

# 改革开放四十年的区域经济政策创新

崔万田 徐 艳

(辽宁大学 经济学院, 辽宁 沈阳 110036)

**摘 要** 改革开放四十年来,我国区域经济政策不断创新,推动区域经济由非均衡发展向协调发展的方向转变,对区域经济和国民经济发展起到了十分重要的促进作用。文章通过总结我国区域经济政策的历史演进,简要评价区域经济政策的实施效果,分析现阶段我国区域经济政策实施中存在的主要问题,从而为区域经济政策创新提出了对策性建议。

**关键词** 改革开放;区域经济协调发展;政策评价;政策创新

中图分类号:F127 文献标识码:A 文章编号:1002-3291(2018)05-0053-05

DOI:10.16197/j.cnki.lnupse.2018.05.007

## 一、引言

改革开放40年来,国家针对不同时期、不同地区经济发展态势采取实施了相应的区域经济政策,根据国内外发展形势进行了区域经济政策创新。总体而言,我国区域政策经历了从区域非均衡发展战略、区域发展总体战略向区域协调发展战略的转变,从东部率先发展、“四大板块”向“新三大战略”不断推移,使区域经济发展理论日臻完善,进而促进了区域经济和国民经济发展<sup>[1]</sup>。

同时也应看到,尽管40年来我国区域经济发展取得了巨大的历史性成就,但区域之间发展不协调、不平衡的问题仍然存在。不仅东部地区与中西部、东北地区存在不平衡,而且省域内“中心”与“外围”、城市群或都市圈与周边地区也存在不平衡,近两年又出现了“南高北低”的现象,区域差距由过去的“东西差距”变成以黄河为界的“南北差距”,等等。因此,认真回顾中国区域经济政策演进过程,准确评价以往区域经济政策效果,对于明确当前区域经济发展态势,找准未来的区域经济政策创新方向,更好地实现区域经济协调发展的目标具有十分重要的理论意义和现实意义。

## 二、我国区域经济政策的历史演进

纵观40年来区域经济发展历程,我国的区域经济发展政策在内容、形式、强度上不断调整创新,努力探索与中国国情相适应、与市场机制相协调的中国经济发展路径,主要有:

### (一)改革开放初期东部沿海地区率先发展的非均衡发展战略(1978-1991年)

1978年以来,随着改革开放的不断推进,主要是区域经济政策面临的国内外形势发生了巨大变化,促使区域经济政策发生重大转型,以沿海地区率先开放促进东部沿海地区率先发展。1980年首先在深圳、汕头、珠海和厦门设立经济特区。1984年4月进一步开放14个沿海城市。1985年1月,将长三角、珠三角、闽东南地区、环渤海地区列为经济开放区,1987年又将山东半岛、辽东半岛列入沿海经济开放区。

收稿日期:2018-08-15

作者简介:崔万田,男,辽宁鞍山人,辽宁大学区域经济发展研究中心主任,经济学博士、博士后、教授,区域经济学专业博士生导师。研究方向:区域经济学。

徐 艳,女,黑龙江齐齐哈尔人,辽宁大学区域经济学博士研究生。研究方向:区域经济学。

基金项目:国家社会科学基金一般项目“区域经济政策创新与发展趋同研究”(14BJL083)。

1991 年开放满洲里、丹东、绥芬河、珲春四个北部口岸。对外开放促进了区域经济发展,东部沿海地区在发展劳动密集型产业、出口加工产业等方面取得了重大进展,成为区域经济发展的“加速器”。

## (二)20 世纪 90 年代以来,特别是“十二五”以来的区域发展总体战略(1992-2012 年)

继实施东部地区率先发展政策后,沿海地区经济发展速度显著快于内陆地区,经济资源不断向大城市聚集,呈现“城市化”趋势,区域经济的非均衡发展态势也逐渐扩大。为缩小东西地区发展差距,1992 年,在我国建立社会主义市场经济体制的初期,国家实施了区域经济政策的重大调整。1999 年,实施西部大开发战略,旨在解决西部地区经济落后、边疆和民族问题。2003 年开始实施东北地区等老工业基地改造和振兴战略,主要解决老工业基地受计划经济体制束缚、国有企业比重过高、产业结构不合理、企业包袱重、下岗职工多等的“东北现象”<sup>[2]</sup>。2004 年 3 月,开始实施中部崛起战略,在“十一五”时期施行,主要是为了承东启西、促进中部 6 省发展。“十二五”时期明确提出实施区域总体发展战略,第一次将“西部开发、中部崛起、东北振兴、东部率先”同时纳入国家区域经济发展的总体框架当中。2007 年,中央将不同地区的资源环境承载能力考虑到区域经济发展战略规划中。党的十七大首次提出生态文明建设,在重视经济发展的同时开始注重生态环境保护,强调经济发展与生态效益并重的发展策略。2010 年,提出实施主体功能区战略,之后又提出实施新型城镇化战略。

## (三)区域协调发展战略(2013 年-至今)

2013 年以来,中国经济开始进入新常态。为解决新旧动能转换,寻找区域经济增长的内生动力,并调整区域发展空间格局,促进区域经济结构优化升级<sup>[3]</sup>,从 2015 年起,国家开始实施“新三大区域协调发展战略”,具体为长江经济带建设、“一带一路”建设和京津冀协同发展。与此同时,构建以城市群为主体、大中小城市和小城镇协调发展的城镇体系,建立产业化促进城乡一体化的融合发展体系,发展海洋经济、建设海洋强国、建设陆海统筹整体化发展体系,推动区域经济协调发展、建设区域优势互补发展体系,同时实施扶持特殊类型地区发展的区域帮扶战略、国内区际层面和功能区层面等的点轴带发展战略。

# 三、区域经济政策效果的简要评价

区域经济政策评价是实施并完善区域经济政策体系的重要环节。完整的政策体系除了合理规划和有效执行外,还需对政策实施效果进行判断,评价政策的价值和效果,从结果出发反馈区域经济的合理性或寻找出存在的不足。同时,通过区域政策评价还可以根据政策实施的投入与产出来评价区域政策实施的效率,以便对于低效率、效果差的区域政策进行及时的修正、调整或终止。

## (一)我国区域四大发展战略的评价方法选择

关于区域政策评价的目的,一方面是检验政策对于地区经济增长的作用,另一方面是检验政策是否缩小了区域差距以及区域内差距,并探寻其作用机制。对于区域政策效果进行评价的方式,多采用通过搜集经济数据,运用已有的计量经济模型回归分析政策实施对经济发展的影响。

关于模型设定与数据来源,主要是利用评价经济政策常用的计量经济学方法,即双重差分法,该方法可以有效分离出政策影响的真实结果。利用收敛方法检验区域内部经济协调发展程度,从而确保区域政策判断的有效性和合理性。数据的选取一般是选择政策实施前后年份国家统计局的相关数据,主要是保证数据的全面性和真实性。关于选取具有代表意义的经济相关指标,可以用经济增长和居民生活水平衡量对区域经济发展的影响程度。区域政策的实施主体、方式及规模程度可分别用人力资本、基础设施、社会保障、固定资产投资、工业化程度、居民收入差距、政府规模和投资环境等来测算<sup>[4]</sup>。

具体来说,选取上述指标的原因在于,人力资本是经济发展的核心力量,经济发展的基础性保障是基础设施建设,社会保障能够反映国家和社会福利水平,投资程度和投资环境是经济发展的重要推动力,工业化程度差异可以测算地区经济发展不平衡程度,居民收入差距是考核民生的重要指标,政府支

出可以用来衡量政府对经济的干预程度,投资环境或营商环境对区域发展具有重要作用。因此,通过对政策实施以后的经济数据的分析可以全面考察政策的作用效果。

### (二) 区域经济政策效果分析

通过对以上数据进行回归分析(因篇幅所限计算从略),得出主要结论如下:一是东部率先发展政策实施后,这一地区的经济发展差距得以缩小,地区经济开始呈现协调发展态势,其外商直接投资、工业化水平、人力资本、城乡居民收入差距对经济的发展都有促进作用,政府财政支出较大,反映出政府干预市场经济的力度较强;同时也说明固定资产投资对经济增长的作用尚未充分发挥出来;二是西部大开发政策实施后,该地区第二产业、人力资本水平和政府支出规模得到了快速发展,而外商直接投资、交通基础设施和社会保障程度均与其他地区相比较落后;三是东北等老工业基地振兴政策实施后,投资政策、基础设施建设政策效应明显,而人才政策、产业结构升级政策效应不够突出;四是从中部崛起政策的效果分析来看,外商直接投资、工业化水平、社会保障和城乡居民收入差距对经济发展都有明显促进作用,但人力资本水平和交通基础设施对经济增长的促进作用有待进一步提升。

### (三) 现阶段我国区域经济政策实施中存在的主要问题

通过区域政策效果评价可以看出,西部大开发政策实施中存在的问题,主要表现在:第一,西部地区经济由收敛性增长转向发散性增长,扩大了西部地区内部经济发展的差距,不利于区域内部经济的协调发展;第二,该地区经济增长主要是依靠实物资本的投资来实现的,这种增长的方式虽然具有短期效应,但不利于经济的长期发展;第三,西部大开发虽然一定程度缩小了东西部城市地区的差距,但东西部农村地区间差距不断扩大,西部地区与东部地区经济发展不平衡的问题依然比较突出。

东北振兴战略实施以来,2003—2013年十年间经济发展取得了较大成就,如经济总量不断扩大,经济增速高于全国平均增速两个百分点,人民生活水平不断提高,基础设施得到很大改善,但从2014年下半年以来还存在一些难以解决问题,如地区增速放缓,经济结构优化调整困难,人口外流等,因此在体制机制创新、技术创新、产业结构优化升级、转变增长方式、投资环境改善以及人才政策、生育政策等方面需要加大力度,以进一步促进东北地区等老工业基地新一轮全面振兴。

中部地区在全面崛起的过程中面临的挑战,首先体现在国家政策扶持力度需要进一步加大,如增加更具实质性的财政、税收、金融支持,经济发展方式急需转变,由粗放型、要素推动型向集约型、创新驱动式发展方式转变,克服产业趋同、产业结构不平衡现象,加强分工和协作,由竞争转向竞合,加大对缺乏科技含量、高能耗、重污染传统产业的改造升级力度,大力发展战略性新兴产业以支撑创新型经济发展。

创新引领东部地区优化发展,主要应解决区域内“中心”与“外围”城市群或都市群与周边地区发展不平衡问题(如“最富在广东、最穷也在广东”);产业结构由出口导向型向与进口替代型相结合的方向转化;技术结构由引进创新向自主创新转化,充分发挥粤港澳大湾区、浙江大湾区的重要经济增长极和引领技术创新的领头羊作用,等等。

## 四、区域经济高质量发展的政策创新

高质量发展是区域经济协调发展追求的目标和方向,创新驱动是区域经济发展的核心动力,政策创新是区域发展的有力手段<sup>[5]</sup>。未来我国区域经济协调发展的目标是实现基本公共服务均等化,基础设施通达程度比较均衡,人民生活水平大体相当<sup>[6]</sup>。紧紧围绕上述三个明确目标,下一步应探索区域经济政策创新的新路子,推进区域协调发展和高质量发展,打造稳定的区域可持续发展新格局。

### (一) 提高区域经济政策精准性和有效性

为更好地适应当前区域经济增长趋势的变化,需要适当调整具体的区域经济政策,制定与经济增长方式相适应的政策规划。要准确判定各地区资源禀赋,充分发挥其比较优势,同时,查找制约经济可持续



发展的因素,从而制定合理有效的区域经济政策。为提高区域政策的精准性和有效性,按照国家区域协调发展战略总体布局的安排,应针对不同地区的问题精准施策,改变“一刀切”的解决方式<sup>[7]</sup>,细化政策的操作手段,如准确查找东部膨胀区域、中西部落后区域和东北萧条区域存在的问题<sup>[8]</sup>,建立4+3的区域空间政策体系:“4”指四大板块,即按照东部、中部、西部和东北四大板块对区域经济布局进行统筹规划;“3”指三大支撑带,即“一带一路”建设、长江经济带建设和京津冀协同发展<sup>[9]</sup>。采取区域经济政策的空间分类指导:一是东部地区重点提高自主创新能力,促进产业结构的调整升级,加快经济增长方式转变,更加注重资源的节约和环境的保护;二是加强西部地区的基础设施、医疗卫生、社会保障等方面的建设,继续增加物质资本的投入,加强地区软实力建设;三是对东北地区继续发挥投资政策、技术创新政策、人才引进政策的作用,调整完善产业政策和对外开放政策;四是进一步提高中部地区农业产业化水平,推进新型工业化建设,积极发展现代服务业推进产业结构升级。

## (二)实施促进区域间经济合作政策

缩小区域间发展差距、实现区域协调可持续发展是当前我国区域经济政策的核心目标,也是国家经济发展重点战略。在区域间经济合作方面,可以选择由中央政府安排专门基金予以支持。在未来的区域格局调整过程中,产业转移是重要内容。为了促进东部地区与东北地区传统产业向中西部地区转移,可联动解决各种区域问题,这是区域经济合作政策的重点,也是今后相当长一段时期内应该采取的统筹区域发展的措施。除了一般性的区域合作政策外,中央政府应将区域合作的支持重点放在省际边缘地区,因为这类地区往往是行政区间利益冲突激烈、断头路集中或资源利用与环境整治困难的地区,因而是统筹区域发展的关键。

## (三)借鉴国外先进经验加快实施区域经济协调发展战略

与西方主要发达国家相比,我国实施区域经济协调发展战略开始时间相对较晚,实践经验并不丰富。而西方一些国家实施区域经济协调发展战略已有近半个世纪之久,积累了丰富的实战经验,如美国在解决南北地区差异问题取得了很好的成效,德国在区域经济协调发展问题上,从不同地区的实际情况为出发,划分了四个阶段,每个阶段确立相应的重点目标,并制定了相应的政策,有效促进了国家区域经济协调发展<sup>[10]</sup>。针对我国当前区域经济存在的问题,一方面,政府和市场要充分配合,发挥好合力作用。在实现区域经济协调发展的过程中,单方面依靠市场或政府都是行不通的<sup>[11]</sup>。只依靠市场,势必会扩大区域经济发展差距,只依靠政府,很可能造成经济秩序混乱。因此,要在保证市场在经济中的基础作用的同时,还要充分发挥政府这只看得见的手的作用,利用宏观调控手段,共同发力实现区域经济协调发展;另一方面,战略措施的选择要更有针对性。针对我国区域经济发展存在不平衡、不充分的问题,要重点加以解决,着力弥补区域经济一体化进程的“短板”,从而进一步实现区域经济协调发展。

## (四)着力推进区域经济一体化战略

为实现区域经济一体化,需要各方共同努力来完成<sup>[12]</sup>。中央政府要从国家宏观层面制定合理的政策规划,地方政府要全面贯彻执行,积极推进政策的落实,同时还要发挥市场在经济中的决定性作用。作为区域经济政策制定的起点,中央政府在国家层面区域经济政策的规划上,要从国家经济整体布局考虑,注重区域经济发展的长期性和可持续性,重点提高发展质量,避免撒胡椒面现象,充分调动全国范围内经济力量,发挥经济合力作用<sup>[13]</sup>。一方面,在区域规划整体布局上,要增强不同区域战略之间的联动性,促进每一个区域战略既能使本地区实现快速发展,又可以推进相互间的分工协作,产生战略的溢出效应;另一方面,用制度创新替代原有的优惠政策手段,将制度创新作为区域经济一体化的重要保障,进一步提升经济活力,实现更高质量的区域经济一体化。

## (五)建立国际和国内协调统一的区域经济政策

尽管特朗普发起的贸易战很大程度地挑战着世界经济格局,但是,经济全球化和区域一体化的趋势

依然是当今全球经济发展的主题,中国在国际市场上越来越发挥着举足轻重的关键作用。因此,面对开放的国际市场,在国内经济协调发展的基础上,要充分重视区域经济政策在国际的作用,以“一带一路”建设为契机,积极推动各国家发展战略的对接,创造出更多的利益契合点和合作增长点,加强贸易和投资合作,实现国际的利益共享,推进实现全球区域经济协调发展步伐,进而形成区域协调发展新格局。同时,各地要在借鉴国外成熟经验的同时,应根据本地区产业环境的变化、市场的需要,对区域经济政策的设计、制定和实施做出适时的创新和改变。

#### 参考文献

- [1]林木西,黄泰岩. 国民经济学(第三版)[M]. 北京: 经济科学出版社, 2018. 55-72
- [2]崔万田. 东北老工业基地振兴与区域经济创新[M]. 北京: 经济管理出版社, 2008. 35-43
- [3]张可云. 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, 2018(03):102-108+156
- [4]何春. 东北经济失速的政策性因素——基于“东北振兴”政策效果的再考察[J]. 经济体制改革, 2017(01):44-49.
- [5]林平凡. 创新驱动实现区域竞争优势重构的路径选择[J]. 广东社会科学, 2016(02):29-37.
- [6]郑长德. 新时代民族地区区域协调发展研究[J]. 西南民族大学学报(人文社科版), 2018, 39(04):92-100.
- [7]邓睦军, 龚勤林. 中国区域政策的空间属性与重构路径[J]. 中国软科学, 2018(04):74-85.
- [8]柳建文. 中国区域发展中的多元冲突及其协调[J]. 教学与研究, 2018(02):59-67.
- [9]邓睦军, 龚勤林. 区域经济新常态的空间特征与政策取向[J]. 云南财经大学学报, 2017, 33(04):15-23.
- [10]李珊. 区域经济政策研究文献综述[J]. 现代商贸工业, 2017(32):18-21.
- [11]程栋. 中国区域经济政策工具创新:理论与实践[J]. 贵州社会科学, 2016(04):120-126.
- [12]朱文晖, 张玉斌. 改革开放以来中国区域政策的四次调整及其研判[J]. 开放导报, 2004(01):37-42+1.
- [13]刘乃全, 郑秀君, 贾彦利. 中国区域发展战略政策演变及整体效应研究[J]. 财经研究, 2005(01):25-37.

## The Innovation of Regional Economic Policy during Forty Years of Reform and Opening up

CUI Wantian      XU Yan

(School of Economics, Liaoning University, Shenyang 110036, China)

**Abstract:** In the past 40 years of reform and opening up, China's regional economic policies have been constantly innovated to promote the transformation of regional economy from unbalanced development to coordinated development, which has played a very important role in promoting the development of regional economy and national economy. By summarizing the historical evolution of China's regional economic policies, briefly evaluating the implementation effect of regional economic policies and analyzing the main problems existing in the implementation of China's regional economic policies at the present stage, this paper proposes countermeasures for the innovation of regional economic policies.

**Key Words:** reform and opening up; coordinated development of regional economy; evaluation of policy; innovation of policy

【责任编辑 裴鸿池】