

前 言

一、战略性转变—发展各具特色的区域经济

在我国国民经济发展取得巨大成就及社会主义市场经济逐步确立的宏观背景下,党的 14 届 5 中全会提出了发展我国区域经济的战略思想。这一思想具有重大的现实意义和长远意义。1992 年以来,国家相继组织了西南及华南部分地区、长江三角洲及长江沿江地区、环渤海地区、西北地区的经济发展规划,加快了这些地区内部的优势互补、重大基础设施的建设和整体优势的形成。与此同时,一系列的省内地区、跨省市地区间的经济协作区纷纷建立并投入运作。

江泽民总书记在中共 14 大的“报告”中(1992 年 10 月 12 日)强调,要“充分发挥各地优势,加快地区经济发展,促进全国经济布局合理化。”“积极促进合理交换和联合协作,形成地区之间互惠互利的经济循环新格局。要根据自然地理特点和经济的内在联系,充分发挥中心城市作用,努力发展各具特色的区域经济。”这是对今后长时期内各地区及全国经济发展具有重大意义的转变,也是具有深远意义的指导方针。

90 年代,我国社会经济进入一个重要的转型期,即由几十年来实施的中央计划经济向社会主义市场经济过渡。在这个过渡阶

段,政策上和措施上正在发生一系列与区域经济发展有密切关系的变化。这些变化是:

1. 中央政府的部分权力“下放”,即中央指令性计划部分大大减少。地方政府获得了部分财政、税收、投资、立项审批以及外贸、对外经济技术合作等管理权限,也就是在财权和事权两方面逐步明确中央和地方对区域经济的管理权限。由此,增强了区域经济发展的活力和动力。特别是,地方政府在规划、计划、建设和管理自己的经济单位、发展区域经济的积极性和责任感大大加强了。当然,在这个过程中,也产生了两种不同的偏向。

2. 由于上述管理体制的改革,地方的财政力量和经济实力明显加强。特别是发达地区和大中城市地区,投资能力和积极性迅速提高。这是十多年来各地区及全国经济获得大发展的极重要的因素。与此相对应的是:国家预算内投资在全社会固定资产投资中所占的比例急剧下降:1981年为28%,1988年下降到9.0%,1989年为8.3%。

3. 中央政府按照对外开放的要求和地理位置上的差异,分别建立了经济特区、经济技术开发区、开放城市、开发区等优惠政策有差异的开放类型区;而且,在时间上,从沿海到内地是逐步渐次推进的。区域开放政策在时间和空间上的这种差异基本上是各地区在利用外资、发展对外经济技术协作乃至整个地区国民经济优势地位上差异的客观反映。

二、从“先富”到“共同富裕”—我国区域发展的渐进过程和长期目标

上述管理权限下放和有差别的开放政策(有人称之为有“梯度性的优惠政策”)的实施,促进了我国许多地区的经济迅速发展。同时,我国经济也开始了“竞争—发展、发展—竞争”的过程。在工业化的初期和中期,区域竞争的结果就是导致地区间差异繁荣的产生和发展。这完全符合我国比较薄弱的经济基础和发展阶段

的。邓小平在1978年就指出,应当让一部分地区、一部分人“收入先多一些,生活先好起来”;1992年初,邓小平同志再次提出,应当让“一部分地区有条件先发展起来,一部分地区发展慢点,先发展起来的地区带动后发展的地区,最终达到共同富裕。”

“1978年底,我国政府在深刻总结国内经济建设经验和分析国际经济形势的基础上,把实行对外开放确定为基本国策”(国务院特区办公室,中国沿海开放地带介绍,1991、03),我国开放区由沿海向内陆和边远推进,正好与我国的发展由“先发展起来”的地区带动“发展慢点”的地区实现共同发展和共同富裕的过程相一致。

然而,如何使“先发展起来”的地区带动“发展慢点”的地区——我们必须寻找“带动”、“共同发展”的途径和具体的方式,这就是我们这本书的根本宗旨。

三、地区合作、协调发展——实现“共同发展”、“共同富裕”的根本途径和基本方式

在长期实施的计划经济下,地区经济的发展取决于上级政府的“计划”,全国经济的发展取决于中央政府的“统一计划”。也就是说,项目由上级确定,投资由上级拨给,设备和原材料由上级调配,产品由上级统购统销。这种体制所产生的机制就是:要想使自己地区的经济得到发展,必须一切都要向“上”要——“跑部进京”。

80年代以来管理体制改革的进展,计划经济下地区经济发展的前提和机制在很大程度上改变了。尽管上级政府仍有部分可能实行调控,但是,这种空间已经越来越小,代之以市场的机制和力量。也就是说,地区经济的发展依赖于或受制于中央政府的成分明显少了,而对市场的依赖程度大大增强了。运用好市场的机制成了区域经济发展的关键。而市场的机制和力量则体现为地区之间。自愿、平等、互惠、交换等原则成了支配地区间经济行为的准则。

随着经济管理体制改革的一系列政策的设施和地区经济实力的普遍增强,我国区域经济发展出现了一系列新的态势和问题(本书将在第一章详细论述这些问题)。

顺应这种态势,解决出现的问题,促进地区经济的顺利发展,必须开展地区间的合作,在不同的空间层次上即区域范围内建立一体化的区域经济。

现代区域经济的发展除了决策水平外,主要取决于资金、原材料、设备、市场及地理区位等要素。而要获得这些要素,必须寻找合作的伙伴。我国各地区的自然地理和自然资源的条件相差很大,加上十多年来的改革开放,各地区大都形成了自己的特色、优势和缺陷。合作成了几乎所有区域发展自己经济的客观需要和强烈愿望。因此,寻找合作者的机遇和合作的可能都是非常广阔的。

通过地区间的合作,进而实施经济上的一体化。可使各地区的优势得到发挥,特色上产生互补,缺陷能够得到加强。这样,必定使区域经济得到持续的发展,使愈来愈多的地区实现经济的繁荣,从而达到“共同富裕”。

在我国现阶段及今后一个相当长的时期内,区域经济合作的类型,或合作伙伴的类型主要是:

—东部沿海地带与中西部地带之间,

—加工制造业发达与资源开采和资源型产业为主的地区之间,

—沿海主要开放(港口)城市与其直接腹地之间,

—以交通主干道相连接的沿海开放地区和内陆地区之间。

由于我国经济发展水平的梯度差和资源结构、产业结构的差异性、互补性主要体现在东西部之间,因此,建立不同规模的、各具特色的东西向的经济区就是促进我国区域经济持续、协调发展,实现我国各地区“共同富裕”的关键所在。

四、区域合作与协调发展问题得到党和政府的高度重视,一系

列经济协作区的建立和运作已经启动

改革开放以来,随着经济管理体制和区域经济发展机制的变化,党和政府制定和实施了一系列的政策和措施,引导、促进地区之间开展互惠互利的合作,扶持各种地区性的合作组织。80年代,国务院成立了上海经济区规划办公室和东北经济区规划办公室。在一段时间内,这两个机构在规划和组织经济区的经济发展和协作方面进行了大量的工作。

1992年以来,国务院相继组织了西南和华南部分省区、长江三角洲及沿岸地区、环渤海地区、西北地区的经济发展规划,加快了这些地区内部的优势互补、重大基础设施的建设、各整体优势的形成。与此同时,一系列的省内地区间、跨省市地区间的经济协作区纷纷建立并投入运作。在全国的范围内,各种类型和不同空间尺度的经济区、以中心城市为依托和沿交通干线延伸的密集产业带正呈现着生机勃勃的局面。

※

※

※

在我国国民经济发展取得巨大成就及社会主义市场经济逐步确立的宏观背景下,党的14届5中全会提出了发展我国区域经济的战略思想。这一思想将指导我国地区经济的持续快速的发展,因而,具有重大的现实意义和长远意义。这也是开展本项研究和本书编写的基本前提。

本书上篇分析我国区域经济发展的基本特点和存在的主要问题,提出了80年代和90年代以来我国地区经济发展的基本态势,阐明了在社会主义市场经济条件下实现地区经济协调发展和广泛深入地开展地区经济合作的重大意义。从理论和实践相结合的角度,系统地阐述了地区经济协调发展和加强企业家合作的主要内涵、指导思想和基本原则,重点探讨了共同建设区域性基础设施和

联合建设区域共同市场体系,论述了7大经济区内部开展经济合作的目标、领域和途径,并对国外促进区域经济合作的理论和实践进行了全面的总结。

本书下篇对中国经济发展相对较为落后的地区——民族地区和贫困地区的经济发展战略进行了专题研究。扶持民族地区和贫困地区经济发展,是我国实施地区经济协调发展、加强区域经济合作的重要内容。通过分析近几十年中国优先发展沿海地区的不平衡发展战略所造成的地区发展差距问题,在参照世界部分国家区域协调发展经验的基础上,提出新世纪重点加快民族地区和贫困地区经济发展的战略构想;评价了改革开放政策实施以来的扶贫政策和扶持少数民族地区经济发展政策的实施效果、以及民族地区和贫困地区经济发展的条件和基础,提出了以“富民”为目的,“富区”为手段的经济发展战略,阐述了改善落后地区的生产和生活设施水平、建设特色经济和特色产业、提高民族地区和贫困地区人民生活水平等战略重点,并对我国六个具有代表性的民族地区和贫困地区的经济发展战略做了系统性研究。尽管该专题研究时间先于西部大开发战略的实施,但其中的主要观点和战略构想对深入理解西部大开发战略,促进西部地区经济快速发展仍具有极为重要的参考价值。

本书是在国家发展计划委员会委托的两项课题——“地区经济协调发展和区域经济合作”、“加快我国贫困地区和少数民族地区经济发展的对策研究”研究成果的基础上编写而成。

目 录

前 言	(1)
-----	-------

上篇 中国地区经济协调发展 与区域经济合作研究

第一章 区域经济发展态势及地区协调发展的 意义	(3)
第一节 我国区域发展问题的回顾	(3)
第二节 我国现阶段的区域发展与地区合作	(13)
第三节 地区合作与地区经济协调发展	(20)
第二章 地区经济合作的国际理论与实践	(33)
第一节 区域一体化的理论概念及其演变	(34)
第二节 国际性区域经济合作的理论基础	(45)
第三节 国际性区域合作组织的具体实践	(54)
第四节 区域经济合作实际效果评价	(64)
第三章 近期地区合作的重点领域	(75)
第一节 地区合作的主要形式及重点领域	(75)
第二节 跨地区基础设施体系建设	(79)

第三节 联合建设区域共同市场体系·····	(103)
第四章 我国区域经济协调发展方向与地区合作	
的重点内容 ·····	(119)
第一节 环渤海地区·····	(120)
第二节 长江三角洲及沿江地区·····	(129)
第三节 东南沿海地区·····	(137)
第四节 东北地区·····	(147)
第五节 中部区·····	(155)
第六节 西北地区·····	(164)
第七节 西南和华南部分省区·····	(173)

下篇 加快我国贫困地区和少数民族 地区经济发展的对策研究

第五章 区域经济协调发展的重要举措:	
扶持贫困地区与民族地区经济发展 ·····	(185)
第一节 重点发展沿海地区的战略·····	(186)
第二节 区域经济发展水平差距扩大的态势·····	(188)
第三节 部分国家区域协调发展的主要政策·····	(193)
第六章 近年来我国扶持贫困地区	
与民族地区发展的政策与效果 ·····	(200)
第一节 国家扶贫政策的实施效果·····	(201)
第二节 国家扶持民族地区的主要政策实施效果·····	(214)
第七章 我国民族地区和贫困地区发展	
条件与发展基础 ·····	(233)
第一节 发展条件分析·····	(233)

第二节 经济发展基础分析·····	(239)
第八章 促进民族地区和贫困地区	
经济发展的总体战略和措施·····	(254)
第九章 重点民族地区和贫困地区经济发展的思路·····	(283)
第一节 新疆-内蒙古草原区·····	(283)
第二节 青藏高原地区·····	(290)
第三节 黄土高原贫困区·····	(295)
第四节 东部沿海山地丘陵区·····	(301)
第五节 中部山地丘陵-桐柏大别山地区·····	(304)
第六节 西南喀斯特贫困区·····	(307)

上 编

中国地区经济协调
发展与区域经济合作研究

第一章 区域经济发展态势及地区协调发展的意义

80 年代中期,特别是 90 年代以来,我国区域经济发展呈现出异常活跃又非常复杂的局面。这种局面的形成固然是由于我国对外开放政策的实施、体制转轨、社会主义市场经济发育的结果,同时,也是与我国几十年来区域经济发展的过程和发展特点有关。自从建国以来,国家就在战略高度谋求区域发展不平衡问题的解决;也曾经实施过若干重大举措,以加强地区之间的合作。但是,区域发展不平衡和地区合作问题在今天的意义比以往都更加紧迫和重大。

第一节 我国区域发展问题的回顾

一、我国区域发展的两个阶段

“发展”一词是第二次世界大战后提出的。当时受战争破坏的国家恢复重建,大批社会经济落后的国家利用国际上相对和平的机会努力发展自己的经济。

我国自 50 年代开始大规模的工业化建设。一直到 70 年代,国家一直把解决生产力布局不平衡问题(实质上就是区域发展不平衡问题)作为国家发展的重大政策目标之一。其间,就我国的经济管理体制和经济增长实质以及与国际市场的关系而论,我国的区域发展问题可以划分为两个主要阶段。

1. 第一阶段,自 1949 年至 1978 年底

这个阶段我国实行的是中央集权的计划经济管理体制。在这种管理体制下,由于以下几方面的原因,我国的区域开发和发展问题没有成为象今天这样引起高度重视的广泛而深刻的社会经济问题。

(1)区域开发与发展的计划管理主体基本上是中央政府

在 1978 年以前,我国“在高度集中的计划经济体制和大一统的行政性资源配置方式下,投资主体单一(基本上是中央政府),建设项目统一安排,布局蓝图一笔独绘,产品统购统销,原材料统一调拨供应,财政统收统支”(陈栋生,1991)。在这种情形下,区域不可能统筹规划管理自己的资源开发与社会经济发展,地区性国民经济计划多是中央计划的延伸,或为全国性的重点建设提供地区配套,地区作为独立利益主体的特性被抑制,地区因此缺乏自增长能力和自组织能力。

(2)地区经济发展水平低、实力弱

至 70 年中期,各省市区经济实力虽然都较建国时有了很大的发展,但由于原来的基础差,基数小,所以多数省市区总体上仍是工业化的准备阶段。至 1978 年,全国国民生产总值只为 3588 亿元(当年价),按可比价计算,仅为 1990 年的 36.4%;一半左右的省区,60 年代中期的国民生产总值在 50 亿元以下。而 90 年代初达到这样规模的县级市和县就已经相当多。在当时很弱的区域(中观范围)经济条件下,也不大可能自己去制订和组织实施全面的区域开发与发展。

在这个大阶段内,我国国民经济在薄弱基础上实现了相当快的增长速度,而这种经济增长在很大程度上是与广泛开发我国各地区的国土资源,改变落后农业国的状态,建立完整的国民经济体系和各具特色的地区工业体系密切联系在一起的。再加上从 50 年代至 70 年代特定的国际环境,客观上提出了我国生产力布局在

宏观地域上的战略配置问题。

(3)加强了内地和“大三线”地区的经济实力

内地经济增长较快,大部分沿海地区的经济发展较慢,地区间经济发展差距变化较小。在严格的计划经济条件下,各地区形成了差不多相同的经济结构和产业结构,地区之间没有出现对开展合作的强烈要求。

第一个五年计划至 60 年代初,我国按沿海与内地的关系安排各项经济建设,重点被置于内地。当时的“156”项重点建设工程,除了辽宁省以外,沿海其他省市没有一项。自 60 年代中期至 70 年代末期,我国按“1”——“2”——“3”线的关系安排各项基本建设。其中,1971—1975 年期间,全国有 41.1% 的基本建设投资被置于“三线”地区(四川和贵州大部,湘西、鄂西和陕南。陆大道,中国工业布局的理论与实践,1990)。

这一阶段我国的发展是在中央计划和中央集权的背景下,实施的是区域平衡发展战略。在长达近 30 年的时间内,全国省际的区域绝对差距基本上没有大的变化,人均 NI(国民收入)最高和最低的地区也基本未变。这一时期的 NI 年平均增长速度仅为 6.32%,表明这是在一定程度上以牺牲全国经济增长速度来达到平衡发展这一战略目标的。这一阶段人均 NI 超过全国平均水平的省区主要集中在我国的北方。因此,在这个阶段内我国的区域发展问题是“南北问题”。70 年代末,工业已经成为 NI 的主要贡献因素,农业优势的省区在人均 NI 上不再占有优势,长江三角洲地区(苏、浙、沪)成长较快,区域发展的“东西问题”已露出苗头。

2. 第二阶段:自 1978 年至今

50—60 年代,工业化国家和少数发展中国家的经济取得了稳定的发展,社会经济和产业结构水平大幅度提高。进入 70 年代,受到石油危机的冲击。这种情况导致了工业化国家向发展中国家大量转移资本和产业(主要是劳动密集型和资金密集型产业),开

始了经济国际化和全球化的进程。这给予我国经济大发展和走向国际市场提供了难得机会。我国政府及时地把握了这个十分重要的机遇。

1978 年底,我国政府在深刻总结国内经济建设经验和分析国际经济形势的基础上,把实行对外开放确定为基本国策”(国务院特区办公室,中国沿海开放地带介绍,1991 年 3 月)。在这种基本国策指导下,十多年来发生了以下四项重大变化,从而导致了我国区域开发和发展问题大量出现。

(1)由中央集权的中央计划体制逐步演变为社会主义市场经济(经计划与市场调节相结合的阶段)管理体制。在这种体制下,地方政府和企业已有相当大的权限和能力组织进行本地区范围内综合中长期国民经济计划和综合国土开发整治规划的编制和在实践中自主进行重要资源的开发利用、重大工程项目论证建设。由于地区间竞争的剧烈和地区发展不平衡的出现,这种计划管理的自主性变得日益强烈,以至地区发展战略问题成为各级地方政府首脑和主管部门最为关心的大事之一。

(2)作为区域发展的计划管理主体的区域,其经济实力大为增强,表现为资金积累规模和投资能力迅速扩大。随着许多优惠政策的实施,许多重大工程地方可以与中央共同投资乃至地方单独投资进行建设,特别是与主体项目有关的大量上游、下游或侧向的配套工程,地方有可能规划建成自己的有特色的区域体系。由于外贸体制的改变,地方政府掌握相当一部分外汇,使得有可能筹划引进国外技术,促使区域经济的向外化及技术更新。1978 年以前,我国基本建设投资中 80% 以上来源于国家投资。从 1980 年起,这个比例陡然下降。在 1989 年的基本建设资金来源中,国家预算内投资及国内贷款部分只占 39.7%,而自筹(地方与企业)资金和其他资金来源占到 46.0%,还有利用外资部分占 14.3%。1995 年国家预算内投资只有 505 亿元,仅占有经济固定资产投

资的 4.7%；如果包括国内贷款，也仅占国有经济固定资产投资的 33.5%，利用外资部分占 18.1%。而与此相对应的是地区的投资能力大大增强。1995 年，上海、江苏、浙江、山东、广东的全社会固定资产投资规模均超过 1000 亿元；这五省市的全社会固定资产投资之和占到全国的 41.23%。

(3) 由于自然条件的差异和历史上长期发展不平衡的积累，更由于世界上经济的国际化、全球化的发展给我国各地区不同的机遇，导致我国地区间经济发展差距的扩大。其中，我国区域发展的“东西问题”越来越突出。提出了：要求缩小东部和西部地区之间、汉族和少数民族聚居区之间的差距，制定、实施扶持少数民族地区和“老、少、边、穷”地区社会经济发展的政策和措施，改变不合理的能源、原材料与加工制成品的比价关系，强烈要求国家实行较为倾斜的投资政策，加强欠发达地区的交通、通讯、文化教育等基础设施建设等。而对东部较为发达的地区，则要求尽快实现产业结构的转换和高度化，发展针对国际市场的外向型产业，扩大对中西部地区的经济技术辐射等。在这两种趋势强烈作用下，我国出现了最为典型的区域开发和发展问题：如何缩小、消除宏观地区间的不平衡问题。

实际上，地区差距问题在全国范围及在省区范围都很突出。1978—1990 年，以人均 GDP 的标准差衡量，全国有七个省市属于上升型的，5 个在沿海地区，其中广东、福建、山东、江苏都是改革开放前人均 GDP 水平较低的省；而下降型地区主要是老工业基地和“三线”时期重点建设的省区，并不主要是西部各省区。

(4) 环境污染和生态不平衡状态加剧，区域可持续发展问题突出。进入 80 年代我国各地区特别是发达地区工业“三废”污染剧增，耕地大幅度减少，长期积累下来的水土流失、盐碱化、海水入侵、沙漠化日益突出。地区社会经济发展再也不能无视这些问题。针对这些问题，必须在资源合理开发利用、产业结构与布局及综合

治理方面采取具体措施。环境与生态问题的普遍化与严重化,使区域开发与发展问题研究与规划更为复杂,说明必须坚持可持续发展的战略,需要科学的指导与编制科学的区域开发与区域发展规划。

二、90年代我国区域经济发展的基本态势与走势

1. 区域发展特征呈现多样化,基本态势是沿海与中西部之间差距的扩大

1991—1995年我国GDP年平均增长达到11.9%,国民经济发展取得了巨大的成就。在持续的高速增长过程中,我国各地区的经济发展走势,包括增长速度及趋势、结构变化、面临问题的性质等,呈现出多样化的特征。

自1992年起,沿海地区出现了超高速增长(GDP年平均增长达到约15%),使地区间人均GDP的绝对差距迅速扩大。以人均GDP的标准差衡量,1990—1995年,全国上升型的地区中,沿海地区占了8个;除三个直辖市和辽宁省以外,沿海其余各省区的增长速度超过全国平均的3—5个百分点。这也就是说,我国区域经济发展的基本态势是沿海地区与中西部地区之间的差距。

2. 以五个指标综合评判各省市区,就其基本特征与走势分类

为了精确而全面刻画全国范围内区域经济发展的基本态势,我们按以下五个主要指标综合评判每一个地区(省、市、自治区)。然后,将他们分类并概括出其基本特征与走势。这五个指标是:地理区位差异、人均资源禀赋、经济发展水平、经济发展活力、社会发展水平、居民综合生活质量、主要基础设施装备水平。其结果可分成以下类型区(见表1—1)。

应该强调的是,以下类型区的划分,考虑到了资源、区位和经济发展潜力的因素,但主要的还是1990—1995年期间的社会经济数据。因此,以下类型的概括和走势分析也只是近期的特点。