

当/代/中/国/区/域/发/展/丛/书

Strategic Evaluation and Policy Adjustment on the
Rise of Mid-China

魏后凯 ● 主编

中部崛起战略评估与 政策调整

——对江西省的实地调研

Strategic Evaluation and Policy Adjustment on the
Rise of Mid-China



经济管理出版社
ECONOMY & MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE

当代中国区域发展丛书

中国社会科学院国情调研江西基地项目·

**Strategic Evaluation and Policy Adjustment on the
Rise of Mid-China**

中部崛起战略评估与 政策调整

——对江西省的实地调研

魏后凯 ● 主编

麻智辉 王业强 ● 副主编



经济管理出版社
ECONOMY & MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

中部崛起战略评估与政策调整——对江西省的实地调研/魏后凯主编. —北京: 经济管理出版社, 2012. 7

ISBN 978 - 7 - 5096 - 1985 - 8

I. ①中… II. ①魏… III. ①区域经济发展—经济发展战略—研究—江西省②区域经济发展—经济政策—研究—江西省 IV. ①F127.56

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 124472 号

组稿编辑: 申桂萍

责任编辑: 孙 宇

责任印制: 黄 铄

责任校对: 超 凡

出版发行: 经济管理出版社 (北京市海淀区北蜂窝 8 号中雅大厦 11 层 100038)

网 址: www.E-mp.com.cn

电 话: (010) 51915602

印 刷: 北京广益印刷有限公司

经 销: 新华书店

开 本: 720mm × 1000mm/16

印 张: 18

字 数: 323 千字

版 次: 2012 年 7 月第 1 版 2012 年 7 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978 - 7 - 5096 - 1985 - 8

定 价: 48.00 元

· 版权所有 翻印必究 ·

凡购本社图书, 如有印装错误, 由本社读者服务部

负责调换。联系地址: 北京阜外月坛北小街 2 号

电话: (010) 68022974 邮编: 100836

《当代中国区域发展丛书》编委会

顾问：王洛林 陈佳贵 陆大道 陈栋生

主编：魏后凯

编委：（按姓氏笔画排列）

白 玫	石碧华	刘 楷	孙久文	安虎森	安树伟
宋迎昌	张 军	张世贤	张可云	李 青	杨开忠
沈志渔	肖金成	陈 耀	周民良	周跃云	林家彬
贺灿飞	赵作权	郝寿义	殷存毅	高新才	覃成林
樊 杰	魏也华				

走向区域科学发展的新时代

(代总序)

—

改革开放以来,中国经济获得了持续的高速增长。1979~2008年,中国国内生产总值年均增长9.8%。面对国际金融危机的冲击,2009年中国GDP增长速度仍然高达8.7%。如果按照各省区市增长速度推算,当年各地区生产总值加总平均增长率则达到11.6%。伴随着经济的高速增长,人民生活水平显著提高,综合国力和竞争力不断增强,中国经济总量在世界上的排位由第10位上升到2008年的第3位,农村贫困人口大幅减少,由改革开放初期的2.5亿人减少到2009年的3597万人。^①对于改革开放以来中国经济的高速增长和所取得的巨大成就,国内外学术界把它称为“中国奇迹”、“中国模式”、“中国经验”。

显然,中国经济的高速增长是以各地区经济的繁荣为支撑的。可以说,没有各地区经济的普遍繁荣,就不可能有全国经济的持续高速增长。自改革开放以来,尽管中国各地区的经济增长速度有快有慢,但总体上都获得了大幅度的增长,各地区的经济均呈现出高速增长的气势。据我们测算,1980~2009年,全国31个省区市生产总值年均增长11.1%,其中东部地区为12.1%,东北地区为9.6%,中部地区为10.5%,西部地区为10.2%。这说明,改革开放以来,无论是东部地区还是中西部地区和东北地区,其经济增长速度都是相当快的,呈现出典型的高增长特征。各地区经济长达30年的

^① 按2009年贫困标准1196元测算。

9%以上的高速增长，这是改革开放以前无法比拟的，也是世界上少见的。

可以预见，在今后一二十年内，中国区域经济仍将会呈现高速增长的趋势。第一，受工业用地短缺、要素成本上涨、环保标准提高等因素的影响，东部地区近年来经济增速有所放慢，但随着其经济转型升级的加快，将会很快进入新一轮的持续快速增长轨道。第二，中西部地区资源丰富，要素成本较低，劳动力供应充足，未来发展的空间和潜力很大，近年来正表现出强劲的增长势头。第三，在国家政策的大力支持下，东北老工业基地已经走出了改革开放以来的“相对衰退”困局，2006~2009年地区生产总值年均增长高达13.4%，有望在较短时间内实现全面振兴的目标。第四，过去中国经济的高速增长主要是依靠珠三角、长三角等少数地区来推动的，近年来随着工业化和城镇化的快速推进，全国范围掀起了培育和发展城市群的高潮，京津冀都市圈、山东半岛城市群、辽宁沿海经济带、中原城市群、皖江城市带、长株潭“3+5”城市群、成渝经济区、关中-天水经济区、北部湾经济区等都有望成为支撑未来中国经济高速增长的新的主导地区，由此形成“群雄并起”的多元化竞争格局。

二

但是，应该看到，改革开放以来中国区域经济的这种高增长是以高消耗、高排放、不协调、乱开发为代价的。第一是高消耗。2007年，中国GDP约占世界总量的5.9%，^①而水泥消耗占世界的47.3%（2006年数据），一次能源消耗占16.5%，其中煤炭占41.1%，石油占9.2%，^②粗钢表观消费量占32.4%，钢产品表观消费量占33.9%。^③按照世界银行的数据，2004年中国单位GDP能源消耗高达8.33标准油吨/万美元，是世界平均水平的3.14倍，高收入国家的5.02倍。^④尤其是中西部地区和东北地区，受产业结构、发展阶段以及技术和管理水平的影响，资源和能源高消耗的特征更为明显。2008

① UNDP, Human Development Report, New York, 2009.

② BP公司：《BP世界能源统计》，2009年6月。

③ World Steel Association, Steel Statistical Yearbook 2008, Brussels, 2009.

④ 国家统计局编：《国际统计年鉴》（2009），中国统计出版社，2009。

年，西部地区万元 GDP 能耗高达 2.02 吨标准煤，比全国平均水平高 83.6%，比东部地区高 117%。即使是东部较发达地区，单位 GDP 的资源 and 能源消耗强度与发达国家相比也具有较大差距。

第二是高排放。按照国际能源署（IEA）发布的数据，2007 年，中国二氧化碳排放量已占世界总量的 21.0%，尽管中国人均二氧化碳排放量与世界平均水平基本持平，只相当于 OECD 国家的 41.8%，但单位 GDP 二氧化碳排放强度却是世界平均水平的 3.16 倍，是 OECD 国家的 5.37 倍。^① 中国单位 GDP 二氧化硫排放强度也远高于发达国家的水平。2006 年，中国单位 GDP 二氧化硫排放量为 0.012015 吨/万元，是美国的 59.6 倍、日本的 19.8 倍。^② 分地区看，虽然中国工业废气和废水排放总量的近 50% 集中在东部地区，但中西部地区单位工业增加值“三废”排放量远高于东部地区，呈现出典型的高排放特征。2007 年，西部地区每亿元工业增加值排放工业废水、工业废气和工业固体废物分别是东部地区的 1.79 倍、2.46 倍和 48 倍。由此可见，今后中西部地区节能减排的任务十分艰巨。

第三是不协调。具体表现在以下几个方面：一是盲目追求 GDP 增长，忽视结构升级、技术创新、社会发展和生态环境建设，导致经济与社会发展和生态环境建设的不协调。二是地区间发展不协调。改革开放以来，我国东部地区与中西部地区间发展差距一直趋于扩大，这种状况直到最近几年才有所改变。三是城乡发展不协调。自 20 世纪 80 年代中期以来，除少数年份外，我国城乡收入差距一直在不断扩大。2009 年，我国城镇居民人均可支配收入与农村居民人均纯收入之比达 3.33: 1，远高于 1997 年的 2.48: 1 和 1985 年的 1.86: 1。四是人口与产业分布不协调。近年来，一些城市和大都市圈在大规模集聚产业的同时，并没有相应地大规模集聚人口，由此造成就业岗位与人口分布的严重脱节，全国 1.5 亿农民工虽然大规模地参与了城镇化建设，^③ 却没有公平地分享城镇化的成果。如我国三大都市圈人口仅占全国的

① International Energy Agency, Key World Energy Statistics 2009, OECD/IEA, 2009.

② 铁铮：《中国生态文明建设进入量化时代》，《科学时报》，2010 年 2 月 5 日。

③ 2009 年，根据国家统计局的抽样调查数据推算，全国总的流动人口规模为 1.8 亿人左右，其中外出农民工是主体。另根据调查资料，2009 年末全国农村外出的劳动力为 1.49 亿人。

12.6%，但 GDP 却占 36.0%，二者之比达 1: 2.86；而美国东北大都市区人口占全国的 17%，GDP 占 20%，二者之比只有 1: 1.18。日本等发达国家人口分布与经济布局也基本上是匹配的。

第四是乱开发。一是农村地区盲目开发，造成耕地大量减少、农产品供给安全面临挑战。二是生态地区肆意开发，使得生态系统整体功能退化，越来越多的国土成为不适宜人居住的空间。三是城市地区过度开发，导致资源和环境压力越来越大。乱开发导致国土空间开发无序，空间结构严重不合理。从生产与生态看，生产占用空间偏多，留给生态的空间偏少；从生产与生活看，生产占用空间偏多，用于生活的空间偏少；从城市和农村看，农村居住空间偏多，城市居住空间偏少；从城市内部看，工业空间偏多，居住空间偏少。^① 特别是近年来，一些地方大建“花园式工厂”，搞“圈地运动”，地区经济高速增长主要依靠用地规模扩张。因此，从空间开发角度看，可以认为，过去不少地方的工业化是以牺牲人的福利为代价的，产业用地规模过大，比重过高，利用效率太低。

三

回顾改革开放以来中国区域发展的历程可以清楚地看出，过去各地区发展大多走的是一条以高增长、高消耗、高排放、乱开发、不协调为特征的传统发展道路。在当前资源与环境双重约束下，这种传统的发展模式已经走到了尽头，它是不可持续的，也是不符合科学发展观精神的。尤其是自 2008 年下半年开始的国际金融危机，加速了这种传统发展模式的终结。在新的形势下，今后各地区不应该也不可能再像过去那样依靠大量消耗资源、大量排放“三废”、大量出口廉价产品来谋求发展，而必须树立科学发展的新理念，坚定不移地走科学发展之路。可以说，区域科学发展将成为未来中国区域发展的核心理念，未来中国区域发展将进入一个更加注重科学发展的新时代。

^① 杨伟民：《推进形成主体功能区 优化国土开发格局》，《经济纵横》，2008 年第 5 期。

针对过去的传统发展模式，早在 2003 年 10 月，中共十六届三中全会就提出了以人为本、全面协调可持续发展的科学发展观。全面发展、协调发展、可持续发展是科学发展观的三个核心理念。因此，走区域科学发展之路，就是坚持以人为本的区域全面协调可持续发展，更加强调集约发展、创新发展、和谐发展，提高区域可持续发展能力。在科学发展观视角下，必须加快区域发展方式转变和发展模式转型，尽快从传统发展模式转变为科学发展模式。这种区域发展转型是包括经济、社会、文化以及思想观念、发展战略和政策手段等在内的多元化综合转型。总体上看，当前我国区域发展转型主要包括六个方面内容：一是增长方式从粗放向集约转型；二是发展重心从注重经济增长向更加关注品质提升、社会发展和民生改善转型；三是产业结构从产业链低端向中高端转型；四是城乡关系从城乡分割向城乡一体化转型；五是动力来源从投入驱动向创新（包括技术创新、制度创新、管理创新和品牌创新）驱动转型；六是空间结构从无序开发向有序开发转型。

为此，必须实行“五新”战略，加快推进区域发展战略的全面转型。一是实行新型工业化战略。从大范围的区域看，那些适合工业化的地区，应该从本地实际出发，突出特色和优势，坚定不移地走资源节约、环境友好、生产效率高、注重自主创新、充分发挥人力资源优势、共享发展成果的工业化道路。^①二是实行新型城镇化战略。重点是确立新的城市生态观，突出城市特色，注重提高城市效率，坚持城乡统筹理念，重视城市空间结构改善，走人本、集约、开放、和谐、多元化、可持续的特色新型城镇化道路。三是实行新型开发战略。一方面，要科学划定国土空间开发的控制线，实行严格的空間管治，合理规范空间开发秩序；另一方面，要推动人口与产业协同集聚，促进人口分布与经济布局相协调，以及人口、经济与资源环境承载能力相适应。四是实行新型开放战略。重点是统筹对外开放与国内发展，着力于以开放促改革、促发展、促升级、促协调、促和谐，全面提高开放型经济水平，促进国内经济社会发展与和谐社会建设。五是强化新型社会管理。要更加注

^① 在我国，工业化战略并非适合于每一个地区。同时，工业化战略一般是就大范围的区域而言的，对于小范围的区域，尤其是区县及其以下的地域单元，应该强调功能分区和专业化的思想。

重社区管理,充分发挥中间组织和民众参与的重要作用,探索形成与科学发展相适应的新型社会管理体制。

四

改革开放以来,中国区域发展取得了卓越成效,但也存在不少问题。应该看到,这些问题是发展和前进中的问题,我们绝不能因为这些问题就否定改革开放的巨大成就。正是由于中国区域发展中不断涌现的各种新问题和新现象,才促使各地在改革开放实践中不断探索创新,积极创造出各种新的模式、新的经验和新的做法。现实中的这些新问题、新现象、新模式、新经验和新做法,为中国乃至世界区域发展理论研究提供了丰富多彩的素材,也为中国区域经济学立足世界之林创造了有利条件。

我国学术界一直高度重视中国区域发展问题的研究。近年来,这种研究主要沿着三个层面展开:一是国家层面的综合研究,主要是研究探讨中国区域发展的基本特征、演变趋势、存在问题、动力机制、战略模式和政策选择等;二是各个领域层面的专门研究,其范围几乎涵盖区域经济、社会、科技、教育、文化发展和生态环境建设等所有领域;三是地区层面的研究,从四大区域和省域的发展,到市域和县域的发展,再到乡镇、村域和园区的发展,几乎都开始成为学术界研究的热点,各个地区的发展战略规划研究则更是方兴未艾。

中国社会科学院历来具有注重现实问题研究的传统,其区域经济学学科建设更加强调对中国区域发展现实问题的积极探索。2003~2008年,我有幸主持中国社会科学院“重点学科建设工程”区域经济学学科建设项目。从2008年起,以重点学科建设为基础,以中国社会科学院的专家学者为主体,在经济管理出版社的大力支持下,我们共同组织编写了这套“当代中国区域发展丛书”,第一批共12本。中国区域发展涉及诸多领域,这次先期列入的学术著作,从体系上讲还不全面、不系统,需要今后不断地完善和补充。丛书的选题和各个单行本可能还存在诸多方面的不足,因此,真诚希望学界各位同仁提出宝贵的意见和建议。

这套丛书的顺利出版，得到了经济管理出版社沈志渔总编辑、张世贤社长以及国内外学界同仁的鼎力支持，在此我表示衷心的感谢！

魏后凯

2010年3月5日

于中海·安德鲁斯庄园

目 录

第一章 中部崛起战略实施效果评价及调整思路	1
一、促进中部崛起战略及政策安排	1
二、促进中部崛起战略取得的成效	6
三、当前中部发展存在的主要问题	15
四、新时期促进中部崛起的战略思路	22
五、促进中部崛起政策的调整方向	30
第二章 促进中部崛起战略的实施效果评估	37
一、中部崛起战略和政策在江西的实施情况	37
二、中部崛起战略和政策在江西的实施效果	47
三、江西主要问题区域当前面临的困难	58
四、完善国家促进中部崛起战略和政策的建议	65
第三章 江西老工业基地发展状况与振兴政策	71
一、江西老工业基地工业经济发展现状	71
二、江西老工业基地的基本特征	76
三、江西老工业基地存在的突出问题	79
四、江西老工业基地获得的政策支持与实施情况	82
五、促进江西老工业基地振兴的措施	88
第四章 江西资源枯竭型城市转型援助政策	93
一、对资源枯竭型城市转型援助的理论解释	93
二、江西资源枯竭型城市发展现状	96
三、江西资源枯竭型城市转型的难点	101
四、现有国家援助政策及其实施效果	103

五、未来国家支持政策的调整方向	110
第五章 江西城镇化现状、战略与政策	117
一、江西城镇化的历程、阶段和成效	117
二、江西城镇化面临的问题和形势	125
三、加快推进江西特色新型城镇化的战略思考	131
四、加快推进江西特色新型城镇化的路径选择	139
五、加快推进江西特色新型城镇化的政策建议	148
第六章 江西小城镇建设状况及政策建议	153
一、江西小城镇建设现状	153
二、江西小城镇发展存在的主要问题	159
三、对江西小城镇建设的战略思考	163
四、加快江西小城镇建设的对策建议	171
第七章 江西承接沿海产业转移情况调查	177
一、江西承接产业转移的历程	177
二、江西承接产业转移的基本特征	179
三、产业转移的原因与承接形式	185
四、江西承接产业转移存在的问题	188
五、推动承接产业转移的主要措施	192
第八章 江西革命老区发展状况及政策评估	195
一、江西革命老区概况	196
二、支持革命老区建设的政策及取得的成效	197
三、江西革命老区建设存在的问题	207
四、典型案例：兴国县的现行政策及评价	210
五、促进江西革命老区发展的对策建议	215
第九章 江西主产区粮食发展政策评估	221
一、江西粮食主产区的基本状况	221
二、中央粮食政策在江西的实施及效果评价	225
三、江西粮食主产区发展存在的问题	229

四、加快主产区粮食发展的政策建议	234
第十章 长江中游城市群发展战略研究	241
一、长江中游城市群范围及其发展概况	241
二、推进长江中游城市群建设的重要意义	245
三、推进长江中游城市群建设的基础条件	249
四、推进长江中游城市群建设面临的障碍	253
五、推进长江中游城市群建设的总体思路	256
六、推进长江中游城市群建设的对策建议	258
附录 加大政策支持力度 推进粮食主产区建设	263
一、当前粮食主产区建设存在的主要问题	263
二、全面推进粮食主产区建设的政策措施	265
后 记	269

第一章 中部崛起战略实施效果 评价及调整思路

中部崛起战略是中国继鼓励东部地区率先发展、实施西部大开发、振兴东北地区等老工业基地战略后的又一重大决策，是国家区域发展总体战略的重要组成部分。自 2004 年提出实施中部崛起战略以来，在国家有关政策的支持下，中部地区经济社会发展已经呈现出良好的势头，中部地区与东部地区之间的相对差距开始出现逐步缩小的态势。然而，应该看到，目前促进中部崛起仍面临着诸多障碍和挑战。在当前加快转型升级的新形势下，中部地区要想尽快实现全面崛起，就必须采取新的战略举措，实行“赶转”结合，把实现跨越赶超与转变发展方式有机结合起来，走跨越式绿色发展之路，推动中部地区经济社会全面协调可持续发展。

一、促进中部崛起战略及政策安排

中部地区包括山西、安徽、江西、河南、湖北、湖南六省，土地面积为 102.8 万平方公里，占全国的 10.7%；2010 年人口为 3.57 亿人，占全国的 26.6%。中部地区地处内陆腹地，交通区位优势，人口众多，自然、文化和旅游资源丰富，工农业基础较好，资源环境承载能力较强，是全国重要的农产品、能源、原材料和装备制造业基地。新中国成立以来，中部地区为全国的工业化和现代化建设做出了巨大贡献。然而，自改革开放以来，由于多方面的原因，在全国特别是东部地区高速增长的大背景下，中部地区增长速度较为缓慢，经济发展相对水平出现下降，这种情况被一些学者称为“中部塌陷”（周绍森、王志国、胡德龙，2003；刘乃全、张学良，2005）。1981 年，中部地区人均地区生产总值相对水平为 80.4%，1990 年下降到 76.6%，到 2003 年已下降到 65.7%（见图 1-1）。

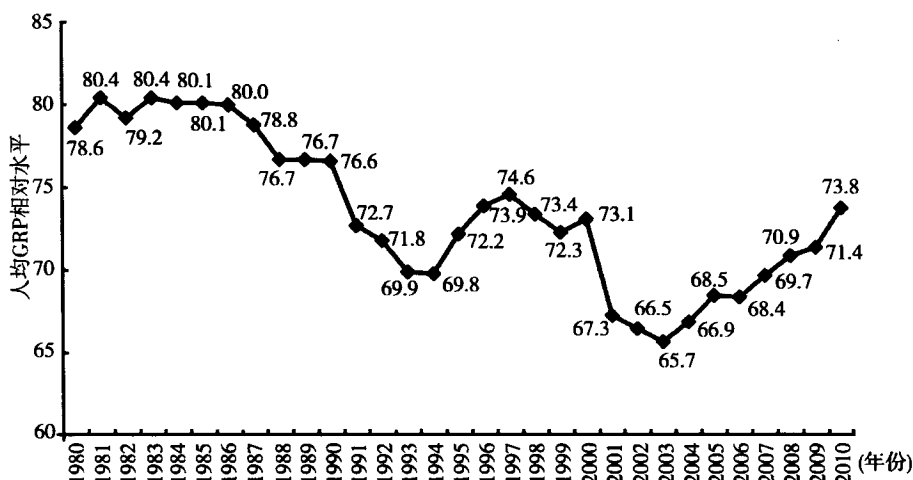


图 1-1 中部地区人均 GRP 相对水平（以各地区平均为 100 计算）

资料来源：根据《中国统计年鉴》（各年度）计算。

这里所指的“塌陷”，可以从增长塌陷和水平塌陷两个方面来进行考察。所谓增长塌陷，是指中部经济增长速度持续低于全国平均水平，处于全国增长格局的“波谷”；所谓水平塌陷，是指中部经济发展人均指标的相对水平逐年下降，且低于全国的平均水平，处于各大区域的“低谷”。事实上，在全国四大区域中，中部地区的增长塌陷和水平塌陷均不是全国最严重的。一方面，从增长速度看，中部地区的“增长塌陷”现象不如东北地区严重；另一方面，从发展水平看，中部地区的“水平塌陷”现象不如西部地区严重（魏后凯，2006）。正是由于这种增长塌陷和水平塌陷的“居中”特点，使中部地区容易受到学术界和政府部门的忽视。新中国成立以来，中国政府的投资和政策扶持重点一直在效率与公平目标之间摇摆不定。当强调效率目标时，国家把重点放在条件较好的东部地区；而当强调公平目标时，又把重点转移到经济落后的西部地区和面临诸多困难的东北地区。加上市场的力量本身会促使要素和产业从中西部地区向东部地区转移集聚。其结果，在过去较长时期内，中部地区的发展受到市场和政策的双重挤压。这种双重挤压是导致改革开放后中部经济出现“塌陷”的重要原因之一。

显然，“中部塌陷”不利于区域协调发展与和谐社会建设。促进中部地区崛起，构建良性互动的协调发展新格局，是深入贯彻落实科学发展观、全面建设小康社会的客观需要，也是中国特色社会主义的本质要求。为此，继实施西部大开发、东北地区等老工业基地振兴战略之后，2004 年 1 月中央经

济工作会议首先提出“促进中部崛起”；3月5日，温家宝总理在《政府工作报告》中又将“促进中部地区崛起”作为统筹区域协调发展的重大问题提出。2005年10月11日十六届五中全会通过的《中共中央关于制定“十一五”规划的建议》，明确将促进中部地区崛起纳入国家区域发展总体战略。2006年2月，温家宝总理主持召开国务院常务会议，专门研究促进中部地区崛起问题；4月，中共中央、国务院发布了《关于促进中部地区崛起的若干意见》，提出将中部地区建设成为全国重要的粮食生产基地、能源原材料基地、现代装备制造及高技术产业基地和综合交通运输枢纽（“三基地一枢纽”）；5月，国务院办公厅又发布了《关于落实中共中央、国务院关于促进中部地区崛起的若干意见有关政策措施的通知》，提出了56条具体落实意见。2007年1月，国务院办公厅又下发了《关于中部六省比照实施振兴东北地区等老工业基地和西部大开发有关政策范围的通知》，明确中部六省26个城市比照实施振兴东北地区等老工业基地有关政策，243个县（市、区）比照实施西部大开发有关政策。2009年9月，国务院通过了《促进中部地区崛起规划》，提出了四带六圈（群、带）的战略布局，即加快构建沿长江经济带、沿陇海经济带、沿京广经济带和沿京九经济带，大力发展武汉城市圈、中原城市群、长株潭城市群、皖江城市带、环鄱阳湖城市群和太原城市圈。2010年8月，国务院又发布了《关于中西部地区承接产业转移的指导意见》。

为配合促进中部崛起战略的实施，国家有关部门先后制定实施了一系列政策。但从颁布的相关文件来看，原则性的较多而具体可操作的政策措施较少（见表1-1）。例如，各有关文件均将税收、转移支付、金融和产业准入等作为促进中部崛起的重要政策工具，但并没有制定出可操作的实施细则。在工信部颁布的《促进中部地区原材料工业结构调整和优化升级方案》中，保障措施共八条，涉及财税政策的措施包括“充分利用财税、投资、信贷、法规等手段，统筹做好各项政策措施衔接落实”、“充分利用国家技术改造专项资金，加大地方配套资金投入”、“优先支持符合结构调整方向和重点的企业通过银行贷款、资本市场、引入战略投资者等方式筹集资金，扩大社会投资渠道”等，仍不够细化具体，只是大致规定了支持的原则和政策取向，因而当前执行的各项政策大多仍是实施中部崛起战略之前的政策。