

第一章 总 论

改革开放以来，中国国民经济获得了高速增长。然而，伴随着国民经济的高速增长，地区经济发展的不平衡也开始加剧，地区收入差异特别是东西差异和城乡差异在不断扩大。中国地区经济发展的不平衡问题已越来越引起人们的广泛注意。在国内，人们普遍关心的一个问题是，随着向社会主义市场经济的转变，我国地区收入差距会不会进一步急剧扩大。在国外，一些学者则对中国地区收入差距的扩大会不会形成一种离心的力量，会不会加剧中央与地方之间的冲突和民族矛盾非常注意。从政策制定的角度看，如何采取有效措施，建立健全的区际协调机制，以便把地区收入差异扩大的幅度控制在人们社会心理所能承受的范围内，并促使其朝着不断缩小的方向转变，不仅是十分重要的理论问题，也是一个关系国民经济持续稳定协调发展以及社会安定和民族团结的重大现实问题。

一、衡量指标与分析方法

由于各个学者从不同的角度，并采用不同的经济指标与衡量方法来研究地区差异问题，由此往往得出不同有时甚至截然相反的结论。为了能够全面系统地揭示中国地区发展差异的变动格局与形成原因，我们采用多种经济指标，并使用不同的衡量方法，对各地域单元间收入差异的变迁及其形成原因进行了逐年的分析。

（一）经济指标

人均国内生产总值（GDP）是衡量地区经济发展水平的重要

综合指标。然而，由于我国各地区国内生产总值的统计是从1978年开始的，在这之前各地区只有国民收入的系统资料，因此，在研究建国以来中国地区差异的变迁中，我们选择人均GDP和人均国民收入作为主要经济指标。当然，人均GDP和人均国民收入指标也具有其局限性。一方面，国内生产总值衡量的是一个地区所有常住单位在一定时期内创造的增加值之和，而国民收入计算是各物质生产部门新创造的净产值，二者反映的都是初次分配收入，没有考虑政府收入再分配的影响；另一方面，对一个地区的居民家庭来说，他们往往更关心的是自己所得到的实际收入或可支配收入，而不是人均占有的国内生产总值或国民收入的多少。因此，使用人均GDP或人均国民收入衡量的地区差异大小及其变动趋势，并不能准确地反映居民家庭对地区差异的实际心态与承受能力。为此，在研究过程中，我们同时选择了城镇居民家庭人均生活费收入、农村居民家庭人均纯收入以及按城乡人口加权计算的居民家庭人均收入等指标作为补充。

（二）衡量方法

一般地说，地区差异可分为绝对差异、相对差异和综合差异三种类型。在同一区域水平，这三种类型的地区差异在同一时期的变动趋势及其特征是不相同的。绝对差异是指某变量值偏离参照值的绝对额，而相对差异则是指某变量值偏离参照值的相对额（魏后凯，1990）。由于绝对差异的大小不仅受物价水平的影响，而且也与地区发展基数的大小密切相关，因此，除特殊情况外，我们一般考察各地区的相对差异如极值差率（最大值与最小值之比）和综合差异。

目前，中国学术界大多使用加权或未加权的离差系数和变异系数作为综合差异指标。然而，离差系数和变异系数衡量的是地区平均收入水平与国家平均收入水平的差异，也即平均对平均的差异，它既没有考虑全国范围内的收入差异，也没有考虑地区内的收入差异，因此，这两个指标并非能比较客观地反映地区间的

收入差异。从理论上讲，如果各地区的平均收入水平趋同，那么离差系数和变异系数将趋于下降，而实际地区收入差异的变动也可能恰恰相反（Metwally & Jensen, 1973）。有鉴于此，我们在研究中根据实际情况采用离差系数、变异系数、锡尔系数、基尼系数以及新古典增长模型等多种方法，并分别从静态和动态角度来综合考察中国地区差异的变迁。

（三）地域单元

地区差异的大小及其变动趋势与地理面积和所采用的地域单元密切相关。目前，国内外学术界在研究中国地区差异的过程中，大多选择“三大地带”或省区作为地域单元。“三大地带”由于地域范围太大，划分过于粗糙，以致无法进行政策分析（World Bank, 1995）。同时，当研究省际差异时，由于把省区看成为一个均质的地域单元，省内地区差异和城乡差异往往受到忽视。因此，为了能够比较全面系统地揭示中国地区差异的变动格局及其形成原因，我们选择了“三大地带”、省区、县以及城市和乡村等不同地域单元进行研究。

（四）时点选择

地区收入差异是各地区经济增长不平衡的结果。因此，地区收入差异的变动必然会受经济增长波动的影响。一般地说，当国民经济进入调整阶段，各地区特别是沿海地区经济增长速度放慢，地区差距趋于缩小；相反，当国民经济进入高速增长阶段，沿海地区由于地理位置优越，经济技术力量雄厚，加上经营管理水平较高，其经济增长速度往往较快，由此导致地区差距趋于扩大。这样，在比较两个年份的地区差异大小时，选择不同的起始时点，其结论往往具有较大的差异。为了消除经济波动的这种影响，在资料允许的范围内，我们一般进行逐年的时间序列分析。

（五）价格因素

由于各地区物价水平和生活成本的差异，地区间名义的人均收入（未消除物价水平和生活成本差异的影响）差异往往与其实

际的人均收入差异具有一定差别。根据美国的经验，由于高收入地区的物价水平和生活成本要高于低收入地区，地区间实际收入差异一般要小于其名义收入差异（R. Ram, 1995）。考虑到中国各地区缺乏系统的物价和生活成本方面的数据，本研究所衡量的地区收入差异均为名义的人均收入或人均 GDP 差异。

二、地区差异的变动格局

早在 60 年，美国经济学家威廉逊（J. G. Williamson, 1956）就指出，随着人均收入水平的提高，国内地区差异的变动大致呈倒“U”字型。就是说，在经济发展的初期，随着发展水平的提高，地区差异将逐步扩大，然后将保持稳定，当经济进入成熟增长阶段后，地区差异最终将会趋于缩小。这就是著名的威廉逊趋同假说。然而，据我们的实证分析表明，建国以来，中国地区差异的变动与地域单元密切相关，不同地域单元间收入差异的变动呈现出不同的格局，有时甚至截然相反。因此，威廉逊趋同假说对我国是否具有适应性还需要作进一步的实证检验。

（一）三大地带”差异

建国以来，中国“三大地带”间人均国民收入差异的变动大致呈“V”字型，即在 1952—1965 年间趋于缩小，1965 年以后开始逐步扩大。需要指出的是，1978 年以来，随着改革开放由沿海向内地的逐步推进，东部沿海地区与中西部地区间人均国民收入和人均 GDP 差距都在迅速扩大。1978—1995 年，中国东部与中部地区间人均 GDP 的相对差异由 33.1% 上升到 45.5%，而东部与西部地区间的相对差异则由 45.9% 迅速增加到 56.5%，二者分别扩大 12.4 和 10.6 个百分点。

很明显，中国东西收入差异的扩大是“三大地带”经济发展不平衡的结果。在改革开放以后的 17 年间，东部地区国内生产总值年均增长 10.87%，而中部和西部地区只分别增长 9.42% 和 9.26%。尤其是在 1992—1995 年间，东部地区国内生产总值年

均增长 16.93%，而中、西部地区分别只有 14.09% 和 11.40%，由此导致这期间东部与中西部地区间人均 GDP 的相对差异分别扩大了 5.6 和 9.7 个百分点。从现有的发展势头看，在今后一段时期内，中国“三大地带”间的发展差距还将会进一步扩大。据我们利用增长曲线模型进行预测的结果表明，如果按照过去 17 年的增长格局发展下去，到 2010 年，东部与中西部地区间人均 GDP 的相对差距将再扩大 11.1 和 7.6 个百分点。

（二）省际收入差异

与“三大地带”间差异的变动格局不同，建国以来中国省（市、区）际人均国民收入差异的变动大体呈“U”型即反“N”型。在 1952—1965 年间，随着国家工业布局由沿海向内地的逐步推进，内地特别是一些落后地区工业化的进程明显加快，地区间人均国民收入差异曾一度有所缩小。然而，从 1965 年起，中国开始了以备战为中心的“三线”建设。尽管国家在“三线”地区投入了 1000 多亿元资金，但由于指导方针上的失误，加上当时正值 10 年动乱期间，国家资金的大规模投入并没有阻止地区间差异扩大的趋势。

1978 年以后，由于东北、华北等一些高收入地区以及上海、辽宁等老工业基地经济增长不景气，加上广东、浙江、福建、海南等中低收入地区经济的迅速增长，导致省际人均国民收入和人均 GDP 差异都出现逐步缩小的趋势。1978—1995 年，中国各地区人均 GDP 的极值差率由 14.3 下降到 9.7，而变异系数则由 0.9939 下降到 0.6277。另据我们利用新古典增长模型分析的结果表明，1978 年以来，中国各地区人均国民收入和人均 GDP 的增长都在趋于收敛，高收入地区与低收入地区间差距大约以每年 2% 的速度缩小。如果未来各地区增长仍将保持这一态势，高收入地区与低收入地区间差距缩小一半大约需要 36 年的时间。

需要指出的是，改革开放以来，尽管省际人均国民收入和人均 GDP 差异都在不断缩小，但居民家庭人均实际收入差异却在

迅速扩大。1985—1995年，中国各地区居民家庭人均收入的极值差率由 2.96 增加到 4.75，而加权变异系数则由 0.2291 增加到 0.3807。由于国民收入和国内生产总值反映的都是初次分配收入，因此，省际居民家庭人均收入差异的变动更具有实际意义。

（三）城乡收入差异

建国以来，中国城乡居民家庭人均收入差异大致呈“U”型变化。建国初期，中国城乡之间的居民收入差异是相当大的。1957年，城镇居民家庭人均生活费收入相当于农村居民家庭人均纯收入的 3.23 倍。之后，城乡收入差异虽有所缩小，但其速度是相当慢的。至 1978 年，中国城镇居民家庭人均生活费收入与农村居民家庭人均纯收入之比为 2.37:1，仍基本上保持在 60 年代初期的水平上。1978 年以来，由于农村经济体制改革的逐步展开和农产品价格的提高，城乡收入差异逐年缩小。

然而，1984 年之后，随着经济体制改革由农村推向城市，城镇居民的工资收入和非工资收入都增加较快，加上工业产品价格的提高和因体制变革促使农村潜在生产力的释放具有一定的限度，城乡收入差异呈现出不断扩大的趋势。1983—1994 年，中国城乡居民家庭人均收入之比由 1.70:1 迅速提高到 2.60:1。这种状况直到 1995 年才有一定改变。

（四）城镇地区差异

建国以来，中国对城镇国有单位职工长期实行“大锅饭”式的平均主义分配政策，加上城镇居民家庭主要依靠工资性收入，其结果，地区间城镇居民收入差距很小。1978 年之后，随着国有企业劳动工资以及价格和社会保障制度的改革，按劳分配、按资分红的原则逐步得到贯彻，不同地区、不同行业 and 不同岗位职工工资收入的差距逐步拉开，工资外收入占全部收入的比值也迅速提高。加之，工资收入较高的外商投资企业目前主要集中在沿海地区和内地一些交通方便的大城市。在这种情况下，中国地区

间城镇居民收入差距出现急剧扩大的趋势。1981—1995年,各地区城镇居民家庭人均生活费收入的极值差率由1.62提高到2.65,而变异系数则由0.0943迅速上升到0.2132,几乎增加了1.3倍(参见表1—1)。按照目前的发展势头,在今后一段时期内,地区间城镇居民收入差距还将会进一步扩大。

(五) 农村地区差异

中国有9亿多人口居住在农村地区,农村人口占全国总人口的75.7%。因此,农村地区间居民家庭人均收入差异的变化将更具有代表性。据我们分析的结果表明,改革开放以来,由于大中城市郊区和沿海地区乡镇企业的迅速发展,中国“三大地带”间和省际农村居民家庭人均纯收入差异都一直在不断扩大。1995年,中国农村居民家庭人均纯收入最高的地区是上海(4245.61元),最低的地区是甘肃(880.34元),上海农村居民家庭人均纯收入是甘肃的4.82倍,而1981年这一比率只有2.8倍。同时,在1981—1995年间,各地区农村居民家庭人均纯收入的变异系数也由0.1859急剧增加到0.3434,几乎增加了近1倍(见表1—1)。这说明,改革开放以来,中国农村地区间居民人均收入差异正在迅速扩大。

表 1—1 中国城镇和农村地区居民家庭人均收入差异

项 目 年 份	城镇居民人均生活费收入 ^①		农村居民人均纯收入 ^②	
	极值差率	变异系数	极值差率	变异系数
1981	1.62	0.0943	2.80	0.1859
1982	1.54	0.0945	3.04	0.1879
1983	1.61	0.0951	2.64	0.2061
1984	1.70	0.1071	3.55	0.2302
1985	1.86	0.1107	3.14	0.2071
1986	1.85	0.1155	3.38	0.2356
1987	1.85	0.1217	3.50	0.2593
1988	1.94	0.1293	3.77	0.2770

续表

项 目 年 份	城镇居民人均生活费收入 ^①		农村居民人均纯收入 ^②	
	极值差率	变异系数	极值差率	变异系数
1989	1.94	0.1309	4.04	0.3008
1990	2.03	0.1432	4.17	0.2918
1991	2.15	0.1601	4.49	0.2970
1992	2.37	0.1671	4.55	0.3101
1993	2.50	0.2059	4.95	0.3367
1994	2.62	0.2123	4.75	0.3290
1995	2.65	0.2132	4.82	0.3434

①1981 和 1982 年未包括海南、青海, 1983 和 1984 年未包括海南, 1985、1993 和 1995 年未包括西藏, 1990 年未包括西藏、海南。②1984 年以前未包括西藏。

(六) 省内地区差异

从地理面积和人口数量上看, 中国每一个省的规模都超过欧洲的许多国家, 因此, 进一步考察改革开放以来省内地区差异的变迁是很有意义的。分析结果表明, 在 1985—1990 年间, 中国大部分省份县际人均农村社会总产值差异都在扩大。省一级的平均变异系数从 1985 年的 0.484 上升到 1990 年的 0.677, 扩大幅度为 39.3%。在所考察的 28 个省级单元中, 有 19 个省级单元 (占总数的 68%) 变异系数扩大的幅度超过了两位数, 尤以内蒙、新疆、四川扩大幅度最大。如果把全国所有县级单元作为一个整体进行考察, 则变异系数扩大幅度更大, 从 1985 年的 0.869 上升到 1990 年的 1.325, 扩幅达 52.4%。以上分析表明, 尽管改革以来省际人均总产值差异变化不大甚至有所缩小, 但省内地区差异却明显拉大。事实上, 省际差异分析中采用的综合数据掩盖了省内地区差异加剧的事实。

(七) 地区差异的分解

为了考察不同地域单元间差异对地区总体差异的影响, 我们采用锡尔系数方法对中国地区差异和城乡差异进行了分解。分析

结果表明，中国地区间居民人均收入差异主要表现为东部地区内的省际差异和“三大地带”间差异。而且，近年来，东部地区内省际差异对总体差异的贡献正在逐步下降；相反，“三大地带”间差异的重要性则在迅速提高。1985—1995年，“三大地带”间差异对总体差异的贡献由27.4%上升到46.6%，而东部地区内省际差异的贡献则由55.6%下降到41.3%。这说明，“三大地带”间差异已成为当前中国地区总体差异中最重要的组成部分。从动态角度考察，1985年以来，中国地区间居民收入差异的扩大有64%以上是由东西差异扩大引起的，有28%左右来源于东部地区内省际差异的扩大。

同时，对城乡居民收入差异进行分解的结果表明，农村地区差异和城乡差异是影响中国城乡居民人均收入总体差异大小的重要决定因子。在1985—1995年中国城乡居民人均收入总体差异构成中，城乡之间的居民收入差异约占50%，农村地区内省际收入差异占45%左右，而城镇地区内省际收入差异对总体差异的贡献很小，平均不到5%（各年度平均）而且，1985年以来，中国城乡居民收入总体差异的扩大，大约有55%是来源于城乡之间居民收入差异的扩大，另有38%左右则是由农村地区内省际收入差异扩大引起的。

总之，改革开放以来，伴随着国民经济的高速增长，中国地区间发展差异也在不断扩大，其中，尤以东西差异、城际差异、农村地区差异和城乡差异扩大的幅度最为明显。我们从不同的角度并利用多种方法进行实证分析的结果表明，一些学者（杨伟民，1992）提出的“80年代经济的高速增长即效率的取得并未牺牲整体的公平，即经济发展水平的总体差距没有扩大，反而缩小”的观点是缺乏事实依据的，也是站不住脚的。

三、地区差异扩大的主要原因

改革开放以来，中国地区差异特别是东西差异和农村地区差

异的扩大是历史、自然以及经济和社会等多方面原因引起的。归纳起来，大体包括以下几个方面因素：

（一）中国的地区差异特别是东西差异是过去较长历史时期形成的，要逐步缩小这种差异将是一项长期的艰巨任务，需要经过若干代人的共同努力才能实现

建国以来，中国地区间绝对差异一直在趋于扩大，相对差异自 60 年代以来也在逐步增加。近年来，中国地区差异特别是东西差异的扩大，实际上是这种历史趋势的继续。从一些发达国家的经验看，在工业化的初中期阶段，伴随着国民经济的高速增长，地区差异一般都会出现一定程度的扩大。因此，改革开放以来，随着地方经济自主权的增加和市场的逐步发育，一些区位和经济条件较好的地区率先发展起来，由此导致地区差异趋于扩大，这是很自然的。

（二）改革开放以来，国家在投资、财政、金融、价格、工资等方面对沿海一些地区实行倾斜政策，这无疑人为地加大了地区差距扩大的趋势

一方面，“六五”以来，随着宏观经济发展战略的转轨，中国国家投资的重点开始逐步转移到沿海地区。1981—1995 年，东部沿海地区国有单位固定资产投资占全国的比重由 45.91% 上升到 54.27%，15 年内增加 8.36 个百分点；而中部地区则由 27.98% 下降到 24.54%，西部地区由 17.49% 下降到 14.27%，二者分别下降 3.44 和 3.22 个百分点。国家投资重点的东移，势必会对中西部那些长期依靠国家资金投入的省区，特别是以资源为主导的地区经济产生重要的影响；另一方面，1978 年以来中央出台的各项改革开放措施大多率先在沿海地区试行，等取得一定经验后，再向中西部地区推开。由于这些改革开放措施大多是以放权让利为前提条件的，因此，率先进行改革开放的东部沿海地区将可以获得由其他地区转移过来的“超前利益”。这种“超前利益”是推动沿海一些地区近年来高速增长的主要动力之一。

(三) 在优惠政策和市场力量的双重作用下，国内外资金和人才向迅速增长的沿海地区集中，这进一步加剧了地区经济的不平衡增长

改革开放以来，沿海地区凭借其有利的地理位置和优惠政策，吸引了大量的外商直接投资，特别是港澳台投资。在 1985—1995 年各地区实际利用外资总额中，东部沿海地区占 87.3%，中、西部地区分别只占 8.5% 和 4.2%。大量的外商直接投资流入沿海地区，对于缓解沿海地区建设资金的不足起了十分重要的作用。同时，在优惠政策和市场力量的综合作用下，中西部有相当一部分资金通过银行存贷差、横向投资和股票交易等多种形式流向沿海地区，特别是经济特区和开放港口城市。此外，中西部地区的各类人才特别是高级专门人才也大量流向沿海地区，由此形成“孔雀往南飞”的局面。很明显，国内外的资金和人才大量流向沿海地区，对于推动沿海地区经济的迅速发展起着十分重要的作用。

(四) 沿海乡镇企业的迅速发展是导致 1978 年以来中国农村地区差异扩大的重要原因之一

据我们利用 1978—1993 年的系统数据进行分析的结果表明，东部与中西部地区间农民人均纯收入差距大约有 40—50% 是来源于乡镇企业的工资性收入差距。而且，自改革开放以来，东部与中部地区间人均乡镇企业工资收入差距对农民家庭人均纯收入差距的贡献率大体保持在 40% 左右，而东部与西部地区间这一比例则呈现出不断增加的趋势。1980 年，东部与西部地区间农民家庭人均纯收入差距仅有 27.9% 来源于乡镇企业的工资收入差距，1985 年这一比例已提高到 43.2%，1993 年又提高到 54.2%。因此，加快中西部特别是落后地区乡镇企业的发展，这是逐步缩小农村地区间居民收入差距的关键。

(五) 中央宏观调控能力的下降和区际协调机制的不健全使中央政府无力有效地解决地区差距问题

改革开放以来，中国固定资产投资渠道出现了多元化的趋势。在 1985—1995 年全社会固定资产投资总额中，国家预算内资金所占的比重已由 17.6% 急剧下降到 3.1%。这说明，目前国家已不可能再像过去那样通过国家投资的地区布局来有效地调控各地区经济的发展。同时，1978—1995 年，中国政府财政收入占国内生产总值的比重也由 31.2% 迅速下降到 10.7%。其中，中央财政收入占国内生产总值的比重 1995 年已下降到 5.56%，这一比重远低于目前绝大多数国家的水平，仅比解体之前的南斯拉夫略高一点（见表 1—2）。中央宏观调控能力的下降，导致中央政府在调控地区发展、缩小地区差距方面显得心有余而力不足。尽管中央政府通过财政补助等多种途径对落后地区特别是少数民族地区和贫困地区给予了较大的支持，但由于至今中国还未建立一个规范、健全的区域协调机制，尤其是中央对地方的财政转移支付制度，中央区域政策在缩小地区差距方面的效果并非十分明显。

表 1—2 各国中央政府财政收入占国内生产总值的比重 单位：%

国家和地区	年份	比重	国家和地区	年份	比重
中国	1995	5.56	原南斯拉夫	1989	4.27
美国	1994	20.06	印度	1993	13.56
日本	1993	21.39	印度尼西亚	1993	16.48
德国	1991	30.53	泰国	1994	19.10
英国	1993	34.90	马来西亚	1994	28.83
法国	1994	37.85	新加坡	1993	35.14
加拿大	1992	20.79	缅甸	1993	7.78
澳大利亚	1993	36.71	韩国	1994	20.04
匈牙利	1990	53.18	埃及	1992	35.71
捷克	1994	41.02	墨西哥	1990	14.05
罗马尼亚	1993	33.92	巴西	1992	27.99
			阿根廷	1990	10.82

国外资料来源：International monetary Fund, Government Finance Statistics Yearbook, 1995

(六) 各地区采取不同的发展战略在一定程度上也加剧了地区经济增长的不平衡

改革开放以来,国家对东部沿海与中西部地区实行两种不同的经济发展战略。一方面,国家在中西部地区投入大量的资金,集中开发中西部的优势资源,重点发展能源、原材料工业,以保证全国特别是沿海地区加工工业迅速发展的需要。在现行产品价格不合理的情况下,中西部地区大量输出低价的农矿初级产品和原材料,而输入高价的加工产品,由此造成双重的利润流失。显然,这种利润流失对中西部地区的经济发展是十分不利的;另一方面,为了鼓励沿海地区吸引外资,扩大出口,国家对沿海一些地区实行了一系列优惠政策,并实施了以出口导向为特征的沿海地区经济发展战略。在国家政策的鼓励下,沿海地区加工产品在国际市场上的竞争能力不断增强,其出口贸易迅速发展。1995年,沿海地区出口商品总值相当于其国内生产总值的比例已达到32.23%,其中广东省这一比例高达91.62%,而中西部地区则分别只有6.96%和5.95%。出口贸易的迅速增长,对促进沿海地区的经济发展起了不可忽视的作用。据一些学者利用Granger(1969)因果模型进行实证分析的结果表明,在中国“三大经济地带”中,只有东部沿海地区的出口对地区经济增长有着显著的影响(陈建勋,1992)。

四、地区差异扩大的社会经济影响

尽管地区差距的扩大是许多国家在其经济发展过程中都曾出现过的一个共同现象,但地区差距拉得过大也将会对国家的经济和社会发展、各民族团结乃至政局稳定产生重要的负面影响。这种负面影响主要表现在以下三个方面:

(一) 地区差距拉得过大将会影响社会的稳定和民族团结

中国是一个多民族的国家。从地域分布上看,我国的少数民族大多集聚在西部边远地区。这些地区自然环境恶劣,交通不

便，社会发育程度低，经济发展滞后，有许多都属于国家重点扶持的贫困地区。近年来，由于这些地区与沿海地区之间的发展差距在不断扩大，已经在少数地方领导和当地居民心中滋生了一些不满情绪。特别是，在一些贫困地区，地方领导和当地居民很容易把本地区的落后和贫困看成是由于国家采取歧视性政策或者中央政府失职的结果。例如，有的地方领导把国家在落后地区开发资源，并低价调往沿海发达地区，看成是一种经济上的“剥夺”，认为国家政策不太公平，是“损不足补有余”；还有的地方领导则认为，国家对沿海少数地区实行倾斜政策，这是锦上添花而不是雪中送炭，是对其他地区的歧视。由于西部地区少数民族分布集中，贫困人口数量多，加上宗教问题复杂，如果地区差距拉得过大，将会影响群众对党的信任和对社会主义的信念，影响少数民族对党的民族政策的依赖，进而影响到国家边境地区的安定与巩固。

（二）地区差距的扩大不利于国民经济的持续稳定协调发展

从总体上看，地区差距特别是东西差距的扩大将会对国民经济的发展产生三方面的负面效果：

1. 地区差距的扩大加剧了全国的通货膨胀和失业状况，使宏观经济不易稳定。一方面，由于发达地区人均收入增长较快，消费需求迅速扩大，这不仅带动了当地价格水平，而且还通过一系列的传递机制如物资购买、异地消费等，影响周围落后地区的价格水平，由此推动全国价格水平的提高；另一方面，由于落后地区普遍存在着大量的剩余劳动力，而且劳动生产率低，资本投入不足，无法吸纳更多的就业人口，这对当地形成巨大的就业压力，同时也形成对周围发达地区的就业压力，出现连续不断的“民工潮”（胡鞍钢、王绍光、康晓光，1995）。

2. 地区差距的扩大加剧了地区产业结构的趋同化。在现行的价格体制下，落后地区输出低价的农矿初级产品，而输入高价的加工产品，将会产生大量的利润流失。为了防止这种不合理的

利润流失，近年来各地区大都把主要精力放在发展那些价高利大的加工产品上面，由此导致一些加工工业项目重复引进、重复建设，各地区产业结构严重趋同。同时，为了保护本地工业的发展，一些地方政府甚至采用行政、经济乃至法律手段，限制本地资源的流出和外地商品的进入。如果价格体系比较合理，资源丰富的落后地区通过农业和矿产资源的综合开发，同样能够获得较高的收益，这种情况完全可以避免。

3. 地区差距的扩大将会影响整个国民经济的增长。中国的能源和矿产资源主要分布在中西部特别是中部和近西部地区，而工业加工能力则主要集中在东部沿海地区。无论是现在还是将来，沿海地区加工工业的发展都不可能也没有必要像日本那样完全依赖国外的资源。因此，如果地区差距拉得过大，沿海加工工业与内地资源性产业的发展将会出现严重的脱节，二者之间产生明显的断层。在这种情况下，沿海地区经济乃至国民经济的高速增长都将难以继续下去。

（三）地区差距的扩大将影响全国义务教育的普及和整个国民素质的提高

为了调动各级地方政府发展教育的积极性，使教育发展更加符合当地的需要，1980年以来我国开始把农村基础教育的财政与管理权限逐步下放到县及县以下的基层地方政府。目前，中国农村中小学的经费支出主要由县、乡、村财政来负担。在沿海经济发达地区，一些乡镇的财政收入已超过数千万元，有的已上亿元，它们自然很容易通过多种途径为义务教育筹集到足够的经费。相反，在中西部一些贫困地区，由于收入来源单一，财政收支缺口较大，地方政府很难为义务教育的发展提供必要的经费。其结果，这些地区中小学教师的工资经常被拖欠，有的甚至出现学生因家庭经济困难、交不起学杂费而大量失学的现象。据统计，在“老、少、边、穷”地区，每年都有大约200万的初中和小学生失学。在这些失学的学生中，70%左右是女孩。根据中国

青少年基金会对 113 个贫困县的调查，这些学生特别是小学生之所以失学，主要是由于他们家庭经济困难，交不起学杂费（岳西宽，1991）。中小学学生大量失学不仅会影响全国义务教育的普及和整个国民素质的提高，而且也容易使贫困地区陷入贫困的恶性循环。

五、地区经济协调发展的机制与政策

当前，中国已进入全面推进市场化改革的新阶段。随着市场的逐步发育，过去要依靠政府来解决的资源配置效率问题将主要通过市场机制来解决。这样，中央区域政策的作用将主要集中在为各地区提供公平的市场竞争环境以及促进地区经济的协调发展方面。为促进地区经济协调发展，使各地区逐步走上共同富裕的道路，从现在起，中央和各级地方政府都应采取一些得力有效的政策措施。

（一）实行点轴开发战略，重点开发沿海、沿（长）江和沿（黄）河三大轴线地带，使之逐步成为主导中国未来经济发展的增长轴

在 80 年代，国家主要是集中力量重点开发沿海轴线。通过十多年的重点开发，目前沿海轴线已开始成为支撑中国经济发展的主导性增长轴。从现在起到 21 世纪初期，国家在继续搞好沿海轴线开发的同时，应相对集中力量，重点开发沿（长）江和沿（黄）河轴线地带。在这种 π 字形布局中，沿海轴线目前已开始成为支撑我国经济发展的主导性增长轴，沿江轴线在经过一段时期的重点开发后，将成为 21 世纪支撑中国经济发展的新的主导性增长轴。由于沿海、沿江这两条主导性增长轴能源、原材料缺乏，因而必须以重点开发能源、矿产资源富集的沿（黄）河轴线地带作为补充。可以设想，经过一段时期的重点开发，沿（黄）河轴线将成为支撑这两大主导性增长轴持续稳定发展的辅助性增长轴

(二) 按照发展社会主义市场经济的要求, 逐步调整国家投资的地区布局

1. 国家投资应向基础产业倾斜。按照建设项目的社会经济效益和市场需求情况, 大体可把投资分为竞争性项目投资、基础性项目投资和公益性项目投资三类。随着市场机制的发育, 今后应把竞争性项目的投融资逐步推向市场, 由企业通过市场筹资、建设和经营。国家投资重点是保证事关国计民生、跨地区的重大基础设施、重大基础工业项目, 重大农业、水利工程项目以及那些特别重要、必须由中央政府安排投资的公益性项目。

2. 优先在中西部地区安排资源开发和基础设施建设项目。中西部地区资源开发和基础设施建设的任务繁重, 而地方的力量又比较单薄, 因此, 为加快中西部地区的经济开发, 国家在投资布局上应给予更多的支持。对作为全国性基地的中西部资源开发项目, 国家应实行投资倾斜。对跨地区的能源、交通、通信等重大基础设施项目, 应以国家为主进行建设。

3. 逐步调整加工工业的地区布局。采取经济、法律和必要的行政手段, 确保国家支持的重点产业在有优势的地区集中发展, 并限制或严格限制沿海一些大城市地区继续外延扩展高耗能料的一般加工产业, 促进资源加工型和劳动密集型产业向中西部资源丰富地区逐步转移。

4. 对中西部落后地区实行投资优惠。例如, 可适当降低地方为中央项目提供的配套资金比例; 地方建设的重大基础设施、基础产业以及公益性投资项目, 其资本金比例可由目前的 30% 减少到 15-20% 左右。

此外, 要逐步提高国家在中西部地区的政策性贷款比重, 并在建设项目布局上实行第一优先的原则。

(三) 实行规范的中央财政转移支付制度, 逐步增加对中西部地区的财政支持

1. 逐步提高国家财政收入占国民生产总值和中央财政收入