

《中国区域经济发展视点》之一

ZHENG FU ZHINENG ZHUAN BIAN

李 青 叶裕民 王青云 刘 勇 高华军 李 宪 著

GUO CHENG ZHONG DE

政府职能转变过程中的 区域经济管理模式

QUYU JINGJIGUANLIMOSHI

经济 管理 出版 社

《中国区域经济发展视点》之一

政府职能转变过程中的 区域经济管理模式

李 青 叶裕民 王青云 著
刘 勇 高华军 李 宪

经济管理出版社

责任编辑：何 怡

版式设计：徐乃雅

责任校对：贾全慧

图书在版编目 (CIP) 数据

政府职能转变过程中的区域经济管理模式/李青等著. 北京：经济管理出版社，2001.5

ISBN 7-80162-168-9

I. 政… II. 李… III. 地区经济-经济管理-研究-中国
IV. F127

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2001) 第 12398 号

政府职能转变过程中的区域经济管理模式

李 青 叶裕民 王青云 著
刘 勇 高华军 李 宪

出版：经济管理出版社

(北京市新街口六条红园胡同 8 号 邮编：100035)

发行：经济管理出版社总发行 全国各地新华书店经销

印刷：北京英杰印刷厂

850×1168 毫米 1/32 6.75 印张 159 千字
2001 年 5 月第 1 版 2001 年 5 月北京第 1 次印刷
印数：1—2100 册

ISBN 7-80162-168-9/F·160

定价：16.00 元

·版权所有 翻印必究·

凡购本社图书，如有印装错误，由本社发行部负责调换。

通讯地址：北京阜外月坛北小街 2 号 邮编：100836

联系电话：(010) 68022974

本期作者介绍

(以姓氏笔画为序)

王青云博士：国家发展计划委员会宏观经济研究院国土与地区经济研究所室主任，撰写第3章及第5章第6节。

叶裕民博士：中国人民大学区域经济研究所副教授，撰写第4章。

刘 勇博士：国务院发展研究中心区域发展部研究室主任，撰写第1章第1~2节及附录1。

李 青博士：中国社会科学院数量经济与技术经济研究所副研究员，撰写绪言、第1章第3节和第2章。

李 宪硕士：北京信息工程学院经济贸易系讲师，撰写第5章第2~5节。

高华军博士：中国建设银行体制改革领导小组办公室高级经济师，撰写第5章第1节。

绪 言

目前，中国正在进入一个体制建立、结构转变的重大历史时期，未来发展的许多重要问题都引起了全社会的普遍关注，区域发展问题就是其中之一。现在，学术界也在努力尽一己之力，对中国经济社会发展的走向与前景，进行着严肃的探讨，并出版了多种形势分析与预测报告。我们作为年轻知识分子，更应在这样一个充满着发展机会与压力的时候，抒发己见，学以致用，服务于国家的经济发展。

区域发展问题是中国最重要的问题之一。中国既是一个幅员广阔的大国，又是一个文明历史极其悠久的国家，各地区在自然条件、经济基础、文化特征等各方面均存在很大差异，因此，它决定了中国的区域发展具有双重重大意义。其一，就某个地区来说，存在着如何构建一个能够在市场经济体制下发挥发展优势条件的合理结构，以取得最好的发展效益的问题；其二，就中国众多区域之间的关系来讲，区域间的合理分工与协作、区域经济的协调发展等问题，不仅在现在而且在将来，都是中国始终要关心和解决的重大实践和政策问题。中国的区域经济发展，无疑是中国最重要的发展问题之一。

从中国改革开放 20 年的历程来看，中国经济创造了继日本、亚洲四小、东盟等实绩良好的亚洲经济实体（HPAEs）之后的经济高速增长的纪录。但是，与此同时，中国也表现出了十分严

重的区域问题。这些问题不仅涉及到国民经济整体发展的速度与效益，而且影响到国家现代化的进程。因此，亟待针对 20 年来中国区域经济发展所经历和有待解决的重大问题，进行深入的研究，提出有效的对策，形成一套参照国际经验、适合中国国情的区域经济发展的理论、政策。

21 世纪已经到来，回首改革开放 20 年区域经济的发展变化，瞻望本世纪区域经济发展的格局，其中有许多问题都值得再三思量、潜心研究。

因此，我们计划完成一个《中国区域经济发展视点》的研究与写作项目，每年出版一本，每本有一个主题。第一期报告的主题为《政府职能转变过程中的区域经济管理模式》。

一、本书的写作缘由

中国是一个具有长期集权历史的统一的大国，又是一个正在借鉴国际经验努力向现代化前进的发展中国家。如何既体现中国国情又借鉴国外长期分权的历史经验，构建合理的中央和地方关系，促进区域经济发展，是一个重大的理论和实践问题。

首先，区域经济管理模式是区域经济领域中的一个重要问题。区域经济管理模式从其基本的含义上说，是一个政治学问题。在这里又可以引发出两个基本的问题，一是区域内的经济管理，一个是区域间的经济管理，即如何构造地区之间纵向和横向关系的结构框架，并在这个框架下使地方政府能够恪尽职守，有效地管理当地经济。本书的研究重点在后者，而后者核心问题是如何构建更合理的中央—地方政府关系，合理划分两者的权力结构，促使一个既能发挥中央政府权威和有效动员及调控经济的能力，又有利于促进区域经济发展的制度产生。这个问题对于中国这样一个有着长期集权历史和传统的大国，对于这样一个在向现代化推进并在这个过程中已经出现了诸多问题的发展中国家来说尤为重要。

其次，如何构造中央—地方经济关系，选择区域经济管理方式，也是中国历史上由来已久的大问题。中国至少自秦统一以来，中央与地方的关系就始终是一个重大问题，尽管这两千多年来中国政治经济的主调是集权，但是集与分仍然是一个挥之不去的阴影。集权过重，地区经济会受到抑制；而分权过甚，又会出现地方割据藩镇之乱。因此无论是在权利制衡关系还是在地区经济发展上，如何协调集权与分权、中央与地方的关系，似乎贯穿了中国做为统一国家历史的始终。关于这个问题，我们不妨看一下顾炎武的《郡县论》和《天下郡国利病书》。在他的《郡县论》中指出过分集权和分权之失的原因是“封建之失，其专在下；郡县之失，其专在上”。并建议说“尊令长之秩，而予之以生财治人之权，罢监司之任，设世官之奖，行辟属之法，所谓寓封建之意于郡县之中，而二千年以来之敝可以复振”^①。晚清至民初随着西学东渐，中国出现了一批致力于研究、传播和实践新的政治体制和地区经济治理方式的理论者和实践者，并在全国范围内出现了近半个世纪的地方自治活动。

第三，长期以来，尤其是在新中国成立之后，当国家工作重心转到经济建设上时，如何构建一个既体现国家整体利益又能推进地区发展的管理结构，如何实现各地区经济共同发展下的全国经济增长，一直是一个困扰人们的问题，使国民经济或区域经济时常处于集分两难之中。近50年来，区域经济管理在我国可以说一直是一个比较重要也比较薄弱而被简单化处理的问题，也是一个长期处在不断探索和试验过程中的问题。但是由于长期以来区域经济管理一直做为国家政策的附属物而存在，本身的模式问题就显得比较淡化，这就使得中国的区域经济管理显得比较单薄

① 顾炎武：《郡县论》（论一），《顾亭林诗文集》第12页，中华书局1983年版。

和不成熟，不仅长期以来缺少章法，而且因为政策的多变而缺乏稳定性，这必然会影响到区域经济的发展。

在新中国成立后的 50 年中，可以根据中央—地方关系的基本取向和国家管理区域的基本方式划分出改革前后两个基本阶段。在改革开放前的 30 年中，中央—地方关系的总格局是集权。在高度集中的计划经济体制下，国家计划对区域经济具有绝对的决定与支配作用，地方利益、地方优势和区域经济发展在这种中央主导的体制下已被淡化得几乎看不见颜色，在所谓的全国一盘棋、局部服从整体、地方服从中央的思想下，地区主体形同虚设。但是，由于这种中央主导式的区域经济管理方式的最大弊病是区域经济的沉闷和总体经济效率的低下，因此国家曾于 50 年代末、60 年代末和 70 年代初，先后进行了较大规模的向地方的放权，放权的基本内容是国家将部分计划权和管理权下放到地方。放权在相当大的程度上带来了各地区经济的活跃发展，但也随之产生了明显的负面性，即：一是由于政策的试验性而使区域经济发展处于一个不稳定的管理构架中，无论是地方政府还是企业都因此对放权下的经济发展缺乏长远谋划；二是由于政策的纠偏性而出现矫枉过正，放权而缺乏约束，因此出现了盲目发展的局面。这一时期也由此产生了非常明显的地区经济结构趋同、企业集中度降低、布局分散化等诸多问题。

在改革开放后的 20 年中，虽然可以说仍然缺乏一个中央—地方关系和区域经济管理总体构架，但是其主体倾向却很明朗，即从集权到分权，而且特别明显地表现为国家整体发展战略和政策之一部分的与总体战略相协调相呼应的特征。在这 20 年中，对中国区域经济管理模式影响至关重要的是宏观背景即分权化渐进式改革，以及由此衍生的效率优先倾斜沿海的非均衡区域发展战略。改革之后的分权如果按区域和领域来划分的话，可以概括为，由沿海到内地的逐渐推进和由少数领域向各个领域全面

展开。放权对中国区域经济发展的影响极其明显。一是极大地调动了地方政府支持改革、参与地方经济发展的积极性；二是扩大了地方政府管理地区经济的权限，使地区发展具有比以往更大的自主性；三是极大地刺激了企业参与地区经济发展的能量；四是促使地区经济在放权的总体环境下得以相对自由的发展并由于区域差别化政策而出现了比较明显的区域分化，出现了新的区域经济发展格局。与此同时，由于这一时期仍然没有建立起一个稳定的区域经济管理的框架，对中央和地方的职能和权限、地方政府和企业的行为仍缺乏制度性的规范，因此曾引发了十分严重的区域经济问题，如在80年代中后期至90年代中期最为社会所关注的诸侯经济、地区封锁、区际利益冲突、全国统一市场难以形成等问题。所有这些表象，都隐含着—个基本事实，即无规则的放权必然出现地方政府行为的失范，必然会影响到国民经济总体效率和全国统一市场的形成，弱化中央政府动员资源和调控经济的能力，并在局部地区市场化程度日益提高之下，造成对全国市场经济体制建立的掣肘。在近十多年内，曾几度出现一放就乱，—管就死的局面，显现出在区域经济管理上由于缺乏有效的制度约束而引致的发展不成熟和不稳定。

在这种情势下，90年代出现了两个比较集中的引起全社会甚至海内外关注的区域经济发展的重大问题：一是从纵向上看，如何构建新的中央—地方关系，如何在促进区域经济发展的同时，增强中央政府调控经济的能力，在一定程度上制约经济的无序发展；二是从横向上看，如何采取有力措施缩小沿海与内地的发展差距。针对这两个重大问题，国家实行了一些重要的体制和政策措施，一是分税制的实施，重新划分了中央与地方的财税关系，为构建新的中央—地方政府关系格局填充了重要内容。二是通过制定国家区域政策，创造有利于内地经济发展的软硬环境。虽然为此付出了巨大的努力，但时至今日我们仍然可以说，问题

还没有得到很好的解决，这不仅是因为制度的建立和经济格局的改变从来就不是一日之功，而需要长期的时间来完成，同时也因为其本身工程庞大，要把它置于一个复杂的社会经济系统中去逐步推进，而构建合理的区域经济管理模式既是一个特别重要的问题，又由于其连接上述两个问题、有利于上述问题解决，因此就显得更加重要。

第四，在市场经济体制下，转变政府职能、规范政府行为、制止政府行为失范，不仅是市场经济体制本身的要求，也是国家现代化的重要内容。1998年夏，政府机构完成了20年来最大的一次改革，与此相应，不仅政府机构的冗员大量裁减，而且其职能和工作方式也都实行了变革。有鉴于此宏观背景，我们决定将本书定名为《政府职能转变过程中的区域经济管理模式》。

事实证明，单一的集权和无规则的分权，都不能促进区域经济的发展，都不能推进基于各地区经济整合之上的国民经济整体发展。在目前建设市场经济体制、转变政府职能的重大历史时期，构建新的中央—地方关系和合理的区域经济管理模式，已经是迫切需要解决的重大问题了。

二、已有的研究成果

区域经济管理模式以及与其相关的中央—地方政府关系问题，不仅是一个历史沉积下来的重要问题，也是一个不断出现新情况并引起反思的问题。目前对这个问题国内外都有一些研究，但是关于区域经济管理模式的科研成果并不太多，而关于中央—地方政府关系的科研成果却不算太少。仅粗略统计，90年代以来，国内外有关英文期刊中，关于中央—地方政府问题的论文就有不下500篇，而关于各国分权方面的论文更有千余篇、书籍有近千部。这些成果有助于了解和进一步思考区域经济管理模式问题。

20世纪后半期以来，随着世界范围内的分权潮流，相关的

理论与实践都比较多，如日本松山歧夫所著的《地方自治》一书，曾在1989年被译为中文版。该书简明而系统地介绍了几种中央—地方权力结构的类型和特征，以及日本的经验，等等。国内外学者对于中国中央—地方关系的研究，则在90年代中期达到极盛。如魏礼群主编《市场经济中中央与地方经济关系》（中国经济出版社，1994年），董辅初等著《集权与分权》（经济科学出版社，1996年），王绍光《分权的底线》（计划出版社，1997年），薄贵利著《中央与地方关系研究》（吉林大学出版社1991年），吴国光、郑永年等《论中央—地方关系》（牛津大学出版社，1995年），赵穗生《中央与地方关系的演变》（1995年），China in the 1980s: Central—province relations in a reforming socialist state (Shaun Gerard Breslin, 1996), Changing central—local relations in China (Jia Hao & Lin Zhimin eds, 1994), China Deconstructs: Politics, trade and regionalism (edited by David S. G. Goodman & Gerald Segal, 1994), Towards a non—zero—sum interactive framework of spatial politics: the case of centre—province in contemporary China (Li, Linda Chenlan, 1997), Withering governmental power in China?: A view from below (Zhong, Yang, 1996), Central—local relations in China during the reform era: the economic and institutional dimensions (Huang, Yasheng, 1996), Playing to the provinces: Dengxiaoping's political strategy of economic reform. (Shirk, Susan, 1990) 等。在英国牛津大学的期刊《The China Quarterly》上，在1995年前后对中国的中央—地方关系做了集中的讨论，如 The role of the local state in China's transitional economy (Steven M. Godstein, 1995), Studies of central—provincial relations in the People's Republic of China: A mid—tern appraisal” (Jae Ho Chung, 1995), Despite decentralization: disadvantages, dependence and ongoing central power in the

inland—the case of Wuhan (Solinger, Dorothy J., 1996), Central – local relations in an era of fiscal decline: the paradox of fiscal decentralization in post – Mao China (Wong, Christine P. W, 1991) 等。在澳大利亚国立大学出版的期刊《The China Journal》上, 也对中国的中央—地方关系进行讨论, 如 Chinese informal politics (Lowell Dittmer, 1995), Chinese politics at the top: Factionalism or informal politics? Balance of power politics or a game to win all? (Tsou Tang, 1995) 等。以上这些论著和文章主要是通过大量的数据分析和实地调查, 对中国既存的中央—地方政府关系和由此产生的对社会经济发展的影响做了较为深入的实证研究, 主要观点是认为 80 年代以来中央政府调控经济的能力减弱, 地方政府对本地经济发展的作用日益强化。改革以来的分权在促进经济发展的同时, 也由于缺乏约束产生了一定程度的负面作用。但是这些成果比较少有对未来中国中央—地方关系结构的刻画和论证。

本书的基本框架由三个部分组成, 一是改革开放以来中国中央—地方政府权限划分与区域经济管理模式及引发的需要通过转变政府职能、构建新的管理模式方面的问题, 立足于改革开放 20 年来的实践经验, 着眼于构建未来新框架的目标; 二是介绍国外中央与地方经济管理权限划分与区域经济管理的经验, 为中国提供借鉴与参考; 三是未来中国区域经济管理的基本模式构想, 这是本书的重点部分。

虽然半个世纪以来总的世界潮流是由中央向地方的分权, 以及区域经济管理方式上日益加深的公共参与和各级政府之间的相互合作趋势, 但是构造怎样的中央—地区关系和建立怎样的区域经济管理方式, 却因各国的制度传统和其他国情特点不同而呈现出一定的差异性, 也因各国的发展状况和发展战略任务不同而呈现出一定的阶段性。因此, 立足中国国情, 借鉴国际经验, 才有

可能建立一个比较切近实际的模式。此外，无论各国的区域经济管理方式有多少差异，其核心是建立一个高效有序的管理结构，构造一个宽严有度、集分适当、高效运转的管理方式。但是，要构建和完善这样一个管理方式需要很长时间才能逐渐完成，正如许多发展中国家的经验所证实的，它绝非一日之功，而是一个如琢如磨并随本国经济社会发展的状况不断调整修补的过程。

区域经济发展及区域经济管理模式是中国国民经济发展与管理中的重大问题。本书回顾了自1949年以来特别是改革开放以来中国区域经济管理的历史，考察了世界部分国家区域经济管理的经验，并在此基础上构想和论证了未来中国中央和地方政府对区域经济管理的职能和区域经济管理的基本模式，具有积极的现实意义和学术价值。

《中国区域经济发展视点》为系列研究著作，由我国区域经济学界长期从事区域经济研究的青年博士学者共同完成，每期选择不同主题定期出版。

《中国区域经济发展视点》将集中研究中国区域经济发展中的重大现实问题、焦点问题和战略问题，以理论诠释和指导实践，以对实践的研究推进理论创新和政策深化，为中国区域经济发展提供有益的学术成果。

目 录

绪 言	(1)
第一章 中国区域经济管理 with 区域问题的历史回顾 ...	(1)
第一节 中国中央—地方权限划分与区域管理模式演变 的历史回顾	(1)
一、改革开放以前的阶段	(2)
二、改革开放以来到市场经济体制改革目标最终确立 之前的时期	(3)
三、市场经济体制改革目标最终确定后的阶段	(4)
第二节 原有政府职能下衍生的区域经济问题	(5)
一、地区差距不断扩大	(6)
二、地区分工受阻，地区产业结构趋同	(10)
三、空间市场分割严重，地方保护主义普遍	(11)
第三节 改革开放先行地区的体制环境和地方政府 行为	(12)
一、分权化改革与沿海新兴工业省份	(12)
二、分权化渐进式改革下的区域政策及地方政府 行为	(16)
三、分权化改革下地方政府作用的影响	(19)

第二章 国外中央—地方经济管理权限划分与区域经济管理	
管理的经验	(22)
第一节 中央—地方政府关系重构及分权的背景和类型	(23)
第二节 美国中央—地方政府关系和对区域经济管理	(26)
一、美国各级政府职能及新近变化	(27)
二、美国各级政府的财权结构及新近变化	(30)
三、美国区域经济管理及其新近变化	(34)
第三节 英国的中央—地方政府关系和对区域经济管理	(35)
一、英国中央—地方关系的新近变化	(35)
二、英国的区域政策及其变化	(39)
第四节 德国的中央—地方政府关系和对区域经济管理	(41)
一、德国各级政府的职能及其新近变化	(41)
二、德国各级政府的财权结构	(43)
第五节 日本的中央—地方政府关系和对区域经济管理	(44)
一、日本各级政府的职能及新近变化	(44)
二、日本各级政府的财权结构	(46)
三、日本区域经济管理	(47)
第六节 发展中国家中央—地方政府关系的变化和区域经济管理趋向	(49)
第三章 未来中国中央政府对区域经济管理	(53)
第一节 调控地区差距	(53)
一、我国省区市发展差距比较大	(54)