

当/代/中/国/区/域/发/展/丛/书

Regional Policy in China:
Review and Outlook

中国区域政策

——评价与展望

魏后凯◎等著

Regional Policy in China:
Review and Outlook



经济管理出版社
ECONOMY & MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE

中国社会科学院重大课题

Regional Policy in China:

Review and Outlook

中国区域政策

——评价与展望

魏后凯◎等著



经济管理出版社

ECONOMY & MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

中国区域政策：评价与展望/魏后凯等著. —北京：
经济管理出版社，2010.12

ISBN 978—7—5096—1224—8

I. ①中… II. ①魏… III. ①地区经济—经济政策—
研究—中国 IV. ①F127

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 256654 号

出版发行：经济管理出版社

北京市海淀区北蜂窝8号中雅大厦11层

电话：(010)51915602 邮编：100038

印刷：北京晨旭印刷厂

经销：新华书店

组稿编辑：申桂萍

责任编辑：申桂萍

技术编辑：黄 铄

责任校对：超 凡

720mm×1000mm/16

27.5 印张 422 千字

2011 年 1 月第 1 版

2011 年 1 月第 1 次印刷

定价：68.00 元

书号：ISBN 978—7—5096—1224—8

· 版权所有 翻印必究 ·

凡购本社图书，如有印装错误，由本社读者服务部

负责调换。联系地址：北京阜外月坛北小街 2 号

电话：(010) 68022974 邮编：100836

走向区域科学发展的新时代

(代总序)

—

改革开放以来,中国经济获得了持续的高速增长。1979~2008年,中国国内生产总值年均增长9.8%。面对国际金融危机的冲击,2009年中国GDP增长速度仍然高达8.7%。如果按照各省区市增长速度推算,当年各地区生产总值加总平均增长率则达到11.6%。伴随着经济的高速增长,人民生活水平显著提高,综合国力和竞争力不断增强,中国经济总量在世界上的排位由第10位上升到2008年的第3位,农村贫困人口大幅减少,由改革开放初期的2.5亿人减少到2009年的3597万人^①。对于改革开放以来中国经济的高速增长和所取得的巨大成就,国内外学术界把它称为“中国奇迹”、“中国模式”、“中国经验”。

显然,中国经济的高速增长是以各地区经济的繁荣为支撑的。可以说,没有各地区经济的普遍繁荣,就不可能有全国经济的持续高速增长。自改革开放以来,尽管中国各地区的经济增长速度有快有慢,但总体上都获得了大幅度的增长,各地区的经济均呈现出高速增长的气势。据我们测算,1980~2009年,全国31个省区市生产总值年均增长11.1%,其中东部地区为12.1%,东北地区为9.6%,中部地区为10.5%,西部地区为10.2%。这说明,改革开放以来,无论是东部地区还是中西部地区和东北地区,其经济增长速度都是相当快的,呈现出典型的高增长特征。各地区经济长达30年的9%以上的高速增长,这是改革开放以前无法比拟的,也是世界上少见的。

^① 按2009年贫困标准1196元测算。



可以预见,在今后一二十年内,中国区域经济仍将会呈现高速增长的状态。第一,受工业用地短缺、要素成本上涨、环保标准提高等因素的影响,东部地区近年来经济增速有所放慢,但随着其经济转型升级的加快,将会很快进入新一轮的持续快速增长轨道。第二,中西部地区资源丰富,要素成本较低,劳动力供应充足,未来发展的空间和潜力很大,近年来正表现出强劲的增长势头。第三,在国家政策的大力支持下,东北老工业基地已经走出了改革开放以来的“相对衰退”困局,2006~2009年地区生产总值年均增长高达13.4%,有望在较短时间内实现全面振兴的目标。第四,过去中国经济的高速增长主要是依靠珠三角、长三角等少数地区来推动的,近年来随着工业化和城镇化的快速推进,全国范围掀起了培育和发展城市群的高潮,京津冀都市圈、山东半岛城市群、辽宁沿海经济带、中原城市群、皖江城市带、长株潭“3+5”城市群、成渝经济区、关中—天水经济区、北部湾经济区等都有望成为支撑未来中国经济高速增长的新的主导地区,由此形成“群雄并起”的多元化竞争格局。

二

但是,应该看到,改革开放以来中国区域经济的这种高增长是以高消耗、高排放、不协调、乱开发为代价的。第一是高消耗。2007年,中国GDP约占世界总量的5.9%^①,而水泥消耗占世界的47.3% (2006年数据),一次能源消耗占16.5%,其中煤炭占41.1%,石油占9.2%^②,粗钢表观消费量占32.4%,钢产品表观消费量占33.9%^③。按照世界银行的数据,2004年中国单位GDP能源消耗高达8.33标准油吨/万美元,是世界平均水平的3.14倍,高收入国家的5.02倍^④。尤其是中西部地区和东北地区,受产业结构、发展阶段以及技术和管理水平的影响,资源和能源高消耗的特征更为明显。2008年,西部地区万元GDP能耗高达2.02吨标准煤,比全国平均水平高83.6%,比东部地区高117%。即使是东部较发达地区,单位GDP的资源和

① UNDP, Human Development Report, New York, 2009.

② BP公司:《BP世界能源统计》,2009年6月。

③ World Steel Association, Steel Statistical Yearbook 2008, Brussels, 2009.

④ 国家统计局编:《国际统计年鉴》(2009),中国统计出版社,2009年。



能源消耗强度与发达国家相比也具有较大差距。

第二是高排放。按照国际能源署(IEA)发布的数据,2007年,中国二氧化碳排放量已占世界总量的21.0%,尽管中国人均二氧化碳排放量与世界平均水平基本持平,只相当于OECD国家的41.8%,但单位GDP二氧化碳排放强度却是世界平均水平的3.16倍,是OECD国家的5.37倍^①。中国单位GDP二氧化硫排放强度也远高于发达国家的水平。2006年,中国单位GDP二氧化硫排放量为0.012015吨/万元,是美国的59.6倍、日本的19.8倍^②。分地区看,虽然中国工业废气和废水排放总量的近50%集中在东部地区,但中西部地区单位工业增加值“三废”排放量远高于东部地区,呈现出典型的高排放特征。2007年,西部地区每亿元工业增加值排放工业废水、工业废气和工业固体废物分别是东部地区的1.79倍、2.46倍和48倍。由此可见,今后中西部地区节能减排的任务十分艰巨。

第三是不协调。具体表现在以下几个方面:一是盲目追求GDP增长,忽视结构升级、技术创新、社会发展和生态环境建设,导致经济与社会发展和生态环境建设的不协调。二是地区间发展不协调。改革开放以来,我国东部地区与中西部地区间发展差距一直趋于扩大,这种状况直到最近几年才有所改变。三是城乡发展不协调。自20世纪80年代中期以来,除少数年份外,我国城乡收入差距一直在不断扩大。2009年,我国城镇居民人均可支配收入与农村居民人均纯收入之比达3.33:1,远高于1997年的2.48:1和1985年的1.86:1。四是人口与产业分布不协调。近年来,一些城市和大都市圈在大规模集聚产业的同时,并没有相应大规模地集聚人口,由此造成就业岗位与人口分布的严重脱节,全国1.5亿农民工虽然大规模地参与了城镇化建设^③,却没有公平地分享城镇化的成果。如我国三大都市圈人口仅占全国的12.6%,但GDP却占36.0%,二者之比达1:2.86;而美国东北大都市区人口占全国的17%,GDP占20%,二者之比只有1:1.18。日本等发达国家人口分布与经济布局也基本上是匹配的。

① International Energy Agency, Key World Energy Statistics 2009, OECD/IEA, 2009.

② 铁铮:《中国生态文明建设进入量化时代》,《科学时报》,2010年2月5日。

③ 2009年,根据国家统计局的抽样调查数据推算,全国总的流动人口规模为1.8亿人左右,其中外出农民工是主体。另根据调查资料,2009年末全国农村外出的劳动力为1.49亿人。



第四是乱开发。一是农村地区盲目开发，造成耕地大量减少、农产品供给安全面临挑战。二是生态地区肆意开发，使得生态系统整体功能退化，越来越多的国土成为不适宜人居住的空间。三是城市地区过度开发，导致资源和环境压力越来越大。乱开发导致国土空间开发无序，空间结构严重不合理。从生产与生态看，生产占用空间偏多，留给生态的空间偏少；从生产与生活看，生产占用空间偏多，用于生活的空间偏少；从城市和农村看，农村居住空间偏多，城市居住空间偏少；从城市内部看，工业空间偏多，居住空间偏少^①。特别是近年来，一些地方大建“花园式工厂”，搞“圈地运动”，地区经济高速增长主要依靠用地规模扩张。因此，从空间开发角度看，可以认为，过去不少地方的工业化是以牺牲人的福利为代价的，产业用地规模过大，比重过高，利用效率太低。

三

回顾改革开放以来中国区域发展的历程可以清楚地看出，过去各地区发展大多走的是一条以高增长、高消耗、高排放、乱开发、不协调为特征的传统发展道路。在当前资源与环境双重约束下，这种传统的发展模式已经走到了尽头，它是不可持续的，也是不符合科学发展观精神的。尤其是自2008年下半年开始的国际金融危机，加速了这种传统发展模式的终结。在新的形势下，今后各地区不应该也不可能再像过去那样依靠大量消耗资源、大量排放“三废”、大量出口廉价产品来谋求发展，而必须树立科学发展的新理念，坚定不移地走科学发展之路。可以说，区域科学发展将成为未来中国区域发展的核心理念，未来中国区域发展将进入一个更加注重科学发展的新时代。

针对过去的传统发展模式，早在2003年10月，中共十六届三中全会就提出了以人为本、全面协调可持续发展的科学发展观。全面发展、协调发展、可持续发展是科学发展观的三个核心理念。因此，走区域科学发展之路，就是坚持以人为本的区域全面协调可持续发展，更加强调集约发展、创新发展、

^① 杨伟民：《推进形成主体功能区 优化国土开发格局》，《经济纵横》，2008年第5期。



和谐发展，提高区域可持续发展能力。在科学发展观视角下，必须加快区域发展方式转变和发展模式转型，尽快从传统发展模式转变为科学发展模式。这种区域发展转型是包括经济、社会、文化以及思想观念、发展战略和政策手段等在内的多元化综合转型。总体上看，当前我国区域发展转型主要内容包括六个方面：一是增长方式从粗放向集约转型；二是发展重心从注重经济增长向更加关注品质提升、社会发展和民生改善转型；三是产业结构从产业链低端向中高端转型；四是城乡关系从城乡分割向城乡一体化转型；五是动力来源从投入驱动向创新（包括技术创新、制度创新、管理创新和品牌创新）驱动转型；六是空间结构从无序开发向有序开发转型。

为此，必须实行“五新”战略，加快推进区域发展战略的全面转型。一是实行新型工业化战略。从大范围的区域看，那些适合工业化的地区，应该从本地实际出发，突出特色和优势，坚定不移地走资源节约、环境友好、生产效率高、注重自主创新、充分发挥人力资源优势、共享发展成果的工业化道路^①。二是实行新型城镇化战略。重点是确立新的城市生态观，突出城市特色，注重提高城市效率，坚持城乡统筹理念，重视城市空间结构改善，走人本、集约、开放、和谐、多元化、可持续的特色新型城镇化道路。三是实行新型开发战略。一方面，要科学划定国土空间开发的控制线，实行严格的空间管治，合理规范空间开发秩序；另一方面，要推动人口与产业协同集聚，促进人口分布与经济布局相协调，以及人口、经济与资源环境承载能力相适应。四是实行新型开放战略。重点是统筹对外开放与国内发展，着力于以开放促改革、促发展、促升级、促协调、促和谐，全面提高开放型经济水平，促进国内经济社会发展和和谐社会建设。五是强化新型社会管理。要更加注重社区管理，充分发挥中间组织和民众参与的重要作用，探索形成与科学发展相适应的新型社会管理体制。

四

改革开放以来，中国区域发展取得了卓越成效，但也存在不少问题。应

^① 在我国，工业化战略并非适合于每一个地区。同时，工业化战略一般是就大范围的区域而言的，对于小范围的区域，尤其是区县及其以下的地域单元，应该强调功能分区和专业化的思想。



该看到，这些问题是发展和前进中的问题，我们绝不能因为这些问题就否定改革开放的巨大成就。正是由于中国区域发展中不断涌现的各种新问题和新现象，才促使各地在改革开放实践中不断探索创新，积极创造出各种新的模式、新的经验和新的做法。现实中的这些新问题、新现象、新模式、新经验和新做法，为中国乃至世界区域发展理论研究提供了丰富多彩的素材，也为中国区域经济学立足世界之林创造了有利条件。

我国学术界一直高度重视中国区域发展问题的研究。近年来，这种研究主要沿着三个层面展开：一是国家层面的综合研究，主要是研究探讨中国区域发展的基本特征、演变趋势、存在问题、动力机制、战略模式和政策选择等；二是各个领域层面的专门研究，其范围几乎涵盖区域经济、社会、科技、教育、文化发展和生态环境建设等所有领域；三是地区层面的研究，从四大区域和省域的发展，到市域和县域的发展，再到乡镇、村域和园区的发展，几乎都开始成为学术界研究的热点，各个地区的发展战略规划研究则更是方兴未艾。

中国社会科学院历来具有注重现实问题研究的传统，其区域经济学学科建设更加强调对中国区域发展现实问题的积极探索。2003~2008年，我有幸主持中国社会科学院“重点学科建设工程”区域经济学学科建设项目。从2008年起，以重点学科建设为基础，以中国社会科学院的专家学者为主体，在经济管理出版社的大力支持下，我们共同组织编写了这套“当代中国区域发展丛书”，第一批共12本。中国区域发展涉及诸多领域，这次先期列入的学术著作，从体系上讲还不全面、不系统，需要今后不断地完善和补充。丛书的选题和各个单行本可能还存在诸多方面的不足，因此，真诚希望学界各位同仁提出宝贵的意见和建议。

这套丛书的顺利出版，得到了经济管理出版社沈志渔总编辑、张世贤社长以及国内外学界同仁的鼎力支持，在此表示衷心的感谢！

魏后凯

2010年3月5日

于中海·安德鲁斯庄园

目 录

第一章 中国区域政策的演变与未来展望	1
一、新中国成立以来中国区域政策的演变历程	1
二、中国区域协调发展的基本态势	12
三、中国区域政策的科学基础及基本框架	20
四、深化完善国家区域发展总体战略	28
五、实行分类管理的区域调控政策	34
六、建立健全国家区域援助政策体系	38
第二章 国家支持老工业基地振兴政策	47
一、老工业基地的界定标准及类型划分	47
二、中国老工业基地的发展现状及存在的问题	52
三、中国现行老工业基地政策及实施效果评价	63
四、老工业基地政策的调整思路 and 方向	75
第三章 中国资源型城市国家援助政策	83
一、资源型城市的内涵及对中国资源型城市的初步界定	83
二、中国资源型城市的类型、特点和发展状况	88
三、国家对资源型城市的援助政策及实施效果评价	103
四、新时期国家对资源型城市援助政策的调整思路	110



第四章 中国的贫困问题与国家反贫困政策	127
一、贫困的界定与贫困标准	127
二、当前中国的总体贫困状况	132
三、中国反贫困政策绩效评价	142
四、中国反贫困政策的调整思路	147
第五章 中国大都市区膨胀病及国家治理政策	153
一、大都市区的概念与膨胀病的含义	153
二、大都市区膨胀病的表现	158
三、大都市区膨胀病的形成机制	172
四、大都市区膨胀病的经济社会影响	185
五、国外治理大都市区膨胀病的政策工具和实施效果	191
六、中国治理大都市区膨胀病的手段和措施	202
第六章 中央支持粮食主产区发展政策	215
一、中国粮食主产区的基本情况	215
二、中国粮食主产区存在的主要问题	229
三、现行中央支持粮食主产区发展政策及其评价	233
四、中央支持粮食主产区发展的政策展望	244
五、中央支持粮食主产区发展的具体措施	248
第七章 中央扶持民族地区发展政策	263
一、民族地区的范围与基本特征	263
二、现行中央扶持民族地区发展政策	269
三、中国民族地区发展取得的成效	277
四、扶持民族地区发展政策存在的主要问题	284
五、中央扶持民族地区发展政策调整的思路	286



第八章 中央扶持革命老区发展政策	297
一、革命老区的概念、分布与类型	298
二、革命老区的发展现状与存在问题	304
三、中央现行老区扶持政策及其评价	321
四、新时期老区扶持政策的导向与措施	329
第九章 中国特殊经济区政策调整与并轨	341
一、中国的特殊经济区及其政策	341
二、中国特殊经济区政策成效分析	351
三、特殊经济区政策面临的问题	356
四、特殊经济区的政策调整与并轨方案	360
五、结束语	373
第十章 中国国家主体功能区政策	375
一、主体功能区的作用及推进思路	375
二、推进形成主体功能区的财政政策	381
三、推进形成主体功能区的投资政策	389
四、推进形成主体功能区的产业政策	399
五、推进形成主体功能区的土地政策	404
六、推进形成主体功能区的人口政策	412
七、推进形成主体功能区的环境政策	417
后 记	425

第一章 中国区域政策的演变与未来展望

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。为促进区域协调发展，新中国成立以来尤其是改革开放以来，中国政府制定并实施了一系列的政策措施，并取得了较大的成效。然而，应该看到，目前中国的区域政策仍存在着诸多问题，促进区域协调发展仍将是一项长期的艰巨任务。为此，在“十二五”乃至今后较长一段时期内，中国应继续坚持统筹区域协调发展的总方针，进一步深化完善国家区域政策体系，推动形成主体功能定位清晰、东中西良性互动、各地区合理分工、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。

一、新中国成立以来中国区域政策的演变历程

新中国成立以来，中国区域经济的发展大体经历了从平衡发展、不平衡发展到协调发展的战略转变。随着经济发展战略和体制的转轨，国家区域政策也在不断完善和调整之中。这期间，中国区域政策的演变大体经历了四个不同阶段，即1949~1978年向西推进的平衡发展阶段、1979~1990年向东倾斜的不平衡发展阶段、1991~1998年开始关注中西部的区域协调发展战略启动阶段和1999年以后区域协调发展战略全面实施阶段。

（一）向西推进的平衡发展阶段（1949~1978年）

改革开放以前，中国国家投资的地区布局和区域经济发展基本上受着平衡发展思潮的影响和支配。这种思潮片面追求平衡发展目标，过度强调生产



力的平衡布局 and 缩小地区差别，主张国家投资布局应以落后地区为重点，有时甚至在资源分配和政策投入上采取撒“胡椒面”式的地区平均主义做法（魏后凯，1995）。在这种思潮的影响下，国家投资的地区布局先后两次大规模地向西推进，第一次是“一五”计划时期，第二次是“三线建设”时期。

1. 生产力布局第一次大规模向西推进

新中国成立初期，旧中国遗留下来的经济基础十分薄弱，生产力分布畸形，工业偏集于东部沿海一隅。为了改变生产力分布的不合理状况，新中国成立以后，国家就把在全国有计划地合理分布工业，使工业接近原料、燃料产区 and 产品消费地区，提高落后地区的经济水平，并有利于巩固国防，作为调整生产力布局的原则和方向，纳入历次发展国民经济计划之中。

国民经济恢复时期，为迅速恢复和发展生产，国家首先把经济建设的重点放在以辽宁为中心的东北地区，开工建设了一批煤炭、电力、钢铁、铝冶炼、机械等重点项目。当时苏联援建的 156 个项目，在 1950~1952 年开工的有 17 项，其中 13 项就安排在东北地区。1950~1952 年全国累计完成的工业基建投资总额中，有一半多投到了东北地区（汪海波，1994）。同时，国家开始把一些轻工业企业内迁到东北北部、西北、华北和华东的一些地区，使之接近原料地与广大消费地区。

“一五”时期，国家提出了有计划、均衡地在全国布置工业的指导方针，并明确指出：“在全国各地区适当地分布工业的生产力，使工业接近原料、燃料产区和消费地区，并适合于巩固国防的条件，来逐步地改变这种不合理的状态，提高落后地区的经济水平。”在这一思想指导下，国家把中西部落后地区的开发提上了重要日程，全国的生产力布局受国防因素的影响较大。这一时期，国家把建设重点首先放在重工业有一定基础的东北地区，集中全国基本建设投资的 1/4，在原有基础上进行以冶金、煤炭、机械工业为中心的大规模扩建和新建。同时，还集中建设了武汉、包头、兰州、西安、太原、郑州、洛阳、成都等工业基地。这五年内动工兴建的限额以上 694 个工业建设项目，有 472 个分布在内地，占总额的 68%；有 222 个分布在沿海地区，占 32%（陈栋生，1993）。在全国基本建设投资总额中，沿海与内地投资之比为 0.79 : 1。

2. “大跃进”时期的均衡布局和地方经济体系

针对“一五”时期存在的忽视沿海工业发展的倾向，1956 年毛泽东同志



在《论十大关系》中，着重论述了沿海与内地的关系，强调要兼顾内地与沿海地区的发展。为此，“二五”计划提出充分利用和适当加强沿海老工业基地。《发展国民经济的第二个五年计划的建议》明确指出：在内地进行大规模工业建设的同时，还必须积极地、充分地利用并适当地发展沿海各地原有的工业。然而，1958年开始的“大跃进”运动打乱了这一部署。当时设想，主要依靠地方工业的发展，实现工业生产“大跃进”。

这一时期，中国生产力布局的方针主要集中在两个方面：一是期望在全国实现工业的均衡分布。国家投资的重点进一步向内地推进，沿海与内地基建投资之比由1957年的0.75:1下降到1960年的0.66:1，整个“二五”时期则下降到0.69:1。二是期望各大协作区和各省区均能各自建立比较独立和完整的经济体系。为了加快地方工业的发展，毛泽东同志提出地方（包括协作区、省）应建立独立的工业体系。1958年3月，中央又提出了发展中央工业和地方工业并举的方针。根据中央的要求，各地从1958年上半年开始掀起了一个大办工业的群众运动。各地区不管有无资源条件和实际可能，都追求本地区工业自成体系，各下一盘棋，大中小项目遍地开花，星罗棋布。

1963~1965年，国家按照“调整、巩固、充实、提高”的方针，对国民经济进行了第一次调整。通过调整，大部分布局不当的中小企业（主要是地方工业）被关停并转；布局不当的在建项目停建；保留下来的企业和项目，通过“五定”——定原料、定材料、定燃料、定动力来源、定外部协作关系，使企业间布局的相互关系有所改善（陈栋生，1989）。在地区布局方面，国家在充实和发展华东地区重工业的同时，进一步加强了内地的工业建设。这一时期，内地基本建设投资在全国的比重进一步提高到58.3%，沿海与内地投资之比下降到0.60:1。

3. “三线建设”时期的第二次大规模西进

1964年，由于美国直接出兵侵略越南，中苏关系极度紧张，在这种情况下，中央对国际形势和战争危险估计严重，提出了加快“三线”战略后方建设、积极备战、准备打战的思想。1965年4月，中央发出了《关于加强备战工作的指示》，做出了火速集中力量，加强全国和各省区战略后方建设的决策。根据中央和毛泽东指示的精神，中国第三和第四两个五年计划的制定以及生产建设，都转向了以备战为中心、以建设“三线”地区为重点的轨道。

“三五”时期，国家确定投资重点要向既不是沿海也不靠近北方的“三线”



地区转移，重点是加强西南地区的建设。这五年内，内地建设投资达 631.21 亿元，占全国基本建设投资的 64.7%（陈栋生，1993）。其中“三线”地区 11 个省区的投资为 482.43 亿元，占基本建设投资总额的 52.7%（汪海波，1986）。在“三线”建设的过程中，国家有计划地把一大批沿海地区老企业逐步搬迁到“三线”地区。1965 年 8 月，国家建委召开全国搬迁会议，提出要从准备大打、准备早打出发，对少数国防尖端项目，要按照“分散、靠山、隐蔽”的原则建设，有的还要进洞。这一原则对后来经济建设产生了重要的影响。

“四五”时期，“三线”建设的重点转向“三西”（豫西、鄂西、湘西）地区，同时积极进行大西南的建设。这期间，根据经济发展状况和战备的要求，将全国划分为西南、西北、中原、华南、华东、华北、东北、山东、闽赣和新疆 10 个经济协作区，要求在每个协作区内逐步建立不同水平、各有特点、各自为战、大力协作的工业体系和国民经济体系；要求各省市区的成套机械设备和轻工产品尽快做到自给，建立为农业服务的地方工业体系，建立各自的“小三线”。这五年，内地投资所占的比重稍有下降，五年累计为 959.34 亿元，占全国基本建设投资的 54.4%（陈栋生，1993）。其中，“三线”11 个省区的投资额为 690.98 亿元，占全国基本建设投资总额的 41.1%（汪海波，1986）。

从“四五”后期到“五五”初期，国家投资的地区重点开始逐步向东转移。1978 年，全国引进的 22 个大型成套设备项目，有 10 个摆在了沿海地区。这些项目共需外汇 130 亿美元，加上国内配套工程，投资总额需 600 多亿元（陈栋生，1989）。由于基建规模较大，1979 年 4 月中央提出了“调整、巩固、整顿、提高”的方针，由此开始了中国第二次国民经济调整。

（二）向东倾斜的不平衡发展阶段（1979～1990 年）

在 1979～1990 年，中国区域发展战略主要受不平衡发展思潮的影响，国家投资布局 and 区域政策强调效率目标，向条件较好的沿海地区倾斜，同时对贫困落后地区和少数民族地区给予一定的补偿。随着经济发展战略和体制的转轨，国家区域政策的手段也日趋多元化。

1. 区域经济发展指导方针的转变

从“六五”计划开始，中国生产力布局和区域经济发展的指导方针，由过去主要强调备战和缩小地区差别，逐步转移到以提高经济效益为中心，向沿海地区倾斜。《国民经济和社会发展第六个五年计划》明确指出：要积极利



用沿海地区的现有基础，“充分发挥它们的特长，带动内地经济进一步发展”；同时要“努力发展内地经济”，“继续积极支持和切实帮助少数民族地区发展生产，繁荣经济。”《国民经济和社会发展第七个五年计划》进一步将全国划分为东部、中部、西部三大经济地带，提出“要加速东部沿海地带的发展，同时把能源、原材料建设的重点放到中部，并积极做好进一步开发西部地带的准备”。1988年，中共中央、国务院还提出了以沿海乡镇企业为主力、“两头在外，大进大出”为主要内容的沿海地区经济发展战略。

2. 国家投资布局重点逐步东移

在“六五”时期，中国生产力布局基本上是以提高经济效益为中心，向优势地区倾斜。在全国基本建设投资分配中，沿海地区所占比重由“五五”时期的42.2%提高到47.7%，内地由50%下降到46.5%。这期间全国更新改造投资中，沿海地区占51.5%，内地只占45.8%。到“七五”前期，中国生产力布局进一步向沿海地区倾斜。从1985~1988年，在全国基本建设的地区分配中，沿海地区所占比重由48.4%提高到53.2%，内地由45.0%下降到39.9%，沿海与内地投资之比由1.07:1增加到1.36:1。在三年治理整顿期间，为了支持能源、原材料等重点产业的发展，国家在内地投资的比重有所提高。1990年，在全国基本建设的地区分配中，沿海地区占50.9%，内地占40.1%，沿海与内地投资之比下降到1.27:1。但在整个“七五”时期，沿海与内地基建投资之比仍高达1.29:1，远高于“六五”时期的1.03:1，更高于“五五”时期的0.84:1。

3. 实施沿海对外开放政策

中共十一届三中全会确定了中国实行对外开放、对内搞活经济的重大战略方针。为了加快对外开放的步伐，1979年7月，中共中央、国务院正式批准广东、福建两省，在对外经济活动中，实行特殊政策、灵活措施。1980年以来，国家又相继设立了深圳、珠海、汕头、厦门和海南5个经济特区，实行特殊的经济政策和特殊的管理体制。1984年以后，国家又决定进一步开放大连等14个沿海港口城市，设立了大连、秦皇岛等14个经济技术开发区，实行类似经济特区的政策。之后，国家又相继把长江三角洲、珠江三角洲、闽南厦漳泉三角地区、辽东半岛、胶东半岛等开辟为沿海经济开放区，并设立了福建台商投资区。1990年6月，中共中央、国务院正式批准上海市开发和开放浦东新区，实行经济特区的某些优惠政策。由此就形成了一条从南到