

区域差距与亟待解决的问题^{*}

The Interregional Gaps and the Problems Urgently to Resolve

孙久文 夏文清

内容提要 缩小区域差距、促进区域经济协调发展是我国长期以来经济社会发展战略的重点之一。西部大开发以来,我国的区域政策推动了中西部地区经济社会的飞速发展,初步改变了区域差距扩大趋势。在“十二五”期间,缩小区域差距需要区域政策的支持,要制定更加具有差异化、工具和手段更加多样的、更加具有协调性和融合性的、更加深化和具体的区域政策,作为缩小区域差距的主要途径。

关键词 区域差距 区域政策 西部大开发

作者单位 中国人民大学区域与城市经济研究所 北京 100872

Sun Jiuwen Xia Wenqing

Abstract: Narrow the interregional gaps, promote economic and social development in coordination always is one of significant tasks of Chinese government. Since the Western Development, Chinese Regional policies have promoted the rapid development of economy and society of the central and western, and reverse the original trend of widening interregional gaps in the initial. In the “12th five-year-plan” period, the main way of narrowing the interregional gaps requires regional policies support, and to make them more detail, deep and diversified, more harmonious, and more measures.

Key words: interregional gaps, interregional policies, Western Development

区域差距一直以来都是困扰我国经济发展的一个重要问题。为解决区域之间发展差距的矛盾,在改革开放初期,邓小平同志就提出了“两个大局”的战略设想:沿海地区加快对外开放,使沿海地区较快地发展起来,从而带动内地更好地发展。当沿海发展到一定的时候,沿海地区要拿出更多力量来帮助内地发展,缩小区域差距。

一、我国区域差距态势

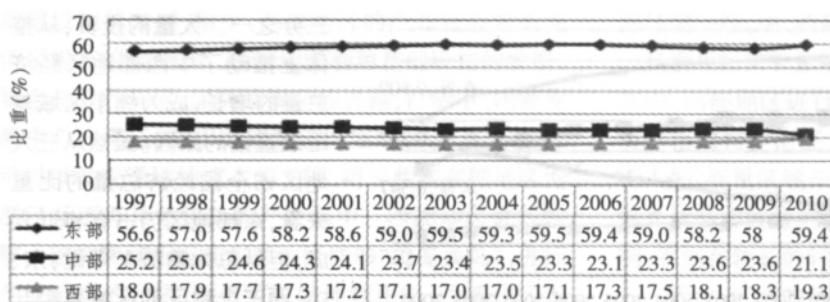
改革开放 30 多年来,我国经济取得了快速增长。2010 年我国的 GDP 达到 39.8 万亿元,成为世界第二大经济体;各地区人民生活水平都得到迅速提高,科技、教育、文化、卫生、社会保障等都取得了长足的进步。然而,随着资源消耗型经济增长模式的弊端显现,资源的过度消耗、环境的破坏与污染等问题也开始成为备受关注的发展问题。同时,区域差距扩大更是成为关注的焦点。

衡量区域差距,一般是考察两个方面:总量差距和水平差距^[1],在此,重点分析差距现状和变动趋势。

(一) 总量差距

总量差距反映的是地区之间经济实力的对比情况。从总量上看区域差距,

^{*} 该标题为《改革》编辑部改定标题,作者原标题为《论缩小区域差距》。基金项目:国家社会科学基金重大招标课题“调整区域经济结构促进国土开发空间结构优化研究”(批准号:10ZD&023)。



图一 东、中、西部地区 GDP 比重变化趋势

数据来源:中经网数据库整理计算。

我国目前东、中、西部^①之间的区域差距仍然较大。

从图一可以看出,区域差距的总量变化大体上可以分为两个阶段:

第一阶段,从 1997~2006 年,总体上的区域差距都是处于不断上升之中。东部地区由 1997 年的 56.6% 上升到 59.4%;中部地区总体上不断下降,到 2006 年为 23.1%;西部地区由于西部大开发政策在 2001 年实行,下降过程在 2003 年提前达到底部,比重为 17%。

第二阶段,在“十一五”期间,我国经济总量格局从东部地区“一枝独秀”,初步开始向全面均衡的发展模式发生转变。区域经济政策开始初步缓慢地奏效,东部地区与中西部地区的差距扩大总体上得到初步遏制,东部地区的经济比重开始从最高的占全国的 59.5% 开始下降到 58%。到 2010 年,东部地区总的经济比重又回到 59.4%,中部和西部地区经济总量的比重分别为 21.1% 和 19.3%,其中,西部地区比去年上升了 1 个百分点。

(二) 水平差距

用人均 GDP 的比值来衡量我国地区之间的相对发展水平的差距。对目前情况总的描绘是:中、西部地区的人均 GDP 大约为东部地区的一半,总体上低于全国水平。2009 年我国东部地区年人均收入为 38587 元,西部地区为 18090 元,差距达到 2 万元。从省际差距来看,最高的上海市该指标为 76976 元,最低的贵州省为 9187 元,相差 67789 元^[2]。

如表 1 所示,如果以全国水平为 1,那么,东部地区 2010 年的人均 GDP 相当于全国的 1.513 倍,最高达到 1.904 倍;而中部地区 2010 年相当于全国水平的 0.832 倍,总体上保持在 0.8 倍左右;西部地区 2010 年为 0.754 倍,总体上保持在 0.6~0.7 倍。

从表 1 可以看出,从 2005 年开始,东部地区人均 GDP 的水平相对于全国的水平已经开始出现下降,

从比例上来说下降近 0.4 倍。而中部地区的人均 GDP 水平总体上都是处于一种稳定与上升的趋势。西部地区主要是从 2000 年开始,由于西部大开发战略的推行,使得西部人均 GDP 保持了稳步上升的状态。

用人均 GDP 的变异系数^②来反映区域差距的变化趋势。

1997~2010 年我国全国和东部、中部、西部之间的人均 GDP 变异系数的变化趋势如图二(见下页)所示。

从图二可以看出,全国人均 GDP 的差距在 2002 年达到最大,然后开始有所改善,保持了一种稳步的下降,从最高的 0.708 下降到 2010 年的 0.500;东部地区的人均 GDP 的差距在 2002 年达到最大,然后开始稳

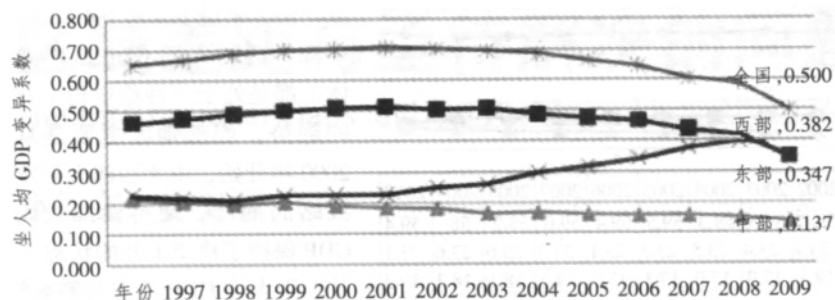
表 1 东、中、西部人均 GDP 与全国人均 GDP 比值

年份	东部	中部	西部	全国
1997	1.686	0.759	0.629	1
1998	1.733	0.762	0.642	1
1999	1.774	0.756	0.647	1
2000	1.795	0.766	0.645	1
2001	1.784	0.761	0.646	1
2002	1.822	0.766	0.655	1
2003	1.857	0.776	0.670	1
2004	1.875	0.798	0.686	1
2005	1.904	0.811	0.703	1
2006	1.867	0.805	0.713	1
2007	1.789	0.796	0.706	1
2008	1.754	0.814	0.742	1
2009	1.747	0.821	0.754	1
2010	1.513	0.832	0.754	1

数据来源:中经网数据库整理计算。

①按照目前的划分,我国被分为四大区域。为比较长期的变化趋势,这里沿袭之前东、中、西三大区域的划分。其中,我国东部地区(含东北地区,共 13 个省级地方政府)指北京、天津、河北、辽宁、吉林、黑龙江、上海、江苏、浙江、福建、山东、广东、海南;中部地区(含 6 个省级地方政府)指山西、安徽、江西、河南、湖北、湖南;西部地区(含 12 个省级地方政府)指重庆、四川、贵州、云南、西藏、陕西、甘肃、青海、宁夏、新疆、内蒙古、广西。

②变异系数又称“标准差率”,是衡量资料中各观测值变异程度的一个统计量。变异系数是进行区域发展差距分析时经常适用的指标之一。其定义为标准差 σ 与平均值 μ 之比: $c_v = \frac{\sigma}{\mu}$ 。



图二 人均 GDP 变异系数变化趋势

数据来源:中经网数据库整理计算。

步的下降,从最高的 0.513 下降到了 2010 年的 0.464;中部的人均 GDP 的差距一直保持着一种稳步下降的态势,从 1997 年的 0.219 下降到 2010 年的 0.163;西部的人均 GDP 的差距在 1999 年前是有所下降,从 2000 年开始就一直开始上升,到 2010 年,已经上升到 0.382。

从各个地区的人均 GDP 来看,中、西部地区人均 GDP 一直落后于东部,也落后于全国平均水平。同时,中、西部地区之间的人均 GDP 则相差不大,并且保持稳定。总体来说,中、西部地区与东部地区人均 GDP 的绝对差距已经开始由不断扩大开始向稳步趋小的阶段转化。

二、我国区域差距变化的原因

造成我国区域差距上述变化的原因主要包括几下几方面。

(一)区域发展总体战略的实施是缩小区域差距的主要原因

从 1999 年开始实施的西部大开发战略对解决区域差距问题具有里程碑意义。此后的十年,国家陆续出台了一系列区域发展规划和政策,有针对性地解决区域差距问题。这些政策带动了大量的资金和技术往中、西部地区流动,尤其是投向中、西部资源开发和基础设施建设^[3]。这些区域政策的具体效果在“十一五”期间开始初步显现,全国区域经济发展格局在总体上出现了转机,东、中、西部经济总量的比重结构开始出现调整的态势。

据初步统计,2000~2010 年间,国家在西部地区的总投资额达到了 28911 亿元,总项目数达到 143 项。其中,2010 年开始的西部大开发新十年计划,新开工的重点工程就有 23 个,投资总规模为 6822 亿元,接近 2000~2009 年西部开发头十年总投资额的

三分之一。大量的投资,从整体上推动了中西部地区经济总量的增长,成为缩小区域差距最直接的原因。虽然从三大地区占全国经济总量的比重来看,东部地区仍占有将近六成,但从总体趋势上来说,东、中、西三个地区的区域差距开始转向初步稳定,进而将转向逐步缩小。

(二)产业结构的变化使

中西部经济总量在短时期内得到快速提升

相对东部地区来说,中、西部地区占主要份额的产业是煤炭、石油、天然气和水电等能源产业,钢铁、各种有色、黑色金属冶炼业等原材料产业,以及航空航天产业等。西部大开发和中部崛起战略带动了大型企业对中、西部地区进行战略性投资的布局,投资项目的溢出效应带动当地的市场活力提升,推动了当地经济的发展。如内蒙古煤炭资源的开发使得它的发展速度连续多年位居全国前列,资源的开发带动了地区巨大的主导产业群的形成,主导产业链的延伸使得上下游和配套产业相继发展起来,从而整个地区经济水平获得较大的提升。

在东部地区发展转型的带动下,中、西部地区迎来了产业结构调整的机会。东部地区近年来的产业转移趋势的加强,以企业迁移和投资性转移为标志的产业转移进入一个常态时期。这种产业转移从最初的省内转移和就近转移向跨地区、跨省区的转移方式转化,中、西部的一些条件优越的区域成为承接产业转移的重点区域。如安徽皖江经济带、重庆、河南中原城市群、武汉都市圈、长株潭地区等,都在不同程度上由于产业转移而优化了产业结构,促进的区域发展,缩小了发展差距。

(三)基础设施建设的外部效应开始初步发挥效力

西部大开发一开始,中央就十分重视西部地区的基础设施建设;后来的中部崛起战略,大大改善了中部地区的基础设施状况。其中,交通运输基础设施的建设是近 10 年来中西部建设的重点。基础设施的建设主要产生了三个方面的影响:第一,基础设施的建设促进了中西部地区优势资源的开发。由于基础设施的建设,使得原来不可能开发,或者运输成本过高没有开发价值的资源变得具有开发价值,直接为中、西部地区的经济带来机遇。第二,由于生产性

基础设施的发展,给中、西部地区的产业发展效率提供了提高的机会。中、西部地区利用基础设施的发展,集中有限的资源,加快城镇化的进程,打造中、西部发展中心。第三,由于交通基础设施的建设,东部地区可以借助交通运输成本的下降,将一些在东部地区发展已经不再具备优势的产业向中、西部地区进行转移。这种转移不但使东部地区能够“腾笼换鸟”,进行产业结构的升级,而且可以就地利用中、西部地区人力资源进行生产。

三、进一步缩小区域差距需要解决的问题

进入“十二五”时期,缩小我国的区域差距迎来了新的机遇。从有效配置空间资源的角度出发,需要解决以下三个问题,用以缩小区域差距。

(一)区域开发与投资效益问题

国家对中、西部地区的大量投资,真正起到推动中、西部地区发展的作用,关键是造就这些地区的“造血”功能,使它们真正成为具有自我发展能力的区域^[4]。要避免“投资饥渴症”,避免一旦国家减少投资,中、西部地区又恢复为原来的相对落后状态。

从 2009 年三大地区的财政收支和利用状况来看,中、西部地区的产值低于东部地区,财政收入总量远落后于东部,但支出的总量却不比东部地区少太多,收支差比东部地区高(见表 2)。

从表 2 财政支出效率来看,东部地区每 1 单位财政支出能够获得 7.16 单位的产值增长,而中部地区为 5.33 单位,西部地区仅为 3.46 单位的增长。因此,造就中、西部地区“造血”功能,关键是提高投资效益,必须在产业结构和转型发展方面有新的突破。

(二)区域开发与资源环境承载力问题

区域性开发政策中争论最多的一个问题就是资

源环境问题。中、西部地区多处在大江大河的中上游,一旦发生污染,影响范围将会扩大到中下游。因此,在中、西部地区进行一项大型的工程项目,需要更多更严格的科学论证。湖南湘江重金属污染的案例告诉人们,衡量区域开发是利大于弊,还是弊大于利,不能光从经济效益上看,还要看到开发对生态环境的影响,看到在较长的时期内的影响。

因此,区域的开发要坚持对项目进行真正科学的论证,以主体功能区的思路对区域做好总体的规划,严格遵照规划对区域开发性质的规定进行合理开发,尽量做到对资源的合理利用和保护,实现区域的可持续发展。

(三)区域开发与基本公共服务均等化问题

基本公共服务均等化是要使全体人民都能够享受到经济、社会发展带来的成果,使经济发展的成果能够最大限度惠及民众,是区域协调发展的重要衡量指标。过去 10 年,西部地区基本公共服务设施的建设在总量上取得了巨大成就,但小城镇在水、电、路等生活性设施方面还有较大差距。例如,全国不通公路的乡镇仍然有 80%集中在西部地区,不通公路的行政村也有超过 50%在西部地区。

从表 3 可以看出,我国东部地区与中、西部地区基本公共服务水平还是存在较大差距。公路、铁路密度东、中、西部差距较大,除中、西部地区土地面积广大之外,原有存量不足也是最重要的原因。教育资源中,西部与东部也有较大差距,中小学资源相对来说中、西部拥有数量较多,但教师数量和质量要远低于东部地区,高校资源中,西部地区与东部相差比较大。医疗资源方面,每千人医生数中西部只相当于东部的三分之二,千人床位数只相当于东部的四分之三,而从医疗质量方面相比较则具有更大的差距。由此可见,

表 2 2009 年东、中、西部地区财政效益对比(亿元)

地区	财政收入	财政支出	收支差	GDP	GDP/财政支出
东部	20377.85	27633.91	-7256.07	211886.90	7.16
中部	6168.35	15830.08	-9661.73	86443.31	5.33
西部	6056.39	17580.15	-11523.76	66973.48	3.46

数据来源:中经网数据库整理计算。

表 3 2009 年东、中、西部公共服务水平对比

地区	万平方公里拥有公路里程	万平方公里拥有铁路里程	万人拥有普通中小学数	千人拥有高校数	每千人口医生数	每千人口医院、卫生院床位数
东部	10984.799	310.852	1.848	0.251	2.424	3.810
中部	8657.729	187.488	3.186	0.184	1.705	2.981
西部	4447.981	86.646	3.509	0.168	1.677	3.052

数据来源:中经网数据库整理计算。



实现基本公共服务均等化将成为减小区域差距、推进中、西部地区开发的一个新的重点,那些能直接惠民的中小工程项目,如自来水等生活设施和教育、卫生、文化等设施的建设尤其重要。

四、“十二五”期间解决区域差距的政策选择

我国解决区域差距的关键要依靠国家的区域政策。依据上述分析,在“十二五”期间,区域发展政策的选择方向需遵从以下几方面。

(一)制定更加具有差异化的区域政策

由于导致区域差距的因素较广,各区域的发展环境存在较大的不同,由此形成对区域政策的需求不同。中、西部地区内部不同区域发展程度有所差别,既有经济相对发达的区域,如武汉、郑州、长沙、重庆、成都和西安等中心城市,它们经济发展的需求与发达地区已经比较相近;也有广大的中、西部地区仍处于相对落后的状态,它们经济发展的需求与中心城市地区有比较大的差距。不同区域的资源禀赋相异,发展思路也不一样。处于边境地区的区域适合于发展边境贸易,实施边贸启动战略是最好的选择;具有自然和人文风景资源的地方适合选择旅游带动战略,需要进一步投资发展交通等基础设施;中、西部地区的老工业基地城市需要进一步加快体制改革,促进资源使用效率的提升。地区发展程度和禀赋的差异化要求制定更加具有差异化、解决不同区域问题的区域政策。

从缩小区域差距的要求看,区域政策作用的目标需要差异化。在中、西部不同的问题区域实施具有针对性的差异化政策,并通过实行有差别国家援助政策来减小区域之间发展的差距。从区域政策的目标导向来看,将要求以需求为导向制定区域政策,针对各区域发展程度与条件禀赋,更加细致地划分目标区域,确定发展的定位,采用相应的投资开发形式推动区域发展。例如,西部地区从整体上来说仍然缺乏足够的基础设施,且生态环境恶劣的严峻现实短期内难以改变,因此对西部的区域来说,未来5~10年的区域政策仍然将倾向于改善基础设施和生态环境;中部地区作为重要的商品粮生产基地,是我国重要的粮仓,因此国家对于中部的区域政策的着力点更多集中在提高农业生产能力的领域。另外,由于中部地区为承接东西部地区的重要空间地带,交通物流的建设不但关系到东部向中西部地区的产业转移,也关系到中西部地区资源的开发与对外开放,因此,交通运输、流通领域,以及产业承接领域应实施政策倾斜。

(二)制定工具和手段更加多样化的区域政策

区域发展的政策工具将随着经验的积累,呈现更加多样化的趋势。不同的区域政策工具针对中、西部不同的问题区域和区域问题对症下药,以不同的方式来应对各类的问题,从而达到缩小区域差距的目的。

第一,政府财政转移支付一直以来都是解决中、西部地区发展的重要手段,这种区域政策手段覆盖面大,方式简单,但缺少一定的针对性。未来转移支付政策方式将与具体的项目结合,使单一的财政转移向多样性目标的方向转变。

第二,基础设施投资是解决区域差距的又一重要手段,随着对中、西部地区发展支持的深入,单一的基础设施投资也将与具体开发项目结合,成为基础设施与开发项目一体化的多目标性综合投资。

第三,奖励性、限制性税收优惠是地方政府吸引投资、推动地区经济发展的重要手段,未来将在现行的税收优惠政策体系下,增加税收返还的激励性作用。

第四,经济特区、综合试验区是这几年来越来越多采用的扶持区域发展的政策方式,无论在中、西部或是东部,这种特殊区域的建立无疑将更大地促进地区经济主体的创造热情,更好地带动区域发展。增加中、西部地区、特别是边疆地区经济特区、综合试验区的数量,对缩小区域差距十分重要。

第五,设立区域发展基金,通过金融等市场性的手段促进区域的发展,越来越成为未来促进区域经济发展的重要政策工具。给予中、西部地区更多的政策上的扶持,允许设立区域发展基金等民间金融手段,为中、西部地区的发展筹集更多资金,这对缩小区域差距也是相当重要的。

(三)制定更加具有协调性和融合性的区域政策

区域政策是以解决问题区域的发展问题为目的的重要手段,是国家所有政策工具体系中的一种,也是国家整个政策体系中的一项子政策,其作用条件受到整体政策环境和其他政策工具效应的影响。为避免区域政策与其他政策、本地区区域政策和其他地区区域政策之间的矛盾冲突,未来政策制定应更加注重各种政策之间制定和实施的相互协调性和统一性。区域政策将会以提供更加具有包容性和交叉性的综合解决方案来有效解决区域差距问题。

区域政策要重视整体政策环境,注重与国家政策体系的融合性。

第一,区域政策与国家中长期经济发展政策相协调。区域政策的构成是一系列不同层次、不同对象和

不同目的的政策体系,如主体功能区、综合配套试验区政策、国家层面的区域规划政策等。这些政策的制定要以国家在一定时期的经济发展总体目标为转移,在国家经济社会发展的大目标下,形成具体的目标体系。例如,从国家长期的构建和谐社会的目标和短期的抑制通胀的目标出发,区域政策要为实现这些目标作出贡献。

第二,区域政策的制定需要充分考虑与其他目标区域的区域政策之间的协调和融合。现行的区域政策在解决某个区域问题的同时,有可能会发生与另一个区域争夺资源或市场的现象,在制定区域政策的时候应尽量综合考虑,避免产生政策的冲突。不同地区之间的区域政策需要配合协调,有效的办法是在制定区域政策时打破行政区划的障碍,促进区域政策的实施从行政区到经济区的转化,推动行政区域之间的合作交流,共同形成经济一体化的区域,获得共赢发展。

第三,区域政策与产业政策的结合。区域政策通常用区域的定位来指导具体区域的产业发展,同样,地区产业发展规划和产业政策也会对这个区域的产业发展有一个定位。要充分发挥定位的指向性效应,只有使区域政策与产业政策相结合,形成“双坐标定位”,经纬交织地组成调控区域经济网络,才能真正有效地发挥政策导向的作用,安排好产业结构的总体配置,促进各地区比较优势的发挥。

第四,区域政策与少数民族地区政策的结合。我国的少数民族地区大多处在中西部,边疆和偏远地区的少数民族地区经济发展还相对较慢。通过国家的区域政策与少数民族地区的发展诉求的结合,加大对少数民族地区的扶贫开发力度。在边疆城市设立经济特区等,将大大加快这些地区的发展。

(四)制定更加深化和具体的区域政策

对于涵盖目标区域较大和手段方式较为宏观的区域政策来说,具体政策的落实需要通过目标区域的

细化和方式手段的具体化来实现。国家在利用区域政策解决区域差距问题的方式上,应采取更加深入和具体的方法,通过有针对性的政策调整,实现区域政策在实施上的进一步优化。

区域政策的方式和手段的深化是对区域条件、经济发展规律和发展经验的认识的深化。政策的具体化,通过完善针对中西部不同区域的、相关的财政、投资、产业、土地、人口、环境、区域补偿、绩效评价和绩效考核等政策,调节区域之间和区域内部发展差距,形成针对不同区域更有效、更具体的政策体系。通过政策对象的细化和政策方式的具体化,提高政策的有效性和可行性。例如,以产业发展为目标制定的国家层面的区域规划,目前基本上是省级尺度的范畴,这是在区域发展总体战略和主体功能区战略基础上的细化,如何加快中、西部地区区域规划的出台,是今后的重要任务。而经济特区、发展新区、综合配套改革试验区等,大体上是地市范畴,在积累发展经验、配套产业发展和重点项目选择等方面更加有效。经济特区、发展新区、综合配套改革试验区等对中西部区域发展的带动效应是很明显的,选择适当的地区,针对特定的问题,在中西部地区设立更多数量和种类的地市级的区域,是缩小区域差距的有效手段之一。 *Reform*

参考文献

- [1]陈秀山 孙久文:《中国区域经济问题研究》,商务印书馆,2007年,第87~149页
- [2]中共中央宣传部理论局:《七个“怎么看”——理论热点面对面·2010》,学习出版社、人民出版社,2010年,第3~4页
- [3]谢燮 杨开忠:《西部投资环境的再分析及政策建议》,《开发研究》2003年第2期
- [4]王磊等:《大开发 & 世界各国开发落后地区实录》,北京图书馆出版社,2000年