

Xibiao Fazhan Wenti Yanjiu

Xibu Dakaifa Yu Quyu Jingji

# 西部大开发与区域 协调发展问题研究



我国区域经济发展的失衡，是历史进程中长期积淀的结果，扭转失衡，实现协调发展，也将经历一个较长的过程；  
不断加深对区域经济发展规律的认识与把握，  
贯彻落实好区域发展总体战略，  
并以实践中积累的新经验、理论研究的新成果不断充实完善区域发展总体战略，  
地区普遍繁荣共同富裕的新格局终将实现。

丁任重 主编

西南财经大学出版社

# 西部大开发与区域 经济协调发展问题研究

我国区域经济发展的失衡，是历史进程中长期积淀的结果，扭转失衡，实现协调发展，也将经历一个较长的过程；  
不断加深对区域经济发展规律的认识与把握，  
贯彻落实好区域发展总体战略，  
并以实践中积累的新经验、理论研究的新成果不断充实完善区域发展总体战略，  
地区普遍繁荣共同富裕的新格局终将实现。

丁任重 主编

西南财经大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

西部大开发与区域经济协调发展问题研究/丁任重主编. —成都:  
西南财经大学出版社, 2007. 12

ISBN 978 - 7 - 81088 - 794 - 6

I. 西… II. 丁… III. ①西部大开发(中国)—学术会议—文集②地  
区经济—经济发展—中国—学术会议—文集 IV. F127

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 104639 号

西部大开发与区域经济协调发展问题研究

丁任重 主编

责任编辑:熊永根

封面设计:杨红鹰

责任印制:王艳

|       |                                                                            |
|-------|----------------------------------------------------------------------------|
| 出版发行: | 西南财经大学出版社(四川省成都市光华村街 55 号)                                                 |
| 网 址:  | <a href="http://www.xcpress.net">http://www.xcpress.net</a>                |
| 电子邮件: | <a href="mailto:xcpress@mail.sc.cninfo.net">xcpress@mail.sc.cninfo.net</a> |
| 邮政编码: | 610074                                                                     |
| 电 话:  | 028 - 87353785 87352368                                                    |
| 印 刷:  | 郫县犀浦印刷厂                                                                    |
| 成品尺寸: | 148mm × 210mm                                                              |
| 印 张:  | 15.75                                                                      |
| 字 数:  | 420 千字                                                                     |
| 版 次:  | 2007 年 12 月第 1 版                                                           |
| 印 次:  | 2007 年 12 月第 1 次印刷                                                         |
| 印 数:  | 1—1200 册                                                                   |
| 书 号:  | ISBN 978 - 7 - 81088 - 794 - 6                                             |
| 定 价:  | 27.00 元                                                                    |

1. 如有印刷、装订等差错,可向本社营销部调换。
2. 版权所有,翻印必究。

# 目 录

|                           |                  |
|---------------------------|------------------|
| 落实区域发展总体战略,促进区域协调发展 ..... | 陈栋生(1)           |
| 关于效率、公平与区域协调发展 .....      | 程必定(8)           |
| 成渝经济区发展战略思考 .....         | 林 凌 刘世庆(17)      |
| 论中国区域经济布局新特征 .....        | 丁任重(32)          |
| 西部大开发与西部民族地区的繁荣和谐 .....   | 杜受祜(42)          |
| 主体功能区区划、主体功能区规划以及分类指导的区政策 |                  |
| 相互间的统筹协调研究 .....          | 邓 玲(51)          |
| 推进四川区域经济协调发展的若干           |                  |
| 思考 .....                  | 祁晓玲 宋 周(58)      |
| 推进形成主体功能区能力评估研究 .....     | 杜黎明(65)          |
| 空间规划的重塑与区域协调发展 .....      | 黄 勤(74)          |
| 论构建区域产业链与统筹城乡发展 .....     | 龚勤林 迟梦筠(83)      |
| 西部大开发继续推进中公共投资效应分析 .....  | 沙治慧(99)          |
| 论构建和谐社会背景下的少数民族文化         |                  |
| 建设 .....                  | 张 炜 袁安贵 何光汉(107) |
| 区域社会发展差距:基于“三率”视角的描述      |                  |
| 与思考 .....                 | 陈健生(116)         |
| 我国东中西区域经济发展差异研究 .....     | 马燕琼(129)         |
| 关于成都发展会展经济的思考 .....       | 孙涛(134)          |
| 简论我国经济区域协调发展不力的主要原因与      |                  |
| 解决途径 .....                | 刘辉(141)          |
| 四川省区域经济差异与协调发展研究 ...      | 徐承红 刘 攀(146)     |

- 区域经济协调发展:基于地方政府竞争的视角 ..... 张景华(157)
- 西部大开发中政府管理体制创新研究 ... 张佳宝 李强森(167)
- 统筹区域规划 促进川渝经济区协调发展
- 发展 ..... 骆 玲 滕少霞(176)
- “十一五”期间西部后发县域经济发展的思考 ..... 唐志红(184)
- 四川藏区水电开发利用的生态补偿机制
- 研究 ..... 曾绍伦 任玉琰(194)
- 区域竞争策略演变的内在机理探析 ..... 曹 洪 余 涛(208)
- “三位一体”耦合互动、循环累积理论与我国高新区的
- “二次创业” ..... 张克俊(218)
- 区域分工与区域协调机制重建 ..... 盛 毅(235)
- 西部地区统筹城乡发展的重要途径
- 加快农村城镇化进程 ..... 刘 珺 罗元青 (243)
- 成都平原经济富集区域形成与政府行为决策的基本关系
- 探讨 ..... 万顺福 赵 华 张乃文(252)
- 论注重公平与构建和谐社会 ..... 万顺福(259)
- 论美国 20 世纪 30 年代的沙尘暴及其治理对我国西部开发
- 的启示 ..... 张 准(271)
- 长江上游生态屏障建设长效机制
- 研究 ..... 王德忠 范 研 吴 琳(279)
- 打造成成都都市圈,促进西部深度开发
- 以优先发展重点镇战略为
- 突破口 ..... 曾令秋 王德忠 张贞(287)
- 中国西部地区城乡差距的演进及影响因素分析 ... 郑长德(303)
- 二元经济结构理论与中国城乡二元经济结构改造 ..... 姜太碧(319)
- 四川民族地区城镇化进程与支撑产业发展实证
- 研究 ..... 袁前进 朱 文 姜太碧(331)

|                            |              |
|----------------------------|--------------|
| 中国西部民族地区区域经济发展路径研究         |              |
| ——四川藏区小城镇、旅游业与生态移民整合发展     |              |
| 调查研究 … 刘晓鹰 李 皓 马 江 杨建翠     | (345)        |
| 韩国工业化发展进程及其影响因素研究 .....    |              |
| ..... 赵 伟 刘晓鹰              | (356)        |
| 西部地区特色经济与区域核心竞争力研究 .....   | 赵 兵(366)     |
| 西部地区金融发展中的结构问题分析 .....     | 伍 艳(377)     |
| 青藏高原地区贫困治理的路径选择            |              |
| ——基于区域经济和谐发展的视角 .....      | 刘 彤(391)     |
| 西部地区如何利用高科技公司扩张新模式提高引资     |              |
| 能力 .....                   | 王焱霞(403)     |
| 治藏诉求与“全国援藏”目标的形成逻辑 .....   | 潘久艳(409)     |
| 从“黑板经济学”到“贫困经济学”           |              |
| ——Prof. Muhammad Yunus 的学术 |              |
| 思想及启示 .....                | 刘 毅(425)     |
| 试论区域循环型社会评价指标体系的构建 .....   | 马 江(437)     |
| FDI 在中国的地理分布及决定因素分析 .....  | 周 克(446)     |
| 降低城镇化成本:西部地区城镇化健康发展的理性     |              |
| 选择 .....                   | 郭上沂(459)     |
| 以自主创新推进西部工业优化升级 .....      | 黄 寰 罗子欣(474) |
| 成都中小企业集群融资体系研究 .....       | 曹邦英 罗 爽(489) |

# 落实区域发展总体战略 促进区域协调发展

中国社会科学院 北京 陈栋生

“把促进区域协调发展摆在更加重要的位置，切实把区域发展总体战略贯彻好、落实好”这是胡锦涛总书记日前主持中央政治局第 39 次集体学习讲话中提出的重要要求。国家经济是各地区区域经济有机耦合而成的整体，区域协调发展是国民经济平稳、健康、高效运行的前提，是科学发展的重要内容与任务，是实现可持续发展的前提；作为地区经济发展很不平衡的多民族大国，区域协调发展不仅是重大的经济问题，亦是重大的政治问题、社会问题和国家安全问题；所以促进区域协调发展是全面建设小康社会，构建社会主义和谐社会实现共同富裕的必然要求，是社会主义现代化建设战略任务的重要组成部分。

区域协调发展的目标与标志是：各地区居民能享受到均等化的基本公共服务（义务教育、公共卫生和基本医疗保健服务、城乡全覆盖的社会保障体系等），人民生活水平差距趋向收敛；各地区经济发展与本地地区的资源承载力相适应，保证经济发展与人口、资源、环境相协调，充分发挥各地区的比较优势，通过“和而不同”的分工协作，良性互动，提高国家经济总体的竞争力，实现国民经济总体效益最大化。

党的十六届五中全会《关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划的建议》既准确界定了区域协调发展的内涵，明确了区域协调发展的目标，同时在总结新中国成立以来国家经济布局与区域发展经验的基础上，提出了国家区域发展的总体战

略，勾勒了走向区域协调发展的路径。

区域发展总体战略，包含四大要件：一是国民经济和区域发展总体战略布局，二是不同区域各自的功能定位，三是相应的区域政策导向，四是健全区际间协调发展的机制。

我国疆域广袤，各地区自然条件、社会人文和文化积淀、资源禀赋、经济社会发展的现有基础与发展潜力差异很大；根据一定时期国民经济发展的目标与任务，从区域空间侧面，对经济社会发展合理布局，是经济发展战略和国民经济与社会发展规划的重要内容，亦是区域发展总体战略的“纲”。

对于幅员辽阔的大国，为拟定总体战略布局，通常需要借助显示区域差异的“区域划分”（简称“区划”），随着国家经济的发展变化，在国家层面的“区划”上，经历了“2334”的变化。在20世纪五六十年代采用的是沿海、内地的“两分法”，毛主席“论十大关系”的报告中有关当时国民经济的空间布局，就是以沿海与内地的关系为纲；到20世纪60年代中后期到70年代中期，鉴于当时的国际形势，经济布局是按三线、二线、一线的“三分法”部署（“三线”指战略大后方，“一线”是国防前沿，两者之间的地区为“二线”）。改革开放以后，《六五计划（1981-1985）》中的“地区经济发展计划”，除继续按沿海、内陆地区部署外，补充了对“少数民族地区”安排的专门章节，并启动了以上海为中心长江三角洲经济区和以山西为中心的煤炭重化工基地经济区的规划，规划内容既包括经济发展，亦包含国土开发整治。从《七五计划》开始，改按东、中、西三大经济地带的“三分法”，东部地带包括辽宁、河北、北京、天津、山东、上海、江苏、浙江、福建、广东和广西11个省（市、区），西部包括四川、云南、贵州、西藏、陕西、甘肃、宁夏、青海和新疆9个省（区），其余9个省（区）属中部地带（黑龙江、吉林、内蒙古、山西、河南、湖北、湖南、安徽与江西）；上述“三分法”一直延续到《十五计划》。时至世纪之交，党中央提出了实施西部大开发战略，党的十六大提出了“支持东北地区

等老工业基地加快调整和改造”，随后又作出了促进中部地区崛起的决策，这样到编制《十一五规划》时，业已形成了“四大板块”的区划格局，即西部地区12省（市、区）（重庆、四川、云南、贵州、广西、西藏、陕西、甘肃、宁夏、青海、新疆和内蒙古），东北三省（辽宁、吉林、黑龙江），中部地区6省（山西、河南、湖北、湖南、安徽、江西）和东部地区10省（市、区）（北京、天津、河北、山东、江苏、浙江、上海、福建、广东、海南）。依托“四大板块”的空间架构，党的十六届五中全会提出了：“坚持实施推进西部大开发，振兴东北地区等老工业基地，促进中部地区崛起，鼓励东部地区率先发展，健全区域协调互动机制的区域发展总体战略。”

高屋建瓴的总体战略布局，从全局出发为各“板块”和多层次的各类区域，明确功能定位、确定发展的重点与要点。如西部地区，“十一五”时期将继续突出基础设施建设、生态环境建设和教育科技的发展，突出重点地区优先开发、特色优势产业加快发展，使夯实长远发展基础、培育自我发展能力与加快近期发展有效结合；东北地区依托丰富的自然资源和基础设施条件比较完备，从体制、机制创新切入，激活庞大的存量资产和科技人才，推进产业结构优化升级，在改革开放中实现老工业基地的振兴；而中部地区的崛起，重在围绕“五基地”（粮食、能源、原材料、现代装备制造和高技术产业）、“一枢纽”（综合交通运输与物流枢纽）；东部地区率先发展则须坚持以率先提高自主创新能力、率先实现经济结构优化升级和增长方式的转变，率先完善社会主义市场经济体制为前提与动力。

为使各地区经济发展与人口、资源、环境相协调，国家《十一五规划纲要》提出了“根据资源环境承载能力、现有开发密度和发展潜力，将国土空间划分为优化开发、重点开发、限制开发和禁止开发四类主体功能区”，这是从人与自然和谐相处，尊重自然规律，在国土开发利用保护与建设上，因地制宜，保证可持续利用的一项带根本性制度建设；是优化空间开发结构、规

范空间秩序的根本性举措。

我国的老工业区、特大城市、大城市以至部分中等城市的老城区，经过半个多世纪特别是改革开放近三十年高强度的开发，经济密度和人口密度较高，有的已超越本地的环境容量，有的工厂甚至重污染企业与民居和其他设施犬牙交错，杂乱配置……只有通过“腾笼换鸟”、“退二进三”等途径进行根本性的结构调整和“优化开发”，才有可能继续保持、提升经济竞争的活力和市民的宜居环境；继续发挥引领国家经济发展“龙头”地区和我国参与全球市场竞争、合作主体地区的作用，这些地区多划入优化开发区。

在上述“优化开发区”外缘或与其毗邻又有方便交通通讯设施相连、现有开发强度低，又有充裕的可供新建项目摆布的土地和环境容量，适于承载新产业、新项目或从优化开发区迁出企业的地区，属“重点开发区”，上海浦东新区、天津滨海新区、河北曹妃甸、西南的成渝地区、西北的关中天水地区等都属于这一类型；另一类重点开发区源于重要资源的开发，或大型电站、综合交通枢纽、港口群兴起等契机，吸引来众多产业的空间集聚，陕北、内蒙古鄂（尔多斯）——乌（海）和宁夏中北部，大型煤田、石油、天然气的开发，带来了发电、冶金、石化等衍生产业的发展；新疆天山北坡和南疆库（尔勒）阿（克苏）地区，亦大体类似；再如环北部湾地区，由于拥有众多深水良港，为进口原油、矿石，发展炼油、石化、冶金和精品钢材提供了得天独厚的条件，都将成为西部大开发的重点开发区。

在国土疆域中，有些地区环境生态本底较差，承载力弱，过度和其他不合理开发，已造成生态功能严重退化性演变，且在更大范围的地理空间内承担生态屏障功能，关系较大区域范围的生态安全者（如大江大河上游和河流水源涵养补给区，生物多样性丰富地区，生态脆弱区、环境敏感区等），属于限制开发区；坚持保护优先，限制有碍生态修复和环境保护的各种经济活动，适当发展资源环境可承载的产业，人口超载的实施有序转移。根

据国家“十一五规划纲要”和西部大开发“十一五”规划，全国22个限制开发区，17.5个在西部（大小兴安岭森林生态功能区跨西部和东北两个地区），大体有如下类型：一是森林生态功能区，如大兴安岭、川滇接壤地区、秦巴山区、藏东南高原边缘地区、新疆阿尔泰地区；二是河流源头与水源补给生态功能区，如青海三江源、甘南地区；三是荒漠生态功能区，如塔里木河流域、阿尔金草原、西藏羌塘高原、若尔盖高原湿地；四是沙漠化和石漠化防治地区，如呼伦贝尔、科尔沁、浑善达克、毛乌素和桂黔滇石漠化防治区，以及黄土高原水土流失防治地区和川滇干热河谷生态功能区。

禁止开发区是指各级政府依法设立的自然保护区、世界文化自然遗产、重点风景名胜区、森林公园、地质公园等，均需依法实行强制性保护，严禁与其主体功能相悖的开发活动。国家级自然保护区，全国243个，127个在西部；世界文化自然遗产，全国31个，11个在西部；国家森林公园全国565个，223个在西部；国家地质公园，全国138个，52个在西部。

对发展定位、主体功能各异的地区，国家实施分类管理的区域政策。如对西部地区，建立长期稳定的开发资金渠道，进一步扩大财政转移支付和金融服务支持的力度，支持西部继续加强基础设施和环境生态建设、培育壮大特色优势产业；特别是提高财力性转移支付的比重和规模，以提高西部地区基层政府公共服务的能力，加快西部，特别是西部农村科教文卫各项社会事业的发展，国际金融组织和外国政府提供的优惠贷款和技术援助资金，继续向西部地区倾斜。针对东北地区体制与结构的双重老化，中央财政提供补助做实基本养老保险个人账户、支持国有企业剥离社会职能与主辅分离，增值税由生产型转消费型率先在东北地区试点，设立专项基金支持企业技改、推进东北装备工业的振兴；而对中部地区，特别是区内的粮食主产区，则加大财政对农业基础设施建设的投入和种粮农户的补贴，以巩固、提升中部作为国家粮食基地的重要地位。在整个区域政策体系中，限制开发区、

禁止开发区和革命老区、民族地区、边疆地区、贫困地区、三峡库区和资源枯竭型城市受到特殊的关注，列入重点支持区域，通过加大财政转移支付与财政性投资的力度，支持其改善基础设施条件、保护好环境生态，改善义务教育、卫生防疫、文化体育等各种公共服务，使这些地区的居民能逐步享受到均等化的基本公共服务。国家级限制开发区、禁止开发区，相当一部分在西部，中央财政应为此设立专项资金转移支付，以维持生态修复、环境保护的经常性开支，为使其规范化、制度化，全国人大有必要为此立法；除财政政策、投资政策外，在产业政策、土地政策、人口管理政策和政绩考评上，亦都将体现因地制宜、分类管理原则。

区域协调发展，除依靠科学布局、制度建设、政策支持，还有赖于区际良性互动机制的健全，最主要的是市场机制、合作机制、互助机制和扶持机制。

不同地区要素供需平衡差异导致地区要素价格和投资回报率率的差异，以及预期市场潜力的空间差别，导致要素的区际流动和产业转移，清除行政壁垒，打破地区封锁与行政性垄断，突破行政区域的囿限，充分发挥市场机制引导要素流动的作用，有利于经济发达、开发密度高地区的资本、技术和产业向欠发达、低密度地区顺势转移，推动产业布局优化和区域协调发展。

合作机制是指基于互惠互利原则的区际经济技术协作和人才、技术交流等。就中既包括像 9 + 2 泛珠三角协作（9 指广东和广西、四川、贵州、湖南、江西、福建、海南；2 指香港、澳门两个特别行政区）这样横跨东、中、西三大地带和港澳的广域性区域联盟；亦有数省毗邻地、市自愿组成的经济区，如淮海经济区、中原经济区等；更多的是在同一城市群（带）内，各市、地、县自愿结合而成的城市联盟。区域（城市）联盟，凭借地方政府联手搭建的合作平台，企业等各类市场主体广泛参与，按照政府引导、企业对接、市场运作的方式，通过协议分工、长短互补、要素聚合、集成优势，实现联动发展，互利

共赢。

互助机制是在上级政府指导协调下，东部经济发达地区、中央单位和国有大型企业集团公司与中西部欠发达地区结成对口帮扶组合，本质上属道义性援助，特别适合于人才培养、社会事业与公共服务领域的各类公益性项目。

扶持机制是上级政府对经济欠发达和承担重要生态功能地区的下级政府，通过财政转移支付等方式，使其人均财政支出，足以支撑当地居民逐步享有均等化的基本公共服务；2006 年中央财政用于对地方主要是中西部地区的一般性转移支付资金为 1527 亿元，对民族地区转移支付资金为 155.63 亿元；2007 年预算中，上述两项将分别提高到 1924 亿元和 210 亿元，这两项转移支付，共增加 451.37 亿元。

对各类矿产资源开发、大型水电站建设造成的环境生态影响如何补偿，对江河上中下游地区之间的生态补偿（横向转移支付）如何构建并逐步制度化，都是进一步健全区际良性互动机制亟待研究的课题。

我国区域经济发展的失衡，是历史进程中长期积淀的结果，扭转失衡，实现协调发展，也将经历一个较长的过程；不断加深对区域发展规律的认知与把握，贯彻落实好区域发展总体战略，并以实践中积累的新经验、理论研究的新成果不断充实完善区域发展总体战略，地区普遍繁荣共同富裕的新格局终将实现。

### 主要参考文献：

[1] 国家发改委规划司. 国家及各地区国民经济和社会发展规划“十一五”规划纲（M）. 北京，中国市场出版社，2006

[2] 西部大开发“十一五”规划

[3] 陈栋生. “十一五”规划与区域经济的发展格局（J）. 载《2006—2007 中国区域经济发展报告》. 北京，社会科学文献出版社，2007

# 关于效率、公平与区域协调发展

安徽省社科联 合肥 程必定

温家宝总理今年3月5日在十届全国人大五次会议上作政府工作报告时说，要坚持统筹兼顾、合理规划、发挥优势、落实政策，促进区域协调发展，特别强调了“落实政策”，这当然是落实中央政府的区域政策。中外经济发展史都表明，一个国家的区域间能否得到协调发展，中央政府的区域政策是攸关重要的，而中央政府的区域政策目标又具有决定性的意义。一般说来，中央政府区域政策目标离不开效率与公平这两个原则，但恰恰是在这两个原则上，我国都出现了一定程度的偏差。我以为，应该认识并及时纠正这方面的偏差，真正能从效率与公平的高度确定中央政府的区域政策目标，促进我国区域的协调发展。

## 一、从区域的差异与差距谈起

区域的差异和差距是两个完全不同的概念，前者是区域之间在自然地理、资源禀赋、历史文化和经济结构等方面存在的差别，后者是区域之间在经济社会发展和居民收入水平方面存在的差别。区域差异对区域差距会有一定的影响，但并非就是导致区域差距的主要因素。任何国家无论其疆域是大是小，区域差异总是客观存在的，在一些大国，这种区域差异可能是很大的，但未必一定就会出现很大的区域差距。这里的关键在于政府、尤其是中央政府的区域作为，如何把握区域差异而不断地缩小区域差距。

区域的差异和差距也不是静止的概念，在不同的历史条件和

政策环境下，两者都会发生变化，认识和把握这种变化，政府在有区域差异的情况下缩小区域差距，就具有必要性和可能性。

从变化的角度看，区域差异可以分为三种类型：即自然差、位势差和趋势差，这三种类型的区域差异都会为政府缩小区域差距带来机会。

区域的自然差是区域之间在自然地理、资源禀赋方面的差异，综合反映自然条件的区域差异。区域的自然条件是区域经济发展的基础性条件，具有独特性和稳定性。因为具有独特性，从而会形成区域的比较优势，如地理上的独特性而形成的区位优势，资源上的独特性而形成的资源优势等；因为具有稳定性，区域的相对比较优势可以长期存在，对区域经济发展带来长期影响。这样，如果存在着区域差距，政府就可以通过发挥区域的比较优势而控制和缩小区域差距。

区域的位势差是区域之间经济发展的现状差异，综合反映发展水平的区域差异。“位势差”是气象学上使用的一个术语，表示不同高度空间的大气压力差，这里是借用这个术语来反映区域经济发展水平的差异。区域经济发展现状既是历史发展的结果，又是未来发展的起点，具有区域性和可变性。因为具有区域性，从而会形成区域的产业特色，因为具有可变性，有特色的区域产业可能会形成更大的优势，从而会加快区域经济发展。这样，如果存在着区域差距，政府就可以通过支持和培育区域特色产业的发展而控制和缩小区域差距。

区域的趋势差是区域之间经济发展趋势的差异，综合反映在未来的一个阶段经济发展趋势的区域差异，具有可知性和可控性。因为区域经济一旦形成特色，就有它的发展惯性，人们不仅可以认识或预测区域经济的发展趋势，而且可以根据全国或世界经济发展的走向加以调控，或是继续发展壮大某种区域优势，或是发现和培育新的区域优势。这样，如果存在着区域差距，政府就可以通过运用政策或市场手段加快区域经济发展，而控制或缩小区域差距。

从上面的简单分析可以看出,任何一个国家在任何一个发展时期,区域差异总是存在的,由区域差异而导致的区域差距,是可以被控制的。由于区域差异可以形成区域的相对比较优势,如果能恰当地发挥各类区域不同的相对比较优势,区域差距是会被缩小的,甚至会被消除。在普遍存在区域差异的情况下,控制、缩小甚至消除区域差距是在发展过程中实现的,这当然需要区域的努力,但更关键的是取决于中央政府的区域政策目标,要努力地缩小区域差距,尤其是中央政府对欠发达地区给予的发展机会、发展条件,与发达地区共同实现区域经济的协调发展。

我国的东部、中部、西部和东北地区存在着明显的自然差、位势差和趋势差,也客观存在着区域差距。我国政府虽然十分重视缩小这种由区域差异而导致的区域差距,但是改革开放以来,我国的区域差距不是缩小了,而是扩大了。统计资料显示,东部、中部、西部和东北地区 GDP 占全国的比例,1978 年分别为 44.5%、22.0%、19.2% 和 14.3%,2004 年分别为 54.2%、19.7%、16.8% 和 9.3%,26 年间东部地区上升了 9.7 个百分点,中部、西部和东北地区分别下降了 2.2、2.4 和 5.0 个百分点。特别是 1999 年提出“西部大开发战略”以来,东西部地区的差距持续扩大,西部地区人均 GDP 相当于东部地区的程度,由 1999 年的 40.5%,下降到 2005 年的 35.6%。2004 年中央提出“促进中部地区崛起”,2005 年中部地区 GDP 增长率反而回落了,由 2004 年的 17.71% 下降到 2005 年的 14.04%。东西部地区不仅发展水平和人均收入水平差距拉大,享受的公共服务差距也被拉大。如 2005 年医疗条件最好的北京,每千人口拥有的医院病床为 6.31 张,是医疗条件最差的贵州省的 4.2 倍,而在 1982 年,医疗条件最好的上海与最差的广西相比,相差不过 3.1 倍。据世界银行 2005 年《世界发展报告》的统计,反映贫富差距的基尼系数,中国为 0.45,在 120 个国家和地区中排名第 85 位,在过去的 27 年中扩大 40%。在全国经济持续 20 多年快速发展的情况下,区域差距持续扩大,这就有必要思考,中央政府

的区域政策目标是否发生了偏差。

## 二、效率与公平孰为“优先”质疑

在我国，中央政府的区域政策目标集中体现在效率与公平孰为“优先”问题上。在计划经济时期，中央政府强调地区间的有计划、按比例均衡地发展，实际上是强调“公平优先”，尽管那时的区域差距较小，但却牺牲了效率而经济发展缓慢，人民生活水平很低。改革开放以来，改变了这种区域政策目标，优先发展较为发达的东部地区，实际上是强调“效率优先”，尽管经济持续 20 多年的高位发展，人民收入水平提高很快，但区域差距却逐渐拉大，又出现了新的区域矛盾。这就需要分析，中央政府的区域政策目标，是公平优先，还是效率优先？反映在区域问题上，公平与效率是否存在着孰为“优先”的问题？

实际上，效率与公平是两个不同层次的概念。效率是生产力层面的问题，是由市场机制决定的；公平是生产关系层面的问题，是由政府对国民收入的再分配来解决的。因为是不同层面的问题，作为中央政府的区域政策目标，对效率与公平就不能放在同一个层面上取此舍彼，提出孰为“优先”的问题，既不能因强调效率而否定公平，也不能因强调公平而否定效率。

重温邓小平同志提出的社会主义本质论，对我们理解这个问题可能会有启发。他说，“社会主义的本质，是解放生产力、发展生产力，消灭剥削，消除两极分化，最终达到共同富裕”，这里实际上就包含“效率”和“公平”两层含义，并且是从两个不同的层面上提出的。因为效率问题是生产力问题，邓小平强调解放生产力、发展生产力，就是强调效率，而市场经济体制对发展生产力最有效率，所以我们需要推进改革开放，用市场经济的办法解放生产力、发展生产力。可以看出，从生产力层面强调“效率”问题，就是邓小平社会主义本质论前两句话的实质。但是，市场经济又会有负面作用，特别是会出现“剥削”和“两极分化”问题，邓小平敏感地看到这一点，所以特别提出要