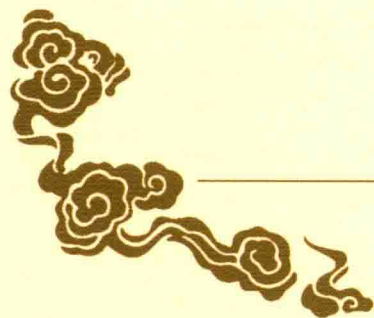


★ 四川大学边疆问题研究丛书

对口援藏有效性研究

王 磊◎著

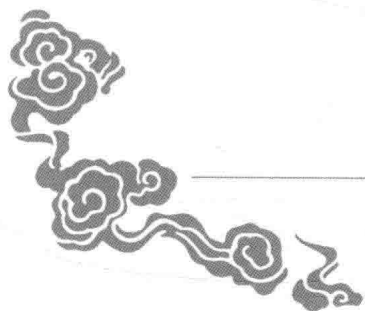


中国社会科学出版社

★ 四川大学边疆问题研究丛书

对口援藏有效性研究

王 磊◎著



中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

对口援藏有效性研究 / 王磊著. —北京: 中国社会科学出版社, 2016.12

(四川大学边疆问题研究丛书)

ISBN 978-7-5161-8088-4

I. ①对… II. ①王… III. ① 不发达地区—区域经济发展—经济援助—研究—西藏 IV. ① F127.75

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 084264 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 王 茵
特约编辑 王 称
责任校对 崔芝妹
责任印制 王 超

出 版 社 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号
邮 编 100720
网 址 <http://www.csspw.cn>
发 行 部 010-84083685
门 市 部 010-84029450
经 销 新华书店及其他书店

印刷装订 三河市君旺印务有限公司
版 次 2016 年 12 月第 1 版
印 次 2016 年 12 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16
印 张 15.5
插 页 2
字 数 254 千字
定 价 59.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社营销中心联系调换

电话: 010-84083683

版权所有 侵权必究

丛书编委会

主 编 罗中枢

副主编 晏世经

编 委

(以姓氏笔画为序)

王 虹 王 卓 左卫民 石 硕 卢光盛
朱晓明 次旦扎西 孙 勇 李志强 李 涛
杨明洪 杨 恕 周 平 周 伟 姜晓萍
姚乐野 徐玖平 黄忠彩 盖建民 樊高月
霍 巍

丛书总序

历史经验一再表明，边疆稳则国家安，边疆强则国力盛。边疆安全与发展问题，关乎中国改革开放发展梯次推进，关乎国家的地缘政治经济战略安全，关乎中国能否有效参与国际政治经济新秩序的建构，关乎全面建成小康社会和“中国梦”的实现。

边疆问题研究，在中国有悠久的历史。上溯明代张雨的《边政考》，下及近代仁人志士所列诸种学说，以及 20 世纪二三十年代活跃在成都华西坝的“华西边疆研究学会”及其主办的《华西边疆研究学会杂志》等，都有筚路蓝缕之功。近年来，“治国必治边”渐成共识，边疆研究方兴未艾，国内多家高校和研究机构先后建立边疆研究机构，一批中青年学者成长起来，相关成果在服务国家治理体系和治理能力现代化、推进“一带一路”建设、构建边疆学学科体系等方面发挥了积极的作用。

2012 年，四川大学联合云南大学、西藏大学、新疆大学、国家民委民族理论政策研究室、国务院发展研究中心民族发展研究所等单位，在北京成立了中国西部边疆安全与发展协同创新中心。该中心以兴边富民、强国睦邻和国家长治久安为目标，致力于发挥理论创新、咨政建言、人才培养、舆论引导、社会服务、公共外交等重要功能，服务于边疆稳定与发展，服务于国家安全战略，服务于西部周边睦邻友好，服务于“一带一路”建设。

中国西部边疆地域辽阔，疆线绵长，民族多样，是大国利益交汇区域，也是中国应对各种涉及国家安全、稳定与发展挑战的前沿阵地和战略依托，安全屏障地位十分显要。从云南、西藏到新疆，从边界争议到“一带一路”建设，从民族团结到反分裂斗争，从资源开发到生态保护，从民生改善到

周边关系处理,西部边疆的一系列问题都是涉及国家核心利益的重大问题,且生存安全问题和国家安全问题、传统安全威胁和非传统安全威胁相互交织,情况特殊而复杂。

近几年,中国西部边疆的安全与发展面临突出的问题。

(1) 西部边疆地区从过去随机状态下的基本稳定,向专项控制下的基本稳定转变,由于外部势力的介入,其安全稳定的变数显著增加。国际上,西部边疆相关议题的国际话语权争夺日趋激烈,特别是在国际话语权仍旧由西方国家和媒体主导的大背景下,围绕西部边疆问题“讲好中国故事、传播好中国声音”已成为当务之急。在国内,西部边疆地区从各民族“命运一体,荣辱与共”,开始出现局部否定国家和中华民族认同的暗流,特别是在境内外敌对势力的渗透下,极少数群体的民族分裂意识有抬头趋势。

(2) 西部边疆地区社会经济发展面临越来越大的挑战。中国经济发展速度地区差异明显,西部边疆地区经济发展长期落后于全国经济发展平均水平。在全球化和市场化加速推进的背景下,西部边疆地区面临“强者愈强,弱者愈弱”的发展困境,到2020年要与全国同步实现全面建成小康社会的目标,时间短,要求高,发展压力巨大。

(3) 西部边疆地区的人口、资源、环境关系从基本稳定向局部恶化转变。由于社会经济发展需要,一方面农村人口大量向城镇转移,造成农村空心化,不利于守边固边,也不利于自然资源的高效利用;另一方面,农村人口向城镇集中,在给当地经济发展带来动力的同时,也由于过度开发承载力有限的自然生态环境而造成当地生态环境破坏,致使局部自然生态环境恶化。近年来,我们社会经济发展转型强调生态文明建设,西部边疆地区则是中国生态文明建设的重要区域,如何协调生态文明建设与社会经济发展的关系,促进人口、资源与环境的协调,是西部边疆地区发展必须处理好的重要问题。

(4) 西部边疆地区战略地位不断提升,迎来前所未有的发展机遇。随着“一带一路”建设的推进,随着中国从过去主要实行沿海开放转向扩大内陆沿边开放,特别是受到东海、南海问题的影响,西部地区向西向南

开放的紧迫性显著增强。近年来,“一带两廊”通道问题正在由重大国家利益转化为国家核心利益,喜马拉雅区域生态安全问题日益成为涉及中国潜在核心利益的重大全球性问题;西部周边国际环境正从局部对抗向构建“睦邻、富邻、友邻”格局转变,在中亚、南亚、东南亚构建新型周边关系和新型大国关系的任务十分迫切;西部边疆及周边国家正面临打造“利益共同体、责任共同体、命运共同体”的契机和考验,中国需要更多从地缘政治角度转向地缘文化和地缘文明,树立以人为核心的治理理念和治理模式,把争取民心 and 民心相通作为边疆治理和“一带一路”建设的最重要抓手。

总之,中国西部边疆问题作为一个问题域,覆盖面广,错综复杂。围绕西部边疆安全与发展战略开展协同创新,必须运用辩证唯物主义和历史唯物主义的立场、观点和方法,整体布局,精心谋划,综合配套,持续推进,防止浅表化、片面性和短效性。中国西部边疆安全与发展协同创新中心肩负着时代的使命,希望经过一个时期的共同努力,加快推进中国西部边疆问题研究和边疆学学科建设。为此,我们与中国社会科学出版社共同策划了《西部边疆安全与发展研究丛书》《边疆学学科建设丛书》及《边疆研究资料丛书》,这些丛书不拘形式,重在创新,成熟一批,推出一批。由于时间仓促,水平有限,我们对很多问题的认识尚处于探索阶段,希望读者批评指正。

编 者

2015年9月8日

摘 要

西藏是中国重要的边疆民族地区，是中国唯一一个少数民族占绝大多数的民族自治地区，同时也是中国大陆解放最晚、实行社会主义制度最迟的一个省区。由于自然条件、历史和发展基础等多种原因，西藏成为中国区域经济发展格局中最为落后、最不发达的区域，同时也是中国区域性贫困问题最突出的地区，属于中国扶贫开发中确定的唯一省级特殊集中连片贫困地区，集传统农牧区、少数民族聚集区、生态脆弱区等多重特征于一体，成为典型的“问题区域”。西藏是新中国成立以来最先实施对口援助的地区，1994年中央第三次西藏工作座谈会正式将“对口援藏”作为一种制度性安排，到目前已有20多年的历史。相较于其他地区，对口援助在西藏实施的范围最广、程度最深，学术界和实践层的关注度也最高。尽管对口援助发挥了多种优势，促进了西藏经济社会发展，但对其的批评也并不鲜见，主要集中在质疑对口援藏的有效性上，人们通常会将大规模的人力、物力、财力等投入与产生的实际效果进行比较。事实上，这种批评也正是对口援藏不得不面临的现实与理论问题的反映：一是西藏农牧区经济发展水平依然严重滞后于城镇，城乡收入差距仍然较大，广大农牧民人均纯收入尚不能达到全国平均水平，社会矛盾还较为复杂；二是虽然经过强力的对口援助，但西藏的自我发展能力并没有得到明显增强，对口援藏从“输血”向“造血”的转型仍然没有完成；三是长期以来，已有研究对对口援藏相关问题研究还比较薄弱，只有少数学者关注到了对口援藏实施过程中存在的一些问题影响了援助的有效性，但也并没有进行深入系统的分析，忽略了一些重要问题，如为什么要对西藏实施对口援助；如何科学认识和评价对口援藏有效性；影响对口援藏有效性的主要因素有哪些，这些因素的影响程度和方向如何；如

何提高对口援藏有效性;解答这些关键性问题无疑对深刻认识对口援藏有效性具有重要意义。基于此,在已有研究基础上,本书综合运用定性分析、定量分析、访谈调查和案例分析等研究方法,主要从经济学角度对对口援藏的有效性进行全面系统的研究,为优化现行对口援藏模式,提高对口援藏有效性,推动对口援助在其他地区的有效实施,促进中国区域经济协调发展、国家社会稳定以及民族关系和谐提供对策建议,同时以期促进区域发展援助理论体系的完善。

全书共由八章组成。导论为全书的研究计划设计部分,主要阐述本书的立题依据,明晰本书的研究背景,提出科学的研究问题,指出本研究的理论意义与现实意义,明确研究思路、研究目标、研究内容及研究方法,指出本书可能的创新之处,并对研究中所使用的资料来源进行说明。第一章和第二章是全书的理论基础和分析前提。第一章梳理与述评国内外发展援助尤其是援助有效性及对口援藏的相关研究文献,同时挖掘本研究中所需要借鉴使用的相关理论,包括发展援助理论、区域经济干预理论、横向财政均衡理论和制度变迁理论等,为本书奠定坚实的理论基础。第二章对本书中涉及的相关概念进行阐释与界定,厘清援助、区域发展援助、援藏、对口援藏有效性、农牧民需求等核心概念,并对对口援藏的运行特征、运行有效性评价的必要性进行一般性理论分析,同时对发展援助的国外实践经验进行总结,形成对对口援藏的基本认知,从而搭建起本书的理论分析框架,为核心部分的分析提供理论支撑。第三章到第七章具体考察对口援藏形成及演进过程、对口援藏有效性衡量方法、对口援藏有效性及其主要影响因素、提高对口援藏有效性的途径。第三章从历史演变的角度考察对口援藏形成及发展过程,运用制度经济学相关理论解释对口援藏的形成及演进过程,揭示对口援藏的制度变迁特征及内在规律,包括变迁的动力、主体、方式及路径依赖等。第四章对如何科学衡量对口援藏有效性进行分析讨论,并确立了满足农牧民需求程度、资源配置效率水平和增进社会福利水平三个衡量原则。第五章采用数据包络分析(DEA)方法和曼奎斯特(Malmquist)指数方法,构建对口援藏有效性评价的实证模型,选取合理的对口援助投入与产出指标,得出对口援藏有效性及其变动的客观评价。第六章根据理论分析并借鉴已有研究成果,确定影响对口援藏有效性的主要因素,构建 Tobit 面

板数据计量模型,通过实证来检验各主要因素对对口援藏有效性的作用方向及影响程度,并进行分析与解释。第七章是全书的对策建议部分,提出了提高对口援藏有效性的主要途径。第八章归纳总结全书的主要研究结论,并指出本书的研究不足及以后需要进一步深化研究的方向。

通过上述研究,本书得出的主要结论如下。

第一,真正意义上的“援藏”应是内地省市、有关中央和国家机关部委、企业、社会组织等对西藏的无私支援或援助,不包括中央对西藏的财政转移支付和直接投资。其原因在于,从国家行使职能的角度来看,中央政府对于国内任何问题区域均会给予财政转移支付,这是中央政府职能或国家职能的正常发挥,中央对地方的财政转移支付和投资建设实际上是国家现实制度安排的体现。因此,中央对西藏实施的高强度财政转移支付等特殊支持也不应纳入“对口援藏”的范畴,对口援藏仅仅是指内地各省市、有关中央和国家机关部委以及中央企业等对西藏的无私支援或援助。这一活动的基本性质是,在一国内部体系中基于具有平等政治地位和法律地位的主体而进行的经济、文化、社会等方面的交流交往,这种交往与交流带来的是民族的交融,如果从财政学中资金来源与管理的角度来看,内地省市对西藏的对口支援还具有横向财政转移支付的性质。

第二,理解对口援藏有效性应从三个层面入手。一是对口援藏有效性具有援助有效性的一般意义。有效的对口援藏是指对西藏区域发展援助目标的最大程度实现,而对口援藏有效性正反映了对西藏的区域发展援助目标实现程度。二是对口援藏的最终和根本目标。对口援藏有效性应从作为受援方的西藏广大农牧民需求的视角来看,对口援藏的基本目标是经济发展,这也是历次西藏工作座谈会确立的重要目标;对口援藏的最终和根本目标是充分满足广大农牧民的需求,使其具备自我发展能力,具体包括提高广大农牧民的收入水平、改善农牧民生产生活条件、提高农牧区基本公共服务水平等,对口援藏满足农牧民的需求程度也正体现了对口援藏根本目标的实现程度。三是经济学意义上的资源配置效率水平。对口援藏投入了大规模的人力、物力、财力等资源,这些资源的配置效率水平反映了对口援藏的有效性,因而资源配置效率水平可以用于测度对口援藏有效性。基于此,本书进一步确立衡量对口援藏有效性指标的三个基本原则与依据:满足农牧民需求程度、资源配置效率水平、

增进社会福利水平。

第三,西藏特殊的自然地理条件、政治地位、战略地位、民族宗教、历史进程、社会制度和发展基础,以及经济发展中要素相对价格变化导致的资本不足是中央政府对西藏实施发展援助的主要原因。对口援藏的形成及演进是一个制度变迁过程,获取外部收益和节省交易费用是对口援藏形成及演进的动力。尽管对口援藏的形成及演进会产生制度创新成本,但同时对口援藏不仅能够获得更多的制度变迁潜在收益,而且还可以节省交易成本,总体来讲,制度变迁的成本小于制度变迁的潜在收益。因此,作为一种相对效率更高的制度化安排,对口援藏得以形成并不断演进。对口援藏制度在不断向前发展创新的过程中也不同程度地受到了路径依赖的影响,尤其是当前对口援藏的制度深化会受到路径依赖的制约。对口援藏的制度变迁主要是在中央政府主导下进行的,但这种制度变迁又从一定程度上反映了西藏当地人民的利益诉求,因而兼具自上而下的强制性变迁和自下而上的诱致性变迁特征。对口援藏经历了制度初创和制度深化两次变迁过程。

第四,对口援藏有效性实证评价结果表明:①总体上看,1995—2013年的对口援藏资源配置效率整体上处于较高水平,并未出现资源的使用效率极低和过度浪费等极端情况,但对口援藏总体上的“粗放”性质较为明显,有效性仍需提高。从对口援藏资源配置效率的分解结果来看,规模效率和纯技术效率均未达到最优,其中规模效率低于纯技术效率,并且规模效率过低是导致综合效率在2001年达到最低点的主要原因,这说明导致对口援藏处于非效率主要是由于对口支援的组织管理水平较低、技术能力低下、规模效益不高等。②分地区看,对口援藏资源配置效率存在较为明显的区域差异,样本时期的对口援藏效率在空间分布上存在“极端化现象”,即在西藏经济最为发达地区和最为落后地区这“两级”的效率均较高,而在经济发展水平居中地区的效率较低。在不同时期,导致西藏各地市对口支援效率差异的原因存在差异,但技术进步对所有受援地区的对口支援效率增长的贡献均越来越重要,即各地区在对口支援效率增长的贡献因素上存在“趋同化现象”。对口援藏资源配置效率并不存在收敛现象,表明在对口援藏过程中,对口支援西藏各地市的效率差异有逐步扩大的趋势,这将对各地区的协调发展造成不利影响,

也不利于统筹协调对口援藏。③从资源配置效率变动上看,样本区间内对口援藏全要素生产率在波动中略有上升,总体上呈“粗放型增长”,即农牧民收入提高和经济高速增长主要是以更高的对口支援资源的投入为代价。对口援藏全要素生产率增长主要依赖于技术进步贡献,但技术进步贡献提升空间还较大。技术效率处于下降趋势的恶化状况表明,如果长期只单纯地依靠技术进步而忽视技术效率提高,将可能导致对口援藏资源的浪费和扭曲配置。因此,在对口援藏过程中需要更加重视管理效率的提高和生产经验的积累以提高技术效率。④从效率变动的空间分布上看,样本时期内仅有拉萨、林芝、那曲三个地区对口支援的全要素生产率有不同程度增长,而且都主要来源于技术进步贡献,而日喀则、山南、昌都、阿里等地对口支援的全要素生产率均有不同程度下降,其中,日喀则和昌都是由技术进步率下降和技术效率下降所致,山南是由技术效率降低引起,而阿里则是由技术进步率下降造成。

第五,对口援藏有效性的主要影响因素实证结果显示:①西藏经济发展水平与对口援藏综合效率之间存在双向格兰杰因果关系,中央财政补贴与对口援藏综合效率之间存在单向格兰杰因果关系,表明在中央对西藏的总体供给模式下,中央对西藏财政转移支付的不断增加对对口援藏综合效率变化能够产生影响;从西藏经济体制到对口援藏综合效率的单向格兰杰因果关系存在,表明西藏的国有企业改革、私有制经济发展等体制改革对对口援藏综合效率可以产生直接影响;西藏教育水平是对口援藏综合效率的格兰杰原因,但反之则不成立,可以预期西藏教育水平的提升对提高对口援藏综合效率具有重要作用;西藏农业发展水平与对口援藏综合效率之间存在单向因果关系,即西藏农业发展水平是对口援藏综合效率的格兰杰原因,而对口援藏综合效率并不是西藏农业发展水平的格兰杰原因;对口援藏综合效率是城乡消费差距的格兰杰原因,反之则格兰杰因果关系不显著,间接表明对口援藏资源配置的效率高低会导致西藏城乡收入分配的不均衡,进而引起城乡消费差距拉大。②经济体制、教育水平、农业发展水平、政策导向四个影响因素对对口援藏有效性产生显著正向影响,其中,经济体制的影响程度最大,其余因素的影响程度相近;中央财政补贴和城乡消费差距对对口援藏有效性具有显著负向影响,但中央财政补贴对对口援藏有效性的影响程度较小;区

域经济发展水平对口援藏资源配置效率的影响存在积极与消极的“两面性”,说明其可以通过两种不同作用机制共同影响对口援藏的综合效率,实际作用方向难以确定。此外,各主要影响因素对口援藏综合效率分解的纯技术效率和规模效率的作用方向和影响程度各不相同,通过分别作用于纯技术效率和规模效率进而形成对口援藏综合效率的影响效应。

本书的可能创新之处有以下几点。

第一,在研究视角上,本书摒弃主流的从政府和援助方的视角来看待对口援藏有效性的角度,选择从农牧民需求的视角来衡量和界定对口援藏有效性,为研究对口援助有效性问题提供了一个新的并更加切合实际的视角。

第二,在研究内容上,一是对对口援藏运行特征进行了分析,一定程度上弥补了现有研究对口援藏体系本身研究薄弱的缺陷与不足;二是尝试将一般运用于微观分析的制度经济学相关理论应用到解释中观层面的对口援藏形成及演进过程中;三是通过构建数学模型对口援藏的有效性及其主要影响因素进行了实证分析,深化了对对口援藏有效性的定量认识,弥补了现阶段对口援藏有效性实证研究的不足。

第三,在研究方法上,一是将评价相对有效性的 DEA 方法和测度全要素生产率变动的 Malmquist 指数方法等实证分析方法引入对口援藏有效性的评价中;二是通过深入西藏农牧区进行实地访谈调查,获得支援方和受援方对口援藏项目建设成效的主观评价,将对口援藏有效性评价结论与访谈调查结论相结合,以提高研究结论的可信度;三是在对影响对口援藏有效性的主要因素进行实证分析时运用了受限因变量的 Tobit 面板数据计量模型,以确保各影响因素估计结果的准确性与可靠性。

目 录

导 论	1
第一节 立题依据及研究意义	1
第二节 研究思路及研究目标	13
第三节 研究内容及研究方法	15
第四节 研究的资料来源	18
第五节 研究的可能创新点	19
第一章 文献综述与理论基础	20
第一节 相关研究文献综述	20
第二节 相关理论借鉴	42
第三节 本章小结	51
第二章 对口援藏有效性的分析框架	52
第一节 相关概念界定	52
第二节 对口援藏的运行特征分析	64
第三节 对口援藏有效性评价的必要性	74
第四节 国外发展援助的实践经验	76
第五节 本章小结	84
第三章 对口援藏的形成及演进过程分析	85
第一节 对口援藏的形成及发展	85
第二节 对口援藏形成及演进过程的理论解释	99
第三节 本章小结	110

第四章 对口援藏有效性的衡量方法	111
第一节 对口援藏有效性的衡量原则与依据	111
第二节 对口援藏有效性的评价方法选择	117
第三节 本章小结	123
第五章 对口援藏有效性评价的实证分析	124
第一节 对口援藏有效性的静态分析：DEA 模型	124
第二节 对口援藏有效性的动态分析：Malmquist 指数模型	150
第三节 本章小结	161
第六章 对口援藏有效性主要影响因素的实证分析	162
第一节 对口援藏有效性主要影响因素实证：Tobit 模型	162
第二节 指标选取及数据说明	170
第三节 实证结果与分析	173
第四节 本章小结	200
第七章 提高对口援藏有效性的对策建议	201
第一节 完善对口援藏资金与项目向民生倾斜的体制机制	201
第二节 广泛吸纳农牧民参与对口援藏项目建设	204
第三节 建立健全对口援藏资源统筹机制	207
第四节 使用法律手段规范对口援藏相关方行为	210
第五节 坚持对口支援与对口合作并举	211
第八章 研究结论与研究前瞻	212
第一节 研究结论	212
第二节 研究前瞻	216
参考文献	217
后 记	232

导 论

第一节 立题依据及研究意义

一 立题依据

无论是从地理学、经济学、政治学,还是社会学的角度来看,一国都可以抽象化为多个块状区域^①组成,这些区域的空间范围大小可能各异,相互之间可能存在区域竞争,但它们均会通过一定的经济社会联系与内聚力,形成相互依存的关系,产生某些共同的国家利益。^②从理论上说,世界上任何一个国家或地区,当经济发展到一定阶段之后,都会产生存在于特定空间范围的各种各样的问题,而这些问题的严重性在各地区之间往往存在差异性,从而造成地区间发展水平的明显差距。^③世界各国的实践也已表明,几乎每个国家内部都存在区域发展差距的问题,即相对落后区域与相对发达区域并存。导致这一结果的原因十分复杂,其中区域之间的要素禀赋、经济基础及国家发展战略等方面的差异是最容易被考虑到的因素,但无论如何,既有的区域差异已成为经济发展的现实结果。

① “区域”最早是地理学中使用的概念,后被应用到经济学、政治学、社会学等多个学科中,不同学科对其定义不同,一般意义上的区域是指地球表面具有一定的地域空间,具有同质性和内聚力。经济学中的区域既可以指抽象的、观念上的空间,无严格的范围与边界,也可以指有确切边界与明确方位的特定地区。

② 美国区域经济学家胡佛认为,区域形成的原因是基于对区域共同利益的一般认识,这种共同利益可以从许多方面得到反映,但最基本的是区域的各个分区及利益集团之间的相关程度。据此,如果将一国整体作为一个区域,一国区域内自然也就存在某些共同利益,本书称之为“国家利益”。参见[美]埃德加·M.胡佛、弗兰克·杰莱塔尼《区域经济学导论》,郭万清等译,上海远东出版社1992年版,第220页。

③ 张可云:《区域经济政策》,商务印书馆2005年版,第1页。

事实上,当一般性的经济社会发展问题具体到特定的区域时,就形成了所谓的区域问题(region problems)。根据对区域经济的考察与归纳,区域问题大致可分为落后病、萧条病和膨胀病三种类型。^①也有学者将世界各国和地区所出现的区域问题主要归纳为五种类型:经济发展落后、经济衰退、经济过度膨胀、环境退化,以及民族冲突和政治不稳定等非经济问题。^②针对中国现阶段出现的区域问题,有学者将其划分为经济发展落后、产业结构单一、经济衰退、财政包袱沉重、民族冲突五种类型。^③囿于研究视角的差异,学者们对区域问题的分类不尽相同,但区域问题确已成为现实中一国经济社会发展不得不面临的难题。从横向上看,在某些区域,区域问题可能并不严重,而在另一些特定区域,区域问题可能十分严重,如果这些区域问题没有得到很好解决,将会产生两方面的不利影响:一是阻碍区域自身的发展,与一国内的其他区域形成发展差距;二是由于区域之间的相互依存性及共同利益关系进而影响到一国整体经济社会的持续稳定发展。过大的区域差距显然对国家的发展不利,甚至可能会对国家的统一造成威胁,需要政府的干预来确保社会公平,^④因此,政府不得不进行有导向性的干预,但干预的前提是准确识别干预的具体作用对象。事实上,当一种或多种区域问题出现在特定的空间范围时,这种空间范围所指向的区域就成了问题区域(problem regions)。

问题区域亦有各种类型划分,胡佛将其分为三类:落后区域、衰退中的发达区域、过度增长或过分集中的区域。^⑤张可云按照与区域问题相对应的原则,将其划分为落后区域、萧条区域和膨胀区域三种类型。^⑥为识别问题区域,西方政府曾进行了积极努力,从西方国家历史上对问题区域多种多样的称谓便可见一斑,例如不景气区域(depressed

① 张可云:《区域经济政策》,商务印书馆2005年版,第12页。

② 刘玉:《中国区域政策》,经济日报出版社2007年版,第13页。

③ 魏后凯:《“十一五”时期中国区域政策的调整方向》,《学习与实践》2006年第1期,第22页。

④ 殷存毅:《区域发展与政策》,社会科学文献出版社2011年版,第80页。

⑤ [美]埃德加·M. 胡佛,弗兰克·杰莱塔尼:《区域经济学导论》,郭万清等译,上海远东出版社1992年版,第360页。

⑥ 张可云:《区域经济政策》,商务印书馆2005年版,第13页。