

# 论区域发展战略

杨开忠

(北京大学城市与环境学系)

**提 要:** 本文以新中国伟大实践为源泉,以发展中国家区域发展三种主要方法进行了系统的理论分析和讨论。作者区别出极端和温和的不平衡方法,消极和积极的一体化方法;主张发展中国家抛弃不平衡和平衡发展方法,采取和实行政府积极干预的一体化方法。

**主题词:** 区域发展 不平衡战略 平衡战略 一体化战略

**分 类:** (中图法) F119. 9 (科图法) 57. 18

发展中国家经济发展模式丰富多彩、各种各样,可能是出口导向,也可能是进口替代,或者轻工业优先,或者重工业先行。然而,无论这种差别有多么大,由于发展中国家普遍面临资本、技术、人才、经营管理经验的不足,它们总是遵循这样一个过程:先行建立少数几个工业部门或一组工业,进而通过这些工业的向前、向后的关联作用,迫使新的工业部门的兴起,这些新的工业部门又转而产生压力,促使别的工业部门的建立,带动整个经济波浪式地向前发展。那么,在地理空间上如何组织这一过程,以促进和保持国民经济持续、有效、高速度地向前发展。建国40多年来,我们先后提出和实施了平衡和不平战略;进入90年代,又在探索一体化战略。本文试从市场经济出发,对这些方法进行理论分析和讨论。

## 1 不平衡发展战略

这种方法的基本思想是:发展中国家政府应把有限的力量集中起来,向条件最优越区域提供软、硬基础设施,利用集聚经济,使一波接着一波的发展过程在那里不断累积性向前发展。当这一过程经过一段或长或短的发展而遇到资源、市场限制时,可能有两种进一步发展的途径。一是向国外拓展,“两头在外”,“大进大出”,利用国外资源和市场;一是向国内其他区域输出资本、技术和人才,开发外围区域的资源和市场;建立新的、次一级的中心区,和继起的、新的空间不平衡环境,促进经济进一步向前发展;当新的、次一级的中心区经过一

段时间又遇到资源和市场压力时,则进一步向外围区域其他次一级区域转移,如此下去,最终导致全国经济的普遍繁荣。下图说明了这一过程。实线表示稳定的均衡发展,虚线则表示这里描述的不均衡发展道路。前者,我们可以称为极端的不平衡发展方法,后者可以称为温和的不平衡发展方法(图1)。

无论是极端的、还是温和的不平衡发展方法,都可以在一定范围内利用集聚经济。但是,极端不平衡发展方法,势必产生和不断深化以大机器生产为基础的现代经济区域与以自给自足的农业为基础的传统经济区域并行的二元区域结构,使全国大部分地区不能纳入现代发展的潮流,全国范围内的资源和统一市场得不到利用,应有的、相对完整的工业体系和国民经济体系不能建立,经济永远陷入对国际市场的不应有的依赖中。

温和的不平衡发展虽然是一个富有价值的构想,但是,它存在严重问题。首先,区域与工业部门不同,一个区域对其他区域的关联作用,可能需要相当的时间,区域规模愈大,时间需长。一代人、两代人、甚至三、四代人,可能都难以享受到这种利益。因此,对一个幅员辽阔、人口众多的发展中国家,和种温和的不平衡发展方法恐怕是难以想象的。其次,即使不论发展利益需要多长时间能够惠及外围地区,它也存在着一个重要的困难。政策制定者怎样知道他什么时候已经超出最优不平衡?不平衡何时刚好成为完全无效的?因此,作为一个标准,不平衡发展方法是模糊的,不可能直接应用于要求决策的问题。它的价值主要在于强调了一种投资规划过程,在这种过程中,明确考虑了历史的明天与今天的相关性。

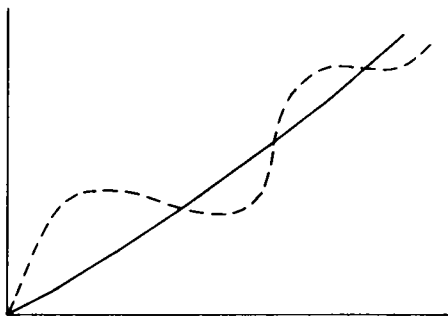


图1 温和的不平衡发展战略  
Milk Unbalance Development Approach  
(横坐标表示外围区的产出,纵坐标表示  
中心区的产出)

## 2 平衡发展战略

与不平衡发展方法相反,平衡发展方法的基本思路是:将一波接着一波的国家发展均衡地分配到全国范围内各个不同区域中去。这一方法可能伴随一系列混乱。首先,要实现那一组区域间的平衡?是县、省,还是更大的经济区或经济地带间的平衡?由于不能期望不同层次的区域具有相同行为,我们必须做出选择。那么,选择一组区域作为平衡对象的标准是什么?是经济差异最大,还是非经济(民族、国防)原则?不论任何标准,都涉及到不同地区集团的利益分配。因此,这将是一个争论不休的问题。在传统的高度集中的计划经济体制下,由于没有或不承认个人利益、集体利益,这种选择可能相对容易,但经验表明,却可能导致错误的产生。在市场经济条件下,这几乎是不可能的。其二,应该平衡什么?是总体经济还是同一部门在不同地区之间的平衡?是按人口还是按面积平均的平衡?是投资还是增长的平衡?是区域之间增长率的平衡还是落后地区以一个更快的速度增长以使它们赶上发达地区?所

有这些都是需要进一步做出选择的。

如果我们要求每一个部门在全国各地区毫无例外地完全平衡发展，建立地方独立的经济体系，这将使每一个区域的经济走向完全的自给自足，全国范围内的资源和统一市场得不到充分有效地利用，造成地区经济抑长攻短，引起大规模生产经济性的丧失，导致整个国家经济的低效运行。因此，在经济上，这是一种完全不可取的平衡。在是总体经济还是部门间的平衡问题上，有经济意义的选择，似乎只能是总体经济的平衡。然而，在中心地区与外围地区生产要素禀赋、比较优势差距很大的情况下，没有部门间的平衡，这种总体经济的平衡又似乎是不可能的。这使人陷入困惑。

按人口抑或按面积平衡，实际上，是一个区域经济发展目的是个人富裕还是地理区域繁荣的问题。如果区域发展目的是提高人的福利，那么就应按人口平衡；如果是促进地理区域的繁荣，那么就似乎应按面积平衡。因此，我们必须首先在这两个不同目的之间作出抉择。然而，在区域开发中，这是长期有争议的，做出选择是困难的。

由于在不同地区之间资本产出率、经济基础是不同的，是投资还是增长的平衡，以及是增长率还是外围地区以一个更快的速度增长以致赶上中心区域，都是容易引起混乱的。从根本上讲，平衡发展方法要求的可能是外围地区以一个更大的投资比重，更快的经济增长率增长，以赶上中心区。然而，外围地区投资环境较差，效益较低。如果没有原则地向其大幅度转移资源，势必大大降低全社会资源配置和运行的效益，延缓整个国家经济发展的进程。而这一切都是与发展中国家的分配任务和目标背道而驰的。因此，平衡发展方法对发展中国家是不可取的。

尽管平衡标准产生了混乱，但是，它指出了探索发展战略对不同地区经济福利效应的重要性。发展中的政治因素是不能忽视的。当实际收入不平衡变得无法承受时，不满就会转变为暴力，从而破坏社会和政治稳定，并危及增长过程本身。许多区域化严重的国家——土耳其、印度、委内瑞拉、加拿大、阿尔及利亚、印度尼西亚、尼日利亚、巴基斯坦、匈牙利、捷克、斯洛伐克、南斯拉夫，在其不同历史时期都曾有过因区域不平衡引起的内部冲突。某些国家，例如巴西，由于缺乏能成功地处理这类冲突，曾导向崩溃的边缘。

“一五”计划时期，我国试图融合不平衡和平衡方法提出和实施了“集中的非中心化”，即“大分散，小集中”的战略。这种战略在集中的范围内，它赞同空间经济的不平衡，主张在外围地区建立中心区作为增长极，但其非中心化原则却支持发展在更大范围内的区际平衡。因而，在根本上，这也是一种平衡发展战略。不过，这一方法认识到，把中心区域以外的地区纳入发展过程 and 在外围地区建立新的核心区的必要性。因此，在这一点上，它是很有意义的。

### 3 一体化发展战略

我们认为，不平衡抑或平衡都是资源在市场机制作用下空间流动和分配的反映，而非资源配置的标准。发展中国家地区分割、市场封锁、地理分工落后，提高经济效益，促进全国经济高速度、高效益增长的根本区域方法，在于逐步完善和充分发挥全国统一市场的作用，推动全国范围内的经济一体化。

从不同的经济增长理论,可能导出不同的、但可能互补的一体化理论。

按照新古典学派,经济增长决定于劳动、土地和资本三要素,只有充分有效地利用全国范围内的生产要素,才能保证最大限度的经济增长。为了达到这一目的,一方面,各地区必须扬长避短、发挥优势,开展自由贸易,各地进口较多使用其相对不足、昂贵的生产要素的商品,生产和输出较多使用其相对丰裕、廉价的生产要素的商品;另一方面,必须取消一切限制、促进生产要素在区域之间更充分的流动。因此,在新古典学派看来,一体化的任务就是取消一切限制和壁垒,确保生产要素更自由的流动,商品更自由贸易,资源更有效的使用。

新古典学派的一体化理论仅限于要素自由流动和贸易自由化,认为,要素自由流动、商品自由贸易不仅能够充分有效地利用生产要素,而且,可以使各个地区生产要素的价格均等化,保证地区间的均衡。因此,它主张完全放任让市场调节,政府不要干预一体化过程。

按照新凯恩斯学派,经济增长决定于储蓄和积累的大小,在区域经济有足够能力吸收资本的条件下,资本和投资品的有效供给起着决定作用。因此,经济成长是资本形成的函数。现代制造业布局的决定因素是“大规模生产”,而非“生产要素禀赋”,只要有足够广阔的市场消费日益增长的产品,这类生产部门可以在任何地区建立。为了促进资本形成,必须积极建立全国统一市场。因此,一体化的任务是通过政府的积极作用建立适应大规模生产发展的统一市场,促进经济增长和更广泛利用投资;要素和商品自由流动只是一体化的一种不完全形式,政府积极有目的地调节一体化进程的各种活动,是一体化的重要手段。国家的作用在于确保调节一体化进程和合理分配从一体化所获利益。

新古典学派的一体化理论是从比较静态出发的,没有考虑大规模生产与一体化的关系,而且对政府在一体化中的作用估计不足,但其指出了一体化的重要目的之一是利用各地区要素禀赋,取得静态的比较利益;新凯恩斯学派的一体化理论是从“经济动态”理论的角度分析一体化进程的,强调大规模生产与一体化的关系,强调政府在一体化中的积极作用,但其却完全忽视了要素禀赋的积极意义。因此,二者可以取长补短。将二者综合起来考虑,区域一体化的层次和任务可以概括为:

### 3.1 建设统一市场

积极发挥市场机制在全国合理的地区生产分工与协作体系形成和发展中的基础作用,即:免除区域之间的贸易壁垒,实行全国范围内的自由贸易,统一对外的关税,消除对区域间劳动、资本和劳务流动的限制,实行劳动、资本和劳务自由流动。

全国范围内的统一市场是区域经济一体化的关键问题。为了实现经济一体化,必须软硬兼施、双管齐下,逐步实现全国范围内商品、人员、资金的自由流通。从软件建设看,首先,制定和坚决实施自由贸易法,取缔和禁止地区间商品贸易的壁垒,把全国建成一个统一的自由贸易区;其次,依靠国家有关兼并、合并法,进一步发展跨地区、跨部门、跨所有制的兼并合并,实现全国范围内资本产权自由交易;以合理布局证券交易市场为中心,逐步建立健全网络化的统一证券市场;在取消区域性货币,统一货币(例如,人民币和港币的逐步统一)。最后,要在社会保障体系改革的积极配合下,逐步取消限制人员流动的档案制度和户籍制度,逐步实现全国范围内区域之间、城乡之间的人员自由流通。

从硬件建设看,社会资本不足,实体性基础设施落后,是发展中国家面临的普遍问题,也

是市场分割物质因素。因此，必须大力加快建设全国统一通畅的交通通讯体系。就我国来讲，自“二五”时期以来，交通运输日益落后于经济发展。改革开放后，这一问题也未能缓解。交通运输投资不足固然是造成交通运输越来越紧张的主要原因，但是 80 年代过分强调水运、公路运输，错误地主张沿海沿江河不修铁路，忽视铁路建设，也是不可忽视的。进入 90 年代，势在大幅提高交通运输投资比例的同时，重点建设沿海沿江、大区间的铁路通道，加快以铁路为主导、包括公路、航空、水运的统一运输体系形成和发展。

### 3.2 健全统一的区域管理体制

市场机制并非万能，必须在建立健全统一市场、发挥市场机制在经济布局 and 区域发展中基础作用的同时，加强政府的区域干预。发展中国家要在按照市场经济的原则，完善政府职能的同时，切合自身特点地在中央和地方政府之间合理划分财权、事权，建立健全区域管理体制，奠定政府合理干预的基础。

以我国为例，按照行政建制，中央和地方事权范围划分，是指划分中央、省（直辖市、自治区）、县三级行政职责，三级之间划分事权的原则和方法应是：1）制定法规，以法律形式规定各级政府以及政府各部门的事务范围和职责；2）处理各类事务时基层政府优先，中央政府只承办地方政府无力或不能有效执行的事务；3）中央政府拥有立法、司法、制定全国性方针、政策、计划的权力，保证其拥有覆盖全国各个地方的干预力与影响力。

中央和地方经济权力的划分，采取国家财政政策、货币政策和贸易政策完全集中的体制，不利于发挥地方的积极性，保持全国经济的灵活性，采取国家财政、货币和贸易政策完全分散的体制则不利于发挥中央的积极性，保持全国经济的统一性，正确的选择是货币政策和贸易政策的权力完全集中，财政的权力部分下放，给予地方政府一定的征税和开支权力的分权式区域管理体制。为此，必须改革现行货币政策和对外贸易政策权力的分配，加快调整现行形式多样的“分灶吃饭”的财政体制，实行和扩大各级政府间财权划分的分税制，同时，健全新的中央对地方的财政返还和再分配体制。

### 3.3 积极利用不同类型经济区，增强我国国际竞争力，协调地区关系

为了增强国际竞争力，协调地区关系，中央政府要在促进和保持基本经济机制统一的同时，积极利用不同层次的地理集聚经济，建设不同类型的经济区。

首先，为了加速国家经济发展的进程，中央政府要适应统一市场条件下区域发展的客观趋势，选择条件优越的地区，实施程度不同的一揽子优惠政策，培植增长极。其次，统一市场的运作可能产生区域不平衡问题。一方面，由于资源缺乏流动性和结构刚性，一个地区的生产技术和经济结构并非总是能够适应技术进步和需求变化而顺利转换的，一旦这种转换失败，就会产生区域性萧条；另一方面，资本、劳动、技术和人才可能越来越多地集中到中心区域，最终可能造成某些地区过度发展，某些地区的居民生活在贫困线以下。因此，划分过度发展或拥塞区、萧条区域、贫困地区几类问题区域，对区域不平衡中的问题进行分类管理，即：限制拥塞区域发展，促进萧条区域的技术进步或结构转换，扶持贫困地区，是积极的区域一体化战略的重要措施之一。第三，在统一市场运行中，一是，某种属性相同或相似的不同地区，相应外部条件变化会对它们产生同性质的影响（不利或有利），它们存在着共同利益。为此，它们往往联合行动，共同应付外部环境变化带来的挑战和机遇；二是，地区间的功能

联系(纵向、横向和互补性联系)使某一地区生产和消费活动的变化会改变其它地区经济活动的条件,从而引起其生产和消费的变化。这种外部性质,使市场机制不能有效地协调各地区之间的关系,这就要求地方之间的合作和中央政府干预。因此,市场经济条件下区域合作和区域性集团的形成是一个必然过程。正确规范、调节区域合作,利用经济合作区发展经济,是政府干预区域运行的重要政策。

统一市场,实施区域一体化发展,能够带来多种利益:

(1) 首先,自由贸易能够产生贸易创造和贸易转移两项静态利益。没有自由贸易时,各个区域可能生产和在区内销售没有区际竞争优势的产品,实行自由贸易时,使得区域相互以自己的优势产品代替对方的劣势产品,因此,贸易创造出来了。虽然这可能使一些企业感到不满,但可以使各个区域获得比较利益,消费者得到更廉价的商品。另外,实行区际自由贸易时,各个区域可以相互间提高自己的优势产品在对方市场上与外国产品的竞争能力,因而,可能使后者被挤出去,进而实现贸易转移(进口替代),即某些原来需要从外国进口的产品,现在可能由本国解决了。

(2) 更重要的可能是自由贸易能够产生动态利益。撤消壁垒、实行自由贸易,扩大了所有区域的产品市场。这种更大规模的保护性内部大市场,将使某些局限于区内市场时规模太小的工业实现规模经济,帮助那些还不足以在国际市场上竞争的幼稚工业实现规模经济,缩短它们学会按国际标准进行竞争所需的时间;有利于消除地方保护主义的不良影响,抑制一些大规模工业以其有效的产出水平对区内市场的垄断,促进有效竞争;将使所有部门的企业家和管理者反应更迅捷、处事更敏锐。这些动态的影响长期持续,就会导致全国范围内的投资增加,促使经济加速增长,并重新调整经济结构,使其转向出口各种产品,转向若无统一市场就可能经过一段困难时期才能开始的工业,不断推动产业结构的升级换代。

(3) 要素更自由的流动,将使资源在全国范围内更加有效地配置,进一步促进经济增长。对整个国家来讲,无论是不熟练劳动、还是熟练劳动力,无论是金融资本还是产业资本,从一个地方迁移到另一个地方,每个人、每项资本在其报酬最高、因而其生产率也最高的地方工作和使用时,国民生产总值就会达到最大值。而且,即使从不发达地区的观点来看,这种迁移也能带来一些利益。首先,不熟练劳动的区际迁移对不发达地区是有利的,即:不熟练劳动力迁移不可能携带家属一道迁出,因此,更可能挣钱汇或带回家乡,这使劳动成为一项重要的区域输出;在区外的不熟练劳动一般可望在几年后返回家乡,随之带回在外获得的有用技能,因此,迁移发挥着人才培养的作用。其次,包括联营、合并、兼并、建立分厂在内的各种跨区域的直接投资,将使能人经营资本,提高资本生产率,扩大税基,增加地方财政收入;将使区域增加就业,获得技术、技能和实际知识的转让。第三,即使对落后地区,熟练的、受过教育的劳动者——人才迁出也不一定是效率的净损失。据罗曼斯(J. T. Romans)在其所著《迁徙的利益与负担》(1974年)中的分析,虽然迁出地区的人才外流了,但对那里留下未走的劳动者(包括许多非熟练劳动者在内)来说,他们却能够由此得到好处,因为他们的竞争者减少了,受到的压力减轻了。“旧的不去新的不来”,在一个由人才积压而阻碍了人才的进一步成长的地区,通过泄水闸放走一部分人才,对于其余的人才或一切在成长道路上受到阻滞而难以迅速成长起来的“人才候补者”来说,是有利的。从这种意义讲,人

才迁移对落后地区也是有利的因素之一。

因此，为了提高经济，促进全国经济持续有效地增长，发展中国家应打破地区封锁，实行积极的全国区域一体化发展战略。

### 参 考 文 献

- [1] 杨开忠. 中国区域发展研究. 海洋出版社, 1989.
- [2] 杨开忠. 二元区域结构理论探讨. 地理学报, 1992, 47 (6): 499—506.
- [3] 杨开忠. 沿海和内地经济发展的战略选择. 中国工业经济研究, 1993, (58).
- [4] 杨开忠. 迈向空间一体化——市场经济与中国区域发展. 四川人民出版社, 1993.
- [5] John Friedmann. Regional Development Policy: A Case Study of Venezuela, The M. I. T. Press. 1966.
- [6] G. Myrdal. Economic Theory and Underdeveloped Regions. London: Duckworth. 1957.
- [7] A. O. Hirschman. The Strategy of Economic Development. New Haven, Conn: Yale University Press. 1958.

## ON APPROACHES TO REGIONAL DEVELOPMENT

Yang Kaizhong

(Department of Geography, Beijing University)

**Subject terms:** Regional development, Unbalanced Development approach, Balance Development Approach, Integrate Development Approach

### Abstract

Based on the significant practice of P. R. China, this paper is designed to systematically analyze the three kinds of regional development approaches in developing countries. The author here has identified mild and extreme unbalanced development approach; active and inactive integrated development approach. This paper proposes that in developing countrise, it is more efficient to adopt the approach of integrated development with active governmental interference. This approach mainly includes three aspects, i. e., to construct national unified market, to integrate national administrative system and to promote national growth and coordination of interregional relations between different economic regions. The approach helps to improve national resources allocation, to upgrade industrial structure and to promote national economic growth.