

从区域规划看中国的区域制度

丁 四 保

(东北师范大学中国东北研究院, 吉林 长春 130024)

摘要: 国家出台大批国家级区域发展战略和各地制定相应的区域规划, 给中国的人文-经济地理学带来了极好的发展机遇, 其中, 思考中国的区域制度是一个重要的理论命题。阐述了现行区域规划在内容体系上的“短板”, 指出了“短板”的存在有中国区域制度的原因。通过“区域”的“政府”性质分析了区域规划中存在“短板”的必然性, 进而讨论了中国“产权区域”制度下“区域”的“私人物品”特征、区域的竞争性和排他性, 由此产生的区域与中央政府的博弈关系和区域外部性等问题。人文-经济地理学必须在区域制度方面深化对中国的区域规划、区域发展和区域关系等问题的认识。

关 键 词: 区域规划; 区域政府; 产权区域; 区域制度

中图分类号: F119.1

文献标识码: A

文章编号: 1000-0690(2013)02-0129-06

中国自改革开放以来国民经济高速发展, 但区域经济发展的差距日益显著, 为此, 中央政府以地带性战略、批复省区战略、针对省区提出“指导意见”等形式, 形成了 50 余个旨在促进协调发展的区域战略, 为中国人文-经济地理学的区域规划工作提供了空前广阔的实践舞台和探索理论的肥沃土壤。

1 区域规划存在结构性“短板”

各个区域规划一般由两大部分组成, 一是在国家批复的文件中明确区域在国家战略中的地位和实现这一地位的战略举措, 二是形成用于具体实施的规划(产业战略、地区规划、城市战略等)。问题主要存在于区域规划的内容体系上, 即存在结构性的“短板”。

1) 基本不考虑如何增加居民就业。产业战略围绕制造业及其结构有大量笔墨, 先进制造业和“战略性新兴产业”是普遍的亮点, 但忽略对居民就业有关键作用的劳动密集型产业及其中小型企业。

2) 服务业发展规划思路不清。对于如何通过本地区市场培育服务业束手无策, 按照发展制

造业的思维, 即针对“区域外部市场”在旅游业、物流业, 甚至是金融业上打主意, 基本不考虑这些产业的区域竞争力。

3) 忽略人口增长机制并盲目规划人口。由于搞不清楚区域规划能带来什么样的就业规模, 搞不清楚就业机会和居民收入水平对人口在区域之间的迁移能够产生什么样的竞争力, 即搞不清楚区域人口规模扩大的机制, 所以根据“规划区面积”推断人口规模, 靠“概念性规划”憧憬繁荣, 靠“规划空间”画饼充饥。

2 认识“区域政府”

如果我们探求中国“区域政府”的本质, 就可以理解并接受上述“短板”的存在。

地理学对“区域”的认识一直在发展变化, 从差异性的视角到尺度、形式、时空过程、空间组合和地方性响应等^[1], 属于科学概念的讨论, 与“区域”形式无关。如此在抽象的“空间”上讨论“区域”问题, 一方面推动了空间分析和计量革命的发展, 一方面使地理学的“空间”研究成果应用于政府的土地利用和城市规划^[2]。也存在为国家和具体区域(政府)决策服务的倾向^[3]。西方经济学讨

收稿日期: 2012-03-18; 修订日期: 2012-08-17

基金项目: 完善主体功能区划的生态补偿机制研究, 2006 年度国家社会科学基金重大项目(06&ZD038, 2007~2009 年)资助。

作者简介: 丁四保(1952-), 男, 北京人, 教授, 博士生导师, 主要从事人文、经济地理学和区域经济学研究。E-mail: dingsb175@nenu.edu.cn

论区域问题时并不重视“区域”是什么^[4],可以是“地方性”问题^[5],分析问题的基本视角是市场配置资源的空间规律,如企业区位、企业的空间集聚、劳动与就业、技术创新与区域内生增长、区域溢出及外部性^[6,7]。

但中国的“区域”是“政府”,由于政府职能有限所以形成规划中的“短板”。

经济学意义上的“政府”与中国社会主义市场经济体制下的“政府”在职能上是一致的,即克服市场失灵、建立社会公正并提供公共物品。中央政府之所以批复区域战略是旨在缓解区域差距并促进区域协调发展,也会匹配相应的财政、投资乃至税收方面的优惠政策。但是“区域政府”的职能有限,许多本应纳入规划的内容是它想做而做不了的,非不为也,乃不能也。

2.1 增加就业依靠市场的力量

对外开放初期,中国的工业化带来大量新增就业是因为当时中国最具有比较优势的资源就是劳动力,所以劳动密集型制造业在东南沿海地区普遍发展。随资本和技术的积累,“最优的决策就是生产更多的资本相对密集商品,以逐渐取代劳动相对密集商品”^[8]。对1978~2005年间中国经济增长中技术进步的“就业弹性”分析,技术进步每增加1个百分点,就业弹性下降3.429个百分点^[9]。产业结构高级化使得东南沿海地区一方面资本和技术密集产业逐步取代劳动密集型产业,并使其向邻近地区扩散,一方面传统产品的技术创新能力增强,形成地区垄断。这两者都使国内许多地区不能走东南沿海地区“劳动密集型产业促进就业增长”的老路子。所以许多地区的发展规划只能是发展先进制造业或重化工业。

2.2 服务业发展依靠本地市场的力量

制造业升级排斥就业的结果应该是服务业的发展。但服务业的区位选择与制造业有很大的差异。制造业企业在区位选择上比较灵活,凡是可以获得基础设施“外部节约”(交通、土地、电力等)的区域都可以成为制造业企业的区位,而这点是可以通过区域政府的“招商引资”实现的。但是服务业的区位选择则高度依赖当地市场及城市的等级。居民消费水平决定生活性服务业的规模 and 水平,制造业的发展水平决定生产性服务业的规模与水平,高端服务业的发展必须依据城市的等级和人才、金融服务等市场条件,这些都不是单凭政府的意愿所能“规划”出来的。

2.3 居民的收入水平也取决于市场

职工的工资收入取决于劳动力市场的供需状况,如果劳动的供给量大于劳动需求量,企业不会提高职工收入水平,即工资率下降^[10]。近年来中国城镇居民收入水平的提高,一方面由于工业化扩散使全国各地对劳动的需求增加而使劳动力资源出现短缺,一方面由于农村剩余劳动力无限供给的局面已经结束^[11],一方面由于城市经济的发展使得居民“灵活就业”(包括创业)并获得收入的机会大大增加。

2.4 人口的机械增长遵循人口迁移的市场规律

依靠人口“自然增长”已经不能满足区域对人口规模的期望,所以人口的“机械增长”决定人口规模的扩大。一个地区如果可以提供更多的就业、增加收入和个人发展的机会,就会成为人口迁移的热点,形成人口规模的增长。没有产业支持就业、没有就业支持人口、没有人口支持区域(新区、新城)的“人口规划”是毫无根据的。政府靠“规划”吸引人口与用“规划”控制人口同样都是不可行的。

3 区域政府的“产权区域”性质

尽管政府的职能有限,尽管政府的区域规划要受制于市场,但是中国的区域政府高度重视区域规划的制定,并且使其成为人文-经济地理学最重要的应用研究领域。为此,本文将通过对“产权区域”的论述来解释其必然性。

3.1 “产权区域”决定区域政府带有“经济建设型政府”色彩

政府具有经济职能,建立在“公共产品”和“市场失灵”的理论基础上^[12],通常我们称之为“公共服务型政府”。但是中国的区域政府把经济发展作为最核心的工作,带有“经济建设型政府”色彩,这是由中国的“产权区域”制度所决定的。

3.1.1 行政区必须要遵从“地方服从中央”的政治纪律

民主集中制和“全党服从中央”的政治体制是中国的政治制度,这使中国的行政区域区别于世界上绝大多数的国家。党和国家以社会经济发展为“中心工作”,区域政府“遵循在中央的统一领导下,充分发挥地方的主动性、积极性的原则”,运用自己的权利促进经济建设与发展。

3.1.2 “产权区域”制度使行政区具有“经济区”性质

一是国家在法律上赋予区域政府配置资源的

“物权”,即农村和城市郊区的土地、矿藏、水流、森林等的使用、获益和处置权(用益权),因为公共利益的需要对农村集体土地的征收权,构成区域政府参与经济发展的权利。由于土地、矿藏和水流是稀缺资源,所以政府的物权使其在市场上形成强势地位。二是国家在财政制度上赋予区域政府财权和事权。实行中央与地方政府的“分税制”,执行“事权”与“财权”相统一的原则,“分权定支出”(事权)和“分税定收入”(财权)。区域政府只有大力发展地方经济才能获得更多的财力,才能支持自己的事权。

3.1.3 产权区域的“事权”在不断放大

一是财政制度意义上狭义“事权”在不断增加,如建立城乡统筹的社会保障体系、提供保障性住房、支持医疗体制改革等,使区域政府事权的支出日益增加,2008年占到国家全部支出的78%^[13]。二是发挥政府职能意义上广义“事权”在不断增加,如铁路、公路、机场等基础设施的建设,对农业的投入和新农村的建设,生态建设和环境治理,经济体制改革遗留的诸多社会问题的解决,为改善中小企业的金融环境设立政府的信贷担保,等等。

3.1.4 产权区域的发展成果有限

作为发展中国家,“经济发展成果有限”使政府提供公共物品和公共服务(如社会保障)的能力严重不足,追求经济发展的压力极其巨大。财政部提供的资料,2010年中国人均财政收入1 166美元,只是发达国家14 000美元的8%。同年,中国地方财力最强的上海和北京,其人均财政收入也不过是2 800美元和2 350美元(按“全口径财政收入”统计)。

3.1.5 产权区域之间的“追赶压力”极其巨大

2009年,按“地方财政收入”口径统计的全国平均人均财政收入水平为2 442元,在全国31个省区中低于这个水平的省区竟然有22个。2010年,上海经济活动为政府提供的“税收收入”达到1 380多亿元,同年,深圳市的(地方)财政收入为1 106.8亿元,杭州为670亿元,而吉林省全省财政收入只有600亿元。

3.2 “产权区域”构成社会经济迅速发展的制度优势

基于产权区域制度,“发挥中央与地方的两个

积极性”的机制是中国社会经济得以迅速发展的一个制度优势。

3.2.1 产权区域是“局部”

以局部的“诱致性创新”引领整体的“强制性创新”是中国经济体制得以成功转轨的基本经验。体制改革初期,“中央给政策”,几个“经济特区”和沿海各地政府摸索通过引进外资建立要素市场、建立适应市场规则的政府管理体制、建立现代企业制度等道路,地方“摸着石头过河”之后中央政府再形成规范(1994年),避免了俄罗斯、东欧等转型国家发生的“休克”。

3.2.2 产权区域具有差异性

根据不同区域的特定条件和特定问题深入解决经济体制的深层次问题,是中国经济体制不断完善的基本经验。近年来,国家把“综合改革配套实验”分别交给了上海浦东和天津滨海新区,“成渝经济区”则在“统筹城乡发展”方面进行试点,武汉、长-株-潭地区进行“建设两型社会”转变发展方式的探索,解决老工业基地的体制机制问题和促进资源枯竭型城市转型在东北三省及其主要城市探索经验。

3.2.3 产权区域是利益主体

“区域竞争”是必然的,其意义在于,地方政府作为行为主体加入到中国的市场竞争中,形成了由31个省市区、280多个地级市、2 800多个县区构成的一个庞大的竞争群体,其规模举世无双,并与“企业竞争”一起共同构成中国经济发展的制度优势。

3.2.4 产权区域支配土地

经济增长的基本原理告诉我们,土地(包括其他自然资源)与资本和劳动共同构成“生产要素”,经济增长总是与生产要素的增量投入相联系。在中国生产要素供给结构中,资本和劳动来自于市场,土地则来自于产权区域及其政府。在中国生产要素供给市场上,资本和劳动的供给是充裕的,土地则是稀缺的。自1987年深圳实行“建设用地有偿出让”、2003年国家把土地政策纳入宏观调控手段以来,土地资源在中国生产要素市场中的地位日益重要,产权区域在中国经济发展中的地位日益重要。掌握土地资源的县级政府及其发展竞争甚至被认为是解释“中国经济发展奇观”的根本原因^①。

① 张五常.中国的经济制度.第五章.承包合约的扩张与县际竞争兴起.<http://vip.book.sina.com.cn>

3.3 “产权区域”对区域发展构成若干制度性障碍

由于区域政府拥有明确的产权,所以“区域”对于其“政府”而言就是“私人物品”。产权区域的私人物品性质使得中国区域发展及其制度关系中存在着一些难以回避的障碍。

3.3.1 产权区域的私人物品特性

由于产业发展会给区域带来就业、GDP、财政收入以及关联产业的发展,并且这些发展利益作为“私人物品”不会与其他区域所分享,所以“重复建设”、在政府保护下培育地方产业、甚至保护技术落后产业,是产权区域制度的必然。一个具有挑战意义的认识问题是,理论界一贯提倡的区域间的产业分工与合作,由于区域作为其政府“私人物品”的特性,在今天已经失去了制度依据。

3.3.2 “区域分工”的规划难以实现

国家实施主体功能区划的出发点和归宿都是“区域分工”,所以将遇到严肃挑战。显然,主体功能的“区域分工”会限制一些地区的工业化,而迄今为止没有任何发展方式可以取代工业化,限制了工业化就会使一些地区的“发展权”受到损害,损害了就要补偿。但是今天的中央政府除了“财政转移支付”和对基础设施的直接投资以外,已经不能像中央集权的计划经济体制那样为区域分工而调配资源,所以功能区划必定受到产权区域的抵制。

3.3.3 产权区域产生“区域外部性”

区域外部性是指,区域出于私人利益而对其他区域利益或者全国的“公共利益”造成消极损害不必承担责任(同理,提供积极贡献也不会获得回报)。在中国,我们可以看到很多区域因为自身的经济开发造成对其他区域的环境生态损害,如河流流域的水资源争夺和水质污染、沙尘暴的扩散,但由于遭受损害的区域众多,所以成为产权不清的“公共物品”,消极的区域外部性因此在平行区域之间形成。

3.3.4 产权区域引致地方与中央的博弈

“调结构、调速度、淘汰落后产能”是国家利益,实行“最为严格的保护耕地政策”并保障国家的粮食安全是国家利益,但对于“区域”来说则是“公共物品”。各地政府出于自身利益而保护落后、粗放发展、上速度上项目,尽管对国家利益造成损害,但“公共物品”遭受损害的责任不清,“区域”可以回避责任。各地借“国家级区域战略”的

概念掀起新一轮大肆扩张建设用地的浪潮,但国家粮食安全和18亿亩耕地红线对“区域”并不构成威胁,所以“区域规划”扮演了急先锋的角色。

3.3.5 “事权规则”加重产权区域的私人性质

中国的政治制度要求地方服从中央,但是在事权分配里实行的规则一贯是“谁家的孩子谁抱走”。如,落实区域发展战略或规划的投资是靠各个省区自己筹措,各地划分多少“限制开发区域”要根据自身的财力“可汤下面”,国家解决东北老工业基地体制包袱只对“中央企业”承担责任,其余均由省区财力承担。最近国家推出的医疗制度改革、保障性住房、统筹城乡社会保障体系等,都要求地方政府的“资金配套”。区域政府必须为履行自身的事权而把“私人利益”放在最重要的位置。

3.3.6 “事权工具”加重产权区域的私人性质

国家实行宏观调控的工具不仅有货币、财政和土地政策,而且有产业政策、直接投资、建设项目的行政审核,甚至可以运用政治动员的手段要求地方政府“对口支援”。区域政府只掌握“土地”。中央政府的手段可紧可松,无论怎样都符合国家利益。区域政府只能松而不能紧,紧了就会损害区域利益。

4 产权区域在实践“深化改革、科学发展”上面临的问题

国家批复并支持的区域战略无一不是以实践某项深化改革、科学发展的任务为目标,但是由于存在产权区域的制度环境,一些深层次的问题很难解决。

4.1 产权区域障碍“跨区域”生态建设

“黄河三角洲”自1855年以来在黄河泥沙淤积作用下,三角洲土地的不断成长并形成大面积湿地,国家批复“黄河三角洲高效生态经济区”意在在一个生态系统成长地区形成生态与经济并行发展的模式。本来,黄河断流、油田和农业开发是威胁三角洲生态系统的最根本因素^[14,15],但规划的重点依然是工业化,对于黄河断流提出的办法是“充分利用黄河水,适时引调长江水”,即推脱给了莫须有的“跨区域合作”。产权区域制度下黄河三角洲生态系统只是山东的“私人物品”,为三角洲调水必定损害其他省区的利益,如果没有一个利益协调机制解决跨区域问题,黄河三角洲将只能有“高效经济”,而不会有“高效生态”。

4.2 产权区域很难绕过“区域分割”

“成渝经济区”由于很难实现两个省区的利益结合,重庆另起炉灶,其“两江新区”独立成为国家战略。“关中-天水经济区”跨陕西、甘肃两省,但“西咸新区”地位上升,成为陕西的重点。吉林省在“长吉图先导区”战略中试图在长春市与吉林市之间建立一体化关系,但是在主导产业(汽车工业与化学工业)的合作中,政府“拉郎配”的企业并购损害了企业的利益。吉林市不甘地位旁落,硬是在规划中确立了与长春一样的“金融中心”功能。

4.3 产权区域借机大肆扩张城市建设用地

由于产权区域可以控制的生产要素只是土地(以及自然资源),所以绝大多数以“发展”为主题的区域规划都导致新一轮的建设用地扩张。辽宁省“沈阳经济区”本来的发展目标是“新型工业化道路”,但是仍然没有摆脱建设用地粗放扩张的模式。沈阳市规划建设的“新区、新市镇”面积超过700 km²,而按照城市2006~2020年的土地利用规划,到2020年新增建设用地面积只有451 km²。安徽“皖江承接产业转移”战略的一个基本依据就是相对于长三角的优势土地资源,为此,几个地市规划扩张的建设用地都在现有建成区基础上成倍、甚至成3~4倍的增长。而且,“调整土地利用规划”竟成为一个主要的政策措施。

4.4 在产权区域尺度上难以实现“循环经济”

青海柴达木地区试验建设“循环经济区”预计可以获得比较好的工业化效果,但是与科学意义上的“循环经济”还有很大差距。循环经济在“企业”尺度上很容易实现,因为企业可以获得资源利用的效率,所以被认为是“传统经济”。“社区”尺度上,试图通过园区内部企业之间的上下游关系实现“再循环、再利用”,使企业面临巨大的“产业链风险”。“区域-社会”尺度上,“减量消费”只是一个虚伪的宣传口号,因为其违背了经济增长的内生规律,没有“增量消费”哪有增量投资?

4.5 产权区域难以避免“经济不生态”

自然的生态系统很难在经济发展进程中不受破坏,所以生态学被认为是“消极的科学、悲观的科学”^[17]。我们对“黄河三角洲高效生态经济”的质疑就是因为它过于工业化而怠慢生态系统。江西“鄱阳湖生态经济区规划”实施以来,迫于建设用地的短缺,地方政府已经在核心保护区(吴淞高程湖口水位22.48 m以下)填湖造地,对水域和湿地

生态系统形成威胁。“河北沿海地区发展规划”则把后备土地矛头指向“可供开发利用的滩涂和盐碱荒地”,给全国性的占用沿海滩涂提供了一个政策依据。

5 结 语

市场失灵才要求政府(干预)。传统发展经济学主张“政府干预”由于扭曲了市场规律导致实践中的失败,所以“新结构经济学”提出政府可以在基础设施和公共服务等方面发挥作用并促进经济发展^[16]。但中国区域政府及其规划的所作所为,有的已经远远超出了这个范畴,有的则缩手缩脚甚至不知所措。究竟是为有效市场锦上添花,还是为市场失灵雪中送炭,是中国人文-经济地理学在制定区域规划和研究区域发展问题时经常忽略的问题。

参考文献:

- [1] 约翰斯顿 R J. 人文地理学词典[M]. 柴彦威, 顾朝林, 杜德斌, 等译. 北京: 商务印书馆, 2004: 587-590.
- [2] 约翰斯顿 R J. 地理学与地理学家[M]. 唐晓峰, 李平, 叶冰等译. 北京: 商务印书馆, 1999: 126-148.
- [3] 美国国家研究院地学, 环境与资源委员会, 地球科学与资源局, 重新发现地理学委员会编. 重新发现地理学[M]. 黄润华译. 北京: 学苑出版社, 2002: 126-161.
- [4] 哈维·阿姆斯特朗, 吉姆·泰勒. 区域经济学与区域政策(第三版)[M]. 刘乃全, 贾彦丽, 张学良等译. 上海: 格致出版社、上海人民出版社, 2009: 1.
- [5] 克拉克 G L, 费尔德曼 M P, 格特勒 M S. 牛津经济地理手册[M]. 刘卫东, 王辑慈, 李小建等译. 北京: 商务印书馆, 2005: 253-499.
- [6] 魏后凯. 现代区域经济学[M]. 北京: 经济管理出版社, 2006.
- [7] 滕 丽, 王 铮. 区域溢出[M]. 北京: 科学出版社, 2010.
- [8] 林毅夫. 新结构经济学——重构发展经济学的框架[J]. 经济学, 2010, 9(4): 3-17.
- [9] 肖六亿. “无就业增长”与技术进步的实证检验[J]. 统计与决策, 2008, (18): 119-122.
- [10] 魏 杰. 经济学(上)[M]. 北京: 高等教育出版社, 1995: 395-397.
- [11] 蔡 昉. 破解农村剩余劳动力之谜[J]. 中国人口科学, 2007(2): 2-7.
- [12] 李奇云. 政府经济学[M]. 北京: 经济科学出版社, 2003: 39-47.
- [13] 朱 青. 关于完善分税制的若干建议[J]. 经济研究参考, 2010, (36): 15.
- [14] 孙志高, 牟晓杰, 陈小兵等. 黄河三角洲湿地保护与恢复的现状、问题与建议[J]. 湿地科学, 2011, 9(2): 107-110.
- [15] 陈为峰, 周维芝, 史衍玺. 黄河三角洲湿地面临的问题及保护[J]. 农业环境科学学报, 2003, 22(4): 499-502.
- [16] 黄秉维. 关于长江三峡开发移民及水土保持的意见[A]//地理学综合研究——黄秉维文集[C]. 北京: 商务印书馆, 2003: 429.

The Analysis of China's Regional System Through the Regional Planning

DING Si-bao

(Institute of Northeast China Research, Northeast Normal University, Changchun, Jilin 130024, China)

Abstract: A large number of state-level regional development strategies issued by the central government and corresponding regional planning formulated by the local governments, for China's humanity-economic geography, has brought great opportunities for development. Why economic region in China is different from any other countries, why to develop in a high speed become a common problem among China's economic regions, why China's economic regions still did it in their own way although has been strongly condemned, if this economic regional system had something to do for China's rapid development of economy, all the questions mentioned above are worth thinking for humanity-economic geographers. Dozens of regional strategies issued by the central government and corresponding regional planning have been established in recent years, all these strategies and planning are used by government as a means of macroeconomic regulation and control, and also used by the scholars in the field of region and urban planning as a means of service for practice. This paper think that government establishing regional strategies and planning which don't follow the rules of market economy are always failure in many case, meanwhile, it's side effects are very obvious, such as extensive development. excessive expansion of urban construction land, resources excessive consumption, coordinated development among regions. The content system of current regional planning has a "short board" for the reason of region system. The economic region in China is a kind of "property region" in nature, the government is the subject and representative of the region, under these condition, "property region" to "regional government" and the central government is in "personal items" characteristics. As long as it is a "personal items", the property region will inevitably be a selfish, competitive and exclusive, and conflict with the state's interests of public goods. Therefore, China's economic region must be competitive and exclusive. It is due to the competition among economic regions to make China's regional system a institutional power to promote economic and social development. This paper also explains another three characteristics of China's regional system. First, the market allocation of resources will always follow their own rules, when the governments intend to violate the rules of the market, the market is often pay no response, such as the irrational industrial development and population size prediction in the regional planning. Second, when the central government is no longer the main body of the resource allocation, the existence of game relation between local government and the central government makes the local government not to completely obey all the arrangement of the central government, especially the arrangement do not conform to the interests of the local government demands. The third, regional externalities is an objective phenomenon, regional development will bring to other regions positive or negative influence and will not assume responsibility or gains. China's regional system has play an important role for its development, and is still in need of improvement, so, this field should be the direction of the fundamental theory research for humanity-economic geography.

Key words: regional planning; local government; property region; regional system