

# 促进区域协调发展的战略抉择与政策重构

魏后凯<sup>1,2</sup>

(1. 中国社会科学院农村发展研究所, 北京 100732; 2. 中国社会科学院大学应用经济学院, 北京 102488)

**摘要:** 促进区域协调发展是实现全体人民共同富裕的重要途径。近年来, 中国区域协调发展取得了显著成效, 区域协调发展水平和质量明显提升, 但比较而言, 目前中国区域发展差距仍然较大, 区域发展不协调呈现新的特征和表现形式。从空间角度看, 全体人民共同富裕就是城乡区域都要富裕, 也即全域共富。在新形势下, 应面向中国式现代化和全体人民共同富裕, 将区域高质量协调发展作为主基调, 加大区域协调发展的战略统筹力度, 寻求面向全域共富的战略新举措。要按照政策精细化、措施精准化的要求, 重构国家区域政策的基本框架, 研究制定欠发达地区发展政策, 构建全国统一规范、分类管理的区域政策体系。

**关键词:** 区域协调发展; 共同富裕; 区域发展战略; 区域政策

**中图分类号:** F207   **文献标志码:** A   **文章编号:** 1002—980X(2023)1—0014—11

## 一、引言

促进区域协调发展是实现高质量发展和全体人民共同富裕的重要途径。党的二十大报告把促进区域协调发展作为加快构建新发展格局、着力推动高质量发展的五大重点任务之一, 并明确指出要“深入实施区域协调发展战略、区域重大战略、主体功能区战略、新型城镇化战略, 优化重大生产力布局, 构建优势互补、高质量发展的区域经济社会布局和国土空间体系”(习近平, 2022)。在全面建设社会主义现代化国家、扎实推动共同富裕的新征程中, 要把促进区域协调发展放在更加重要的位置, 加强战略统筹, 明确战略路径, 并相应调整和重构国家区域政策, 走城乡区域协调发展的全域共富之路。

## 二、中国区域协调发展的显著成效

改革开放以来, 中国区域经济发展经历了从不平衡发展到协调发展的战略转变。总体上看, 这种战略转变大体可以分为三个阶段, 即1979—1990年向东倾斜的不平衡发展阶段、1991—1998年开始关注中西部的区域协调发展战略启动阶段和1999年以后区域协调发展战略全面实施阶段(魏后凯等, 2011)。特别是, 自1999年以来, 在继续鼓励东部地区率先发展的基础上, 国家先后实施了西部大开发战略、东北地区等老工业基地振兴战略和促进中部地区崛起战略, 由此形成了一个全覆盖的区域发展总体战略。国家“十一五”规划纲要明确提出“实施区域发展总体战略”; 国家“十二五”规划纲要在区域发展总体战略的基础上, 又明确提出实施主体功能区战略, 并把二者作为促进区域协调发展的两大战略举措。自2014年以来, 国家相继实施了京津冀协同发展、长江经济带发展、粤港澳大湾区建设、长三角一体化发展、黄河流域生态保护和高质量发展等区域重大战略。2017年, 党的十九大报告又明确提出实施乡村振兴战略和区域协调发展战略, 并把其列入需要坚定实施的七大战略中。尽管国家“十五”规划纲要就已经提出实施城镇化战略, 2012年12月召开的中央经济工作会议又提出“走集约、智能、绿色、低碳的新型城镇化道路”, 但在国家层面明确提出新型城镇化战略则是近些年的事情。《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》明确提出“完善新型城镇化战略”, 推进以人为核心的新型城镇化。围绕这一系列的国家战略, 有关部门制定实施并逐步完善了国家区域政策。在国家战略和政策的大力支持下, 近年来中国区域协调发展取得了显著成效, 区域协调发展水平和质量明显提升。具体体现在以下几个方面。

一是区域发展活力不断增强。为统筹协调区域经济发展, 国家针对不同地区制定实施了一系列意见、规划和方案, 明确了各地区的功能定位和发展方向, 有的还配套有相应的支持政策。从地域范围看, 这些意见、

收稿日期: 2022-12-21

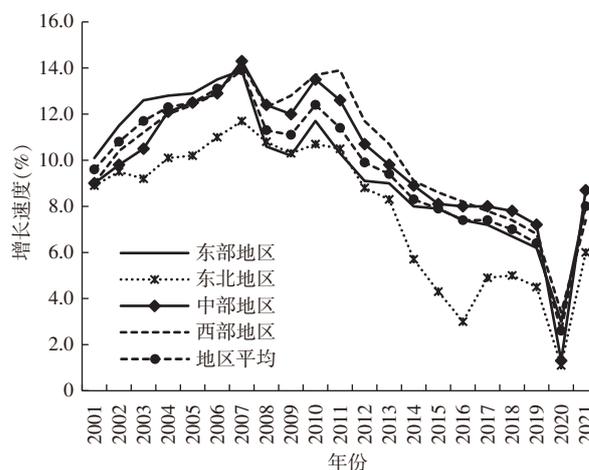
作者简介: 魏后凯, 中国社会科学院农村发展研究所研究员, 中国社会科学院大学应用经济学院教授, 研究方向: 区域经济学, 产业经济学。

规划和方案既有跨国和跨省域的,也有针对特定省域的,还有诸多省域内针对特定区域的。这些意见和规划极大地调动了各级地方政府的积极性,尤其是在意见和规划中国家赋予各地区的功能定位,将不会受到地方官员频繁变动的影响,从而有利于发挥各地区优势,凸显地区独特功能,强化地区间分工合作。很明显,发挥地区优势是促进区域协调发展的基础和前提。目前,国家规划建设的“19+2城市群”和各种经济功能区已经成为支撑中国经济发展的重要增长极和核心载体。这19个城市群国土面积约占全国的19.2%,2018年总人口占全国的71.5%,城镇人口占74.5%,现价GDP占82.5%,社会消费品零售总额占84.9%(魏后凯等,2021)。2021年,仅国家级经济技术开发区和高新技术产业开发区GDP总量就达到29万亿元,占全国GDP比重达25.3%,其中,国家级经济技术开发区贡献了全国1/5的利用外资和进出口贸易额,国家级高新技术产业开发区贡献了全国高新技术产品出口的一半<sup>①</sup>。

二是区域经济增长趋于收敛。与地势三级阶梯特征不同,中国区域经济发展水平呈现“东高、中中、西低”的阶梯特征。进入21世纪以来,经济发展水平较低的中西部地区和老少边穷地区经济呈现更快的增长态势,中国区域经济增长在趋于收敛。从图1中可以看出,2007年以来中西部地区经济增长速度都高于东部地区,这种情况一直维持到2019年。之后,2020年西部经济增速和2021年中部经济增速也高于东部地区。在2007—2021年间,中部和西部地区GDP年均增长9.5%和9.8%,分别比东部地区年均增速高0.9个和1.2个百分点。其中,在2012—2021年间,中部和西部地区GDP年均增长7.8%和8.1%,分别比东部地区高0.6个和0.9个百分点。老少边地区和脱贫地区经济也呈现出更快的增长。在2007—2021年间,民族8省区GDP年均增长9.5%,比东部地区高0.9个百分点。其中,在2012—2021年间,民族8省区年均增长7.9%,比东部地区高0.7个百分点。脱贫地区农村居民收入增长速度也高于全国平均水平。从2013年到2020年,832个贫困县农村居民人均可支配收入年均增长11.6%,增速比全国农村高2.3个百分点。2021年,脱贫县农村居民人均可支配收入比上年实际增长10.8%,比全国农村快1.1个百分点。经济发展水平较低的地区增长速度快于较发达地区,说明区域经济增长在趋于收敛。

三是区域相对差距逐步缩小。进入21世纪以来,中国省际和四大区域间人均产出和收入差距均在逐步缩小。从省际差异看,按人均GDP计算的极差和变异系数在2002—2014年间均呈现明显下降,其中极差下降了59.0%,变异系数下降了37.3%,之后省际差异在微弱上升后又略有下降;按居民人均可支配收入计算的极差和变异系数则呈现持续下降趋势,其中2021年极差比2005年下降28.6%,变异系数下降24.6%(图2)。从四大区域差异看,按人均GDP计算的变异系数和东部与中西部间相对差距系数在2001—2014年间呈现明显下降,其中变异系数下降32.6%,东西部相对差距系数下降26.3%,东中部相对差距系数下降29.4%(图3);之后,无论按人均GDP还是按居民人均可支配收入计算,四大区域的变异系数大体保持稳定,东部与中西部间相对差距下降幅度也明显减缓。2014—2021年,东部与中部、西部间人均GDP相对差距系数分别下降10.4%和7.6%,而东部与中部、西部间居民人均可支配收入相对差距系数分别下降2.6%和6.4%。东部与中西部间人均产出和收入相对差距的缩小,主要得益于中西部经济的更快增长及人口的向东迁移。

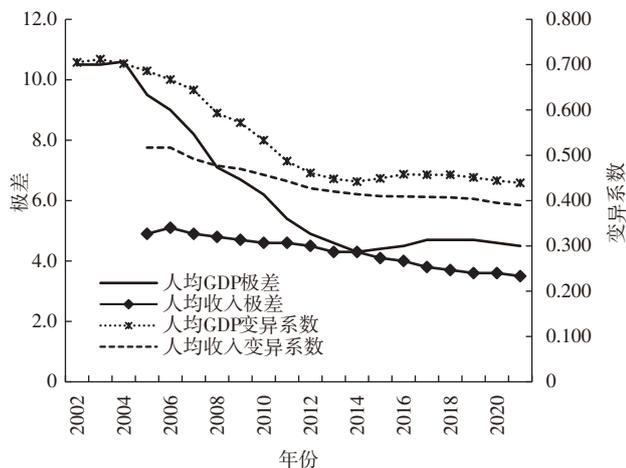
四是资源空间配置更加均衡。中国人口众多,资源相对短缺,且空间分布不均衡。近年来开展的大规模资源调配,如北煤南运、西气东输、西电东送、南水北调等,在一定程度上缓解了资源空间分布不均衡的状况。各级政府持续加大对欠发达地区和农村的支持力度,城乡区域间基本公共服务均等化加快推进。随着西部大开发、促进中部崛起等战略的实施,以及国家开始注重优化重大生产力布局,外商投资和沿海产业向中西部地区转移加快。各地区经济总量份额的变化,实际上反映了这种产业转移的趋势。2005年,中西部地区GDP占各地区总额的比重为36.8%,2012年提高到40.9%,2021年进一步提高到43.1%,共提高了6.3个



资料来源:根据国家统计局国家统计局数据库中数据计算

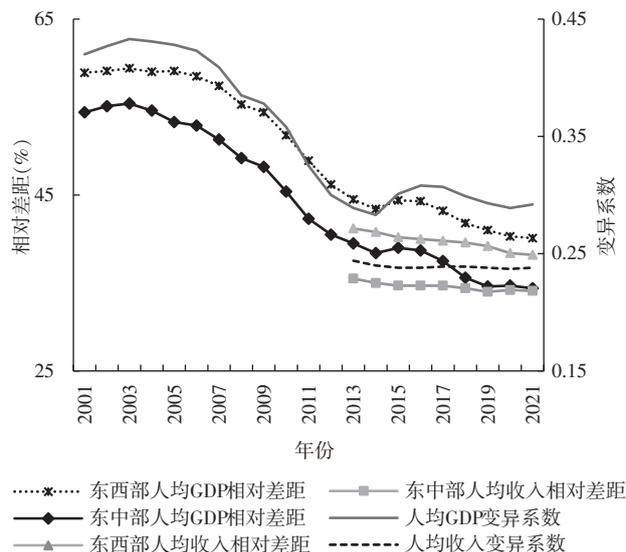
图1 2001—2021年中国区域GDP增长速度

① 赛迪顾问园区经济研究中心.中国园区经济的奋进十年.[https://www.sohu.com/a/593613447\\_378413](https://www.sohu.com/a/593613447_378413).



资料来源:根据国家统计局国家统计数据库中数据计算

图2 中国省际人均产出和收入差距变化



资料来源:根据《中国统计年鉴》(2015、2022)和国家统计数据库中数据计算

图3 中国四大区域人均产出和收入差距变化

百分点。这期间,中部地区所占比重由 19.5% 提高到 22.0%,西部地区所占比重由 17.4% 提高到 21.1%,分别提高了 2.5 个和 3.7 个百分点。由于经济的更快增长,民族 8 省区 GDP 占各地区总额的比重也由 2007 年的 8.9% 提高 2012 年的 9.5%,2021 年进一步提高到 10.4%。沿海产业西进加快,将有利于提高产业和就业岗位分布与人口分布的匹配度。

五是区域一体化快速推进。区域一体化是促进区域协调发展的重要途径。近年来,中央和地方政府都高度重视区域一体化工作,积极开展多层次、多领域、多类型的区域一体化探索,一体化的范围逐步拓展、层次不断提升。为促进区域一体化发展,国家制定实施了一系列区域发展规划,如《京津冀协同发展规划纲要》《长江三角洲区域一体化发展规划纲要》等,将城市群区域一体化和都市圈同城化作为重要任务。各级地方政府也编制了类型多样的一体化规划,推动省内一体化由县域一体化到市域一体化,再到跨区域一体化和全省域一体化迈进。目前,浙江、江苏等省均将省域一体化提上重要日程。2022 年 3 月,中共中央、国务院又发布《关于加快建设全国统一大市场的意见》,提出加快建设高效规范、公平竞争、充分开放的全国统一大市场,无疑将有助于推进全国市场一体化。

六是区域协调发展机制日益完善。早在 2007 年,中央就提出要加快健全有利于促进区域协调的市场机制、合作机制、互助机制、扶持机制(胡锦涛,2016)。2018 年 11 月,中共中央、国务院发布《关于建立更加有效的区域协调发展新机制的意见》,将加快形成统筹有力、竞争有序、绿色协调、共享共赢的区域协调发展新机制作为目标任务,并提出了 8 个方面的具体机制,包括区域战略统筹机制、市场一体化发展机制、区域合作机制、区域互助机制、区际利益补偿机制、基本公共服务均等化机制、区域政策调控机制和区域发展保障机制。近年来,这些机制均在实践中积极推进并不断完善。目前,中国已经初步形成了一个多领域、多层次、多途径的区域协调发展机制体系。区域协调发展机制和政策的逐步完善,有力促进了区域协调发展。据研究,2003—2017 年,中央向欠发达地区的政策倾斜显著提升了欠发达地区人均 GDP 发展速度,每年贡献度达到 2.2%(胡尊国等,2022)。

### 三、当前区域发展不协调的主要表现

近年来,尽管中国区域协调发展取得了显著成效,但应该看到,目前中国区域发展中仍存在诸多不协调的因素,地区发展差距仍然较大,且出现了一些新的特征和表现形式。正如党的二十大报告在谈及当前发展面临困难和问题时所指出的,“发展不平衡不充分问题仍然突出”“城乡区域发展和收入分配差距仍然较大”(习近平,2022)。当前,中国区域发展的不协调主要表现在以下几个方面。

一是区域发展差距仍然较大。尽管近年来中国区域发展的相对差距在不断缩小,但目前仍处于较高水

平。2021年,在省级层面,按人均GDP计算的极差为4.5倍,按居民人均可支配收入计算的极差是3.5倍,其中城镇居民人均收入极差为2.4倍,且近几年略有提升,农村居民人均收入极差为3.4倍,基本保持稳定(表1)。从国际比较来看,在同等发展水平上,中国当前的区际差距也是比较高的(张军扩,2022)。同时,中国的区域发展差距往往与城乡差距交错叠加在一起。考虑到东部地区城乡融合水平较高,西部地区城乡二元结构明显,东部城市与西部农村之间的发展差距更大。2021年,上海市城镇居民人均可支配收入是甘肃省农村居民的7.2倍。而且,行政区划层级越低,这种区域差距就越大。更重要的是,区域间的绝对差距仍在不断扩大。2015—2021年,东部与中部、西部、东北地区之间居民人均可支配收入的绝对差距分别扩大了56.7%、51.3%和100.5%。

表1 中国省际城乡居民人均可支配收入差距

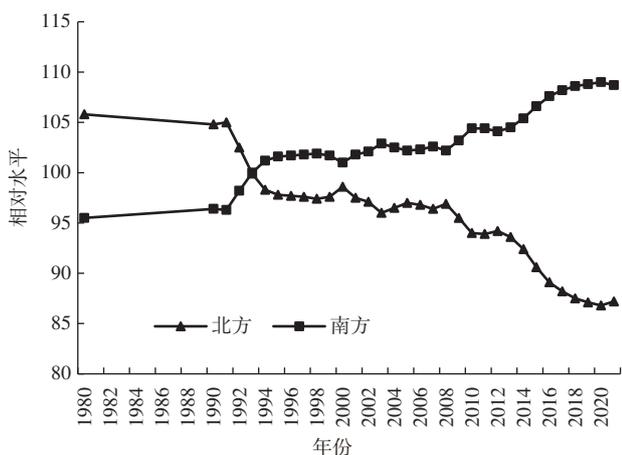
区域发展		2012年	2013年	2014年	2015年	2016年	2017年	2018年	2019年	2020年	2021年
城镇居民	极差	2.3	2.3	2.2	2.2	2.2	2.3	2.3	2.4	2.5	2.4
	变异系数	0.257	0.255	0.254	0.253	0.256	0.258	0.262	0.264	0.263	0.265
农村居民	极差	3.5	3.4	3.4	3.3	3.4	3.4	3.5	3.4	3.4	3.4
	变异系数	0.356	0.347	0.342	0.341	0.344	0.343	0.342	0.338	0.327	0.326

资料来源:根据国家统计局国家统计局数据库中数据计算。

二是南北差距问题日益凸显。在东西发展差距还没有得到根本解决的情况下,近年来南北差距问题又开始凸显,成为社会各界关注的焦点。学界一般以全国地理中位线的北纬35°线为界(李二玲和覃成林,2002),将全国31个省份(未包含港澳台地区)划分为北方和南方区域。前者包括北京、天津、河北、山西、内蒙古、辽宁、吉林、黑龙江、山东、河南、陕西、甘肃、青海、宁夏、新疆15个省份;后者包括除北方之外的其他16个省份。在改革开放初期,由于北方经济发展水平高于南方,南北差距最初只是增长速度差距,但随着这种增速差距的长期累积,目前已经转变为发展水平差距,成为增速差距与水平差距的混合体。1978—2021年,北方地区生产总值年均增长9.5%,比南方低1.2个百分点(王继源,2022)。从图4中可以看出,1980—2021年,北方人均GDP相对水平(以各地区平均为100)由105.8下降到87.2,而南方人均GDP相对水平则由95.5提升到108.7。其中,1993年是一个转折点,此后北方人均GDP相对水平一直低于南方,且二者差距不断扩大。南北增速差距主要是东北经济增长乏力引起的。由于观念严重滞后,营商环境较差,经济结构不合理,加上体制机制僵化,新旧动能转换不畅,造成东北地区产业支撑不足,就业岗位缺乏,经济增长乏力,人口外流现象严重。除个别年份外,自2001年以来,东北地区生产总值增长速度在四大区域中最低,其GDP份额和人均GDP相对水平急剧下降。东北地区人均GDP相对水平从1980年的150.8下降到2003年的101.3,2021年进一步下降到71.0,呈现持续快速下降的趋势。近年来,这种经济增长不景气已经由东北地区扩展到华北和西北地区。

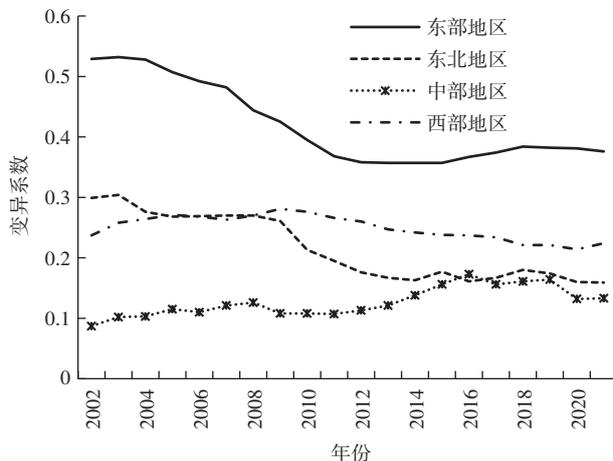
三是区域内部分化现象值得注意。在四大区域层面,进入21世纪以来,尽管东部、西部和东北地区省际人均GDP差异呈现缩小趋势,但目前东部地区省际差异仍处于高位,中部地区省际差异则有所扩大(图5)。特别是在西部地区,近年来西南和西北地区经济增长分化现象严重。与西南地区经济的良好增长势头相比,西北地区经济呈现出相对缓慢的增长态势。2012—2021年西南地区生产总值年均增长8.5%,其中2016—2021年为7.4%,分别比西北地区高1.2个和1.6个百分点。在省域层面,尽管自2005年以来中国省内人均GDP极差和变异系数平均值都在下降(魏后凯,2019),但省内分化问题依然不可忽视,即使是经济较发达的东部地区,省内区域发展不平衡问题也较为突出。尤其是在广东省,近年来珠三角与粤东西北地区之间的发展差距仍在不断扩大。2014—2020年,珠三角与粤东西北地区之间居民人均可支配收入之比从2.18提高到2.22,其中二者之间城镇居民收入之比由1.83提高到1.93,农村居民收入之比由1.44提高到1.48。有研究表明,区域内差异是造成中国省域发展不平衡的重要原因之一,而生态环境和公共服务分布不均衡是造成这种区域内差异大的关键因素(刘强和徐生霞,2021)。在地级市层面,长期实行的市管县体制虽然有力推动了中心城市的成长,但也带来人才、资金等要素甚至建设用地指标向中心城区的集中,从而抑制了县域经济的发展。中心城市对县域的虹吸效应不利于市域一体化和共同发展。

四是欠发达地区内生能力不足。2015年10月,中共十八届五中全会作出了坚决打赢脱贫攻坚战的重大战略决策。经过5年多的努力,中国脱贫攻坚取得了全面胜利。到2020年底,现行标准下农村贫困人口全部脱贫,全面实现“两不愁三保障”和饮水安全有保障,832个贫困县全部摘帽,解决了区域性整体贫困。



资料来源:根据国家统计局国家统计数据库中数据计算

图 4 南方和北方区域人均 GDP 相对水平



资料来源:根据国家统计局国家统计数据库中数据计算

图 5 中国四大区域省际人均 GDP 变异系数

2013—2020年,贫困地区农村居民人均可支配收入相对水平由67.0%提高到73.5%,贫困地区与其他地区之间的差距在不断缩小。然而,应该看到,这些贫困地区虽然已经实现了脱贫摘帽,但由于缺乏稳定的产业支撑,大多仍缺乏内生发展的能力。中国社会科学院精准扶贫精准脱贫百村调研表明,脱贫村总体上还不具备明显的内生发展特征,贫困村脱贫只是其内生发展的起点(李培林,2020)。内生发展能力不足是与其经济发展水平紧密联系在一起,尽管原因较多且比较复杂,但最关键的是创新能力不足。在中国现行的行政等级体制下,政府公共资源配置长期存在着明显的行政中心偏向,这种行政中心偏向也是一种大城市偏向,二者起到了相互强化的作用(魏后凯,2014)。特别是,各种优质资源和创新活动仍高度集中在大城市和各级行政中心。据采用2009—2016年地级市面板数据进行研究的结果表明,行政级别对城市创新能力的提升具有正向直接效应,行政级别每提高一个等级,城市创新能力可提高35%左右(张可云等,2021)。因此,不断提高欠发达地区的内生发展能力,更加需要持续增强其创新能力。

五是农村地区差距尤为明显。中国的区域发展差距主要体现为农村地区发展差距。近年来,虽然东西部间和省际农村居民收入差距在不断缩小,但至今仍高于其城镇居民收入差距。从四大区域层面看,随着四大区域城镇居民收入差距的扩大和农村居民收入差距的缩小,目前四大区域农村居民收入变异系数已略低于城镇居民,但东西部间农村居民收入相对差距仍高于城镇居民收入差距。2021年,东西部间农村居民人均可支配收入相对差距为33.7%,比二者城镇居民收入相对差距高5.7个百分点(表2)。从省级层面看,无论是按极差还是按变异系数计算,近年来中国省际农村居民人均可支配收入差距都远高于省际城镇居民收入差距,2021年大约分别高了42%和23%(表1)。更重要的是,在农村地区,近年来各地区村庄分化现象也十分明显。2020年,中国社会科学院农村发展研究所开展了首期中国乡村振兴综合调查(CRRS),在全国共调查了10个省(自治区)、50个区县、156个乡镇、308个行政村、3833户家庭,每个行政村平均调查了12户。如果按调查户计算各村的户均年收入,在剔除无效和极端样本后的304个行政村中,按户均收入最高与最低的10个村计算,二者之比高达24.9倍;即使按户均收入最高与最低的30个村计算,二者之比仍然达到10.8倍。这说明,目前中国村庄分化现象已经相对严重。村庄分化是能人效应、区位条件、产业业态、组织体制等多方面因素综合作用的结果,它将激发农村社会矛盾,加大农村治理的难度,不利于推进农民农村共同富裕。

表 2 中国四大区域居民人均可支配收入差距

参数		2013年	2014年	2015年	2016年	2017年	2018年	2019年	2020年	2021年
全体居民	变异系数	0.244	0.240	0.238	0.238	0.239	0.239	0.238	0.237	0.238
	东西相对差距(%)	41.2	40.8	40.2	40.0	39.8	39.6	39.2	38.4	38.2
城镇居民	变异系数	0.168	0.167	0.167	0.171	0.175	0.178	0.181	0.186	0.190
	东西相对差距(%)	28.2	28.1	27.8	27.8	27.9	28.1	28.1	27.8	28.0
农村居民	变异系数	0.193	0.191	0.188	0.187	0.187	0.186	0.183	0.178	0.179
	东西相对差距(%)	37.3	36.9	36.4	36.0	35.6	35.3	34.8	33.7	33.7

注:东部与西部地区间相对差距系数=(东部指标值-西部指标值)/东部指标值×100%。资料来源:根据《中国统计年鉴》(2016、2022)计算。

## 四、促进区域协调发展的战略抉择

中国式现代化是全体人民共同富裕的现代化(习近平,2022),也是既包括城市和乡村,又包括发达地区、欠发达地区和老少边地区在内的全域现代化。这里所讲的全体人民是由城乡居民或各区域居民构成的整体,从空间角度看,全体人民共同富裕就是城乡居民和各区域居民都要富裕,逐步实现城乡区域共同富裕,也即全域共富。全域共富是全体人民共同富裕的题中之义,也是其空间体现。中国是一个城乡区域发展不平衡的发展中大国,促进城乡区域协调发展将是一项长期的艰巨任务。在新发展阶段,要面向中国式现代化和全体人民共同富裕,将区域高质量协调发展作为主基调,加强区域协调发展的战略统筹和央地分工,以区域协调促进全域共富,推动区域发展战略由注重经济协调向促进全域共富转型。

### (一)将区域高质量协调发展作为主基调

区域协调发展和区域高质量发展是当今中国区域发展面临的两大核心主题。最初学术界主要是沿着这两条路径分别开展研究,但事实上,区域协调发展与区域高质量发展是相互促进并紧密联系在一起,需要把二者有机结合起来。一方面,高质量发展是体现新发展理念的发展,新发展理念中的协调发展,其核心内容之一就是区域协调发展。因此,区域协调发展本身就是国家层面或上一级区域高质量发展的重要内容和内在特征,也是其实现高质量发展的重要途径;另一方面,高质量发展是对所有地区的普遍要求,无论是发达地区还是欠发达地区,都必须贯彻落实好新发展理念,走高质量发展的路子,高质量发展的要求为各个层面的区域协调发展规定了方向。区域之间的协调发展也有利于各个区域的高质量发展。有鉴于此,有必要将高质量发展要求融入区域协调发展战略中,在区域协调发展与区域高质量发展之间建立联动和衔接机制,推动形成区域高质量协调发展的新格局(魏后凯等,2020)。

统筹推进区域协调发展与区域高质量发展,走区域高质量协调发展之路,是新发展阶段中国区域发展的主基调。其中心任务是构建更高水平、更有效率、更加公平、更可持续的区域协调发展新格局。更高水平是指我们需要的区域协调发展并非是一种低水平的区域均衡,而是一种高水平的区域全面协调;更有效率是指充分发挥有效市场和有为政府的合力作用,在实现高效率的过程中全方位推进区域协调发展,逐步缩小区域差距;更加公平是指赋予各地区平等的发展机会和权益,更加强调公共资源均衡配置和发展成果共享,加快实现基本公共服务均等化和居民收入均衡化;更可持续是指坚持生态优先、绿色发展,促进各地区人与自然和谐共生,推动人口、经济发展与资源环境承载能力相适应,实现可持续的协调发展。促进区域高质量协调发展,首先要依托珠三角、长三角、京津冀、成渝等核心区域,培育一批具有竞争力和影响力的中心城市、都市圈和城市群,推动形成能够支撑高质量发展的动力源体系,为中国经济高质量发展注入新动能。其次,要按照高质量发展的要求全面推进区域协调发展,构建多层次、多领域、多途径促进区域协调发展的战略体系、制度体系、机制体系和政策体系。此外,缩小区域发展差距是一个长期的渐进过程,需要在推进高质量发展的过程中逐步缩小区域发展差距,从而在更高水平上高质量实现区域协调发展。

### (二)加大区域协调发展的战略统筹力度

城市与乡村是两类不同的地域空间,从广义上看,城乡协调发展也可以看成是区域协调发展的一个组成部分。近年来,中国在国家层面相继实施了区域协调发展战略、区域重大战略、主体功能区战略、新型城镇化战略和乡村振兴战略,这些战略在一定程度上都承担了促进区域协调发展的功能,是推动城乡融合和区域协调发展的重要战略举措。但由于这些战略在国家战略体系中承担的功能定位和发展目标不同,其协调难度也在日益加大,在实施中还有可能会存在一定冲突和不协调,因而需要在战略顶层作出相应安排,切实加强战略衔接和统筹的力度,强化各种战略的区域协调功能,使之能够形成一股强大的合力。

区域协调发展战略、区域重大战略和主体功能区战略是促进区域协调发展的主体战略。从狭义看,区域协调发展战略是指区域发展总体战略,包括西部大开发战略、东北地区等老工业基地振兴战略、促进中部地区崛起战略、鼓励东部地区率先发展战略及国家支持老少边穷地区发展的战略安排,它在促进区域协调发展的国家战略体系中起着核心和基础作用。从广义看,区域协调发展战略是指国家层面带有协调功能的各种区域战略的总称<sup>②</sup>。区域重大战略是针对具有全局性意义的重要区域制定的发展战略,主要是作为中国经

<sup>②</sup> 如党的十九大报告将区域发展总体战略、区域重大战略以及新型城镇化和陆海统筹等方面的内容都纳入到区域协调发展战略中(习近平,2017),《习近平经济思想学习纲要》也将区域发展总体战略、区域重大战略和主体功能区战略纳入区域协调发展战略(中共中央宣传部、国家发展和改革委员会,2022)。

济高质量发展的动力源,并承担各区域内部协调发展的功能。除了前述的五大战略,也有学者把海南自贸港和成渝地区双城经济圈列为区域重大战略(高国力,2021)。主体功能区战略明确了各类区域的主体功能定位和发展导向,通过实施差别化的空间管控、发展路径和区域政策,规范和优化国土空间保护开发格局,有利于各主体功能区域实现优势互补、合理分工、协调发展。新型城镇化战略和乡村振兴战略是推动城乡融合和协调发展的两个轮子,二者同样具有促进区域协调发展的功能。例如,在以人为核心的新型城镇化战略下,城镇化规模格局和空间格局的优化无疑是推动区域协调发展的重要途径;而实施乡村振兴战略是促进城乡协调发展的根本之策,各级政府对脱贫地区和欠发达地区乡村振兴力度的加大,也有助于推动农村地区的协调发展。因此,有必要以区域重大战略为引领,以区域发展总体战略为基础,以主体功能区战略为导向,以新型城镇化战略为骨架,以乡村振兴战略为抓手,加强各个战略之间的统筹衔接,增强各区域战略的协同性,充分发挥其叠加效应、协同效应和融合效应。

需要指出的是,促进区域协调发展是中央和地方政府共同的责任,需要在建立健全有效市场机制的基础上,更好发挥有为政府的积极作用,强化中央与地方政府之间的职责分工,构建多层次的区域协调发展调控体系。近年来,中国政府间财权在上移,而事权则在下沉,由此出现了财权与事权不对称的现象。尤其是,在基本公共服务支出责任方面,大都采取主要由省级及以下政府承担的模式,由此造成各地区基本公共服务差距较大(张军扩,2022)。为此,要进一步加大中央财政的转移支付力度,充分发挥中央政府的主导性作用,采取组合式的政策手段,促进国家层面的区域协调发展,重点是促进四大区域和省域之间的协调发展,并对特殊类型区域给予相应支持。各省级政府同样肩负着促进省域内区域协调发展的重任,特别是经济较发达省份的区域协调发展,如江苏省苏南与苏北地区、广东省珠三角与粤东西北地区的协调发展,主要是省级政府的责任。对于地级市和县级政府而言,同样需要高度关注区域内部发展差距,统筹推进中心城区与县域协调发展,支持欠发达乡镇和经济薄弱村加快发展,有效破解村庄分化。

### (三)寻求面向全域共富的战略新举措

长期以来,在促进区域协调发展方面,学术界存在着究竟是追求“个人富裕”还是“地区繁荣”的争论。这一问题自20世纪60年代提出以后,学术界对此进行了长达数十年的持续讨论。从空间角度看,这是两种不同的空间干预思路,“个人富裕”强调个人的福利而不考虑其地区分布,而“地区繁荣”强调需要扶持欠发达地区发展(Bolton,1992)。前者被称之为空间中性的,后者则被称为空间干预(丁嵩和孙斌栋,2015)。从要素迁移角度看,这两种思路也就是迁移人口还是转移资本的问题,或者说是根据工作岗位移动人,还是根据人设工作岗位(胡佛,1990)。如果追求“个人富裕”,则需要转移人口,实现人的富裕;如果追求“地区繁荣”,则需要转入资本和产业,扶持欠发达地区发展。在“十三五”期间,中国易地扶贫搬迁总人口达1000万人,使那些处于缺乏基本生存条件的生态脆弱地区的贫困人口摆脱了贫困。但是,从大的地域范围看,任何一个国家都不可能任由大范围的区域贫穷或衰落下去,大多实施区域政策支持落后地区发展和萧条地区振兴。因此,过分强调“个人富裕”而否定“地区繁荣”,实际上是对区域政策的否定。

人类生产生活都离不开空间。如前所述,全体人民共同富裕也就是城乡区域共同富裕或全域共富,而不仅仅是一少部分地区的富裕,更不是少数发达地区和城市的富裕。在共同富裕的视域下,要突破“个人富裕”还是“地区繁荣”的传统线性思维定势,尊重人的意愿及其就业、居住选择权,兼顾区域协调发展的多维目标,寻求面向全域共富的战略新举措。首先,要以区域资源环境承载力为依据,对于那些“一方水土不能养活一方人”的生态条件恶劣地区,实行生态移民搬迁致富是必要的;对于那些人口过度膨胀并超越其资源环境承载能力的大都市区,同样需要引导其人口疏散。其次,要坚持以人民为中心的思想,切实保障人口自由迁徙和居民居住权,按常住人口配置和优化公共资源,促进基本公共服务均等化和公共资源均衡配置。第三,区域经济持续稳定增长依然十分重要,要依靠全面深化改革,激发区域经济的内生活力,尤其要将加快县域经济和欠发达地区发展提到更加重要的位置。最后,要发挥各地区优势,建立各具特色的现代产业体系,为各地区居民就近就地提供更加充分的就业机会和岗位,实现各地区居民收入均衡化和生活质量等值化。

从更大的空间范围看,实现全域共富,还需要考虑人口、经济与资源环境相协调的问题。一般认为,市场机制是促进区域协调发展的基础性机制,应该发挥市场在空间资源配置中的决定性作用。而空间效率的取得也主要依靠市场机制作用来实现,政府的区域援助政策将更多考虑公平目标,实行“雪中送炭”而不是“锦上添花”(魏后凯等,2011)。在整个国家层面,要采取鼓励产业西进、人口东流的策略,把转移产业与转移人

口有机结合起来,在全国范围内促进产业分布、就业岗位与人口分布相匹配。在具体区域层面,要遵循城乡发展规律,以中心城市、都市圈和城市群为依托,以县城为重要载体,推进以人为核心的新型城镇化,促进大中小城市和小城镇协调发展,构建更高质量的全域共富型城镇化格局。

## 五、促进区域协调发展的政策重构

为促进区域协调发展,中国从不同视角、领域和层面制定实施了类型多样的区域政策,但至今为止,还没有形成一个统一的区域政策体系。现行区域政策基本遵循“量体裁衣”原则,多是既有政策“因地因时制宜”的变体和混合,缺少统一规范的政策架构(晏世琦,2021)。而且,政策实施的地域单元既有面积庞大的区域如西部地区,也有各种类型区,地域范围变化大。各种区域规划在空间、内容、功能上高度重叠,有的还配有相关政策,导致区域政策负担过重(相伟,2010)。许多政策措施都是依据意见、战略、规划而来,有不少带有一对一的性质,缺乏统一的规范和标准,政策“碎片化”现象严重。这种“碎片化”容易导致各地方政府相互竞争和攀比,使一些政策在实施中逐渐泛化,由此影响政策的实施效果。例如,经过多次比照实施、参照实施等,目前享受西部大开发政策的地域范围不断扩大。因此,在迈向共同富裕的新形势下,应按照政策精细化、措施精准化的要求,重构国家区域政策的基本框架,以类型区为基本依据,构建全国统一规范、分类管理的区域政策体系。

### (一)建立分类管理的区域政策体系

为激发地区经济活力,推动区域协调发展,提高政策的有效性、精准性和可持续性,改革开放以来中国逐步探索出了按照经济功能区、主体功能区和特殊类型区,实行区别对待的差别化区域政策。这种差别化的区域政策,较好地体现了区别对待、分类指导的原则,有利于提高政策的实施效果(魏后凯,2019)。从国际经验看,各国的区域政策大都针对落后地区、萧条地区、膨胀地区等问题区域展开。据此,有学者主张中国的区域治理应聚焦问题区域,并按照“穷堵老”即落后地区治“穷”、萧条地区治“老”、膨胀地区治“堵”的思路来设计类型区政策(张可云,2020)。也有学者主张按照问题区、功能区、政治区三种类型区来重塑国家区域政策(晏世琦,2021)。考虑到政策的延续性,未来重塑国家区域政策应立足构建统一国内大市场,遵循市场经济一般规律,进一步完善类型区政策,着力增强政策的规范性,缩小政策地域单元,提高政策精准性和有效性。

一是弱化经济功能区的优惠政策。改革开放以来,国家针对不同类型经济功能区,如经济特区、经济技术开发区、高新技术产业开发区、自由贸易试验区等,均实行了相应的优惠政策。随着经济发展水平的提高和全方位开放格局的形成,为构建全国统一大市场和创造公平的竞争环境,国家应逐步弱化对各类经济功能区的优惠政策,重点鼓励其进行体制机制创新,获取改革和开放红利,推动政府支持从政策优惠走向体制创新和制度型开放。

二是细化主体功能区的调控政策。为规范和优化国土保护开发格局,国家对优化开发、重点开发、限制开发和禁止开发等不同类型主体功能区实行分类管理的区域政策,中央财政自2008年起设立重点生态功能区转移支付,2021年达到881.9亿元。全国国土空间规划按其主体功能进一步将国土空间划分为城镇空间、农业空间和生态空间。未来应进一步细化主体功能区类型,如区分不同类型的农业空间,尤其是粮食主产区和农产品优势区,并将政策地域单元由县级行政区缩小到乡镇、村庄甚至地块,以提高区域政策的精准性。

三是加强特殊类型区的援助政策。国家“十三五”规划纲要将革命老区、民族地区、边疆地区和困难地区统称为“特殊类型地区”。2021年,国务院批复了《“十四五”特殊类型地区振兴发展规划》,涉及欠发达地区、革命老区、边境地区、生态退化地区、资源型地区、老工业城市等六类区域。很明显,革命老区和民族地区并非属于严格意义上的典型问题区域。未来国家对特殊类型区的援助政策应逐步转变为对关键问题区域的援助政策。为此,应研究确立关键问题区域的标准、类型划分和政策工具组合,切实帮助那些面临严重困难且自身无法解决、需要中央给予援助的关键问题区域及时解决发展中面临的困难,增强其自我发展能力和可持续发展能力。对于革命老区和民族地区,要实行同等优先。

四是区分国家战略规划和区域政策。战略规划是长远性、全局性、综合性的总体谋划和宏伟蓝图,现行区域发展总体战略中的四大区域及区域重大战略中的“三区两流域”均属于战略规划的地域单元。为保障战略规划的有效实施,国家配套的相关政策应依托并纳入前述的类型区政策中,而不能以战略规划区域作为政策实施的地域单元。为此,应按照区别对待、分类指导的原则,对现行的四大区域政策及各区域重大战略的规划配套政策进行相应调整,以逐步形成全国统一规范、分类管理的差别化区域政策体系。

## (二) 研究制定欠发达地区发展政策

脱贫攻坚任务完成后,国家设置5年的过渡期,对脱贫地区继续给予相应支持,保持现有主要帮扶政策总体稳定。原中央财政专项扶贫资金调整为衔接推进乡村振兴补助资金,主要用于支持巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接相关工作,2022年该资金总规模达到1650亿元,比2020年增长12.9%。随着2025年过渡期的结束,脱贫地区政策需要及时转向欠发达地区政策。欠发达地区与脱贫地区是两个不同的概念,二者既有区别又有联系。从全面建设社会主义现代化国家的全局看,脱贫地区政策不能长期固化,更不能以此取代欠发达地区政策。经过多年的扶持,全国832个脱贫县已经出现了分化特征,而有些非脱贫县因长期缺乏政策支持正面临诸多困难,其发展水平已经低于某些脱贫县。在“十四五”后期,应根据情况变化和共同富裕目标,将加快欠发达地区发展提上重要议程,尽快研究制定欠发达地区发展政策,加大中央和省级财政转移支付力度,支持欠发达地区加快发展。

首先,要研究制定欠发达地区的标准。当前,可以考虑根据低收入人口集聚及地区发展能力和水平等因素,精准识别和划定欠发达地区。根据以往的经验,宜以县级行政区为基本单元,综合考虑低收入人口规模和比重、基本公共服务水平、居民人均收入、人均财政收入和财政收支缺口等指标,将全国排名靠后的一定比例区域纳入欠发达地区范畴,并在综合评估的基础上以5年为期进行动态调整。

其次,加大对欠发达地区的支持力度。要围绕立足新发展阶段、落实新发展理念、构建新发展格局,尽快研究制定新时期国家支持欠发达地区发展的相关政策,在财政、税收、金融、项目投资、产业发展、人才培养、基础设施和公共服务等方面加大政策支持力度,帮助欠发达地区加快发展,使这些地区在全面建设社会主义现代化国家的新征程中不至于落伍、掉队,为最终实现全体人民共同富裕目标奠定坚实的基础。

再次,对老少边地区实行同等优先。改革开放以来,中国对老少边地区实施了一系列援助政策,帮助其加快经济社会发展步伐。在国家政策支持下,老少边地区经济社会近年来获得了快速发展。未来要继续支持革命老区、民族地区加快发展,着力改善基础设施和公共服务,不断增强其内生发展能力;同时,要进一步加强边疆地区建设,大力推进兴边富民、稳边固边,促进边疆经济繁荣和社会稳定。对于属于“老少边”的欠发达地区,可以适当放宽入选标准,并在投资和政策支持上给予适度倾斜。

最后,实施欠发达地区创新驱动行动。2016年7月,习近平总书记在宁夏考察时指出:“越是欠发达地区,越需要实施创新驱动发展战略”(石泰峰,2016)。对欠发达地区而言,要实现跨越赶超和内生发展,将需要更多依靠创新驱动。可以说,创新是欠发达地区实现跨越赶超和内生发展的根本动力。然而,由于基础薄弱和创新资源缺乏,除了依靠自身努力,欠发达地区提升创新能力还需要中央和发达地区的支持。可以考虑在国家层面实施欠发达地区创新驱动行动计划,国家有关部门在资金和政策上给予相应支持,同时引导和动员中央国家机关、国有企事业单位、发达地区政府、民营企业和社会组织等,采取多种多样形式,支持欠发达地区科技创新、管理创新和品牌创新,依靠创新驱动加快欠发达地区发展。

## (三) 提高区域政策的精细化程度

区域政策是促进区域协调发展和全域共富的政策工具组合。提高区域政策的实施效果,不仅要缩小政策实施的地域单元,实行分类管理的差别化政策,而且要统筹区域政策的多元化目标,综合运用各类区域政策措施,采取多样化的区域政策手段和工具。

首先,统筹区域政策的多元化目标。过去在论及区域政策的目标时,更多考虑的是效率与公平的抉择。这主要是就区域援助政策而言的。事实上,中国区域政策的内涵十分广泛,除了要考虑效率与公平目标外,还需要考虑安全和可持续性目标。不同类型的区域政策,其目标取向也不尽相同。例如,经济技术开发区、高新技术产业开发区、自由贸易试验区等经济功能区的选择,更多考虑的是经济效率目标;而对欠发达地区的援助政策,主要是考虑公平目标。除此以外,对老少边地区的支持政策也体现了安全目标,如维护国防安全、民族团结和社会稳定等;而对重点生态功能区和粮食主产区的补偿政策,则兼顾了安全和可持续性目标,二者不仅是为了保障国家粮食安全和生态安全,而且有利于促进可持续发展。

其次,发挥各类政策的合力效应。从政策的功能看,区域政策可分为激励性政策、限制性或约束性政策、补偿性政策和援助性政策四种类型。激励性政策是正向鼓励的支持政策,在中国各类区域政策中广泛使用。限制性政策主要在大都市膨胀区、生态功能区和粮食主产区等使用,如为疏解非首都功能,北京市颁布了新增产业的禁止和限制目录,并进行了多次修订完善;生态环境部已将超过25%的国土面积纳入生态保

护红线,禁止在区域内进行工业化和城镇化开发。国家对欠发达地区及其他面临困难地区的支持政策带有援助性质,属于区域援助政策的范畴。区域补偿政策则是对特定区域因承担国家功能而做出牺牲的一种利益补偿,区域生态补偿、资源补偿和粮食主产区利益补偿等都属于此类。在新形势下,应根据不同区域承担的功能和面临问题的性质,将四类政策有机结合起来,形成合力效应。

最后,实行多样化的政策工具组合。在早期,为刺激各种经济功能区发展,政府更多采取政策优惠尤其是税收优惠的办法,既造成地区间不公平竞争,也阻碍了全国统一市场的形成。区域政策要更好地发挥作用,必须建立在有效市场的基础之上,在维护公平竞争和有利于形成统一市场的大框架下,采取多样化的政策工具组合,充分挖掘组合政策的集成效应。即使是对欠发达地区的对口支援,也不能只靠政府拉郎配,而应遵循市场规律和经济发展规律,完善相关制度安排和利益分配机制,在合作共建中实现互利共赢。

### 参考文献

- [ 1 ] [美]埃德加·M.胡佛,1990.区域经济学导论[M].北京:商务印书馆.
- [ 2 ] 丁嵩,孙斌栋,2015.区域政策重塑了经济地理吗?——空间中性与空间干预的视角[J].经济社会体制比较,(6):56-67.
- [ 3 ] 高国力,2021.加强区域重大战略、区域协调发展战略、主体功能区战略协同实施[J].人民论坛·学术前沿,(14):116-121.
- [ 4 ] 胡锦涛,2016.胡锦涛文选(第二卷)[M].北京:人民出版社.
- [ 5 ] 胡尊国,熊云晖,邓理婕,等,2022.区域协调发展政策效果的再评估——来自因果森林算法的异质性处理效应分析[J].经济学报,9(2):201-235.
- [ 6 ] 李二玲,覃成林,2002.中国南北区域经济差异研究[J].地理学与国土研究,(4):76-78.
- [ 7 ] 李培林,2020.精准扶贫精准脱贫百村调研·总报告卷:脱贫与内生发展[M].北京:社会科学文献出版社.
- [ 8 ] 刘强,徐生霞,2021.中国区域协调发展及空间演进[J].统计与决策,37(1):102-105.
- [ 9 ] 石泰峰,2017.努力实现经济繁荣民族团结环境优美人民富裕[N].人民日报,2017-07-28(007).
- [ 10 ] 王继源,2022.新发展格局下促进南北方区域协调发展[J].宏观经济管理,(4):7-13.
- [ 11 ] 魏后凯,2014.中国城市行政等级与规模增长[J].城市与环境研究,1(1):4-17.
- [ 12 ] 魏后凯,2019.中国区域经济发展[M].北京:经济科学出版社.
- [ 13 ] 魏后凯,年猛,李玟,2020.“十四五”时期中国区域发展战略与政策[J].中国工业经济,(5):5-22.
- [ 14 ] 魏后凯,2011.中国区域政策:评价与展望[M].北京:经济管理出版社.
- [ 15 ] 魏后凯,2021.新型城镇化重塑城乡格局[M].北京:社会科学文献出版社.
- [ 16 ] 习近平,2017.决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利[N].人民日报,2017-10-28(001).
- [ 17 ] 习近平,2022.高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗[N].人民日报,2022-10-26(001).DOI:10.28655/n.cnki.nrmrb.2022.011568.
- [ 18 ] 相伟,2010.建立规划协调机制 加强规划间的协调[J].宏观经济管理,(8):30-32.
- [ 19 ] 晏世琦,2021.完善我国区域政策框架体系[J].宏观经济管理,(3):18-23,29.
- [ 20 ] 张可云,2018.新时代的中国区域经济新常态与区域协调发展[J].国家行政学院学报,(3):102-108,156.
- [ 21 ] 张可云,王洋志,孙三百,2021.行政级别、财政支持与城市创新能力——兼论不同区域发展战略的影响[J].浙江社会科学,(12):13-23,155.
- [ 22 ] 张军扩,2022.中国区域政策回顾与展望[J].管理世界,38(11):1-12.
- [ 23 ] 中共中央宣传部,国家发展和改革委员会,2022.习近平经济思想学习纲要[M].北京:人民出版社,学习出版社.
- [ 24 ] BOLTON R,1992.Place prosperity versus people prosperity revisited: An old issue with a new angle[J].Urban Studies,29(2):185-203.

## The Strategic Choice and Policy Reconstruction to Promote Coordinated Regional Development

Wei Houkai<sup>1, 2</sup>

(1. Institute of Rural Development, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 100732, China;

2. School of Applied Economics, University of Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 102488, China)

**Abstract:** Promoting coordinated regional development is an important way to achieve common prosperity for all. In recent years, notable advances had been made in coordinated regional development in China. The level and quality of coordinated regional development have been significantly improved. However, there are still wide gaps in regional development in China, and uncoordinated regional development takes on new features and manifestations. From a spatial point of view, common prosperity for all means prosperity in both urban and rural areas, that is, whole region common prosperity. Under the new circumstances, we should face the Chinese modernization and common prosperity for all, take the high-quality coordinated regional development as the keynote, strengthen the strategic coordination of regional coordinated development, and seek new strategic measures for whole region common prosperity. According to the requirements of thoughtfully-designed policies and targeted measures, we should reconstruct the basic framework of national regional policies, research and formulate development policies in underdeveloped area, and finally establish the regional policy system with unified regulations and classified management.

**Keywords:** coordinated regional development; common prosperity; regional development strategy; regional policy