



欧盟与中国 区域政策 对比

目录

1. 欧盟与中国的区域政策对话	3
2. 2006 年 11 月中欧区域政策合作议程	3
3. 中国与欧盟区域政策的综合研究	3
欧盟与中国凝聚政策对比	5
区域定义和区域经济分类	6
管理	7
联合融资	8
资本流动、产业转移和创新	10
农村发展和城乡融合	11
城市发展和城市化	12
移民难题	13
可持续发展和气候变化	15

© 欧盟 2011

未经许可，不得复制。

ISBN: 978-92-79-21153-9

doi: 10.2776/41031

欧洲委员会，区域政策理事长

单位 B.1 — 第三世界国家联络、信息与关系

Raphaël Goulet

Avenue de Tervuren 41

1040 Brussels

比利时

传真: +32 22966003

电子邮件: regio-info@ec.europa.eu

网址: http://ec.europa.eu/regional_policy/index_en.htm

1. 欧盟与中国的区域政策对话

中国和欧盟都有广阔的领土面积，而且都存在巨大的经济和社会差异，因此都面临着许多相似的挑战，并且在实现区域更加均衡发展上有着相似的目标。

今天，这些挑战呈现出多种形式，包括全球化加速、世界贸易不断开放、技术革命的影响、知识经济发挥越来越大的作用、环境挑战（特别是气候变化）、城乡差距、社会和经济差异加大、移民和人口分布趋势。这些挑战将对欧盟和中国的各个地区产生不对称影响，往往进一步加剧现有差异，并产生新的差异。

在这一背景下，2006年5月15日，欧盟委员会同中华人民共和国国家发展与改革委员会（NDRC）签署了区域政策合作谅解备忘录（MoU），就制定和实施凝聚政策相互交流信息与最佳实践经验。

欧盟委员会通过在区域政策上与中国开展合作，继续履行2004年12月第七届中欧峰会上的承诺，此次峰会上平衡发展和区域政策成为双方希望共享信息和经验的关键主题领域。因此，中国国家发展和改革委员会与欧盟委员会之间签署谅解备忘录旨在增进双方在区域政策领域的理解和双边合作，同时加强有利于促进发展、提高竞争力和增加就业的政策方面的信息交流。谅解备忘录为分享欧盟在制定和实施区域政策、管理和合作事宜以及其它有关区域政策的共同利益的主题方面的经验奠定了基础。

2. 2006年11月中欧区域政策合作议程

2006年5月15日在北京签署谅解备忘录后，双方都从这一框架内的合作中受益，增进了相互间理解，并开始思考各自区域经济发展政策的新思路。

2009年，通过谅解备忘录附件，对话双方同意将未来工作的重心放在战略合作上，尤其是在创新领域和区域集群的形成上的合作。

双方相继在中国和欧盟召开了五次高级别会议和研讨会，讨论关键政策问题，包括区域分类和定义、多级管理、区域间合作、区域创新战略、城市可持续发展、城乡协作以及区域国际化战略等。

同时还开展多次研究访问和培训项目，旨在深入了解欧盟和中国处理之前提到的政策问题上的经验，并取得参与应对区域发展面临的挑战和提出解决方法的实践机会。

在这一框架下，2008年10月展开了中国区域政策与欧盟区域政策各方面的对比研究。

本书阐述该研究的主要结论，敬请登录 http://ec.europa.eu/regional_policy/cooperate/international/china_en.cfm（网站）了解完整内容。

3. 中国与欧盟区域政策的综合研究

本研究的开展得到了中欧政策对话支持机制的支持，这是一项由欧盟和中华人民共和国共同出资举办的项目。研究内容和所提出的意见由其作者/和翻译承担全部责任，不能用来反映欧盟或中华人民共和国的观点。

在政策制定和区域发展的实用性方面研究特别旨在为中国专家准备十二五计划过程中介绍欧盟的经验，反过来也为未来欧盟区域政策制定借鉴。这并不是说根据中国或欧盟的现实状况提供量身定制的解决方案，而是为专家制定未来区域政策举措提供参考依据。该研究项目于2008年10月展开，双方共有22名专家参与其中。

该研究项目的协调策划人员包括欧盟委员会委员拉斯洛·翁多尔的特别顾问兼前区域政策总干事葛拉汉·米道斯先生和中华人民共和国国家发展和改革委员会宏观经济研究院副院长王一鸣先生。

参与本研究的作者和人员有：

乔恩·布卢姆菲尔德 (Jon Bloomfield)：英国西米德兰郡区域发展机构的欧洲政策负责人和伯明翰大学地方政府研究院的荣誉研究员。

丁丁：中华人民共和国国家发展和改革委员会国家发改委能源局和宏观经济研究院副研究员。

迈克尔·邓福德 (Michael Dunford)：英国苏塞克斯大学经济地理学教授兼北京中国科学院地理科学与资源研究所客座教授。

史蒂夫·福瑟吉尔 (Steve Fothergill)：英国谢菲尔德哈勒姆大学区域经济和社会研究中心教授。

高世楫：中华人民共和国国务院发展研究中心发展战略和区域经济研究部 副部长兼研究员。

理查德·哈丁 (Richard Harding)：转型国家和新欧盟成员国国家高级顾问，负责管理欧盟入盟前基金和结构基金。

玛格丽塔·格瑞斯勒-赫尔曼 (Margareta Griessler-Hermann)：维也纳市长兼州长的国际和欧洲事务高级顾问，同时也是维也纳大学汉学系研究员。

黄昆：中国社会科学院。

刘锋：中华人民共和国国务院发展研究中心发展战略和区域经济研究部部长兼研究员。

刘卫东：中国科学院地理科学与资源研究所人文地理和区域发展研究部副部长、研究员。

欧阳慧：中华人民共和国国家发展和改革委员会宏观经济研究院城市研究所副所长兼空间规划和区域经济研究院研究员。

彼得·拉姆斯登 (Peter Ramsden)：Freiss 有限公司经理兼欧洲城市可持续发展项目 (URBACT) 社会包容和治理负责人。

沈冰：中华人民共和国国家发展和改革委员会宏观经济研究院城市研究所副所长兼空间规划和区域经济研究院研究员。

孙学功：中华人民共和国国家发展和改革委员会宏观经济研究院经济研究所副所长兼研究员。

卡德瑞·乌斯托 (Kadri Uustal)：爱沙尼亚常驻欧盟代表处欧盟资源和区域政策顾问。

劳伦·范·德普勒 (Laurent van Depoele)：比利时鲁汶天主教大学社会科学院国际欧盟政策研究所教授。

托尼·维纳布尔斯 (Tony Venables)：布鲁塞尔欧洲公民行动服务组织 (ECAS) 主任。

托马斯·沃本 (Thomas Wobben)：德国萨克森-安哈尔特州驻欧盟代表处主任。

王庆云：中华人民共和国国家发展和改革委员会培训中心副所长兼研究员。

Yu Xiaoli (于晓力)：中华人民共和国国家发展和改革委员会宏观经济研究院外事办公室副主任。

欧盟与中国凝聚政策对比

欧盟同中国之间的差异使得欧盟凝聚政策的实施方法不可能简单从一方移植运用到另一方身上，但双方又存在许多共同特征，因此欧盟可以借鉴中国内部经济发展政策的某些方面，比如：

● 目标明确的重要性

中国区域发展政策力求刺激大量规划城市中心的发展；同时帮助农村地区提高生产力，从而增加收入。因此，中国经济和区域发展政策广为人知的目标就是减少贫困。而在欧盟，其凝聚政策目标并不十分明确：有时解释为创造更多更好的就业机会；有时又解释为经济趋同或缩小贫穷地区与普通地区间的收入差距；甚至还有解释为追求经济现代化和提高竞争力。欧盟凝聚政策若能明确目标（政策重点为减少贫困和增加就业），定能从中受益，从而确保政策得到广泛理解。这样一来，这些目标可以得到量化，进而考虑欧盟 2020 年目标。

● 目标区域

中国目前的政策正在建立一套体系，将各个县按照其可持续发展能力划入不同的类别，分类标准包括一系列经济、自然资源和环境因素。建成后的体系能够明确划分出哪些县有能力支撑高度的工业化、接收外来工人，而哪些县由于资源或环境的原因需要谨慎控制甚至不鼓励集约化的工业发展，从而使政策制定者在减少贫困方面的努力能够更加奏效。欧盟凝聚政策在二十年的发展演变过程中改进了其分类体系，目前它将其区域划分为两类——趋同地区（人均 GDP 等于或低于欧盟的 75% 的地区）和竞争地区（其他所有地区）。有迹象表明，二元分类体系即使有临时措施作为补充，也并不符合欧盟的长期战略愿景、无法反映欧盟区域经济发展的实际情况。因此，欧盟政策制定者不妨考虑一下采取两种以上区域分类的好处，从而将财政支持力度降低为分三步走，而不是一步完成。

● 评估

欧盟凝聚政策投资和社会项目的评估和监督对于确保提高政策推行的效率、继而最大限度地发挥资金的价值是至关重要的。中国也将其内部发展政策建立在政策推广之前的全面评估基础之上，即频繁引入经大型试点测验的计划。但是，中国和欧盟之间存在着重大区别。在欧盟，评估是在内部进行的——由欧盟委员会或欧盟成员国对自己的项目进行评估。中国也按照这个方法来进行评估，但作为发展中的援助接受者，中国的绩效会定期受到捐助机构以及世界银行这一类机构的评估。这种态势一直保持至今，尽管中国可以对自己的国家政策进行自我评估，但中国的政策制定者还是会经常请国际专家加入评估团队。

让欧盟外部机构对欧盟凝聚政策运行实施评估，或者请欧盟外部机构的专家参与评估，也都有可能产生好处。

● 地方分权和透明度

在欧盟凝聚政策中，投资和社会项目的决策是全欧盟的项目合作伙伴采用分散的方式来确定的，并且受欧盟核心机构采用的指导方针的影响。欧盟尝试着通过这种方法来让各地区和城市有权决定和实施自己的“发展政策”，通常称计划，同时确保在欧盟 2020 年目标确定的总体框架下实行分散决策。



欧盟和中国在这方面有着相似的经验。二者都把减少贫困作为中心任务；都将扶贫设定为 10 年目标——欧盟制定了截至 2020 年的 10 年目标；中国制定了扶贫计划的 10 年目标；都将 10 年目标添加在五年政治周期之上——每届欧洲议会有欧盟五年规划、中国有五年规划；并且双方都试图采取非集中化方式来实施减贫政策。不过，目前追求更大规模地方分权的是中国。在上世纪八十年代，中国的扶贫政策将各省列为重点（中国的省大致相当于欧盟的成员国），而欧盟更大胆地将政策重点放在区域、城市、城市的一部分，甚至是村庄，后者通过农村发展政策的 Leader 计划实施。从那以后，中国就一直在努力扩大扶贫政策的实施范围，将其延伸到村庄，这些村庄每个大概有三四千人，承担着支持最贫困的家庭的目标任务。与此同时，欧盟凝聚政策在“简化”的名义下，将政策重点从欧盟公民身上回归到欧盟成员国或地区上。这似乎需要一种全新的方案将欧盟凝聚政策与欧盟公民、他们的需要和希望联系起来，并重建政策在实施过程中进行尝试和创新的能力。失去上述能力后，不经意地受到不断增加的管理和财务控制手段的破坏，就会降低政策的经济效益以及对政治优先权改革和不断出现的问题的反应能力。

中国的贡献

中国自 1949 年成立以来，其区域¹政策根据环境和国家发展战略变化作出了几次重大调整。在中国经济改革以前，受前苏联发展模式的影响，中国实行优先发展重工业的发展战略，在计划经济的指导下集中配置资源，重点投资和发展内陆地区。由此建立了一大批能源、新型材料和加工工业基地。这一时期，中国的区域政策发挥着次要作用，并且没有独立的目标。20 世纪 80 年代初，中国确立了经济改革的指导方针，国家战略重点向东部沿海地区转移。1987 年底，中国出台并实施《沿海经济发展战略》，确定沿海开放区域应发展外向型经济，率先参与国际竞争，并享有金融、税收、信贷及投资方面的优惠政策。自经济改革以来，中国区域政策的调整使资源得到优化配置，并有效提高了资源配置效率。

20 世纪 90 年代中期以来，注意到地区差异不断加大，中国区域政策的重点开始关注协调区域发展与区域间平衡，并实施了一系列政策来促进中西部地区的发展。自 2000 年起，中国开始实施西部大开发、振兴东北老工业基地和促进中部崛起的战略。根据西部、东北以及中部地区的特点和相对优势，发展重点有所不同。中央政府加大了对这三个地区重点区域的政策和财政支持力度。经过这一阶段后，中国区域发展的整体战略计划已见雏形。

十一五计划实施以来，中国更加重视科学发展，强调经济和社会发展与人口、资源和环境相协调，因此实施了主体功能区战略。根据不同地区的主体功能实施分类管理的区域政策。中央政府继续加大对农业主体功能区和生态主体功能区的财政转移支付力度，加强这些区域的基本公共服务和环境保护。

总的来说，中国区域政策当前和近期的基本目标包括以下几方面：适度缩小区域发展差异，实现所有地区基本公共服务均等化，充分发挥区域比较优势，提高整体竞争水平，促进区域经济、社会和资源以及环境协调发展。

区域定义和区域经济分类

欧盟的贡献

欧盟制订了一套精细的方案来搭建地区分类和信息系統，既尊重了不同国家的行政管辖安排，又为欧盟的决策提供了一个协调的通用地域系统。自 1989 年彻底改革以来，NUTS 分类系统和新克罗诺斯信息系统的 REGIO 区域就以不同欧盟成员国之间的比较为基础，通过提供能够反映区域差异性的动态图，为欧盟凝聚政策的实施提供了基础，使得政策可以对不同地区和地区群组间的经济差异进行细微的比较。在建立一个通用的地域单元分类方法以便收集、分析和公布协调一致的区域性统计数据，特别是制订一套明晰的规定以规范各个成员国中不可避免的政体结构改革，并降低改革对获取和比较区域统计数字所造成的影响，2003 年 NUTS 法规的采纳帮助欧盟取得了早期进展。

负责 NUTS 分类管理的欧洲统计局也开发了自己的城市审计系统，并在自己的区域数据中加入了城市和大城镇的详细社会经济状况图。城市审计收集的数据对政策发展有着重要的指导意义，表明了决策者在降低社会经济差异时可能会追求的目标。

但是，欧盟凝聚政策的执行环境正处于变化当中，新问题的出现使得使用者产生了对新型数据的需求。与此同时也在寻求数据收集和处理的新技术。

其他对更好的数据存在持续需求的领域包括：减缓全球变暖、减少二氧化碳排放、加强和开发更高效的研发能力等等。在制订出新的指标、使之成为政策领域选择长期有效的基准之前，可能还有一段时间。因此，与凝聚政策相关的收入数据将暂时继续作为主导衡量标准。不过，对政治环境的更宽泛的需求是不能被忽视的，在得出新的数据系列之前，决策者们将会通过使用其它数据，比如二氧化碳排放数据，来调整财政配置模式。

其他重要进展与地理信息系统的日趋重要的作用有关。例如，解决行政区划划分与作为政策分析核心的地形划分之间的不重合性问题的方法之一，就是用方格数据对行政区域的数据进行补充。目前，由于成员国中的国家统计局部门对此类型的数据收集较少，因此该方向的进展受到了限制。但是，希望能在未来几年开发出同等规模的坐标方格数据，为行政区域收集的数据提供更多额外的补充数据。

1 中国专家研究的地理区域仅限中国大陆，不包括香港、澳门和台湾

中国的贡献

中国区域划分根据经济发展阶段的变化不断进行调整。新中国成立初期，为平衡区域经济发展，将全国划分为沿海地区和内陆。20 世纪 60 年代，出于国防和安全需要调整为一、二线和三线地区。改革开放之后，为满足区域经济快速发展的需要，区域划分调整更为频繁，从六五计划时期的沿海地区和内陆到七五计划和八五计划时期的东部地区、中部地区和西部地区，再到九五计划时期的七大经济区域。世纪之交以来，随着西部大开发、振兴东北老工业基地和促进中部崛起战略的实施，中国重新划分为四个区域：沿海地区、东北地区、中部地区以及西部地区。

在中国当前的区域划分中，主体功能区和特殊地区的划分也十分重要。主体功能区的划分就是要根据不同区域的资源环境承载能力、现有开发密度和发展潜力，统筹谋划未来人口分布、经济布局、国土利用和城镇化格局，确定主体功能定位，将国土空间划分为优化开发、重点开发、限制开发和禁止开发四类。为推进重点区域的发展并管理“问题地区”，中国还划分了几个特殊地区，比如经济特区、沿海开放城市、贫困地区以及资源型城市。

与欧洲的区域划分相比，中国的政治、经济和管理体制差异对区域的划分有着重大影响。区域发展战略决定区域的基本划分方式。在中国的区域划分中，每个区域的空间范围过大，这一点需要在以后的区域划分中加以改进。

管理

欧盟的贡献

在欧盟区域政策中，每一项计划的推行都要经过集体决策，涉及欧洲当局、区域和地方当局、社会合作伙伴以及民间团体组织。这种合作伙伴关系适用于计划进程的各个阶段，从制定，到管理和实施，再到监督和评估。这一方法确保了所采取的行动符合地方和区域需求并满足其优先权。中国的区域发展政策也是通过多级管理体系来实施的，而这个管理体系涉及的是五个层级而不是四个：中央政府、省区、县城、乡镇和村庄。该体系的运作从 2008 年 5 月汶川大地震及余震中受影响地区的大规模重建工作中可见端倪。

一部分重要的重建工作正在四川、甘肃和陕西的 4,834 个贫困村庄中进行。在完成了住宅和基础设施的紧急重建后，需要优先考虑的就是重建和发展那里的经济潜力了。这项紧急区域发展工作由国务院扶贫开发领导小组 (LGOP) 负责实施。在该小组的领导下，每个受地震影响的村庄都拟定了发展规划，得到了一定数量的拨款，还按要求说明了其优先发展的项目。中国的多层级管理体系以这种方式深入普通公民，在深化程度上超过了欧盟。非政府组织“乐施会”将为 40 来个村庄的项目提供资金，这一援助项目正与国家主力协同工作。

非政府组织和民间团体在欧盟凝聚政策的实施中发挥着重要作用。民间团体与各地区经济和社区发展基础有着千丝万缕的关系，这就使政策的实施变得更加有效了。实际上，这就是欧盟凝聚政策的实施体系与中国的政策实施截然不同的地方之一：在欧盟，民间团体是实施区域发展和社会政策的一个组成部分。

民间团体参与对于欧盟凝聚政策实施体系的意义在于，有 90% 的民间团体植根于社区层面，其频繁的跨境联系能够加强区域融合，其组织多样性确保其能适应不同的环境。在中国和欧洲存在一个共同的趋势，即企业社会责任意识不断提高，这使得私营企业和民间团体之间的联系日益加强。

欧洲区域政策动员民间团体广泛发挥其未被发掘的潜能，被认为是一种双赢。必须使公共机构相信，仅靠国有企业和私营企业的力量并不能完成所有的事，因此，他们才能够更清楚地意识到“第三部门”的作用。同样也必须使第三部门相信，他们只有与其他部门参与者建立合作伙伴的关系，才能在经济和发展地区的发展中发挥作用。欧盟的资助机制必须给用户足够的方便。国际拨款、技术援助和欧盟规划等手段有助于民间团体提高能力，从而在政策实施中发挥自己的作用。

中国的贡献

经济改革以前的计划经济时期，政府控制大多数经济和社会资源，领导区域管治。其特征是实行高度集中、自上而下的垂直管理模式，区域经济联系弱，政府在区域管理中占绝对主导地位，社会组织和公众的参与度非常低。

经济改革以后，为适应市场化进程，中央政府将税收、投资管理及企业的司法管辖权下放给地方政府。不同行政区域在区域经济发展过程中出现了许多公共问题，从而使区域管治迅速加强。下面对此做进一步说明：

首先，省际经济合作和省际体制建设迅速推进，逐渐形成不同形式、规模和特点的省际区域经济合作网络，建立了新的合作体制来设立相应的合同机制并协调不同利益。

其次，大城市区域的经济一体化和城市群管治得到加强。以长三角城市群为例：该区域的 16 个城市在城际运输和基础设施建设方面（如通讯、环境和生态治理）加强了协调合作。在这些城市建立了商业信贷监控体系及票据结算和产权交易平台。

第三，区域市场订单的维护和管理得到加强。同时，行政分权改革既激发了地方政府发展经济的热情，也促使其追求地方利益。为了加强市场监管和调控能力，中国在省级以下的市场监管机构中实行垂直领导体制，比如工商管理部門和质量监督部門。

第四，形成了具有中国特色的区域互助机制。区域互助机制是最具中国特色的区域管治模式。首先，在发达地区和欠发达地区间建立了长期稳定的合作援助关系，如北京援助内蒙古和上海援助云南。2008 年 5 月汶川大地震之后，19 个省市达成协议，支援地震受灾地区三年。现在，中国的合作援助已从政府领导转为社会力量的广泛参与，其重点从经济援助转向了改善受援地区人们的生活水平和改进公共服务上。

最后，社会组织渠道得到拓宽，公众参与度有所提高。各地区和部门相继建立了政府信息公开制度。此外，还实行公众咨询制度，不断提高公众参与度和区域管理决策过程的透明度。

联合融资

欧盟的贡献

自创建以来，欧盟所承担的政策职责范围就一直在稳步扩大，且不断的扩张已经使其规模从最初的 6 个成员国增加到了现在的 27 个成员国。在这个过程中，欧盟预算也有了实质性的增长，到 2007 年拨款额已经达到 1155 亿欧元。然而，作为欧盟收入和公共支出的一部分，欧盟的预算数额很少，所占份额不到国民总收入（GNI）的 1% 和公共支出的 2.5%。同时，尽管预算的实际数值有所增长，但其最终确定的数额占欧盟 GNI 的份额却降低了。这次降低是在 2006 年 5 月确定下来的，当时欧盟就其截止到 2013 年末的下一个七年财政框架达成了一致。

2007-13 年间，凝聚政策按照 2004 年物价水平获得拨款 3080.41 亿欧元（相当于现行物价水平的 3474.10 亿欧元）。2007-13 年修改后的凝聚政策框架确定了三个目标和三种金融工具。集中其资源（所有凝聚政策资源的 81.4%）实现趋同目标，旨在促进欧盟最贫困地区的发展，这些地区在选择时期人均收入相当于，甚至低于欧盟人均 GIN 的 75%。

欧盟区域政策财政资源的分配受以下几个因素的驱动：

- 首先是它的支配性标准，其中最重要的标准与资源分配上限有关，使分配到的援助与接受国经济的吸收能力相匹配。其目的在于限制资金分配，根据协议，分配总额相当于成员国国家 GDP 预定份额，从而使成员国能够有效投资。
- 第二个因素是一套以需求为主的公式，主要由购买力水平（PPS）中的 GDP 和 GNI、人口数量和失业人数等指标导出。其它指标包括教育程度、就业率和土地面积。我们有充分的理由相信，应该增加某些指标的权重，尤其是与失业率相对的就业率，反映可持续发展重要性的绿色 GDP 指标，以及人员发展程度指标，而不仅仅是在居住地所创造的财富或收入的指标。
- 第三个驱动因素是先例，因为在欧盟凝聚政策资源的分配中，之前的援助水平提供了一个起点。但是，自动采用递减的方法可能存在一些问题，因为这种方法假定情况会得到改善，相对落后的发展状况只是短期的过渡状态。

针对欧盟凝聚政策涉及 2014-2020 年间的第五次财政展望的内容的修改，本研究重点强调将欧盟预算作为政策推行工具的必要性，而不是像过去一样将政策作为欧盟预算执行的工具。方法上的差异可能看起来很小，但却至关重要。前者让欧盟凝聚政策成为欧盟支持经济增长和创造就业机会的三个政策之一，并在政治上强调重新恢复可持续经济活动、碳平衡以及公平增长。后者强调欧盟凝聚政策在欧盟整个预算中的相对重要性，并着眼于降低成本。在当前条件下，这种预算视角可能引发将凝聚政策从欧盟较富裕成员国撤出的决定，从而降低其整体执行效果。

该政策的最大弱点可能是它对发展中区域的粗暴处置，特别是对相对区域发展状况的转变缺乏敏感性。正在改善其经济状况的贫穷地区一旦超过欧盟人均 GDP 75% 的触发点，作为本质上属于二元化或非黑即白的政策体制，欧盟凝聚政策对其的援助就会快速减少。这个收入水平作为触发点的已经很低了，从 1989 年凝聚政策的革命性改革后，已经随着之后欧盟的扩张而贬值了差不多 20%。承认这一弱点就表明，该政策进行下一次改革的时候要采用一种更渐进的方法了。本研究探讨增加两个地区分类，使总数变为四个的效果。这样一来，随着某一地区人均 GDP 相对于欧盟平均值上升或下降，这个地区将会从一个类别变成另一个类别，其支持程度也就随之发生变化。这一改革能够：解决较贫困的成员国加入欧盟而导致政策触发水平降低的问题；更好地反映区域经济从收入水平很低的状况开始恢复、仍然脆弱的经济现实；认可有强大的力量在持续改变区域经济的相对状况，近期经济衰退的差别影响仅仅是一个例子；避免突然改变资助力度；为政策制定者提供追求经济现代化的复兴政策工具，并为提高竞争力提供动力。

中国的贡献



新中国成立以来，中国的财政体制经历了四个阶段：统收统支财政体制，统一领导、分级管理财政体制，分级包干财政体制，分税制财政体制。

在 1995 年分税制改革的基础上，中国当前的财政和税收体制实行由一级政府一种财政组成的体制，按照财政决议权应与行政权相符的原则，将中央和地方收入按税种划分为以下几类：用于维护国家利益和实施宏观调控的税收为中央税，直接与经济发展相关的税收为共享税，适用于地方征收和管理的税收为地方税。同时还建立了退税机制和从中央财政体制到地方财政体制的转移性支付机制。

中国促进区域协调发展的财政和税收政策主要包括转移性支付、税收优惠和财政资助。转移性支付制度包括退税、安置补助费（或补偿）和其它补助金。为促进区域协调发展，中国还推出了各种税收优惠政策和财政资助政策。

政府直接投资政策是中国促进和协调区域发展的一项中央的财政和税收政策，主要包括支持地区发展的特殊财政基金和中央地方政府预算与预算外投资。特殊基金主要用于支持老年人、儿童、边界地区以及贫困地区经济和社会发展，包括国家扶贫基金、财政扶贫基金以及少数民族发展基金。中国政府预算投资主要用于市场不能有效配置资源，需要政府支持的经济和社会领域，包括社会福利和公共基础设施投资项目、保护和改善生态环境的项目、推动欠发达地区经济和社会发展的项目以及推进技术进步和高科技工业化水平的项目，融资方式包括政府直接投资、投资补助和金融折扣。

政策性银行和政策性贷款是中国支持区域发展的另一项重要金融工具。目前，中国共有三家政策性银行，分别是中国国家开发银行、中国农业发展银行和中国进出口银行。中国的政策性银行比商业银行在信贷分配方面更注重区域协调发展，并且为政府在欠发达地区的发展项目上提供更多融资。

资本流动、产业转移和创新

欧盟的贡献

在过去的 20 年里，欧盟的凝聚政策以及区域政策的内容已经发生了改变。20 世纪 80 年代，上述政策主要应用于公共领域。虽然某些政策性支持也向大型私营企业提供国家援助，但其财政重心仍集中在改善基础设施的补贴上。欧盟提供的公共资金用于支持成员国政府和地区政府投资公共基础设施建设。现在，私营领域成为关键。重心放在了投资方面，这契合知识经济的需要，例如支持创新、中小型企业、以及面向私营企业的新型金融工具等。目前，欧盟越来越多的公共资金被用于支持投资私营企业，因而公共资金正在逐渐转变为私有资本，并且这一转变已经带来了一系列复杂的问题。其中的首要问题是：存在公共财政扭曲私营市场的风险。在本已复杂的市场体系中进行政策性干预需要实行精细化管理，这样才能确保：第一，公共资金的使用仅限于细分市场领域；第二，所支持的私营项目产生公共效益；第三，这些项目一旦开始实施，将得到妥善地监管及控制。为了确保充分利用公共资金服务大众利益，政策制定者们需要更加深入地了解复杂的市场和企业系统的运营方式。

在成熟经济中，鼓励资本向回报率较低或/和风险较高的地区流动的必要性将会如何催生一种“新区域政策”，强调本土潜能以及创新发展的作用。传统的区域政策主要由国家政府部门驱动，大多利用自动投资计划和基础设施建设相结合，以提高失业率较高地区的吸引力。新方案则由较低层级的政府（地区、地市区、城市）推动，通常建立在综合方案的基础之上，引进“软基础设施”这一概念，比如：刺激创新、推动中小企业发展或者拓宽融资渠道。

欧盟凝聚政策投资已转变成这种新模式。当前欧盟区域政策处于规划时期（2007-13），超过四分之一的投资重点放在通过引进新产品和业务流程刺激创新上。当前的欧洲区域发展基金把生产性投资与创造可持续就业机会相挂钩，并且允许直接投资中小型企业、基础设施以及由区域和地方发展带来的内生潜能。包括为企业提供的财政支持和服务和风险投资、贷款担保基金、当地发展资金、利率补贴一类的金融工具。

这种变化仅限于局部，在各欧盟成员国之间也不尽相同。许多区域都会经历其区域计划内容中的各个阶段。总的来说，欧盟竞争力强的区域内发生转变的速度最快，因为这些区域正在进行结构性调整。在较贫穷的趋同地区，人均国内生产总值低于欧盟平均水平的 75%。为了缩小与欧盟发达地区在基础设施方面的差距，



大量投资需要用于基础设施硬件建设。即使是在创新上的投资，通常也是通过投资科技园和其它基础设施来完成。每个地区发展的关键就是要找到符合自身经济状况的正确方案组合。将重点放在创意产业集群上的做法可能适用于大都市地区，但对由较小城市构成的地区而言，它们的重心是工业生产，这种做法则不适宜。选择正确的策略就是要有的放矢。

中国的贡献

外国直接投资 (FDI) 是国际产业资本向中国流动的主要形式。外国直接投资集中于中国的东部沿海, 并且推动了东部工业的集中发展。金融危机之后, 国内的外国直接投资出现了新的趋势: 跨国兼并成为了外国直接投资的主要形式, 外国直接投资呈现独资化趋势, 建立研发机构的公司数量有所增加, 财务、业务以及服务外包行业发展迅速。外国直接投资加速由沿海向内陆转移。面对这一新形势, 东部不断优化外国直接投资结构, 而中部和西部地区则在寻找吸引投资的创新方式。例如, 重庆在引进计算机制造业时, 采用“一端”在内 (原材料、零部件和全套装置)、“一端”在外 (市场) 的模式, 这与东部的“两端在外”的加工和贸易模式 (也就是原材料和市场在国外, 在中国加工) 完全不同。

国内产业转移和资本流动与中国的区域政策息息相关。经济改革以后, 中国最先开放沿海, 促使资源、资金和劳动力由内地向沿海转移。世纪之交以来, 随着沿海物价的上涨, 根据梯度转移的原则, 国际产业资本和东部产业资本开始向中国的中西部转移。目前, 由沿海向内陆的产业转移规模逐渐加大, 呈现以下趋势: 劳动力密集型产业最先转移, 公司成群转移, 消费品行业转移到市场较大的内地, 资源型产业转移到资源丰富的内地。但是, 东部省份和地区更愿意将省内的公司转移到欠发达的地区, 而中部和西部地区则面临地区工业基础薄弱、协调支持能力差和技术人员短缺的难题。

农村发展和城乡融合

欧盟的贡献

欧盟的 Leader 计划经验同中国当前的农村发展和减少贫困的政策形式有着很大的相似之处。其中有两点共同之处值得注意: 一是基层参与中央确定的一套优先发展项目和目标范围内运作的经济发展活动所带来的益处; 二是农民和其他农村居民接受较高层次的教育所带来的益处。换句话说就是, 中国从宏观上确定其农村发展政策的方向和目标, 从微观层面上加以实施。Leader 计划及其独特的“Leader 方式”具有共同的属性, 所取得的成果远远超过中央决策者单独行动所取得的成果。这说明了地方性方式、地方参与者参与及他们之间形成网络对农村发展的重要性。将地方和区域特征或特点融入地方发展战略十分有效, 这样一来就可以提高发展项目的一致性和扩大协同作用的效应。之前毫无特色的区域利用自身鲜明的特征变得“独一无二”。

把“地方特色”这一要素放在区域战略的核心位置, 从而使未开发的、被忽视的、甚至是被遗忘的资源有机会重新获得经济和社会价值。这样, 不同元素及部门之间进行特别组合, 从而产生独一无二的产品。比利时的“面包之村”和法国的“葡萄酒之路”就是很好的例子, 当然还有很多这一类的例子。

地方参与者的参与让他们可以“畅想”农村地区的未来, 围绕社会经济发展的“愿景”达成共识, 反过来, 这也为之前的非主流群体发挥作用创造了机会。例如, 妇女在地方行动小组中的积极参与十分令人瞩目。同时, 显然地方参与者面对某些区域 (即使是较先进的地区) 的衰退并不会束手无措, 因为他们可以探索新的发展途径。某些情况下, 有远见的参与者会推出了全新的产品或服务, 从而产生乘数效应。另外也引进了新技术, 例如法国的“远程医疗”。

网络同样可以进行经验交流, 实现相互学习的愿望, 并且可以通过构建主要欧洲 Leader 计划地方小组网络实现农村区域间的合作。跨境合作可以规划和实施合作项目, 更重要的是, 它用实例证明了欧洲农村地区发展的可能性。

“Leader 方式”纳入综合农村发展战略后, 就可以尝试利用地区内在潜力采取小规模地方 (以地域为基础) 行动方案 (试验项目)。它的深层意义是, 发展过程中会涉及不同的相关因素组合, 它们对于特定的地理空间和时间而言既独特又典型, 因此, 发展项目需要在地方层面上进行构思。基层 (自下而上) 的地方参与者构思并执行的方案如果获得成功, 往往还可以转移到其他地区。



Leader 计划的经验清楚地表明, 项目的成功也有赖于好的管理。绝对有必要让年轻有为的人担任领导者, 并且最好能够安排最优秀的人到经济脆弱的区域就职。Leader 计划所有特征 (自下而上、区域、合作伙伴、综合方法...) 的推广使农村发展政策逐渐适应了日趋多样性的欧盟, 因而强化了这一政策, 但是在运用这一政策的过程中注意不要造成众多优秀且积极主动的地方 Leader 项目倡导者及管理者的流失。

欧盟农村发展政策继续以维持农村地区活力和健康发展为目标。方法就是实现农村活动多样化, 并在地区方案的基础上, 针对农村地区的农业、环境、创造就业、增长和可持续发展采用一套简洁透明的手段。从而维护欧盟地区极大的多样性, 同时有助于保持欧盟自身的凝聚力。这些基本目标在当地利益相关者的参与下得以实现, 并成为整个欧洲民主式参与的榜样。

中国的贡献

经济改革以来，中国各级政府一直在财政和社会资源方面偏向城市，城乡差距不断拉大。受城乡分割体制，农村地区资本投资不足，自上而下的供应决策机制以及其它因素的影响，中国农村地区的基础设施仍比较落后（如公路、水利建设、电力、通讯以及能源），农村公共服务供给不足（如教育、文化和社会安全）。为了促进农村发展，中国实施了一系列新政策，包括村民自治、废除农业税、建设社会主义新农村、农村义务教育“两免一补”政策、新型农村医疗合作制度、农村社会养老保险以及家电下乡到户制度。

为了促进农村发展，不断深化中国农村改革。土地改革中，中国建立了严格保护耕地、集约用地和长期土地承包制度，严格限制农村土地征用，并完善农村宅基地制度。近年来，中国积极推进农村金融体系创新，拓宽农村融资渠道，并努力在中国农村地区建立集商业、合作和政策金融为一体的农村金融体系。

中国促进农村发展的一项重要方式就是工业反哺农业，城市支援农村，从而实现城乡经济和社会协调发展。中国城乡协调发展政策的目标：首先，加大对农村财政的转移支持力度；第二，推进城乡一体化建设，统一城乡规划和基础设施建设。第三，整合公共服务，建立均等的城乡公共服务制度。第四，统一城乡劳动力市场。

城市发展和城市化

欧盟的贡献

根据对欧盟城市版图本质的理解，欧盟从凝聚政策和区域政策发展出了城市政策。然而，提到城镇，首先会意识到产业结构调整或极度贫困地区的存在造成的问题。现在，它们被认为是增长和发展的重要发动机。基于这一认识的改变，欧盟凝聚政策为城市地区发展规划了新的手段：第一步证明了政策在微观层面上实施可通过细化规划和实施步骤（例如：城市倡议计划和“整合途径”）来实现。第二步就是要增进城市和乡镇之间的联系，从而在寻求发展优势的过程中，形成分享知识和经验的虚拟集群（比如：Urbact 倡议计划）。

欧盟城市版图对欧盟地区产生了重大的社会经济影响，不仅如此，实际上超出市中心 45 分钟车程范围的地区非常之少，换句话说，通勤旅程或购物旅程十分便利。基于这一点，坚持在欧盟实行城乡二元化可能会被认为不合时宜。

欧盟凝聚和区域政策在不同层面（如地区、更小的城市地区和周边地区）的执行并不冲突。事实上，城市政策作为更广泛的凝聚和区域政策的组成部分来执行，可以利用经实践检验的手段来解决城市贫困问题，实施发展政策——这些手段已经在城市周边地区和农村证明了自身的价值，因为 Leader 计划实际上也在局部应用了地区手段。一项政策如果对不同规模的干预比较敏感，那它就能更好地实现经济效益最大化，并满足多层次管理体系的需要。

作为城市区域或地区性规划的一部分，为周边地区或农村地区筹划发展援助的主要优势在于，较贫困地区可以更为轻松地获得刺激本地区经济发展的机会。例如，地方培训计划、投资项目、社区发展的筹划和时间安排，都会因为与更大范围的区域发展规划的整合而受益，比如，“整合通路”计划整合到了利物浦-默西塞德郡的更大规划中。同时，融资和规划也具有灵活性优势，范围狭小的小型规划不具备这种优势。这说明，寻求城市发展的政策制定者应反对任何破坏凝聚和区域政策的行为。他们不妨将其延伸到农村社区，以遏制任何用弥补地区发展缺陷的目标代替经济发展目标的趋势。在城市区域内实施周边地区政策的第二个优势在于，它有助于避免因只针对城市周边的某些贫困地区而造成的负面外部效应和溢出效应。



位于西班牙加泰尼亚罗的光子科学研究所

无论城市和农村发展政策以及总体的凝聚和区域政策选择何种结构，一个至关重要的因素就是由合格的人员执行和管理发展工作。不论城市还是农村地区，都经常需要和地方合作伙伴协作。正如我们所了解的一样，确保当地民众能与政府各级政府协同工作的任务十分复杂。“整合通道”计划和前两个城市计划的经验表明：取得成功的一个共同因素就是各级政府人员团结一心并加倍努力。对上述计划的密切关注有助于这些计划和类似计划大规模试行，并以相对较少的资金投入取得重大成果。但只有这些创新在整个区域内乃至不同区域间得到普及，这样的试验工作才能最终奏效。这是终极挑战，很难轻易奏效机构，如果出现执行不力和进展不一的缺陷，政策结构往往会因为收效不好而受到指责。在这一点上，政策创新及其实施与工业流程的创新与实施非常相似；都要求有头脑的人来完成这一工作。



中国的贡献

从 1949 年到 2009 年，中国的城市人口由 5,765 万增长到了 62,186 万，城市化水平由 10.6% 增长到了 46.6%。经济改革后中国的城市化水平得到迅速提高。十五计划期间实施的城市化战略有力带动了许多地区的城市化进程。从 2000 年到 2009 年，中国的城市化水平从 36.2% 增长到 46.6%，平均每年增长 1.15%。

城市化水平不足以体现中国城市发展的整体状况。2009 年，整个中国有 1.45 亿来自农村的人离开家乡，进城打工。这一群体被称作农民工。据最新城市人口统计，农民工是城市人口的重要组成部分，但是城市公共服务（包括教育、健康、社会安全和住房保障）仅提供给登记为城市户口的居民，而农民工和他们的家人却无法享受这些服务。因此，在十二五计划期间甚至之后的一段时期，承认具有稳定的劳动关系和长期在城市居住的农民工及其家人为城市居民将成为一项重要的城市化任务。

中国城市化和城市发展进程中的另一重要任务就是要改进城市化布局 and 形式，即在大城市的支持下，重点发展中小城市，使其逐渐发展为大城市，并协调大、中、小城市及小城镇的发展。对于城市群中不同城市的功能区和工业布局的规划，大城市应确定城市开发边界，统一新城和新区建设标准，提高建成区人口密度，调整和优化土地建设结构，防止大城市过度扩张，并预防和治理“城市病”。中小城市应强化产业功能，加强小城市和小城镇的公共服务和住宅功能，缓解大城市中心的压力。此外，它们还应积极推进一体化建设和基础设施网络的发展，如城市群中的中小城市的交通、通讯、电力供应、水供应及排水设施，扩大绿化面积和公共活动空间，加快面向公众建设城市公共文化和体育设施，重视和保护城市文化遗产，还要改善城市生活环境和人文环境。

移民难题

欧盟的贡献

欧洲和中国都面临着不少重要挑战，有些相类似，而有些则截然不同。双方都正在经历着移民失控的影响和由此产生的不平等。本研究主张从三个方面解决这一问题，即控制移民流动、有效地整合移居地和大力在移民家乡发展经济，从而使这些人口流出地区成为可持续发展地区。在移民问题上，找到一套三位一体的均衡解决措施是关键。欧盟和中国都在着手解决这个问题，但却没有一种协调一致的方式能够做到三管齐下。

- 对欧盟来说，这一问题变得越来越紧迫，尤其是因为它目前比中国承受着更大的外界压力。欧盟的政治家们虽然很少以一种综合全面的方式解决这一问题，但也有很多政策手段可以采用或加以调整：
 - 首先，在展望未来之际，欧洲社会基金（也许可以更名为“反不平等基金”）可以升级为一个广泛的横向计划，在整个欧洲范围内用来解决影响低收入、低技能工人（包括移民）的专门技能、教育和培训问题。新名称和目标会向公众发出这样的信号：欧盟决心解决它所面临的主要社会挑战，并解决不平等问题。
 - 其次，欧盟也可以强调欧洲区域发展基金的明确目的就是促进整个欧洲范围内的均衡发展。它是一项连贯一致的空间发展政策。要明确指出的一个目标就是促进落后地区繁荣发展，为他们留住当地劳动力，减少劳动力流失。
- 这两项基金都是关键手段，表明欧盟政策旨在促进经济、社会发展和增强区域凝聚力，假以时日定会降低来自欧盟内部的移民压力，并确保移居的居民得到更加有效整合。
- 第三，《基本权利宪章》规定的实施和就工作时间和工作形式达成的欧盟广泛框架协议，将为欧盟的社会维度提供政治和法律支持。

移民不必激起愤怒和怨恨。如果对此处所讨论的三个方面的措施都采取，那么人口流动过程就可以得到进一步控制，带来全方位的经济利益，并减轻社会动乱和平息公众不安的程度。否则，就有发生严重社会动乱的危险，造成发展模式变得不稳定且不和谐。本研究的建议拟定了行动方向，使欧盟和中国都能实现在地区均衡和社会公正基础上的经济增长。

中国的贡献

如上所述，中国存在一个来自农村、在城市工作的群体。他们被称作农民工。他们主要来自中西部地区，后纷纷涌向东部地区，特别是长三角和珠三角地带。2009年，这两个地区的农民工分别占到中国农民工总数的19.4%和22.6%。这些农民工大多数是1980年以后出生的新生代农民工。2009年，年龄在16-25和26-30岁之间的农民工分别占41.6%和20%，合计61.6%。在受教育程度上，农民工通常受教育程度较低，最高的受教育水平是初中，这部分人占64.8%。至于他们的职业，2009年，制造业的农民工所占比例最大，为39.1%。

现在，中国农村地区大约有4.97亿劳动力，其中2-2.3亿已转移出去。农业需要1.8亿劳动力，农村剩余劳动力大约有0.9-1.2亿，因此，农村劳动力继续向城市转移的基本趋势不会变。中国各级政府面临着为大批农民工和他们的家人提供相应的公共服务的巨大挑战。解决这一问题的政策包括：

- 推进户籍制度改革，积极稳定地建立城乡统一户籍制度和按照居住地和就业地登记户口。当前的工作重点是要进一步放松中小城市和小城镇的户口登记政策。
- 改善城市里农民工子女的受教育状况，主要依靠农民工流向地的全日制中小学，确保他们的子女平等接受义务教育，同时可以顺利继续接受高中教育。
- 加强农民工社会保障，逐步将与公司建立了稳定的劳动关系的农民工纳入城镇职工基本养老保险和医疗保险方案中，同时为暂时遇到困难农民工建立救助制度。
- 加强农民工就业服务，建立农民工基本培训补贴制度，推进省级农民工培训经费规划，规范城乡开放地区的劳动力市场体系，同时开办职业介绍所，为农民工提供就业信息。
- 通过多种渠道和制度改善农民工生活状况，鼓励地方政府采取各种方式将满足条件的农民工纳入城镇住房体系。

可持续发展和气候变化

欧盟的贡献

经济发展给欧盟和中国都带来财富增长，同时对自然资源的需求也不断扩大，对土地、水体和空气的污染程度越来越严重，对生物多样性产生了不利影响，并且威胁到了人类健康。不重视环境保护实现的经济发展没有持续性，因为发展显然需要各种的自然资源的支撑。因此，环境保护必须融入到经济发展政策的各个层面。这一点适用于欧盟，也同样适用于中国，尽管双方为实现这一目标所采用的政策工具和应用这些工具的方法存在显著差别。

欧盟和中国在地区发展中实现资源可持续利用方面都有各自的长处和不足。中国的主要长处在于能够迅速动员组织大规模环保活动，这一点可从近年来的植树造林和风力发电的例子中看出。而欧盟的主要长处则在于本章所述的成熟的综合性环境管理能力。中欧在环境政策方面已有深入合作，但环境保护的重要性和可持续发展重点的转变决定双方有必要进行进一步的密切合作。可以深化合作的潜在领域包括：

- 寻求更多加强国家、地区和当地环保法规执行力度的方式，包括征收环境税；
- 进行战略环境评估，作为促进地区可持续发展的手段；
- 进一步将可持续发展融入地区发展的经济管理中；
- 进一步推行“绿色”公共采购；
- 加深地区间经济发展的合作，例如江河流域的综合治理；
- 环保机构更多地参与地区发展政策，构建网络并提高能力，使开发商和环保人士建立更紧密的合作伙伴关系。

全球变暖对欧盟和中国形成巨大挑战。针对气候变化采取具体行动需要在全球范围进行大量投资。就欧盟政策而言，处于领导地位的凝聚政策，将作为投资先锋实行新的发展模式。

许多欧盟成员国和地区已经开始考虑在欧盟凝聚政策下一阶段的“结构基金计划”中采取无碳措施。在区域发展计划的大背景下，通过这一举措，排放“温室”气体的经济发展投资必须通过碳减排投资完全抵消，上文中提到的任何一种投资皆可。

中欧之间的互惠互利合作存在巨大的潜力，能够将减排纳入区域发展政策核心。该领域对双方而言仍是一个相对较新的领域。应用碳定价从战略和项目层面进行环境评估或规划实施体现低碳或无碳举措的区域投资计划，这些方面都能为双方合作提供实用可操作的主题。



中国的贡献

中国政府十分重视可持续发展战略，以这一战略为中心实施了一系列生态保护和环境治理项目。生态保护项目包括中国的“绿色长城”、退耕还林、退牧还草、保护天然林、北京和天津的风沙治理以及青海的三江源保护项目。环境污染治理项目包括淮河流域的水污染控制项目、滇池治理、二氧化硫排放控制和治理行动。

从十一五计划起，中国将节约能源作为一项重要的战略性任务。到2010年，每万元GDP的能源消耗量比2000年下降了20%，污染物排放量比2000年下降了10%。十二五计划制订目标：到2015年，单位GDP能源消耗量比2010年下降16%，单位GDP二氧化碳排放量比2010年下降17%。

为保证区域可持续发展战略的实施，中国出台了生态补偿机制，并按照“污染者负担”以及“谁破坏，谁恢复”和“谁开发谁保护、谁受益谁补偿”的原则建立各种制度。同时还形成严格的节能减排考核体系，向公众发布区域考核结果。

在应对气候变化方面，除强调控制经济和社会发展规划中温室气体的排放外，中国还就应对气候变化提出了五项特殊主张和国家方案。同时，中国也准备和提交了《中华人民共和国气候变化初始国家信息通报》，以加强对区域间碳平衡交易框架的研究和发展低碳经济，提高碳利用率。

为了保证国家方案的实施，中国已在31个省、市和自治区完成了应对气候变化省级方案的准备工作，进而通过地区战略和行动实施国家方案。随着省级组织的建设和应对气候变化能力的增强，中国提高了公众意识，在新的融资伙伴和技术开发与转让间建立起合作关系，并将气候变化纳入区域开发和行动方案中。



发行办公室

ISBN: 978-92-79-21153-9
doi: 10.2776/41031



9 789279 211539