



世界银行政策分析建议援助项目

World Bank Analytical and Advisory Assistance (AAA) Program

《缩小广东城乡贫富差距》课题分报告之三:

Reducing Inequality and Promoting Lagging Region Development Sub-study II:

广东欠发达地区产业布局体系研究

Industry Distribution System in the Lagging Regions of Guangdong



广东省财政厅
中共广东省委政策研究室
世界银行



世界银行政策分析建议援助项目

《缩小广东城乡贫富差距》课题分报告之三：

广东欠发达地区产业布局体系研究

广东省财政厅

中共广东省委政策研究室

世界银行

广东欠发达地区产业布局体系研究

前 言

一、项目背景：“最富的地方在广东，最穷的地方也在广东”

20世纪80年代中期开始，良好的区位优势、特殊的政策优势以及香港、台湾等地的产业转移，促使珠江三角洲在短短的二十年实现了世界瞩目的跨越式发展，快速提升了城市化与工业化水平；与此同时，广东省东西两翼地区以及北部山区则由于偏移了主要的经济中心而发展缓慢，从而出现了“发达地区”与“欠发达地区”之分。

近年来，随着经济的发展，广东发达地区与欠发达地区之间的经济差距也在逐年扩大，珠三角地区GDP总量占全省比例从2000年的75.2%加大到2007年的79.7%，而粤东、粤西和粤北地区12个地市GDP加起来只占全省的21.3%；从人均GDP来说，2000年开始，珠三角地区人均GDP是东西北地区人均GDP的2.7~3.7倍，而到了2006年，这一差距则扩大到了3.5~4.4倍。

与区域经济发展不平衡相类似，广东城乡贫富差距也随着时间的推移而逐步加大，2000年广东省城镇居民人均收入是农村居民的2.68倍，而2005年这一差距则扩大到3.15倍；在区域内部，城乡贫富差距也同样很大，以2005年为例，珠三角、粤东、粤西和粤北地区内部城镇居民人均收入分别是农村居民收入的2.2、2.32和2.36倍。

二、研究对象：粤东、粤西、粤北地区

2007年粤东、粤西和粤北地区GDP总量分别为2107.48亿元、2325.02元和2075.36元，分别才占全省的6.6%、7.2%和6.5%；2007年粤东、粤西和粤北地区人均GDP分别为13144元、15412元和13093元，仅为全省平均水平的39.6%、46.5%和39.5%，并全部低于全国人均16833元的平均水平，无论是与广东平均水平、全国平均水平或者其它省份相比，粤东、粤西和粤北地区都处于相对落后的地位，因此，要统筹广东的城乡、区域平衡发展，必须重点关注粤东、粤西和粤北地区的发展。

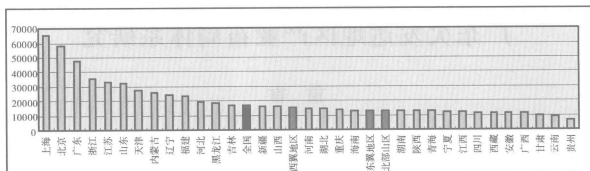
粤东、粤西和粤北地区发展落后，主要原因在于其工业化程度较低，2007年粤东地区三次产业结构的比重为10:53:37，粤西地区为22:43:36，粤北五市为17:49:33，远低于珠江三角洲的2:51:47。与工业化程度落后相一致的是城镇化的落后，2007年粤东、粤西和粤北地区的城镇化水平分别为56.92%、40.31%和43.03%，低于全省的63.14%和珠江三角洲的79.67%。

要解决广东省内城乡、区域发展不平衡的问题，必须重点关注粤东、粤西和粤北地区的工业发展，通过建立具有地方特色的工业体系提高其发展原动力，并以工业化带动城镇化步伐，提高城乡居民增产增收。

三、基本判断：“联结大珠三角，培育内生力”是捷径

广东省委、省政府对城乡、区域经济发展不平衡问题向来高度重视，并采取系列措施予以扶持；大力推动农业产业化经营以及旅游扶贫等方式帮助乡村地区经济发展，采用中心城市带动等战略促进欠发

图1 2007年粤东、粤西、粤北地区与全国各省区人均GDP排序



资料来源：中国统计年鉴（2008），广东省统计年鉴（2008）。

达地区经济增速，每年举办“山洽会”等为欠发达地区招商引资提供良好的平台……。可以说，广东省在推动城乡、区域协调发展方面花费的力气在全国各省（区）中是罕见的。

从统计数据上来说，广东近年来采取的一系列扶持城乡、区域均衡发展的措施成效并不大，原因在于这些措施主要依靠外生力量的带动，而没有促成欠发达地区内生力量的发挥，或者由于措施相对单一而没有形成欠发达地区强大的内生力量。要提高欠发达地区的经济水平，改善欠发达地区城乡居民的基本生活水平，必须通过多种手段提高欠发达地区产业活力，培育内生力量，从而以产业的发展带动区域的平衡发展，以城市经济的发展提升城乡发展的协调。

毗邻大珠江三角洲这一中国重要的经济辐射源是广东欠发达地区的巨大优势，要实现快速超越，必须尽一切可能密切发达地区与欠发达地区的联结；打通多类型联系通道，促进经济要素快速自由流动，实现各自的比较优势；利用土地、劳动力等生产要素，吸引珠江三角洲劳动密集型产业转移，为欠发达地区产业发展提供“活水源头”，并促使珠江三角洲“腾龙换鸟”；差别化考核机制，加大生态补偿力度，实现“青山绿水”与“金山银山”的和谐共生……。

世界性的金融危机给广东省产业发展增加了巨大压力，也促使大珠江三角洲地区放弃现有发展模式，从“两头在外”走向“两头兼顾”，着力构建现代产业体系，同时，应大力改变珠江三角洲地区与欠发达地区目前这种松散的“中心—外围”关系，实现广东省产业结构的合理化与高度化，共同提高广东产业经济的活力与竞争力。

四、主要抓手：生态环境保护、产业空间调整与基础设施建设

市场经济体制下，政府应尽可能从竞争性领域中退出，重点做好涉及到公共安全以及市场无法有效配置资源的领域，基于此，本次研究将重点关注生态环境保护、产业空间调整与基础设施建设等三个方面的问题。

广东省欠发达地区多属于生态屏障地区。工业化初、中期的产业发展与生态环境保护之间存在着相当大的冲突。为了避免“先发展、后治理”以及“以环境换发展”等模式对生态环境的冲击，研究建议在产业发展初期，应划定生态屏障地区，并对生态流域地区和沿海生态防护带予以重点关注与保护，避免在这些地区聚集产业，为广东生态环境质量保持在较高水平上提供保障。

空间是产业发展的载体，欠发达地区无不以廉价的土地作为吸引产业转移的重要法宝，为了避免

低强度全域式开发带来的种种不利，从均衡提高欠发达地区产业竞争力的角度出发，研究建议，省级政府应将各地的优势资源禀赋与产业自身特性相结合，对各地产业发展空间布局提供指导性意见，并予以针对性的扶持，避免恶性竞争，争取错位发展，均衡提高区域、城乡竞争力。

为产业发展、城乡居民生活提供安全高效的基础设施供应是政府的重要责任之一，也是政府调控市场的重要手段之一。研究建议，未来应有序推动集约化的基础设施建设，有选择的提高可达性，并重点提高二级网络的密度与效率，从而最终实现城乡、区域生产要素与信息高效、合目的地流动。

五、未来图景：多元化产业，集聚性空间

欠发达地区的发展基础、区位条件、资源禀赋多样，未来的产业发展也应丰富多元。研究建议，应依托山、海资源，发展特色农业与高效农业，以农业的规模经营实现农民的提产增收；因应资源禀赋，发展新型材料制造，推动深加工与精加工，将资源潜力转化为竞争活力；发挥区位优势，培育轻工制造业集群，形成品牌优势，逐步提升附加值；依托港口资源及已有基础，发展重化、机械工业，适度推动产业结构的重型化，提高产业抗风险能力；挖掘特色景观资源，发展现代旅游业，提高地区知名度；依托城镇，发展生产性服务业与生活性服务业，前者为产业升级提供支撑，后者为城乡居民提供更多的就业岗位。

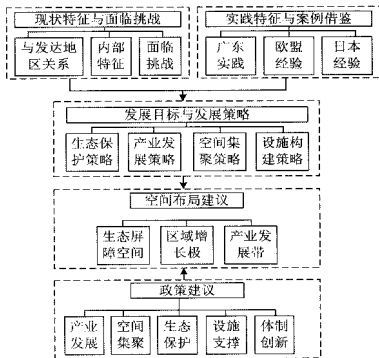
为促进产业的集聚，研究建议未来应重点培育潮汕、湛江都市区，并重点打造临珠三角、东部沿海、西部沿海、广梅、广韶、广云等六条产业发展带。其中潮汕、湛江都市区重点培育内生集聚力量，担当联结珠江三角洲城镇群与海峡西岸城镇群、珠江三角洲城镇群与北部湾经济区连接点的角色，提升都市区的带动力量，并分别通过东部沿海产业发展带和西部沿海产业发展带进行能量传递，提高粤东、粤西的经济发展水平；临珠三角产业发展带是承接珠江三角洲产业转移的重要空间载体，因势利导，避免遍地开花式的产业转移带来的无谓耗资；广梅、广韶、广云等产业发展带依托高速公路与铁路等交通设施，分别强化粤东北地区、粤北地区和粤西北地区与珠江三角洲的联结，促进珠江三角洲的经济能量向这些地区的流动。

六、研究路线

本次研究共分五个部分（见图）。

第一部分为现状特征与面临挑战。主要分析欠发达地区与发达地区相互关系、欠发达地区内的资源禀赋与发展特征，重点强调欠发达地区的内部差异与发展态势，并对未来将面临的主要挑战予以分析阐述。

第二部分为实践总结与案例借鉴。主要对广东省各类扶持欠发达地区经济发展的手段与成效予以研究评



价,并借鉴欧盟、日本等发达地区在缩小城乡、区域差距方面的相关做法,对将来广东统筹城乡、区域的产业发展提供新思维。

第二部分为发展目标与发展策略。主要研究当前形势下提高欠发达地区社会经济发展水平的主要思路、发展目标以及的支撑性发展策略。

第四部分为产业空间布局建议。主要研究为了保障省域生态环境质量、均衡城乡与区域经济发展而应布局的主要产业空间,以及在这些产业空间建设中应该关注的主要问题。

第五部分为政策建议。结合省级政府部门的事权划分,重点研究为达成产业空间布局而应采取的主要政策类型与政策方向,并从重大项目的建设与带动方面提出相关建议。

七、研究过程

课题研究于2008年4月中旬正式启动,期间经历了现场调研、研究框架制定、初步概念书研讨、中期成果研讨、最终成果编制等过程。在研究过程中,世界银行专家张春霖、广东指导专家李惠武及广东相关政府部门给予了大力协助和精心指导,并提出了很多宝贵意见。

(一) 现场调研

2008年6月中旬,项目组陪同世界银行专家组到粤北山区的韶关市乳源县、清远市清新县调研,2008年7月下旬,项目组参与广东省《粤东地区城镇群协调发展规划》调研组至粤东地区的汕头市、潮州市、揭阳市等地调研,2008年8月上旬,项目组至粤西地区的湛江廉江市、等地调研,2008年9月上旬,陪同世界银行专家组至粤北山区的河源市调研。通过调研,比较翔实地掌握了广东欠发达地区产业发展现状及存在的主要问题,为课题研究奠定了良好的基础。

(二) 报告形成过程

1. 初步框架

2008年5月中旬形成研究报告的初步框架,并在省委政研室、省财政厅联合召开的协调会议上做汇报及交流,并根据会议意见进行修改。

2. 初步概念书

2008年6月中旬编制完成研究报告的初步概念书,并在世界银行、省委政研室、省财政厅联合召开的课题概念书成果研讨会上做汇报及交流,并根据会议意见及世界银行专家的修改建议进行修改。

3. 中期成果阶段

2008年10月上旬完成第一稿,并在省委政研室、省财政厅联合召开的协调会议上做汇报及交流,并根据会议意见及广东指导专家意见进行修改。

2008年12月中旬完成第二稿,并在世界银行、省委政研室、省财政厅联合召开的课题研究中期成果研讨会做汇报及交流,并根据会议意见进行修改。

4. 最终成果阶段

2009年1月下旬将修改的报告成果向省级部门征求意见,并结合部门意见及广东指导专家的意见进行修改及完善,形成本分课题研究最终成果。

目 录

简版目录

一、特征、机遇与挑战	1
(一) 现状特征	1
(二) 未来机遇	2
(三) 面临的挑战	4
(四) 小结	4
二、实践总结与经验借鉴	5
(一) 广东实践总结：单一的经济手段难以奏效	5
(二) 欧盟经验：多中心、多样化、集聚式扩散	5
(三) 日本经验	7
(四) 小结	8
三、发展目标及策略	8
(一) 发展理念：落实科学发展观，尊重市场规律，发挥政府宏观调控作用，实现经济、 人口、环境协调发展	8
(二) 总体思路	8
(三) 发展目标	9
(四) 发展策略	9
(五) 小结	11
四、空间布局建议	12
(一) 基本原则	12
(二) 划分生态保护区	12
(三) 培育两大产业增长极	12
(四) 打造临珠三角产业发展带	13
(五) 构筑五大产业发展带	13
(六) 支撑设施	15
(七) 时序安排	16
(八) 小结	16
五、政策建议与项目促进	16

(一) 产业发展政策	16
(二) 空间集聚政策	17
(三) 生态保护政策	18
(四) 设施支撑政策	18
(五) 体制创新	19
(六) 小结	19

专业版目录

摘要	21
一、特征、机遇及挑战	23
(一) 经济发展滞后, 与珠三角形成松散的“边缘-中心”关系	23
(二) 内部差异化明显, 初步形成四个类型的经济地区	30
(三) 产业集聚集群发展格局初显, 但竞争力普遍偏低	36
(四) 存在的机遇	43
(五) 面临的挑战	45
二、实践总结与经验借鉴	50
(一) 广东实践总结: 单一经济手段难以奏效	50
(二) 欧盟经验: 多中心、多样化、集聚式扩散	53
(三) 日本经验	59
(四) 小结	60
三、发展目标及策略	61
(一) 发展理念: 以科学发展观统领, 尊重市场规律, 发挥政府宏观调控作用, 实现经济、 人口、资源环境的协调发展	61
(二) 总体思路	65
(三) 发展目标	73
(四) 发展策略	74
(五) 小结	85
四、空间布局建议	86
(一) 基本原则	86
(二) 划分生态保护区	87
(三) 培育两大产业增长极	89
(四) 打造临三角产业发展带	91

(五) 发展五大产业发展带	93
(六) 支撑设施	97
(七) 时序安排	99
(八) 小结	100
五、政策建议与项目促进	101
(一) 产业发展政策	101
(二) 空间集聚政策	102
(三) 生态保护政策	103
(四) 设施支撑政策	104
(五) 体制创新	105
(六) 加快项目建设, 促进产业整体发展	106
(七) 小结	109
附录一: 欠发达地区 2007 年主要的经济社会发展数据汇总	110
附录二: 欠发达地区现状产业集聚区相关资料	113
附录三: 欠发达地区各市主要加工制造业的区位商系数	121
课题组名单	128
结束语	131

广东欠发达地区产业布局体系研究

广东省城乡规划设计研究院课题研究小组

一、特征、机遇与挑战

(一) 现状特征

广东省区域发展不平衡由来已久，并随着时间推移进一步扩大。2007年，珠三角GDP占全省

的79.7%，其它三个区域GDP总量占全省GDP的比例则进一步下降为20.3%，为全省GDP总量得五分之一（见表1-1）。

表1-1 2000-2007年广东各区域GDP占全省比例（单位：%）

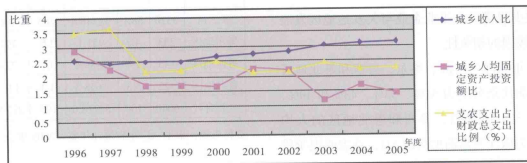
地域	2000年	2001年	2002年	2003年	2004年	2005年	2006年	2007年
珠三角	75.2	76.3	77.5	78.5	79.1	79.4	79.6	79.7
粤东	9.5	8.7	8.1	7.5	7.2	6.8	6.7	6.6
粤西	8.5	8.5	8.2	7.9	7.6	7.7	7.6	7.2
粤北	6.8	6.5	6.2	6.0	6.1	6.1	6.1	6.5

资料来源：广东省统计局，《广东统计年鉴》（2001年、2004年、2006年、2008年）。

与地区发展不平衡相伴随的是城乡发展不平衡。1986年至1988年间，广东城乡居民收入比重有所缩小，从2.02下降为1.96；而从1989年开始，城乡居民收入比进一步加大，2007年达到3.15，

略低于全国3.33的平均水平，但比山东、福建、江苏和浙江等沿海省份高，同期山东省城乡收入比为2.86，福建省为2.83，江苏省为2.50，浙江省为2.49^[1]。

图1-1 1996年至2005年广东省城乡差距变化趋势



资料来源：广东省统计局，《广东省统计年鉴》历年资料

1. 珠江三角洲两头在外的“飞地型”发展模式

式造就了广东省区域、城乡间巨大的鸿沟

造成广东目前区域、城乡发展存在较大差距的原因复杂，但珠江三角洲两头在外的发展模式

[1] 根据各省2007年国民经济和社会发展统计公报计算而得

是其中重要的原因之一。1979-1999 年,珠江三角洲累计实际利用外资全省 63.8%,而 2000 年至 2007 年,这一比重则上升为 88.8%^[2],外资并没有随着广东经济的成长而向粤东、粤西和粤北地区扩散,相反,更加集中于珠江三角洲。珠江三角洲制造业的发展原本应该为粤东、粤西、粤北地区的农村劳动力转移以及农民工工资性收入带来良好机遇,但因种种原因,这一“机遇”也并未转化成现实的带动能力。根据“五普”数据粗略估计,珠江三角洲吸纳的本省劳动力仅为广东乡镇劳动力总数的 15.73%,大量劳动力继续滞留于原地,积贫积弱。

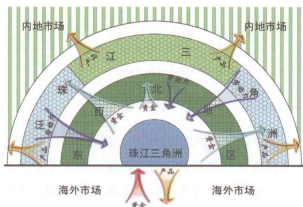


图 1-2 以珠江三角洲为核心的区域生产组织模式

2. 缺少规模以上工业企业与欠发达地区发展落后具有较强的相关性

2007 年珠江三角洲、粤东、粤西和粤北地区的第二产业比重分别为 51%、53%、43%和 49%，相差并不大，而粤东、粤西和粤北地区的人均 GDP 则仅为珠江三角洲地区的 1/4，这表明现阶段二次产业的比重与地区经济发展水平间并不存在必然的联系（见图 1-2）。

欠发达地区经济水平落后更具相关性的是这

些地区缺少大中型工业企业。2007 年，全省共有规模以上工业企业 6040 个，珠江三角洲、粤东、粤西和粤北地区拥有这些企业的比重分别为 88.08%、4.19%、2.4%和 5.33%；规模以上工业企业产值在四个区域分布的比重分别为 89.48%、2.52%、3.66%和 4.34%（见表 1-2），与地区间 GDP 总量和人均 GDP 的差距具有很强的相似性（见图 1-3）。

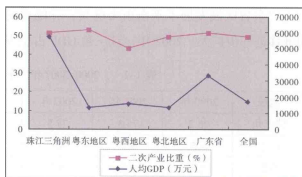


图 1-3 2007 年广东各区域及全国二次产业比重与人均 GDP 关系示意

表 1-2 2007 年广东省各区域规模以上大中型工业企业基本情况

	企业数量		工业产值		资产	
	个数	比重 (%)	总产值 (亿元)	比重 (%)	总计 (亿元)	比重 (%)
珠三角	5320	88.1	33748.8	89.5	24884.8	89.7
粤东地区	253	4.2	951.1	2.5	797.6	2.9
粤西地区	145	2.4	1380.4	3.7	728.4	2.6
粤北地区	322	5.3	1638.3	4.3	1319.6	4.8
全省合计	6040	100	37718.6	100	27730.3	100

资料来源：根据《广东省统计年鉴（2008 年）》整理。

（二）未来机遇

1. 产业转移为欠发达地区发展提供了巨大机遇

随着欠发达地区设施水平的提高和信息化进

^[2] 广东省统计信息网. 广东四大区域经济发展概述. 2008.8

程的加快，大珠三角与泛珠三角地区正在形成的更广阔的“前店后厂”关系，而珠三角低端制造业要素资源价格上升、国际市场需求萎缩等不利因素的影响下，经营成本加大，向成本较低的地区转移成了必然选择。

产业转出地将主要集中在广州、深圳、东莞、佛山、珠海和中山等核心圈层城市。2007年这6个城市GDP之和占珠江三角洲的89.04%，占广东省的68.78%。而这6个城市又可分为3种不同类型：

第一种是深圳市和东莞市，发展水平和经济密度高，土地资源严重短缺，产业转移以市域间跨界转移为主；

第二类是广州市和佛山市，发展水平高，但土地面积广阔，内部发展不平衡，产业转移将以市域内流动和跨界流动并重；

第三类是珠海市和中山市，经济实力和水平相对较低，对外扩散的能力有限。

未来，珠江三角洲的产业转型将推动深莞、广佛地区的产业向欠发达地区转移，为欠发达地区产业聚集提供新的动力。

2. 内需市场的扩大将推动“两头在外”的生产模式转向“两头兼顾”

国家4万亿元的巨大投资将极大地拉动内需市场，并为珠江三角洲的企业变“两头在外”的模式为“两头兼顾”的模式提供强大的动力，而这也为拥有丰富资源禀赋、紧邻泛珠三角这一庞大市场的广东省欠发达地区的产业发展提供了前所未有的机遇。

2007年除香港、澳门外的泛珠三角省区面积占全国的20.9%，人口占全国的34.8%，GDP总值占全国的33.3%。具体来说，以下几个地区值得重点关注：

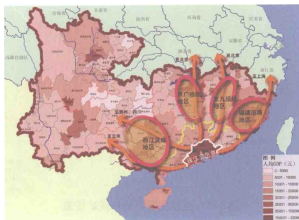




图 1-5 全球主要石油与铁矿资源所在地广东的航空示意图

机遇，广东沿海地区在这一过程拥有良好比较优势：第一，随着沿海高速铁路等高等级交通设施的建设，粤东、粤西沿海地区将与国内主要的矿产资源地和消费市场取得便捷的联系；第二，粤东、粤西地区能源设施建设状况良好，能够为重化工业的发展提供强大的支撑。除此以外，粤东、粤西地区还各自具有发展重化工业的独特优势，粤西地区土地资源充足，重化工业基地建设初具规模；粤东地区工业发展良好，并更加接近我国东南沿海地区，为重化产品的消费提供了广阔的市场。

（三）面临的挑战

1. 产业类型的趋同化将导致对资源的新一轮低效利用

近年来，各地区纷纷“主动出击”，吸引产业转移，受到资源与产业基础限制，各地引入的基本为轻型制造业，到 2008 年底，已经批准的 29 个省级产业转移工业园中，主导产业涉及电子通信类的园区达到 22 个，涉及到服装、纺织类的园区达到 16 个，产业类型趋同化对于形成地区规模经济和区域差异化得产业体系具有明显的不利影响。更有甚者，地方的“优惠政策”以低地价甚至是变相的零地价吸引企业落户，导致大量的土地产出效率低甚至长期闲置，2007 年全省欠发达

地区各类工业园区共完成工业总产值 1772.99 亿元，地均工业总产值为 10.43（亿元/平方公里），仅为全省平均水平的 39%。

2. 产业空间的无序扩散将对全省的生态安全造成巨大影响

广东省欠发达地区是广东重要的生态屏障和水源保护地。以东江、西江和北江水源保护地区为例，仅以城镇人口计算，东江水源保护区关涉到接近 3000 万人的饮用水安全（将香港总人口的八成计入），西江和北江水源保护区则分别关涉到 1700 万人和 1000 万人的应用水安全。

近年来，这些地区发挥资源优势和区位优势，大力承接珠三角的产业转移，经济得到较快增长。但与此同时，低水平资源加工业的发展，导致资源消耗和污染排放不断增加，“村村点火、户户冒烟”的发展模式导致污染物难以得到集中有效处理，给全省的生态安全带来巨大的隐忧。

3. 欠发达地区发展基础薄弱，发展能力偏低

欠发达地区发展能力差已成为制约其产业集聚和产业结构升级的关键因素：第一，劳动力总体素质低，至 2006 年末，欠发达地区初中以下文化程度的劳动力占 86.1%^[1]；第二，基础设施投资匮乏，2007 年，粤东、粤西、粤北地区基本建设及更新改造的固定资产投资额分别仅占全省的 7.1%、5.3%及 10.8%；第三，配套能力严重不足，从各地区高速公路里程占该地区公路总里程的比重看，粤东粤西地区为 1.3%，粤北地区为 1.0%，均不足珠三角的三分之一^[2]；第四，软环境欠佳，行政过程中存在大量的缺欠和不足，导致企业交易成本增加。

（四）小结

改革开放以来，珠三角地区带动了全省经济

^[1] 广东省统计信息网。广东省第二次全国农业普查主要数据公告。2007.3

发展的腾飞,但欠发达地区的产业发展却相对滞后,与珠三角地区处于松散的“边缘—中心”关系,导致广东省城乡与区域发展的较大不平衡。

近年来,广东省委、省政府因势利导,大力推动产业转移,为欠发达地区提供了又一次加快发展的机遇,成效显著。但同时,我们更应该清醒的认识到,产业转移并非“万能良药”,欠发达地区在促进产业发展的过程中必须着重避免产业空间的分散化与产业类型的同一化,复制性的转移,“村村点火”式布局给欠发达地区带来的不是福音,而是新一轮的破坏。

二、实践总结与经验借鉴

(一) 广东实践总结:单一的经济手段难以奏效

1. 农业产业化经营:企业发展迅猛,对农民致富带动力度不足

1998年广东省委八届二次全会提出实施龙头带动战略,推进广东的农业产业化经营和现代化建设进程。在省委省政府的大力支持下,广东的农业产业化经营取得了大幅进步:2002年全省各级龙头企业达到1028家,固定资产总值270亿元,平均每家企业2632万元,平均每个企业比2000年增加854万元;年销售收入512亿元,比2000年增加155亿元。

但从农民收入变化情况来看,农业产业化经营并没有大幅度的带动农民致富,1998年以后,由于农产品市场供给相对过剩,价格一直低迷,严重挫伤了农民的生产积极性,家庭经营收入逐年减少;农民家庭经营收入连续7年呈现负增长,分项收入的增长出现严重失衡。

2. 工业化与城镇化:不同步的发展带来系列社会经济问题

改革开放20多年来,广东工业化进程很快,

到2002年,全省第二、三产业的比重已经超过90%,农业比重下降到10%以下,广东可说是整体上步入了工业化中期的发展阶段。但值得注意的是,全省非农业人口占总人口的比重只有55.7%,户籍人口城镇化水平仅为36.1%,均远远低于工业化水平。

城市化滞后带来了一系列问题:“非城市化的工业化”,造成工业企业“遍地开花”,带来经济效益低下、投资分散和环境污染等严重问题;“非城市化的非农化”,导致非农业人口“离土不离乡,进厂不进城”,既影响了城市规模效益和服务功能的发挥,也不利于人民群众文化素质和生活质量的提高。城市化发展滞后,已成为珠江三角洲率先实现现代化的一大障碍。

3. 旅游扶贫:点式发展,难以全面受惠

2002年,我省开始实施旅游扶贫工作,该项工作开展以来,已经直接带动各地投入旅游建设资金4.46亿元,吸引地方和相关部门投资16.3亿元,吸引开发商投入的合同或意向资金20.3亿元;全省吸引到旅游扶贫项目所在地、用于旅游开发的合同或在建项目资金共达139亿元;为当地提供直接就业岗位3.1万多人,间接就业人数达15.5~21.7万多人。

但是“点式扶贫”而不能全面提高我省乡村居民的收入,对于缩小区域差距、城乡差距作用并不明显。统计数据显示,我省珠江三角洲地区人均GDP与粤东、粤西和粤北地区人均GDP占的比重从2003年的1:0.36、1:0.38、1:0.27分别扩大为2007年的1:0.23、1:0.27和1:0.23,区域差距进一步拉大;而城乡收入差别也并没有因为旅游扶贫项目的发展而得以好转,全省城乡收入差距从2003年的3.05上升到了2007年3.15^[4]。

(二) 欧盟经验:多中心、多样化、集聚式

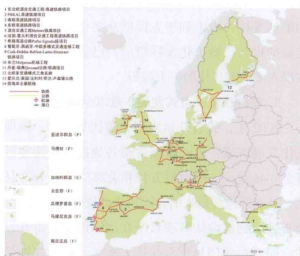
^[4] 广东省建设厅:《和谐——2009年广东省城镇化发展评估报告》

扩散

1. 建设多中心的城市体系改善区域平衡

欧盟认为，为保障欧盟其区域的均衡发展，必须继续坚持多中心发展的概念，只有通过促进欧洲人居结构多中心化才能实现。在此背景下，欧盟充分利用其临海的区位优势，将建立和扩大若干有活力的全球经济一体化区域作为加速欧盟经济增长和创造就业的一个重要手段，尤其在那些目前被认为整体实力较弱的区域。

图 2-1 泛欧交通网络上的 14 个优先项目



资料来源：《欧洲空间发展战略（ESDP）》，上海同济大学城市规划研究院科研部，2007.11。

为了实现多中心的城市体系，欧盟确定了以下政策：

1) 未来应通过以下政策实施跨国发展战略，强化欧盟区（包括边缘地区）若干大型、高素质、具备国际化功能与服务的全球一体化经济区域。

2) 通过空间结构政策与泛欧网络（TENs）政策的紧密配合，通过改善国际/国家与区域/地方交通网之间的连接，发展多中心、日趋均衡的都市化地区系统、城市群体系和城市体系（见图 2-1）。

3) 在跨国和跨行政区合作的框架内推动各欧盟成员国城市群（包括相关的农村地区和小城镇）整体空间发展战略的实施。

4) 通过建立跨行政区和跨国网络，加强在空间发展领域特定主题的合作。

2. 多样化的手段保持城乡经济持续发展

在改善农村与城市差距方面，欧盟主要通过以下两个方面的努力：

(1) 建设本土化、多样化与高效发展的乡村地区

为避免该类地区对单一产业的依赖，创造更多未来型的就业机会，欧盟做出了最大的努力使乡村经济向多元化转变：位居其中的中小型城镇应是乡村工业和服务活动的聚集点，科研、旅游和娱乐的中心；乡村经济内部多元化的过程将加强区域外部交通与联系，发展与新市场和其它公司企业的联系，扩大知识与信息获得的渠道。

欧盟认为，应该激发可再生能源开发的潜力，大力推动太阳能、风能、水电与潮汐能、生物能等再生能源以及取自大城镇附近垃圾填埋场的能源（收集产生的甲烷气体）的开发，为经济多元化和绿色能源生产打开了希望之门。

(2) 建设动态的、富有吸引力和竞争力的城市与城市化区域

欧盟认为，各地区要想富于竞争力，并对减少失业做出贡献。为了加强欧盟城镇的吸引力和竞争力，欧盟还采取了以下一系列重要的政策措施：

1) 完善城市的经济结构、环境和市政服务基础设施，增加对流动资本的吸引力；

2) 推行经济多元化战略，对不受关注地区的城镇给予经济发展上的扶持；

3) 倡导有利于社会和功能多样化的城市综合发展策略，缓解社会分化问题，改造或重建利用

率低或废弃城区用地；

4) 促进城市功能综合化，鼓励公共交通发展提高城市和都市区的可达性。

5) 采取有效手段控制无节制的城市扩张，降低人口稠密地区居民点的压力。

3. 集聚式扩散：依托现有城镇拓展城镇化地区

欧盟地区强调城市发展的集聚化扩散，充分利用城市地区或者城市化地区，尽可能在城市周边地区发展新的建设项目，对城市衰败地区进行再开发与利用，避免了城市平面式的低密度扩张，重点发展分中心，建设新城，并和大运量的快速交通结合起来，建设一个个高密度的集中点。

4. 打造走廊：强化中心与边缘的纵、横联系

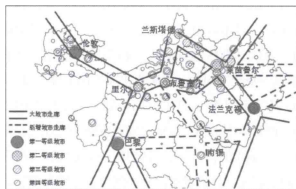
为了实现无边界的欧洲，1996年欧盟委员会对欧洲核心城市 and 区域发展图景（central and capital cities and regions）的研究中，提出“欧洲走廊（eurocorridor）”，这个地区包括英格兰东南部、法国北部、荷兰、比利时、卢森堡、以及德国的一部分（见图）。在这份报告中“欧洲走廊”被定义为“在重要城市地区之间有大量跨界交通流的，由一系列重要交通设施构成（包括公路、铁路、电信线路）的轴线”，还指出城市的竞争力与城市是否在走廊上密切相关。该报告建议开发一些新的“欧洲走廊”，推动大城市同现有“欧洲走廊”的联系^[1]。

（三）日本经验^[2]

1. 据点式开发促进工业向地方扩散

1960年前后，日本制订了“全国综合开发计划（简称‘一全综’）”。“一全综”的开发方式是“据点开发方式”。具体措施就是实施“新产业城

图 2-2 “核心城市与区域发展图景”中的欧洲走廊



资料来源：赵亮：欧洲空间规划中的“走廊”概念及相关研究，国外城市规划，2006.1。

市建设构想”，试图通过据点城市吸引重化学工业企业，进而带动相关产业的发展，增加居民的收入，以此提高地方政府的财政收入和居民的社会福利水平，振兴区域经济。避免人口向大城市的过度集中，培养区域核心据点，使国土均衡发展。

在之后，日本还先后提出了“地方据点城市”和“技术新建城市”等概念，实际上也是“据点式”开发方式的继续和深化。

2. “交流网络”与“国土新轴”共同解决单极化

1985年后，经济重心进一步向东京倾斜。在这种背景下，1987年6月日本公布了“第四次全国综合开发计划”（简称‘四全综’），提出“交流网络构想”，以缓解“东京一极化”的矛盾，构筑“多极分散型国土”。

所谓交流网络由硬件和软件构成。硬件方面包括：形成国际交通中心和信息、通讯中心，在全国普及高速交通服务和高效物流服务，构筑防范灾害、事故和犯罪的安全体制；软件方面包括城市和农山渔村之间的广泛交流、产业间的交流、地方区域水平的国际交流等等。四全综的战略重点标志着日本的综合国土开发已经过“点”和

^[1] 赵亮：欧洲空间规划中的“走廊”概念及相关研究，国外城市规划，2006.1

^[2] 本部分内容主要根据日本的国土综合开发（<http://www.360doc.com/showWeb/0/0/1052027.aspx>）整理而成

“线”的开发全面转向“面”的开发，进而加速了日本“后工业化”的进程。

为适应经济全球化、信息化的新形势，1998年3月，日本政府又颁布了新的全国综合开发计划。这次计划将继续解决“四全综”遗留下来的“东京·极化”问题，明确提出4个国土轴新概念，即：东北国土轴、日本海国土轴、太平洋新国土轴、西日本国土轴，以轴带发展带动全境开发，并以“参与和协作”作为该计划的开发方式，即呼吁行政、居民、自愿者组织和民间企业踊跃参加区域建设，地方政府和国家协调合作予以支援。

（四）小结

我省多年的经验证明，单一的政策手段无法为量大面广的欠发达地区提供普惠性的政策支持，即使能够在短期内、在小范围内提高城乡居民的收入，却无法根本解决问题。农业产业化如此，旅游扶贫亦如此，而对于目前省内风风火火的产业转移浪潮，我们也应保持谨慎的乐观。

欧盟的经验告诉我们，缩小区域、城乡差距不存在单一的、能够迅速起效的政策工具，必须在城镇、乡村实行多元化并符合当地实际情况的公共政策，城市与乡村应该建立积极地互动关系，而不是单纯的“农村支持城市”或者“城市反哺农村”；提升区域与城乡发展水平必须分类指导、多管齐下。

理性的判断与欧盟、日本的经验告诉我们，在这一发展过程中，据点式的开发、集聚化的扩散是达成生态环境保护与产业发展的的重要手段，为了保证在城镇快速发展过程中城镇环境不受破坏，产业的发展必须依托已有城镇有序扩散，形成集中扩散、点轴布局、紧凑开发的多中心城市体系与城乡间的合作伙伴关系，从而带动城乡与区域更加均衡的发展。

三、发展目标与策略

（一）发展理念：落实科学发展观，尊重市场规律，发挥政府宏观调控作用，实现经济、人口、环境协调发展

（二）总体思路

1. 强化联结大珠江三角洲，提倡两头兼顾发展模式，均衡提高竞争力

（1）充分利用并加强大珠江三角洲的带动能力。大力加强大珠江三角洲与欠发达地区的经济联系，促成大珠江三角洲地区与欠发达地区形成紧密的“中心—腹地”关系，最终提高港澳地区的整体竞争力。

（2）紧抓内需扩大机遇，两头兼顾，促进聚集。通过投融资兴建基础设施、深化体制改革、提高服务质量等手段进一步加大对企业的吸引力，促进产业的聚集；加强对外源性资金的利用力度，积极通过外来资金与技术提高工业化水平。

（3）差异化发展，引导方向性转移。粤东地区应重点发展轻工制造业，粤西地区发展重化工业，粤北地区则应优先发展生态旅游；在空间发展战略方面，粤东粤西应各自培育一个副中心，实现多中心互动发展，粤北则重点强化与珠江三角洲的经济联系。

2. 多样化手段实现城乡区域间共同繁荣

（1）挖掘内部潜力，突出特色主导产业。发展特色经济，形成区域地理品牌，大力发展本地传统产业，在承袭传统工艺的基础上，充分吸收现代先进技术，推动传统特色产业的改造和升级换代。

（2）采纳适中技术，积极推动劳动力转移。鼓励企业采用在发现和使用新资源、开发新品种、提高产品质量、降低劳动强度与物质消耗等方面的新型技术，减少技术进步对劳动力的替代作用，通过技术进步创造新的就业机会。