

中国

跨世纪区域协调发展战略

国务院发展研究中心课题组 著



经济科学出版社

985
F127
173
2

中国跨世纪区域 协调发展战略

国务院发展研究中心课题组 著

经济科学出版社

一九九七·九

责任编辑:王东萍
责任校对:王京平
封面设计:卜建辰
技术编辑:王京平

中国跨世纪区域协调发展战略

国务院发展研究中心课题组 著

*

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

中国铁道出版社印刷厂印刷

出版社电话:62541886 发行部电话:62568479

经济科学出版社暨发行部地址:北京海淀区万泉河路 66 号

邮编:100086

*

787×1092 毫米 16 开 36.75 印张 910000 字

1997 年 9 月第一版 1997 年 9 月第一次印刷

印数:0001-3000 册

ISBN 7-5058-1234-3/F·877 定价:48.00 元(平)

63.00 元(精)

图书在版编目(CIP)数据

中国跨世纪区域协调发展战略/国务院发展研究中心课题组著, -北京: 经济科学出版社, 1997. 8

ISBN 7-5058-1234-3

I. 中… II. 国… III. 地区经济-经济发展-发展战略-研究-中国 IV. F127

中国版本图书馆 CIP 数据核字(97)第 18822 号

序

最近一个时期,中国的区域经济发展问题受到了来自各方面的空前关注。这是因为,在中国国民经济整体取得高速发展的同时,由于自然区位因素、历史因素(原来经济发展程度的不同)以及政策因素等原因造成的各地区之间的发展差距愈益明显。能否妥善地处理这个问题,实现区域经济的协调发展,关系到是否能够有效地保持和促进民族团结和社会安定,实现国民经济持续快速健康发展及社会进步,是事关全局的重大问题。正因为如此,中国的《国民经济和社会发展“九五”计划和2010年远景目标纲要》专课题为“促进区域经济协调发展”一章,提出了优先在中西部地区安排资源开发和基础设施建设项目,理顺资源性产品价格,实行规范的中央财政转移支付制度,加快中西部地区改革开放的步伐,引导外资更多地投向中西部地区,加大对贫困地区的支持力度,扶持民族地区经济发展,加强东部沿海地区与中西部地区的经济联合与技术合作等六条主要政策措施。

由于区域发展问题的重要性,国务院发展研究中心将“关于地区协调发展的政策与措施问题研究”列为1996年度的重点研究课题之一。这项研究希望能通过以下几个方面的工作,丰富和发展地区发展领域的研究成果:

第一,对全国所有省、自治区和直辖市的“九五”计划和到2010年期间的发展战略目标和思路的来龙去脉进行汇集整理。这对于各级政府部门和有关研究机构来说将成为宝贵的基础性资料,有助于全面了解和比较分析各地区的发展战略思路以及展望地区经济结构的变动趋势。

第二,在占有上述资料的基础上,结合已有的统计数据,对中国未来各地区经济的增长态势、各地区产业结构的可能变化,以及地区差距的变动趋势进行预测分析。

第三,由于到2010年为止的这段时期是我国实现从计划体制向社会主义市场经济体制的根本性转变的关键时期,政府的职能也将逐步

发生相应的转变,政府将主要依靠经济手段来对经济活动进行宏观调控,因此要求地区发展的研究应注重以市场经济体制为前提,探讨市场机制对地区经济发展格局的影响和在市场经济体制下政府协调区域经济发展的有效手段。

第四,在上述分析研究的基础上,形成对今后一个时期中国地区发展政策的建议。

摆在读者面前的这本《中国跨世纪区域协调发展战略》一书,是国务院发展研究中心和全国各省、自治区和直辖市发展研究中心的有关同志经过共同努力完成的,可以说是这项研究的成果的集锦。从研究的成果来看,应该说是较好地完成了上述要求,实现了预期的目标。而这些目标也恰恰构成了本书的特色,因此值得向关注中国地区发展的各级政府工作人员、研究人员和企业界人士推荐。本书将有助于读者了解我国地区发展的现状和未来趋势,对于各级地方政府工作人员思考和制定本地区的发展战略和规划,企业界人士了解各地区的投资环境和确定投资的空间布局都能起到重要的参考作用。我同时也衷心希望本书的作者们能够再接再厉,不断将地区发展研究推向深入,为促进我国的区域经济协调发展奉献出更多更好的研究成果。

本书还吸收了国际合作研究的成果。研究工作得到了日本海外协力基金开发援助研究所的协作。合作研究采用了双方共同占有基础资料、各自运用自己的观察视角和研究方法进行分析、在研究的各个阶段及时进行信息交流和意见交换的方式。双方都尽可能地吸收了对方研究成果中可资借鉴的部分,从而更丰富了本书具有新意的内容。

马 洪

一九九七年五月十八日

课 题 顾 问:	马 洪			
课题总负责人:	孙尚清			
课 题 负 责 人:	王慧炯	李泊溪	李善同	
课 题 协 调 人:	林家彬			
课题成果编辑:	林家彬	杨志英	邓志高	
国务院发展研究中心				
课题组成员:	王慧炯	李泊溪	李善同	林家彬
	陈 淮	侯永志	邓志高	胡长顺
	杨志英	马 骏	翟 凡	
各省、市、自治区				
课题组成员:	见各章作者署名			

各 章 作 者

- 第一章:第一节:陈 淮、林家彬 第二节:侯永志、李善同、林家彬
第三节:陈 淮、马 骏 第四节:侯永志、李善同、林家彬
- 第二章:第一节:林家彬 第二节:杨志英 第三节:邓志高 第四节:胡长顺
第五节:李泊溪 第六节:陈 淮 第七节:林家彬 第八节:胡长顺
- 第三章:第一节:王慧炯 第二节:李泊溪 第三节:陈 淮 第四节:李泊溪
第五节:侯永志、翟 凡 第六节:林家彬
- 第四章:曹听生、王力丁、赵毅、林向阳、何志雄、贾希为
- 第五章:天津市经济社会发展研究中心课题组
- 第六章:宋要津、姚绍学、薄连明
- 第七章:张桂珍、柳承宏
- 第八章:薛兰英、祖刚、李仲开、司咏梅、朱宝君
- 第九章:张龙治、齐建珍、白翎、朱军、左毅、姚家祥、苏德祥
- 第十章:王文斗、刘锡永、栾贵勤
- 第十一章:邓鹏、刘幸、柳宏秋、李丽萍
- 第十二章:朱林楚、段蕴铮、吴苏贵、马佩芳、徐庆文、倪明、宋国良
- 第十三章:张锋、袁锋、陈建清
- 第十四章:郭占恒、方元龙
- 第十五章:邹彦林、丁国华
- 第十六章:王建双、李其祥、杨益生、赵彬、王开明、卓祖航、季翔峰、廖荣天、詹志
洁、杨志华、苏建华
- 第十七章:赖泽源、王志国、陈新华、谢友星、林坤
- 第十八章:毛建民、窦玉硕
- 第十九章:黄雪林、赵鹏、董天锡、李政新
- 第二十章:冀学金、刘纯志、程正志
- 第二十一章:莫一心、李绍清、唐宇文、罗印华、屈莉萍
- 第二十二章:广东省人民政府社会经济发展研究中心宏观处
- 第二十三章:杨志英(根据广西“九五”计划和 2010 年远景目标规划纲要整理)
- 第二十四章:张金良
- 第二十五章:鲁济典、方大浩、谢德禄、王渝陵、陈晓韵、向红
- 第二十六章:徐立、余建华、孙人建、胡驰、古肇华

第二十七章:何慰先、雷兴朝

第二十八章:欧阳国斌、韩健、徐天才、梁双陆

第二十九章:俞允贵、王吉文、王青山、肖传江、普布次仁、胡坤

第三十章:田忠林、颜世芳、蔡理让、郑双成、刘阳、刘西建

第三十一章:申建法

第三十二章:胡先来、余双盈、田正雄、吴海昆、杨汝坤、张崇明

第三十三章:折强、邵祥能

第三十四章:李周为、李生有、李洪波、钟文余、袁锦良。

目 录

综合篇

第一章 中国地区经济发展现状	(3)
第一节 80年代以来区域经济发展战略的回顾	(3)
第二节 改革开放以来地区差距的变动	(7)
第三节 改革开放以来地区结构的演变及其成因	(12)
第四节 各地区的发展特征、比较优势及增长潜力	(16)
第二章 中国地区发展的若干重大问题	(49)
第一节 地区发展中的中央与地方关系	(49)
第二节 地区发展与人口流动	(51)
第三节 区域经济发展中的城市化	(57)
第四节 区域性扶贫开发	(66)
第五节 特区型经济的持续增长	(71)
第六节 东北老工业基地改造与再振兴	(75)
第七节 以重要基本建设项目为主要动力的地区经济发展	(80)
第八节 区域间横向经济联合与协作的发展	(83)
第三章 中国跨世纪地区发展面临的机遇、挑战与对策	(88)
第一节 跨世纪地区发展面临的国际环境	(88)
第二节 经济体制改革的目标及其对地区经济发展的可能影响	(95)
第三节 若干类型地区的发展战略选择	(98)
第四节 地区协调发展的战略思考	(105)
第五节 各省区发展战略的评价与地区经济增长趋势的预测	(111)
第六节 地区发展战略和政策的若干建议	(126)

地区篇

第四章 北京市发展战略	(133)
--------------------------	--------------

第五章 天津市发展战略..... (148)

第六章 河北省发展战略..... (159)

第七章 山西省发展战略..... (171)

第八章 内蒙古自治区发展战略 (181)

第九章 辽宁省发展战略..... (196)

第十章 吉林省发展战略..... (212)

第十一章 黑龙江省发展战略 (225)

第十二章 上海市发展战略 (239)

第十三章 江苏省发展战略 (258)

第十四章 浙江省发展战略 (272)

第十五章 安徽省发展战略 (283)

第十六章 福建省发展战略 (299)

第十七章 江西省发展战略 (316)

第十八章 山东省发展战略 (327)

第十九章 河南省发展战略 (344)

第二十章 湖北省发展战略 (259)

第二十一章 湖南省发展战略 (371)

第二十二章 广东省发展战略 (387)

第二十三章 广西壮族自治区发展战略..... (398)

第二十四章	海南省发展战略	(413)
第二十五章	重庆市发展战略	(425)
第二十六章	四川省发展战略	(440)
第二十七章	贵州省发展战略	(454)
第二十八章	云南省发展战略	(476)
第二十九章	西藏自治区发展战略	(488)
第三十章	陕西省发展战略	(502)
第三十一章	甘肃省发展战略	(516)
第三十二章	青海省发展战略	(530)
第三十三章	宁夏回族自治区发展战略	(546)
第三十四章	新疆维吾尔自治区发展战略	(560)

综 合 篇

第一章

中国地区经济发展现状

从 90 年代中期开始,中国的国民经济已经进入了一个新的发展时期。根据 1996 年 3 月由第八届全国人民代表大会第四次会议通过的《国民经济和社会发展“九五”计划和 2010 年远景目标规划纲要》,到 2000 年,按 1995 年价格计算的国民生产总值将从 5.76 万亿元增加到 8.5 万亿元;到 2010 年,国民生产总值将在 2000 年的基础上再翻一番。这一发展过程的基本特点,一是中国仍处于工业化过程中,基础产业、资金密集型产业仍将占据支柱地位;二是经济发展进入全面赶超阶段,国民经济的外向依存度将明显提高;三是体制背景正在向社会主义市场经济全面转换;四是在国民经济快速增长的同时,区域经济协调发展的重要性将愈益增大。因此,对地区经济发展的研究是中国国民经济中、长期发展战略研究中不可或缺的重要组成部分。

在迄今为止的发展过程中,中国不仅在地区经济发展上取得了巨大成就,而且在地区政策的实施上进行了有益的探索。可以说,中国的改革进程是与地区经济的发展密切联系在一起的。对中国地区经济的研究需要从对历史发展过程的回顾与总结、对未来发展趋势的客观描述开始。

第一节 80 年代以来区域经济发展战略的回顾

在中国特定的体制环境下,地区经济发展,一方面取决于自然地理条件、交通条件、人文环境、历史原因等客观因素,另一方面受经济政策、发展战略等主观因素的影响很大。对 80 年代以来的区域经济发展战略进行认真的总结与回顾,是继往开来、探索新时期地区政策方向所必需的重要基础工作。

以各个五年计划的计划期为时间区段,可以对 80 年代以来的中国区域经济发展战略作如下的大致回顾。

一、“六五”时期(1981 年~1985 年)

以 1981 年到 1985 年为计划期的“六五”计划是在实际执行两年后才正式提出的。该计划对区域经济发展的设想是,沿海地区要发挥科研力量、技术水平和管理水平的优势,调整产品结构,逐步缓和能源、交通紧张状况,积极扩展对外贸易和大力发展农业生产;其他内陆地区要加快能源、交通和原材料产业的发展来支援沿海地区,对现有机械工业进行调整、改组和配套,提高工业日用品自给水平等;同时还着重提出,要在总结经验的基础上,有计划有步骤地开展地区经济技术协作。

从上述表述可以看出,“六五”的区域经济发展战略已经初步提出了区域经济要利用和发

挥相对优势,形成合理分工的思路框架,并提出了大力发展区域间经济协作的设想。而这一时期的地区经济发展格局是,在发展战略的指导思想从均衡发展向非均衡发展转变的影响下,在对外经济开放从特区开始逐步展开的推动下,也由于产业结构的调整,国家开始重视轻工业的发展的结果,沿海地区开始成为最富经济活力的区域。

在1980年3月国务院召开的关于长期计划的座谈会上,邓小平同志指出要“发挥比较优势,扬长避短,要承认不平衡”^①,体现了经济建设的指导思想已经开始突破过去片面强调均衡发展的巢臼。1980年5月国务院正式决定在广东省的深圳、珠海、汕头和福建省的厦门设立经济特区。以此为起点,沿海地区的对外开放区域逐步扩展。1984年5月,14个沿海港口城市和海南岛分别被确定为开放城市和开放地区;1985年2月,珠江三角洲、长江三角洲和闽南三角地区又被确定为经济开放区。经济特区、沿海开放城市和沿海经济开放区的确定以及在这些地区实行相应的优惠政策,是这一时期国家在对外开放和区域经济发展上最重要的战略举措。在这些地区实行的优惠政策主要包括:扩大当地政府在利用外资项目上的审批权限和对外经济活动上的自主权;给予外商投资企业以所得税和关税等方面的减免;扩大当地政府在对外贸易上的自主权和外汇留成比例等。这种政策上的优势吸引了来自国内外的资金、人才和技术,极大地促进了这些地区的经济发展。

80年代初期所进行的产业结构的大调整是影响这一时期的区域经济发展格局的另一个重要因素。调整的目的主要是为了克服70年代末“洋跃进”的战略失误造成的巨大困难,调整积累与消费、轻工业与重工业之间的结构关系和促进农业的发展。1981年,重工业在工业总产值中的比重由1978年的57.3%降低为49.2%,轻工业产值则从1981年开始连续两年递增9.6%。轻工业的快速发展,一方面适应了为广大人民提供基本生活消费品的需要,另一方面也使轻工业基础较好的沿海地区获得了较强的发展动力。

在这一时期,优先发展沿海地区,通过沿海地区的发展带动内地的发展开始成为地区发展战略的主导思路。1984年年底,当时的中央主要负责同志在视察珠江三角洲和长江三角洲时谈到,“我们实行对外开放的目的,是要通过经济特区、开放城市和沿海开放带将沿海的发展和内地的开发结合起来,有效地解决我国的东西部关系问题,振兴全国经济”^②。

总体上来看,这一时期的区域经济发展有这样三个特点:一是由于70年代末大规模“成套引进”过程中上马的许多重化工业大型项目已成定局,国民经济的外延性投资重点实际上仍然惯性地集中于沿海若干大城市,其中以华东、华中等地的钢铁、石油化工项目,如宝钢、金山石化、武钢“一米七轧机”最为典型。二是特区经济从诞生起就以其体制上的优越性实现了快速增长并在外向型经济发展方面上发挥了巨大作用,使原来以上海、天津等传统出口基地为扩大出口主要支持力量的设想发生了重大变化。三是华南、华东地区乡镇企业“异军突起”,与大城市经济或特区经济相呼应,形成了“苏锡常”、珠江三角洲等区域经济的重要增长极。

二、“七五”时期(1986年~1990年)

这一时期的区域经济发展战略以“沿海地区经济发展战略”的正式提出为其主要特征,而“沿海地区经济发展战略”又是以“梯度发展战略”为其理论背景的。

^① 张晋藩等主编《中华人民共和国国史大辞典》第879页,黑龙江人民出版社1992年版。

^② 田方、林发棠主编《中国生产力的合理布局》第26页~27页,中国财政经济出版社1986年版。

“梯度发展战略”的提出可以上溯到 1982 年,是非均衡发展战略在生产布局上的具体反映。梯度发展战略认为,中国各地区的经济发展水平和技术水平客观上存在着从东到西的三级梯度,即相对比较发达的“先进技术区域”、处于中间状态的“中间技术区域”和经济上落后的“传统技术区域”。面对这种现实,先进技术的引进和对外开放应从“先进技术区域”入手,逐步向“中间技术区域”和“传统技术区域”扩散和转移,这样的发展战略可以获得比较高的效率。该战略还认为,随着经济的发展,技术的地区间转移将加速进行,地区间的差距将因此而缩小^①。这一思路在“七五”计划中得到了反映。中共中央在关于制定“七五”计划的建议中提出,在“七五”计划期和 90 年代中,要首先加速东部沿海地区的发展,同时把能源、原材料的开发重点转移到中部,西部的任务则是为 21 世纪的大规模开发打基础^②。这是中国在五年计划中第一次按照东部、中部和西部进行地域划分和提出了开发的顺序,明确地体现了效率优先、非均衡发展的战略思想。

这种非均衡发展战略随后在吸纳了“‘国际大循环’经济发展战略”的构想的基础上进一步演变成为“沿海地区经济发展战略”。“‘国际大循环’经济发展战略”提出于 1988 年初。该战略构想认为,中国为了实现产业结构的转换和经济的高度增长,必须发展外向型经济,即加入“国际大循环”。具体而言,要发展劳动密集型的加工工业,一方面解决农村剩余劳动力的出路问题,另一方面在国际市场上获得经济发展所必需的外汇资金。在区域上则应把开发的重点放在条件相对较好的沿海地区^③。这一构想得到当时中央主要负责同志的认可,并在其基础上提出了以沿海地区的乡镇企业为主力、“两头在外,大进大出”为主要内容的“沿海地区经济发展战略”。在 1988 年 3 月国务院召开的沿海地区对外开放工作会议上,“沿海地区经济发展战略”作为国家的方针被正式提出^④。与此同时,沿海经济开放地区的范围被大大扩展,成为面积 32 万平方公里、人口 1.6 亿人的广大地带。

这一时期的以沿海地区为重点的地区发展战略在中央投资的地区分配上也有明确的体现。从 1986 年到 1989 年之间,几乎所有的沿海省份的投资份额都有所提高,投资份额前六名的省市依次为广东、上海、辽宁、山东、江苏和北京,全部都是沿海省份。由于沿海地区在对外开放上的先行和国家在投资上的倾斜,以珠江三角洲和长江三角洲为中心的沿海省份获得了大大高于全国平均速度的增长。

除了中央政府的区域经济发展战略的影响以外,地方政府的行为方式也开始对区域经济的发展产生重要的影响。在这一时期,主要是由于政企关系改革相对于中央向地方的分权改革的滞后,使得地方政府的行为方式向作为经济利益主体的方面倾斜。为了实现区域发展和地方政府两方面利益的最大化,行政权力被动员起来为地方经济利益服务。这主要导致了两个方面的问题:第一,为了扩张自身经济规模,确保地方财政收入来源,各地方都热衷于上项目,特别是上那些“短平快”、高利税的项目,导致了重复引进和地区经济结构趋同的趋势。第二,为了保护本地市场,防止利益流失,很多地方政府采取了地方保护主义的手段,导致了市场分割的日益严重。在这种背景下,“诸侯经济”现象开始受到广泛的关注。

① 参见田广主编《中国西部民族地区的对外开放与经济发展》第 78 页~80 页,中国展望出版社 1988 年版。

② 参见房维中、桂世镛主编《“七五”计划讲话》第 173 页~177 页,人民出版社 1986 年版。

③ 王健:《选择正确的长期发展战略——关于“国际大循环经济发展战略”的构想》载 1988 年 1 月 5 日《经济日报》

④ 张晋藩等主编《中华人民共和国国史大辞典》第 1106 页,黑龙江人民出版社 1992 年版。