

中国区域发展战略政策演变 及整体效应研究

刘乃全¹, 郑秀君², 贾彦利²

(1. 上海财经大学 区域经济研究中心, 上海 200433;

2. 上海财经大学 财经研究所, 上海 200433)

摘要:文章首先探讨了我国改革开放以来区域政策的重心演变过程及其整体效应, 指出中国区域政策重心演变中的路径依赖特征及政策效应发挥中存在的问题, 最后提出了相关的政策建议。

关键词:区域差距; 区域政策; 政策效应

中图分类号:F061.5 **文献标识码:**A **文章编号:**1001-9952(2005)01-0025-13

一、改革开放后中国区域政策的历史演变与重心转移

改革开放 20 多年来, 中央政府为了促进国内经济的快速发展及适应各发展阶段的具体社会经济形势, 其区域政策的重心处于不断调整和演变的过程之中, 所以, 根据区域政策重心的不同可以将中国的经济发展划分为三大阶段:

1. 以经济效率为重心的发展阶段(1978~1990 年)。改革开放后, 中央政府为了促进国内经济的快速增长, 在总结建国以来区域发展经验教训和借鉴西方发达国家区域发展理论的基础上, 突破了原有经济体制下生产力均衡布局思想的束缚, 充分认识到由于区位条件、产业基础、投资效率等因素的差异及资源因素的约束, 使得全面均衡发展的状况不可能在经济发展的初期实现, 以及在特定的历史阶段区域发展不平衡存在的客观必然性, 而且, 按照区域经济增长理论的观点, 区域的发展也应该是分层次、分阶段逐步进行的。那么, 在现有资源前提下, 就应该先行发展具有绝对优势或具有相对优势且具有较强带动作用的重点地区和重点部门, 优先发展那些具有较强增长优势的地区, 以取得较好的投资效率和较快的增长速度, 并通过这些地区的发展及其扩散效应, 来带动其他区域的共同发展, 这就是我

收稿日期: 2004-09-20

基金项目: 国家自然科学基金(项目批准号: 70203006)中间研究成果;

作者简介: 刘乃全(1969—), 男, 山东蒙阴人, 上海财经大学区域经济研究中心, 副研究员, 经济学博士;

郑秀君(1973—), 女, 辽宁北镇人, 上海财经大学财经研究所博士生;

贾彦利(1976—), 男, 陕西石人, 上海财经大学财经研究所博士生。

国改革开放后所实施的以东部沿海地区为重点的非均衡区域经济发展战略,其整个战略思想主要体现在邓小平同志的“两个大局”观念中。

所以,从“六五”计划开始,中国的区域政策重心开始向东部沿海地区倾斜,并以提高国家经济综合实力、追求经济整体增长效率为目标。在《国民经济和社会发展第六个五年计划》中明确指出:“要积极利用沿海地区的现有基础,充分发挥其特长,带动内地经济发展”。这主要表现在以下几个方面:第一,沿海经济特区的建设及对外开放格局的形成。从我国对外开放的格局上看,以沿海地区的区域性开放为主,中央首先对广东、福建两省采取特殊政策,并于 1980 年先后创办了深圳、珠海、汕头、厦门 4 个经济特区,1984 年进一步开放沿海大连、天津、上海、湛江等 14 个城市,1985 年,增设长江三角洲、珠江三角洲和闽南厦漳泉三角地区的 59 个市县为沿海经济开放区,进一步开放长江三角洲、珠江三角洲与闽江三角地带,随后又增加了山东半岛与辽东半岛,1988 年又建立了海南经济特区及海南省,1990 年中央又决定开发开放上海浦东,逐步形成了以东部沿海地区为主的对外开放格局,以及沿海经济特区—沿海开放城市—沿海经济技术开发区—内地的梯度开放布局。第二,投资政策的倾斜,与区域布局政策相对应,国家在东部地区的投资比重发生了重大变化,“六五”期间,东、中、西部基本建设投资总额分别占全国的 47.7%、29.3%、17.2%,东部地区首先超过中西部地区之和,其中对辽宁、上海、广东、福建、山东和江苏等沿海六省市的投资占到了 40%^①。“七五”期间,中央政府按照经济技术水平和自然地理位置相结合的原则,将全国细分为东部、中部和西部三大经济地带。在此期间,全社会固定资产投资迅速向东部沿海地区推进,沿海与内地的投资之比从“六五”时期后四年的 1.13:1 发展为“七五”时期的 1.44:1^②。东、中、西部投资的比重则为 53.1%、25.04%、16.1%。第三,产业结构调整及优惠政策的支持。在东、中、西部地区的产业发展战略中,中央政府鼓励东部地区将重化工及一般加工性产业向中、西部转移,集中力量从事高新技术产业以及金融服务业等第三产业的发展。此外,中央政府不断进行区域政策的制度创新,在外资项目审批权限、财税、外汇留成、信贷等方面赋予特殊的优惠政策。1988 年 3 月,国务院在召开的沿海地区对外开放工作会议上,确定了以沿海地区企业为主力,实行“两头在外,大进大出”的“沿海地区经济发展战略”,鼓励大力发展出口加工型经济,积极加入“国际经济大循环”。

2. 注重效率兼顾公平的发展阶段(1990~1999 年)。以经济增长为核心的发展战略应该说取得了一定效果,但随着东、中、西三大经济地带经济差距的逐步扩大,1990 年以后,梯度转移的区域发展战略受到了多方面的挑战:外部环境的变化及内陆地区与周边国家发展的贸易关系而产生的新的机遇;能源与原材料供应的不足迫切要求我国加快中西部的资源开发;各地方政府受经济利益驱使而造成的地区产业结构趋同现象日益严重等问题,使得中央政

府在考虑经济增长提高效率的同时,不得不考虑到经济发展的公平问题。这时,区域政策的宏观背景已发生转变,中央政府开始着手从总体上解决东部与中西部地区的关系。并指出必须根据全国统一市场和从提高国民经济的整体效益出发,发挥各个地区的比较优势,促进区域经济的协调发展,实行地区倾斜与产业倾斜政策相结合的方式,在继续发挥东部地区增长优势的同时,逐步促进中西部地区的发展。而沿海地区也要通过技术转移、人才流通、介绍经验及物资支持等方式,帮助落后地区的经济发展。1991年3月,七届全国人大第四次会议通过的《国民经济和社会发展规划和“八五”计划》中明确指出:“正确处理发挥地区优势和全国统筹规划、沿海与内地、经济发达地区与较不发达地区之间的关系,促使地区经济朝着合理分工、各展其长、优势互补、协调发展的方向前进”。并按照沿海地区、内地、少数民族地区、贫困地区四种类型规定了不同地区的经济发展方向与目标,这标志着我国区域政策有了方向上的调整,也即从单纯的注重经济增长转变到注重效率兼顾公平的发展特征。所以,在“八五”期间,沿海地区在继续发挥其增长优势的同时,国家加快了对中西部的开发开放,并先后开放了沿江、沿边、沿黄、沿陇海线等内陆地区,使我国的区域经济发展进入了新的格局。并逐步形成了以上海为中心的长江三角洲、以广州与厦门为中心的珠江三角洲和闽南三角地区、以北京与天津为中心的环渤海经济圈三大经济区域。同时形成了以上海为龙头的长江流域经济带与以陇海—兰新铁路为核心的经济带,这样,沿海、沿江、沿线的经济格局逐步形成,中央政府也希望通过这三大轴线的经济布局促进内地的经济发展。并同时开放了内陆边境口岸城市和省会城市,形成多层次、多渠道、全方位的对外开放格局。以此为标志,区域政策的重心由东部沿海地区的带状式发展演变为“以东部带中部及西部”的轴线式发展模式。

3. 以注重公平为重心的发展阶段(1999年以来)。经过20多年的经济发展,特别是外向型经济的发展,中国的整体经济实力有了明显的增强,取得了令世人瞩目的成就,但是,东中西部地区的差距并没有缩小,反而仍然在逐步拉大,这时解决东西部的差距已经成为中央政府制定区域政策的立足点,也即区域政策的重心放在了区域之间的公平问题上。当然,注重公平的发展阶段也经历了两个时期:

第一时期是面向整个西部地区的整体发展阶段(1999~2003年),也即西部大开发战略。党的十四届五中全会提出要把解决地区发展差距,坚持区域经济协调发展作为一项战略性任务来抓。并强调从“九五”开始,中央更要加强对西部地区经济的发展,在八届人大四次会议通过的《“九五”计划和2010年远景目标纲要》中提出了“坚持区域经济协调发展,逐步缩小区域发展差距”作为国民经济与社会发展的指导方针及目标之一,并按照经济联系及地理特点,将全国划分为7个各具特色的经济区:长江三角洲及沿江综合经济带,环

渤海综合经济圈,东南沿海外向型发达经济区,西南和华南部分省区能源及热带亚热带经济基地,东北地区重化工与农业基地,中部五省地区农业、原材料、机械工业基地及新的经济带,西北地区棉花、畜产品及石化、有色金属等基地。在1999年9月,党的十五届四中全会正式提出了西部大开发战略,注重公平的区域经济协调发展战略正式启动。以此为标志,中国区域政策的重心实现了第三次转移。“十五”计划中,强调明确东中西三大地带在发展中各自的地位和作用,实现区域发展中的优势互补。计划指出:“国家要继续推进西部大开发,实行重点支持西部大开发的政策措施,增加对西部地区的财政转移支付和建设资金投入,并在对外开放、税收、土地、资源、人才等方面采取优惠政策;同时,对于中部地区,要充分发挥承东启西、衔接南北的区位优势 and 综合资源优势,提高工业化和城镇化水平;而对于东部地区,要求在体制创新、科技创新、对外开放和经济发展中继续走在前列,提高发展水平,形成各具特色的区域经济。”

第二时期是面向聚焦区域的发展阶段,也即东北老工业基地的振兴(2003年以来)。中央政府在继续实施西部大开发战略的同时,2003年10月,党的第十六届三中全会通过的《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》中提出:“加强对区域发展的协调和指导,积极推进西部大开发,有效发挥中部地区综合优势,支持中西部地区加快改革发展,振兴东北地区等老工业基地,鼓励东部有条件地区率先基本实现现代化”。这一区域开发战略的提出意味着在进行西部大开发的同时,东北老工业基地的振兴也正式开始,与之相对应的是全方位的区域开发格局。这一点在国家发改委的“十一五”区域规划中也可以看出,长江三角洲、环渤海地区、东北地区、成渝地区将是我国“十一五”区域规划的重点,以希望通过聚焦区域的发展来同时实现参与国际竞争与提高国际竞争力及降低区域之间的差距问题。所以,通过中国区域政策重心演变的动因并结合有关数据分析,我们可以得出这样的结论:以促进经济增长、提高整体经济实力与全面协调发展为目标的中国区域政策重心伴随着开放格局的演变始终处于由集聚到扩散,然后再由扩散到集聚这样一条集聚与扩散交织发展的路径之中。

二、中国区域政策的整体效应状况

区域政策制定和实施的目标主要有两个,即社会公平和经济效率,而为实现这两个目标所执行的区域政策经常是相悖的,因而,为了使区域政策能够在最大程度上发挥其政策效应,不同的国家在不同的经济发展阶段,区域政策往往会侧重于不同的目标。区域政策的整体效应主要表现为经济增长、就业效应等方面,本文主要以经济增长作为区域政策整体效应的主要评价指标。

从经济总量上看,我国以经济增长为目标的非均衡区域发展战略及相应

的区域政策应该说取得了预期的效果。东部沿海地区占全国经济总量基本上保持着上升的态势,如表 1 所示。

表 1 主要年份东、中、西部地区占全国经济总量(GDP)比重表 单位: %

年 份	东部地区	中部地区	西部地区
1980	51.13	30.20	18.67
1985	51.96	29.69	18.35
1990	52.64	28.36	18.99
1995	55.54	26.09	18.37
1998	55.82	26.48	17.69
1999	56.59	25.90	17.51
2000	57.29	25.58	17.13
2001	57.50	25.41	17.09
2002	57.86	25.12	17.01

从表 1 中可以看出,东部沿海经济发达地区占全国 GDP 的比重都在 50% 以上的水平,并基本上保持上升的态势,从 1980 年的 51.13% 逐步上升到 1985 年的 51.96%、1990 年的 52.64%、1995 年的 55.54%、2000 年的 57.29%、2002 年的 57.86%。而与全国经济增长的水平相比较,东部沿海地区基本上快于全国的速度,进而保证了改革开放以来我国 8% 左右的经济高速增长速度,使得中国经济总量与整体实力逐步提高。与此相反的是中西部地区的经济总量比重基本上出现下降的趋势,特别是中部地区,从 1980 年到 2002 年之间,下降了 5 个多百分点,西部地区也下降了 1.7 个百分点。

应该说,从改革开放到 1999 年之前中国区域政策的重心是经济增长或者说是注重效率,非均衡的区域发展政策在促进全国经济快速增长的同时,伴随着东、中、西部三大地带的差距拉大问题。

1999 年之后,区域发展及区域政策重心转向西部,西部地区投资和经济加快增长,到 2002 年底,西部地区人均 GDP 已经达到了 1978 年的 22 倍,但是 2001 年和 2002 年间差距增长率的上下波动再次说明在区域政策效应之外还有其他的因素也在影响区域差距。如 2001 年底中国加入 WTO 谈判成功,极大地提升了我国在世界贸易中的地位,促进了外向型经济的发展,特别是对东部沿海地区来说,这无疑是一个促进其经济增长的利好消息。但是,从另一个角度来讲,这也可能暂时再次拉大东中西部地区的发展差距。不过,这种差距增长率再次拉大的经济现象却符合萨拉—伊—马丁(Sala-i-Martin, 1996)所提出的“条件收敛”模式,即在区域经济增长路径中,某些外生因素的突然变化很可能会暂时地影响增长趋势,但传统新古典经济学所考虑的因素却最终会把经济增长重新拉回到收敛的路径上来^③。

通过上述分析,可以得出这样结论:1978 年以来中国区域政策在促进经济增长方面起到非常重要的作用,但却没有明显地缩小区域差距,而只能就特定阶段而言,区域政策具有一定的缩小区域差距效应,区域差距可能会继续拉大。

三、中国区域政策整体效应的理论分析及简单评价

从国外有关区域政策有效性的理论研究看,一个有效的区域经济政策,与经济发展的不同阶段与政策的目的分不开,并且,随着政治、社会、技术、经济环境的不同,有效区域政策的要求在不断发生变化,这些变化趋势包括:第一,促使外部企业在落后地区建立分支机构激励政策制定与管理的自动体制(automatic systems)与自主选择体制(discretionary systems)。第二,集权化管理与分散化管理,从经济发展的趋势看,许多国家的区域激励政策在逐步实施分散化管理。这主要体现在以下几个方面:分散化管理的项目规模在逐步扩大;区域被给予较大的自由选择项目与提供激励的条件,但随着项目的逐步下放与提供激励自由度的提高,最终可能导致过度支出。第三,资本有关的激励与就业有关的激励,这主要是包括企业创造就业的激励与资本服务行业的选择。第四是激励类型的最优组合,也即通过激励政策确保产生最大的杠杆效应。

Temple(1994)认为对于一个区域来说其政策的有效性存在三个前提:首先,投资补贴确实提高了相应企业的可获利性;其次,企业获得的利润用于支付本区域内劳动力等生产要素的成本,如果收入支出到区域外,则不能通过需求的效应创造乘数效应(multiplier effects),从而也不能使区域受益;第三,额外的收入支付区域内的附加支出,如果额外的收入被支付给区域外的产品进口,同样不能在区域内产生正的乘数效应。同时,有效的区域政策的制定与实施应确保区域政策实施的政治环境,能充分了解区域经济落后的原因,然后通过区域政策进行调整。有效的区域政策更需要有目标指向,从而才能使政策支出的激励效果仍保留在资助区域之内,但现实中区域经济的开放性及公共政策补贴的漏出,都将使区域政策的有效性大打折扣。一个有效的区域政策需要了解不同区域的自身条件、区域选择成本与不同的经济就业部门,这样才能保证应该对哪些企业提供激励与提供多大的激励等,以使企业与当地及区域建立内在的经济联系,从而保持区域经济的可持续发展。

1978 年以来的中国区域政策演变历史说明了不同时期的区域发展重点与政策重心,特别是以经济增长为核心的第一阶段区域政策效应更为明显,这时,中国的政策由封闭转向相对开放,建设的重心由内地转向沿海,东部沿海地区在国家区域政策的支持下,凭借其良好的自然区位优势和社会经济基础,积极利用和发展外向型经济,吸引了大量生产要素流入,带动和促进了当地经济的发展,在提高就业率和增加人均收入的同时,促进了该区域的工业化进程和产业升级,为整个区域经济发展奠定了良好的基础。这种区域政策效应的取得主要归功于政策支持和区位优势两大因素。首先,中央政府制定的对外开放政策作为外生变量,有效地增加了该区域的资源供给和来自海外的各种需求,极大地刺激了沿海经济发展。因为在改革开放之前,与内地相比,沿海

地区的自然资源比较匮乏,很多生产资料都要由内地供给,而当地的需求又不大,市场规模小,所以,经济发展缓慢,而在对外开放政策的支持下,大量海外资金、先进技术和外资企业进入东部沿海地区市场,使得该地区的发展资源相对丰富,市场规模也明显扩大,为企业的发展提供了良好的环境,从而在微观层面上改变了东南沿海地区的经济增长模式。其次,在对外开放政策的支持下,沿海地区的自身地理位置优势极大地降低了国际贸易的运输成本,增加了该区域的比较优势,为该区域发展“三来一补”等外向型经济提供了良好的自然基础,再加上该区域内原有的产业经济基础使其能够很容易地接纳外来经济并与之融合,形成产业集聚和规模经济,也为该区域经济的持续发展奠定了坚实的微观基础。刘乃全(2004)对中国产业聚集的状况现象作出了实证研究,得出的结论是,不论是以纺织为代表的传统产业还是以电子信息与生物技术等高科技产业,产业聚集区域主要在东部沿海地区,当然,不同的沿海地区其聚集的产业并不相同。

注重效率兼顾公平的第二阶段区域政策在于促进形成东中西三大区域发展关联互动机制,以上海为“一个龙头、三个中心”国家发展战略旨在通过上海的经济增长来带动整个长江流域的联动发展,从而带动中西部地区的经济发展,但遗憾的是前10年东南沿海地区“两头在外”的外向型经济发展很大程度上处于本省或本地区内的封闭式循环,且由于东中西部地区之间的市场分割而不能形成相对合理的产业分工与合作体系,也就没有形成对中西部地区较好的扩散效应及沿长江流域的产业关联。同时,东中西部地区的经济发展特征也形成了鲜明的对比,其不仅表现为外在经济发展指标上的差异,而且更深层次地表现为经济发展活力和产业结构的差异,如区域间企业、产业、市场和制度等方面都产生了明显的差别。上述阶段区域政策效应不明显主要有三个方面的原因:

首先是制定区域政策的主体对目标区域发展特征和发展阶段的认知不够,并由此造成的区域政策工具单调和创新不足。由于自然地理位置的差异,中西部和东部地区的区位差别明显,不仅仅表现为因远离海港而带来的对外贸易运输成本的逐渐提高,还表现为经济不发达而带来的人口规模小和市场分散化,也表现为历史和传统所造成的观念和制度上的差别,而区域政策工具却没有出现因地制宜的创新,仍然是沿用东南沿海地区开发中所采用的资金投入和政策倾斜。虽然政府希望通过政策导向作用来吸引资本和企业进入中西部地区,从而促进该区域的经济发展,但是,成本收益法是市场配置资源的基本法则,对于以追逐利润为天性的资本和企业来说,当中西部地区难以提供和东部沿海地区同样的机会,甚至存在更大的不确定性风险时,他们不可能进入。这样,就很难在中西部地区形成良好的经济发展态势。阿姆斯特朗与泰勒(Harvey Armstrong 和 Jim Taylor,1999)通过对欧盟经济的研究得出的结

论是：“通过经济分析发现，在欧盟经济一体化的进程中，每一步都有区域政策的影响，但每一步过程中的区域政策及其影响都是不同的”^④。由此可见，我国中央政府在区域开发中也应该注意根据不同的区域特色及时地进行区域政策创新。

其次，区域政策的实施没有形成区域互动发展机制，东中西部地区经济发展关联性仍然很低，从而导致中西部地区难以承接东部产业转移。这主要是由于主客观两个方面的原因造成，虽然客观上存在梯度转移理论，但是在经济实践中，如果区域间经济发展差距悬殊，梯度相差太大，或者还存在其他影响因素，那么实现产业转移就很困难。目前，东部沿海地区已经进入工业化中期，无论是需求方面还是供给方面都对中西部地区经济发展的依赖性不是很大，仍然主要是以外向型经济为主，发展“以进带出”的经济增长模式，外贸依存度非常高。而中部地区经济发展较好的省份也只处于向工业化中期过渡中，大部分的中西部地区省份还都处于工业化初期，市场需求小，人均收入低，区域间经济发展落差较大，产业转移的客观条件难以满足。同时，根据行政区域划分而形成的东中西三大区域的划分没有形成真正的协调互动发展机制和相关的组织机构，虽然中央政府在进行宏观层面的区域发展调控，但是，由于经济发展过程中经常出现中央与地方，地方与地方之间的经济利益冲突，因而作为协调者的中央政府和执行者的地方政府之间必然会进行利益博弈，中央政府就难以做出连续一致的正确抉择，也难以及时准确地评价区域政策效应，从而导致在大的区域范围内难以形成有效分工协作和共同接受产业转移。相反的情况是，为了接受产业转移而进行的各种类型的“区域大战”却经常上演。所以，区域间的产业转移不但缺乏客观层次的产业基础，也缺少主观层次的制度基础。

最后，区域政策的作用对象有待进一步明确，否则短期内中西部地区难以形成有效的增长极。中西部地区包括 12 个省市和自治区，幅员辽阔，自然地理和人文社会的差异也很大，不仅区域协调中存在困难，即使产业发展规划也有很大的差异性，因而区域政策无法集中到具体特定对象，执行特定政策，反而很可能会由于目标区域过大而削弱政策工具的影响，出现顾此失彼的现象。例如，如果财政政策支持的发展目标区域不明确，那么政策支出的激励效果就无法集中有效地保留在资助区域之内，从而产生公共政策补贴的“漏出”（leakage）现象，使区域政策的有效性大打折扣，如缺乏资金基础的西部地区资本外溢到东部地区就是政策“漏出”的表现。同时，由于我国中央政府的财政能力有限，在如此大范围内执行区域政策，也会在财政转移支付和固定资产投资等区域发展资助过程中出现“瓶颈”现象。因而，如果不对中西部区域范围进行更详细的认识和划分，就无法在短期内出现并形成带动区域发展的“结点”，区域政策就没有明确具体的作用对象，区域经济增长极也就难以形成。

以注重公平为重心的区域政策重心演变目的是为进一步缩小东西部地区之间的发展差距,提高全民福利水平,解决社会经济发展带来的公平问题。但是,由于西部地区经济发展阶段和自然条件的限制,其经济增长模式正处于一种类似内尔森式的低水平均衡之中,所以,即使整个西部地区有很强的“后发优势”和区域政策支持,也需要一定的时间才能够打破这种低水平均衡和走出“贫困性循环”,进而赶上或者超越东部地区的经济发展。因此,西部大开发战略的政策效应并不是十分明显,东西部之间的差距仍有继续扩大的趋势,中部地区的发展更是游离于东西部经济增长之外。作者通过对中国东中西部地区经济增长的相互关系研究,结果表明西部经济增长促进了东部的经济增长,对中部的经济增长起负面作用;东部经济增长对西部经济增长有促进作用,但对中部地区经济增长没有作用;而中部地区对东部和西部地区的作用不够明显,这说明中部地区并没有起到人们想象的承东启西、联结桥梁的作用(刘乃全、张学良,2004)。

以欧盟的区域政策经验为例^⑤,在20世纪80年代,欧盟对不发达区域的援助主要是以基础设施建设为主,同时,也将发达区域的一些产业转移到不发达区域。但是20世纪90年代以后,援助的目标开始改变,主要是支持不发达区域内部企业的发展和促进新企业的产生,如采取企业投资补贴及就业补贴等方式来促进企业在落后地区办分厂或兴办新企业。可见,20世纪80年代的欧盟区域政策是在对不发达区域的低水平均衡进行调整,其目标在于通过区域内基础设施建设所带来的“乘数效应”拉动新一轮经济循环,而从发达区域转移来的产业将打破区域内原有的产业均衡,使其出现产业升级,向更高经济水平的均衡点移动。20世纪90年代以后,欧盟区域政策的重点是纠正不发达区域经济中存在的结构性缺陷,巩固经济增长的动力,主要是扶持区域内工业和企业的发展,希望通过微观经济层面的改变来促进技术创新和提高人力资源素质,从而发掘不发达区域自身的经济发展潜力,实现持续的经济增长。

结合欧盟的区域政策转变经验,不难看出,我国目前执行的中西部大开发政策与其20世纪80年代初所执行的政策甚为相似,所以,要有效地进行西部大开发,我国中央政府在大量资金投入和政策倾斜的同时,也需要看到西部开发的长期性和阶段性等特点,不能单纯地依靠东部沿海地区主动出现产业转移和“扩散效应”,而应按照市场规则创新地制定区域政策,因地制宜地按照西部地区的发展阶段来进行区域产业发展规划研究,促进中西部地区自身企业的产生和发展,真正利用区域优势,形成特色区域经济。因为这些企业的出现和发展仅仅靠发达区域的援助是不可能的,必须挖掘不发达区域自身的潜力,只有不发达区域内的企业发展起来,区域内的失业率才能够真正降低,人均收入才会稳定上升,福利水平才能提高,经济才可能持续发展,而且也只有这样,中西部地区才有可能真正地与东部沿海地区的经济发展形成互动,才能够有

效地进行转移产业的接纳,才可以拉动中西部地区经济发展,东中西部地区的发展差异才可能逐渐缩小。

振兴东北老工业基地的区域政策刚刚推出,政策效应如何还不明确,但是按照西方发达国家的区域政策实践来看,如德国的鲁尔区,英国的西北煤炭产区和美国的匹兹堡等地区,虽然在转型的初期区域内都会存在大量的失业工人、经济停滞甚至衰退等现象,但是,与其他问题区域相比较,这些区域的振兴和发展速度还是很明显的。并且,从理论角度我们可以预测东北地区将能够迅速地形成新的增长极。首先,与广阔的中西部相比,东北地区不但地理位置集中,而且有着良好的经济区位优势,与中亚、东亚 5 国相邻,其中有经济发达的日本、韩国,也有资源、技术丰富的俄罗斯,还包括可以形成分工协作的蒙古,存在多种生产贸易合作的可能性。其次,东北地区有良好的经济发展硬件环境,东北地区不但自然资源蕴藏丰富,而且工业基础和交通设施也相对比较完善,况且还有相当丰富的高素质人力资源。最后,东北地区经济发展的滞后主要是因为产业转型而导致的,只要能够按照市场规律进行认真思索和正确定位,再辅以国家区域政策的支持,东北地区的经济重新腾飞指日可待。

综合上述实证和理论两方面的区域政策整体效应分析可以得出结论:中国区域政策能够在整体上有效地促进区域经济的快速增长与发展,同时也增强了中国经济的整体实力。但区域政策的制定要注意每个区域经济发展的阶段性和其自身规律,在按照市场规律促进发达地区形成“扩散效应”的同时,也要培育不发达区域自身的产业,从而更好地增强梯度转移效应,缩小区域间发展差距。

四、中国区域政策存在问题及若干建议

根据上述区域政策重心的演变过程和政策整体效应分析可以看出,中国区域政策在不断地发展与完善,既积累了丰富的经验,但是也遇到了不少的问题,主要体现在以下几个方面。

第一,区域政策对区域划分问题的认识需要加深。为了适应区域经济发展的需要,我国曾实行一线、二线、三线(1966~1972 年)的划分,沿海、内地(1982 年)的划分到东、中、西部(1986 年)三大经济地带的划分。但是,我国东部地带包括北京、天津和河北等 11 个省市,中部地带包括山西、吉林和黑龙等 8 个省,而西部则包括重庆、四川和贵州等 12 个省市和自治区,不难看出,即使是省份个数最少的中部,其地域范围之大也足以使任何区域政策难以奏效,而且,普遍认同的观点是,我国目前的区域发展问题不仅很大程度上表现为东中西部差异,还有每个地带内部的区域差异和城乡二元结构差异。可见,中国区域经济问题呈现出外在的差异性和内在的复杂性。

为了明确区域特色和政策定位,应该对我国的区域经济带作进一步的

细分。在行政区域、经济区域和自然地理区域的基础上,以融入全球经济发展为大方向,结合我国经济整体布局,明确地突出各区域的功能和区位优势,充分发挥其优势作用。特别是在西部大开发过程中,由于西部地区幅员辽阔,经济发展没有形成合适的着力点,而大面积的“撒胡椒面”式投资更无法形成真正的“增长极”,因而必须在西部地区内进行更深层次的细分,确定出合理的增长点,带动形成增长极,实现由点到线、由线到面、由面到网的层次开发战略,充分促成西部地区的全面发展。

第二,区域政策的制定需要全面系统的考虑。我国在进行区域政策制定时,不仅仅要考虑问题区域的振兴与发展,更要从全局出发,按照系统的观点考虑经济发展的空间布局衔接和技术及经济效益外溢。只有这样,才可以真正使中部地区起到连接东西部经济发展的纽带作用,才可以走出“马太效应”的怪圈,不但使东部地区的外向型经济产业链内延到中部地区,而且也可以使中部地区和西部地区形成有效的经济关联和互动,真正实现各种资源在全国范围内的优化配置,使区域经济走上共同协调发展之路,同时防止出现“中部塌陷”的状况。

第三,区域政策的制订应该更加市场化和地方化。从经济学的角度看,区域政策的制订主要是为了效率和公平两个似乎相背的目标,无论是为了哪一个目标,政策的制定和实施都必然牵涉到既得利益和利益重新分配的问题,然而中央政府、地方政府和区域企业的利益并不可能在每个经济环节上都是一致的,甚至会在某些问题上出现冲突,难以实现梯度转移策略和资源的最优合理配置。所以,在市场经济条件下,中央政府和地方政府要进行明确、合理的权责划分,中央政府在增强宏观调控能力的同时,要逐步下放和转移中央的部分经济决策权,扩大地方政府的自主权,特别是在事关当地的区域政策制定和实施上,地方各级政府应首先根据本地区实际情况,制定自己的区域发展战略和规划,然后报请上级或中央政府统筹,充分发挥地方政府的能动性和积极性。

第四,需要成立专业的国家区域政策管理和制定机构,并由其管理相应的各种发展基金,明确区域政策制定和实施中的信息收集、反馈及权责问题。从英国、德国和日本等经济发达国家的区域发展实践来看,他们都设立了相应的区域政策管理和制定机构,而且是专业的职能部门对区域政策规划与实施负责。我国中央和地方政府有许多部门都涉及区域政策的制订和执行管理,但几乎无一部门具有立法意义上的区域政策与规划资源。这种机构缺位的存在使区域政策效果的评价难以进行,而且在法律意义上也缺失了执行区域政策的责任机构。作者认为中央政府应该调整我国有关区域政策的管理机构和行政职能,成立负责区域发展管理的综合性权威机构。其基本职能包括:负责具体区域划分、提出和审议各区域发展政策并对政策的执行结果负责、协调区域关系,特别是地方政府之间的区域发展利益协调、统一管理区域发展基金运作

和组织研究各种重大区域问题等。

最后,区域政策的立法工作急待展开。如前述政策效应分析中提到的我国区域政策工具单一,只有资金投资和政策优惠两种,而这些政策工具的稳定性和透明度并不是很高,难以让公众和投资商所预见,所以,要保证区域政策的连续性和可预见性,要引进国外投资和建立市场机制,就必须建立和完善关于区域政策的立法工作。如英国在制订区域政策的同时,曾先后颁布了《特别区域法》、《工业布局法》、《地方就业法》和《工业发展法》,日本则颁布了《新产业城市建设促进法》、《工业再配置促进法》和《特定产业集聚促进法》等。

目前,我国政府也已经开始这方面的工作,如正在制定《西部开发法》将把中央对西部大开发的目标、指导原则、重要的政策措施、政府的责任等内容进行阐述,但是,与正式确定西部大开发的时间 1999 年底相比,我们的立法时间还是滞后很多。因而,我国政府应该抓紧区域政策的立法建设,为区域政策的制订和实施提供一个良好的制度平台,既能够保证区域政策的正常执行和评价,也可以减少交易成本支出,提高资源配置的效率。

注释:

- ①参见陈栋生主编:《区域经济学》,河南人民出版社 1993 年版。
- ②参见陆大道主编:《中国区域发展的理论与实践》科学出版社 2003 年版。
- ③Xavier Sala-I-Martin (1996), "The Classical Approach to Convergence Analysis", *Economic Journal*, 106, July, 1019~1036.
- ④Harvey Armstrong and Jim Taylor (1999), *The Economics of Regional Policy*, Edward Elgar Publishing Ltd., XXVI.
- ⑤Harvey Armstrong and Jim Taylor (2000), *Regional Economics and Policy*, Blackwell Publishers Ltd., 396.

参考文献:

- [1]王一鸣. 中国区域政策研究[M]. 北京:中国计划出版社,1998.
- [2]陆大道. 中国区域发展的理论与实践[M]. 北京:科学出版社,2003.
- [3]陈家海. 中国区域政策的转变[M]. 上海:上海财经大学出版社,2003.
- [4]黄速建,魏后凯. 西部大开发与东中部地区发展[M]. 北京:经济管理出版社,2001.
- [5]陈栋生. 跨世纪的中国区域发展[M]. 北京:经济管理出版社,1999.
- [6]王青云. 国家区域政策研究[J]. 经济问题,1996,(3):17-20.
- [7]刘乃全. 西部大开发的理论思考与路径选择[J]. 外国经济与管理. 2000,(12):39-43.
- [8]张可云,胡乃武. 中国重要的区域问题与统筹区域发展研究[J]. 首都经济贸易大学学报,2004,(2):8-13.
- [9]刘乃全. 中国区域发展进程中的产业聚集现象之研究[J]上海财经大学学报,2004,(2):20-26.
- [10]刘乃全,张学良. 中国东中西部地区经济增长的相互关系分析[R]. 研究报告,2004,

- (7).
- [11] Harvey Armstrong and Jim Taylor. Regional economics and policy[M]. Blackwell Publishers Ltd, Oxford, UK, 2000.
- [12] Harvey Armstrong and Jim Taylor. The economics of regional policy[M]. Edward Elgar Publishing Ltd, Cheltenham, UK, 1999.
- [13] Eric Mcvittie and J. Kim Swales. Regional policy evaluation: ignorance, evidence and influence, discussion paper [DB/CD]. www.economics.strath.ac.uk/research/discussion_papers/strath_econ.03~06.pdf, 2000.
- [14] M. Carmen Guisan, M. Teresa Cancelo and M. Rosario Diaz. Evaluation of the effects of European regional policy in the diminution of regional disparities [DB/CD]. 1998, www.usc.es/economet/aea.htm.
- [15] HM Treasury and Department of Trade and Industry of the UK. A modern regional policy for the United Kingdom [DB/CD]. 2003, www.dti.gov.uk/europe/consultation.pdf.
- [16] Martin Temple. Regional economics[M]. The Macmillan Press LTD, London, UK, 1994.

An Analysis of the Regional Policy Focus Shift and its Comprehensive Effects in China

LIU Nai-quan¹, ZHENG Xiu-jun², JIA Yan-li²

(1. *Research Center for Regional Economy, SHUFE, Shanghai 200433, China;*

2. *Institute of Finance and Economics, SHUFE, Shanghai 200433, China*)

Abstract: This paper analyses the strategic development focus shift in regional policy and its comprehensive effects after Chinese economic reform started in 1978. After review and assessment of the policy focus shift process, we point out the characters of the policy focus shifts and some problems hindering the comprehensive effects of the regional policy. Relevant suggestions are finally proposed.

Key words: regional disparities; regional policy; policy effect

(责任编辑 许波)