

【区域格局与产业布局】

我国区域发展战略与区域经济新格局

刘应杰

摘要 改革开放以来,我国的区域发展战略实施经历了从非均衡发展战略逐步过渡到均衡发展战略,伴随区域发展战略的改变,区域发展政策也经历了五种类型,即支持中西部地区发展,支持五个民族自治区发展,支持其他省区发展,支持跨区域发展,支持重点区域发展,最终形成了全方位的区域政策体系。在不同政策的指导下,逐步形成东中西相互促进、竞相发展的新格局。在区域经济协调发展中,中西部地区要实现赶超的跨越式发展,要在转型发展中加快调整经济结构和转变经济发展方式,并重点实施四大战略,即工业化、城镇化战略,强基固本战略,比较优势发展战略,富民为本战略。

关键词 区域发展战略;区域经济政策;转型发展

中图分类号:F061.5 文献标识码:A 文章编号:2095-5766(2013)01-0049-04 收稿日期:2012-12-06

作者简介:刘应杰,男,国务院研究室综合司司长,研究员(北京 100017)。

我国是一个发展中的大国,地域辽阔,人口众多。张维为在《中国震撼》一书中说,中国是一个超级国家,其人口规模超过整个欧洲,相当于欧洲加上美国、俄罗斯、日本、加拿大、澳大利亚的总和,每一个省都相当于一个欧洲国家。区域之间差异大,发展很不平衡,是我国的基本国情。如何制定和实施区域发展总体战略,促进区域协调发展,形成区域经济发展新格局,是我国现代化建设面临的一个重大任务,不仅具有重大的经济意义,而且具有重大的政治意义。

一、我国区域发展总体战略与区域政策

改革开放以来,我国区域发展实施的是差异化梯度发展战略,从非均衡发展逐步过渡到均衡发展。邓小平说,我们的政策是让一部分人、一部分地区先富起来,以带动和帮助落后地区,这是一个大政策,一个能够影响和带动整个国民经济的政策。1988年,邓小平在论述我国现代化建设总体布局时,提出了两个大局的重要战略思想:沿海地区加快对外开放,使这个拥有两亿人口的广大地带较快地发展起来,从而带动内地更好地发展,这是一个事关大局的问题,内地要顾全这个大局。反过

来,发展到一定的时候,又要求沿海拿出更多力量来帮助内地发展,这也是个大局。到时沿海也要服从这个大局。

我国对外开放从东部沿海地区开始,先是设立四个经济特区,到扩大为14个沿海开放城市,到1990年上海浦东开发开放,带动了整个东部地区率先发展起来。经过20多年改革开放后,在东部沿海地区获得快速发展的情况下,进入世纪之交的1999年,中央作出实施西部大开发的战略决策,加快中西部地区发展步伐。2002年党的十六大提出了促进区域经济协调发展的问题,分别对西部大开发、中部地区崛起、东部地区发展、东北老工业基地振兴等提出了明确要求。十六大以后的2003年,中央把振兴东北地区等老工业基地作为一个重大战略,作出了全面部署。2005年,开始实施促进中部地区崛起战略,加快中部地区发展。我国对外开放也从沿海开放到沿江开放,又到沿边开放,从东部逐步发展到中部和西部,形成全方位对外开放的格局。

近些年来,我国区域发展不断深入,区域政策体系进一步完善。党中央、国务院制定了一系列支持区域发展的政策措施,概括起来,主要有五种类型:一是进一步支持中西部地区发展的政策措施。制定了深入实施西部大开发战略、促进中部地区崛

起的意见,进一步实施东北地区等老工业基地振兴战略、中西部地区承接产业转移的意见。二是支持五个民族自治区发展的政策。中央先后制定了促进西藏、新疆实现跨越式发展和长治久安的重要文件,出台了对口支援新疆、西藏和青海等四省藏区的政策措施,制定了促进宁夏、广西、内蒙古经济社会发展的意见。三是支持其他省区市改革发展的政策。主要是制定了推进重庆市统筹城乡改革发展、支持云南省加快建设面向西南开放重要桥头堡的意见,支持甘肃、贵州等省经济社会发展的意见,推进海南国际旅游岛建设的意见。四是支持跨区域发展的政策。主要是支持建设海峡西岸经济区、建设中原经济区的政策,进一步推进长江三角洲地区改革开放和经济社会发展的意见。五是支持重点区域发展的政策。主要是制定了天津滨海新区开发开放,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,支持新疆喀什、霍尔果斯经济开发区建设的意见,批准设立了重庆两江新区、广州南沙新区、舟山群岛新区、连云港建立国家东中西区域合作示范区等,制定了支持深圳前海、珠海横琴、福建平潭岛开发建设的有关政策。此外,国家及有关部门还批准了关中—天水经济区、河北沿海地区、山东半岛蓝色海洋经济示范区、辽宁沿海经济带等区域发展规划。

经过这么多年的发展,我国区域政策不断丰富和完善,基本形成了我国区域政策体系。我国区域发展战略和区域政策有以下几个显著特点:

第一,实施区域发展总体战略,形成了区域发展总体布局。在科学发展观指导下,按照统筹区域协调发展的要求,中央明确提出了我国区域发展总体战略布局,这就是实施西部大开发战略,振兴东北地区等老工业基地,促进中部地区崛起,鼓励东部地区率先发展,形成东中西互动、优势互补、相互促进、共同发展的新格局。

第二,区域发展总体战略与主体功能区规划相结合,确定了不同类型的开发区域。国家主体功能区规划按照不同区域的资源环境承载能力、现有开发强度和发展潜力,把国土空间划分为四种类型:优化开发区、重点开发区、限制开发区、禁止开发区。着力构建“两横三纵”为主体的城市化战略格局,即以陇海兰新欧亚大陆桥通道、沿长江通道为两条横轴,以沿海、京哈京广、包昆通道为三条纵轴,布局国家优化和

重点开发区域。推进环渤海、长三角、珠三角地区优化开发,形成三个特大城市群。推进哈长、江淮、海峡西岸、中原、长江中游、北部湾、成渝、关中—天水等地区的重点开发,形成若干新的大城市群和区域性的城市群。在限制开发区域,主要是发展现代农业,建设农产品主产区,保障国家粮食安全。在禁止开发区域,主要是加强环境保护,维护国家生态安全。

第三,加大对边疆地区、民族地区、贫困地区、革命老区的支持力度。中央通过不断加大财政转移支付力度、安排布局重大建设项目、开展对口支援、实施扶贫攻坚计划等措施,重点支持这些地区加强基础设施建设、保障和改善民生、发展特色优势产业、保护生态环境,提高其自我发展能力,加快脱贫致富步伐,逐步实现公共服务均等化。

第四,区域政策体系不断完善,呈现出深化、细化、差别化的特征。除了实施四大区域战略之外,更加注重许多中小区域的发展,支持各个地区发挥自身优势,形成新的区域经济增长点。如加快发展成渝经济区、中原经济区、海峡西岸经济区、北部湾经济区,还有如武汉城市圈、长株潭城市群、太原城市群、辽中南地区、冀中南地区、哈大齐工业走廊、长吉图经济区、呼包鄂榆地区、黔中地区、滇中地区、藏中南地区、兰州—西宁地区、天山北坡地区等。

这些年,从中央到地方,对区域发展越来越重视。在地方发展规划和各级政府报告中,可以看出,区域布局越来越占有重要位置。我国区域政策的制定和实施显现出几大好处:一是从国家区域战略的高度,明确赋予地方发展在国家全局中的定位和发展思路,体现了权威性,使地方各得其位,有利于避免全国各地同质化无序竞争和重复建设。二是坚持区别对待,因地制宜,不搞一刀切。从各地特色和优势出发,实行一地一策,体现了差别化的政策取向。三是有利于保持地方政策的连续性和稳定性,有效避免地方领导一换,政策一变,新官不理旧事,较好地保证了政策的前后连贯和继承,坚持下去持之以恒加以推进。总体上看,我国的区域政策有利于调动中央和地方两个积极性,上下配合齐心协力推动我国区域经济又好又快发展。

二、我国区域经济发展新格局

我国区域发展战略和区域政策的实施取得了

良好效果,区域发展的协调性不断增强,东中西呈现出相互促进、竞相发展的新格局。

一是中西部地区经济发展全面提速,我国区域发展差距扩大的趋势开始得到遏制。这几年,受国际金融危机的影响,东部地区的发展速度出现减缓,而中西部地区发展速度加快,多项经济指标增速高于全国平均水平。从2007年开始,西部地区经济增速首次超过东部地区。2008年以来,西部、中部、东北地区连续四年超过东部地区。2011年,位于西部地区相对落后的省份贵州经济总量达到5700亿元,增长15%,重庆经济增长达到16.4%,位居全国第一;四川、内蒙古经济增长都达到15%,陕西增长13.9%,湖北增长13.8%,青海、安徽增长13.5%,云南、山西、广西增长都达到13%。中部地区6省全部跻身万亿元俱乐部,人口大省河南经济总量达到2.7万亿元,位居全国第五、中部第一。中西部地区投资增速快于东部,2011年东部地区投资增长21.3%,中部地区增长28.8%,西部地区增长29.2%。中西部地区工业增加值增速也快于东部,东部地区工业增加值比上年增长11.7%,中部地区增长18.2%,西部地区增长16.8%。中西部地区对外贸易发展动力增强,出口增速明显高于全国平均水平。2011年重庆外贸进出口增长140%,位列全国第一;河南、贵州和江西出口分别比上年增长82.7%、55.5%和63.1%;四川对外贸易增长46.1%。中西部地区城乡居民收入也保持了较快增长,贵州省2011年城镇居民人均可支配收入比上年实际增长12%,农村居民人均纯收入实际增长15%,增速创26年来新高。正所谓“东方不亮西方亮”,中西部的快速发展,使得我国在应对国际金融危机中有了更大的回旋余地。这一趋势有望继续保持下去,我国区域发展开始呈现出地区发展差距相对缩小的良好态势。

二是区域发展正在形成一些新的经济增长极,呈现出区域发展的新面貌。我国产业转移由东部到中西部不断推进。如在西部地区,成渝地区、关中地区、北部湾地区发展提速。世界500强企业中许多企业先后到重庆、成都投资创业,加快形成了西部地区新的增长极。东北地区沈阳经济区、哈大齐区域实力明显增强。中部中原城市群正在崛起,湖北、湖南、江西三省提出建设“中三角”,即武汉城市圈、长株潭城市群、环鄱阳湖生态经济区,培育中

国经济“第四极”。各地可以说“八仙过海,各显神通”,呈现出千帆竞发、百舸争流的新局面。

三是区域经济实力明显增强,形成你追我赶的新态势。随着我国经济快速发展,一些地区的经济总量已相当可观。如果我们把一个省市作为一个单独经济体,那么广东、江苏、山东GDP总量可以进入世界前20位,分别排在第14、15和第17位。我们许多省区市的经济总量也超过不少国家。2011年,我国人均GDP达到5400多美元,东部地区北京、上海、天津人均GDP已超过1万美元,达到1.2万美元,开始进入高收入国家水平;江苏、浙江人均接近1万美元,广东达到8000美元,进入中等偏上收入国家水平。长江三角洲地区上海、江苏、浙江提出,到2020年率先基本实现现代化,其中苏州、无锡提出到2015年率先基本实现现代化。这些区域的快速发展,正在引领和带动其他区域加快发展。

四是区域合作范围不断扩大,合作水平明显提高。国内区域合作方面,泛珠三角合作领域不断拓展,包括云南、贵州都加入这一区域合作。安徽提出融入长三角,江西提出借力珠三角和长三角。东中西对口支援西藏、新疆和四省藏区,以及其他民族地区。国际区域合作方面,西南地区抓住中国与东盟建立自由贸易区的机遇,扩大与东盟国家合作;新疆向西开放,加强与中亚国家合作;东北地区开展东北亚经济合作。随着我国区域经济蓬勃发展,区域合作和对外开放进入一个新阶段。

三、中西部地区如何实现后发赶超和转型发展

我国区域经济要协调发展,最大的问题就是中西部地区要加快发展,逐步缩小与东部地区的发展差距。因此,中西部地区必须实现后发赶超的跨越式发展,在转型发展中加快调整经济结构和转变经济发展方式。重点实施“四大战略”:

第一,实施工业化、城镇化战略,推进“四化”同步发展。中西部地区的落后,从根本上说是工业化和城镇化的落后。我国总体上处于工业化中后期阶段,而西部一些地区还处在工业化初期阶段。工业化、城镇化是发展的最大动力所在。没有工业的发展,农业和服务业也不能够很好地发展起来。同时,没有城镇化的支撑,工业化也缺乏持久发展的动力。要加快工业化、城镇化发展步伐,促进工业

化、信息化、城镇化、农业现代化同步发展。

第二,实施强基固本战略,从根本上改变发展的软硬件环境。首先是改善硬环境,主要是加快基础设施建设,包括交通、水利、能源、通信设施建设等,创造发展的基础条件。其次是改善软环境,主要是改革人才培养、技术创新机制,实现思想、观念的更新等。一个地区要发展,必须引入外来新的发展要素,打破过去旧的结构状态,发挥外力的引爆作用,创造发展的新环境和新局面。

第三,实施比较优势发展战略,加快提升发展实力。我国中西部地区特别是西部地区有比较丰富的能源矿产资源和劳动力资源优势。要把能源资源优势转化为经济优势,必须提高能源资源开发和深加工能力。重点发展特色优势产业,发展特色

工业和制造业,发展特色农业和食品加工业,发展具有鲜明地方特色的旅游业。同时,有选择地发展新能源、新材料、新一代信息技术、装备制造、节能环保、生物产业等战略性新兴产业。

第四,实施富民为本战略,加快改善民生步伐。强省是为了富民。要把保障和改善民生作为发展的根本目的,不断提高人民物质文化生活水平。大力实施扶贫攻坚计划,加快贫困地区脱贫致富。进一步加快转移农村富余劳动力,提高就业技能,这是增加农民收入的一条重要途径。还要大力发展教育、医疗等社会事业,加快完善社会保障体系,真正让人民群众享受到经济发展带来的好处。

(责任编辑:平萍)