

# 改革开放以来中国区域发展战略的历史考察\*

于文浩

**内容提要:**本文站在历史的角度从国家整体的视角回顾了改革开放以来区域发展战略的变迁由来;基于不同发展阶段和不同发展观的综合影响,论述了中国政府随着国内外主客观条件的变化,对区域发展战略的选择;明确了区域发展战略不同阶段的起点和定位划分:非均衡发展阶段(1979—1990年)、非均衡协调发展阶段(1991—2006年)和统筹协调互动发展阶段(2007年至今)。本文在对不同历史时期和发展阶段的中国区域经济空间布局进行分析的同时,总结了区域发展战略的效应和特点。

**关键词:**非均衡发展 非均衡协调发展 统筹协调互动发展

## 一、引言

学界对于中国区域发展战略的研究取得了丰硕的成果。对于改革开放前的区域发展战略,学界基本达成共识,即以公平为核心的平衡发展战略;对于改革开放以来区域发展战略阶段的划分以及效果评价等,相关研究得出了不同的结论。魏后凯将其划分为不平衡发展思潮(1979—1990年)和协调发展思潮(1991—2009年)两个时期。<sup>①</sup>陈秀山、杨艳认为,1979—1991年是向沿海倾斜的非均衡区域发展战略阶段,1992—1998年是区域协调发展战略初步形成阶段,1999年至今是区域协调发展战略全面实施阶段。<sup>②</sup>有的学者将其划分为以经济效率为重心的发展阶段(1978—1990年),注重效率、兼顾公平的发展阶段(1990—1999年)和以注重公平为重心的发展阶段(1999年以后),如刘乃全等<sup>③</sup>、王玉珍<sup>④</sup>等。还有的学者认为改革开放以来中国区域发展战略经历了以效率为导向的非均衡发展阶段(六五计划—七五计划期间),以缩小差距为目标的非均衡协调发展阶段(八五计划—九五计划期间),以科学发展观为指导的统筹发展阶段(十五计划至今),如刘霞、高新才、王泽强等。<sup>⑤</sup>学界研究结论不同,主要是因为研究视角不同(包括资源配置方式、价值取向、目标模式等),以及对国内外主客观条件分析的着眼点不同。本文在学界相关研究基础上,通过对改革开放以来区域发展战略的形成背景、决策过程、现实选择以及实施效果的讨论,明确区域发展战略阶段的划分。一来可以丰富该问题的学术研究;二来可以提高区域发展战略在区域研究中的地位。

[作者简介] 于文浩,中国社会科学院经济所副研究员,北京,100836,邮箱:yuwah@cass.org.cn。

\* 本文是作者主持的国家软科学研究计划项目“中国区域协调发展战略经济效应评价”的阶段性成果。

① 魏后凯:《新中国60年区域发展思潮的变革与展望》,《河南社会科学》2009年第4期,第8—11页。

② 陈秀山、杨艳:《我国区域发展战略的演变与区域协调发展的目标选择》,《教学与研究》2008年第5期,第5—12页。

③ 刘乃全、郑秀君、贾彦利:《中国区域发展战略政策演变及整体效应研究》,《财经研究》2005年第1期,第25—37页。

④ 王玉珍:《三十年来我国区域发展战略政策沿革》,《四川行政学院学报》2009年第3期,第75—78页。

⑤ 刘霞:《均衡·非均衡·协调·统筹——论我国区域经济发展思想的传承与创新》,《经济师》2007年第1期,第38—40页。

高新才:《与时俱进:中国区域发展战略的嬗变》,《兰州大学学报》(社会科学版)2008年第3期,第2—16页。王泽强:《改革开放以来我国区域发展战略回顾及展望——基于效率与公平的分析视角》,《中共宁波市委党校学报》2009年第2期,第117—122页。

## 二、非均衡发展战略(1979—1990年):强调效率目标, 以东部沿海地区为重点

1978年党的十一届三中全会是我国历史发展的转折点,经济体制开始由高度集权的计划经济向市场经济转轨。同时,国际形势发生重大变化,和平与发展成为国际关系的主导趋势。再加上经济全球化趋势日益明显,发达国家和地区向外大规模转移产业和资本,我国的东部沿海区域具有承接产业和资本转移的区位优势。我国开始推行效率优先的向东部沿海地区倾斜的非均衡发展战略。

### (一)非均衡发展战略的形成和实施

1978年12月13日,邓小平指出:“一部分人生活先好起来,就必然产生极大的示范力量,影响左邻右舍,带动其他地区、其他单位的人们向他们学习。这样,就会使整个国民经济不断地波浪式地向前发展,使全国各族人民都能比较快地富裕起来。”<sup>①</sup>这种“先富后富、共同富裕”思想是在客观分析我国区域经济状况、反思建国以来区域经济发展的经验教训并重新审视国际形势的基础上提出的,对中国区域发展战略的制定产生了重大影响。针对改革开放前忽视各区域比较优势、单纯追求建立独立完整的地方工业体系的做法,1979年4月中央工作会议提出了“调整、改革、整顿、提高”的方针。<sup>②</sup>1980年3月国务院召开第二次关于长期计划的座谈会,邓小平进一步指出,“要发挥比较优势,扬长避短,要承认不平衡”。<sup>③</sup>这表明,区域经济发展的指导思想已经开始突破片面强调各个地区均衡发展的传统思路,明确了以提高国民经济整体效益为中心和效率优先的原则。

在“六五”计划中,中央在区域经济发展的设想方面,基本坚持沿海和内地的划分,指出两大经济地带的关系是:积极利用沿海地区的现有经济基础,充分发挥它们的特长,带动内地经济进一步发展;内陆地区要加快能源、交通和原材料工业建设,支援沿海地区经济的发展;要有计划有步骤地开展地区经济技术协作。<sup>④</sup>“六五”计划已初步提出了区域经济发展要利用和发挥各个地区的相对优势、形成合理分工的思路框架,着重提出了发展区域间经济协作的设想。以沿海带动内地的新思路的提出,意味着由均衡发展向非均衡发展战略的转变。1984年底,当时的中央主要负责人在视察珠江三角洲和长江三角洲时指出:我们实行对外开放的目的,是要通过经济特区、开放城市和沿海开放带将沿海的发展和内地的开发结合起来,有效地解决我国的东西部关系问题,振兴全国经济。<sup>⑤</sup>从改革开放前的强调均衡发展转为着重发挥和利用东部沿海区域的比较优势,按沿海和内地两大板块序列分阶段、有先后、有重点地进行区域经济布局,说明区域经济非均衡发展战略已经初步形成。

“七五”计划首次提出中国区域经济发展三大地带的划分,指出:“我国地区经济的发展,要正确处理东部沿海、中部、西部三个经济地带的关系”,“要加速东部沿海地区的发展,同时把能源、原材料的建设重点放到中部,并积极做好进一步开发西部地带的准备”。<sup>⑥</sup>十三大报告也进一步提出东中西部要“各展所长,并通过相互开放和平等交换,形成合理的区域分工和地区经济结构”的指导方针。<sup>⑦</sup>由于内地开发投资的不足,沿海和内地争夺资源、市场的矛盾以及产业结构的矛盾凸显。为解决这一矛盾,1988年3月在国务院召开的沿海地区对外开放工作会议上,“沿海地区经济优先发展战略”作为国家宏观经济发展方针被正式提出,即以沿海地区乡镇企业为主力,积极发展出口加工型经济,

① 邓小平:《解放思想,实事求是,团结一致向前看》,中共中央书记处研究室、中央文献研究室编:《坚持改革、开放、搞活——十一届三中全会以来有关重要文献摘编》,北京:人民出版社1987年版,第13页。

② 王瑞璞:《中国经济体制改革总览》,北京:中国人民解放军出版社1995年版,第834页。

③ 房中维主编:《中华人民共和国经济大事记(1949—1980)》,北京:中国社会科学出版社1984年版,第651页。

④ 《中华人民共和国国民经济和社会发展第六个五年计划》,《人民日报》1982年12月13日。

⑤ 田方、林发棠主编:《中国生产力的合理布局》,北京:中国财政经济出版社1986年版,第26—27页。

⑥ 中共中央文献研究室编:《十二大以来重要文献选编》,北京:人民出版社1986年版,第1004页。

⑦ 张静如主编:《中国共产党历届代表大会:一大到十八大》下,石家庄:河北人民出版社2012年版,第13页。

加入“国际经济大循环”,形成“两头在外,大进大出”为主的沿海地区经济发展战略。<sup>①</sup>与此同时,沿海经济开放区范围进一步扩大,形成了面积32万平方公里、人口1.6亿的沿海开放地带,生产力布局、特殊的经济政策、体制改革进一步向东部倾斜。

## (二) 实施效果

这一时期,国民经济整体水平得到空前发展。在东部的带动下,中西部的经济增长速度大大超过改革开放前的历史水平,全国经济连续十多年快速增长。“七五”期间,我国国民生产总值年均增长7.7%,东部年均增长8.4%左右,内陆年均增长7%左右,中国的经济总量和综合国力得到提高。经济特区—沿海开放城市—沿海经济技术开发区等具有不同开放层次、不同开放功能的空间布局,为中国全方位的对外开放奠定了基础,加快了我国融入世界经济一体化的进程。国家率先在东部沿海地区推进区域制度创新,利用市场机制对资源进行优化配置,通过加强沿海和内地的横向联系,扩大了东部地区的示范作用,推动了其他地区的市场化改革。

但是,地区经济差距尤其是东西部差距不断扩大。从相对差距来看,东西部人均GDP(国内生产总值)的相对差距从1979年的1.35倍迅速扩大到1990年的1.83倍,东中部从1979年的1.44倍扩大到1990年的1.58倍。为了扩张自身经济规模,确保地方财政收入来源,各地方都热衷于上新项目,导致了重复引进和地区经济结构趋同。地方保护主义导致市场分割的现象严重,加剧了区域之间的矛盾和冲突。由于忽视了对老工业基地企业的技术更新改造和产业结构升级,这些地区工业经济增长缓慢。“1981—1990年,沿海新兴工业区乡及乡以上独立核算工业总产值增长速度大都在14%以上,老工业基地工业增长速度只相当于新兴工业区的1/3—1/2。”<sup>②</sup>

## 三、非均衡协调发展战略(1991—2006年):调整区域经济布局, 坚持“效率为主,兼顾公平”的区域经济协调发展

区域经济非均衡发展战略促进了各地区的经济的发展,也带来了东中西三大区域间经济发展不平衡及区域间差距明显拉大的问题。因此,党和国家开始对区域经济发展战略进行调整。20世纪90年代初期的“八五”计划就出现了区域非均衡协调发展思想的“萌芽”;90年代中期,该思想作为战略思想正式得到强调,并进入启动阶段。党的十六届三中全会明确提出“坚持以人为本,树立全面、协调、可持续的发展观”,为区域协调发展思想注入了新的发展内涵。

### (一) 非均衡协调发展战略的提出和发展

1991年3月,“八五”计划首次提出,“生产力的合理布局和地区经济的协调发展,是我国经济建设和社会发展中一个极为重要的问题”;<sup>③</sup>要“正确处理发挥地区优势与全国统筹规划、沿海与内地、经济发达地区与较不发达地区之间的关系,促进地区经济朝着合理分工、各期所长、优势互补、协调发展的方向前进”。<sup>④</sup>“八五”计划制定了地区经济协作和联合的具体内容,把较多的国家重点建设项目安排在中西部。

1992年初的南巡讲话为“两个大局”提出了更具体的方向,即“先富起来的地区多缴点利税,支持贫困地区的发展”。<sup>⑤</sup>“公平”作为区域发展战略的目标取向被引入,体现了非均衡协调发展的思想。1993年11月,国家首次明确提出“效率优先,兼顾公平”的原则,对区域经济发展战略的转变产

<sup>①</sup> 《国务院召开沿海地区对外开放工作会议讨论实施发展外向型经济战略谷牧强调要有紧迫感既不能丧失良机也不能一哄而起》,《人民日报》1988年3月5日。

<sup>②</sup> 魏后凯主编:《现代区域经济学》,北京:经济管理出版社2005年版,第561页。

<sup>③</sup> 李鹏:《关于国民经济和社会发展十年规划和第八个五年计划纲要的报告》,北京:人民出版社1991年版,第30页。

<sup>④</sup> 李鹏:《关于国民经济和社会发展十年规划和第八个五年计划纲要的报告》,第117页。

<sup>⑤</sup> 邓小平:《邓小平文选》(第3卷),北京:人民出版社1993年版,第374页。

生了重要影响。<sup>①</sup> 1995年9月,中共十四届五中全会指出,今后15年经济和社会发展必须贯彻的重要方针之一就是:“坚持区域经济协调发展,逐步缩小地区发展差距”。会议进一步指出,“沿海地区先发展起来并继续发挥优势,这是一个大局,内地要顾全这个大局。发展到一定时候沿海多做一些贡献支持内地发展,这也是大局,沿海也要服从这个大局。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。中西部地区要适应市场经济的要求,加快改革开放步伐,充分发挥资源优势,使资源优势变为经济优势。东部地区要通过多种形式帮助中西部地区和民族地区发展经济,促进区域经济协调发展。”<sup>②</sup>

1999年9月,党的十五届四中全会提出实施西部大开发战略,将西部大开发作为21世纪我国经济发展的重要战略之一。<sup>③</sup> 2000年12月,《国务院关于实施西部大开发若干政策措施》出台,标志着西部大开发战略的正式实施。“十五”计划提出“实施西部大开发战略,加快中西部地区发展,合理调整地区经济布局,促进地区经济协调发展”的指导方针。西部大开发“要从实际出发,积极进取、量力而行,统筹规划、科学论证,突出重点、分步实施”;“充分发挥中部地区承东启西、纵贯南北的区位优势 and 综合资源优势,加快发展步伐,提高工业化和城镇化水平”;“东部地区要在体制创新、科技创新、对外开放和经济发展中继续走在前列,有条件的地方争取率先基本实现现代化。”<sup>④</sup>

十六届三中全会后,中央还实施了振兴东北地区等老工业基地、促进中部崛起区域协调发展的战略举措。“十一五”规划明确提出,“继续推进西部大开发,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。”<sup>⑤</sup>这是中央文件首次完整地表达了四大区域协调发展的方向和战略定位。

## (二) 实施效果

区域经济合理布局和协调发展取得了初步成效,一方面继续加快东部地区的发展,另一方面对西部、中部、东北部地区采取促进发展的优惠政策,把“效率优先”和“兼顾公平”统一起来,提高了资源的配置效率。

国家陆续开放了一批中西部的沿边、沿江、内陆省会城市,形成了一个多层次、多渠道、全方位的对外开放格局。国家基本建设投资重点由东部向中西部转移,改善了中西部经济发展的体制、政策环境。各地区的外商直接投资均有增长,且渐呈向中部扩散的趋势。为推动东北老工业基地振兴,国家在投资、财税、对外开放等方面采取了一系列的政策措施。2006年东北地区固定资产投资增长37%,比2003年提高了16.2个百分点。外商直接投资额从2003年的33.36亿美元增加到2006年的84.1亿美元。2006年,东北地区GDP增长率已与各地区平均增长率持平,仅比东部地区低0.3个百分点。<sup>⑥</sup> 由于中西部的的基础较差,经济发展受自身条件约束较多,加之基础设施投资的效应滞后,东部与中西部的区域经济差距继续扩大。东西部人均GDP的相对差距从1991年的1.88倍扩大到2006年的2.48倍,东中部从1991年的1.69倍扩大到2006年的1.92倍。

## 四、统筹协调互动发展战略(2007年至今):统筹国内国际两个大局,坚持“发展和协调相统一”可持续的国土开发格局的互动发展

区域经济非均衡发展和非均衡协调发展战略实施以来,通过对区域经济布局、资源配置效率以

① 《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》,《人民日报》1993年11月17日。

② 中共中央文献研究室编:《十四大以来重要文献选编》,北京:人民出版社1996年版,第446页。

③ 中共中央文献研究室编:《十五大以来重要文献选编》,北京:人民出版社2001年版,第1009页。

④ 《中华人民共和国国民经济和社会发展第十个五年计划纲要》,《新华每日电讯》2001年3月18日,第1版。

⑤ 温家宝:《提高认识统一思想牢固树立和认真落实科学发展观》,《人民日报》2004年3月1日。

⑥ 魏后凯:《东北振兴政策的效果评价及调整思路》,《社会科学辑刊》2008年第1期,第61页。

及体制政策的调整,促进了各地区的经济发展,中国的国际影响力也不断增强。由于各地区自然、经济、社会条件差异较大,如何加快落后地区的发展、缩小区域经济差距从而实现走共同富裕的道路,将是一个长期的过程。党和国家根据国内外环境的变化,适时提出了新的区域发展战略构想和战略举措,不断充实完善区域发展战略。

### (一) 统筹协调互动发展战略的提出和发展

十六届三中全会提出了“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”的新思想。<sup>①</sup>“十一五”规划提出了主体功能区的战略思想。十七大报告首次提出“统筹国内国际两个大局,树立世界眼光,加强战略思维,善于从国际形势发展变化中把握发展机遇”的统筹兼顾战略思维,并且提出要基本形成区域协调互动发展机制和主体功能区布局的战略构想。<sup>②</sup>这标志着我国区域发展战略进入一个新的发展阶段——统筹协调互动发展战略时期。2008年爆发的全球金融危机,暴露了外向型经济发展模式的不可持续性和脆弱性,使政府认识到转变经济发展方式、调整经济结构对实现区域经济均衡发展的重要性。

“十二五”规划明确提出将主体功能区上升到战略层面,与区域发展总体战略共同构成我国国土空间开发的完整战略格局,并根据四大板块区域发展现状提出了转变经济发展方式、调整经济结构和推进体制机制创新等具体发展要求,提出要“推进京津冀、长江三角洲、珠江三角洲地区区域一体化发展,打造首都经济圈”。<sup>③</sup>党的十八大报告对区域协调发展作了新的阐述,提出要“创新开放模式,促进沿海内陆沿江开放优势互补,形成引领国际经济合作和竞争的开放区域,培育带动区域发展的开放高地”;“统筹双边、多边、区域次区域开放合作,加快实施自由贸易区战略”。<sup>④</sup>

2013年9月7日,习近平在哈萨克斯坦纳扎尔巴耶夫大学发表演讲时表示:“为了使各国经济联系更加紧密、相互合作更加深入、发展空间更加广阔,我们可以用创新的合作模式,共同建设‘丝绸之路经济带’,以点带面,从线到片,逐步形成区域大合作。”<sup>⑤</sup>同年10月3日,习近平在印度尼西亚国会发表演讲时指出:“中国愿同东盟国家加强海上合作,使用好中国政府设立的中国—东盟海上合作基金,发展好海洋合作伙伴关系,共同建设21世纪‘海上丝绸之路’。”<sup>⑥</sup>2014年2月28日,习近平在听取京津冀协同发展专题汇报时强调,实现京津冀协同发展是推进区域发展体制机制创新的需要,对这个问题的认识要上升到国家战略层面。<sup>⑦</sup>2014年政府工作报告提出,要扩大全方位主动开放,把培育新的区域经济带作为推动发展的战略支撑,建设好、管理好中国上海自由贸易试验区,形成可复制可推广的体制机制,并开展若干新的试点。<sup>⑧</sup>此阶段,新的区域发展战略更加注重具有优势条件区域的牵引作用,从广度和深度两个方面提高了区域政策的精准性,利用国际国内两个市场,向全方位、多层次、宽领域不断扩展。

### (二) 实施效果及特点

东中西部互联互通、优势互补、协调发展的新格局正在形成。该战略在缩小区域差距方面成效显著,东西部人均GDP相对差距从2007年的2.44倍缩小到2013年的1.85倍,东中部从2007年的1.88倍缩小到2013年的1.57倍。根据优势互补和良性互动的原则,政府对不同区域提出了不同的

① 《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》,《人民日报》2003年10月22日。

② 胡锦涛:《高举中国特色社会主义伟大旗帜为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗》,《人民日报》2007年10月25日,第1版。

③ 《中华人民共和国国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》,《人民日报》2011年3月17日,第1版。

④ 胡锦涛:《坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进为全面建成小康社会而奋斗》,《人民日报》2012年11月18日,第1版。

⑤ 《弘扬人民友谊共同建设“丝绸之路经济带”》,《人民日报》2013年9月8日,第1版。

⑥ 习近平:《携手建设中国—东盟命运共同体》,《人民日报》2013年10月4日,第2版。

⑦ 《优势互补互利共赢扎实推进努力实现京津冀一体化发展》,《人民日报》2014年2月28日,第1版。

⑧ 《李克强作的政府工作报告(摘登)》,《人民日报》2014年3月6日,第2版。

发展目标,促进了区域分工与协作,提高了区域经济有序发展的可持续性。

主体功能区是我国第一个国土空间开发规划,在对人口分布、经济格局、国土利用等因素统筹考虑之上,规范了空间开发秩序,有利于优化空间结构,提高空间利用效率。

“一带一路”和长江经济带战略,一方面提升了我国对外开放水平;另一方面也汇聚了国内各地区协同发展之力,共同向沿线国家的更大空间拓展。京津冀协同发展和上海自由贸易区战略,更好地发挥了市场在资源配置中的决定性作用,优化了空间竞争形态,促进了区域合作和发展方式的升级。在这些战略举措下,作为战略支撑的推动经济社会发展和促进陆海统筹的新区域经济带正在形成。

此阶段的特点是:在国际形势发展变化中把握发展机遇,统筹规划,协调各种利益关系,合理配置各种资源,健全区域协调互动机制,培育新的经济增长极,形成合理的区域协调发展格局。

## 五、结论

本文结合国内外政治、经济、社会变化条件,从大局、长远、发展的角度对改革开放以来区域发展战略的嬗变进行了历史考察。我国区域发展战略经历了如下三个阶段:强调效率目标,以东部沿海地区为重点的非均衡发展阶段(1979—1990年);调整区域经济布局,坚持“效率为主,兼顾公平”的非均衡协调发展阶段(1991—2006年);统筹国内国际两个大局,坚持“发展和协调相统一”可持续的国土开发格局的互动发展阶段(2007年至今)。本文对区域发展战略阶段的重新划分和阶段定位的明确,一方面对目前学界由于时间段截取和研究视角的差异导致的区域发展战略演进阶段划分不明晰的情况,在学术研究层面进行了补充和完善;另一方面,有助于今后区域协调发展研究在理论层面更具说服力,并使其在实践层面更有针对性。

(责任编辑:黄英伟)