

用制度创新推进长江三角洲区域合作

杨德才

(南京大学经济学院,南京 210093)

摘要:该文对长三角地区一体化的制度障碍进行了分析,对国际上区域合作中的制度创新和成功经验进行了论述,提出制度创新是长三角区域合作的根本保证,并提出了具体建议。

关键词:长江三角洲;区域合作;制度创新

长三角是中国人口密度最大、城镇分布密度最高、经济发展最具活力的地区之一。但20多年来,一体化的进程仍然十分缓慢,存在着长期得不到解决的“顽症”,在新形势下还出现了许多新的矛盾与困惑。如何化解这些问题呢?本文将在对问题深入分析的基础上,结合国际上区域合作成功的经验,就长三角区域合作提出对策性思考,建议用制度创新来加以推动。

1 制度障碍:长三角一体化的根本阻滞

所谓区域经济一体化,是指在区域内制度一体化、市场一体化和竞争规则一体化基础上,区域经济各个组成部分之间通过资源流动和分工协作,所形成的经济联系越来越紧密的一种状态和过程。在这里,区域内资源流动包括商品、资本、技术、劳动和企业等的自由流动,区域经济一体化进程也就是由区域内要素自由流动所推动的区域内经济联系和分工协作关系的紧密化过程。如果我们用常用的六个指标(即市场、产业、交通、信息、制度和生态等)来衡量长三角一体化发展水平,其显然是难以让人满意的。其中最为关键的指标——市场一体化、产业一体化和制度一体化的发展则最为落后,发展的阻力也最大。导致长三角一体化进程难以取得让人满意的成果的根本原因是制度变革的滞后而形成的制度阻滞。概而言之,这种制度障碍、制度阻滞主要表现为以下几个矛盾:

1.1 经济发展与行政壁垒的矛盾

虽然长三角一体化的呼声迭起,进程加快,虽然长三角一体化的范围不断扩展、层次不断提高,但是

由于以各级地方政府为代表的诸多利益主体的存在,长三角目前仍旧是一种以“行政区经济”为主体的发展模式。这种模式使得长三角区域一体化发展的最大困惑就是,依附于行政区域背后的行政壁垒。长三角有江浙沪三条省界,为数众多的市界、县界。长期以来形成的行政壁垒,已经成为长三角未来发展的最大的制约因素。在这个区域空间里,行政隶属关系非常复杂,地区之间的协调难度很大,区域政策环境不平等,区域统一市场形成难度较大,一些政策领域存在的跨区界溢出效应与行政辖区的利益边界不一致,影响着资源的合理配置,导致一些区域性交通基础设施和环境治理工程因各地缺乏协调而进展缓慢。当前在长三角,随着经济的快速发展,城市与城市之间的经济交往越来越频繁,行政壁垒与经济矛盾的冲突也越来越激烈。

1.1.1 由于行政壁垒的存在,导致统一的市场体系被行政区划所割裂

长三角地区各级行政区政府仍然作为经济发展主体发挥着作用,导致行政区域的经济发展战略不协调,地方政府的组织行为和管理行为也存在不协调现象,区域壁垒使资源在不断地浪费。区域格局、地方垄断造成了资金的投资门槛,民间资本出现了结构性的过剩,在城市政府分治模式下,区域经济发展的战略目标和战略重点雷同,缺乏特色,经济运行带有明显的行政区域利益特征,不仅省级中心城市(上海、南京、杭州)缺乏合理的职能分工,而且同一省区范围内的各城市之间产业结构趋同现象更为明显。由此导致各城市都不同程度地存在“大而全”、“小而全”的布局倾向,对外集聚与辐射功能严重受阻;加上城市间缺乏合理的垂直分工和水平分工,区域合作和摩擦始终并存,重复建设、资源大战、贸易壁垒等顽疾久治不愈。

收稿日期:2007-08-09

作者简介:杨德才(1965-),南京大学经济学院教授、博士生导师,南京大学民营经济研究所所长。

1.1.2 由于行政壁垒的存在,导致行政区产业结构呈现趋同态势

由于该地区内部自然禀赋比较相似,资源类似、区位相近,使得长三角地区各城市之间生产布局重复,产业结构同化、特点同化、职能同化现象较为突出。从长三角城市群的布局来看,江浙的主要城市都围绕在上海周围,既支撑着上海大都市圈的形成,也与上海存在着客观上的同构竞争。这一竞争在产业发展方面尤为突出。尽管上海整体上仍居领先地位,但这种领先的优势明显缩小。目前上海除了在金融、汽车和成套设备制造、航空航天等领域拥有一定的领先优势外,其他产业领域与苏州、无锡、杭州等城市基本处于同级水平。长三角城市在产业分工中并未形成梯度层次,同质竞争现象愈演愈烈。制造业结构雷同已成为长三角一体化的最大难点和障碍。从主导产业选择来看,各地争相把电子、汽车、机械、化工、医药等产业作为未来发展的主导产业。在长三角16个城市中,选择汽车为主导产业的有11个城市;选择石化的有8个城市;选择通信产业的有12个城市。从工业行业完成产值情况看,排在前十位的主要工业大类,上海与江苏的同构率达90%,上海与浙江的同构率也达70%。产业结构趋同演变成吸收外资上的争夺,而引资大战反过来又使同构现象在更高的产业层次上重演,直接导致长三角城市间的竞争内耗过大,造成各种资源和优势的浪费,并导致区域利益的净损失。

1.1.3 由于行政壁垒的存在,导致公共基础设施难以完全实现共建共享。

长三角地区公共基础设施建设缺乏协调机制,低水平重复建设,难以实现诸如供水、垃圾处理、公共交通等基础设施的共建共享。前两年爆发的港口大战导致资源浪费就是一个明显的例子。上海要建设航运中心,把港运中心从内河迁到外海,在大小洋山投资300亿元建大型海港,这使作为长江港口的苏南诸港缺少了整合的力量,地位相对削弱。苏南诸港原来都是上海港的配套外港,但这些港口却又是各自为政,条块交错,矛盾重重。除张家港港口外,其他港口都因货源不足,很有可能沦落为一些大型企业的货主码头和专业码头。而宁波港由于缺乏像长江诸港能沿长江上溯的流域内广大腹地,迫切需要上海与其合作。但洋山港的兴建,又有使宁波港逐渐被边缘化的危险。

1.2 区域共荣与地方利益的矛盾

尽管目前各地都认识到一体化将会是一个多赢的局面,是一个不可逆转的趋势。但要融合经济,首先区域各方会判断互相开放市场后,如何分配因开放带来的总体收益及补偿少数地方因开放带来的局部利益的阶段性受损,会判断从长期来看互通有无、扬长避短是否符合各自利益,即使各自认同从长远利益来看是个双赢的结果,从短期看要达到经济一体化是需要支付成本的,短期内必须放弃一些产业。但是分灶吃饭财政体制使得每个地方都要扩大政绩,增加GDP。这又需要大量的产业发展,需要地方经济的保护和限制资源及市场要素自由流动的互相封闭。近年来,长三角区域内各地在招商引资等方面呈恶性竞争态势,特别是引进外资企业方面,不论其从属产业和专长,一概成为各地政府激烈争夺的对象。一些地方推出压价等诸多政策,导致价格信号扭曲,造成过度竞争和资源浪费。本应是成本导向的企业投资行为,现受到追求地方利益的政府短期行为的干扰,严重影响了产业链的分工协作及资源的自由流动组合。

现阶段长三角在不同程度上仍然存在地区封锁和经济割据的现象,各地出台的政策和法律有些是以有利于本地区的经济发展为出发点。以政府主导下的“招商引资”大战为例,2003年沪、苏、浙三地举行的联合招商引资活动,最终演变成区内各城市竞相压价,相互攀比优惠政策,以拼地价、拼税收等来争夺外资的恶性竞争。如在土地转让上,通过财政补贴,以大大低于成本的价格向外商提供土地。区内多数地方实际成本一般每亩约15万元,而实际出让价格苏州为每亩20万元左右,昆山为15万元左右,嘉兴为7万元左右,而吴江、宁波、杭州则将地价压到每亩5万元左右,无锡甚至降到每亩2~3万元。有的地方则甚至提出免收转让费,用“跳楼价”争夺外资。

受行政区域影响,长三角资源配置受到诸多人为因素干扰,巨大的潜能得不到充分发挥。这类低层次的竞争方式,无论从长三角的整体利益看,还是从该地区的长远利益看,都是不利于长三角的整体发展。如在江苏免检的产品到了外省市还要再检,甚至在同一省内,这个城市的免检商品进入其他城市还要再从上到下“跑一趟”。这实在让许多企业吃不消,时间成本、入市成本太大了。类似的例子还

有旅游市场的分割,旅行社不能异地设分支机构,增大了市场上的交易成本;对外地投资企业的双重课税政策,严重影响了优势企业的跨地区迁移或兼并重组;银行、保险、职称评定等存在“地区歧视”,使资金、人力等资源难以合理流动和有效配置等。

长三角不同于珠三角,在不同的行政区域内,在现行的体制下,地方利益不可能被完全排除。无论是分配收益还是补偿损失,我们都没有理由指责地方政府,因为地方政府要把本地就业、税收放在重要位置来考虑,有其一定合理性。现在的问题在于,我们能否找到突破现有体制障碍的钥匙?

1.3 高速增长与环境质量的矛盾

长三角地区经济的高速增长正面临着地区环境质量下降的压力。经济增长了,生态破坏却很严重,长三角现有联盟内的16个城市中有14个属于酸雨控制区,几乎整个长三角都处于酸雨的威胁中。长江以前有很多著名的水产,但由于污染,这些水产资源日渐稀少,它的水估计过几年也很难再饮用了。政府以GDP为标准,百姓以金钱为标准。这个趋势需要转变,这种发展观需要转变。否则我们将会丢失美好的家园,老百姓的幸福感也会降低。天空是连接的,河流是流动的,没有区域内跨行政边界的联合活动,区域内的全体居民都将尝苦果。但长三角现行环境管理体制却影响了各地政府对环境的治理。

如最近太湖污染问题。太湖治理了这么多年,为什么越治理,污染反而越严重呢?其原因实际上很简单。其固然跟区域内的工业化、城市化进程有关,但与日趋加剧的地区分割和管理体制有着更为密切的联系,也就是江浙沪三省市在治理的认同上存在差异,各地都要追逐GDP,最后形成了你方治理、我方污染的怪现象,三省市政府基于各自利益的考虑,默认地方企业的污染行为。虽然三省市都可以声嘶力竭地高喊治污,但不行动或小行动的结果只能是一个结局:太湖美变成太湖臭。虽然高喊可以掩盖表象,但正如著名经济学家汪丁丁所说:“水知道你的罪孽”。

目前,长三角是中国经济高速增长的“发动机”,按照当前的趋势,长三角的环境(尤其是污染)问题不仅将得不到治理,而且还有进一步恶化的可能。沪、苏、浙三省市基于“行政区经济”壁垒、基于地方利益考虑,将区域合作停留在口头上,而不是落

实在制度及行动上,沪、苏、浙三省市必将首先品尝到环境恶化带来的苦果。太湖污染日趋严重的现象,难道不正是给我们敲响的警钟吗?

2 国际上区域合作中的制度创新及成功经验借鉴

与国内区域协调显著不同的是,国外区域协调均是以制度创新、制度协调为主。以法律、法规等制度内容为协调的框架,在解决区域内各地方政府之间、甚至全球范围内各国政府之间的利益冲突方面,取得了不少成功的经验。下面我们将以欧盟一体化和美国田纳西河流域开发为案例,剖析它们在区域合作中制度创新的成功经验,以资借鉴。

2.1 制度创新先行,并以供给法律制度为主,形成一个兼顾各方利益的法律体系

作为制度性一体化,欧盟在一体化的每个阶段都是制度创新先行,每一步重大行动,都是首先制定相关法律,然后,各成员国依此践行相关制度,这不仅加强了内部的合作与交流,而且也使一体化不断地向更高的形式发展。《巴黎条约》建立了欧洲煤钢共同体,反映了特定经济部门的一体化。《罗马条约》建立了关税同盟,实行区域内贸易自由化。《单一欧洲法案》对商品、劳务、人员和资本的自由流动列出了约300项立法,并规定了完成这些立法的时间表。1993年,欧洲统一大市场正式形成。随后,欧共体成员国签署了《马斯特里赫特条约》,并于1999年实现了经济货币联盟。目前,欧盟正在制定并供给逐步迈向经济完全一体化的制度。

以对欧洲一体化具有重要推动意义的《罗马条约》为例,它规定,欧洲经济共同体的基本目标之一,是要促进成员国经济活动的和谐发展以及不断和均衡的扩张(第2条);在实施共同农业政策时,必须对农业部门的社会结构特征以及不同农村地区的结构和自然差异予以关注(第39条);在涉及就业、劳动条件、职业培训、社会保障等社会事务方面,共同体积极推进成员国间的紧密合作(第118条),并且通过设立欧洲社会基金,对在企业转产过程中的失业工人给予援助和重新安置(第125条);建立欧洲投资银行,向落后地区提供融资便利以促进成员国经济的平衡发展(第130条);等等。

欧盟在制定兼顾各国利益的法律体系过程中遵循着四大原则。一是“民主、平等”原则,即各国在加入、退出、部分主权让渡等方面都以自愿、平等为

基础。对重大事项采取协商一致的议事规则、对主席国实行轮值制度等等。二是“互惠互利”的原则,即在各国由于产业结构、经济水平的差别而造成某一政策的实施导致各国损益不同时,采取补偿等机制,并进而使政策实施的最终结果发挥集团的整体优势,使各国均衡受益。三是“多速欧洲”原则,即在充分考虑各国国情后,允许某些政策在个别国家实施进度有差异,但最终目标一致。四是“灵活性”原则,即允许某些成员国援用“例外权”来维护自身的利益,在一些不十分重要的政策领域方面实行多数(并非一致)表决制。

与欧盟相比,美国田纳西河流域开发同样也是制度创新先行。美国是联邦制国家,州的权力很大,每个州都有自己独立的立法权。田纳西流域地跨7个州,要实现田纳西流域的统一开发管理,没有率先的制度创新及制度安排是难以想象的。因此,美国国会于1933年通过《田纳西流域管理局法》,并依法成立了田纳西流域管理局(TVA)。在该法中,对TVA的职能、开发各项自然资源的任务和权力作了明确规定,如TVA有权为开发流域自然资源而征用流域内土地,并以联邦政府机构的名义管理;有权在田纳西河干支流上建设水库、大坝、水电站、航运设施等水利工程,以改善航运、供水、发电和控制洪水等等。TVA法案的这些重要规定,为对田纳西流域包括水资源在内的自然资源的有效开发和统一管理提供了法制保证。TVA法自1933年颁布后,还根据流域开发和管理的变化和需要,不断进行修改和补充,使凡涉及流域开发和管理的重大举措(如发行债券等)都能得到相应的法律支撑,为流域内相关发展环境协调建设在制度上奠定了基础。正是中央立法先行,才为流域内统一法制建设提供了支持。

2.2 设一个保证制度执行的区域合作协调与发展基金,以建立区域合作中的区域利益分享和补偿机制

欧盟一体化的经验告诉我们,在主权相对独立的地区成员之间,若失去“胡萝卜”措施的激励和诱导,“大棒”类的控制措施将难以奏效。这是因为各个合作主体在区域合作中不可能完全均等地分享合作的成果,利益冲突几乎是不可避免的。如果一味地使用“大棒”政策,其结果只会导致合作的瓦解。而要发挥“胡萝卜”政策的效用,那么,设立一个具

有长效性的区域合作协调与发展基金,就显得尤为必要。这个基金不仅有助于区域建立利益分享和补偿机制,而且也是相关制度得以贯彻执行的根本保证。

欧盟一体化之所以能取得今天的如此成果,这是与欧盟设立了结构基金及其贡献分不开的。欧盟结构基金是欧盟为实施地区政策,缩小欧盟不同地区之间的发展差异,促进其经济和社会的统筹发展而从预算中专门拨款设立的基金。欧盟结构基金主要用于为经济落后地区建立基础设施,促进企业投资(目标1)、支持面临结构性问题的地区进行经济和社会调整(目标2)以及更新教育和培训体制和促进就业(目标3)。

欧盟结构基金共分四项:①欧洲地区发展基金,支持重点是鼓励和促进创造或保障工作岗位的生产性投资、基础设施建设、地方发展计划以及中小企业发展。这项基金与投资促进的关系最为密切;②欧洲社会基金是欧盟实施就业政策最重要的财政工具;③欧盟农业指导与担保基金,旨在支持农业结构改革以及农村地区的发展;④渔业指导财政工具,主要支持渔业结构改革。

据统计,在1994~1999年期间,通过结构基金,欧盟向经济落后国家或地区的拨款额总计达11140亿欧元,占结构基金总额的2/3以上。而2000年至2006年期间,欧盟结构基金的预算为1950亿欧元,约占欧盟预算总额的30%,其中,为目标1地区提供的经费占69.7%,目标2地区占11.5%。

根据欧盟的援助原则,欧盟结构基金项下没有单独的促进措施,而是为成员国国家、地方或其他促进措施提供资金支持。

具体执行程序是:欧盟委员会与各相关成员国的主管机构逐一协商制定该国使用结构基金项下资金的“共同体促进方案”,内容包括被促进地区情况、促进战略和重点等。在此方案基础上,再制定实施计划,并上报欧盟委员会批准。地方(州)则负责管理和实施。

据欧盟的报告指出,在结构基金的带动下,最近几年,欧盟最贫困的地区获得了另外约2100亿欧元的公共和私人投资,创造了80万个就业机会。此外,这些贫困地区修建了高速公路4100公里,普通公路3.2万公里。有超过21万家中小企业和800万人得到结构基金的帮助。在此期间,受到结构基

金扶持的落后地区的经济增长率也普遍超过欧盟的平均水平。其中,葡萄牙和德国“一类目标地区”的经济增长率分别达到了4.7%和4%。

今天,从欧盟成员国对共同体区域政策的重视及认同程度来看,如果没有结构基金,共同体区域政策就不会受到重视,一体化也只能是一只不能充饥的画饼。

2.3 组建制度执行(或制度实施)主体,建立一个区域合作的协调和促进机构

欧盟为协调成员之间的合作,推动一体化的发展,成立了超国家性质的机构,如欧盟部长理事会(决策机构)、欧洲委员会(行政领导机构)、欧洲议会(立法机构)和欧洲法院(执行机构)等,甚至在1975年欧洲地区发展基金正式成立并开始运行时,还专门建立了由欧洲委员会和各成员国政府官员组成的地区委员会。

欧盟创建时就采用关税同盟对一体化升级具有决定意义。关税同盟要求成员国放弃关税制定权,并让渡给共同体所设立的超国家机构。根据“新功能主义”,超国家机构具有功能外溢的特征,即当成员国在某一经济领域实现了一体化,超国家机构将提出另一个领域出现的问题及解决办法,这将导致其他经济领域的一体化发生。随着一体化程度加深,欧盟各成员让渡的权力从关税制定权扩展到货币政策制定、管理和执行权。尽管让渡主权的范围不断扩大,但权力的实质性转移仍取决于成员政府的政治意志。为平衡成员之间的权利和义务,超国家机构加强制度化建设,采取各种有效的经济政策和措施,在协调成员国和联盟利益的矛盾中发挥了重要作用。欧盟也正是在这个过程中不断向更高层次发展的。

以谈判机制为基础而建立的区域经济合作,客观上需要有一套紧密的制度性组织机构为各成员提供一个经常性的谈判和仲裁场所。欧洲经济一体化制度性合作色彩较浓,因而其组织化程度和规范强度较强。为保证制度性组织机构行使权力,欧盟要求各成员让渡部分经济主权,由超国家机构统一调控。从关税同盟开始,随着一体化的深化,各成员让渡的主权相应增加,欧盟已逐步建立起了一套如前面所说的结构紧密的“超国家共同体机构”。正是这种“超国家共同体机构”的存在,才使得欧盟的相关制度变迁、制度安排有了实施主体,由它主导并推

动欧盟一体化的继续深入。

美国田纳西流域管理局(TVA)刚成立时,美国总统罗斯福就向国会提出,TVA应成为既享有政府的权力、同时又具有私人企业的灵活性和主动性的机构,据此,TVA被确定为联邦一级机构。

TVA的管理由具有政府权力的机构——TVA董事会和具有咨询性质的机构——地区资源管理理事会实现。董事会由3人组成,行使TVA的一切权力。董事会下设一个由15名高级管理人员组成的“执行委员会”,委员会的各成员分别主管某一方面的业务。

TVA的内设机构由董事会自主设置,这些内设机构曾根据业务需要进行过多次调整。如前期根据自然资源综合开发的需要,设置有农业、工程建设、自然资源开发保护等方面的机构,以后根据发展电力的需要,又增设了电力建设和经营等方面的机构。

以专门的机构作为载体,来实施并不断修订TVA法,这是TVA成功的又一个重要经验。

3 制度创新:长三角区域合作推进的根本保证

由鉴于国际上区域合作成功的经验和长三角区域合作“雷声大雨点小”的现实,我们主张通过制度创新来推动长三角的区域合作。而且,只有制度创新,才是长三角区域合作不断推进的根本保证。

3.1 长三角区域合作中制度创新的基本原则

由于区域内地方政府已经是相对独立的利益主体和行为主体,合作是各参与方通过选择后的一种结果(实质上是一种博弈的结果),所需要的合作制度应该尽可能地反映一种较好的博弈结果,这种制度的实施才能真正对区域合作产生有效和稳定的促进作用。那么,这种合作制度是怎样一种制度?如何来建立这样的合作制度呢?

根据青木昌彦在《比较制度分析》一书中所论述的制度定义,制度具有5个基本特征:一是内生性。即制度是由参与者的策略互动而内生的,而不是外部给定的。二是信息浓缩性。三是稳定性。四是共同的认知性。即制度的有关的表现形式需要参与者有共同的认知(参与者都相信之)。五是多重性。制度是人为的秩序,而不是惟一由经济域(如技术、生态等)所决定的。

根据青木昌彦对经济制度的理论概括,结合国

际上区域经济合作方面的经验,我们认为,长三角区域合作中的制度创新必须遵循以下几个基本原则:

一是合作制度是内生的。根据博弈论对制度的理论解释,合作制度是由参与者的策略互动而内生的,不是外部给定的。因此,区域合作制度必须针对需要合作(利益冲突的)的方面,通过参与者自愿、平等和充分的磋商,最后形成合作制度,这就是制度在实践中“内生”的过程。即使中央政府主导长三角的制度创新,其也必须是在充分尊重上海、江苏和浙江三省市意愿的基础上来进行。

二是区域合作制度的互利表现为各参与方整体利益的平衡。区域合作制度应该是互利的,然而,对于某一项区域合作的经济政策而言,不同经济发展水平和产业结构的参与者所获得的利益可能是不同的,但是整个合作制度实施以后,参与各方的整体收益大体上应该是均衡的。

三是参与方必须切实体会到合作的互利。合作制度必须是互利的,而且需要注意的是,这种互惠互利、共同受益必须是参与者能够切实体会到的。这一特点在一定程度上表明合作制度一般是内生的,国际上成功的区域合作都反映了区域合作制度需要合作方进行充分磋商的经验,最终才能真正对合作达成一种“共识”,这是合作能取得实际效果的基础。此外,合作制度当然必须是对参与者具有某种约束的制度,否则就不可能产生一种“共赢”的结果。

四是合作协议可以具有某种灵活性。对于经济发展水平不平衡的地区,在保持区域经济政策方向基本一致的基础上,根据参与者经济发展水平的不同,可以允许一些政策以不同的速度进行实施,对于实行多数表决制的政策,甚至可以有一些“例外权”的附加条款,使合作协议具有一定的灵活性,这样能使发展不平衡的区域更容易达成合作协议。

五是区域合作制度的渐进性。这主要是指,不要指望制度创新的一蹴而就 and 一步到位,区域合作制度应该是一个逐步完善的过程。在这个过程中,不断协商、调整,平衡各方利益,实现共享共赢。没有永恒的朋友,只有永恒的利益,区域合作中的制度渐进完善,就是为了实现并维持合作方永恒的利益及其分享。

3.2 长三角区域合作中的制度创新

3.2.1 积极组建并供给出领导、推动长三角区域合

作的制度变迁主体,这是长三角区域合作能否取得根本性突破的关键

作为制度安排的区域经济合作,制度变迁主体的存在及有效运行是合作有序运行的关键因素,必不可少。一般来讲,组建、供给区域经济合作的制度变迁主体有两种方式:一是授权于中央建立凌驾于地方政府之上的具有某种政治权威的组织,对区域经济合作进行协调;二是区域内地方政府间建立的松散性的协调组织,如“联席会议”等对区域经济合作中出现的问题予以协调。由于我国行政区经济的特征,各区域间围绕产品与生产要素的竞争随时都可能演化为区际利益冲突,冲击区域经济合作进程,因此,在区域经济合作中建立起强有力的制度变迁主体更加紧迫。但目前我国并没有根据区域经济合作的需要,建立起第一类的具有政治权威的组织,这样,在各自利益难以得到有效协调的情况下,我国区域间经济合作的制度变迁主体往往是第二类松散的、不具约束性的组织,这给国内区域合作带来了极大的消极影响。

没有强有力的制度变迁主体,已经成为制约长三角区域合作向更深层次、更广领域、更高水平推进的根本性障碍。在现实中,不论是制度的供给还是制度的执行,没有制度变迁主体,都将沦为一句空话。因此,要推进长三角区域合作,首先必须解决长三角区域合作中制度变迁主体缺失的问题。为此,我们建议由中央负责设立一个超越三省市的组织机构,由该机构来推进合作、协调冲突、分享利益。至于如何构建该组织机构,我们主张可以具体仿效欧盟的做法。但有一点必须强调的是,这个组织机构必须是一个常设机构、必须由三省市的一把手参与其中,三省市可以采取轮值主席的方式来运作该机构。也只有设置这样一个机构,才能真正打破“行政区经济”的壁垒,而实现真正的合作。

3.2.2 重新界定并扩容现有长三角的地理范围,从更宏观的角度推进区域(尤其是行政区域)合作的深入,真正整合三省市的力量,以统筹区域规划和发展

现有的长三角地区,更多意义上是一个狭义的、传统的地理范围,即使最近几年有所扩容,也仅仅只有16个城市,其中包括:上海市;江苏省的8个市:南京、苏州、扬州、镇江、泰州、无锡、常州、南通;浙江省的7个市:杭州、宁波、湖州、嘉兴、舟山、绍兴、台

州。

在现有的这种情景下,江苏还有淮安、盐城、宿迁、徐州和连云港5市,浙江还有温州、金华、衢州、丽水4市未进入长三角区域版图。然而,江苏、浙江本身各自就是一个独立的地方行政版图,各自的地方行政部门也是各自考虑本行政区域内的发展、平衡及统筹问题,在中国行政权力过分强大的情况之下,在长三角现有的区域合作制度背景之下,要地方政府不考虑(或较少考虑)其行政区域里的统筹规划,而更多地考虑长三角区域里的统筹规划,这几乎是很不现实的。假定长三角区域里的合作能够向着更便捷、更高效的方向发展,16城市之间相互可以享受若干优惠、可以更加节约交易成本,地方行政政府必将面临着这样一个压力:为什么能给予长三角区域城市以更加宽松的发展政策而不能给予其他城市呢?这不仅导致政策发展的区域不平衡,而且也将导致地方行政政府交易成本的上升。这种假定一旦真的出现,江苏、浙江两省政府基于自身利益的考虑,必然更加关心各自行政区域内的发展统筹问题,而不是更多地关注长三角的区域发展统筹问题。

解决上述矛盾的可行途径,就是以行政区域来界定并扩容现有的长三角空间范围(某种程度上更可以将安徽全省扩容进来),惟有这样,才能避免地方行政政府的“两难”处境,真正一心致力于长三角区域的统筹规划与发展。看一看欧盟的发展,其也是以一个行政区域(国家)为单位整体加入的,而不是以一个国家的某几个城市或某一部分、不是以传统意义上的地理空间来进行的(如亚洲的土耳其也申请加入),这样做的最大的好处就是可以统筹规划、节约成本。

3.2.3 以诱致性制度变迁为主,在中央设立的组织机构的领导、统筹下,由三省市具体协商供给推进长三角区域合作的正式制度安排

区域中的每个地方政府都有自身利益的考虑,为了减少区域合作中的不确定性,必须由区域合作中的相关利益方协商供给相关的正式制度安排(也就是说,制度主要是内生的),否则,区域的真正合作是不可能实现的。在供给制度的协商过程中,应该本着平等、互惠、发展、共享的原则进行。

首先,要供给出一个统一协调的有效竞争规则。根据欧共体创建和欧盟运行的实际经验,如果没有一个统一协调的有效竞争规则的支撑,就无法在长

江三角洲地区大市场范围内,协调各地政府的行为,就无法使区域内的市场主体进行充分的、有效的、公平的市场竞争,就无法防止市场竞争被各地区行政权力和垄断势力扭曲以及实现大市场范围内的资源有效配置。可以说,一个统一协调的有效竞争规则,是推动在长三角地区大市场范围内实现有效竞争的最重要条件。

其次,要供给出某些具体的制度安排,以达成对各地区竞争规则的协调,最终达成全面的经济合作和发展制度安排。根据欧盟创建的经验,一个重要的具体经济领域中的合作和统一市场的建立,要在签署共同条约的基础上,将这项国家主权交给一个跨国机构行使,使这个跨国机构拥有自己的主权。这样做的目的是为了制定和执行共同体市场的政策和法律,及时解决涉及共同体市场的法律争议。与此相反的是,主权国家内部的地区经济一体化,不需要这么复杂的行政和法律程序,不需要付出如此高的管理成本,而只要在全国统一的法律和政策体系下,在中央政府的支持下,在中央设立的组织机构的领导、统筹下,通过协调各地法规和经济发展战略计划,制定以全国统一的法律和政策体系为基础的、适合长江三角洲地区经济一体化需要的统一协议或条约,就可以顺利地得到实现。为此要在全统一体的法律和政策体系的指导下,逐步修正和统一三省市的地区性法规和政策,废除与一体化有冲突的地区性政策和法规,协调各地既有的经济社会发展战略,以有意识地适应区域经济一体化的需要。

再次,要供给出保证制度执行的制度安排。也就是说,要有相关的赏罚制度,确保有利于区域合作的制度得到贯彻执行。按照新制度经济学理论,制度执行必制度供给更难、也更为重要,如果没有相关的制度作为保障,各个地方行政政府必将有选择地执行区域合作制度,按照有利于自己区域利益最大化的原则执行区域合作制度,而有选择执行的结果必将导致整个合作制度的破坏与废弃。

3.2.4 设立保证制度执行的长三角区域合作发展基金,保证区域合作的顺利推进和区域内的均衡发展,以构建区域合作的利益分享机制

在区域合作发展过程中,产业布局、市场布局、资源配置等应该在全区域内统筹配置,以避免产业同构、市场雷同和恶性竞争,对于一些发展比较落后的地区、对于一些在区域合作中利益受损或较少获

利的地区,应通过区域合作发展基金对其进行补贴或发展扶持。没有这个合作发展基金,受损方得不到应有的利益,最后的结果必将使合作受损。

关于长三角区域合作发展基金的设立,究其内容而言,可以结合区域发展的需要而具体设立。我们认为,这个发展基金至少应该包括投资贸易促进基金、研发创新基金、项目风险基金、产业发展协调基金、人才培养和就业指导基金、区域内地区发展平衡基金等。只有设立并逐步完善区域合作发展基金,并通过它构建一个各方满意的区域合作利益分享机制。

3.2.5 充分发挥上海市在区域合作中的领头作用,使其成为长三角区域合作制度变迁和区域合作推进的主导力量

欧盟的成功,一个重要的原因是欧洲的第一大国、世界的第二大国德国在其中发挥着主导的作用,不论是制度变迁还是制度博弈,德国都是以一副超然的大欧洲的形象在其中扮演着领导、推进、协商和统筹的角色。而在长三角的区域合作中,上海就应该承担起似德国在欧盟中作用的角色。我们认为,具体可以从这几个方面考虑:

第一,上海应该屈尊纡贵,不仅应该放下架子,与江苏、浙江打成一片,而且还应该准确定位自己在长三角中的地位 and 作用。从世界发达国家的经验看,迄今为止还没有哪个世界制造中心的布局是这样的:即把服务业和制造业混合配置在一个大城市或者特大城市的内部。一般的配置格局是:在整个世界制造中心的区域范围内,大城市或者特大城市内部主要配置服务业特别是生产者服务业,以及某些对制造成本不敏感的现代高科技制造业;大量的一般性制造业因为对土地成本、劳动力成本和环境处理成本高度敏感,往往配置在特大城市的周边地区和卫星城市,这些周边地区与特大城市之间除了有发达的交通和通信联系外,特大城市还要为广大的周边地区的制造业提供非常紧密的生产或生活服务,特别是金融服务、技术研发服务、管理咨询服务、流通服务、航运服务等各种现代生产性服务。因此,在长三角区域合作中,作为龙头的上海的准确定位就显得十分重要。

第二,上海、江苏和浙江应进行合理的产业分工。我们认为,江苏、浙江目前特别是未来的经济功能应该是成为降低商品制造成本的地区,而上海则

应该成为降低长三角地区商品和服务产出的交易成本的中心。因为,成为世界制造中心的基本充分必要条件和前提在于,该区域不仅要成为世界制造成本的“洼地”,而且要通过一个特大城市为该中心的周边地区的制造业降低交易成本。只有“制造成本+交易成本”最低,或具有世界竞争优势,才能吸引世界各国制造业投资者。据此看来,上海应该大力发展各种服务业和某些先进的高科技制造业,尤其是要大力发展现代生产者服务业;而江苏和浙江应该充分利用发展制造业的历史传统和市场优势,大力发展与工业化水平相适应的各种制造业。

第三,三省市合作中的制度创新,应由易而难,以使初期的合作能在收益较大、交易成本较小的基础上平稳、逐步推进。尽量通过容易做到的合作或制度创新,以给各方带来实实在在的利益,诱使各方全身心致力于加大区域合作及制度创新的力度。如目前较容易做到的信息一体化、交通一体化等。在这个合作中,上海同样要主动对接苏浙。如江苏南通融入大上海的问题,江苏积极主动提出修建崇启跨江大桥(其难度、成本等都远远小于杭州湾大桥),但从目前各方面的信息来看,上海对此兴趣却不大。本来,这是很容易做到的事情,也是十分有利于长三角一体化的事情,上海为什么不感兴趣呢?根源还在于“行政区经济”在作怪。如此这般,容易做到的合作都如此之难,焉谈更难的其他合作?再如,为促进物流业的发展,长三角区域内能否尽快实现公路路网(尤其是高速公路路网)收费的连网,改变各省市各自收费的现状,以减少过多收费站这个“肠梗阻”呢?

参考文献

- [1] 杨德才.新制度经济学[M].南京大学出版社2007.
- [2] 刘志彪、杨德才等.长三角托起的中国制造[M].中国人民大学出版社2005.
- [3] 洪银兴、刘志彪等.长江三角洲地区经济发展的模式和机制[M].清华大学出版社2004.
- [4] 莫建备等主编.大整合·大突破[M].上海人民出版社2005.
- [5] 杨建华.长三角经济社会一体化发展评估与分析[C].载万斌主编.2005;中国长三角区域发展报告[C].社会科学文献出版社2005年.
- [6] 景体华主编.2004-2005年:中国区域经济发展报告[R].社会科学文献出版社2005.