

新中国区域政策的演变历程

■ 魏后凯 邬晓霞

新中国成立以来，区域经济的发展大体经历了从平衡发展、不平衡发展到协调发展的战略转变。随着经济发展战略和体制的转轨，国家区域政策也在不断完善和调整之中。这期间，中国区域政策的演变大体经历了四个不同阶段。

向西推进的平衡发展阶段 (1949~1978年)

旧中国遗留下来的经济基础十分薄弱，生产力分布畸形，工业偏集于东部沿海一隅。新中国建立以后，国家就把在全国有计划地合理分布工业，使工业接近原料、燃料产区和产品消费地区，提高落后地区的经济水平，并有利于巩固国防，作为调整生产力布局的原则和方向，纳入到历次国民经济计划之中。

1. 生产力布局第一次大规模向西推进。

国民经济恢复时期，为迅速恢复和发展生产，国家首先把经济建设的重点放在以辽宁为中心的东北地区，开工建设了一批煤炭、电力、钢铁、铝冶炼、机械等重点项目。同时，国家开始把一些轻工业企业内迁到东北北部、西北、华北和华东的一些地区，使之接近原料地与广大消费地区。

“一五”时期，国家提出了有计划地、均衡地在全国布置工业的指导方针，这一时期，国家把建设重点首先放在重工业有一定基础的东北地区，同时还集中建设了武汉、包头、兰州、西安、太原、郑州、洛阳、成都等工业基地。

2. “大跃进”时期的均衡布局和地方经济体系。

“二五”计划时期，中国生产力

布局的方针主要集中在两个方面：一是期望在全国实现工业的均衡分布。二是期望各大协作区和各省区均能各自建立比较独立和完整的经济体系。1963~1965年，在地区布局方面，国家在充实和发展华东地区重工业的同时，进一步加强了内地的工业建设。

3. “三线建设”时期的第二次大规模西进。

中国第三和第四两个五年计划的制定以及生产建设，都转向了以备战为中心，以建设三线地区为重点的轨道。

“三五”时期，国家重点是加强西南地区的建设。这五年内，内地建设投资达631.21亿元，占全国基本建设投资的64.7%。

“四五”时期，三线建设的重点转向“三西”（豫西、鄂西、湘西）地区，同时积极进行大西南的建设。这期间，根据经济发展状况和战备的要求，将全国划分为西南、西北、中原、华南、华东、华北、东北、山东、闽赣和新疆10个经济协作区，要求在每个协作区内逐步建立不同水平、各有特点、各自为战、大力协作的工业体系和国民经济体系；要求各省市区的成套机械设备和轻工产品尽快做到自给，建立为农业服务的地方工业体系，建立各自的小三线。

从“四五”后期到“五五”初期，国家投资的地区重点开始逐步向东转移。

向东倾斜的不平衡发展阶段 (1979~1990年)

1979~1990年，中国区域发展战略主要受不平衡发展思潮的影响，国家投资布局和政策强调效率目标，向条件较好的沿海地区倾斜，同

时对贫困落后地区和少数民族地区给予一定的补偿。随着经济发展战略和体制的转轨，国家区域政策的手段也日趋多元化。

1. 区域经济发展指导方针的转变。

从“六五”计划开始，中国生产力布局 and 区域经济发展的指导方针，由过去主要强调备战和缩小地区差别，逐步转移到以提高经济效益为中心，向沿海地区倾斜。

2. 国家投资布局重点逐步东移。

在“六五”时期，中国生产力布局基本上是以提高经济效益为中心，向优势地区倾斜。到“七五”前期，中国生产力布局进一步向沿海地区倾斜。

3. 实施沿海对外开放政策。

1979年至1990年，形成了一条从南到北沿海岸线延伸的沿海对外开放地带。

4. 实行国家扶贫开发政策。

20世纪80年代初，中国开始酝酿并着手解决贫困地区的问题。1986年，国务院成立了贫困地区经济开发领导小组，并将扶持“老少边穷”地区尽快摆脱经济文化落后状况，列入国民经济“七五”发展计划。

5. 进一步完善民族地区政策。

1979年以来，虽然国家把投资布局和政策支持的重点放在沿海地区，但仍然在人力、财力、物力和技术等方面对少数民族地区给予相应支持，并在政策上给予特殊照顾。

区域协调发展战略启动阶段 (1991~1998年)

自20世纪90年代初以来，面对地区发展差距特别是东西差距的不断扩大，国家正式把促进地区经济协调发展提到了重要的战略高度，区域发展战略开始从不平衡发展到协调发展的

根本转变。

1. 提出地区经济协调发展的总方针。

《国民经济和社会发展规划和第八个五年规划纲要》明确指出，要“促进地区经济朝着合理分工、各展其长、优势互补、协调发展的方向前进”。中共中央关于制定国民经济和社会发展规划“九五”计划和2010年远景目标的建议》明确指出：“从‘九五’开始，要更加重视支持内地的发展，实施有利于缓解差距扩大趋势的政策，并逐步加大工作力度，积极朝着缩小差距的方向努力”。

2. 实行全方位的对外开放政策。

1992年邓小平同志南方谈话以来，在进一步巩固沿海地区对外开放成果的基础上，逐步加快了中西部地区对外开放的步伐。在全国范围内形成了沿海、沿边、沿江和内陆省会（首府）城市相结合的，多层次、多渠道、全方位的对外开放格局。

3. 调整国家投资和产业布局政策。

为加快中西部地区的经济发展，中央增加了在中西部地区的投资比重，并积极推动沿海一些加工制造业逐步向中西部资源丰富地区转移扩散。一是国家投资布局重点逐步向中西部转移。二是在资金和政策上支持中西部地区乡镇企业发展。三是有计划地引导沿海地区和中心城市逐步将棉纺初加工能力转移到中西部产棉地区。

4. 完善国家扶贫政策和民族地区政策。

1994年4月，国务院制定并实施了《国家八七扶贫攻坚计划》。1996年10月，中共中央、国务院发出了《关于尽快解决农村贫困人口温饱问题的决定》。“九五”计划又提出要基本消除贫困的目标。同时，国家还采取了一系列政策措施促进少数民族地区发展致富。

协调发展战略全面实施阶段
(1999年以后)

自1999年以来，为促进区域经济协调发展，国家先后制定实施了西部大开发战略、东北地区等老工业基地振兴战略和促进中部地区崛起战略，近年又提出推进形成主体功能区，这表明中国已经进入区域协调发展战略全面实施的新阶段。

1. 实施西部大开发战略。

中共十五届四中全会正式提出“国家要实施西部大开发战略”。为推进实施西部大开发战略，国务院及有关部门先后制定实施了一系列政策措施，。

2. 振兴东北地区等老工业基地。

2002年11月，中共十六大报告明确提出：“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、国务院联合发布了《关于实施东北地区等老工业基地振兴战略的若干意见》。2007年8月，国务院正式批复了《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》。2010年4月，经国务院同意，国家发展改革委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。

3. 促进中部地区崛起。

2006年4月，中共中央、国务院发布了《关于促进中部地区崛起的若干意见》。5月，国务院办公厅又发布了《关于落实中共中央国务院关于促进中部地区崛起若干意见有关政策措施的通知》，提出了56条具体落实意见。2007年1月，国务院办公厅下发了《关于中部六省比照实施振兴东北地区等老工业基地和西部大开发有关政策范围的通知》，明确中部六省中26个城市比照实施振兴东北地区等老工业基地有关政策，243个县（市、区）比照实施西部大开发有关政策。同年12月，国家发展改革委又发文批准武汉都市圈和长株潭城市群为全国资源

节约型和环境友好型社会建设综合配套改革试验区。2009年9月，国务院通过了《促进中部地区崛起规划》；12月又正式批复《鄱阳湖生态经济区规划》。2010年1月，国务院又正式批复了《皖江城市带承接产业转移示范区规划》。

4. 鼓励东部地区率先发展。

2005年6月，国务院批准上海浦东新区为全国综合配套改革试验区。2006年5月，国务院发布《推进天津滨海新区开发开放有关问题的意见》。2008年9月，国务院发布《关于进一步推进长江三角洲地区改革开放和经济社会发展的指导意见》；12月，国务院常务会议审议并原则通过《珠江三角洲地区改革发展规划纲要》。2009年4月，国务院发布《关于推进上海加快发展现代服务业和先进制造业、建设国际金融中心和国际航运中心的意见》；5月，国务院发布《关于支持福建省加快建设海峡西岸经济区的若干意见》；6月，国务院常务会议讨论并原则通过《江苏沿海地区发展规划》和《横琴总体发展规划》；12月，国务院又发布《关于推进海南国际旅游岛建设发展的若干意见》，并正式批复《黄河三角洲高效生态经济区发展规划》。

5. 完善老少边穷地区政策。

在老区政策方面，中央财政从2001年起设立了土地革命时期老区转移支付，国家发改委从2005年起安排国家预算内专项资金，用于支持红色旅游重点景区基础设施建设，农业部则在2006~2010年间对123个老区县农业发展给予相应支持。同时，国家对民族地区、边境地区、贫困地区采取了不少措施。

6. 推动资源型城市转型。

2007年12月，国务院发布了《关于促进资源型城市可持续发展的若干意见》。中央财政给予资源枯竭城市财力转移支付资金支持。◀

编辑 曹晖

栏目编辑 曹晖