

文章编号:1003-2398(2014)05-0001-07

# 我国区域发展战略的回顾、评价与启示

孙斌栋, 郑燕

(华东师范大学 中国现代城市研究中心, 上海 200062)

## REVIEW, EVALUATION AND INSPIRATION OF REGIONAL DEVELOPMENT STRATEGIES IN CHINA

SUN Bin-dong, ZHENG Yan

*(Center for Modern Chinese City Studies, East China Normal University, Shanghai 200062, China)*

**Abstract:** The emphasis of China's regional development strategies has evolved from balanced development (1949-1978) through imbalanced development (1979-1990) to the coordinated development (1991 till now) since the founding of the People's Republic of China. The newest evolution is characterized by the following trends. At first, not only the central government which was the only decision maker in the period of plan economy but also regional governments are participating in the making of regional development strategies and policies. Secondly, the objectives of the regional development strategies have shifted from the national safety in the plan economy period through the economic development at the beginning of the reform to the multifaceted development including economic growth, social equity, and environmental protection. Finally, the contents of regional development strategies are focusing on more detailed spatial levels. At the same time, the effectiveness of regional development strategies is weakened by their own flaws in four aspects. 1) The ongoing regional development strategies specially designated for given regions aim at seeking preferential policies from the central government rather than essential institutional innovation which is more urgent; 2) There exist still much incoordination both among the regional strategies from different regions, among from different levels and even among different sectors of the central government; 3) The bottlenecks which hinder the market integration, in particular the institutional barriers to the free flowing of production factors are not fully eradicated; 4) There are disproportionately more regional development strategies for the developed regions than for the undeveloped ones.

**Key words:** regional development strategies; balanced development; imbalanced development; coordinated development

**提 要:** 建国以来, 我国区域发展战略经历了均衡发展、非均衡发展和协调发展三个阶段。区域发展战略的演变呈显出主体多元化、内容多维度化、机制市场化和战略空间细化的趋势。与此同时, 现行区域发展战略存在若干不足, 有追求政策优惠忽视制度创新的倾向, 区域发展战略之间缺乏宏观整体性衔接, 阻碍区域协调发展的瓶颈远未取得突破, 区域发展战略仍过于强调效率目标, 对不发达地区关注不足。因而, 未来区域发展战略的制定, 不应追求数量, 要注

重是否真正有利于实现区域的改革创新; 亟需制定一个全局性区域连接发展规划, 或者以整合发展的理念对现有的区域发展战略规划进行统筹管理; 中央应制定和出台针对性的法律法规保障要素的自由流动和区际自由公平贸易; 国家级区域发展战略的地区选择应更注重公平目标。

**关键词:** 区域发展战略; 均衡发展; 非均衡发展; 协调发展

**中图分类号:** F061.5; F120.4 **文献标识码:** A

**基金项目:** 国家自然科学基金项目(40971103); 教育部人文社科重点研究基地重大项目(11JJDZH004); 教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目“预防和治理‘城市病’研究”(11JZD028)

**作者简介:** 孙斌栋(1970—), 男, 河北阜平人, 教授, 博士生导师, 主要从事区域发展政策和城市交通政策研究。E-mail: bdsun@re.ecnu.edu.cn。

**收稿日期:** 2013-05-20; **修订日期:** 2013-12-15

## 1 引言

建国以来,中国的区域经济发展先后经历了区域均衡发展战略、区域非均衡发展战略和现今的区域协调发展战略的转变,国家区域发展战略及其国家区域政策也在战略转变过程中不断得到改善和调整,并日趋完善。在区域非均衡发展战略和区域协调发展战略的指导下,我国区域经济增长创造了世界经济增长史上奇迹,2010年全国国民生产总值已经超越日本,成为世界第二大经济强国。但随着社会经济的进一步发展,由此而产生的一系列社会问题也日益凸显,矛盾也逐渐激化。故在未来的区域经济发展道路上,应该选择怎样的发展战略及其发展模式,以达到既恰当地解决区域发展不平衡问题,又同时增强国家整体的国际竞争力的目的,这将是未来我国在区域发展道路上必须考虑的问题。本文尝试着通过对建国以来的区域发展战略及其政策进行一个回顾和分析,以期找到未来我国区域发展战略的优化方向。

## 2 建国以来我国区域发展战略的演变

建国以来,我国区域发展战略先后经历了均衡发展、非均衡发展到现今协调发展的理念转变。具体来说,这三个阶段分别为:1949—1978年向西推进的均衡发展阶段、1979—1990年向东倾斜的非均衡发展阶段、1991—至今的区域协调发展阶段<sup>[1]</sup>。

### 2.1 均衡发展

建国后,为了改变生产力过于集中于东部沿海而内地工业不足的格局,以及基于对国际战争形势的估计和国防安全的考虑,我国生产力布局和区域经济发展基本上以均衡发展思想为主导,追求国家各地区之间的平衡发展,在区域政策上采取的是近乎平均主义的做法<sup>[2]</sup>。“一五”计划时期,中央对国家工业布局进行了大调整,大力投资发展中西部和东北部工业,并将东部沿海的部分工业转移到中西部地区。在这一过程中,东北地区率先发展,形成了以沈阳、长春、哈尔滨等城市为代表的东北老工业基地。在随后的“三线建设”时期,国家继续大规模投资于三线地区11个省,并由此形成了重庆、昆明、成都、西安、贵阳、兰州等十几个新兴工业基地,基本实现了全国生产力均衡布局的政治目标<sup>[3]</sup>。但由于当时的工业布局多出于备战考虑,工业多选址在比较隐蔽的地方,人为割断了生产的有机联系,为后期的经济发展埋下隐患。

### 2.2 非均衡发展

在区域均衡发展战略的指导下,国民经济缓慢向前,并几近崩溃边缘。至此党和国家领导人对区域均衡发展战略进行了深刻反思,并在改革开放后确立了非均衡发展的区域战略思想,“大进大出”率先开放沿海地区的国际大循环战略是这一思想的代表。国家于1980年设立了深圳、珠海、汕头和厦门经济特区;于1985年将珠江三角洲、长江三角洲、闽南地区和环渤海四个更大范围地区列为开放地

区<sup>[4]</sup>,于1988年设立了海南经济特区,于1990年开发开放浦东新区。由此东部沿海地区的经济获得了迅猛发展,并逐渐形成了珠江三角洲、长江三角洲等国家核心增长极,国家的整体经济实力及其竞争力得到了极大地提高。但由于在实施沿海倾斜战略中主要关注效率,对地区公平注意不够,而且并未在东部沿海与中西部地区间形成高效畅通的空间传递机制,因而,随着全国经济生产活动逐步向东部地区集中,东中西部间的发展差距日益扩大。

### 2.3 协调发展

为了解决日益严重的区域发展失衡问题,国家逐步推出了西部大开发、振兴东北老工业基地、中部崛起等国家区域发展战略,并将区域协调发展确定为国家区域发展战略的主导思想。国家在基础设施建设、重点项目建设、财政转移支付、税收优惠、企业转型改革等方面向西部地区、东北地区、中部地区倾斜<sup>[5]</sup>。随着区域协调发展战略的逐步推进,东西差距扩大、东北落后、中部塌陷的区域发展状况得到了极大的改善。东部地区实施了率先发展战略,力图在率先改革和发展中带动中西部地区的发展。与此同时,针对耕地紧张和粮食安全问题、环境资源问题、城乡差别问题以及城镇(市)之间的利益冲突问题,国家先后出台了第三轮土地利用总体规划(2006—2020年)、主体功能区规划<sup>[6]</sup>和社会主义新农村建设规划,并开始尝试编制全国城镇体系规划<sup>[7]</sup>。

## 3 区域发展战略演变特点

新区域发展战略的出现和调整相对前一次都是一次突破、深化和上升,其演变呈现出很强的规律性和趋势性。

### 3.1 制定主体趋于多元化

纵向考查各时期国家级区域发展战略规划发现,制定主体由单一中央政府向多元化方向发展,各级地方政府成为区域发展战略制定的重要主体(表1)。

建国初期也即区域均衡发展战略时期,为适应国民经济发展需要,集中全部人力、物力、财力保证国家重点建设,形成了中央集权制的管理体制<sup>[8]</sup>。各地方政府自主权限很小,几乎没有什么发挥的余地。区域发展战略也不例外,均由中央政府单方面确定,各地方区域规划的制定和批复必须得到中央层面的许可。

而在区域非均衡发展战略时期,随着改革开放的深入和市场经济体制主导地位的确立,地方因素逐渐被纳入考虑范围,中央政府逐渐赋予各地方政府更大的自主权和先行先试权。该时期,国家为了加快优势地区经济发展及进行区域经济发展模式探索,在全国选择了深圳、珠海、汕头、厦门、海南、浦东六个经济特区进行“先行先试”,六大经济特区以国家层面区域发展战略的资格得以施行,经济特区所在地政府在区域发展战略制定中具有一定话语权。

区域协调发展战略时期,中央对地方放权的力度更大、范围更广,国家区域发展战略中的地方因素权重逐渐增大。现今地方政策可以通过多种方式参与到国家区域发展战略的制定中,并争取到更多的先行先试自主权。一

方面,地方政府可通过国家级试验区获得创新发展的机会。

表1 各时期国家级区域发展战略规划(部分)

Tab.1 State-level Segonal Development Strategies and Plans

时期	特点	相关政策、规划
均衡发展	中央集权式	无区域性国家发展战略规划
非均衡发展	设立经济特区(6个)	1980年8月,设立深圳经济特区
		1980年8月,设立珠海经济特区
		1981年10月,设立汕头经济特区
		1981年10月,设立厦门经济特区
		1988年4月,设立海南经济特区
全面性综合改革配套试验区(3个)	上海浦东新区	天津滨海新区
		深圳经济特区
		武汉城市圈“两型”社会建设综合配套改革试验区
专题型综合改革配套试验区(6个)	长株潭城市群“两型社会”综合配套改革试验区	山西省国家资源型经济转型
		重庆—全国统筹城乡综合配套改革试验区
		成都—全国统筹城乡综合配套改革试验区
		沈阳新型工业化综合配套改革试验区
协调发展	《珠江三角洲地区改革发展规划纲要》	《关于支持福建省加快建设海峡西岸经济区的若干意见》
		《关中—天水经济区发展规划》
		《江苏沿海地区发展规划》
		《横琴总体发展规划》
		《辽宁沿海经济带发展规划》
地方区域政策上升为国家战略(13个)	《促进中部地区崛起规划》	《中国图们江区域合作开发规划纲要》
		《黄河三角洲高效生态经济区发展规划》
		《鄱阳湖生态经济区规划》
		《甘肃省循环经济总体规划》
		《关于推进海南国际旅游岛建设发展的若干意见》
		《皖江城市带承接产业转移示范区规划》

迄今为止,我国已有九个国家级综合改革试验区获批,其中三个全面型“综合改革试验区”,六个专题型“综合改革试验区”。全面型综合改革试验区的建立主要是为了让所选城市率先进行市场经济体制的全面改革探索,而专题型改革试验区主要是针对现存的社会问题进行试点改革探索。另一方面,地方政府可以依据地方区域发展战略对于国家的重大战略意义,申请将地方区域发展战略上升为国家区域发展战略,以对国家的整体发展产生一定的示范、实验、带动和辐射作用。迄今为止,由区域规

划上升为国家级区域发展战略的地区规划达到13个,如珠三角地区规划、海西经济区规划、关中—天水经济区规划、江苏沿海发展规划等,覆盖了全国主要地区,涵盖了几乎所有重大发展问题。

### 3.2 战略内容逐渐多维度化

区域发展战略内容逐渐综合化,由过去单纯追求国防安全或经济增长逐步转向经济、社会、生态环境、政治等的全面协调发展(表2)。

区域均衡发展时期的区域战略制定主要出于国防安全方面的考虑,中央大力投资发展内地工业,同时将部分沿海工业向内地转移。在备战思想指导下,内地工业布局呈“靠山、分散、进洞”特点,没有过多的考虑经济和其他方面效益。区域非均衡发展时期的区域战略主要强调经济效率,其目的是尽快恢复国民经济发展。为了使有限资源得到最大产出,区位优势优越的东南沿海地区成为改革开放和经济建设的重点,非均衡战略由此而来。

区域非均衡战略的实施导致地区间发展差距扩大,以经济建设为中心导致环境、资源、社会等问题凸显。区域发展战略进入均衡发展时期,战略内容逐渐扩散到经济、社会、土地、资源可持续发展、政治等诸多方面。①经济方面:国家实行西部大开发、中部崛起、振兴东北老工业基地等重大战略,缓解东中西部贫富差距;继深圳特区和浦东新区之后设立滨海新区和两江新区,以进行经济体制、行政管理体制等方面的改革探索;为解决我国部分工业省份存在的产业老化问题,特将产业老化问题纳入国家层面区域发展战略,以沈阳为改革试点区,进行老化工业体制机制改革探索;②社会方面:为解决我国现存城乡二元结构、区域差距问题,国家选定成都和重庆两个城市进行城乡二元结构试点改革。一方面通过试点使成都达到城乡一体化,重庆达到城乡统筹发展,另一方面将成渝特区城乡统筹的成功经验运用到其他地区发展中;③自然资源方面:为解决我国区域经济发展中的资源瓶颈问题,国家颁布了相应的主体功能区规划、土地利用规划、资源型经济转型试点等国家层面规划来解决我国未来区域经济发展中的资源瓶颈问题;④环境方面:国家在颁布的《黄河三角洲高效生态经济区发展规划》、《鄱阳湖生态经济区规划》国家级规划中,已将环境污染和生态破坏问题纳入了国家区域发展战略的内容范畴内;⑤政治方面:为维护祖国统一,中央批复了《横琴总体发展规划》来推动粤港澳间的经济合作,加快广西北部湾的开放开发以进一步丰富和充实中国与东盟各国间的合作。

### 3.3 运行机制由计划经济转向市场经济

经济运行机制由计划经济转向市场经济是我国区域经济发展战略演变、调整中发生的最大变化,也是区域发展战略演变中所呈现的一个显著特点。均衡发展战略时期,市场经济体制主要以计划经济为主,中央通过集中式管理国家政府和所有企业,国家的所有经济、产业布局在宏观上都由中央政府决定,企业和地方政府只是按照国家规定的计划数量完全生产和管理任务。在此期间中国经济成分只有国有经济和集体经济,其它形式的经济微乎其微。非

表2 各时期区域发展战略主要内容

Tab.2 The Contents of Regional Development Strategies over the Years

时期	侧重点	战略内容
均衡发展	国防	三线建设,工业向内地搬迁
非均衡发展	经济	设立深圳、珠海、汕头、厦门、海南、浦东等经济特区,东部沿海地区率先开放
	经济	西部大开发、中部崛起、东北振兴、东部率先发展;设立、天津滨海经济特区、沈阳新型工业化综合配套改革试验区、皖江城市带承接产业转移示范区规划、义乌国际贸易综合改革试点等
协调发展	社会	重庆—全国统筹城乡综合配套改革试验区、成都—全国统筹城乡综合配套改革试验区等
	自然资源	主体功能区规划、土地利用规划、山西省国家资源型经济转型规划等
	环境	黄河三角洲高效生态经济区发展规划、鄱阳湖生态经济区规划、武汉城市圈“两型”社会建设综合配套改革试验区、长株潭城市群“两型社会”综合配套改革试验区等
	政治	横琴总体发展规划、广西北部湾开发区等

均衡发展时期以来,随着改革开放的推行,我国市场经济体制逐步建立,其他形式经济开始出现,其比重不断上升(图1),进入协调发展时期,其他形式经济比重迅速提高,至2001年达到54.6%,首次超过国有经济和集体经济比重。随着我国经济运行机制由计划经济向市场经济转变,我国区域经济发展战略的实施手段随之发生变化。

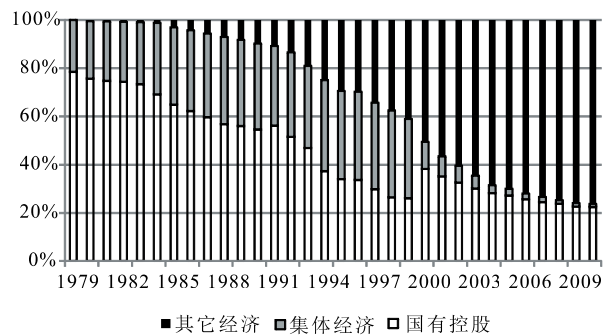


图1 中国工业总产值各所有制类型比重变化

Fig.1 The Proportion Change of Gross Industrial Outputs of All Ownership Types in China

注:2000年及以后年份数据口径发生一定变化,故数值有一定波动。数据来源:2011年中国工业经济统计年鉴。

### 3.4 战略空间格局逐渐细化

随着我国区域发展战略的不断调整,我国区域发展战略的空间格局也呈现出逐渐细化特点。区域空间格局经历了从沿海和内地——三大地带——四大板块——三大五小六大核心城市群的细分化变化。

区域均衡发展战略时期的区域空间结构主要分为沿海和内地两大块,国家区域发展战略的制定和实施都以内地和沿海两大主体单位进行划分。当时沿海地区凭借其良好的区位优势和国际贸易海运运输优势获得大力发展,全国工业聚集于沿海一隅。国家出于国防安全考虑,大力投资发展内地工业以改变内地和沿海工业不平衡发展现状。该时期区域发展空间格局仅以地理位置进行了粗略划分,并没有过多考虑各地区间差异及其比较优势的发挥,以此为实施单位的区域发展战略难免泛化。

区域非均衡发展时期的战略重点是发展东部沿海地区经济,故当时的区域空间格局仍采用东部沿海和西部内地的划分。而至区域协调发展时期,缩小区域发展差距过大问题成为区域政策的核心。国家提出西部大开发战略,东中西三大地带的政策意义由此而产生。而后国家从政策层面考虑将东北地区从中部地区划出,先后提出了振兴东北老工业基地和中部崛起战略,此时的区域政策空间格局演变为四大板块。

随着各地区经济的集聚与分散,我国区域经济进一步细分为“三大五小六大核心城市群”格局。其中,三大是指环渤海、长三角和珠三角地区,五小是指辽宁沿海、山东黄河三角洲生态经济区、江苏沿海经济区、海峡西岸经济区和广西北部海经济区,六大核心城市群则包括首都经济圈、环渤海经济圈、东海经济圈、南海经济圈、长江中上游经济带以及黄河中游经济带<sup>[9]</sup>。该细化的格局将沿海各城市及全国各城市群紧密的联系起来,加强了全国各城市间的经济联系。出于充分发挥各地区资源禀赋优势的考虑,国家进一步细化区域发展格局,出台了一系列专题型和综合型改革试点区,涉及中西部和东北部地区的广大地区。

## 4 现行区域发展战略存在的不足

### 4.1 存在追求政策优惠而非真正制度创新的倾向

近年来,区域发展战略数量增加迅猛。自2008年以来上升为国家战略的区域规划和试验区就有20多个<sup>[10]</sup>(图2)。一时间,广大的东中西部和东北部地区“遍地开花”,到处都是国家的政策重点区域。国家对于我国现存的老工业基地转型、资源城市转型、城乡二元体制问题、市场经济体制改革等一系列发展问题进行了改革试点,这种充分放权发展的做法无疑将有助于调动地方积极性。但一方面,都是重点就等于没有重点,有数量化的嫌疑;另一方面,各地政府力争将自己的区域战略上升为国家战略更多考虑的是如何设法得到国家在土地指标、发展环境及产业发展等方面的政策优惠,而在立足自主创新、促进经济转型方面缺少足够的举措。这可以从众多区域发展战略至今

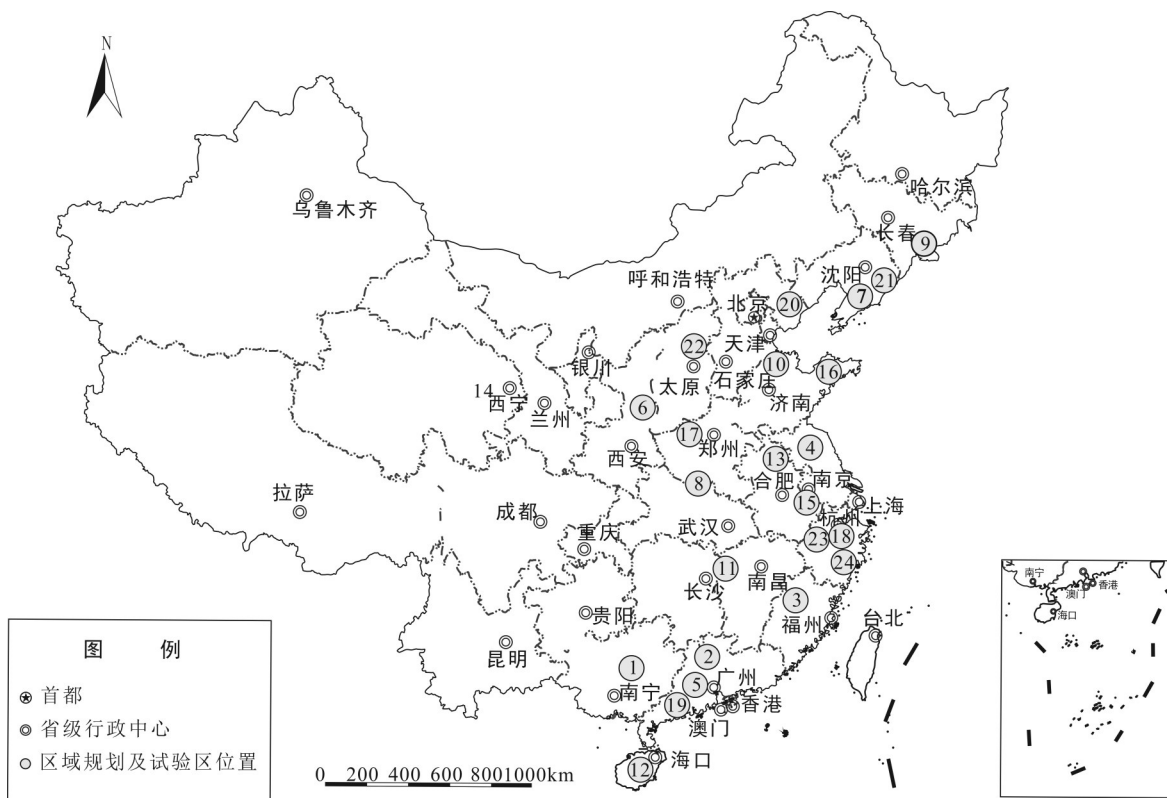


图2 2008年以来国家级区域发展规划及试验区分布

Fig.2 The Spatial Distribution of The State-Level Regional Development Plans and Experimental Areas since 2008

注: 1.广西北部湾经济区发展规划;2.珠江三角洲地区改革发展规划纲要;3.支持福建加快建设海峡西岸经济区的若干意见;4.江苏沿海地区发展规划;5.横琴总体发展规划;6.关中一天水经济区发展规划;7.辽宁沿海经济带发展规划;8.促进中部崛起规划;9.中国图们江区域合作开发规划纲要;10.黄河三角洲高效生态经济区发展规划;11.鄱阳湖生态经济区规划;12.关于推进海南国际旅游岛建设发展的若干意见;13.皖江城市带承接产业转移示范区规划;14.青海省柴达木循环经济试验区总体规划;15.长江三角洲地区区域规划;16.山东半岛蓝色经济区发展规划;17.全国主体功能区规划将中原经济区域纳入国家规划;18.浙江海洋经济发展示范区;19.广州海洋经济综合试验区发展规划;20.河北沿海地区发展规划;21.沈阳新型工业化综合配套改革试验区(2010);22.山西省国家资源型经济转型(2010);23.义乌市国际贸易综合改革试验区(2011);24.温州金融改革实验区(2012)。

所获得的实质性改革创新很有限得到证明,中央领导在上海自贸区设立的初衷方面也明确表态,希望上海自贸区是真正的改革创新,而不是要优惠政策。这种局面极有可能降低各改革试点区的改革效率和最终实际效果,导致国家区域政策形式化和泛化。

#### 4.2 地区性发展战略过于碎片化,缺乏宏观整体性衔接

国家先后颁布了一系列地区性发展战略规划,规划范围扩散到广大的中西部和东北部地区,为缩小区域发展差距奠定了成功的基石。但随着我国区域发展战略格局的逐渐细化,发展战略逐渐分散到各省区内,如同散落在各地的游离的点,各发展战略区之间缺少衔接,缺少协调,甚至导致各地区各自为政。

纵观我国现存的全国性整体规划,如主体功能区规划、土地利用规划、城镇体系规划、“十二五”规划等,尽管其对象都是整个国家,但对全国各地间的整体性衔接问题关注不够。主体功能区规划是一个对各个地区的发展范围设定一个最低生态底线,明确规定了未来区域发展的范围,但并没有涉及到区域间合作问题。同理,土地利用规划和城镇体系规划分别是针对国家土地资源和城镇化布

局的专项型规划,全国区域间的衔接性问题涉及较少。

#### 4.3 区域发展战略在阻碍协调发展的瓶颈因素方面远未取得突破

现阶段影响我国区域经济协调发展的最大瓶颈就是要素的非自由流动和区域间制度障碍。自区域经济协调发展战略实施以来,中央批复了一系列国家区域经济发展战略以缓解区域间发展不平衡问题,但这些发展战略都没有把破除区域要素流动障碍和区域制度障碍纳入其政策重点,而只是通过给予问题区域优惠政策来促进其经济发展,以解决区域间发展不协调问题。但如果区域间要素不能实现自由流动、区际制度障碍不能破除,区域协调发展的最终目标将难以实现。

首先,尽管对于劳动力的流动不存在任何显性的行政限制,但城乡户籍制度差别还是在一定程度上束缚了劳动力的自由流动,降低了城市外来人口的可支配收入,并产生新的“二元社会”问题,加剧社会不协调发展。因为户籍制度障碍的存在,城市外来人口不能和本地居民享有同等的教育、医疗、就业、社会保险等政策,因此外来人口必须付出更多的生活成本,人均可支配收入相对下降,反

哺农村的能力减弱,故城市发达地区对落后地区的扩散效应将难以发挥,出现强者越强,弱者越弱的马太效应,区域发展差距将进一步拉大。而且外来人口由于不能与本地居民享受同等待遇,将在劳动力流动障碍区域产生新的“二元社会”问题,两者间矛盾的激化将对未来区域发展构成威胁,近几年不断出现的“民工荒”现象就是由于中国城市劳动力市场对民工的政策歧视所造成的<sup>[11]</sup>。如果区间间要素流动障碍被消除,劳动力资源将在市场机制支配下向资源配置效率高的沿海发达地区流动,外来劳动人口的可支配收入相对提高,然后资金、技术被带回欠发达地区,并带动欠发达地区的经济增长,而且如果落后地区的剩余劳动力在市场机制指导下向东部发达地区集聚,相应的中西部欠发达地区的人均资源占有量将得到大大提升,长此以往区域发展差距将逐渐减小。

其次,区域之间制度障碍的存在将缩小区域贸易市场,不利于落后地区进行产业结构优化升级,并且市场力

量将加剧由此产生的区域发展差距。Young<sup>[12]</sup>,郑毓盛、李崇高<sup>[13]</sup>和陈钊、陆铭<sup>[14]</sup>等专家学者对我国市场分割程度的定量研究也证实了我国市场分割现象的存在,并且Poncet<sup>[14]</sup>的研究更是认为我国省区间的市场分割程度甚至比欧盟各国家间的市场分割程度更高。

#### 4.4 区域发展战略仍过于强调效率目标

随着区域经济协调发展战略逐步推进,我国中西部和东北地区的国家级地区发展战略已为数不少。但从数量分布来看,仍主要集中于沿海发达地区(图2),效率导向性仍比较明显。另据中国开发区信息网2012年最新数据显示,我国现有国家级经济技术开发区137个,东部沿海城市共有国家级经济技术开发区67个,几乎占到全国的一半;从分省区分布来看(图3),江苏、浙江、山东三省国家级经济开发区最多,江苏达到16个,浙江为14个,山东为13个。这样的格局是基于效率和趋利两个资源配置的重要原则,但可能扩大而非缩小区域发展差距。

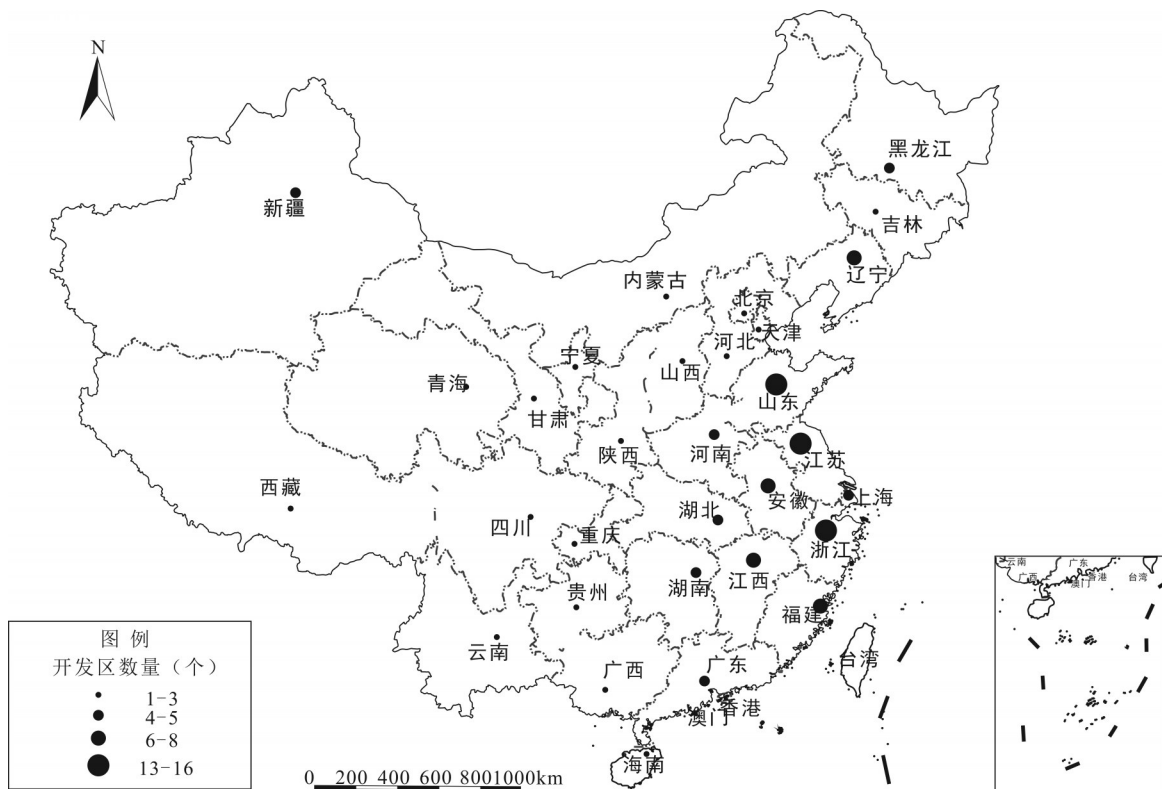


图3 分省区国家级经济技术开发区数量分布

Fig.3 Quantitative Distribution of State-Level Economic and Technical Development Zones

## 5 启示与建议

总体来看,我国区域发展战略演变正在呈现出主体多元化、内容综合化、机制市场化、地方差别化的健康态势,但也存在着偏于形式化、缺乏统筹、要素壁垒依旧和公平性不足等问题。未来我国的区域经济发展战略,不仅要努力缓解区域发展不平衡以实现公平的目标,同时又要大幅提高效率以增强国家整体竞争力为导向。未来的区域

发展战略制定和实施应注重处理好以下几方面的问题。

### 5.1 未来国家级区域发展战略的筛选和制定,应以促进改革创新为根本出发点

要极力避免为优惠而改革,杜绝数量化和形式化的倾向,要注重改革试点区在改革创新方面的实际效果,力争“批复一个,成功一个”<sup>[15]</sup>,真正实现区域的改革创新,促进国家的整体性发展。在国家级区域发展战略的审批过程中,一方面要设定严格统一的标准和依据,以避免领导主观意愿的单方面决策;另一方面对于申请国家区域发展战

略的地区应该组织权威专家组对其发展状况及条件进行严格的实地调研考察,最后根据现有国家级区域发展战略的数量、性质及其位置确定其申请结果。

### 5.2 统筹各类区域发展战略,促进各类区域规划的衔接

鉴于国家级区域发展规划数量骤增,而现有的全局性区域发展战略规划都是针对某个方面的专题规划,如主体功能区规划是针对生态方面,全国土地利用规划是针对土地要素方面等,因而现阶段我国亟需一个国家层面的全局性区域连接发展规划来统筹部署我国经济布局及区域发展,或者以整合发展的区域经济发展理念,对我国现有的国家或地方区域发展战略规划进行统筹管理,重点是加强各国家或地方区域发展战略规划间的联系,以增强发达地区和欠发达地区之间的经济联系,实现真正的协调统筹发展。

### 5.3 中央应制定针对性的法律法规,保障要素的自由流动和区际自由公平贸易

要素流动障碍及区际贸易壁垒是阻碍区域协调发展的深层次原因,主要是地方政府的逐利导向行为所致。在现行的中央财政分权体制下极易诱致各地方政府陷入干预市场经济的误区,产生各种区域保护主义、区域贸易壁垒、户籍制度壁垒等非市场经济行为。而这方面的障碍又是市场经济体制所不能解决的,必须由中央政府出面,通过健全法律法规和国家区域发展战略来保证要素流动障碍和区域制度障碍的消除。重点改善我国现行中央地方财政体制和户籍制度,实现区际要素自由流动和自由公平贸易。

### 5.4 在未来区域发展战略制定过程中应重视公平目标

公平和效率是政府在制定区域发展规划过程中重点考虑的两个目标,市场经济制度有利于效率提升,但目前我国不完善的市场经济会扩大区域发展差距<sup>[6]</sup>。政府应在市场机制发挥基础性作用同时更加强调和关注公平,集中力量关注那些市场经济所不能解决的区域问题及问题区域,并将区域政策重点指向国家区域发展中的问题区域及市场所不能解决的区域问题。

## 参考文献

- [1] 魏后凯.中国国家区域政策的调整与展望[J].西南民族大学学报,2008(10):62-65.
- [2] 杨开忠.迈向空间一体化—市场经济与中国区域发展[M].成都:四川人民出版社,1993:147-153.
- [3] 何添锦.我国区域经济发展格局与政策演变的回顾与启示[J].经济论坛,2010(5):21-22.
- [4] 孙斌栋.制度变迁与区域经济增长[M].北京:科学出版社,2007:135-136.
- [5] 陈栋生.中国区域经济发展的新格局—改革开放30年回顾与前瞻[J].南京社会科学,2009(3):21-25.
- [6] 王倩.基于主体功能区的区域协调发展新思路[J].四川师范大学学报(社会科学版),2011,38(1):51-52.
- [7] 王凯.全国城镇体系规划的历史与现实[J].城市规划,2007,31(10):10-12.
- [8] 魏后凯.区域经济发展的新格局[M].昆明:云南人民出版社,1995:24-27.
- [9] 杨龙,胡慧旋.中国区域发展战略的调整及其对府际关系的影响[J].南开学报(哲学社会科学版),2012(2):35-38.
- [10] 何丹,李晶.2009年以来中国区域发展规划及政策评述[J].华东经济管理,2011,25(3):36-37.
- [11] 陈钊,陆铭.在集聚中走向平衡——中国城乡与区域协调发展的实证研究[M].北京:北京大学出版社,2009:28-32.
- [12] Young A. The razor's edge: Distortions and incremental reform in the People's Republic of China[J]. The Quarterly Journal of Economics, 2000,115(4):1091-1135.
- [13] 郑毓盛,李崇高.中国地方分割的效率损失[J].中国社会科学,2003(1):64-72.
- [14] Sandra PONCET.中国市场正在走向“非一体化”?—中国国内和国际市场一体化程度的比较分析[J].世界经济文汇,2002(1):3-17.
- [15] 魏后凯.中国区域经济发展态势与政策走向[J].中国发展观察,2010(5):25-26.
- [16] Myrdal G. Economic Theory and Underdeveloped Regions[M]. London:Duckworth,1957.

责任编辑:高万辉 赵永宏

(上接第68页)

- [12] Mu L, Wang X. Population landscape: A geometric approach to studying spatial patterns of the US urban hierarchy[J]. International Journal of Geographical Information Science, 2006,20(6):649-667.
- [13] 梅志雄,徐颂军,欧阳军,等.近20年珠三角城市群城市空间相互作用时空演变[J].地理科学,2012,32(6):694-701.
- [14] 闫卫阳,秦耀辰,郭庆胜,等.城市断裂点理论的验证、扩展及应用[J].人文地理,2004,19(2):12-16.
- [15] 张莉,陆玉麒,赵元正.基于时间可达性的城市吸引范围的划分——以长江三角洲为例[J].地理研究,2009,28(3):803-816.
- [16] Simini F, Gonzalez M C, Maritan A, et al. A universal model for mobility and migration patterns[J]. Nature, 2012,484(7392):96-100.
- [17] 吴茵,李满春,毛亮. GIS支持的县域城镇体系空间结构定量分析——以浙江省临安市为例[J].地理与地理信息科学,2006,22(2):

- 73-77.
- [18] 钟业喜,陆玉麒.基于空间联系的城市腹地范围划分——以江苏省为例[J].地理科学,2012,32(5):536-543.
- [19] 刘俊,陆玉麒.江苏省公路交通网络可达性评价研究[J].南京师大学报(自然科学版),2008,31(3):129-134.
- [20] 蒋海兵,徐建刚,祁毅.京沪高铁对区域中心城市陆路可达性影响[J].地理学报,2010,65(10):1287-1298.
- [21] Long H, Li T. The coupling characteristics and mechanism of farmland and rural housing land transition in China[J]. Journal of Geographical Sciences, 2012,22(3):548-562.

责任编辑:赵永宏