

中国的地区和城乡经济发展差异 ——从交通基础设施建设的角度来看

张 芬

(武汉大学 经济与管理学院, 湖北 武汉 430072)

[作者简介] 张 芬(1981-), 女, 湖北仙桃人, 武汉大学经济与管理学院经济系博士生, 主要从事收入分配和经济增长研究。

[摘 要] 以交通基础设施投资为代表的政府公共支出状况直接影响着国家或地区的经济发展。基础建设投资以其对总需求的直接效应, 对私人部门经济生产成本降低的间接效应, 以及以其道路网络的溢出效应, 对经济发展产生着重要影响。而我国交通基础建设的供给, 在东、中、西部地区以及城乡之间存在着显著的地区差异, 这种差异不仅表现在数量上, 也表现在质量上。这种公共基础设施投入上的差异加剧了我国地区和城乡之间的经济发展差距。要改善我国的地区经济发展差距, 促进城乡和地区经济的协调发展, 还应该从如何发展落后和贫困地区的道路基础设施入手。

[关键词] 基础设施; 收入差距; 经济发展

[中图分类号] F127 [文献标识码] A [文章编号] 1672-7320(2007)01-0025-06

我国沿海和内陆省份之间、城乡之间所存在的经济发展上的差异(尤其体现在收入差距上), 部分来自先天自然资源禀赋方面的不同, 而更大程度上在于不同地区之间、城乡之间在道路交通等基础设施投资和人力资本存量方面的差异。在已有文献中, 要么单纯从定性或定量角度对地区、城乡差异现状进行描述性、叙述性分析; 要么从学校教育、医疗保健或劳动迁移等人力资本投资角度分析地区差异的深层次原因。本文拟从道路基础设施的角度分析地区和城乡间的经济发展差异。

据世界银行发展报告^[1](第57页)的定义, 基础设施, 即永久性的成套的工程构筑、设备、设施和它们所提供的为所有企业生产和居民生活都共同需要的服务。它包括经济基础设施和社会基础设施。前者主要包括电力、电信、自来水、卫生和排污设备等公共设施, 公路、大坝和排灌渠道等水利公共工程设施, 以及市内交通、铁路、港口和航道等其他交通设施。社会基础设施主要指文教、医疗保健等, 也即本文主要从经济基础设施而非社会基础设施的角度, 来分析地区和城乡间的经济发展差异, 考察经济发展水平不同的地区之间在交通基础设施上存在的差异, 以及如何通过对交通基础设施的投资来弥合这种差异。

一、相关文献简述

虽然当前对消除地区间收入差异、减少贫困以及加快落后地区经济增长的相关文献汗牛充栋, 但国内从道路投资角度对经济增长和贫困减弱以及地区经济发展差异的消除方面进行系统规范分析的文献却有限。国际上对这一问题的分析起步也较晚。

Straszheim (1972)^[2] (第 212-219 页)认为,地区经济的发展是一个关于收入、生产率和投资变化随时间的动态反馈过程。交通密集度越高,意味着成本越低,由此导致的低价格,往往刺激需求的增长,从而导致产出的增加。尤其是结成网络的交通运输,在运输密度和运输幅员方面的变化,能带来运输产品、运输生产规模和运输成本的变化。交通成本与工资和生产率一样影响着所有商品的价格,而商品的价格决定了地区的盈利和收入水平,以及下一阶段对商品的需求能力。但地区之间在收入、生产率和增长上的差异并非单纯由交通所致,而是取决于投入—产出技术上的差异。但大体而言,落后地区总是与贫乏的基础设施相联系,使得当地人口远离各种教育和社会经济机会。Demurger (2001)^[3] (第 95-117 页)利用中国 24 个省份(不包括直辖市)在 1985—1998 年期间的面板数据考察了中国省际经济发展不平衡状况后,指出各省的地理位置、交通、通信设施状况可以很好地解释中国省际之间经济发展水平的差异,而其中交通设施状况是影响最大的关键因素。

对贫困落后地区道路基础建设的投资尤其具有意义。它能够通过减少贫困、加快落后地区的经济发展,从而缩小地区经济发展差异。Fan 等人估算了基础设施投资对经济增长和贫困减弱的影响。Fan 的研究结果表明,不同质量类型的道路的经济回报不同,对贫困的影响也不一。Fan 还进一步将道路投资对经济增长和贫困减弱的影响,按城市和农村进行了细分研究。他们认为低质量(大多在农村地区)道路的收益/成本之比四倍于高质量道路。因而,对中国来说,如果要在不同地区之间进行道路投资的选择,不可避免涉及增长和贫困减少之间的权衡。投资沿海和经济发达地区会促进经济增长,而投资内陆(尤其是西南部)会减少贫困。

亚洲开发银行对中国公路建设与脱贫及经济发展之间关系的考察结果也表明,公路投资有助于摆脱贫困。投资建设低等级公路,由于其资本成本较低,因而能够为国内生产总值的增长带来 3 倍以上的边际回报率。虽然对城市贫困而言,低等级公路所产生的影响要比高等级公路低,但低等级公路对农村扶贫的影响效果却比一级公路的影响效果更大。由于低等级公路投资的边际收益率更高,因而建设低等级公路是一种投资更少,收效更大的扶贫方法。促使高等级公路的部分投资流向低等级公路可以增加公路部门对经济增长和扶贫活动的贡献。

二、道路建设对经济发展的作用

经济活动在一个国家内部各地区之间的差异是各国政府普遍关心的问题。失业、收入、劳动力流动和工业结构等方面的地理差异之所以重要,是因为它们会导致社会福利的空间不均衡,并进一步降低整个国民经济的协调发展和综合水平。国家对落后地区在财政支出上的倾斜、扶助教育发展的政策、刺激落后地区工业发展的产业政策以及提高劳动力流动的举措等都有助于落后地区的经济发展。此外,对落后地区经济基础设施,尤其是提供较好的运输设施,也很重要,它能辅助配合落后地区物质和人力资本上的改善,有效促进地区经济发展。总的来说,道路基础设施建设对经济发展的作用可归纳如下:

(一)交通运输推动着经济的发展

在国民经济的四个环节:生产、流通、交换和消费中,交通运输都发挥着不可或缺的作用。概括地说,可以认为运输能从四个方面促进经济的发展。

第一,它显是生产过程中的一种要素投入,能促进商品和人员在生产和消费中心之间和内部的流动。

第二,运输的改善通过改变要素成本从而改变生产可能性函数,特别是它可以降低库存水平。就生产和消费而言,经济发展有赖于大规模生产和成批销售,而没有高效率和相对便宜的运输,就不可能有大规模的生产和销售。运输费用不仅是商品价格的重要组成部分,运输还促使更多的生产者进入市场参与价格竞争,有利于商品价格的稳定。交通运输业的布局有利于促进土地等自然资源的利用和价值提升。

第三,运输还促进了地区劳动分工和比较优势的发挥,并成为生产力布局的一个决定因素。运输使

得生产要素的流动性得以提高,能转移到最具有生产效率的地方。

第四,运输使得个人能接触到更大范围的社会设施,从而增加个人福利。运输被看成是会对人们生活产生重大影响的因素。英国的政策文件《运输政策》(肯尼思·巴顿,1993)^[4](第78页)强调了这种观点:“社会对运输的需要也很重要——人们需要去工作、购物、娱乐和文明社会所依赖的种种活动的场所。”

(二)交通运输的发展有助于消除贫困

根据世界银行的一份报告,城市贫困的主要特征是大部分居民无法得到并享受公共产品和服务。贫困不仅是收入低下,还反映在居民不能享受就业、就学、就医、各类社会保险和卫生、供电、供水、电信及交通等基本生活服务。

对中国来说,不只是存在城市贫困,贫困现象在农村表现得更加突出。在中国农村的贫困人口中,相当一部分人出行不便,不能享受到便利的交通运输服务,不易将产品投放市场,也难以获得基本的商品供应和服务,包括医疗卫生和教育服务。由于进入市场不便,这些贫困人口无法充分获得就业机会并增加收入。

从地区分布上来看,贫困人口大多集中在西部省份。相对于东中部人口稠密,交通密集而言,西部地区地广人稀,幅员辽阔,虽然自然资源丰富,但与外界的联系渠道不畅。由于地理位置偏僻、运输成本较高,除了在紧邻的地区流动外,贫困人口的流动性相当有限。而道路建设有助于降低农村贫困地区的运输成本、改善服务、降低工作成本、增加农业服务,进而改良农业生产方法、增加获得非农就业的机会和改善享受医疗、教育和其他社会服务的条件。改善路况还会促使自给型农村经济向经济作物型经济的转化,增加农民收入,稳定收入来源,最终摆脱贫困。诸如道路交通、饮水工程、小规模灌溉工程、农业排水工程及其他农村基础设施建设等劳动密集型工程建设是扶持贫困人口最直接的方法之一。

三、我国各地区交通基础建设的差异现状

虽然从运输方式上划分,交通运输有五类:公路、铁路、水运(内河和海上运输)、航空和管道运输。但在中国,大部分的客运和货运工作由公路和铁路这两种运输方式完成。2004年,在客运方面,全国公路客运量累计162.45亿人,旅客周转量为8748.4亿人公里,在综合运输体系中所占比重分别为91.9%和53.64%;而相应的铁路数据分别为11.17亿人,5712.2亿人公里和6.32%,35.02%。在货运方面,全社会公路货运量124.5亿吨,货物周转量7841亿吨公里,在综合运输体系中所占比重分别为72.96%和11.29%;相应的铁路数据分别为24.9亿吨,19289亿吨公里和14.59%,27.78%。可见,公路和铁路运输一直以来都在我国交通运输业中占据统治性地位。因此,本文对我国道路基础设施现状的分析主要以公路和铁路为例。

目前,在我国道路基础设施的供给方面存在的地区、城乡差异主要体现在以下方面:

1. 铁路和公路供给量上的地区差异。铁路方面,从各地区的角度看,东、中、西部的铁路里程分别为21037公里,26311公里和27062公里。西部地区的铁路营业里程最长。但是,如果我们考虑各地区面积的因素,那么东、中、西部地区的铁路里程密度(即铁路里程/面积)分别为198、158和40公里/万平方公里。我国铁路路网建设的地区不平等程度由此可见一斑,西部路网建设相对落后的交通状况显而易见。

公路方面,从地区分布上来看,东部、中部、西部公路里程分别为60.68万公里、64.23万公里和62.16万公里,分别占全国总公路里程32.44%、34.33%和33.23%。从公路里程的绝对量上看,东、中、西部地区相差无几。但是,从相对里程角度看,东、中、西部的公路密度分别为57.02公里/平方公里、38.46公里/平方公里和9.23公里/平方公里,地区间的公路交通条件存在明显差距。此外,就高速公路建设而言,虽然西、中、东部地区在1996-2004年期间高速公路里程年平均增长分别为60.82%、32.17%和22.42%,但中西部地区在高等级公路方面的供给远远低于东部地区(参见表1)。可见,我国公路设施在地区之间的供给,不仅存在密度上的差异,还存在供给质量上的差异。

表 1 2004 年全国公路里程地区构成

	公路里程 (万公里)	比上年增加量 (增长幅度)	高速公路里程 (公里)及增量	二级及二级以上公路里程 (万公里)及增量
东部	60.68	2.77(4.8%)	17 146(1 445)	14.21(11 650 公里)
中部	64.23	1.85(3%)	10 152(1 837)	10.43(11 560 公里)
西部	62.16	1.47(2.4%)	6 991(1 262)	5.31(4 740 公里)

数据来源:2005 年《中国交通年鉴》,注:文中未经说明数据均来源于此

2. 私人车辆保有量上的地区差异。地区间在经济条件、公共交通设施供给方面的差异,也可从各地区私人车辆保有量的发展速度上看起来。截止到 2004 年,从各地区的车辆保有量上看,经济发达的东部地区在私人汽车数量和民用汽车数量方面的比重都大约为 60%,而中部和西部地区私人汽车数量和民用汽车数量方面的比重基本上都在 20%左右。在这 20 年间,东部地区私人汽车增长了近 100 倍,而中、西部地区只分别增长了 23 倍和 48 倍;东部民用汽车增长了 10 倍,中、西部地区则分别增长了 6 倍和 7 倍。由此可见,虽然中国的经济发展取得了非常大的成果,但是地区间经济发展不平衡,收入差距扩大的问题也越来越严重。

3. 道路投资资金分配上的地区差异。在我国现行的道路建设投融资体系下,我国各地区经济发展和交通设施的差异现状,导致各地区公路建设资金筹集条件也大不相同。由于我国对高等级公路的(包括高速公路)投资可以通过收费取得回报,而东部在人均车辆拥有量和公路密度方面都具有明显优势,因而投资者对经济发达地区的道路投资项目更为青睐,这些地区的地方政府通过市场筹集建设资金的条件也更为优越。但是,在经济欠发达的中、西部地区,情况则完全不同。因为道路的交通量相对稀少而导致道路投资项目的盈利能力不高,这使得当地政府道路建设项目的融资渠道狭窄,筹集的资金十分有限。上述地区融资条件的差异,也加剧了中国道路投资的地区差距。

4. 道路运营效率上的地区差异。从各个地区的客、货运量及其周转量来看(见表 2、表 3),东部地区无论是在客运周转量还是在货运周转量方面都较其他地区更多。东部地区公路的客运、货运周转量均是西部地区的两倍之多。这可从侧面反应一个事实:东部地区公路较其他地区公路在使用上更有效率。可见,中西部地区交通基础设施的落后(道路基础设施投资资金的不足,技术等级和道路使用效率的低下)与中西部地区经济的落后不乏联系。

表 2 东、中、西部地区主要年份客运量及周转量

	东部		中部		西部	
	公路客运量 (万人)	客运周转量 (万人/公里)	公路客运量 (万人)	客运周转量 (万人/公里)	公路客运量 (万人)	客运周转量 (万人/公里)
1985	215 315	0.790 237	162 829	0.547 700	108 496	0.370 081
1990	295 194	0.968 557	220 266	0.691 966	163 347	0.399 158
2000	580 630	1.310 281	395 765	0.975 536	370 997	0.669 822
2004	722 218	1.320 181	448 656	0.792 203	453 652	0.599 072

数据来源:2005 年《中国交通年鉴》,数据经作者整理。

表 3 东、中、西部地区主要年份货运量及周转量

	东部		中部		西部	
	公路货运量 (万吨)	货运周转量 (万吨/公里)	公路货运量 (万吨)	货运周转量 (万吨/公里)	公路货运量 (万吨)	货运周转量 (万吨/公里)
1985	219 257	0.804 704	104 382	0.351 105	96 450	0.328 992
1990	312 703	1.026 006	176 629	0.554 880	158 854.78	0.388 181
2000	485 256	1.095 055	394 773	0.973 090	258 784	0.467 225
2004	585 260	1.069 828	356 705	0.629 842	303 025	0.400 161

数据来源:2005 年《中国交通年鉴》,数据经作者整理。

就城乡交通设施供给差异来看,中国农村的公路建设相对城镇的公路建设更为滞后。这一方面是由于地理条件复杂、地理位置偏远造成修建成本高昂,另一方面也是因为修建农村公路获得的收益较低,而且回收的周期长,从而难以筹集到以盈利为目的的资金。而且,经济改革前形成的重城市轻农村的经济发展战略在改革后仍具有一定的惯性,政府对农村公路建设的投入极其有限,这也使得农村道路建设非常缓慢。2002年全国公路普查公告数据显示,2000年中国的乡道总里程为80万公里,占全国公路总里程的47.66%。和全国情况相似,农村地区的道路状况也是东部较好,而中、西部地区较落后。虽然从总量上看,中国乡道总里程绝对量并不少,但从质量上看,公路等级并不高,技术水平低下。与城市不可同日而语。如果再考虑到我国的地域分布,这些等级不高、技术水平低下的乡道,绝大多数都集中在中西部,尤其是西北和西南广大的农村地区。

四、从基础道路建设入手缩小地区和城乡之间的经济发展差异

从上文的分析可见,我国地区和城乡之间的经济发展状况与各地道路基础设施投资方面的状况相辅相成。越是贫困落后的地区,在道路方面的投资资金越是不足,由此在道路设施的供给量上直接落后于经济发达地区。而道路设施自身具有便利人们生活、提高人民生活福利的直接效应和促进经济发展从而提高人民生活水平的间接效应。落后的道路状况在某种程度上又限制了落后地区的经济发展和人民福利水平的改进,由此造成恶性循环。因而,要缩小我国地区和城乡间存在的经济发展差异,从基础道路建设的角度出发,就该打破落后地区交通上的瓶颈限制,解决落后城乡地区交通投资上的资金束缚,并提高交通的运营效率。

首先,在道路建设的资金筹措上,要放开对私人投资的限制,以减少地方政府的压力。

自1994年分税制改革后,借鉴中央政府的思路,省、市两级也采取与县乡政府分税来集中财力,而同时,将支出责任尽可能向县乡转移。由此产生了财政收入上移,支出责任下放,县乡财政缺乏必要自主权的体制状况。因而地方在道路建设方面的财政投资资金受到很大的收入能力限制。例如在公路建设中,各地方政府被要求利用自身的各种收入(包括公路修建后收取的路费)出资35%,剩余的65%则通过银行贷款。由此带来的后果是,经济实力强的地区,地方筹措资金的能力更强,因而在道路建设上的投资更多;而更便利的交通会带来更多的发展机遇,从而导致经济发展上的地区差异不断扩大。

因而,要打破落后地区经济发展上的交通瓶颈限制,首先就该从投资资金上解除落后地区的束缚。例如公路建设,除了中央、地方政府之外,可以放开各种国际组织(例如,世界银行、亚洲开发银行)、个人或者民间资本进入中国的公路建设,成为公路的供应者。当前从全国总的情况看,民间和私人主体的投资只占很小比例。私人投资于道路基础设施投资,是以获得必要的投资收益率为前提的。因而政府要在客、货运流量等方面给投资者予以一定的收益保障,创造良好的投资环境,并合理分散其投资风险。在这方面,BOT融资(特许权投融资模式)和ABS融资(基于项目资产的证券化融资方式)等是很好的尝试。

此外,由于道路交通设施作为公共品的特性,在偏远落后的农村地区,道路建设投资应逐步形成在公共财政框架下,政府为主、农村社区为辅、社会各界共同参与的多渠道农村公路投资新机制。

其次,对落后地区的道路投资项目进行选择时,要权衡成本收益。

针对我国东、中、西部以及城乡之间在道路基础设施提供方面的差异,以及贫困、落后及农村地区往往与道路基础设施的缺乏相联系这一事实,国家应从促进国民经济协调发展和构建和谐社会的战略高度出发,从总体上规划我国道路基础建设的投资和分布。对发达地区和城市而言,应该更好地挖掘现有路网的潜力,提高道路运营效率,对人口密集地区开发利用大众交通工具。而对落后贫困地区,则应该从项目投资成本收益角度权衡比较,选择合适的道路投资项目和投资金额。

再次,要促进落后城乡地区的经济发展,交通基础设施的投资是必要而非充分条件。要从根本上改

变落后地区的经济面貌,除了交通基础设施的投资外,还必须有互补性的物质资本和人力资本的投资。道路能促进经济的发展,但光有道路自身不代表经济一定能发展。此外,国家对落后地区在财政支出上的倾斜、扶助教育发展的政策、刺激落后地区工业发展的产业政策以及提高劳动力流动的举措等都有助于落后地区的经济发展。

[参 考 文 献]

- [1] 程漱兰,等. 世界银行发展报告 20 年回顾(1978—1997)[M]. 北京:中国经济出版社,1999.
- [2] Straszheim, M. R. Researching the Role of Transportation in Regional Development[J]. Land Economics, 1972, (3).
- [3] Sylvie, Demurger. Infrastructure Development and Economic Growth: An Explanation for Regional Disparities in China[J]. Journal of Comparative Economics, 2001, (27).
- [4] [英] 肯尼思·巴顿. 运输经济学[M]. 北京:商务印书馆,2001.
- [5] Fan, Shenggen & Connie Chan-Kang. Road Development, Economic Growth, and Poverty Reduction In China[R/OL]. International Food Policy Research Institute. www.ifpri.org/nubs/abstract/138/rr138.ndf. 2004.
- [6] 亚行简报. February 2004, Issue 6. www.adb.org/prcm/.
- [7] 国家统计局. 第二次全国公路普查公告[R/OL]. http://www.stats.gov.cn/tjgb/qttjgb/qgqttjgb/t20020331_15498.htm.

(责任编辑 邹惠卿)

China's Economic Development Discrepancy in Different Regions and That Between City and County

ZHANG Fen

(School of Economics & Management, Wuhan University, Wuhan 430072, Hubei, China)

Biography: ZHANG Fen(1981-), female, Doctor, School of Economics & Management, Wuhan University, majoring in income distribution and economic growth.

Abstract: Public investment from government, represented with transportation infrastructure, has direct effects on regional economic development. Infrastructure investment adds gross demands, indirectly lowers production costs in private sector, and spills benefits over the whole economy. In China, the supply of transportation infrastructure shows the characteristic of marked economic discrepancies in different regions and between city and county, which are embodied in both amounts and qualities. The differences in public infrastructure investment deteriorate economic discrepancies. To better the situation, we should quicken the economic development in poor areas through the building of road infrastructure.

Key words: infrastructure; income discrepancy; economic development