


 大国大转型

中国经济转型与创新发
展丛书
中国（海南）改革发展研究院组织编著

“十二五”国家重点图书出版规划项目

新常态下的 区域经济大变局


THE
GREAT CHANGE
OF
REGIONAL
ECONOMY
UNDER THE
NEW NORMAL



宋晓梧 武士国 许欣◎著

论及区域发展战略，必然涉及中央与地方的关系。
在新常态下，“一带一路”、京津冀协同发展和长江经济带
为区域协调发展的三大新支撑带。



ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS
浙江大学出版社

 大国大转型

中国经济转型与创新发
展丛书
中国（海南）改革发展研究院组织编著

“十二五”国家重点图书出版规划项目

新常态下的 区域经济大变局

REGIONAL
ECONOMY
UNDER THE
NEW NORMAL

宋晓梧 武士国 许欣◎著



ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS
浙江大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

新常态下的区域经济大变局 / 宋晓梧, 武士国, 许欣
著. —杭州: 浙江大学出版社, 2015. 12
(大国大转型——中国经济转型与创新发展丛书)
ISBN 978-7-308-15250-1

I. ①新… II. ①宋…②武…③许… III. ①区域经
济发展—研究—中国 IV. ①F127

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 246262 号

新常态下的区域经济大变局

宋晓梧 武士国 许欣 著

-
- 丛书策划 袁亚春 王长刚
责任编辑 曾熙
责任校对 杨利军 於国娟
封面设计 卓义云天
出版发行 浙江大学出版社
(杭州市天目山路 148 号 邮政编码 310007)
(网址: <http://www.zjupress.com>)
- 排 版 杭州中大图文设计有限公司
印 刷 浙江印刷集团有限公司
开 本 710mm×1000mm 1/16
印 张 16.5
字 数 200 千
版 次 2015 年 12 月第 1 版 2015 年 12 月第 1 次印刷
书 号 ISBN 978-7-308-15250-1
定 价 48.00 元

版权所有 翻印必究 印装差错 负责调换

浙江大学出版社发行部联系方式: 0571-88925591; <http://zjdxcb.s.tmall.com>

总 序

2020：经济转型升级的历史抉择

迟福林

13 亿多人的大国，正处于“千年未有之变局”。变革、转型、创新，是这个时代的主旋律、主音符。在增长、转型、改革高度融合的新时代，“大转型”是决定中国命运的关键所在：不仅要在转型中全面清理传统体制遗留的“有毒资产”，而且要在转型中加快形成新的发展方式，释放新的发展动力。

“十三五”的中国“大转型”具有历史决定性。以经济转型为重点，社会转型、政府转型都处于承上启下、攻坚克难的关键时期。总的判断是，2020 年是一个坎：化解短期增长压力的希望在 2020；转变经济发展方式的关键在 2020；实现全面小康、迈向高收入国家行列的关节点在 2020。如果谋划好、把握好 2020 这个“中期”，就能奠定中长期公平可持续发展的坚实基础；如果错失 2020“中期”这个重要历史机遇期，就会失去“大转型”的主动权，并带来多方面系统性的经济风险。

“十三五”实现经济转型升级的实质性突破，关键是把握和处理

好“四个三”。首先,抓住三大趋势:一是从“中国制造”走向“中国智造”的工业转型升级大趋势;二是从规模城镇化走向人口城镇化的城镇化转型升级大趋势;三是从物质型消费走向服务型消费的消费结构升级大趋势。其次,应对三大挑战:一是在经济下行压力下,加大结构调整力度,实现结构改革的重大突破;二是应对全球新一轮科技革命,加快提升创新能力,实现“弯道超车”;三是在改革上要“真改”、“实改”。当前,转型更加依赖于改革的全面突破,对改革的依赖性更强。没有制度结构的变革,转型寸步难行,增长也将面临巨大压力。再次,实现三大目标:一是在产业上,加快推进制造业服务化进程,形成服务业主导的产业结构;二是增长动力上,形成消费主导的经济增长新格局,消费引导投资,内需成为拉动经济增长的主要动力;三是对外开放上,形成以服务贸易为主的开放新格局,实现服务贸易规模倍增。最后,处理好三大关系:一是短期与中长期关系,做好2020“中期”这篇大文章,立足中期、化解短期、着眼长期;二是速度与结构关系,在保持7%左右增速的同时,加快结构调整的进度;三是政策与体制关系。在经济下行压力下,关键是在制度创新中形成政策优势。

近40年的改革开放,给我们留下许多宝贵的财富。最重要的一条就是:越是形势复杂,越是环境巨变,越需要坚定改革的决心不动摇,坚持转型的方向不动摇。这就需要对“大转型”进行大布局、大谋划,需要实现产业结构、城乡结构、区域结构、所有制结构、开放结构、行政权力结构等改革的重大突破,需要对绿色可持续发展、“互联网+”等发展趋势进行前瞻性的谋划,布好“先手棋”。

基于对“十三五”转型改革的判断,中国(海南)改革发展研究院与浙江大学出版社联合策划出版这套“大国大转型——中国经济转

型与创新发 展丛书”。丛书在把握战略性、前瞻性和学术性的基础上,注重可读性。我们期望,本套丛书能够对关注中国转型改革的读者有所启示,对促进“十三五”转型改革发挥积极作用。

本套丛书的作者大多是所在领域的知名专家学者。他们在繁忙的工作之余参加了丛书的撰写。作为丛书编委会主任,我首先对为丛书出版付出艰辛努力的顾问、编委会成员,以及作者和出版社的领导和编辑,表示衷心感谢!

本套丛书跨越多个领域,每本书代表的都是作者自己的研究结论和学术观点,丛书不追求观点的一致性。欢迎读者批评指正!

2015年9月

前 言

中国区域发展战略的回顾与展望

人类历史演进至今,形成了许多领土广阔、人口众多的大国。各大国都面临着国内不同区域自然环境、资源禀赋、人口密度、经济发展以及民族分布的差异。如何在一个统一国家的内部,平衡不同区域发展水平,搞好区域布局与区域协调,保障不同区域居民都享有基本的国民待遇,从而增加国家的整体凝聚力,是大国治理中不可或缺的重要战略。中国面临的区域问题,与其他大国大致相同。需要注意的是,改革开放之后,与实行高度集中的计划经济时期相比,地方政府在经济发展上获得了很大的自主权,可以说目前的区域问题很大程度构建在中央政府与地方政府的的关系之上,当一个区域规划覆盖了几个地方行政区划时,区域政策才更加显现出其区域性特征,而各类区域规划的实施,中央政府要主导,更关键的还是要地方落实。因此,论及区域发展战略,必然涉及中央与地方的关系。

现代中国是一个拥有 5000 年文明史、13 亿人口、56 个民族、960 万平方千米国土面积的大国。自秦朝建立统一的郡县制,2000 多年以来,中央与地方之间统分之争不断,但总体来说,统的时间长,分的时间短。辛亥革命推翻了腐朽的清政府,民国在军阀割据、外战内乱的局面中,始终未能真

正统一中国，更无暇顾及区域发展问题。

1949年新中国建立，面对的是一个极其不均衡的区域发展格局。1948年，全国工业总产值77%以上集中在占国土面积不到12%的东部沿海狭长地带，而占国土面积68%的西北、西南广大地区的工业产值仅占全国的9%。这一局面是殖民地半殖民地经济的产物。1840年鸦片战争打开清政府的封闭之门后，世界各列强主要从海上进入中国，东南沿海一带较先建立现代的外资工商业基础，并激发了相对独立的或半依附于外商的民族工商业。为了改变这一殖民地半殖民地时期形成的扭曲区域格局，新中国成立之后至改革开放前，国家总体上实行的是向内陆倾斜的区域发展战略。

新中国成立后近30年，中央坚持实施向内陆倾斜的区域发展战略，固然有受到马列主义学说中关于区域平衡发展论述的影响，更重要的原因是基于那个时代对国际形势的严峻评估。新中国成立不久，抗美援朝战争爆发，其后又经历援越抗美战争、对印度的自卫反击战争以及中苏珍宝岛事件，其间还要时刻警惕台湾当局反攻大陆。1965年，外交部部长陈毅元帅在记者招待会上大声疾呼：“如果美帝国主义决心要把侵略战争强加于我们，那就欢迎他们早点来，让印度反动派、美帝国主义者、日本军国主义者也跟他们一起来吧。”“我等这一天，头发都等白了！”不了解那个时代的国际国内大背景，今天人们就很难理解“备战备荒”思想指导下的区域战略布局，也很难理解当年为什么那么多企业“进山、进洞”，徒然成倍增加了生产成本。

“一五”“二五”时期新建的工业企业，特别是国防工业企业，绝大多数布局在后方地区，正如毛泽东主席1956年发表的《论十大关系》中明确指出的：“沿海的工业基地必须充分利用，但是，为了平衡工业发展的布局，内地工业必须大力发展。”面对严峻的国际形势，1965年中共中央发出《关于加强备战工作的指示》，做出了“集中力量，抓紧时间，建设三线”的重大战

略决策。需要说明的是,由于当时实行计划经济,中央政府统一进行地区间的财力再分配,地方政府对本级财政的管理和支配权限非常小,这一时期国家区域战略主要通过中央基本建设投资计划来实现。

应当看到,新中国成立以后至 20 世纪 70 年代末期这 30 年间,向内陆地区倾斜的区域战略布局,有力地推进了内地的工业化、城镇化进程,使新中国成立前遗留下来的区域经济发展极不平衡的格局得到改观。直到现在,内地的发展在一定程度上还有赖于这个基础。但是,由于偏重行政力量主导,这一时期的区域发展也存在一些不容忽视的问题:一是内陆地区部分项目投资效益不高,1978 年,“三线”地区的百元固定资产实现的产值只有沿海地区的一半,利润率只有 9.2%,而沿海地区为 23.4%;二是由于国家区域战略布局向内陆倾斜,沿海的工业基础没有得到充分的发挥,对国民经济的整体发展造成了消极的影响;三是使部分地区不管有无资源条件和实际可能,都追求本地区工业自成体系,大、中、小项目遍地开花,造成了一大批项目布局不当。

“文化大革命”结束不久,党中央对国内外形势做出了新的分析判断。国际形势方面,改革的总设计师邓小平认为和平与发展是当今时代的主题,世界大战是可以避免的,我们有可能争取较长时期的和平环境。国内形势方面,党的十一届三中全会决定将全党的工作重点从以阶级斗争为纲转移到以经济建设为中心的社会主义现代化建设上来。在这一大背景下,中国的区域发展战略发生了方向性的转变,从向内陆倾斜转为向沿海倾斜。

根据邓小平同志“让一部分地区、一部分人先富起来,逐步实现共同富裕”和“两个大局”的战略构想,1979 年党中央、国务院提出了积极支持沿海地区率先发展的区域发展战略。“六五”“七五”两个五年计划都明确指出,要积极利用沿海地区的现有基础,充分发挥它们的特长,加速东部沿海地带的发展,并带动内地经济进一步发展。

这一时期的区域战略,主要通过中央投资项目布局,“给政策”成为重要的区域发展政策工具,主要包括:对广东、福建两省实行特殊政策、灵活措施;设立深圳、珠海、汕头、厦门等经济特区;开放大连、秦皇岛、天津等14个沿海港口城市;开辟长江三角洲、珠江三角洲和闽南厦漳泉三角地区以及辽东半岛、胶东半岛及沈阳、南京等地作为沿海经济开放区;设立浦东新区,实行经济特区的优惠政策;在沿海地区设立上海外高桥等11个保税区。

这些政策极大地促进了东部沿海地区的发展。至20世纪90年代中期,东南沿海地区不仅吸收了近90%的外资,还吸引了全国各地的人才。当时“孔雀东南飞”一说盛行于西部、东北及“三线”地区,那里多年培养的熟练工人、技术人员、管理人员大量转移到东南沿海。沿海地区的率先发展,使我国综合实力迅速上升,缩小了与发达国家之间的差距,为20世纪末实现国内生产总值翻两番的战略目标做出了巨大贡献。同时也应当正视,东部地区发展速度持续20年领先于中西部和东北地区,导致区域发展不平衡问题日益突出。1978—2000年,东部、中部、西部和东北地区的地区生产总值年均增长速度分别为12.01%、9.99%、9.74%和8.58%,东部地区比其他地区快2个百分点以上。区域差距持续20年扩大带来的不平衡等一系列负面影响,已经逐渐成为影响国民经济发展全局的重大问题。

针对区域发展新出现的不平衡现象,《中华人民共和国国民经济和社会发展“九五”计划和2010年远景目标纲要》首次将地区之间协调发展作为国民经济和社会发展的指导方针之一,指出要“坚持区域经济协调发展,逐步缩小地区发展差距”。在此时间节点回顾我国区域发展战略,可以清晰地看到,经历了近30年的向内陆倾斜和其后近20年的向沿海倾斜政策之后,国家步入了区域协调发展的阶段。

20世纪末至今,党中央、国务院为区域协调发展所做的努力,可圈可点之处颇多。10多年来,中央密集出台了一系列促进区域协调发展的重

大决策：1999年实施西部大开发战略；2003年实施东北地区等老工业基地振兴战略；2006年启动实施促进中部地区崛起战略；2010年提出推进主体功能区，同时加大对贫困地区、民族地区、革命老区、边疆地区、资源枯竭地区等特殊类型地区的扶持力度，并鼓励东部地区率先发展。这一系列重大区域协调发展政策的实施，扭转了前阶段区域差距不断扩大的趋势，初步形成了各大区域板块趋向协调发展的格局。

2003—2013年的10年间，中部、西部地区占全国经济的比重显著提高。西部大开发战略将基础设施、生态环境和特色产业作为重点方向，取得显著成就。东北老工业基地振兴战略重点支持国有企业等领域的改革，着力打造能源原材料基地、装备制造业基地、国家商品粮基地和国家生态屏障，有力地促进了老工业基地的转型发展。中部地区崛起战略重点支持综合交通运输枢纽建设，加快推进现代装备制造及高技术产业基地、能源原材料基地、粮食生产基地建设，焕发了中原大地的活力。在区域协调发展战略的指导下，与京津冀、长三角、珠三角地区相媲美，又涌现了长江中游、成渝、中原、辽中南、山东半岛、海峡西岸、哈长等一大批新的区域经济增长极。同时，东部地区作为我国经济最发达的区域，不断提高经济发展的质量和效益，顺势调整产业结构，在转变经济发展方式的道路上走在全国的前列。此外，在四大区域板块差别化政策的基础上，国家针对困难地区也实施了特殊扶助政策，初步建立了通过类型区和功能区，解决跨行政区域的特定困难区域的政策体系。

在充分肯定21世纪以来区域协调战略取得进展的同时，我们也要清醒地认识到，真正实现区域协调发展还任重道远。一是由于板块式区域政策中行政区划色彩浓重，各区域都争相把本地打造成“政策洼地”，致使区域行政壁垒突出，一定程度上阻碍了生产要素在全国的合理流动。二是不少地方将区域发展简单等同于区域GDP或人均GDP增长，热衷于发展重化工业项目，加剧了产能过剩。三是区域间基本公共服务水平差距没有明

显缩小,特别是义务教育、医疗卫生、社会保障等基本公共服务水平方面差距仍然很大。四是区域间人均 GDP 的差异至今不仅与主要发达国家相比偏大,而且与一些发展中国家相比也偏大。五是以经济—人口分布的 GPR 值来评估,与 16 个发达国家的省级区域相比,我国畸高和畸低的区域比例分布导致区域发展呈现典型的“哑铃型”特征,这也是多年来大量劳动力跨省流动的重要原因。此外,更应清醒地认识到,在以高投资、高消耗、高污染、低劳动力成本为特征的前阶段高速增长大背景下,区域协调发展难免打上这样的时代烙印,往往演变为区域间的 GDP 竞争,因此区域协调发展战略同样面临发展方式转型的深层次问题。

认真梳理新中国成立以来的区域发展战略沿革,特别是改革开放后的区域发展战略演变,借鉴国外区域协调发展的经验教训,面向经济新常态的区域协调发展应有新思路、新举措。

第一,基本公共服务均等化应作为区域协调发展的主要目标。

党的十八届三中全会《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》指出,要发挥市场在资源配置中的决定性作用。在市场机制作用下,资源要素必然向发展条件较好、回报率较高的区域集聚,继续以 GDP 或人均 GDP 作为衡量区域是否协调发展的首要目标,区域协调发展的任务几乎难以完成。由于自然禀赋与地理位置差异,不同区域 GDP 或人均 GDP 是不可能一致的。例如,按照主体功能区的划分,列入禁止开发的地区与列入重点开发的地区就很难达到人均 GDP 大体相当。又如新疆南疆地区、青藏等藏区、秦巴山区、武陵山区、滇黔桂石漠化地区、西南民族特困地区、西部边境贫困地区、“三西”地区等经济发展相对落后的地区,现在人均 GDP 只相当于全国平均水平的 1/3 或 1/4,如果以人均 GDP 大体相当作为区域协调发展的主要衡量指标,那么实现区域协调发展就是十分困难和相当遥远的事情。由于我国前一阶段各地偏重总量 GDP 或人均 GDP 指标,公共服务均等化的问题没有提到应有的位置,致使居民收入一次分配

的地区差距经过二次分配反而扩大了。况且区域之间的 GDP 竞争还必然导致各地盲目上重化工业项目,加剧产能过剩和生态污染。

应当考虑以基本公共服务均等化、公共设施基本完备作为衡量区域协调发展的主要指标。教育、医疗、社保、住房等民生指标大体相当,供水、供气、供电、供暖大体平衡,铁路、公路、民航等交通设施以及现代通信设施基本具备,就可以认为区域发展水平大致协调了。国际经验也表明,政府建立面向全民的均等化的基本公共服务和基本公共设施,是在发展过程中缩小地区居民收入差距的普遍做法(参见本书第五章)。

第二,建立统一的市场体系应成为区域协调发展的基本准则。

新时期促进区域协调发展,必须把区域发展放到全国发展大局中,不仅立足于解决特定区域存在的问题,更要立足于全国总体目标、全局目标和长远目标制定区域发展战略。要警惕过多的国家级区域规划形成层次不等、种类繁多、画地为牢的各类财税、土地、外贸等优惠政策,结果反而在一定程度上割裂了全国统一的社会主义市场经济体系,形成地方政府主导的“诸侯经济”,最终加大了区域协调发展的难度。

按照“四个全面”的战略部署,区域协调应更加关注全面深化改革和全面建设小康社会的总目标,着力促进全国统一大市场的形成和市场要素的自由流动,激发各地区的发展活力和发展潜力,促进各地区的合理分工,理顺阻碍区域协调发展的体制机制,破除各种限制生产要素尤其是劳动力合理流动的障碍。建议加快建立全国统一的医疗、养老、失业等社会保障制度,并相应提高统筹层次,重点解决基本社会保障项目跨地区转移和异地接续的问题;特别是东部沿海地区应加强对外省务工人员的社会保障,强化劳动力使用地的责任,促进劳动力要素跨区域合理流动。与此相适应,“十三五”时期应进一步加大户籍制度改革的力度,放宽对人口流动的限制,在此基础上,有序推进公民自由迁徙权的确立。一国公民的自由迁徙权将对公共服务均等化起到极大的推动作用,从而进一步缓解区域差距以

及城乡差距。

第三,合理划分基本公共服务方面中央与地方的财权、事权。

把基本公共服务作为区域协调发展的主要衡量指标,就必然要求规范基本公共服务方面中央与地方的财权、事权。现有的中央和地方财政关系方面,各级政府间职责、事权划分不清;中央和地方职责交叉,地方事权过大,财权过小,尤其是教育、卫生、社会保障、公共安全、环境保护等基本公共服务供给方面的事权集中由地方承担,但没有相对应的财权。这导致经济发达地区有财力进一步提高本地区的基本公共服务水平,一些欠发达地区尽管得到了中央的转移支付,仍然远跟不上发达地区的基本公共服务财政投入水平。就全国看,包括义务教育、公共卫生、基本社会保障在内的许多基本公共服务项目,仍存在地区间二次分配扩大一次分配差距的逆向转移问题。

党的十八届三中全会作出的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出,“部分社会保障、跨区域重大项目建设维护等作为中央和地方共同事权,逐步理顺事权关系;区域性公共服务作为地方事权。中央和地方按照事权划分相应承担和分担支出责任”。“对于跨区域且对其他地区影响较大的公共服务,中央可通过转移支付承担一部分地方事权支出责任。”按照十八届三中全会决定精神,考虑到基本公共服务均等化是针对全国而言,建议中央政府在教育、医疗、社会保障等基本公共服务方面,担负更主要的支出责任。一是明确界定基本公共服务的范围,并随同经济社会发展水平提高而相应调整。二是明确全国实施基本公共服务均等化的标准,由中央政府平衡各地基本公共服务的投入水平,并建立科学的评价指标体系,在“十三五”时期坚决扭转地区间基本公共服务投入扩大一次分配差距的逆向转移趋势,再经过5~10年的努力,力争初步达到基本公共服务主要项目全国均等化的目标。三是明确划分各级政府提供基本公共服务的权责,保证责任归属清晰、合理。四是完善财税制度,合理调整政府

间财权配置,扩大地方税收来源,并且按照基本公共服务均等化的要求,完善财政转移支付制度。五是鼓励发达地区吸纳欠发达地区的人口,促其融入当地社区,成为稳定的迁徙者;中央和地方政府应以常住人口而不是户籍人口为基数来制定基本公共服务的发展政策和发展目标;中央政府在财政转移支付等各项政策上,对主动吸纳外来人口的地区给予适当鼓励。

第四,改革阻碍区域协调发展的相关税收体制。

有关资料显示,1994年以来,我国省际人均税收收入差距与人均GDP差距相比,呈现明显的扩大趋势,这说明人均税收收入省际差距并不完全是由于经济发展水平的差异所决定的。从税收体制上看,有两个重大问题影响到区域协调发展,需要深化相关税收体制改革加以解决。

一是税收地与税源地背离造成的区域税收不合理。具体表现为,一个地方政府创造的税源所形成的税收没有被本地政府所收缴和享有,而是被另外的地方政府收缴和享有。例如,西气东输的营业税和所得税,发电环节的增值税被售气、售电环节的地方政府征缴;央企集团特别是金融类央企,其全国范围利润所形成的所得税被总部所在地征缴;个人所得税的代扣代缴制度和地方分成制度使得异地获得收入的居民的税收被不为他提供公共服务的地方政府征缴等。据统计,目前占全部税收90%以上的收入都不同程度地存在“税收地与税源地背离”的问题。这一税收制度设计产生的问题,对区域协调发展产生了巨大的负面影响。由于央企总部大都设在发达地区,特别是集中在大城市、特大城市,导致落后地区、原材料产地、中央企业生产基地所在地区,其税源所形成的巨额税收被发达地区和中心城市征收,加大了区域差距,本身也是对不同区域平等权利的损害。税收地与税源地背离所产生的问题10多年前就被提了出来,但由于既得利益格局难以打破,至今仍没有得到合理解决。建议相关部门认真加以研究,在“十三五”时期改革这一税收制度,使大多数经济相对落后的税源地可以合理分享本地产生的税源,这对于区域协调发展具有重大意义。

二是资源税改革长期滞后造成的“资源诅咒困境”。随着科技的发展，人类开发资源的能力大大加强。世界上许多资源产国，如石油输出国，都靠资源致富。但是我国资源富集地区绝大多数却经济欠发达，众多资源型城市和地区在资源枯竭或面临枯竭时还陷入十分困难的境地。这一现象，被研究资源枯竭问题的学者称为“资源诅咒困境”。我国的“资源诅咒困境”带有明显的区域色彩。长期以来，中西部和东北地区主要提供原材料、农产品等要素类初级产品以及矿产、森林、电力等资源类上游产品，而东部地区主要提供高附加值的下游产品。由于计划经济的资源行政配置惯性和资源品价格与产成品价格机制的不平衡，导致中西部和东北地区一些资源产地的上游产品低价输入东部，而东部沿海地区的下游产品高价输入中西部和东北地区。资源税负偏低并缺乏相应的合理分享机制，造成地区间的税负转移逆向运行。中西部和东北地区的资源优势不能转化为当地的经济和财政优势，这极大地制约了中西部和东北地区的经济发展。从这一角度可以说中西部和东北地区的资源产地为东部沿海地区经济发展做出了资源税收贡献。

近年来资源税的改革取得了一定的进展，如新疆实行资源税改革后每年增加数百亿的税收收入。在石油、煤炭等资源税由从量计征转变为从价计征后，今年国务院决定将稀土、钨、钼资源税由从量计征改为从价计征，并按照不增加企业税负的原则合理确定税率。一些地区还准备将水资源纳入资源税改革范围。事实证明，扩大资源税的征税范围，有选择性地将一些自然资源纳入资源税的征税范围，并提高资源税的税率，通过扩大资源税范围和提高税负，减缓东中西部价税逆向运行的局面，提高资源型产品的价格，将税负转嫁到资源的加工和使用环节，将有利于中西部和东北地区把资源优势转化为经济和财政优势。当然，资源税的改革还将引导企业合理节约使用自然资源。

第五，实施板块与轴带结合的区域发展战略。

建立在“四大板块”基础上的区域经济政策,主要是以地理位置并考虑行政区划对我国区域进行的划分而提出的。值得注意的是,四大区域板块一定程度上割裂了区域之间的经济联系,形成了在政策上各个区域板块的攀比,导致发展诉求与支撑条件的不匹配;同时,过去 10 年的相关数据也说明,对于地域辽阔且地区间自然条件、历史基础和经济发展水平差距较大的西部地区和东北地区来说,四大板块的划分在空间尺度上仍然偏大,掩盖了部分困难省区发展中存在的问题,各板块的内部差异仍不断扩大,区域政策针对性有所降低。

新时期要充分发挥横跨东中西、连接南北方的重要轴带,提升轴带对统筹区域发展的引领和带动作用,可以考虑沿长江、珠江、黄河等大江大河和京广、京哈、京沪、陇海等重要交通干线,促进生产要素集聚和扩散,促进区域人口、产业、城镇布局的优化,逐渐形成经济开发轴带。同时充分发挥一级轴带的核心作用,辐射带动周边地区形成二级开发轴带和复合开发轴带,如充分发挥长江经济带的辐射带动作用,延伸形成汉江经济带、湘江经济带、赣江经济带等二级开发轴带,形成我国东中西部开发的主轴带。依托京广一级轴带向东、向西延伸形成京九—京广—焦柳之间宽约 300 千米,长约 2000 千米的我国南北复合发展主轴带。

在轴带开发的同时,进一步细化四大区域板块,依托现已形成的城市群和经济区,逐步培育形成东北、京津冀(含山东)、泛长三角、泛珠三角、长江中游、西南、西北、海峡西岸等八大区域经济板块。将轴带和板块结合起来,既注重轴带对区域协调发展的统筹能力,又注重引导生产要素在区域板块内部集聚和合理分工,从而形成网格化、多支撑的区域发展新格局。

第六,实施国内区域与国际区域有机衔接的区域发展战略。

20 世纪 90 年代以来,经济全球化和区域经济集团化成为世界经济发展的两大趋势。据不完全统计,目前世界上 80% 左右的国家参加了不同层次的区域合作组织。全球构建完成或正在构建的主要区域集团组织有