

# 区域一体化发展的再思考

——兼论促进长三角地区一体化发展的政策与手段

刘志彪\*

**[摘要]** 区域经济一体化发展是习近平经济发展思想中的重要组成部分,在新的国家战略和国家治理能力建设占有极其重要的地位。区域经济一体化发展具有大规模的对内开放和进一步对外开放的双重含义。在一系列影响和扭曲区域一体化发展进程和发展水平的因素中,真正有可能发生系统性作用的只有政府的行政力量和行政壁垒。因此限制地方政府参与市场竞争的功能、范围、边界和程度,破除行政壁垒,是实现地区间竞相开放、推进区域经济一体化的主要措施。为实现长三角率先发展、一体化发展,充分发挥上海在长三角地区合作和交流中的龙头带动作用,要从具体的项目合作开始做起,避免在范围广泛的领域中进行抽象议论;要把企业作为推进区域经济一体化的主体;要选择合适区域经济一体化发展的产业组织形式;要把产业集群升级作为区域一体化的重要载体;要从注重产业政策转向注重竞争政策;要鼓励区域内企业的收购兼并,以及发挥上海自由贸易区在区域经济一体化中的作用。

**[关键词]** 区域一体化发展;统一市场;经济发展;长三角地区

十八届三中全会提出要“建设统一开放、竞争有序的市场体系”,认为这“是使市场在资源配置中起决定性作用的基础”。以统一、开放、竞争、有序的目标推进区域市场建设,也是我们推进区域一体化发展的微观基础、基本战略思路和战略目标,尤其对于市场发育发展基础比较好的长三角地区的一体化发展具有直接的理论和实践指导意义。其中,“统一”主要是指各种专门的、独立的专业市场门类“由部分联结成整体”的过程,各种矛盾的、分散的、扭曲的管理规则的统一化过程。建立统一市场其实就是纠正政府对市场所进行的不当干预,就是发挥市场作为资源配置的决定性作用的过程,就是运用竞争政策纠正市场势力尤其是行政垄断势力的过程。“开放”是指区域内的市场体系不能是封闭的,而应能够符合生产社会化、经济全球化以及全面深化改革的需要。“竞争”主要是指不仅参与市场活动的主体、产品和要素、中介等要素众多,单个或某几个市场主体不能任意地、放肆地行使市场势力,不能垄断市场价格和供求,不能依靠政府力量和市场势力长期持续地获取高额垄断利润,而且各级政府统一的竞争政策下,不搞区域封锁和画地为牢,不搞市场歧视和行政分割。要求市

\* 南京大学长江三角洲经济社会发展研究中心教授、博士生导师,210093。

市场主体对内对外开放,清理和废除妨碍统一市场和公平竞争的各种规定和做法,使资源和要素可以在全球分工体系和国内市场中自由顺畅地流动。尤其是应该适应开放型经济和新的全球化趋势,主动参与全球价值链分工,争取做全球价值链高端的创新者。“有序”体现为在统一的市场规则下,市场主体拥有健全的市场信用制度、强有力的财产和知识产权保护制度,灵活多样的流通方式和渠道以及良好的市场交易秩序。如要严禁和惩处各类违法实施优惠政策行为,反地方保护、反垄断和不正当竞争,褒扬诚信,惩戒失信。

区域统一市场建设是推进区域一体化发展的微观基础。这一结论是我们在体制转型时期二十多年的区域一体化发展的实践中逐步体会出来的。在市场取向的改革过程中,我们一直缺乏运用市场手段推进区域一体化发展的理论研究成果的指导,也更加缺少来自实践的成功或者失败的经验总结。作为中国市场因素发育和发展最成熟的区域,长三角地区率先积累了一些基于市场推进区域一体化发展的经验和教训。<sup>①</sup>在本文中,我们将以这些经验和教训为基础,用建设统一、开放、竞争、有序的市场为基本的政策标准,分析区域一体化发展在我国大国经济发展中的意义、作用、基本内涵和主要内容,以及在市场发挥资源配置的决定性作用条件下,政府如何有效地推进区域一体化发展等问题。

## 一、区域一体化发展:转轨发展中的大国发展思想

在区域发展理论研究和政策实践中,可能没有一个概念能够像“区域一体化发展”那样可以持续地、广泛地引起政策决策者和研究者那么强烈的兴奋和不断的关注。从国际上的各种区域性的投资贸易一体化协定,到中国珠三角、长三角、京津冀等各种区域间一体化发展的战略规划,无一不是试图通过减少制度分割,或者通过消除所涉区域内部的人为政策障碍来创造和分享共同的发展利益。

众所周知,由于客观存在的地区发展差距,某些处于相对优越地位的区域必然要向其周边地区吸纳或者扩散经济能量,从而影响周边地区的发展速度和发展水平;同时,周边地区的发展加速和水平提升,反过来也会为处于相对中心地位的区域增加发展能量和扩展发展空间。在这个过程中,资源和要素的流动并不会是无成本的,而必然是有摩擦和有障碍的。这种资源和要素流动的摩擦和障碍,具体决定了一个地区经济社会的发展速度和发展水平。因此如何消除或降低生产要素和资源的摩擦和障碍,就成为推动区域一体化发展的主要政策议题和内容。

在转轨发展中的大国经济中,影响资源和要素流动的复杂因素,也即是最有可能影响某个地区发展的因素有两类:一类是那些自然和技术的因素,如地形地貌、交通运输、基础设施等等;另一类是制度、体制、机制、政策等人造的障碍因素。在这两类因素中,前一类影响和决定区域一体化发展的成本和效率,只要存在空间区位和技术水平差异,就会有不同发展成本,从而有不同的发展水平差异;后一类衡量某个区域是不是一体化发展的,只有制度和政策的差异,可以系统地、大幅度地影响和扭曲要素和资源的合理配置,从而形成人为的发展差异。区域是不是一体化发展,主要要看各个

---

<sup>①</sup>10年前,笔者曾经在《南京大学学报》(哲学·人文科学·社会科学)2005年第1期上发表过“长三角区域合作建设国际制造中心的制度设计”的文章,对长三角地区经济一体化问题进行过评估、评论和设计。现在看来,当时文章中的许多观点现在不仅没有过时,而且有些已经在实践中成真。如当时论文中提出了要让上海汽车收购长三角地区汽车厂,逐步把上海变为汽车总部基地、江浙成为制造基地的设想。这个设想正在成为现实,如2007年12月26日,上汽集团以20.95亿元现金和上海汽车3.2亿股股份,约合107.38亿元,收购南汽集团控股股东跃进集团的全部汽车业务。通过兼并重组,将上汽集团建成中国最大、世界一流的汽车企业,把南汽集团建设成为我国重要的汽车制造基地。又如提出了长三角地区的更高和更深层面的开发开放,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。十年前说的事情好像就是今天发生在眼下的,但是我们对长三角一体化问题的认识却又有新的思考。

区域是不是充分开放的,是不是存在各种人为的制度和政策障碍;自然条件和技术因素的限制,不是区域是不是一体化发展的充分必要条件,它只影响一体化发展的效率,从而影响经济发展水平高低。当然,这两类因素之间也是相互影响的。如交通运输和基础设施的改善,是区域一体化发展的基础,有利于制度分割状态的改进和迅速推进市场一体化;制度障碍的消除和分割状态的改进,反过来又利于推进基础设施跨区域合作,有利于技术在更大的市场范围内规模化、集约化地有效利用。

因此从交互作用的角度,区域一体化发展的议题就可归结为:我们如何通过制度、体制、机制和政策的改革、创新和协调,有效地松动自然和技术因素对区域发展限制,最大限度地克服和消除各种阻碍资源和要素流动的因素,促进其优化配置加速区域发展。据此我们可以对区域一体化发展这个概念做一个十分明确的界定:它是指在一个边界模糊的大经济区域中,各个行政边界清晰的地区之间不断地克服和消除区域发展中各种阻碍资源和要素流动的体制、机制、政策等人为障碍,实现市场的竞相开放和市场充分竞争的过程。显然,有效的市场和有为的政府,是实现区域一体化发展的两种主要机制。这里,有为的政府是一个能够克服自身利益诱惑,勇于打破地区行政障碍、积极开放国内外市场竞争、保护竞争而不是保护竞争者、促进有效竞争状态充分实现的政府。

当今世界,政府通过区域一体化促进地区发展主要有两种形式。一种是国家之间的一体化发展协定,如各种国际经济、金融、贸易、投资一体化协定,最为经典的是欧盟。另一种就是一个主权国家内部地区之间的一体化。表面上看,一个主权国家内部由于执行的是共同的竞争政策,逻辑上在其内部不应该存在着严重的“非一体化”的分割倾向。但是从实践来看,主权国家内部不仅存在着严重的非一体化市场,而且降低这种分割的程度往往不见得比主权国家之间的一体化来得更容易,尤其是对处于经济转型时期的发展中的大国经济来说,更是如此。其中的主要原因是:

其一,过去行政计划、命令、条例等把国民经济分割为各种“条条”和“块块”,在转型过程之中由于缺少替代性机制和组织,资源配置的功能经常还要依靠它们发挥作用。因此消除所涉区域内部的体制障碍,转型为统一的区域市场,就是一个市场中间组织和机制发育和发展的过程,此过程可能要比若干个原先为市场经济国家之间的一体化更困难。

其二,受发展阶段和发展水平的限制,转轨大国经济中除了中央政府干预经济活动外,地方政府和部门政府由于保留了大量的国有企业,承接了中央下放的许多行政管理职能,因此它们也广泛地、深入地直接干预市场和企业。由于其必然以行政边界为利益边界,因此这是我国目前分割性市场产生、市场难以统一的基本原因。

其三,转轨大国经济中因为要发挥地方政府和部门政府的积极性,一般倾向于由地方政府或部门政府实施按“块块”或“条条”贯彻落实的、有利于本地区或本部门财政利益的产业政策,而不是实施由中央政府所主导的全国统一的产业政策。这种产业政策的地方化和部门化,是经济体系被“条块”分割的主因。

正因为上述原因,从上个世纪80年代就提出来的长三角区域经济一体化的概念和要求,在进入21世纪后的今天,仍然需要来自中共中央最高层面领导的推动。虽然长三角地区地域相邻、人缘相亲、文化相融、经济相通,但是其一体化发展进程并不如理论上设想的那么容易,而是充满各种艰辛和困难。上个世纪80年代上海经济区的概念就被提出。90年代一些政府官员和学者竭力鼓吹要国务院批准设立“长三角经济特别行政区”,或者由国家成立“长江三角洲经济管理局”,而且不断有人提倡合并行政区。2008年9月推出《国务院关于进一步推进长江三角洲地区改革开放和经济社会发展的指导意见》,2010年5月国务院正式批准实施《长江三角洲地区区域规划》,国家才正式要求长三角要加快推进区域一体化进程,充分发挥长三角对周边地区、长江流域及其他地区的带动作用。在这个过程中,虽然长三角地区省级政府协调会、市长联盟会等为长三角地区降低分割、强化一体化发展做了许多具体的事情,

但是总的来说,实际效果还有待评估。即使是区域一体化发展的最基本的跨地区基础设施,迄今也没有完全真正实现战略规划目标的要求。江苏人经常一提起来就恼火的著名的区域发展分割的例子,就是长三角地区的机场建设问题。由于全球IT装配主要集中在苏南,特别是昆山、苏州工业园区一带,因此江苏方面非常希望虹桥机场能够有更多的国际航线,尽快扩建。但上海转而建设浦东国际机场,于是江苏不得不修建了苏南硕放国际机场,但很快上海又回头建设虹桥枢纽<sup>①</sup>。

近年来,通过推动区域一体化发展促进整体发展水平提高的办法,逐渐在我国经济发展政策中占据了重要地位。尤其是以习近平同志为总书记的党中央对上海自贸区、长三角一体化、京津冀协同发展战略等的大力推进,把我国区域一体化发展问题提升到了一个新的国家战略的高度。区域一体化是习近平经济发展思想中的重要组成部分,在国家治理中占有极其重要的地位<sup>②</sup>。

中共十八届三中全会所确定的建立和完善统一市场的决策,其实就是试图首先通过区域统一市场的建设,再在各个区域统一市场竞相开放的基础,逐步形成全国统一市场。因此作为全国统一市场形成的必经途径和区域一体化发展的微观基础,区域统一市场的建设被赋予双重重要的使命和任务,即它具有大规模的对内开放和进一步对外开放的双重含义(刘志彪,2013)。在对内开放方面,重点是要废除过去改革中形成的无所不在的“双轨制”,以平等各经济主体的发展条件和基础,充分释放发展的动力和活力。推进经济从“发展竞争”,逐步转向“平等竞争”,确立竞争政策替代产业政策并在市场经济中占据优先地位。在对外开放方面,就是要扭转单一的出口导向格局,以国内统一市场的建设来壮大内需规模,以此虹吸全球先进的创新要素,建设创新驱动型国家。未来中国发展要更加倚重于国内市场,从利用和打开别人的市场,转向更多地利用和放开自己的市场。因此以统一市场建设来促进内需扩大和经济全球化,是中国开放型经济体系的重新设计,是开放型经济的转型升级版。

从阻碍统一市场建立的因素来看,在转轨经济中,在所有可能影响市场运行格局和效率的因素中(包括竞争与垄断、政府管制、文化习俗等),只有政府的行政权力才有可能长期地、有力地、大幅度地扭曲、撕裂、分割和限制市场。因此就形成统一市场、清除市场壁垒、公平竞争发展境、提高资源配置效率的目标来说,首先需要政府自身的改革,尤其是要协调和平衡好产业政策与竞争政策之间的关系。这是因为从理论上讲,产业政策发挥了政府的发展功能,加速推进了象征着国家强大的战略性新兴产业,但是天然存在着容易造成不公平竞争,割裂统一市场的基础等缺陷;与此不同的是,竞争政策则限制了政府的发展功能,尤其是限制了行政垄断和国有企业的市场势力。竞争政策优先需要有效地抑制政府“有形的手”对市场的不适当的、过度的干预,因而可能会妨碍政府在发展中的能动作用。从实践上看,在中国目前的经济发展阶段上,与成熟的西方经济不同的是,发展取向的产业政策占据了政策的主导地位,而对统一市场的形成和运行具有举足轻重作用的竞争政策则退居其次。

中国经济当今面临的发展问题已经不是没有市场竞争,也不是没有市场自由,更不是没有发展竞争,而是缺少“平等竞争”,缺少自由竞争中的公平环境和条件。表现为行政垄断、行政干预、各种利益联盟和国有企业借助于产业政策等手段,严重扭曲市场的资源配置功能,降低了市场运行的效率,导致了严重的寻租和不公正,以及市场取向的改革严重走样。基于建设统一市场、扫除平等竞争

<sup>①</sup>《江苏官员抱怨江浙沪不和谐:不得不修了硕放机场》,《第一财经日报》,2014年06月10日, <http://finance.sina.com.cn/china/20140610/014919359496.shtml>。

<sup>②</sup>例如,早在出任浙江省省委书记期间,习近平就多次到上海考察上海的发展经验,誓推长三角经济一体化。2003年习近平即率领浙江省党政代表团与上海签署了《关于进一步推进沪浙经济合作与发展的协议书》;随后与江苏签署了《进一步加强经济技术交流与合作协议》。他要求浙江应该在基础设施建设、产业分工、旅游资源的开发和市场的拓展、环境保护以及科技、信息、教育、人才等方面,全方位地主动对接上海。2007年03月习近平上海履新,给他促进上海与江浙的紧密合作提供了更好的舞台。他指出上海“四个中心”的建设,仅仅靠上海不能完成,甚至要整个长三角、长江流域来互为补充。2014年2月28日,习近平把长三角地区经济发展一体化的经验运用到京津冀协同发展战略上,提出了7个“着力”,要求打破“一亩三分地”思维,使京津冀三地朝顶层目标一起做。3个月后,习近平到上海考察,要求上海市主要领导努力促进长三角一体化发展。

的障碍的要求,更深层次的内部改革首先必须调整产业政策的行使方式,逐步确立以竞争政策为主导的政策态势。这也是区域统一市场建立从而成为区域发展一体化的制度基础,是贯彻落实十八届三中全会精神的主要政策取向和趋势所在。

## 二、市场竞相开放:区域一体化发展的基本内涵和核心

究竟怎么样的地区间发展格局,才能算是区域一体化发展?区域一体化发展的主要机制和相应的政策工具是什么?对这些涉及区域一体化发展的基本问题,还有许多的争议,有时意见竟然是完全向左的。这也从某种程度上印证了在转轨大国经济中,关于区域一体化发展实践经验的稀缺,可证伪的资源太少。其实,真正可能影响区域一体化发展进程和发展水平的因素没有别的,只有政府的行政壁垒,其他非行政因素都只能影响经济发展水平,而不会影响一体化发展的水平和程度。因此破除各地的行政壁垒,最大限度地实施地区间的竞相开放,就是推进区域经济一体化的主要措施。以下我们以长三角区域一体化发展的研究为例,不妨把这些年一些具有较大影响的观点做一个深入的剖析。

观点1:自然条件和技术因素是导致长三角地区发展非一体化的原因。这种观点认为,长江、杭州湾这两个自然屏障,直接导致江苏的长江以北3市与杭州湾以北3市受上海的经济辐射程度低,从而形成两省南北两地发展的非一体化,使其无论是经济发展水平,还是社会发展水平都有一定差异。其实,这种观点混淆了自然条件和技术因素所导致的经济社会发展水平差距,与制度分割所导致的区域发展非一体化问题。区域间经济社会发展水平不可能完全均衡,相互之间有差异是极其正常的,而且,这些差异是激励发展的动力。有发展差距并不代表发展没有一体化,这是两个不同的概念。地区间发展有差距是必然的,但是制度的非一体化并不一定是必然的。即使是最发达的国家,地区间发展也有差距,有时甚至是较大的差异,但是人家的市场是统一的,我们并不能断言它不是一体化发展。

观点2:现在上海仍处在增长极的初期,对周边地区的“极化效应”大于“扩散效应”,导致区域经济发展非一体化,表现为竞争大于合作。我们暂且不去评估现在上海是不是对周边地区的“极化效应”大于“扩散效应”,抑或相反,我们只想指出,用“极化效应”或“扩散效应”判断经济是不是处于一体化发展状态是不合适的。实际上,极化效应或扩散效应都是经济一体化过程中资源和要素流动的方向而已,都是十分正常的“人往高处走、水往低处流”的市场现象,它们本身就是区域竞争与合作状态表现,是经济一体化的具体表现形式。上海正是通过对资源和要素的极化和扩散效应来发挥向外链接全球网络、对内辐射区域腹地的世界区域门户城市的作用的<sup>①</sup>。当然,实现这个过程的摩擦程度、社会成本的大小,反映了经济非一体化的程度。

观点3:产业布局上各自为政,重复布点严重,产业结构趋同状况加剧。如长三角的16个城市中,选择电子信息业的有12个,选择汽车作为重点发展产业的城市有11个,选择石化业的有8个。高新技术产业的发展也主要集中在IT产业、生物医药、新材料产业等方面。实际上,“各自为政”是“各为其主”,并没有什么不对。作为区域内民众利益的代理人,不“各为其主”才不正常。而且,一体化发展程度再高的区域,其产业结构也会有竞争趋同的现象。因为产业结构的趋同是由于企业投资

<sup>①</sup>“世界城市网络关联度”排名将全球175个现代服务业跨国公司在世界525个主要城市的分支情况和定位等数据形成矩阵,测算出这些城市在世界城市网络中的层级。显示前6位为伦敦、纽约、香港、巴黎、新加坡、东京,这“六大”,地位牢固,很难超越。但可喜的是,上海已跃升至第7位。又如,在上海的财富500强外资制造业企业的分支机构中,投资管理分支机构的比重(8%)和销售采购分支机构的比重(16%)均高于长三角区域平均水平(5%和12%),制造加工分支机构的比重(62%)则明显低于区域平均水平(70%),说明上海参与全球价值链分工的层级高于长三角其他城市。

者根据不完全、不充分的信息进行决策,是企业投资行为缺少理性的结果,因此它与有限理性和不完全信息有关,而与市场一体化水平无关。只要是市场经济,就一定要有重复投资和重复布局,就会有产业结构的趋同,而不管这个市场是不是实现了一体化发展。重复和趋同并不可怕,可怕的是市场不存在自动结清机制。如果这样,就要以周期性的经济危机和生产力的强制毁坏为代价。一般来说,只要存在兼并收购机制,能够突破政府制造的、人为的市场壁垒,就能自动消除产能重复和过剩。

观点4:行政区划的存在,导致统一的市场体系被割裂,行政区产业结构呈现趋同态势,公共基础设施难以完全实现共建共享。确实,以行政区划为边界分割市场,是非一体化经济的显著特征。但是有行政区划并不代表就一定会(要)导致统一的市场体系被割裂,以及一定会导致公共基础设施难以完全实现共建共享。现实世界中,哪里都有行政区划,哪个国家都必须按行政区划进行行政管理,这是由管理幅度和管理跨度这个规律决定的。有行政区划就有区内公民的独立的利益边界,但是独立的利益边界并不意味着它要通过行政割据的方式运作。恰恰相反,独立的利益需要通过竞相开放才能真正实现。为什么人家发达国家在有行政边界的条件下也没有出现对统一市场分割的情况?显然,行政边界不是市场非一体化的充分条件,运用行政手段分割市场利益边界才会出现市场的非一体化。

观点5:为了推进长三角发展一体化,有必要合并某些长三角地区的行政区域,使其置于统一领导之下。用行政区域合并的方式解决经济非一体化问题,这方面过去比较激进、比较有影响的方案是:“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”。最近比较轰动的是中国社会科学院倪鹏飞课题组的激进方案,即在现有的行政区划之下,建设“江北上海”,同时通过行政区划调整将南通划入上海。这些方案虽然可以解决上海的发展空间、上海及周边产业群的整合与升级等问题,而且从历史到现实,这些地区经济上与上海的联系本来就非常紧密,打破行政区划可以使上海得到更多的制度改进方面的边际收益。但是其实都是一种行政幻觉:第一,从根本上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的纵向调整,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。实践证明,在放开市场的同时转变政府行政职能、建设法治型、服务型政府,才有可能真正解决经济非一体化发展的体制问题。第二,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?如果现有地方政府的经济功能不改革,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地区都归并为一个“南方行政区”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。这不就是把全国作为一个工厂的计划经济为什么会失败的原因吗?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。

观点6:长三角地区也要比照京津冀协同发展的要求,在两省一市上面成立行政协调领导小组,统一一体化发展事宜。2014年8月,京津冀一体化的最大利好是“国务院成立京津冀协同发展的领导小组以及相应的办公室”的消息,而且由中央政治局常委、副总理张高丽担任组长。显然,京津冀协同发展领导小组是目前我国规格最高的区域经济发展小组,体现了可能会涉及三地“割肉之疼”的利益调整和推动京津冀一体化的决心。我们不能否定长三角地区也可能有这样的必要性,但是我们必须思考:一是中国是一个幅员广大的差异极大的地区,如果每个地区搞一体化都要中央领导出面

担任组长是不是合适?二是如果国家以这种思路推进各地的一体化,是不是会重新分割中国的统一市场,并把地区层面的协调问题上升为更高层面的协调问题?三是更重要的是,京津冀的协同发展问题与长三角地区有很大的不同,主要是京津冀地区没有一个像上海这样的经济地位处于绝对优势的无可争辩的经济中心。由于北京的定位是我国的政治文化科技中心,而不是经济中心,因此它给其他地区所提供的降低交易成本、提高交易效率的功能非常有限。同时因为长期执行这样的城市功能定位,使京津冀地区市场经济的发育和发展水平与长三角地区有很大的距离。在这样的行政主导体制中,为了迅速缓解北京面临的包括环境、交通和居住在内的各种压力,如果让其中一方协调另两方,肯定说不动;如果由各方组成一个协调机构,就成了一个“友谊俱乐部”,最后谁也说服不了谁。现在成立了一个超越地区的“国家级组织”来进行协调和规划,京津冀一体化的概念才能很快地落地。

### 三、区域一体化发展:基于市场的决定作用选择政策手段

习近平2014年2月就推进京津冀协同发展所提出的要求,首次界定了政府在区域发展一体化方面的基本职责和基本工作内容,也是长三角地区一体化发展中两省一市地方政府必须遵循的。如果我们对这些要求做一个一般化的概括,那么政府在其余一体化中的基本职能就是以下七个方面:一要负责一体化发展的相关规划的顶层设计。二要打破自家“一亩三分地”的思维定式,发挥合作发展协调机制的作用。三要理顺产业发展链条,形成区域间产业合理分布和上下游联动机制。四要调整优化城市布局 and 空间结构,促进城市分工协作和一体化。五要加强生态环境保护方面的合作。六要把交通一体化作为先行领域,构建现代化互联互通综合交通网络。七要推进市场一体化进程,破除限制生产要素自由流动和优化配置的体制机制障碍。

长三角一体化战略规划的贯彻执行,与最新的国家“两带一路”战略有很多的交集(即丝绸之路经济带和海上丝绸之路建设、推动长江经济带建设等国家战略)。作为中国经济增长的最重要的增长极地区,积极主动地参与这些战略,是长三角地区“两省一市”政府义不容辞的任务。为了达到长三角地区率先发展、一体化发展的目标,首先需要在原来“四个中心”目标建设的基础上,努力建设在全球有影响的科技中心,充分发挥上海在长三角地区合作和交流中的龙头带动作用。

我们认为,以上海为中心完善合作协调机制,基于市场的决定作用可以选择的政策与手段主要是:

第一,学习欧洲人务实的精神,合作协调要从具体的项目合作开始做起,避免在范围广泛的领域中进行抽象议论和长时间讨论(刘志彪,2005)。当年法国外交部长舒曼所提出的重新整合欧洲的方案,之所以在众多方案中显得比别人高明,是因为该方案避开了在广泛领域中讨论欧洲未来的统一市场问题,而是抓住煤钢和原子能利用等这种具体的领域,制定切实可行的统一欧洲市场的计划,在法国、德国、意大利、比利时、荷兰和卢森堡等六国内部建立没有关税、没有配额、没有其他进入壁垒,从而可以实现产品生产流通自由化的共同体市场。与此相同的是,长三角地区也必须通过某些具体的项目行动来进行实实在在的联合,在这些以市场为导向的活动中,逐步打破区域行政壁垒,发展企业主体在区域间的自我联合、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,可以是某些具体的基础设施如航空和港口的联合,也可以某个重大的科技合作研究项目,如新能源汽车使用和充电设施的一体化等等。

第二,把企业作为推进区域经济一体化的主体。与政府推进区域一体化发展的机制不同,企业

跨地区发展将自动产生经济一体化发展的内生效应,而政府一般只能为推进区域一体化发展提供外在的环境。政府推进区域一体化发展的主要手段和工具是跨区域的共性的基础设施建设,以及在体制机制环境方面打破影响区域间生产要素自由流动和优化配置的障碍。考虑到基础设施的建设仍然需要以企业为主体,因此不管是中央政府还是地方政府,在制定推进区域一体化发展计划时,都要摆正自身与市场、与企业的关系,让企业作为利益主体就合作过程进行讨价还价,让企业成为一体化发展的主角,自己则尽量作为合作的搭台人,否则很难起到实质性的一体化效果并可能变成新的折腾。

第三,选择合适区域经济一体化发展的产业组织形式。产业发展是区域经济社会发展一体化的基础。从全球价值链理论看,全球价值链(GVC)在国内经济循环的背景下,表现为国内价值链(NVC)。国内产业梯度发展格局,以及产品内分工的发展趋势,使我国NVC的产业组织形态表现为三种形式,这三种形式的NVC都会自动地、内生地产生经济一体化的发展效应:一是紧密型的、基于纵向一体化的企业集团的价值链。由于企业在其纵向一体化的边界内,往往可以用“管理的手”协调原先必须由各地政府谈判协商的跨地区事务,因此它是最直接的一体化形式。二是松散性的、基于市场公平交易的价值链。它的一体化效应的出现,必须最大限度地以降低政府政策和制度壁垒为前提。三是处于上述两者之间的、半紧密型的、基于被俘获的价值链。处于这种价值链高端的治理者,通过订单、技术指导和管理服务等实现对下游接包的供应商的控制。从产业配置上,今后可以设想,把产业集团总部放置在上海等生产者服务业发达的地区,而把其产业制造基地配置在长三角甚至泛长三角地区。前者降低长三角地区商品和服务生产的交易成本,而后者则可以降低长三角地区商品和服务生产的制造成本。

第四,在空间上以产业集群升级作为区域一体化的重要载体。长三角地区早年出现的块状形态的产业集群具有自发性、盲目性和无政府性等特点,其市场的边界往往超越行政边界,有些甚至发轫于、成长于多省市行政管辖薄弱的“边缘地带”。这些产业集群是模糊地域行政边界、实现按经济区域“极化—扩散”增长的现代生产力配置方式。从宏观上看,现代产业集群有制造业集群和服务业集群两种形式,其中服务业集群一般配置在交易成本低而制造成本高的特大城市和大城市,是知识资本、技术资本、人力资本密集的高地,而制造业集群则配置在与其成本性态相反的地区,“面对面”地接受来自服务业集群的高端化服务投入,这两者之间的协同配置体现为现代经济增长之中的“服务业——制造业”之间的一体化发展。在当今开放型经济中,产业集群还与全球价值链交互耦合,在共同的演化中实现高水准的产业升级,这种转型升级或者体现为Porter(1990)的“钻石模型”所揭示的本地化产业升级,或者体现为Humphrey和Schmitz(2002)所揭示的全球价值链的内部治理结构优化如何提升产业集群的水平,或者体现为Nelson和Winter(1982)所研究的本地产业集群中企业通过相互学习、模仿和创新,促进其在全球价值链中附加值地位的提升。这些通过全球生产网络实现产业升级的过程,既是国内一体化发展的表现,也是与参与国际分工、与国际市场一体化的发展过程。

第五,政府要从注重产业政策转向注重竞争政策,统一有效的竞争规则可以避免政府对区域间贸易投资以及相应的生产要素流动的人为的政策限制。政府推动一体化的主要着力点是:1)清除妨碍区域间生产要素流动的政策;2)为资源和要素流动搭建平台;3)跨地区基础设施建设的区域合作。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。根据欧共体创建和欧盟运行的实际经验,如果没有有效的竞争规则的支撑,就无法在长三角地区大市场范围内,协调各地区的政府的行为,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。为此除了必须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。要在全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。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。

第六,鼓励区域内企业的收购兼并动,必定会产生巨大的一体化效应。在竞争规则统一的基础上,我们要大力鼓励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,鼓励在“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。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,是长三角地区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,自动产生一体化效应。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《罗马协议》以及后来的《欧共体条约》(它们是规制企业竞争行为准则),就没有包含西方国家通常所重视的具体的兼并控制方法。其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。有鉴于此,在目前中国经济发展的阶段,我们还不能抽象地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。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的强力竞争,为了创造该地区更大的市场容量和建设中国的巨型跨国企业,长三角地区要把推动该地区企业特别是上市公司的兼并重组活动,作为经济一体化的重要手段和基石,这具有重要的市场结构重塑效应和竞争协调意义。如在参与“两带一路”建设中,长三角地区沿长江和城市的基础产业的建设要高标准先行。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,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。

第七,发挥上海自由贸易区在区域经济一体化中的作用。建设中国上海自由贸易区的重要目的,就是要为全面改革和扩大开放探索新途径、积累新经验。随着上海自贸区制度创新的深入推进和可推广、可复制的经验出台,长三角地区国家战略平台功能得到新的提升。各城市将主动对接,共享机遇,合作支持自贸区建设,争取自贸区改革创新经验尽快在区域内有条件地复制推广。近期如海关总署开展的区域通关一体化改革试点,以及海关监管创新的制度成果等,将首先在取得经验后尽快向长江经济带等地区推广和复制。同时,上海自贸区经验的复制和推广,也可以以多种方式进行探索,不一定非要拘泥于自贸区的身份;也就是说,在复制自贸区的政策方面,其他地区和城市不

一定非要戴了“自贸区”这顶帽子才可以去做,而是可以先去做,打牢基础。如苏州工业园区设立中新合作金融创新试验区,让苏州工业园区内的企业可以到新加坡融资贷款、发行人民币债券;再如昆山深化两岸产业合作试验区,将通过推进两岸产业深度对接、两岸服务业和金融业合作,争取在深化两岸产业合作方面实现新突破,形成新亮点,构建新机制。未来各地区建立的类似于上海自贸区这样的制度创新载体和平台,应该承担一定的区域协调发展的功能,尤其要在实施负面清单管理、加大服务业开放等方面学习自贸区拆除政策壁垒、推进深度一体化的经验和做法。

#### 参考文献:

刘志彪,2005:长三角区域合作建设国际制造中心的制度设计,《南京大学学报》(哲学·人文科学·社会科学)第1期。

刘志彪,2013:建设统一市场是中国经济开放的第二季,《学习与探索》第12期。

Humphrey, J. & H. Schmitz,2002, “How does insertion in global value chains affect upgrading in industrial clusters”, *Regional Studies*, vol. 36, no. 9, pp. 1017 – 1027.

Porter, M. E. ,1990, *The Competitive Advantage of Nations*, New York: Free Press.

Nelson, R. R. & S. G. Winter,1982, *An Evolutionary Theory of Economic Behavior and Capabilities*, Cambridge: Harvard University Press, pp. 195 – 307.

(责任编辑:润州)

## A Re-thinking of Regional Economic Integration: Policy and Method of Promoting an Integrated Development in Yangtze River Delta

LIU Zhi-biao

**Abstract:** As an important part of Xi Jinping's thoughts of economic development, the regional economic integration plays a crucial role in the new national strategy and the construction of governance capacity. The regional economic integration has double meanings: large-scale opening-up domestically and further opening-up internationally. Of a series of factors that influence and distort the economic development, only government's administrative power and barriers could truly play a systemic role. Therefore, restricting the local government's access to market competition in terms of function, scope, boundary and degree and getting rid of administrative barriers are the main approaches to realizing regional opening-up and promoting regional economic integration. To realize the Yangtze River Delta region's leadership and an integrated development and to give full play to Shanghai's driving effect in the cooperation and communication in the Yangtze River Delta area, we should start with concrete project cooperation and avoid abstract argument in the extensive field. Also, we should make enterprises the principal players in advancing the regional economic integration; choose a suitable form of industrial organization for this integration; make the industrial cluster upgrading the important carrier for the integration; turn our attention from the industrial policy to the competition policy; encourage merger and acquisition of regional enterprises; and let Shanghai Free Trade Area play its due part in the regional economic integration.

**Key words:** regional economic integration; market unification; economic development; Yangtze River Delta