

# 中国区域协调发展态势与政策调整思路

魏后凯<sup>1</sup> 高春亮<sup>1,2</sup>

(1 中国社会科学院城市发展与环境研究所, 北京 100005;

2 南京财经大学, 南京 210003)

**提 要:** 近年来, 随着区域经济活动由沿海向内陆扩散以及地区专业化分工不断深化, 中国区域经济正在由不平衡增长向相对均衡增长转变, 区域经济差距由扩大趋向缩小, 基本公共服务均等化程度逐步提高。然而, 应该看到, 目前中国城乡区域差距仍然较大, 区域经济增长还主要依靠投资驱动, 居民收入增长与经济增长不同步, 资源与生态环境约束日益加大, 空间无序开发现象突出, 促进区域协调发展任重道远。在新的形势下, 当前应建立完善促进基本公共服务均等化的财政转移支付体系、促进产业转移的支持政策体系、差别化的国家区域援助政策体系和以都市圈为中心的国土开发政策体系, 以全面促进区域协调发展。

**关键词:** 区域协调发展; 区域政策; 科学发展观

近年来, 随着发展理念和国内外形势的变化, 区域协调发展越来越受到社会各界的高度关注。基于科学发展的理念改变了人们对区域协调发展目标的认识, 更加强调居民共享发展成果, 更加强调人的全面发展; 而 2008 年金融危机的暴发和国际气候谈判的推进, 正在改变区域协调发展的实现途径, 扩大内需促增长、加快转型升级、统筹城乡发展、生态环境保护和文化社会事业等更加受到重视。面对新的发展形势和环境, 中西部地区实现跨越式发展不可能再走沿海地区的老路, 而必须与转变发展方式有机结合起来, 促进经济发展与生态环境保护的高度融合, 推动经济社会的全面协调可持续发展。因此, 在新时期, 促进区域协调发展应采取新的战略思路, 建立新型的协调机制, 并制定切实可行的政策措施。

## 一、中国区域协调发展的新态势

改革开放以来, 中国区域经济的发展经历了从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, 国家促进区域协调发展的政策和制度安排大体经历了三个阶段, 即 1979~1990 年向东倾斜的不平衡发展阶段、1991~1998 年开始关注中西部的区域协调发展战略启动阶段和 1999 年以后区域协调发展战略全面实施阶段(魏后凯等, 2011)。特别是, 自 1999 年以来, 国家先后实施了西部大开发、东北地区等老工业基地振兴和促进中部崛起战略, 并在财政、税收、

---

**【基金项目】** 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) 的阶段成果。本文载《河南社会科学》2012 年第 1 期。

**【作者简介】** 魏后凯(1963~), 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; 高春亮(1974~), 中国社会科学院城市发展与环境研究所博士后, 南京财经大学副教授。

金融、投资、土地等方面对贫困地区、民族地区、边境地区、革命老区、资源枯竭城市和重要灾区等给予积极支持。这种区域发展战略、政策和制度安排的转型，有力地促进了区域经济社会的协调发展，有效遏制了地区差距扩大的势头。可以认为，在国家政策的有力支持下，中国区域协调发展取得了可喜的成效，并出现了一些新的态势。这具体体现在以下五个方面：

### （一）区域经济活动由沿海向内陆扩散

近年来，随着发展阶段和环境的变化，中国制造业分布开始由过去向沿海集中，逐步转变为向内陆地区转移扩散。东部产业西进和海外向内陆投资增多，促使中国区域经济活动渐趋分散化。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（王业强、魏后凯，2006）。之后，各种产业活动尤其是制造业生产能力开始逐渐向中西部转移扩散。从 2006 年到 2010 年，东部地区生产总值（GRP）占各地区总额的比重由 55.7% 下降到 53.0%，而中部地区由 18.7% 提升到 19.7%，西部地区由 17.1% 提升到 18.7%，东北地区大体保持稳定，由 8.5% 略微增加到 8.6%。外商在华投资也由过去高度集中在东部地区，逐步向中西部和东北地区转移扩散。按照各省区市的汇总数据，从 2007 年到 2009 年，东部地区实际利用外商直接投资占全国的比重由 70.3% 下降到 63.7%，而中部地区由 13.5% 增加到 14.4%，西部地区由 6.3% 增加到 9.6%，东北地区则由 9.8% 增加到 12.2%（魏后凯等，2011）。

沿海企业加快向中西部转移已成为经济活动分散化的重要标志。特别是，近年来随着沿海能源和电力供应紧张、要素成本不断上涨以及环保标准的提高和产业升级的加快，珠三角、长三角、闽南等沿海地区产业加快向中西部转移。以江西为例，2001 年来自粤闽苏浙沪五地投资为 139.39 亿元，2010 年则达到 1426.06 亿元，年均增幅高达 29%，其中 2002-2004 年为 27%，2005-2010 年为 33%。在这期间，投资增幅最大的是 2007 年，同比增长 46.6%；其次是 2010 年，同比增长 38.5%（见图 1）。浙商在中西部地区的投资也迅速增长。据 2010 年调查，有超过 640 万浙江人在省外投资创业，创办企业 26.4 万家，投资总额达 3.89 万亿元，比 2005 年调查增长 6.3 倍。浙商在西部人数最多，达 190 万，创办企业也最多，达 6.3 万家；其次为中部，浙商人数 110 万，创办企业 6.1 万家（徐益平，2011）。

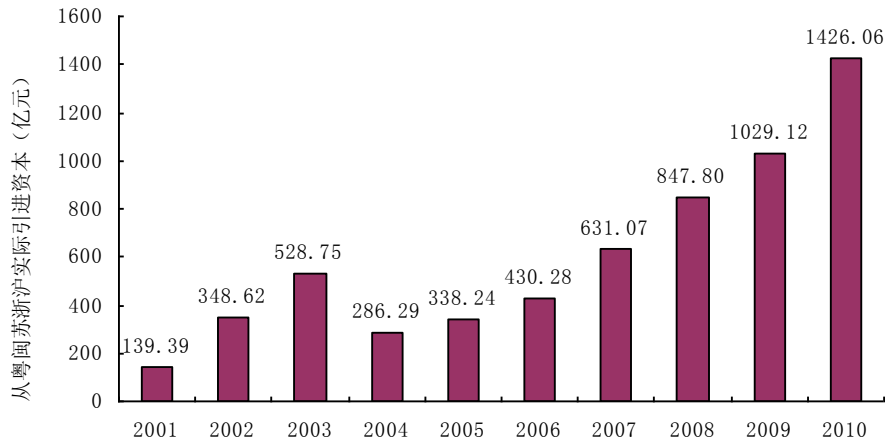


图 1 2001-2010 年江西承接粤闽苏浙沪产业转移实际规模

资料来源：江西省商务厅。

## (二) 区域经济由不平衡增长向相对均衡增长转变

由于生产要素和产业活动向东部地区集中，自改革开放以来，中国地区经济增长总体上呈现出东部地区快，而东北和中西部地区慢的不平衡增长格局。在 1980-1990 年，东部地区 GRP 年均增长 10.2%，分别比东北、中部和西部地区高 2.1、1.4 和 1.4 个百分点。小平同志南巡讲话之后，随着中国向市场经济体制的快速转轨，在市场力量的自发作用下，中国区域经济增长的不平衡增长态势进一步加剧。1991-1998 年，东部地区 GRP 年均增长 14.7%，分别比东北、中部和西部地区高 5.2、2.7 和 4.3 个百分点。即使是在实施西部大开发战略之后的 1999~2007 年，东部地区的经济增长速度也要快于东北和中西部地区。这期间，东部地区 GRP 年均增长 12.5%，而东北、中部和西部地区仅有 11% 左右（见表 1）。这种发达地区增长快、落后和困难地区增长慢的不平衡增长格局，是导致改革开放以来中国区域经济差距扩大的重要原因之一。

表 1 中国各地区生产总值年均增长率的变化 (%)

年份	全国	东部地区	东北地区	中部地区	西部地区
1980-1990	9.4	10.2	8.1	8.8	8.8
1991-1998	12.7	14.7	9.5	12.0	10.4
1999-2007	11.8	12.5	11.0	11.1	11.2
2008-2010	12.3	11.6	13.3	12.7	13.6
2004	13.7	14.4	12.3	13.0	12.9
2005	13.3	13.7	12.2	12.8	13.3
2006	13.9	14.3	13.7	13.2	13.5
2007	14.8	15.0	14.3	14.6	14.9
2008	12.1	11.5	13.5	12.4	13.1
2009	11.7	10.9	12.7	11.8	13.5
2010	13.1	12.3	13.6	13.8	14.2
2006-2010	13.1	12.8	13.6	13.2	13.8

注：GRP 增长率根据各省区市 GRP 及其增长率实际数推算，计算方法参见魏后凯（2009a）。2004-2010 年根据最新数据进行了调整。

资料来源：根据《中国统计年鉴》（各年度）和《中国统计摘要》（2011）计算。

2008年之后,受金融危机的影响,东部地区经济增速开始放慢,加上生产要素和产业活动由沿海向内陆转移加速,东北和中西部地区经济增速开始超过东部地区,区域经济增长呈现出相对均衡增长的格局。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。在2008~2010年间,东部地区GRP年均增长11.6%,而西部地区高达13.6%,东北地区高达13.3%,中部地区也达到12.7%,均超过了东部地区。在整个“十一五”期间,东北、中部和西部地区GRP增速均保持在13%以上,分别比东部地区高0.8、0.4和1.0个百分点。显然,这种相对均衡增长态势对促进区域协调发展具有重要的战略意义。

### (三) 区域经济差距由扩大趋向缩小

经济活动分散化和增长均衡化促使区域经济差距趋向缩小。在2003年之前,除少数年份外,四大区域人均GRP差距呈现出不断扩大的趋势,此后开始趋于逐步缩小。从1978年到2003年,四大区域人均GRP变异系数从0.37提高到0.45,到2010年则降至0.35(见图2)。这期间,东部与中西部地区间人均GRP相对差距的变化趋势也大体如此。从1978年到2003年,东西部间人均GRP相对差距系数由33.7%提高到62.3%,东中部间相对差距则由30.2%提高到56.0%,二者分别提高了28.6和25.8个百分点。到2010年,东部与中部、西部地区间的相对差距降至47.7%和51.5%,比2003年分别减少了8.3和10.8个百分点。

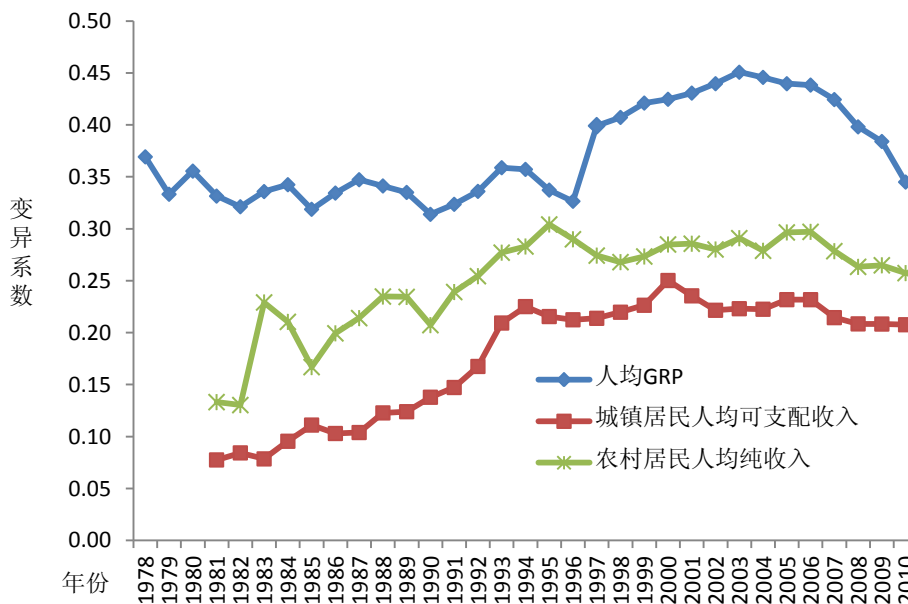


图2 1978-2009年四大区域主要指标变异系数

注:①四大区域人均GRP=区域内各省(市、区)GRP的加总值/区域内各省(市、区)年末人口的加总值;②四大区域城(乡)居民人均可支配(纯)收入按照区域内各省(市、区)人口加权平均加总计算,即区域城镇居民人均可支配收入=区域内各省(市、区)城镇居民人均可支配收入与相应的各省(市、区)城镇人口占该区域城镇总人口比重的乘积的加总,区域农村居民人均纯收入计算方法相同。

资料来源:2006-2010年四大区域人均GRP、城镇居民人均可支配收入和农村居民人均收入数据来自《中国统计年鉴》(2006-2011年),其他年份根据《中国统计年鉴》(各年度)、《新中国五十年统计资料汇编》、《新中国五十五年统计资料汇编》和《新中国六十年统计资料汇编》中各省(市、区)数据计算。

从 2006 年到 2010 年，城镇居民人均可支配收入变异系数由 0.231 下降到 0.208，农村居民人均纯收入变异系数则由 0.282 下降到 0.257，均呈现出逐步下降的趋势。东部与中西部地区间城乡居民收入差距也在趋于缩小。2010 年，东部与中部地区间城镇居民人均可支配收入和农村居民人均纯收入的相对差距为 31.4%和 32.3%，分别比 2006 年减少 2.4 和 4.4 个百分点；东部与西部地区间城镇居民人均可支配收入和农村居民人均纯收入的相对差距为 32.1%和 45.7%，分别比 2006 年减少 2.9 和 4.4 个百分点。由此可见，中国区域经济差距在经历改革开放以来较长时期的不断扩大之后，近年来已经开始出现从扩大到缩小转变的趋势。

#### （四）基本公共服务均等化程度提高

近年来，中国地区间人均财政收入和支出差距的缩小，为推进基本公共服务均等化提供了有效支撑。中国地区间人均财政收入差距在经历 1993 年以后的迅速扩大后，自 2003 年起已经出现逐步缩小的态势。四大区域人均财政收入的变异系数由 1993 年的 0.58 下降到 2009 年的 0.47，东西部间人均财政收入相对差距由 66.6%下降到 57.5%，东中部间相对差距则由 70.3%下降到 63.5%。同时，地区间人均财政支出差距在经历改革开放以来的持续扩大之后，自 2003 年以来也出现了快速下降的趋势。四大区域人均财政支出变异系数由 1993 年的 0.33 下降到 0.19，东西部间人均财政支出相对差距由 39.6%下降到 13.9%，东中部间相对差距则由 52.1%下降到 32.0%，均出现了较大幅度的下降。这种差距缩小得益于中央财政对中西部转移支付力度的加大。从 1997 年到 2008 年，东中西部三大地带人均中央财政补助收入分别由 260 元、143 元、224 元增加到 1057 元、1607 元和 2404 元，其中，中部和西部比东部地区分别高 52.1%和 127.5%。

地区间人均财政收支差距的缩小有效提高了基本公共服务均等化程度。随着中央对中西部地区财政转移支付力度不断加大，各地区基本公共服务供给能力差距趋于缩小。以教育为例，1997 年各省区市普通小学生均教育经费支出变异系数为 0.58，其中上海最高为 2340.43 元，云南最低仅为 259.37 元，两者相差 9 倍；到 2004 年该变异系数升至 0.82，最高和最低省份仍为上海和云南，两者相差高达 11 倍；到 2008 年该变异系数已降至 0.68（见图 3），最高和最低省份仍为上海和云南，但两者相差仅为 8 倍。虽然这种差距仍然很大，但毕竟已经扭转了改革开放以来地区差距持续扩大的局面，为进一步推进均等化奠定了基础。

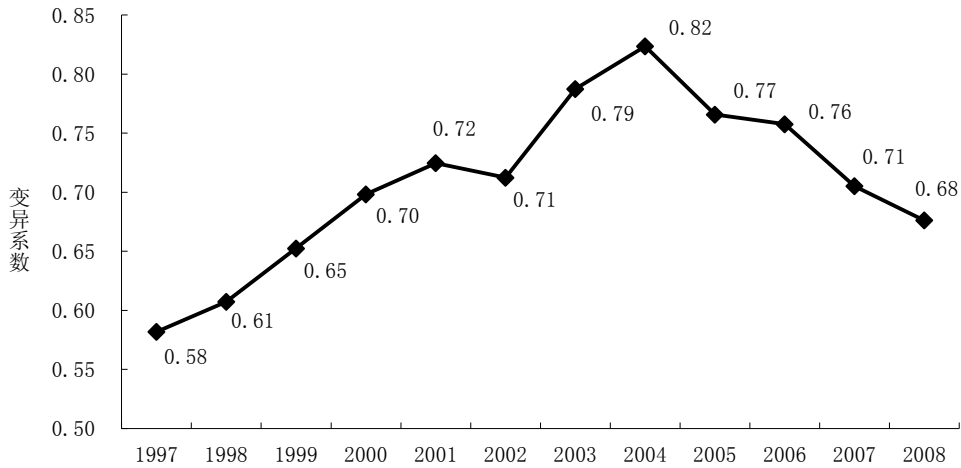


图3 各省区市普通小学生均教育经费支出变异系数的变化

资料来源：根据《中国教育经费统计年鉴》（各年度）计算。

### （五）地区专业化分工不断深化

地区专业化程度提高表明地区资源禀赋优势不断转化为竞争优势。通过计算1990-2007年中国各省全域专业化指数，可以看出中国地区专业化整体水平在不断提高。以就业计算的全域专业化指数增幅最大，由1990年的0.18提高到2007年的0.29，而以增加值计算的指数增幅最小。与此同时，中国地区专业化整体水平的变动经历了由一个加速上升转入缓慢调整的过程。1990-2000年是加速上升期，与1990年相比，2000年按就业、总产值和增加值计算的全域专业化指数分别提高了25.14%、31.52%和22.32%（蒋媛媛，2011）。这期间，大部分地区的专业化指数都具有较大幅度的增加（见图4）。这表明，自1990年代以来，中国产业的部门专业化水平在不断提高。

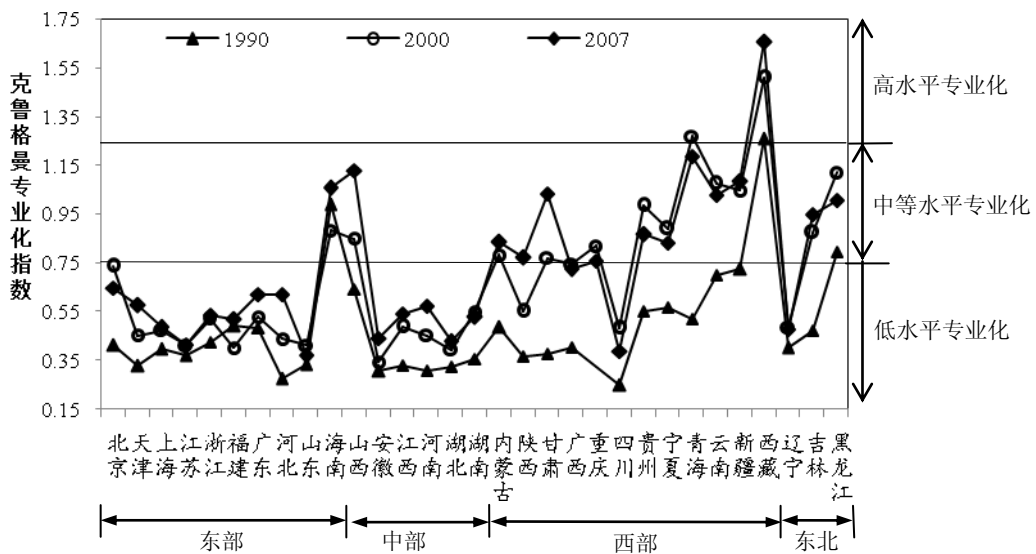


图4 中国地区专业化的地域特征

注：以采掘业和制造业的总产值数据计算。

资料来源：蒋媛媛，2011。

与此同时，近年来随着区域竞争的加剧和经济全球化的推进，各地区部门内产品专业化和功能专业化也在日益深化。特别是，在广东、浙江、江苏、福建等沿海地区，各类产业集群的不断涌现，有力推动了产品和工序专业化的深化。在珠三角、长三角和京津冀等都市圈，则出现了按产业链不同环节进行分工的功能专业化趋势（魏后凯，2007）。公司总部、研发设计、市场营销、技术服务等环节日益向上海、北京等中心城区集聚，而零部件和加工制造等环节则逐步向周边地区转移扩散，由此形成按产业链不同环节进行专业化的新型分工格局。这种新型分工格局是地区专业化分工不断深化的结果。

## 二、中国区域协调发展存在的问题

尽管近年来中国区域协调发展取得了较大成效，但应该看到，目前区域发展仍面临诸多问题，如城乡区域差距仍然较大，中西部和东北增长主要依靠投资拉动，其经济发展的粗放特征突出，生态环境恶化趋势未得到有效遏制等。这表明，中国区域协调发展的任务远未完成，促进区域协调发展仍需做出长期的艰辛努力。

### （一）城乡区域发展差距仍然较大

尽管中国的区域差距已经出现缩小的趋势，但目前相对差距水平依然很大，绝对差距因受发展基数的影响还在继续扩大，缩小区域差距仍将是一项长期的艰巨任务。2010年，按常住人口计算，东部地区人均GRP达45319元，而西部地区仅为22428元，绝对差距高达2.29万元，远高于2005年的1.44万元。这期间，东部与中部间人均GRP差距也从1.31万元急剧扩大到2.14万元。从城乡居民收入区域差距看，东部与西部间城镇居民人均可支配收入差距由2005年的4592元增加到2009年的6740元，而农民人均纯收入差距则由2341元增加到3340元。从各省区市来看，这种差距将更大。2010年，中国人均GRP最高（上海）与最低（贵州）之比高达5.54倍，农民人均纯收入最高（上海）与最低（甘肃）之比达4.08倍，城镇居民人均可支配收入最高（上海）与最低（甘肃）之比也达2.41倍。与主要国家相比，除南非、印度等极少数发展中国家外，中国的区域差距要远高于美国、英国、日本、西班牙等国家（见表2）。可以说，中国是目前国内区域差距最大的国家之一。由于区域经济发展严重不平衡，导致连片特困地区矛盾更加突出。据国家统计局贫困监测数据显示，2001年至2009年，西部地区贫困人口占全国比重从61%增加到66%，少数民族八省区从34%增加到40.4%，贵州、云南、甘肃三省从29%增加到41%（火兴才，2011）。这种集中连片的贫困问题如果不能尽快解决，很容易诱发社会动荡。

表 2 中国与部分国家区域差距（变异系数）比较

国家	区域和指标	2000	2005	2006	2007	2008	2009
英国	英格兰 9 个区域，人均 GVA	0.25	0.27	0.27	0.28	0.29	-
西班牙	19 个省级行政区，人均 PIB	0.21	0.19	0.19	0.18	0.18	-
美国	51 个州，人均实际 GDP	0.32	0.34	0.37	0.38	0.40	0.39 <sup>b</sup>
日本	47 个都道府县，人均 GDP	0.14	0.16	0.15	0.15	-	-
加拿大	13 个省，人均 GDP	0.36 <sup>a</sup>	0.40	0.39	0.42	-	0.33
印度	32 个邦，人均净 GDP	1.13	1.11	1.12	1.12	1.10	-
南非	7 个省，人均 GDP	1.91 <sup>a</sup>	1.92	1.94	1.94	1.92	1.94
中国	31 个省级行政区，人均 GRP	0.76	0.68	0.66	0.64	0.60	0.59

注：a 为 2001 年数据；b 为 2010 年数据。

资料来源：根据各国统计年鉴和《中国统计摘要》（2011）计算。

同时，中国也是城乡差距最大的少数几个国家之一。2009 年，中国城镇居民人均可支配收入与农村居民人均纯收入之比高达 3.33，2010 年虽略微下降到 3.23，但仍远高于 1985 年的 1.86 和 1997 年的 2.48。如果考虑到指标的可比性，实际城乡居民收入差距将更大。2010 年，中国城镇居民人均可支配收入为 19109 元，农村居民人均纯收入为 5919 元，考虑到农民纯收入中包括了 40%左右的实物收入，剩下部分还有 20%左右要购买农具、化肥、农药、种子等生产资料。如果扣除这两部分，从与可支配收入对等的角度来比较，2010 年城镇居民实际可支配收入将是农村居民的 6.73 倍。显然，居高不下的城乡收入差距已经成为中国经济发展和和谐社会建设的重要约束。最直观的影响是需求规模难以有效扩大，由于收入决定了需求规模，农民相对较低的收入水平难以实现消费水平的大幅度提高，削弱了国家刺激内需的政策效果。

## （二）投资驱动型增长模式难以持续

中国是一个典型的投资驱动型经济增长模式，固定资产投资在经济增长中起着至关重要的作用。根据世界银行 WDI 数据库，1990 年中国投资率为 36.1%，高出 23.5%的世界平均水平 12.6 个百分点；2008 年中国投资率进一步提高到 42.6%。在 1990-2008 年间，中国投资率均高于世界上不同收入组群的国家，甚至高于经济高速增长时期日本和韩国 30%~40%的投资率。2008 年金融危机后，中国实施了 4 万亿美元的刺激计划，进一步强化了这种投资驱动型增长模式，2009 年中国投资率高达 47.7%，资本形成总额对 GDP 增长的贡献率达到 91.3%，拉动经济增长 8.4 个百分点；2010 年资本形成总额的贡献率仍高达 54.0%，拉动经济增长 5.6 个百分点。

这种“为出口而投资”、“为投资而投资”的投资驱动型增长模式，近年来正在由沿海向内地扩散。1995 年，东部地区的投资率高达 49.3%，随后略有下降，但均在 45%以上。自 2000 年以来，随着西部大开发、东北地区等老工业基地振兴和促进中部崛起战略的实施，西部、东北和中部地区的投资率相继明显提升，并大大超过东部地区。从 2000 年到 2010 年，东北、西部和中部地区投资率分别



提高了 31.5、25.4 和 18.2 个百分点（见表 3）。在 2006-2010 年间，东北地区资本形成总额对 GRP 增长的贡献率高达 79.4%，西部和中部地区也分别达到 75.4% 和 68.3%，远高于东部地区 51.7% 的水平。这表明，近年来东北和中西部地区的高速增长高度依赖投资驱动，出口驱动乏力，消费驱动不足。

表 3 中国各地区投资率的变化（%）

地区	1995	2000	2005	2008	2009	2010
东部地区	49.3	45.5	46.5	45.9	48.6	49.3
东北地区	37.8	32.4	45.2	63.3	65.3	63.9
中部地区	39.5	40.5	45.9	52.5	57.6	58.7
西部地区	42.1	41.7	55.2	58.8	64.3	67.1
各地区合计	44.8	42.5	47.8	51.1	54.6	55.7

资料来源：根据《中国统计年鉴》（各年度）计算。

尽管投资是促进经济增长的关键因素，但高度依赖投资推动经济增长隐患较大。一方面，投资形成的产能是以世界市场需求为对象，一旦外部需求萎缩，将对国内经济形成较大冲击；另一方面，中国式的投资驱动型增长模式是高消耗、高排放、低附加值为特征的，这种粗放发展方式是不可持续的，在当前资源和环境双重约束下越来越难以为继，已经走到了尽头，必须尽快实现转型。

### （三）居民收入增长与经济增长不同步

收入分配是实现发展成果共享的重要途径。然而，长期以来，中国依靠投资的超高速增长，虽然带来了政府财政收入的超高速增长以及 GDP 的高速增长，但并没有带来居民收入和消费水平的同步增长。城乡居民收入和消费水平增长速度滞后于 GDP 增长速度，而 GDP 增速又远慢于投资和财政收入增速。2001-2010 年，中国依靠年均 23.0% 的固定资产投资增长，实现年均 20.0% 的财政收入增长和 10.5% 的 GDP 增长，但只带来了年均 9.7% 的城镇居民家庭人均可支配收入增长、8.0% 的居民消费水平增长和 7.0% 农民人均纯收入增长。这期间，固定资产投资和财政收入增速几乎比 GDP 增速高 1 倍，而 GDP 增速又比城镇居民收入增速高 0.8 个百分点，比居民消费水平增速高 2.5 个百分点，城镇居民收入增速则比农村居民收入增速高 2.7 个百分点。2010 年，中国全社会固定资产投资的 86.8% 投向了城镇，而城镇人口即使包括进城农民工在内也不到总人口的一半。在这种投资和 GDP 的高速增长中，广大农民并没有同步分享到高速增长成果。

这种非包容性增长现象在中西部落后地区更为突出。从表 4 中可以看出，西部地区经济增长速度与城乡居民收入增速差距更大。在 2006-2010 年间，若按当年价格计算，西部地区投资年均增长 28.5%，地方财政收入年均增长 26.1%，GRP 年均增长 19.4%，人均 GRP 年均增长 19.2%，而城镇居民人均可支配收入和农村居民人均纯收入年均增长分别只有 12.5% 和 13.2%，其经济增速与居民收入增速之间的差距要远大于其他地区，特别是东部地区。从省区看，越是经济增速较快的落后地区，这种差距就越大。可见，让广大居民共享发展成果，实现各地区

居民收入与经济同步增长，将是摆在我们面前一项紧迫的长期艰巨任务。

表 4 2006-2010 年各地区经济与居民收入年均增速比较 (%)

主要指标	东部地区	中部地区	西部地区	东北地区
全社会固定资产投资	20.5	31.3	28.5	32.0
地方财政收入	20.8	23.0	26.1	22.9
地区生产总值	16.1	18.3	19.4	16.9
人均地区生产总值	14.3	18.0	19.2	16.5
城镇居民人均可支配收入	11.7	12.6	12.5	12.8
农村居民人均纯收入	11.5	13.3	13.2	13.7

注：增长速度按当年价格计算。

资料来源：根据《中国统计年鉴》(2006-2011) 计算。

#### (四) 资源和生态环境约束加大

建立在高消耗、高排放基础上的高增长模式，致使资源和环境约束不断加大。长期以来，中国各地区经济的高速增长是建立在对土地、水资源、能源、原材料等资源的大量消耗基础之上的，由此导致资源供需矛盾日益加剧。全国耕地面积从 2001 年的 19.14 亿亩减少到 2008 年的 18.26 亿亩，逼近 18 亿亩的耕地“红线”。在全国 654 座城市中，已有近 400 个城市缺水，其中约 200 个城市严重缺水，北京、山西、山东、河北、河南等地的城市供水均在挤占农业用水，地下水位普遍下降。2009 年，中国石油净进口量已高达 2.17 亿吨，占国内油品消费量的近 57%；进口铁矿石达 6.28 亿吨，铁矿石进口依存度达 63.9%。铜、铝、铅、镍等矿产 40% 以上也需要进口。由于经济空间布局与资源环境承载能力不相适应问题越来越突出，国家不得不在全国范围内开展一系列的大规模、长距离能源和资源调运。

随着经济的高速增长，中国的生态环境质量总体上仍在下降，水土流失、沙尘暴、水体污染、生态退化、城市空气等各类环境恶化趋势未得到根本扭转。2009 年，全国水土流失面积达 356.92 万平方公里，占国土总面积的 37.2%；90% 的草原不同程度退化，鼠害和虫害危害面积分别占 10% 和 4.5%；生物多样性下降趋势尚未得到有效遏制，物种濒危程度不断加剧；全国地下水质量状况不容乐观，在 182 个监测城市中，水质为较差-极差级的达到 57.2%；全国近岸海域水质出现轻度污染，四类和劣四类海水面积达 23.2%，尤其是渤海湾、长江口、杭州湾、闽江口和珠江口水质为极差；在全国监测的 494 个城市（县）中，有 249 个城市出现酸雨，占 50.4%；酸雨发生频率在 25% 以上的城市 160 个，占 32.4%；酸雨发生频率在 75% 以上的城市 54 个，占 11.0%（中国环保部，2011）。各地“垃圾围城”和城市污染向农村蔓延现象也十分严重。目前，全国有 2/3 的城市处于垃圾包围之中，城市生活垃圾累计堆存量已达 70 亿吨，侵占土地超过 5 亿平方米，每年的经济损失高达 300 亿元（吴小康，2011）。

近年来，日益加速的产业转移虽然促进了后发地区的经济发展，但也导致碳排放的转移。CO<sub>2</sub> 高排放密度区主要分布在环渤海、长三角、珠三角等经济发达地区；西部碳排放强度也较高，其中宁夏、贵州和内蒙古等西部省份居于高排放

强度行列（联合国开发计划署、中国人民大学，2010）。碳足迹的区域分布情况表明中西部地区产业高碳特征更为明显。近年来，尽管各地能源消耗强度均出现不同程度的下降，但消耗水平仍然较高。2009年，西部地区万元GDP能耗高达1.57吨标准煤，是全国平均水平的1.41倍，是东部地区的1.80倍（见表5）。当前，中西部地区正处于发展的关键时期，由于产业结构和发展阶段的差异，加上近年来承接了大量高载能产业，约束性的碳减排目标将给其产业发展造成较大影响。

表5 各地区单位GDP能源消耗情况

	单位GDP能耗 (吨标准煤/万元)		单位GDP电耗 (千瓦时/万元)		单位工业增加值能耗 (吨标准煤/万元)	
	2008	2009	2008	2009	2008	2009
东部地区	0.92	0.87	1089.4	1025.73	1.42	1.29
东北地区	1.48	1.32	1041.3	958.40	2.18	1.88
中部地区	1.33	1.25	1242.5	1147.55	2.90	2.49
西部地区	1.67	1.57	1596.8	1503.29	2.99	2.65
各地区平均	1.18	1.11	1205.1	1130.64	2.02	1.80

资料来源：根据各省、自治区、直辖市单位国内生产总值（GDP）能耗等指标公报（2008-2009）和中国统计年鉴（2009-2010）计算。

### （五）地区产业竞争力较弱

产业竞争能力不足是当前各地区面临的共同问题。东部地区虽然出口规模较大，目前出口总额占全国的87%以上，但加工贸易比重大，产品技术含量和附加值低，自主创新能力不足，主要依靠低工资、低成本、低价格维持竞争优势，至今仍处于产业价值链低端环节，在国际分工中居于劣势；中西部地区资源型产业比重大，资源和能源消耗高，产业链条短，综合配套能力弱，尚未形成集群化趋势，由此限制了其产业竞争力的提升。

作为中国经济的核心区域，目前珠三角、长三角等地制造业仍处于全球价值链的低端环节。一方面，在服装、鞋类、家具等传统行业，中国企业大多加入了购买者驱动型价值链，跨国公司利用其自身的营销网络和品牌优势获得了较高附加值，而中国代工企业则只能赚取较低的加工费。另一方面，中国本土企业出口产品技术含量较低。特别是在高技术产业领域，本土国有和民营企业所占份额相对较少，而外资企业市场份额较多。在2009年中国高技术产品出口额中，外资企业占84.3%，其中外商独资企业占67.5%；按贸易方式分，加工贸易占81.5%，其中来料加工贸易占72.4%。

与此不同，中西部地区配套能力较弱，产业链条短，后续精深加工能力不足，资源综合利用程度低。现代服务业特别是物流业发展滞后，各类要素市场不发育，遏制了后发地区承接产业转移的能力。由于短期内中国还难以根本改变以出口导向的制造模式推动经济增长，东部相对其他地区更能节约物流成本，中西部较高的物流成本限制了产业快速转移。尽管经过多年发展，中国后发地区市场制度相

对改善，但交易成本相对发达地区仍然较高，至今仍未建立公平、公开和廉明的行政管理体制，难以保证招商服务工作的一致性，影响了外部资本流入。世界银行对中国120个城市的调查表明，从东南、环渤海、中部到东北、西南、西北投资环境趋向恶劣，内陆城市在投资环境上和沿海城市还有很大差距，其中政府效率和政企关系是导致投资环境较差的主要原因（世界银行，2007）。

### （六）空间无序开发现象突出

长期以来，中国的各级各类开发区数量多，分布散，面积大，大批不具备条件的开发区“征而不开”、“开而不发”，造成大量耕地闲置撂荒。后来经过长达3年多的清理整顿，开发区过多、过滥的状况得到较大改观，但各地乱开发、无序开发现象并未得到根本改变。一些地方以新区、新城、产业园区、产业集聚区、工业小区的名义，大建花园式工厂，大搞总部地产、科技地产、旅游地产、会展地产、休闲地产、观光农业地产等，各种形式的“圈地”现象严重。特别是，在承接转移和赶超发展的大潮中，各级政府以各种优惠政策竞相争夺产业资本。早期，各地在承接转移时只关心项目是否选择本地，对投资效率和项目质量关注较少，造成低效率产业占用了园区大量土地。2008年金融危机以来，国内出现了新的产业转移浪潮，然而许多产业用地已被低效率产业占用，中西部一些地区也出现了“地荒”，土地供应紧张开始成为中西部发展的新约束。

空间无序开发主要受两个原因的影响：一是绩效考核机制不合理。中国对各级政府领导干部的考核着重于眼前考核和数据考核，重GDP的增长，轻增长后的成本，重短期的经济效益，轻效益背后资源浪费和生态影响。各地普遍存在在谈项目多，签约项目少，真正落地的项目更少；意向投资数额大，实际投下的资金少；供地的规模大，真正建成产生效益的用地少。二是取得土地的成本低和闲置的成本低。虽然国家对工业用地地价核准有明确的控制，但实际上各地因竞争压力竞相实行地价最低、税收最优惠、回报最高政策，通过各种途径、各种办法规避国家最低价政策，工业项目取得土地的成本远远低于国家最低价标准。

## 三、促进区域协调发展政策的调整思路

在新时期，面对新的发展环境和国内外形势，促进区域协调发展必须有新的战略举措和政策措施。一句话，就是要重点建立四个体系，即促进基本公共服务均等化的财政转移支付体系、促进产业转移的支持政策体系、差别化的国家区域援助政策体系和以都市圈为中心的国土开发政策体系。

### （一）建立促进基本公共服务均等化的财政转移支付体系

缩小区域基本公共服务差距、推进基本公共服务均等化是促进区域协调发展的重要内容。国家“十二五”规划纲要明确提出，要“建立健全符合国情、比较完整、覆盖城乡、可持续的基本公共服务体系”，“逐步缩小城乡区域间基本公共

服务差距”。显然，缩小区域基本公共服务差距是一项紧迫的艰巨任务。当前，必须明确基本公共服务的范围和标准，合理划分中央和地方政府的职责，科学制定实现基本公共服务均等化的时间表，尽快建立促进基本公共服务均等化的财政转移支付体系。一是根据居民需求、政府职责、财力资源、社会安全等因素，将基本公共服务划分为核心公共服务和扩展公共服务两个部分。核心公共服务必须由政府提供，扩展或非核心公共服务由政府和市场共同提供，鼓励社会资本以多种方式参与，扩大政府购买服务，实现提供主体和提供方式多元化。二是在合理划分中央与地方事权的基础上，明确中央和各级地方政府在公共服务和公共产品提供方面的职责分工。中央政府要把重点放在支持核心公共服务的供给上，扩展或非核心公共服务则主要由地方政府提供，并鼓励各种社会资本参与。为促进基本公共服务均等化，中央财政要加大对落后地区的转移支付力度。三是在深入研究的基础上，提出不同阶段推进区域基本公共服务均等化的标准，测算生产相应服务所需要的资金，并对各项服务的提供主体和提供方式进行规划，以保证基本公共服务需求和供给能够有效实现。四是加大财政转移支付的监管力度，鼓励地方将一般性财政转移支付中大部分用于改善民生。加大对项目资金的审查力度，确保项目顺利实施。五是加强评估工作。对财政支出效果进行全面评估，不仅要评估各项财政支出的经济、社会和生态效果，而且评估其均等化效果。

## （二）建立促进产业转移的支持政策体系

为促进区域经济协调发展，当前很有必要采取“胡萝卜+大棒”的办法，建立健全相关支持政策，积极引导投资和企业由沿海向中西部，由大都市核心区向周边地区、中小城市和小城镇转移扩散。所谓“大棒”，就是对珠三角、长三角、京津冀等优化开发区域特别是大都市核心区实行更加严格的产业准入制度，鼓励其加快转型升级，逐步向高端化和服务化方向发展，而把那些不再适合发展或缺乏优势的产业转移出去，为周边和中西部地区产业发展腾出空间；所谓“胡萝卜”，就是要对中西部特别是重点开发区域承接产业转移创造良好的环境，并在产业政策、土地政策、投资政策、财税政策和金融政策等方面给予相应支持，由此形成一个有利于东西良性互动、促进产业转移的支持政策体系。

首先，要认真贯彻落实《国务院关于中西部地区承接产业转移的指导意见》（国发[2010]28号），对意见中提出的财税、金融、产业与投资、土地、商贸、科教文化等方面政策，制定可操作的具体实施细则。其次，在抓好已批准的皖江城市带承接产业转移示范区建设的基础上，在中西部地区规划建设一批新的国家承接产业转移示范区，如广西桂东、重庆沿江、宁夏银川、湖南湘南、甘肃兰白经济区等承接产业转移示范区，统筹做好规划和实施方案，以产业园区为载体，积极探索多元化的承接模式，充分发挥其引领、标杆、示范和带动作用。第三，尽快修订《中西部地区外商投资优势产业目录》，增加劳动密集型和特色优势产业类别，适当降低中西部地区鼓励类产业门槛，适当下放投资项目核准权限，制定实施差别化的产业政策。第四，加大对中西部地区承接产业转移的支持力度。

除国家级经济技术开发区和高新技术产业开发区外,可以考虑对国家级承接产业转移示范区内产业园区公共基础设施项目贷款实行财政贴息;增加示范区内产业园区建设用地区域指标;对示范区承接的战略性新兴产业投资项目给予一定补贴或奖励;鼓励中西部各省区市建立承接产业转移专项资金或引导资金。加快“大通关”和口岸建设,积极推进通关便利化,降低高速公路收费标准,切实减少中西部地区的物流成本。

### (三) 建立差别化的国家区域援助政策体系

在社会主义市场经济体制下,为促进区域协调发展,应按照强调公平目标、注重分类指导、问题区域导向的原则,加大对关键问题区域的支持力度,建立完善全国统一的区域援助政策体系。当前,可按照区域问题的性质和严重性,将全国的关键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。对于不同类型的关键问题区域,应根据其区情特点和面临的困难,明确其界定标准、国家援助方向、政策目标、政策工具和评价指标,推进实施差别化的区域援助政策。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。

近年来,国家实施的区域援助政策既有按四大区域展开的“普惠制”政策,也有按特殊经济区、问题区域、生态功能区等展开的类型区政策,还有按省市区和各种规划区展开的“一对一”政策,界定标准不一,援助目标不明,缺乏统一规制和监督评价。为提高政策的实施效果,增加公平性和透明度,当前亟需对现有的援助政策进行整合,促使其逐步向分类管理的差别化区域援助政策体系转变。首先,要改变过去那种按四大区域和省区市实行“普惠”援助的做法,逐步向以关键问题区域为地域单元的差别化援助政策过渡。在实施西部大开发、振兴东北地区等老工业基地和促进中部地区崛起战略过程中,各种援助政策应按关键问题区域展开,以体现国家援助政策目标和工具的差别化。其次,要进一步完善对贫困地区、边境地区、老工业基地、资源枯竭城市和自然灾害突发区的援助政策,抓好各类专项规划的编制工作,逐步形成全国统一的区域援助政策体系。第三,要将粮食主产区和过度膨胀的大都市区列为关键问题区域,尽快研究制定该类问题区域的划分标准,明确其援助目标,制定完善相关援助政策措施。第四,对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,国家还应制定实施相应的扶持政策。这种扶持政策应是全国统一的,尽可能减少“一对一”的讨价还价因素。

### (四) 建立以都市圈为中心的国土开发政策体系

为推动全国经济一体化进程,构建一个安全、有序、均衡、高效的国土空间

开发格局,在今后较长一段时期内,中国的国土开发应实行多中心网络开发战略。所谓多中心,就是在抓好珠三角、长三角地区转型升级的基础上,依托都市圈和城市群的建设,在环渤海、中西部和东北地区培育一批新的增长极和增长区,形成多中心的多元化区域竞争格局。所谓网络开发,就是在继续完善沿海轴线的基础上,进一步加强沿长江轴线尤其是中上游地区的开发,并依托主要交通干道和综合交通运输网络,以都市圈和城市群为载体,以主要中心城市为节点,加快推进建设一批新的国家级重点开发轴线,逐步形成“五纵四横”的网络开发总体格局。其中,五条纵向的国家级重点开发轴线是沿海轴线、京广轴线、京深轴线(北京—济南—合肥—南昌—深圳)、齐哈大轴线(齐齐哈尔—哈尔滨—大连)、包南轴线(包头—西安—重庆—贵阳—南宁);四条横向的国家级重点开发轴线是沿长江轴线、陇海—兰新轴线、沪昆轴线(上海—杭州—株洲—贵阳—昆明)、青西轴线(青岛—济南—石家庄—太原—银川—兰州—西宁)(魏后凯, 2009c)。这样,通过多中心网络开发,逐步培育一批支撑全国经济高速增长的新增长极、增长区、增长带和增长轴,推动形成一体化和均衡化的国土空间结构。

在多中心网络开发战略下,逐步建立健全以都市圈为中心的国土开发政策体系。首先,依托重点开发轴线构建全国三级都市圈体系。第一级为世界级都市圈,包括长三角城市群、珠三角城市群、京津冀都市圈和长江中游城市群;第二级为国家级都市圈,包括海西城市群、山东半岛城市群、沈大都市圈、哈长都市圈、中原城市群、江淮城市群、成渝都市圈、关中城市群、北部湾城市群、呼包鄂城市群等;第三级为省级都市圈,包括影响力局限在省域范围内的都市圈和城市群。其次,以快速交通网络为骨架,以重点开发轴线为通道,以都市圈、中心城市和产业园区为载体,构建全国一体化的产业集聚体系,明确产业集聚和扩散的空间导向,合理引导人口和产业布局,促进人口、经济分布与资源、环境承载力相适应,减少大规模远距离的劳动力迁移和资源调动,缓解交通运输紧张局面。第三,进一步落实全国主体功能区规划,规范空间开发秩序。对城市化地区(优化和重点开发区域)、农产品主产区和重要生态功能区(限制和禁止开发区域),在明确主体功能定位和发展导向的基础上,进一步落实细化分类管理的区域政策和差别化的考核办法,同时制定各类区域的开发强度“天花板”和生态空间“底限”,以推动形成生产发展、生活富裕、生态良好的国土开发新格局。

#### 参考文献:

- [1] 阿马蒂亚·森, 2002:《以自由看待发展》,北京:中国人民大学出版社。
- [2] 火兴才, 2011:《探访五个国家级贫困县》,《中国经济时报》6月20日第6版。
- [3] 蒋媛媛, 2011:《中国发展转型中地区专业化格局的演进》,《城市与区域规划研究》第1期。
- [4] 联合国开发计划署、中国人民大学, 2010:《中国人类发展报告 2009-2010》,中国出版集团公司、中国对外翻译出版公司。
- [5] 世界银行, 2007:《政府治理、投资环境与和谐社会:中国 120 个城市竞争力的提升》,中国财政经济出版社。
- [6] 王业强、魏后凯, 2006:《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》，《统计研究》第6期。
- [7] 魏后凯，1996：《关于促进东西部地区经济协调发展的若干政策问题》，《经济体制改革》第5期。
- [8] 魏后凯，2007：《大都市区新型产业分工与冲突管理——基于产业链分工的视角》，《中国工业经济》第2期。
- [9] 魏后凯，2009a：《中国 GRP 与 GDP 增长率差异分析》，《中州学刊》第2期。
- [10] 魏后凯，2009b：《新中国 60 年区域发展思潮的变革与展望》，《河南社会科学》第4期。
- [11] 魏后凯，2009c：《新时期我国国土开发的新方略》，《绿叶》第9期。
- [12] 魏后凯，2011：《限禁开发区域的补偿政策亟待完善》，《人民论坛》6月（中）第330期。
- [13] 魏后凯、王业强，2011：《加大政策支持力度 推进粮食主产区建设》，《中国社会科学报》5月10日第7版。
- [14] 魏后凯、邬晓霞，2010：《我国区域政策的科学基础与基本导向》，《经济学动态》第2期。
- [15] 魏后凯等，2011：《中国区域政策：评价与展望》，经济管理出版社。
- [16] 吴小康，2011：《垃圾围城：突围，刻不容缓》，《半月谈》第7期。
- [17] 徐益平，2011：《近4万亿“浙籍资本”汹涌省外》，《东方早报》1月5日第A20版。
- [18] 中国环境保护部，2011：《中国环境状况公报》（2010年），2011年5月29日。
- [19] Myrdal, G. *Economic Theory and Underdeveloped Regions*[M]. London: Duckworth, 1957.

## China's Trends in Regional Coordinated Development and Ideas on Policy Adjustment

Wei Houkai<sup>1</sup> Gao Chunliang<sup>1,2</sup>

(1 Institute for Urban and Environmental Studies, CASS, Beijing 100005;

2 Nanjing University of Finance and Economics, Nanjing 210003)

**Abstract:** In recent years, as regional activities diffuse from coastal areas to inland, China's regional economic development has been transforming from unbalanced growth into relatively balanced growth, the originally expanding development gap has been narrowing, and the equalization level of basic public service has been increased gradually. However, it should be seen that, in the present, China's urban-rural and regional gap is remaining large; the regional economic development is still driven by investments; the restraints from natural resources and environment are increasingly tightening; the disorderly spatial development is still serious as usual; and there is still a long way to achieve coordinated development among different regions. Under the new circumstances, we should introduce and improve four kinds of policy systems--the fiscal system of transfer payment, the support policy system for encouraging industry relocation, the policy system of differentiated national aid for key problem regions and the policy system of territorial development centering on metropolitan circles—to comprehensively promote the coordinated development among different regions.

**Key words:** Regional coordinated development; Regional policy; The Scientific Outlook on Development