

广东省专业技术人员继续教育公需科目教材
guangdongshengzhuanyejishurenjixujiaoyugongxukemujiacai

粤东西北地区

YUEDONG XI BEI DIQU
ZHENXING ZHANLUE

振兴战略

广东区域协调发展之路

柏萍 周仲高 著



广东省出版集团
广东人民出版社

广东省专业技术人员继续教育公需科目教材
guangdongshengzhuanyejishurenjiaoyugongxukemujiacai

粤东西北地区

YUEDONG XIBEI DIQU
ZHENXING ZHANLUE

振兴战略

——广东区域协调发展之路

柏萍 周仲高 著

常州大学图书馆藏书章

广东人民出版社
· 广州 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

粤东西北地区振兴战略：广东区域协调发展之路 / 柏萍，周仲高著. —广州：广东人民出版社，2014. 4

ISBN 978-7-218-08776-4

I. ①粤… II. ①柏… ②周… III. ①区域经济发展 - 协调发展 - 研究 - 广东省 IV. ①F127. 65

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 072891 号

粤东西北地区振兴战略——广东区域协调发展之路

柏萍 周仲高 著

版权所有 翻印必究

出版人：曾莹

责任编辑：卢雪华 黎捷

装帧设计：李桢涛

出版发行：广东人民出版社

地址：广州市大沙头四马路 10 号（邮政编码：510102）

电话：(020) 83798714（总编室）

传真：(020) 83780199

网址：<http://www.gdpsh.com>

印刷：广州骏通印刷科技有限公司

书号：ISBN 978-7-218-08776-4

开本：787mm × 1092mm 1/16

印张：15 插页：1 字数：246 千

版次：2014 年 4 月第 1 版 2014 年 4 月第 1 次印刷

印数：1 - 20,000 册

定价：28.00 元

如发现印装质量问题，影响阅读，请与出版社（020 - 83795749）联系调换。

售书热线：(020) 37024899 18922728382 13433968368

编辑委员会

主 任：林应武

副 主 任：左孟新

编委成员：柏 萍 林国斌 周仲高 胡登峰

赵拥华 涂国标 杨斌彬

前 言

区域发展战略指在把握区域发展的外部环境和内部条件的基础上,根据区域发展中客观规律的要求,从区域发展的整体出发,为了推进长期、稳定并具有较高质量的区域发展,对区域发展的方向、目标、根本政策、基本方针、指导原则和行动部署做出长期的、总体的和全局的谋划和决策。建国以来,我国区域发展战略大致经历了三个阶段:一是区域均衡发展阶段(建国后至1978年左右)。此阶段主张生产力空间布局应以“均衡”为主,以提高不发达地区的发展水平,缩小地区发展差距。二是区域非均衡发展战略(1978—2000年)。此阶段重点发展东部沿海地区,先后成立了五个经济特区,十四个沿海港口城市,五个沿海经济开放区。国家对东部沿海地区实行投资、财税、信贷、外贸外资、价格等政策倾斜,打破了地区发展上的平均主义,促进东部沿海地区较快地发展起来,推动了整个国民经济的发展。三是区域非均衡协调发展战略(2000年之后)。区域非均衡发展战略虽然促进了东部沿海地区的快速发展,但一个国家的经济发展如果仅仅依靠部分地区,调动部分地区的积极性,难以提升国家整体实力,也不会使整个国民经济形成一个有机的整体。因此,进入21世纪后,以西部大开发战略为标志,我国逐步探索出一条区域非均衡协调发展道路。区域非均衡协调发展战略是非均衡发展协调发展的有机结合,是从国家全局和整体上优化资源配置的发展战略。该战略从探索市场机制与区域资源配置的关系入手,正视区域差距急剧扩大进而损害国家整体发展的严峻现实,

尝试在公平与效率的统一中寻找最佳的区域发展模式。此外，区域非均衡协调发展战略也充分重视区域经济发展与环境保护、生态平衡的关系，强调可持续健康协调发展。

从省域层面看，区域发展战略也类似经历了以上三个阶段。广东作为改革开放的前沿地，是全国最早实施区域非均衡发展战略的省份之一。改革开放30多年来，在“让一部分人、一部分地区先富裕起来，逐步达到共同富裕”战略的引导下，珠三角地区凭借资源禀赋丰裕、交通便利等优势，地区经济得到了巨大发展，居民收入水平大大提高，已经实现了一部分人、一部分地区先富裕起来的目标。但是，相对于这些地区的经济飞速发展，人民生活状况的极大改善，粤东西北地区逐步成为经济落后或欠发达地区。2012年，粤东西北地区面积124857平方公里，占全省的69.5%。常住人口4904.36万人，占全省的46.3%。但从经济发展水平来看，珠江三角洲9市占全省经济总量的79.07%，粤东西北12市只占20.93%，粤东西北地区人均GDP仍然低于全国平均水平。从社会发展水平来看，粤东西北与珠三角地区的公共服务供给能力与人群享受水平均存巨大差异。据统计，粤东西北地区仅用全省14.82%的财政资源为全省46.3%的常住人口提供公共服务，粤东西北地区的社会发展滞后性可见一斑。粤东西北地区何以如此落后，原因显然是多方面的，但区域发展战略的“延时升级”至为关键。

在此背景下，提出粤东西北地区振兴战略的时机关键、意义重大。正如《中共广东省委、省人民政府关于进一步促进粤东西北地区振兴发展的决定》（以下简称《决定》）所言，“承前启后促进粤东西北地区振兴发展，是经济欠发达地区实现跨越发展的迫切需要，是珠三角地区加快转型升级、提升核心竞争力的必然选择，是广东形成改革开放新格局、实现经济社会健康可持续发展、确保全省率先全面建成小康社会和率先基本实现社会主义现

代化的全局性战略，是增进民生福祉、建设幸福广东的根本任务，是全省人民尤其是粤东西北地区广大干部群众的热切期盼”。具体来看，粤东西北地区振兴发展，将有利于促进欠发达地区实现跨越发展。欠发达地区要实现跨越式发展，其关键外因就是政府引导与支持，只有这样，才能实现欠发达地区与发达地区的合作，通过优势互补、资源共享实现双赢；将有利于珠三角地区提升核心竞争力。珠三角地区作为区域经济中心，其经济腹地的大小直接关乎其可持续发展的能力与程度，粤东西北与珠三角经济优势互补，密不可分，既相互竞争，又相互促进。粤东西北加快发展，将为珠三角的优化发展带来机会；将有利于广东顺利实现“两个率先”目标。粤东西北地区是广东实现“两个率先”的关键点和难点所在。只有将粤东西北地区打造成为与珠三角地区并列的经济发动机，才能全面增强广东的综合实力和竞争力，巩固广东的华南地区区域经济中心地位，确保全省全面建成小康社会，率先基本实现现代化，继续走在全国前列。粤东西北地区振兴发展，可以显著改善欠发达地区的公共服务条件，将有利于提升粤东西北地区广大干部群众的民生幸福感，促进社会和谐稳定。

根据《广东省专业技术人员继续教育条例》的规定，为使广东省各级专业技术人员深入学习、理解和贯彻《决定》的基本精神，充分认识粤东西北地区振兴发展的现状、意义、问题、目标、路径及对策，应广东省人力资源和社会保障厅的邀请，结合我们多年在区域协调发展研究过程中的经验及体会，编撰了此书。本书紧密围绕《决定》文本，从粤东西北地区振兴发展的战略意义、理论基础、指导思想、发展目标、发展路径以及保障措施等方面进行了详细分析与科学解读，有助于广大党政干部和专业技术人员较为快捷地学习领会《决定》的思想精髓，更准确地认识践行《决定》所描绘的战略宏图。

目 录

一、粤东西北地区的现状考察及其振兴发展的重大意义	001
(一) 粤东西北地区经济社会发展现状考察	001
(二) 促进粤东西北地区振兴发展的重大意义	009
二、振兴发展粤东西北地区的理论与经验	016
(一) 区域协调发展的理论	016
(二) 国际上欠发达地区振兴发展的主要经验	026
(三) 国内欠发达地区振兴发展的主要经验	042
三、促进粤东西北地区振兴发展的指导思想、理念原则和目标	050
(一) 促进粤东西北地区振兴发展的指导思想	050
(二) 粤东西北地区振兴发展的理念原则	051
(三) 粤东西北地区的发展目标	063
四、粤东西北地区经济跨越发展的路径及抓手	072
(一) 推动粤东西北地区经济跨越发展	072
(二) 促进产业园区扩能增效	095
(三) 加强基础设施建设	110
(四) 扩容提质加速新型城镇化	119
五、粤东西北地区社会事业协调发展路径及着力点	139
(一) 促进教育均衡优化发展	139
(二) 提升医疗卫生服务水平	146
(三) 加快发展公共文化事业	152

(四) 完善促进就业机制	161
(五) 健全全民社保体系	168
(六) 缩小区域城乡居民收入差距	176
(七) 解决困难群体住房难问题	183
(八) 加大扶贫开发“双到”力度	190
六、促进粤东西北地区振兴发展的保障措施	198
(一) 全面深化改革，增强发展动力	198
(二) 加大政策资源支持力度	204
(三) 强化珠三角的对口帮扶责任	211
(四) 加强干部队伍建设，建立科学的考评机制	213
附录	215
后记	231

一、粤东西北地区的现状考察及其振兴发展的重大意义

区域发展不平衡是广东经济发展的软肋和短板，也是制约广东经济社会全面协调可持续发展的主要障碍，为深入贯彻落实党的十八大和习近平总书记视察广东重要讲话精神，进一步促进粤东西北地区振兴发展，结合我省实际，2013年7月25日，中共广东省委、广东省人民政府颁布《中共广东省委广东省人民政府关于进一步促进粤东西北地区振兴发展的决定》（以下简称《决定》）。《决定》是一个在科学发展观指导下，促进和实现广东经济社会全面协调可持续发展、指导广东全省全面建成小康社会的纲领性文件。粤东西北地区能否加快发展振兴，已经成为广东能否真正加快转型升级，以达到率先全面建成小康社会、率先基本实现社会主义现代化目标的关键。

（一）粤东西北地区经济社会发展现状考察

粤东西北地区既是一个地理概念，它是指广东省除珠三角地区之外的所有地区，包括粤东地区（汕头、揭阳、汕尾和潮州）、粤西地区（湛江、茂名和阳江）和粤北地区（韶关、河源、梅州、清远和云浮）等共12个市；同时也是一个发展概念，粤东西北地区也指广东的欠发达地区。改革开放以来，由于观念、区位、政策、资源等方面的差异，粤东西北地区与珠江三角洲的发展水平差距有所扩大。虽然近年来粤东西北地区的经济增长率开始超过珠江三角洲，但由于其发展基数低、发展层次薄弱，在经济总量和比重上依然远低于珠江三角洲。因此，从整体来看，粤东西北地区属于广东的欠发达地区，而且也是广东区域经济社会发展不平衡的关键所在。

1. 区位条件

2012 年，粤东地区区域总面积 15462 平方公里，占全省的 8.6%；常住人口 1709.69 万人，占全省的 16.1%。粤西地区区域总面积 32644 平方公里，占全省的 18.2%；常住人口 1556.85 万人，占全省的 14.7%。粤北地区区域总面积 76751 平方公里，占全省的 42.7%；常住人口 1637.82 万人，占全省的 15.5%。粤东西北地区土地面积和常住人口概况如表 1-1 所示。

表 1-1 2012 年珠三角和粤东西北地区面积与人口概况

	珠三角	粤东	粤西	粤北
土地面积（平方公里）	54754	15462	32644	76751
土地面积占全省比重（%）	30.5	8.6	18.2	42.7
常住人口（万人）	5689.64	1709.69	1556.85	1637.82
常住人口占全省比重（%）	53.7	16.1	14.7	15.5

数据来源：《广东统计年鉴》（2013 年）。

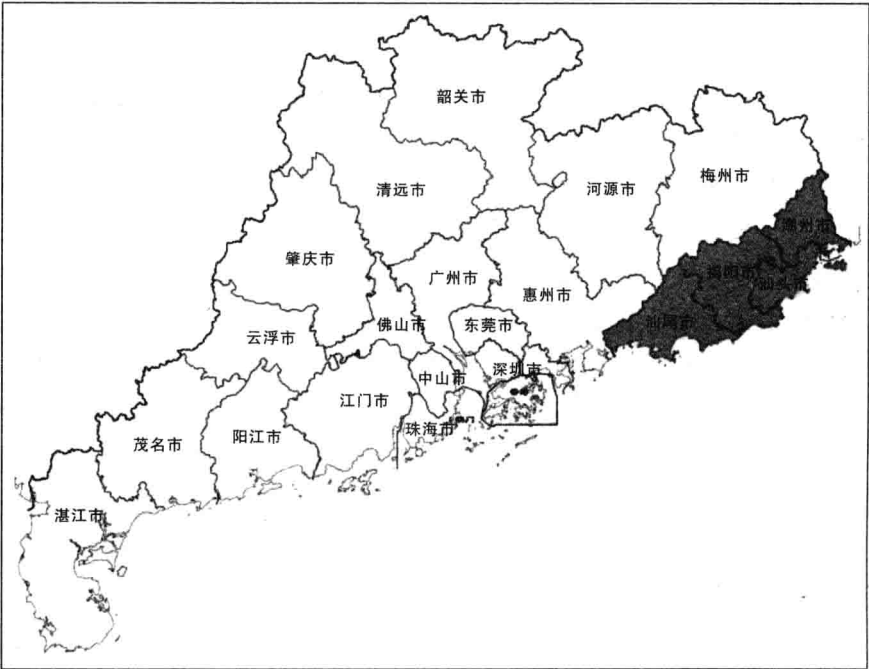


图 1-1 粤东地区地理位置分布

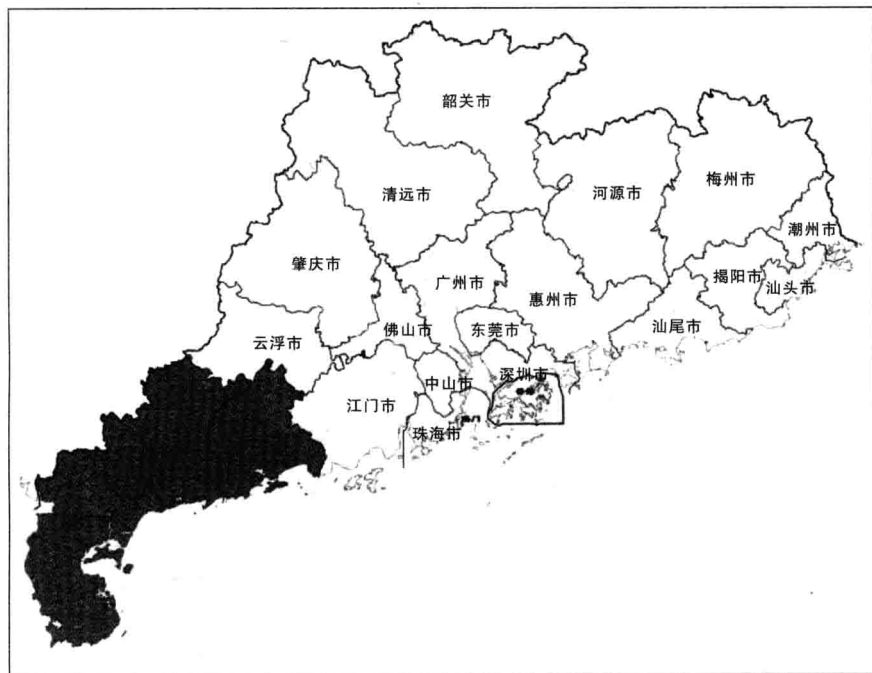


图 1-2 粤西地区地理位置分布

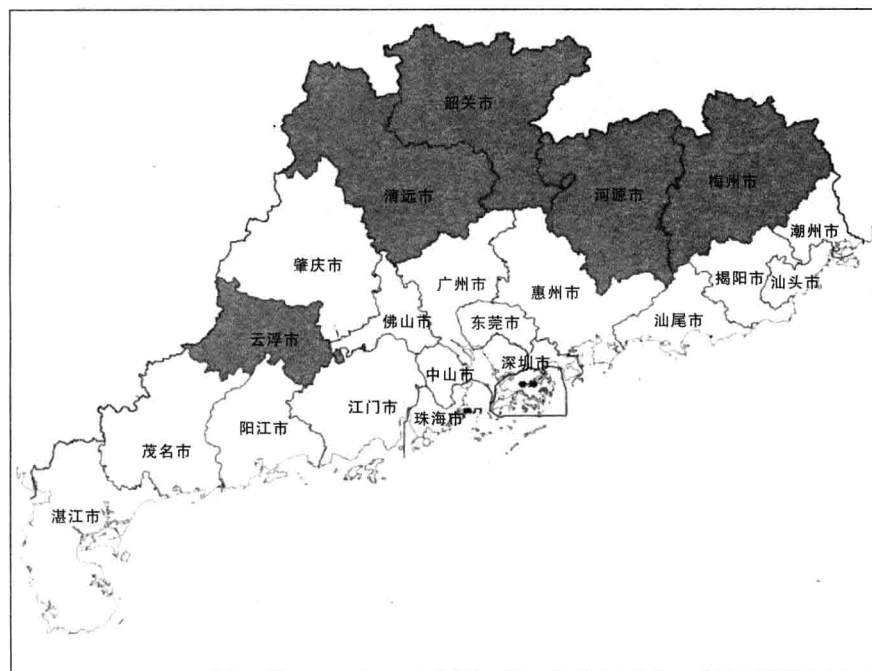


图 1-3 粤北地区地理位置分布

综上，粤东西北地区土地面积 124857 平方公里，占全省的 69.5%（见图 1-4）；常住人口 4904.36 万人，占全省的 46.3%（见图 1-5）。也就是说，在广东全省 21 个地级以上市中，粤东西北地区 12 市约占全省 70% 的陆地面积、近半数的人口。可见，粤东西北地区的振兴发展，对全省经济社会发展至关重要。

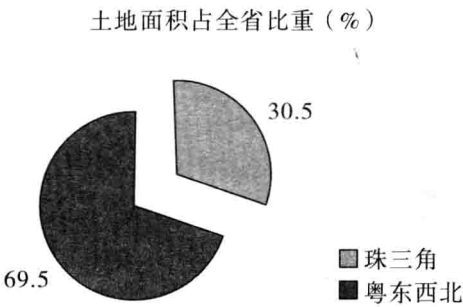


图 1-4 粤东西北地区与珠江三角洲土地面积分布

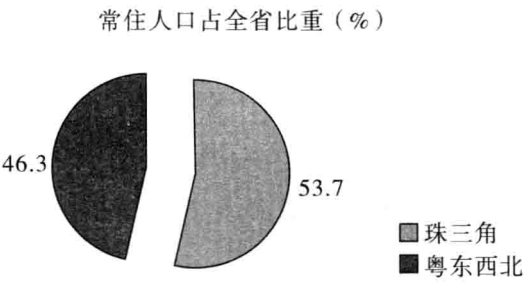


图 1-5 粤东西北地区与珠江三角洲常住人口分布

2. 经济水平

从经济发展水平来看，根据 2012 年的数据，珠江三角洲 9 市占全省经济总量的 79.07%；粤东西北 12 市只占 20.93%（见表 1-2）。由于粤东西北地区人均 GDP 还低于全国平均水平（见图 1-6），从而使广东人均 GDP 低于内地多个省（区）市，2012 年广东人均 GDP 已经从 2010 年的全国第六位降至第八位。

表 1-2 2012 年珠三角和粤东西北地区经济水平比较

	珠三角	粤东	粤西	粤北
GDP (亿元)	47779.56	4138.87	4683.43	3821.81
GDP 占全省比重 (%)	79.07	6.85	7.75	6.33
人均 GDP (元)	84355	24315	30271	23467

数据来源：《广东统计年鉴》（2013 年）。

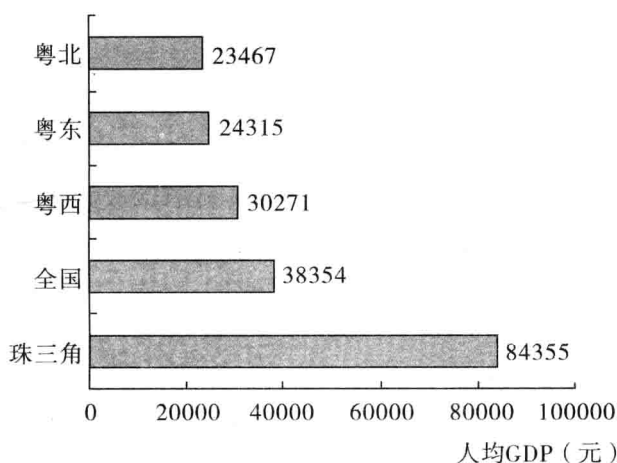


图 1-6 粤东西北地区人均 GDP 与全国和珠三角的比较

粤东西北地区经济发展的滞后性既表现在总量方面，三次产业结构方面也呈现出明显的滞后性（见表 1-3）。在珠三角地区，一产比重极低，仅为 2.06%，而二产和三产比重较大。在粤东西北地区，一产比重仍占较大比例，粤西地区高达 19.33%，第三产业严重落后，总体比重仅占国民经济比重的 40% 左右（见图 1-7）。

表 1-3 2012 年珠三角和粤东西北三次产业结构情况

	珠三角	粤东	粤西	粤北
第一产业比重 (%)	2.06	8.92	19.33	16.66
第二产业比重 (%)	46.22	54.91	41.03	41.49
第三产业比重 (%)	51.72	36.17	39.64	41.85

数据来源：《广东统计年鉴》（2013 年）。

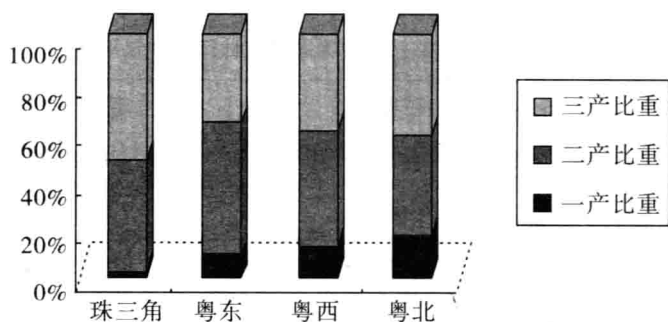


图 1-7 粤东西北地区 and 珠三角三次产业结构比较

此外，从县域经济发展程度来看，根据广东省社会科学院珠江区域经济研究中心《关于粤东西北财政政策的分析报告》研究显示^①，2011 年，粤东西北县域 GDP 只占全省 12.4%，人均 GDP 只有全省平均水平的 39%，全国平均水平的 56.4%。2011 年，全国县域财政收入占全国的比重是 25%，而广东县域财政收入只占全省的 8.48%，在全国省级县域经济中排名倒数第一，对比江苏的 38.57%、浙江的 37.14%、山东的 37.02% 严重偏低，甚至远低于排名倒数第二的黑龙江（18.94%）。此外，粤东西北地区的 52 个县，人均财政收入均低于全国平均水平，县域财政收入占比更低，只占全省的 4.64%。

3. 社会发展

薄弱的经济基础，严重制约了粤东西北地区的社会事业发展水平。当前我省基本公共服务均等化也面临着一系列深层次、结构性的矛盾。突出表现在城乡之间的服务水平差距明显，基本公共服务设施、基础教育、社会保障水平、医疗卫生资源配置存在较大差距；受县域经济发展和财政收入不平衡等因素影响，县（市）区间公共服务供给水平存在明显差异；不同群体之间享受的基本公共服务不均衡，异地务工人员尚未充分享受基本公共服务。这些挑战在粤东西北地区表现得更为明显，集中表现在以下三大方面：

一是基本公共服务供给总量不足。尽管近年来广东各级政府均加大了

^① 参见靳颖姝、郑焕坚：《粤东西北人均 GDP 仅全国平均水平 56.4%》，《南方都市报》2013 年 10 月 31 日。

民生保障和公共产品供给力度，但随着经济社会的不断发展，广东城乡居民对公共服务、公共产品的需求快速增长，公共服务尤其是优质公共服务总量相对不足，供需矛盾仍较突出，公共服务的数量和质量与人民群众多样化、多层次的需求还不对称、不适应。

二是均等化程度较低。基本公共服务是指保护个人最基本的生存权和发展权所必需提供的公共服务，其规定的是一定阶段公共服务应该覆盖的最小范围和边界。因此，在基本公共服务领域应尽可能地使地区间、城乡间和个体间享有大致相同的基本公共服务，得到平等对待。但因受区域经济发展不平衡的制约，粤东西北地区的均等化程度普遍较低。以广东省基本公共服务均等化绩效考核指标来看，珠三角和粤东西北地区的基本公共服务均等化程度仍存较大差距（见表1-4）。

表1-4 广东省四大区域的基本公共服务均等化系数及系数差

区域	2011 年系数	2010 年系数	系数差
珠三角	0.9842	0.9758	0.0084
东翼	0.9631	0.9493	0.0138
西翼	0.9641	0.9517	0.0124
山区	0.9672	0.9551	0.0121

说明：系数范围处于0~1之间，系数值越大，说明均等化程度越高。

数据来源：2011年广东省基本公共服务均等化绩效考评结果分析报告（内部资料）。

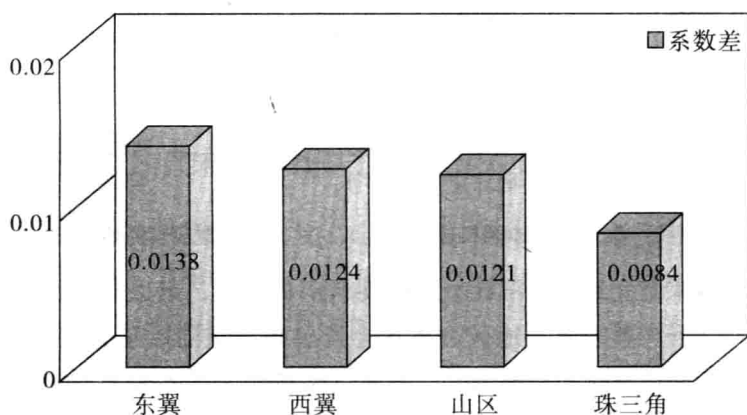


图1-8 广东省四大区域的基本公共服务均等化系数差

但也要看到，随着各级政府对基本公共服务均等化的高度重视，这种差距也在逐步缩小，由图 1-8 可以明显看到，相较于 2010 年，2011 年度广东省四大区域基本公共服务均等化均有不同程度进步，按基本公共服务均等化系数提高幅度从高到低排序依次为东翼地区、西翼地区、粤北山区和珠三角地区。

三是更高层次的民生需求正在日益凸显。在基本民生问题得到基本满足之后，渴求更高层次的公共服务，渴求公平、参与、尊重等更高层次的民生需求变得更加迫切。

衡量社会发展水平尚缺少一种综合性的统一指标，但社会发展主要依靠地方财政投入，从地方公共财政预算收入指标中也可以间接反映区域之间社会发展的差异性。以 2012 年广东省珠三角地区和粤东西北地区的地方公共财政预算收入指标来看，粤东西北地区的地方公共财政预算收入为 718.42 亿元，仅为珠三角地区的 17.4%，全省地方公共财政预算收入的 14.82%（见图 1-9）。从前面分析可知，粤东西地区的常住人口占全省的 46.3%。也就是说，粤东西北地区仅用全省 14.82% 的财政资源为全省 46.3% 的常住人口提供公共服务，供给差异性十分显著。

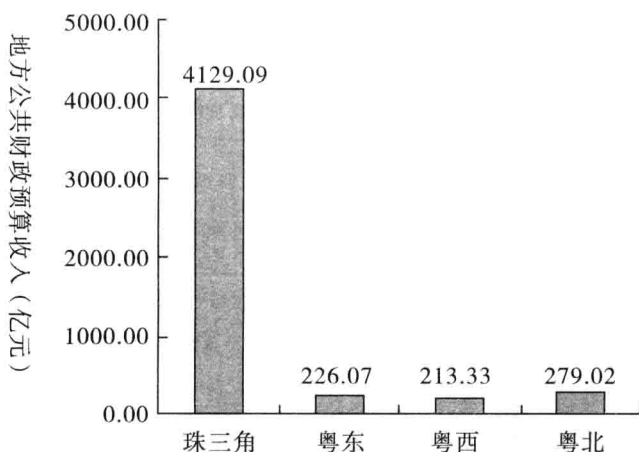


图 1-9 粤东西北地区 and 珠三角地区的地方公共财政预算收入比较

综合粤东西北地区经济社会发展现状剖析结果，可以看到在珠三角耀眼的光环之下，粤东西北地区经济社会发展则严重滞后于全国平均水平，更是落后于周边省份的相邻市县。显然，粤东西北若不发展起来，就无法形成以珠三角为龙头的“金字塔”形区域产业分工体系，珠三角的转型升