

中国区域经济发展战略与布局调整

——学习“新发展理念”中“统筹区域发展”的体会

○ 林 凌

[摘要] 本文对中国区域经济发展的历史和发展现状进行了深入评析，作者从6个方面对当前中国区域经济的发展战略及布局调整阐述了自己的观点：(1) 新的发展观；(2) 新的区域经济布局；(3) 振兴东北等老工业基地；(4) 继续推进西部大开发；(5) 打造区域经济区，在西部主要是打造成渝经济区；(6) 向东南亚、南亚、中亚进军。

[关键词] 中国 区域经济 战略 布局

[中图分类号] F061. 5 [文献标识码] A [文章编号] 1006—012X (2004) —01—0005 (05)

[作者] 林 凌，研究员，博士生导师，著名经济学家，四川省社会科学院学术顾问，四川成都 610072

党的十六届三中全会提出了一个重要命题，这就是以人为本，全面、协调、可持续发展的“新发展理念”。具体内容为“五个统筹”，即：统筹城乡发展、统筹区域发展、统筹经济社会发展、统筹人与自然和谐发展、统筹国内发展和对外开放。新的发展观是在总结我国社会主义现代化建设的经验的基础上提出的，对我国全面建设小康社会的伟大实践必将产生巨大的指导作用。这里，我就“新发展理念”中“统筹区域发展”讲一点学习体会。

一、中国区域经济发展的历史

1. 历史上中国就是一个区域经济发展极不平衡的大国

中国现代工业是在半封建、半殖民地的条件下开始发展的。

中国的现代工业产生于1840年鸦片战争之后，一方面来自外国侵略者所举办的工业；一方面来自晚清时期官商合办以及民族资本办起来的工业。这些工业主要布局在沈阳、大连等东北地区、上海和长江三角洲地区、武汉地区。抗日战争爆发前，有些企业迁往重庆等城市，同时在西部地区也建设了一批为军事服务的企业。但是，直到1949年中华人民共和国成立时，中国现代工业在国民经济中所占比重仍不足10%，而且主要布局在东部地区，西部地区除四川盆地外，基本上都是未开发的不毛之地，没有现代工业和工业文明。

2. 解放后的区域发展战略和布局的调整

1949年到现在50多年间，中国区域发展战略发生了4次重大变化，经历了4次重大的区域布局调整。

156项重大项目建设时期，战略布局开始向内地倾斜

1952年，中国开始了国家主导的工业化进程。由于美国为首的西方国家的封锁，由于发生了朝鲜战争，中国与原苏联建立友好同盟。在苏联的援助下，于1956年实施了第一个五年计划。毛泽东同志在《论十大关系》的报告中全面系统地阐述了中国经济建设中的重大战略问题，其中一个关系，就是沿海与内地关系。毛泽东同志要求把苏联援建的156项重大工业项目建在东

北和内地，同时积极利用沿海的工业，推进中国的工业化。中国生产力布局开始向内地倾斜。

三线建设时期，战略布局急剧向西部转移

20 世纪 60 年代初，中苏关系恶化，苏联撤出所有援助中国的专家，停止设备、技术、材料、配件的供应，中国建设出现巨大困难，尤其在军事建设方面。其后，毛泽东同志预感到中国将面临一场外来侵略战争，发出了准备打仗的号召，决定把东部的一部分企业一分为二，将一半迁往内地，在西部进行战略后方基地建设。从 60 年代到 70 年代开展的 10 年三线建设，是中国东西部战略布局的一次大调整。三线建设在一定程度上改变了中国生产力布局畸重东部的格局，打下了西部现代工业的基础，把工业文明引进到西部的高山峡谷、荒漠野岭，为后来沿海地区的发展提了重要条件。

实施沿海发展战略，战略重点转向东部沿海地区

1978 年开始，中国实行改革开放政策。邓小平同志根据国际形势和中国的实际，提出了“让一部分人、一部分地区先发展、先富起来，先富带动后富，实现共同富裕”的战略，把发展重点由西部转向沿海。邓小平同志提出的战略实际上是区域经济学中的非均衡发展逐步向均衡发展战略推进的浅显易懂的描述。这个战略首先从广东、福建实行特殊政策开始，先后建立了 5 个经济特区，后又开放沿海 14 个城市，进而开发上海浦东，对沿海地区实行全面开放，形成点、线、面逐步推进的对外开放格局。在沿海各省市内部，也实行重点推进政策，先让一个区域发展起来，带动全省的发展。在特殊政策的吸引下，国内、国外的资本、技术、科技、管理、人才、劳动力等生产要素大规模向沿海集中、集聚，使东南沿海地区得到飞速发展。

在推进沿海地区继续发展的同时，实施西部大开发战略

2000 年开始的西部大开发是邓小平同志战略构想的重要组成部分。邓小平同志指出，沿海开放和西部开发是中国区域经济发展中关系全国的两个大局。把发展重点放到沿海是一个大局，沿海发展和富裕起来之后，转过来开发西部是另一个大局。全国都要服从这两个大局。至于什么时候启动西部开发，视东部发展和全国综合国力的提高而定。经过 15 年的高速发展，东部已经富裕起来，综合国力有很大增强，同时东西部差距急剧拉大，不但国内关注，国际上的一些政要和著名学者也发出缩小东西部差距的呼吁。综合各种因素，1999 年，江泽民同志提出西部大开发的决策。现在西部大开发战略正在实施之中。

4 次区域发展战略和布局的调整，是在不同的国内和国际背景下进行的。前两次是国际处在冷战时期，国内实行计划经济；后两次是在国际处在和平与发展为主流的时期，国内实行市场经济。由于这些不同，4 次战略的转移体制、机制、方法都是不同的。前两次都是政府行为，后两次是政府行为和市场行为的结合。

二、中国区域经济的发展现状

经过 25 年的改革开放和区域发展战略的调整，整个中国经济和区域经济都发生了巨大变化。

1. 从整个中国经济看

社会主义市场经济的框架已经建立起来；以公有制为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度已经形成，非国有经济已占到 60% 以上的比重；中国经济已在相当大的程度上融入国际市场，2003 年，我国的对外贸易可达到 8500 亿美元，超过法国居世界第 4 位，吸引外资近 6000 亿美元，外汇储备达到 4000 亿美元，仅次于日本。2003 年，中国经济总量可达到 11 万亿元人民币，相当于 1.3 万亿美元，居世界第 6 位，25 年间，年均增长 9.4%。城乡人民生活水平大幅度提高。世界银行评论说，中国以一代人的时间，解决了其他国家需要几百年才能解决的人民温饱问题。

前世界银行驻中国首席代表鲍泰利最近对中国改革开放 25 年的成就作了评价，他说：世界上还从来没有中国这样的规模和速度的现代化发展的例子。自近代以来，全球的经济中能与中国这样的变化相提并论的只有：18~19 世纪时期欧洲的工业革命；19 世纪后期美国的崛起及其西部的开发；二战后德国和日本的经济奇迹。我认为这些评论是客观的，但尽管如此，毕竟中国还是一个发展中国家，经济总量仅为美国的 1/9，日本的 1/4，人均 GDP 仅为美国的 1/30，日本的 1/40。中国经济威胁论者说，中国经济快速发展对日本、美国等国家造成威胁，显然是没有根据的。即使在几十、上百年之后，中国经济赶上了日本、美国等发达国家，那是占世界人口 20% 的人的富裕，对全世界来说更是一个福音，何来威胁？

2. 从东南沿海的经济看

经过 20 年的高速发展, 东南沿海地区已进入工业化的起飞阶段, 走在全国前列; 市场经济体制已基本形成, 并在 WTO 规则下迅速与国际市场接轨; 国民经济以年均 10% ~ 11% 的速度增长, 超过全国 2 个以上百分点, 经济总量已占全国经济总量的 65% 以上, 人均 GDP 达 1700 美元, 广东省的经济总量占到全国的 1/10; 25 年间, 这一地区形成 3 个中国经济最发达的经济圈和城市群, 即长江三角洲经济圈和城市群, 珠江三角洲经济圈和城市群, 环渤海经济圈和城市群; 经济的外向度很高, 中国的对外贸易和外商直接投资大都集中在这一地区; 这一地区是 20 多年来两次国际产业转移的承接地, 产业结构逐步高度化, 跨国公司在这里云集, 被称为世界工厂的世界制造业基地正在这里形成。

3. 从西部大开发取得的进展看

4 年间, 国债投资及其带动的投资达 7000 亿元人民币, 五大标志性工程: 生态环境建设、西气东输、西电东送、青藏铁路、南水北调西线工程进展顺利; 各省市区内的铁路、高速公路、机场、水利、县乡道路、农村电网改造等基础设施推进很快; 重庆、成都、西安等城市建设突飞猛进; 东部资本、港澳台资本、外国资本加快了对西进的步伐; 产业结构正在调整, 传统产业和高新技术产业都出现可喜的发展势头, 整个经济出现了两位数的增长, 超过了全国平均增长水平。

4. 从区域经济发展的比较看

东西部虽然都在发展, 但发展的动力、发展的速度、发展的效益仍然存在很大差距。东部地区已形成自我积累、自我发展能力, 外来资本、民间资本充分, 产业结构升级迅速, 制造业、服务业和外贸已成为拉动经济增长的主要力量; 西部经济增长也较快, 但主要靠基础设施建设投资拉动, 国有资本仍占主要地位, 外资、民资不足, 制造业、服务业发展不快, 投资效益不高, 因此, 东西部之间的发展速度和人均收入水平的差距仍在继续拉大。以 1998 年西部的 GDP 增长速度为 1 相比较, 东部为 1.43, 2002 年扩大为 1.57。人均 GDP, 2002 年西部约 600 美元, 东部则为 1700 美元, 东部约为西部的 3 倍。差距继续拉大的原因, 一是, 西部大开发的重大建设项目——五大标志性工程, 都是为全国服务的, 投资巨大, 但仅有一半左右在西部实现, 西部受益甚少; 二是, 政策和投资力度尚未到位; 三是, 西部制造业和服务业发展缓慢, 对经济的拉动作用较低; 四是, 人民消费水平低、日用工业消费品 70% 来自东部, 消费及消费品生产对经济增长的贡献不大。这些原因一方面说明了西部的不足; 另一方面, 也说明西部存在巨大的发展潜力, 有待投资者挖掘。

三、当前中国区域经济的发展战略及布局调整

1. 新的发展观

中共十六大之后, 中国新的领导集体总结了 25 年来中国经济社会发展的经验教训, 对发展思路进行了调整, 提出了新的发展观。这个发展观, 是根据中国国民经济发展出现的新情况和新问题对过去发展战略作出的调整。在过去 20 多年中我们推行的非均衡发展战略是完全正确的。没有东部地区的重点推进, 就不可能有整个国家综合国力的增强, 没有综合国力的增强就不可能有开发不发达地区的能力。如果不实行重点推进战略, 而是平均推进, 在全国撒胡椒面, 那将是一事无成。但是在实行中, 在经济社会一些方面出现了失衡现象, 如城乡发展失衡、区域发展失衡、经济社会发展失衡等。为了防止这些失衡现象扩大, 影响国民经济的协调发展, 中央有针对性地提出新的发展观。具体来说, 就是要把过去实行的非均衡发展战略向均衡发展战略转变, 但也不是绝对地否定非均衡发展战略, 在均衡发展中也不能失去重点, 从而保持非均衡发展 with 均衡发展的辩证统一。

2. 新的区域经济布局

根据新的发展观的要求, 国家重新调整了区域发展的布局, 目的是促进区域经济协调发展。具体要求是: 积极推进西部大开发, 有效发挥中部地区的综合优势, 支持中西部地区加快改革发展, 振兴东北地区等老工业基地, 鼓励有条件的东部地区率先基本实现现代化, 逐步形成东、中、西部经济互联互通、优势互补、协调发展的新格局。从这段新的区域经济布局的阐述中, 最新颖的内容之一, 就是把东北等老工业基地列为发展重点。在学术讨论中, 还有学者提出, 中央政府与香港特区签订紧密经贸合作协定 (CEPA), 香港和广东双方都提出把香港与珠江三角洲经济进行整合, 组成大珠江三角洲经济圈, 实际是进一步推进

南方经济的发展。CEPA 签订后,中国内地各省市纷纷组团访问香港,其内容不仅是招商引资,而且还在 CEPA 框架内,与香港特区政府签订经贸合作协议,特区政府在内地设立办事机构,处理经贸合作事务。这些活动加上振兴东北等老工业基地问题的提出,人们感到在中国新的区域战略布局调整中,除东、中、西部互动外,还隐含一个南、中、北部互动的关系。

3. 振兴东北等老工业基地

东北地区是新中国最重要的重工业基地之一,被称为“共和国长子”。这个基地的形成最早可追溯到 19 世纪的中日甲午战争和日俄战争时期。解放后,国家在这一地区进行了大规模的建设,为中国的工业化作出了巨大贡献。改革开放以来,虽然也进行了一些技术改造和体制改革,但由于力度很差,工业基地的功能逐渐衰落。

振兴东北等老工业基地是上世纪 80 年代就提出的呼吁。80 年代中,有些学者和党政官员就上书中央,用“拯救东北老工业基地”这样尖锐的用语提出了强烈的呼吁。其后,又在学术界、新闻界展开过“东北现象”的讨论。2000 年,我以中国经济联合会副会长的名义,对东北为主的 14 个老工业基地城市进行了调查研究,在沈阳召开了有专家、学者和城市市长参加的研讨会,会后又向国务院领导写了振兴老工业基地的报告。这期间,国家计委、国务院发展研究中心、东北各省都进行过许多研究,也采取过一些措施,但因为时机不成熟,始终没有把这个问题提到战略高度,提上中央的议事日程。

现在提出振兴东北等老工业基地,我认为有以下几个原因。一是,东北等老工业基地是中国的重化工业基地、重型制造业基地、装备工业基地,粮食基地。在中国产业发展进入新一轮重化工业时代之际,东北工业基地作用凸现出来,东北工业基地的这个作用是其他新兴工业基地无法替代的;二是,东北等老工业基地面临许多困难,如设备技术陈旧、资源开采已经枯竭和面临枯竭,城市基础设施老化,国有大企业多、改革难度很大,离退休职工和下岗职工在全国最多,就业困难,社会保障严重不足。这些问题不仅是地方政府的难题,更是中央政府的难题,已到了非解决不可的时候;三是,计划经济体制对东北等老工业基地影响极深,一长制、计划就是法律、“钢铁世家”等观念根深蒂固,条块分割的管理体制至今没有破除,市场经济体制和机制难以确立。这些方面也已到了非下决心进行强有力的改革不可的时候。

振兴东北等老工业基地,已进入实质性操作阶段。政策和操作方法都与西部大开发不同。根据目前公布的信息看,振兴东北等老工业基地,采取直接面对一个个企业的政策和方法,核心内容是用高新技术和先进实用技术改造传统技术,用市场化的先进管理取代传统管理,从而焕发老企业的青春。改造所需资金采取多元筹集方式,包括利用外资和民间资本,组成混合所有制企业,不再是国家直接投资。

直接面对企业的这种政策和方法,体制障碍小,见效快,可能是一个比较好的办法。最近,国家发展改革委员会已批准东北三省提出的第一批 100 个项目,投资 610 亿元。为了促进国际资本参与东北等老工业基地的振兴,温家宝总理曾在印度尼西亚巴厘岛中、日、韩三国首脑会议上提出,2004 年要召开振兴东北老工业基地国际研讨会。在振兴东北等老工业基地问题上,日本、韩国参加是很自然的事,因为这两个国家与东北有历史渊源,而且现在也是投资东北最多的国家。但也有外国学者吹出冷风,说什么朝核问题不解决,东北亚的局势就不安宁,不安宁的局势是会吓跑追逐利润的资本家的。还有人说,朝核问题,对美国是一个考验,美国究竟是想搞乱东北亚,还是共建东北亚?使振兴东北老工业基地染上美国色彩。我认为,某些外国学者吹的冷风并非空穴来风。但从国际形势发展的趋势看,东北亚的和平稳定是东北亚各国的共同愿望。中国为解决朝核问题所作的斡旋已见成效,美国想把中俄两个大国所在的东北亚的和平局势搅乱,并不那么容易,也不符合美国的利益。

4. 继续推进西部大开发

振兴东北老工业基地是不是会削弱国家对西部大开发的关注,减少对西部大开发的投资?不少人有这样的担心,但仔细分析一下,这种情况是不会发生的。(1) 从新的发展观看,最重要的是统筹区域的发展,而在中国,东西部的差距是制约中国社会发展和稳定的最大差距。这种差距不仅会导致贫富差距的拉大,而且要涉及民族、宗教、边疆等别的地方很少涉及的问题,最后需要统筹发展的地方。要坚持新的发展观,就必须坚持不懈地推进西部大开发。(2) 从已启动的西部大开发的重大项目看,都是关系国家全局和东中西部同时受益的项目,生态环境建设更是惠及子孙万代的项目。如果不能持续支持这些项目的建设,特别是原始林保护、退耕还林还草的政策扶持,将使已取得的成果毁于一旦。(3) 从经济发展的需要看,中国经济正进

入新一轮的增长期，但电力的短缺，使许多地方生产活动难以正常进行。西部特别是西南部是西电东送的重要建设基地，中国必须加快西部水电站的建设，才能尽早克服经济增长的瓶颈制约。因此，不会削弱西部大开发的投入。(4) 从西部制造业面临的发展前景看，西部的优势制造业，如重型设备制造业、发电设备制造业、电子通讯设备制造业、飞机制造业、汽车制造业、航天设备制造业等，都呈订货爆满之势。这说明，西部不但是一个资源开发的区域，还是一个提供设备和材料的区域。中国新一轮的增长周期离不开西部制造业，振兴西部制造业将是国家推进西部大开发的重要目标。(5) 中国提出振兴东北等老工业基地，许多人没有注意到东北后面那个“等”字。这个“等”字是要说明，中国要振兴东北老工业基地，还要振兴东北以外其他老工业基地。从西部来看，重庆、成都、西安、兰州都是老工业基地，也在国家的振兴范围之内。

5. 打造区域经济区，在西部主要是打造成渝经济区

中国的第十一个五年计划的编制工作已经启动。这次编制工作有几个特点，其一就是编制跨行政区的经济区域发展规划。国家发改委负责人提出的规划区域有长三角、珠三角、京津冀、成渝地区、东北地区等。现在打造区域经济区的工作正在积极进行。最近，由广东省社会科学院发起，召开了一个泛珠三角经济区研讨会。所谓泛珠三角经济区包括广东、广西、湖南、江西、福建、海南、云南、贵州、四川和香港、澳门，简称为 9+2。泛珠三角经济区由三个层圈构成，珠三角是核心层，包括香港、澳门在内的大珠三角是紧密层，其他省区是辐射层。我在会上发言说，我们赞成这个概念。因为四川与珠三角有广泛的联系，广东经济尤其是广东的日用消费品工业牢牢地占领四川的市场，四川的劳务输出则在广东占有很高的比重。但四川地处内陆，既与珠三角有联系，也与西南诸省有联系，又与长江流域经济带相联系，还可面向西北，更与重庆密不可分。因此，四川最重要的区域合作是与重庆一起打造成渝经济区，在此基础上，向四面八方发展。珠三角要把四川吸引过去，就必须增强自己的辐射力、吸引力和服务能力。

成渝经济区是一个自然和历史形成的产物。发展到现在已经成为一个具有全国意义的经济区。这个经济区在自然地理上是著名的四川盆地。如果按现在形成的格局划分，这个经济区以重庆和成都两个特大城市为两极，以宝成、成昆、成达、襄渝铁路和高速公路、长江为周边。区域面积约为两省市的 40%，人口约为两省市的 2/3，经济总量则为两省市的 70%。区域内共有建制市 27 座，是我国城市最密集的城市群之一。成渝经济区又可分为三个次经济区，一是成都平原经济区；二是重庆都市圈；三是宜宾经济区。成渝经济区是农业发达地区和工业、能源、科技、人才聚集区，陆、空、水交通发达、网络密布。现在由于行政分割，经济区的生产力远没有发挥出来。四川和重庆若能打破行政分割，实行专业化协作，这个经济区一定能在西部和全国发挥更大的作用。

6. 向东南亚、南亚、中亚进军

近年来，中国实行了重要的经济外交战略的转变。由不参与周边地区的经贸合作，到主动与周边国家建立自由贸易区。可以说是由“置身事外”到“作用其中”的转变。中国与东南亚联盟建立的 10+1 中国东盟自由贸易区就是一个范例。与此同时，中国与俄罗斯及中亚 4 国建立的上海合作组织，中、日、韩 3 国都在 2003 年发表了建立区域经济合作的宣言。最近，我在深圳参加了中印经济合作论坛；在成都参加了有印度、巴基斯坦、孟加拉、尼泊尔 4 国大使参加的中国与南亚国家的经济合作研讨会；从媒体报道中看到了南亚联盟会议在巴基斯坦的成功举行。一位有远见的专家认为，在不久的将来，一个 7+1 的中国与南亚诸国的自由贸易区也会建立起来。这些中国与周边国家的经贸合作的新格局，对西部对外开放是极为有利的机遇。西部的企业，包括外资企业完全可以参与这些合作。

中国经济已进入新一轮增长期。在中国实行新的发展观的情况下，各个地区都有发展的机遇。随着新一轮国际产业向中国的转移，在中国内部也会出现由东到西的产业转移，也会出现国际资本由东到西的转移。国内和国际的投资者都会抓住这个机遇，在西部谋求自己的发展。

责任编辑：张乐鸥
校 对