

# 市场与政府在区域一体化中的角色研究

胡晓东,盛海波

(浙江科技学院 轻工学院,杭州 310023)

**摘要:** 市场与政府作为社会的两大系统,在推进和实现区域一体化中发挥了重要作用,但对于它们的角色定位,理论界有不同主张。通过梳理这些主张,对市场与政府在区域一体化的不同阶段、不同时期的角色进行分析,建构起“市场主角—政府配角”的主配关系模式,提出主配互补是市场与政府在区域一体化的最佳角色组合。

**关键词:** 市场;政府;区域一体化;角色

**中图分类号:** C931.2

**文献标识码:** A

**文章编号:** 1671-8798(2010)01-0036-05

## On role of market and government in region integration

HU Xiao-dong, SHENG Hai-bo

(School of Light Industry, Zhejiang University of Science and Technology, Hangzhou 310023, China)

**Abstract:** Market and government have played vital roles for a long time in advancing and realizing the region integration as two main subsystems of society. But theorists have different views in regarding to their roles localization. This paper analyzes the roles of market and government in different stage and period in combing these positions so as to construct the relational pattern of market lead-government support, and proposes that host-supplementary is the best role combination to market and government in region integration.

**Key words:** market; government; region integration; role

当今世界,在政治集团化、经济全球化加速发展的强力冲击下,各国各地区向区域一体化发展已成为历史潮流和时代特征,也是世界各国应对这一强劲趋势的策略性选择。在推进和实现一体化的过程中,不论是从主权国家,还是从一国内部各地区之间来看,社会、市场、政府、企业、体制和制度等众多方面都起到过重要作用,扮演过重要角色。然而,在这众多因素中,哪些是推动和实现区域一体化的真正主角,理论界莫衷一是,未达共识。这也充分印证了实现区域一体化的曲折和艰辛。

### 1 市场与政府:区域一体化的两大主角

基于区域一体化在实践中的发展和演进,理论界就其主要的推动者,也即主要角色,展开过长时间的研究,主要形成以下四派。一是市场主角派。张颢瀚、沈玉芳等人在研究长三角区域一体化的时候,从消

---

**收稿日期:** 2009-05-19

**作者简介:** 胡晓东(1978— ),男,江西会昌人,讲师,硕士,主要从事政府管理、区域行政研究。

除区域行政壁垒,破除“行政区经济”思维,从发展市场经济的角度来分析区域一体化的主要推动者,认为市场应该成为推进区域一体化的主角<sup>[1]</sup>。目前,这派的观点为多数研究区域一体化的专家和学者所认可。二是政府主角派。陆雄文等人认为地方政府是一体化的主要推动者,是最积极的号召者、响应者和试行者;但是真正推进一体化的时候,行政体制却成了最大的阻碍者<sup>[1]</sup>。在他们看来,政府可以成为促进区域一体化的主角,但其自身行政体制的阻碍作用使得政府扮演的主角又会陷入悖论的尴尬。三是制度主角派。伍贻康、张海冰等人长期从事欧洲一体化的发展研究,从中得出:制度创新、制度变革和制度变迁,是区域一体化创造、变革和发展的关键和根本所在<sup>[2]</sup>。他们认为,制度是推进和实现区域一体化的根本担当者,是主角。四是综合作用派。有学者从系统论的视角来探究区域一体化,认为它的推进和实现是非常错综复杂的,是处于动态发展而又自成系统的一种社会现象,涉及政治、经济、文化和社会等方方面面,是诸多因素综合作用的结果,不存在主角与配角的问题。客观地看,以上各派的主张都有一定的道理,因为,市场、政府和制度等各个方面在推进和实现区域一体化的不同历史时期都担当过主要角色,发挥过主导作用。在这多个因素中,尤其是市场和政府作为区域一体化的“两驾马车”,其角色地位更是伴随区域一体化的全过程。因此,在笔者看来,尽管文化观念、体制机制等其他各类因素在区域一体化的不同阶段、不同时期会起到一定的作用,担任一定的角色,但市场和政府作为两大主力始终起主导作用,因而成为两大主角。

## 2 市场与政府:区域一体化的角色分析

### 2.1 市场与政府两大角色的来由分析

不管从理论上,还是从实践上,市场与政府都是推进和实现区域一体化的两大关键角色。因为,市场是区域一体化内在的客观基础和动力机制,而政府既可成为区域一体化的积极推力,也可成为区域一体化的消极阻力。由于市场与政府自身都存在一定的缺陷,所以应将两者有机结合起来,取长补短,形成合力,共推区域一体化。这可以从两个角度来具体分析。

#### 2.1.1 “市场失灵”需要政府干预

综合起来,在区域合作向一体化不断发展的过程中,市场起了非常关键的作用,但也存在“失灵”的方面。区域一体化过程中的“市场失灵”是指市场机制在促进区域合作发展过程的一些领域不能或不能完全有效发挥作用,未能实现“帕累托最优”,达不到非常有效推进区域一体化的发展目的。就区域合作与发展的实践来看,“市场失灵”有各种各样的表现:一是区域市场被分割,形成“诸侯经济”格局,导致地方垄断或不完全竞争,市场不能有效配置资源,要素不能自由流动,形成不了规模经济效应。二是域内市场壁垒重重,市场机制难以有效发挥作用,不能保证公共物品和服务的供给。市场信息相互封锁、不透明或不对称性造成区域经济发展的不确定性。三是市场规则不规范统一,产生恶性竞争。缺乏区域市场发展规划,导致重复建设,造成严重浪费。四是域内地方政府各自为政,未建立区域统一的市场分配与调控体系,导致收益分配不均,利益不能共享,缺乏公平与公正,给区域经济社会的发展增加了不稳定性。

在这里,“市场失灵”是由市场本身的缺陷造成的,再通过市场是不可能解决的,必须充分发挥政府这只“看得见的手”的作用。一是域内各地方政府进行密切协作,消除壁垒,打击或限制地方垄断,维护公平竞争的市场秩序。二是各地方联合起来提供整个区域共享的市场信息、公共产品和服务,以补充和代替市场竞争主体不愿意或无法作出的供给。三是建立健全区域法律规范,利用法律手段和宏观政策来调整域内各地方的收入分配,缩小贫富差距,创建区域和谐和睦的一体化发展环境。

#### 2.1.2 “政府失灵”需要重振力量

在区域一体化中,为了弥补市场推力的不足,政府作为区域内的一个政治性权威组织,往往通过公共政策与制度设计等路径,借助行政力量对区域经济社会活动施加重要影响,即在市场上发挥“看得见的手”的作用。但是,域内各地方政府出于维护本地区利益的考虑,在力图弥补市场缺陷的过程中,又不可避免地产生另外一种缺陷,即政府活动的非市场缺陷,或称之为“政府失灵”<sup>[3]</sup>。“政府失灵”是指政府受能力和意愿的影响而没有有效地实现政府职能并且超出公众可接受程度的一种政治现象。其经常的表现形式是政府政策的低效率、政府工作机构的低效率和政府的“寻租”活动<sup>[4]</sup>。一般来说,产生“政府失灵”一方面是

域内各地方政府作为区域一体化的参与主角,代表着各自的势力和利益,在试图通过一体化来减轻或消除行政壁垒的弊端,追求区域整体利益最大化的同时,又想法设置障碍或隔阂,希冀域内其他地方政府让渡一些利益,实现自身利益的最大化而导致的一种“悖论式”的“政府失灵”。另一方面,区域一体化是区域各方共同参与的结果,需要域内各地方政府通力合作才能推进和实现。但各地方政府是地方利益主体,在需要让渡部分权力或利益的时候会产生惯常的阻力,此时任何一个地方政府都不具备单方面推动区域一体化的能力,从而导致“政府失败”或“政府失灵”。在这里,“政府失灵”主要表现为:1)区域内行政分割严重,各地方政府协作制定的政策得不到有效落实,不能有效推进一体化,表现为区域公共政策的低效或无能。2)区域各地方政府协商建立的合作机制,未解决各方的核心利益,“对话”多于“行动”,表现为建立起来的这些区域性公共协作机构效率低下。3)域内各地方政府改革缓慢,行政机制僵化,相互协作效率低下,明显滞后于区域一体化不断发展的现实,在一定程度上阻碍了区域经济社会的发展。

面对区域一体化中的“政府失灵”,必须进行政府改革,转变职能。一方面,重振市场的力量,强化市场的内在功能,也就是要借助市场本身的张力,充分发挥市场在配置资源中的基础性作用来推进区域一体化。一是要建立和完善统一、开放、有序的区域市场体系,打造公平、公正、公开的区域市场环境,为发挥市场在推进区域一体化中的重要作用提供良好条件。二是打破“诸侯经济”格局造成的市场分割,引导各类市场主体平等地进入区域市场且公平地享用生产要素,促进商品和要素在区域共同市场中的自由流动<sup>[5]</sup>。三是政府从竞争性领域、微观经济和微观管理等领域中退出,从宏观上把控区域市场规则,充分利用市场这只“看不见的手”的作用来合理分配区域资源,建立起快速高效的区域一体化市场。另一方面,重振域内社会公众的力量,加强域内公民社会建设,充分发挥公民在推进和实现区域一体化过程中的重要作用,实现“多中心治理”。这是因为,在区域一体化中致使“政府失灵”的原因有多个方面,仅靠市场建设不够,还需要发挥域内公众的社会治理作用。一是推进区域公民社会建设,培育区内公众的参政意识和民主理念,把区域一体化的发展和社会公众的利益紧紧联系在一起。二是积极打造社会公众参与区域一体化决策和议事的有效平台,为实现区域决策机构和社会公众的互动协商创造良好条件。三是把域内公众的监督和意见等,贯穿到区域一体化的全过程,做到“过程有公众参与,成果与公众共享”,使区域一体化的进与退与社会公众紧密相连,融为一体。

## 2.2 市场与政府的角色动态分析

虽然市场与政府都成为促进区域一体化的重要角色,但两者的角色不是绝对的均衡,而是有明显的主配之分。综观世界各区域合作的发展历程可以发现,市场与政府的主次角色呈交替式演进的规律,即表现出“市场—政府—市场”的动态式变化理路。在此,笔者参照当前国际区域一体化最成功的欧洲一体化的演进过程,将市场与政府在区域一体化中的角色变化分为四大阶段。

第一阶段:20 世纪 50 年代以前,区域合作的萌芽阶段。长期以来,世界经济的发展深受各种战争影响,止步不前,直到第二次世界大战结束,世界形势才趋于缓和,各国迫切希望发展经济以摆脱战争的阴影。在此大背景下,一些国家或地区由于地理位置相近,社会制度相同,价值观念相似,文化习俗相通,存在很强的互补性。人们在促进经济发展的交往过程中,往往会有意或无意地进行生产要素的跨区域流动,结果使参与各方的经济获得共同发展。这一源于市场促发的共赢结果令这些国家或地区的政府大为满意,于是,相互之间首先进行一些比较初级的协作,商定一些行业作为重点合作领域,确定一两个地方作为区域合作中心来保护或扩大这种良好的发展势头,自此区域合作开始出现。这一阶段的区域合作是由市场引发,政府有限介入,属于萌芽性质的,特征是市场为主角,政府为配角。

第二阶段:20 世纪 50 至 60 年代,区域合作的加速阶段。第二次世界大战后,世界格局发生了新的分化与组合,美苏两个超级大国形成的“冷战”对抗的严峻形势,迫使各国各地区联合起来,进行区域合作,增强区域实力。此时的区域合作,国家意志和政治意图是核心的决定因素,国家和政治利益是首要考虑的,相对而言,经济因素则是次要的。主要特点是:1)一国或一地区为了提升在国际斗争舞台上的影响力,纷纷与邻近国家或地区在原有的基础上进行合作,政府起着主导作用,市场的作用从属于政府行为。有了政府强有力的行政干预,区域合作的速度得到大大加强。2)无论是区域合作的领域,还是区域合作的方式方

法,政府的干预调控能力都得以强化,形成这样的角色变化趋势:政府力量由弱到强,由有限介入到扮演主角;市场力量由强到弱,由主角变为配角。

第三阶段:20世纪70至90年代,区域合作的提升阶段。经过战后一段时间的快速发展,一些国家和地区的综合实力得到明显加强,世界经济呈全球化趋势发展。一方面,各国各地区相互开放,借助于跨国公司的不断发展,各类要素在某一区域内实现了“无障碍”的跨地域流动,一定范围内的区域市场基本建立。另一方面,为积极融入经济全球化,各国各地区均在政府层面采取了不同措施,进一步加强对区域合作的干预。由于这两方面的共同作用,区域合作的内容和领域都得到延伸,整体上提升到一个新的水平。这一时期,区域合作的特点主要表现为:1)从合作的层面来看,有国家或地区之间的区域合作,如欧共体;也有一国内部的省、市、县之间开展的地区合作,如中国的长三角、珠三角等。2)从区域合作的主导力量来看,市场由前一阶段的弱势上升为强势地位,成为一大主角;政府则继续延续前一阶段的积极角色,仍扮演主角。因此,市场与政府都成为这一阶段区域合作的主角。

第四阶段:21世纪至今,区域一体化阶段。进入新世纪以来,经济全球化和一体化趋势更加明显,区域合作从内容到形式都上升到更加紧密的阶段,即一体化阶段。但是,受新公共管理思想的影响,政府对区域合作的积极干预角色普遍遭到质疑,而逐渐退出。另一方面,市场经济的主体地位在各国各地区得到相对重视并加以培育,市场体系得到完善,市场机制更加健全,市场在区域合作中发挥了更多、更加有效的主导作用。综合起来,在区域一体化阶段,市场还是主角,而政府则从原来的主角里退出,成为配角。

### 2.3 市场与政府的角色组合

从纵向上看,市场与政府的角色组合在区域合作的不同阶段表现得不一样,但两者的组合模式不外乎有4种:市场主角—政府配角,市场主角—政府主角,市场配角—政府主角,市场配角—政府配角<sup>[6]</sup>。在这里,市场的主角和配角地位,是根据市场依靠其自身的力量,在推进和实现区域合作发展中所起的作用来界定的;政府的主角和配角则是根据政府通过制度安排或体制设计,从而促进区域合作的作用来定位的。

这四种动态角色组合模式在不同的区域合作实践中,都曾出现过。“市场主角—政府配角”组合模式,要数中国长三角地区在20世纪90年代区域合作的实践。以1990年浦东开发开放为标志,上海对周边地区形成了很强的经济辐射力,引发市场主推区域合作;而政府在经历过第一轮合作高潮后,逐渐退出了区域合作的主角地位。“市场主角—政府主角”组合模式,比较典型的是欧洲一体化发展的欧共体时期。一方面,由于确立了区域性的煤钢发展条约和关税同盟,建起了区域市场框架,更加强化了市场的主角作用。另一方面,由于欧洲遭受二战重创,急于重振实力,所以各国政府积极参与区域合作,成为主角。“市场配角—政府主角”组合模式,可以说中国“泛珠三角”区域合作的开始阶段就属于这种模式。在“泛珠三角”区域合作的早期,域内形成的“东中西”市场呈阶梯状,经济发展具有一定的互补性,但地域过宽,市场作用有限,在区域合作中的角色不够明显。而各省各地区政府强力介入,积极干预,制定各类区域合作的规划和规则,极大地推进了区域合作。“市场配角—政府配角”组合模式,很多区域合作刚开始的萌芽阶段都属于这一模式。如中国长三角地区在古时的区域合作过程,就是凭借区域内人们跨地区的要素交流活动,市场自发地促成区域合作,而政府的行政力量很少参与甚至根本不参与其中。这一区域合作的模式特征表现为:市场是自发、盲目的配角,政府则是消极、旁观者的角色。

## 3 主配互补:市场与政府共促区域一体化的角色组合选择

从上面的分析可以看出,在推进和实现区域一体化的发展过程中,无论单方面强调市场,还是单方面强调政府的主角作用,都是片面的。在当今的区域合作发展中,只有将市场与政府两者有机结合起来,进行主配关系建构,充分发挥它们的作用,才是最现实的选择。

### 3.1 市场与政府构建主配关系模式的需要及可能

#### 3.1.1 从市场与政府一般关系来看,需要构建起主配关系模式

市场与政府作为人类经济社会活动两大子系统,向来为人们所重视,对它们在经济社会发展中的关系

进行过许多探索,但常常囿于二元对立的框架,或者是“政府至上”或者是“市场至上”,这是一种“非此即彼”的不相容式的思维方式,给政府与市场的关系也带来了一系列的问题。

当前,学术界就市场与政府的关系再次展开了许多研究,提出了许多模式构想,但“无论是伙伴关系,还是合作关系,抑或是协调关系的模式,都共同表达了政府与市场之间地位平等、相互合作、相互补充而不是相互替代的新型关系<sup>[7]</sup>。在区域一体化中,市场与政府作为两大角色,其地位在本质上是平等的,但面对“市场失灵”和“政府失灵”这两大问题时,市场的主角地位明显要超越于政府,也就是说,市场应该是主角,政府是配角。这是由于政府的特殊地位与作用,“政府失灵”比“市场失灵”所带来的对社会的危害更大<sup>[1]</sup>。

### 3.1.2 市场与政府的价值指向具有互补性,是构建主配关系模式的基础

在区域合作的不同历史时期、不同阶段,市场与政府都承担不同的角色,起着不同的作用,表现出一定的规律:当市场环境比较宽松、市场约束比较少的时候,市场机制更能发挥作用,就担当主角;在市场作用发挥到一定程度后,出现“市场失灵”现象,政府就出面干预和调控,这时政府担任主角,市场作用则被削弱;一旦政府参与,出现“政府失灵”时,政府行为被要求限制,市场重新承担主角,自此又进行新一轮的角色更替。在市场与政府不断进行角色更换时,它们始终都没有抛弃另一方,这是因为市场与政府的价值指向不同:市场价值指向是效率至上,政府的价值指向是追求公平公正。而且,它们具有很强的互补性。另一方面,市场受到很多人为的限制,要完全发挥市场机制的作用离不开政府,而政府制定和设计的制度规则要得以有效实施,也必须借助市场的作用。所以,市场与政府之间合作的趋势是两者紧密搭配,有主有配,合作界限变得越来越模糊。这也是构建市场与政府主配关系模式的内在依据。

### 3.2 市场与政府实现主配互补,是推动区域一体化的最佳角色组合

市场与政府的角色定位在区域合作中会出现动态的变化,但是,谁也离不开谁,只有市场作用的区域合作是不全面的,只靠政府一方推动的区域合作会失去基础,不会长久。因此,市场与政府实现组合在区域合作的任何阶段都成为必然。一体化是区域合作的高级阶段,只有在建立起完善、规范的市场体系和良好的区域合作环境基础之上,再辅以政府一定的行政作用,才能有效达到。从当前区域一体化的实践来看,市场与政府之间的角色界定不清晰,政府过多地干预市场,甚至成为主角;市场体系仍不完善,其角色有被边缘化的趋势,致使一体化的发展陷入困境。因此,必须重新确立“市场主角—政府配角”,主配互补的角色模式,建立起推进区域一体化的长效角色组合。

#### 3.2.1 政府应弥补自身“缺位”,着力创建公平的市场环境

一度受到古典经济学家亚当·斯密“管事最少,政府最好”思潮的影响,不论是上级政府,还是区域内各地方政府都对区域合作及一体化发展采取过“放任自由”的政策,造成许多“缺位”现象。这是区域一体化市场难以有效发挥作用的根本原因。因此,区域内各地方政府,包括上级政府应联合起来弥补这种“缺位”。一方面,要承担起区域公共事务职责,提供区域所需的公共产品和公共服务,满足区域公共诉求。另一方面,要建立健全利益、收入的调控和补偿机制,完善区域公共保障体系,扶持社会弱势群体和域内欠发展地区,确保各方利益均沾,共享区域发展成果。

#### 3.2.2 政府应退出“越位”领域,重点培育区域市场体系

一般认为,政府是公共部门,其管理活动应限定在宏观领域,不能参与或直接从事微观领域的具体事务,否则就属于“越位”。但事实上,政府在区域发展中经常发生这样的“越位”,对市场作用形成“挤占效应”,使得市场体系培育不全,必须退出。在区域经济管理方面,政府应将生产决策权、产品定价权等完全交给市场主体——企业来进行,除对关系国计民生、公共安全的领域实行掌控外,彻底从竞争性的微观领域退出,积极培育区域市场主体。在区域公共事务管理方面,政府应学会放权,勇于放权,敢于将一些公共产品或公共服务交由社会“第三方”来提供,将一些技术性强的公共事务管理职能交由社会中介组织来承办,实现社会的“多中心”治理,把更多的公共资源用来服务于区域市场体系的建设。

(下转第 54 页)