

【本刊特稿】

探索建立全要素的区际利益平衡机制

范恒山

摘要:区际利益平衡机制是指基于公正原则、由一种或多种因素导致的地区间以一定形式体现的经济利益转移的制度安排或体制设计。缩小地区差距、实现区域协调发展,需要建立区际利益平衡机制。可以考虑在生态地区利益补偿、农产品产销利益补偿、资源高效利用调节、污染防治、人才利益补偿、特殊贡献地区利益平衡、违反市场公平竞争的利益调节、政策不公平调节、重大事件处理和财产补偿机制等10个方面建立利益平衡机制。同时把握新的技术与产业革命带来的机遇,全面推动数字化转型,强化区域数字基础设施建设,加快形成先进、融合、开放、绿色的数字软硬体系,使数字技术成为建立科学的区际利益平衡机制的强有力的支撑。

关键词:区域协调发展;区际利益平衡机制;数字技术与数字基础

中图分类号:F207 **文献标识码:**A **文章编号:**2095-5766(2020)01-0001-03 **收稿日期:**2019-12-16

作者简介:范恒山,男,国家发展和改革委员会原副秘书长(北京 100081)。

习近平总书记提出,要努力把长江经济带建设成为生态更优美、交通更顺畅、经济更协调、市场更统一、机制更科学的黄金经济带。他也一再强调,推动长江经济带发展关系到中华民族的长远利益,因此要把生态环境的保护与修复放在关键位置,“共抓大保护、不搞大开发”,走一条生态优先、绿色发展的新路子。几年来,全国上上下下按照这一要求推进长江经济带建设,在多方面取得了明显的进展。但长江经济带生态环境受损害的形势依然严峻。长江经济带要走出一条生态优先、绿色发展的新路子,仅靠上级指导推动、相关地区和企业自觉行动是不够的,必须建立一套体制机制来倒逼这项重大使命的落实,通过建立强有力的制度体系来约束和保障长江经济带的生态环境。事实上不只是长江经济带,整个国家都面临着需要按照新的发展理念形成严格缜密制度约束体系。而这个体系中的一个关键的内容,就是要建立区际利益平衡机制。

我对建立区际利益平衡机制问题思考可以说是比较早的,2008年左右就有了一些想法。初衷是考虑如何缩小地区差距、实现区域协调发展,由此

萌发了要建立补偿机制或利益平衡机制的一些思想。比较系统的阐述是在2013年11月在长沙召开的“中国中部发展论坛”上我讲了建立区际利益平衡机制或利益补偿机制的重要性、基本原则、操作思路以及探索方向,这应该是国内第一次关于建立区际利益平衡机制或补偿机制的系统表达。从那个时候开始,各个方面积极努力,相关工作取得了较大进展。我们看到,国家有关部门就粮食、生态等方面建立补偿机制问题发布了相关文件,由相关部门与地区推进的一些试点也稳步开展,取得了积极的效果。最重要的是,2018年11月18日,中共中央、国务院发布了关于《建立更有效的区域协调发展新机制的意见》,提出了完善多元化横向生态补偿机制、建立粮食主产区与主销区之间利益补偿机制、健全资源输出地与输入地之间利益补偿机制等要求。应该说,这个意见充分地肯定和体现了我们这些年理论探索和实践运作的一些成果。从2008年左右着手思考这一问题,到现在中央专门制定文件提出相关要求,多年的努力终于付诸政策实践,这是一件令人十分高兴的事情。伴随着这些年的

理论探索 and 实际调研,我对建立区际利益平衡机制又有了一些新的思考,与大家一起探讨。主要阐述如下3点意见。

一、充分认识建立区际利益平衡机制的重大意义

什么是区际利益平衡机制?大体说,是指基于公正原则、由一种或多种因素导致的地区间以一定形式体现的经济利益转移的制度安排或体制设计。使用“利益平衡”这个词,其考虑一是这种平衡体现了行为的对称性,依据的是付出了应该有收获、得到了好处要给予回报、造成了破坏必须要承受相应的代价的原则,即两者之间应该相配相称,对等平衡。二是这种利益平衡主要体现在经济方面,是经济利益的一种调整,不涉及行政、法律等方面的激励或惩罚。三是这种利益平衡不仅涉及补偿问题,也涉及处罚问题;不仅意味着交换,而且意味着共建;不仅体现对称,而且体现协调。事实上,补偿、处罚等都是手段,而促进区域协调发展才是建立利益平衡机制的目的。利益平衡机制这样一个概念,概括性更强,科学性更高。

为什么要建立区际利益平衡机制?这一点是与其涉及的具体内容密切相联的,我在下面会谈到这些具体内容。在这里我要说的是,建立利益平衡机制涉及国家全局、战略大局,是一件举足轻重的大事,其意义是多方面的,简要地说,一是有利于节约集约利用资源要素,提高经济效率;二是有利于保护生态环境,实现绿色发展;三是有利于保障公平正义,全面调动市场主体的活力和社会的创造力;四是有利于约束政府行为,推动实现规范决策和科学决策;五是有利于缩小地区差距,实现全体人民的共同富裕;六是有利于完善治理构架,形成现代化的治理体系。有鉴于此,我们必须大力推进区际利益平衡机制建设。

二、更为全面地推进区际利益平衡机制建设

我曾经在2013年“中国中部发展论坛”的主旨讲话中,着重讲述了建立区际利益平衡机制的思路,除生态环境、重要农产品、生产资料等3个重要方面外,还讲了有关排污权、碳排放权等的公平交

易问题。深入地思考一下,其实并不只是这几个方面,还涉及一些很重要的其他方面,也就是说建立平衡机制的具体内容还可以扩大延伸。把这些方面都解决好了,中国的很多问题也就相应解决了。包括上面提到的内容,我认为可以在以下10个方面建立利益平衡机制。

第一,生态地区利益平衡机制。探索建立毗邻地区、流域上下游地区的利益平衡机制,以促进生态修复保护和优化。

第二,农产品产销利益机制。当前主要讲的是粮食主产区与主销区之间的利益补偿机制,其实不只是粮食,还有棉花、其他特种农产品和稀有农产品等,这些农产品都需要建立区际间的补偿机制。重要农产品涉及国计民生,不能够随意提高销售价格。不能提价,如果又没有补偿,效益就上不去,发展也就必然缓慢,这对按照国家要求种植农产品的地区来说,是很不公平的。如果有适当的补偿,那些主产区就会增加收益,不仅会与其他地区实现同步发展、共奔现代化目标,也会提高生产的积极性。

第三,资源高效利用机制。涉及煤炭、石油、能源、特种矿产等。需要探索建立资源输出地与输入地之间的利益平衡机制,一方面提高资源输出地的发展水平,另一方面也促进资源的节约与高效利用。

第四,污染防范机制。既涉及毗邻地带的污染排放问题,也涉及跨区域的污染产业转移问题,还有其他形式的对环境的破坏与污染问题。在这方面要建立经济性的惩处机制、补偿机制。

第五,人才利益补偿机制。主要涉及相对落后地区人才向发达地区流动问题。人才可以自由流动,也应当自由流动。但人才的成长离不开相关地区的教育培养,而教育培养是有成本的。人才进入对于发达地区而言是锦上添花,而人才流失对于欠发达地区来说则是釜底抽薪。基于协调发展的要求,应建立发达地区向欠发达地区招揽吸收人才的利益补偿机制。

第六,特殊贡献地区利益平衡机制。如革命老区、原苏区等,他们为新中国的成立或国家的发展都做出过特殊重要贡献和不同于一般地区的利益牺牲,应该建立适宜水平的利益平衡机制。如赣南原中央苏区,对新中国的建立做出过重大贡献。但直到前些年发展都比较困难,贫困人口较多。基于此,中央量身制定了相关政策文件,其中不乏具有

补偿性质的内容,这些政策给这一地区带来了快速发展和翻天覆地的变化。这一探索值得我们认真总结,并在建立利益平衡机制时加以借鉴运用。

第七,违反市场公平竞争的利益调节机制。妨碍和破坏市场统一的各种垄断、保护和封锁等行为都应付出沉重的代价。

第八,政策不公平调节机制。需要对非特殊条件所限、与全局利益相悖制定的不公平政策的受损者给予适当形式的补偿,反过来说,需要对制定这些不公平政策的机构予以经济上的处罚。这有利于推进公共服务均等化,有利于加快落后地区发展,也有利于推动政府部门精准和科学决策,减少决策和行为的随意性。

第九,重大事件处理机制。对非必要或非全局利益需要进行的重大活动所造成的企业关闭、正常生产活动中止等,应对相关主体进行适当的补偿。

第十,财产补偿机制。公民财产的形成并非完全取决于个人因素,而与政策环境和社会帮助密切相关。对财产的跨国转移应建立相应的给予国家和社会补偿的机制。

在这里还需要强调三点,一是对上面所涉及的有些因素要进一步做深入细致的研究,不能简单从事,需要综合考虑多方面的情况,平衡多种要求和考虑多元目标。二是实施利益平衡的主体、手段与方式可以根据不同情况来确定。例如,对危害市场公平竞争的行为可以通过政府实施处罚的形式进行,而处罚的所得可以用来设立市场一体化发展基金。三是在当前的实际工作中,已经存在着各种形式的利益平衡,包括转移支付、补贴等,应加强梳

理、归并和调整完善。

三、强化大数据等数字技术对建立区际利益平衡机制的支撑

以互联网、物联网、大数据、云计算、人工智能等为代表的数字技术以及依此形成的数字经济为建立全要素的区际利益平衡机制创造了有利条件。数字技术将使对相关信息的把握更加全面具体,对面临问题的了解更加深入细致,对实现目标的确立更加科学务实,对应对策略制定更加精准有效。要强化区域数字基础设施建设,加快形成先进、融合、开放、绿色的数字软硬体系。总之,要把握新的技术与产业革命带来的机遇,全面推动数字化转型,使数字技术成为建立科学的区际利益平衡机制的强有力的支撑。

最后我要说的是,我们注意到,在2019年12月1日中共中央、国务院印发的《长江三角洲区域一体化发展规划纲要》中,强调了要在长江流域开展污染赔偿机制试点,要求联合制定控制高耗能、高排放行业标准,探索建立跨区域固废危废处置补偿机制,这是一个可喜的思路,这对于解决长江经济带的生态修复和环境保护问题将起到重要作用。可以看作是建立区际利益平衡机制的一个重要内容。我们应由易到难、由简到繁,逐步深入地推进相关补偿机制建设,直到最终建立要素全面、设计科学的区际利益平衡机制。

(本文系作者在“第二届长江经济带发展战略论坛”上的主旨讲话整理稿。)

Explore and Establish the Total Factor Balance Mechanism of Inter-Regional Interests

Fan Hengshan

Abstract: The inter-regional interest balance mechanism refers to the institutional arrangement or system design based on the principle of justice, the transfer of economic benefits in a certain form in a region caused by one or more factors. In order to narrow the regional gap and achieve the coordinated development of the region, it is necessary to establish an inter-regional interest balance mechanism. We can consider establishing a balance of interests in ten aspects, such as compensation for the interests of ecological areas, compensation for the production and marketing of agricultural products, efficient utilization of resources, pollution prevention, compensation of talents benefits, balance of interests in special contribution areas, interest regulation against fair market competition unfair adjustment of policies, handling of major incidents and property compensation mechanisms. At the same time grasp the opportunities brought about by the new technological and industrial revolution, we will comprehensively promote digital transformation, strengthen regional digital infrastructure construction, accelerate the formation of advanced, integrated, open and green digital hard and soft systems, and make digital technology a strong support for the establishment of a scientific mechanism of inter-regional interest balance.

Key Words: Regional Coordinated Development; Regional Interest Balance Mechanism; Digital Technology and Digital Foundation
(责任编辑:晓 力)