

# 整体性治理、利益协调实现区域经济一体化<sup>※</sup>

王建平

**内容提要:**当前我国区域经济一体化受到行政分割的制约日益明显,但在市场经济体制尚不完善的条件下,政府仍是区域经济发展的主导力量,依靠政府推动区域经济一体化具有内在稳定性。政府间加强合作是推动我国区域经济一体化发展的最佳选择,而区域整体性治理模式则是在我国现有体制下推动地方政府加强合作的有效途径,但要以建立科学的利益协调机制为前提条件。

**关键词:**行政分割 整体性治理 利益协调 区域经济一体化

**中图分类号:** F207

**文献标识码:** A

**文章编号:** 1009-2382(2011)12-0039-04

各地区的经济,从彼此孤立与阻隔走向相互联系、依赖、融为一体,是社会化大生产的客观要求,是经济发展的必然规律和长期趋势,这个过程就是区域经济一体化。区域经济一体化是我国实施区域协调发展战略的重要内容,推动跨行政区的、以相邻城市或城市群为主体的经济区一体化发展正成为促进区域协调发展的新趋势。但在现行体制下,我国还存在严重的市场分割和地方保护行为,地方政府对“个体理性”的追求导致跨行政区域之间难以实现“集体理性”,严重阻碍了商品和要素的自由流动和优化配置,由资本推动的区域经济一体化正受到较强制度约束。因此,立足我国现行体制,探索区域经济一体化发展的路径和体制机制,对于指导各地政府加快推进区域经济一体化进程具有重要意义。

## 一、行政分割是我国区域经济一体化面临的最大障碍

由于长期实行计划经济体制,行政区在我国区域经济发展中发挥着十分重要的作用,完全以市场为依托的经济区域基本不存在,行政区与经济区的关系突出表现为行政区对经济区的替代。这种以行政区组织区域经济运行的方式,严重阻碍了跨行政区间的专业化分工与协作,区域经济一体化受到来自行政区划、特别是地方政府的严重制约,这就产生了一种与区域经济一体化背道而驰的“行政区经济”现象。造成此现象的原因在于我国以GDP为中心的行政考核

体制和分灶吃饭的财政体制。地方政府为了追逐本地利益和在区域“政治锦标赛”中获胜,势必运用行政权力干预区域间的经济联系,并通过各种行政手段干扰经济规律发挥作用,社会化大生产和统一大市场被严重割裂为各种层次、各种类型的“诸侯经济”。

这种干预与竞争一方面激发了各地加快经济发展的动力,是推动我国经济相当长时期高速增长的重要原因,但也阻碍着各种资源和要素的合理流动和有效配置,不利于提高区域经济的总体效益和我国经济的持续增长。区域经济发展一般要经历由竞争向合作阶段的转变,一体化发展目标的实现,有赖于区域内各行政单元间的良性竞争与紧密协作。在区域经济发展的较低阶段,各地之间经济联系较弱,市场力量相对较弱,不同地区间的相互竞争有利于加快区域经济发展。但随着区域经济发展水平的提高,资源和要素的配置不能局限于本区域内,各地之间经济的内在联系不断加强,市场对资源配置的作用逐步居于主导地位,行政分割则反方向阻碍市场发挥作用,对区域经济影响逐渐变得弊大于利。

区域经济发展强调互利共赢,要求打破行政区界限,立足本区域比较优势,加强分工协作,依靠市场手段促进资源要素合理流动和有效配置,实现经济收益最大化。然而,当前我国正处于体制转轨过程中,政府主导区域经济发展的力量十分强大,地方政府发展“行政区经济”对区域经济的协调发展危害极大,严重阻碍着区域经济一体化进程。

※本文为2009年度国家社科基金项目“促进西部地区科学发展的战略研究”(项目编号:09XJL014)阶段性成果之一。

### 1. 导致产业同构化和重复建设

地方政府在政治目标驱动下,将追求经济快速增长和总量快速扩张置于优先地位,不顾当地实际条件与资源环境承载力,竞相发展价高利大的产业,培育“小而全”的完整产业体系,造成区域间的重复建设和产业结构趋同。利用各地区投入产出表计算的同构系数表明,我国近50%的产业部门趋同系数大于85%。地区间日趋严重的产业同构使得不同地区忽略自己的比较利益,竞相加入对产业发展相关的资源争夺行列,阻碍了区域专业化的形成,限制了地区之间的分工与合作,不仅不能发挥区域规模经济效应,还会造成生产能力闲置及资源浪费。这种情况使得地方政府在调整各自地区的产业结构时互不相让,致使政府间的深度合作困难重重,使地方政府之间失去了合作的动力基础。

### 2. 导致地方保护主义

在现有政绩考核体制下,地方政府的权利边界等同于行政区边界,权利边界和行政区边界的相互重叠、相互强化必然导致区域间的相互封锁。由于各行政区之间存在着一定的竞争关系,一些地方政府出于自身利益的考虑,制定各种地方保护主义政策来保护本地区的利益,防止利益向其他区域流失,甚至以邻为壑,损害其他地区的利益,导致区域总体利益的巨大损失。根据国务院发展研究中心的调查,发现地方保护主义的手法和形式多种多样、五花八门,共列举了42种地方保护主义的方式。地方保护主义是地方政府不适当追逐地区利益的结果,造成区域经济协调发展和一体化发展的最大障碍。

### 3. 导致区域间恶性竞争

行政分割人为割裂经济要素的跨行政区流动和优化配置,导致地方政府的竞争呈无序状态且日趋激烈,这点在各地招商引资过程中表现的尤为明显。如在承接转移过程中,各地为吸引外资和大项目,不顾自身区域资源环境条件,竞相出台优惠政策,相互压低土地出让价格和给予税收减免,更有甚者,部分地区不惜代价对外商予以倒贴,这不但影响整个区域的投资环境和形象,也使国家利益蒙受巨大损失。

## 二、政府主导是当前推进区域经济一体化的最优选择

区域经济一体化的途径是分工与合作。分工主要依靠市场机制作用,发挥区域比较优势,促进资源

优化配置和区域间优势互补;合作则是以地方政府为主体。纵观国外区域一体化程度较高的地区均建立了有效的跨行政区政府合作机制。当前我国出现的“行政经济区”是政府主导区域经济发展的必然结果,然而阻碍区域经济一体化的根本原因并不是行政区划,而是政府未能适应我国市场经济的发展转变到位,对主动加强合作的思想认识仍未到位。在现行体制和机制下,政府主导区域经济一体化具有内在稳定基础,是现行制度下的最优选择。

### 1. 行政区划调整难以实现一体化发展

行政区划是基于一定自然、地理条件的政治、经济和社会综合体。行政区划一旦划定便具有法律地位,在一定历史时期和社会条件下,一国行政区划相对稳定,行政区划的频繁调整不仅造成大量社会财富的浪费,而且调整的成本很高,会降低行政效率,对社会、经济、政治的发展产生诸多不良影响。由于我国政府对经济发展的干预程度过深,且区域间的界限是永远存在的,如果不加快推进政府职能转变以减少政府对区域经济发展的主导,单靠行政区划的调整解决行政区划与区域经济一体化的冲突是不切实际的,其结果必然陷入行政区划调整——新的行政区划与区域经济一体化冲突——行政区划再调整的恶性循环。因此,行政区划的调整并不能彻底解决行政区经济所带来的问题。

### 2. 政府主导有利于推进专业化分工与协作

专业化分工能有效提高生产效率,是在资源优先条件下创造出更多社会财富的必然选择,是区域经济一体化的本质内涵。专业化分工具有历史性和阶段性,需要在一定的法律性规则和完善的机制保障下才能实现。当前我国正处于社会主义法律体系和社会主义市场经济体系的建设和完善阶段,政府主导和推动区域经济一体化,能有效提高区域间专业化分工水平。一方面,由于目前跨行政区合作缺乏必要的制度保障,跨区域合作的违约成本较高,政府主导和推动的区域一体化,能加速完善区域相互认同的法律法规,提供推动专业化发展所必须的契约保障,以此降低区域间合作的交易成本。另一方面,区域经济一体化要以市场一体化为基础,而目前我国市场一体化的程度较低,当前重点是要打破市场分割、取消行政壁垒,实现商品和要素的自由流通,这都需要各级地方政府加强协调与合作,共同推进市场环境、基础设施环境和市场秩序等制度和设施建设。

### 3. 政府主导有利于提高市场交易效率

制度经济学认为,在不存在市场失灵的情况下,市场交易效率的高低取决于交易费用的大小。当前我国正处于体制转轨过程中,各种行政审批制度在具有立法权的行政区域内存在着较大差异,相关市场规则和设施建设缺乏充分协调,导致了不同行政区划范围内的交易费用不同。政府主导区域经济一体化,可以通过协调区域发展规划,推动基础设施、发展规划、交通运输、社会事务、地方法规等的对接,降低商品和要素流通的成本,为相关微观主体跨区域配置资源提供了可能性;通过明确区域功能定位,引导各行政区错位发展和互补发展,规避区域间产业同质竞争带来的资源配置效率的损失;通过建立相对统一的行政审批和服务程序,推动社会事务和地方法规对接,有利于降低一体化区域内寻租费用,减少整个社会的交易成本。

### 三、整体性治理是政府推动区域经济一体化的有效模式

我国的区域经济一体化从本质讲是一个政治问题,涉及到的是如何通过有效的组织模式实现政府之间的行政权协调,以此消除因行政区划分割而导致行政壁垒和歧视性政策等地方保护主义行为,实现资源要素的合理流动和有效分工。有效的政府组织形式取决于社会经济的形态。我国的经济社会管理建立在中央政府与地方政府的委托代理关系基础上,行政权力由中央政府授予或委托地方政府以及由高层级地方政府授予或委托低层级地方政府,高层级政府在经济管理事务中具有绝对权威,对低层级政府通常采取的是结果的考核和控制,政府组织形式相应的表现出典型的官僚式科层结构特征。

科层组织模式是在工业化大生产条件下,以生产和管理功能为导向的公共行政组织方式,此种模式下的同级地方政府之间的竞争要大于合作,必然导致存在上述服务视野狭隘、政策目标与手段相互冲突、价值取向分散化、资源重复浪费等弊端。从公地悲剧理论、囚徒困境理论和集体行动逻辑理论来看,为避免非理性的集体行动导致的损失,必须加强同级政府的协调,通过制度化、有效的“跨界”合作增强区域总体利益。这就必然要求建立新的政府组织治理模式,这种模式的核心是要重新设计政府服务体系,加强行政权的协调,形成以市场化和竞争为手段的竞争性扁平

化多元治理的政府组织模式。

区域整体性治理是现有体制下,引导政府加强协作的有效模式,与传统科层治理模式比较具有明显特征。在治理结构方面,强调构建扁平化的动态网络状治理结构,整体性治理的治理结构既不是以权威和行政命令为协调手段的科层制,也不是完全依靠市场机制的合同制和契约关系的市场组织,是一种介于两者之间的治理模式。在目标取向方面,区域整体性治理强调以任务目标为导向,将特定问题的解决作为相关利益主体一切活动的逻辑起点,强调利用各参与合作方的资源禀赋和比较优势,通过对相互独立的区域资源要素进行整合来实现目标协调合作,实现互利互惠。在运行机制方面,区域整体性治理强调以相互认同和信任为基础,通过建立沟通、协商、谈判以及整合机制,协调各参与方利益。

实现区域性治理的关键是要建立政府协同机制,通过各行政区的相互协作,实现由独立的相互竞争关系转向联合发展,以节约交易成本,获取规模经济效益,享受分工带来的好处。建立政府协同机制要做到以下两方面:一是要识别协同机会,应正视当前区域经济发展中政府间竞争大于合作的实际,以各方共同感兴趣的领域为合作重点和加强合作的突破口,大力强化经济融合共生,使各方逐步成为利益共同体。二是要推行战略协同,制定统一的区域发展战略规划和区域政策,成立跨区域协调管理机构,制定协调区域发展战略的制度规则,以区域规划和法律来规范政府竞争行为,保证地方政府在追求自身利益时不对区域共同利益产生消极影响。

### 四、建立利益协调机制是区域整体性治理和一体化发展的核心

我国在加快推进城市群和经济区发展过程中,多数地方政府已充分认识加强合作对于促进区域经济发展的重要性,相继成立了省际、市际、县等不同层级的区域协调机制来协调跨行政区重大事项。这种协调机制在城市群或经济区发展初级阶段和区域总体规划启动实施阶段确实能起到一定的宏观协调作用,但进入规划具体实施阶段,其不规范、不完善、不稳定等弊端就暴露无遗,尤其面对地方政府之间纷繁复杂的利益纠纷时,就更显得形同虚设,难以起到有效的协调作用。造成此种问题的原因在于忽视了市场经济条件下地方政府也具有“经济人”特性,其



行为往往受利益驱动并以自身利益最大化为目标。这种地方政府对“个体理性”的追求是难以实现“集体理性”的关键,导致难以实现区域整体性治理。

区域经济一体化的目标是实现区域利益最大化,而利益融合是区域经济融合的前提。从这一点讲,区域合作的逻辑起点仍然是“经济人”理性。因此,利益协调关系是跨行政区政府间关系的本质所在,推进区域经济一体化路径在于实现区域整体性治理,核心是要建立以分配和分享为核心的利益协调机制。围绕利益分配、共享、补偿等一系列问题进行制度创新,是实现区域整体性治理的前提条件。构建利益协调机制的重点是要从利益分配协商、利益分享与补偿、利益争端调解等方面进行制度设计。

### 1. 要建立利益分配的协商机制

市场是配置资源的最为重要和最为有效的方式,但在当前行政对经济干预程度较深的情况下,区域利益分配主要通过同级政府间协商以及上级政府的调解与裁决来确定,且上级政府成为利益分配的决定性因素,而企业、居民等其他利益相关者难以有效参与区域利益的分配。因此要通过构建区域利益分享机制实现区域整体性治理目标,进而实现区域经济一体化,必须充分考虑到区域内各主体的利益诉求,规范各主体利益分配行为,防止利益分配不公和寻租行为。这就要求摒弃传统科层制的整体组织框架,改为正式组织与企业、居民及其他相关利益主体相互连接的区域网络治理结构,为区域利益相关者提供制度化参与区域治理的有效渠道,通过周期性的协商达到追求共同目标、解决共同关注的重大利益问题的目的。

### 2. 要建立利益分享和补偿机制

利益协调是核心利益的分享和补偿。各地经济发展情况不同,利益诉求也各有差异,由于缺乏利益分享和补偿机制,区域经济发展过程中各区域主体往往采取“利己主义”和“排他主义”,区域之间的竞争多于合作,导致总体利益的损失。在区域整体性治理的组织框架下,通过契约的形式建立利益分享和补偿机制是解决此问题的有效方式。区域利益的分享机制

应突出效率优先,通过获取由区域分工所带来的“比较利益”而分享分工合作的成果和收益,使地方政府获得自己应得甚至更多的利益,从而实现区域合作的利益倍增效应。而区域补偿则应突出公平,通过财政跨区域横向转移支付、税收分成、招商引资过程中的成本分担等方式对地方利益进行再分配,使区域合作的利益损失方也获得自己应有或更多的利益。

### 3. 要建立利益争端的调解机制

由于区域合作问题涉及到多方利益相关者,区域合作过程中的利益纠纷不可避免,这就要求建立相应的利益争端调解机制。其中最为重要的是在区域整体性治理框架下,制定各方一致认同的区域一体化发展条例、区域合作框架协议等具有法律效力的区域公约或区域规则,按照权利和义务对等的原则,将利益共享与利益补偿机制制度化。

### 参考文献:

1. 汪阳红:《正确处理行政区与经济区的关系》,《中国发展观察》2009年第2期。
2. 韩刚:《东北三省区域政府合作研究》,《社会科学辑刊》2008年第3期。
3. 国务院发展研究中心课题组:《中国国内地方保护的调查报告——基于企业抽样调查的分析》,《经济研究参考》2004年第6期。
4. 彭彦强:《区域经济一体化、地方政府合作与行政权协调》,《经济体制改革》2009年第6期。
5. 王健等:《“复合行政”的提出——解决当代中国区域经济一体化与行政区划冲突的新思路》,《中国行政管理》2004年3期。
6. 章航:《区域经济一体化内在稳定性的经济学分析》,《探求》2011年第1期。
7. 任维德、乔德中:《城市群内府际关系协调的治理逻辑:基于整体性治理》,《内蒙古师范大学学报》2011年第3期。
8. 庄士成:《长三角区域合作中的利益格局失衡与利益平衡机制研究》,《当代财经》2010年第9期。

作者简介:王建平,四川大学经济学院博士生、四川省经济发展研究院区域经济研究所副所长(成都 610021)。

[责任编辑:吴群]