

深圳改革开放研究丛书

SHENZHEN GAIGE KAIFANG  
YANJIU CONGSHU

# 深港粤公共经济制度 比较研究



陶一桃 主编  
谢圣远 伍凤兰 副主编

人民出版社

深圳 改革开放研究丛书



# 深港粤公共经济制度 比较研究

陶一桃 主编  
谢圣远 伍凤兰 副主编

广东省普通高校人文社会科学『十一五』规划研究项目 (06JDXM79004)



人民出版社

责任编辑:方国根

文字编辑:肖永明

### 图书在版编目(CIP)数据

深港粤公共经济制度比较研究/陶一桃 主编 谢圣远 伍凤兰 副主编.

—北京:人民出版社,2010.8

(深圳改革开放研究丛书)

ISBN 978-7-01-009086-3

I. ①深… II. ①陶…②谢…③伍… III. ①公共经济学-对比研究-深圳、  
香港、广东省 IV. ①F127.65

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 126175 号

### 深港粤公共经济制度比较研究

SHENGANGYUE GONGGONG JINGJI ZHIDU BIJIAO YANJIU

陶一桃 主编 谢圣远 伍凤兰 副主编

人民出版社 出版发行

(100706 北京朝阳门内大街 166 号)

北京中科印刷有限公司印刷 新华书店经销

2010 年 8 月第 1 版 2010 年 8 月北京第 1 次印刷

开本:710 毫米×1000 毫米 1/16 印张:32.5

字数:513 千字 印数:0,001-2,500 册

ISBN 978-7-01-009086-3 定价:69.00 元

邮购地址 100706 北京朝阳门内大街 166 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

《深圳改革开放研究丛书》

编 委 会

顾 问 王京生 黄书元 辛广伟

主 任 吴 忠 乐 正 乔还田

副 主 任 王世巍 黄发玉 王跃军

乌兰察夫(执行)

编 委 (以姓氏笔画为序)

王世巍 乌兰察夫 王苏生 尹昌龙

王跃军 方国根 乐 正 田启波

乔还田 李贵才 吴 忠 汤庭芬

吴奕新 杨宏海 杨 建 杨朝仁

郭万达 查振祥 陶一桃 海 闻

徐海波 黄卫平 黄发玉 谭 刚

联 络 人 乌兰察夫 刘红娟 刘婉华 魏甫华

洪智明 周修琦

## 总 序

王京生

从广义上讲,在人类历史长河中,改革开放是社会发展和历史前进的一种基本方式,是人类文明演进的一种基本逻辑,也是一个国家和民族兴旺发达的决定性因素。一方面,古今中外,国运的兴衰、地域的起落,莫不与改革开放息息相关。另一方面,从历史上看,各国的改革开放在实际推进中却不是一帆风顺的,力量的博弈、利益的冲突、思想的碰撞往往伴随着改革开放的始终,流血斗争在各国历史上也并不罕见。改革开放的实际成效并不会实现理想的“帕累托最优”或“帕累托改进”。就当事者而言,对改革开放的正误判断并不像后人在历史分析中提出的因果关系那样确定无疑。因此,透过复杂的枝蔓,洞察必然的主流,坚定必胜的信念,对改革开放来说就显得至关重要和难能可贵。

改革开放是深圳的生命动力,是深圳成长和发展的常态,是深圳迎接挑战、突破困局、实现飞跃的基本途径。改革开放铸造、发展了深圳特区,形成了深圳特区的品格秉性、价值内涵和运动程式,培育了深圳的城市机能和整体结构,展示了深圳的品牌形象、素质能

力、体制机制、活动方式和环境风尚,推动深圳特区跨越了一个个历史屏障。特区初建时缺乏建设资金,就通过改革开放引来了大量外资;发展中遇到瓶颈压力,就向改革开放要空间、要资源、要动力。深圳的每一步发展都源于改革开放的推动,深圳 30 年的发展奇迹是深圳 30 年改革开放的结果。同时,改革开放又是深圳矢志不渝、坚定不移的命运抉择。改革开放作为当代中国的一场新的伟大革命,不可能一帆风顺,也不可能一蹴而就。深圳作为改革开放的探索者、先行者,向前迈出的每一步都面临着一个十字路口的选择。从特区酝酿时的“建”与“不建”,到特区快速发展中的姓“社”姓“资”,从特区跨越中的“存”与“废”,到新世纪初的“特”与“不特”,每一次挑战都考验着深圳改革开放的成败进退,每一次挑战都把深圳改革开放的“招牌”擦得更亮。30 年来,深圳正是凭着坚持改革开放的赤胆忠心,在汹涌澎湃的历史潮头上劈波斩浪、勇往向前,经受住了各种风浪的袭扰和摔打,闯过了一个个关口,成为锲而不舍的改革开放“闯将”。

深圳的改革开放是没有止境的。随着经济社会的迅猛转型,深圳已进入综合配套改革和全方位开放的历史新阶段。在这个阶段,改革开放更加迫切地需要突出以人为本,展现全面、协调、可持续性,大幅降低经济社会发展失衡的成本和风险,鼓舞全国人民建设中国特色社会主义的信心和决心。当前,全国各地群雄并起、千帆竞发,形势逼人,时不我待,改革开放的质量、水平和力度已远远超出了以前的套路、标准和要求,只有以“杀出一条血路”的精神开拓进取,拿出深圳改革开放的精品和力作,才能“走出一条新路”,在全国的改革开放中发挥示范推动作用。

改革开放是深圳的永恒话题,而当下探讨深圳的改革开放,却

有着特殊的意义。在全市上下隆重迎接深圳经济特区建立 30 周年这个历史节点上,回顾深圳改革开放历程,总结深圳改革开放的历史经验,研究深圳改革开放的未来走向,无疑是为深圳的改革开放增添新力量的最好契机。为此,深圳社科理论界着力推出了《深圳改革开放研究丛书》,包括综合、经济、社会、文化四类,既有宏观总揽,也有个案分析,既有理论阐述,也有实践探求,是总结深圳 30 年改革开放历史经验、探索深圳未来发展的研究成果,也是了解和探讨特区改革发展的重要工具书。

书的文字是静止的,但精神是跃动的。如果通过这套丛书,能够使读者达到“天变不足畏,祖宗不足法,人言不足恤”的境界,那无疑是所有编撰者的最大心愿。

(作者为深圳市委常委、宣传部部长)

## 前 言

这是一部在转型社会制度变迁的大背景下对深港粤公共经济制度进行比较研究的著作。全书通过对深港粤公共经济政策运行程序、公共收入模式、公共支出路径的比较研究揭示深港粤公共经济制度由区域带来的差异性、由体制所致的特殊性和由转型带来的共同性。以香港为代表的成熟市场经济中的政府行为及规制具有制度上的文明性与先进性,因此,在比较中学习、借鉴香港的体制优势,不仅有助于减少制度变迁的成本,提高制度创新的绩效,而且更有助于完善市场经济体制。

从理论上说,当市场不能有效地配置社会资源,即市场失灵的时候,就需要政府公共权力的介入。尽管任何公共供给都需要支付成本,但由于政府所提供的公共物品在不同程度或意义上所具有的非排他性和非竞争性特质,有时会使得有效避免“搭便车”的成本有可能高于现实规模扩大的成本,尤其对那些自然区域间经济生活早已紧密联系,但行政管辖却相对独立的地区。对社会公共经济领域由行政管辖所致的分散进入和各自为政,互不衔接,无法兼容、互认的公共服务,不仅会增加社会整体运作成本,降低公共服务的福利感,而且还会以制度安排的方式阻碍一体化的大市场的形成。因而,更加广泛地体现区域一体化的理念,真正为共享的公共经济体系的确立探索切实可行的路径,正是本书对深港粤公共经济制度的比较研究的深远意义之所在。

包括香港、澳门在内的珠江三角洲地区一体化,已经从区域发展战略上升为国家发展战略。2008年12月17日,温家宝总理主持召开国务院常务会议,审议并原则上通过《珠江三角洲地区改革发展规划纲要》(以下简称《纲要》)。12月31日国务院正式批复《纲要》。2009年2月19日,国家发展与改革委员会正式公布了《珠江三角洲地区改革发展规划纲要(2008—2020年)》。可以说,《珠江

三角洲地区改革发展规划纲要》是中国社会历时 30 年的自上而下的制度变迁进程中的又一重大举措,是深圳乃至广大珠江三角洲区域与香港、澳门协同发展,共创持续繁荣的一项具有战略意义的重大政策,它将使深圳乃至珠三角区域的改革开放,尤其是开放进入一个新的、具有更加广阔的制度发展空间的历史阶段,它的有效推进必将带来跨越行政区域的共创共享的制度文明、社会昌盛与经济繁荣。

如果说 30 年前,中央建立经济特区的目的是打破传统的中央集权体制,突破计划经济的传统模式,以逐渐赋予地方政府更大、更多自主权的方式,在计划经济相对薄弱的地区率先实践市场经济,并以一部分人先富起来的方式带动全国市场经济体制的确立与社会经济的快速发展,那么今天《纲要》的出台,则意味着改革的深化与改革理念的超越:首先,从改革的直接动机来看,已经不是简单的计划经济向市场经济的初级转型,而是要变单一城市的独立发展为一个区域的共同繁荣,由改革初期的城市发展战略转变为今天的区域发展战略,即变行政区划与经济发展一体化的城市发展战略为行政区划与经济发展非均衡的区域发展战略。其次,从改革的社会目标来看,社会整体的发展与进步正在逐渐取代单纯的经济增长,并已经成为深化改革的直接动力和目标。改革之初部分人先富起来的美丽故事,正在发展、演变为社会福利整体提升的壮丽史诗。最后,从对改革中的地方政府的要求来看,地方政府,尤其是经济特区的政府,作为中国社会改革的最直接推动者,不仅要有改革初期的敢闯的勇气,更要有可持续发展的理念与思路;不仅要有改革初期“发展是硬道理”的对传统体制的批判精神,更要有和谐发展的战略思考;不仅要有改革初期对外开放的胆量与胸怀,更要有放弃地方保护主义和各自为政的小农经济生产方式的思想高度,摆脱地方和部门利益集团束缚的决心与勇气,打破行政区域约束的胸怀与境界。可以说,消除区域内部的自我保护和利益壁垒,实现区域内的真正开放,是区域共同繁荣的最基本的制度前提,也是对外开放的基本前提。

珠三角与长三角共同构成了中国经济的重要“发动机”。改革开放 30 年来,它们似乎一南一北共同带动着中国经济的发展,标志着中国经济的成长,预示着中国经济的走向,并在相当程度上引领着中国经济的未来发展趋势。所不

同的是,珠三角,尤其是经济特区身处中国改革开放的前沿,并以自身的“先行先试”成为中国由计划经济向市场经济转变的“试验田”、对外开放的最直接窗口,更早地成为市场经济较为发达、对外开放程度比较高的区域。正如《纲要》前言所评价的:改革开放30年来,珠江三角洲地区充分发挥改革“试验田”的作用,率先在全国推行以市场为取向的改革,较早地建立起社会主义市场经济体制框架,成为全国市场化程度最高、市场体系最完备的地区,依托毗邻港澳的区位优势,抓住国际产业转移和要素重组的历史机遇,率先建立开放型经济体系,成为我国外向度最高的经济区域和对外开放的重要窗口,带动广东省由落后的农业大省转变为我国位列第一的经济大省,经济总量先后超过亚洲“四小龙”的新加坡、香港和台湾,奠定了建立世界制造业基地的雄厚基础,成为推动我国经济社会发展的强大引擎。这里的人口和经济要素高度聚集,城镇化水平快速提高,基础设施比较完备,形成了一批富有时代气息又具岭南特色的现代化城市,成为我国三大城镇密集地区之一,城乡居民收入水平大幅提高,覆盖城乡的社会保障体系初步形成,教育、科技、文化、卫生、体育等各项社会事业迅速发展,公共服务体系基本建立。然而,尽管珠江三角洲地区已经站在了一个新的更高的历史起点上,尽管珠江三角洲不可替代地成为中国重要的经济中心区域,并在全国经济社会发展和改革开放大局中,具有突出的带动作用 and 举足轻重的战略地位。但是,目前处于“高起点”所带来的发展约束,使珠江三角洲地区改革的深化和区域繁荣的持续面临着更大的挑战性和不确定性。站在较高的历史起点上只能说明过去,而科学的发展才预示着可期待的未来和持久的生命力。

《纲要》还对珠江三角洲地区进一步发展的内外约束及深层次矛盾与问题做了全面而深刻的表述:在经济全球化和区域经济一体化深入发展,尤其是当前国际金融危机不断扩散蔓延和对实体经济的影响日益加深的背景下,珠江三角洲地区的发展受到严重冲击,国际金融危机的影响与尚未解决的结构性矛盾交织在一起,外需急剧减少与部分行业产能过剩交织在一起,原材料价格大幅波动与较高的国际市场依存度交织在一起,经济运行困难加大,深层次矛盾和问题进一步显现。主要表现是:产业层次总体偏低,产品附加值不高,贸易结构不够合理,创新能力不足,整体竞争力不强;土地开发强度过高,能源资源保障能力较

弱,环境污染问题比较突出,资源环境约束凸显,传统发展模式难以持续;城乡和区域发展仍不平衡,生产力布局不尽合理,空间利用效率不高;社会事业发展相对滞后,人力资源开发水平、公共服务水平和文化软实力有待进一步提高;行政管理体制、社会管理体制等方面的改革任务仍然繁重,改革攻坚难度越来越大。

改革开放 30 年后的今天,珠江三角洲地区的发展所面临的绝不是简单的经济增长问题,更不是所谓的生存问题,而是如何实现社会的可持续发展,以及如何确立有制度保障的社会持久繁荣的问题。全球性经济危机不仅仅影响珠江三角洲地区的经济增长,同样也影响着所有市场经济国家的经济增长。从某种意义上说,全球经济危机对中国,尤其是对社会经济一直处于高速运转状态的珠江三角洲地区来说,或许是一个上帝赐予的自我调整、完善的良好契机。因为从根本上说,全球经济危机并不直接表现为珠江三角洲地区经济体内在深层矛盾与问题的原因,只是使这些矛盾与问题在生产过剩的经济危机的冲击下,提早地真正反映或暴露出来罢了。因此,诸如产业层次整体偏低、产品附加值不高、创新能力不足、整体竞争力不强等问题并不是发展中的新问题,而是市场经济初期“三来一补”的发展模式在完成了最初的资本原始积累,成功地带动了经济起步的同时所遗留下来的经济结构内在固有的原生问题,当然也是以往几十年里,在持续的全球经济过热的大背景下,人们对利润的追逐高于对产业结构调整及时思考所造成的必然结果。可以说,《纲要》正是从国家发展战略的高度,为珠江三角洲地区的产业结构的调整和自主创新能力的提升提供了强有力的制度保障。

《纲要》第九部分关于“加快社会事业发展”中明确指出:“以改善民生为重点,大力发展各项社会事业,切实做到全体人民学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居,打造全国高水平、高品质社会事业发展示范区,促进人的全面发展,实现人民幸福安康、社会和谐进步”。同时还列出了社会事业的五大方面内容:优先发展教育、完善医疗服务、健全住房保障体系、完善就业和社会保障体系、建设和谐文化。

把社会事业定义为珠江三角洲地区一体化的制度性基础,是基于社会事业的性质和珠江三角洲地区一体化进程的制度约束得出来的概念性结论。

社会事业是一种由政府提供的公共制度安排。它的存在源于市场机制的有限性和政府职能的不可或缺性。自从亚当·斯密时代起,人们就已经认识到了竞争性市场体系作为经济资源配置的好处。被“看不见的手”所引导的个人和厂商在自由市场中以给定的价格进行自由买卖,通过竞争性市场的自愿交易获取利益。在这种交易中,不仅社会资源的产出价值获得了最大化,同时社会的经济“福利”(效率)也达到最大化。但是,并不是所有物品都能经过自由竞争的市场达到最佳配置的,同时经济“福利”(效率)的最大化,或者说每一个市场交换中的个体经济人的“效用”的最大化,并不同时也是社会福利的最大化。正如阿瑟·奥肯所说:“公平和效率(的冲突)是最需要加以慎重权衡的社会经济问题,它在很多的社会政策领域一直困扰着我们。我们无法按市场效率生产馅饼之后,又完全公平地进行分享。”<sup>①</sup>我们知道,许多福利经济学的领域与范畴是在经济效率这一概念下形成的,而“帕累托最优”又是理解现代福利经济学的中心环节。经济学家通常用“帕累托最优”来表达资源配置的最佳(最有效率)状态:任何一个人能在至少不使另一个人处境不变得更坏的基础上让自己的处境变得更好。就整个经济而言,对可用资源配置的“帕累托最优”是指,至少无损于他人福利(即减少其效用)而提高某人福利(或效用)的资源重新配置是不可能的。尽管人们仍然喜欢用“帕累托最优”的概念来评价未达到最优的人为资源配置状况,但是在现实生活中,有许多原因使资源的配置达不到“帕累托最优”状态,从而出现所谓的“帕累托改进”的状态:如果把至少一个人的处境变好了,其变动结果又并未使任何人处境变糟。从这个意义上说,“帕累托改进”是“帕累托最优”不可能发生的一种状态。

由于社会福利是由个人福利加总而成的,因此在评判实际社会福利是否提高或降低之前,每个人在这种变动中都会给个人福利损益带来一定的变化。由于简单地对变动中的个人福利进行比较将不可避免地涉及某些价值判断从而难以进行,所以经济学家们尝试着把是否提高社会福利的评判,引入获益者和受损者之间

---

① (美)阿瑟·奥肯,转引自保罗·萨缪尔森、威廉·诺德豪斯:《经济学》,华夏出版社1999年版,第277页。

的福利变动比较。即对经济活动的变动并不是根据是否达到实际“帕累托改进”,而是看是否出现一个“潜在的帕累托改进”<sup>①</sup>,即经济变动中的获益者在对受损者提供补偿的同时,仍然可以使自己处境变得更好。政府利用税收这种将资源从私人部门转移至公共部门的工具或机制,为民众提供公共教育、公共医疗、就业及社会保障等社会事业产品与服务,就具有现实中的“帕累托改进”和“潜在的帕累托改进”的意义。而任何“帕累托改进”的变动,都会给社会福利带来改进。

尽管自由放任条件下的竞争性市场运作带来资源配置的结果将是“帕累托最优”,然而现实并不总是满足竞争性市场的有效性所需要的一切条件,“帕累托”的效率也往往无法真正实现。

尽管“看不见的手”会为人们提供他们肯支付价格的许多东西,但完全自由的市场无法提供国防、义务教育、公共医疗、公共信息、污染治理等产品,这就为政府在资源配置中的作用以及社会事业的存在提供了理论基础。另外,当一种物品具有非排他性和非竞争性的品质时,如社会安全、公共道路桥梁、公共信息服务、义务教育、公共医疗等,由于现实中“搭便车”和收费难的约束,由于社会收益高于个人收益的无激励状况,该物品往往只有社会需求曲线,而没有私人供给曲线。同时外部性[向他人施加那些人并不情愿的成本(负的外部性)和效益(正的外部性)的行为]、垄断、信息不对称等造成的市场无效率或失灵,又必须由政府行为来矫正。正如亚伯罕·林肯所言:政府应该为人们做那些他们想做但凭借个人力量又根本无法去做成的好事。可以说,社会事业的发展与完善不仅是经济社会发展的内容与需要,同时也是政府职责与道德所在。

如果从社会发展的目标层面上看,社会事业无疑要与社会公平、人道、人类的同情心、道德乃至对人的权利的尊重和自由的给予这样的价值观联系在一起,它不仅是社会进步的内容,也是人生存自由得以保障的标志。阿玛蒂亚·森在其《以自由看待发展》一书中指出:“发展可以看做是扩展人们享有的真实自由的过程。聚焦于人类自由的发展观与更狭隘的发展观形成了鲜明的对照。狭隘

---

<sup>①</sup> 参见(荷)汉斯·范登·德尔、(荷)本·范·韦尔瑟芬著:《民主与福利经济学》,中国社会科学出版社1999年版,第16—36页。

的发展观包括发展就是国民生产总值(GNP)增长、或个人收入提高、或工业化、或技术进步、或社会现代化等的观点。当然,国民生产总值或个人收入的增长,作为扩展社会成员享有自由的手段,可以是非常重要的。但是自由同时还依赖于其他决定因素,诸如社会的和经济的安排(例如教育和保健设施),以及政治的和公民的权利(例如参与公共讨论和检视的自由)。……发展要求消除那些限制人们自由的主要因素,即贫困以及暴政、经济机会的缺乏以及系统化的社会剥夺,忽视公共设施以及压迫性政权的不宽容和过度干预。尽管就总体而言,当代世界达到了前所未有的丰裕,但它还远没有为为数众多——也许甚至是大多数——的人们提供初步的自由,有时候,实质自由的缺乏直接与经济贫困相联系,后者剥夺了人们免受饥饿、获得足够营养、得到对可治疾病的治疗、拥有适当的衣服和住所、享用清洁用水和卫生设备等自由。在其他情况下,不自由紧密地联系到缺乏公共设施和社会关怀,诸如防疫计划、对医疗保健或教育设施的组织实施、有效地维护地区和平与秩序的机构。”<sup>①</sup>从阿玛蒂亚·森的话中我们可以得出以下两点结论:1. 自由是社会发展的内容,而非社会发展后的结果。自由是人们的价值标准与发展目标中自身固有的组成部分,它自身就是价值,因而不需要通过别的有价值的事物的联系来表现其价值,也不需要通过别的有价值的事物起促进作用而显示其重要性。<sup>②</sup> 2. 人们必须摆脱狭隘发展观的局限,尽管GNP或个人可支配收入的增长是扩展社会成员享有自由的重要手段,但社会的发展必然包括分配的公平,平等享有受教育的权利、免受饥饿和疾病的生存权利以及失业救助、社会保障和平等参与社会事务的有序机制等。相对于狭隘的社会发展观而言,广义的社会发展观更能体现并反映社会的文明程度。

珠江三角洲地区一体化的最艰巨的任务并不是区域内部的产业定位及经济功能的确定与划分,而是基础设施的统筹安排和包括公共教育、公共医疗、住房

---

① (美)阿玛蒂亚·森:《以自由看待发展》,中国人民大学出版社2002年版,第1—2页。

② 参见(美)阿玛蒂亚·森:《以自由看待发展》序言,中国人民大学出版社2002年版,第4页。

保障、就业以及社会保障体系在内的社会事业与经济增长相适应的协调发展。关于这一点有两方面的原因:其一,区域经济的协调发展的过程,说到底还是资源最优配置、成本——收益权衡以及利润最大化的过程。政府可以,并且应该为社会经济的发展制定宏观目标和方针,但政府不能,并且没有必要决定经济主体生产什么,以及怎样生产。因为要素禀赋、交易成本比指令性政策更能准确地反映市场需求,甚至在没有政府的计划指令引导下,一个区域的经济也会逐渐走向分工合作的合理预期。然而由于市场的效率虽然能带来财富的增长,但不能自动带来财富分配的公平;由于财富的增长会带来经济总量的增加,但并不会自发地引导人们关注弱者的尊严、权利和社会福利的实现与提升。所以凯撒的归凯撒,上帝的归上帝,正是市场外的交易的需要,而非市场的交易本身的需要,区域一体化进程中社会事业的发展与政府行为问题,从逻辑上被提到现实的重要位置。其二,尽管相对于内地省份和地区,珠江三角洲地区在社会事业方面的制度安排已经比较成熟,并具有一定的规模和覆盖面,但是相对于香港、澳门,社会事业正是珠江三角洲地区发展最薄弱的领域。香港、澳门作为成熟的市场经济地区,不仅拥有丰富的公共物品的积累,同时还拥有运作有效的公共制度安排。在区域一体化的过程中,作为重要社会资源和最大的公共物品的社会事业的相对供给不足,不仅会影响区域一体化进程中人才、资金等要素的流向选择,而且还会由于不同行政区划和财政的地方性所致的规避“搭便车”的原因,深刻影响区域一体化的进程。

在以政府为主导的强制性制度变迁中,地方政府既是这种制度变迁的现实推动者与风险的直接承担者,又是这种制度变迁的潜在的阻碍者与利益的直接受益者。因此地方政府的认知能力与理念,改革的决心与目标的价值取向,合作中的远见卓识与政治胸怀都会对改革的进程、目标、成本、绩效产生重大的影响。

从根本上说,《纲要》是一种强制性的制度安排。这一制度安排不仅指明了地方政府的改革方向、目标,同时也给予地方政府改革措施、行为以政策允许与制度保障。由于《纲要》制度变迁的目标指向是一个区域的一体化问题,所以不可避免地要面对谁付费的问题。所以在目前行政区划与单一城市经济发展乃为一体的制度框架里,区域改革中的成本分摊问题情理之中地成为区域一体化进

程中的阻力。制度创新是经济增长的核心,任何制度创新都不会是无代价的。通常改变制度创新的方向或速度,必定会改变谁能够给他人带来成本,或谁能够更多地拥有制度变迁的好处的框架格局。尽管改革的最终制度绩效应该是,或者一定会是普惠的、共享的,但过程难免就是这样。<sup>①</sup>

摒弃地方保护主义是区域合作中的地方政府必须面对的课题。区域合作是一种相互依赖的状态,而相互依赖则表现为双方或多方既合作又冲突的情况。在一个相互依赖的世界里,一个人或一个利益集团的机会要受制于其他人或其他利益集团的机会。权力界定了潜在的机会。一种机会的集合可以定义为某个人或利益集团可获得的行动路径,个人或利益集团对这些行动路径的选择要受制于其他人在其机会集合内预期的和实际的选择。只要存在相互依赖性,就必然会存在某种规则和制度。制度意味着特定权利的综合,制度和规则说明了潜在的参与决策的范围,或者说,权利和规则规制权力的获得和使用。经济制度的设计比起生产要素所有制的选择包含着更广泛的内容。因为那些所有制以外的制度常常能够改变要素所有制的结果。所以,摒弃地方保护主义不仅要靠政府的认知能力、胸怀和远见卓识,还要靠制度的约束与保障。制度会以权力的给予或剥夺,成本的分摊或内化,机会的创造或限抑,收益的分享或独占来决定地方政府在强制性制度变迁中的选择行为。而中央政府无疑是这一制度的唯一提供者。当然,在有的时候,官员的政治预期比制度的约束本身更能决定地方政府的选择行为。所以制度还要以对官员绩效评价标准的科学厘定的方式,来约束官员由政治预期所致的地方保护主义行为。

摒弃地方保护主义的关键是对内跨越行政区域的自由开放和消除地方垄断。对内开放是对外开放的基础和前提,没有对内开放的自由机制,对外开放也将会由于内部协调成本的提高变得艰难并成本上升。尽管在行政区划职责与市场化要求原本相冲突的现行体制内,地方保护主义具有存在的合理性,但合理的未必是正确的。在现行体制下,有限的财政分权和地方政府的竞争,不仅会导致

---

<sup>①</sup> 参见(美)A. 爱伦·斯密德:《财产、权力和公共选择——对法和经济学的进一步思考》序言,上海三联书店、上海人民出版社1999年版。

粗放的增长方式,而且还会造成公共物品供给的扭曲与不足。当一方政府过于关注经济增长从而在相当程度上忽视了社会对公共物品的需求时,纳税人的权利就会在经济增长的同时被制度性地忽略。遏制地方保护主义,从而完善区域一体化进程中的社会事业的供给的核心就是,规范各地、各级政府的竞争行为,变财政分权为真正的公共财政体制。“制度的任何变化要有一种改变权力变量的意愿,而这种意愿要明显地受制于当时的知识和心理状态”。<sup>①</sup>

珠江三角洲地区一体化的过程,说到底还是市场经济体制的发展与完善的过程。打破行政区划的经济的协调发展,不仅在一个更加广泛的意义上体现了资源的最优配置和市场竞争体制,而且也更加深刻地诠释着经济自由与政治民主的依存性以及社会发展的人文目标。另外,正如阿玛蒂亚·森所说<sup>②</sup>:亚当·斯密从来不认为市场机制可以独立出色运作,也没有将利润视为社会发展的充要条件。相反的,在阐述“看不见的手”的力量的同时,亚当·斯密坚信“人道、正直、慷慨和公共精神是所有美德中对个人最有益的一个”。<sup>③</sup> 在世界经济真正取得成就的岁月里,那些市场经济比较发达的国家和地区,如欧洲国家、美国、加拿大、日本、新加坡、香港、韩国等,在失业救济、公共养老金和其他社会保障功能,以及公共教育和公共医疗等方面的制度确立与有效运作,在一个相当长的时间里都是主要依赖于发生在市场外的交易,而远不限于仅仅依赖于利润最大化的市场,都是源于各种体制结合的结果,而非市场机制独立运作的成果。因此,在区域一体化的进程中,政府不仅要关注经济的增长,更要关注社会的发展;不仅要关注财富的创造,更要关注财富的分享;不仅要关注人的平等和自由,更要关注平等、自由的能力的给予。一个政府既不缺位又不越位的有序竞争的区域的协同与创造发展,是共同繁荣的保障。

30年前,香港不仅对于祖国内地的民众来说是陌生、神秘的,而且对于与她

---

① (美)A. 爱伦·斯密德:《财产、权力和公共选择——对法和经济学的进一步思考》,上海三联书店、上海人民出版社1999年版,第5页。

② 伦敦《金融时报》2009年3月11日。

③ 亚当·斯密:《道德情操论》,商务印书馆1997年版,第237页。