

行政分权视角下的省域内经济不平衡发展

——以广西为例

李宜强(副教授)

(广西财经学院财政与公共管理学院 南宁 530003)

【摘要】行政分权往往带有选择性,从而直接造成了省域内的经济发展的不平衡。本文通过分析得出结论:一是简单的行政分权并不完全符合市场经济发展的规律,关键在于如何进行行政分权;二是市场经济的转型并不能完全依赖具有市场经济导向的财政分权,行政事权的分权也必须符合市场经济导向。因此,省级政府过分依赖行政分权来调控区域发展的政策思路应该做出重要调整。

【关键词】行政分权 区域不平衡发展 分税制

一、引言

目前,关于中国省域内经济发展不平衡的“非经济因素”研究并不多见,结合改革开放前后中国的宏观社会、政治与行政环境变迁的“非经济性因素”的研究就更少。因此,在总结现有研究的基础上,本文将从“行政分权”视角,以广西的区域经济作为研究对象,通过作“解剖麻雀”式的研究,尝试从区域公共管理理论的角度解读区域发展不平衡,并提出建立一个符合市场经济原则与法治原则的省域内分权模式。

笔者认为,以选择性政策为特征的行政分权,是制约中国省域内区域经济社会均衡发展的重要制度根源,因此必须调整过分依赖行政分权来调控省域内区域发展的政策思路。

二、省域内发展不平衡的制度背景分析

1. 20世纪70年代末体制改革背景下的行政分权化。中国的体制改革是按放权让利的思路进行的。邓小平曾在改革开放初期提出“两个大局”的思想,即让一部分有条件的沿海地区先发展起来。发展到一定时候,先发展起来的地区要帮助内地发展。这一时期,中央向地方的行政性分权使得中央与地方关系已经不再是“铁板”一块,两者开始呈现出一个较为复杂的权力关系。主要表现在两点:第一,地方政府掌握了对地方性经济资源的决策权;第二,随着地方政府的经济实力的进一步增强,地方政府与中央政府的依附关系正转化为相互依赖关系。在计划经济向市场化取向改革的历史背景下,此次体制改革促使地方政府的地位和作用发生了根本上的变化。但这一时期中央政府的行政分权并不是按照市场经济进行权力分散的制度安排,其实质是按照行政隶属关系进行权力

分散的制度安排,所以还不能与经济分权画等号。但是在体制转换的背景下,它带有一定改革自主权下放与市场管理权下放的性质,已不是单纯意义上的行政管理权力下放,而具有特殊的涵义。

2. 20世纪80年代后的地方政府利益独立化。20世纪80年代后,中央政府实行了全面的权力下放,其中最为重要的是财政收支管理权下放,目的是强化地方政府经济管理职能,赋予其独立利益主体的地位,并在经济增长与体制改革的相互关系中充当一个重要的协调者的角色。为进一步增强地方政府推动经济发展的积极性,以承认地方财政的自主权为条件,中央政府在实行“分灶吃饭”财政制度的基础上,于1988~1993年执行财政大包干体制,其主要内容有两点:第一,垂直划分各级政府的经济职责,由中央政府给与地方政府特定数额的资金补助,或由地方政府将其税收中的特定份额上缴给中央政府。第二,根据各地实际情况,分别采取总额分成、收入递增包干、定额补助等多种形式,除了“总额分成”外,其他形式均属于在原定总额分成基础上实行“边际增量分成”。通过财政分权改革,地方政府由于可以从财政的增收或多收中留取一部分数额,从而具有更强的经济发展的冲动。

3. 20世纪90年代后的地方政府行为企业化。20世纪90年代后,以财政制度的重新安排为核心的“放权让利”改革,从根本上提升了地方政府的政治与经济地位。主要表现在以下方面:一是重塑了地方政府的总体权力格局。从横向看,社会管理权力、经济权利拥有了一定自主性,并逐渐脱离了对政治权力的依附。从纵向看,拥有了大量的经济决策与自主权的地方政府成为相对意义上的市场主体。二是地方经济权利的重新整合。地方掌握了经济剩

余分享权和控制权,成为其辖区内公有经济的真正剩余价值的控制者和索取者。地方经济利益的独特性标志着地方政府成为“经济人”,并不再被动地贯彻中央政府的行政命令。所以,在经济领域,中央政府与地方政府、地方政府之间以及地方政府与企业之间,甚至同一政府的不同部门之间都出现了资源与利益之争。

在这样的背景下,发展地方经济的首要责任被赋予了地方政府,地方政府领导人的政绩开始与本地经济发展和繁荣联系起来。作为上级部门对其政绩考核的基本目标之一,地方政府领导人唯有大力发展本地经济才能获得上级部门的首肯以及当地百姓的满意,获得更多的晋升机会。因此,地方政府过多地介入微观经济活动,地方政府行为企业化现象开始大量出现。

三、地方经济发展不平衡的实证分析:以广西为例

计划经济时代,受中越战争的影响,广西在中国经济版图中曾长期处于边缘化状态。改革开放后一段时期,由于中央政府的非均衡发展战略,广西和中西部地区又一次被边缘化。现今,周围各个地区都在积极实施国家级经济区发展战略,广西再一次面临被边缘化的危险。在以区域经济实力决定区域竞争实力的今天,广西提出了坚持北部湾经济区优先发展,加快西江经济带与桂西资源富集区的建设步伐,以期构建“两区一带”区域协调发展格局的目标。

就发展现状看,广西离区域协调发展的目标尚有距离,主要表现在两个方面:第一,经济发达区域与经济欠发达区域之间存在着经济鸿沟。即桂西资源富集区的经济指标与西江经济带和北部湾经济区的经济指标之间存在着巨大差距,它的地区生产总值仅为西江经济带的28.22%,北部湾经济区的47.17%。第二个方面则表现在同一经济区内的中心城市与其他城市发展差距较大。北部湾经济区内的防城港市各项经济指标均无法与南宁市相提并论,其GDP仅为南宁市的17.7%。

从行政分权的角度看,对广西区域发展不平衡的现象研究可以从行政区划权、财政权、先发权、行政级别权、产业布局权等五个方面进行解释。

1. 行政区划权。改革开放后,行政区划是地方保护主义和“行政区经济”的堡垒,是维护地方经济利益的刚性权利。广西北部湾经济区地处我国沿海西南端,主要由南宁、北海、钦州、防城港四市所辖行政区域组成。在现行发展框架下,广西北部湾经济区成为中国东盟区域性的物流基地、商贸基地、加工制造业基地和信息交流中心。由于行政区划的刚性与排他性特点,南宁市以南的广西北部湾经济区成为政策红利汇集点,而全区其他地区则被排斥在外。广西北部湾经济区以行政区划为分界,借助大量优惠政策实现了“跨越式发展”。

2. 财政权。地方财政权利状况取决于上下级政府间财政关系如何集权和分权,它对广西区域经济发展的不平衡的直接体现主要体现在两点:第一,税收返还制度加剧了区域经济发展的不平衡。广西现行税收返还制度以税收来源地为基础,其基数的确定和税收增量返还比例无法体现地区差别,而消费税、增值税、所得税的税基与地方经济发展水平存在直接关系,致使税收返还规模和经济水平存在正比例相关,即经济发达地区得到的税收返还数额多,而经济落后地区得到的税收返还数额少。可见,这是一项保护经济发达地区既得利益的政策。第二,企业所得税的收入分配方式存在诸多问题。广西目前的企业所得税的分享主要是根据企业总部所在地或注册地,由于企业倾向于选择区位优势良好、经济较发达的地区作为总部基地所在地,从而加剧了区域发展不均衡。目前,广西本土的大型企业总部一般都设立在南宁等中心城市。至2011年底,南宁市入驻的具有总部特征的企业近100家;同年,南宁市财政收入达到363.52亿元,是同期桂林市财政收入的1.57倍、防城港市的6.31倍。

3. 先发权。改革开放后,中国实行非均衡发展的梯度发展战略。其直接导致区域之间发展机会的人为不平等现象。这事实上也赋予了部分地方政府“先行一步”的优先发展权,从而增强了它在区域间政府的横向竞争力。

广西北部湾经济区被中央政府定位为“重要国际区域经济合作区”。如果说原来的经济区侧重于对内改革的话,北部湾经济区则是侧重对外改革与开放,更强调开放功能。由于国家赋予了北部湾经济区在对外开放上的“先行先试”的使命,北部湾经济区拥有了在诸多领域的先发权,具体体现在:第一,产业先发权。截至2011年,该经济区共有29个产业园被纳入重点产业园区布局规划,其中有14个产业园区获区政府重点支持。第二,基础设施建设先发权。在港口方面,区政府计划到2015年建成防城港区、钦州港区、北海港区3个亿吨级港区。在交通方面,将构建以高速铁路、高速公路为主体的、南宁为中心的“123城市经济圈”。第三,招商先发权。依据《广西壮族自治区人民政府关于促进广西北部湾经济区开放开发的若干政策规定》,北部湾经济区拥有“项目审批权限”、“放宽企业登记条件”、“减免相关收费”、“放宽户口准入条件”等特殊优惠政策。

4. 行政级别权。等级制的存在决定着中国各级地方政府的经济资源机会的多寡和政治恩惠,从而直接影响着地方政府的发展空间与发展能力。中国—东盟自贸区正式启动以来,南宁市被赋予了“广西北部湾经济区核心城市”、“区域性国际城市”、“西南出海大通道枢纽”和广西“首善之区”等区内其他城市无法可及的地位。

2013年1月,按照《广西壮族自治区人民政府关于加

强建设南宁内陆开放型经济战略高地的若干意见》，自治区政府在自身权限范围内，将从包括投资审批管理权、财政税收管理权、土地管理权限等8个领域24个方面赋予南宁市更大的经济社会管理权限。同时，从2011年起，由一名任自治区党委常委的自治区副主席兼任南宁市委书记，这意味着南宁市委书记直接参与到自治区级的资源分配、战略规划及城市发展的决策制定中。

5. 产业布局权。《国务院关于进一步促进广西经济社会发展的若干意见》将广西划分为北部湾经济区、西江经济带和桂西资源富集区三类区域。依据该文件精神，广西区政府将北部湾经济区定位为国家层面的重点开发区域，构建在全国有重要影响的特大城市群；西江经济带与桂西资源富集区则被定位为自治区层面重点开发区域。其中，西江经济带主要起到平衡北部湾经济区与广西其他地区经济发展的作用；桂西资源富集区概念的提出及规划的出台略晚，区政府赋予该区域国家资源富集地区转型升级试验区、我国沿边开发开放振兴区、西南重要生态屏障区等地位。可见，广西通过国土功能划分以及产业布局的调整，将区域经济划分为了三个梯次：北部湾经济区是率先发展区；西江经济带则是广西的第二个梯次；第三梯次则是桂西资源富集区，从而赋予了以上不同地区的不同发展目标与水平。

四、结论与政策建议

从广西区域不平衡发展的实证分析可见，行政分权往往带有选择性，从而直接造成了省域内的经济发展的不平衡。从政府关系角度看，这种选择性行政分权的持续与广泛运用，造成了省级政府与其隶属政府之间关系的扭曲，因为省级政府对地方的权力给予或下放带有十分明显的差异性和随机性，它使地方发展中的资源配置主要不是通过市场，而是通过向省级政府索取政策租金，或通过取得政治特权而获得。

从中可以得出两个重要警示：一是简单的行政分权并不完全符合市场经济发展的规律，关键在于如何行政分权；二是市场经济的转型并不能完全依赖具有市场经济导向的财政分权，行政事权的分权也必须符合市场经济导向。因此，省级政府过分依赖行政分权来调控区域发展的政策思路应该做出重要调整。

1. 规范省级政府与地方政府纵向分权关系。分权是市场经济发展的前提，要使分权不造成“行政区经济”或“集权变异”，它就必须具有市场经济取向，而且需要对分权进行制度化的规范，即要以法律的形式对各级政府的权力进行严格的划分。

就广西而言，区政府与其隶属地方政府的权力划分应当遵循一个原则：区政府更偏重于公平，地方政府更注重效率。具体而言，地方政府的权力主要集中于保证商品

和要素的自由流动、维护统一市场、执行区政府的经济政策。地方政府应根据市场规律或需要及自身实际情况对地方的发展作相应的政策决断，反对万事皆由区政府替代市场去支配地方发展。区政府在监管地方政府对经济和社会发展目标的执行的基础上，应将精力集中于省级公共产品及服务的提供，包括加大省级财政转移支付力度、强化专门性的资源配置如救灾和扶贫等，从而与地方政府所提供的公共产品形成互补。这样的分权不仅是省级政府与地方政府的分权，也蕴含着政府与市场的分权，是具有市场经济导向的分权。

2. 推动地方政府间横向平权制度建设。要从制度上逐步消除广西采取选择性政策而带来的地方发展不平衡及其“马太效应”所造成的发达地区与边缘地区之间的区域差异，进而平衡区域差距，让民众共享发展红利。如南宁市的政治待遇和行政级别，直接带来了它获取政策资源的巨大能力，即通过“吸取”其他城市的资源而获得自身的发展。这必然导致其他城市发展能力的弱化，并产生强烈的“失落感”心理，从而加深了城市之间的对立以及区域鸿沟。这个问题在市场经济不断完善的情况下，只有弱化地方政府之间的政治等级观念、建立平权机制才能构建地方政府之间的公平、良性的竞争环境。

3. 推动地方政府之间的交换机制建设。2012年12月发布实施的《广西主体功能区规划》将广西主体功能区划分为重点开发、限制开发和禁止开发三类区域。以此实现优化国土空间结构，谋划好生产、生活、生态空间布局的目标。为此，广西区政府还明确了各县（市、区）的功能定位和考核重点，并提出要制定财政、投资、产业、土地、农业、人口、环境、应对气候变化和绩效考核评价体系的“8+1”政策体系。但实践经验表明，如果不从权利交换的深层面去考虑合作与分工机制的构建，而仅仅从资源要素的配置与分布等技术层面来考虑区域的协调发展，是很难实现区域的协调发展的。因此，南宁等发达城市和其他欠发达地区应打破行政区划这种初始产权的刚性束缚，突破地方保护主义的怪圈，实现公共产权的让渡和交换。把发达地区的资金和项目放到行政上互不隶属的欠发达地区，通过规划、建设、管理和税收分配等合作机制，实现互利共赢的持续或跨越发展的经济模式。

【注】本文研究系广西硕士学位授予单位建设支撑学科公共管理学资助项目（项目编号：201303A01）、2012年广西财经学院校级课题（项目编号：2012C25）。

主要参考文献

1. 陈瑞莲. 区域公共管理理论与实践研究. 北京: 中国社会科学出版社, 2008
2. 李俊杰. 腹地与软肋: 土家苗寨走廊经济协同发展研究. 北京: 中国社会科学出版社, 2011