

区际经济关系的 模式转换及政策研究

· 魏后凯 ·

一、当前我国区际经济摩擦状况分析

在传统的高度中央集权的指令性计划经济体制下，“全国一盘棋”的指导思想舍象了区域利益，地方政府行为缺乏区域利益动机和冲动，各地区发展千篇一律、一个模式，区域经济发展缺乏活力。因而，在国家宏观经济管理之下，基本上不存在独立的中观层次的区域经济。改革以来，随着中央政府对地方政府和企业的放权，以及宏观经济管理上二级调控体制的逐步建立，地方政府的行政与经济权限在逐步扩大，区域利益在不违背国家利益的大前提下得到了尊重，从而使地方政府行为的区域利益冲动大大增加。正是由于地方政府的区域利益动机与冲动，一方面调动了地方政府的积极性，增加了区域经济活力，刺激了区域经济增长；另一方面，又使萌发和隐藏于传统体制内部的各种区域经济问题得到了充分的暴露，使区域之间以利益冲突和贸易摩擦为主要特征的区际经济摩擦日趋激化。

区际经济摩擦就是区域利益冲突在各地地方政府经济决策与行为上的表现。一方面，在中央向地方、企业放权的过程中，承认了区域利益的存在，地方政府与中央政府、企业一道成了具有独立权益的经济主体；另一方面，价格体系的扭曲以及级差地租收益、优惠政策梯度等的存在所形成的区域利益的扭曲，又使各地区的发展在一个不公平的环境中相互竞争。面对区域发展中的不公平竞争环境，具有独立权益的各地地方政府无疑会作出种种反应并采取相应的对策。这就是当前我国区际经济摩擦形成与加剧的深层根本原因。

区域利益的扭曲，主要是由于以下几方面的原因造成的：

1. 在地区产业结构存在差异和区际商品要素流动的情况下，价格体系的扭曲，将会产生商品价值的空间转移，从而使区域利益发生扭曲。在传统计划经济体制下，我国的区域经济发展具有两个根本的特点：第一，以资源和技术经济的空间逆向梯度分布为基础，在国内建立了中西部资源（农产品与采掘、能源及原材料工业）——东部加工制造业的垂直分地域分工格局；第二，利用工农产品的价格剪刀差，以牺牲农业的长期发展为代价，来为工业的发展提供原始积累。其结果，在东部定价过高的加工产品与中西部定价过低的农矿初级产品相交换时，必然会伴随着商品贸易流而产生商品价值由西向东转移，使区域经济效益“虚化”。而这种“虚化”的区域经济效益，又往往成为中央政府制定政策的依据和考核地方政府政绩的主要评判标准。在这种情况下，中西部省区变资源省区为资源——加工省区的愿望极为强烈，一旦获得了经济自主权，就往往采取资源转换战略，对区内资源就地实现加工增殖。同样受区域利益动机的支配，东部加工省区产业结构刚性极大，高耗能、高耗原材料、低技术的低档次产业又缺乏向中西部扩散的存量调整机制，这就加剧了资源短缺与加工能力过剩之间的矛盾，产生种种“资源争夺战”，诸如“羊毛大战”、“烟叶大战”等。

2. 我国级差地租收益的空间曲线从沿海向内地，从城市向乡村发生倾斜，而级差地租收益由各地地方政府或企业独占，也将使区域利益发生一定程度的扭曲。各地区因地

理位置、资源禀赋程度、政府特别是中央政府环境投入所产生的经济效益等方面的不同、其级差地租收益具有较大的差异，这就导致了不同地区、不同区位的企业在相同的主观努力下不能获得相同的收益。

3. 我国各地区之间在对外开放、体制改革等方面客观上存在着一种时间和空间梯度，而对外开放、体制改革往往伴随着中央政府的政策优惠，最先进行对外开放与体制改革的地区，将能获得一种政策超前利益。这种政策超前利益，又会产生一种区域累积因果效应，使其它地区的产业要素流入本区，从而形成区域先发优势。此外，中央政府出于政治、社会、国防、民族以及生态等方面的考虑，对不同的区域一般实行不同的区域政策。由于这些区域政策，缺乏长期的发展目标和系统的可行性论证，往往较多地渗入了中央高层决策人物的主观价值因素，同时也反映了各区域利益集团在与中央争取政策的一对一的讨价还价中的力量对比关系。因而，政策的制定就具有一定的主观性、随意性和不规范性。如果把中央政府对区域的政策投入看作是中央向地方投资或让利的一种新的形式的话，那么，享受特殊政策的地区也就获得了额外的利益。

二、区际经济关系模式转换的三个阶段

区际经济关系的模式是与经济体制背景相联系的。改革以来，我国的经济体制背景发生了很大的变化：我们所进行的一系列经济体制改革实践，已突破了传统的中央计划经济体制的框架，逐步建立计划与市场相结合的新的发展模式 and 运行机制。与1958年及1971年两次行政分权化不同，1978年以来的分权化是行政性分权和经济性分权同时进行的。一方面，始于1980年的“财政分级包干”，中央政府资金、物资分配权下放，宏观经济“二级调控”（中央与地方政府同时参与宏观调控）体系的建立，以及最近

实施的外贸“地方包干”、地区经济承包，大大增加了地方的经济权益，使地方政府扮演着国民经济管理者和投资主体的双重身份。另一方面，中央又通过创造市场机制、强化市场导向的方式，给企业放权，使微观生产活动决策权从政府手中转到企业手中，走生产经营权微观化的道路。这种行政性和经济性同时分权的结果，是地方政府、企业与中央政府一并成为了经济主体，从而出现了主体多元化的趋势。在经济体制转轨的这一宏观背景之下，根据过去的发展情况及将来的发展趋势，我们把区际经济关系的模式转换过程分为前后相继的三个阶段。

第一阶段：包括改革以前的近30年时间，为以行政性区际关系为主的阶段。其区域经济与区际关系的特点是：（1）在高度中央集权的计划经济体制下，中央政府独揽人、财、物的调控权和支配权，为国家资源配置的唯一经济主体（1958年和1971年的两度行政性分权时期除外）。（2）中央政府的经济决策与行为的出发点是获取国家利益，但由于这是舍象或损害区域利益和企业利益的基础之上，因而地方政府和企业的积极性不能得到充分调动和发挥。（3）产业布局仅仅理解为投资项目的布局，其地区结构的调整单一地依靠中央政府的计划手段，缺乏存量调整机制。（4）区际经济关系基本上是一种地方政府之间的纯行政性的区际关系，由于地方政府缺乏自主权和独立的经济利益，这种关系主要是一种以中央政府为中介的纵向的间接关系。（5）尽管中央与地方、地方与地方之间存在着利益冲突，但由于地方政府是非经济主体，缺乏独立权益，因而这种利益上的冲突并没有以区际经济摩擦的形式表露出来。

第二阶段：从1978年到现在，为行政性和市场性区际关系并存的阶段。其区域经济与区际关系的特点是：（1）随着中央政府

向地方政府和企业的逐步放权，以及宏观经济“二级调控”体系的逐步建立，企业、地方政府相继成为国家资源配置的经济主体，从而出现主体多元化的趋势。(2) 区域利益、企业利益在不违背国家利益的前提下得到了一定的尊重，因而区域经济具有相对的独立性，这样，中央与地方、地方与地方等的利益冲突就以区际经济摩擦的形式表露出来，并呈日益加剧的趋势。(3) 由于市场机制发育不够完善，以及政府的行政干预等，使企业与政府之间仍然存在着相当程度的父子依赖关系，产业要素还不能实现相对自由流动。(4) 企业兼并市场的孕育，标志着产业结构存量调整的机制正在形成。(5) 通过多种形式的区域间、企业间的横向经济联合和专业分工协作，行政性和市场性的区际关系均得到了迅猛发展。从行政性区际关系来自，以中央政府为中介的间接区际关系在弱化，而各地方政府之间的直接双边关系在加强。从市场性区际关系来看，据初步统计，全国有区域性经济联合组织近 100 个，人才交流 5 万多人次；已建立跨省、市、区或省市毗邻地区的经济协作网络 100 多个，协作金额达 144 亿元。^①

第三阶段：根据十三大赵紫阳同志报告中提出的“国家调节市场，市场引导企业”的设想，现正在试图探讨和摸索，为以市场性区际关系为主的阶段。其区域经济与区际关系的特点是：(1) 企业是国家资源配置的唯一经济主体，作为非经济主体的中央和地方政府不再直接参与微观经济活动。(2) 产业要素的空间流动和优化组合主要依靠市场机制而不是行政性的计划手段来实现。(3) 企业主体下的产业布局行为表现为企业和政府之间的双向选择过程：企业以追求最大利润

为目标，根据绝对利益原则来选择经济活动区位；而政府则运用各种政策手段，根据比较利益原则，并主要是通过提供产业发展环境来吸引企业从事政府所期望的各种产业活动，从而实现政府的产业布局战略。(4) 区际经济关系主要是一种跨越行政区界线的企业之间的横向经济关系，区际贸易、要素流动、技术转移等主要按市场原则进行。(5) 市场的力量将使要素在空间上产生“累积因果效应”，从而加剧而不是减轻区域发展的不平衡，产生“马太效应”；中央的区域政策往往是作为一种弥补市场缺陷或反市场性的手段而产生和实施的，其目的是中央政府出于非经济方面如政治、社会、民族、生态和国防等的考虑，使各地区在协调、均衡的基础上共同发展。

三、模式转换过程中的两个政策问题

区际经济关系的模式由行政性关系向市场性关系的转换，是一个有赖于经济体制改革和市场新秩序建立的长期过程。在这一模式转换过程中，隐藏于旧体制之下的各种矛盾得到了充分的暴露和激化，而新的体制和市场机制还处于发育之中，因而区际经济摩擦的加剧是很难避免的。问题是，中央政府的经济决策与行为应尽可能考虑到如何减少这种摩擦，为各地区的经济发展提供一个较为公平的政策环境。

1. 区域利益与国家利益的相互耦合与协调。长期以来，不管是理论界还是政界都对区域利益与国家利益之间的关系问题争论不休。值得提出的是，在现实经济中对这二者关系问题的处理一直存在着两种极端而片面的观点：一是舍象区域利益的“全国一盘棋”思想，按照这种思想，区域的发展要么被忽视，要么被置之于全国这一“大棋盘”之

^①注：①见《中国经济年鉴》1987第IV—12、13页。

中而只允许有“小动作”：二是地方主义的思想，持这种观点的人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是不一样的。地方政府的经济决策与行为，主要考虑的是本地区而不是其它地区或全国的利益；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际利益的协调，而不是某一地区的利益。要各地方政府与中央政府一样，站在天安门城楼上来进行经济决策也许是不现实的。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，没有区域利益就无所谓存在国家利益；而且，区域利益只是实现国家利益的必要条件而不是充分条件，就是说，即使完全获取了区域利益，也不能充分保证国家利益的实现。因而，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国家利益，二者应同时兼顾。第三，区域利益和国家利益之间存在矛盾，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，也可能出现损害国家利益或其它地区利益的情况。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；又要制定一系列政策、法规，引导地方政府行为，协调区际关系。

2. 地域分工格局与区域发展战略。经过三十多年的建设，我国基本上形成了中西部资源——东部加工制造业的垂直地域分工格局。从理论上讲，这种分工格局是符合比较利益观点的。但是，由于价格体系的扭曲和区域经济的内循环化，对区域经济产生了

两方面的影响：一是区域利益的扭曲；二是区域经济的恶性循环化，即东部地区出口竞争力下降，而中西部地区的生产力可能出现萎缩。这种现象在1984年表现得最为明显。在以上区域经济背景之下，中西部地区大多实施了资源转换战略，试图变垂直分工为水平分工；而最近中央又实施了沿海地区发展战略，让沿海地区首先发展外向型经济，参与国际竞争。这两种区域发展战略，恰恰代表了发展中地区实施赶超战略，变垂直分工为水平分工的两种典型类型。我认为，我国的区域经济总体发展战略就是要把这两种类型的区域发展战略有机耦合、联结起来，形成一个双向转换、内外循环的区域发展战略体系。就沿海地区如珠江三角洲而言，“两头在外，大进大出”只能说是一种短期的选择。利用廉价劳动力和交通方便的优势，进口原材料、零部件进行加工装配，然后把产品销往国外，最终会随着技术升级、廉价劳动力优势的消失和国际经济环境的变化等而把原材料、零部件生产移植到国内，从而实现原材料、零部件国产化。就中西部内地而言，实行资源转换战略的最大障碍是技术、资金短缺，与此同时，逐步形成的市场机制又产生一股强大的力量使内地资金、人才、资源流向东部，从而使内地发展处于更为不利的地位。因而，不管是沿海的外向型经济发展战略，还是内地的资源转换战略，单独实施都具有其根本性的缺陷，只有二者有机耦合，相互联结起来，才能优势互补、高效运转。在这里，耦合和联结的节点，就是国家和沿海地区要有意识地把内地培育成为沿海地区实施外向型经济发展战略的原材料、零部件基地。这样，通过沿海地区的外向经济循环带动起来的中西部内地的内向经济循环，又将进一步促进沿海外向循环的顺序运转，从而使我国区域经济走上协调发展、共同繁荣的道路。

(责任编辑 梅丹)