

大陸區域經濟差距成因之研究

蔡 中 民

(國立台灣大學政治學研究所碩士班研究生)

摘 要

中國自改革開放以來在經濟上獲得高速成長，透過中央政府刻意的政策傾斜，實行梯度推移，提供沿海地區優惠的發展策略，短時間內創造令人驚奇的成就。但自九〇年代中期以來，中西部的生活水平及經濟增長卻並未因為中央的梯度推移政策而獲益，反而擴大地區間的差距。中央也注意到均衡發展，積極開拓內地市場才是未來經濟更進一步增長的契機。回顧改革開放至今的二十多年，除中央梯度推移的政策思維外，地方政府分權的要求，亦使中央無法如計劃經濟體制時代能充分運用資源再分配而縮小地區間差距，中央財政能力的下降也使落後地區缺乏支援。地方既存的保守心態及市場機制擴大後的反饋效應都交互發揮對地區間的經濟增長的影響力。在不平衡發展的背後，區域間也存在著自我發展上的限制。本文先檢視各種區域發展理論，從政治經濟學的角度出發，由政府政策、政府能力、市場反饋及社會文化等四個面向，來探討改革開放時期地區差距形成及擴大的原因。

關鍵詞：中國經濟發展、區域經濟、不平衡發展、地區差距

* * *

一、前 言

中共於今年三月間舉行的人大、政協兩會中通過「二〇〇一～二〇〇五第十個五年計劃綱要」，將開發大西部列為重點項目。然而在加快西部開發的腳步之時，反面意義卻是中國所面臨的地區差距情形嚴重，各地區的條件差異顯著，發展極不平衡，形成「一個中國，四個世界」^①。沿海地區從改革開放至今，在經濟上獲得長足的進

註① 胡鞍綱將中國各省區的人均GDP與世界各國國家平均之比較，而區分為「高收入發達地區、上中等收入地區、下中等收入地區、低收入地區」等四個地區。區分標準為國家平均水平 8320、3960、1790 美元。胡鞍綱主編，地區與發展：西部開發新戰略（北京：中國計劃出版社，二〇〇一年），頁一五～一八。

展，透過中央刻意訂定的優惠政策與外資的投入，整個沿海地區無論在人均GDP或是生活環境上都大為改善，但卻也因此漸漸拉開與中西部的差距。從全大陸的經濟成長率來看，中國大陸在一九七九年以後展現的成果是令人驚訝的，即便是最窮困的省份也擁有一定的經濟成長率（見表一）。但由於初始階段的基礎差異，使得各省區之間經濟增長指數的相對差距雖然能維持在一定距離之內，但發達省份與落後省份實際人均生產總值的絕對差距卻在拉大^②。透過對數據的觀察，吾人可看出中國地區面臨的經濟發展差距究竟有多嚴重。以一九九九年全大陸人均國內生產總值最富裕的三個地區：上海、北京及天津與最貧窮的三個地區：貴州、廣西及雲南作比較，在經濟增長指數方面，一九八〇年上海、北京及天津分別是116.5%、122.6%及121.0%，貴州、廣西及雲南則是115.9%、114.7%及111.9%，差別並不大；甚至到了一九九七年，富裕三區的增長指數分別是上海556.5%、北京590.1%及天津543.6%，而貧窮三區是貴州518.4%、廣西598.1%與雲南597.8%，經濟的相對差距並未拉大，有些地區還有較佳表現。但是就實際人均生產總值而言，一九九九年全大陸人均國內生產總值為6534元，全大陸最高者上海市為30805元，最低者貴州省是2475元，差了12.5倍，就算是西部最富裕的省份新疆省，也不過6470元，但東部幾乎所有的省份及直轄市均超過6300元^③。地區間的區域差距拉大，所帶來的不僅是經濟上的危機，亦會因人民對生活的不滿，轉而演變為政治危機，這也就是為何中共中央在訂定十五計劃時，將縮小地區間區域差距列為重要工作項目之一。

回顧中共自一九四九年建國以來的經濟發展，是依循著領導人的思路前進，第一代領導人毛澤東於一九五五年提出「論十大關係」，強調追求沿海建設與內地工業間發展均衡的重要性。「三線建設」時期，積極在內地設立國防重工業，造成沿海工業的衰退。而自改革開放以來，第二代領導人鄧小平提出「兩個大局」的說法，確立先求沿海地區的發展，帶動國家整體經濟成長後，再漸次向西推移，即具體的「梯度推移政策」。時序進入兩千年，第三代中共領導人江澤民在鄧小平的理論引領下，認為國家已完成現代化的前兩個目標，全民生活達至小康，可以朝向現代化第三個戰略目標邁進，因此積極提昇西部生活水準，拉近東西部間地區差距將是未來的工作重點。

本文將先討論關於各種區域經濟增長理論的爭辯，並因中國特殊的發展歷程，強調政府所扮演的重要角色，檢視在各種不同理論中關於政府及政策的立場與影響之論述；之後再略述毛澤東時期至改革開放前的區域經濟發展情況，作為改革開放時發展的基礎。重點在於分析中國自改革開放以來地區間因經濟成長所形成的差距及其擴大的主因何在？在回顧中國所實行的經濟發展政策時可發現，不同的政策選擇亦會對地區間的經濟成長產生重大影響。儘管中央政府在刻意追求經濟成長的傾斜政策外，也嘗試對落後地區進行補助以縮小差距，但日漸嚴重的地區差距卻證明了政策傾斜的問題所在，中央必須提出切實有效的解決之道，單以自然因素解釋差距成因過於單純且

註② 陳棟生等，*西部經濟崛起之路*（上海：上海遠東出版社，一九九六年），頁一六～三四。

註③ 數字按當年價格計算。東部地區中唯一例外者—廣西壯族自治區為4148元。中國經濟年鑑委員會，*中國經濟年鑑2000*（北京：中國經濟年鑑社，二〇〇〇年），頁八八四～八八六。

缺乏說服力^④，因此本文將在既有地區自然條件差異下，討論政治成因以及政治之外的經濟與社會因素。

表一 各地區經濟增長指數（1980~1997年）（%）

地區	1980	1985	1990	1995	1996	1997	地區	1980	1985	1990	1995	1996	1997
全大陸	116	192.9	281.7	496.5	544.1	592.0	河南	125.4	218.2	314.4	578.1	658.5	727.6
北京	122.6	190.6	282.4	493.5	538.9	590.1	湖北	123.0	218.3	295.4	542.5	614.1	693.9
天津	121.0	188.8	243.6	424.2	484.9	543.6	湖南	114.8	177.2	244.3	412.5	464.5	514.7
河北	109.6	177.6	265.5	524.7	595.5	669.6	廣東	125.1	222.0	400.3	958.9	1061.5	1178.0
山西	112.0	193.6	258.3	417.6	463.5	512.2	廣西	114.7	170.8	229.9	497.0	548.2	598.1
內蒙古	111.6	218.9	306.3	485.3	546.9	596.7	海南	/	/	/	/	/	(缺)
遼寧	114.6	178.0	255.8	416.4	452.2	492.9	四川	125.4	195.5	266.0	453.0	497.4	548.1
吉林	112.4	187.2	279.0	468.8	533.0	583.6	重慶	/	/	/	/	/	(缺)
黑龍江	113.3	160.4	220.3	322.0	355.8	391.4	貴州	115.9	208.1	288.4	436.7	475.6	518.4
上海	116.5	179.9	237.0	437.0	493.8	556.5	雲南	111.9	195.4	305.3	495.4	546.9	597.8
江蘇	117.4	217.9	351.1	769.1	862.9	966.4	西藏	/	/	/	/	/	(缺)
浙江	131.9	262.3	378.0	905.4	1020.4	1132.6	陝西	115.3	193.5	299.0	453.7	500.0	550.0
安徽	112.5	218.5	290.1	559.7	640.3	723.5	甘肅	110.6	163.2	257.6	408.4	455.4	495.5
福建	125.0	232.2	369.8	893.3	1030.9	1178.3	青海	107.1	164.4	212.3	305.7	332.0	361.9
江西	120.6	196.8	281.0	531.3	602.5	671.8	寧夏	114.8	196.9	288.1	425.8	470.5	506.3
山東	119.7	209.7	312.3	676.8	759.4	844.5	新疆	120.4	216.5	343.2	592.2	630.1	698.2

資料來源：歷年中國統計年鑑和中國國內生產總值資料匯編（1952~1995）以一九七八年為一〇〇。海南、重慶、西藏等若干年份資料缺。轉引自孫久文，中國區域經濟實證研究—結構轉變與發展戰略（北京：中國輕工業出版社，一九九九年），頁二〇~二一。

二、區域經濟理論的爭辯

為何區域間會因增長速度不同而產生經濟差距？以下將介紹幾種區域經濟增長的理論，儘管未能得出共同的結論，但明顯的差異即對於區域間經濟發展的方向是趨同或趨異有相對之意見。

（一）新古典經濟學理論

新古典主義理論預測地區間發展會趨同是由於「歷史的偶然性」（historical

註④ 中國雖然面積廣大，地區間面臨的地理環境、氣候條件都相當不同，但同樣身為面積廣大的國家，如美國與加拿大等，卻都能順利解決地區發展差異的問題，其關鍵當非自然條件的調整，而是自然條件在人為操作下有性質轉換的可能性，因此自然條件與資源稟賦之差別不一定代表任何經濟發展的障礙。故本文於此，將刻意忽略中國地區間自然條件的差別，而從其他面向加以分析。

accidents) 及「純粹運氣」(pure luck)，使一些地區較其他地區富裕，但收入與生產力間的差距會趨同，使開始時較落後的地區發展較快，但最終會取得平衡^⑤。其中的三種模型解釋了為何會出現地區間趨同的現象：

1. 封閉型單一地區經濟。產出完全由資本及勞動力的投入所決定，二者間維持固定之比例。因資本的邊際效益遞減，故當勞動力達一定程度時，生產者就不會進一步投資，而落後地區的人均產出會一直增加，直到勞動力及資本間的比率平衡，假定勞動力及人口間關係不變，在這種封閉的經濟模型中，人均增長率與人均產出或人均收入成反比，亦即落後地區發展速度會較富裕地區快^⑥。

2. 出口模型。此模型的主要論點在於「比較利益」及「平等交換」，地區間的貿易方式取決於其生產要素稟賦、自然資源、資本等。一個地區要盡可能的發揮潛力，生產那些能充分利用當地相對充足要素的產品。如果每個地區都集中力量發揮優勢，則自由貿易就會逐步平衡地區間的差距^⑦。

3. 要素價格均等模型。此模型認為允許要素流動會加快趨同的過程。在允許要素自由流動的模型中，勞動力及資本會成反方向運動，勞動力從失業率高、收入低的地區向失業率低且收入高的地區流動，資本則恰好相反。如此一來，地區間資本與勞動力的比率會趨於接近，地區間的不平等現象只是暫時的，將會隨著時間的推移而消失^⑧。

新古典主義理論的政策意涵非常簡單，就是「自由放任」(laissez-faire)。也就是說以市場的力量來解決地區差距問題，不受干預的經濟會自然而然地走向平衡，市場遲早會消除地區差距，不需要政府的介入，政府介入會減弱必要的經濟調節，不但無法解決反而會延長地區差距^⑨。但此類模型的問題在於其假設不切實際，即生產要素間並非存在著完全流動或完全不流動的假設。有些要素是流動的，有些則否。對投資者而言，投資的形式及信息成本無法確定，即使是流動資金也無法正確反映地區間生產要素價格的差別；勞動力更存在著流動的障礙，流動本身有幾種代價：信息成本、再培訓成本、運輸成本、精神成本以及將此理論應用於中國時，產生的特殊制度成本^⑩。此外，資金及技術的實際流動方向與新古典主義的預期相反，富裕的地區

註⑤ Shaoguang Wang and Angang Hu, *The Political Economy of Uneven Development: The Case of China* (New York: M. E. Sharpe, 1999), pp. 21~22.

註⑥ Robert M. Solow, "A Contribution to the Theory of Economic Growth," *Quarterly Journal of Economics*, vol. 70, no. 1 (Feb. 1956), pp. 65~94.

註⑦ Bertil G. Ohlin, *Interregional and International Trade* (Cambridge: Harvard University Press, 1933); George H. Borts and Jerome L. Stein, *Economic Growth in a Free Market* (New York: Columbia University Press, 1964).

註⑧ Walter Isard, *Methods of Regional Analysis: An Introduction to Regional Science* (Cambridge: MIT Press, 1960).

註⑨ Shaoguang Wang and Angang Hu, *op. cit.*, p. 23.

註⑩ 中國大陸所實行的戶籍管理制度，限制了人們的遷徙自由，使無論是鄉村、城市間或是城市與城市之間的人口流動困難。

條件較佳，能有效吸引資金及發展技術，反而造成地區經濟的差距加大^⑩。因此在經驗研究中雖然趨同及趨異的例子均有，但趨同的例子為少數富裕國家，趨異的例子則為大部分的落後國家，顯示趨異佔主導地位，亦即趨同非普遍的現象^⑪。

(二) 平衡發展增長理論

Ragnar Nurkse 提出「平衡增長理論」，主張在各個部門和產業同時投資以推進經濟發展^⑫。他認為發展中國家在宏觀經濟中存在著供給及需求兩個惡性循環^⑬，要打破惡性循環的關鍵在於突破資本形成不足，而影響資本形成的主要因素是決定投資預期的市場有效需求不足。只要平衡地增加生產，在廣大範圍的各種工業同時投資，就會出現市場全面擴大，從而提高需求彈性，創造良好投資氛圍，跳出惡性循環。通過供給創造需求，以及供給函數和市場的不可分性，是其理論上的支柱，此外亦突出地體現了對社會分攤資本的節約以及社會各部門間勞動分工的發展，垂直和水平聯繫的加強，提供良性循環的條件。強調資本對落後地區的貢獻，但更加注意價值的生產力，市場擴大後帶來對個人投資的誘導，才是全面增加實質生產力的主因^⑭。著名的發展經濟學家 P. N. Rosenstein-Rodan 則主張發展中國家在投資上以一定的速度和規模持續用於眾多產業，從而突破其發展瓶頸，推進經濟全面高速增長^⑮。其理論基礎建立在三個不可分性上：生產函數的不可分性—投入產出的不可分性能夠增加收益，並對提高資金產出比作用甚大；需求的不可分性—能降低市場風險，增加投資刺激，惟條件是必須使不同產業的資源配置在一定空間，同時具有一定規模；儲蓄供給的不可分性—重點在於投資額提高誘發的居民收入增長時，必須使邊際儲蓄率高於平均儲蓄率^⑯。

平衡增長理論的政策意涵在於強調資本的形成須輔之以可行的國內財政政策，也就是政府以增加租稅的方式作為強迫儲蓄（forced saving）的工具，並透過政府對公共工程的投資，形成資本的良性循環。落後地區經由全面性的資本投注，帶動市場需求，政府在初期負擔基本社會投資，其本身無法獲得直接報酬，但可提供私人企業發展的基礎。在人民素質提昇，運用資本的習慣及特性改善後，國家最終仍需退出個人企業所能掌握的業務，而將注意力集中於需要政府主導的領域，長期而言仍是發展

註⑩ Shaoguang Wang and Angang Hu, *op. cit.*, pp. 24~27.

註⑪ 在 Lant Pritchett 研究的 60 個國家中，有四分之一一九六〇年代人均 GDP 低於 1000 美金的國家成長率低於 0；三分之一低於 0.05。貧窮國家中只有東亞的一些國家展現出急速成長的潛力。Lant Pritchett, "Divergence, Big Time," *Journal of Economic Perspectives*, vol. 11, no. 3 (summer 1997), pp. 14~15.

註⑫ Ragnar Nurkse, *Problems of Capital Formation in Underdeveloped Countries* (Oxford: Basil Blackwell, 1953).

註⑬ 供給面的惡性循環：所得低→儲蓄能力低→資本不足→生產力低落→所得低；需求面的惡性循環：所得低→購買力低→投資誘因微小→生產力低落→所得低。Ibid., pp. 4~5.

註⑭ Ibid., pp. 13~15.

註⑮ Paul N. Rosenstein-Rodan, "Problems of Industrialization of Eastern and South-Eastern Europe," *Economic Journal* (June-September, 1943), pp. 202~211.

註⑯ 黃繼忠，區域內經濟不平衡增長論（北京：經濟管理出版社，二〇〇一年），頁一五~一六。

私人資本為重^⑩。

(三) 不平衡發展增長理論

此理論以 Gunnar Myrdal 與 Albert Hirschman 為代表。Myrdal 認為傳統穩定均衡的假設是不實際的，經濟體系是呈現動態的存在，所有影響經濟的因素間相互作用，使經濟體系不停地改變現存的均衡而朝向下一步的均衡前進。其理論基礎是具有哲學意味的累積過程中的循環因果關係（the idea of the circular causation of a cumulative process）^⑪。經濟體系中的任何改變都將會引起方向相反的反作用改變，因此系統本身在各種力量相互作用時並不會自我穩定，而是遠離現狀。但社會過程當然會停止，有一個可能性就是新的外在改變（new exogenous change）的產生，且其具有使體系停止運動的方向及力量。亦即平衡的產生並非是體系間力量彼此運作而自然產生的結果，政策干預（policy interferences）正可扮演這個角色。他認為市場力量的運作會增加地區間的差距而非減少，在累積過程中市場力量會使經濟活動集中到具有比較利益的地區，經濟地理的差距造就了地區間的發展距離。Myrdal 根據地區間發展的影響提出了兩種效應：擴散效應（spread effects）與逆流效應（backwash effects）。亦即週邊地區會因發展地區之擴張受利或是受害。但他認為即使是兩種效應平衡時，地區呈現的情況也只能稱作「停滯」（stagnating），而非穩定均衡^⑫。Hirschman 則認為經濟成長不可能在任何地點同時出現，一旦出現強力的經濟力量時，經濟成長會集中於一些起始點（initial starting points）附近。在發展過程中成長樞紐出現的必然性說明了區域間的不平衡發展是成長本身不可避免的附帶結果^⑬。地區間存在著兩種相對的相互影響效應：滴入效應（tickling-down effects）及極化效應（polarization effects）^⑭。當進步地區的發展滴入（tickling down）落後地區，造成兩方之購買及投資的增加是互補時，能形成對落後地區有利的經濟影響。反之，也可能產生落後地區缺乏效率及議價能力不足的不利結果。儘管如此，他仍相信滴入效應終將較極化效應佔優勢^⑮。

註^⑩ Ragnar Nurkse, *op. cit.*, pp. 140~157.

註^⑪ Gunnar Myrdal, *Economic Theory and Developed Regions* (New York: Harper & Row Publishers, 1957), pp. 12~13.

註^⑫ *Ibid.*, pp. 27~32.

註^⑬ Albert O. Hirschman, *The Strategy of Economic Development* (New Haven: Yale University Press, 1958), pp. 183~184.

註^⑭ Hirschman 認為他所提的這兩個效應正好可以與 Myrdal 所提的擴散效應及逆流效應相對應，不過在強調與結論的部分仍有相當差異。首先，Myrdal 不承認成長極的出現，因此在區域和國家間之發展有所差異是不可避免的，而且也是任何地方進一步成長的條件。其次，因 Myrdal 預存累積因果機制的觀念，使其無法看到強大力量的出現會造成一轉捩點，使得一個國家有時候會產生南北極化的運動。最後，Hirschman 認為 Myrdal 所繪製的國際間成長傳送的圖像過於單調，因其忽略了在一個國家中國家間的極化效果較地區間更為脆弱。不過他完全同意 Myrdal 的說法，關於對政治力量在一個國家中影響南北間建立友善關係的重要性，以及在國際間需要這種力量的出現以幫助縮小已開發國家及未開發國家間的鴻溝。*Ibid.*, p. 187.

註^⑮ *Ibid.*, pp. 187~190.

Myrdal 主張政府可以對於一個財政困難的地區使用立法補助的方式阻止惡性的累積過程²⁴。Hirschman 認為政府扮演啓發 (initiating) 及緩和壓力 (pressure-relieving) 的角色。國家的經濟政策可透過公共投資在區域間的分配來影響不同區域的成長速率，可直接投資於基礎建設，亦可投資於生產活動上。不過在快速發展的過程中，後者需要尋求教育、基礎建設等相關方面的改善，會提高投資的成本²⁵。

(四) 倒 U 型理論

Williamson 在對二十四個國家及美國各州間的經濟增長數據資料橫向分析，和以時間為序列的縱向分析後，認為由於經濟成長會先出現在國家中的一個地區，所以自然地富裕與貧窮地區間的差距至少會維持或繼續擴大。當一個國家處於經濟成長的初級階段時，勞力的高選擇性使具技術性受教育的勞力離開落後地區而向先進地區集中；落後地區缺乏企業能力、成熟的市場、市場效率及具高風險是驅使資金出走的主因，政府對先進地區的投資及優惠政策也進一步拉開差距。此外，成長能力的不同，區域間又存在有巨大的流通障礙，致使國家內的區域差距會隨著經濟發展的加速而加大²⁶。但此差距並非持續存在的，而是隨著時間前進經濟發展達到較高水準時趨勢會減緩，繼而停止，轉向成為縮小的趨勢，最終會使區域間取得均衡。勞力移動的高選擇性會降低，資金及交易市場的效率會增加，更重要的是政府可以透過積極的收入政策追求地區均衡。然而就政府投資而言，重點在於當投資進行相當時間後，對公共投資的需求須縮減，且此時的公共投資資金亦須來自於先前的投資，如此一來即改變起先因地理性質而對落後地區所作的公共投資。這些因素都能使得地區差距減少，一旦地區趨同或非極化現象啓動，就會產生積累的過程，而過程中會產生對迅速調整有利與驅使地區均等二股力量的相互強化。Williamson 的假設是國家發展的早期階段會產生擴張地地區差距，發展過程中部份或全部的不均衡趨勢會減緩，形成與地區發展不均相反的模式。地區趨同將成為法則，落後地區會拉近與開發地區間的差距，預期的結果可透過統計數據描繪成一條倒 U 型 (an inverted "U") 的國家發展路徑，但圖形頂峰 (peak level) 的時間點仍不明確，同時也會受各個發展中國家資源稟賦及制度環境的影響²⁷。

此法則的問題有三。首先是倒 U 型曲線並非是對地區發展的精確描述，由於使用

註²⁴ Gunnar Myrdal, *op. cit.*, pp. 24~25.

註²⁵ *Ibid.*, pp. 202~205.

註²⁶ 此處 Williamson 也考慮到即使內部元素間可以自由流動，也不一定會產生均衡，因要考慮到如同 Myrdal 所說的逆流效應及 Hirschman 說的極化效應，因此在國家的初級發展階段時，地區差距的增加可歸因於許多不均衡效應 (disequilibrating effects)。

註²⁷ Jeffrey G. Williamson, "Regional Inequality and the Process of National Development: A Description of the Patterns," *Economic Development and Culture Change*, vol. 13, no. 4-PART II (July 1965), pp. 4~10.

的區域單元差距過大²⁸，使此一軌跡並不具有絕對的普遍意義²⁹。其次，即使是對在特定的經濟發展階段經歷過倒U型曲線的國家而言，也並非所有的倒U型曲線皆相同。第三，即使在發展階段及地區差異間能建立關聯，也只能導出下列二個結論的其中一個。當國家經濟達到發展的較高階段時，地區差距會縮小。或是除非一個國家先減低其地區差距，否則無法發展經濟。但於此很難證明二者中何者更為正確。最後，如果任何一個國家出現趨同的現象，可能也並不是自然市場力量的結果，而是有意的政策干預³⁰。

(五) 政治經濟學理論

王紹光及胡鞍鋼認為上述理論中的經濟決定論是其致命弱點，純由經濟力量所決定的發展傾向並不合理，應加入政治的力量，因而提出政治經濟學的理論分析架構³¹。此理論假設包括兩個論點：1. 雖然同意趨同或趨異很大程度可歸因於生產要素投入，但他們卻不相信市場力量會使生產要素一定朝向新古典主義理論所預測的方向流動；2. 政府干預是造成勞動力、資本和技術流動的關鍵因素。事實上，沒有一個國家的生產要素流動是受市場力量的自由支配。因此，地區間差距的存在無法僅看成是自然經濟發展的結果，而應當由經濟及政治兩方面找根源。而政府干預是擴大差距亦或是縮小差距則取決於兩個變數—政府抵銷市場固有不平衡性的意願及能力。

圖一 政府意願和國家能力在理論上的關係

		影響資本流動的能力	
		弱	強
縮小地區 差距的願望	弱	I	II
	強	III	IV

如圖一所示，情況 I、III 時，政府的願望及能力都弱或是願望強但能力弱，差距會持續存在，無法改善，多數國家皆屬於此。情況 II 時，雖然國家具備強有力的干預手段卻缺乏扶貧的願望，因此無助益外還有可能加強區域間趨異的現象。只有情況 IV，當政府具有能力且願意縮小地區差距時，經濟發展才有機會趨向平衡。此理論有兩個分析要點：第一是要找出決定地區差異的主要經濟因素，特別是生產要素增長的差距能在何種程度上說明地區差距的大小，其次就是去解釋生產要素投入增長本身的差距。

不過，此理論面臨最大的問題即缺乏對政府能力及意願強弱的嚴謹說明，在解決

註²⁸ 例如他將波多黎各分為 149 個區域，但澳洲及加拿大這樣幅員遼闊的國家只分成 6 個及 10 個區域，在劃分空間的尺度不一的情形下，試圖找出共同的經濟運行規律，會令人產生可靠性不足的疑慮。

註²⁹ 張敦富、覃成林，中國區域經濟差異與協調發展（北京：中國輕工業出版社，二〇〇一年），頁一〇四～一〇六。

註³⁰ Shaoguang Wang and Angang Hu, *op. cit.*, pp. 32~34.

註³¹ *Ibid.*, pp. 35~38.

地區增長差距時，只能說明相對性的概念，無法實際用數據或指標明確歸類政府在模型中的定位^②。且認為前述理論重視經濟決定論似乎過於武斷，不平衡增長理論其實並未忽視政府在經濟發展時積極的作用，重點是當市場成熟時，政府的角色與權力需縮小，讓市場自由操作，但市場發展時的初期及中期階段，政府的介入是應當且必須的。中國身為發展中國家而言，以政府調整政策影響經濟發展的角色看來，並未與其矛盾。

經濟發展理論大多同意政府在經濟發展初期扮演關鍵的角色，透過各種政策工具與手段，給予地方經濟成長原動力。儘管堅持在市場成熟後，政府終需退出，放手由市場法則自然運作，但面對發展中區域因成長速度不同而產生差距時，都能肯定政府介入正面效果。尤其是在分析中國大陸的經濟改革時，政府角色更是關鍵，建國後至改革開放前中共採行計劃性經濟，政府握有完全的資源，發展策略是依均衡發展的思路進行，地區間因中央主控投資分配比例而產生零和關係，儘管縮小差距的結果不如預期，但政府政策是決定地區經濟發展的唯一方向。改革開放後，中共嘗試引進市場機制，政府也因財政分權而減低預算的主控權，地區差距不再能完全歸因於政府傾斜的政策，還需視各地區因自身條件的不同，面臨經濟成長時的反應。當然政府仍是縮小或擴大地區差距最關鍵的行動者，透過分析其能力及政策考量，可以清楚看出中國因身為發展中國家，在冀求經濟快速增長又需顧及社會主義共同富裕的理念時，地區發展不平衡的軌跡。在考慮中國自改革開放以來，經濟體制由計劃轉向市場的歷程時，單一面向的分析是不足的，故本文將從政治經濟學的角度出發，以四個面向：政府政策、政府能力、市場反應及社會文化，來觀察一九七八年至今，隨經濟成長而擴大的地區差距成因為何。

三、改革開放前的區域經濟發展

中國大陸由於本身幅員廣大，自然資源分布不均，在經濟發展過程中一直面臨著地區間經濟發展差距問題。中共建國之初，西北地區佔全大陸近三分之一的土地，人口卻不到 5%，經濟狀況尤其落後，農業佔 75%，畜牧業約 20%，近代工業及手工業則不到 5%。對於區域差距的存在，以毛澤東為首的第一代領導人即注意到西部經濟條件落後的事實，一九五〇年一月，中央人民政府委員會第五次會議中，彭德懷即對西北的貧困情形作報告。其後，鄧小平又將西南地區的複雜情況對毛澤東作了綜合報告。此時領導階層也開始對西部地區的貧困原因進行探索^③。毛澤東在一九五六年四月二十五日的中共中央政治局擴大會議上提出「論十大關係」的講話中曾提及沿海與內地工業的關係^④，他說：「我國全部輕工業和重工業，都有約百分之七十在沿海，

註② 針對此點，王紹光及胡鞍鋼也對此一理論的適用性作了說明，他們承認此一假設不夠嚴謹、準確，但又並非如保羅·克魯曼 (Paul Krugman) 所指出的建構的是一條「數學阻力最小的路線」(the line of least mathematical resistance)；其目的在欲提供一種專為分析中國地區發展變化的框架，且證明政治經濟學分析的可行性。

註③ 劉藝良等，*中國地區差距與西部大開發戰略*（鄭州：河南人民出版社，二〇〇一年），頁五～六。

註④ 沿海地帶是指遼寧、河北、天津、北京、山東、安徽、江蘇、上海、浙江、福建、廣東、廣西等十二個省、市、自治區及河南東部地區；內地地區則是指除沿海地區以外的其他省和自治區。

只有百分之三十在內地。這是歷史上形成的一種不合理的狀況。沿海的工業基地必須充分利用，但是，爲了平衡工業發展的佈局，內地工業必須大力發展。」^⑤以往工業都集中在沿海，造成發展上的不平衡，但此處並非指發展重心完全要轉移至內地，而是好好地利用和發展沿海的工業來支持內地工業，不過重點仍在於內地工業的大力發展。他也提到：「好好地利用和發展沿海的工業老底子，可以使我們更有力量來發展和支持內地工業。如果採取消極態度，就會妨礙內地工業的迅速發展。」^⑥此時的發展策略是將六成的比重投資於內地的固定資產上，沿海投資四成，結果卻造成內地投資多收益少，沿海投資少卻收益多，區域差距的情形並未減緩。六十年代初期至七十年代中期，因國防之需而根據各地區的地理戰略位置不同^⑦，將全大陸劃分爲三大地帶，推行工業生產力佈局的「三線建設」^⑧。由於此一劃分是以備戰和建設戰略後方爲主要基調，生產力佈局以工業爲主體，跳躍式向西方推進，因此掀起大規模建設內陸地區的高潮，國家投資呈極端向內地傾斜的態勢（見表二）。

表二 「一五」至「八五」時期中國三大地帶基本建設投資總額比較

時 期	全大陸 總額 (億元)	東 部		中 部		西 部		中 西 部	
		投資額 (億元)	比重 (%)	投資額 (億元)	比重 (%)	投資額 (億元)	比重 (%)	投資額 (億元)	比重 (%)
一五(1953-1957)	588.5	217.3	36.9	169.4	28.9	106.1	18.0	275.5	46.9
二五(1958-1962)	1206.1	462.6	38.4	409.8	34.0	265.9	22.0	675.7	56.0
調整時期(1963-1965)	421.9	147.4	34.9	137.8	32.7	107.9	25.6	245.7	58.3
三五(1966-1970)	976.0	262.9	26.9	290.7	29.8	340.5	34.9	631.2	64.7
四五(1971-1975)	1764.0	625.4	35.5	527.3	29.9	432.0	24.4	959.3	54.4
五五(1976-1980)	2342.1	988.2	42.2	706.0	30.1	465.6	19.9	1171.6	50.0
六五(1981-1985)	3410.1	1627.0	47.7	997.5	29.3	587.7	17.2	1585.2	46.5
七五(1986-1990)	7349.1	3800.5	51.7	1792.7	24.4	1223.5	16.7	3016.2	41.1
八五(1991-1995)	23584.3	12474.4	52.9	5505.4	23.3	3460.1	14.7	8963.5	38.0

註：因部分投資額未分區，故東部與中西部地帶之和不等於100%。

資料來源：張慕津、程建國著，中國地帶差距與中西部開發，頁七七。

註^⑤ 毛澤東，毛澤東選集，第五卷（上海：人民出版社，一九七七年），頁二六九～二七〇。

註^⑥ 毛澤東，前引書，頁二六九～二七一。

註^⑦ 對於重視國防原則的佈局，當時曾任財政部長及副總理的薄一波在其回憶錄中提到：「審查廠址時，要把廠址標在地圖上，並用直線標出他與台灣、南朝鮮、日本等美軍基地的距離，說明美國的什麼型號的飛機可以攻擊到它。」可見當時確定廠址的主要因素是國防考量及安全考量。

註^⑧ 三線是指位於中國腹心之地涉及十三個省、自治區的全部範圍或大部分地區，此區域位於中國階梯式地形地貌的第二級。當時劃定的範圍是西北甘肅省烏鞘嶺以東，華北山西雁門關以南，東至京廣鐵路以西，南至廣東韶關以北的廣大地區，包括四川、貴州、雲南、陝西、甘肅、青海、寧夏、河南、湖北、湖南、山西西部、廣東北部及廣西西北部；一線是指沿海、沿陸疆的省、自治區及直轄市；二線是指一線與三線之間的省份。而在此一基礎上，各省區又各自根據自己的情況在省區內劃出一線、二線、三線，即「小三線」。

然自一九七二年起，國際環境起了變化，首先是一九七一年十月中共加入聯合國，接著於一九七二年美國尼克森總統訪問中國大陸，國際形勢趨於和緩，以國防為原則的投資分配依據不再。此外，由於此時期對內地建設的要求過急，盲目投資過多力量，加上選廠定點的失誤，導致嚴重的浪費和損失。因此在一九七三年國家計委討論年度計劃的會議上，提出了投資分配過度傾斜的問題，隨後國家計委在修改「四五計劃」時就提到：在重點建設內地戰略後方的同時，必須充分發揮和適當發展沿海工業基地的生產能力。從四五計劃後期就開始由內地向沿海經濟發達區域逐步轉移，提高東部投資比重^③。

自一九四九至一九七九年這三十年間，有說法認為地區差距隨著時間其實是呈現降低態勢的說法，透過分析各省工業總產出的年度變化資料加以人口加權所得係數認為差異是呈現降低的趨勢，同時省際間的資源流動亦可作為間接的證據，至於地方的財政分權，其實名義發展較實際上為多^④。但相反的意見則認為上述說法將重點置於中央預算分配，過於低估了地方政府在財政分權後因經濟快速成長而得到中央預算外的地區收入，且此時期的統計資料相當缺乏^⑤，故所使用分析的數據趨勢仍有待商榷^⑥。事實上，改革開放前的地區差距呈現擴大的趨勢可從觀察各項經濟指標作出合理的推論^⑦。中國地區間進行經濟發展的起始點相當不同，國家政策在影響區域發展趨同時就顯得相當重要。儘管中央政府投資積極扮演縮短區域差距的角色，高度傾斜的投資計畫目的也正是要拉近地區差距，但綜觀「三線建設」無法平衡地區差距之因在於：此時期對內地省份的大量投資激勵並未維持相當長的一段時間，無法徹底改善此區體質，企業效率不佳，以及國家價格機制限制了內地工業及原料產品的獲益，使得資金的大量投入無法轉換成高生產力^⑧。此外，因地方分權的影響，中央無法獲得足夠的收入以進行重分配，導致七〇年代起更嚴重的地區差距。諷刺的是，地區差距在毛澤東將平等主義列為領導原則的文革時期變本加厲。再者，沿海的省份本身具有

註③ 王夢奎、李善同等，中國地區社會經濟發展不平等問題研究（北京：商務印書館，二〇〇〇年），頁二六三～二六四。

註④ Nicholas R. Lardy, "Regional Growth and Income Distribution in China," in Robert F. Denberger, ed., *China's Development Experience in Comparative Perspectives* (Cambridge: Harvard University Press, 1980).

註⑤ 中國統計局在一九八七年出版的國民收入統計資料彙編 1949～1985 中，提供了建國以來關於國民收入詳盡的資料。中國統計局，國民收入統計資料彙編 1949～1985（北京：中國統計出版社，一九八七年）。

註⑥ Audrey Donnithorne, "Centralization and Decentralization in China's Fiscal Management," *China Quarterly*, vol. 66, no. 3 (1976), pp. 326～354.

註⑦ 亦有學者從社會指標如初生嬰兒的死亡率 (IMR, infant mortality rate) 及識字率 (ILR, illiteracy rate) 來分析中國的地區發展差距。Tsui Kai Yuen, "Decomposition of China's Regional Inequalities," *Journal of Comparative Economics*, vol. 17, no. 3 (Sep. 1993), pp. 600～627.

註⑧ Tsui Kai Yuen, "China's Regional Inequality, 1952～1985," *Journal of Comparative Economics*, vol. 15, no. 1 (March 1991), p. 19.

的發展條件較佳，企業效率及生產力較高，即使中央投資比例偏低，地方政府仍可獲得豐富的收入，其正面影響超過因中央財政轉移所帶來的負面的效果，加速地區間的發展趨異^⑤。

四、改革開放後的地區經濟發展

改革開放初期的地區發展戰略是修正毛澤東時期「地區均衡發展」的想法，而採行重視沿海地區的「非均衡發展戰略」；進入九〇年代後，因沿海地區及內陸地區之間地區差距擴大的問題廣受關注，而逐步形成「地區協調發展戰略」，目的在於阻止地區差距的擴大。中國目前身為發展中國家，不能以過度犧牲效率為代價以求得地區差距的縮小，但又必須在經濟快速成長時考慮公平性及維持社會穩定，故選擇為地區提供平等的發展機會，發揮比較優勢，政策的具體表現為「效率優先，兼顧公平，充分發揮各地區的比較優勢」，收入於一九九六年第八屆全國人大所通過的「『九五計劃』和二〇一〇年遠景目標規劃」的「促進區域經濟協調發展」一節中^⑥。一九九九年六月江澤民在西北五省區國有企業改革和發展座談會中，就加快中西部地區發展發表重要談話，正式提出「西部大開發」的政策目標^⑦，不但是保持國民經濟持續快速健康發展的必然要求，也是實現現代化建設第三步戰略目標的必然要求^⑧。二〇〇一年三月第九屆全國人大第四次會議通過的「中華人民共和國國民經濟和社會發展第十個五年計劃綱要」，其中第九章一「實施西部大開發戰略，促進地區協調發展」^⑨，即為中央重視地區發展差距的具體表現及未來施政方向。

改革初期實行非均衡發展的具體方式為推行梯度推移政策。所謂「梯度推移政策」即不再強調區域間的經濟差距，而是著重於充分發揮地區間的比較利益。經濟技術的發展是不平衡的，客觀上形成一種經濟技術梯度。有梯度地區經濟技術差距就存在經濟推移的動力，進而產生生產力的空間推移。利用此一規律，從實際情況出發，首先讓具備條件的高梯度地區引進和掌握先進技術，然後逐級向二級梯度、三級梯度的地區推移，隨著經濟的發展，推移速度加快，可以逐步縮小地區間差距，實現經濟分布的相對均衡，進而實現國民經濟的平衡發展^⑩。中國的經濟技術客觀上存在著東、中、西三級梯度差距，區域發展應充分利用這種差距，揚長避短，東靠西移，將國家有限的財力優先從東部沿海地區發展，再向西部擴展，由東部在既有基礎上發展後帶動西

註⑤ Tsui Kai Yuen, "China's Regional Inequality, 1952~1985," pp. 10~20.

註⑥ 王夢奎、李善同等，前引書，頁二六七~二六八。

註⑦ 西部大開發的地域範圍是指：重慶、四川、貴州、雲南、西藏、陝西、甘肅、青海、寧夏、新疆等十個省、自治區及直轄市。但實際上西部大開發政策乃比照特區發展的「五加二」模式，採用「十加二」模式，將廣西及內蒙古納入政策考量的範圍。

註⑧ 杜平等編，西部大開發戰略決策若干問題（北京：中央文獻出版社，二〇〇〇年），頁四~六。

註⑨ 國家計劃委員會編寫，曾培炎主編，中華人民共和國國民經濟和社會發展第十個五年計劃綱要學習輔導講座（北京：人民出版社，二〇〇一年），頁一。

註⑩ 張耀輝等，區域經濟理論及地區經濟發展（北京：中國計劃出版社，一九九九年），頁九五。

部的繁榮^⑤。但在梯度推進理論佔優勢之時，仍有反對的聲音認為沿海及內地應以一致的進度發展，因為只有在工業發展過程中內地能接受與沿海地區一樣的重視時，內地才能完全利用其能源及其他資源並支持沿海地區出口導向的經濟策略。此外，因內地在發展程度上已落後於沿海地區，若沿海區域再接受各種特權而得以優先發展，則「沿海—內地」的發展差距將會加劇，進而影響兩者的利益，如此一來，內地以原料及能源支持沿海地區的能力將會限縮，這種看法，稱為反梯度理論（anti-ladder-step doctrine）^⑥。鄧小平於一九八八年九月十二日在聽取關於價格和工資改革初步方案匯報時，提到「兩個大局」的說法：「沿海地區要加快對外開放，使這個擁有兩億人口的廣大地帶較快地先發展起來，從而帶動內地更好地發展，這是一個事關大局的問題。內地要顧全這個大局。反過來，發展到一定的時候，又要求沿海拿出更多力量來幫助內地發展，這也是個大局。那時沿海也要服從這個大局。」^⑦這個說法也被視作此時期傾斜發展的思想指導。而一九九二年鄧小平南巡時說到：「能發展就不要阻擋，有條件的地方要盡可能搞快點」，亦即在他看來，過早對付地區差異的問題是不明智的，他主張到二十世紀末再把這個問題提到議事日程上來^⑧。

傾斜發展的思路落實在具體政策方面即是在「五五計劃」末期至「六五計劃」期間初步提出了區域經濟要利用和發揮東部地區的相對優勢，形成各地區合理分工的思路框架，使東部沿海地帶成為帶動中國地區經濟發展的重要成長地，並陸續對外開放沿海城市及港口，形成經濟特區—沿海開放城市—沿海開放地帶—沿海經濟技術開發區，多層次、多渠道、全方位的開放格局（見表三）。

這種政策使得沿海地區獲益良多，且此時期的高速成長，迅速縮小了南部沿海（福建及廣東）及東部沿海（上海、江蘇及浙江）的地區差距，從而導致八〇年代初期總體地區差距的縮小^⑨。「七五計劃」時期提出了以「效率優先」為基本指導思想，相對完整的地區經濟「梯度發展戰略」。全大陸也相應的被劃分為東部沿海地帶、中部地帶和西部地帶^⑩。這一戰略的形成和國土劃分打破了傳統體制下片面強調地區經濟「均衡佈局」的模式。但在經濟超趕的同時也激化了地區間的矛盾與衝突，對此，「八

註⑤ 高振綱等，*西部大開發之路：新亞歐大陸橋發展戰略*（北京：經濟科學出版社，二〇〇〇年），頁四八。

註⑥ Dali Yang, "Patterns of China's Regional Development Strategy," *The China Quarterly*, no. 122 (June 1990), p. 245.

註⑦ 鄧小平，*鄧小平文選*，第三卷（北京：人民出版社，一九九三年），頁二七七～二七八。

註⑧ 鄧小平，前引書，頁三七四～三七六。

註⑨ 亦即此時期整體地區差距的縮小與中西部成長並無太大關係，而是沿海地區內收入分散所致。Tianlun Jian, Jeffrey D. Sachs and Andrew M. Warner, "Trends in Regional Inequality in China," *China Economic Review*, vol. 7, no. 1 (1996), pp. 1~21.

註⑩ 東部地區包括十二個省、自治區及直轄市：遼寧省、河北省、天津市、北京市、山東省、江蘇省、上海市、浙江省、福建省、廣東省、海南省、廣西壯族自治區。中部地區包括九個省及自治區：黑龍江省、吉林省、內蒙古自治區、山西省、河南省、安徽省、湖北省、湖南省、江西省。西部地區包括十個省、自治區及直轄市：陝西省、甘肅省、青海省、寧夏回族自治區、新疆維吾爾自治區、四川省、雲南省、貴州省、西藏自治區及一九九七年成立的重慶市。

五計劃」國家針對「梯度發展戰略」的缺點，在堅持效率優先的原則下，補充了「兼顧公平」的原則，調整東西間經濟發展的差距；但在調整過程中，國家政策向東部地帶傾斜的非均衡發展戰略卻始終沒有改變，因為除了確立幾十個內地城市為開放城市外，同時仍將發展重點由南部（廣東及福建）移至東部（上海及長江三角洲）。亦有學者持相反意見，認為在調整政策的同時，梯度政策已被悄無聲息地廢除了^⑤。儘管中央在政策上作了調整，但落後地區代表仍在一九九三～一九九四年度全國人大表達對中央政策的不滿；一九九四年國家計委也提出一份報告——「中國區域經濟協調發展的研究」，報告中提出嚴正的警告，說明地區差異將會對社會穩定及國家統一造成影響。一九九五年中央政府在面對內陸省區的壓力下，決定改變沿海發展戰略，在九五計劃中承諾加大對中西部地區的支持。世紀之交，中共中央在實現現代化建設的前兩步戰略目標後，為加快推進社會主義現代化的新發展階段，認為必須全面推動西部開發，藉由合理調整地區經濟布局，積極促進地區經濟協調發展，而重點在於西部地區的基礎設施、生態環境保護、調整產業結構、發展科技教育與提高居民收入等幾個面向^⑥。

表三 沿海地帶對外開放時間表

開放時間	開放屬性	開放城市、港口
1980年8月	經濟特區	深圳、珠海、汕頭、廈門
1984年4月	沿海開放城市	大連、秦皇島、天津、煙台、青島、連雲港、上海、寧波、南通、溫州、福州、廣州、湛江、北海
1985年2月	開放範圍 開放地區	長江三角洲、珠江三角洲、閩南廈漳泉三角地帶 遼東半島、山東半島、京津塘地區
1987年起	保稅區	大連、天津、煙台、青島、上海、外高橋、張家港、寧波港、福州、廈門象嶼、海口、廣州、汕頭、深圳福田和沙頭角、珠海
1988年4月	經濟特區並建省	海南島
1992年3月	對外開放口岸 (內陸沿邊市鎮)	黑河市、滿州里、綏芬河、暉春市、伊寧市、塔城、博樂、憑祥、東興鎮、河口、畹町、瑞麗、景洪
1992年7月	長江沿岸城市 省會城市	重慶、武漢、蕪湖、南昌、合肥 哈爾濱、長春、吉林、石家莊、太原、鄭州、呼和浩特、成都、西安、銀川、烏魯木齊、南寧、貴陽、昆明、南京

資料來源：作者自行製表

註⑤ 王紹光、胡鞍綱，中國：不平衡發展的政治經濟學（北京：中國計劃出版社，一九九九年），頁二〇二。

註⑥ 國家計劃委員會編寫，曾培炎主編，前引書，頁一五四～一五七。

其實在改革開放後的經濟成長過程中，中共對於落後地區也提出過一連串的計劃，試圖縮小或是至少維持地區差距。自八〇年代起即加強對「老、少、邊、窮」地區及經濟不發達地區的扶持工作，先後設立「支援不發達地區發展基金」、「三西地區（定西、河西、西海固）專項建設基金」。一九八四年開始實施「以工代賑」工程項目計劃，扶持貧困地區基本建設。一九八五年起每年發放專項貸款、低息貸款和專項貼息貸款。八〇年代中期起又實施了「溫飽工程」、「豐收計劃」及以教育為目的的「希望工程」。一九九四年起為加大扶貧力度，又實施了「八七扶貧攻堅計劃」，預計花七年的時間基本解決八千萬貧窮人口的溫飽問題。一九九六年起，國務院組織東部沿海發達地區的省、市，對口扶持中西部地區不發達省、市及自治區^②。這些措施對促進中西部地區經濟發展與人民生活水平的提高都有一定作用，但這些效果卻無法彌補地區間發展差距，致使中央雖然有心控制差距，在多重因素作用下，東部與中西部的絕對差距日漸擴大。

五、地區間經濟發展差距形成及擴大之因素

中國面臨的地區差距擴大問題，類似於發展中國家與已開發國家人均收入絕對差距不斷加大，即使低收入國家擁有高收入國家兩倍的增長率，但在相當長的一段時間內，兩國的人均收入絕對會繼續擴大，亦即低收入國家在經濟成長上相對地前進了，同時卻在經濟差距下絕對地落後了，造成「擴大中的缺口」現象，構成對發展中國家為實現工業化、現代化努力的嚴峻挑戰^③。經濟發展起點低對欠發達地區的經濟發展水平起著不可忽視的制約作用^④。然而自改革開放以來，在先天地理環境自然資源分布不均的情形下，中共為求整體國力迅速發展，實行梯度推移政策，冀求經濟快速成長。

透過檢視一九七八年至一九九九年各地區人均國內生產總值相對於全大陸的比例，可以進一步認識地區差異的發展趨勢（見表四）。

註^② 徐逢賢等著，*跨世紀難題：中國區域經濟發展差距*（北京：社會科學文獻出版社，一九九九年），頁八～一〇。

註^③ 查爾斯·P·金德爾博格（Charles P. Kindleberger）、布魯斯·赫里克（Bruce Herrick），*經濟發展 Economic Development*（上海：上海譯文出版社，一九八六年）。

註^④ 胡鞍綱、王紹光、康曉光，*中國地區差距報告*（台北：致良出版社，民國八十五年），頁二七五。

表四 各地區人均 GDP 相對於全大陸人均水平 (1978~1999) (%)

地區	1	1980	1985	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
北京	334.5	348.4	321.9	321.2	326.8	329.1	346.6	344.0	347.9	353.9	353.9	357.2	378.0	390.1
天津	306.1	313.9	293.5	257.2	260.7	253.4	248.9	246.7	252.1	263.3	275.9	286.7	292.3	302.3
河北	96.1	91.2	88.5	89.4	88.1	89.5	90.8	94.7	96.9	100.1	104.1	107.9	111.1	113.5
山西	96.3	93.5	98.0	89.5	89.9	83.0	82.7	82.3	79.9	80.4	81.6	82.9	83.8	83.0
內蒙古	83.6	79.6	94.1	88.4	91.4	89.9	87.6	85.4	83.3	82.2	84.6	85.3	86.8	87.6
遼寧	178.6	176.3	166.6	168.7	165.0	161.5	159.4	162.4	162.2	157.8	157.1	158.4	160.1	162.6
吉林	100.5	96.0	98.9	104.0	103.2	100.2	99.0	98.8	99.4	100.6	104.2	104.0	106.0	107.5
黑龍江	148.8	145.3	126.2	118.8	121.0	120.0	109.9	106.5	102.7	101.7	102.8	104.3	105.0	105.9
上海	659.1	651.5	609.9	560.2	561.6	556.5	564.7	576.6	589.6	613.9	638.3	665.7	685.6	712.8
江蘇	113.5	115.6	132.0	146.3	144.5	143.4	157.8	167.2	173.5	181.9	187.1	193.2	199.7	206.6
浙江	87.3	99.7	121.3	121.9	122.9	133.6	140.1	151.4	162.1	171.8	177.8	180.8	186.9	193.1
安徽	64.4	61.6	72.9	67.4	66.0	59.2	60.5	64.4	69.0	71.6	74.8	77.5	78.1	78.9
福建	72.0	77.8	85.7	90.5	93.3	97.2	102.3	113.1	122.8	127.9	134.0	140.7	145.6	150.3
江西	72.8	75.3	73.9	70.9	71.5	70.5	71.2	73.5	76.9	79.4	82.3	84.3	84.6	85.2
山東	83.4	86.8	92.6	93.6	92.6	97.6	100.6	108.9	113.3	117.9	121.6	124.9	129.0	133.3
河南	61.3	65.9	68.6	66.4	66.6	65.0	64.7	66.1	66.9	69.6	72.6	73.9	74.6	75.5
湖北	87.6	92.9	100.3	92.7	93.8	91.6	91.5	92.0	94.1	97.7	101.1	105.2	108.0	109.7
湖南	75.5	75.0	70.0	65.8	65.8	65.1	64.3	64.4	63.7	64.0	65.9	67.4	68.5	69.7
廣東	97.8	104.9	110.7	127.7	135.3	143.6	152.6	163.4	171.6	177.7	179.5	182.3	186.2	190.3
廣西	60.0	58.3	51.0	45.1	46.4	47.7	49.4	52.6	53.8	56.1	55.6	55.2	55.9	56.6
海南	82.8	75.8	105.5	105.8	112.1	117.5	143.9	152.6	151.0	141.8	92.0	94.2	95.1	96.0
四川	66.8	73.3	71.1	67.1	67.7	67.7	67.5	68.2	67.8	67.9	69.3	70.9	71.6	72.3
重慶	67.8	70.5	69.5	65.7	67.9	68.4	69.9	71.7	72.5	73.8	75.3	77.1	77.8	78.6
貴州	46.2	45.8	49.5	46.7	46.6	45.9	45.1	43.8	42.2	40.9	41.2	42.2	42.8	42.3
雲南	59.6	57.2	59.7	60.9	63.5	61.8	60.0	58.4	57.7	57.9	57.4	57.3	57.5	57.9
西藏	98.9	111.1	106.6	76.4	80.5	74.1	69.2	65.7	67.2	71.4	71.8	72.1	72.1	71.9
陝西	77.6	74.0	75.9	80.7	79.8	78.1	74.8	74.8	73.3	72.4	74.5	75.9	77.2	78.6
甘肅	91.8	87.6	78.0	83.3	84.2	81.7	78.1	76.6	75.3	73.5	74.1	75.1	76.2	77.2
青海	112.9	103.2	94.2	82.1	81.9	78.5	73.7	71.1	68.2	66.3	67.5	67.3	68.1	69.0
寧夏	97.7	94.5	93.8	91.7	89.8	85.6	80.9	78.3	74.8	72.9	72.0	71.9	72.4	72.9
新疆	82.6	84.6	92.9	93.8	97.9	103.9	97.7	93.1	91.2	90.5	97.4	96.0	96.4	97.6

註：按各地區一九七八年不變價格計算。

資料來源：新中國五十年統計資料匯編，中國統計年鑑 2000，一九九三、一九九五、一九九六年各省、直轄市、自治區統計年鑑。轉引自胡鞍鋼主編，地區與發展：西部開發新戰略（北京：中國計劃出版社，二〇〇一年），頁三二六～三三〇。

改革初期的地區差異相當大，全大陸最窮的省份貴州與全大陸最富的地區上海市相差十四倍，一九七八年後，高收入省份大多分布於沿海，低收入省份多在內陸。直至一九九九年止，上海與貴州的差距已達 18.3 倍，實際數字更高達一萬三千多元。整體看來，改革開放後經濟發展可分為三個時期，一九八五年以前總體趨勢為相對差距縮小，絕對差距即使是擴大，也是以低速在擴大；一九八五至一九九〇年間，省際相對差異開始上升，同時絕對差異也加快了擴大速度；一九九〇年以後，絕對差異與相對差異都大幅地增加^②。差距形成是各方面力量相互作用的結果，下面就先分析地區差距的政治面因素，即政府政策及政府能力兩個面向的因素。

(一) 政治因素

(1) 總體政策戰略傾斜。改革開放以來經濟發展基本上是圍繞著「向東傾斜梯度推進戰略」為主在進行的，但是市場機制的運行規律卻驅使著一切的經濟要素或經濟資源向效益高、投資回報率高及發展條件較好的地區或部門流動。儘管發展中國家在由封閉型經濟轉向開放型經濟時，有採用梯度推進的必要性，使國家在不寬鬆的經濟條件下能以有限資金在短時間內獲得高效益的效果，事實也證明了八〇年代中國在經濟發展與綜合國力方面取得明顯的成效。但自九〇年以來，國家宏觀調控機制及能力嚴重削弱，加上市場發育不健全，配套措施又跟不上，人才及資金大幅向東部集中，即使國家有心向西推進，卻也面臨中西部基礎設施落後等不利因素，而使國家的努力受挫。在經濟資源持續向東集中的情形下，地區差距愈形嚴重，若不從基本處著手，改善西部經濟發展體質，不平衡發展的趨勢恐怕難以逆轉^③。

(2) 中央財政能力。中央政府作為支配地區間資源再分配的唯一機構，必須先掌握足夠的收入，才能實施再分配政策。因此中央政府的汲取能力是進行地區再分配的必要條件。但在中國的改革進程中，此能力被大大的削弱了，因為中國的改革綱領是權力下放，這種放權削弱了中央政府行使職權的能力，包括把投資由富裕省區調動到落後省區的能力，就此點而言，放權是走得太遠了^④。中國從一九七八年至今創下了驚人的 GDP 成長速度，但政府收入佔 GDP 的比例卻從一九七八年的 31 % 降到了一九九六年的 11 %，近年來雖有成長，比例卻仍嫌偏低（見表五）。

一九七八年的財政體制能夠讓中央政府在重分配中扮演重要的角色，把從較發達地區汲取的剩餘資源劃撥到欠發達地區。但當國民收入中的政府份額縮小，政府就不再擁有富裕的資源對落後地區進行投資^⑤。隨著放權的開展，中央收入與稅賦之間的關係也削弱了，中央財政由原來「一灶吃飯」轉而實行「分灶吃飯」的特徵，在考慮平衡地區差距的問題下，確實要求東部地區多繳稅，並給予中西部地區適當補助，但具體操作時由於確定中央與地方收入分享比例的承包基數及超基數是採前幾年的財政收支平均數為準，忽略了發展水平及稅源增長，反倒使東部受益，中西部經濟基礎受損。一九八〇至一九九三年間實行有缺陷的「財政包乾制」，使富裕省區能在稅收中投機取

註② 王紹光、胡鞍綱，中國：不平衡發展的政治經濟學，頁六四。

註③ 劉藝良等，前引書，頁二〇七~二〇九。

註④ 參見王紹光、胡鞍綱，中國國家能力報告（香港：牛津大學出版社，一九九四年）。

註⑤ 王紹光、胡鞍綱，中國：不平衡發展的政治經濟學，頁二〇三~二〇八。

巧，將地區收入歸入預算外資金，這些資金不必參加地區間的再分配，將原為國家所有的龐大財政資源以其他形式轉到地方政府手中，這種機會主義是造成政府總收入下降的根源。來自富裕省區的財政餘額枯竭了，中央能轉移的財政資源就愈來愈少，不管中央對付地區差異的決心有多大，汲取能力變弱，許多工作就無法推展。此外，稅收政策亦因中央積極開發沿海地區，對東部實施大量的稅收優惠政策，中西部地區扶貧性質的優惠政策卻僅限於少數民族自治區及「老少邊窮」地區，所以總體看來稅收優惠政策亦向東傾斜。如同財政體制的錯誤考量，中央對地方的轉移支付如稅收反還、財政上繳及定額補助等，因以各地區的財政支出為原則，不但未縮小反而擴大了地區差距^⑥。

表五 一九七八~一九九九年中國部分財政指標

年份	GDP 增長率 (%)	GGR / GDP (%)	CGR / GGR (%)	全國財政 赤字 (億元)	債務 / GGR (%)
1978	11.7	31.2	15.5	-10.17	-0.90
1979	7.6	28.4	20.2	135.41	11.81
1980	7.8	25.7	24.5	68.90	5.94
1981	5.2	24.2	26.5	-37.38	-3.18
1982	9.1	22.9	28.6	17.65	1.46
1983	10.9	23.0	35.8	42.57	3.11
1984	15.2	22.9	40.5	58.16	3.54
1985	13.5	22.4	38.4	-0.57	-0.03
1986	8.8	20.8	36.7	82.90	3.91
1987	11.6	18.4	33.5	62.83	2.86
1988	11.3	15.8	32.9	133.97	5.68
1989	4.1	15.8	30.9	158.88	5.96
1990	3.8	15.8	33.8	146.49	4.99
1991	9.2	14.6	29.8	237.14	7.53
1992	14.2	13.1	28.1	258.83	7.43
1993	13.5	12.6	22.0	293.35	6.75
1994	12.6	11.2	55.7	574.52	11.01
1995	10.5	10.7	52.2	581.52	9.32
1996	9.6	10.9	49.4	529.56	7.15
1997	8.8	11.6	48.9	582.42	6.73
1998	7.8	12.6	49.5	922.23	9.34
1999	7.1	14.0	51.1	1743.59	15.24

註：1.GDP：國內生產總值；GGR：政府財政收入；CGR：中央財政收入。

2.中央財政收入為本級負責組織徵收的收入。

3.計算財政收入與支出的差額時，收入不含國內外債務收入，支出不含國內外債務還本付息支出和利用國外借款收入安排的基本建設支出。

4.財政赤字負數者表當年盈餘。

資料來源：中國統計年鑑 2000，頁二五五~二五六、二六七~二六八。中國經濟年鑑 2000，頁八八五、九〇五、九〇八。

註^⑥ 張慕津、程建國，中國地帶差距與中西部地帶的崛起（香港：三聯書店，一九九九年），頁八四~八八。

(3) 金融投資政策。儘管改革開放以來國家銀行地位不斷下降，但其存貸額款仍佔全社會金融機構總數的 70 % 以上，而國家銀行資金就呈現東部高西部低的梯形分布格局。同時國家基本建設投資額，東部比重迅速上升，中西部相對下降（見表二）。中國目前主要靠外延式擴大再生產的條件，必然帶動經濟增長速度的加快，使東部地區的自我積累與自我發展能力增強，如此一來又相應的增強東部籌集資金的能力，進而轉換成自我的投資能力，形成投資良性循環。而中西部本身對外開放程度低，儲蓄成爲各省資金唯一的重要來源，但因收入低，缺乏儲蓄能力，致使資金積累與再投入能力低，形成惡性循環。由表六可看出富裕的省份儲蓄多，投資率也高；貧窮的省份則相反之。不過由於自治區享有特殊政策，故其投資率明顯較儲蓄率高。經濟增長和儲蓄間的相互促進，證實了 Myrdal 所說的「循環積累的因果關係」。於是出現東部地區存款大於貸款，西部地區貸款大於存款的情形。高收入地區因其儲蓄額高使得資金運用能力強，專業銀行商業化實行以存定貸，以資產抵押等貸款方式時，就進一步加強資金傾斜的現象，低收入地區出現貸款資金萎縮，直接影響經濟增長，擴大地區間經濟發展差距^⑦。

表六 各地區投資比較（1999 年）

地區	儲蓄率 (%)	投資率 (%)	投資總額 (億元)	地區	儲蓄率 (%)	投資率 (%)	投資總額 (億元)
全大陸	39.7	37.0	30496.30	北京	56.1	70.2	1526.16
天津	50.6	49.8	722.70	河北	56.6	47.8	2183.96
山西	42.9	45.6	685.15	內蒙古	42.3	44.2	554.22
遼寧	44.1	30.8	1284.31	吉林	38.7	39.2	658.74
黑龍江	39.2	33.4	961.19	上海	57.4	47.8	1929.42
江蘇	56.2	46.7	3554.26	浙江	56.1	46.9	2519.98
安徽	36.0	36.1	1049.96	福建	48.3	47.3	1673.94
江西	38.7	39.1	747.17	山東	50.3	47.7	3652.95
河南	48.5	42.9	1964.61	湖北	47.9	47.6	1811.66
湖南	33.5	34.0	1130.67	廣東	46.7	38.4	3252.19
廣西	31.2	33.0	645.64	海南	45.0	47.6	223.83
重慶	37.5	40.0	592.58	四川	39.4	39.5	1466.29
貴州	20.4	47.3	431.38	雲南	32.3	40.1	744.31
西藏	42.8	42.3	43.75	陝西	39.2	45.6	678.65
甘肅	41.2	44.2	411.47	青海	37.3	58.1	140.29
寧夏	36.2	59.0	142.39	新疆	36.2	49.8	581.59

資料來源：中國統計年鑑 2000，頁六五、六七。

註^⑦ 胡鞍鋼、王紹光、康曉光，前引書，頁二七七～二七八。

(4) 對外開放政策。開放政策是中國改革計劃的基石，貿易允許各種經濟發揮相對優勢，賺取外匯，補充國內存款，增加投資。開放政策由沿海向內陸的梯度推移，使本來就佔盡地緣區位優勢的東部地帶，在率先對外開放中又獲得遠比中西部地帶更多的優惠政策。對外貿易額的激增及大量外資的集中流入，加快了東部地帶的開發建設，極大的增強東部地帶經濟實力與發展後勁，形成地區間經濟業績的巨大差距。沿海省份的交通網絡健全，擁有熟練的勞動力，在開拓市場及吸引外資上效果加倍。相較於此，內陸地區的開放在時間上晚了將近十年，開放區域也只限於少數城市及邊境城鎮，影響面有限。此外，對外開放對象本身的經濟發展程度就不高，甚至不如中國，因此沿陸地區的開放，在經濟交流與合作的層次較低，主要是為了邊境貿易，對內地的區域發展所產生的刺激作用有限^⑧。

政府的政策猶如一把雙面刃，可以利用直接投資、轉移支付及稅收政策等行政手段縮小地區差距^⑨，亦可因著眼於全國性經濟成長目標，而使用傾斜的投資優惠政策刻意發展條件較好的地區，因而擴大區域差距。改革開放前，計劃性指令經濟下中央投資地方的支出是呈零和現象，中央握有財政收支的絕對權力，利用政策工具，將定額的年度收入分配給地方，從事基礎建設或是生產事業投資，沿海及內地在中央分配財政補助時存在有競爭關係。改革開放之後，漸漸引進市場體制的運作模式，地方政府擁有較大的財政支配權，在稅收比例增加的情形下，地方政府能更靈活運用自身財源，促進地方的經濟發展。於此同時，中央雖面臨地方分權，財政收入比例降低的趨勢，轉而透過靈活運用各種投資優惠政策，為地方吸引外資，提昇地方優勢，沿海與內地間，事實上能藉由政府正確的政策戰略，創造雙贏的局面，亦即東部能繼續保持經濟增長的勢頭，在下一個世紀的前十年開創新局，而西部亦可伴隨東部的經濟成長而獲益，提供東部企業新的投資環境以及廣大的內需市場。但因政策傾斜的結果，致使大家的焦點都集中於東部沿海的高速成長，而認為同時間未能展現相同成果的西部絕大部分受限於中央優惠政策的偏重，這個想法的問題在於自改革開放後，西部其實也獲得相當的成長，只是發展的初始條件相較於東部有落差，而經濟成長率未能彌補這段差距，造成在相對差距數值相差不大的情形下，絕對差距愈拉愈遠。梯度政策強調的是「向西推移」，而非「偏重東部」，所以當二十多年來的經濟成長，帶來的不是梯度政策預期的雙贏，而是地區差距加大的困境時，我們不能武斷地認定梯度推移政策完全是造成地區差距的原因，而需要反思在長期佈局的推進政策下，為何只能完成初期的「一個大局」，但推進的腳步受阻，接下來我們試著由市場反應及社會文化來解釋這個矛盾。

(二) 市場反饋及社會文化成因

除政策傾斜使中西部在自然條件差距外，還面臨的發展過程的不平衡，但儘管中央自九〇年代起已注意到地區差距而試圖以若干優惠與補貼政策加以控制時，中西部

註^⑧ 張敦富、覃成林，前引書，頁二八～二九。

註^⑨ 張耀輝等，前引書，頁二九六～二九七。

自身卻也因市場反饋及社會文化條件的制約而無法充分發揮政策的扶持功能，致使中央有心維持差距、防止擴大都無能為力。

(1) 產業結構轉換效應不同。雖然改革開放後各地區對計劃體制時期形成的不合理產業結構進行改變，但由於國家宏觀政策及地區執行力度不同的原因，中西部第一產業人口比例下降緩慢，產業勞動生產率低，因此對農業的依賴程度仍高（見表七）。此外，中西部為礦產資源豐富地區，長期以來工業都偏重於能源及原料工業，而東部以發展輕工業為主，產值增長率高，加以價格機制的影響，易從價格扭曲中獲益，西部地區的採礦業及原料工業比例大，只好承擔價格扭曲的代價，致使地區間在產值及獲益上形成差距。第三產業對國民經濟的貢獻大於前二種產業，但中西部第三產業發展明顯遲滯，新興產業發展程度低，在經濟發展階段中，產業結構面臨轉換時，東部順利減低第一產業比例，第二產業比重高，高速發展第三產業，相對的中西部發展遲滯，農業比重遠高於全大陸水平，農民收入很低，導致經濟增長乏力，因而經濟發展落後^⑦。

(2) 西部基礎建設落後。基礎建設的實物投資在促進和協調地區內經濟活動與外界聯繫有不可缺少的作用，基礎設施的水準是決定經濟好壞的關鍵因素。但西部交通相當不發達，鐵、公路網極其稀疏，嚴重影響落後地區經濟發展及對外交往，同時也不利於外資引入及對外開放的步伐；以鐵路為例，大部分都集中在東部，以京廣鐵路為界，有四分之三以上的鐵路在其東側，西藏甚至到一九九四年都還不通鐵路；而缺乏水運及鐵路的西部，雖以公路為主要的運輸模式，但每平方公里的公路密度不及 0.1 公里，新疆、西藏、青海及內蒙四個面積最大的省市區，公路密度還不到 0.05 公里；郵電通信事業不發達，還有許多農村不通電話，造成信息無法傳播及商品經濟無法發展。就連賴以維生的農業生產，也因生態保護措施不佳，農田水利基本設施都沒有，而使農民還過著靠天吃飯的日子，更遑論經濟應如何發展^⑧。

(3) 非國有經濟成分成長速度不同。中國市場經濟改革所帶來的一個重要變化就是非國有制的迅速增加，而當非國有經濟發展壯大時，其發展並不平衡。非國有經濟中，中國有一種特別的部分——鄉鎮企業，在廣大的農村異軍突起，獲得驚人的發展速度及成就。但在農業人口佔大部分比例的西部地區，卻留下三個「零」的紀錄：第一是一九九五年國家統計局、農業部及有關報社評選的第三屆全大陸綜合實力百強縣排行榜中，東部 91 個，中部 9 個，西部為零；第二，一九九五年全大陸評定的 365 個億元鄉鎮企業中，東部 343 個，中部 22 個，西部為零；第三，全大陸百強鄉鎮中，東部 97 個，中部 3 個，西部仍然是零。中西部相較於東部而言，鄉鎮企業的發展滯後，其背後還牽涉到鄉鎮企業其自有資金、銀行貸款及固定資產擁有量的差距。東部能成功發展鄉鎮企業為農民提昇經濟生活水平，吸收農村剩餘勞動力，推動國家工業化，與中

註^⑦ 張慕津、程建國，中國地帶差距與中西部開發（北京：清華大學出版社，二〇〇〇年），頁九八～一〇六。

註^⑧ 劉藝良等，前引書，頁二二四～二二六。

西部大部分地區仍倚賴國有企業為主、鄉鎮企業生產型態遲滯不前比較起來，經濟發展的差距自然擴大^②。沿海地區經濟高速增長的秘訣之一正是大力發展非國有經濟及外向型經濟，非國有經濟比重上升與經濟持續性增長有正面對應關係。內陸地區重工業比例高，企業國有化程度高，自然影響增長速度^③。

表七 各地區生產結構和就業結構（1999年）

地區	占GDP比重(%)			占就業人口比重(%)		
	第一產業	第二產業	第三產業	第一產業	第二產業	第三產業
北京	4.0	38.7	57.3	11.9	33.7	54.4
天津	4.9	49.1	46.0	19.6	40.8	39.6
河北	17.6	49.1	33.3	48.6	25.8	25.6
山西	10.6	50.5	38.9	46.0	25.3	28.7
內蒙古	27.0	40.6	32.3	54.6	17.0	28.4
遼寧	12.5	48.0	39.5	37.6	27.4	35.0
吉林	25.4	40.2	34.4	49.4	20.3	30.4
黑龍江	13.0	54.8	32.3	48.4	22.4	29.3
上海	2.0	48.4	49.6	13.8	44.3	41.9
江蘇	13.0	50.9	36.1	42.5	29.9	27.6
浙江	11.8	54.1	34.1	40.6	29.7	29.7
安徽	25.5	44.0	30.5	60.6	15.4	24.0
福建	17.7	42.5	39.8	48.4	23.9	27.6
江西	23.7	38.6	37.7	55.2	14.9	29.9
山東	15.9	48.4	35.7	52.9	23.4	23.7
河南	24.5	45.3	30.2	63.6	17.5	18.9
湖北	17.0	48.9	34.1	48.9	19.3	31.8
湖南	23.4	39.0	37.6	60.4	14.6	25.0
廣東	12.1	50.4	37.6	41.2	26.2	32.6
廣西	28.4	35.6	36.0	65.4	10.3	24.3
海南	37.4	20.1	42.4	60.9	9.7	29.3
重慶	19.2	40.8	39.9	58.5	15.2	26.3
四川	25.4	41.9	32.7	61.3	14.1	24.6
貴州	29.3	38.2	32.4	72.5	9.4	18.1
雲南	22.2	44.5	33.3	73.8	9.3	16.9
西藏	32.4	22.7	44.9	75.9	4.9	19.2
陝西	18.0	43.1	38.9	57.1	17.1	25.9
甘肅	20.5	45.5	34.0	58.9	14.3	26.8
青海	17.0	41.1	41.9	60.9	14.0	25.1
寧夏	19.9	42.5	37.6	58.5	17.1	24.3
新疆	23.0	39.4	37.6	57.5	14.8	27.7

資料來源：中國統計年鑑2000，頁六三、一一七。

註② 劉藝良等，前引書，頁五〇～六二。

註③ 胡鞍綱、王紹光、康曉光，前引書，頁三一一～三一二。



(4) 中西部人力資源不足。人力資源的質量是構成地區經濟競爭能力的決定性因素，以測量教育水平的兩個指標來看：正面的平均教育年限及負面的文盲率，地區差距都十分明顯。兩指標間呈現反比關係，即文盲率愈高的省份平均教育年限最短，反之亦然；西藏、青海、甘肅、雲南及貴州是全大陸文盲率最高的省份亦是平均教育年限最短的省份^④。且中西部相對東部而言受過中等教育程度以上的人才較為短缺，原有人才紛紛出走至東部，復加以近年來大專畢業生分配至西部地區之到位率逐年下降，對現在及將來的經濟發展構成嚴重障礙，形成人力資源及經濟發展水平的雙重差距^⑤。

(5) 中西部地區自身價值觀念的滯後。在經濟發展的同時，也同時造成了社會價值的衝撞與重構，使東西間形成了較大的價值觀念差距，中西部地帶少數民族及貧困地區表現出「小富即安」的指導思想、「等靠要」的傳統觀念^⑥、「輕商賤役」的思想觀念、「得過且過」的消極態度。保守僵化的思維形成一種「群體文化氛圍」^⑦，這種負面的價值觀念取向，影響了外在資源條件變動的方向，強化了經濟發展所產生的地區差距^⑧。甚至是地方的行政領導也把希望寄託於國家的扶貧上，沒有居安思危的意識。沿海省市的地方領導能果斷地給企業放權鬆綁，將企業推向國內外市場；反觀中西部省份卻還抱著等待觀望和守成的態度，眼見發展機遇的喪失^⑨。

六、結 論

綜觀整個改革開放時期的中國經濟發展是相當不平衡的，但不能僅僅就中國本身由於國土廣大，自然資源分布不均的起始點不同，而認定區域間先天條件是引起區域差距的主因，世界上許多大國也都在發展過程中面臨同樣的困境^⑩。本文嘗試在自然差距已經形成的前提下，分析政府政策、政府能力及相對應的市場反饋與社會文化究竟是如何擴大了地區差距。一九七八年底決定了「改革開放」的發展方向，在計劃經濟與市場體制轉軌的發展階段中，梯度推進的政策思維是造成地區差距的關鍵因素，而中央政府扮演的既是擴大也是縮小地區的矛盾角色，在追求效率與整體經濟成長的初期，傾斜的政策確實為中國帶來驚人的經濟果實，也可以說在九〇年代以前的地區差異擴大是中央政府計劃中的一部份，但之後中央政府調整地區政策方向，希望能減輕地區差異造成的壓力，中西部間經濟差距卻成了難以彌補的缺口。除此之外，中西

註④ 王紹光、胡鞍綱，中國：不平衡發展的政治經濟學，頁一二八～一三〇。

註⑤ 張慕津、程建國著，中國地帶差距與中西部開發，頁九四～九八。

註⑥ 意指「等上面給政策，靠東部來支援，要銀行給貸款」的封閉、內向的文化意識。

註⑦ 劉藝良等，前引書，頁二二三。

註⑧ 張慕津、程建國，中國地帶差距與中西部開發，頁一〇六～一〇九。

註⑨ 李江、顏波主編，中國經濟問題報告（北京：經濟日報出版社，一九九八年），頁七九。

註⑩ 已開發國家中的日本、加拿大、西德等，都在發展過程中面臨嚴重的地區差距，而運用類似的政策方法，如財政轉移支付、發展地區立法等促進地區間的協調發展。然西歐的法國及義大利雖身處發展國家之林，仍面臨嚴重的地區差距。

部的地方政府無法相對的提昇自身能力，政府整體財政能力下降，縱使中央在九〇年代起積極實行優惠及補助政策，但改革帶來的權力下放削弱了中央調動和重新分配資源的能力，加以宏觀經濟條件與基礎建設的不足，使落後地區欲振乏力，同時間富足地區卻可透過一系列有力的政策工具保障自身的投資項目。在扭曲的宏觀經濟環境下，市場的反饋機制難以合理調整地方產業結構，鄉鎮企業型態不發達，以及經濟發展觀念與教育、人才之不足都強化了差距的持續擴大。

事實上，梯度政策並非全然失效，在接近沿海地區的中部地區省份已有受益而提昇人民生活的情況，不過遙遠的內陸省份卻等不及三級梯度推進的到來，在國家安全及人民生活的考量下，中共人大於今年三月中通過的「第十個五年計劃綱要」乃正式將西部大開發計劃列入，修正原有的三大地帶區劃，明確地將目標集中於亟需投資的西部地區，重點在於基礎建設、生態環保工程、發展具特色產業、科教先行，並且增加對西部地區各方面的優惠政策、財政轉移支付和建設資金投入。中央將西部大開發提出成爲十五計劃中的一個子項目，明確表達促進地區協調發展的政策立場，而其中又以基礎建設項目最能展現時效性，並確實能具體改善投資環境，吸引資金挹注。但總的說來，在人才、觀念及產業結構方面，需經過長期的投資才看得出成效如何。此外，北京剛於七月申辦二〇〇八年奧運成功，政府預計投入 1800 億元人民幣，此一計劃是否會影響西部開發的進行，也是未來在研究地區發展差距時值得注意的重點^⑩。

* * *

註^⑩ 國務院西部開發辦副主任李子彬表示，北京取得二〇〇八年奧運主辦權所預定投放的 1800 億元人民幣建設資金是早就準備了的項目，不會對中央人民政府投放西部開發的資金有任何影響。因爲北京即使沒有奧運主辦權，基本建設也是要搞的，現在要辦奧運，自然要把準備搞的基礎建設搞得更好一些、更快一點。他也提到投資大西部的資金比北京基礎建設的資金要大得多，這裡有政府的投入，也有外商的直接投資。現在向外商銀行貸款採取更加慎重的態度，不光是要資金，還要同時引進技術，引進管理和吸收人才。今年政府要加大投資西部的力度，將安排發行五百億元人民幣的國債。中國新聞網：<http://sports.sina.com.cn>，二〇〇一年七月十七日。

The Causes of Regional Economic Disparity in China

Chung-min Tsai

Abstract

There has been great economic growth in China since 1978. The central government offered the coastal provinces a preferential developed strategy in order to create such a surprising achievement in a short time period. However, after 1990 some began to feel that the living standard and economic development wasn't improving according to the gradient theory. The central government also found that equal development would be key to future economic advancement. Looking backward over the past twenty years of reform, overly simplistic is to say that the main reason behind regional disparity is the central government's strong pro-coastal bias. Because of decentralization, the central government does not control an adequate amount of revenue in order to conduct redistribution policies and shrink regional disparities. The social culture and market laws all have influence on economic development. Behind the uneven development are some self-developed regional restrictions. This article first reviews different hypotheses of regional development and examines the causes of regional disparities, focusing on four variables: policy, state capacity, market feedback, and social culture.

Keywords: economic development in China; regional economy; uneven development; regional disparity.

