

泛珠江三角洲合作:动力、问题与前景

摘 要:在中国加入 WTO 后,国内经济制度环境发生根本性的变化,各生产要素价格也相应发生变化,广东因此提出了“泛珠江三角洲区域合作”(Pan-PRD)概念,并在短短的一年时间里成立泛珠江三角洲区域合作组织机构。文章根据新制度经济学的制度变迁理论对这一新的中国区域合作组织的制度供给与变迁进行解释,并对其当前存在问题及前景进行剖析。

关键词:泛珠江三角洲;制度变迁;经济组织

中图分类号:F127.65

文献标识码:A

文章编号:1002-0594(2007)02-0014-05

收稿日期:2006-09-13

一、泛珠江三角洲合作的动力

泛珠江三角洲合作是个制度建构问题。一般来讲,制度是稳定的,稳定性表现在制度的均衡。制度均衡主要是指“行为均衡”,意指在现有的制度框架下,没有任何一个(群)行为者会发现将现有资源用于再建立另一套制度是有利可图的;而随着经济中各种资源的相对价格发生变化,不同利益集团的力量也在进行调整,再加上人们偏好的改变,制度处于非均衡的状态之中,就产生了新的制度安排的需求以及新制度的潜在供给,制度变迁就开始。而中国在加入 WTO 后,国内经济制度大环境发生根本性的变化,各种资源要素相应发生转变,珠江流域地区也由此产生新的制度需求与供给,泛珠区域合作制度变迁开始启动。

(一)泛珠江三角洲合作的制度需求

1. 区域经济一体化的动力。

20 世纪 80 年代以来,世界区域经济一体化成为发展地区经济、增强地区经济竞争力的一股不可阻挡的潮流。在国际上,欧盟、北美自由贸易区及美洲自由贸易区蓬勃发展;中国—东盟自由贸易区也开始启动,于 2005 年 7 月 1 日起,全面激活降低关税进程,以期在 2010 年将 7000 类的货物关税降低到 0 至 0.5%。在中国加入 WTO 后,国内区域经济发展速度加快,相互间竞争加剧。京津塘地区与长江三角洲地区也在加速整合,2003 年长江三角洲地区在经济增长、固定投资的增幅、引进外资上都已经超过“珠三角”。在以上各种经济板块的示范与挤压下,地处长江三角洲与东盟之间的泛珠江三角洲地区都有协同发展的愿望。

2. 小珠三角发展的内在要求。

中国加入 WTO 后,广东原有的优势地位受到严重的挑战。一是外资企业为了抢占未来中国的内销市场,纷纷投资以上海为龙头的长江三角洲地区,并且上海逐渐成为外资企业在中国设立地区总部的首选之地。二是中国以“非市场经济”地位加入 WTO 后,导致中国在反倾销调查过程中,中国产品和企业处于非常不利地位,广东小珠三角以其外向型经济的特点,冲击更加突出。外销市场的不稳定性迫使一些珠三角外资企业将生产基地由小珠三角转移到同样劳动力便宜的长江三角洲地区或泰国、越南等国。因此,向西开拓国内市场无疑是广东增强竞争力的关键因素之一。

加入 WTO 前,由于中国广大内陆地区有丰富的农村剩余劳动力,小珠三角大力发展劳动密集型企业,经济得以快速增长。加入 WTO 后,环渤海地区与长三角的经济蓬勃发展,中西部的开发,广东积极向“世界级制造中心”迈进,全国各地都以劳动力成本优势与低廉的土地价格疯狂招商引资,能源、劳动力的严重分流,珠

赖文凤^{1,2}

1. 厦门大学台湾研究院
福建 厦门 361005
2. 暨南大学经济学院
广东 广州 510632

作者简介:

赖文凤(1975-),福建永定人,厦门大学台湾研究院在职博士生,暨南大学经济学院讲师,研究方向为区域经济。





三角忽然陷入“民工荒”，特别是高技术工人的短缺。与此同时，全国各地高耗能产业纷纷上马，中国成为世界能源消费大国，全国能源供应骤然紧张。广东虽不是能源资源贫乏大省，但却是资源消费大省，省内经济的相当部分是高耗能产业，能源紧缺问题(电荒、煤荒、油荒)接连发生。珠三角要发展成为“世界制造业中心”，解决劳动力短缺及能源供应是前提条件，因此，与西部资源大省建立制度性的联系成为其迫切需求，泛珠江三角洲区域合作也就应运而生。可以说，泛珠三角区域合作是珠三角发展的需要，是广东省政府发展珠三角经济的一种经济战略规划。

3.CEPA 提供了制度前提。

20 世纪初广东就有学者提出“华南经济圈”、“华南区域经济一体化”的概念。^①到 90 年代中期，长三角经济快速崛起，广东决策层认识到缺乏发展腹地，使广东面临很大的竞争压力。1998 年广东曾研究华南经济协作区^②，但是与国家“九五”计划中将全国划分为七个经济区域的构想不同，因此作罢。

与广东相邻的香港，随着大陆加入 WTO 后全面对外开放，原有的优势也消失，自亚洲金融风暴后就陷入停滞的香港经济进一步恶化。为了让香港的企业在内地获得新的发展空间，促进香港对内地的出口，带动外商进驻或投资香港，确保香港的经济能够持续增长，2003 年内地与香港签署了 CEPA。CEPA 的实施，解决了港澳地区与内地在生产要素流动上的一些制度性障碍，大珠三角一体化的序幕全面拉开。广东随后提出的“泛珠江三角洲区域合作”是以“大珠江三角洲”为核心的。正是因为泛珠三角各省份希望接受港澳为核心的大珠三角的辐射和带动，广东的提议才能得到其他省份的响应。并且因为泛珠江三角洲区域合作能给港澳带来腹地支持，中央才给予积极推动。因此，CEPA 签署大大促进了泛珠江三角洲区域合作。^③(见表 1)。

表 1:CEPA 与 Pan-PRD 的对比

	CEPA	Pan-PRD
目的	建立自由贸易区	建立共同市场
性质	一个国家内两个关税区的合作	地方政府之间的合作
管辖范围	内地与香港	九省 ^④ 、香港与澳门
法律地位	法律文本	协议文本
政府与市场关系	市场推动为主，企业是主角	主要由政府部门推动
特点	具体详实，可操作性强	主要为原则性内容
监督机制	法律强制监督	利益协调机制

资料来源：《泛珠三角区域合作框架协议》与《内地与香港更紧密经贸关系的安排》。

(二)泛珠三角合作的制度供给

泛珠三角区域合作的概念最早出现在 2003 年 7 月 24 日的广东省政府的内部文件中。文件指出：广东要“积极推动与周边省区和珠江流域各省区的经济合作，构筑一个优势互补、资源共享、市场广阔、充满活力的区域经济体系”，同时，推动 9 省区与港澳特区的合作，建立“9+2”协作机制，形成泛珠三角经济区。2003 年 11 月广东首次正式公开提出泛珠三角经济区的构想。同时，在广东省政府的积极组织下，通过召开会议，签署一系列协议，逐步建立起泛珠三角区域合作组织。

泛珠江三角洲的各种协议的主要内容：创造公平、开放的市场环境，推进泛珠三角区域内能源领域建立长期稳定的合作关系，构筑和完善区域交通运输网络等等。其共同目的：积极消除泛珠三角相互间行政壁垒，降低交易成本，实现区域内的有序交易。同时泛珠江三角洲区域合作也成立一套合作机制。

泛珠江三角洲区域合作组织成立过程中的各种会议大都在广州召开，广东省政府起着主导作用。参会人员是政府各部门领导，协议也是政府部门之间签署的泛珠三角区域合作是一系列政府合作行为，是“一个行政区域整合的概念”。但是从制度供给的角度来看，泛珠江三角洲区域合作各成员方为了本省(区)的利益加入泛珠江三角洲区域合作，是获利机会引致一省(区)自愿接受约束，并调整本省(区)相关政策，因此，总的来说，泛珠三角经济合作遵循的是自主自愿精神，以及市场利益驱动的原则，从这个层面上看是诱致性制度变迁。回到本省(区)内，一省(区)一旦做出承诺，相应领域的制度变迁属于强制性制度变迁，因为这是由政府政策引入实施的变迁。各省(区)强制地实施的“实现程度”取决于泛珠合作对各省(区)的有利程度。

二、泛珠江三角洲的发展困境

泛珠江三角洲区域合作由非均衡向均衡迅速发展，然而从制度创新的角度来看，目前泛珠江三角洲却又面临着诸多问题有待解决。

(一)监督机制缺失

泛珠江三角洲的各方自愿参加泛珠三角区域合作，享有发展的平等地位和权利，协议各方有权根据法律、政策和需要，参与本协议全部或部分的合作项目。泛珠江三角洲的自主自愿精神提供了自我实施协议的基础。这也就是说，泛珠江三角洲合



作的实际进展更多取决于各成员方的自主自愿。集体行动能否得到执行也取决于它实际上是否建立在自主自愿的基础之上。

自我实施的协议具有较强的可执行性。对泛珠江三角洲成员而言,真正在自主自愿基础上达成的每一项协议,其执行较有保障。在自主自愿基础上做出的决定,使得个体对外部利润内部化后分配的公平性也得到了认可;自主自愿还为个体自由进出集体约束提供可能,同时这也意味着个体的随意性行为增多。

集体行动要有效,必须有一个有力的监督机制;若一方有机会主义行为,就可能会导致集体行动的低效和失败。因此,要防止机会主义作祟,就必须存在一个有效的监督机制,惩罚机会主义者,奖励积极分子,以保证集体行动的效率。然而泛珠江三角洲的监督机制是很弱的,只建立有协调性的机制:首长联席会议制度,政府秘书长协调制度和部门衔接落实制度(见图 1)。同时泛珠江三角洲地区,11 省区占全国面积的 20%,人口众多,占全国总人口的 42%,并且重庆与湖北可能加入,甚至有人建议把台湾也纳入;合作内容丰富,在《泛珠三角区域合作协议框架》里面初步拟定的合作内容包括基础设施、产业与投资等 10 个方面。理论上表明:监督成本与集体的规模有关,规模过大(包括成员的多寡和集体行动的领域),监督的成本就很高。面对大集体的高监督成本,一个机制容易导致集体行动和制度失去效率,反映在现实中就是对提高制度化水平的积极性不大,形成制度建设惰性。强化监督机制的作用成为泛珠江三角洲进一步发展的需要。但是,因为目前的集体行动是建立在自主自愿的基础上,这造成了对监督机制建设的忽略。

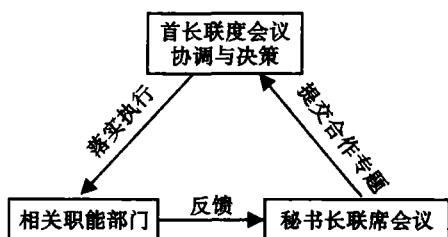


图 1: Pan-PRD 的运作机制

资料来源:《泛珠江三角洲区域合作协议框架》的合作机制

(二)“搭便车”的机会主义

泛珠江三角洲区域合作奉行的是开放的地区主义,既要在区内打破地区封锁,促进市场开放,也要对区外集团开放,主要因为实行封闭排外集团的机会成本很高,成员方与区域外的经济联系已经很

强,如:香港、澳门、广东经济。开放的地区主义使得成员方既能获得区域经济合作的好处,又不排除分享与其他区域经济体合作的积极成果。但由于监督机制的缺失,开放的地区主义,往往容易产生“搭便车”的机会主义。

首先,在集团内部,由于计划经济时代遗留下来的行政区域划分的经济管理方法和思维模式在内地省份依然比较突出。在区域内部的开放中,各地方政府难以摆脱政绩考核等自身利益的束缚,地方保护主义严重,行政性区域关系强,市场性区域关系弱,普遍存在着一种要求别人向自己开放,而自己却封闭从中得利的“搭便车”的机会主义倾向。

对区域合作外成员开放也同样存在“搭便车”的机会主义。开放主义使泛珠江三角洲外部经济体也可以分享好处,那么付出制度建设成本的成员就可能消极懈怠,导致组织松散乏力。理论与现实表明:集体行动对非集团个体保持较高的负外部利润,可以增强内部的凝聚力。如果在目前开放的地区主义下集体行动的外部性很少的话,内部成员就没有珍惜合作的压力感,参加与否利益得失不大。四川就称自身既是成渝经济区的核心部分,又是长江流域经济带的组成部分,同时也是西南经济区的组成部分,同样可以纳入泛珠三角地区;江西提出“对接长珠闽”;福建认为自己上接长三角,下连珠三角,又一衣带水面对台湾,福建于是提出“构筑海峡西岸经济区”的设想;云南、广西想在“泛珠合作中承担与东盟”的桥梁,目前“10+1”的进程加速进行,与东盟合作引力也在相应加大。泛珠区域合作制度供给不是唯一的。开放主义使得泛珠江三角洲合作成员有转向区域外的组织或者次区域的组织的引力。这将使泛珠三角区域合作陷于松散、开放性的区域合作状态。

(三)共有理念的薄弱

共有理念是区域合作成员各方所共同认同或预期的符号或观念,其重要意义在于它能使合作参与者超越当前成本—收益分析所凸现的不利,通过未来预期的利益增强某种制度或机构对参与者的凝聚力,促进制度化的进程。当前的泛珠江三角洲地区存在着岭南文化、巴蜀文化、闽文化、滇黔文化、桂文化、赣文化、湖湘文化等丰富多彩的地域文化特色,及各种地域性方言,“从哪来”的地域观念根深蒂固,泛珠整体在历史文化上认同感极其薄弱;各成员对加入泛珠江三角洲区域经济合作也有各自不同的目的:广东是为“建成世界最大的制造

业基地”寻找腹地；香港是外向型的经济体系，泛珠三角对香港只“具有策略性的投资机会和发展机遇”，澳门则希望“旅游列为区域合作的优先考虑”，湖南、江西等周边省区提出要承接广东产业的转移，成为广东的人才和劳动力、农产品等原材料的供应基地。由于各成员地域文化不同、目标设定不同，使得在共同理念这个制度核心表征上出现了分歧。在今后的泛珠经济一体化的制度建设过程中，合作的各成员要逐渐让渡自己的市场、资源与税收。经济发达省份主张建立制度化水平比较高的共同体，而落后省份则倾向保持“软制度”的现状；共有理念的缺乏使泛珠三角合作容易服从“短边规则”。

(四)“第一行动集团”的整合问题

制度是一个博弈参与者为共同理念反复进行博弈、达到博弈均衡的过程。根据制度变迁理论，推动制度变迁的必须有“第一集团”和“第二集团”。^[2]目前，泛珠三角地区担负“第一行动集团”的省区缺失。泛珠区域合作的提出更被一些人士认为是“‘龙头’之争的问题”，其实，只有有能力去为泛珠区域合作中负担制度创新成本的省区，才能做泛珠三角的“龙头”，目前，澳门较强的产业是旅游业，是无法担当积极推动者的角色；香港经济支柱是在金融、物流、旅游和专业服务业上，其经济主要是外向型，同时又存在“一国两制”问题，所以香港只能“在未来‘泛珠三角’的开放发展中，担当积极推动角色”；^[3]广东尽管经济实力在九省中最强，但本身产业基本是以低水平的装配工业为主，产业附加值不高，产业链条短，与其他省区之间只能进行流动成本较低的产品交换和劳动力流动，未能进入到以产业分工和技术、投资合作作为主要内容的较高层次的合作阶段，^[4]导致中西部省份发出“广东能不能背得起我们”的疑虑。广东要单独承担“第一行动集团”角色，显然是力不从心的。因此，粤港澳任何单一成员都难以胜任“第一行动集团”的角色。

三、泛珠三角合作的前瞻

理论和现实分析表明，泛珠三角区域合作困难不少，泛珠三角进一步发展的途径有两种：一是继续优化政府协调式的资源配置方式，二是选择新的“制度安排”，进行多种资源配置形式协同并进，优势互补。

泛珠三角区域合作要进一步优化，一是泛珠三角合作区域合作要积极配合中央提出的“统筹区域协调发展”的战略方针及中央维持港澳经济繁

荣稳定的愿望，可与长三角一起向中央争取更多支持与授权。如：争取改变中央对地方的政绩考核办法，从而改变各地政府间的竞争模式，为区域政府间协调创造良好的制度环境，降低成员机会主义的激励；由中央政府来主导对区际利益矛盾的协调，从而降低区域内的协调成本，实现第三方实施。二是确立香港在大珠江三角洲的龙头地位，加速整合大珠江三角洲，积极构建泛珠三角区域合作组织第一行动集团。目前，粤港两地要把地缘优势化为政策优势，两地充分用好用足 CEPA。同时广东要积极支持尽快修建港珠澳大桥，让香港的物流业、澳门的娱乐业、珠三角的制造业等实现合理分工、整合，提升实力，实现大珠江三角洲经济的完全一体化，促进广东产业的进一步升级、转型，带动内地省份走向国际。同时，香港可发挥其健全的法制制度与法治环境的魅力，增强其他各省民众对其先进经济管理制度的认同感，逐渐塑造泛珠三角的共同理念。

在优化政府协调组织形式基础上，泛珠三角区域合作组织应进一步多元化。资源配置方式的组织形式主要有：市场、准市场、企业及准政府及政府。不同的组织形式的交易成本是不同的，交易成本的影响因子主要就是不确定性、有限理性、机会主义和资产专用性等因素，并且交易成本的大小与这些因素的程度呈正相关关系（见表 2）。

表 2：市场、准市场、企业、准政府、政府的制度运行成本之比较^[5]

	市场	准市场 (产业网络)	企业	准政府 (行业协会等)	政府
不确定性	最强	强	较强	弱	最弱
有限理性	最强	强	较强	弱	最弱
机会主义行为程度	最强	强	弱	较弱	最弱
资产专用性影响程度	最强	强	较强	弱	最弱
市场交易成本	最大	大	较大	小	最小
组织内交易成本	最小	小	大	较大	最大
制度运行成本比较	小	最小	较大	大	最大

从上表可以看出，各种资源配置方式都有其各自优点：市场配置方式的组织内的交易成本最小，准市场（产业网络）方式制度的运行成本最小，准政府（行业协会）与企业方式的机会主义行为程度最小。泛珠三角区域合作组织一开始就锁定在“政府”合作的层次，但作为一个新生区域合作组织，为了降低交易费用，提高经济效益，应大力鼓励各种经济组织的尝试。因此，应大力培养发展在功能上能最有效补充泛珠政府协调的准市场（产业网络）及准政府（行业协会）方式。

总之，制度是理性参与者为共同理念重复博弈



达到的均衡,把制度作为预先设定或外生的是不明智的。泛珠江三角洲的复杂性及泛珠区域经济合作制度创新的问题决定了泛珠江三角洲区域经济合作进程将是一个各成员方、各种资源配置方式长期重复博弈不断趋近均衡的过程。对于泛珠江三角洲区域经济合作模式,其重要性就不仅仅体现在它如何促进实体经济发展上,更重要意义是在政策协调的基础上尝试为中国的区域经济合作探索一种可行的制度模式。

(赖文凤电子信箱:tlaiwvf@126.com)

注释:

① 关智生在 1991 年提出“华南经济圈”概念;胡军在 1994 年提出“华南区域经济一体化”概念,其华南区域经济指:香港、澳门、广东、福建、海南六省。以上观点见关智生:广东产业结构调整问题,

广州经济,1991(2)。及胡军:华南区域经济发展取向与模式选择,国际贸易问题,1994(1)。

② “华南”区域包括香港、澳门、广东、广西、海南、湖南、江西、福建。

③ 九省即为,福建、江西、广西、海南、湖南、四川、云南、贵州和广东。

参考文献:

- [1] 陈佐洱. 中央积极推动泛珠三角区域合作两大原因[EB/OL]. 南方网,2004-06-01.
- [2] 洪银兴. 赢得市场——市场经济理论新发展[M]. 北京:中国青年出版社,1997. 139.
- [3] 董建华. 推动区域合作,共创美好未来[A]. 泛珠三角区域合作与发展论坛演讲录[C]. 2004,(3).
- [4] 谢鹏飞,李子彪,牧野. 泛珠三角区域合作研究[M]. 广州:广东人民出版社,2004. 15.
- [5] 池泽新等. 制度经济学的逻辑与中国农业经济组织形式的选择[J]. 中国农村经济,2003,(11).

On the Co-operation of the Pan-Pearl River Delta: The problems, motives and prospects

LAI Wen-feng^{1,2}

(Tanwan Resrarch Institute, Xiamen University, Xiamen 361005

College of Economics, Jinan University, Guangzhou 510632, China)

Abstract: After China's entry into the WTO, domestic economic system has seen a fundamental change, with the price of production elements fluctuating accordingly, which leads to Guangdong Province's proposal of the concept of "the Pan-Pearl River Delta" (PPRD) and establishment of the organization for economic co-operation across the Delta within a short period of one year. This article aims to analyze the system supply and changes concerning this new wave of China's regional co-operation organizations based on the System-Changing theory of new Institutional Economics.

Key words: the Pan-Pearl River Delta; system changes; economic orgnizations

(责任编辑 万小妹)