

重塑国家发展 规划决策机制

唐世平

问题的背景

在当今世界,经济全球化和区域经济一体化两大趋势相互推动。中国也在近十年开始积极参与到中国周边地区的区域经济一体化进程中。^[1]这些举措给中国和发展地区国家的发展带来了更广阔的发展空间,同时扩展了中国和发展地区国家之间的共同利益,有利于塑造一个更加和平与稳定的地区安全环境。^[2]

和中国日益积极地参与区域经济一体化和经济合作的情况相比,中国国内的市场一体化则严重滞后。中国国内的次区域经济一体化以及最终形成统一的中国市场还是刚刚起步。^[3]尽管粤港澳、长江三角洲(上海、江苏、浙江三省)、京津唐、环渤海经济圈以及长株潭(长沙-株洲-湘潭)等地区的经济一体化的讨论日益深入,一些地区的政府开始建立了例行的地方高级官员会晤(比如上海、江苏、浙江三省的常务副省长联席会议);^[4]京津冀之间也有了诸如将天津机场划归首都机场,^[5]北京货物在天津港出关可以直接在北京办理手续,以及达成“华北护菜协议”这样的具体举措,^[6]但各地方政府之间基本上还没有一个制度化的、系统的协作关系。这离“市场统一中国”,^[7]最终形成统一的中国国内市场的目标只是万里长征走完了第一步。而中国强大的一个根本基础乃是国内市场必须是一个统一的大市场。

在对外开放要快于对内开放(特别是就沿海地区而言)的现实背景下,还应该看到左右中国发展的两个历史性因素。首先是中国将在相当长的时间内处在社会主义市场经济的初级阶段,因此中国政府将在中国的经济发展中扮演比其它更成熟的市场经济中的政府更为多的角色(这并不意味着要增加政府的介入)。而政府的作用除了利用宏观的财政调节工具外,另一个重要的方面

乃是通过发展计划干预中国经济的发展。其次是中国已经形成了南北西三部分的次区域经济分工框架,^[8]这一方面是因为自然资源分布造成的结果,也有中国改革开放前的计划经济指导下的经济建设的原因。^[9]改革开放后更是形成了以加工出口为主导,已经基本或完全融入全球市场的沿海地区,相对于对外开放滞后,经济发展也欠发达的广大中西部地区的二元板块格局。

这就意味着中国的国内市场统一必须至少考虑到两个方面的问题。一是政府对经济发展的计划性指导和引导作用将在相当长时间内存在。二是中国地区间的分工和差别将不可能在短期内消除,而且完全消除也不见得符合经济规律。

因此,在“市场统一中国”的过程中,中国面临的问题是如何把市场经济中的政府计划因素变成积极的,而不是自由经济学派完全否定的消极因素,以及把区域发展不平衡的因素变成中国发展中的积极因素。

阻碍次区域经济一体化的根本性障碍之一:政绩障碍

按照一个对长江流域经济协作的障碍的分析,^[10]阻碍次区域经济一体化的障碍主要有:

(1) 政绩障碍 在我国目前的政治架构中,中央对地方省、市领导的政绩考核高于一切,地方党政领导的任期业绩都是刚性的政治目标,省与省之间、省内的市与市之间都有各自的发展纲要和目标。在计划经济时代,国家和地方国营企业争资源、争计划、争市场,结构雷同。在改革开放后的市场经济时代,地方政府经济自主权和发展决策权大了,却造成了重复投资,产业雷同,城市功能相似的结果。吸引外资时,各地拼优惠政策,抢项目,抢投资;在进出口贸易中则拼价格,恶性竞争。刚性的政绩指

和中国日益积极地参与区域经济一体化和经济合作的情况相比,中国国内的市场一体化则严重滞后。

标严重地影响了地区和国家整体经济利益的实现。

(2)财税体制障碍 我国的企业是按照注册地征缴税收。一个城市或地区的企业迁移到外地,税收就要转到外地,而转出企业的城市政府就相应少了一部分税收。这样一来,一些地区就不愿意看到企业去外地投资。

(3)功能障碍 城市经济的发展,如美国、日本、欧盟等地区的都市经济圈和城市群都是在各自优势的基础上发展起来的,每个城市的功能都具备了鲜明的城市特征。而长江三角洲中一些城市除语言、人口、地域有一定差异外,在城市特征、产业结构、文化教育、经济开发区、乡镇企业、农业种植等方面基本上是一个规划设计师的作品。

(4)信息障碍 政府信息的公开共享不充分,严重地阻碍了区域性经济协作和资源流动,使得在企业改制、招商引资、产业转移、企业兼并等方面,各城市的企业和政府部门无法进行有效交流和合作,一些能够促进经济一体化的市场行为无法实现。

这其中,本文作者认为上述四个方面的障碍只有政绩障碍是阻碍次区域经济一体化的根本性障碍。

首先,在地方官员越来越意识到对不同城市和地区必须从比较优势的眼光来考虑发展的情况下,功能障碍已经有所削弱,而且将继续削弱。而造成信息障碍的最主要原因乃是政府不愿意分享信息,其出发点也是为了保政绩。不过,信息障碍在如今信息越来越发达的时代也已经大大削弱。

其次,企业按照注册地征缴税收应该说没有什么太大的问题。财税体制不可能完美,而且必须具有鼓励经济发展竞争的作用(关键是竞争的理性化),否则又要回到吃大锅饭的时代。企业决定是否留在一个地方主要取决于该地区的经济软环境。因此,一个企业到外地去投资反映的正是外地有更好的利润发展空间。这种市场环境的竞争是推动经济发展和政府职能转变的有效刺激,不能消除。在利益分配问题上,在目前的税收体制下,被投资方政府获取的利益主要是更多的就业机会,员工的所得税及员工收入带来的间接经济利益(消费),以及地方税收。而投资一方的政府获得的则是原母公司到外地投资获得更大发展空间,利润返还总部后在原地的投资(比如研发)等等所带来的利益。这种分配应该说是相当

合理。如果真实行在投资注册地纳税的制度,企业恐怕就根本不会在上海或者中国的其他地方注册,而是都跑到百慕大,维尔京群岛去了。而那些拥有众多大企业的地区也就不需要再进一步改善投资环境来吸引更多的投资了。

因此,在上述四个方面的障碍中,政绩障碍才是阻碍次区域经济一体化的根本性障碍。这一方面是因为各地区缺乏国内合作的精神(对外开放,或者狭义的引进外资一直是一个政绩的体现,而引进内资成为一个政绩的体现则是近几年的事情),更是因为一些地方的领导缺乏新思路,发展模式基本上雷同。而信息障碍也主要是因为各地方政府因为政绩障碍而故意封锁信息的传播,以避免其他地方获取自己的发展思路、争夺中央政府的拨款等因素所造成的。

但是,一个国家不可能,也不应该消灭对地方政府政绩的考核(即便联邦制的国家也不会如此),问题的关键是如何将这种对政绩的追求最大效率地转化成为对国家的整体发展有利的因素。

根本性障碍之二:行政区划为主体的发展规划决策系统

除政绩障碍之外,另一个阻碍次区域经济一体化的根本性障碍乃是中国发展规划的决策机制。事实上,政绩障碍和决策机制障碍之间有着密不可分的联系。

自新中国成立后,中国的发展中就一直都有计划。但是,在低于中央政府的水平下,基本上不存在次区域计划的概念,经济发展规划都是以行政区划为主体,大到省,小到县甚至镇。

行政区划基本上是一种历史的沿革,主要是反映了政府行政管理的需要,而即便行政区划反映了当时的经济发展需要,也不意味着这些行政区划还适合今天或是未来的经济发展需要(这并不是说一定要打破如今的行政区划而重新划界)。目前的国内外区域管理研究也多半集中在已有的行政区划上,因此,其对制定中国的发展规划的指导作用也是有其局限性的。^[1]

在现行的以行政区划为主体的制定发展战略规划的体制下,各地的计划委员会(计委)权力都很大。但是这些

政绩障碍才是阻碍次区域经济一体化的根本性障碍。

部门都只是为本行政区域内的利益服务,其眼光也就基本上立足于其管辖范围之内。这样的现状意味着行政区域内的计划基本上只考虑到本行政区域内的利益。加上一些地方官员中存在的“形象工程”(或“政绩工程”)和狭隘的地方主义思想,经常一个次区域内的不同地区争相搞同样的东西,你有的我也必须有,相互攀比,而不是争取相互补充。一个次区域中经济密切相联的几个不同地区竞相发展类似的基础设施,工业体系,以及服务体系。其结果是一个小小的区域内就可能有好几个深水港口,大型机场等等,重复投资,最后所有的基础设施都严重吃不饱,造成大量的资源浪费。

总体说来,在中国目前的次区域经济一体化的过程中,政府基本上都是因为自然的发展达到了一定程度后才不得不被动应对,而不是通过主动的规划来为次区域经济一体化奠定基础。

比如,长沙、株洲、湘潭三市两两相距仅为45公里,且彼此间有高速公路、铁路和水运相连接,空间位置和便利的交通条件为三市间的联系与协作提供了客观基础。但是,在过去,三个市的计划是各自计划各自辖区内的事情。在一些基础设施问题(比如交通、电力、水和环境、教育、文化、信息)上基本上没有共享、共建、共管。目前三个城市交通同环、电力同网、信息共享、和环境同治格局的逐步形成基本上是一种自然发展迫使政府改变行为方式以适应经济发展需要的结果。而如果这三个城市在过去就能够有次区域经济合作和一体化的概念,许多宝贵的资源就可以被节省下来,基础设施的使用效率就可以更高。如此近的三个城市都不能在城市发展规划方面进行协调,其他距离更加大的不同地区的协调工作就更加难以想象了。

如长江三角洲一带,就已经出现一些相当严重的区域内各城市和地区的经济结构趋同化,导致了盲目竞争和恶性竞争。比如在汽车行业,长江三角洲的多数城市都把汽车工业列入支柱产业,重复建设(目前该区域整车和改装车企业已经达上百家)。而除上海外,其他城市的汽车工业都存在着不同程度的产量低、规模小的问题。^[12]

因此,以行政区划为主体的发展战略规划决策体制存在着严重的缺陷,^[13]不符合经济规律,已经越来越不

适应统一中国市场的需要。

中国发展中的次区域问题:打破行政区划的传统思维

对中国内部的次区域经济体系的划分是本文要讨论的第二个大问题。

目前,对中国次区域经济体系的划分大体上都是以中心城市为基点的划分,有欠肤浅。^[14]

作者认为,一个次区域经济体系作为一个小的系统主要由两个方面的因素决定:地理屏障和基础设施,以及经济体系的互补性(大小价值链的完整性)。地理屏障和基础设施决定了企业由于需要考虑物流的便利问题,会不自觉的向更有利于物流系统顺畅的地方发展。而经济体系的互补性则是基于现有或潜在的大小价值链的完整性:大价值链是指以金融结算服务为纽带,从收集市场信息、研发、生产、销售、服务的一个完整的价值实现过程。小价值链对于单个的企业而言,可以从事上述任何一个环节中的价值过程。这其中,自然资源及人力资源都可以包括在大的价值链之内。

如此,一个地域经济体系中的各个部分可以是属于同一个行政区划,而大多数时候则是由属于不同行政区划的部分所组成,因为一个次区域经济体系是指以经济上相互依存、相互补充为联系纽带的地域经济体系。因此,要讨论中国发展中的次区域问题,就必须打破行政区划的传统思维,按经济规律思考,而不是让行政区划阻碍我们经济发展的思路。

本文提出一个更加细致的中国次区域经济体系的划分体系,和它们的一些粗浅的发展思路,以求抛砖引玉。

1. 西部地区

1) 新疆、青海、内蒙、甘肃西部(以武威或金昌为界)次区域经济体系。这一个次区域经济体系以新疆为龙头,其外向经济重心区域是中亚国家和独联体国家,对内则是成为中国内地产品销往这些国家的集散地和配送中心。目前,新疆GDP的15%来自于和中亚国家的转口贸易,与中亚五国的经济和贸易合作在新疆整个的外贸中占50%以上,新疆也由此在2000年一跃超过陕西成为西北五省区第一外贸大户。^[15]在这一次区域经济体系内,

总体说来,在中国目前的次区域经济一体化的过程中,政府基本上都是因为自然的发展达到了一定程度后才不得不被动应对。

新疆要起到的是物流中心(集散地)、金融结算中心、信息中心和贸易人力资源中心(语言和民俗方面的优势)的作用。也就是说,在发展制造业的同时,新疆的服务业必须加快发展。青海、内蒙及甘肃的西部则应该配合新疆进一步拓展中亚国家和独联体国家的市场,成为新疆企业的后方。依托酒泉的航天科技力量,政府还可以考虑在酒泉鼓励发展一些针对特殊市场的中小型科技企业(类似于四川绵阳的城市定位)。这样,这一地区的发展就能够有东西夹击的发展优势。

2)陕西、宁夏、甘肃东部次区域经济体系。该次区域经济体系以陕西的科技力量、甘肃和宁夏的资源为依托,应该大力发展资源基础上的深加工制造行业。西安要成为这一个次区域经济体系的技术、金融结算的中心,物流体系则以西安、兰州、银川为基点,联网辐射全地区。

3)四川大部-重庆-西藏东部(以澜沧江为界)次区域经济体系。该次区域经济体系以四川和重庆为龙头,其经济重心是发展和长江中下游的经济协作,利用长江的航运能力和沿江陆路运输系统,开展对外合作,同时兼顾利用云南的优势,发展和东南亚国家的经贸关系。其中,四川的成都和绵阳以及重庆要利用“三线”建设时期积累的国防科技力量,大力发展军转民产品,成为西南地区的以科技力量为支撑的可持续发展火车头。这一方面绵阳的城市定位是恰到好处。^[16]

4)云南、贵州、广西、四川南部(以西昌为界)次区域经济体系。这一个次区域经济体系以云南为龙头,其经济重心是发展和东南亚(缅甸、泰国、印支半岛)及印度的经贸关系。通过推动湄公河流域开发,以及孟加拉湾次区域合作(昆明计划)的实施,带动西南地区南部的发展。云南和广西要起到的是类似于新疆对西北的作用,成为物流中心(集散地)、结算中心、信息中心和贸易人力资源中心(语言和民俗方面的优势),贵州和四川则是它们的后方。

5)西藏次区域经济体系。由于地理的因素,除西藏的东部地区划归四川-重庆次区域经济体之外,西藏基本上是一个独立的次区域经济体系。其发展的基础主要是依托其资源优势,为内地输送资源,同时大力发展旅游业,拓展和不丹、尼泊尔以及印度的边贸。

2. 东北及华北地区

1)渤海次区域经济体系。该次区域经济体系包括北京、天津、河北、辽宁、山东、江苏的连云港及其北部地区,以及山西。山西被划入这一次区域经济体系是因为山西的能源资源应该更多地为这一地区所用,而甘肃和宁夏的资源已经能够满足陕西-甘肃东部和宁夏次区域经济体系的需要。这一次区域经济体系的对外经济重心是在继续发展和欧美发达国家的贸易关系之外,发展和朝鲜、韩国及日本的经贸关系,同时通过东起连云港的第二欧亚大陆桥,发展和蒙古、俄罗斯、独联体国家的经贸关系。对内则应该通过扩大内需市场,创造更多的就业机会,带动黑龙江、内蒙、吉林次区域经济体系的发展。目前只谈北京、天津、河北之间的区域协作太局限现状,必须更加面向未来。

2)黑龙江、内蒙、吉林次区域经济体系。这一次区域经济体系的对外经济中心是蒙古、俄罗斯、独联体国家以及朝鲜、韩国及日本,以莫斯科-平壤-汉城铁路为运输纽带,以图们江开发区为另一个支撑点。对内则加强和渤海次区域经济体系的合作,为渤海次区域经济体系提供能源、木材和廉价的劳动力。

3)华中地区次区域经济体系。该次区域经济体系包括湖北、湘北(以衡阳为界)及河南。这一次区域经济体系的特点是武汉、长沙(包括株洲、湘潭)、郑州这三个中心城市都有相当强的科技实力(武汉的光谷、长沙的计算机、郑州的制造),有京广铁路和高速公路相连,交通方面的基础设施完备,经济水平大体相当(武汉稍高)。这一次区域经济体系也集中了一些大企业:东风汽车、远大、三一重工、郑州宇通等等。这一次区域经济体系占据了中国的中心地理位置(也因此没有获得多少的优惠政策扶持,因为“既不东也不西”)。武汉应成为华中和长江中游地区的物流中心,结算中心,信息中心,真正成为华中地区的中心城市。而郑州、洛阳、开封则应该学习长沙、株洲、湘潭,加快推进一体化。

4)华南地区次区域经济体系。这一次区域经济体系包括粤港澳(珠江三角洲)及湘南的郴州和衡阳两个地区。湘南有丰富的自然资源(煤炭、有色稀有金属等),为粤港澳经济发展所需。郴州和衡阳的经济基础都不差,而粤港澳经济实力和发展趋势都完全能够带动湘南这两个

以行政区划为主体的发展战略规划决策体制存在着严重的缺陷,不符合经济规律,已经越来越不适应统一中国市场的需要。

地区的经济发展。这一次区域经济体系已经有了大体的经济协作上的分工:香港是金融中心,广东是制造中心,湘南是劳动力和资源的来源。这一次区域经济体系应该将发展的政策对北部地区有所倾斜。

5.华东地区

1)沪浙苏(连云港以南)赣皖次区域经济体。目前仅仅讨论沪浙苏次经济一体化是不够的,仍然反映了我们的政府只有被动应对经济一体化的趋势。事实上,沪浙苏或者是长江三角洲的经济实力和未来的发展潜力都足够带动赣皖两个相对落后地区的经济起飞。因此,作者认为必须将沪浙苏(连云港以南)赣皖作为一个完整的次区域经济体来考虑。赣皖事实上已经成为沪浙苏的廉价劳动力的来源,且有相当的自然资源。江西在这里地位相对特殊,沿京九线的地区可以兼顾发展和粤港澳及湘南次区域经济体体系的经济关系。

2)福建-台湾次区域经济体。某种意义上说,目前大陆和台湾的市场统一已经基本完成,或者即将完成。因此,有必要把福建和台湾当成一个次区域经济体,尽管由于两岸的分裂状态还无法进行深层次的发展计划协调,但福建-台湾的经济往来将最终迫使两岸不得不迈出进行政府发展规划协作的第一步。

归结起来,中国可以被划成 11 个次区域经济体。除西藏之外,每一个次区域经济体都包含至少两个以上的省市。

突破地方主义:重塑计划部门

由于中国各地方政府强烈的地方意识,即便上述的次区域经济体已经是现实存在的,在现有的行政体制下,这些次区域经济体内的各地方政府进行机制性和系统性的合作也会是困难的。加上次区域经济体内存还在各地区级别的不同,官员们恐怕连坐在一起都不容易。因此,要通过推动次区域经济体内的经济一体化来统一中国市场,必须从根本上改革我国目前的经济决策体系,向体现了计划经济时代遗留下来的,最阻碍中国发展的地方主义最严重的部门开刀。即要大规模改组国家和地方计划部门的设置体系。进行一场类似于改革人民银行机构设置的改革。

具体是:除西藏计委可以基本保留其管辖区域外,撤销其余所有省市县的计委。同时,在国家计划部门之下,成立十一个直接由国家计划部门领导的跨区域性的计委(或者叫次区域计委,西藏计委的级别可以特例)。为了避免被地方利益主导,跨次区域计委不在各省设办事处(类似于人民银行的区域分行),但和地方官员建立联席会议机制。次区域计委可以随时前往所辖区域内独立调查,无须通知当地政府。跨区域计委的工作是独立调查所辖区域内的发展需要,征求所辖区域内的政府意见后,直接将大型项目上报国家计划部门,尽量做到所提出的项目所产生的效益辐射面不局限在某一个行政区划内。跨区域计委鼓励跨行政区域的几个地方政府联合提交能够产生大的辐射效应的项目建议,并负责对这些项目建议进行初审。

省市县的计委撤销后,他们的部分职能并入各地的经贸委。撤销计委后的地方政府要上报项目建议,将直接以地方政府的名义,向跨区域计委提交经过专家论证后的项目建议书。

项目确立后,地方政府将是受跨区域计委委托和监督的项目实施方。跨区域计委将和地方政府签订项目实施合同。项目的实施好坏程度将成为对地方政府官员的一种政绩考核标准。

这样做有至少有以下方面的好处:1)削弱纯粹的地方利益主导大型项目,对一些大型项目的投资将更加有效;2)减少大型项目中的论证不完善,并且有一定腐败的因素在作怪的问题;3)对国家计划部门的功能继续维持,但大大削弱地方经济中的计划成分。这符合中国建设社会主义市场经济的目标:以市场为资源分配主导的经济体系应该在宏观的问题上计划,而不是在微观的问题上计划。目前,各地方政府的计委权力巨大,是地方主义的终极堡垒。地方政府的计委往往为地方利益批准上一些不该上的项目(比如啤酒、汽车等等),有的项目就直接是为了将区内市场垄断为己有。这样一来,当地政府就会自然地保护他们(因为实施这些项目的企业不被保护就无法生存)。这样的行为将地方经济一次又一次地带入“计划-保护-资源浪费”的死循环中去。

因此,撤销省市一级的计委,冲破以行政区划为主体的发展规划决策系统对于统一中国市场具有决定性的意

归结起来,中国可以被划成11个次区域经济体。除西藏之外,每一个次区域经济体都包含至少两个以上的省市。

义。就像中国的财政金融市场调控是在人民银行实行区域分行后才得以完成的那样,对中国经济中的计划决策体制的改革也需要类似的一个过程。

如果中央政府不能对以行政区划为主体的发展规划决策系统作重大改革,各自为政的地方保护主义就将难以铲除。

次区域经济一体化中的政府作用

今后一段时期,中央和地方政府的主要任务是使用政策的调节手段推动对内开放,使中国沿海地区的发达企业能够充分占领中国的市场,同时带领内地企业加深对外开放。这样一来,整个中国的市场才能够在完成对外开放的同时达到对内开放,实现“市场统一中国”,共同发展富裕的目标。

1. 中央政府

1) 在过去的相当时间内,国家从中央到地方都是重对外开放,轻对内开放。这样的政策在当时国家和民间的储蓄都严重不足时是必要的,但在中国的国家财力和民间财力都有了极大增长的今天就亟待转变。因此,中央和地方政府首先一点是不仅在政策上要调整思路,在宣传上也要调整思路。中国新闻频频报道国家和地方领导人接见跨国公司领导人,却很少看到报道国家领导人接见国内的著名企业家。这一点反差太大,需要赶快纠正。中央政府对地方官员的政绩考核上,也不能以引进的资金是内资还是外资而有所区别对待。事实上,商机要尽可能让民族资本来掌握,因为最后是资本决定了利润的分配。而只要民族国家存在一天,国家的政策就必须是努力扶持民族资本。

2) 中央政府应该改革对不发达地区的治理手段。不发达地区的人,特别是政府官员和企业管理人员的观念转变对于该地区的发展具有决定性作用。对于不发达地区的治理,不能沿用过去的“封疆大吏”是孤家寡人的做法(即指派省委书记,但地方政府的各主要部门还是原班人马),而是应该给这些“封疆大吏”们配备一批从发达地区挑选的精兵强将,在政府的重要部门(经济、财政、政法、纪检)做一把手,才能使封疆大吏的先进思想能够贯彻下去。同时,系统地将落后地区的一些有潜力

的优秀干部抽调到发达地区进行实习培养,进行一些系统的基本技能培训。经过几个这样的回合,才能够对地方的保守观念有所冲击。这样,在“封疆大吏”离任后,落后地区的政府的思想和行为作风才有可能向发达地区靠近。“封疆大吏”是孤家寡人的做法只能是隔靴搔痒,触及不到深层次的问题。最终,“封疆大吏”纵使有雄图大略,也只能因为无人办事而碌碌无为,中央政府也只好一声长叹。

3) 中央政府应该将决策过程有否专家参与作为考察地方干部政绩的判定标准之一,即必须考察他们的决策质量,从而进一步完善对地方官员决策质量的监督机制,从制度上封杀“形象工程”和“政绩工程”。“形象工程”往往违反经济规律,巨大的投入和所产生的经济和社会效益不成比例,严重浪费资源,劳民伤财。一些地方的一把手到位以后,往往不顾过去的基础,重复翻修或是推倒重来。这其中往往伴随着两个因素:一是树立政绩,二是利用工程的承包收取承包商的贿赂或者干脆将工程包给自己的亲戚(慕绥新就是这样干的),是一种更加严重的腐败。许多“形象工程”最终成了“豆腐渣”工程,国家和人民的血汗钱是血本无归。在听取专家意见这一点上,中央已经做的很好,一些地方政府也做得不错。我们的媒体要宣传一些这样的事例,唤醒那些还没有意识到听取专家意见重要性的领导觉悟。对项目的前期调查和论证,必须有专家参与,因为一个地方的决策(特别是在省市一级的政府)有否专家参与在一定程度上决定了决策的科学性和合理性。

4) 项目的实施过程必须有严格的全程监督机制。国家还应该尽快建立一个独立的工程绩效评估队伍:工程的最后验收必须由上一级的政府部门,并且有纪检或反贪部门的参与的联合独立的项目评估专业企业来进行。

5) 中央政府在加大对不发达地区的基础设施投入的同时,必须吸取东部地区因为计划不周,各自为政所造成的大量资源浪费的教训,加强中央政府对这些项目投入的计划性。一些只照顾到一个地区的利益的项目要让位给能够照顾到几个地区的利益的项目。一个次区域经济体内的基础设施要提高利用效率,不能你有我也必须有,造成大家都吃不饱(比如珠海的机场和许多地方的深水港)。在资金的使用上实行集中财政转移支付。否则,难以

要通过推动次区域经济体内的经济一体化来统一中国市场,必须从根本上改革我国目前的经济决策体系。

对各自为政,推卸责任的问题形成有效的控制。这方面,“太湖治理”的问题是一个生动的例子。由于没有像美国管理密西西比河那样形成大湖流域的准中央级行政管理机构,没有形成协调苏、浙、沪、皖的体制和机制,没有实行“治太”资金的集中使用和转移支付。因此,尽管中央每年下拨巨额专款,各地政府都有太湖治理的专项环保资金,行政执法上还搞了零点行动,但收效甚微。环保资金挪用、乱用、不用、他用、无用现象相当严重。^[17]

6)要注意基础设施与市场资源的匹配。以旅游业为例,目前中国的旅游业出现了许多条跨省旅游线路。但旅游的发展规划却仍然是以行政区划为框框,因此,出现了基础设施和旅游线路不匹配的现象。比如中国的旅游者恐怕很少人不知道安徽黄山和浙江的千岛湖两个国家级风景区是一条线路,但这其中也没有高速公路将这两个风景点连在一起,更没有将安徽的另一名胜九华山连在一起。^[18]如果在发展计划中有一个跨省级的协调机制或机构的话,三者之间的高速公路恐怕早就有了。这样一来,许多旅游者在长假期间就可以开车将上述三个风景点都玩上一遍,过足旅游瘾。在汽车日益进入家庭的时代,人们将越来越喜欢驾车出游,因此,相应的旅游点就必须都能够由陆路交通联系起来。

2. 地方政府

1) 地方政府最需要做的是必须下大决心改善经济环境(或叫投资环境)。用十六大报告的话说,就是“一切妨碍发展的思想观念都要坚决冲破,一切妨碍发展的做法和规定都要坚决改变,一切妨碍发展的体制弊端都要坚决革除”。这一点也恰恰要求必须给到落后地区任职的“封疆大吏”配备一些能够改变各主要政府机构的思想观念和行方式,实施计划的精兵强将。否则,“封疆大吏”光喊口号也无济于事。

2) 地方政府必须转变过去盲目发展的思路。对各地的发展目标要有更加理性的定位。而这其中最重要的是城市的功能性定位。^[19]比如,长江三角洲就已经确立了相对明显的分工合作局面,上海是经济、金融、贸易、航运中心,而江苏、浙江变成了一个加工制造中心,与上海形成了一个互动的产业生态链。三方合作更进一步发展到服务行业和其他领域,比如三方提出在养老基金、医疗机构、高等学校等方面的合作,建立跨区域行业联合

会,建立覆盖长江三角洲的物流系统,建立企业个人资讯共享制度等等。^[20]四川的绵阳则依托其雄厚的国防科技力量,给自己定位的是西部军转民科技城。这些经验值得其他地方借鉴。

3) 政府的决策机制要发生根本性的改变。决策必须有专家的参与,要慢下来,不能拍脑袋就定计划。这样才能尽量地少犯错误,减少对国家资源的浪费。重大项目决策要严格按照程序办事,省市县的大型项目可以由上一级的政府在听取了下一级政府的意见,并且通过项目论证后方可实施。对于不需要上一级政府支持的大型项目,地方政府也必须经过专家的评估方可立项。应该将正在逐渐开展的项目听证会形式扩大到县(至少是省市一级)一级政府,让政府各部门、专家和人民代表大会参与重大政府投资项目的决策过程。这样将能够削弱各地方政府为局部的利益提出的一些论证欠周到的项目。

4) 次区域经济体的发达地区必须,也已经具备条件率先推行次区域的一体化。这些地区的招商引资必须有所选择(当然,企业本身也在选择),照顾到产业链的集群优势和升级。次区域经济体的发达地区应该将一些潜在的投资主动引导到区内的不发达地区去,特别是这样的项目能够和发达地区的产业匹配时就更应该如此。在发达地区产业升级的同时,应该将一些需要淘汰的产业优先向该区域经济体的不发达地区转移。同时,发达地区的产业体系上的升级,也应该优先考虑落后地区有一定自然资源优势的产业(比如沪浙苏赣皖次区域经济体和华南次区域经济体就应该考虑如何强化对江西的有色金属资源,湘南的有色金属资源的深度加工利用,在新材料、微电子方面及其它高技术领域的应用)。

次区域经济体内一体化的市场机制

在一个次区域经济体内的企业,主要要注意以下几个方面的问题。

1. 区域经济体内的企业要更注重对价值链的理解。企业要么追求完整的价值链,要么是追求特定的市场空间(niche market)。欠发达地区的企业通过了解次区域经济体内的发达企业,应该更注重和发达的企业形成价值链上的互补,以求得共同发展。^[21]

撤销省市一级的计委,冲破以行政区划为主体的发展规划决策系统对于统一中国市场具有决定性的意义。

2.以捆绑资源谋求市场优势。落后地区的优势有限,必须实行捆绑资源才能够在市场中赢得优势。比如,面积大,旅游点相对分散的西北地区可以实行旅游资源的捆绑销售。宁夏国家级沙湖风景区、西夏王陵和贺兰山岩画离内蒙古的乌海草原以及沙漠(腾格里和乌兰布和)仅仅只有200公里左右的路程,而且有高速公路连接。但宁夏推出的旅游线路却没有强调这一点,这使得在长假期间,许多旅游者因为宁夏不能满足玩一周的旅游需要,就不再考虑来宁夏旅游了。类似的,甘肃的敦煌,也是和新疆的雅丹奇观、楼兰古城、高昌古城、郊河古城连成一线的。因此,西北一些省份的旅行社和旅游主管部门应该进行协调和共同开发,争取将西北这些相对分散的景点捆绑在一起做营销。退出诸如“大漠草原之旅”、“大漠高原之旅”、“丝绸之路之旅”、“故国神游之旅”、“边塞之旅”、“探险之旅”这样的大概念,才能够利用丰富的旅游资源和文化底蕴吸引更多的旅客从而带动西部地区的经济发展。^[22]

结语

目前,对如何造就一个统一的中国市场存在着两个方面的主要争论。一是“宏观计划”和“市场机制”之争,其次是“对外开放首先要对内开放”和“实行地区差别政策”之争。

作者认为,在中国特定的经济发展时期,这样的争论没有太多的必要。中国的社会主义市场经济初级阶段意味着国家的计划干预将会在相当长时间内比完善的市场经济多。中国的严重区域发展不平衡也意味着中国政府必须“实行地区差别政策”。

首先,宏观计划和市场机制并非是两个永远不能协调的手段。问题的关键在于如何让宏观计划和市场机制共同促成中国市场的尽早统一。本文提出的对发展规划的决策系统的大改革就可以使宏观计划成为中国市场的尽早统一的有力推动者,而不是阻碍。其终极目标乃是通过鼓励各地区的协作与合作,使江浙沪联席会议明确提出的“联动发展,共同繁荣”精神成为普遍现象而不是例外。

其次,不能将“实行地区差别政策”理解为必须对所

有的落后加以保护,也不能将“对外开放首先要对内开放”理解为立即实现全国范围内的市场整合(尽管这是最终目标)。^[23]对“实行地区差别政策”和“对外开放首先要对内开放”都要更加精细的定义。经济水平相当的地区应该率先在次区域经济体内达到一体化,然后带动该次区域经济体中的落后地区达到一体化(这样就是对内开放)。这样可以加强该地区的经济竞争程度,在该区域内的落后地区培养出一些有一定竞争力的企业,使这样的企业能够逐渐走出去,和更加发达的地区的企业竞争。但同时,实施地区差别政策也决不应该意味着将本地地区的商机对其他地区实行封锁,而是应该通过政策杠杆鼓励发达地区整合相对落后地区的资源,这样既能够起到扶持落后地区,又能够通过市场机制加速不同区域的经济一体化,最终早日达成“市场统一中国”。

因此,在中国经济发展的过程中,上述的两对看似矛盾的政策取向事实上既矛盾又对立统一。任何试图抛弃矛盾的一方都是不符合中国发展的实际情况的。

(作者单位:中国社会科学院地区安全中心)

注释:

[1]目前中国参与的区域经济合作或一体化进程有:东亚经济一体化(以东盟自由贸易区为基础,中国-东盟自由贸易区为推动),东北亚(中日韩)经济合作,中国和俄罗斯及中亚的区域经济一体化,湄公河流域开发,以及孟加拉湾区域合作(昆明计划)等等。

[2]关于地区经济一体化对国家安全战略的意义的讨论,见唐世平,《中俄战略伙伴关系下的中亚经济一体化》,《当代亚太》2000年第7期,第27-33页;Shiping Tang, “Regional Economic Integration in Central Asia: The Sino-Russia Relationship,” Asian Survey, Vol. XL, No. 2 (March/April 2000), p. 360-376.

[3]在这里我用次区域经济一体化来特指国内的区域经济一体化。

[4]关于这些次区域经济一体化的一些新闻背景,见:《粤港澳将加速经济一体化》, <http://www.latelinenews.com/11/chinese/1083574.shtml>;《长、株、潭经济一体化与人口问题研究》,湖南统计信息网 2002-06-21 08:10:

如果中央政府不能对以行政区划为主体的发展规划决策系统作重大改革,各自为政的地方保护主义就将难以铲除。

09, <http://www.stats.gov.cn/tjfx/dfxx/200206210037.htm>; 鲁志强,《突破区域协作概念》,《中国经济时报》2002年9月9日, <http://www.china.com.cn/chinese/OP-c/201398.htm>; 王亭亭、张胜利,《简议京津冀区域经济一体化》,《光明日报》2001年11月27日, <http://www.china.org.cn/chinese/OP-c/80357.htm>。

[5]《天津机场划归首都机场,京津加速区域一体化》,国际金融报 2002-08-08, <http://economy.enorth.com.cn/system/2002/08/08/000391864.shtml>

[6]《京津冀达成“华北护菜协议”》,新华社 2001年11月15日,中国互联网新闻中心, <http://www.china.org.cn/chinese/difang/77041.htm>

[7]黄钟,《市场统一中国》,《战略与管理》,2002年第2期。

[8]张永林、李子奈,《中国经济区域的南、北、西三个板块结构与全国的经济发展》,清华大学经济研究中心工作论文,第200116号,2001/11。

[9]《区际开放:左右未来中国区域经济差距的主要因素》,中国民营科技网, <http://www.mykj.gov.cn/forum/special/2001-11-2/120.htm>

[10]汤建中,《长江流域经济协作的障碍与对策》, <http://www1.cei.gov.cn/daily/index/trade/b0b/index022.html>

[11]这方面的综述,见刘锋,《新时期区域公共管理创新》, <http://www.davost.com/liu/new10.htm>

[12]《长江三角洲区域经济发展研究》,中经网, <http://www.3idea.net/jryw/jryw01111416.htm>

[13]胡序威,《我国区域规划的发展态势与面临的问题》,《城市规划》, <http://nss.most.gov.cn/view.asp?>

news_type=21&news_id=822

[14]比如大前研一的划分。Kenichi Ohmae, "Get set for a totally new China," The Straits Times, August 9, 2002.

[15]王海燕,《新疆与中亚五国经济合作的现状与前景》,《东欧、中亚市场研究》,2002-6-11

[16]这方面的背景见绵阳科技城的网页, <http://www.mykjc.net/>。

[17]汤建中,《长江流域经济协作的障碍与对策》, <http://www1.cei.gov.cn/daily/index/trade/b0b/index022.html>

[18]作者通过网上搜索,没有发现有连接上述三个旅游点的高速公路,也不在目前的在建计划内。

[19]周诚君、陈雯、张亦祥,《经营城市:政府作用与制度创新》,中国城市报道,2002年09月03日。中国政务信息网, <http://www.ccgov.org.cn/BAODAO/cs080.htm>。

[20]国务院发展研究中心副主任鲁志强的采访,《东部区域经济一体化将给西部带来挑战和机遇》,中国改革论坛网站, http://www.chinareform.org.cn/cgi-bin/BBS_Read.asp?Topic_ID=1581。

[21]孟庆民、杨开忠,《区域经济一体化条件下的空间经济集聚分析》, <http://www.hutc.zj.cn/jjxqy/chanye-jingjixue9.htm>

[22]《西部旅游开发战略的初步探讨》,《中经评论》, <http://www.developwest.gov.cn/xbkf1.asp?area=xb04&page=2>

[23]《论西部开发必须实行地区差别政策》,中国民营科技网, <http://www.mykj.gov.cn/forum/west/2002-3-19/274.htm>