

“十二五”时期中国区域政策的基本框架*

■ 魏后凯 邬晓霞

[内容提要] 促进区域协调发展是中国的一项长期战略方针。近年来,为推动区域协调发展,中国政府制定实施了一系列政策措施。在国家政策的大力支持下,中西部和东北地区投资增长加快,地区经济呈现相对均衡增长态势,东西部差距由扩大转变为缩小,农村扶贫工作稳步推进,区域协调发展取得了较大成效。在“十二五”及今后一段时期内,要推动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新格局,除了进一步完善国家区域发展总体战略外,还应按照主体功能区和关键问题区两种类型区,实行差别化的国家区域调控政策和国家区域援助政策。

[关键词] 区域政策 区域协调发展 主体功能区 关键问题区

中图分类号:F207

文献标识码:A

文章编号:1000-7636(2010)12-0030-19

区域政策是中央政府促进区域协调发展、优化空间结构、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,近年来,中国政府制定实施了一系列的政策措施,并取得了较大成效。然而,应该看到,目前中国的区域政策存在诸多问题,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”乃至今后一段时期内,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、中国区域协调发展的基本态势

早在20世纪90年代初期,中国政府就提出了促进地区经济协调发展的总方针。然而,从总体上看,在整个20世纪90年代,国家投资布局和政策支持的重点主要集中在沿海地区。自1999年以来,随着西部大开发、东北地区振兴和促进中部崛起战略的实施,国家投资布局和政策支持的重点开始逐步向中西部和东北地区转移。在国家政策的大力支持下,中西部和东北地区投资增长加快,地区经济呈现相对均衡增长态势,东西部差距由扩大转变为缩小,农村扶贫工作稳步推进,地区协调发展取得了较大成效。然而,应该看到,目前中国的农村贫困标准还较低,地区发展差距仍然很大,实现地区协调发展的目标任重而道远。

(一)中西部和东北地区投资增长加快

在国家财政投资的积极引导下,近年来,中西部和东北地区全社会固定资产投资增长速度明显加快。在2001~

* 本文是国家社科基金重点项目“科学发展观视角下促进区域协调发展研究”(07AJL010)和中国社会科学院重大课题“我国国家区域政策与区域发展新格局研究”的阶段成果。

收稿日期:2010-11-13

作者简介:魏后凯 中国社会科学院城市发展与环境研究所副所长,研究员,博士生导师,北京,100005;

邬晓霞 首都经济贸易大学城市学院讲师,经济学博士,北京,100070。

2009年间,东北、中部和西部地区全社会固定资产投资平均每年增长分别为27.4%、27.5%和26.1%,均高于全国平均水平和东部地区投资增长速度。从投资增长格局看,在四大区域中,2001~2002年西部地区投资增长速度最高,而到2004~2008年,受国家振兴东北地区等老工业基地战略的影响,东北地区投资增长速度明显提高。近年来,中部地区的投资增速也明显加快,2007~2009年连续3年增速超过30%。在“十一五”前四年,东北地区全社会固定资产投资增速达到32.8%,中部和西部地区分别为32.5%和29.3%(见表1)。这说明,随着西部大开发、东北地区等老工业基地振兴和促进中部地区崛起战略的实施,东北和中西部地区的投资增长速度已明显加快。

表1 2001~2009年各地区全社会固定资产投资增长速度

单位:%

| | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2006-2009 | 2001-2009 |
|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|-----------|-----------|
| 全国 | 13 | 16.9 | 27.7 | 26.8 | 26 | 23.8 | 24.8 | 25.5 | 30.1 | 26 | 23.7 |
| 东部地区 | 11.3 | 16.1 | 33.2 | 24.5 | 21.9 | 19.6 | 18.7 | 19.3 | 23 | 20.1 | 20.7 |
| 东北地区 | 14.2 | 12.9 | 20.8 | 32.5 | 37.6 | 37 | 32.3 | 35.2 | 26.8 | 32.8 | 27.4 |
| 中部地区 | 14.2 | 16.6 | 27.2 | 32.1 | 28.9 | 29.5 | 32.8 | 31.9 | 35.8 | 32.5 | 27.5 |
| 西部地区 | 17.2 | 19 | 27.3 | 26.8 | 28.3 | 24.2 | 28.4 | 26.9 | 38.1 | 29.3 | 26.1 |

注:东部地区包括河北、北京、天津、山东、上海、江苏、浙江、福建、广东、海南;东北地区包括辽宁、吉林和黑龙江;中部地区包括山西、河南、安徽、湖北、湖南、江西;西部地区包括内蒙古、广西、陕西、甘肃、宁夏、青海、新疆、重庆、四川、贵州、云南、西藏。下同。

资料来源:根据《中国统计年鉴》(各年度)和国家统计局网站有关数据计算。

需要指出的是,自20世纪90年代以来,外商在华投资出现了“北上西进”的趋势。所谓“北上”,就是外商投资由珠江三角洲向长江三角洲继而向环渤海和东北地区转移;所谓“西进”,就是外商投资由东部沿海向中部地区转移。从1999年到2004年,中部地区实际利用外商直接投资占全国的比重由7.5%提高到9.3%,东北地区由4.1%提高到9.0%,但西部地区却由4.5%下降到2.6%(见表2)。这期间,外商在华直接投资主要是由东部向中部和东北地区转移。2005~2006年,中部和东北地区所占比重出现下降,分别下降4.0和5.1个百分点,但

表2 1999~2006年中国各地区实际利用外商直接投资情况

| | 实际利用外资金额(亿美元) | | | | | 地区分布(%) | | | | |
|-----------|---------------|--------|-------|-------|-------|---------|------|------|------|------|
| | 地区合计 | 东部地区 | 中部地区 | 西部地区 | 东北地区 | 地区合计 | 东部地区 | 中部地区 | 西部地区 | 东北地区 |
| 1999 | 410 | 344.2 | 30.6 | 18.4 | 16.8 | 100 | 83.9 | 7.5 | 4.5 | 4.1 |
| 2000 | 423.8 | 348.9 | 29.6 | 18.5 | 26.8 | 100 | 82.3 | 7 | 4.4 | 6.3 |
| 2001 | 488.9 | 403.4 | 34.3 | 19.2 | 32 | 100 | 82.5 | 7 | 3.9 | 6.6 |
| 2002 | 561.5 | 457.2 | 44 | 20.2 | 40.1 | 100 | 81.4 | 7.9 | 3.6 | 7.1 |
| 2003 | 563.2 | 459.5 | 53.2 | 17.2 | 33.3 | 100 | 81.6 | 9.4 | 3.1 | 5.9 |
| 2004 | 659.3 | 521 | 61.5 | 17.4 | 59.4 | 100 | 79 | 9.3 | 2.6 | 9 |
| 2005 | 626.3 | 535.6 | 40.9 | 19.4 | 30.4 | 100 | 85.5 | 6.5 | 3.1 | 4.9 |
| 2006 | 630.2 | 550.1 | 33.7 | 21.8 | 24.7 | 100 | 87.3 | 5.3 | 3.5 | 3.9 |
| 2007 | 1226.2 | 862.6 | 165.4 | 77.6 | 120.7 | 100 | 70.3 | 13.5 | 6.3 | 9.8 |
| 2008 | 1438.4 | 965.2 | 194 | 123.6 | 155.6 | 100 | 67.1 | 13.5 | 8.6 | 10.8 |
| 2009 | 1548.6 | 987.7 | 223.1 | 148.9 | 189.4 | 100 | 63.7 | 14.4 | 9.6 | 12.2 |
| 1979~2000 | 3542.7 | 2924.5 | 232.1 | 172.4 | 213.7 | 100 | 82.6 | 6.6 | 4.9 | 6 |
| 2001~2006 | 3525.7 | 2910.2 | 268.1 | 127 | 220.5 | 100 | 82.5 | 7.6 | 3.6 | 6.3 |
| 1979~2006 | 7068.4 | 5834.7 | 500.2 | 299.4 | 434.2 | 100 | 82.6 | 7.1 | 4.2 | 6.1 |

注:1999~2006年和2007~2009年数据不可比。

资料来源:1999~2006年数据来自商务部;2007~2009年来自中国统计数据应用支持系统,其中2009年所缺北京、陕西和新疆数据来自各省区市统计公报。

西部地区提高了0.9个百分点。这说明,外商投资向西部地区的转移有所加快。2007年以后,商务部不再对外公布各地区实际利用外资数据。从各地区公布的数据看,其汇总数远高于全国实际利用外资总额,其中2007年高64%,2008年高55.7%,2009年高72%。造成这种差异的重要原因之一是各地区统计中包含了外资企业的再投资在内。从表2中可以看出,近年来,东部地区实际利用外商投资所占比重明显下降,而中西部和东北地区所占比重明显提升。

表3 1980~2008年各地区 GRP 增长速度及人均 GRP 相对水平的变化

| 年份 | GRP 增长速度(%) | | | | 人均 GRP 相对水平(以各地区平均为 100) | | | |
|------|-------------|------|------|------|--------------------------|-------|------|------|
| | 东部地区 | 东北地区 | 中部地区 | 西部地区 | 东部地区 | 东北地区 | 中部地区 | 西部地区 |
| 1980 | 10.1 | 9 | 6.7 | 8.3 | 128.7 | 150.8 | 78.6 | 71.2 |
| 1981 | 6.9 | 1.6 | 7.4 | 4.8 | 129.6 | 145 | 80.4 | 70.2 |
| 1982 | 10 | 6.2 | 9.4 | 12 | 130.1 | 142.3 | 79.2 | 71.6 |
| 1983 | 10.4 | 13.1 | 11.9 | 9.8 | 128.4 | 147.1 | 80.4 | 70.9 |
| 1984 | 16.3 | 14 | 15.5 | 13.7 | 129.7 | 145.8 | 80.1 | 70.1 |
| 1985 | 14.8 | 9.6 | 13.5 | 13 | 131.3 | 139.5 | 80.1 | 70.3 |
| 1986 | 8.4 | 6.5 | 6.9 | 6.6 | 130.9 | 143.6 | 80 | 69.6 |
| 1987 | 12.8 | 13.2 | 9.1 | 9.4 | 132.8 | 144.5 | 78.8 | 68.3 |
| 1988 | 13.8 | 11.6 | 8.3 | 10.3 | 135.5 | 140.4 | 76.7 | 68.5 |
| 1989 | 4 | 2.9 | 4.7 | 4 | 136.2 | 139.5 | 76.7 | 68.1 |
| 1990 | 5.8 | 2.2 | 3.9 | 5.7 | 133.7 | 136.9 | 76.6 | 71.7 |
| 1991 | 13.3 | 6.3 | 5.6 | 8.6 | 137.5 | 134.7 | 72.7 | 71.8 |
| 1992 | 19.2 | 10.5 | 14.1 | 11.8 | 141.9 | 128.8 | 71.8 | 69.5 |
| 1993 | 19.5 | 12.2 | 15.1 | 13.2 | 145.2 | 132.2 | 69.9 | 66.6 |
| 1994 | 17.1 | 10.9 | 14.5 | 11.2 | 148.1 | 127.4 | 69.8 | 65 |
| 1995 | 14.7 | 8.4 | 13.6 | 9.9 | 149.2 | 119.5 | 72.2 | 63.5 |
| 1996 | 12.2 | 10.2 | 13.3 | 10.3 | 149.2 | 117.2 | 73.9 | 62.6 |
| 1997 | 11.6 | 9.3 | 11.5 | 9.6 | 149.4 | 117.1 | 74.6 | 61.7 |
| 1998 | 10.5 | 8.4 | 9 | 8.8 | 150.8 | 116.4 | 73.4 | 61.6 |
| 1999 | 9.9 | 7.9 | 7.9 | 7.3 | 152.5 | 116.6 | 72.3 | 60.7 |
| 2000 | 10.5 | 8.7 | 8.9 | 8.5 | 147.6 | 118.7 | 73.1 | 60.9 |
| 2001 | 10.2 | 9.1 | 9 | 9 | 156.5 | 115.1 | 67.3 | 60 |
| 2002 | 11.6 | 10.1 | 9.8 | 10.3 | 157.9 | 113 | 66.5 | 59.7 |
| 2003 | 13.4 | 10.8 | 10.8 | 11.5 | 159.8 | 109.3 | 65.7 | 59.2 |
| 2004 | 14.4 | 12.3 | 13 | 12.9 | 159.2 | 104.5 | 66.9 | 59.5 |
| 2005 | 13.5 | 12 | 12.7 | 13.1 | 153.7 | 103.4 | 68.6 | 60.4 |
| 2006 | 14.2 | 13.5 | 13.1 | 13.2 | 153.2 | 101.9 | 68.5 | 61.1 |
| 2007 | 14.2 | 14.1 | 14.2 | 14.5 | 151 | 102 | 69.8 | 62.1 |
| 2008 | 11.1 | 13.4 | 12.2 | 12.4 | 148 | 103.7 | 71.2 | 63.8 |

注:2001年以后的数据系按经济普查数据进行了修订(下同)。四大区域 GRP 增长率根据各省区市 GRP 及其增长率实际数推算。

资料来源:根据国家统计局编《改革开放十七年的中国地区经济》,中国统计出版社(1996)和《中国统计年鉴》(各年度)计算。

此外,近年来沿海企业向西部地区迁移的速度开始加速。据2006年浙江省政府经济协作办公室和《浙商》杂志社发布的数据推算,浙江企业在各地的投资总额已超过1.3万亿元,其中,在中部、西部和东北地区的投资分别超过2752亿元、2990亿元和930亿元,约占浙商在省外投资的20.9%、22.7%和7.0%^[1]。2008年,浙江企业在

四川投资达到 362 亿元,比 2002 年增长了近 15 倍^[2];在重庆、云南、新疆和贵州的投资分别达近 100 亿元、95.82 亿元、65.7 亿元和 40 多亿元^[3]。

(二) 地区经济呈现相对均衡增长态势

长期以来,中国地区经济增长呈现出东部地区快、东北和中西部地区慢的不平衡增长格局。在 1980~2005 年间,中国各地区生产总值(GRP)年均增长 10.9%^①,其中,东部地区为 12.1%,东北地区为 9.1%,中部地区为 10.2%,西部地区为 9.7%。在“十五”期间,各地区生产总值年均增长 12.0%,其中,东部地区为 12.6%,东北地区为 10.9%,中部地区为 11.0%,西部地区为 11.3%。然而,近年来,在国家政策的有力支持下,中西部和东北地区经济增长已出现逐步加快的趋势。例如,自 1999 年以来,西部地区生产总值增长速度连续 8 年逐年加快,2007 年达到 14.5%(见表 3),超过东部地区 0.3 个百分点,在四大区域中最高。2008 年,受国际金融危机的影响,全国经济增长速度有所放慢,但东北、中部和西部地区仍分别高达 13.4%、12.2% 和 12.4%,均高于东部地区的增速,各地区呈现出相对均衡增长的格局。2009 年,全国 31 个省区市生产总值加总增长率为 11.6%,其中,东部地区为 10.7%,而东北、中部和西部地区分别为 12.6%、11.7% 和 13.5%^[4]。这表明,中国地区经济正在由过去的失衡增长转变为相对均衡增长。这种相对均衡增长并不是等速增长,而是指发展水平较低的地区增长速度加快,超过了发展水平较高的地区。

(三) 产业布局由集中转变为扩散

在改革开放以来相当长一段时间内,中国地区经济的不平衡增长格局,导致全国经济生产活动持续向东部地区集中。从 1980 年到 2006 年,东部地区 GRP 占全国各地区总额的比重由 43.6% 提高到 55.7%,增加了 12.1 个百分点;而东北地区由 13.7% 下降到 8.5%,中部地区由 22.3% 下降到 18.7%,西部地区由 20.4% 下降到 17.1%,分别减少了 5.2、3.6 和 3.3 个百分点(见图 1)。

另据研究表明,在 1985~2003 年间,除烟草制造业外,钢铁、石化、电子信息、纺织等制造业生产能力都在向东部地区集中^[5]。这说明,自改革开放以来,在市场力量的作用下,中国的经济生产活动在逐步向经济繁荣的东部地区转移和集聚。这种集中化趋势是中国经济市场转型的结果,它主要表现为各种生产要素和工业尤其是制造业向东部地区的集聚。从某种程度上讲,这种集中化将有利于提高资源配置的总体效率,但也会加剧区域经济差距的扩大,不利于区域经济的协调发展。然而,值得注意的是,近年来随着中西部和东北地区经济增速的加快,全国经济生产活动正在逐步向中西部和东北地区转移扩散。2008 年,东部地区 GRP 占全国各地区总额的比重已下降到 54.3%,比 2006 年减少了 1.4 个百分点;而东北、中部和西部地区分别提高到 8.6%、19.3% 和 17.8%,分别增加了 0.1、0.6 和 0.7 个百

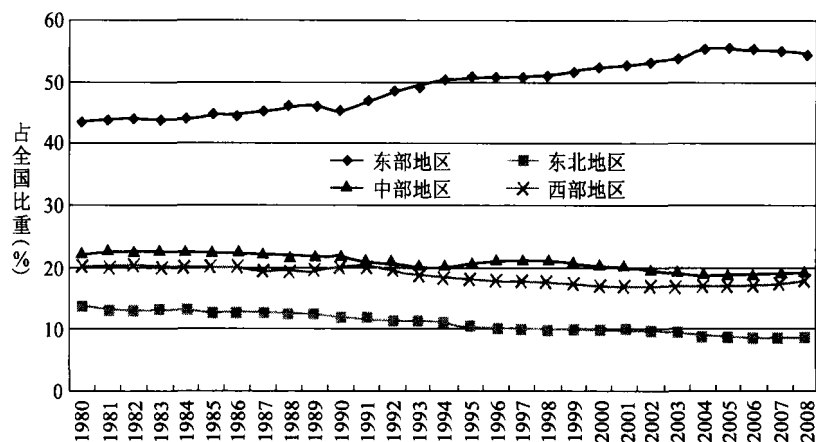


图 1 1980~2008 年中国各地区 GRP 占全国的比重

资料来源:同表 3。

分点上讲,这种集中化将有利于提高资源配置的总体效率,但也会加剧区域经济差距的扩大,不利于区域经济的协调发展。然而,值得注意的是,近年来随着中西部和东北地区经济增速的加快,全国经济生产活动正在逐步向中西部和东北地区转移扩散。2008 年,东部地区 GRP 占全国各地区总额的比重已下降到 54.3%,比 2006 年减少了 1.4 个百分点;而东北、中部和西部地区分别提高到 8.6%、19.3% 和 17.8%,分别增加了 0.1、0.6 和 0.7 个百

① 中国各地区 GRP 汇总数与国家统计局发布的全国 GDP 数据不具有可比性。在根据经济普查数据调整后,2005 年中国 31 个省区市 GRP 汇总数比全国 GDP 高 8.0%;31 个省区市 GRP 增长速度高达 13.2%,而国家统计局发布的全国 GDP 增长速度只有 10.2%,二者相差 3.0 个百分点。在未根据经济普查数据调整前,2004 年 31 个省区市 GRP 汇总数比全国 GDP 高 19.3%。

分点。

(四) 东西部差距由扩大转变为缩小

自改革开放以来较长一段时期内,随着区域经济的不平衡增长以及全国经济生产活动向东部地区的集中,中国东西部地区间发展差距也在不断扩大。虽然东西差距的扩大并非是从改革开放之后才开始的,但1978年以来实行的东倾政策、外商投资和出口高度集中在东部少数地区,以及中国经济向市场经济的转轨无疑对其起到了重要的推动作用。从表3中可以清楚地看出,在1980~2003年间,除东部地区人均GRP相对水平在持续提升外,其他三个地区人均GRP相对水平都在趋于下降。这期间,东部地区人均GRP相对水平由128.7提高到159.8,而东北地区由150.8下降到109.3,中部地区由78.6下降到65.7,西部地区则由71.2下降到59.2。2004年以来,这种情况出现了根本变化,东部地区人均GRP相对水平已开始下降,而中西部地区则出现了上升的趋势。2006年之后,东北地区人均GRP相对水平也在不断提升。需要指出的是,近年来中西部地区人均GRP相对水平的提升除了其经济增长速度的加快之外,一个重要原因就是人口统计口径的变化和人口迁移的影响。过去,中国各地区人口是按户籍人口来进行统计的。自2005年起,各地区人口数根据1%人口抽样调查充分考虑了流动人口因素,即按常住人口来进行统计。由于这种统计口径的变化,导致2005年广东人口数增加10.7%,浙江增加3.8%,北京增加3.0%,而重庆减少10.4%,四川、湖南、安徽和湖北减少5%~6%,广西、贵州和河南减少3%~5%。这说明,自改革开放以来,中国东部与中西部地区间人均GRP相对差距已经由过去的扩大转变为逐步缩小,2003年是一个重要的转折点。

这种倒“U”型变化从图2中可以清楚地看出来。在2003年之前,除个别年份外,东部地区与中西部地区间人均GRP的相对差距系数均呈不断扩大的趋势。从1980年到2003年,东部与西部地区间人均GRP相对差距系数由44.7%提高到63.0%,而东部与中部地区间相对差距系数则由38.9%提高到58.9%,二者分别增加了18.7和20.0个百分点。在这期间,四大区域人均GRP的变异系数虽然出现多次波动,但总体趋势在不断增加,从1985年的0.334提高到2003年的0.465。东西部差距扩大幅度较明显的主要集中在1986~1989年、1991~1994年、1997~1999年和2001~2003年四个时期。2004年以后,尽管东部与中西部地区间人均GRP绝对差距仍在不断扩大,但其相对差距系数已开始出现逐年缩小的态势。到2008年,东部与西部地区间相对差距系数已下降到57.0%,东部与中部地区间相对差距系数下降到52.0%,四大区域人均GRP的变异系数下降到0.384。需要说明的是,首先,2001年以后的差距系数按经济普查数据进行了修订,其计算结果比未修订前要大一些。由此导致2001年差距系数比上年明显增加^①,但其变动趋势基本上是一致的。其次,自20世纪60年代以来,中国的东西差距就一直在不断扩大,即使是在“三线建设”时期。可以说,

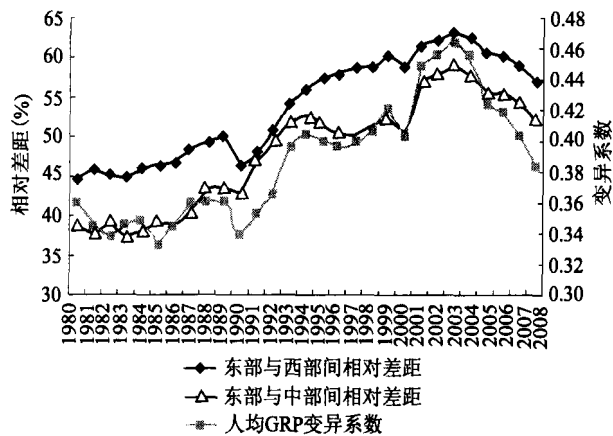


图2 1980~2008年中国四大区域人均GRP相对差距的变化

注:东部与中西部地区间相对差距系数 = (东部指标值 - 中西部指标值) / 东部指标值 × 100%。

资料来源:同表3。

^① 未按经济普查数据修订前,2001~2004年四大区域人均GRP变异系数分别为0.431、0.440、0.451和0.446,而按经济普查数据进行修订后,其变异系数分别提高到0.450、0.457、0.465和0.456,大约高2%~5%。

改革开放以来中国东西差距的扩大是过去历史时期差距扩大趋势的延续。

(五) 农村扶贫工作取得了较大成就

自 1992 年以来,中国政府投入了大量的扶贫资金,使农村贫困地区的绝对贫困人口基本脱贫,达到了温饱生活的水平线,其生产生活条件有了很大改善。到 2007 年底,中国农村未解决温饱的绝对贫困人口已由改革开放初期的 2.5 亿人下降到 1479 万人,绝对贫困发生率从 30.7% 降至 1.6%;初步解决温饱但还不稳定的农村低收入人口,从 2000 年的 6213 万人减少到 2007 年底的 2841 万人,低收入贫困发生率从 6.7% 下降到 3.0%。从 2009 年起,中国政府实行新的扶贫标准,即将“绝对贫困人口”与“低收入人口”的识别标准合二为一,对农村低收入人口全面实施扶贫政策,新标准提高到人均 1196 元,扶贫对象覆盖 4007 万人,这标志着中国扶贫开发进入一个新阶段。

然而,应该看到,目前中国的农村贫困线标准还较低,覆盖面较窄。按照世界银行 1 人 1 天消费 1 美元的标准,2001 年中国有贫困人口 2.12 亿,贫困发生率高达 16.6%,2003 年为 1.73 亿人。即使按照新的贫困标准,截至 2009 年底,中国农村贫困人口仍有 3597 万人。同时,现有的农村贫困人口主要集中在革命老区、少数民族聚居区和石山区、荒漠区、高寒山区、黄土高原区以及地方病高发区等特殊类型贫困地区。这些地方地域偏远、交通闭塞、资源匮乏、生态环境恶劣,有的甚至缺乏基本的生存条件,扶贫攻坚的难度大,脱贫成本高,有相当部分需要移民搬迁。此外,由于现行贫困线标准较低和致贫因素的增多,导致脱贫农户的收入很不稳定,新增致贫和返贫的比重仍然居高不下。2006 年,西部地区的绝对贫困和低收入贫困发生率仍高达 13.7%。在边境地区 41 个国家扶贫开发工作重点县中,绝对贫困发生率高达 11.5%,低收入贫困发生率达 28.5%^[6]。这说明,今后中国农村扶贫工作的任务仍相当艰巨。

二、中国区域政策的科学基础及基本框架

在“十二五”及今后较长一段时期内,要推动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新格局,除了进一步完善国家区域发展总体战略外,还应加快建立健全差别化的国家区域政策体系。这里着重探讨科学发展观视角下区域协调发展的含义及评判标准,以及推动区域协调发展新格局形成的国家区域政策的科学基础和基本框架。

(一) 区域协调发展的含义及评判标准

在今后相当长一段时期内,促进区域协调发展仍将是一项长期的艰巨任务。首先,目前中国各地区之间的发展差距仍然很大。2009 年,深圳人均生产总值已超过 1.3 万美元,广州超过 1.2 万美元,无锡、佛山、苏州、上海超过 1.1 万美元,宁波、珠海、北京超过 1 万美元,浙江和江苏接近 6500 美元,广东接近 6000 美元,而贵州只有 1500 美元。其次,东部与中西部间绝对差距仍在不断扩大。从 2005 年到 2008 年,东西部间人均地区生产总值的绝对差距由 1.44 万元扩大到 2.12 万元,城镇居民人均可支配收入绝对差距由 4592 元扩大到 6232 元,农村居民人均纯收入绝对差距由 2341 元扩大到 3080 元,分别扩大了 47.0%、35.7% 和 31.6%。东中部间绝对差距也在不断扩大(见表 4)。第三,近年来东西部相对差距缩小的态势还不稳定。面对金融危机的冲击,广东、江苏、浙江等东部省市纷纷加大经济转型升级的力度,一旦这种转型升级成功,将很快进入新一轮的快速增长期。第四,当前中国仍存在各种问题区域,如发展落后的贫困地区、财政包袱沉重的粮食主产区、面临转型的资源枯竭城市、处于相对衰退中的老工业基地等,这些地区在发展中面临着诸多问题,需要中央在资金和政策上给予大力支持。第五,目前中国仍处于工业化与城镇化快速推进时期,在市场化力量的作用下,今后一段时期内,各种要素和产业仍将会

向那些条件较好的地区,尤其是大都市圈和城市群集聚。这种集聚必然会进一步加剧经济空间不均衡态势。因此,积极促进区域协调发展,将是今后中国区域政策的核心和首要任务。

表4 2005~2008年东部与中西部地区间差距的变化

| 指标 | 年份 | 地区 | | | 东西部间差距 | | 东中部间差距 | |
|----------------------|------|-------|-------|-------|--------|------|--------|------|
| | | 东部地区 | 中部地区 | 西部地区 | 绝对差距 | 相对差距 | 绝对差距 | 相对差距 |
| 城镇居民 可支配收入 (元) | 2005 | 13375 | 8809 | 8783 | 4592 | 34.3 | 4566 | 34.1 |
| | 2006 | 14967 | 9902 | 9728 | 5239 | 35 | 5065 | 33.8 |
| | 2007 | 16974 | 11634 | 11309 | 5665 | 33.4 | 5340 | 31.5 |
| | 2008 | 19203 | 13226 | 12971 | 6232 | 32.5 | 5978 | 31.1 |
| 农村居民 人均纯收入 (元) | 2005 | 4720 | 2957 | 2379 | 2341 | 49.6 | 1764 | 37.4 |
| | 2006 | 5188 | 3283 | 2588 | 2600 | 50.1 | 1905 | 36.7 |
| | 2007 | 5855 | 3844 | 3028 | 2827 | 48.3 | 2011 | 34.3 |
| | 2008 | 6598 | 4453 | 3518 | 3080 | 46.7 | 2145 | 32.5 |
| 人均地区 生产总值 (元) | 2005 | 23768 | 10608 | 9338 | 14430 | 60.7 | 13160 | 55.4 |
| | 2006 | 27567 | 12269 | 10959 | 16608 | 60.2 | 15299 | 55.5 |
| | 2007 | 32283 | 14754 | 13212 | 19071 | 59.1 | 17529 | 54.3 |
| | 2008 | 37213 | 17860 | 16000 | 21212 | 57 | 19352 | 52 |

注:地域单元按东部、东北、中部、西部四大区域划分。

资料来源:根据国家统计局编《中国统计年鉴》(2006~2009)计算。

当前,中国区域发展已经进入到更加注重科学发展的新时代。在以人为本的科学发展观指导下,我们需要重新审视区域协调发展问题,并建立一种与科学发展观相适应的新型区域协调发展理论。这种新协调发展论应具有三方面的含义:一是全面的协调发展。不仅包括地区间经济、社会、文化和生态的协调发展,而且包括区域城乡协调发展、人与自然和谐发展、经济与社会协调发展等内容。二是可持续的协调发展。区域协调发展应该建立在可持续发展的基础上,通过采用资源节约和环境友好技术,制定科学的规章制度和政策措施,促进地区间和区域内资源高效集约利用,推动形成生产、生活、生态协调发展的格局。三是新型的协调机制。推动区域协调发展,必须建立一个以科学发展观为指引,并与社会主义市场经济体制相适应,能够长期管用的新型协调机制。新型协调机制包括区域之间的互助机制、国家对区域的扶持机制以及生态补偿机制等,倾向于强调社会稳定、民生问题、就业导向和提升可持续发展能力等方面的内容^[7]。

需要指出的是,促进区域协调发展不单纯是指缩小地区发展差距,它具有十分丰富的内涵。从科学发展的角度看,评判区域协调发展应主要考虑以下几个标准:一是各地区优势能够得到充分有效的发挥,并形成合理分工、各具特色的产业结构;二是各地区形成人与自然和谐发展的局面;三是各地区人均居民收入差距逐步缩小,并保持在合理的范围内;四是各地区居民均能够享受到均等化的基本公共服务和等值化的生活质量;五是保持地区间人口、经济、资源、环境的协调发展,即地区人口、经济与资源、环境的协调发展,以及地区人口分布与经济布局相协调;六是保持国民经济的适度空间均衡,即从大区域的角度看,要防止出现经济过密与过疏问题,避免某些地区出现衰落和边缘化^[7]。在这些诸多标准中,地区间居民收入差距的缩小和基本公共服务的均等化是最为关键的。

(二) 现行区域政策存在的问题及弊端

自改革开放以来,伴随着经济体制的转轨,中国的国家区域政策在调整中不断完善。然而,应该看到,由于体制机制不健全和部门分割,目前国家区域政策尚存在诸多方面的问题:一是过分强调效率目标,至今为止,国家设立各类特殊经济区仍过多地集中于沿海地区;二是近年来实施的西部大开发和振兴东北地区等老工业基地战

略,一些政策主要采取区域普惠制的办法,没有较好体现分类指导的思想,影响了政策的实施效果,并且极易引发不公平问题;三是政出多门,缺乏协调。目前,中国还没有一个统一的国家区域政策,相关职能分散在国务院扶贫办、国家发展改革委(包括西部开发司、东北振兴司和地区经济司)、国家民委、民政部、住房和城乡建设部、国土资源部等部门,这些部门之间缺乏统一的协调,从而在一定程度上影响了国家区域政策的实施效果;四是注重国家资金投入,忽视民间资本引导和体制机制创新。无论是西部开发还是东北振兴战略,至今仍主要依靠资金,尤其是政府投资拉动,如何引导民间资本大规模进入仍是一个值得深入研究的重要课题。在2001~2008年间,资本形成对各地区生产总值增长的贡献率,东北地区高达74.9%,中部和西部地区也分别达到57.0%和64.5%,均高于全国53.8%的平均水平,更远高于东部地区45.6%的水平(见图3)。

更重要的是,自2006年以来,在四大区域的地域框架之下,国家又针对一些省区市以及长三角、天津滨海新区等地区,单独出台了一系列的特殊区域政策。这种特殊政策对支持特定地区的发展无疑将起到重要的作用,但应该看到,这种“一对一”讨价还价的区域优惠或支持政策,在刺激特定地区发展的同时,也容易造成诸多负面效应:一是对国家区域政策体系造成冲击。国家对某个地区实行优惠和支持政策,并没有严格的统一标准和依据,实践中往往取决于领导的意图和来自地方的压力,这样无疑会对形成合理的国家区域

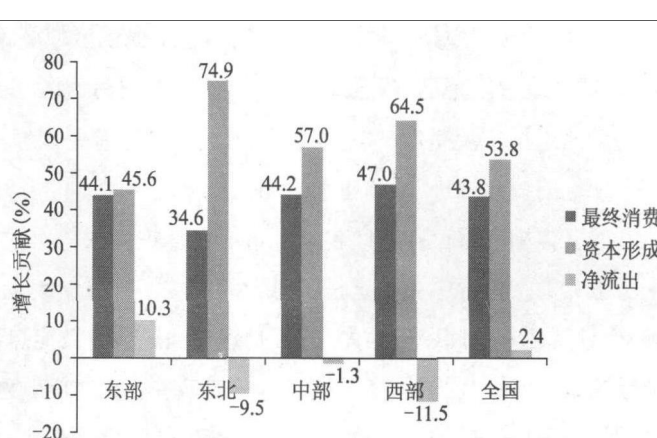


图3 2001~2008年各地区生产总值增长来源

资料来源:根据国家统计局编《中国统计年鉴》(2001,2009)绘制。

政策体系造成冲击。二是容易诱发“跑部钱进”。由于政策制定的随意性和自由度较大,且与各地的谈判和公关能力密切相关,自然会诱发地方通过各种渠道和方式,进行公关和游说活动,甚至采取“跑部钱进”的做法。三是导致区域政策的“泛化”。在市场经济条件下,为促进区域协调发展,国家应更加注重公平目标,对面临各种困难的问题区域,尤其是贫困落后地区给予重点支持和帮助,但现行的做法却是“遍地开花”,重点不突出,政策支持的地域范围几乎遍及全国各个省区市。四是将会产生新的不公平问题。由于政策是“一对一”的,所以国家对某特定地区给予政策优惠和支持,必然会对其他同类地区形成不公平,由此将造成不公平的区域竞争环境。

(三)新时期国家区域政策的科学基础

自1992年中央提出建立社会主义市场经济体制以来,经过十多年的改革开放实践,目前中国已初步建立社会主义市场经济体制。在社会主义市场经济体制下,建立和完善以促进区域协调发展为核心的国家区域政策体系,应遵循以下三个基本准则:

一是更加强调公平目标。效率与公平是中央区域政策抉择需要考虑的两个重要目标。一般地讲,效率或趋利原则是市场配置资源的基本原则。这样,在市场经济体制下,资源空间配置的效率目标将主要依靠市场机制来实现。然而,单纯的市场力量一般会扩大而不是缩小地区差距^[8]。因此,对中央政府来说,中央区域政策将需要更多地注重公平目标,对那些问题严重且自身无法解决,确实需要国家给予援助和扶持的关键问题区域,要“雪中送炭”,而不是对那些发达的繁荣地区“锦上添花”。也就是说,在社会主义市场经济体制下,中央区域政策应在充分发挥市场机制的基础性作用上,突出和强调公平目标,实行“逆市场调节”,对各种关键问题区域给予更多的帮助和扶持;而不是像过去那样注重效率目标,实行“顺市场调节”,对经济繁荣的发达地区给予重点支持。很明显,在市场机制日趋完善的情况下,中央实行“顺市场调节”的区域政策将是多余的,也是没有必要的。因为通过

完善市场机制将可以达到同样的目的^[9]。

二是更加注重分类指导。中国国土面积辽阔,地区差异较大,各地区的自然条件和社会经济特点千差万别。因此,无论是国家宏观调控还是区域政策制定,如果忽视这种地域差异性,单纯采取全国划一或者“一刀切”的办法,再好的政策也难以取得较好的效果。长期以来,中国在历次宏观调控中都没有较好地解决“一刀切”现象。近年在实施西部大开发和振兴东北地区等老工业基地战略中,一些政策措施也往往采取“一刀切”式的普惠制办法,没有较好地体现分类指导的思想,由此影响了政策的实施效果。为避免“一刀切”现象,切实提高政策的实施效果,今后国家区域政策应按照“区别对待、分类指导”的原则,针对不同类型地区的实际情况,实行差别化的区域调控与国家援助政策。

三是针对问题区域展开。从国际经验看,各国的区域政策大都针对各类问题区域展开,这些问题区域包括落后地区、萧条或衰退地区、膨胀地区等^[10]。其中,落后地区主要是解决“落后病”,萧条或衰退地区主要是解决“萧条病”,膨胀地区主要是解决“膨胀病”。近年来,随着中国经济由计划经济向市场经济的转轨,以及工业化、城镇化和全球化的快速推进,中国也涌现出一批问题区域,如经济落后的贫困地区、处于相对衰退中的老工业基地、亟待转型的资源枯竭城市和财政包袱沉重的粮食主产区等。这些面临诸多问题的区域,急需中央政府在资金和政策上给予大力扶持。中央确定是否对这些区域实行援助政策,应主要考虑两个标准:一是这些区域必须属于问题区域,而且其面临的问题较为严重;二是这些问题地方政府自身无法解决,确实需要中央政府给予援助。因此,借鉴国际经验,今后中国的国家区域政策也应该主要针对问题区域展开,切实帮助各种问题区域解决发展中面临的困难,增强其自我发展能力和可持续发展能力。

(四) 未来中国区域政策的基本框架

为促进区域协调发展,笔者曾提出在国家层面采取“4+2”的区域发展战略和政策框架。所谓“4”,就是在战略规划层面,按照西部、东北、中部和东部四大区域的地域框架,对全国经济布局 and 区域发展进行统筹规划和统一部署^[11]。以四大区域作为国家战略规划的地域单元具有两个明显的优点:一是可以全覆盖,这样便于对全国的经济布局进行统筹规划部署,明确各区域的战略定位和发展导向;二是有利于国家战略和政策上的衔接,便于实施操作。为保持国家战略和政策的相对稳定性,在“十二五”期间,要进一步完善国家区域发展总体战略,继续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,积极支持东部地区转型升级。显然,西部、东北、中部和东部四大区域,由于其空间范围和内部差异较大,只宜作为国家区域发展战略规划的地域单元,而不能把它作为国家区域政策实施的地域单元。同时,鉴于东部和西部地区内部的差异性较大,可以考虑把东部地区再细分为三个区域,即包括广东、福建、海南以及香港、澳门、台湾在内的东南地区,包括上海、浙江和江苏在内的长三角地区,以及包括北京、天津、河北和山东在内的环渤海地区,把西部地区再细分为西南(包括广西、重庆、四川、贵州、云南、西藏)和西北地区(包括内蒙古、陕西、甘肃、宁夏、青海和新疆),由此形成各具特色、合理分工的7大综合经济区发展格局。

所谓“2”,就是在政策操作层面,按照主体功能区和关键问题区两种类型区,实施差别化的区域调控与国家援助政策。一是按照资源和环境的承载能力、经济开发密度和未来发展潜力,划分优化开发、重点开发、限制开发和禁止开发等主体功能区,以此作为国家区域调控和促进人与自然和谐发展的地域单元。对于不同的主体功能区,国家应明确其主体功能定位和发展导向,实行分类管理的区域调控政策体系,科学规范空间开发秩序,形成合理的空间开发结构。二是按区域问题的性质和严重性划分不同类型的问题区域,以此作为国家援助和政策支持的地域单元。对于不同类型的键问题区域,国家应根据其区情特点和面临的困难,实行全国统一的差别化国家区域援助政策体系,推动区域协调发展新格局的形成。这样就可以避免过去宏观调控中长期未得到有效解决的“一

刀切”现象以及普惠制所带来的诸多弊端,既能够较好地贯彻“区别对待、分类指导”的方针,又便于国家区域调控与援助政策的有效实施。从长远发展看,国家在划分主体功能区的基础上,进一步划分关键问题区是十分必要的。前者侧重强调的是“人的繁荣”,而后者则注重“地域的繁荣”。从全国范围来看,像中国这样一个地区差异极大的发展中大国,兼顾“人的繁荣”和“地域的繁荣”十分重要。

在上述“4+2”框架下,应该对现行的国家区域发展战略和政策进行适当调整。首先,四大区域属于战略规划的地域单元,其政策实施应按照类型区域来展开。事实上,近年来国家的有关区域政策正在向类型区政策转变。例如,国家将东北老工业基地政策延伸到中部26个老工业基地城市,将东北资源型城市转型试点政策扩大到全国44个城市,将西部大开发政策扩大到中部243个县(市、区)。今后应继续按照分类指导的思想,对四大区域政策进行整合,以形成差别化的分类管理的国家区域政策体系。其次,要区分区域规划和区域政策,理清二者的边界。国家组织开展一些跨省区或承担国家战略功能的区域规划,这是很有必要的。但这些规划的主要作用是明确功能定位和发展方向,规范空间开发秩序,而不能在国家区域政策框架之外,另搞许多特殊的、“一对一”的优惠政策措施,这样只会打乱国家区域政策的总体部署。再次,在区域援助政策的操作层面,除西藏、新疆等部分民族地区外,应避免采取中央与各省区市“一对一”的做法,在对现行区域政策措施进行归类整合的基础上,以各种关键问题区域为主线,逐步建立全国统一的差别化国家区域援助政策体系。

三、深化完善国家区域发展总体战略

改革开放以来,中国政府针对东部、西部、东北和中部地区先后制定实施了一系列战略措施,对促进地区协调发展发挥了积极作用。在“十二五”乃至今后一段时期内,国家在战略规划层面仍应以四大区域为地域框架,深入推进西部大开发,全面振兴东北地区,促进中部地区崛起,支持东部地区转型升级,进一步完善国家区域发展总体战略。

(一) 深入推进西部大开发

经过前十年的打基础,目前中国西部大开发已经进入到全面深入推进的新阶段。在这一新的时期,应坚定不移地全面深入推进西部大开发战略,坚持“民富为先、稳定为重”的方针,更加注重维护社会稳定、扩大就业机会和让百姓得到实惠,切实提高西部自我发展能力和综合竞争力,使西部尽快走上持续、稳定、快速、健康发展的轨道^[12]。

1. 加快特色优势产业发展。要进一步推进能源及化学工业、重要矿产开发及加工业、特色农牧业及加工业、装备制造、文化旅游等特色优势产业发展,积极培育发展新能源、新材料、信息、新医药、生物工程、节能环保等新兴战略产业,大力发展现代物流、金融保险、商务服务等现代服务业,推动建设一批具有国际竞争力的特色优势产业基地和产业园区,并按照资源节约、环境友好、低碳高效的原则,全力构建西部特色低碳产业体系,为西部大开发提供坚实的产业支撑。同时,围绕优势资源开发,积极培育资源循环产业链,完善产业配套体系,提高资源加工深度和综合利用程度。加快推进资源型城市转型,着力培育发展接替产业和新兴产业,促进产业适度多元化,切实提高可持续发展能力。鼓励西部农民工回乡创业,尤其要高度重视在西部发展劳动密集型产业,以便在西部创造更多的就业岗位。

2. 大力推进空间布局优化。要统筹城乡发展,加快城镇化步伐,大力推进新农村建设,推动城镇基础设施向农村延伸,构建以城带乡、城乡互动、融合发展的新型发展格局。充分发挥中心城市的带动和辐射作用,继续抓好成渝、关中—天水、北部湾经济区建设,加快推进兰西、呼包鄂、天山北麓、宁夏沿黄、滇中、黔中等城市群规划建设

设,积极培育形成一批新的增长极。加快小城镇建设步伐,进一步完善基础设施和公共服务,着力提高小城镇吸纳能力。加大户籍制度改革力度,促进人口和产业向城镇,特别是城市群地区协同集聚,推进实施生态脆弱地区生态移民工程,使西部地区人口分布、产业布局与资源环境承载能力相协调。

3. 积极构建新型开放格局。积极引导外商投资、沿海企业和开发区西进,并依托交通干线以及大中城市和产业园区,建立一批国家承接产业转移示范区。继续推进实施兴边富民行动计划,进一步打通西部与东中部、东北地区以及与周边国家的对外联系通道,加强国际河流开发和次区域合作,加快沿边地区交通、通信、口岸、供电供水、环境卫生等基础设施建设,适当放宽边境地区设立各类“特殊区域”的审批条件,增设边境出口加工区、互市贸易区、保税区等。在满洲里、喀什、东兴、瑞丽等边境口岸城市,整合现有资源,建立高度开放、更加灵活、更加优惠的边境经济特区,推动形成以开放促开发、促发展、促稳定的新格局。

(二) 全面振兴东北地区

在国家有关政策的支持下,近年来东北振兴开局良好,初见成效。然而,要实现东北地区全面振兴的目标,今后的任务仍相当艰巨。目前,东北地区还面临着产业层次低、民营经济发育不足、服务业发展落后、资源消耗高、“三废”排放量大等诸多问题。在“十二五”期间,应更加注重结构优化和机制体制创新,突出产业振兴和重点区域,强化国家战略产业基地和创新能力建设,加快实施全面开放战略。

1. 着力抓好产业振兴工作。实现东北地区的全面振兴,关键是抓好产业振兴。为此,要整合各方面资源,推动企业加快调整改造和跨地区资产重组,加快推进国家先进装备制造业基地、国家新型原材料和能源保障基地、国家重要商品粮和农牧业生产基地建设;积极培育发展高新技术产业和新兴战略产业,建立一批具有东北特色的高新技术产业基地和产业园区,推动东北地区加快转型升级;大力发展现代物流、金融保险、商务服务、文化创意等现代服务业,大幅度提升现代服务业的比重,加快推进服务业外包基地建设,推动制造业与现代服务业融合发展;按照产业集群化的思路,大力发展产业链经济,积极培育一批主导优势产业链,促进产业向园区化、集群化、融合化、生态化方向发展。

2. 重点培育经济带和都市圈。突出重点,集中精力抓好重点区域建设,积极培育一批具有全国意义的新增长极。当前,要重点抓好“两带四圈”的建设。所谓“两带”,是指辽宁沿海经济带和哈(尔滨)大(连)经济带,它们既是人口和城镇密集带,也是产业密集带;所谓“四圈”,是指位于“两带”之内的四大都市圈,包括大连都市圈、沈阳都市圈、长吉都市圈和哈尔滨都市圈。要积极引导人口和产业向“两带四圈”合理集聚,并强化“两带四圈”之间的分工协作,形成合理分工、各具特色、互惠互利、错位竞争的新型发展格局。

3. 从投资驱动转向创新驱动。近年来,东北经济的快速增长主要是依靠投资拉动的。2000~2008年,在东北地区生产总值的增长额中,有75%来源于资本形成,其中辽宁高达77%,远高于全国的平均水平。要改变单一投资拉动的局面,就必须强化科技和机制体制创新,使东北经济尽快进入创新驱动的轨道。具体而言,一方面,要加强装备制造、交通运输设备制造、原材料、能源、医药工业、现代农业、高技术产业等重点领域的创新能力建设,大力促进高新技术成果转化和产业化,加强区域创新体系建设,增强企业和区域创新能力;另一方面,要加快转变政府职能,大力推进综合配套改革,放手发展民营经济,进一步完善社会保障体系,为东北地区全面振兴创造一个良好的制度环境。

4. 加快实施全面开放战略。进一步优化投资环境,扩大对外开放领域,全面提高对外开放水平和质量,构建以开放促振兴、促调整、促改造的新型格局。一是加快推进辽宁沿海经济带的开放开发,依托大通道和边境口岸建设东北沿边开放带,同时加快沿线开放步伐,构建东北沿海、沿边和沿线“三沿”开放的格局;二是积极推进绥满经济带的建设,搞好国家层面规划的编制,把东北振兴与西部大开发有机衔接起来;三是积极引导国内外民间资

本大规模进入,参与东北老工业基地振兴,并实施走出去战略,支持企业在俄罗斯、蒙古等建立海外原料和生产基地,形成双向开放的局面;四是加强东北亚经济合作,积极培育区域要素市场,完善区域协作网络,构筑一体化的公共平台,推进东北区域一体化进程。

(三) 促进中部地区崛起

中部地区处于居中位置,在全国发展中起着承东启西的重要作用。同时,中部地区资源和环境承载能力较大,经济发展基础较好,工业化和城镇化的潜力大,是未来中国承接农村人口和沿海产业转移的重要区域。在今后一段时间,中部地区应继续抓好“三个基地、一个枢纽”建设,同时加强以城市群为核心的重点区域开发,加快推进工业化和城镇化进程,促进重点区域率先崛起,进而带动整个中部地区的崛起。

1. 加强国家基地和枢纽建设,重点是抓好国家“三个基地、一个枢纽”的建设。一是加快粮食生产基地建设。要加强粮食生产重大工程建设,特别是区域化、规模化、集中连片的国家级商品粮生产基地建设。加快农业结构调整,抓好农产品加工转化,强化农产品质量和品牌建设,提升农业产业化经营水平,不断提高农业综合生产能力。二是巩固提升能源原材料基地建设。加强煤炭、铁矿、有色金属等重要矿产资源的勘察工作,推进山西晋北、晋东、晋中,安徽两淮,河南等地的大型和特大型煤炭基地建设,加快电力基地和电网建设,进一步加强山西、安徽等电源基地西电东送能力,不断提高能源原材料精深加工能力。三是着力打造现代装备制造及高新技术产业基地。依托大中城市的装备制造产业基础和科研院所,增强自主创新能力,打造科技含量高的现代制造业和高新技术产业,培育新的经济增长点。四是加快综合交通运输枢纽建设。加快铁路网、公路干线网络、机场建设,提高水运和管道运输能力,将郑州、武汉等省会城市建设成为全国性交通枢纽城市,并依托郑州、武汉等全国性和其他区域性物流节点城市,推进现代物流设施建设。

2. 实行多中心网络开发战略。充分发挥中心城市和城市群的辐射带动作用,合理引导人口和产业协同集聚,促进以城市群为核心的重点区域率先崛起。实行多中心网络开发,推动中部经济适度均衡发展。所谓“多中心”,就是以现代制造业和服务业为重点,以一体化产业链构建和高效生态产业园区建设为支撑,加快推进中原城市群、武汉都市圈、长株潭城市群、环鄱阳湖城市群、江淮城市群等的建设,使之成为推动中部崛起的重要增长极。所谓“网络开发”,就是加快构建沿长江经济带、沿陇海经济带、沿京广经济带和沿京九经济带,由此形成“两纵两横”的网络开发格局,从而带动整个中部经济的崛起。

3. 加快推进工业化和城镇化。目前,中部地区人均生产总值为 2500 美元左右,仍处于工业化与城镇化加快推进的时期。在“十二五”期间,要把加快推进工业化与城镇化作为促进中部崛起的战略重点和突破口。要实行工业化与城镇化互动,以工业化为载体,以城镇化为支撑,引导工业化走园区化、集中化、城镇化的道路,促进人口向城镇集中、产业向园区集中、耕地向规模经营集中。依托主要交通干线和中心城市,以各类产业园区为载体,建立一批国家承接产业转移示范区,把中部地区建设成为承接沿海产业转移的重要基地。

(四) 支持东部地区转型升级

改革开放以来,中国东部地区经济一直保持着高速增长的态势,尤其是珠三角、长三角等地区成为引领中国经济发展的重要增长极。然而,近年来,随着要素成本的全面上涨和人民币的升值,再加上 2008 年金融危机的冲击,东部地区过去那种以高度消耗资源、高度依赖出口市场、处于产业链低端,以低工资、低成本、低价格维持产业竞争优势的传统发展模式受到了严峻挑战。可以说,当前东部地区经济已经到了全面转型升级的新阶段。在这一新阶段,东部地区将同时面临着经济转型和产业升级两大任务^[13]。实现这种转型升级将是一个艰难痛苦的过程,需要采取多方面的综合措施。

1. 明确转型升级的方向。要加快产业升级,推动东部经济由传统发展模式向科学发展模式转变。一是大力

发展高端制造业和高端服务业,逐步向高端化方向发展;二是高度重视金融服务、现代物流、商务会展、信息咨询、文化创意等现代服务业发展,积极推进经济的服务化;三是加强工业设计,积极鼓励技术创新和新产品开发,推动产业创意化,逐步实现由东部制造向东部创造的转变;四是实施品牌建设工程,推动东部加工贸易由 OEM 逐步向 ODM、OBM 转变,实现东部经济的品牌化。

2. 多管齐下实现转型升级。采取淘汰一批、升级一批、转移一批、引进一批等多种途径,推动东部经济的转型升级。一是实行高标准、严要求,坚决关停和淘汰一批浪费资源、污染环境、设备落后的企业和产品;二是鼓励和支持那些有条件的企业,加强技术改造,加快产品结构调整,强化品牌建设,实行就地升级;三是对那些具有发展潜力,但受土地和成本限制的企业,鼓励它们向周边和中西部地区转移;四是进一步完善投资环境,加大招商引资力度,积极引进一批高新技术产业和高端产业项目。

3. 促进城市群可持续发展。目前,在东部一些城市群地区,随着人口和产业的大规模集聚,已经出现了生态环境恶化、资源环境承载能力衰减的趋势。在“十二五”期间,应该把促进东部城市群可持续发展提高到一个重要的战略高度。一是提高产业准入标准,包括单位土地投资强度、产出效益、技术和环保标准等,建立产业退出机制,由此推动产业优化升级;二是设置开发强度的天花板和生态空间的底线,原则上,这些地区的开发强度应低于 25%,生态空间应保持在 30%~40% 之间;三是大力推进节能降耗减排,节约集约利用土地,加强生态环境建设,推行绿色生产、生活和消费方式,建立生态企业、生态产业、生态园区和生态经济体系,走低碳、生态、集约、紧凑型的发展道路。

四、实行分类管理的区域调控政策

主体功能区是为规范和优化空间开发秩序,按照一定指标划定的在全国或上级区域中承担特定主体功能地位的地域,它属于经济类型区和功能区的范畴。积极推进主体功能区的建设,将有利于实行空间管治,优化资源空间配置,促进人与自然和谐发展,并便于分类管理和调控^[14]。当前,有关部门应在明确各主体功能区定位和发展导向的基础上,尽快制定实施差别化的区域调控政策,以保障《全国主体功能区规划》的有效实施。

(一) 推进主体功能区建设的基本思路

推进形成主体功能区是一项长期的艰巨任务,也是一项复杂的系统工程。主体功能区建设是区划、规划、政策和考核“四位一体”。其中,主体功能区划是基础和前提,主体功能区规划是关键环节,相关配套政策和绩效考核是保障条件^[14]。从主体功能区划的角度看,不同主体功能区不应追求统一的评价指标体系。禁止开发区域应最先明确,且不能随意变动,除国家级自然保护区、世界文化自然遗产、国家重点风景名胜区、国家森林公园、国家地质公园外,还应增加国家重要的湿地。限制开发区域的确定,应主要考虑生态环境的敏感性和脆弱性。只有优化和重点开发区域,才要综合考虑资源环境承载能力、经济开发密度和未来发展潜力等指标。除这四类主体功能区外,其他区域可划为潜在开发区域,以供未来开发的需要。

按照国家层面的规划,推进主体功能区建设的总体目标就是构筑协调、和谐、可持续的家园。一是基本形成功能定位清晰的国土空间格局;二是基本实现人口分布与经济布局相协调;三是基本实现人口和经济的分布与生态环境相协调;四是基本实现公共服务均等化和生活条件同质化。不同类型的主体功能区在全国承担的主体功能定位不同,其发展导向也应该有所差异(见表 5)。很明显,推进形成主体功能区,区划和规划工作仅仅是一个开始。如果没有相应的配套政策和考核办法,规划也只能是一纸空文,难以真正得到有效实施。

表5 国家主体功能区的范围、定位和导向

| 区域 | 范围 | 定位 | 发展导向 |
|--------|--|--|--|
| 优化开发区域 | 环渤海地区、长江三角洲地区、珠江三角洲地区 | 提升国家竞争力的重要区域,全国重要的人口和经济密集区,带动全国经济社会发展的龙头 | 加快全面转型和产业升级,把提高发展质量和改善民生放在首位,提升参与全球化和国际分工的档次,提高自主创新能力 |
| 重点开发区域 | 中原地区、长江中游地区、北部湾地区、成渝地区、关中平原地区等 | 集聚经济和人口的重要区域,支撑未来全国经济发展的重要增长极 | 加快基础设施建设,完善投资创业环境,加快工业化和城镇化,承接优化开发区域的产业转移,承接限制开发区域和禁止开发区域的人口转移 |
| 限制开发区域 | “十一五”规划确定的22个区域等 | 保障国家生态安全的重要区域,全国重要的生态功能区 | 加强生态修复和环境保护,因地制宜发展特色产业和生态产业,引导超载人口有序转移 |
| 禁止开发区域 | 国家级自然保护区、世界文化自然遗产、国家重点风景名胜区、国家森林公园、国家地质公园等 | 保护自然文化遗产的重要区域 | 依据法律法规规定和相关规划实行强制性保护,控制人为因素对自然生态的干扰,严禁不符合主体功能定位的开发活动 |

资料来源:根据有关资料整理。

为保障主体功能区规划的有效实施,当前急需针对四类主体功能区,研究制定差别化的财政、投资、产业、土地、人口管理和环境政策,建立完善科学的绩效评价标准和绩效考核办法。尤其是对限制和禁止开发区域,要加大中央财政转移支付的力度,并切实改善绩效考核办法,使这些地区最终实现“不开发的发展”、“不开发的富裕”。对这些地区来说,如果仅仅强调基本公共服务的均等化将是远远不够的,因为它们是以“不开发”为代价,为全国的生态环境建设做出了巨大贡献。这里就有一个区域补偿机制问题。

此外,主体功能区的形成需要依靠政府和市场的合力作用。人口、要素流动和产业集聚都需要更多发挥市场机制的作用;政府的作用只能是积极引导,而不能取代市场。在政府政策的积极引导下,要形成一个有利于主体功能区形成的长效机制。并非是政府部门把某个地区划为特定的主体功能区,并规定其发展方向,就能够在短期内形成主体功能区。主体功能区建设的法律地位也是当前亟待研究解决的重要问题。

(二) 实行差别化的区域调控政策

为保障主体功能区规划的有效实施,科学规范空间开发秩序,推动形成合理的空间开发结构,当前必须按照四类主体功能区的定位和发展导向,尽快完善考核指标体系和相关配套政策,实行有差别的分类管理的区域调控政策体系。

1. 财政政策。加快建立以基本公共服务均等化为目标,适应主体功能区要求的公共财政体制。具体包括:制定国家基本公共服务标准,进一步增加对限制和禁止开发区域用于公共服务的财政转移支付,切实提高当地居民的公共服务水平;统筹考虑各类生态环境专项转移支付,设立综合性的生态修复和生态移民转移支付;建立横向财政转移支付制度,提高中央和省级财政对限制和禁止开发区域的均衡性转移支付系数;加大对限制和禁止开发区域的生态环境补偿力度,建立生态环境补偿的长效机制,等等。

2. 投资政策。实行按领域安排与按主体功能区安排相结合的投资政策。按主体功能区安排的政府投资,重点支持限制和禁止开发区域的公共服务设施建设和生态环境保护,支持重点开发区域的基础设施建设^[15]。按领域安排的政策投资,也应与各主体功能区的定位和发展导向相一致。

3. 产业政策。实行符合主体功能区定位和发展导向的差别化产业政策。具体包括:修订现行的产业结构调

整指导目录,制定和实施适用于不同主体功能区的产业指导目录及措施;调整资产投资方向调节税,按照主体功能区和产业类别不同对投资项目实行差别税率;对不同主体功能区的投资项目实行差别化的占地、耗能、耗水和排放标准;引导优化开发区域产业升级和转移扩散,提升产业发展层次和自主创新能力;支持重点开发区域加强产业配套能力建设,提高产业承载能力和综合竞争力,启动建立一批国家承接产业转移示范区;鼓励限制开发区域发展特色和生态产业,限制不符合主体功能定位的产业扩张。

4. 人口政策。按照主体功能区定位的要求,积极引导人口有序流动并定居落户。对在优化开发区域有稳定就业和住所的外来人口,要鼓励其定居落户,逐步实现本地化;对于重点开发区域,则要提高人口综合承载能力,更多地吸纳外来人口就业和定居落户;对于限制和禁止开发区域,要积极引导其超载人口逐步实现自愿平稳有序转移,以缓解人与自然关系紧张的状况。同时,要推进户籍管理制度以及与其挂钩的教育、医疗和社会保障、住房等领域的改革。

5. 土地政策。按照主体功能区的定位,实行差别化的土地利用政策^[15]。对优化开发区域实行更严格的建设用地增量控制,适当扩大重点开发区域建设用地供给,对限制和禁止开发区域实行严格的土地用途管制,严禁改变生态用地用途。同时,为确保全国耕地保有量目标,要进一步完善耕地占补平衡政策。对于优化和重点开发区域,可以在各自区域范围内实行耕地占补平衡,其城市建设用地增加的规模要与农村建设用地减少的规模挂钩,与农村人口转为城市人口的规模挂钩,与吸纳外来人口的规模挂钩。

6. 生态环境政策。根据不同主体功能区的定位和环境容量,实行差别化的生态环境政策。首先,要确定不同主体功能区的生态空间底线。对于优化开发区域,其生态空间的比重应不低于30%,重点开发区域不低于40%,限制开发区域不低于80%,禁止开发区域不低于95%。其次,对不同主体功能区实行不同的污染物减排目标、产业准入环境标准和排污许可标准。优化开发区域要实行更严格的污染物排放和环保标准,大幅度减少污染排放;重点开发区域要大幅度降低排放强度,做到增产减污;限制开发区域要尽快全面实行矿山环境治理恢复保证金制度,并提取更高标准的保证金。

7. 法律法规建设。要加快立法进程,建立健全有利于推进形成主体功能区的法律法规体系,并严格执法。尽快制定《国土空间开发法》和《区域规划法》,修订完善《自然保护区条例》《风景名胜区管理条例》和《基本农田保护条例》,并适时出台《自然保护地法》和《基本农田保护法》。进一步加大执法力度,依法严格管制空间开发强度,合理规范开发秩序。

五、建立健全国家区域援助政策体系

为促进区域协调发展,在实际政策操作层面,“十二五”乃至今后一段时期内,国家应加大对关键问题区域的支持力度,建立全国统一的区域援助政策体系。实行统一的国家区域援助政策,首先需要科学划分关键问题区域。这里,按照区域问题的性质和严重性,将中国的问题区域划分为七种类型,包括经济发展落后的贫困地区、处于相对衰退中的老工业基地、结构单一的资源枯竭城市、财政包袱沉重的粮食主产区、各种矛盾交融的边境地区、自然灾害突发区和过度膨胀的大都市区。对于不同类型的区域,应根据其区情特点和面临的困难,实行差别化的援助政策。考虑到各区域的发展阶段和经济条件,国家实施的各项区域援助政策应向中西部和东北地区倾斜。东部地区由于经济实力较强,其关键问题区域面临的问题,除特殊情况外,主要依靠省级政府解决。至于民族地区和革命老区,由于并非属于问题区域,应按照“同等优先”的原则,在列入各类问题区域时给予优先和照顾。同时,考虑到民族地区和革命老区的特殊性,国家还应该制定实施相应的特殊政策^[12]。

(一) 经济发展落后的贫困地区

当前,中国的扶贫工作已进入一个新阶段,国家贫困标准有所提高,对农村低收入人口全面实施扶贫政策。但必须清醒地意识到,贫困地区与东部地区的差距仍在扩大,返贫压力增大,集中连片贫困地区脱贫效果慢,特别是一些特殊贫困地区积重难返等问题日益凸显。在未来一段时间,国家扶贫工作应继续坚持开发式扶贫,着重解决集中连片贫困地区的综合治理,提高农村贫困人口自我发展能力。

1. 加强对集中连片贫困地区的综合扶贫开发和治理。以县级政府为单位,整合各类扶贫资金,继续加强公路、水利等基础设施建设。加大整村推进工作力度,确保革命老区重点县、人口较少民族和边境重点县贫困村完成整村推进任务,实现整村推进模式由单个贫困村分散式向以特色产业带动发展为核心的连片开发模式转变。

2. 强化劳动力转移培训和科教扶贫。做好劳动力转移培训示范基地建设,开展免费培训,把加大教育投入与发展劳务经济有机结合起来,加快推进劳动力跨区域就业转移。以科技项目为支撑,加大科教扶贫力度,以推广农村实用、适用技术和劳动力培训为重点,提高劳动力素质和就业技能,进而增强贫困人口的自我发展能力。

3. 大力推进产业化扶贫。按照产业化发展方向,积极推动具有资源优势和市场需求的农产品生产,形成区域主导产业。积极推进“公司+农户”模式,大力发展订单农业、设施农业。引导和鼓励具有市场开拓能力的大中型农产品加工企业到贫困地区建立原料生产基地,同时加强贫困地区农产品批发市场建设,为贫困农户提供服务,形成贸工农一体化、产供销一条龙的产业化经营,并提供相应的贴息贷款和税收优惠政策。

4. 精心组织移民扶贫。移民扶贫要与生态移民、减灾防灾紧密结合,加快特殊类型贫困地区综合治理和汶川地震灾区贫困村恢复重建步伐。在搞好试点的基础上,具体规划,稳步推进。移民新址建设要做到生产、生活、教育、卫生等设施配套,确保移民有稳定的收入来源。

(二) 处于相对衰退中的老工业基地

老工业基地的相对衰退,核心是产业的衰退和缺乏竞争力。而这又是与其历史包袱重、社会矛盾突出、生态环境压力大等紧密联系在一起的。可以说,老工业基地的相对衰退是一种“综合症”。要治理这种“综合症”,就必须建立完善国家支持政策体系,并综合运用多种政策工具,帮助处于相对衰退阶段的老工业基地实现全面振兴。

1. 加大财税支持力度。建立老工业基地振兴专项转移支付资金,扩大财政贴息的范围,支持企业加强技术改造,发展高新技术产业和公益性微利项目。将老工业基地企业所得税和资源税优惠政策由东北扩大到中西部老工业基地;增加地方分税比例,提高出口产品总体退税率,支持老工业基地外贸出口。

2. 进一步完善投融资政策。通过发行长期建设国债以及财政参股等方式加大政府投资;发布并及时更新《老工业基地外商投资优势产业目录》,引导外商参与老工业基地改造;放宽服务贸易领域的进入限制,并鼓励外资参与国有企业改造;建立多元化的投融资体制,满足老工业基地企业的资金需求。

3. 加大对衰退产业的援助。建立资源型产业衰退期转产资金制度和衰退产业援助基金,不断完善衰退产业援助机制;加快资源开发补偿的立法,完善资源开发补偿机制;加快资源型产品价格改革,理顺价格形成机制,建立促进资源型产业转型的长效机制。

4. 鼓励技术创新。增加研发资金投入,支持建立一批有特色的工程技术中心、研发中心、重点实验室和博士后流动站,推进应用开发类科研机构进行企业化转制,提高创新能力;对高新技术领域的科技成果转化免征企业所得税,鼓励高新技术加快产业化进程;采用财政贴息、加速折旧、税前列支等措施,鼓励企业加快技术更新改造步伐;以高新技术产业开发区为载体,打造科技成果转化平台;支持建立产业技术创新战略联盟,打造以重点行业技术创新和公共技术创新为核心的产业技术支撑平台;推动科技和教育资源共享,加强校地、校企合作;设立人才

发展基金,鼓励优秀人才创新创业。

5. 重视资源环境保护。对资源型和原材料型老工业基地,要着力解决塌陷区治理和矿石山综合利用,加强生态恢复和环境治理,促进资源型产业可持续发展。制定相应的专项规划,对老工业基地的工业遗产进行保护性再利用。

(三) 结构单一的资源枯竭城市

自2008年以来,国务院先后两次确定了44个资源枯竭城市。当前,这些城市面临着诸多问题,如资源日趋枯竭,就业问题突出,经济结构单一,资源性产业比重大,产业链条短,接续产业发展乏力等。为此,必须加快推进资源枯竭城市转型,积极培育发展接续产业,促进产业结构调整升级,以增强其可持续发展能力。

1. 加大财政金融支持。2008年,中央财政拨付34.8亿元财力性转移支付,支持资源枯竭城市转型。今后应进一步加大转移支付力度,并设立资源型城市转型基金,主要用于支持产业升级、培育发展接续产业、培训和安置下岗矿工以及生态环境恢复等工作。同时,要对煤炭、森工、有色金属等资源型衰退产业的退出实行援助政策;由中央和地方财政共同出资设立中小企业再担保基金,解决资源枯竭城市中小企业贷款难和创业所需资金问题。

2. 培育发展接续产业。挖掘潜力,选择产业转型方向,运用高新技术改造传统产业,积极培育新兴接续产业,设立一批能充分吸纳就业和促进资源综合利用的接续产业项目。通过国债资金、中央预算内基本建设资金等方式扶持接续产业,增加其税收返还比例,并给予一定的财政补贴,监督用于改善投资环境,促进接续产业项目进入。

3. 完善社会保障体系。坚持就业优先原则,通过职业培训、社会保险补贴、小额担保贷款等就业再就业扶持政策,帮助下岗失业人员再就业。建立专项社会保障基金,尽快完善包括失业、养老、医疗、工伤、社会救助等在内的社会保障体系。将东北老工业基地棚户区改造工程扩展到棚户区问题严重的其他资源枯竭城市。

4. 注重生态环境修复。确定环境破坏限制范围,在资源开采前进行生态破坏和经济损失评估,超过限制范围的不予颁发开采权。在开采过程中,严格限制生产方式,大力推广清洁生产技术,积极发展循环经济。在开采后,加强环境监管,加快生态治理工程建设。做好采煤沉陷区治理工作,采取以工代赈等方式实施地质灾害修复工程。

(四) 财政包袱沉重的粮食主产区

粮食主产区为保障国家粮食安全做出了巨大贡献和牺牲。然而,由于传统体制和政策等多方面原因,目前粮食主产区农民收入增长缓慢,贫困人口较为集中,“三农”问题突出,农产品加工转化滞后,地方财政包袱沉重,资金入不敷出。为彻底改变这种状况,当前急需加大对粮食主产区的援助力度,努力实现粮食增产、农民增收和财力增强。

1. 加大财政扶持力度。加大农业补贴,增加粮食风险基金投入,继续增加粮食直补资金,提高良种补贴和肥料补贴标准。农机具购置补贴覆盖所有财政包袱沉重的粮食主产区,根据农资价格上涨和农作物播种面积,及时增加农资综合直补。适时核销粮食挂账,逐步取消粮食主产区的风险基金资金配套,确保地方财政实力。对粮食产量大县给予资金奖励。

2. 实施减免税收优惠政策。针对财政包袱沉重的粮食主产区,减免其在农业经营业务上的营业税和所得税,特别是粮农贷款。继续对化肥生产企业给予税收优惠,控制化肥出厂价格,抑制农资价格过快上涨。对粮食主产区农产品深加工企业,实行减免企业所得税优惠,并调低增值税销项税率,减按13%的增值税率计算销项税额。

3. 加强基础设施修复和建设。加大农田水利设施、县乡村道路设施、农村电网和通信设施改造、水源工程体系、农业科技推广和培训、生态环境保护等的投入力度,切实改善主产区农业生产和农民生活条件,增强农业抵御自然灾害的能力。完善主产区粮食流通基础设施建设,重点建设玉米、稻谷、小麦物流节点,鼓励有条件的主产区建设各种类型的粮食批发市场和集贸市场。

4. 扶持农副产品深加工项目。支持粮食主产区开展农副产品深加工项目,延长农产品加工产业链条。鼓励大中型农副产品加工企业落户粮食主产区,与粮农签订契约,结对帮扶,粮农按照企业要求提供优质粮食原料,企业为粮农提供服务和技术监督,提高农民收入水平。

(五) 各种矛盾交融的边境地区

边境地区是中国少数民族和贫困人口集中分布的地区,各种矛盾交汇,面临贫困人口比重高、基础设施薄弱、社会事业发展滞后等诸多问题。当前,应尽快编制实施《沿边地区发展规划》,加大资金和政策支持力度,切实增强边境地区的自我发展能力,实现边境地区经济社会的全面发展。

1. 加大财政投入力度。进一步加大财政转移支付力度,设立边境地区专项转移支付资金,主要用于边境事务、边境地区特别是边境民族地区的公益事业和基础设施建设。对边境地区开发建设给予贷款优惠,由中央财政贴息。尽快建立生态补偿机制,加大对边境生态功能区农牧民的收入补贴。

2. 加强基础设施建设。加快边境地区的公路、住房、水利、电网和通信等基础设施建设,加强干线公路、乡村公路、边境口岸公路和国防公路的建设;加强对贫困边民和兵团连队贫困职工居住的茅草房和危旧房改造;加强饮水安全工程和农村水利建设;采取电网延伸、小水电、风力发电和太阳能发电等措施,解决边民的用电问题;加强退耕还林、水土保持、天然林防护等生态工程建设。

3. 推进兴边富民重点工程建设。开展贫困边民扶持工程,将边境地区的贫困村全部纳入国家“整村推进”扶贫开发规划,优先实施。开展多种形式的兴边富民重点工程,包括边民温饱安居工程、边民就业培训与素质提高工程、边民最低生活保障工程、边民互市示范点建设工程、边境农村饮水安全工程等。

(六) 过度膨胀的大都市区

随着人口和产业的大规模集聚,目前中国一些大都市区已经出现膨胀病迹象,其核心是人口膨胀和城市空间扩张引发交通堵塞、住房拥挤、环境退化等问题,如果膨胀病进一步加重,大都市区将有可能由发达的繁荣地区转变为萧条地区。因此,未来应通过严格科学的城市规划和良好的城市治理,加强对大都市区过度膨胀问题的综合治理^[16]。

1. 科学制定大都市区规划。严格按照《城乡规划法》,科学编制实施大都市区规划,划定城市发展的红、绿、蓝、紫“四线”,明确功能分区,设置生态空间的底线和开发强度的天花板,加快推进现代化新城建设,鼓励人口和产业向新城和周边地区扩散,缓解中心城区的压力,防止城市建成区无限地蔓延。

2. 强化政府公共服务能力。在基础设施建设和公共产品提供方面,积极推进政府服务“商业化”和公营服务“公司化”,使公营部门和私营部门在提供公共服务的竞争中有一个较为公平的环境,促进公共服务效率和水平的提高。完善地方政府的考核机制,加强对城市规划、建设、管理等工作业绩进行全面考核。

3. 综合解决交通拥堵问题。加快高速铁路、城际铁路和大容量城市轨道交通建设,缩短中心城区与产业区和其他城市之间的“时间距离”,减少通勤时间。优先发展公共交通,实施差别化的停车费,科学引导家用汽车的出行。在轨道交通站场和换乘点,建设大规模的免费或象征性收费停车场,减少小汽车直接进入市中心。

4. 加强城市环境污染治理。加大对环境污染治理的投入,大力推广节能、节地、节水、节材技术和生活垃圾分装处理技术,积极发展清洁能源和低耗能源,减少“三废”排放。加强对城中村和城市边缘区的环境治理,防止城市污染向农村扩散和转移。

(七) 自然灾害突发区

针对自然灾害突发区,应根据灾害发生之前、救灾阶段、灾后重建阶段等三个阶段分别实行不同的援助政策。灾害发生之前,应加大对灾情预报的投入,提高灾情的监测和预测精度。救灾阶段,应增加财政投入,完善救灾物资装备、通信和信息装备、人力资源准备等具体救援措施。灾后重建阶段,应通过财政投资、基础设施建设、产业

重建项目、移民等援助措施,尽快帮助受灾地区恢复重建。

参考文献:

- [1] 慎海雄,胡作华. 解密浙商投资分布图[N]. 经济参考报,2006-6-12.
- [2] 何晓春. 沿着国家区域战略方向——2008-2009年度浙商省外投资热点板块解读[J]. 浙商,2009(6)(下).
- [3] 龚艳. 捕捉低点投资机会——2008-2009年度浙商投资报告[J]. 浙商,2009(6)(下).
- [4] 魏后凯. 中国区域经济发展态势与政策走向[J]. 中国发展观察,2010(5).
- [5] 王业强,魏后凯. 产业地理集中的时空特征分析——以中国28个两位数制造业为例[J]. 统计研究,2006(6).
- [6] 刘坚主. 新阶段扶贫开发的成就与挑战[M]. 北京:中国财政经济出版社,2006.
- [7] 魏后凯. 新中国60年区域发展思潮的变革与展望[J]. 河南社会科学,2009(4).
- [8] Myrdal G. Economic Theory and Underdeveloped Regions[M]. London: Duckworth, 1957.
- [9] 魏后凯. 对当前区域经济发展若干理论问题的思考[J]. 经济学动态,2007(1).
- [10] 张可云. 区域经济政策[M]. 北京:商务印书馆,2005.
- [11] 魏后凯. “十一五”时期中国区域政策的调整方向[J]. 学习与探索,2006(1).
- [12] 魏后凯, 邬晓霞. 我国区域政策的科学基础与基本导向[J]. 经济学动态,2010(2).
- [13] 魏后凯. 沿海经济面临的困境及出路[J]. 中国发展观察,2009(7).
- [14] 魏后凯. 对推进形成主体功能区的冷思考[J]. 中国发展观察,2007(3).
- [15] 国务院. 关于编制全国主体功能区规划的意见[Z]. 2007-7-26.
- [16] 安树伟. 中国大都市区膨胀病的国家治理政策[J]. 改革与战略,2009(3).

A Framework of Regional Policy in China during the Twelfth Five – year Plan

Wei Houkai¹, Wu Xiaoxia²

- (1. Institute for Urban and Environmental Studies, Chinese Academy of Social Sciences;
2. Urban College, Capital University of Economics and Business)

Abstract: Promoting regional harmonious development is a long – term strategy in China. In recent years, Chinese government has instituted and implemented a series of policies to promote regional harmonious development. Under the support of regional policy, investment in the middle, west and north – east China increased rapidly, regional economy appeared relatively balanced growth, and difference between the east and west China turned from enlargement to decrease, rural poverty alleviation launched steadily, and regional harmonious development has made great progress. During the twelfth five – year plan and a longer time, to promote forming the new pattern of regional harmonious development which has the characteristics of clear main function orientation, the favorable interaction between the east, middle and west China, and the decreasing disparities of public service level and living standard, we should implement different state regional regulation policy and state regional aid policy according to main function regions and key problem regions with the exception of improving state overall strategy of regional development.

Key words: Regional Policy; Regional Harmonious Development; Main Function Region; Key Problem Region

责任编辑:魏小奋