

第一章 打破地方市场分割， 建立全国统一市场

内容提要：地方市场分割主要指一国范围内各地政府主了本地的利益，通过行政管制手段，限制外地资源进入本地市场或限制本地资源流向外地的行为。当前的地方市场分割，导致经济这行机制扭曲，社会资源无法实现最优配置，妨碍了市场体系建设，严重不适应经济全球化和我国加入 WTO 所面临的对外开放新形势。本章以路径依赖理论为分析工具，指出地方市场分割是经济转轨过程中出现的特有现象，强调以财政大包干、大量国有企业事实上的地方所有制为基本特征的行政性分权是导致这一现象出现的深层体制原因，同时指出，传统体制遗留的工业布局、地区之间经济发展不平衡、地方领导的业绩评价等现实因素，也强化了地方市场分割倾向。对此，提出了一系列政策建议。强调只要制定恰当的政策措施，深化改革，我们完全可以而且也必须在今后 5~ 10 年的时间内从根本上扭转地方市场分割局面，基本完成国内市场整合，建立一个全国一体化的大市场 (integrated market)。

地方市场分割是改革开放以来我国经济运行中存在的突出问

题之一。早在 1994 年中共十四届三中全会通过的《决定》就明确指出，要“发挥市场机制在资源配置中的基础性作用，必须培育和发展市场体系。当前要着重发展生产要素市场，规范市场行为，打破地区、部门的分割和封锁，反对不正当竞争，创造平等竞争的环境形成统一、开放、竞争有序的大市场。”政府部门也积极采取措施如制定实施了《反不正当竞争法》实施以分税制为核心的财税体制改革等等，但地方市场分割问题并没有得到根本解决，在某些领域甚至有愈演愈烈之势。2000 年 10 月中共十五届五中全会通过的关于制定国民经济和社会发展“十五”计划的《建议》进一步强调要“进一步开放市场，建立和完善全国统一、公平竞争、规范有序的市场体系。打破部门、行业垄断和地区封锁，进一步放开价格，发挥市场在资源配置和结构调整中的基础性作用”。在迈向 21 世纪的新的经济发展时期，在改革开放和经济全球化的新形势下，打破地方市场分割，建立全国统一市场，对我国经济改革与发展的顺利推进，对我国积极参与国际竞争，提高国际竞争实力，都具有重要的战略意义。

以下分为三个部分进行论述。首先分析地方市场分割的实质、主要形式及其后果，从而揭示出建立全国统一市场的积极意义；第二部分将以路径依赖理论为分析工具，从历史的、国际比较的角度探索导致目前我国地方市场分割的主要原因；第三部分则是在以上分析的基础上提出关于打破地方市场分割、建立全国统一市场的有关政策建议；最后是一个评论性的结论。

一、地方市场分割的实质、主要形式及后果分析

地方市场分割主要指一国范围内各地政府为了本地的利益，通过行政管制手段，限制外地资源进入本地市场或限制本地资源流向外地的行为。与这种以政府强制力为基础形成的人为分割的

市场格局 (fragmented market) 相对应的, 是一种联结成一个整体的统一市场, 或称“一体化市场”(integrated market)。^① 与之相关但内容迥异的是另外一对概念, 即全国性市场和区域市场。一种资源具备了在全国范围内流动的性质, 就称这种资源面向全国市场; 而如果一种资源只能在一定区域范围内流动, 就称这种资源面对的是区域市场。一种资源的市场半径究竟有多大, 是面向全国还是面向一定的区域, 在很大程度上取决于该资源的某些特性。以产品为例, 一种产品是面向全国市场还是面向区域市场, 取决于该种产品的生产成本、交易费用的高低, 保存的难易程度, 运输条件是否便利, 地区性的消费习惯, 以及生产经营商的营销能力, 等等。^② 因此严格地说, 是建立全国市场还是建立区域市场, 决定的因素不是政府, 而取决于产品本身的特性和生产经营该产品的商家的能力, 尽管政府在其中发挥一定的作用, 如改善交通等基础设施。但是在形成全国统一市场还是分割性的市场方面, 地方政府的影响则至关重要。地方分割的市场是指地方政府通过行政手段强制性地使管辖范围内的本地市场变成封闭半封闭的市场, 而区域市场则是不以行政边界为限的、开放型的市场。尽管地方分割行为在一定程度上限制了一种资源面向全国市场的能力, 因此与形成全国性市场还是区域性市场有一定的关系, 但我们的研究还是围绕本研究项目的主题, 而不考虑全国市场和地方市场之间的关系。

(一) 地方市场分割的主要内容和主要形式

随着经济发展水平和市场发育程度的提高, 也由于国家立法、

^① 关于分割性的市场与统一市场的区别, 参见吴敬琏(1987)的分析。

^② 例如英国直到18世纪, 虽然不存在市税关卡因素, 但受交通运输条件、生活方式的影响, 商品交换仍局限于非常狭隘的地方性生活范围之内, 全国分为许多彼此很孤立的地区性市场(芒图1959)。杨小凯等(1993)论证指出, 市场层系的层次数是由生产分工、城市规模经济和交易费用决定的。

执法等环境的变化，地方市场分割的重点内容和表现形式也在变化。如上个世纪 80 年代中期，地方市场分割主要表现为限制本地的一些特色产品，主要是基础原材料流到外地。进入 90 年代 特别是 1993 年我国经济实现“软着陆”出现买方市场以后 除产品与服务市场以外，劳动力市场、资本市场包括产权市场也都存在大量的地方市场分割现象。地方市场分割的主要形式也从一些明显的“硬性”分割形式 如全面禁止或限制性地禁止进入或流出 发展到“软”“硬”兼施，一些隐蔽的“软”形式 如技术壁垒等 开始大量出现。针对不同的对象，采取的形式也有相当的差异。

1. 产品市场上的地方分割。

(1) 进入壁垒。在产品市场上，地方政府通常通过行政规制手段，设立进入壁垒，限制外地商家的产品进入本地市场，借以保护本地商家的利益。设立的进入壁垒，有些借助于地方政府或政府部门下发“红头文件”或办公会议纪要 更多的则采取隐蔽形式 如采取类似于非关税壁垒的办法，借用技术标准、规划等名义。完全禁止或数量限制。这主要发生在地方可以垄断经营的领域。通过垄断性的经营渠道，地方政府可以比较容易地实施限制进入的政策。专卖经营的香烟市场就是如此。据了解，目前河南、安徽等省完全禁止从贵州省烟厂进香烟。有的省规定贵州烟在该省的销售量不得超过某年（作为基期年）的 75%。有的省则禁止从贵州烟厂进某一档次、某一价格区间的香烟，以免冲击本地香烟销售。有的地方为了杜绝外地产品在本地销售，动用大量的工商人员和其他抽调来的人员，不仅检查批发商，对个体零售摊点也不放过。

② 采取类似于非关税壁垒特别是技术壁垒的做法。在国际贸易中，用提高关税的办法限制其他国家的商品进入容易招致对方的报复，因此，非关税壁垒特别是技术壁垒就成为国际贸易战的重要形式。技术壁垒是指贸易进口国在实施贸易进口管制时，通过颁布法律、法令、条例、规定 建立技术标准、认证制度、卫生检疫检验制

度、检验程序以及包装、规格和标签标准等，提高对进口产品的技术要求，增加进口难度。这通常是在诸如环境保护、质量、适用性等名义下进行的。国内地方封锁中，这类做法也屡见不鲜。例如，在对矿泉水的进入限制中，有的地方就动用质量监督局，对打算限制的品牌进行检查，一查就是一两个月，一次查后稍过一段时间再查，使其进入市场的时间拖延，甚至快到了保质期的最后期限。在药品市场上，一些地方的药品监督局对于打算限制进入的新药，在许可证、售价等方面的核准过程中尽量拖后，延误其销售时机。一些地方为了限制外地某名牌啤酒在该地的销售，规定在该地销售的每瓶啤酒必须加贴该地工商局印制的仿制标签，从而加大了企业的交易费用，抬高了价格。通过限制进入，政府减少了本地相关企业的竞争对手，提高了这些企业的销售收入。

③ 费率控制。目前，地方政府可以利用多种名义收费。这就为地方限制外地产品进入本地市场打开了方便之门。汽车就是一个典型案例。价格和消费环境一直是制约企业消费的重要因素，尽管近年来社会舆论和消费者呼吁取消企业消费的不合理政策，改善汽车消费环境，但作用不大。许多地方的政府部门通过“红头文件”或“只有精神、没有文件”的默许，征收多种费用。据统计，针对汽车的各种税费达 200 多种，费用约占车价的 1/3。对外地车采取限制性政策，歧视性收费的具体名目繁多。例如，在歧视性政策方面，湖北省政府有关部门在 1997 年下发文件规定：“凡以财政拨款购车的各级党政机关和事业单位，按用车标准应用经济型轿车的，必须购买神龙富康经济型轿车。否则，公安部门不得办牌照，财政部门不得拨款，社控部门不得办理手续。”“省内企业单位和个人购买神龙富康经济型轿车的，减免各种地方性税费；对用于出租车的，营运证办理费减半。”等等。陕西省政府 1997 年曾规定：“今后省内新增或更新出租车，除高档出租车外，优先使用秦川汽车公司生产的车辆，用出租车的，免交出租车容量控制费，缓交风险保证金一年。西安

市征收有偿经营费在已经规定由 38000 元降到 30000 元的基础上再优惠 2000 元降到 28000 元；凡购买秦川汽车公司的车辆用作出租车或个人用车的，养路费减半征收。”吉林省政府有关部门在 1999 年规定：“凡购买我省各种型牌汽车的省内用户免收各种机动车辆地方购置附加费、预收通行费；免收购买小汽车教育附加费免收新购汽车验证费优先办理行车执照手续。”在歧视性收费方面湖北有“特困企业解困基金”和“定编费”上海有“无底价拍卖”，长春有“城市增容费”，重庆有“入籍费”或“落地费”等等^①。在新车和出租车市场上，长春市场主要是捷达，上海主要是桑塔纳，湖北主要是富康，四川和重庆则主要是奥拓，地方市场分割现象非常明显。国家财政部和国家计委在 2000 年联合发文规定自 2000 年 7 月 1 日起取消 238 项涉及交通和车辆的收费，但在落实过程中，许多地方政府大打折扣。例如，湖北虽然取消了“定编费”但“特困企业脱困基金”只是减免一半即 3.5 万元。

(2) 流出壁垒。限制资源流出是地方市场分割的一种重要表现形式。从产品市场看，限制流出的对象一般是资源类产品，主要是农产品如烟草、蚕茧等。80 年代就发生过“烟叶大战”、“羊毛大战”、“蚕茧大战”而且至今仍“战争”不断^②。①完全禁止或限制流出。据课题组调查（刘国艳，2000）在烤烟产地政府一般都向烟农提供化肥、种子等方面的贷款补贴，提供种植方面的技术指导。为了保证财源不外流，每到收购烤烟季节，烟叶产地的县市都要出动大批公安、工商税务人员等，沿路口站岗放哨，有的地方甚至提出“不让一片烟叶出境”。有的省份规定 A 级烟叶留在本省，B 级烟叶给那些销售本省卷烟的省份，C 级烟叶给其他省份。

关于汽车市场中的限制性政策，另参见杨合湘（2000）第五章中的分析。

^② 对 20 世纪 80 年代地方市场分割的形象描述参见《当代“诸侯”忧思录》，《人民日报》1989 年 8 月 6 日。

费率控制。向收购本地资源的外地用户额外收取一定的费用，也是限制资源流出的一种途径。例如，某省在过去煤炭市场处于卖方市场时，曾规定向外省市销售的每吨煤炭另加几十元的费用。

2. 劳动力市场上的地方分割。近年来，社会就业问题变得越来越突出。企业职工下岗、在职失业、农村劳动力向城市流动等问题日益突出。为了确保社会稳定，减少地方政府对失业职工的补助性支出，地方政府一方面强化对产品市场的保护，另一方面加强对劳动力市场的保护。近年来，各地主要是大城市普遍加强了对劳动力市场的管制。据课题组人员对北京、天津、上海、沈阳、兰州、襄樊、广州和深圳这 8 个城市的调查（杨宜勇，2000）市政府以对流动人员就业加强管理为借口，对本地区及外地农村劳动力就业、对外地非农劳动力就业实行歧视性的做法。禁止进入或有限制的准入。这主要体现在限制工种方面，即列出允许和限制使用外地人员的行业、职业范围，如录用外地人员就业被限制工种，用人单位要额外缴纳费用，否则被处以罚款。设立技术壁垒。主要包括一是限制资质，即列出外地就业职业工种的文化程度要求、上岗持证要求等，违反者予以罚款处理；二是限定职业介绍所范围，即一般要到劳动部门指定的职业介绍机构招收外地人员，有偿收费。费率控制。外地人员要缴纳一些不合理收费，导致外地劳动力就业成本偏高。当前农村劳动力外出就业除携带身份证外，还必须持有计划生育证明、外出务工证明、技术专长证明等供流入地管理部门查验，这在流出地就要收取不少费用。到流入地后，还要办理“暂住证”每月交费数量各城市不等如北京每月 15 元，广州、深圳每月 25 元。外地劳工除收入低于本地户籍同类劳工外，还没有各种与户籍有关的补贴、劳保、公费医疗、养老金等福利。由于受身份的限制和体制内外及社区性、功能性的劳动力市场分割的存在，进城务工农民大多集中在传统部门，集中在所谓的“3D”（险、脏、难的英文字头）职业岗位上。

3. 资本市场上的地方分割。资本市场上的地方分割主要表现为：在资产重组过程中，对外地企业进入本地并购采取歧视性做法。在资金上，限制本地企业资金流出，同时限制外地企业在本地的投资活动（参见本书第三章）。

国有企业改革目前已到了国有经济战略性改组的关键阶段，不少优势企业提出充分利用这一时机，实施低成本扩张经营战略，积极开展并购活动。而在整个兼并重组过程中，很多场合可以看到地方政府的身影：在并购前，初始推动者很多是地方政府，而不是企业自身；在并购过程中，很多环节受到地方政府的影响，如批准企业的兼并重组申请，非经营性资产的剥离，协调兼并方与被兼并方的讨价还价，对利益相关者出面做说服动员工作，等等；在并购后，政府可以从很多方面发挥重要影响，如合并后企业的一体化建设、新企业的发展规划、现代企业制度的建设，都需要政府的引导和指导。一些地方政府为了保护本地企业，经常在排斥外地企业进入本地并购的同时，直接策划、干预乃至包办本地国有企业的资产重组活动，甚至不考虑客观实际和市场行情以及企业之间是否有内在的经济联系和产业间的关联度，就盲目策划和撮合企业间的资产组合扩张，追求形式上的而不是经济意义上的企业资产规模。在一些情况下，即使外地企业的出价高，地方政府也不愿把本地的目标企业出让，而宁愿低价或无偿划拨给本地企业。有时一些地方特别是落后地区虽然在开始时积极欢迎外地投资者，但一旦企业完成并购或重组，开始出现效益时，则由于某些纠纷而不利于外来者，俗称“关起门来打狗”，投资环境非常不利。

本地一些优势企业在开展跨地区并购或投资活动时，有时也会遇到本地政府的干预。地方政府为了增加当地投资，促进当地经济发展，同时也为了帮助本地方劣势企业脱困，往往对本地企业的资本外流采取种种限制措施，阻止其资金流向外地，或这类企业在当地投资提供种种优惠条件，以达到限制其资本外流的目的。

限制外地企业在本地投资，最常用的是采取“软”的限制形式，对于不愿让外地企业进入的领域，当地政府常常借用城市规划、环境保护、产业发展重点等名义，不批准外地企业的项目申请或故意拖延审批时间。在这方面，比较典型的是利用信息不对称，事实上将外地企业排斥在投标中标之外。因为在一些政府项目的招标过程中，政府部门对本地企业透露很多信息，有时甚至是标底，从而把外地企业排斥在外。

总之，地方市场分割目前几乎渗透到整个市场体系的各个组成部分，地方政府采取的手段也花样繁多。所有这些，都使整个市场被“切块、切丝、切末”市场体系建设零落不全，非常不利于我国经济改革与开放事业下一步的顺利推进。

（二）地方市场分割的不良影响

计划（或行政手段）与市场是资源配置的两种手段。地方市场分割赖以进行的行政管制是行政配置资源的方式之一，尽管这种配置不是直接进行的。一般而言，在市场经济中，在资源配置过程中起基础性作用的是市场机制，行政手段或计划则是为解决市场失灵问题而采取的辅助性的手段，尽管有时或在某些场合下很重要。按照对市场失灵的有关理论分析，当经济生活中存在规模收益递增、外部性、共用品、分配不公等问题时，市场不能自动发挥作用解决这些问题。对于经济波动、发展具有潜在比较优势的产业等问题，市场也无法解决。所有这些因素，都导致市场失灵。^①解决市场失灵问题的可选方式之一是政府干预经济。例如，对于收益递增、容易导致垄断的领域，政府制订反垄断立法、规定收益率等；对于外部性，政府则用税收等方式加以处理；对于分配不公等，政府可用税收、财政转移支付等手段加以解决等等。总之，政

^① 参见 Wolf(1988) 和斯蒂格利茨(1989) 的有关分析。

府可利用自身的一些优势如征税权、禁止权、处罚权、交易成本低等来解决市场失灵问题（斯蒂格利茨，1989）。不过，由于信息不充分不对称、决策与执行成本高、决策者能力有限及受其自身利益的影响，政府干预不一定能提高资源配置效率，甚至产生更加不利的影响，从而出现政府失灵（Wolf，1988）。因此，政府干预、行政管理尽管可以作为对市场失灵的替代，但可能是一种成本更高昂的替代，反而降低资源配置效率。在某些情形下，政府干预往往被用于特殊目的，置效率于不顾（史普博，1989）。

地方政府对地方市场加以保护，从而割裂全国统一市场的做法，在某种程度上的确收到了一些实效，包括提高了本地企业的生存能力，增加了地方财政收入，有助于本地社会稳定，从而在一定程度上有助于校正本地市场中的一些市场失灵现象。但是，地方政府的这种行政干预可能使整个国民经济运行受到扭曲，无法实现社会资源的优化配置，从而带来全国性的更大的市场失灵。而且，即使对当地而言，这种干预本身的终极结果也是不利于提高本地的资源配置效率的，因而也是失灵的。所有这些“好效果”基本上都是短期的、局部的。从长远的、全面的观点看问题，这类做法得不偿失、弊大于利，甚至可以说是饮鸩止渴。

1. 地方市场分割导致经济运行机制扭曲，市场信号失真，干扰宏观经济平衡，社会资源无法实现最优配置。市场经济赖以有效运行的最关键因素是正确的价格信号。只有在价格能够反映资源的稀缺程度的情况下，商品交换才能使全社会的资源实现最优配置，使全社会的福利总量实现最大化^①。地方政府对当地市场的保护、对外地商品的封锁所造成的市场地方性的分割，则扭曲了

推动前西德在二战后迅速发展的重要人物之一路德维希·艾哈德在总结西德发展的经验时就强调：“市场经济不能和自由竞争制度分割开来；没有了自由价格作用，它就无从进行（艾哈德，1958）。

价格信号。而各地的市场分割的负效应累计起来，将导致全国性的市场失衡放大，并使社会净福利减少。

在这种保护或封锁下，本地企业会享受到比统一市场条件下更大的利润，但这种保护或封锁的社会成本会很高，消费者蒙受的损失将超过本地生产者的收益。

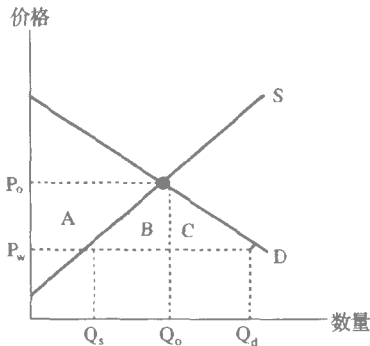


图 1-1 禁止进入时的产品价格和数量

在图 1-1 中， S 和 D 分别为本地的供求曲线。如果没有分割，均衡价格和数量将是 P_w 和 Q_d 。此时本地商家的生产数量为 Q_s ，外地产品进入的数量为 $Q_d - Q_s$ 。由于限制外地产品进入，本地市场上的产品价格将上升到 P_0 ^①，仍然购买商品的消费者将支付更多的货币，损失剩余为梯形 A 和三角形 B 而部分消费者因为价格偏高而放弃购买，消费者剩余因此又损失了三角形 C 。因此，消费者剩余的变化总量为 $\Delta CS = -A - B - C$ 。对生产者而言，产量增加 (Q_0)，售价更高 (P_0)，生产者剩余因此增加 $\Delta PS =$ 梯形 A 。因此，总剩余变动为 $\Delta CS + \Delta PS = -B - C$ 。因为 $|\Delta CS| > \Delta PS$ 所以发生无谓损失 $B + C$ 。

在完全禁止进入的情形中，本地消费者将购买本地产品作为替代。如果付出同等的或稍低的价格，其性能价格比低于被禁止进入的外地产品，那么，本地消费者实际上支付了高价，因而视同提高了价格。

而且，如果每一地的市场分割都形成一个本地扭曲价格，并使厂商过度投资，使本地的生产产量从 Q_0 增加到 Q_1 。那么，累计起来，将使全国的产量迅速增长，出现产品过剩。我国之所以出现严重的地区经济同构和全国性的生产能力大量闲置，迅速形成买方市场，地方市场分割是一个重要原因。据分析，在 1989 年我国地区工业部门产业与全国部门产业结构相似系数达 0.9 的省、直辖市、自治区有 22 个，占总数的 75.5%，比 1981 年增长了 13.8 个百分点。另据统计，目前我国有 23 个省生产洗衣机，29 个省生产电视机，23 个省生产电冰箱，27 个省生产汽车。在制定“九五”计划和 2010 年远景目标规划时，有 22 个省、直辖市、自治区把汽车列为支柱产业，24 个省把电子列为支柱产业，16 个省把机械、化工列为支柱产业，14 个省把冶金列为支柱产业（张汉亚，1998）。相邻行政区交界地区经常发生不合理开采利用矿产资源和相互转嫁环境污染的以邻为壑现象，如近年来出现的晋陕蒙接壤地区、太湖流域地区、淮河流域地区等，使本就很难解决的资源浪费和生态环境破坏等问题变得更加严重和复杂化（杜平，1999）。

2. 地方市场分割严重妨碍市场体系建设。我国经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制，其核心内容之一是建立和完善全国统一、公平竞争、规范有序的市场体系，充分发挥市场在资源配置中的基础性作用。如上所述，产品市场上的地方分割扭曲了价格信号，使市场机制不能有效发挥作用。劳动力市场、资本市场上的地方分割同样也是如此。在劳动力市场上，之所以形成如上所述的进城务工农民大多集中在传统部门、集中在所谓的“3D”，职业岗位的就业分布格局，固然与进城务工农民的自身素质有关，但可以肯定地说，这种就业分布并不是充分竞争的结果，与地区市场分割因素有相当大的关系。它一方面人为地抬高了“体制内劳动力市场”和“正式的劳动力市场”的价格，使要素价格失真，从总体上抑制了对劳动力的需求；另一方面又导致“体制外劳

动力市场”和“非正式劳动力市场”上的过度竞争，人为地压低了这一市场上的劳动力价格（杜鹰，1997）。资本市场上的地方市场分割，不仅阻碍了资本在全社会的自由流动，而且保护了落后的生产力，阻碍了国有存量资产向高效益的领域转移，不利于实现国有资产的保值增值，对经济结构、特别是产业结构的战略性调整和优化升级增加了难度。

3. 地方市场分割不适应当前经济全球化和我国对外开放新形势的需要。当前，经济全球化和新一轮科技与产业革命浪潮汹涌澎湃，我国已经加入 WTO，一个新的世界经济格局即将形成。在国际竞争日益激烈、我国越来越直面国际竞争的形势下，要迎接挑战，必须在加快体制创新和科技创新、加快产业结构调整升级的同时，整合国内市场，建立一个开放的、竞争有序的全国统一市场。

(1) 地方市场分割不利于确定地区比较优势。要赢得国际竞争，必须恰当确立自己的产业定位、产品定位。这需要根据市场供求状况、产品的市场占有率和竞争优势以及地区的资源禀赋，寻求生产经营成本相对较低、具有比较优势的产业和产品。而地方政府采取行政规制手段“修正”了的价格，很可能是一种扭曲的价格。根据这种价格，就很难区分清楚哪些产品的生产成本低，具有市场竞争力，哪些产品的生产成本低，无力参与市场竞争。就是说，很难弄清本地的比较优势何在，并确立发展的主攻方向。由此带来的必然结果将是资源误配置，大量资源被配置在政府关心并采取行政措施加以保护的领域。在其中一些行业，本地企业不一定有优势，很难在全国统一市场的情况下生存，更遑论参与国际竞争了。^① (2) 地方市场分割不利于实现规模经济。在地区市场分割

^① 韩国的情况从一个方面说明了这一点。在政府信贷支持和市场保护下，韩国的企业过度投资，过分多元化，大量进入自己没有优势的领域，结果在 1997 年东南亚经济危机冲击下，很多企业破产（参见 Lim2000）。

下，市场规模被人为划小，企业发展的市场空间变得狭窄，规模经济将难以实现。这对在我国加入 WTO、我们的企业面对规模庞大的全球性跨国公司开展竞争时，将产生非常不利的影响。(3) 地方市场分割不利于培育企业的市场意识和竞争能力。地方市场分割为本地企业的发展创造了一个“温室性的”环境，在政府羽翼保护下成长起来的企业，当其遇到经营困难时，往往不是改进经营方式 投资于研发 R&D 活动 致力于加快产品升级换代 而是“找市长”。在加入 WTO 后或国内市场一体化的过程中，这样的企业必然在激烈的市场竞争中归于失败。

同样值得重视的是，加入 WTO 后，更需要中央政府有全国统一的管理和明晰的决策，这是符合 WTO 精神的，对于在我国投资和同我国贸易的外国公司维持信心来说也是至关重要的。世贸组织的基本原则之一最惠国待遇条款规定，成员国不得以货物始发国或抵达国为由对其他成员国实行歧视性待遇。这就要求地方政府遵守世贸组织的义务，如果继续坚持地方保护或地方封锁，将使中央政府受到其他 WTO 成员国提出争端仲裁的危险。

二、地方市场分割的主要动机与原因分析

地方市场分割是从 20 世纪 80 年代初实行“放权让利”向地方政府行政性分权后出现的。从发达市场经济国家的历史看，法国在 18 世纪封建社会后期 曾经实行过“包税制”国内各地都有不同的度量衡、货币和关税制度，到处关卡林立，交通也极为不便，货物每经过一道地界、河流和村镇，都必须纳税才能通过，从而限制了商品的流通。德国则从中世纪以来就出现了封建割据局面，1618~1648 年与瑞典、荷兰的 30 年战争后 德国进一步分裂为众多各自为政的小邦。由于诸侯林立，当时德国内部关卡重重，商业法规和度量衡制度五花八门，货币流通极为混乱，从而限制了工商

经济与贸易的发展。^①但这时的市场分割、流通不畅主要是土地分封等政治因素引起的，随着资本主义的发展和资产阶级革命的推进，这种现象很快就消失了。在美国，各州的立法机构和法院制订的政策大不相同，19世纪后半期到20世纪初，州政府为促进本地经济发展，曾对本地的企业实行特殊优惠和保护。例如，经营农业的各州通过税收或禁止出售人造黄油来保护牛奶场主们的利益（沙伊贝等，1976）。这些都随着立法的完善和联邦政府权力的增强而逐渐解决。从发达市场经济的当前实际运行看，尽管存在市场失灵现象，政府包括地方政府也在不同程度上干预经济运转，但其市场基本上是一体化的，或是全国统一的，因而几乎不存在地方市场分割问题。因此可以认为，地方市场分割是我国从集权的计划经济体制向社会主义市场经济体制过渡过程中的产物。对这一现象产生的原因也应站在转轨经济的角度加以分析^②。特别值得注意的是，目前对地方市场分割有很多的批评，但导致地方市场分割的体制性因素也正是导致改革开放以来我国、包括各地经济迅速发展的重要因素。因此，我们不仅要研究导致地区市场分割的重要因素，特别是体制性因素，更要研究中央决策者为什么要选择这样的体制。为此，在这一部分，作者将试运用路径依赖理论^③。

樊亢等人（1973）对西欧从封建社会向资本主义社会的转型中出现的市场分割做了比较详细的介绍。皮朗（1936）指出，在中世纪，过境税成为欧洲商业发展的沉重负担“在十五世纪末莱茵河上仍设有64个过境关卡，易北河上有35个，多瑙河只是在通过下奥地利的一段就有77个”。

^② 无独有偶，东欧和独联体国家在从集权的计划经济体制向市场经济体制转轨过程中，也出现了国内保护主义，出现了地区间贸易壁垒，在俄罗斯等地域辽阔的国家，这一问题尤为严重（伯德等，1995）。这也说明，对于地方市场分割现象，只能从转轨过程中去理解。

^③ 路径依赖（path dependence）理论是诺斯（1981,1990）提出并加以发展的。他认为，制度变迁过程中存在报酬递增和自我强化机制，从而使制度变迁一旦走上某一路径，这一既定方向就会在以后的发展中得到自我增强。

对导致出现地方市场分割现象的一些历史与现实因素加以分析和解释。

（一）地方市场分割的发源和基础：行政性分权及其后果

传统体制是一种高度集权的计划经济体制。其基本特征是财政统收统支，同时企业的一切经济活动都由政府决定。毛泽东把这种苏联式体制的弊端概括为两条，一是“把什么都集中到中央，把地方卡得死死的，一点机动权也没有”从而抹杀了地方利益，二是“把什么东西统统都集中在中央或省市，不给工厂一点权力，一点机动的余地，一点利益”（毛泽东，1956）从而抹杀了企业利益。改革因此从放权让利开始。我国在 50 年代末和 70 年代初曾进行了两次以向地方政府放权让利为核心的行政性分权。在当时以计划体制和商品短缺为典型特征条件下，行政性分权不可能导致地方市场分割，但出现了地方过度投资行为，引起全国性的经济不平衡，结果两次改革都以失败告终。尽管如此，从 1978 年开始的新一轮改革仍选择把放权让利作为改革的突破口^①。与前两次不同的是，这次改革的放权让利对象还包括企业，提出了“扩大企业自主权”。由于前两次改革没有导致地方市场分割，我们的分析就从这一次改革开始。

1. 行政性分权的主要内容。这一次行政性分权的核心内容包

^① 在高度集中的计划经济体制的国家，经济体制改革基本上都是从放权让利开始的，如苏联赫鲁晓夫在 1957 年开始向地方政府分权，随后柯西金又尝试扩大企业自主权，南斯拉夫则从 50 年代初期就开始扩大企业自主权的尝试，并最终走向了“社会契约体制”。我国在 1958 年的改革酝酿过程中，曾设想扩大企业自主权。刘少奇在中共“八大”的《政治报告》中就提出了在企业实行“自治”设想。但由于国内外政治形势的变化，“企业自治”“物质刺激”都被批评为“修正主义”因此只能实行行政性分权。有研究分析（专家组 2000，pp. 197~202），行政性分权是改革计划经济体制的比较“合法”成本最小的办法。

括三个方面，即下放财政权和税收权，下放基建项目审批权和投融资权，下放对国有企业的管辖权。

(1) 下放财政权和税收权：财政包干体制的实施。针对传统体制下财权的过分集中从 1980 年起中央对大部分地区实行了“划分收支、分级包干”体制，即按照行政隶属关系划分中央和地方的收支范围，按照划分的收支范围和确定的收支基数，如果固定收入和固定比例分成收入加在一起大于支出，多余部分上缴中央；支出大于收入的，先用调剂收入弥补，若仍不足弥补支出，则由中央财政给予定额补助。地方上缴中央比例和中央对地方补助数额确定后，5 年不变。地方多收多支、少收少支，自求平衡。1985 年中央与地方财政体制进行了第二次改革。1988 年又对财政体制进行了第三次改革，实行“财政大包干”根据各地区情况分别实行了六种包干形式：一是收入递增包干。即根据地方支出基数和以前年度收入增长情况，确定其收入递增率和留成、上解比例。在递增率以内的收入，按确定的留成、上解比例实行中央与地方分成；超过了递增率的收入全部留给地方。北京等 10 个省市实行这种办法。二是总额分成。即在核定地方收支基数基础上，以地方支出占总收入的比重，确定地方留成、上解中央比例。天津等 3 个省（市）实行此办法。三是总额分成加增长分成。即在总额分成办法基础上，收入比上年实际增长的部分，除按总额分成外，另加增长分成比例。大连等 3 个计划单列市实行这种办法。四是上解递增包干。即确定上解中央收入的基数后，每年按一定比例递增上缴。广东、湖南实行此办法。五是定额上解。即按核定的收支基数的收大于支部分，地方按确定的固定数额上解中央。上海等 3 个省（市）实行这种办法。六是定额补助。即按核定的收支基数的支大于收部分，中央按固定数额给予补助。实行这种办法的有吉林等 16 个省（自治区）。

(2) 投融资权限的下放。扩大地方、部门和企业的投资融资权