

中亚与中国西北边疆政治研究丛书

雷琳/主编

# 中国区域经济战略的政治分析

---

POLITICAL ANALYSIS ON THE STRATEGY  
FOR REGIONAL DEVELOPMENT OF ECONOMY IN CHINA

---

唐文睿 / 著



社会科学文献出版社  
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

中亚与中国西北边疆政治研究丛书

雷 琳/主编

# 中国区域经济战略的 政治分析

---

POLITICAL ANALYSIS ON THE STRATEGY  
FOR REGIONAL DEVELOPMENT OF ECONOMY IN CHINA

---

唐文睿 / 著



社会科学文献出版社  
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

## 图书在版编目 (CIP) 数据

中国区域经济战略的政治分析/唐文睿著. —北京:  
社会科学文献出版社, 2011. 4

(中亚与中国西北边疆政治研究丛书)

ISBN 978 - 7 - 5097 - 2237 - 4

I. ①中… II. ①唐… III. ①区域经济 - 经济发展  
战略 - 研究 - 中国 IV. ①F127

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 048048 号

· 中亚与中国西北边疆政治研究丛书 ·

## 中国区域经济战略的政治分析

---

著 者 / 唐文睿

---

出 版 人 / 谢寿光

总 编 辑 / 邹东涛

出 版 者 / 社会科学文献出版社

地 址 / 北京市西城区北三环中路甲 29 号院 3 号楼华龙大厦

邮政编码 / 100029 网址 / <http://www.ssap.com.cn>

网站支持 / (010) 59367077

责任部门 / 人文科学图书事业部 (010) 59367215

电子信箱 / [renwen@ssap.cn](mailto:renwen@ssap.cn)

项目经理 / 宋月华

责任编辑 / 赵 薇

责任校对 / 高忠磊

责任印制 / 岳 阳

---

总 经 销 / 社会科学文献出版社发行部

(010) 59367081 59367089

经 销 / 各地书店

读者服务 / 读者服务中心 (010) 59367028

排 版 / 北京中文天地文化艺术有限公司

印 刷 / 三河市尚艺印装有限公司

---

开 本 / 889mm × 1194mm 1/32

印 张 / 10.75 字数 / 276 千字

版 次 / 2011 年 4 月第 1 版 印次 / 2011 年 4 月第 1 次印刷

---

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 2237 - 4

定 价 / 39.00 元

---

本书如有破损、缺页、装订错误,  
请与本社读者服务中心联系更换



版权所有 翻印必究

# 总 序

摆在读者面前的这套丛书，是新疆师范大学人文社会科学重点研究基地“中亚与中国西北边疆政治研究中心”的主要研究成果。

说到中亚与中国西北边疆政治，这是一个很大的研究课题，又是一个具有极大的特殊性和研究难度的课题。中亚地区位于欧亚大陆的腹心地区，不仅是连接欧亚大陆和中东的要冲，还是大国势力东进西出、南下北上的必经之地，西方学者称之为“历史上的地理枢纽”。中亚五国的成立，使国际政治关系发生了重大变化，加之中亚诸国位于反恐的战略前沿且兼具能源为主的资源禀赋，这些因素都极大地提升了中亚地区的地缘价值。在文化的意义上，中亚地区同时体现出东方文明、南亚文明、欧洲—地中海文明的交汇和冲突，因此，这里被视为“东方”与“西方”文化互动博弈的连接点和接合部。深刻认识中亚地缘政治格局变迁和我国周边环境变化的新特点、新趋势，切实维护我国的国家安全和稳定，构建于我有利的“睦邻”、“安邻”、“富邻”的和谐的周边国家关系，可谓意义深远。

新疆地处亚欧大陆腹地，东与祖国内地相连，西和北与周边俄罗斯、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦、巴基斯坦、蒙古、印度、阿富汗等国接壤，向西开放的地缘区位优势，是我



国西部地区经济增长的重要支点，是我国向西开放的重要门户，是我国战略资源的重要基地，是我国西北边陲的战略屏障。作为中亚诸国的地理文化近邻，新疆地区有九个民族与中亚跨界而居，与中亚有着地缘、民族、宗教、历史、文化方面的广泛联系。得天独厚的地缘优势和频繁且由来已久的交流，构成新疆学者研究的地缘基础及优势。

新疆师范大学“中亚与中国西北边疆政治研究中心”于2008年6月成立，研究中心设置“中亚政治研究室”和“西北边疆政治研究室”，研究工作分别围绕“中亚国家政治制度比较研究”、“中亚国家法律制度比较研究”、“西北边疆政治发展与政府管理研究”和“中亚地缘政治与新疆安全和发展研究”等问题进行。我们力图通过对中亚国家政治制度和法律制度的比较研究，廓清中亚各国政治、法律制度产生、发展和演进的历史脉络；把握中亚各国政治体制及法律制度之间的传承性、同构性和差异性。我们力图通过对西北边疆政治发展与中亚关系研究，正确把握地缘政治关系影响下西北边疆政治发展的历史规律与时代特征，从容应对“三股势力”对国家安全、社会稳定和经济发展的严峻挑战；以西北边疆民族地区的公民政治文化建设、区域经济发展与区域政治发展、边疆稳定与意识形态教育等作为研究工作的核心，深入剖析我国民族关系和民族融合过程的多样性与复杂性，努力构建有中国特色民族政治学理论与方法的新的生长点。我们力图为中国特别是新疆地区与中亚诸国构建和谐稳定的睦邻友好关系，推动与维护边疆地区的经济发展和政治安全，增强我国在地缘政治格局中的主导性和影响力，提高政府部门外交决策行为的科学性、前瞻性和有效性，提供理论支撑和科学导向，充分发挥理论对实践的指导作用。

中亚政治研究和我国西北边疆政治研究是研究中心的两个相对独立、平行的研究方向。从现实的情况来看，研究中心目前的

学术队伍和学术成果主要集中在中国西北边疆政治研究这一方向上，中亚政治研究的学术队伍尚显薄弱。正因为如此，我们确立了“立足新疆，拓展中亚”的发展战略。研究中心目前的学术队伍首先对以新疆为典型的西北边疆政治发展中的重大问题进行攻关研究，在此基础上，积极培养研究队伍，将理论研究的视野逐渐拓展到中亚，将地缘优势、资源优势 and 人员优势转化为学科优势，最终实现以中亚政治研究为突破口，使中亚研究真正成为边疆地区理论探索和学科建设的聚焦点、创新点和立足点。

为了将研究中心努力建设成为新疆和西北地区乃至全国具有一定影响力的人文社会科学基地，成为国家有关中亚与西北边疆政治发展科学研究、人才培养、学术交流、咨政服务的中心，全体成员努力拼搏，逐渐开始取得较丰硕的研究成果。展现在读者面前的这套丛书，是研究中心成员近期主要研究成果的结晶。在研究中心，聚集了一批辛勤耕耘在政治学教学与科研一线的中青年学者，他们大多是近年毕业的博士，各自承担了一些国家级、省部级等研究课题，在各自的研究领域倾注了很大精力和很多心血，具有扎实的理论功底和科研能力，保证了本研究丛书的专业性和创新性。在此，我们希望这套丛书能够成为中国政治学研究领域百花齐放中一朵亮丽的奇葩。

“中亚与中国西北边疆政治研究中心”毕竟刚刚起步，若没有新疆师范大学党委的高度重视及学界前辈的指导，没有社会科学文献出版社领导和编辑同志的鼎力协助，本丛书也不会这样顺利和迅速地问世，在此谨致谢意！

雷 琳

2008年10月26日

|                               |    |
|-------------------------------|----|
| <b>第一章 前言</b>                 | 1  |
| <b>第一节 问题的提出及研究现状</b>         | 1  |
| 一 问题的提出                       | 1  |
| 二 研究现状述评                      | 3  |
| 三 中央政策分析的指导原则                 | 7  |
| <b>第二节 研究方案</b>               | 9  |
| 一 研究内容                        | 9  |
| 二 研究方法                        | 11 |
| 三 研究思路                        | 12 |
| <b>第二章 中央政策——从政治学角度理解区域发展</b> | 14 |
| <b>第一节 中央政策的法理体现——公共政策的</b>   |    |
| 制定与执行                         | 14 |
| 一 公共政策的核心要素                   | 15 |
| 二 公共政策的特征分析                   | 18 |
| 三 公共政策的限度分析                   | 22 |



|                                      |    |
|--------------------------------------|----|
| 四 公共政策在区域经济发展中的作用分析 .....            | 27 |
| 第二节 “帕累托最优”能否作为区域经济政策的<br>制定原则 ..... | 32 |
| 一 什么是帕累托最优 .....                     | 33 |
| 二 帕累托最优的理论思考 .....                   | 36 |
| 三 帕累托最优引发的帕累托公平思考 .....              | 38 |
| 第三节 从计划到市场的政府职责演变 .....              | 41 |
| 一 计划经济下政府职能与效果分析 .....               | 42 |
| 二 计划经济向市场经济转变中的政府变化 .....            | 44 |
| 三 市场经济治理中的政府变革 .....                 | 48 |
| 本章小结 .....                           | 54 |

### 第三章 中国区域经济社会发展差异分析 .....

55

|                                               |    |
|-----------------------------------------------|----|
| 第一节 中国区域经济政策的演变轨迹 .....                       | 56 |
| 一 服务于国家安全战略的区域经济发展战略<br>(1949 ~ 1978 年) ..... | 56 |
| 二 东部地区优先发展的区域优势发展战略<br>(1979 ~ 1992 年) .....  | 63 |
| 三 落后地区扶持的非均衡区域协调发展战略<br>(1992 年至今) .....      | 70 |
| 第二节 中国区域经济发展差异比较 .....                        | 78 |
| 一 东、中、西部经济发展指标比较 .....                        | 78 |
| 二 六地区经济发展指标比较 .....                           | 87 |

|                        |    |
|------------------------|----|
| 三    六地区人民生活水平比较 ..... | 93 |
| 本章小结 .....             | 96 |

## 第四章 中国经济发展区域差异原因分析 ..... 97

|                                     |     |
|-------------------------------------|-----|
| 第一节 中国区域经济发展差异产生的历史地缘<br>分析 .....   | 97  |
| 一    我国三大地理区域与经济带的形成 .....          | 98  |
| 二    中国区域地理与工业发展结构分析 .....          | 102 |
| 三    中国对外开放格局的地缘分析 .....            | 108 |
| 第二节 中央政策区域差异而导致的经济发展<br>不平衡 .....   | 112 |
| 一    沿海开放地区政策内容 .....               | 113 |
| 二    国家发展战略调整的经济影响分析 .....          | 119 |
| 三    中央优惠政策的典型展示：<br>深圳经济发展分析 ..... | 123 |
| 四    中央政策关注转移的效度研究：<br>以辽宁为视角 ..... | 130 |
| 第三节 区域政策对落后地区的区别扶持比较 .....          | 136 |
| 一    中西部地区经济发展分析 .....              | 137 |
| 二    西部大开发政策的实施 .....               | 145 |
| 三    东北老工业基地发展指标及政策分析 .....         | 151 |
| 四    中部崛起的政策效应分析 .....              | 157 |
| 本章小结 .....                          | 160 |



## 第五章 中央政策支配下的资源配置理念研究..... 161

### 第一节 政府政策的功能：资源配置..... 162

#### 一 政治资源配置因素分析..... 162

#### 二 公共政策作为区域经济发展的政策资源

#### 引发区域竞争..... 166

#### 三 政策资源配置的价值指标..... 169

### 第二节 政府经济政策制定的指导思想研究..... 172

#### 一 中国经济发展的动力：由均富理论

#### 到先富理论..... 172

#### 二 中国社会发展的政治确认：政治权力

#### 合法性认同..... 175

#### 三 渐进改革思维下的路径选择：

#### 中央政府的放权让利..... 181

### 第三节 政府经济政策制定的制度分析：中国财政

#### 制度变迁..... 191

#### 一 中央、地方财政制度演进..... 192

#### 二 政府间转移支付体制和财政状况..... 204

#### 三 非税收入：地方利益的重要保障..... 210

### 本章小结..... 216

## 第六章 中国区域经济战略引发的体制后果..... 218

### 第一节 政治权力运行过程中的中央、地方关系

#### 变化..... 218

#### 一 资源配置过程中的政治体系变化..... 219

|                                     |     |
|-------------------------------------|-----|
| 二 放权让利的政治体制改革过程中中央与<br>地方关系的变化····· | 227 |
| 三 区域经济差异产生的社会后果·····                | 236 |
| 第二节 区域经济战略对中国政治发展的改造·····           | 242 |
| 一 区域经济战略下的官员绩效考核·····               | 242 |
| 二 区域经济战略下的政府行为分析·····               | 250 |
| 三 政府行为的失位分析·····                    | 258 |
| 第三节 区域经济战略的外部效应分析·····              | 264 |
| 一 地方与中央离心力、向心力之变·····               | 265 |
| 二 区域经济差异下的区域政治发展·····               | 270 |
| 三 效率与公正：区域经济战略的价值迷失·····            | 277 |
| 本章小结·····                           | 281 |

## 第七章 中国区域经济战略引发的多角度思考····· 283

|                           |     |
|---------------------------|-----|
| 第一节 中国区域经济战略的发展评价·····    | 284 |
| 一 经济发展中的分配隐忧·····         | 285 |
| 二 制度建设中的社会失衡·····         | 287 |
| 三 道德多元中的效益泛化·····         | 289 |
| 第二节 国外区域经济发展战略的思考·····    | 291 |
| 一 德国和欧盟解决区域经济差异的制度思考····· | 291 |
| 二 美国区域经济开发政策借鉴·····       | 295 |
| 三 韩国区域经济发展配套战略体系探寻·····   | 299 |
| 第三节 超越基本公共服务均等化·····      | 301 |
| 一 公平与正义：区域经济战略的指导原则·····  | 302 |



|                                 |     |
|---------------------------------|-----|
| 二 基本公共服务均等化：公平与正义的<br>财政保证..... | 304 |
| 三 完善民主建设：公平与正义的制度构建.....        | 305 |
| 四 强化法律构建：公平与正义的秩序要求.....        | 308 |
| 参考文献.....                       | 311 |
| 后 记.....                        | 328 |

# 第一章 前 言

## 第一节 问题的提出及研究现状

改革开放 30 年来，中国经济高速增长，综合国力大大增强，人民生活明显改善，这一经济成就，不仅在中国经济发展史上有着划时代意义，而且具有一定的国际意义。作为不断扩大开放的大国，中国经济的长期稳定高速增长在带来地区繁荣的同时，也产生了不少的矛盾和问题，其中，区域发展差距日益扩大已成为最突出的经济与社会问题之一。这个问题的长期存在与日益突出，不但与不同地区的地理环境、自然资源、原有基础等客观因素有关，更与中央政府长期执行差别性的区域政策有关。在贯彻科学发展观、构建社会主义和谐社会的大背景下，实现区域间的经济与社会协调发展已势在必行。这就需要重新评估和适当调整过去 30 年间中央政府关于区域发展的某些政策。这已不再单纯是从效率的角度提出的经济学命题，更是把公平正义作为公共政策之重要价值原则前提下的一种政治学探讨。

### 一 问题的提出

在影响中国区域经济发展的诸多因素中，中央政府的政策具有突出的作用。从资源的开发利用、重大工程的建设，人口的迁

移到产业的形成，处处有通过中央政策主导资源配置与利益分配的特征。改革开放前，中央政府在资源配置方面基本上采取均衡布局的发展战略；改革开放以来，则选择了非均衡的布局战略；现在又面临着要求“均衡”的压力，似乎陷入了“均衡—非均衡—均衡—非均衡”的资源配置战略循环。由于中央政府的政策制定对特定地区的发展具有重大影响，自然会产生“地区发展依赖中央政策”的效果，使地区发展成为中央意志的体现，难以建立地区间公平的利益分配机制，形成良好的区域发展环境。

实践表明，这种以经济效率和经济增长为目标的资源配置方式确实支持了中国的经济增长。但是，长期以来，在许多复杂的社会政治经济问题面前，市场发育缓慢，市场主体在资源配置中的作用有限，中央政府主导资源配置的情况并没有得到实质性的改变，中央政府包揽提供公共物品和私人物品的制度途径，使区域差距未因市场经济的发展而缩小，反而日渐扩大。虽然改革开放以来，社会经济体制基本实现了由计划经济体制向市场经济体制的过渡，但政府职能转变缓慢。在市场经济的建立过程中，旧有的约束机制弱化，新的约束机制尚未形成，政府决策缺乏透明、民主，政府行为的随意性没有根本性的改变。在经济转轨过程中，公共决策经济效益评价，使得不论是中央政府还是地方政府都忽略了在处理经济差距过程中所应坚持的基本原则和根本目标，即促进区域经济的协调发展，实现社会公平，相反却采取了以区域间的自然和历史差异为出发点，试图通过对某一地区资源配置的人为倾斜，以加快某一地区发展为主要手段，实现区域倾斜发展带动国家经济总量提升的区域经济发展战略。

由于中央政府在资源分配中占据着主导地位，各地区必然试图通过各种途径和方式影响中央政府的决策，争取和争夺中央政

府控制的资源，这就使得中央政府对于区域发展的政策有可能发生进一步的差异性分化，更加明显地受到发达地区政府的压力与影响。于是，中央政府的政策制定过程出现了两种相反的趋势：一方面，由于改革开放以来的非均衡经济发展战略，地区经济发展所享受的政策和获得的利益出现明显分化，使中央政府面临着调整政策以改变不合理资源配置、实现区域经济协调发展的压力；另一方面，由于区域经济发展水平的差异导致各个地方在对国家经济发展贡献率和投资效益率的差异上发生极大分化，使得以提升国家总体经济实力为主要政策目标的中央政府不得不继续迁就发达地区的要求。

中央政策的制定所带来的不仅是实际的区域经济发展差距的缩小或拉大问题，而且在一定程度上代表了政府体制改革的主要思想和指导原则，是政府职能的价值指导。当前我国正处于市场化改革时期，政府与市场的职能定位以及政府干预与市场调节的范围都有很大变化，地区差距作为多年来制约经济发展的一个重要的问题，其历史轨迹是怎样的？造成地区差距的最主要因素到底是什么？政府在区域发展差距中扮演着什么样的角色，是一种什么样的指导思想在其中起作用？它对社会基本价值观会产生什么样的影响？这些都是本文所要探讨的问题。

## 二 研究现状述评

### 1. 国外的研究

同一国家的不同地区，经济与社会发展水平存在差距，绝不是一个新问题。对于资本主义自由市场经济下的地区差距和地区经济发展不平衡，西方发展经济学家认为，可以通过国家干预和市场调节两个途径来解决。

英国发展经济学家瑟尔沃尔提出，国家应在经济发展中发挥四种关键性作用：提供公共物品；纠正市场不完全性；保护贫

弱，保证收入分配公平；为市场繁荣提供制度环境并保持宏观经济的稳定性。对于公平问题，瑟尔沃尔提出，国家要保护贫弱，保证各个阶层之间、地区之间和世代之间收入公平分配，对绝对贫困人口的扶持更是政府不可推卸的责任，这不仅仅出于经济上的考虑，而且关系到社会安宁和政治稳定。发展经济学对新古典主义的非均衡发展理论提出质疑，认为建立在区域经济发展非均衡理论基础上的均衡发展战略实际是以牺牲效率为代价，追求经济发展的“公平”。尽管这一模式在一定程度上鼓励了在落后地区的较大规模投资，建立了相应的工业基础地位，从而促进了落后地区的发展，但它片面强调全国“一盘棋”的思想，牺牲了有条件迅速发展的地区的利益。

缪尔达尔认为，不发达国家的经济发展中存在着一种“地理上的二元结构”，即经济发达地区和不发达地区并存的结构。地理上的二元结构产生的原因在于各地区经济发展的差别性，发达地区越来越发达，落后地区越来越落后。在这一过程中，会产生两种效应：（1）回波效应，即劳动力、资金、技术、资源以及“非经济因素”等要素产生有利于发达地区而不利于落后地区的累积性扩张效应；（2）“扩散效应”，指扩张力从经济扩张的中心扩散到其他落后地区，从而产生一种缩小地区经济发展差距的运动趋势。为了抵消发达地区地理上的优势，发展中国家政府应该对落后地区的发展加以干预，给予落后地区一些特别优惠的税收或公共投资支持，即政府在资源配置中应当通过一些实际的政策适时改变发达地区在市场环境下资源配置的全面强势地位，发挥政府在缩小地区差距中的作用，通过一系列的政策手段，加强扩散效应，减弱回波效应，采取多种措施刺激落后地区发展，包括通过财政、货币等经济手段和一些行政手段鼓励资金等多种生产要素流向落后地区，从而达到促进落后地区发展的目的。

## 2. 国内的研究

在地区发展差距的成因分析上，胡鞍钢等人提出，地区发展不仅是由经济力量决定，政治力量也直接或间接地影响地区发展。在如何缩小地区差距的问题上，持市场经济直接导致地区差距观点的人认为，通过政府干预人为地缩小地区差距是错误的。王绍光、胡鞍钢等人则创立了一个简洁实用的分析框架，说明缩小地区差距政策的实施效果取决于国家意愿与财政能力的搭配。此外，王一鸣的《中国区域经济政策研究》、陈耀的《国家中西部发展政策研究》、刘雅露的《缩小地区差距的财政政策研究》等，都专门从政策角度研究了缩小地区差距的问题。

王绍光较早地提出了对区域经济发展的政治逻辑分析。他认为，地区差距将造成三大问题，即经济问题、政治问题和正义问题。由于分权改革的实施，地区差距的消除只能依靠中央财政汲取能力的不断提升，由中央政府以累进税形式集中资金，安排转移支付。财政转移支付尽管以“公正性”的名义进行，却包含着其他政治目标，成为回报有价值的支持者或压制可能的威胁者的重要手段。这就造成了“越富的地区，人口密度越高的地区，人均财政转移支付越高，那些经济不发达的省份，依赖人口比例越高的地区，得到的人均财政转移支付反而越低”。<sup>①</sup>

杨龙提出了“区域政治”这一研究课题，将地区发展差距过大的政治原因和政治后果，中央与地方的关系，民族问题、国家统一、政治稳定等与区域差距相关的问题，地区政治发展与国家政治发展的关系，中央政策与地区差异的关系纳入其研究范围，指出区域经济发展与区域政治发展的相关伴生性，认为区域政治发展的明显滞后影响了区域经济发展，提出“区域政治发展必须在权力结构、政府能力、治理规则、公共政策、制度秩

① 王绍光：《中国财政转移支付的政治逻辑》[J]，《战略与管理》2002年第3期。