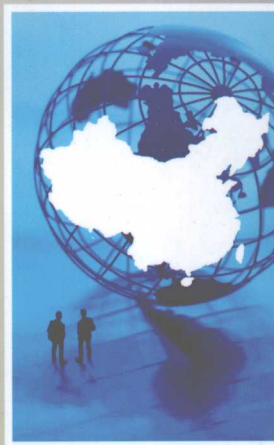


# 当代中国区域 经济政策研究

DANGDAI ZHONGGUO  
QUYU JINGJI  
ZHENGCE YANJIU

汪碧瀛 著



西北工业大学出版社

NORTHWESTERN POLYTECHNICAL UNIVERSITY PRESS

# 当代中国区域经济政策研究

汪碧瀛 著

西北工业大学出版社

**【内容简介】** 本书系统地研究了中国当代区域经济政策体系,从区域经济政策的理论出发,结合中国当代主要区域经济问题,对当代中国区域经济政策的目标、运行及评价进行了分析,旨在明确中国区域经济政策目标,归纳运行规律及存在问题,并以西部大开发政策为例对我国当代区域经济政策加以实证研究,在深入解析存在问题及形成原因的基础上,提出对策建议。

本书可作为区域经济和公共管理专业教师、研究生和研究者的参考书,也可为区域规划和各级政府区域政策制定提供有益借鉴。

## 图书在版编目(CIP)数据

当代中国区域经济政策研究/汪碧瀛著. —西安:西北工业大学出版社,2008.8

ISBN 978-7-5612-2447-2

I. 当… II. 汪… III. 地区经济—经济政策—研究—中国  
IV. F127

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 124436 号

出版发行:西北工业大学出版社

通信地址:西安市友谊西路 127 号 邮编:710072

电 话:(029)88493844 88491757

网 址:www.nwpup.com

印 刷 者:陕西天元印务有限公司

开 本:850 mm×1 168 mm 1/32

印 张:7.875

字 数:204 千字

版 次:2008 年 8 月第 1 版 2008 年 8 月第 1 次印刷

定 价:18.00 元

# 前 言

改革开放 30 年来,中国经济取得了举世瞩目的成就,这其中既有时代赋予中国的历史机遇,又与中国政府对经济发展规律的正确把握密切相关。中国经济的高速增长离不开政府经济政策的支持。这些政策中,从改革开放初期的沿海地区开放政策,到近期的西部大开发、东北振兴、中部崛起政策,无不对当地经济发展起到了促进作用,表现出明显的区域特征,可以说,中国经济发展的热点随着中央区域经济政策的转变在不断变化。

随着经济和社会的进步,中央政府的区域经济政策也处在不断转型的过程之中,这种转型,是政府职能转变的要求,更是经济增长方式及经济发展观念转变的要求。根据中央科学发展观和和谐社会的要求,我国当代区域经济政策还出需要进行适当调整,才能适应经济社会发展的需要。因此,本书对我国当代区域经济政策的目标、内容、制度环境及评估体系进行了深入研究,指出我国当代区域经济政策的调整方向。从政策目标的角度来看,区域经济政策经历了从单纯注重经济增长,忽视社会环境发展转变到追求经济社会环境的可持续发展目标上来;从政策的内容上看,区域经济政策从单纯的直接干预型政策转变为间接引导型政策;从政策的制度环境来看,区域经济政策从一元化环境向多元化环境转变;从政策的评价来看,区域经济政策从只注重对 GDP 的衡量转变到对多种目标的综合考核上。

具体来说,本书从区域经济政策的理论出发,结合当代主要区域经济问题,对当代中国区域经济政策的目标、运行及评价进行了

分析,旨在明确中国区域经济政策目标,归纳运行规律及存在问题,并以西部大开发政策为例对我国当代区域政策加以实证研究,在深入解析存在问题及形成原因的基础上提出对策建议。本书可作为区域经济和公共管理专业教师、研究生和研究者的参考书,也可为区域规划和各级政府区域政策制定提供有益借鉴。

本书在写作的过程中得到了西安电子科技大学人文学院和西安交通大学经济与金融学院的许多领导、专家学者及老师的指导,在此一并表示感谢。特别要感谢博士指导老师李国平教授,该选题的完成离不开她的悉心教导。同时还要感谢冯根福教授、李富有教授、邱长溶教授在本书的写作过程中提出了许多宝贵的意见。还要感谢王林雪教授对我工作的支持。最后,对在出版过程中付出了大量辛勤劳动的编辑们表示衷心地感谢。

本书有许多观点还有待实践检验,若有不妥之处,敬请读者批评指正。

汪碧瀛

2008年8月

# 目 录

|                          |    |
|--------------------------|----|
| 导言                       | 1  |
| 第一章 区域经济政策研究综述           | 8  |
| 第一节 区域及区域经济政策            | 8  |
| 第二节 区域经济政策的目标与手段         | 14 |
| 第三节 区域经济政策的实施主体和空间对象     | 18 |
| 第四节 区域经济政策评估             | 21 |
| 第二章 中国区域经济政策的理论渊源及历史演进   | 24 |
| 第一节 马克思列宁主义关于区域经济发展的基本理论 | 24 |
| 第二节 西方区域经济政策的理论基础        | 30 |
| 第三节 新中国区域经济政策的历史演进       | 37 |
| 第三章 现阶段我国主要区域经济问题        | 59 |
| 第一节 贫困地区发展问题             | 60 |
| 第二节 老工业基地与资源型城市经济衰退问题    | 68 |
| 第三节 经济较发达地区与大都市区的膨胀问题    | 74 |
| 第四节 地区间经济发展问题            | 81 |

|                                  |            |
|----------------------------------|------------|
| <b>第四章 当代中国区域经济政策的目标选择 .....</b> | <b>93</b>  |
| 第一节 现阶段区域经济政策基本目标 .....          | 93         |
| 第二节 区域经济政策目标体系的建立 .....          | 102        |
| 第三节 我国区域政策目标区域划分 .....           | 108        |
| <b>第五章 当代中国区域经济政策运行分析 .....</b>  | <b>132</b> |
| 第一节 区域经济政策的内容体系 .....            | 132        |
| 第二节 区域经济政策运行的主体关系 .....          | 142        |
| 第三节 区域经济政策运行的制度体系 .....          | 148        |
| <b>第六章 当代中国区域经济政策评价分析 .....</b>  | <b>158</b> |
| 第一节 我国区域经济政策评价问题分析 .....         | 158        |
| 第二节 区域经济政策评价的原则、内容与过程 .....      | 161        |
| 第三节 区域经济政策评价方法 .....             | 165        |
| <b>第七章 西部大开发政策的分析与评价 .....</b>   | <b>171</b> |
| 第一节 西部大开发的战略重点 .....             | 172        |
| 第二节 西部大开发的政策目标 .....             | 177        |
| 第三节 西部大开发政策的运行体系 .....           | 183        |
| 第四节 西部大开发政策的评价 .....             | 195        |
| <b>第八章 完善中国区域经济政策的建议 .....</b>   | <b>207</b> |
| 第一节 区域经济持续发展的政策重点 .....          | 207        |
| 第二节 区域经济协调发展的政策重点 .....          | 218        |
| 第三节 区域经济政策运行体系的制度保障 .....        | 221        |
| 第四节 健全区域经济政策评价体系 .....           | 226        |

---

|                                 |     |
|---------------------------------|-----|
| 附录.....                         | 230 |
| 附录 1 变权公式中 $\alpha$ 取值的讨论 ..... | 230 |
| 附录 2 西部大开发评价中的目标判别矩阵 .....      | 232 |
| 附录 3 西部大开发评价中的原始数据 .....        | 235 |
| 参考文献.....                       | 237 |

# 导 言

中国幅员辽阔，历史悠久，区域经济的发展由于区位、资源、制度等因素的影响而层次性比较明显，又因贫困、萧条、膨胀等问题区域的存在，构成了当今中国经济在空间层面的显著特点。区域经济政策正是在这样的空间经济条件下，中央政府为调整地区发展状态、差异和分布而制定的对社会经济发展施加影响的政策和措施，如何利用区域经济政策解决区域经济问题，在最大程度和范围内促进全体国民福利的增长，已经成为一项重要而紧迫的课题。

## 一、研究背景与意义

选择当代中国区域经济政策<sup>①</sup>作为本书的研究对象，出于以下几方面考虑：

首先，区域经济问题的客观存在，是区域经济政策研究的客观基础。

在国民经济的运行体系中，经济系统由企业、家庭、个人等微观经济系统所组成，经济的运行过程实质上就是各种资源在这些微观系统中不断传递、进行物质形态的转换过程。在这一过程中，由于先天资源分布不均衡，或在后天社会、文化等制度性因素的综合作用下，使得国民经济在空间分布上具有单元形态，即不同的区域经济形态，这些单元既互相连通又具有相对独立性，

---

<sup>①</sup> 由于香港特别行政区、澳门特别行政区及台湾省与中国大陆存在政治及经济制度差异，本书中关于中国区域经济政策的研究并未涉及上述地区。

因而，从国民经济运行的空间角度来看，经济发展的非均衡性主要表现为两方面：区域间的竞争与合作问题和区域内部的发展问题。

在劳动分工与要素聚集日益深化的背景下，伴随着区域间要素流动的自由化趋势，区域间的联系与交往已经成为利益交换的表现形式。有效的劳动分工与要素聚集可以促进整个国民经济的迅速增长，但同时，分工与要素流动也会引起利益冲突，如对有限资源的争夺，区域内利益与整体利益的矛盾等等。从根本上说，区域间任何竞争与合作问题都是源于对区域利益的衡量，只要存在区域间利益的非均衡性，就存在区域间的竞争与合作问题。

区域间的竞争与合作问题仅仅是区域问题的外部表现，区域的内部发展问题才是区域问题的根本。其主要表现为经济发展要素的匮乏、过度聚集及非适应性聚集，一般而言，称之为落后、膨胀和萧条问题，这些区域问题使得区域发展出现停滞，缺乏依靠市场力量达到经济均衡的能力，同时，区域内部的发展问题还可能带来区域间竞争与合作的无序和混乱。所以，区域自身发展过程中出现的问题是区域问题的根本所在。

在中国，区域问题一直是国民经济发展中的重大问题。自新中国成立以来，中国的领导人和经济学者们就一直在探索解决中国区域问题的方法。无论是均衡发展还是非均衡发展思想都是基于某一时期的具体问题和理论研究之上的，都取得了一定的效果。但是，由于经济发展的复杂性、长期性，中国仍存在许多区域经济问题。地区间多层次、不平衡的经济发展格局构成了中国的基本区域经济特征。现在，我国不仅存在着大片贫困地区和贫困人口，还存在为新中国经济做出重要贡献但现今却困难重重的萧条区域。在东部发达地区，已经有个别区域呈现出膨胀病的趋势。同时，区域之间的经济发展差距进一步拉大，自然资源与

经济发展之间的矛盾不断深化，不同区域之间的竞争日益激烈，合作举步维艰，这些区域经济问题都严重阻碍了我国经济的可持续发展，因而，如何消除区域问题对于经济生活正常运行的干扰是区域经济研究的重要课题。

其次，区域经济政策研究是区域经济学研究的重要内容之一。

区域经济学涉及的领域广泛，主要包括相关理论研究和政策研究。理论研究的最终落脚点是作用于实践过程的政策，区域政策正是一切区域理论研究的归宿。特别是随着市场机制的缺陷不断暴露，国家对区域经济发展干预度的不断增强，即使是在市场经济高度发达的西方资本主义国家中，也越来越重视国家区域经济政策对区域经济发展的影响。发达国家在对区域经济政策的研究中，已经形成了比较完整的分析体系，当今研究的重点主要是对各国或各区域执行的区域经济政策的实证研究，讨论问题的角度已经从“规范研究”逐步转变到“实证研究”，更注重对区域经济政策实际效果的检验。

我国的区域经济政策研究主要围绕政策目标和政策内容两个方面，关注效率和公平的孰优孰劣，孰先孰后。这些研究都从某个侧面反映了我国区域经济政策的运行状况，但是由于政策的制定和实施具有系统性、复杂性和连续性等特点，如果不能从政策体系的角度对中国区域经济政策进行研究，就无法全面地对这些区域经济政策进行评价和完善，有可能出现以偏概全的现象。从国际国内研究来看，虽然对中国区域经济政策讨论不断，但还没有形成较成熟的具有中国特色的区域经济政策体系，对政策的认识不够准确、全面，有时还将区域政策与区域发展战略、区域政策与宏观政策等混为一谈。

第三，区域经济政策的实施效果不尽如人意，需要找到科学合理的评价方法。

尽管区域经济政策已在国家或超国家的层次上发挥了重要的作用,但是,目前区域经济政策实施效果不尽如人意的情况在国际社会中普遍存在。欧盟是国际上区域经济政策实施较早且较为系统的地区,但欧洲区域问题几乎没有一个从清单上被清除。意大利政府虽然经过不懈努力,南部经济有了一定改观,但在人均收入、劳动生产率、就业率、利率和人口外流、文盲率等方面大大落后于北部地区。英国政府在解决老工业区的萧条问题中也收效甚微。从中国的区域政策效果来看,除了改革开放初期的非均衡政策达到了预期目标以外,其余几次重大区域政策的实施都还没有达到预期目标,甚至出现了与预期目标背道而驰的结果。客观现实对区域经济政策运用提出了迫切的要求,而无法找到根本影响原因将长期影响区域和国家的发展。选择科学合理的评价方法,不仅要分析中西方经济发展中所拥有的共性因素,同时还要着重分析具有中国特色的个性因素,才能制定出我国区域经济政策评价标准,并据此对中国区域经济政策效果进行评价,最终找出区域经济政策失效的根本原因。

#### 第四,对区域经济政策所处时期的限定。

区域经济政策制定的客观基础是区域经济问题,但随着经济的发展,社会的进步,一个国家和地区内的区域经济问题不断发生变化,解决问题的政策也随之改变。在我国,这种变化更处于社会转型的重大变化之中,因此,从建国以来,我国区域经济政策经历了多次重大的变革,本书所关注的,并不是这几次变革发生的原因、内容与结果,而是从这个漫长的变动过程中,选取一个相对静态的历史时段,对当代中国经济政策的目标、运行及评价体系进行研究。

根据我国经济发展阶段性及区域经济发展的阶段性,区域经济政策可以分为以下三个时期:第一个时期为改革前的30年,即1949—1978年,这是国家援助力度最强,追求区域经济均衡

发展的时期。第二个时期为 20 世纪 70 年代末到 90 年代初,即 1979—1990 年,这一时期区域经济建设的主导思想是由非均衡发展带动各区域共同发展。第三个时期为 20 世纪 90 年代初至今,即 1991 年至今,伴随着中国市场化进程的加快,区域经济差距逐渐扩大,区域经济政策的目标转化为协调区域经济发展,加强区域经济联合与互动。进入 21 世纪以来,我国加强了对区域经济的规划与管理,先后出台了西部大开发、中部崛起、东北老工业基地振兴等区域战略,采取了与市场经济体制相适应的多种区域经济政策。在本书中,对中国区域经济政策的研究是基于对当代中国区域问题的认识基础之上的,时间跨度限定在 20 世纪末到 21 世纪初,通过对现实问题的分析,达到不断完善区域经济政策的目的。

## 二、主要研究方法

本书主要采用了以下研究方法:

第一,规范分析与实证分析相结合。任何经济研究都不可能是纯粹的实证或规范的研究,经济研究应以事实为依据,但同时也必须以一定的价值规范为前提和最终目的,因此,在某种意义上,二者互为前提、互为因果,只不过在经济研究过程中各有侧重。本书在进行相关内容的研究过程中,主要运用实证方法客观地分析和反映我国地方政府公共投资在区域经济增长变化过程中的事实,同时也运用规范方法对这一过程及其事实进行相关的价值评判,并据此提出改善我国区域经济政策的建议措施,从而将实证与规范两种方法有机结合起来,使本书的研究更具理论和现实意义。

第二,历史分析与逻辑分析相结合。任何事物的发展过程,都包含着历史和逻辑两个方面:一方面事物总是以时间和过程为载体,另一方面事物总是以现实而存在。因此,要揭示事物的发

展规律与本质，就必须是在对事物历史过程考察的基础上，对事物本身进行理性的逻辑加工。可见，对于任何事物的理论研究必须是历史主义和逻辑主义两种研究方法的辩证统一。为此，本书在研究我国当代区域经济政策的过程中，一方面运用逻辑主义的方法构建了区域经济政策理论分析框架，另一方面运用历史主义的方法来具体考察和分析区域经济政策具体的历史过程，从而将历史主义和逻辑主义两种研究方法有机结合起来加以运用。

第三，静态分析与动态分析相结合。任何事物和现象的发展都是静态与动态相结合，本书在研究我国当代区域经济政策的过程中，一方面运用静态方法来研究某一时点或较短的时期（某一阶段）区域经济政策，另一方面运用动态方法来研究在一个较长历史过程中区域经济政策的变化过程，客观全面地了解和把握区域经济政策全过程。其中，动态分析方法是主要的分析方法。

### 三、主要内容与框架

本书共分为四大板块，八章内容。

第一板块：中国区域经济政策的研究基础。

第一章为区域经济政策研究综述。总结了国内外关于区域经济政策概念、目标、运行及评价的相关研究现状，并提出了本书对我国当代区域经济政策体系研究中相关基本概念的理解，是开展以后各章研究的基础。

第二章为我国区域经济政策的理论基础及历史演变。从马克思主义政治经济学及西方经济学的双重角度，分析了我国区域经济政策的理论基础，并对我国区域经济政策的演变进行了系统的分析。

第三章对我国现阶段区域经济问题进行了归纳和总结。主要从贫困区域、萧条区域及膨胀区域三个方面对区域问题的表现及成因进行了分析，为下一步区域经济政策目标的制定奠定了

基础。

第二板块：中国区域经济政策的目标、运行及评价。

第四章根据我国现阶段和谐社会发展的要求，联系我国具体的区域经济政策问题，建立了我国区域经济政策的目标体系，并对具体目标的实施区域进行了现有划分基础之上的细化。

第五章针对我国区域经济政策的运行过程中的问题，对区域经济政策运行的主要内容，各主体之间的关系以及政策运行的制度环境进行了深入分析。

第六章是对区域经济政策评价的理论探讨。在概括以往区域经济政策评价存在的问题与不足的基础之上，确定了区域经济政策评价的基本原则与本书所使用的评价方法。

第三板块：中国区域经济政策的实证研究，以西部大开发政策为例。

第七章以西部大开发政策为研究对象，对该政策的目标、运行体系进行了总结与归纳，分析了其中的不足之处，并采取灰色关联度模型及变权的多目标评价法对西部大开发政策的具体实施效果进行了定量分析与评价。

第四板块：中国区域经济政策创新研究。

第八章是针对我国当代区域经济政策存在的目标、运行及评价体系的相关问题，基于前述区域细化的基础之上提出了发展对策与建议。

## 第一章 区域经济政策研究综述

“经济政策就是为了达到一定目的而有意变动各种手段”,<sup>①</sup> 区域经济政策也不例外。长期以来,各国政府为了达到区域经济发展的目标,出台了各种各样的区域经济政策,这些政策为研究者提供了实证分析的基础,同时也对相关经济理论进行着实践,本章着重对已有的区域经济政策的相关研究进行总结和分析,为本书奠定扎实的理论基础。

### 第一节 区域及区域经济政策

#### 一、区域的概念及其性质

区域(region)是一个抽象的空间概念,也是一种客观存在。不同学科对区域的定义不尽相同。“地理学把区域定义为地球表面的地域单元,这种地域单元一般按其自然地理特征,即内部组成物质的连续性特征与均质性特征来划分,故沙漠地带、平原地带均称为区域,而其边界往往是连续性和均质性遭到破坏的过渡带;政治学把区域看成是国家管理的行政单元,这种单元主要是按行政权力覆盖面划分的,因此其边界与国界或一国内不同省(区)、县界重合;社会学把区域看做相同语言、相同信仰和民族特征的人类社会聚落,按这种标准,区域可以越过国界和行政边界,也包括不同的自然地理单元,只要语言、信仰或民族特

---

<sup>①</sup> J. 丁伯根. 经济政策:原理与设计[M]. 北京:商务印书馆,1988:3.

征相同都可以划归在某一同一社会聚落内，如语言的划分、民族的分布等。”<sup>①</sup>

但是，这种客观存在必须通过人的主观意识反映出来，这种反映带有强烈的主观目的性，研究者为了达到不同的目的对区域进行不同的定义。丁伯根曾经说“精确的定义区域是如此可怕的一个梦魇，以至于大多数区域经济学家宁肯回避这项工作”，<sup>②</sup>这也导致迄今为止还没有哪一个区域的定义得到了人们的普遍认同。国外最具有代表性的是美国区域经济学家胡佛所做的界定，他认为“区域是基于描述、分析、管理、计划或制定政策等目的而作为一个应用性整体加以考虑的一片地区”。<sup>③</sup>我国学者程必定认为：经济区域是人的经济活动所造就的、具有特定区域构成要素和不可无限分割的经济社会综合体。<sup>④</sup>其实，研究者们对区域的不同认识并不阻碍大家对区域本质的理解，各种不同的定义仅仅是基于不同主观目的的一种反映，这里，更重要的是认识区域的本质特性。

首先，区域的存在和发展具有客观性。这种客观性表现在任何区域都具有一定的面积（area）、位置（location）、限制（limits）。也就是说，在地球表面任何一个具有特质的、区别于其他的空间范围都是有界限的，这一界限使其占有相应的面积，这种占有是一种客观存在。同时，它是“一个具有具体位置的地区，在某种方式上与其他地区有差别，并限于这个差别所延伸的范围之内”。<sup>⑤</sup>这种客观性源于自然禀赋的客观差异性和人类活

① 郝寿义，安虎森．区域经济学[M]．北京：经济科学出版社，1999：1-2。

② J. 丁伯根．经济政策：原理与设计[M]．北京：商务印书馆，1988：25。

③ 艾德加，M. 胡佛，弗兰克，杰莱塔尼．区域经济学导论[M]．王翼飞译，上海：上海远东出版社，1992：239。

④ 程必定．区域和区域经济学的研究对象[J]．安徽财贸学院学报，1989(3)：20-23。

⑤ 哈特向．地理学性质透视[M]．北京：商务印书馆，1981：129-130。