

渝鄂湘黔交界民族地区经济联动机制探讨

邓 正 琦

(重庆师范大学 区域经济研究所,重庆 400047)

摘 要:为促进国家级连片贫困地区经济协调健康发展,武陵山经济协作区产生,但受体制机制约束,渝鄂湘黔交界民族地区经济联动存在一些深层次问题。只有从特殊区情出发,构建渝鄂湘黔交界民族地区经济联动机制,才能促进该地区经济协调健康发展。

关键词:经济主体;联动机制;路径选择;渝鄂湘黔交界民族地区

中图分类号:F32

文献标识码:A

文章编号:1673—0429(2012)05—0101—06

区域经济联动是指地域相联的各地方政府、企业、社会中介和居民等经济主体之间,依据相互需求、互惠互利原则,实现决策共谋、资源共用、基础设施共建、利益共享的跨行政区经济合作。在我国现行经济体制下,最能动的经济主体是地方政府,它在区域经济联动发展中起着关键作用。为此,本文特从地方政府视角,探讨渝鄂湘黔交界民族地区经济联动机制建立的必要性和路径选择问题,以期能为我国国家级连片贫困民族地区的跨区域经济合作提供经验和借鉴。

一、渝鄂湘黔交界民族地区经济联动现况

渝鄂湘黔交界民族地区也称武陵山民族地区,位于渝鄂湘黔四省市毗邻地区的结合部,是全国14个集中连片贫困地区之一的武陵山片区的核心地区,包括重庆市渝东南民族地区、湖北省恩施土家族苗族自治州、湖南省湘西土家族苗族自治州和贵州省铜仁地区的39个县级行政单元(见图1),面积近10万平方公里,人口1406多万,是以土家族苗族为主的、集老少边穷山为一体的少数民族聚居区。不仅自然条件恶劣,生态环境脆弱,基础设施建设滞后,而且受行政区划分割的影响,区内利益主体众多,利益取向各异,恶性竞争和利益冲突时有发生,使该地区长期处于贫困落后状态。自实施西部大开发以来,渝鄂湘黔交界民族地区在国家资金和政策大力扶持下,经过自身艰苦奋斗,经济得到较快发展,但与发达地区相比,经济发展差距仍在扩大。为加快老少边穷山地区经济社会发展,2009年1月国务院颁布的3号文件要求“协调渝鄂湘黔四省市毗邻地区成立武陵山经济协作区,组织编制区域发展规划,促进经济协作和功能互补,加快老少边穷地区经济社会发展”。这标志着渝鄂湘黔交界民族地区的经济联动问题上升为了国家战略。

改革开放以来,基于地理、自然、历史及人文等合作基础,渝鄂湘黔交界民族地区曾进行过一系列合

收稿日期:2012-07-12

作者简介:邓正琦,女,重庆市人,教授,硕士生导师,重庆师范大学区域经济研究所、重庆山地经济研究中心研究员。长期从事山地经济理论与实践研究。

基金项目:本文是2012年重庆市宣传文化人才资助项目“渝鄂湘黔交界民族地区经济联动与整合机制研究”阶段性成果。



图1 渝鄂湘黔交界民族地区(武陵山经济协作区)行政区划图

作。不仅成立了一些区域协调组织,如湘鄂川黔武陵山区县(市、区)政府经济技术协作会(1985)、渝鄂湘黔毗邻地区民族工作协作会(1989)、渝湘黔桂毗邻地区经济技术协作会(1990)、渝鄂湘黔四省市边区食品药品监督管理协作会(2006),达成了包括基础设施合作、旅游合作、文化合作、环保合作、治安合作等一系列协议,如关于共同推进两省市(即渝黔)综合交通和能源建设暨产业协调发展合作的协议(2004)、渝湘黔武陵片区旅游协作发展秀山宣言(2006)、湖南、贵州、重庆三省(市)交界地区锰污染整治方案(2006),还开展了形式多样的区域合作活动,如资源合作开发、发展边界贸易、开展投融资活动等。特别是为了贯彻国发(2009)3号文件精神,2009年10月渝鄂湘黔11个地州区县领导在重庆黔江区召开武陵山经济协作区筹建工作座谈会,通过了《武陵山经济协作区章程》(讨论稿)、签署了《武陵山经济协作区合作框架协议》(讨论稿),这标志着武陵山经济协作区的诞生。

这一系列的跨区域合作对于改善渝鄂湘黔交界民族地区区内基础设施条件、整合区内旅游资源、形成环境保护共识等有重要影响。但由于渝鄂湘黔交界民族地区自然条件相近,产业结构趋同,合作项目较少,合作质量较低、合作效果欠佳。加之合作各方均考虑自身利益,合作中产生矛盾的解决也只局限于四省市之间的横向协调,缺乏自上而下的统一领导与纵向协调,最终使合作停留在“会议合作”、“口号合作”、合作形式大于合作内容的“转转会”阶段,四省市基本上还是“各自为政”,经济联动并没有取得实质性突破。

二、渝鄂湘黔交界民族地区经济联动的体制性障碍

武陵山经济协作区是全国最贫穷的一个经济协作区,它的诞生标志着渝鄂湘黔交界民族地区经济联动已经起步,但在我国经济转型时期,体制机制障碍,严重影响该地区经济联动发展。

(一)行政区划壁垒,合作基础不力

基础设施完善和产业互补性强是区域合作的基础。如果合作基础不具备或合作基础薄弱,区域经济联动将难以进行。

区域合作首先要求打开跨行政区通道,建设基础设施体系。基础设施尤其是交通基础设施是经济

联动的基本条件,基础设施布局和建设要求“跨”区域,因为完善的跨行政区的交通基础设施,可以把跨省毗邻地区联系起来,促进商品交换和生产要素流动,实现资源优化配置。而行政区划壁垒要求“独立”,因为现行基础设施基本上是由各省自己筹资、建设、养护、设站和收费,行政区内的投资者和地方政府出于自身利益考虑,不会让渡本地基础设施的收益权,还会对跨省基础设施的所有权和收益权竞相争夺。这种“跨”和“独立”的矛盾使渝鄂湘黔交界民族地区跨行政区重要基础设施布局和建设难以实施,“断头路”难以治理,交通“瓶颈”制约难以解决。

区域合作要求克服产业同质化,增强产业互补性。根据比较优势理论和要素禀赋理论,产业互补性是经济联动的重要条件,产业互补性越强,区域合作空间越广、合作潜力越大。如果产业同质化严重,产业没有互补性或互补性很弱,经济联动将难以进行。渝鄂湘黔交界民族地区山同脉,水同源,民同俗,经济同型,已存在产业同质化问题,而以行政区划为沟壑的地区之间的恶性竞争,使重复建设层出不穷,又加重了产业同质化程度。这不仅使跨省毗邻地区产业互补性发展的可能性降低,而且会导致争夺产业发展的稀缺资源和销售市场而发生资源大战和贸易大战。这种产业同质化竞争,必然导致渝鄂湘黔交界民族地区比较利益的丧失,毁损区域合作的利益基础。

(二)地方利益驱使,合作动力不足

区域合作要取得成功,需要有稳定而持久的内在动力和外部动力。在市场经济条件下,区域合作的内在动力来自于合作主体能否获得最大化的经济利益,外部动力来自于国家制定的区域政策对合作主体的影响。在我国现行体制下,由地方政府追求经济利益最大化的内在动力和政绩考核标准的外部压力所引起的地方利益驱使,是渝鄂湘黔交界民族地区经济联动难以推进的重要原因。

地方利益驱使必然造成地方保护主义严重。地方保护主义可分为显性保护和隐性保护。显性保护是工商行政管理部门通过制定和实施不合理的地方性政策法规和规章制度,如制定企业设立、经营资格、许可证等行业管理名义的行政审批规定,对区内外企业采取不同标准,人为限制本地企业进行跨行政区的商业决策,阻碍外地企业进入本地进行正常的生产经营。隐性保护主要通过税收、价格、收费和补贴等经济手段,对区内外企业实行歧视性的差别待遇,甚至使用非法手段进行打压和抑制,使外地企业在竞争中处于不利地位。地方保护主义严重破坏了市场竞争规则,使经济联动难以开展。

地方利益驱使必然导致产业结构趋同。产业结构趋同表现为:三次产业结构趋于接近,造成地区之间分工协作淡化;行业结构趋同,导致专业化协作程度降低;支柱产业结构相似,导致产业集中程度很低。产业结构趋同不仅不能发挥各地区的比较优势,获得经济资源利用的比较效益,还会形成小规模、高成本、低收益、低水平的产业格局,造成资源的巨大浪费,丧失本可由区域合作所带来的外部规模效应。产业结构趋同必然导致地区之间竞争加剧,使商品和生产要素无法在区际之间自由流动与优化整合,影响区域统一市场形成。

(三)宏观协调较弱,合作组织不实

区域合作组织有两种类型:一种是由中央政府建立的国家级协调组织,其特征是:由中央政府主导,对地方横向协作进行纵向干预,其权威性和执行力较高,易于发挥协调功能,但难以摆脱行政命令的束缚。另一种是由地方政府共同建立的省级协调组织,其特征是:由参与合作的地方政府自主建立,其灵活性较强,针对性较突出,但协调功能较弱,协调效果欠佳。在市场经济条件下,区域合作应坚持以市场为基础,以企业为核心,但在我国市场动力不足,地方政府仍然是“经济人”的现实条件下,区域合作除应建立省级协调组织外,还应建立国家级协调组织,并由它来主导和推动区域经济联动发展。

武陵山经济协作区虽已在中央政府及相关部委推动下成立并开展活动,国家也制定了《武陵山经济协作区发展规划》,而区域合作仍停留在“转转会”阶段,难以取得实质性突破,其深层次原因:一是各行政区各自的利益诉求强烈,利益纠纷和纷争不断,进而演变为地方利益冲突。企图通过地方政府之间的横向协调来解决区域利益冲突,但因地方政府既无协调权力,也难搭建互动沟通平台而趋于失败。二是中央政府具有促进渝鄂湘黔交界民族地区经济联动发展的政治愿望,但因缺乏纵向的宏观协调权力和制度性刚性约束,缺少具有权威性、功能性的国家级协调机构,而使区域经济联动步履艰难。

(四) 财税体制约束, 合作意识不强

区域合作意识是个体对区域合作行为及其行为规则的认知, 是人们对区域利益需求的基本判断。区域利益是合作主体的最基本动力, 趋于一致的区域利益是区域合作意识形成的物质基础, 而区域合作意识作为一种价值观, 可以推动区域合作制度建立, 进而使区域利益增进。区域合作意识是在区域合作实践中形成的。在我国分税制财税体制实施中, 合作参与者因担心区域利益丧失而不愿参加合作的区域意识, 是影响渝鄂湘黔交界民族地区经济联动的关键原因。

我国分税制财税体制改革使地方政府具有资源配置权力, 也承担了增加财政收入的责任。在追求地方利益最大化的激励下, 地方政府想方设法发展经济, 增加收入。而渝鄂湘黔交界民族地区税源少而支出大, 增加收入只能采取如下措施: 一是扩大课税对象的数量。其做法是在本行政区内大搞重复建设, 通过扩大税源来增加收入, 这必然造成产业结构趋同, 使经济联动难以进行。二是利用行政事业性收费等财权来增加收入。“税不够, 费来凑”, 使外来投资企业成为重税重费的极大受害者, 这必然造成外来投资行为缩减, 生产要素在区际之间流动不畅, 阻碍跨行政区经济合作。三是阻碍本地企业跨行政区投资设厂或并购, 来保证本地税源不流失, 这必然阻碍跨行政区的资产重组和结构调整, 影响区域经济合作。

渝鄂湘黔交界民族地区经济联动中存在的这些深层次的体制性障碍, 只能通过构建区域经济联动机制来解决。

三、构建渝鄂湘黔交界民族地区经济联动机制的路径选择

区域经济联动机制是指地域相联的各经济主体之间相互联系、协调行动、共同推动区域经济发展的功能。渝鄂湘黔交界民族地区属于国家级连片贫困地区, 连片贫困地区经济联动发展在我国没有先例可循。必须从国情和区情出发, 构建具有渝鄂湘黔交界民族地区特色的经济联动机制。

(一) 打破行政区划壁垒, 构建政府间协调机制

在完善的市场经济条件下, 区域经济联动的主体是企业, 中央政府以宏观调控为主要职能, 地方政府不干预企业经营活动, 而是以提供区域公共产品为己任, 这种市场运行机制在我国还未形成。在我国现行经济分权与行政集权的特殊体制下, 地方政府不仅干预企业经营活动, 而且成为以追求自身利益最大化为目标的“经济人”。为了各自利益, 地方政府之间恶性竞争不可避免, 其结果必然导致两败俱伤, 损害区域整体利益。因此, 应打破行政区划壁垒, 构建中央、省级和县级三级政府之间经济协调机制。

一是中央政府宏观决策。我国幅员面积广大, 跨省交界贫困地区众多, 涉及的区域问题复杂多变, 应由中央政府出面通过组建以国家发改委、国家民委、国家扶贫办等部委组成的区域协调委员会, 形成科学高效的宏观决策机制。中央政府要赋予这一权威性机构与其职能相匹配的权力和资源, 进而理顺其与国家立法机构、国务院以及其他部委的关系, 并使之制度化。区域协调委员会的主要职能是: 提出区域经济发展与区际关系协调的建议并报请中央及立法机构审批; 负责制定区域发展战略规划, 具体执行经立法程序通过的区域政策和规划; 组织实施跨区域的重大基础设施建设和重大项目立项; 审查和监督省级政府之间自主达成的区域合作规则的执行情况等。

二是省级政府中观协调。尽管中央政府在促进区域经济联动发展中发挥着重要作用, 但地方政府毕竟是区域合作的主要参与者, 因此应建立由渝鄂湘黔四省市副省长任组长、相关省属职能部门负责人为成员的“超省际”区域合作工作委员会, 形成切实可行的中观协调机制。区域合作工作委员会的主要职能是: 接受国家区域协调委员会指导、为区域发展规划的实施营造良好环境, 协调毗邻县级政府之间的经济发展战略, 制定相关配套措施, 合理整合区际资源; 协调并解决地区之间利益冲突, 消除由行政区划壁垒所造成的地方保护主义和重复建设; 开展重大区域问题决策的前期调研, 为中央政府提供咨询建议等。

三是县级政府微观运作。目前我国仍以县级行政区为基本单位组织经济运行, 毗邻县级地方政府之间合作主要发生在需要合作和可能带来合作利益的领域, 因此应建立由副县长任组长、相关县属职能

部门负责人为成员的区域合作实施委员会,形成操作性较强的微观运行机制。区域合作实施委员会的主要职能是:按照省级区域合作工作委员会制定的总体发展规划,结合本县实际,确定具有“区域公共性”特性的必须合作的项目;利用各种会议和活动的交流平台,密切同毗邻县级政府间的联系,通过交流沟通,寻找合作的最佳途径;清除各种障碍因素,促进区域统一市场形成等。

(二)推进产业整合,完善宏观决策机制

产业整合是按产业发展规律,以企业为整合对象的跨区域生产要素的重新配置过程。渝鄂湘黔交界民族地区进行产业整合,可以避免产业同质化带来的资源浪费和恶性竞争,实现产业互补,提高产业竞争力;可以通过企业重组、合并、兼并和集群等整合方式,形成资源集中优化配置,实现区域利益最大化。在成熟的市场经济条件下,跨区域产业整合是市场竞争规律作用的结果,成功的产业整合过程实质上就是产业内各企业依据市场竞争规律自发进行重组、合并、兼并的过程。在我国市场体系和市场功能均不完善情况下,区域产业整合离不开政府的宏观调控。目前我国宏观决策机制还不够完善,应采取以下措施加以完善。

一是改革政府规制,推动无障碍区域产业整合市场的建立。政府规制改革的重点是撤销和废除现行的限制跨区域产业整合的审批项目和环节,消除对不同性质、不同规模企业的歧视性待遇,为跨区域产业整合提供公平、规范、优化的市场环境。特别要改革投融资体制和产业政策信息发布制度,为跨区域产业整合提供足够的资金支持和及时的政策保障,使跨区域产业整合能够按照市场竞争规律要求健康有序推进。

二是制定有利于产业整合的区域产业政策,使产业整合切实可行。区域产业政策是一个系统,不仅由产业布局、产业技术和产业组织等政策构成,而且与财政、信贷等经济政策相互关联。只有充分发挥产业政策系统内部各构成要素的合力作用和实现产业政策与财政政策、货币政策、土地政策、环保政策等经济政策之间的协调配合,宏观调控才能真正取得实效。

三是加快产业整合及相关方面的立法进程,完善相关的政策法规。严格执行行政处罚法、行政复议法、行政许可法等规范政府行为的一系列法律法规,全面推进依法行政,实现政府行为法律化、规范化、理性化。实行重大产业整合项目事先组织专家论证制度,严格按照产业发展规律进行整合。

(三)强化合作动力,构建利益分享机制

区域合作利益分享机制即指参与合作各方通过规范化制度来分配合作利益。利益分享问题是区域协调健康发展的核心问题,利益分享的关键是互惠互利。我国由于没有规范化制度来规范合作利益分配,造成区域合作动力明显不足。渝鄂湘黔交界民族地区是国家级特困地区,参与合作的内在动力不强,国家层面的支持力度不够,要实现经济联动发展,必须强化区域合作动力,构建利益分享机制。

一是渝鄂湘黔交界民族地区应从自身特点和优势出发,遵循市场竞争规律,打破行政区划壁垒,建立统一、竞争、开放的区域市场,促进生产要素在区际间自由流动和合理配置,并按照各要素所发挥作用的大小来分配所创造的利润,这样便可以在公平竞争条件下实现互惠互利目标。

二是中央政府应通过调整产业政策和区域发展政策,实现国家产业政策与区域发展政策的最优配合。一方面,尽可能地照顾连片贫困民族地区经济利益,使中央政府与地方政府能按合理的比例关系分享经济发展带来的利益;另一方面,尽量实现地区间分享不同产业的利益,使经济发展中出现的差别利益在不同的地区间实现合理分布。这样便可以在平等、互利、协作的条件下形成地区间既竞争又合作的关系,并通过地区间利益的分享实现区域合作中的互惠互利目标。

(四)重构政府绩效评价,构建利益保障机制

区域合作利益保障机制指参与合作各方利益通过政府差别化制度安排均能得到保护的功能。区域合作的目的是使参与各方都能获得利益,但在区域合作过程中,并不会同时出现各方利益均等的现实。当处于劣势地位成员不能获得相应利益而退出合作时,合作将归于失败,合作双方利益均会遭受损失。出现这一问题除受发展条件、历史因素影响外,政府政策是重要原因。因此,为了避免“合作博弈”失败,必须重构政府绩效评价,构建利益保障机制。

一是按照不同区域主体功能定位,建立差别化政绩考核指标。根据自然资源环境承载能力不同,可

以把全国划分为优化开发区域、重点开发区域、限制开发区域和禁止开发区域。按照不同区域主体功能的定位,建立差别化的政绩考核指标。渝鄂湘黔交界民族地区自然条件恶劣、生态环境脆弱、贫困程度较深,多数区县为限制开发区域和禁止开发区域。因此,应在弱化对 GDP 考核的基础上,增加区域合作成效的考核指标;把经济发展区域相关率、对内开放度、区域合作项目、区域问题解决等指标作为评价政绩的必要指标;把跨省毗邻地区“断头路”治理、生态环境保护、边际贸易开展、农业产业集群发展等作为重点考核对象。只有这样,才能形成区域合作激励机制,鼓励交界地区各级政府扩大开放,促进区域统一市场形成,进而有效推动区域经济联动发展。

二是创建区域协调与发展基金,支持渝鄂湘黔交界民族地区共同政策的实施。建立合作协调与发展基金是为了解决制约该地区正常运行遇到的基础设施差、基础产业落后的两大“瓶颈”问题。基础设施建设和基础产业发展,既具有一定的公共产品性质,又具有一定的市场性质,需要在较长时间内连续不断投入大量资金,只有合作协调与发展基金才能满足这一需要。合作协调与发展基金主要来源于中央政府对区域内基础设施建设、大型建设项目、扶贫项目等的拨款;中央政府明令区域内地方政府以地方财政收入的一定比例上缴的资金;国内外投资公司的投资。合作协调与发展基金主要用于该地区的基础设施建设、基础产业培育、职业教育与职业培训、科技创新与扶贫开发。国家应在税收政策优惠中增加对合作协调与发展基金的优惠内容,应从增发的国债资金中拿出一部分建立融资贴息担保制度,为合作基金的融资活动提供贴息或担保,以推动合作协调与发展基金试点的成功和顺利发展。

参 考 文 献

- [1] 邓正琦,李碧宏. 区域经济联动与整合研究[M]. 中国社会科学出版社,2009.
- [2] 王再文,李刚. 区域合作的协调机制:多层治理理论与欧盟经验[J]. 当代经济管理, 2009. (9)
- [3] 曹华,刘瑞. 我国西南区域内经济联动发展的动力机制研究[J]. 云南民族大学学报(哲学社会科学 版)2008,(6)
- [4] 李燕. 京津冀区域合作机制研究——基于政府制度创新视角[J]. 城市, 2010,(1)
- [5] 王友云,杨胜江. 武陵山经济协作区区域协作中地方政府协调的障碍与破解[J]. 重庆交通大学学报(社科版), 2011(6)

A Probe into the District Allied Economic Mechanism in Ethnic Minority Areas at the Common Border of Chongqing, Hubei, Hunan and Guizhou

Deng Zhengqi

(Institute of Regional Economy, Chongqing Normal University, Chongqing400047, China)

Abstract:Wuling Mountain economic coordination region is designed for the sound and coordinated economic development in the vast national poverty – stricken areas. However, due to the restrictions of systems and mechanisms, there exist many deep – seated problems in this district allied economic region in ethnic minority areas at the common border of Chongqing, Hubei, Hunan and Guizhou. Only careful consideration of the specific regional conditions is taken a probe into the construct a scientific district allied economic mechanism in these areas, can the sound and coordinated economic development here be guaranteed.

Keywords:economic subject; joint – action mechanism; routing selection; ethnic minority areas at the common border of Chongqing, Hubei, Hunan and Guizhou