



中浦院书系·**大讲堂**系列
总主编 冯俊

区域协调发展的 理论与实践

毛新雅 李怡 编



人 民 出 版 社

中国浦东干部学院



中浦院书系·**大讲堂**系列

总主编 冯俊

区域协调发展的 理论与实践

毛新雅 李怡 编



人 民 出 版 社

责任编辑：刘彦青

装帧设计：肖 辉

图书在版编目（CIP）数据

区域协调发展的理论与实践 / 毛新雅 李怡 编.

—北京：人民出版社，2012.6

（中浦院书系·大讲堂系列 / 冯俊主编）

ISBN 978-7-01-010719-6

I. ①区… II. ①毛… ②李… III. ①区域经济发展—研究—中国 IV. ①F127

中国版本图书馆 CIP 数据核字（2012）第 032453 号

区域协调发展的理论与实践

QYU XIETIAO FAZHAN DE LILUN YU SHIJIAN

毛新雅 李 怡 编

人民出版社 出版发行

（100706 北京朝阳门内大街 166 号）

北京瑞古冠中印刷厂印刷 新华书店经销

2012 年 6 月第 1 版 2012 年 6 月北京第 1 次印刷

开本：710 毫米 × 1000 毫米 1/16 印张：16.5

字数：234 千字 印数：0,001—5,000 册

ISBN 978-7-01-010719-6 定价：34.00 元

邮购地址 100706 北京朝阳门内大街 166 号

人民东方图书销售中心 电话（010）65250042 65289539

版权所有·侵权必究

凡购买本社图书，如有印制质量问题，我社负责调换。

服务电话：（010）65250042

《中浦院书系》学术顾问

- 殷一璀 中共上海市委副书记、中国浦东干部学院第一副院长
李书磊 中共中央党校副校长
周文彰 国家行政学院副院长
叶小文 中央社会主义学院党组书记、第一副院长
孙学玉 中共中央组织部干部教育局局长
黄书元 人民出版社社长
李小三 中国井冈山干部学院常务副院长
陈燕楠 中国延安干部学院常务副院长
林安西 中国大连高级经理学院院长
袁治平 中共中央组织部全国组织干部学院院长
奚洁人 中国浦东干部学院原常务副院长

《中浦院书系》编委会

主任 冯俊

副主任 王金定 姜海山 成旦红 夏健明

委员（按拼音排序）

成旦红 冯俊 何立胜 姜海山 刘靖北
宋今 王洪水 王金定 夏健明 萧炳南
燕乃玲 翟强 张生新 赵荣根 赵世明
郑金洲 周曦民

《中浦院书系》总序

中国浦东干部学院（简称中浦院，英文名称为 China Executive Leadership Academy, Pudong, 缩写为 CELAP）是一所国家级干部教育院校，是由中共中央组织部管理的中央直属事业单位，地处上海市浦东新区。2003 年开始创建，2005 年 3 月正式开学，上海市委、市政府对于学院的建设和发展给予了大力支持。学院按照胡锦涛总书记提出的“努力把学院建设成为进行革命传统教育和基本国情教育的基地、提高领导干部素质和本领的熔炉以及开展国际培训交流合作的窗口”、“联系实际创新路、加强培训求实效”的办学要求，紧紧围绕党和国家的工作大局，依托长三角地区丰富的革命传统资源和现代化建设实践资源，把党性修养与能力培养、理论培训和实践体验相结合，紧扣改革开放的时代精神、经济社会发展的重大问题和干部工作的实际需要，着力推进自主选学制、课程更新制、案例教学制、社会师资制建设，着力提高培训质量，增强培训的针对性和实效性，走出了一条具有自身特色和优势的培训新路，从而在国家级干部教育培训格局中发挥着不可替代的独特作用，得到广大干部的好评和社会的广泛认可。

《中浦院书系》是基于学院办学特点而逐步形成的，也是过去几年教学成果的积累。为适应干部教育培训改革创新的要求，学院在培训理念、教学布局、课程设计、教学方式方法等方面进行了一系列的新探索，提出并构建了“忠诚教育、能力培养、行为训练”的教学布局。忠诚教育，就是要对干部进行党的理想信念教育和世界观、人生观、事业观教育，教育干部忠诚于党的事业，忠诚于国家和人民的利益，忠诚于领导者的使命和岗位职责，围绕马克思主义中国化的最新成果开展基本理论教育。能力培养，就是要着力培养干部领导现代化建设的本领。建院以来，学院着力加强领导干部推动科学发展、促进社会和谐能力的培训，尤其在改革创新能力、公共服务能力、社会管理能力、国际交往能力、群众工作能力、应急管理能力、媒体应对能力等方面形成了独具特色的系列课程。行为训练，就是通过必要的角色规范和行为方式训练，对领导干部进行岗位技能、行为品格、意志品质和心理素质的训练，比如时间管理技巧、情绪控制方法、媒体应对技术等，通过采取近似实战特点的行为训练，提高学员的工作技巧和岗位技能。学院在办学实践中逐步构建起课堂讲授、互动研讨、现场教学三位一体，案例教学、研究式教学、情景模拟式教学等相得益彰的培训特点。

《中浦院书系》包括了学院在教学科研过程中形成的如下几个系列。

“大讲堂系列”。对学院开设的讲座课程进行专题整理，形成了《改革开放实践与中国特色社会主义理论体系》、《干部教育培训的改革与创新》、《经济全球化与对外开放》、《资源节约型、环境友好型社会建设》等专题。学院特别强调开放式办学，坚持“专兼结合、以兼为主”的原则，从国内外选聘具有丰富领导经验的官员、具有较高学术造诣的专家学者以及具有丰富管理经验的企业家作为学院的兼职教师，尤其注重聘请那些干过事情、干好事情的人来培训正在干事情的人。目前，学院已形成 500 余人的相对稳定、不断优化的兼职教师队伍，成为培训的主力军。大讲堂系列所选入的专题讲座，只是部分专、兼职教师的精彩演讲，这些讲座内容不仅对广大领导干部的学习具有参考价值，而且对那些热衷于思考当代中国社会热点问题的人也有启发作用。



中浦院

中浦院
书系

“案例系列”。案例教材是开展案例教学的基本条件。为促进案例教学，学院立足于构建有中浦院特色的案例教学模式和干部教育的案例库。目前已经完成了包括《领导决策案例》、《高效执行案例》、《领导沟通案例》、《组织文化案例》、《组织变革案例》、《危机管理案例》、《教育培训案例》、《领导者心理调适案例》八本案例集。建院五年来，学院非常重视开发、利用和积累鲜活的和富有中国特色的案例，把案例开发和教学紧密结合起来，初步形成了案例开发与应用的新机制。学院通过公开招标，设立了十多个教学案例研究开发课题，并将案例及时运用到教学中去，“危机决策流程模拟”等一批案例教学课程受到学员普遍欢迎。2009年，学院设立了“改革开放经典案例研究”专题项目，“基层党建优秀案例征集与评奖活动”，采取与社会各方面力量合作的方式，进一步丰富了学院教学案例库。

“论坛系列”。学员在干部培训中的主体地位越来越受到重视，在各专题班次上我们组织学员围绕主题展开讨论，变学员为教员，成为中浦院课堂的主角，形成了具有中浦院品牌特色的“学员论坛”。比如，省部级干部“应对金融危机、保持经济平稳较快增长”专题研究班，“建设社会主义新农村”专题班，“现代城市领导者”专题培训班，还有西部开发、东部振兴、中部崛起等区域经济社会发展专题研究班，面向中央直属机关机要人员、档案局长的密码工作、档案工作专题培训班，等等。参加这些特色专题班的学员，熟悉其所在领域的工作，对问题有独到的见解，他们走上讲坛，作出精彩的演讲，既活跃了学院培训工作的氛围，也为学院今后的相关培训提供了鲜活的素材。

“研究报告系列”。学院提出“科研支撑和服务教学”的发展战略，鼓励教师积极参与科研工作，组织了系列研究报告的编撰工作。如：《中国领导学研究（2006—2008）》、《中国干部教育培训发展报告·2009》、《公共危机管理典型案例·2009》等，这些研究报告是我们追踪学术前沿，进行理论探索的结晶。

在我们未来的发展中，也许还会增加国外学术成果的翻译系列和当代中国研究的英文系列，待成熟之后逐步推出。

总之,《中浦院书系》是一个开放式的为干部教育培训服务的丛书系列,是体现中国浦东干部学院特色的学术成果集。参与书系编写工作的不仅仅是中浦院的教研人员,而且包括社会各界关心中浦院发展的领导、学者和实践者。当然,还有学院的学员、兼职老师以及很多关心支持中浦院工作的人士,他们为书系的出版也做了大量工作,不能一一列举,在此一并致谢。这项工程得到了人民出版社领导、编辑的大力支持,他们为书系出版付出了辛勤的劳动,在此表示衷心的感谢。

中国浦东干部学院常务副院长

冯俊

2010年1月



中浦院
书系

《中浦院书系·大讲堂系列》序

站在中浦院大讲堂上的，是一批从国内外选聘的具有丰富领导经验的政府官员、具有较高学术造诣的专家学者、具有丰富管理经验的知名企业家以及为我国经济社会发展作出突出贡献的先进模范人物。目前学院已形成了 500 余人的相对稳定、不断优化的兼职教师队伍，90% 的讲座课程由兼职教师担任。正是这些专家型的领导和领导型的专家，在中国浦东干部学院这个创新型干部教育培训院校的大讲台上，展现了他们对推动科学发展和构建和谐社会的高度关注、深度思考、积极探索和深入实践，其中部分精彩演讲汇编成了这套《中浦院书系·大讲堂系列》丛书。

《中浦院书系·大讲堂系列》丛书围绕改革开放进程中的重大理论与现实问题，集中反映了我国经济社会发展的新理论、新知识和新实践。丛书涉及中国特色社会主义理论、科学发展的问题与实践、国企改革与发展、金融改革与风险防范、自主创新政策与实践、循环经济与低碳经济、城市规划与城市建设、政府职能转变与社会发展、依法治国的理论与实践、党建改革与创新、区域协调发展政策与实践、城乡一体化与新农村建设、社会主义文化发展与繁荣、产业经济发展与创新、国际形势与国家安全、经济全球化与对外开放、干部教育培训的改革与创新、领导力提升与

建设等多个专题，既是对我国改革开放和各项事业发展实践的梳理和经验总结，又是对我国经济社会发展重点、难点、焦点问题的理论探索和理性分析，对今后改革开放的实践活动具有一定的指导和借鉴意义，同时也为干部教育培训提供了非常宝贵和重要的辅助教材。

《中浦院书系·大讲堂系列》中的每一个专题和每一篇文稿，都是根据演讲人的现场录音整理出来的，因此具有较强的可读性。阅读其中的段落和文字，就如同坐在中浦院的教室里，倾听大师、领导、专家和先进模范人物们娓娓道来，聆听他们的真知灼见，体会他们的真情实感，感受他们的深度思考，学习他们的实践经验。

感谢曾经站在中浦大讲堂上的每一位领导、专家和战斗在一线的实践者，感谢他们为我国干部教育培训事业作出的贡献。特别要感谢人民出版社为出版本系列丛书作出了大量的卓有成效的努力。

丛中书如有不当之处，敬请批评指正。

中国浦东干部学院常务副院长

冯俊

2010年1月





中浦院书系
大讲堂系列

目 录

- 001 : 我国区域发展的态势辨析与规划思路 樊 杰
- 033 : 当前区域经济发展情况及政策思考 范恒山
- 059 : 长三角一体化建设的经验与启示 王金定
- 093 : 解读《珠江三角洲地区改革发展规划纲要》 陈鸿宇
- 117 : 西部大开发: 面向“十一五”的思考 王金祥
- 149 : 西部大开发与区域协调发展 赵 艾
- 173 : 东北地区振兴规划编制背景及主要内容 刘铁男
- 189 : 东北地区振兴的区域经济背景与战略思考 金凤君
- 215 : 落实科学发展观, 促进中部地区崛起 陈文玲
- 239 : 中部崛起战略研究需要深化的几个问题 刘 勇



我国区域发展的 态势辨析与规划思路

樊 杰

演讲时间：2005年5月11日

作者简介：樊杰，男，1961年出生。研究员，博士生导师。1982年北京大学地理系城市与区域规划专业毕业后，一直在中国科学院地理科学与资源研究所工作、学习。现任中国科学院可持续发展研究中心主任，中国科学院地理科学与资源研究所人地关系地域系统（城市与区域发展）研究中心主任，中国国际工程咨询公司专家委员会政策研究—规划（后评价）专家组组长，国家“十一五”规划专家委员会委员。近年来，主持完成了国家发改委“京津冀都市圈区域综合规划”、“全国主体功能区划方案及遥感地理信息支撑系统”等重大项目的研究。曾多次赴德国、奥地利、英国、日本等国讲学和开展合作研究。

内容提要：本文全面分析了我国不同区域的自然条件及社会经济条件的差异性，在此基础上指出，以科学发展观为指导，制定科学合理的区域规划对于我国区域经济的协调、可持续发展至关重要；通过分析我国区域战略从均衡到非均衡再到协调发展的变化，对区域经济社会发展所产生的影响以及目前形成的新的区域格局的特点，进一步指出了我国区域未来发展的对策以及区域规划的导向。

现在国家“十一五”规划正在紧锣密鼓的编制过程中，其中区域协调发展问题受到了从中央到地方各级政府的高度重视。很多地方都开始积极地筹划区域、省、市等各类发展规划，特别是把区域发展的有关内容放在一个非常重要的地位。

我在中国科学院地理科学与资源研究所工作，我们的研究一是自然地理环境、自然生态系统、自然资源和环境等研究，二是地理信息技术和遥感技术等现代技术手段的应用，三是城市和区域发展研究。这些研究领域与目前关注的“五个统筹”有密切的关系，即人地关系统筹、区域统筹、城乡统筹、国内外统筹、社会经济发展的统筹等。我们所涉及的研究恰恰是把自然和社会两大领域进行综合的研究，解决区域发展的有序性、合理性、可持续性问题，这同“五个统筹”思想在科学内涵上是一致的。

我今天想从三个方面跟大家做一个交流。第一部分谈一谈科学认识区域发展客观规律是树立和贯彻落实科学发展观、走可持续发展道路的一个根本保障。第二部分是讲述的主体内容，即我国区域经济发展的基本态势，从成效和存在的问题进行辩证综合分析。第三部分谈一下今后我国区域发展的导向，主要阐述区域（空间）规划工作，这将成为“十一五”规划的一个重点，也是国家进行规划体制改革的一个重要方向。

一 区域差异性与科学发展观

从“五个统筹”到建设和谐社会，我国的区域发展战略迈上了一个新台阶，国家决策开始步入一个客观认识发展现实、选择合理发展途径的过程，科学执政和科学决策跨入了一个新的阶段。

中国的行政区划图能够显示我国的地域非常辽阔，能展示出每个地方政府所管辖的行政范围，但它也掩盖了我国地域发展的极端不平衡性，抹煞各地发展自然条件的巨大差异。比如说，西部大开发刚开始的时候，某省区根据本省地域水资源总量，提出迁入1亿—2亿人口是没有问题的，

西部大开发在产业大发展和集聚人口方面是大有成效、大有希望的。但事实上，西部大开发不是一个简单的水资源总量问题，还有水资源综合平衡和水土资源平衡的问题。当全流域进行大规模的土地开发、进行工农业生产以满足不断增长的人口需要时，很可能出现维系流域生态质量的生态用水短缺问题，由此可能造成下游地区断水、发生大面积的沙漠化以及整个流域生态系统的退化等问题。所以，这并不是一个简单的地域面积辽阔、水资源总量能满足人口需求就可以的问题，还有其他许多方面的要求。科学决策是需要综合考虑很多因素的。

中国地域的实际情况如何呢？我们分析一下中国自然地理区划图。中国分成三大块：东部是季风地区，西部分成南北两块：西北的干旱区和西南的青藏高寒区。三个区域之间存在非常巨大的自然环境条件差异。比如说降水和水资源的丰富程度在地区之间的差异就非常大。西南地区淡水资源极其丰富，但西南地区对水资源进行开发利用的程度却比较低。再看地形地貌。我国地形有三大阶梯，从青藏高原的一级阶梯到沿海地带的三级阶梯，人口分布密度、人均 GDP 和国家地形的分布格局基本吻合。并不是说一个国家社会经济的空间分布完全受自然环境的影响，但至少可以证明一点：社会经济发展不能脱离自然地理环境的基本特点和分布格局。因此，我们必须正确认识我国自然地理环境和自然生态系统的总体格局，这是关注生态安全、环境质量等重大战略问题的基础。

背景链接

西部大开发：1999年，中国的西部大开发战略正式出台。西部大开发的范围主要包括重庆、四川、贵州、云南、西藏等12个省区市。这是中共中央贯彻邓小平关于我国现代化建设“两个大局”战略思想、面向新世纪作出的重大战略决策，全面推进社会主义现代化建设的一个重大战略部署。

自然环境条件是影响中国发展极其重要的因素，如果对自然生态系统不给予高度重视和合理保护，将可能对国家可持续发展产生极大的破坏。天然林、湿地、河谷和喀斯特地形是我国重要的、典型的自然生态系统，如果对这些生态系统不进行保护和整治，有可能对国家整体可持续发展带来严重损害。比如说长江上游的生态林如果遭到了破坏，就会直接影响到整个长江流域未来的水资源状况，会加剧空间分布不合理引发自然灾害的

可能。“水”，用得合理是资源，用得不合理，就会出现干旱和洪涝灾害。前段时间我们到云南昭通地区调研，这个区域是长江上游一个重要的生态林覆盖区域，是三峡库区和三峡大坝一个重要的绿色屏障。昭通 500 多万人口，除了一个县不是国家级贫困县，其他 10 个县都是国家级贫困县。由金沙江和长江水文站点获得的产沙量我们获知，上游的攀枝花区域产沙

重点提示

三峡大坝的建设以及长江上游的生态保护对长江下游九省一市的生态安全起着决定性的作用，长江下游的九省一市是国家社会经济发展的核心区域，长江上游必须承担生态安全保障的功能，而不只是满足当地的开发和发展需要。

量是 0.5 亿吨，但昭通下游水文站点输沙量是 1.5 亿吨，这就是说，在昭通这样一个很短的河段内增加了 1 亿吨的产沙量。三峡库区每年沉积的沙量是 1 亿吨，而昭通这段不长的河流增加的泥沙量，竟同三峡库区沉积的泥沙量相当。可见，上游生态林保护不好，就会直接影响到三峡大坝的使用年限和寿命。大家知道，三峡大坝的建设以及长江上游的生态保护对长江下游九省一市的生态安全起着决定性的作用，长江下游的九省一市是国家社会经济发展的核心区域，长江上游必须承担生态安全保障的功能，而不只是满足当地的

开发和发展需要。应该将生态林的保护和建设作为实施国家可持续发展战略的组成部分之一，作为实施整个长江流域可持续发展的重要内容。长江上游的天然林分布是一个重要的生态屏障，但由于政策不到位或不完全配套，使这种合理的空间功能分工和协作难以实现。比如说现在正在建设的向家坝工程能够延长三峡的使用年限和寿命，但该项工程却难以得到国家重大生态环境建设工程项目的资金补贴。资金补贴政策有助于贫困地区不去简单地选择开林开荒，而是专心致志地进行生态林的保护建设，但由于没有补贴资金来源，贫困人口只能通过靠山吃山的方式进行生态林的盲目开发，导致水土流失，毁坏了国家的水利工程，影响到了长江下游一些地区的生态安全。从多样化的长效机制来看，上游地区重点的生态功能建设，对下游地区社会经济发展来说是重要的生态保障，如果能从下游获取一定的生态补偿，就能成为地区合作、上游地区生态建设的重要保障，但这方面还没有真正实现。

再分析一下农牧交错地带的情况。农牧交错地带是我国重要的生态地域类型，生态比较脆弱，社会经济发展矛盾比较复杂，存在着沙漠化等问题。我们做过北京风沙源区域的调查，沿着北京向内蒙古纵深，选择了多伦、镶黄旗、苏尼特、丰宁和准噶尔等几个旗县。这些区域，如果不解决农牧区的社会经济发展和农牧民不断增长的消费需求问题，只是简单满足生存需求，政策是难以有长效的。通过数据分析我们可以知道，20世纪90年代之前，这些农牧交错地带牛羊肉的生产主要是满足农牧民的基本生活需要的，并且基本是可以满足的。温饱需求满足之后，农牧民有进一步的发展需求，比如说买电视机、装修房子，由于缺乏其他的经济收入来源，只能依靠进一步扩大牛羊肉的产量来满足这些需求。所以20世纪90年代之后牛羊肉的产量大规模增长，与人口增长不是同步了。这就直接导致了该地区超载、过度放牧以及人地关系的紧张等问题，并加剧了沙漠化。可见，自然因素是影响北京沙尘暴的核心因素，人为因素加剧了沙漠化过程。这说明，过去我们在区域政策制定中，只注意到主体政策，而忽略了长效和配套政策的实施，直接影响到主体政策的有效贯彻了。退耕还林地区现在的政策还仅仅是满足基本温饱，没有配套政策解决这些地方进一步发展的需求。当5年、10年以后，这些区域的农牧民和其他地区百姓生活差距进一步拉大的时候，这些地区寻求的唯一现实的选择，就是把已经造的林子再变成经济价值来满足需要，换句话说毁林将是5年、10年以后可能又会出现的一次轮回，这就是政策不配套带来的问题。

接下来分析一下青藏高原的情况。青藏是高寒地区，具有独特的自然和社会特征，其发展问题也与其他区域有所不同。按照一般规律，区域城镇化通常是激励外来人口、资金和技术等的流入，青藏高原特殊的地理环境和文化使得其发展思路和方向选择就不能简单地遵循一般规律了。当地农牧民人口的出生率很高，但很贫困，解决贫困的有效途径可能是发展非农产业、提高城镇化水平，更多地接纳剩余劳动力，实现收入水平的提高。但西藏近几年城镇化的高速增长并不是主要通过解决当地农牧民就业和居住地转移实现的，而是外来人口对西藏的城镇化和工业化作出了突出贡献。大家到拉萨可以看到，服务业中80%以上的劳动力来自四川、湖

南、甘肃等周边区域。拉萨人口30多万，其中一半左右是外来打工经商的人。如果不考虑西藏的基本特征，这个过程没有什么不好，但拉萨的生态环境容量和资源环境承载能力是有限的，可容纳生产生活的人口规模是有限的。有人测算说，拉萨最大合理的人口容量是40万，现在这个人口规模马上就要达到了。西藏的中等城市非常少，主要是小城镇，集中分布在河谷地带，城镇发展空间非常有限，很多城镇发展已经饱和了，当地农牧民未来通过城镇化、工业化解决剩余劳动力问题相对比较困难，或者说进程会被延缓。长期滞留在高原上的西藏本土农牧民只能通过（过度）放牧改善生活，而这必然导致草场退化和沙化的加剧。高寒地区一旦出现沙化，可逆性很差，即生态系统非常脆弱，一旦打破了，就会持续恶化。西藏还有一个文化价值问题。现在有大量的援藏项目和民间自发建设项目，但其中一些影响了西藏的原有城市风貌。有的发达省份到西藏进行小城镇援建，把发达省份的城市景观完全复制在西藏，这对西藏的城市文化有所损坏。不同区域在发展模式、城市化道路的选择上是有很大差异的。

所以，决策层的眼光不能只看行政区划图，更应该看到不同区域的国土是怎么被利用的，哪些地方是难以利用的，头脑里至少有一个国家自然地理概貌的轮廓，有一个国家自然条件差异的概貌图，科学认知我国不同区域的资源压力、生态环境支撑能力。这样就能产生追求资源节约和环境友好方面的紧迫感，发展战略的选择就会更加重视与资源环境承载力的协调，这是人与自然和谐、科学发展观的基本要求。

上面所讲的可以概括为以下几点：一是不同省份不同地区的发展条件是有差异的。二是每个地区的发展要扬长避短、因地制宜，包括自然条件、社会经济基础、文化积淀、地理位置、开放特征及其与外界联系的特征等，这些构成区域发展的综合竞争力。区域发展综合竞争能力在空间上是不同的。三是一个区域的发展要注重其在全国整个社会经济空间系统中的功能。就是说任何一个区域不能脱离整个国家的战略地位和功能定位，去孤立地看待自己区域的发展战略。只孤立看待自己一个区域的发展容易导致对一个小区域而言是最优决策但对全国来说是昂贵代价的问题，一个小区域所获得的经济收益远远弥补不了给全国带来的损失。这是国家利益