



南开年度报告系列

# 中国区域治理 研究报告

# 2016

——区域政策与区域合作 | 杨 龙 主编

中国社会科学出版社



南开年度报告系列

# 中国区域治理 研究报告

# 2016

——区域政策与区域合作 | 杨 龙 主编

中国社会科学出版社

## 图书在版编目(CIP)数据

中国区域治理研究报告. 2016: 区域政策与区域合作 / 杨龙主编.  
—北京: 中国社会科学出版社, 2017. 12

ISBN 978-7-5203-1135-9

I. ①中… II. ①杨… III. ①区域—行政管理—研究报告—  
中国—2016 IV. ①D630.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 244690 号

---

出 版 人 赵剑英  
责任编辑 冯春风  
责任校对 张爱华  
责任印制 张雪娇

---

出 版 中国社会科学出版社  
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号  
邮 编 100720  
网 址 <http://www.csspw.cn>  
发 行 部 010-84083685  
门 市 部 010-84029450  
经 销 新华书店及其他书店

---

印 刷 北京君升印刷有限公司  
装 订 廊坊市广阳区广增装订厂  
版 次 2017 年 12 月第 1 版  
印 次 2017 年 12 月第 1 次印刷

---

开 本 710 × 1000 1/16  
印 张 21.5  
插 页 2  
字 数 353 千字  
定 价 89.00 元

---

凡购买中国社会科学出版社图书,如有质量问题请与本社营销中心联系调换  
电话:010-84083683

版权所有 侵权必究

# 目 录

|                                    |        |
|------------------------------------|--------|
| 第一章 中国区域政策概述 .....                 | ( 1 )  |
| 一 中国的区域政策及其功能 .....                | ( 1 )  |
| (一) 区域政策在中国政策体系中的地位 .....          | ( 2 )  |
| (二) 中国区域政策的结构 .....                | ( 3 )  |
| (三) 中国区域政策的功能 .....                | ( 5 )  |
| 二 中国区域政策的构成 .....                  | ( 7 )  |
| (一) 全局性区域政策 .....                  | ( 7 )  |
| (二) 具体区域政策 .....                   | ( 24 ) |
| 三 中国区域政策的效果 .....                  | ( 32 ) |
| (一) 中央区域政策对宏观经济运行的影响 .....         | ( 32 ) |
| (二) 中央政府区域政策对重点支持地区经济发展的促进作用 ..... | ( 33 ) |
| (三) 中央政府区域政策对非支持地区经济发展的限制作用 .....  | ( 34 ) |
| (四) 地方政府区域政策的影响与作用 .....           | ( 35 ) |
| 四 区域政策在中国政策过程中的作用 .....            | ( 36 ) |
| (一) 区域政策成为中央与地方互动的平台 .....         | ( 36 ) |
| (二) 试验区的设立体现中央的政策意图 .....          | ( 37 ) |
| (三) 地方因素已经进入国家的区域政策 .....          | ( 39 ) |
| (四) 央地互动提高区域政策的针对性 .....           | ( 40 ) |
| (五) 中央引导地方间的竞争与合作 .....            | ( 42 ) |
| (六) 中央与地方在区域政策过程中的博弈 .....         | ( 44 ) |
| 第二章 中国区域政策研究综述 .....               | ( 46 ) |

|                                       |             |
|---------------------------------------|-------------|
| 一 关于区域政策整体的研究 .....                   | (46)        |
| 二 关于主体功能区规划及其推进的研究 .....              | (50)        |
| 三 关于对口支援政策的研究 .....                   | (53)        |
| 四 关于经济功能区的研究 .....                    | (56)        |
| 五 关于区域协调机制的研究 .....                   | (60)        |
| 六 关于区域扶贫政策的研究 .....                   | (64)        |
| 七 生态功能区政策 .....                       | (67)        |
| <b>第三章 中国区域政策的演变 .....</b>            | <b>(71)</b> |
| 一 中国区域政策及其理论基础演变的总体特点 .....           | (71)        |
| (一) 中国区域政策发展的几个重要阶段 .....             | (71)        |
| (二) 中国区域政策理论基础的演变 .....               | (73)        |
| 二 区域发展总体战略的提出与发展 .....                | (76)        |
| (一) 东部率先发展及其政策演变 .....                | (76)        |
| (二) 西部大开发及其政策演变 .....                 | (81)        |
| (三) 振兴东北等老工业基地及其政策演变 .....            | (85)        |
| (四) 中部崛起战略及其政策演变 .....                | (90)        |
| 三 中国区域政策的细化 .....                     | (93)        |
| (一) 中国形成城市群主导的区域发展新格局 .....           | (93)        |
| (二) 综合配套改革试验区和区域规划被赋予不同功能<br>定位 ..... | (94)        |
| 四 提出主体功能区规划 .....                     | (97)        |
| (一) 主体功能区的概念 .....                    | (97)        |
| (二) 主体功能区的提出和发展 .....                 | (98)        |
| (三) 主体功能区规划对地方开发行为的影响 .....           | (100)       |
| (四) 主体功能区规划与区域发展总体战略的区别 .....         | (101)       |
| 五 中国区域政策演变的特点 .....                   | (102)       |
| (一) 区域问题一直是中国最重要的政策问题之一 .....         | (102)       |
| (二) 中国区域政策处于持续创新演进之中 .....            | (103)       |
| (三) 中国的区域政策逐步适应市场经济的要求 .....          | (104)       |
| (四) 中国区域政策体系初步形成 .....                | (105)       |
| (五) 中国的区域政策存在的主要问题 .....              | (106)       |

|                                 |       |
|---------------------------------|-------|
| 第四章 中共十八大以来区域政策发展的新趋势 .....     | (108) |
| 一 区域合作力度空前的京津冀协同发展战略 .....      | (108) |
| 二 横贯全国的长江经济带发展战略 .....          | (111) |
| 三 国际战略与国内区域政策相结合的“一带一路”建设 ..... | (116) |
| 四 加快实施自由贸易区战略 .....             | (121) |
| 五 区域政策新发展的总体特点 .....            | (126) |
| 第五章 中国区域协调机制研究 .....            | (129) |
| 一 区域协调机制的概念及理论 .....            | (129) |
| (一) 区域间利益冲突 .....               | (129) |
| (二) 区域间利益协调 .....               | (134) |
| (三) 区域间利益协调相关理论 .....           | (140) |
| 二 我国区域间利益协调机制构建及运作现状 .....      | (144) |
| (一) 我国区域间利益协调机制的类型 .....        | (144) |
| (二) 区域利益协调机制运作中存在的问题 .....      | (152) |
| 三 区域间利益协调的国际经验 .....            | (165) |
| (一) 欧盟的区域协调经验 .....             | (166) |
| (二) 美国的区域协调经验 .....             | (170) |
| 四 区域间利益协调机制的制度创新 .....          | (172) |
| (一) 促进区域间利益协调机制的立法保障 .....      | (172) |
| (二) 推动区域政策的精细化 .....            | (175) |
| (三) 设置区域间利益的协调机构 .....          | (176) |
| (四) 制定区域协调发展的激励制度 .....         | (177) |
| (五) 适当调整行政区划 .....              | (179) |
| (六) 发挥社会力量的协调功能 .....           | (182) |
| 第六章 中国区域政策效果的评价指标 .....         | (186) |
| 一 城市群产业协调发展的指标体系 .....          | (187) |
| (一) 城市群产业协调发展的含义 .....          | (187) |
| (二) 基于区域经济学的城市群产业协调发展评价 .....   | (189) |
| (三) 对城市群产业协同发展的多指数评价 .....      | (194) |
| (四) 多指数评价指标体系的适用性 .....         | (204) |
| 二 区域合作效果的状态评价指标 .....           | (205) |

|                             |              |
|-----------------------------|--------------|
| (一) 评价区域合作效果的主要指标 .....     | (205)        |
| (二) 区域合作效果的状态评价指标体系 .....   | (208)        |
| <b>第七章 京津冀协同发展 .....</b>    | <b>(221)</b> |
| 一 京津冀协同发展的背景 .....          | (221)        |
| 二 京津冀协同发展的基础 .....          | (223)        |
| (一) 京津冀协同发展的产业基础 .....      | (224)        |
| (二) 京津冀生态环境现状 .....         | (229)        |
| 三 京津冀协同发展面临的问题 .....        | (231)        |
| 四 实现京津冀协同发展的思路 .....        | (240)        |
| (一) 京津冀地区的城市等级区分 .....      | (240)        |
| (二) 京津冀大都市区治理的特殊性 .....     | (242)        |
| 五 推进京津冀协同发展的策略 .....        | (244)        |
| (一) 三地调整各自的区域定位 .....       | (244)        |
| (二) 适合京津冀城市间协同发展的管理体制 ..... | (250)        |
| (三) 适合京津冀城市间协同发展的机制 .....   | (252)        |
| <b>第八章 珠江三角洲区域合作 .....</b>  | <b>(262)</b> |
| 一 珠三角区域合作的发展历程 .....        | (263)        |
| (一) 萌芽阶段 (1979—1993) .....  | (264)        |
| (二) 发展阶段 (1994—2007) .....  | (265)        |
| (三) 融合阶段 (2008— ) .....     | (266)        |
| 二 珠三角区域合作的特点 .....          | (269)        |
| (一) 较为丰富的区域合作协议体系 .....     | (269)        |
| (二) 较为完备的合作组织机构 .....       | (277)        |
| (三) 较为丰富的区域合作协调机制 .....     | (279)        |
| (四) 较为有效的区域合作保障体系 .....     | (284)        |
| 三 珠三角区域合作的成效 .....          | (287)        |
| (一) 形成了三大都市圈 .....          | (288)        |
| (二) 区域竞争力不断增强 .....         | (293)        |
| (三) 区域自主创新能力不断提高 .....      | (295)        |
| (四) 珠三角地区成为最“经济”的区域 .....   | (296)        |
| (五) 区域一体化进展快 .....          | (298)        |

|                                   |       |
|-----------------------------------|-------|
| 四 珠三角区域合作中存在的问题 .....             | (301) |
| (一) 行政区行政的传统思维与区域合作战略之间的冲突 .....  | (301) |
| (二) 推进区域合作的体制机制还未健全 .....         | (302) |
| (三) 珠三角九市之间经济发展的不平衡增加了合作的难度 ..... | (305) |
| (四) 跨行政区合作与行政区经济之间的冲突 .....       | (306) |
| 五 促进珠三角区域一体化进程 .....              | (309) |
| (一) 改进区域合作制度环境 .....              | (309) |
| (二) 改进区域合作体制 .....                | (311) |
| (三) 完善区域合作机制 .....                | (314) |
| 第九章 黄河金三角区域合作 .....               | (316) |
| 一 黄河金三角区域合作的独特价值 .....            | (316) |
| 二 黄河金三角区域合作居于国内领先地位 .....         | (319) |
| (一) 黄河金三角区域合作已经达到高级阶段 .....       | (319) |
| (二) 黄河金三角区域合作机制的独特安排 .....        | (321) |
| 三 黄河金三角区域合作推进的策略得当 .....          | (322) |
| 四 黄河金三角区域合作机制进一步创新 .....          | (326) |
| (一) 区域协调机制的创新之处 .....             | (326) |
| (二) 首次提出区域内的“次区域”合作 .....         | (331) |
| 五 黄河金三角区域合作的其他创新 .....            | (333) |
| 后 记 .....                         | (336) |

# 第一章 中国区域政策概述

“区域”是由相邻的若干行政区组成，它们或地理上有自然的联系，如流域地区；或经济上存在一体化关系，即已形成了区域经济。区域经济学中的“区域”指的是能够在国民经济分工体系中承担一定功能的经济区概念。社会学中把“区域”界定为具有共同语言、共同信仰和民族特征的人类社会群落。政治学中的“区域”是国家管理的行政单元，具有可量性和层次性。<sup>①</sup> 公共管理学中的区域概念比区域经济学更宽，除了经济一体化联系之外，跨界公共管理问题的解决也是形成区域的理由。更广义上讲，“公共管理学科中的‘区域’是综合性概念，既可以是社会区域和行政区域，也可以是自然区域和经济区域，因为综合性不同类型区域都有公共管理的问题”。<sup>②</sup> 区域政策是中央政府促进区域协调发展、优化空间布局结构、提高资源空间配置效率的重要途径和手段。<sup>③</sup> 中国的区域政策的概念有狭义和广义之分。狭义的是指中央政府为解决区域问题的政策工具集合，广义的区域政策还包括进行资源优化配置和空间优化的政策和规划。

## 一 中国的区域政策及其功能

区域政策是一种基本政策，多数国家都有明确的区域政策或者暗含区

---

① 蔡之兵、张可云：《区域的概念、区域经济学研究范式与学科体系》，《区域经济评论》2014年第6期。

② 陈瑞莲等：《区域公共管理理论与实践研究》，中国社会科学出版社2008年版，第6页。

③ 魏后凯、邬晓霞：《“十二五”时期中国区域政策的基本框架》，《经济与管理研究》2010年第12期。

域政策的政策。政策是指“国家（政府）、执政党及其他政治团体在特定时期为实现一定的社会、政治、经济和文化目标所采取的政治行动或所规定的行为准则，它是一系列谋略、法令、措施、办法、方法、条例的总称”<sup>①</sup>。一般意义上的政策包括总政策、基本政策和具体政策三个层次。

### （一）区域政策在中国政策体系中的地位

总政策是关乎国家全局性、根本性、决定社会发展基本方向的政策，包括总路线、总任务等，是所有公民必须遵循的、法定性的行为规则。<sup>②</sup>中共十六大以来，中国的总政策是坚持中国特色社会主义道路，全面建设小康社会。中共十七大提出，全面建设小康社会的路径是实现城乡协调发展、区域协调发展、经济与社会协调发展、人与自然和谐发展、国内发展和对外开放的统筹。中共十八大则把它提升为建设政治、经济、文化、社会和生态五种文明。

基本政策是“在总政策的制约下，解决社会基本领域中存在的主要问题时候必须坚持的行为规范”<sup>③</sup>。基本政策是实现总政策中各个目标的手段，通常是“政府公共管理中关系到各个公共部门运行和发展的政策”<sup>④</sup>。基本政策分为两个大类：一类为分领域的政策，如政治政策、经济政策、社会政策等；另一类为跨领域的政策，如区域政策。基本政策或是由特定领域一系列政策组成，如财政政策、产业政策等构成经济政策；或是由跨领域的若干政策组成，如区域政策包括了财政、产业等若干相关的政策。

具体政策是“在社会基本活动领域之下更小的范围中发挥作用的政策。”是“为解决社会发展中某个领域某个问题的具体政策”<sup>⑤</sup>，如财政政策包括财政收入政策、财政支出政策等。其中具体政策中涉及区域问题的也属于区域政策，如对欠发达地区、萧条地区等问题区域的帮助或扶持政策等都是区域政策的组成部分。

① 朱崇实等：《公共政策》，中国人民大学出版社1999年版，第2页。

② 严强等：《公共政策学》，南京大学出版社2002年版，第166页。

③ 严强等：《公共政策学》，社会科学文献出版社2008年版，第168页。

④ 同上。

⑤ 同上书，第170页。

作为一种基本政策，区域政策的功能是实现总政策中的“协调区域发展”目标。这一目标在中共十七大报告里表述为“推动区域协调发展，优化国土开发格局。缩小区域发展差距，必须注重实现基本公共服务均等化，引导生产要素跨区域合理流动。要继续实施区域发展总体战略，深入推进西部大开发，全面振兴东北地区等老工业基地，大力促进中部地区崛起，积极支持东部地区率先发展。加强国土规划，按照形成主体功能区的要求，完善区域政策，调整经济布局”。中共十八大报告则把“区域协调发展机制基本形成”作为实现“经济持续健康发展”目标中的一个部分。2016年3月17日发布的《国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》，提出了中国区域发展的总体思路是：“以区域发展总体战略为基础，以‘一带一路’建设、京津冀协同发展、长江经济带发展为引领，形成沿海沿江沿线经济带为主的纵向横向经济轴带，塑造要素有序自由流动、主体功能约束有效、基本公共服务均等、资源环境可承载的区域协调发展新格局。”

区域政策是一种跨领域的基本政策，具有多层次、宽范围的特点，是一系列政策的集合。区域政策里既有发展战略、国土规划，也有分布在不同领域的具体政策，如扶持民族地区发展的经济政策；既有针对跨区域问题治理的法规，也有用于解决跨区域问题的具体政策。因此，区域政策是指政策主体在某种特定的区域秩序和空间结构的基础上，采用各种政策手段，去实现某种政策目标的行动或行动方案。<sup>①</sup>

## （二）中国区域政策的结构

作为一系列政策的集合，中国的区域政策可以分为两个层次。第一个层次是全局性政策，以国家整体作为政策对象的政策，目前包括区域发展总体战略和主体功能区规划。区域发展总体战略明确了全国范围内东部、中部、西部和东北四大地带的发展目标，主体功能区规划规定了未来一段时期内全国各类区域开发的强度。区域发展总体战略和主体功能区规划先后被列入国家“十一五”、“十二五”、“十三五”规划，成为国家“塑造要素有序自由流动、主体功能约束有效、基本公共服务均等、资源环境可

<sup>①</sup> 杨龙：《中国区域政策研究的切入点》，《南开学报》（哲学社会科学版）2014年第2期。

承载的区域协调发展新格局”的总方略。

第二个层次是各类具体区域政策,包含广泛,其中有的范围广,如西部大开发战略,涉及12个省区市。尽管区域政策覆盖面广,但大多为专项政策,以解决区域问题为任务,如对口支援政策针对的是处于边远的民族地区的经济落后问题,由东部和中部的省市以及大型国有企业和部分事业单位,对口支援西藏、新疆等西部民族地区。同时还有针对特殊类型地区的区域发展政策,如针对革命老区振兴发展支持政策,促进革命老区发展建设;针对边疆地区开发开放政策,推进边境城市和重点开发开放试验区等建设;促进困难地区转型发展政策,促进资源枯竭、产业衰退、生态严重退化等困难地区发展接续替代产业,促进资源型地区转型创新,形成多点支撑、多业并举、多元发展新格局。

按照美国政策学家罗威(T. Lowi)对政策的功能性分类<sup>①</sup>,区域政策中有分配性的政策,如西部大开发等针对问题区域的政策;也有再分配性的政策,如国家对贫困地区的转移支付、中央政府安排的对口支援;还有调节性的政策,这类政策对政策对象的行为起到约束作用,如主体功能区规划对不同类型区开发强度的限制。除此之外,还可以把区域政策分为鼓励性的与限制性的,对东部、中部、西部和东北四大板块实行不同的支持政策属于鼓励性政策;主体功能区规划是中国区域政策中首次出现的限制性政策,反映了中国经济发展进入了资源和生态约束的阶段。在鼓励性区域政策中,还包括了帮扶性政策,如中央扶持民族地区发展的政策、中央扶持革命老区发展的政策以及对口支援等。由于一直实行政府主导型发展模式,政府不但有发展经济的职能,也负有协调各方面利益的责任。在区域政策方面,由于地方政府间的竞争较为激烈,地区间矛盾和冲突时常出现,需要中央政府出面协调,因而中国先后制定了众多协调区域利益的政策,协调性区域政策遂成为中国区域政策中重要的一种。作为一个超大规模的国家,中国在国家层面和地方层面均有区域政策,地方区域政策主要出现在面积广大的省级政府层次。由于省内的区域发展差距普遍存在,因而需要相应的地方性区域政策。

<sup>①</sup> 包括分配性的政策、再分配性的政策、调节性的政策等,参见朱崇实等《公共政策》,中国人民大学出版社1999年版,第18页。

### (三) 中国区域政策的功能

通过区域政策,政府以其次级区域作为对象,采取差异政策对区域发展现有格局进行干预,最终实现合理区域发展目标。<sup>①</sup>因此区域政策主要具有三个功能,第一种是解决某些区域问题,区域政策是政府为解决区域问题而制定并实施的各种社会、经济政策的统称。区域问题通常包括落后病、萧条病和膨胀病三种。<sup>②</sup>解决这些区域问题,需要针对不同的问题区域而制定有针对性的政策,“国家大力推行经济区建设,实行‘一区一策’,出台了一系列具有较强针对性、务实性和可操作性的区域规划和政策文件。”<sup>③</sup>发挥第一种功能的区域政策主要属于第二层次,即具体的政策。具体区域政策致力于解决区域问题和协调区域利益矛盾,因此应该注重分类指导,并针对各类问题区域展开。要针对不同类型的热点问题区域,加大资金和政策支持力度,进一步完善国家区域援助政策体系。<sup>④</sup>

针对问题区域的政策对地方产生两种方向不同的激励,正面的激励是促进问题区域的地方政府尽快解决发展中出现的问题,跟上发达地区的发展步伐,其中在萧条区域和膨胀区域,中央的扶植政策较为容易达到正面的效果。负面的激励是可能导致地方努力争取成为问题区域,以便获得中央的政策支持和资金支持。这种现象容易发生在国家的区域援助政策过程中,如在国家的扶贫政策过程中,出现过个别地方不愿意摘掉贫困县的“帽子”的现象。在国家的对口支援政策过程中,也出现了受援方对支援方的依赖,难以形成自己的发展能力的问题。

第二种是促进某些区域优先发展。对于一些具有独特发展优势的地区,国家可以通过特殊政策给予扶植,使其率先发展。中国政策过程非常注重“试点”方法,在区域政策中,选择某个地区作为“试点”,给予特殊政策,探讨如何实现率先发展。一旦作为试点的区域

---

① 蔡之兵、张可云:《区域政策叠罗汉现象的成因、后果及建议》,《甘肃行政学院学报》2014年第1期。

② 陈宣庆、张可云:《统筹区域发展的战略问题与政策研究》,中国市场出版社2007年版,第143页。

③ 范恒山:《我国促进区域协调发展的理论与实践》,《经济社会体制比较》2011年第6期。

④ 魏后凯:《中国国家区域政策的调整与展望》,《发展研究》2009年第5期。

取得成功, 将把其发展政策向其他地区推广。区域政策的这种功能通常在两种情况下发挥: 一是用在发展基础好, 发展条件优越的发达地区; 二是用在欠发达地区的“增长极”上, 激励这些地区率先发展, 以带动其他地区。

第三种是实现区域均衡发展。区域政策是“中央政府为调整地区间发展状态、差异和分布, 促进地区因地制宜发展而制定的对社会经济发展过程施加影响的政策和措施”<sup>①</sup>。区域政策被中央政府当作促进区域协调发展、优化空间布局结构、提高资源空间配置效率的重要途径和手段。魏后凯等指出, 中国区域政策应以促进区域协调发展为核心, 更加强调公平目标。促进区域协调发展是中国的一项长期战略方针。要推动形成主体功能定位清晰、东中西良性互动、公共服务和人民生活水平差距趋向缩小的区域协调发展新格局。除了进一步完善国家区域发展总体战略外, 还应按照主体功能区和关键问题区分两种类型区, 实行差别化的国家区域调控政策和国家区域援助政策。<sup>②</sup>

此类区域政策大都具有全局性, 处在区域政策的第一层次。其对地方政府行为的影响也包括两个方向, 一个方向是鼓励地方政府发挥自己的比较优势, 以地方特色赢得在全国发展布局中的有利地位。国家通过平衡区域发展差距的政策可以帮助落后地区的发展, 以便缩小区域发展差距, 但是在全局性区域政策里对落后地区的帮助不是援助, 而是通过产业政策、财政政策等手段帮助这些地区“追赶”发达地区, 最终实现落后地区的发展。协调区域发展的目的不是抹平地区发展差异, 而是使得国家的发展在各个区域更为协调。

另一个方向是限制地方的过度开发和恶性竞争。例如, 国家的主体功能区规划根据不同区域的资源环境承载能力、现有的开发密度和发展潜力, 把中国的全部国土划分为四类: 优化开发区、重点开发区、限制开发区、禁止开发区。主体功能区规划是战略性、基础性、约束性的规划, 也是制定国民经济和社会发展规划、区域规划、城市规划等的基本依

① 刘玉:《中国区域政策》, 经济日报出版社 2007 年版, 第 9 页。

② 魏后凯、邬晓霞:《“十二五”时期中国区域政策的基本框架》,《经济与管理研究》2010 年第 12 期;魏后凯、邬晓霞:《新中国区域政策的演变历程》,《中国老区建设》2012 年第 5 期。

据。主体功能区规划的基调是控制开发强度，因此对地方的经济开发是一种明显的限制。

## 二 中国区域政策的构成

### （一）全局性区域政策

全局性区域政策包括区域发展总体战略和主体功能区规划。国家“十一五”规划纲要按四大板块的空间架构，提出了“坚持实施推进西部大开发，振兴东北地区等老工业基地，促进中部地区崛起，鼓励东部地区率先发展，推进东中西良性互动”的区域发展总体战略。2010年底国务院颁布了《全国主体功能区规划》，把中国的国土按开发方式，分为优化开发、重点开发、限制开发和禁止开发四类；按开发内容，分为城市化地区、农业地区和生态地区三类。作为中国首个国土空间规划，四大主体功能区的划分强调不同地区要根据资源环境的承载能力来确定功能定位和开发模式，以此来控制开发的强度，完善开发的政策。

2016年3月发布的《国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》，提出了中国区域发展的总体思路是：“以区域发展总体战略为基础，以‘一带一路’建设、京津冀协同发展、长江经济带发展为引领，形成沿海沿江沿线经济带为主的纵向横向经济轴带，塑造要素有序自由流动、主体功能约束有效、基本公共服务均等、资源环境可承载的区域协调发展新格局。”中国继续坚持四大板块的区域发展总体战略，又提出了三个新的区域发展战略：“一带一路”、京津冀协同发展、长江经济带，均为全局性区域政策。

#### 1. 东部率先发展的区域政策

中共十一届三中全会以后，为改变国内区域间低水平均衡发展的格局，政府制定并实施了向沿海地区倾斜的投资政策，并在财政、税收、货币等方面实行配套的优惠政策。总体来看，这一时期以特殊经济区为中心，围绕特殊经济区施以一系列倾斜性的区域政策，对外开放和体制改革也向沿海地区尤其是特殊经济区倾斜。

早期的深圳、珠海、厦门、汕头、海南等特区的政策特征归纳起来主

要有两点：一是通过比其他地区更大的税收及政策优惠措施吸引外资；二是中央放权，特区享有更大的自主权。1981年7月，中共中央在批准广东、福建两省经济特区工作会议的纪要中，规定了办好经济特区的10条政策措施，其主要内容是：第一，特区建设资金以引进外资为主；第二，特区所有制结构以中外合资、合作经营企业和外商独资经营企业为主；第三，特区产业结构以工业为主；第四，特区产品以外销为主；第五，特区的经济活动，在国家宏观指导下实行以国际市场调节为主；第六，特区实行不同于内地的管理体制，有更大的自主权，除投资规模在1亿元以上的项目要报国务院审批，轻工业投资3000万元以上、重工业投资在5000万元以上项目要报国家计委审批外，其余项目不需国家综合平衡，特区可以自己审批；第七，特区外汇实行包干上缴，超额留用；第八，特区财政体制实行大包干；第九，特区可以自主经营进出口业务，企业享有充分的经营自主权；第十，对前来特区投资的外商，在税收、出入境等方面实行优惠政策和灵活措施，特区企业所得税率仅为15%；特区企业的产品出口，免征出口税，进口生产所需的设备、生产资料和自用的生活资料除烟酒等少数物品外，均免征进口税等等。

根据《沿海部分城市座谈会纪要》（1984年3月26日），沿海开放城市和经济技术开发区在扩大城市权限和给予外商投资者若干优惠方面实行以下特殊政策：（1）放宽利用外资建设项目的审批权限。（2）增加外汇使用额度和外汇贷款。（3）积极支持利用外资、引进先进技术改造老企业。（4）对中外合资、合作经营企业及外商独资企业，给以若干优惠待遇。（5）逐步兴办经济技术开发区。中外合资、合作办的及外商独资办的生产性企业，其企业所得税减按15%的税率征收（中方税后利润仍按规定上缴）。（6）大力发展进料加工出口。免征所有环节的工商统一税（增值税），有盈利的企业征收企业所得税。（7）调整几个城市的开放类别。关于国外人员入境出境的管理，国内人员因公出国的审批及办理护照、签证手续等问题，可以陆续实行经济特区的办法，简化手续，给以方便。（8）加强基础设施建设，为吸引外商投资提供必要的物质条件。（9）加强对利用外资的计划指导。

随着东部地区经济实力的提升，“十一五”以来对于东部地区的特殊倾斜政策渐渐减少，取而代之的设立一系列特殊经济区，相应的区域政策

是与特殊经济区相结合的。在早期设立的深圳、珠海、汕头、厦门 4 个经济特区以及沿海 14 个开放城市设立的国家级经济技术开发区的基础上, 国家又设立了浦东新区、滨海新区、舟山新区等一系列国家级新区, 分 3 批建立了上海、广东、天津、福建、辽宁、浙江、河南、湖北、重庆、四川、陕西 12 个自由贸易试验区, 其中 6 个在东部地区; 推进京津冀、长江三角洲、珠江三角洲地区区域经济一体化发展, 打造首都经济圈, 重点推进河北沿海地区、江苏沿海地区、浙江舟山群岛新区、海峡西岸经济区、山东半岛蓝色经济区等区域发展。

## 2. 西部大开发的政策内容

西部大开发的内容很多, 其主体内容主要有以下几个方面。

表 1—1 西部大开发的主要政策内容

| 政策目的      | 政策手段                                                                                                                                                                                                                                      | 政策支持                                                                                                                                                                             |
|-----------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 加快基础设施建设  | <p>优先安排建设项目: 水利、交通、能源等基础设施, 优势资源开发与利用, 有特色的高新技术及军转民技术产业化项目, 优先在西部地区布局</p> <p>土地优惠政策: 建设项目用地, 如使用国有未利用土地, 可以免缴土地补偿费。以上优惠是国家对西部地区的专项扶持政策</p> <p>金融信贷支持: 银行根据商业信贷的自主原则, 加大对西部地区基础产业建设信贷投入</p>                                                | <p>2000 年启动十大标志工程</p> <p>2007 年国务院西部开发办发布西部大开发新开工 10 项重点工程</p> <p>财政部印发关于《中西部等地区国家级经济技术开发区基础设施项目贷款财政贴息资金管理办法》的通知</p>                                                             |
| 加强生态建设和保护 | <p>财税政策: 逐步加大对西部地区尤其是民族地区的一般性转移支付的规模。在促进西部地区的生态环境的改善和保护, 积极支持退耕还林(草)过程中, 中央财政将按照标准给予补助; 对因实施天然林保护工程、退耕还林(草)工程而影响财政收入的西部地区。中央财政在一定时期内给予适当补助, 并实行优惠的税收政策</p> <p>土地和矿产资源优惠政策: 对西部地区荒山、荒地造林种草及耕地退耕还林还草, 实行谁退耕、谁造林种草、谁经营、谁拥有土地使用权和林草所有权的政策</p> | <p>(2000 年)《关于进一步做好退耕还林还草试点工作的若干意见》</p> <p>(2002 年)《关于进一步完善退耕还林政策措施的若干意见》, 同年 12 月颁布了《退耕还林条例》</p> <p>(2004 年)《西部地区天然草原退牧还草工程项目验收细则》</p> <p>(2005 年)《关于进一步加强退牧还草工程实施管理的意见》等措施</p> |