

doi:10.3969/j.issn.1672-626x.2013.02.006

# 从制度非均衡走向制度均衡的国际旅游岛战略

张 晖

(海南大学 经济与管理学院,海南 海口 570228)

**摘要:**海南的“一省两地”发展战略存在制度非均衡,不利于海南经济的长期可持续发展,潜在的盈利机会导致了新的制度需求产生,从而诱导了新的制度供给——国际旅游岛战略。从新制度经济学的角度看,国际旅游岛战略是实现了制度均衡的新时期海南经济发展的重大制度创新。

**关键词:**国际旅游岛;制度非均衡;制度均衡

**中图分类号:**F590 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-626X(2013)02-0032-05

2009年12月31日,国务院发布《关于推进海南国际旅游岛建设发展的若干意见》,标志着海南国际旅游岛建设上升为国家战略,海南进入了新的发展阶段。国际旅游岛战略是海南在综合分析国内外宏观形势和背景以及自身优势和特色的基础上,从海南未来发展着眼,全面落实科学发展观而做出的重大战略选择。国际旅游岛建设是海南岛内的非官方研究性机构中国(海南)改革发展研究院提出并设计的,是典型的诱致性制度变迁,体现了民间对海南经济发展的制度需求,是适合海南经济可持续发展的有效制度创新。有利于海南经济发展由制度非均衡向制度均衡转变。

## 一、制度均衡与制度非均衡

### (一)制度均衡

均衡(Equilibrium)是新古典经济学理论的一个基础概念,描述的是一种(相对)静止或稳定的状态。新制度经济学家(舒尔茨,1968;戴维斯、诺斯,1971;拉坦,1978;戴维·菲尼,1988)把新古典经济学的供求分析方法引入制度分析,提出了制度均衡理论。戴维斯、诺斯(1971)曾指出,在现实条件不发生变化的情况下,现存制度安排的任何改变都不能给任何个体和团体带来额外的收入就实现了制度的均衡(帕累托最优)。<sup>[1]</sup>诺斯所指的制度均衡是一种行

为均衡,即制度变迁的供给完全适应制度需求,制度变迁需求者的意愿得到充分满足,制度供给与制度需求这两种作用力达到了平衡。

张曙光(1992)也表达了跟诺斯相同的观点,他认为制度均衡是指人们对既定制度安排和制度结构的一种满足状态或满意状态,因而无意也无力改变现行制度。当一种制度所提供的边际收益等于维持制度所需支付的边际成本时,制度变迁停止,制度供求出现均衡;当新的条件出现时,新制度变迁重新开始,类似于商品均衡,但却复杂得多。<sup>[2]</sup>张旭昆(1993)也指出制度均衡不是数量均衡而是行为均衡,即任何个人或群体都不再有改变现存制度的动机和行为,因为他们不能通过改变制度而获取更多的利益。他还进一步指出,制度均衡是一种双适态的均衡,即任何两种现存的具体制度之间都不存在互斥关系,而是处于相互适应协调的状态,同时制度均衡状态还是适合各群体意愿的状态。<sup>[3]</sup>制度均衡不是制度效率的充要条件,满意的制度效率肯定存在制度均衡,而制度均衡不一定有效率。没有效率的制度均衡一定会发生制度变迁。

### (二)制度非均衡

戴维斯、诺斯(1971)曾指出,如果社会主体在新提供的制度供给中比在现有的制度供给中获得

收稿日期:2013-02-25

基金项目:海南大学青年基金项目(qnjj1140)

作者简介:张晖(1980-),男,湖北武汉人,海南大学副教授,经济学博士,主要从事制度经济学、产业经济学研究。

更大的净收益,即出现了新的赢利机会,这时潜在的增加收入的因素将会被激活,原有的制度均衡就有可能被打破,制度创新局面将会产生,进入非均衡状态。<sup>[4]</sup>制度非均衡是对现存制度安排的一种不满意或不满足,并想要改变而又尚未改变的状态。之所以出现了不满意或不满足,是由于现行制度供给在实施过程中逐渐与经济发展产生了矛盾,导致其净效益小于另一种可供选择的潜在的制度安排和制度结构,也就是出现了一个新的赢利机会,这时就会产生新的制度需求,使制度需求大于实际制度供给。人们为了捕捉这种新的赢利机会,就会力图改变原来的制度供给,选择和建立一种新的更有效的制度系统。但是,由于外部效应或“搭便车”等原因,或者制度创新的动机和力量还不够强大,或者是只有创新的动机而无创新的推动力,导致潜在的制度供给不能变成现实的制度供给,因而出现“想要改变而尚未改变”的制度状态,这就是制度非均衡。改变现存制度安排和制度结构,使潜在制度供给变成现实制度供给的过程就是制度创新。

## 二、海南经济发展的制度非均衡及潜在制度需求

### (一)制度非均衡的“一省两地”战略

海南从建省办经济特区直到开始实施“国际旅游岛”战略的2010年,经济发展的指导战略一直是“一省两地”战略。在1996年实施“一省两地”战略之前,海南并未明确经济发展战略,经济增长较为混乱,波动较大。而从2004年开始实施的“大企业进入、大项目带动”的“双大”战略其本质是海南对“一省两地”战略中建立新兴工业省战略目标的深化和强化,是“一省两地”战略的组成部分。因此,海南在2010年之间的全局性经济发展战略就是“一省两地”战略。

1996年实施“一省两地”战略是为了尽快恢复海南建省初期的经济混乱以及由房地产泡沫引起的经济萧条,实现海南经济正常发展。它是在总结海南建省初期的经济发展经验教训基础上,充分响应海南自身资源特色以及经济实践对制度的需求而实现的制度创新,其制度供给实现了制度均衡。但是随着海南经济从恢复性增长转入加速性增长,“一省两地”战略的局限性逐渐显现出来,也与经济发展实践才生了矛盾,出现了制度非均衡。

1. “一省两地”战略与海南经济发展的基本原则逐渐产生矛盾。海南经济发展的基本原则是“生

态立省”,这是海南全省人民的共识。“一省两地”战略的一个核心目标就是建立新兴工业省。而自建省之初在发展工业这个问题上就存在极大的争议。海南建省初期采取的是牺牲工业、以生态为主的发展措施,而“一省两地”战略尤其是“双大”战略则是以工业为主兼顾生态,这个战略虽然从海南实际出发明确了工业主导的战略措施,但是对于工业人们还是抱有疑问。因为我国整体的工业技术水平还未能达到与生态环境百分之百兼容,只要是发展工业,哪怕是发展所谓的新兴工业,就存在破坏生态和污染环境问题。2004年实施的“双大”战略寄希望于大企业的资金和技术优势解决工业与环境的兼容问题,但是实践中这一战略的弊端也逐渐显现,比如已经被央视曝光的海南金海浆纸业毁林种桉树对海南生态的破坏就是典型例子。之所以出现这种制度非均衡的情况,是由于“一省两地”战略对产业方向的选择尤其是工业项目,以及项目建成后的监督和惩罚并未有明确的制度规范,也并未明确“新兴工业省”与“生态立省”之间的关系,导致制度供给不足,缺乏有效的制度约束。

另一方面,“一省两地”战略在实施过程中也表现出了强制性制度变迁的性质,尤其是2004年开始实施的“双大”战略主要是由时任海南省委书记的卫留成基于其在大型工业企业工作的背景经验而提出的。作为制度供给者的政府的有限理性和不完全信息导致了强制性制度变迁最容易发生的制度供给与制度需求不匹配,造成制度供给不足。

2. “一省两地”战略在制度需求和制度供给两方面都存在诸多约束。从需求层面来讲,“一省两地”战略的产业导向是三次产业齐头并进,发展动力主要是自力更生,依靠省内需求。这样的发展战略在国内和国际范围没有突出特色,缺乏足够的激励效应。微观主体的支付意愿和支付能力是制度可持续发展的关键因素,微观主体只有对强激励才能做出积极反应。经历过房地产泡沫之后,国内外投资者都对海南心有余悸,哪怕是实现了经济复苏之后,海南仍是一个欠发达省份,在国内外的影响力和地位并不突出,微观主体的支付意愿不强,海南本岛企业的支付能力又有限。从供给层面看,海南实施“一省两地”战略主要是为了尽快使海南经济走出房地产泡沫破灭后的经济泥潭,回归正常的发展路径,它是一个应急式的阶段性发展战略,并未

考虑更广阔的发展背景和更长远的发展目标。按“一省两地”战略的要求而形成的农业、工业和旅游业“三足鼎立”状态是经济欠发达的阶段性现象,随着生产力的发展和经济的进步,产业结构要不断的进行升级和优化,三次产业均衡发展是不现实的,所以当海南经济发展到一定程度之后,“三足鼎立”的产业格局必将会被打破,“一省两地”的经济发展战略并不能驱动海南经济的长期持续发展。

3. “一省两地”战略的制度创新局限在经济制度及具体手段的创新上,没有考虑政治、社会因素对经济发展的影响。“一省两地”既是海南的经济发展战略,同时也是产业发展战略,其制度供给主要是产业和企业发展所必须的产业政策。但是,影响经济发展的制度范畴绝不仅仅只有经济制度,还包括政治制度和社会制度等,而对这些于经济发展有着更深更大影响的制度,“一省两地”战略却未涉及,导致海南经济发展缺乏持久的创新动力。海南在建省之初曾制定了政治体制改革的目标模式,概括起来就是“小政府、大社会”,因其制度创新的先进性和超前性一下子成为国内外关注的“热点”、“亮点”和表率,<sup>①</sup>也受到了中央的充分肯定,历任中央领导都要求海南一定要坚持下去,不断完善,搞得更好。但是“小政府、大社会”的改革成果能真正坚持下来的却没有多少,政府越来越大,人员超编较为普遍,政府权力越位、缺位、失位仍然存在,“小政府、大社会”的改革目标远未实现,而“一省两地”战略对此毫无作为。

## (二)海南经济发展的潜在制度需求

1. 明确海南的终极发展目标。海南的经济实践证明海南没有工业不行,但是工业只是海南经济实现超常规发展的阶段性战略措施,是海南经济走出低谷、实现加速增长的重要支撑,而不是海南的终极发展目标。海南的工业基础相对薄弱,在全国处于落后水平,根本不具备发展成“新兴工业省”的条件,“三低一小”即劳动生产率低、城镇化水平低、城乡居民收入水平偏低、经济总量小的现状也不可能为建设新兴工业省提供支撑。实践已经证明海南2010年没有达到“基本建成工业省”的战略目标。海南的发展战略必须明确海南的终极发展目标,而这个目标必须体现出“生态立省”的基本原则。

2. 凸显海南经济发展的核心竞争力。区域经济发展的最强大、最持续的动力在于能形成区域核心

竞争力的区域特色优势。“一省两地”战略形成了三大产业的鼎足之势,虽然涉及到了海南最具特色的热带农业和旅游业,但是这个战略并没有显示出海南的核心竞争力来源于哪里。海南的最大特色和优势在于热带农业、旅游业和海洋,而农业不可能成为经济繁荣的动力和支柱,海南最终的发展还是要靠旅游和海洋。核心竞争力应该具有强烈的品牌效应和带动效应,而以海洋为依托的海岛旅游正是海南的名片,因此海南的核心竞争力的来源在于“海洋+旅游”所形成的以服务型经济为特征的热带海岛旅游。

3. 到中国和世界的大背景中去给海南定位。当前,区域的经济发展不仅要依靠国内市场,更应该依靠国际市场,经济发展战略应该更多的考虑国内外的宏观背景。“一省两地”战略仅仅考虑到海南省内,放到全国范围就毫无特色,更体现不出其在国际上的价值,其战略开放性和创新性不强,没有体现海南经济特区在全国改革开放中的战略意义。而海南经济发展战略的意义不仅在于使海南经济迅速繁荣,让海南人民尽快地富裕起来,更在于指明海南的最优发展方向,发挥海南经济特区作为改革开放排头兵的功能,让海南在中国与世界的发展中发挥更大作用。

因此,海南的经济发展战略必须从“生态立省”原则、服务型产业结构以及考虑中国改革开放和全球经济一体化的趋势中去给海南定位。目前,海南给全国和世界最大的印象和名片是优美的热带风光和一流的生态环境,它逐渐成为国内旅游的首选之一和国外旅客的向往之地。随着内地经济的进一步发展,以及全球经济合作交流的日益加强,海南必将成为世界游客休闲度假的胜地。海南经济发展战略要从本质上体现这种发展潮流和趋势,因此“国际旅游岛”战略作为一项创新性极强的制度供给应潜在制度需求而产生。

## 三、国际旅游岛战略的制度均衡分析

“国际旅游岛”战略将以海岛休闲度假旅游业为龙头的现代服务业作为海南核心竞争力的产业基础,这既符合生态标准,又能充分发挥海南热带自然资源和海洋资源的优势,还符合现代经济发展以服务业为主导的普遍规律,更能体现在旅游业及相关现代服务业的改革创新和对外开放方面的价值。从新制度经济学角度看,它能够实现制度供给

和制度需求相等的制度均衡。

(一)国际旅游岛战略是对海南经济发展战略从改革开放和制度创新视角的反思、整合和超越

海南是岛屿型经济,也是改革开放的前沿阵地。国内外的理论和实践表明岛屿型经济应该以国际市场为导向发展外向型经济,因此开放型经济应该是海南特色经济结构的应有之义。由于多方面的原因,上个世纪90年代中期海南走向“大开放”的设想搁浅。国际旅游岛战略以“免签证、零关税、放航权”的国内最开放政策以及一系列最灵活的政策设计体现了旅游服务自由化进而实现自由贸易岛以及成为改革开放排头兵的愿望,表达了国际旅游岛的制度创新对“改革开放”这一制度需求的响应以及对以往经济发展战略的超越。国际旅游岛战略的六大战略定位不仅给国内外投资提出了清晰的产业导向,还明确了海南在全国一盘棋大背景下的发展定位的基础性问题,同时也描绘了海南特色经济结构的总体框架,是对以往不同时期经济发展战略所包括的产业发展战略的整合和超越。

新制度经济学认为,符合一定发展阶段的制度创新具有重要的经济效益功能,它能够节约信息费用、降低交易成本、提高制度绩效。“国际旅游岛”建设上升为国家战略,既是新时期新形势下对海南经济发展实践最重要的经验总结和认识成果的继承和发展,也是对落实科学发展观、深化改革、扩大开放以及服务型、开放型、生态型经济为建设目标的经济发展战略的提升,它将使新阶段的制度供给和制度需求达到均衡,能降低制度运行成本,提高经济绩效。

(二)国际旅游岛战略的制度系统具有很强的激励和约束功能

新制度经济学中的机制设计理论告诉我们,有效的制度设计包括激励和约束两个方面,而激励机制又包括参与约束和激励相容两个条件。参与约束是指行为主体接受契约(即响应制度创新)所获得的收益比不接受契约的收益更大,而激励相容是指行为主体接受契约之后努力行动的收益大于不努力行动的收益。虽然国际旅游岛战略刚刚获批,其制度创新的经济绩效还未整体凸显,不能综合判断行为主体是否能从制度创新中获益,但是根据诱致性制度变迁理论,只有潜在制度安排能获得更大的盈利时,作为经济人的微观主体才有动力去参与和

推动制度变迁。诱致性制度变迁是很容易满足参与约束和激励相容条件的。从实践中看,国际旅游岛战略获批以来,海南岛内掀起了一股研究和参与国际旅游岛建设的热潮,各行各业纷纷以国际旅游岛战略为背景规划自己的发展战略。由此可见,微观主体预期到在国际旅游岛的制度环境下能获得更大的收益,于是纷纷积极响应和参与国际旅游岛建设。而且国际旅游岛战略获批两年来,经济建设成效已经开始显现,2011年海南省接待旅游人数达3000万人次,旅游业财政收入324亿元,同比分别增长16%和25.8%,而含金量最高的离岛免税政策的影响最为广泛,截止到2012年4月,三亚、海口两家离岛免税店销售总金额已超18亿元人民币。与此同时,国际旅游岛的招牌还使得房地产、酒店、金融等行业逐渐升温,这也对民间资本产生了巨大的吸引力。民间资本的逐利性是最强的,对市场盈利机会的嗅觉也最为灵敏。目前,黑龙江、山西和浙江等地越来越多的商人纷纷到海南经商创业,对海南的未来充分期待。国际旅游岛战略的另外一个强激励在于它是国家层面的重大战略部署,不像“一省两地”和“双大”战略都是省级层面的战略。上升成为国家战略的国际旅游岛战略意味着更高的标准、更大的重视和更强的激励。综合而言,国际旅游岛战略的制度设计具有很强的激励效应。

除了强激励之外,国际旅游岛的制度系统还有相应的约束机制。比如,《国务院关于推进海南国际旅游岛建设发展的若干意见》明确指出要“严格实行生态环境保护制度。……把生态环境保护纳入经济社会发展综合评价体系和领导干部综合考核评价体系。加大对破坏生态环境行为的惩处力度。”“……加强旅游行业诚信体系建设,规范景区门票价格,整治“零负团费”、虚假广告等,严厉打击价格欺诈和不正当竞争行为。推进旅游综合执法,建立健全旅游投诉处理机制,加大对违法违规行为的惩处力度。”<sup>[4]</sup>这是在海南经济发展过程中对旅游开放和生态保护的最强约束,以往的经济发展战略从未达到如此程度的约束。《海南国际旅游岛建设发展规划纲要》对于国际旅游岛建设所涉及到的功能分区、产业布局、景区开发、新型工业发展、民生建设、保障制度等相关问题都做了清晰的规划和明确的部署,这就使得制度实施有本可依、有据可循,形成了硬约束。有效的硬约束能够保证强激励不会偏离

制度创新所设计的发展方向 and 路径,保证发展战略的顺利实施。

(三)国际旅游岛战略的制度均衡是正式约束、非正式约束和制度实施机制有机结合的统一体

2010年1月4日,国务院发布的《国务院关于推进海南国际旅游岛建设发展的若干意见》不仅清晰明确地提出了海南的战略定位、发展目标,而且给出了重要领域的制度创新方向及指导性政策措施。除了国家层面的制度供给之外,海南省编制的《海南国际旅游岛建设发展规划纲要》则更加深入、细致的从空间布局、基础设施建设、产业发展、保障措施、近期行动计划等方面提出了每个领域的制度安排和具体工作部署,而且与之配套的相关专项规划和旅游区建设规划也正在制定细化方案和具体措施。这一系列政府和权力机关制定的规划和政策集合共同构成了一个制度系统,形成了政府供给的正式制度,体现了制度供给的充分性和可操作性。除此之外,国际旅游岛战略也对非正式制度建设提出了要求,如其指导思想中提出了建设“文明之岛、和谐之岛”的要求。目前海南正在推行“文明大行动”,旨在构筑文明道德风尚和良好社会氛围的非正式制度,以此形成纵深推进国际旅游岛建设的重要制度环境。实施机制是制度供给的另一个非常重要的基本要素。众多的规划和方案、细致的工作安排和部署使得国际旅游岛的建设有本可依、有据可循。从实践来看,国际旅游岛战略获批两年来,离境退税、26国免签证、游艇旅游管理、低空领域开放、竞猜型彩票等政策相继落实,特别是关注度极高的离岛免税政策试点也尘埃落定,反映了国际旅游岛建设的高效制度实施。

(四)国际旅游岛战略有利于推动海南各行各业全面协调发展和各领域综合配套改革

国际旅游岛建设并非只是单一的发展旅游业,而是发展以旅游业为龙头的现代服务业,同时包括农业和工业等其他各行业,因为旅游业及相关服务业必须有完善的产业支撑体系才能顺利发展。国际旅游岛战略也不仅仅是经济领域的制度创新,还涉及政治和社会领域的一系列制度创新,这使得制度

创新空间的选择集合前所未有的扩大。在这种新的弹性空间较大的制度供给下,任何一个领域的微观主体都获得了潜在的盈利机会。所以,《海南国际旅游岛建设发展规划纲要》明确了包括文化体育、房地产、金融保险、商贸餐饮和现代物流等在内的八大重点产业方向和多个增长点共同推动海南经济发展。同时,国际旅游岛战略以迄今为止最开放、最灵活的政策设计为各领域的微观主体打开了盈利空间,涉及到海南政治、经济、社会的各方面,岛内城乡经济一体化、社会一体化、行政一体化等各方面的综合改革正在酝酿和实施,以期把握这次千载难逢的发展机遇,从潜力巨大的制度供给中获得更大的收益。国际旅游岛的制度系统对于它们来说是制度均衡状态。

#### 四、结语

经济发展的根本动力在于制度。国际旅游岛战略具有极大的制度灵活性和创新空间,既适应了海南经济发展的根本目标,也满足海南经济发展的约束条件,能够诱发微观主体对潜在利润空间的追求,有利于弥补“一省两地”战略的制度缺陷,是一个激励和约束兼备的良好制度系统,可以实现海南经济发展的制度供给从制度非均衡走向制度均衡,使得海南经济发展获得跨越式发展的强大动力。

#### 注 释:

- ① 海南在全国第一个实现省级行政机构最小、公务员最少、农民负担最轻;全国第一个简化审批手续实行公司直接登记制;全国第一个实现“公路交通无关卡”;全国第一个实现综合性社会保障制度;全国第一个实行大型基础设施股份制等。

#### 参考文献:

- [1] L.E.戴维斯,D.C.诺斯.制度创新的理论[A].R.科斯,A.阿尔钦,D.诺斯.财产权利与制度变迁[C].上海:上海三联书店,1994.297.  
[2] 张曙光.论制度均衡和制度变革[J].经济研究,1992,(6):30-35.  
[3] 张旭昆.论制度的均衡与演化[J].经济研究,1993,(9):65-68.  
[4] 国务院关于推进海南国际旅游岛建设发展的若干意见[EB/OL]. [http://www.gov.cn/jzwgk/2010-01/04/content\\_1502531.htm](http://www.gov.cn/jzwgk/2010-01/04/content_1502531.htm), 2010-01-04.

(责任编辑:许桃芳)

(下转第54页)