

● 社会经济发展

论区域经济利益及其协调机制

魏后凯

在商品经济条件下,追求正当的区域经济利益是推动区域经济发展的原动力。正确处理区域利益与国家利益的关系,全面协调区域经济利益,这是理顺区际经济关系,建立区际经济发展新格局的关键。

一、区域经济利益及其特征

国民经济是由不同的区域经济相互耦合而成的有机整体。在这个有机体中,每个区域都承担着一定的任务,占有一定的地位,并由此分享着一定的经济利益。这种区域在国民经济发展和分工总体格局中,由自己的贡献和地位所确定的经济利益,就是我们所指的区域经济利益。

一般说来,区域经济利益具有以下几个明显的特点:首先,区域经济利益是商品经济条件下区际分工的产物。在商品经济条件下,社会生产的区际分工总是始终贯穿着经济上的利益关系。各个区域按照其资源条件和经济优势,参与区际分工,将能获得一定的比较经济利益。正是由于这种比较经济利益的驱使,促使相关企业按照生产和销售方面的经济联系相互集聚在一起。这种集聚又将形成一定的规模经济,促使区域经济利益不断增强。因此,可以认为,区域经济利益既是区际分工产生的原因,也是区际分工不断发展的结果。

其次,区域经济利益是一种长远性、综合性和带全面性的利益。任何一个区域,无论是经济区域还是行政区域,都存在着许多不同的利益主体,这些利益主体所追求的经济利益不可能完全相同,有时甚至会发生严重的冲突。它们都不能单独代表一个区域的经济利益。只有那种从长期的发展角度,综合地、全面地反映这些不同利益主体的经济利益,才是区域经济利益。因为它代表了区域内大多数人和集团的利益。从这一角度看,区域经济利益的主体是由区域内不同利益主体所构成的综合体。在现实经济生活中,一般由地方政府或者其联合体作为维护区域经济利益的全权代表。

第三,区域经济利益具有区内共享性和区际排他性。一方面,每个区域在参与国家经济发展和分工中形成的经济利益,如区域福利水平的提高,经济实力的增强和基础结构的改善等,将为区内居民、企业和其他经济组织所共享。当然,它们所分享的经济利益有可能极不均等。另一方面,这种经济利益一般是与特定的地域相联系的,这样就排除了其他区域的居民和企业分享其经济利益的可能性,除非它们通过迁移和横向投资等方式,参与该区域的经济活动。

二、我国区域经济利益的扭曲问题

当前,我国区域经济利益的扭曲,主要表现在以下三个方面:

1. 地区间的不等价交换。由于价格体系不合理,轻工业产品价格偏高,重工业产品价格偏

低,矿产品和部分农产品的价格明显偏低。这样,资源地区在用价格较低的农矿初级产品与加工地区价格较高的加工产品相交换的过程中,必然会形成双重利润机制,促使商品价值由资源地区向加工地区转移。一方面,资源地区在向加工区输出能源、原材料和农矿初级产品的过程中,每年都有大量价值由资源地区向加工地区转移;另一方面,加工地区高价返回的制成品还要把一部分资源地区的价值带回加工地区。据估算,1987年云南由国家指令性计划平价调出的有色金属、磷矿石、烤烟、蔗糖、木材及天然橡胶等6种原料,平议差价达7亿元。同年,内蒙古以调拨价调出钢材95万吨,木材330万立方米,铝2.4万吨,原煤910万吨,电14亿度,若按当时原材料调拨价与市场价的比率为1:1.96计算,仅这五项就使内蒙古减少收入约25亿元。而内蒙古80%的生活用品是从区外购入的,这些生活用品大多是按市场价格购入。需要指出的是,即使全部放开价格,各种商品、生产要素和劳务完全按市场价格交易,由于商品需求弹性的不同和市场供需状况的变化,这种地区内不等价交换的情况仍然存在。

2. 区域发展机会的不均等。80年代以来,我国的经济体制改革和对外开放基本上是采取区域推进的方式。这种方式有利于不断探索和积累经验,避免出现较大的失误,但也会人为地制造一种“政策梯度”,带来地区内发展机会的不均等。改革和开放只能是渐进的过程,它本身发展的不平衡。在各地之间客观上也会形成了一种改革和开放的梯度差。同时,近年来我国进行的经济体制改革和对外开放,基本上是以放权让利为特色的,各项改革和开放措施的出台,往往伴随着中央政府的政策优惠或让利。因而率先进行改革和开放的地区,将能获得一种政策优惠。在市场力量的作用下,这种优惠,又会产生一种区域集聚效应,促使其他地区的各种生产要素流入本区,从而形成区域先发优势。据统计,从1979年到1990年12年累计,边远地区向沿海省市外流职工达54万人。内地各种专业技术人才和资金流向沿海地区的趋势也十分明显。显然,在先改革与后改革地区之间、先开放与后开放地区之间,由于各自拥有的经济管理权限和政策优惠存在着较大差别,因而其发展机会事实上是不均等的。特别是,中央对地方实行的一些政策优惠或让利,往往是中央与地方进行一对一的谈判的结果,这样就难免带有一定的主观性和感情色彩,掺杂一些不公平的因素。

3. 级差收益悬殊。各地区因地理位置、资源条件和政府环境投入等方面的不同,其级差地租收益具有较大的差异。这种差异之所以使区域利益发生扭曲,主要有两方面的原因:一是政府环境投入所产生的利益在分享上具有排他性。中央对任何一个地区进行环境投入,都会产生直接或间接的经济利益。这种利益的分享,一般对区外企业和其他地方政府具有排他性。本来中央政府的这种环境投入应从各受益单位的成本分摊中得到相应的补偿。但是,长期以来,中央对各地区的投入基本上是一种不计成本的无偿投入,从中获益的大小也具有较大的差异。二是由于目前各地制定的土地使用税征收标准较低,如湖北省颁布的土地使用税率比国家标准的低30%,其中沙市、宜昌等中等城市只有国家标准的1/5,地区间、城市间、地段间税率差别不大,免征范围过宽,减免措施过活,使土地使用税的征收实际上带有极大的象征性质。同时因土地要素产生的级差收益相当部分是以调节税、所得税名义收归国家所有。这样就难免会存在因企业占有土地区位条件不同而形成严重的利益分配不均现象,使不同地区、不同区位的企业在相同的主观努力条件下不能获得相同的收益。

三、区域利益扭曲对地方政府行为的影响

从理论上讲,各地区按照各自的比较优势参与区际分工,均能获得额外的比较利益。然而,在现实经济中,由于价格体系不合理形成的不等价交换;这种因分工形成的经济利益在部门间

的和地区间的分配往往极不均等。上海市有关部门对丝绸行业获利情况的分析表明,日工净收入或创利,丝厂为2.07元,织厂为9.58元,印染厂则为34.08元。由于部门间利益分配严重不均,上游产品获利较少,下游产品获利较多,这样,在全国区际分工格局中,以生产下游产品为主的加工地区将处于有利的地位,而以生产上游产品为主的资源地区则处于不利的地位。资源地区按照自己的资源条件发展那些具有比较优势甚至绝对优势的上游产品,往往不能获得相应的比较利益。例如,1992年上半年全国每销售一吨煤炭约亏损20元。黑龙江糖的生产成本为每吨2560元,销价为2100元,即每销售一吨糖要亏损460元。相反,这些地区发展那些并不具有比较优势的下游产品,特别是一些价高利大的加工产品,却能够获得较大的“比较利益”。这种“比较利益”大多是通过不等价交换从其他地区或本地区的上游产品转移过来的。在这种情况下,资源地区自然会力求摆脱其处于不利地位的现有分工格局,由输出资源转变为自己发展加工工业。而加工地区迫于增强地方财政收入和扩大出口创汇的压力,也会将主要精力放在外延扩展那些因人为定价过高而维持其虚假的高利润率的加工产品上。这一点正是导致当前我国地区产业结构趋同化加剧的重要原因之一。

地区产业结构的趋同化,必然会进一步加剧能源原材料工业与加工工业之间的矛盾,造成加工能力严重过剩,资源有效供给明显不足的局面。如果通过市场的有效竞争,逐步淘汰一些落后企业和价高质劣的产品,这种加工能力过剩与资源短缺的矛盾将逐渐趋于缓和。然而,由于我国的市场发育很不完善,各产业的进入壁垒很低,退出成本则很高,而地方政府又兼任着本地区社会管理和投资经营双重职能,这样,无论是加工地区还是资源地区的地方政府,都会从维护本地区的经济利益出发,想方设法保护本地区的企业,以使其在竞争中不被淘汰。从前几年的情况看,各地采取的保护措施主要包括贸易保护和产业保护两个方面。虽然二者都是为了保护本地区产业的发展,但其作用的环节是不相同的。前者主要作用在流通环节,后者则主要作用在生产环节。显然,地方贸易保护是一种反商品经济的行为,它违背了商品经济的一般原则,因而应该严格禁止,坚决取缔。至于地方产业保护,则是有一定的合理性的。在符合国家产业政策和区域政策的前提下,地方政府在其职权范围内,对本地区那些具有动态比较优势的产业实行适度的保护政策,如提供财政支持、减免地方税收等,应该是合理的,也是中央政府所允许的。但是,为防止宏观经济秩序的混乱,中央对地方产业保护的程度、范围、手段和时限等,应作出统一的规定。

此外,区域利益严重扭曲还会激化中央与地方之间的各种矛盾和摩擦。一方面,由于中央出台的某些政策隐含着一些机会不均等的因素,或者一些相关政策政出多门,乃至互不协调、相互掣肘,在这种情况下,地方政府必然会采取“上有政策,下有对策”的办法,曲解、变通甚至阻隔中央的宏观政策,使中央宏观政策在地区实施中受阻。另一方面,由于中央对各地区的投资和政策优惠,往往是中央与地方进行一对一谈判的结果,这样就难免使其带有一定的主观性和感情色彩,从而诱致各地方政府在向中央争取投资与政策上进行讨价还价和横向攀比,有时甚至超越职权,采取“先斩后奏”的办法。

四、正确处理区域利益与国家利益的关系

长期以来,在如何处理区域利益与国家利益的关系上,始终存在着两种片面观点:一是忽视区域利益,片面强调“全面一盘棋”。在这种思想的支持下,区域的发展要么被忽视,要么被置之于全国这一“大棋盘”之中而只允许有“小动作”;另一种是地方主义思想,认为国家利益只是各区域利益的简单相加,因而实现了区域利益也就实现了国家利益。

其实,区域利益和国家利益都具有一定的相对独立性,二者之间的关系并不是一种简单的部分与整体的关系,而是一种相互耦合与协调的关系。

首先,区域利益与国家利益的主体不一样。区域利益的主体是区内全体居民,国家利益的主体则是全体国民。由于地方政府和中央政府总是作为维护区域利益和国家利益的全权代表,因而二者的经济决策与行为有一定差异。地方政府的经济决策与行为,在贯彻中央宏观政策,不违背国家利益的大前提下,主要考虑的是本地区而不是其他地区或者全国的利益;而中央政府的经济决策与行为,考虑的主要是国家利益和区域利益的协调,而不是某一部分地区的利益。中央政府从全国整体利益的角度出发,通过法律和规章制度规定各地方政府的活动空间,但如果要求各地方政府与中央政府一样,完全站在国家的角度进行经济决策也是不现实的。

其次,国家利益是区域利益的有机耦合而不是简单相加。区域利益的实现是获取国家利益的前提和基础,没有区域利益就无从实现国家利益。但是,区域利益只是实现国家利益的必要条件而并非充分条件。这就是说,即使完全获取了区域利益,也不一定能充分保证国家利益的实现。在此,实现国家利益要以尊重区域利益为前提和基础,而实现区域利益又要考虑到国家利益,二者必须同时兼顾,不可偏废。

第三,区域利益和国家利益之间存在着矛盾,二者需要相互协调。一方面,中央政府从国家利益出发,如出于政治和国防上的考虑,可能会出现损害一部分区域利益的情况;另一方面,地方政府从区域利益出发,也可能出现损害其他地区利益甚至国家利益的情况。因此,对中央政府而言,既要使其自身的行为规范化,为各地区发展创造一个较为公平的外部环境;又要制定一系列法规、政策,规范地方政府行为,协调区域利益。对于地方政府而言,要严格执行中央的各项法规、政策,在不违背国家利益的前提下,追求正当的区域利益,发展和繁荣地区经济。

五、建立和健全区域利益协调机制

区域经济利益的协调分为事前协调和事后协调两种。事前协调主要是根据机会均等、等价交换的原则,为各地区发展创造一个公平竞争的外部环境。然而,由于各地区资源条件、竞争能力和经济地位的不同,即使是在公平竞争的条件下,分工各方所获得的利益也不可能完全均等。也就是说,通过公平竞争的方式,均等的机会同样会形成不均等的结果。如果考虑到政治、社会和民族等方面的非经济因素,就需要在事前协调的基础上,通过国民收入的再分配途径,进行事后协调。在价格扭曲、发展机会不均等的情况下,这种事后协调更为重要。

建国以来,我国主要是通过国民收入的再分配途径,对区域经济利益进行事后性的协调。从1953年到1989年,东部地区国民收入生产额与使用额的差额累计达4727.13亿元,约占其国民收入生产额的8.6%;中部地区为119.35亿元,约占其国民收入使用额的3.9%;西部地区为3534.71亿元,约占其国民收入使用额的15.1%。这说明,从总体上看,我国东部地区的国民收入生产额约有8.6%转移到了中西部地区,这些由东中地区转移的国民收入约占中、西部地区国民收入使用额的3.9%和15.1%。从实物形态看,东部实现的国民收入生产额与使用额的差额部分,通过物资调拨或商品出售的形式,60%调出给西部,23%调出给中部;从价值形态看,则通过上交中央财政等方式流入到中西部地区。1989年,东部地区地方财政收支相抵盈余139.15亿元,盈亏率(地方财政收支差额与财政收入之比)为13.2%;而中部地区则亏损89.14亿元,盈亏率为17.3%;西部地区亏损116.84亿元,盈亏率为37.3%。东部地方财政收支相抵后的盈余部分,通过上缴给中央财政,再由中央财政用补贴和投资的形式转移到中西部地区。

这种事后协调的方式对于协调区域经济利益和各地区经济发展具有较大的积极作用,但其局限性也十分明显。首先,单纯依靠这种事后协调的方式,无法从根本上改变因价格扭曲和发展机会不均等形成的地区内不公平竞争状况。其次,地方财政上缴主要集中在少数几个地区,特别是老工业基地。由于老工业基地的财政负担太重,造成“鞭打快牛”状况,不仅严重挫伤了这些地区发展的积极性,也使这些地区经济发展缺乏后劲。第三,国家对中西部一些地区的财政补贴并没有从根本上改变这些地区的财政收支状况,更没有形成一种自我推动经济增长和结构转换的自我发展机制。一方面,由于这些地方使用中央财政补贴是无偿的,中央对其使用范围和方向也缺乏明确的规定,很难保证各地方政府把中央财政补贴真正花在提高地区的自我发展能力上面。相反主要是用于满足生活消费,而不是弥补企业因价格不合理等形成的利润损失,因而也就无法调动企业的积极性以增加资源的有效供给。

因此,要从根本上解决地区的利益矛盾,协调好区域经济利益关系,就必须深化改革,积极推进市场发育,逐步建立事前协调和事后协调有机结合的新的区域经济利益协调机制。这一新型协调机制的建立必须遵循“机会均等、公平竞争,利益兼顾、适度补偿”的原则。

1. 区分不同市场情况,采取调放结合的办法,稳步推进价格体制改革,逐步理顺商品比价关系。对于非国计民生的产品,无论是短线产品还是长线产品,近期内应全部放开价格,实行单一的市场定价。对于关系国计民生的产品,如能源、交通、邮电等,近期内则以调为主,逐步提高计划价格,尽可能向市场价靠近,在此基础上再逐步放开。

2. 根据国家产业政策和区域政策的要求,实行产业优惠和地区优惠相结合的办法。一方面,国家在实施产业政策的过程中,对重点产业的支持不能搞地区平均主义,而应根据各地区的优势条件,首先重点支持那些建设条件好、投资环境好的地区。另一方面,在对外开放的过程中,国家对开放地区不是对所有产业均予优惠,而仅限于对国家要求开放地区重点发展的产业如高新技术产业和出口创汇产业实行优惠;同样,对非开放地区国家要求各地区重点发展的产业如能源、原材料工业,亦应实行相应的优惠。

3. 中央对不发达地区的财政补贴政策应以增强地区自我发展力为主导目标,在现行“定额补助”办法的基础上,双管齐下,一方面,中央对受补助地区的财政补贴额应在总量上进行控制。财政补助总额的确定,除了以地方财政收支基数为依据,考虑地方财政收支平衡外,还应区分政策性财政亏损地区和非政策性财政亏损地区;另一方面,应将财政补助分解为无偿援助、有偿援助和无息或低息贷款性援助三部分,根据实际情况逐年减少第一类援助的比例,增加第二、第三类援助的比例。同时,中央财政补贴政策应与产业政策有机结合起来,财政补贴应主要用于资助产业的发展。

4. 按照“先支持、后贡献”的原则,在先开放地区筹集一定的资金,建立“落后地区开发基金”,对后开放地区给予补偿。基金主要用于后开放地区特别是落后地区的基础设施建设和资源开发。目前,深圳市已实行了这一办法。从1989年起,深圳市每年从市、区和县预算内财政收入中提取一定比例的资金,作为“深圳市经济合作发展基金”,采取低息贷款、技术交流以及其他经济技术合作形式,扶持经济不发达地区。

5. 结合税制改革,提高土地使用税率,扩大征收范围,并适当增加地区间、城市间和地段间税率的差别,以充分发挥级差地租对经济布局的调节作用。

(作者单位:中国社会科学院工业经济研究所)

(责任编辑:张劲夫)