

## 中国国家区域政策的调整与展望

魏后凯

1978年以来,随着中国区域经济发展战略从不平衡发展到协调发展的转变,国家区域政策的演变大体经历了三个不同阶段,即1979~1990年向东倾斜的不平衡发展阶段、1991~1998年开始关注中西部的区域协调发展战略启动阶段和1999年以后区域协调发展战略全面实施阶段。为促进区域协调发展,近年来国家实施了西部大开发、东北地区等老工业基地振兴和中部崛起战略,并加大了财政转移支付和对贫困地区支持的力度。在国家政策的有力支持下,中国农村扶贫工作取得了较大成就,中西部和东北地区投资增长加快,各地区呈现出良好的发展态势,地区协调发展取得了一定成效。然而,由于历史、自然、经济和社会等多方面因素的综合影响,总体上看,目前中国区域经济仍然呈现出不平衡的增长态势,地区间发展差距仍然很大,实现地区协调发展的目标任重而道远。从长远发展看,要全面落实科学发展观,促进城乡区域协调发展,就必须坚持实施区域发展总体战略,加快推进形成主体功能区,强化对关键问题区域的援助政策,积极推进基本公共服务的均等化,促进人口和产业活动分布的适度空间均衡。

中国是一个地区差异极大的发展中大国。在当前新的形势下,如何按照科学发展观的要求,科学制定并实施规范有效的国家区域政策,推动形成主体功能定位清晰、东中西良性互动、公共服务和人民生活水平差距趋向缩小的区域发展新格局,从而促进各地区逐步走上发挥优势、各展所长、合理分工、协调发展的共同富裕道路,对我国实现全面建设小康社会目标和社会主义和谐社会构建具有十分重要的战略意义。

早在20世纪90年代初期,中国政府就提出了促进地区经济协调发展的总方针。然而,从总体上看,在整个20世纪90年代,国家投资布局和政策支持的重点仍主要集中在沿海地区。自1999年以来,随着西部大开发、东北地区振兴和促进中部崛起战略的实施,国家投资布局和政策支持的重点开始逐步向中西部和东北地区转移。在国家有关政策的大力支持下,中国农村

扶贫工作取得了较大成就,中西部和东北地区投资增长加快,各地区呈现出良好的发展态势,地区协调发展取得了一定的成效。但应该看到,目前中国的农村贫困标准还较低,地区经济增长呈现出不平衡的态势,地区发展差距仍然很大,实现地区协调发展的目标任重而道远。

### 一、实行分类管理的国家区域政策

自改革开放以来,中国实行的区域经济政策主要是依据几大经济区域展开的。显然,这些政策都主要采取区域普惠制的办法,没有较好体现区别对待、分类指导的思想,其实施效果不太理想,而且也容易诱发不公平问题。更重要的是,无论是中西部地区还是东北地区,其内部差异性都很大。西部并非所有地区都属于落后地区,东北地区也并非都是老工业基地。有鉴于此,最近国家已把西部大开发和东北老工业基地振兴政策延伸到中部分地区。

为促进区域协调发展,今后在国家层面应该采取“4+2”的区域发展战略和政策框架。所谓“4”,就是按照西部、东北、中部和东部4大区域的地域框架,统筹安排和部署全国的经济布局;所谓“2”,就是按照主体功能区和关键问题区2种类型区,实行差别化的区域调控和国家援助政策,促进区域协调发展。一是按照资源环境承载能力、经济开发密度和未来发展潜力,划分优化开发、重点开发、限制开发和禁止开发等主体功能区,以此作为国家区域调控和促进人与自然和谐发展的地域单元。另一是按区域问题的性质和严重性划分关键问题区,包括发展落后的贫困地区、结构单一的资源型地区、处于衰退中的老工业基地、财政包袱沉重的粮食主产区和各种矛盾交融的边境地区等,以此作为国家援助和政策支持的地域单元。事实上,在国家“十一五”规划中,已经采取了“4+1”的区域发展战略和政策框架。即按照四大区域实施区域发展总体战略,并按照主体功能定位调整完善区域政策和绩效评价。显然,推进形成主体功能区将有利于贯彻区别对待、分类指导的方针,便于实行空间管治和区域调控,促进人与自然的和谐发展。但是,单纯依靠主体功能区并不能完全解决区域协调发展问题。为此,必须在积极推进主体功能区建设的基础上,科学划分关键问题区域,并据此调整和完善国家区域援助政策体系。

### 二、推进基本公共服务的均等化

随着改革开放的不断推进,目前中国已经初步形成了社会主义市场经济的基本框架。在社会主义市场经济条件下,资源配置的效率目标将主要依靠市场机制来实现。由于单纯的市场力量一般会扩大而不是缩小地区差距,

因此,中央政府需要更多地注重公平目标,对那些问题严重且自身无法解决,确实需要国家给予援助和扶持的关键问题区域,实行“雪中送炭”,而不是对那些发达的繁荣地区“锦上添花”。这就意味着,在较为完善的市场经济体制下,中央区域政策应该实行“逆市场调节”,而不是“顺市场调节”。从政府政策的角度看,缩小地区差距重点是缩小地区间公共支出和公共服务水平的差距,使各地区居民能享受到均等化的基本公共服务和同质化的生活条件。为此,今后中央政府应该更加强调公平目标,进一步加大财政转移支付的力度,切实帮助各种问题区域发展经济,提高其基本公共服务水平,推进地区间基本公共服务的均等化。

### 三、促进人口和产业的适度空间均衡

改革开放以来,中国经济总量和制造业活动在不断向东部地区集中,而人口分布几乎没有出现大的变化,由此导致人口与产业活动分布的空间不均衡。在1980~1990年间,中国四大区域人口与生产总值分布的不协调系数平均为14.6个百分点,而1991~2000年该系数提高到18.1个百分点,2001~2005年则提高到20.3个百分点。2006年,中国东部10省市集中了全国55.7%的生产总值、59.0%的工业增加值、88.8%的出口和87.3%的实际利用外商直接投资,却只集聚了全国36.3%的人口。显然,这种人口与经济活动分布的高度不协调,是造成加工能力与资源产地严重脱节、全国范围资源大调动和劳动力大流动以及地区差距扩大的重要原因之一。要从根本上解决这种人口与经济活动分布的不协调,关键是调整国家区域经济发展战略,由过去的“就资金移动劳动力”战略转变为“就劳动力移动资金”战略,引导沿海企业和资金向中西部地区转移,以在中西部地区创造更多的工作岗位和就业机会。这种区位调整战略旨在通过对“移动岗位”与“移动人口”之间的利益权衡,从而实现各地区之间工作岗位与劳动力分布的相互协调和匹配。要实现这种战略转变,一方面,要加快户籍制度的改革,打破城乡和区域分割,积极引导那些在东部和大中城市工作的中西部农民工在工作地安家落户,成为东部和大中城市新居民;另一方面,要积极鼓励沿海尤其是珠三角和长三角地区产业向中西部地区转移扩散,以便在中西部创造更多的就业岗位,使中西部大量剩余劳动力能够更多地就地转化,由此减少大规模民工流所带来的交通紧张和压力。

(摘自《发展研究》2009年第5期)