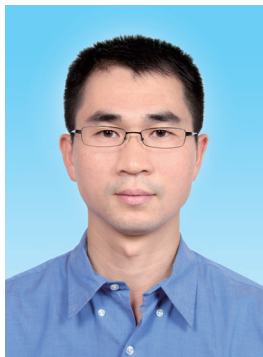


“四大板块”战略实施效果评估与 “十三五”规划建议*



孙 威^{1,2} 林晓娜^{1,2} 张平宇^{3**}

1 中国科学院地理科学与资源研究所 北京 100101

2 中国科学院区域可持续发展分析与模拟重点实验室 北京 100101

3 中国科学院东北地理与农业生态研究所 长春 130102

摘要 “四大板块”战略是构成中国“十一五”、“十二五”规划的区域发展总体战略。

“十二五”期间国家围绕“四大板块”战略密集出台了一系列区域规划和指导意见，批复了各种类型的新城新区建设和实施方案，综合评价表明：（1）“四大板块”的经济比重震荡变化，但基本格局没有改变。（2）区域发展相对差距有所缩小，但绝对差距依然较大。

（3）城镇化率快速提高，但土地城镇化快于人口城镇化。（4）资源利用效率提高，但废水的排放量和排放强度仍在增加。（5）区域合作和对外开放取得较大进展。据此，文章从经济增长的动力、体制性和结构性因素、制度约束和民众环保意识增强等方面对区域发展总体战略实施效果的成因进行了深入解析。围绕“创新、协调、绿色、开放、共享”的发展理念，对“十三五”时期中国区域发展总体战略提出了对策与建议。

关键词 四大板块，区域战略，效果评估，“十三五”规划

DOI 10.16418/j.issn.1000-3045.2016.01.002

为缩小区域发展差距，促进区域协调发展，中国逐步形成“东部率先、西部开发、东北振兴、中部崛起”的四大区域板块，构成了国家“十一五”、“十二五”规划的区域发展总体战略^[1,2]。“四大板块”战略是一个逐步形成的过程^[3,4]。1981年实施的“六五”规划，沿海地区优先发展得到国家大力支持，1988年邓小平同志关于“两个大局”的战略思想进一步明确了沿海地区优先发展战略。1999年中央提出实施“西部大开发”战略，2003年中央决定实施“振兴东北”地区等老工业基地战略，2006年中央提出实施促进“中部地区崛起”战略。此时涵盖中国大陆全部省份的“四大板块”区域发展总体战略全面形成。

根据国务院和国家发展改革委出台的有关“四大板块”的区域规划和指导意见，以及

* 资助项目：中科院科技战略咨询研究院重大咨询项目（Y02015005）

** 通讯作者

修改稿收到日期：2015年12月16日

统计数据获取的难易程度,研究以省市市区为单位。其中,东部地区包括天津、河北、山东、江苏、上海、浙江、福建、广东和海南9省市,中部地区包括湖北、湖南、江西、安徽、河南和山西6省,东北地区包括辽宁、吉林、黑龙江3省,西部地区包括重庆、四川、贵州、云南、广西、陕西、甘肃、青海、宁夏、西藏、新疆和内蒙古12个省市。香港、澳门、台湾地区未纳入统计分析单元。

1 国家采取的政策和行动

“十二五”时期,国家围绕“四大板块”战略主要采取了三类举措和行动:(1)研究制定区域性规划和指导意见,解决未来一段时期区域发展共同面对的核心问题,如重点区域和特色优势产业培育、重大基础设施建设、重点生态工程建设、深化重点领域和关键环节的改革举措等。(2)针对不同板块存在的突出问题以及在推动国家战略中扮演的角色和定位,选择重点地区实现引领示范,拓展发展新空间,特别是密集批复了一系列新城新区建设和实施方案。(3)推进基础设施、生态治理、公共服务均等化等重大工程 and 项目投资,提升区域发展的支撑能力。

在区域性规划和指导意见方面,为促进东部地区率先发展战略实施,国家提出或批复了《河北沿海地区发展规划》(2011年)、《广东省建设珠江三角洲金融改革创新综合试验区总体方案》(2013年)等。为深化西部大开发战略,国家提出或批复了《成渝经济区规划》(2011年)、《西部大开发“十二五”规划》(2012年)、《科技助推西部地区转型发展行动计划》(2013年)、《左右江革命老区振兴规划》(2015年)等。针对中部地区崛起战略,国家提出或批复了《国务院关于大力实施促进中部地区崛起的若干意见》(2012年)、《洞庭湖生态经济区规划》(2014年)、《长江中游城市群发展规划》(2015年)等。为贯彻实施东北振兴战略,国家提出或批复了《东北振兴

“十二五”规划》(2012年)、《全国老工业基地调整改造规划》(2013年)、《关于近期支持东北振兴若干重大政策举措的意见》(2014)等。

在新城新区建设方面,为提高自主创新能力以及经济带动能力,国家相继在东部地区批复建立了上海张江(2011年)、深圳(2014年)、苏南(2014年)、天津(2015年)、杭州(2015年)、珠三角(2015年)6个国家自主创新示范区,并且建立了上海(2013年)、广东(2013年)、天津(2013年)、福建(2014年)4个自由贸易试验区。为促进产业承接转移,先后在中部地区批准设立了湘南(2011年)、湖北荆州(2012年)、江西赣南(2013年)3个承接产业转移示范区。为促进西部地区发展,国家先后批复建立了兰州新区(2012年)、西咸新区(2014年)、贵安新区(2014年)、天府新区(2014年)、滇中新区(2015年)5个国家级新城新区。为促进东北地区振兴,国家批复建立了大连金普新区(2014年)、黑龙江省“两大平原”现代农业综合配套改革试验区,2010年国家还批复建立了沈阳经济区为国家新型工业化综合配套改革试验区。

在重大工程 and 项目投资方面,国家把发展社会事业、促进技术改造和结构调整、农业和农村发展、中西部和东北地区发展作为重点投资领域。例如,通过在欠发达的西部地区布局重大项目促进区域协调发展,4年来累计在西部地区新开工重点工程97项,投资总规模1.95万亿元,有力提高了西部地区的发展速度和发展水平。

2 战略实施效果评价

2.1 经济比重震荡变化,但基本格局没有改变

“十二五”期间,东部地区的经济总量占全国的比重小幅下降了1.1%,中部地区的经济比重小幅上升了0.4%(表1)。西部地区呈现逐年递增的趋势,经济比重由“十二五”初期的不足20%上升到2014年的20.3%。东北地区的经济比重不升反降,到2014年仅

占全国经济总量的8.4%。尽管“四大板块”的经济比重呈现震荡变化的特点，但基本格局没有改变。

(1) 在经济总量方面，东部地区的经济总量仍占据全国的半壁江山，中部地区和西部地区的比重均保持在20%左右，东北地区的比重仍未突破全国的1/10。

表1 “十二五”期间四大板块的国内生产总值占比(%)

地区	2011年	2012年	2013年	2014年
东部地区	52.0	51.3	51.2	50.9
中部地区	20.0	20.2	20.2	20.4
东北地区	8.7	8.8	8.6	8.4
西部地区	19.2	19.8	20.0	20.3

(2) 在民生质量方面，从收入与消费、生活与出行、医疗与教育、就业与保障4个方面选择城乡居民人均储蓄存款余额、万人拥有医院、卫生院床位数等8个指标，采用线性加权求和法计算“四大板块”以及各省(区、市)的民生质量指数，进一步了解不同地区之间的民生质量及其差距(表2)。计算表明，东部地区是民生指数最高的地区，西部地区和中部地区民生指数相对较低，东北地区介于上述板块之间。

表2 “十二五”时期四大板块民生指数的变化

	2011年	2012年	2013年
东部地区	6.26	6.39	6.10
中部地区	1.64	1.74	1.85
东北地区	5.12	4.94	4.86
西部地区	1.29	1.85	1.82

从分省(区、市)的情况看，东部地区大部分省份位于高值区，中部地区多数省份民生指数中等，西部地区民生指数相对较低。民生指数的空间分布呈现由东向西递减的趋势(图1)。

2.2 区域发展相对差距有所缩小，但绝对差距依然较大

以人均国内生产总值计算，利用变异系数、基尼系数、泰尔指数等方法测度“四大板块”的发展差距，结果表明，“四大板块”的相对差距呈现逐年下降的趋势，说明“十二五”期间板块间的经济发展相对差距有

所缩小，区域发展的协调性进一步增强(图2)。

利用泰尔系数进行组内和组间的因素分解，东部地区内的发展差距对“四大板块”的发展差距贡献率最高，2011—2014年平均贡献率在37%左右(表3)。其次是西部地区内的发展差距和板块间的发展差距。2014年东部地区内部人均国内生产总值最高的天津

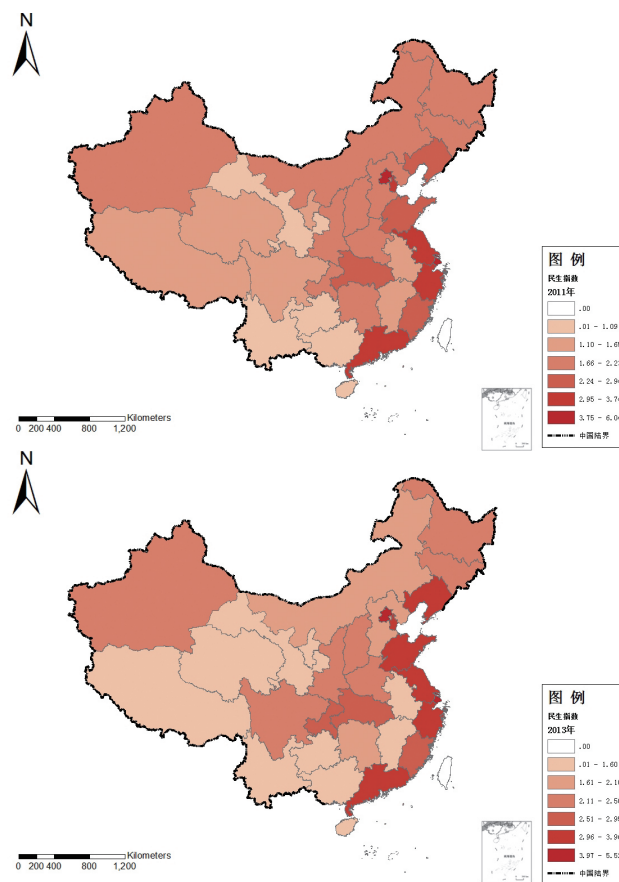


图1 分省市区民生指数的变化与空间分异

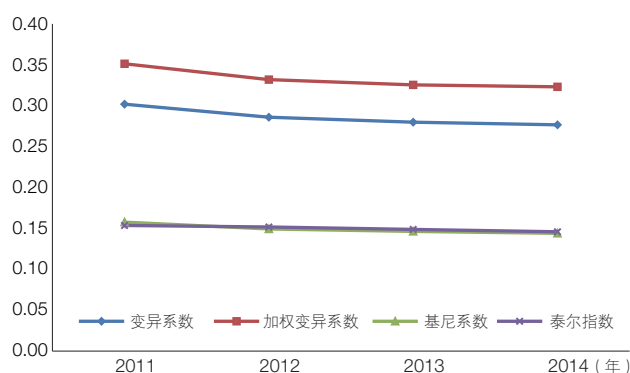


图2 “十二五”期间四大板块人均国内生产总值的差距测度

表3 “十二五”时期四大板块人均国内生产总值的泰尔系数分解(%)

	2011年	2012年	2013年	2014年
组间差距贡献率	32.9	33.3	33.4	33.0
组内差距贡献率	67.1	66.7	66.6	67.0
东部地区	37.2	37.1	37.2	37.7
中部地区	4.0	3.9	3.8	3.5
东北地区	0.4	0.5	0.6	0.6
西部地区	25.5	25.1	25.1	25.2

市是人均国内生产总值最低的海南省的2.70倍，而中部地区内部和东北地区内部的相应值仅分别为1.66倍和1.37倍。

计算结果也为国家在“十三五”时期减缓区域发展差距进一步指明了方向，应由之前更加重视板块间的发展差距向重视板块内和板块间的发展差距并重的方向转变。在板块内的发展差距中，东部地区内部的发展差距更甚于西部地区内部的发展差距，在关注欠发达地区的同时，也要对东部地区内部的发展差距问题引起足够的重视。

以人均国内生产总值计算，东部地区与其他三大板块的绝对差距仍然较大。其中，东部地区与西部地区、中部地区的绝对差异尤为明显，并且呈现逐年上升的趋势。2011年东部地区与西部地区的人均GDP相差25619元，2013年差距上升至27914元。同期，东部地区与中部地区的人均GDP绝对差距由24121元增至27048元。东北地区与其他三大板块的绝对差距也有所扩大。中部地区的人均GDP略高于西部地区，两大板块之间的绝对差异最小且呈现逐年下降的趋势（图3）。

究其原因，主要与各板块在“十二五”期间的经济增长速度有很大关系。按经济增长速度排序，西部地区>中部地区>东部地区>东北地区（图4）。值得注意的是，2012年之后东北地区的经济增长速度下降趋势非常明显，而且是四大板块中经济增长速度最慢的。

2.3 城镇化率快速提高，但土地城镇化快于人口城镇化

城镇化率是一个国家或地区经济发展的重要标志，

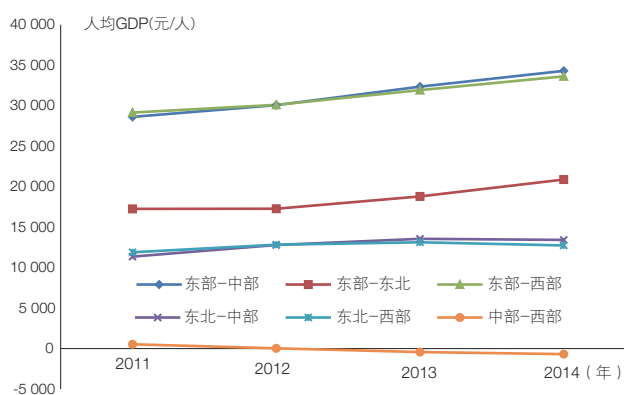


图3 “十二五”期间四大板块人均国内生产总值的绝对差距

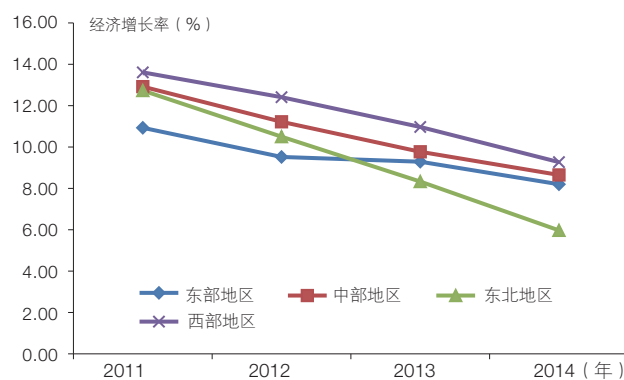


图4 “十二五”期间四大板块GDP增长率

也是衡量一个国家或地区社会组织程度和管理水平的重要标志。2011年中国的城镇化率突破50%，标志着城镇人口首次超过农村人口，城乡结构发生历史性变化。同期，高于全国城镇化率的地区只有东部地区和东北地区，这一格局一直延续到2014年（统计数据截至2014年）。根据趋势外推法，2015年中部地区的城镇化率将突破50%，西部地区的城镇化率也将接近50%。计算表明，东部地区是城镇人口最多的地区，也是城镇

人口增加量最大的地区，2011—2014年城镇人口增加了2179万人，占全国新增城镇人口的35.90%。2011—2014年全国城镇化率增长了3.5%，东部地区和东北地区的增速都低于这一数字，而中部地区和西部地区的增速分别达到4.31%和4.38%，“四大板块”地区的城镇化水平差距正在逐步缩小。

2014年国家发布了《国家新型城镇化规划（2014—2020年）》，明确提出以人的城镇化为核心。但1994年实施分税制财政管理体制以来，特别是近年来土地财政成为地方政府财政收入的主要来源后，土地城镇化速度明显快于人口城镇化速度。2011—2013年仍然表现出这样的趋势和特点，城镇化的质量有待进一步提高（表4）。

2.4 资源利用效率提高，但废水排放量和排放强度增加

中国是一个严重干旱缺水的国家，水资源消耗量是衡量资源利用效率的重要指标。以单位产值耗水量计算，“四大板块”地区均呈现下降趋势，这也说明在国家“十二五”时期提出的“转方式、调结构”发展主线的引领下，“四大板块”地区的发展质量都有不同程度的改善。对比分析表明，东部地区是单位产值耗水量最低的地区，水资源利用效率最高。西部地区单位产值耗水量最高，但下降幅度最大，“十二五”期间年均下降9.44%（图5）。由于西部地区和中部地区的单位产值耗水量下降速度快于东部地区，这三大板块之间用水效率的差距进一步缩小。

以废水排放量为例，2013年全国废水排放量达695.44

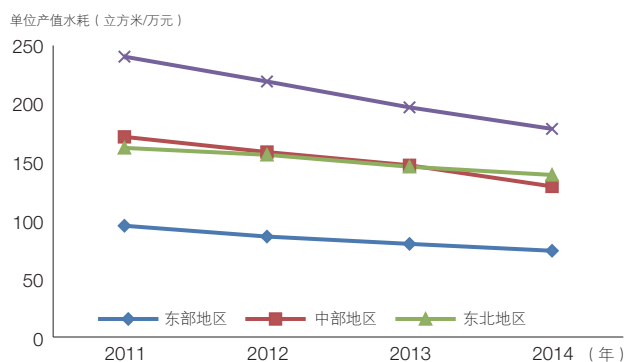


图5 “十二五”期间四大板块单位产值耗水量

万吨，比2011年增加了36.25万吨。其中，东部地区的废水排放量增加最多，达到12.94万吨，约占全国新增废水排放量的35.69%。东北地区受经济下行压力加大和增速下降明显的影响，2011—2013年新增污水排放量只有0.62万吨，占全国新增废水排放量的1.72%（图6）。需要指出的是，除了废水排放量外，二氧化硫、烟尘等主要污染物的排放量和排放强度都出现不同程度的下降。

在排放强度方面，以人均废水排放量计算，2013年东部地区人均废水排放量达66.16吨/人，东北地区、中部地区、西部地区的人均废水排放量分别为46.04吨/人、45.04吨/人和38.09吨/人。以单位产值废水排放量计算，2013年中部地区单位产值废水排放量达12.77吨/万元，在四大板块中位居首位，西部地区、东部地区、东北地区的单位产值废水排放量分别为11.07吨/万元、10.64吨/万元、9.28吨/万元。废水排放量和排放强度居高不下，也是长期以来各地区水环境质量得不到根本改善的重要原因之一。

表4 人口城镇化速度与土地城镇化速度的对比

	人口城镇化速度（%）		土地城镇化速度（%）		两者的速度差（%）	
	2011—2012年	2012—2013年	2011—2012年	2012—2013年	2011—2012年	2012—2013年
东部地区	1.11	0.94	1.28	2.02	-0.17	-1.08
中部地区	1.71	1.29	3.73	1.86	-2.02	-0.57
东北地区	0.86	0.62	0.85	4.16	0.01	-3.54
西部地区	1.75	1.24	3.84	5.70	-2.09	-4.46
全国平均	1.30	1.16	2.23	2.98	-0.93	-1.82

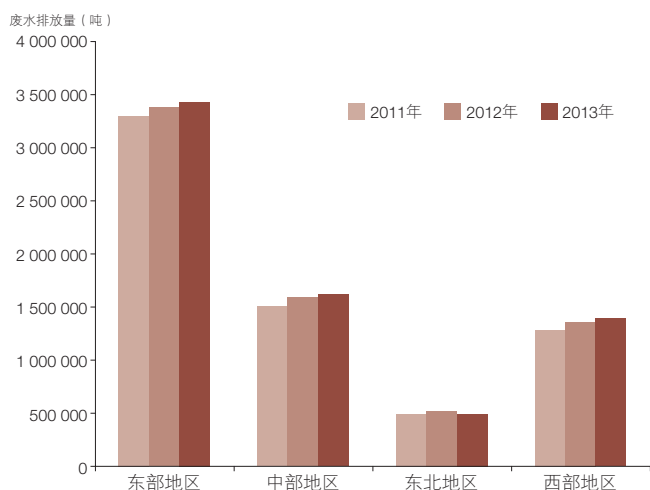


图6 “十二五”期间四大板块废水排放量

2.5 区域合作进一步加强，对外开放取得较大进展

国务院发布《关于中西部地区承接产业转移的指导意见》以来，国家先后批准建立了广西桂东、重庆沿江、宁夏银川-石嘴山、湘南、湖北荆州地区、豫晋陕黄河金三角、甘肃兰白经济区等承接产业转移示范区，批复实施了《国家东中西区域合作示范区建设总体方案》和《粤桂合作特别试验区总体发展规划》等规划方案，东中西经济合作规模不断扩大、领域不断拓宽、机制不断创新、效益不断增强。据不完全统计，目前已有近30万家东部企业到西部地区投资创业，投资总额2万多亿元^[5]。

中央继续深化与周边国家区域合作机制，加强多重合作机制下的沟通与协调，进一步完善了上海合作组织、东盟与中国（10+1）领导人会议、亚欧会议、西部国际博览会、中国—亚欧博览会、中国—南亚博览会、中国—东盟博览会等对外交流平台，充分发挥其作为区域合作平台的载体功能与带动作用，为中、西部地区企业参与区域经济合作创造条件。在深化中国—东盟自由贸易区、中国—巴基斯坦自由贸易区、大湄公河次区域合作、泛北部湾区域经济合作、中国与中亚次区域合作等区域合作载体的基础上，积极实行沿边开放战略，提升沿边重点开发开放试验区、边境经济合作区、跨境经济合作区、境外经贸合作区等

为载体的对外经济联系功能，设立了一批边境开放口岸、内陆新区和内陆保税区，进一步强化了中西部地区对外开放功能。

3 战略实施效果的成因解析

3.1 投资依然是拉动经济增长的主要动力

投资、消费、出口是拉动经济增长的“三驾马车”。从投资角度分析，投资结构呈现向中、西部地区倾斜的特征。东部地区的全社会固定资产投资占比有所减少，东北地区全社会固定资产投资占比波动起伏，中、西部地区全社会固定资产投资占比逐年增加（表5）。

表5 “十二五”时期四大板块全社会固定资产投资占比（%）

	2011年	2012年	2013年	2014年
东部地区	42.6	41.2	40.6	40.8
中部地区	23.2	23.5	24.0	24.5
东北地区	0.7	11.1	10.6	9.1
西部地区	23.6	24.1	24.8	25.5

从消费角度分析，东部地区的社会消费品零售总额占全国一半以上，且呈现逐年下降的趋势。东北地区的社会消费品零售总额占比呈现平稳态势，维持在9.2%的水平。中、西部地区社会消费品零售总额占比持续上升，但基本维持在20%左右（表6）。

表6 “十二五”时期四大板块社会消费品零售总额占比（%）

	2011年	2012年	2013年	2014年
东部地区	53.1	52.6	52.0	51.8
中部地区	20.1	20.3	20.5	20.6
东北地区	9.2	9.3	9.2	9.2
西部地区	17.6	17.8	18.3	18.3

从出口角度分析，东部地区的进出口总额高于其他三大板块，进出口总额占全国的比重在80%以上，“十二五”期间受全球金融危机的影响呈现逐年下降的态势。中部地区、东北地区、西部地区的进出口总额占比基本相当（表7）。

表7 “十二五”时期四大板块进出口总额占比(%)

	2011年	2012年	2013年	2014年
东部地区	86.2	84.6	83.7	82.3
中部地区	4.5	5.0	5.3	5.8
东北地区	4.3	4.3	4.3	4.2
西部地区	5.0	6.1	6.7	7.8

综合以上分析可以发现,“四大板块”之间国内生产总值的变化趋势与投资、消费、出口的变化趋势基本一致。利用支出法核算的国内生产总值,分别计算投资、消费、出口对国内生产总值的贡献率,计算结果表明,“十二五”期间“四大板块”经济增长的驱动力主要是投资。制度变革、结构优化、要素升级等供给侧的新因素对经济增长的影响力还没有得到充分显现,转变经济发展方式的道路仍然任重道远(表8)。

表8 2013年投资、消费、出口对经济增长的贡献率(%)

	投资贡献率	消费贡献率	出口贡献率
东部地区	50.13	46.83	3.04
中部地区	61.94	46.96	-8.90
东北地区	65.13	44.54	-9.67
西部地区	70.83	50.53	-21.36

注:根据2014年中国区域经济统计年鉴计算而得

3.2 体制性和结构性矛盾一直是区域发展的主要因素

“十二五”期间,我国区域发展普遍面临着体制机制障碍和结构转型升级缓慢等突出矛盾和问题,东北地区尤甚,特别是国际金融危机发生后这种制约作用进一步显现。由于体制机制不活、创新能力不足,东北地区的国有企业和资源型产业比重偏大的问题一直没有得到很好解决,产能过剩的行业相对集中,由此受到全国经济放缓的影响和冲击较大;经济持续下滑又导致资本、人才等现代生产要素的外流,进一步放大了产业转型升级和经济下行的压力(图7)。

产业结构问题是东北地区经济衰退最直接的原因。长期以来,能源、原材料产业在东北地区区域经济中占据重要地位。东北地区振兴战略仍然以支持传统优势产

业发展为重点。东北工业增长主要依靠能源、原材料和基础装备部门驱动,包括交通运输设备制造、通用设备制造、黑色金属冶炼与压延加工、非金属矿物制品、化学原料与化学制品制造、石油加工炼焦和核燃料加工等部门。尽管受到4万亿投资计划以及系列扩大内需措施的刺激,2011—2013年装备制造业、原材料产业在全国工业总产值中的比重短暂回升,但在全国进入新常态的大背景下,东北地区的原材料产品市场需求大幅下降,直接导致东北地区工业增速下滑。

产业结构问题的另一个突出表现是新兴产业发展严重不足,导致在传统优势产业出现问题时缺乏替代产业支撑经济增长。2011年中国高技术产业对经济增长的贡献率达19.2%,而东北地区仅为6.5%。2013年高技术产业主营业务收入占全国的比重仅3.80%,相比2003年的4.24%,占全国的比重呈下降趋势,高技术产业对经济增长拉动效果不明显。同时,东北地区不仅服务业总量贡献不足,而且服务业结构落后,金融、物流、旅游等现代服务业发展缓慢。现代服务业发展落后,导致经济结构调整的支撑能力不足。

体制机制陈旧僵化是产业转型缓慢的深层次原因。目前东北地区国有经济比重较高,如黑龙江省超过50%,许多国有企业尚未建立起规范、有效的现代企业制度。相当部分国有企业历史包袱沉重,机制不活。许多企业虽然进行了改制,但债务并没有完全化解。尽管国家对

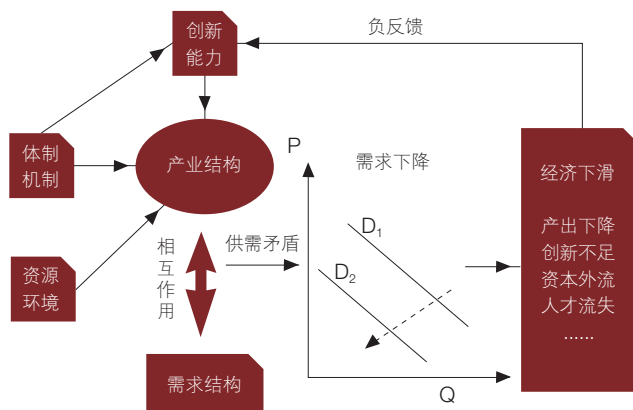


图7 东北地区经济下滑的原因解析框架

解决厂办大集体问题在财力上给予了支持，但由于东北厂办大集体企业多，改制资金缺口很大，多数地方政府无力实施这些政策。尤其在东北地区长期形成的条条块块、中央和地方之间的利益关系还有待理顺。此外，东北地区受传统计划经济体制影响较深，政府体制改革相对滞后，行政效率低。上述体制机制性问题造成东北地区面对国内外市场环境快速变化时缺乏快速灵活的应对策略和有效的措施。

3.3 制度性约束和民众环保意识的增强

“十二五”期间，国家实施了最严格的环境保护制度，环保工作从以经济发展为先的被动治理转变为确保生态文明的主动防护，监管模式从点源污染监管转变为面源污染监管，对污染企业引入“按日计罚”概念，罚款总额上不封顶。同时，将环境保护纳入干部绩效考核体系，出台了《大气污染防治行动计划实施情况考核办法（试行）》，明确了年度考核各项指标的定义、要求和计分方法。各地区都在探索建立领导干部自然资源资产离任审计制度，并将其列为干部绩效考核指标。在加强法律和制度建设的同时，还采用市场手段解决环境污染问题，如推进《排污权有偿使用和交易试点工作的指导意见》等，在不断完善的制度约束和激励下，主要污染物的排放量和排放强度都得到了有效控制。此外，随着人们生活水平的提高，环保意识日益增强，公众参与、公益诉求、民主监督等方式成为共同保护环境的重要力量，也逐步形成了政府、企业、公众联防联控的环境治理体系。

针对近年来雾霾天气频发的社会热点问题，2013年国务院发布了《大气污染防治行动计划》，烟粉尘排放量明显下降。以单位产值烟粉尘排放量计算，“四大板块”地区均呈现递减的趋势。其中，东部地区单位产值烟粉尘排放量最低，2013年仅为11.45吨/亿元；西部地区最高，为33.48吨/亿元，表现出经济发展水平越高，资源消耗水平越低、经济增长质量越好的特点（图8）。

此外，“四大板块”地区在经济发展、资源消耗、

污染物排放、城镇化、民生质量等方面的差异性，还与各板块地区所处的发展阶段、政府执政能力、行政管理效率、产业结构等因素密切相关。

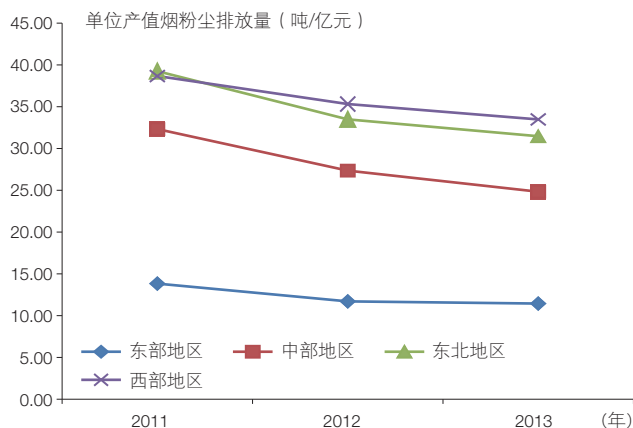


图8 “十二五”期间四大板块单位产值烟粉尘排放量

4 “十三五”时期中国区域发展战略的对策与建议

多年来，国家实施的“四大板块”战略虽然在实施过程中面临一些挑战和问题，如地域划分不够精细、容易出现政策“泛化”和“普惠化”等，但绝不能由此否定“四大板块”战略的重要作用^[6]。“十三五”时期中国还将继续实施西部大开发、东北地区振兴、中部地区崛起、沿海地区率先发展战略。强化西部大开发的战略地位，西部地区是推进“一带一路”战略的核心区域，也是同步全面建成小康社会的难点区域，要着力建立生态治理与地区发展的长效机制，加强向西开放和基础设施建设。推进东北地区等老工业基地全面振兴，着力培育优势特色产业，改善民生，促进社会事业发展。提升中部崛起战略的功能定位，提高工业化和城市化水平，依托长江经济带构建四大区域联动发展的空间纽带，实现“三基地、一枢纽”的发展目标。促进东部地区创新发展，加快国家创新型城市和区域创新平台建设，提高自主创新能力，引领区域创新发展，逐步建设成为我国乃至世界科技创新的引领区^[7]。

“十三五”时期，中国区域发展战略必须牢固树立

并切实贯彻“创新、协调、绿色、开放、共享”的发展理念，提高经济发展的质量和效率，切实推动产业结构优化升级和经济发展方式转型。

（1）实施创新驱动战略。2014年中国人均国内生产总值已突破7000美元，在这样一个发展阶段很容易陷入“中等收入陷阱”，国际公认走出中等收入陷阱的国家只有日本和韩国，核心经验是提高自主创新能力。中国必须实施差异化的技术创新战略，东部地区应加强原始创新，大力提高自主创新能力和国际竞争力。西部地区应加大科技投入规模和力度，提高科技资源的配置效率，加快科技成果的转化、吸收、再创新。东北地区应围绕主导产业和优势产品倾斜发展，实施科教兴城战略，把东北老工业基地建成高新技术现代化的基地。中部地区应通过技术、设备、工艺的更新，改造传统产业，提高资源的利用效率，大力发展技术密集型产业和新型工业^[8,9]。同时，加强体制机制创新，提高经济发展的活力。

（2）促进区域协调发展。研究表明，四大板块的发展差距是客观存在的，但基尼系数和泰尔指数大多处于0.10—0.20的区间，表明区域差距并没有达到临界状态。促进区域协调发展的关键，是重点解决东部地区内部的差距，以及西部地区内部的差距。在板块内部，要着力推动区域一体化步伐，打破“一亩三分地”的思维定式，按照优势互补、互利共赢的原则，加强产业对接，整合资源，构筑一体化的产业链，加快走出一条科学持续、协同发展的路子。在不同板块之间，要着力提高中部地区和西部地区承接发达地区和发达国家产业转移的能力；破除制约东北地区经济增长的体制性和机制性障碍，提高经济发展的内生动力和造血功能，增强经济结构抵御外部风险的能力。

（3）坚持绿色发展理念。中国四大板块之间发展水平存在很大差异，提高资源利用效率的潜力巨大。以单位产值烟粉尘排放量计算，如果其他三大板块均

达到了东部地区的利用水平，2013年中国烟尘排放量将减少556.94万吨，约占2013年中国烟粉尘排放总量的43.57%。为此，必须加大中、西部地区的技术创新力度，鼓励企业加速设备折旧，提高技术装备水平。在体制机制创新方面，要坚决纠正单纯以经济增长速度评定政绩的偏向，加大资源消耗、环境损害、生态效益等指标的权重。建立资源环境承载能力监测预警机制，逐步降低资源消耗水平和环境污染程度，对水土资源、环境容量超载区域实行限制性措施。

（4）完善对外开放布局。据统计，发达国家出口对经济增长的平均贡献率为2%，而中国四大板块中只有东部地区的出口贡献率达到了3.04%，其他三大板块的出口贡献率都为负值。“十三五”时期，要在坚持立足东部地区向东开放的基础上，进一步扩大立足西部地区的向西开放。一是立足西北地区，面向中亚、欧洲和俄罗斯开放；二是立足东北地区，面向东北亚地区开放；三是立足西南地区，面向东南亚，甚至向南亚、西亚开放，形成三个国际区域合作圈^[6]。强化区域合作，鼓励在中西部地区建设一批特殊经济区、国家承接产业转移示范区、沿边重点开发开放试验区、自主创新试验区、重点边境口岸，打造向西开放的桥头堡和内陆型开放经济高地，拓展发展新空间^[5]。

（5）坚持共享发展。2014年东部地区和东北地区的城镇化率均超过60%，而西部地区和中部地区的城镇化率尚不足50%。“十三五”时期，要进一步提高城镇化水平，让更多人享受到城镇化带来的实惠。坚持以人的城镇化为核心，坚决控制好土地城镇化的速度。根据测算，四大板块之间在民生质量方面还存在一定差距，突出表现在收入与消费、医疗与教育等方面。按照普惠性、保基本、均等化、可持续的发展方向，提高公共服务共建能力和共享水平。创新公共服务提供方式，能由政府购买服务提供的，政府不再直接承办，能由政府和社会资本合作提供的，广泛吸引社会资本参与。

参考文献

- 1 杜鹰. 区域协调发展的基本思路与重点任务. 求是, 2012, (4): 36-38.
- 2 樊杰, 洪辉. 现今中国区域发展值得关注的问题及其经济地理阐释. 经济地理, 2012, 32 (1): 1-6.
- 3 范恒山. 我国促进区域协调发展的理论与实践. 经济社会体制比较, 2011, (6): 1-9.
- 4 蔡之兵, 张可云. 中国区域发展战略的60年历程回顾 (1953-2013). 甘肃社会科学, 2015, (2): 153-157.
- 5 王业强, 魏后凯. “十三五”时期国家区域发展战略调整与应对. 中国软科学, 2015, (5): 83-91.
- 6 魏后凯. 习近平区域发展战略思想支点与特征. 人民论坛, 2014, (5): 18-23.
- 7 孙久文, 胡安俊. 中国发展中的区域问题、总体战略与区域规划. 兰州学刊, 2011, (12): 34-38.
- 8 孙斌栋, 郑燕. 我国区域发展战略的回顾、评价与启示. 人文地理, 2014, 29 (5): 1-7.
- 9 魏后凯. 新区域战略中的东北棋局. 人民论坛, 2015, (8): 40-42.

Evaluation on Implementation Effect of “Four Major Economic Plates” Strategy and Proposals for the 13th Five-Year Plan

Sun Wei^{1,2} Lin Xiaona^{1,2} Zhang Pingyu³

(1 Institute of Geographic Sciences and Natural Resources Research, Chinese Academy of Sciences, Beijing 100101, China;

2 Key Laboratory of Regional Sustainable Development Modeling, Chinese Academy of Sciences, Beijing 100101, China;

3 Northeast Institute of Geography and Agroecology, Chinese Academy of Sciences, Changchun 130102, China)

Abstract The strategy of “Four Major Economic Plates” is the overall strategy for the regional development of China’s 11th and 12th Five-Year Plans. In the period of 12th Five-Year Plan, the state intensively introduced a series of regional planning and guidance, approved the construction and implementation plans of various types of new growing areas. Comprehensive evaluation shows that: (1) the proportions of four major economic plates shake, but the basic pattern has not been changed. In term of economy, the output in the eastern region still consists of half of the country’s total, the proportions of central region and western region remain at about 20% respectively, and the proportion of northeast China is still below the 1/10 of the country’s total. In term of quality of the people’s livelihood, the eastern region is the highest and the people’s livelihood index is 6.10 in 2013. The indices are 1.82 and 1.85 in western region and central region, which are relatively low, and the index of northeast region is in between the above major economic plates. (2) Regional development relative gap has been narrowed, but absolute gap is still large. The relative gap among the four major economic plates measured by the variation coefficient, Gini coefficient, and Theil index, the results show a declining trend year by year from 2011. But the absolute gap between eastern region and western region is still increasing, the absolute gap of per capita GDP increases from 25 619 yuan in 2011 to 27 914 yuan in 2014. (3) Urbanization increases rapidly, but land urbanization is faster than population urbanization. The growth rates of urbanization in the central region and western region reach 4.31% and 4.38%, which are higher than the national average. However, the population urbanization rate is generally backward to land urbanization rate of 1–2 percentage points. (4) Resource utilization efficiency has been improved, but wastewater discharge emission and emission intensity are increased as well. Take wastewater emission as an example, the national wastewater emission reach 695.44×10^4 t in 2013, an increase of 36.25×10^4 t than the emission of 2011. Among them, the increase of the eastern region is highest, the newly added wastewater emission amount to 12.94×10^4 t, which accounts for about 35.69% of newly added countrywide wastewater emission. (5) Regional cooperation and opening to the outside world have made great progress. Accordingly, the reasons for the implementation effects of overall regional development strategy are deeply analyzed from the aspects of economic growth

driving force, institutional and structural factors, institutional construction, and public awareness of environmental protection. Around the concepts of innovation, coordination, green, open, and sharing, in the terms of implementing innovation-driven strategy, promoting coordinated regional development, perfecting opening layout, and adhering to the green and sharing development, the countermeasures and suggestions are putted forward for overall regional development strategy in 13th Five-Year Plan.

Keywords four major economic plates, regional strategy, effect evaluation, 13th Five-Year Plan

孙 威 中科院地理科学与资源所副研究员，硕士生导师，经济地理与区域发展研究室副主任。主要从事区域可持续发展、空间规划和区域政策研究，在国内外重要刊物发表学术论文 50 余篇，著作 2 部，参与撰写咨询报告 5 份，参与完成国务院批复的重大规划 8 项。曾获国家发展改革委优秀研究成果奖二等奖和北京市科学技术奖二等奖。E-mail: sunw@igsnr.ac.cn

Sun Wei currently an associate professor and master student supervisor at Institute of Geographic Sciences and Natural Resources Research, Chinese Academy of Sciences (CAS), deputy director of the research office of economic geography and regional development. His research and teaching fields include regional sustainable development, spatial planning, and regional policy. He published over 50 papers in peer reviewed journals and 2 academic works as deputy editor, participated in writing 5 advisory reports, and participated in 8 major plannings which approved by the state council. He won second prize of excellent research results of National Development and Reform Commission, and second prize of Beijing Science and Technology. E-mail: sunw@igsnr.ac.cn

张平宇 中科院东北地理与农业生态所副所长，研究员，博士生导师，中科院东北地理与农业生态所农业技术中心主任（法人代表），中国地理学会常务理事，吉林省地理学会理事长，国际区域研究会中国分会常务理事。主要从事城市与区域发展研究，主持完成国家自然科学基金重点项目 1 项，发表文章 150 余篇，学术著作 5 部。曾获第八届全国青年地理科技奖，吉林省第二批拔尖创新人才。E-mail: zhangpy@iga.ac.cn

Zhang Pingyu male, currently a professor and doctoral supervisor at Northeast Institute of Geography and Agroecology, CAS, he also serves as the director and corporate representative of Agricultural Technology Center of Northeast Institute of Geography and Agroecology, CAS, deputy director of Northeast Institute of Geography and Agroecology, CAS, standing director of the Geographical Society of China, board chairman of the Geographical Society of Jilin Province, standing director of China Division of Regional Studies Association. His research and teaching fields include urban and regional development. He has presided over the Key Project Sponsored by National Natural Science Foundation of China, published over 150 papers in peer reviewed journals and 5 academic works. He won the 8th National Youth Geography Science and Technology Award and the second batch of top-notch innovative talents sponsored by Jilin province, enjoyed the special government allowance. E-mail: zhangpy@iga.ac.cn