

中国区域发展战略的60年历程回顾(1953—2013)

蔡之兵 张可云

(中国人民大学 区域与城市经济研究所 北京 100872)

提 要: 通过相关研究,将出台第一个五年规划的1953年作为中国区域经济发展战略的起点,2013年是中国区域经济发展战略的第60年。通过搜集中国区域发展战略的相关资料以及结合有关学者的研究,将新中国成立以来的60年区域经济发展历程分为四大阶段:看似均衡实际非均衡的发展阶段Ⅰ(1953—1978年),看似非均衡实际也非均衡的发展阶段(1978—1997年),看似均衡实际非均衡的发展阶段Ⅱ(1998—2008年),看似均衡实际也均衡的发展阶段(2008至今),并对未来我国区域发展战略的主要趋势做出分析,在此基础上就如何完善和发挥区域发展战略作用提出针对性建议。

关 键 词: 区域发展战略;六十年;历程;回顾;建议

中图分类号: F061.5 文献标识码: A 文章编号: 1003-3637(2015)02-0153-05

DOI:10.15891/j.cnki.cn62-1093/c.2015.02.033

区域经济发展问题是任何一个国家在经济发展过程中都会遇到的重大问题,尤其是对于中国这样一个地域辽阔、各区域发展水平长期处于参差不齐状态的国家而言。因此,提高区域发展规划水平,增强区域发展能力,加快区域发展速度,缩小区域发展差距,对实现共同富裕目标具有重要意义。

一、区域发展战略时间起点的确定

在现有研究中,学界对于我国区域发展战略的起点时间并没有过多关注,绝大部分学者在研究区域发展战略时所确定的时间起点并不相同。陆大道认为,“20世纪50年代中期,国家将全国划分沿海和内地而将战略重点置于内地的战略,当时的指导思想主要是考虑到国防安全”^[1]。刘乃全等学者将我国区域发展战略分为“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年以来)”^[2]。高萍等学者则认为,“1979—2005年间,中国区域发展战略经历了三次大转向”^[3]。确定区域发展战略的起点不仅是学术严谨性的要求,同时通过明确区域发展战略的起点,对于完善区域发展战略在区域研究中的地位同样具有重要意义。因此,本文将对我国区域发展战略的起点时间进行讨论。

现有研究区域发展战略文献主要存在将1949年和1978年作为区域发展战略起点两种做法。本文对此分别进行分析。将1949年作为我国区域发展战略起点的观点看似合理实际上存在较大弊端。首先,在当时的社会背景下,新中国的成立并不意味着新中国经济发展的开始,实际上1949年新中国成立的时候,国内很不稳定,国民党残余势力、封建旧势力、社会黑势力并没有完全被扫除,甚至部分地区如西藏地区还

没有完全被解放。因此,虽然1949年新中国建立,但是此后的几年时间里,新一届政府的主要任务并不是发展经济而是集中一切力量扫除反动势力,维护新生政权和社会的稳定,就导致这几年中国政府的工作重点在于巩固政权而不是发展经济,区域经济发展更难以提上日程。第二种将1978年作为中国区域发展战略研究起点的观点也是不合理的,因为我国区域发展战略在毛泽东同志1956年提出的“十大关系”论断中已经有所体现。

在此基础上,笔者仔细查阅相关史料以及结合中国实际情况,认为将1953年作为中国区域发展战略的起点是比较合理的:第一,在1953年以前,中国政府的工作重心是维护政权稳定,并没有过多关注经济问题;第二,1953年是我国第一个五年规划的起始年,而在这个五年规划中已经提到了中国区域经济发展问题,考虑到五年规划在中国的独特地位,本文认为将第一个五年规划的起点1953年作为中国区域发展战略的研究起点是有一定依据的。

二、中国60年区域战略的四大阶段

在1953年到2013年60年时间里,可以将区域发展战略按照不同的战略目的划分为4个阶段。

(一) 看似均衡实际非均衡的区域发展阶段Ⅰ(1953—1978年)

这段时期,国内外局势复杂,考虑到中国的地理位置可能给沿海地区带来战争威胁,以毛泽东为首的第一代党中央领导集体从国家安全角度出发制定了以国家安全为目标的“区域均衡发展战略”。毛泽东指出,“好好地利用和发展沿海工业和老底子,可以使我们更有力量来发展和支持内地工业,如果采取消极的态度,就会妨碍内地工业的迅速发展”^[4]⁷²⁴。在这

种思路的指引下,从1953年的“一五”规划开始,中国政府便坚持以均衡布局为中心,着手对沿海和内陆两大区域的产业布局进行调整。但值得注意的是,虽然国内绝大部分学者都认为这一时期的区域发展战略是均衡发展战略,如苏雪莲等学者指出,“我国从‘一五’开始,便以均衡布局为中心,采取措施着手调整工业布局,将国家经济建设的重点放在中西部地区,国家的政策和投资同时向内地倾斜”^[5]。但是根据实际情况和数据资料,这段时期实际上并不能算作均衡发展阶段,只能是非均衡发展战略。而如果考虑到沿海地区良好的始发条件,这种特征更为明显。为了进一步说明笔者的观点,本文根据时间顺序,将这个阶段继续分为3个小阶段进行说明。

1. 1953—1964年,建设内地的区域发展战略

1949年以后,党和政府也做了一些恢复经济的工作,但是在1953年之前党和政府的主要工作还是清除大陆反动势力,维护政权稳定,真正对沿海和内地两大区域的经济进行布局应该从1953年制订的“一五”规划开始的。在这5年时间里,党和政府绝大部分资源和项目安排在中西部以及东北地区,以苏联帮助我国建设的旨在尽快帮助我国建立完整的工业体系的156项援助项目为例,其中绝大部分项目都没有在工业和交通更为发达的沿海地区开工,而是出于国防安全的考虑,这些重要项目都落在了中西部地区和东北地区。整个“一五”期间,东部地区尤其是沿海地区所占有的基本建设投资总额要明显低于中西部地区。

2. 1965—1972年,实施向“大三线”转移的战略

如果说1953—1964年的非均衡发展倾向还不是很明显的话,这段时期的非均衡布局战略更为明显。由于当时战争爆发的可能性极大,党和国家领导人出于保护工业基础力量的目的,决定实施地区产业转移以及在各地区建立独立的工业体系战略,并进一步要求这一时期在沿海地区不再开工建设新项目,重要的国防尖端项目,要按照分散、靠山、隐蔽、进洞的原则进行建设,这一原则成为其后一段时期的主导经济建设原则。在“三五”(1966—1970年)和“四五”(1970—1974年)时期,沿海地区的基本建设投资占全国的比重进一步下降,最低的年份东部沿海地区的基本建设投资占全国的比重不足30%,而中西部地区高达70%,因此这段时期是非均衡发展战略在发挥作用。

3. 1973—1978年,中西部地区向东部沿海地区推进的过渡时期

从国家安全的角度出发,采取区域非均衡发展战略对我国的产业进行重新布局无可厚非。但不能否认的是,在1953—1972年的发展过程中,这种非均衡的发展战略在实施过程中带来了许多恶劣的后果,最为明显的就是“三线”建设的时间紧迫性、安全导向性的区域发展战略导致了经济资源的极大浪费。而随着1972年中美建交,中国所处的国际局势有所缓解,国内人民对于发展经济、提高生活水平的愿望比较强烈,党和国家领导人开始意识到按照经济规律进行经济建设的重要性,在实际的区域经济发展工作中也转变了安全导向的区域经济发展思路,逐渐将注意力转向地理条件和基础力量更强的东部沿海地区。这一时期的产业布局也逐渐由中西部地区回迁至东部地区尤其是沿海地区。但是受限于当时并不稳定的国际环境以及路径依赖等原因,这段时期对区域非均衡发展战略的纠正没有取得真正意义上的成功。

可以从上面的分析中看到,虽然党和国家领导人在“一五”规划中提到了要实现区域的均衡发展,但在实际的区域经济发展过程中,无论是从统计数据还是从实际情况而言,区域的非均衡发展更为明显。国家的政策和投资对内陆地区的倾向十分明显,经济建设的重点也明显在中西部地区而非沿海地区。均衡发展战略并不一定要求对各区域的扶持和投资力度一致,区域的自身条件和初始发展条件不一样,国家针对不同区域所采取的发展政策也应该有所区别,尤其是当存在落后区域和发达区域两种不同类型的区域时,落后区域理应得到更多的扶持。本文之所以认为这一时期我国实施的不是区域均衡发展战略而是区域非均衡发展战略,其根本原因在于国家在大力支持落后地区——中西部地区发展的同时,削减了对发达区域——东部地区的支持力度,导致东部沿海地区的发展多年停滞不前,这不符合区域均衡发展的内涵。因此笔者认为这一时期我国实施的应该是区域非均衡发展战略而不是区域均衡发展战略。

(二) 看似非均衡实际也非均衡的发展阶段(1978—1997年)

这一时期,我国采取的区域发展战略毫无疑问是区域非均衡发展战略,国内外学者对此达成高度统一。1978年前,长期的国防备战以及阶级斗争导致我国经济发展水平极为落后,部分经济指标甚至比1957年的水平还要低。在这种背景下,邓小平等一批党和国家领导人认为应该将党和国家的工作重心从阶级斗争转移到经济建设上来,而进行经济建设的主要思路就是实施改革开放战略。在这种思路的指导下,地

理位置更为优越的沿海地区理所应当的成为优先发展的重点地区。同样的,笔者将这段时期分成几个更小的阶段进行研究。

1. 沿海地区发展战略(1978—1985年)

党的十一届三中全会标志着改革开放战略的正式开始。邓小平关于“两个大局”的论述是这一时期区域非均衡发展战略的最好体现。邓小平指出,“沿海地区要加快对外开放,使这个拥有两亿人口的广大地带较快优先发展起来,从而带动内地更好的发展,这是一个事关大局的问题,内地要顾全这个大局,反过来,发展到一定的时候,又要求沿海拿出更多力量来帮助内地发展,这也是个大局,那时候沿海也要服从这个大局”^{[6]277-288}。1978年以后,尤其是从1981年开始实施“六五”规划以来,沿海地区优先发展战略得到党和国家的大力支持,不仅在政策扶持力度,如财政、税收、信贷以及投资方面向沿海地区倾斜,在资源提供,如人力资源、物力资源方面都给予了大力支持。

2. “三大地带”发展战略(1986—1998年)

“六五”规划实施完成以后,我国区域经济发展出现新形势和新变化,这种变化主要体现在传统的沿海、内陆区域二分法已经难以描述我国区域经济发展情况,难以满足生产力地区布局的要求。针对这种情况,党和国家领导人在“七五”(1986—1990年)规划中提出,我国区域经济客观上存在东、中、西三大不同发展水平的区域,并进一步指出在“七五”规划期间要加速东部沿海地带的发展,同时把能源、原材料建设的重点放到中部,并积极做好进一步开发西部地带的准备。这是我国首次划分东、中、西三大区域并对三大区域的发展进行了初步定位。1987年国家制订和启动了“八七扶贫攻坚计划”是“三个地带”发展战略的重要补充,更是20世纪我国一项重大的区域发展规划。

1992年,邓小平的南方谈话以及十四大的胜利召开标志着新一轮经济体制改革迅速展开,区域经济发展获得新的巨大推动力,中国国内生产总值保持高速增长,1998年,中国经济总量已经位居世界第七位。在这段时期,虽然我国经济发展取得了较大成就,部分区域如长三角地区、珠三角地区以及环渤海地区已经成长为区域乃至全国的经济增长中心,但这段时期国内东部与中西部地区的差距逐渐拉大,区域冲突日趋严重,地方保护主义抬头、东部地区环境污染、资源消耗等问题已经对该区域的可持续发展造成挑战,中西部的贫穷也给社会的稳定带来威胁。

(三) 看似均衡实际非均衡的发展阶段Ⅱ(1999—2008年)

中国区域经济发展严重失衡的问题引起了学界和政界的普遍关注,同时随着社会改革的推进,越来越多的学者和普通百姓开始要求实现公平发展,因此必须加快转变完全依靠沿海地区发展的区域非均衡发展战略,尽快扭转中国区域经济发展失衡局面。1996年3月,八届全国人大四次会议和《“九五”计划和2010年远景目标纲要》中,首次将地区间协调发展作为国民经济和社会发展的指导方针之一。随后在2000年、2003年、2006年,党和政府分别开始实施西部大开发、振兴东北老工业基地、中部崛起等旨在加快落后地区发展、缩小区域间差距的战略。目前,国内绝大部分学者将这段时期的区域发展战略归纳为区域均衡发展战略,如王玉珍认为,“1999年实施的区域发展战略是以注重公平为重心的均衡区域发展战略”^[7]。赵元兵认为,“1999年,中央提出实行西部大开发战略之后,国家投资和政策的重点开始逐步向中西部地区转移”^[8]。然而,笔者则认为我国这段时期的区域发展战略仍然是区域非均衡发展战略,其原因有以下两个方面。

第一,区域均衡发展战略要求制定的区域发展政策具备全局性、系统性和整体性^{[9]132-133}。而我国在这段时间的区域发展战略并没有很好地体现这一点。断断续续提出的西部大开发、振兴东北老工业基地、中部崛起等战略的做法其实已经从侧面表明我国的区域发展战略更多的是一种问题导向战略,而不是一种计划性、全面性、系统性的发展战略,直接决定了这段时期我国区域发展战略的非均衡性。

第二,区域均衡发展战略的意义在于通过决策层制定符合区域自身利益的区域发展规划来实现各区域的均衡发展,换言之,其目的就是保持发达地区的发展态势和加快落后地区的发展速度。在不同区域的发展政策中,可以发现这段时期我国实施的所谓“区域均衡发展战略”名不副实,如西部大开发、中部崛起、振兴东北老工业基地等战略提出的意图虽然是实现均衡发展,但是遗憾的是在实际发展过程中,更多采取的是一种“落后地区开发、发达地区受益”的发展模式,西气东输、南水北调等投资巨大的工程甚至包括大规模的基础设施建设都是这个目的。虽然在这种模式下,落后区域仍然能够得到一些益处,但这种益处既比不上发达地区所得到的,也不能培养区域自身的发展能力,从而无法促进落后区域发展。

根据以上两个原因,笔者认为我国政府虽然已经

意识到区域差距扩大可能带来的危害,并陆续出台了一批相关政策来协调区域发展,但这段时期的区域发展战略本质上与第一阶段的区域发展战略一样,都是区域非均衡发展战略,只不过这段时期的非均衡发展战略的“政治公平”意图明显,因此也可以将这段时期的区域发展战略称为“政治上均衡发展,经济上非均衡发展”。

(四) 看似均衡实际也均衡的发展阶段(2008至今)

国内很早就有学者和官员提出区域要均衡发展的观点,但沿海地区在经济建设方面取得的巨大成就和良好的发展态势使得绝大部分官员和学者都没有真正认识到均衡发展的必要性,东部地区尤其是沿海地区在区域经济发展中始终处于重要位置。而2008年爆发的全球金融危机给沿海地区带来的严重冲击使得国内学者和官员甚至普通百姓都开始意识到沿海地区外向型经济发展模式的不可持续性和脆弱性,也充分意识到扩大内需、实现区域均衡发展的重要性。在党的十八大报告中明确了我国区域经济发展战略——深入推进西部大开发,全面振兴东北地区等老工业基地,大力促进中部地区崛起,积极支持东部地区率先发展。这是未来中国区域经济均衡发展的重要保证。根据目前政策制定以及投资分布等实际情况看,我国四大区域经济发展势头良好,整体布局中四大区域也处于齐头并进的状态,虽然还存在一些问题,如发达地区如何通过加快产业转型升级保持经济持续增长,中部地区如何完善自身做好承接东部地区的产业转移工作,西部地区如何进一步加快经济发展速度以及东北地区如何重新培育经济增长极等,但是总体而言,中国区域发展已经整体步入了均衡发展阶段。

三、未来我国区域发展战略的方向

区域经济均衡发展不仅是共同富裕思想的重要体现,同样也是我国未来经济持续健康发展的动力,中西部地区将是我国未来发展最大的回旋余地,充分论证了区域均衡发展的重要性。而为了很好地实现这一目标,未来我国区域发展战略应该从以下三方面着手。

(一) 加强新经济带和城市群等区域经济增长极的培育

依靠区域增长极带动整体区域发展是中国过去区域发展过程中取得的重要经验。而广东、上海、北京等地的迅猛发展也确实带动了周边区域的发展,珠三角、长三角以及京津冀地区已经成为我国区域经

济中心。由于我国目前区域经济发展水平总体不高而且存在比较严重的结构型差距,未来的区域发展战略还必须坚持培育新的区域增长极,依靠新的增长极带动整个区域的经济发展。而就目前我国发展实际情况而言,城市群和经济带是未来最有可能成为区域增长极的经济发展类型。因此必须加快培育新的城市群,如山东半岛城市群、辽中南城市群、中原城市群、长江中游城市群、成渝城市群和关中城市群以及新经济带,如西陇海——兰新经济带、长江上游成渝经济带、长江中下游经济带、丝绸之路以及海上丝绸之路经济带等。

(二) 加强不同级别区域的合作

随着全球化进程的推进,产业链分工进一步细化和深化,国家与国家之间、地区与地区之间的联系愈加密切,与此同时,地区专业化程度的不断提高会使区域自身的风险抵抗力下降,这也是为何经济危机在最近几年频频发生以及我国东部沿海地区容易受到外部因素冲击的根本原因。在这种背景下,必须加强不同层次区域的合作,不仅要加强国与国之间的合作,国内区域也应该加强相关合作,加强产业和各自要素的流动,形成合理的区域分工格局,增强区域经济发展的协调性,提高风险抵抗力。除了要加强区域间合作外,还必须加强次级区域间的合作,次级区域的合作类型包括省与省之间的合作,市与市之间的合作,甚至还包括县与县之间的合作,这种微观区域层面上的合作相对于宏观层面的区域合作更能够充分释放参与经济活动主体的活力,从而最大限度地促进经济增长,提高区域政策效果。

(三) 加强区域战略与城镇化、产业升级等不同类型战略的协同推进

目前,我国处于一个关键的改革深化时期,经济发展、社会结构、产业结构、人口结构都处于急剧变化的过程中,所面临的困难将会越来越多。如果将不同的政策如城镇化战略、产业转型升级战略、区域发展战略完全割裂开,不仅会浪费大量的人力财力资源,同时,不同战略间还有可能产生冲突,影响宏观经济的健康发展。区域战略作用对象的特殊性使得区域战略在一定程度上包含经济发展、产业转型升级、城镇化等战略,因此在未来区域战略的实施过程中必须注意不同政策的配合,不能将这些政策孤立使用,而应该以区域政策为纲,在实际过程中将解决不同类型问题的战略进行整合,以保证我国的改革顺利进行。

四、完善我国区域发展战略需注意的几个方面

在我国60年的区域发展战略实践过程中,很多

方面仍存在不足,按照未来区域发展战略的要求以及过去实践过程中遇到的问题,还必须在如下几个方面对区域战略进行实施和改善。

(一) 加快区域经济专业人才的培养速度

区域发展战略的制定涉及经济学、政治学、社会学、地理学、生态学等一大批学科领域,而区域发展战略的执行又直接牵涉到多方利益,因此制定区域发展战略是一项极为专业和复杂的任务,应该设立专门决策机构并由专门人才来实施。在实际运行中,我国经常性采取的是将一项区域发展战略分解成不同的任务,然后由不同部门来承担各自熟悉的部分。这种制定和执行区域发展战略的模式一方面会导致不同部门之间的协调和交易成本很高;另一方面,不同的专业部门看待问题的角度也不一样,由他们综合制定而成和实施的区域发展战略很可能会与区域发展战略的本来意图出现偏差,从而导致区域发展战略的失效。为了避免这种情况的发生,也为了保证区域发展战略的正确制定和高效执行,必须加快区域经济学专业人才的培养。

(二) 加强区域政策执行的制度环境建设

一套完整的区域发展战略从开始制定到最后结束至少应该包括详细实地调研、科学制定战略、严格实施战略、严格监督战略以及科学评价效果 5 个阶段。然而,在我国区域发展战略实施过程中,经常会出现某些阶段的缺失或者某些阶段没有完整的执行。比如,制定区域发展战略之前没有经过仔细调研,实施战略过程中偷工减料甚至随意改变原先战略内容、缺乏严格的内部监督和外部监督等问题都是我国执行区域发展战略中存在的普遍问题,这也是为什么在我国执行区域发展战略的过程中会经常性地出现“牛头不对马嘴”即区域政策目标与实践不吻合、“虎头蛇尾”即区域政策实施过程难以保障、“被同一块石头绊倒两次”即区域政策的效果难以保障等问题的根本原因。杜绝这些问题出现的根本解决之道在于将区域发展战略的执行过程严格制度化,将区域发展战略执行过程中的每一步制度化和法制化,最大限度地避免人为因素带来的不利后果。

(三) 加大培育区域自我发展能力的力度

改革开放以来,东部沿海地区取得了巨大的经济建设成就,很多学者将这种成就归因于改革开放战略为东部沿海地区带来的政策红利,但值得注意的是,在 1953—1978 年中西部地区同样受到倾斜性的政策照顾,但中西部地区并没有取得像东部地区这样的发展速度。因此,将区域经济发展差距完全归因于政策因素是不科学的,其中一定还存在其他影响因素,我们把这些因素统称为区域自我发展能力。正确的区域区域发展战略应该作用于所有区域,采取针对性措施培育所有区域,尤其是落后区域的自发能力。只有坚持从培育区域的自发能力出发制定和执行区域发展战略,落后区域才有可能追上发达区域,发达区域也能够继续保持发展,从而最终实现整体区域的可持续发展。

参考文献:

- [1] 陆大道. 关于我国区域发展战略与方针的若干问题[J]. 甘肃社会科学, 2009(1): 2-7.
- [2] 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[J]. 财经研究, 2005(1): 25-37.
- [3] 高萍. 论中国区域发展战略的三次转向[J]. 中南财经政法大学学报, 2006(1): 9-12.
- [4] 毛泽东著作选读: 下册[M]. 北京: 人民出版社, 1986.
- [5] 苏雪莲. 党的三代领导核心区域经济发展理论与实践[J]. 湖北社会科学, 2002(11): 10-12.
- [6] 邓小平文选: 第 3 卷[M]. 北京: 人民出版社, 1993.
- [7] 王玉珍. 三十年来我国区域发展战略政策沿革[J]. 四川行政学院学报, 2009(3): 75-78.
- [8] 赵元兵. 我国区域发展战略的历史回顾与评价[J]. 生产力研究, 2005(9): 126-128.
- [9] 张可云. 区域经济政策[M]. 北京: 商务印书馆, 2005.

基金项目: 本文为中国人民大学 2014 年度拔尖创新人才培养资助计划成果, 国家自然科学基金项目(No. 51208444)、教育部人文社会科学研究青年基金项目(No. 11YJCZH058)。

作者简介: 蔡之兵(1988—), 男, 湖北黄冈人, 中国人民大学区域与城市经济研究所博士研究生, 研究方向为区域发展与区域理论; 张可云(1964—), 男, 湖南临湘人, 中国人民大学区域与城市经济研究所教授、博士生导师, 国家规划专家委员会委员, 研究方向为区域政策。

责任编辑: 董积生; 校对: 鲁雪峰