

# 欠发达地区发展失衡的对策研究

刘明定

(河南省直机关党校 科研处, 河南 郑州 450002)

**摘要:** 阐述了欠发达地区发展失衡的原因, 提出了治理欠发达地区发展失衡必须处理好的 5 个关系, 即经济增长与社会发展的关系, 经济建设与环境条件保护的关系, 发展速度与经济效益的关系, 招商融资与招才引智的关系, 经济、政治、文化社会、生态建设间的关系。并且要转变治理模式、发展理念、发展模式、经济发展方式, 解决好农民持续增收问题, 增强区域内和谐社会建设。

**关键词:** 欠发达地区; 发展失衡; 社会发展

**中图分类号:** F301      **文献标识码:** B      **文章编号:** 1004-3268(2011)05-0026-04

## Studies on Counter Plans against Imbalanced Development in Less Developed Regions

LIU Ming-ding

(Scientific Research Office, Party College of Henan Provincial Organs, Zhengzhou 450002, China)

**Abstract:** Since the reform and opening up in China, economic construction has made remarkable achievements, and meanwhile the imbalanced development in less developed areas has become an important social issue. Improvement of imbalanced development in less developed areas has important practical significance. The reasons of imbalanced development were analyzed. The corresponding counter plans were to properly handle five relationships, to change governance model, development concepts, development model and economic development, to solve the problem of farmers' income to continuously increase, and to enhance building of harmonious society within a region.

**Key words:** Less developed region; Imbalanced development; Economic and social development

改革开放以来, 我国的经济建设取得了举世瞩目的成就。欠发达地区发展失衡也成为重要的社会问题。欠发达地区发展失衡关系到国家的稳定, 民族的繁荣。地区差距、收入差距、城乡差距等的继续扩大, 会导致社会冲突, 影响到社会和政治的稳定, 引发经济倒退, 居民收入降低, 生活水平下降, 大量居民失业, 加深社会矛盾和社会冲突, 影响到构建和谐社会、全面建设小康社会的进程。为此, 必须找出欠发达地区发展失衡的对策, 这既要从理论上进行深刻的剖析, 又要从实践层面找到解决问题的对策。

### 1 欠发达地区发展失衡的现状原因

所谓欠发达地区是指低度开发的落后地区或边缘地区, 从地理空间范围来看, 欠发达地区是一个相对概

念, 是相对发达地区而言的。从历史发展的角度看, 欠发达地区又是一个动态的、变化发展的范畴。由于欠发达是一个历史的、相对的概念, 衡量和界定欠发达地区的内容和方法也随着时代的变动不断更新, 学者们从不同角度提出了不同的衡量标准。一般而言, 主要有经济增长指标、生活水平指标、基础建设指标、文化状况指标等。欠发达地区从类别上讲主要有: 落后经济地带, 如中部地带和西部地带。老少边穷地区, 如西部地带、中部地带、东部地带的少量地区。贫困地区, 大多生活在交通不便, 生产和生活条件较差, 文化、教育、卫生落后的内陆边远山区, 广大农村地区等。

#### 1.1 欠发达地区发展失衡的现状

从经济、社会和体制三方面来认识欠发达地区发展失衡的现状。

收稿日期: 2011-01-04

基金项目: 河南省软科学基金项目( 072400450620)

作者简介: 刘明定( 1974), 男, 河南南阳人, 讲师, 硕士, 主要从事中国化马克思主义研究。E-mail: wasnt77@ 163. com

1.1.1 经济现状 经济以内向型为主,外向型经济发展严重不足;生产要素没有得到合理配置,产业结构不合理,二、三产业不发达;市场化程度低,基础设施相对滞后,在宏观区域经济结构中表现出明显的从属性。

1.1.2 社会现状 城乡二元结构凸显,经济社会发展缓慢;人口增长较快,文化素质相对较低,人才问题突出,外流现象极为严重;在欠发达的农村地区,各种惠农政策并没有逆转农村劳动力向城镇转移的热情,农村劳动力出现了过度转移的趋势,造成农村劳动力严重短缺,农业生态日益恶化,“六小”工程举步维艰,农业科技推广难度加大,农村义务教育面临困境的现实状况<sup>[1]</sup>;社会事业发展滞后;生态环境脆弱,出现了贫困-发展-生态环境破坏-更贫困的恶性循环的局面。

1.1.3 体制现状 管理体制变革滞后,机构臃肿、人员繁多,地方财政收入无法支撑日益庞大的官僚机构;政府职能转变的速度不能适应经济社会的发展,政府管理存在不同程度的“越位”和“缺位”。

## 1.2 欠发达地区发展失衡的原因

1.2.1 自然条件恶劣,环境封闭 我国欠发达地区自然条件普遍恶劣,欠发达地区的西北部省区是我国降雨量最少的地区,有限的耕地得不到充足的水量,再加上水利设施落后和不足,农作物产量难以提高,成为农业经济落后的决定性因素。多数欠发达地区地处中西部内陆地区,交通不便、通讯不畅,信息封闭、物流不畅,意识落后。

1.2.2 人口数量大,文化素质低 我国欠发达地区人口数量大,整体素质偏低,农村经济仍难摆脱追加重复劳动的简单再生产模式,使贫困不断恶化,经济的可持续发展存在困难。

1.2.3 区位条件差,基础设施建设落后 受历史和社会因素的影响,欠发达地区大多处于中西部内陆地区,长期处于国家投资的“阴影区”。目前不通公路、不通电力的农村主要集中在欠发达地区。

1.2.4 投资不足,生产落后,科技成果转化率低 由于历史和现实的原因,欠发达地区经济建设的资金来源单一,对中央投资的依赖性很大,自主投资所占比例不大。农业投入产出经济效益低下,表现出较强的弱质性,科技成果转化率低。

1.2.5 产业结构调整迟缓,资源配置单一 欠发达地区产业结构调整相对全国而言比较迟缓,资源配置也比较单一,造成了当地资源优势难以发挥,资源严重浪费。

1.2.6 精神贫困 欠发达地区作为社会发展不平衡的一个比较概念,反映了这一地域中贫困人口受教育时限短、科学文化素质不高、价值观念落后、自我发展

能力低、思想意识落后于经济社会发展的整体水平。小农意识在其精神领域占统治地位,生活贫困在物质贫困与精神贫困的恶性循环、相互作用中继续延续。

## 2 治理欠发达地区发展失衡的对策

### 2.1 必须正确处理好5个关系

2.1.1 正确处理好经济增长与社会发展的关系 我国东、中、西部地区的经济发展水平差距有持续扩大的趋势。扩大经济总量,实现经济社会又好又快发展是改变欠发达地区落后面貌的关键。要以科学发展观统领经济社会发展的全局,正确处理好经济增长与社会发展的关系,既要反对以经济社会全面发展为由,忽视和否定以经济建设为中心任务、忽视和否定经济增长作用的倾向,又要反对经济增长就等于发展的倾向。

2.1.2 正确处理好经济建设与环境保护的关系 欠发达地区经济社会的发展长期以来主要采取外延扩大再生产模式,经济建设大都是一些高投入、高消耗、高污染、低产出、低效益项目,以牺牲环境为代价实现经济增长,制约了经济社会的可持续发展。欠发达地区要按照科学发展观的要求,坚持可持续发展,统筹当前和未来发展的需要,积极推进经济发展方式的根本转变,树立现代“生态文明观”,不断加强生态环境建设,促进自然生态系统和社会经济系统的良性循环。

2.1.3 正确处理好发展速度与经济效益的关系 加快经济发展,扩大经济总量,是欠发达地区经济工作的重大任务。但是不能把经济发展等同于发展速度的提高,发展速度必须以经济效益的增长为前提。欠发达地区要走中国特色新型工业化道路,切实加快转变粗放型的经济增长方式,真正使经济增长建立在提高人口素质、高效利用资源、减少环境污染、注重质量效益的基础之上。

2.1.4 正确处理好招商融资与招才引智的关系 欠发达地区发展落后,既表现在人才缺乏上,也表现在资金缺乏上。有资料显示,东部地区农村劳动力文化程度相对较高,初中文化程度的占50%,高中文化程度的占13%,小学文化程度的占30%,文盲和半文盲约占7%。西部地区以小学文化程度为主,小学文化的占45%,初中文化的占33%,文盲、半文盲超过10%<sup>[2]</sup>。农民文化素质低,直接制约和影响了建设社会主义新农村的水平。欠发达地区在加快发展的进程中,还应做好人才工作。人才兴则事业兴,要把招商融资和招才引智放在同等重要的位置来抓,共同推动经济社会又好又快地向前发展。这就需要不断创新人才工作机制,努力打造一支规模大、结构合理、素质高的各类人才队伍,积极引导农村劳动力进行行业转移,使他们在破解欠发达地区发展失衡的过程中发

挥领军人物的作用。

在利用外资方面,中西部欠发达地区与东部发达地区存在很大差距。根据《中国统计年鉴 2005》的统计,2004 年,东部地区 11 个省市资本形成总额占全国资本形成合计额的 60.4%,西部地区 10 个省市资本形成总额占全国资本形成合计额的 14.7%,还不到东部地区的 1/4。从资金来源的角度看,东部地区改革开放以来一直吸引着 80% 以上的外商投资额。招商融资是欠发达地区突破资本要素瓶颈的有效途径。党的十七大报告提出:要创新利用外资方式,优化利用外资结构,发挥利用外资在推动自主创新、产业升级、区域协调发展等方面的积极作用<sup>[3]</sup>。

2.1.5 正确处理经济、政治、文化、社会、生态建设的关系 中国特色社会主义事业的总体布局是经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态建设五位一体。在经济社会发展过程中,只有“五个文明”都搞好,才是中国特色社会主义。社会的进步,生产的发展,是“五个文明”共同作用的结果。只有“五个文明”协调发展,才是真正的全面协调可持续发展。欠发达地区实践科学发展观,落实“五个统筹”,就要把“五个文明”建设摆在同等重要的位置来抓,缺一不可。要坚决防止和纠正在实际工作中只注重物质文明建设而轻视其他文明建设的错误倾向。要通过创新有效的工作机制和载体,切实缩小与改变欠发达地区与发达地区在经济、政治、文化、社会等方面的差距。

## 2.2 转变治理模式

欠发达地区实现经济社会又好又快发展必须转变治理模式,深化政治体制改革,合理定位政府角色,消除体制性障碍,转变政府职能。欠发达地区地方政府的治理模式可采用政府主导的合作型模式。以经济飞速发展著称的“亚太模式”,其核心就是政府主导型的市场经济。欠发达地区政府发挥“主导”性作用,要通过行政体制改革,建立一个开明、廉洁、高效的政府,政府必须有职能重点,量力而行,依法行政,以适应经济社会的发展对政府角色的要求。要确立和完善市场经济规则,以规则来引导市场经济的健康发展,创造有利于经济社会发展的环境。

## 2.3 转变发展理念

发展是当今世界的主题之一,发展观至今已经历了从单一到全面,片面到完整,不科学到科学的发展过程。既要看到欠发达地区在推进地区脱贫致富方面取得了一定的成效,又要看到没有科学发展观指导下的高速度发展往往也伴随着负面效应。我国 1958 年的“大跃进”和 1978 年的“洋跃进”是应当引以为戒的。欠发达地区要避免发展可能带来的不良效应,要做到“发展要有新思路、改革要有新突破、开放要有新局

面”,以科学发展观统领经济社会发展的全局,促进欠发达地区保持健康的发展。注重体制和制度创新,充分发挥欠发达地区的有利条件,抓住机遇发展壮大自己,真正实现人与自然和谐,经济社会的协调可持续发展。

## 2.4 转变发展模式

发展模式的嬗变经过了 20 世纪 50、60 年代的追求单纯经济增长的发展模式,进入 90 年代的“可持续性发展”模式。它扬弃了传统的单纯经济增长决定论与工业化模式,引入了文化价值内涵,发展的内涵不仅是经济的增长和技术进步,而是包括经济、政治、文化与人们生活方式、心理层面与价值系统在内的、相互促进的统一体。

欠发达地区要利用后发优势,实现经济社会的跨越式发展。根据后发优势理论,一个国家或地区越落后,它通过模仿先进国家实现经济社会跨越式发展的潜力就越大。一方面,欠发达地区处于工业化初期阶段,经济发展水平、教育发展水平、城镇化水平都落后于全国平均水平。另一方面,我国东部沿海发达地区正在加速实现工业化和信息化。将发达国家或地区的工业化和信息化两步并作一步走,对于欠发达地区而言是可以借助的巨大后发优势。

物质决定精神,但精神对物质起着巨大的反作用。欠发达地区的干部群众具有将其潜在后发优势转化为现实经济优势、推动其经济社会实现跨越式发展的强烈愿望和信心,这是欠发达地区实现跨越式发展的内在动力。欠发达地区也具有实现跨越式发展的比较优势,即支撑欠发达地区实现跨越式发展的主导产业和支柱产业,为实现跨越式发展提供了可能。

欠发达地区实现跨越式发展主要包括:实现制度规范化和实施机制的跨越、技术维度的跨越、社会结构和主导产业结构的跨越、同步实现工业化、城市化、信息化和国际化的多重时间维度的跨越、经济社会发展模式维度的跨越。以上 5 个维度之间形成相互促进的动态演进机制,共同构成了有机的跨越式发展体系。

我国正处在经济社会发展的矛盾凸显期,经济发展模式维度的跨越具有特别重要的意义。近 50a 来,我国 GDP 增长了 10 多倍,而矿产资源的消耗却增长了 40 多倍,我国经济的增长,在相当大的程度上,是依靠高投入、高消耗支撑的。我国人口众多、资源短缺的现实国情,不允许我们继续走粗放增长的道路,要解决传统发展模式带来的弊端,就必须从根本上转变以追求速度为主的粗放型增长方式,代之以提高经济效益为主的集约型增长方式。以科学发展观为指导,坚持以信息化带动工业化,以工业化促进信息化,走出一条科技含量高、经济效益好、资源消耗低、环境污染少、人力资源优势得以充分发挥的新型工业化路子。应该看

到,我国工业化、城市化、市场化和国际化进程的加快也为欠发达地区经济增长提供了广阔的发展空间和难得的发展机遇。欠发达地区要抓住战略机遇期,实现经济发展模式维度的跨越,为在新的国际经济环境下实现经济持续、稳定发展打下坚实的基础。当前,应抓好以下两方面的问题:一是全面实施自主创新战略,为结构调整和全面升级提供可靠的技术支持。二是大力推行节约能源资源战略,提高资源利用效率,积极开发新能源。

### 2.5 解决好农民持续增收问题

欠发达地区农民持续增收困难,农民增收受到增收途径制约,增收长效机制难以建立。农民增收受到农业增长方式转变的障碍因素制约,增收速度缓慢。农民增收受到土地规模经营限制,难以拓展增收空间。农民增收受到农业比较效益制约,增收潜力难以挖掘。农民增收受到农业基础设施薄弱的束缚,增收基础难以改变。如何树立和落实科学发展观,创造与形成农民增收的长效机制,是摆在欠发达地区各级领导面前的一个重要难题。党的十七大报告提出:要加强农业基础地位,走中国特色农业现代化道路,建立以工促农、以城带乡的长效机制,形成城乡经济社会发展一体化的新格局<sup>[3]</sup>。

有人就如何增加农民收入设计了一个算式:农民收入=(农民收入途径×此途径的农民收入水平-农民负担)/农民数量<sup>[4]</sup>。这就告诉我们,增加农民收入,要重视与农民收入相关的4个因素,增加农民收入途径,提高农民的收入水平,降低农民负担,减少农民数量。为此,增加农民收入应从以下几方面着手:一是改善农业生产条件,提高综合生产能力,强化农民增收基础。要严格落实近几年中央“一号文件”规定的农业投入政策,推行小型农田水利工程的产权制度改革,加快农田水利设施建设步伐。提高农业科技服务水平,加强农技队伍建设。二是大力推进农业结构调整和农业产业化经营,提高农业比较效益,增强农民增收潜力。三是深化农村改革,完善政策机制,开拓农民增收空间。完善土地、林权流转政策机制,使之成为未来农民增收的主要空间。创新户籍管理制度,使进城务工经商的农民享受到更多的优惠。四是加快农村小城镇建设,发展农村二、三产业,创新农民增收渠道。五是强化政府在政策、信息、思想引导等方面的作用,这是欠发达地区能否完成农业增长方式转变的重要保证。六是切实发展农村教育,提高农民素质,完善农民培训和服务机制,维护好他们的合法权益,培养一批有文化、懂技术、会经营的新型农民。这就需要加大宣传力度,树立典型,提高农民参训积极性;加强师资队伍

建设,提高师资授课水平;加强资源整合,多方办学,提升培训成效;创新培训模式,构筑长效培训机制<sup>[5]</sup>。

### 2.6 加强区域内和谐社会建设

社会发展是一个综合性概念,研究和探讨欠发达地区区域内和谐社会建设,对于推进社会主义新农村建设,全面建设小康社会具有十分重要的意义。农业人口占多数,是我国的基本国情,也是欠发达地区的实情。欠发达地区大部分为农业地区,70%以上的人口居住在农村,富民强区的基础在“三农”,重点和难点也在“三农”。农村社会和谐建设,担负着思想引领、舆论引导、精神激励、文化熏陶、利益协调等方面的功能和作用。加强欠发达地区社会和谐建设,关系到欠发达地区改革、发展、稳定的大局,关系到发展战略、增长方式等战略目标的实现。

欠发达地区存在许多亟待解决的问题,主要有社会事业和基础设施相对滞后;一些地方封建迷信、陈规陋习和黄赌毒等现象还比较严重;农民的思想观念、道德意识、价值取向、文化认同趋于多样化。这些问题都制约着欠发达地区社会和谐的建设。

围绕建设社会主义新农村的要求,党中央提出了“发展生产、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”的总体要求。为此,不断加强农民思想道德建设,引导广大农民群众树立健康的思想意识、文明的生活方式,形成安定有序的发展环境,为建设社会主义新农村提供强大的精神动力和智力支持。促进农村社会风正气顺、人和业兴。大力开展技能培训,增强农民致富能力。大力加强文化建设,丰富农民文化生活。发展社会公共事业,努力提高农村社会保障水平。深化群众性创建活动,提高农民生活质量。

欠发达地区和谐社会建设必须建立有效的领导机制。各级党委、政府要把加强和谐社会建设作为一项重要工作纳入农村各级领导干部岗位责任制和目标管理之中。必须紧紧围绕农村经济建设这个中心,发挥亿万农民的主体作用。必须坚持因地制宜,分类指导。不搞一刀切,不搞“形象工程”、“政绩工程”。必须坚持与时俱进,开拓创新。

#### 参考文献:

- [1] 梅付春.欠发达地区农村劳动力过度转移问题探析[J].河南农业科学,2008(6):14.
- [2] 刘斌,张兆刚,霍功.中国三农问题报告[M].北京:中国发展出版社,2005:470.
- [3] 中国共产党第十七次全国代表大会文件汇编[M].北京:人民出版社,2007:23,26-27.
- [4] 彭京宜,傅治平,刘剑波.建设社会主义新农村学习读本[M].北京:红旗出版社,2006:132.
- [5] 沈丽娟.欠发达地区农民培训存在的问题及对策[J].现代农业科技,2010(22):398.