

科学透视我国区域发展问题

——《中国区域发展报告》综述*

金凤君

(地理科学与资源研究所 北京 100101)

摘要 快速发展的经济和变革的社会需要从集成、系统角度研究各种逻辑制衡关系及其演变规律并科学审视其结果和趋势。中国区域发展研究项目以综合的视角动态透视了我国区域经济的发展过程与机理,促进了学科间的集成融合,发挥了科学思想库的作用。

关键词 中国,区域发展报告



在地理学家陆大道教授领导下“中国区域发展问题研究”课题组自20世纪90年代中期开始进行研究并将其成果编制成《中国区域发展报告》,到目前为止已出版四期。这些报告以

服务国民经济发展需求为宗旨,以资源环境可持续发展理论为支撑,科学阐述了我国的自然基础对区域发展的影响,透视了不同时期各地区的发展变化、发展战略实施的效果,跟踪分析了各地区发展差距的轨迹、产业结构升级的历程以及可持续发展状态。在“诊断”区域发展政策实施效果的基础上,提出了《我国区域持续发展的态势、问题与建议》、《关于西部地区开发中几个重大关系问题》等5份决策咨询建议,得到了国务院等部门的批示,发挥了科学思想库的作用。

1 研究背景与目标

20世纪80年代以来,随着我国改革开放和社会主义市场经济的逐步确立,各地经济发展异常活跃。以省、区、市为单元的区域经济持续快速增长,实力不断壮大,结构不断升级,对外开放不断深入,使我国综合国力大幅度提高。在取得经济发展成就的同时,许多地区出现了发展与环境间矛盾加剧的

倾向,地区间的差距明显拉大,区域经济发展面临的条件以及各要素间的关系也越来越复杂。因此,各地区在经济不断增长的过程中,需要时时审视自身的发展环境,判断区域与区域间的联系,认清经济发展与人口、资源、环境间的关系。正是这种需求的存在,为开展区域发展研究提供了客观基础。

在计划经济向市场经济转轨过程中,国家和各地区越来越重视区域发展及其战略和政策问题。各地区在贯彻中央各项方针政策的同时,出台了众多的区域性政策和措施以实现本地区经济的快速、稳定、健康发展,这其中也有成功的经验,也有局部失误。客观评价各个地区经济发展的状态、环境以及面临的问题,研究国民经济发展新的区域格局及其形成因素,进行理论和实际的概括,并把这种研究成果向政府和社会提供,是科学工作者的责任。

鉴于社会经济发展的客观需求以及我院在相关领域的长期积累,1996年启动了“中国区域发展问题研究”,并以定期编制《中国区域发展报告》的形式公布研究成果,其宗旨是服务于政府决策的科学化,即为各级政府在国内开发、区域发展方针、战略和政策措施的制定等方面提供咨询建议,同时为从事有关国土开发、区域发展研究和地理等学科的教学提供较系统的资料。

我国国土面积广阔,地区差异大。认识我国区域发展的自然与社会经济基础,探讨区域发展水平分异的基本规律,揭示区域产业结构与区域发展空

* 修改稿收到日期:2003年7月2日

间结构形成的机理是科学研究的永恒的主题。随着经济全球化的发展,以可持续发展为核心的区域发展既是社会经济不断增长与完善的过程,也是社会经济与人口、资源、环境等诸要素间关系不断调整的过程。协调好这些要素间的关系并使其动态良性发展,需要多学科交叉研究。目前区域发展问题已经成为地理学、区域科学、经济学、生态学、社会学等学科交叉的前沿研究领域。本项目在实施过程中,坚持了多学科交叉综合研究的原则,促进了研究的广度与深度,在提高为国民经济发展提供高质量的决策咨询建议的同时,也促进了学科的发展。

在研究过程中,我们坚持了人口、资源、环境要与经济协调发展的准则,力求从整体上把握全国和各地区的发展态势,以“政策—行动—效果”为基本思路,对各地区的方针、政策、措施的实施效果作出科学评价,给政府和社会各界提供报告。

2 政策效应评价是主线

中国区域问题研究以“政策—行动—效果”作为主线,所遵循的政策效应评价主线,主要集中在两方面:一是对国家宏观区域发展战略和政策实施效果的总结及前瞻,“诊断”已实施政策的效果,为其在区域上的细化和进一步完善提供一定的决策支撑;二是对省一级区域开发和经济发展的重大举措进行跟踪评价,透视区域协调发展问题、“公平”与“效率”问题,以及区域发展与人口、资源、环境之间的关系演变问题等。

从历史上看,我国的经济大致经历了“条条”经济、“块块”经济和“市场”经济几个阶段,区域发展战略和政策的制定与实施也随之发生了相应的变化。改革开放以来,省一级地方政府发展本区经济的自主权不断加大,逐步确立了地方政府作为地方利益主体的地位,在执行国家发展政策的同时,地区的发展战略和政策也形成了强烈的个性,与国家宏观发展政策形成了互动关系。作为顶层设计,区域发展战略与政策是区域发展的导航器,其既是建立在对区域自身发展环境深刻认识和判断的基础之上,也是区域内部要素间作用关系的深刻反映;既体现对自然利用的理念和技术水平,也反映管理的智慧和信念。这就是为什么把地区政策效应评价作为本项目研究主线的的原因所在。

在计划经济向市场经济转轨的过程中,我国各个地区在制定发展战略和政策时,都面临不断变化的形势:区域范围未变,但发展环境在变;自然区位未变,但经济区位和市场在变;区域内部的要素内容未变,但要素间的相互作用关系和作用机制在变,等等。此时的区域战略与政策并不一定适应彼时的形势。为了区域发展决策的需要,各级政府需要把握:全国发展的总态势,本地区实施的政策及其效果,相邻区域发展的基础、政策、结构的优势与缺陷等。在知己知彼的基础上,确定本区域的发展战略思路、产业重点、基础设施建设方案,做出合理开发利用资源、吸引资金、开辟原料来源和产品市场竞争的决策。所以,以政策效应为主线开展区域发展研究是进行资源环境研究并服务国民经济发展的关键切入点。

3 科学阐释区域发展主题

在已经完成的四期报告中,在遵循政策效应评价主线的前提下,每期报告均确定了明确的主题,对“热点”问题进行了科学阐释。

《1997 中国区域发展报告》以区域经济发展为主题。该报告围绕经济增长与政策效应透视了我国 20 世纪 90 年代中期以前的区域发展问题,阐述了我国宏观区域发展政策的演变以及实施的成就与效应,对 90 年代全国各省区市的发展状态按科学的指标体系进行了类型划分,分析评价了各地区“八五”期间实施的产业政策、对外开放政策、扶贫政策、区域合作政策及 1994 年以来实施的分税制对区域经济发展的作用,以及在高速经济增长状态下各地区生态环境的变化、面临的严峻问题等。

《1999 中国区域发展报告》以持续发展为主题。该报告围绕“可持续”标准评断了我国区域发展的成效。重点阐述了各地区社会经济可持续发展的能力、状态与面临的问题,归类分析了各地区可持续发展的特征,从区域角度揭示了伴随高速增长出现的严重结构性问题和付出的巨大生态环境代价。报告还对“十五”和至 2010 年我国区域发展战略、方针提出了框架性建议。

《2000 中国区域发展报告》以“科学地认识西部地区”为主题。为了响应党中央提出的西部大开发的战略,该报告从多角度分析透视了西部开发中需

要解决的科学问题。主要阐述了加快西部地区发展对于增强国家整体实力的重要意义;分析了西部地区特殊的地理环境和经济基础以及近年来国家及各地区在促进西部地区发展方面实施的政策及其效果。在深入研究的基础上,提出了西部地区发展目标、基础设施建设、生态环境保护、产业结构调整和社会发展等方面的合理化建议。

《2002 中国区域发展报告》以战略性结构调整为主题。20 世纪 90 年代末期,为了应对亚洲金融危机和复杂的国际政治经济形势,党中央提出了实施国民经济战略性结构调整的决策,这是我国跨世纪发展的重大举措。该报告分析总结了我国各个地区 1997 年以来围绕国民经济战略性结构调整所采取的一系列战略与政策,阐述了近年来区域发展的态势、取得的成就、以及新的区域发展格局等问题。

4 区域经济发展新格局

《2002 中国区域发展报告》是新完成的反映我国近年发展成就的报告,总结了我国目前区域发展的特征与基本态势。此处就主要结论做简要介绍。

第一,1997 年开始的国民经济战略性结构调整取得了巨大成就。区域发展呈现出新的格局,经济和技术发展基本形成了由东而西的梯度分布;高新技术产业迅速发展,在沿海和部分中西部地区集聚并产生了推动区域发展的创新空间。

第二,结构性调整步伐和力度的地区差异很大,使区域差异出现新的结构性分异。区域发展活力和竞争力决定着区域经济发展的基本格局,沿海经济发达省份经济增长方式转变明显。

第三,产业结构调整是近年来各地区经济持续快速增长的主要动力,推进工业化依然是多数省区经济建设的主攻目标。资本、结构优化和劳动生产率等因素决定着工业发展状态和结构调整效果的区域分异格局;多数省份逐步明确了发展目标与战略定位;提高产业技术层次、培育区域特色经济、加速民营经济发展、实施区域非均衡发展战略,是各地区国民经济战略性结构调整的主要举措;在经济发展水平的区域差异程度明显缩小的同时,产业地域分工进一步得到强化。

第四,我国农业正处在转型与爬坡阶段。农业生产没有摆脱“增产不增收,增收不增值”的困境,

不同程度地存在着大范围雷同,缺乏主体联动性,市场体系不全,近眼前利益等问题。积极推进农业结构战略性调整是新时期农业和农村工作的中心任务。

第五,城乡结构失衡和城市化滞后问题凸现。大中城市普遍呈现快速发展势头,中心城市对区域经济发展的带动作用越来越明显;市场机制对城市土地利用空间配置的影响增强,城市内部用地结构调整趋于合理;半城市化地区已经步入大规模调整与升级阶段;中西部地区应注意发挥各级城市的规模和集聚效益,处理好工业化,特别是乡镇企业发展与城市发展的关系,强化区域空间管理。

第六,以基础设施建设拉动内需的政策取得了显著成就。基础设施体系不断完善所形成的区域发展环境和生活环境呈“二元”特征,地区、城乡间差距在扩大;基础设施建设面临巨大的资金压力,适当调整基础设施的建设规模和建设速度已经是当务之急;公路与城市基础设施建设效果显著,将促进我国城市经济的进一步发展;应更加重视农村地区的基础设施体系建设。

第七,区域环境形势依然严峻。珠江三角洲、长江三角洲等沿海发达地区实现了长期高速和超高速增长及大规模城市化、国际化,在取得令人鼓舞的巨大成就的同时,环境及水土资源利用状况令人担忧。大部分水体严重污染,许多水体正在丧失作为供水的功能。大气污染导致酸雨严重,海域污染导致赤潮频繁发生。耕地土壤质量恶化,食品安全存在隐患;大批量的优质耕地迅速消失,水质性缺水现象已经出现。

第八,能源对经济发展的“瓶颈”制约基本缓解。能源供应基本保证了国民经济的持续快速发展,但以煤炭为主要能源的生产、消费结构产生的大量污染物排放,不仅造成环境恶化,而且也给我 国社会和经济发展带来日益严重的压力;调整和强化我国“西电东送”的能源空间结构和供需格局是非常必要的。

5 学科发展的科学认知

研究中国区域发展问题,编制《中国区域发展问报告》,在实现服务国民经济发展需求的目标的同时也促进了人文地理学科的发展和研究方法的创

新。主要体现在以下几方面。

路甬祥院长曾指出：“在资源环境研究中，新的系统性思想的提出，是需要知识创新，需要多方面的知识积累和创造性的集成。”从学科发展看，20 世纪 90 年代以前以单一自然要素和人文要素为对象的专门学科的发展丰富了地理学的学科体系，对要素的演化机理、机制、过程的认识越来越清楚。同时，技术的进步，对自然的利用越来越精准：包括自然要素的精准定位、利用方式的多样化、利用体量的精确把握，比例关系的准确控制等，这都与专门学科的发展有关。但是，人们在实际利用这些自然要素时还是带来了一系列的问题，究其原因是在要素利用与配比过程中对相互的空间、时间与逻辑制衡关系研究还没有达到精准的程度，而且靠简单的学科组合也不可能得到满意的结果。所以，需要在学科交叉集成上开辟新的研究途径和方法。本项目研究过程具体反映了上述科学观，不少科学结论的得出正是学科交叉集成的结果。

我国著名的科学家钱学森在论及地理科学发

展时，强调“地理科学必须是自然科学与社会科学的汇合^[1]。”以服务国民经济发展为支撑平台，强化多学科融合、互为支撑是本项研究遵循的基本原则。从项目执行的结果看，相关学科融合起了重要的作用，特别是大大丰富了本学科的研究手段。

地理科学是根植于本土的认知科学。通过持续系统的研究和报告的编制，使人们深刻认识了我国自然条件、自然资源、市场及国际化等等因素对区域发展的影响，以及地区发展差距发生发展的规律，发展了人文地理学的理论和研究方法。同时，提供了大量供教学参考的分析资料。

我国在全面建设小康社会的过程中，仍将面临更多的区域发展问题需要科学地认识和解决。“中国区域发展问题研究”课题组将密切关注这些问题，继续为国民经济建设提供决策咨询建议。

主要参考文献

- 1 钱学森等.论地理科学.杭州:浙江教育出版社,1993,72.

Configuring Regional Development in China and Its Dynamics: Review of “Regional Development Report of China”

Jin Fengjun

(Institute of Geographic Sciences and Natural Resources Research, CAS, 100101 Beijing)

It has been one of the major tasks of the Chinese government to coordinate regional economic development via various policies and measures. In order to assess the spatial results of regional development the research team of "China Regional Development Issues" has published four volumes of "Regional Development Report of China" (Report, hereafter). The Report offers continuous and objective analysis of contemporary Chinese policies on regional social and economic development and the status of development so resulted at both national and regional levels and thereafter provides reasonable policy evaluations and suggestions. It aims to satisfy the demand of national and regional policy-makers and the social understanding. The Report takes an integrated approach, which not only synthesizes the analytical tools of the sub-disciplines within geography but also absorbs useful knowledge and tools of other disciplines, such as ecology, environmental sciences, and social sciences.

Keywords regional development, policy assessment, scientific synthesis, interdisciplinary study

金凤君 地理科学与资源研究所研究员，博士生导师。1961 年出生于内蒙古赤峰市。1983 年毕业于北京大学地理学系经济地理专业，分配到原地理研究所工作。1989 年获理学硕士学位。1996 年和 2002 年分别赴加拿大马尼托巴大学和澳大利亚新南威尔士大学学习。主要从事区域发展、交通地理、基础设施发展等研究工作。获得国家与部委级奖励 8 次，发表论著 50 多篇部。

(相关图片请见彩插三)