

# 中国发展中的地区问题：协调发展与区域规划

孙久文

(中国人民大学区域与城市经济研究所)

经历近 30 年的改革开放，中国的经济获得了飞速的发展，但同时先进和落后地区发展的不平衡仍十分明显。目前，解决沿海和内陆地区的发展差距已成为中国中央政府政策的一个关注点。

## 1. 中国区域总体发展战略的构成

实施区域发展总体战略，关键是要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，进一步明确区域发展的战略布局、功能定位、发展重点、政策导向等重大问题，抓好各项工作部署和政策措施的落实，逐步形成主体功能定位清晰、东中西良性互动、基本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。<sup>1</sup>

我国目前的区域发展，仍然是以四大区域开发行动的深入实施为标志，形成区域总体发展战略，并以此推动区域的协调发展。

### 1.1 坚持推进西部大开发

西部大开发范围包括 12 省、市、区，面积占全国国土的 71.4%，人口占全国 28%，而地区生产总值仅占 17% 左右，人均地区生产总值约为全国平均值的 59%，不足东部地区平均值的一半。<sup>2</sup>西部地区尽管不乏经济科技较发达的大城市，但从广域上考察，属欠发达地区。

在开发领域上，主要是突出 4 个重点，①从生态环境建设和基础设施建设入手，生态环境方面，重在搞好退耕还林、退牧还草、天然林保护、风沙源和石漠化治理等生态工程；建立和完善生态改善、农民增收和地区经济发展和谐统一的长效机制。推进“西气东输”，“西电东送”、青藏铁路、西气东输四大工程开工建设，使西部的基础设施明显改善。②围绕着“新农村”建设，加强西部地区特别是西部农村和少数民族聚居区的科技教育卫生文化等社会事业的发展，降低青壮年文盲率。③建立健全西部地区县、乡、村三级卫生服务网络，完善城乡疾病预防控制体系和医疗救治体系，以减少因病致贫、返贫。④根据资源禀赋和产业基础，以市场为导向，发展能源、矿业、机械制造、农果业、中药材及加工、特色旅游等。

### 1.2 振兴东北老工业基地

东北地区是上世纪 50 年代工业建设的重点，因体制与结构双重矛盾的困扰，改革开放后发展不快。主要问题是国有经济比重偏高、经济市场化程度低、企业设备和技术老化，结构调整缓慢、经济活力不足。

东北振兴的主要途径是：

①体制创新。实现资金、技术、劳动力等生产要素自由流动，用市场吸引国内外各种资本前来投资。②产权重组。对东北国有资产进行重组、改造，发展混合所有制经济，实现投资主体多元化。③产业接替。鼓励一批处于产业衰退期的资源产业退出，建立覆盖面大的社会保障网络，解决因产业转型留下的问题。④结构升级。加大老油田的勘探力度，建设大型煤

炭基地，促进煤电联营，建设大型石化基地；通过钢铁企业联合重组，构建北方精品钢材基地；重点发展数控机床、输变电设备、轨道车辆、发电设备、燃气轮机、重型机械、船舶、汽车及零部件、飞机等现代制造业；加快发展电子通讯设备、软件开发、生物技术和医药、航空航天等高新技术产业。

### 1.3 促进中部地区崛起

中部地区面积占全国 10.7%，人口占全国 28%，2004 年地区生产总值占全国 21%，人均地区生产总值相当于全国平均值的 80%，为东部发达地区的 44.9%。

促进中部地区崛起，需要从国家战略层次上对中部地区给予如下几方面的引导和支持：  
①整合国家的区域政策，支持中部地区的增值税转型、城乡社会保障体系构建和加大基础设施建设的力度等。  
②以中原城市群、武汉城市群、长株潭城市群、昌九工业走廊、太原城市群和合肥—芜湖都市带等城市群为基础，培育中部的区域发展龙头。  
③建设产业密集带。在京广铁路产业带发展煤炭采选、钢铁工业、装备制造业，食品工业、有色冶金，汽车工业、钢铁工业、高新技术产业，交通运输设备、高新技术产业等；在陇海铁路产业带重点发展现代制造、高新技术、能源、石化等；在沿江产业带实现水路联运、江海联动，发展加工制造业、高新技术产业、冶金、石化、电力、汽车、建材等大耗水、高载能、大运量的优势产业。

### 1.4 鼓励东部地区加快发展，有条件的地方率先基本实现现代化

东部地区要继续发挥引领国家经济发展的引擎作用，优先发展高技术产业、出口导向产业和现代服务业，发挥参与国际竞争与合作主力军的作用。在继续发挥有利区位和改革开放先行优势的同时，重在推进制度、技术双创新，特别是原始性科技创新，在转换经济增长方式、推进产业结构优化升级、走新型工业之路方面走在全国前列，既可缓解克服区内资源、环境的双重压力，实现可持续发展；又为全国作出示范，创造经验。

具体做法是：充分发挥市场力量，引导要素和资源在区域内流动和集聚；完善区域经济的制度保障，加快区域经济一体化进程；发挥经济实力优势，鼓励资本投向中西部地区转移；发挥人才和技术优势，发展高新技术产业，加快产业结构调整 and 升级；发挥非公经济优势，鼓励民营经济发展，加快国际化进程，鼓励参与国际市场竞争；<sup>3456</sup>

## 2. 中国区域发展取得的成效

中国区域协调发展,在如下几个方面取得明显的成效:

### 2.1 地区经济发展较快

2000 年以来，中国宏观经济形势出现了较快的增长势头，无论是增速还是总量，都出现了较快的发展。从“四大板块”分析，东部地区依然是经济高速增长区，2000-2005 年区域的 GDP 年均增速达到 11.54%，其次是西部地区，年均增速为 10.22%，中部地区和东北地区增速分别为 10.2%和 10.17%。

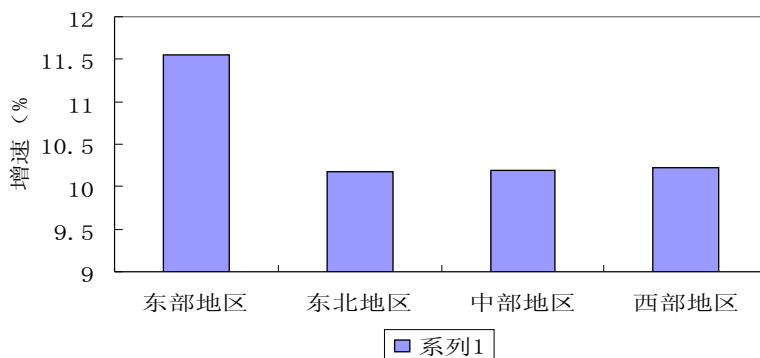


图1 中国四大板块2000-2004年区域GDP增速比较

以省区为单位分析，2000-2004年地区经济年均增速最快的是内蒙古自治区，年均增速达到13.52%，其次是天津市，增速为13.16%，最低的是云南省，年均增速仅为8.38%。但是与之前几个时期相比，本阶段我国经济增速以及运行情况较为平稳，增速较快。西部地区还有西藏、四川、宁夏在这时期增速较快，而中部地区安徽、湖北、湖南增速显得较慢。

## 2.2 经济结构得到优化

2000-2005年，中国三次产业都发展较快，结构不断得到优化，从三次产业结构总体上处于“二三一”式的结构模式，结构优化体现最为明显的是第三产业的比重增加，达到31.9%。第一产业受到国家扶持农业发展政策的影响，有所上升，比重达到15.2%，出现政策成效。

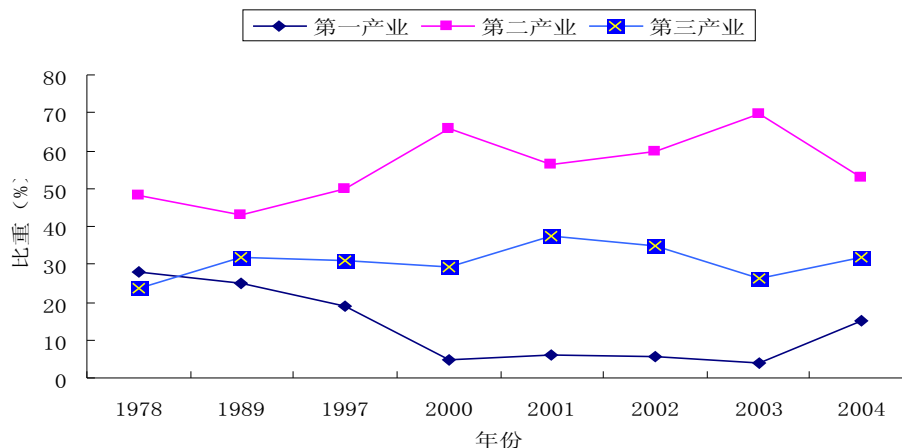


图2 我国主要年份三次产业比重

## 2.3 人均GDP和城乡居民人均收入提高较快。

中国主要年份的人均GDP出现了较快增长，总体上处于上升趋势。相比之下，农村居民家庭人均纯收入增收比较缓慢，城镇居民家庭人均可支配收入增长较快，两者之间的差距处于上升的趋势。

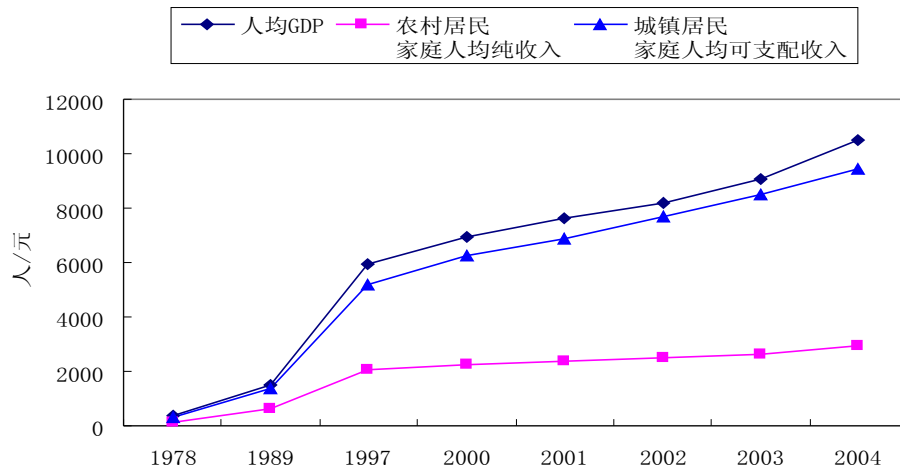


图3 中国人均GDP和城乡居民人均收入状况

#### 2.4 居民的消费支出结构发生了重大变化。

从图7看，近几年来，随着城乡居民生活水平提高，食品支出占总支出的比例趋于下降，除了2004年有点反弹之外，其他年份都是处于下降阶段。

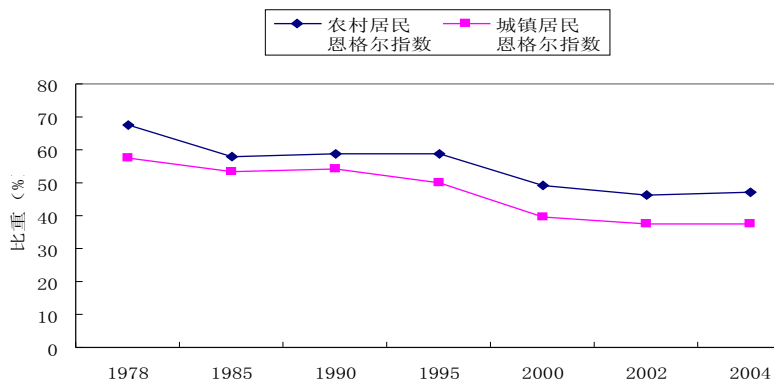


图4 中国城乡居民恩格尔指数

#### 2.5 经济发展的核心城市群已经形成

伴随着工业化和城市化进程加快，城市之间的行政界线日趋模糊，城市之间的联系变得更加紧密，城市群逐渐成为区域经济活动的重要空间依托。从全国国土分析，目前我国已经出现三个比较典型的城市群以及近十个具有城市群雏形的城市化区域，每年可以为我国国民经济创造出份额很大经济总量。<sup>7</sup>

表1 中国十四大城市群发展状况及与全国比较

区域	城市群名称	城市数目	城市群面积 (万平方千米)	总人口 (万人)	GDOP (亿元)	城市化率 (%)	城市面积/国土面积 (%)	城市群人口/全国人口 (%)	城市群GDP/全国GDP (%)
东部地区	长三角	15	10	7656	27602	48.5	1.04	5.89	16.9
	珠三角	9	5.5	3449	27843	69.5	0.58	2.65	17.1
	京津冀	9	16.7	649	12485	41.1	1.74	4.65	7.6
	半岛	8	7.3	3941	10180	40.6	0.76	3.03	6.2
	海峡西岸	6	5.5	2508	5354	30.1	0.57	1.93	3.3
	徐州	6	4.7	3362	3566	29.4	0.48	2.59	2.2

北 东	辽中南	10	9.7	3062	7021	53.1	1.01	2.36	4.3
	哈尔滨	9	25.8	3156	4554	45.4	2.69	2.43	2.8
区 中部地	中原	8	5.7	3915	4811	28.9	0.59	3.01	2.9
	武汉	9	5.3	2981	3674	40.4	0.69	2.29	2.3
	长珠潭	3	2.8	1264	1919	31.1	0.29	0.97	1.2
	合肥	5	2.9	1469	1729	31.2	0.3	1.13	1.1
部 西	成渝	10	17.2	7816	7195	25.3	1.79	6.01	4.4
	关中	5	5.5	2205	2061	29.4	0.58	1.7	1.3

资料来源：根据倪鹏飞《中国城市竞争力报告》（2004）修改

## 2.5 引导区域协调发展和实现区域经济一体化的政策框架基本形成

①区域协调机构开始设立。西部大开发开始中央成立西部开发办公室，振兴东北地区等老工业基地开始又成立振兴东北办公室；②区域政策作用对象更加明确。无论是西部大开发政策、振兴东北地区等老工业基地政策，还是上海浦东新区以及天津滨海新区等特殊区域的开发政策，国家编制出来的区域政策或者规划较以前更加完善，区域政策作用对象也更加明确，并且按照地理特征进行分类指导；③区域一体化的协调机制逐步完善。健全打破行政区划的局限，促进生产要素在区域间自由流动、引导产业转移的市场机制，形成东中西部区域经济互动、开展多种形式技术、人才合作的区域协作机制，完善按照公共服务均等化原则，加大国家对欠发达地区支持力度的区域扶持机制。

## 3. 中国区域发展中的主要问题

虽然我国区域发展的成效非常显著，但发展过程中也还存在一些影响较大的问题。主要有：

### 3.1 地区经济发展差距仍在扩大

我们采用了 GDP 基尼系数和人均 GDP 的变异系数衡量，结果表明：1978-1992 年我国基尼系数总体上处于下降趋势，1992 年达到最低点；自 1992 年起，GDP 的基尼系数开始出现上升，21 世纪初期达到高峰后又开始下降。人均 GDP 变异系数总体上比较平稳。从总体上看，我国区域差异出现扩大趋势。

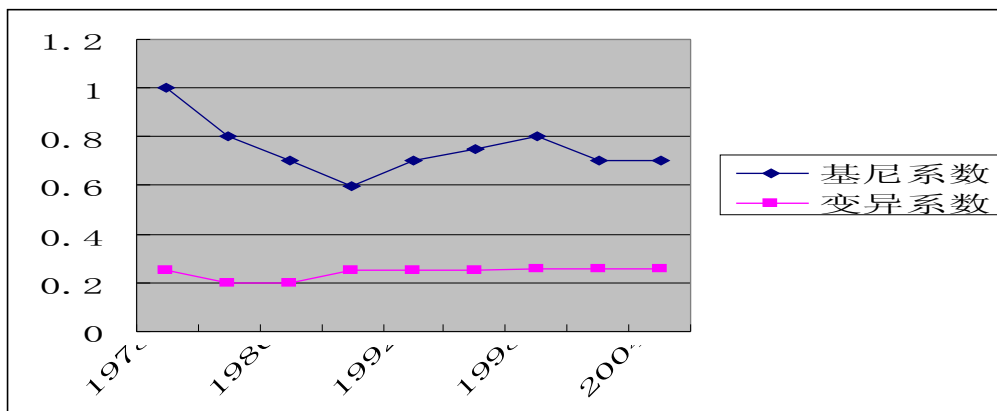


图5 我国主要年份 GDP 基尼系数和人均 GDP 变异系数

### 3.2 地区间的教育发展水平差距较大。

从 2000 年普查数据显示：从人均经费看，2004 年我国人均教育经费为 478 元/人，但是有 18 个省市自治区的人均教育经费支出低于全国平均水平，最高的是北京，高达 2631 元，最低的是贵州 244 元/人，前者是后者的 10.8 倍。在 18 个低于全国平均水平的省份中东部是河北和山东，中部地区共有 6 个，西部地区有 10 个。

### 3.3 地区间医疗卫生水平差距突出。

据 2003 年统计，我国每千人口拥有床位为 2.34 张，其中北京最多，6.14 张，贵州最少，1.48 张，前者仅是后者的 39%。如果从农村分析，当年全国每千农业人口有床位数 0.76 张，最大值的上海市（3.51 张）是贵州省（0.44 张）的 8.02 倍。全国每千农业人口拥有医生数为 1.19 人，最大值（上海）为 3.36 人，最小值（贵州）为 0.68 人，前者是后者的 4.92 倍。可见各地区的医疗卫生事业相差很大。

### 3.4 区域主导产业选择出现不同程度雷同。

各地进行本地区发展战略规划时候，更趋于市场利好、短期效益强的产业进行发展。比如在“十五”期间，全国多数省份规划要上钢铁、发电、水电、化工、汽车等项目，于是产业趋同现象相当普遍。除此之外，外资进入对我国之后，对本地区的产业进行更深次重组，这也是导致区域产业结构趋同的一大原因。

### 3.5 落后地区发展困难较多

落后地区普遍是区域经济发展的边缘地区，经济社会发展水平低，起步较晚，条件较差，通常具有下面几方面特征：①部分落后地区自然生态环境脆弱，不宜居住和生产；②由于发展水平较低，产业结构层次低，传统农业所占比重相当大；③受交通通讯等条件的影响，有些地区区位优势突出，投资环境不理想；④社会文化等基础设施落后，人口素质需要不断提升。

## 4. 主体功能区规划：区域协调发展的新希望

中国中央政府从 2006 年开始启动国家的主体功能区规划，为区域发展注入了新的发展希望，成为区域规划的新的动向。

主体功能区的核心思想是，根据资源环境的承载能力、现有国土开发密度和发展潜力，确定哪些区域适宜优化开发和重点开发，哪些区域应当限制开发和禁止开发。在中国 960 万平方公里的陆地国土上，以自然生态属性和功能、资源环境承载能力等为重要的依据，明确哪些区域以保护自然生态为主体功能，哪些区域以要素集聚、经济发展为主体功能，哪些区域以要素扩散、结构转变为主要功能。确定各自的主体功能定位，并按照功能定位调整和完善区域政策和绩效评价，规范空间开发秩序，形成合理的区域发展格局。主体功能区划的思想，打破了传统的区域经济发展思路与发展模式，符合区域协调发展战略的科学内涵的。

表2 中国主体功能区的基本情况

主体功能区	优化开发区域	重点开发区域	限制开发区域	禁止开发区域
定义	指国土开发密度已经较高、资源环境承载能力开始减弱的区域	指资源环境承载能力较强、集聚经济和人口条件较好，发展潜力较大的区域。	指资源环境承载能力较弱、对全国和较大区域范围生态环境具有重大影响的生态相对脆弱的区域。	指依法设立的各种自然保护区域。
规划方向	把提高经济增长质量和效益放在首位，着力推动产业结构升级，化解资源环	应该逐步成为支撑我国未来经济发展和聚集人口的空间载体。	重点加强生态环境保护，发展可承载的特色产业，引导人口有序转移，强	实行强制性保护，严禁不符合主体功能定位的任何开发和建设活动。

	境瓶颈制约，提高 参与国际竞争的层 次		化生态功能。	
--	---------------------------	--	--------	--

主体功能区划工作已经按照总体部署全面展开，相信对指导中国区域经济发展以及人口、经济、资源环境的协调，有着重要的意义。

综上所述，中国正处在一个区域经济发展的黄金时期，区域问题的重要性也正在显现。加强中国与欧洲学术界的合作，共同研究中欧区域经济发展中的共同问题，将会对人类的和平与发展，作出应有的贡献。

- <sup>1</sup> 胡锦涛. 胡锦涛在中共中央政治局第三十九次集体学习时的讲话. 2007年02月16日新华网
- <sup>2</sup> 陈栋生. 区域协调发展的理论与实践. 边疆经济与文化. 2005年第4期
- <sup>3</sup> 朱莺. 长三角规划破行政分割 提出重点建设沿江发展带. 宏观经济管理. 2006年第6期
- <sup>4</sup> 萧灼基. 发挥东部地区优势率先实现现代化. 港口经济. 2004年第3期
- <sup>5</sup> 萧灼基. 发挥东部地区优势率先实现现代化. 港口经济. 2004年第3期
- <sup>6</sup> 蔡燕妮. 东中西部地区经济发展和传统产业西部转移. 企业研究. 第267期
- <sup>7</sup> 数据来源: 国家统计局编《中国统计年鉴(2004)》. 中国统计出版社. 2005年版



孙久文（中国人民大学区域与城市经济研究所），2007



<http://creativecommons.org/licenses/by-nd/2.0/fr/deed.fr>