中国科学院知识创新工程重要方向项目(KZCX2－YW－345)
中国科学院地理科学与资源研究所自主创新课题(200903001)

# 2011 中国区域发展报告

## ——金融危机背景下的区域发展态势

刘卫东　金凤君　刘彦随
刘　慧　张文忠　陆大道　等著

商　务　印　书　馆
2011 年·北京

需要全本请访问 www.ertongbook.com

**图书在版编目(CIP)数据**

2011 中国区域发展报告:金融危机背景下的区域发展态势/刘卫东等著. —北京:商务印书馆,2011

ISBN 978-7-100-08772-8

Ⅰ.①2… Ⅱ.①刘… Ⅲ.①中国经济-区域经济发展-研究报告-2011 Ⅳ.①F127

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 232971 号

所有权利保留。
未经许可,不得以任何方式使用。

**2011 中国区域发展报告**
**——金融危机背景下的区域发展态势**

刘卫东 金凤君 刘彦随
刘 慧 张文忠 陆大道 等著

商 务 印 书 馆 出 版
(北京王府井大街 36 号 邮政编码 100710)
商 务 印 书 馆 发 行
印 刷 厂 印 刷
ISBN 978-7-100-08772-8

2011 年 11 月第 1 版 开本 787×1092 1/16
2011 年 11 月北京第 1 次印刷 印张

定价:65.00 元

# 《2011 中国区域发展报告——金融危机背景下的区域发展态势》

## 执 笔 人

| | | |
|---|---|---|
| 序 | | 陆大道 |
| 第一章 | 绪论 | 刘卫东 |
| 第二章 | 区域发展状态与区域差异变化 | 刘慧、李莉 |
| 第三章 | 省区市发展战略及其实施效果 | 刘卫东、余金艳、高菠阳 |
| 第四章 | 经济全球化及金融危机对我国区域发展的影响 | 宋周莺、刘红光、刘卫东 |
| 第五章 | 区域农业与乡村转型发展态势 | 龙花楼、刘彦随、胡智超 |
| 第六章 | 区域交通基础设施的发展态势 | 金凤君、王成金、王娇娥 |
| 第七章 | 能源消费与战略性结构调整 | 马丽 |
| 第八章 | 重点区域规划战略及其实施效果 | 陈明星 |
| 第九章 | 资源枯竭城市及其转型效果 | 张文忠、余建辉 |
| 第十章 | “世界工厂”模式背景下我国的资源环境态势 | 刘志高、唐志鹏 |
| 附录 | 2008 年国际金融危机简析 | Mick Dunford、李莉 |

# 目　　录


序 …… 1

第一章　绪论 …… 1

第二章　区域发展状态与区域差异变化 …… 17
第一节　区域发展基本状态 …… 18
第二节　区域发展差距的变化(2000～2009 年) …… 34
第三节　区域发展类型划分 …… 42
第四节　评价与结论 …… 45

第三章　省区市发展战略及其实施效果 …… 48
第一节　国家整体发展战略的变化 …… 48
第二节　省区市发展战略类型划分 …… 51
第三节　省区市发展战略实施效果 …… 58
第四节　产业空间布局变化 …… 74

第四章　经济全球化及金融危机对我国区域发展的影响 …… 85
第一节　我国利用外资与对外贸易的变化 …… 85
第二节　对外贸易与利用外资对我国区域经济的影响 …… 96
第三节　金融危机的直接影响与我国的对策 …… 104
第四节　应对金融危机对我国区域发展的影响 …… 113
第五节　评价与结论 …… 125

第五章　区域农业与乡村转型发展态势 …… 127
第一节　我国农业与乡村转型发展面临的机遇与挑战 …… 127
第二节　我国农业发展政策变化及效应 …… 136
第三节　乡村转型发展背景下的区域农业发展新格局 …… 142
第四节　当前发展模式对我国农业与乡村转型发展的启示 …… 148

第六章　区域交通基础设施的发展态势 …… 151
第一节　交通建设的重大政策与行动 …… 151
第二节　交通建设的主要成就与问题 …… 156
第三节　交通建设与区域发展的空间适宜关系 …… 166
第四节　交通基础设施建设的发展态势 …… 175
第五节　结论与建议 …… 181

第七章　能源消费与战略性结构调整 …… 185
第一节　全国能源消费增长趋势与驱动因素 …… 186
第二节　我国能源消费的空间格局 …… 191
第三节　我国能源生产与消费存在的问题 …… 197
第四节　我国能源发展战略的调整 …… 203
第五节　未来我国能源发展方向思考 …… 208

第八章　重点区域规划战略及其实施效果 …… 213
第一节　国家实施的区域规划战略 …… 214
第二节　区域规划的时空变化与类型划分 …… 217
第三节　区域规划的核心内容与实施效果 …… 228
第四节　区域规划的评价与展望 …… 236

第九章　资源枯竭城市及其转型效果 …… 241
第一节　资源枯竭城市基本情况 …… 241
第二节　资源枯竭城市面临的主要问题 …… 242
第三节　国家对资源枯竭城市的扶助政策 …… 249
第四节　资源枯竭城市转型成效 …… 250
第五节　小结 …… 258

第十章　“世界工厂”模式背景下我国的资源环境态势 …… 259
第一节　引言 …… 259
第二节　资源消耗态势 …… 260
第三节　环境发展态势 …… 271
第四节　政策建议 …… 283

附录　2008 年国际金融危机简析 …… 285
第一节　2008 年国际金融危机解读 …… 285
第二节　西方关于金融危机对中国的影响和中国应对措施的观点 …… 296


需要全本请访问 www.ertongbook.com

# 序

本报告是我们研究团队在2008年底国际金融危机发生后第一本关于中国区域发展的报告。报告对近年来我国区域发展战略做了简要的回顾，就区域差异的变化、各省市区的发展政策、全球化与我国的区域发展、应对金融危机的措施和区域发展、区域性基础设施发展态势、能源供需、产业结构变化、发展模式与资源环境压力等方面做了分析和评价。

2007年10月，中国共产党第十七次全国代表大会召开。“十七大”报告中提出：要“加快转变经济发展方式，推动产业结构优化升级”。人们注意到，用“转变经济发展方式”代替了过去的“转变经济增长方式”。2007年底，我在分析“十五”前三年我国经济增长及资源供应、能源消耗、市场以及当时经济结构的基本特点时就认为：我国十多年来低端产品“世界工厂”的发展模式已经到了“尽头”。这种模式使我国的经济规模很快扩大（当时成为第四大经济体），综合国力大幅度提升，有了大量的外汇盈余，许多人富起来了。但至2007年底，经济发展转型已经呈现出非常必要的态势。“十七大”当时作出的部署是：坚持“好”字优先，着力转变经济发展方式和完善社会主义市场经济体制，更加注重改善民生和促进社会和谐，推动国民经济又好又快发展，切实加强和改善宏观调控。但是，一年之后，国际性金融危机爆发，国家不得不实施刺激经济增长的一系列重大措施，2009年和2010年分别取得了8.7%和10.3%的GDP增长率。2010年，中国的经济总量上升到全球的第二位。

金融危机导致国际贸易格局发生了一定程度的变化，对我国的经济结构和出口贸易带来巨大的压力。2010年12月10～12日，中央经济工作会议在北京举行。这次会议再次特别强调了要“转变经济发展方式”。

为什么转变经济发展方式、实现又好又快发展的口号喊了多年，仍然不能得到有效的调整呢？最近几个月来，在我参加讨论“十二五”规划思路的会议时，了解到征求意见稿在各种范围内已被讨论多次。就是在这种情况下，一些省区市还制定了两位数增长的经济增长计划和规划。各级政府和社会各界都非常重视经济发展问题。为了使辖区经济迅速发展，为了能够赶上或超过自己的目标地区，各地都想方设法提高GDP增长速度；而为了GDP的高速增长，则想尽办法争取大项目、吸引大量投资或获取大规模的资金来源。但是，相对来说，建设项目的科学性和合理性以及民生、环境等问题就容易成为次要的议题。当然，这本报告不可能全面系统阐述这样的问题，但提供了全国的实际资料。有关部门的领导和相关决策者可以站在全国甚至全球角度看一看，如何调整辖区的发展目标，转到中央提出的观念上来。

# 一、各地区实现了高速和超高速经济增长及大规模城镇化

## 1. 各地区高速经济增长但结构问题突出

第十个和第十一个五年计划期间，我国实现了高速和超高速经济增长，取得了辉煌的成就。在5～7年期间，各省区市都实现了GDP的翻番。2007年全国GDP接近26万亿元，成为世界上第四大经济体。2010年接近40万亿元，成为世界上第二大经济体。改革开放30多年来，中国的GDP规模增加了约20倍。

近五年来，西部地区在总体上经济增长率超过了全国平均水平，少数省份取得了极高的经济增长率。2009年全国有14个省(市、区)GDP总量超万亿元，2010年GDP达到万亿元的省区市增加到17个。媒体认为“中西部地区增长强劲”，内蒙古、黑龙江和陕西迈入被媒体誉为的“万亿俱乐部”，辽宁和四川超过上海跃居第七位和第八位。综合“万亿俱乐部”17名成员的数据，东部地区的广东、江苏和山东三省生产总值超过或者接近4万亿元，中西部地区已经占有10席，东部仅占7席。分析近年来各地区GDP大幅度增长的结构和效益看，这种被媒体称之为“中西部增长领跑全国”的提法我是不能赞同的。说明时至今日，“GDP挂帅”、“唯GDP论”仍然是人们的基本理念。实际上，被媒体称之为“增速最低”的上海，恰恰是较早注意到调整产业结构、提高经济增长科技含量的真正“领跑者”①。

近十年来，我国的外贸进出口额大幅度增加，现在已经成为世界第二出口大国。在这个过程中，进出口贸易结构发生了很大的变化，出现了明显的优化势头。但总体上，进口中的能源和矿产资源(产品)规模大幅度增加，出口中重化工业产品所占比例也很高。2003～2008年，中国的钢铁出口额从50亿美元增长到630多亿美元。其他基础原材料产品的出口也大幅度增加。

从相关数据看，经济高速和超高速增长主要是建立在低端产品生产的大规模扩张之上的，即重型化及高耗能产品的大规模扩张是GDP大规模增长的主要产业支撑。2009年，全国钢产量5.68亿吨，占全球总量的47%。近年来，除个别年份外，每年钢增量均在6 000～7 000万吨。2009年全国水泥产量16.5亿吨，约占全球总产量的50%，水泥产量每年攀升，仅2009年便比2008年增加了2.5亿吨。全国发电量和化学纤维产量的增长也呈现这种趋势。2009年全国能源消费总量达30.66亿吨标准煤，以煤为主的能源消费结构没有变化。固定资产投资的弹性系数，在2000～2007年均在1.5或者以上，2009年高达3.5。这就是说，经济高速增长在很大程度上是依靠投资拉动的。

## 2. 城镇化由冒进态势转为趋缓

随着经济的高速增长，自20世纪90年代初期开始，我国城镇化就保持了很高的发展速

① 《第一财经日报》，2011年1月31日。

度。1979～1995 年，我国城镇化率年均增长 0.63 个百分点。应该说，这是一种正常的城镇化发展状态。但是，“九五”(1996～2000 年)和“十五”(2001～2005 年)期间，许多省区市都制定了过高的城镇化率增加指标。在十年内，城镇化率年均增长 1.4 个百分点，这已经是很高的速度了。进入“十一五”期间，城镇化率明显趋缓，基本上处在每年增加接近一个百分点的状态。根据 2003 年国家中长期科技规划的预测，我国城镇化水平年均提高 1 个百分点，年均需要新增就业岗位 830 万个，住房 3～4 亿平方米，建设用地 1 800 平方公里，生活用水 14 亿立方米，建筑耗能 64 亿千瓦时，以及土地开发资金 2 700～3 600 亿元。近年来大多数省区市的实践证明了：经过各级政府的科学规划和努力，我国城镇化率每年增加一个百分点是积极稳妥的。城镇化意味着生产方式和生活方式的重要转变。未来我国的城镇化是不是应该或者能不能像欧美发达国家那样达到 80％～85％的水平？我们城市居民的人均生活能源消费能否像美国那样达到 10 吨标准煤以上？如何走适合中国国情的城镇化道路？等等，这些问题都是需要不断深入探索和研究的。

多年来，各级政府在资源节约、环境和生态保护等方面做了大量的工作，采取了一系列严厉的政策和措施，督查和严惩了不少违规的相关责任人。在工业节能、工业和农业节水、一些大型工业企业的污染治理、一些地区的生态建设等方面取得了突出的成就。但在总体上看，是环境大污染、资源大消耗。我们为社会经济方面的辉煌成就，付出了极为沉重而巨大的代价。

**3. 大规模的资源消耗及大量耕地的占用和浪费**

在资源的利用和保护方面，最为严重的是不可再生的资源——耕地资源的消耗和损失太大。如果说能源利用效率低、淡水利用效率低是由于我国产业结构和技术水平所限，还情有可原，但是耕地“大手大脚”地被占用和毁坏，则是对我们子子孙孙的犯罪。1996～2007 年，全国耕地减少了 1.1 亿亩。当然这包括退耕还林还草在内。在“九五”和“十五”期间，我国城镇化超出了正常的城镇化发展轨道，出现了冒进态势。城镇建设布局出现无序乃至失控，耕地、水资源等重要资源过度消耗，环境受到严重污染，城市基础设施建设出现了巨大的浪费。在中央关于制定“十一五”规划的建议和国务院三令五申制止若干严重倾向之后，一些行为和现象并没有得到应有的遏制。大规模占地、毁地的现象令人触目惊心。城市中普遍出现大广场、大马路现象。京沪高铁在上海的新虹桥站，征用土地高达到 5 517 亩。广州新站规划占地面积 1 140万平方米，相当于近 30 个天安门广场。有的物流园区占地多达几十平方公里。由于物流园区签约率较低，在荒废时间长、经营困难的情况下，许多地方政府放宽行业限制，使部分交通枢纽或物流园区转向大搞房地产项目，有的项目从建设开始就是打着物流旗号大搞房地产，部分企业低价囤地。上述远离城市配置站点及大量占用土地的现象与日本、法国、德国等高铁穿行于城市和人口密集区且站点节约土地相比，反差极大。郑东新区已经建设了十年，投入了差不多 500 亿元，拆迁了几十平方公里，由于决策定位(希望成为浦东那样的以高级服务业和高技术产业为主)和规划(“大而洋”)的失误，导致今天(2010 年)仍未能大规模招商(据媒体报道，现在的房屋空置率高达 90％，成为“中国最大的鬼城”)。近年来大规模发展了煤电工业的

鄂尔多斯，也有媒体报道大量的房屋空置，被讽刺为“繁荣的鬼城”。

十多年来的大发展，同时出现了一股又一股强大的占地潮流：土地，红利，占地！成为一部分决策者的基本理念和基本逻辑。当然，这些决策者大部分都是为了大发展。但是，他们对于我们的国情不是很了解，对中华民族的长远发展较少考虑。近年来，一些地方为了城镇化、大批项目建设和新农村土地整理，实行了强拆强迁。其结果是继续剥夺众多农民的利益，也涉及少量城市居民的利益，带来了社会的不稳定。为了取得社会经济的大发展，难道就一定要这样无度地挥霍掉保障中华民族永续发展的宝贵的耕地资源吗？

社会经济发展用水量在20世纪90年代增长较快，近十年来，由于实施了节水措施，我国一些地区国民经济和社会发展用水增长已经开始出现了波动和下降的态势。北方地区90年代中期以来经历了几年明显高升，近年来出现向下的趋势：1994年为2 133亿立方米，1999年达到2 365亿立方米，而后于2003年下降到2 120亿立方米。在2006年虽然上升到2 262亿立方米，但之后又下降。1994～2007年，北方地区生产总值(GDP)增长了3.4倍，年总用水量增加了约150亿立方米，用水弹性系数为0.04左右。单位GDP用水量明显下降，这是实际的用水低增长。经过半个多世纪以来的大规模水资源开发，北方地区依赖“开源”解决缺水问题已经面临着极限的挑战。

2002～2007年，全国发电量从1.65万亿度增加到3.82万亿度，煤产量由14.6增加到25.4亿吨。这些年我国能源消费的弹性系数达到1.0甚至超过1.0。这种情况是完全无法持续的。

**4. 愈来愈严重的环境污染**

尽管“世界工厂”带来了发展机遇、外汇盈余和就业，但也导致了“全世界污染中国”的局面，加剧了我国环境问题的严峻程度。多年以来，国民的生存环境日益恶化，生命健康广泛地受到了威胁。近年来，在传统的有机污染日趋严重的同时，有毒有害物的污染开始显现；环境污染导致局部地区生态系统严重退化，生态灾害事件频繁发生；对农村环境问题的忽视使得我国农村地区成为“藏垢纳污”的主要场所，农业和农村环境问题广泛而突出；我国环境污染已经开始从周边环境进入生态系统并进一步浸入食物链开始影响到人体健康；环境污染的区域范围遍及到全国主要城市群和经济密集地区。在一些局部范围内，环境危机正在演变成社会事件和社会危机。环境污染的严重性及其对社会经济发展的威胁比世界任何一个国家都更为突出。

我们需要深刻地认识到，环境容量愈来愈成为一种稀缺的资源。我国利用低端产品“世界工厂”模式启动了高速经济增长，现在到了痛下决心进行刹车的时刻了。如果这种模式再持续下去，将可能威胁中华民族生存的基础。要下决心调整我国的产业结构和产业发展方向。按照建设资源节约型和环境友好型社会的要求，统筹考虑产业发展。我国环境问题的严峻性，很大程度上是超高速经济增长所致。中央政府对各地区普遍追求超高速经济增长和经济赶超战略需要采取有力的措施，刹住盲目“赶超”之风，使各级政府能腾出更多精力、物力和财力来处理环境问题。


需要全本请访问 www.ertongbook.com

## 二、区域发展差距的变化态势

在中央政府实施了多年的改革开放政策及近年来实施的西部大开发、振兴东北老工业基地等一系列方针指引下，近十年来，我国经济增长率除了少数年份外都超过8%。大多数省区市接近10%或以上。也就是说，所有的省区市在过去十年中，经济总量都翻了一番，部分省区市经济总量增加了150%以上。

地带间经济实力的差距继续扩大，区域发展形成了新的格局。沿海地区的经济发展水平明显高于全国平均状态。高新技术产业在沿海地区及极少数中西部地区得到迅速发展。但是，在全国高技术产业增加值总体迅速增长的同时，强势省份越来越强，原来处于中等水平的地区开始出现分化。广东、江苏、上海和北京的高技术产业增加值规模多年来一直排在全国的前四位，已成为我国高技术产业的重要发展基地。大多数地区产业结构调整基本找到了自己的位置，产业结构特色更加区域化。基础原材料工业向沿海地区转移，但部分发达地区的基础原材料工业规模过大。能源工业向西部地区转移，是正确的布局调整态势。但是，耗能工业仍然主要集中在东中部。

西部大开发以来，西部人均GDP与全国的相对差距有所缩小，但居民收入水平和生活质量与全国的相对差距明显扩大。2000～2008年，西部地区GDP年均增长11.9%，人均GDP年均增长11.7%。人均GDP与全国的比值(相对水平，下同)由0.6上升到0.65。但是，城镇居民可支配收入的相对水平由0.9下降到0.82，农民人均纯收入的相对水平由0.75下降到0.73；城镇居民人均消费性支出由0.93下降到0.82，农村居民人均消费性支出由0.8下降到0.78。此外，西部地区人均生活用电量和人均住宅面积的相对水平也呈下降趋势。这些下降趋势与西部人均GDP的上升态势形成了鲜明的对比，表明西部大开发在解决民生方面还没有起到应有的作用。

在未来一个较长时期内，我国区域发展的基本格局将是什么样的？如何看待国家内各地区经济发展水平和发展实力的差距？这是一个需要长时期研究并实施相应的政策处理各地区之间关系的问题。长期的高速经济增长和大规模城镇化，使中国及各地区的自然结构和社会经济结构发生了剧烈的变化。这种变化在经济和社会发展对资源和环境的压力持续加大的情况下将继续演进。但各地区能不能都以基本相同的速度实现经济增长指标翻番呢？如果要实行这样的翻番，将可能带来怎样的结果？影响乃至决定我国区域发展差距的主要因素有自然基础和自然资源、历史基础、区位(自然的和历史的)、科学技术创新和制度创新等。近年来全球化、信息化发展的因素也是导致中国区域发展差距扩大的主要因素。我国目前发展基本上处于工业化发展的中期，其特点是高速经济增长及较低的人均经济总量，同时是幅员大国。区域间发展不平衡是高速经济增长难以避免的副作用，从不平衡到较为平衡的发展将是一个长期的过程，这个一般性的规律是起作用的。

## 三、何谓“区域战略”和“国家战略”?

区域发展战略是国家关于在一定发展阶段内各(类型)区域的发展方向和总体格局的指导思想和基本方针的概括。从“十一五”开始各省区市就非常重视国家的“区域战略”。这里的“区域战略”实际上就是国家在今后一个阶段的战略重点区域。

近年来,各省份都在努力将自己的一部分区域上升为“国家战略”,即将本地区的重点地区纳入“十二五”国家战略(区域)的清单,并写进国家“十二五”规划的文本。两年来,大部分地方性的“重点地区”已经被批准为“国家战略”的组成部分。大家希望成为“国家战略”的“经济区”、“生态经济区”、“经济带”、“城市群”、“都市圈”等,名目繁多。如果国家“十二五”规划文本都将这些地区统统纳入,作为国家的区域发展战略,那将不是很好的选择。原因有两点:其一,各地区已经或正在提出“国家战略”的重点区域,区域名称多种多样,类型和内涵也各不相同。有些区域肯定不能作为国家战略(组成部分),名不符实。少数省份将自己范围内的欠发达地区经过规划(“包装”)上报要求成为“国家战略”的,基本上是省内平衡发展的政治和经济需要。其二,这些“国家战略”区域整合后不成为一个全国性系统,且国土范围过大。如果它们都成为“国家战略”,那区域发展的“国家战略”将会变得模糊。

## 四、大都市群(经济区)和城市及产业集聚带(区)的发展

在全国及各地区的国民经济高速和超高速增长的同时,产业的空间集聚也不断发展,大城市经济区和诸多的城市与产业集聚带正在形成。

**1. 三大都市经济区的定位将体现真正的国家战略**

在全球化和新的信息技术支撑下,世界经济的“地点空间”正在被“流的空间”所代替。世界经济体系的空间结构已经是建立在“流”、连接、网络和节点的逻辑基础之上了。一个重要结果就是塑造了对于世界经济发展至关重要的“门户城市”,即各种“流”的汇集地、连接区域和世界经济体系的节点即控制中心。这是当今世界上最具竞争力的经济核心。这种核心(城市)成为国家或大区域的金融中心、交通通信枢纽、人才聚集地和进入国际市场最便捷的通道,即资金流、信息流、物流、技术流的交汇点;土地需求强度较高的制造业和仓储等行业则扩散和聚集在核心区的周围,形成庞大的都市经济区。核心区与周围地区存在极为密切的垂直产业联系。核心城市的作用突出地表现为生产服务业功能(如金融、中介、保险、产品设计与包装、市场营销、广告、财会服务、物流配送、技术服务、信息服务、人才培育等),而周围地区则体现为制造业基地的功能。在当今全球化和信息化迅速发展的时代,核心区还往往是跨国公司地区性总部的首选地。具有上述垂直产业分工和空间结构的大都市经济区是当今世界上最具竞争力的经济核心区域。纽约、伦敦、巴黎、东京、汉城、曼

谷、新加坡等城市地区被认为是这样的都市经济区。

我国正在成为世界第二大经济体。三大都市群，即以北京为中心的京津冀、以上海为中心的长江三角洲、以香港为中心的珠江三角洲，应该而且也已经具备条件逐步建设成为对东亚、对世界经济有明显影响的全球性大城市(经济区)，成为全球性“流”的交汇地、连接国家和世界经济体系的节点和控制中心，成为世界上最具竞争力的经济核心之一，是中国进入世界的枢纽、世界进入中国的门户。

三大都市经济区的战略定位及其优化发展应当成为“十二五”及此后一个较长时期内的国家战略。

**2. 关于北京与天津、上海与天津的国际地位及功能**

30 年前，我国改革开放从东南沿海地区开始。20 世纪 90 年代初期，国家决定在上海浦东实行特殊政策并进行大规模的以金融商贸中心为主的发展。自此以后，人们就期待着我国北方地区或者环渤海地区也出现类似浦东开发那样“国家行为”的“国家政策高地”。实际上，北京长期以来就是这样的“政策高地”，近 30 年来更是如此。改革开放以来 30 年间，京津冀已经逐步成长成为中国三个大都市经济区之一。北京作为国家的首都，随着国家经济实力的迅速强盛，正在成为金融、商贸、高技术以及大规模研发、中介等高级服务业的基地。北京早已经就是我们国家的“政策高地”了。这种局面，不像东南沿海和浦东开发那样，是通过党和政府的最高政策纲领规定的，而是由首都的功能决定的，有些也是长期发展态势的自然延伸。国际性的高级服务业机构进入我国，必须与中国中央政府各部门打交道，它们的首选落户地当然是北京。30 年来，总部设在北京的金融机构占据中国金融资源的半壁江山，其中对金融市场发展有重要影响的中国人民银行、证监会、银监会、保监会和实力雄厚的四大国有商业银行总行都在北京，此外 11 家保险公司的总部也在北京。逐步发展壮大起来的中国工商行、中石化、中国移动等拥有国内前十家最大规模资产的企业，它们每一家的资产都有数千亿元至数万亿元。它们的总部在首都北京，就自然产生庞大的总部经济。这种情况并不奇怪，许多发达国家的首都也都是由于这种功能而发展成为国际大都市和国际性金融和商贸中心的，如东京、巴黎、伦敦等。

随着我国正在成长为全球经济大国，中国在经济全球化过程中的地位愈来愈重要，将很可能成为世界金融中心大版图中的重要一极，当然也需要建成为一个金融大国。这样，必然会逐步形成一个乃至两三个具有国际意义的金融中心城市，并与若干个次级金融中心组成布局合理的金融中心体系，建设规模结构合理的金融中心框架。北京市建设成为大型国际性金融中心的基础条件正在形成。北京作为中国的政治中心和决策中心，具有成为国际意义的金融中心的重要优势，不仅仅可以建成为国家金融决策中心、金融监管中心、金融信息中心和金融服务中心，同时也应该发展金融营运和金融交易，从而成为中国最大的同时也是具有重大国际影响力的金融中心之一。

北京已经具备条件逐步建设成为一座对世界经济有明显影响的全球性大城市，也就是“世

界城市”。在功能和产业上正在建设具有突出标志性意义的和发挥全球性作用的高级服务业集聚区。

天津滨海新区开发的目标和内涵不适宜与北京、上海浦东类比。人们关于北方地区的“国家政策高地”的期望,大约就是天津滨海新区的开发。上海的腹地几乎包括大半个中国,腹地范围内产业和人口密集。上海在历史上就是拥有这样很大区域的门户和枢纽。历史上的天津在一段时期内曾经成为北方的综合性经济中心,但那是在国家经济和区域经济都非常薄弱的情况下的相对态势。经历了半个多世纪的发展,今天的天津已经没有那样的相对地位和相对优势。在经济及其影响方面,天津市属于全国二级大都市的范畴。作为具有国家乃至国际性的金融、中介服务及市场营销、广告服务中心,商贸中心,综合性的交通通信枢纽,人才聚集地和培育中心以及进入国际市场最便捷的通道、门户等功能的城市,天津市及其滨海新区不适宜得到与北京、上海及其浦东同样的定位。在这里,一个城市的 GDP 总量和其在国家及国际上的经济地位、经济影响并不是一回事。

天津滨海新区开发具有相当优越的条件和发展前景,主要是有天津港这样的大型国际性港口,它是我国北方主要的航运中心之一,其腹地范围包括华北和部分西北地区。大规模建设所需要的土地资源可以得到保障。基础原材料工业及制造业有相当的规模。因此,进一步发展先进制造业、原材料工业、国际性航运业和物流业、仓储业、产品设计与包装等具有很大的前景。

近年来,国家在滨海新区建设了大量的石油化工、能源、机械制造等大项目。其中 2009 年和 2010 年合计 5 000 万元以上的产业项目有 800 多项,总投资上万亿元。国家发改委 2010 年底公布滨海新区的 2010 年上半年 GDP 达到 2 231 亿元,超过了浦东新区 5 亿元。据此 2011 年 1 月有媒体称,滨海新区在“经济增速赛跑中胜出”了。发展成就确实辉煌,但这种比较是很不适宜的,何谈谁在“赛跑中胜出”。到这个时候我们不应该还在评价“经济增速赛跑”了。

## 五、欠发达地区的发展问题

长期以来,中央政府对于少数民族地区、对欠发达地区实施了诸多的发展政策,这些政策大量体现在“西部大开发”、“东北老工业基地振兴”等区域发展方针方面。西部开发方针实施了十年,成就显著,经济增长速度已经赶上甚至超过了发达地区。但近年来的发展经验表明,这些地区的发展思路和具体目标需要作出调整。在正确理解“发展权”的同时,更为重要的是如何利用好“发展权”。要充分考虑到全国的发展形势,能不能持续地以两位数的增长率实现 GDP 的翻番?我认为,各地区的发展绩效主要的应该作纵向比较,不能普遍地实施赶超战略。

根据经济增长和区域发展不平衡之间的倒“U”字型相关规律和我国形成的实际格局,在今后一个较长时期内,社会经济要素的空间集聚还是我国未来地域开发和经济及人口布局的基本趋势。长期以来,许多国家都将国内各地区之间的平衡发展作为一个重要的发展目标。但经验普遍证明:平衡发展是一个长时期的过程;由于各地区自然基础、地理区位、历史和经济

发展基础的差异，平衡发展也是相对的；地区间稳定的因素差异愈大，这种平衡的相对性也就是发展的差异性就愈大。20 世纪 90 年代以来，中国获得了持续的高速和超高速经济增长，一个重要的特点是各地区都实现了持续的经济翻番，但是也已经给当前和未来的可持续发展带来了愈来愈突出的困难。国家发展的宏观战略正在产生明显的变化，科学发展观的落实将加速这一进程。多年来的“粗放型”快速增长方式付出了巨大的代价，能源和资源的高消耗以及由此造成的环境污染和生态破坏，已成为制约经济社会协调发展的突出问题。地区发展动力正在或者已经发生了变化，实现“又好又快”的经济增长是地区发展战略必须考虑的核心问题之一。因此，各地区不可能都以同样的经济增长速度翻番下去，需要对自己的战略定位和发展思路进行重新审视，以制订和实施一个可持续的综合性发展战略。

人类社会经济活动受海洋的吸引是长期趋势。沿海地区的率先发展及相应的开放政策，在功能区定位中，将形成大都市经济区和众多的人口和产业集聚带，这是必然的趋势。其结果，沿海地区在经济总量和产业结构层次、经济国际化程度即国际竞争力等方面，必然占有愈来愈大的份额和高度。在经济全球化和信息化的背景下，这样一种思想和理念已经逐步被人们所接受。

今后一段时期内，欠发达地区的发展应该是建立具有自己特色的、比较均衡的部门结构和具有发展活力的经济系统。在中央财政转移的支持下，尽快在社会发展领域赶上全国平均水平，特别是公共服务、基础设施、生态建设与环境保护等方面。发挥好在全国的战略主体功能（生态安全、地缘政治、能源安全等）。具体到西部地区，应该从“打基础”向以“富民”为核心促进经济持续发展阶段的转变，由少数行业的规模扩张为主向多元化的可持续增长的经济结构转变。这是扩大内需、转变经济增长方式的需要，也是全面建设小康社会、促进社会和谐和加强民族团结的客观要求。实施“富民”的政策措施，增加城乡居民就业，增加收入，同时逐步扩大人口移动的规模。

## 六、交通基础设施建设的地区性问题

近年来几乎所有地区的交通基础设施建设都取得了辉煌的成就。已经初步建立起了能力强大、水平较高的交通运输体系。现代化运输方式和新的科学技术得到了迅速发展，交通运输结构大为改善。从能力、结构、时空等方面有力地保障了我国整个社会经济的迅速发展，初步解决了长期以来供给能力不足的问题。但同时也造成了巨大的浪费，问题将越来越明显地显现出来。

大规模发展交通运输建设是近年来各地区发展战略的重要组成部分，是 GDP 两位数增长的重要支撑。2008 年起，我国高速公路建设“快马加鞭”。按照各地区的规划，全国高速公路总里程要达到 18 万公里左右，许多省份提出了“县县通高速”。我国许多省份的高速公路长度和密度均超过了发达国家，高速公路网的规划规模与空间覆盖水平背离了其技术经济属性。沿海港口规划和建设出现了严重的规模过度扩张与过度竞争。大家争先恐后地大上大型泊位

和集装箱码头，将综合性、国际性亿吨大港作为发展目标，到2020年全国沿海港口吞吐能力将达到90亿吨以上(2009年全国港口吞吐量40亿吨)。远程城际高铁、大城市的城郊铁路系统的盘子过大，大项目上得过快。有关部门提出3～5年内要建成以“四纵四横”为骨架的高速铁路网，“引领我国全面进入高铁时代”。一些省区市正在掀起以大城市至郊区中小城市的城际铁路为标志的铁路建设“新高潮”。在支线机场普遍亏损的情况下，中小城市规划了过多的支线机场，到2020年还要增加100个左右的支线机场。一些高速运输线及站点普遍离沿线城市过远，忽视了与城市发展的密切结合和相互关系协调，许多新的大型交通枢纽和物流园区的规划或建设，动辄占地数千亩。

由于超大规模的交通规划和建设，导致交通投资占GDP的比重超高。近两年来交通投资大幅升高到(接近)30 000亿元，交通投资占GDP的比重上升到7%～9%，这是很不正常的高比重。部分交通设施能力过剩，经济效益差；近年来新建成的高速公路，客货流量严重不足；许多支线机场建成之后即大量亏损；一些近年来能力扩张很大的港口的吞吐能力已大大超过实际运量。大城市间高速铁路与航空网络、城镇密集区内高速公路、城际快速客运系统之间由于能力重复正在形成不合理的竞争。

与此同时，城镇密集区(大都市区、产业与城市集聚带)的综合交通体系及其一体化管理严重不适应民众的需要。现行管理权限问题很大，各种运输方式各自为政，缺乏综合性运输枢纽，不能实现“无缝衔接”。区域性的铁路系统运力还不能满足社会经济发展的需要。农村公路建设滞后，也缺少必要养护。

在解决了运输能力长期不足和交通建设出现过度扩张的情况下，交通运输业发展应该而且可能进入一个新阶段，即逐步进入以优化结构、加强综合运输建设和管理，以及发展广大基层区域的交通设施为主的新阶段。

## 七、逐步实施“三维目标空间”中的区域发展

我国长期高速和超高速经济增长，带来了自然结构和社会经济结构的剧烈变化。区域发展的目标，迫切需要从单纯追求经济增长或者说最大程度地生产GDP向考虑社会进步和保护生态与环境的要求转变。十多年来，我国区域发展不协调就是因为这些目标之间的冲突。为此，需要改变区域发展的理念、目标、进程和政府管制政策和措施，使国家和区域在“三维目标空间”中获得较为均衡的发展。

从人与自然及人口—资源—环境相互协调的角度看，“三维目标空间”中的区域发展是一种比较协调的高级发展状态。但是，由于在满足经济增长和经济利益因素的同时，还受到社会公正和控制生态环境恶化因素的制约，使发展会产生“外部不经济”，经济增长速度低于“二维空间”，更低于“一维空间”(即只要满足经济增长的要求，也就是可以最大程度地经济增长)的发展状态。

总结多年来我国区域发展战略方针的经验，现在人们不难看出重视社会发展和保护环境

和生态是多么重要。“西部大开发”方针实施十年来，一些省区市获得了GDP的高速发展和总量翻番，但是城乡居民的实际收入并没有相应程度地获得增加，生产条件和生活条件得到的改善相应慢得多。党和政府需要将较多的资金、精力置于社会发展和环境安全等方面，关注人的需求和发展需要。现在是到了这样做的时候了。

由于收入差距过大及环境污染等因素，我国已经进入群体性事件的频发期，对社会和政治稳定已经产生了负面影响。少数地区和群体的收入长期过低，是导致动荡的不稳定因素，很容易被各种极端势力和反动势力利用。我国已步入中等收入国家行列，具有较强的经济基础。为实现全面建设小康社会的奋斗目标，我们应该而且也有能力在效率与公平并重的前提下向公平的方向有所偏转，走“共同富裕”之路，使人民逐步生活在良好、安全的生态环境下。这要求我们必须更加重视欠发达地区的发展问题，尽快提高这些地区居民的收入水平和生活水平。尽快转变作为低端产品“世界工厂”的发展模式，以有限的资源和环境容量优先满足民生的需要。

第十个和第十一个五年计划期间，我国实现了高速和超高速经济增长。但是，今后这一模式和这一段发展的经历在总体上是不能再持续的了。目前正好是处在“十一五”结束“十二五”开局的重要关头，希望这一本报告能够给各地区的领导决策和社会人士提供有益的信息。

在全国全民都关注区域发展和区域经济、各式各样的区域发展论坛和发展战略研讨会“遍地开花”时，我们学者们应该做些什么？谈论区域发展、区域政策领域的问题，似乎没有任何“门槛”，任何人也都可以参与。但是，系统分析和科学判断的工作学者们要认真地去做。学者们应该提高区域发展及有关领域的研究分析和决策咨询的科学性，千万不能参与“忽悠”。近月来，我仍然看到有些著名社会人士，他们为各地区已有的辉煌业绩和超高增长指标所鼓舞，利用各种机会慷慨激昂地呼吁要进一步发展大好形势，加快经济增长。也许这些名人名士不很了解科学发展的内涵和我国及各地区当前发展的态势，仅以热情呼吁政府决策者不断地加快经济增长。但这些社会上的名人名士影响颇大，他们的建言也就使人增加了一分担忧。

陆大道

中国科学院院士、中国地理学会名誉理事长

2011年3月

# 第一章　绪　　论

进入新世纪的十年，是我国综合国力、国际地位和人民生活水平显著提升的时期。在“‘世贸’红利”和“人口红利”的共同作用下，我国延续了20世纪90年代以来的超高速经济增长（图1—1）。2000年，我国的国内生产总值（GDP）为9.9万亿元，2010年上升到39.8万亿元（当年价），按可比价计算增长了2.6倍，年均增长速度超过10%。2009年，我国超过德国成为世界第一大出口国，2010年我国超过日本成为世界第二经济总量大国。

图1—1　1990～2010年我国GDP年增长速度

在GDP大幅增长和出口激增的同时，我国也“收获”了能源消费第一大国的称号，并付出了极大的资源环境代价。在一些地区，水体污染、重金属污染和持久性有机污染物污染已经到了触目惊心的地步。铁矿石、铜精矿、铝土矿对外依赖度超过60%，原油对外依赖度已达到55%。甚至煤炭也需要大量进口；2009年的净进口量超过1亿吨。与此同时，地区间和不同阶层之间的绝对收入差距迅速扩大。相当大比例的民众没有分享到与GDP增速同步的增长福利，民生问题和社会矛盾日趋突出，社会不稳定因素不断显现。

超高速的GDP增长以及高昂的资源环境和社会代价，表明我国当前的发展模式是不可持续的。2008年爆发的全球金融危机，凸显了我国以出口为主带动GDP高速增长模式的问题。但是，为了应对金融危机、保增长，我们似乎在这条路上走得更远了——2010年我国的外贸增速高达34.9%。可以预期，国家“十二五”规划中提出的“转变发展方式”将是非常艰巨的任务。“在转变中谋发展、在发展中促转变”是一个良好的愿望。能否实现，取决于如何取舍，特别是发展目的的抉择；也取决于处于不同发展阶段的区域如何实现“转变”。

正是在这种背景下，本报告力图以2008年全球金融危机为切入点，在剖析发展模式与我国区域发展之间关系的基础上，科学解读过去十年我国的区域发展状态、区域发展战略及区域政策，为在区域层面上落实“转变发展方式”提供参考依据。本章将对2000年以来我国区域发展的宏观背景和基本特点以及区域发展战略的演化进行概要分析，为读者提供理解本报告的一个基本框架。

## 一、区域协调发展的宏观环境

2000年以来，伴随经济超高速增长，我国的区域发展态势愈来愈多样化，区域间绝对差距

需要全本请访问 www.ertongbook.com