

平衡区域发展的三种路径比较及其整合

杨国才

(安庆师范学院经济与管理学院,安徽 安庆 246133)

摘要: 促进区域平衡发展,必须重塑中国经济地理,实现资源在空间上的重新配置。目前,产业转移、人口转移和财政转移是平衡区域发展的主要路径,这三种路径虽有一定联系,但在理论基础、中间目标与实现机制上又有一定差异。基于三种平衡区域发展路径各自特点,且考虑到我国区域发展差距的现状,需要对其加以适当整合,以构建人口转移为主、产业转移为辅、财政转移为补充的平衡区域发展综合路径。

关键词: 平衡区域发展; 产业转移; 人口转移; 财政转移

中图分类号: F207

文献标识码: A

文章编号: 1007-7685(2015)05-0098-04

改革开放以来,我国各地区的经济和社会都取得显著进步,人民生活水平实现较大提升。但由于历史、地理及政策多种因素的综合作用,在发展水平普遍提高的同时,中西部地区与东部地区发展差距不仅没有缩小,反而呈持续扩大之势。如果区域发展差距扩大的势头得不到有效遏制,不仅会严重迟滞中西部地区现代化进程,而且对我国未来可持续发展、社会和谐稳定均将构成严峻挑战。为使区域发展差距尽快回归到合理的区间内,必须找到一条能够平衡区域发展的正确路径。

一、平衡区域发展的三种路径

改革开放以来,我国逐渐形成了东部地区工业集聚、中西部地区劳务输出的区域分工与合作格局。由于东部地区对跨省打工者实行“经济接纳,社会拒绝”的歧视性政策,这一格局非但没有缩小反而是全方位扩大了区域间经济社会发展差距。为平衡区域发展、调整资源的空间配置,我国平衡区域发展主要有产业转移、人口转移和财政转移三种路径。

(一) 产业转移

产业转移路径是由东部地区向中西部地区的产业转移,促使生产要素与经济活动更多地向中西部地区配置。这样,中西部地区经济发展速度将逐步追赶东部地区,使区域间的经济发展差距最终得以缩小甚至拉平。产业转移路径的实质是中西部地区通过承接东部地区产业转移,将从区域外引进的资本、技术与区域内丰富的劳动力、自然资源结合起来,从而加快自身工业化进程,并借此融入到东部发达地区乃至全球产业分工体系中,达到缩小与东部地区发展差距之目的。

产业转移路径主要是基于以下特定背景而提出和实施的:其一,是对改革开放30多年来东部地区发展领先、中西部地区发展相对滞后原因的总结。其二,是对东部地区资本转移、中西部地区劳动力回流趋势的乐观预期。其三,是对二战后三次国际产业转移经验的借鉴。产业转移路径一经提出,就成为促进区域平衡发展的主流路径。事实上,早在上世纪90年代中期,我国就实施了以纺织业的“东锭西移”为标志的区际产业转移

作者简介: 杨国才,安庆师范学院经济与管理学院教授。

注: 本文是国家社科基金项目“中部地区承接产业转移与城市化互动机制研究”(编号:12BJL081)的成果。

战略,鼓励东部地区的一些制造业合理有序地向中西部地区的原材料基地转移。上世纪末以来,我国又先后实施了西部大开发、振兴东北老工业基地以及中部崛起等战略,同时积极引导和扶持东部地区产业西移。2008年国际金融危机爆发后,无论是国际经济形势还是国内区域经济发展格局,都发生了重大而深刻的变化。为有效应对,国家密集出台一系列政策措施,其中一个重要方面就是以更大的力度推进东部产业向中西部转移。在国家的政策鼓励和支持下,中西部各省(区、市)对承接东部产业转移形成了激烈竞争态势。尤其是2010年之后,安徽皖江城市带、广西桂东、重庆沿江、湖南湘南、湖北荆州、晋陕豫黄河金三角、甘肃兰白经济区、四川广安、江西赣南、宁夏银川——石嘴山等10个国家级承接产业转移示范区先后获批,形成了中西部承接东部产业转移的热潮。

(二) 人口转移路径

人口转移一方面可继续推动东部地区经济集聚,进一步做大全国经济总量;另一方面可放松中西部地区人口向东部地区迁移的限制,亦即允许其自由迁移,同时建立合理的区域间利益分享机制。这样,不仅使东部经济集聚对劳动力的需求得以满足,也能使中西部合理分享东部经济集聚的成果。总之,产业资本与人口在东部地区的持续集聚形成“做大蛋糕”效应,中西部地区则借助人口迁移从中受益,从而实现区域间的平衡发展。

推进人口迁移的具体措施包括:一方面,发挥东部地区的经济地理优势,使经济活动在东部地区进一步集聚,以便创造更多就业岗位,扩大人口容量。另一方面,实施土地和户籍制度联动改革,亦即建立适当的市场交易机制,使土地指标能跨地区再配置,人口能跨地区自由迁移。^[1]或者说,将一个地区建设用地指标与其新增就业、移民相挂钩。^[2]从而既有效突破了东部地区经济集聚的用地瓶颈制约,又成功消除了中西部人口迁移东部的制度障碍。

(三) 财政转移

财政转移是中央政府财政资源分配向中西部地区倾斜,主要用于对中西部地区公共服务和生产性投资的补贴,从而改善其相对落后的民生和

经济。这一路径的实质是运用行政方式将财政资源从东部地区转移到中西部地区,即通过区域间的财政转移来平衡区域发展,核心是缩小区域间基本公共服务差距,使各地区人民都能享受大体均等化的基本公共服务。

我国特别重视通过转移支付来促成区域平衡发展,如在西部大开发、东北老工业基地振兴和中部崛起等战略实施中,除积极引导东部产业向中西部地区转移、增加对中西部地区的重点项目投资外,还在财政上加大对中西部地区的转移支付力度,着力改善其基本公共服务。目前,我国的财政转移支付主要有税收返还、一般性转移支付及专项转移支付三种。各项转移支付资金在分配中都体现了向中西部地区倾斜的原则,且在实施转移支付之后,区域间人均财力水平差距明显缩小。^[3]

二、平衡区域发展三种路径的比较

平衡区域发展的产业转移路径主张促进产业向经济欠发达的中西部地区转移,人口转移路径倡导促进人口向经济繁荣的东部地区迁移,财政转移路径则力推财政资源的分配向财力薄弱的中西部地区倾斜。前两种路径均强调要素流动,第三种路径则着力于财力转移。由于产业转移与人口转移可以相互替代,而在财政分权的体制下,要素流动与财力转移间也存在替代性。^[4]因此,这三种平衡区域发展路径虽存在一定联系,但在理论基础、中间目标与实现机制上又有差异。

(一) 理论基础不同

产业转移路径的理论基础源于产业梯度转移理论。产业梯度转移理论认为,基于各地区资源禀赋、经济基础及发展阶段的不同,导致产业梯度的差异。区域间存在的产业梯度差异及对产业转型升级的追求,导致某些产业从高梯度地区依次向低梯度地区转移。^[5]伴随产业的梯度转移,低梯度地区经济增长速度将超过高梯度地区。近年来由于市场供求条件的变化,我国东部高梯度地区的一些劳动密集型产业将逐渐转移至中西部低梯度地区,从而有助于缩小区域经济发展差距。

人口转移路径的理论基础是新经济地理学。这一理论通过引入运输成本、外部经济、要素流动和路径依赖等因素,在规模报酬递增与不完全竞

争市场为特征的新贸易理论框架下,展开对产业集聚与扩散的深入研究。^[4]根据新经济地理学理论看,我国东部地区不仅人口密集,而且地理上相对比较靠近国外市场,因而相较于中西部地区有更大的市场容量。这种独特优势使制造业更适合在东部地区发展。尽管2008年国际金融危机爆发后我国出口增长有所放缓,但基于资源禀赋和经济所处发展阶段,以出口为导向的制造业仍有较大的增长潜力。这就决定了制造业还将持续在东部地区集聚,直到其“拥挤效应”超过“规模效应”。随着产业持续向东部地区集聚,必然带动中西部地区的人口向东部地区迁移。

财政转移路径则奠基基于公共产品理论与“以足投票”理论之上。公共产品理论认为,公共产品有赖于政府提供。从受益范围看,公共产品有全国性公共产品与地方性公共产品之分。如果各级政府间的支出责任和收入按照地方公共产品划分,一般会导致纵向和横向上的政府间财力不平衡,再考虑某些地方公共产品具有外溢性,因此有必要进行政府间的财政转移。“以足投票”理论是由美国经济学家蒂鲍特(Tiebout)提出的。Tiebout模型指出,人们对公共服务偏好的显示可通过“以脚投票”方式进行。在人口能自由迁移的社会,若居民不满意当地政府提供的税收与公共服务组合,就会迁居到该种组合更好的其他地区,这种自由移民将导致地区间基本公共服务趋向均等化。^[5]考虑到搬迁费用、就业约束、交通因素、气候差异、文化传统及地区间信息的不对称等都会对“以足投票”的实现产生影响,Tiebout模型的实现条件会受到诸多限制。因而,Tiebout模型与现实的差距大小正好说明了政府间财政转移的必要性。

(二) 中间目标不同

尽管产业转移路径、人口转移路径和财政转移路径的最终目标一致,即追求区域平衡发展,但这三种路径在中间目标的选择上有差异。

产业转移路径设想经由区域间的产业转移及其承接,促使产业在空间上的分布趋于均衡,从而逆转中西部地区在经济增速上相对缓慢的劣势,最终缩小区域间发展差距。很显然,产业转移路径以追求平衡增长为中间目标,并借此来达到最

终的平衡发展。

人口转移路径期望东部地区能继续发挥经济地理优势,吸引要素和经济活动在该地区的进一步集聚,从而做大全国的经济“蛋糕”。另一方面,可构建中西部地区能充分分享“蛋糕”的区域间利益分享机制。可见,人口转移路径的中间目标是对效率的追求。与产业转移路径不同,它允许甚至鼓励区域间的不平衡增长,而不平衡增长与平衡发展可并行不悖。

财政转移路径设想通过区域间财政资源的转移来提升中西部地区的基本公共服务能力,同时增加对中西部地区建设的间接投资,以此来改善中西部地区的民生和发展中西部地区的经济。这一路径实际上是以追求基本公共服务均等化为中间目标的,即通过区域间的基本公共服务均等化来促进平衡发展。

(三) 实现机制不同

产业转移依其主导力量的不同,可分为政府主导型产业转移和市场主导型产业转移。前者是通过行政机制实现,后者则是经由市场机制实现。就中国目前而言,离开了政府的行政力量,大规模的区域间产业转移难以实现,因为东部地区尚有进一步发挥集聚效应的潜力。而产业转移倒逼机制的形成,正是由于政府实施严格的土地和户籍制度,限制了要素流动,扭曲了要素价格。总之,当下产业转移路径的实现必须借助政府的主导作用,以行政机制作为其基本的实现机制。

人口转移可划分为政府组织移民和民间自由移民两大类。前者一般需要靠政府的行政力量和某种政策来推动,以群体的方式有组织、有计划地进行;后者主要是受经济或非经济利益的驱动,以个体的方式自发地进行。人口转移路径的“人口转移”,是在市场力量的主导下,适应产业地区集聚所发生的人口在区域间的自由迁移。在此过程中,政府则要尽可能克制对市场进行干预,放宽对人口转移的诸多限制,让人口顺应市场规律流动起来。由此可见,人口转移路径的基本实现机制是市场机制,它的实现仰赖市场作用的充分发挥。

任何形式的区域间财政转移,其实质都是“抽肥补瘦”,即将相对发达地区的财政资金转移给欠发达地区。如果没有政府尤其是中央政府的

行政力量推动,区域间的财政转移是不可能发生的。因此,政府是实施财政转移的主体,行政机制是实现财政转移路径的基本机制。

三、平衡区域发展三种路径的整合

尽管平衡区域发展的产业转移路径、人口转移路径和财政转移路径有不同的理论基础、中间目标和实现机制,但它们在重塑中国未来经济地理的进程中不是非此即彼和互相对立的,而应形成相互并存与彼此支持的局面。基于这三种路径互有优劣,并考虑到我国区域发展差距的现状,需要对这三种路径加以适当整合,从而构建以人口转移为主、产业转移为辅、财政转移为补充的平衡区域发展路径。

产业转移路径的优点在于,通过将更多的产业布局到中西部地区,能较快增强中西部地区的产业实力,提高其经济增速。产业转移有两种,一种是市场力量使然,一种是用行政手段人为推进的结果。若是市场力量作用下自然发生的产业转移,不仅对转移方与承接方都是有利的,也有利于促进区域平衡发展。但如果为提高中西部地区经济增速,运用行政手段倒逼产业转移,则会损失现有的东部地区产业集聚,放慢东部地区发展,还会导致国内市场分割,制约中国作为大国优势的发挥。总之,如果不依靠行政力量的强力推动,当下不可能发生大规模的区际产业转移。而真的动用行政手段推进产业转移,又将付出整体经济效率降低的代价。

人口转移路径的实施必须消除人口自由迁移的制度障碍,为此需要土地与户籍制度的联动改革,使建设用地指标与户籍的跨地区交换成为可能。同时,还要在区域间构建合理的利益分享机制。由于牵扯到多方面的利益博弈,这一制度设计将极其复杂。此外,人口转移路径实施后,将不可避免地放慢中西部地区经济增速,但对地方官员的政绩考核正是基于辖区的经济总量增长,因而这一路径在中西部地区将遭遇比较大的阻力。如何改革和创新地方官员政绩的考核体制,尤其是对中西部欠发达地区官员政绩的考评,是人口转移路径需要直面和破解的难题。尽管如此,相较于产业转移,人口转移仍是达到效率与平衡兼

得最具潜力的机制。人口转移不仅是一种合乎经济规律的选择,可提升整体经济效率,而且在构建合理的区域间利益分享机制后,可起到平衡区域发展的功效。因此,在重塑未来中国经济地理中,人口转移应发挥更大作用。即从长期看,平衡区域发展的路径选择应以人口转移为主、产业转移为辅。

平衡区域发展不仅要顺应市场规律,让人口和产业动起来,财政转移也必不可少。事实上,地区间的财政转移并未带来接受地区更高的经济增长,平衡区域发展中财政转移只起到一种补充作用。并且,财政转移主要是用来补贴中西部人口流出地的公共服务,尤其是医疗、教育等人力资本投资,而不是补贴其生产性投资。

总之,区域发展差距是一个世界性难题。中国是一个正处于转型与发展中的大国,区域发展差距形成的原因更为复杂,平衡区域发展的任务更为艰巨。因此,任何单一的路径都无法解决中国的区域发展差距难题,必须多途并进,构建人口转移为主、产业转移为辅、财政转移为补充的区域平衡发展综合路径。

参考文献:

- [1] 陆 铭,陈 钊. 为什么土地和户籍制度需要联动改革?——基于中国城市和区域发展的理论和实证研究 [J]. 学术月刊,2009(9):78-84.
- [2] 袁志刚. 新的历史起点:中国经济的非均衡表现与走势 [J]. 学术月刊,2008(11):70-78.
- [3] 郭晋晖. 中央财政转移支付超4万亿,西部人均财力接近东部 [N]. 第一财经日报,2012-03-19.
- [4] Tiebout, Charles. A Pure Theory of Local Expenditure [J]. Journal of Political Economy, 1956(64):416-424.
- [5] R. Vernon. International Investment and International Trade in the Product Cycle [J]. Quarterly Journal of Economics, 1966(5):191-208; J. H. Thompson. Some Theoretical Considerations for Manufacturing Geography [J]. Economic Geography, 1966(4):356-365.
- [6] Krugman P. Increasing Returns and Economic Geography [J]. Journal of Political Economy, 1991(99):483-499; Venables A. J. Equilibrium Locations of Vertically Linked Industries [J]. International Economic Review, 1996(37):341-359; Fujita M., Krugman P., Venables A. J. The Spatial Economy [M]. Cambridge: MIT Press, 1999.

(责任编辑:张佳睿)