

城市发展

共创城市品牌 协力城市发展

中国城市发展网 >> 城市发展 >> 城市建设 >> 内容阅读

国家级区域规划与未来区域经济新格局

作者：陈耀 来源：《中国发展观察》 添加日期：11年01月13日

所谓国家级区域规划，主要是指由国家批复实施的区域性规划（也包括旨在促进特定区域发展的国家政策举措）。

2009年，共有10余个这样的区域规划获得批复，或称上升为国家战略，区域规划如此受重视在新中国史上所罕见，说这一年为“区域规划之年”都不为过。那么，这些国家级区域规划是在什么背景下出台的，都有哪些特点？目前我国区域协调发展面临着那些亟待研究的重要课题？未来尤其是“十二五”时期我国区域经济将呈现什么新的格局？本文提出来供大家探讨。

国家级区域规划出台背景及特点

1.科学发展，规划先行。我国是一个地域广袤、人口众多、地区发展很不平衡的发展中大国，改革开放后计划经济体制下中央高度集权，让位于适度的地方分权，使地区经济释放出巨大的发展活力。然而，地区主体及利益的多元化，也导致区域开发的盲目性、无序性，有些开发已超出了当地资源环境的承载力，危及到发展的可持续性。中央提出科学发展观，就是要强调以人为本，实现全面、协调、可持续的发展。从第十一个五年规划开始，我国已将国民经济和社会发展规划改为国民经济和社会发展规划。“计划”改“规划”虽一字之差，但内涵有很大变化。不仅强调了中长期规划的指导性和约束性，而且更加重视国土空间的规划和管治。区域规划将成为引领我国区域科学发展的行动指南，也成为国家战略布局和区域发展政策的一个重要工具。

2009年获批的国家级区域规划有一个共性的特点，这就是强调要在科学发展观指导下，根据资源环境的承载力、开发条件和潜力，确定能够体现区域经济特色的战略目标定位，并对产业布局、基础设施、生态环境和社会发展做出统一的、合理的部署和谋划。有的规划区域特色更显著，如黄河三角洲高效生态经济区发展规划、鄱阳湖生态经济区规划、关中一天水经济区发展规划等，都明显地突出了人与自然和谐发展的主题。

2.应对危机，加快开发。2009年是我国经济遭遇的最困难的一年，为了应对国际金融危机的冲击，国家出台了一系列扩内需、保增长的政策措施，其中在产业方面，相继制定了钢铁、石化、纺织、装备制造、电子信息、物流等十大产业振兴规划，而在区域方面，则密集地批复实施十余个重点区域的发展规划和区域性应对危机的举措。由于这些重点区域所具备的优势条件，加快其开发步伐，不仅有利于促进区域协调发展，还能够通过一些重大项目的建设带动更大区域的发展，减弱金

推荐专题



2010城市营销现



盘点2010中国城



环首都经济圈 打



反思城市化 解读

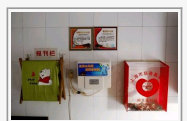
城市案例

- 新昌营销几大亮点——城市营销案例
- 灵丘城市推广活动策划案
- 城市营销之重庆城市形象代言人评
- 成都新津纯阳打造山水田园城市先
- 橘子洲世界城市公园策划方案可行
- 浙江东阳城市形象广告策划案建议
- 眉山城市形象传播推广策划总体方
- 宁波市地区形象的推介传播案例解

城市图说



传说中的高级动



上海评最好公厕



又是一年腊八飘



2011春节感受纯

融危机对我国的不利影响。如专门针对西部地区出台了《关于应对国际金融危机促进西部地区经济平稳较快发展的意见》（指出西部地区在扩大内需中具有重要地位）；针对东北老工业基地制定了《进一步实施振兴东北等老工业基地的若干意见》；并批复了《促进中部地区崛起规划》。这些政策措施针对性强，既立足眼前，又着眼长远，对于实现保增长、调结构的任务产生了重要的效果。2009年中西部地区经济增长速度不仅高于全国，也远远高于东部沿海地区。中部和西部地区投资增速分别达到36%和35%，而东部地区只有23.9%。中西部地区投资占全国城镇投资的比重超过了50%（达到50.9%），同比提高1.9个百分点。

3.由上至下到上下互动，发挥中央地方两个积极性。国家级区域规划以往主要是由中央有关部门提出并组织研究制定，涉及的地方要配合规划制定工作。而目前这些所谓上升到国家战略的区域规划，并不完全是中央部门提出来的，而是地方主动提出并获得中央部门的认可。这种程序上的变化反映出一些地方发展经济的主动性和积极性，以及需要得到国家政策支持之强烈愿望。同时，通过上下互动出台的这些区域规划不仅使得地方更加明确发展的目标方向，指导其科学发展，而且中央部门也负有监督规划实施的责任。需要注意把握的是，国家级区域规划必须立足于国家整体战略，着眼于全国区域协调发展的大局；特别是，对特定区域的支持性政策宜审慎权衡，支持的力度、范围和相应工具的运用要符合市场经济下国家区域政策的基本原则，避免政策倾斜的随意性和政策普适性造成的政策效应弱化。

4.从跨省区到省区内部，培育不同层次增长极。以往国家层面的区域规划，从空间尺度上通常都是涉及两个以上省份的区域即跨省区规划。其目的一般有两个，一个是解决单一省份内部无法解决的发展问题，比如跨省区之间的交通网络建设、生态环境保护、重大产业分工协作、以及相关地方政策的协调。通过国家级规划，统筹考虑，形成跨省区协调机制。另一个目的在于培育国家一级的经济增长极，从而带动辐射更大范围的区域发展。比如，“十一五”时期由国家发展和改革委员会牵头组织，专门将京津冀地区和长三角地区（沪苏浙）分别单独制定区域性规划，旨在促进两大经济圈的一体化发展，成为能够具有国际竞争力的大都市圈。2009年获批的国家级区域规划出现与以往不同的重要变化，许多规划的空间尺度都在一个省区之内，如江苏沿海经济带规划仅包括江苏省南通到连云港的一片区域；辽宁沿海经济带规划包括辽宁省以大连为中心的沿海六个城市的范围；图们江区域合作开发规划主要包括长春市、吉林市和延边州等“长吉图先导区”；海峡西岸经济区规划是以福建省为主体、以两岸合作为重点的区域性规划；横琴岛总体规划是广东珠海联结澳门的一个岛屿开发规划；海南国际旅游岛规划是专门针对海南省开发开放的规划。这种空间尺度的缩小，一方面表明这些特定地区战略地位的重要，具有从国家层面来考虑支持其发展的必要性；另一方面这些特定区域的规划也是为了培育“次增长极”，解决特定区域的发展问题，从而促进各区域之间及其内部的协调发展。

我国区域协调发展面临的重要课题

1.四大板块发展与国土开发管治的衔接。从沿海与内地、东中西三大地带，到四大板块的区域发展总体战略的形成，我国区域发展政策不断完善成熟。从“十一五”规划开始，我国把促进人与自然的和谐纳入到“区域协调发展”的内涵之中，根据资源环境承载力划分主体功能区，提出优化开发、重点开发、限制开发和禁止开发四种类型的空间管治政策。这种国土开发管理理念已取得广泛共识，但如何推进实施面临现实难题。因为大部分限制、禁止开发的区域既是生态环境脆弱的区域，也是开发不足的低收入地区，他们的生存和发展是首要解决的问题；按照区域协调发展的要求，这些地区应当是加快发展，缩小差距。

目前研究的难点在于，如何保证这些区域的人口和全国一样逐步实现小康目标，大规模迁移人口不现实，大规模财政转移支付有难度，这个问题有人归为是中央与地方的发展权博弈。笔者认为，划定限制和禁止开发的区域，是国家整体利益的体现，这种理念和原则必须坚守，但实际执行过程要因地制宜，不宜一刀切。要有轻重缓急的排序调控思路，严控饮用水源地开发，对大江大河上游限制开发的同时，要建立相应的生态补偿机制。限制开发区必须降低开发的强度，但允许适度发展一些环境友好的产业项目，禁止开发区不允许搞工业项目，而以生态涵养和保护为重点。

2.区域规划如何引导各主体一致行动。制定区域规划的一个重要目的是通过统一规划促进区域内各经济主体分工合作，避免各自为政，重复建设。但是现实情形是，区域规划获得批准后，区域



上海即将面世的



“冰冻活人”成功

城事声音

- 火车票实名制不给力春运
- 让钞票飞，卫生费预收30年
- “一元公寓”还有必要存在
- 物价高由无期徒刑算出
- 与“某”字作战
- 比“被奴工”更可怕的东西
- 依废法判无期不公正
- 征房产税目的要讲白说透

内各经济主体纷纷抢抓机遇，谋划各自的发展，甚至各主体之间为争取外部投资者落户不惜竞相让利攀比。结果，区域规划获批不仅没有对各地开发提供正确指导，而成为新一轮无序开发建设的开始。有鉴于此，必须把区域规划的权威性提上议事日程，通过立法，明确区域规划的法律地位，使区域规划从编制、实施、监管各环节有法律约束力，对随意违反规划的行为予以制裁，真正成为区域内各主体一体化的行动指南。

3.如何建立有效的区域协调机制。随着我国各地区经济的快速发展，资源配置已突破现有的行政区划范围，但目前的行政区经济依然主导并限制着资源在更大范围内的配置。广义上讲，区域规划本身就是一种区域协调、区域合作的机制，但实际上规划协调的作用十分有限。由各行政区建立的区域性合作组织（如省市长联席会），在协调区域行动方面发挥了一定的作用，但这种组织是一种松散的联盟，对于涉及区域发展重大利益问题也难协调。从我国行政管理体制的现实出发，由上一级政府部门设立有权威的协调性机构，相对来说效果会更好。这也是笔者一直主张设立“国家区域政策委员会”的原因之一，它可以不是职能机构（也可以赋予一定的资源掌控权，如运作“区域发展基金”），而是国务院下属的议事性机构，主要任务是制定国家级区域规划，出台区域发展政策，以及协调跨省区利益关系。

4.如何把握“促进均衡发展”与“提升整体竞争力”双重目标。促进国内各区域均衡协调发展，是国家长期的战略目标，其最核心的任务就是运用公共政策资源，并动员社会人力、财力和物力，对国内最不发达的地区实施发展援助，我国西部地区特别是老、少、边、穷地区应当长期成为国家发展援助的最大受援者，瞄准这一目标，区域政策才不会偏离方向。当然，作为发展中大国，提升国家整体竞争力也是重要的战略，在扶持欠发达地区发展中，要以不损伤发达地区竞争优势为前提。同时，要注意的是，对欠发达地区的援助也并不是力度越大越好（尤其是对口支援，容易形成相互攀比），可能会滋生自身努力动力不足的依赖性。把握好两个目标的“度”，是需要国家区域政策制定者长期思考和研究的课题。

未来区域经济新格局展望

1.沿海经济带走向“俱乐部趋同”，作为“国家队”的整体实力将进一步增强。从上个世纪80年代国家实施沿海地区率先发展战略，迄今已经历30个年头，沿海地区成为中国经济快速发展的领头羊。但沿海地区内部发展也很不平衡，不仅总体上表现为“南强北弱”，而强省内部也有欠发达的地区（如广东北部山区和东西两翼，江苏的苏北，山东的鲁西南）。通过若干沿海经济带规划掀起的新一轮沿海经济再造，处于沿海的后发展地区将加快开发，急起直追。“十二五”或更长一个时期，沿海经济重心将逐步由南向北适度转移，各省区内部逐步走向相对平衡，沿海经济带将日趋完善，整体实力更强。

2.大城市圈主导区域资源配置，区域经济进入“动车组时代”。城市经济圈是工业化和城市化发展到一定阶段的产物，是一种集约、高效的空间组织形式。发展城市经济圈的主旨就是要优化区域内的资源配置，形成经济合力和内聚力，增强国土空间的综合承载能力。大城市圈通过“极化”和“扩散”两大效应，调动、控制和管理区域资源，使之得到不断优化，并带动更大区域的发展。未来除了沿海三大都市圈外，中西部地区和东北地区的重要城市圈（群、带）如成渝城市圈、武汉城市圈、皖江城市带、中原城市群、长株潭城市群、辽中南城市群，都将进入活跃发展期，城市圈内部一体化进程加快，形成多极化的、辐射带动力强的区域增长极。各区域的城市圈作为增长引擎，改变单一火车头牵引的旧时代，形成众多动力牵引的“动车组”，这将使我国区域经济发展再一次“提速”。

3.“移民就业”向“移业就民”转换，产业资本将替代劳动力成为流动的主体。改革开放以来我国经济持续快速发展，国际竞争力不断提升，主要得益于劳动力成本低的比较优势。表现在区域上，就是大规模的劳动力从中西部地区向沿海地区输出，这样既解决了沿海快速发展的用工短缺问题，又缓解了中西部地区农村剩余劳动力的就业压力。但是，这种大规模“移民就业”（把劳动力转移到有就业岗位的地方）也带来诸多问题，如造成全国交通运力紧张，输入地公共设施负荷加重及社会成本加大，输出地人力资源流失发展条件恶化。未来这种格局将会逐步扭转，通过对中西部地区新产业的培育和引导东部产业转移，将较大地增加中西部就业规模，形成“移业就民”（把产业转移到劳动力富余的地方）的新模式。这种模式转换不仅会加快中西部地区的发展，也有利于东

部产业升级和发展方式的转变。

4.民族地区经济的战略地位跃升，跨越式发展将成为民族地区主旋律。我国西部地区既是资源丰富区，也是少数民族的聚居区。西藏和新疆爆发的冲突事件既有民族矛盾因素，也有民族地区经济发展不足的成分。经过60年的发展，两地少数民族与汉族之间的融合发展已成为主流，但受境外分裂分子的挑拨，民族矛盾如果不能及时化解有时也会上升为主流。目前中央已经就民族地区如何实现跨越式发展展开专门的大规模调查研究，并会出台更有强度的援助性政策。通过加快经济发展，大力改善民族地区居民的生产生活条件，提供基本均等化的公共服务，民族团结和边疆稳定会进一步增强。同时，推动民族地区对外开放、科技进步和人才培养，对丰富的自然资源实施“就地转化”战略，为当地多留一些油气矿产等资源，带动当地经济快速发展。

（作者系中国社科院工经所研究员、中国区域经济学会秘书长）

录入：胡雁霞 责编：钟欣

免责声明： 本文系转载相关媒体，仅代表作者个人观点，与中国城市发展网无关。其原创性以及文中陈述文字和内容未经本站证实，文章仅供参考。本站对其真实性、完整性、及时性不作任何保证或承诺。

相关内容

- 国家级区域规划与未来区域经济新
- 从当前区域经济发展热看湖北省“两
- 未来20年长沙将变“巨型城市”
- 京津张承的经济与生态合作
- 宝鸡区域经济战略发展思考

[设为首页](#) | [加入收藏](#) | [关于我们](#) | [网站导航](#) | [申请友情链接](#) | [版权与免责声明](#) | [出国考察声明](#)

联系电话：010-64462852 传真：010-64462856 邮箱：ccyb1102@163.com

版权所有·中国城市发展研究会 京ICP备07017983号

Copyright?2006-2009 All Rights Reserved

