

国民经济和社会发展总体

——研究丛书——

国民经济和社会发展总体研究

协调小组办公室组编

中国区域协调 发展战略

■ 国务院发展研究中心课题组 ■

GUOMINJINGJI HE SHEHUI FAZHAN ZONGTI

YANJIU CONGSHU

● 中国经济出版社 ●



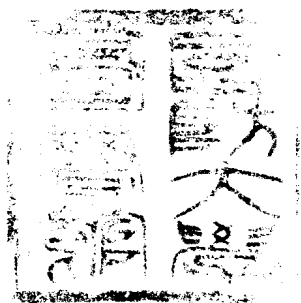
国防大学 2 060 5701 4

国民经济和社会发展总体研究丛书

国务院国民经济和社会发展总体研究协调小组办公室组编

中国区域协调发展战略

国务院发展研究中心课题组



中国经济出版社

(京)新登字 079 号

责任编辑：孙 岩

封面设计：高书精

中国区域协调发展战略
国务院发展研究中心课题组

*

中国经济出版社出版发行
(北京市百万庄北街3号)
各地新华书店经销
北京彩虹印刷厂印刷

*

850×1168 毫米 $1/32$ 7.625 印张 183 千字

1994 年 1 月第 1 版 1994 年 1 月第 1 次印刷

印数：1—3000

ISBN 7-5017-3016-4/F·2127

定价：8.00 元

《国民经济和社会发展总体研究丛书》

主 编：罗 干

副主编：袁 木 马 洪 桂世镛

编 委：项怀诚 高尚全 李绪鄂

罗植龄 陈 元 郑家亨

高纯德

编辑部主任：桂世镛

编辑部副主任：王 潼 黄振奇

编辑部成员：李明文 孙乐军 林中萍

梁殿成

《中国区域协调发展战略》

主 编：孙尚清

副 主 编：李泊溪 李善同

编辑组成员：李培育 吴正章 侯永志

张文魁 马培军

前 言

《国民经济和社会发展总体研究丛书》是根据国务院总体研究协调小组组织确定的 13 个总体研究课题的最终成果编辑而成的。这一研究历时两年，凝结了国务院有关部门领导和众多经济专家及研究人员的辛勤劳动。让更多的单位和个人共享这一成果，我们把本丛书奉献给广大读者。

为了便于读者了解本丛书的背景，现将国务院开展总体研究的有关情况介绍如下：

根据中央领导同志的指示和钱学森同志的建议，为使国家宏观决策科学化，国务院于 1991 年 9 月 3 日成立国民经济和社会发展总体研究协调小组，开展国民经济和社会发展的总体研究工作，着重探讨在建立社会主义市场经济体制过程中，如何从总体上搞好宏观决策和宏观调控。经过两年来的努力，在组织实施我国国民经济和社会发展总体研究工作方面，已经迈出可喜的一步，并取得了初步成果。

1991 年底，国务院总体研究协调小组针对我国的社会经济形势，先行确定了 13 个重大的总体研究课题，并落实了以国务院综合部门为主的课题承接单位。在课题方案设计和课题研究过程中，得到了党中央、国务院领导同志以及有关部门的高度重视和有关方面的大力支持，使总体研究工作得以顺利进行。

按照总体研究协调小组的要求，各课题组在课题研究过程中体现了总体研究的特色：1. 突出总体性。课题承接单位从国民经

济和社会发展全局出发开展研究工作，而不囿于本部门范围。在课题研究角度、政策配套和课题组织等方面贯彻了这一精神，取得了成效。2. 注重实用性和可操作性。在课题研究的整个过程中，课题的研究是为政府决策提供咨询意见和具体方案，并非一般的学术和理论研究；强调了从实际出发，有显明的针对性。从已完成的研究成果看，各课题组都比较注重调查研究，及时地提出了一些较为可行的具体方案。3. 定性研究与定量分析相结合。课题组把分析研究、政策模拟、方案比较建立在计算机应用的基础上，分别建立了若干个数学模型和数据库，为今后我国在总体研究和宏观决策中，实现定性定量相结合，打下了一定基础。4. 集思广益，积极发挥专家学者的作用。总体研究协调小组在审查各课题研究方案和验收鉴定最终成果时，先后邀请了百余位专家学者参加课题的讨论和审定工作，各课题组在研究工作中也邀请了许多专家学者进行课题研究工作，使课题研究能广泛吸收各方面意见，使研究成果更具有科学性和代表性。

目前，13个课题的最终研究成果已经完成。现统一编辑为《国民经济和社会发展总体研究丛书》（目录见封底）。本丛书只是13个课题组的研究成果，不是国务院及有关部委的政策决策，特此说明。

国务院国民经济和社会发展
总体研究协调小组办公室
1993年9月

目 录

中国区域协调发展战略	1
生产力总体布局与区域协调发展	15
地区间收入差距的比较分析	64
地区结构变化与区际增长和分工	88
2000 年中国地区经济发展预测	108
我国区域间联系定量分析研究	139
扩大对外开放协调地区发展	176
90 年代农村经济区域发展	191

中国区域协调发展战略

一、经济布局 and 区域发展的成就与问题

1. 改革开放增强了各地自我积累、自我发展的能力，挖掘了地区潜力，使各地经济普遍加快增长，人民生活水平显著提高。与1952—1979年相比较，1979—1990年各省、市、自治区人均国民收入增长速度都有较大幅度上升，其中，新疆、内蒙、福建和广东四省区尤为明显，分别提高了2.6、2.5、2.4、和2.0倍；到1990年，除少数地区外，其它地区均达到温饱，且上海、北京、广州等城市已实现或基本实现小康目标。

2. 向沿海倾斜，集中力量，完善软硬基础设施，开辟特区、开放城市、开放地区和开发区的政策卓有成效。珠江三角洲、闽南三角地区、长江三角洲、山东半岛、辽东半岛已成为带动中国经济增长的五个充满活力的“发展极”。1978—1991年，广东、福建、浙江、上海、江苏、山东、辽宁七省市国民生产总值年均增长率10.0%，高于同期全国8.6%的增长水平，其新增国民生产总值占全国新增国民生产总值的47.3%。

3. 一批新的能源、原材料基地建设建立，布局西移。在接近沿海消费地建设宝钢和扬子、齐鲁、上海乙烯工程，以及浙江秦山、广东大亚湾核电站等基地的同时，在内陆地区，国家进行了大规模的能源、原材料基地建设。山西能源基地、黄河中上游、长江干流、乌江、红水河、澜沧江等能源原材料基地建设已有较大

规模，新疆石油基地也已揭开大开发序幕。从全国来看，能源原材料布局西移态势已趋明显。这种变化是适应能矿资源供给分布情况的，对于促进国民经济进一步持续协调发展具有战略意义。

4. 在经济布局向沿海倾斜的同时，国家按照“三线建设要调整改造，发挥作用”的方针，对“三线”企业进行了一系列的调整和改造，现已基本完成搬迁调整。这不仅解决了“三线”建设中选址不当、规模过大、布局分散的问题，而且在当地不少城市形成了一些带动地方经济发展的增长点。

5. 改革开放以来，国家曾先后对一些具有资源优势和经济联系较紧密的地区，进行了跨行业、跨部门和跨省市的区域性规划和建设布局的论证。地方之间也自发组织起来，发展区域性经济联合，因而，形成了一些紧密程度不同的区域经济网络。这些区域合作尽管还或多或少地受到行政权力的不合理干预，但它有力地冲击了各地自成体系的经济格局。

6. 一个多层次、有重点、点面结合的“经济特区——沿海开放城市——沿海经济开发区——内陆省会开放城市——沿边开放区”的全方位对外开放格局正在形成之中；各地区经济呈现利用国内国外两种资源两个市场的态势。

7. 现阶段区域经济发展存在的问题有：市场分割、地区封锁，自成体系现象严重；各地盲目追求产业的高加工度化，一般加工业重复建设，导致全国范围内的加工生产规模不经济、生产能力严重过剩；中央与地方之间在事权、财权上缺乏合理划分，与社会主义市场经济发展相适应的区域管理体制尚未建立健全。

二、经济布局与区域发展战略

（一）发展战略

1. 先富后富，共同富裕。社会主义的本质是解放生产力，发

展生产力，消除两极分化，最终达到共同富裕。区域经济发展必须符合这一要求。然而，由于客观条件与机会不同，各地不可能同时、同步富裕。共同富裕是一个先富后富的过程，在经济布局 and 区域发展中，其合理涵义是：在各地经济普遍增长、人民生活水平不断走向富裕的同时，承认各地自我积累、自我发展能力的不平衡，允许一部分地区在公平竞争中首先富裕起来，通过先富裕起来的地区对左邻右舍的示范作用和辐射作用，带动全国各地经济一波接一波地发展，人民生活水平一浪又一浪地提高。

我国尚处于社会主义初级阶段，经济发展水平与发达国家、新兴工业化国家相比，还有很大一段距离，加速实现我国工业化和现代化仍是头等重要任务。根据十四大的精神，各地区应在国家统一规划指导下，按照因地制宜、合理分工、各展所长、优势互补、共同发展的原则，加快地区经济发展。因此，当前的区域经济发展的目标还不可能立足于立即缩小地区差异，而应效益优先，兼顾公平，发挥各地优势，逐步实现共同富裕。

2. 公平竞争。允许一部分地区先富起来，并不是说应长期实行向某些地区倾斜的区域政策。而应适时适当地为各地区逐步创造公平竞争的环境，发挥市场机制的作用，使一部分地区在公平竞争中先富起来。现阶段我国地区间经济机制和政策缺乏统一性和公平性。为了合理进行资源的空间配置，促进经济合理布局 and 区域协调发展，必须按照社会主义市场经济的要求，加快改革开放，建立健全统一市场。

3. 承认不平衡，鼓励一部分地区通过公平竞争先富起来，并不意味着任地区差异都不受约束地扩大。国家应该在发挥市场机制作用的同时，继续加强对贫困地区的积极扶植，力争在本世纪末消灭绝对贫困。

4. 实施空间一体化战略，一方面，进一步打破地区封锁，建立健全全国统一市场，充分发挥市场机制在经济布局 and 区域发展

中的基础作用；另一方面，要健全政府区域管理，加强政府对区域问题的干预。

（二）战略重点和方向

1. 采取和实施空间一体化战略，将会使我国区域增长和区域结构发生重要变化：

（1）沿海、沿江、沿边地区将取得较快的增长，其中沿江地区引人注目。沿江的发展可把发达程度不同的地区联系起来，又可把沿海与沿江联络起来，对增强沿海发展后劲有利。沿海地区分布在长达 18000 多公里的海岸线上，沿江地区横贯东、中、西，通江达海，处于南北东西交流的结合部。沿海沿江地区，与西方交流有着悠久的历史渊源，与日本、韩国、东南亚有着广泛的社会联系。沿边地区分布在长达 2.2 万公里的陆地边界线上，与独联体诸国、蒙古、朝鲜、东南亚、南亚十几个国家毗邻，并有欧亚大陆桥的联系；有近 30 个民族跨界而居，与邻国同族，语言、文字、风俗习惯相通；还有 10 个民族，约 1500 万人信仰伊斯兰教，与海湾伊斯兰国家有着传统的经济文化联系。优越的地缘、人缘条件，十分有利于对外经济技术交流，利用两个市场、两种资源，更快更好地发展地区经济。内陆省份都有对外开放城市，它们与沿海沿边对外开放地区相结合，可以强有力地促进内陆地区工业化水准的提高。

特别值得注意的是，随着我国恢复在关贸总协定中缔约国的地位，国内市场在更大的程度上向国外开放，沿江地区将处于较为有利的地位。这是因为：

1) 迄今为止，我国对外开放主要是以廉价劳动力吸引外国资金和技术，发展出口加工业。然而，随着我国市场的对外开放，在今后一个相当长的时期内，我国的对外开放势必转向以庞大市场和低廉劳动力相结合吸引国外资金和技术的道路。

2) 跨国公司海外投资的主要目的之一就是占领东道国市场。

随着科学技术进步、劳动力低廉优势的消弱，80年代以来这种目的更为明确，大型跨国公司尤其如此。因此，可以预料，随着我国庞大市场对外开放，外商、特别是大型跨国公司 will 纷纷来华投资。

3) 1990年沿江八省市人口44128万，占全国人口的38.6%，国民生产总值6561.37亿元，占全国国民生产总值的37.1%，而且，位置适中，对全国各地市场通达性良好。因此，沿江地区在新一轮对外开放中势必成为外资最为青睐的地区。

(2) 随着地区经济的发展，各个地区生产和输出会更多地使用其相对丰裕的要素。地理环境优越，资本、技术、人才、信息相对丰裕的沿海、沿江地区，资本技术密集型产业、信息密集型产业将会以更快的速度增长；地理环境较差，资金、技术、人才和信息相对劣势，但能矿资源丰富的中西部广大地区，能矿资源采掘和原材料工业将取得较大的发展。因此，沿海沿江地区高技术进步率、高收入弹性、高附加值的“三高”工业和信息业将成为加速发展的部门，而其他地区能矿资源开发、有竞争力的加工产业将加快发展。因此，区际分工格局将会进一步变化。

(3) 区域增长和区域结构的变化，不仅有利于把各地区的优势结合起来，形成全国整体优势，缩小我国与经济发达国家和地区的差距，而且，有利于缓和沿海与内地的经济差距扩大的趋势，有利于民族团结，巩固边疆。

2. 促进以沿江沿海“T”字型地域为核心的全国地域分工体系的发展。随着沿江地区市场经济的形成和发展，国家应适时调整原有的按照沿海和内地考虑和规划我国经济中心区和外围区的方法，应将沿海沿江所构成的“T”字型地域视为我国经济核心区，其它广大地区视为经济上的外围地区进行区域规划，以更好地反映和指导我国经济地域体系的发展。

(1) 沿海沿江“T”字型区域应当充分发挥地理位置优越和经

济技术基础雄厚的优势，适应国际市场的竞争，以及我国经济发展从主要依靠资金、劳动投入转移到主要依靠科技进步和人的素质提高轨道上来的要求，坚持面向国际国内两个市场、利用两种资源，在继续依靠低廉劳动力、自然资源，发展劳动密集型、资源密集型产业的同时，要重点开拓和发展资本技术密集型、知识技术密集型产业。要建设北起大连南至广东湛江、海南沿海和广西防城港的沿海铁路，东起上海西至重庆—宜宾的沿江铁路，促进南北、东西交流，合理布局，逐步建成沿海沿江经济密集地带。

1) 长江沿岸地区应充分发挥东靠西移、南北展开的枢纽作用，加快建成沿江铁路，尽快改善沿江主要中心城市交往不便的状况；加快建设西康线，保证长江中下游经济发展对能源的需要。在加快开发浦东、长江三角洲和三峡枢纽工程建设的基础上，进一步在武汉、重庆开设新的国家级重点开发区，鼓励发展耗水多、运量大、“高、精、尖、新”产业，以及金融、信息、科技教育、咨询等第三产业；重点发展以武汉为中心的长江中游沿岸地区，以重庆为核心的长江上游沿岸地区，逐步形成以浦东为龙头的沿江产业密集带。

2) 南部沿海要适应海峡两岸终将“三通”的趋势和港澳回归祖国的新形势，积极推动粤、闽、琼、港、澳、台间的经济联系，把大陆廉价劳力、土地、原料以及庞大的科技队伍和港、台、澳的资金、产业化技术、企业管理经验以及金融、市场信息和外销网络有效地结合起来，抓住新的全球经济结构调整机会，在继续发展劳动密集型产业的同时，重点开拓和发展资本技术密集型产业，重点发展珠江三角洲、闽南三角地区和海南岛。

3) 北部沿海要加强与日本、韩国的经济技术合作，努力把日本、韩国的资金、技术和我国廉价劳力、土地、能源、原材料以及雄厚的科技力量结合起来，在继续发展资源密集型、资本技术密集型产业的同时，重点发展知识技术密集型产业。重点支持发

展京津唐地区、环渤海地区、辽中南地区和山东半岛。此外，黄河三角洲应予以足够的重视，该区地理位置重要，土地、石油、海洋资源丰富，开发潜力大，其综合发展，对协调南北地区经济发展具有重要意义。

(2) 沿海沿江以外的地区。首先，中央政府要指导和促进其协同沿海沿江发展，继续主要依靠能矿资源优势，大力发展煤炭、电力、石油和天然气，以及有色金属（铝、铅、锌、镍、锡等），黑色金属和化工等能源、原材料工业，并在巩固和加强现有基地的同时，逐步开发新基地；集中开发以山西为中心的能源基地、黄河上游沿岸地区、攀西——六盘水地区、乌江水电和铝、磷基地以及新疆石油基地等。其次，要适应全方位对外开放的需要，充分利用欧亚第二座大陆桥并充分发挥沿边地区位于东亚、北亚、中亚、西亚、南亚、东南亚结合部的地理优势，利用与周边国家和地区的同族、同胞关系，以开放促发展，因地制宜，大力发展对外经济技术合作，分轻重缓急，有计划、有步骤地分区建立各具特色的沿边开放体系。

1) 东北亚地区拥有丰富的能矿、农产品、劳力资源，以及雄厚的资金和先进的技术，工业化潜力十分巨大。这一地区的经济增长与经济合作已引起广泛的国际关注。要适应这种形势，充分发挥吉林晖春、黑龙江绥芬河、黑河、内蒙满洲里、二连浩特等边境城市和口岸以及沿边省会城市的作用，给它们沿海开放城市或特区政策，促进东北部地区有效地参与东北亚经济技术合作，特别是图们江多国经济技术开发区的建设。

2) 新疆是我国沟通西北亚、中亚、西亚、南亚、欧洲和北非的便捷通道和开放前沿，其开放、开发，对实施我国全方位对外开放及参与广泛的国际经济合作具有十分重要的意义。要在充分发挥各个口岸和沿边城镇作用的同时，给它们沿海开放城市政策，尽快使乌鲁木齐、伊犁、喀什、塔城、博乐成为我国、特别是西

北地区对外开放的重要窗口和基地。

3) 西南沿边地区地处东亚与东南亚、南亚通道,其中,滇缅公路是我国西南大部分地区经陆路南下印度洋的捷径;同时,这一地区旅游资源丰富,开发国际旅游潜力很大。要积极加快南宁、昆明、凭祥、河口、东兴、瑞丽、畹町、芒市、景洪等城镇(县)的对外开放,并在云南德宏州、广西北部湾沿海地区选择适当的范围,实行自由贸易区或特区政策,使之成为我国经济直达印度洋的重要窗口和基地;加快滇缅公路的改造,尽快筹建中缅铁路;扩大可进入区,开辟西藏、西双版纳等国际旅游区,进一步开放国际旅游市场。

三、加快建立统一市场,发挥市场机制 在资源配置中的基础作用

1. 建立健全统一市场是空间一体化发展战略的核心和关键,是社会主义市场经济发展的客观需要,人为地分割市场是与市场经济原则不相容的。

2. 建立统一市场的有效途径是:首先在区域性市场的基础上,从体制上保证相互开放,按同一运行机制和规则运作,形成初级的统一市场;而后,随着生产力水平的提高,特别是交通通讯的发展,逐步形成全国性的统一市场。之所以采取分步走的方针,是因为我国是一个幅员辽阔、交通通讯和商品经济不发达的发展中国家,国内统一市场的形成不可能一蹴而就。

3. 向全国统一市场过渡,应采取以下措施:

(1) 充分发挥中央和地方两个积极性,在全国范围内选择条件优越的中心城市,组织建设面向全国的开放的要素和商品交易中心。地方政府要根据统一规则,在各级中心城市组织建设开放的、但主要面向地方的市场。同时大力发展多种形式的横向经济

联合，冲破各级、各地市场之间的壁垒和封锁。

(2) 加快价格改革，取消双轨制，使价格信号能调节资源配置。对重点生产建设单位所需的资源则通过政策性调节，使之以竞争性价格从市场上获得。

(3) 在国家统一规范下，加快从现行多种形式的财政包干体制向全国统一的分税制过渡，明确并稳定中央与地方的财权和事权，适当提高中央财政收入在国民收入中的比重，以利实现地区发展的规划。

(4) 加紧制定《统一市场法》、《公平竞争法》或《反垄断法》等适应社会主义市场经济体制要求的法律体系，并建立相应的监督、执行、仲裁机构，用法制手段促进并保证全国统一市场的形成。

4. 交通运输是统一市场的物质基础。逐步建立全国范围的统一市场，必须首先建立起与之相适应的交通运输体系。自“二五”以来，交通运输日益落后于经济发展，改革开放后，这一矛盾也未能缓解。交通运输投资比例偏低，加之实行低运价、高税收政策，在信贷和土地政策上又缺乏优惠，造成交通运输越来越紧张。90年代和下世纪初，应较大幅度地提高交通运输业投资比例，重点建设沿海沿江、大区间的通道，加快建设以铁路为主导包括公路、航空、水运和管道运输的综合运输体系。

5. 邮电通讯是统一市场形成和运作的前提。80年代邮电通讯业虽然有了长足的发展，但仍然不能满足经济发展的需要。90年代，要提高邮电通讯业投资比重，加快发展程控电话，提高普及率，逐步形成方便、迅速的通信网络。

6. 交通和通讯发展的根本制约因素是资金投入不足。为了更快地发展交通通讯业，在资金筹措方面应采取更加开放和灵活的政策，不仅要鼓励地方、企业出资进行交通通讯设施的建设，而且，在价格、税收、土地政策上相互配套，实行优惠。另外，要

允许外商来华投资进行交通通讯设施的建设，但不应允许其参与邮电通讯业的管理。

7. 区域经济协作与联合是打破地区封锁、促进统一市场、实现经济一体化的重要途径。90年代，各地区之间要进一步按照互惠互利、风险共担、发挥优势的原则，联合发展交通、能源、原材料等基础设施和基础产业，联合发展跨区的综合性和专业性市场，利用各自的区位优势发展外向型经济，开展对外经济技术交流与合作等。同时要积极鼓励和推动跨地区的企业联合、控股、合并和兼并，推动大范围的生产要素优化组合，加快地区产业结构的合理化；大力发展跨区、跨部门的企业集团和地区间的多种形式的经济协作，通过市场建立健全统一的专业化分工体系。

8. 国家要鼓励有条件的地区积极参与国际经济竞争与合作。华南、西南地区，华北、东北地区以及西北地区应在各自所处的东南亚、东北亚和中亚地区的区域经济合作中发挥更积极的作用。

四、强化政府对区域经济的规范化管理

1. 市场机制并非万能，为了弥补其局限性，政府对经济布局 and 区域发展应予以科学的积极的干预。为了促进我国经济合理布局 and 区域协调发展，合理调节地区间的利益关系，必须在建立健全统一市场、发挥市场机制在资源配置中基础作用的同时，制定并不断完善区域政策。政府应在市场秩序和市场分配结果的修正上，采取有利于提高经济滞后地区发展能力和竞争能力的政策和措施，以利逐步缩小区域间的经济差距。

2. 按照社会主义市场经济的原则，转变政府职能，正确地划分中央与地方政府的财权与事权。划分中央、省（直辖市、自治区）、县三级事权的原则应是：（1）制定法规，以法律形式规定各级政府以及政府各部门的事务范围和职责；（2）中央政府只承办