

第二章 我国区域发展实践

2.1 区域发展战略演变

中国区域经济 60 多年的发展历程，不仅创新了发展模式和战略，而且探索出了区域经济发展基本规律，开辟出了一条中国特色区域经济和谐发展道路。

2.1.1 改革开放前的发展战略

以国家安全为目标的区域均衡发展战略，奠定了新中国区域经济发展的起点。面对美苏争霸时的两极格局的复杂环境，毛泽东为首的第一代党的中央领导集体从国家安全角度出发制定了以国家安全为目标的区域均衡发展战略。毛泽东指出，“好好地利用和发展沿海工业和老底子，可以使我们更有力量来发展和支持内地工业。如果采取消极的态度，就会妨碍内地工业的迅速发展”。在党的政策的指引下，我国从“一五”开始，便以均衡布局为中心，采取措施着手调整产业布局，将国家经济建设的重点放在中西部地区，国家的政策和投资同时向内地倾斜。从建国初到改革开放前，我国经济建设的中心基本上都在中西部地区。

2.1.1.1 1949-1964 年建设内地的区域发展战略

在建国初期的三年经济恢复时期，国家开始改变旧中国遗留下来的生产力分布不平衡状况，结合从 1953 年开始的第一个五年计划的实施，建立了一批新的工业基地。首先在老重工业基地东北，其次是华东和华北，进行了以“156 项”为中心的工业基地建设。这时期所取得的成就奠定了我国工业化的基础，促进生产力均衡分布的区域发展战略得到了有效实施。“一五”期间基本建设投资总额中，东部地区明显低于中西部地区。“一五”期间，我们把苏联援建的 156 项工程和其他限额以上的项目大都摆在中西部地区。

2.1.1.2 1965-1972 年实施向“大三线”转移的战略

当时根据对战争爆发的可能性和紧迫性做出的估计，国家采取了突击进行“二线”建设和进一步建立地区独立工业体系两项重大的区域发展战略决策。提出了新建项目都要摆在内地，对少数国防尖端项目，要“分散、靠山、隐蔽”，有的要进洞的建设原则。这一原则成为其后一段时期的主导经济建设原则。在“三五”（1966-1970 年）时期，内地基本建设投资占全国的比例达到 66.8%。在 1970 年

3月召开的全国计划会议上又提出,在“四五”期间,要建立不同水平、各有特点、各自为战、大力协同的经济协作区,把内地建设成部门比较齐全、工农业协调发展的战略后方。

2.1.1.3 1973-1978年中西部地区向东部沿海地区推进的过渡时期

我国经济建设布局战略重点由沿海地区向中西部推进转由中西部地区向东部沿海地区推进的过渡时期,这是我国对区域发展战略所做出的重大调整。进行这次调整的主要原因是,在“三线”建设中遇到了许多未曾预料到的困难,如要求过急,投入过大,加上选厂地点的大量失误,从而导致了严重的浪费和损失。同时由于1972年中美建交两国关系走向正常化,我国对外关系开始改善,战争的危殆并不是迫在眉睫。发展与发达国家的经济技术合作也提到日程上来。尤其因为多年的政治运动,使国民经济处于崩溃的边缘,国家的经济建设必须考虑效益,以发展经济、改善人民生活,促进社会稳定和发展。这一时期产业布局开始由内地向东部特别是沿海经济发达区域转移,基础设施建设重点也逐步东移。大部分大型重点工业项目配置在海岸带和长江沿岸。

2.1.2 改革开放以来的发展战略

改革开放以来,中国非常重视区域经济社会的发展与繁荣,先后提出了一系列有关区域经济发展的战略思想。根据其在指导思想、经济区域划分、生产力布局和发展政策等方面存在的差异性,可以大体上划分为两种发展战略,即1978-1992年间的区域经济非均衡发展战略和1992年至今的区域经济非均衡协调发展战略。

2.1.2.1 1978-1992年以特区经济优先发展的非均衡区域经济发展战略

在邓小平1980年提出的“发挥比较优势,扬长避短,要承认不平衡”这一指导方针下,在“梯度发展战略”理论及由此理论演变的“沿海地区经济发展战略”的理论基础上,我国这一时期实施了以特区经济优先发展的非均衡区域经济发展战略,具体采取了优先支持区位和经济条件较好的沿海地区经济发展的东倾政策。

首先,在对外开放方面,从设立深圳、珠海、汕头和厦门四个经济特区开始,到开放沿海14个港口城市和确定沿海经济开放区,形成了一条从南到北的广大沿海开放地带,这被看做是这一时期国家在对外开放和区域经济发展上最重要的战略举措。其次,国家还对东部沿海开放地区从财政、税收、信贷、投资等方面给予了一系列政策上的优惠,如扩大当地政府利用外资的审批权限和对外经济活动的自主权,减免外商投资企业的所得税,扩大当地政府对外贸易的自主权和外汇留成比例等。再次,投资布局重点东移。从20世纪80年代初起,国家把一大批重点建设项目布局在沿海地区,投资和布局的重点向沿海地区大规模倾斜。这种非均衡发展战略,不仅有效地促进了沿海地带的高速增长,造就了带动国民经济整体增长

的经济核心区和增长极，而且促进了全国的经济发展和经济实力的增强，GDP 得到快速增长。自此之后，东部沿海区域成为推动中国国民经济持续高速增长的重要力量，也使东部沿海开放地带和工业城市群成为中国经济最发达的精华区域。

（1）沿海地区发展战略

在党的十一届三中全会精神指引下，20 世纪 70 年代末我国经济发展出现了重大转折。1978 年后，区域经济非均衡发展战略登上中国经济舞台。“两个大局”发展模式，“三步走”战略部署相继出台。中国区域经济发展战略开始调整进入梯次推进、非均衡发展战略阶段。“沿海地区要加快对外开放，使这个拥有两亿人口的广大地带较快优先发展起来，从而带动内地更好地发展，这是一个事关大局的问题。内地要顾全这个大局。反过来，发展到一定的时候，又要求沿海拿出更多力量来帮助内地发展，这也是个大局。那时候沿海也要服从这个大局。”从 1981 年开始实施的“六五”计划，提出要充分发挥沿海地区的特长，带动内地经济的进一步发展。为此国家实施了向沿海地区倾斜的区域发展战略，采取了一系列措施：不断扩大对外开放，形成了沿海开放地带和工业城市群；政策与资金倾斜，对东部沿海开放地区从财政、税收、信贷、投资等方面进一步给予优惠。

（2）“三大地带”发展战略

到 80 年代中期，全国生产力布局已经展开，沿海、内地的划分方法过于笼统，不能适应生产力地区布局的要求。“七五”（1986-1990 年）计划提出，我国经济发展水平客观上存在东、中、西三大地带的差异，在“七五”期间以至 90 年代，要加速东部沿海地带的发展，同时把能源、原材料建设的重点放到中部，并积极做好进一步开发西部地带的准备。“使东部沿海的发展同中、西部的开发很好结合起来，做到互相支持、互相促进，同时要继续鼓励一部分地区、一部分企业和一部分人先富起来”。1987 年国家制定和启动了《八七扶贫攻坚计划》，作为实施“三大地带”发展战略的重要补充，更是 20 世纪内我国一项重大的区域发展规划。在这期间，各种类型的经济技术开发区、高新技术园区及沿海地区的经济特区等，成为各地区经济的主要增长点，也是技术创新的主要基地。

2.1.2.2 1992 年至今的非均衡协调发展战略

随着改革的深化和对外开放的扩大，我国地区发展差距特别是东西差距不断扩大，这种形势下，实现经济快速增长的同时，地区经济的协调发展也成为制定区域政策目标的取向。于是，我国政府正式把促进地区经济协调发展提到了重要的战略高度。十四届五中全会明确地提出从“九五”计划起要实施“坚持区域经济协调发展，逐步缩小地区发展差距”的战略方针。这标志着我国从中国国情及经济发展的现状实际出发，区域经济协调发展战略实践探索的开始。

（1）非均衡协调发展战略的基本思想及理论基础

区域经济非均衡协调发展的基本思想是：在坚持区域经济非均衡发展、让那些

有条件发展得快一些的发达地区得到优先重点发展的前提下,不断加大支持欠发达(或相对落后)地区的力度,从而形成新的发展极,并通过发展极对周边地区的扩散效应进而促进全国经济布局合理化。区域经济非均衡协调发展战略以科学发展观五个统筹为指导,特别强调了协调发展的重要性,其中“统筹区域发展”是科学发展观直面区域差距不断拉大的现实,从思想和理念的角度把“区域经济协调”提高到了战略的角度。同时这一战略还以“多极化理论”为基础,多极化理论即多个增长极理论,这一理论有两层含义:一是从全国范围来看,改变过去梯度战略下单极扩张(东部地区为增长极,中西部地区为外围)的局面,在中西部地区培育几个优势省份或地区成为新的全国性的增长极。二是在原东部地区,培养更多的有活力的新型增长极。这样,宛若“星星之火”的增长极在全国形成“多极格局”。

(2) 实施非均衡协调发展战略的缘由

1992年初,“发展是硬道理”成为时代主旋律。1993年,《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》出台,中国以“事权”和“财权”为中心的新一轮经济体制改革迅速展开,区域经济发展获得新的巨大推动力。至1997年,中国经济总量居世界第七位。长江三角洲经济区、珠江三角洲经济区、环渤海经济区成为中国经济发展龙头。沿海地区率先迈向第二步战略目标。但是多地区的不均衡发展也随之加剧,各省市自治区之间、沿海地区和内陆地区之间、东中西三个地带之间、城市与乡村地区之间经济增长差距扩大。政策、资金等一系列方面的地区差异,是造成80年代至90年代初地区之间经济发展差距的重要原因。由于地区之间利益的矛盾和冲突,导致了地区保护主义的再度盛行,因此地区差距过大不利于社会稳定和发展。更不可忽视的问题是,十多年经济的高速发展,给生态环境带来了巨大的负担,特别是东部沿海地区、长江三角洲地区以及内陆部分地区资源的大规模开发,使可持续发展问题更加严重。

随着社会改革的推进,社会利益诉求越来越集中到“公正、公平”上来。中国区域经济发展思路向“保持东部地区优先发展势头、加速西部发展”的协调发展转移。“七五”、“八五”和“九五”计划,越来越强调中央政府及沿海发达地区对中西部的支持。“八五”期间,国家开始酝酿区域发展政策的调整,提出各个地区都可以接受的“地区协调发展”的方针。在1996年3月八届全国人大四次会议上批准的《“九五”计划和2010年远景目标纲要》中,首次将地区间协调发展作为国民经济和社会发展的指导方针之一,强调区域经济协调发展,更加重视内地的发展,实施有利于缓解地区差距扩大趋势的政策;要求正确处理发挥地区优势和全国统一规划、沿海与内地、经济发达地区与较不发达地区之间的关系;促进地区经济沿着合理分工、优势互补、协调发展的方向前进。这就确立了现阶段我国地区间协调发展的模式。

(3) 实施西部大开发战略

1997年,江泽民提出“改革开放以来,东部地区和中西部地区经济都取得了

前所未有的发展。东部地区发展得更快一些，对整个国民经济的发展起了积极的带动作用。但是，也应该看到，东部和中西部的差距在不断扩大。这种趋势发展下去，不仅不利于资源的优化配置和生产力的合理布局，而且不利于社会的稳定和国家的振兴”。“再造一个山川秀美的西北地区，应该是可以实现的”论断。1999年12月中央工作会议又发出“向西部进军”的号召：“现在加快中西部地区发展步伐的条件已经具备。”“实施西部大开发是全国发展的一个大战略。从现在起要作为党和国家一项重大的战略任务，提到更加突出的位置。”

西部大开发是中共中央贯彻邓小平关于我国现代化建设“两个大局”战略思想、面向新世纪做出的重大战略决策，全面推进社会主义现代化建设的一个重大战略部署。1999年6月9日，江泽民总书记提出，加快中西部地区发展步伐的条件已经具备，时机已经成熟。1999年11月，中央经济工作会议部署，抓住时机，着手实施西部地区大开发战略。2000年1月，国务院西部地区开发领导小组召开西部地区开发会议，研究加快西部地区发展的基本思路和战略任务，部署实施西部大开发的重点工作。2000年10月，中共十五届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十个五年计划的建议》，把实施西部大开发、促进地区协调发展作为一项战略任务，强调：“实施西部大开发战略、加快中西部地区发展，关系经济发展、民族团结、社会稳定，关系地区协调发展和最终实现共同富裕，是实现第三步战略目标的重大举措。”2001年3月，九届全国人大四次会议通过的《中华人民共和国国民经济和社会发展第十个五年计划纲要》对实施西部大开发战略再次进行了具体部署。西部地区特指陕西、甘肃、宁夏、青海、新疆、四川、重庆、云南、贵州、西藏、广西、内蒙古12个省、自治区和直辖市。实施西部大开发，就是要依托亚欧大陆桥、长江水道、西南出海通道等交通干线，发挥中心城市作用，以线串点，以点带面，逐步形成我国西部有特色的西陇海兰新线、长江上游、南（宁）贵、成昆（明）等跨行政区域的经济带，带动其他地区发展，有步骤、有重点地推进西部大开发。2006年12月8日，国务院常务会议审议并原则通过《西部大开发“十一五”规划》。目标是努力实现西部地区经济又好又快发展，人民生活水平持续稳定提高，基础设施和生态环境建设取得新突破，重点区域和重点产业的发展达到新水平，教育、卫生等基本公共服务均等化取得新成效，构建社会主义和谐社会迈出扎实步伐。西部大开发总的战略目标是：经过几代人的艰苦奋斗，到21世纪中叶全国基本实现现代化时，从根本上改变西部地区相对落后的面貌，建成一个经济繁荣、社会进步、生活安定、民族团结、山川秀美、人民富裕的新西部。

（4）振兴东北老工业基地战略

东北老工业基地曾是新中国工业的摇篮，为建成独立、完整的工业体系和国民经济体系，为国家的改革开放和现代化建设作出了历史性的重大贡献。1990年以来，由于体制性和结构性矛盾日趋显现，东北老工业基地企业设备和技术老化，

竞争力下降,就业矛盾突出,资源性城市主导产业衰退,经济发展步伐相对仍较缓慢,与沿海发达地区的差距在扩大。振兴东北地区等老工业基地,是中央领导集体审时度势、谋划全局,全面建设小康社会的又一重大战略部署,是继实施沿海发展战略、西部大开发战略后的又一重大战略决策。2003年3月,《政府工作报告》提出了支持东北地区等老工业基地加快调整和改造的思路,2003年9月10日,温家宝总理主持国务院常务会议讨论并原则同意《关于实施东北地区等老工业基地振兴战略的若干意见》,2003年10月,中共中央、国务院发布《关于实施东北地区等老工业基地振兴战略的若干意见》,明确了实施振兴战略的指导思想、方针任务和政策措施。

(5) 促进中部地区崛起战略

中部地区位于我国内陆腹地,具有承东启西、连南通北的区位优势。区域内人口众多,自然、文化资源丰富,科教基础较好,便捷通达的水陆空交通网络初步形成,农业特别是粮食生产优势明显,工业基础比较雄厚,产业门类齐全,生态环境容量较大,集聚和承载产业、人口的能力较强,具有加快经济社会发展的良好条件。同时,中部地区也面临诸多制约长远发展的矛盾和问题:“三农”问题突出,农业稳定发展和农民持续增收难度增大,统筹城乡发展任务繁重;工业化水平不高,发展方式依然粗放,产业亟待调整和振兴;城镇化水平较低,中心城市的辐射带动能力不强,农村富余劳动力转移和城镇就业压力较大;地区发展不平衡,扶贫开发任务艰巨;制度性约束因素多,体制改革尚需深化,开放合作机制有待完善;生态保护和环境治理任务较重,防灾减灾能力亟待加强,促进人与自然和谐发展任重道远。加快中部地区崛起,有利于发挥中部地区综合优势,优化人口和产业布局,扩大对内对外开放,挖掘发展潜力,增强整体竞争力,克服国际金融危机带来的不利影响,实现经济社会又好又快发展;有利于进一步完善促进中部地区崛起的政策体系,切实加大支持力度,加快推进中部地区“三个基地、一个枢纽”建设,更好地发挥承东启西的重要作用,不断增强对全国发展的支撑能力;有利于完善我国区域发展分工,优化区域开发结构,加快形成区域协调发展新格局,确保实现全面建设小康社会的宏伟目标。

2009年9月23日,国务院常务会议审议并原则通过了《促进中部地区崛起规划》。10月26日,国务院印发了《关于促进中部地区崛起规划的批复》,正式批准实施《规划》。规划着重于优化资源配置,发挥比较优势,确定崛起总体目标和任务,完善各项政策和措施,推动中部地区经济社会又好又快发展。到2020年,中部地区现代产业体系基本建立,创新能力显著增强,体制机制更加完善,区域内部发展更加协调,与东西部合作更加紧密,人与自然和谐发展,基本公共服务趋于均等化,城乡一体化发展格局基本形成,整体经济实力大幅提升,对全国经济发展的支撑作用明显增强,全面实现建设小康社会目标。使中部地区成为彰显发展优势、充满发展活力、城乡欣欣向荣、人民安居乐业、社会和谐稳定、

生态环境良好，支撑全国发展的重要人口和产业承载地区。

（6）东部地区率先发展战略

“鼓励东部地区率先发展”是新时期我国区域发展总体战略的重要组成部分。东部地区是我国改革开放的先行地区和前沿地带，创造了许多各具特色的经济发展模式和宝贵经验，辐射带动了全国的改革开放和发展；同时，东部地区的快速发展还创造了大量就业岗位和社会财富，为增加国家财政收入、增强综合国力做出了突出贡献。但是，应当意识到，在新的发展时期，东部地区的率先发展决不是传统发展模式的延续，而必须是符合科学发展观要求的发展，是体现以人为本的，全面、协调、可持续的率先发展。从根本上说就是要东部地区在科学发展道路上走在全国前面。

首先，要率先提高自主创新能力，加快形成一批自主知识产权、核心技术和知名品牌，提高产业素质和竞争力。其次，要率先实现增长方式转变和工业结构优化升级。切实把提高经济增长质量和效益放在首位，走新型工业化道路，坚持以信息化带动工业化，以工业化促进信息化，率先走出一条科技含量高、经济效益好、资源消耗低、环境污染少、人力资源得到充分发挥的新路子。第三，要率先在发展循环经济和节能降耗、节地节水上取得实质性进展。坚持节约优先，按照减量化、再利用、资源化的原则，在生产消耗、废物产生、消费等环节，尽快建立起全社会的资源循环利用体系。第四，要率先完善社会主义市场经济体制，提高对外开放水平和质量。东部地区一直是我国经济体制改革的“排头兵”，要坚定不移地推进改革，尤其要在推进综合配套改革上取得新突破，形成更具活力、更加开放的体制机制。第五，在率先发展和改革中带动帮助中西部地区发展，促进普遍繁荣和共同富裕。

（7）新区域发展战略格局的形成

《第十一个五年规划的建议》首次对东、中、西、东北这“四大板块”的战略布局进行了完整的表述，即继续推进西部大开发，振兴东北地区等老工业基地，促进中部地区崛起，鼓励东部地区率先发展。并首次明确了区域协调发展的“四大机制”，即市场机制、合作机制、互助机制和扶持机制。还首次确立了“四个功能定位”：不同的区域要实行优化开发、重点开发、限制开发和禁止开发。

（8）重构国土空间开发格局

2011年6月8日发布的《全国主体功能区规划》是新中国成立以来我国第一个全国性国土空间开发规划。推进形成主体功能区，就是要根据不同区域的资源环境承载能力、现有开发强度和发展潜力，统筹谋划人口分布、经济布局、国土利用和城市化格局，确定不同区域的主体功能，并据此明确开发方向，完善开发政策，控制开发强度，规范开发秩序，逐步形成人口、经济、资源环境相协调的空间开发格局。一是构建“两横三纵”为主体的城市化战略格局；二是构建“七区二十三带”为主体的农业战略格局；三是构建“两屏三带”为主体的生态安全

战略格局。

《规划》对主体功能区按开发方式，分为优化开发区域、重点开发区域、限制开发区域和禁止开发区域四类；按开发内容，分为城市化地区、农业地区和生态地区三类；按层级，分为国家和省级两个层面。

优化开发区域包括环渤海、长三角和珠三角3个区域。

重点开发区域包括冀中南地区、太原城市群、呼包鄂榆地区、哈长地区、东陇海地区、江淮地区、海峡西岸经济区、中原经济区、长江中游地区、北部湾地区、成渝地区、黔中地区、滇中地区、藏中南地区、关中天水地区、兰州—西宁地区、宁夏沿黄经济区和天山北坡地区等18个区域。

限制开发区域分为两类。一类是农产品主产区，这类地区主要包括东北平原主产区、黄淮海平原主产区、长江流域主产区等7大优势农产品主产区及其23个产业带。另一类是重点生态功能区，这类地区包括大小兴安岭森林生态功能区、三江源草原草甸湿地生态功能区、黄土高原丘陵沟壑水土保持生态功能区、桂黔滇喀斯特石漠化防治生态功能区等25个国家重点生态功能区。

禁止开发区域包括国务院和有关部门正式批准的国家级自然保护区、世界文化自然遗产、国家级风景名胜区、国家森林公园和国家地质公园等。

不同区域绩效考核评价各有侧重。《规划》确定了“9+1”的政策体系。“9”是财政、投资、产业、土地、农业、人口、民族、环境、应对气候变化等政策；“1”是绩效评价考核，即按照不同区域的主体功能定位，实行各有侧重的绩效考核评价办法，并强化考核结果运用，有效引导各地区推进形成主体功能区。

（9）区域协调发展总体战略

《国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要（草案）》提出，实施区域发展总体战略和主体功能区战略，构筑区域经济优势互补、主体功能定位清晰、国土空间高效利用、人与自然和谐相处的区域发展格局，逐步实现不同区域基本公共服务均等化。

规划纲要（草案）指出，实施区域发展总体战略要充分发挥不同地区比较优势，促进生产要素合理流动，深化区域合作，推进区域良性互动发展，逐步缩小区域发展差距。要推进新一轮西部大开发、全面振兴东北地区等老工业基地、大力促进中部地区崛起、积极支持东部地区率先发展，加大对革命老区、民族地区、边疆地区和贫困地区扶持力度。实施主体功能区战略要按照全国经济合理布局的要求，规范开发秩序，控制开发强度，形成高效、协调、可持续的国土空间开发格局。要优化国土空间开发格局、实施分类管理的区域政策、实行各有侧重的绩效评价、建立健全衔接协调机制。

总之，新中国成立以来，中国区域经济发展理论与实践进行了大胆探索。从均衡发展战略，到非均衡发展战略和西部大开发，再到全面协调可持续发展战略，中国区域经济发展思路越来越体现理性与实践的高度结合。

2.2 战略实施效果评析

2.2.1 区域经济均衡发展战略实施效果评析

以毛泽东为核心的新中国第一代领导集体实施了区域经济均衡发展战略，是由当时的主客观原因决定的。从主观的角度看，建国后，我国曾经片面地认为社会主义经济发展必须是均衡的，不均衡是资本主义制度的产物；在区域经济发展方面，要求均衡布局生产力，减少甚至消灭区域差异，从而在区域经济发展战略的实施上以“平衡论”、“同步富裕论”作为指导思想。从客观的角度看，建国初期，以美国为首的西方国家对我国采取政治上敌视、军事上包围、经济上封锁的政策，中国的国家安全受到严重威胁，为应付战争的威胁，毛泽东强调要把建设重点放在战略后方的大西南、大西北地区。因此，我国从生产力合理布局和国防安全的考虑出发，对区域经济发展在较长时期内强调内地“三线”建设，希望能够缩小东部与中西部经济发展中的差距，使沿海与内地经济发展相对平衡。

实施经济平衡发展战略的基本内容主要表现为三个方面：一是资金大量投入内地。在“一五”时期，主要是围绕前苏联援建的156项重点工程和694个投资限额在1000万元以上的项目进行。前苏联援助的156项重点项目中，4/5在西部，694个限额1000万元以上的工业建设单位中，有472个分布在内地，占68%。二是强调建立区域独立的工业体系。1958年6月，中共中央发出加强协作区工作的文件，决定把全国划分为东北、华北、华东、华南、华中、西南和西北7个经济协作区，并要求各协作区根据工业和资源等条件，尽快建立大型工业骨干和经济中心，形成若干个具有比较完整的工业体系的经济区域。三是转向以备战为中心、以三线建设为重点的轨道。1965年中共中央作出了加速全国和各省市战略后方建设的决策，把全国划分为一、二、三线地区，经济建设的投资重点为三线地区，工业建设要大分散、小集中，工厂布点要“靠山、分散隐蔽”。

我国实施的区域经济均衡发展战略，使我国的工业布局快速地向西推进，对中西部地区工业化过程产生了明显的作用，区域工业总产值、固定资产、职工人数占全国的份额都有所上升，地区的工业实力明显增强，在内地建立起以国防、科技工业为重点，门类较为齐全的工业体系，促进了我国工业布局的整体平衡，客观上也加快了我国中西部地区经济的发展步伐。但是这种经济发展战略存在着根本上的缺陷：一是这种发展战略没有把区域经济的平衡发展建立在生产力发展的客观规律上，它是通过抑制东部区域、沿海区域的发展，而强化内地区域的发展，实际上所追求的是一种低水平的平衡。二是这种发展战略过分强调区域平衡，以牺牲投资效益为代价来推动区域间的生产力布局调整，忽视了经济发展和区域生产力布局的效率原则，使沿海地区既有工业基础的经济效能不能充分发挥，延

缓了全国经济的发展，造成了较大的经济损失，导致了国民经济效率与社会公平的同时失落。三是这种发展战略缺乏实践操作标准，例如均衡发展的含义是什么、衡量的内容是什么，是投资均衡还是增长均衡，是经济总体还是同一部门在不同地区之间的均衡，在认识上是模糊的。随着 1978 年以后我国经济发展模式的转轨，人们认识到过分强调区域经济平衡发展而采取的生产力空间配置的西移，以牺牲投资效益为代价来推动区域间的生产力布局调整，虽然在一定程度上可以缩小或控制区域间的差距，但却压低了宏观产业结构变动的档次，整体上延缓了全国经济的发展速度。

2.2.2 非均衡发展战略的实施效果评析

在充分认识到区域经济均衡发展战略的失误和中国的实际困境之后，邓小平果断调整发展思路，大胆创新，从 20 世纪 70 年代末，实施了区域经济非均衡发展战略：即以沿海发达地区的优先发展，作为撬动整个国家经济的杠杆，在一定时间内保持地区之间适度的经济差距，然后有次序地发展中西部地区，最终实现全国经济的共同发展。

经济非均衡发展战略的实施，无疑取得了举世瞩目的巨大成效：一方面，造就了带动国民经济整体增长的经济核心区和增长极，促进了整个国民经济的高速增长，增强了国家的经济实力。另一方面，加快了东部区域经济的迅速发展，使东部沿海开放地带和工业城市群成为我国经济最发达的精华区域。同时，通过一系列的传递、扩散机制和示范效应，也在一定程度上带动了中西部区域经济的开发和发展。

总体来看，我国改革开放以来实施区域非均衡发展战略的实践在相当程度上印证了区域非均衡发展理论所揭示的一国在经济成熟前期其经济增长与区域间经济发展的关系，通过集中稀缺的资源（资金）投入少数区域优先发展，带动广大区域发展，这种优先发展带动战略是具有一定客观规律性的。但这种发展战略在发展实践中由于单纯只注重效率优先和追求利润最大化的目标，而对地区经济发展公平关注不够，忽略了各地区间经济发展条件和发展能力的差距，结果使区域经济发展陷入严重失衡状态，导致了我国东西部经济发展差距不断拉大。

2.2.3 非均衡协调发展战略的实施效果评析

在这一时期，国家实施了全方位的对外开放政策，在进一步巩固沿海地区对外开放成果的基础上，逐步加快了中西部地区对外开放的步伐，相继开放了一批沿边城市、长江沿岸城市和内陆省会城市，设立了三峡经济开放区，由此形成了沿海、沿边、沿江和内陆省会城市相结合的，多层次、多渠道、全方位的对外开放格局。同时，为鼓励东部地区的外商投资企业到中西部地区再投资，国家对到中西部投资的企业提供税收等各项优惠政策，并将国家投资布局的重点向中西部

转移,从 90 年代中期开始,沿海地区国家预算内投资所占比重在不断下降,中西部地区所占比重在逐步提高。而西部大开发、振兴东北地区等老工业基地、促进中部地区崛起等这一系列重大战略决策的相继实施则标志着我国区域政策的一个新阶段,即经过改革开放二十余年的快速经济增长后,在一个新的发展水平上,实施协调发展战略。

从实践上来看,虽然在 20 世纪 90 年代初期,中国政府就提出了促进地区经济协调发展的总方针。但由于沿海地区凭借其得天独厚的区位优势、发展条件和政策优势,地区经济持续快速发展;而西部地区原有基础较差,加上新增投资主要集中在基础设施建设方面,东西部发展的绝对差距非但没有缩小反而继续扩大。随着促进中部崛起战略的推进,我国初步形成东部率先、西部开发、中部崛起、东北振兴的区域发展格局,区域的内涵也在不断演化,从核心向边缘再到外围的空间扩展进一步扩大。并且在继深圳特区、浦东新区、滨海新区成功模式后,2007 年西部的成都和重庆、中部的武汉城市圈及长株潭城市圈也相继成为国家的综合配套改革试验区,我国初步完成了由沿海到内陆综合配套的全面布局。通过这些地区发展战略的实施,超越了以往发展战略因效率与公平两难矛盾而形成的价值冲突,把地区间经济发展差距的缩小和地区间资源要素的优化配置有机地结合起来,把公平维度和效率维度有机地结合起来,它们的实施必将对我国经济的进一步崛起与腾飞产生极其重大的影响。

2.2.4 基本经验

从上述三种发展战略的历史演进可以看出,中国共产党人在不同的历史时期,提出和实施的各自不同的区域经济发展战略是一脉相承与时俱进的理论体系,都体现了共同富裕的目标,符合事物发展的客观规律和人们的认识规律。

(1) 必须正确处理好公平与效率的关系。区域经济发展史表明:如果一味强调公平,忽视效率,所达到的只能是低水平的均衡,贫穷基础上的公平;反之,片面强调效率,忽视公平和协调发展,则会出现地区发展水平和贫穷差距拉大,破坏国民经济持续快速健康的发展。由于效率与公平之间存在着这种反向关系,这就要求我们在制定和实施区域经济发展战略时,不能只单方面偏向于公平一方或效率一方,正确的目标取向应该是寻求效率与公平的最佳“结合点”,尽可能保持公平与效率的动态平衡,以实现两者的有机统一(杨秀萍、张小萍,2005)。我们目前所选择的非均衡协调发展战略,较好地解决了我国地区发展中因效率与公平的失衡而引起的价值冲突,为地区经济协调发展的成功实践提供了理论指导,是实现公平与效率相统一的最佳发展战略模式。为了缩小东西部地区发展差距,这就要求我们在不削弱东部发达地区活力的前提下,采取强有力的宏观区域经济调控措施,通过加速中西部地区的资源开发和经济发展,从而推动区域经济协调发展。中共十六届三中全会提出的“五个统筹”,其用意也在于要求我们站在一个

整体、全局的高度，统筹协调好区域发展，把发展的公平目标和价值目标有机地统一起来。

(2) 必须正确处理好市场调控和政府宏观调控的关系。实现市场“看不见的手”和政府“看得见的手”相结合的调节机制是区域经济发展战略顺利实施的关键(李勇齐、颜蔚兰, 2000)。优化地区产业结构、实现区域协调发展和促进特色经济带的形成, 必须充分发挥市场在资源空间配置和产业配置中的作用, 使生产要素向低成本、高效益的区位和产业流动。没有这种微观经济活动对最优区位或产业的自动追求, 要保证宏观经济处于最优状态是不可能的。因此, 要实现生产要素的合理流动, 必须完善和强化市场经济机制。但市场机制不是万能的, 在发挥市场调节作用的同时, 必须建立宏观调控体系, 把国家的宏观经济政策与地区的实际情况相结合。实践证明, 单纯依靠宏观调控或单纯依靠市场, 往往顾此失彼, 力不从心, 都不能保证国民经济的协调、持续发展。只有把市场对资源配置的基础性作用与政府统筹的调控性作用结合起来, 建立合理的调节机制, 才是区域经济发展战略顺利实施的关键。

(3) 建立区域协调互动机制是区域经济顺利发展的重要保障。无论是均衡战略还是非均衡战略, 都含有协调发展的思想。但在实施过程中都出现了区域经济发展失衡的现象, 一个很重要的原因就是区域协调互动机制的缺失。为促进区域协调互动机制的建立, 必须建立区域协调互动机制, 以增强区域经济的关联性, 进而实现区域优势互补与共同繁荣。当前应主要通过建立区域协调互动机制来推动区域经济顺利发展, 主要包括市场机制、合作机制、互动机制和扶持机制。一是健全市场机制, 进一步发挥市场机制在区域协调发展中的作用, 打破条块分割和区域性壁垒, 根除地方保护主义, 鼓励各种生产要素和商品在区域间合理有序流动。二是健全合作机制。区域间合作的目标是通过深化专业化分工和拓展协作范围来扩大市场, 提高生产和组织效率, 推动区域经济合作和区域一体化进程。政府应在政策层面鼓励区域合作。三是健全互助机制, 按照公共服务均等化原则, 加大国家对欠发达地区的扶持力度, 最终实现区域协调发展。

(4) 坚持以科学发展观为指导统领我国区域经济发展。科学发展观所强调的以人为本、全面、协调、可持续、“五个统筹”等等, 是我们总揽全局、实施区域发展战略的纲领和战略方针。在区域经济发展上, “全面”就是要着眼于区域经济的政治、文化、生态等各个方面的发展, 不能只顾一点不计其余; “协调”就是关注城市与乡村、东部与西部、国内与国外各个空间的协调发展和共同发展, 而不是各自为政, 相互抵触; “可持续”就是既考虑当前发展需要, 又考虑未来发展需要, 不能以牺牲后代人的利益为代价满足当代人的需要。坚持以科学发展观为指导统筹区域发展就是要充分发挥各个地区的自身优势和发展积极性, 统筹规划, 重点突破, 发掘各个地区的发展潜力, 促进各地区之间形成优势互补、分工协作、相互促进、良性互动的协调关系。

2.3 区域发展面临的主要问题

我国改革开放以来,在地方经济利益主体身份得到明确承认的情况下,全国各地发展经济的主动性与积极性空前高涨,各地区的经济不同程度地快速发展,然而,在快速发展过程中,区域经济关系始终存在着一些矛盾与冲突。尽管在科学发展观和促进区域协调发展战略的指引下,中国区域经济发展整体呈现布局改善、结构优化、协调性增强的良好态势,但同时仍有一些值得关注的问题,需要采取措施切实加以解决。

2.3.1 GDP至上观念没有根本改变

基于现行的政绩考核体系和财税体制,尽管当前促进人与自然和谐相处、“不要污染的GDP”、“要经济增长,更要青山绿水”已逐步成为全社会的共识。但在实际工作中,目前仍有相当一部分地区在经济发展中,依然唯GDP为上,仍坚持“快”字优先,过多强调GDP增速和财政收入增幅。一些欠发达地区认为,要缩小区域发展差距,实现赶超发展,唯有速度“快”,没有“快”哪来的“好”,先求“快”再考虑“好”。也有一些经济较发达地区认为,要保持发展优势,必须有较快的增长速度。可见,在现行体制下,仍然有不少地区把追求经济快速增长放在经济工作的首位,仍坚持GDP第一。

2.3.2 地区协调难度仍然比较大

从全国的情况来看,中国区域经济发展面临的重大问题还是部门垄断和地方保护。虽然区域间行政区划界限有所淡化,但区域内政府行政关系复杂,给地区之间的协调带来诸多掣肘因素。我们看到,在一些经济区域内部,一些地方政府表面高谈产业分工、协调发展的区域经济,实际上运作的仍然是以行政区划为“经济鸿沟”的“诸侯经济”。“小而全”、“大而全”趋向雷同的产业结构比比皆是;机场、港口等基础设施的重复建设仍在“大干快上”,“共享”在有些人脑子里无异于“割肉”;各地都想从外地捞取稀缺资源,却对外地产品筑起藩篱。而区域经济要求各地政府对自己在区域内的产业分工角色准确定位、扬长避短,对那些更适合外地发展的产业领域必须割爱;它要求各地政府尽快向“有限政府”转变,对一些不利于区域协调发展的权力和利益必须放弃;它要求各地政府在外地资源面前不能只顾索取而不思奉献。但舍弃一些利益,不但要让地方政府损失暂时的GDP,更要触动很多人的利益,难度可想而知。

2.3.3 市场主导型区域经济合作尚未形成

在改革开放初期,市场尚未健全,产权并不明晰,区域合作缺乏自生性的动

力，而政府的“有形之手”顺其自然地起到了推手的作用。但 30 多年后，市场的主体和环境都逐步发育完全，“无形之手”的效应开始显现，中国从省份经济真正走向区域经济，促进国内区域经济区域化发展，就应该探索建立“市场主导型”的市场经济体制模式。从区域经济合作发展规律来看，区域经济合作必须由政府主导型向企业主导型、市场主导型转变。区域经济一体化最根本的动力还是市场的力量，是企业遵循市场规律的跨地区发展。但目前看，市场主导型区域经济合作尚未形成。

2.3.4 深层次区域合作仍存在诸多障碍

尽管经济发展的区域化以及区域之间的合作是大势所趋，适应自身发展需要的经济联合与协作不断展开，区域合作的形式日益多样与丰富。但许多关键领域的一体化进程还未能有效推进，区域合作缺乏稳定的制度基础和有效的运作机制。比如受制于我国既有的财税体制和干部考核体制，在产业合作领域推进的难度非常大，一些高产值、高税收的产业成为各地竞相争取的项目，区域之间的竞争远远大于合作。

2.3.5 地区绝对差距仍比较大

近年来，尽管地区间发展速度差距趋于缩小，以人均 GDP 计算的差异系数呈逐步缩小之势，但区域发展绝对差距仍然较大，不平衡问题仍然十分突出。

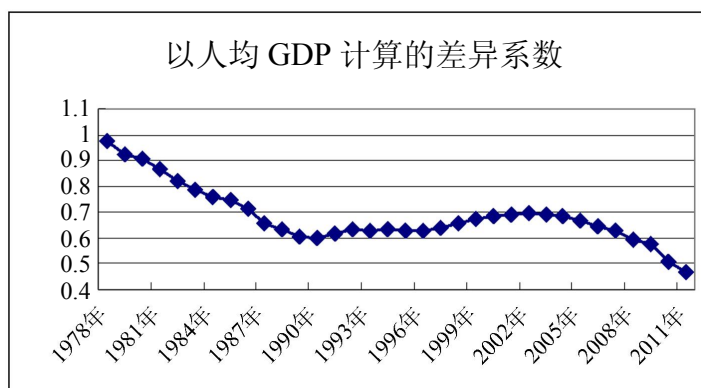


表 1 各地区生产总值（亿元）

	2007	2008	2009	2010	2011
北 京	9846.81	11115	12153.03	14113.58	16251.93
天 津	5252.76	6719.01	7521.85	9224.46	11307.28
河 北	13607.32	16011.97	17235.48	20394.26	24515.76

续表

山 西	6024.45	7315.4	7358.31	9200.86	11237.55
内 蒙 古	6423.18	8496.2	9740.25	11672	14359.88
辽 宁	11164.3	13668.58	15212.49	18457.27	22226.7
吉 林	5284.69	6426.1	7278.75	8667.58	10568.83
黑 龙 江	7104	8314.37	8587	10368.6	12582
上 海	12494.01	14069.86	15046.45	17165.98	19195.69
江 苏	26018.48	30981.98	34457.3	41425.48	49110.27
浙 江	18753.73	21462.69	22990.35	27722.31	32318.85
安 徽	7360.92	8851.66	10062.82	12359.33	15300.65
福 建	9248.53	10823.01	12236.53	14737.12	17560.18
江 西	5800.25	6971.05	7655.18	9451.26	11702.82
山 东	25776.91	30933.28	33896.65	39169.92	45361.85
河 南	15012.46	18018.53	19480.46	23092.36	26931.03
湖 北	9333.4	11328.89	12961.1	15967.61	19632.26
湖 南	9439.6	11555	13059.69	16037.96	19669.56
广 东	31777.01	36796.71	39482.56	46013.06	53210.28
广 西	5823.41	7021	7759.16	9569.85	11720.87
海 南	1254.17	1503.06	1654.21	2064.5	2522.66
重 庆	4676.13	5793.66	6530.01	7925.58	10011.37
四 川	10562.39	12601.23	14151.28	17185.48	21026.68
贵 州	2884.11	3561.56	3912.68	4602.16	5701.84
云 南	4772.52	5692.12	6169.75	7224.18	8893.12
西 藏	341.43	394.85	441.36	507.46	605.83
陕 西	5757.29	7314.58	8169.8	10123.48	12512.3
甘 肃	2702.4	3166.82	3387.56	4120.75	5020.37
青 海	797.35	1018.62	1081.27	1350.43	1670.44
宁 夏	919.11	1203.92	1353.31	1689.65	2102.21
新 疆	3523.16	4183.21	4277.05	5437.47	6610.05

资料来源：中国统计年鉴 2012 年。

表 2 各地区人均生产总值 (元)

	1990	1995	2000	2005	2010	2011
北京	4,635	12,690	24,122	45,444	75,943	81,658
天津	3,487	9,769	17,353	35,783	72,994	85,213
河北	1,465	4,444	7,592	14,782	28,668	33,969
山西	1,528	3,515	5,722	12,495	26,283	31,357
内蒙古	1,478	3,772	6,502	16,331	47,347	57,974
辽宁	2,698	6,880	11,177	18,632	42,355	50,760
吉林	1,746	4,402	7,351	13,348	31,599	38,460
黑龙江	2,028	5,402	8,294	14,434	27,076	32,819
上海	6,107	17,022	29,671	51,529	76,074	82,560
江苏	2,109	7,319	11,765	24,560	52,840	62,290
浙江	2,138	8,149	13,416	27,703	51,711	59,249
安徽	1,182	3,070	4,779	8,670	20,888	25,659
福建	1,763	6,526	11,194	18,646	40,025	47,377
江西	1,134	2,896	4,851	9,440	21,253	26,150
山东	1,815	5,701	9,326	20,096	41,106	47,335
河南	1,091	3,297	5,450	11,346	24,446	28,661
湖北	1,541	3,671	6,293	11,431	27,906	34,197
湖南	1,228	3,359	5,425	10,426	24,719	29,880
广东	2,484	8,129	12,736	24,435	44,736	50,807
广西	1,066	3,304	4,652	8,788	20,219	25,326
海南	1,562	5,063	6,798	10,871	23,831	28,898
重庆	1,031	3,395	5,616	10,970	27,596	34,500
四川	1,134	3,043	4,956	9,060	21,182	26,133
贵州	810	1,826	2,759	5,052	13,119	16,413
云南	1,224	3,083	4,769	7,835	15,752	19,265
西藏	1,276	2,358	4,572	9,114	17,319	20,077
陕西	1,241	2,965	4,968	10,161	27,133	33,464
甘肃	1,099	2,316	4,129	7,477	16,113	19,595
青海	1,558	3,513	5,138	10,045	24,115	29,522
宁夏	1,393	3,448	5,376	10,242	26,860	33,043
新疆	1,713	4,701	7,372	13,108	25,034	30,087

资料来源：中国统计年鉴 2012 年。

应该说，区域发展不平衡是中国的基本国情，我们不能期望地区间发展没有差距，但是，如果区域发展差距持续扩大，区域发展长期不协调，必将对经济的持续发展和社会和谐产生严重影响，必须高度重视并逐步解决区域发展差距扩大的问题。

2.3.6 区域间基本公共服务水平仍有较大差距

由于公共服务需要加大政府投入，一些地方政府缺少应有的财力，从而缺乏提供基本公共服务的能力。这种由经济发展程度的差别导致基本公共服务的差距，经济发展水平决定基本公共服务水平的情况，仍然比较严重。尤其是在中西部地区，地方平均负债水平比较高，有的地方政府连正常开支都难以为继，不可能保证基本公共服务的大规模投入。根据有关专家构建的地区间公共服务均等化水平指标体系测算结果，我国地区间公共服务水平在 2000-2008 年期间没有缩小。尽管在其中若干年度出现下降，但总体上看，还是呈现上升的趋势，起码没有出现缩小趋势。

表 3 各地区公共服务均等化水平变化情况

年份	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
变异系数	0.25	0.30	0.30	0.29	0.27	0.29	0.27	0.31	0.30
极差率	2.89	3.71	3.09	3.08	2.79	2.82	2.96	3.34	3.37

资料来源：安体富、任强，政府间财政转移支付与基本公共服务均等化，经济研究参考，2010 年第 47 期。

2.3.7 区域特色还不够明显

不同区域有各自不同的比较优势，本应有各自不同特色的产业构成，但目前我国各地区的产业雷同情况十分严重。很多地方均将产值高、利税高的钢铁、煤电、化工等列为产业发展的重点。尽管一些行业早就出现了低水平的产能过剩，但这种现象非但没有改变，反而还有进一步加剧的趋势，特色产业在区域经济发展中的比重不大，作用不够强。

2.3.8 区域规划有待进一步完善

当前，在我国区域规划中，主要存在如下一些问题：一是不同类型、不同层次的规划内容交叉、冲突较多，各类规划既各自独立，又互相交织，不同空间尺度的区域规划内容缺乏针对性，之间缺少必要的衔接和协调。二是规划内容偏重物质建设规划，对如何确保人们在获得教育、医疗、就业等公共服务机会均等方面重视不够。即使涉及，也是空泛的方向性的东西较多，可操作性的具体政策措施较少。三是规划内容受“政绩考核”影响较大。

2.3.9 区域发展的资源环境约束日趋严峻

我国中西部地区仍没有完全摆脱粗放型的发展方式。随着产业转移推进,“高耗能、高排放、高污染”产业向中西部地区转移的倾向有所抬头,一些地区甚至出现了“地荒”和“水荒”问题。沿海发达地区的资源保障形势日益严峻,局部地区生态环境恶化。

2.4 区域经济发展问题的认识

区域经济发展过程中,不可避免地存在一些不容忽视的问题,无视它的存在,不利于区域经济的协调发展,但看待这些问题也应辩证,应从中国的发展现实出发,逐步化解矛盾与问题,不可冒进。

2.4.1 区域差距问题

改革开放以来,随着东部地区经济的快速发展,在市场机制的作用下,生产要素大量地向东部地区流动,但产业由东部地区向中西部地区的梯度转移并没有实现,经济发展绝对差距不断扩大。

尽管目前一些抑制地区差距进一步扩大趋势的有利因素也正在形成,但是,当前和今后相当长的一个时期,导致地区差距扩大的主要因素,如要素条件、产业基础、区位和人文环境等将继续存在。而在市场经济趋利原则的作用下,资金、劳动力、人才等生产要素将由经济增长缓慢的地区向增长迅速的地区、由落后地区向发达地区转移集聚,这种要素的集聚过程将加大地区之间的不均衡。区域经济能否协调发展关键靠市场的力量,政府只能起到辅助性的作用,只能尽力地缩短这个过程,而不可能人为扭转。在目前阶段下,地区发展差距特别是绝对差距仍将存在并有可能在一定时期内呈继续扩大的趋势,对此,我们不能操之过急。正如“十一五”规划中首次提出的缩小地区差距的新内涵:缩小差距关键是要使不同地区的群众都能享受到同等的义务教育、公共卫生、公共安全,最终使不同地区的人民能够逐渐地享受到同等的生活水平;而不仅仅是以前不少人所理解的GDP差距。

2.4.2 区域分割问题

在地区差距日渐扩大的背景下,受地方利益的驱使,各地方政府或以公开的形式、或以隐蔽的形式实行地方保护主义。如构筑名目繁多的贸易壁垒和行政壁垒,互相实行资源、技术、人才、商品的垄断和封锁等来保护本地区的利益。即使在区域合作中,更多考虑的也是索取利益,共赢意识不强。这不仅造成了流通渠道堵塞,各种商品和生产要素不能自由流动,而且使地区、行业、企业间的优

势无法互补,造成资源浪费,并最终导致竞争、开放、统一的国内大市场难以形成,难以做到资源的优化配置及经济融合。

不过,尽管财政分权形成了事实上的地方政府间竞争(争项目、争资金等),并在一定条件下演变为负和博弈(表现为交易成本的增加和资源的扭曲配置),这种竞争的放大、强化甚至扭曲了地方政府的一些变异的经济行为。但是世界各国的历史实践证明,地方政府间的竞争不仅有利于提高辖区公共产品和公共服务的供给水平,而且有利于制度创新和民主水平的提高。我们在承认区域分割有负面影响的同时,也应看到我们的行政区域分割在很大程度上促进了竞争,企业尤其是民营资本的投资积极性得到了前所未有的释放。因此,不能简单地否定政府间竞争的功能和优点,而应该在理顺各级政府间关系的前提下,建立规范、有序的地方政府间竞争模式。

2.4.3 产业同构问题

发达地区为保持自己的领先地位,落后地区为避免“马太效应”的继续扩大,地方政府尤其是中西部地区地方政府在“兴地富民”的客观压力下,一些地方政府在项目投资上置全局性资源浪费、生产能力过剩而不顾,低效益、低水平地重复引进、生产、建设,纷纷在价高利大、投资周期短的工业领域进行激烈竞争,盲目引进、重复建设,结果在经济发展的同时出现了严重的区域产业结构趋同化,区域经济特色不明显,在产业分工中并未形成梯度层次,同质竞争现象愈演愈烈。以长三角城市群为例,从主导产业选择来看,各地争相把电子、汽车、机械、化工、医药等产业作为未来发展的主导产业。在长三角15个城市中,选择汽车为主导产业的有11个城市;选择石化的有8个城市;选择通信产业的有12个城市。从工业行业完成产值情况看,排在前10位的主要工业大类,上海与江苏的同构率达90%,上海与浙江的同构率也达70%。这不仅抑制了地区经济比较优势的发挥,丧失了地区分工效益和规模经济效益,而且影响国民经济整体效益的提高。

无疑,利用政府的力量,进行低水平的竞争,从而造成产业同构现象严重是不可取的,也是急需扭转的。不过,区域产业结构最终是由资源禀赋决定的,如果禀赋相同,那么产业相近也是可以理解和预期的,尤其是在初始发展阶段。当然经过一定阶段发展之后,当精细化特点越来越明显时,产业特色会慢慢彰显。这里的关键是应由市场来选择各区域的产业结构与模式,对因发展阶段和市场行为形成的产业同构也不必过分担忧,拔苗助长也将事倍功半,关键是要抑制地方政府的不理智行为。

2.4.4 发展经济圈要尊重经济规律

长三角、珠三角的快速崛起使经济圈的概念和思路迅速走红。经济圈成了当下一些学者和地方官员的口头禅,不但沿海要建,发达地区要建,中部和西部地

区也抢着建，某些地方从省会到市县、乡镇，纷纷都划经济圈。一时间，大“圈”套小“圈”，处处皆入“圈”。

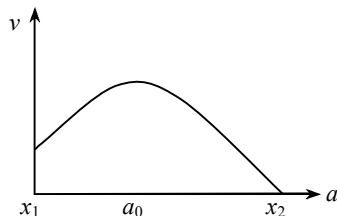
事实上，经济圈的形成主要是在客观经济条件的基础上，由行政力量因势利导而得以生成，是城市群体和产业在一个相当长的时间内相互协调、相互适应的结果。经济圈的形成和发展自有一定的过程和规律。但从中国目前为数众多的经济圈规划来看，有不少都是学者的概念和领导的意愿起了主导作用。将行政愿望凌驾于当地的经济实情和经济规律之上，寄希望于市场严格按照行政拟定的轨迹发展，以为行政力量无所不能，显然有违最起码的经济规律。因此，有必要对大干快上经济圈的做法进行冷思考。

2.5 区域政策已成为宏观调控政策中不可忽视的选项

宏观调控离不开区域政策，在宏观调控中，无论着眼于长远考虑，还是立足于近期需要，都要充分发挥区域政策的功能。积极发挥区域政策在宏观调控中的作用，有利于增强宏观调控的空间指向性，避免“一刀切”。同时，也有利于宏观调控政策的执行和贯彻，使得政策预期得以比较好地实现。另外，在中国发展到目前阶段，只有充分发挥区域政策的功效，化解区域经济不协调的问题，我国平稳、高速的可持续发展才有望实现。

2.5.1 区域差异客观上要求区域政策发挥更大作用

区域经济学理论认为，适度的经济差异对经济发展有积极作用。同时，过大的经济差距对经济和社会的负面影响也是明显的。区域经济学理论认为，在经济发展初期，随着经济发展速度的提高，区域经济差异也会随之扩大，区域经济差异可使生产要素集中在具有比较优势的区域，虽然牺牲了落后地区利益，但是可以获得较快的整体增长速度，所以说，区域经济差异有益于经济增长速度。但随着经济发展水平的提高，经济差异的继续变大，超过了区域可以忍受的最高水平（也可称之为区域经济差异的适宜水平），就会出现各种经济和社会矛盾，如果政府此时不采取促使区域经济协调发展的积极措施，过大的经济差异将减缓区域经济的经济增长速度。经济差异和经济增长速度的关系可以用下图表示：



区域经济差异和经济增长速度的关系图示

当经济差异未达到 a_0 以前, 随着经济差异的逐渐变大, 增长速度也逐渐变大, 当经济差异超过 a_0 以后, 经济差异的变大反而会带来经济增长速度的降低。也就是说, a_0 是区域可以忍受的最高差异水平, 在达到 a_0 以前, 经济发展会从差异中得利, 在 a_0 以后, 差异会阻碍经济的增长。

从目前我国经济发展与区域差异来看, 已接近临界区域, 如果区域差异继续不断拉大, 对经济发展的制约效应将逐步体现出来, 因此, 区域政策就显得越来越重要。

2.5.2 不同利益主体的博弈需要区域政策

区域经济发展的一个核心内容就是环境与区域经济增长的协调统一。但现有市场环境下, 环境资源没有被市场所涵盖, 因此人们为了追求最大经济利益而过度使用环境资源, 把本应自己支付的成本转嫁到别人(包括子孙后代)身上。尤其在区域经济发展过程中, 不同利益主体为追求各自利益, 造成自然资源不合理地被过度开发利用, 导致了环境被污染、被破坏、生物多样性减少, 生态退化等一系列日益严重的环境问题, 致使地区资源的合理优化配置与区域整体发展最优很难实现。这些不仅严重制约了区域经济的可持续发展, 而且对人类的生存和发展也构成了现实的威胁。

从中央和地方的角度看, 中央政府追求的目标是使资源在空间优化配置, 实现国民经济高速增长, 逐步缩小地区间发展差距, 实现地区间相对均衡发展。而地方政府追求的目标一般仅是辖区范围内经济发展。从理论上来说, 不论是中央政府, 还是地方政府, 都应该考虑整个经济的可持续发展问题, 但前者可能更关注整个宏观的可持续性发展, 而后者关注的区域仅限于地方, 这就出现了目标冲突问题。不仅如此, 地方政府甚至忽视环境问题, 以破坏环境为代价, 片面追求经济增长, 这就使得中央和地方的博弈关系不得不予以足够的重视。

从地方政府之间看, 产业政策的发展提倡专业化和协同化, 地区间因为资源禀赋不同, 在产业分工中扮演了不同角色。问题是: 如果落后区域想打破原有分工或是想在原有分工中一定程度上改变自己的地位, 而有此愿望的区域又有多家, 且彼此条件类似, 因为发展胜于不发展, 就会出现恶性竞争。

而且如果没有区域政策的配套, 国家宏观调控政策很可能面对地方政府以“下有对策”作为执行政策应对的尴尬局面, 国家宏观调控政策的预期效果将大打折扣。

2.6 “十二五”规划思路与重点

“十一五”以来, 我国区域发展呈现出协调性不断增强、布局不断改善、合作不断深化的良好态势。中西部和东北地区经济增长速度连续几年超过东部

地区，东部地区和西部地区人均生产总值之比有所缩小，区域发展的协调性进一步增强。

“十二五”期间，区域发展不仅要使人均地区生产总值差距扩大的势头得到遏制，更重要的是进一步缩小不同地区基本公共服务差距。一方面，按照“抓两头、促中间”的发展思路，进一步推动条件较好地区加快开发开放，充分发挥其典型示范和引领带动作用，同时进一步加大对欠发达地区的扶持力度，提高欠发达地区的自我发展能力，推进区域协调发展。另一方面，要进一步促进人口和劳动力跨地区有序转移，减轻欠发达地区提供基本公共服务的压力；要进一步加大中央财政转移支付和资金投入力度，提高欠发达地区提供公共服务的能力。

“十二五”时期，围绕促进区域协调发展的总体要求和基本原则，地区经济工作将着力在以下重点领域取得突破：

一是着力推进形成主体功能区。建立健全规划实施的组织体系和保障机制，推进主体功能区规划顺利实施。二是着力推动重点地区加快发展。把鼓励和支持条件较好地区加快发展作为区域发展的重点方向，不断深化体制机制改革，加快开发开放步伐，更好地发挥辐射带动作用；同时，把支持特殊困难地区发展作为区域发展的基本着力点，不断加强薄弱环节，破解发展瓶颈，改善发展环境，全面提升自身发展水平。三是着力推进地区间基本公共服务均等化。把缩小地区间基本公共服务差距作为促进区域协调发展的主攻方向，充分发挥政府的宏观调控，强化政策扶持，加大对特殊困难地区财政转移支付力度，提高公共服务供给能力，努力使不同地区人民都能享受大体相当的基本公共服务。四是着力推动区域一体化发展。不断健全市场机制，加快建立全国统一市场体系，引导生产要素跨区域合理流动；加强东中西部地区协作互动，形成以优势互补为基础、市场机制为纽带、项目和服务为载体互利共赢的良性互动机制；进一步规范政府行为，发挥地区比较优势，避免无序竞争，促进区域合理分工，实现错位发展。五是着力建立促进区域协调发展的制度架构。围绕充分发挥各地区比较优势，加强区域政策和规划的研究制定，提高针对性和可操作性；加快区域发展立法进程，加快制定促进区域协调发展的法律法规，逐步解决规划和政策实施缺乏法律保障的问题，形成促进区域协调发展的法律法规框架。

2.7 区域经济发展趋势

2.7.1 未来区域经济发展总体趋势

中国区域政策未来几年将采取 4+2 战略，即按照西部、东北、中部和东部四大区域的地域框架统筹安排和部署全国的经济布局；在此基础上，按照主体功能

区和关键问题区两种类型区，实行区别对待、分类指导，由此促进区域经济的协调发展。区域发展总体战略目标是：坚持实施推进西部大开发，振兴东北地区等老工业基地，促进中部地区崛起，鼓励东部地区率先发展的区域发展总体战略，健全区域协调互动机制，形成合理的区域发展格局。在中国区域战略调整的大背景下，预计未来几年，中国区域发展将呈现出以优化开发区为龙头、以重点开发区为主导，以限制与禁止开发区为依托，促进东、中、西部地区优势互补，减轻资源环境承载压力，实现区域间统筹协调全面发展的趋势。

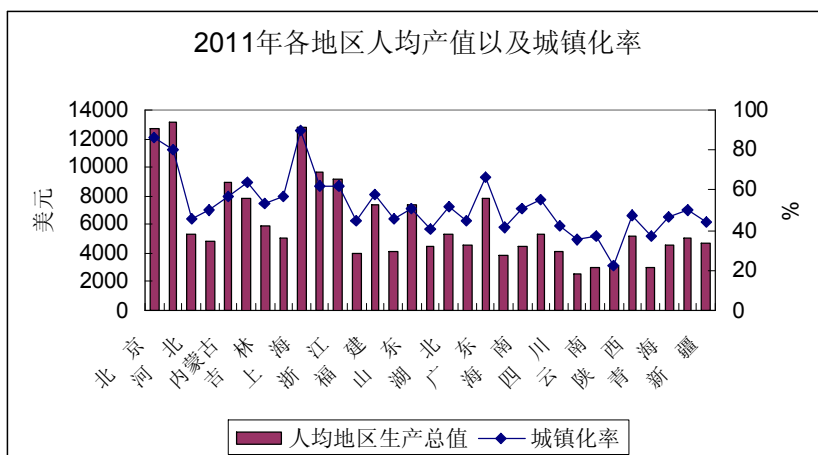
华东地区与华北部分地区（如北京）作为国家主体功能区的优化开发区域，将成为提升国家竞争力的重要区域，全国重要的人口和经济密集区，以及带动全国经济社会发展的龙头地区。政策上将把提高这一区域增长质量和效益放在首位，保持区域经济持续增长，提升参与全球分工与竞争的层次，率先提高自主创新能力，率先完善社会主义市场经济体制。国务院审议并通过的《关于进一步推进长江三角洲地区改革开放和经济社会发展的指导意见》，明确要求长江三角洲地区加快调整产业结构，努力形成以现代服务业为主的产业结构；同时全面推进工业结构优化升级，努力建设国际先进制造业基地。在政策的指引下，预计未来这一区域的产业结构将进一步向第三产业倾斜，金融、文化、软件、信息、旅游等服务业与高技术产业将成为今后这一区域的主导产业；同时船舶制造、精密仪器制造等高端制造业也将有一定发展；经济增长将继续保持稳定。

中南、东北地区，国家在政策取向上将在实施促进中部崛起与振兴东北老工业基地战略的同时，进一步落实区域发展总体战略，拓展发展空间，控制开发强度，在优化结构、提高效益、节约资源、保护环境的基础上加快经济发展，承接优化开发区域的产业转移，承接限制开发和禁止开发区域的人口转移。预计未来中南、东北地区在新区域战略的影响下，重工业化产业、机械装备制造业以及电子信息、生物技术等高新技术产业比重与规模将逐渐扩大；城市化、工业化发展将呈现出双加速态势；区域经济增长速度仍将持续提高，在产业升级与城市化加速的带动下，其发展速度将高于全国平均增速。

西北、西南地区，国家在政策取向上将在进一步推进西部大开发战略的同时，限制大规模、高强度的工业化和城镇化开发活动，保护其现有的生态环境与自然资源，通过相应的财政补偿，使其公共服务和生活条件得到改善；通过提高人口受教育水平，人口自愿并有能力转移到其他区域，减轻人口压力和就业压力。西部地区由于担负着维护生态与保护环境的使命，所以能源消耗相对较大、污染较为明显的工业制造业将不会进一步向西部转移，可能保持现有产业格局，基础设施建设和旅游业未来将成为西部地区主导产业。在工业进一步大规模扩张受到限制的条件下，增长速度难以有大幅提高。

表 4 2011 年不同区域三次产业结构等 (%)

	一产比重	二产比重	三产比重	城镇化率	人均 GDP、美元
地区合计	9.10	50.59	40.31	51.71	6039
东部	6.22	48.92	44.86	60.75	8265
中部	12.35	53.54	34.11	45.48	4526
西部	12.74	50.92	36.34	42.99	4294
东北	10.79	53.10	36.12	58.74	6410



2.7.2 中西部将接替东部地区成为加工基地

转变经济增长方式、变粗放型增长为集约型增长，是我国新的历史时期经济发展的一项重大战略方针，是我国经济实现长期持续发展的根本保证，但我国农业劳动力向非农产业转移过程决定了我国劳动密集型产业发展的长期性，今后相当长的时期内我国经济发展还要依赖劳动密集型产业发展，发展劳动密集型产业是我国国情的客观要求，是我国经济发展不可逾越的阶段。近些年来我国东部珠江三角洲、长江三角洲的许多城市和地区水、电、煤、地及劳动力成本在快速上升，多数产业尤其是劳动密集型产业的边际收益下降，产业生存发展的压力日益增大，不得不向相对不发达的中西部地区转移，由此，中西部地区将有望成为我国新的加工制造基地，而东部发达地区将逐步成为国际上新的消费市场。

2.7.3 中西部地区仍处于快速发展期

总体上看，未来，我国在积极推进“住、行、学”短缺格局改变的过程中，将更多地通过城镇化来推进经济社会的发展。在这个过程中，工业经济的发展将

以推进城镇经济发展为取向并根据城镇经济的发展要求而展开^①。中国幅员广大,各地区差异甚大,对中西部的大部分地区而言,今后相当一段时间内可能还将以工业化为经济发展的主要推动力,对它们来说,城镇化是经济发展的一个重要推动力。但对东部地区的主要中心城市而言,城市化将成为经济发展的主要推动力。诸如北京、上海、广州、天津、南京等城市将逐步地以教育经济、文化(包括影视、娱乐等)经济、医疗保健经济、养老经济、旅游经济、总部经济、设计研发经济、房地产经济、物流航运经济、金融经济、商业经济和会展经济等为经济发展的主要内容,经济结构也将依此而调整,在转向以城市经济为重心的过程中,随着新增工业项目(尤其是大型工业项目)的减少和工业的区域推移展开,东部地区GDP增长率平稳甚至下降也就在情理之中。依据国外的经验:城镇化率一般在30%~50%范围,是经济高速发展期;50%~70%范围为平稳发展期,目前东部城镇化率刚刚超过60%,而中西部正处在30%~50%之间最佳增长期。因此,从驱动经济增长的主要动力看,中西部地区增速将快于东部发达地区,中西部地区依然处于快速发展期。

2.7.4 未来区域经济发展特点

2.7.4.1 创意产业在各地经济发展中逐步扮演重要角色

创意产业是具有自主知识产权的高附加值产业,其核心生产要素是信息、知识,特别是文化和技术等无形资产。据资料显示,全世界的创意产业每天创造的产值高达220亿美元,并以5%的速度递增。近年来,创意产业在中国也获得了很快发展,形成了京津创意之都、成渝创意走廊、长三角创意产业群、珠江创意研发都市圈等一批创意产业聚集区,还形成了一批各具特色的创意产业园区和增长点,如北京的798艺术区、DRC工业设计创意产业基地,上海的“8号桥”创意产业集聚区,杭州的“西湖创意谷”,长沙的“蓝猫”动漫产业等,已经成为著名的文化和工业旅游的品牌、体现城市文化品位的名片,成为各地转变经济增长方式,增强城市软实力、提高区域经济核心竞争力,实现科学发展的重要途径。

鉴于发展创意产业,可以培植区域经济新的经济增长点;可以为区域经济发展提供充分的智力支持和精神动力;可以促进区域经济发展形成更加鲜明的特色;可以提高区域创新能力;可以优化城市功能,增强区域聚集力。因此,在科学发展观的指导下,各地对创意产业发展给予了大力支持,在国内经济转型的情况下,创意产业在各地经济发展中将逐步扮演重要角色。

^① 王国刚:城镇化——中国经济发展方式转变的重心所在,经济研究。2010年第12期

2.7.4.2 产业集群和城市集群互动态势更加明显

目前,中国已经形成了以珠江三角洲、长江三角洲、环渤海地区等为代表的城市集群带,促成这些城市集群的非常重要的推动力,就是在这些地区,有一些特定的产业,具有非常巨大的比较优势,这些产业的上游中游下游相应的高度集中,极大降低了不同产业发展的成本,使得这个产业在特定地区的发展具有很强的竞争优势。这种产业的集聚,是不同的产业演化的结果,既是发达国家发展的历史经验,也正在成为中国不同区域之间竞争和发展的非常重要的趋势,不同的产业,基于不同的比较优势,在不同的地方集聚,吸引了大量的企业集聚在这个地方,从而进一步推动了这个地区的城市群。未来,预计产业集群和城市集群互动的态势将更加明显。

2.7.4.3 人均 GDP 差距将呈缩小趋势

自从 2008 年以来,持续了 30 多年的东高西低增长格局开始出现变化,中部、西部和东北地区经济增幅全面超越东部地区,中、西部、东北地区与东部地区的经济总量相对差距缩小的趋势已初步形成。

表 5 区域经济增长 单位(亿元,%)

	2011 年 绝对值	比重	2007-2011 平均增长	2011 年 增长	2012 年一季度 增长	2012 年上半年 增长
地区合计	521441		12.71	11.85	10.15	10.07
东部	271355	52.04	11.95	10.52	8.79	8.93
中部	104474	20.04	13.14	12.85	11.61	11.03
西部	100235	19.22	14.01	14.05	12.47	12.52
东北	45378	8.70	13.40	12.60	10.37	9.80

2012 年,我国经济增幅普遍出现下降,各地经济增速维持东慢西快格局,上半年 GDP 增长东部最慢,东北、中西部分别比东部高 0.86、2.10 和 3.58 个百分点。其原因主要有以下几点:

一是经济结构调整。东部一些企业特别是传统的加工制造业企业发展到一定程度,遭遇土地、劳动力等瓶颈制约,竞争优势逐步丧失,于是向中西部地区转移,而新的接替产业尚未发展起来,不足以弥补传统产业市场份额的损失。

二是国际金融危机带来的外需不振影响。东部地区增速明显放缓,一个重要因素就是外需对经济增长的拉动力下降,2012 年 1-8 月,东部地区贸易顺差比上年同期减少 60 亿美元,对经济增长形成直接的下拉作用,同时,由于进、出口均比较低迷,间接地对经济也产生了不利影响。

三是受国内房地产市场主动调控的影响,东部地区消费增幅也受到一定影响。

近些年，随着居民收入水平的不断提高，消费结构悄然升级，由住房引致的消费是东部地区居民消费的大项，但东部作为房地产市场主动调控的重点区域，受影响比较大。从上半年的数据看，除天津增长 16%（增幅列第一位）、福建增长 15.9（增幅列第八位）外，其余 8 省市增幅排名均在 20 名外，排名最后的 4 位均属东部地区，分别为：北京（13%）、浙江（13%）、广东（11.6%）和上海（9.4%）。

四是东北和中西部地区受益于国家投资项目带动，投资增幅相对较高，而东部地区在企业效益下滑、信心不足的大环境下，投资增幅相对较低，对经济增长的拉动弱一些。

五是经济规模、发展阶段不同，导致产生的政策效果不一。中西部地区经济规模明显小于东部地区，政策影响存在基数效应。同时，由于发展阶段的不同，中西部地区惯性发展空间相对较大，对政策的敏感度更高。