



解决广东省内区域发展不平衡问题需要新思路

胡振宇

我国即将迎来改革开放三十年，在成功地解决温饱问题之后，区域发展不平衡又成为困扰我们继续前行的一大问题，解决好这一问题是十七大提出的“十个统筹”的重要任务之一。

广东省是全国改革开放的排头兵，但省内发达地区与平均地区之间的差距比全国还大，既有位于全国最发达城市序列的广州和深圳、位于全国经济最发达区域序列的珠江三角洲，同时又有位于全国最贫困县序列的东西两翼及山区县。2000年以来，省委省政府为解决省内发展不平衡问题频频发力，但效果不佳，部分山区市县新增财力有限，收支矛盾十分突出，发展差距仍在拉大。问题症结何在？

一、广东省区域发展不平衡的现状和趋势

对全省 23 个县级市、41 个县、3 个自治县、54 个市辖区的经济总量和人均状况进行分析表明，2000 年到 2006 年，东西两翼与珠江三角洲的人均地区生产总值的差距由 3 倍扩大到 4 倍，山区县与珠江三角洲的差距仍然保持在 5 倍，全省的区域发展不平衡趋势仍在加剧（表 1）。

表 1 东西两翼、山区与珠三角经济总量

指标	单位	东西翼合计	东翼	西翼	山区			珠三角		
					2005	2006	2006 年比 2005 年增长%	2005	2006	2006 年比 2005 年增长%
土地面积	平方公里	47418	15676	31742	114414	114414		16000	16000	
地区生产总值	亿元	3833.7	1801.07	2032.63	2397.68	2808.15	15.2	18059.38	21424.28	16.9
人均地区生产总值	元	12443	11325	13637	8777	10189	14.2	41990	49153	15.3

注：1. 东翼指汕头、汕尾、潮州和揭阳 4 市；西翼指湛江、茂名和阳江 3 市。

2. 51 个山区县（市、区）包括：从化市、南澳县、仁化县、南雄市、始兴县、翁源县、新丰县、曲江区、乳源县、乐昌市、东源县、和平县、龙川县、紫金县、连平县、梅江区、梅县、蕉岭县、大埔县、丰顺县、五华县、兴宁市、平远县、惠东县、龙门县、海丰县、陆河县、阳春市、高州市、信宜市、高要市、广宁县、德庆县、封开县、怀集县、清新县、英德市、佛冈县、连山县、连南县、连州市、阳山县、饶平县、潮安县、普宁市、揭西县、新兴县、罗定市、云城区、郁南县、云安县。

3. 珠江三角洲经济区包括 13 个市、县（区）：广州、深圳、珠海、佛山、江门、东莞、中山、惠州市区、惠东县、博罗县、肇庆市区、高要市、四会市。

4. 本表地区生产总值绝对数按当年价格计算，增长速度按可比价格计算。

数据来源：《2007 年广东年鉴》

二、解决广东省内区域发展不平衡问题存在的两种思路

长期以来，从国家层面到广东省层面，解决区域发展不平衡问题主要存在两种思路。

一种是强调人的转移。2002年9月21日至22日，广东省加快山区发展工作会议在广州举行，公布《中共广东省委、广东省人民政府关于加快山区发展的决定》。按照《决定》，在其后5年内省财政拿出375亿多元扶持山区加快发展，扶持的领域包括农业、工业、教育、科技、文化、卫生、信息、交通、水利、林业等方面，重点投向减轻历史包袱、加强路网建设和职业技能培训。形成了“路要进去，物要出来，钱要进去，人要出来”的总体思路，明确了有效促进人口转移的大方向。应当说，这一措施是有效的，遏制了山区和珠三角地区差距持续扩大的趋势。

从国家层面看，政策更倾向于人的转移，即对那些不适宜于人类大规模集聚的区域，通过人口不断的迁出，减少当地人口的压力，缓解当地资源环境紧缺状况以及生态脆弱性问题，使得整个社会经济系统达到一个基本均衡。全国主体功能区划规划强调，今后我国的城市化要：1)以农村人口进城就业定居为核心。改变过去以土地城镇化为核心的城镇化，使土地和人口的城镇化相协调；2)以优化现有空间结构为前提推进，改变过去扩圈摊大饼的城市化发展模式，在不新占用土地的前提下

进行空间结构的大调整。

另外一种强调产业转移的思路，这种思路和做法成为广东地区近几年主导的方向。2005年3月，广东省政府制定出台了《关于广东省山区及东西两翼与珠江三角洲联手推进产业转移的意见》（简称“粤府22文”），正式拉开了广东省产业转移工业园建设的序幕，一种旨在解决区域经济发展不平衡的产业转移模式在山区及东西两翼积极推进。2005年8月，广东省经贸委下发了《广东省产业转移工业园认定办法》，随后又下发了《关于贯彻实施广东省产业转移工业园认定办法有关问题的通知》，省政府办公厅下发了《关于加强我省山区及东西两翼与珠江三角洲联手推进产业转移中环境保护工作的若干意见（试行）[2006]14号》，环保和国土部门相继出台了环境保护和用地等政策意见，有效推进产业转移工业园的工作。

但是这种在东部地区强调产业转移的思路和做法，越来越受到国家新出台政策的限制。2006年，中央五大部委（即财政部、发改委、商务部、海关总署及国家税务总局）联合发出财税139号及145号文件，将加工贸易禁止进口的原料由80种扩大至400种，并取消多类商品出口退税；2007年，商务部、海关总署发布的2007年44号公告，规定东部地区企业从事限制类商品加工贸易，实行银行保证金台帐“实转”管理；2008年1月1日，新《劳动合同法》正式实施。在上述条件下，不仅珠三角地区加工贸易企业的生存空间逐渐紧缩，珠三角企业转移的压力和动力与日剧增，而且这些产业在广东地区内向东西

两翼和北部山区的转移一样受到影响和限制。

另一方面，就广东省而言，这种向东西两翼及山区进行产业转移的思路和做法也遇到了实际操作中的困难和问题。主要有：1) 企业地区转移方向分散，没能与原有行业集群、产品配套以及产业链条相衔接，搬迁后反而弱化了行业竞争优势；2) 产业转移工业园建设资金缺口较大；3) 劳动力资源不足。山区及东西两翼地区本来是劳动力资源充裕的地方，但由于经济不发达，大部分青壮年外出打工，等到园区全部建成时，很有可能招不到足够的、合适的产业工人。

还不止于此，第二种方式还有一个更严重的后果，那就是对环境和生态资源的破坏。尽管省政府出台了一系列环境保护的意见，但上上下下对这些以加工贸易业为主导的劳动密集型产业可能在江河上游和绿色生态屏障地区带来的负面影响，都缺乏足够的认识。

三、自然因素在广东省区域发展不平衡中所起的主导作用

通过对广东省 23 个县级市、41 个县、3 个自治县、54 个市辖区 1980-2006 年的经济发展状况分析发现：欠发达地区受生态环境因素的制约明显，多属于生态脆弱地区，一类是河源那样的生态敏感区（东江水源保护区）；一类是梅州那样的生态脆弱区（水土流失严重）；一类是湛江那样的水资源短缺地区。这些地区的发展受生态环境的制约特别明显，环境容量非常有

限,同时这些地区又是全省的河流上游和绿色生态屏障(表2)。这几年以政府资源为引导的各项资源在这些地区的投入不可谓不大,但效果却乏善可陈。

表2 广东省21个经济落后县市各年度经济总量、人均状况及总人口变化

地区特点	县市名称	土地面积 /km ²	地区生产总值 /亿元		人均地区生产总值/元				人口/万人		人口增加
			2000	2006	1980	1990	2000	2006	2000	2006	
韩江上游生态脆弱区	五华	3226	23.3	41.8	205	610	2026	4070	114.89	125.97	11.08
	丰顺	2691	17.7	35.1	175	699	2726	7352	64.77	67.63	2.86
	兴宁	2105	35.0	55.4	301	790	3132	6024	111.73	113.97	2.24
	大埔	2476	16.3	26.1	166	808	3141	6928	51.81	53.21	1.4
东江上游生态敏感区	和平	2311	11.1	26.6	218	726	2339	6826	47.4	49.06	1.66
	东源	4049	12.3	31.2	161	965	2552	7617	48.15	55.45	7.3
	紫金	3627	19.3	39.9	157	822	2596	5919	74.35	79.28	4.93
	龙川	3089	24.9	59.4	247	693	2950	8858	84.36	89.23	4.87
	连平	2365	13.3	35.7	224	807	3665	10771	36.26	38.3	2.04
粤北石灰岩山区	连南	1290	4.1	8.4	269	1003	2732	5952	15.12	15.8	0.68
	阳山	3420	17.0	32.4	316	934	3298	7502	51.58	53.6	2.02
	清新	2579	22.7	73.7	474	1430	3456	11066	65.73	72.6	6.87
	英德	4952	37.2	84.5	288	1339	3566	8952	104.29	106.7	2.41
	连山	1164	4.1	7.8	441	1483	3652	7162	11.26	11.6	0.34
	乐昌	2421	19.1	31.0	382	1284	3803	6577	50.23	52.33	2.1
	连州	2665	19.1	48.3	243	1130	3821	11197	50.11	51.1	0.99
	翁源	2158	13.8	23.1	239	1083	3823	6518	36.21	38.75	2.54
	佛冈	1294	11.8	45.4	234	895	3909	15730	30.19	31.7	1.51
粤西干旱区	雷州	3532	48.2	72.0	215	1511	3350	5044	143.96	156.6	12.64
人口稠密区	吴川	849	29.1	76.2	217	1044	2989	5744	97.25	164.09	66.84
	陆丰	2115	37.3	52.6	240	763	2708	5713	137.73	105.2	-32.53
21县市合计		54378	436.7	906.7			3059	5918	1427.38	1532.17	104.79
对照区	广东	179752	10741.0	26204.0	481	2541	12736	28332	8650.00	9304.00	654.00
	深圳	1953	1665.5	5813.0	835	8724	39745	69450	419.04	846.43	427.39

注:表中广东、深圳为常住人口,21个县市为户籍人口

数据来源:各年度《广东年鉴》

2000年，全省人均地区生产总值低于4000元的县（市）全部分布在韩江上游（五华县、丰顺县、兴宁县、大埔县）、东江上游（和平县、东源县、紫金县、龙川县、连平县）、粤北石灰岩地区（连南县、阳山县、清新县、英德市、连山县、连州市）、粤北山区（乐昌县、翁源县、佛冈县）、粤西干旱区（雷州市）以及粤西沿海（吴川市）和粤东沿海（陆丰市），面积54377平方公里，其中除粤西沿海的吴川市和粤东沿海的陆丰市外，均是生态脆弱区或生态敏感区。其中，五华县、龙川县、兴宁县、大埔县和紫金县是全省水土流失最严重的五个县，其水土流失的面积将近3000平方公里，占该五县陆地面积的20.5%，占全省水土流失总面积的26%，其生态环境十分脆弱；东江上游又是珠江三角洲东部和香港的饮用水源，是生态环境十分敏感的地区；而粤北石灰岩地区和雷州半岛则地表水源严重不足，自然条件恶劣，制约了区域工农业生产的发展。吴川市是湛江市人口密度最大的地区，第五次人口普查人口达1107人/km²，是全省平均水平的2.8倍，比湛江市区人口密度（930人/km²）还高19%。陆丰市的人口密度比全省平均水平高58.2%，其土地面积只有汕尾市（包括二县一市一区）的40%，却集中了汕尾市49%的人口，耕地面积只有汕尾市的48%，农业人口却占了整个汕尾市的50%多。

2006年数据显示，经过6年的发展，这些县（市）中除清新、佛冈依靠紧邻珠三角的区位优势、连平依靠和深圳共建产业园、连州依靠碳酸钙矿产资源，人均地区生产总值超过山区

平均水平外，其余县（市）仍处于落后水平。从 2000-2006 年的地区生产总值年均增速看，比全省低 3.08 个百分点；人均地区生产总值低 2.62 个百分点（表 3），这一方面意味着这些地区的经济总量和人均水平与省内发达地区的差距仍在扩大，另一方面，也提示我们，造成这些地区贫困落后的根本原因，在很大程度上是由于其受生态环境因素制约明显，这些自然因素在区域发展不平衡中占到了重要的甚至是主导地位，因此解决广东省内区域发展不平衡的问题不能主要依靠产业转移，而应当有新思路。

表 3 广东省 21 个经济落后县市各年度经济总量及人均状况年度变化

地区特点	县市名称	地区生产总值年均增长率/%			人均地区生产总值年均增长率/%		
		1980-1990	1990-2000	2000-2006	1980-1990	1990-2000	2000-2006
韩江上游生态脆弱区	五华	11.54	12.75	10.23	24.37	27.13	12.33
	丰顺	14.85	14.58	12.09	31.91	31.28	17.98
	兴宁	10.12	14.77	7.95	21.29	31.72	11.52
	大埔	17.17	14.54	8.16	37.23	31.2	14.09
东江上游生态敏感区	和平	12.80	12.41	15.68	27.2	26.36	19.54
	东源	19.59	10.21	16.78	43.07	21.47	19.99
	紫金	18.02	12.19	12.87	39.25	25.86	14.72
	龙川	10.88	15.59	15.59	22.92	33.6	20.11
	连平	13.66	16.34	17.89	29.22	35.34	19.68
粤北石灰岩山区	连南	14.05	10.54	12.7	30.11	22.19	13.86
	阳山	11.45	13.45	11.35	24.2	28.7	14.68
	清新	11.68	9.23	21.69	24.71	19.3	21.4
	英德	16.59	10.29	14.65	35.98	21.64	16.58
	连山	12.88	9.43	11.31	27.45	19.75	11.88
	乐昌	12.90	11.47	8.41	27.44	24.25	9.56
	连州	16.64	12.96	16.72	35.99	27.59	19.62
	翁源	16.31	13.44	8.97	35.28	28.69	9.3
佛冈	14.35	15.88	25.18	30.77	34.29	26.12	
粤西干旱区	雷州	21.51	8.29	6.92	47.69	17.26	7.06

人口稠密区	吴川	16.99	11.09	17.4	36.91	23.41	11.5
	陆丰	12.24	13.5	5.9	26.03	28.83	13.25
21 县市合计				12.95			11.63
对照区	广东	18.11	17.79	16.03	39.5	38.04	14.25
	深圳	26.45	16.37	23.16	59.88	35.43	9.75

数据来源：各年度《广东年鉴》

四、破解区域发展不平衡还需顺势而为

由前面的分析可知：1. 自然资源条件制约了区域资源的开发和利用，决定了经济发展的不平衡性。目前全省农村贫困人口大部分居住在生态环境恶劣的地区，在贫困人口与生态环境之间正在形成一种“环境脆弱-贫困-掠夺资源-环境退化-进一步贫困”的恶性循环关系，所以必须结合全省实际制定总体规划和具体措施，寻求符合国情、省情的现代化实现方式。

2. 区域间的发展差异是不可避免的，也是合理的。应根据区域承载的功能制定相应的发展评价指标，不能一刀切。

3. 政府作用至关重要，因为市场机制并不具有自动削减贫富差距、促进社会公平的功能，要实现市场导向作用下的区域经济协调发展，离不开地方政府对市场运行的合理调控。

4. 由广东省 20 多年来的区域经济发展轨迹可以初步判断，省内经济的发展具有混沌特征，因为混沌系统的显著特征之一就是初始条件的敏感性，早期微小的差异可能引起巨大的变化，改革开放之初的自然条件差异构成了区域经济发展不平衡

的初始条件，并在其后的发展过程中不断强化其作用，形成了区域发展的路径依赖。

因此，提出如下建议：

1. 尊重欠发达地区自然资源承载力弱的事实，引导生态脆弱和生态敏感地区的人口逐步自愿平稳有序转移，推进以农村人口进城就业定居为核心的城市化。首先，通过实行全范围、均等化的公共服务（社会医疗保险等）引导劳动力这一生产要素跨区域合理流动，如，可在全省范围内实现社会医疗保险统筹，使社保、医保由“地方粮票”变成“全省粮票”，并为其变成“全国粮票”提供经验，可率先在全省范围内开展社保、医保的“异地续保”。其次，尝试土地指标随人走，进城进行按一定比例折算的“地票”制度。第三，加大教育投入力度，对不发达地区劳动力实施无偿就业培训，增加其就业机会。

2. 实行全省（进而全国）范围的弹性绩效评价和政绩考核体系。首先，对作为优化开发区的珠三角地区，要强化经济结构、资源消耗、自主创新等的评价，适度弱化经济增长的评价。其次，对东西两翼和山区的生态脆弱及生态敏感地区，要突出生态环境保护等的评价，弱化经济增长、工业化和城镇化水平的评价。第三，要高度关注全省 3300 公里海岸线的充分利用，增加这一地区的基础设施投入，把眼光由山区、两翼投向土地利用价值更高的沿海地区，引导人口转移，减少当地人口分母，提高人均经济水平。

3. 设立包括生态补偿基金、产业补偿基金、人口就业补偿基金、困难补偿基金等在内的综合补偿基金，建立生态脆弱和生态敏感地区的长效补偿机制。

4. 加强广东省产业转移工业园宏观规划。首先是要做好总量规划。遵循逐步推进，成熟一批，建设一批的原则，分批次、分阶段审批省级产业转移工业园，切不可一哄而起，导致数量过多，建设太滥。其次是要做好区位布局规划。省级产业转移工业园的总体布局，要跳出行政区划的界限，从经济区域的角度，充分考虑土地资源、招商资源等在空间上的合理配置，同一区域相邻的县可以合建一个产业转移工业园，实现利益共享和共同发展，这样更有利于发挥园区的规模优势。再次是要做好园区产业定位规划。园区招商引资时，要按照产业规划目标，根据本地的资源、交通等特点，发展专业化的特色产业集群，形成主导产业和产业优势。

作者系综合开发研究院（中国·深圳）可持续发展研究中心主任研究员

《脑库快参》是综合开发研究院编印的一种内部参阅资料。

《脑库快参》的对象是社会精英和高品味的读者群：各级政府决策部门、大学和研究机构的学者及海内外各类企业和机构的高层管理者。

《脑库快参》以重大政策和重大现实经济问题的分析研究为主要内容，同时选登国内外最新重要经济动态和信息，发表富有价值和启发性的评论文章。

《脑库快参》注重思想性、启发性和政策性，努力做到思想敏锐、观点鲜明和理论超前，同时坚持文字上的生动活泼和流畅可读。

《脑库快参》将不定期编印，每期一个主题，每篇文章三、五千字甚至更长一些不等。

《脑库快参》以综合开发研究院研究人员所撰写和摘编的稿件为主，同时也广泛欢迎社会各界及学者积极参与。

地址：深圳市银湖路金湖一街 CDI 大厦

邮编：518029

电话：0755-82487878、82470970

传真：0755-82410997

网址：<http://www.cdi.com.cn>

联系人：程旭玲 电邮：chengxl@cdi.com.cn

责任编辑：张玉阁 电邮：zhangyg@cdi.com.cn