



联讯证券专题研究

重塑中国区域经济大格局——粤港澳大湾区研究系列之 5

2019 年 10 月 28 日

投资要点

分析师：李奇霖

执业编号：S0300517030002

电话：010-66235770

邮箱：liqilin@lxsec.com

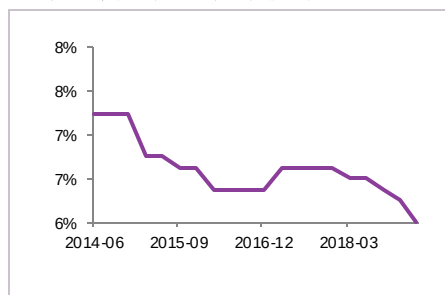
分析师：张德礼

执业编号：S0300518110001

电话：010-66235780

邮箱：zhangdeli@lxsec.com

近年国内生产总值季度增速



资料来源：聚源

相关研究

《高社融和城投归来》2019-10-15

《债牛的黄昏》2019-10-16

《GDP6.0 后的政策抉择》2019-10-18

《CPI 高位会维持多久？》2019-10-22

《四季度宏观经济与债券市场展望》
2019-10-25

◇ 重塑中国区域经济大格局

以西部大开发、东北振兴、中部崛起为代表的旧式区域发展战略，本质上是利用行政力量作为经济指挥棒，践行区域均衡主义。虽然取得了诸多成效，但从区域间的实际发展情况看，一味追求均衡或许并没有带来期盼的结果。与此同时，旧式区域发展战略中促成区域均衡的两大关键手段——基于转移支付的财政安排以及倾斜于落后地区的优惠政策，还带来了激励机制扭曲和资源错配的问题。

从全球范围看，“集聚性”和“非均衡”更为主流。联合国 2009 年世界发展报告中也指出，不平衡增长与区域和谐发展其实是可以并行不悖的，关键就在于推动区域经济一体化。

中国近年也开始调整区域政策，逐步突破了原有的四大板块和省级行政区划，进行了跨区域的新型空间形态重构，着重推进经济带协同、城市群协同两个方向上的区域经济一体化，这重塑了中国区域经济大格局。

从战略思路上看，新的区域战略不再过度使用行政手段来促成四大区域间的均衡发展，而是重新审视效率和公平的关系，鼓励各类生产要素流动和提高配置效率。先撬动以长三角、粤港澳大湾区等为核心的中国经济增长极，再通过经济带之间的传导和协同，让各大城市群在市场力量带动下共同发展。

从落实方式上看，新型区域发展布局突破了原有的四大板块和省际行政区划，通过缩小区域政策单元提高了区域政策的精准性。同时明确地区和城市的战略定位，实现差异化竞争和优势互补，发挥协同效应。

尽管推动区域协调发展仍长路漫漫，但这或许是一条更科学、更尊重经济规律的发展道路。

◇ 风险提示：政策力度不及预期



目 录

一、区域经济发展战略变迁	4
（一）1949-1978 年：区域均衡发展战略	4
（二）1978-1993 年：区域非均衡发展战略	4
（三）1994-1999 年：区域协调发展战略 1.0 版本	5
（四）1999-2014 年：区域协调发展战略 2.0 版本	5
二、旧式区域发展战略存在的问题	7
（一）区域间仍存在显著发展差距	7
（二）激励机制扭曲	9
（三）资源错配	12
三、面向未来：区域协调发展战略 3.0 版本	15
（一）国际经验	15
（二）中国实践	17

图表目录

图表 1：西部大开发、中部崛起和东北振兴战略相关重要文件和政策	5
图表 2：西部地区的公路建设投资增速持续高于全国平均增速	6
图表 3：战略实施以来中西部地区的 GDP 占比提升并不显著	7
图表 4：东部地区与东北、中西部地区人均 GDP 绝对差距越来越大	8
图表 5：中部、西部和东北地区内部的发展差距也并未缩小	8
图表 6：分税制改革后地方财政的收支压力加大	9
图表 7：2011-2016 年 9 省市自治区财政净上缴， 22 省市自治区获中央净补助	10
图表 8：以城投有息负债衡量的隐性债务规模持续扩张	11
图表 9：近年东部地区的财政自给率持续下滑	12
图表 10：上世纪末以来东部固定资产投资占比下滑，中西部提升	13
图表 11：2003 年后东部地区国有建设用地供应占全国比重持续下滑	13
图表 12：中西部地区出省就业的农民工占比逐年下降	14
图表 13：2018 年世界各国人均 GDP 和大城市群人口集聚性正相关	15
图表 14：美国 50% 的 GDP 集中分布在少数区域	16
图表 15：美国各区域的人均实际 GDP 差距变动并不大	16
图表 16：2018 年美国各州与纽约州人均 GDP 之比	17
图表 17：经济带协同和城市群协同相关政策和文件	18
图表 18：中国城市群地理分布图	19
图表 19：两大经济带的空间协同规划布局	19
图表 20：五大重点城市群及其核心城市（圈）战略定位	20
图表 21：粤港澳大湾区内部交通基础设施联通状况	21
图表 22：“广州—深圳”科技创新走廊	22



图表 23: 粤港澳大湾区与其他三大世界级湾区存在发展差距.....	23
------------------------------------	----



以西部大开发、东北振兴、中部崛起为代表的旧式区域发展战略，本质上是利用行政力量作为经济指挥棒，践行区域均衡主义。虽然取得了诸多成效，但从区域间的发展情况看，一味追求均衡或许并没有带来期盼的结果。与此同时，旧式区域发展战略中促成区域均衡的两大关键手段——基于转移支付的财政安排以及倾斜于落后地区的优惠政策，还带来了激励机制扭曲和资源错配的问题。

从全球范围看，“集聚性”和“非均衡”更为主流。联合国 2009 年世界发展报告中也指出，不平衡增长与区域和谐发展其实是可以并行不悖的，关键就在于推动区域经济一体化。

中国近年也开始调整区域政策，逐步突破了原有的四大板块和省级行政区划，进行了跨区域的新型空间形态重构，着重推进经济带协同、城市群协同两个方向上的区域经济一体化，这重塑了中国区域经济大格局。

从战略思路上看，新的区域战略不再过度使用行政手段来促成四大区域间的均衡发展，而是重新审视效率和公平的关系，鼓励各类生产要素流动和提高配置效率。先撬动以长三角、粤港澳大湾区等为核心的中国经济增长极，再通过经济带之间的传导和协同，让各大城市群在市场力量带动下共同发展。

从落实方式上看，新型区域发展布局突破了原有的四大板块和省际行政区划，通过缩小区域政策单元提高了区域政策的精准性。同时明确地区和城市的战略定位，实现差异化竞争和优势互补，发挥协同效应。

尽管推动区域协调发展仍长路漫漫，但这或许是一条更科学、更尊重经济规律的发展道路。

一、区域经济发展战略变迁

由于所处历史阶段和发展理念的不同，中国区域经济发展战略经历了多次调整。

（一）1949-1978 年：区域均衡发展战略

新中国成立后，中国首先实行的是区域均衡发展战略。当时新中国面临的国际形势较为恶劣，前有美国包围封锁，后有中苏关系恶化，为了保障中国的国土和产业安全，有将工业从沿海向内陆地区转移的客观需求。

实施区域均衡发展战略在当时具有一定的合理性，但由于国内外的经济环境，各区域走向了低效均等化，没有充分释放出国民经济的发展活力。

（二）1978-1993 年：区域非均衡发展战略

改革开放后，在反思均衡发展战略利弊的基础上，中国区域经济战略转向以对外开放为特征的非均衡发展。1978 年 12 月召开的十一届三中全会上，邓小平明确提出“要允许一部分地区生活先好起来，带动其他地区，使整个国民经济不断地波浪式地向前发展”，这一表态标志着区域发展战略的转向。

“六五”计划（1981-1985 年）后，政策主要向东部沿海地区倾斜，特别是在东部省市设立了一系列经济特区和开放城市，给予其外商准入、金融等方面的优惠政策，吸引了大量外商投资，这加速了东部沿海地区的工业化进程。



在区域非均衡战略的引导下，东部地区经济率先腾飞，也带动了中国经济整体的发展。1978-1993 年中国名义 GDP 增长了近 9 倍，其中东部地区的 GDP 占比从 43.6% 提高到 50.1%。

与此同时，东、中、西部地区间的发展差距在迅速扩大。1978 年东部地区人均 GDP 约为中部和西部地区的 1.7 和 1.8 倍，1993 年扩大到 2.1 倍和 2.2 倍。

（三）1994-1999 年：区域协调发展战略 1.0 版本

社会主义市场经济体制的逐步建立和东部沿海地区的快速发展，使得资本、劳动等生产要素自然地东部地区集聚。因此，不再需要政策向东部地区倾斜，反而是区域分化的问题越来越受到决策层关注。

因此 20 世纪 90 年代中期，政策重心开始转向促进区域间协调发展，注重调动中西部经济活力，缩小和东部地区的发展差距。

1994 年印发的《90 年代国家产业政策纲要》，提出产业布局原则为“既要继续发挥经济发达地区的优势并加快其发展，又要积极推动欠发达地区的经济发展，努力缩小两者差距”。

“九五”计划（1996-2000 年）中更是明确提出要促进区域协调发展、缩小地区发展差距，并制定了多方面措施，如优先在中西部地区进行资源开发和基础设施建设，引导资源、劳动密集型产业向中西部有序转移，中央增加对中西部地区的财政转移支付等。

（四）1999-2014 年：区域协调发展战略 2.0 版本

进入新世纪后，区域协调发展的战略高度不断提升，这一阶段的主要特征是细分的区域性发展战略不断推出。1999 年、2003 年和 2004 年中国相继提出了西部大开发、东北振兴和中部崛起战略，自此中国经济版图被分为东部、中部、西部和东北四大区域板块，针对各区域发展中存在的问题，进行差异化规划，采用不同政策指导。

通过梳理政策文件可以发现，三大区域战略的政策思路较为清晰，且一以贯之，整体的政策框架变动不是很大。

从表中可以看出，三大区域战略有一些相同的举措。首先是都强调要加强基础设施建设，包括交通、能源等。其次是通过财税和金融政策倾斜，给予这些地区资金支持。最后，三大战略中都提到了加快发展教育事业和引进人才、提高区域开放水平、优化调整产业结构、推进生态建设和环境保护事业等方面的内容。

图表 1: 西部大开发、中部崛起和东北振兴战略相关重要文件和政策

类别	时间	相关政策和文件	重点任务
西部大开发战略	2000 年 10 月	国务院关于实施西部大开发若干政策措施的通知	加快基础设施建设、财税金融优惠政策、土地使用优惠政策、加强生态建设和环境保护、巩固和加强农业基础地位、积极调整产业结构、加快发展科技教育、增强公共服务能力、提高人民生活水平、提升对外开放水平等。
	2001 年 8 月	关于西部大开发若干政策措施的实施意见	
	2002 年 2 月	“十五”西部开发总体规划	
	2004 年 3 月	国务院关于进一步推进西部大开发的若干意见	
	2006 年 12 月	西部大开发“十一五”规划	
	2012 年 2 月	西部大开发“十二五”规划	
	2017 年 1 月	西部大开发“十三五”规划	
	2003 年 10 月	关于实施东北地区等老工业基地振兴战略的若干意见	加快转变政府职能、深化国企改革



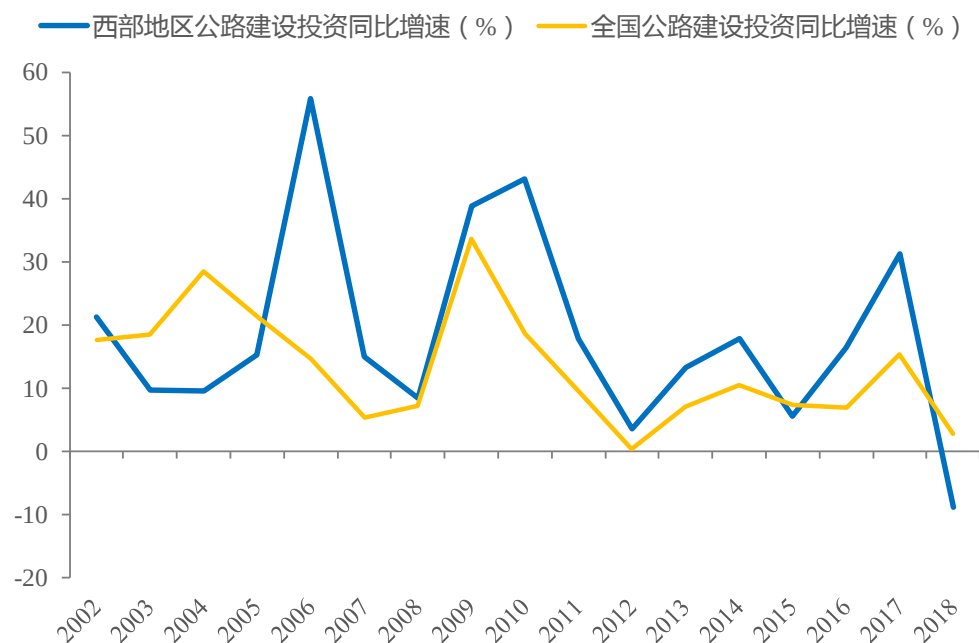
东北振兴战略	2007 年 8 月	东北振兴规划	改革、大力发展民营经济、推进工业结构优化升级、大力发展现代农业、积极发展第三产业、推进资源型城市经济转型、加强基础设施建设、扩大对外对内开放、加快发展科技教育文化事业、保护生态环境大力发展绿色经济等。
	2009 年 9 月	进一步实施东北等老工业基地振兴战略的若干意见	
	2012 年 3 月	东北振兴“十二五”规划	
	2014 年 8 月	关于近期支持东北振兴若干重大政策举措的意见	
	2016 年 4 月	关于全面振兴东北地区等老工业基地的若干意见	
	2016 年 11 月	国务院关于深入推进实施新一轮东北振兴战略加快推动东北地区经济企稳向好若干重要举措的意见	
	2016 年 11 月	东北振兴“十三五”规划	
中部崛起战略	2006 年 4 月	关于促进中部崛起的若干意见	巩固粮食生产基地地位、提高能源原材料基地发展水平、壮大现代装备制造及高技术产业基地实力、加快发展服务业、加快构建现代化基础设施网络、推动重点地区加快发展、大力发展社会事业、加强资源节约和环境保护、大力推进改革创新、加大财税金融政策支持力度。
	2009 年 9 月	促进中部地区崛起规划	
	2012 年 8 月	国务院关于大力实施促进中部地区崛起战略的若干意见	
	2016 年 12 月	促进中部地区崛起“十三五”规划	

资料来源：联讯证券整理

但根据不同地区的具体情况，三大战略的政策也各自有所侧重。

比如西部地区因地理环境复杂，导致交通状况长期以来都大大落后于全国其他地区，这成为西部地区经济发展的一个制约因素。因此，西部大开发战略中极为强调交通基础设施建设，2005 年以来西部地区的公路建设投资大多数时候都保持两位数的增速，而且持续高于全国平均水平。同时，考虑到西部地区生态脆弱，西部大开发战略中也出台了非常多的诸如退耕还草、还林等生态保护措施。

图表 2: 西部地区的公路建设投资增速持续高于全国平均增速



资料来源：联讯证券，Wind



中部地区则一因人口众多、劳动力充足，二因地理条件优越、交通便利，三因毗邻东部、市场广阔，因此有较好的发展制造业的区位条件，中部崛起战略对中部地区的一个重要定位就是“先进制造业中心”。受政策支持带动，2006-2018年间，中部地区制造业产值占全国的比重从13%提升到25%，其中高新技术制造业的占比也有较大提升。

此外，中部地区历来是我国重要的粮食生产基地，因此政策也特别强调要实现中部地区的农业现代化，巩固其粮食生产基地的地位。

东北地区有相对完备的工业基础，但是以重工业为主导的单一产业结构，以及历史遗留下来的所有制问题，导致其转型动力不足，经济效率低下，影响了东北地区的可持续发展。

因此东北振兴战略的侧重点在两方面，一是理顺体制的深层次矛盾，推动国有企业改革，激发国有企业活力，同时改善营商环境，推动非公有制经济发展；二是促进产业结构优化升级，在做强传统产业的同时，注重推进信息化、技术创新以及新兴产业培育。

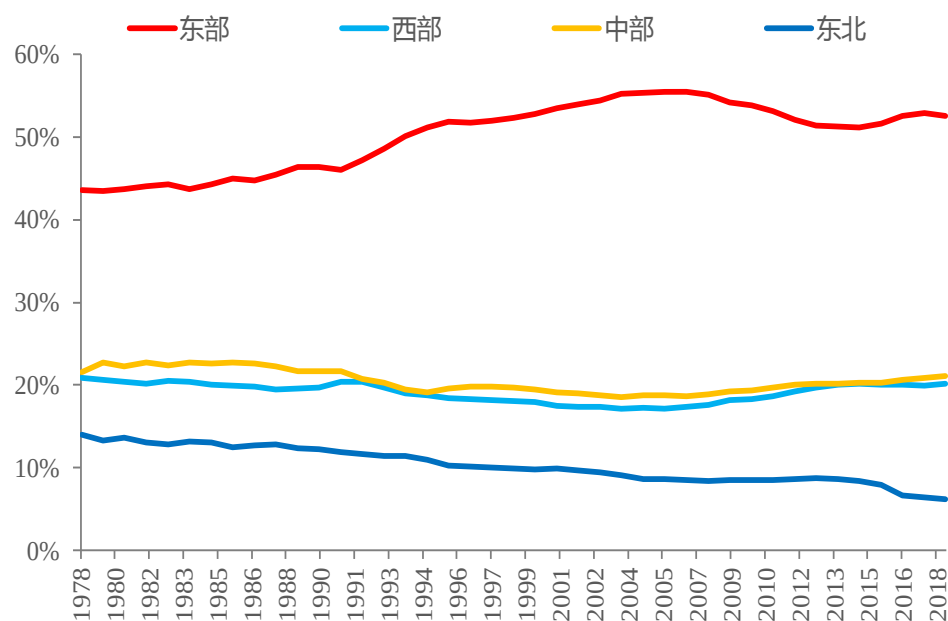
二、旧式区域发展战略存在的问题

（一）区域间仍存在显著发展差距

不可否认，旧式区域发展战略的实施确实加快了中部、西部和东北地区的建设步伐，促进了其经济发展，为中国经济的发展注入新动力。但在战略实施的这20年，政策效果并不理想，各地区经济发展仍然存在显著的差距。

第一，战略实施以来中西部地区的GDP占比提高并不显著，东北地区的GDP占比甚至在不断下滑，而东部地区GDP占比则长期在50%以上。

图表 3: 战略实施以来中西部地区的GDP占比提升并不显著

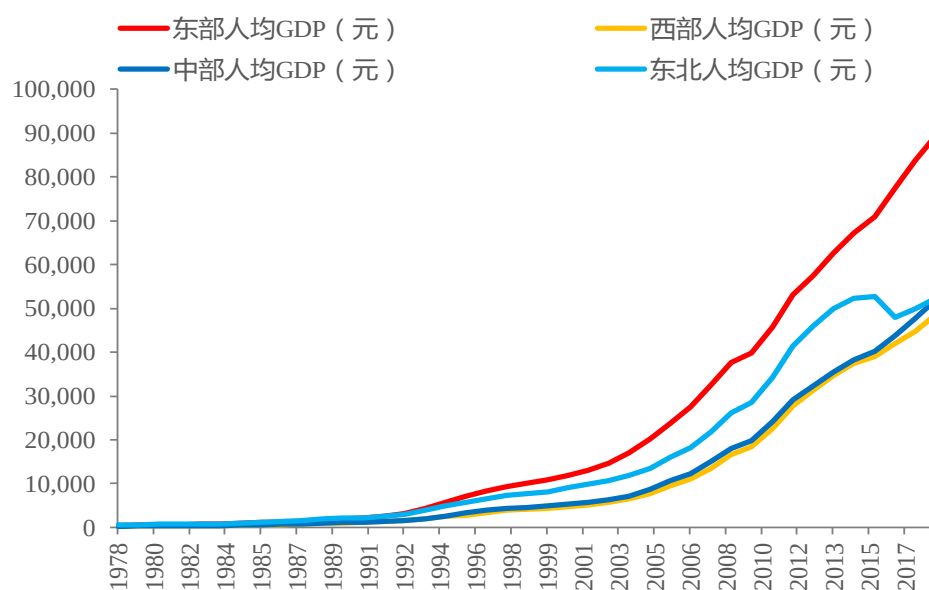


资料来源：联讯证券，Wind（注：各区域的省份划分按照统计局标准）

第二，尽管各区域的人均GDP相对差距有所缩小，但绝对差距仍然在持续扩大。2000年东部与西部的人均GDP差距约为7000元/人，2018年扩大到了超过4万元/人。



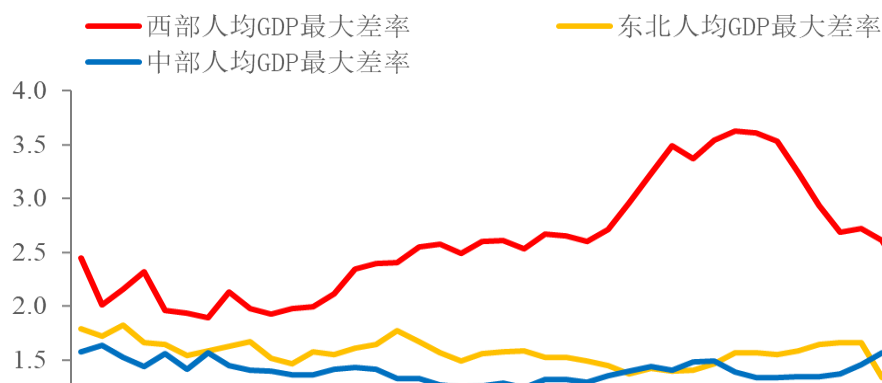
图表 4: 东部地区与东北、中西部地区人均 GDP 绝对差距越来越大



资料来源: 联讯证券, Wind (注: 各区域的省份划分按照统计局标准)

第三, 区域内部各省间的发展差距也并没有缩小。我们将人均 GDP 差率, 定义为区域内人均 GDP 最高省份与最低省份的人均 GDP 之比, 来衡量区域内部的发展差距。可以发现, 1978 年到 2018 年中部、西部、东北地区的人均 GDP 差率都并没有明显收窄, 其中西部在 2002 年到 2009 年, 还从 2.6 上升到 3.6。

图表 5: 中部、西部和东北地区内部的发展差距也并未缩小



预览已结束, 完整报告链接和二维码如下:

https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=1_9399

