



首都经济贸易大学出版基金资助

SHOUDU JINGJI MAOYI DAXUE CHUBAN JIJIN ZIZHU

中国国家区域援助 政策体系研究

ZHONGGUO GUOJIA QUYU YUANZHU
ZHENGCE TIXI YANJIU

邬晓霞◎著



首都经济贸易大学出版社
Capital University of Economics and Business Press



首都经济贸易大学出版基金资助

中国国家区域援助 政策体系研究

ZHONGGUO GUOJIA QUYU YUANZHU
ZHENGCE TIXI YANJIU

邬晓霞◎著



首都经济贸易大学出版社
Capital University of Economics and Business Press

· 北 京 ·

图书在版编目(CIP)数据

中国国家区域援助政策体系研究/邬晓霞著. —北京:首都经济贸易大学出版社, 2011. 10

ISBN 978 - 7 - 5638 - 1946 - 1

I. ①中… II. ①邬… III. ①不发达地区—经济援助—经济政策—研究—中国 IV. ①F127

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 190757 号

中国国家区域援助政策体系研究

邬晓霞 著

出版发行 首都经济贸易大学出版社
地 址 北京市朝阳区红庙(邮编 100026)
电 话 (010)65976483 65065761 65071505(传真)
网 址 <http://www.sjmcb.com>
E - mail publish@cueb.edu.cn
经 销 全国新华书店
照 排 首都经济贸易大学出版社激光照排服务部
印 刷 北京大华山印刷厂
开 本 880 毫米×1230 毫米 1/32
字 数 185 千字
印 张 7.25
版 次 2011 年 10 月第 1 版第 1 次印刷
书 号 ISBN 978 - 7 - 5638 - 1946 - 1/F · 1113
定 价 19.00 元

图书印装若有质量问题,本社负责调换

版权所有 侵权必究

序

(一)

改革开放以来,中国经济顺利实现了由计划经济向社会主义市场经济的转轨,国民经济获得了长达 30 多年的持续高速增长。1979~2009 年,中国国内生产总值年均增长率高达 9.9%,2010 年达到 10.3%。在这种体制转轨和高速增长的宏观背景中,由于各地区自然经济条件、发展阶段和响应能力的差异,中国经济社会发展中的不平衡、不协调、不可持续问题日益突出,出现了各种各样的区域问题。这些问题在空间上集聚和累积,就形成了一些典型的问题区域,如经济发展落后的贫困地区、处于相对衰退中的老工业基地、结构单一的资源枯竭城市和财政包袱沉重的粮食主产区等。

之所以将这些区域称为问题区域,是因为它们在发展过程中面临着诸多严重问题。例如,经济发展落后的贫困地区大都面临着经济基础薄弱、产业结构层次偏低、发展能力有限、人均收入水平低、基本公共服务能力差等问题,这类问题区域在中国分布范围最广。处于相对衰退中的老工业基地,核心问题是产业的衰退和缺乏竞争力,而这又是与其历史包袱重、社会矛盾突出、生态环境压力大等紧密联系在一起的。结构单一的资源枯竭城市往往面临着资源日趋枯竭、就业问题突出、经济结构单一、产业链条短、接续产业发展乏力等问题。虽然各种问题区域面临的“病症”存在差异,但是它们却具有一个共同特征,就是这些问题区域都难以依靠自身力量解决其发展问题,需要中央在资金和政策上给予援助。

显然,这些问题区域的出现和存在,已经成为中国经济社会发展中一个重要的不和谐因素,成为和谐社会构建和区域协调发展的一个关键制约因素。中国要实现全面建设小康社会和现代化目标,就必须下大力气解决这些问题区域的发展问题,避免其出现“边缘化”,使它们能够更多分享改革发展的成果,从而实现共享发展的目标,增加发展的包容性。因此,采取多方面的积极有效措施,加大对问题区域的援助力度,建立一个以关键问题区域为主线的国家区域援助政策体系,促进区域协调发展,将是当前中央区域政策调整的首要任务。

(二)

区域政策是中央政府促进区域协调发展、优化空间结构、提高资源空间配置效率的重要途径和手段。它不同于地方政府的地方发展政策。一般说来,效率与公平目标是中央区域政策追求的两个重要目标,但在不同的经济体制背景下,中央区域政策所追求的目标具有较大的差异性。

在欧美市场经济国家,中央区域政策一般针对问题区域展开,强调公平目标。最早在 20 世纪 20 年代后期,英国主要出口产业因出现持续产能过剩而导致失业率剧增,为此英国政府成立产业转移委员会(Industrial Transference Board),并于 1928 年出台了旨在促进失业工人,特别是煤矿失业工人迁移的再就业政策。随后,爆发于 1929~1933 年的经济危机彻底打破了人们对仅依靠市场机制自发解决区域问题的幻想。1936 年凯恩斯出版《就业、利息和货币通论》一书,首次提出政府干预经济运行的主张,为区域政策的产生奠定了理论基础。在凯恩斯理论的指导下,一些市场经济国家开始着手干预区域经济发展,制定和完善区域政策体系。总体上看,市场经济国家的区域政策大都针对落后地区、萧条或衰退地区、膨胀地区三类问题区域展开。其中,落后地区主要是解决

“落后病”，萧条或衰退地区主要是解决“萧条病”，大都市膨胀地区主要是解决“膨胀病”。

在中国，随着经济体制由计划经济向社会主义市场经济的转轨，中央区域政策的内涵和目标也在发生变化。在传统的计划经济体制下，由于中央政府高度集权，集中掌控着各类资源，所以中央的区域政策更多体现为国家投资和产业布局政策。在这种体制下，国家资源的配置既要考虑效率目标，又要考虑公平目标。事实上，在新中国成立以来的较长一段时期内，国家资源的空间配置经常在效率与公平目标之间摇摆不定。当注重公平目标时，中央把更多的资源投放在经济落后的西部尤其是三线地区，当注重效率目标时，则把更多的资源投放在发展条件较好和经济相对发达的东部沿海地区，而处于“不东不西”居中位置的中部地区则长期受到“挤压”，难以受到关注。

改革开放 30 多年来，中国已经建立起社会主义市场经济体制的基本框架。在各类资源配置中，市场经济日益发挥着基础性作用，中央政府所掌控的资源日益受限。2009 年，中央所掌握的国家预算内资金仅占全社会固定资产投资 5.1%。在社会主义市场经济条件下，资源配置的效率目标将主要依靠市场机制来实现。中央政府则需要更多地注重公平目标，对那些问题严重且自身无法解决，确实需要国家给予援助和扶持的关键问题区域，实行“雪中送炭”，而不是对那些发达的繁荣地区“锦上添花”。也就是说，在新的体制背景下，要建立和完善以促进区域协调发展为核心的国家区域政策体系，应该遵循更加强调公平目标、更加注重分类指导、针对问题区域展开三个基本准则。为此，现行的国家区域政策需要进行调整，从根本上改变按四大板块制定支持政策的“普惠制”办法，逐步建立以关键问题区域为主线的差别化国家区域援助政策体系。

(三)

近年来,中央针对一些问题区域实施了多种形式的援助政策,虽然学术界对各类问题区域尤其是贫困地区、资源枯竭城市和老工业基地的援助政策有较多研究,但是针对国家区域援助政策的理论基础和体系构建研究还十分薄弱,不成系统。邬晓霞的著作《中国国家区域援助政策体系研究》是在她的博士论文之基础上完成的,是在这方面的有益探索。该书以中国区域经济发展过程中出现的各类问题区域,特别是关键问题区域为主线,对国家区域援助政策的本质和理论基础进行了深入探讨,提出建立全国统一的区域援助政策体系,并且针对不同类型的区域实施差别化的国家援助政策,以全面促进区域协调发展。这项研究在一定程度上填补了国内这方面的某些空白,同时为未来国家区域政策的制定和实施提供了很好的思路。

作者认为,在社会主义市场经济体制下,市场失灵、社会公平和协调发展是国家实施区域援助政策的三大理论基石。其中,市场失灵是国家实施区域援助政策的根本动因,市场失灵的存在使得单纯依靠市场力量将无法解决区域发展差距问题,而必须采取适当的国家干预措施才能实现。社会公平是国家实施区域援助政策的目标导向,国家对关键问题区域实施区域援助政策,其目的在于缩小援助对象与发达地区的发展差距,实现社会公平。全面协调发展是建设中国特色社会主义的本质要求,国家对中西部地区的关键问题区域实施援助或扶持政策,可以提升其自我发展能力,促进地区经济社会全面协调发展。

从中国的实际情况出发,作者对新中国成立以来中国国家区域援助政策的实践进行了系统梳理,指出现行区域援助政策存在的一些问题,如缺乏从国家层面统筹考虑国家区域援助政策体系的构建,缺乏分类指导致使政策实施效果较差。以此为基础,作者

提出,今后中国应该构建一个由援助政策评价、援助对象识别、援助政策目标、援助政策工具和援助政策实施的制度保障五个方面组成的科学的国家区域援助政策体系,并且针对不同类型的关键问题区域实行差别化的国家援助政策。

总之,本书是一部系统探讨中国国家区域援助政策体系的学术著作,思路清晰、观点鲜明、资料翔实、论证充分,在理论上具有创新性,提出的政策建议切实可行,将有助于推动中国区域政策理论研究的深化和政策体系的完善。尽管如此,本书也存在一些不足,如对援助对象的识别体系仅仅提供了一个思路,缺乏对具体识别指标的设计和量化数值的选择。希望本书出版后,作者能够继续深化研究。

魏后凯

2011年4月9日

于中海·安德鲁斯

前 言

改革开放以来,我国在由计划经济体制向市场经济体制转型的过程中,依靠实施区域非均衡发展战略有力地推动了整个国民经济的高速增长。然而,伴随着国民经济的高速增长,却出现了诸如区域城乡差距扩大、区际矛盾加剧等诸多不协调现象。为促进区域协调发展,自1999年以来,中央政府先后制定实施了一系列政策措施促进区域协调发展,如实施推进西部大开发战略、振兴东北地区等老工业基地、促进中部地区崛起、推进形成主体功能区等。由此就形成了以“四大区域”和“四类主体功能区”为基本地域框架的现行国家区域政策体系。但需要说明的是,“四大区域”主要是解决全国区域发展的总体战略布局,“四类主体功能区”主要是解决人与自然的和谐发展和空间管治问题,二者既包括经济发达地区,也包括欠发达地区。目前缺乏对区域问题及其在空间上的载体——问题区域的针对性研究。从国际经验看,对问题区域实行援助政策,是中央政府协调区域发展的关键举措。因此,要促进区域协调发展,中央政府必须针对关键问题区域实行规范的国家援助政策。

本书主要解决两个问题:

首先,深入探讨国家区域援助政策的本质和理论基础。国家区域援助政策是指一国中央政府针对具有一种或多种区域问题而且难以依靠自身力量解决这些问题的问题区域采取的一系列政策工具组合,旨在缓解或解决问题区域所面临的社会经济发展障碍,提高其自我发展能力,促进地区协调发展。国家区域援助政策具有区域性、动态性、系统性和国家干预性四大特性,且根据不同的

划分方法,国家区域援助政策可以有多种类型划分。国家区域援助政策的理论依据主要从三个方面展开:①就根本动因而言,国家区域援助政策主要是为了纠正市场在配置资源过程中的缺陷,具体表现为市场机制不能解决失业差距、区域间收入和财富的分配不公、生产和消费的负外部性和区域利益主体的信息不对称等方面,而国家干预并没有否认市场机制的功能,只是为市场机制的完善创造条件。②就目标导向而言,根据福利经济学的相关理论,区域效用可能性曲线与社会福利函数的切点能实现社会福利最大化,从而证明了区域援助政策的实施目标,即缩小区域差距,追求社会公平。③就中国特色社会主义的本质要求是协调发展而言,我国在区域协调发展理论和实践方面积累了丰富的经验,并采用史密斯空间赢利曲线的相关理论,解释了一国政府在实施区域非均衡发展战略和协调发展战略下,东部沿海地区和中西部内陆地区的赢利空间变化。结论表明,国家对中西部地区的发展援助政策支持,可以降低这些地区经济发展的空间费用,使部分落后地区成为生产赢利区域,从而缩小区域差距,促进区域协调发展。

其次,立足于对新中国成立以来中国现行区域援助政策实践的考察以及对相关国际经验的借鉴,本书认为,今后中央政府应该重点对问题区域进行援助,并尝试从援助政策评价、援助对象识别、援助政策目标、援助政策工具和援助政策实施的制度保障五个方面构建中国国家区域援助政策体系。

援助政策评价贯穿国家区域援助政策制定和实施的全过程。由于我国已经制定并实施了针对贫困地区、资源枯竭城市、边境地区等若干问题区域的援助政策,因此,应该采取科学的评价方法,加强援助政策评价过程的事前评价、中期评估和事后评价,以期提高区域援助政策的实施绩效。

按照问题区域的性质和严重性不同,可以将我国的区域援助对象划分为经济发展落后的贫困地区、处于相对衰退中的老工业

基地、结构单一的资源枯竭城市、财政包袱沉重的粮食主产区、各种矛盾交融的边境地区、过度膨胀的大都市区和自然灾害突发区七种类型。由于每类援助对象的问题特征不同,国家给予援助的空间单元选择和援助对象的识别指标存在差异,由此可构成中国国家区域援助对象的识别体系。七类援助对象应以县级行政区(含县级市)为援助的主要基本地域单元,个别特殊的类型可以采取直辖市、地级市、市辖区或者乡镇等级别的地域单元。就分类型识别指标的设置而言,主要根据每类援助对象的主要矛盾问题,分类型设置差别化的识别指标体系。

国家区域援助政策的目标体系包括总体目标和分类目标。总体目标就是追求社会公平,缩小区域差距。既要对问题区域中最困难和最需要援助的对象给予扶持,又要适当强调援助方式的效率,对问题区域中那些具有一定发展潜力的对象给予开发,增强其自我发展能力。分类目标主要是根据援助对象的不同类型,给出差别化的具体援助目标。此外,在确定援助目标时,根据情况设置近期目标和远期目标,区分轻重缓急,有计划、分步骤稳步推进。

国家区域援助政策工具按照功能可以划分为直接援助和间接援助两种类型。直接援助工具包括财政投资、税收减免等类型,其中,财政投资主要包括直接投资、财政转移支付、专项补助、投资补贴、优惠贷款、设立基金等措施;间接援助工具包括基础设施建设、技能培训、社会保障、区位调整、工程项目、移民就业等类型。由于每类援助对象的问题特征不同,每类援助对象需要的国家援助政策工具组合也存在差异,在此基础上构成了我国国家区域援助政策的工具体系。通过每类援助对象政策工具的组合,发挥援助政策的最大效用,从而有效缓解或解决援助对象的问题特征。

国家区域援助政策的制度保障体系包括管理模式、管理机构设置和法律保障三个方面。我国区域援助政策管理模式采取政府全权负责的单一模式,中央政府和地方政府之间属于“中央主导,

地方参与”的关系,要适当重视社会组织、民间团体等机构的作用发挥。援助政策管理机构的设置要与国家区域政策管理机构的设置相协调,建议在国务院设置一个独立的部委级区域政策管理机构——“国家区域政策管理委员会”,全权负责统筹、协调对关键问题区域援助政策的制定、实施和监督反馈工作。同时,设立“中国区域发展政策基金”,其中的“国家区域援助政策基金”主要针对需要国家给予援助的关键问题区域。此外,关键问题区域所在的各省(市、区)也要指定现有相关职能部门作为贯彻执行国家区域援助政策的区域管理机构,保证政策的上传下达。就法律保障而言,为保持国家区域援助政策的稳定性和连续性,建议中央政府统一制定所有有关区域援助政策的法律规范,批准或否决由区域管理机构确定的援助政策措施,批准成立或取消特定的地方区域管理和开发机构等。

邬晓霞

2011年4月于北京

目 录

第一章 导论	1
第一节 问题的提出与研究意义.....	1
第二节 相关概念的界定.....	4
第三节 国内外研究成果综述	10
第四节 研究思路与基本框架	18
第五节 研究方法、创新和不足.....	21
第二章 国家区域援助政策的本质及理论基础	24
第一节 国家区域援助政策的内涵、特征和类型.....	24
第二节 国家区域援助政策的理论依据	28
第三节 国家区域援助政策的有效性和局限性	34
第四节 国家区域援助政策的体系构建	39
本章小结	43
第三章 国家区域援助政策的国际经验	45
第一节 制定明确的问题区域识别标准和援助目标	45
第二节 采取灵活多样、差别化的区域援助政策.....	50
第三节 科学评价援助政策的实施效果	55
第四节 设立专门的援助组织机构	58
第五节 确立国家区域援助政策的法律保障	60
本章小结	62

第四章 中国国家区域援助政策评价	63
第一节 区域援助政策评价的相关理论	63
第二节 中国现行区域援助政策及实施效果评价	66
第三节 案例分析——以农村反贫困政策和老工业基地振兴政策为例	77
本章小结	94
第五章 中国国家区域援助对象的识别体系	96
第一节 区域援助对象的类型及特征	96
第二节 区域援助对象的识别体系	115
本章小结	140
第六章 中国国家区域援助政策的目标体系	142
第一节 国家区域援助政策的总体目标	143
第二节 国家区域援助政策的分类目标	145
本章小结	155
第七章 中国国家区域援助政策的工具体系	158
第一节 国家援助政策工具的类型划分	158
第二节 分类型援助政策工具组合	164
第三节 本章小结	175
第八章 中国国家区域援助政策的制度保障体系	178
第一节 国家区域援助政策的管理模式	178
第二节 国家区域援助政策的管理机构	182
第三节 国家区域援助政策的法律保障	188
本章小结	189
第九章 结论与展望	191
第一节 主要结论	191
第二节 研究展望	194
参考文献	196
后记	213

图表目录

表 3-1	欧盟结构基金第一规划期至第四规划期对问题 区域的援助概况	46
表 3-2	国外区域援助政策措施	52
表 3-3	国外区域援助政策措施评价	57
表 3-4	国外政府制定的问题区域援助法律	61
表 4-1	中国现行区域援助政策的演变	66
表 4-2	我国现行区域援助政策的援助对象	76
表 4-3	2001 ~ 2007 年扶贫重点县农村贫困人口规模及 人口比重	79
表 4-4	2003 ~ 2008 年东北三省社会保障情况	89
表 5-1	国内问题区域类型划分的主要研究成果	101
表 5-2	2005 年中国各省区市场化相对进程排序	105
表 5-3	2005 ~ 2007 年农民人均纯收入低于全国平均 水平的粮食主产省区	110
表 5-4	援助对象识别的地域单元标准	116
表 5-5	扶贫重点县和贫困村的识别标准	119
表 5-6	2000 ~ 2007 年中国贫困人口和低收入人口状况 ..	120
表 5-7	老工业基地的识别标准	122
表 5-8	我国老工业基地城市的分布	125
表 5-9	国家援助老工业基地城市的识别标准	128

表 5-10	与资源型城市识别标准相关的研究	129
表 5-11	资源型城市识别标准	131
表 5-12	各省区资源型城市分布情况	131
表 5-13	国家援助资源型城市的识别标准	133
表 5-14	国务院确定的资源枯竭城市名单(44 个)	134
表 5-15	国家援助粮食主产县的识别标准	136
表 5-16	国家优先援助的边境县(旗、市、市辖区)的 识别标准	138
表 5-17	过度膨胀的大都市区的识别标准	139
表 6-1	中国现行农村反贫困政策的援助目标	146
表 6-2	针对经济发展落后的贫困地区的区域援助政策 目标	148
表 6-3	中国国家区域援助政策的目标体系	156
表 7-1	传统的区域政策工具分类	160
表 7-2	中国农村贫困地区现有援助政策措施	161
表 7-3	振兴东北地区等老工业基地政策概况	161
表 7-4	中国国家区域援助政策的工具体系	176
表 8-1	中国国家区域援助政策的制度保障体系	189
图 1-1	全书的逻辑框架图	19
图 2-1	社会福利函数与国家区域援助政策目标选择	32
图 2-2	空间赢利曲线与国家区域援助政策的必要性	34
图 2-3	中国国家区域援助政策的体系框架	40
图 4-1	1978~2007 年农村绝对贫困人口和贫困发生率 变化情况	79
图 4-2	1985~2007 年扶贫重点县与全国农民人均 纯收入差距变化	80
图 4-3	2000~2009 年中国农村贫困线和农民人均 纯收入的变化	82

图 4 - 4	1999 ~ 2008 年东北与全国和东部地区 GRP 增速 比较	86
图 4 - 5	2003 ~ 2008 年东北与全国固定资产投资增速比较	87
图 4 - 6	1980 ~ 2008 年东北三省 GRP 份额和人均 GRP 相对水平	91
图 5 - 1	1985 ~ 2007 年国家扶贫工作重点县与全国农民人均 纯收入比重变化	103
图 5 - 2	2007 年全国及四大区域规模以上工业资产负债率 ...	107
图 8 - 1	中国各级政府扶贫组织管理机构示意图	181
图 8 - 2	英国的区域管理机构设置	185