

中外区域政策对比研究*

刘 勇 毛汉英

(中国科学院地理研究所 北京 100101)
国家计划委员会

摘 要 区域干预包括区域分工与协作受阻和区域差异扩大两个方面。发达国家主要面临的是空间差异扩大的区域均衡问题,其区域政策都是在经济发展达到一定的水平[人均GDP达500多美元(二、三年代当年价)]时制定和实施的,中央财政用于区域均衡政策的经费一般占到10—30%。我国区域政策面临区域发展和区域均衡双重任务。“九五”及到2010年期间,我国区域政策的总原则应该是效率优先、兼顾均衡。主要措施是加快空间一体化市场的建设,做到产业政策与区域政策相结合,适当加大扶贫工作的力度。

关键词 区域差异 区域政策 对比研究

分 类 (中图法) F123.7 (科图法) 57.1711

区域政策是一国政府对其国民经济运行的空间上出现的问题进行的各种形式的干预。国民经济运行的空间方面的问题,即区域问题,包括两个方面,一是国民经济活动的区域分工与合作受阻而出现的产业结构趋同问题(称第一类区域问题);二是由于自然、历史及经济本身等诸多原因共同影响而出现的国民经济活动的空间差异问题(称第二类区域问题)。

第一类区域问题,即地区产业结构趋同问题,在市场运行机制的国家里是难以产生的。在传统的计划经济体制下也难以产生。它是一种由传统的计划经济体制向市场经济体制过渡中产生的特殊的空间经济现象。

第二类区域问题,即经济活动的空间差异问题,则不论在什么样的经济运行机制下都存在,只是其形成机制有所不同。即使在同一经济运行机制条件下,各国区域差异的具体表现形式及其所采取的区域干预政策也有所不同。

1 国外区域政策基本内容及效果评价

1.1 英国区域政策

* 本文参考了国家计委赴德“地区政策专题小组”的有关考察报告,特此致谢!

收稿日期:1995-06-15,收到修改稿日期:1995-10-06

1.1.1 基本内容

英国是最早实施区域政策干预经济在空间上失衡的国家。1920 年英国设立了“工业迁移局”。目的是企图以工业迁移的方式,解决当时因出口需求减少,传统工业集中的地区出现相对较高的失业率的区域就业差异问题,但效果不佳。1934 年和 1937 年,英国制定和实施了“特别地区法”,对包括南威尔士、东北部和苏格兰中部等高失业地区实行支持性政策,促进地区经济发展,创造就业机会,减少失业率。1945 年,工党政府根据《经济政策白皮书》开始制定一系列区域政策,如“工业布局法”等,进一步明确了区域政策的目标是减少某些地区长期的失业问题,实现工业布局平衡化,保障国防安全等。区域手段也更加丰富,如为向落后地区迁移及开设新厂的企业提供金融信贷优惠服务,加强落后地区的动力、土地开发及其他基本设施的建设,以及政府直接投资等。60 年代英国的区域政策开始重视加快落后地区的经济增长和控制大城市的膨胀。80 年代以后,英国区域政策转向技术改造,促进老工业基地的振兴,减少相对较高的失业率。

1.1.2 英国区域政策特点及效果

英国作为最早实施区域政策的国家,其区域政策有以下特点:

(1) 以缩小区域就业差异为其区域政策的主要目标。英国国土面积小,除煤炭资源外其他都很贫乏,国内市场容量有限,早期工业发达,产品主要用于出口,外向型特征明显。工业革命后忽视农业,农产品及工业原料(除煤外)严重依赖进口。当工业产品出口受阻时,整个经济循环就被打破,引发经济危机,产品出口下降,失业人口大增。由于英国传统工业高度集中,从而导致失业率的严重空间差异现象的出现。因此,减少失业率的区域差异成为英国区域政策的首要目标。

(2) 区域政策时断时续,严重地受到政党政治左右。英国工党和保守党在经济政策上有明显的分歧,工党偏向于政策干预、强调社会公平;保守党则崇尚自由市场经济,强调效率。因此,作为政府干预经济活动的一部分的区域政策,在工党执政时受到重视,保守党在位时,就遭到忽视。

(3) 区域政策以行政和财政手段实施为主。为了缩小失业率的地区差异,英国区域政策强调工业布局的调整。通过行政手段(如许可证制度)限制工业在失业率相对较低的大伦敦地区布局,鼓励工业企业向失业率较高的传统工业集中地区迁移或开设新工厂。在财政上制定优惠政策,诱导企业由低失业地区向高失业地区迁移。

英国早期区域政策实施的效果不甚理想,其原因是:①区域政策目标过于单一。从区域发展与区域均衡的关系来看,过份强调了区域均衡;从缩小经济活动的空间差异来看只强调了减少失业率的区域差异,而忽视其他目的。②过份地强调了对工业企业区位的干预,忽视了市场在工业企业布局中的基础作用。既损失了效率,又造成政府干预失灵。③忽视了衰落地区的自我发展能力的培养,对受援地区的投资多用在工业项目上,而忽视了基础设施的建设。一旦区域政策放松,衰落地区高失业现象又重新出现。因此,早期区域政策只起到了治标而不治本的作用。经过 80 年代区域政策的调整,英国失业率的区域差异及区域均衡发展问题开始得到逐渐解决。

1.2 美国区域政策

1.2.1 基本内容

美国是一个以消费者为中心的崇尚自由主义的市场经济体系国家。1933年,美国政府根据“新政”中的有关法案成立了著名的“田纳西河流域管理局”。该局直属联邦政府,拥有对该流域经济活动进行直接干预的权力。由于其管理模式与美国民信仰的传统的自由主义经济模式相违背,因此,颇受责难。进入60年代,区域问题再起,联邦政府改变过去的做法,采用间接的财政、税收、政府购买、公共投资及人员培训等手段,干预区域经济活动。为此,先后制定了一系列有关法案,如1961年的“地区再开发法案”,1962年的“人力发展和训练法案”和“加速公共工程法案”,1964年的“经济机会法案”,1965年的“公共工程与经济开发法案”和“阿巴拉契亚区域开发法案”等。

1.2.2 美国区域政策特点及效果

(1) 美国区域政策的主要目标是促进落后地区的自我发展,缩小收入、生活水平、失业率等在空间上的差异,并非单纯的就业指标。由于美国地域辽阔,自然资源丰富,自然条件多样,各地区开发历史的长短、经历都不同,因此,经济活动的空间差异在所难免。但各地区差异虽大,却都有自己独特的优势。因此,充分发挥落后地区的优势,促其自我发展,就成为美国区域政策的主要目标。

(2) 美国的区域政策十分强调对落后地区的基础设施及基础工程的建设投资。如田纳西河流域管理局的首要任务是防洪、综合开发水资源,以电力支持本流域的工农业的发展。阿巴拉契亚再开发区的首要目标是建设发达的交通运输网络系统,为复兴本地区煤炭工业打好基础。

(3) 美国的区域政策以间接的财政手段为主。在税收上,美国实行的累进税制能够对高收入与低收入地区的差距起到自动调节作用。此外,为促进落后地区的发展,对落后地区税收作了优惠安排。在财政支出上,通过转移支付对落后地区进行直接的补贴。通常,联邦政府将其财政收入的10%左右用于补助州和地方,其是大部分拨给落后地区。在联邦政府购买支出中,还规定了对落后地区产品的优先购买政策。

从效果来看,美国区域政策是成功的。经过半个世纪的努力,美国经济在空间上基本上达到均衡增长的目标。各州经济实力虽然还存在着一定的差距,但空间差异已大大地缩小,即使是经济最差的阿肯色州,人均GDP也达万美元以上。应该指出的是,美国区域政策的成功是多种因素综合作用的结果,除了其区域政策目标正确、宏观调控手段得力外,还与其得天独厚的自然环境条件分不开。

1.3 日本区域政策

1.3.1 基本内容

日本政府对其经济活动的干预历史悠久,二战后又建立所谓行政导向型市场经济模式。日本区域政策经历了以下两个明显不同的阶段。第一阶段是50年代区域非平衡发展政策阶段。经过二战后的恢复期,日本面临经济发展目标及方式的选择,为尽快增强国力,日本选择了非平衡发展战略:在产业上,重点发展重化工工业;在国民经济的空间方面,早期选择了21个地区作为重点开发区,后期又扩大到整个“太平洋狭长地带区”。第二个阶段,从80年代至今是区域均衡发展阶段。从80年代起,日本开始推行区域均衡政策。从1962—1986年,日本政府先后制定和通过了“工业立地白皮书”及连续四个全国综合开发计划(以下简称一、二、

三、四全综)。“一全综”是1962年制定的,主要针对大城市膨胀和地区间收入差距扩大问题。该全综与当时执行的《国民收入倍增计划(1961—1970)》有一定冲突。国民收入倍增计划以重化工为发展重点,而重化工产业在日本的理想区位又是“一全综”要求限制发展的东京、大阪、名古屋及北九州等地。两个相互矛盾的计划执行的结果是国民倍增计划占了上风,沿海大城市“膨胀病”进一步加剧。“二全综”于1969年制定,目标是“通过改善交通、通讯等基础设施与大规模开发方式相结合的多种手段,加快“过密”地区向“过疏”扩散的步伐,促进“过疏”地区的经济更快地发展。”“三全综”是1977年制定的,重点从改善生产性基础设施转向生活性基础设施,如住房、城市基础设施、文化设施等等。采用“定居圈”模式,促进各地区进行全面的综合性的建设,使其成各具特色的舒适的人类“定居圈”。“四全综”于1987年制定。进一步提出以各地区的特色及互补优势,通过加强相互交流、相互刺激,促进各地区共同福利的增进,促进国土的更加均衡有效发展。“四全综”以动态的“生活区域”代替“三全综”静态的“定居圈”,强调了“生活区域”之间的相互交流及相互促进作用。

1.3.2 日本区域政策特点及效果

(1) 区域政策始终受到日本政府的高度重视,阶段性十分明显。在非平衡增长时期,政府政策向重点地区倾斜,强化市场高效配置资源的功能,追求经济快速增长。60年代后转向区域均衡发展政策,区域均衡发展的目标主要是消除经济布局的“过密”和“过疏”问题,缩小经济活动的空间差异。

(2) 日本行政导向型市场经济模式,通过制定外贸和产业政策、财政政策、金融政策、经济计划以及全国综合开发计划等手段实现对经济的间接干预。经济计划侧重于经济增长速度及重点产业的选定,早期还包括重点开发区的确定;综合开发计划则侧重于国土整治及均衡发展。

在财政政策方面,日本中央财政占总财政收入的70%,其中大部分拨付给地方政府。在非平衡发展时期,主要拨给重点开发地区;在均衡发展时期则主要拨给落后地区。根据日本政府1961年颁布的全民年金和全民保险制度,日本政府保证任何一位日本公民不会因为经济发展水平的区域差异而影响其基本生活。从而使区域政策与公民生活水平两者衔接起来,成为日本区域政策的又一特色。对落后地区减免税收、价格补贴等也是日本促进“过疏”地区经济发展的基本财政手段。

在金融政策方面,日本有两套金融体系,一套是政府金融体系,另一套是私营机构。政府金融体系由日本开发银行、日本进出口银行以及10个公库组成,其资金来源的70%是大藏省的“资金运用部”。政府金融机构以优惠贷款方式促进落后地区的经济发展。在10个公库中,“北海道东北开发公库”和“冲绳振兴开发公库”直接服务于落后地区。

(3) 日本区域政策一方面重视交通、通讯、电力等基础设施的建设,另一方面也通过财政贷款支持大型开发项目,以提高地方经济的造血功能。“三全综”以后,还十分注重科技兴地战略,把高科技项目建设在相对落后、但环境条件较好的小城镇,这既促进了地方经济的发展,又有利于科技产业的推广应用。此外,日本政府还特别注意落后地区生活及文化性基础设施的建设。

日本的区域政策取得了良好的效果,建成了世界一流的、最为发达便利的交通网络,使

整个日本紧紧地联系在一起。经济发展的区域差异明显缩小，区域均衡发展为日本经济的持续稳定发展奠定了良好的基础。日本经济经过战后三十多年的高速增长，80年代中期以来速度有所放慢，但仍然保持着稳定的低速增长。目前日本人均GDP已经超过瑞士居世界第一位。总体经济规模已达到美国的70%，成为世界第二大经济强国。这一成就的取得，与日本以“四个全综”为代表的区域均衡发展政策的保证作用是分不开的。

1.4 德国区域政策

1.4.1 基本内容

德国国民经济的空间差异经历了以下三个阶段：①南方相对落后阶段。德国工业化起源于北方，以鲁尔为中心的老工业区依靠资源优势成为德国工业化早期的主要动力。②北方相对落后阶段。二次大战前后，德国新兴的机械工业在南方兴起，北方老工业区结构转变缓慢，成为经济萧条的老工业区。③东、西德统一后，东部成为统一德国的严重落后地区。

德国区域均衡政策历史悠久，现行的区域政策是二战后形成的。战后德国民族团结意识更强，反映在区域政策上，均衡发展极受重视，形成了其独特的以财政平衡政策为中心的区域政策体系。德国区域政策的基本原则及主要内容体现在《联邦基本法》（宪法）、《联邦改善区域结构共同任务法》、《联邦空间布局法》以及1970年制定的《联邦财政平衡法》中。

1.4.2 德国区域政策的特点及效果

（1）德国区域政策有明确的法律规定。《联邦基本法》规定：联邦各地的发展和居民生活水平应该趋于一致。《联邦空间布局法》规定：联邦领土在空间上应该得到普遍的发展。《联邦改善区域结构共同任务法》规定：联邦和州共同出资（各50%），对落后及结构薄弱地区的开发给予补贴。为保证区域政策的有效性，区域政策的指向随国民经济空间差异的变化而变化。由以上法律规定可以看出，地区分配、发展及结构平衡是德国区域政策的三个目标。

（2）德国区域政策主要应用财政手段，通过实施财政收入平衡法及财政补贴促使国民经济活动的空间均衡。德国财政平衡包括两个方面：一是横向财政平衡，目标是使各州人均税收平衡化，主要做法是法人税的分配、税款转移和联邦特别拨款。通过法人税分配，可使财政弱州达到各州平均财力的92%。通过税款转移可使穷州人均财政收入达到全国人均的95%。最后不足部分由联邦财政提供，称为特别拨款。二是纵向财政平衡，指州与乡镇之间的财政平衡，做法与横向财政平衡类似。

财政补贴具体做法是：各州在联邦政府的参与下，每年都要制定财政补贴框架计划，明确受援地区及相应的补贴办法。补贴办法有两类：第一类是直接补贴，如：①投资补贴。对落后地区跨地区销售其产品的企业给予的补贴。②特定资助。这项资助主要给予工业部门结构转变较大的地区。③低息贷款。对象为工商企业及原东德地区的自由职业者。④特殊折旧。第二类是间接补贴。是指政府为改善地区基础设施条件而采取的低息贷款。贷款主要用于地区修路、供电、供水、垃圾处理及工业用地开发等。

（3）德国区域政策目标明确，稳定性强。多年来，德国区域政策始终以各地区经济共同发展和居民生活水平趋于一致为目标。在德国统一后，联邦政府将区域均衡政策直接应用于原东德地区，同时为使原东德地区经济的迅速调整和恢复还采取了以下有力措施：①巨额的财政援助，重点加强基础设施的建设；②提高原东德地区的工资水平；③推行企业私有化，重

构原东德国民经济；④大力发展中小企业，重塑原东德企业的组织结构。

德国均衡发展的区域政策获得了很好的效果。它一方面通过促进落后地区经济的发展，为整个德国经济的振兴，并一跃为世界经济第三强国作出了贡献；另一方面有效地控制了经济活动的空间差异，有利于德国国家的稳定，民族的团结。两德统一后，经过近 5 年多的努力，德国东西部人均收入已大大地缩小。原东德地区人口大量西迁的现象已基本停止，经济正在稳步回升。统一的德国继续执行其行之有效的区域均衡增长政策，以期在最短的时间内尽量缩小东西部巨大的差距，促使其经济进一步腾飞。

1.5 前苏联的区域政策

1.5.1 基本内容

前苏联实行的是传统的计划经济模式。在区域经济上，采用所谓块块原则（包括政治、经济、社会三原则）和一套与之相应的落实手段，实现资源及产业的空间配置。这可相应地称为该体制下的区域政策。

前苏联在建国初期，区域政策偏向于非平衡增长，优先恢复欧州老工业区。全面实行计划经济后，区域政策偏向平衡发展。经济落后但资源丰富的乌拉尔和西西伯利亚南部能源原材料工业基地建设得到很大的发展。二战期间，工业布局进一步东移。60 年代起前苏联区域政策又偏向于非平衡发展政策，经济建设的重点又转向前苏联的欧洲部分和乌拉尔地区。70 年代中期以来，前苏联区域政策又偏向于平衡发展政策，加快开发西伯利亚、远东和中亚地区的资源。戈尔巴乔夫上台后，实行“公开化”政策，经济结构开始大规模调整，前苏联欧洲部分和乌拉尔地区经济建设进一步加强。

1.5.2 前苏联区域政策特点及效果

（1）区域政策有明显的变动，从非平衡到平衡又回到非平衡左右摆动。区域政策目标较西方国家多，不仅有缩小经济活动的空间差异的目标，还有加强民族团结巩固国防及保卫新生的社会主义政权的目的。

（2）资源的空间配置以严格的指令性计划控制，通过行政手段实现计划指标的完成。在前苏联东部地区开发中，创造性地制定和实施了独特的地区生产综合体的区域综合开发模式，使国力大增。

（3）东部地区的开发中十分重视以铁路为主体的东西向交通干线的建设。如西伯利亚大铁路（复线，部分电气化）、南西伯利亚铁路（复线，全部电气化）、中西伯利亚铁路以及贝阿铁路等，这些铁路极大地方便了东西交通，促进了东部的开发。

从总体上来看，前苏联区域政策的效果不佳，存在着一些严重问题。特别是地区的开发模式以重工业为主，相对忽视了农业和轻工业，在国民经济整体结构上，造成了严重的比例关系的失调，国力虽然增强，但人民实惠很少，经济的进一步发展失去动力，这一严重的教训应该认真记取。

2 国外区域政策主要经验及其对我国区域政策的启示

上述五国的区域政策中，成效突出的有美国、德国和日本。英国和前苏联区域政策的效

果相对较差。美国、德国和日本的区域政策都各有其特色，取得成功的原因也是多方面的，有些是特有的原因，有的则是共同的原因，大体上可归纳如下：

2.1 区域政策目标明确，针对性强

如美国的区域政策就是针对落后地区及衰落的老工业区而制定的切实有效的政府支持政策；德国则根据不同时期出现的不同的相对落后地区，通过一年一度的财政补贴框架计划，对相对穷的州和结构薄弱的州给予直接的或间接的援助；日本则针对其经济面临的“过密”和“过疏”问题，采取明确的限制和促进的区域政策，较有效地解决了国土均衡发展问题。

2.2 重视落后地区的基础设施的建设

政府的财政直接投资多用于改善受援地区的交通、通讯、电力、能源及城市公共设施等基础设施，在日本还包括一些生活及文化性基础设施。此举着重于改善落后地区投资环境，提高落后地区吸引外资和增强落后地区自我积累、自我发展的能力，这既是兴地富民的好办法，也是政府能较好发挥作用的领域，比单纯的撒胡椒面式的扶贫方式效果好得多。

2.3 对落后地区的企业实行各种优惠政策

优惠政策包括减免税收、优惠贷款、贷款担保、特殊折旧、信息和技术转让与服务、以及人员培训等。对一些地方无能为力的开发的大型项目还进行直接的投资。

2.4 用于区域政策的资金有明确的法定来源

如美国有关法律规定联邦政府财政支出的 10% 用于补助州与地方。德国的联邦财政平衡法通过州际及州与地方重新分配税收，保证各州人均税收趋于相等。在德国联邦政府财政支出中约有 20% 用于补贴给穷州。日本中央财政大约 30% 用于支付给予地方，以确保全民年金及全民保险的有效执行。在金融方面，美国政府为落后地区企业贷款作担保；德国也有类似的规定；日本则在政府金融体系内，设立专业的落后地区经济开发公库，以优惠的方式向受援地区的企业贷款。

2.5 各国政府都设有专门区域经济管理机构

为保证区域政策的有效执行，各国政府都设有专门的区域经济管理机构，以负责区域政策的制定和实施，该机构负责定期召集与区域政策有关的各方面会晤，以沟通信息，评价区域政策的效果，随时根据新的情况，提出区域政策修改和调整意见。在美国各开发区都设有管理局，德国从联邦到地方各级政府都设有专门负责区域政策的委员会，日本则有国土厅专司其职。

3 中国区域政策的演变及得失

我国区域政策明显地分为两个发展阶段。改革前是以建设内地为主的平衡布局发展阶段，改革后是以发展沿海地带为主的梯度推移的非平衡发展阶段。这两个阶段不同的区域政策都取得了一定的成绩，同时也都存在着不足、甚至严重的缺陷。

3.1 改革开放前的区域均衡发展战略

这一阶段的主要问题是：①过早地提出和实施区域均衡发展战略。建国初，国民经济面临的主要任务应该是发展经济，而不是缩小空间差异。发达国家在实施区域均衡发展政策时，

经济发展都达到较高的水平,如英国 1929 年设立“工业迁移局”时人均 GDP 达 500 多美元;美国 1933 年成立“田纳西河流管理委员会”时,人均 GDP 也超过了 500 美元;日本 1962 年制定“一全综”时,人均 GDP 不足 500 美元,但其区域政策效果不佳。以后几个“全综”取得了良好效果,经济发展水平也超过了人均 500 美元。而我国 1952 年,人均 GDP (估算)还不到 50 美元。②区域均衡发展的目的不是消除贫困,而为发展重工业及国防安全目的服务。③“一五”期间,采取区域均衡发展政策时,既考虑到建国初旧中国工业布局的严重的畸形状况,又考虑到当时的国际环境(列强的海上封锁及对中国禁运政策),工业布局不得不向内陆迁移。这期间以重工业发展为重点,工业布局内移,接近资源产地,有其合理的一面。然而,在随后的几个五年计划中,特别是“三线”建设时期,区域均衡被推向了极端。错误地估计当时的国际形势,继续实施重工业发展战略,仍然是区域均衡发展政策的主要动因,而消除贫困这个区域均衡发展政策的根本目的依然被忽视。在具体的做法上,严重地忽视了微观布局的经济效益,大量的资金投入形成的是孤岛式的工业据点,造成西部典型的经济“二元结构”,更不用说“山、散、洞”造成的惊人浪费了。④经过近二十多年的区域均衡发展政策的实施,我国东西部差距仍然在扩大。1952 年我国人均国民收入绝对差异为 177 元,1978 年扩大到 792.29 元^[3]。区域均衡发展的成果主要体现在工业发展上,据统计资料分析,我国东西部的工业发展水平的差异有所缩小:1952 年我国东西部工业不平衡差由 53.03% 下降到 1975 年的 36.04%^[4]。但是这种工业发展水平空间差异的缩小是以总体速度及效益下降等极高的代价换来的,是一种极低水平上的“硬拉平”,得不偿失。据统计,在这期间,全国工业增长速度“三五”下降为 11.17%,“四五”更下降为 9.1%;效益方面,全民所有制工业的资金利税率由“一五”的 29.4% 下降为“三五”的 18.9%、“四五”的 18.7%。

3.2 改革开放后的区域非均衡发展战略

改革开放后,随着新的发展战略的确立,以市场为导向的经济体制改革的启动,对外开放政策的实施,在效率的引导下,区位优势优越的沿海地区,成为我国经济发展的重点。沿海发展战略的实施,使我国国民经济十几年来保持着 GDP 年均 9.5% 的速度增长。但是,在国民经济高速增长的背景下,在空间经济运行中,出现了一些不容忽视问题:一是由于市场价值取向的经济体制改革的滞后,地方政府截留中央政府下放权力,出现地方保护主义问题。这使得国民经济的区域分工与协作受阻,导致国民经济空间上出现重复建设、产业结构趋同、分工淡化等现象,从而引起资源大战,相互封锁,造成严重的区域经济运行失调和经济效益的下降,影响国民经济活动的正常运行。二是非平衡发展政策的实施使东西部差距进一步拉大:我国人均国民收入的区域差异由 1978 年的 792.29 元扩大到 1993 年的 1421.3 元^[3],工业不平衡差,1993 年比 1978 年扩大了 9.4 个百分点,农业不平衡差增幅就更大。

如何解决当前我国国民经济运行空间方面存在的问题?对第一个问题,学术界的认识基本上是一致的。国民经济活动在区域上的分工与协作关系的淡化和受阻,通过深化以建立社会主义市场经济为目的的经济体制改革,促进全国统一市场的早日形成,完善社会主义市场经济体系,全面放开价格,充分发挥市场机制在资源空间配置方面的基础性作用等措施,是不难解决的。而对第二个问题即区域差异问题,意见分歧就较大。一部分学者认为,我国国民经济的空间差距并没有超过危险的界线,中国经济发展水平总体上还很低,区域经济发展的对

策应当是强调效益，因此，不必担心国民经济活动空间差距的扩大。许多关心中国经济发展的外国学者都持这一观点（如诺贝尔奖金获得者，美国芝加哥大学教授加里·贝克尔等^{〔19〕}）。另一部分学者认为，我国经济发展的空间差距已成为影响国民经济进一步健康发展的严重问题，差距过大，不仅影响了国民经济发展的整体效益，而且还会带来一系列经济、社会问题，如无序的民工潮、基础设施与加工工业失调等，甚至还会影响社会稳定及民族团结。在解决方法上，又有两种不同的主张：第一种主张认为，目前我国人均 GDP 已达 400 多美元（按当年价计算），今后我国国民经济发展战略应该转移到重化工产业上来，这一发展战略具有向我国西部倾斜的区域效应，因此，解决国民经济的区域差距问题不必制定专门的区域政策（即区域政策应当具有“中”性），只要有产业政策就行了。第二种主张则认为，产业政策固然有其区域方面的效应，但是仅有产业政策是无法解决区域差距问题的。因为制定产业政策的根本目的在于经济发展速度与效益，而非扶持落后求取收入的均衡（而这正是区域均衡发展政策的目的）。它只会给落后地区造成难以解决的“二元结构”。我国从建国初到改革开放前，内地工业发展战略的历史教训就是证明。因此，产业政策如果缺乏相应的区域政策与之配套，只能使落后地区出现二元经济，而不会出现普遍发达的一元均衡经济。因此，要使产业政策的区域效应取得良好的效果，必须实施相应的区域政策。也就是说，应该在产业政策的基础上，制定与其相配套的独立的区域政策。

我们认为，从国外区域均衡发展政策实施的情况看，发达国家大都是在经济发展到一定的水平〔人均 GDP 超过 500 多美元（二、三十年代价格）〕时才开始制定和实施区域均衡政策的，即使有些国家在实施区域均衡发展政策时，经济发展水平并不高，但其区域均衡发展政策真正产生良好的效果，也是在经济发展达到较高水平之后。我国目前人均 GDP 虽然已经达到 400 多美元，但现在的 400 美元，只相当于发达国家二、三十年代实施区域均衡政策时的 200 美元左右。因此，我们认为，目前我国实施完全的严格的区域均衡政策尚不具备条件。但同时也应该看到，我国是一个多民族的大国，国民经济的空间差距过大会引发一系列社会问题，从而影响社会稳定，因此，对我国国民经济的空间差距必须有所控制。为此，我们主张，今后我国的区域政策应该在产业倾斜政策的基础上，坚持效益优先，适当兼顾均衡的原则，努力把经济发展水平的空间差距控制在现有的范围之内，不应再任其扩大。当然，我们也不赞成成为全面缩小差距，而实行以牺牲效益和速度为代价的区域均衡发展政策。

4 关于中国“九五”区域政策的几个问题

借鉴国外区域政策的成功经验，总结我国区域政策的得失，我们认为，“九五”及 2010 年期间，有关我国区域政策应该注意以下几个问题：

（1）我国“九五”至 2010 年期间区域政策的总的目标应该是以“效率优先，兼顾公平”为原则，争取把国民经济发展水平的空间差距和人均 GDP 差距控制在现有范围之内。在这一时期，国家将实施转移支付，优先安排资源开发和基础设施项目，鼓励到中西部地区投资，理顺资源性产品价格体系等措施，缩小区域差异。

（2）加速以建立社会主义市场经济体制为目标的改革的步伐，尽快完善市场体系，尽早

发挥市场机制在资源配置（包括空间配置）方面的基础作用。促进全国统一市场的建立，消除地方保护主义的狭隘思想，以利于国民经济充分利用市场机制的作用，形成合理的能充分发挥各地区优势的区域分工与协作的局面，以取得良好的空间经济效益。

(3) 在目前国民经济发展进行战略调整，产业政策向重化工行业倾斜，有利于我国西部经济发展的条件下，还应加强独立的区域政策的制定。这两者的作用领域与方式是不同的，性质上存在互补性，因此，不可偏废。

(4) 我国财政支出中，用于扶贫的资金太少。建议在中央与地方共享税中，划出一块专用于地区之间财政收入的调济，以有余补不足。在金融领域中，可借鉴日本政府在金融体系中，专门设立落后地区开发公库的经验，设立专门的贫困地区开发基金和跨省区的发展银行，用于支持欠发达地区的基础设施和大型骨干项目的建设。此外，在扶贫资金的应用上，应大力提倡以工代赈。

(5) 国家对西部地区的开发要十分重视交通、通讯、电力、供水等基础设施的建设，做到基础设施先行。大规模的开发项目一定要配套相应的基础设施建设。同时，建议国家组织专门力量对西部地区基础设施建设作出一个整体规划，避免西部各大开发项目孤立地建设自己的基础设施而造成的浪费。

(6) 我国东西部差距，以农村差距为最大。因此，加快我国西部地区农村经济的发展是个关键。国家应加速乡镇企业西进政策的实施。要为西部农村经济尽快发展多想办法，采取一些非常措施，如加强西部地区农村基础教育的投资，培养科技人材，走以科技促进西部农村脱贫致富之路等。

(7) 加强区域经济干预的立法工作。要制定和完善为区域政策提供法律依据的区域干预总体性法规，如“国土均衡开发法”、“经济布局法”、“区域经济协调发展法”等，并据此制定相应的具体法规，如“贫困地区扶持法”、“老工业基地振兴法”、“资源富集地区开发促进法”等，还要将一些行之有效的区域政策行政法规上升为法律，如“区域协作条例”、“对口支援条例”等等。

(8) 国家区域政策应有专门的归口管理机构，以利于区域政策的制定和实施。我们认为国家计委的有关我国区域政策的归口管理机构和行政职能应得到进一步的加强。建议建立政策区域政策管理机构与各后进地区对话的有效机制，以利于下情上达、上情下达，保证我国区域政策的合理性及有效性，促进区域政策的顺利实行。

参 考 文 献

- 1 吴传钧等. 国土开发整治与规划. 江苏教育出版社, 1990.
- 2 区域政策课题组. 九十年代中国区域经济政策研究. 管理世界, 1991, (1).
- 3 胡乃武等. 区域经济发展差异与中国宏观经济管理. 中国社会科学, 1995, (2).
- 4 国务院发展研究中心课题组. 中国区域协调发展战略. 中国经济出版社, 1994.
- 5 刘树成等. 中国地区经济发展研究. 中国统计出版社, 1991.
- 6 刘再兴. 中国经济布局总体研究. 中国物价出版社, 1995.
- 7 李伯溪. 中国地区经济政策. 经济工作者学习资料, 1990, (117).

- 8 国家计委. 德国区域政策考察报告. 国土规划与地区经济调研资料, 1994, (1).
- 9 陆大道等著. 中国工业布局的理论与实践. 科学出版社, 1990.
- 10 金锋等编译. 区域经济与政策分析. 中国环境科学出版社, 1992.
- 11 [日] 国土厅编. 日本第四次全国综合开发计划. 中国计划出版社, 1981.
- 12 周起业等. 区域经济学. 中国人民大学出版社, 1989.
- 13 陈宝森. 美国经济与政府政策. 世界知识出版社, 1988.
- 14 陈栋生. 论产业政策与区域政策的结合. 计划经济研究, 1991, (1).
- 15 毛汉英等主编. 苏联经济地理. 科学出版社, 上册 1983, 下册 1987.
- 16 Higgins B. et al. Regional Economies and Policy. Unwin Hyman press 1985.
- 17 Armstrong H. et al. Regional Economies and Policy. P. Allen P. Lmtd 1985.
- 18 Bandman M K. Regional Development in USSR. pergamon press 1985.
- 19 经济学消息报社编. 诺贝尔经济学奖获得者专访录. 中国计划出版社, 1995.

A STUDY ON THE COMPARISON BETWEEN THE REGIONAL POLICIES IN CHINA AND IN OTHER COUNTRIES

Liu Yong

Mao Hanying

(Institute of Geography, Chinese Academy of Sciences, Beijing 100101)

Abstract

Regional interfering aims at the promotion of regional division and cooperation and the reduction of regional disparities. The main problems in the developed countries are the increase of spatial disparities and the equilibrium between different regions. The regional policies in the developed countries were made and implemented when economy was developed to a certain level and the per capita GDP was more than 500 USD (at the price in 1920's and 1930's). The expenditure used to balance different regions accounts for about 10-30% of the budget of the central government. The regional policies in China have two aspects: regional development and equilibrium between different regions. During the ninth "five-year planning" period, the general consideration in China's regional policies should be to give first priority to efficiency. The equilibrium between different regions should also be considered. The main measures adopted should be to speed up the construction of markets which are spatially connected, to combine industrial policies and regional policies and to strengthen the works to help poor areas.

Key words Regional disparity, Regional policy, Comparative study