

形势政策宣传教育读物之一

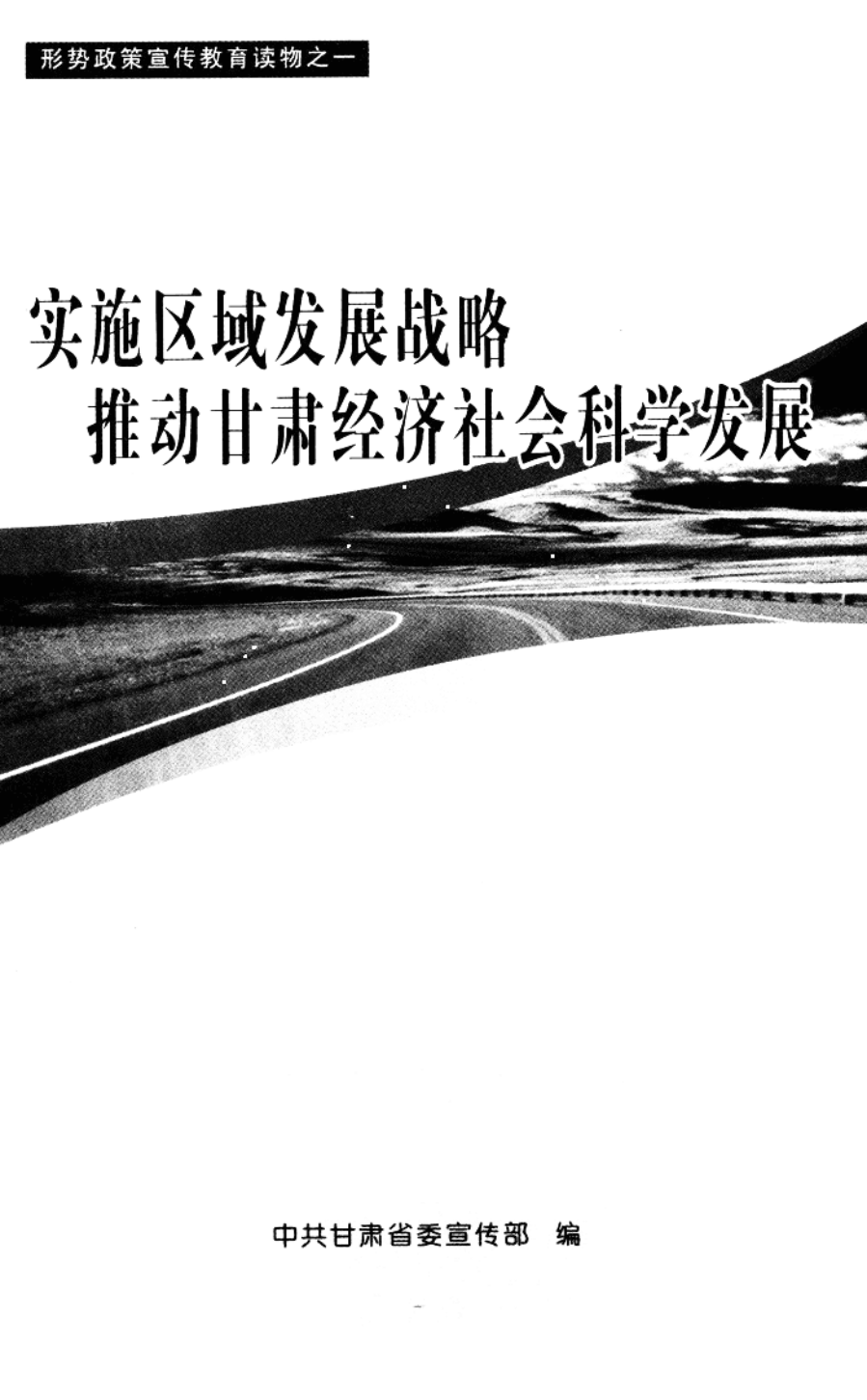
实施区域发展战略 推动甘肃经济社会科学发展

中共甘肃省委宣传部 编

PDG

形势政策宣传教育读物之一

实施区域发展战略 推动甘肃经济社会科学发展



中共甘肃省委宣传部 编

前 言

甘肃作为西部欠发达地区的老工业基地,如何走出一条符合自身实际、具有甘肃特色的跨越式发展道路,这是省委、省政府长期思考的重大问题。经过多年的探索与实践,形成了“四抓三支撑”的总体工作思路。深入学习实践科学发展观以来,省委、省政府不断拓展和细化已有的工作思路,于2009年10月,在甘肃省委十一届七次全委扩大会议上提出“中心带动、两翼齐飞、组团发展、整体推进”的区域发展战略。

新的区域发展战略准确把握了国内外形势以及我国区域发展新趋势,认真总结了甘肃经济社会发展新经验,遵循了经济社会的发展规律,是甘肃应对全球发展难题的现实选择,也是甘肃对接国家区域扶持政策的有效途径。

区域发展战略一经出台,就引发了广大干部群众的热议,很快成为全省上下关注的焦点。为了帮助广大干部群众全面、准确、深入地认识和理解区域发展战略,使这一战略成为全省上下推动科学发展的行动指南,中共甘肃省委宣传部宣传处组织编写了本读物。

读物站在国家区域发展的战略意志和地区发展意愿

相互呼应的高度,对甘肃区域发展战略的思想基础、科学内涵进行了详细解读,有助于广大干部群众以全新的视角、科学的方法、正确的态度认识甘肃发展的新形势,理解我省区域发展战略的政策新导向。

读物从提升中心带动能力的途径、完善两翼齐飞的产业成长机制、创新组团发展的方式、整体推进顺序和方式选择等方面对区域发展战略的实施步骤进行了阐释,有助于广大干部群众以创新的思维,探索甘肃经济社会跨越式发展的具体方式。

读物力求内容上重点突出,形式上生动活泼,语言上通俗易懂,以达到广大干部群众尽快领会战略、掌握政策、贯彻实施的目的,使区域发展战略成为推动甘肃科学发展的生动实践。

目 录

前 言

一、中国区域发展新趋势	1
1、城市群、都市圈成为区域经济发展的引擎	1
2、培育产业链已成为提升区域产业竞争力的主要方式	3
3、城乡一体化建设成为较长时期内区域协调发展的重点领域	5
二、国家协调区域发展政策新导向	7
1、国家以“规划意见批复”的形式出台特定地区的扶持政策	7
2、问题区域已成为区域政策关注的重点	9
3、基本公共服务均等化已成为区域协调发展的重要目标	11
三、甘肃经济社会发展的阶段性特征	12
1、发展水平显示的阶段性特征	12
2、发展瓶颈决定的阶段性特征	13
3、发展趋势预示的阶段性特征	14
四、甘肃经济社会发展中的突出问题	17
1、自然条件严酷、生态环境脆弱进一步显现	17
2、基础设施落后,瓶颈制约突出	17
3、产业竞争力不强,自我发展能力弱	18
4、城乡、区域发展差距大,贫困问题突出	18

5、贫困面大、贫困程度深	19
6、社会事业落后,劳动力素质不高	19
7、体制性障碍在增强,发展活力不足	20
五、甘肃战略地位与发展潜力	21
1、不可替代的战略地位	21
2、巨大的发展潜力	23
六、区域发展战略的思想基础	25
1、科学发展观的集中体现	25
2、甘肃发展经验的总结	26
3、已有发展战略的升华	28
七、区域发展战略科学内涵	29
1、战略主导:非均衡协调发展	29
2、战略目标:“五个”大幅度提升	30
3、战略重点:培育区域经济增长极	31
4、战略保障:组团发展与整体推进	32
八、区域发展战略实施步骤	33
1、提升中心带动能力的途径	33
2、完善两翼齐飞的产业成长机制	35
3、创新组团发展的方式	37
4、整体推进顺序与方式选择	40
九、实现区域发展战略目标的愿景	41
1、地理区位优势得到突出,兰州都市圈初具规模	41
2、资源优势转化为产业优势,战略性新兴产业得到壮大	42
3、基础实施得到综合发展,瓶颈约束得以巨大改善	42
4、生态环境得到基本修复,循环经济模式初步形成	43
后 记	44

一、中国区域发展新趋势

分析当前国际经济发展的大趋势,总结我国区域经济发展的特点,研判今后一段时间国家区域政策调整的方向,对于甘肃区域发展战略的调整和创新、对接国家区域扶持政策具有重要的借鉴和指导意义。

在经济全球化的趋势下,国际性的区域分工与合作已成为发展的主流,全球三大经济板块形成并引导着世界经济发展的大趋势。美加经济区经济总量约占全球 21%,欧盟经济区占 19%,东亚经济区占 20%,三大板块总计 60%以上。这表明,区域间的分工与合作已成为参与国际竞争的主要形式。

“十一五”以来,我国区域发展步入了一个以协调区域发展为目标的新时期,具体表现为:一是形成了推进西部大开发,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的区域发展战略;二是确定了区域协调发展的目标是缩小区域发展差距,实现基本公共服务的均等化;三是明确了健全市场机制、合作机制、互助机制和扶持机制的区域协调互动机制;四是按照优化开发、重点开发、限制开发和禁止开发的不同要求,确立了推进主体功能区建设的基本思路 and 方向。

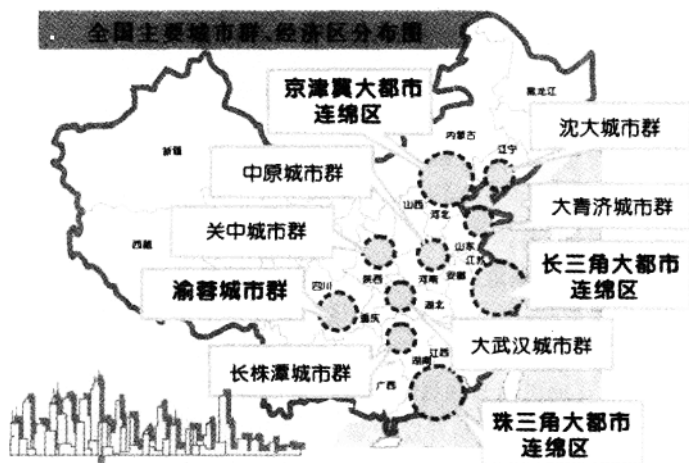
在国家区域协调发展思路的指导下,近年来,我国区域发展的实践呈现出了如下新特点和新趋势:

1、城市群、都市圈成为区域经济发展的引擎

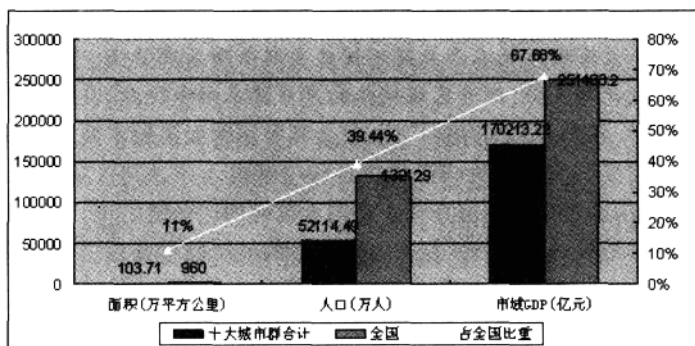
进入 21 世纪,随着区域分工和合作的不断深化,区域生产力布局得到了极大改善,尤其是围绕中心城市而构建的城市群、都市圈正在成为地区发展和区域合作的重要内容。一般来说,城市群、都市圈是指在特定的区域范围内云集相当数量的不同性质、类型、

规模的城市,以一个或两个特大城市为中心,依托一定的自然环境和交通条件,共同构成的相对完整的城市“集合体”。

在经济发展过程中,城市群、都市圈能够产生巨大的集聚经济效益,是国民经济快速发展、现代化水平不断提高的标志之一。我国城市化发展的基本特征就是在有条件的地方逐渐形成了一系列规模不等的城市群。目前,除了长三角、珠三角、京津冀之外,我国已经逐步形成了山东半岛城市群、辽中南城市群、长江中游城市群、中原城市群、海峡西岸城市群、川渝城市群和关中城市群。



城市群、都市圈具有显著的要素集聚功能,能使经济活动以集中化和规模化的方式运行,促进各种经济资源以及城市空间资源集约利用。上述十大城市群的土地面积约占全国总面积的 11%, 2007 年,其人口所占比重为 39%,而 GDP 所占比重为 66%。换句话说,十大城市群以十分之一多的土地面积,承载了三分之一以上的人口,创造了三分之二以上的 GDP。可见,城市群、都市圈已经成为当前带动区域经济快速增长的重要引擎。



我国十大城市群与全国的指标对比

此外，以长株潭为中心的湖南中部，以合肥为中心的江淮地区，以长春、吉林为中心的吉林中部，以哈尔滨为中心的黑龙江东南部，以南宁为中心的北部湾地区，以乌鲁木齐为中心的天山北坡地区都有希望发展成为新的规模较大的城市群。

在这些城市群的带动下，我国未来的经济将会从点状拉动转变为各大经济圈、城市群组团式拉动，形成我国经济新的发展格局。

2、培育产业链已成为提升区域产业竞争力的主要方式

在经济全球化浪潮的影响下，当今世界各地已经被纵横交错的产业链联结成息息相关的一个整体，全球范围内产业之间的联系比以往任何时候都更加紧密，任何单体企业的成长、壮大都离不开相关企业及产业的支撑。产业链已经渗透到经济发展的各个层面，链网状经济组织结构正在全球及区域生产系统中发挥重新配置资源功能，并成为区域之间建立竞争与合作关系的重要渠道。

产业链作为打开区域经济之门的一把“钥匙”，对区域发展的启示是：一个地区要实现经济的持续快速增长，寻求经济增长方式的转变，提升产业技术水平，已离不开区域性产业链的构建与完善。产业链对区域经济发展的作用，正在通过对区域产业竞争力的

全方位影响而得到日益增强。

一是有利于处在产业链不同技术水平和层次的高、中、低端企业形成优势互补,促进区域整体的产业技术水平提升。在产业活动过程中,各产业之间存在广泛、复杂和密切的经济技术联系。一个产业需要其它产业为自己提供各种中间投入品,同时,其研发、制造、营销的过程又会把其它企业纳入自己的产业链之中。以产业链的形式形成的不同技术层次之间企业的经济技术联系,可以使处在高、中、低端技术水平的企业之间形成互补优势,促进区域整体产业技术水平的提升。

二是有利于大、中、小企业形成新型的竞争合作关系,优化地区产业组织结构。产业价值链当中的大企业通过外包服务等形式不断进行链式创新,既可以使整个产业价值链处于良性循环的状态,又可以把大量的中小企业纳入自己的研发、制造和营销环节,从而使大、中、小企业在产业价值链上相互配合、互利共赢,形成一种远大于单个企业竞争优势的新竞争优势——链式优势。

三是有利于一些资源型产业就地延长产业链,实现资源加工转化增值。能源、原材料等资源型产业,由于市场需求和产业技术的特点,加工增值环节和产地相脱节,尤其是高附加值的制造领域往往游离在自身区域之外。产业链理论可以给资源型区域和资源型产业提供延长产业链、提高附加值的新思路。既可以沿着产业链中的技术阶梯不断攀升,形成自己的加工制造体系,又可以在整个加工制造的产业链中,选择自己比较有优势的某个环节或一个片断,实现产业链上的重点突破,以此带动整个加工制造产业的延伸。

四是有利于促进产业技术人才队伍的快速成长。产业链在特定区域形成的同时,就会使特定的区域形成一种产业氛围,在这样的环境中,企业不仅可以降低投资成本和交易成本,同时还有利于信息资源的交流、汇集,促进技术—产品的联动创新。集群式产业链是培育企业学习与创新能力的温床,企业彼此接近,会感受到竞

争的隐性压力,接受到产业知识的外溢,尤其是对于产业知识中的部分默会知识,会通过实地参观访问和经常性的面对面交流等方式得到传播和积累。

五是有利于不同地区形成基于生产要素资源禀赋特点的区域分工,提高区域产业整体竞争力。在分工越来越细化,产业技术越来越模块化的今天,任何一个企业只有承担、提供产业链条中某一环节的产品和服务,才能把自己最擅长的业务做到最好。同样的道理,在产业链的格局中,不同的区域只有按照比较优势,从事符合自身要素禀赋结构的产业片断,才能形成合理的区际分工,从而整体上提高区域产业竞争力。

在全球化的趋势下,产业的发展及其竞争力的提升已经成为一个地区能否获得竞争优势的关键。而产业价值链是产业发展的重要纽带,是区域经济发展中可充分挖掘的有利因素,这给予我们的启示是:

——以产业链为纽带,延伸产业加工生产的深度,通过企业综合配套,加强产业内部、产业之间联动,逐步培育专业、特色的企业群体,这是区域经济发展过程中重构竞争性产业组织体系的主要方式。

——以产业价值链为中心,以重点产品、主导产业的联动促进中小企业群的配套发展,并努力进入国际分工协作体系和供应链,这是区域经济发展过程中提升产业竞争力的有效途径。

3、城乡一体化建设成为较长时期内区域协调发展的重点领域

现阶段我国已进入改革的攻坚期、发展的关键期、社会的转型期。这一时期区域发展中的矛盾形式多样,但其中最大的矛盾是城市与农村之间的发展差距问题。“城市像欧洲,农村像非洲”,这句话是对这种差距的真实写照。中国的城乡差距不仅是发展水平的差距,而且还包括了体制落差造成的各种不平等。城乡矛盾已成为中国区域协调发展中的最大的矛盾。

2010年,中央一号文件把“统筹城乡发展”和“形成城乡经济社会发展一体化新格局”作为主题,这说明统筹城乡发展已经到了一个新的发展阶段,城乡经济社会发展一体化将是今后一段时间协调区域发展的重点领域。

这一重点领域的重点是:

首先,通过体制创新,消除附加在农民身上和农村土地上的不合理的体制约束,突破城乡之间的二元制度分割。一是要建立城乡统一的户籍制度,剥离附加在户籍上的社会保障功能。二是要通过要素市场的完善,还农村土地、房屋等生产要素的本来功能。

其次,要按照统筹城乡发展的要求,明确城乡一体化建设的工作思路。根据全国统筹城乡综合配套改革试验区成都市的经验,推进城乡一体化的主要途径是加快推进“六个一体化”建设,既城乡规划一体化、城乡产业发展一体化、城乡市场体制一体化、城乡基础设施一体化、城乡公共服务一体化、城乡管理体制一体化。在“六个一体化”中,科学规划是基础,产业发展是支撑,城乡生产要素自由流动是关键,基础设施建设、公共服务城乡均衡化配置以及管理体制的建立则是保障。

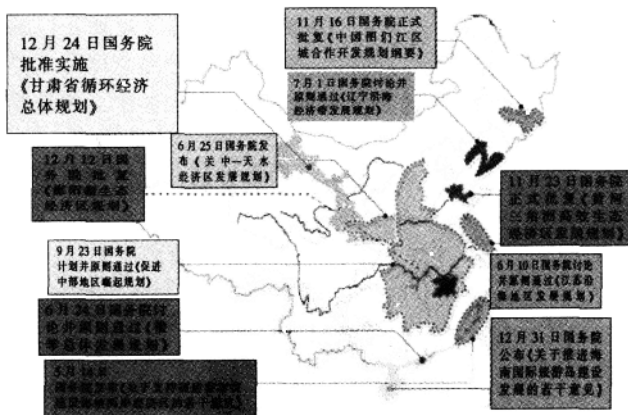
区域发展中表现出的这些新趋势,预示着未来中国区域发展的方式、内容、重点都将发生重大变化,这些变化将是我们确定甘肃区域发展战略的出发点。

二、国家协调区域发展政策新导向

梳理近年来区域发展政策的特征和走向,有利于实现地方发展意愿与国家战略意志相结合,有利于国家政策导向和甘肃发展方向相统一。

1、国家以“规划意见批复”的形式出台特定地区的扶持政策

2009年,国家先后出台了《珠江三角洲地区改革发展规划纲要(2008-2020年)》、《横琴总体发展规划》、《推进上海加快发展现代服务业和先进制造业,建设国际金融中心和国际航运中心的意见》、《关中-天水经济区发展规划》、《江苏沿海地区发展规划》等十多个“国”字号战略规划,数量超过前4年的总和。分析国家的战略意图可以看到以下几个特征:



2009年我国出台的国家级规划

——力图培育更多的区域经济增长极,从而保证国民经济的稳定增长。2008年以来的金融危机使我国“外向型”经济的沿海地

区遭到了近 30 年来最大的打击，外需不足拖了我国经济增长的“后腿”，通过发展中西部地区来拉动内需市场，已成了保持经济持续增长的必然选择，这些举措客观上对抵御金融危机的冲击、保持经济稳定性，起到了积极作用。

——着力于促进区域协调发展，改变区域发展失衡带来的消极影响。在这些区域发展规划中，除了继续关注沿海地区经济发展，还批复了关中——天水经济区、图们江区域和促进中部地区崛起规划；旨在推进我国东北、西部和中部的协调发展。这些规划从地域分布上看，沿海地区继续占优势，同时也兼顾了中部、西部和东北地区，从而促使区域开发在空间上趋向协调，形成东中西齐头并进、共同发展的格局。同时，还可以看到，这些规划大多集中在省域范围内，如江苏沿海经济带规划仅包括江苏省南通到连云港的一片区域；辽宁沿海经济带规划包括辽宁省以大连为中心的沿海六个城市的范围；图们江区域合作开发规划主要包括长春市、吉林市和延边州等“长吉图先导区”；海峡西岸经济区规划是以福建省为主体、以两岸合作为重点的区域性规划；横琴岛总体规划是广东珠海联结澳门的一个岛屿开发规划；海南国际旅游岛规划是专门针对海南省开发开放的规划。

——强调重点地区率先发展和加快发展。东部沿海地区仍然是“崛起”主角，从《横琴总体发展规划》、《珠江三角洲地区改革发展规划纲要》、《关于支持福建省加快建设海峡西岸经济区的若干意见》、《江苏沿海地区发展规划》到《辽宁沿海经济带发展规划》和《中国图们江区域合作开发规划纲要》，再加上长三角、北部湾经济区、环渤海区域，全国沿海地区将连成一条流畅的“金边”。其中，辽宁沿海“五点一线”经济带和图们江区域将为振兴东北增添动力；江苏沿海地区扩大了长三角的经济辐射能力；海峡西岸经济区有效衔接长三角与珠三角；横琴成为继上海浦东新区和天津滨海新区的第三个国家级新区后，将为珠三角的发展再增助力。

——着眼于落实国家提出的重大改革和发展战略，比如黄河三角洲高效生态经济区发展规划、鄱阳湖生态经济区规划、海南国际旅游岛规划等都明显突显了统筹人与自然和谐发展的主题。

——深化区域分工与合作，重视对沿边、沿海、内陆等欠发达地区的支持。比如，图们江区域合作开发规划是迄今唯一一个国家批准实施的沿边开放区域，这将会成为吉林加快振兴发展的重大机遇。关中天水经济区规划、促进中部崛起规划和甘肃循环经济总体规划则对促进中、西部地区结合自身优势，培育自我发展能力指明了努力方向。

这些规划的获批表明国家战略意图与地方发展思路相结合已成为实施区域协调发展的一种新形式。

2、问题区域已成为区域政策关注的重点

问题区域是任何国家区域政策都应关注的领域，它既包括长期存在的老、少、边、穷区域，也包括资源枯竭型城市和生态退化地区等特殊问题区域。这些新旧问题区域的发展状况，深刻影响着我国区域协调发展的成效。

近年来，国家不断加大对这些地区的政策支持力度，进一步完善和健全扶持机制，力图从多个方面促进这些区域的经济社会发展。

——生态环境保护方面。2000年以来，国家先后颁布了《全国生态环境保护纲要》和《国务院关于落实科学发展观加强环境保护的决定》，把生态保护和建设作为实施可持续发展战略、构建社会主义和谐社会的重要内容。一是逐步完善有关自然生态和农村环境保护的法律，使自然生态和农村环境保护工作有法可依、有章可循。二是进一步完善实施生态补偿政策，确保对各区域的生态补偿科学合理。三是强化对资源开发的生态保护监管，加大社会监督、舆论监督的力度。四是开展生态示范建设活动及生态环境质量的评价工作。

——加快民族地区发展方面。2005年,我国颁布实施了《中共中央、国务院关于进一步加强民族工作,加快少数民族和民族地区经济社会发展的决定》与《国务院实施〈中华人民共和国民族区域自治法〉若干规定》,制定实施了扶持人口较少民族发展、兴边富民行动、少数民族事业等专项规划。2010年,中央在召开第五次西藏工作会议的同时,又召开了新疆工作会议,并出台了《中共中央、国务院关于加快四川云南甘肃青海省藏区经济社会发展意见》。

——扶贫方面。改革开放以来,我国的扶贫政策经历了救济式扶贫、开发式扶贫、攻坚式扶贫三个阶段。近几年,有了新的特点。一是在扶贫对象上,从2009年开始,实施人均纯收入1196元的新扶贫标准,取消将农村绝对贫困人口和低收入人口区别对待的政策,对农村低收入人口全面实施扶贫政策。二是在扶贫制度上,全面建立农村最低生活保障制度,不断完善以扶老、助残、救孤、济困为重点的社会救助体系,实施开发扶贫和生活救助“两轮驱动”的扶贫战略。三是在扶贫任务上,加大行业扶贫力度,专项扶贫重点强调提高贫困人口综合素质和发展能力。四是探索人口、资源、环境的良性循环机制,在扶贫开发过程中,实现资源利用和生态环境保护相互协调。

——资源型城市转型方面。2008年,国家发改委东北振兴司成立资源型城市发展处,专门推动全国的资源型城市可持续发展工作。一是不断加强对矿产资源开发等地区的转移支付,建立健全资源开发有偿使用制度和补偿机制,对资源衰退和枯竭的困难地区经济转型实行扶持措施。二是设立针对资源型枯竭城市的财政性转移支付,增强资源枯竭城市的基本公共服务保障能力。三是设立资源型城市可持续发展专项,缓解就业压力,实现资源型城市的社会和谐。

梳理国家关于生态保护、扶贫攻坚、民族安定、资源型城市转型的政策新导向,对于甘肃对接国家扶持政策,进而解决这些问题

提供了基本的努力方向。

3、基本公共服务均等化已成为区域协调发展的重要目标

基本公共服务主要是指义务教育、公共卫生和基本医疗、社会保障、社会救助、促进就业、减少贫困、防灾减灾、公共安全、公共文化等。政府是这类产品义不容辞的提供者。这种服务不应因地区的不同,人群的不同而有明显的差异。

理想区域协调发展的状态应该至少有三个方面的具体体现。一是完全匹配,即各地区实施的区域发展方式与区域要素禀赋结构完全匹配。二是大体相当,即各地区都能享受到大体相当的基本公共服务。三是基本和谐,即各地区的人与自然环境之间基本和谐。

从区域发展的实践来看,改革开放初到上个世纪90年代中后期,我国实行了区域非均衡发展战略,一方面带动了经济的高速增长,另一方面也导致了东中西部区域差距的进一步扩大。上个世纪90年代中后期以来,国家逐步确立区域协调发展战略,区域发展差距问题得到高度重视。需要强调的是,不能把区域协调发展简单地理解为缩小地区间生产总值的差距,这实际上是不可行的。

由于区域发展差距是个“疑难杂症”,涉及到区位条件、自然环境、历史进程、社会发育水平、产业基础等诸多方面的内容,彻底解决要待以时日,不可能一蹴而就。但这不等于面对区域发展差距就一筹莫展,恰恰相反,面对长期性、艰巨性的任务和目标,首先需要基础性的措施和保障,而实现基本公共服务均等化,使这些基本的公共服务不因地区差距和收入的不同而有明显的差异,就成了解决区域差距,实现区域协调这一长期性问题的根本性保障。

对于甘肃这样一个地处大陆腹地的欠发达省份,受生态保护、基础设施薄弱等制约因素的影响,在未来一段时间,更多地争取公共服务均等化方面的转移支付,将是甘肃实现区域协调发展的重要目标。