

国家计委宏观经济研究院 1995 年度重点课题

获得国家教育委员会留学回国人员科研资助费支持项目

中国区域经济 政策研究

王一鸣
主编

中国计划出版社

98
F127
179

国家计委宏观经济研究院1995年度重点课题
获得国家教育委员会留学回国人员科研资助费支持项目

中国区域经济政策研究

主 编 王一鸣

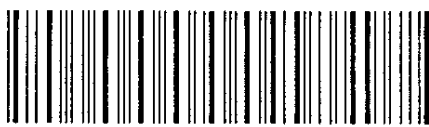
副主编 吴 优 杨 洁

王青云



中国计划出版社

1998 北 京



3 0002 0152 9

图书在版编目 (CIP) 数据

中国区域经济政策研究/王一鸣主编. —北京: 中国计划出版社,
1998. 3

ISBN 7-80058-561-1

I. 中… II. 王… III. 地区经济-经济政策-研究-中国
IV. F127

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (97) 第 27571 号

中国区域经济政策研究

王一鸣 主编



中国计划出版社出版

(地址: 北京市西城区月坛北小街 2 号 3 号楼)

(邮政编码: 100837)

新华书店北京发行所发行

二二零七工厂印刷

850×1168 毫米 1/32 11.25 印张 281 千字

1998 年 4 月第一版 1998 年 4 月第一次印刷

印数 1—1500 册



ISBN 7-80058-561-1/F·344

定价: 17.00 元

前 言

林兆木

区域经济问题长期以来一直是中国经济和社会发展进程中的重大问题。中国各地区自然条件和社会发展差异较大，经济基础和发展水平也有所不同，无论是大区域间，省区间，还是一个省区内部各地区间，经济和社会发展差异都十分明显。近年来，地区间差异不仅体现在居民收入水平上，更主要的是在工业化水平、产业结构和基础设施等发展水平方面的差距迅速拉大。在所有制结构、市场化进程等方面，差距也十分明显。这种地区间多层次、不平衡的经济和社会发展格局构成了中国的一项基本国情，要求我们研究、制定和实施“国家区域政策”，实现地区经济合理布局 and 协调发展。建国后，国家实施了许多旨在促进地区经济发展的计划和政策，如 60 年代后期的“三线建设”，80 年代以来的“特区政策”、“沿海经济发展战略”、“扶贫政策”、“国家加大对中西部地区支持力度的政策”等。但是，始终缺乏一个系统完整的区域政策体系。为此，我们需要从国民经济发展全局和长远目标出发，制定比较规范的“国家区域政策”，并明确它的法律地位。

我国现阶段正处在经济高速增长和体制转轨时期。国际经验表明，这一时期是地区间差距扩大最快的时期，也是地区间利益再调整时期，研究、制定和实施“国家区域政策”，有利于缓解经济高速增长过程中出现的地区间矛盾和利益冲突。根据对经济发展的总体判断，我国目前正处于从低收入国家走向中等收入国家的发展阶段，处于初步工业化之后的工业化加速时期。这个时期地区间发展不平衡的矛盾会越来越突出，应用区域政策工具处理

好地区间的矛盾和利益冲突，对于保持国民经济的持续快速增长和稳定发展具有重要意义。

“国家区域政策”也是在社会主义市场经济体制条件下协调地区利益的重要工具。市场机制在解决国民收入的地区间再分配方面往往失效，单纯依靠市场机制，地区经济发展中的“马太效应”就不可避免。为了克服其局限性，弥补其缺陷，政府应通过“国家区域政策”对地区经济发展进行正确的、积极的干预。社会主义共同富裕的目标，决定了我们在收入分配领域要坚持效率优先，兼顾公平的原则，防止两极分化。区域经济发展也要遵循这一准则，即承认各地区自我积累、自我发展能力的不平衡，在各地区经济普遍增长的过程中，允许一部分地区在公平竞争中先发展和富裕起来，通过先发展地区对周围地区的辐射和扩散作用，通过先富裕的地区对左邻右舍的示范和带动作用，实现各地区共同发展和共同富裕。中央政府的政策目标就是在保持经济发展效率的前提下，对地区差距扩大的趋势进行逆向调节，在市场分配结果的修正上，采取有利于提高经济落后地区发展能力和竞争能力的政策和措施。

区域政策在西方市场经济国家，是宏观经济政策体系中的重要组成部分。在欧共体，超国家层次的区域政策在缩小共同体内部各国之间，以及各地区之间经济差距，推进政治经济一体化进程中，发挥着不可低估的作用，有很多作法是值得我们借鉴的。改革开放以来，我国努力建立符合社会主义市场经济体制的宏观调控体系，确立了以计划、财政、银行等综合职能部门为主体，国民经济和社会发展规划、财政政策和金融政策为主要内容的宏观经济政策体系，并制定和实施了国家产业政策，使基础产业和基础设施滞后的矛盾得到了一定程度的缓解，支柱产业发展政策逐步明确，产业结构调整取得较大进展。但是，与此同时，我国地区间发展不平衡的问题却越来越突出，主要表现在：一是在全国

国民经济高速增长的背景下，地区间经济发展很不平衡，地区差距不断扩大，尤其是中西部与东部地区的差距扩大较为突出，已经成为我国在经济社会发展进程中迫切需要解决的重大问题之一。二是在原有的计划经济体制下形成的地区经济增长方式和地区分工格局被冲破后，适应新体制的增长方式和分工格局尚未形成，多数地区盲目追求增长速度和外延型扩张，重复建设以及由此带来的产业结构趋同、地方保护、地区分割、市场封锁，都比较严重，阻碍了资源合理配置与经济效益的提高。三是适应社会主义市场经济体制的地区经济管理和调控体系尚未建立，在地方经济管理权限增大，地区利益驱动机制增强以及生产要素跨地区流动量不断加大的情况下，缺乏对地区经济的调控和利益分配的协调机制。

这就充分表明，对于我们这样一个大国，要实现国民经济持续、快速、健康发展，仅有宏观需求管理和产业政策是远远不够的，必须制定具有国家约束力和权威性的“国家区域政策”。我们应当根据建立社会主义市场经济体制的要求，借鉴国际经验，研究制定“国家区域政策纲要”，尽早完善区域经济管理政策体系。

1995年，国家计委宏观经济研究院将“关于区域经济政策的研究”立为重点课题，该院国土开发与地区经济研究所组成以王一鸣同志为课题负责人的课题组，经招投标中标后开展这项课题研究。从1995年3月开始，至1996年3月完成系列研究成果。该课题就制定我国“国家区域政策”的有关问题进行了探讨，是目前我国区域政策研究方面较为系统的一项研究成果，课题所形成的主报告和中间成果，具有较高的学术水平和实践指导意义。现在出版的这部《中国区域政策研究》就是在课题总报告、中间报告和专题报告基础上编撰而成的。

该课题提出，国家区域政策是中央政府根据区域差异而制定的促使资源在空间的优化配置、控制区域差异扩大，协调区际关

系的一系列政策的总和。我国是处在工业化时期的发展中国家,国家区域政策的主要目标是改善经济活动的空间分布,推动区域经济协调发展,以实现国民经济的健康成长和社会公平的合理实现。

该课题在研究内容上主要包括:①制定国家区域政策纲要的基本依据、原则和政策目标。课题成果中提出制定国家区域政策纲要的基本依据主要是:邓小平同志关于东西部共同富裕的思想,中央关于“坚持区域经济协调发展,逐步缩小地区发展差距”的战略方针,实现现代化分三步走的战略部署和我国的基本国情以及地区经济发展现状。“九五”时期和2010年我国国家区域政策的基本目标是:在力争实现我国国民经济整体发展水平和综合国力迈上一个新台阶的前提下,有效控制东部与中西部地区经济发展水平和居民收入水平差距扩大的势头;2000年以后,国家逐步将地区经济发展战略重点向中西部地区转移,东部沿海地区基本具备主要依靠自身力量发展经济的能力,中西部地区与东部地区相对差距趋于稳定和缩小,地区经济发展趋于协调。②“国家区域政策”主要包括区域补偿政策、区域发展政策、公共投资政策和产业布局政策四个方面的内容:区域补偿政策主要是根据各地区工资率、失业率和居民收入等指标,确定各地区的生活水平,通过财政的转移支付,缩小地区间居民收入水平的差距;区域发展政策主要是根据各地区工业化程度、产业结构、基础设施等指标,确定各地区发展水平,通过帮助欠发达地区发展生产成本低、利润高的产品,促使资本和技术向欠发达地区转移;公共投资政策是为促进地区间社会、基础设施的均衡发展,而制定的对交通、通信、文化、教育落后的地区给予特别支持,避免在这些领域出现过大的地区差距的政策;产业布局政策既是产业政策体系中不可或缺的重要内容,同时又是区域政策体系中非常重要的组成部分,而后者更侧重于建立和完善地区间的产业分工关系,主要目标是使结构单一和产业技术老化的地区,如矿业区和老工业基地等,增

强综合发展能力，提高市场竞争能力，并与发达地区实现产业间的合理分工和衔接。③重点开发地区和重点扶持地区界定。重点开发地区，系指在整个国家或大区域范围内条件优越、基础设施完备，投入产出效益较高和对整个国家或大区域社会经济发展起推动和促进作用的少数地区；重点扶持地区主要包括贫困地区和老工业基地两种类型。④地区开发基金和以地区开发基金为主体形式的筹资和分配体系。⑤国家区域政策实施效应评估。⑥国家区域政策与国家产业政策的关系等。

该项课题成果的主要特点，一是密切联系实际，为宏观经济决策服务。课题立项在国家研究制定“九五”计划和2010年远景目标纲要之初，中间成果中的一些重要观点和政策措施建议为有关部门制定我国跨世纪的战略和政策，起了重要参考作用。二是涵盖面广，内容丰富。课题成果在研究内容上几乎涵盖了区域政策的各个方面，思路清晰，观点鲜明，课题报告之间相互衔接，构成一个整体。三是设计新颖，构建了我国国家区域政策的基本框架。课题从区域补偿政策、地区发展政策、产业布局政策、重点地区开发、地区开发基金和区域政策协调机构等几个方面，展开对我国区域政策的研究，把理论与实践总结、把国内情况和国外经验很好地结合起来，为国家进一步制定区域政策提供了很好的依据。四是研究成果提出了一些创新性观点，如将区域政策目标定为“实现资源在空间的优化配置和控制地区差距的过分扩大”，将区域政策的多重目标归结为效率目标和公平目标的统一，对长期沿用的东中西三大经济地带划分的利弊作了中肯的分析，提出了“选择协调东西部关系的布局新框架”。对国家直接投资和间接投资及其效应的分析，对公共投资政策和基础设施布局的论述，都有启迪作用。五是研究方法科学。对所涉及的问题，既有定性结论，又有定量分析，有理有据，讲得比较清楚。课题应用“效益/成本”法对区域政策实施效应的评估方法进行了设计，对

区域政策与其他宏观经济政策的关系进行了分析，对我国与外国的区域经济政策进行了比较研究，从而为设计我国区域经济政策框架提供了比较坚实的基础。综上所述，该项课题的研究成果有一定的理论深度和较强的实用价值，是一项优秀的研究成果。

我国《国民经济和社会发展“九五”计划和2010年远景目标纲要》将“坚持区域经济协调发展，逐步缩小地区发展差距”作为今后15年国民经济和社会发展的指导方针。江泽民总书记在党的十五大报告中提出“促进地区经济合理布局 and 协调发展”的目标和任务。如何通过政策手段，贯彻党和国家对区域经济发展的战略意图和大政方针，是广大经济工作者特别是区域经济工作者面临的一项重要使命。《中国区域政策研究》在这个方面迈出了可喜的一步。愿课题组的同志继续努力，在区域经济和区域政策研究方面不断取得新的成绩。

1997年11月20日

目 录

引 言	(1)
-----------	-------

综 合 篇

第一章 制定国家区域政策的基本依据	(6)
一、邓小平关于东西部共同富裕的思想	(6)
二、中共中央“坚持区域经济协调发展，逐步缩小地区发展差距”的方针	(7)
三、实现现代化分三步走的总体部署	(8)
四、我国的基本国情和地区经济发展现状	(12)
第二章 国家区域政策的目标	(15)
一、我国的经济发展阶段和区域政策目标	(15)
二、“九五”及 2010 年我国区域政策的主要目标	(17)
三、“九五”及 2010 年我国区域政策要解决三大问题	(19)
第三章 区域补偿政策	(28)
一、财政转移支付——缩小地区差距的重要手段	(28)
二、1994 年前我国的财政转移支付	(29)
三、财政转移支付的国际经验	(37)
四、实行规范的中央财政转移支付制度	(40)
五、中央财政对贫困地区的转移支付	(45)
六、发达省市对不发达省区的对口支援	(46)
第四章 地区发展政策	(47)
一、我国地区间发展水平差距的现状和趋势	(47)

二、国家直接投资的地区效应与政策取向	(53)
三、国家间接投资的地区分配与政策取向	(56)
四、国家对特殊地区的优惠	(60)
第五章 公共投资政策	(65)
一、我国地区间基础设施差距现状及成因分析	(65)
二、布局与建设基础设施的原则	(71)
三、发展不发达地区基础设施的措施	(73)
第六章 产业布局政策	(79)
一、我国地区间产业分工的现状	(79)
二、实现地区合理分工的指导原则	(82)
三、产业布局和地区合理分工的基本构想	(85)
第七章 重点开发地区和重点扶持地区	(98)
一、重点开发地区	(98)
二、重点扶持地区	(109)
第八章 地区开发基金	(113)
一、地区开发基金的筹措	(113)
二、地区开发基金的使用	(118)
第九章 国家区域政策效应的评估	(122)
一、区域政策效应评估的提出	(122)
二、区域政策效应评估的主要内容	(122)
三、区域政策效应的“效益/成本”分析	(136)
第十章 “六五”至“八五”计划时期我国主要区域政 策及其效应分析	(142)
一、各个五年计划时期对区域的划分和区域发展 战略	(143)
二、“六五”和“七五”时期区域经济政策的转变 及其地区效应	(145)
三、“八五”时期我国区域经济政策的调整和地区	

效应	(158)
第十一章 国家区域政策与国家产业政策的关系	(163)
一、基本目标比较	(164)
二、主要内容比较	(166)
三、实施手段比较	(169)
四、国家区域政策与国家产业政策的制约与协 调	(170)
第十二章 中外区域政策比较	(172)
一、中外区域政策的目标比较	(172)
二、中外区域政策基本内容比较	(177)
三、国外区域政策的成功经验	(188)

专 题 篇

第十三章 关于“九五”计划和至 2010 年调控地区差距 和协调地区经济发展的基本思路	(194)
一、关于地区经济发展的现状和问题	(194)
二、关于地区经济发展的指导方针和主要目标	(197)
三、关于地区差距扩大问题	(202)
四、关于协调地区经济发展问题	(212)
五、关于加快中西部地区经济发展的问题	(218)
六、关于东部沿海地区再发展的问题	(224)
七、关于“九五”时期的区域经济政策	(226)
第十四章 控制地区差距扩大的思路和对策	(229)
一、地区差距扩大的现状和原因	(230)
二、控制地区差距扩大的基本思路	(232)
三、加快中西部地区发展的战略对策	(235)
第十五章 加快中西部地区经济发展的战略对策	(241)
一、加快中西部地区经济发展的战略意义	(241)

二、加快中西部地区经济发展的总体战略模式	(242)
三、加快中西部地区经济发展的政策措施	(247)
第十六章 关于区域政策的几个问题	(258)
一、区域政策及其必要性	(258)
二、制定区域政策的原则	(261)
三、90年代我国区域政策的目标	(261)
四、区域政策的主要内容	(263)
第十七章 东中西部地区间差距变动及其因素分析	(268)
一、建国以来我国东中西部地区间经济差距变动的 阶段性特征	(268)
二、影响东中西部地区间经济差距变动的主要因 素	(272)
第十八章 欧共体的区域政策	(278)
一、欧共体区域政策的由来	(278)
二、欧共体区域政策的主要内容	(280)
第十九章 1995—2005年我国地区间差距变动趋势的 预测分析	(293)
一、灰色系统建模预测方法	(293)
二、预测模型	(296)
三、预测结果分析	(298)
第二十章 关于制定国家区域政策的基本设想	(304)
一、为什么要制定国家区域政策	(304)
二、国家区域政策的目标和原则	(306)
三、国家区域政策的基本框架	(307)
四、关于地区开发基金	(309)
第二十一章 “六五”以来我国的区域政策	(312)
一、沿海开放地区政策	(312)
二、沿江、沿边地区政策	(322)

三、高新技术开发区政策	(332)
四、贫困地区政策	(334)
五、少数民族地区政策	(340)
后记	(344)

引 言

区域经济政策，简称区域政策，是政府根据区域差异而制定的促使资源在空间的优化配置、控制区域间差距扩大，协调区际之间关系的一系列政策的总和。区域政策的突出特点是以区域为作用对象，它的出发点是区域差异，它的必要性是纠正市场机制在资源空间配置方面的不足，它的目标是实现资源在空间的优化配置和控制区域差距的过分扩大。

依据政策实施主体的不同，区域政策可以分为超国家层次的区域政策、国家层次的区域政策和亚国家层次的区域政策。超国家层次的区域政策，比较成熟的有欧共体区域政策。亚国家层次的区域政策在我国主要是指地方政府的区域政策。我们通常所指的区域政策是指一个国家中央政府的区域政策。我国是处在工业化时期的发展中大国，区域政策的主要目标是改善经济活动的空间分布，推动区域经济协调发展，以促进国民经济的健康成长和社会公平的合理实现。

依据表现形式的不同，区域政策可以分为广义的（或称隐含的区域政策）和狭义的（或称明晰的）区域政策。前者是指那些初始目标并非是为了解决区域问题，但在实践中会产生明显的地区性效应的宏观经济政策，如金融、投资、外贸、价格、收入分配、人口与就业等方面的某些政策；后者是指那些直接为指导、推动和协调地区发展，解决各种区域问题而制定的政策，我们这里主要是指狭义的区域政策。

改革开放以来，我国确定了“分三步走”的社会经济发展战略目标；经济体制发生了深刻变化，从传统的高度集中的计划经

济体制向社会主义市场经济体制转换；社会经济发展战略作了重大调整，从追求外延型扩张、增长速度向强调提高经济增长质量，转换经济增长方式，走内涵型、集约型和科技先导型发展路子转变；区域经济发展战略从注重公平向“效率优先，兼顾公平”转变，鼓励和支持一部分有条件的地区主要是东部沿海地区先发展起来。

在这种大背景下，我国从宏观和微观两个层面入手，调整经济政策和实施方式。在宏观上，努力建立符合新的经济体制和经济环境的宏观调控体系，确立了以计划、财政、银行等综合职能部门为主体，国民经济和社会发展规划、财政政策和金融政策为主要内容的宏观经济政策体系，并制定和实施了国家产业政策，从而促进了国民经济持续、快速、健康发展，使基础产业和基础设施滞后得到一定程度的缓解，支柱产业发展策略逐步明确，产业结构调整取得较大进展。但是，与此同时，我国地区间发展不平衡的问题却越来越突出，主要表现在：

一是在全国国民经济高速增长的背景下，地区间经济发展很不平衡，地区差距不断扩大。尤其是中西部与东部地区的差距扩大较为迅速，已经成为我国在跨世纪经济社会发展中迫切需要解决的重大问题之一。

二是原有的在计划经济体制下形成的地区经济增长方式和地区分工格局被冲破后，适应新体制的增长方式和分工格局尚未形成。多数地区还是依靠增加投入，粗放型地发展地区经济，盲目追求增长速度和外延型扩张，产业结构趋同、地方保护、地区分割和市场封锁则渐趋严重，阻碍了资源合理配置。以市场机制为基础的地区分工，以经济利益为纽带的经济联合，特别是东部发达地区与中西部欠发达地区的经济联合，虽有所发展，但规模还较小，不适应国民经济发展的需要。

三是适应社会主义市场经济体制的地区经济管理和调控体系

尚未建立。国家已有的区域政策主要是针对特殊地区的专门政策，如沿海开放政策、扶贫政策、少数民族地区政策，在较长时期内还没有形成完善的区域经济政策体系，缺乏各项区域经济政策的相互衔接和配合，致使在地区经济管理权限增大，地区利益驱动机制增强，以及生产要素空间流动呈不断加大的情况下，缺乏对地区经济的调控和利益分配的协调手段。

这就充分说明，对于我们这样一个大国，要实现国民经济持续、快速、健康发展，仅有宏观需求管理政策和产业政策是远远不够的，还必须加强和完善现有的区域政策，制定具有实际约束力和权威性的国家区域政策和政策体系。