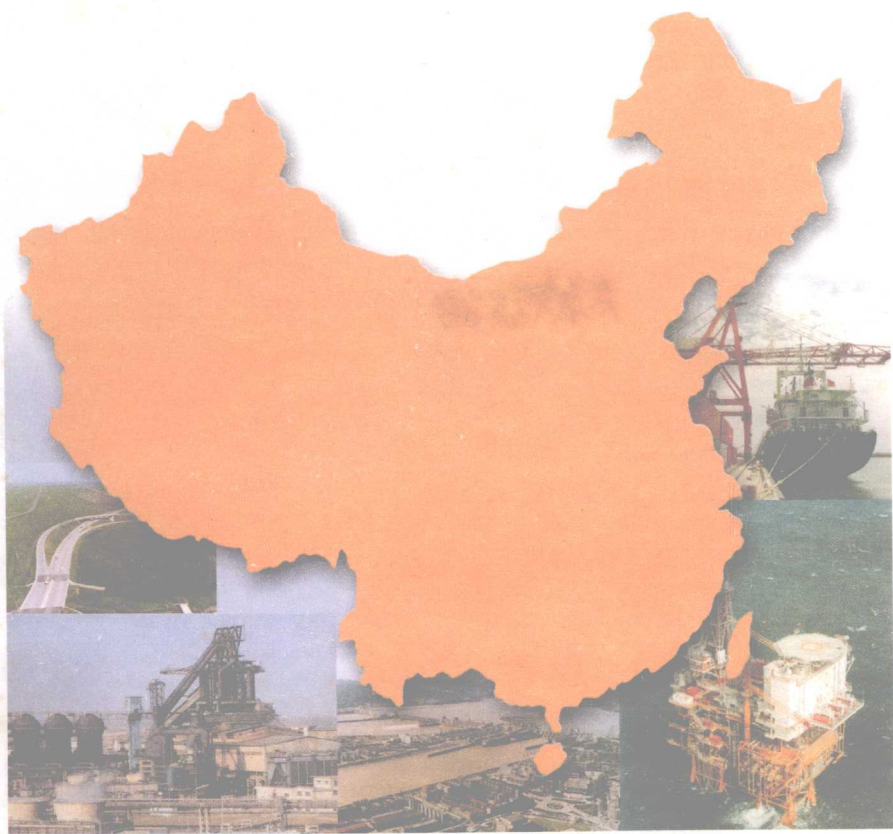


ZHONG GUO QU YU JING JI GUAN LI GAI LUN

中国区域经济 管理概论

主 编 李世华 高南扣



中共中央党校出版社



中国区域经济管理概论

(修订版)

主 编 李世华 高南拓



0632456



0632456

中共中央党校出版社

责任编辑 陈希亮

封面设计 赵子航

版式设计 尹植

图书在版编目 (CIP) 数据

中国区域经济管理概论/李世华 高南扣主编. -北京:
中共中央党校出版社, 1995. 10

ISBN 7-5035-1302-0

I. 中… II. ①李…②高 III. 地区经济-经济管理-中国
-概论 IV. F127

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (95) 第 18064 号

中共中央党校出版社出版发行

(北京市海淀区大有庄 100 号)

中央党校印刷厂印刷 新华书店经销

1998 年 9 月第 3 版 2003 年 10 月第 7 次印刷

开本: 850 毫米×1168 毫米 1/32 印张: 10.375

字数: 268 千字 印数: 470201—556200 册

定价: 13.70 元

属印装质量问题印厂负责调换

说 明

区域经济管理学的研究区域经济运行与管理的一般规律的具有综合性特点的应用科学。它是国民经济管理的一个重要组成部分。过去,我们对这门学科研究不充分。随着改革开放的深入、市场经济的发展以及地区经济开发力度的加强,特别是党中央提出西部大开发战略以来,理论界和实际经济管理工作对区域经济管理的研究愈来愈重视,研究的内容也越来越广泛和深入。

这本教材,力求以马克思主义理论为指导,在尽可能系统分析和总结我国建国以来区域经济运行和管理经验的基础上,阐述中国区域经济发展的理论依据和基本框架,以回答区域经济管理中所面临的理论问题和实际问题。本书适合于党校、干校、成人高等教育有关专业教学使用。

参加本书编写的有(以姓氏笔画为序)巩少伟、李京、李世华、李培霞、陈希亮、张雅芬、高南扣、梁禄琪、操鸣婵。李世华、高南扣任主编,负责全书的统改定稿。

本书编出后,经试用、修改于1995年出版。这次印行前,根据十六大精神以及区域经济管理发展的实践,由李世华、贾俐贞、操鸣婵作了修改。由于这是一门较新的学科,如有不妥之处,请读者及时指出,以便进一步修订。

中共中央党校出版社

中共中央党校函授学院

2003年9月

目 录

第一章 绪 论	1
第一节 区域经济管理的产生和发展	1
第二节 我国区域经济管理研究	9
第三节 区域经济管理的特征及其在国民 经济管理中的地位	14
第四节 区域经济管理的研究方法	17
第二章 区域经济管理理论和管理原则	22
第一节 区域经济管理的基本理论	22
第二节 区域经济管理的性质和目的	24
第三节 区域经济管理的原则	32
第三章 区域经济管理的内容	39
第一节 区域生产力	39
第二节 区域产业布局	44
第三节 区域经济实体	63
第四章 区域经济特征与经济区划	67
第一节 区域经济特征分析	67
第二节 经济区划的基本理论	72
第三节 经济区划的原则	87
第四节 中国经济区划的实践与构想	94

第五章 区域经济发展战略	102
第一节 区域经济发展战略的涵义与内容	102
第二节 我国区域经济发展战略的历史演变	108
第三节 实施西部大开发战略	114
第六章 区域经济的联合与协作	126
第一节 区域经济联合与协作产生的客观必然性	126
第二节 区域经济联合与协作的原则、特点和意义	129
第三节 区域经济联合与协作的基本形式	136
第四节 区域经济联合与协作的发展趋势	139
第五节 区域经济联合与协作中的管理	143
第七章 区域投资与管理	149
第一节 区域投资的作用、依据和原则	149
第二节 区域投资的主要来源及变化趋势	156
第三节 区域投资规模	159
第四节 区域投资管理体制变革	166
第八章 区域产业结构管理	171
第一节 区域产业结构的涵义及优化区域 产业结构的意义	171
第二节 区域产业结构演变的制约因素 与优化的基点	175
第三节 我国区域产业结构的现状与合理化	180
第四节 区域产业结构合理化的管理对策	188
第九章 区域经济发展与劳动力管理	194
第一节 劳动、劳动者与经济发展相互关系的	

一般考察·····	194
第二节 作为劳动者和消费者统一的人对区域经济的推动与制约·····	198
第三节 劳动力资源的区域开发和使用·····	203
第四节 人口迁移与区域经济发展·····	211
第五节 我国农村剩余劳动力与区域经济的发展·····	214
第十章 城市在区域经济中的作用及其布局管理 ·····	218
第一节 区域经济中的城市及其发展战略·····	218
第二节 区域经济管理上要重视增长点的发展和中心城市的作用·····	225
第三节 区域管理中的城镇布局·····	230
第十一章 特区经济分析和管理的 ·····	241
第一节 经济特区的建立和管理·····	241
第二节 我国经济特区的功能·····	244
第三节 特区经济与内地经济的融合·····	250
第四节 我国五个经济特区的区域性发展特征·····	254
第五节 新世纪经济特区的发展·····	262
第十二章 区域经济效益 ·····	267
第一节 区域经济效益的概念、性质和特点·····	267
第二节 讲求区域经济效益的意义和原则·····	274
第三节 区域经济效益与宏观、微观经济效益的关系·····	279
第四节 提高区域经济效益的途径·····	281
第五节 区域经济效益的评价·····	283

第十三章 区域经济的宏观管理 286

- 第一节 区域经济宏观管理的必要性和基本特征 286
- 第二节 区域经济运行的分级调控 290
- 第三节 区域经济宏观管理的任务 295
- 第四节 区域经济宏观管理的主要手段 299
- 第五节 区域经济宏观管理的组织体系 304

第十四章 区域经济管理需要完善社会主义法制 306

- 第一节 法制建设是区域经济有效管理的内在要求 306
- 第二节 在区域经济管理中大力提高法律意识 310
- 第三节 加快经济立法, 完善区域经济管理法律体系 314
- 第四节 严格执行宪法和法律, 维护区域
经济秩序 321

第一章 绪 论

区域经济管理，是建立社会主义市场经济体制和实现我国现代化过程中应当研究和解决的重大课题。它不仅对区域经济的稳定发展而且对整个国民经济的健康运行有着重要的作用。目前，在我国已受到人们的普遍关注。这篇绪论，首先介绍区域经济管理是怎样产生和发展起来的，它在国民经济管理中处于何种地位以及研究区域经济管理的重要性。通过这些介绍，使大家对这门学科的产生、发展及其地位和作用有一个粗略的认识，以引发人们学习的热情和兴趣，并在实践中认真做好区域经济管理工作。

第一节 区域经济管理的产生和发展

一、区域经济的概念和存在的客观基础

(一) 区域经济的概念和特点

区域经济管理是整个国民经济管理的一个重要组成部分。了解区域经济管理，首先要对区域经济有一个比较深刻的认识。那么，什么是区域经济呢？区域经济是指在社会劳动地域分工的基础上，随着经济发展而逐步形成的各具特色和以密切联系为基础的地域经济综合体。

大家知道，人类生存的第一个前提是必须能够生活。为了生活，首先就需要衣、食、住及其他东西，人类第一个历史活动就是生产满足这些需要的资料，即生产物质生活本身，因此人类就要进行生产劳动。而劳动必然伴随分工，从社会劳动分工看，任何一种社会生产，总是隶属于一定的生产部门，所以社会劳动分

工首先表现为部门分工。同时，生产的各个环节不可能在没有长度、宽度的虚构的点上进行，任何社会生产部门的存在都要依托于一定的地区，从而又形成部门区，成为社会劳动分工在地域上的表现形式。对此，马克思曾作过重要论述，他说：“一个民族的生产力发展的水平，最明显地表现于该民族分工的发展程度。”^① 这既包括部门、企业间和企业内部的分工，也包括“把一定生产部门固定在国家一定地区的地域分工。”^② 社会劳动分工的这两种形式——部门分工和地域分工，是紧密联系的。也就是说，部门分工总是同一定的地域相联系，地域分工则要通过部门的差异来表现。而且，商品经济越发达，商品交换的地区范围也就越扩大，小块的地方市场联结成大块的区域市场，最后又将所有的生产部门和一切企业囊括到区域市场中来。区域市场的形成，表明社会劳动地域分工已得到较大发展，各个区域依靠着本身发展经济的有利条件，在竞争中逐步形成具有自己特色的生产。“即各个地区专门生产一种产品，有时是产品的一个品种，甚至是产品的某一部分。”^③ 这样，在物质产品的长期生产过程中，由于地理环境、历史渊源的不断影响，政治、经济、自然、宗教等诸多因素的共同作用，结果使一些经济联系频繁的居民区逐渐形成各具特色的经济区。同时，一个国家为了执行管理的职能，又往往按政治、经济、科学、文化等方面的需要，分设若干行政区。行政区的设置，又总是以经济活动的关联为主要依据，因而行政区划与经济区划往往是一致的。于是，在这些密切联系的经济区的具体空间里，进行的各式各样的经济活动及其联系，就形成了区域经济。

区域经济是介于宏观经济与微观经济之间的经济，处于宏观

① 《马克思恩格斯选集》第1卷，人民出版社1995年版，第68页。

② 《马克思恩格斯全集》第23卷，人民出版社1972年版，第392页。

③ 《列宁全集》第3卷，人民出版社1984年版，第391页。

经济与微观经济的结合部。它的外延包括区域经济系统及其子系统（如省级区域下的市、县、乡镇经济）；它的内涵包括系统的运行、结构、组织、目标等，以及系统与外部（上对整个国民经济系统，下对企业经济系统）的各种经济联系。但是，区域经济的规定又具有不稳定的特点。这是因为：

第一，区域经济作为介于宏观经济与微观经济的一个中间层次，实际上可看作是国民经济空间范围的划分。然而，其范围可大可小。比如，从大范围来说，我国可分成沿海与内地两大区域以及分成东部、中部、西部三大区域；还可分为东北、华北、华中、中南、西南、西北等六大区域；有以山西为中心，包括河南豫西、陕北、内蒙古、准噶尔地区和宁夏在内的山西能源重化工基地；还有包括北京、天津、河北唐山地区在内的京津唐经济区，等等。更现实地讲，我国的国民经济是由各省、市、自治区经济组成的，因此，在全国一级经济区之下，必然形成以省会城市为中心的二级经济区以及中等省辖城市为依托的三级经济区。再小一些，每一个省、市、自治区还可细分至县域经济。这样，区域经济的概念就有相当大的弹性了。

第二，区域经济作为国民经济的组成部分，具有综合性。不论其包括的空间范围大小，都可以按产业、行业、部门进行划分，也可以从技术结构、就业结构等角度进行划分。这样，区域经济就同行业结构、技术结构、就业结构等等之间存在着交叉、重叠关系。尽管从总体上说，区域经济的核心问题是生产力空间布局问题，但由于客观存在着上述交叉、重叠关系，加上除了产值和国民收入等综合指标外，至今还很难有一个充分而又准确反映区域经济状况的合适指标。所以，区域经济规定本身的不明确，从而大大增加了对区域经济考察的难度。

第三，区域经济是一个客观的历史发展过程，具有阶段性。任何区域在从过去到现在、从现在又走向未来的整个过程中，由于区域发展条件的不断变化，各个时期的发展表现出不同的特

点，因而就存在多个明显的发展阶段。在特定条件下，区域经济的发展可以超越经济发展的阶段，如深圳特区的发展就是一个例证；但在一般情况下，那种“超常规、跳跃式”的跨越经济发展阶段的战略、规划、计划和改革是很难实现的。

第四，区域经济的人地互动性。区域经济的发展过程，是人地相互作用的动态过程。人作用于地理区间，生产出物质财富；地理区间也反作用于人，完善和丰富人的劳动技能。在区域经济中，人起着主导作用，但地区的区位条件、自然条件和社会水平，也起着十分重要的作用，它会导致区域经济发展的空间不平衡。区域经济的发展应该谋求人地关系的综合平衡，实现区域的可持续发展。

当然，区域经济的确立，是适应现实经济活动的需要的。宏观经济的总量分析如果不结合区域经济分析，就过于抽象；微观经济的个量分析如果离开了区域经济分析，就很难保证其紧密联系总量运动。区域经济把宏观经济与微观经济连接起来，通过其分析，一方面使微观分析集合化，另一方面又使宏观分析具体化，因而对于指导整个国民经济运行具有重要的现实意义。

（二）区域经济存在和发展的客观基础

一个国家的经济之所以会出现地域空间上的划分，形成不同的专业化产业和分工、经济结构和水平相异的区域，有其内在的、本质的必然性。也就是，区域经济的产生和发展有其赖以存在的逻辑前提和客观基础。

1. 自然禀赋的差异性。自然禀赋的差异性包括自然条件的不同性、资源的稀缺性、生产要素分布的不均衡性和不完全流动性。人类经济活动的落脚点——一定的地域空间，其自然条件千差万别。一些地区的自然条件适于人类的生存与发展需要，而另一些地区可能不适宜或难以适应人类的生存与发展；一些地区宜于粮棉油农业生产，另一些地区则宜于矿业开发建设；一些地区资源丰富而且匹配关系优于其他地区。由此产生了区域差异、区

位和区域位势的不同。鉴于人类需求是无限的，而资源是有限的，从而必然产生对资源的优化配置，以使经济发展达到最大化，这就是区域经济生产力布局的基本出发点。加之生产要素分布的不均衡性和生产要素的不完全流动性，使得人类的经济活动不可能形成空间的均衡化，这样，地区供给与需求的矛盾必须通过商品交换来解决。因此，自然禀赋的差异和要素的不完全流动性就成为区分不同类型经济区的前提，也是区域经济多样性、互补性和区域分工的基础。

2. 经济活动中人的主导性。毫无疑问，自然禀赋的差异可以导致区分不同的经济区，但并不是自然禀赋完全一致时就不产生不同的经济区。自然条件的不同、资源的稀缺性、要素分布的不均衡性和不完全流动性只是解释区分不同经济区的一个必要条件，而不是充分条件。从不均衡性来看，它是流动性产生的前提条件，只有不均衡才会产生流动的需要，但要素的不完全流动性阻碍了要素均衡的实现途径，产生了区域差异；从均衡条件看，即使要素分布完全一致，现实证明经济的空间格局也可能不完全一致。这是因为，经济从来不是完全在自然力作用下产生的，区域经济的差异实际上还有更深刻的因素在发挥作用，即人类的主观活动。自然因素如不通过人类有目的的经济活动的转化，资源优势就不能变成经济优势，优越的自然条件就不能转化为现实的生产力，自然条件的价值也就无从体现。因此，不论在自然条件均质的情况下，还是在自然条件不均质的情况下，区域经济差异产生的更为根本的因素是人的因素。这就是经济活动中的人的主导性为区域经济存在和发展奠定了基础。

3. 空间距离的不可灭性。人类的经济活动离不开地域空间，有空间就有距离，有了距离，在进行经济活动过程中就要支付距离成本。距离是区位论需要阐明的重要内容。尽管现代科技和现代交通、通讯业的快速发展，使空间距离对人类活动的限制越来越少，但只要距离存在，距离成本便存在。空间距离不可灭性也

是导致区域差异的基础，使得经济活动局限于一定的区域空间范围内。

二、区域经济管理的形式和发展

区域经济管理是随着区域经济的产生而出现的。有了区域经济，就必然需要对区域经济进行管理。马克思早在一百多年前就指出：“一切规模较大的直接社会劳动或共同劳动，都或多或少地需要指挥，以协调个人的活动，并执行生产总体的运动——不同于这一总体的独立器官的运动——所产生的各种一般职能。一个单独的提琴手是自己指挥自己，一个乐队就需要一个乐队指挥。”^① 管理是人类社会活动的客观需要。区域经济作为一种人类特定区域的社会活动和经济活动，也必须进行强有力的管理。

区域经济管理必须从区域实际情况出发，研究区域经济特点与发展变化的规律，据此进行生产要素的空间配置与组合，以实现区域资源的最优化配置和取得区域经济效益的最大化。当然，区域经济管理不仅要计划、协调好区域经济发展的现状，更重要的是要面向未来，规划、协调各个区域在今后发展中如何不断更新、深化自身的所有制结构、流通结构以及产业、产品结构，并且相应地不断调整与加强区际经济联系，使得本区域在全国范围的地域分工中日趋完善。

把管理作为一门学科进行系统的研究，是最近一二百年的事。而区域经济管理作为一门后起的管理学科，真正受到重视是在 20 世纪 20 年代。当时在英国、美国的一些本来经济比较繁荣或比较发达的地区，几乎同时陷入了结构性危机之中，经济萧条。到了 20 世纪 30 年代，情况进一步恶化，最终爆发了震撼世界的资本主义经济大危机。危机中首当其冲、遭受打击最大的是工人阶级。在 1929—1933 年的危机中，资本主义国家失业人数

^① 《马克思恩格斯全集》第 23 卷，人民出版社 1972 年版，第 367 页。

从1000万人增加到3000万人,加上半失业的,达到4000万—4500万人。其次从危机对不同区域的影响来看,受严重打击的是那些本来就比较萧条、贫困的区域。在这些地区,生产下降,企业破产,从而使地区之间的差距拉大,两极分化加剧。迫于形势,西方的一些国家不得不采取措施,协调、帮助落后地区发展经济,缓和因两极分化给这些地区人民群众带来的贫困和痛苦。如英国于1936年成立了巴洛委员会,其主要任务就是通过建立工业开发区、税收优惠等手段促使产业向北英格兰、北爱尔兰、威尔士、苏格兰等经济萧条地区分散,遏制产业与人口过度向以伦敦为中心的英格兰东南部地区集中。美国在1941年成立了田纳西河流域管理局,制定了完整的流域开发规划。其目的在于对这个因棉业凋敝、河流泛滥成灾而陷于困境的区域开展以水土整治为中心的多目标开发。当然,虽然当时实践已提出了研究区域经济管理的要求,但由于人们普遍认为区域间的差距和分化可以通过市场机制自动调节,因而区域经济管理在理论和实践上还没有受到人们的普遍重视。当时,区域经济管理作为一门科学只是处于萌芽阶段。

第二次世界大战以后的十几年,资本主义世界的经济获得了繁荣与发展。各个资本主义国家都在狂热地追求更高的发展速度,为此把大量的生产要素集中投放到那些经济发达、技术力量集中、基础设施良好,因而可以获得较高投资效益的地区,其结果是加剧了地区间的两极分化。针对这种现象,西方的一些经济学家提出单纯的市场作用并不能自动调节地区间的经济差距,认为一旦地区间的发展水平与发展条件出现了较大差距,条件好而且发展快的地区就会在发展过程中不断地为自己积累有利因素,从而进一步遏制困难地区的经济发展,使它们的处境更加恶化。要改变这种情况,惟一切实可行的办法是加强国家干预,通过宏观经济管理和区域经济管理,促使区域经济在计划机制和市场机制双重引导下有目的地发展。瑞典经济学家缪尔达尔于1957年

在《经济理论和不发达地区》一书中提出了“回浪效应”。认为市场的作用倾向于扩大而不是缩小地区间的差别，只有政府通过一系列的政策，加强扩散效应，减弱回浪效应，才能实现各地区比较平衡的发展。赫希曼于1958年在《经济发展的战略》一书中提出了类似的观点。他们还创立了“核心与边缘区理论”。根据这一理论，在一个地区，核心区的发展固然会凭借扩散效应的作用，促使边缘地区的发展；但与此同时，劳动力与资本却会从边缘区迅速流入核心区，以提高收益，使落后地区的处境更为不利，贫困本身成为贫困的原因。以上论点的提出，使区域经济管理理论的研究在一定程度上得到了发展。

资本主义各国在经历了20世纪50年代经济繁荣以后，60年代初经济发展的势头突然减弱。在经济萧条的情况下，受害最严重的还是那些落后地区。这时特别令人感到触目惊心的是一些表面上欣欣向荣的发达地区，十几年的快速发展的结果却是危机四伏，许多潜在的问题都暴露了出来。主要是落后地区购买力因贫困而逐渐下降，甚至债台高筑，无法偿还发达地区的债务。这就使发达地区的金融业蒙受巨大损失，使商品外销市场日益萎缩。在这种情况下，人口大量从贫穷地区流入发达地区，给这些地区造成很大的就业压力；发达地区的衰退产业部门也难以向落后地区转移，致使产业结构转换与调整发生严重困难。这就使许多人认识到，必须加强区域经济管理的研究。因此，美国政府于1961年制定了区域再开发法，1965年又制定了公共工程与经济开发法，其目的都在于通过政府的干预和管理，促使落后地区发展经济。日本于1962年制定全国综合开发计划，1965年又制定了新的全国综合开发计划，把全日本划分成七大经济区，其目的在于抑制“过密地区”的过度发展，有计划地把新产品中的相当一部分引向那些处在第二梯度上的“整備地区”，以便协调地发展地区经济。法国也在1960年颁布法令，将全国划分为21个地区，1963年又正式成立领土整治与区域开发机构。此后，又

以九大城市或城市群体为核心，将全国划分成九个经济区，其目的在于通过规划与政策引导，抑制以巴黎为中心的中央地区的过度膨胀，促使产业向周边地区分散。这一时期，西方国家许多经济学家都积极参加了区域规划和管理的工作。在实践中，他们认识到必须研究如何建立国家各地区间的合理分工和区域的最优产业结构，使全国各地的人力资源、自然资源都得到充分利用。从此区域经济管理理论的研究日益受到人们的普遍重视，并且随着研究的深入，逐步使区域经济管理理论作为一门科学从其他管理科学中独立出来。

到了20世纪80年代后，全世界进入了和平与发展为主要特征的时期，世界经济呈现出区域化、集团化、多极化的趋势，西方发达国家经济缓慢增长，发展中国家的经济在迅速上升。区域经济管理的研究也出现了一些新的特征，主要表现在新的管理理论的创建与实践、区域经济发展与协调、运用最新科技手段上。如：区域增长点管理理论研究，区域经济发展梯度转移管理理论研究，特别地区（贫困地区、民族地区、经济特区、经济开发区）管理研究，区域可持续发展管理研究，区域城市系统建设管理研究，区域竞争力研究，等等。此外，许多学者，运用计算机技术、网络技术，建立区域经济计量模型以及区域政策效应的评价和测度，对区域经济进行动态监测、预警和预测。可以看出，区域经济管理理论在上世纪80年代后进入了一个全面发展的新时期。

第二节 我国区域经济管理研究

一、近百年来中国区域经济管理的研究

19世纪末20世纪初，是我国地区经济研究新旧交替时期。在这一时期，作为经济科学一个分支的区域经济管理理论开始在