### **区域经济协同发展利益分享与补偿机制研究**

作者:李珂 单位:甘肃政法学院经济管理学院

**摘要:**区域经济利益分享和补偿机制的缺失，导致我国区域经济协同发展进程受到阻碍。文章构建区域经济协同发展利益分享与补偿机制的总体框架，具体分析利益分成机制、利益补偿机制、利益帮扶机制、利益仲裁机制、利益磋商机制，并从协调经济利益、法律建设、科学研究等方面提出机制保障建议。

**关键词:**区域经济；协同发展；利益分享与补偿机制

在我国社会经济的发展中，因为没有重视区域经济的利益协调，同时也不具备健全的区域经济利益分享与补偿机制，我国区域经济存在着非常大的回波效应，缺乏应有的扩散与辐射效应，没有缓解不断扩大的区域经济利益的不平衡和差距，并且对正常的区域间资源要素整合产生了不利影响。大量的研究证实，实现区域经济协同发展的重要方式就是建立利益分享与补偿机制，加快区域经济合作。作为一种强化区域竞争优势和优化资源配置的关键途径，区域经济协同发展急需建立完善的利益分享与补偿机制。

**一、我国区域经济协同发展现状**

（一）我国区域经济协同发展现状特征

1．同步开展的区域空间聚集和产业转移。区域经济协同发展的趋势在我国市场化进程不断加快的同时也开始变得越来越明显，产业的区域聚集、转移和扩散等实现了同步开展。比如，作为我国经济发展的火车头，长江三角洲的区域经济协同发展属于一个典型，通过分析浙江、江苏和上海三地前十位占据主导优势地位的制造业在1993—2013年之间的空间布局演进过程，可以发现，传统优势制造业在长三角地区的贡献率越来越低，并且开始逐步转移向内陆腹地，现代战略性产业的贡献率不断上升，而且开始迅速聚集到长三角地区。相关数据表明，在上海市制造业生产总值中，黑色金属冶炼及压延加工业、食品加工制造、服装及其他纤维制品、纺织业的生产总值所占比例从1993年的将近30%逐渐下降到2013年的不足10%；在江苏省制造业生产总值中，纺织业生产总值所占比例从1993年的将近20%下降到2013年的不足8%；在浙江省制造业生产总值中，纺织业生产总值所占比例从1993年的23%下降到2013年的不足13%。此外，浙江、江苏和上海地区的服装鞋帽皮革制造业和传统食品加工制造业的生产总值在“十一五”期间增速越来越低，而安徽和江西等泛长三角地区则出现了超过浙江、江苏和上海等地的增速（见图-1）。通过这一情况可以发现，从中心城市逐渐扩散到周边地区是传统优势制造业发展的重要趋势，同时现代服务业和一系列的战略性产业正在不断聚集到中心城市。①

2．诞生于区域经济协同发展中的多元利益博弈。在区域经济一体化和内部资源不断整合的今天，我国的经济竞争格局也出现了一系列的变化。不管是地方政府还是企业，为了在经济发展中获得先机，都要对区域整体力量进行借助，对资源进行合理配置，从而有效地应对各种竞争压力。不过，在为了实现共同利益而实施的一系列跨行政区的经济合作和经济活动中，区域内不同的行政区展开了一系列多元利益关系的博弈。第一，行政区政府官员面对金字塔式的晋升模式和当下的绩效考核机制，要对经济和政治两方面的利益予以兼顾，地方政府往往对地方局部经济的发展更加关注，因此将区域整体经济忽视了，只有在实现其利益最大化目标的基础之上，才可以开展区域经济协同发展。第二，不同地区的经济发展具有不同的利益诉求和实现渠道，表现在区域经济协同发展方面则是多元化的利益目标，这样就导致区域经济协同发展更加偏重于形式，并不能够得到真正意义上的贯彻和落实。②比如，香港在泛珠三角区域经济合作中希望能够有效地对接内地，并且将内地作为自身对外开放的重要桥梁和窗口，从而进一步实现开拓国内市场的目的；澳门希望继续建设国际博彩业旅游城市；广东希望可以对内陆腹地进行拓展，通过对周围其他省份要素资源的借助打造出一个更大的市场空间，从而有助于自身的产业转型；江西等内陆地区则希望通过港澳地区和广东省加快吸引投资，并且实现产业对接。

（二）区域经济协同发展中的主要问题

1．不健全的区域经济协同发展机制。实现区域经济协同发展的基础就是完善的区域经济协同发展机制。通过对我国区域经济协同发展的路径进行分析，可以发现，目前制度安排的出发点都是进一步加快区域经济的合作，加强区域经济的联系。尽管这种方式可以使不同行政区获得巨大的区域经济发展利益，并且使区域经济规模变得越来越大，但是因为不具备完善的区域经济利益协调机制，而且没有对其进行有效的组织实施，因此导致只有少数发达地区集中享受了区域经济利益，进一步加剧了其他地区分享利益的不平衡性。③此外，区域经济发展的重要实现途径就是资源要素在行政区之间流动的自由性，如果将原有的利益格局打破，必然会造成一些地区享有更多的利益，但同时减少另一些地区的利益。一旦不具备预先设定的制度安排或者强大的外部压力的制约，其中的收益方往往会对其既得利益进行强化，而不会考虑在区域内的利益再分配。所以，在区域经济协同发展的过程中如果没有对利益协调问题加以关注和考虑，就会导致区域内不同行政区具有越来越大的经济社会发展基础条件和能力差异。

2．未形成完善的区域经济利益补偿与分享机制。虽然现在我国很多区域都在不断强化经济协调机制，并且不断增加协调的内容和力度，但是其中还是存在较多的问题。第一，目前的经济协调机制从根本上来说属于自上而下的一种由政府主导的经济协调机制，相关行政部门的负责人和地方政府首长是其参与主体，在具体的协调机制中企业主体并未形成重要力量，而且没有发挥市场的协调作用。第二，区域经济协同发展机制不具备法制化、制度化和硬约束等特点，因此区域经济协同机制具有比较严重的空洞化、程序化和形式化等不足，无法起到有效的协同效果。第三，通常通过规划区域生产布局、优化区域产业结构、调整重大工程项目建设、区域资源开发利用等方式实现区域经济的协同发展，然而目前我国很多区域都没有形成完善的区域经济利益补偿与分享机制，制约了区域经济的协同发展。产业的扩散和聚集从本质上来说属于重新确立区域经济利益格局，一旦不具备有效的利益分享与补偿机制支持，再加上没有权威政策管理机构协调区域的生产要素流动、企业迁徙、产业转移和经济合作等，就无法顺利地实现经济利益分享和经济发展成果扩散。

3．缺乏必要的区域经济利益辐射扩散机制。学者威廉姆森在区域经济问题中纳入收入分配倒U型理论假设，形成了新的区域经济发展差异变化倒U型的理论。在该理论中，区域经济的发展阶段和发展差异不管是在时间序列分析中还是在截面分析中都表现为倒U型关系。也就是说，区域经济发展差异在区域经济发展初期会变得越来越大，直到发展到差异最大；而在区域经济发展的高级阶段则会变得越来越小。立足于长期进行分析，在理论上威廉姆森倒U型理论假设是成立的，不过从具体的实践进行分析，只有具备相应的要件支持或前提条件，才可以实现倒U型效果。实现区域经济协同发展的一个重要基础就是形成完善的区域经济利益辐射扩散机制和经济协调机制，否则就无法实现区域经济利益的分配平衡，并且进一步地扩大区域经济发展差异。现在在区域经济利益分配方面，很多区域中的行政区都存在着不平衡的问题，与中心地区的辐射扩散效应相比，其回波效应远远要大，并没有实现有效的利益分享和补偿。④目前一些区域还是在不断扩展经济规模，没有实现产业结构优化、区域经济结构优化和质的改善。沿着这条发展道路，区域经济的量尽管会不断增加，但区域中行政区与行政区之间将会出现越来越大的差距。之所以如此，根本原因就是缺乏必要的区域经济利益辐射扩散机制。

**二、区域经济协同发展利益分享与补偿机制的总体框架**

例如，甲行政区地方政府和乙行政区地方政府要利用实施区域经济协同发展利益分享与补偿机制的方式实现利益分享与补偿，那么就要确定其基本属性。区域经济协同发展利益分享与补偿机制本身包含着一系列的子机制，这些子机制的特性有：第一，这些机制应具备全面性，要纳入协调不同行政区主要利益关系的各种关键途径；第二，这些机制要具备一定的衔接性，也就是说这些机制除了要在各自的领域中发挥作用，还要依据一定的次序发挥作用，从而形成衔接性。基于此，建立促进区域经济协同发展的利益分享与补偿机制的总体框架。

（一）利益分享与补偿机制的总体框架组成

促进区域经济协同发展的利益分享与补偿机制的总体框架主要包括两个部分：首先，利益分享与补偿的核心机制，包括利益帮扶机制、利益补偿机制和利益分成机制；其次，利益分享和补偿的纠错机制，包括利益仲裁机制和利益磋商机制。在满足长远利益和整体利益的基础上，各区域中合理分配各种利益关系的约定或者契约就是利益分成机制。利益分成机制除了包括各区域在中央政府指导下所建立的具备强约束力的契约，还包括在公平原则的基础上由中央政府制定的对区域中各个行政区经济利益关系进行处理的规则。约束性和公平性是该机制最为关键的属性，公平性主要是指要严格按照公平原则分配区域中各个行政区的利益，约束性主要是指区域内各个行政区都受到该契约的约束力，一旦达成利益分成机制，各个行政区就要严格遵守区域间的协调利益关系。作为利益分成机制的补充，利益帮扶机制和利益补偿机制不可或缺。通常情况下，通过已经达成的利益分成机制已经能够将大部分行政区间的利益关系解决掉，然而并非是全部的经济事件都可以纳入一个既定的机制中，因此建立完善的利益帮扶机制和利益补偿机制具有重要意义。在协调一般行政区之间利益的时候，利益分成机制具有明显的作用，一旦有非正常的情况出现或者发生无法写入既定机制范式中的事件，利益补偿机制就可以发挥作用。比如，在乙行政区中原属于甲行政区的一家企业开设了分厂，以设定的利益分成机制为依据，该分厂每年有5000万元需上缴利税，而乙行政区需要向甲行政区每年支付其中的2000万元的分成利益，在这种情况下，通过利益分成机制能够与区域间的利益关系进行合理协调。之后乙行政区发现在生产的过程中该分厂具有一定的污染行为，并且在一定程度上影响到了乙行政区的环境，这时乙行政区认为需要扣除支付给甲行政区的利益分成中的500万元作为处理污染的经费，这时利益补偿机制就可以发挥作用。在利益补偿机制中也纳入了一系列的处理利益的原则，但是与利益分成机制相比，利益补偿机制具有更强的灵活性。此外，如果乙行政区域发现该分厂的污染具有常态性，这时候就需要对利益分成机制进行修改，既可以采用直接修订的方式，也可以通过利益磋商机制加以修订。作为利益分成机制的补充，利益补偿机制和利益帮扶机制存在一定的差异。利益补偿机制的作用是对行政区之间的利益分配进行协调，减少区域间不同行政区的差距。区域经济协同发展本身包含两个层面的含义：首先是过程公平，即区域间不同行政区具有平等的发展机会；其次是结果公平，即区域的各行政区之间应具有适度的发展差距，如果区域中的各个行政区具有不断扩大的经济差距，就谈不上区域经济的协同发展。在包括中介组织、上级政府在内的第三方的介入下，区域中不同行政区以某种既定的原则为依据进行磋商，充分地协商和讨论在利益分享和补偿机制中不能够得到协调的利益，从而达成一个尽可能满足各行政区需求的结果，这就是利益磋商机制。需要注意的是，并非所有区域利益冲突都能够通过利益磋商机制获得解决，在无法解决的情况下就需要应用利益仲裁机制。如果区域经济利益分歧通过利益磋商机制不能够得到协调，作为最后的仲裁制度，利益仲裁机制就会在区域利益协调的过程中发挥作用，合理、公平地分配区域经济发展的利益，而各个行政区必须严格执行利益仲裁的结果。在利益分享和补充机制中，利益仲裁机制和磋商机制作为纠错机制，其纠错行为会反馈到三种利益分享核心机制中，这样便于对利益分享核心机制的内容进行修订，确保区域经济协同发展利益分享与补偿机制的科学性和合理性。

（二）利益分享与补偿机制的具体实施

比如，在某区域中有甲和乙两个行政区，两个行政区的政府是辖区内居民和企业面对利益协调问题时唯一的利益诉求渠道。设定甲和乙两个行政区在经济活动中存在一系列的经济联系，需要协调其中的很多经济联系。在该例中，甲和乙两个行政区是利益分享主体，多重的区域经济利益是利益分享客体。为了能够合理分配甲和乙两个行政区之间的经济利益，第一步就是通过区域经济协同发展的利益分享与补偿机制对经济利益进行协调。首先，区域经济协同发展中的利益分成机制起到作用。在遵守利益分成机制约定的基础上，甲和乙两个行政区合理分享双方的利益，在分享利益的过程中存在三种不同的情况。（1）在遵守利益分成机制的前提下，甲和乙两个行政区无法达成一致的经济利益分配结果，这时候就需要通过利益磋商机制帮助甲和乙两个行政区解决经济利益的分配问题。如果甲、乙两个行政区在磋商环节就经济利益分配问题达成了一致，就完成了第一个步骤；如果在经过磋商之后，双方并没有达成一致，这时候需要向利益仲裁机制求助，在利益仲裁机制形成结果之后，甲、乙两个行政区就要对该结果予以严格执行，从而完成第一个步骤。（2）在遵守利益分成机制的前提下，甲和乙两个行政区达成一致的经济利益分配结果，不过其中的甲行政区或者乙行政区或者双方均发现还存在利益分成机制尚未协调好的经济利益，比如关于生态方面的补偿问题，在这种情况下利益补偿机制就会起到作用，在促进区域经济协同发展的利益分享与补偿机制中该步骤属于第二个步骤。（3）在遵守利益分成机制的前提下，甲和乙两个行政区达成一致的经济利益分配结果，而且双方都未发现存在还未分配的其他经济利益，这时候就完成了甲和乙两个行政区的利益分享过程。其次，区域经济协同发展中的利益补偿机制起到作用。在上一步骤中第二种情况下，通过利益补偿机制合理分配区域中不同行政区应用利益分成机制没有达成一致的利益。与第一个步骤相同，该步骤中同样存在三种情况。（1）在遵守利益补偿机制的前提下，甲和乙两个行政区无法达成一致的经济利益分配结果，这时候就需要通过利益磋商机制帮助甲和乙两个行政区解决经济利益的分配问题，一旦达成一致的磋商结果，就表明完成该步骤；如果没有达成一致，这时候需要借助利益仲裁程序，在完成利益仲裁之后，甲和乙两个行政区都要严格执行仲裁结果，从而完成该步骤。（2）在遵守利益补偿机制的前提下，甲和乙两个行政区达成一致的经济利益分配结果，不过甲和乙两个行政区存在比较明显的发展差距，在一定条件的基础上，两者都愿意进行利益帮扶机制协调，也就是第三个步骤。（3）在利益补偿机制协调结果方面甲和乙两个行政区达成了一致，同时两个行政区都不需要利益帮扶，表明甲和乙两个行政区完成了利益分享过程。最后，区域经济协同发展中的利益帮扶机制起到作用。在第二步骤的第二种情况下，出于严格控制区域中不同行政区发展差距的目的，利益帮扶机制协调了区域中不同行政区的利益，该步骤中存在两种情况。（1）在遵守利益帮扶机制的前提下，甲和乙两个行政区无法达成一致的经济利益分配结果，这时候就需要通过利益磋商机制帮助甲和乙两个行政区解决经济利益的分配问题，一旦达成一致的磋商结果，就表明完成该步骤；如果没有达成一致，这时候需要借助利益仲裁程序，在完成利益仲裁之后，甲和乙两个行政区都要严格执行仲裁结果，从而完成该步骤。（2）在遵守利益帮扶机制的前提下，甲和乙两个行政区达成一致的经济利益分配结果，完成利益分享过程。

**三、实施区域经济协同发展利益分享与补偿机制的保障**

首先，要通过区域经济协同发展利益分享与补偿机制对区域中不同行政区的经济利益进行协调，最重要的一点就是确保对于各行政区而言该制度安排具备强大的约束力。所以，必须加强利益分享与补偿机制对各个行政区的约束效力。为了实现这一目的，可以从两个方面着手实施：第一，由国家发改委相关部门设置专门的区域经济协调组织，同时设置日常事务机构，主要负责制定关于区域经济协同发展的法律法规，同时在各省市设置专门的区域经济协调组织，专门负责协调省级区域内行政区之间的利益；第二，考核在区域经济协同发展利益分享与补偿机制中地方政府的表现，并且在地方政府官员政绩考核中纳入该考核结果。其次，全面推动区域经济协同发展利益分享与补偿机制的法律建设，使利益分享与补偿机制协调结果具有更高的法律约束力。最后，深入研究区域经济协同发展的利益分享与补充机制的相关问题，比如：科学分类和核算不同行政区的利益关系，以此为基础，形成一个具有较强可操作性的、公平的、合理的、标准的利益分享与补偿机制的框架规则；选择何种利益补偿方式；如何确定利益补偿期限等。此外，还要深入分析和探究启动利益帮扶机制的规则问题。

**注释：**

①杜鹰《区域协调发展的基本思路与重点任务》，载于《求是》2012年第4期第36至38页。

②朱莉莉《探讨国际贸易生态化与全球经济协调发展研究》，载于《湖北经济学院学报（人文社会科学版）》2016年第8期第35至36页。

③罗富政、罗能生《地方政府行为与区域经济协调发展——非正式制度歧视的新视角》，载于《经济学动态》2016年第2期第41至49页。

④石文霞《我国区域经济协调发展制度探讨》，载于《经贸实践》2015年第9期第44至48页。