

新中国 60 年区域发展思潮的变革与展望

魏后凯

(中国社会科学院 城市发展与环境研究中心,北京 100732)

新中国成立 60 年以来,随着区域经济实践的不断发展,中国区域发展思潮发生了三次重大的变革。在新中国成立后相当长一段时期内,中国区域经济的发展主要受平衡发展思潮的支配,国家投资的地区布局在“一五”和“三线建设”时期曾出现了两次大规模的“西进”。改革开放以后,在不平衡发展思潮的影响下,中国开始把国家投资布局和政策支持的重点逐步转移到东部沿海地区,由此促进了沿海经济的高速增长和繁荣。从 20 世纪 90 年代开始,随着国内地区差距的不断扩大,加快中西部地区发展的呼声渐高,促进地区经济协调发展的要求越来越迫切,协调发展思潮逐渐成为主流。这样,对新中国成立 60 年来中国区域发展思潮的变革,大体可分为平衡发展思潮(1949~1978 年)、不平衡发展思潮(1979~1990 年)和协调发展思潮(1991~2009 年)三个时期。

一、平衡发展思潮的形成及其影响

改革开放之前,中国实行的是一种高度中央集权的计划经济体制,中央政府掌握和支配着绝大部分资源。在 20 世纪 50 至 70 年代,中国国家投资的地区布局 and 区域经济发展基本上受着平衡发展思潮的影响和支配。这种思潮片面追求区域平衡发展目标,过度强调生产力的平衡布局和缩小地区差别,主张国家投资布局应以落后地区为重点,有时甚至在资源分配和政策投入上采取撒胡椒面式的地区平均主义做法。在这种平衡发展思潮的影响和支配下,中国国家投资的地区布局曾出现了两次大规模的向西推进,第一次是在“一五”计划时期,第二次是在“三线建设”时期。尤其是在“三线建设”时期,国家累计在“三线”地区的 11 个省区投资达 1173.41 亿元,其中“三五”时期 482.43 亿元,占全国的 52.7%;“四五”时期 690.98 亿元,占全国的 41.1%^[1]。

当然,这种平衡发展思潮在全国范围内形成并长期得以存在,是有其深刻的客观和主观、国际和国内等多方面的原因的。新中国成立初期,旧中国遗留下来的经济基础十分

薄弱,生产力分布畸形,工业偏集于东部沿海一隅,全国工业总产值 77% 以上集中在国土不到 12% 的东部沿海狭长地带,广大的西南、西北和内蒙古地区几乎没有什么现代工业^[2]。这样,新中国建立之后,人们在主观愿望上都希望能尽快改变旧中国遗留下来的生产力分布极端不合理的状况。同时,从合理配置生产力的角度看,客观上也需要有重点地逐步发展内地工业,推进内地工业化的进程。因此,在《中华人民共和国发展国民经济的第一个五年计划》中,国家明确提出了有计划地、均衡地在全国布置工业的指导方针。

再从国际国内形势来看,新中国成立初期,美国发动侵略朝鲜战争,并纠集其他一些国家对中国实行封锁、禁运。在这种紧张的国际形势下,当时中国的工业项目布局和厂址选择比较多地考虑国防和安全的需要。“一五”时期新建的工业企业大都摆在战略后方地区,特别是国防工业企业,除有些造船厂必须摆在海海外,其他都没有摆在敌人飞机可以轰炸到的沿海地区。20 世纪 60 年代中期,中央再度对当时国际形势和战争危险估计严重^①,由此提出了加快“三线”战略后方建设、积极备战、准备打仗的思想。1965 年 4 月,中央发出《关于加强备战工作的指示》,作出了火速集中力量,加强全国和各省区战略后方建设的决策。根据中央和毛泽东指示的精神,中国第三和第四两个五年计划的制定以及生产建设,都转向了以备战为中心,以建设“三线”地区为重点的轨道。

在学术界,由于受苏联生产配置理论的影响,加上对马克思主义经典作家关于平衡发展论述的机械、教条式理解,平衡发展思潮在中国长期占据着主导地位。当时,人们普遍认为,地区经济发展的不平衡是资本主义滋生的特有现象,社会主义社会有必要而且也有可能尽快地消除这种不平衡。基于这种认识,在相当长一段时期内,学术界一直把有计划地平衡配置生产力,消灭地区间、城乡间和各族人民间事实上的经济不平等或经济差别,看成是社会主义国家生产力布局的首要原则。有的学者甚至明确提出,“把内地作

收稿日期:2009-06-20

基金项目:国家社科基金重点项目“科学发展观视角下促进区域协调发展研究”(07AJL010);中国社会科学院重大课题“我国国家区域政策与区域发展新格局研究”

作者简介:魏后凯(1963—),男,湖南衡南人,中国社会科学院城市发展与环境研究中心副主任,研究员,教授,博士生导师。

为工业化的重点,使各地区的生产趋于平衡”^[5]。

从理论上,当时这种平衡发展思潮的形成主要有两个渊源:一是马克思主义经典作家的论述。在分析当时资本主义生产力布局的弊端时,恩格斯曾经说过:“大工业在全国尽可能平衡地分布,是消灭城市和乡村分离的条件。”^[6]列宁也认为:“政治经济发展的不平衡是资本主义的绝对规律。”^[7]经典作家的上述论述,成为平衡发展论者的理论依据。二是受苏联生产配置理论的影响。苏联一些学者最初曾提出“在全国平衡配置生产”是社会主义生产力布局的主要原则和规律,这种早期的观点被机械地引入中国,并被抬到第一优先的地位。事实上,在后来的讨论中,苏联基本上摒弃了这种均衡或平衡配置的观点,而把生产力布局的经济效果规律作为最主要的规律^[6]。

平衡发展思潮的形成对中国宏观经济效果产生了严重的影响。特别是,在“三线建设”时期,国家投资高度集中在经济比较落后的“三线”地区,严重制约了沿海地区经济潜力的发挥,影响了沿海经济的增长。在“三线建设”的过程中,由于片面强调“三线”工厂要“分散、靠山、隐蔽”,要进洞,人为地割断了生产的有机联系,致使宏观经济效益低下。这一时期全国资金产出率仅有0.217,较“一五”时期的0.338大幅度下降^[7]。在厂址选择上,一些项目的厂区布置极不合理,有的工厂进洞过深,成为长期隐患,以至于后来国家不得不对“三线”工业布局进行调整。在“七五”期间,国家共投入了30亿元资金,对121个“三线”项目进行了关、停、并、转、迁。

二、改革开放初期的不平衡发展思潮

党的十一届三中全会作出了把工作重点转移到社会主义现代化建设上来的重大战略决策。随着经济发展战略的转轨,理论界在对新中国成立以来中国生产力布局经验教训进行总结的基础上,对过去那种以牺牲效率目标为代价的平衡发展思潮进行了批判,并重新探讨了社会主义生产力布局原则体系,把效率原则或效率目标放到第一优先的地位。这样,就在全中国范围内形成了一种不平衡发展思潮,平衡发展论也被不平衡发展论所取代。在整个20世纪80年代直至90年代初期,不平衡发展思潮在中国生产力布局 and 区域经济政策中始终占据着主导地位。

早在1978年底,邓小平同志就指出,在经济政策上,“要允许一部分地区、一部分企业、一部分工人农民,由于辛勤努力成绩大而收入先多一些,生活先好起来。一部分人生活先好起来,就必然产生极大的示范力量,影响左邻右舍,带动其他地区、其他单位的人们向他们学习。这样,就会使整个国民经济不断地波浪式地向前发展,使全国各族人民都能比较快地富裕起来”^[8]。这一指导思想对后来中国区域经济政策的制定产生了重要影响。

国家“六五”计划明确指出,要积极利用沿海地区的现有基础,“充分发挥它们的特长,带动内地经济进一步发展”;“七五”计划进一步将全国划分为东部、中部、西部三大经济地带,提出“要加速东部沿海地带的发展,同时把能源、原材料建设的重点放到中部,并积极做好进一步开发西

部地带的准备”。1988年初,中共中央、国务院又提出了以沿海乡镇企业为主力、以“两头在外、大进大出”为主要内容的沿海地区经济发展战略。这样,进入20世纪80年代,中国的生产力布局 and 区域经济发展开始由过去主要强调备战和缩小地区差别,逐步转移到以提高经济效益为中心,向沿海地区倾斜。国家投资布局重点转移,对广东、福建两省实行“特殊政策、灵活措施”,率先在沿海地区开辟经济特区、开放港口城市、经济开放区和保税区,加快上海浦东新区开发开放,并设立一批台商投资区,这些都是20世纪80年代国家实行的“东倾政策”的重要组成部分。在“五五”时期,沿海与内地基建投资之比为0.84:1,“六五”时期则提高到1.03:1,“七五”时期进一步提高到1.27:1。

在理论探讨上,当时占主导地位的是一种梯度推移论,这种思想较充分地体现在国家计委制定的“七五”计划中。最早在1982年,夏禹龙、冯之浚提出了“梯度理论”概念。他们认为,“中国经济发展不平衡的特点,实际上已经形成了一种技术梯度——有的地区是‘先进技术’,有的地区是‘中间技术’,有的地区还是‘传统技术’”。因此,“自觉地形成技术梯度,让一些有条件的地区首先掌握世界先进技术,然后逐步向‘中间技术’地带、‘传统技术’地带转移。随着经济的发展,通过转移的加速,逐步缩小地区差距”^[9]。后来,何钟秀进一步将这种“梯度理论”概括为“国内技术转移的梯度推移规律”^[10]。

在此基础上,一些学者以三大地带为地域框架,提出了投资梯度推移的观点,即:主张集中力量首先重点开发条件较好的沿海地区,然后再依次重点开发中部和西部地区。在这种投资梯度推移的诸多观点中,较有影响的是刘再兴提出的“立足沿海、循序西移、中间突破”的思想^[11]和陈栋生提出的“东靠西移、逐步展开”的思想^[12]。还有的学者甚至把梯度推移的思想机械地照搬到经济体制改革上来,主张让沿海经济发达地区率先推行并强化市场机制,中西部地区策应跟进,相机改革,梯次发展^[13]。

总体上看,梯度推移论只是一种十分粗略的战略构想,它在许多方面都存在着严重缺陷。从根本上讲,“技术梯度推移论”实际上是把技术梯度转移看成是技术空间转移(扩散)的唯一形式。事实上,国内技术的梯度推移只是技术空间转移(扩散)的一种形式,而并非一条规律。国内技术的空间转移具有多种多样的形式,既有纵向的梯度推移和反梯度推移,也有横向的水平转移,还有等级扩散、辐射扩散、邻里扩散等形式^[14]。而由“技术梯度推移论”发展来的“投资梯度推移论”,其实质是把经济技术梯度作为决定国家投资的地区倾斜和重点开发地区的时序选择的唯一因素。从国内外的经验看,无论是发达国家还是发展中国家,重点开发地区的时序选择都受着多种因素的影响和制约。

有鉴于此,梯度推移论提出后,就在全中国引起了激烈的争论。一些学者从不同的角度出发,提出了许多不同的观点,如“反梯度推移论”^[15]、“跳跃发展论”^[16]、“东西结合论”^[17]、“优区位发展论”^[18]等。这种争论一直延续到20世纪90年代初期,以梯度推移论为代表的平衡发展思潮,

才逐渐被强调地区经济协调发展的协调发展思潮所取代,地区协调发展日益成为一个时髦的名字。

三、1991年之后的协调发展思潮

自20世纪90年代以来,由于两方面的原因,地区经济的协调发展问题日益受到重视。一是自改革开放以来,中国地区经济发展差距尤其是东西差距一直在不断扩大。从1979年到1992年,中国东部与中部地区间人均生产总值的相对差距由31.1%上升到43.5%,而东部与西部地区间的相对差距则由43.3%迅速增加到49.9%,二者分别扩大12.4和6.6个百分点^②。由此,加快中西部地区发展,逐步缩小东西差距的呼声日渐增高。二是自1992年中共十四大提出建立社会主义市场经济体制之后,中国经济由计划经济向市场经济转轨的速度明显加快。在市场经济条件下,中央区域政策需要更多地注重公平目标,以弥补市场的缺陷。由于市场的力量一般会扩大而不是缩小地区发展差距,中央政府需要采取逆市场调节的方式,从多方面帮助落后地区发展经济^[9]。因此,促进地区经济的协调发展是中央政府义不容辞的责任。

从国家战略层面看,中国区域协调发展战略的演变大体可分为两个阶段:一是1991~1998年的区域协调发展战略启动阶段。1991年3月,李鹏同志在《关于国民经济和社会发展十年规划和第八个五年计划纲要的报告》中首次提出,要“促进地区经济的合理分工和协调发展”^[20],由此把促进地区经济协调发展提到了重要的国家战略高度。1995年9月,中共十四届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展“九五”计划和2010年远景目标的建议》,明确把“坚持区域经济协调发展,逐步缩小地区发展差距”作为今后15年经济和社会发展必须贯彻的重要方针之一。为促进区域协调发展,国家先后对外开放了长江沿岸城市、内陆边境口岸城市和省会(首府)城市,提出加快发展中西部地区乡镇企业,实施了“八七”扶贫攻坚计划。但总体上看,由于当时所处的发展阶段和缺乏有效的政策措施,这期间地区差距尤其是东西差距仍在加速扩大。从1990年到1999年,东部与中部地区间人均生产总值相对差距由42.8%提高到52.6%,而东部与西部地区间相对差距则由46.4%提高到60.2%,分别增加了9.8和13.8个百分点。

二是1999年以后的区域协调发展战略全面实施阶段。为促进区域经济协调发展,1999年9月中共十五届四中全会提出“实施西部大开发战略”,2003年10月中共中央、国务院又联合发布《关于实施东北地区等老工业基地振兴战略的若干意见》,2004年1月中央经济工作会议又提出“促进中部崛起”,随后有关部门制定实施了一系列的相关政策措施。这表明中国已经进入区域协调发展战略全面实施的新阶段。国家“十一五”规划纲要明确提出“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的区域发展总体战略”,“逐步形成主体功能定位清晰,东中西良性互动,公共服务和人民生活水平差距趋向缩小的区域协调发展格局”。

在理论探讨方面,直到1991年年初国家正式提出促进地区经济协调发展之前,学术界对这一问题的研究仍然很少,只有少数学者对此进行了专门探讨(见表1)。然而,随着中央把促进地区经济协调发展提升到重要的国家战略层面,国内学术界有关区域协调发展问题的研究成果如雨后春笋不断涌现。如果采用中国期刊全文数据库进行检索,在1990年之前,以区域协调发展为篇名的学术论文只有6篇,1991~2000年增加到225篇,2001~2009年则达到887篇。同时,有关西部大开发、东北地区振兴和中部崛起的学术论文更是不计其数。通过广泛讨论,目前有关区域协调发展的理念已经得到各级政府、学术界以及民众的广泛认同。

表1 有关区域协调发展的中文学术论文数量

篇名	1980~1990年	1991~2000年	2001~2009年	合计
区域经济协调发展	3	124	414	541
地区经济协调发展	1	68	24	93
区域协调发展	1	17	415	433
地区协调发展	1	16	34	51
合计	6	225	887	1118

注:采用精确匹配方法进行检索,检索时间为2009年6月23日。

在这种区域协调发展的思潮中,起初人们试图把不平衡增长与协调发展理论结合起来,提出了非均衡协调发展论。张文合最早从战略层面探讨了中国区域经济的非均衡协调发展问题^[21],在此基础上,魏后凯对区域非均衡协调发展战略和理论进行了较系统的阐述,并把它看成是突破传统的平衡发展论和不平衡发展论的第三条发展道路^[22]。所谓非均衡协调发展,就是要通过适度非均衡增长的途径来实现地区经济协调发展的长远目标^[22]。这与国外一些学者提出的“具有平等的增长”(growth with equity)概念含义基本上是一致的。事实上,20世纪90年代初期,小平同志提出的“先富后富,共同富裕”,就已经包含了非均衡协调发展的思想。正如他所指出的,“如果富的愈来愈富,穷的愈来愈穷,两极分化就会产生,而社会主义制度就应该而且能够避免两极分化”^[23]。

很明显,非均衡协调发展只是就地区之间的协调发展而言的。正因为如此,后来魏后凯又试图把区域协调发展理念与区域可持续发展理念整合起来,提出了可持续协调发展的观点^[24]。2003年10月,中共十六届三中全会提出了以人为本、全面协调可持续发展的科学发展观。全面发展、协调发展、可持续发展是科学发展观的三个核心理念。在科学发展观视角下,我们应该从区域科学发展即区域全面可持续发展的角度来重新审视区域协调发展问题。目前,国内学术界已开始日益重视区域科学发展问题研究,并出版了一些学术专著^[25],从科学发展观视角探讨区域协调发展的学术成果也不断增多。可以预见,在科学发展观的指引下,未来中国区域发展将进入一个更加注重科学发展的新时代。

四、对未来区域发展思潮的展望

回顾新中国成立60年来尤其是改革开放以后中国区域发展的历程,可以清楚地看到,过去中国各地区发展大多

走的是一条以高增长、高消耗、高排放、乱开发、不协调为特征的传统发展道路。在当前资源与环境双重约束下,这种传统的发展模式已经走到了尽头,它是不可持续的。因此,在新的形势下,中国的区域发展模式必须尽快实现转型,即从传统发展模式转变为科学发展模式。可以说,区域科学发展将成为未来中国区域发展的核心理念。在这种区域科学发展理念下,我们将需要重新审视区域协调发展问题,并建立一种与科学发展观相适应的新型区域协调发展理论。这种新的理论可称为新协调发展论。

过去,我们在考察区域协调发展时,往往更多是从区际关系的角度出发的。更狭义的,则是从地区间差距的角度来评判区域发展是否协调。事实上,区域协调发展具有十分丰富的内涵。从科学发展观角度看,新型区域协调发展至少具有三方面的含义:一是全面的协调发展。不仅包括地区间经济、社会、文化和生态的协调发展,而且包括区域城乡协调发展、人与自然和谐发展、经济与社会协调发展等内容。二是可持续的协调发展。区域协调发展应该建立在可持续发展的基础上,通过采用资源节约和环境友好技术,制定科学的规章制度和政策措施,促进地区间和区域内资源高效集约利用,推动形成生产、生活、生态协调发展的格局。三是新型的协调机制。推动区域协调发展,必须建立一个以科学发展观为指引,并与社会主义市场经济体制相适应、能够长期管用的新型协调机制。

因此,按照新型区域协调发展的内涵,区域协调发展的目标和评判标准应该是多元化的。具体说来,在新时期,评判区域协调发展应主要考虑以下几个标准:一是各地区优势能够得到充分有效的发挥,并形成合理分工、各具特色的产业结构;二是各地区形成人与自然和谐发展的局面;三是各地区人均居民收入差距逐步缩小,并保持在合理的范围内;四是各地区居民均能够享受到均等化的基本公共服务和等值化的生活质量;五是保持地区间人口、经济、资源、环境的协调发展,即地区人口、经济与资源、环境的协调发展,以及地区人口分布与经济布局相协调;六是保持国民经济的适度空间均衡,即从大区域的角度看,要防止出现经济过密与过疏问题,避免某些地区出现衰落和边缘化。

注释:

- ①当时的国际形势是,1964年美国直接出兵侵略越南,中苏关系极度紧张,苏联在中苏、中蒙边境陈兵百万,中国面临着来自北方和南方侵略战争的威胁。
- ②东部与中西部地区间相对差距系数=(东部指标值-中西部指标值)/东部指标值×100%。

参考文献:

- [1]汪海波.新中国工业经济史[M].北京:经济管理出版社,1986.
- [2]陈栋生.区域经济学[M].郑州:河南人民出版社,1993.
- [3]沙莫.论沿海工业和内地工业的关系[N].人民日报,1956-

11-24(12).

- [4]中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局.马克思恩格斯全集(第二十卷)[M].北京:人民出版社,1971.
- [5]中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局.列宁全集(第二卷)[M].北京:人民出版社,1972.
- [6]萨乌什金.经济地理学[M].北京:商务印书馆,1987.
- [7]高纯德.中国地区经济发展的理论与实践[J].辽宁经济计划研究,1989,(6):7-12.
- [8]中共中央文献研究室.坚持改革、开放、搞活[M].北京:人民出版社,1987.
- [9]夏禹龙,冯之浚.梯度理论与区域经济[R].上海科研所:研究与建议,1982.
- [10]何钟秀.论国内技术的梯度转移[J].科研管理,1983,(1):16-22.
- [11]刘再兴.论生产力的布局战略[J].经济与社会发展,1985,(1):40-46.
- [12]陈栋生.对我国生产力布局战略的探讨[J].中国工业经济学报,1985,(3):22-27.
- [13]杨仲伟,等.区域决战,全国稳定[J].经济研究,1988,(1):50-54.
- [14]魏后凯.我国宏观区域发展理论评价[J].中国工业经济研究,1990,(1):38-44.
- [15]郭凡生.何为“反梯度理论”——兼为“反梯度理论”正名[J].开发研究,1986,(3):25-28.
- [16]顾宗崧.新技术革命与“跳跃战略”[J].上海经济研究,1985,(5):27-32.
- [17]林凌.关于东西结合战略的几个问题[J].云南社会科学,1985,(5):15-19.
- [18]王至元,曾新群.论中国工业布局的区位开发战略——兼评梯度理论[J].经济研究,1988,(1):65-69.
- [19]魏后凯.对当前区域经济发展若干理论问题的思考[J].经济学动态,2007,(1):16-22.
- [20]中共中央文献研究室.关于国民经济和社会发展十年规划和第八个五年计划纲要的报告[M].北京:人民出版社,1991.
- [21]张文合.论我国区域经济的非均衡协调发展策略[J].当代财经,1989,(9):46-50.
- [22]魏后凯.区域经济发展的新格局[M].昆明:云南人民出版社,1995.
- [23]中央文献编辑委员会.邓小平文选(第三卷)[M].北京:人民出版社,1993.
- [24]魏后凯.走向可持续协调发展[M].广州:广东经济出版社,2001.
- [25]国务院发展研究中心发展战略和区域经济研究部课题组.中国区域科学发展研究[M].北京:中国发展出版社,2007.