

“泛珠三角”

区域合作的经济学分析：

统筹区域协调发展新举措

○ 汤正仁 著 ○



中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

国家社会科学基金项目(批准号 05XJL011)

“泛珠三角”区域合作的 经济学分析： 统筹区域协调发展新举措

汤正仁 著



中国经济出版社

CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

北京

图书在版编目 (CIP) 数据

“泛珠三角”区域合作的经济学分析: 统筹区域协调发展新举措/汤正仁著. - 北京: 中国经济出版社, 2008. 6

ISBN 978 - 7 - 5017 - 8458 - 5

I. 泛… II. 汤… III. 珠江流域—地区经济—经济合作—经济分析 IV. F127. 6

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 014058 号

出版发行: 中国经济出版社 (100037 · 北京市西城区百万庄北街 3 号)

网 址: [www. economyph. com](http://www.economyph.com)

责任编辑: 邓媛媛 (电话: 13146884178, 邮箱: [editordeng@163. com](mailto:editordeng@163.com))

责任印制: 石星岳

封面设计: 华子工作室

经 销: 各地新华书店

承 印: 潮河印业有限公司

开 本: A5

印张: 10.375 字数: 280 千字

版 次: 2008 年 5 月第 1 版

印次: 2008 年 5 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978 - 7 - 5017 - 8458 - 5/F · 7450

定价: 28.00 元

版权所有 盗版必究

举报电话: 68359418 68319282

国家版权局反盗版举报中心电话: 12390

服务热线: 68344225 68341878

落实区域发展总体战略 促进区域协调发展

(代序)

2004年6月1-3日,首届“泛珠三角”区域合作发展论坛分别在香港、澳门、广州举行,标志着涵盖内地9省区和香港、澳门特别行政区11方的区域合作联盟正式建立,成为促进中国区域协调发展的新亮点。中共贵州省委党校、贵州行政学院汤正仁教授及时跟踪研究,并获得了国家社科基金资助,经过三年多的努力,撰写了《“泛珠三角”区域合作的经济学分析——统筹区域协调发展新举措》一书。为了表达对该书的肯定和推荐,我欣然接受汤教授的建议,将我最近发表在《兰州商学院学报》上的论文《落实区域发展总体战略 促进区域协调发展》作为该书的代序。

“把促进区域协调发展摆在更加重要的位置,切实把区域发展总体战略贯彻好、落实好。”这是胡锦涛总书记日前主持中央政治局第39次集体学习讲话中提出的重要要求。国家经济是各地区区域经济有机耦合而成的整体,区域协调发展是国民经济平稳、健康、高效运行的前提,是科学发展的重要内容与任务,是实现可持续发展的前提;作为地区经济发展很不平衡的多民族大国,区域协调发展不仅是重大的经济问题,亦是重大的政治问题、社会问题和国家安全问题,所以促进区域协调发展是全面建设小康社会,构建社会主义和谐社会实现共同富裕的必然要求,是社会主义现代化建设战略任务的重要组成部分。

区域协调发展的目标与标志是:各地区居民能享受到均等化

的基本公共服务（义务教育、公共卫生和基本医疗保健服务、城乡全覆盖的社会保障体系等），人民生活水平差距趋向收敛；各地区的经济发展与本地地区的资源承载力相适应，保证经济发展与人口、资源、环境相协调，充分发挥各地地区的比较优势，通过“和而不同”的分工协作，良性互动，提高国家经济总体的竞争力，实现国民经济总体效益最大化。党的十六届五中全会《关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划的建议》既准确界定了区域协调发展的内涵，明确了区域协调发展的目标，同时在总结新中国成立以来国家经济布局与区域发展经验的基础上，提出了国家区域发展的总体战略，勾勒了走向区域协调发展的路径。

区域发展总体战略，包含四大要件：一是国民经济和区域发展总体战略布局，二是不同区域各自的功能定位，三是相应的区域政策导向，四是健全区际间协调互动发展的机制。我国疆域广袤，各地区自然条件、社会人文和文化积淀、资源禀赋、经济社会发展的现有基础与发展潜力差异很大；根据一定时期国民经济发展的目标与任务，从区域空间侧面，对经济社会发展合理布局，是经济发展战略和国民经济与社会发展规划的重要内容，亦是区域发展总体战略的“纲”。

对于幅员辽阔的大国，为拟定总体战略布局，通常需要借助显示区域差异的“区域划分”（简称“区划”）。随着国家经济的发展变化，在国家层面的“区划”上，经历了“2 3 3 4”的变化：在上世纪 50、60 年代采用的是沿海、内地的“两分法”。毛主席“论十大关系”的报告中有当时国民经济的空间布局，就是以沿海与内地的关系为纲；到上世纪 60 年代中后期至 70 年代中期，鉴于当时的国际形势，经济布局是按三线、二线、一线的“三分法”部署（“三线”指战略大后方，“一线”指国防前沿，两者之间的地区为“二线”）。改革开放以后，《六五计划（1981~1985）》中的“地区经济发展计划”，除继续按沿海、内陆地区部署外，补充了对“少数民族地区”安排的专门章节，并

启动了以上海为中心的长江三角洲经济区和以山西为中心的煤炭重化工基地经济区的规划，规划内容既包括经济发展，亦包含国土开发整治。从《七五计划》开始，改按东、中、西三大经济地带的“三分法”。东部地带包括辽宁、河北、北京、天津、山东、上海、江苏、浙江、福建、广东和广西11个省（市、区），西部包括四川、云南、贵州、西藏、陕西、甘肃、宁夏、青海和新疆9个省（区），其余9个省（区）属中部地带（黑龙江、吉林、内蒙古、山西、河南、湖北、湖南、安徽与江西）。上述“三分法”一直延续到《十五计划》。时至世纪之交，党中央提出了实施西部大开发战略，党的十六大提出了“支持东北地区等老工业基地加快调整和改造”，随后又作出了促进中部地区崛起的决策，这样到编制《十一五规划》时，业已形成了“四大板块”的区划格局，即西部地区12省（市、区）（重庆、四川、云南、贵州、广西、西藏、陕西、甘肃、宁夏、青海、新疆和内蒙古），东北三省（辽宁、吉林、黑龙江），中部地区6省（山西、河南、湖北、湖南、安徽、江西）和东部地区10省（市）（北京、天津、河北、山东、江苏、浙江、上海、福建、广东、海南）。依托“四大板块”的空间架构，党的十六届五中全会提出了：“坚持实施推进西部大开发，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，健全区域协调互动机制的区域发展总体战略。”

高屋建瓴的总体战略布局，从全局出发为各“板块”和多层次的各类区域，明确功能定位、确定发展的重点与要点。如西部地区，“十一五”时期将继续突出基础设施建设、生态环境建设和教育科技的发展，突出重点地区优先开发、特色优势产业加快发展，使夯实长远发展基础、培育自我发展能力与加快近期发展有效结合；东北地区依托丰富的自然资源和基础设施条件比较完备，从体制、机制创新切入，激活庞大的存量资产和科技人才，推进产业结构优化升级，在改革开放中实现老工业基地的振兴；

而中部地区的崛起，重在围绕“五基地”（粮食、能源、原材料、现代装备制造和高技术产业）、“一枢纽”（综合交通运输与物流枢纽）；鼓励东部地区率先发展则坚持以率先提高自主创新能力、率先实现经济结构优化升级和增长方式的转变，率先完善社会主义市场经济体制为前提与动力。

为使各地区经济发展与人口、资源、环境相协调，国家《十一五规划纲要》提出了“根据资源环境承载能力、现有开发密度和发展潜力，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主体功能区”，这是从人与自然和谐相处，尊重自然规律，在国土开发利用保护与建设上，因地制宜，保证可持续利用的一项带有根本性的制度建设；是优化空间开发结构、规范空间秩序的根本性举措。

我国的老工业区、特大城市、大城市以至部分中等城市的老城区，经过半个多世纪特别是改革开放近30年高强度的开发，经济密度和人口密度较高，有的已超越本地的环境容量，有的工厂甚至重污染企业与居民和其它设施犬牙交错，杂乱配置？只有通过“腾笼换鸟”、“退二进三”等途径进行根本性的结构调整和“优化开发”，才有可能继续保持、提升经济竞争的活力和市民的宜居环境；继续发挥引领国家经济发展“龙头”地区和我国参与全球市场竞争、合作主体地区的作用，这些地区多划入优化开发区。

在上述“优化开发区”外缘或与其毗邻又有方便交通通讯设施相连、既有开发强度低，有充裕的可供新建项目摆布的土地和环境容量，适于承载新产业、新项目或从优化开发区迁出企业的地区，属“重点开发区”，上海浦东新区、天津滨海新区、河北曹妃甸、西南的成渝地区、西北的关中——天水地区等都属于这一类型；另一类重点开发区则源于重要资源的开发，或大型电站、综合交通枢纽、港口群兴起等契机，吸引来众多产业的空间集聚，陕北、内蒙古鄂（尔多斯）——乌（海）和宁夏中北

部，大型煤田、石油、天然气的开发，带来了发电、冶金、石化等衍生产业的发展；新疆天山北坡和南疆库（尔勒）阿（克苏）地区，亦大体类似；再如环北部湾地区，由于拥有众多深水良港，为进口原油、矿石发展炼油、石化、冶金和精品钢材提供了得天独厚的条件，都将成为西部大开发的重点开发区。

在国土疆域中，有些地区环境生态根底较差，承载力弱，过度和其它不合理开发，已造成生态功能严重退行性演变，且在更大范围的地理空间内承担生态屏障功能，关系较大区域范围的生态安全者（如大江大河上游和河流水源涵养补给区，生物多样性丰富地区，生态脆弱区、环境敏感区等），属于限制开发区；坚持保护优先，限制有碍生态修复和环境保护的各种经济活动，适当发展资源环境可承载的产业，人口超载的实施有序转移。根据国家“十一五规划纲要”和西部大开发“十一五”规划，全国22个限制开发区，17.5个在西部（大小兴安岭森林生态功能区跨西部和东北两个地区），大体有如下类型：一是森林生态功能区，如大兴安岭、川滇接壤地区、秦巴山区、藏东南高原边缘地区、新疆阿尔泰地区；二是河流源头与水源补给生态功能区，如青海三江源、甘南地区；三是荒漠生态功能区，如塔里木河流域、阿尔金草原、西藏羌塘高原、若尔盖高原湿地；四是沙漠化和石漠化防治地区，如呼伦贝尔、科尔沁、浑善达克、毛乌素和桂黔滇石漠化防治区，以及黄土高原水土流失防治地区和川滇干热河谷生态功能区。

禁止开发区是指各级政府依法设立的自然保护区、世界文化自然遗产、重点风景名胜区、森林公园、地质公园等，均需依法实行强制性保护，严禁与其主体功能相悖的开发活动。国家级自然保护区，全国243个，127个在西部；世界文化自然遗产，全国31处，11处在西部；国家森林公园，全国565个，223个在西部；国家地质公园，全国138个，52个在西部。

对发展定位、主体功能各异的地区，国家实施分类管理的区

域政策。如对西部地区，建立长期稳定的开发资金渠道，进一步扩大财政转移支付和金融服务支持的力度，支持西部继续加强基础设施和环境生态建设、培育壮大特色优势产业；特别是提高财政性转移支付的比重和规模，以提高西部地区基层政府公共服务的能力。加快西部、特别是西部农村科教文卫各项社会事业的发展，国际金融组织和外国政府提供的优惠贷款和技术援助资金，继续向西部地区倾斜。针对东北地区体制与结构的双重老化，中央财政提供补助，做实基本养老保险个人帐户，支持国有企业剥离社会职能与主辅分离，增值税由生产型转消费型率先在东北地区试点，设立专项基金支持企业技改、推进东北装备工业的振兴；而对中部地区，特别是区内的粮食主产区，则加大财政对农业基础设施建设的投入和种粮农产的补贴，以巩固、提升中部作为国家粮食基地的重要地位。在整个区域政策体系中限制开发区、禁止开发区和革命老区、民族地区、边疆地区、贫困地区、三峡库区和资源枯竭型城市受到特殊的关注，列入重点支持区域，通过加大财政转移支付与财政性投资的力度，支持其改善基础设施条件，保护好环境生态，改善义务教育、卫生防疫、文化体育等各种公共服务，使这些地区的居民能逐步享受到均等化的基本公共服务。国家级限制开发区、禁止开发区，相当一部分在西部，中央财政应为此设立专项资金转移支付，以维持生态修复、环境保护的经常性开支，为使其规范化、制度化，全国人大有必要为此立法；除财政政策、投资政策外，在产业政策、土地政策、人口管理政策和政绩考评上，亦都将体现因地制宜、分类管理原则。

区域协调发展，除依靠科学布局、制度建设、政策支持，还有赖于区际良性互动机制的健全，最主要的是市场机制、合作机制、互助机制和扶持机制。

不同地区要素供需平衡差异导致地区要素价格和投资回报率的差异，以及预期市场潜力的空间差别，导致要素的区际流动和

产业转移；清除行政壁垒，打破地区封锁与行政性垄断，突破行政区域的围限，充分发挥市场机制引导要素流动的作用，有利于经济发达、开发密度高地区的资本、技术和产业向欠发达、低密度地区顺势转移，推动产业布局优化和区域协调发展。

合作机制是指基于互惠互利原则的区际经济技术协作和人才、技术交流等。其中既包括像9+2“泛珠三角”协作（9指广东、广西、四川、贵州、云南、湖南、江西、福建、海南；2指香港、澳门两个特别行政区）这样横跨东、中、西三大地带和港澳的广域性区域联盟；亦有数省毗邻地、市自愿组成的经济区，如淮海经济区、中原经济区等；更多的是在同一城市群（带）内，各市、地、县自愿结合而成的城市联盟。区域（城市）联盟，凭借地方政府联手搭建的合作平台，企业等各类市场主体广泛参与，按照政府引导、企业对接、市场运作的方式，通过协议分工、长短互补、要素聚合、集成优势，实现联动发展，互利共赢。

互助机制是在上级政府指导协调下，东部经济发达地区、中央单位和国有大型企业集团公司与中西部欠发达地区结成对口帮扶组合，本质上属道义性援助，特别适合于人才培养、社会事业与公共服务领域的各类公益性项目。

扶持机制是上级政府对经济欠发达和承担重要生态功能地区的下级政府，通过财政转移支付等方式，使其人均财政支出足以支撑当地居民逐步享有均等化的基本公共服务。2006年中央财政用于对地方主要是中西部地区的一般性转移支付资金为1527亿元，对民族地区转移支付资金为155.63亿元；2007年预算中，上述两项将分别提高到1924亿元和210亿元，这两项转移支付，共增加451.37亿元。对各类矿产资源开发、电站建设造成的环境生态影响，如何补偿，对江河上中下游地区之间的生态补偿（横向转移支付）如何构建并逐步制度化，都是进一步健全区际良性互动机制亟待研究的课题。

我国区域经济发展的失衡，是历史进程中长期积淀的结果，扭转失衡，实现协调发展，也将经历一个较长的过程；不断加深对区域发展规律的认知与把握，贯彻落实好区域发展总体战略，并以实践中积累的新经验、理论研究的新成果不断充实完善区域发展总体战略，地区普遍繁荣共同富裕的新格局终将实现。

陈桢生

中国社会科学院荣誉学部委员，国家级有突出贡献专家，中国区域经济学会常务副会长兼秘书长。

目 录

代序 落实区域发展总体战略 促进区域协调发展

第一章 导 论

- 一、研究背景和研究目的 1
- 二、研究方法——耗散结构论论证 3
- 三、研究思路和框架 20
- 四、主要内容和主要观点 22

第二章 老问题——区域发展差异

- 一、我国古代区域开发简要回顾 36
- 二、近、现代中国区域发展差异的形成 38
- 三、新中国区域发展差异的演变 43
- 四、统筹区域协调发展新战略 51

第三章 新举措——“泛珠三角”区域合作的由来和发展

- 一、引言 55
- 二、CEPA 与“泛珠三角”区域合作的由来 56
- 三、中央政府的支持与“泛珠三角”区域合作的发展 63

第四章 新动因——“泛珠三角”区域合作深层原因分析

- 一、“泛珠三角”区域合作的经济背景 79
- 二、“大珠三角”区域合作：从远离平衡态到近乎平衡态 ... 85
- 三、西南地区同质或近乎同质的区域合作 89
- 四、“泛珠三角”区域合作的内在动因和现实动因 93

第五章 新定位——“泛珠三角”各方比较优势及合作定位

一、9+2 东部比较优势及合作定位	99
二、“泛珠三角”中部比较优势及区域合作定位	116
三、“泛珠三角”西部经济发展概况和比较优势	126
四、评价:远离平衡态的区域合作	143

第六章 新内容——“泛珠三角”区域合作内容分析

一、基础设施建设合作	148
二、要素流动合作	157
三、市场开发与产业合作	168
四、区域环境保护合作	183
五、区域合作内容的耗散结构论分析	186

第七章 新机制——市场运作与政府推动的合作机制

一、区域合作机制概述	192
二、高效合作机制的基本要求	198
三、基于市场配置资源的合作机制	204
四、基于各方政府推动的合作机制	216
五、正确处理好市场主导与政府推进之间的关系	219

第八章 新问题——“泛珠三角”区域合作亟待解决的问题

一、关于“泛珠”区域产业转移与产业承接问题	220
二、关于“泛珠”区域合作中“欠发达”地区 “附属化”问题	226
三、关于“泛珠”区域合作的生态补偿问题	231
四、“泛珠”框架下的区域合作与区域竞争问题	237

第九章 新管理——“泛珠三角”合作中的地方政府管理创新

一、合作前的地方政府壁垒	242
二、“泛珠三角”地方政府管理创新的必要性和可行性 ..	247
三、国际区域经济合作和地方政府管理创新模式比较 ..	252

四、9+2 地方政府管理创新实践及尚待解决的问题	260
第十章 新统筹——“泛珠三角”合作引发中央政府管理创新	
一、“泛珠三角”合作对中央政府管理的新需求	265
二、“泛珠三角”合作对中央政府管理的新启示	269
三、中央政府管理创新的新选择	275
第十一章 新格局——“泛珠三角”区域合作与中国	
区域经济新变局	
一、“泛珠三角”经济圈的基本框架	279
二、“泛珠三角”与中国—东盟自由贸易区	287
三、“泛珠三角”区域合作对“长三角”合作的启示	292
四、“泛珠三角”区域合作对“环渤海”合作的启示	300
主要参考文献	
致 谢	

第一章 导论

本“导论”有两个特点：一是对贯穿全书、在整个研究过程中起着关键性作用的方法论——耗散结构论进行较为详细的论证；二是对研究内容和主要观点进行概述。目的是为了让读者通过“导论”对全书有一个很好的把握。

一、研究背景和研究目的

（一）研究背景

改革开放后的前二十年，在邓小平“两个大局”思想指引下，中央政府实行“让一部分地区、一部分人先富起来”的非均衡发展战略，中国经济高速增长，从根本上改变了长期落后面貌，中国在国际经济中的地位得到大大提升。

与此同时，区域发展矛盾日益突出，发展差距日益扩大，区域分工不合理引起的区域间的市场封锁、重复建设、恶性竞争问题日趋严重，不仅欠发达地区怨声载道，发达地区也不满意此种局面，对经济发展全局造成不利影响；同时，由此带来的政治、社会、生态等问题也日渐凸现出来。为此，从 20 世纪 90 年代中期开始，中央政府出台了东部发达省、区、市“对口帮扶”西部地区的统筹发展政策，试图通过这种形式促进西部更快发展，但由于利益关系的调整是以直接牺牲东部利益为代价帮扶西部，这种对口帮扶无异于杯水车薪，象征性意义远大于实质性意义。于是，从 2000 年开始，中央政府实施了气壮山河的西部大开发战略，在西部开发了一大批具有重大影响的基础设施、能源、生态等建设工程。紧接着又由于

东北振兴的需要,中部崛起的需要,加之享受西部大开发政策的十二省区本身就有十分广阔的土地和众多的人口,中央财政的口袋即使全部掏空也无力使各方建设得到应有满足,只能“撒胡椒面”。这样,区域发展差距日益拉大的问题,各种由此而来的政治、社会、生态问题仍然突出,亟须中央政府进行思路创新和制度创新,以解决这些矛盾和问题。

广东省首倡的“泛珠三角”(9+2)区域合作横空出世,为中央政府统筹区域协调发展进行思路创新和制度创新,为发达地区、次发达地区和欠发达地区开拓新的发展空间、寻求新的发展路径提供了新的实践范例。2003年8月8日,福建、江西、广西、海南、湖南、四川、云南、贵州和广东九省、区计委主任聚首广州,初步达成共识:争取中央有关部门支持,推进与港澳的交流与合作,探讨建立政府联席会议制度,促进区域内资源有效利用和合理共享,合作开拓新领域、新途径、新空间,营造互补互利、互相促进、共同发展的区域经济发展“多赢”格局。2004年4月8日,“泛珠三角”区域合作与发展论坛筹备会议在广州召开。6月1-3日,“泛珠三角”区域合作与发展论坛分别在香港、澳门、广州举行,取得了极为重要的成果,会议各方签署了《“泛珠三角”区域合作框架协议》,就合作原则、合作要求、合作内容、合作机制等重大问题达成协议。之后,《协议》进入实施阶段。

“泛珠三角”区域合作组织的建立,引起了国际国内的高度关注,尤其是9+2各省区政界、企业界、理论界的重视,各自从不同的角度对9+2区域合作进行了探讨,具有不少真知灼见。这些见解在已达成的各种协议中、在社科理论界的合作会议上、在各行业部门的协作会议上、在多家学术刊物都得到反映。然而,对于9+2区域合作的伟大事业来说,对于中央政府寻求统筹区域协调发展进行理论创新和制度创新的要求来说,对于各类型区域探索新的发展路径的需要来说,这些研究仍然是远远不够的。这是因为,这些研究是零星而不是系统的,是部分的而不是全面的,是浅层而不是深层的。

(二) 研究目的

本课题的研究目的如下:第一,寻求解决东、中、西部协调发展的新路径。第二,寻求破解区域封锁、恶性竞争难题的新措施。第三,探讨区域分工合作的转制和创新,为中国乃至发展中国家的区域分工合作、发展落后地区提供实践范例。第四,为中央政府和地方政府区域政策的制定提供参考。第五,试图运用耗散结构论方法建立一个区域分工与合作的新的分析框架。

二、研究方法——耗散结构论论证

本课题研究在唯物辩证法和科学发展观指导下,综合运用耗散结构论方法、博弈论、对比分析法、图表法等多种方法进行,其中贯穿始终的、对本课题研究最具决定意义的方法是耗散结构论方法。如果说本课题的研究产生了一些新观点和新思路,多半是由于耗散结构论方法的运用。因此,在这里,我们首先展开对耗散结构论本身的基本观点、该方法与马克思主义唯物辩证法的关系、与科学发展观的关系、该方法对经济发展理论解释的有效性进行必要的论证。

(一) 科学发展观要求有科学的方法论与之相适应

中共中央在十六届三中全会上提出了“坚持以人为本,树立全面、协调、可持续的发展观”,旨在促进经济社会和人的全面发展。按照这一科学发展观的要求,必须“统筹城乡发展、统筹区域发展、统筹经济社会发展、统筹人与自然和谐发展、统筹国内发展和对外开放。”“五统筹”的要求,对于国家的发展是适用的,对于一个较大区域的发展同样是适用的。“泛珠三角”区域合作与发展同样遵循科学发展观的要求,其区域涵盖有中国的东部、中部和西部地区,这就与国家推进西部大开发,有效发挥中部地区综合优势,支持中西部地区加快改革与发展,鼓励东部有条件地区率先基本实现现