

《中国区域经济发展视点》之一

ZHENG FU ZHI HUI GUAN LI 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 JINGJI GUANLI MO SHI

经济管理出版社

7
b1

644

F127
L3361

《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
刘 勇 高华军 李 宪 著

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

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，而后的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经济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的总体构架，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—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：—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，—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研究成果并不太多，而关于中央—地方政府关系的研究成果却不算太少。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发展的经验, 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合实际的模式。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。

中国区域经济管理与 区域经济问题的历史回顾

中央政府和地方政府的关系到权限的划分，以及由此所决定的国民经济的区域运行和管理模式，对国民经济的健康发展有着重要的作用。一个国家，特别是一个大国，如何有效地组织区域经济，以形成合理的区域分工和一体化的空间市场体系，并保持整个区域经济的协调发展，防止区域不平衡的差距过大，是国民经济运行中不可回避的一个重要课题。寻求这一重大课题的正确答案，有赖于深入分析和探讨政府在区域经济运行中的作用，特别是对区域经济发展有直接决定作用的中央—地方权限划分与区域管理模式。

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

从行政体制来看，我国中央政府和地方政府是一种隶属关系，也就是说我国的地方政府是隶属中央政府的。这样的行政体

制决定了国家公共事务的决策权集中在中央，而地方政府只有按宪法和法律规定的部分执行权。因此从总体上讲，在我国区域经济发展中，中央政府起着主导的作用，地方政府处于被支配的地位，特别是在改革开放以前，更是如此。改革开放之后，地方政府管理经济的权限有了一定程度的提高，但并未从根本上改变其被支配的地位。

从演变过程来看，我国中央—地方权限划分与区域管理模式经历了以下几个阶段：

一、改革开放以前的阶段

改革开放以前，特别是经过社会主义改造后，我国建立起了以斯大林模式为基础的传统的计划经济体制。这是一种高度中央集权的经济管理模式，中央大小权力均实行独揽，地方仅有被动的执行的权力。虽然，在几次特殊的发展时期，如“大跃进”时期、经济结构调整的后期，中央也曾试图下放部分“小权”，实行所谓“大权独揽、小权分散”的管理模式，但前者引起了国民经济灾难的后果，而后者则由于政治原因而中途停止，因而都没有贯彻下去。从本质上看，这几次所谓的权力下放也是十分有限的，根本就没有触动中央高度集权体制的核心——决策的高度集中，也没有触动中央高度集权体制的要害：还权于企业，而是在中央政府和地方政府之间进行极其有限的权力的分配。

因此，改革开放以前我国中央—地方权限划分与区域管理模式可以定义为，中央高度集权的、以“条条”为主的区域经济管理模式。传统的计划经济是一种中央高度集权的以“条条”为主进行资源配置的体制。这种体制在空间资源配置上能做到“全国一盘棋”，因而使区域经济能获得相对均衡的发展。但由于资源配置效率太低，在区域经济发展的极化阶段，基本建设战线拉的太长、面铺的太宽，老工业基地不能发挥其应有的作用，新开辟

的工业基地区位选择欠周到的考虑，结果造成区域经济的普遍的低速发展。在区域管理上存在的问题：一是以“条条”为主的资源空间配置体制形成了各“条条”内部，在中央、省市及地方各不同的区域“层次”上，自求平衡的“条块分割”的怪现象。由于“条条”之间彼此分割并自成体系，要素及产品只能在“条条”内部流动。那怕两个分布于同一个地区近在咫尺的企业，由于他们分属于不同的“条条”管理，即使有需要也无法发生联系。相反，两个企业相距再远，只要属同一系统，就可不计成本地相互供货和交往。由此造成了一种区域间相互联系的假象。二是在“条条”为主的计划经济体制下，地方缺乏自主权，地方经济主体的意识也很淡薄，中央计划难以顾及到所有地区的具体条件，地方则多盲目地执行中央的计划和政策，因而地区相对均衡的发展是一种在区内“大而全、小而全”的、不考虑地区优势的“全能建设”，并不能带来区际联系的加强。在中央要求各地方工业“自成体系”的情况下，地区重复建设加剧，区域产业结构趋同，区际联系进一步削弱。

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

这是一个中央与地方适当分权的、以“块块”为主的区域经济管理模式阶段，经济活动的根本主体——国有企业，还没有参与“放权”的改革中来。

改革初，体制改革主要是在中央政府与地方政府之间进行的，还没有涉及到对国有企业的放权问题，方法是“放权让利”，以充分发挥地方政府在区域经济发展中的作用。这唤醒了地方的经济活动的主体意识，极大地促进了区域经济的发展。地方政府成为区域经济的主体，一方面调动了他们发展经济的积极性，另一方面也导致了“诸侯”经济的出现。在这种情况下，区域经济管理受到越来越大的影响。首先，由于地方政府直接干预地方经

济活动，各地都竞相上马市场价格高、需求量大、利润丰厚的“短、平、快”产品，因而造成地区盲目重复建设、结构雷同，引起区域间的过度竞争，资源浪费严重。其次，“诸侯”经济必然引起“地方保护主义”盛行，区际间互设关卡，乱收各种交通桥梁通行费，非法限制正常的商贸流通，滋生出许多腐败现象。其结果是暂时保护了地方的一点“小利”，而使全国区域经济整体利益遭到损失，最终地方的那点“小利”也会丧失。另外，“诸侯”经济不仅有害于国民经济整体效益和区内经济的长远利益，而且还会严重地威胁到各地区和各民族间的团结以及国防安全。一个国家的根本利益在于领土完整和国家的统一，而国民经济的一体化、全体公民平均生活水平不断提高、人均收入差距不过分扩大是实现国家的根本利益基本保证。

还应该指出的是，改革开放以来，随着地方政府在区域经济活动中的作用加强，为了引导和鼓励各地区因地制宜、发挥优势，形成产业互补、区际联系密切的区域经济发展格局，中央出台了一系列相应的政策，如1980年国务院制定了《关于推动经济联合的暂行规定》，1986年又出台了《关于进一步推动横向经济联合若干问题的规定》，其他还有《经济发达省市同少数民族地区对口支援的决定》等等。各地政府也为开拓区外市场彼此建立起了一些区域性的经济合作组织，如华北经济技术协作会、东北经济技术协调会、西南五省六方经济协调会、晋冀鲁豫四省接壤区技术经济协作会、环渤海地区经济联合市长（专员）联席会、沪宁汉渝横向经济网络和陇海兰新铁路沿线经济联合组织，等等。但由于这些政策措施和活动都是政府行为，而非经济活动的真正主体——企业的自觉行动，因而收效都不大。

三、市场经济体制改革目标最终确定后的阶段

这个阶段可以称为，还权（微观经营权）于企业、中央与地方政府适当划分公共行政管理和经济宏观管理的区域管理模式阶段。

建立市场经济体制的一个重要目标就是政企分开，改变经济管理权力只是在各级政府之间进行分配调整的做法，把该由企业自己行使的权力归还给企业，使它们能“自主经营、自我决策、自我约束、自负盈亏”，真正成为市场的主体。这样的企业才能按自己的意愿在整个空间区域上合理配置其资源，以获取最大的经济效益。国家则在宏观政策上，鼓励企业，特别是大中型企业进行以资本为纽带的跨地区、跨行业的联合与兼并，引导企业按市场规律进行跨空间的优化组合，以形成能充分发挥各地区优势的区域分工格局和区际联系体系。企业的跨地区、跨行业的联合与兼并十分有利于打破地区封锁与垄断，实现生产要素在空间上的合理布局，促进地区的专门化和区际交易的发展。在政企分开的情况下，各级政府不再直接干预企业内部事物，而将他们的主要精力和职能转变到各项基础设施建设和通过区域转移支付平衡地区之间在社会与经济收入上的差距上来，这些都有助于区际联系的加强和区域的协调发展。

在市场经济体制条件下，首先要明确政企关系，严格划分政府与企业（即社会）的权利。要明确企业才是经济活动的主体，政府只是社会公共事务的管理者，而且对所谓的“社会公共事务”要有明确的法律规定。其次，则是中央与地方在其公共行政管理 and 经济宏观管理的适当分权，这也需明确的法律规定。

第二节 原有政府职能下衍生的区域经济问题

改革开放以来，我国区域经济发展取得了很大的成绩。在各地地方经济普遍快速增长的情况下，一个符合我国国情的由东部到中部、再由中部到西部的梯度有序的区域发展格局已经形成。当然，由于种种原因，目前我国区域经济运行中还存在着一些突出问题，分析起来主要有以下三个方面：一是地区差距不断扩大；