

中国区域经济差异及其调控政策选择

朱小林

我国是一个区域经济差异十分显著的发展中国家。改革开放以来,随着国民经济的高速增长,地区发展不平衡逐步加剧,地区居民收入差异,特别是东西部发展差异和农村地区差异逐步扩大,已成为影响我国经济乃至社会发展的重要问题。因此,如何采取措施把区域差异的幅度控制在较合理的范围内,并促使其向逐步缩小转换,是我们面临的一项长期而艰巨的任务。本文拟在对我国区域经济差异的现状及其演变趋势进行分析的基础上,对差异调控政策的选择进行初步讨论。

一、中国区域经济差异的现状

中国区域经济差异的扩大是一个显而易见的事实。近年来学术界从社会发展总指数、国民收入水平、人均国民生产总值(GNP)、工业总产值增长率、所有制结构、产业结构、空间结构和市场发育程度等方面对区域经济差异进行了分析。本文仅从差异的时序变化与空间变化对中国区域经济差异的现状进行简略描述。

从差异变化的总体过程来看,从70年代末至80年代末,中国区域经济的绝对差异呈扩大趋势,相对差异呈缩小趋势,二者的变化方向相反。在此过程中,相对差异在80年代初和80年代末出现了两次较大幅度的缩小现象;绝对差异也于80年代初出现了一次小幅度的缩小过程,在80年代末的扩大速度也大为减缓。从它们的变化速度看,“六五”期间绝对差异的扩大速度最快,而相对差异的缩小速度也最快。

进入90年代,中国区域经济的绝对差异和相对差异均呈扩大趋势,而且,绝对差异扩大的速度大于相对差异。

从区域经济绝对差异和相对差异的极端情况看,经济水平最高与最低省区的绝对差异从1978-1992年总体上呈扩大趋势;相对差异在1978-1991年总体上呈缩小趋势,从1992年开始扩大。它们的变化基本上与全国各省区总合的绝对差异和相对差异变化趋势相一致。其中,绝对差异在扩大过程中于1982年和1989年出现了两次小的缩小情况,而相对差异则在1978-1991年的缩小过程中于80年代初和80年代末出现了两次幅度较大的缩小情况。

区域经济差异是一个相互比较的概念,根据所比较的地域单元不同,区域经济差异可分为不同的类型,如地带间差异、省际差异、城乡差异等等。从差异的空间变化来看,一是东部地区与中西部地区的差异迅速扩大。中国区域经济差异最具代表性的问题就是东部与中西部“三大地带”的差异。由于东部与中西部的经济增长速度的差异,导致了发展水平的差异。二是省际经济差异也不断扩大。省区经济差异近年来迅速扩大,在空间上主要表现为经济基础较好的上海、北京、天津、辽宁、黑龙江和经济发展速度很快的江苏、浙江、广东、山东等省市与其他省区,特别是贵州、云南、四川、甘肃等省区差异在不断扩大。三是城乡居民家庭收入差异呈不断扩大趋势。四是城镇地区差异与农村地区差异明显。改革开放以来,不同地区、不同行业 and 不同岗位职工工资收入的差异逐步拉开,使地区间城镇居民收入出现急剧扩大趋势。由于大中城市郊区和沿海地区乡镇企业的迅速发展,中国“三大地带”间和省际农村居民家庭人均纯收入差异不断扩大。

应该指出的是,中国地区经济的差异不仅仅是经济发展水平的差异,不同地区、不同体制下的人的素质、观念、信息、知识等等的差异都十分明显。

对我国区域经济差异的状况应作辩证的分析。一方面,应该看到我国是一个地区发展极不平衡的人口众多、地域广袤、生产力发展水平相对落后的大国。改革开放20年来我国的经济是在已有的东、中、西部差距格局的基础上进行的,现阶段的地区差异首先是历史长期积累的结果,这是区域经济发展的客观结果。当然现阶段区域经济差异的逐步扩大也有经济政策和经济格局变化的因素、产业结构和所有制结构因素,这是应该进行调控的。

另一方面,我们对区域经济差异的普遍性和长期性要有足够的认识。从国内外经济发展的历程看,区域经济差异不仅存在于发展中国家,也存在于发达国家。经济发展过程中的区域差异问题是不同社会制度国家面临的一个共同难题,我们应认识到由于地区差异问题往往与政治问题、社会问题、民族问题、人权问题、治安问题联系在一起,所以解决起来相当复杂,解决这个世界性和世纪性的难题是需要时间的。

同时,对区域经济差异过度拉大的社会经济影响亦应有充分的认识。我们不能坐视其发展,将问题的解决寄希望于经济长期发展的自然过程,而应自觉地调整和完善区域发展的政策和目标,将我国现阶段的区际差距控制在一定限度内,使区际间存在的差距,能够起到促进区际经济发展,而不是阻碍区际经济发展的作用。

二、中国区域经济差异演变的趋势分析

中国区域经济差异特别是东西部差异的扩大已成为一个严重的社会经济问题,为此,需要政府对此实施必要的有计划的调整,而对差异演变的趋势进行分析则是调控政策选择的前提。

我国区域经济的差异从趋势来看,在今后较长一段时期内,中国“三大地带”的经济增长将会是不平衡的增长格局,东部与中西部地区间的绝对差异还不可能出现逐步缩小的趋势,其相对差异近期内仍可能出现一定程度的扩大。

一方面,要解决区域经济差异我们还面临较大的限制。一是国内地区差异问题的解决要服从于缩小与世界发展水平差距这一总体目标,若调控地区差异的力度不适当,经济资源过多地西移,很可能要以牺牲发达地区的效率为代价。这样将进一步扩大我国同发达国家间的差距。二是调控地区差异需要政府具有较高的区域平衡能力,需要巨额的财政支持,但前一阶段的改革已使国家财力明显下降,国家可调动的支持不发达地区发展的资源日益拮据。三是从现有的中国东重西轻区域格局来看,国际资本在中国的流向短期内不可能出现大规模西进前景。

另一方面,从对我国经济重心变动分析结果来看,东重西轻的格局将不会改变。国家计委课题组在分析资源重心对工业经济重心产生的影响后得出结论:未来我国经济东重西轻格局不会发生变化,短期内东部份额还会有所上升。在产业结构方面,由于主要优先增长行业的优势区位大多分布在东部地区,结构变动的结果仍将是强化东部地区份额。

第三,目前我国正处于产业结构调整与区域产业布局调整的活跃期,在市场经济力量的作用下,我国区域经济差异将会在相当一段时期进一步扩大。国内外经济发展的实践和区域经济理论都表明,市场的力量将会扩大而不是缩小区域间的差距。经过10多年大规模的经济建设,沿海地区的投资环境已日臻完善,自我发展、自我积累能力显著增强。与西部相比,它在经济、技术实力、市场条件、交通通讯条件、人们的文化素质、经营管理能力、观念和意识等方面都具有优势。而西部现存的优势都是孤立的,尚没有形成一个有机结合、互相支持的高效运行的整体,从而没有形成一个良好的投资环境,导致其总体效益比较低。这样,在市场机制的作用下,经济实力雄厚、投资环境良好的东部能够吸纳远远超过西部的资金、技术、人才,甚至西部原有的劳动力、资金、人才等生产要素也开始

向东集聚,而且随着市场体制和机制的逐步完善,这一趋势还会加剧。这种市场力量将进一步加剧东西经济发展的不平衡。另外,前一阶段沿海一些老工业基地曾一度出现经济增长相对滞后现象,但随着上海浦东的大规模开放开发和辽宁、天津等老基地的结构调整和技术创新,东部老工业基地的经济增长将会进入一个新的高速成长阶段。基于以上的认识,我们认为在今后相当一段时期内,东部地区的经济增长速度仍将高于西部地区,西部地区与东部地区的绝对差异乃至相对差异仍将继续扩大。

三、中国区域经济差异调控的政策取向

区域经济差异的存在虽有客观必然性,且从趋势上看差异仍将继续扩大,但这并不意味着我们只能坐视其发展。从国内外的经验来看,政府从投资、财政、金融、产业、分配、价格等政策方面对区域经济进行调控是必要的,而且是有较明显成效的。然而,基于不同的分析视角,讨论中人们对中国经济差异的认识存在分歧,并由此得出了不同的政策主张。

其中最具代表性的观点是所谓“中性”政策论。这种观点是针对过去国家实行的地区倾斜政策提出来的,主张用产业倾斜政策代替地区倾斜政策,国家对发达地区与不发达地区要一视同仁,采取不偏不倚的“中性”政策。实际上,这种观点是不主张国家对地区经济进行宏观干预与调节,由此就否定了中央政府实行区域政策的必要性。事实上,从一些发达市场经济国家的经验看,由于市场的力量会自发地诱导私人投资流向那些投资利润率较高的繁荣地区,中央政府大多采取多方面的措施,支持落后地区的经济发展,以解决地区经济发展的严重不平衡问题。

另一种流行的观点是所谓的“效率至上”论。这种观点认为由于国家财力十分有限,当前国家应集中力量,重点支持那些经济效益较好的发达地区的经济发展。等发达地区发展了,再由发达地区帮助解决地区差距问题。这种观点亦有失偏颇,且似乎没有成功的参照,更重要的是它忽视了差异扩大可能引起的社会风险和政治风险。

不少学者认为,根据威廉姆斯“倒U形规律”,在经济发展的初期,随着收入水平的提高,地区差距将逐渐扩大,然后地区差距将保持稳定,当经济进入成熟增长阶段后,地区差距最终将会趋于缩小的理论,认为目前中国的地区差距还不小,在发展阶段出现地区差距的扩大也是正常的,因而中央政府没有必要进行干预。很明显,这种观点立论的依据是不充分的。一方面“倒U形规律”实际上是根据少数国家的经验而提出的一种假说并不是一条普遍规律。另一方面,从发达市场经济国家的经验看,国内地区差距由扩大转变为缩小的年份都在30年代之后。这一时期正好是西方市场经济由自由放任转变到政府干预的时期。许多国家在30年代的严重经济危机时期以及第二次世界大战之后,都纷纷制定区域政策,采用经济、法律和

必要的行政手段,对产业区位和地区发展进行有力的干预,以逐步缩小地区差距,平衡地区发展。因此,那种认为随着国民经济的发展,地区差距将会自行缩小,国家没有必要通过区域政策对落后地区提供援助和政策优惠的观点是片面的。

当然我们也应该看到差异变化的复杂性以及对差异进行调控的难度,任何简单、片面的认识都可能导致调控政策的偏差。因此,我们认为我国区域差异调控政策只能是从诸多两难选择中产生的相对合适相对系统的政策,不可能有什么最佳政策选择。

中国区域经济的发展面临着效益与公平的两难选择。实行市场经济,要求效益与竞争,这对于西部地区而言是处于劣势的,公平与效益的矛盾突出。为缩小东西部差距的倾斜政策,则可能以牺牲等量投资用于发达地区所能获得的效益,影响东部先进地带优先发展的“扩展效应”,阻碍国家经济发展速度;而倾斜东部,则会带来资源利用的成本增加,生产力布局难以调整,区域经济的差距会更加拉大。因此,应当确立“西进”战略,加大对西部的倾斜力度,但是,向西部的倾斜,决不应以牺牲东部或影响全国均衡发展为代价。

因此主张“效率优先”或“公平优先”都可能失之偏颇,兼顾效率与公平才是应有的原则。目前我国正处于由计划经济向市场经济转型的重要时期,既不能否定政府行为的积极作用,也不能轻视市场效能的实际意义。应当既发挥市场“看不见的手”的调节作用,又发挥政府“看得见的手”的调控职能,在交互作用下不断优化发展。兼顾效率与公平,主要应通过深化经济体制改革和经济增长方式转变来实现。建立中西部与东部公平竞争的市场环境,进行区域经济结构调整,市场的作用是重要的,应当不断完善市场运行机制;同时加大国家宏观调控力度,提高政府对经济的管理水平,各级政府应在准确把握时机和对未来的科学预见基础上,制定适应的区域发展政策,将产业政策与区域开发结合起来,带动中西部经济与东部区域经济的协调发展。换言之,“两个根本转变”要求区域发展战略进行新的调整和转变,这种转变要以协调地区间经济发展为目标,将区域差距控制在合理的范围内,然后逐步缩小差距。

基于上述分析,我们认为解决区域差异问题的基础是合理的区域分工格局,西方发达国家一般国内区域分工比较合理且基本的分工格局已经形成,而我国尚未形成合理的区域分工格局,区域产业结构严重趋同,低水平区域竞争现象仍非常普遍,而且在这种非常普遍的区域竞争中处于不利地位的往往是经济实力不强的中西部落后地区。可见,落后地区的发展问题必须在明确全国合理的区域分工的基础上才能合理解决。我国解决区域差距的方式不仅包括以特殊的政策提高落后地区的发展速度与效益,而且还包括充分发挥东部地区的辐射作用。也就是说,只有东中西部地区产业布局联动调整,才能为落后地区创造更多的发展契机。

在向市场经济体制转变的初期,市场机制并不完善,在引导资源配置中的作用还很小,因此,需要政府通过效率优先的

政策引导资源向效率高、效益好的方向流动,使之与市场配置资源的方向逐步一致起来,从而可减少建立市场机制的障碍。然而当要素市场形成,并逐步发挥出其在资源配置中的基础作用时,它自然将逐步取代政策的这种效率优先引导作用。因此,政府的政策没有必要再来强化这一导向,而需要转向协调发展的目标。从理论上说,在市场经济体制下,政府的政策应着眼于解决那些市场本身难以解决的问题。就区域发展问题而言,应由市场去实现效率优先的导向作用,而通过政策去实现区域的协调发展。

四、中国区域经济政策的调整与完善

为了适应区域经济发展的需要,应及时调整和完善区域政策。中央政府作为区域经济差异的调控主体,应着力使差异控制在适度的范围内,并采取一系列政策和措施加快区域经济的发展,逐步缩小落后区域与发达区域的经济差异。根据现阶段我国区域差异状况与区域发展目标,中央政府应采取一系列有效措施,以促进区域经济的协调发展。

1. 强化中央政府的区域平衡能力。平衡地区差异是现代政府的重要职责。虽然在市场化改革下,存在着一个政府从社会和市场“退出”的问题,但是在地区差异突出这一市场失效领域,政府介入则责无旁贷。一方面要强化财政的吸取能力,这是支撑中央政府区域平衡能力的主要方面。另一方面要优化财政支出或分配格局,这是体现中央政府区域平衡能力的又一重要方面。目前我国已建立起中央政府转移支付制度,但仍需完善:(1) 要明确划分中央与地方之间的事权,并用法律形式明文规定,属地方性的开支坚决不列入中央财政补助支出范围;(2) 中央对地方转移支付的规模要适中,严格清理目前中央对地方专项拨款支出过多的问题,扶植中央财力的增长;(3) 建立以横向平衡为主的转移支付制度,取消按原财政基数返还的作法,按各地区人均GDP水平排序,有区别地分配中央财政援助额。

2. 进一步消除地区封锁,发展全国统一市场。鼓励生产要素流动,争取实现在全国范围内的资源优化配置。允许劳动力自由流动是解放生产力的合理途径。允许要素流动会把由于贫富不均造成的不满情绪慢慢地释放掉,而不至于让这些不满积累起来,成为社会的不安定因素。允许生产要素的自由流动,加上对贫穷地区的一定的扶助措施,尽管区域差别仍然存在,但是区域之间发展不均衡不会形成严重的问题,也不会影响社会稳定。

3. 培养欠发展地区的自我发展机制。从根本上讲,经济欠发达区域的发展取决于其经济结构的先进性与合理性。中国广大欠发达区域经济结构普遍存在着构成不很先进、层次较低、增长能力弱等问题。这是制约其快速发展、无力减缓与相对发达区域经济差异的关键所在。因此,中央政府必须运用政策和直接投入,引导和推动欠发达区域 (下转第 69 页)

应进一步多样化,增加发行财政债券、建设债券、可转换债券和储蓄债券等;三是调整国债持有者结构,特别是要逐步取消对商业银行购买国债的某些限制,允许商业银行更大规模地直接进入国债市场,同时还要着力培养国债机构投资者,并可考虑允许国外投资者持有有一定比例的国债。

最后需要强调指出的是,实行积极的财政政策只能在一定时期起到刺激有效需求,从而促进我国经济增长的作用,从长期来看,保证我国经济稳定增长的主要动力是制度创新和技术创新,而不是扩张性的经济政策。而且要使财政政策的作用得以充分发挥,一方面需要注意避免采取源于旧体制的低效益做法——各地争投资,中央搞平衡,使宝贵的资金分散消耗在未经充分论证、仓促上马的效益不好的项目上,甚至又搞重复建设,中央应当集中力量上一些对国民经济全局影响最大最有利的重大建设项目。另一方面,要切实加强财政政策和货币政策的配合。

如前所述,在经济紧缩、经济增长乏力的时期,财政政策的作用会更明显一些;而对经济增长进行微调时,货币政策优于财政政策,因为中央银行掌握多种政策工具,适合于灵活多样的微调。由于经济发展是一个连续、渐进的过程,要启动经济增长,单纯运用货币政策是不够的,单纯运用财政政策同样也是不够的,只有财政、货币等宏观经济政策多管齐下,协调配合,才能实现经济长期稳定增长的目标。

注释:

《李嘉图著作通信集》,中文版,第1卷,208页,北京,商务印书馆,1981。

(作者单位:武汉大学管理学院 武汉 430072)

(责任编辑:曾德国)

(上接第54页)

调整经济结构,培养它们的自我发展机制,增强其自我发展能力。这样,既有利于在近期内减缓区域经济差异扩大的趋势,又有利于远期实现缩小区域经济差异的目的。

4. 建立健全以地区开发为目的的政策金融。若干发达国家的经验表明,通过对欠发达地区的产业开发提供贷款支持来弥补欠发达地区的资金缺乏,以达到促进地区经济实力的增强、缩小与发达地区之间的差距的政策目标,是一种行之有效的政策手段,鉴于我国目前财政能力有限,及时建立和运用地区开发金融这一有效的政策手段是十分必要的。

我国目前虽然有一些银行承担了部分地区开发金融业务,但还需要进一步建立健全。(1)尽快将地区开发金融业务转由政策性银行来承担,可考虑在国家开发银行中设立地区开发金融部,或者设立专营地区开发金融业务的政策性银行,专司管理地区开发金融业务。(2)为适应地区开发金融业务的特点,应根据业务需要在地方设置开发银行的分支机构。(3)作为整体体系的设计,是否可以考虑国家开发银行的地区开发金融业务范围限定欠发达省份,而发达省份内的经济欠发达地区的地区开发金融业务,由各省自行组建地区开发金融机构承担。(4)财政与银行应合理分工,银行按照保本经营的原则对项目进行审查和贷款投放,而对于无利或亏损,且于地区发展不可缺少的项目,由财政采取直接投资或对贷款进行贴息方式进行支援。

5. 对一般竞争性投资的空间指向进行引导。国有经济应从一般竞争性领域向战略性领域集中,政府的投资主要起到保证关系国民经济命脉的重要行业和关键领域,及对其他各种经济成分投资进行引导作用。从协调地区发展的角度来看,一些市场经济国家的经验表明,政府通过投资于基础设施和大型资源

开发项目,对民间部门投资的空间指向进行引导是政府为实现其地区政策目标的重要手段。从目前情况看,我国政府的财政支出结构尚无法适应这一要求,政府投资偏重于竞争性投资活动,导致政府投资的导向作用力度不足,今后政府投资的重心应逐步向基础性投资和公益性投资转移,尤其应通过对欠发达地区基础设施的倾斜投资来起到对一部分竞争性投资的引导作用。

6. 促进市场经济体制在空间上的全面推进。改革开放以来区域经济发展的实践表明,体制因素在地区发展上起着举足轻重的作用。以特区型经济为突出代表的沿海地区的经济高速发展,在相当大的程度上可以归结为市场经济体制的率先建立。中央政府在推进改革的时候,不应当一律采取首先在沿海地区试行,然后再向全国推广的做法,这造成人为的政策梯度,有些体制改革和体制创新上的问题可能是内陆地区、边境地区和老工业基地地区所独有或更为迫切需要解决的,适应这种需要的改革举措应当首先在这些地区率先施行。

总之,解决区域经济差异问题是一项长期而艰巨的战略任务。只要我们立足区域经济实际,借鉴先进国家经验,认真吸取教训,并制定全国成熟而科学的发展战略,中西部各省、市、自治区有一个符合本地实际的发展方向,随着时间的推移,我们有理由相信,缩小地区差异所遇到的各个难题,是可以也能够逐一解决的。

(作者单位:湖北省人民检察院 武汉 430071)

(责任编辑:曾国安)