

中国区域 发展研究



贾若祥 著

Research on
Regional Development
of China

中国财经出版传媒集团



经济科学出版社
Economic Science Press

中国区域 发展研究

贾若祥 著

Research on
Regional Development
of China

中国财经出版传媒集团



经济科学出版社
Economic Science Press

图书在版编目 (CIP) 数据

中国区域发展研究/贾若祥著. —北京: 经济科学出版社, 2016. 10

ISBN 978 - 7 - 5141 - 7366 - 6

I. ①中… II. ①贾… III. ①区域发展 - 研究 - 中国 IV. ①F127

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 248099 号

责任编辑: 于 源 宋 涛

责任校对: 杨 海

责任印制: 潘泽新

中国区域发展研究

贾若祥 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

总编部电话: 010 - 88191217 发行部电话: 010 - 88191522

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件: [esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

天猫网店: 经济科学出版社旗舰店

网址: [http: //jjkxcs. tmall. com](http://jjkxcs.tmall.com)

北京汉德鼎印刷有限公司印刷

三河市华玉装订厂装订

710 × 1000 16 开 20 印张 330000 字

2016 年 10 月第 1 版 2016 年 10 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 7366 - 6 定价: 48.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换。电话: 010 - 88191510)

(版权所有 侵权必究 举报电话: 010 - 88191586)

电子邮箱: [dbts@ esp. com. cn](mailto:dbts@esp.com.cn)

前 言

我国国土面积广阔，区域差异很大，区域问题长期以来是我国经济社会发展中备受关注的问题。我国区域差异大，既受不同区域自然禀赋差异的影响，又受国家区域政策的影响，很多时候两者相互交织，相互影响。同时，较大的区域差异也为我国提供了较大的空间回旋余地。2010年国务院颁布实施《全国主体功能区规划》后，对于构建高效、协调、可持续的国土空间开发格局起到关键性作用，尤其是随着区域政策基本空间单元不断缩小，使得区域问题更为聚焦，区域政策更为精准。党的十八大以来，中央又谋划布局并推动实施了“一带一路”建设、京津冀协同发展、长江经济带发展三大战略，正在形成统筹东中西、协调南北方的区域发展新格局，全国统一大市场建设迈出重要步伐，这些将会对我国区域发展产生深远影响。2016年，国务院印发了《关于推进中央与地方财政事权和支出责任划分改革的指导意见》，国务院办公厅印发了《关于健全生态保护补偿机制的意见》，国家发展和改革委员会印发了《关于贯彻落实区域发展战略 促进区域协调发展的指导意见》，为下一步实施区域战略、优化区域格局、创新区域政策、促进协调发展指明了方向。

本书的内容大体可以分为四个部分：第一章是对我国区域发展进行概述，阐述我国区域发展的演变规律和未来区域发展的方向。第二章至第五章阐述我国区域发展总体战略，围绕我国西部、东北、中部、东部四大板块阐述其发展的重点。第六章至第九章阐述我国的类型区战略，包括我国对贫困地区的扶持战略以及主体功能区战略。第十章至第十六章主要阐述区际关系，包括区域协调的体制机制、城乡关系、城市群发展、区际利益关系以及区域合作（国际次区域合作）等相关内容。相关的区域政策糅合到相关章节进行阐述。上述内容涵盖了我国区域发展的主要内容，能够使

读者对我国区域发展有一个整体认识，并对未来我国区域发展走向有一个初步了解。

在本书的写作过程中，得到单位领导和同事的大力帮助，同时还得到相关课题组成员的大力帮助，在此一并表示感谢。

目 录

第一章 中国区域发展演变与展望	1
第一节 中国区域发展格局演变	1
第二节 我国区域发展基本特征	5
第三节 我国区域发展存在的问题	11
第四节 “十三五”我国区域发展新形势	13
第五节 “十三五”我国区域发展新思路	16
第六节 “十三五”区域发展重点任务	20
第七节 “十三五”促进区域协调对策措施	23
第二章 深入推进西部大开发	26
第一节 西部大开发的产业优势	26
第二节 深入推进西部大开发的产业发展思路	29
第三节 西部地区产业发展对策	32
第三章 推动东北地区等老工业基地振兴	35
第一节 东北地区城市空间结构优化	35
第二节 东北地区产业发展	40
第三节 加强生态建设与环境保护	47
第四节 推进东北地区发展的对策	48
第四章 促进中部地区崛起	51
第一节 促进中部地区崛起的总体要求	51

第二节	发挥“三基地、一枢纽”的核心优势，增强中部地区核心竞争力	52
第三节	推动重点地区加快发展，提高城市群辐射带动能力	55
第四节	全方位扩大开放，加快形成互利共赢开放新格局	58
第五节	加强对中部地区的政策支持	60
第五章	支持东部地区率先发展	63
第一节	东部地区率先发展的总体要求	63
第二节	率先推进产业转型升级	65
第三节	率先推进体制机制创新	67
第四节	率先构建全方位开放格局	69
第五节	率先构建区域协调发展新格局	70
第六节	组织保障	73
第六章	加快贫困地区脱贫致富	75
第一节	贫困标准比较	75
第二节	我国贫困地区的界定	79
第三节	我国贫困地区分布与主要类型	87
第四节	我国主要贫困地区致贫成因分析	99
第五节	我国扶贫开发思路	101
第七章	推进国家级开发区产业转型发展	105
第一节	国家级开发区产业发展的现状特点	105
第二节	我国开发区产业发展存在的问题	109
第三节	我国开发区产业发展的思路和重点	111
第四节	促进开发区产业发展的对策	116
第八章	我国国土功能分区管理的理念与对策	119
第一节	国内外有关国土功能管理的做法	119
第二节	我国国土功能管理存在的问题	124
第三节	我国国土功能分区管理的战略思路	126
第四节	保障措施	131

第九章 实施主体功能区战略	133
第一节 实施主体功能区战略的重要意义	133
第二节 实施主体功能区亟须树立四大理念	135
第三节 实施主体功能区战略的重点	138
第四节 将发展生态经济作为主体功能区战略实施的切入点	141
第五节 实施主体功能区战略的重要保障	144
第十章 完善区域协调发展的体制机制	147
第一节 政府作用与市场作用对区域协调发展的影响	147
第二节 我国区域协调发展中存在的体制机制障碍	153
第三节 建立有利于促进区域协调发展的体制	159
第四节 建立有利于促进区域协调发展的机制	163
第十一章 促进城乡协调发展	167
第一节 我国城乡发展的历程及其主要特点	167
第二节 推进城乡协调发展在统筹区域发展中的重要作用	173
第三节 当前城乡协调发展中面临的问题和矛盾	175
第四节 推进城乡协调发展的原则	179
第五节 推进城乡协调发展的工作重点	181
第十二章 加强城市群空间联系	191
第一节 城市群空间联系	191
第二节 影响城市群空间联系的主要因素	199
第三节 我国城市群空间联系的实证分析	200
第四节 我国城市群空间联系的特征	207
第五节 主要结论及政策建议	209
第十三章 探索区域间横向转移支付制度	213
第一节 区域间横向转移支付的基本概念和特点	213
第二节 区域间横向转移支付的作用和意义	216
第三节 区域间横向转移支付理论模型	218

第四节	区域间横向转移支付的实施	222
第五节	进一步完善我国区域间横向转移支付的建议	224
第十四章	建立横向生态补偿制度	227
第一节	横向生态补偿的内涵、特征和理论基础	227
第二节	地区间建立横向生态补偿制度的意义和国内外实践	233
第三节	地区间建立横向生态补偿制度的总体思路	240
第四节	地区间建立横向生态补偿制度的对策措施	255
第十五章	开展森林生态功能区生态补偿	261
第一节	森林生态效益补偿的内涵及其计算标准	261
第二节	森林生态功能区保护政策的实施进展	264
第三节	森林生态效益补偿原则	269
第四节	建立森林生态效益补偿机制的主要内容	270
第五节	建立森林生态功能区补偿机制的保障措施	273
第十六章	推进我国参与国际次区域经济合作	276
第一节	推进我国国际次区域经济合作的必要性和条件分析	276
第二节	构建国际次区域经济合作平台的主要思路	282
第三节	我国国际次区域经济合作平台的类型及功能	284
第四节	我国国际次区域经济合作的空间格局	289
第五节	加快培育国际次区域增长极	297
第六节	政策建议	301
参考文献		305

第一章

中国区域发展演变与展望

区域是一个自然、经济或社会联系相对完整的空间单元，根据研究目的不同，它可以是一个自然空间单元，也可以是一个行政空间单元，还可以是一个跨不同自然空间单元或行政空间单元的空间单元。中国是一个区域发展差异很大的国家，这其中既有不同区域之间自然条件的差异，又有经济社会发展的差异，并且与不同时期国家的区域发展战略意图密切相关。

第一节 中国区域发展格局演变

新中国成立以来，中国区域发展格局发生了较大变化，从国家对不同区域的战略意图看，大体经历了注重国防安全的均衡发展阶段、注重效率的非均衡发展阶段和兼顾公平与效率的协调发展阶段。

一、注重国防安全的均衡发展阶段

注重国防安全的均衡发展阶段主要是指 1949 ~ 1972 年，在新中国刚刚成立后的 20 多年间，我国面临复杂多变的国际环境，服务国防安全、巩固政权是当时我国区域发展面临的首要任务。在这期间，我国强调区域发展要服务国防安全，力图形成众多“小而全”的区域发展综合体，区域发展综合体在不和外部发生联系的情况下也可以基本维持自我运转，确保我国在遭受外来打击的情况下，未受攻击的区域发展综合体仍能正常独立运转，不会对我国区域发展产生系统性影响。这种结构类似蜂巢，各个蜂房相对独立，即使蜂巢里面的单个蜂房受到破坏，也不会

对蜂巢产生整体影响，仍能正常运转。在服务国防安全的大背景下，国家基本建设投资空间分布比较均衡，除了个别年份外，沿海和内地相差并不大，并且以内地为主，其中三线地区占据较大比重。这一阶段的均衡是服务于国防安全的被动均衡，很难对经济活动空间布局效率和经济合理性进行过多考虑。从区域经济发展格局看，这期间分为两个阶段：一是1949~1964年的恢复建设时期，这是我国经济恢复和重建的重要时期，从国防安全的角度，内地比当时的沿海有着更好的战略纵深，这一阶段以建设内地为主。二是1965~1972年的三线建设时期，为了备战，国家经济建设中心向大三线地区转移。这一阶段的经济建设，为我国中西部地区的经济发展奠定了重要基础，并在以后相当长的时期内发挥了十分重要的作用（见图1-1）。

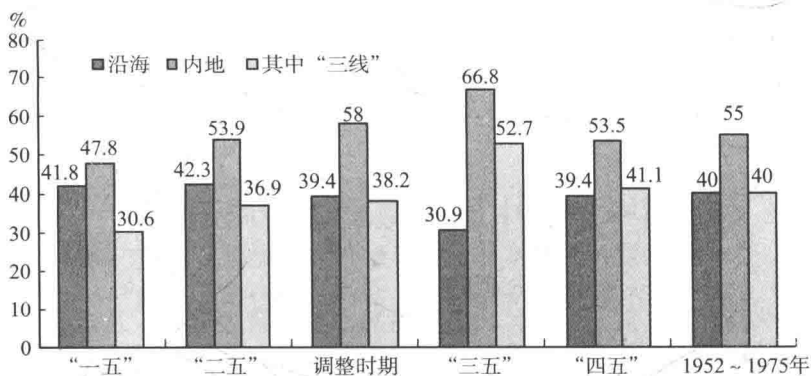


图1-1 1952~1975年全国基本建设投资在大区间的分布

资料来源：陆大道、薛风璇等：《1997中国区域发展报告》，商务印书馆1997年版。

二、注重效率的非均衡发展阶段

注重效率的非均衡发展阶段主要是指1973~1991年，这一阶段，中国发展的国际背景发生了很大变化，国内发展经济的需求十分强烈，因此在区域发展领域更加注重效率，更加注重经济活动空间布局的合理性。从20世纪70年代开始，中国区域发展的战略意图开始向区位条件好、发展潜力大的沿海地区转移，中国进入了区域非均衡发展阶段。在此阶段，中国实行改革开放，国家的战略导向是要加快经济社会发展，表现在区域上就是东部地区在区位条件、国家优惠政策和国内极度短缺市场的多重驱动

下获得快速发展,区域发展差距迅速拉大,呈现非均衡的发展状态。这一时期也可以分为两个阶段:一是1973~1978年的东部地区加快发展时期;二是1979~1992年重点地区发展阶段。1973~1978年间是我国区域发展政策的第一次调整时期,这一时期经济布局的总体特征是由内地向东部特别是沿海的经济社会发达地区逐渐转移。1973年年初,国家主管部门制定了“关于增加设备进口,扩大经济交流”的计划,开始了以引进项目为中心的经济建设。在这一阶段,东部地区具有沿海对外开放的区位优势,经济布局也开始向沿海地区集中。在20世纪70年代两批引进的47个主要成套项目中,位于东部沿海的有24个,中部与西部分别为12个和11个,东部沿海地区成为中国经济发展的重点地区。1979~1992年,是以发挥优势和加快全国经济增长为目标的重点地区发展阶段。70年代末期,在十一届三中全会精神指引下,中国经济发展发生了一个重大变革。1979年,中央确定在广东、福建两省实行“特殊政策、灵活措施”,自此,中国开启了改革开放的新时代。1980年,五届人大常委会15次会议批准了《广东省经济特区条例》,随即深圳、珠海、厦门、汕头4个经济特区的建设全面展开。4个经济特区的成立和建设,正式拉开了我国重点地区发展的序幕,也是我国实施非均衡战略的重大举措。继经济特区以后,沿海开放城市和沿海开放区成为东部沿海地区对外开放的重点集中区,形成了一条从南到北沿海岸线延伸的对外开放地带。重点地区经过一段时间发展后,开始以经济技术开发区为主要形式逐步向内地和沿边拓展。随着我国重点地区开发战略的实施,特别是沿海地区的重点发展,到80年代中期,我国区域经济之间呈现出比较明显的发展差异,沿海内地的划分已经过于笼统,很难概括当时区域经济并用来指导国家的区域政策。“七五”(1986~1990)期间,原国家计委提出了沿海、中部、西部三个地带的划分方法,在空间上形成了东中西的发展格局。在东、中、西三大板块中,东部板块发展迅猛,很快成为支撑中国经济社会发展的重要引擎。

三、兼顾公平与效率的协调发展阶段

1992年以后,我国进入兼顾公平与效率的区域协调发展阶段。经过一段时间的非均衡发展,我国区域经济发展的差距愈来愈大,而且呈现不断加剧的趋势,区域发展差距过大等一系列问题开始凸显,尤其是在

社会领域，过大的地区发展差距已经对社会公平和区域和谐发展产生不利影响。促进区域协调发展，就是要在经济领域实现效率最大化的同时，要在社会分配（基本公共服务）领域实现公平化，也就是说，一方面要尽可能地把国民福利蛋糕做到最大；另一方面还要相对公平地分配国民福利蛋糕，是生产领域的非均衡发展与社会领域的均衡发展的综合，如图 1-2 所示。

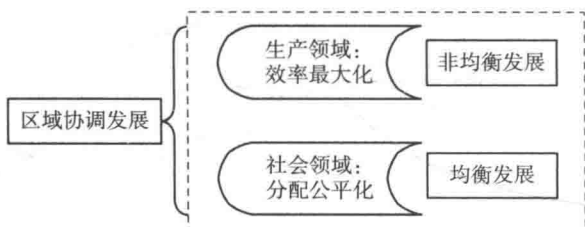


图 1-2 区域协调发展示意图

在 1992 年，一些中央领导的讲话和政府文件中，开始出现“地区协调发展”的提法。1996 年，八届人大四次会议正式提出了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。为了逐步解决我国地区发展差距不断扩大的问题，促进区域协调发展，从 2000 年开始，我国实施了西部大开发战略，到 2006 年，我国形成了推进西部大开发、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格局。

2010 年，国务院颁布实施了《全国主体功能区规划》，构建三大类型的战略格局。一是城镇化战略格局。就是从工业化、城镇化空间格局考虑，形成“两横三纵”为主体的城镇化战略格局。首先对过度开发地区进行优化、重整和修复，形成优化开发区。要把这些区域作为提升国家竞争力的重要区域，在经济建设和社会发展中起龙头带动作用，主要包括环渤海地区、长江三角洲地区和珠江三角洲地区。其次是支撑未来发展的重点开发地区，通过提升工业化城镇化质量，使重点开发地区成为支撑全国经济增长的重要增长极。二是农业战略格局。就是要建立以“七区二十带”为主要内容的农业战略格局，形成农产品的主产区，保障农产品供给安全。三是国家生态安全战略格局。就是要构建以“两屏三带”为主要内容的生态安全战略格局，保障国家生态安全。

2016 年颁布的“十三五”规划纲要专门设立“推动区域协调发展”篇，指出要以区域发展总体战略为基础，以“一带一路”建设、京津冀协同发展、长江经济带发展为引领，形成沿海沿江沿线经济带为主的纵向横向经济轴带，塑造要素有序自由流动、主体功能约束有效、基本公共服务均等、资源环境可承载的区域协调发展新格局，成为新时期区域协调发展的总要求。

第二节 我国区域发展基本特征

随着我国市场经济体制的不断完善，要素在区域之间的流动日益顺畅，市场在配置资源中的决定性作用得到较为充分的体现。此外，随着主体功能区战略的实施，我国空间规划不断完善，而且空间规划的战略性和基础性、约束性作用不断加强，空间规划在空间领域发挥了规划宪法作用，在一定程度上缓解了我国空间规划“依规打架”问题。在市场和政府规划综合作用下，我国区域发展空间格局也呈现出如下新特点。

一、人口经济向轴带集聚比较明显

根据点—轴开发理论，区域发展中的要素会向主要的“点”或者“轴”集聚。点—轴开发理论中的“点”是指区域中的各级中心城市，它们都有各自的吸引范围，是一定区域内人口和产业集聚的地方，有较强的经济吸引力和凝聚力。“轴”是线状基础设施束经过的地方，有的也称为“轴带”，主要城市、工业区一般沿着轴带布局，《全国主体功能规划》中提出的优化开发区和重点开发区基本上都分布在“两横三纵”的轴带上，成为集聚要素的主要空间载体。2011 年，优化开发区以全国 5% 的国土面积，集聚了 47% 的经济量和 21% 的人口；重点开发区以全国 38% 的国土面积，集聚了 44% 的经济量和 47% 的人口；优化开发区和重点开发区以全国 44% 的国土面积，集聚了 91% 的经济量和 68% 的人口。人口和经济向轴带集聚非常明显，以“两横三纵”为主要内容的轴带已经成为我国人口和经济最为密集的地区（见表 1-1）。

表 1-1 我国主要城市化地区基本情况 (2011 年数据)

	名称	范围	面积 (平方公里)	GDP (亿元)	人口 (万人)
优化 开发 区域	环渤海地区	北京市、天津市、沈阳市、大连市、青岛市、丹东市、营口市、盘锦市、阜新市、锦州市、葫芦岛市、朝阳市、石家庄市、保定市、唐山市、秦皇岛市、沧州市、廊坊市、承德市、张家口市、邯郸市、邢台市、烟台市、潍坊市、威海市、日照市、东营市、滨州市	342707	96520	15390
	长江三角洲地区	上海市、南京市、苏州市、无锡市、徐州市、镇江市、扬州市、南通市、泰州市、淮安市、盐城市、连云港市、宿迁市、常州市、杭州市、宁波市、嘉兴市、湖州市、绍兴市、台州市、金华市、温州市、丽水市、衢州市、舟山市、合肥市、滁州市、马鞍山市、芜湖市、淮南市	109895	82139	9460
	珠江三角洲地区	广州市、深圳市、珠海市、惠州市、东莞市、肇庆市、佛山市、中山市、江门市	54772.66	43720	3062
	小计		507375.2	222380	27913
	占全国比重		0.05	0.47	0.21
重点 开发 区域	哈长地区	哈尔滨市、大庆市、齐齐哈尔市、牡丹江市、绥芬河市、长春市、吉林市、延吉市、龙井市、图们市	269160	18214	3815
	东陇海地区	连云港市、日照市	12963	2624	794
	江淮地区	合肥市、蚌埠市、马鞍山市、安庆市、巢湖市、池州市、芜湖市、淮南市、铜陵市、滁州市、六安市	88310	11948	4038
	长江中游地区	武汉市、黄石市、黄冈市、鄂州市、孝感市、咸宁市、仙桃市、天门市、潜江市、长沙市、岳阳市、常德市、益阳市、株洲市、湘潭市、衡阳市、娄底市、南昌市、九江市、景德镇市、鹰潭市、上饶市、新余市、抚州市、宜春市、吉安市	254855	35997	10138

续表

	名称	范围	面积 (平方公里)	GDP (亿元)	人口 (万人)
重点 开发 区域	海峡西岸 地区	福州市、厦门市、泉州市、莆田市、漳州市、三明市、龙岩市、南平市、宁德市、温州市、丽水市、衢州市、上饶市、鹰潭市、抚州市、赣州市、潮州市、汕头市、揭阳市、梅州市	273677	30253	8855
	北部湾 地区	南宁市、北海市、钦州市、防城港市	42550	3770	1361
	滇中地区	昆明市、曲靖市、楚雄市、玉溪市	94459	5078	1636
	成渝地区	重庆市、德阳市、绵阳市、眉山市、资阳市、遂宁市、乐山市、雅安市、自贡市、泸州市、内江市、南充市、宜宾市、达州市、成都市、广安市	240431	28902	10478
	藏中南地区	拉萨市、日喀则地区、那曲地区、林芝地区、山南地区	796675	509	228
	天山北坡 地区	乌鲁木齐市、昌吉市、米泉市、阜康市、呼图壁县、玛纳斯县、石河子市、沙湾县、乌苏市、奎屯市、克拉玛依市	160150	3599	558
	兰州西宁 地区	兰州市、海东地区、西宁市、白银市、临夏回族自治州、海西蒙古族藏族自治州、海北藏族自治州、定西市、甘南藏族自治州、武威市、金昌市、张掖市、酒泉市、嘉峪关市	764026	5161	2016
	宁夏沿黄 经济区	银川市、石嘴山市、吴忠市、中卫市4个地级市，以及平罗、青铜峡、灵武、贺兰、永宁、中宁等建制镇	51633	1747	474
	关中天水 地区	西安市、铜川市、宝鸡市、咸阳市、渭南市、杨凌市、商洛市、天水市	89552	8446	2987
	呼包鄂地区	包头市、呼和浩特市、鄂尔多斯市、榆林市	175681	10693	1095

续表

	名称	范围	面积 (平方公里)	GDP (亿元)	人口 (万人)
重点 开发 区域	太原城市群	太原市、忻州市、长治市、临汾市、阳泉市、吕梁市、晋中市	108587	7538	2341
	冀中南地区	石家庄市、保定市、沧州市、衡水市、邢台市、邯郸市	85471	14264	4925
	中原经济区	郑州市、开封市、洛阳市、南阳市、安阳市、商丘市、新乡市、平顶山市、许昌市、焦作市、周口市、信阳市、驻马店市、鹤壁市、濮阳市、漯河市、三门峡市	58858	15885	4520
	黔中地区	贵阳市、遵义市、毕节市、安顺市、黔东南州、黔南州	131450	4355	3145
	小计		3698489	208989	63411
	占全国比重		0.39	0.44	0.47
合计			4205864	431370	91325
占全国比重			0.44	0.91	0.68

资料来源：根据相应年份和地区统计年鉴数据整理。

二、贫困、农业和生态地区等问题地区获得较好发展

我国的问题区域主要包括落后地区、萧条或衰退地区等，主要是指贫困地区、处于衰退中的老工业基地、亟待转型的资源枯竭城市以及财政包袱沉重的粮食主产区和生态保护区等。这些地区属于自身发展能力差、需要国家更多扶持的地区。近年来，国家加大了对问题区域的政策和资金支持力度。对于贫困地区调整了扶贫开发思路，即更加注重基本公共服务均等化，更加注重解决制约发展的瓶颈问题。将 11 个集中连片特殊困难地区作为扶贫攻坚主战场，2012 年重新界定了 592 个国家扶贫重点工作县范围。逐步完善社会保障体系，把社会保障作为解决温饱问题的基本手段，将扶贫开发和农村最低生活保障制度有效衔接。对于粮食主产区采取了一系列富农强农的政策：一是对粮食主产区农民进行补贴，包括粮食直接补贴、农资综合直补、良种补贴和农机具购置补贴的政策；二是对粮食主产