2009年12月召開的「中央經濟工作會議」（提出將放寬中小城市和城鎮戶籍限制，解決民工在城鎮就業和落戶問題，作為推進城鎮化的重要任務）、「全國政法工作電視電話會議」（中央政法委書記周永康在會中表示，要加快推進戶籍管理制度改革，探索「以證管人、以房管人、以業管人」的流動人口服務管理新模式）；今年中央「一號文件」（提出要深化戶籍制度改革，加快落實放寬中小城市、小城鎮特別是縣城和中心鎮落戶條件的政策）；國家發展改革委員會向「全國人大」常委會所提報告（要將放寬中小城市和城鎮戶籍限制，積極研究完善設立縣級市的標準，把人口、經濟、財政、稅收以及城市建設達到一定規模和標準的縣或鎮，適度改設為市。香港經濟日報，2010.3.2）；以及今（2010）年2月27日國務院總理溫家寶接受「中國政府網」和新華網聯合專訪（強調要推進戶籍制度改革，讓農民工融入城市，享有同城市民眾一樣的福利待遇、生活條件。新華社，2010.2.27）。

但是由於戶籍制度在大陸存在的長期性和普遍性，且與戶籍制度相關的政策、制度及利益關係的複雜性、多元性，加上戶籍及戶籍改革的雙重惡性循環情形，和城市公共設施、資源環境等承受能力；因此，學者認為一方面要對戶籍制度進行漸進式的改革，建立新的城市准入制度，制定新的落戶標準，另一方面又要加快身份證電子系統的建立，爭取在3、5年內實現廢除戶籍制度的最終目標。

三、近期大陸區域經濟發展策略評析

政治大學魏艾副教授主稿

- 大陸區域經濟發展失衡，固然有自然、歷史、經濟等多種因素，但是重工業優先發展策略、財政由中央向地方分權程度，以及對外開放程度等3個因素也是影響區域經濟發展失衡的重要因素。
- 大陸當前的區域經濟發展策略重點之一，便是根據各區域不同特點和條件提出針對性的區域規劃，以發揮區域的比較優勢。2009年10餘個「國家級」區域經濟規劃便是在此一背景下提出的。
- 大陸新的區域經濟發展規劃固然可以為大陸各地區帶來新的經

濟增長極，惟此一發展策略的推行亦將面臨區域間協調不足、地方本位主義盛行，以及彼此相互攀比等因素的限制。

自去（2009）年以來大陸當局積極致力於應對國際金融危機對大陸經濟所帶來的衝擊，並獲致相當亮眼的成果；但是在整體宏觀調控政策中出現了一個新的調控重心－區域經濟的協調發展。過去1年多，大陸當局相繼批准實施了10餘個「國家級」的區域規劃和區域性的政策性文件，使大陸區域經濟版圖的構建逐漸成型，對大陸未來的經濟發展將產生深遠的影響，值得予以特別的關注。

（一）區域經濟發展失衡的原因

大陸區域經濟發展不協調是自然、歷史、經濟等多種因素共同作用的結果。在大陸建政60年的歷史過程中，前30年，基於工業不均衡格局以及國防安全的考量，當時的區域發展策略主要強調「均衡布局」，重點在於發展中西部；改革開放政策實施以來的30年，為加速經濟增長並加強與國際經濟的分工與合作，鼓勵東部沿海地區率先發展成為區域發展政策的必然選擇。然而，從1990年代開始，隨著大陸區域差距不斷擴大，要求區域均衡發展的呼聲日益升高，而強調中西部的開發再度成為區域經濟發展策略的主流思想。

以東部優先發展的區域經濟發展策略推動了大陸經濟的快速增長，使1980年代大陸經濟增長速度超過12%，1990年代的增長速度也接近9%；而東部地區的快速發展，也提高了資金的運用效益，吸納大批西部地區農村的剩餘勞動力，提高大陸經濟的整體效率。但是伴隨著經濟快速增長，大陸區域經濟發展失衡和不協調的問題也越來越突顯，主要表現於：1.東部地區與中、西部地區的經濟發展差距不斷拉大，同時也反映於社會發展的不平衡；2.地區產業結構嚴重失調，各地方政府競相發展價高利大的加工產品，區域分工弱化，造成重複建設和資源浪費；3.區域間的摩擦加劇，「經濟封鎖」日益嚴重，各地方政府採取種種貿易壁壘，對地區資金、技術、人才和商品的進出

實行封鎖和壟斷經營，使區域經濟秩序嚴重混亂（瞭望新聞周刊，2009..10.19，頁18-19）。

1990年代中期以來區域發展失衡的問題，呈現「東西部差距擴大、東北落後、中部塌陷」的狀況，歸納造成區域經濟發展失衡的原因，主要為：重工業優先發展戰略、財政由中央向地方分權的程度，以及對外開放程度等3個因素（盧鋒編，中國經濟轉型與經濟政策【下】，頁519-521）。重工業發展戰略理論認為，大陸當局在改革開放之前推行的重工業優先發展策略違反了大陸的比較優勢，當時經濟發展中遇到的資金短缺的困難，是用限制城鎮人口流動、壓低農產品價格、？高工業品價格的方式來解決，在改革開放政策實施之後，各地區比較優勢的展現，便造成區域發展的不均衡；而財政分權政策的實施，條件好的區域積極發展經濟，貧窮落後地區獲得來自中央政府的轉移支付減少，經濟發展困頓，形成地區間「苦樂不均」的現象，加劇了區域發展的不平衡。至於對外開放政策，在開放經濟中各區域有地域上的比較優勢和劣勢，再加上中央政府在吸引外商投資方面給予沿海地區許多優惠政策，沿海地區的發展自然較內陸來得快，也擴大了東部沿海地區與中西部地區經濟發展的差距。

（二）大陸當前的區域經濟發展策略

2006年3月大陸當局提出的「第十一個五年規劃綱要」中明訂大陸的區域經濟發展策略，基本上是要根據資源環境承載能力、發展基礎和潛力，按照發揮比較優勢、加強薄弱環節、享受均等化基本公共服務的要求，逐步形成主體功能定位清晰，東、中、西部良性互動，公共服務和人民生活水準差距趨向縮小的區域協調發展格局。而推動區域協調發展的具體政策目標，則是要推進西部大開發、振興東北地區等老工業基地，促進中部地區崛起，鼓勵東部地區率先發展的區域發展總體策略，進而支援落後的革命老區、民族地區和邊疆地區的發展。

2007年7月大陸國務院更編制「全國主體功能規劃的意見」，要

求根據不同區域的資源環境承載能力、現有開發密度和發展潛力，統籌謀劃未來人口分布、經濟布局、國土利用和城鎮化格局，將國土空間劃分為優化開發、重點開發、限制開發和禁止開發4類（瞭望新聞周刊，2009年10月19日，頁20）。

從「十一五規劃綱要」所設定的總體目標和規劃方案，目前大陸已初步形成了以促進東部、西部、中部和東北「4大板塊」協調發展為核心內容的區域發展總體策略，同時根據不同類型區域的分類管理，對發展條件比較好的地區，特別是一些城市群、都市圈，鼓勵其繼續加快開發和開放的步伐；對於少數民族聚居區、貧困地區和邊疆地區，則加強扶持，促進這些地區發展經濟和改善民生（北京中國證券報，2009.7.21）。

但是在這些總體規劃的大目標下，大陸的地域及其自然經濟和社會發展水平差異相當大，現有的以東、中、西和東北等「4大板塊」為主體的區域發展總體策略的概念和範圍過大。因此，如何在區域發展總體策略政策的框架下，根據不同地區的特點和條件，提出一些更具有針對性的區域規劃和區域政策，將能更好地發揮區域的比較優勢，才得以具體落實區域經濟均衡發展的預期目標。

基於此一認知，為調和區域經濟發展不平衡的現象，近年來大陸區域經濟發展著重於兩方面的政策取向，亦即一方面增加對中西部地區的投資力度，特別是在基礎建設和民生需要；另一方面，則提出區域經濟規劃布局，試圖依照各地區的特點和優勢，尋求區域發展的增長極，以有助於各區域的經濟發展。

以加大對中西部的投資力度為例，2009年前11個月，大陸當局在東部地區的固定資產投資增長25.8%，增速較前一年同期加快4.0個百分點。中部地區投資增長38.1%，增速同比加快3.0個百分點。西部地區投資增長38.0%，增速同比加快10.5個百分點。中西部地區投資佔全大陸城鎮投資比重為51.8%，同比上升2.2個百分點（北京中國經濟時報，2009.12.30）。

在區域經濟規劃方面，2009年大陸國務院前所未有的先後將13個

區域規劃提升到國家層級，從地區分布上看，沿海地區繼續占優勢，同時也兼顧了中部、西部和東北地區，從而初步形成了東中西齊頭並進，共同發展的區域經濟發展格局。

（三）區域經濟發展新布局的提出

從2009年1月大陸國務院通過了「珠三角改革發展規劃」，2月發布「重慶市統籌城鄉改革和發展若干意見」後，又陸續通過有關海峽西岸經濟區、江蘇沿海地區、廣東橫琴、關中－天水、遼寧沿海、中部地區、圖們江區域合作、黃河三角洲高效生態經濟區、廣西經濟社會、鄱陽湖生態經濟區以及海南島國際旅遊島建設發展等發展規劃和意見（見附表），這些區域發展有些是中央政府的主動布局，有些則是由地方政府主導而上升為國家層級的區域開發規劃。一方面顯現國家區域經濟協調發展的強烈意圖和規劃，另一方面更體現地方的比較優勢，對大陸區域經濟協調發展具有深切的意義。

從這10餘個國家層級的區域經濟規劃和政策文件所提出的發展方案，基本上主要集中於下列幾類區域：一是有利於培育經濟增長極、提高國家綜合國力和國際競爭力的區域，如長三角、珠三角、江蘇和遼寧沿海地區等；二是有利於推行國際區域合作和提升對外開放能力的區域，比如廣西北部灣經濟區、吉林長吉圖地區；三是有利於突破東部與西部產業嫁接和經濟銜接，並為貧困地區帶來自我發展能力的地區，如重慶市改革和發展、關中－天水經濟區；四是探索發展生態經濟和高效生態經濟的區域，如鄱陽湖和黃河三角洲經濟區（人民日報網路版，2010.2.2）。

此次新提出的區域經濟發展布局使中國大陸區域布局的規劃，由原先的點、線，逐步朝向全面性的布局發展，對未來區域經濟發展將產生相當的影響。以沿海地區而論，大陸沿海地區將形成「三大五小」的格局，即珠三角、長三角、京津冀與遼寧沿海、山東半島、江蘇沿海、海峽西岸、北部灣開發的格局，再加上圖們江區域合作、黃河三角洲高效生態經濟區，由南到北串聯成一條連貫的海峽經濟區發

展線。

此種沿海的布局對其經濟的影響力將表現於：遼寧經濟帶和圖們江區域將成為振興東北的經濟動力；江蘇沿海地區擴大了長三角經濟的輻射能力；海峽西岸經濟區將有效地銜接長三角和珠三角，而橫琴將成為繼上海浦東新區和天津濱海新區的第3個國家級新區，將可能帶動珠三角和澳門地區的發展。

2009年國際金融危機對大陸經濟帶來相當的衝擊，也使大陸當局調整其經濟發展策略，而擴大內需將成為今後宏觀經濟調控政策的重點工作之一，而如何促進中西部地區的經濟發展，將是主要的關鍵。中部地區包括山西、安徽、江西、河南、湖北、湖南六省，而關中－天水經濟區作為西部大開發策略的重點區域之一，將使西部地區的經濟發展版圖逐漸形成，帶動西部的開發和發展。

此外，由於各省區尤其是沿邊各省區將越來越多地參與大陸與周邊國家和地區的跨境合作，包括：廣東將更進一步實現與港、澳的經濟一體化，廣西將深度參與與環北部灣經濟技術合作，雲南將逐漸參與南亞地區合作，西北地區將加深與中亞經濟合作，而東北地區將進一步推動與東北亞地區的經濟合作。很顯然的，以大陸為核心的區域經濟整合將在大陸當局的區域經濟規劃中更往前邁進一步。

（四）區域經濟規劃所面臨的問題

2009年是大陸區域經濟發展極其重要的一年，也是區域經濟布局最快的一年，這些「國家級」區域經濟發展規劃中，沿海規劃仍據大半，這主要是因為東部地區承接傳統產業轉移已有數10年的時間，目前正面臨產業結構升級的需要，同時東部沿海地區還面臨空間布局優化、提高自主創新能力、繼續深化改革開放的現實要求，才能面對國際競爭壓力，因此仍需進行深層的區域經濟規劃。一般估測，已獲批准的區域規劃，其未來數年內經濟將明顯的增速，而大陸整體區域經濟規劃將有利於產業群聚形成，可以促進產業結構的升級，亦有利於城市群和城市帶的形成，進而帶動以中心城市為主導的城市化。特別

是在新區域經濟布局中，將為中西部落後地區帶來發展的新機遇。然而，大陸當局新一波區域經濟布局亦將存在若干政策的矛盾和問題。

第1，在新提出的區域經濟規劃中，雖被認為具有擺脫過去向中央要項目和資金的形式，而是由地方政府向中央要規劃。而編制這些規劃的動力主要來自地方政府，尤其是在2009年大陸當局提出10大產業振興規劃後，各地方政府更積極進行區域規劃，並將它推到「國家戰略」層級。但是各區域規劃卻缺乏區域間的協調，以致各區域規劃經常是各自獨立、但又經常相互交織重疊，甚至出現目標的衝突。以東北地區為例，遼寧沿海經濟帶、綏芬河綜合保稅區和圖們江開放合作區3大區域發展策略間，如何在競爭的同時又能協調配合，將是東北區域發展值得進一步探討的問題。

第2，在目前大陸的經濟體制下，各行政區域實際上是經濟發展的重要單元，地方政府承擔著本地經濟發展的重要責任。各地方政府經常存有高度的本位主義，一方面擔負著完成經濟指標的責任，另一方面，則又需在競爭壓力中追求自身的利益最大化，以致經常誘發嚴重的地方保護主義行為，影響市場經濟的發展，並阻礙生產要素跨區域的合理流動，影響區域間的協調發展。

第3，隨著各區域經濟發展規劃的提出，針對規劃內容，涉及到的各地方政府已積極編制中。但是從以往各區域經濟規劃的方向看來，無可避免的，各區域經濟規劃內容仍將偏重物質建設的規劃，並且各地區間很明顯地出現彼此間盲目的攀比，甚至一哄而上。在2009年「擴內需」、「保增長」的宏觀經濟調控政策下，各「國家級」區域經濟規劃下的地方政府，重覆投資，重覆建設，導致某些產業產能過剩，並造成技術水平低、產業集中度不高的問題，增添宏觀經濟調控新的變數。

附表　2009年大陸當局批准的國家級戰略經濟區域規劃

日 期	規 劃 名 稱	主 要 方 向
1月8日	「珠江三角洲地區改革發展規劃	「綱要」從國家戰略層面給予珠三角地區5大定位。

日 期	規 劃 名 稱	主 要 方 向
	綱要」	
2月5日	「關於推進重慶市統籌城鄉改革和發展的若干意見」	「意見」指出重慶市的改革和發展是深入實施西部大開發戰略的需要，是為全國統籌城鄉改革提供示範的需要，是形成沿海與內陸聯動開發開放新格局的需要，是保障長江流域生態環境安全的需要。
5月14日	「支持福建加快海峽西岸經濟區的若干意見」	「意見」要求將該海西地區建成兩岸人民交流合作先行先試區域，服務周邊地區發展新的對外開放綜合通道，東部沿海地區先進製造業的重要基地，並成為大陸重要的自然和文化旅遊中心。
6月10日	「江蘇沿地區發展規劃」	「規劃」要求將江蘇沿海地區建設成為大陸東部地區重要的經濟增長極。
6月24日	「? 琴總體發展規劃」	「規劃」提出將? 琴建設成為「四基地一平臺」，即粵港澳地區的區域性商務服務基地、與港澳配套的世界級旅遊渡假基地、珠江口西岸的區域性科教研發平臺和建設融合港澳優勢的國際級高新技術產業基地。
6月25日	「關中－天水經濟區發展規劃」	「規劃」除了把此區域的戰略定位為「全國內陸型經濟開發開放戰略高地」外，還包括打造全國先進製造業重要基地、全國現代農業高技術產業基地和彰顯華夏文明的歷史文化基地。
7月1日	「遼寧沿海經濟帶發展規劃」	「規劃」對遼寧沿海經濟帶的戰略定位為東北地區對外開放的重要平臺、東北亞地區的重要國際航運中心、具有國際競爭力的臨港產業帶、生態環境優美和人民生活富足的宜居地區。
9月23日	「促進中部地區崛起規劃」	「規劃」旨在在應對國際金融危機衝擊、保持經濟平穩較快增長過程中，進一步發揮中部地區比較優勢，增強對全國發展的支撐能力。
11月16日	「中國圖們江區域合作開發規劃綱要」	「綱要」標誌著長吉圖開發開放先導區建設已上升為國家戰略，成為迄今唯一1個國家批准實施的沿邊開發開放區域。
11月23日	「黃河三角洲高效生態經濟區發展規劃」	「規劃」要求以資源利用和生態環境改善為主線，打造環渤海地區具有高效生態經濟特色的重要增長區域。
12月7日	「國務院關於進一步促進廣西經濟社會發展的若干意見」	「意見」提出充分發揮廣西北部灣經濟區和西江經濟帶集聚輻射帶動作用，並通過創新合作機制，在「中國－東盟自由貿易區」中發揮更

日 期	規 劃 名 稱	主 要 方 向
		大作用。
12月12日	「鄱陽湖生態經濟區規劃」	「規劃」要求在加快經濟社會發展同時，探索生態與經濟協調發展的新模式，構建國家促進中部地區崛起戰略實施的新支點。
12月31日	「國務院關於推進海南國際旅遊島建設發展的若干意見」	「意見」旨在通過加快發展海南現代服務業，實現經濟社會又好又快發展，並發揮對全國調整優化經濟結構和轉變發展方式的重要示範作用。

四、近期大陸與印尼關係之觀察

企劃處主稿

▒大陸近來與印尼加強能源開發領域合作，並以擴大投資合作方式，協助印尼基礎建設及產業發展。

▒印尼向大陸採購防空導彈系統及飛機，以加強防空能力；並將與大陸適時舉辦反恐聯合訓練和演習，加強海上執法合作。

大陸國務委員戴秉國近來應印尼政治法律安全事務統籌部長蘇揚托（Djoko Suyanto）邀請前往該國訪問（2010 年 1 月 21-24 日），期間除參加「印中副總理級對話機制第 2 次會議」與印尼達成 5 項共識外（第 1 次會議於 2006 年 9 月於北京舉行，由印尼政治法律安全統籌部長維多多【Widodo Adi Sutjipto】與大陸前國務委員唐家璇共同主持），並在雅加達東協秘書處發表演講。茲就大陸與印尼近期關係發展概述如下：

（一）促進多邊事務之溝通協調

因大陸產品與印尼產品同質性高，價格較低廉，向來是印尼產品的主要競爭者。在「東協－大陸自由貿易協定」生效後（2010 年 1 月 1 日），印尼多項產業必須撤除貿易壁壘，為避免開放大陸低價產品進口對印尼中小企業造成衝擊，造成失業問題惡化，部分產業希望延後撤除關