

# 区域发展与政策

——2005年中国—东盟区域经济发展研讨会文集

主摇编：杜摇鹰

摇摇副主编：范恒山摇王一鸣

中央编译出版社



## 前摇言

中国是一个发展中的大国，由于自然和历史等方面的原因，区域间经济和社会发展差异很大。改革开放以来，中国工业化、城市化进程加快，但由于区域间发展不平衡，区域差距呈现扩大态势。中国政府高度重视缩小地区差距，制定和实施了一系列促进区域协调发展的政策，“十一五”规划《纲要》明确提出实施区域发展总体战略、健全区域协调互动机制和推进形成主体功能区等战略任务。欧盟东扩以后，各国的经济社会发展水平差距也持续扩大，为解决区域间不平衡问题，欧盟作出了多方面努力，取得了良好效果。中国和欧盟之间相互交流并借鉴各自的经验，对欧盟与中国制定和实施促进区域协调的政策具有重要意义。中国—欧盟区域经济发展研讨会于 2006 年 12 月 15 日至 17 日在北京召开，中欧双方政府部门、研究机构的有关官员和专家学者参加了研讨会并提交了论文，这个文集反映的就是这次研讨会的成果。

文集第一部分主要是中国区域政策与区域发展的内容。出于国家发展战略、经济发展效率和社会公平等方面的考虑，中国区域政策在国家宏观政策体系中一直占有重要地位。中国建国至改革开放前的 30 年是以注重区域均衡发展为主的阶段，强调沿海与内陆地区的平衡，重点是投资和开发内陆地区。计划手段是这一阶段区域资源配置的基本方式，计划管理主体是中央政府。从 1978 年改革开放至 20 世纪 90 年代中期，中国区域发展向非均衡方向转变。特殊的区位优势、实施沿海开放战略和优惠政策，使东部沿海地区率先与国际市场接轨，以发展外向型经济为主，明显提高了资源配置效率，但在市场机制的作用下，区域差距明显扩大，这种差距不仅表现在经济发展水平上，还表现在居民收入、公共服务水平以及市场化程度和对外开放水平上。20 世纪 90 年代中期至今，针对区域差距扩大问题，区域政策的核

心转向区域协调发展和区际公平问题。“九五”计划时期，更加重视支持中西部地区经济发展，“十五”计划时期，实施西部大开发、振兴东北地区等老工业基地、促进中部地区崛起和鼓励东部地区率先发展的区域发展总体战略，对平衡区域发展起到了积极作用。到 2005 年，东部 12 省市、中部 8 省区、西部 12 省区和东北 4 省四大区域生产总值分别为 10.2 万亿元、3.6 万亿元、3.6 万亿元和 1.6 万亿元，分别占中国国内生产总值的 33.3%、11.6%、11.6% 和 5.1%，按可比价格计算，2001 年至 2005 年间，四个区域生产总值年均增长速度分别为 10.2%、11.6%、11.6% 和 11.6%，增长速度差距扩大的势头有所减缓。

《中国区域政策的发展——评论与展望》一文指出，国家“十一五”规划改变了以往偏重区域间经济平衡发展的取向，在强调发挥市场作用、促进生产要素在区域间自由流动、增强区域发展互动机制的基础上，更加强调各区域公共服务的均等化和控制居民收入水平差距；更加强调经济社会发展与人口、资源、环境在空间上的协调；更加强调按照市场规律，促进人口和生产要素向优势地区集中，以城市群为主体形态推进城市化。这样的区域政策调整，将对未来中国的区域发展产生重要影响。

《完善财政均衡制度促进区域协调发展》一文指出，在完善财政均衡制度方面，将结合政府职能改革，进一步明确各地政府基本公共服务的支出责任，属于全国性和跨省区市的公共产品和服务由中央政府全额承担，属于面向本行政区域的地方性公共产品和服务的财政支出责任由省、市、县三级政府分别承担，属于不同级次政府共同管理的事务，要区别不同情况，明确各自的管理范围，分清主次责任，对具有跨地区“外部性”的公共产品和服务的财政支出责任，由相关地区与上级政府按照一定比例分别承担；将结合转变经济增长方式及税制改革的推进，适时调整政府间税收安排；将进一步完善转移支付制度，加大对财力薄弱地区的财力支持；将积极推进省以下财政体制管理方式创新，简化管理层次；还将推进政府间财政关系的法制化，健全监督约束机制。

《近年来中国地区差距的变化趋势》一文指出，2005 年以后，东部、中部、西部、东北四大经济板块之间增长的差距有所缩小，2005 年东、中、西部地区的平均增长速度几乎相同，2005 年全国各地区的人均 GDP 增长率较

2004年有大幅度提高，但中部、西部和东北地区提高的幅度更大。这一变化趋势产生的原因主要在于：一是西部大开发战略的实施，有力地促进了西部地区的经济增长，减缓了地区差距的扩大；二是在2004年以来的经济上升期间，资源较丰富的地区经济增长速度提高很快；三是外国直接投资对东部沿海地区的拉动作用有所减弱；四是欠发达地区的巨大基础设施建设有了快速的发展；五是近年来中央对“三农”问题的关注和政策措施也有利于地区差距的减缓。

《劳动力转移对缩小收入差距的影响》一文根据全国范围内农民工收入转移抽样调查结果进行的分析，得出了这样的结论：由于我国的劳动力流动受到户籍等因素的制约，劳动力流动还没有对地区差距缩小发挥重要的作用。因此，在我国地区差距又呈现逐渐扩大趋势的今天，在实施西部大开发和振兴东北老工业基地战略中，应该高度重视劳动力流动的作用，尽量减少对劳动力流动的限制，降低劳动力流动的成本，让劳动力在流动过程中逐步实现地区间人均收入的均等。

《中国区域教育发展差异与政府宏观教育政策调整》一文指出，研究表明，我国许多教育经费指标的地区差异均大于经济指标的地区差异，政府作为维护和促进教育公平的社会主体，在减少教育差距、增进公平上承担主要责任。“十一五”期间政府以逐步纠正缩小教育差距作为工作的重点，一是实行投资于人的战略，把发展教育作为促进协调发展的重点领域；二是以社会主义新农村建设为契机，建立农村义务教育公共财政体制；三是积极实行差别待遇政策，切实解决贫困地区的教育贫困问题。

国内外区域发展的历史经验表明，大国内部地区差距的缩小是一个十分漫长的过程，它是经济发展内在规律、市场力量和政府干预相互作用的结果。当前，中国正处于工业化的中期阶段，经济发展中市场调节的成分不断增加，市场机制的作用日益加强，从而造成了一定时期内地区间差距越拉越大的客观态势，在这种态势下，中央政府的规划引导和政策干预是必要的。文集第二部分关于欧盟地区差距和区域政策的论文，有助于客观认识这一问题，并提出一些合理化的政策建议。欧盟自1993年正式成立后，前后经历了3次扩大，2004年5月1日扩大为25个成员国，目前土耳其、保加利亚、罗马尼亚和克罗地亚等也已成为其候选国。欧盟持续扩大，区域发展不平衡

的问题日渐突出，各国经济发展水平差距很大。为此，欧盟多年来综合运用多种手段促进地区经济协调发展，并取得了明显成效。其中，欧盟区域政策的政策工具（包括基金工具和贷款工具）富有启发意义。基金工具主要包括结构基金、凝聚基金、赈灾基金和入盟准备基金，它们分别从不同的角度支撑着欧盟的区域政策。在发展滞后地区建立大的交通设施和基础网络，刺激贸易和当地经济活动，提高投资吸引力，创造可持续的就业机会以提高居民收入，留住高素质的从业人员，支持受工业衰退影响的企业重组和经济转型等方面，这些措施都起到了明显的效果。欧盟贷款工具主要来自欧洲投资银行，其资金投向主要是交通和基础设施、对工业和服务业的投资、城市基础设施以及健康和教育基础设施，极大地促进了欧盟落后地区的经济增长。欧盟专家论文中多次对结构基金和凝聚基金在促进欧洲一体化进程中的作用进行了评估。

《凝聚政策的附加价值》一文指出，尽管对结构调整政策的评判，往往主要看它对增长和转型所带来的影响，但同样重要的，也要看其对决定经济竞争力的主要因素所造成的影响。欧盟干预政策使基础设施以及其他区域发展不平衡问题比较严重的领域，如研发、信息社会的建设以及持续教育和培训机会等，都取得了显著的进步。《欧盟凝聚政策附加价值评价》一文指出，在过去的十年中，受凝聚基金支持的国家 and 欧盟其他地区的贸易超过原有的一倍还多，整体的公共投资（净结构基金）在爱尔兰、希腊和葡萄牙增长显著，分别达到了  $1.5$  倍、 $1.0$  倍和  $1.5$  倍。

《欧盟区域政策的制度基础与中国区域政策未来方向》一文指出，在设立之初，欧洲投资银行就把提供政策性贷款支持落后地区发展、促进欧洲经济和社会的融合作为其优先考虑的重要目标。 $1993$  年以来，它的贷款额已经超过世界银行，成为世界上最大的多边优惠信贷提供者。 $1999$  年有  $1000$  亿欧元的资金被投入到受援地区，其中  $500$  亿是对欧盟  $12$  个国家的融资。

《全球化背景下欧盟地区经济发展政策及其对我们的启示》一文指出，欧盟在促使地区协调发展方面的做法对我国的启示主要在于：一是把统筹区域协调发展、努力缩小地区差距看作国家的一项战略任务长期抓下去；二是进一步重视区域政策在国家宏观调控中的作用；三是加强规划和法律法规建设，增强经济社会调控的规范性；四是进一步加强对欠发达地区的扶持，切

实严格资金监管。

近些年来，国内专家学者对区域经济战略与规划作了深入研究，特别是对珠三角、长三角、环渤海三大区域的发展战略，西部大开发、振兴东北老工业地区以及城市群等方面取得了一系列研究成果。文集第三部分的论文反映了这些研究成果。

《从长江三角洲经济看区域一体化》一文指出，长三角经济发展存在的矛盾和问题主要在于：一是核心城市上海的功能尚未到位；二是区域范围内决策主体与利益主体背离；三是城市之间功能雷同，分工欠合理，竞争过度；四是生态成本高昂，持续发展能力受损；五是区域内城市化水平差异大；六是城市化进程与社会结构变迁的适应能力缺失对称；七是能源、土地、劳动力等生产要素供求矛盾在经济增长中凸现。

《大珠江三角洲的产业升级与国际竞争力》一文指出，目前大珠江三角洲的竞争优势主要体现在硬件方面，而在企业组织、专利申请、人才培养与创新环境等软环境方面存在不足。未来大珠江三角洲国际竞争力的提升必须以软环境的改善为基础，一是实施自主创新战略，构建多层次的区域创新体系；二是促进内生型经济发展，转变经济增长方式；三是加快产业升级转型，提升产业合作内容与层次；四是改革基础设施使用方式，创新区域合作体制，促进区域的一体化发展。

《环渤海地区产业结构演变与政策选择》一文指出，环渤海地区在经济发展过程中曾出现一定程度的结构趋同，这种现象具有一定的必然性和合理性；一定程度的结构趋同并没有导致严重的同构问题，而且结构趋同和重复建设对地区经济发展所带来的并不都是负面影响；环渤海地区在区域竞争背景下的投资导向与相关区域经济政策为未来的产业过度竞争埋下了隐患；加强政府和民间两个层面的互动、建立合作发展机制、推动区域产业分工，是“十一五”期间环渤海地区经济发展的战略选择。

本文集收录的 108 篇论文是从提交会议的 120 余篇论文中挑选出来的。文集的定稿工作由中华人民共和国国家发展和改革委员会地区经济司和宏观经济研究院具体负责。考虑到有的文章篇幅过长，在编选过程中进行了必要的删减。王晓红、陈玉京、于晓莉等对文集的编选付出了大量劳动，在此表示感谢。

我们相信，文集的出版对于中国和欧盟总结过去区域政策的经验与教训，交流和借鉴各自缩小区域差距、实现区域协调发展和共同发展的宝贵经验，不断完善各自的区域政策，具有十分重要的意义。

编者

二〇〇七年一月于北京

## 目 录

前言 ..... (员)

中国—欧盟区域经济发展研讨会开幕式致辞 ..... 杜鹰 (员)

中国—欧盟区域经济发展研讨会开幕式致辞 ..... 希布内尔女士 (源)

中国—欧盟区域经济发展研讨会闭幕式讲话 ..... 陈宣庆 (员)

中国—欧盟区域经济发展研讨会闭幕式讲话 .....  
米歇尔·帕斯卡原雷蒙多 (员)

中华人民共和国国家发展和改革委员会与欧盟委员会

区域政策合作谅解备忘录 ..... (员)

## 第一部分 中国区域经济与政策

中国的区域政策 ..... 王新怀 (员)

中国区域政策的发展——评论与展望 ..... 王一鸣 (员)

完善财政均衡制度促进区域协调发展 ..... 许宏才 (员)

中国财政转移支付制度的演变 ..... 贾康 (源)

改革开放以来的中国区域经济发展 ..... 万东华 (员)

近年来中国地区差距的变化趋势 ..... 李善同 许召元 (员)

劳动力转移对缩小收入差距的影响 ..... 樊纲 王小鲁 张泓骏 (员)









关于中国的区域创新体系与区域科技政策 ..... 王元 (员)

中国区域教育发展差异与政府宏观教育政策调整 ..... 周满生 (员)














中国的民族区域自治制度 ..... 乐长虹 (员)

## 第二部分 欧盟区域经济与政策

凝聚政策的附加价值 ..... 罗纳德·霍尔 (员)

|  |            |   |
|--|------------|---|
| 欧盟凝聚政策附加价值评价 .....   | 安德里亚·马伊拉特  | (  )       |
| 欧盟凝聚政策评估：问题研究和政策挑战   |            |   |
| 摇摇 .....   | 约翰·贝切勒     | 克林·乌仁 (  ) |
| 欧盟区域政策的制度基础与中国区域政策未来方向 .....   | 张可云        | (  )       |
| 全球化背景下欧盟地区经济发展政策及其对我们的启示 .....   | 祝宝良        | (  )       |
| 地区战略的准备及实施 .....   | 安德思·帕尔玛·宙斯 | (  )       |
| 地区战略制定中的方法论困境 .....  | 佐治拉克       | (  )       |
| 欧洲就业战略 (  ) ..... | 罗伯特·施特劳斯   | (  )       |

### 第三部分 中国区域经济战略与规划

|   |     |   |
|---|-----|---|
| 中国城镇空间结构的发展趋势 .....   | 王摇凯 | (  )       |
| 继续推进西部大开发 .....   | 费志荣 | (  )       |
| 从长江三角洲经济看区域一体化 .....  | 朱荣林 | (  )       |
| 大珠江三角洲的产业升级与国际竞争力 .....   | 闫小培 | (  )       |
| 环渤海地区产业结构演变与政策选择 .....  | 周立群 | 罗若愚 (  )  |
| 东北老工业基地振兴战略与扩大中欧经贸合作 .....  | 武士国 | (  )     |
| 关于中国区域协调发展与对外开放的若干思考 .....  | 李刚  | 崔艳新 (  ) |
| 中国各地区  的变迁 (  —  ) ..... | 胡鞍钢 | 张宁 (  )  |
| 中国区域人才开发的政策趋向 .....   | 李建钟 | (  )     |
| 中国欠发达地区的发展问题 .....  | 张洪波 | (  )     |

## 中国—欧盟区域经济发展研讨会 开幕式致辞

中华人民共和国国家发展和改革委员会副主任摇杜鹰

尊敬的希布内尔女士、各位来宾、女士们、先生们，下午好！

中国—欧盟区域经济发展研讨会今天在这里开幕了，首先我代表中华人民共和国国家发展和改革委员会对欧洲联盟欧洲委员会地区政策委员希布内尔女士亲临会议、对各位中外专家的到来表示诚挚的敬意和热烈的欢迎。召开中国—欧盟区域经济发展研讨会，并建立中国—欧盟在区域经济发展领域的对话合作机制是温家宝总理和前任欧盟委员会主席普罗迪共同提议的，这对于促进中国与欧盟多方面、全方位的交流与合作具有重要意义。中国方面对此高度重视，作为落实中欧领导人会晤联合声明的具体行动，我们希望以召开这次研讨会为标志，建立和启动中欧双方在区域经济发展领域的对话与合作，并确立机制长期坚持下去。

中国地域辽阔，地区间发展不平衡，这是中国的基本国情。由于历史的和区位的原因，中国东、中、西三大地带的经济社会发展客观上存在着差距。改革开放以来，为加快经济发展，努力缩小与发达国家的发展差距，在最初的一段时间里，中国实行了鼓励沿海地区优先发展的战略及相应的改革开放措施，东部沿海地区在改革开放政策推动下，凭借较好的经济基础、优越的地理位置和自身的努力，使经济与社会得到长足发展。这一战略的实施，一方面有力地促进了全国经济的快速增长和综合国力的明显增强，另一方面也在客观上拉大了地区间的发展差距。

逐步缩小区域发展差距，是中国现代化建设进程中的一项长期任务。地区差距问题是发展中的问题，必须也只能在发展中逐步解决。中国政府高度重视区域协调发展问题，二十世纪八十年代，邓小平先生及时提出了“两个大局”的战略构想，他指出：“沿海地区要加快对外开放，使这个拥有两亿人

口的广大地带较快地先发展起来，从而带动内地更好地发展，这是一个事关大局的问题。内地要顾全这个大局。反过来，当发展到一定的时候，又要求沿海拿出更多力量来帮助内地发展，这也是个大局。那时沿海也要服从这个大局。”在世纪之交，沿海帮助内地加快发展的条件和时机日趋成熟。中央政府在鼓励沿海地区率先发展的同时，相继提出了西部大开发、振兴东北等老工业基地、中部崛起等战略，并作出了新的部署。随着一系列促进区域性发展政策的完善和实施，东中西互动、优势互补、相互促进、共同发展的区域协调发展格局正在逐步形成。

中国《国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》已经十届人大四次会议批准并正式公布。这个规划是未来五年中国经济社会发展的宏伟蓝图和行动纲领，体现了科学发展观和构建和谐社会的总体要求，阐明了国家的战略意图，明确了政府工作的重点，为引导市场主体行为提供了依据。

“十一五”期间，我们将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的区域发展的总体战略。在统筹区域协调发展方面，要根据资源环境的承载能力，发展基础和发展潜力，逐步形成主体功能定位清晰、东中西部良性互动、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。在统筹城乡发展方面，要积极稳妥地推进城镇化，逐步改变城乡二元结构，努力缩小城乡之间生活水平和公共服务的差距。

女士们、先生们，妥善处理好区域协调发展问题，关系到中国现代化进程的全局。中国经济正处在增长的上升期，市场推动发展的力量明显增强，中国经济与世界经济的联系日益紧密，地区间经济社会发展的关系带有明显的阶段性和时代特征。在中国逐步转变经济增长方式和完善社会主义市场经济体制的过程中，吸取国际经验是十分必要的。欧盟在促进区域协调发展方面具有比较成熟的理论和政策实践，中国地区发展具有明显的多样性和丰富的实践经验，中欧双方加强在这一领域的交流与合作，对双方都大有裨益。正是基于这一认识，双方都为开好这次研讨会做了充分准备，中方邀请了国务院有关部门的代表以及在区域发展与区域政策研究领域知名的专家参加会议，欧盟也派出了强大的代表团。希望参加这次研讨会的各位代表，围绕缩小地区发展差距、完善区域经济政策等问题畅所欲言，提出有针对性的对策

和建议；也希望欧盟的专家学者更多地关注中国、了解中国、研究中国；在深入探讨的基础上，达到增进了解、交流经验、彼此借鉴、互利共赢的目的。

最后，祝研讨会取得圆满成功，祝各位朋友在北京工作和生活愉快！  
谢谢大家！

## 中国—欧盟区域经济发展研讨会开幕式致辞

### ——为什么要制定欧洲凝聚政策， 政策的目标、资金和管理

欧洲联盟欧洲委员会地区政策委员摇希布内尔女士

女士们、先生们：

我很荣幸，也非常高兴，今天能来到这里，并面对着如此尊贵的听众。

在今日的全球经济中，中国和欧盟都是主要的参与者。中国的活力、中国丰富的历史和文化令全世界十分钦佩。然而不需要我来告诉你们，那就是你们的国家受人钦佩和让人害怕的程度实际上是一样的。今天我来这里想对你们说的是，我没有这些害怕，因为我觉得这些害怕是出于一种误解，但遗憾的是，这种误解相当普遍，当然也流行于欧洲国家。我认为政治领导人和各位代表有责任来消除这些误解和错觉，这样，我们就能互惠互利，相互理解，共同前进。

中国和欧洲之间的共同点要比乍看上去多得多。我们有着许多共同的价值观和原则，首先就是都希望将经济发展与社会公平结合起来。

所以，我很高兴能够率领这支欧盟代表团来到中国，把制定有关促进地区、经济和社会等领域和谐发展政策方面的经验作为特别的议题，当然，不是惟一的议题。

我相信你们也会赞同我的观点，即欧洲和中国正面临着重大挑战——全球经济变化的步伐加快，新技术革命和知识经济的发展带来深远的影响，世界各国都在追求经济的可持续发展，以及人口老化、经济和社会发展差距明显。在欧盟，~~2004年~~ ~~15个~~新成员国加入后，这种差距有所加大。~~2007年~~将进一步加大，因为罗马尼亚和保加利亚定于这一年加入欧盟。

中国有~~31个~~省级区划，而我们有~~15个~~成员国（不久将是~~16个~~）、~~15个~~多个地区。从人口数量来说，中国人口最多的省——河南省相当于德国的规

模，而人口最少的西藏则类似于欧盟中的小成员国。同样，在以人均 GDP 衡量的经济发展水平方面，中国与欧盟也有着差不多大幅度的贫富差距：最富裕的是上海，其人均 GDP 是中国全国平均水平的 1.5 倍，而在欧盟，最高的是卢森堡，相当于欧盟平均水平的 1.5 倍。在最贫困的地区，二者就更接近了，如将贵州（中国平均水平的 0.5 倍）和拉脱维亚（欧盟平均水平的 0.5 倍）作比较。

在应对这些挑战的过程中，我们相信区域政策是一个必要的手段。多年来，为了创造更高的经济增长速度，促进社会包容，在欠发达地区、城市和农村创造新的可持续的工作岗位，以及保护和改善环境质量，我们制定了相关的区域政策，其目标是加大对人力资本和物质资本的投资以提高生产率。

欧盟的区域政策囊括了经济表现、竞争力和社会公平，从而把社会因素也当作一个生产要素。教育、培训和医疗保健都有助于经济发展，在防止贫困方面也发挥着重要的作用。

## 一、区域政策的历史和理念、目标和结果

区域政策给全欧盟区域带来了新的机会，促进欠发达国家和地区加入欧盟一体化进程。所以，这些国家和地区正向着欧洲平均水平靠拢。

欧盟区域政策的法律基础体现在各成员国签署的欧盟条约第 161 款中，该款规定：“欧盟应致力于缩小不同地区发展水平的差距，缓解包括农村在内的最不利地区或岛屿的落后局面。”

今年，我们将庆祝该区域政策和欧洲地区发展基金（ERDF）诞生 40 周年，而该基金也是我们区域政策第一个也是最主要的金融工具。在设立基金后的最初几年，欧洲地区发展基金只占欧盟预算的约 1%；现在，结构基金占欧盟预算的约 15%，2014 年约占到 16%。在 2014 年到 2020 年的 7 年间，我们可用的基金将稳步增加，达到 1000 亿欧元，占欧盟 GDP 的 1%。

资金的增加表明随着经济和政治一体化进程的加速，需求也随之出现。这里我指的是单一货币和单一市场的出现——正如我已经说过的，国家和地区越不发达，它们从单一市场的四大自由流通或从采纳单一货币中获得好处的能力就越弱。我指的是欧盟的扩张，因为让新成员国加入欧盟，总是需要

进一步完善区域政策。

通过在两个相互联系的领域采取行动，区域政策促进了地区持续、和谐的发展。

第一个领域包括提供足够的基础设施（如交通、电信和能源网络、供水和环保设施）以及拥有合格的人力资源（受过良好教育、有技术的劳动力）。在这些领域如果缺少起码的投资，那么欠发达地区为发展所作的努力就注定要失败。投资者根本就不会到这些缺乏基础设施或公共服务质量低劣的地方。

但是，还有一个领域需要区域政策进行干预和采取行动，从而使政策行之有效。这种“投资”从本质上说要比上面那些投资更无形一些。它们指的是公司在欠发达地区进行调整的能力，而且与知识经济直接相关。相关的项目包括研究机构和公司间的合作、管理水平和商业文化或者建立一个强有力的服务行业以促进公司的发展。

欧盟的区域政策随着时间的变化而变化，既符合全球的变革，也符合经济发展的范例。我们的结论——类似于中国第十一个五年规划中所包含的结论——是通过对具体的基础设施进行投资，同时也对竞争力、创新能力和研发能力进行投资，这样的区域政策可以激发地区发展的潜力。研究和创新所发挥的作用（即作为生产力和经济发展的推动因素），使得它们对于地区发展来说至关重要。竞争力和凝聚力齐头并进。

欧盟的区域政策也扩大了选区。随着城市问题成为一个主要的发展挑战，城市政策也成为区域政策的一个重要组成部分。这一趋势带来了机遇，同时也带来了挑战。一方面，城市蕴含了最大的经济机会，也是欧洲竞争力的优势所在。因此，我们的政策要解决诸如城市的经济发展，包括创新在内的竞争力、通达性、技术劳动力的供给以及经济的多样性等各种问题。这些政策把城市的发展与地区的发展联系在一起，有助于形成渗透和扩散效应。另一方面，我们还要解决越来越多人们关注的话题，如社会排斥、贫穷、移民的融合以及环境的压力。

欧盟提供的绝大部分投资都投入到 2004 年不到欧洲平均水平 1/3 的地区，以推动它们迎头赶上。随着欧盟的扩张，生活在这些地区的人口数量当然有所增加——从欧盟 1980 年时的 2.5 亿人到欧盟 2004 年时的 5 亿人。今天我

们面临的挑战是通过提高落后地区的长期增长潜力和竞争力帮助其迎头赶上。消除差距和提高竞争力是一枚硬币的两面。

我想说，有独立机构提供的证据表明，欧盟区域政策成功地创造了一个更加和谐和有凝聚力的社会。从 1989 年到 1993 年，它帮助了西班牙、葡萄牙和希腊的贫穷地区，使人均 GDP 的差距缩小了 15%。近来的另一个受援国爱尔兰也能说明问题，5 年来该国的人均收入翻了一番。区域政策对于产生这一结果所作的贡献是巨大的。

今后，从 1994 年到 1999 年，我们估计投入到新成员国（1995 年加入欧盟的 4 国加上保加利亚和罗马尼亚）——这些成员国包括了欧盟大部分最贫困的地区——的区域政策投资可能创造多达 100 万个新岗位，将它们的 GDP 提高 15%。

很重要的一点是，我们对贫穷地区的投资对于大部分富裕国家和地区的企业来说也产生了重要影响——对商品和服务的需求增加、欧盟基础设施的改善以及交易成本的降低。所以，对欠发达地区进行投资对于这些地区和整个欧盟来说都是一个好消息。

## 二、资金：公私伙伴计划（~~与总管理计划相联系并刺激经济~~）和杠杆效应

我们的政策建立在 1990 年预算的基础上。我们刚刚就 1994—1999 年间的新财政框架达成了协议。欧盟 1990 年财政框架的一个主要优势在于它为地区发展提供了一个稳定的战略框架。

但是，我们必须牢记的是，整个欧盟预算只占欧盟 GDP 的 1%。所以，区域政策所起的作用是充当催化剂。到今天为止，区域政策的杠杆效应是，欧盟每投入 1 个欧元，就在贫穷地区获得了 1.5 个欧元的私人资本，在更富裕的地区获得 0.5 个欧元。今后我们还将加强这一杠杆效应。

为了提供更多的财政杠杆，我们正在鼓励由区域政策资助的项目更多地采取公私伙伴计划。这一计划也是基于私有化和放松管制的结果。许多过去由国家或公共实体提供的服务现在成了它们与私营部门共同提供，或者完全由私营部门来提供。所以公私伙伴计划可以推广到传统基础设施以外的领