

· 中国经济转型与发展研究 ·

长三角区域合作建设国际制造中心的制度设计*

刘志彪

(南京大学 长江三角洲经济社会发展研究中心, 南京 210093)

摘要:各自为政的行政体制阻碍了长江三角洲经济一体化。用行政机制来调整长三角地区间的行政摩擦,有悖于一体化的实质。打造长三角国际制造中心,上海要大力发展现代生产者服务业和高科技产业,江浙要用产业集聚方式推进制造业崛起;只有实现长三角发展机制的一体化融合,才能实现大范围的规模经济和范围经济;学习欧共体务实的经验,区域合作要从具体的项目做起;关键是要实现长三角区域市场竞争规则的统一。

关键词:国际制造中心;产业分工;机制融合;长三角

中图分类号:F061 **文献标识码:**A **文章编号:**1007-7278(2005)01-0047-09

把长江三角洲打造成国际制造中心,在区域市场竞争的基础上进行广泛的经济合作最重要。因为只有强调江浙沪三地在市场竞争基础上的经济合作,才能获取长三角经济区域内产业发展的范围经济和规模经济,才能在竞争选择和专业化分工的基础上提高整个区域的经济效率和经济福利,才能优化国际制造中心所要求的投资环境。

现在很多有识之士都认为,目前这样的行政分割格局任其发展,长三角地区顶多只能形成一个“三雄割据”的诸侯局面。严重的、无序的竞争和过度的盲目重复建设,无法在动态竞争博弈中实现“三方共赢”的良好结局,只会在某种程度上消耗彼此的发展实力。在某种程度上说,盲目重复建设和恶性竞争甚至会削弱三地政府的公共资源和社会福利,并给企业发送各种错误的资源配置信号,使长三角地区丧失经济全球化所带来的历史性发展机遇。因此,在区域竞争的基础上大力推进三地的紧密合作,具有重大的历史性的战略意义。以下我从区域合作的角度,谈一谈对建设长三角国际制造中心问题的新认识。我主要强调五个关键词:“市场”、“分工”、“融合”、“项目”、“规则”。这样选择完全是因为论述问题方便,并不意味着其他问题不重要。

一、以市场机制为基础整合长三角区域经济关系

目前,长江三角洲地区的学者和地方政府在讨论如何实现长三角经济一体化的过程中,所酝酿的各种方案和构想都指出:目前阻碍长三角经济一体化的主要因素,是各自为政的行政体制和由此带来的各种行政摩擦。各自为政的行政体制虽然强化了区域间的竞争意识,但这是建立在行政边界基础上的而不是经济范围的竞争,是地方政府运用行政权力的直接干预式竞争,而不是以市场为基础的顺应市场规律的间接调控,它们是长三角地区统一市场建立的直接障碍。

为了打破长三角地区经济一体化的行政障碍,许多学者和政府官员都提出了经济一体化方

* 收稿日期:2004-11-06

作者简介:刘志彪(1959-),江苏丹阳人,南京大学长江三角洲经济社会发展研究中心执行主任,南京大学商学院副院长,教授,博士生导师。



案,但这些方案仍然局限于在行政管辖权范围内进行地区间行政关系的调整,没有真正从现代市场经济运行的高度思考问题。在江浙沪三地,现在有三套比较流行的方案:

方案一:由国务院批准设立“长三角经济特别行政区”,在不改变原行政区划的前提下,由国务院牵头,三省(市)共同协商,消除各地财政边界。“特别行政区”内以合并的当年财政收入为基数,按各地财政收入在区内所占比重为依据,确定财政分配份额,并划归原属省市使用。这是一种比较温和的一体化方案。但是我认为除了具有因增量利益难以恰当分配而造成操作性差的根本性缺陷外,最重要的是没有真正解决涉及对现有地方政府功能的改革。财政边界不等于行政边界,即使消除了财政边界,也不等于就消除了长三角的行政边界。长三角地区(全国其他地区也不例外)的行政割据局面,是中国在市场体系发育不良的前提下,对地方政府的发展功能定位不当和定位过度所造成的。地方政府在市场运行中“越位、错位、缺位”的根本原因,既与区域内竞争性国有经济的大量配置有关,也与现行干部管理体制下地方政府官员自身的政治利益有关。前一问题使其具有行政干预的可能和基础;后一问题使其具有行政干预的现实动力和组织操作能力。也就是说,即使这种方案能够把长期困扰中国经济发展问题的财政利益分配冲突因素解决了,但也不能真正解决竞争性国有企业的退出问题,以及更为重要的地方政府功能定位和官员自身的利益问题,即按地区经济增长业绩考核、提拔、任用干部的体制问题。

方案二:基本的设想是,类似于原“上海经济区规划办”,由国家成立“长江三角洲经济管理局”,该机构从经济运行的全局出发,着眼于构筑区域经济总优势,对长三角的经济发展进行有计划地调节和控制,统一规划、协调和实施三角洲内经济事务。赋予“管理局”规划、决策和协调的职能与相应权限,以避免“规划办”只有协调职能,却无决策权力的尴尬。这是一种较为激进的一体化方案。这一方案涉及对现有地方政府行政权力的调整和改变,具体来说,一是要上收一部分重要的经济决策权;二是要在中央政府和地方政府之间重新成立一个凌驾于省级地方政府之上的新的权力机构;三是要承担非常复杂的协调事务和增加新的行政运作成本。对地方政府的收权会不会受到其抵制我们暂且不论,新的协调机构能不能比现有的松散型协调机制更有效率也要打上一个问题。更为重要的是,这种不信任市场机制运作效率的一体化思路,一定会比统一市场的利益协调方式更为可行吗?按我的理解,这个机构能否通过行政协调达到“调整长三角区域的产业布局,提高产业结构素质和效益,消除不合理的行政干预,为要素自由流动和商品自由交易营造良好的环境,培育区域性主导产业和支柱产业,促进区域统一市场的形成、完善和发展,构建系统集成的技术创新体系等”的目标,是值得怀疑的事情。说得绝对一点,如果“长江三角洲经济管理局”能够协调好长三角地区的经济发展,那么当年计划经济体制中的“华东局”也不至于要撤销,以全国为“一盘棋”的行政协调为主的计划经济体系也不至于土崩瓦解。

方案三:在比较流行的两种方案之外,第三种方案已经引起部分海外媒体关注。这种方案“建议中央考虑扩大上海行政版图,将邻近的江苏昆山、浙江嵊泗等市县纳入上海行政区划,实现长江三角洲龙头扩容”。与上面的两种方案相比,这“第三方案”更加“激进”。该方案可以解决某些问题,比如上海的发展空间、上海及周边产业群的整合与升级以及行政区划的打破可以使上海得到更多的制度改进方面的边际收益。但是,第一,由于涉及复杂的地区利益关系的平衡,该方案将更加激化现在地区间的矛盾。现在上海各界特别是高层都在避免使用长三角“一体化”几个字,其解释是为了“避免兄弟省市的误解,避免兄弟省市误认为上海有吞并其他省市版图的企图”,这充分说明这一方案的激进性和敏感性。第二,解决行政体制所造成的发展问题,不能仅从行政体制的调整来考虑,而要从建立统一市场的角度来考虑,否则只能像以前计划经济年代那样,落入行政关系调整的怪圈。我国以前“条条、块块”关系的调整,都是在市场不发育的情况下,对集权分权状态的政府内部调整,由于没有充分发育的市场机制支撑,每次调整都没有产生实质性的成效。第三,如果中国某一地区行政割据现象严重,就采取撤并现行行政地区的做法,那么



统一版图中的行政区建立的严肃性何在?如果不改革现有地方政府的经济功能,还是那么深入地介入竞争型市场事务,那么随意撤并行政地区的做法,只会把原本小范围的行政摩擦,放大到更大范围中去,推广到极端,把整个长江流域都归并起来怎么样?把整个长江流域以南都归并到一个行政区又怎么样?因此如果地方政府参与、控制和支配竞争性产业发展的功能不转换,即使整个国家都成为一个企业也不能解决问题。为什么我们有些人一说要搞一体化经济区,就会想到改变行政区域的界线?其中的根本原因我认为是计划经济的思维方式在作怪,过分迷信行政手段的力量,忽视或者根本不信任市场机制的作用。

目前长江三角洲地区的经济竞争是在一个主权国家内的区域经济竞争,但由于中国经济体制转轨时期的特征,在市场利益主体和竞争主体方面形成了两个独特的层面:一是企业主体,即大量参与竞争的国有企业和国有控股企业,主要是听命于地方政府的行政决策;二是地方政府主体,目前它的职能被界定得过宽,参与市场运作的功能十分强大,一定程度上也是市场利益主体和竞争主体。因此我们经常可以看到的是,在经济体制转轨时期,地方政府主体经常代替企业主体进行决策。由于地方政府机构的行为并不必然是国家的主权行为,而经常是一种具有明确利益边界的、以行政垄断为特征的企业行为,或者是一种“准市场化”行为,因此这种制度结构下的市场竞争,必然是寻求地方行政区域边界内的垄断利益最大化,或地方行政区域边界内的垄断成本最小化,一方面要防止区域内利益“外溢”,另一方面区域内发展成本最好是由别人承担。这必然会导致利益独立决策前提下的区域之间的盲目竞争,必然是市场竞争的行政扭曲和资源配置的高社会成本。因此,长三角地区一体化运行机制的建设,只能依赖于市场机制的发育和完善,只能以市场机制为基础来逐步推进,只能通过政府干预和创造“外部经济性”来定位,为此我们必须在发展中逐步改革国有经济模式和运行方式,逐步限制地方政府的直接的市场功能。

二、国际制造中心的建设要有合理的产业分工秩序

首先应该明确的是,在社会主义市场经济条件下,强调区域之间的产业分工秩序,既不意味着某种事先的、特定的产业安排和某种计划指定,不意味着某些地区只能搞什么和不能搞什么,也不意味着地方政府可以用行政边界画地为牢、自行其是、盲目重复竞争。因为一方面,计划经济的行政安排并不符合市场经济的竞争本质和企业自主选择的原则,另一方面,分散主义的行政边界导向也不符合市场经济的社会整体利益原则。分工合作是在市场竞争规则基础上的企业的自发选择和自我决策,是在竞争的协同效应下,企业因利益考虑而选择某种特定的发展区域所出现的产业集中和集聚格局,是政府适应产业发展的区位规律的内在要求所做的主动性调节。

在上述表述的限制下,我们认为目前以上海为中心的长三角地区的产业分工关系,存在着某种违背国际制造业中心发展趋势的倾向。如在基础设施(如港口、机场等)建设方面的盲目竞争布点现象,各地政府用扭曲生产要素价格的方式设立某些较低水平的制造业开发区竞争外资,如上海计划建设中的可能与江浙地区的一般制造业发生恶性竞争关系的“173计划”,某些地区在沿江沿海开发中吸收某些具有损害环境和生态的低水平制造业等。在强调科学发展观和经济增长方式转换的今天,我是这样认识长三角地区的产业分工秩序和国际制造业中心发展趋势的: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。这是因为,成为国际制造中心的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。只有整体上的“制造成本+交易成本”水平最低,或该地区具有世界竞争优势,才能吸引世界各国制造业投资者。

从世界发达国家的经验看,迄今为止还没有哪个国际制造中心的布局是这样的:把服务业和制造业混合配置在大城市或者特大城市的内部。一般的配置格局是:在整个国际制造中心的区



域范围内,大城市或特大城市内部主要配置服务业特别是生产者服务业和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、技术研发和管理咨询服务、流通服务和航运服务等各种现代生产性服务。

我国珠三角地区在特殊政策的激励下,之所以可以先于长三角地区形成中国制造业的新的增长中心,是因为珠三角地区广泛利用了香港这个特大城市所提供的生产者服务,同时努力降低广东南部地区的制造成本。其著名的“前店后厂”模式,就是对珠三角区域生产力配置理论的精彩说明。反过来看,我国渤海湾地区、中南地区、西南地区和西北地区目前之所以还不能大规模吸引外资和形成产业集群,是因为目前的北京、武汉、重庆和西安等大城市还不具备可以与香港、上海媲美的经济条件,目前这些城市因种种原因还难以成为提供生产性服务、降低周边地区交易成本的经济中心。因此未来这些地区经济发展的主要方向,是要加快塑造特大城市的经济辐射功能,与工业化推进同步,转换城市功能,发展现代生产者服务体系。

据此来看,根据建设长三角地区国际制造中心的要求,上海今后应大力发展各种服务业和某些先进的高科技制造业,尤其是各种知识密集型的现代生产者服务业;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,大力发展与中国工业化水平相适应的、具有世界市场竞争优势的各种制造业。这是中国走新型工业化道路所要求的产业分工秩序。现在有一种十分流行的观点认为,上海发展现代生产者服务业,会使上海产业“空心化”,我认为这种观点是要不得的。

第一,我们并不否认上海具有发展某些制造业的条件,上海在发展某些新兴高技术产业方面具有强烈的竞争优势,因此上海无论是现在还是今后都不能放弃那些对制造成本低敏感度的高新技术产业。因为,不仅现代生产者服务业与高技术产业之间有着极为密切的技术经济联系,而且高技术企业的创立和成长,都不能在空间距离上离开大城市过远。高技术产业所需要的投资环境,如融资服务、法律和知识产权服务、企业技术开发和管理服务、人力资源服务等等,都需要像上海这种特大城市就近提供。

第二,上海这些年在产业结构调整方面迈出了实质性的步伐,这是上海顺应产业转移规律所做出的明智举措。放弃了某些缺乏比较优势和竞争优势的一般制造业,同时大力推进现代服务业的发展,不仅不会造成产业空洞化,反而意味着上海产业竞争力的提高。应该看到,当今经济全球化的一个重要趋势就是发达国家的跨国公司的“国际外包”现象:跨国公司把管理、品牌经营、核心技术研发、系统集成能力等无形的、软性的生产能力紧紧抓在自己的手上,总部留在本国,而把大量有形的、硬件的、低端的生产制造过程用 OEM 或者 ODM 的方式发包给其他国家尤其是发展中国家。在这个过程中,发达国家实现了比较优势和竞争优势,实现了全球生产、全球制造和全球营销的高增殖战略目标。因此如果我们把看不见商品的实物生产过程就叫作“空心化”,那未免有些小农生产的眼光。目前,虽然某些发达国家如美国在跨国公司的产业转移的过程中,因涉及传统产业的生存问题和大量的摩擦性失业问题,某些政党和学界的利益代言人对所谓的产业“空心化”现象,也颇有微词,有人甚至明确扬言上台后要对外包行为进行某些限制。实际上,产业“空心化”现象所产生的效应,对发达国家或特大城市来说是福还是祸,理论上并没有真正的结论,实践当中作为一种经济发展的内在趋势,则是势不可挡。

第三,体现为当代人力资本和知识资本密集的生产者服务业,既是现代制造业的最重要的投入,也是降低商品和服务的交易成本、促进现代经济增长的最重要的产业部门。生产性服务作为制造业最重要的投入,同时也是生产性服务部门的收入。大量的人力资本和知识资本密集性的投入,是当代商品生产的基本特征,也是其竞争力所在。从发达国家国内生产总值的统计资料看,二战之后在其服务产出结构中,虽然服务业规模不断增加,但是政府公共服务的相对规模却



在不断下降,消费者服务的比例基本保持不变,上升幅度最大的是生产者服务。如据加拿大经济学家的估计,在1961-1986年间,生产者服务业大约占加拿大国内生产总值的35%,或者占全部服务部门产值的二分之一;25年间生产者服务占国内生产总值的份额增加了20%,而其他两类服务(政府服务和消费者服务)的份额几乎保持不变。^{[1](p.220)}

生产者服务业的发展对现代经济增长的重要性,大部分来自于它对企业市场竞争优势和活力的影响。这种影响表现在,一方面,拥有日益增多的专业化厂商和各类专家,是现代生产者服务部门的一个重要特征。生产者服务部门大部分以人力资本和知识资本作为主要的投入品,其产出中含有大量的人力资本和知识资本的服务;另一方面,在市场经济条件下,生产者服务业厂商是一种主要的媒介物,通过这些媒介物,社会所拥有的人力资本和知识资本得以释放出来,并且源源不断地通过价格机制供给于商品生产的实物经济过程。因此,生产者服务部门乃是日益专业化的人力资本和知识资本引进商品生产部门的飞轮,它在相当程度上构成了这些资本进入生产过程的渠道。因此,现代生产者服务业从产业特性来说,是最具增值性、最大市场容量和最具就业“蓄水池”功能的产业。上海在发展生产者服务业的过程中,一方面发挥了自己的比较优势,另一方面也可以取得最大的产业增值效应,同时给长三角地区的制造业发展和产业升级提供了强大的知识资本和人力资本的支持。因此,为了打造长三角地区国际制造中心的地位,上海放弃某些缺乏比较优势的一般制造业,而专注于现代生产者服务业和某些先进制造业,是长三角和中国人民的福音;而江苏和浙江专注于与中国工业化水平相适应的、具有世界市场竞争优势的各种制造业,也符合上海和包括江苏和浙江人民在内的全国人民的根本利益。

三、国际制造中心建设:发展机制的融合

通过区域合作打造长三角国际制造中心,需要加快长三角地区经济发展机制一体化的步伐。只有发展机制的一体化,才有可能实现长三角大范围内的规模经济和范围经济。但是在经济转轨过程中,对于选择什么样的手段来推进发展机制的一体化问题,是有不同的认识的。由于计划体制的惯性和行政手段的简便性,因此指望通过行政关系调整解决中国复杂的区域经济管理问题的观点,也是大有市场。实际上,如果行政手段是有效的,那么当年大一统的计划经济体系也不至于土崩瓦解。

说远一点,美国有那么多的州,人家在搞统一市场的过程中,我们也没有看到人家不停地调整州县的行政版图和界限;欧共体市场一体化的过程中,国家的版图一点也没有变,人家不是连货币也统一了吗?因此,一体化并不意味着行政版图的调整,更不意味着吃谁并谁,而仅仅是市场规则的建立和发展机制的一体化和融合。通过行政关系调整解决区域管理问题的思路,离开了我国市场化取向改革20多年的实践背景,说到底是一种旧思想和旧方法在作怪。

我们提倡在区域竞争的基础上推行长三角地区发展机制的一体化和融合,其基本出发点是要在保持现有行政边界基本不变的前提下(我们不排除必要的少数合理的区域调整),在形成市场统一竞争规则的基础上,大力鼓励微观经济领域中的以下各种经济活动:(1)长三角和国内外的企业之间在长三角地区的兼并收购活动;(2)长三角和国内外的企业在长三角地区的跨地区发展;(3)在“走出去”的过程中,长三角地区的企业联合起来收购国外的企业;(4)长三角和国内外的企业各种形式的联合、合作和合营。这样才能通过企业的产权融合,实现你中有我、我中有你、你离不开我、我离不开你。企业联合、合作、合营、兼并收购等形式,是长三角经济发展机制一体化的微观基础,在这个过程中,必然会实现企业集中、市场集中和产业集聚。

大力鼓励在长三角共同市场中进行跨地区的企业兼并活动,是长江三角洲地区经济发展机制一体化的制度设计中,最需要学习欧共体的地方。跨地区的企业兼并活动,可以在本区域内产生以市场为导向的自我联合效应,加速长江三角洲地区产业发展一体化机制的形成。例如,在目

前长三角地区发展最为分散的汽车产业中,如果以上海汽车为龙头的企业集团兼并重组了处于江苏和浙江地区的汽车产业,该产业中的企业或巨型企业集团就必然会在内部“管理的手”而不是“市场无形的手”的指挥下,按照比较优势的原则在企业内部配置生产力,如把制造基地和零部件生产放在江苏和浙江,而把营销和研发中心及其管理总部放在上海,这样就实现了汽车产业在该区域的一体化,而不会在三个地区都搞同样的整车生产和装配,也就不会再搞汽车产业的盲目重复建设。经过这种以收购兼并为主的产权融合和管理的整合,不就自动产生了一体化效应了吗?正是因为看中这一兼并的一体化效应,1957年3月25日欧共体成员国签订的规制企业竞争行为准则——《罗马协议》以及后来的《欧共体条约》,就没有包含一个西方国家通常所重视的具体的兼并控制方法。^{[2](p.51)}这不是一种轻率的做法或失误,而是欧共体深思熟虑的结果,其本来的愿望是要利用在欧共体内部的兼并特许政策,克服欧洲国家内部市场容量狭窄的弊端,形成规模经济体量,以便与美国、日本等强大的经济体竞争,加速欧洲经济的一体化进程。

为了加速长江三角洲地区经济一体化的进程,在目前中国经济发展的阶段,我们还不能抽象地在长三角范围内反对一般的市场兼并和市场垄断,而是要大力鼓励各地企业在长三角地区共同市场中进行跨地区的兼并重组活动。各地企业之间的资产兼并重组活动,是实现长三角地区经济一体化的最有效的微观基础和制度平台。由于过去分散主义导向的盲目重复建设在长三角地区遗留下了大量的无效企业和无效项目,造成区域经济结构和产业发展的高度低水平同构,同时我们又面临着西方发达国家巨型跨国公司集中进入长三角地区市场的竞争威胁,所以为创造该地区更大的市场容量和建设中国的巨型企业,长三角地区要建立协调性的竞争规则,要把推动该地区企业特别是上市公司的兼并重组活动,作为目前经济一体化的重要手段和基石。把兼并重组作为经济一体化的重要手段和基石,具有重要的市场结构重塑效应和竞争协调意义。如在三地沿江和沿海开发开放过程中,基础产业的建设要先行。电力、港口、码头、桥梁、高等级公路、机场等都是沿江、沿海开发开放的先导性产业。能否高效率地建设这些基础产业,决定沿江、沿海开发开放战略的成败。为了吸取以前大规模建设中盲目重复建设的教训,应该打破过去行政关系的地域壁垒,运用市场经济方法整合三地的基础设施投资和产业运作方式。具体来说可以用资产重组和企业兼并为手段,组建若干个一体化运作的巨型控股企业集团,如在港口设施的建设上,目前上海的港口建设规划与宁波港的建设、江苏沿江的某些港口建设是有很大的冲突的。解决这类问题的思路是可以在更高的层面上组建若干个港口股份公司,这样既可以防止新一轮的基础设施和支柱产业的盲目建设,也可以在一体化的企业内部形成区域竞争和协调能力。

再如在机场的利用和建设问题上,由于浦东机场的建设客观上并不利于江苏南部的先进制造业的国际联系,迫使江苏重新考虑建设国际货运机场,进一步发挥南京禄口机场的作用,加强与国内外航空公司的合作和加快开辟国际航线的进程等问题。由于沿江沿海最有可能形成的产业带是以电子信息、医药、新材料为代表的高技术产业,这些产业对航空运输的依赖度很高,特别是电子信息产业,尤其需要有服务良好的航空港的支撑。因此要把电子信息产业建设成为长江三角洲地区的第一主导产业,就十分需要通过资产重组建立跨地区的机场股份公司,通过企业内部的协调,达到各地货运机场的联合协调,增加货物进出口通道和加快货物进出口速度。

最后,长三角地区三地的沿江和沿海的开发与开放,虽然可以充分利用各自现有的各类国家级高新技术开发区,但是长三角地区的更高和更深层面的开发开放,还要考虑自由贸易区的建设,以进一步提升区域竞争的水平。目前在世界范围内正在形成各种自由贸易区,如北美自由贸易区、欧盟自由贸易区、东盟自由贸易区、日韩自由贸易区,深圳也在与港澳商谈建立港澳深自由贸易区。这些自由贸易区比WTO更加开放,可以让企业参与零关税条件下的国际化竞争。长三角地区三地政府要积极向中央争取条件建立有三地投资参加的、利益共享的自由贸易区。



四、项目合作:国际制造中心建设的基础和关键

长江三角洲地区经济发展一体化的问题不是要不要搞,而是如何去搞。要学习欧洲人务实的经验和做法,区域合作应该从具体的项目出发,从具体的产业做起。^[3](前言)想当年法国外交部长舒曼所提出的重新整合欧洲的方案,在众多方案中之所以显得比别人高明,是因为他避开了在广泛领域中讨论欧洲未来的统一问题,而是抓住煤炭、钢铁工业和原子能利用等这种具体的领域,制定统一欧洲的切实可行的计划,在法国、德国、意大利、比利时、荷兰和卢森堡等欧洲六国内部建立没有关税、没有配额、没有其他进入壁垒,从而可以实现煤钢产品生产流通自由化的共同市场。与此相同的是,长三角地区也不是可以通过一些简单的行政会议和宣言就可以一下子全面联合起来的,而必须通过某些具体的行动进行实实在在的联合,在这些以市场为导向的活动中,逐步产生出各地区企业主体的自我联合、自我协调和自我发展机制。

某些具体的、实实在在的联合战略构想和战略措施应该从以下几方面做起:

(1)建设统一的、具体门类的专业市场体系。为发挥上海的国际贸易中心功能,以及江苏的制造优势和浙江的销售优势,三地要本着先易后难的原则,引导有实力的企业特别是民间资本联手共同投资发起培育、建设并竞相开放面向本区、全国和全球的大型商品、生产要素市场。在上海、南京、杭州、苏州、无锡、绍兴、宁波等中心城市,建立、完善由跨地区的企业集团负责运作的各类生产要素市场,发展不同类型和规模的商品交易市场,运用国际统一标准规范市场行为,重构统一的商业信誉体系,促进区域统一市场的形成、完善和发展。

(2)建立统一的农业产业化基地。长三角地区的中心城市都要以各地大城市市场和国际市场为导向,设法使第一产业向都市型农业转型,发挥上海的市场容量和市场信息优势,以及苏浙两地农业科技水平较高和资源及加工能力强的优势,重点培育一批具有一定规模、技术含量和附加值较高的种子、种畜、种苗基地和农产品生产、加工、销售或者贸工农一体化的龙头企业,采取多种灵活的微观企业组织形式,扶持建设绿色的、无污染的农副产品生产、加工及创汇农业、生态农业、观光休闲农业,以及面向全国和国际市场的农产品交易市场体系。

(3)建立大的工业技术创新项目的联合体。要集中三地的资源优势和管理优势,以股份制投入为基本着眼点,重点对以电子信息、生命生化科学和新材料为代表的高新技术产业进行合作创新和攻关,建设这些产业的优秀品牌并给予重点支持,使这些名牌产品成为国内外著名品牌;在技术创新上,要以企业特别是三地上市公司为主体,对国际上成熟的产业实施“动态跟随式引进”战略,改造传统产业,以促进我国产业升级和产品创新,同时瞄准国际尖端的先进技术领域进行自主创新。三地政府要通过制定一体化的配套政策,确保研究和发展基金及财政金融部门对企业技术创新的投入。特别是在支柱产业、高新技术产业及环保产业上要重点实现技术创新的突破,从而使长三角地区的技术水平与世界先进水平的差距大大缩小。

(4)综合性旅游长三角项目建设。发挥上海国际大都市与江、浙三地旅游景点多、文化内涵深、地方特色强和都市、山水风光互补的优势,进一步开展多方位合作,建设形成苏、浙、沪、皖大旅游圈。一是利用宁杭沪甬沿线快速、便利的交通条件,在上海及江、浙两省各大城市建立旅游散客服务中心,并开通旅游热线和散客班线。二是相互允许大的旅行社在对方设立业务代办销售点,并可合作建立旅行社。三是共同探索实施跨地区旅游连锁经营。四是联合各地积极筹办各种综合品牌的旅游活动,构造大旅游购物气氛,形成新一轮旅游消费热点。五是苏浙沪,甚至联合安徽共同协调和参与泛长江三角洲地区旅游资源的规划和开发,突出各地的发展重点和特色,形成旅游消费“套餐”。

(5)综合交通体系建设。在沪宁、沪杭高速公路通车、铁路列车提速的基础上,完善长三角地区的综合交通体系建设,并向运输网络优化发展。建设完善特大城市、大中城市和中小城市之



间的现代化交通运输网络。在建设上海国际航运中心集装箱深水港的同时,发挥浙江沿海、江苏沿江港口群体的副中心作用,把一些国际上的大的船运公司适当引进长江内河,缓解上海港日益增长的运输压力。为此要改造提升沿江港口的运转功能,协调好三省市沿海沿江岸线资源的合理开发及科学管理。

(6)某些制造业项目的分工与合作。根据发挥优势和共同发展的指导思想,打破行政区划界限,统筹规划和积极提高本区的制造业,重点实现汽车、电站和精密机械设备、家电和现代通信设备等制造行业的合理分工和优势的有效互补。其中,汽车工业要实现企业和地区的分工,以上海通用和大众的轿车,南京跃进的轻型车、扬州亚星的大客车、浙江的重要零部件等为分工与合作的基础,组建若干大型的汽车企业,增强汽车系列产品和重要零部件的生产能力;电站和精密机械设备制造要增强地区协作和提高技术水平,使部分重点产品的质量达到国际优质标准,家电和现代通信设备要实现各企业的产品主导方向合理分工,进行必要的资产兼并和重组,集中攻关重要家电和通信设备的关键零部件技术,积极生产程控交换机、移动通信设备等。

五、建设国际制造中心与完善长三角地区的竞争规则

目前长江三角洲地区难以建立一体化协调发展的格局的最根本原因,是因为在目前的地方政府主导发展的格局中,缺乏一个统一协调的有效的竞争规则。一个统一协调的有效的竞争规则,对建立长三角地区一体化发展的机制来说之所以重要,是因为是根据欧共体创建和欧盟运行的实际经验,如果没有它的支撑,就无法在长三角地区大市场范围内,协调各地区政府的行为,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实现大市场范围内的资源有效配置。

应该说,改革 20 多年来,我们在地方分散主义的体制格局中取得了骄人的经济增长业绩,但也为这种分散主义的竞争格局付出了重大的发展成本。官方和学术界越来越清晰地认识到,长三角地区的一体化协调发展要在中央政府的统一指导下,建立一个区域共同市场和逐步协调成员地区政府的经济政策,以推动区域共同市场内部经济活动的协调发展,推动持续和平衡的经济增长,实现较高的稳定,提高生活水准,推动在区域共同市场联合基础上的地区之间的密切关系。根据欧共体建立的经验,避免高发展成本和发挥区域共同市场的优越性,只能在一定的条件下得以实现,其中最重要的条件就是要推动在长三角地区大市场范围内实现有效的竞争。

除了必须在经济体制改革和转轨过程中有效地限制地方政府参与市场竞争的行为和能力之外,还必须通过某些具体的协议,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的协议。从 1951 年 4 月 18 日建立的欧洲煤钢共同体,到 1957 年 3 月 25 日欧洲经济共同体条约和欧洲原子能共同体条约的签署,再到 1993 年 11 月 1 日欧共体马斯特里赫特条约的生效,以及 21 世纪初欧洲货币联盟的建立,欧洲联盟走过了半个世纪的艰难历程。当然欧洲各个主权国家之间的联合不能拿来与长江三角洲区域共同市场的创建进行简单的类比,但是在中国,如果没有强有力的中央政府的主导作用,不对现行的行政关系和地方政府权力结构做一定的调整,那么我们可以断言的是,在现有行政格局中它可能并不比欧盟的经济整合容易多少。

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。为此还要建立部长理事会、欧洲委员会、欧洲法院和欧洲议会。^{[4](pp.2-3)}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,在中央政府的支持和协调下,通过协调各地方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、适合长三角地区经济一体化需要的



统一协议,就可以顺利地得到实现。在制定和执行统一协议所必要的协调组织机构方面,既可以设置在中央政府的综合机构内部,也可以由中央政府授权、各地主要领导参与,把协调机构设置在龙头地区如上海。为此要在全中国统一的法律和政策体系的指导下,逐步修正和统一各成员地区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。

该协议要在长三角地区建立一种以市场竞争为基础、非行政扭曲和垄断势力扭曲的竞争体系,逐步限制地方政府参与市场运作的市场主体功能,充分发挥企业或企业集团的资源配置功能。降低各种市场垄断力量,特别是中国目前地方政府的行政力量对市场的垄断,也应该是长三角地区制定统一竞争规则的具体目标之一。根据发达国家市场经济的经验,竞争政策是保持市场统一的基本方法,目的是为了能让企业沿着竞争的路线去经营,消减各种形式的垄断和垄断利润,以保证经济运行的良好环境和激励企业在公平竞争基础上的创新。

之所以要校正竞争秩序,是因为对竞争的扭曲会阻碍经济一体化的进程。如果各个地区所有商品的供给者都想方设法以不同的条件留住自己的客户,特别是其成员地区的地方政府都按其所在地区为边界制定市场竞争规则,那么一体化的市场根本不可能自动产生具有经济理性的利益边界,相反会导致大量的经济歧视和进入市场的障碍问题。因此实施统一竞争规则的根本目的,就是要阻止单个企业、企业群体或者成员地区的地方政府在一体化市场内部制造那种有损于经济一体化的壁垒,如行政垄断和地区封锁政策等。

参考文献:

- [1]赫伯特·C·格鲁伯,迈克尔·A·沃克. 服务业的增长:原因与影响[M]. 上海:上海三联书店,1993.
- [2]刘志彪. 现代产业经济学[M]. 北京:高等教育出版社,2004.
- [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]. 北京:清华大学出版社,2004.
- [4]王晓晔. 欧共体竞争法[M]. 北京:中国法制出版社,2001.

Regional Cooperation to Foster an International Manufacturing Center in Yangtze River Delta: A Thinking of Its Social Institutions

LIU Zhi-biao

(Research Center for Socioeconomic Development in Yangtze River Delta, Nanjing University, Nanjing 210093, China)

Abstract: The decentralization-oriented administrative system prevents the Yangtze River Delta from economic integration. The solution of administrative problems in this area by administrative mechanisms is completely against the essence of integration. To foster a manufacturing center in the Delta area, Shanghai should develop producer service and high-tech industries, while Jiangsu and Zhejiang Provinces should boost the manufacturing by convergence of industries. The scale and scope economies can be achieved only by integrating the development mechanisms in Yangtze River Delta. To learn from the practical experience of the EU, these regions should cooperate with each other by starting from specific projects. The point lies in the establishment of rules of the market competitions.

Key words: international center of manufacturing; industry division; integration of mechanisms; Yangtze River Delta

(特邀编辑 人人)

