

区域发展政策的转化与新格局

THE TRANSFORMATION AND NEW FRAMEWORK OF REGIONAL DEVELOPMENT POLICY

郭万清

进入80年代以来,中国的地区管理体制、区域发展的指导原则、地区发展重点、投资的地区分配等,都发生了重大变化。现在,“六五”已经过去,“七五”也即将进入第三个年头。区域政策的转化已经对各地区以至整个国家的社会经济发展产生了深远的影响(鉴于中国长期的集中统一传统和区域政策及其研究的薄弱状况,本文探讨的区域政策不仅指狭义上国家针对区域问题制定的方针、计划和行动计划,而且包括对区域发展有重大影响的某些政治、经济和社会政策)。正确认识这一转化,探讨现行区域政策效应及其发展趋势,对制定“八五”计划、长远发展规划和系统的中国区域政策体系具有重要的现实意义。

一、对传统区域政策的三大冲击

中国传统区域政策的基本内容可以大致归纳为以下几个方面:在中央与地方的关系上,实行以条条为主的集中统一管理体制;在区域发展方针上,实行以自上而下的外控制为主的模式;在地区间关系上,强调地区之间的平衡发展;在地区布局与投资分配方面,突出内地,有计划地推动生产布局的大规模西移。

十一届三中全会以后,上述政策受到来自三个方面的强大冲击:

冲击力之一来自大规模的经济体制改革。改革的目标模式是要引入市场机制,建立有计划的商品经济。几年来,随着简政、放权等一系列改革措施的实行,国家对宏观经济的直接控制逐步向间接控制转化:一方面,指令性计划指标范围

越来越小,市场在资源配置中的作用则越来越大;另一方面,中央专业部门的权力受到限制,而地区的地位和作用则逐步增强。显然,在这样的背景下,过去那种以国家为主体、以集中统一和自上而下发展为特征、带有浓厚产品经济色彩的区域政策已经无法再延续下去了。

冲击力之二是经济发展战略的演变。为了改变70年代末期国家财政连年高额赤字的状况,提高经济效益被提高到一切经济工作的中心的高度。以此为契机,中国的经济发展开始由追求增长速度和分配均等转移到以提高经济效益为目标的轨道上来。效益目标的突出,改变了中国各地区在国民经济大棋盘中的地位。由于沿海与内地经济效益水平的显著差异,加速沿海地区发展成为改善国家财政经济状况的重要步骤。如果说改革动摇了传统区域政策的基础,那么发展战略的转变就直接导致了国家地区发展重点向沿海的倾斜。

冲击力之三是对外开放政策的实行。为了有效地吸引国外先进技术和资金的流入,国家选择经济技术基础较好、历史上与海外联系密切的沿海地区率先开放,是符合国情的合理部署。率先开放不仅给沿海这个本来最发达的地区以更多的发展机会,而且在体制和政策上也要求给以特殊待遇。这与强调地区平衡发展、强调生产力合理布局、强调集中统一的传统政策相比,显然是一次方向性的根本调整。

二、中国现行区域政策的基本轮廓

在上述三股强大的冲击力下,中国的区域政

郭万清 (Guo Wanqing) 安徽省社会科学院研究室副主任、助理研究员, 1986~1987年美国密执安大学访问学者。

策逐步发生转化。经过几年的摸索,到“七五”计划公布时,新的区域政策轮廓已经相当明确了。“七五”计划单列了“地区布局和地区经济发展政策”篇,这是迄今为止最为详尽的中国区域政策的官方文献,也是对中国传统宏观经济政策体系的一个重要突破。

中国现行区域政策的主要内容大致有以下几个方面:

1.按权力分散化的原则进行改革,减少中央对地方的束缚和责任,让地方在地区性事务中拥有更多的自主权。中央财政与地方财政实行“分灶吃饭”。同时,扩大地方在计划、物资、劳动、固定资产投资、对外经济贸易等方面的权限。科、教、文、卫等社会发展事务均以地方管理为主。

2.突出中心城市在经济管理中的地位和作用,进一步推动以城市为中心的经济区网络建设,以逐步打破条块分割。中央和省属企业要尽可能下放到所在城市管理。扩大中心城市的经济管理权限。对部分中心城市实行“计划单列”,在某些方面享有与省平级的权限。

3.伴随纵向约束的削弱,鼓励发展地区间的横向联系,开展“东西对话”,推动地区间的经济技术协作。

4.以经济发展不平衡理论为依据,把中国划分成三大经济地带,并按东部沿海—中部—西部的顺序安排发展重点:沿海要“加速发展”;中部要“有重点地发展”;西部则应“作好进一步开发的准备”。国家投资开始向沿海倾斜:“六五”期间沿海在国家投资中的比重达到50.6%,大大超过1953~1980年期间40.6%的水平。鼓励一部分地区先富起来。

5.为促进老、少、边、穷地区经济发展,国家继续对这些地区在资金上实行扶持政策,同时进一步组织发达地区和城市对上述地区的对口支援工作。对其他欠发达地区也给以一定的优惠,如在财政分灶吃饭时,规定了较高的分成比例等。

此外,“七五”计划还对城乡建设、三线布局、国土整治等方面的政策作了说明。

上述区域政策与传统区域政策的对照是十分强烈的:传统区域政策强调集中统一,强调自上而下地发展,而现行政策打破了地区吃国家“大锅饭”的作法,鼓励地区自下而上地发展;传统政策强调地区间的平衡发展,现行政策则承认地区间发展不平衡的现状,主张一部分地区先富起来;传统区域政策强调地区间的平等,现行政策则突出了效益目标,同时辅之以援助等平等化措施。

三、发展的区域化与极化的发展

如从1980年财政的“分灶吃饭”算起,七个年头过去了。“七五”计划也公布将近两年了。上述变化已经并正在继续对经济发展产生广泛的影响。它刺激和引发了中国区域经济发展空前的热潮,使中国宏观经济格局出现区域化的趋势。这种趋势强化了区际利益竞争,使区际差异出现全面拉大的新局面。

1. 经济发展区域化趋势

经济发展的区域化趋势表现在地方政府的经济主体化和宏观经济组织结构、经济利益结构、产业结构的区域化等方面。

(1) 地方政府经济主体化

纵向约束的放松,大大增强了地方在宏观经济格局中的地位和作用。过去,在政企合一的体制下,各级地方政府也具有经济职能,也在从事生产、流通等各项经济活动。但是,这些活动是在国家集中统一计划下进行的,实行的是统收统支,虽然是“千家花钱”,但是在“一家平衡”。因此,地方政府不是独立的经济主体,只是集中体制中的执行层次。1980年开始的“财政分灶吃饭”体制导致“千家花钱,各家平衡”新局面的形成。无论改革设计者的本来意图如何,这一改革在客观上承认了地方政府在组织管理经济社会事务中的相对独立性。现在,地方经济、文化各项事业的发展都必须在地方财政这一盘子上平衡。这就使地方政府由过去单纯的中间执行层次转化成执行层次与相对独立主体这两重身份的结合体,而过去在体制上属地方政府管理的生产和再生产能力也就顺理成章地成为地方政府主体活动的基本条件。这一改革大大刺激了地方政府的主体意识。在客观存在的地方利益驱使下,地方政府已成为我国社会经济舞台特别是投资活动中的十分活跃的

(2) 宏观经济组织结构的二元区域化

组织结构是经济要素的组织形式和联系方式。所谓二元区域化,其一是以地方政府为核心的行政区域经济系统的形式,这是要求地方政府实行财政包干,承认地方政府在组织管理经济中的相对独立地位的合乎逻辑的结果;其二是指各类以城市为中心的经济区域的组建,这是由另外两项密切联系的改革措施引发出来的:一是加强中心城市作用,二是推动横向经济联合。现在全国已经有大大小小一百多个经济区。行政区与经济区这二元区域交相重叠,把各种经济要素组织、联系起来,使经济组织格局由传统的部门为主转化成以区域为主。

(3) 经济利益结构区域化和区际竞争的形成

与强化。

过去我们把国家、集体、个人当作社会主义条件下的三大利益主体。这种划分实际上掩盖了客观存在的部门利益和地区利益。过去当部门和地区代表国家管理经济运行的时候,它们实际上既有追求自身利益的愿望,又有实现这种愿望的能力。只不过这种追求自身利益的活动是在国家利益的大旗下隐蔽地进行的。在权力分散化改革中,这种活动合法化、公开化了,从而使我国现阶段的利益结构出现国家、企业、个人、部门、地方五大利益主体并存的局面。其中地区利益又比部门利益更为突出,这是因为在地方管理权力扩大的同时,中央专业部因所属企业的下放和同行业管理方向的转变,相对来说,权力有所缩小。

地方利益的实现,不仅受制于中央与地方的利益分配关系,而且受横向的、即地区间利益分配关系的制约。正因为如此,那些旨在打破条块分割、鼓励横向联合的改革措施,在促进了地区间经济技术合作的同时,也刺激了地区之间的利益竞争。资金、技术、人才、设备、原材料成为地区间的角逐对象。近年来出现的所谓地区封锁、地区垄断,就是区际利益竞争的表现。

(4) 产业结构区域化

产业结构区域化的含义是指在各地区形成相对独立的产业结构。过去国家在各地区的投资布局是立足于全国一盘棋。因此,对一个地区来说,它所辖的经济部门在结构上必然是不完整的。现在,在地方政府具备自己进行投资布局的权力与能力之后,一方面为了追求地区利益,往往投资于价高利大的产业;另一方面为了形成自己独立完整的产业体系,并大力发展自己的缺口或薄弱行业,这里既有大而全、小而全传统思想的影响,又是对条块分割现状的补偿性反应。结果,从全局上看,出现了地区之间重复布局的局面。资源省的产业结构由资源材料型转向制造加工型;加工省的产业结构由重型加工转向轻型加工。这一变动趋势表明,资源省和加工省的工业从不同的起点出发,正在走向趋同。地区之间产业结构的趋同,表明各地区产业结构正在逐步完整化和相对独立化,从全局上看则表明宏观产业结构在向区域化方向发展。

上述情况表明,经济发展区域化已经成为我国现阶段经济运行的一个重要特征。这既是我国近年来经济高速增长的重要因素,又是导致宏观经济失控的重要原因。没有各地发展经济的积极性,没有地区经济的蓬勃发展,不可能有全国经济的繁荣;而如果没有各地的投资饥饿症和消费攀比热,我国宏观经济两个失控、经济过热、消

费早熟等病症则必然大为减缓。

2. 极化发展与区际差异的全面拉大

经济发展区域化表明,自下而上地发展已经成为我国地区经济发展的主要方式。现在,地区经济发展的快慢、地区利益的大小,在很大程度上取决于地区的自发展能力和它的外部发展条件。由于经济技术基础的制约,我国各地区的自发展能力差异十分显著。沿海一些地区经济基础好,技术水平较高,资本形成条件优越,增长机制完善,已经或正在进入成熟的发展阶段;而内地一些省区基础薄弱,经济效益差,居民收入水平低,资本形成率也低,自发展能力很差,仍处于不发达或待开发阶段。

在外部发展条件方面,我国各省区所处的地位也是十分悬殊的。这里的外部条件主要指生产要素的外部获得条件、由地区产业技术结构决定的区际贸易结构、地区在国家目标中的地位等。而在这几个方面,内地落后省区均处于不利地位。

(1) 生产要素的外部获得条件。过去,国家为调整生产布局集中于沿海的状态、把内地作为建设重点,因而资金、人才、设备通过平调的方式,源源不断被输往内地。在加快沿海发展的现行方针下,内地特别是西部在国家投资中的比重逐步降低。同时,由于财政分灶吃饭体制,对落后省份的补贴成为定数。虽然国家设立了支援不发达地区基金,而且定补数可年增10%,但总的说来,财政来源的资金受到限制。而沿海地区由于国家投资比重增加,率先对外开放而获得大量的外资与技术;要素边际收益率高而吸引了内地部分资金与人才等原因,生产要素的获得条件明显优于内地。

(2) 沿海与内地长期形成的区际分工是制造业对基础原材料产业的分工关系。这种分工决定了沿海在区际联系中的主导地位。沿海不仅在高技术产业上领先,在基础产业的技术上也大部处于领先地位,因此掌握着区际联系的主动权。内地产业结构以初级产业为主。虽然一些省区试图用原料垄断与市场封锁作为竞争武器,但这种努力在国家保重点建设、保宏观效益方针的压抑下难以奏效。另一方面,我国价格体系长期以来不合理,形成了加工产品对初级产品严重的剪刀差,因而造成内地省区部分创造价值转移现象。这种现象在改革开放中由于沿海的特殊地位而进一步强化了。一些开放城市和地区大量进口耐用消费品和组装件向内地销售,由此而形成的资金转移已是人所共知的事实。

(3) 加速发展沿海是增强国家财力、改善宏观效益、搞好对外开放的需要。换句话说,沿海

地区的发展目标在一定程度上具有等同于国家发展目标的地位。这种目标的等同性，大大增强了沿海地区的竞争地位。

自发展能力强弱不同和外部发展条件优劣不等，使各省区在区际竞争中的地位十分悬殊。因而进入80年代以来，我国的区域发展出现“极化”态势。一方面，出现生产要素“东流”的极化效应；另一方面，出现各地区经济发展水平差距全面拉大的极化现象。

不发达区域的人才外流是世界性的现象。在国际上，第三世界的人才不断流向美、日、西欧等发达国家。在国内，中西部的人才逐步流向东部沿海地区。虽然从总量上看，流动的规模并不大，但已足以引起人们的严重关注，使人们发出“一江春水向东流”的惊叹，而且从层次上看，属较高层次的转移。转移的方式主要有：①通过落实政策、照顾两地分居而回流的人才；②通过招聘而转移的人才；③通过大学生、研究生分配进入沿海大城市的人才，等等。据不完全统计，人才流动搞活后的三四年间，甘肃、宁夏、青海、新疆四省区外流的专业技术人才为2.2万人。目前在东西部之间存在着以东部农民为主的初级人才和西部大学毕业生为主的高级人才的“对流”现象，前者的西流无论对东部还是西部都有利，而后的东流对西部的不利影响则是不言而喻的。

要素东移的另一重要方面是资金。这里有两种方式：一种是以银行为中介的西部存款资金的大量东移。广东就是一个典型。广东省在“六五”期间的银行贷差达300多亿元。另一种方式是在利润动机和加强外部联系动机的驱使下，内地在沿海的投资。中西部资金的大量流入对加快沿海的发展起了重要作用。

作为不平衡发展政策的结果，我国过去30年里有所缩小但仍很显著的区际发展水平差距又逐步拉大了。我曾在一篇论文中分析了1983年起东部地区经济发展速度开始超过中西部，东、中、西部居民收入水平差距逐步拉大的现实。王伟、郭凡生则以“严峻的现实”为题，对区际差异的变化作了更为全面的描述。它以工农业总产值、社会商品零售总额、人均收入、人均消费支出、每万人中科技人员数等十五个指标的变动为依据，得出我国东西部差距全面拉大的结论，并根据农业生产资料零售额和固定资产投资额的变化，预测“七五”期间上述差距将继续拉大。

四、关于区域政策若干问题的思考

如何评价我国区域政策转化以来所出现的经济发展区域化和极化发展的趋势？目前人们的认

识分歧很大。对地方政府主体地位的增强，许多人认为是“截留”了中央下放给企业的权力，因此应当加以抑制；也有人认为应当理顺中央政府与地方政府的经济关系，建立社会经济分级管理体制。对区际产业结构趋同现象，有人认为它不利于客观利益的提高，不利于社会整体产业结构的合理化；也有人认为趋同现象为结构调整、布局调整和区际关系调整提供前所未有的大好机会。理论上的分歧导致改革实践中的自相矛盾现象：一方面实行“分灶吃饭”，要求地方承担更大的责任；另一方面又在总体上实行搞活企业加国家宏观控制这种两个层次的改革模式。在这个模式中，地方政府仍然被当作一个执行层次。

经济发展区域化趋势是在传统的计划经济向有计划商品经济的过渡中出现的。新旧体制的交替转换，使区域化过程不可避免地包含着大量不合理行为。“截留权力”、“封锁”、“割据”等等指责都是不无根据的。但是，区域化之所以不以改革设计者主观意志为转移而出现，是有深刻的原因的。这种原因应当从中国目前所处的社会主义初级阶段的社会经济条件中去寻找。

关于初级阶段的论断，是以中国生产力水平和生产社会化程度还很低、商品经济和国内市场还很不发达、自然经济和半自然经济仍占相当比重等基本国情的分析为依据的。生产力发展水平低，反映了人们对自然的自由度还很低，自然地理条件仍然是制约社会经济发展的极其重要的因素。中国幅原辽阔，各地区自然地理条件的差异极其显著，这不仅直接影响各地区的生产结构和生产水平，而且限制着社会经济联系的广度和深度，使人们的活动较少能逾越由流域、盆地等自然地理单元所规定的限界，并在此基础上形成众多规模、层次不等的经济活动区域。在各区域内，人们的经济活动有大体一致的范围，处于类似的发展水平上，相互之间关联性较强，使用共同的基础设施，而且具有共同的历史文化传统、甚至性格特征与思维方式。这种共同性与关联性使各经济单位的发展在一定程度上受区域总体发展水平的制约，也使他们结成一体，在社会利益分配结构中提出共同的要求。如果说自然地理条件和社会经济发展水平的区际差异是区域化的因素，那么地区利益的存在则明显是区域化的动力所在。

上述情况决定了我们不可能通过高度集中统一的体制有效地组织和管理全国经济，也不应当用国家利益取代客观存在的地区利益。经济发展区域化是中国国情的客观要求。中国过去30多年的发展教训不少，其中最基本的教训之一就是忽视区际差异悬殊这一基本国情，实行高度统一的

体制、统一的方针政策，并且在各个时期规定统一的工作重点和中心任务，这是造成体制僵化、阻碍经济健康发展的重要原因。

基于以上分析，我以为对经济发展区域化趋势应当给予基本肯定的评价，并按区域化的思路重塑并完善宏观经济格局。这就要求：

1. 实行地方事情由地方管的原则，完善宏观经济分级管理体制，理顺中央政府与地方政府关系。为此，除了应进一步完善已在实行的财政预算分级平衡以外，还应本着财政与事物相一致的原则，建立健全国有资产的分级经营、经济计划的分级管理、经济运行的分级调控体制。应当在妥善划分资产关系的基础上，中央政府和地方政府各自建立自己的资产经营机构，作为经济主体参与市场运行。同时进一步扩大地方经济计划与调控权力，让地方有权制定适应本地情况的经济政策与法规，有权调整利率、税率，有权对地方产业实行有选择的保护。地方政府的机构设置层次与结构上都不要整齐划一，要从地方具体情况出发，适应地方经济社会发展的客观要求。

2. 坚持政企分开的改革方向，建立并完善区域二元组织结构，理顺地方政府与企业、市场的关系。地方政府也必须实行政企分开，这是经济体制改革的基本原则。这里的关键在于分解政府的行政管理监督与经济调控、资产经营职能，处理好行政区与经济区关系。经济区的实质是以城市为依托的区域性的市场网络，其范围没有固定的界限；而行政区则要求界限明确并相对稳定。两者的范围并不必然要求一致。经济区与行政区重叠交错这种二元区域组织结构将是长期存在的现象。政府职能的分解必须以这种二元区域结构为依托。在行政区范围内，地方政府负责经济社会发展规划的制定、通过政策法规对各类经济活动进行管理与监督、进行非盈利事业的投资建设。在经济区内，政府一方面通过经济杠杆的运

用调节与控制市场运行，另一方面组建各种投资公司等资产经营部门作为企业化的主体参与市场活动。这种二元区域结构把企业与政府的直接关系简化为注册、纳税、遵纪守法（国营企业还应加上资产报告）。在市场上，企业只接受地方政府经济调节手段的间接影响，因此具有充分的经营自主权。

3. 加强区域改革研究，尽快完善国家的区域政策体系。在经济发展区域化条件下，制定系统的区域政策体系是保证宏观经济健康发展的主要措施。区域政策是一国在空间上指导社会经济发展的方针、原则、策略。它负责处理国家与区域、区域与区域的关系，确定社会资源的空间配置方式，指导地区发展方向等。当前迫切需要研究的区域政策课题，是在各地区自发展能力强弱悬殊的条件下如何为各地区提供平等的发展环境，包括价格体系合理化、经济结构与对外开放布局的调整等。应当尽快开展全国范围的经济区划，对发展水平不同的地区实行分类指导的方针：对那些自发展能力强的区域实行有限制的发展政策，促进增长要素向落后地区转移；对那些自发展能力差的区域实行以促进增长机制发育为中心的扶助政策，为逐步缩小区际差异创造条件。

毛泽东同志曾经对斯诺说过：“中国应该学习美国那种把财富与责任分散到五十个州的发展办法。中央政府不能什么事情都干。中国必须依靠地方的积极性。”可惜的是，这一思想从未得到实行。现在，改革提供了实践这一思想的大好时机。按区域化的思路重组并完善宏观经济格局，有利于充分调动地区的积极性，有利于在比较利益的基础上理顺区际关系、加强地区横向联合，有利于调整地区布局、实现社会资源配置合理化，有利于通过分级管理实现宏观经济的有效管理，也有利于在地区经济繁荣的基础上实现全国经济的进一步高涨。

· 书讯 ·

面向未来，发展新技术，争取未来，抢占制高点。

中国的高技术前景，中国的尤里卡计划

欢迎订阅《面向未来——新技术高技术讲座》

新技术高技术是国家实力的指标，它的发展代表社会的未来。中国科协学会部主编的《争取未来——新技术高技术讲座》一书，论述了新技术高技术在世界范围的发展格局、竞争特点、长远影响，介绍了系统学、材料科学和超导、航天、信息、智能自动化、机器人等技术在新技术高技术群体中的支撑作用和发展远景。本书作者均为各自领域的出色专家，曾在中国科协举办的同样内容的讲座上受到热烈欢迎。本书兼具学术报告和高级科普的特色，既可作为科技人员选择研

究课题的方向性参考书，也是各社会科学领域和各行业大专以上文化程度的读者知识更新的必读书。

本书20万字，定价2.25元。欲订者请来信索取订单。

北京市海淀区学院南路86号

学术期刊出版社 发行部

电话：896731—595