

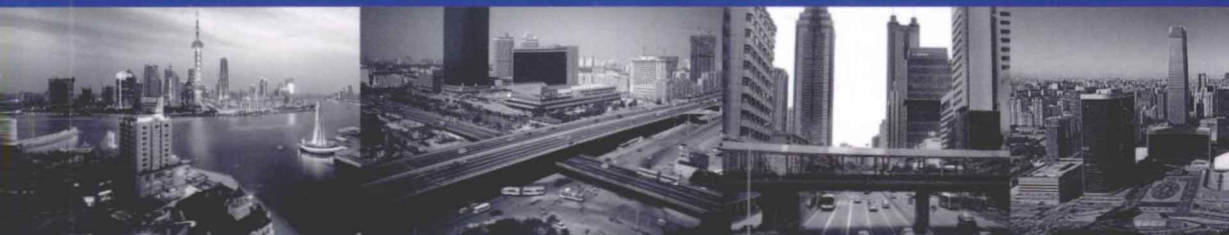
XV 大视野

大格局

变动中的中国区域发展战略布局

DAGEJU BIANDONGZHONG DE ZHONGGUO
QUYU FAZHAN ZHANLUE BUJU

黎 雨◎编著



在未来发展格局中，你可以找到家乡上升或者下降的位置。布局，有办法；竞争，也要有办法。两手都要抓，那才是真的有办法。

国家行政学院出版社

XV 大视野

大格局

变动中的中国区域发展战略布局

DAGEJU BIANDONGZHONG DE ZHONGGUO
QUNTU FAZHAN ZHANLUE BUIJU

黎 雨◎编著



国家行政学院出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

大格局：变动中的中国区域发展战略布局 / 黎雨编
著. —北京：国家行政学院出版社，2013. 7

ISBN 978-7-5150-0894-3

I. ①大… II. ①黎… III. ①区域发展战略—研究—
中国 IV. ①F127

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 153184 号

书 名 大格局——变动中的中国区域发展战略布局

作 者 黎 雨

责任编辑 姚敏华

出版发行 国家行政学院出版社

(北京市海淀区长春桥路 6 号 100089)

电 话 (010)68920640 68929037

编 辑 部 (010)68929009 68928761

网 址 <http://cbs.nas.gov.cn>

经 销 新华书店

印 刷 北京科信印刷有限公司

版 次 2013 年 11 月第 1 版

印 次 2013 年 11 月第 1 次印刷

开 本 16 开

印 张 20.25

书 号 ISBN 978-7-5150-0894-3

定 价 48.00 元

序 言

国务院发展研究中心 研究员
发展战略和区域经济研究部 部长

侯永志

序
言

区域经济的发展，是实现中国梦的物质基础；在竞争与合作基础上的区域经济发展，是中国特色发展之路的重要内容。我国经济发展的历史表明，区域要素禀赋不同，必然导致区域经济呈现不同的阶段和结构特征。让生产要素在整个国土空间内优化配置和组合，以获得最大的经济效益，是对区域经济发展的根本要求。然而资源



是有限的，怎样使得有限的资源得到优化组合，以获得尽可能多的产出，正是我们不断思考和摸索实践的重要课题。那么，区域经济到底应该如何发展？现阶段区域发展的主要任务又是什么呢？

由于时代不同，采取的区域发展战略和政策也大不相同。新中国成立以来，中国区域经济发展战略和政策不断调整、不断完善，大致经历了从均衡发展而非均衡发展再到协调发展的转变。新中国刚成立时，我国农业比重大，工业生产严重不足，现代工业在国民经济中的比重只占 10% 左右，并且 70% 集中在面积不到 12% 的东部沿海地带，产业体系不完善，产业链条不完整。加之，建国之初国际环境复杂严峻，为了迅速改变旧中国遗留下来的不合理的产业布局 and 国防建设的需要，国家利用计划经济体制，集中有限资源，重点对东北和中西部地区进行了大规模的投资和建设。这一战略思想持续 20 多年，改变了我国的工业布局，对中西部地区工业化过程产生了明显的促进作用。但超越发展阶段，强调均衡发展，也会带来经济效益方面的损失，也会付出一定代价。

70 年代末，从国际上看，全球政治和经济环境发生了显著变化，和平与发展成为人类社会的主题；从国内看，开始了改革开放，在总结过去经验教训、借鉴各国区域开发的理论和经验的基础上，国家对区域经济发展战略和政策进行了调整。政策目标由过去的追求区域平衡发展转向了“效率优先”的非均衡发展；发展的重点区域由过去的中西部地区转向沿海地区。这一时期大约持续了 15 年。综观改革开放后的前三个五年计划，区域经济非均衡发展战略无疑取得了显著的成就。

在实行均衡发展战略和非均衡发展战略之后，我国大部分地区



形成了具有较大带动作用 and 影响作用的发展极，发展极的极化作用和扩散作用也得到了发挥，但区域经济发展不平衡问题依然存在。因此，1995 年党的十四届五中全会上通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展的“九五”计划和 2010 年远景目标的建议》，把“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 年中国经济和社会发展的主要政策思路之一。在人类即将跨入 21 世纪之际，国家提出了西部大开发的战略，并制定了加快基础设施建设、搞好生态环境建设、发展优势特色产业、加强科技教育和促进改革开放等五个方面的政策措施。随后，国家制定了中部崛起和振兴东北等老工业基地战略；“十一五”规划又提出了主体功能区的战略构想；“十二五”规划更是明确将主体功能区战略纳入我国区域发展总体战略之中。

当前，我们正处于一个技术改变生产生活的新经济时代，当代中国的转型与世界经济转型重叠。在这样一种世界经济转型的大背景下，中国各地区的发展，应加强合作，扬长避短，发挥 $1 + 1 > 2$ 的协同效应。本书探讨了避免无谓竞争、深化有效合作的途径和相关政策措施，可供研究未来中国区域经济发展战略和政策的专家学者以及其他有关方面的参考。

2013 年 10 月



CONTENTS

第一章	中国区域发展总框架	1
一	中国区域经济“四大板块”的发展规划	2
二	区域经济规划方案构想	11
三	中国区域战略和区域政策的设定	16
第二章	中国区域经济发展政策调整的方向和重点	25
一	中国区域协调发展战略实施效应总体评价	25
二	区域协调发展政策调整面临的主要问题	27
三	中国区域协调发展政策调整方向	31
四	中国区域经济“四大板块”政策调整的重点	34
第三章	区域发展的中国特色	43
一	不同历史背景下的区域发展挑战	43



二 大国区域发展的挑战	52
三 多民族国家区域发展的挑战	61

第四章 东部率先发展战略分析 70

一 东部地区的区位与文化优势	70
二 改革开放的先发效应	74
三 中国经济未来增长极	83
四 东部率先发展效应透视	86
五 未来 10 年东部率先发展的挑战与政策	95

第五章 西部大开发战略决策分析 100

一 现代化困境的西部凸显	100
二 制度创新的实践	105
三 西部大开发效应透视	124
四 未来 10 年西部大开发的挑战和政策	129

第六章 振兴东北老工业基地战略分析 133

一 发展转型挑战的典型	133
二 制度创新的实践	140
三 振兴东北效应透视	153
四 未来 10 年振兴东北的挑战与政策	162

第七章	中部崛起战略决策分析	166
一	发展进程中的中部塌陷	166
二	制度创新的实践	174
三	中部崛起效应透视	188
四	未来 10 年中部崛起的机遇与政策	192
第八章	区域发展的科技与生态战略	197
一	区域发展科技创新实践	197
二	区域发展与生态战略	208
三	区域发展生态战略的新布局	214
第九章	区域发展战略对区域经济差距的影响机制	223
一	教育对区域经济差距的影响机制	223
二	物质资本对区域经济差距的影响机制	234
三	基础设施对区域经济差距的影响机制	240
四	政府规模对区域经济差距的影响机制	250
第十章	国外区域经济发展的经验与启示	254
一	当代中国西部大开发可借鉴的国外经验	254
二	欧美老工业基地复兴的启示	264
三	中部崛起的国际借鉴	269
四	国外生态建设与区域发展的联动案例	273



第十一章 中国经济增长格局与未来重心的演变 280

- 一 改革开放以来中国区域增长格局的演变 280
- 二 未来的中国区域增长格局 283

第十二章 中国区域经济发展的未来趋势新思考 286

- 一 影响中国区域经济未来发展的若干重要因素 286
- 二 中国区域经济发展的趋势 298
- 三 促进区域经济健康发展的政策思考 305



第一章

中国区域发展总框架

区域经济发展战略是对特定区域经济发展的全局性的长远谋划，它具有综合性、全局性、阶段性和地域性的特点；而区域经济政策则是一国政府为改善经济活动的空间分布，促进国内各地区经济均衡和有效发展而实施的各项措施总称。区域战略侧重于空间格局的谋划，其确定的是一定时期内一个国家或区域内重点发展空间方向，而区域政策主要涉及政策工具的选择。区域战略是区域政策的主要依据，区域战略的实施需要区域政策的支撑。区域经济发展战略和区域经济政策对于区域经济发展的成功与否具有决定性意义。

改革开放初期，为了促进全国经济快速增长，中国实施沿海地区经济优先发展战略。这一战略的实施，有力地推动了中国沿海地区经济的快速增长，并带动了全国经济的大发展。但同时，也造成了地区间差距的急剧扩大。20世纪90年代后期，随着地区间发展差距的日益扩大，中国的区域发展战略与区域政策便转向了促进区域协调发展。《中华人民共和国国民经济和社会发展第十个五年计划纲要》指出：“实施西部大开发战略，促进地区协调发展。”《中华人民共和国国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》对区域协调



发展战略作出了全面阐述：“促进区域协调发展。根据资源环境承载能力、发展基础和潜力，按照发挥比较优势、加强薄弱环节、享受均等化基本公共服务的要求，逐步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格局。”并将四大板块的区域协调发展战略与区域政策表述为：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。

一 中国区域经济“四大板块”的发展规划

（一）推进西部大开发

1999年9月，中共十五届四中全会正式提出西部大开发战略，其西部大开发划定的范围包括：四川、重庆、贵州、云南、西藏、

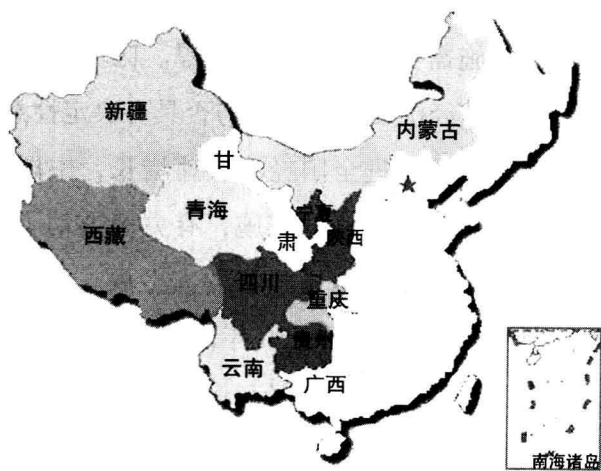


图 1-1 西部地区 12 省



陕西、甘肃、青海、宁夏、新疆、内蒙古和广西 12 个省、市、自治区。同时规定，湖南湘西土家族苗族自治州、湖北恩施土家族苗族自治州和吉林延边朝鲜族自治州等，比照国家西部大开发有关政策实施开发。此后，国务院及有关部门、各级地方政府先后出台、制定并实施了一系列政策措施，以贯彻落实西部大开发战略。《中华人民共和国国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》对西部大开发战略作出了明确的战略部署。2009 年末，西部地区的土地面积为 686.7 万平方公里，占全国总面积的 71.5%；总人口 36729.7 万人，占全国总人口的 27.9%。为了加强对西部大开发工作的组织和领导，根据中央决定，2000 年 1 月国务院成立了西部地区开发领导小组。时任国务院总理的朱镕基任组长，国务院副总理温家宝任副组长，组成人员包括国家计委、国家经贸委、教育部、科技部等 19 个部门的主要负责同志。同年 6 月，领导小组成员增加至 23 个部门的主要负责同志。西部开发领导小组的主要任务是：组织贯彻落实党中央、国务院关于西部地区开发的方针、政策和指示；审议西部地区的开发战略，发展规划、重大问题和有关法规；研究审议西部地区开发的重大政策建议，协调西部地区经济开发和科教文化事业的全面发展，推进两个文明建设。领导小组下设办公室，在原国家计委单设机构，具体承担领导小组的日常工作。国务院西部开发办的主要职责是：研究提出西部地区开发战略、发展规划、重大问题和有关政策、法律法规的建议，推进西部地区经济持续快速健康发展；研究提出西部地区农村经济发展、重点基础设施建设、生态环境保护和建设、结构调整、资源开发以及重大项目布局的建议，组织和协调退耕还林（草）规划的实施和落实；研究提出西部地区深化改革、扩大开放和引进国内外资金、技术、人才的政策建议，协调经济开



发和科教文化事业的全面发展，以及承办西部地区开发领导小组交办的其他事项。2008年3月政府换届后，国务院决定继续保留西部地区领导小组。撤销国务院西部开发办，有关职能部门由国家发展和改革委员会承担。

除此之外，国家还制定或批准了一批重点、特殊区域规划与政策，如《广西北部湾经济区发展规划》、《国务院关于进一步促进宁夏经济社会发展的若干意见》、《关于支持青海等省藏区经济社会发展的若干意见》、《关中—天水经济区发展规划》、《成渝经济区区域规划》等，以促进西部大开发战略的实施。

“十二五”规划纲要指出，要推进新一轮西部大开发。坚持把深入实施西部大开发战略放在区域发展总体战略优先位置，给予特殊政策支持。加强基础设施建设，扩大铁路、公路、民航、水运网络，建设一批骨干水利工程和重点水利枢纽，加快推进油气管道和主要输电通道及联网工程。加强生态环境保护，强化地质灾害防治，推进重点生态功能区建设，继续实施重点生态工程，构筑国家生态安全屏障。发挥资源优势，实施以市场为导向的优势资源转化战略，在资源富集地区布局一批资源开发及深加工项目，建设国家重要能源、战略资源接续地和产业集聚区，发展特色农业、旅游等优势产业。大力发展科技教育，增强自我发展能力。支持汶川等灾区发展。坚持以线串点、以点带面，推进重庆、成都、西安区域战略合作，推动呼包鄂榆、广西北部湾、成渝、黔中、滇中、藏中南、关中—天水、兰州—西宁、宁夏沿黄、天山北坡等经济区加快发展，培育新的经济增长极。



（二）振兴东北工业基地

2002 年，中共“十六大”报告中首次明确提出：“支持东北地区等老工业基地加快调整和改造，支持以资源开采为主的城市和地区发展接续产业。”2003 年 10 月，中共中央、国务院联合发布的《关于实施东北地区等老工业基地振兴战略的若干意见》提出：“将老工业基地调整改造、发展成为技术先进、结构合理、功能完善、特色明显、机制灵活，竞争力强的新型产业基地，使之逐步成为我国经济新的重要增长区域。”这标志着振兴东北地区等老工业基地战略的全面启动。东北地区振兴规划的范围包括：辽宁省、吉林省、黑龙江省和内蒙古自治区呼伦贝尔市、兴安盟、通辽市、赤峰市和

锡林郭勒盟（蒙东地区）

（东北地区范围界定为东北三省）。《中华人民共和国国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》对东北等老工业基地振兴战略作出了明确的战略部署。2009 年末，东北地区的土地面积为 78.8 万平方公里，占全国总面积的 8.2%；总人口 10884.6 万人，占全国总人口的 8.3%。



图 1-2 东北老工业基地

2003 年 12 月，为实施东北地区等老工业基地振



兴战略，加快东北地区等老工业基地发展，国务院决定成立国务院振兴东北地区等老工业基地领导小组，领导小组组长由原国务院总理温家宝兼任。国务院振兴东北地区等老工业基地领导小组的主要任务是：组织贯彻落实中共中央、国务院关于振兴东北地区等老工业基地的方针、政策和指示；审议东北地区等老工业基地振兴战略、专项规划、重大问题和有关法规；研究审议振兴东北地区等老工业基地的重大政策建议，协调东北地区等老工业基地经济社会全面发展。东北办是国务院振兴东北领导小组下设的办公室，在国家发展和改革委员会单设办事机构，具体承担领导小组的日常工作。其职责主要是研究提出东北地区等老工业基地开发战略、专项规划、相关政策法律法规、产业结构调整、重点基础设施建设、生态环境保护建议等。2008年，国务院振兴东北地区等老工业基地领导小组撤销国务院振兴东北办，具体工作由国家发展和改革委员会承担。

此后，国务院及有关部门、各级地方政府先后出台、制定并实施了一系列政策措施，以贯彻落实东北等老工业基地振兴战略。为振兴东北老工业基地，近年来国家有关部门在项目投资、财税、金融、国有企业改革、社会保障试点、资源型城市转型试点、对外开放和基础设施建设等方面制定实施了一系列的政策措施予以配套。2005年6月，国务院办公厅发布了《关于促进东北老工业基地进一步扩大对外开放的实施意见》；2006年8月，继上海洋山、天津东疆保税港区之后，国务院正式批准设立大连大窑湾保税港区；2007年8月，国务院正式批复《东北地区振兴规划》；2009年，国务院先后批复了《辽宁沿海经济带发展规划》和《中国图们江区域合作开发规划纲要——以长吉图为开发开放先导区》，并发布了《关于进一步实施东北地区等老工业基地振兴战略的若干意见》，从9个方面提



出 28 条推进东北地区等老工业基地全面振兴的具体措施。2010 年 4 月，经国务院同意，国家发展改革委员会正式批复沈阳经济区为国家新型工业化综合配套改革试验区。

“十二五”规划纲要指出，要全面振兴东北地区等老工业基地。发挥产业和科技基础较强的优势，完善现代产业体系，推动装备制造、原材料、汽车、农产品深加工等优势产业升级，大力发展金融、物流、旅游以及软件和服务外包等服务业。深化国有企业改革，加快厂办大集体改革和“债转股”资产处置，大力发展非公有制经济和中小企业。加快转变农业发展方式，建设稳固的国家粮食战略基地。着力保护好黑土地、湿地、森林和草原，推进大小兴安岭和长白山林区生态保护和经济转型。促进资源枯竭地区转型发展，增强资源型城市可持续发展能力。统筹推进全国老工业基地调整改造。重点推进辽宁沿海经济带和沈阳经济区、长吉图经济区、哈大齐和牡绥地区等区域发展。

（三）促进中部地区崛起

2004 年 3 月，时任总理温家宝在政府工作报告中首次明确提出促进中部地区崛起。2006 年 4 月，中部崛起的纲领性文件——《中共中央、国务院关于促进中部地区崛起的若干意见》（中发〔2006〕10 号）正式出台。中部地区主要包括山西、河南、湖北、湖南、安徽、江西 6 省。此后，国务院及有关部门、各级地方政府先后出台、制定实施了一系列政策措施，以贯彻落实中部地区崛起战略。《中华人民共和国国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》对中部崛起战略作出了明确的战略部署。2009 年末，中部地区的土地面积约为 102.8 万平方公里，约占全国总面积的 10.7%；总人口约 35603.5