

Hsueh Tien-tung and Woo Tun-oy, "The Development of Hong Kong-China Economic Relationships" in B. K. P. Leung and T. Y. C. Wong (eds.), *25 Years of Social and Economic Development in Hong Kong* (Hong Kong: Centre of Asian Studies, the University of Hong Kong, 1994), pp. 707-715.

地區差別與中央政府的 介入

"Opening up to the outside World": Myth and Reality
Woo Tun-oy

Abstract

This paper attempts to assess the impact of the open-door policy on China's national economy in the post-1978 reform period. It refutes the theories and empirical evidence raised by the Chinese authorities and academics to justify further and more rapid opening of China's economy. Instead, the author finds that China's export dependency (real export value added/real gross national product) remained practically unchanged in the 1980s, that the open-door policy failed to improve China's resource utilization efficiency substantially and, finally, that there was no statistically significant relationship between China's export dependency and national product growth. Furthermore, the pursuit of open-door policies has triggered immense social costs. The most disturbing has been the destabilizing effects of privileged treatment for foreign investment which has been used by local authorities to evade the central authority's stabilization policies. In conclusion, the author argues that "opening up to the outside world" should be regarded as one of the means for promoting economic development but not an ultimate goal itself in that China's trade policy should revert to import-oriented and that the privileges granted to foreign investors should be strictly kept in accordance with law and that policy differences between foreign-involved and indigenous enterprises should be narrowed.

近年來，中國地區發展的不平衡性已引起了國內外廣泛的注意。到底中國的地區差別大不大？差別是在擴大還是縮小？地區差別會不會自動逐步消失？如不會應擔負起縮小地區差別的職責？甚麼樣的政策最可能有效地縮小地區差別？哪一級政府應該承擔縮小地區差別的主要責任？縮小地區差別的政策目標，實施戰略和政策工具是甚麼？政府應在何時進行干預？這些便是本文要討論的問題。但是僅僅就中國談中國是談不出個所以然的。因此，本文，試圖在剖析其他國家歷史經驗的基礎上，解釋中國數據的意義，并由此提出對如何解決中國地區差距問題一些淺顯看法，希望拋磚引玉，使對這一重大問題的討論能深入下去。

一 中國的地區差別是否已經過大？

有比較才有鑒別，要回答中國的地區差別是否已經過大這個問題，必須拿中國與其他國家進行比較。先讓我們來看看下面這個表。

如果我們以「中國1991a」代表中國，中國地區差別的嚴重程度與南斯拉夫1988年的情況不相上下，因為雖然從最大值／最小值倍

表一 人均國內生產總值（或人均收入）地區差別的國際比較

國別	最大值／最小值（倍）	差異系數(Vum) (%)
中國 1991a	7.5	66.8
中國 1991b	3.2	31.3
南斯拉夫 1988	7.8	53.6
意大利 1988	2.34	26.0
希臘 1988	1.69	10.0
葡萄牙 1988	1.66	23.0
西班牙 1988	2.23	17.0
比利時 1988	1.61	15.0
德國 1988	1.93	13.0
英國 1988	1.63	15.0
法國 1988	2.15	26.0
荷蘭 1988	2.69	19.0
加拿大 1988	2.30	28.1
美國 1983	1.43	11.0
日本 1981	1.47	11.9
澳大利亞 1978	1.13	4.7
印度 1980	3.26	36.4
印度尼西亞 1983a	20.8	132.5
印度尼西亞 1983b	5.3	45.6
印度尼西亞 1983c	4.0	34.0
韓國 1985	1.53	14.8

$$V_{uw} = \sqrt{\frac{\sum_{i=1}^n (X_i - \bar{X})^2}{N}}$$

這裏 $X_i = 1$ 地區人均國內生產總值（或人均收入）
 $\bar{X} =$ 全國人均國內生產總值（或人均收入）
 $N =$ 全國分區數

資料來源

《中國統計年鑑1993》（北京：中國統計出版社，1993），頁38。
 南斯拉夫、意大利、希臘、葡萄牙、西班牙、比利時、德國、英國、法國、荷蘭
 見 Daniel Ottolenghi and Alfred Steinhardt, "Yugoslavia: Was It a Winner's Curse?" *Economics of Transition*, Vol. 1, no. 2 (1993), p. 229.

加拿大 見 Donald J. Savoie, *Regional Economic Development: Canada's Search for Solution*, 2nd edition (Toronto: University of Toronto Press), 1992, p. 191.
 美國 見 David M. Smith, *Geography, Inequality and Society* (Cambridge: Cambridge University Press, 1987), p. 41.

日本 見中國社會科學院日本研究所, 「日本經濟發展的經驗教訓」課題組, 《問題、對策、機制——日本經濟發展的經驗教訓》（北京：經濟科學出版社，1994），頁235。

澳大利亞 見 Benjamin Higgins, "Economic Development and Regional Disparities: A Comparative Study of Four Federations," in R. L. Mathers, ed., *Regional Disparities and Economic Development* (Canberra: The Australian National University, 1981), pp. 69–70.

印度 見 K. R. G. Nair, "Inter-State Income Differentials in India, 1970–71 to 1979–80," in G. P. Mishra, ed., *Regional Structure of Development and Growth in India* (New Delhi: Ashish Publishing House, 1985), p. 9.

印度尼西亞 見 Hal Hill and Anna Weidemann, "Regional Development in Indonesia: Patterns and Issues," in Hal Hill, ed., *Unity and Diversity: Regional Economic Development in Indonesia since 1970* (Singapore: Oxford University Press, 1989), pp. 6–7.
 韓國 : Kyung-Hwan Kim and Edwin S. Mills, "Urbanization and Regional Development in Korea," in Jene K. Kwon, ed., *Korean Economic Development* (New York: Greenwood Press, 1990), p. 415.

數上看南斯拉夫高中國0.3個百分點，從差異系數上看中國比南斯拉夫高13.5個百分點。後一數據意味着，中國各省之間的差別比南斯拉夫各共和國之間的差別要大一些。與「印度尼西亞1983a」比，中國的地區差別似乎要小很多，但這是因為印度尼西亞數據中包括了分布極不均勻的石油收入，而石油收入雖然統計在各省的人均國內生產總值中，其實它基本上被中央政府拿走了。所以，真正與「中國1991a」對應的是「印度尼西亞1983b」，即除去各省石油收入後的數據。對比這兩組數據，結論是中國的地區差別比印度尼西亞要嚴重。

「中國1991a」這組數據是以中國30個省級單位為分析單位算出的。有些讀者可能會對拿上海、北京、天津與其他27個省、自治區

對比提出質疑，因為這三個直轄市是已高度都市化了的，將它們包括過來，會誇大中國實際的地區差別。為了消除這個拔高因素，我們以27個省、自治區各分析單位計算出了「中國1991b」這組數據。根據同樣的理由，我們將「印度尼西亞1983c」便之能與中國數據及其他國家的數據對比。這樣處理以後，我們發現，中國的地區差別與表一中包括的其他三個非發達國家（南斯拉夫、印度、印度尼西亞）相比，並不算太大，但比所有發達國家的要嚴重得多。發達國家中，澳大利亞的地區差別最小。在它的六個州中，最富州的人均收入只比最窮州的人均收入高13%，差異系數達不到5%。也許，將「最富州」、「最窮州」這類詞用在澳大利亞本身就是錯誤的。因為各州之間的差別已非常小了。從表中看，意大利、法國、加拿大的地區差別較大，與其他發達國家比，情況的確如此。正因為這樣，意大利、法國、加拿大國內對如何縮小地區差別的討論一直十分熱烈，表現出對此問題的高度關注。不過這裏給出的有關人均國內生產總值分布的數據也許誇大了這三國內的地區差別。以加拿大為例，政府的各項政策（如所得稅、轉移支付等）實際上大大縮小了地區差別，同是1988年，如果我們不是計算人均國內生產總值地區分布的差異，而是計算人均收入地區分布的差異，加拿大十二個省級單位中，最高的省只比最窮的省高60%，差異系數也由28.1%下降到16.5%。意大利和法國的情況也差不多。而在中國，所得稅的制度剛剛才建立，其平衡收入分配的功能遠沒有見效；另外，近年來由於中央政府財政緊張，用於地區間轉移支付的資金也相對縮小。因此，人均收入的地區分布不會與人均國內生產總值的地區分布有多大差別。由此，我們可以得出這樣一個結論：與發達國家相比，中國的地區差別實際上比表一反映的還要嚴重。

表一給出的是我們所能找到的各國最新數據，但該表有一個缺陷，即它的差異系數未經加權。未加權的差異系數可能受分析單位大小的影響。表一列的十七個國家有大有小，其國內的行政區劃單

表二 發達國家歷史上的地區差別

國家	加權差異系數(Vw)*%	
	中國 1991a	中國 1991b
五十年代		
英國 1950	7.4	
加拿大 1950	19.9	
意大利 1951	36.3	
美國 1950	21.8	
荷蘭 1950	12.3	
法國 1951	28.9	
德國 1950	22.1	
瑞典 1950	18.0	
挪威 1952	23.8	
日本 1951-59	24.4	
澳大利亞 1949/50-1959/60	5.8	
新西蘭 1955	6.3	
二次世界大戰以前		
英國 1937	11.6	
加拿大 1935	23.7	
意大利 1938	34.5	
美國 1935	33.7	
荷蘭 1938	30.2	
法國 1864	26.0	
德國 1936	19.6	

瑞典 1930	53.9	
挪威 1939	42.4	
各國歷史上地區差別最嚴重的時期		
英國 1937	11.6	
加拿大 1935	23.7	
意大利 1952	38.4	
美國 1932	41.0	
荷蘭 1938	30.2	
法國 1955	30.5	
德國 1907	24.2	
瑞典 1930	53.9	
挪威 1939	42.4	

$V_w = \sqrt{\frac{\sum_{i=1}^n (X_i - \bar{X})^2 P_i}{\bar{X}}}$

這裏 X_i = 地區人均國內生產總值 (或人均收入)
 \bar{X} = 全國人均國內生產總值 (或人均收入)
 P_i = 地區人口數
 P = 全國人口總數

資料來源：中國，《中國統計年鑑1993》（北京：中國統計出版社，1993），頁38。

其他國家，見Jeffrey G. Williamson, "Regional Inequality and the Process of National Development: A Description of the Patterns", *Economic Development and Cultural Change*, Vol. 13, no. 4 (July 1965), pp. 3-45.

二 地區差別能單靠市場力量縮小嗎？

從表二可以看出，如果包括三個直轄市在內，中國1991年的地區差別不僅比發達國家五十年代的情況嚴重，也比它們戰前的情況嚴重，甚至比它們歷史上地區差別最嚴重時期的情況還嚴重。1930年的瑞典是唯一的例外。而瑞典戰後也是地區差別縮小最快的國家，到五十年代中期，其加權差別系數已降到18.0%。

即使剔除三個直轄市，中國1991年的地區差別仍比大多數發達國家四十年前、六十年前的情況嚴重。換句話說，如果中國希望把

地區差別縮小到發達國家今天的水平，除非作出比這些國家更大的努力，至少還需要半個世紀。由於中國地域比這些國家大，人口比這些國家多，克服地區差別更困難；如果現在不把縮小地區差別提上議事日程，當作一件大事來抓，也許要拖上一個世紀才能在這方面趕上發達國家。

表一、表二沒有多少像中國一樣的發展中國家，不能不說，是一個很大的遺憾。由於沒有有關發展中國家的數據，我們不能肯定地說，中國的地區差別比大多數第三世界國家要嚴重。但間接的證據是有的。聯合國公佈的《1994年社會發展報告》，列舉了四個地區差別較大的國家，中國就是其中一個。據該報告稱，上海、北京的社會發展指數(HDI)高達0.865和0.861，在全世界可排第31位，比南韓、新加坡排得還前；而青海、西藏的HDI只有0.550和0.404，在今世紀要排到第110位和131位。這種差距在同一國家內出現實在是太大了，因此，該報告敦促中國要小心從事，千萬別讓地區差別進一步擴大。其他三個被點名的國家是巴西、尼日利亞和埃及。值得注意的是，該報告宣布17個國家目前正面臨南斯拉夫和索馬里那樣的解體危險，這三個國家都榜上有名。中國與這樣三個國家並列為地區差別過大的國家，顯然不是基麼好的兆頭。^①

如果地區差別會自動縮小，也許中國目前的地區差別不足為慮。但是，如果地區差別的自然趨向是逐步擴大，政府則不應袖手旁觀。

我們認為，僅僅靠自發的市場力量是無法縮小地區差別的。新古典經濟學家們認為，市場的威力無比，只要依靠市場的力量，地區差別就會不斷縮小。他們的主要理論依據是生產要素流動理論和貿易理論。^②如果生產要素果真以新古典理論描述的方式流動，如

果區域間貿易果真以新古典理論描述的方式進行，也許市場真具備縮小地區差別的神奇功效。但是，在現實世界中，生產要素很少以新古典理論描述的方式流動，區域間貿易很少以新古典理論描述的方式進行。我們說「很少」表明我們並不否認市場有時確有如新古典理論說的那樣運行。不過「有時」畢竟不等於「總是」。羅伯特·索羅(Robert Solow)說，「有些人認為亞當·斯密所稱市場優勢好比散落在谷倉中的幾口小針，好比大海中一座不起眼的礁石。有人則相信市場的不完善性好比牯牛厚皮上的幾只小牛蠅，只需它偶爾搖搖尾巴就可以將其驅走。」^③這兩種比喻都有點走極端。我們相信市場的作用遠比第一種比喻說的要大，但它的不完善性絕不如後一種比喻說得那麼小。將新古典經濟學的一般理論運用於區域經濟研究的特殊困難在於，最接近其完全競爭、完全信息和要素完全流動的經濟恐怕只存在於傳統社會裏空間狹小的村落市場中。當我們研究一個國家的區域經濟時，各地區間的空間距離應是一個十分重要的變量。如果此時仍堅持完全競爭、完全信息和要素完全流動的假設，就等於否認了空間的重要性。無怪乎不少人都將新古典經濟學稱之為「沒有空間的理論模型」(spaceless models)。

新古典區域經濟理論的基礎是要素流動。中國也有一些經濟學家和政策制定者相信，沿海地區勞動力成本上升後，資本會自然流向內地、流向西部；沿海地區競爭加劇後，企業管理人材和技術人材會到內地、西部開闢自己事業的新天地……他們由此認為，這種要素的流動可以在將來某個時候起到縮小地區差別的作用。我們沒有必要否認會有資本、人材流向內地，這方面的例子總是我得到的。問題在於資本、人材、技術、勞力的一般流動方向是哪裏？新古典理論假設追求最大利潤的資本會流向落後地區，追求最高工資的勞工會流向先進地區，資本、勞工的逆向流動可以導致利潤平均化，勞動力報酬平均化，最後達到縮小地區差別的目的。我們認為，這兩個假設都有問題。

第一，生產要素的流動並不如新古典理論想像的那麼容易實現。先讓我們看看資本。事實上，大部分資本是所謂固定資本，體現在機器、設備、廠房裏，它們固定在特定的地域上，是難以流動的。當然對具體某個所有者而言，他可以把機器、設備、廠房賣掉，以所得的款項投資外地，但有賣主就要有買主。買主一旦買下了這些機器、設備、廠房，他的資本也被「鎖」在了該地。機器設備也許還可以搬運到外地作為投資，但這時便應打入運輸成本。不過土地、礦藏是無論如何流動不了的。賣主拿賣得的錢到異地投資。一旦投下去，資本又從流動的形態變為固定的情形，其流動性又大大打了折扣。另外，在現代經濟中，不少投資項目都非常巨大，由於項目具有整體性和不可分割性，投下的資本要麼非常可觀，要麼就一個子不見。在這種情況下，要依據不同地區的回報率高低對投資進行邊際調整，就不能進行邊際調整，就談不上完全的流動性。

第二，生產要素的流動並不如新古典理論論假設的那麼強。它的流動方向也往往不是新古典理論假設的落後地區，而是先進地區。這是因為資本所有者在選擇投資地點時考慮的往往不僅僅是利潤最大化問題。不少研究已經證明，投資者除關心回報率外，還很注意諸如都市生活、社會環境、娛樂設施、氣候條件、教育質量等元素。這些主觀上的地域偏好有時比對資本回報率、運輸成本、廉價勞工節餘等經濟因素的考慮對選擇投資地點影響更大。很明顯，先進地區在所有這些方面都比落後地區條件更優越，因而對投資者吸引力也更大。

即使投資者只關心利潤最大化，他們也傾向於把資金投向他們所在的先進地區。原因很簡單：哪怕落後地區的資本回報率一般相對較高，那兒的投資風險也較大。投資者如不了解當地的投資機會、稅賦結構、需求狀況和未來前景，就貿然注入資金，有可能血本無歸。而想把當地情況了解清楚，信息成本又會非常之高。既然先進地區以往比落後地區平均資本回報率高，投資者對本地情況又比較了解，他們也許更傾向於把資本用於本地投資。由於先進地區

現。先讓我們看看資本。事實上，大部分資本是所謂固定資本，體現在機器、設備、廠房裏，它們固定在特定的地域上，是難以流動的。當然對具體某個所有者而言，他可以把機器、設備、廠房賣掉，以所得的款項投資外地，但有賣主就要有買主。買主一旦買下了這些機器、設備、廠房，他的資本也被「鎖」在了該地。機器設備也許還可以搬運到外地作為投資，但這時便應打入運輸成本。不過土地、礦藏是無論如何流動不了的。賣主拿賣得的錢到異地投資。一旦投下去，資本又從流動的形態變為固定的情形，其流動性又大大打了折扣。另外，在現代經濟中，不少投資項目都非常巨大，由於項目具有整體性和不可分割性，投下的資本要麼非常可觀，要麼就一個子不見。在這種情況下，要依據不同地區的回報率高低對投資進行邊際調整，就不能進行邊際調整，就談不上完全的流動性。

資本的流動性不僅不如新古典理論論假設的那麼強。它的流動方向也往往不是新古典理論假設的落後地區，而是先進地區。這是因為資本所有者在選擇投資地點時考慮的往往不僅僅是利潤最大化問題。不少研究已經證明，投資者除關心回報率外，還很注意諸如都市生活、社會環境、娛樂設施、氣候條件、教育質量等元素。這些主觀上的地域偏好有時比對資本回報率、運輸成本、廉價勞工節餘等經濟因素的考慮對選擇投資地點影響更大。很明顯，先進地區在所有這些方面都比落後地區條件更優越，因而對投資者吸引力也更大。

的儲蓄多於落後地區，這種趨向將會加劇地區差別，而不是縮小地區差別。

再看勞工。Hicks認為：「經濟機遇的差別，尤其是工資水平的差別，是人口流動的主要原因。」^④這種看法已經是錯誤的。首先，即使地區間存在工資差別，人們並不一定對此完全了解。即使人們對各地區的差別十分清楚，他們也不一定會搬到別的地方去，因為搬家既費錢又費神。打入這些「成本」，搬遷也許並不合算，沒有必要的經費，則想搬家也搬不了。更重要的是，勞工是人，有七情六欲。他們在一地住久了，會對該地產生感情。畢竟那裏有他們的家庭成員、親戚、朋友，有他們熟悉的住處、街道、學校、郵局、醫院、商店、公共交通系統；有他們習慣了的氣候、語言習俗。搬到別處去不僅是空間上距離遠了，也是心理上距離遠了。有些時候，還會有語言、文化上的距離，如魁北克的人就不可能移民到加拿大的其他部分去。信息對勞工市場的運作也十分重要。是否移居外地是一個很大的決定，對外地情況不了解的話，人們一般不敢貿然行事。他們要了解的不僅是有關工作機會和工資福利待遇的信息，還包括諸如住房、子女入學、社會風俗、文化娛樂設施等方面的信息。獲得這些信息是可能的，但不是沒有代價的。如果到外地必須變換工種，從頭學起的代價也是很大的。

由於上述原因，期望勞工這個生產要素的流動會對地區間工資差異作出瞬時反應是十分不現實的。在這方面，研究移民的文獻比新古典經濟的文獻更能反映實際情況。

早期經濟學著作很注重資本和勞工對經濟增長的貢獻，但越來越多人現在認識到技術進步也是促進經濟增長的一個重要因素。一個地區的技術進步速度取決於兩個條件：或者是由本地力量進行技術創新，或者是靠從外地引進別人的發明創造。如果新技術可以在全國範圍內迅速擴散的話，地區間在創新能力上的差距並不那麼重要。但早期新古典經濟學的一個重大缺陷是，它在談論區域間要素流動的同時，忽略了對區域間創新與技術進步擴散問題的研究。

究。只是到最近，這方面的研究才逐漸多了起來。

原則上，技術知識被認為是極易流動的。但是，實證研究發現，技術擴散遠不如想像的那麼快。^⑤有些地區人材集中，實驗手段先進，是技術創新的源泉。它們在運用這些新技術生產新產品或改進生產流程上當然也走在別的地區前面。雖然技術會向其他地區擴散，但其過程十分複雜。例如，對新技術的保密是阻礙擴散的一個原因。另外，技術擴散的途徑似乎往往遵循着一定的路線，從總廠到分廠，從大城市到小城鎮……我們目前對技術進步的空間擴散過程所知不多，但似乎可以這樣說，技術創方面的地區差別可能加強地區間的經濟差別，而技術的自然擴散過程並不能消除技術進一步方面的地區差別。

總之，諸種生產要素的流動性比新古典理論所假設的要弱得多，它們在地區間進行邊際調整的可變性更是微乎其微。這樣一來，指望要素流動縮小地區差別當然就如同緣木求魚了。

第二、要素流動並不一定有利於縮小地區差別。上面已談到，出於社會條件方面的考慮，資本也許不會流向條件較差的落後地區。即使資本所有者不考慮社會條件，純從投資回報率上考慮，他們也趨向把錢投到先進地區。一般說來，先進地區的工資和利潤水平都比落後地區高，這樣它們容易吸引到勞工和投資。人口的增加反過來又會進一步吸引新的投資。落後地區的人口外流意味着那兒的市場在萎縮，這會削弱向這種地區投資的意願。如果資本不是流向落後地區，而是集中在發達地區，地區差別是難以克服的。

勞工的流動也不一定有利於縮小地區差別。一般說來，正是年青、有能力、敢冒險的人最可能移居他處，尋找發展機會。這樣勞工的流動可能讓落後地區失去最有能力推動當地經濟發展的人材。這些人的流失進一步削弱了落後地區對外來投資的吸引力。但這些人對先進地區的重要性並不明顯。由於先進地區的條件比較優越，其勞工的一般技能水平也會比較高。落後地區的「能人」到了先進地區也許還趕不上一般人的技術能力。他們在家鄉是發展經濟的支

柱，到了先達地區反倒可能成為負擔。人口流進發達地區可能導致很高的「壅塞成本」(congestion costs)。美國、法國、意大利的研究表明，當一個城市的人口超過一定數量後，建造社會基礎設施的人均邊際成本呈上升態勢，而且人口越多，人均邊際成本越高。另外，人口大量湧入大都市遠會帶來嚴重的社會問題和潛在的政治問題。這就是說，勞工的流動可能不僅無助於縮小地區差別，遠會為發達地區帶來麻煩。

一方面生產要素的自然流動性沒有新古典理論想像的那麼高；另一方面，即使要素自然流動起來也未必對落後地區有利。理解了這兩點，就不會把縮小地區差別的希望完全放在市場力量上了。事實上，世界上沒有一個國家對地區差別問題採取新古典經濟理論倡導的「放任主義」(laissez-faire)。縮小地區差別的確要靠生產要素的流動，但要使要素以有利於縮小地區差別的方式流動，不能全靠市場，必須輔之以必要的政府干預。打個比方說，市場機制的運作必須靠政府不斷為之添加潤滑劑。政府促進要素流動的方式可以多種多樣，我們將在後面一節詳細討論。這裏，先讓我們來討論一下新古典經濟學家們津津樂道的有關地區間人均收入趨同的例證。

1960年，兩本描述和分析美國各地區增長的巨著問世了，一本題為《區域、資源和經濟增長》，另一本題為《人口分佈與經濟增長，美國，1870年至1950年》。它們以詳細的數據證明，地區間的人均收入差距是收斂態勢。^⑤四年以後，兩位學者出版了另一本書，試圖為地區間人均收入差距的收斂趨勢提出理論上的解釋。這便是伯茲(Borts)和斯丁(Stein)引起廣泛注意的名著《自由市場中的經濟增長》。^⑥又過了一年，另一位學者，傑夫里·威廉遜(Jeffrey G. Williamson)，用國際比較和時間序列數據證明了地區間差別的程度與經濟發展水平有關。「國民經濟發展的初級階段會擴大地區間的收入差別。但當經濟發展到一定程度後，某些或所有非均衡趨勢開始減弱，使地區差別的情況得以好轉。地區間發展水平的發散態勢得到遏制，收斂態勢漸趨明顯。落後地區與發達地區的差別日益縮

小。這個過程表現在有關地區差別的數據上就是一個倒U曲線。」^⑦這四項研究的潛台词是一致的，亦即隨着經濟發展水平的提高，地區差別會自然縮小。如果實際情況的確如此，政府干預便沒甚麼必要了。但基於下面幾條理由，我們認為它們的這種結論是值得商榷的。

第一，這四項研究中數據雖然很多，但真正能印證倒U曲線假說和地區間人均收入差距收斂假說的例子只有美國等不多的幾個例子。威廉遜是有數據證明，人均所得高的國家，地區差別比較小；人均所得低的國家，地區差別比較大。但這個發現並不能證明倒U曲線假說。正如Higgins指出的，也許正是因為一些國家的地區差別較小，它們才得以變成發達國家。事實上，正如表三所示：許多國家的地區差別變化並不呈倒U形，即使是倒U型，其弧度也大不相同。

印度尼西亞在發展經濟的同時縮小了地區差別，但意大利的地區差別在四十年中沒有顯著變化。在印度，從六十年代初到八十年代初，地區差別則一直呈上升趨勢。

表三 各國地區差別的變化

國別	年度	最大值／最小值	差異系數Vuw(%)	加權差異系數Vw(%)
印度尼西亞	1971	5.17	39.7	
	1983	3.96	34.0	
南斯拉夫	1952	3.9	38.0	
	1965	5.3	44.0	
	1974	6.3	50.0	
	1980	7.1	50.0	
	1989	7.9	51.0	

意大利	1928	31.3				
	1938	34.5	1971	2.56	25.75	
	1951	36.3	1972	2.57	27.19	
	1952	38.4	1973	2.66	27.10	
	1953	32.3	1974	2.82	26.91	
	1954	33.1	1975	2.75	28.50	
	1955	34.6	1976	2.74	28.11	
	1956	34.8	1977	2.76	31.79	
	1957	34.4	1978	2.87	31.15	
	1958	34.8	1979	2.99	32.14	
	1959	35.6	1980	3.26	36.35	
	1960	37.2	日本			
日本	1952	29.6	1955	1.76	20.4	
	1958	33.7	1962	2.26	26.9	
	1963	33.7	1966	1.82	20.3	
	1965	32.1	1970	1.82	19.9	
	1969	32.3	1975	1.43	11.6	
	1970		1981	1.47	11.9	
	1971		韓國			
	1972		1964	1064	20.9	
	1973		1965	1965	27.8	
	1974		1966	1966	32.6	
	1975		1967	1967	39.6	
	1976		韓國			
印度	1961	1.90	1946			
	1962	1.87	19.07			
	1963	1.81	19.00			
	1964	1.83	20.90			
	1965	1.89	20.40			
	1966	1.80	21.35			
	1967	2.22	22.63			
	1968	2.28	22.23			
	1969	2.32	23.37			
	1970	2.41	23.99			
	1971		1972			
	1972					

源來資料

Indonesia since 1970, (Singapore: Oxford University Press, 1989).

南斯拉夫 D. Orlenghi and A. Steiner, "Yugoslavia: was at a winner's curse?" *Economics of Transition*, Vol. 1, no. 2 (1993), p. 228.

意大利：J. G. Williamson, “Regional Inequality and the Process of National Development: A Description of the Patterns,” *Economic Development and Cultural Change*, Vol. 13, No. 4 (July 1965); C. Hadjinichalis, *Uneven Development and Regionalism: State, Territory and Class in Southern Europe* (London: Croom Helm, 1987), p. 152.

印度 : G. P. Mishra, ed., *Regional Structure of Development and Growth in India*, Vol. I
(New Delhi: Ashish Publishing House, 1985), p. 63.

日本 中國社會科學院 日本研究所「日本經濟發展的經驗教訓」課題組 《問題・對策・機制——日本經濟發展的經驗教訓》(北京 經濟科學出版社 1994年) 第235頁

韓國 : Kyung-Hwan Kim and Edwin S. Mills, "Urbanization and Regional Development in Korea", in J. K. Kwon, ed., *Korean Economic Development* (New York: Greenwood Press, 1990), p. 415.

巴西：B. Higgins, "Economic Development and Regional Disparities: A Comparative Analysis," *Journal of Economic History*, 1970, 29, 1-20; B. Higgins and R. G. Jones, *Development and Economic Change* (London, 1971).

Study of Four Federations,” in R. L. Mathews, ed., *Regional Disparities and Economic Development* (Canberra: The Australian National University, 1981), p. 50.
英國 見上引 J. G. Williamson 文；David Smith, *North and South: Britain's Economic, Social, and Political Divide* (London: Penguin Books 1989), p. 112; 上引 Ottolenghi and Steinberg 文, p. 229.

巴西的地區差別變化有點象倒U型：從1939年到1955年，地區差別逐漸擴大；從1955年到1960年有較大幅度的縮小，但以後便僵住了。儘管巴西的絕對地區差別仍很大，但卻沒有進一步縮小的跡象。日本和韓國的情況也象是倒U型，但地區差別發散期都十分短暫，日本只有不到十年，韓國則只有五年左右。英國的情況不是倒U型，而是正U型。本來在二次大戰以後，地區差距已下降了，但六十年代中期以來，差距又逐漸拉大。

從這些例子看，倒U曲線假說是很難令人滿意的。且不說有些國家的情況完全不是倒U型，即使是倒U型，該假說也無法解釋為甚麼巴西只有倒U，沒有收斂；而韓國、日本既有倒U，也有收斂。美國也是既有倒U，也有收斂；但它的情況與韓國、日本又不一樣（見表四）。美國的地區差別發散期與收斂期都很長，達幾十年之久，而日本、韓國的發散期與收斂期卻短得多。由於各國情況相去甚遠，倒U假說可以作靈活解釋，用來為任何立場辯護。我們可以想像，在中國有人會以美國、巴西為例，說中國仍處在地區差別的發散期，這個時期要持續幾十年；他們也許還會以印度為例說，印度幾十年來一直處於發散期，因此中國還不到急於解決地區差別問題的時候。也有人可以日本、韓國為例，證明中國應着手現在就解決地區差別問題，因為，中國工業化已經歷了幾十年，經濟高速增長也已有了十幾年，而日、韓兩國在經濟高速增長後不久，地區差別便開始縮小了。更有人會以印尼為例，證明中國完全不必以擴大地區差別為代價來換取經濟高發展。我們認為後兩種說法更有道理。

表四 美國地區差別的變化

年度	最大值／最小值	差異系數Vuw (%)	加權差異系數Vw (%)
1840		23.1	
1880		32.1	

資料來源

見表三引Williamson文，p. 180；見表三引Higgins文，p. 25；D. M. Smith, *Geography, Inequality and Society* (Cambridge: Cambridge University Press, 1987), p. 41.

第二、地區間人均收入差距的收斂現象不完全是市場作用力的結果。在西方發達國家，戰後的二十年黃金時期也是政府介入經濟生活最深的時期。在此時期中，不少國家的政府都採取了積極的政策措施來縮小本國的地區差別。這一時期裏，如表五所示，地區差

1900	3.41	35.4	29.9
1920	2.84	37.1	29.1
1930			33.8
1935			31.0
1940			26.3
1945			21.1
1950	1.76	17.2	19.3
1951			19.4
1952			18.9
1953			19.1
1954			18.2
1955			18.2
1956			18.4
1957			18.4
1958			17.1
1959			17.2
1960	1.58	15.4	17.6
1961			16.7
1970	1.38		11.1
1975	1.29		8.6
1976	1.27		8.2
1977	1.29		8.5
1983	1.43		11.0

別在西方各國縮小的幅度也的確是空前絕後的。在我們看來，辯稱這種縮小是市場作用的自然結果是缺乏說服力的。這些國家的經濟發展水平在四、五十年代並不完全一樣，它們遭受的戰爭創傷程度也很不相同，為甚麼在這個年代裏，它們各自內部的地區差別都縮小了呢？答案是，這種現象是政府干預的結果。英國的例子很能說明問題。英國的地區差別在這一時期與其他歐洲國家一樣也大大縮小了。但是從七十年代末期開始，撒切爾政府放棄了積極干預的區域發展政策，聲稱市場的自由運作可以有效地消除英國的北-南差距。1970年時，政府在區域發展政策上的開支超過國內生產總值的0.5%，1980年它跌到0.25%，到八十年中期這個比重已低於0.125%；結果，英國的地區差別開始迅速擴大，到1988年已超過了戰前的水平（見表三）。發展中國家中，突尼斯也是一個能說明問題的例子。傳統上，突尼斯的二十個省可分為沿海、內地兩大區域，前者比後者發達得多。1956年突尼斯獨立後一度奉行社會主義，政府當時被認為是經濟的推動者，發展的引擎。在1960年至1969年間，突尼斯政府花費了很大的精力來促進內地的發展。雖然由於時間較短成果不那麼顯著，但地區差別沒有進一步擴大。1969年後，突尼斯改變了發展路線，開始奉行「放任主義」。從此政府放棄了縮小地區差別的責任。新任總理Hedi Nouira宣稱：「為了更有效地利用我們有限的資源，重點應放在沿海地區的發展上，那怕擴大地區差別也再所不惜」。^⑨他說到做到，近百分之九十的公共投資投在了沿海地區。結果突尼斯的地區差距在過去二十幾年中不但沒有縮小，反而擴大了。地區差別的擴大到八十年代初便顯出了惡果，1980年和1983年都出現了與地區差別有關的騷亂。直到這時，政府才認識到「為了維護社會和平，築固民族團結」，區域發展應被看作「愛國者的職責」。^⑩

英國和突尼斯這兩個例子說明，無論是地區差別縮小還是擴大都不是自然現象，相反，它們是政府政策的副產品。政府政策可以縮小地區差別，也可以製造地區差別、加劇地區差別。

表五 西方各國二次世界大戰後地區差別的變化

國家	年份	加權差異系數 V_{uw} (%)
英國	1937	11.6
	1950	7.4
	1955	6.4
	1960	7.1
加拿大	1935	23.7
	1940	22.0
	1945	18.9
	1950	19.9
	1955	19.2
	1960	17.5
荷蘭	1938	30.2
	1946	15.1
	1950	12.3
	1950	14.2
	1958	12.8
	1955/56	12.8
法國	1938	65.8
	1946	43.8
	1951	28.9
德國	1954	24.5
	1955	30.5
	1958	29.9
英國	1936	19.6
	1950	22.1

瑞典	1951	21.8
	1952	21.3
	1953	20.2
	1954	19.7
	1955	19.6
	1960	19.1
挪威	1930	53.9
	1944	31.1
	1950	22.9
	1955	18.0
	1961	19.2
	1939	42.4
	1947	25.3
	1952	23.8
	1957	23.3
	1958	22.1
	1959	20.9
	1960	18.6

挪威

資料來源：尾表三引Williamson文，pp. 180-81。

總而言之，縮小地區差別的寶決不能押在所謂「自然的」市場力量上。

三 基麼樣的政府最可能將地區差別縮小？

上節證明，縮小地區差別不能全靠市場，而要靠政府干預來放大的擴散效應，抑制市場的倒流效應。但我們必須警惕，政府干預並不一定能取得我們希望看到的結果。不但如此，政府干預還

有可能放大倒流效應，抑制擴散效應，導致地區區差別擴大。當然我們不能因噎廢食，不能因為政府干預可能失靈而得出政府不必或不應干預的結論。須知，市場失靈是指市場在某些領域必然失靈，而政府失靈是可以避免的。重要的是研究在甚麼條件下，政府干預最有可能達到預期的效果？^①我們認為，在地區差別問題上，除了所選擇的政策措施是否得當外，這裏最關鍵的變量有兩個，一是政府是否有意願縮小地區差別，二是政府是否有縮小地區差別的能力。圖一依這兩個變量的強弱程度分出四種情況，並列出四個國家分別作為對應每種情況的例子。^②很明顯，既沒意願，又沒能力，當然不行，只有意願，沒有能力，無濟於事；只有能力，沒有意願，適得其反；既有意願，又有能力，才能解決問題。讓我們來看看這四個例子。

圖一

政府縮小地區差別的意願		
政府縮小地區差別的能力		
弱	強	南斯拉夫
強	印度尼西亞	

突尼斯 其實突尼斯政府的能力與多數第三世界國家政府的能力相比，並不算弱。我們之所以把它歸入政府能力弱一類，是因為在1960年至1969年期間，儘管以Ahmed Ben Salah為首的社會主義政府花了很多的氣力來縮小地區差別，但其預定目標並沒實現。這其中

有政策措施不當的因素，同時也有政府能力不夠強的因素。因此儘管當時政府解決地區差別問題的決心很大，但效果十分不理想。1969年 Ben Salah被捕入獄，他的社會主義路線被拋棄，繼任的Hédi Nouria總理，只關心整體經濟的效率，置地區差別於不顧。他的「放任主義」路線導致投資湧向先進的沿海地區，新增就業機會也集中在沿海地區，使突尼斯的地區差別越來越嚴重（見表六）。這是政府既沒意願又沒能力的結果。

表六 突尼斯的投資和就業機會分佈(%)

	投資				新增就業機會
	1962-71	1973-76	1972	1980	
沿海地區	77.0	94.1	76	84	
內陸地區	23.0	5.9	24	16	

資料來源：E. Mondoud, *Modernization, the State, and Regional Disparity in Developing Countries: Tunisia in Historical Perspective, 1881-1982* (Boulder, Westview, 1989), pp. 160-61.

印度尼西亞五十年代，雅加達政府既弱且不穩，被由嚴重地區差別引起的騷亂搞得焦頭爛額。1965年後上台的新政府鑿於這段時期的教訓，下決心致力於區域發展，以期縮小地區差別，實現「多樣性中見統一」(unity in diversity)的民族目標。在過去三十年間，各省的經濟發展速度都非常迅速；地區間人均收入的差距並沒有象威廉遜預期的那樣，在發展的初級階段呈發散狀，而是不斷縮小。個中原因，不僅是由於政府克服地區差別的決心很大，也是由於它有這個能力來實現自己的目標。

印度尼西亞是單一制國家，從自然資源中所得收入歸中央政府所有。七十年代，兩次石油危機使產油國印度尼西亞獲益極大。雖然石油資源集中在三個省份，但其他省份也能利益均沾。這是因为，中央政府集中了各級政府財收入總和的百分之九十五以上。^⑩可以

這樣說，很多省份（尤其是東部貧困省份）的經濟是靠中央撥款推動的。在印度尼西亞，除了少數幾個產油省外，幾乎所有的省財政支出都大於財政收入，不足部分靠中央撥款。在印尼的二十七個省中，每個省都要靠中央撥款，首都雅加達對中央依賴最小，其財政支出的30%左右也來自中央；其餘省份，財政支出對中央的依賴程度則非常之高，一般都在百分之六、七十，高的達百分之八、九十。1984年以前，很多省份面臨的問題不是缺乏充足的財政收入，而是如何花掉中央政府的撥款。結果很多省的上年財政結餘變成了下年「本地」財政收入的主要來源。這一方面反映了地方政府的吸收能力不強，另一方面也是由於中央政府對所撥款項的用途有嚴格的規定。事實上，地方政府如何使用本地的財政收入，也受中央政府制約。中央政府希望它的撥款和地方財政收入優先用於經濟和社會基礎設施的投資。在過去三十年裏，印尼的陸地、空中、海上運輸系統得到了巨大的改善。三十年前，在許多東部貧困省份，即使是主要城市附近也難得看到能全年開通的道路系統。現在，從雅加達出發，一天之內可以到達任何一省的首府。這不僅有利人員流動，互通貿易，而且也有助於政治上的整合。^⑪

印度 印度是聯邦制國家，但在財政上卻相當集中。聯邦政府的財政收入一般佔各級政府財政收入總和的70%左右。^⑫印度各州對中央政府的財政依賴程度比大多數聯邦制國家要高許多。從第二個五年計劃(1956)開始，州政府三分之一以上的財政開支，二分之一以上的計劃項目開支必須仰仗中央政府的轉移支付。州政府對中央的高度依賴本應有利於中央實現各地區均衡發展的計劃，聯邦政府也一再聲稱要致力於縮小地區差別，但如表三所示，印度的地區差別一直在擴大。這是怎麼回事呢？原因在於，印度政府雖有能力縮小地區差別，但它的意願並不強。這從聯邦政府對各州的轉移支付中可以看出端倪。

由於存在地區差別，各州人均財政支出水平本來就參錯不齊，相去甚遠。低所得州的人均財政支出只有高所得州的65%，中等所

得州的四分之三。最富的旁遮普州人均財政支出水平最高，最窮的比哈州(Bihar)人均財政支出也最低。後者的水平僅只有前者的五分之一而已。就財政收入而言，低所得州的人均預算收入只有高所得州的一半，中等所得州的三分之二。比哈的人均財政收入只及旁遮普的四分之一。人均財政收入的差別並不是發達地區稅收努力更大，相反最窮的比哈州在稅收努力程度上名列全印度第一，而最富的旁遮普只列為第八。事實上，四個貧困州中，只有一個州稅收努力不足（中國也是落後省份稅收努力程度較高，見World Bank, *China: Revenue Mobilization and Tax Policy* [Washington, D. C., 1990], pp. 95–97。）。在這種情況下，為了縮小地區差別，中央政府應在轉移支付上照顧貧困州。但實際情況並非如此。在1956年至1976年二十年間比哈州所得的轉移支付遠不到旁遮普州得到的五分之四，不到哈亞那州（全印人均所得第二高州）的四分之三。四個低所得州收到的轉移支出只及五個高所得州收到的90%。所有五個高所得州收到的中央轉移支付都比四個低所得州高。而三個低所得州的人口佔全國人口的三分之一。這就是說，印度聯邦政府在分配轉移支付時，優惠的不是落後州而是發達州。它這樣做的理由也許是基於如下的看法：「應該將有限的資金用於效率最高的地區」，或者「如少分配轉移支付給發達州，就等於懲罰效率」。不管怎麼說，這樣分配轉移支付說明印度聯邦縮小地區差別的意願不強。^⑩這至少是印度地區差別持續擴大的一個重要原因。

南斯拉夫 南斯拉夫解放時，地區差別並不比當時的大多數國家嚴重多少。但由於複雜的民族關係，南共從掌權的第一天就宣布要逐步消除各共和國各地區間的經濟不平等。它選擇的戰略是優先發展落後地區的經濟，使之能逐步趕上發達地區。到了六十年代，1963年新憲法作出了發達地區必須支持落後地區發展的規定，並於1965年設立了「發展基金」，為落後地區提供援助、投資和技術交流。1974年新憲法重申了發達地區援助落後地區的責任。南共領導人相信經濟平等是政治和睦的前提。為了使各民族融合為一個

團結的家庭，促進各地區均衡發展不僅在經濟上是必要的，在政治上也是必要的。

不幸的是，南共執政後不久就與蘇聯發生了衝突，使它被孤立於社會主義陣營之外，甚至它的生存也受到了嚴重的威脅。為了維護國家的獨立，南斯拉夫不得不把追求國民經濟的高速增長作為第一要務。為了實現這個目標，資源分配不得不向生產效率較高的發達地區傾斜。這樣，地區均衡發展的目標，不得不退居第二位。在五十年代，南斯拉夫經濟的增長速度的確是驚人的。從1952年實行「市場社會主義」起到1964年，它的國內生產總值平均每年增長近9%。在十幾年時間裏，以如此高的速度持續增長，實在是當時的一項經濟奇跡。^⑪但與此同時，地區差別卻擴大了（見表三）。在這段時期，聯邦政府的控制能力是比較強的，但這種能力並沒有用來縮小地區差別。

六十年代中期和七十年代中期，南斯拉夫進行兩次大規模的經濟改革。改革的核心思想是「放權讓利」。一方面，企業的自主經營權擴大了，另一方面經濟管理權從聯邦政府下放到了共和國和自治省。改革削弱了聯邦政府的能力，在這方面，財政體制的變化尤為引人注目。幾乎所有的直接稅和間接稅都歸地方政府征收。聯邦政府只有三個稅源：銷售稅、關稅、和各共和國的「貢獻」。必須注意的是，前兩項稅實際上也是由地方政府代為征收的（與中國1994年前的情況相同）。各共和國的「貢獻」則並不是個固定數或固定比例，而是由聯邦政府與各共和國每年協商確定的。由此可以推測，聯邦政府的汲取能力決不會強。事實也是如此。如表七所示，聯邦政府財政收入佔整個公共財政收入的比重在八十年代初已在30%以下；大概是當時世界上權力最為分散的國家制度。^⑫到八十年代來，這個比重又降到了百分之二十以下。財力過於分散，使中央政府難以用轉移支付的方式來扶助落後地區。聯邦政府必須將收入的50%用於國防，另外30%用於公共行政，只有20%可以用於經濟建設，其中能有多少用於縮小地區差別可想而知的。當然，在

預算外，還有一個專為扶助落後地區而設立的「發展基金」。法律規定，發達地區每年將國民收入的某個固定比重的放入發展基金，作為向不發達地區的投資貸款。由於這種貸款期限長、利率低，實際上是一種稅，發達地區十分不情願交納它。七十年代，該基金仍可以動員國民收入的2%以上，但到八十年代，這個比重已降到了1%左右。^⑩總而言之，無論是中央政府的轉移支付，還是發展基金，在八十年代都進一步下降了。

表七 南斯拉夫政府的財政收入（佔國內生產總值的比重 %）

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
聯邦	8.12	8.30	7.97	8.03	7.56	7.17	7.14	7.66	4.27	
各級總和	30.17	28.63	29.24	28.22	26.39	26.42	29.31	28.96	27.56	22.21
聯邦比重	26.9	29.0	27.3	28.5	28.6	27.1	24.5	24.7	27.8	19.2

資料來源：IMF, *Government Finance Statistics Yearbook, 1991*, pp. 86-87, 100-101.

更嚴重的問題是南斯拉夫聯邦政府無法改變這種局面。1974年的憲法保證所有聯邦成員在兩個聯邦立法院中有同樣數量的代表，並要求在重大決策上（包括修憲）採取全票通過的方式，這就等於賦予了共和國和自治省否決權。聯邦決策者的干預能力因此遭到了嚴重的削弱。到八十年代中後期，南斯拉夫政壇不斷出現政治僵局，使政府無法應付接踵而來的種種危機，地區差別越擴越大，最後導致了國家的分裂。^⑪

上面四個例子說明，只有當政府既有縮小地區差別的意願又有縮小地區差別的能力時，它才能實現縮小地區差別的目標。意願與能力缺一不可。在多數情況下，意願是存在的，因此能力問題便顯得更為重要。中國政府如欲縮小地區差別，光有意願是不夠的，還必須加強自己的能力。^⑫

在目前，中央政府僅僅掌握着7%左右的預算內投資。（中國社科院經濟學科片課題組，《中國經濟進入21世紀的理論思考與政策

選擇》，《經濟研究》，1994年第8期，頁13。）這種局面不改變，地區差別是不可能縮小的，因為正是中央政府擔負着縮小地區差別的主要責任。

四 哪級政府應該承擔縮小地區差別的主要責任？

現在是分權的時代，二戰結束後到六十年代那陣集權風似乎已銷聲匿跡，大家都在談論分權的好處。好像凡是分權便是好的，凡是集權便是壞的。誰也不能否認，分權好處多多，但分權真是解決一切問題的最佳制度安排嗎？就我們關心的地區差別而言，把區域發展決策權下放給地方政府會有助於縮小地區差別嗎？為了弄清這個問題，下面我們將討論三種可能的狀態，看在哪一種狀態下，地區差別最有可能被縮小。

第一種狀態：各省之間只有競爭關係沒有任何直接的轉移支付。在這種狀態下，各省在財政上必須自給自足。由於發展程度上的差別，發達省份的財政動員能力一定會比較強。落後省份的財政動員能力一定會比較弱。但是不管怎麼樣，在它們各自的管轄範圍內就縮小省內地區差別而言，省政府的意願與能力比其他任何個人與團體都要強；因為，它們是那兒的「中央政府」。談到縮小各省之間的差別，情況就不一樣了。落後省份底子薄，基礎設施不足，教育水平低下，總之發展經濟的「瓶頸」很多。要消除這些「瓶頸」，省政府必須動員大量資金。由於沒有外來的轉移支付，這些省必須自己想辦法。如果它們規定的稅更比發達省份份低或與發達省份一樣高，它們能動員的財力肯定比發達省份的水平低，這樣，它們永遠也難以追上後者。如果它們規定的稅更比發達省份高，這種措施會壓抑本地區經濟發展，也會嚇跑潛在的外來投資。就財政支出而言，如不擴大開支，很多該辦的事無法辦，也刺激不了本地經濟的發展，如擴大開支，不少錢將用在從外地「進口」上，擴張型

政策的效果就會「泄漏」到別的地區去。這就是說，財政支出的乘數效果不會想像的那麼大。更何況，如果財政收入趕不上財政支出，這些省份還會面臨赤字的壓力。當然還有一條路，這便是在公開市場上借貸。但這裏也有兩個問題：一是借不借得到，落後省份的借貸能力顯然不如先進省份；二是借貸必須連本帶息償還，這就是說，除非貨款興建的項目能帶來滾滾財源，該省未來的納稅人必須承擔沉重的稅負。

各省之間的競爭會不會有利於整體經濟的發展並縮小地區差別呢？這要看是甚麼樣的競爭。有時各省之間的競爭會搞得兩敗俱傷。如果為了吸引投資各省紛紛拿出一個比一個更優惠的刺激投資方案，最後的投資分布也許改變不了多少，但各省政府用於這方面的成本總和會大大增加。同樣的情況也會出現在各省政府參與爭奪市場時。假定卷煙（或紡織品）的內外銷總量在某個時期大致是一定的，如果某省為本地的生產廠家提供補貼，以促使它們能搶到較大的市場份額，別的省顯然不會坐視不管，無動於衷。否則它們的廠家就會關門，本地工人就會失業，地方經濟就會受到打擊。它們的反應一定是為自己的廠家提供更優惠的條件。如此你爭我奪，誰也不會成為贏家。在爭奪投資上，落後省份與先進省份的競爭好比乞丐與龍王比賽，後者能夠承受得起給出巨大優惠的短期財政損失，前者則沒這個本錢。在爭奪市場上，落後省份也處於劣勢，它們面臨的選擇往往不是去搶奪別省的市場，而是保護自己原有的市場。如果先進省份的威脅增加，它們往往不得不訴諸市場封鎖。「諸侯經濟」不僅有損整體效率，而且從長遠看會阻礙落後省份自身的發展。但各省之間如出現惡性競爭，市場封鎖是落後省份避免短期振蕩的理性選擇。

如此說來，在各省之間只有競爭關係，沒有任何轉移支付的狀態下，各省之間的差別不僅會繼續存在，而且十分可能不斷擴大。

第二種狀態，在中央政府的鼓勵下，各省之間出現轉移支付，但這種轉移支付是非強制性、非制度化的。中央政府之所以作這樣

的鼓勵，是基於一個觀察：沒有轉移支付，落後地區不可能趕上發達地區。先進省份之所以響應中央的號召，是出於對落後地區的同情。在這種狀態下，轉移支付的數量一定很小，遠遠不足於彌補地區差別。原因很簡單：第一、各省的領導人面臨的壓力主要來自本地，外地的情況再值得同情也不及本地棘手問題產生的切膚之感。如果他們把緊缺的資金用於支援別地，會引起本地人民的不理解，也會為政敵攻擊自己留下口實。無論是否經由選舉產生，他們大概都不願意為外地的利益作出這樣的政治犧牲。

第二、任何一個省份，不管它有多富裕，都不會有單獨承受縮小地區差別產生影響的能力。只有富裕省份共同努力，才可能對縮小地區差別產生影響。但是在沒有中央協調各富裕省份統一行動的情況下，各省份都會希望別的省份在縮小地區差別上多作貢獻、自己少作貢獻或不作貢獻。這種算計的結果必然使各省貢獻的轉移支付總和非常小。沒有中央協調的另一個後果是，有限的轉移支付可能集中流向某一個落後地區，而其他地區毫無所得。即使中央政府指定對口支援關係，由於各對關係中先進一方提供轉移支付的意願和能力不一，這些關係中落後一方得到的援助一定也大小不一，仍不利於縮小地區差別。

第一、二種狀態代表的是分權型的制度安排。在這兩種狀態下，地區差別是無法消除的。正因為如此，在現代世界中，即使是聯邦制國家也不願看到這兩種狀態出現。它們的選擇是第三種狀態。

第三種狀態：由中央政府安排轉移支付。中央以累進稅形式集中一些資金用於轉移支付，這筆資金的分配也由中央決策機構（其中最好有各地利益的代表參與）統一協調。由於稅收是強制性的，克服了「搭便車」（free-riding）現象：由於是統一分配，可以避免了受益不均情況的出現。中央政府在這個領域的干預，不僅從正義的角度看是合理的，從純經濟意義上看也是合理的，因為從中央政府區域政策中受益的

不僅是接受轉移支付的地區，也包括提供轉移支付資金的新就業機會時，會對發達地區產生「外溢」(spill-over)效應，使之也從中受益。不僅如此，創造更多的就業機會能提高當地居民所得水平，居民所得水平的提高會帶來更多的財政收入，並減少政府開支。另外，各地區的均衡發展也會有利於在全國範圍內有效地實施生態環境保護，更不用說它還有促進民族和睦的效果。

由中央政府安排轉移支付並不一定意味着權力高度集中。只有當中央政府不僅統一協調已轉移支付，而且詳細規定直接受益地區使用這些資金的方法時，權力才是高度集中的。但是，資金協調與使用控制這兩個功能是可以分開的。這第三種狀態，只要求中央政府單獨承擔資金協調的功能，並不要求它詳細規定資金的使用方向和方式。如果中央政府只管分多少資金到各個地區，將有關資金具體使用在甚麼項目上、如何使用的決定權留給地方領導人，我們便有了一種集權與分權的結合體。賦予地方領導人資金使用權的好處很多，它能激發他們的積極性和創造性，能利用他們對本地情況更為了解的優勢，能強化他們對當地老百姓的責任感，還能為各地實驗解決問題的各種辦法提供機會。當然，中央在資金使用問題上完全放手也不一定是一件好事。也許資金的總體使用方向仍應由中央規定原則性的方向。有些經濟學家總想找出分權的最優程度(the optimum degree of decentralization)，我們認為這種努力是徒勞的。我們從本節的討論中，只能抽出三條原則性的結論：

1. 中央政府應鼓勵各省政府努力克服省內地區差別；
2. 中央政府應承擔縮小地區差別的主要責任，因此它必須集中統一安排轉移支付在各省之間的分配；
3. 除原則問題外，中央政府應賦予地方政府較大的自立權，使之能根據本地的實際情況對轉移支付的使用自行作出安排。

五 縮小地區差別的政策目標、戰略和政策工具

政策目標

「縮小地區差別」是區域發展的總的政策目標，但如用它來作為戰略選擇的指針，則顯得有失籠統。地區差別是多方面的，有些方面的差別比其他方面更亟待解決。「縮小地區差別」因而也應分別輕重緩急，明確哪些方面的差別應優先縮小，哪些方面的差別可以暫緩不管。社會的資源是有限的，中央政府能支配的資源更為有限。將十分有限的資源用撒胡椒面的方式進行分配，也許基層問題都解決不了。因此，將「縮小地區差別」這個總的目標加以分解，並分次進行排列是十分必要的。下面是我們的分類和排列。

1. 解決貧困地區的溫飽問題

溫飽問題用經濟學的術語說就是「基本需求」(basic needs)問題。從七十年代以來，世界上不少有識之士不斷指出，經濟發展的首要目標就是滿足人們的基本需求，包括食品、飲水、衣服、住所、衛生和識字。^②既然如此，區域發展也應以滿足貧困地區的溫飽問題為第一要務。目前，中國有八千多萬人的溫飽問題還沒解決，這些人主要分布在中西部的落後省份。政府已下決心在本世紀內解決這八千萬人的問題。如果這個目標能夠達到，絕對貧困能被消除，將是中國幾千年歷史上的一個重大轉折點。

2. 將各地區間在收入和就業機會方面的差距控制在可被接受的限度以內

「可被接受的限度」很難有客觀標準，主觀標準也難以確定，因為不同社會、甚至相同社會在不同時期，對地區差別的容忍程度是不同的。雖然從研究者的角度看，無法把握這個限度，但在現實中，一旦地區差別超過一定程度，就會造成經濟、社會、政治的不穩定。因此，主政者對此必須有足夠的敏感，爭取做到防患於未然。

現在，中國學者談地區差別時，著眼點一般放在人均收入上，但是在英國、歐共體等國，人們最關注的是地區間在就業機會上的差別。實際上，中國在就業機會上的地區差別在近年來己越變越明顯。一方面，東南沿海省份出現了勞動短缺，大量雇用外地勞工；另一方面，內地廣大的農村和城市出現了勞力過剩，失業和准失業的人口數量正迅速增長。幾千萬流動人口就是這種差別的結果。勞動力流動從理論上講是有利於提高效率的，但當幾千萬人盲目流動時，帶來了無數難以解決的問題。「堵」不是辦法、「疏」只能疏幾千萬人中的一小部分，更重要的恐怕還是要在中西部創造就業機會。這個問題應引起區域發展研究者和各級政策制定者的高度重視。

3 為各地人民提供大致相當的基本公共服務(essential public services)

這裏講的基本公共服務已不是為了滿足人們的基本需求，而是為了改善他們的生活環境。基本公共服務包括：基礎教育、郵政電訊、水電道路、垃圾處理、文娛設施等。這些服務中國各地都有，但量和質上的差距往往猶如天上、地下之分。在象加拿大那樣的發達國家，政府往往用財政平等化的方式來保證各地能為其居民提供大致相當的基本公共服務，從而消除地區發展程度的差異在這些方面的影響。中國是否已達到了可以全面追求這種政策目標的時候呢？也許還沒有。但由於基礎教育的特殊重要性，政府似乎應在這方面先行一步。

4 援助落後地區實現自保持增長(self-sustaining growth)

說到底，各方面地區差別的縮小還要靠落後地區象先進地區一樣獲得自保持增長的能力。前三項目標靠「輸血」是可以獲得的，但長期靠「輸血」是不行的。長期「輸血」可能會使發達地區生出拋掉落後地區這個包袱的想法（前南斯拉夫中的斯洛文尼亞，克羅

地亞便是如此），也可能會使落後地區產生不甘在與發達地區的關係中永遠扮演小弟弟角色的情緒（前捷克斯洛伐克中的斯洛伐克要求獨立就有這種成份）。為縮小地區差別，短期的輸血是必要的，但更重要的是培植落後地區自身的「造血」機能。一旦有了「造血」機能，「輸血」便是不必要的了。

區域發展的戰略

講到區域發展戰略，不得不先對在世界上流行了幾十年的「增長極」理論作點簡短評價。該理論是由法國著名經濟學家François Perroux指出的。據Perroux說，從概念上分，一共有三種經濟空間由計劃定義的經濟空間，作為一種力場的經濟空間和一種齊性整體的經濟空間。第二種空間是他理論的重點。在這種空間中存在一個中心和兩種力：由這個中心向外運動的離心力，向場內其他各點向中心運動的向心力。所謂中心，這裏是指「有推進能力的產業」(propulsive industries)或「有推進能力的企業」(propulsive enterprises)。

有推進能力的產業必須比別的產業成長更快。有推進能力的企業必須規模巨大，創新力強；通過其產業內部聯系和產前、產後聯繫，它們必須能對其他廠家（供應商、承銷商等）的活動有重大影響。換句話說它們必須是整個空間系統發展的不可缺少的條件。這類企業的集合便構成了「增長極」，或該區域增長的發動機。^②需要強調的是，Perroux說的經濟空間是指全球而言。例如，他認為拉丁美洲的真正增長極仍在歐洲和北美。因此他的經濟空間並不是指一般意義上的地理空間。這種理論對在一國以內規劃區域發展應該說是毫無用處的。

Perroux的一些門生更關心的正是如何制定區域發展戰略。他們把Perroux純粹「抽象」的空間概念換成了具體的「地理」空間概念，並把增長極定義為「地理空間中與廣大腹地相聯的中心城市」。經過這樣的轉換，增長極的概念被說成是中心城市對周邊地區的輻射作用。據此，產生了一種區域發展戰略，努力發

展落後地區的中心城市。中心城市發展了，不但其中的企業會逐步成長，增加那兒的產值、就業機會和收入，而且通過中心城市與周邊地區千絲萬縷的聯繫，乘數效應會擴散到更大的範圍。有人將這種理論戲稱為「Boudeville式的解釋」，因為正是Perroux本人從未認可這種對他的理論的引伸，但由於Boudeville的解釋是如此簡單明了，它很快吸引了廣泛的注意。六、七十年代，世界各國爭相將修正後的增長極理論運用於其區域發展計劃。據有人統計，至少有三十個國家討論過、實驗過、或大規模實施過增長極戰略，包括奧地利、比利時、波利維亞、巴西、保加利亞、加拿大、智利、哥倫比亞、古巴、法國、加納、希臘、英國、印度、愛爾蘭、意大利、日本、肯尼亞、利比亞、馬來西亞、尼日利亞、秘魯、波蘭、蘇聯、西班牙、瑞典、坦桑尼亞、美國、委內瑞拉和南斯拉夫。^⑧幾十年過去了，但是增長極戰略並沒有帶來它所許諾的結果。中心城市的現代產業既沒有成為帶動區域發展的火車頭，也沒能創造足夠多的就業機會。在實施增長極戰略最下功夫的南歐國家，意大利南部、西班牙南部和希臘北部依然比本國的其他部分落後。現在，大多數學者已達成了一項共識：迄今為止增長極戰略還沒見效。人們爭論的只是Perroux是否應為此負責，或增長極戰略是否需要更長的時間才能顯出效果。總之，六、七十年代對這種戰略的強烈信心和樂觀情緒已基本消失。

如果增長極戰略不理想，中國應該選擇甚麼樣的區域發展戰略呢？我們認為，促進地區間生產要素流動是最佳的發展戰略。用要素流動解決地區差別問題本來是新古典區域發展理論的核心。如果要素確以該理論描述的方式流動，地區差別就會縮小，這是毫無疑問的。有疑問的是，要素會不會自然而然以該理論描述的方式流動。我們在前面已經指出，答案是否定的。各國的實踐也證明新古典理論的預期是錯誤的。但否定新古典理論的假設並不否定它的邏輯。如果能設法促使生產要素以新古典理論期望的方式流動，我

們相信就會有助於達到逐步縮小地區差別的目標。我們與新古典理論的不同點在於，它坐待要素流動，我們要促進要素以特定的方式流動。它排斥政府干預，我們認為必要的政府干預是不可缺少的。

首先，政府應促進資本向落後地區流動。落後地區剩餘的是勞力，缺乏的是資金。剩餘勞力是種巨大的浪費。如果有資本流入與剩餘勞力結合起來，就能創造出財富。但如前面分析過的，發達地區往往對資本有更大的吸引力。為了增加落後地區與落後地區的吸引，政府應投資基礎設施，改善連結先進地區與落後地區的運輸與通訊管道，並在落後地區為外來投資提供諸如水電供給、土地平整、倉儲空間等便利條件。基礎設施有很強的經濟外部性(externalities)，私人資本一般不願進行投資，更不要說是投資於落後地區的基礎設施。而沒有必要的基礎設施，外來投資是不會流入的。政府方面提供基礎設施，就打斷了這個惡性循環。

第二、政府應促進信息在先進地區與落後地區之間流動。信息

力，政府應投資基礎設施，改善連結先進地區與落後地區的運輸與通訊管道，並在落後地區為外來投資提供諸如水電供給、土地平整、倉儲空間等便利條件。基礎設施有很強的經濟外部性(externalities)，私人資本一般不願進行投資，更不要說是投資於落後地區的基礎設施。而沒有必要的基礎設施，外來投資是不會流入的。政府方面提供基礎設施，就打斷了這個惡性循環。

吸引外來投資另一個必要條件是政府在基礎教育方面的投資。越來越多人的發展經濟學家已認識到，人力資本與金融資本一樣重要，甚至更重要。如果落後地區的人們缺乏基本知識和基本訓練，外地投資者不會情願負擔沉重的培訓費用。他們可能因此而打消前來投資的念頭。人力資本的提高不僅有利於吸引外來投資，也會提高本地產業的效率。因此，政府投資落後地區的基礎教育和職業培訓是一件有百利而無一害的事。

但是基礎設施和基礎教育的提供只是吸引外來投資的必要條件，不是充分條件。外地公司不會僅僅因為看到了有了基礎設施和基礎教育就蜂湧而至。因為落後地區的基礎設施和基礎教育不可能趕得上發達地區的水平。雖然基礎設施和基礎教育的提供可以大大減少起動投資的數額，大大減少運輸成本，雖然落後地區的低地價、低租金、低工資可以大大減少生產成本，但外地公司很多時候還需要額外的刺激才會前來。因此，各種形式的投資補貼恐怕也是必要的。

對經濟發展的重要性不需要我們在此贅述。但是，必須強調的是，信息的收集、處理、傳播是需要付出代價的。由於種種原因，個人和個別廠家往往無法獲得他們需要的信息，並可能因此作出錯誤的決定。例如，盲目從一地到另一地找工作的人，也許不知道那兒的工作機會並不多；落後地區的廠商也許認識不到，他們的產品可在在其他一些地方找到市場；先進地區的產商也許不了解他們可以在某些落後地區獲得很好的投資機會。如果政府投資設置信息交流機構，就可以彌補市場中信息不完全問題，減少風險和不確定性。

第三、政府應促進技術向落後地區流動。這裏說的技術都不一定是甚麼世界先進、國內領先的技術。很多在先進地區司空見慣的技術很可能還不為落後地區所知。廣泛推廣這類應用型技術可以大大促進落後地區的經濟發展。政府因此應資助專門協助落後地區從先進地區獲得適用技術的機構。

第四、政府應促進生產資料在地區間流動。近年來，進行地區經濟封鎖的事件頻繁發生，這不僅有損於整體經濟效率，也會影響落後地區的發展。中央政府應嚴禁各級地方政府設置貿易障礙，與此同時改變發達地區與落後地區的不等價交換關係。

第五、政府應謹慎地處理勞動力流動問題。中國是一個人口眾多的國家，幾乎所有省份都存在過剩勞動力。即使是經濟發展最迅速的地區，在吸收本地自然增長的勞動力和效率提高淘汰的勞動力之後，只能吸收有限的外來勞力。基於這一點，中國政府不應象某些國家一樣鼓勵向發達地區移民。因為大規模的移民潮不論是在流動狀態，還是已在發達地區沉澱下來，都會造成嚴重的問題。事實上，即使是西方發達國家，近年來也改變了過去「把勞工引向工作」(bring people to jobs)的作法，代之以「把工作帶給勞工和社區」(bring jobs to people and community)的戰略。當然，禁止勞動力流動是愚蠢的。中國在勞動力流動問題應採取不鼓勵，甚至勸阻的立場。

政府如在以上五個方面積極努力，是會有助於縮小地區差別

的。但我們必須記住，縮小地區差別並不是我們追求的唯一目標。例如，如果政府在這五方面努力過了頭，就可能嚴重損害整體經濟的效率。顯然，我們不能為了縮小地區差別而完全置效率於不顧。

H. W. Richardson曾將空間均衡與總體效率的關係描述為一條損益(trade-off)曲線。曲線上的任何一點都代表一定的平等與效率的組合。過度追求平等時，效率會較低，過度追求效率時，差別會較大。^⑥問題是曲線上的哪一點最理想。這不是一個經濟問題，而是一個政治問題。政治問題應用政治手段解決。我們認為，解決這個問題的最佳方式是：允許各種地方利益都能參與中央有關區域發展的決策，並使之制度化。經過民主程序產生的社會偏好曲線與上述權益曲線的切點，就是最佳選擇。

政策工具

實現頭三個政策目標的政策工具十分簡單：由中央對落後省份在人均財政支出上給予補貼。實現第四個政策目標的政策工具更為複雜一些。上面講的區域發展戰略實際上就是實現第四個政策目標的戰略。政策工具應與戰略配套。

1 促進資本流向落後地區的政策工具

- 財政撥款：用於連結落後地區與外界的運輸和交通體系的投資、落後地區內基礎公共設施的投資、基礎教育的投資、職業培訓的投資和國有企業的投資。^⑦
- 補貼：投資補貼、出口補貼、銷售價格補貼、運輸補貼、減免稅、土地批租等。
- 金融政策優惠：放寬貸款條件、提供貸款擔保、提供風險資本、貼息貸款等。
- 限制在發達地區的投資：投資許可證制度、徵收擁塞稅費(congestion taxes and levies)、其他行政控制。

- 2 促進信息流動的政策工具
——撥款建立全國性的信息網絡，為民眾和廠商提供工作機會、投資機會和市場信息。
- 3 促進技術流動的政策工具
——為向落後地區推廣實用技術提供補貼。
- 4 促進生產資料流動的政策工具
——用法律和行政手段嚴禁地區封鎖行為。
- 5 控制勞動力流動的政策工具
——向發達地區雇主徵收雇用外地人員的壅塞稅。
——利用信息網絡，定期公布各地勞力供求情況，以引導外出勞工的流量和流向。

六 政府應在甚麼時候進行干預？

如果我們接受新古典區域發展理論，政府在任何時候都不應干预，人們只須靜待市場顯靈。如果我們接受威廉遜的假U型假說，政府仍不必干預，只是人們的耐心得長一些，因為據說市場的作用會使地區差別先擴大，然後才縮小。這兩種看法都可被稱之為「市場浪漫主義」。即使是有市場浪漫主義的人，也可能持政府不必過早為縮小地區差別進行干預的看法。他們雖然不相信市場有自動縮小地區差別的神功，但相信市場是實現整體經濟效率的最佳機制。他們認為，在中國這樣的發展中國家，首要任務是發展經濟，公平是第二位的。應等到國民經濟發展到一定水平，有了本錢之後，再設法縮小地區差別。那時，如靠市場力量無法縮小地區差別，也不妨動用政府干預。這第三種看法，也許可以稱之為「政治浪漫主義」。

政治浪漫主義是建立在兩項未加言明的假設之上的：

1. 在地區差別擴大時期，落後省份會以大局為重，承受犧牲，或中央政府有能力迫使落後省份接受對它們不利的現實。
2. 國民經濟發展到一定程度後，會自動到達一個區域政策的轉折點。屆時，先進省份會自願為縮小地區差別作出貢獻，或中央政府有能力迫使先進省份不得不對此作出貢獻。

這兩項假設都站不住腳。國外有無數例子說明：當地區差別過大且仍在擴大時，落後省份會由不滿到抱怨，由抱怨到抗議，由抗議到出現分裂主義情緒。在中國，近年來歷次人代會上，落後省份的不滿情緒已溢於言表。中央政府雖然仍用轉移支付的辦法來平息落後省份的不滿，但由於中央汲取能力下降，能用於轉移支付的資源越來越少，很難滿足落後省份的最低需求。這就加劇了落後省份與中央的矛盾。很明顯，為了追求整體效率，任地區差別擴大的作法，在政治上是難以持久的。即使第一條假設能夠成立，落後省份同意作出暫時的犧牲，沒有人能確切地指出，國民經濟發展到甚麼程度才是調整區域政策的最佳轉折點。美國、英國、加拿大與中國相比算是十分發達的國家了吧，但在這些國家仍不乏鼓吹效率犧牲平等的人士。例如，一位研究加拿大地區差別的學者發現：「談到區域發展政策，[加拿大]各省省長(provincial premier)都是以屁股決定腦袋。無論他們屬於哪一黨、哪一派。後進省份的省長們總是單口一聲要求聯邦政府為地區發展作出更大的努力，而先進省份的省長們則主張聯邦政府不要以地區平等的名義多加干涉。」^⑩如果在發達國家到現在仍未就何時應採取區域均衡發展戰略達成共識，中國後省份最多只能容忍暫時的犧牲，希望它們等到達成這種共識那一天在政治上是不現實的。也許希望有朝一日，這種共識會自然形成，本身就是不現實的。如果各地利益差異極大，他們又希望維護或擴大自己的利益，怎麼能指望自動出現一種共識呢？

如果共識不會自動出現，就需要中央決策機構在各地代表參與

的情況下，在某個時候作出實行區域均衡發展的決定，並強制實施。我們認為，這種決定只有在地區差別還不太大的時候才容易作出。地區差別越大，它們對中央決策的影響也會越大：它們會據此盡量阻止區域發展政策向縮小地區差別方向傾斜；地區差別越大，先進省份掌握的資源越多，它們抵制中央政策的能力越強。即使中央政府制定出實行區域均衡發展的決定，先進省份陽奉陰違，甚至分庭抗禮的可能性也越大。區域經濟政策說到底是一種再分配政策：再分配政策是各種政策中最易引發衝突的政策。利益衝突是不可避免的，要避免的是衝突的一方完全壓倒另一方，和爆炸性衝突。這兩種情況正是在利益各方所佔有的資源分布嚴重不均時最可能出現。

綜上所述，政治浪漫主義與市場浪漫主義一樣要不得。有了利益差別，就會有政治衝突。為了避免政治衝突發展到不可收拾的地步，必須防止利益差別相去太遠。就我們討論的區域發展政策而言，政府任何時候都不應放棄調節地區差別的責任。讓差別擴大後再干預的想法是不明智的、危險的。

七 結論

我們的結論只有五句話：

1. 中國的地區差別已較大，必須立即着手解決。
2. 縮小地區差別必須靠政府干預。
3. 中央政府應承擔縮小地區差別的主要責任。
4. 政府干預的基本戰略是在兼顧效率的同時促進生產要素向有利於縮小地區差別的方向流動。

5. 為使中央承擔起縮小地區差別的重任，必須加強它的財政汲取能力。

- ① United Nations, *Human Development Report, 1990-1994* (New York: Oxford University Press).
- ② J. T. Romans, *Capital Exports and Growth among US Regions* (Middletown: Wesleyan University Press, 1965); B. Ohlin, *Interregional and International Trade* (Cambridge: Harvard University Press, 1933); W. Isard, *Location and Space-Economy* (Cambridge: MIT Press, 1956); T. J. Courchene, "Avenues of Adjustment: The Transfer System and Regional Disparities," in T. J. Coonchene, et al. eds, *Canadian Confederation at the Crossroads: The Search for a Federal-Provincial Balance* (Vancouver: The Fraser Institute, 1978).
- ③ R. Solow, "On Theories of Unemployment," *American Economic Review*, Vol. 70, No. 1 (1980), p. 2.
- ④ J. R. Hicks, *The Theory of Wages* (London: Macmillan, 1932).
- ⑤ B. J. L. Berry, "Hierarchical Diffusion: The Basis of Development Filtering and Spread in a System of Growth Center," in N. M. Hansen, ed., *Growth Centres in Regional Economic Development* (New York: Free Press, 1974); E. J. Malecki, "Technology and Regional Development: A Survey," *International Regional Science Review* (1983).
- ⑥ H. S. Poroff, E. S. Dunn, Jr, E. E. Lampard and R. F. Muth, *Regions, Resources and Economic Growth* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1960); S. Kuznets, A. R. Miller and R. A. Easterlin, *Population Redistribution and Economic Growth, United States, 1870-1950* (Philadelphia: American Philosophical Society, 1960).
- ⑦ G. H. Borts and J. L. Stein, *Economic Growth in a Free Market* (New York: Columbia University Press, 1964).
- ⑧ P. T. O. Jeffrey G. Williamson, "Regional Inequality and the Process of National Development: A Description of the Patterns," *Economic Development and Cultural Change*, Vol. 13, No. 4 (July, 1965).
- ⑨ H. Armstrong and J. Taylor, *Regional Economics and Policy* (Oxford: Philip Allan, 1985), p. 187.
- ⑩ E. Monodoud, *Modernization, the State, and Regional Disparity in Developing Countries: Tanzania in Historical Perspective, 1881-1982* (Boulder: Westview Press, 1989).
- ⑪ 王紹光，《國家在市場經濟轉型中的作用》，《戰略與管理》，1994年第二期，頁90-96。
- ⑫ 列舉這四個例子只是為了說明我們的觀點。至於它們是否所代表這四種情況，也許其他人有不同看法。
- ⑬ IMF, *Government Finance Statistics Yearbook, 1991*, pp. 86, 100.
- ⑭ Hal Hill ed., *Unity and Diversity: Regional Economic Development in Indonesia since 1970* (Singapore: Oxford University Press, 1989).

見註⑬。

- ⑯ K. K. George, "The Fiscal Transfer Mechanism in India: An Appraisal," in L. S. Bhat, et al. eds., *Regional Inequalities in India: An Inter-State and Intra-State Analysis* (New Delhi: Aruna Printing Press, 1982); P. K. Bhargava, "Transfer of Revenue Resources from the Center to the States," in G. P. Mishra and A. Joshi, eds., *Regional Structure of Development and Growth In India*, Vol.III (New Delhi: Ashish Publishing House, 1985).
- ⑰ D. Ottolenghi and A. Steinherz, "Yugoslavia: Was It a Winner's Curse?", *Economics of Transition*, Vol. 1, No. 2 (1993), pp. 218-20.
- ⑱ 這方面的國際比較，見王紹光、胡敏鋼：《中國政府汲取能力的下降及其後果》（二十一世紀），No. 21 (Feb. 1994), p. 9。
- ⑲ Wei Ding, "Yugoslavia: Costs and Benefits of Union and Interdependence of Regional Economics," *Comparative Economic Studies*, Vol. 33, no. 4 (1991), pp. 13-14.
- ⑳ D. Plesntna, *Regional Development in Communist Yugoslavia: Success, Failure, and Consequences* (Boulder: Westview, 1992).
- ㉑ 關於中國政府能力，見王紹光、胡敏鋼：《中國國家能力報告》，簡體字版（瀋陽：遼寧人民出版社，1993；繁體字版（香港：牛津大學出版社，1994）。
- ㉒ B. E. Moon, *The Political Economy of Basic Human Needs* (Ithaca: Cornell University Press, 1991).
- ㉓ F. Perroux, "Economic Spaces: Theory and Applications," *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 64, No. 1 (1950).
- ㉔ 見 J. Boudeville, *French Regional Polarization and Planning* (Paris: Pion, 1976), "Functional Regional Analysis: An Elementary Exposition on Some Selected Topics," in J. H. P. Paolinck and A. Saizé, eds, *University of Toronto Lectures* (Paris: Association de Science Régionale de Langue Française, 1977).
- ㉕ G. L. Gaile, "The Concept of Growth Centers" (Storrs, Conn.: Department of Geography, University of Connecticut, 1978).
- ㉖ H. W. Richardson, *Regional Economics* (Urbana: University of Illinois Press, 1978).
- ㉗ 在意大利，一項1957年的法律規定政府對國家控股公司投資的百分之四十和對新工業活動投資的百分之六十必須投在落後的南部。1971年，一項新法律將這兩項指標分別提高到了百分之六十和百分之八十。見S. Holland, *The Regional Problem* (London: Macmillan, 1976), p. 92.
- ㉘ Donald J. Savoie, *Regional Economic Development: Canada's Search for Solution* (Toronto: University of Toronto Press, 2nd ed., 1992), p. 4.

Regional Disparities and Central Government Intervention

Wang Shao-guang

Abstract

Compared to many other countries in the world, China's regional disparities are huge and still widening. This has recently caused a growing concern about implications for the country's stability and unity. Based upon an analysis of cross-section and time-series data gathering from over a dozen countries, this study argues that neither market forces nor local governments can provide a solution to the problem of regional imbalance. Only a strong and committed central government would be in a position to undertake such a task.

Oxford University Press

中國國家能力報告

王紹光 胡敏鋼

本報告從政治經濟學的角度提出國家能力的概念和內容，集中研究國家能力與後發國家經濟發展的關係。國家能力與社會主義國家向市場經濟轉型的關係，並分析影響國家能力特別是國家汲取財政能力的各類因素。本報告的現實影響作用是促進決策者早下決心，從「分權讓利」的改革走向「制度創新」的改革，重構現代國家制度與建立現代市場經濟制度，包括中央與地方的現代分稅制等根本性措施，使中國長治久安。

0-19-586703-3 216x140mm HK\$60.00

牛津大學出版社（中國）有限公司
香港鰂魚涌英皇道979號太古坊和域大廈十八樓 傳真：(852) 2565 8491 電話：(852) 2516 3222

牛津大學出版社