

# 大区域协调：新时期我国区域经济政策的趋向分析\*

## ——兼论区域经济政策“碎片化”现象

丁任重 陈姝兴

**内容提要：**我国区域规划制定在新世纪进入了新的历史阶段，规划区域数量剧增，种类繁多，规划目标功能强化和更加的多样化，区域经济政策也更加注重地区特色优势。同时，区域规划制定和实施中存在着区域规划政策碎片化、普惠化、非动力化等问题。未来的规划要联系国家总体规划，不仅要有区域的个性化，更要注重大区域协调发展，把握好战略性、大局性的基本取向；注重区域协调机制化，强化各规划间的有效衔接；未来规划还需要区域经济政策与经济体制改革相配套，依靠区域自身发展修炼，提升区域竞争力和发展的质量。

**关键词：**区域政策 区域规划碎片化 大区域协调

区域经济政策是政府为了解决区域经济发展中的矛盾所制定的相关对策，是整体经济发展的必然产物。它通常是由一个国家的中央政府及其所属的各有关机构或者是授予政策制定权限的地方政府，为构建其区域经济战略布局和经济增长发展，以及妥善处理若干个不同区域之间的经济关系而制订的。因为各地区的经济发展模式各具特殊性，并且区域经济政策目标可能只是解决某一地区的某一特定问题，所以区域经济政策只是部分地区的行为指导（郝寿义、安虎森，1999）。区域经济政策的主要原理是区域援助、区域优先发展和区域均衡发展。适合区域的经济政策可以优化改进区域的福利效用水平，破除区域要素流动障碍，帮助区域形成自身强大的内生经济增长力。

国家可以通过各种手段对区域经济政策施加影响，这些方式归纳起来有三种：第一，利用行政手段对国家的区域经济进行政策规划。区域规划、城市总体规划、土地利用规划、生态功能保护区规划等都属于行政手段，这些政策工具，无论是国家区域经济政策还是地方经济政策，都属于国家宏观经济政策

在区域空间尺度上的拓展和延续。第二，利用法律手段，正确处理各方利益关系。美国为西部开发颁布了一系列重要的法律法令，如《联邦受援区受援社区法案》（1993）、《地区再开发法》（1961）、《加速公共工程法》（1962）、《经济机会均等法》（1964）、《阿巴拉契亚地区开发法》（1965）、《农村发展法》（1972）等。这些法律为美国落后地区的经济开发提供了便利，为区域经济政策的权威性和稳定性提供了保障。无独有偶，德国和日本也都非常重视利用法律手段来实施区域经济政策，不仅以宪法为纲，还有地方性法律对其不同阶段的发展予以补充和具体化。第三，区域政策中应用最为广泛、成果最为明显的是经济手段，它涵盖的内容多样，应用灵活，包括了区域内财政、金融、科技、产业等诸多方面。经济手段在美国西部开发区域经济政策利用的效果非常突出，包括密西西比河到太平洋沿岸的广大地区，美国政府通过税收、财政倾斜，对西部进行财政补贴和资金投入，仅1965年阿巴拉契亚区域就有11亿美元的财政支持用于公共事业，区域经济政策促进了银行等金融机构的资金融通，还有专门的法律条文督促贷

\* 丁任重，西南财经大学经济学院，邮政编码：611130，四川师范大学经济管理学院，邮政编码：610068，电子邮箱：dryx@swufe.edu.cn；陈姝兴，西南财经大学经济学院，邮政编码：611130，电子邮箱：chenshuxings@126.com。感谢匿名审稿人的意见和建议，文责自负。

款机构向低收入者发放贷款。<sup>①</sup> 联邦政府还在此区域内大力投资和实施优惠的投资政策,引入私人投资基础设施,使更多的社会资本得到高效利用,经济开发形成良性循环。区域产业政策合理地确定了核心主导产业,不仅有种植业、畜牧业、农产品加工出口产业,还有汇集了高科技产业、国防军工企业和机械设备加工工业等。这些经济手段给西部经济结构带来了翻天覆地的改变,东西部经济实现了均衡发展的政策目标。

在国民经济成长的各个历史阶段,因为有内外多种因素的作用,区域经济分布结构呈现出差别化的格局与特质。适合的区域经济政策规划是国民经济稳步高效增长的保证,是国家持续稳定发展的重要方向标;不适合的区域政策可能导致社会资源的流失浪费,掣肘区域整体实力和社会发展水平的提升。

## 一、我国区域经济政策的变迁

自1949年新中国成立以来,我国的区域政策经过了多次调整和改革,由大区协作到改革开放形成东、中、西三大经济带,再到深化改革阶段划分出国民经济版图的东、中、西、东北四大版块,最终形成由多个增长极带动的多极化发展。我国区域政策制定演化路径是一个从区域“低水平的均衡发展——非均衡发展——高质量的均衡发展”的过程。

第一个阶段是从1949年新中国成立到1965年国家“三五”计划完成。为了协调东西部发展,缩小地区工业化差距,这个时期的主要区域政策是学习借鉴苏联模式,向经济落后地区规划布局生产力,国家通过行政手段把许多工业生产活动安置在了内陆区域,实行大区协作的区域均衡发展战略。在中西部地区相继建成了一批重点能源项目,包括西安热电站、乌鲁木齐热电站、重庆电站等。以兰州石油机械厂、长春第一汽车制造厂等企业为代表的机械制造业,改善了我国工业极端薄弱的状况。均衡的区域发展政策使我国能源、机械等重工业在“156项”规划项目完成后初具雏形。因此,“一五”计划中对西部地区进行的大规模投资改变了其面貌,西部摆脱了完全意义上的落后,经济得以发展,城市化进程也渐上轨道。但后来,从中央到地方都片面追求区域均衡发展,影响了总体经济效益,而且

嵌入式的区域经济政策也不适合落后地区生产力发展水平。

第二个阶段从1966年到1976年,国民经济施行再平衡发展战略,国家通过行政手段将产业和经济建设人才由东部向中西部转移。在“三线”总体建设思路下,西部和中部成为“三线”建设重点,沿海地带的工业、投资、人才<sup>②</sup>持续转向西部地区和处于过渡地带的中部地区,“三线”工业企业和城市迅速崛起,如四川绵阳与广元的核工业和电子工业、攀枝花的冶金工业、重庆的军工和潜艇制造业、贵阳的光电工业等。这一时期的区域规划虽然改善了边远地区落后的状况,开发了自然资源的同时建成了大量的基础工业,但是兼具有显著的国防偏向和政治色彩的计划导向,经济运转效率低下,国民经济结构由于倚重重工业,低估轻工业的发展而不尽合理。

第三阶段从1978年到2000年,是以区域非均衡发展为主要特征的时期。这一过程,从1978年开始,经过几十年不断地摸索逐渐形成,至今还在影响我国区域经济的大格局转变。随着由地区均衡发展战略向不均衡发展战略的转型,我国经济重心东移,梯度推移理论也成为决策部门划分东中西三大经济地带的依据。东部由于区位优势明显,现实基础较好,得以获得中央优惠政策的倾斜,利用资源要素的极化效应,经济活动集聚,实现了快速发展。在区域非均衡发展政策推动下,三大地带政策梯度差距明显。位于东部的“深圳、珠海、汕头、厦门、海南”等经济特区由于自然禀赋和社会经济条件较好,有广阔的经济腹地,率先利用对外开放的优惠政策,引进先进的技术和管理,经济和社会面貌都发生了深刻而广泛的改善,对内陆地区也有强大的示范和带动作用。作为改革开放的排头兵,经济特区被认为是中国解放和发展生产力,释放经济活力的重大制度创新。

第四个阶段是2000年至今,我国的区域政策重心重新转移到区域协调发展的方向。三大地带的划分因为“反梯度”情况和跳跃发展与国民经济的实际之间产生了分离的趋势,因而不均衡发展策略已越来越远离完善社会主义现代化建设的要求(丁任重,2006)。因此,亟须全面的均衡规划政策来协调各地区经济发展。2000年,西部大开发战略的实施是我国区域均衡发展政策的主要标志。区域均衡

发展需要认清和充分发挥区域比较优势,发挥市场的基础作用,强调经济结构调整和质量效益。2011年3月,《中华人民共和国国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》指出:“推进新一轮西部大开发,全面振兴东北地区等老工业基地,大力促进中部地区崛起,积极支持东部地区率先发展,加大对革命老区、民族地区、边疆地区和贫困地区扶持力度……按照全国经济合理布局的要求,规范开发秩序,控制开发强度,形成高效、协调、可持续的国土空间开发格局。”由此可见,地区协调发展战略的政策机制伴随社会发展的需要不断深化,我国宏观经济规划逐渐从东中西部的三区划分过渡到东部、中部、西部和东北的四大区域规划。在大区域格局基础上,以经济联系性、地域同质性以及历史承接性为基本框架的主体功能区规划大体形成,主要经济增长极和次级经济增长极联动并存的多极化的区域规划应运而生。

## 二、新时期我国区域政策的特征

伴随生产力的发展、社会化程度的提高,政府应致力于扩大利益可能性边界,通过制度创新对规划执行的协同进行合理的政策诱导(陈秀山、张可云,2010)。根据新时代四大主体功能区的改革思路,全方位改革试点的方式审批建立一系列规划区域,将成为新时期区域政策的工作重心。各地区利用自身比较优势,打造生产要素自由流动的社会环境,建立各具特色的地方功能区,不断努力缩小地域之间的差距,从而助推国土空间形成多极化的总体区域格局。随着改革攻坚进入深水区,区域空间版图逐渐露出更加细分化的端倪,新旧区域经济增长极基本形成,在多极化驱动发展的思路下,我国的区域规划政策呈现出以下几个主要特点。

1. 区域规划种类多。整体上看,目前我国区域规划的类型繁多,细分化了区域经济版图。由于区域系统具有整体性,规划区之间结构和功能相互作用,彼此转化,并从低层级向高层级,从鲜有秩序到制度秩序不断演化。我国目前特区、经济开发区、沿海开放区等纵横交错,既能各自作为区域增长极带动邻近区域发展,又能协同发展促进更大范围的经济发展。

从区域规划系统上来说,选取具有地域代表性的典型区域,培育经济“增长极”,解决特殊的地域问

题,由原来注重经济发展转向更多的兼顾社会改革协调发展。为此,国务院有区别的规划了综合配套改革试验区,包括侧重现代制造研发和北方国际航运物流中心的天津滨海新区;从经济特区向社会发展转型的深圳市试验特区;以城乡一体化为重点的成渝统筹城乡综合配套改革试验区;探寻新型工业化和新型城镇化的武汉城市圈和长株潭城市群;通过优化升级产业结构以达到土地开发和环境保护等多个领域改革的山西省资源型经济转型综合配套改革试验。

从规划范围来说,出现了跨省区域经济政策规划与不跨省区域经济政策规划交错存在的情形。一省之内的区域经济政策规划是改革初期就呈点状在沿海沿江地带成为主要的区域经济增长极,新的政策区域如成渝经济区,赣闽粤原中央苏区在点的基础上,突破了行政区域划分限制,解决单一行政主体无法处理的发展和规划问题,培育国家层面的增长极,在更大的范围内呈带状或者片状进行改革和发展。现阶段出现的跨区域规划,是全球价值链深化的要求。这些规划以科学技术创新为动力,以长远规划为手段,以竞争协同网络为基本特征,以在区域、全国范围内形成统一的外向型的市场体系为目的。同时,不断进步的制度和日趋完善的公共服务体系打破了生产要素扭曲的僵局,赋予资源更大的流动性。

2. 区域规划政策改革实施对象数量增多。继浦东新区后,雨后春笋般成长起来众多新经济特区,天津滨海新区、重庆两江新区、浙江舟山群岛新区、甘肃兰州新区、广东广州南沙新区、陕西西咸新区、贵州贵安新区、青岛西海岸新区、成都天府新区等重点规划的国家级新区。一些学者用“大跃进”式的区域规划、“区域规划百花齐放”等词组来评价区域政策规划的密集出台。并预言,在之后亦会有区域规划不断浮出水面。这是因为,以往的规划过于粗犷,规划的空间尺度较为广阔,规划执行主体对区域特点的认识没有足够的思考和经验,没有科学论证和切实可行的政策安排。现在国土规划的安排几乎覆盖了所有的疆域,有侧重地结合地方特色和优势的多元化发展。这就有利于应对外部经济不确定性,拉动国内需求,扭转产业模式,保持经济增长的势头,进一步释放自身经济发展内生增长活力。到目前为止,全国国家级经济技术开发区总数为 215

家,国家高新区总数为114家,国务院已经先后批准了12个国家级新区,12个国家综合配套改革的试验区和5个“金融试验区”。<sup>④</sup>

3. 政策目标多样化且功能加强。新的区域规划,不仅考虑了振兴和发展有问题区域,如振兴东北老工业基地,合作开发中国图们江区域;还从大局出发,考虑了产业空间布局的合理性以及技术、经济的外溢效应,如中原经济区是中部地区与东、西部地区连接的核心节点,使国家区域规划布局的总体骨架更加完整。而西部地区通过与东、中部地区实现良好的区域互动,承接东、中部外向型产业链的同时根据各地的主体功能区划分,规划了一批有全局意识的保护环境和生态、优化资源配置的新的改革区域。

我国区域规划政策主要采用自上而下的方式,由点及面的展开区域规划体系制定、改造和落实。层次体系上,紧紧围绕国土、人口、资源、经济等相互之间的作用运动机制,从以前的注重生产力解放的层面转为侧重人的生活品质和生态环境问题等社会制度革新。中央提出主要的空间整治目标、原则和任务,覆盖全国的基础性设施的总体要求,再采取中央直接管辖或者地方自主创新的方式制定具体地方区域规划的方案,涵盖财政、立法、民主建设等领域。

4. 注重发挥区域优势。区域经济政策制定更加注重考虑区域经济的特色。区域经济政策作为一种需要符合国家宏观政策的干预手段,在保证中央全局性战略性问题的同时,必须兼顾区域利益。只有兼顾区域利益诉求,处理好中央与地方的利益分配问题,才能确实落实各项政策。现在,更多的政策由地方通过考察,提出其对区域经济发展的诉求,中央就对地方申请予以考察批复,而不是全由国家发展改革委或者是国务院单方面制定区域发展政策。这种新的政策制定模式使得政策更适合地方实际经济情况,更加符合区域经济的发展要求,同时还可以调动区域发展的积极性。

新的区域规划正在从政府主导型的规划转向市场主导型的发展规划,侧重点从经济发展转向人民生活和社会发展,从关注规划内容转向规划与实施成果齐头并进,并针对不同时期国土资源开发和区域空间布局存在的重大问题,提出区域经济政策规划所能达到的目标。例如,长期作为

我国能源基地的山西省,针对自身存在的问题——资源枯竭型经济转型、土地及资源环境破坏等问题,提出发展新能源,建设环境友好型社会两个方面的基本目标;内蒙古二连浩特重点开发开放试验区,就是利用处于中国北方门户的地理优势,占据陆上丝绸之路经济带的北线,将与俄罗斯和蒙古展开更加紧密的国际合作,确立在延边地区物流中心的重要地位。

### 三、我国区域政策实施中的问题

我国目前高频率出台的区域规划,是改革开放以来前所未有的。按照这个发展脉络,区域间的差距有可能会随着区域多极化的发展不断收敛。区域经济发展由多个增长极带动,东、中、西部地区将释放自身的活力,区域内部、区域之间的合作交流加强,城市圈内部一体化进程进入高级阶段,多极化、扩散辐射力强的协调发展局面有望形成。但不可否认,大密度高频率的区域政策也出现了一些问题。

1. 区域规划碎片化。经济发展的一体化是大势所趋,未来经济区规划的地域限制将可能越来越少,跨区域甚至跨国的经济大区都可能实现(陈秀山等,2012)。但当前,出于制度创新与设计的考虑,为探索区域开发的有效路径,政府划分了多个区域,如经济试验区就分为改革试验区和发展试验区,当中又细分为许多产业承接转移区、生态环境保护区、海洋经济区、革命老区等。这样就出现了区域规划碎片化问题。往往一套班子要同时进行多套任务规划,挤占了新政策的红利空间。碎片化的区域规划,也产生了各自为政,盲目追求政绩、追求GDP的现象。而考核部门默认高投入低效率的产业规模扩张,甚至推动产业重复建设,导致资源配置不合理而造成大量浪费。而且,各级政府没有激励致力于提升核心产业竞争力,却沉浸于对产业技术的效仿,导致区域之间的分工合作被恶性竞争所打乱,地区产业趋同、产业质量低下。

当区域政策的空间范围过于分散,就难以致力于完善科学完整的规划体系。一方面,我国区域规划政策集中于经济发展速度、GDP数量的论证和预测等,没有真正地做到仔细规划。另一方面,传统的经济地理学没有成熟的空间结构理论体系,没有解释市场和政府在区域经济发展过程中的互动规

律,造成国家规划目标不明确。比如,资源也集中于供需分析和开发手段和目标,对于加强资源管理和生态环境保护问题力度和深度不够。产业规划方面,没有十分具体的、可操作性强的规划方案,仅仅依据现状和主观的展望,提出产业布局和发展趋势的指示性意见,并且通过基础设施建设或者税收经济优惠加以诱导,规划出台后,我国实施手段非常薄弱,没有形成跟踪和定期监督汇报,没有电子数据库和数据加工分析系统,没有检验规划的质量,下一轮规划就没有切实的依据,政策落实的机制和手段不够完善。一般的区域规划编制,都是属于精英阶层的决策,公众的意见征求没有起到重要的作用,因此,社会各阶层和公众不是十分熟悉规划意图,人们在思想、资源、文化、市场、环境等方面没有很强的一致性,从而没有动力将其转化为自觉行动,政策的落实程度大打折扣。

2. 区域经济政策普惠化。政策产生有效作用的前提在于其针对性和稀缺性,且相应的政策红利应该平均分摊(姚慧琴,2004)。目前规划的区域越来越多,特别是距离较近的区域往往出台相同的税收政策和相似的招商引资优惠。虽然国家规划了一些地区的发展方向,但是趋同优惠的政策没有具体的发展功能导向,弱化了区域新规划的激励作用。此外,区域经济政策供给的扩大伴随的是政策目标效果的减弱。同一政治区域内的规划数量较多,而跨越区域的规划相对偏少,政府主导型政策作用既缓慢又难以把握关键问题,导致区域间粗放的、闭门造车的改革思路难以协调。相应的,区域内部产业结构趋同,造成了区域内竞争太多而互补不够,这种产业布局与产业发展偏离了区域分工的客观要求,牺牲了区域的比较优势。

我国西部地区在大开发之初具有明显的自然资源、区位、劳动力等潜在优势,但十几年后,这些潜在优势却渐渐转化为劣势,如自然资源优势转变为“资源诅咒”。由于资源禀赋的优势,西部临近区域低水平的产业结构伴随着同质化严重,且在价格、市场、技术等方面缺乏核心竞争力,虽然区域规划规模在不断扩大,产业占地面积和总量增长,但是产业质量也陷入停滞不前的困境。另外,虽然国家利用优惠政策对西部地区转移支付,但在资本自由流动的当下,资金和人才等要素优势在市场规律的作用下回流到经济发达地区(刘生龙等,2009),

反过来成为西部发展的瓶颈。正是这些方面的原因,使得政策目标无法达到,西部经济发展没有过硬的实体经济支撑,培育形成的增长极显得比较弱势,各个区域均存在显著的条件收敛趋势,中国的经济非均衡发展的趋势仍将长期存在(楚尔鸣、马永军,2013)。

3. 区域规划政策非动力化。我国的各个地区为了获得国家资金政策的倾斜,动用各种资源,争取新区域规划的批复,纷纷走“要政策”的捷径,即希望在财政、土地、金融、项目上得到另眼相看,抢夺政策红利的先机。结果是,地区缺乏内部创新和发展的原动力,政策在各区域之间普遍实施,出现导致区域间的恶性竞争,争取到的政策和规划也难以落实。经济增长受资本要素催动是我国经济的主要特征,这种粗放型的增长方式不具有可持续性,要提高经济效率,转变依靠政策红利的发展现实,就要提高区域全要素生产率,找到长期、持久、内生性的发展动力。长此以往,这种“跑部钱进”式的区域发展,必然会阻碍我国经济整体的持久、高效、协调发展。

另外,区域经济政策规划的制定偏向国家与政府的经济发展意图,较少关注企业诉求;同时,区域合作中政府间的合作起着主要作用,市场协同组织发展不成熟。企业是市场经济活动的主体,是拉动市场经济发展的内在推动力,而国家的政策和优惠只是地区发展的外在吸引力。但是目前,政府间的合作只是建立具有引导作用的产业政策,没有加强基础设施的统一规划和协调机制。而且,政府主导的局面还没有改变,市场的决定性作用也没有完全发挥出来。只有发挥企业的市场主体地位,才能改变政策非动力化的局面,才能以市场主体的发展带动经济健康发展。

#### 四、完善我国区域经济的对策措施

为了进一步完善我国区域经济的制定机制和实施方式,形成科学化、制度化的完整配套体系,充分发挥区域政策在构建区域经济增长极、减小区域发展差距、促进区域协调可持续发展等方面的重要作用,应该从以下几个方面进行改进。

1. 区域政策不仅要注重地区特征,更要注重大区域协调发展。区域的规划不应该成为国家总体规划的单纯叠加或者行业规划的重复要

求,而是应该站在自身的优势特点立场上,在新的阶段区域政策不但更加精细化,而且更加强调区域战略定位和发展方向。增强区域政策的针对性和分类指导水平,规避地方政府为追求自身利益而采取的短期行为,提高地区经济发展的稳定性。2014年,中央经济会议提出了京津冀协同发展的整体构想,不但要发挥京津“双核”城市圈集群效应,更要发挥城市群对区域、全国及国际竞争的辐射功能。同时,随着京津冀政府在区域政策制定和执行过程中自主性的增强,经济发展需要体现更强的地方特色。

由于我国区域规划之间相对独立,只关注自身的优劣势分析选择,割裂了与其他区域的联系。区域规划应根据资源环境的承载力、开发条件和潜力,确定能够体现区域经济特色的战略目标定位,并充分考虑经济、社会、环境三方面的统一、协调发展,合理规划相关的产业布局 and 基础设施建设。经济发展规划、城乡规划、产业规划等各项细分规划应该遵循全局性的区域规划战略。另外,一些区域战略与规划虽然对所在区域具有纲领性地位,且成为国家级规划,但重要性仍不及被赋予国家战略意义的规划,需分别认识和对待。如“一带一路”、京津冀协同发展和长江经济带作为中央的区域经济政策全面落地的施展平台,调结构的重要方式,经济空间格局优化的主要议题,相较其他的区域经济政策而言,涉及区域和政策范围更广,是国民经济新常态下在大区域、大地带的整体化协调。

2. 改变区域单元各自为政的局面。区域政策的中心思想是协调发展,即以先进地区的经济辐射带动和引领欠发达地区的进步,进一步缩小不同地区发展的差距。规划执行主体是政府,因此,地方政府需要摆脱地方利益束缚,建构起分工协同思维,才能有效提高规划的社会执行效果。以区域协调发展为统筹全局的主体思想,以体制管理政策创新和技术进步为核心动力,以“谁开发谁保护、谁受益谁补偿”为原则,坚持完善协同组织对生态补偿的调控手段,结合市场机制作用,逐渐规划出公平公正、积极有用的生态补偿机制。充分发挥比较优势,积极鼓励各区域从竞争对手成为联盟合作伙伴,形成网络交流与合作的良性互动,促进区域内的各项自然资源和社会资源的有机整合;打破由行政区划造成的市场限制和区域间贸易壁垒,优化配置生产要素并

实现其在区域间的自由流动,促进产业合理的重构和升级;探求创建标准化的区域协作机制,展开层次丰富、模式多样、领域广泛的区域合作,激励和支援各区域构建区域经济、科技、人才合作的互动关联,以促使东西联动良性发展的格局形成;创建区域间的补偿机制,特别是生态补偿机制,因地、因时制宜的选择生态补偿模式,将生态补偿提上规划议程,针对大气、水资源污染等建立规范的法律制度,有利于各个区域迈进经济与生态良好的现代文明发展之路。

3. 健全体制机制,实现大区域协调发展。在组织机构的完善方面,建议建立由中央和地方政府代表组成设置一个独立的协同发展组织,负责该地区发展规划的编制、执行、评价和完善。美国自20世纪60年代起,就先后成立了区域经济管理的专门组织(地区再开发署和经济开发署),负责统筹落后地区的经济发展,我国也曾经为西部大开发和振兴东北老工业基地成立了西部办和东北等老工业基地振兴司,但是遗憾的是组织机构的权责关系还有待进一步完善。

利益差别化是大区域协调需要控制的关键,跨区域统筹规划和网络合作竞争的实施需要特别关注网络成员合理的长期股权以及收入分配,根据区域的整体发展需要及时改进项目、资金、运行机制和管理体制,搭建起区域间的利益分配机制、政府绩效评估机制和社会信用评估机制。在合作协同机构的统筹下,综合考虑网络市场实际实施、预期收益和成员的贡献、发展战略、风险评估和其他因素,设计一个共享成果、共担危险、协同进步的利益长期配比公式。由中央层面,设立区域开发署,协调关系、制定政策,确保经济政策符合大区域协调的一盘棋。

宏观层面,基于政府在区域规划实施中扮演的重要角色,政府应在原有奖励和约束机制的基础上广泛听取规划区域方面的意见和建议,包括企业、社会组织和居民,形成有效的跨区域规划的激励制度,尤其是政府人员的激励和约束机制。要注重市场化制度和民主法治的建设,破除区域行政性垄断与经济壁垒,通过市场的基础性地位来提高资源配置的效率和科技进步的效率。因此,区域层面,需要提高各级政府的信誉,公务员和相关部门应根据职业道德与法制,坚守党的纪律,在规划的基本标准和执行

等工作中依法办事,树立强大的政府公信力。微观层面,应建立健全信用制度,促进区域间的担保网络协作,完善社会诚信系统及其运行机制,使诚信数据可查可判,使诚信主体在规划执行中获得应有的发展机会(杜德昌、卢中华,2011)。

4. 大区域规划要与国民经济发展规划相协调。行政层级要趋向扁平化,在社会全面协调可持续发展过程中实现 GDP 的增长。GDP 的增长不能充分地解释社会的发展。GDP 的增长要走上与社会和谐的发展之路,必须以促进人的全面发展为根本目标,推动行政层级制度变革,才能使 GDP 持续高效健康地增长,同时成为社会发展的推动力。

首先要完善考核体系和经济发展指标系统。我们必须要把经济产出中的要素成本(包括资本、土地和劳动力等)、环境退化成本、资源消耗成本以及劳动安全成本(安全生产措施需要的费用和工伤处理等)加入国民经济体系进行核算,树立起“绿色 GDP”的区域经济协同竞争模式,构建可持续的国民经济核算体系。为了转变追求 GDP 的增长速度而不顾代价的传统增长方式,我们要把区域经济增长同社会发展的进步结合,与生态环境保护和资源集约利用的观念联系。其次,要做到调动区域注重社会发展的积极性,不再把 GDP 的总量和速度作为衡量干部政绩、决定干部升迁的唯一依据,要按照可持续发展要求,建立平衡有效的政绩评价标准,科学透明地评价区域经济发展水平、竞争力、工业化、城市化、现代化水平。既要看到 GDP 增长,也要注重反映人与社会全面发展的生态环境维护、资源合理利用、技术创新能力、可持续发展能力、社会文化建设、人民幸福程度等指标,切实把提高群众满意水平和社会全面发展能力当作一切官员评价的核心。

区域政策的制定实施中要注意研究与主体功能区相配套的财政、投资、税收、产业、金融和科技政策及其评价标准。在区域发展评价和官员的绩效考核方面,应针对不同规划定位的主体功能区,执行与之配套的区域发展评价指标体系和政绩考核办法。优化开发区域,要注重优化产业结构、减少资源消耗、加强自主创新等转变经济发展方式的评价,弱化对经济增长速度和总量的评价;重点开

发区域要注重对 GDP 增速、总体效益、工业化和城镇化程度以及重点产业的自主创新等实行综合评价;限制开发区域要特别注重对生态环境保护、资源节约利用等环境友好型发展方式的评价,弱化对经济增长、工业化和城镇化程度的评价;有关政绩指标主要是生态建设和环境保护就是禁止开发区域评价的标准。

#### 注:

- ①1977年,美国国会通过了美国《社区再投资法》(The Community Reinvestment Act)规定“约束金融机构,不得阻碍美国中低收入地区和借款人的信贷需求”。
- ②三线建设以占据全国基建总投资的40%以上的2052.68亿元为投入,国家在三线地区共审批1100多个大中型建设项目,400万工人、干部、知识分子、解放军官兵进入三线建设,建成全民企业2.9万个,其中大、中型企业和科研单位近2000个。数据来源于国务院三线建设调整改造规划办公室三线建设编写组,1991:《三线建设》。
- ③数据整理来源于国家发展改革委员会官方网站。

#### 参考文献:

- 陈秀山 董继红 张帆,2012:《我国近年来密集推出的区域规划:特征、问题与取向》,《经济与管理评论》第2期。
- 陈秀山 张可云,2010:《区域经济学》,商务印书馆。
- 楚尔鸣 马永军,2013:《中国全要素生产率增长的区域差异及其收敛性》,《区域经济学》第3期。
- 丁任重,2005:《西部经济发展与资源承载力研究》,人民出版社。
- 丁任重,2006:《论中国区域经济布局新特征——兼评梯度推移理论》,《经济动态》第12期。
- 杜德昌 卢中华,2011:《跨区域规划的执行机理与系统优化——以长江三角洲地区为例》,《同济大学学报(社会科学版)》第4期。
- 郝寿义 安虎森,1999:《区域经济学》,经济科学出版社。
- 黄新飞 舒元,2010:《中国省区贸易开放与经济增长的内生性研究》,《管理世界》第7期。
- 刘生龙 王亚华 胡鞍钢,2009:《西部大开发成效与中国区域经济收敛》,《经济研究》第9期。
- 徐康宁 韩剑,2005:《中国区域经济的“资源诅咒”效应:地区差距的另一种解释》,《经济学家》第6期。
- 姚慧琴,2004:《试论西部大开发中的政府促进与企业发展》,《管理世界》第8期。
- 张宇,2001:《过渡政治经济学导论》,经济科学出版社。

(责任编辑:谭易)