

科学发展观丛书·五个统筹

KEXUE FAZHANGUAN CONGSHU · WUGE TONGCHOU

统筹区域 协调发展

领导干部学习读本

TONGCHOU
QUYU
XIETIAO
FAZHAN

于今 主编 本书编写组 编著

党建读物出版社

科学发展观丛书·五个统筹

KEXUE FAZHANGUAN CONGSHU · WUGE TONGCHOU

统筹区域 协调发展

领导干部学习读本

TONGCHOU
QUYU
XIETIAO
FAZHAN

于今 主编 本书编写组 编著

江苏工业学院图书馆
藏书章

党建读物出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

统筹区域协调发展：领导干部学习读本 / 《统筹区域协调发展：领导干部学习读本》

编写组编著. 北京：党建读物出版社，2004

(科学发展观·五个统筹)

ISBN 7-80098-479-6

I. 五... II. 五... III. 地区经济-经济发展-中国-干部教育-学习
参考资料 IV. F127

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 074476 号

责任编辑：哲 闻 封面设计：欣 然

党建读物出版社出版发行

(北京万寿路西街甲 7 号 邮编：100036 电话：010-68219430)

新华书店经销 中国人民解放军第四二零工厂印刷

787×1092 毫米 16 开本 22.75 印张 317 千字

2004 年 9 月第 1 版 2005 年 11 月第 2 次印刷

ISBN 7-80098-479-6/D·362 总定价：299.00 元 (全五册)
本册定价：59.80 元

本社版图书如有印装错误可随时退换 (电话：010-68278452)

科学发展观丛书·五个统筹编审指导委员会

特邀顾问：成思危

顾 问：（按姓氏笔画为序）

马 凯	马文普	王旭东	王富中
王秉忱	白春礼	厉以宁	孙文盛
任玉岭	曲格平	纪明葵	张春贤
张学忠	李荣融	李建国	李君如
杜青林	吴启迪	宋法棠	陈耀先
陈栋生	杨华山	杨传堂	杨永良
杨开忠	林毅夫	赵宗鼐	赵延年
段应碧	胡乃武	徐冠华	郭庚茂
萧灼基	强 卫	路耀华	蒲长城
樊 纲			

“五个统筹” 课题

主 持 人：于 今

《统筹区域协调发展》编委会

学术顾问：李曙光 董 藩

委 员：（按姓氏笔画为序）

王爱军	甘霖	刘春成	刘峰
刘毅	孙飞	李其森	吴群刚
苏平	赵秋喜	殷献民	黄振辉
韩忠	翟宇星	蔺建勋	

《统筹区域协调发展》

主 编：于 今

副 主 编：张可云 甘霖

序 言

全国人大常委会副委员长 著名经济学家

成思危



在《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》中,首次提出了“五个统筹”的发展战略方针,即统筹城乡发展、统筹区域发展、统筹经济社会发展、统筹人与自然和谐发展、统筹国内发展和对外开放。各级领导干部和基层干部都应当全面、深入、切实地理解这一战略方针,并联系自身的实际情况贯彻执行。

“五个统筹”是建立和完善社会主义市场经济体制的必然要求。我认为社会主义市场经济的实质在于,一方面要充分发挥市场在资源配置方面的基础性作用,提高经济发展的效率和效益,为此我们应当大胆借鉴国外几百年来在发展市场经济过程中积累起来的好经验、好做法、有效的组织形式和管理方式,如股份制、资本市场、风险投资,等等,并结合中国的实际加以运用;另一方面要坚持社会主义制度,保障社会的公平和公正,特别是要保护困难群体的合法权益。我国几十年的实践表明,如果发展速度和水平上不去,国家财力和物力有限,就难以满足人民群众日益增长的物质和文化需求,也难以较好地保障社会公正和公平;但是如果只追求发展速度和效率,不注意保障社会公正和公平,收入差距不断增大,就会引发许多社会问题和矛盾,影响社会稳定,最终必然会降低发展的速度和效率。“五个统筹”可以较好地保持效率与公平之间的平衡,实现效率与公平的相互促进,形成良好的互动关系,有助于我国实现社会主义现代化。

“五个统筹”是互相联系、相辅相成的整体,每一个“统筹”都反映着我国发展的一个侧面,它既包含着对我国过去发展历程的经验总结,也提出了对我国今后发展的战略要求。而每一个“统筹”的内部都包含着一对矛盾,矛盾的双方相互依存又不断转化。在探索有关我国发展的问题时,都应当坚持历史唯物主义和辩证唯物主义的观点。例如在看待经济增长问题时,要认识到增长是发展的重要目标,但不是惟一的目标,还必须考虑到社会、政治、文化、生态等方面的因素,决不能错误地认为“增长就是一切,一切为了增长”;又如在考察城市化问题时,既要看到城市在促进经济发展、合理有序地转移农村劳动力、实现现代化方面的重要作用,也要看到城市化所带来的人居、环境、交通、社会等方面的问题,防止造成“城市病”。

“五个统筹”中每一个都有着丰富的内涵,都应当深入地分析和思考。例如在统筹城乡发展方面,要认识到我国的现代化与西方的不同。我们是要实现社会主义现代化,要考虑人民的共同富裕,考虑缩小收入分配的差距。我国的经济结构是二元经济结构,城市和农村在经济发展水平、经济活动模式、经济运行方式等方面都有明显的差别。这种二元经济结构是历史遗留下来的。1840年鸦片战争之后,中国延续了两千多年的封建社会开始解体,农村进入半封建社会,城市进入半殖民地社会,城市和农村经济沿着不同的路线发展,发展水平的差距也日益增大,从而形成了二元经济结构。新中国建立以后,在我国新民主主义社会和社会主义社会初级阶段的发展过程中,二元经济结构仍然存在。据统计,去年城市人均收入大约是农村人均收入的三倍,城市人口的购买力大约是农村人口的四倍,城市人口享有的社会保障、文化教育等社会服务都比农村要好得多。这种二元经济结构若得不到妥善解决,就难以缩小贫富差距,难以实现共同富裕和社会的公平公正,工业和城市的发展也将难以持续,最终会影响整个国家的发展。为此一定要坚定不移地采取有效措施,逐步解决好“三农”(农业、农村和农民)问题,使二元经济结构归一化。

实现“五个统筹”必须从我国的实际出发,加强制度建设。制度包括体制和

机制两个方面。体制是指系统在某一时间点所处的状态和结构,机制则是指系统演化的过程和动因。体制和机制二者是相互依存的,体制是演化的出发点和结果,机制则是演化的路径。应当认识到,社会、历史、政治、心理、文化等因素在社会经济生活中起着巨大的作用,经济体系的组织与控制问题,要比资源配置、收入分配以及收入、产量和物价等水平更为重要。例如在制定和执行有关“三农”的政策时,应当考虑到以农户为基本单位、以个体所有制为基础、生产规模很小、生产条件简单、自给自足与商品交换并存、依恋土地并重视亲友关系的小农经济还在我国农村中占主要地位,要从体制和机制两方面采取有效的措施,促进农业发展、农民增收和农村稳定。

由党建读物出版社组织有关部门编写的《科学发展观丛书·五个统筹——领导干部学习读本》,将陆续出版并面向全国发行。我认为这套丛书具有理论联系实际、论点结合实例的特点,有助于各级领导干部全面、深入、切实地理解“五个统筹”,提高理论水平及分析解决实际问题的能力。我深切地希望广大干部能够认真地学习这套丛书,并联系实际进行分析和思考,用生动鲜活的实践经验不断地丰富和发展“五个统筹”的内涵,坚持以人为本,树立全面、协调、可持续的科学发展观,更好地为实现全面建设小康社会的宏伟目标而努力奋斗。

2004年9月16日

前 言

新中国成立到现在,我国的区域发展战略先后经过了均衡发展战略、非均衡发展战略、协调发展战略三个阶段,而对于我国区域经济关系的认识正是在理论和实践的基础上不断深入的。理论研究表明,在一国(特别是大国)范围内构建和谐的区域经济关系对于在分工基础上发挥各区域的比较优势,整合国家的整体实力,避免由于内耗造成的“肥水外流”,打造参与国际竞争的竞争力都有着深远意义。西方发达国家较早开始了工业化进程,从而也较早面临了区域问题的考验。事实表明,由于对协调区域经济关系的重视程度不够,发达国家在治理区域问题上走过了一段相当漫长而艰辛的道路。而我国要实现国民经济的健康运行、社会发展的良性循环和现代化的战略目标,克服区域经济失衡及各种区域问题的显性化,同样是一个十分严峻的课题。

党的十六大报告提出了促进区域协调发展的思路:“支持东北地区等老工业基地加快调整和改造,支持以资源开采为主的城市和地区发展接续产业……加强东、中、西部经济交流和合作,实现优势互补和共同发展,形成若干各具特色的经济区和经济带。”2003年10月,党的十六届三中全会明确提出完善社会主义市场经济体制所要坚持的“五个统筹”,即统筹城乡发展、统筹区域发展、统筹经济社会发展、统筹人与自然和谐发展、统筹国内发展和对外开放的要求。这是从一个更为突出的高度为解决我国经济发展面临的诸多现实问题提供战略构想,可以看出解决区域发展问题,构建和谐的区域经济关系仍然是当前经济发展战略安排的重点。温家宝总理在第十届全国人大第二次会议上作的政府工作报告,进一步对统筹区域协调发展提出了更为具体的战略设想,指出,促进区域协调发展,是我国现代化建设中的一个重大战略问题。要坚持推进西部大开发,振

兴东北地区等老工业基地,促进中部地区崛起,鼓励东部地区加快发展,形成东中西互动、优势互补、相互促进、共同发展的新格局。

新中国成立后,出于缩小地区差距和国防安全等方面的考虑,国家实施了以“内地建设”和“三线建设”为重点的均衡发展战略,取得了一定的效果,但在客观上也限制了发达地区的优势发挥,从而影响了国民经济整体的发展速度,这段时期,与西方发达国家的距离非但没有缩小,反而进一步拉大。改革开放以后,以“沿海发展”为重点的非均衡发展战略的实施,极大地释放了东部发达地区的经济能量,东部发达地区的高速发展也带来了国民经济整体的高速发展,中国经济的高速发展被世界称为“东方奇迹”,但这种发展战略的实施同样也出现了诸多问题,一方面进一步加剧了发展的不平衡,地区之间差距进一步扩大;另一方面过去各种隐性的区域问题日益浮出水面,严重影响着国民经济的良好运行、社会的稳定发展和现代化战略目标的实现。时代呼吁新的区域发展观的出现,区域经济发展的阶段性特征要求新的区域发展战略的到来,区域经济协调发展作为一种全新的经济发展观,是在总结过去的经验教训基础上提出的,也体现了区域发展的阶段性要求。区域协调发展的关键是在理顺区域间经济关系基础上解决突出的区域问题。协调区域发展的手段,一是市场机制,二是政府调控。

本书的编写工作以党的十六大提出促进区域协调发展的思路、十六届三中全会提出“五个统筹”以及温家宝总理在政府工作报告中对统筹区域协调发展作出的具体论述为指导,紧密结合当前区域经济发展状况,具有很强的现实针对性。

本书的逻辑结构遵循了“提出问题——分析问题——解决问题”的基本思路,在内容安排上分为九章。第一章对统筹区域协调发展的提出作了一个历史回顾,对统筹区域协调发展的内涵作了界定并总结了统筹区域协调发展提出的理论和现实意义。第二章分别从不同学科角度介绍了统筹区域协调发展的相关理论,包括区域经济理论、哲学理论和系统学理论。第三章至第五章展开了对我国区域发展的实证分析:第三章回顾了我国区域经济发展的格局演变,第四章具

体分析了我国区域经济运行中存在的各种“区域病”(区域问题),第五章从对国民经济、社会发展和整个现代化战略的影响三个视角分析了区域经济失衡(包括各种区域问题的存在)的效应。第六章是对西方发达国家解决区域经济发展问题的经验介绍。第七章从国家的总体目标和各个地区的目标两个不同层次描绘了统筹区域协调发展的战略构想。第八章至第九章提出了统筹区域协调发展的对策建议,呼应第七章战略构想的两个不同层次,第八章从总体上提出了统筹区域协调发展的对策。第九章根据各个区域的具体情况对统筹区域协调发展作了分类指导。

《统筹区域协调发展》作为领导干部的学习教材,既有理论的阐述,同时也有大量的实证分析,使各级领导干部能够对我国区域经济发展的情况增进了解,并能够对国外解决区域经济发展问题的经验有所借鉴,切实提高自身的理论水平和领导能力。

本书编写组

2004年8月

目 录

前 言	(1)
第一章 统筹区域协调发展的提出及内涵界定	(1)
第一节 统筹区域协调发展的提出	(1)
第二节 统筹区域协调发展的内涵	(4)
第三节 统筹区域协调发展的理论和现实意义	(8)
第二章 统筹区域协调发展的相关理论	(11)
第一节 统筹区域协调发展的区域经济理论	(11)
第二节 统筹区域协调发展的其他相关理论	(41)
第三章 中国的经济区划与区域经济发展的格局演变	(54)
第一节 经济区划理论	(54)
第二节 经济区划实践的演变	(67)
第三节 区域经济格局演变的战略背景	(77)
第四节 区域经济格局的演变特征	(82)
第四章 中国经济发展中的“区域问题”	(88)
第一节 东部发达地区出现部分“膨胀病”问题	(92)
第二节 西部地区长期经济落后问题	(106)
第三节 中部地区相对地位下降和“边缘化”问题	(121)
第四节 东北老工业基地衰退问题	(134)
第五章 区域经济失衡(含“区域问题”)对我国经济社会发展的	
影响分析	(144)
第一节 对国民经济运行的影响	(144)
第二节 对社会发展的影响	(157)

第三节	对整个现代化战略目标实现的影响	(167)
第六章	西方国家解决区域经济发展失衡问题案例	(171)
第一节	美国的“西进运动”	(171)
第二节	欧盟运用区域政策工具治理区域病	(176)
第三节	日本的干预区域发展政策	(190)
第七章	统筹区域协调发展的战略构想	(195)
第一节	我国社会经济发展的总体目标	(195)
第二节	区域协调发展的目标	(197)
第三节	各地区发展具体目标	(200)
第八章	统筹区域协调发展的对策建议	(206)
第一节	实行区域整合	(206)
第二节	农业产业化	(208)
第三节	加快农村富余劳动力的转移	(217)
第四节	产业结构调整	(223)
第五节	城市化与都市圈战略	(232)
第六节	实施富民战略,全面提高人民的生活质量	(243)
第七节	减少区域冲突,加强区域合作	(257)
第八节	以人为本,促进人的全面发展	(259)
第九章	统筹区域协调发展的分类指导	(264)
第一节	提升东部发展水平	(264)
第二节	促进中部迅速崛起	(277)
第三节	发挥西部后发优势	(303)
第四节	振兴东北老工业基地	(324)
第五节	东、中、西部互动协调发展	(338)
参考文献		(345)
后 记		(350)

第一章

统筹区域协调发展的提出及内涵界定

第一节 统筹区域协调发展的提出

地区差距已经成为我国 21 世纪经济发展的主要“瓶颈”之一。坚持区域协调发展,缩小区域差距,使各地区共同进步,不仅是贯彻邓小平“先富带动后富,共同走向富裕”战略思想,保持社会稳定,促进社会发展的必然选择,而且是我国社会主义现代化建设的内在客观要求。

一、《八五计划纲要》——首次提出区域经济协调发展

基于改革开放后,我国区域经济发展差距日趋扩大,以及由此产生的其他经济问题和可能引发的社会问题,1991 年 3 月,李鹏总理在《关于国民经济和社会发展规划和第八个五年计划纲要的报告》中首次提出要促进地区经济的合理分工和协调发展。

报告指出:“生产力的合理布局 and 地区经济的协调发展,是我国经济建设和社会发展中一个极为重要的问题。我国地域辽阔,各地区经济发展和资源分布很不平衡。正确处理全国经济发展与地区经济发展之间以及地区经济之间的关系,不仅关系到各种优势的发挥和经济的合理发展,而且关系到国家的统一和全国各民族的团结。80 年代全国经济和地区经济都有很大发展,生产力的地区布局也有新的变化,但也存在一些不合理现象和值得注意的问题。主要的问题是,各地重复建设项目过多,产业结构趋同,资源配置不合理,地区封锁和市场分割

严重,妨碍了合理的生产协作和商品流通。今后 10 年,要按照统筹规划、合理分工、优势互补、协调发展、利益兼顾、共同富裕的原则,逐步实现生产力的合理布局。”为了促进地区经济的合理分工和协调发展,报告指出,必须处理好三个方面的关系:第一,正确处理发挥地区优势与全国统筹规划的关系。国家要鼓励和支持各个地区发挥优势,加强指导和协调,使各个地区都能在自己的优势产业上得到发展。同时必须从提高国民经济的整体效益出发,加强地区经济的合理分工。第二,正确处理资源富集地区与加工工业集中地区的关系。加工工业集中的地区特别是沿海经济发达地区,要积极发展技术水平较高的产业和出口创汇产品,减少资源消耗。要使那些能源和原材料消耗较高、运输量较大的工业,在能源充足、资源富集的地区得到较快发展。第三,正确处理经济发达地区和不发达地区的关系。地区之间经济发展不平衡,生活水平有差异,是由于历史、地理、制度变迁等原因形成的。随着经济的发展,国家和经济发达地区都要努力帮助较不发达地区改变面貌,使各个地区都能得到发展,走共同富裕的道路。

二、《九五计划纲要》——再次提出区域经济协调发展

《关于国民经济和社会发展十年规划和第八个五年计划纲要的报告》中提出了区域经济协调发展,并以此作为指导我国区域经济发展的方针,来解决区域经济发展中出现的问题。但由于造成这些问题的体制上、政策上的因素没有得到消除,因此在“八五”期间,这些问题还有进一步加剧的趋势。如在此期间,全国 GDP 的年均增长速度为 26.61%,东部为 28.12%,中西部分别为 25.27% 和 23.38%;东部 GDP 占全国的比重由 1990 年的 53.59% 上升到 1995 年的 56.85%,中西部则由 1990 年的 30.13% 和 16.28%,下降到 1995 年的 28.57% 和 14.58%。三大地带之间尤其是东部和中西部地区间的经济发展差距进一步拉大,与此同时,重复建设、重复引进有增无减,地方保护主义日益盛行,并愈演愈烈。

针对“八五”期间区域经济问题进一步突出,并将对全国经济的健康发展、社会主义市场经济的建立和完善及社会稳定和国家安全构成威胁这一现实,1996

年3月,第八届全国人大第四次会议批准的《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》中,再一次提出要促进区域经济协调发展,并进一步突出了实现区域经济协调发展在我国经济和社会发展中的地位。《纲要》指出:“引导地区经济协调发展,形成若干各具特色的经济区域,促进全国经济布局合理化,是逐步缩小地区发展差距,最终实现共同富裕,保持社会稳定的重要条件,也是体现社会主义本质的重要方面。”“要按照统筹规划、因地制宜、发挥优势、分工合作、协调发展的原则,正确处理全国经济发展与地区经济发展的关系,正确处理建立区域经济与发挥各省区市积极性的关系,正确处理地区与地区之间的关系。各地区要在国家规划和产业政策指导下,选择适合本地条件的发展重点和优势产业,避免地区间产业结构趋同化,促进各地经济在更高的起点上向前发展。积极推动地区间的优势互补、合理交换和经济联合。”

三、十六届三中全会和2004年政府工作报告——具有突破性历史意义地提出统筹区域协调发展

在“九五”期间,国家制定的区域发展战略是正确的。但由于政策和措施贯彻落实不力,原有问题不仅没有得到有效解决,甚至出现进一步加剧的趋势。基于此,在世纪之交,中央政府提出了西部大开发战略,生产力布局的重点再一次向西部倾斜。

2002年11月党的十六大召开,报告第一次正式提出“支持东北地区等老工业基地加快调整与改造,支持以资源开采为主的城市和地区发展持续产业……”,从此,随着振兴东北国策的确立,继珠江三角洲、长江三角洲和京津唐地区后的内地经济“第四增长极”构想日渐清晰。

2003年10月,党的十六届三中全会召开,会议通过了《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》,《决定》中明确提出完善社会主义市场经济体制所要贯彻的“五个统筹”,即“统筹城乡发展、统筹区域发展、统筹经济社会发展、统筹人与自然和谐发展、统筹国内发展和对外开放”的要求,这是从一个

更为突出的高度来为解决我国经济发展面临的诸多现实问题提供战略构想,可以看出解决区域发展问题,构建和谐的区域经济关系,仍然是当前中央经济发展战略安排的重点。2004年3月,温家宝总理在第十届全国人大第二次会议上作政府工作报告,在对2004年的工作安排中,明确指出:“促进区域协调发展,是我国现代化建设中的一个重大战略问题。要坚持推进西部大开发,振兴东北地区等老工业基地,促进中部地区崛起,鼓励东部地区加快发展,形成东中西互动、优势互补、相互促进、共同发展的新格局。”

与“八五”和“九五”中的提法相比,当前的提法尽管只是增加了“统筹”两字,却有了突破性的意义,主要体现在:第一,明确了实施主体,政府在推进区域经济发展中是应当而且可以“有所作为”的;第二,当前的经济环境与以往有所不同,我国的社会主义市场经济体制已经基本确立,政府宏观调控的手段和方式与过去相比,都有所改变,是以经济手段和法律手段为主,行政手段为辅;第三,这一次不仅有总体战略构想,而且有具体的政策措施方向和重点项目安排,在推进西部大开发和振兴东北老工业基地两个战略的安排上,就能体现出新一届政府更为务实的工作作风。

第二节 统筹区域协调发展的内涵

一、广义和狭义的区域协调发展概念的界定

区域协调发展描述的是一种区域间关系。它可分为广义和狭义两个不同层次的意思,广义的区域协调发展是指区域间经济、社会、环境、资源等系统间的相互依赖、相互促进和共同发展,狭义的区域协调发展通常就是指区域经济协调发展,也就是区域间形成相互依赖、合理分工、共同发展的统一体。本书中所讲的区域协调发展,在没有特殊说明情况下,是指狭义层次上的区域协调发展,也就是区域经济协调发展。