

【本刊特稿】

改革创新在区域经济中的规则落地

金 碚

摘 要: 区域经济空间是改革开放的诞生之地和现实舞台。任何经济体制改革创新都须有其规则实施的空间条件,大多数经济体制改革方案,都要在一定的区域空间中进行尝试检验,调适实践,都需要有规则落地的地区条件。当前,中国改革创新的重要规则落地,涉及城乡关系变迁的规则调整、土地配置中的制度创新、房地产税的适时启动和环境保护与经济的双重区域责任等四个特别值得关注的具有区域经济显著特质的问题。

关键词: 改革创新; 区域经济; 规则落地

中图分类号: F061.5 **文献标识码:** A **文章编号:** 2095-5766(2022)01-0005-04 **收稿日期:** 2021-11-23

作者简介: 金碚,男,中国社会科学院学部委员,中国区域经济学会会长,郑州大学商学院院长,中国社会科学院工业经济研究所原所长(北京 100086)。

任何经济活动都是在一定的空间环境中发生和扩展的。尽管在高度抽象的理论经济学框架中,可以将经济活动空间设想或假定为无差异的匀质性平坦“绝对空间”,但在现实中,经济活动和经济关系都是在高度差异化的具象空间中展开的,并受到现实空间的环境条件所制约和深刻影响。所以,在进行改革创新,即制度安排的实践过程中,任何经济规则的制定和有效落地与实施,都是在一定区域范围内的磨合适应中实行和完善起来的。中国的改革开放,具有高度的创新性,从原理原则构想到制度建立实施,从纸上的条文到落地的规则,不仅仅是“解放思想”“大胆突破”的灵感产物,而且是“摸着石头过河”、实践检验和经验积累的复杂过程。在此过程中,许多改革创新行为,都是在一定的区域空间中萌发和发力的。形象地说,区域经济空间是改革开放的诞生之地和现实舞台。可以说,不仅各类经济活动和产业项目都具有区域区位性,而且,区域经济还哺育滋养了改革创新行为体的鲜活生命。随着经济复杂程度的提高,区域经济这一特质表现得更为显著和重要。

一、改革探索的空间条件

经济改革的成功表现是有效规则的建立和实行。当今世界,处于所谓“百年未有之大变局”中,正表现为规则博弈和规则体系的重塑,在和平发展的时代,改革创新成为世界主旋律,规则博弈成为时代特征。规则博弈使得利益竞争更具深远性和根本性,不只是争取一时一地之得失,而是系统性、结构性的规则构建,决定了利益机制和竞争合作行为的底层逻辑和法理正当性。在当前的国际话语体系中,强调“基于规则的国际秩序、自由贸易、自由竞争等”,表达了对全球制度体系演变趋势的深刻关切。

任何经济体制改革创新都需要有其规则实施的空间条件,大多数经济体制改革方案,都要在一定的区域空间中进行尝试检验,调适实践,都需要有规则落地的地区条件,而且,往往是从先行先试的地区向其他地区推广和扩展。脱离区域条件的改革创新只能是纸上谈兵,没有现实意义。换句话

说,任何经济改革的现实空间都并非是像理论经济学所想象或假定那样的无差异(匀质)空间,而是具有自身特质的区域空间,其中有地理区位特征,也有历史文化差异,所以,任何以理性逻辑所构想的改革设计,都要在一定的现实区域空间中达成规则落地,才能成为有价值的改革行动。

有些改革举措本身就产生于特定的区域性创新突破;有些改革构想,在不同地区、不同条件中落地,往往会产生非常不同的实施效果,呈现出改革过程中的各类利得和风险。例如,20世纪80—90年代,中国确定了5个沿海开放经济特区(深圳、珠海、汕头、厦门、海南),批准设立了14个沿海开放城市,还有各类经济开放区、开发区、新区、试验区等。今天看来,这些“区”几乎没有两个完全相同的鲜活面貌和发展表现。可以说,它们都形成了各具特色的经济行为规则空间。

既然是改革和试验,那当然会有先行先试的规则安排。那么,从另一个角度来看,凡进行改革和创新性的制度安排,也必然需要有区域性的规则空间选择。选择怎样的地区进行改革试点,很大程度上反映了改革的方向选择和探索期望。同样的改革精神和原则规定,在不同的地区先行先试,效果可能非常不同。而要使改革举措成熟化、普及化、法定化,直至成为全国性的统一规则,则需要有各类不同地区的实际探索、经验总结和利弊权衡,才能成为统一制度安排下相对固化的可持续规则。

可见,改革的设想和方案必须有落地的区域环境。重大改革的框架设计和改革决策,主要在中央。改革方案的具体落实、经验实证、成效体现,则主要在地方。区域经济和地方经验的鲜活性,是改革开放卓有成效的实践基础。甚至可以说,没有区域空间,就没有经济改革空间;凡经济活动,必须有区域环境作为依托,在区域经济中呈现。所以,人类发展直接表现为,一定区域空间中人类行为规则的形成、一定规则体系中的人类文明进步和文明进步中再发轫于一定区域空间的改革创新。

二、区域经济中的规则落地功能责任

从一般意义上说,改革创新就是在规模不同的一定区域内的人群行为规则体系的演进。所谓“区

域”,可以是地区范围,也可以是跨域跨国范围;所谓“规则”,可以是正式的制度,也可以是非正式的习惯性行为方式。一个国家,特别是大国的正式制度变革,即体制机制改革,总是要在区域经济中实现,所以,区域经济及其管理系统,不可避免地承担了规则落地的功能责任。当前,中国改革创新的重要规则落地,涉及以下几个特别值得关注的具有区域经济显著特质的问题。

1.城乡关系变迁的规则调整

在人类发展中产生了城市,并与乡村相对立,形成区域经济中的城乡格局。这样,城乡关系就成为经济社会发展过程中的一个基本问题。自古至今,城乡关系叙事纷繁复杂,城乡关系行为规则不断演绎。中国从农业大国向工业大国变迁,城乡关系是长期存在的最重要的区域经济现象之一,涉及城乡关系的经济行为和制度安排的不断变革。迄今为止,虽然改革开放已历经40多年,城乡矛盾获得调适,城乡关系大为改观,城乡发展都获得巨大成就,但中国的城乡关系制度尚未改革到位,城乡分割问题并未根本解决,户口的身份限制功能绝非长久之制,而完全放开口口身份限制,仍然有城乡差距的障碍。

2.土地配置中的制度创新

中国实行土地公有制,这有助于土地资源的社会公平配置和大范围的空间规划利用,特别是便于大规模基础设施建设和土地开发投资。由于土地是最基本的生产和生活条件,直接依靠土地条件生存的农村居民除占有一定的生产用地外,还可以分得一定面积的宅基地,用于盖建自用住房。如果宅基地被征用,国家须给予补偿,至少能确保失地农民的长期生计。农村居民如果超过宅基地面积建房,也要被罚款,实际上是变更土地使用性质所支付的“租金”。很显然,在全国不同地区实行这样的制度,是一个非常复杂的政策体系安排。特别是,随着社会经济发展、居民人口变动、代际传承等各种变化,具体政策必须进行必要调整。例如,与农村宅基地制度密切相关的所谓“小产权”房问题,就同以上所说的城乡居民户口管理制度及户籍身份差异有关。稍长远些看,当人口变动导致居民居住地及活动地与土地配置发生不可避免的非均衡现象时,土地配置和权属流转问题就会成为区域经济层面必须面对的问题。

3. 房地产税的适时启动

中国的房地产税是一个涉及极为复杂利益关系和公民权利的问题,涉及诸多如对公有土地征税(有人认为,只能对住房征税,叫“房产税”,不对土地征税,不能叫“房地产税”,因为私人没有土地产权)、各类土地“出让金”与征税的关系、征税对象、免税政策,特别是税收制度变革的平稳过渡等问题。而且,由于房地产税属于地方税,所以,原则上都是地方的责任,由地方政府制定相应法规并实施。这将是各地区的一项极为复杂和艰巨的改革规则设计和执行任务。要使房地产税的规则落地,并尽可能产生有利于社会经济发展和协调各群体利益的作用,才能取得预期的良政效果。特别值得重视的是,房地产税既然是地方税,而区域之间存在很大差异,那么,各地区征收房地产税的动机和倾向,就会有所差别。所以,由于各种复杂原因,房地产税是一个高度地区化和目标多元的税种,基本法理虽然一致,但具有很强的区域功能。要使各区域的规则落地,符合区域实际,需要进行十分细致的工作。

4. 环境保护与经济的双重区域责任

环境和生态问题具有跨域性和全球性,特别是对于关系全球气候变化的碳达峰、碳中和目标的实现,必须有世界各国的共同努力。但是,环境保护和生态平衡的规则落地和具体行动方案,又是高度区域性的,不仅全世界难以一刀切,全中国也不能一刀切。而且,各地区经济位于不同的地理区位环境中,在环境保护和生态平衡的目标达成上,发挥着非常不同的功能。所以,即使是作为全人类控制地球气候温度上升度数的生态环境大账,也只有分解为各区域的细账并制定相应的具体可行规则,才有行动意义。特别是,对于地方政府来说,在处理环境保护和经济发展及提高收入水平的双重责任上,各区域管理者和地方经济主体,负有不同的分工职能,同时,国家也有避免过大的区域经济发展水平差距的政策要求。这样,如何处理好环境保护和区域经济发展的关系,以达到关系全局的既要“绿水青山”又要“金山银山”的区域经济目标,就成为改革创新规则切实落地和行动卓有成效的重大任务。

三、经济全球化国际规则的区域功能责任

按照传统思维,经济全球化必须实现市场经济

体系的模式趋同,但今天的现实却是,由于中国经济的崛起,成为规模巨大的经济体,以中国特色社会主义模式,取得了工业化和现代化建设的巨大成就,所以,实践证明,经济全球化并非经济模式的全球趋同,而只是有效趋容,即不同市场经济模式的相互包容和共存。

一些具有较理性、较客观认识的西方国家(例如德国)工业界认为,一方面,虽然中国在国际上声称致力于市场开放,承诺支持自由贸易和现有全球秩序,但是实践中采取的令人信服和有约束力的开放措施,与西方企业的期望相去甚远。另一方面,认为中国作为一个快速增长的市场,仍然是最重要的经济合作伙伴之一。体制差异和分歧不一定意味着冲突,但是对共同利益的管理要可靠,有弹性。尽管存在竞争,但是也必须合作。他们已经清晰地看到,中国是全球经济的支柱。中国与西方世界对于塑造未来有着共同利益^①。

简要回顾这段历史:按照20世纪40年代的世界经济秩序构想,期望以关税与贸易总协定(GATT)和世界贸易组织(WTO)来构建全球化贸易体系。半个多世纪以来,世界经济发展既有全球性一体化趋势,也有显著的区域性多样化趋势,即成为本人所定义的“域观”世界。这样的演化态势,使中国区域经济与全球化世界的国际区域经济关系具有越来越紧密的联系,同时,也需要进行中国特色制度与国际通行规则相接轨和相调适,通过极为复杂的双边或多国间的规则博弈,以达成各种类型规程标准等级的自由贸易协定来进行磨合和规则落地。

中国不仅于20年前就加入了世界贸易组织(WTO),而且2020年也加入了区域全面经济伙伴关系(RCEP),还要争取加入全面与进步跨太平洋伙伴关系协定(CPTPP)等规则更加严格的国际自由贸易协定体系。不过,在最近一次的世界贸易组织(WTO)对中国贸易政策的在线审议会(2021年10月20—22日)期间,尽管成员国普遍赞赏中国加入世界贸易组织以来经济社会所取得的巨大成就,积极肯定中国作为世界经济增长主要引擎的重要作用等多方面的贡献,也充分认可中国在维护多边贸易体制、参与世界贸易组织各项工作等多方面所作出的努力,赞赏中国在贸易投资自由化和便利化,扩大对外开放,建设“一带一路”所进行的努力和取得的成就,但并没有明确认可中国已经达到了

市场经济国家地位的标准。中国自2001年加入世贸组织,从2006年起,迄今已经接受和完成了世贸组织的8次审议,举行最近一次审议之前,中方收到39个成员提出的2250个书面问题,中方均一一做了回答。但迄今为止,中国一直未被世界贸易组织承认为“市场经济国家”,而且,世界贸易组织做出这个承诺的决定,似乎在被无限期地搁置。这表明中国与世界进行经济贸易规则的博弈还要进行长期的磨合。全球性的国际规则同质一致化思维,实际上正在转向国际接轨的异质一体化思维。前者要求所有市场经济国家必须经济主体性质相同,世界经济规则应完全一致;后者则允许各具特色市场经济国家的主体性质相异,通过国际协议协调,实现全球经济一体化。前者坚持的是机器工业化,即将世界经济视同为完全理性化的机器,后者将世界经济发展视为多样化的生态工业化。

如前所述,经济全球化的方向并非各国经济特质和模式的完全趋同,而是不断趋容(包容共存),所以,区域经济往往成为全球化市场经济模式相互包容的规则接轨中心。中国的上海、深圳就发挥过这样的与国际规则接轨的经济中心作用。

在这样的全球经济大格局中,以往那种以为中国加入世界贸易组织后,经济发展将向着与西方发达国家的经济体制趋同方向实现经济一体化和全球化的期望并未如人们所料所愿。中国经济模式即中国特色社会主义或中国特色社会主义市场经济,与西方发达国家的市场经济模式具有显著的差别。未来

的世界并非微观—宏观经济范式的全球化世界,而是存在各类特色模式的域观经济范式的全球化世界,即和而不同的经济全球化世界。

在这样的全球经济体系中,很显然,在一些地区设立自由贸易试验区,是中国不断深化改革创新,与国际规则接轨的一条体制机制磨合落实和进行国际经验借鉴推广的一个可行方式。换句话说,由于中国特色社会主义的经济模式,并非是向英美等国自由市场经济模式或德国的自由社会市场经济模式“趋同”,而是不同模式的市场经济相互包容接轨,所以,须有实现接轨的有效机制。中国批准设立的各地区的自由贸易试验区,就是在区域经济层面所设立的与国际接轨的发力机制。从自由贸易试验区的改革创新,可以探索当代世界全球化经济规则落地的有效体制机制和可行国际规则,也就是说,既有的经济全球化规则,如何在中国经济的一定区域空间中有效落地,并进行创新性协调,推而广之,从而促进形成世界经济一体化的全球化新格局。

改革创新在区域经济中达成规则落地,是中国改革开放的一条具有普遍意义的成功经验。

注释

①参阅Steyan Mair博士,Friedolin Strack、Ferdinand Sch《既是合作伙伴,也是竞争对手——如何应对中国的国有经济模式》,德国工业联合会(BDI),中国电子信息产业发展研究院(内部资料),2019年4月。

The Implementation of the Rules of Reform and Innovation in the Regional Economy

Jin Bei

Abstract: Regional economic space is the birthplace and realistic stage of reform and opening up. Any economic system reform and innovation must have the space conditions for the implementation of its rules. Most economic system reform plans need to be tested and adjusted in a certain regional space, and regional conditions for the implementation of rules are required. At present, the important rules of China's reform and innovation are implemented, involving four material problems with regional economic significance that deserve special attention: the adjustment of the rules of urban-rural relations, the institutional innovation in land allocation, the timely start of real estate taxes, and the dual regional responsibilities of environmental protection and economic development.

Key Words: Reform and Innovation; Regional Economy; Rule Implementation

(责任编辑:晓力)