

理论前沿

welcome to li lun qian yan

[返回首页](#)[各期目录](#)[各期文章](#)

文章搜索

文章标题

搜索

当前我国区域经济发展需要关注的几个问题

双击自动滚屏

发布者：编辑部 发布时间：2008-9-3 阅读：70次

刘苏社

【摘要】 区域协调发展是我国实现科学发展的重要方面。要重视解决好现阶段我国区域经济发展出现的几个问题，促进区域协调发展新格局的形成。

【关键词】 区域经济发展； 区域发展差距； 区域政策； 科学发展

【中图分类号】 F207 【文献标识码】 A 【文章编号】 1007-1962（2008）14-0014-03

新中国成立以来，在社会主义现代化建设的各个历史时期，党中央、国务院都高度重视区域发展问题，相继制定了一系列促进区域发展的政策措施。特别是近年来，中央认真总结改革开放以来我国区域发展的实践和经验，与时俱进地作出了区域协调发展的重大决策和部署，继鼓励东部地区率先发展、实施西部大开发战略之后，又相继作出了振兴东北地区等老工业基地、促进中部地区崛起等重大决策，初步形成了区域协调发展的新格局。在科学发展观和促进区域协调发展战略的指引下，当前各地区加快发展的积极性很高，发展活力和自主性明显增强，我国区域经济发展整体呈现增长较快、布局改善、结构优化、协调性增强的良好态势，但同时也出现了一些值得高度关注的重大问题，需要采取措施切实加以解决。

一、正确处理“好”与“快”的关系，努力实现科学发展。近几年，我国东部、西部、中部和东北“四大板块”均呈现出强劲的发展势头。东部地区坚持解放思想，加快改革开放，着力自主创新，经济继续保持较快增长。广大的中西部地区基础设施、投融资环境、体制政策环境明显改善，发展思路日趋清晰，发展活力竞相迸发，自我发展能力显著增强，主要经济指标增速均接近或快于东部地区。从生产总值增速看，2003年，增长最快的东部地区与最慢的东北和中部地区增速差距均为2.57个百分点；2007年，东北地区增速超过了东部地区，跃居“四大板块”首位，增长最慢的中部地区发展速度也明显加快，与东部地区的增速差距仅为0.1个百分点，西部地区与东部地区的差距也缩小到0.06个百分点，而且这几年增长速度最快的往往是一些中西部省份。从投资、消费和对外贸易增长来看，广大的中西部地区大多数指标增速已经接近或快于东部地区。2007年，西部、东北、中部地区城镇固定资产投资同比分别增长28.2%、33.7%和33.6%，均快于东部地区的19.7%；西部、东北和中部地区的社会消费品零售总额、进出口贸易增速也均大大快于东部地区。上述新变化，反映出目前区域发展的协调性有所增强，这对于逐步缩小区域发展差距有积极意义。

当前，各地区正在深入贯彻落实科学发展观，努力实现经济社会又好又快发展。在经济发展中，各地更加重视以人为本，改善民生，更加注重生态建设和环境保护，促进人与自然和谐相处，“不要污染的GDP”、“要经济增长，更要青山绿水”已逐步成为全社会的共识。但是也应看到，目前仍有相当一部分地区在经济发展中，依然唯GDP为上，仍坚持“快”字优先，过多强调GDP增速和财政收入增幅。究其原因，与现行政绩考核体系和财税体制不无关系。一些欠发达地区认为，要缩小区域发展差距，实现赶超发展，唯有速度“快”，没有“快”哪来的“好”，先求“快”再考虑“好”。也有一些经济较发达地区认为，要保持发展优势，必须有较快的增长速度。因此，在现行体制下，仍然有不少地区把追求经济快速增长放在经济工作的首位，仍坚持GDP第一。

各地加快发展的愿望是好的，要始终注意调动和保护各地发展的积极性。但是这种发展必须是科学发展。要按照科学发展观的要求，始终坚持“好”字优先，努力实现经济发展从“又快又好”向“又好又快”转变，真正走上科学发展、可持续发展的轨道。当前要按照控制总量、稳物价、调结构、促平衡的要求，把防止经济增长由偏快转为过热、防止价格由结构性上涨演变为明显通货膨胀作为宏观调控的首要任务，紧紧围绕转变经济发展方式，积极推进改革开放和自主创新，着力优化经济结构和提高经济增长质量，切实加强节能减排和生态环境保护，更加重视以人为本，改善民生，促进社会和谐，推动国民经济又好又快发展。同时，必须从体制机制上下工夫，着力完善现行行政绩效考核体系，抓紧建立和完善与地方事权相一致的财税体制，特别要加快生产型增值税向消费型增值税的转变。要积极培植地方税源，壮大地方特别是县域经济实力，扶持粮食主产区、贫困地区等特殊类型地区经济发展，抓紧完善财政专项转移支付制度。加快研究建立区域发展生态环境补偿机制，逐步形成与主体功能区规划相适应的区域政策体系，为实现科学发展创造良好的体制环境。

二、实行差别化的区域政策，加快形成主体功能区。新中国成立以来，我国区域划分格局先后经历了沿海和内地两大区域，东、中、西三大地带，目前基本形成了西部、东北、中部、东部四大板块的区域总体发展格局。从趋势上看，区域的划分和区域政策的制定都是朝着细化的方向发展的，但总体上看，我国的区域划分仍比较粗糙。这种划分只考虑了地理区位，而未从人口、资源、环境等多方面来考虑，因而不仅难以从根本上解决区域内部的差异问题，而且容易造成区域之间的政策攀比，最终导致区域政策缺乏差别性，容易趋同化。

为解决区域政策针对性不强的问题，国家提出了加快推进形成主体功能区的思想。推进形成主体功能区，可以有效提高资源空间配置效率，促进形成区域分工协作、优势互补、良性互动、共同发展的新格局，可以极大增强区域政策的针对性和统一性，促进科学合理的生态环境补偿机制形成，加快实现基本公共服务均等化。主体功能区思想的提出，是我国区域开发战略和开发模式的重大转变，标志着党中央、国务院关于促进区域协调发展的理念更加完整、更加成熟，也更加符合区域协调发展的客观实际。为此，我们必须按照中央的部署，根据不同区域的资源环境承载能力、现有开发密度和发展潜力，统筹考虑未来我国人口分布、经济布局、国土利用、城镇化格局，将全国国土空间划分为优化开发、重点开发、限制开发、禁止开发四类主体功能区，明确各自的主体功能定位，引导开发方向，规范开发秩序，完善开发政策，逐步形成人口、经济、资源环境相协调的空间开发新格局。在开展主体功能区划分工作中，要注意克服一些地区不顾本地资源环境承载能力和开发密度，一味要求国家将其列入优化开发和重点开发区域，而不愿列入限制开发和禁止开发区域的行为。切实制定差异化的区域政策，抓紧调整和完善与主体功能区相配套的财政政策、投资政策、产业政策、土地政策、人口政策、环境政策，尤其要抓紧研究加大对限制开发和禁止开发区域财政转移支付力度的政策措施，进而明确主体功能区与四大板块发展战略和区域政策的相互作用机制，保证区域政策的连续性和稳定性。

三、以实现基本公共服务均等化为目标，逐步抑制区域发展差距扩大的势头。我国地域辽阔、人口众多，各地区的自然、经济、社会条件差异显著，区域发展差距问题是经济社会发展长期存在的重大问题之一，更是实施区域发展战略要解决的核心问题。近年来，尽管地区间发展速度差距趋于缩小，但区域发展绝对差距仍然较大，不平衡问题仍然十分突出。而且，广大中西部地区与东部地区在城乡居民收入和消费水平、市场化程度，特别是基础设施、义务教育、基本医疗、社会保障等基本公共服务水平方面的差距也在拉大。应该说，区域发展不平衡是我国的基本国情，我们不能企望地区间发展没有差距，但是，如果区域发展差距持续扩大，区域发展长期不协调，必将对经济的持续发展和社会和谐产生严重影响，必须高度重视并逐步解决区域发展差距扩大的问题。

当前，要正确理解区域协调发展的内涵，实现各地区共同发展和繁荣，克服区域发展差距长期且持续扩大而带来的负面问题。要按照党的十七大提出的“缩小区域发展差距，必须注重实现基本公共服务均等化，引导生产要素跨区域合理流动”的要求，努力遏制地区间人均生产总值扩大趋势，并使之保持在一个适度范围内的基础上。把工作的着力点放在合理有效地发挥各地区比较优势，改革收入分配制度，加快基本公共服务均等化步伐，促进各地区人与自然和谐相处等方面。各级政府要切实加大对义务教育、公共卫生和基本医疗、社会保障、社会救助、就业、扶贫济困、防灾减灾、公共安全、公共文化等的投入，坚持把公共财政向城市向农村倾斜，把基本公共服务设施从城市向农村延伸，把公共财政支持的重点从发达地区向欠发达地区转移，真正让全体人民共享改革发展成果，促进社会公平正义和谐，这应当作为现阶段促进区域协调发展的一项首要任务。

四、加强统筹规划和宏观指导，稳步推进重点地区开发开放步伐。各国的经验表明，区域经济增长，在很大程度上取决于区域内增长极（核）的形成和作用的充分发挥。近年来，各地区经济结构战略性调整步伐加快，经济结构进一步优化，逐步形成了若干开发开放程度较高、发展活力较强、经济聚集能力突出的重点地区，成为推进区域经济发展的重要动力，在促进区域发展中的辐射带动作用逐步显现。目前深圳等经济特区、上海浦东新区、

天津滨海新区的示范带动作用进一步增强，长三角、珠三角、京津冀三大都市经济圈2007年地区生产总值已占全国生产总值的39.3%，进出口总额占全国的77%，引进外资占全国的86.4%，在我国经济发展和对外开放中继续发挥着引擎作用。另外，山东半岛城市群、武汉城市圈、长株潭城市群、中原城市群、成渝经济带、广西北部湾经济区、关中经济带等重点区域在区域发展中的拉动作用日益重要。抓重点地区开发开放，是当前区域经济发展的一个突出特点和亮点。

目前特别需要关注的是，这几年一些地方对区域规划和发展战略较前更加重视，已从过去的项目和资金竞争转变为政策和战略的竞争。特别是随着国家相继批准若干综合配套改革试验区和重点区域发展规划，不少地方向国家申报综合配套改革区和请求批准区域发展规划，要求“挂牌子”、“戴帽子”的现象有愈演愈烈之势，认为这是优化地方发展软环境，大力招商引资，加快资本市场发展，促进土地增值的有效途径。希望能在国家认可后加快体制改革和制度创新，甚至还可以在一些现行政策规定方面实现突破。应当看到，地方这种思路是好的，要求加快发展的热情是对的，应予以肯定，必须始终注意调动好、引导好、保护好地方发展的积极性和主动性，鼓励和支持重点地区加快开发开放步伐，充分发挥其辐射带动作用。同时，必须始终坚持树立全国“一盘棋”思想，紧紧围绕当前宏观调控的任务和重点，坚持统筹规划、合理布局、突出重点、稳步推进，引导各区域合理有序发展，避免重蹈开发区设置过多过滥问题的再次发生，从而实现区域协调发展。

五、加强土地管理，完善区域用地政策。随着工业化、城镇化进程的加速推进，土地特别是耕地面积减少是一个不可逆转的趋势。近年来，基于我国人多地少的特殊国情，国家高度重视土地问题，切实加强土地计划约束性管理，实行了最严格的耕地保护制度，把保护好18亿亩基本农田作为一条不可逾越的红线。特别是在宏观调控中，国家进一步强化土地管理，把它作为抑制当前固定资产投资过快增长的重要闸门。从总体上看，近年来建设用地紧张的状况始终存在。一些地方认为，目前用地指标太紧，现行土地管理制度过死，土地问题成了制约本地加快发展的一大瓶颈。我们了解到，个别地方仍在打土地的主意，还在搞大量圈地，以地生财，甚至找借口突破现行土地管理政策，如有地方擅自调整规划增加建设用地规模、以租代征、未批先用、开发区擅自扩大等违法违规用地问题仍比较严重；有地方借新农村建设之名，突破城镇建设用地增加与农村建设用地减少挂钩试点的政策范围规定，随意扩大试点范围和规模，避开国家土地计划管理，干扰宏观调控，损害农民权益。

当前，要认真贯彻落实国务院关于加强土地管理的各项规定，特别是要严格保护基本农田，进一步发挥土地政策的调控和导向作用，抑制乱占土地特别是耕地的行为，维护国家粮食安全。要适应主体功能区规划制定和工业化、城镇化加速推进的新形势，抓紧土地利用总体规划修编，完善土地管理方式，改革农地征占用制度。要针对各地区资源禀赋差异较大，土地资源稀缺程度不一等情况，积极研究探索差别化的用地政策，按照主体功能区规划的要求，制定不同区域的用地政策，实行有区别的土地计划管理，为促进区域又好又快发展服务。

(本文作者：国家发展与改革委员会地区司副司长)

责任编辑 史小今

 打印本页 |  关闭窗口

联系邮箱: wil.liam@sina.com © 2004 电话: 62805370

Copyright © 2004 10.1.10.65. All rights reserved. Design by owen