

对地区封锁问题的深层思考

李正一

10年改革，我国初步奠定了建立全国统一市场的基础。但随着“双向分权”向行政性分权倾斜，造成地方权力强化、市场割据、地区封锁等不正常现象，使市场主体构成、商品流通渠道、市场组织方式日趋复杂，流通秩序出现紊乱。特别是1990年以来，不少地区为启动本地市场，纷纷采用经济手段和行政权力，实施种种地方保护主义措施，强化地区封锁和市场分割，阻止生产要素的横向流动，导致区际贸易摩擦和利益冲突不断升级，区域间贸易壁垒迅速蔓延及全国，严重影响我国宏观经济的协调、有序发展，成为治理整顿、搞活市场的一大障碍。本文旨在对地区封锁现象的形成机理、危害、治理对策作一深入、系统的研讨。

一、现状与弊端：层层藩篱封疆自保，人为分割区域市场

在目前市场疲软的背景下，地区封锁的一个显著特征就是区域间贸易封锁和对短缺资源的争夺。各地方政府出于追求自身利益最大化、保护地方市场和防止“肥水外流”的需要，动用种种经济的、行政的手段，甚至采取地方立法、制定“红头文件”等，以邻为壑，设立名目繁多的非关税壁垒，人为限制区域商品流通，在区域边界封关设卡，滥收“买路钱”，对区域资源、技术、人才和商品的进出实行垄断和封锁。一方面，禁止本地资源和本地紧俏、优势产品的外流；另一方面，禁止外地产品尤其是质量、价格、花色等都优于本地的产品的“侵入”。与此同时，一些地方还发行地方货币，以阻止社会集团和购买力的外流；有的扩大商品的“专卖”（实则垄断经营）种类，对商业部门收购和经营的商品下达指令性任务；有的甚至发文嘉奖封疆自保“有功”的单位和个人；等等。

地区封锁和市场壁垒的危害和消极作用是显而易见的。首先，阻滞了改革的进程，加大了治理整顿和深化改革的难度。10年改革的成就之一，就是实行政企职责分开，扩大企业自主权，逐步使企业面对市场独立自主地开展经济活动。而不适当的行政干预，迫使企业向行政附属物的地位回归，这实质上是一种历史的倒退，有悖于改革的初衷。其次，保护落后，不利于产业结构和产品结构的调整。我国实行的是有计划的商品经济，因而必须按照价值规律来进行经济活动。而地区封锁，实质上是用非正当的经济和行政手段保护落后，或者保护供过于求的“长线”产品和劣势产品继续生产，使优不能胜、劣不能汰，不利于国家产业政策的贯彻和实施，难以增加有效供给，提高产品质量。同时，由于地区封锁追求自成体系，搞“大而全”、“小而全”、重复建设、重复引进，使区域产业结构严重趋同，导致比较利益和规模经济优势丧失。各地除加紧对原材料产品实行禁运、就地加工外，还人为抬高各种原材料、产品价格，造成加工成本猛增，使企业经济效益大为降低，极不利于其改善经营管理。第三，扰乱了区域经济秩序，导致人为的市场分割，阻碍了全国统一市场的形成。地区封锁和市场分割使货不能畅其流，物不能尽其用。长此下去，最终会造成国内市场的分割局面，不利于建立正常的商品流通秩序，使国家难以发挥宏观调控手段的职能，使社会主义统

一市场体系难以形成。第四,进一步加剧了市场疲软。事实证明,市场分割、流通不畅,必将对销售疲软起到推波助澜的作用。采取行政办法来分割市场、禁止或限制外地优势产品的进入,甚至保护地方滞销、劣势产品的生产,这种措施恰恰和我们要调整产业及产品结构、缓解市场销售疲软状况的要求背道而驰,最终还会形成“地区封锁→市场疲软→再封锁→市场疲软加剧”的恶性循环。

二、成因剖析: 财政“分灶”吃饭, 区际利益扭曲

地区封锁和市场分割现象的出现和蔓延不是偶然的,而是有其深刻、复杂的背景和政治、经济及社会、体制方面的原因。

(一) 行政性分权失度和财政包干体制缺陷。

1978年以来,中央为克服传统的高度集中的计划体制存在的诸多弊端,开始向地方和企业同时进行行政性和经济性双向分权。一方面,始于1980年的“财政分级包干”,中央政府资金及物资分配权的下放,宏观经济“二级调控”体系的建立,以及近期实施的外贸“地方包干”、地区经济承包等,大大增加了地区的经济权益,促进了地区经济增长,使地方政府扮演着国民经济管理者和投资主体的双重角色。另一方面,中央又通过创造市场机制、强化市场导向的方式给企业放权,使微观经营决策权从政府手中转移到企业手中。这种双向同时分权的结果,使地方政府、企业与中央政府一并成为经济主体,从而出现了主体多元化的趋势。在双向分权的过程中,行政性分权有所失度。其一,过分削弱了中央政府的权力,过度扩大了地方政府的权力,使中央政府的宏观调控职能弱化;其二,分权不彻底。在各级政府部门政企职责未根本分离的情况下,中央政府归还企业的权力,有相当一部分被地方政府截留。各地方政府在获得相当大的自主权以后,运用种种行政手段干预企业微观经营。由此可见,在政企分离问题未得到根本解决以前,过多地向地方进行行政性分权,必然导致地方行政割据。

财政包干体制是诱发地区封锁的重要体制原因之一。在现行财政“分灶吃饭”体制下,统收统支、吃“大锅饭”的弊端被打破了,地方政府当家理财的积极性也大为提高。但不可忽视的是,地方利益被大大强化。特别是在省级财政指标层层分解和包干的情况下,各级政府都有自身明确的责任和利益。由于地方财政状况和当地经济发展以及企业生产经营紧紧捆在一起,进一步刺激了地方政府增加财政收入的动机和投资冲动,谋求本地区财政收入最大化成为地方政府的最高行为准则。而在现行市场条件和价格条件下,增加地方财政收入的最有效措施,莫过于利用行政权力控制短缺商品和生产要素的外流,向中央争投资、要项目,大力发展本地加工业,并对所属企业实施保护。加之我国目前的政绩考核,又偏重于产值、税收、利润等少数经济指标,这又进一步强化了地方政府的这种行为动机。这样,区域市场的封锁和分割也就在所难免。

(二) “短缺”的经济环境强化了地区封锁。

一般说来,在有效供给充足的情况下才可能使市场开放和竞争公平。而我国长期以来的“短缺”经济格局,使有效供给严重不足,原材料、能源等的发展滞后,成为近年来制约各地区经济发展乃至整个国民经济发展的“瓶颈”。能源、原材料的极度短缺,一度使其成为区域间物物交换(紧俏物资串换)的“硬通货”。加之我国连年经济超高速发展,1985年和1988年又两度陷入严重的通货膨胀,使物资、资金等的供需缺口进一步拉大,市场供应全面

紧张。控制和夺取短缺资源，成为获取区域经济利益的关键。因此，在供求环境和现行行政体制的相互作用下，形成了压制市场开放、强化地区封锁和市场分割的社会环境，于是在地区之间，特别是资源型经济区与加工型经济区之间，频频爆发对生产要素流动“限制”和“反限制”的贸易摩擦，酿成各种“资源抢购大战”。

（三）区际利益严重扭曲。

由于我国目前市场作用被扭曲，价格体系不合理，对外开放和改革梯度、地区差别优惠政策的存在，以及中央区域经济政策不规范、不公平等，必然会导致区域经济利益的扭曲，进而形成极不公平的竞争环境，诱发“诸侯割据”和地区封锁。

第一，从市场和价格因素考察。在市场流通正常和价格合理的情况下，市场割据是不必要的。但改革后强化了自己的主体利益意识的地方政府和企业，面临的是扭曲的市场和扭曲的价格体系。长期以来，我国农产品价格低于工业品价格，能源、原材料初级产品价格低于加工业尤其是轻工业产品的价格。在存在地区产业结构差异和区域分工的情况下，价格体系的扭曲将会产生商品价值的空间转移，也即会形成一种双重利润转移机制：资源区在向加工区输入能源、原材料和初级产品的过程中，每年都有大量价值因价格不合理（国拨低价调出）而转移到加工区；加工区高价（市场价）返销的制成品又把一部分资源区创造的价值带入加工区。特别是在价格双轨制的情况下，市场定价远高于国家定价，使贸工农间、工业部门间的利润分配不公，进而又诱致地区间的利益分配严重失衡：原料产地得利少，加工区和出口口岸得多。这种不合理的价格体系，与“东工西农、东轻西重”的产业空间布局相结合，扭曲了区际比较利益关系。在此情况下，拥有相当经济自主权、增加地方财政收入动机强烈的各地区，势必想方设法增设区域壁垒，限制资源和价值的流失，这就使地方政府利用行政权力搞地区封锁的可能性变成现实性。于是，地区产业结构的调整以市场利润为导向，地方政府投资大量涌入“短平快”项目，大上价高利大的加工业，而且，资源产地还出现大力发展资源加工业（就地加工）的趋势，并随着其资源加工业发展进一步封关设卡，限制资源外流，使外地加工工业原料短缺、开工不足的现象加剧。

第二，从中央区域政策角度看。中央现行的区域政策，采取东部重点、梯度推移的倾斜区域政策。加上长期投资重点倾斜和经济基础等历史原因，东部及沿海地区与中西部地区的发展极不平衡。倾斜政策的实施，对支持东部沿海经济较发达的省区在改革开放方面先行一步，对于从全局推行改革是十分必要的，也使得东部及沿海地区的经济发展如虎添翼、大大超前于中西部地区。但与此同时，这一政策也暴露出本身固有的缺陷，最为突出的是使地区间收入差距急剧拉大，激化了沿海地区与相邻地区及西部落后地区在经济上的摩擦和矛盾，人为造成区域发展中的不公平竞争。原本发展基础、条件就较差的中西部地区，在梯度推移的区域发展格局中，资金、人才、物资又大量流向东部沿海地区，其发展的机会和空间就更为有限。为了发展、保护自己，不得不利用“封锁”的武器，而“封锁”的代价则是整个国民经济的发展失衡。显然，从长期的经济发展要求看，这种倾斜区域政策是违背公平竞争法则的，加剧了区域经济发展的不平衡和不协调。

第三，从对外开放、体制改革及优惠政策的梯度差异看。我国各地区之间在对外开放、体制改革等方面客观存在着一种时空梯差，而实行对外开放和体制改革一般都伴随着中央政府的一系列优惠政策，因而最先实行对外开放和改革试点的地区就能优先享受到诸如投资审批权限、外汇留成比例、外贸进出口权限、物价管理权限等一系列优惠政策，也即能获取一

种转移性的政策超前利益,这反映在经济上就是一种明显的经济优势和经济特权。因而必然产生利益从未改革开放地区向已改革开放地区、从后改革开放地区向先改革开放地区转移,即所谓“早改早得利”。而在市场力量的作用下,这种政策超前利益又将产生累积效应,使其他地区的产业要素流入本地区,从而形成区域先发(发展)优势。但中央对少数地区提供的特殊优惠或曰“改革开放试点成本”,是以牺牲其他地区利益为支撑的,因而必然导致地区间的摩擦和矛盾,形成地方政府因保护本位利益而封锁市场的动因。

三、治理对策:多管齐下,“标”“本”兼治

地区封锁和市场分割行为,是多种因素共同作用的结果。因此,在认真分析其形成原因和过程的基础上,应多管齐下,“标”“本”兼治,综合治理。

(一)改革现行财政体制,逐步实行分税制。

当前,要深入全面地研究总结财政“分灶吃饭”的利弊得失,进行财政深层次的改革,逐步实现由财政包干向分税制的过渡。分税制能够明确划分中央与地方的财政关系,责权利基本统一,有利于统一市场的形成和中央宏观经济调控的贯通,是在中央与地方、地方与地方之间建立利益平衡关系的根本措施之一,它可有效地改变地方与中央在包干分成比例和定额基数上的利益冲突,因此,可以说是财政体制改革的方向。在改革方案的设计、实施过程中,要注意处理好中央和地方、各级政府和企业的利益关系,建立利益约束机制,把调动地方增收积极性和避免地方财政对当地企业的过分依赖性结合起来。鉴于目前国内商品经济尚不发达,区域经济发展很不平衡,税利结构和税制亦不尽合理,因此规范化的分税制在短期内难以实施。为此,当前可考虑试行分税包干制,即在“划分税种、以税定财、分级预算、自求平衡”、贯彻分税制原则的基础上,对不同条件的地方仍实行较为灵活多样的承包制。它既便于与过去的财政包干制相衔接,又能向分税制的目标渐次推进,不失为一种理想的过渡方法。

(二)调整区域政策体系,协调区际利益关系。

从区域经济发展的实际情况看,“梯度推移”和给某些地区优惠倾斜政策会对全国范围内的资源配置产生不利影响,且会导致产生“马太效应”,使地区经济发展不平衡、区际利益严重扭曲。因此,必须按照价值法则来协调区域内的双边或多边经济利益关系,重构区域经济格局,努力为不同地区间创造平等竞争、共同发展的外部环境和条件。

1. 推进价格体系改革,矫正区域间不合理的比较利益关系。

长期以来,我国价格体系的不合理以及产业间不正常的比价关系,使基础产业占有较大比重的地区贸易条件恶化,进而导致区际利益失衡。而目前的治理整顿给价格改革带来了较为宽松的环境,因此应按价格体制改革的既定方向,不失时机地推进价格体系的改革。要有计划地提高农产品、能源及原材料工业品的价格,理顺原材料与加工产品、农产品与工业品之间的比价关系,逐步取消价格“双轨制”,改变旧体制下以牺牲资源省区的利益为代价来支撑加工省区发展的状况,避免资源省区的利益双向流失。从而,使各地有可能根据合理的价格信号,依据比较利益原则,在公平竞争的基础上建立合理的劳动地域分工和平等互利的区域经济关系。

2. 调整和完善现行区域政策。

在深化改革的同时,中央必须利用经济、行政手段调整和进一步完善现有的区域利益格

局和现行区域发展政策。首先，取消“东倾”政策和对个别地区的优惠政策，逐步缩小政策差距，结合产业结构的调整和政策的实施，变地区倾斜为产业倾斜，变地区差别优惠为部门差别优惠。在考虑东部地区大力发展外向型经济、更大程度走向国际市场的同时，为中西部地区的经济及加工业发展让出适当的市场空间，使我国经济结构在地区之间的分布逐步由同构走向分工，真正做到扬长避短、优势互补。其次，减少对沿海发达地区的直接投资，主要通过强化市场机制和财政、金融等经济杠杆，使其获得持续、稳定增长的潜能。再次，通过提高资源省区对主要原材料的支配比例，弥补其以计划价格调出部分的利益损失，进而补偿由于级差收益和改革开放梯度差所造成的区际利益扭曲。最后，调整过度分散的国民收入分配格局，适当增加中央政府支配的财力、物力比重，增强中央政府对区域市场的宏观调控能力，改进中央投资和财政补贴使用方式，加强对中央扶持落后地区的资金的使用、监督。

（三）健全法律、法规，正确引导和规范地方政府行为。

由于财政包干体制的实施和中央下放权力的同时，缺乏对地方政府权力的明确规定，中央与地方的职责不明、权限不清，以及宏观管理上对地方政府缺乏正确的目标导向和控制，必然形成地方政府行为的“软约束”甚至“无约束”状况，这也是诱致地方封锁和市场分割愈演愈烈的重要原因。因此，科学界定中央和地方的权限，明确政府职责，并用法律形式予以明文规定，是地方政府行为规范化的前提条件，也是治理地区封锁的治本之道。诚然，在发展有计划的商品经济和实行双向分权、分级经济管理的今天，否定或弱化地方的经济利益是不足取的，但问题的关键是要正确引导、规范地方政府行为。合理划分中央与地方间的权力界限，并赋予地方一定的权力和支配这些权力的某些手段，无疑将有利于发挥地区优势，调动地方当家理财、发展经济的积极性。但是，仅此并不能充分保障地方政府行为的规范化、合理化，从而较好地处理资源总体配置与发挥地区优势的关系。为此，首先，中央政府的经济决策与行为在谋求国家利益的前提下要充分尊重地区利益，要为地区经济的发展提供公平的竞争环境，而不能通过损害大部分地区利益来维持少数地区的发展，以避免因政策实施中发生“中梗阻”现象而导致中央政策作用的变形、扭曲和失效。其次，改进片面以产值、速度为主要指标体系的地方政府政绩考核办法。对处于经济发展和产业结构演进不同阶段的地区，中央应以不同的标准考核地方政府的政绩，考核指标还应包括经济社会发展、对中央政令执行情况等内容。特别是对处于经济尚不发达的起飞前期的中西部广大地区，不能单看其产值和速度，应更多地重视其市场发育、基础设施建设等情况的考核。同时还应逐步改变地方政府作为产业投资主体的地位和职能，弱化其片面追求任期内的产值、速度的“经济成就”意识。第三，任何主体行为的规范化都取决于外部力量的制约。因而，为促使地方政府行为规范化、合理化，中央政府必须建立强有力的约束系统，其中最重要的内容就是建立健全法律法规，明确规定各级地方政府的职责、权限以及可支配的宏观经济调控手段，对地方政府的“越轨”行为予以约束和法律制裁。第四，制定产业竞争和市场管理的有关法规，运用法律手段，鼓励公平竞争，限制各种垄断和封锁行为。如制定《竞争法》、《产业政策实施法》、《反地区封锁、垄断法》、《反暴利法》、《市场交易及管理法》等等。规范各类产业竞争和市场交易行为，对地方政府增关设卡、封锁资源、限制产品进出及垄断技术、人才等分割市场的反商品经济行为严加制裁等。

（四）组织区域性共同市场，建立区际经济新秩序。

经过10年改革,经济利益主体多元化的格局已经形成,并在不同层次上相互交织。地区之间、省际之间,特别是沿海与毗邻地区之间在经济发展水平和改革开放程度之间逐步拉开了差距,由此所导致的地区间的经济摩擦和矛盾日趋尖锐。尽管不少省际、地区间有传统上的贸易往来和经济技术协作,且近年在规模和层次上又有不断扩大的趋势,但由于双方缺乏共同的利益基础,各利益主体的偏好又不尽一致,因而使这种发展与协作极不稳定,加之沿海与内地在体制、政策上差异,必然导致双方经济利益关系的扭曲,进一步导致了市场壁垒和地方保护主义。其结果,不仅中断了原有的正常经济联系,且威胁双方市场的稳定和经济的协调发展。而解决这一矛盾的有效途径,就是提高市场组织的程度,建立统一的区域性共同市场。

建立统一的区域性共同市场,必须利用各个行政区,特别是毗邻地区之间在经济联系和经济交往中相互提供的市场空间,以不同区域、不同省际之间的经济互补和分工为基础,发展开放性的区域性市场,使区域内形成一种较强的产业转换能力,促进生产要素的合理流动。其中关键的是按照等价交换和利益分享的原则来建立省际、区际间的农产品和重要生产资料的共同市场。采取合同和契约的形式维持各方的合法权益,依靠地区间、省际间的联合和协作,解决短缺产品的互通有无和互利互补,使不同地区、不同省际之间的区位条件能相互补充、相得益彰。与此同时,进一步发展商品市场和资金、技术、劳务、信息等市场,逐步形成各具特色的开放性区域市场体系,最终打破地区经济封锁和市场分割,建立区际经济新秩序。

~~~~~

欢迎订阅

## 1992年《当代经济科学》

(双月刊)邮发代号 52—4

《当代经济科学》是由陕西财经学院主办的大型综合性中央级经济学期刊,在国内外公开发行。创刊十多年来,该刊发表了许多有价值的好文章,受到了全国广大经济理论工作者和实际工作者的欢迎和爱戴,发行量逐年上升。1992年该刊将在原有的基础上进一步调整和增加新的内容。刊物内容主要包括:经济改革、政治经济学、国民经济计划与管理、金融财政、工业经济、商业经济、物资经济、会计与审计、统计学、农业经济、数量经济、陕西地方经济、经济学新学科建设等方面的理论探讨、工作研究、调查研究报告、经验总结、学术动态以及书评等。另外,该刊还将陆续开辟“经济热点透视”、“经济学家在想什么”、“名家专访”、“企业家”采访等新专栏。

该刊读者的对象为广大经济管理人员、经济工作者、大专院校师生和研究人员,亦是各类图书馆、资料室必备的参考读物。

该刊为双月刊,每期定价1.50元,全年6期共计9.00元,逢单月15日出版。该刊由邮局发行,全国各地邮电局(所)均可订阅,邮发代号52—4。若当地订阅不便,可直接汇款订阅(710061 西安市翠华南路陕西财经学院《当代经济科学》编辑部资料室郭晓明收)。