

新疆主体功能区划分 与建设研究

——环新疆经济圈视角

XINJIANG ZHUTI GONGNENGQU
HUAFEN YU JIANSHE YANJIU

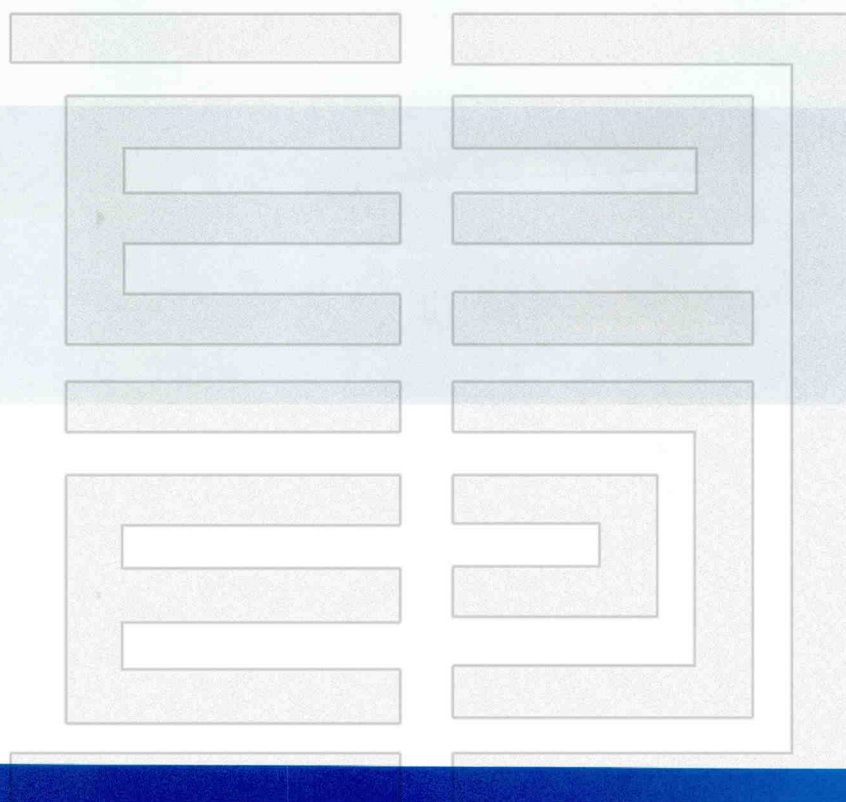
主 编 龚新蜀

新疆人民出版社

F127.45



龚新蜀，女，1963 年 12 月生，教授，博士生导师，长期从事经济学的教学和科研工作。1995 年、2003 年先后在吉林大学经济管理学院经济学专业硕士、博士毕业。2004 年、2006 年先后在韩国汉城大学和英国剑桥大学从事经济学的学习和研究工作。近年来，主持国家社科基金重大招标项目、国际合作项目、国家社科基金项目、国家软科学项目、教育部新世纪优秀人才支持计划项目、国家人事部留学人员项目、教育部春晖计划项目、自治区社科研究基金、兵团社科基金项目和兵团软科学项目等 25 项；获省部级等社科优秀成果奖 12 项（均为主持）；出版学术专著和教材 8 部；在国内外学术刊物上发表论文 150 余篇。先后被评为国家教育部新世纪优秀人才、兵团学术技术带头人、石河子大学“十五”先进科技工作者和先进工作者等荣誉称号，并享受国务院政府特殊津贴。



XINJIANG ZHUTI GONGNENGQU
HUAFEN YU JIANSHE YANJIU

新疆主体功能区划分 与建设研究

——环新疆经济圈视角

主 编 龚新蜀

副主编 蒲佐毅 张 杰 马 远 程广斌

新疆人民出版社



新疆维吾尔自治区图书馆 XT0-1080570

图书在版编目(CIP)数据

新疆主体功能区域划分与建设研究 / 龚新蜀主编.

——乌鲁木齐:新疆人民出版社, 2011.12

ISBN 978-7-228-14956-8

I. ①新… II. ①龚… III. ①区域经济—区域划分—
研究—新疆 IV. ①F127.45

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 281839 号

责任编辑:徐晓琳 闫红

书籍设计:王新

出版 新疆人民出版社

发行 新疆人民出版社

地址 乌鲁木齐市解放南路 348 号

邮编 830001

制版 乌鲁木齐形加意图文设计有限公司

印刷 新疆八百印务有限公司

开本 880×1230 1/32

印张 14 印张

字数 250 千字

版次 2011 年 12 月第 1 版

印次 2011 年 12 月第 1 次印刷

印数 1~1000 册

定价 32.00 元

序 言

随着世界经济一体化的不断推进,众多国家纷纷联合起来,在世界范围内逐渐形成了许多区域性经济合作组织,来加强彼此之间的经济联系,形成合力,抵御各种风险。截至2010年,世界上已经成立的有120多个合作组织,涉及200多个国家和地区。比较有影响力的有欧盟、东盟、非盟以及北美自由贸易区等。这些国家通过在大区域环境下,相互合作,各自定位,进行产业的合理分工,以提高整个区域竞争力。不仅弱化了国家经济的界限和市场的分割,使得各国进入世界市场的机会增大,而且也为各国的经济发展提出新的要求。在各国积极参与区域经济合作的同时,由于各国的经济实力和比较优势存在差异,在参与区域经济合作的过程中得到的机遇和利益并非均等,如何能够在激烈的世界竞争和区域性经济合作中取得竞争优势和市场利益是各国经济发展的最终诉求。随着世界经济发展的需要,世界各国各地区经济社会发展状况的变动保持一直不断的动态调整,实施区域规划、制定区域政策,是确定区域投资布局的重要依据,从而也在一定程度上促进了地区经济的发展。

改革开放以来,中国经济迎来了前所未有的繁荣发展,加入WTO更是为中国更加广泛地参与全球经济合作创造了机遇。然而,在中国取得巨大成就的同时,也面临着诸多问题。如地区发展不平衡、经济发展方式粗放、环境污染等,而且随着经济发展的不断深

入,这些问题日益显著,已经成为影响经济社会持续稳定发展的关键。科学发展观的提出,强调要以人为本,统筹经济社会、人与自然的全面协调发展,实际就是要改变传统的粗放型经济发展模式,走一条以尊重自然为原则,以科技发展为手段的可持续发展道路,实现经济、生态、社会的和谐发展。正是基于这样的考虑,我国国民经济和社会发展规划第十一个五年规划纲要明确提出,要推进形成主体功能区。根据资源环境承载能力、现有开发密度和发展潜力,统筹考虑未来我国的人口分布、经济布局、国土利用和城镇化格局,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。主体功能区划统筹考虑各区域的资源环境承载能力、开发强度和发展潜力,对不同区域在经济发展中的分工进行合理定位,配套实施差别化的区域政策和绩效考核标准,这无疑将有利于逐步打破行政区划分割、改善政府空间开发管理的方式和机制,有利于实现资源的综合利用,有利于国家的长远发展,对于落实科学发展观、实现我国经济社会可持续发展具有重要的意义。

新疆地域辽阔、资源丰富,是我国西北的战略屏障和对外开放的重要门户,是我国西部大开发的重要地区和战略资源的重要基地,也是我国西进战略的桥头堡。新疆的发展和稳定,事关全国改革发展稳定大局。2004年,中央要求各有关部门要把新疆作为西部大开发的重点,对新疆给予政策倾斜。并明确指出:“以第二亚欧大陆桥为主干,加快完善新疆区内和通往内地的铁路网,加快乌鲁木齐以及边境口岸自由贸易区和出口加工区建设,把新疆建成向中亚、南亚、西亚乃至东欧国家出口商品的重要基地和商贸中心,尽快形成比周边国家明显的发展优势。”2010年5月,中共中央召开新疆经济工作会议,对当前以及今后新疆区域经济的发展,具有重

要意义,新疆迎来了难得的实现跨越式发展的良机。新疆经济社会发展的核心变为改善民生。区域经济政策方面,将提高新疆在资源税的分成比例。南疆出台大规模投资优惠政策,把喀什建成经济特区,同时创立新的19省市以支援四川汶川模式对口支援新疆模式。预计5年内对新疆的投资将超千亿元人民币。新疆经济工作会议为新疆扩大对外开放指明了方向,提出加大实施沿边开发战略力度,把新疆打造成我国西部地区对外开放的重要门户和基地。

21世纪对中国、中国新疆地区以及新疆周边诸国来说是一个崭新的开始,在国家西部大开发和中央新疆经济工作会议的推动下,新疆经济和贸易快速增长。“环新疆经济圈”是以新疆和环绕新疆周边的12个相互联系、相互依托、优势互补、资源共享的经济体俄罗斯、蒙古、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、乌兹别克斯坦、土库曼斯坦、塔吉克斯坦、阿富汗、巴基斯坦、伊朗、印度和中国其他省区为核心区域,以欧亚大陆桥为东西通道,辐射东起东南亚、西至欧洲、南到巴基斯坦和印度、北达俄罗斯和蒙古的经济区域。“环新疆经济圈”的13个核心经济体和所辐射的经济区形成“双哑铃结构”,即东西承担起中亚各国和中国内地2个经济体;南北担起印度、巴基斯坦和俄罗斯、蒙古国4个经济体,而中国新疆位于两个“哑铃”的“腰部”交汇区,处于环新疆经济圈的中心地带,区域位置十分重要。同时新疆周边诸国经过十余年独立建国的艰辛和改革的阵痛后,经济也终于迎来了曙光,踏上了稳步回升乃至快速增长的道路。新疆地处欧亚大陆腹地,与中亚5国,以及印度、巴基斯坦、俄罗斯、蒙古等11个国家相邻,具有较好的地缘优势。中亚地区在亚洲乃至世界都具有重要的战略地位,其所蕴含的丰富矿产与能源被称为“21世纪的战略能源和资源基地”。中亚合作组织、上

海合作组织的成立为中国新疆与周边国家在更大区域范围内建立合作关系奠定了基础。随着南亚地区经济的迅速发展,以及南亚战略地位的不断上升,与南亚开展区域经济合作也越来越紧密,南亚国家在与中国区域经济合作的发展过程中必将得到新的发展机遇。新疆周边诸国和中国新疆同处亚洲中心,相互之间有着悠久的历史交往。在新世纪,新疆周边诸国和中国新疆共同面临着社会稳定、地区和平及经济发展的重大课题,而新疆如何通过自身的主体功能区的划分与周边国家互通有无、取长补短、共谋发展,从而促进新疆经济的快速发展和文化的繁荣昌盛,则是新疆亟待解决的重大战略问题。研究环新疆经济圈视角下新疆主体功能区划分与建设问题,既是适应世界经济一体化潮流的需要,同时也是我国科学发展观走向实践的不断探索,还是指导新疆经济持续稳定发展的重要理论依据。

新疆也面临着区域性国土规划不足、地区发展不平衡、经济发展方式粗放、环境遭到严重破坏等问题,新疆也需要通过主体功能区划分来解决这些现实问题。此外,新疆还有其独特的地缘优势,即同上海合作组织成员国中的俄罗斯、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦4个国家毗邻,有约3500公里的边境线,同时,中国新疆相对于上海合作组织其他国家而言有资源优势、产业优势、市场优势以及贸易互补性,如何在中国新疆主体功能区划分过程中利用自身的优势,与上海合作组织各成员国相互合作,各自定位,进行产业的合理分工,以提高新疆整个区域竞争力,从而达到发展新疆经济和稳定社会的目的,已成为当前亟待解决的现实问题。

目 录

第一章 概念界定与理论基础	1
第一节 概念界定	1
第二节 主体功能区相关理论	8
第三节 区域经济合作的相关理论	12
第四节 产业分工相关理论	23
第五节 区域竞争力相关理论	27
第二章 环新疆经济圈视角下新疆主体功能区划分与定位 ...	36
第一节 新疆现有经济区域划分评价	37
第二节 环新疆经济圈视角下新疆主体功能区划分 ...	47
第三节 环新疆经济圈视角下新疆主体功能区定位 ...	87
第四节 环新疆经济圈视角下新疆主体功能区定位与 国家战略利益协同	142
第三章 环新疆经济圈视角下新疆与各经济体合作模式 ...	149
第一节 环新疆经济圈区域内经济合作模式现状	149
第二节 环新疆经济圈区域内经济合作的成就与问题 ...	164
第三节 世界主要经济合作模式的成功因素及 可借鉴经验	181
第四节 环新疆经济圈新疆与各经济体合作模式的构建 ...	196

第五节 环新疆经济圈新疆与各经济体合作模式的 推进途径	218
--------------------------------------	-----

第四章 上海合作组织框架下新疆主体功能区的划分 223

第一节 上海合作组织框架下新疆与各成员国 经济发展状况	223
第二节 上海合作组织框架下新疆主体功能区划分 原则与方法	261
第三节 上海合作组织框架下新疆主体功能区的划分	281
第四节 上海合作组织框架下新疆各主体功能区的 发展策略	311

第五章 上海合作组织框架下新疆产业分工与区域竞争力 318

第一节 上海合作组织框架下中国新疆与各成员国 产业分工的战略意义	318
第二节 上海合作组织框架下中国新疆与各成员国 产业分工的条件分析	339
第三节 上海合作组织框架下中国新疆与各成员国 产业分工现状及趋势	358
第四节 上海合作组织框架下产业分工与中国新疆 区域竞争力培育	394
第五节 上海合作组织框架下中国新疆通过产业分工 提升区域竞争力的策略	407

参考文献	427
------------	-----

后 记	441
-----------	-----

第一章 概念界定与理论基础

第一节 概念界定

一、环新疆经济圈

环新疆经济圈是以新疆和环绕新疆周边的 12 个相互联系、相互依托、优势互补、资源共享的经济体为核心区域,以欧亚第二大陆桥为东西通道,辐射东起东南亚、西至欧洲、南到巴基斯坦和印度、北达俄罗斯和蒙古国的经济区域。构成环新疆经济圈的 13 个核心经济体是:中国新疆、俄罗斯、蒙古、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、乌兹别克斯坦、土库曼斯坦、塔吉克斯坦、阿富汗、巴基斯坦、伊朗、印度和中国内地。环新疆经济圈是以中国新疆为中心位置,呈现出一种“双哑铃结构”。即东西连接中亚各国和中国其他省份;南北担起俄罗斯、蒙古和南亚各国,中国新疆恰好位于“哑铃”的“腰部”。从这个视角来看,新疆在环新疆经济圈这个区域中具有非常优越的地缘优势,充分利用这种地缘优势来带动整个经济圈的发展,不仅有利于区域内各经济体的繁荣与发展,而且,从更广阔的范围来看,也将会带动亚洲与欧洲之间的贸易往来,促进东北亚和南亚地区共同发展。

环新疆经济圈概念的提出,给出了新疆区域经济研究的一个全新的视角。站在环新疆经济圈这个高度来划分和定位新疆主体功能区,能够从大局的角度给新疆一个更科学的划分,以及更加确切的对新疆各个区域进行科学的功能定位。

二、上海合作组织

上海合作组织(英文名称:The Shanghai Co-operation Organization)是中国、俄罗斯、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦和乌兹别克斯坦六国于2001年6月15日在上海宣布成立的政府间地区性的国际组织。其中,中俄两国是欧亚大陆上两个大国和联合国安理会常任理事国,而哈、吉、塔三国位于欧亚大陆的重要地带,所处的中亚地区蕴藏着丰富的石油、天然气资源。成员国总面积3 000多万平方米,约占欧亚大陆面积的3/5;人口14.81亿,约占世界人口的1/4,这便使SCO具有了与生俱来的影响力^①。

上海合作组织是第一个在中国境内宣布成立,第一个以中国城市命名的国际组织。根据《上海合作组织宪章》和《上海合作组织成立宣言》,上海合作组织的主要宗旨是加强各成员国之间的相互信任与睦邻友好;鼓励成员国在政治、经贸、科技、文化、教育、能源、交通、旅游、环保及其他领域的有效合作;共同致力于维护和保障地区的和平、安全与稳定;推动建立民主、公正、合理的国际政治经济新秩序。上海合作组织相互关系的准则是“互信、互利、平等、协商、尊重多样文明、谋求共同发展”。各成员国将相互尊重独立、主权和领土完整,互不干涉内政,互不使用或

^① 阿地力江·阿不来提.上海合作组织简介[J].中亚信息,2005年,(2):26-28.

威胁使用武力,平等互利,通过相互协商解决所有问题,不谋求在相毗邻地区的单方面军事优势。^①

上海合作组织对内遵循“互信、互利、平等、协商、尊重多样文明、谋求共同发展”的精神,对外奉行不结盟、不针对其他国家和地区及开放原则。从2004年开始,上海合作组织启动了观察员机制,蒙古国随即获得观察员资格。2005年7月,上海合作组织第五次峰会在哈萨克斯坦首都阿斯塔纳举行,决定给予巴基斯坦、伊朗、印度观察员地位。上海合作组织的最高决策机构是成员国元首理事会。该理事会每年举行一次会议,轮流在各成员国举行,就组织所有重大问题做出决定和指示。上海合作组织成员国政府首脑理事会每年举行一次例会,重点研究组织框架内多边合作的战略与优先方向,解决经济合作等领域的原则和迫切问题,并批准组织年度预算。

三、主体功能区

(一)主体功能区的提出

党的十六届六中全会《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》指出,我国已进入改革发展的关键时期,经济体制深刻变革,社会结构深刻变动,利益格局深刻调整,思想观念深刻变化。可以说,我国正处于机遇与挑战并存的关键时期,如何创新发展思路、统筹解决问题将成为能否把我国经济社会发展切实转向全面协调可持续发展的关键时期。

我国总体上看是一个资源并不富集、而且空间分布非常不平衡的国家。由于人口数量的快速增加,再加上粗放式的经济增

^① 赵华胜. 上海合作组织成立及其发展[J]. 国际形势年鉴, 2002年, (3): 95-117.

长方式,使得我国资源环境承载能力面临日益严峻的挑战。^①

根据我国经济发展过程中出现的问题如国土开发和建设布局无序乃至失控;生态系统失衡,生态赤字扩大以及全国性和区域性国土规划的不足,借鉴并吸收发达国家空间发展理念,2006年3月《中华人民共和国国民经济和社会发展第十一个五年(2006~2010年)规划纲要》(以下称《纲要》)根据《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划的建议》(以下称《建议》)明确提出“主体功能区”。

(二)主体功能区的内涵

主体功能区是指基于不同区域的资源环境承载能力、现有开发密度和发展潜力等指标,将特定区域确定为特定主体功能定位类型的一种空间单元。划分主体功能区主要应考虑自然生态状况、水土资源承载能力、区位特征、环境容量、现有开发密度、经济结构特征、人口集聚状况、参与国际分工的程度等。

按照主体功能区的划分原则和要求,需要把我国的疆土划分为四大主体功能区,即:优化开发区、重点开发区、限制开发区和禁止开发区。

按照这种分类,优化开发区域是指国土开发密度已经较高、资源环境承载能力开始减弱的区域;重点开发区域是指资源环境承载能力较强、经济和人口集聚条件较好的区域;限制开发区域是指资源环境承载能力较弱、大规模集聚经济和人口条件不好并关系全国或较大区域范围生态安全的区域;禁止开发区域

^① 朱传耿,马晓冬,孟召宜,仇方道编著.地域主体功能区划——理论、方法、实证[M].北京:科学出版社,2007:17-19.

是指依法设立各类自然保护区、地质公园、风景名胜等。^①

(三)主体功能区区划与经济区划比较

经济区划是根据社会劳动地域分工的特点对全国领土进行战略性的划分,目的是指明各地区在全国劳动地域分工中的地位,揭示各地区生产发展条件和经济结构特点,指出各地区国民经济发展的主要矛盾、长远方向 and 解决途径。经济区划为国民经济在全国各地区因地制宜地合理发展、编制地区国民经济计划和合理生产布局,开展国土规划和区域规划,实现宏观经济调控与制定区域经济发展及管理政策提供科学依据。经济区划是人们对客观存在的经济区的主观划分,每一个经济区都是全国统一的地域经济系统的组成部分,并在全 国经济中承担某种专门化职能的地域生产综合体。在不同的社会发展阶段,经济区划原则就有所不同。为此,必须要全面分析市场经济对社会生产地域分工的影响。

经济区划的主要原则:①充分发挥地区经济优势与国民经济全面发展相结合。即地区间的专业化、分工协作与区内综合发展相结合;②地区经济现状与远景发展相结合。区划工作要立足于现状,面向未来,同一经济区的发展方向应基本一致,并将对全国和各地区国民经济发展的科学预测作为划分经济区的重要依据;③自然和社会经济条件的相似性与稳定、合理的经济联系相结合。各经济区内部存在着长期形成的、从生产到流通领域的稳定经济联系,这是区别于另一个经济区的重要标志;④地区经济中心与经济吸引范围相结合。每个经济区要以不同等级的中

^① 高国力.我国主体功能区划分及其分类政策初步研究[J].宏观经济研究,2007,4.

心城市和城市群为依托,将其吸引或辐射范围作为划分经济区界线的依据;⑤经济区划要同国民经济管理体制相适应,各级经济区应与一定层次的行政区相协调一致。

与经济区划相比,主体功能区划也有其自身的独特性。主要表现在以下几个方面:

1.多元综合性。主体功能区划要兼顾自然、经济、社会等各个方面,既要反映发展现状,也要反映发展潜力和发展限制;既要遵循经济规律,也要遵循自然规律;既要统筹人口分布、经济发展、国土利用和城镇化格局,也要统筹生态建设与环境保护。

2.空间地域性。主体功能区划的形成和功能区发展的基础是区域。作为一种空间单元类型,地域性是其重要的特点;注重区域和空间内涵是主体功能区从概念走向实践的需要;主体功能形成和功能区发展需要注重区域内部一致性和区间差异性。

3.主体功能性。主体功能区划强调通过主体功能的确定、塑造和强化,推进区域合理分工,统筹区域发展。

4.尺度依赖性。空间尺度依赖性要求主体功能区划在不同层次的空间尺度展开时,主体功能确定要与相应的空间范围和层次相匹配、相协调,实现上下互动,并在一体发展中协调局部利益和整体利益、总体发展和非均衡发展。

5.政策管理性。主体功能定位可以规范地方政府行为,促进科学行政、民主行政和依法行政,提高区域政策的有效性和针对性,实现产业政策区域化和区域政策产业化。^①

^① 朱传耿,马晓冬.关于主体功能区建设的若干理论问题[J].现代经济探讨,2007,(9).