

# 中国区域经济非均衡协调发展对策研究

——以美国、日本、德国经验为借鉴

江丽<sup>1</sup> 李琳<sup>2</sup>

**摘要：**本文通过对美国、日本、德国的区域经济非均衡协调发展经验进行总结，发现实现区域经济非均衡协调发展的一般举措，并分析了中国区域经济非均衡协调发展对策存在的问题，结合国际经验，提出相关建议。

**关键词：**区域经济 非均衡发展 协调发展 国际经验

2007年中国经济首次超过德国，成为继美国、日本之后的第三大经济体；2010年中国首次超越日本，成为世界第二大经济体；到2019年中国仍然是继美国之后的第二大经济体。中国经济快速发展，产业结构日趋合理，国际竞争力不断提升，人均收入水平不断提高，居民生活条件逐步改善。然而，由于历史因素、自然禀赋、市场规模、开放程度、政策导向等多方面差异，中国区域经济仍然存在发展不平衡、不充分的问题。

2013年中央经济工作会议提出了2014年六大经济工作任务，积极促进区域协调发展作为一项重要经济任务被明确；2017年十九大报告再次强调“实施区域协调发展战略，建立更加有效的区域协调发展新机制”。可见区域经济协调发展的紧迫性和重要性，在此背景下积极探索中国区域经济非均衡协调发展对策尤为重要。而历史上，美国、日本、德国等发达国家也经历类似的发展过程，本文以国际经验

为例，结合中国区域经济发展实际，探讨中国区域经济非均衡协调发展，并提出相关对策建议。

## 一、中国区域经济发展的主要历程

改革开放以来，中国区域经济发展战略有了显著变化，从其变化历程和层次上看，主要分为以下三个阶段：

**第一阶段：非均衡发展阶段（1978-1998年）。**改革开放以后，以邓小平为核心的领导人提出了“允许一部分人先富起来”，“农业支持工业”等部分地区、部分产业优先发展的政策指向。在国家战略政策上，首次提出兴办经济特区的政策，深圳、珠海、汕头和厦门成为最早的经济特区；1984年，沿海14个城市进一步开放，同时在“七五”计划中将全国划分为东中西部三大经济带；随后十年，国家进一步出台了沿海城市相继开放的政策，如设立国家级经济开发区等。

**第二阶段：促进欠发达地区**

发展的阶段（1999-2016年）。20世纪80年代，区域经济发展的差异开始显现，东、中、西三大地区经济发展悬殊，区域划分范围更为细致，并提出了主要的七大经济区，即长江三角洲及沿江地区、环渤海经济带、东南沿海地区、西南和华南部分省区、中部五省地区、东北地区以及西北地区，但各地区之间界限部分重叠，给政策落实带来一定困难。在各种政策的交融和区域经济的发展中，最终形成了一致认可的四大战略，即西部大开发战略、东北振兴战略、中部崛起战略和东部率先转型发展战略，解决所谓的“落后病”“萧条病”以及前两者的“并发症”和“膨胀病”。

**第三阶段：区域协调战略发展阶段（2017年至今）。**党的十九大将“区域协调发展战略”作为国家七大战略之一，现有的和新增的区域经济政策将以此为导向，区域规划将更加具体和细化，例如疏解北京的非首都功能、推动京津冀协同发展，做好雄安新区的规划和建设等。

**基金项目：**江汉大学2018年科研启动经费16号。

## 二、中国区域经济发展存在的问题

### (一) 法律体系不完善, 区域政策缺乏连续性

目前, 我国在地区发展、区域协调发展的立法体系上还有待开拓。虽然国家制定了不同层次的战略, 为地区间协调发展制定了相关政策和措施, 但实施效果并不能完全如其初衷。而相关法律法规的缺乏、冲突或是重合之处, 使得部分战略和政策缺乏强制执行, 再加上一些政策与不同届官员执政理念不一致, 导致官员调任或者决策者变更之后原有政策也难以落实。

### (二) 区域政策空间指向宽泛, 区域协调管理体制尚未完成

在经济发展区域空间内, 历史上多项区域政策出现了因区域重叠导致无法执行的情况, 如在各类区域政策执行过程中, 某些地区可以享受双重优惠政策, 某些地区则可能因为多种政策叠加而无法确定以哪种为优先, 最终使得好的政策难以落实。就我国区域管理机制而言, 目前还存在以下问题, 一是缺少全国性的区域协调机构, 二是区域政策的制定没有形成体系, 三是中央和地方的关系难以协调, 四是区域之间形成多维、多主体的复杂关系。

### (三) 财政、金融等支持政策以转移支付为主

我国在解决区域非均衡发展出现的问题时, 在大的国家战略和区域战略上, 更多是以财政、税收和金融等优惠政策给予支持。在财政政策方面, 尤其是促进欠发达地区经济发展时, 政府财政转移支付的方式较为常

见, 而在国家、区域政府财力有限的情况下, 这种方式的支持力度有限, 也难以培养欠发达地区的竞争与比较优势。同样, 给予部分欠发达地区的优惠税收政策也成为部分钻法律空子的企业成立皮包公司的理由, 并未给当地带来实际的就业和经济拉动效果。

## 三、美、日、德三国区域协调发展经验借鉴

### (一) 美国

美国的经济区域不平衡发展体现在三大区域自然和社会经济结构: 北部包括美国北部工业带和五大湖工业区以及中央低地一带, 自然资源丰富、工业体系完备; 南部主要提供农林矿原料、半成品及劳动力密集型产品; 西部地区自然条件较好, 物质资源充裕, 但相对落后, 发展潜力巨大。这种南北西差异较大的自然和社会经济条件在一段时间内严重阻碍美国社会经济的发展, 造成贫富差距严重。为了摆脱这种局面, 从 19 世纪上半叶, 美国积极开展“西进运动”, 采取多种措施培养落后地区的自我发展能力, 通过组建经济开发区, 重视交通水利、信息等基础设施建设, 积极发展教育、科技, 鼓励高智力劳动力转移, 积极落实税制差别和转移支付等措施, 取得了一定成效。

### (二) 日本

日本早在 20 世纪 50 年代就制定了区域经济发展政策, 体现在其颁布的《国土综合开发法》中, 初期以重点区域非均衡发展为主, 第二次世界大战后, 日本国内区域经济发展非均衡问

题严重。由此, 日本分阶段采取了一系列促进区域经济协调政策, 通过立法, 实现区域经济政策的法律化, 并规划特色经济发展区域、创建特色城镇、成立区域经济发展专门机构、创建产学研机制、振兴落后地区的科教事业等。尤其是在日本经济有了一定的发展后, 其区域政策从“点”向“轴”转变, 试图实现落后地区的赶超发展, 以缓解经济集聚问题。

### (三) 德国

德国是欧洲经济强国, 但“二战”后德国原本较均衡的区域经济结构被打破, 其区域经济发展的不平衡也成为制约其经济社会发展的主要障碍之一。德国境内各州经济实力悬殊, 州与州之间经济发展不平衡, 尤其是东、西德经济水平悬殊很大。1990 年统一后, 德国总体上增加了近 25% 的人口, 但产业增长无几, 东部地区成为严重落后地区, 德国将发展重点转向东部地区, 同时兼顾西部地区的协调发展, 采取的主要措施主要有为区域政策立法、明确划分“促进地区”、应用财政平衡及财政补贴、扶持中小企业, 这对解决区域不平衡问题成效显著。

### (四) 对中国的启示

通过对美国、日本、德国的相关经验进行比较分析可知, 虽然各国国情不同, 但在区域经济非均衡协调发展上具有一般的规律可循: 自然资源的丰富程度与其经济发展水平没有必然的联系, 通过挖掘不同地区特色优势, 也能促进区域经济协调发展; 增加教育投资能有效促进经济增长, 这一关系在区域经济相

对落后的地区效果更为显著,如增加欠发达地区的教育投资,能提高该地区人力资本水平和带来高质量的劳动力流动,进而促进地区的经济发展;充分发挥政府在战略、政策和法律制定上的作用,在相关区域内制定切实可行的发展战略、政策及相关的法律法规;区别化、差异化的财政、金融等区域经济发展政策是促进区域协调发展的必要措施;完善基础设施建设是欠发达地区经济发展的前提和基础,通过改善落后地区交通、水利、信息等基础设施,有利于资金、技术、人才等生产要素在落后地区集聚。

#### 四、中国区域经济非均衡发展协调发展的对策建议

(一) 构建全国区域经济发展法律体系,保证国家政策的稳定性和连续性

在战略规划圈内或核心规划区域内制定一套适用于各区域发展的法律体系,包括提纲挈领的基本法,若干综合法和相关的不同层面的规划战略,基本法的名称和具体内容依据不同区域发展定位和目标而定,但其基本原则需要遵循两个方面,一方面不违背国家现行的法律法规,需要在国家层面具体给予一定的法律支持和权限,另一方面为促进该区域内的经济社会发展,尤其是当该法与现行法律遇到冲突时,要明确具体的指引和有效执行措施,以免由于争议纠纷而成为一纸空文。综合法和专项法要从相关区域的产业布局、合作领域、资源配置、要素流动、税收收取

等方面加以制定,制定中要重点把握经济区域的特色领域和优势领域。

(二) 建立综合性区域协调管理权威机构和较为完备的税收、财政制度

文中所选取的三个国家在面对区域经济不平衡问题时,都建立了不止一个权威的区域管理专门机构。如美国的田纳西河流域管理局、阿巴拉契亚区域委员会,日本的北海道开发厅,德国的区域经济政策部际委员会等。如果要发展区域经济和处理好相关事务,建立一个国家层面的区域协调管理机构会更有成效。

合理的税收政策是中央和地方政府支持区域经济发展的重要手段之一。针对我国税收优惠政策应突出国家的政策导向,如优先支持欠发达地区经济发展,优先支持高新技术产业的发展。在特殊税制设计上,对税率规定、征收方式等都需要慎重考虑。在税种征收上,要处理好中央和地方政府的关系,应完善营业税、消费税等流转税,均衡各地区之间税收能力,促进区域协调发展。

对欠发达地区运用财政转移支付的财政手段在协调区域发展过程中必不可少。一是严格确保转移支付的资金来源和使用条件,多以“造血式”而非“输血式”的投入方式,以公共产品如交通、通信、教育的转移支付为佳。二是构建打破行政区域划分的空间转移支付制度,以统一标准作为区域内部的转移支付范围,明确资金使用范围、流入流出地及资金使用的监督管理。

(三) 以建设和维护欠发达

地区基础设施为先导,实现基本公共服务均等化

基础设施建设是促进生产力发展的重要条件,也是基本公共服务的重要内容。交通、通讯和电力是经济发展的先行部门,对于欠发达地区而言,提供完备甚至更为先进的基础设施将是促进区域协调发展的有力手段,通过 PPP 模式等多元化方式解决欠发达地区各种基础设施建设和服务成本过高的问题是一个较好的方式。除了解决从无到有的问题外,维护基础设施也十分重要,如果没有进行定期维护和更新,前期投入可能付诸东流,又需要进行重复建设。■

#### 参考文献:

- [1] 杭海,张敏新,王超群.美、日、德三国区域协调发展的经验分析[J].世界经济与政治论坛,2011,(1).
- [2] 宣晓伟.我国区域政策调整的趋势性框架[J].区域经济,2012,(8).
- [3] 贾敬全.促进区域协调发展的财政政策研究[J].经济问题探索,2011,(5).
- [4] 周继红.我国区域协调发展法治化内涵研究[J].北方法学,2011,(4).
- [5] 肖金成,安树伟.从区域非均衡发展到区域协调发展—中国区域发展40年[J].区域经济评论,2019,(1).
- [6] 陈耀.新时代我国区域协调发展若干思考[J].企业经济,2018,(2).
- [7] 杨东亮,王羿钦.日本区域经济发展的集聚式收敛表现[J].现代日本经济,2016,(6).

(作者单位:暨南大学经济学院)

责任编辑:康伟