



# 完善我国区域合作机制的研究

刘婷

**【摘要】**推动区域协调发展不仅是我国经济发展的必然要求,还是经济全球化、一体化的时代要求。但我国区域合作效果并不理想,也从侧面说明我国区域合作机制有待完善。为解决区域合作中存在的问题,应完善我国区域合作机制,构建激励机制、约束机制、信息共享机制、利益补偿机制这样一个促进区域协调发展的合作体系。

**【关键词】**区域合作机制 激励机制 约束机制 信息共享机制 利益补偿机制

**【作者】**刘婷,硕士研究生,电子科技大学区域经济学院,四川成都。

## 一、完善我国区域合作机制的必要性

1. 完善区域合作机制是缩小区域差距, 推动区域协调发展的需要

改革开放以来, 伴随着市场经济体制的建立和逐步的完善, 经济决策权逐渐由中央向地方政府转移, 空间成本成为各经济主体在经济活动决策时的重要因素, 因此地理位置相近的地区经济往来更密切。20世纪90年代起, 我国陆续形成了多个跨省市的、各具特色的经济合作区域, 比如: 珠三角、长三角、环渤海、成渝经济区等。这些经济区域依靠各自的优势, 抓住改革的契机, 在区域内合理分工、优势互补、利益兼顾, 取得了辉煌的经济成绩。

但同时需要注意的是, 随着我国东部和中部地区发展速度的提升, 虽然西部发展步伐也在加快, 但由于东西部地区发展差距的历史存在和过分扩大, 西部和东中部的发展差距仍在不断地拉大。缩小区域差距, 实现东西部地区协调发展, 是我们党领导经济工作的一条重要方针, 也是我国现代化建设中的一项重要的战略任务“西部大开发”的根本目标。

在2012年2月国务院批复同意的《西部大开发“十二五”规划》在总结

了前十一年的经验基础上指出了深入实施西部大开发战略的基本思路: 首先是开发理念和方式上, 要更加注重发展的质量和效益, 注重充分发挥区域比较优势, 发掘潜力抓住机遇; 其次是开发布局和机制上, 要更加注重因地制宜, 同时抓好重点经济区和老少边穷地区, 培育新的经济增长极的同时推动贫困地区加快发展、民族地区跨越发展。更加注重政府引导, 发挥市场资源配置的基础性作用, 吸引各类要素有序向西部地区流动, 凝聚各方力量支持西部大开发。从《规则》中可看出, 如今西部开发仅靠中央政府的优惠政策, 仅凭东中部地区对西部的道义支持也不能从根本上解决问题。这就需要通过中央政府的经济政策创新完善区域之间互利互惠、优势互补、相互制约、共同发展的新机制, 用制度的创新来推动区域经济的协调发展。这种制度创新就是完善我国区域合作机制。

2. 完善区域合作机制是破除地方政府保护主义, 维护市场经济秩序的需要

在经济区发展趋势增强的同时, 纵观我国经济区的发展历程, 可以发现区域发展面临着行政分割的阻碍、地方政府保护主义存在的问题。辩证地看, 地方政府保护主义具有两重性: 它一方面反映了市场作用并非万能的, 为经济协调发展政府也下定充足决心和做出了实际努力; 另一方面反映地方政府间的相互关系呈现出一种既合作又竞争的关系, 各地方政府为了追求地区经济的更大发展空间, 都一直与中央政府、各地方政府进行着博弈, 就导致了地区之间的为达指标浪费资源重复建设、无序竞争以及价格大战等混乱局势。这种混乱的竞争局势仅靠中央的三申五令是不能从根本上解决地方保护主义这个弊端的。这就需要构建完善一种既有利益激励作用又有制度约束的区域合作机制。

地方保护主义的危害还在于阻碍了市场经济体制发挥其资源配置的基础性作用, 保护落后, 阻碍了各生产要

素的有序流动和科学性合理配置, 用行政分割将资源配置变成了行政配置。地方保护主义表面利用市场机制发展了区域经济, 实则打破了市场经济秩序, 十分不利于区域经济的长远发展。为了减少地方政府保护主义带来的危害, 为了维护市场经济正常秩序, 这就需要完善既有利于发挥地方政府推动区域经济发展积极性又有利于市场发挥其作用的区域合作机制。

3. 完善区域合作机制是实施“引进来”和“走出去”战略, 适应经济全球化的要求

经济全球化是当代不可逆转的时代趋势, 它使得全球各地区之间在经济上更密切的联系与依存、相互竞争与制约, 给全球经济从资源配置、生产到消费进行了更多层次更多形式的交融。经济全球化寻求的是全球范围内资源配置的最优化, 在这样的形势下, 单个地区如果仅靠自身的力量很难持续生存下去, 必须寻求和加强区域之间的联系和合作, 避免在全球经济竞争中落伍。

今年是我国加入世界贸易组织(WTO)第十一周年, 我国继续坚持“引进来”和“走出去”并重。“引进来”和“走出去”战略是我国对外开放的重要内容, 也是我国深化对外贸易合作、促进与世界各国共同发展的有效途径。为迎接更大的挑战, 为在更大范围、更高水平上参与世界经济合作与竞争, 我们必须加强自身发展增强经济实力。由于自然地理环境和基础条件的不同, 我国区域间经济实力很不平衡, 面对全球的竞争者, 我们必须形成合力搭建联合航母投身到全球经济的大海中去拼杀。这就需要通过完善区域合作机制形成合力, 增强我国在对外开放环境下的综合竞争力。

## 二、我国区域合作机制发展现状及问题分析

21世纪, 我国确立以科学发展观作为指导, 以转变发展方式为主轴, 以建设资源节约、环境友好、社会和谐的小康社会为目标的发展方向。促进区

域经济协调发展是这一大目标下的一项重要战略。但在面对资源环境约束、加快转型升级和扩大内需战略的新形势下, 促进区域协调发展取得了一些成绩, 仍面临着一些严峻的挑战。

1. 坚持“五个统筹”, 实施区域发展总体战略取得的成绩

根据中共十六届三中全会“五个统筹”的要求, 我国依据各地区资源环境承受能力、发展基础和潜力, 按照发挥比较优势、加强薄弱环节、享受均等基本公共服务的要求, 坚持实施推进西部大开发, 振兴东北地区等老工业基地, 促进中部地区崛起, 鼓励东部地区率先发展的区域发展总体战略, 健全区域协调互动机制, 形成合力的区域发展格局。

西部大开发战略是党中央、国务院以区域协调发展为基调做出的第一个发展格局战略性调整重大决策。今年是这一战略实施的第十二个年头, 截至2011年, 西部大开发已累计开工重点工程165项, 投资总规模达到31万亿元。近年来中央财政对西部的转移支付力度仍在不断加大, 2011年中央对中西部各省的转移支付数量平均在1000亿元以上。通过转移支付以后, 东部人均财力水平如果是100的话, 西部已经达到了97, 西部人均财力已接近东部。中央对西部的大力财政支持对促进区域协调发展奠定了坚实的基础。而成渝经济区、环北部湾经济区、关中经济区等西部地区被确定为率先发展的重点区域, 并逐步向重点边境口岸、少数民族覆盖地区辐射。西部地区不仅拥有丰富的农产品、矿产资源、劳动力等资源, 而且消费市场潜力巨大。但就目前看来, 西部地区仍然是全国实现全面建成小康社会目标最困难的地区。

2003年10月, 中共中央、国务院发布了《关于实施东北地区等老工业基地振兴战略的若干意见》, 要求做到: 一是优化经济结构, 建立现代产业体系; 二是加快企业技术进步, 全面提升自主创新能力; 三是加快发展现代农业, 巩固农业基础地位; 四是加强基础设施建设, 为全面振兴创造条件; 五是积极推进资源型城市转型, 促进可持续发展; 六是深化省区协作, 推动区域一体化发展。经过多年的努力, 振兴东北地区等老工业基地工作取得了重要的阶段性成果。但是要清醒地看到, 目前取得的成绩只是阶段性的, 全面实现振兴目标任重而道远。

《促进中部地区崛起的若干意见》的出台, 是党中央、国务院继实施西部大开发、振兴东北地区等老工业基地振兴战略之后, 为促进区域协调发展而作出的第三个重大决策。在“十一五”规划纲要中也明确提出了要增强中部地区粮食生产能力、支持该地区煤炭基地建设、加快产业结构调整, 建设精品原材料基地、构建综合交通体系等内容。中部六大城市群也根据自身的情况, 为促进区域协调发展做出了相关规划。“加快发展, 缩小区域发展差距”都是东、中、西部未来发展的主旋律, 将给区域协调发展加上浓重的一笔。

2. 区域内各地、各组织参与合作的积极性差异大

区域合作的最大难点在于, 如何调动区域内各地方、各组织成员的积极性, 这涉及到区域合作过程中利益分配的问题。对区域合作最大的威胁是区域内成员之间发展不平衡。而目前我国区域内合作的现状是: 发展较落后地区积极响应并推崇区域合作, 以此改善自身经济发展落后的劣势。经济较发达地区实则对此并不积极, 一是因为作为发达地区在合作的成本上会承担很大一部分, 二是合作的收益分配不平衡, 没有形成多投入多收益的良性预期; 另一方面, 地方政府推动区域合作协调发展的积极性高, 但民间各组织、企业的积极性截然相反。一是因为政府在区域合作中没有突出企业的主体地位和突出市场在资源配置中的基础性作用, 同时没有规范保护企业在区域合作中的合法权益, 二是企业、民间组织没有意识到自己可以发挥区域协调发展的主体

性作用, 加强自身创新能力, 通过市场化运作整合区域内各大生产要素, 提升区域内社会化协作和专业化分工的水平。如果在区域内不能合理的协调各方利益, 势必不能形成内部合力, 更可能会阻碍区域协调发展的步伐。

3. 区域内城乡二元经济结构矛盾突出

区域内经济要协调发展, 但是区域内城乡二元经济结构矛盾突出, 各区域内城市农村的差距还在不断扩大。从人均收入来看, 以西部为例, 2010年城镇居民人均收入是17309.03元, 农村居民人均收入是6390.01元, 相差近2倍之多; 从人口角度来看, 农村存在大量剩余劳动力, 面临着向第二、三产业转移的巨大压力, 而进入城市的农村劳动力也面临“城市人”身份和社会保障等问题; 从基础设施建设来看, 农村的交通运输建设、文化教育、医疗卫生等还是十分落后。

根据市场经济体制的特点, 资本的趋利性, 各大资本和生产要素都是从欠发达的地区流向发达地区, 从内地向沿海, 从农村流向城市。因为区域内的城乡二元经济结构矛盾突出, 农村经济较城市更落后、人口更多、人口素质更低, 如果在以后仍没有得到有效控制, 就可能产生“城市病”, 如大城市进一步膨胀, 小城市继续萎缩, 城市贫富分化严重; 城乡二元结构矛盾更突出, 城乡差距进一步扩大, 两极分化更加严重; 城市、农村均出现大批贫困阶层, 造成城市病、社会病泛滥, 不利于区域协调发展, 也不利于社会安定。

4. 区域内产业结构趋同程度加强

以西部实力较强的成渝经济区为例, 就自然资源环境、基础设施等方面来看, 很多城市都具有相似性, 在城市化、工业化的进程中都处于同一阶段, 所以它们在产业结构也非常相似。因此在各大产业的经济实践活动中上相似城市就产生了激烈的竞争。比如两大“龙头”成都和重庆就在物流业、金融服务业上竞争, 遂宁、广安等川中、川南城市对汽摩配套业的争取。此外, 在成渝经济区内产业结构趋同情况严重的同时, 涉及多方联合投资的大项目很少。这样不仅严重地制约了区域内资源的有效配置, 还可能导致区域内各大城市和市场的恶性竞争, 各城市难以共同发展, 也不利于整个区域的经济协调发展。

## 三、完善国内区域合作机制的对策

1. 实施合理的激励机制

利益分配问题是我国区域合作间的最大难题, 影响区域内各成员的积极性, 甚至决定着合作的成败。因此, 需要构建起激励机制, 将区域内分散的生产要素有机地整合起来, 激发区域的潜在经济活力。政府是区域协调发展的主要推手, 区域协调发展中利益协调更多要靠政府进行宏观调控。首先要制定一套合理科学的促进地方合作的政府绩效考核标准, 以此来对地方政府在推动区域合作所取得的成绩进去考核, 绩效评估结果高者给予奖励。一系列评估可以如下操作: 将考核标准分为定性和定量指标。定性指标包括地方合作对于国家区域发展总体战略实施的贡献、对区域内经济协调发展的贡献、对合作方及周边辐射地区的贡献以及合作声誉评估等; 定量指标包括地方合作的辐射范围、合作的频率、合作的项目数量以及项目后续工作等。考核的最终结果与地方政府的奖惩、地方发展的优惠政策挂钩。其次, 中央政府对于区域内合作或者跨区域合作项目要给予政策上的鼓励和支持, 对于不发达地区给予政策支持和专项资金补贴, 对于合作的企业要给予工具性政策的优惠, 以提高企业、民间组织的区域合作积极性。

2. 实施科学的约束机制

在区域合作过程中, 时常发生成

员利益产生冲突的时候, 以及地方保护主义的存在阻碍着区域经济的协调发展。因此, 需要构建起约束机制, 以适当而严厉的制度来保障区域合作各方的利益。

首先是法律层面的基础设施建设。法治的作用在于使区域合作具有约束性, 保障合作各方的利益, 减少合作中的交易成本。国家有必要制定完善的关于区域协调发展或者整合的法律法规, 为地方政府在区域合作中给予科学规范的指导, 以及明确对区域合作中非规范性行为惩罚的制度安排。其次, 建立具有约束力的区域合作组织或机构。一种是隶属于中央政府的区域合作组织, 这种组织可作为中央指导地方合作的协调机构, 发挥中央的宏观调控手段, 协调解决区域内成员利益冲突和发展不协调问题。但在以往的实践看出: 这类机构往往雷声大雨点小, 效能低下, 且不能很好地发挥区域发展的自主性。从区域合作的本质来看, 更倾向于另一种形式——区域内自治合作组织。制定统一的组织规定和章程, 包括规定合作成员分担的专业领域、对任意干预他方合作的约束、违反合作组织规定要承担的责任、对他方造成经济损失的赔偿等; 合作成员平等协商, 讨论达成合作意向; 成立专门的监督执行小组, 监督各成员经济行为, 但不享有独立的行政权, 以此形成成员内部的风险约束。

3. 实施全面的信息共享机制

一些信息经济学家人为, 要达到帕累托最优的条件就是信息对称。因此, 需要构建区域合作的信息共享机制, 从而使得区域内的资源配置达到最优效果。为达到资源最优配置, 首先要克服区域内信息不对称的问题。区域内各地方政府要建立合作信息交互平台, 尽可能将其经济政策和相关措施内部透明化, 以便合作方对于相关地区或是否项目的筛选, 做出最优的决策和是否利于双方合作的开展。同时不能只透明地方政府的支持政策, 而可以避开对合作方不利的信息, 最大限度地减少因信息封闭造成信息不对称而导致的合作风险。其次, 各地方政府还要通过网络、报栏等各种信息渠道公布经济政策、合作项目相关信息及进度, 尤其是项目决算预算资金的公布, 接受广大群众和舆论、合作方等各方的监督。

4. 实施完善的利益补偿机制

有些资源的地理位置的不可改变性和产生的效益外部经济性, 导致其所消耗的成本只能由其所在的区域独自承担。同时在经济发达和较落后地区合作中, 发达地区相对承担了更多成本损失利益更多。因此, 需要构建完善的利益补偿机制, 平衡区域协调发展的公平关系。一是对生态系统遭到破坏的区域进行补偿, 尤其是25个重点生态功能区。中央要加强均衡性财政转移支付力度予以补偿, 同时按生态效益计算江河下游地区对上游地区、生态收益地区对生态开发地区进行生态补偿。另一方面, 征收生态补偿税, 建立国家区域开发生态补偿专项资金。二是对发达地区的利益损失, 可联合相关统计和税务部门, 将税收按约定比例分成, GDP纳入两地统计等方式进行补偿。

参考文献

- [1]刘秉镰:《要素整合协调区域经济发展》[J],《瞭望新闻周刊》2004(11)
- [2]石晓利, 吴峰华:《我国区域合作实现机制的博弈论探讨》[J],《价值工程》2007(1)
- [3]卓凯, 殷存毅:《区域合作的制度基础: 跨界治理理论与欧盟经验》[J],《财经研究》2007(1)
- [4]段东, 董旭:《国家东中西部区域合作示范区建设和发展的策略与路径选择》[J],《港口经济》2011(12)

