

# 统筹中国区域发展问题研究

胡乃武, 张可云

(中国人民大学, 北京 100872)

**【摘要】** 统筹区域发展是未来中国社会经济发展与改革的一项核心要求, 这一要求的提出既有坚实的理论基础, 又有充分的现实依据。未来统筹区域发展应该以明确的区域战略为依据, 逐步完善区域管理的制度基础, 制定合理的区域政策, 统一安排解决各种问题, 将治疗已经存在的落后病、衰退病和防治潜在的膨胀与萧条病结合起来, 形成相互合作、相互支持、共同发展的区域经济新格局。

**【关键词】** 统筹区域发展; 区域管理制度基础; 区域问题

**【中图分类号】** F127 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1000—596X (2004) 01—0005—10

## 一、统筹区域发展的理论与实践依据

所谓统筹区域发展, 就是从全国区域经济发展格局的角度, 有重点、分阶段地全面解决各种类型的区域问题, 通过政府有目的的调控逐步协调区域关系并促进各种类型区域的社会经济发展。只有明确统筹区域发展的必要性, 才能在实际工作中认真、科学地处理好区域经济协调发展问题。

### (一) 统筹区域发展的理论依据

任何区域经济发展都存在一些基本规律, 若政府部门能依据这些基本规律调控区域发展, 则既可促进区域本身的发展, 还可通过协调区域间关系而增强整个国民经济的实力与竞争力。运用区域生命周期理

论, 能从理论上充分说明统筹区域发展的必要性。

1966年, 汤普森 (J.H. Thompson) 在《对制造业地理的几点理论思考》一文中提出了区域生命周期理论 (regional cycle theory)。该理论认为, 一旦一个区域步入工业化道路, 它就像一个生命有机体一样遵循一个规则的变化次序而发展, 从年青 (youth) 阶段到成熟 (maturity) 阶段再到老年 (old age) 阶段。不同阶段的区域面临一系列不同的问题, 处于不同的竞争地位。

在区域发展的年青阶段, 市场明显急剧扩张, 区域的比较区位优势突然被承认, 投资资本大量涌入。支持区域经济进一步增长的新技术要么从区外输入, 要么自我开发。蓬勃的区域经济增长吸引了管理专家。年轻的工业区域具有明显的竞争优势,

**【收稿日期】** 2003-12-02

**【作者简介】** 胡乃武 (1934—), 男, 山西文水人, 中国人民大学经济学院经济学研究所教授, 博士生导师;

张可云 (1964—), 男, 湖南临湘人, 中国人民大学公共管理学院区域经济与城市管理研究所教授, 博士生导师, 经济学博士。

生产成本低,市场广阔。

当发展至成熟阶段,工业区域对其他区域来说取得了主宰地位,其管理人员由于具有专业知识而被输出到其他区域。这时,区际竞争开始逐渐加剧,因为其他区域也想从制造业中分得一点好处。为了应付其他区域的挑战,分厂将布局在其他区域,工厂管理与监督人员也从原厂转移至新的布局区位,成熟的工业区仍能保持其比较区位优势。分厂的转移以及与之相伴而生的人才流动是成熟阶段区域经济传播的主要形式。

在老年阶段,区域原有的成本优势丧失殆尽,市场明显转弱,其他区域获得了新的更便宜的原料供应,并以较低的成本获得了足够的技术劳动力。老年阶段区域的厂房与机器可能已经过时,税收剧增,土地利用方面的激烈竞争使得厂址无扩展余地,拥挤成为常事。拥有高级管理技术的人才可能被其他行业吸引走或自动改换门庭,留下的是那些小的家庭经营企业。

步入老年阶段的区域可能陷入膨胀或萧条。当然,老年阶段的区域可以通过再创新而返老还童,进入新一轮生命循环周期。从经验的角度分析,老年阶段的区域是以传统产业为主的区域,处于中等发达水平的区域若不及时调整产业结构,便有可能沦为老年阶段的区域。而一旦老年阶段的区域陷入萧条的泥潭,全国就会出现落后病、膨胀病与萧条病这三种典型的区域病并存的局面,整个国家的综合发展将受到严重影响。因而,从理论上说,当一个国家的发达地区接近中等发达水平(人均GDP约为5 000美元~6 000美元)时,必须从全局的角度统筹区域发展,联动解决多种现有或潜在的区域病。

## (二) 统筹区域发展的实践依据

从区域经济发展的阶段性特征来看,在经过改革开放20多年的快速发展后,我国东部的一些城市将在近十年内先后达到中等发达水平。例如,长江三角洲和珠江三角洲地区的很多城市,它们的人均GDP将于近五年内超过5 000美元。根据北京市总体规划,北京市将于2010年达到中等发达水平。在这种区域发展格局下,东部地区产业结构与产业布局的大规模调整是不可避免的,而且产业布局调整必然要求产业与技术在区域间转移。此时,若不能统筹区域发展,将有可能导致中西部地区的落后病、东部地区的膨胀与潜在的萧条病以及东北地区的衰退或萧条病同时爆发。值得注意的是,许多发达国家的经验教训告诉我们,一旦出现萧条地区,则萧条病与膨胀病的治理将是一个极其漫长、极其痛苦的过程,整个国家的发展将失去强劲的活力。可见,统筹区域发展不仅是个别区域的要求,对各种类型的区域而言,也是亟待解决的问题。

## 二、中国区域经济领域存在的突出问题与矛盾分析

### (一) 区域差距进一步扩大

“八五”期间与“九五”期间,我国区域差距明显扩大(见表1)。由于经济结构存在明显差异,虽然1999年已经开始实施西部大开发战略,但在今后相当长的一段时期内,区域差距,特别是区域的绝对差距,仍然会扩大,如何协调区域间的利益关系,特别是如何振兴西部落后地区的经济,仍然是政府面临的一大课题。

表1 1990—2000年中国区域差异变化情况

年份	绝对差异	相对差异	相对平均离差	年份	绝对差异	相对差异	相对平均离差
1990	4 531	7.15	39.30	1996	19 374	10.64	47.02
1991	5 542	7.50	42.71	1997	23 535	11.63	47.64
1992	7 338	8.57	44.74	1998	25 911	12.06	48.63
1993	10 100	11.32	47.88	1999	28 329	12.45	49.94
1994	13 279	9.79	46.65	2000	31 885	12.98	51.15
1995	16 605	10.27	46.21	—	—	—	—

说明:相对平均离差:  $D = \frac{1}{N} \sum_{i=1}^n \left| \frac{X_i - \bar{X}}{\bar{X}} \right| \times 100$ , 式中,  $D$  为相对平均离差;  $X_i$  为  $i$  地区的人均GDP;  $\bar{X}$  为各地区人均GDP平均值。 $D$  值越大,说明地区间差异越大,反之则越小。

**(二) 以东北地区为主的老工业基地的老化问题突出**

2001—2002年, 全国工业增长11%, 辽宁、吉林与黑龙江三省的工业增长率分别为6%, 12%, -5%。整体而言, 东北地区的工业发展落后于全国平均水平。运用偏离—份额分析所得到的结果见表2。由表2可知, 东北三省的工业内部竞

争力分量全部为负值, 这说明在整个东北地区, 主要工业均为弱势行业<sup>①</sup>。三省中只有吉林的工业内产业结构分量为正, 辽宁与黑龙江的工业内产业结构分量为负值, 这说明辽宁与黑龙江的工业中优势产业<sup>②</sup>不多, 以劣势产业为主。特别明显的是, 黑龙江由于产业结构劣势而损失了9.61个百分点的增长。

表2 2000—2001年东北地区工业偏离—份额分析结果

地区	区域经济增长		全国工业分量		工业内产业结构分量		工业内部竞争力分量	
	绝对量(亿元)	率量(%)	绝对量(亿元)	率量(%)	绝对量(亿元)	率量(%)	绝对量(亿元)	率量(%)
辽宁	218.60	0.06	441.65	0.11	-31.03	-0.0079	-192.02	-0.0489
吉林	188.17	0.12	176.87	0.11	31.15	0.0198	-19.85	-0.0126
黑龙江	-112.54	-0.05	261.06	0.11	-222.91	-0.0961	-150.70	-0.0650

资料来源: 根据2001年和2002年的《中国工业经济统计年鉴》的有关资料计算。这里的工业总产值按当年价格计算。

**(三) 东部一些城市地区膨胀问题突出**

东部地区的三个城市群, 即长江三角洲地区、珠江三角洲地区与环渤海地区, 已经发展成为经济与技术密集区, 但许多重要城市已经出现了严重的膨胀问题, 若不及时用政策诱导其产业结构与产业布局调整, 这些城市将成为第二个东北地区, 也就是说, 它们将陷入衰退与萧条的困境之中。

事实上, 上海与北京等重要经济中心早在20世纪初就已经出现了膨胀的迹象, 东部部分比较发达的地区早已受到拥挤问题的困扰。例如, 1989年, 上海市10个中心区的人口密度和工业企业密度分别达到25 104人/KM<sup>2</sup>与20.7家/KM<sup>2</sup>, 在面积为149 KM<sup>2</sup>的老市区, 这两个指标分别高达42 900人/KM<sup>2</sup>与34家/KM<sup>2</sup>, 其拥挤度从全球范围来看也是极其罕见的。人口与产业高度拥挤不仅使现有企业的发展受到制约, 居民生活质量难以提高, 而且在用工、用地、用水、用电、环境等诸多方面妨碍了高新技术产业与第三产业的发展。可以说, 20世纪90年代初上海就已发展到膨胀的边缘, 若不适时调整产业布局并将传统产业转移出去, 上海便有可能陷入萧条的境地。根据未来十多年的发展趋势可以预计, 潜伏的膨胀病有发作的可能, 东部地区内部产业结构与产业布局调整的要求

会形成一股巨大的外推力, 要求传统产业向外转移, 为新兴产业腾出更多的发展空间。

人们在关注西部地区与东北地区的问题时, 似乎还没有对东部地区已经出现的膨胀问题予以重视。东部地区是中国经济重心之所在, 这一地区的主要城市陷入衰退会对全国社会经济发展产生巨大的消极影响。因此, 在统筹区域发展时, 东部地区的膨胀问题应该予以充分重视。

**(四) 中部六省的相对地位有可能下滑**

在东部地区率先开放并走上起飞之路后, 国家又有目的地向西部地区倾斜, 这导致中部六省(山西、河南、安徽、湖北、湖南、江西)的发展水平相对下降。这种发展水平相对下降已成为不争的事实, 不仅表现在经济方面, 而且还表现在社会发展等诸多领域。许多人认为, 中部六省似乎成了“被遗忘的角落”, 处于十分尴尬的境地。实际上, 这种认识是不全面的。但无论如何, 在统筹区域发展时, 应该有效发挥中部地区的综合优势。

**(五) 第三轮区域经济冲突有可能爆发**

21世纪前半期是中国改革与发展的关键时期。在国际方面, 随着经济全球化的发展, 国际竞争国内化和国内竞争国际化的环境将毫无条件地要求中国各区域加强合作, 克服冲突, 因为内耗丛生必然

① 所谓强势行业, 是指地区行业中发展速度快于全国相应行业平均发展速度的行业, 反之, 则为非强势行业, 也称弱势行业。

② 所谓优势行业, 就是指地区行业中发展速度快于全国产业发展速度的行业, 反之, 则为劣势产业。

使中国在全球竞争中失去主动,中华民族的文明进程可能再次被延缓。在国内方面,这一时期将进行以“西部大开发”和“东北老工业基地调整与改造”为重点的区域布局战略性调整,区域利益格局肯定会随之发生一定变化。由此可见,无论是从国际环境还是从国内形势来看,协调区域经济关系无疑是21世纪前半期社会经济发展必须注意的一个重要问题。

然而,从目前的现状和未来发展趋势来看,协调区域经济关系的任务仍十分艰巨。除原有的区域经济冲突尚未得到根本治理外,新的重复建设苗头已开始显现,新的区域经济冲突有可能再次爆发。仅从宏观经济的总体趋势、未来的战略重点项目、产业发展方向这三个方面来分析,重复建设死灰复燃的可能性非常大。

1. 从宏观经济的总体趋势来看,重复建设有卷土重来的可能。2000年宏观经济形势已出现重大转机,这是公认的事实。据国家统计局公布的《2000年国民经济和社会发展统计公报》,在2000年,我国的市场物价止降转稳,全年居民消费价格总水平比上年上涨0.4%,改变了1998年以来连续两年下降的局面。服务项目价格上涨14.1%,工业品出厂价格上涨2.8%,能源、原材料、动力购进价格上涨5.1%,一系列数字表明:国家采取的积极的拉动内需的经济政策已取得了良好效果,价格运行已经出现积极变化,通货紧缩趋势已经得到遏制,通货膨胀的可能性正在增大。2000年以来生产资料价格的上涨及随后的波动,可能会使各地低水平的重复建设卷土重来。目前,一些重要原材料与农副产品价格持续高攀,新一轮建设热潮已经悄悄开始。

2. 从“十五”期间的战略重点安排来看,重复建设有死灰复燃的可能。“十五”期间,需求膨胀的可能性很大。“十五”期间国家将集中力量建设一批具有战略意义的重大项目,其中,南水北调、西气东输、西电东送、青藏铁路号称“改写中国经济区域版图”的四大工程,已经陆续上马。在为这些气魄豪迈的大手笔工程感到精神振奋的同时,我们必须清醒地认识到,这些投资巨大的工程肯定会对投资需求产生非常大的拉动效应,那些已

经奄奄一息、行将就木的重复建设企业可能趁此机会借尸还魂、死灰复燃。除四大工程外,以“五纵七横”为重点的公路国道主干网建设,“八纵八横”铁路主通道的建设或改造,一批大型水电站的开工建设,一批水利工程的开工,以长江、黄河为重点的堤防建设和西陇海兰新线经济带、长江上游经济带以及南(宁)贵(阳)昆(明)等经济区的培育也会产生极大的投资带动效应。这些项目无一不耗资巨大,投资需求量非常大,其对重复建设的诱发作用不可低估。仅就“十五”期间将上马开工的巨型项目而言,那些“严重通货膨胀不会卷土重来”的预言是否值得商榷呢?

3. 从未来产业发展方向分析,盲目发展高新技术产业的倾向值得注意。“十五”期间将积极推进高技术研究,在有相对优势或战略必争的关键领域取得突破,在一些关系国家经济命脉和安全的高技术领域,提高自主创新能力,努力实现产业化。发展高新技术产业无疑是正确的决策,但同时还应看到,国内各地区已经兴起了发展高新技术产业“热”,不少地方纷纷组织代表团到国外和沿海地区“取经”并开展招商活动。如此多的地区如此重视高新技术产业发展无疑是令人振奋的,然而,其中一些过热行为却不能不引起我们的注意。有两类问题特别突出:一是同类型的高科技项目建设过多,许多地方计划开发的科技项目相似,产品雷同;二是不顾当地的实际条件盲目引进,有些根本不具备科技创新环境、没有高新技术产业发展的基本条件的小城镇也在热衷于引进大科技项目,颇有头脑发热之嫌。大力发展高新技术产业是一项重要的国家产业政策,但是高新技术产业与传统生产项目相比,有许多新的特点,需要更高的条件。发展高新技术产业,成本高,风险高,技术要求高,更新换代快,因此,发展高新技术产业,要有适合于创新的体制和机制;要有高水平的专业技术人才和完备的人才梯队;要有能够承担高风险的雄厚实力;要有优良的交通通信条件;要有良好的行业、产品协作配套环境;要有完备通畅的信息聚散与产品销售渠道;要有良好的生活环境以吸引人才。如果不认真研究行业发展的前景和方向,不顾已经形成的产业格局和竞争特点,不顾地方实际,盲目跟风上马

高科技项目,必然会在一些项目和产品上造成重复建设,导致资源的巨大浪费和恶性竞争。

### 三、统筹未来中国区域发展的基本思路与措施

依据前面的分析,我们可以得出两个基本结论:一方面,无论是从理论还是从实践角度分析,目前国民经济与区域经济发展的阶段性特点决定了统筹区域发展将是21世纪前期中国社会经济发展的重大问题;另一方面,随着国民经济与区域经济的快速发展,各种区域问题将表现得越来越突出,区域病将不仅仅存在于西部地区和东北地区,而且单纯从西部地区内部或东北地区内部来寻求治疗落后病或衰退病,必然会出现头痛医头、脚痛医脚的弊端。协调区域发展,需要统揽全局的新思路和与之相符的措施。

#### (一) 统筹区域发展的基本思路

确定统筹区域发展的基本思路,需要明确两个方面的问题:一方面,统筹区域发展属于政府区域管理的核心内容,而区域管理的合理与否关键在于区域管理的制度基础是否完善,因此,统筹区域发展首先需要完善区域管理的制度基础;另一方面,统筹区域管理不单纯是促进个别区域的发展,而应是全面管理各种类型的问题区域,寻求综合解决各种区域病的途径。

在区域管理制度基础方面,发达国家积累了丰富的经验。一般而言,统筹区域发展,需要具备两个方面完善的制度基础:一是中央政府必须设立分工合理、职能明确的区域管理机构;二是要有明确的标准经济区与问题区域划分框架,而且这种区域划分框架要有立法基础,这是区域管理的主要基础框架。

在区域管理机构设置方面,由于不同国家的基本制度存在一定差异,各国中央政府区域管理机构

的设置方式也各不相同,一般而言,各种制度模式可归纳为三类,即分立的职能部门模式、专门的职能部门模式和联合的职能部门模式。分立的职能部门模式是指区域管理决策权分散于中央政府的许多部门,各部门不仅有权对本部门的区域或地区层次的事务进行决策,而且还单独进行区域政策项目的实施,但各部门之间缺乏必要的沟通与协调,一些区域管理制度基础不完善的国家多采用这种模式。专门的职能部门模式是指区域政策由特定的中央政府机构来制定和实施的制度模式,法国与意大利采用这种模式。联合的职能部门模式是指区域政策由中央政府的几个部门联合运作的制度模式,通常,介入区域经济政策事务的部门有负责经济发展、环境、劳工与社会问题等方面的政府部门,这种模式主要见于英国、瑞典与丹麦等国。从国外的经验来看,合理的区域管理机构设置要么采用专门的职能部门模式,要么采用联合的职能部门模式。

标准经济区与问题区域划分框架是区域管理的基本依据。区域管理制度基础比较完善的国家均有具有立法意义的标准经济区与问题区域划分体系。标准经济区是区域管理与区域规划的基本空间单元,一般分为若干级,例如,欧盟有五级NUTS区域划分体系<sup>①</sup>,美国有BEA经济地区划分体系<sup>②</sup>。问题区域划分往往以一定层次的标准经济区为基础,依据一定的指标体系。欧盟的问题区域为六类目标区域,美国的问题区域为经济开发区域。

寻求综合解决各种区域病的途径,必须有合理的区域政策。我国目前的区域问题比较复杂,明确区域战略只不过是未来区域问题的解决确定了大致方向,如何统筹区域发展还需要全面的区域政策来支撑。在这方面,国内有一种不正确的认识,即将区域战略与区域政策混为一谈。实际上,区域战略与区域政策是有区别的。所谓区域战略,是指国家为实现其宏观目标而确定的经济、人口、环境等如何在空间上组织的明确计划,或者说是一个重点

<sup>①</sup> NUTS (nomenclature of territorial units for statistics) 即地域统计单位目录。欧盟的NUTS共有五级,其中前三级由欧盟统一确定,后两级由各成员国确定。

<sup>②</sup> BEA (bureau of economic analysis) 为美国商务部中的经济分析局,美国标准经济区有BEA区域与BEA地区两种框架,前者为大范围区域划分,后者分为三级。

空间蓝图性谋划,如西部大开发战略等。但在市场的作用下,社会经济运行往往偏离政府的目标与计划,因而需要区域规划与政策来纠正这种偏差。区域战略侧重于空间格局的谋划,其确定的是一定时期内一个国家或一个区域内重点发展的空间方向;而区域政策则主要涉及政策工具的选择。区域战略追求的是空间格局的优化;而区域政策追求的是区域支持与解决区域问题的工具优化。混淆二者会对区域政策研究造成消极影响。一方面,会使区域政策研究难以具体、深化。例如,中国的区域政策研究长期停留在所谓的“均衡政策”与“非均衡政策”争论上,将区域政策问题战略化,导致中国区域管理制度基础问题被严重忽视;另一方面,区域政策研究不能对实践做出有用贡献,如中国目前的支持西部大开发战略实施的政策研究仍然停留在战略层次,所提出的政策可操作性不足。此外,混淆二者会误导地方政府。实际上,区域战略只是一种重点空间谋划,真正涉及实实在在的利益的再分配的是区域政策。中国有许多地区只注重战略重点这一“虚名”,而未充分重视区域政策这一“实惠”。

根据上述分析,可提出未来统筹区域发展的基本思路:以明确的区域战略为依据,逐步完善区域管理的制度基础,制定合理的区域政策,统一安排解决各种问题区域的发展,将治疗区域经济领域中已经存在的落后病、衰退病和防治潜在的膨胀与萧条病结合起来,形成相互合作、相互支持、共同发

展的区域经济新格局。

(二) 统筹区域发展的措施

上述统筹区域发展的基本思路是根据目前中国的区域经济发展现状与国际经验分析得出的,其具体化需要一些措施来支持。未来统筹区域发展的措施应该从三个层次来考虑:一是如何完善区域管理制度基础;二是如何将各种区域问题的解决结合起来;三是如何促进新型区域经济合作格局的形成。其中,第一个层次要解决的是区域管理的基础问题,第二个层次要解决的是治疗区域病的手段问题,第三个层次要解决的是协调区域经济关系的具体办法问题。要解决好这三个层次的问题,需要采取以下一些重大措施。

1. 在中央政府与各级地方政府中设立区域管理机构。为了方便分析,暂定这一机构的名称为“区域管理委员会”。未来的区域管理委员会的基本职能是:提出区域经济发展与区域关系协调的政策建议并报请中央与立法机构审批,具体执行经立法程序通过的政策、规划与其他规则,与地方政府合作协调不同地区利益主体之间的关系并约束地方政府行为,统一管理专门的区域基金(需要设立)或约束有关部门的区域资源的使用方向,具体负责区域划分工作,组织实施全国性跨区域重大项目,组织研究重大区域问题,等等。

区域管理委员会由中共中央与国务院双重领导,其与相关部门的关系见图1。在图1中,最关键

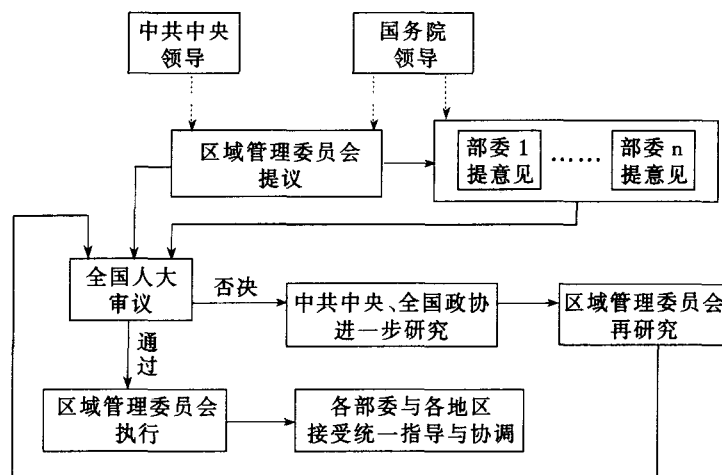


图1 未来中国区域管理机构运作程序设想

的是成立机构与明确区域管理的立法程序。区域管理委员会提出解决有关区域问题的建议,报有关部委提出意见,并呈交全国人大审议。若全国人大通过提议,则由区域管理委员会具体负责实施;若提议遭否决,且提议涉及重大问题,则交由中共中央与全国政协进一步研究,并将研究结论提供给区域管理委员会,区域管理委员会根据中共中央、全国人大与全国政协的意见重新研究,并将新提议报全国人大。

区域管理委员会的设置有两种选择:一是集中型,即成立一个独立的部委级机构,将现有的区域管理资源集中,成立一个“中国区域发展基金”,使之成为区域管理委员会的主要调控资源,并将目前分散于国务院各部委、直属机构、办事机构与事业单位的区域管理和研究功能集中于区域管理委员会,各部委涉及地方的事务,特别是涉及多地区的事务须报告区域管理委员会并由区域管理委员会统一协调。二是松散型,即成立一个跨部委的区域管理委员会,成员由各相关部委的代表组成,以少数几个部委为核心,如国家发展与改革委员会和国家民族事务委员会等。中央各部门的区域资源使用需经区域管理委员会同意,凡涉及多个地区的重大项目必须征得区域管理委员会的同意。

就近期机构改革的可能性而言,应考虑成立松散型的区域管理委员会,而从长远的区域关系协调来看,必须建立集中型的区域管理委员会,因为随着中国现代化进程的加速,区域间的利益矛盾会越来越多,对政府调控的要求会越来越高、越来越多,不如此则很难聚合中国各地区的发展。改革开放以来暴露出的区域大战充分说明了规范区域管理机构设置的重要性与迫切性。不论采取何种模式,除在中央设立职能部门外,各省市应成立相应的机构。此外,在规范全国综合经济区域的划分后,每个区域都应设立一个区域管理机构。

2. 尽快组织力量,明确标准经济区与问题区域划分。中国是一个大国,内部区域差距十分突出。然而,至今没有统一的区划框架,虽然在1949—1954年间全国划分出了六大区,而且于1958—1967年成立了东北、华北、华东、华南、华中、西南、西北7个协作区,但在当时的制度背

景下,这些大区并不能成为真正的区域经济合作组织,六大区或七大区是行政需要的产物,对地区经济发展的推动作用有限,企业与地方参与合作的惟一动力是中央政府的行政命令。1996年3月17日,第八届全国人民代表大会第四次会议提出在全国建立7个跨省市经济区域,虽然其有立法基础,但遭到众多非议,而在提出西部大开发战略时有关西部的范围更是争论颇大。撇开对这些区域划分框架的范围合理与否不论,单就其单个区域的面积来说,没有一个适合作为区域政策的区域框架,因为即使是其中最小的一个区域,也比西欧好几个大国的面积总和还要大,在如此大的范围内实施援助或控制根本就不可能!英国只有区区24.33万平方公里的国土,却划分成12个NUTS-1区域与37个NUTS-2区域(即英国的一级与二级标准经济区),中国如此广袤的国土只划分为寥寥几个区域是不可能实施真正的区域倾斜政策的。未来的标准经济区划分体系至少应该有三级框架。

在问题区域划分方面,我国目前只确定了贫困地区界限,没有萧条地区与膨胀地区划分框架。要实现西部大开发战略和振兴东北地区战略,并预防东部地区可能由膨胀而导致的萧条病,应着手制订完善的问题区域划分框架。由于问题区域的识别涉及利益的区域间转移,会影响多种利益主体的切实利益,根据国外经验,在确定问题区域框架前,必须做好如下准备工作:(1)成立专门的职能部门,即前面所说的区域管理委员会,由其来统一负责问题区域识别的管理与协调工作。(2)明确标准经济区区划体系,标准经济区区划体系是问题区域识别的基础。(3)政府职能部门、区域经济研究者与社会各界广泛参与,只有多方参与,才有可能划定为绝大多数人所接受的问题区域框架。(4)明确平衡经济、政治与民族问题的长远战略,因为问题区域框架是服务于区域战略需要的,没有明确的战略,问题区域很难确定。(5)建立中央政府区域发展基金,以其作为支持问题区域发展的手段。(6)明确区域管理程序。在这六个方面的准备工作完成后,应尽可能完整地制定出问题区域的框架,包括落后地区、萧条地区与膨胀地区的明确界限。

3. 明确要求各级地方政府制定本地区的发展

战略,并在此基础上制定完善的区域政策工具与程序。各级政府在制定本地区发展战略时,应认真做好本区域范围内的落后地区与萧条地区(包括老工业基地和衰退的资源开发区等)的识别与分级工作,上报中央政府。值得特别注意的是,在老工业基地调整与改造政策(即萧条地区政策)尚未出台之前,应考虑将全国各地区的萧条地区或膨胀区域(潜在的萧条区域)纳入中央政府支持地区之列,不能仅将考虑范围集中在东北地区。

未来的区域政策不仅要包括完善的落后地区政策、萧条地区政策与膨胀地区政策,而且对不同类型的政策应该确定明确具体的政策程序。根据发达国家的经验,区域政策程序一般有五种,即不需协商程序、协商程序、合作程序、共同决策程序与同意程序。在这五种程序中,由不需协商程序到同意程度,立法机构的作用是逐渐增强的。不需协商程序是指区域管理机构向中央政府提出提案,政府依照一定法规决定是否采纳,而不需要通过立法机构审批。在立法机构权力较小或制度不健全的国家,这种程序较为常见。未来的区域政策程序应以后四种为主。在程序确定后,需要明确具体的奖励或限制特定区域发展的政策工具,这些工具应包括直接拨款、税收减免、优惠贷款、发展基础设施、建立工业或科技园区、许可证制度等。

4. 促进东部地区与东北地区传统产业转移,进一步完善中西部地区的起飞条件。产业梯度转移规律是客观存在的,从世界范围的产业转移与许多国家内区域之间产业转移的事实中不难总结出这一规律。在产业转移的同时,也产生了发展的传播。发展的传播包括经济机会传播、技术传播以及生活方式和观念等方面的传播。通过这种传播,一些相对落后的地区可以抓住某种契机在一种或几种生产技术方面率先取得突破,实现跳跃发展,经济发展水平赶上甚至超过发达地区。这里不难发现,产业梯度转移是跳跃发展的先决条件之一,落后地区不可能在无传统产业的基础上突然起飞。跳跃发展必须有个过程,在这个过程中,吸收传统产业是极其重要的内容。产业转移是中介,它有可能将发展机会传播给落后地区。国内外之所以存在许多落后地区,正是由于这些地区没有很好地抓住发展机

会或者缺乏抓住发展机会的条件(包括政治体制、经济体制、地区文化传统、人口素质等方面的条件)。另外,发展机会总是以某种方式传播的,一些方向比另一些方向传播得更快些,在遇到诸如政治障碍、经济体制弊端、错误认识等阻力时,发展机会传播会中断,此时各种类型的区域都会出现问题,不仅落后地区会丧失发展机遇,发达地区也会因此而陷入膨胀甚至是衰退的困境之中。促进东部地区与东北地区传统产业向中西部地区转移,可联动解决各种区域问题,也就是说可起到一石多鸟的作用,是今后相当长的一段时期内应该采取的统筹区域发展的措施。

促进区域产业转移需要注意两个方面的问题:一方面,要继续通过投资环境的改善来培育落后地区对传统产业的拉力;另一方面要防止发达地区城市政府囿于地方利益而在城市范围内转移传统产业的做法,这种做法至少会产生三个方面的不利影响:对未来的城市郊区化将产生极其不利的负面效应;在区域经济发展规律的作用下,企业不得不多次转移,这无疑置企业于死地;在地区间造成地区封锁印象,不利于地区间协作。为避免这三种消极影响,区域内城市政府必须用前瞻性、长远性、全局性的眼光来看待短期的利益流失,否则,就有可能既破坏了区域范围内的团结氛围,又为自身的未来发展设置障碍。

5. 促进区域间企业主导型合作,协调企业跨区域行为。改革开放后,以财政体制改革为标志,各地区的独立经济利益主体身份得到了制度的承认,由于改革之初区域经济合作所带来的利益十分明显,区域经济合作在推动体制改革和地区利益增进方面的作用十分突出,因此,自20世纪80年代初第一个区域经济合作组织成立后,政府主导型区域经济合作便迅速发展起来了。

然而,从全国范围看,20世纪90年代后政府主导型区域经济合作组织出现了问题,许多地区政府负责区域经济合作的职能部门——经济技术协作办公室在机构改革过程中被撤消或降格后并入其他部门,许多区域经济合作组织消失或名存实亡。表面上看主要有三个方面的原因:一是受政府机构改革的冲击,许多地区将经济技术协作办公室撤消或



与其他机构合并。笔者认为,取消经济技术协作机构或削弱其职能是缺乏战略眼光的决策,是对机构改革的误解,对区域经济合作产生了极大的消极影响。二是一些经济技术协作工作者弃官从商,部分人是因为机构被取消而作出的不得已的选择,部分人则是受当时经济技术协作公司可观的收入诱惑。三是一些地方政府组织的区域经济合作在内容与方式上存在问题,找不到新的“外部利润”,造成经济技术协作工作可有可无的境地,实质上,这一现象反映的是区域经济合作规律已发生作用。经济技术协作工作处于不受重视的地位肯定对协调区域经济关系不利,但经济技术协作工作的低潮绝不意味着区域经济合作前景黯淡;相反,一些协作区的名存实亡或消亡正好说明了区域经济合作规律已发生作用,它是新型区域经济合作组织的催生婆,它要求政府转换其在区域经济合作中的角色。从理论上说,政府主导型区域经济合作组织必然向企业主导型区域经济合作组织转变。事实上,在政府主导型区域经济合作组织遇到发展困难时,跨区域的企业合作已在部分地区蓬勃发展起来。在今后相当长的一段时期内,必须在地方政府这个层次上切实转换与完善地区政府的经济管理职能,引导企业主导型区域经济合作组织的发展。

从发达国家的实践来看,地方政府在促进区域经济合作方面具有十分重要的作用。各地方政府要充分发挥这种作用,转换并完善其地区经济管理职能。

(1) 在职能转换方面,政府的区域经济合作工作必须由政府主导型向企业主导型全面转换,也就是说,地方政府只能间接而不是直接参与跨地区的一般经济活动。在涉及地方重大利益时,地方政府应向中央政府反映意见。

(2) 在职能完善方面,地方政府应加强对企业主导型区域经济合作的服务、引导与监督,政府区域经济合作职能部门的工作重点应集中在以下几个

方面:第一,建立地方或区域经济信息系统,向企业从事跨区域活动提供准确、及时的信息。第二,搞好地区或区域发展规划,并在与中央政府区域政策协调的前提下制定适合本地情况的地方发展政策,规范与引导企业的区域活动。第三,进一步改善基础结构,合理调整工业园区和科技园区的布局,为企业区域活动创造良好的基础结构条件。第四,同相关地区合作,建立合理的地区间利益矛盾与冲突解决机制。第五,定期向中央政府职能部门反映地区的利益与要求,以便中央政府决策时考虑周全。

此外,必须在企业这个层次上加强区域间的联系,从区域而不是地方层次上建立起合理的企业间联系、企业结构与产业结构体系。许多地区的企业之间尚未形成有机的联系,各地区的企业分立发展问题依然比较突出,区域企业群体优势尚未充分发挥出来。未来应促进与加强企业间多种形式的联系与合作。

(1) 在垂直型分工方面,加强中心城市上游加工制造业的优势,带动资源地区的企业发展。随着城市的现代化加速,城市发展的生命周期规律<sup>①</sup>将发生作用,传统产业由城市向周边地区转移是一种必然的趋势。

(2) 在水平型分工方面,各地区都有一定的优势与基础,应各展所长,避免低水平重复建设。从近期来看,应着力调整各地区的主导产业选择、开发区的布局与内部结构。

(3) 在同类产品生产分工方面,必须尽可能避免两种倾向:一是各地区在相同产品生产上不注重地区之间的优势互补,盲目竞争,多败俱伤;二是大城市在传统产品生产上缺乏特色,同周边地区合作方式陈旧落后。在相同产品生产方面,地区之间合作的途径很多,国内外已经积累了相当丰富的经验。未来各区域应充分利用 OEM, ODM 和 OBM 等多种合作方式<sup>②</sup>,充分发挥各地区的资源、设

<sup>①</sup> 城市生命周期属区域生命周期的一种形式,详见陈秀山,张可云. 区域经济学理论 [M]. 北京:商务印书馆, 2003。

<sup>②</sup> OEM (original equipment manufacture) 指原始设备生产,即通常所说的贴牌生产;ODM (original design manufacture) 指原始设计生产;OBM (original brand manufacture) 指原始品牌生产。

备、研究与发展、品牌等方面的优势，形成一荣俱荣的区域企业群体。

#### 四、主要结论

统筹区域发展，就是从全国区域经济发展格局的角度，有重点、分阶段地全面解决各种类型的区域问题，通过政府有目的的调控逐步协调区域关系并促进各种类型区域的社会经济发展。这是未来国民经济与区域经济协调发展的一项核心要求，无论是从现阶段和今后相当长的一段时期所面临的区域问题来看，还是从未来区域经济关系格局的演变趋势来看，统筹区域发展和协调区域经济关系已经成为一个事关全局的重大问题。

在目前阶段提出统筹区域发展的要求，既有科学的基础，也有坚实的实践基础。从现阶段和今后相当长的一段时期所面临的区域问题来看，我国已经存在或将要出现的区域发展问题会越来越多，主要表现为：区域差距进一步扩大，以东北地区为主的老工业基地的老化问题突出，东部一些城市地区膨胀问题突出，中部六省的相对地位有可能下滑，第三轮区域经济冲突有可能爆发，由此可见，统筹

区域发展所面临的问题十分复杂。

随着国民经济与区域经济的快速发展，各种区域问题将表现得越来越突出，区域病将不仅仅存在于西部地区与东北地区，而且单纯从西部地区内部或东北地区内部来寻求治疗落后病或衰退病，必然会出现“头痛医头，脚痛医脚”的弊端。协调区域发展，需要统揽全局的新思路和与之相符的措施。根据目前存在的问题与国际经验，未来统筹区域发展的基本思路是：以明确的区域战略为依据，逐步完善区域管理的制度基础，制定合理的区域政策，统一安排解决各种问题区域的发展，将治疗在区域经济领域中已经存在的落后病、衰退病和防治潜在的膨胀与萧条病结合起来，形成相互合作、相互支持、共同发展的区域经济新格局。为了使这一思路具体化，需要采取一些重大措施：(1)在中央政府与各级地方政府中设立区域管理机构。(2)尽快组织力量，明确标准经济区与问题区域的划分。(3)明确要求各级地方政府制定本地区的发展战略，并在此基础上制定完善的区域政策工具与程序。(4)促进东部地区与东北地区传统产业转移，进一步完善中西部地区的起飞条件。(5)促进区域间企业主导型合作，协调企业跨区域行为。

(责任编辑：王碧峰)

## ON CHINESE REGIONAL DEVELOPMENT AS A WHOLE

HU Nai-wu, ZHANG Ke-yun

(Renmin University of China, Beijing 100872, China)

**Abstract:** Regional development as a whole, with the solid theoretical and realistic base, is the core for Chinese social and economic development in the future. Our regional development as a whole should base on the clear regional strategy, improve step by step the institutional base of regional administration, make reasonable regional policies against recession, inflation, or lower growth, and have finally the new phases of the regional economic development.

**Key words:** regional development as a whole; institutional base of regional administration; regional problem