

The Rising of Central China: Strategies and Policies

中部崛起

战略与对策

The Rising of Central China: Strategies and Policies

国务院发展研究中心发展战略和区域经济研究部
中部六省政府发展研究中心 联合课题组



经济科学出版社
Economic Science Press

中部崛起

战略与对策

国务院发展研究中心发展战略和区域经济研究部
中部六省政府发展研究中心 联合课题组



经济科学出版社

责任编辑：王东萍
责任校对：杨晓莹
版式设计：代小卫
技术编辑：李长建

中部崛起：战略与对策

国务院发展研究中心发展战略和区域经济研究部

中部六省政府发展研究中心 联合课题组

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址：北京海淀区阜成路甲 28 号 邮编：100036

第三编辑中心电话：88191307 发行部电话：88191540

网址：[www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件：[esbj3@ esp. com. cn](mailto:esbj3@esp.com.cn)

北京密兴印刷厂印装

787 × 1092 16 开 19.75 印张 330000 字

2006 年 4 月第一版 2006 年 4 月第一次印刷

ISBN 7 - 5058 - 5480 - 1/F · 4740 定价：35.00 元

(图书出现印装问题，本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

前言

李剑阁

中原是中国几千年古老文明源远流长的见证，是中华民族世代繁衍、生生不息的摇篮，是中国经济承东启西、连南接北的枢纽，是保持中国政治稳定与社会和谐的基石。中原也应该成为中国进入全面小康，实现伟大复兴的象征。

改革开放以来，中部六省像全国其他省区一样，经济社会发展取得了巨大成就。但是应该看到：一方面，中部与东部沿海地区的发展差距在不断扩大；另一方面，在中央先后实施了西部大开发和振兴东北等老工业基地战略之后，中部地区发展在政策环境方面亟需有所突破。为适应区域经济发展的新形势，作为全面落实科学发展观的一项重大举措，中央及时而明确地提出了“促进中部地区崛起”的战略部署。

落实中央关于促进中部崛起的战略部署，必须正确认识中部崛起的内外部条件。这是正确制定中部崛起战略和政策的基本前提。

促进中部崛起战略的实施条件不同于沿海地区发展战略。沿海地区发展战略实施于经济体制转轨的初、中期。那时，区域战略政策具有很强的“先发效应”和显著的“倾斜效应”，中部发展已难以获得这样的政策效应。东部的率先发展主要得益于外资的投入，形成了以外向型经济为主的产业结构。而现在国家将要实行“两税合一”，对外资的特殊优惠政策行将结束。同时，中国产品在国际市场扩大出口的空间越来越小，发展外向型经济的难度越来越大。另外，国家保护土地、环境的规定越来越严，像东部发展初期那样快速积累工业资本的机会越来越少。

促进中部崛起战略的实施条件也不同于西部大开发战略和振兴东北地区等老工业基地战略。西部大开发战略和振兴东北地区等老工业基地战略具有明确的问题指向，西部大开发的阶段性任务是通过加强基础设施和生态建设，改善那里的生产和生活条件；振兴东北等老工业基地，重在消除体制性障碍，解决国有企业面临的结构性问题。这两大战略的有效实施主要得益于国家长期建设国债的大规模发行。随着宏观经济形势的变化及随之而来的长期建设国债规模的缩小，国家利用国债支持特定地区发展的空间正在缩小。

中部既有自身的突出优势和发展的良好基础，也有可资利用的发展机遇。中部人口 3.7 亿多人，多于世界上许多大国的人口，接近欧盟 15 国的总人口，劳动力资源十分充足。中部耕地广袤，土地生产率高，是中国最主要的粮食和许多农作物生产基地。中部的教育科技力量雄厚，拥有高等院校 450 多所，在校学生 500 多万，国有企业单位的专业技术人员 700 万左右，在某些技术领域居全国领先地位。中部有很强的制造业基础，许多门类都有与东部产业嫁接的优越条件，最有条件成为东部产业水平分工和梯度转移的优先区域。如果中央能以支持西部同样的力度支持中部，其效果将非常显著。

那么，在新的发展环境和制度背景下，促进中部地区崛起，目标和任务为何？路在何方？“抓手”何在？这些不仅是中央政府有关部门、全国专家学者，特别是中部六省区的政府官员和专家学者高度关注的问题，也是中外企业家、普通民众高度关注的问题。为回答这些问题，2005 年，国务院发展研究中心发展战略和区域经济研究部与中部六省政府发展研究中心（研究室）成立联合课题组，开展了《促进中部地区崛起的战略和政策研究》。在课题组成员的共同努力下，此项研究共完成 18 份研究报告，其中 1 份主报告，6 份分省的综合报告，11 份专题报告。呈现在读者面前的，就是这些研究成果的集结。

在中央提出促进中部崛起战略之后，社会各有关方面对中部问题展开了广泛的讨论和较为深入的研究，并形成了不少很有价值的发展思路和对策意见。与已有的研究相比，本项研究的特色不仅在于它具有较强的系统性，更在于它得出许多独特而新颖的结论。举其要者：

（1）中部崛起与中国现代化进程具有高度的重叠性。中部面临的问题在很大程度上也是中国面临的问题，所以，中部问题的解决和全国问题的解决具有高度的相关性和同步性。

（2）中部崛起不仅是其自身发展的需要，也是整个中国现代化的需要。

制定中部崛起战略和政策要有利于实现三个目标，即有利于培育我国经济新的增长极群、有利于创造我国产业发展的新空间和有利于中部优势产业的发展。

(3) 中部崛起战略和政策的制定，既决定于中部问题的实质及中部面临的核心任务，又决定于实施中部崛起战略的时代背景。要遵循综合配套的原则、公平待遇的原则、重点突破的原则、合理补偿的原则和制度建设先行的原则等。

(4) 促进中部崛起，要为中部提供公平的政策环境。要把那些目前在东部、西部和东北实施的具有推广意义的政策扩展至中部。同时，要针对中部地区自身的特点，在项目核准、中央财政基本建设支出以及支农支出等方面，加大对中部的支持力度。

(5) 中部的发展，一要走高起点、跨越式的技术路线；二要采取大规模资金投入的方式；三要通过国有资产的兼并、重组、与境内外战略投资者合作和资本市场运作等方式筹集发展所需要的资金。

中部发展涉及许多方面，包括工业化、城市化、市场化、国际化的推进，经济体制的转轨，政府职能的转变，区域经济合作的开展，统一市场的建设，投资环境的改善等。本项研究力图做到系统性、全面性，但是囿于人力、物力和精力，一些比较重要的领域未能被覆盖或未能被透彻地研究，如：中部地区的对外开放，中部地区六省之间的合作及其与区外的合作，中部地区公有和非公有经济的协同发展等。这也许是本项研究的不足之处。

当然，本项研究的不足之处远不止这些。我们期待着有志于中部问题研究的专家学者来弥补这些不足，也非常愿意与大家共同来完成此项任务。

2006年2月16日

目 录

► 促进中部崛起战略和政策的总体研究	1
一、中部问题的实质和中部崛起战略实施的着力点	1
二、中部发展的条件和问题	9
三、制定中部崛起战略和政策的原則与思路	17
四、促进中部崛起的战略和政策	19
► 保障国家粮食安全和促进中部农业发展的思路与建议	24
一、我国的粮食安全形势与中部农业的地位	24
二、中部农业发展中存在的突出问题	30
三、促进中部农业发展的思路与建议	35
► 中部能源原材料基地建设和制造业发展的战略思路	38
一、中国经济发展进入新阶段和开放进入新时期凸显中部能源 原材料基地建设和制造业发展的战略与全局意义	38
二、中部能源原材料基地建设和制造业发展具有良好的条件， 但也面临着严峻的挑战	42
三、中部能源原材料基地建设和制造业发展既要立足现有 基础，又要在国家政策的支持下实现技术跨越	51
► 中部地区现代综合交通运输体系建设的基本思路	56
一、交通运输体系发展的基本情况	56

二、交通运输体系发展面临的问题	61
三、发展的战略思路	63
四、若干对策与措施	65
开拓大市场，促进中部地区物流产业基地建设的战略思路	67
一、中部物流产业发展的重要性	67
二、中部地区物流产业发展的现状与问题	70
三、中部物流产业基地建设和物流产业发展的战略地位与目标	74
四、中部物流产业发展的主要思路和对策	75
中部生产力布局与城市群建设	79
一、总体现状	79
二、中部在全国生产力空间布局战略中的地位	85
三、战略构想	86
四、促进中部生产力布局优化和城市群建设的思路与建议	90
中部崛起期待国家惠农政策支持	
——以豫东平原农区县为例	95
一、豫东 11 个县的经济的发展状况	95
二、粮食生产大县存在的主要问题	96
三、河南省“产粮大县，经济穷县”形成的原因	97
四、解决平原农区问题的政策建议	98
资源型城市衰退产业援助机制研究	104
一、资源型城市衰退产业援助机制探索的基本情况	104
二、建立衰退产业援助机制的基本原则	106
三、衰退产业援助机制的基本内容	108
四、需要注意的几个问题	110

加强科技创新与推进湖北新型工业化进程研究	114
一、走新型工业化道路,必须进一步加强科技创新	114
二、湖北科技创新工作的主要成效与问题	118
三、把握新时期科技创新的方向和重点,为加快湖北新型 工业化进程提供更加有力的支撑	121
加快中部老区、贫困地区发展的政策建议	126
一、老区和贫困地区的基本情况	126
二、中部老区和贫困地区发展的变化和进展	130
三、中部老区和贫困地区发展面临的主要问题	131
四、需要中央支持的政策	133
区域合作与安徽融入“长三角”研究	136
一、促进中部崛起战略对安徽实施“东向战略”的理论意义	136
二、安徽实施“东向战略”的必然性	138
三、“东向战略”的主要内容	146
四、安徽实施“东向战略”的主要措施和政策建议	150
中部各省优先发展区域带比较及加快湖南“一圈一带” 地区发展研究	156
一、中部各省优先发展区域带比较	156
二、“一圈一带”地区呼应中部崛起的基础条件	159
三、湖南“一圈一带”地区呼应中部崛起的思路、目标与重点	161
四、在中部崛起中加快“一圈一带”地区发展的建议	164
山西在中部崛起战略中的思路 and 对策	169
一、山西的现状与发展比较	169
二、中部六省的制约因素与困难、问题分析	172

三、山西在中部崛起战略中的目标和政策的基本走向·····	179
四、发展对策建议·····	181
▶ 安徽在中部崛起战略中的思路 and 对策·····	187
一、安徽奋力崛起面临的机遇和挑战·····	188
二、安徽奋力崛起存在的优势和劣势·····	191
三、安徽奋力崛起的总体思路、目标和战略举措·····	196
四、向中央提出的政策建议·····	208
▶ 江西在中部崛起战略中的思路 and 对策·····	212
一、江西近几年经济社会发展的基本情况·····	212
二、江西经济社会发展的优势、机遇和不利因素·····	216
三、江西实现崛起的战略思路 and 措施·····	221
四、实现江西崛起需要国家政策支持·····	229
▶ 河南在中部崛起战略中的思路 and 对策·····	235
一、战略依据·····	235
二、指导思想与目标·····	239
三、战略途径·····	240
四、战略布局·····	243
五、战略举措·····	246
六、国家政策支持·····	251
▶ 湖北在中部崛起战略中的思路 and 对策·····	253
一、促进中部地区崛起具有重要的战略意义·····	253
二、湖北在中部崛起中具有重要的战略地位·····	255
三、湖北实施中部崛起的战略思路·····	257
四、湖北实施中部崛起的战略重点·····	261
五、湖北实施中部崛起战略的主要举措·····	264

六、需要中央支持解决的有关问题·····	268
▶ 湖南在中部崛起战略中的思路 and 对策 ·····	271
一、湖南发展现状·····	271
二、湖南发展面临的机遇和条件·····	275
三、发展的制约因素、困难与问题·····	279
四、发展战略设计·····	282
五、具体的政策措施和建议·····	294
参考文献·····	299

促进中部崛起战略和政策的总体研究

中央提出促进中部崛起战略以来，社会有关方面对中部问题展开了广泛的讨论和较为深入的研究，中部各省也积极响应，并结合各自特点研究提出了各自的战略思路和政策举措。分析各种研究成果，一个比较共性的问题，是对能否制定和出台切实符合中部实际并能取得显著效果的战略对策，存在较大的认识分歧。这种认识上的分歧实际上源于对中部问题的实质及现阶段促进中部崛起的任务缺乏清晰一致的认识。有鉴于此，我们首先着重探讨中部问题的实质，然后，在分析中部崛起面临的挑战和发展条件的基础上，提出促进中部崛起的思路和政策建议。

中部地区覆盖的范围，有广义和狭义之分。广义上的中部是在“七五”计划时期确定的，覆盖吉林、黑龙江、山西、内蒙古、安徽、江西、河南、湖北和湖南等九省区。在西部大开发战略和振兴东北地区等老工业基地战略提出来之后，内蒙古被视为可以享受西部政策的地区，吉林、黑龙江被振兴东北地区等老工业基地战略覆盖。这样，原来的中部地区中尚有山西、安徽、江西、河南、湖北和湖南等六省区没有被特殊的政策惠顾。这六个省区被视为狭义的中部，是中央提出的“促进中部崛起战略”所覆盖的地区，也是本书所要研究的区域。

一、中部问题的实质和中部崛起战略实施的着力点

1. 促进中部崛起是中国区域发展总体战略的重要组成部分，是实现地区协调发展的需要。

20 世纪 80 年代以来，从协调地区发展的需要出发，中央相继提出了沿海地区发展战略、西部大开发战略、振兴东北地区等老工业基地战略和促进

中部崛起战略。促进中部崛起是中国区域发展总体战略的重要组成部分，是实现地区协调发展的必然要求。

(1) 在经过 20 多年的改革开放之后，随着经济社会的发展，地区差距日益成为最引人关注的社会矛盾之一，抑制地区差距扩大的趋势是新世纪中国经济社会发展面临的严峻挑战之一。改革开放之后，鉴于国内外环境发生的变化和中国区域经济发展的现实，在邓小平同志“让一部分人、一部分地区先富起来，以带动和帮助落后的地区”思想的指导下，中国选择了非均衡的区域经济发展战略。其核心内容，概括地说，是通过给予沿海地区优惠政策、允许和鼓励沿海地区在改革开放方面进行大胆创新，促进沿海地区率先发展。随着这一战略的实施，一方面，东部沿海地区生产总值占全国的比重不断上升，东北、中部和西部地区生产总值占全国的比重整体上不断下降；另一方面，东部与东北、中部和西部人均 GDP 水平的差距不断扩大。见图 1 和图 2。

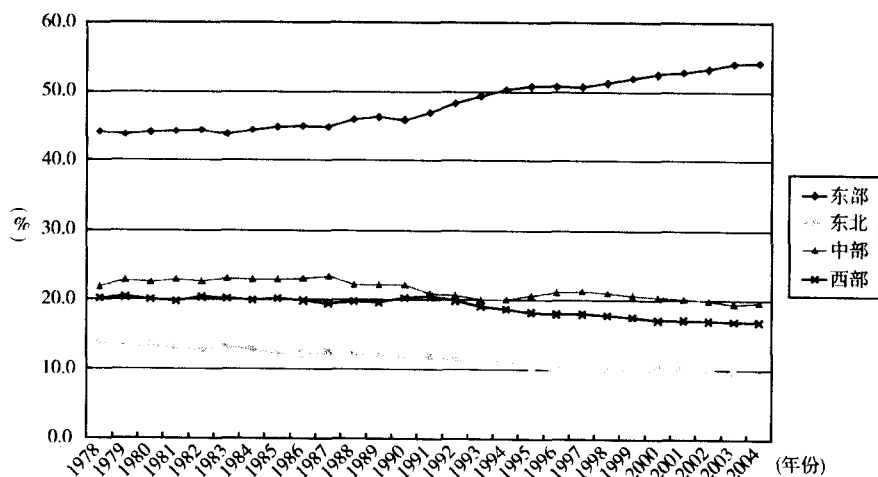


图 1 东部、东北、中部和西部地区生产总值占全国比重的变化趋势

图 1 显示，作为一个整体，东北、中部和西部地区生产总值占全国的比重在改革开放以来的整个发展进程中不断下降。但是，分开来看，东北地区生产总值占全国的比重在整个进程中一直处于下降的状态之中，而中部和西部地区的生产总值占全国的比重在不同的时段却有着不同的趋势：在 20 世纪 80 年代维持不变，甚至有所上升；进入 90 年代之后，比重不断下降。至 20 世纪末，东北地区生产总值份额下降 3.9 个百分点，中部下降 1.5 个百

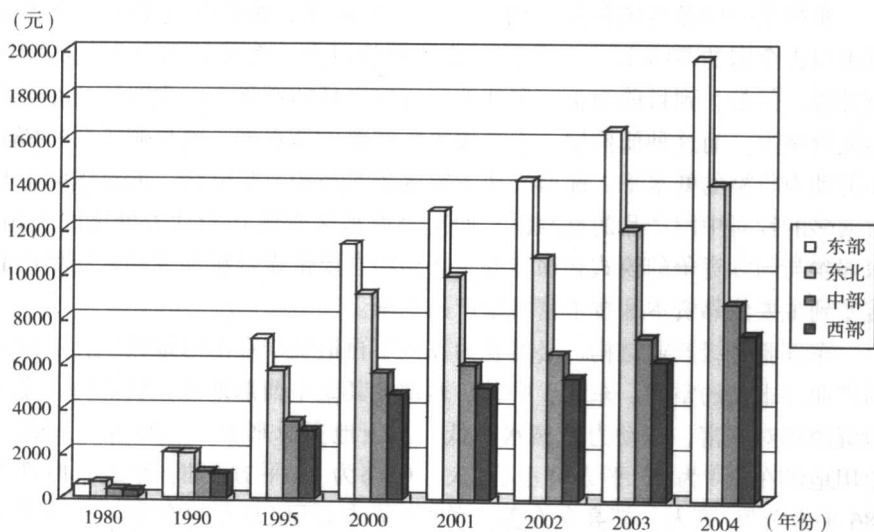


图2 东部、东北、中部和西部人均 GDP 水平的比较

分点，西部下降3.0个百分点。

图2则显示，在改革开放初期，四大板块之间人均GDP水平差异不甚显著，东北地区的水平甚至高于东部地区。随着时间的推移，东部地区逐步拉大了与其他三个地区在人均GDP水平上的差距。至2000年，东部人均GDP扩大到东北的1.24倍，中部的2.02倍，西部的2.42倍。

地区差距的扩大，引起了社会各界的普遍关注。鉴于此，在20世纪末，中央根据邓小平同志“两个大局”^①的思想，提出了西部大开发战略；2003年，提出了振兴东北等老工业基地战略；2004年提出了促进中部崛起战略。中央相继提出这三大战略，回应了社会关于地区差距扩大的关注，其主要目的之一便是抑制地区差距扩大的趋势。

(2) 国际竞争的加剧，要求东部地区必须进行产业结构升级，也必然要求产业在空间上进行重新布局。改革开放以后，中国迅速从一个贸易小国成为一个贸易大国：1978年，其进出口总额只有200亿美元左右，占全球贸易的比重不足1%；2004年，其进出口总额超过11000亿美元，在世界上排第三位。

^① 一个大局，就是东部沿海地区加快开放，使之较快地发展起来，中西部地区要顾全这个大局；另一个大局，就是当发展到一定时期，就要拿出更多的力量帮助中西部地区加快发展，东部沿海地区也要服从这个大局。

东部是中国参与国际竞争的主力军。2004 年,按货源地划分,东部外贸出口占全国的 80% 以上。虽然,改革开放以来,东部的出口产品结构不断升级,但是,到目前为止,东部地区出口产品的竞争力,主要体现在产品的低价格上,而这种低价格,不是源于生产率的高水平,而是源于自然资源 and 劳动力价格的低水平。面对发达国家逐步筑高的贸易壁垒、面对国际上日益增多的针对中国产品的反倾销、面对沿海地区资源和劳动力价格的上扬,东部参与国际竞争的模式必须转变、必须由主要依靠资源和劳动密集型产品转变到主要依靠资本和技术密集型产品上来。

东部要升级产业结构,必然要为那些不再适宜于在沿海地区生存和发展的产业寻求新的空间。东北、中部、西部尤其是中西部地区,资源特别是土地资源相对丰富,劳动力价格水平低。从土地资源来看,2003 年,东北产业用地潜在值^①为 73 平方公里/万人,中部为 28 平方公里/万人,西部为 186 平方公里/万人,都高于东部人均 20 平方公里/万人的水平。从劳动力价格水平来看,2004 年,东北职工平均工资只有东部的 67.6%,中部只有 63.0%,西部只有 70%。东北、中部和西部的要素组合条件,决定了这些地区必然成为东部产业转移的目的区域。

(3) 20 多年的经济快速增长,增强了国家整体经济实力,扩大了国民财富总量,为协调地区发展提供了更多的物质条件。实现共同富裕是社会主义的本质要求,然而,共同富裕的实现需要坚实的物质基础。改革开放之初,之所以要调整改革开放之前的区域均衡发展战略,之所以要强调允许和鼓励一部分地区先富裕起来,就是因为中国那时物质极度匮乏,国家缺乏促进各地区共同富裕的手段。

经过 20 多年的发展,虽然中国仍然不甚富裕,人均 GDP 刚刚突破 1000 美元,尚处于世界上中低收入国家的行列,但国家整体实力已远远高于改革初期,中央政府所掌握的物质手段也已远非改革初期可比。从表 1 可以看出,1978~2004 年,按不变价计算,GDP 增长 9.3 倍;按现价计算,国家财政收入增长 23.3 倍,其中中央财政收入增长 81.5 倍。

国民财富的增长,显著地增强了国家协调地区发展的能力,扩大了国家在促进地区协调发展方面的作用空间,使国家无论在支持欠发达地区改善生产生活条件方面,还是在支持欠发达地区政府提供更多的公共产品方面,都有了强大的物质保障。在这种条件下,过去一些受物质条件限制只能束之高

^① 人均产业用地潜在值 = (土地面积 - 城市建设用地) / 人口。

阁的战略或规划,现在都有可能付诸实施,国家启动西部大开发等三大战略恰逢其时。

表 1

GDP 和财政收入的增长

单位:亿元

年 份	GDP	GDP 指数	国家财政收入	中央财政收入
1978	3624.1	100.0	1132.26	175.77
1980	4517.8	116.0	1159.93	284.45
1985	8964.4	192.9	2004.82	769.63
1990	18547.9	281.7	2937.10	992.42
1995	58478.1	496.5	6242.20	3256.62
2000	89468.1	738.8	13395.23	6989.17
2004	136875.9	1031.3	26396.47	14503.10
2000 年值 /1978 年值	24.7	7.4	11.8	39.8
2004 年值 /1978 年值	37.8	10.3	23.3	82.5

2. 促进中部崛起必须着眼于解决综合性、系统性问题。

无论是西部、东北,还是中部,都是人口和地域大区,其经济社会发展均存在着相互交织复杂的结构性矛盾。尽管三大板块结构特征不完全一样,但是由于其农业人口比重均在 50% 以上,总体上说,都处于从农业社会向工业社会转型时期。这决定了它们的发展都是一项综合而系统的工程。然而,由于不同地区具有不同的发展条件、面临不同的紧迫性课题,三大板块发展战略的实施通常具有不同的始点和着力点。

(1) 开发的长期性、艰巨性决定了西部大开发必须从环境保护和基础设施建设开始。西部地区国土总面积 688.1 万平方公里,占全国的 71.6%;人口 3.7 亿(2004 年,下同),占全国的 28.7%。西部的自然和经济社会主要特征是:第一,自然条件恶劣,聚集了中国绝大多数的农村绝对贫困人口;第二,在四大板块中,乡村人口比重最大(见表 2),消除“二元结构”的任务最为艰巨;第三,文化结构多元,居住着中国 50 多个少数民族,少数民族人口占全国少数民族人口的 80% 以上;第四,地广人稀,地区之间经济联系不便;第五,地处长江、黄河等多条重要河流的上游,生态地位重要,关系到整个中国的生态安全;第六,能源、矿产资源丰富,具有广阔的开发远景。

表 2

东部等四大区的产出和就业结构

单位：%

地区	增加值比重			就业比重			人口比重	
	第一产业	第二产业	第三产业	第一产业	第二产业	第三产业	城镇	乡村
东部	8.9	53.3	37.8	35.7	31.4	32.9	38.6	61.4
东北	12.7	51.6	35.7	43.4	21.8	34.8	47.3	52.7
中部	17.8	47.7	34.5	52.3	19.7	28.0	24.7	75.3
西部	19.5	44.3	36.2	56.5	14.3	29.2	23.0	77.0
全国	15.2	52.9	31.9	46.9	22.5	30.6	30.8	69.2

以上诸特征决定了：西部开发比东北振兴和中部崛起需要更长的时间，面临的任务也更艰巨，需要打好基础；西部开发最紧迫的任务是解决当地居民的生存问题，必须从改善居民的生产、生活环境、消除绝对贫困开始；西部开发必须把生态建设作为其重要内容。正是从这一思路出发，中央制定了以加快基础设施和生态环境建设为主要内容的西部大开发战略。

(2) 体制性障碍的严重性决定了振兴东北等老工业基地必须以国有企业的改革和国有资产的重组为突破口。东北地区国土总面积 78.9 万平方公里，占全国的 8.2%；人口近 1.1 亿，占全国的 8.3%。东北的自然和经济社会主要特征是：第一，资源尤其是土地资源丰富，农业生产条件良好；第二，在四大板块中，乡村人口比重最低；第三，分布着众多的老工业城市，一些资源型城市的持续发展面临资源枯竭的挑战；第四，产业基础好，人才储备多，基础设施体系比较完善，经济起飞具备物质条件；第五，国有企业地位重要，面临的结构性问题突出。2002 年，东北共有国有及国有控股企业 4187 家，其工业总产值占全部国有及规模以上非国有工业企业总产值的 70.4%。由于计划经济时代遗留的问题因各种原因未能从根本上解决，这些企业普遍背负着债务、冗员、提供公共产品的沉重包袱。国有企业改革的滞后，不仅严重地影响了其自身的发展，也严重地制约了当地经济的发展。

以上诸特征决定了振兴东北等老工业基地，首先必须消除体制性障碍，必须把国有企业的改革和国有资产的重组作为突破口。从此出发，中央要求，实施振兴东北等老工业基地战略，“要深化国有资产管理体制和国有企业改革，大力发展混合所有制经济，促进非公有制经济发展”，“要积极吸引外资参与老工业基地调整改造……吸引国内各类生产要素进入东北市场。”^①

^① 2004 年 3 月 23 日温家宝主持召开国务院振兴东北等老工业基地领导小组第一次全体会议，《人民日报》2004 年 3 月 24 日。