

# 广东省区域经济发展不平衡的问题及对策

梁琦,钟惠琳,龙标东,杨铮铮

(中山大学管理学院,广东广州 510000)

**摘要:** 改革开放以来,广东省一直是全国经济发展的排头兵,经济总量和经济增长速度长期稳居全国前列。但是,广东省内珠三角地区与粤东西北地区的经济发展却长期处于不均衡状态。“十三五”期间,随着经济发展进入新常态,广东省必须坚定不移地推进粤东西北振兴战略,加强交通基础设施建设,加强产业园区建设,做大做强地级市中心,因地制宜发展特色产业,积极营造良好的营商环境,吸引人才和资本回乡发展,坚决守住“两条底线”,深化对口帮扶工作,不断促进省内各区域的均衡发展,才能实现“三个定位”和“两个率先”的战略目标,让经济发展成果惠及全省人民。

**关键词:** 经济增长;粤东西北振兴;均衡发展

**中图分类号:** F127 **文献标识码:** A **文章编号:** 1671-2404(2016)77-0039-05

## 1 广东省区域经济发展不平衡的现状

2012年,习近平主席在广东考察时提出,广东要努力成为发展中国特色社会主义的排头兵、深化改革开放的先行地、探索科学发展的实验区,为率先全面建成小康社会、率先基本实现社会主义现代化而奋斗。作为改革开放的先行者与全国经济发展的排头兵,广东近年来经济发展一直保持着快速增长的势头。“十二五”期间,广东经济保持中高速增长,GDP年均增速8.5%,2015年GDP突破7万亿元大关,达到7.28万亿元,始终保持全国经济第一强省的地位;“双轮驱动”战略成效显著,产业结构不断优化,服务业在三大产业中占比最高,“三二一”的产业发展格局基本形成,为经济持续增长提供了内生动力;新型城镇化稳步发展,2015年全省常住人口城镇化率达到68.71%,居民生活水平不断提高。

但是,广东的经济发展仍然面临着诸多挑战,其中珠三角与粤东西北地区之间的巨大差距是广东经济社会发展中长期存在的问题,也是实现“三个定位”和“两个率先”目标的最大挑战。广东省内区域发展不平衡问题是一个长期存在的问题,直到目前也没有得到很好的解决。广东省社科院发布的“2003广东省地区综合竞争力评估与分析”的课题

结果显示,按照经济发展水平不同,广东全省21个地级市分为三大类:一类地区6个,包括广州、深圳、东莞、佛山、珠海、中山,为经济发展水平较高地区;二类地区7个,包括肇庆、惠州、江门、汕头、潮州、茂名、韶关,为经济发展水平中等地区;三类地区8个,包括阳江、汕尾、揭阳、湛江、河源、云浮、清远、梅州,为经济发展水平较低地区。

表1 2013年广东省区域主要经济指标

指标	2013			
	珠江三角 洲占全省 比重(%)	东翼占 全省比重 (%)	西翼占 全省比重 (%)	山区占 全省比重 (%)
	土地面积	30.5	8.6	18.2
年末常住人口	53.7	16.1	14.7	15.5
#城镇人口	66.6	14.1	8.8	10.5
年末就业人员	61.9	12.5	12.2	13.5
地区生产总值	79.0	6.9	7.8	6.3
第一产业	33.7	12.9	31.1	22.3
第二产业	78.9	8.4	7.1	5.6
第三产业	83.2	5.0	6.4	5.4
规模以上 工业增加值	80.8	7.5	6.6	5.1
固定资产 投资总额	70.2	10.2	9.0	10.6
社会消费品 零售总额	72.8	9.7	9.7	7.8
出口总额	95.4	2.5	0.9	1.3
进口总额	96.7	1.4	0.8	1.1
实际外商 直接投资	92.4	2.5	1.7	3.4

收稿日期:2016-09-20

作者简介:梁琦,博导,主要从事产业经济等方面的研究;钟惠琳,龙标东,杨铮铮,研究生。

地方公共财政	65.9	3.7	3.5	4.6
预算收入				
中外资金	79.4	7.5	6.1	6.9
机构本外币				
储蓄存款				

表2 2014年广东省区域主要经济指标

指标	2014			
	珠江三角	东翼占	西翼占	山区占
	洲占全省	全省比重	全省比重	全省比重
	比重 (%)	(%)	(%)	(%)
土地面积	31.0	8.8	18.5	43.5
年末常住人口	53.8	16.1	14.7	15.4
#城镇人口	66.5	14.1	8.9	10.5
年末就业人员	62.2	12.3	12.1	13.4
地区生产总值	78.9	6.9	7.9	6.3
第一产业	33.5	13.1	30.9	22.5
第二产业	78.4	8.5	7.3	5.8
第三产业	83.2	5.0	6.4	5.4
规模以上	80.1	7.8	6.7	5.3
工业增加值				
固定资产	67.7	11.2	9.8	11.3
投资总额				
社会消费品	72.5	9.8	9.8	7.9
零售总额				
出口总额	95.0	2.6	1.0	1.4
进口总额	96.5	1.3	1.0	1.2
实际外商				
直接投资	92.5	2.6	1.6	3.3
地方公共财政				
预算收入	85.0	4.6	4.4	6.1
中外资金	78.7	7.6	6.4	7.3
机构本外币				
储蓄存款				

注:1.珠江三角洲包括:广州、深圳、珠海、佛山、江门、东莞、中山、惠州和肇庆。东翼指汕头、汕尾、潮州和揭阳。西翼指湛江、茂名和阳江。山区指韶关、河源、梅州、清远和云浮。

数据来源:《中国经济与社会发展统计数据库》

珠三角地区得益于改革开放的政策和部分城市的经济发展基础,在近几十年来经济得到迅速发展并保持良好发展势头。广州区位优势优越,作为华南地区政治、经济、科技、教育和文化中心,是全国重要的交通枢纽,基础设施完备,人才汇聚,国际化程度较高,综合经济实力较强。深圳作为改革开放的窗口,在经历了经济的快速腾飞之后,逐渐发展为全

省的创新重镇,以及产业结构优化和升级的先行者。深圳已经形成了以高新技术、先进制造业为基础,以现代服务业为支撑的产业体系,城市发展水平逐步提升。珠三角土地面积占全省土地面积的30%左右,但珠三角地区生产总值占据全省80%左右,固定资产投资总额占70%左右,出口总额、进口总额和实际外商直接投资在珠三角地区更是高达90-96%。

分布在东西翼及山区的城市,由于地理位置的原因,在改革开放的浪潮中发展不及珠三角地区快速,同时并不处于广州、深圳等发展较快城市的周边,集聚和辐射功能还不能到达偏远城市和地区。再加上本身经济基础较薄弱,逐渐跟不上珠三角地区的经济发展。尽管自从2013年7月开始实施粤东西北地区振兴发展战略以来,粤东西北地区已经取得了一定的发展成绩,2015年粤东西北地区GDP总量高达1.64万亿元,与江西(1.67万亿)、广西(1.68万亿)规模相当,保持较快增速,整体发展进入“快车道”。但是与珠三角发达地区相比,粤东西北各项经济发展指标在全省经济版图中所占的比例仍然很小。东西翼和山区土地面积一共占全省土地面积70%左右,但是东西翼和山区地区生产总值加起来才占据全省20%左右,固定资产投资总额仅占全省30%左右,出口总额、进口总额和实际外商直接投资总额则更低。

## 2 广东省区域经济发展不平衡的根源

广东省区域发展不平衡的原因很多,既有地理环境、历史问题等客观方面的原因,也有国家政策、发展模式等主观方面的原因。

### 2.1 山区修路投入大、预期收益不好,因而银行贷款筹措难度大

“加强基础设施建设,对于改变广东区域经济发展的现状,促进粤东西北加快发展;对于发挥珠三角的辐射带动作用,进一步做大做强珠三角经济;对于广东调整经济结构,推动产业转型升级,都具有非常重要的作用。”与全国其他省市相比,广东虽是交通大省,高速公路总量仅次于河南,但区域布局存在极度不平衡的问题。广东省快速铁路、高速公路主要集中在珠三角地区,而占全省面积近70%的粤东西北地区,交通设施严重滞后,高速公路只占全省的40%,比如,潮州高速公路只有53公里。粤东西

北高速公路密度不到珠三角的 1/3、苏北地区的 53%,全省还有 11 个县市未通高速公路,全在粤东西北地区。但是基础交通建设往往投资大且回报周期很长,欠发达地区的山路修建预期收益不好,这就为融资问题带来了极大的挑战,如何解决这些问题也就成为了发展粤东西北的关键。

## 2.2 欠发达地区往往就是生态保护区,建设项目的环评问题也可能导致开工不顺利

传统的粗放式发展给生态环境带来了毁灭性的灾难,而欠发达地区为了先一步发展经济往往采取先发展、后治理的“老路”,而这种发展的弊端早已显现,这就为项目建设的环境评估问题带来了极大的挑战,是要“金山银山”还是还我青山绿水,这显然是目前发展粤东西北一个很大的问题。

## 2.3 征地拆迁工作量大则是各种建设项目的共同难题

征地拆迁有可能引发形形色色的矛盾,对于大多数地方政府而言是一大考验,农村土地权属引发的争议和纠纷,是征地拆迁中难以绕开的普遍难题。很多村民世代居住在祖屋之中,且能带来丰厚的租金回报,让村民配合拆迁问题就变成了一个非常严重的考验。

## 2.4 粤东西北产业园产业结构低端,效益低下

一直以来,粤东西北地区产业园的规模一直在扩大,其占粤东西北地区工业的比重由 2008 年的 7.1% 提高到 2012 年的 19.7%。如今再次掀起园区经济大发展,意义在哪里,应如何着手去做,又要注意哪些问题呢?

过去几年,全省已在东西西北地区布局建设 42 家省级产业园区,各地还有许多其他产业园区正在建设,园区数量已经不少。而且,经过几年的建设,各产业园区的前期基础性工作大部分也已基本完成。接下来的任务,就是抓紧招商引资、精心选好项目、尽快形成产能,尽早见到效益。但今年以来新落地、新投产工业企业数明显低于去年同期;部分园区产业规划不清晰,主导产业过多或过于宽泛,部分园区招商引资来者不拒,产业碎片化。

## 2.5 粤东西北地区常住人口约 5 000 万,城市化率较低

单纯倚重 12 个地级中心城市的发展,没有给予数量更多、影响面更广的县城和有实力中心镇足够的重视。12 个地级市和新区的强大经济实力必然

会掩盖辖区内许多贫困县的事实性贫困问题,许多贫困县的居民可能会面临“被小康”“被平均”的尴尬。因此,目前的发展模式无非是把省域内地级市内间的差距演变为县区之前的差距,这样的表面均衡协调发展意愿并不大。

过多强调政府全方位干预的作用,较少考虑农民的意愿和市场的基础性作用。目前的状况是,受政绩指标考核指标导向作用,各级政府官员对于该项工作的推进显得过于积极乃至热衷,对粤东西北未来阶段性的城镇化水平都有明确的规定,甚至细化到每个时间点上各地必须达到的城镇化水平。

## 2.6 地方保护主义仍然存在

粤东西北地区经济发展落后的不仅源自地理环境、历史基础等方面的客观原因,也有发展模式方面的主观原因。与珠三角发达地区相比,粤东西北地区地处偏僻,天高皇帝远,经济发展环境市场化程度低,政府对市场和企业的干预程度较高,政府与企业之间的关系仍有待进一步规范,某些地区还存在一定程度的地方保护主义。地方保护主义破坏了公平、公正的市场经济秩序,将很多优秀的外地企业挡之于门外,不利于本地区经济的发展。

## 2.7 人才流失严重

改革开放以来,粤东西北地区向珠三角地区输出了大量的劳动力资源,不仅输出了大量的廉价劳动力助推珠三角地区成为“世界工厂”,而且很多高素质的粤东西北籍的大学生均在珠三角地区工作,这使得粤东西北地区成为人才净流出的大户。人力资本的缺乏阻碍了粤东西北地区的创新发展,不利于粤东西北地区的振兴大计。

# 3 广东省区域经济协调发展的对策

## 3.1 加强交通基础设施建设

道路等交通基础设施始终是经济发展重要而不可替代的基础条件。加强粤东西北地区道路建设,改善交通条件,对于促进粤东西北地区发展永远具有重要的意义。首先,加快建设和建成多条高快速铁路,将粤东西北与珠三角城规体系连接,形成以珠三角为中心的全省两小时工作生活圈。其次,加强粤东西北各级地区高速公路建设,重视对县、镇、村的公路建设,争取实现“县县通高速、镇镇通快速、村村通公路”。再次,要解决资金投入不足、用地指标不够、征地拆迁困难的问题,道路建设必须稳步推

进。同时,积极探索创新投融资机制,以解决资金不足难题。最后,坚持绿色发展,坚持可持续发展,在建设交通基础设施的同时考虑对生态环境的保护,不以牺牲生态环境为代价建设铁路、公路。

### 3.2 加强产业园区建设

首先,合作双方政府要制定合作共建的具体制度,如成立双方联席会议制度,并定期召开会议,要明确双方权责分工,发挥双方的比较优势,其中粤东西北地区要做好征地拆迁、基础设施建设、后勤保障等社会事务管理工作,珠三角合作方要做好园区产业规划、产业转出引导、人才技术资金支持等方面的工作。其次,珠三角合作方要落实主体责任意识,在推进产业转出上发挥主观能动性,在安排资金支持、参与园区建设方面积极主动作为。再次,完善利益共享机制。鼓励合作各方进一步研究园区利益分配方案,鼓励合作各方进一步细化园区收益类型和完善共享范围,鼓励合作各方深入研究利益共享内涵,进一步拓展利益共享渠道。最后,对于省委、省政府及其工作部门来说,要加强对新型合作共建模式的研究,注重总结其合作制度中的优缺点,并提出改进的指导意见,为产业转移园提供指引;要充分利用行政命令、资金土地激励、考核评价、警告约谈、末尾淘汰等手段,引导园区合作双方加快合作步伐,促进合作共建关系深入。

### 3.3 做大做强地级市中心

振兴粤东西北,关键在于聚集发展、扩容提质,做大做强粤东西北各地市的中心城区。不仅要在空间布局上把城市的“块头”做大,而且要在品质发展上把城市的“内涵”做优。首先,要加强粤东西北的城镇规划和管理,以中心城区扩容提质为突破口,采取各种倾斜政策,合理引导粤东西北地区的人口聚集和产业转移,为粤东西北的经济发展直接输血。其次,要破除粤东西北地区的等靠要思想,培养区域经济增长极,让粤东西北地区处理好合作与竞争的关系;加大教育事业投入,加快培养本地人才,加快由“输血”向自身“造血”转化。

### 3.4 因地制宜发展特色产业

粤东西北地区地理位置比较偏僻,交通不便,经济基础薄弱,经济发展速度相对缓慢,这是粤东西北地区的劣势。但是,相比珠三角发达地区,粤东西北地区也拥有其独特且丰富的经济资源。丰富的特色农业资源、良好的环境资源、丰富的旅游资源。随着

高铁时代的到来,粤东西北地区将逐渐纳入到珠三角都市生活圈当中,粤东西北地区所拥有的环境资源、旅游资源、农业资源的经济价值将不断提高。粤东西北地区各地级市应当立足本地发展现状,因地制宜挖掘本地区独特的经济资源,打造具有地方特色的产业。例如,梅州虽然深处内陆山区,交通不发达,但是梅州地区森林覆盖面积广,拥有良好的生态环境,客家文化底蕴深厚,并且具有一定的茶叶种植与加工基础。因此,梅州可以考虑将茶叶种植、加工与山区茶园旅游、客家文化旅游相结合,打造特色茶园产业生态体系。又如,湛江地区拥有种类多样的海产资源,但是多年来只是以输出初级海产品为主,产品附加值较低,企业及渔民所赚取的利润较低。随着国内消费水平不断升级,珠三角发达地区的居民对“吃”的要求也逐渐提高,湛江可以利用这个机会发展以“吃海鲜”为特色的省内短线旅游产业,着重打造几个具有像广州“点都德”、“又想点”这种具有本地特色的餐饮品牌,从而推动海产品产业升级发展。

### 3.5 营造良好的营商环境

地方保护主义是阻碍和干扰建立社会主义市场经济体制的重要障碍,有效地打击和清除地方保护主义是推动建立公平、竞争、开放、统一的社会主义大市场的重要内容,也是当前粤东西北地区整顿和规范市场经济秩序工作的一项重要任务。因此,粤东西北地区应当借鉴珠三角发达地区的管理模式,积极贯彻落实简政放权,减少政府对企业的干预,提高政府管理与服务的质量与效率,进一步规范政商关系,破除地方保护主义,公平、公正地进行执法、司法,营造良好的营商环境,吸引适合本地区发展的企业安家落户,为经济发展注入活力。

### 3.6 吸引人才和资本回乡发展

粤东西北地区尽管经济发展并不发达,但是却为国家经济建设培养了大批人才。然而,由于粤东西北地区就业机会较少,该地区走出去的大部分大学生都不愿意回到家乡工作,而是留在了珠三角等发达地区,因此粤东西北地区是人才净流出的大户。地区振兴离不开人力资本的投入,粤东西北地区应当根据本地区情况,制定诸如人才发展基金、住房补贴、住房优惠等方面的优惠政策,吸引人才回乡发展。同时,应该积极响应国家“大众创业、万众创新”的号召,制定和完善支持大学生回乡创业的政

策,吸引大学生回乡创业,从而为发展地区特色产业提高智力支持。此外,尽管粤东西北地区经济发展落后,但是粤东西北籍的商人及企业家却遍布全国甚至全世界,该地区应当积极营造良好的营商环境,由政府或者社会团体牵头搭建本地籍贯的商界人士进行交流与合作的平台,吸引本地籍贯的在外商人回乡投资,为地区的经济发展提供资金支持,同时也可以加强区域之间的经济联系与沟通。总而言之,粤东西北地区应当积极团结一切可以团结的力量,为家乡的经济建设添砖加瓦。

为了推动粤东西北地区振兴发展,广东必须要牢牢扭住交通、园区、城镇化建设这“三大抓手”,因地制宜发展具有地方特色的产业,积极营造良好的营商环境,吸引人才和资本回乡发展,坚决守住“两条底线”,深化对口帮扶工作,坚定不移推进粤东西

北地区振兴发展战略,通过实干把振兴发展目标变成现实。

#### 参考文献

- [1] 黄应来.广东经济总量稳居全国第一[N].南方日报,2016-01-23.
- [2] 蔡兵,陈再齐,陈来卿,刘金山.坚定不移推进粤东西北地区振兴发展战略[N].南方日报,2015-07-20.
- [3] 黄海丰.因地制宜,发展山区特色经济——以广东省梅州为例[J].现代经济:现代物业中旬刊,2011(9):37-38.
- [4] 王莉婷,武一.广东省区域经济发展不平衡问题的研究[J].珠江经济,2005(12):21-27.
- [5] 冯文鹏.关于加快推进粤东西北地区城镇化发展的思考[EB/OL](2015-10-25).广东统计信息网.

## Imbalanced Regional Economic Development and Countermeasures in Guangdong Province

LIANG Qi, ZHONG Huilin, LONG Biaodong, YANG Zhengzheng

(School of Management, Zhongshan University, Guangzhou Guangdong Province 510000, China)

**Abstract:** Since the reform and opening up, Guangdong province has been the vanguard of economic development in China, which steadily ranks top in terms of economic aggregate and economic growth speed. However, imbalanced economic development between the pearl river delta region and the other areas in Guangdong province has been existing for a long time. During the period of the 13rd Five Year Plan, with economic development into the new normal, Guangdong has to unswervingly promote the strategy of rejuvenating eastern, western and northern Guangdong areas, strengthen the construction of transport infrastructure and industrial parks, make cities bigger and stronger, develop characteristic industries according to local conditions, actively create a good business environment, attract talents and capital to develop hometowns, firmly hold two "bottom line", deepen counterpart support work, and constantly promote balanced development of different regions in Guangdong so that its economic development achievements could benefit all people in Guangdong through the realization of strategic target of "three positions" and "two leadings".

**Key words:** economic growth; revitalization of eastern; western and northern Guangdong; balanced development