

# 论政府在地区经济协调发展中的作用

周叔莲 魏后凯

当前,我国地区经济发展差距特别是东西差距的扩大,已越来越引起人们的广泛注意。江泽民同志在党的十五大报告中明确指出,要“从多方面努力,逐步缩小地区发展差距”,“促进地区经济合理布局和协调发展”。那么,在社会主义市场经济体制条件下,如何充分有效地发挥市场机制和各级政府在协调地区经济发展中的作用?各级政府部门应采取哪些手段来调控地区经济发展?对于这些重要问题,本文拟从理论上进行一些探讨。

## 一、我国经济发展中的地区差距扩大问题

1978年以来,随着改革开放的不断深入,我国国民经济高速发展。与此同时,我国地区经济发展的不平衡也开始加剧,地区发展差距特别是东西差距在不断扩大。

从东西差距总体态势看,自80年代中期以来,我国东部地区与中西部地区之间人均国内生产总值(人均GDP)的绝对和相对差距都在迅速扩大。1978年,我国东部地区与中、西部地区之间人均GDP的绝对差距分别为153.6元和212.9元,到1990年分别扩大到700.1元和885.8元,1997年又分别扩大到3897.4元和5057.6元(当年价)。再从相对差距来看,在1983—1994年间,我国东部与中部地区间人均GDP的相对差距系数由29.8%迅速上升到46.7%,而东部与西部地区间的相对差距系数则由44.4%迅速增加到55.9%,二者分别扩大了16.9和11.5个百分点。

农村地区差距也在扩大。我国有9亿多人口居住在农村地区,农村人口占全国总人口的75%以上。因此,农村地区间居民家庭人均收入差距的变化将更具有代表性。我们分析的结果表明,改革开放以来,由于大中城市郊区和沿海地区乡镇企业的迅速发展,我国农村地区间居民家庭人均纯收入差距一直在不断扩大。1997年,我国农村居民家庭人均纯收入最高的地区是上海(5277.02元),最低的地区是甘肃(1185.07元),上海农村居民家庭人均纯收入是甘肃的4.45倍,而1981年这一比率只有2.8倍。1994年以来,尽管各省、区、市农民人均纯收入变异系数有所缩小,但目前仍远高于改革初期的水平。

由此可见,改革开放以来,由于历史、自然以及经济和社会等多方面的原因,我国地区经济发展差距特别是东西差距和农村地区差距在扩大。近年来,在国家政策的调节下,我国地区发展差距已出现缩小的趋势,但由于目前地区差距的绝对水平较高,东部与西部地区间的差距至今仍在不断扩大。因此,采取有效的政策措施,促进地区经济合

---

---

理布局和协调发展，将是今后一项长期的艰巨任务。

## 二、在社会主义市场经济体制下政府协调地区发展的必要性

在社会主义市场经济条件下，政府不仅很有必要而且也完全有可能协调各地区的经济发展。充分发挥各级政府尤其是中央政府在协调地区经济发展中的作用，不仅有利于弥补市场机制存在的固有缺陷，而且有利于消除两极分化，实现共同富裕，有利于维护国家稳定和民族团结，促进国民经济持续稳定协调发展。

首先，市场的作用并不是万能的，市场机制本身存在着缺陷。市场机制不能解决收入分配和福利的平等问题，而且在信息不对称和行业垄断的情况下，市场竞争往往不能产生有效率的结果。因此，政府的主要作用之一，就是消除这种外在性或其他原因所导致的市场无效率，解决收入分配和福利的平等问题，并为市场竞争提供一个公平的制度环境。在地区经济发展方面，由于市场竞争和企业追求利益最大化，资金、劳动力、专业人才乃至企业家等生产要素往往会从落后地区流向发达地区，从增长缓慢的地区流向增长迅速的地区，由此导致短缺的生产要素在地域上产生集聚，形成一种区域累积因果效应，促使落后地区愈益落后，繁荣地区愈益繁荣。在跨地区的基础设施建设、国土整治以及资源和环境保护等方面，也需要政府尤其是中央政府出面加以统一规划和实施，而不能把希望过多寄托在依靠市场机制上。

其次，消除两极分化，实现共同富裕，这是发展社会主义的根本要求。贫穷不是社会主义，两极分化也不是社会主义。消除两极分化，实现共同富裕，这是社会主义发展的根本要求。1992年邓小平同志在视察南方时指出：“一部分地区有条件先发展起来，一部分地区发展慢点，先发展起来的地区带动后发展的地区，最终达到共同富裕。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。”（《邓小平文选》第3卷第374页）

第三，促进地区经济协调发展也是维持国家稳定和民族团结的重要保障。我国是一个多民族的国家，从地域分布上看，我国的少数民族大多集聚在西部边远地区。这些地区自然环境恶劣，交通不便，经济发展滞后，有许多都属于国家重点扶持的贫困地区。近年来，由于这些地区与沿海地区之间的发展差距在不断扩大，少数领导和居民已经滋生了一些不满情绪。特别是在一些贫困落后地区，当地领导和居民很容易片面甚至错误地把本地区的落后和贫困看成是国家采取歧视性政策或者中央政府失职的结果。例如，有的地方领导把国家在落后地区开发资源，并以低价调往沿海发达地区，看成是一种经济上的“剥夺”，是“损不足补有余”；还有的地方领导认为，国家对沿海少数地区实行倾斜政策，这是“锦上添花”，是对其他地区的歧视。这些意见虽然是片面、偏激的，但各级政府应当高度重视。尤其是由于西部地区少数民族分布集中，贫困人口数量多，加上宗教问题复杂，如果地区差距拉得过大，就会影响群众对党和政府的信任，影响党的民族政策的贯彻，进而影响到国家边境地区的安定。

## 三、政府调控地区经济发展的目标与方向

中央政府在调控地区经济发展时，大都需要考虑两方面的因素：一是要有利于提高

---

区域资源配置的总体效率；二是要有利于逐步缩小各地区经济发展的差距，保持社会经济的合理性。前者一般称为效率目标，后者则称为公平目标。我们通常所讲的地区经济合理布局和协调发展，实际上是效率目标与公平目标的有机结合。

当前，我国正处于向社会主义市场经济转轨的过渡时期。在这一过渡时期，追求效率与公平目标的有机结合仍将是中央政府调控地区经济发展的主要目标。这一点目前已得到学术界的普遍认同。然而，在中央政府调控地区经济发展的方向上，究竟是侧重于效率目标还是侧重于公平目标，或者说是顺市场调节还是逆市场调节，至今学术界仍存在着较大的分歧。这里需要提到的是近年来流行的所谓“中性”政策论和“效率至上”论。

前者是针对过去国家实行的地区倾斜政策提出来的，主张完全用产业倾斜政策代替地区倾斜政策，国家对发达地区与不发达地区要一视同仁，采取不偏不倚的“中性”政策。实际上，这种观点是不主张国家对地区经济进行干预与调节，由此就否定了中央政府实行区域政策的必要性。

后一种观点则认为，由于国家财力十分有限，当前国家应集中力量，重点支持那些发达地区的经济发展，等这些地区更加富裕了，再由它们拿钱来解决地区差距问题。即使撇开地区差距过大可能会引起社会不稳定不谈，这种观点在理论上也是难以站得住脚的。追求效率最大化是市场经济的最基本的原则，市场机制本身会促使资金和人才向增长迅速的繁荣地区流动，政府完全可以采取培育市场的方式来支持发达地区的发展，而没有必要通过政策的倾斜达到这一目标。而且从一些市场经济国家的经验来看，先富裕的地区往往不愿意多拿出钱来解决地区差距问题。

笔者认为，在社会主义市场经济条件下，中央对地区经济发展的调控应兼顾效率目标与公平目标。一方面，中央政府要继续支持那些交通方便、科技人才集中以及经济基础较好的发达地区，加强开发和推广先进的应用技术，大力发展高新技术产业，以不断增强我国工业的国际竞争力，逐步缩小我国同发达国家之间的差距。另一方面，中央政府又要积极采取多方面的政策措施，在资金、技术、信息、干部和人才培养等方面，大力支持贫困落后地区的经济发展，加快其工业化的进程，以逐步缩小落后地区同国内先进地区之间的差距。在当前和今后一个很长时期内，逐步缩小这两大差距是摆在我们面前的艰巨任务。

#### 四、政府协调地区经济发展的途径和手段

在当前向市场经济转轨的过渡时期，政府协调地区经济发展主要应该包括四个方面的内容：一是逐步缩小东西差距，特别是东部发达地区与西部贫困落后地区之间的差距，促进东西部地区经济共同繁荣；二是加快少数民族地区的经济发展，逐步缩小少数民族地区与其他地区之间的发展差距；三是加快农村工业化与城镇化的步伐，促进城市经济协调发展；四是加强对老工业基地的改造，实现老工业基地的再工业化。这四个方面的具体内容，也是今后我国政府协调地区经济发展的主要任务。

为实现以上四大任务，当前各级政府尤其是中央政府应充分运用经济、法律和行政等多种手段，全方位促进地区经济协调发展。具体说来，这些手段主要包括：

1. 财政手段。实行规范的中央财政转移支付制度，这是各国中央政府协调地区经济发展的主要手段之一。一般说来，财政转移支付包括横向平衡和纵向平衡。前者是为了保证各地方政府提供的公共服务水平基本均衡而给予的补助；后者则是上级政府对下级政府的拨款。各个国家由于具体情况不同，其转移支付的结构也具有较大的差异。如美国财政转移支付以纵向平衡为主，而加拿大、德国和澳大利亚则比较注重横向平衡。考虑到我国中央财力有限，而各地区财政能力又相差十分悬殊，特别是一些贫困地区经济基础薄弱，地方财政入不敷出，基本上是“吃饭财政”，因此，我国中央对地方的财政转移支付宜侧重于横向平衡，以缩小各地区之间的差距。此外，中央财政还可以通过发行中长期国债的办法，来加快全国尤其是中西部地区的基础设施建设。

2. 金融手段。贫困落后地区面临的主要问题之一是资金缺乏，投资风险较高，回报率相对较低。为了促进这些地区的经济发展，中央政府提供相应的政策性优惠贷款，如专项贴息或低息贷款，是十分必要的。因为在市场经济条件下，这种政策性优惠贷款不仅可以缓解落后地区的资金短缺状况，而且可以减少企业投资的风险，提高投资回报率，增强市场竞争能力。中央政府还应该采取一定的政策，鼓励外资和沿海地区资金投向西部地区。世界银行、亚行等国际金融组织和外国政府向我国提供的各种贷款，应主要投放在西部地区，尤其是环境保护和基础设施建设领域。

3. 提供科技信息服务。随着知识经济的发展，科学技术、信息和人才在经济发展中的作用将显得越来越重要。可以预见，未来的市场竞争将主要是技术、信息和人才的竞争。在新一轮竞争中，如果中西部落后地区不能赶上时代的步伐，将愈益处于不利的地位。因此，中央政府有必要也有责任为中西部落后地区提供科技和信息服务，并帮助其建立相应的科技信息网络，加强对干部和职工的培训，以逐步增强他们的素质和能力。

4. 加强政府间的合作。促进地区经济的协调发展，这是中央和各级地方政府的共同责任。各级政府在协调地区经济发展方面的合作主要体现在三个方面：一是中央与地方政府间的合作，如中央与地方合资建设一些大型的基础设施项目，共同出资建立区域开发委员会，以促进落后地区的经济开发；二是发达地区与落后地区政府之间的合作，一般由发达地区提供资金和技术，由落后地区提供资源和人力，共同开发落后地区丰富的资源；三是落后地区各地方政府之间的合作，如共同建设机场、铁路和公路等基础设施，开展跨地区的国土整治和环境保护，并在地区产业发展和政策方面进行相互协调等等。

5. 行政手段。在目前向市场经济转轨的过渡时期，由于宏观调控机制尚不健全，市场机制还处于发育之中，中央政府采取政治动员的办法，号召各级政府部门和社会民间机构，在资金、技术、信息和物资等方面，帮助贫困落后地区发展经济，是有必要的。在发达地区与贫困落后地区之间建立定向干部交流制度，也有利于促进落后地区的经济发展。

6. 法律手段。发达市场经济国家的政府大都比较重视利用法律手段，来加快落后地区的经济开发。例如，英国政府曾先后颁布了《特别地区法》（1934）、《工业分布法》（1945）、《地方就业法》（1960）、《工业发展法》（1966）等，美国政府也相继制定了

---

《麻梭浅滩与田纳西流域开发法》(1933)、《地区再开发法》(1961)、《阿巴拉契亚区域开发法》(1965)等。我国自1982年就着手进行扶贫开发,目前中央各类专项扶贫资金总额已达到183亿元,最近中央又把解决地区差距问题提到了重要日程,但至今还没有一部有关这方面的法律、法规。为此,建议有关部门着手制定一部《地区经济协调发展法》,其核心内容是促进贫困和落后地区的经济开发。

### 五、充分发挥政府和市场的双重调控作用

在社会主义市场经济条件下,政府与市场的关系应是在二者优势互补的前提下,政府对市场进行适度的有效干预。企业按照利润最大化原则进行自主生产、经营和投资决策,并自负盈亏。政府的作用主要集中在以下几个方面:首先,通过工商登记、税收管理、法律监督等,维护市场规则,保证国民经济以市场为导向,高效率运转;第二,加强交通运输、邮电通讯、供电供水、煤气等基础设施建设,发展能源、航空航天以及高新技术产业和必要的国防工业,开展国土整治、水利工程以及资源和环境保护;第三,根据福利原则或平等原则,通过征收累进税、建立社会保障体系等,对收入分配进行调节,以弥补市场缺陷;第四,制定与实施中长期发展规划、宏观调控政策和产业政策等,并通过提供宽松的政策环境和调节经济参数等途径,促进国民经济的持续稳定协调发展。

在促进地区经济的协调发展方面,同样需要充分发挥政府和市场的双重调控作用。市场的力量虽然在总体上会扩大地区差距,但在有些方面却有利于地区差距的缩小。例如,劳动力从农村向城镇地区的迁移将有利于城乡差距的缩小,从落后地区向发达地区的转移也有利于二者之间差距的缩小。从长期发展的角度看,随着集聚规模不经济的出现以及平均利润率的形成,在市场力量的作用下,发达地区的资金、人才、企业家等生产要素也将逐步转移扩散到落后地区,由此将有利于落后地区的经济发展。然而,要完全依靠市场机制来实现发达地区带动落后地区,将需要相当长的一段时间。因此,中央和各级地方政府可以在政策上加以诱导,促使发达地区的资金、技术和人才逐步转移到落后地区。目前,一些经济发达地区资金供给已开始出现相对过剩,而一些欠发达地区由于基础设施建设的任务繁重,资金供应比较紧张。但由于受存贷挂钩的信贷政策影响,各地的信贷资金只能投放在本地,发达地区的资金难以流向欠发达地区,因而不利于地区经济的协调发展。

为了鼓励外商和发达地区的企业到贫困落后地区投资设厂,当前还有必要实行以企业投资补贴为主的投资引导政策,即中央政府可以从财政中拿出一部分资金,给在贫困落后地区投资的外商和区外企业提供一定比例的投资补贴。接受补贴的企业的投资行为必须符合该地区的长远发展方向,能够为当地创造较多的就业机会,并带动一批相关产业的发展。国家应规定受补贴企业经营的最短年限,如果企业提前抽回投资,应该退还国家投资补贴。实行这样的政策,可以充分发挥市场机制的作用,用很少一部分资金引导大量的社会闲散资金,来加快贫困落后地区的经济发展。

(作者单位:中国社会科学院工业经济研究所)