

中国中部发展论坛 2013

构建促进中部地区崛起 利益平衡机制的思路与对策

Ideas and Measures to Institutionalize Balance
of Interests for the Rise of Central China



主编 范恒山



WUHAN UNIVERSITY PRESS

武汉大学出版社

中国中部发展论坛 2013

构建促进中部地区崛起 利益平衡机制的思路与对策

Ideas and Measures to Institutionalize Balance
of Interests for the Rise of Central China

主 编 范恒山

副主编 刘苏社 张银桥 张建清 朱 翔



WUHAN UNIVERSITY PRESS

武汉大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

构建促进中部地区崛起利益平衡机制的思路与对策/范恒山主编. —武汉:武汉大学出版社, 2014. 10

(中国中部发展论坛. 2013)

ISBN 978-7-307-14453-8

I. 构… II. 范… III. 区域经济发展—中国—文集 IV. F127-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 230133 号



责任编辑:柴 艺

责任校对:鄢春梅

版式设计:马 佳

出版发行:武汉大学出版社 (430072 武昌 珞珈山)

(电子邮件: cbs22@whu.edu.cn 网址: www.wdp.whu.edu.cn)

印刷:湖北恒泰印务有限公司

开本: 787 × 1092 1/16 印张: 23.25 字数: 553 千字 插页: 1

版次: 2014 年 10 月第 1 版 2014 年 10 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-307-14453-8

定价: 50.00 元

版权所有, 不得翻印; 凡购买我社的图书, 如有质量问题, 请与当地图书销售部门联系调换。

目 录

构建中部地区利益平衡格局的政策安排和制度保障	1
构建促进中部地区崛起利益平衡机制的若干思考	3
东中西部区域联动发展、政策安排与制度保障	12
“中四角”产业合作与竞争策略研究	26
中部六省扩大开放与合作法律保障机制研究	34
借梯登高 跨越发展	42
中部六省学科集群产业集群协同包容性创新机理与作用路径的实证研究	46
国外流域开发模式与我国中部流域发展的对比分析	65
长江中游城市群经济联系强度分析	73
基于区域价值链的欠发达地区产业升级路径研究	81
创新驱动安徽经济转型升级发展研究	89
中部地区市场化生态补偿机制探索	103
洞庭湖湿地生态补偿机制的市场化研究	105
中国中部地区市场化生态补偿机制与政策研究	113
中部地区煤炭资源开发生态补偿:机制设计与保障措施	136
中部平原湿地生态旅游资源定量评价与发展思路	144
南水北调中线工程水源地市场化生态补偿机制研究	152
“两型社会”建设绩效评价与影响因素研究	163
丹江口库区及上游地区对口协作有关问题探讨	176
生态环境产权制度与市场化生态补偿机制构建	181
关于山西省煤炭资源开发生态补偿机制探讨	188
中部地区市场化生态补偿机制运行模式研究	194
跨地区投资利益分享的政策安排和制度设计	211
中部地区与东部地区飞地经济模式下的利益分配问题研究	213
武汉城市圈“飞地经济”利益协调机制研究	219
地方政策引导下的中部六省间跨地区投资与合作发展研究	224
中部地区承接产业转移的区域利益协调机制研究	232
安徽省利用省外资金空间格局与影响因素分析	238
区际产业转移背景下中部六省发展环境研究	246

煤炭资源投资开发收益共享:理论依据与现实对策	263
河南省产业集聚区发展现状、问题及对策研究	274
中部地区乡村旅游开发居民补偿办法研究	281
中部地区资源性产品输出和输入地与重要农产品产区和销区的利益补偿机制	291
新型城镇化背景下中部地区的资源利用方式研究	293
中部地区重要农产品产区和销区的利益补偿机制研究	300
粮食主产区利益补偿的经济分析	308
中部粮食主产区的贫困及补偿机制的完善	316
中部地区资源性产品输出和输入地利益补偿机制研究	321
中部地区“三化”协调发展的补偿机制	327
三化协调发展的补偿机制研究	329
“三化”协调发展的经验、机制与路径	337
“三化”协调发展与中部崛起战略	342
中部地区转变城市发展方式研究	346
欠发达地区承接产业转移要以生态文明为本	355
湖南省工业化发展模式的选择	361
后 记	370

构建中部地区利益平衡格局的 政策安排和制度保障

构建促进中部地区崛起利益平衡机制的若干思考

——在“中国中部发展论坛 2013”上的讲话

范恒山

(国家发展和改革委员会 北京 100824)

今天是一个论坛，所以我的讲话也采取论坛的语言表达方式。这一次的论坛是以“构建促进中部地区崛起利益平衡机制的思路与对策”这一题目来展开，在我看来讨论这个题目非常有意义。因为区域的发展，包括区域的协调发展，从根本上说依赖于一套科学、规范和稳定的制度安排，而其中最为核心的内容就是建立公平而富有效率的利益平衡机制，这是我们当前促进区域协调发展、推进国民经济又好又快发展所面临的重大课题，对于我们中部地区来讲尤为重要。关于这个题目，理论界研究不多，这些年我们做了一些呼吁，也开始了一些初步研究，但总体来说研究得不多，更没有形成系统的、全面的思路。实践层面虽有所探索，个别地区也已经采取了一些改革措施，但是还没有形成行之有效的经验，在总体上还缺乏探索和实验。所以相对于其他课题而言，这个课题的理论研究和实践探索显得十分不足，而这对于我们中部地区又非常重要，因此我们觉得第四届论坛或者说“中国中部发展论坛 2013”把这一话题作为主题来讨论非常有意义，不仅对于中部，也对于全国，这将对最终建立一个较为合理的利益平衡机制起到探索和示范作用。借此机会，我简要地谈以下几点看法，尽管有些看法也适用于全国，但今天我们的会议是中部论坛，所以我将基于中部的视角来谈论这个问题。大体有如下五点：

1. 区域利益平衡机制缺失是中部地区加快崛起面临的“前置性障碍”

一个地区的发展取决于很多因素，在市场经济条件下，资源要素等在区际转移中的公平定价和合理取利是一个极为重要的因素。因为某些特定因素制约而无法充分定价并且直接取利的，就应该根据一定的制度安排对低估或者受损的一方进行补偿。但当前的事实是许多资源产品的价值既没有得到公平的评价，也没有得到合理的补偿，而这些要素又往往是关系到人民生存和国家前途的一些关键性的物件或者物品。

对中部地区来说，这种状况十分明显，这使我们中部地区在区际竞争中处于不公平制度的约束之中，从而成为中部崛起的“前置性障碍”。我曾经考虑这个词语用什么好，是“前置性障碍”还是“制度性障碍”抑或是“先天性障碍”，考虑之后觉得用“前置性障碍”比较好。因为“先天性障碍”不可改变，“制度性障碍”又容易引人联想，用“前置性障碍”似乎都能交代得过去，也算是一种学习探讨，因为在座的有很多专家学者，所以提出来大家一块儿研究。我举几个例子，比如，我们常讲中部是粮食大省，也是全国重要的粮食生产基地，而且国家在若干重大文件中都明确定位要把中部建设成为“三基地、一枢纽”，首先的一个基地就是粮食生产基地。粮食基地非常重要，对于国家来说更

为重要，所以任何时候我们这个粮食基地都不能放弃，而且要建设好。但问题在于，种粮的增值效应很低，相对于工业和某些高附加值的第三产业来讲，种粮的成本高、价值低，如果我们不采取有力措施来提升种粮价值，六省中有五个是以种粮为主或者是粮食基地的中部地区，在这种情况下走现代化道路、追赶东部，可能难度会很大。从各个省产粮大县的数据看，人均 GDP、人均财政支出、农民人均纯收入等主要指标与粮食产量呈明显的负相关关系，越是粮食生产大县，经济越落后，人均财政支出和农民人均纯收入越低。我们研究了一下河南省，河南作为全国最重要的产粮省之一，年产粮超过 1100 亿斤，为国家做出了重要贡献。河南省 2012 年人均财政支出 4516 元，其中 29 个产粮大县人均财政支出仅为 2183 元，不到全省平均水平的一半。因为河南本身已经是产粮大省，所以人均财政支出已经拉低了，产粮县只是跟整个河南比，还没有跟其他地区比，如果跟上海、北京比呢？差距就会更大。再比如，湖南省 2012 年亩均种粮收入大概 800 元，如果用粮食与其他经济作物相比，如同种植棉花、烤烟相比，这 800 元仅相当于种植棉花、烤烟的 1/4，种植普通蔬菜水果的收入一般为种植粮食收入的 3~6 倍。这是农产品跟农产品比较，假如放大一点，跟非农产品比较，跟非农产品中附加值较高的产品比较，跟非农产品中不仅附加值较高而且含有许多泡沫利润和暴利的产品比，你说我们种粮损失的效益有多大？粮食不可替代，粮食是从事工业的人和第三产业的人最基本的保障，但是种粮人的收入又远远低于这些人，这是我们发展中的一个突出难题。这种状况要是持续下去，又需要我们维持粮食生产基地的话，怎样才能跟那些以工业为主体、以形成高端服务业为目标的地区同步富裕，最后实现大家都差不多的现代化，这就给我们提出了一个重要的问题。

我们已经做了很多努力。比如前不久国家出台文件支持以河南为主体建设中原经济区，其核心任务就是在不以牺牲农业和粮食、不以牺牲生态和环保前提下，实现农业现代化、工业化和城镇化的同步推进，最后同全国一样实现现代化。这个实验很有意义，我也参与了文件的起草，文件集聚了各方的智慧结晶，但是要做到非常不容易，那么大的土地上你在种粮食，人家那么大的土地上全部搞的是工业，你怎么跟人家比？所以这里面必然有一些问题要解决。如果不解决，就会成为促进中部地区加快崛起的重要障碍，或者说“前置性障碍”。

再比如说我们的生态也是这样，中部许多省在某种意义上说是资源大省，也是生态大省，很多大河流经中部，有些大河发源于中部，为东部地区承担着重要的供水任务，成为下游地区生态保护的屏障。生态要保护，但是保护应该在利益上怎样平衡？我们保护了下游地区，为东部地区供水，如何体现这种供水价值和保护收益？如果这个问题不解决好，就成了中部崛起的又一个“前置性障碍”。所有这些都表明，目前对于中部地区而言，区域利益平衡机制是缺失的，而这种缺失严重影响着中部地区加快崛起。2006 年中央出台了促进中部地区崛起的若干意见，这些年又陆续出台了促进中部地区崛起规划等许多文件，2012 年出台了新一轮大力实施促进中部地区崛起战略的若干意见，不可谓不下工夫，不可谓力度不大，但是中部崛起还很艰难。比如 GDP 产值在这五六年时间里占全国比重只提高了一个多百分点。换一种思路，如果中部不是粮食大区而是工业大区的话，恐怕情况就不一样了。这是我说的第一个问题。

2. 区域利益平衡机制的缺失给中部地区带来了一系列问题

区域利益平衡机制的缺失会给我们产生什么样的负面后果？我归纳了一下大概至少会带来以下五个方面问题：

第一个方面就是刚才反复提到的影响中部地区实现跨越式发展。其实大家都知道一句老话“无工不富”，现在东部的很多地区基本上不种粮食了，或者甚至农作物都很少了、比重很低了，基本都是工业园区和现代服务业发展区，所以每一亩土地产生的效率非常高，这种状况造成的后果也是多方面的，刚才讲的工农业的差距、第三产业和农业的差距这是一个，我就不多说了；第二个就是造成“马太效应”，一个地方发展得越好，它集聚外部资源和要素的能量就越强；第三个是影响自身的良性循环，有钱了就能干更多的事情，就可以在此基础上形成良性循环。而我们有些地区比如中部地区的有些地方，在捉襟见肘的情况下就很难施展拳脚。还有其他方面的包括先行先试权利，如果没有一定的经济基础，就不一定能落在你这儿。所有这些都会直接或间接影响中部地区实现跨越式发展。

第二个方面会加剧地区间发展的不平衡。昨天下午我给一个培训班作有关区域经济的报告，大家听了情绪都很高涨。我讲到这些年我们大力实施国家区域发展总体战略，一个重要的举措就是针对不同地区的情况，立足于发挥比较优势，制定了一些体现国家意志和地方要求的区域规划和政策文件。这个战略的实施带来了两个革命性的变化：一是扭转了长期以来东快、中西慢的增长格局，实现了中西部增长速度几年来连续超过东部的状态；二是培育了一大批支撑国民经济又好又快发展的增长点，这些增长点或者增长极有相当一部分落地在中西部。这里面为什么会有这样一个状况？就是因为这个地方的比较优势发挥出来了，而不是搞“一刀切”把你的优势切下去了，这是从正面解决区域发展不平衡问题。换个角度来讲，如果优势变成劣势，是不是会进一步加剧这个地方的不平衡发展？所以，要是长期维持我们的重要产品低端价值运行的话，必然会拉大同一些地区的差距，加剧地区间发展的不平衡。

第三个方面是造成一些重要产品的供应缺口，影响国计民生、危及国家安定。这不是危言耸听，往往这些国家有指令性控制的东西就是关键的东西，要么涉及人民生活，要么涉及国家发展大局。所以这些东西如果短缺，就会有风险，就会危及国家安定。粮食就是这类产品。所以，任何时候国家都把粮食生产放在重要位置，都强调要维护国家的粮食安全。尽管可以从国外进口，但是当中国不生产粮食、全部依赖进口的时候，国家安全就难以保障。但如果相应的利益平衡机制跟不上的话，影响到个人的发财致富，影响到地区的跨越式发展，就会最终影响到这个地区提供产品的积极性。作为一个整体来讲，国家可以给你指定中部地区必须搞粮食基地；但是作为个体来讲，有时候并不是行政命令决定得了的。特别是现在随着农村土地制度的不断改革，农民的自主权越来越高，市场的流动性越来越强，农民如果不种田了，你怎么办？你不能把他捆绑起来让他种田。所以为了鼓励农民种田，国家采取了很多办法。比如说维持农产品的基本价格，再比如国家给予农民以各种补贴，现在种田不仅不用交税而且还有补贴，所以农民感觉比以前要强一点。但是如果跟其他地区搞其他产业的比他觉得还是亏。农民的判断是直接的，尽管有反应滞后期，但是决策者和研究者不能在这些问题上也设置一个滞后期，否则就会造成不良后果。

第四个方面是会带来资源和生态风险，危及可持续发展。资源尤其是稀缺性资源的价值不能充分体现出来，就不会有人保护资源，生态环境的维护得不到一定好处，就没有人来珍惜生态。现在国外的反应很强烈，说一到中国就咳嗽、得肺病，这样还怎么生存？这里面我觉得跟我们的利益平衡机制没有建立，相应的惩戒机制没有建立密切相关。为什么我们有些省不顾严重的污染大兴钢铁和化工企业？如果不采取强力的惩戒手段，从利益上使它得不偿失，这类污染企业是很难被撤掉的。这足见利益平衡机制的重要性。待会儿我还要讲到南水北调的事情，实际上我们也是要尽量给调水区一些补偿，使作出贡献的这些地区的人心里有所平衡。

最后，我想还有一个方面，那就是不利于深化区域合作和一体化发展，影响产业结构的调整升级、发展方式的转变、公共服务均等化等重要项目的推进速度与进程。没有一个利益平衡机制，我们的产业转移承接是没有积极性的。前几年，我们根据上级指示，起草了一个推进中西部承接产业转移的文件，并由国务院颁布施行，我们希望乘着世界经济全球化、区域一体化的机会，乘着世界科技革命、产业结构调整的机会，乘着中国在应对金融危机中推进发展方式转变和结构调整升级的机会，促成我国东中西部地区的产业联动，推进产业转移和承接。但是在市场经济条件下谁都不是傻子，你不想让东部将高污染的企业转移到中西部，你想要他们来点稍微先进一点的东西，你不给人家好处是不行的。我们鼓励探索飞地经济，通过构建飞地园区和产业聚集区来构筑产业转移与承接的平台载体，但要使它运转好，必须建立利益的分享机制、转移成果的共享机制，没有这个机制，产业转移与承接的层次是不会高的，也是不会持久的。前几年，国务院专门制订了规划，在安徽打造皖江城市带承接产业转移示范区，为了有效地推进产业转移和承接，在规划中提出建立两个产业集中区作为载体和平台。关于这两个产业集中区，我们与安徽的领导和相关部门强调最多的是要建立利益共享机制，也就是说，问题的核心不在于在哪个地方、选多大块地搞集中区，而在于是否建立一个好的利益分享机制，能够让长三角与珠三角的企业转移到你这里来，并且提供先进的管理、技术和产业，这才是问题的关键。几年过去了，我们知道安徽的整体发展不错，但对这两个产业集中区的运转状况不是太清楚。但我可以说，这个机制如果不建立起来的话，是会影响这两个集中区的发展的。在整体上，就会影响产业转型升级，影响发展方式的转变，也会影响一体化的进程。而一体化的进程在很大程度上对于我们推进公共服务的均等化是起着至关重要作用的。公共服务的均等化靠两个途径：第一个是靠国家富起来之后给你提供足够的支持来实施均等化；第二个是靠我们区域间的一体化发展，通过区域间的互动来形成自动的一体，服务的一体。所以你没有这种机制，一体化的发展就会出现障碍。这就是利益平衡机制的缺失给中部地区的发展带来的一系列问题。

3. 建立中部地区区域利益平衡机制面临着一些制约

今天的论坛讨论的是比较“专”的问题，我也就这个“专”的问题谈一些初步思考。客观地分析，我们建立中部地区区域利益平衡机制面对很多制约，这些制约有的难以改变，有的虽然可以改变，但在当前是缺失的。我琢磨至少有这么五个方面的制约：

第一个方面就是基于生产力空间布局而形成的国家带有指令性质的规划安排。这个意

思反过来说更清楚，如果我国中部地区的某个省提出说我不生产粮食了可不可以？很显然不可以，国家不会容许这样做。所以建立粮食基地、生产这么多的粮食是国家对你的安排。这个安排表面上是规划的安排，实际上是一种指令性的要求，这是没法改变的。而国家的这个安排，又是基于生产力的空间布局，不是随心所欲的。为什么不让上海种粮食？是因为上海没有种粮食的条件，只有我们中部的河南、湖北、湖南、安徽、江西这些地方可以种粮食。所以这个就是国家从我们的区情出发所决定的生产力空间布局，服从这个空间布局，国家就对这个地区生产这种产品做出了指令性安排，这一点是不可以改变的。

第二个方面是特殊的、天然存在的地理区位和自然环境，这也是不能改变的。你不能让长江改道，你不能让大别山、三峡库区、秦巴山、武陵山区等这些国家重点的生态功能区不搞了，都变成市区搞工厂去，你也无法改变我们南水北调的水源地和湘江赣江淮河等重要江河源头地的这种格局。这就是由天然的地理区位和自然环境所决定的，你必须承担起这样一些生态或是区位生态相应的责任。

第三个方面是普遍的，也就是以行政区为单元管制并且评价效益的运作格局。我们现在尽管搞区域合作和经济区，但它们自身主体还是行政区单元，在这种情况下，一个单元跟另外一个单元的关系是利益关系，都想把自身的利益搞得多一些。这里面就必然存在利益冲撞，同时反过来看也存在利益交换和平衡的可能性。

第四个方面是对资源要素进行准确评价、对其价值进行准确评估面临技术短缺和制度障碍，这也是我们建立和平衡区际利益关系的一些障碍。比如说我们目前在探索流域生态补偿制度，但是我们搞不清楚上游对下游会造成多大的危害、在什么时期会造成危害？工业化发展快的地方控制不好就可能危害更大。如果上游搞的是农业，当然农业的面源污染也是很厉害的，农业的面源污染现在上升到首要位置了，占到了40%，也很严重。我的意思是上游的产业结构、开发状况、开发力度不一样，对下游造成的环境破坏是不一样的，怎样进行评估我们现在缺乏技术手段，我们国家拥有许多卫星，但是真正到了一个具体的情况下就很困难。所以从表面状况看，我们国家很多东西是很厉害的，但是突然发生一个事件，就看出它的薄弱性和漏洞了，你就会觉得怎么会是这么一个状况呢？所以在这个评估方面我们缺乏网络互联互通，缺乏信息资源共享，甚至缺乏有效的手段去甄别，何况我们还有很多技术障碍和各个地区的封锁，你不可以随便到我这里来搞调查研究和测评测量，不能够随便越界。最近碰到一个事情挺有趣，国家交给我们一个任务，要搞某个地方的生态环境保护，我们说几个部门齐心协力把这个事情办好，结果面临两个问题：第一是原有的材料不能共享，你对我封锁、我对你封锁；第二是有的公开提出某个单位不能参加，你排斥我、我排斥你，搞得我们觉得怪怪的，你这么个单位怎么有权说不让另外一个单位参加？它就反映了一个现实：对于资源要素环境等方面的一些情况来进行科学的评估从而测算补偿的依据有着严重的制度性障碍。

第五个方面是直接运作主体包括管理者、利益关联者等约束机制缺失或者说权责利益不对称，造成了管理者管理不力、利益关联者无所作为，这是我们建立利益平衡机制面临的又一个困难。没有适当的约束机制，所以你下游虽然是受害者，但是你受害了跟我没有一点关系，我就无所作为了，污染就污染吧！所以这些年为什么中部地区的生态越来越坏，在很大程度上是约束机制缺失。没有一种有效的制度让每个人都把环境保护视作比生

命还重要，相反，我们是能扔就扔、能吐就吐、能污染就污染。所以我说是我们大家共同造成了今天这个格局，我们每个人都有贡献。污染到一定的程度就不可逆了，北京现在下了很大的决心要治理雾霾！上一任总书记就提到了，新一任总书记又把它作为一个很重要的任务提出来，但是治理起来谈何容易，有些东西一旦造成一定的格局就很难逆转了，这里面跟约束机制的缺失有很大关系。假如我们能够准确地估量在某一期间环境损害达到了多大的一个程度，确定一个界限，超过了这个界限你就不能升官，你看他保不保护环境？我们没有计量，不知道在某一任手上环境破坏到了多大的程度，这就造成管理者管理不力，利益相关者无所作为。

4. 当前中部地区建立健全利益平衡机制所涉及的主要领域和类型

利益平衡机制可能涉及各个方面，但是对于中部来讲最重要的是什么？在哪些方面可以探索？我琢磨至少有以下五个方面：第一个是重要资源的开发，怎样形成一个好的机制，能够反映资源的稀缺程度和资源开采的损害成本，最后达到保护资源和充分利用资源的目的，达到提供资源的人和地区不吃亏的要求；第二个是上下游流域和相邻区域生态环境的保护；第三个是重要农产品的输出；第四个是重要生产要素的流动，包括优质劳动力的流出；第五个是产业的转移与承接。我想中部地区要建立利益平衡机制，首先应该着眼于这五个方面的探索并寻求建立合理的制度体系。我想跟在座的来自大学和研究机构的专家们说，今天的这个论坛某种程度上算是关于构建区域利益平衡机制的启动会。我刚才讲了，全国包括中部地区对这个问题研究得很少，更谈不上全面深入，所以研究这个问题特别重要，我们中部地区又面临这样的特殊需要，中部地区的学者们应该奋勇争先。我个人认为可以先从这五个方面来探索，形成科学的思路，以此为基础构成中部地区利益平衡机制的初级体系。希望下次有时间我们开会的时候在这些方面能有一些真知灼见。

5. 建立健全中部地区利益平衡机制的基本思路

作为一个区域经济工作者，今天我用论坛语言所阐述的观点，要力推这些东西从理论走向实践、从构想变为政策，今天的工作就是为明天的政策出台打基础，很多东西在今后若干年逐步推行将不会是一件遥远和艰难的事情。我对于建立健全中部地区利益平衡机制的基本考虑大体包括这么四点，概括起来也叫“四分”。

第一点是先易后难，分步推进。什么叫先易后难呢？就是针对上述我谈到的五个主要领域的难易状况分步制订方案加以推进，把那些容易的先搞。现在我们已对流域生态的补偿机制开始了探索，正在进行的一个试点在新安江—千岛湖流域，上下游之间开始流域生态补偿机制的试点。这个补偿机制仍然是初步的，它甚至谈不上严格的补偿，只是一种责任和惩戒机制。具体是怎样做的呢？国家财政拿3亿元，安徽拿1亿元，浙江拿1亿元，共同建立补偿基金，把它作为惩戒或奖励手段。如果安徽对下游的环境状况没有达到设定的指标要求，这个钱就给浙江；反过来如果安徽达到了这个指标，这个钱就给安徽。这是初步的，甚至影响是细微的，但它毕竟是个有利的开局。现在拿出的钱比较少，也许相关地方不在乎这么几亿元，但是假如提高到50亿元，你还在不在乎？南水北调中线2014年就要调水了，丹江口库区的一湖清水将要北送到天津、北京，我们正在研究，北京、天津

的同志认识也很到位，准备以对口协作的方式筹集一些资金补偿调水区。这虽然也只是一个初步尝试，但是走出了一条路径。按照领导同志要求，我不久前带了一个部委联合调研组到广东、广西做珠江—西江经济带的规划调研，也借这个机会请教了两省的领导们，他们提出了一些很重要的意见，其中有一个内容就是期望建立跨流域的生态补偿机制。广东的主要领导提出愿意对广西在调整产业结构、保护生态环境作出的贡献进行补偿，如果上游地区生态环境保护好了，产业结构是生态型的、绿色的，广东愿意掏钱支持。这就是说地方也感觉到如果生态不保护好，整个都会出问题。所以我们要先易后难，分步推进，有条件改的抓紧改，能创造条件改的抓紧创造条件，实在具有刚性约束的，我们按照经济发展和其他方面的要求，逐渐形成相关的配套条件以后再逐步改。比如说有的跟国家财力和地方财力相关，国家的财力发展到一定程度后，就有能力专门拿出一些钱搞生态补偿和专项的财政转移支付，解决这些问题就容易了。假如有一天，国家能拿出钱给中部地区一些特殊的粮食津贴，种粮吃亏的问题不就解决了吗？如果按照一个中等工业产品的利润来补助我们中部生产的每一斤粮食，中部不也就相当于在办工业了吗？大家设想过这个没有？我觉得只要我们努力，这个时候是会到来的，政策是靠我们推动的，你就先琢磨这个事。

第二点是因时制宜，分类施策。我在琢磨，围绕上面提到的五个领域，可以建立这样的一些制度或者机制：第一个要建立资源开发的利润分成、税收分享的制度。现在我们有资源税共享制度，但是力度不够，我们还要建立资源开发的利润分成、税收分享的机制。当然，如果资源价格比较公正、价格能够评估到位也可以，但是常态化的还是需要建立一种利润分成、税收分享的制度。比如说不仅仅依据一定价格把原材料卖给你，而且卖给你的原材料在你这里加工形成产品以后，原材料产地还能不能分享点销售利润？对于资源产地而言，我是这个意思，不是一般地说把原材料价格提高一点卖给你，而是说这个原材料的衍生利润你还要跟我适当分成，这样也能形成对原材料的保护，视同保护自己的眼睛一样。我们专家学者思考过这些问题没有？恐怕不一定。第二个要建立流域区域重点领域生态补偿机制，这个我不展开了，刚才举了例子。第三个要建立环境污染和资源浪费的惩戒机制。既然要惩戒别人，你就必须拿出事实，就必须让别人无可辩驳。现在我们说北京的大气污染有很大一部分“功劳”是河北的，河北不一定服气，凭什么你就知道是我污染的，你根据什么计量的？你拿不出板上钉钉的东西，我就可以不认可。就像交通事故一样，即便就是我撞的人，你拿不出来证据来，官司就没法打，棒子就不知道打哪个人的屁股。所以这样弄来弄去，过50年后环境就没法治了。我们现在要求的是建立惩戒机制，这就必须精确地评估污染源来自何方，污染面有多大，给我造成了多大的损失。怎么计量就是我们面临的问题。第四个要建立重要农产品输出地补贴制度。农产品天生是一种自然垄断的产品，也是附加值不高的产品。我们现在有一些特种大米或农产品，从品牌效应讲定价比较高，比如有的大米定价100元一斤，但这是个别情况，绝大部分大米的价格不会让你定得太高，因为它既是重要的产品，又是基本的必备之物，所以如果定得太高，大家都消费不起。这个不能转嫁给消费者，应该由国家或者发达地区对输出地来给予补偿。但是我们要研究补偿到什么程度，要是补偿到和工业一样了，人家还搞什么工业啊？那就不干活了。前天我在武汉市开会，武汉市的领导提出一个问题，他说我们武汉跟重庆一比就处于劣势，人家是西部地区，税收是15%，我们的税收是25%，起点就比人家高10个百

分点，投资者一看我不干活就能享受10个点的税收优惠，换个角度看就相当于创造了10个点的利润。现在除了房地产，哪一个行业能轻而易举地搞到10个点的利润？他坐在那里不干活就享受了10个点的优惠税率，就相当于创造了10个点的利润。他跟我们说，完善中部政策能不能研究一下这个。长沙也有这个问题。这其实是涉及区际利益平衡的合理界限问题。的确是这样，你也不能补贴到人家搞工业的那点利润都交给你了，否则还搞工业干吗？人家也就回家种粮食了。所以要有一个合理的界限，我以为这里面学问大着呢。第五个要建立重要人才区际流动制度。我们现在面临着一个情况，特别是湖南、湖北这些地方，高考人数多，所谓“唯楚有才”，但是培养了半天，家庭、教育机构和政府都付出了很多，最后一考到北京、上海，都留在那里了。这就存在一个中部对人才培养的费用无偿的支出问题。要不要建立一种人才流动的补偿机制？大家可能也没有思考过。现在特别是农村，就拿我所在的那个市来看，每年少说考出一万人，这一万人有相当一部分基本就不回到那个地方了，这个地方就等于在给全国做贡献，但是最后的结果就是造成了一种恶性循环，优秀的人才全流出去了，你说这个地方怎么去发展？有没有一种补偿的机制？我们现在只是对学校、对教育机构的补偿，我觉得你们可以大胆地想一想，我们的人才选用机构是否应该对人才输出地来进行适当的补偿？这也是建立利益平衡机制的一个内容。第六个要建立产业转移承接的成果分享机制。这个就不多说了，包括GDP、利润和税收的分享，否则像刚才说的高层次的、可持续的产业承接转移就很难展开。现在广东、广西在交界地搞了一个粤桂合作示范区，并且在管理体制和利益分享机制方面做了一些有益的思考和探索，大家如果有机会可以去参观考察一下。当然，这个地方刚刚起步，需要进一步深入探索，并不断完善。第七个要建立一体化发展的激励机制。广东实施珠三角改革发展规划纲要，搞了“三个圈”，即“深莞惠、广佛肇、珠中江”，推进一体化。我曾建议广东的同志建立一体化的基金，大家都交点钱，建立一个基金，谁破坏一体化，就把他交的钱给别人；谁要是推进一体化，这钱就奖励给谁，这样就激励他来推进一体化。区域一体化非常重要，它是我们实现全民共同富裕和享受均等化的公共服务的一个重要途径。所以大体我觉得因时制宜、分类施策至少有这么七个方面。这七个方面，在座的专家们只要在其中一个方面提出了科学的、可行的思路与方案，你们对国家的贡献就很大。

第三点叫纵横结合，分项管理。就是依据不同的情况采取不同的给付途径和方式。比如说在给付途径上，可以采取中央政府转移支付，也可以采取地方政府直接结算的形式。以粮食为例，可以收粮食税，集中到中央，中央再转移给中部地区或者是粮食主产区；也可以跟这些粮食输出地建立一种对应的关系，进行直接结算。总之，哪种方式好就用哪种方式。在给付的手段上，可以分别采取税收和付费的形式。在给付的标准上，可以分别采取宜粗的固定数额支付模式，或者宜细的按需支付的模式。比如说流域生态，有的实在计算不清楚，一草一木你怎么能搞得那么清楚？再先进的信息手段也搞不清楚。那就大致上一年你给我补偿多少是可以的，但是有些可计量的你按具体的计量来支付也是可以的。所以我觉得在这个问题上采取纵横结合，分项管理。

第四点是依法完善，分期调整。也就是建立健全相关的法律法规，同时根据经济社会发展的总体要求、国内外形势的变化和价值导向、经济实力状况等，对各项制度所涉及的内容、付费的标准或者利益分享格局进行适当的调整。比如说，我们现在提出要搞生态文

明，建立美丽中国，相应就要提高生态补偿标准。可以根据环境的变化，根据价值导向的变化，根据我们拥有的相关的包括财力在内的各个方面的变化对补偿标准进行适当的调整，就像物价指标的调整、工资指标的调整一样，使这个标准符合当时的环境条件，这样这个补偿机制才会永葆活力和竞争力。除了补偿标准，对各项制度所涉及的内容等也应与时俱进地进行调整。

以上是我关于建立中部地区利益平衡机制的一个初步设想。前面提到，我是从中部的视角来谈这个问题，实际上这个问题对全国和其他地区来讲都是一样的。今天利用这个时间，我准备了这么一个开场发言，谈一些观点，更重要的是给大家提供一个批评和讨论的靶子。今天到会的有很多专家，相信会对这些问题有更精彩的见解，寄希望于大家。我的发言就到此结束，谢谢！

东中西区域联动发展、政策安排与制度保障

——基于上海制造类企业向外拓展转移的实证研究*

杨昊^{1,2} 陈之怡³ 杨上广⁴

(1 华东师范大学城市与区域经济系 上海 200241; 2 上海市市政府合作交流办公室 上海 200050;
3 赛迪顾问股份有限公司 上海 200040; 4 华东理工大学经济发展研究所 上海 200237)

1. 引言

第二次世界大战后全球不同地区的经济发展和差异动态变化,形成跨国跨区产业转移的一次又一次浪潮。迄今为止,全球已发生过三次大规模的跨国跨区产业转移浪潮。20世纪50年代的第一轮浪潮是从欧美国家向日本实施制造业产业转移;60—70年代的第二轮浪潮是欧、美、日向亚洲四小龙实施产业转移;20世纪80年代的第三轮浪潮是欧、美、日和亚洲四小龙向中国沿海地区,主要是珠江三角洲地区、长江三角洲地区、环渤海地区的制造业产业转移。近几年来,随着中国经济持续快速发展,尤其是2008年新《劳动法》的实施,劳资纠纷和罢工的频繁发生,都反映了中国沿海地区的原来具有的劳动力成本、土地成本等相对国外已发达国家和地区的比较优势正在丧失。在综合成本增加、产业结构升级的压力下,中国沿海地区大量制造业服务业企业已经和正在向中国内地以及越南、柬埔寨等周边国家转移。这次大规模转移被学界和媒体称为全球第四次产业转移浪潮。

与此同时,中国区域差异正在不断扩大,如何缩小区域差异、统筹区域协调发展正成为中国理论界和实践界研究的重要课题。2008年金融危机之后,中国在中西部地区出台了许多区域开发开放的国家战略,希望通过中西部地区全面的开发开放,缩小中国区域差距,并为中国未来的经济发展提供新的增长极。但是,这一轮过分密集的区域开发开放战略的提出,也使得中国区域开发开放政策经过了一个普惠化时代,政策效用在不断弱化。随着改革开放中国东部沿海开发战略实施30年后,东部原本的以劳动密集型为主的经济发展模式急需转型,而中西部也迫切需要承接产业转移,发展经济从而缩小区域差异。在未来中国区域发展战略中,如何制定东中西部区域发展利益的合理分配,形成中国区域合理空间分工和区域联动发展长效机制将成为必须思考的问题。

产业转移是国内外学术界的研究热点。有关产业转移的研究较早形成理论是在20世纪30年代,日本经济学家赤松要在对日本棉纺工业发展史研究的基础上提出了雁行发展模式。小岛清(1973)运用新古典贸易理论中的比较优势理论将雁行模式和产业周期理

* 国家社会科学基金项目(11CRK005)、教育部人文社会科学基金项目(11YJA630176)、上海市科委软科学基金项目(13692105600)、华东理工大学探索性基金项目(WN1222011)资助。