

国家区域援助政策的理论依据、效果及体系构建

邬晓霞¹,魏后凯²

(1. 首都经济贸易大学,北京 100070; 2 中国社会科学院 城市发展与环境研究中心,北京 100732)

摘要:针对关键问题区域的国家区域援助政策对缩小区域发展差距意义重大。本文在分析国家区域援助政策概念和特征、国家区域援助政策的理论依据、如何保障国家区域援助政策有效实施以及国家区域援助政策局限性的基础上,提出从援助政策评价、援助对象识别、援助政策目标、援助政策工具和援助政策实施的制度保障等五个方面构建一个完善的国家区域援助政策体系。

关键词:关键问题区域;国家区域援助政策;区域援助政策体系

中图分类号: F061.5 **文献标识码:** A **文章编号:** 1002 - 9753 (2009) 07 - 0094 - 10

Analysis of the Theoretical Basis, Effect and System of State Regional Aid Policy in China

WU Xiao - xia¹, WEI Hou - kai²

(1. Capital University of Economics and Business, Beijing 100070, China;

2. Center for Urban Development and Environment, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 100732, China)

Abstract: State regional aid policy (SRAD) plays an important role in narrowing regional disparity. On the basis of the analysis of the concept and the characteristics of SRAD, the theoretical basis of SRAD, the approach of guarantying the effective implementation of SRAD, and the defects of SRAD, the paper puts forward that the system of SRAD should be composed of the evaluation of SRAD, the selection of objective regions, the goal of SRAD, the measure of SRAD, and the guarantee of institution.

Key words: key problem regions; state regional aid policy; the system of state regional aid policy

改革开放以来,我国在由计划经济体制向市场经济体制转型的过程中,国家依靠实施区域非均衡发展战略有力地推动了整个国民经济的高速增长。然而,伴随着国民经济的高速增长,却出现了诸如区域城乡差距扩大、区际矛盾加剧等诸多不协调现象。为促进区域协调发展,自1999年以来,我国中央政府先后制定实施了一系列政策措施,如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、推进形成主体功能区等。由此就形成了以“四大区域”和“四类主体功能区”为基本地域框架的现行国家区域政策体系。但需要说明的是,“四大区域”主要是解决全国区域发展的总体战略布局,“四类主体功能区”主要是解决人与自然的和谐发展和空间管治问题,二者既包括经济发达地区,也包括欠发达地区。目前缺乏对区域问题及其在空间上的载体——问题

收稿日期:2009 - 02 - 26 修回日期:2009 - 06 - 26

基金项目:本文是国家社科基金重点项目《科学发展观视角下促进区域协调发展研究》(07AJL010)和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研究》的阶段性成果。

作者简介:邬晓霞(1981 -),女,河南淮滨人,首都经济贸易大学城市学院讲师,经济学博士,研究方向:城市与区域发展。

区域的针对性研究。从国际经验看,对问题区域实行援助政策,这是中央政府协调区域发展的关键举措。因此,要促进区域协调发展,中央政府必须针对关键问题区域实行规范的国家援助政策。目前,虽然我国已经开展了国家区域援助政策的实践,但对其理论基础和政策体系还缺乏系统研究。本文着重探讨国家区域援助政策的概念和特征、国家实施区域援助政策的理论依据、保障国家区域援助政策有效实施的途径以及国家区域援助政策的局限性,进而提出建立国家区域援助政策体系的构想,以便为有关部门决策提供理论依据和参考。

一、国家区域援助政策的内涵和特征

(一)国家区域援助政策的内涵

目前,国内学术界对国家区域援助政策尚无明确的概念界定,只能从一些学者的研究成果中找到零星的思想火花。王一鸣将扶持不发达地区发展的各项政策统称为区域补偿政策,并认为财政转移支付才是比较明确的区域补偿政策^[1]。陈耀认为,国家区域发展政策一般包括欠发达地区的发展政策和发达地区的再发展政策,从世界各国的实践看,区域发展政策的实质是运用政府干预,对欠发达地区实施发展援助^[2]。张可云认为,区域经济政策又可称作区域政策,是政府(主要指中央政府)干预区域经济的重要工具之一,它通过政府的集中安排,有目的地对某些类型的问题区域实行倾斜,以改变由市场机制作用形成的一些空间结果,促使区域经济发展与区域格局协调并保持区域分配合理。根据其作用对象,可将区域政策分为落后区域政策、萧条区域政策和膨胀区域政策,前两者在一定程度上可以视为国家对落后区域和萧条区域实施的援助政策^[3]。刘玉认为,区域政策可以分为调整地区间发展状态的政策、调整地区间发展差异的政策、调整地区间发展分布的政策和区域差异化发展政策,其中调整地区间发展状态的政策涉及到对地区经济相对落后、发展条件欠佳的区域实行鼓励政策^[4]。魏后凯从我国区域政策实践的角度,指出中国的区域援助政策主要沿着两条路线展开:一是对贫困地

区、民族地区、边境地区等问题区域给予援助;另一是在实施西部大开发、东北地区等老工业基地振兴战略的过程中,采取“普惠制”的办法^[5]。从上述学者的观点可以看出,第一,国内学术界缺乏对国家区域援助政策的明确概念界定;第二,国家区域援助政策与区域补偿政策、国家区域政策之间的关系尚不明确。

有鉴于此,我们认为,国家区域援助政策是指一国中央政府针对具有一种或多种区域问题而且难以依靠自身力量解决这些问题的问题区域采取的一系列政策手段组合,旨在缓解或解决问题区域所面临的经济社会发展障碍,提高其自我发展能力,促进地区协调发展。

为了更好地理解国家区域援助政策的内涵,需要明确国家区域援助政策与区域补偿政策以及国家区域政策之间的关系。第一,总体而言,三者之间属于包含与被包含的关系,国家区域政策包括国家区域援助政策、国家区域发展控制政策等内容,国家区域援助政策的作用对象以关键问题区域为主,其中包括因资源开发而面临资源枯竭和生态环境破坏的地区,因承担生态涵养功能而不适宜经济开发的生态保护区等区域类型,而这两者同时也是区域补偿政策的主要作用对象。第二,国家区域政策、国家区域援助政策和区域补偿政策的政策目标都是为了追求社会公平,实现资源与收入在区域间的重新分配,缩小地区发展差距。第三,从政策工具看,区域补偿政策以财政转移支付为主要政策工具类型,而财政转移支付同时也是国家区域援助政策工具的重要组成部分,此外,减免税收、技能培训等也是国家区域援助的主要政策工具;同时,由于国家区域援助政策是国家区域政策的重要组成部分和核心内容,因此,国家区域政策的工具类型同时也涵盖了区域援助政策的工具类型。

(二)国家区域援助政策的特征

国家区域援助政策有以下四个主要特征:

第一,区域性。主要表现在两个方面:政策作用对象的“区域性”和政策工具的“区域性”。就前者而言,国家区域援助政策的作用对象是需要国

家给予政策援助和支持的问题区域,而非带有“普惠”性质对全国每个地区都适用。就国家区域援助的政策工具来说,要根据不同类型问题区域的现状特征和主要病症,因地制宜地制定差别化的区域援助政策工具。

第二,动态性。随着经济社会发展过程的不断变化,国家区域援助政策所面临的区域问题可能发生变化,部分区域可能退出援助对象目录,也有部分区域可能因为出现某些区域问题成为问题区域,因此,国家区域援助政策的对象识别标准、目标、政策工具必须进行动态调整以适应这些变化。

第三,系统性。国家区域援助政策是专门为解决区域问题而制定的政策,具有相对完整的政策体系,即包括援助政策评价、援助对象识别、援助政策目标、援助政策工具和援助政策实施的制度保障等内容。同时,国家区域援助政策是区域政策的核心内容,需要与区域发展控制政策、区域发展协调政策等相互配合,共同发挥作用。

第四,国家干预性。国家区域援助政策主要是一国政府针对国内需要援助和支持的问题区域采取的公共干预行为,主要是为了弥补市场机制的缺陷,改善问题区域面临的发展失衡问题,以追求社会公平。

二、国家实施区域援助政策的理论依据

在社会主义市场经济体制下,中央政府为什么要实施区域援助政策呢?具体讲,市场失灵、社会公平和协调发展是国家实施区域援助政策的科学基础,或者说是三大基石。

(一)市场失灵:国家实施区域援助政策的根本动因

区域能否实现均衡发展一直是经济自由主义与国家干预主义争论的焦点。经济自由主义以古典经济学和新古典经济学为依据,在理性经济人、完全竞争、信息完全和市场出清等四个假设条件下,市场机制能够使资源配置达到最优状态,这只“看不见的手”通过生产要素在区域之间的自由流动消除区域发展差异,实现区域经济均衡发展。这种均衡的动力机制在于,当 A 地区的劳动力价格由于劳动力供给量的减少而上升时,工人会由

低工资水平的 B 地区流向高工资水平的 A 地区,而厂商则会由高工资水平的 A 地区搬迁至低工资水平的 B 地区,最终消除 A 地区和 B 地区的工资差异,并实现两地区工人的充分就业^[4]。因此,经济自由主义认为,市场是万能的,市场机制能够自动缩小区域差异,政府不需要干预经济活动。而以“凯恩斯革命”为代表的国家干预主义认为市场机制本身没有力量使总需求与总供给在充分就业水平上达到均衡,这样不可避免会出现经济萧条和失业,只有借助国家的力量,尤其是财政政策和货币政策,才能纠正市场机制的缺陷,从而缩小区域发展差异。政府的这种区域干预,就成为国家实施区域援助的重要依据之一。

从区域经济的角度看,市场失灵主要表现在以下几个方面:第一,市场机制不能减少地区失业差异。就微观层面而言,资本为追求规模经营,提高生产率,劳动力将被机器代替;劳动力和厂商由于资金、住房、生产关系等原因,不愿在地区间流动;工资的价格刚性阻碍了对当地市场的反应。就宏观层面而言,市场经济运行的周期变化导致对劳动力需求的不稳定,需要满足生产高涨时新增劳动力的后备军^[6]。第二,地区间收入和财富的分配不公。缪尔达尔指出,市场机制的“马太效应”倾向于扩大而不是缩小地区间差别,发达地区由于资本、劳动力等生产要素的累积优势而越来越繁荣,落后地区由于发展不利要素的累积使得其经济发展日益恶化^[7]。赫希曼的动态均衡理论^[8]、威廉姆森的倒“U”型理论^[9]以及弗里德曼的中心-外围理论^[10]均指出,在区域经济发展的早期阶段,由于区域增长不可能同时在所有地方出现,区域发展差异是不可避免的,当市场力量产生的“极化效应”强于“涓滴效应”时,需要政府干预。第三,生产和消费的负外部性。经济行为主体为追求自身利益的最大化,实施的生产或消费活动使他人或社会受损,而造成外部性的企业或个人却没有承担相应的成本。如河流污染的治理问题,上游地区的企业为减少治污成本,提高企业效益,将废水不加处理而排入河流,从而对沿河流域的环境和下游地区的企业和居民生产生活造成

危害。其中,高额的治理成本以及区际利益关系的协调,需要中央政府予以支持^[3]。第四,区域利益主体的信息不对称。信息不对称是指在经济博弈中一些参与方拥有而另一些参与方不拥有的信息,或者不同的参与方拥有的信息的质与量存在差别。空间距离和传递层次是影响信息传递的质和量差异的主要因素,它们会导致不同利益主体之间的信息不对称。阿克洛夫的柠檬市场模型揭示了在信息不对称的情况下,卖方能够向买方推销低质量商品,这种区域逆向选择导致区际利益和区域与整体利益之间的矛盾,从而市场的运行可能是无效率的^[11]。此外,信息不对称会导致区域道德风险问题的产生,一个利益主体对其他区域利益主体在事前的“隐瞒”和事后的“违约”会导致区域利益矛盾,从而造成区域利益的损失^[3]。

综上所述,市场失灵的存在使得单纯依靠市场力量将无法解决区域发展差距问题,而必须采取适当的国家干预措施才能实现。这里,并没有否认市场机制的功能,国家干预只是为了弥补市场机制的内在缺陷,为市场机制的完善创造条件。许多国家的实践也证明市场机制和国家干预的协调运用在一定程度上缓解了区域差异。

(二) 社会公平: 国家实施区域援助政策的目标导向

国家实施区域援助政策,其目的在于缩小援助对象与发达地区的发展差距,促进一国内部的区域相对均衡发展,实现社会公平。这里,尝试利用福利经济学的相关理论解释国家区域援助政策的目标选择^[12]。

假设一个封闭的非均质大国经济体系包括欠发达地区 A 和发达地区 B 两个区域,为缩小区域发展差距,中央政府用于欠发达地区 A 的援助资源为 S,除国家给予 A 地区的经济援助外, A、B 地区具有相同的要素生产率,要素产出同为 M,则存在如下产出函数:

$$Q_A = F_A(S, M); Q_B = F_B(M);$$

区域 A、B 能在区域产出 Q_A 和 Q_B 中获得一定的效用,可以用 (Q_A, Q_B) 表示一定的效用水平组合,曲线 X 和 Y 分别表示区域援助政策实施前后

的全国效用可能性曲线。

存在可变边际替代率的社会福利函数 $W = W(Q_A, Q_B)$, $W_A = Q_A = F_A(S_A, M)$, $W_B = Q_B = F_B(M)$, $W = W_A + bW_B = F_A(S_A, M) + bF_B(M)$,其中 a 和 b 分别表示区域 A 与 B 的社会福利函数在全国社会福利函数中的权重,区域福利效应 W_A 和 W_B 之间的边际替代率为 b/a , W_1 、 W_2 、 W_3 分别表示全国社会福利函数有关的一组社会无差异曲线,假定社会无差异曲线与单个消费者的无差异曲线一样,是向右下方倾斜且凸向原点,并且较高的无差异曲线代表较高的社会福利水平,即 W_1 、 W_2 、 W_3 的社会福利水平依次增加。

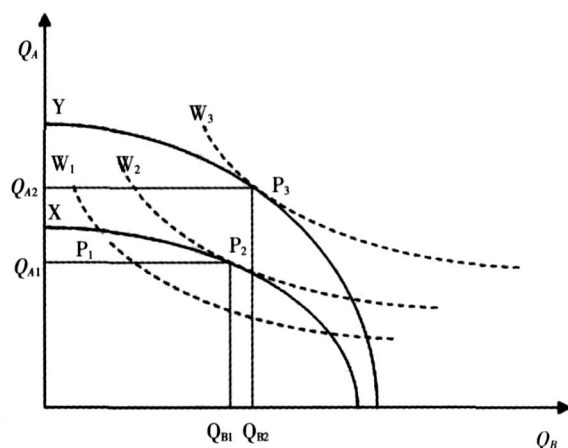


图 1 社会福利函数与国家区域援助政策目标选择

资料来源:陈映,涂妍.区域开发政策的理论分析[J].统计与决策,2005,(2):15-16,有所修改。

那么,如果中央政府使发达地区 B 在保持一定发展水平的基础上使欠发达地区 A 摆脱落后状况,并将缩小区域发展差距、社会福利的最大化作为区域援助政策的主要目标,则社会无差异曲线 W_3 与效用可能性曲线 Y 的切点 P_3 表明,在该点,中央政府用于欠发达地区的区域援助投入能够使社会福利总水平达到最大化, W_3 的社会福利水平最高,效用可能性曲线 Y 是在既定的生产资源 M 和国家对区域 A 的援助投入 \bar{s} 的限制下所能产生的唯一效用可能性边界,因此,二者的切点又称之为“限制条件下的最大满足点”。在此条件下,中央政府向区域 A 投入的援助资金 \bar{s} 是最优选择。

(三)协调发展:建设中国特色社会主义的本质要求

在社会主义市场经济体制下,促进地区经济社会协调发展,是中央政府义不容辞的责任。早在 1982年,邓小平同志就提出“建设有中国特色的社会主义”;1992年,他又明确指出:“如果富的愈来愈富,穷的愈来愈穷,两极分化就会产生,而社会主义制度就应该而且能够避免两极分化。”可以认为,避免两极分化,促进区域协调发展,这是建设中国特色社会主义的本质要求。正因为如此,1991年 3月,中央首次提出要“促进地区经济的合理分工和协调发展”;1995年 9月又明确把“坚持区域经济协调发展,逐步缩小地区发展差距”作为我国经济和社会发展必须贯彻的重要方针之一。2003年召开的中共十六届三中全会又提出了科学发展观和“五个统筹”的思想。国家“十一五”规划纲要进一步明确提出,要“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”。

作为促进区域协调发展的重要举措,国家实施区域援助政策可以利用史密斯的空间赢利曲线来进行解释^[13]。假如经济发展水平由东向西逐步递减,在空间上任一点每一单位产品的收入由曲线 P (价格)或平均收入(AR)表示。为便于分析,假定曲线 $P(AR)$ 在国内是统一的;空间任一点每一单位产品的生产费用由曲线 AC 表示。这样,由于地理区位、基础设施和人力资本等的差异以及过去国家对东部沿海地区的政策支持,空间费用从内陆到沿海地区逐渐下降。与此相对应,空间费用曲线 AC_1 向右下方倾斜,此时,盈利空间主要集中在东部沿海地区 M_1 。随着经济的不断发展,东部沿海地区与中西部内陆地区的发展差距逐渐扩大,为促进区域协调发展,国家不断加大对中西部内陆地区的发展援助,财政转移支付、税收优惠等援助政策工具的使用,使得中西部地区经济发展的空间费用不断下降,则空间费用曲线向下移动到 AC_2 ,此时,盈利空间开始逐步扩大,中西部地区的一些落后地区 M_2 成为生产盈利区域。由此可见,国家对中西部落后地区的发展援助在一定

程度上能够缩小区域发展差距,促进区域协调发展。

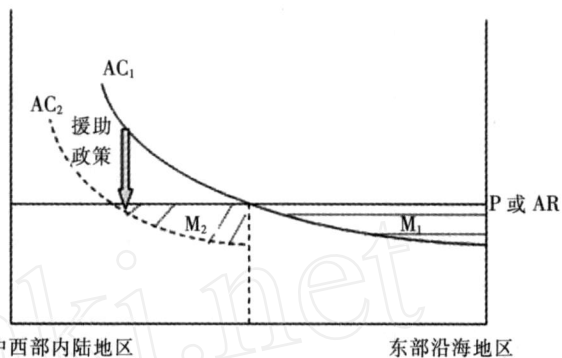


图 2 空间赢利曲线与国家区域援助政策的必要性
资料来源:作者绘制。

三、如何保障国家区域援助政策的有效性

国家实施区域援助政策,在解决一些区域发展中的突出矛盾、缓解区域发展差距等方面具有重要意义。为保障国家区域援助政策的有效性,借鉴麦勇等人的研究成果^[14],我们认为应该从以下四个方面入手:

第一,根据国家所处的经济社会发展阶段和外部环境制定区域援助政策。就一国而言,随着经济社会的不断发展,国际国内环境的不断变化,国家内部出现的问题区域类型和数量也会发生一定变化。针对这些变化,中央政府应该分析问题区域的诱因,然后通过适时调整区域援助政策,确保政府援助的针对性和有效性。

第二,确保区域援助政策的效应发生在目标区域内部。在现实中,由于区域经济的开放性以及公共政策补贴的漏出(leakage),或者区域援助政策目标区域的泛化,将会影响区域援助政策的有效性。一个有效的国家区域援助政策,应该具有科学的目标区域识别标准,从而使区域援助政策更具指向性,将区域援助的政策激励效果保留在目标区内。

第三,实施不同类型的政策工具形成最优的激励组合。问题区域类型不尽相同,某一问题区域在不同发展阶段问题的表现形式也有所差异,涉及到经济发展、社会保障、生态保护等很多方面,仅依靠某一种或几种类型援助政策工具无法

达到缓解区域问题的目标,因此,一个有效的区域援助政策应该是多种政策工具的组合,并且能通过这种组合产生最大的杠杆效应或乘数效应,以形成最优政策激励组合。

第四,采取健全的制度保障体系确保援助政策的实施。西方国家对问题区域援助的实践表明,健全的制度保障体系可以确保区域援助政策的有效实施。这里,中央政府既要制定保障援助政策的相关法律法规,也要成立统一的援助管理机构,并采取恰当的管理模式,切实保证援助政策的有效实施。

四、国家区域援助政策的局限性

应该看到,如果把国家区域援助政策看作是解决问题区域病症的“万能钥匙”,就如同西方发达国家信奉“市场是万能”的一样,带有一定的盲目性。陈耀认为,发展援助的局限性主要表现在三个方面:援助决策和援助实施过程可能出现的失误、援助能力小于援助意愿、激励不足等内含的负面效应^[2]。我们以为,国家区域援助政策的局限性可以从直接和间接两个方面来进行探讨。

(一)国家区域援助政策的直接局限性

国家区域援助政策的直接局限性主要体现在援助政策的决策过程、实施过程和效果评价反馈过程等三个方面:

第一,在援助政策的决策过程中,其局限性主要表现在:(1)中央政府对问题区域信息掌握的不充分会导致援助目标的偏差。在确定援助对象时,需要花费一定的时间和资金成本来界定、判断和筛选需要援助的目标区,而在中央政府决策层面,决策信息的不充分可能会导致一些本该纳入援助目标的区域落选,而一些不该纳入援助目标的区域反倒成为援助对象。(2)地方利益主体之争会导致援助的效率损失。中央政府制定区域援助政策是追求社会公平,但地方政府往往是以维护自身利益为出发点,因此,一些学者认为,政府区域政策目标的产生,是地方政府之间,或者政策受益方与政策空白方之间讨价还价的结果^[2]。地方政府为使辖区内的问题区域得到国家政策的援助,可能会支付一定的政治成本,如果问题区域在

援助政策决策过程中,缺乏有影响力的代言人,可能会对该地区接受国家援助的力度产生一定影响,从而造成国家援助的效率损失。

第二,在援助政策的实施过程中,其局限性主要表现在:(1)对援助政策实施主体缺乏监管。国家援助的无偿性导致“寻租”行为的产生,从而使援助政策不能真正落到实处,甚至偏离援助对象另作他用。刘玉指出,我国中央的财政转移支付资金一般拨付到省级政府,地方政府在支配时没有将资金用到最需要的地方^[15]。如果国家加大援助政策实施过程的监管,可能会减少该类失误。

(2)国家的援助能力有时小于援助意愿。许多国家的实践表明,政府对促进问题区域发展、缩小区域发展差距的意愿明显而强烈,但当政府掌握的援助资源不足以满足需要时,即援助能力小于援助意愿时,国家援助政策的实施效果就会受到影响。如一些欠发达国家和地区由于经济水平较为落后,无法针对本国的问题区域支付大量的援助资金,因此无力解决区域问题,只能寄希望于国际援助。而一些发达国家,如德国政府每年向落后的东部地区转移支付1500亿马克,致使财政不堪重负,并引起西部地区纳税人的不满,也会对政府的援助效果产生不利影响^[2]。

第三,在援助政策的效应评价反馈过程中,其局限性表现在援助政策的负面效应评价会对政府继续实施援助产生影响。就欧盟结构基金的实施效果评价而言,有学者认为,结构基金在实施区域援助政策的过程中并没有充分发挥作用,没有减少援助国家和地区与非援助国家和地区的增长率和生产率的差距,一些学者甚至建议取消欧盟的结构基金^[16-18]。政府虽然会理性对待学者的研究结果,但仍然会对援助政策的有效性持怀疑态度,特别是在一些以市场经济为主的发达国家。

(二)国家区域援助政策的隐含局限性

国家区域援助政策的隐含局限性主要表现在援助的机会成本、援助效应的时滞性、受援地区的政策依赖性、政治交易成本和受援地区生产要素价格信息的失真等五个方面。

第一,国家区域援助政策的机会成本。国家

支持经济发展的财政支出总量是一定的,一旦增加了针对问题区域的援助资金,对发达地区的投入就会减少,其中便涉及到机会成本的问题。Marion指出,当资源是从低效率利用转向高效率利用,由此带来的经济活动的增加,属于区域政策的净收益;相反,如果区域政策的实施使得资源由高效率利用转向低效率利用,那么这项政策实际是对社会的净成本^[19]。

第二,国家区域援助政策的时滞性。众所周知,对援助地区的筛选、援助政策的制定均需要一定的时间,如果一个区域的经济和社会问题十分严峻,则有可能因为错过振兴的最佳时机,耗费资源更多,时间更长,但效果却不尽人意。比如,虽然英国默西郡的经济和社会问题十分严重,但由于其人均 GDP未下降到欧盟平均水平的 75%,只能在 1989 - 1993年期间属于欧盟第二目标区,即产业衰退区。直到 1994年,该地区的人均 GDP下降到 73%时,才获得第一目标区的援助待遇,并且治理的结果差强人意^[20]。

第三,受援地区的政策依赖性。国家援助政策就是要缩小区域发展差距,特别是区域就业和收入水平的差距。对问题区域援助政策的制度化,可以激发其增长的内在动力,也可能使受援助区域产生“等、靠、要”的心理状态,过度依赖援助政策,滋长有效缓解区域问题的风险。

第四,国家区域援助政策的政治交易成本。国家援助政策资金的主要来源是发达地区纳税人缴纳的各种税款,并且这种援助是无偿的,这样会使得发达地区的部分纳税人觉得是对自身利益的损害,从而采取一定的政治手段向政府施加压力,产生一定的政治交易成本,影响援助政策的实施效率^[21]。

第五,受援地区生产要素价格信息的失真。对问题区域的就业补贴和失业保障,会在问题区域产生一定的劳动力价格刚性,从而对生产要素的流动、对发达地区企业的迁入产生不利影响,由此造成援助政策有效性的损失^[21]。

五、国家区域援助政策体系的构建

(一)国家区域援助政策的体系框架

从发达国家和地区的经验来看,在市场经济

条件下,国家区域政策主要是针对特定问题区域而实施的,并且在减少区域就业和收入差距等方面取得了明显成效。我国正处于社会主义市场经济体制条件下,可以借鉴国外的经验教训,今后国家区域援助政策应围绕关键问题区域展开,从援助政策评价、援助对象识别、援助政策目标、援助政策工具和援助政策实施的制度保障等五个方面构建一个完善的国家区域援助政策体系,以有效促进区域协调发展。

首先,援助政策评价可以分为三个阶段,即事前评价、中期评价和事后评价。目前,我国已经开展了区域援助政策的实践,对现行区域援助政策的实施效果进行科学评价,可以发现政策决策和实施过程中存在的主要问题,为今后进一步完善政策提供科学依据。

其次,按照区域问题的性质和严重性划分关键问题区域,包括经济发展落后的贫困地区、相对衰退的老工业基地、结构单一的资源型地区、财政包袱沉重的粮食主产区、各种矛盾交融的边境地区、过度膨胀地区和自然灾害突发区等。这里,除了“膨胀的都市区”需要“大棒”政策外,其他类型问题区域均需要“胡萝卜”政策,即援助政策。在此基础上,针对不同类型问题区域制定明确而科学的识别标准,建立一套定性与定量相结合的综合评价指标体系。这样,一方面可以明确区域援助的对象,便于政策的操作和实施;另一方面有利于根据不同类型问题区域的病症实施差别化的区域援助政策。

第三,明确提出国家区域援助政策的总体目标和不同类型问题区域的援助目标。就总体目标而言,国内外区域组织和政府机构实施区域援助主要是为了缩小受援地区与非受援地区经济社会发展的差距,追求社会公平最大化。而具体到不同类型的问题区域,援助目标因其面临的区域问题性质不同而有所差异。

第四,制定未来我国区域援助政策的工具体系需要考虑以下两点:(1)未来的政策工具一方面要和已有的援助政策工具相衔接,另一方面要明确援助政策工具的类型划分,例如充分借鉴国外

区域组织和政府机构采取的财政转移支付、公共投资、经济激励(补贴、税收优惠等)、政府采购、减少行政成本、区位调整等方面的援助政策工具。

(2)在明确援助政策工具类型划分的基础上,根据不同类型的援助对象,制定实施差别化的援助政策工具组合,由此构建我国国家区域援助政策的工具体系,以更好地解决每类问题区域的病症。

第五,未来我国区域援助政策的制度保障体系主要应从管理模式的选择、管理机构的设置和援助政策的法律保障等三个方面建立健全。就管理模式而言,可以借鉴国外经验,采取中央政府主导或者中央政府负责规划,委托地方企业完成的管理模式。就管理机构的设置而言,借鉴国外经验,建议在国务院设置一个独立的部委级区域政策管理机构——“国家区域政策管理委员会”,该机构的职能一方面全权负责统筹、协调对关键问题区域援助政策的制定、实施和监督反馈工作。另一方面设立“中国区域发展政策基金”,其中的“国家区域援助政策基金”主要针对需要国家给予援助的关键问题区域。此外,关键问题区域所在的省(市、区)也要指定现有相关职能部门作为贯彻执行国家区域援助政策的相关区域管理机构,以保证政策的上传下达。就法律保障而言,为保持国家区域援助政策的稳定性和连续性,建议中央政府制定所有有关区域援助政策的法律,批准或否决由区域管理机构确定的援助政策措施,批准成立或取消特定的地方区域管理和开发机构等。

(二)案例:国家老工业基地援助政策体系

下面选取相对衰退的老工业基地作为典型案例,探讨如何构建国家援助相对衰退的老工业基地城市的政策体系,以期更好地说明构建我国国家区域援助政策体系的必要性和重要性。

我国针对老工业基地的振兴政策经历了两个阶段:第一阶段,振兴东北地区老工业基地阶段(2003-2007年)。2003年10月,中共中央、国务院联合发布了《关于实施东北地区等老工业基地振兴战略的若干意见》,12月国务院决定成立振兴东北地区等老工业基地领导小组,2004年4月又

正式成立了振兴东北地区等老工业基地领导小组办公室。随后,有关部门制定实施了一系列的政策措施。第二阶段,中部地区老工业基地比照实施政策阶段(2007年至今)。2007年1月1日,国务院办公厅发出《关于中部六省比照实施振兴东北地区等老工业基地和西部大开发有关政策范围的通知》,决定中部六省的26个城市比照实施振兴东北地区等老工业基地有关政策。西部老工业基地由于享受了西部大开发政策,尚未纳入老工业基地振兴中来,因此截止到目前,我国的老工业基地援助政策尚未形成体系。由于中部老工业基地振兴政策刚开始实施,效果尚未显现,这里主要评价东北老工业基地振兴政策的实施效果。东北老工业基地振兴战略实施5年多来,东北地区经济增长速度不断提高,与全国和东部地区的差异有所缩小;固定资产投资增长开始加速;国有企业兼并重组步伐加快;外商直接投资增长有所加快,进出口贸易额逐年增加;社会保障体系进一步健全。然而,目前东北三省的老工业基地发展仍面临诸多困难,如后续产业培育乏力、就业形势严峻、跨省合作机制尚未建立、各地政府围绕争取政策和投资展开激烈竞争等。

对国家援助相对衰退老工业基地城市的识别标准,可以分两步进行:第一步,根据地域单元、形成时间、投资主体和历史贡献4个定性标准初步确定我国中西部和东北地区的老工业基地城市。即在“一五”、“二五”和“三线”建设时期,主要依靠国家投资建成的、国家重点项目相对集中、曾经对全国经济有较大作用和较大贡献的老工业基地城市^[21]。第二步,根据7个标准18个指标识别出需要国家给予援助的地级以上老工业基地城市(如表1所示)^[21-22]。在识别过程中,应采取定性定量相结合的办法。一些关键性指标应设计出临界值(阈值),作为入选的门槛。同时,要考虑赋予每个指标以一定的权重,根据各个老工业基地城市主导产业的不同类型,权重应有所差别。这样,根据综合评价结果,最终确定老工业基地城市中哪些需要国家给予援助,哪些需要优先援助,以此作为分阶段实施的依据。

表 1 国家援助老工业基地城市的识别标准

识别标准	识别指标
1. 相对衰退标准	1. 1近 5年 GRP或工业增加值平均增长率低于各地区平均增速 1. 2近 5年人均 GRP或工业增加值相对水平不断下降
2. 结构老化标准	2. 1传统产业产值所占的比重较高 2. 2国有企业技术改造投入比重较低 2. 3新产品销售收入所占比重较低
3. 社会负担标准	3. 1近 3年平均城镇登记失业率高于全国平均水平 3. 2国有企业离退休人员的比重较高 3. 3国有企业债务负担较重 3. 4社会保险资金缺口较大
4. 经济转型难度标准	4. 1采掘业和制造业的工业增加值总和所占比重较高 4. 2国有企业所占比重及亏损率较高
5. 资源环境压力标准	5. 1因资源枯竭而关闭的矿井数量较多 5. 2采空区和地表沉陷区面积较大 5. 3区域性环境污染问题较突出
6. 战略潜力标准	6. 1是否属于全国能源原材料基地、国家粮食主产区、重大装备制造基地中的 1种或几种 6. 2高新技术产业增加值所占比重逐年增加 6. 3城市的经济辐射影响力 M_i 较大
7. 地方财力标准	人均地方可支配财力较低

注:城市的经济辐射影响力 $M_i = \sum_j M_{ij}$,其中 $M_{ij} = G_i / L_{ij}$,这里, M_{ij} 是城市 i 对 j 的影响力, G_i 是 i 地区的国内生产总值, L_{ij} 是城市 i 与 j 之间的距离, M_i 是城市 i 的经济辐射影响力。

资料来源:魏后凯. 国家支持中部老工业基地的界定标准与基本思路 [J]. 经济管理, 2006, (15): 6 - 10.

高树印,蔡基宏. 国家支持的中部地区老工业基地的界定与选择 [J]. 经济经纬, 2006, (4): 59 - 62.

针对相对衰退的老工业基地,国家给予援助的根本目标是实现老工业基地城市的全面振兴,主要涉及调整经济结构、转变增长方式、提升产业竞争力和扩大就业等方面。具体来说,调整经济结构,就是以科技创新、制度创新为主导,实现产业结构的调整、优化和升级;转变增长方式,就是实现从粗放的传统增长方式向集约的新型增长方式转变,实现地区经济的跨越式发展;提升产业竞争力,就是利用雄厚的工业基础,培育一批具有国际竞争力的优势产业;扩大就业,就是利用产业结构的升级和适度多元化,创造更多的就业岗位,减少城镇失业率。通过各级地方的努力和 国家援助,最终将老工业基地建设成为经济繁荣、社会进步、环境优美、竞争力强的新型产业基地^[23]。

为全面振兴处于相对衰退中的老工业基地城市,中央政府应采取的援助政策工具组合包括财政投资、税收支持、就业技能培训、社会保障、工程项目等几个方面。具体来说,第一,加大对衰退老工业基地城市的财政支持力度。比如设立老工业

基地调整改造基金;加大对衰退老工业基地城市农业、装备制造业和高新技术产业等的扶持力度;采取发行长期建设国债、财政贴息等方式^[24]。第二,建立衰退老工业基地税收支持体系。进一步完善增值税转型,将老工业基地企业所得税和资源税优惠政策扩大到中西部衰退老工业基地;完善分税制,提高地方分税比例;扩大企业所得税研究开发经费加计扣除优惠政策适用范围;适时提高出口产品总体退税率^[24]。第三,切实保障下岗分流职工的就业安置。扩大就业机会,认真做好失业、下岗和产业转型人员的就业安置,大力加强转岗培训,开展有计划的职业技能培训;健全就业服务和创业服务体系,对下岗分流人员提供及时的就业援助。第四,完善社会保障体系建设。做实企业职工基本养老保险个人账户;中央财政以转移支付的形式弥补养老保险基金缺口;促进国有企业下岗职工基本生活保障向失业保险并轨,对下岗失业人员自谋职业、自主创业、灵活就业的予以一次性就业补助。第五,加大产业结构调整

等重点项目扶持。要将振兴东北老工业基地产业结构调整国债资金专项和高新技术产业发展专项资金的优惠政策向中西部老工业基地城市扩大,符合国家产业政策的重大项目可以优先审批。第六,适时推进区位调整。借鉴国际经验,中央政府应该组织有关专家抓紧制定中西部地区,特别是具有一定产业发展基础的老工业基地城市承接东部产业转移的具体政策。

为保障国家援助相对衰退老工业基地城市政策的实施,建议由国家发改委东北振兴司负责相对衰退老工业基地和资源枯竭城市的援助转型政策制定,并由国家区域政策管理委员会负责协调、监督其工作。同时,建议主要采取中央立法的方式,为国家区域援助政策、各类关键问题区域规划编制等提供法律保障,尽快制定《扶贫开发法》、《衰退老工业基地全面振兴法》等相关法律法规,保障援助政策的法律效力。

参考文献:

- [1] 王一鸣主编. 中国区域经济政策研究 [M]. 北京: 中国计划出版社, 1998
- [2] 陈耀. 国家中西部发展政策研究 [M]. 北京: 经济管理出版社, 2000
- [3] 张可云. 区域经济政策 [M]. 北京: 商务印书馆, 2005
- [4] 刘玉. 中国区域政策 [M]. 北京: 经济日报出版社, 2007
- [5] 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): 15 - 24
- [6] [美] 哈维·阿姆斯特朗, 吉姆·泰勒著. 区域经济学与区域政策 [M]. 刘乃全, 贾彦利, 张学良译. 上海: 上海人民出版社, 2007
- [7] Myrdal G. Economic Theory and Under - developed Regions [M]. London: Duckworth, 1957.
- [8] Hirschman A. O. The Strategy of Economic Development [M]. New Haven, CT: Yale University Press, 1958
- [9] Williamson J. G. Regional Inequalities and the Process of National Development: A Description of the Patterns [J]. Economic Development and Cultural Change, 1965, 13 (4): 1

- 84

- [10] Friedmann J. Regional Policy: A Case Study of Venezuela [M]. MIT Press, 1966
- [11] Akerlof G. The Market for Lemons: Quality Uncertainty and the Market Mechanism [J]. Quarterly Journal of Economics, 1970, 84 (3): 488 - 500
- [12] 陈映, 涂妍. 区域开发政策的理论分析 [J]. 统计与决策, 2005, (2): 15 - 16
- [13] Smiths D. M. Industrial Location: An Economic Geographical Analysis [M]. New York: John Wiley & Sons, 1971.
- [14] 袁勇, 贾彦利. 国外区域政策有效性评价综述 [J]. 工业技术经济, 2006, 25 (6): 2 - 3
- [15] 刘玉. 中国区域政策研究——演化、机制与评价 [D]. 中国科学院研究生院博士论文, 2003
- [16] Jackman, R. Regional Policy in An Enlarged Europe [J]. Oxford Review of Economic Policy, 1995, (11): 113 - 125
- [17] Boldrin, M., and Canova, F. Europe's Regions: Income Disparities and Regional Policies [J]. Economic policy, 2001, (32): 206 - 253
- [18] H. M. Treasury. A Modern Regional Policy for the United Kingdom [M]. H. M. Treasury, London, 2003
- [19] Marion, T. Regional Economics [M]. ST. Martin's Press, NC, 1994
- [20] 朱欣民. 欧盟产业衰落区域的综合治理 [M]. 成都: 西南财经大学出版社, 2001
- [21] 魏后凯. 国家支持中部老工业基地的界定标准与基本思路 [J]. 经济管理, 2006, (15): 6 - 10
- [22] 高树印, 蔡基宏. 国家支持的中部地区老工业基地的界定与选择 [J]. 经济经纬, 2006, (4): 59 - 62
- [23] 王洛林, 魏后凯. 东北地区经济振兴战略与政策 [M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2005
- [24] 魏后凯, 邬晓霞, 蒋媛媛. 国家支持老工业基地振兴政策研究 [R]. 中国社会科学院重大课题《中国国家区域政策研究》内部报告, 2009

(本文责编: 润泽)