

论中国区域协调发展总体战略的形成与实施

韩 慈

(复旦大学 社会科学基础部,上海 200433)

[摘 要] 中国区域协调发展总体战略的形成有其特定的国内、国际背景和深厚的理论基础。随着总体战略的实施,中国区域发展逐渐形成了东中西良性互动、协调发展的良好局面,但同时仍存在着一些问题。为此,要充分认识到缩小区域差距、实现区域协调发展的长期性、艰巨性,扎扎实实逐步缩小地区差距,推进区域协调健康发展。

[关键词] 区域协调发展;总体战略;增长极;主体功能区

[中图分类号] F207 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1673-5595(2009)02-0010-(05)

中国区域协调发展总体战略是在“两个大局”战略构想的指导下,从国情和世情出发,在改革开放和社会主义建设实践中逐渐形成和不断发展、完善的。实施区域协调发展总体战略是全面建设小康社会,实现现代化的必然要求。

一、区域协调发展总体战略的形成

中国区域协调发展总体战略的形成有其特定的国内、国际背景和深厚的理论基础,同时其形成经历了一个不断发展和不断完善的过程。

(一)背景和理论基础

从国内来看,改革开放以来,中国实施率先发展沿海的区域发展战略,促进了沿海地区的迅速发展,从而带动了经济的总体发展和进步,但也产生了许多问题,突出表现在两个方面:一是地区发展差距呈现扩大趋势。一定范围的地区差距有利于经济发展,但差距过大势必会带来贫富两极分化、社会的不稳定,而这些与社会主义的本质完全相违。二是资源短缺、环境恶化问题逐渐凸显。随着经济的快速增长,能源、资源等相对短缺的矛盾越来越突出,资源缺乏、生态破坏和环境污染不断加重。区域差距的拉大,能源、资源短缺、生态环境恶化,已成为制约中国区域协调发展的重要因素。

从世界范围来看,自 20 世纪 90 年代以来,许多西方国家已经进入后工业社会,一味追求经济增长的传统区域发展模式的弊端逐渐暴露出来。人们在

享受经济增长带来的巨大好处的同时,不得不忍受着单纯的经济增长给社会发展和环境带来的负面效应:社会分化日益加重,社会不稳定因素不断增加;能源、资源匮乏,环境不断恶化;区域特色逐渐消失,区域发展模式趋同。人们逐渐意识到区域发展不仅仅是经济发展,还包括人们安居乐业、社会进步、生态环境良性发展在内的全面发展。追求区域协调发展逐渐取代了传统的区域发展模式成为区域规划的核心。发达国家的实践已经证明,单纯的区域经济增长不能带来整个社会的进步和全面的发展。

改革之初,邓小平在 20 世纪 80 年代逐步形成了“两个大局”的战略构想:沿海地区要加快对外开放,较快地先发展起来,内地要顾全这个大局;沿海地区发展到一定时期,要拿出更多力量来帮助内地发展,沿海地区也要顾全这个大局。^{[1]277-278}在这一战略构想指导下,中国确立了率先发展沿海的战略。但是,20 世纪 90 年代以来,沿海和内地发展差距逐渐扩大,任其发展下去势必会带来严重的问题。为此,1992 年初,邓小平在“南方谈话”中再次重申“两个大局”的战略构想。与以往突出要顾全沿海加快发展的全局不同,这次突出要顾全内地发展的大局。为此,邓小平把之称为“共同富裕”的构想:“一部分地区有条件先发展起来,一部分地区发展慢点,先发展起来的地区带动后发展的地区,最终达到共同富裕。如果富的愈来愈富,穷的愈来愈穷,两

[收稿日期] 2008-09-16

[基金项目] 国家社会科学基金项目(07BDJ002)

[作者简介] 韩慈(1977-),女,河北辛集人,复旦大学社会科学基础部博士研究生。

极分化就会产生,而社会主义制度就应该而且能够避免两极分化。”他接着指出发展的时间表:“当然,太早这样办也不行,现在不能削弱发达地区的活力,也不能鼓励吃‘大锅饭’。”“可以设想,在本世纪末达到小康水平的时候,就要突出地提出和解决这个问题。到那个时候,发达地区要继续发展,并通过多交利税和技术转让等方式大力支持不发达地区。”^{[2]374}“两个大局”或者说是“共同富裕”的战略构想不仅勾画了中国区域发展的两个大局实施的战略步骤、明确了战略思想,而且还指明了两个大局战略转化和衔接的时间表,这就为中国区域协调发展总体战略的形成提供了坚实的理论基础。

鉴于当时的国内和国际背景,在“两个大局”的战略构想指导下,从20世纪90年代开始,党和政府在继续推进率先发展沿海战略的同时,开始更加关注区域协调发展,从提出和实施西部大开发战略,到振兴东北老工业基地,再到推进中部崛起;在继续强调加快区域经济发展的同时,开始更加关注民生、环境保护、社会发展,在实践中逐渐形成和发展了区域协调发展的总体战略。

(二) 形成过程

改革开放初期,党和政府开始实施优先发展沿海的区域发展战略,通过沿海的率先发展来带动全国的发展。20世纪90年代后,随着沿海经济的迅速发展,地区差距逐渐拉大、资源短缺、环境破坏问题开始显现。为此,党和政府开始强调“区域协调发展”和“共同富裕”。2000年10月,党的十五届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十个五年计划的建议》明确提出:实施西部大开发战略,促进地区经济协调发展,力争用5~10年时间,使西部地区基础设施和生态环境建设有突破性进展,西部开发有一个良好的开局。西部大开发战略的制定和实施标志着中国区域发展战略开始着眼于解决区域协调发展问题。党的十六大除了强调和部署西部大开发战略外,就中部、东部和东北地区区域发展问题作了相应安排,明确指出:“中部地区要加大结构调整力度,推进农业产业化,改造传统产业,培育新的经济增长点,加快工业化和城镇化进程。东部地区要加快产业结构升级,发展现代农业,发展高新技术产业和高附加值加工制造业,进一步发展外向型经济,……支持东北地区等老工业基地加快调整和改造,……加强东、中、西部经济交流和合作,实现优势互补和共同发展,形成若干各具特色的经济区和经济带。”^[3]党和政府进一步明确了区域协调发展的思路 and 方向,区域协调发展的总

体战略已具雏形。之后,2003年党的十六届三中全会通过的《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》,针对东北地区等老工业基地在改革发展中面临的困难,明确提出了振兴东北地区等老工业基地的发展战略。2004年党的十六届四中全会通过的《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》,再次强调区域协调发展,指出:“重视实施西部大开发战略和振兴东北地区等老工业基地战略,促进中部地区崛起,支持革命老区、少数民族地区、边疆地区和其他欠发达地区加快发展”。^[4]中央文件第一次明确提出了要“促进中部地区崛起”区域发展战略。至此,“四大板块”形成,即鼓励东部率先发展、西部大开发、振兴东北、中部崛起,中国区域协调发展总体战略形成。

进入20世纪90年代,区域发展已经开始注重民生和环保了,但由于人们对经济的关注程度远远高于对民生和环保问题的关注,民生问题和环保问题还没能明确纳入区域发展战略。2003年的“非典”惊醒了人们,发展不只是经济发展。为此,科学发展观应运而生。“统筹区域发展”不仅指统筹地域、空间上的区域协调发展,而且也包含了统筹区域内的经济、社会、环境的协调发展。“十一五”规划以及党的十七大报告把注重民生、社会发展和环境保护纳入区域发展战略框架,丰富和发展了区域协调发展总体战略。2006年3月十一届全国人大四次会议通过的《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》指出,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。2007年10月党的十七大报告进一步指出:“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。”^[4]

二、区域协调发展总体战略的实施

中国区域协调发展总体战略的实施已经取得了不小的成就,但同时也存在一些问题。认真总结实施过程中的得与失,有利于区域发展战略本身的完善和进一步的实施。

(一) 取得的成就

1. 逐步形成了“四大板块”各具特色、各有侧重

协调发展的新格局

东部地区在改革开放的实践中已经具备了自我积累和自我发展的能力,继续保持着率先发展的良好态势。中、西部和东北地区发展思路更加清晰、明确,逐步形成适合本地特色的发展之路,发展速度不断加快,综合实力不断加强。

东部地区继续率先发展。国家积极支持和推动东部地区率先发展,鼓励在率先发展中带动其他地区的发展。东部地区发展的特色和重点集中在:一是发展技术含量高、附加值高的高新技术产业,加速产业结构转型升级;二是加速经济发展方式由资源消耗型向集约型转化;三是继续提高外向型经济水平;四是充分利用沿海地区的海洋优势,积极开发和利用海洋资源,加快发展海洋经济。

中部地区崛起开局良好。按照中央部署,国务院有关部门和中部六省围绕建设“三个基地、一个枢纽”(建设重要粮食生产基地、能源原材料基地、现代装备制造及高技术产业基地,及建设综合交通运输枢纽)的中心任务开展工作,促进中部地区崛起取得积极进展。

西部大开发向纵深发展。西部大开发的力度进一步加大,西部地区经济社会面貌继续发生积极变化。西部大开发的重点:一是加快基础设施建设;二是加强生态环境保护;三是积极调整产业结构,发展特色优势产业;四是关注社会发展,加大对科技、教育、卫生等的投入;五是加大改革开放力度。

东北地区等老工业基地焕发出新的生机和活力。随着振兴东北地区各项工作的全面深入开展,老工业基地焕发出了新的生机和活力:一是充分利用东北粮仓的优势,发展现代农业;二是充分利用老工业基地的基础,加快重大技术创新发展,加快国有企业改革、改组、改造;三是加速资源型城市经济转型和棚户区改造。

2. 逐渐形成了多极增长与加大对老少边穷地区扶持力度并举的新局面

增长极理论最初是由法国著名经济学家弗朗索瓦·佩鲁提出的,核心思想是“增长并非同时出现在所有的地方,它以不同的强度首先出现于一些增长点或增长极上,然后通过不同的渠道向外扩散,并对整个经济发生不同的最终影响。”^{[5]25}增长极理论认为,实现区域经济发展,必须建立增长极,通过增长极自身的发展及对其他地区 and 部门的影响,推动整个地区的经济发展。无论是在发达国家还是在发展中国家,这一理论已经被广泛地应用于区域规划和经济发展战略制定中。党和政府结合中国国情,

积极借鉴了这一理论成果,一方面培育多个增长极,推动区域实现多极增长;另一方面,加大对老少边穷地区的扶持力度,逐渐形成了多极增长与加大对老少边穷地区扶持力度并举的新局面。

区域呈现多极化增长:国家着力培育若干竞争力强的大都市经济圈、城市群,逐渐提高经济集聚化程度,发挥大都市经济圈、城市群的带动、辐射作用。除了继续发展东部的长三角、珠三角、京津冀三大都市圈,加快其产业升级步伐,推动其率先实现现代化外,以增强综合承载能力为重点,以大城市为依托,采取有效措施,加快形成辐射作用大、带动力强、联系紧密的城市群(带)和经济圈(带)的建设,加快培育新的增长极。新增长极的形成及其相互之间的分工、合作和竞争,不仅促进了自身的发展,又通过扩散效应推动周边经济发展,而且拉动了区域乃至全国经济发展。老少边穷地区呈现新的发展生机:结合老少边穷地区自身特点,国家已经出台并且迅速落实了一系列支持老少边穷地区发展的政策、措施。通过加大财政转移支付力度和财政性投资力度,有针对性地支持革命老区、少数民族地区和边疆地区加快发展,改善老少边穷地区的面貌,改善人民生活生活条件。对少数民族地区政策倾斜力度加大。加大对边疆地区的扶持力度。积极推进兴边富民行动,发展边境贸易,扩大边境贸易的规模,促进边境经济合作区建设。

3. 逐步形成了区域协调互动合作的新机制

实现区域协调互动发展需要不断创新、健全区域互动合作机制。中国区域合作逐渐向宽领域、全方位的合作与相互开放阶段加快发展,逐步形成了区域协调互动合作的新机制。区域合作的范围在经济领域已经拓展到产业整体布局、经济贸易、跨区域基础设施规划建设;而且开始向其他方向扩展,如区域发展战略,社会发展、环境保护方面的相互协调、合作等。封锁、分割市场的状况逐渐得到了较好改善,行政壁垒和体制障碍有所突破,市场机制逐渐健全;政府鼓励和支持各地区开展多种形式的区域经济协作和技术、人才合作,地方政府间的沟通与协调逐步加强,企业的主体地位也不断强化,区域合作机制逐步创新;发达地区采取对口支援、社会捐助等方式加大了对欠发达地区的帮扶力度,互助机制进一步完善。按照公共服务均等化原则,国家继续在经济政策、资金投入和产业发展等方面,加大对欠发达地区的支持力度,扶持机制逐渐健全。

(二) 存在的问题

在区域协调发展总体战略实施过程中也出现了

一些问题,需要引起注意。

1. 地区发展差距扩大问题仍较突出

随着区域发展总体战略的实施,中国地区经济发展速度的差距逐渐缩小。据统计,“九五”期间,GDP增速最快的东部地区比最慢的西部地区快2.1个百分点;2006年,增速最快的东部地区与最慢的中部地区差距缩小到1.1个百分点;2007年上半年,西部、东北地区增速均超过东部地区,中部与东部地区增速也基本持平。^[6]尽管如此,由于各地经济发展基础不同,区域发展差距过大问题仍比较突出。1992—2000年,东部与中、西部间人均GDP绝对差距年均扩大的幅度分别达到了103.3元和138.2元,远高于1979—1991年年均扩大20.6元和21.7元的幅度。^[7]国家推进基本公共服务均等化的实施,使各地在义务教育、社会保障、公益事业等方面的差距正在逐渐缩小,但由于与推进基本公共服务的均等化政策相配套的扶持、互助机制还不健全,再加上欠发达地区自身基础条件相对比较薄弱,发达地区与欠发达地区在基本公共服务水平上的差距仍很难在短期缩小。

2. 地方政府对本地经济发展的行政干预仍很强,区域分割和区域产业同构问题仍制约着区域协调发展

由于地方政府的短视行为,区域协调发展遇到重重阻力。一方面,一些地方政府受地方利益的驱使,或公开、或隐蔽地实行地方保护主义,行政封锁、行政壁垒问题仍较严重。一些地方虽然也强调区域间的互动合作,但更多考虑的是短期效益,过多考虑本地发展,合作意识不够,难以形成统一、开放的大市场。另一方面,一些地方政府为了更快地发展本地经济,在较短时间实现政府业绩,不顾本地实际和地区特色,不考虑资源浪费、生产能力过剩,更不考虑环境保护,趋向于发展投资见效快的行业和领域,区域特色丧失,区域产业结构趋同化,同质竞争现象愈演愈烈,区域开放呈现无序性和低水平重复性。

3. 国家已经明确提出推进主体功能区的形成,但在其实施过程中将会面临一系列问题

所谓的主体功能区是指“根据资源环境承载力、现有开发密度和发展潜力,统筹考虑未来中国人口分布、经济布局、国土利用和城镇化格局,将国土空间划分为优化开发、重点开发、限制开发和禁止开发四类主体功能区”。“十一五”规划单列一章来就“推进主体功能区的形成”进行了明确部署。几年来,主体功能区规划编制工作以及相关的政策、措施的制定正在积极、紧张地进行中。从理论上来看,主

体功能区规划的形成有利于区域经济、社会、人口、资源、环境的健康、和谐、可持续发展。但从实践来看,在其实施过程中将面临一系列的问题。首先,主体功能区规划要求从资源环境承载能力和现有开发密度和发展潜力来定位,这与中国现行行政区划发展模式存在很大的不一致。这是一个最不易解决的问题,有待进一步深化研究。其次,主体功能区规划涉及国土开发、经济、社会、环境、人口等诸多方面,推进主体功能区的形成本身就是一个复杂、艰巨的系统工程。比如,四大功能区的绩效评价指标如何量化问题,经济效益、社会效益及环境效益如何协调问题,人口迁移问题,产业转移问题等。最后,四大功能区需要实施分类管理的区域政策。针对不同的功能区,相同政策如何因地制宜地差别制定和落实,针对同一功能区,不同的政策间如何相互配套问题等。

三、实施区域协调发展总体战略应处理好三大关系

中国区域协调发展总体战略应从全局和长远角度来谋求区域协调发展。缩小地区差距、促进区域协调是一个非常艰巨的历史任务,需要一个长期的过程。因此,必须对缩小区域经济发展差距的长期性有足够的估计,做好持久努力的准备。扎扎实实处理好三大关系,逐渐推进区域协调发展。

(一) 处理好发达地区率先发展与支持欠发达地区加快发展的关系

支持不发达地区加快发展是区域协调发展的关键。没有欠发达地区的现代化,就没有全国的现代化。为缩小地区差距,实现区域协调发展,必须继续推进西北大开发、中部崛起、东部振兴、加快在中西部地区培养新的经济增长极,加大对老少边穷地区的扶持力度。中国政府在这些方面正在作出并将继续长期作出艰辛的探索、努力。发达地区的率先发展是区域协调发展的前提和基础。中国经济的快速发展离不开发达地区的示范、辐射、带动作用。如果发达地区经济出现停滞或倒退,带来的破坏作用将更大。20世纪70年代后期,美国的纽约等西方发达国家的一大批城市,由于受人口郊区化等多方面的影响,经济发展出现停滞,地方财政到了破产的边缘,给城市居民的生活造成了很大的困难,从而波及社会的稳定。^{[5]6}

区域协调发展总体战略要求从全局着眼,力求实现东中西良性互动、协调发展。从全局着眼就不能是只顾一方发展,而舍弃另一方的发展;更不能牺牲某一地域的发展而成就另一地域的发展,而是各

地区的共同发展、共同进步的一种和谐共赢的发展。但这又不同于改革开放前,计划经济体制下靠中央力量均衡区域发展的战略,而是在深入改革开放过程中,充分发挥和健全市场机制,加强和完善国家的宏观调控体系,继续支持东部的率先发展,大力支持中西部、东北等地区加快发展;继续支持核心区和三大经济增长极率先发展,加快在中西部地区培养新的经济增长极,加大对老少边穷地区的扶持力度。

(二) 处理好区域经济发展和区域社会发展、环境保护的关系

中国处在并将长期处在社会主义初级阶段,必须坚持以经济建设为中心。区域发展首先是区域经济的的增长和发展。但这并不意味着一味强调经济的增长,而忽视人民生活改善、社会发展、环境保护。中国及国际经验已经证实,区域发展不仅是经济增长,而是包括经济增长在内的关注民生、关注社会发展、注重环境保护的全面发展。美国的硅谷是一个世界范围区域经济增长的典范,虽然再不必忍受经济发展落后的困窘,却不得不付出人口爆炸式增长、贫富差距扩大、生态环境恶化以及社会不平等现象加重的代价。^[8]中国不能也不应该再走西方国家先发展后治理的老路。

区域协调发展总体战略要求着眼于长远,在追求区域经济增长的同时,更加关注民生、社会发展和环境保护。“十一五”规划第一次明确提出“推进形成主体功能区”。党的十七大更加明确指出,“缩小地区发展差距,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”、“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”,为今后区域协调发展指明了方向,并且提供了相应的政策和机制保障。虽然在具体落实上面面临着许多问题,但这些都是发展中遇到的问题,只有通过发展才能得到妥善解决。

(三) 处理好市场调节和政府调控的关系

中国社会主义市场经济体制的建立和不断完善,为区域经济快速发展提供了体制上的保障。但由于市场发育不完全和政府调控不到位,高度集中的计划体制遗留下来的阻碍区域发展的的问题仍存在:行政区域划分与市场经济发展规律所要求的形成全国统一的市场体系相矛盾;区域发展中较普遍存在着政府职能“错位”和“缺位”现象等。

当前,无论是培育新的经济增长极,还是推进主体功能区的形成,都存在着“突破行政区划界限”的问题。各大增长极的发展规划、四大主体功能区的

区域定位都与当前的行政区划存在着不一致的现象。如前所述,由于市场机制不健全,有些地方存在着“地方保护主义”、行政壁垒,人为分割市场,一些地方为了本地利益出现的重复建设、区域产业同构等现象,阻碍着统一大市场的培育和发展。所以说,不是市场因素太多,而是市场因素不够,要实现区域经济协调发展,要在经济全球化下参与国际竞争,就必须继续完善和发展社会主义市场经济,为市场经济发展创造良好的体制和机制环境。

政府宏观调控旨在统筹区域发展,推动区域公平、协调、良性发展。然而,中国在经济发展中不同程度存在的政府职能“错位”和“缺位”现象,需要政府转变职能,逐渐实现由全能型政府向服务型政府转化。转变政府职能,把应该由市场调节的“还位”于市场,逐步实现由对资源的控制、分配向提供服务转变。目前中国正在进行的大部制改革正是行政体制改革的客观要求,有利于服务型政府形成。中国应结合国内外具体情况,继续完善社会主义市场经济体制,充分发挥市场机制对区域经济发展的基础性作用,促进生产要素在区域间自由流动,转变政府职能,完善宏观调控体系,统筹区域发展,在市场作用和政府推动下,实现区域协调发展。

[参考文献]

- [1] 邓小平. 中央要有权威[M]//邓小平. 邓小平文选:第3卷. 北京:人民出版社,1993:277-278.
- [2] 邓小平. 在武昌、深圳、珠海、上海等地的谈话重点[M]//邓小平. 邓小平文选:第3卷. 北京:人民出版社,1993:374.
- [3] 江泽民. 全面建设小康社会,开创中国特色社会主义事业新局面——在中国共产党第十六次全国代表大会上的报告[N]. 人民日报,2002-11-18(1).
- [4] 胡锦涛. 高举中国特色社会主义伟大旗帜,为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗——在中国共产党第十七次全国代表大会上的报告[N]. 人民日报,2007-10-25(1).
- [5] 吴浙,等. 倾斜的国土——中国区域经济不平衡发展的现实与趋势[M]. 北京:中国经济出版社,1995.
- [6] 杨荫凯,谢湘明. 我国区域发展总体战略实施与构想[J]. 宏观经济研究,2008(2):22-25.
- [7] 杨祖义. 20世纪90年代中国区域经济发展的历史考察与基本经验[J]. 当代中国史研究,2006,13(3):50-59.
- [8] 吴超,魏清泉. “新区域主义”与我国的区域协调发展[J]. 经济地理,2004,124(1):2-7.

[责任编辑:张岩林]