

区域协调发展的财政政策研究

韩学丽 著

中国国际广播出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

区域协调发展的财政政策研究 / 韩学丽著. —北京:
中国国际广播出版社, 2009.12
ISBN 978-7-5078-3174-0

I. 区… II. 韩… III. 地方财政-财政政策-研
究-中国 IV. F812.7

中国版本图书馆CIP数据核字 (2009) 第227592号

区域协调发展的财政政策研究

著 者	韩学丽
责任编辑	何宗思
版式设计	国广设计室
责任校对	徐秀英
出版发行 社 址	中国国际广播出版社 (83139469 83139489[传真]) 北京复兴门外大街2号 (国家广电总局内) 邮编: 100866
网 址	www.chirp.com.cn
经 销	新华书店
印 刷	北京广内印刷厂
开 本	720 × 1020 1/16
字 数	200千字
印 张	13.25
版 次	2009年12月 北京第一版
印 次	2009年12月 第一次印刷
书 号	ISBN 978-7-5078-3174-0/F · 324
定 价	28.00元

国际广播版图书 版权所有 盗版必究

(如果发现印装质量问题, 本社负责调换)

摘 要

我国在经济建设取得飞速发展的同时,也带来了区域差距不断扩大的现实问题。本文围绕如何通过财政政策的调整和完善,来缩小区域差距、促进区域经济社会协调发展这一主题展开分析,希望能为国家相关政策的制定提供一定的参考。全文共分八章,由绪论和七章正文组成。

第一章从本文的研究背景出发,阐述了以财政政策促进区域协调发展的理论意义和实践价值,评述了与区域经济社会协调发展和财政调控有关的理论。在此基础上,提出了本文的研究内容、主要方法和研究思路。

第二章是全文的理论铺垫,主要介绍了西方关于区域协调发展和财政调控的一般理论。区域协调发展理论由区域平衡发展理论和区域不平衡发展理论两部分组成。尽管其具体观点不同,但都强调了政府干预在均衡地区经济发展中的重要作用。财政调控区域发展的一般理论,则从各种不同的财政手段入手,分别阐述了分权型财政体制、税收、财政支出、国债等政策工具对区域经济发展的作用机制,为我国制定和完善促进区域协调发展的财政政策奠定重要的理论基础。

第三章从中国区域差距现实的客观描述出发,为财政调控区域协调发展提供了干预的理由。这里首先从地区经济差距、社会发展差距和政府财力差距三个不同角度对我国改革开放以来的地区差距进行了实证分析,提请中央政府要高度重视并采取切实有效的措施解决区域差距加大的问题。其次,对地区差距产生及扩大的原因进行了深入分析。本文从自然条件、公共政策因素和制度因素等多个视角分析了地区差距的成因,得出的结论是:自然条件是形成区域差距的基础性原因,政策导向是导致区域差距扩大的直接原因,而各地区在制度变迁进程中的领先或滞后是造成区域差距扩大的根本原因。财政政策作为公共政策的主要组成部分之一,对区域差距的扩大承担着一定的责任。

不断扩大的区域差距,对我国经济、政治、社会的方方面面产生了诸多不利影响,缩小地区差距、促进区域经济社会的协调发展势在必行。

第四章集中探讨了区域协调发展战略的内容及其形成和发展过程。区域协调发展战略以促进全国整体经济发展为前提,重点是将区域差距收缩到合理适度的区间内,主要内容包括“四个协调”:区际利益关系的协调、区际产业结构的协调、区际贸易关系的协调和地区间主体功能的协调。区域协调发展要靠“市场协调”和“政府协调”两种手段的有机结合来共同发挥作用。

区域协调发展战略随着改革的逐渐深化和实践的发展而不断完善。2003年科学发展观的提出,不仅成为我国经济社会发展的重要指导方针,也为区域协调发展指明了方法和途径,并使区域协调发展战略的内容得到充实和提高。区域协调发展战略的又一次发展来自于主体功能区政策的实施。主体功能区政策不仅从经济区划的角度使区域划分更加细化、更加完善,而且还丰富了区域协调发展的内容,即区域协调发展还应包括地区间主体功能的协调。

第五章详细阐述了财政政策在促进区域协调发展中的重要作用。在市场经济条件下,区域经济发展会出现“市场失灵”的领域,财政政策可以弥补区域发展中的“市场失灵”,即财政可以为政府提供地方公共产品筹集经费、通过税收和补贴手段矫正区域外部效应、通过自动稳定的财政政策和相机抉择的财政政策稳定区域经济运行、通过多种财政手段的综合运用缩小区域差距等。因而,财政政策能在区域发展中发挥重要的调控作用,是政府调控区域发展的核心手段。基于我国区域发展的实际情况,财政调控的目标可确定为实现地区间基本公共服务的均等化。财政调控要有其作用边界和尺度,财政调控只应限于“市场失灵”的领域,弥补市场缺陷,财政手段需要加强与其他政策手段的协调和配合。

第六章通过比较一些发达国家在缩小区域差距方面的财政政策实践,试图总结出一些成功经验,指导我国的区域协调发展。通过对美国、德国、欧盟和日本等国促进区域经济发展的财政政策的分析,得出这些国家的普遍经验是:区域调控要有明确的法律依据、实施主体和资金来源;综合运用多种财政调控手段,如财政转移支付制度、税收优惠政策、公共投资政策等,支持后进地区的发展;注重内生增长,培育落后地区自我发展能力。

第七章和第八章具体分析了目前我国区域发展中财政政策的实施情况,并提出了相应的政策建议。通过对分税制财政体制和转移支付政策,以及改革开放以来政府投资政策和税收政策等财政手段实施情况的考察,发现财政政策在区域调控中存在一定逆向调节的作用。具体来说,分税制财政体制加剧了基层财政困难并扩大了区域发展差距;转移支付政策对落后地区的财政

支持力度不够,缩小地区间财力差异的效果不明显;政府投资政策对中西部地区的倾斜力度小,投资效益不理想;地区的税收负担与经济发展水平“倒挂”,税收政策加剧了区域发展的不均衡。根据以上分析,本文提出了协调区域发展的财政政策建议:完善现行财政体制,把它真正建成各级政府间收支划分明确而科学、财权与事权相互对应的分级财政管理体制;建立以实现社会公平为目标,纵向为主、纵横交错的科学规范的转移支付体系,有效缩小地区间财力差异;加大政府向落后地区投资的力度,加强政府投资对社会资金的引导,提高资金使用效益,以包括政府投资在内的多方投资拉动落后地区的经济增长;完善税收制度,调整税收优惠政策,规范税收征管,充分发挥税收政策的区域调节作用。通过上述政策的协调配合共同促进区域经济社会的协调发展。

关键词: 区域经济社会协调发展; 财政政策

目 录

摘 要	1
第一章 绪论	1
第一节 问题的提出	1
第二节 研究对象和研究方法	12
第三节 研究思路	14
第二章 区域经济协调发展和财政调控的一般理论	17
第一节 区域经济协调发展的一般理论	17
第二节 财政调控区域发展的一般理论	30
第三章 中国区域差距的现状	44
第一节 中国区域差距的实证分析	44
第二节 区域差距的原因分析	63
第四章 区域协调发展战略的形成与完善	86
第一节 区域协调发展战略的概念与基本思路	86
第二节 区域协调发展战略的形成	91
第三节 区域协调发展战略的深化——统筹区域发展思想	98
第四节 完善区域协调发展战略的创新举措——推进主体 功能区建设	105
第五章 财政政策在促进区域经济社会协调发展中的作用	117
第一节 区域经济发展的市场失灵与财政调控	117
第二节 财政调控的目标：基本公共服务均等化	124
第三节 财政调控的局限性	140

第六章 国外缩小区域差距的财政政策及经验借鉴	146
第一节 美国促进区域经济发展的财政政策	146
第二节 德国促进区域经济发展的财政政策	149
第三节 欧盟促进区域经济发展的财政政策	152
第四节 日本促进区域经济发展的财政政策	155
第五节 国外促进区域经济发展的政策启示	159
 第七章 我国区域经济发展中财政政策实施情况分析	163
第一节 区域经济发展中财政政策的实施情况	163
第二节 财政政策在调控区域发展中存在的问题	170
 第八章 促进区域经济社会协调发展的财政政策	179
第一节 财政收支体制政策	179
第二节 财政转移支付政策	187
第三节 政府投资政策	190
第四节 税收政策	195
 参考文献	199
 后记	202

第一章 绪论

第一节 问题的提出

一、选题背景和研究目的

中国疆域辽阔，地形复杂多样，长期以来，各地区在自然、历史、经济、人文等各方面都存在着较大的差异，既有东部地区与西部地区的差异，又有南方与北方的差异，还有城市与农村的差异。这种差异体现了区域发展的不平衡性，也是世界各个国家普遍存在的现象。

改革开放 30 年来，我国国民经济保持了持续快速增长，国内生产总值已跃居世界第三位，人民生活水平有了显著提高，经济实力明显提升。与此同时，区域差距呈现出不断扩大的趋势，区域差距的持续扩大已构成了对全面建设小康社会的重大挑战。

当今世界，许多国家都对区域经济的协调发展予以高度重视，并采取积极有效的调控手段来缩小区域差距。我国政府也不例外。如何从中国的实际情况出发，制定出正确的区域发展战略，指导区域经济的协调发展，一直是中国政府以及社会各界广泛关注的一个重大课题。早在 1956 年，毛泽东就在《论十大关系》中将沿海与内地的关系，作为推进社会主义现代化事业的十大关系之一。20 世纪 80 年代，邓小平提出沿海与内地“两个大局”的战略思想，即第一步，鼓励东部沿海地区加快发展，内地要顾全这个大局；第二步，进入小康社会之后，要拿出更多的力量来帮助内地经济的发展，沿海地区要顾全内地发展的大局，从而逐步缩小地区发展差距，最终实现全国各地区人民的共同富裕。随着区域经济理论与实践的不断发展，中国共产党把马克思主义与中国社会主义初级阶段的实践相结合，借鉴国外的区域经济思想和成功经验，对中国的区域经济问题进行了广泛的探索和深入的研究，创造性地

提出促进区域经济协调发展的思想。1991年制定的《中华人民共和国国民经济和社会发展规划和第八个五年计划纲要》中,中央政府首次提出了区域经济协调发展的思想,纲要中指出:“生产力的合理布局和地区经济的协调发展,是我国经济建设和社会发展中一个极为重要的问题。”《“九五”计划和2010年远景目标纲要》中正式提出了“坚持区域经济协调发展,逐步缩小地区发展差距”的战略。在这一战略的指导下,我国政府相继采取了西部大开发、振兴东北地区等老工业基地、促进中部地区崛起以及积极支持东部地区率先发展的措施,使中西部地区的经济发展水平有所提高。2003年我党十六届三中全会,进一步提出了“统筹区域发展”和“形成促进区域经济协调发展的机制”的目标和要求。2007年中共十七大报告指出,按照形成主体功能区的要求,加强国土规划,以“推动区域协调发展,优化国土开发格局”,区域协调发展战略越来越完善。区域经济社会的协调发展需要加强政府的宏观调控,尤其是财政政策可在其中发挥重要作用。本文拟对促进区域经济社会协调发展的财政政策展开研究,这一课题的研究具有重大的理论和现实意义:

第一,区域经济社会协调发展是保证国民经济正常运行、实现全面建设小康社会和构建社会主义和谐社会的重要前提。区域经济是国民经济的地域单元和组成要素,每个地区运行的好坏直接影响着国民经济整体的运行质量。地区差距过大,会制约国民经济整体的发展速度,而且也不符合社会主义共同富裕的原则,无法实现社会的和谐。社会主义的共同富裕,不是少数人的富裕,不是两极分化,它是全体人民的共同富裕,这是社会主义的根本目的和本质要求。如何平抑日益扩大的区域差距,缩小地区间公共服务水平和居民收入水平的差异,实现区域间公平协调的发展,以促进全面建设小康社会目标的实现和社会主义和谐社会的构建,已成为摆在我们面前迫切需要解决的现实问题。

第二,区域经济社会的协调发展,在市场经济条件下不会自动实现。理论分析和各国的实践都证明,单靠市场机制的自发作用是不可能实现区域协调发展的,这也是“市场失灵”的表现,因此必须依赖政府的调控手段来发挥作用。财政政策作为政府主要的调控手段之一,通过调配区域资源、调节收入分配格局,来弥补区域发展中的“市场失灵”。然而,目前财政政策在区域发展中的运用并没有缩小地区差距,反而对地区差距的扩大起到了推波助澜的作用。所以,分析现行财政政策在区域发展中所存在的问题,查找病因,

并完善区域经济发展的财政政策调控体系，对于促进我国的区域协调发展意义重大。

二、国内外研究动态

（一）国外研究进展

针对世界各国普遍存在的国内地区发展不平衡问题，马克思主义经典作家和西方经济学家分别提出了各自不同的关于区域经济发展的基本理论。马克思主义经典作家提出了平衡生产力布局理论。恩格斯在《反杜林论》中首次提出，未来社会主义社会，生产力应当平衡布局的思想。他指出：“从大工业在全国的尽可能平衡的分布是消灭城市和乡村的分离的条件这方面来说，消灭城市和乡村的分离也不是什么空想。”^① 恩格斯在此将生产力的平衡布局作为消灭城乡对立的重要条件。当然，他所说的大工业在全国尽可能“平衡分布”，并非指绝对平均地分布生产力，而是既要坚持工业的均衡分布，又要承认地区差别，各地工业在共同发展的基础上，把地区间的差别“减少到最低限度”。对于如何实现生产力的平衡布局，马克思和恩格斯提出了许多基本原则，比较重要的有：全国按照统一的计划协调地配置生产力；工业生产尽可能接近原料产地、销售市场和交通枢纽；发挥各地区的地理和资源优势，促进地区经济的合理分工；合理的生产力布局应有利于促进工农结合和城乡结合，逐步缩小地区间的差别。马克思还提出了社会生产协调发展思想，社会生产两大部类及其内部要保持相应的比例关系；社会生产客观上要求把劳动力和生产资料按照一定的比例分配到各个经济部门中去，保持一定的协调发展关系，整个国家的社会生产才能健康运行。马克思的社会生产协调发展思想也适用于认识区域经济关系，因为区域生产力布局无非是产业布局在空间上的分布形式，产业结构的协调发展必将促进区域经济的协调发展。马克思主义区域经济发展理论，是我国区域经济思想形成和发展的重要理论依据之一，对我国区域经济发展的实践产生了重要影响。但同时我们也要看到，马克思主义经典作家所阐述的区域经济发展理论，是以消灭资本主义之后建立高度发达的社会主义理想社会为前提的，不一定适用于生产力发展水平很低的社会主义社会。任何理论都不能不顾本国生产力发展的现实而照搬照抄，否则只能产生相反的效果。

^① 恩格斯：《反杜林论》，《马克思恩格斯选集》第3卷，人民出版社，1995年版，第647页。

西方经济学家的区域经济发展理论归结起来,可分为两种:一种是区域平衡发展理论,一种是区域不平衡发展理论。区域平衡发展理论可以细分为两类,一类是将平衡发展理解为目标和结果的理论,如新古典经济学的区域经济均衡增长理论;另一类是将平衡发展理解为方法和手段的理论,如罗森斯坦-罗丹的“大推进”理论和纳克斯的平衡增长论。在区域不平衡发展理论出现之前,占据区域经济学支配地位的是新古典经济学的区域经济均衡增长理论。该理论认为,地区差距是由于市场不完善和阻碍要素流动的制度性瓶颈所造成的均衡机制失灵的表现,在经济增长过程中,随着统一市场的形成和地区经济一体化,地区差距将自动消除。该理论显然忽略了发展中国家市场发育不成熟、区域间经济发展水平和发展层次有较大差别的现实,因而其单纯依靠市场要素的流动和市场机制发挥作用就能实现区域均衡增长的结论,并不适合发展中国家;并且新古典区域均衡增长理论忽略了规模效应和技术进步因素,发达地区以其现有的优势更易取得规模经济和技术进步,从而导致地区差距的扩大而不是缩小。1943年,美国发展经济学家保罗·罗森斯坦-罗丹提出“大推进”理论,发展中国家要摆脱贫困落后的面貌,实现工业化,必须实行“大推进”,即在各个工业部门按同一投资率全面地、大规模地进行投资,从而冲破发展瓶颈,促进经济增长。1953年,美国发展经济学家罗格纳·纳克斯提出贫困恶性循环论和平衡增长理论。他认为,发展中国家由于收入太低、储蓄能力较弱和投资引诱不足,而在资本供给和资本需求方面存在恶性循环,要摆脱贫困的恶性循环,必须同时对国民经济各部门进行大量投资,使市场全面扩大。与罗森斯坦-罗丹不同的是,纳克斯主张全面投资的部门不仅包括工业部门,也包括农业部门;既包括面向国内市场的生产部门,也包括面向国际市场的出口部门,而且主张按不同比率来投资和发展各部门。上述平衡发展理论不仅强调产业的均衡增长,还强调在地域上平衡布局生产力,各地区均衡投资,使地区间经济发展水平趋于收敛。区域平衡发展理论强调全面投资和平衡布局对冲破经济发展瓶颈的重要性,对急于摆脱贫困的发展中国家有很大的吸引力,并被当作发展中国家经济发展的一种规律而应用到经济计划决策中去;但是发展中国家资本和其他要素的严重稀缺,使其向各部门和各地区的全面投资受限,地区间均衡发展也就成了不可能完成的任务。

20世纪50年代,针对区域平衡发展理论的不足,出现了一些有影响的区域不平衡发展理论。1955年,法国发展经济学家弗朗索瓦·佩鲁提出了“增

长极”理论。他认为,经济增长并不是在每个部门、行业或地区按同一速度平衡实现的,某些先导部门和有创新能力的产业聚集在一些地区或大城市率先发展起来,形成增长极。这些增长极通过吸引作用和扩散作用,在促进本部门和本地区发展的同时也推动了其他部门和地区的发展。因此,发展中国家要实现工业化和现代化,应将有限的资源投向发展潜力大、规模经济效益明显的部门和地区,培育增长极,通过增长极自身的发展和对其他部门和地区的影响,带动整体经济的发展。这一理论在很多发展中国家得到运用,但其理论的缺陷在于过于强调增长极的正面效应,而忽视了它的负面效应。瑞典经济学家、诺贝尔经济学奖获得者冈纳·缪尔达尔在其循环累积因果理论和地理上的二元经济结构理论中指出,发展中国家存在发达地区与落后地区并存的地理上的二元经济结构,这些地区在“累积性因果循环”的作用下,初始的地区优势和劣势会得到强化,引起地区差距的扩大。地区之间的相互作用是通过两种相反的效应实现的,即促成生产要素由不发达地区向发达地区聚集从而加大地区差距的“回波效应”和生产要素由发达地区向外扩散并带动落后地区发展的“扩散效应”。然而,缪尔达尔对区域发展平衡持悲观态度,认为总体上“回波效应”大于“扩散效应”,市场趋向于扩大区域差距。美国发展经济学家艾尔伯特·赫希曼的不平衡增长理论提出了与“回波效应”和“扩散效应”相对应的“极化效应”和“渗透效应”,并指出在经济发展初期,极化效应占主导地位,地区差距会逐渐扩大;但从长期看,渗透效应的作用逐步增强,地区差距将会缩小。赫希曼和缪尔达尔都主张发展中国家采取不平衡发展战略,集中有限的资本和资源优先发展具有较强增长势头的地区和产业,以求得较高的经济效率和较快的增长速度,并通过扩散效应来带动其他地区和产业的发展。缪尔达尔也指出,不平衡发展战略并不意味着要无限拉大地区差距,当优先发展地区达到一定水平时,政府要采取必要措施激励不发达地区的发展,主动缩小地区差距。美国城市与区域规划学家约翰·弗里德曼在其中心—外围理论中,把空间系统分为中心地区和外围地区,中心地区拥有比外围地区强大得多的竞争优势,处于经济发展中的支配地位,随着经济进入持续增长阶段,政府必会采取一定的地区政策促进外围地区的发展,中心和外围的界限逐渐消失,最终走向区域经济一体化。美国哈佛大学教授弗农等人提出的地区发展梯度推移理论,把地区划分为高梯度地区和低梯度地区,新兴产业部门、新产品、新技术等多发源于高梯度地区,并随着时间的推移逐步向处于二级梯度、三级梯度等低梯度地区有序转移,地区

差距随之缩小。

上述区域不平衡发展理论强调了资源稀缺对发展中国家经济发展的制约作用,提出发展中国家应合理有效地配置资源,克服资源约束,寻找经济发展的突破口,拓宽了经济发展的思路,对资源稀缺的发展中国家选择适宜的发展道路提供了有益的借鉴。但是对区域经济发展是趋同还是趋异的争论,并没有给出有时间变量的数据支撑和实证分析,美国城市与区域规划学家威廉姆森填补了这一空白。威廉姆森通过实证研究,提出地区差距随国民收入水平的提高呈现先扩大后缩小的倒“U”形,即“在国家经济发展的早期阶段,必然会出现区际收入差距的扩大和南北二元结构的加剧,而在经济发展的成熟阶段,则会出现区际收入趋同和尖锐的南北问题的消失。”威廉姆森的倒“U”理论得到了很多学者研究成果的支持,但也有不少反对者。1988年,美国学者小阿莫斯(Amos Jr.)研究发现,美国地区差距从1929—1978年不断缩小,而1978—1985年又趋于扩大,据此他提出了“在经济发展后期阶段地区收入趋异”的假说,使趋同还是趋异的争论又变得扑朔迷离。

出现于20世纪80年代的新增长理论从新的视角对区域差距进行了分析,他们对新古典增长理论中技术进步由外部因素决定的观点进行了修正,把技术进步作为内生变量,认为技术进步取决于知识资本和人力资本的积累和溢出,技术进步可以提高投资的收益,使生产要素的边际生产率递增,从而对经济增长起决定性作用。新增长理论放弃了新古典理论完全竞争市场的基本假定,承认经济发展过程中存在外部效应和市场垄断,也否定了新古典理论通过市场机制的自发作用就能实现区域均衡增长的结论,而代之以长期区域发展趋异的观点。从长期来看,如果一个区域由于某种偶然性使技术知识达到较高水平,那么这个区域就能产生出更多的技术知识,经济发展就越快;反之,欠发达区域经济发展就会越慢,区域差距随时间的变化而不断扩大。新增长理论关于空间发展长期趋异的观点,为政府制定区域经济政策提供了基础,区域经济政策的实施要点应集中在促进创新和推动创新在空间上的扩散方面。目前,新增长理论仍在继续发展,它为区域发展的实证研究提供了新的理论工具,但其理论探讨还需进一步深化。

关于财政政策对区域发展的影响,比较有代表性的是对财政分权理论的研究。施蒂格勒(George Stigler)从地方政府更了解辖区内居民的偏好及不同地区居民应有自己选择公共服务数量与种类的权利出发,论证了地方政府存

在的合理性。奥茨 (Wallace E. Oates) 的分权定理认为, 地方政府基于对各个地区的不同环境和选民的偏好, 可以向其选民提供帕累托有效的产出量, 这要比中央政府向全体选民提供任何特定的等量公共品要有效得多。布坎南通过“俱乐部”理论来论证地方分权的合理性, 指出“俱乐部”(即社区) 随着人员增多, 虽可以带来固定成本的降低; 但也会产生拥挤, 带来外部不经济, 因此俱乐部的最佳规模应界定在外部不经济所产生的边际成本(拥挤成本) 等于新成员分担成本所带来的边际节约这个均衡点上^①。马丁·麦圭尔 (Martin Mc Guire) 以“俱乐部”理论为基础, 提出了地方分权的区域规模的最优原则。美国经济学家特里西 (Richard W. Tresch) 指出, 由于中央政府存在偏好误识问题, 在提供公共产品的过程中可能会产生偏差, 而由地方政府来提供则有可能达到社会福利最大化。蒂伯特 (Tiebout) 的“以足投票”理论则解释了为什么人们自愿聚集在一个地方政府周围, 接受其服务, 并阐述了地方政府在人们自愿迁徙而形成的政府间竞争的压力下, 会按最低成本提供公共服务, 使整个社会达到福利最大化。当然, 也有很多学者对财政分权理论提出质疑, 指出分权的弊端和集权制的优点, 但是总的来说, 其影响没有分权理论大。地方分权理论成为分权型财政体制的理论基础, 对我国进一步完善财政管理体制也有重要的参考价值。

(二) 国内研究进展

1. 国内的区域经济理论。

1949 年以来, 面对区域经济社会发展严重不平衡的现状, 中国共产党三代中央领导集体在促进区域经济均衡发展以及实现共同富裕方面都作出了积极的努力和探索, 形成了有中国特色的区域经济理论。以毛泽东为核心的第一代中央领导集体, 在借鉴马克思主义经典作家和前苏联学者关于平衡生产力布局学说的基础上, 提出了区域均衡发展理论, 其核心是重点发展内地工业, 同时利用沿海地区工业的发展来支援内地工业的发展, 以实现工业在全国的均衡布局和均衡发展。以邓小平为核心的第二代领导集体把国外的理论和成功经验与中国具体的国情结合起来, 提出了区域非均衡发展理论。邓小平清醒地看到, 以我国目前的总体经济实力还不足以实现区域平衡发展和同步实现共同富裕, 因此, 必须使一部分人、一部分地区先富起来, 先富带后富, 按照“两个大局”的构想来推动区域经济发展。

^① 刘玲玲:《公共财政学》, 清华大学出版社, 2000 年版, 第 252 页。

以江泽民为核心的第三代中央领导集体在总结我国区域经济发展成败得失的基础上,提出了区域协调发展理论。该理论在实践中强调:既要保持东部地区良好发展的势头,又要促进中西部地区加速发展,将地区差距控制在社会能够承受的范围内。以胡锦涛为总书记的党中央在继承和发展党的三代中央领导集体关于发展的重要思想的基础上,总结我国发展实践,借鉴国外发展经验,适应新的发展要求,明确提出了科学发展观的重大战略思想。科学发展观,第一要义是发展,核心是以人为本,基本要求是全面协调可持续,根本方法是统筹兼顾。统筹兼顾方法在区域问题上的具体化就是统筹区域发展,即继续实施区域总体发展战略,深入推进西部大开发,全面振兴东北地区等老工业基地,大力促进中部地区崛起,积极支持东部地区率先发展,逐步扭转区域发展差距拉大的趋势,形成东中西相互促进、优势互补、共同发展的新格局^①。

国内学者对区域济理论的研究,同样也经历了区域均衡发展理论——区域非均衡发展理论——区域协调发展理论的演变。

2. 关于地区差距的研究。

国内学者对地区差距展开大规模的研究主要是在20世纪90年代以后,研究的时段多集中在20世纪50年代以来我国地区差距的变动情况,着重探讨了我国地区差距的程度、变动趋势、成因以及缩小差距的对策等。比较有代表性的学者是杨开忠、魏后凯、胡鞍钢、陈栋生、王一鸣、覃成林、林毅夫、刘培林、江小娟、周民良等人。

我国地区差距的程度究竟有多大?很多学者对此展开了实证研究。然而由于研究角度、研究方法、选取指标等方面的差异,学者们对地区差距的判断也不尽相同。杨开忠(1994)用变异系数对我国1952—1990年的人均国民收入进行考察,得出中国省际差距以1978年为拐点,呈现先减后增的“U”形趋势。魏后凯(1997)采用人均GDP和人均国民收入指标,用 β 收敛系数法分析1952年以来三大地带之间的差距,发现三大地带的差距在1952—1965年缩小、1965—1978年扩大、1978—1995年再缩小的现象。林毅夫和刘培林(2003)用基尼系数考察1978—1999年地区差距的变动情况,发现地区差距在1978—1990年缩小,同时又指出1990年以后地区差距呈逐年扩大的趋势。

^① 本书编写组:《十七大报告学习辅导百问》,学习出版社、党建读物出版社,2007年版,第46页。

胡鞍钢(2003)对1952—1995年地区人均国民收入差距的考察,得出地区差距在1952—1978年不断扩大,1978—1991年缩小,1992—1995年扩大的结论,其中他对1978年以后地区差距变动趋势的结论与林毅夫等人相近。抛开具体结论的差异,学者们的共识是:改革开放以后,我国三大地带之间的人均收入差距呈现不断扩大的趋势,中国已是世界上地区间经济和社会发展差距较大的国家之一,区域差距问题不容忽视。

关于地区差距的成因,学者们从多个视角进行了分析。概括起来,主要有以下因素:(1)地区的特定因素。各地区具有不同的地理环境、区位、资源禀赋、历史积淀以及人文和社会环境等发展条件,导致地区发展不平衡。陆铭、陈钊(2005)用东部沿海和沿江地区取得更快经济发展速度的事实,证明地理位置对经济发展的重要性。李兴江、褚清华(2004)认为,东西部地区经济发展不平衡的形成是一个漫长的历史过程,自唐宋至清末以后,各种原因拉大了东西差距。(2)不同的地区发展战略。林毅夫、刘培林(2003)认为,改革开放以来,国家对东部和中西部地区实行两种不同的经济发展战略,中西部地区推行的工业发展模式违背其比较优势,对其经济增长构成不利影响,这是导致1978年以来地区差距扩大的重要原因。(3)政策倾斜。改革开放以后,东部地区享受到外资优惠政策,外商直接投资和民间资本的大量流入,加速了东部地区的经济增长(王晓鲁、樊纲,2004)。东部地区税负轻,而中西部地区税负重,也是地区差距扩大的重要因素(段雨澜,2003)。(4)体制因素。从计划经济向市场经济过渡的过程中,各地区体制转轨程度的不同造成地区差距的拉大。王燕梅(2001)把东西部地区制度演进上的差异作为形成地区经济发展差距的深层次原因,即东部地区市场化进程快;而西部地区在投、融资体制,行政管理体制等方面的制度变革相对滞后。郭兆淮(1999)认为,东部地区富有活力的非公有制经济得到了快速发展,而中西部地区由于观念落后导致非公有经济发展滞后,拖慢了地区整体经济发展的步伐。综合上述因素来看,基本上涉及了影响地区差距的主要因素,而中国地区差距的形成和扩大正是上述因素综合作用的结果。

3. 关于促进区域协调发展的宏观调控政策包括财政政策的研究。

学者们对这一问题开出了多种药方。有的提倡从东中西三大地带总体的角度进行设计,有的建议从一个或几个方面取得重点突破来实现协调发展。目前主要有以下几种观点:一是提出总体发展战略。魏后凯(1995)提出网