

论我国区域经济合作的协调机制构建

杨 莲¹, 付 恒²

(1. 四川大学 经济学院, 成都 610064; 2. 四川师范大学 研究生学院, 成都 610066)

摘要:如何构建高效、有序的区域合作协调体系,既是当下区域合作面临的现实难题,也是区域合作理论关注的焦点话题。通过对区域经济合作内涵与理论的梳理和国内外区域经济合作协调机制及先进经验的总结,利用两区域模型,从政府干预区域经济关系的角度,对区域经济合作协调机制的效应进行科学分析,在此基础上,提出了构建我国区域经济合作协调机制的三大内容,即:以区域发展总体规划、利益分享机制、生态补偿机制和组织协调机制为重点的保障机制,以统一的市场体系和有效的评价激励机制为重点的推进机制,以责任明确的行为约束机制、严格的监督机制和有效的仲裁机制为重点的约束机制。

关键词:区域经济合作;协调机制;效应分析

中图分类号:F127 **文献标志码:**A **文章编号:**1000-5315(2013)02-0033-06

一 区域经济合作内涵及相关理论

(一)区域经济合作内涵

区域经济合作始于二战之后,并迅速成为当代经济发展的重要特征之一。由于冷战的结束,使区域经济合作得以快速发展。区域经济合作是指国家或地区之间在经济的全部或部分领域逐步减少差异的行为。学术界对区域经济合作存在着不同的解释和定义,但就其内涵方面基本形成了共识:“区域经济合作是指地理位置相连或相邻的国家或地区,为了获得区域内的经济集聚效应和互补效应,并促进产品和要素资源在国家或地区之间的自由流动和有效配置而建立起来的跨国或跨地区经济组织的活动。”^{[1]2}

从上述内涵可以得知,区域经济合作至少包括两方面内容:一是在客观上,要形成一系列非歧视性经济政策,以消除贸易壁垒,促进资源要素和产品的自由流动;二是在主观上,合作区域内的各地区政府要主动协调,让渡一部分行政权力给超国家(地区)

的组织协调机构,这个组织协调机构可以是国家(地区)之间通过缔结条约共同建立的,也可以是地区合作的上级倡导机构组织建立的。

(二)区域经济合作主要理论综述

1. 关税同盟理论

西欧是最早开始区域经济合作的地区,因此,对区域经济合作理论的研究也起源于20世纪50年代初,即欧洲煤钢联营向欧洲经济共同体转变期间。随着区域经济合作的不断扩展,其理论研究也不断取得新进展,其中影响最大的是关税同盟理论。虽然,区域经济合作并不只是关税同盟,但通过对关税同盟的研究,得出了区域经济合作效应的一般理论,且广泛应用于其他区域经济合作形式,因此,关税同盟理论被称为区域经济合作理论的内核。

19世纪德国经济学家李斯特的保护贸易理论,是关税同盟理论最直接的理论基础。因此,可以说关税同盟的实质就是集体保护贸易。随后,美国经济学家瓦伊纳(J. Viner)于1950年在《关税同盟问

收稿日期:2012-12-10

作者简介:杨莲(1979—),女,四川成都人,四川大学经济学院政治经济学博士研究生,研究方向为区域经济发展;

付恒(1976—),男,四川成都人,四川师范大学研究生学院讲师,西南财经大学法学院博士研究生。

题》一书中提出,关税同盟不完全代表着向自由贸易过渡,因为它仅仅是在伙伴国之间实行自由贸易,而对伙伴国以外的第三国却实行严格的保护贸易。可以得知,自由贸易和保护贸易相结合,可能会产生两方面的效应,即贸易创造和贸易转移。贸易创造和贸易转移概念的提出,使实行关税同盟的经济效果直接表现为由贸易创造所取得的收益减去由贸易转移所造成的损失之差,将关税同盟理论由定性研究推向了定量分析,使关税同盟理论研究迈向新阶段。

关税同盟理论的前提条件是完全竞争,因此又叫做完全竞争模型。它存在着四个方面的明显缺陷:一是侧重于贸易创造、贸易转移和贸易条件等静态效应,而忽略了对成员国就业、产出、物价水平等动态效应的分析;二是侧重对福利影响而忽略对经济增长影响的分析;三是侧重对总量而忽略对市场结构、企业行为等差异的单独分析;四是其适用范围有限,尤其是它提出的贸易创造,很多发展中国家都不具备。

2. 大市场理论和协议性分工理论

修正的区域经济合作理论的假设条件为“规模经济”和“不完全竞争”,侧重于对规模经济效应、竞争促进效应和投资刺激效应等动态因素分析。西托夫斯基(T. Scitovsky)和德纽(J. F. Deniau)以共同市场为分析对象,提出了大市场理论,即可以利用制度,把被保护主义分割的小市场连结起来,形成统一的大市场,借助大市场的激烈竞争,来实现批量生产等成本减少和利益增加。

大市场理论推动了区域经济合作理论由静态向动态的发展,但是仍然存在两方面缺陷:一是大市场理论中提出的扩大市场后出现的累积动态过程,不一定非要通过区域合作才能实现,通过企业家经营方式转变、提高劳动生产率也可实现;二是大市场中产生的批量生产等利益,只要有世界性自由贸易的存在,即使不存在区域合作组织也可以实现。

协议性分工理论是由小岛清在分析区域经济合作所产生的规模效应时提出的。他认为,为了区域经济合作组织的规模经济效应增加,各个国家或地区之间可以通过协议,在规模报酬递增的领域,互相提供市场,共同合作,来分享规模经济带来的成果。但是,实行协议性分工的国家必须有相似的资源要素禀赋和经济发展水平,都能提供作为协议性分工对象的商品,且该商品必须要能够获得规模经济效

益递增;同时,提供协议性分工对象商品的生产成本和所获利益差别不大,才有协议性分工达成的可能。因上述条件的约束,协议性分工理论主要应用于发达国家之间的区域经济合作。

3. 近期区域经济合作理论的新进展

在标准的和修正的区域经济合作理论之后,还出现了发展中国家区域经济合作的“中心—外围”说和“国际依附理论”,以及关税同盟的非合作博弈模型、地区经济主义贸易保护理论和地区主义的多米诺理论。但目前应用最广泛的区域经济合作理论主要有两种:一是新功能学派理论,二是“经济圈”(也称“增长三角”)理论^{[2][1]}。

新功能学派理论主要阐述的是一种“制度驱动、竞争型”的区域合作模式,强调制度驱动、政府主导,其参与合作的成员基本上发展程度相当,合作目标重点在于通过经济合作逐渐达到政治合作,合作途径主要是各成员通过协商谈判建立统一的区域组织、分阶段实施、逐步消除贸易障碍等经济合作措施。它全面地诠释了欧美成功发展的贸易集团模式,适用于经济发展程度相当的发达国家之间的合作。

经济圈(或增长三角)理论阐述的是一种“市场驱动、互补型”的区域合作模式,强调市场驱动、企业主导。主要是通过开放政策和政府合作,使发展水平不均衡的各成员进行资金、技术、劳动力、土地等要素的优势互补,以要素的重新配置来推动生产成本的减少,提高产品竞争力,实现合作共赢。经济圈合作模式的成功发展需要具备以下五个方面的条件:一是成员间存在经济互补性;二是地理位置上的相邻;三是上级政府的支持和成员政府间的政策协调;四是基础设施发展较好;五是具有向其他地区不断扩展的潜力。经济圈理论比较适用于几个在地理上相互毗邻的国家或地区组成的小范围地域经济合作组织,以建立吸引外资、对外贸易为主的外向型综合性经济区为重点,它成功地解释了印度尼西亚—马来西亚—新加坡经济合作模式。

(三) 区域经济合作协调机制的内涵

从区域经济合作的内涵和理论演进可以看出,影响区域经济合作至关重要的因素是政府的力量。无论是新功能学派所倡导的“政府驱动、竞争型”模式,还是“经济圈”理论所阐述的“市场驱动、互补型”模式,都离不开政府的引导和推动作用。政府为了

保障和推动合作而制定一系列的规则体系和运行体系,被称为区域经济合作的协调机制^{[3]263}。它具有三方面内涵:一是为了实现区域内跨行政区的协调与管理,推动和保障区域经济合作的有效运行,各成员政府共同形成的各种内生机制、共同政策和制度规范的总和;二是这些内生机制、共同政策和制度规范是在保证共同利益的基础上制定的,对合作区域具有普遍约束力,在区域合作中发挥关键作用;三是这些内生机制、共同政策和制度规范应该尽可能地反映一种较好的博弈结果,能真正对区域经济合作产生有效和稳定的促进作用。

二 国内外区域合作协调机制借鉴

(一) 欧盟的区域协调机制

欧盟的区域协调机制是在缩小欧盟区域内各地区发展不平衡,保证各成员国和地区间的协调发展和欧盟的共同生存发展这一目标基础上逐渐完善的,主要包括六个方面的内容。一是设置了负责区域政策运行的专门机构,即欧盟委员会、欧洲理事会和欧洲议会中心,并下设负责欧盟整个区域协调发展的专门职能机构和顾问机构,统一协调欧盟经济社会发展^{[4]9}。二是确定了欧盟区域政策的实现形式,包括政府援助、公共支出、政府补贴和反向激励等。三是对需要援助地区进行了界定,并对其提供援助。四是制定了地区失调标准,并由欧盟统一协调各成员国的区域发展政策。五是將欧洲发展基金、欧洲社会基金和欧洲农业保证与指导基金的指导部分和聚合基金合并,形成结构基金,对落后地区进行援助。六是统一了货币——欧元,建立起欧洲经济和货币同盟,对欧洲一体化产生了巨大推动作用。

(二) 美国的区域协调机制

美国的区域协调模式较多,例如区域间服务契约、区域政府联盟、城市联邦制、市县合作制等。这些模式均有一个共同特点,即美国政府一直倡导通过合作解决问题,他们依照法律和合作需求来选取协调模式,开展政府间的合作协调,同时辅以民间区域协调组织进行推动。公共管理局是美国最为常见的一种政府协调模式,它是由州政府设定的一个独立、专业且具有完备政府功能的组织,主要功能为提供区域或大都市区内所共同需要的服务,如公共基础设施建设、交通运输、污染控制等,有效缓解了地方政府的财政困难,分散了区内政府共同面对问题

所需的成本,促进了区域内共同利益的发展。民间区域协调组织主要是与政府的正式协调组织相配合的区域规划协会、区域经济发展委员会等,其成员主要有各州、市的政府官员、公司代表和规划专业人员等组成,他们围绕区域发展的共同需要进行沟通协调,为整个区域的发展提供咨询和策划。

(三) 长江三角洲的区域协调机制

长江三角洲是我国城镇最密集、城市化水平最高的地区之一。长江三角洲的区域协调机制在国内的区域经济合作中发展相对较为完善,主要包括三个协调层级和两条实现途径。一是在政府层面,形成了高层领导沟通协商、座谈会明确任务、联络组综合协商、专题组推进落实的四方面联动推进的省(市)级政府合作机制。二是长江流域发展研究院、长江促进会等民间组织和行业协会,对长三角的经济合作发挥着十分重要的作用。三是在企业方面,上海、江苏等地的大型知名企业带头开展广泛合作,逐步形成了以市场为基础、政府为引导的企业自主参与合作机制。四是充分利用市场的作用,在经济主体之间自发形成或主动建立起合作制度和组织形式,例如大型企业的跨区发展或者企业间形成联盟等。五是政府之间主动将某些制度安排和组织形式通过协议或制度的形式确立下来。

(四) 泛珠三角区的区域协调机制

泛珠三角区内各地区的发展差距较大,既包括经济高度国际化和市场化的港澳地区和珠三角地区,又包括市场化程度较低、经济比较落后的西南地区,区内经济发展水平、市场发育程度高低不一。其区域合作的协调机制主要以市场为基础,各地因为发展需要而自发形成,主要包括四个方面。一是建立由内地的省长、自治区主席和港澳行政首长所组成的行政首长联席会议制度,主要负责决定区域合作规划,协商区域合作的重大事项。二是建立政府秘书长协调制度,港澳也派相应人员参加,主要职能为协调合作事项的具体进展、编制合作的专题计划。三是成立日常工作办公室,主要负责区域合作中的各项日常工作。四是建立部门衔接落实制度,主要负责对具体合作项目和相关事宜提出工作措施,制订合作协议并推动落实。

三 区域合作协调机制的效应分析

任何一个区域经济合作的最终目的都是为了导致区域利益的帕累托改进(即在不降低其他任何相

关区域的利益前提下的区域利益增进)^{[5]402},因此,政府作为引导和推动区域经济合作的主要力量,其协调机制的效应主要体现在是否促进区域利益的帕累托改进以及如何促进帕累托改进上。由于政府为了引导和推动区域经济合作而开展的种种区域间协调,是政府干预区域经济关系的重要体现,因此笔者借用张可云老师在《区域大战与区域经济关系》中的政府干预区域经济关系的两区域模型^{[5]403},来分析区域经济合作协调机制的效应(如图1所示)。

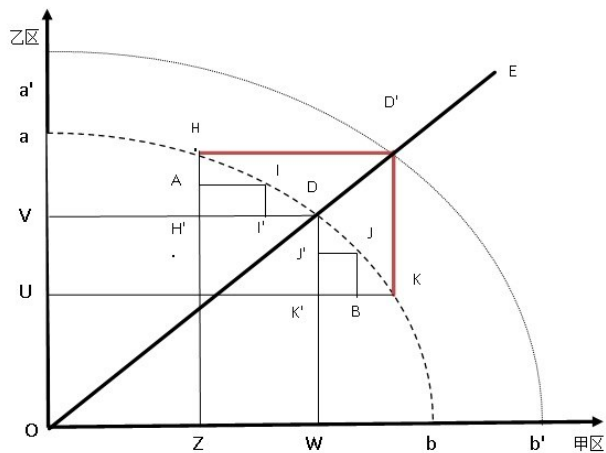


图1. 区域经济合作中区域利益帕累托改进与协调机制效应

图1中,ab代表在现有的制度条件下,利益的可能性边界,OE是平均利益线。将扇形区域aVD与bWD定义为可能的非合作利益空间分布区。如果利益空间位于aVD或bWD内的任一点,例如A、B点,很明显区域合作是不可能出现的。因为,A点是乙区在区域利益格局中占据绝对优势的点,从该点出发作出的帕累托改进空间AHI不可能接近OE,因此,可以得知AI是乙区参与合作的底线。同理,BJ也是甲区的底线。如果现状利益空间分布在ab线以下OVDW以外越靠左上方或右下方的位置,就算区域经济合作也许能促进区域利益的帕累托改进,但也因为利益不均而导致合作几乎不可能。

假设A、B均为区域差距临界点,显然,如果甲区的利益小于OZ或乙区的利益小于OU,就会出现甚至加剧区域矛盾。因此,aVD中的aVH'H与bWD中的bKK'W均为绝对不合作的利益空间分布区域,显然VH'E'U与WK'E'D也属于该区域。在这一区域,区域经济合作是绝对不可能产生的。

但是,在HH'D于KK'D内,尤其是在II'D与JJ'D内,因利益不均会阻碍区域经济合作和制度创新。将OUE'Z定义为绝对不可能和绝对不合作的利益空间分布区,显然可以得出,在一个两区域社会中,如果每个区域的临界利益都不能保证,这个社会就失去了最基本的整合力。将H'E'K'D定义为绝对合作的利益空间分布区,那么在这个区域内,没有利益不均的冲突,不仅可以通过区域经济合作来实现区域利益帕累托改进,而且可以通过区域边际利益的调整来缩小区域之间的差距。定义HH'D与KK'D为潜在合作利益空间分布区,那么在这两个区域中,如果不能实现区域利益帕累托改进和消除区域差距,甲乙两区可能不合作;如果政府通过制度创新将利益边界外移至a'b',使HH'D与KK'D也在绝对合作利益空间分布区内,甲乙也可能合作^{[5]403-404}。

从上述分析可以得出:如果现状利益空间分布点在绝对合作利益空间分布区之内,那么区域合作就绝对能导致帕累托改进,此时政府的协调机制效应主要表现在为区域合作提供良好的基础结构和制度环境等保障方面,来促进区域内企业间合作。如果现状利益空间分布点在潜在合作利益空间分布区内,区域合作可能会导致帕累托改进时,政府的协调机制效应主要表现在推进方面,即进行制度创新,推动区域合作。在绝对合作利益空间分布区之内时,如果现有制度能够保证区域内帕累托改进,政府则不必过多介入,市场驱动、企业主导则是区域经济合作的主要形式。但是,无论是上述哪种情况,政府都需要提供必要的约束机制来规范和约束区域合作中的不当行为。

四 我国区域经济合作协调机制的构建

根据区域经济合作协调机制的效应分析,我国区域经济合作协调机制的构建主要应包括三方面内容,即保障机制、推进机制和约束机制。其中,保障机制是为区域经济合作提供基础条件和环境保障的机制,推进机制是为进一步推动区域经济合作而提供的制度创新和环境优化,约束机制是用来规范和约束区域经济合作各方行为的机制。

(一) 区域经济合作的保障机制

我国区域经济合作的保障机制主要可以从以下四方面考虑。

1. 制定区域发展总体规划。要让经济区实现可

持续、健康发展,必须由高层组织牵头,对区域发展进行准确定位,结合区内各成员地区的实际情况,制定具有全局性、科学性、可行性和约束性的《区域发展总体规划》,对整个区域的基础设施建设、产业布局、社会建设、生态环境保护等进行统一规划,以统筹协调、科学指导区内各地发展。各地区也应根据《区域发展总体规划》,积极制定本地区的发展规划和详细的行业规划。

2. 建立明确的利益分享机制。众所周知,中心城市的发展具有明显的增长极的带动引领作用,但往往又会相对弱化周边地区的经济实力,产生极化效应,影响区域经济的协调发展。同时,区域合作能否取得实质进展,最关键的问题在于区内成员是否能够真正在合作方面达成共识。而达成共识的关键又在于参与各方的整体利益是否能够达到平衡。这就必须要让区内成员切实体会到合作中的优势互补与利益共享,才能有效推进合作的进一步深入。因此,要在利益谈判机制、利益分配方式和风险共担机制等方面进行探索,建立和完善区域利益分享机制,实现经济利益的地区分享。例如,基于跨区资源调配而产生的利益分享机制,可以表现为在区域内显现出一种产业与其他产业的比较优势,也可以表现为对同一产业在不同地区的科学合理安排。另一方面,要将利益分享充分运用到产业结构调整当中,尽量避免把大量的资源要素集中利用到某个产业或某个地区,才能突出各自优势,进一步优化区域内产业结构,使区内成员共享产业结构优化所带来的最大利益。

3. 建立科学的生态补偿机制。生态补偿机制,起源于自然资源利用和生态环境保护,主要是以保护生态环境、促进人与自然和谐为目的,调整生态环境保护和经济建设相关各方利益关系的环境经济政策。它必须通过上级政府的协调与财政转移来实现。如福建省政府协调的厦门—漳州—龙岩间的九龙江流域生态补偿、湖南省政府协调的长株潭地区湘江流域生态补偿。而位于同级行政区之间的资源调配,如果缺乏上级政府的协调与财政转移,基本难以执行。因此必须由高层政府牵头,建立区域内包括资源保护者、受益者和损害者在内的跨市资源调配与生态补偿机制。尤其要注重对区域内的土地、能源、矿产、森林和水资源等自然资源进行整体规划、统筹安排、科学管理、合理利用,有效发挥区位优势,

提高生态环境保护的积极性。

4. 构建高效的组织协调机制。区域内每个地区都有自身的利益诉求,都在寻求自身利益的最大化;而经济区一体化追求的是区域的共同利益最大化,如果不注意协调共同利益和个体利益、短期利益和长远利益,就容易出现共同利益被个体利益、长远利益被短期利益掩盖的现象,经济区的整体利益和长远利益就难以实现最大化,而各地区自身的利益也将受到损害,难以实现双赢、多赢和共赢。构建区域组织协调机制则是尽量避免和解决利益争端问题的有效措施。借鉴国内外协调机制的先进经验,组织协调机制的构建可从三方面考虑。一是建立高层协调机构。可由上级政府发展改革委员会领导、各合作地区主要领导及政府研究室、发改委、规划委等部门领导组成协调委员会。协调委员会主要研究决定推进区域经济合作的方针政策、发展战略、合作规划、重点项目以及需要上级政府给予的相关政策,对合作中重大问题进行决策。二是从市长联席会议、专责小组、专家咨询、信息交流等形式着手,协调产业布局、区域规划、城市发展和重大基础设施建设等,积极构建区域经济协调发展、交流合作、互惠互利的平台。三是建立企业联系会议制度。可由区域内的企业家联谊会牵头,组织企业开展互相考察学习、洽谈项目、联合办展等活动,逐步推动企业融合发展,从而构建区域性大企业集团,在共创商机、资助扶持、产品策划宣传、解决矛盾纠纷等方面发挥积极作用。

(二) 区域经济合作的推进机制

我国区域经济合作的推进机制可以着手考虑以下两方面内容。

1. 建立统一的市场体系。区域经济逐步走向市场一体化,是社会大生产发展的必然要求;同时也是区域内资源配置、要素自由流动的依托。统一的市场体系既是加强区域合作的基础,也是区域合作发展的重点。首先,区域内各地区均要提高对区域合作和统一市场的认识,牢固树立现代市场经济意识。其次,要通过培育区域共同市场,来加强区域内的经济合作,逐步打破以“诸侯经济”为特征的旧格局和行政壁垒。第三,要通过经济体制和利益机制的创新,不断调整改善地区间的关系、消除行政壁垒,形成“整体联动、协调配合、形成合力、共同发展”的新格局,最终消除区域内各利益主体因发展水平

各异和情况不同而产生的合作阻碍,逐步建立统一的市场体系。第四,要充分发挥地方政府在统一市场体系建设中的作用。在建立统一市场体系的过程中,经常会涉及到社会治安、基础设施建设和公共服务等需要跨地区管理的问题。这些问题,是无法依靠一般的区域内协调组织和市场机制来解决的,必须依靠政府行为发挥作用。第五,要发展和规范各类市场中介组织。市场中介组织产生于社会专业化分工,其发育程度和规范水平是衡量地区市场体系发育程度必不可少的标志,也是推动统一市场体系发展必不可少的手段之一。

2. 建立有效的评价激励机制。评价激励机制主要是为了提高区域内各地方政府参与区域合作的积极性而产生的。为了促进区域合作的不断深化,科学有效的评价激励机制不可或缺。一般而言,评价激励机制应包含三个方面:一是向上级政府争取区域合作发展的政策倾斜和扶持;二是参与区域合作的地区之间,应积极推进区域合作方面各项指标的量化评价,以促进、鼓励区域合作的发展;三是参与区域合作的各地区内部,各级政府也应积极制定评价激励指标和办法,推动内部区域合作的不断发展和创新。

参考文献:

- [1]郑雪平. 上海合作组织区域经济合作研究[M]. 大连:东北财经大学出版社,2007.
- [2]沈玉芳,殷为华. 区域经济协调发展的理论与实践[M]. 北京:科学出版社,2009.
- [3]林凌,刘世庆. 共建成渝经济区 培育中国经济新的增长极[M]. 北京:经济科学出版社,2009.
- [4]丁一兵. 欧盟区域政策与欧洲产业结构变迁[M]. 长春:吉林大学出版社,2008.
- [5]陈秀山,张可云. 区域经济理论[M]. 北京:商务印书馆,2005.

(三)我国区域经济合作的约束机制

我国区域经济合作的约束机制可以从以下三个方面内容来设计。

1. 建立责任明确的行为约束机制。规范和完善区域合作法律、法规,对区域内各地的合作行为进行有效约束与制衡,禁止区域内的恶性垄断行为。要对违反区域合作协议的地区应承担的责任进行明确规定,对其违反协议所造成的经济损失和其他各方面损失做出明确的赔偿规定,保证区域合作的可持续发展。

2. 建立严格的监督机制。建立区域合作监督机构,负责对区域合作中任何地区、行业的部门和机构的行为进行监督,尤其是对合作项目全过程进行监督,并有权对其中任何有地方利益倾向的行为提出质疑和询问。

3. 建立有效的仲裁机制。成立专门负责区域合作协调仲裁的机构,并制定《区域合作争议仲裁条例》。仲裁机构主要负责对区域经济合作中各地区、各行业不履行或者破坏协议的行为进行仲裁。经区域合作协调仲裁机构仲裁审定后,区域内各级政府均有权对任何不履行或破坏协议的行为主体采取限制措施。

[责任编辑:刘萍萍]