

中国市场转型中的区域经济差距： 社会影响与政策调整

魏后凯

(中国社会科学院 工业经济研究所,北京 100836)

内容提要:本文以四大区域和 31个省区市为地域单元,分析了 1978年以来中国区域经济差距的变动趋势。结果表明,四大区域间经济差距一直在趋于扩大,而省际差距大体以 1990年为拐点呈“U”形变化。尤其是省际农村地区间差距,除 1993~1998 年外,都在趋于急剧扩大。这种区域经济差距的扩大态势,是与中国经济的市场转型紧密联系在一起,它将对中国社会发展尤其是地方公共支出和公共服务、地区就业机会和失业率以及劳动力迁移等产生深刻的影响。为促进区域协调发展,今后一方面要更加强公平目标,推动基本公共服务的均等化;另一方面要调整区域经济发展战略,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,引导沿海发达地区企业和资金向中西部转移,以在中西部地区创造更多的就业机会。

关键词:市场转型;区域经济差距;社会影响;区域政策

中图分类号:F127 **文献标识码:**A **文章编号:**1003-4161(2007)04-0001-08

1. 中国市场转型中的区域经济差距变迁

随着改革开放的不断推进,中国经济市场化程度不断提高。到目前为止,中国已经初步奠定了社会主义市场经济体制的基本框架。这种市场化改革有力地促进了中国经济的持续快速发展。在 1979~2005 年间,中国国内生产总值(GDP)年均增长 9.6%,其中,在 1991~2005 年间,中国 GDP 年均增长 10.1%。然而,伴随着中国经济的持续快速发展,在市场经济力量的作用下,中国各地区经济呈现出不平衡的增长格局。在 1980~2005 年间,中国各地区生产总值(GRP)年均增长 10.9%,其中,东部 10 省市为 12.1%,东北 3 省为 9.1%,中部 6 省为 10.2%,西部 12 省区市为 9.7%。“十五”期间,在国家政策的支持下,中西部和东北地区增长速度有所加快。这期间,各地区生产总值年均增长 12.0%,其中,东部 10 省市为 12.6%,东北 3 省为 10.9%,中部 6 省为 11.0%,西部 12 省区市为 11.3%。

然而,从总体上看,自改革开放尤其是 20 世纪 90 年代以来,尽管中国各地区经济增长有较大的波动,但基本上呈现出东部地区增长较快,而其他地区增长较慢的不平衡格局(见图 1)。这说明,近年来在中国经济市场转型的过程中,较为发达的东部地区经济增长速度较快,而较为落后的中西部地区经济增长速度较慢。

这种不平衡的区域增长格局,导致中国经济总量和生产力布局不断向东部地区集中。在 1980~2005 年间,东部 10 省市实现 GRP 占各地区总额的比重由 43.6% 迅速提高到 55.6%,提高了 12.0 个百分点;而东北 3 省所占比重由 13.7% 下降到 8.7%,减少了 5.0 个百分点;中部 6 省所占比重由 22.3% 下降到 18.8%,减少了 3.5 个百分点;西部 12 省区市由 20.4% 下降到 16.9%,减少了 3.5 个百分点。这说明,在市场力量的作用下,中国经济总量和生产力布局在逐步向经济繁荣的东部地区转移和集聚。这种集中化趋势是中国经

济市场转型的结果,它主要表现为各种生产要素和工业尤其是制造业向东部地区的集聚。从某种程度上讲,这种集中化将有利于提高资源配置的总体效率,但也会加剧区域经济差距的扩大趋势,不利于区域经济的协调发展。从一些欧美发达市场经济国家的经验看,如果各种要素和产业高度集中在少数发达地区,将容易产生经济“过密”和“过疏”问题。在这种情况下,中国经济市场转型所带来的好处将被少数处于支配地位的核心地区所占有,而一些落后地区则有可能出现“边缘化”的危险。

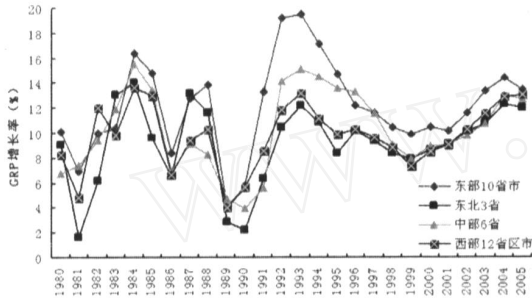


图1 1980~2005年中国四大区域 GRP增长率

注:东部 10省市包括河北、北京、天津、山东、上海、江苏、浙江、福建、广东、海南;东北 3省包括辽宁、吉林和黑龙江;中部 6省包括山西、河南、安徽、湖北、湖南、江西;西部 12省区市包括内蒙古、广西、陕西、甘肃、宁夏、青海、新疆、重庆、四川、贵州、云南、西藏。2001年以后的数据系按经济普查数据进行了修订(下同)。四大区域 GRP增长率根据各省市区 GRP及其增长率实际数推算。

资料来源:根据国家统计局编《改革开放十七年的中国地区经济》(中国统计出版社,1996年12月)和《中国统计年鉴》(各年度)计算。下同。

随着经济总量和制造业生产能力向东部地区的集聚,中国东西部经济差距也在进一步扩大。虽然这种东西差距的扩大并非是从改革开放之后才开始的,但1978年以来的市场转型无疑对其起到了一定推动作用。若以中国31个省市区人均 GRP为100,从1980年到2004年,东部10省市人均 GRP相对水平由128.7迅速提高到159.8,增加了31.1个百分点;东北3省人均 GRP相对水平尽管高于各地区平均水平,但已由150.8下降到104.5,减少了46.3个百分点;而这期间中部6省由78.6下降到66.9,西部12省区市由71.2下降到59.5,分别减少11.7个百分点。从图2可以看出,除东部10省市人均 GRP相对水平在持续提升外,其他三个区域人均 GRP相对水平都在趋于下降。由于人口统计口径的变化,2005年与以前年份缺乏可比性。这说明,在中国经济市场转型的过程中,东部地

区与其他地区间人均 GRP差距在逐步扩大,而东北地区由于经济增长不景气,其与中西部地区之间的差距在不断缩小。

一般地讲,区域经济差距可分为绝对差距、相对差距和综合差距。从绝对差距来看,自改革开放以来,中国东部地区与其他地区间人均 GRP绝对差距一直在趋于扩大。在改革开放初期,中国四大区域人均 GRP均处于较低的水平,其绝对差距并不是很大。但随着经济的快速发展,人均 GRP基数不断增加,四大区域间人均 GRP绝对差距也在不断扩大,尤其是东部地区与中西部地区之间的绝对差距日益加大。从表面上看,虽然这种不断扩大的鸿沟与我们平常所讲的“马太效应”有些类似,但其形成机理是完全不同的。“马太效应”是采取人为剥夺的方式,让富有者更富有,让贫穷者更贫穷;而改革开放以来中国东西差距的扩大在较大程度上是市场转型的结果,它是在市场机制作用下各种要素和产业空间集聚的结果。尽管近年来中央政府采取了多方面措施支持落后地区经济发展,但并没有从根本上遏止这种东西差距扩大的趋势。

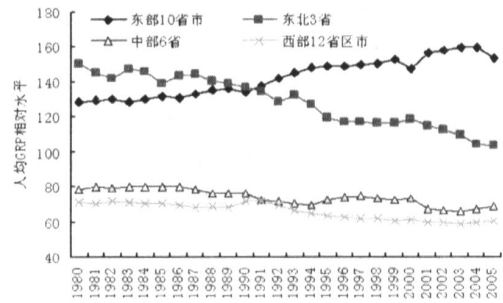


图2 1980-2005年中国各地区人均 GRP相对水平

注:四大区域人均 GRP采用各省市区人口和 GRP汇总数计算;相对水平以各地区平均水平为100。

考虑到绝对差距受发展基数和物价等因素的影响较大,有必要分析相对差距和综合差距的变化情况。从图3可以看出,除个别年份外,东部地区与中西部地区间人均 GRP的相对差距系数均呈不断扩大的趋势。从1980年到2003年,东部与西部地区间人均 GRP相对差距系数由44.7%提高到63.0%,而东部与中部地区间相对差距系数则由38.9%提高到58.9%,二者分别增加了18.7和20.0个百分点。在这期间,四大区域人均 GRP的变异系数虽然出现多次波动,但总体趋势也在不断增加,从1985年的0.334提高到2003年的0.465。东西差距扩大幅度较明显的主要集中在1986~

1989年、1991~1994年、1997~1999年和2001~2003年四个时期。2004年以后,中国东西差距系数已开始出现缩小的趋势,尽管2005年因人口统计口径变化可能夸大了这种趋势。这里需要说明的是,首先,2001~2005年差距系数采用按经济普查数据进行了修订,其计算结果比未修订前要大一些。由此导致2001年差距系数比上年明显增加,但其变动趋势基本上是一致的。其次,自20世纪60年代以来,中国的东西差距就一直在不断扩大,即使是在“三线建设”时期。可以说,改革开放以来中国东西差距的扩大是过去历史时期差距扩大趋势的延续。



图3 1980-2005年中国四大区域人均GRP相对差距的变化
注:东部与中西部地区间相对差距系数 = (东部指标值 - 中西部指标值) / 东部指标值 × 100%。

再从省际差距来看,自改革开放以来,中国人均GRP省际差距大体以1990年为拐点呈“U”形变化(见图4)。在改革开放的初期阶段,由于东北、华北等一些高收入地区以及上海、辽宁等老工业基地经济增长不景气,加上广东、浙江、福建等中低收入地区经济的迅速增长,导致中国省际人均GRP差距出现了逐步缩小的趋势。从1978年到1990年,中国省际人均GRP变异系数由0.974下降到0.601,加权变异系数则由0.635下降到0.423,二者分别下降了38.3%和33.4%。值得注意的是,自20世纪90年代以来,随着东部各省市经济的全面持续快速增长,中国省际人均GRP差距又开始出现了缓慢上升的趋势。在1990~2003年间,中国省际人均GRP变异系数和加权变异系数分别上升了26.8%和30.7%。2004年以后,中国省际人均GRP变异系数已开始出现一定程度的下降。然而,相比较而言,2005年中国省际人均GRP变异系数和加权变异系数仍要比1978年低18.3%和0.6%,但要比1990年高12.5%和22.7%。

需要指出的是,自1978年以来,随着中国经济的市场转型,中国省际城镇居民收入差距也出现了急剧扩

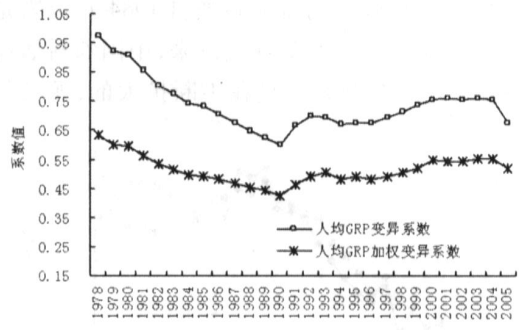


图4 中国省际人均GRP差距的变化
注:人均GRP加权变异系数按人口进行加权。

大的趋势,尤其是在20世纪80年代中期至90年代中期,省际城镇居民收入差距扩大的幅度最为明显。在1981~1995年间,中国省际城镇居民家庭人均生活费收入的极值差率由1.62提高到2.65,而变异系数则由0.0943迅速上升到0.2132,几乎增加了1.3倍。1997年,国家统计局采用了新的城镇居民收入统计指标,即采用可支配收入指标代替原来的生活费收入指标。在1997~2001年间,中国省际城镇居民家庭人均可支配收入的变异系数由0.265上升到0.289,提高了9.1%。之后,省际城镇居民家庭人均可支配收入变异系数略有下降,2002年该系数已下降到0.267,但2003年又开始上升到0.277,2004年上升到0.281,2005年上升到0.287。这说明,自改革开放以来,虽然中国城镇居民收入差距变动出现过一定波动,但其总的趋势是在不断增加的。

目前,中国有9.4亿人口居住在农村地区,农村人口占全国总人口的70%以上。因此,农村居民家庭人均收入区域差距的变化将更具有代表性。在改革开放初期,中国农村居民家庭人均纯收入最高的省份与最低的省份之比率大约为2.8倍,而1993年该比率已急剧提高到4.95倍,达到历史最高峰。之后,农村居民家庭人均纯收入的极值差率出现逐步下降的趋势,但近年来又有所回升。从图5可以看出,中国农村居民家庭人均纯收入变异系数的变化趋势也大体如此。即在1993年之前,农村居民家庭人均纯收入的变异系数在不断扩大,之后出现逐步缩小的趋势,但自1998年之后又出现不断攀升的态势。2004年,由于国家实行减免农业税以及其他一些惠农政策,农村居民家庭人均纯收入省际差距曾有所缩小,但2005年又开始迅速扩大。到2005年,中国省际农村居民家庭人均纯收入的极值差率高达4.39,变异系数达到0.456。一些研究也表

明,中国农村居民收入的基尼系数自 1984年以来是不断增加的。这说明,自改革开放以来,中国农村居民家庭人均收入差距总的态势是在不断扩大的,尤其是在

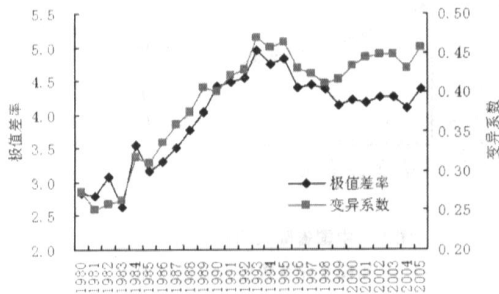


图5 中国农村居民家庭人均纯收入省际差距的变化

注:1996年之前未包括重庆;1987年之前未包括海南;1984年之前缺西藏资料。

1993年之前。

2 中国区域差距扩大的社会影响分析

很明显,在中国经济市场转型的过程中,区域经济差距的扩大无疑将会对社会发展产生深刻的影响。这种社会影响体现在诸多方面,下面着重从地方公共支出与公共服务、地区就业机会与失业率、人口迁移与劳动力流动等三个方面来进行初步探讨。

2.1 对地方公共支出和公共服务的影响

在一般情况下,一个区域的经济水平通常决定了其地方财政收入和可支配财力的大小,进而决定了地方公共支出和公共服务的水平。2004年,中国31个省区市GRP与地方财政收入和地方财政支出的相关系数分别高达0.870和0.899;人均GRP与人均地方财政收入和人均地方财政支出的相关系数分别高达0.958和0.817。这说明,区域经济的总量规模越大,其地方财政收入和财政支出的规模就越大;人均GRP水平越高,其人均地方财政收入和人均地方财政支出水平就越高。正因为如此,各级地方政府在财政收入和政绩动机的驱动下,大都十分注重GRP总量及其增长。

目前,在经济较发达地区,地方财政收入和可支配财力大都较为雄厚,地方政府有能力承担较高标准的各项公共服务;而在一些落后地区,地方财政收入和可支配财力则非常有限,通常是“入不敷出”,地方政府几乎没有能力来承担最基本的公共服务,日益扩大的收支缺口需要中央财政转移支付来“弥补”。2005年,人均财政收入最高的上海是最低的西藏的18.4倍,而人均财政支出最高的上海则是最低的安徽的7.9倍。需要指出的是,在市场转型的过程中,由于中央财政转移

支付制度尚不完善,区域经济差距的扩大无疑会影响到地方财政收入和支出规模的差距,进而影响到地方公共支出和公共服务水平的差距。

图6反映了1980年以来中国省际地方财政收支差距的变化趋势。从图中可以看出,中国省际人均地方财政收入水平差距要远大于地方财政收入规模差距,而人均地方财政支出水平差距也要略大于地方财政支出规模差距。显然,这种情况的出现主要是由上海、北京等经济发达地区人口规模较小所引起的。从变化趋势来看,中国省际地方财政收入差距大体呈“U”形变化,即在1992年以前,中国省际地方财政收入规模差距和人均地方财政收入水平差距都在趋于下降,而之后则呈现出逐步扩大的态势。这种变化趋势与中国省际人均GRP差距的变化趋势基本上是一致的。与此不同的是,中国省际地方财政支出规模差距自1986年以来就在逐步扩大,省际人均地方财政支出水平差距在1992年之后也出现一定程度的扩大,尽管二者扩大的幅度要相对小一些。这说明,在中国经济市场转型的过程中,随着省际人均GRP差距的不断扩大,中国省际地方财政收入和财政支出差距也在逐步扩大。2005年,随着人均GRP差距的缩小,中国省际人均财政收入和支出差距也略有缩小。

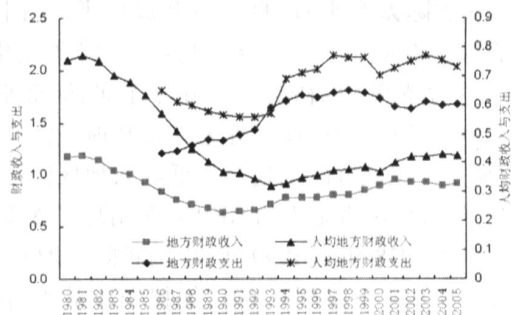


图6 中国省际地方财政收入和支出差距的变化

注:1980~1996年未包括重庆。

资料来源:根据国家统计局编《新中国五十年统计资料汇编》、《改革开放十七年的中国地区经济》和《中国统计年鉴》(各年度)计算。

很明显,地方财政收入和支出差距的扩大,加大了中央提出的实现基本公共服务均等化目标的难度。当前,虽然中国区域社会发展差距要小于其经济发展差距,但总体来看,各地在教育、文化、医疗、卫生等社会基础设施方面的差距依然很大,经济发达地区与落后地区提供的公共服务具有天壤之别。地方政府在科学、教育、文体广播和卫生等方面的支出,可以从一个

侧面粗略反映地方公共支出情况。在 2000 ~ 2004 年间,虽然中国省际人均科教文卫支出差距有所缩小,但四大区域间人均财政支出差距和人均科教文卫支出差距均在趋于扩大(见表 1)。这表明,近年来中国区域经济差距的扩大已经在一定程度上引致了地方公共支出和公共服务水平差距的扩大。2005 年,由于人口统计口径的变化,四大区域人均财政支出和科教文卫支出差距系数都明显下降,这与其他年份缺乏可比性。

表 1 2000 - 2005 年中国人均地方财政支出差距的变化

项目	人均财政支出			人均科教文卫支出			
	2000	2004	2005	2000	2004	2005	
31 个省区市	变异系数	0.702	0.755	0.733	0.691	0.670	0.646
	最高与最低之比	16.1	8.8	7.9	18.0	6.7	6.2
4 大区域	变异系数	0.305	0.309	0.280	0.303	0.307	0.269
	东部与西部相对差距 (%)	30.9	34.5	30.3	37.9	38.8	33.3
	东部与中部相对差距 (%)	48.1	50.4	46.3	50.9	51.1	47.3
	东部与东北相对差距 (%)	-2.8	5.7	2.2	20.7	25.1	22.9

注: 2005 年因人口统计口径的变化与前些年不可比。

资料来源:根据《中国统计年鉴》(2001、2005、2006)计算。

2.2 对地区就业机会和失业率的影响

如前所述,中国区域经济差距的扩大是各地区经济增长不平衡的结果。这种不平衡的增长格局将导致各地区就业机会的不均等。相比较而言,东部一些增长迅速的繁荣地区,由于工业化和城市化的快速推进,各种产业活动大规模集聚,因而工作岗位和就业机会较多,工资水平也相对较高;而中西部一些落后地区,由于工业化和城市化推进缓慢,其经济增长速度较低,工作岗位和就业机会不足,大量农村剩余劳动力转移的压力很大。从表 2 可以看出,在 2000 ~ 2005 年间,东部地区不仅非农产业就业和城镇就业占全部就业的比重重要远高于中西部地区,而且其非农产业就业和城镇就业增长速度也要高于中西部地区。这期间,东北地区由于经济增长不景气,其非农产业就业仅增长 7.2%,而城镇就业规模甚至出现了下降的趋势。事实上,在 1997 ~ 2003 年间,东北地区第二产业就业比重由 31.3% 下降到 21.1%。这期间东北第二产业转移出来的劳动力,只有 1/4 强转移到了第三产业,而有 3/4 转移到了第一产业。

同时,在东北和中西部地区,国有企业所占比重较大,企业富余人员较多。前些年,中国对国有企业实行了“减员增效”的政策,采取买断工龄等措施处置分流了大量国有企业工人,由此形成了一大批国有企业下

表 2 2000 - 2005 年中国各地区就业增长与结构变化

	非农产业就业				城镇就业			
	占全部就业的 %			就业增长 (%)	占全部就业的 %			就业增长 (%)
	2000	2005	变化		2000	2005	变化	
东部 10 省市	56.7	67.1	10.4	34.0	27.1	32.2	5.2	34.8
东北 3 省	55.1	56.8	1.8	7.2	44.3	41.6	-2.7	-2.5
中部 6 省	42.2	49.5	7.4	22.6	19.6	19.9	0.3	5.8
西部 12 省区市	38.3	45.2	6.9	25.5	19.1	20.0	0.9	11.6
全国	47.0	55.2	8.2	26.8	23.8	25.9	2.1	17.5

资料来源:同表 1。

岗工人。再加上城镇每年新增加的劳动力,致使城镇登记失业率逐年提高。2004 年,辽宁城镇登记失业率高达 6.5%,内蒙古、黑龙江和宁夏也在 4.5% 以上。2005 年,辽宁城镇登记失业率仍达 5.6%。总体上看,在四大区域中,东北地区城镇登记失业率最高,近几年一直维持在 5% 左右,中西部地区城镇登记失业率也高于东部地区。从发展趋势看,近年来东部地区城镇登记失业率略有下降,东北地区在前些年徘徊后已出现下降趋势,而中西部地区则呈现出略微上升的势头(见表 3)。需要指出的是,如果把农村剩余劳动力计算在内,中西部地区的实际失业率要远高于东部地区。据估算,2003 年仅中部 6 省农村剩余劳动力就高达 7 000 多万,约占农村劳动力的 40%。

表 3 各地区城镇登记失业人员和失业率 (%)

	失业人员 (万人)					失业率 (%)				
	1990	2002	2003	2004	2005	1990	2002	2003	2004	2005
东部 10 省市	108	235	240	244	246	1.95	3.67	3.63	3.45	3.39
东北 3 省	54.6	141	135	131	119	2.14	5.27	5.20	5.29	4.89
中部 6 省	84.7	155	173	186	192	2.40	3.71	3.86	3.91	3.91
西部 12 省区市	85.1	142	145	160	164	2.44	3.95	3.98	4.11	4.18

注:四大区域失业率系根据各省市城镇登记失业人数和失业率推算。

资料来源:根据《中国统计年鉴》(2005、2006)以及上海和西藏 2005 年统计公报计算。

2.3 对人口迁移与劳动力流动的影响

近年来,在市场机制的作用下,中国工业特别是制造业出现了向东部集聚的趋势。这种空间集聚趋势是导致区域经济差距扩大的重要原因之一。据我们研究的结果表明,在整个 20 世纪 80 年代,中国制造业地理集中度并没有出现明显的变化。然而,自 1992 年小平同志“南巡”讲话之后,随着市场化改革进程的加快,中国制造业地理集中度明显提高,而 1997 年之后则呈现出稳步提高的趋势。无论是按总产值还是从业人员计算,中国制造业地理集中的区位基尼系数近年来都出

现了稳步提高的趋势。这说明,随着中国经济的市场转型,在市场力量的作用下,中国制造业地理集中的趋势在逐步加快。

分行业看,除烟草制造业外,钢铁、石化、电子信息、纺织等其他制造业生产能力都在向东部地区集中。在所分析的 28 个制造业行业中,1985~2003 年东部珠三角(粤)、长三角(江浙沪)和环渤海地区(京津冀鲁)分别有 18 个、13 个和 7 个行业产值占全国的比重提高幅度在 5 个百分点以上。全国工业特别是制造业生产能力向东部少数地区过度集中,将容易造成工业分布“过密”与“过疏”问题。更重要的是,由于中国能源、矿产资源和劳动力主要集中在中西部地区,工业生产能力向东部少数地区过度集中,既不利于区域经济的协调发展,也加剧了工业生产与能源、原材料产地和劳动力丰富地区之间的脱节,造成大规模的民工流动和运力紧张状况。

在广大中西部地区,虽然劳动力资源丰富,平均工资水平较低,但由于工业化和城市化推进较慢,缺乏足够的工作岗位和就业机会,大量中壮年农村剩余劳动力迁移到东部尤其是珠三角和长三角地区“打工”,由此形成了全国性的大规模民工流动,加剧了交通运输紧张状况。据第五次全国人口普查结果,2000 年中国流动人口总量达 1.21 亿,其中跨省流动的有 4 242 万人。其中,从四川、安徽、湖南、江西、河南、湖北六省流出的占 59.3%,约 2 516 万人;而流入广东、浙江、上海、江苏、北京、福建六省的占 68.5%,约 2 906 万人^①。另据统计,目前在广东就业半年以上的农民工有 2 200 万人,其中来自外省的超过 1 600 万人,占全国总量的 20%左右。这些农民工大部分来自中西部地区,他们为东部经济发展做出了重大贡献,但由于户籍制度和各种歧视政策的限制,绝大部分都难以在当地落户,融入当地社会,从而分享当地工业化快速推进所带来的利益。

3. 基于协调发展的区域政策调整思路

自 20 世纪 90 年代以来,中国政府开始把促进地区经济协调发展提到重要的战略高度。1991 年 3 月,中国政府首次提出要“促进地区经济的合理分工和协调发展”^②。之后,在“九五”、“十五”计划和“十一五”规划中,中国政府均把“促进区域经济协调发展”作为一条必须长期坚持的重要方针。1999 年,中国实施了西部大开发战略,2003 年又实施了东北地区等老工业基地振兴战略,2006 年又正式启动了促进中部地区崛起

战略。同时,中央还加大了财政转移支付的力度,进一步完善了国家扶贫政策和民族地区政策,鼓励外商投向中西部地区。这一系列政策的相继实施,有力地促进了中西部地区投资和经济增长,东部与中西部间 GRP 增长率差距已开始缩小,东西发展差距年均扩大幅度也有所减缓^③。然而,从总体上看,目前中国还没有从根本上遏止区域差距扩大的趋势,缩小区域差距仍将是一项长期的艰巨任务。

需要指出的是,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。从 20 世纪 80 年代开始实施的沿海经济发展战略,到后来相继实施的西部大开发战略、振兴东北地区等老工业基地战略,以及最近即将启动的促进中部地区崛起战略,都是以大经济区域作为政策实施的地域单元。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^④。比如,西部 12 个省区市有 3.7 亿人口,土地面积占全国的 71.4%,任何一项很好的国家援助政策要在这么大的范围内实施,都将难以取得很好的效果。更重要的是,无论是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。中部有些地区虽然也属于老工业基地或者落后地区,但却不能得到国家有关政策的支持。此外,目前西部大开发和东北地区振兴还主要依靠国家投资拉动,外商投资和国内民间资本还没有大规模地相应跟进。在东北地区,大规模的国债投资项目还有可能对民间投资产生“挤出效应”^⑤。

为此,在“十一五”规划中,国家明确提出要“坚持实施推进西部大开发,振兴东北地区等老工业基地,促进中部地区崛起,鼓励东部地区率先发展的区域发展总体战略”,“逐步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协调发展格局”^⑥。同时,还提出按照资源环境承载力、现有开发密度和发展潜力,将国土空间划分为优化开发、重点开发、限制开发和禁止开发四类主体功能区,并按照主体功能定位调整完善区域政策和绩效评价^⑦。这四类主体功能区的划分,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。

有鉴于此,我曾主张采取“4+2”的战略。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 and 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,促进区域经济协调发展。一是按照地区资源和环境的承载能力、经济开发密度和发展潜力,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^⑨。

在具体政策导向上,为解决目前存在的产业空间分布严重不均衡的状况,促进区域经济的协调发展,除了对不同类型区实行有差别的区域调控和国家援助政策外,还应该“双管齐下”:一是中央政府应该更加强调公平目标,加大财政转移支付的力度,推动基本公共服务的均等化;另一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,以在中西部创造更多的工作岗位和就业机会。前者为一种经济福利政策,旨在为不同地区的居民提供大体一致的基本公共服务,这种基本公共服务是所有居民应该享有的基本权利和福利;后者则为一种区位调整战略,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。

目前,中国正处于向市场经济体制转轨的快速推进时期。随着市场经济体制的逐步完善,资源配置的效率目标将主要依靠市场机制来实现。中央区域政策应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”。如果中央把区域政策支持的重点放在发达的繁荣地区,那么这种政策将是多余的,也是没有必要的,因为通过强化市场机制完全可以达到同样的目的。

同时,当前东部已有不少地区人均生产总值超过 5 000美元,其中苏州已接近 1 万美元。根据国际经验,在人均收入 5 000~10 000美元的区间,工业化将处于

一个相对稳定的时期^⑩。对这些地区来说,必须大力推进产业升级,把那些资源和劳动密集型的一般加工制造业转移扩散出去,以腾出精力集中发展高新技术产业和高端制造业。也就是说,当前珠三角、长三角等沿海地区已经进入产业升级的新阶段,其发展重点是优化开发和整合,必须及时向外转移部分产业。事实上,近年来随着这些地区土地、劳动力等要素成本的不断上涨,以及能源和资源的短缺,一些资源和劳动密集型产业正在向周边地区转移,而中部地区则是大规模承接这种产业转移的理想区位。据统计,近年来浙江省在中西部地区的投资已达到 1 800亿元,占浙江在省外投资的 30%,其中浙江在江西的投资占 12.8%。实施西部大开发以来,沿海地区约有 1 万多家企业到西部投资创业,投资总规模达 3 000多亿元。

因此,为促进中西部地区发展,防止某些产业在东部过度集聚,当前应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。对中央政府来说,积极引导沿海产业向中西部转移,这是落实科学发展观和统筹区域发展的重要举措。从长远发展来看,这一举措无论对国家、企业还是对沿海和中西部地区都是有利的,它可以实现“多赢”的目标。对国家来说,它可以实现效率与公平的有机统一,有利于资源的空间优化配置,促进区域经济的协调发展。对企业来说,它可以充分利用中西部丰富的资源和廉价劳动力,更加贴近中西部市场,从而降低生产成本,增强企业竞争力。对沿海地区来说,它可以把有限的资源集中用于发展高新技术产业和高端制造业,促进产业升级,以缓解资源和环境压力。对中西部地区来说,它可以借助外力刺激经济增长,并在当地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,这样将可以减少大规模民工流所带来的交通紧张和压力。

当然,引导沿海产业向中西部转移需要中央和地方政府共同努力,必须采取多方面的综合政策措施。一是要制定相应的战略规划。国家应鼓励沿海地区加快产业升级,鼓励中西部加快改革开放,进一步改善投资环境尤其是软环境,完善地方产业配套体系,为大规模承接产业转移创造条件。同时,要禁止沿海将那些浪费资源、技术落后、污染环境的产业转移扩散到中西部。二是对地方政府政绩考核应体现差别化。尤其是对沿海经济发达地区,要重点考核产业升级、自主创新和自主品牌等指标,并在产业选择方面设置更高的市场准入标准,包括单位产出能耗和“三废”排放量、单位

土地投资强度和产出率等约束性指标。三是对到中西部投资的沿海企业给予相应的政策优惠,如土地、财政贴息和税收刺激等。中西部在承接沿海产业转移的过程中,也要防止沿海企业“圈地”,大搞“花园式”工厂,浪费土地资源。在产业导向上,要设置相应的进入门槛,有选择地招商引资,而不能“来者不拒”。

4. 结论

通过以上分析,可以初步得出以下几点结论:

首先,自改革开放以来,随着中国经济的市场转型,中国四大区域间经济差距一直在趋于扩大,而省际差距大体以1990年为拐点呈“U形变化。特别是,除1993~1998年外,中国省际农村居民收入差距都在趋于不断扩大。

其次,中国区域经济差距的扩大是与其市场转型紧密联系在一起的,它将对社会发展产生深刻的影响。特别是,中西部落后地区由于缺乏工作岗位和就业机会,工资和收入水平较低,大量中壮年劳动力不断向东部发达地区集聚,由此形成大规模的民工流,加剧了交通运输紧张状况。

此外,从政策上看,要促进区域协调发展,除了实行有差别的区域调控和国家援助政策外,还应该“双管齐下”:一是中央政府应该更加强调公平目标,推动基本公共服务的均等化;另一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转移,以在中西部地区创造更多的就业机会。

基金项目:本文为中国社会科学院重大课题《我国国家区域政策与区域发展新格局》的阶段性成果。

注 释:

中国各地区 GRP 与国家统计局发布的 GDP 数据不具有可比性。在根据经济普查数据调整后,2005 年中国 31 个省区市 GRP 汇总数比全国 GDP 高 8.0%;31 个省区市 GRP 增长速度高达 13.2%,而国家统计局发布的全国 GDP 增长速度只有 10.2%,二者相差 3.0 个百分点。在未根据经济普查数据调整前,2004 年 31 个省区市 GRP 汇总数比全国 GDP 高 19.3%。

魏后凯.我国产业集聚的特点、存在问题及对策[J].经济动态,2004,(9).

在计算人均 GRP 时,2005 年各地区人口数根据 1% 人口抽样调查充分考虑了流动人口,故部分地区人口数与上年不能直接进行对比。由于统计口径的变化,导致 2005 年广东人口数增加 10.7%,浙江增加

3.8%,北京增加 3.0%,而重庆减少 10.4%,四川、湖南、安徽和湖北减少 5% - 6%,广西、贵州和河南减少 3% - 5%。结果导致从统计上看,东西部间人均 GRP 差距在缩小。需要指出的是,2005 年各地区人口数比全国少 2433 万人,这是难以用现役军人数和统计误差解释的。

未按经济普查数据修订前,2001 - 2004 年四大区域人均 GRP 变异系数分别为 0.431、0.440、0.451 和 0.446。而按经济普查数据进行修订后,其变异系数分别提高到 0.450、0.457、0.465 和 0.456,大约高 2% - 5%。

刘树成等.中国各地区间收入差异的计算、分析与政策建议[A].刘树成,李强,薛天栋.中国地区经济发展研究[C].北京:中国统计出版社,1994.

魏后凯,刘楷等.极值差率为最大值与最小值之比,中国地区发展:经济增长、制度变迁与地区差异[M].北京:经济管理出版社,1997.

万广华.中国农村区域间居民收入差异及其变化的实证分析[J].经济研究,1998,(5).

王洛林,魏后凯.东北地区经济振兴战略与政策[M].北京:社会科学出版社,2005.

李益梅,张文,尹继东.中部地区农村劳动力转移与人力资源开发[A].周绍森,陈栋生.中部崛起论[C].北京:经济科学出版社,2006.

魏后凯等.中国工业布局调整研究[R].北京:中国社会科学院工业经济研究所,2005.

⑪李小建,高更和,李二玲.公共政策供给不均与中部地区发展[A].周绍森,陈栋生.中部崛起论[C].北京:经济科学出版社,2006.

⑫李鹏.关于国民经济和社会发展十年规划和第八个五年计划纲要的报告[R].北京:人民出版社,1991.

⑬魏后凯.“十一五”时期我国西部大开发的政策取向[J].经济动态,2006,(1).

⑭王洛林,魏后凯.振兴东北地区经济的未来政策选择[J].财贸经济,2006,(2).

⑮同上。

⑯中华人民共和国国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要.北京:人民出版社,2006.

⑰同上。

⑱魏后凯.“十一五”时期中国区域政策的调整方向[J].学习与探索,2006,(1).

⑲魏后凯.北京国际大都市建设与工业发展战略[J].经济研究参考,2005,(24).

[作者简介] 魏后凯(1963-),湖南衡南县人,中国社会科学院西部发展研究中心主任,工业经济研究所研究员兼所长助理、经济学博士、博士生导师。

[收稿日期] 2007 - 07 - 16

(责任编辑:梅文)