

文章编号:1002-980X(2007)05-0026-03

区域宏观调控与统筹发展的障碍及解决

王泽强

(安徽省委党校 经济学部, 合肥 230022)

摘要:统筹区域发展,加强区域宏观调控,是我国一项重要的战略任务。目前,在我国区域宏观调控与统筹发展中还存在着一些障碍与问题,非常不利于统筹区域发展战略目标的实现,而必须高度重视并解决。本文在分析我国区域宏观调控与统筹发展中所存在的障碍的基础上,提出了一些相关的解决构想。

关键词:宏观调控;统筹发展;区域差距

中图分类号:F120 **文献标志码:**A

区域宏观调控与统筹发展之间有着内在的逻辑关系,在市场条件下,区域宏观调控是统筹区域协调发展的有效途径。各国的经济发展实践表明,仅靠市场的力量难以缩小区域发展差距,甚至还有扩大的可能。因此,必须加强和改善政府的区域宏观调控,从而缩小区域发展差距。新世纪初,我国确立了统筹区域发展战略目标,区域宏观调控力度在逐步加强,并先后实施了“西部大开发”、“振兴东北”及“中部崛起”等区域战略措施,以期逐步扭转区域发展差距的进一步扩大。目前,由于区域发展还存在的一些亟待解决的问题,给我国区域宏观调控与统筹发展带来了诸多障碍,十分不利于统筹区域协调发展目标的实现。

1 区域宏观调控与统筹发展的障碍分析

改革开放以来,我国区域经济取得巨大成就,而与此同时,区域发展差距等问题也越来越突出,尽管中央也曾采取一些积极的措施,但由于我国区域宏观调控与统筹发展中还存在着不少障碍与问题,导致区域发展差距仍处于日渐扩大趋势之中,而不利于区域统筹协调发展。具体分析,我国区域宏观调控与统筹发展的障碍主要表现为:

1.1 中央宏观调控能力被弱化

为了充分调动地方政府发展经济的积极性,改革开放之后,中央政府的权力开始不断下放,中央与地方间的关系也随之发生了深刻变化。中央政府权

力的下放,在提高地方政府发展经济积极性的同时,客观上也增加了区域宏观调控的难度。当前,我国政府的权力结构中包括中央政府、地方各级政府及中央各部门等多种权力,不同的权力主体各自维护着不同主体的利益,多种利益纷争互相交织,地方政府与中央政府则不断进行着各种利益博弈,也就形成了我国区域宏观调控中“上有政策,下有对策”的奇特现象。中央政府的区域宏观调控时常需要在各种权力之间寻求平衡,从而导致区域宏观调控的效果在逐层衰减,最终也就削弱了中央的区域宏观调控作用。

1.2 区域宏观调控体系不完善

改革开放以来,我国逐步形成了中央和地方政府分级的区域宏观调控体系。在分级的区域调控体系中,中央政府的直接调控已大为减少,而其间接调控力却未能得到相应加强,并且也缺乏对地方政府行为的有效监督与约束,致使地方政府的自我发展权力迅速膨胀,而产生了种种不利于区域协调发展的行为变异^[1]。另外,虽然中央在区域宏观调控中也经常运用经济、法律等手段调控区域经济的运行,但行政手段和直接管理在实践中仍然较多存在,而金融、产业、财政、投资等经济及法律调控手段的运用则还是相对不足,并且一些经济以及法律等手段的调控效果也还不是十分理想。

1.3 区域协调互动机制尚未形成

统筹区域发展,促进区域协调发展,必然涉及到跨区域的要素流动及产业转移、区域分工合作及区域利益协调等一系列问题。目前,由于完善的区域

收稿日期:2006-12-31

基金项目:国家社会科学基金(05CJL026)

作者简介:王泽强(1972—),男,安徽长丰人,安徽省委党校经济学部讲师,经济学硕士,研究方向:区域经济。

协调互动机制还没有形成,跨区域的要素流动和产业转移等还缺乏相应的制度基础,各地区均以自身利益最大化而不是以整体区域利益最大化为出发点进行决策并行动着,跨区域的统一行动与管理、区域利益协调等问题无法从根本上得以解决,从而割裂了地方利益与区域整体利益的统一性,也限制了东中西部地区之间的优势互补与协调互动。区域经济发展中时常会出现中央与地方、地方与地方之间的各种利益冲突,为争夺满足区域经济发展所需的各种要素及产业所展开各类“区域大战”也时常上演,甚至引发各种形形色色的恶性竞争,导致区域资源的浪费^[2]。

1.4 区域产业同构并缺乏竞争力

当前,在区域经济差距日渐扩大的背景下,由于受地方利益的驱使,一些地方政府在产业投资、基础设施建设等方面不能统筹谋划,而是画地为牢,甚至置全局性资源浪费与生产能力过剩于不顾,竞相进行着低效益、低水平地重复引进、建设和生产,从而导致地区产业结构的趋同等问题的产生,并且也加剧了区域间的低水平恶性竞争。各个地区在选择和发展本地的主导产业过程中,并非立足本地的比较优势以发展具有区域特色的相关产业,而是脱离资源、技术、产业等方面的实际状况,选择发展比较劣势甚至绝对劣势的产业,这也使得许多地方重复选择主导产业及产业结构趋同化的问题较为突出,而且各地区在产业结构上仍存在着“大而全,小而全”,不仅缺乏区域特色,也同样缺乏竞争力。

1.5 区域公共服务供给不平衡

从发达国家的情况来看,通常也存在着区域经济发展的差距问题,但由政府所提供的公共服务在区域间的差距则相对较小;而相比之下,我国目前区域发展差距则不仅表现在经济上,更也表现在社会发展等方面上,特别是教育、卫生、文化等公共服务方面还存在着较大差距。在1994年分税制改革后所形成的我国现行财政转移支付制度的框架下,发达地区由于具有较强的经济成长性,其地方财力增加也很快,也就相应地能够提高社会事业的投入水平;而落后地区则由于受其经济发展水平及财力能力的限制,加之中央财政转移支付规模的有限性,造成了区域间公共服务供给的不平衡问题。这种状况不仅制约了落后地区自我发展能力的增强,同时也拉大了与发达地区的发展差距,非常不利于统筹区域发展。

1.6 区域协调管理机构缺位

统筹区域发展,缩小区域发展差距,需要多部门

之间的通力合作才能有效发挥区域宏观调控作用,进而实现统筹区域发展的战略目标。发达国家在解决区域发展差距问题的过程中,都曾设立专门的区域调控与协调管理机构,以承担区域管理及协调的相关职能。我国目前区域宏观调控职能则通常分散于不同主管或行业部门,而承担区域宏观调控的各部门间的相互关系却又往往不尽协调,机构重叠和职能不清的问题也较为突出,区域宏观调控的越位和缺位现象则不同程度存在。虽然目前我国有关各级政府也已成立“扶贫办公室”、“西部开发办公室”和“东北振兴办公室”,乃至即将设立的“中部崛起办公室”等一些区域协调管理机构,但由于其各自的职能也仅限于特定的范围,难以有效发挥出财政、金融、投资、产业、扶贫等区域调控政策的复合效应。

1.7 统筹区域发展缺乏法律保障

区域协调发展与区域宏观调控开展得比较好的国家通常都十分重视相关的立法工作,为协调区域发展提供完备的法律保障。我国自改革开放以来在区域发展的立法方面做了很大努力,也相继制定和实施了法律法规,但从总体上看,目前我国区域宏观调控与统筹发展还远未达到有法可依和有法必依的程度,还是缺乏完善、配套的法律法规作保障的,诸如《区域宏观调控法》、《西部开发法》及《转移支付法》等相关统筹区域发展的法律还尚未颁布实施,这使得我国区域宏观调控政策的制定及实施在某种意义上还存在着较大的不确定性和非连续性。

2 区域宏观调控与统筹发展障碍的解决

加强和改善区域宏观调控,统筹区域协调发展,这是我国国民经济和社会发展中的一项长期而艰巨的战略任务。针对区域宏观调控与统筹发展中所存在的障碍及问题,必须高度重视并加以有效解决,以逐步扭转区域发展差距扩大的趋势。

2.1 树立中央政府权威,增强区域宏观调控能力

在当前我国区域发展差距较大的状况下,统筹区域发展,加强和改善区域宏观调控,首先必须明确中央政府是区域宏观调控的主体,要树立中央政府的权威性,增强全局观念,加强法纪,从而确保政令的畅通^[3]。在统筹区域发展与区域宏观调控中,要协调和处理好中央与地方的关系,合理分配和调整中央与地方的相关利益、权力及责任。地方各级政府作为区域宏观调控体系的重要组成部分,在不违背以及不损害中央政府的区域宏观调控权威的同一

时,应该适当赋予地方政府必要的区域调控的权力空间,做到既树立了中央政府的权威,从而增强了其区域宏观调控能力,并且又能充分地调动地方政府发展地方经济的积极性。

2.2 健全区域协调互动机制,完善制度基础

在社会主义市场经济条件下,健全区域协调互动机制是统筹区域发展,充分发挥政府区域宏观调控职能的制度基础。健全区域协调互动机制,必须打破地区行政分割体制及行政区经济的壁垒,加快全国统一市场建设,使生产要素可以在全国范围内自由流动和充分竞争,并逐步建立和完善市场机制、合作机制、互助机制和扶持机制。这既要靠各个区域自身的不懈努力,更要发挥政府的积极作用,坚持政府推动、市场导向,由政府搭台、企业唱戏,打破部门、地域的界限,本着互惠互利、优势互补及结构优化为原则,整合区域资源,推动跨区域的产业、市场、规划、交通和政策法规等方面的协调互动,使得各地区间形成有效的协调互动关系,促进区域经济发展驶上共同、协调发展之路。

2.3 构建区域宏观调控体系,健全宏观区域政策

实施区域宏观调控,必须完善区域宏观调控体系,推进区域宏观调控从以行政手段为主向以经济、法律等手段为主的转变,积极寻求缩小区域差距的各种经济杠杆的作用。制定和实施区域政策是区域宏观调控的主要方式,包括投资、税收、财政、金融、产业、贸易等政策和区域规划等方面内容。当前,各级政府必须高度重视区域政策的制定与实施,将区域政策和区域规划等纳入国家宏观调控体系,以加强对区域发展的协调和指导,不断提高区域政策的针对性和可操作性,增强区域宏观调控能力及有效性,逐步解决各类区域发展问题;在制定和实施区域政策过程中,必须根据各地的不同情况,要区别对待和分类指导,不能“一刀切”和“切一刀”。

2.4 完善财政转移支付制度,均等公共服务

完善财政转移支付制度,提高公共服务的公平性和可及性,从而缩小东中西部地区人民享受基本公共服务水平的差距,这是我国今后缩小区域发展差距的一个着力点,也是实现统筹区域协调发展的有效措施之一。中央政府要按照公平优先原则,加大对欠发达地区和困难地区的扶持和开发力度,特别是加强教育、科技、文化、卫生、基础设施等方面的投入,保证不同地区的居民都能获得大体相当的公共服务,防止市场机制的自发作用而导致区域发展差距的进一步扩大。完善财政转移支付制度过程

中,中央财政要进一步落实西部开发、振兴东北、促进中部崛起等相关区域扶持政策,增加对中西部地区和民族地区的公共投资,改善当地的基础设施和公共服务条件,增强其自我发展的能力与后劲。

2.5 建立利益分享与补偿机制,协调区域关系

区域合作中总会存在着相对优势和相对劣势,而必然产生区域利益从劣势一方流向优势一方的问题。这就需要区域合作中的优势一方给予劣势一方以必要的利益补偿,让所有的区域都能享受到合作的好处,而实现合作有关利益主体的双赢或共赢;否则,区域合作将不复存在,彼此利益则都将会受损。可见,区域合作的有效开展与否取决于各方的利益能否得到平衡。为此,从协调区域利益关系着手,建立新型区域利益分享与补偿机制是非常必要的,以便确保有关各方能在区域合作中获取相应的利益分享,这对打破区域分割及传统的区域分工体系,形成合理的产业布局 and 区域分工格局,无疑将是一种“帕累托改进”。

2.6 设立区域管理机构,协调区域发展

统筹区域协调发展,缩小区域差距,还须设立权威的区域协调管理机构。当前,鉴于我国区域调控职能主要还分散在不同主管部门或行业之间,为适应区域宏观调控与统筹发展的需要,必须整合与协同分散于各部门的区域调控职能,从而发挥出财政、金融、投资、产业、扶贫等政策的复合效应。因此,基于统筹全局的战略高度,设立区域协调管理机构,一方面承担着制定、监督和落实有关区域发展规划,制定和实施国家有关区域政策,监控区域差距变化的态势等职能;另一方面则可以通过该机构,对区域发展中诸如地区、部门及上下级之间的各种关系进行协调,从而保证区域宏观调控措施的有效实施。

2.7 健全法律体系,保障区域宏观调控

随着我国社会主义市场经济体制的完善和宏观调控水平的提高,还应逐步健全和完善协调区域发展的相关法律体系,保障和规范区域宏观调控活动,强化区域宏观调控政策的系统性、稳定性和权威性,从法律高度明确政府协调区域经济发展的法律责任。因此,有关部门要加快制定和实施统筹区域发展的相关法律体系,包括制定和实施确认区域宏观调控职责范围以及约束和规范各区域利益主体行为的《区域宏观调控法》、划分和界定中央与地方政府间财政关系的《转移支付法》等等的有关法律,从而以法律的形态保障和规范区域宏观调控与统筹发展。

(下转第122页)

稳定性。各地的新农村建设,应根据当地的具体情况,因地制宜地进行新农村建设。经济发展水平的差异决定了各地新农村建设不可能采用相同的新农村建设模式,新农村建设的进程和重点也应从当地实际出发。考虑到中国是一个经济文化相对落后的发展中国家,无论采取何种新农村建设模式,其进程如何,都不可回避本文提出的三大难题。农民是新农村建设的主体,解决这三大难题,关键在于各级政府能否尊重广大人民的正当权益,并为其提供效率和公平,促进社会福利最大化的一整套安排^[1]。

参考文献

- [1]阮文彪.走向均衡下的繁荣[M].合肥:合肥工业大学出版社,2006.
[2]郑新立.建设社会主义新农村的几个问题[J].农业经济问

- 题,2006(1).
[3]农业部产业政策与法规司课题组.农村劳动力转移就业现状、问题及对策[J].农业经济问题,2005(8).
[4]马晓河,武翔宇.中国农村乡镇机构改革研究[J].农业经济问题,2006(2).
[5]周波,陈昭久.探析新农村建设长效发展的一个有益载体——村民理事会[J].农业经济问题,2006(11).
[6]陈昭玖,周波,等.韩国新村运动的实践对我国新农村运动的提示[J].农业经济问题,2006(2).
[7]李农.建设社会主义新农村几个问题的思考[J].农业经济问题,2006(8).
[8]温铁军.如何建设新农村[J].北方经济,2005(12).
[9]阮文彪.中国农业家庭经营制度:理论检视与创新设计[M].北京:中国经济出版社,2005.
[10]陈锡文.统筹城乡发展,解决三农问题[EB/OL].(2003—01—01).人民网.
[11]邱少华.关于社会主义新农村建设的几个问题[J].宏观经济管理,2006(3).

The Three Problems Remained in the Construction of New Country Should be Urgently Solved

JIA Wei, RUAN Wen-biao

(College of Management Sciences, Anhui Agriculture University, Hefei 230036, China)

Abstract: The 5th Plenary Session of the 16th CPC Central Committee has raised the significant history mission of constructing new countryside of socialism. "where the money come from, where the people should go and how to manage the people and money well" are the three problems which need to be solved urgently in the construction of new village. This article mainly analyses the three problems above for the purpose of providing the reference of decision-making for the construction of new village

Key words: construction of new country; fund resource; surplus labor transfer; personnels shunt; fund input

(上接第 28 页)

参考文献

- [1]江世银.我国区域经济发展宏观调控存在的问题及解决构想[J].天津行政学院学报,2003(3):49-54.

- [2]胡乃武,张可云.统筹中国区域发展问题研究[J].经济理论与经济管理,2004(1):5-14.
[3]刘健.统筹区域发展问题研究综述[J].南京社会科学,2005(1):6-11.

The Development Barriers and Solutions of Regional Macro-regulation and Planning the Development as a Whole

WANG Ze-qiang

(Department of Economics, CCP School of Anhui Province, Hefei 230022, China)

Abstract: Planning of the regional development as a whole and strengthening regional macro-economic regulation to eliminate the regional disparity is an important task of our country. At present, there are many barriers hindering the target of planning the regional development as a whole to be realized. In this article, some solutions are proposed on the basis of analysing those barriers.

Key words: macro-regulation; planning the development as a whole; regional disparity;