

【区域协调发展】

新发展格局下完善我国区际利益协调机制研究*

薄文广 王毅爽 何润东

摘要:完善区际利益协调机制是提升我国经济发展动能的重要抓手,是加快构建双循环新发展格局的重要支撑,也是实现全体人民共同富裕的重要保障。当前我国区际利益协调机制存在中央主导的表层区域规划较多、里层规范和保障较少,地方政府主导的行政协议较多、市场和社会组织作用较少,宏观决策层面较多、微观执行层面较少的“三多三少”特征。在对美欧日等发达经济体区际利益协调经验进行深入分析的基础上,结合我国区域发展实际,从明晰协调主体的差异化诉求、搭配协调手段的精准化使用以及规范协调内容的闭环化细分等三方面构建了较为完善的区际利益协调机制。

关键词:双循环;协调发展;区际利益协调;机制

中图分类号:F061.5 **文献标识码:**A **文章编号:**2095-5766(2021)05-0043-11 **收稿日期:**2021-05-25

***基金项目:**2018年国家社会科学基金重大项目“雄安新区创新生态系统构建机制与路径研究”(18ZDA044)。

作者简介:薄文广,男,南开大学经济学院副教授,中国特色社会主义经济建设协同创新中心研究员(天津 300071)。

王毅爽,女,南开大学经济学院硕士研究生(天津 300071)。

何润东,男,南开大学经济学院硕士研究生(天津 300071)。

一、引言

当前世界正经历百年未有之大变局,国际形势发生深刻复杂变化,贸易保护主义、单边主义日益盛行,全球投资贸易格局、科技创新格局、金融货币格局以及治理体系等都面临前所未有的大变革,发展面临外部环境的不确定性显著增强。为有效应对外部环境变化,2020年5月,中央政治局常委会会议指出,要深化供给侧结构性改革,充分发挥我国超大规模市场优势和内需潜力,构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局。从国内看,当前新一轮科技革命和产业转型以及区域竞争合作变革正深入推进,各地区面临着又一次转型发展的挑战。

当前我国区域经济发展的不平衡性和内部分

化性日益凸显。相比之前的东西差距,现在南北区域差距逐渐拉大,南北失衡的趋势更加明显。据统计,2020年中国GDP总量排名前10的省(区、市)中,北方地区仅北京上榜,北方地区经济占比从2013年42.6%下跌到2020年的35.2%。此外,区域内部的发展差距同样不可忽视,即使是2020年GDP总量已经超过韩国的我国第一经济大省广东,也存在严重的省内差距问题。2020年,深圳的GDP总量超过了广东排名后14个城市之和,而且这14个地级市的人均GDP均低于全国平均水平。

推动区域协调发展不仅是促进经济增长的重要动能,也是以人民为中心的习近平新时代中国特色社会主义思想理论体系——区域发展理论的生动体现,对构建双循环新发展格局乃至实现中华民族伟大复兴均具有重要意义。而区际利益协调是新时期我国区域协调发展的重要支撑,在很大程度上影

响和决定着区域协调发展的实现。当前我国区际利益协调机制的缺失和不完善严重影响了规范、公平和开放的国内统一大市场的形成,使得城市群与都市圈难以形成协同发展和共享发展的格局,甚至会进一步拉大区域发展差距,阻碍我国区域协调发展目标的实现以及新发展格局的构建。

二、完善区际利益协调机制的意义

新时期,我国区域协调既面临着老问题也面临着新挑战,构建完善的区际利益协调机制不仅是提升经济发展动能的重要抓手,也是促进形成双循环新发展格局的重要支撑,更是加快落后地区发展,实现共同富裕的重要保障,对我国经济高质量发展和区域协调发展均具有重要意义。

1. 完善区际利益协调机制是提升发展动能的重要抓手

不同于国外发达国家地方政府在经济发展中“裁判员”或“守夜人”的作用,我国政治集权和经济分权的制度使各级地方政府凭借行政权力及对生产要素的控制,深深地嵌入或融入所在区域的经济发展中,甚至成为一个地区经济发展快慢的重要决定力量。地方政府为了实现自身利益的最大化,常常会实施间接的地方保护主义政策,限制资源的自由流动,阻碍全国市场一体化进程。地方政府之间的激烈竞争是之前我国经济快速发展的重要动力源,而完善区际利益协调机制可以对地方政府间的利益博弈进行协调和整合,减轻区际恶性竞争对资源配置效率的不利影响,同时加快推进资源要素的自由流动,推动地方政府在我国区域经济发展中实现良性竞争,从而充分提升经济高质量发展动能,实现区域经济可持续发展。

2. 完善区际利益协调机制是形成双循环格局的重要支撑

构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局是党中央针对变化的国内外环境,对“十四五”时期和未来更长时期中国经济发展战略调整做出的重大战略部署。为加快实现以国内大循环为主体这一战略基点,充分利用好我国超大规模的市场优势,加快提升国内有效需求具有重要的基础性和前提性作用。对此,一方面要继续推进区域协调发展,打造统一高效的国内大市场,

在“西部开发、东北振兴、中部崛起、东部率先”的区域发展总体战略指引下,引导不同空间尺度的地区之间加强分工合作,避免横向的恶性竞争、原料争夺、市场分割等,促进要素在国内区域间的充分流动和正常整合,打通生产、分配、流通、消费环节中的堵点和难点,从而加速释放内需潜力。另一方面,虽然当前中国已经成为仅次于美国的世界第二大经济体,但我国人口基数大,人均收入水平低,因此,加快提升边际消费倾向较高且数量庞大的中低收入人群的收入水平,对于稳定国内需求无疑具有“压舱石”作用。然而,纯粹市场经济的“嫌贫爱富”特性会使区际发展差距和不同群体的收入差距日益扩大。完善区际利益协调机制不但可以促进区域协调发展充分释放内需潜力,还可以推动构建双循环新发展格局。

3. 完善区际利益协调机制是走向共同富裕的重要保障

共同富裕是中国共产党为人民服务根本宗旨的重要体现。新中国成立初期,共同富裕的核心更多的是通过计划之手来减小两极分化,从而实现公平正义。改革开放以后,我国逐渐由传统计划经济体制向市场经济体制转型,优越的地理位置、完善市场机制与巨大的政策红利为东部沿海地区带来了巨大的空间集聚效应,东部沿海地区的增长极效应逐渐突出,成为带动经济发展的重要引擎。

但对于一些具有正外部性的资源型城市、生态保护重点地区以及农业生产主导区等发展相对滞后的地区来说,区际利益协调机制的缺失,使其更多地承担了全国资源供应、生态保护和农业保障的重任,却没有获得相匹配的收益,甚至陷入了与发达地区差距日益拉大的窘境。在当前经济和社会转型的背景下,发达地区在产业基础、市场化水平及政府服务效能等方面具有更大优势。在循环累积的因果作用下,优质生产要素会由欠发达地区向发达地区流动,虹吸与集聚效应大于辐射与扩散效应,导致先富带动后富的效果较难显现,影响要素资源的正常流动和区域资源的合理配置,最终影响社会公平甚至社会稳定。通过完善区际利益协调机制,既能够使相对落后地区获得与自身付出相匹配的收益,加快提升经济造血能力,同时也能够更好地支撑率先发展地区的转型发展,从而加快实现先富带动后富和共同富裕两个大局。

三、文献综述

国内学者对区际利益协调机制进行了大量研究。一方面,很多学者强调区际利益协调的重要性。程运木(1991)认为,财政“分灶吃饭”“地方包干”管理体制的实行使地方利益强化,在缺乏有效利益协调机制的情况下,这种利益导向必然会导致区域重复建设、重复引进和产业结构的严重趋同,也会滋生地方保护主义和经济封锁,加剧区域之间的利益矛盾。常云昆(1999)认为,我国实行的优先发展东部沿海地区的区域经济政策,损害了西部地区的发展利益,政策受益的东部沿海地区应向西部地区进行利益补偿。褚清华、赵峰(2003)认为,制度变迁决定了特定的区域分工模式,这种非对称性的分工模式又暗含着利益分配的不合理,进而指出利益补偿的合理性与重要性。林丽钦(2020)通过实证研究发现,广东2005年开始实行的市政府间财税利益分享机制推动了产业转移,拉动了迁入地的经济发展,有利于缩小广东内部发展差距。另一方面,多位学者在前述作者强调的推动区际利益协调基础上,对区际利益协调机制主要构成等内容进行了研究和探讨。郭志仪、郑周胜(2010)探讨了区域经济整合的主体及其利益分配问题,认为推进区域经济整合不能仅仅依靠市场机制,只有建立完善的利益补偿机制才能实现地区间长期合作。吉新峰、安树伟(2009)在对市场经济下区域利益协调机制建立原则、包含内容进行分析的基础上,提出了主体功能区建设中区域利益协调机制的基本框架。李桢、刘名远(2012)提出区域经济合作基于利益但本身不能完全解决利益问题,须有专门性的利益分享与补偿机制进行利益协调,但当前我国区域经济合作机制不健全,缺乏专门的区域经济合作利益补偿机制。林民书、刘名远(2013)提出市场经济环境下区域间利益分享与补偿制度的缺失使得我国区域经济发展差距不断扩大,并提出借鉴欧盟地区的区域经济发展经验,我国区域利益分享与实践需要一定的立法基础、制度保障和组织保障。游鹏(2015)从成渝经济区合作发展的现实基础出发,梳理分析了地方政府间的利益关系、矛盾和冲突,设计构建了评估机制、决策机制、实施机制、保障机制四项机制,着力保障成渝经济区地方政府间的利益

协调和长效合作的顺利开展。

综合来看,以上各位学者对区际利益协调机制的经济价值、现实意义及其构成等进行了必要和有益的探索,但分析内容较为分散且较少反映区域发展变化。当前,无论是面临不确定性日益增强的外部环境,还是区域发展不平衡不充分的内部形势,都需要我国加快完善适合本国国情的区际利益协调机制,以有效解决区域协调发展中“头痛医头,脚痛医脚”治理模式的“单一化”和“碎片化”不足,并聚焦于区际协调发展中呈现的一些制度和共性问题。本文在借鉴前人有关区际利益协调机制研究成果基础上,对当前我国区际利益协调机制的主要特征进行了深入分析,并就国外发达经济体区际利益协调的成功经验进行了系统梳理,构建了更加完善且符合我国国情的区际利益协调机制,包括协调的主要主体、主要内容、主要手段等,助力加快实现双循环新发展格局下我国区域经济的健康发展。

四、当前区际利益协调机制的主要特征

我国现有的区际利益协调机制还远未成熟,与区域经济发展的现实需求还存在着脱节,也没有形成体系性和规范性的制度。现阶段,我国区际利益协调机制具有“三多三少”的特征。

1. 中央主导的表层区域规划较多,但里层规范和保障较少

2008年国际金融危机后,中国区域发展战略由单极驱动转向多极增长,中央政府往往通过对开发和建设目标进行总体部署,来充分调动和发挥地方政府的主观能动性,以地区间的良性竞争来推动区域发展、协调区际关系,这是中央政府实现区际利益协调的重要抓手。据不完全统计,金融危机后,国家批复的各类区域发展战略和相关规划超过50个,一些区域规划甚至超出现有的省级行政区划界限,涵盖范围达到两个或更多省份。虽然中央出台的各种规划文本中也常常强调跨区域的联合协作,但都缺少具体规范和相应保障。我国区域规划没有法定的编制程序、审批程序和内容要求,导致区域规划编制与实施的主体、内容、途径、方法、程序、效力、法律责任等方面都缺少较为明确的法律授权,区域规划落实与实施效果的评估和反馈等也没有制度保障。此外,许多区域总体规划主要由负

责计划与协调的发展和改革部门制定,与国土部门制定的土地规划以及城乡建设部门制定的建设规划存在不一致,甚至是相互矛盾。虽然,当前“多规合一”的实施减少了规划之间的冲突,但对于横跨多个区域的规划,各区域部门间横向事权划分不清、权责重叠、分工不明的情况仍然存在,且不同管控主体下的区域规划间尚未完全建立相互衔接、协同配合的工作机制,使得更多中央主导的跨区域规划或战略未能起到有效协调区际利益的作用。

2. 地方政府主导的行政协议较多,但市场和社会组织作用较少

从现有的区域合作实践来看,临近地区之间由地方政府主导签订行政协议是应用最为广泛的区际利益协调方式。在现代化进程中,不同省份甚至省内不同城市之间签订了大量的行政协议,广泛涉及能源、农业、贸易、投资、交通、科教文化、就业服务、环境保护等多个领域(叶必丰,2006)。但由于我国宪法中并没有关于“行政协议”的相关条款,现行行政协议下的区际利益协调本质上都属于政策协调,由政府自上而下进行主导,并依靠行政权威方式推行。这种政策协调有两个特点,一是规划、协议、政策等的设计通常在政府行政系统内部完成,社会公众较少知情且缺少参与渠道,因此,参与主体和主要决策者仍然是相关协议签订方的地方政府,忽略了企业、个人等其他主体的参与,使得市场力量和非政府组织难以在利益协调中发挥作用。而地方政府主导的政策设计必然受到自身利益的约束,导致协调机制常常无法达到预期效果,反而更多显示出形式化和空洞化(李桢,刘名远,2012)。二是政府主导下的区际利益协调常常首先考量自身利益,对能够给辖区带来利益的相关事项更为积极主动,而对未能给辖区带来利益甚至带来不利影响的相关事项则较为被动,有时甚至采取拖延或是抵触等行为,从而阻碍生产要素在区际范围内的合理流动和配置,使得行政协议下的区际利益协调缺乏科学性、有效性和持续性。

3. 宏观决策层面较多,但微观执行层面较少

区际利益协调是一个跨区域、跨职能且多元化的过程,因此除宏观层面制定的区域规划和签订的行政协议外,微观层面还需要专门的组织和管理机构负责相关协调协议的执行以及一些具体问题的协调处理。目前,国内也有相应的跨区域组织管理

机构,例如泛珠三角地区的区域合作设置了行政协议管理机构,即行政首长联席会议的日常办事机构,主要负责管理缔结的行政协议和日常的会务工作,长三角地区形成了上苏浙经济合作与发展首长座谈会、长三角城市经济协调会、长三角城市协作办主任联席会(李桢,刘名远,2012)。但综合来看,我国的机构组织改革仍远远滞后于区域经济发展,一方面,我国当前缺少专门、统一的协调组织制度,中央政府目前尚未建立起专门性的区域协调机构(冉艳辉,2015),地方政府之间成立的协调机构不够规范统一。另一方面,我国目前缺少相应的法律确定此类组织管理机构的职权,导致此类组织管理机构没有很强的权威性和执行效力,也就不具有进行实质性磋商或协调区际利益的能力。

五、国外发达经济体区际利益协调的经验借鉴

对于一个规模较大的经济体而言,区际经济发展不平衡是一种客观现象,具有较大的普遍性,许多发达的经济体也都面临过区际发展差距日益扩大的困境。为缩小区际发展差距,这些发达经济体一方面充分利用健全的市场机制,依托看不见的市场之手因地制宜地发挥各地区的比较优势,加快推进市场一体化和国际化,促进经济内循环支撑;另一方面,政府层面也采取有效的政策措施来协调区际关系,更好实现协调发展。

1. 美国区际利益协调经验分析

美国曾经存在严重的地区经济发展不平衡问题,主要表现为三大区域社会经济结构差异巨大。即北部地区包括美国北部工业带和五大湖工业区以及中央低地一带,自然资源丰富、工业体系完备,是先进的工业区;西部地区自然条件较好,物质资源充裕,但相对落后;南部地区自然条件不如西部地区,主要提供农林矿原料、半成品及劳动力密集型产品,是落后的传统农业区(江丽,李琳,2021)。19世纪初,美国北部地区凭借地理优势、产业优势和交通优势,在美国区域经济中占据绝对优势,以占全国15%的土地面积创造了全国80%的制造业产量,北部地区个人收入则占全国个人收入的70%以上(樊亢、贺力平,1988)。为了更好地解决区际发展差距,美国开始广泛借助区域政策推动落后地区的发展,平衡区域间的经济利益。

一方面,美国利用多种财政政策调控区域间失衡的经济利益,如转移支付、税收减免、财政融资等。首先,美国通过税率差异和税费减免促进落后地区经济发展。美国政府自20世纪30年代起实行差别化的税收制度,在经济较发达的东北部地区采用较高的税率,在落后地区采取较低税率,并将增加的税收收入转移到西部、南部较落后的地区。同时,美国联邦政府给予各州一定的税收减免权,如减免到贫困地区投资企业的所得税等,从而吸引资本流向欠发达地区。其次,美国将从相对发达的东北部地区和中北部地区征收巨额税收,通过转移支付和投资的方式用于提高南部和西部等欠发达地区的发展能力。如在西部地区和南部地区发展军事工业,投资军事、国防、宇航等方面的研究,并抓住军事工业转为民用工业的发展契机,发展原子能、电子、通信设备、生物制药等高科技产业,形成了加州“硅谷”、北卡罗来纳“三角研究区”、佛罗里达“硅滩”等高新技术基地,提升了落后地区的自主发展能力,实现了区域经济的繁荣发展。最后,美国对落后地区投资的企业实行信贷优惠,通过经济开发署等机构向其提供长期低息或无息贷款,对固定资本提供的直接贷款额可达到该项资本总额的65%,对流动资本可提供100%的直接贷款(金影子,2020)。

另一方面,美国注重平衡地区经济利益,强化缩小发展差距这一过程中的法制化支撑,通过区域政策、协议的法律化保证其权威性和有效性。首先,美国各州政府间利益协商主要通过签订州际协定。根据美国联邦宪法,国会同意州际签订的协议并使其成为正式的联邦法律,因此,州际协定同时具有州法和合同的性质,受到法律的充分保障,对缔结方具有强约束力(Briggett, 1991),保障各州在没有联邦政府干预下可自行协调利益。其次,美国在推动落后地区发展中制定相关法律并依法设立管理机构,以法律的形式明确管理机构的权利与责任,提供管理制度保障,确保其在法律制度执行过程中的合法性、权威性,以避免出现推诿、混乱等现象。如美国国会1933年通过《麻梭浅滩与田纳西河流域开发法》,并依法成立了田纳西河流域管理局(TVA),负责领导、组织和管理田纳西河和密西西比河中下游一带的流域综合利用(Mandarano, Featherstone, Paulsen, 2008)。1961年

美国国令通过《地区再开发法》,并依法成立了地区再开发管理局(ARA),以促进贫困地区发展。1965年美国国令通过《阿巴拉契亚地区发展法》,并依法成立了阿巴拉契亚区域委员会(ARC)以及一些其他的州际开发委员会,负责制定该地区发展的总体规划,以推动落后地区的发展。

2. 欧盟区际利益协调经验分析

作为一个由多个小国组成的超国家组织,欧盟的区域经济发展不平衡主要体现在两方面。一是欧盟内部各国之间经济发展存在较大差距,1986年欧盟25个最发达地区的人均GDP与25个最落后地区的人均GDP比值为2.7,然后逐渐下降,但2004年欧盟大规模东扩,新入盟一些经济发展水平相对落后的国家,这一比值被再次拉高(杨逢珉,2009)。二是欧盟各国内部的区域经济发展也存在分化性,如德国因二战打破了原本平衡的区域经济结构,东、西德的经济水平悬殊,东部地区成为严重的落后地区。20世纪80年代以来,为推进欧洲一体化进程,欧盟(欧共体)十分重视区域协调发展(Tömmel I, 1987),由于欧盟的协调发展涉及众多国家和地区,欧盟建立了健全且独具特色的协调机制。

一方面,欧盟建立了专门的、纵横结合的组织制度,对协调区域经济均衡发展实行多层次管理和分权管理。欧盟的纵向区域协调机构分为超国家、国家、地方等多个等级层次。在超国家层次上,欧盟组建了欧盟委员会、欧洲理事会、欧洲议会3个重要机构负责统筹欧盟整体区域发展;同时,设立专门的区域协调机构,如区域政策委员会等,负责处理成员国之间日益突出的协调发展问题。此外,为解决特殊区域问题,欧盟还于1993年设立了由来自各成员国地区代表组成的欧洲地区委员会。在国家层面上,欧盟成员国在欧盟统一区域政策的领导下,在自己的政府体系中设立专门委员会或发展局,负责统筹国内区域协调发展,如法国的国土治理指导委员会和意大利的南部地区发展部等。在地方层面的协调中,多数成员国的政府通过在欧盟总部设立办事处或派遣代表出席部长理事会等来实现地方利益。在横向区域协调组织方面,欧盟开展了一系列跨区域合作,如为专门解决欧盟山区发展问题建立的欧盟山区合作协会,帮助多瑙河地区的欧盟成员国加快融合进程的多瑙河流域治理战

略,以及丹麦、瑞典两国的跨境“厄勒区域合作”等。

另一方面,欧盟建立并实施有效的区域政策基金来进行区域间的利益协调,缩小区域经济发展差距。欧盟区域政策基金主要分为结构基金和凝聚基金。其中,结构基金主要包括为区域经济的发展和结构调整、经济转变、增强竞争以及欧盟领土合作提供资金支持的欧洲区域发展基金,主要应用于教育与培训领域,推动社会融合的欧洲社会基金,还有为欧洲农业及渔业提供指导和保障的渔业指导金融工具以及欧洲农业指导和保障基金。凝聚基金于1994年开始运作,曾被用于支持欧洲相对贫困区域的发展,通过促进经济增长、就业和可持续发展来稳定区域经济,也被用于资助欧盟环境保护政策的优先项目。欧盟区域政策基金得以成功的原因在于:首先,其发展目标明确,避免了因实施对象范围过大而导致的政策效果不明显问题,保证了基金的效用。其次,基金的来源稳定且运用合理科学。基金来源稳定在于其与各成员国预算收入挂钩且有相应税种支持,欧盟规定成员国每年要上缴本国GDP的1%作为欧盟预算经费来源,并将经费的40%用于协调区域发展(刘银,刘慈航,梁倬骞,2014)。同时,欧盟还制定了严格的项目报批程序和严格的监督管理机制,以保障区域政策基金的科学运用和高效运转。

3.日本区际利益协调经验分析

20世纪60年代,为消除经济发展布局不合理问题,缩小发展差距,日本政府开始重视欠发达地区的开发,并在这个过程中形成了特有的法律、规划、财政、金融、管理等制度体系(松本原太郎,2018),其中最突出的是通过建立多种跨区域的组织机构处理区际事务,协调区际的利益。

一是部分事务组合。部分事务组合即地方政府为共同处理部分事务,经协商制定规约,经总务大臣或都道府县知事批准后设立的法人组织,是一种特殊的地方政府,具有处理部分事务的职能。部分事务组合涉及的事务范围比较广,且类型有针对性。日本的部分事务组合数量上非常多,最多时达到了3000多个,近年来数量下降的原因是由于相当数量的相近组织进行了合并,这些相近内容涉及医疗、港湾治理、房地产治理等众多方面,且有比较强的针对性,通常一个合作团体只负责要解决问题的某方面,如南和广域医疗组合成功解决了奈良大部

分地区城乡医疗资源分布不均的问题。此外,部分事务组合的负责人并不是由中央政府的官员担任,而是由双方互选形成,机构中也有利益诉求方的代表者。这种形式可以使负责人乃至整个机构更充分地掌握问题的症结所在,更充分自由地制定更加有效的政策。中央政府则作为协调者和制度完善者,在法律方面给予充分保障。如在地方自治法中明确了此类机构的设置,包括必设的监察委员,以避免滥用权利的发生(板野喜隆,2018),并在法律中明确地方政府的执行义务,通过法律层面协调保证政策的落实。同时,为避免出现机构“拿钱不办事”的现象,中央政府采取政策事务具体归属后再进行分别支付的方式。

二是广域联合。广域联合是指数个地方政府为跨区域处理事务,经协商制定规约后共同成立的法人组织,旨在制定广域综合规划,并为实施规划进行必要的联系协调。广域联合是独立的法人组织,是地方自治法上的特殊地方政府(肖军,2020)。相对于部分事务组合,广域联合制度涉及的事务范围更加广泛,包括的地域单位也更多。如关西广域联合的事务范围包括防灾、广域观光、医疗合作、自然保护等方面,涉及的地域单位包括京都、大阪等2府5县(日本的县相当于中国市一级)。此外,广域联合有更加充分的独立性和自主性。广域联合是作为一个单独的自治行政单位而存在,不但可以协调处理所涉及区域的事务,而且有和上一级政府或者中央政府直接对接的权利,可以直接接受来自国家或都道府县的权限,处理行政机关事务,在某种程度上已经类似于在部分事务领域的一级地方政府。

三是协议会。协议会是指地方自治法规定的一种区域合作类型,是数个地方政府经协商制定规约而形成的组织,目的是共同管理执行地方政府的部分事务,或者对普通地方政府事务的管理执行进行联系协调,或者共同制定广域综合规划(洞泽秀雄,2018)。基于上述3个目的,协议会在实践中被细分为管理执行协议会、联系协调协议会和规划编制协议会。协议会不是法人组织,没有独立的行政权力,但日本很多地区制定政策时都需要经过协议会的协商,并邀请协议会相关代表参会。日本在法律层面也有许多关于协议会方面的规定,如《地方自治法》《复兴特区法》等。此外,协议会还拥有要

求相关地方行政长官予以协助、陈述意见、提供资料等方面的权利,虽然其没有独立的行政权力,但协助权可以确保其在地区事务协调方面更有效地发挥作用。

六、完善我国区际利益协调机制的思考

借鉴孙海燕(2007)、吉新峰(2009)等前人学者的研究成果,结合当前我国区域经济发展的实际,完善的区际利益协调机制主要由协调主体、协调手段和协调内容等组成,也即“谁”“用什么手段”做“什么事情”,具体的区际利益协调机制组成如图1所示。

1.明晰协调主体的差异化利益诉求

协调主体即区际利益协调机制运行过程中涉及利益关系较为复杂,利益相关者种类众多且有不同的利益诉求和约束。姜文仙(2015)通过对相关文献的梳理,利用元分析法提出了识别利益主体的几大原则,并确定利益主体主要为政府(中央政府和地方政府)、企业、居民以及非政府组织。

中央政府作为区域协调发展的总推动者,以国家整体利益最大化为根本目标,常常通过制定国家层面的总体发展战略等政策手段和转移支付等财政手段推动区际利益协调,甚至可以直接改变区域之间的利益分布格局,是当前区际利益协调的主要设计主体。地方政府(特别是地方政府官员)利用中央政府赋予的行政权力,执行中央政府的意志,同时也通过实施对资金、土地、人才等生产要素的扶持政策来大力吸引产业投资,促进本地经济发展,从而影响区际利益关系格局。各级地方政府是当前区际利益协调的关键宏观主体。企业在政府相关制度或政策约束下,通过对相关生产要素的优化组合来供应国内市场或国际市场,进而达到利润最大化。居民则一方面作为消费者,通过与作为生产者的相关企业进行相互影响,另一方面作为就业从业者追求较好的就业机会、较高的工作收入、完备的社会公共服务以及优美的社会环境等,这两者均是区际利益协调实现的微观主体。随着经济社会的发展,作为政府和市场之外的第三方,非政府组织数量呈现日益增加的态势,更加关注社会公平正义、环境保护等,并常常监督或督促上述相关区际利益协调主体,在区际利益协调中发挥重要的

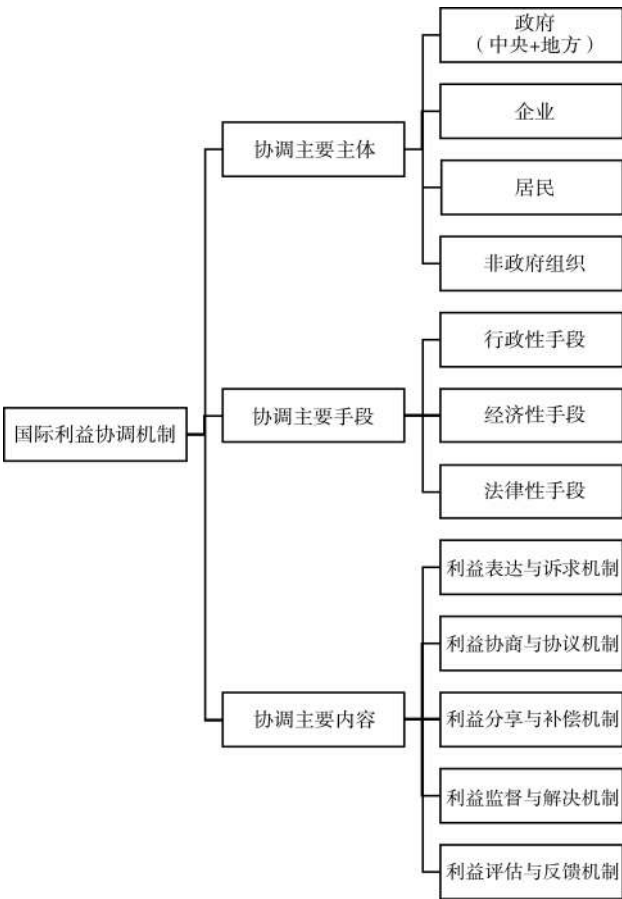


图1 我国区际利益协调机制的主要构成示意

“拾遗补缺”作用,是区际利益协调的配套主体。

确定并正确区分各协调主体及其目标函数是进行区际利益协调的开端,后续协调均需根据协调主体的利益诉求进行。既然区际利益协调中的不同主体是客观存在的,并且具有多元性与差异性,这就需要正视不同主体的差异化利益诉求,不仅要协调好中央与地方政府之间、各级地方政府之间、地方政府与企业之间的关系,还要协调好其他主体之间的利益关系,这是确保区际利益协调机制充分发挥作用的必要前提。

2.搭配协调手段的精准化使用

根据政策工具的行政强制性强弱,区际利益协调主要手段分为三类,即“行政性手段”“经济性手段”和“法律性手段”。行政性手段简洁但少有稳定性和自发性,经济性手段持续性较好但见效性更慢,法律性手段则具有较大强制性、持续性和稳定性。区际利益协调需要搭配好不同手段,进行精准化使用,以更好地发挥作用。

行政性手段即国家凭借行政权力,通过颁布行政命令,制定政策措施对经济活动进行行政干预,

以调节区际的经济利益。当前对于跨区域事务,各级政府通过签订行政协议对多领域事务进行协商。但由于我国宪法缺少对行政协议的相关规定,且区际事务协调已超过各级政府管辖范围,行政协议的合宪性与合法性一直备受争议。对于合理运用行政手段进行区际利益协调,可从两方面进行改进。一方面,可借鉴美国的州际协定,即各州政府之间签订受宪法保护的州际合作协议,其实质就是政府之间的立法协作,这需要对宪法进行一定的修订,以保证各政府之间签订行政协议的合宪性与合法性。另一方面,可参照日本的部分事务组合和广域联合,即数个政府经协商后联合构建一法人组织,处理跨区域事务,其实质是通过成立一地方自治法之上的特殊政府,专门处理跨区域事务,不再受地方管辖权的限制,但仍需有相关法律进行约束和保障。

与此同时,国外许多国家针对地区间协调发展都设有专门的管理机构,负责制定相关政策、筹措开发资金和进行基础设施建设等。如美国依法成立阿巴拉契亚区域委员会(ARC)专门负责制定该地区的总体发展。日本中央政府设立北海道开发厅和北海道开发局,负责北海道开发的具体工作。欧盟则是在超国家、国家、地方等多个等级层次上设立区域协调机构,并形成了纵横结合的组织制度。我国现行区域协调中也会设立组织机构,但缺少专门、统一的组织制度。由于我国也是自上而下的多层次政府体制,因此,可参照欧盟设立多级管理机构。首先,在国家层面设立管理机构,负责总体上的区际利益协调,以缩小区域发展差距并建立统一的国家市场;其次,在省级层面设立管理机构,负责省内不同行政区间利益协调,以实现省内产业布局优化和平衡发展;最后,在国家层面与省级层面之间增设区际协调管理机构,负责超越省级范围的利益协调,促进资源在更大市场范围的自由流动和优化配置。

经济性手段即通过运用经济政策和计划等对经济利益进行协调,社会主义市场经济体制下,要注重通过市场机制引导政府企业等利益主体采用经济手段实现区际利益协调。当前为缩小区域发展差距,我国采用向发展落后地区倾斜的政策,即自上而下由各级政府主导,通过财政政策、价格补贴、税收优惠等对欠发达地区进行直接或间接的扶

持。欧洲、美国、日本等发达经济体均通过类似的财政均衡政策促进落后地区的发展,并成功缩小了区域差距。纵向区际利益协调由政府主导,具有高度权威性,对协调区域发展具有显著作用,但由于信息不完全,上级政府无法充分了解各利益主体的实际情况,自上而下的协调虽然效果明显,但往往不能切中要害,直接补偿往往难以实现效益最大化。社会主义市场经济体制下,应充分借助市场力量减少信息的不对称性,在区际进行横向补偿,让各利益主体实际参与协调过程,通过谈判达成共识,采取更符合实际情况的支付方式,对利益受损方进行有效补偿。

此外,许多国家通过对欠发达地区的基础设施、人力资源、科学技术等进行投资来协调区际利益。如欧盟建立区域政策基金并下设专项资金对各领域进行针对性投资,以缩小区域发展差距。日本政府在开发银行中专门设立帮助地方进行金融开发的地方开发局,以促进欠发达地区发展,这些均是通过投资协调区际利益的成功实践。社会主义市场经济体制下通过投资进行区际利益协调的关键在于筹资渠道的多样化,除依靠政府筹集资金外,还应拓宽其他筹资渠道,如市场化筹资、银行贷款等。对此,我国政府可以通过改善投资环境以鼓励多样市场主体进行投资,如为投资企业提供贷款优惠、税收减免等。

欧洲、美国、日本等许多发达经济体在区际利益协调以及区域协调发展过程中都意识到完善的法规体系是确保政府发挥作用以及相关政策有效落实的必要条件。为此,许多国家都把实现区域均衡发展的区域政策上升为法律法规,以法律法规形式予以制定。如美国出台法律法规推动落后地区发展,并依法设立负责实施的管理机构;欧盟通过完善行政立法保障区域政策的规范性和可行性;日本更是建立了一套较为健全的与区域开发相关的法律制度来保障开发计划和政策。而我国现行的区际利益协调仍依赖于政策规范,区域规划、行政协议、组织机构等均是由政府自上而下,通过行政权威来实施和运行,缺少法律的规范和保障。这种政策协调使得区域协调发展缺少科学性、全面性,相关政策的落实也缺少强制性、有效性,区际利益协调由政策调整转向法律调整,既能通过充分利用法律法规的稳定性、规范性、国家强制力等优势保

障相关政策的有效落实,协调区际利益,推动区域均衡发展,同时也是依法治国、建设法治政府的时代要求。为此,杨治坤(2017)借鉴美国、德国、日本等国的立法体例提出,我国可以遵循公平与效率相结合原则、互信共赢原则和公开参与原则,采取“综合立法——单行立法”相结合、“中央立法——地方立法”相结合的立法体例,将区际利益协调机制纳入法律规制范围,以法律法规规范区际利益协调各环节,协调各手段的运用,同时通过国家强制保障对区际利益协调全过程提供法律支撑。

3.规范协调内容的闭环化细分

区际利益协调的主要内容是对区际利益协调机制进行进一步的分解和细化。通常情况下区际利益协调过程可以分为利益表达与诉求机制、利益分享与补偿机制、利益协商与协议机制、利益监督与解决机制以及利益评估与反馈机制等一系列闭环化程序,主要协调内容的细化和完善使得利益协调有章可循,从而切实保障利益协调过程的规范性、有效性及持续性。

第一,完善利益表达与诉求机制。利益表达与诉求机制即借助一定的交流平台进行信息沟通,使各利益主体能充分表达自身的利益并知晓其他主体的利益诉求。各方利益诉求的充分表达是进行了后续利益协调的基础和前提。为改善我国当前利益协调由政府主导的现状,特别应充分倾听企业、居民以及社会组织等非政府机构的声音。构建利益表达与诉求机制的关键在于给予各协调主体公平而充分的利益诉求表达机会,特别是应注重给予弱势地区和群体话语权。完善且相对更偏向弱者的利益表达和诉求机制可以充分展现各方的利益诉求,从而为后续利益协调提供一个透明、公正的环境。

第二,完善利益协商与协议机制。利益协商与协议机制即各利益主体针对某一具体事项,对各方表达的诉求进行反复沟通与磋商,最终就各方如何进行利益协调达成最终共识并签署协议。利益协商的目的在于通过反复交换意见找到各利益主体的帕累托最优点或是次优点,并通过具体和有效的协议将这种共识有形化、具体化和常态化,即通过协议明确各方的职责权限、行动方案及最终结果。因此,完善利益协调与协议机制的关键一方面在于保障各利益主体参与协商的机会与话语权,保

障协商结果的公平;另一方面在于保障协议的有效性,如美国的州际协定即是通过立法形式保障协定的效力和对各成员州的约束。我国当前区域之间签订的行政协议,由于其合法性和合宪性存在争议,约束效力大打折扣,利益协商与协议机制更多限于字面或纸面,实际实施效果没有保障。更为重要的是,许多协商与协议主要都是在地方政府之间签订,非政府的相关协调主体较少能够参加,甚至一些影响巨大的规划或协议都进行了严格保密。此外,地方政府间的利益协商与协议签订程序和过程也较少公开,更多是采取闭门会议,社会公众被动地获悉达成后的结果,使得区际利益协商与协议机制大大滞后于经济和社会需求。

第三,完善利益分享与补偿机制。利益分享与补偿机制是根据利益主体协商与协议的结果,在中央政府领导下,就如何实现区际利益平衡做出具体的制度安排,进行利益关系的合理分配。其中,利益分享机制主要通过受益者利益的分享与分成,增强增长极地区的扩散效应,拉动周边经济增长;补偿机制即通过对受损者的利益补偿,实现利益再分配,最终实现各利益主体的利益诉求。特别是在一些大江大河流域,上游地区的发展较为滞后,且面临着更为严峻的环境保护压力,因此急需建立中央对地方的纵向区际利益补偿机制,加快建立上下游之间的横向利益生态补偿,但由于当前缺乏被广泛认可的环境生态价值评估标准,因此生态补偿标准常常无法确定,更多地取决于相关政府的博弈。此外,由于利益分享与补偿机制的重要性,制定时除方式手段外,对利益分享与补偿的内容、标准、对象、金额等都需做出具体的制度安排(李楦,刘名远,2012)。现行的利益分享与补偿有直接利益分享与补偿和间接利益分享与补偿两种方式,直接利益分享与补偿有转移支付、价格补贴等,通过直接转移和补偿经济利益来实现区际利益平衡;间接利益分享与补偿方式则是通过技术、人才、信息等资源要素的流动共享,从多方面对受损方进行补偿。间接利益分享与补偿方式比直接利益分享与补偿方式更具灵活性,且要素的分享补偿和技术支持能帮助落后地区从根本上实现自我发展,从而缩小地区发展差距。利益分享与补偿的相关制度安排虽由地方政府主导,由行政机构制定命令、计划等对利益分享与补偿进行落实,具有权威性和强制性,但

往往缺少灵活性、公平性和科学性。对此,应同时采用市场化手段,即引入非政府组织等第三方机构协助各利益主体通过谈判达成契约,并自行进行利益分享与补偿,将利益不协调的外部性内部化,通过提高透明度和灵活性,将各利益主体置于平等的谈判地位。

第四,完善利益监督与解决机制。因为各协调主体作为“理性经济人”,都可能为追求自身利益最大化,从而致使“个体受益,集体受损”。为保障协议的切实履行以及区际利益协调实施效果和预期结果的实现,需要明确的利益监督机制,而这当前由发生区际利益协调的上一级地方政府以及相关非政府的个人和社会组织等完成,协议履行和实施效果往往差强人意。在中国区域发展现实中,由于各协调主体利益诉求不一致,因此,各利益主体在协议履行过程中常因预期的变化或意外事件采取不合作策略,从而导致区际利益协调纠纷甚至发生冲突,这就需要有利益解决机制,以妥善处理利益协调过程中产生的纠纷。利益纠纷解决机制应依照明确的原则和程序性公平、妥善地解决纠纷。德国、西班牙等大陆法系国家通过制定行政程序法典统一规定纠纷解决原则;我国2008年制定的《湖南省行政程序规定》首开行政程序地方立法之先河,并对行政权限争议的处理、管辖权确定原则与争议解决等做了具体规定(杨治坤,2017)。

鉴于我国严格的行政级别结构,下级地方政府(及领导人)通常应服从上级地方政府(及领导人),因此,同级地方政府在进行利益协调时,如果遇到凭借自身无法解决的困境或冲突,则往往需要借助于上一级地方政府进行裁定。在这种情况下,上一级地方政府或更高层次的政府将充当下级区际之间利益协调者和监督者。特别是当省际地方政府的利益协调涉及各自所属地区的核心利益时,则往往需要中央政府的协调和监督。而中央对于区际利益协调与监督的促进重点应放在制度和规划的顶层设计上,以及凭借地方各自力量无法解决的一些制度性政策壁垒和规定上。如调整和完善基本公共服务一体化、税收返还,地区之间的横向转移支付等阻碍区际利益协调发展的制度和政策因素上,而不应是只对某些项目的支持与限制。

第五,完善利益评估与反馈机制。从事物发展的一般逻辑出发,应首先确定需要解决的问题,然

后找出可信的原因,在此基础上,相关部门制定出合适的政策,通过相关的制度和法律保障来组织实施,并在对实施效果进行科学评估的基础上,对相关的制度、政策和具体执行进行针对性地动态调整,完成闭环运作,并以最优的成本收益比解决相关问题。在区际利益协调内容中,利益评估与反馈也起着重要作用,而实际上,政策效果评估不仅有助于对之前行为的后果进行科学、深入地分析,也能够给前面的原因分析以及政策制定、执行和保障提供反馈,从而找到有待改进的薄弱点,以更好地实现全流程的科学精准治理,对于影响范围和影响程度都十分巨大的区域发展战略或政策更是如此。而当前,我国现行区际利益协调由于缺少完善的评价与反馈机制,特别是一些区际利益协调的具体数据和流程等资料数据难以从公开渠道获取,使得国内对涉及多个城市的跨区域区际利益协调相关内容和主要政策效果评估关注较少,也使得相关政策与规划的落地大打折扣,同时难以准确制定下一步的行动计划,阻碍了区际利益协调以及经济发展的进程。

参考文献

- [1]常云昆.论西部开发中的“补偿”问题及“补偿”政策[J].陕西师范大学学报(哲学社会科学版),1999(4).
- [2]程运木.区域间利益关系扭曲的表现、原因及对策[J].浙江学刊,1991(3).
- [3]褚清华,赵峰.区域分工的制度变迁及利益补偿[J].甘肃省经济管理干部学院学报,2003(3).
- [4]樊亢,贺力平.试析美国加速实现工业化时期的经济发展[J].美国研究,1988(1).
- [5]郭志仪,郑周胜.地方政府、利益补偿与区域经济整合[J].经济问题,2010(8).
- [6]吉新峰,安树伟.主体功能区建设中区域利益的协调机制研究[J].未来与发展,2009(11).
- [7]江丽,李琳.中国区域经济非均衡协调发展对策研究——以美国、日本、德国经验为借鉴[J].北方经济,2021(2).
- [8]姜文仙.区域协调发展的多元利益主体研究[J].区域经济评论,2015(1).
- [9]金影子.区域经济发展中的财税金融政策[D].东北财经大学,2000.
- [10]李楦,刘名远.区域经济合作利益补偿机制及其制度体系的构建[J].南京社会科学,2012(8).
- [11]林丽钦.促进区域协调发展的财税利益分享机制研究[D].山东大学,2020.
- [12]林民书,刘名远.我国经济发展过程中区域间利益分享

- 与补偿问题研究[J].河南社会科学,2013(2).
- [13]刘银,刘慈航,梁倬骞.欧盟区域经济协调发展制度及启示[J].经济纵横,2014(9).
- [14]冉艳辉.武陵山片区区域协作的利益协调机制研究——以武陵山龙凤经济协作示范区为例[J].中南民族大学学报(人文社会科学版),2015(3).
- [15]孙海燕.区域协调发展机制构建[J].经济地理,2007(3).
- [16]肖军.日本区域合作组织的类型、功能与治理[J].国外社会科学前沿,2020(6).
- [17]杨逢珉.欧盟区域政策对中国区域经济均衡发展的启示和建议[J].华东理工大学学报(社会科学版),2009(2).
- [18]杨治坤.区域经济一体化中府际利益的法制协调[J].广东社会科学,2017(6).
- [19]叶必丰.我国区域经济一体化背景下的行政协议[J].法学研究,2006(2).
- [20]游鹏.成渝经济区合作发展中地方政府间利益协调机制研究[D].重庆大学,2015.
- [21]坂野喜隆.広域連携とカゝハゝナンス——部事務組合を手かゝりとして[C].経済学論纂(中央大学),2018.
- [22]洞澤秀雄.協議会に関する法的考察[C].南山法学41卷2号,2018.
- [23]松本源太郎.産業構造と地域間の経済格差——北海道を事例とした産業連関分析[C].経済と経営,2018.
- [24]Mandarano L A, Featherstone J P, Paulsen K. Institutions for Interstate Water Resources Management1 [J]. JAWRA Journal of the American Water Resources Association,2008(1).
- [25]Tömmel I. Regional Policy in the European Community: Its Impact on Regional Policies and Public Administration in the Mediterranean Member States [J]. Environment and Planning C,1987(3).
- [26]Briggett M S. State supremacy in the federal realm: The interstate compact [J]. Boston College Environmental Affairs Law Review,1991(4).

Research on Perfecting China's Inter-regional Benefit Coordination Mechanism under the Dual Circulation Pattern

Bo Wenguang Wang Yishuang He Rundong

Abstract: Perfecting the inter-regional benefit coordination mechanism is an important mean for improving the mainspring of China's economic growth, an important support for accelerating the establishment of a "dual circulation" development pattern, and an important guarantee for realizing the common prosperity of all people. At present, China's inter-regional benefit coordination mechanism has the characteristics of "three more and three less", such as more central-led superficial regional planning, less inner-level norms and guarantees, more administrative agreements led by local governments, less led by market and social organizations, more macro-decision-making levels, and less micro-implementation levels. On the basis of an in-depth analysis of the experience of inter-regional benefit coordination in developed countries such as the United States, Europe and Japan, and in consideration of China's regional development reality, a relatively complete inter-regional benefit coordination mechanism is constructed from three aspects: clarifying the various demands of subjects sufficiently, implementing coordination means accurately, and subdividing coordination contents normally.

Key Words: Dual Circulation; Coordinated Development; Inter-regional Benefit Coordination; Mechanism

(责任编辑:齐 双)