

DOI:10.3969/j.issn.1674-8131.2012.06.10

区域整合中的地方利益冲突与消解*

——以关中—天水经济区为例

刘泽照¹,王娟丽²,田海峰¹

(1. 陕西工商职业学院 工商管理系,西安 710119;2. 西藏民族学院 管理学院,陕西 咸阳 712082)

摘要:区域经济整合是我国当代经济社会深度调整的一个重要理论和实践命题。长期以来,基于地区利益关系形成的“行政区思维模式”交织着来自市场、政府、社会三方的各种利益冲突,构成了“行政区”向现代“经济区”转变的时代梗阻,滞缓了区域经济社会一体化进程,以协同为导向的政策支撑是推动区域经济整合、化解利益链阻的关键。作为我国西北地区最重要的区域发展规划之一,关中—天水经济区的建立、运行过程中存在地方政府及市场层面的多重利益冲突,其跨越式发展离不开国家的政策支持和地方公共管理部门的改革创新,迫切需要在区域发展观、社会力量培育、行政激励机制、政府协调力量等方面有所突破。

关键词:区域整合;区域经济一体化;行政区;经济区;地方利益冲突;地方政府合作;第三部门;关中—天水经济区

中图分类号:F061.5;F1274 文献标志码:A 文章编号:1674-8131(2012)06-0087-06

On Local Interests Conflict and Meltdown in Regional Integration

—Taking Guanzhong-Tianshui Economic Zone as an Example

LIU Ze-zhao¹, WANG Juan-li², TIAN Hai-feng¹

(1. Department of Business Administration, Shaanxi Business College, Shaanxi Xi'an 710119, China;

2. School of Management, Tibet College for Nationalities, Shaanxi Xianyang 712082, China)

Abstract: Regional economic integration is supposed to be one vital theoretic and practical proposition in the process of contemporary China's economic and social deep adjustments. For a long time, because of the conflict from all kinds of interests among market, governments and society based on "Administrative District Thinking Mode" formed by regional interests relationship, the hindrance in the process of the transition from "Administrative District" to modern "economic zone" is formed, which hampers the progress of regional economic and social integration, as a result, coordination-oriented policy support is the key to pushing forward regional economic integration and melting down interests links obstruction. Guanzhong-Tianshui Economic Zone, as one of the most important

* 收稿日期:2012-08-13;修回日期:2012-09-02

基金项目:国家社会科学基金项目(10BZZ012)“地方政府治理模式创新研究”

作者简介:刘泽照(1981—),男,江苏徐州人;讲师,在陕西工商职业学院工商管理系任教,主要从事公共治理、管理优化研究。

王娟丽(1980—),女,陕西合阳人;讲师,在读博士生,在西藏民族学院管理学院任教,主要从事区域公共政策、民族政策研究。

田海峰(1954—),男,陕西兴平人;教授,在陕西工商职业学院工商管理系任教,主要从事经济学理论与政策研究。

zones in northwest regional development of China, has multiple interests conflicts between local governments and market in the process of establishment and operation, and its leapfrogging development must depend on national policy support and the reform and innovation of local public management departments and urgently demand breakthrough in the perspective of regional development views, social capacity cultivation, administrative incentive mechanism, governmental coordination ability and so on.

Key words: regional integration; regional economic integration; administrative district; economic zone; local interests conflict; local government cooperation; the third department; Guanzhong-Tianshui Economic Zone

近年来,促进区域整合,发挥协同效应成为我国政府推动地区经济社会发展的重大战略。然而,在现行体制背景下,传统行政界域分割下的制度壁垒对区域经济的运作形成明显的刚性约束,单元化的利益场阻使一体化的努力常常钳挟于封闭的“行政区经济”架构内,这对区域治理水平提出了更高的要求。关中一天水经济区作为西北地区最具典型性的区域发展规划,应当在地区合作、沟通机制、政府协同治理领域推进建设性系统创新。

一、理论系与地区利益态

1. “行政区”至“经济区”的空间嬗变

传统地域行政区的产生及存在多基于民族、人文、地理、军事等政治社会性因素,载有明显的权力分割痕迹和等级秩序特征。在此情境下,特有的行政区域单元趋于相对独立、自成一体,自我保护性经济分割态势尤为突出。然而,现实市场力量的渐进增强和社会分工的梯次推进不断冲击传统行政区观念,区域经济开放整合,信息高速互通,构筑多方协同机制已成发展必然。近几年来,在我国境内以大城市为内核,以周边不同等级城市为辐射区(带)所形成的具有一体化倾向的嵌套式、板块化圈层区域,即“经济区”逐渐上升为多级政府推进地区联动,实现跨越式发展的重要实践形式。如规划建设“成渝经济区”“泛北部湾经济带”“中原经济带”“关中一天水经济区”等。研究显示,经济区空间结构一般具备自然地理条件的连续性和人文历史的较强同质性,其基本外在表征体现为“核心—边缘”的空间二元架构(Friedman,2009)。而市场经济比较优势下的专业化分工机制有利于消除地区间基于行政界线产生的经济阻隔,促进区域发展联动。需要指出的是,经济区绝非简单以量化数字距离为界、版式拼接的圈层地带,而应是一个相互开放、功能互补、协作沟通、联动互惠的有机实体。作为开放动态的经济联合体,经济区域整合应遵循市场规律,合理运用以地缘毗邻为基础诱发的利益机

制,科学规约区域行为,各级政府均不应直接以行政方式干扰区内经济要素配置。

2. 非中立的公共部门利益

实践表明,区位差异性、资源与要素禀赋的差异性、能级与梯度的差异性导致区域(城市)发展进程中呈现多元性、不平衡性、不同步性,而基于差异的利益竞争、博弈共生成为区域演进中的常态。“行政区”向“经济区”进位演化过程中,带有地区特色的板块化经济权益在市场体系中集中释放,这是维持市场机制持续运转的原动力,而保护健全的市场力量实质是对区域经济利益的根本保障。但正如西方经济理论中对人“自利、理性、效用追求最大化”(Dennis,2006)的行为描述一样,政府亦非超凡至圣的“超级机器”(Alan,1992),尽管随着外部环境和约束力量的不断进步,政府的偏好序列会相应调整,但并不阻碍其对自身经济利益的现实追求。现实中,地方政府往往囿于局部利益,对区域性公共事务倾向采取“不作为”和“搭便车”态度,甚至做出行政强权性行为,其结果必然会出现市场机制扭曲以及区域公共治理失灵。换言之,政府行为并非天然地追求单一公益,在内外刚性制度约束缺失的情况下,政府活动常常载有显著的自利倾向,驱使地区政府充当着无意识的破坏性力量,进而强化行政性垄断,降低区域经济发展效率,由此衍生出的“鸽笼式”保护主义倾向极大地阻滞了区域经济整合力量的生长(彭新武,2009),导致社会资源及公共福利的无谓损耗。实践表明,降低政府力量的负效率性,中立的社会第三方力量不可或缺,诸如行业协会、社区同盟、民事仲裁等力量的广泛存在能够有效纠偏、制衡来自政府的僭越势力,并与市场、社会共同搭建相对稳定的“合力板”,促进地区经济良性发展。

3. 辐射力场下的利益失衡

关中一天水经济区是近年来我国实现梯度推进发展战略,根植西北地区规划建设的重要经济区

之一。整体来看,区域综合实力差异显著、层级差别鲜明是该经济区的典型特征。基于较雄厚的产业基础、综合配套设施及科教人文资源,西安无疑是这一经济区最重要的核心节点,周边城市(关中地区铜川、咸阳、宝鸡、渭南、商洛、杨凌等城市及甘肃天水地区)则以西安为半径形成各具特色的“卫星区域”。这里借用物理学“力场”的概念,将中心

城市对周边的辐射力,即“场强”视为影响力大小,来评估区域内核心城市的辐射价值度。具体而言,建立引力模型公式 $S_{ik} = F/d_{ik}^2$,其中 F 为经济区内 K 城市的综合实力变量(这里暂以 2009 年各城市 GDP 值计量), S_{ik} 为内核城市在 K 城的场强, d_{ik} 为核心城市到 K 城的空间距离。据官方统计数据计算如下表所示:

表 1 关中一天水规划经济区主要城市辐射场强(以西安行政区为计量基准)

	西安	铜川	宝鸡	咸阳	渭南	杨凌	商洛	天水
距离/公里	—	120	173	23	56	85	180	328
GDP/亿元	2 719.10	155.8	806.56	873.2	655.5	47.294	225.12	260
辐射力场强	—	0.189	0.091	5.140	0.867	0.376	0.084	0.025

注:根据 2009 年各城市国民经济和社会发展统计公告计算所得。

由上表可见,从经济实力而言,目前关中一天水经济区内经济发展的不平衡性较为突出,西安占据绝对优势的地位,其对周边城市的辐射强场,随着地理距离的扩延衰减性快速增大。研究和实践显示,经济水平的巨大落差和内陆型城市特征,往往会诱使市场资源及经济要素的阶段性逆向流动,加剧地区资源聚集不平衡,引发行行政势力的不恰当介入,并进而干扰经济区内系统整合的一系列努力。而源于体制桎梏与较高合作成本的利益割据和恶性竞争将成为区域经济共生互惠、协同发展的重要障碍,也是地区发展低效、粗放、不经济的深层根源之一。从国内其它经济区早期创建发展历程来看,基于综合经济实力水平差异的利益失衡在较为封闭的地区体制环境下常常伴随有地区保护主义动向,削减经济整合力量,而跨越这一行政“陷阱”离不开政府公共部门有效的治理变革。

二、利益场阻下的整合困境

市场经济背景下,区域利益表现为“由经济上具有同质性或内聚性且构成空间单元具有一定共同利益的地区需要满足的质与量的客观对象,它体现在区域竞争过程中。”(张可云,2001)竞争条件下的区域合作,从根本上来说,是在市场经济发展和各地方政府利益独立化的制度背景下,各地方政府之间的一种利益驱动下的战略选择。从一定程度来看,关中一天水经济区既有的产业趋同态以及现存公共管理体制很大程度上不利于区域合作机制

的构建与整合力量的积聚。

1. 产业态

产业是市场经济体系中最重要驱动单位,是市场交易活动中企业谋求价值增值的利益载体。地区产业链中,基于明晰产权的众多企业,尤其是民营企业的广泛存在激发了现代市场经济的活力及创新性,加速了区域融合和制度变迁。产业发展中错综多变的商业利益实际上扮演着市场机制跃迁变革的“粘合剂”和“动力场”。事实表明,产业互补、错位竞争有利于构筑区域协同的经济基础,加快地区整合步骤;反之,产业过度趋同、层级差距过大,地方利益冲突发生的概率大大增加,无形间增加了区域协同的难度,使区域经济联动融合的驱动力大为衰减。从地区产业类型和职能结构上来看,关中一天水经济区内主要城市之间存在较大程度的趋同特征(见表 2),除了核心城市西安具有完整意义上的大区级经济概貌外,其余城市均为地方性类属,且多以中小型,甚至初级规模为主,产业雷同和量级性落差较为明显,各城市间尚未形成产业有机联系和分工协作的一体化态势。

2. 政府态

当前,“合法性政绩”是地方干部考核制度的主导,经济发展(以 GDP 为主要计量)成为考量地方政府官员工作业绩的最重要指标,这客观上诱导地方政府在经济竞争中急功近利,具有寻求短期经济行为的发展冲动。现实中,庞大的政府机构与财政困

顿使地方政府常常走入“两难境地”,一旦缺乏自身动力进行制度创新来打破这一格局,往往就会转而采用地方保护主义,以分割市场的形式弥补财政缩减。在一些地区经济整合中,自利性突出表现为为争取流动性要素资源而展开的内耗式无序竞争,如宝鸡、渭南等一些县区地方政府曾经强势引入高污染、高能耗型工业企业项目,并为此大打“争夺战”。极端功利性和区域沟通机制的缺失直接诱发各行

政区内经济利益的强化冲动,导致地方保护主义盛行,其依托的狭隘“行政区经济”无疑将对“经济区经济”的创建构成严重冲击和破坏。再如宝鸡和天水城市地理接壤,既有的工业部类结构存有很大互补协作空间,却由于地区行政协调机制的若干缺失,产生诸多障碍,如宝鸡秦川机床和天水星火机床因行政隔阂导致彼此合作长期陷于困境,无法实现互利双赢。

表2 关中—天水经济区主要城市产业结构及职能特征

城市	产业特征	优势产业群	职能特征
西安	加工工业为主	机构,电子,纺织	大区级 特大型 综合性
宝鸡	加工为主,加工和资源开发相结合	机构,电子,冶金,食品,建材	地区级 中型 综合性
咸阳	加工和资源开发并重	电子,纺织,机械,医疗,建材	地区级 中级 综合性
铜川	资源开发为导向	煤炭,建材,冶金	地区级 小型 专业性
渭南	资源开发为主,资源和开发加工并重	冶金,能源,化工	地区级 小型 专业性
天水	加工和资源开发并重	机械,电子信息,建材,食品	地区级 中型 综合性

资料来源:2010《西北区域经济社会发展蓝皮书》(陕西卷)。

尽管关中—天水经济区获批建立已有时日,但地区间政府层面的协调机制并未取得实质性推进。在当前现实情况下,经济区内陕、甘两省的城市行政效率、投资程序、政府开明程度等存在较大差异,地区权威性协调与仲裁机构处于“缺位”状态,不同经济实体在行政区内统筹生产发展中发生的利益碰撞甚至冲突得不到有效公允地解决,形成诸多摩擦性难题。区域整合经验表明,要降低交易费用,促进地方政府间合作,关键在于有效地协调互通制度安排,否则组织机体本身及其功能的残缺不全,冲突纷争将在所难免。

3. 利益冲突:交易中的合作损耗

地方利益冲突若出现“山羊博弈(goat game)”状态,将削弱一个地区参与区域分工合作的积极性,阻碍区域合作发展。为说明这一问题,这里不妨假定存在两个地区1和2,在完全信息情况下的利益冲突以静态博弈形式进行。当地方利益冲突发生后,两个地区都采取让步与妥协策略,此时,二者既没有利益损失,也没有利益收益,其参与区域分工合作的收益都为0。如果地区1采取让步策略,而地区2采取不让步的冲突策略,此时地区2的收益为 $r_2 > 0$,地区1的收益为负值 $-r_1 < 0$;若地区

2采取让步策略,而地区1采取不让步的冲突策略,此时地区1的收益为 $r_1 > 0$,地区2的收益为负值 $-r_2 < 0$ 。当双方都采取冲突策略时,地区1与地区2从区域分工合作中的收益分别为 $-r_1' < 0$ 和 $-r_2' < 0$ 。可以得到如下收益矩阵:

		地区2	
		让步	冲突
地区1	让步	0, 0	$-r_1, -r_2$
	冲突	$r_1, -r_2$	$-r_1', -r_2'$

图1 两地区利益冲突“山羊博弈”一般均衡模型

显然,在此模型中,地方利益冲突博弈存在两个纳什均衡,即(让步,冲突)和(冲突,让步)。在(让步,冲突)纳什均衡状态下,地区1的利益受损,其参与地区合作积极性受到削弱;而在(冲突,让步)纳什均衡状态下,地区2的利益受损,其参与地区合作的积极性受到削弱。但当所有地区都采取冲突策略时,各个地区都会产生净损失,在这种情况下,地方利益冲突就会陷入“囚徒困境”的僵局,破坏区域分工合作。现实中,由于关中—天水经济区内尚未形成完善的区域协作制度规范,致使省区

间、城市间、县域间存在较为明显的地方性冲突。如西安虽与周边6个主要城市地理毗邻,但却长期处于各自为政状态。在分权的行政思维背景下,行政区经济的刚性约束使区内各个城市惯常基于狭隘地区利益,采取非合作的竞争策略,无法突破行政藩篱,也没有摆脱分割发展的路径依赖。

三、利益场阻下的协同治理

毋庸置疑,构筑良性、统一的经济区需要一套高度的社会整合机制以满足市场需要和急剧转型中的利益释解。各级地方政府是当代我国区域整合机制中最为特殊、最具典型意义的功能力量,需要发挥其机制优势,树立开放统一的公共治理观,以实现政府职能再造与区域经济联动的和谐契合。作为近年来我国西北地区最重要的区域发展规划,关中一天水经济区规划建设进程中应大力汲取其他先行经济区发展中的经验教训,创新公共治理观,强化政府职能创新以弥补后发劣势,并在整合中实现赶超目标。

1. 开放、合作的现代区域观

现代产业实践表明,专业化分工、错位并进可有效发挥地区比较优势,扩大地区合作根基,快速提升经济效率。受内陆地缘文化和较深厚的计划经济思维影响,我国西部地区区域一体观念相对淡薄,竞争关系常常大于合作意识,这无疑会极大动摇区域协同发展的文化基石。随着“十二五”期间国家西部大开发战略的纵深推进,地区决策者应淡化传统行政区划意识,牢固树立“大西安、大关中、大西北”的系统观,大力促进“共进共赢、集约拼接、联动突围”的良性政策环境建设,破除一系列地方保护性质的壁垒障碍和“鸽笼式”专业化部门分割(戴维·奥斯,1996)。对于地区发展中的矛盾和冲突,应在尊重、务实、协商合作的框架内寻求相关方妥协解决途径,而不是任其隔离式地各自为政。加快推进关中一天水经济区域内地方政府间的合作,应当成为缓和地方政府间利益矛盾,走出“囚徒博弈”困境的必然选择。鉴于发展中越来越多跨地区公共问题的凸显,任何单一地方政府都无法独善其外,各地区之间通过协商合作谋求各方利益“满意解”的需求也越来越迫切,只有建立双边或多边的政府间良性协商机制,实现集体共赢的目标才是可能的。此外,为防止区域合作中的机会主义行为

(任宗哲,2010),需要建立相应的约束机制,包括区域各方应遵守的规则、应承担的责任和损失补偿等,对区域协调互动中的非规范行为做出惩罚性制度安排。

2. 社会“第三部门”的培育

目前,我国西部地区经济和社会发展管理体制依然延续着“强政府、弱社会”的静态机制,这在很大程度上强化了“行政区经济”的影响,不利于区域生产要素自由流动和经济融合。事实显示,独立于市场与政府之外的非政府组织或第三部门是推进区际协作、加强区域经济联系的重要力量。除地方政府外,区域合作的治理平台还应涵纳与合作相关的非政府组织、非营利团体、研究机构等利益相关者。“大凡成功的合作治理都非常注意让利益相关者参与,排斥关键利益相关者是合作治理失败的关键原因”(Reilly,2001)。着眼地区实际,关中一天水经济区规划建设进程中,更应具有前瞻意识,大力培育和扶持上述第三部门力量,推动建立如城市联合商会和行业协会等组织,使之成为区域经济融合的“助力器”和“润滑剂”。

3. 行政激励约束机制的优化

我国当前地方治理的一个现状是,地方政府经济发展目标相对于社会目标而言更加短期化,在片面政绩标准的异化激励下,地方政府固有的有限理性和追求“任期租金”最大化的冲动得到释放。长期以来,这种过于强化经济导向的地方政绩考评体系的弊端日益显现,区域整合中梗阻的出现也多源于地方政府间的短视恶性竞争。在当前整体考核框架无法变更的现实情境下,应当逐步提升社会化评测内涵,科学细化考评内容,在促进地区共同发展系列中增加区域联动指标,如地区联建、跨区资本引入、社会事业合作化率等。通过构建优化的考评参照系,推动各地区政府区域联动行为的有力实践。换言之,建立区域整合中的行政激励与约束机制,要有利于激发和调动区域内政府不同职能部门和公职人员的工作主动性与积极性,并将此转化为实现区域公共利益的推动力。在关中一天水经济区发展中,可尝试谋划建立跨行政区域的行政激励约束机制,对在推动区域整合发展中做出显著成绩的组织及个人给予物质与精神奖励,扩大正面的积极引导作用,对有损区域整合发展的行政行为则要

采取必要的惩戒措施。

4. 政府协调力量的整合

关中—天水经济区是由核心城市、次核心城市、三级城市、重点镇和一般镇五级组成的城镇体系,横跨陕西、甘肃两省,行政层级、经济发展水平、政府管理体制差异明显。已有实证研究表明,区域发展差异越大,欠发达地区进行地方保护主义的积极性就越高(保健云,2008),这既决定了区域政府需要平衡众多领域差异,合作难度较大(周绍杰等,2010),也显露出建立有效区域协调机制,促进协同发展共进的紧迫性。

我国一些经济区融合进程滞缓的主要原因之一是行政区简单分割导致的政府竞争内耗,鉴于此,建立跨省(区/市)的多层次统一管理机构,协调发展战略及共同市场建设显得尤为重要。可借鉴国内外区域内政府合作的惯例和规则,推进建立能反映各地方政府意愿、获得普遍认同且具有民主治理结构的跨行政区划协商管理机构,赋予该机构协商成员关系和制定区域合作章程、规则及区域发展远景规划等职责。在当前我国行政管理体制下,地方政府间合作的顺利进行,除了需要地方政府源自区域经济社会发展和公众利益要求的真实合作意愿外,还需要来自参与合作的地方政府更高层面的政治权威的支持和推动。针对关中—天水经济区建设的实际情况,迫切需要一个强有力的权威管理机构,推动打破行政分割,消除地区保护主义封锁,搭建平等协商对话的联动治理平台。在此基础上,进一步推动建立区域合作联席会议制度,如“关中—天水协作委员会”“关中—天水城市经济协调会”“市长联席会议制”等,定期进行高级别人员互访和思路对接,针对各地区由于受行政区域限制而难以实施跨界职能的现状进行充分沟通和协调。

具体包括:组织指导实施区域内重大基础设施建设、资源开发、环境保护以及生产要素的跨区域流动等,统一制定本区域发展规划和产业结构调整规划,制定区域内统一的市场竞争规则和政策举措等,解决空间制度矛盾。进而从对话协调方式逐步过渡到有约束力的文本协议方式,实现区域整合法理化推进。

参考文献:

- 保健云. 2008. 区域发展差距、地方保护主义与市场一体化发展——基于区域非均衡发展转型大国的理论模型与实证分析[J]. 财贸经济(8):106.
- 戴维·奥斯. 1996. 上海市政协编译组:改革政府——企业精神如何改革公营部门[M]. 上海:上海译文出版社.
- 彭新武. 2009. 官僚制:批判与辩护[J]. 福建论坛(社会科学版)(5):62-63.
- 任宗哲. 2010. 关中—天水经济区建设中合作机制构建刍论[J]. 西北大学学报(哲学社会科学版)(1):114.
- 张可云. 2001. 区域大战与区域经济关系[M]. 北京:民主与建设出版社:172.
- 周绍杰,王有强,殷存毅. 2010. 区域经济协调发展:功能界定与机制分析[J]. 清华大学学报(哲学社会科学版)(2):146.
- ALAN P. 1992. Public Choice Analysis in Historical Perspective[M]. London: Cambridge University Press.
- DENNIS C M. 2006. Public Choice II [M]. London: Cambridge University Press.
- FRIEDMAN J. 1996. Regional Development Policy: A case study of venezuela[M]. Cambridge, Mass: MIT Press.
- REILLY. 2001. Collaboration in Action: An Uncertain Process [J]. Administration in Social Work.

(编辑:南 北,段文娟)