

文章编号: 1000- 0690(2003) 03- 0293- 05

人的地域属性对区域政策的解释及影响

孙 军

(南京大学城市与资源学系, 江苏 南京 210093)

摘要: 从地区发展及区域政策, 分析了目前中国区域政策中政策绩效差和市场失灵两难境地的主导因素, 通过对人及其背后地域属性的二元相互关系分析, 认为人作为活跃的经济要素, 与地域的对应性应该弱化, 提出今后区域政策的政策目标应该是引导人群间分配的相对公平, 使各地区在生态、景观、文化上保持丰富性和多样性, 而不是徒劳地将地区作为政策对象或片面强调缩小地区差距。

关 键 词: 地区差距; 人地关系; 区域政策

中图分类号: 061. 5 文献标识码: A

长期以来, 中国的区域政策经历了均衡、非均衡的交替过程。在计划经济的条件下, 区域政策是国家的政治主张和领导人的政治理想在区域上的投影, 并且没有明确的经济目的; 改革开放以后, 随着中国市场经济体制的逐步确立, 区域政策又在顺应市场规律与实现区域协调发展之间寻找平衡点, 经历了多次反复。但是, 不论什么样的区域政策, 其实施的结果与最初的设想都有相当的距离。

区域政策实施结果不理想的一个重要原因就是: 我们以前的区域政策都是抽象的地区概念为核心, 而实际上所谓的地区却是一个非常复杂的综合体, 包括区域居民、业界、政府等太多的利益主体。它在市场经济的条件下, 缺乏共同的经济理性和决策主体, 围绕抽象的“地区”的区域政策, 很难取得实际的效果。笔者认为: 地域居民作为地区发展中最直接和广泛的利益主体, 作为区域发展政策成败的最终检验者, 他们的人地域属性逐渐弱化的趋势应该受到区域政策制定者的关注^[1~4]。将区域政策的核心和重点由抽象的“地区”调节到以区域居民为本, 将区域政策的目标调整到引导人群间分

配的相对公平, 使各地区在生态、景观、文化上保持丰富性和多样性上来, 具有十分重要的意义。

1 区域政策: 目标与效果

1.1 区域政策的目标与效果差异

区域政策是指中央或上级政府通过行政性规定, 对地区间或地区内部的资源进行诱导和配置的一系列政策总和。在市场经济条件下, 区域政策的产生是基于这样一个理念: 放任的市场经济和不受干扰的市场机制会导致区域经济发展水平的过度悬殊并带来政治上的风险。从实际情况来看, 中国的地区差距确实十分明显, 这种地区差距不仅存在于东西部, 而且在一个相对较小的区域内部也存在较大差距^[5]。以江苏省为例, 2000年江苏的苏南、苏中和苏北人均GDP之比为3.55: 1.48: 1, 区域经济差距实际上已经超过了中国的东中西部差距。

从20世纪90年代中期以后, 中国区域经济发展水平悬殊的问题受到越来越多的关注, 一系列试图缩小区域经济差距的政策陆续出台, 如西部大开发战略, 江苏省苏南、苏中、苏北协调发展战略等。

表1 1999年宿迁市和中国西部10省区的相关情况比较

Table 1 A comparison of economic development between Suqian City and the west part of China

	人均国内生产 总值(元)	三次产业 结构	人均财政收入 (元)	城镇居民人均 可支配收入(元)	农民人均 纯收入(元)
宿迁	3 662	40.7 33.6 25.7	204	4 301	2 708
西部10省区	4 329	22.7 41.9 35.4	289	5 440	1 614

收稿日期: 2002- 04- 04; 修订日期: 2002- 06- 10

作者简介: 孙军(1964-), 男, 江苏连云港人, 博士生, 主要研究方向为人文地理。

表2 中国东中西三大地带经济发展水平比较

Table 2 A comparison of the economic development among the East, Middle and West regions

	GDP 份额(%)		GDP 增长速度(%)	人均 GDP(元, 当年价)	
	1990 年	1999 年	1990~ 1999 年	1990 年	1999 年
东部地区	54	58.7	11.1	2099	10212
中部地区	30	27.5	9.0	1341	5478
西部地区	16	13.8	7.8	1143	4288

对于地区发展的不平衡性问题, 目前在考虑区域政策的目标时, 存在两派观点: 一是区域发展应着重追求国家经济增长效率的最大化, 美国新泽西州立大学 Norman J. Glickman 在“ 经济发展导致区域不平衡吗?” 一文中提出建议, “ 对于中国的计划工作者来说, 对效率与平等两者之间的互换关系在时间上要有所考虑。是否在近期努力争取经济增长的最大化而较少关注地区平衡? 或者突出重点发展地区?”; 二是区域发展应着重消除地区差距, 使地区收入分配格局更尽合理, 主要是通过增强落后地区的创新能力建设; 强化对落后地区的投入, 包括基础设施建设、生态改善、人才培养等^[6~9]。

1.2 区域政策失效的原因及克服办法

区域政策之所以很难达到预期理想, 有一个重要原因就是 we 制定区域政策时针对的对象是一个过于抽象的区域概念, 但实际上, 区域却是一个非常复杂的系统, 一个区域至少包含以下几个不能忽略的层次: ①市民阶层, 他们是区域当中最直接的利益主体, 也是人力资本的载体, 是区域发展政策成败的最终检验者。但是由于他们组织分散, 他们的利益容易受到忽略。②社区和市民阶层的制度性组织, 包括工会组织等。③企业和行业组织。④地方政府, 地方政府的区域发展目标和市民和企业阶层既有吻合的一面, 也有冲突的一面。⑤区域以外但对区域产生影响的制度性组织, 如上级政府等。正是因为各个集团之间甚至各个集团内部在区域发展中的利益分布十分分散, 所以在市场经济的条件下, 抽象的“ 区域” 缺乏经济理性的特征, 对它的调控实际上涉及到区域内所有自然和社会关系, 单薄的产业很难达成这么复杂的目标。

由于区域政策从一个抽象的对象出发, 各种政策的出台力量分散在区域中各种不同的利益主体中, 这些利益主体因为决策前提不同、利益不同、相互牵制, 使得区域政策的作用难以真正发挥。所以, 虽然区域政策想要克服市场失效, 但却忽视了由于利益冲突等因素造成的政策失灵问题。政府

的政策有时即便不计成本, 所付出的努力也将收效甚微, 因为资源的配置有效性根本还要靠市场。我们以往片面强调产业布局的均衡化, 实际是逆市场而动, 结果只能是无功而返。这样带来的后果是双重的, 对发达地区也增加了一个机会成本。

区域政策要取得比较明显的效果, 必须深入到原来“ 区域” 这个黑箱的内部, 找准自己需要维护的利益主体, 理清自己所要调控的主要利益关系, 并考虑到这种利益调整的反馈机制。区域地域居民作为地区发展最广泛的利益主体, 作为区域发展政策成败的最终检验者, 他们应该受到区域政策制定者的更多关注。应该将区域政策的核心和重点调节到以区域居民为本, 将区域政策的政策目标调整到引导人群间分配的相对公平, 使各地区在生态、景观、文化上保持丰富性和多样性上来。

图1 中 D1 为地区差距随政策作用强度变化曲线, D2 为人群分配差距随政策作用强度变化曲线。通过经验可以验证, 地区差距随政策作用强度的加强基本没有多大变化, 而人群分配差距随政策作用强度的加强有明显改善。从图1 中我们能够看出, 和地域差距相比, 调节区域人群分配差距的效果是比较明显的。

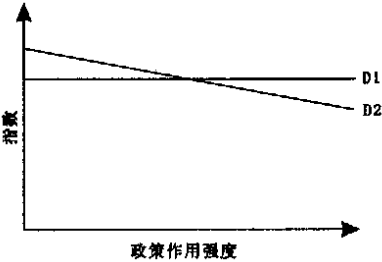


图1 政策作用对地区差距和人群分配差距的不同效果差距

Fig.1 The relations between the result and intensity of regional polices in different goals

2 人的地域属性

随着经济全球化、信息化和市场化进程的推

进,人作为市场经济的要素可以在更广的空间领域进行活动,或者说人力资本被更加高效地使用。人的地域属性越来越淡化。当产业协作半径和城市辐射范围进一步扩大,也强化了人们择业的自由度和生活空间的多元化。因此,我们必须树立二维的人地关系观念,注重培育人的流动政策和环境;营造地方的创新环境,发挥低成本优势。

人们生活在一定地理空间,地域属性包含了这一空间地理环境、社会文化、经济发展等信息,它将通过人来表现和反映。具体说一个人的地域属性主要有:(1)地理环境方面:①出生地、气候,②方言;(2)社会文化方面:①民族,②宗教,③习俗和传统,④价值观、⑤教育水平;(3)经济发展方面:①人均GDP,②产业结构,③对外交往的便利程度。有些属性可随人们迁移,例如宗教、方言等,有些只能留在当地,如气候、对外交往便利程度等,有些则会随着人们的迁移而改变,例如教育水平和产业结构,有时这些属性会随人的变化而彻底改变,如人才的大量流失带来地方科教水平的下降。

地区概念由以往一维的人地关系变为二维的人地关系。相对于传统的人地关系,二维人地关系指人地之间的双向互动关系,即强调人的高度流动性、消除人的固定地域特征,这样,人和地的关系将更丰富多采。在传统的人地关系分析中,人有着强烈的地域属性,例如户籍制度就是最明显的例子。

人的流动有两个方向:一是流出落后地区,这需要附近有较强的中心城市吸纳流动人口,整个区域的城市化水平要加快推进;二是流入落后地区,这需要本地区有低成本开发的优点,如劳动力价格低廉,土地价格便宜,有一定的资源禀赋,同时要有一个很好的创新环境^[10-15]。

曲线可用以下公式表示: $Y = k + 1/(aX^2 + bX)$, 反映了人地之间的数学关系模型。 Y 代表人地依赖程度, X 代表经济发展水平, K 为人对自然的最低依赖限度(自然对人类的最低保障程度), a 、 b 为系数。图2说明随着经济发展水平的提高,人类对自然的依赖程度就会变低,反之会变高;但是自然有其起码承受限度 K , 低于 K 则人类无法生存和发展。

创新能力培养,要将欠发达地区分类为可以发展地区和不发展地区。可以发展地区应注重创新能力培养,而不发展地区要更加注重生态建设和环境保护,保护好生态敏感区,实现可持续发展。

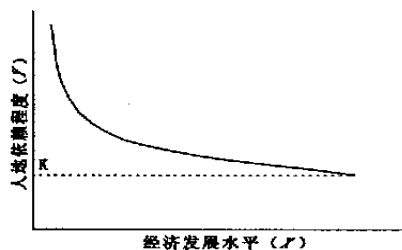


图2 经济发展水平对入地依赖程度的影响

Fig.2 The effect degree of the relation between human and region by the level of economy

事实证明,传统的对欠发达地区支持的政策和措施是失败的。

3 人的地域属性对区域政策的新解释

美国著名的城市学者霍尔(Peter Hall)曾经提出一个著名的城市和区域进化模型,他认为,一个区域中城市的发展会经历以下6个阶段:

- 1) 区域净迁出和中心化并存的阶段,在这一阶段中,区域的总人口减少,同时区域中的人口逐渐向城市集中。
- 2) 城市人口和区域人口同时增加的阶段。
- 3) 相对中心化阶段,在这一阶段中城市的规模扩展,郊区得到开发。但是城市的居民继续增长,城市的人口数量和密度都达到最大。
- 4) 郊区快速成长的阶段,郊区的成长速度超越城市,城市呈现相对分散化特征。
- 5) 绝对分散阶段,人口从城市中净迁出。
- 6) 伴随着后工业化过程,整个城市开始衰落,人口开始在广阔空间上分散。

在霍尔看来,前3个阶段发生在工业化过程中,而后三个阶段在后工业化过程中的作用日益明显。虽然霍尔的这个模型主要是为了说明城市发展的过程,但是,他给我们带来的区域政策思考也是很多的。霍尔的观点同新古典经济学派的观点如出一辙,他们共同的政策含义是:区域不平衡作为一个过程是不可避免的,但是区域不平衡最终会因为市场的作用而消失。

从上面的分析中我们可以看出,不管是空间的极化过程还是后期的分散过程,都是需要靠生产要素特别是地域居民的流动来保证的,从这个角度来说,保证和促进地域居民的流动,既是效率的要求,也是最终实现公平的要求。随着经济的发展和入地属性的不断变化,人对特定地域的依赖逐渐减

弱,这也为我们区域政策的中心转移提供了条件。我们认为,区域政策在这种总的背景下,应该从调整抽象的地域关系转向调整区域中的人群关系上来,应该有利于地域居民的流动,并协调在流动过程中发生改变的利益关系。这主要包含了几层意义:①促进地域居民的流动以实现收入最大化;②协调因人地属性改变而可能改变的人与自然、历史和文化的关系;③通过财政转移支付在不改变激励机制的条件下提高落后地区居民的收入,以消减政治风险。

4 结 论

以人群分配的相对均衡为导向,改变以缩小地区差距为政策的着重点,可以建立符合市场原则的地区要素分配机制,同时有利于协调人地关系,保护生态敏感区,实现可持续发展。

因此,正确认识人地关系,深入分析在不同背景下人的地域属性的变化,对制定合理的区域政策是至关重要的。

1) 因地制宜实施移民策略,将贫困地区且不适宜人类生活地区的居民迁移出来,加强生态改造和建设。

2) 大力推进城市化战略,对区位条件好的、经济较发达地区加强产业、资金和技术支持,推进城市建设,吸纳更多的外来人口进行生活、创业。

3) 注重实施财政转移支付政策,对社会上的公民进行群类划分,对低收者增加收入补贴,对缺乏资本的投资者进行贷款贴息或进行小额贷款担保。

4) 取消户口制度。

区域政策的核心是人群间收入分配差距,而不是地区差距,纯粹的地区只是个虚拟的概念。为此

应放宽政策限制,加快移民和人口流动,并实施财政转移支付,使人们在流动中实现收入的公平化。

参考文献:

[1] 王缉慈. 知识创新和区域创新环境[J]. 经济地理, 1999, 19 (1): 11~ 15.

[2] 厉以宁. 区域发展新思路——中国社会发展不平衡对现代化进程影响与对策[M]. 北京: 经济日报出版社, 2000.

[3] 世界银行. 1999~ 2000 年世界发展报告[R]. 北京: 中国财政经济出版社, 2000.

[4] 国家计委地区司, 日本国际协力事业团(JICA). 城市化: 中国现代化的主旋律[M]. 长沙: 湖南人民出版社, 2001.

[5] 顾朝林, 甄 峰, 张京祥. 集聚与扩散——城市空间结构新论[M]. 南京: 东南大学出版社, 2000.

[6] H 钱纳里. 吴 奇(译). 工业化和经济增长的比较研究[M]. 上海: 上海人民出版社, 1995.

[7] 阎 川, 颜 涛, 林炳耀. 城市竞争力发展战略初步研究——以无锡市为例[J]. 地理科学, 2002, 22(6): 660~ 668.

[8] 年福华, 姚士谋, 陈振光. 试论城市群区域内的网络化组织[J]. 地理科学, 2002, 22(5): 568~ 573.

[9] 王士君, 陈 才. 中国经济地理学学科理论发展脉络辨析[J]. 地理科学, 2002, 22(5): 563~ 567.

[10] 田剑平, 许学强, 赵晓斌, 等. 城市外来低收入移民安置与自下而上城市化发展[J]. 地理科学, 2002, 22(4): 276~ 282.

[11] 向清成. 中国居民消费水平的地域差异[J]. 地理科学, 2002, 22(3): 276~ 281.

[12] 顾朝林, 石爱华, 王恩儒. “新经济地理学”与“地理经济学”——兼论西方经济学与地理学融合的新趋向[J]. 地理科学, 2002, 22(2): 129~ 135.

[13] 王士君, 高 群, 王 丹. 城市相互作用关系的一种新模式——近域城市整合研究[J]. 地理科学, 2001, 21(6): 558~ 563.

[14] 徐建华, 岳文泽. 近 20 年来中国人口重心与经济重心的演变及其对比分析[J]. 地理科学, 2001, 21(5): 385~ 389.

[15] 冯仁国. 中国经济地理学研究存在的问题及其改造途径[J]. 地理科学, 2001, 21(4): 323~ 326.

A Novel Explanation to Regional Polices on the Ground
of Human's Regional Attributes

SUN Jun

(Department of Urban and Resources Research, Nanjing University, Nanjing, Jiangsu 210093)

Abstract: This paper focuses on the study of Chinese regional polices. Through the comparison between the expected goals and the practical results of regional polices, the author regards that many of regional polices can not realize their

aims since the concept of region is too wide and general. The paper points out that the regional residents are less and less dependent on the certain region with development of economy and society. Based on this opinion, the paper explains the significance of this kind of change to regional policy making, and concludes that a regional policy should be made to justify the income distribution relatively fair between different interest groups by taking the regional residents as the key factor.

The author puts forward that during regional policy making, the regional attribute of residents should be weakened gradually so as to meet the interest of the widest groups. The regional attributes of people include: (1) geographic environment aspect: place of birth and its climate, dialect; (2) social culture aspect: the race (or nationality), religion, cultural conventions and customs, human value; education; (3) Economical develop aspect: average GDP, industrial structure, convenient degree of foreign exchanges. Some of these factors may flow with people immigration, for instance, religion and dialect. Some have local attributes, like climate. Some may change along with people immigration such as education and industrial structure. The weakened human regional attribute have great significance for regional policy making in many aspects including: (1) changing from goals that over-emphasize equilibration of development into multi-goals so as to protect local eco-environment, landscape, and cultures; (2) adjusting regional policies that are unfair to most peoples; and (3) making cores of regional policies various in different regions.

The paper then takes Jiangsu Province as an example to show the effect of existing regional policies to the regional gaps. By long-term of designated plan support, the degree of people satisfaction to the government is not increased with enhancement of the government investigation to the less developed regions. On the contrary, new discontent emerges due to the over-dependence to the government. It can be validated through experiences that there are almost no changes in economic gap between regions, but very large changes between different interest layers with changes of regional policies.

Along with the globalization, the human-environment relation should be recognized again, for example, the immigration should be encouraged. Based on this idea, the relation between human and environment will be changed from one-dimension into two-dimension. It is noticed that the human immigration and movement make lower and lower dependence of people on the regional attributes.

In general, human immigration is bi-directional: on one hand, people will move to cities due to the attractions of cities; on the other hand, people in cities and other developed regions will invest in the regions where labors and land price are relatively cheap. Therefore the emphasis of regional policy making should be put on people so as to adjust the income distribution between different layers and to protect the diversities of eco-environment, landscape and cultures in different regions, other than to blindly invest unsuitable projects in those backward regions.

In the end, the paper proposes some suggestions on regional policy making: (1) immigration in order; (2) promotion of urbanization; (3) transfer financial payment; (4) abolishment of resident registration system.

Key words: regional economic gap; human-environment relation; regional policy