

· 现代经济学与管理学文库 ·
LIBRARY OF MODERN ECONOMICS AND MANAGEMENT SCIENCE



国家发展战略视角下的区域政策与经济增长研究

STUDY ON REGIONAL POLICY AND ECONOMIC GROWTH IN THE VIEW OF
NATIONAL DEVELOPMENT STRATEGY

丰志勇 / 著



东南大学出版社
SOUTHEAST UNIVERSITY PRESS

· 013038902

F127.53
24

国家发展战略视角下的 区域政策与经济增长研究

丰志勇 著



F127.53
24

东南大学出版社
· 南京 ·



北航

C1644342

内容提要

本书以国家发展战略视角入手,首先从区域政策的内涵、分类、特征,区域政策对经济增长影响、作用及路径等方面深入系统地分析了区域政策与经济增长之间的关系。其次对美国西部大开发、欧盟区域协调发展、日本国土开发等国外区域政策促进经济增长等成功案例进行了较为全面的归纳,总结了一些对中国区域发展的规律性启示。再次对中国区域发展战略进行了回顾与总结,从阶段划分、发展理念及演化规律进行了分析、梳理与概括。最后,以东部开发开放、西部大开发、中部崛起等三大国家发展战略作为实证案例,探寻了区域政策对经济增长的实践规律。

图书在版编目(CIP)数据

国家发展战略视角下的区域政策与经济增长研究/丰志勇著. —南京:东南大学出版社,2012.12
ISBN 978-7-5641-3886-8

I. ①国… II. ①丰… III. ①区域经济发展—研究—江苏省②社会发展—研究—江苏省 IV. ①F127.53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 271115 号

国家发展战略视角下的区域政策与经济增长研究

出版发行:东南大学出版社
社 址:南京市四牌楼2号 邮编:210096
出 版 人:江建中
经 销:全国各地新华书店
印 刷:南京新洲印刷有限公司
开 本:700mm×1000mm 1/16
印 张:13.5
字 数:280千字
版 次:2012年12月第1版
印 次:2012年12月第1次印刷
书 号:ISBN 978-7-5641-3886-8
定 价:30.00元

本社图书若有印装质量问题,请直接与营销部联系。电话(传真):025-83791830

前言

在区域经济一体化、城市经济区域化的当今时代,国家发展战略的顶层设计已成为推动区域经济发展的重要引擎。发达国家的区域发展实践表明,在国家发展战略下可以通过区域政策的制定与实施来振兴一个地区经济的发展。因此,关于区域政策对经济增长的影响及促进作用的研究越来越受到政府管理机构、学术界、产业界的关注与重视。

随着东、中、西部三大区域战略的实施,学术界对区域政策与经济增长之间的关系展开了一系列研究,但对东、中、西部三大区域系统地进行实证分析的研究相对欠缺,尤其是在全国全面建成小康社会、东部地区率先基本实现现代化的时代使命下,对已实施的东、中、西部三大区域政策进行实证分析评价,找出区域发展中的政策短板,为今后更好地制定国家发展战略,推动区域和谐、健康、有序的发展具有十分重要的意义。为了弥补这一不足,本书选择了国家顶层设计的三大战略,即东部开发开放战略、中部崛起战略、西部大开发战略进行实证分析研究,探究影响三大区域经济增长的政策因素,并对比分析三大区域政策手段对经济增长的作用差异性,从中归纳出三大区域今后各自发展的路径与政策措施。本书共分为七章,前四章为理论基础,后三章为实证分析。

第一章绪论。从区域经济在国民经济发展中的地位与作用入手,以国家发展战略与区域经济增长之间的关系、区域政策与经济增长之间关系为视角阐述了研究的重要意义,概述了主要研究内容与框架、研究方法以及实证分析结论。

第二章区域政策与经济增长的关系。对区域政策内涵、分类和特征进行了归纳总结,较为全面地分析了区域政策对经济增长的影响因素,探讨了区域政策对经济增长的作用及区域政策推动经济增长的路径。

第三章国外区域开发政策的实践与启示。对美国西部大开发使美国快速步入工业化时代、欧盟区域发展加快了欧洲一体化进程、日本国土规划促进了区域均衡发展等区域开发成功案例进行了较为全面的分析,并梳理出对中国区域发展的一些启示。

第四章中国区域发展战略阶段、理念与演进规律。从区域发展战略提出背景、主要内容、政策效应视角出发,系统归纳出中国区域发展的三个阶段,并对中国区域发展的战略理念进行深入分析,在此基础上总结出中国区域发展战略的三大演化规律。

第五章东部开发开放战略下的区域政策与经济增长。论述了东部开发战略的实施背景、开发的现实基础,总结了东部开发的过程与特点,在分析东部开发取

得成效的基础上,从教育水平、城镇化水平、科技水平、交通基础设施建设、开放度、工业化水平等方面构建模型对东部开发政策效应进行科学的实证评价,并相应提出了提升东部经济增长的政策举措。

第六章中部崛起战略下的区域政策与经济增长。从中部崛起战略的提出背景与现实发展基础条件入手,在总结了中部崛起战略的开发过程与特点和取得的成效基础上,以交通基础设施建设、工业化、城市化、教育和科技等方面作为区域政策的影响因素构建模型进行区域政策效应评价,并相应地提出了提升中部经济增长的政策路径。

第七章西部大开发战略下的区域政策与经济增长。以西部大开发背景与现实基础条件分析为依据,梳理了西部大开发过程与特点,在总结西部大开发取得成就的基础上,对货币及财政政策效应、教育政策效应、对外开放政策、科技政策效应进行模型评价,并提出进一步开发西部的政策走向。

区域政策是推动区域经济发展的重要方式之一,也是国家均衡区域发展的重要手段。基于国家宏观区域发展战略的时代需要,本书对区域政策与经济增长进行了论述,提出了一些不成熟的看法与新的观点,希望为从事区域规划、城市规划政府管理人员、政策制定者提供一些理论参考,同时,也为从事区域发展与规划、城市发展与规划等方面研究的高校师生、科研工作者提供有益的参考。

1 绪论	(1)
1.1 研究意义	(1)
1.1.1 区域经济在国民经济发展中的地位与作用	(1)
1.1.2 国家发展战略是区域经济增长的重要推动力	(4)
1.1.3 区域政策是国家发展战略促进经济增长的重要抓手	(6)
1.2 主要内容与框架	(8)
1.3 信息采集与处理	(10)
1.3.1 技术路线	(10)
1.3.2 研究方法	(10)
1.4 小结	(11)
2 区域政策与经济增长的关系	(13)
2.1 区域政策内涵、分类和特征	(13)
2.1.1 区域政策内涵与外延	(14)
2.1.2 区域政策类型与特点	(15)
2.2 区域政策对经济增长的影响	(19)
2.2.1 区域政策重构经济活动空间	(20)
2.2.2 区域政策引导产业发展空间重组	(20)
2.2.3 区域政策均衡经济发展空间差异性	(21)
2.2.4 区域政策集聚经济活动的各种要素	(22)
2.3 区域政策在经济增长中的作用	(22)
2.3.1 区域政策凸显地域比较优势	(22)
2.3.2 区域政策有助于经济增长极的培育	(23)
2.3.3 区域政策有助于产业转型升级的加快	(24)
2.3.4 区域政策有助于城市功能的重构	(25)
2.4 区域政策推动经济增长的路径	(27)
2.4.1 经济、政治、文化、社会、生态均衡发展道路	(27)
2.4.2 顶层设计与自下而上结合发展道路	(28)
2.4.3 输血与造血综合发展道路	(29)
2.4.4 城市化、工业化、信息化、国际化融合发展道路	(30)

3 国外区域开发政策的实践与启示	(31)
3.1 美国西部大开发政策对经济增长的作用	(31)
3.1.1 美国西部大开发历程	(31)
3.1.2 美国西部大开发政策促进经济增长的主要举措	(33)
3.1.3 美国西部大开发政策促进经济增长的启示	(37)
3.2 欧盟区域政策对经济增长的作用	(40)
3.2.1 欧盟三个发展阶段的政策取向	(40)
3.2.2 欧洲联盟区域政策促进经济增长的主要举措	(42)
3.2.3 欧盟政策振兴欧洲区域经济的启示	(46)
3.3 日本国土规划对经济增长的作用	(48)
3.3.1 日本国土规划的发展历程	(48)
3.3.2 日本国土规划促进区域经济发展的主要举措	(51)
3.3.3 日本国土开发促进区域经济发展的启示	(54)
4 中国区域发展战略阶段、理念与演进规律	(57)
4.1 改革开放前的区域均衡发展战略阶段	(57)
4.1.1 区域均衡发展战略的提出背景	(57)
4.1.2 区域均衡发展战略的投资重点及整体布局	(58)
4.1.3 区域均衡发展战略的政策效应	(60)
4.2 局部区域优先发展的非均衡阶段	(62)
4.2.1 非均衡发展战略的提出背景	(62)
4.2.2 区域非均衡发展战略的主要内容	(63)
4.2.3 区域非均衡发展战略的政策效应	(64)
4.3 区域协调发展战略阶段	(67)
4.3.1 区域协调发展战略的提出背景	(67)
4.3.2 区域协调发展的三大主要战略	(68)
4.3.3 区域协调发展战略的政策效应	(71)
4.4 中国区域发展战略的理念、演化规律	(75)
4.4.1 中国区域战略的发展理念	(75)
4.4.2 中国区域战略的演化规律	(79)
5 东部开发开放战略下的区域政策与经济增长	(88)
5.1 东部开发开放背景与现实基础条件	(89)
5.1.1 东部开发开放的历史背景	(89)
5.1.2 东部开发开放的现实基础与条件	(96)
5.2 东部开发开放的过程与特点	(99)

5.2.1	东部开发开放战略构想的提出	(99)
5.2.2	东部开发开放战略的特点	(99)
5.3	东部开发开放取得的成效及政策效应评价	(102)
5.3.1	东部开发开放战略的主要成就	(102)
5.3.2	东部开发开放战略下区域政策对经济增长的效应评价	(107)
5.4	提升东部经济增长的政策举措	(116)
5.4.1	建设大城市群,带动区域经济发展	(117)
5.4.2	走新型城镇化道路,培育经济新增长极	(118)
5.4.3	打造创新与服务两型经济,开辟转型发展新途径	(119)
5.4.4	探寻现代化实现路径,谋求美丽东部新发展	(120)
6	中部崛起战略下的区域政策与经济增长	(122)
6.1	中部崛起战略的提出背景与现实发展基础条件	(123)
6.1.1	中部崛起战略的历史背景	(123)
6.1.2	中部崛起战略的现实基础与条件	(129)
6.2	中部崛起战略的过程与特点	(132)
6.2.1	中部崛起战略的构想提出	(132)
6.2.2	中部崛起战略的特点	(133)
6.3	中部崛起战略取得的成效及政策效应评价	(136)
6.3.1	中部崛起战略的主要成就	(136)
6.3.2	中部崛起战略下区域政策对经济增长的效应评价	(140)
6.4	提升中部经济增长的政策路径	(148)
6.4.1	走内涵式发展道路,提升经济增长的质量	(148)
6.4.2	建综合交通枢纽,打造经济增长的助推力	(149)
6.4.3	构建中原城市群,培育经济增长的新空间	(151)
6.4.4	加大科技教育投入,激活经济增长内生力	(152)
7	西部大开发战略下的区域政策与经济增长	(154)
7.1	西部大开发背景与现实基础条件	(156)
7.1.1	西部大开发的历史背景	(156)
7.1.2	现实基础与开发条件	(165)
7.2	西部大开发过程与特点	(168)
7.2.1	西部大开发战略构想提出	(168)
7.2.2	西部大开发战略特点	(169)
7.3	西部大开发取得的成效及政策效应评价	(175)
7.3.1	西部大开发的主要成就	(175)

7.3.2 西部大开发战略下的政策效应评价	(184)
7.4 进一步开发西部的政策走向	(192)
7.4.1 由重点基础设施建设向全面小康社会建设转变	(192)
7.4.2 由比较优势产业发展向培育产业竞争力转变	(193)
7.4.3 由科技与教育硬件建设向软环境营造转变	(194)
7.4.4 对外开放由单纯的引进来向走出去转变	(195)
7.4.5 财政货币扶持政策由单一模式向组合模式转变	(196)
参考文献	(197)
后记	(205)

1 绪 论

1.1 研究意义

世界上很多国家或地区,无论是发达国家,还是发展中国家都普遍采用制定国家发展战略的方式来推动本国或地区经济的发展。而一个国家或地区是由不同区域单元构成,这些不同地域相应地就成为国家发展战略实施的主要承载者和组织者。实际上,一国或一个地区内部区域之间经济的发展始终存在不均衡性,而这种不均衡性是由区域内外两种因素所造成。不同的地理区位、经济基础、人力资源、文化习俗的差异是造成区域经济发展差异的外生因素,而技术、制度、政府政策是改变这些外生因素的内生因素。国家从宏观层面上制定和实施区域经济增长政策的目的,就是通过宏观调控即内生因素的改变来纠正市场机制带来的国民经济空间结构的某些缺陷即优化外生因素的不均衡性,从而实现区域经济增长和均衡发展两个相互关联的总目标^①。国家宏观发展战略主要为区域经济增长和区域均衡发展而制定的,也就是说区域经济的发展是国家战略实施的最终着力点,可见,区域经济在国民经济中的地位非同一般。

1.1.1 区域经济在国民经济发展中的地位与作用

区域经济是按照自然地域、经济的内在联系、商品流向、民族文化传统以及社会发展需要而形成的,是特定地区国民经济整体的总称^②。每个区域坐落在不同经纬度上,均受到地带性和垂直性分异的作用和影响,形成了独特的自然条件和发展环境,进而表现在经济、社会发展上差异性较大,这样,导致了区域经济发展水平、发展阶段及结构与布局的差异。不同类型、各具特色、不同发展阶段与水平的区域之间相互作用,相互影响,共同构成国民经济系统。

1. 区域经济有机地组合成国家整体经济

从世界上发达国家走过的发展历程看,区域经济在国民经济中扮演了很重要的角色。早期的农业社会,由于受到土地、气候、水源等自然条件的影响,人们只

① 张美涛,陈永志. 政府政策与区域经济差距的新经济地理学思考. 贵州社会科学,2012(7)

② 朱传耿,沈山,等. 区域经济学. 中国社会科学出版社,2001

能定居在自然资源与条件禀赋较好的区域进行生产、生活,这些区域是整个国家发展重心所在地,可以讲它们代表了整个国家的国民经济发展水平。

到了工业社会,煤炭、铁矿等矿产资源禀赋丰富的地区,获得了前所未有的发展机遇,国家发展的重心从农业生产地区转移到工业发展地区,这一时期,虽然从事工业生产的地区发展较快,但是农业生产地区为其提供了大量的粮食、农产品及最初发展资本。因此,两者相互作用,共同组成了国民经济体系。

从李嘉图的比较优势理论看,每个国家或地区都应根据“两利相权取其重,两弊相权取其轻”的原则,集中生产并出口其具有“比较优势”的产品,进口其具有“比较劣势”的产品^①。区域经济组织生产也符合比较优势理论,一个国家内部区域之间存在差异,导致了区域之间各自生产比较优势产品进行交换,这样,各个区域协同组成了一个有机的生产与交换整体,共同推动着国民经济的发展。

2. 区域经济是国家发展振兴的发动机

佩鲁的增长极理论认为,一个国家要实现平衡发展只是一种理想,在现实中是不可能的,经济增长通常是从一个或数个“增长中心”逐渐向其他部门或地区传导。因此,应选择特定的地理空间作为增长极,以带动经济发展。

按照增长极理论,增长并非同时出现在所有地方,它以不同的强度首先出现于一些增长或增长极上,然后通过不同的渠道向外扩散,并对整个经济产生不同的最终影响^②。每个国家内部区域之间的发展都是一种相对均衡,没有绝对平衡,在发展过程中都会出现像佩鲁所讲的一个或几个增长中心一样的区域,这些地区集聚了经济发展的各种要素资源,经济发展充满了活力,它们无论从发展速度,还是规模、质量均快于其他地区,这些地区经过累计因果循环效应,最终成为一国经济发展的核心。

美国东北部大西洋沿岸地区,主要以波士顿、纽约、费城、巴尔的摩、华盛顿几个大城市为核心,涵盖40个10万人以上的中小城市,面积占全美国的1.5%,人口占20%,而制造业产值却占整个美国的70%,名副其实的成为带动美国经济发展的引擎。日本太平洋沿岸地区,从千叶向西,经过东京、横滨、静冈、名古屋,到京都、大阪、神户的范围,分别形成了东京、大阪、名古屋三个城市圈,其工业产值占整个日本的65%,该地区被称为日本经济发展的核心。德国的鲁尔地区在西德经济恢复和经济起飞中发挥过重大作用,工业产值曾占全国的40%。可见具有发动机作用的区域经济能够带动整个国家振兴腾飞。

3. 区域经济承担着国家赋予的不同发展重任

区域分工也称劳动地域分工或地理分工,是社会分工在经济地理空间上的表

① 吴传均,等. 现代经济地理学. 江苏教育出版社,1997

② 崔功豪,魏清泉,等. 区域分析与规划. 高等教育出版社,1999

现形式,也是区域之间经济联系的一种形式^①。由于各个区域之间存在着经济发展条件和基础方面的差异,因此,在资源和要素不能完全、自由流动的情况下,为满足各自生产、生活方面的多种需求,提高经济效益,各个区域在经济交往中就必然要按照比较利益的原则,选择和发展具有比较优势的产业,于是区域之间就产生了分工^②。

正是由于区域分工机制的作用,使得区域之间根据各自发展优势承担了不同的发展功能。跨国公司在全球不同国家或地区按照比较优势原则,把生产制造环节布局在劳动力相对低廉的发展中国家,比如中国,而把研发设计和营销等环节留在本国或发达国家,比如,苹果手机在美国研发,核心或关键零部件在日本生产,再把它们放在中国组装,最后销往全世界,在此过程中,不同的国家或地区承担了不同的功能。

改革开放后,中国形成了东、中、西三大区域经济板块,这三大板块在整个国民经济中分别承担了不同的发展重任,东部地区向全国提供工业制成品,中部地区是我国粮食种植主产区,向全国提供农产品,西部地区是我们矿产资源、煤炭资源和水能发电资源丰富地区,向东部地区输送大量的能源和初级加工的金属产品。从系统论角度看,不同区域经济承担着不同的发展任务,这样就形成高效有序的社会经济网络系统。

4. 区域经济为国家宏观调控提供了广阔空间

一个国家,尤其是一个国土面积比较广阔的大国,先天赋予了其自然条件和发展环境各异的不同的区域,这些区域之间存在着发展阶段、发展水平和发展基础的差别。正是由于存在这样的差别,客观上给一个国家宏观调控提供了广阔的空间。世界金融危机后,发达国家经济下行趋势比较明显,消费购买力下降,直接对我国东部外贸出口产业产生巨大影响,导致我国东部地区外贸出口额下降,对我国经济增长产生了一定影响。

而中国地域广阔,区域之间发展差异较大,广大中西部地区的基础设施建设还需要大量的投资。在外部需求不振的情况下,我国实施了内需促进经济增长的宏观调控政策,通过对中西部基础设施建设的投资,拉动了我国经济发展,保证了经济稳定增长。同时,东部地区外贸出口下挫的另一个原因是我们的出口产品不具有竞争优势,一方面技术含量低、附加值低,另一方面劳动力成本和土地成本不断升高,因此,东部地区需要进行产业结构调整与转型升级,需要把劳动密集型产业转移出去,为发展技术密集型和资本密集型产业腾出空间。中西部地区有较为低廉的劳动力和廉价的土地,具有发展劳动密集型产业的比较优势,因此,区域经济为国家宏观调控提供了一个大舞台。

① 陈秀山,张可云. 区域经济理论. 商务印书馆,2003

② 李小键. 经济地理学. 高等教育出版社,1999

1.1.2 国家发展战略是区域经济增长的重要推动力

1958年美国发展经济学艾伯特·赫希曼在《经济发展战略》一书中率先提出“发展战略”这一概念,重点讨论发展中国家如何利用自己的潜力、资源与环境谋求区域经济社会发展。自20世纪60年代开始,联合国先后制定了60年代、70年代、80年代三个10年的“国际发展战略”,它使得“发展战略”一词逐渐越出以发展中国家为研究对象的范围,也广泛运用于发达国家^①。在中国,国家发展战略是指从国家宏观层面上综合考虑各区域发展现实情况以及国家发展阶段的需要而制定的区域规划及相关政策。它们主要从以下四个方面全面振兴区域经济发展。

1. 推动交通基础设施建设,促进经济增长

交通基础设施建设能否促进经济增长这一问题长期被学者所关注。杨帆用铁路和公里营运里程作为交通基础设施水平,采用1952—2006年数据样本,运用协整检验和Granger因果检验分析,得出交通基础设施与经济增长存在长期均衡关系,交通基础设施是经济增长的Granger原因^②。

刘秉镰等研究了铁路和高速公路对全要素生产率的影响,发现铁路和高速公路对全要素生产率有着持续显著的正向影响,2001—2007年,铁路和公路基础设施存量的增加共带动中国的全要素生产率增长了11.07%,占TFP整体增幅的59.10%,对经济增长的贡献份额达20.2%。尤其是在上述贡献中,来自直接效应的部分占25.7%,而来自空间外溢效应的部分高达74.3%^③。空间外溢效应非常明显,说明交通基础设施建设带动区域经济发展的扩散效应显著。

正是因为交通基础设施建设对经济持续快速增长的促进作用非常明显,国家发展战略一般把交通基础设施建设作为一项重点内容进行规划。国家通过对区域重大交通基础设施的投资建设,打通区域通向外部的通道。交通基础设施条件的改变,降低了区域内外企业运输成本,大量企业因运输成本的降低而向区域集聚,从而增强区域经济竞争力,促进区域经济快速发展。

2. 赋予区域优惠政策,激活发展潜力

优惠政策是为了达到某种政治、经济或文化等目的,由政府制定的较一般待遇优厚的一套措施和办法。优惠政策带有明显的政策目标性,它反映了政策制定者对资源配置的价值偏好,是一种诱导性政策,目的是将稀缺的资源按照决策者的意愿进行配置。优惠政策具有一定的权力属性,体现了社会经济中制度资源的

① 李哈,姜平.区域经济发展战略研究文献综述.大众商务(下半月),2010(4)

② 杨帆,韩传峰.中国交通基础设施与经济增长的关系实证.中国人口·资源与环境,2011(10)

③ 刘秉镰,武鹏,刘玉海.交通基础设施与中国全要素生产率增长——基于省域数据的空间面板计量分析.中国工业经济,2010(3)

稀缺性及其在社会中的不平衡^①。

在我国市场经济发展不完善阶段,市场配置资源要素的机制还存在较多不健全的地方。在市场主体没有培育起来的领域,政府承担起了部分市场的职能。政府为了弥补制度资源的稀缺性,对不同的区域通过制定不同的优惠政策,达到配置资源的目的。中国赋予区域优惠政策的主要途径是把区域发展规划上升为国家战略,通过国家出台各种优惠政策扶持区域发展,而且这些优惠政策具有特定性和排他性,也就是说只能使用于本区域范围内。通过国家赋予区域的优惠政策,即这些稀缺的制度资源,它们就像一个巨大的引擎一样,激活了区域的发展潜力。

3. 部署重大项目工程,带动区域相关产业发展

产业关联是指产业与产业之间通过产品供需而形成的互相关联、互为存在前提条件的内在联系。这种联系主要表现在两个方面:在产品的供需方面,任何一个行业的生产以及任何一种产品,都会为其他或其他行业的生产作为其生产的投入要素(除最终消费品的生产外)。同时,它也会以其他产品或其他行业的生产作为其生产的投入要素;在产业的技术供给方面,一个产业的生产,需要其他产业为其提供技术水平层次相当的生产手段,同时,它的发展也推动了其他相互关联产业的技术进步,从而使整个产业的技术水平不断向更高层次推进^②。

国家发展战略中重要一项规划实施内容就是从国家层面上优先安排部署区域重大工程项目建设。重大工程项目一般具有投资大、建设工期长、建设标准高、技术相对复杂等特点,这就要求国内最顶尖的企业承担建设。同时,重大工程项目建设是一种综合性和系统性工程,需要大量相关地方产业进行配套。按照产业关联的特点,重大工程项目建设需要劳动力、配套产品供给及水、气、电等本地供应,这就为区域经济带来了就业机会、需求市场和财政收入。而地方配套产业给重大工程项目提供大量产品,无形中发展壮大本地产业,增加本地就业数量。可见,通过国家重大工程项目建设关联效应,带动了区域经济的发展。

4. 顶层设计区域功能新定位,拓展发展空间

一个国家内部区域之间存在发展水平和发展阶段的差异,这些差异不仅是历史原因造成的,而且也与现实发展基础与发展机遇密切相关。根据经济学要素资源稀缺性特点,国家发展所需要的各种要素是有限供给,一个区域一旦获得一定数量有限供给的要素资源,意味着其他区域将失去一定数量的要素资源,加上要素资源空间分布的不均衡性,进一步加剧了要素资源稀缺性。同时,区域内的要素资源还受到行政区经济的约束,区域发展所需要的各种要素资源主要靠本区域内供给。而国家发展战略能够突破行政区经济束缚,使区域获得更大的发展平

① 王天维. 浅析区域开发中的优惠政策与政策优势. 桂海论丛, 2009(4)

② 崔功豪, 魏清泉. 区域分析与规划. 高等教育出版社, 1999

台,拓展更广阔的发展空间。

国家发展战略可以赋予一个区域新的功能定位,这样,区域就能获得来自国家层面上支持实施区域重组战略,区域发展空间随之变大,在更大的空间范围内获得更多的所需要素资源。新的定位还能够提前激活潜在的发展优势,将其变为现实生产力。区域功能进行重新定位后,区域内主导产业也会作出相应地调整,这也将引起区域内各种要素资源的重组,进一步拓展资源要素配置空间,这样就可以把整个区域的发展空间延伸拓展。

1.1.3 区域政策是国家发展战略促进经济增长的重要抓手

国家发展战略促进区域经济增长的一个重要环节就是制定区域政策。区域政策主要包括财政金融和税收手段、基础设施投资手段、政府行政手段、区域开发手段^①。财政金融和税收手段由财政转移收付、税收优惠、贷款优惠和地区援助手段组成。基础设施投资手段由公共设施建设、投资环境改善和专项基础设施基金地区分配等组成。政府行政手段由政府工业建设许可分配、政府项目、政府采购和军事订货分配、就业补助、技术援助等组成。区域开发手段由区域与城市开发规划、贫困地区开发基金、国土整治规划、研究与开发经费分配等组成。在国家发展战略下,通过这些政策手段的实施,促进了区域经济增长。

1. 金融、财政组合政策助推区域经济“起飞”

1960年罗斯托出版了《经济增长的阶段》一书,他把人类社会划分为传统社会、起飞准备阶段、起飞阶段、向成熟推进或持续增长阶段、高额群众消费等5个阶段,其中,起飞阶段是一个区域经济发展的重要门框。经济“起飞”是指在工业化初期的较短时间(20—30年)内,突破了不发达经济的停滞状态,实现基本经济和生产方法的剧烈转变。而区域要想进入起飞阶段就必须首先达到“起飞”的临界水平,这种临界水平是区域经济起飞的必备条件。在区域靠自身力量无法达到“起飞”“临界水平”时,必然通过获得某种重要的外部推力来突破停滞状态,实现经济“起飞”^②。

区域发展最短缺的要素资源之一就是资金,在没有或原始资本积累较少的情况下,区域很难开展大规模生产活动。如果能通过国家发展战略规划,对区域实施无息或低息贷款、财政直接转移支付、税收优惠等政策,区域就会在短时间内,集聚大量开发资本从事生产活动,从而使得区域达到罗斯托所讲的起飞临界水平。

20世纪60年代,美国在扶持韩国经济成功跨越起飞临界水平时,采用了无偿援助、开发贷款等资金援助政策。在美国直接和间接援助下,第二个五年计划期

① 安树伟,刘晓蓉.区域政策手段比较及我国区域政策手段完善方向.江淮论坛,2010(3)

② 黄景贵.罗斯托经济起飞理论述评.石油大学学报(社会科学版),2000(2)

间(1966—1971),韩国 GNP 的年均增长率达 10.5%,年均出口增长达 35.2%,上升到 11 亿美元^①。70 年代,韩国经济成功实现了起飞。

2. 公共基础设施建设改善区域发展环境

区域投资环境分为硬环境和软环境,硬环境主要指区域内公共基础设施建设,包括水、电、气等供给,文、教、卫等设施建设和陆、海、空交通基础设施建设等。软环境主要指区域政府管理和运行效率、制度和法制建设的完善程度。一个区域处于发展初期,硬环境建设非常重要。没有水、电、气供应,工厂就不能开工建设、投入生产,没有良好的交通基础设施建设,企业运输成本会居高不下,导致企业放弃投资落户于该区域。

一般公共基础设施投资主要来源于政府公共财政。一个区域要在短时间内加快公共基础设施建设最有效的路径之一就是获得来自于国家层面的资金扶持。国家发展战略中制定的公共基础设施投资手段,主要通过专项公共基础设施建设基金的地地区倾斜分配政策等措施来扶持区域公共基础设施建设。

西部大开发以来,国家先后在西部地区投入了大量公共基础设施建设资金,效果非常显著,大大改善了西部发展环境。2010 年,国务院召开西部工作会议,商讨未来 10 年西部大开发政策时,再次强调要继续把基础设施建设放在优先地位,进一步加快交通、能源、信息、市政公用设施等基础设施建设^②,要在改善西部发展环境上更上一层楼。

3. 政府行政手段加快区域工业化进程

工业对一个地区经济发展起到基础支撑作用。众所周知,工业不仅能够解决大量本地劳动力就业,而且也是地区国民经济重要组成部分。因此,对一个区域而言,工业化进程快慢直接会影响到区域经济的发展。

国家在制定区域发展政策中,通过政府行政手段的方式扶持区域工业发展。比如采取政府工业建设许可分配、政府项目等形式,给予区域特殊优惠政策。政府工业建设许可分配、政府项目都具有国家层面的建设时序和规划,并不是每个区域都可以随意上马建设国家工业或政府项目。在我国,大的工业建设项目需要到国家发展与改革委员会备案审批,获得认可后才能开工建设。为了加快一个区域工业发展进程,国家会在制定区域发展政策时,优先布局这些大的工业项目。国家也可以采用政府采购形式促进区域工业发展。区域内工业企业生产的产品受到供需市场的影响,国家通过政府首购和订购的方式,扩大产品销售市场,扶持区域工业企业发展。同时,国家还采取就业补助形式,降低就业人员门槛和就业成本,促进区域大量劳动力就业。另外,国家还采用技术援助手段,帮助区域内工

① 毕元辉. 美国的开发援助政策与韩国经济起飞. 长春师范学院学报(人文社会科学版),2009(4)

② 国务院: 继续把基础设施建设放在优先地位. <http://news.steelcn.com/a/95/20100408/288970EDAE7F66.html>

业企业进行技术改造和更新,提升区域企业技术发展水平。

4. 区域开发手段提升区域发展综合能力

区域综合发展能力不仅体现在区域经济、社会、文化等方面,还体现在区域产业布局优化、土地资源的综合整治、区域可持续发展及创新体系完善等诸多方面。尤其对于一个较为落后的地区来讲,国家区域综合开发规划能够从产业布局上引导区域合理优化发展,从国土整治上科学协调人地关系,从创新体系上帮助区域逐步建立并完善。总之,通过国家一揽子综合配套区域开发手段的实施,区域发展综合能力会进一步提升。

西部大开发前,我国西部地区社会经济全方位落后,经过 10 年的西部大开发战略实施,国家对西部地区先后进行了多次区域开发规划,并通过投入大量开发资金等方式综合推进西部地区经济、社会、文化的全面发展,使得西部地区综合能力得到了显著提升。美国通过对田纳西河流域进行综合开发,把昔日较为落后的田纳西河流域地区变成了综合发展能力较高的区域。日本通过多次全国土地综合开发,提升了日本整个国土区域发展综合能力。

1.2 主要内容与框架

区域政策的本质是解决区域发展过程中出现的经济活动失衡问题,它具有时效性、针对性、可持续性、系统性等特点。区域问题涉及面比较广,按照不同的划分标准,区域政策划分类型也不同。但无论怎么划分,其都通过重构经济活动空间、引导产业发展空间重组、均衡经济发展空间差异性、集聚经济活动的各种要素等方面对区域经济增长产生深刻影响,并通过凸显地域比较优势、培育经济增长极、加快产业转型升级、提升中心城市地位等方式来促进一个地区的经济增长。

区域政策促进经济发展的开发模式已广泛地被许多国家所采用。美国西部大开发政策对美国经济增长产生了深远的影响,欧盟区域政策对整个欧洲一体化进程加快作出了巨大贡献,日本国土规划对整个日本经济的振兴起到了关键作用。新中国成立后,我国就实施了区域发展战略规划,对均衡区域发展起到了一定的作用,尤其是改革开放后,东、中、西部相继实施了国家区域开发战略,东部开发开放、中部崛起、西部大开发等三大国家宏观发展战略极大地促进了我国区域经济发展。

本书将东部开发开放战略、中部崛起战略、西部大开发战略作为实证研究对象,主要基于以下考虑:

第一,东部开发开放战略、中部崛起战略、西部大开发战略代表我国传统三大地域不同发展类型。东部地区依托其良好的自然环境与条件,便利的沿海对外贸易通道,雄厚的民族工业基础,较为发达的商业市场体系,使得其成为我国改革开放的先行区。西部地区深居我国内陆,自然条件和经济发展基础相对薄弱,受区