

我国区域经济协调发展的

政策选择

○魏后凯

1、我国区域经济发展的长期趋势

改革开放以来,我国国民经济获得了高速发展。然而,伴随着国民经济的高速发展,地区经济发展的不平衡也开始加剧,东西部发展差距进一步扩大。从地区经济增长的格局看,1979~1991年,沿海地区国民生产总值年均增长9.2%,其中老工业区为6.2%,新兴工业区为10.7%^①;内地国民生产总值年均增长8.4%,其中中部地区为8.3%,西部地区为8.8%;中、西部地区的增长速度分别比沿海新兴工业区低22.4%和17.8%。再从地区间差距的变动格局看,1978年到1991年,沿海与内地人均国民生产总值相对差距由37.9%扩大到42.1%,13年内扩大了4.2个百分点^②;同期东部与中部的人均国民生产总值的相对差距由33.2%扩大到39.4%,东部与西部的人均国民生产总值相对差距由45.5%扩大到46.3%,二者分别扩大6.2和0.8个百分点。

从发展趋势看,在今后较长一段时期内,我国区域经济仍将会呈现出不平衡的增长格局,沿海与内地间的绝对差距还不可能出现逐步缩小的趋势,其相对差距近期内也可能进一步拉大。

首先,在80年代,沿海老工业基地一度曾出现经济增长不景气现象。近年来,上海浦东的开放开发和辽宁正在实行的第二次创业,将再次启动老工业基地的经济增长,从而使之进入新一轮成长阶段。其次,经过前14年大规模经济建设,目前沿海新兴工业区的投资环境已日趋完善,自我发展能力逐步增强,预计在今后一、二十年内,这些地区仍将会继续保持高

速增长的势头。第三,从一些市场经济国家的经验看,在工业化的过程中,市场的力量将会扩大而不是缩小地区间差距。正是在这种市场的自然力量作用下,目前内地的劳动力、资金、人才等生产要素已开始出现向沿海地区集聚的趋势。这种趋势将会进一步加剧沿海与内地经济发展的不平衡。第四,恢复关贸总协定缔约方地位后,内地工业特别是一些幼稚工业因起步较晚、现有基础较差、市场竞争力较弱,将处于更为不利的地位。

从现在到2010年大体可分为两个阶段。假如第一阶段(1992—2000)全国国民生产总值年均增长9%,人口增长11%;第二阶段(2001—2010)全国国民生产总值年均增长7.5%,人口增长9%;沿海与内地人口份额大体维持在80年代的水平,即沿海地区人口占41.3%,内地占58.7%。在这样的前提条件下,区域经济发展的格局将受经济体制的影响很大。下面分两种情况对我国区域经济发展的长期趋势作一简要的分析和预测。

(1) 市场自发作用下区域经济增长与差距变动情况。1991至1992年,沿海地区国民生产总值年均增长15.4%,内地增长9.4%,沿海与内地增长速度之比为1.7比1。考虑到这两年我国国民经济正处于恢复和扩张阶段,沿海地区经济回升和扩张的速度更快于内地,因此,可以认为,随着市场机制的日趋完善,在市场力量的自发作用下,今后较长一段时间内,沿海与内地的增长速度比例将大体保持在1.3比1左右(改革开放后的前13年为1.1比1)。据此推算,到2000年,沿海与内地人均国民生产总值相对差距

将扩大到 52.2%，比 1991 年扩大 10.1 个百分点；到 2010 年，沿海与内地人均国民生产总值相对差距将再扩大 7 个百分点。这两个阶段沿海与内地人均国民生产总值相对差距的年均扩大幅度将分别为前 13 年的 3.5 倍和 2.2 倍。很明显，如果出现这种两极分化的情形，将会产生一系列严重的经济和社会问题。

(2) 政府干预条件下区域经济增长与差距变动情况。从政府干预的方向和调控的力度看，如果中央在市场机制日趋完善的情况下，继续采取向沿海倾斜的东倾政策，那将会进一步加剧沿海与内地经济发展的不平衡。如果采取相反的调控方向，即改为逐步向内地倾斜的政策，则情况会有一些变化。然而，在目前中央政府仅仅掌握 7% 左右的预算内投资的情况下，试图在短期内缩小甚至消灭沿海与内地的发展差距也将是不现实的。考虑到目前中央政府的调控能力和内地经济的现有基础，在 2000 年以前，我们可以把沿海与内地间相对差距扩大的幅度控制在人们社会心理所能承受的合理范围内，然后在此基础上，逐步促使其朝着不断缩小的方向转变。据此设想，在 1991—2000 年，若沿海地区国民生产总值的年均增长速度比内地高 5%，即沿海地区为 9.2%，内地为 8.8%，这期间沿海与内地人均国民生产总值相对差距将扩大 2.2 个百分点，其年均扩幅仅相当于前 13 年的 75%；在 2001—2010 年，若沿海地区国民生产总值年均增长速度比内地低 5%，即沿海地区为 7.2%，内地为 7.5%，这期间沿海与内地人均国民生产总值相对差距将缩小 1.6 个百分点。显然，要达到这一目标有一定的难度，但是，通过努力是有可能实现的。

2、我国区域经济协调发展的政策选择

随着市场的逐步发育，过去要依靠政府来解决的资源配置效率问题将主要通过市场机制来解决。这样，中央区域经济政策的作用应主要集中在促进地区间经济的协调发展方面。

(1) 以沿海、沿边和内陆腹地新三大地带作为地域单元，制定全国的区域经济发展战略，统筹规划全国的生产力布局。在“七五”时期，我国曾将全国划分为东、中、西部三大经济地带，并以此为地域单元来制定全国的区域经济发展战略，确定全国的重点开发区域。显然，东、中、西部三大经济地带是在当时实行由沿海向内地推进的东向开放政策条件下，按照离海岸线的远近，并考虑到各地区经济发展水平的差异而划分的。在当时的具体条件下，这三大地带的划分是具有一定现实意义的，因为它符合了 80 年代我国实

行东向开放政策和投资布局重点由内地向沿海转移的需要。然而，随着沿边、沿江和内陆省会城市的相继开放，全国范围内的全方位开放格局已经初步形成，这样，东、中、西部三大经济地带的划分就失去了其存在的客观依据，而沿海、沿边和内陆腹地新三大地带则开始逐步形成。首先，随着沿边开放的不断扩大和边境贸易的迅速发展，一个与沿海开放地带相呼应的沿边开放地带正在逐步形成。其次，处于沿海与沿边地区之间的内陆腹地，人口众多，能源矿产资源丰富，是我国的资源富集地带。同时，这一地带也是目前我国能源、原材料工业发展的重心区域。此外，沿海、沿边和内陆腹地三大地带的资源禀赋条件和社会经济特点也具有较大的一致性。因此，可以预见，随着国民经济的发展和对外开放的扩大，沿海、沿边和内陆腹地新三大经济地带的总体格局将会逐步形成。这新三大经济地带应成为今后我国制定全国性区域经济发展战略，统筹规划全国生产力布局的基本地域单元。总体上看，沿海地区要充分利用大陆海岸线和优良的港湾条件，依托现有大中城市特别是港口城市，临海布局，沿江沿线扩展，大力发展高、精、尖、新产品和出口创汇产品，特别是在国际市场上有竞争力的优质名牌产品，从而使之逐步建成为我国的高新技术产业基地和出口产业地带。内陆腹地要立足区内的资源优势，重点发展能源、原材料工业，并在此基础上，根据动态的地区比较优势原则，逐步延长产业加工链条，并在此基础上，根据动态的地区比较优势原则，逐步延长产业加工链条，不断提高资源的加工深度和增值程度，从而走资源综合利用的新路子。沿边地区则要进一步扩大对外开放，大力发展边境贸易，积极搞好边境经济合作区的建设，走以开放促进开发，以边贸促大贸，依靠边贸启动地区经济增长的新路子。

(2) 实行点轴开发战略，重点开发沿海、沿(长)江和沿(黄)河三大轴线地带，使之逐步成为主导我国未来经济发展的增长轴。在 80 年代，国家主要是集中力量重点开发沿海轴线。通过十多年的重点开发，目前沿海轴线已开始成为主导我国经济发展的增长轴。从现在起到 2010 年，国家在继续搞好沿海轴线开发的同时，应相对集中力量，重点开发沿(长)江和沿(黄)河轴线地带。这两大轴线将与沿海轴线一起构成我国未来生产力布局的 π 字形格局。在这种 π 字形布局中，沿海轴线目前已开始成为主导我国经济发展的主导性增长轴，沿江轴线在经过 90 年代的重点开发后，将成为 21 世纪主导我国经济发展的新的主导性增长轴。由于沿海、沿江这两条主导性增长轴缺乏能源、原材料，因而必须以重点开发能源、矿产资源富集

的沿(黄)河轴线地带作为补充。可以设想,经过一段时期的重点开发,沿(黄)河轴线将成为支撑这两大主导性增长轴持续稳定增长的辅助性增长轴。

(3) 为有效地参与国际竞争,推进区域经济国际化的进程,当前必须组织若干大的地域经济圈,走区域经济集团化的道路。随着改革开放的不断深入和国际国内市场的并轨,我国各地区经济将由封闭的国内经济循环逐步转向国际经济大循环。在这种区域经济国际化的进程中,为积极参与国际竞争,提高国际竞争能力,一些彼此邻近的地区有必要相互联合起来,组成一些地域经济圈或区域性集团。可以预见,在今后一段时期内,我国将会逐步形成六大地域经济圈。这六大地域经济圈是:①以广州为中心,包括广东、海南、福建、湘南、赣南、桂东部分地区以及香港、澳门、台湾等在内的华南经济圈;②以上海为中心,包括江苏、浙江、安徽、湖北以及湘北、赣北、川东、豫南部分地区在内的长江流域经济圈;③以北京、天津为中心,包括河北、山东、山西以及辽宁沿海、豫北、内蒙古部分地区在内的环渤海湾经济圈;④以哈尔滨为中心,由包括黑龙江、吉林、辽宁北部、内蒙古东部地区在内的东北地区和邻国沿边地区共同组成的东北亚经济圈;⑤以乌鲁木齐为中心,由包括新疆、青海、甘肃、陕西、内蒙古西部地区在内的西北地区和邻国沿边地区共同组成的西北——中亚经济圈;⑥以昆明为中心,由包括云南、贵州、西藏以及四川、广西部分地区在内的西南地区和邻国沿边地区共同组成的西南——东南亚经济圈。

(4) 按照发展社会主义市场经济的要求,逐步调整中央的经济布局政策和区域政策。在社会主义市场经济体制下,基础性的资源配置将主要通过市场竞争机制来实现,因为通过市场的竞争,可以较好地解决资源配置的效率问题,然而,在市场力量的自发作用下,也会产生区域累积因果效应,促使资本、劳动力和人才等生产要素由落后地区向繁荣地区集聚,由此将扩大地区间差距,产生经济过密与过疏问题。同时,市场机制也不能较好地解决外部性问题,特别是一些大型的公共基础设施项目和国土整治项目,一般需要政府特别是中央政府来进行投资。因此,从发展社会主义市场经济的角度看,中央政府应重点加强全国性的交通通讯网络和大型能源原材料基地建设,促进落后地区的经济开发,保护和改善生态环境,以及组织开展全国性的国土整治等。首先,要逐步提高国家在内地投资的比重,以加快内地交通通讯网络建设和能源矿产资源开发。其次,为适应市场经济发展的需要,

当前必须逐步缩小乃至消除开放地区与未开放地区之间的政策差别,实行全国范围内的全方位开放政策。第三,在调节方向上,中央区域政策的重点将是针对一些问题较多的区域,进行反(逆)市场性调节,如扶持贫困地区开发、振兴改造老工业基地等。如果某些领域通过市场调节就能够较好解决问题,中央政府没有必要进行过多的干预。

①老工业区包括北京、天津、辽宁、上海四省、直辖市,新兴工业区包括除老工业区以外的沿海其他地区。

②两地区间某经济指标的相对差距为 $(1 - \text{小值}/\text{大值}) \times 100$ 。

(作者单位:中国社会科学院工业经济研究所)

(上接第30页)

(四) 积极引导、合理开发“三产”

新工时制实行后,由于闲暇时间的增多,市场需求压力势必会日益增大。为此,有关部门应从现在着手,一方面进行社会调查和分析评价工作,合理进行第三产业的投资,努力保证社会总需求和总供给的平衡;另一方面,加速发展生活服务业和文化事业,根据市场需求,重新调整网点布局、营业时间以及商品的品种、质量、价格,努力推进家务劳动社会化的进程,减轻职工家务负担。为了鼓励文化事业的发展,全社会应为职工提供更多的文体娱乐场所,力争使他们的文化娱乐活动更加丰富多彩。

(五) 重视时间消费指导,开展时间利用研究

为了使广大职工能合理支配自由时间,促进德、智、体全面发展,有关部门应着手:第一,对不同层次、不同地区、不同民族以及不同时期职工闲暇时间变化应进行广泛的研究;第二,积极为闲暇生活方式和经济发展趋势作超前预测,这种预测既要包含定性分析指标,也要包含定量分析指标;第三,加强对闲暇文化与劳动方式关系的研究,深入进行文化发展与家庭变革的研究。同时要对研究的结果进行综合分析,最终制定一系列可行性的决策措施,力争使新工时制度的执行日趋完善。