

区域经济协调发展政策研究

夏江敬

(武汉理工大学 文法学院,湖北 武汉 430070)

摘 要:分析了区域经济协调发展中存在的主要问题,以东西部为例,设计了促进区域经济协调发展的区域政策,提出了促进区域经济协调发展的制度安排。

关键词:区域经济协调发展;区域政策;区域制度安排;区域财政政策;区域税收政策;区域金融政策

中图分类号:F207

文献标识码:A

文章编号:1001-7348(2007)12-0040-03

0 前言

关于区域经济协调发展问题的研究异常活跃,已成为一个热门课题。国外对现代区域经济发展问题研究的成果出现于20世纪50-60年代,主要有增长极理论(Francois Perroux, 1955)、核心与边缘区理论(Hirschman, 1958)、干预政策(Lsard, 1960)等。在随后的40多年里,国际上关于特定地区的经济开发和地区发展战略与综合布局问题,成果主要有:Hansen(1972)的《区域开发中的增长极核》和Lioy(1972)等人的《空间区位》等。从实践角度看,一些国家成功地对其落后地区进行了开发。如意大利南部区的巴里—塔兰托—布林迪西工业综合体的组建,英国英格兰东北部增长区规划,美国的西部开发,拉丁美洲次级增长中心的建立等,都取得了成功,极大推动了区域间经济的协调发展。

国内从20世纪80年代起开始引入西方区域经济学理论,但从总体上看,研究还不十分完善,只是阶段性的成果,已有的研究成果与实际经济现象存在一定的差距,对如何落实和实施“十六”大提出的实现区域经济协调发展和全面小康的战略构想,特别是促进区域经济的协调发展等问题缺乏系统的应用。在如何为政府提供既能保持区域经济快速正常发展,又能协调区域利益关系,促进国民经济全面协调发展的政策依据等方面,有待开拓。本研究以东西部为例,提出了一些缩小区域发展差距、实现区域经济协调发展的政策建议。

1 我国区域经济发展中存在的问题

1.1 区域问题、问题区域不断出现

区域问题即国民经济运行过程中的空间问题,问题区

域是在客观上存在这样或那样问题的区域,如衰落区、萧条区等。像西方国家在经济发展进入阶段性转折时期曾经出现过的萧条区、衰落区一样,在以各种差异为特征的区域问题存在并不断扩大的同时,“问题区域”也不断出现。如在一些老矿区集中的地区、一些老林区、一些军工企业集中的三线地区、一些传统工业集中的地区和石山裸露、人口超载的岩溶地区,形成了不少类型与成因各异的“问题区域”。我国是一个发展中的大国,区域经济发展的差异性一直十分突出。尽管改革开放政策促进了各地区经济的普遍增长,但与此同时,东西部地区间的经济差距也迅速扩大,而且这种区际差距目前仍呈现出持续扩大的趋势。因此,如何促进我国东西部经济协调发展,成为保证全国经济持续、快速、健康发展的关键所在。

1.2 地区经济发展差距不断扩大

改革开放以来,我国最大、最突出的区域问题,就是不断扩大的地区经济发展差距问题,在国民经济高速发展的同时,区域经济发展在空间上的不平衡格局逐步形成,并呈加剧之势。这种不平衡态势的具体表现是:区域经济增长的不平衡性日益突出,区域生产力分布的不平衡性更加强化,如附表所示,地区间收入水平的差距也越来越大。

附表 区域人均GDP(或人均收入)差距的国际比较

国别	年份	最大值(倍)	相对差异系数(%)
中国	1983(2002)	9.5(13.5)	70.9(92.4)
德国	1988	1.93	13.0
美国	1983	1.43	11.1
英国	1988	1.63	15.0
韩国	1985	1.53	14.8

资料来源:胡鞍刚,中国地区差距报告,辽宁人民出版社,1995;中国统计报告,2003

由附表可知,我国从20世纪90年代初开始,国内收入分配的差距已经很大,最高地区的人均收入是最低地区的9.5倍。目前这一差距不但没有缩小,反而从9.5倍拉大到13.5倍,相对差异系数也从70.9%上升到92.4%,分别提高了近4倍和近20个百分点。横向对比,我国地区间收入差距扩大的速度也是相当惊人的。

1.3 区域经济发展的政策需求日益紧迫

区域问题和问题区域的大量出现,说明了我国区域经济发展在空间上的不平衡,它们既是区域经济非协调发展的直接结果,又是区域经济非协调发展的主要原因。这些问题的存在与我国不同时期所推行的不同区域发展战略有很大的关系,同时,与业已实行和应该实行却没有实行的区域政策也是密不可分的。

当然,我国区域经济发展不平衡问题形成的原因是多方面的,既是外部政府行为的结果,也是内部经济因素使然;既有历史的原因,也有自然条件、经济发展环境差异等方面的原因。在国外,区域政策被认为是医治区域病的一剂良药。因此,制定和实施正确、合理的区域政策,有助于解决或缓解已出现的区域问题,促进区域经济的协调发展。无论是在计划经济时期,还是在向市场经济转轨的时期,我国制定的各种单项区域政策体系始终都没有建立起来,各项宏观政策,如财政政策、金融政策、投资政策的区域效应,以及区域政策的基准、手段等问题也都有待深入研究。

2 促进区域经济协调发展的区域政策设计

2.1 区域经济协调发展政策的目标

区域问题和问题区域的存在,引起了党和国家的高度重视。在“九五”计划和2010年远景目标的建议中,中央明确提出了坚持区域经济协调发展,逐步缩小区域发展差距的方针。因此,我国未来相当长一段时期区域政策的目标应是:有利于逐步缩小区际差距,有利于促进西部开发,有利于加快改革和扩大开放,有利于合理调节区域经济关系,最终实现区域经济的协调发展。在制定切实可行、卓有成效的区域政策时,无疑应该充分吸取国外的成功经验,吸收国外区域政策研究的成果,使之既能回答、解决我国的区域经济问题,又能在理论方法、技术手段等各方面得到丰富和发展。

2.2 促进我国区域经济协调发展的区域财政政策

(1) 建立纵横结合的转移支付制度。通过制定并实施规范的中央财政转移支付政策,有效地发挥转移支付在缩小地区经济发展差距中的作用。中央政府应该通过建立一套完整、有效的政府间转移支付制度,保证自然资源、经济环境迥异的各地区都能享受到大致相同的公共服务水平。实行针对落后地区的企业补贴制度。从一些发达国家的经验看,中央政府对落后地区的援助大多采取投资补贴的形式。补贴的具体形式主要有投资补贴、就业补贴、税收补贴

和直接向企业拨款进行公共产品生产等。

(2) 改革空间投资政策。在西部地区培育新的增长极或增长带。国家应逐步提高在西部地区投资的比重,在能够调控的全民固定资产投资总量中较多地向西部地区倾斜,在项目安排和资金分配上也要向西部地区倾斜。采取适当的政策鼓励外资和内资到西部地区发展“瓶颈”产业、电力建设、交通通讯设施及矿产资源开发,增强西部地区的造血机能和对内外资的吸引力。在西部地区选择一些重大基本建设项目作为突破口,在项目所在区域培育增长极,通过增长极产生集聚效益,以点带面,增强所在区域的经济实力,促使以项目所在地为中心的经济区域的形成,并通过“扩散效应”和“关联效应”,带动周边地区经济的增长和发展。

(3) 加大对落后地区的教育投资。落后地区发展缓慢的深层次原因是缺乏高素质的人才。应加大对落后地区的教育投资,大力开发落后地区的人力资源。加大对落后地区公共设施的投入力度,缩小地区间基本公共服务的差距。

2.3 促进我国区域经济协调发展的区域税收政策

税收政策与区域经济的协调发展也具有高度的相关性。国外运用区域税收政策促进落后地区发展的主要经验就是对落后地区采取税收优惠政策。

(1) 实行以产业政策为导向的税收优惠政策。税收优惠应从区域倾斜向产业优惠转移,实行以产业政策为导向的税收优惠政策。改革开放以来,东部地区从国家得到了较多的税收优惠政策,并得到了快速发展,同时也拉大了区域经济的发展差距,激化了地区间的矛盾。因此,税收优惠应从区域倾斜向产业优惠转移,将目前的以企业经济性质、资金来源和地区特征为主的税收优惠政策转变为配合产业政策、优化产业结构的税收优惠政策,以统一的税制,实现不同地区之间的公平竞争。

税收的政策效应有利于促进资源丰富的西部地区和民族地区加快发展,消除当前形式上不公平、效果上更不公平的税收政策对区域经济差距的逆向调节。税收政策应配合产业政策向交通运输、邮电通讯、能源和原材料工业倾斜,提供所得税减免的优惠。由于这些行业正是西部地区比较薄弱的产业或具有资源优势的产业,这种面向产业的税收倾斜实际上是对西部地区的区域倾斜,有利于西部地区的发展,能够起到促进区域经济协调发展的作用。

(2) 进一步调整和完善税收制度。在资源税方面,适当向资源富集的地区授权,允许地方政府在一定幅度内调高资源税率,增加的税收收入归地方使用,对增加的税负,通过提高资源性产品的价格,使其转移到资源加工和使用环节。这不仅可以增加资源富裕的西部地区的财政收入,促进其经济增长,还可以提高资源的使用效率。在增值税方面,可考虑完善增值税抵扣办法,变生产型增值税为消费型增值税。西部地区的主导产业大多是资源指向型工业,对生产设备和技术要求较高,改为消费型增值税后,能使

西部地区从中得到更多的税收抵扣,符合国家的区域经济发展政策,也有利于企业的设备更新和技术进步,有利于区域经济的协调发展。

2.4 促进我国区域协调发展的区域金融政策

对区域金融政策进行必要的调整和创新,建立既能满足国民经济运行需要,又有利于促进区域协调发展的金融体系。要求该金融系统一方面能体现国家宏观金融管理和调控的要求,另一方面也能满足全国区际经济平衡、协调发展的需要。我国东部地区基础设施产业相对于西部地区要发达得多,在构建金融组织体系时,应充分考虑地区间的梯度差异,使东部地区市场化融资比重高于西部地区,而政策性融资比重低于西部地区。积极发展西部地区资本市场。充分发挥国家政策性银行的作用,加快培育和不断完善适应区域协调发展的金融市场体系。建立全国统一的金融市场,利用统一的金融市场,促进各地区在市场机制的引导下,按照比较利益原则进行专业分工与协作,推动产业结构的合理调整与升级,并为以资源产业为基础的西部地区创造获得公平发展的机会。

3 促进区域协调发展的制度安排

我国正处于经济机制转型和结构调整的时期,各种相关机制尚未定型或刚有雏形,各种矛盾和关系需要协调。东西部经济的协调发展已经不能简单反映在原有的东西部经济技术的局部或小范围的合作层次上,而应该在制度层次上进行战略性的部署。

3.1 东西部经济协调发展,存在制度安排差异

事实上,我国东西部的差距首先表现为制度上的差异,然后才表现为经济上的差距。改革开放以来,我国的每一项制度安排几乎都是先在东部试点,然后逐步向西部推广,我国东西部地区在制度安排上是不均衡的。在制度供给的速率上,东部的制度供给明显比西部快;从制度供给的密度上看,东部地区的制度供给比较密,西部地区则比较稀;在制度变迁的方式上,东部制度安排具有明显的内生性特征,而西部制度从外部强制植入,具有明显的外生性;从制度利用的效率上来看,东部地区对制度的实际利用率要远远高于西部地区,制度在东部地区所产生的经济效益也远远大于西部地区。实现区域协调发展,不仅要缩小区域经济发展的差距,更要缩小区域协调发展的制度安排上的差距。

3.2 实施西部制度创新,突破“体制锁定”障碍

在西部推行和实施强制型制度创新与需求引致型制度创新相结合的制度创新方式。西部由于各方面的因素,引导型的制度需求难以内生。因此,在制度创新方法的使用上,最好以政府主导的强制型制度供给为主,逐步培养和引导潜在的制度需求。西部制度创新的主体应是政府,同时要积极争取城市工商业、社会中介组织和外资等外部力量的配合,特别是要注意和东部携手共同突破原有路径

依赖和体制锁定,使东部的合作和参与成为突破原有体制锁定的重要力量。规范市场规制的权威约束制度和激励政府推进制度创新的制度,通过由外界强行植入一种新的制度和技术来打破原有的均衡,在发展过程中逐步使之内生。

3.3 国家应承担一定的制度创新成本,提供有效的制度供给和安排

相对东部而言,西部经济比较落后,而且考虑到改革20多年来,由于西部资源的东流,在一定意义上支持了东部的发展。因此,国家应该对西部制度创新中出现的成本,通过转移支付等方式消化一部分,以支持西部地区开展有效的制度创新活动。由于制度创新成本往往由创新者和供给者承担,而制度作为一种公共产品,其创新收益往往不能由创新者和供给者独享,这种外部性的存在使创新的成本与收益出现不对称。因此,在推动区域协调发展的过程中,政府职能的转换和政府作用的发挥是非常重要的。政府一方面要对创新者提供一种创新的补偿机制,另一方面,政府也可以直接提供有效的制度供给和安排。

区域协调发展的政策设计与制度安排,为国家制定促进区域协调发展的政策提供参考依据,有利于挖掘蕴藏在西部地区的市场潜力和发展潜力。总之,一个自由、公平的制度体系的建立,是推进和加快实现区域协调发展的重要前提条件。当然,建立有效制度的目的是保证经济主体在要素流动、资源配置和追求利润上的自由。西部地区政府应进一步清除各种不利于制度创新和制度安排的障碍,为西部制度创新创造出一个良好的环境,并尽可能从“西部大开发就是大把要钱”的观念中走出来,充分认识到西部大开发是制度大创新和制度大安排的有利时机,大力开展制度创新,抓住机会建设有利于西部大发展的各项制度。

参考文献:

- [1] 丁芸,张昕.财税政策选择与区域协调发展[J].经济与管理研究,2007,(2).
- [2] 刘小林.区域人口、资源、环境与经济系统协调发展的定量评价[J].统计与决策,2007,(1).
- [3] 张燕,吴玉鸣.中国区域工业化与城市化的时空耦合协调机制分析[J].城市发展研究,2006,(6).
- [4] 谢伏瞻.完善政策促进区域协调发展[J].中国流通经济,2006,(7).
- [5] 安虎森,蒋涛.一体化还是差别化——有关区域协调发展的理论解析[J].当代经济科学,2006,(4).
- [6] 张孝锋,蒋寒迪.产业转移对区域协调发展的影响及其对策[J].财经理论与实践,2006,(4).
- [7] 王晓云,丁四保.经济发展中我国政府协调区域关系的政策失灵原因分析[J].软科学,2006,(1).
- [8] 彭月兰,陈永奇.区域协调发展与政府作用[J].财政研究,2005,(12).

(责任编辑:高建平)