

北京市社会科学界联合会重点学术活动资助项目  
北京区域规划和战略研究基地项目

# R 区域经济研究

Research on Regional Economy

第一辑

主 编 杨德勇 副主编 龚晓菊



经济科学出版社  
Economic Science Press

北京区域规划和战略研究基地项目

北京市社会科学界联合会重点学术活动资助项目

# 区域经济研究

第一辑

主 编 杨德勇

副主编 龚晓菊

经济科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

区域经济研究. 第一辑/杨德勇主编.

—北京: 经济科学出版社, 2013. 5

ISBN 978 - 7 - 5141 - 3368 - 4

I. ①区… II. ①杨… III. ①区域经济 - 北京市 - 文集 IV. ①F127.1 - 53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 087658 号

责任编辑: 周秀霞

责任校对: 杨 海

版式设计: 代小卫

责任印制: 李 鹏

区域经济研究

第一辑

主 编 杨德勇

副主编 龚晓菊

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: //jjkxcbs. tmall. com](http://jjkxcbs.tmall.com)

汉德鼎印刷厂印刷

华玉装订厂装订

787 × 1092 16 开 11 印张 210000 字

2013 年 6 月第 1 版 2013 年 6 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 3368 - 4 定价: 30.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换。电话: 010 - 88191502)

(版权所有 翻印必究)

# 目 录

## 区域合作的理论与政策

|                                      |              |
|--------------------------------------|--------------|
| 我国促进区域协调发展的理论与实践 .....               | 范恒山 (1)      |
| 学习领会十八大精神 科学把握促进区域协调发展的<br>新要求 ..... | 杨荫凯 (13)     |
| 我国区域合作的模式分析 .....                    | 龚晓菊 郭 倩 (18) |
| 促进我国区域经济合作的思路与对策 .....               | 吴 强 白旭卉 (31) |

## 首都经济圈建设

|                        |              |
|------------------------|--------------|
| 首都经济圈规划面临的难题与建议 .....  | 肖金成 刘保奎 (51) |
| 京津冀区域一体化进程及趋势分析 .....  | 孙久文 丁鸿君 (63) |
| 环渤海区域经济非均衡发展问题研究 ..... | 王 昊 (78)     |
| 促进首都经济圈建设的消费视角思考 ..... | 龚晓菊 赵方忠 (94) |

## 区域经济发展

|                                   |               |
|-----------------------------------|---------------|
| 后危机时代区域经济发展差异化与银行信贷<br>行为初探 ..... | 杨德勇 田 园 (100) |
| 开创两岸文化创意产业战略合作新局面 .....           | 王晓红 (111)     |
| 苏北沿海的区域地位及其发展 .....               | 新 望 (125)     |
| 国际著名金融商务功能区及对北京市西城区的启示 .....      | 姚永玲 (129)     |
| 我国新型农村金融机构的监管体制改革 .....           | 杨德勇 刘 欢 (139) |
| 温州金融改革的几点思考 .....                 | 王在全 (148)     |
| 北京市银行业开放研究 .....                  | 张翠珍 王 岑 (156) |
| 中部地区建设全国重要粮食生产基地的思考和建设 .....      | 贺 伟 (165)     |

# 区域合作的理论与政策

## 我国促进区域协调发展的理论与实践

范恒山\*

**摘要：**区域发展不平衡是我国的基本国情。新中国成立以来，我国区域发展战略不断完善，特别是“十一五”以来国家出台了一系列指导性很强的区域规划和政策文件，区域协调发展的理论和实践都取得了重要进展。今后，在“十二五”时期乃至更长一个时期内，要与时俱进地把握区域协调发展的内涵，深入实施区域发展总体战略和主体功能区战略，不断缩小地区发展差距，促进国民经济又好又快发展。

**关键词：**区域经济 区域发展战略 发展成效

区域发展不平衡是我国经济社会发展面临的一个重要问题，近年来特别是“十一五”以来，我国在区域发展的理论和实践领域取得了重大进展，为进一步缩小地区差距、实现区域协调发展打下了坚实基础。

### 一、区域问题的一般理论

区域问题主要是指区域发展不平衡的问题。受自然条件、资源禀赋、生产要素、创新能力以及民族、宗教、文化等诸多因素的影响，一个国家、一个区域在一定程度上都存在着区域发展不平衡问题。深刻认识世界区域问题的普遍规律和我国区域问题的特殊性，是研究提出解决区域问题基本思路和重大政策的根本依据，也是做好区域发展各项工作的重要前提。

区域发展不平衡包括很多方面，有经济发展程度、公共服务水平、人均富裕程度等方面的不平衡；还有创新潜力、环境承载能力、发展的可持续性等方面的不平衡。归纳起来，世界各国尤其是大国面临的区域问题主要有五类：一是地区差距问题。这是最核心的区域问题，也是多种区域问题的综合

---

\* 作者简介：范恒山（1958~），男，经济学博士，国家发展改革委地区经济司司长。研究方向：区域经济的理论与实践。

反映。世界各国普遍存在着地区差距，只是地区差距的程度不同。二是落后地区发展问题。许多大国，甚至是富裕的大国也都存在落后地区。这些落后地区大多出现在传统农业地区、少数民族地区、边远地区、自然条件恶劣地区等。三是产业转型和资源枯竭地区问题。传统产业地区的经济衰退及其转型困难，是一些国家发展中面临的一个较难解决的区域问题。四是过度开发地区问题。当一个区域的经济活动过度集聚时，就会超出其资源环境承载能力，带来交通紧张、用地困难、人口过密、环境恶化、基础设施建设成本和商务成本过高等“膨胀病”。五是全球化背景下发达地区的竞争力问题。随着经济全球化进程的加快，提高发达地区竞争力，成为各国关注的重点问题。这些区域问题概括起来，实际上指的是促进区域协调发展需要解决的问题，核心是缩小地区间存在的差距或者说缩小两极差距。

我国是一个幅员辽阔、人口众多的发展中大国，与其他国家相比，区域问题的特殊性主要体现在三个方面：一是区域经济社会发展差距过大。尽管近年来我国区域发展差距加速扩大的势头有所减缓，但是从一个较长的时间周期来看，我国区域经济发展的差距仍然过大，而且呈继续扩大的态势，特别是居民收入水平和基本公共服务水平的区域差距依然显著。二是落后地区的发展仍然面临诸多困难。我国中西部欠发达地区、资源枯竭型城市和老少边穷地区经济社会发展面临的矛盾和问题更加突出。中西部欠发达地区经济基础薄弱，自我发展能力不强；资源枯竭型城市就业压力大，居民生活比较困难；一些特殊类型地区贫困问题突出，基本公共服务供给严重不足；部分地区生态环境恶化，经济发展与资源环境矛盾突出。三是区域无序开发问题依然比较突出。受体制环境等因素影响，一些地区不顾资源条件和生态环境承载能力约束，盲目发展一般加工业和重化工业，由此形成产业、产品等的低水平重复，导致恶性竞争和地区封锁、市场分割等问题。

区域问题对一国的经济发展、社会稳定、可持续发展和国家整体竞争力有着直接影响。地区差距问题不仅是经济问题，也是政治和社会问题，不可等闲视之。值得注意的是，当地区差距过大问题与民族问题、宗教问题交织在一起时，往往成为一些国家社会动荡甚至国家分裂的诱发因素。因此，世界各国采取相应的应对措施，通过实施有针对性的区域战略和区域政策，推动解决比较突出的区域问题。就我国而言，解决区域发展不平衡的问题，促进区域协调发展，无论是对于国家发展全局还是对于地方发展都是一件极为重要的事情。从国家层面看，关系到经济社会的全面协调可持续发展，关系到能否建立起惠及所有人口的高水平小康社会，也关系到社会的和谐稳定；从地方层面看，关系到地方发展的水平和后劲，也关系到地方的繁荣与安定。因此，必须采取切实可行的区域政策予以解决。

## 二、我国区域发展战略的形成与演变

新中国成立以来,在社会主义现代化建设的各个历史时期,中央都高度重视区域协调发展问题。我国区域发展战略的演进大体经历了三个阶段。

### (一) 从新中国成立初期到改革开放前,是我国工业布局由沿海向内地推进的阶段

为了改变旧中国遗留下来的工业基础薄弱、沿海与内地布局畸轻畸重的格局,同时,鉴于新中国成立初期的国际政治环境和出于战备的考虑,当时工业布局的指导思想是,利用沿海的基础和适当利用外援,促使工业布局向内地推进,形成全国工业布局相对均衡,各大经济协作区自成体系、相互促进的格局。毛泽东同志在1956年的《论十大关系》中明确指出:“沿海的工业基地必须充分利用,但是,为了平衡工业发展的布局,内地工业必须大力发展”。在这一战略思想指导下,这一时期的投资明显向内地倾斜。据统计,“一五”时期,内地的投资占全国总投资的46.8%,苏联援建的156个项目中,东北地区占37%、西北地区占22%。“三线”建设高潮的“三五”时期,内地的投资占全国总投资的64.7%。经过几十年的建设,内地工业产值占全国的比重由1952年的31.9%,提高到1978年的40.1%。

理论界一般称这一阶段为生产力均衡布局或区域均衡发展阶段。这一阶段由于国家投资的地区布局由沿海转向内地,有力地推进了内地的工业化进程,使旧中国遗留下来的工业布局极不平衡的格局得到初步改观,直到现在,内地的发展都有赖于这个基础。但是,由于未能充分发挥沿海老工业基地的作用,国家投资的效益没有得到充分发挥。

### (二) 从改革开放初期到20世纪90年代中后期,是沿海地区率先发展阶段

党的十一届三中全会作出了将全党的工作重点转移到以经济建设为中心的社会主义现代化建设上来的重大决策,我国经济社会发展进入一个新的阶段。当时,区域发展战略要优先解决的问题是,如何通过扩大开放,加快发展。根据邓小平同志关于“让一部分地区、一部分人先富起来,逐步实现共同富裕”和“两个大局”的战略思想,通过设立经济特区、开放沿海城市等一系列对外开放措施,形成了沿海地区先走一步、率先发展,进而带动内地发展的格局。1978~1995年,沿海地区吸引外资占全国吸引外资总额的84.7%,基本建设投资占全国的比重也明显提高,沿海地区的生产总值年均增长11.6%,比内地高出2.1个百分点。与此同时,国家也逐步加大了对贫困地区和少数民族地区发展的扶持力度。

理论界通常把这一阶段称为梯度推进或不均衡发展战略阶段。沿海地区

的率先发展，加快了我国改革开放进程，使我国的经济实力迅速上升，为 20 世纪末实现国内生产总值比 1980 年翻两番的战略目标，以及人民生活达到小康水平作出了巨大贡献。但是由于发展基础和条件的差异以及其他原因，东部地区与中西部地区发展速度的差距逐步扩大，差幅最大的“八五”时期，东部地区生产总值的平均增幅比中西部地区高出 5~7 个百分点。

### （三）从 20 世纪 90 年代中后期到现在，是我国区域协调发展总体战略初步形成并不断完善的阶段

20 世纪 90 年代中期，针对地区差距带来的突出矛盾，党中央适时作出了完善区域发展战略的重大决策。党的十四届五中全会提出把缩小地区差距作为一条长期坚持的重要方针，要求“从‘九五’开始，更加重视支持中西部地区经济的发展，逐步加大解决地区差距继续扩大趋势的力度，积极朝着缩小差距的方向努力”。根据这一指导思想，1999 年中央做出了实施西部大开发战略的决策，2003 年中央决定实施振兴东北地区等老工业基地的战略。党的十六届三中全会以来，中央提出了树立和落实科学发展观，构建社会主义和谐社会等重大战略思想，进一步明确了促进区域协调发展必须长期坚持的指导原则和奋斗目标。2006 年 4 月，中央发布了《关于促进中部地区崛起的若干意见》。至此，国家关于区域发展的战略体系初步形成。随后，中央明确将其概括为区域发展总体战略，一般简称“四大板块”战略，即推进西部大开发，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，形成东中西相互促进、优势互补、共同发展的格局。2006 年，国家“十一五”规划纲要提出了推进形成主体功能区的基本思路 and 方向，明确根据资源环境承载能力和发展潜力把不同地区划分为优化开发、重点开发、限制开发和禁止开发等不同类型的区域。“十二五”规划《纲要》对促进区域协调发展作出了新的部署，强调要深入实施区域发展总体战略和主体功能区战略。

需要特别指出的是，“十一五”以来，为进一步增强区域政策的针对性、有效性和可操作性，在区域发展总体战略框架下，从加快条件较好地区开发开放、促进欠发达地区特别是少数民族地区发展、在具体区域探索落实国家重大改革发展战略的途径和经验、深化区域合作与对外开放等方面的需要出发，国家相继出台了一系列促进区域发展的重大文件、重要规划和重点方案，进一步细化了我国区域经济发展版图，推动形成了一批经济区、经济带和经济增长极，大大增强了区域发展的协调性。

随着这些重大战略的实施，区域差距扩大的趋势得到有效遏制，区域发展的协调性不断增强。数据表明，“九五”、“十五”时期，东中西经济增长速度差别已大大缩小，而到“十一五”后期，中西部地区和东北地区的增长速度已超过东部地区，实现了根本性转变。

### 三、近年来区域战略实施取得的成效

近年来特别是“十一五”以来，在各个方面特别是区域战略和区域政策的有力推动下，区域经济发展取得了前所未有的巨大成就。主要表现在：

#### （一）区域发展总体战略不断完善，区域发展空间格局得到优化

“十一五”以来，国家在继续实施鼓励东部地区率先发展、实施西部大开发、振兴东北地区等老工业基地战略的基础上，又提出了促进中部地区崛起战略，形成了以“四大板块”为主体的区域发展总体战略。但从空间尺度上说，“四大板块”的划分仍然过大，板块内部不同地区之间在自然地理、发展阶段、民族文化等诸多方面还存在不少差异。对此，国家大力推动经济区建设，实行“一区一策”，出台了一系列具有较强针对性、务实性和可操作性的区域规划和政策文件。这些规划和文件的出台实施使得区域发展总体战略不断完善，区域空间格局不断优化，区域空间尺度合理缩小，政策差别化不断加大，措施针对性不断增强，有力地推动了我国经济区域发展版图不断细化，为促进区域协调发展和经济社会又好又快发展发挥了重要作用。

#### （二）区域经济增长格局发生重大转变，区域发展协调性显著增强

长期以来，中西部地区经济增长速度一直落后于东部地区。在国家区域发展总体战略的指引下，随着区域政策体系的不断完善，特别是对革命老区、民族地区、边疆地区和贫困地区政策支持力度的不断加强，中西部地区经济增长速度落后于东部地区的格局得到了扭转。2007年，西部地区经济增长速度达到14.6%，首次超过了东部地区的14.4%；2008年和2009年以后，中西部和东北地区全面加速，西部、东北和中部地区生产总值分别增长12.4%、13.3%、12.2%和13.4%、12.6%、11.6%，连续两年超过东部地区11.1%和10.7%的增速；2010年，东部、中部、西部和东北生产总值分别增长12.3%、13.8%、14.2%和13.6%，中部、西部和东北增速分别比东部地区高1.5、1.9和1.3个百分点。这是一个具有重大历史意义的转变。速度指标虽然不是根本性指标，但这个象征性指标的改变，为公共服务水平和人均可支配收入等地区实质性差距缩小打下了坚实基础，在促进区域协调发展进程中具有标志性意义。

#### （三）新的增长极不断涌现，有力地支撑了内地经济平稳较快发展

近年来，在区域政策的强力推动下，新的区域增长极不断涌现，区域发展活力不断增强。自2008年以来，尽管受国际金融危机影响，但是内地GDP

仍保持了较快的增速，这来自于各地的平稳较快发展，更来自于重点地区的支撑和辐射作用。实践证明，凡是有国家区域规划和政策性文件指导的重点地区，经济增长速度均明显高于所在省区及全国平均水平，在全国开发开放格局中的地位明显提升，这为有效应对国际金融危机冲击，避免经济大起大落和保持经济平稳较快发展发挥了重要支撑作用。一方面，在区域政策的积极引导下，长三角、珠三角、京津冀等传统发达地区产业结构不断优化，自主创新能力显著增强，经济质量明显提升，辐射带动作用进一步发挥，继续发挥带动经济增长的引擎作用。另一方面，在区域政策的有力支持下，中西部地区培育形成了广西北部湾地区、安徽皖江城市带、重庆两江新区等一批新的经济增长极，成为有效抵御国际金融危机的中流砥柱，为国民经济的可持续发展提供了持久动力。

#### （四）区域合作广度深度不断拓展，经济一体化进程大大加快

凡是国家规划和文件覆盖的地区，区域合作和一体化发展进程都比其他地方要快。突出地表现在三个地区。一是珠三角地区。近两年来，按照珠三角地区改革发展规划纲要的要求，珠三角地区围绕推动“深莞惠”、“珠中江”及“广佛肇”三个经济圈建设，大力推动珠三角9个城市从基础设施到要素流动、环境保护、社会管理的一体化，特别是广州和佛山，正在朝着实现同城化的目标迈进。二是长三角地区。以贯彻长三角地区指导意见为契机，长三角地区大力推进一体化进程，推动在综合交通、科技创新、市场体系、生态环保、公共服务等重点领域实现联动发展。三是京津冀地区。京津冀地区在战略规划、产业发展、政策法规等方面积极沟通和衔接，不断加快合作步伐。与此同时，晋陕豫黄河金三角、成渝地区、郑汴地区、西咸地区等从地方实际出发大胆探索一体化发展路径，也取得了积极进展。

#### （五）特殊地区发展受到空前重视，边疆稳定和民族团结得到巩固

加快革命老区、民族地区、边疆地区和贫困地区发展是我国区域协调发展的重点和难点，得到了党中央、国务院的高度重视。其中，西藏和新疆问题事关国家核心利益，推动西藏和新疆跨越式发展和长治久安，具有特殊重要的战略意义。面对新的形势，中央先后召开了新疆、西藏工作座谈会，研究制定了全方位扶持政策措施，对口支援西藏、新疆的工作力度得到进一步加强，全方位对口支援体系基本形成。这些强有力的措施，极大地惠及了西藏、新疆等地各族群众，有力地推动了当地经济社会加快发展，进一步促进了民族团结和边疆巩固。

#### （六）区域开发秩序进一步规范，可持续发展能力得到增强

为进一步优化空间开发新格局、实现可持续发展，国家根据不同区域的

资源环境承载能力、现有开发密度和发展潜力，统筹谋划人口分布、经济布局、国土利用和城镇化格局，确定将国土空间划分为优化开发、重点开发、限制开发和禁止开发四类功能区，并明确针对不同功能区发展的政策导向，进一步规范开发秩序，按照优化结构、集约开发、协调发展和陆海统筹的原则，逐步推动人口、经济、资源环境相协调。

值得一提的是，区域政策在有力推动区域经济和国民经济发展的同时，也在创新调控模式和激发发展活力等体制层面发挥了积极作用。一方面，区域政策有利于发挥地区比较优势，解决低水平重复建设问题；有利于保障地方发展思路与政策措施的连续性和稳定性，做到一张“蓝图”贯彻到底；也有利于避免“一刀切”，实现国民经济长期平稳较快发展。区域政策的这些独特优势，有效破解了一些受现行体制制约很难解决的关键问题。另一方面，区域政策改善和丰富了宏观调控的方式与路径，实现了国家意志与地方发展思路的对接，合理体现了地方利益诉求，有利于充分发挥中央和地方两个积极性，对于改善中央和地方的关系发挥了重要作用。

#### 四、当前我国区域发展面临的形势

“十二五”时期，是我国全面建设小康社会的关键时期，是深化改革开放、加快转变经济发展方式的攻坚时期，也是促进区域协调发展的关键阶段。区域协调发展的内涵和特点在与时俱进，促进区域协调发展的国内外环境更加复杂，区域发展面临的任务仍然十分艰巨。

##### （一）新时期区域协调发展的内涵

根据科学发展观的要求，全面把握区域协调发展的内涵，必须坚持以人为本，必须体现全面协调可持续发展，必须有利于构建社会主义和谐社会。从内涵上看，区域协调发展至少应包括五个方面：一是各地区人均生产总值差距应保持在适度范围内。不能把促进区域协调发展，简单地理解为缩小地区间国民生产总值的差距。随着人口的流动和欠发达地区的经济发展，各地区人均生产总值的差距是可以缩小的。现阶段我国在这方面的主要任务是，遏制地区间人均生产总值差距扩大的趋势，使之保持在一定的限度内。二是各地区群众能够享受均等化的基本公共服务。基本公共服务主要是指义务教育、公共卫生和基本医疗、社会保障、社会救助、促进就业、减少贫困、防灾减灾、公共安全、公共文化等。提供这些服务是政府义不容辞的责任。这种服务不应因地区的不同、人群的不同而有明显的差异。三是各地区比较优势能得到合理有效的发挥。不同地区有着不同的比较优势，只有各地区的比较优势充分发挥了，才能实现全国整体利益的最大化。消除区域间的利益冲突，实现区域间的优势互补，互利互惠，是促进区域协调发展的重要内容，

也是衡量区域协调发展程度的重要标志。四是不同地区之间形成优势互补、互利共赢的良性互动机制。以政府为主导、市场为纽带、企业为主体,注重发挥市场配置资源的基础性作用;注重深化体制机制创新,优化区域合作发展环境;注重统筹兼顾,有效协调区域合作中各种利益关系,不断拓展区域合作领域,丰富区域合作方式,以区域一体化发展、承接产业转移和对口支援等为重点推动区域合作向纵深发展。五是各地区人与自然的的关系处于协调和谐状态。各地区经济发展,必须充分考虑本地区的资源环境承载能力。我国生态环境整体上比较脆弱,许多地区的经济和人口承载能力不强,既要促进欠发达地区的经济发展,同时也要做到开发有度、开发有序、开发可持续,切实保护好生态环境。

## (二)“十二五”时期我国区域发展面临的机遇

从总体上看,经济全球化和区域一体化深入发展的趋势不会发生根本改变,我国经济社会发展的基本面和长期向好的态势也不会变化,区域发展面临难得机遇。一是我国综合国力进一步增强,有利于提升统筹区域发展能力。“十二五”时期仍是我国发展的重要战略机遇期,只要抓住机遇,就能继续实现经济平稳较快发展,综合国力也将在“十一五”取得巨大成就的基础上得到进一步提升,这将增强中央政府通过转移支付等方式解决区域发展不平衡问题的能力,也将提升发达地区支援欠发达地区发展的能力,为推动区域协调发展提供坚实的物质基础。二是区域政策的调控作用逐步加强,有利于发挥各地区的比较优势。“十二五”时期国家将深入实施区域发展总体战略和主体功能区战略,在抓好已出台的重大区域规划和政策文件贯彻实施的同时,进一步完善区域政策体系,落实相关配套政策。这些区域战略和政策覆盖面越来越宽,调控力越来越大,针对性越来越强,将有力地促进各地发挥比较优势,走出一条切合实际、各具特色的发展道路。三是国际国内产业转移步伐继续加快,有利于推动区域产业结构优化升级。虽然国际金融危机的严重冲击一定程度上影响了世界经济增长格局,但并没有改变国际范围内的产业结构调整 and 转移的大趋势,同时,我国东部沿海地区产业向中西部地区转移步伐还在加快,这将有利于加速中西部地区新型工业化进程,推动东部沿海地区经济转型升级,在全国范围内优化产业分工格局。四是科技创新日益加速,有利于促进中西部地区实现跨越发展。国际金融危机后世界可能进入创新集聚爆发和新兴产业加速成长时期。从全球看,新兴经济体与发达国家在有些领域差距不大,从国内看,中西部地区在某些行业与东部地区差距相对较小。中西部地区可以抓住科技创新的机遇,通过重点发展某一新兴产业,培育新的增长极,从而实现加快赶超和跨越发展。五是重点领域和关键环节改革不断深化,有利于营造促进区域协调发展的制度环境。“十二五”时期国家将进一步深化体制机制改革,不断健全完善市场经济体制,深化财

税体制改革,建立资源和生态补偿机制,健全要素价格形成机制,等等。这些举措将有利于进一步发挥各地区的比较优势,并从制度上理顺以原材料和资源输入为主的沿海地区与资源主要产地的中西部地区之间的利益关系,一定程度上缩小地区发展差距上的鸿沟。

### (三)“十二五”时期我国区域发展面临的挑战

在看到机遇的同时,也应该认识到,国际金融危机的深层影响不容忽视,全球需求结构明显变化,国内发展面临的资源环境约束也会进一步加大,我国区域发展也面临严峻挑战。一是国际市场需求变化的负面影响不断显现。由于当前各国经济复苏进度不一,致使国际贸易保护主义有所抬头,一些发达国家积极推进产业回归和制造业再造。这将导致未来我国的外部市场需求不稳定性加大,甚至失去部分传统优势市场,势必会影响东部沿海地区的产品出口和发展速度。随着时间的推移,这种负面影响还将继续蔓延、扩展和传导,进而抑制内陆地区的发展进程。二是资源环境承载能力的制约日益加剧。在经济全球化和区域经济一体化深入发展的背景下,以全球变暖为标志的全球气候变化已成为当今国际社会普遍关注的焦点问题,同时,我国仍然处于工业化、城镇化加速时期,经济结构的战略性调整任务艰巨,国际国内在节能减排方面的双重压力,对产业层级较低的中西部地区加快发展带来较大制约,也会对东部地区进一步发展产生一定影响。三是中西部地区发展基础还很薄弱。中西部地区基础设施落后、生态环境脆弱、经济结构不合理、市场体系发育滞后、自我发展能力不强等问题仍未根本改变,加强民族团结、维护边疆稳定的任务仍然繁重,面临着既要加快发展、又要加快转型的双重压力,还有许多的难题需要破解。四是制约区域发展的制度性障碍仍然存在。产业转移和优化生产力布局受到行政区划的限制,人口和劳动力流动受到户籍制度束缚,资源输出地与经济发达地区的利益协调机制受到财税价格体制的制约。

总之,“十二五”时期区域发展的外部环境相对有利,内在基础不断巩固,但同时也还存在着很多不确定、不稳定、不可控的因素,促进区域协调发展仍然任重而道远。

## 五、新时期促进区域协调发展的总体要求

“十二五”规划纲要提出,实施区域发展总体战略和主体功能区战略,构建区域优势互补、主体功能定位清晰、国土空间高效利用、人与自然和谐相处的区域发展格局,逐步实现不同区域基本公共服务均等化。这是基于我国经济社会发展的阶段性特征提出的,符合区域协调发展的长远目标要求。

从实现国民经济又好又快发展、加快缩小地区差距的需要出发,根据近

年来促进区域协调发展取得的成功经验，现阶段国家统筹区域发展要以科学发展观为指导，始终围绕促进区域协调发展这条主线，充分发挥中央和地方政府的政策指导和规划引导作用，切实强化市场机制促进资源配置和发挥地区比较优势的基础性作用，立足于促进重点地区加快发展，立足于推动形成经济区，立足于建立健全促进区域协调发展的长效机制，不断加强区域规划引导，不断完善区域政策调控，不断创新区域合作模式，不断健全区域法规体系，努力实现初步遏制人均地区生产总值差距扩大趋势、不同地区人民都能享受大体相当的基本公共服务、区域分工趋于合理、区域一体化深入发展、区域生态环境质量明显改善等目标。

贯彻落实上述思路，重点要把握以下原则：

一是把实施区域发展总体战略与推进形成主体功能区结合起来。区域发展总体战略是基于自然地理、发展阶段、经济基础等基本国情考量的，关于促进区域发展的总的纲领和宏观指向，主体功能区战略是基于不同地区资源环境承载能力、现有开发密度和发展潜力考量的关于促进区域发展的操作思路 and 具体举措。区域发展总体战略是主体功能区战略的实施方向，而主体功能区战略是区域发展总体战略的实现路径。只有把实施区域发展总体战略和主体功能区战略结合起来，才能充分发挥各个地区的比较优势，实现区域间的合理分工，不断优化区域经济结构和国土空间布局；才能从各个地区的实际出发，制定有区别的政策措施，加快缩小地区差距，实现区域协调发展。

二是把缩小地区发展差距与实现基本公共服务均等化结合起来。缩小地区发展差距与实现基本公共服务均等化，是统筹区域发展的两项重要内容。缩小地区发展差距反映的是发展状况，体现的是富裕程度；实现基本公共服务均等化反映的是体制环境，体现的是幸福指数。地区发展差距的缩小，有利于推进基本公共服务均等化，却并不一定意味着实现了公共服务均等化。两者之间既相互关联，又存在差异。因此，必须把两者紧密结合起来，在实现促进欠发达地区发展的同时，采取有力措施，推进地区间的公共服务均等化。从当前看，应加大对欠发达地区转移支付力度，通过政策倾斜加快推进基本公共服务体系建设，改变欠发达地区公共服务落后的状况；从长远看，则应依靠体制创新，建立健全制度体系，以此保障欠发达地区与发达地区拥有享受公共服务的同等权利和实现发展的同等机会。

三是把优化发达地区发展与扶持欠发达地区发展结合起来。优化发达地区发展与扶持欠发达地区发展，是促进区域协调发展的两个重要着力点。通过加强指导和引导，进一步优化和提升发达地区的整体竞争力和综合实力；有利于发挥对欠发达地区的辐射、带动和示范作用，又能够增强国家支持欠发达地区的财力。通过加大扶持力度，帮助欠发达地区打破制约发展的瓶颈，有利于增强自我发展能力和推动培育新的增长点，又能为发达地区发展提供广阔空间和有力的支撑。两者缺一不可。因此，必须一体推进，在积极推动

发达地区深化对外开放,开展先行先试,努力增创新优势的同时,进一步加大对老少边穷、资源枯竭等特殊困难地区的支持。

四是把深化国内区域合作与扩大对外开放结合起来。深化国内区域合作与扩大对外开放,是拓展区域发展空间、促进区域协调发展的有效举措。经过多年的努力,国内区域合作取得不少进展,但由于行政壁垒、地区封锁等现象的存在,高效统一市场还没有完全形成,区域合作效果并不十分理想,需要进一步加强。受国际金融危机影响,国际贸易保护主义有所抬头,我国外部市场受到挤压,发展空间受到制约,对外开放面临新的挑战,需要进一步深化。搭建有效的对内合作平台能为对外开放提供载体,深化对外开放也能为推进国内合作提供更多机遇。因此,必须把两者结合起来。既要深化国内区域合作,加快推进重点地区的一体化发展进程,又要优化对外开放格局,协同推进沿海、内地和沿边开放合作,实现以开放促合作,以合作带开发,推动把沿边地区等边缘末梢变为前沿地带,把发展潜力变为增长现实。

五是把发挥优势、加快开发与节约资源、保护环境结合起来。促进区域协调发展需要在依托优势条件,推动区域实现错位发展的同时,确定合理开发强度,走资源节约、环境友好的发展道路。历史经验反复证明,不顾生态环境承载能力,仅仅强调加快发展速度,注定是不可持续的;脱离发展阶段强调生态环境问题,甚至离开经济发展谈环境保护,显然是有悖客观规律的。因此,必须统筹兼顾区域发展与环境保护,既要充分挖掘当地发展潜力,做到人尽其才、物尽其用、地尽其力,更要把改善环境质量、节约能源资源、注重生态安全放在优先位置,积极探索在人与自然和谐相处的前提下促进区域经济发展,实现生产发展、生活富裕、生态良好。

## 六、“十二五”时期促进区域协调发展的基本任务

根据“十二五”规划纲要精神,今后五年促进区域协调发展的主要任务就是贯彻实施区域发展总体战略和主体功能区战略。这两大战略之间是相辅相成、密不可分的。区域发展总体战略主要着眼于缩小地区差距,主体功能区规划主要着眼于解决国土优化开发问题。要把实施区域发展总体战略和主体功能区战略结合起来,既要重视发挥地区比较优势,加快缩小地区差距;又要努力实现区域间的合理分工,不断优化国土空间布局。

### (一) 实施区域发展总体战略

根据新时期新形势新任务的要求,国家出台了未来10年深入实施西部大开发的指导意见、全面振兴东北地区等老工业基地的新一轮方略和《促进中部地区崛起规划》,以及积极支持东部地区率先发展政策举措。在操作层面,要重点抓好三个方面。一是坚持“抓两头”促进重点地区发展。一方面,积

极推进条件较好的地区率先开发开放。鼓励东部沿海发达地区主动融入经济全球化和区域一体化进程，继续发挥带动全国经济增长和发展方式转型的引擎作用。进一步促进中西部地区承载能力较强、发展潜力较大的地区加快开发开放，培育带动区域发展的新增长极。另一方面，大力扶持老少边穷地区加快发展。把支持特殊困难地区发展作为基本着力点，进一步加大政策支持与对口帮扶力度，着力解决发展中面临的特殊困难，不断增强自我发展能力，切实改善各族群众的生产生活条件。二是大力推进地区间基本公共服务均等化。充分发挥政府的宏观调控作用，积极引导市场主体行为，以深化改革为突破口，着力推进财政、金融等公共政策服务的均等化，推进教育、卫生、医疗、就业等社会事业公民享有的同权化，推进水、电、路、气、房等民生工程惠及到全体人民。三是进一步拓展对内合作和对外开放的深度。拓展区域合作领域，积极引导东部地区产业向中西部地区有序转移，促进重点经济区一体化发展，推动形成区域良性互动机制。完善区域开放格局，坚持扩大开放与促进区域发展相结合，深化沿海开发，扩大内陆开放，加快沿边开放，全面提升区域开放经济发展水平。

## （二）贯彻主体功能区战略

《全国主体功能区规划》明确了不同区域的主体功能，要求进一步规范开发秩序，控制开发强度；推动形成高效协调、可持续的国土空间开发格局。在发展导向上，对人口密集、开发强度偏高、资源环境负荷过重的部分城市化地区要优化开发；对资源环境承载能力较强、集聚人口和经济条件较好的城市化地区要重点开发；对具备较好的农业生产条件、以提供农产品为主体功能的农产品主产区要着力保障农产品供给安全；对影响全局生态安全的重点生态功能区要限制大规模、高强度的工业化和城镇化开发。对依法设立的各级各类自然文化资源保护区和其他需要特殊保护的区域要禁止开发。在配套措施上，一方面，要完善分类管理的配套区域政策，研究制定投资、产业、土地、农业、人口、民族、环境和应对气候变化等方面的配套政策措施，加快形成实施主体功能区规划的政策体系，特别注重解决限制开发区域和禁止开发区域财政收入少、提供基本公共服务的能力弱等问题；另一方面，要建立各有侧重的绩效评价体系和实施机制，合理划分中央和地方在实施主体功能区规划中的权责关系，并按照不同区域的主体功能定位，实行差别化的评价考核，引导各地区严格按照主体功能定位推进发展。

（原载《经济社会体制比较》2011年第6期）

# 学习领会十八大精神 科学把握 促进区域协调发展的新要求

杨荫凯\*

**摘要：**党的十八大提出，到2020年实现全面建成小康社会的宏伟目标，并将促进形成区域协调发展机制确立为全面建成小康社会的重要目标和加快转变发展方式的基本动力，从而把区域发展战略又提升到了一个新的高度。当前和今后一个时期要全面理解十八大精神实质，真正把思想认识统一到十八大精神上来，认真学习贯彻落实十八大关于新时期对区域经济工作的新要求、新论述、新部署，进一步增强工作责任感、紧迫感，牢固树立“发展必须转变，转变必须改革”，努力推进区域协调健康发展。

**关键词：**十八大 区域发展 体制机制建设

党的十八大是在我国进入全面建成小康社会决定性阶段召开的一次十分重要的大会，大会号召全党高举中国特色社会主义伟大旗帜，以邓小平理论和“三个代表”重要思想、科学发展观为指导，解放思想，改革开放，凝聚力量，攻坚克难，坚定不移地沿着中国特色社会主义道路前进，为全面建成小康社会而奋斗。十八大明确将科学发展观确定为党必须长期坚持的指导思想，系统阐述了建设中国特色社会主义的丰富内涵和理论体系，科学确定了全面建成小康社会和全面深化改革开放的伟大目标，全面部署了推动我国改革开放进程的重大任务。认真学习十八大的精神实质，准确把握中央关于促进区域协调发展的最新要求，对进一步做好地区经济工作具有重要意义。

## 一、十八大对促进区域协调发展有关要求的新变化

十八大在总结回顾十七大及至十六大以来各方面工作成绩时，对区域协调发展取得的成绩给予了充分肯定，在分析当前存在的困难和问题时，特别指出城乡区域发展差距过大是当前发展中存在的不平衡、不协调、不可持续问题的一个重要表征。在部署下一阶段工作特别是全面建成小康社会新要求中，重点提出要统筹城乡发展、区域发展，确立了区域协调发展机制基本形成，健全国土空间开发、资源节约、生态环境保护体制机制等方面的新要求。

---

\* 作者简介：杨荫凯（1970～），男，经济学博士，国家发展改革委地区经济司处长。研究方向：区域经济的理论与实践。