

【新中国成立70周年专题】

# 新中国成立以来的区域经济政策实践与理论研究\*

付晓东 王静田 崔晓雨

**摘要:**中国是一个地域大国,自然条件复杂多样,历史文化丰富多彩,发展道路各有千秋,人文社会各具特色。作为一个大国,各地在发展中不可避免地会遇到各种区域利益关系的碰撞、冲突,需要调节、平衡,因此,区域政策就有了十分重要的意义。中国区域政策在新中国成立以来的实践及其取得的举世瞩目的成就,说明其不仅重要而且可行,可以做到并且做好,因此,区域经济政策研究就有了用武之地。当然,我们也有过教训和失误,付出过不小的代价,这是需要认真总结和思考的方面。在大数据分析日益深化的今天,运用文献计量法——CiteSpace5.3知识图谱,根据已有资料对1998—2019年区域政策研究文献展开共词分析、聚类分析、热点词实现分析,可以直观中国区域政策的研究热点、脉络与趋势。

**关键词:**新中国成立70年;区域政策;知识图谱

**中图分类号:**F061.5      **文献标识码:**A      **文章编号:**2095-5766(2019)04-0008-17      **收稿日期:**2019-05-13

**\*基金项目:**国家科技部重大专项课题“基于大数据的科技咨询技术与服务平台研发”(大数据驱动的企业技术创新咨询产品研发与服务示范2018YFB143504)。

**作者简介:**付晓东,男,中国人民大学应用经济学院区域与城市经济研究所教授,博士生导师(北京 100072)。

王静田,女,中国人民大学应用经济学院区域与城市经济研究所博士生(北京 100072)。

崔晓雨,女,中国人民大学应用经济学院区域与城市经济研究所博士生(北京 100072)。

DOI:10.14017/j.cnki.2095-5766.20190717.005

## 一、前言

区域政策是中央政府促进区域协调发展,优化空间布局结构,提高资源空间配置效率的重要途径和手段<sup>[1]</sup>。新中国成立后70年间,区域政策经历了从无到有、形式从简单到复杂(丰富)、主体(领域)从单一到综合(多元)的巨大变化;政策手段从计划到市场再到计划与市场的复合,作用越来越显著、地位越来越重要,已经成为新时代国家和区域经济社会发展中不可缺少的重要政策工具。

在国家政策层面,较早涉及区域政策的提法,源于毛泽东的《论十大关系》,文中论述了中央与地方、沿海与内陆、汉族地区与少数民族地区间的关

系等有关区域经济发展的方略和原则。

计划经济时期,区域政策主要是由上至下的单向指令式计划的执行过程,中央政府运用国家财力实施重大项目(基础设施、国防)投资建设与生产力布局,从空间层面对区域发展进行大一统的战略规划、指导调控。对于早期处理区域利益关系方面的政策并没有标明“区域政策”,甚至有学者认为计划经济时期基本不存在相对独立的区域经济,只能被称为广义的区域经济政策,通常意义的区域经济政策指的是市场经济体制下的区域经济政策<sup>[2]</sup>。但本文在此把明确的区域政策,还有未明确但旨在调整、处理区域利益关系的政策,都一同视为区域政策。其实,在每个“五年计划<sup>①</sup>(规划)”中都可以发

现中国区域政策的实践脉络。如果从区域角度看,整个国家的发展就是各个区域的“加和”发展,国家的许多政策都与区域发展有着或多或少的联系。

改革开放以来,中国的区域政策经历了从计划经济到市场经济的转型。为促进和平衡各个区域的发展,中央政府不断调整和完善区域政策,从而使国民经济总体水平、对外开放水平、人民幸福程度都得到显著提升。当然,与此同时也出现了区域经济差距不断拉大、收入分配不均、贫富差距扩大等一些社会问题。

新中国成立70年来,中国生产力布局及区域经济发展经历了初创打基础、“大跃进”加快产能建设、“三线建设”“文化大革命”时期抓革命促生产、改革开放的沿海发展以及步步深入的区域协调发展的壮观历程,虽然走过一些弯路,但也确实积累了丰富的实践经验。本文从区域政策的目标指向、类型(组合)及其作用对象范围(规模)、政策结果几个方面,借鉴有关学者的划分方案<sup>[3]</sup>,将区域政策70年演进分为三大阶段,其中第三个发展阶段又细分为三个时期。

## 二、改革开放前中国30年的均衡发展阶段

这一阶段,是新中国成立至“五五”计划初期(1949—1978年)。这一时期注重战备需要,区域政策的主要目的是平衡全国工业生产力布局,也被称为生产力均衡布局阶段。该时期国家着力进行恢复建设,进行三大改造,确立国有经济地位,大力扶持内地经济的发展及三线建设,发展国防及尖端技术,初步建成完善的工业体系和国民经济体系,但也出现了“大跃进”“文化大革命”的失误。

新中国成立初期,面对美苏争霸时两极格局的复杂国际环境,以毛泽东为首的第一代中央领导集体,确立了社会主义政治制度和计划经济体制,采取均衡区域政策以平衡沿海与内地的矛盾<sup>[4]</sup>,力求迅速改变旧中国遗留的工业基础薄弱、产业布局畸形等区域(沿海、内地)经济社会发展极不平衡的现状。按照“有计划、按比例发展”原则,强调国民经济综合平衡、部门平稳,制定了以国家安全为目标的区域均衡发展战略,以“大推进”的方式开发大西南、大西北,奠定了西部地区的工业基础,也开启了新中国区域经济发展的起点。

1949—1953年是中国经济的恢复时期。新中国成立之初,连年内战导致社会生产力薄弱低下、生产关系存在封建残余、民族资本举步维艰,70%以上的工业分布主要因对外贸易的便利集中在东部沿海城市,内地发展严重滞缓,云藏地区甚至保留着农奴制度和原始生活习惯,再加上朝鲜战争、美国经济封锁等复杂的外部环境,此时的生产力布局策略以经济恢复为主,国家重点建设东北老工业基地、华东地区和华北地区,并将沿海地区的一些制造企业搬迁到内地,如沈阳轮胎厂迁到桦甸,丹东造纸厂迁到佳木斯等<sup>[5]</sup>。当时经济实力一流的上海不仅有企业迁移内地(秦川机床、嘉陵机器等),还有援建任务,新中国成立初期至1952年,上海支援东北和西北建设,为之输送了大量工程师和技术工人,先后达9.9万人<sup>②</sup>。

中国从1953年第一个“五年计划”开始,以均衡布局为原则,调整产业布局,借助前苏联的援助,在老工业基地东北地区、华北地区、西北地区和西南地区,建立了一批新的工业基地(包括“156项工程”,并自行设计建设了694项重点工程<sup>③</sup>)。由此,国家经济建设的重点放到了中西部地区,国家的政策和投资同时向内地倾斜,“一五”计划期间,东部地区基本建设投资总额明显低于中西部地区。该时期初步奠定了中国工业化的基础,生产力布局从沿海走向内地。

“二五”计划时期(1958—1962年),国际上中美、中苏关系紧张,美帝侵越战争升级,国内浮夸冒进风起,不切实际的“赶英超美”“大跃进”,加上三年自然灾害,造成国民经济陷入困境,主要比例关系失调,连年财政赤字。导致1961年国家开始实行“调整、巩固、充实、提高”八字方针,主要调整农轻重、工业内部、生产与基建、积累与消费等比例关系;巩固已经取得的经济建设成果;充实那些以工业品为原料的轻工业品和手工业品的生产,发展塑料、化纤等新兴工业;提高产品质量,改善企业管理,提高劳动生产率。

“三五”计划(1966—1970年)、“四五”计划(1971—1975年)、“五五”计划初期,国家根据对战争爆发可能性和紧迫性的判断,提出了生产建设(生产力布局)向“大三线”转移的重大战略,采取了突击进行“二线”建设和进一步建立地区独立工业体系两项重大的区域发展战略决策<sup>[6]</sup>。要求新建项

目都要摆在内地,对少数国防尖端项目,要“分散、靠山、隐蔽”,有的要进洞的建设原则,这一原则一度使内地基本建设投资占全国的比例达到66.8%(1966—1970年“三五”计划时期)。随后,在1970年3月召开的全国计划会议上又提出,在“四五”计划期间,要建立不同水平、各有特点、各自为战、大力协同的经济协作区,把内地建设成部门比较齐全、工农业协调发展的战略后方。“大而全、小而全”由此盛行。

总之,新中国成立30年间实施的均衡发展政策,各区域间的关系主要是通过高度集中的计划经济体制调控来实现的,经济建设的主战场在中西部地区,只是后期有了调整。这时期的建设奠定了中国工业化的基础,促进了生产力的区域均衡分布,缩小了东西部地区之间的差距。后期的调整为改革开放做了战略上、思想上与物质上的准备。这种均衡配置政策理论从社会主义的根本目的出发,认为生产力布局要均衡展开、尽快消除地区差别是符合中国经济长远发展要求的,但是当时的中国经济基础还非常薄弱,根本没有相应实力的支持,均衡政策的运用与实践也出现了意想不到的严重问题。一是重内地轻沿海,忽视了东部地区优越的区位和基础条件,抑制了东部地区的经济发展乃至全国总体经济效率的提高;二是各地片面强调建立“完整的工业体系”,忽视了发挥各个地方的独特优势,形成“大而全、小而全”;三是操作上项目过于分散,缺乏有机联系,难以迅速形成生产能力;四是发挥了政府力量,忽视了市场力量,实际上影响了总体经济效率和效果。学术界对生产力布局的研究也十分全面,20世纪50年代末到60年代,王守礼、孙敬之、冯华德<sup>[7]</sup>等学者或机构<sup>[8]</sup>研究讨论了生产力布局经济研究工作的地位、对象、方法、科学属性、基本方式、主要条件等问题,蔡家彪<sup>[9]</sup>分析了社会主义工业布局的政治经济意义,提出工业分布的任务首先是保证社会生产各部门的均衡发展。80年代前后,陈栋生<sup>[10]</sup>、黄荣生<sup>[11]</sup>、刘再兴<sup>[12]</sup>指出工业布局和三线建设的一些失误,如沿海与内地工业比例不当,铁路干线布局不合理、完全凭“长官意志”决定等问题,并对如何合理布局生产力提出了建议。石庆武<sup>[13]</sup>、赵综流<sup>[14]</sup>、于振汉<sup>[15]</sup>、黄秉维<sup>[16]</sup>等注意到了生产力布局与环境污染、环境保护、能源高效利用、生态平衡的问题。陈锡康<sup>[17]</sup>则提出了生产

力布局的若干经济数学模型,推动了生产力布局研究的科学性。此后,又有很多学者对各省市、各行业、各部门的生产力布局情况进行了探讨。

### 三、改革开放早期非均衡发展阶段

这一阶段,是“五五”计划后半期至“八五”计划时期(1979—1998年)。20世纪70年代末,中国经济社会面临向何处去的重大选择。多年的政治运动,尤其是十年“文化大革命”把国民经济推向了崩溃的边缘,计划经济的弊端日渐突出,国有企业效率低下创新动力不足,区域经济缺乏活力(比如依靠国家计划,无自主权,对外缺少经济技术联系,内循环),区域间封闭孤立、重复建设(“大而全、小而全”),人们的温饱问题尚未解决等,困扰着国家和人民。随着邓小平在中共中央和国家领导地位的确立,大规模的史无前例的改革开放从20世纪70年代末开始在中国大陆启动,工作重心转移到社会主义现代化建设上,“发展是硬道理”“以经济建设为中心”构成这一时期的主旋律。邓小平认为,沿海地区应是优先发展的重点地区,“沿海地区要加快对外开放,使这个拥有两亿人口的广大地带较快发展起来,从而带动内地更好地发展,这是一个事关大局的问题。内地要顾全这个大局”<sup>[18]</sup>。此时学术界如刘再兴<sup>[19]</sup>、陈栋生<sup>[20]</sup>等对均衡观进行了反思,总结了30多年区域经济发展的经验教训,重新探讨了社会主义生产力布局原则体系,鼓励东部沿海城市优先发展,分阶段、有重点、求效益地开放沿海地区和沿江地区及内陆地区,非均衡发展思想基本上支配了中国经济布局和地区经济发展。

#### 1. 国家的区域政策转向

1978年后非均衡区域发展拉开序幕,国家坚决地实施沿海发展战略,中国的对外开放率先从东部沿海地区开始。

实施的沿海地区发展战略一改过去的均衡式(俗称撒胡椒面)布局模式,集中财力、物力、人力,特别是含金量极高的政策,向沿海地区,特别是向沿海经济发达区域倾斜,包括一系列措施:迅速开辟了4个经济特区、开放了14个沿海港口城市、划分了沿海开放地区(长三角、珠三角、闽南三角、环渤海等地区),不断扩大对外开放,形成了沿海开放地带和工业城市群;对东部沿海开放地区从财政、



税收、信贷、投资、土地、外贸、资源等方面不断给予优惠和改革试点支持,大部分大型重点工业项目、基础设施项目配置在东南沿海一带和长江沿岸,由此形成了东部沿海地区整体的对外开放和高速发展态势。这一时期的政策特点是放权让利,效率优先,地方有了一定的自主权,主体地位开始得到确立,经济活力得到激发,为区域经济的形成奠定了内在的经济基础。周川<sup>[21]</sup>、沈行芬<sup>[22]</sup>、刘蔚华<sup>[23]</sup>等许多学者都分析了开放城市或地区的优势、作用及矛盾,为改革开放提供服务的金融体系也在不断完善。

“三大地带”发展战略,是沿海地区开放战略的延续和深化。由于中国国土辽阔,地区差异较大,随着沿海开放战略的实施,新的全国生产力布局不断展开,到20世纪80年代中期,沿海、内地的划分方法过于笼统,且沿海与其他地区的联系和互动没有很好地解决,这种情况已经不能适应地区生产力布局的要求,“三大地带”发展战略由此出笼。国家在第七个“五年计划”(1986—1990年)提出,中国经济发展水平客观上存在东、中、西三大地带的差异,在“七五”计划期间至20世纪90年代,要加速东部沿海地带的发展,同时把能源、原材料建设的重点放到中部,并积极做好进一步开发西部地带的准备,即“使东部沿海地区的发展同中部地区、西部地区的开发很好结合起来,做到互相支持、互相促进,同时要继续鼓励一部分地区、一部分企业和一部分人先富起来”。在此期间,在东部沿海地区的带动下,各地区的经济技术开发区、高新技术园区、工业园区如雨后春笋,拔地而起,与沿海地区的经济特区等一道成为各地区经济的主要增长点,也是技术创新的主要基地。学术研究中,刘再兴在《中国经济地理概论》中指出,全国大体上可分为沿海发达地区、边疆待开发地区和介于上述两大区域间的中部地区,并对比分析了三大地区的发展条件、生产特点和发展方向。陈栋生提出的“三大地带”划分理论,至今影响着中国区域政策研究的制定。20世纪80年代初期,陈栋生<sup>[24]</sup>、凌纯锡<sup>[25]</sup>、谭杏芬、苑文林<sup>[27]</sup>、李俊<sup>[28]</sup>等学者对“三大地带”的划分特点、原则、关系、意义及对策均进行过深刻的探讨。

## 2. 关于区域经济兴起的几个重大举措

——兴办经济特区。在第五个“五年计划”(1976—1980年)后期,1978年12月,中国共产党十一届三中全会确定了以改革开放为主要内容的国

民经济发展新指导方针和“调整、改革、整顿、提高”的八字方针,生产力布局战略由以追求地区平衡为目的的“均衡”模式正式转向以追求布局效率为目标的“倾斜”模式。1979年7月15日,中央决定给予广东、福建对外贸易中更多的自主权,批准广东省先在与澳门、香港毗邻的珠海和宝安两地实验出口特区。1980年,设立中国对外开放的先导示范基地——深圳、珠海、汕头、厦门经济特区。1980年7月24日,国务院批转《海南岛问题座谈会纪要》,决定给予海南岛较大的自主权<sup>[29]</sup>。从区域上看,随着中国对外开放政策、特区政策的推行,逐步形成了从沿海地区、沿江地区、沿边地区、内陆地区的分步骤、多层次、梯次开放的格局,生产力布局重心开始向东部沿海地区转移。“特区政策”意义非凡,可以说开启了中国各种“开发区”“新区”“试验区”“示范区”的闸门。这一时期,学者闵山碧<sup>[30]</sup>总结了新时期国家对外贸的重视,并提出要正确处理内外销关系,扩大出口,增加外汇收入。许煜<sup>[31]</sup>、郭崇道<sup>[32]</sup>分别研究了美国对外贸易区法案及其沿革、墨西哥自由贸易区的发展情况;蒋细定<sup>[33]</sup>、蔡寿康<sup>[34]</sup>分别研究了菲律宾巴丹出口加工区的发展情况以及外资政策的演变;江慕恒<sup>[35]</sup>等详细分析了亚洲出口加工区的性质,对中国经济特区的建设有一定的借鉴意义。

——设立经济技术开发区。“六五”计划时期(1981—1985年),国家进一步调整了地区经济发展与生产力布局的指导方针,明确提出了“沿海地区”和“内陆地区”<sup>④</sup>,并进一步提出了沿海、内陆和少数民族地区的不同发展方向<sup>[36]</sup>。1985年,《长江珠江三角洲和闽南厦漳泉三角地区座谈会议纪要》将长江三角洲、珠江三角洲、闽南厦漳泉三角地区开辟为沿海经济开放区。为了促进沿海地区的进一步开放,1984年,中国开放了14个沿海港口城市<sup>⑤</sup>,并在这些城市划定了有明确界限的区域,兴办经济技术开发区,以便引进先进技术、兴办三资企业、投建中外合作的科研机构。这项政策某种意义上可以说是“特区政策”的延伸,但比起“特区政策”惠及区域更广,2017年末,219家国家级经济技术开发区的地区生产总值占国内生产总值的11%,对于区域的协调发展无疑起到了有力的支撑作用。

——划分“三大地带”、设立新特区和国家级新区。20世纪80年代,随着改革开放逐步推进,国内

区域经济学家形成了梯度推移理论的认识,以陈栋生为代表的学者提出了东中西部“三大地带”划分的设想并被国家“七五”计划(1986—1990年)采用,具体为“要加速东部沿海地带的发展,同时把能源、原材料建设的重点放到中部,并积极做好进一步开发西部地带的准备”。由此也拉开了区域经济发展的新篇章,区域板块(空间)概念愈加受到关注、应用和拓展。1988年9月,沿海开放地区研究会成立并举行第一次会议,会议以广州经济技术开发区为重点研究对象,着重探讨沿海各经济技术开发区兴办经验和存在问题,为今后经济技术开发区的进一步兴办和政府机关决策提供了参考。

1988年4月,区域发展又出现重大事件,国家批准兴建海南经济特区<sup>⑥</sup>,这是全国最大的和唯一覆盖全省的经济特区。海南特区的设立,为进一步解放思想、推进市场化做出了必要的探索。李京文<sup>[37]</sup>、郑妍一<sup>[38]</sup>、张思平<sup>[39]</sup>、许自策<sup>[40]</sup>、肖志斌<sup>[41]</sup>等学者分析梳理了海南经济特区的发展条件、意义、对策,提出海南省可以立足本岛资源和地理优势,充分利用优惠政策,实行更加市场化、国际化的商品经济。

20世纪90年代初,国家批准设立上海市浦东新区<sup>⑦</sup>,掀起了新一轮开放的浪潮。浦东的开发开放不仅使上海焕发了活力,城市潜力迅速爆发,而且显示了其巨大的区域影响力、辐射力、带动力,外部溢出效应十分显著。作为长江三角洲的龙头,与珠江三角洲的广州、深圳遥相呼应,进一步拉动了整个中国的经济发展。浦东开发开放,改革先行先试,不仅发挥了上海的历史传统、经济基础优势(有良好的政治经济基础、有一批素质较高的科技管理人才、有一支强大的产业工人队伍、有优越的地理环境和便利的交通运输条件,又同海外各地有着广泛联系)和周边区域的比较优势,而且在深化改革和全国政治稳定与经济的全盘布局中撒下了关键的一粒种子,是国家进一步实行对外开放的重大部署,也是区域经济发展版图上的绝佳一笔。截至2018年6月,全国已经设立19个国家级新区。

——开放沿江、沿边及内陆城市。由于改革开放不断推进,各级地方的经济自主权不断扩大,发展的内在冲动被激发起来,虽然区域合作在广泛开展,但是区域竞争(摩擦、大战)也是此起彼伏。一些地方政府运用各种手段干预本地要素的流出和外地商品销入,滥收税费,分割市场、重复建设,阻

碍了商品经济的发展和市场的发育,加剧了地区结构性矛盾,东中西的发展差距不断扩大。

为了缓解改革开放以来日益扩大的东西部差距,国家在“八五”计划时期(1991—1995年)将区域发展战略调整为:“正确处理和发挥地区优势与全国统筹规划、沿海与内地、经济发达地区与较不发达地区之间的关系,促进地区经济朝着合理分工、各展所长、优势互补、协调发展的方向前进。”<sup>⑧</sup>白津夫<sup>[42]</sup>认为这一政策表明中国改革开放进程将由沿海开放的倾斜战略向沿海与沿边同步推进发展,力求在总体上加快开放的进程。龚江娥、江明清<sup>[43]</sup>、陆友愿、张跃英<sup>[44]</sup>等学者也提出了沿边城市发展的对策以及金融设施的配套改革。

20世纪90年代以后,中国对外开放纵深推进,逐步由沿海向沿江、内陆和沿边城市延伸,1991年,开放满洲里、丹东、绥芬河、珲春4个北部口岸。1992年8月,国务院决定将沿江、沿边、内陆省会城市实施开放,先后开放了羌胡、九江、武汉、岳阳、重庆5个长江沿岸城市和三峡库区;同时开放哈尔滨、长春、呼和浩特、石家庄4个边境沿海地区省会城市;开放二连浩特、伊宁、塔城、博乐、瑞丽、畹町、河口、凭祥、兴东等沿边城市;开放太原、合肥、南昌、郑州、长沙、成都、贵阳、西安、兰州、西宁、银川等11个内陆省会城市。这些举措虽然燃起了内地发展的激情,但是“八五”计划时期东部沿海地区社会固定资产投资占比仍高达64.9%,远高于中西部地区,东西之间的经济差距依旧很大。

### 3. 体制改革激发区域政策活力

1993年,《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》出台,标志着中国从新中国成立以来形成的计划经济体制,向社会主义市场经济体制全面转轨,包括财政、税收、投资、金融、外贸、外汇、价格、流通、土地以及行政管理住房和社会保障等各方面的改革,中国这条巨龙走向了政治、经济、文化、社会共同繁荣发展的正确轨道。1994年,市场经济体制改革全面展开。制度与机制改革的力量开始显现,区域经济发展获得巨大推动力。这个事件,在中国改革开放、民族振兴、市场经济发展的历史长河中有着不同一般的意义,成为中国社会主义现代化建设的里程碑、中国改革开放的象征和区域经济发展的重大实践。



其实,这一时期各地都在如火如荼地创新运用国家政策,应用于当地经济实践,例如:浙江的温州模式(个体私营经济)、江苏的苏南模式(乡镇企业经济)、广东东莞模式、顺德模式、佛山模式(引进外资经济)、河南郑州的高贸立市、荆州的农业立市等,以及许多新的发展思路(梯度推移、市场换技术、出口替代/进口替代、外引内联)等。

#### 四、进入新世纪以来的协调发展阶段

这一阶段(1999年至今),中国统筹实施四大板块和三大支撑带战略组合的区域政策,以多项重大战略为引领,推动区域间协调互补发展、缩小区域经济差距。特别是进入新时代,区域政策体现了全方位、多领域、深层次的开放协调发展格局,以“一带一路”倡议、京津冀协同发展、长江经济带发展、粤港澳大湾区建设等重大战略为引领,并结合细分的城市群、主体功能区、自贸区等战略,加速提升中国区域经济的整体发展水平。

经历20多年的改革开放,非均衡发展战略以效率为导向,采取向东部倾斜的政策,推动了珠三角、长三角、环渤海等经济核心区域和京、沪、深、穗等经济增长极的快速发展。中国经济有了大跨越,几乎持续保持了每年9%以上的增长率,区域经济新的格局也已经形成。至2002年,中国经济总量居世界第6位,吸引外资居世界第1位。长江三角洲经济区、珠江三角洲经济区、环渤海经济区成为中国经济发展龙头,初步完成了邓小平同志“两个大局”构想的第一个大局。

但是,发展的同时也出现了一些新的问题和矛盾。非均衡发展战略在一定程度上是以牺牲中西部地区的发展机会为代价的。到20世纪末,东西部之间的区域(各省市自治区之间、沿海和内陆地区之间、东中西三个地带之间、城市与乡村地区之间)发展差距逐步扩大,由此引发了资源配置、收入差距、地区保护主义、生态环境、民族关系等一系列问题。特别是20多年经济的高速发展使得生态环境负担加重,可持续发展问题更加突出。

世纪的跨越,也使中国经济和社会发展进入了转型期。从区域层面看,各地区是否协调/均衡发展直接关系到社会稳定、民生福祉与民族团结,中国区域经济发展的思路转向“继续保持东部

地区优先发展势头、加速中西部发展”的协调兼顾方式。

与此同时,区域协调发展的理论研究也在进行中。胡乃武<sup>[45]</sup>提出中国经济生活中区域经济发展不平衡矛盾十分突出,分析了区域经济协调发展的模式、制约因素和对策。覃成林<sup>[46]</sup>认为只有合理利用区际经济关系,引导、鼓励、规范区域经济活动,才能真正实现区域经济的协调发展。张志强<sup>[47]</sup>、申玉铭和方创琳<sup>[48]</sup>分析了区域PRD协调发展的相互作用与内部信息联系机制,对中国区域PRDE协调发展理论大有裨益。周述实<sup>[49]</sup>、阎正<sup>[50]</sup>、魏后凯<sup>[51]</sup>则建议根据区域经济协调发展的内容和原则,在市场化进程中重构东部与中、西部的区域经济关系,并提出中央政府在促进东西部经济协调发展过程中应给予财政、信贷、投资和税收优惠等方面的支持。陆大道<sup>[52]</sup>、李保平、肖金成<sup>[53]</sup>等则系统地对地区差距形成原因及其矛盾,地方保护主义,“八五”计划时期的区域政策调整进行了精辟的分析,并提出区域经济协调发展要重视内地发展,逐步缩小东西部差距。陈元生<sup>[54]</sup>分析了美国区域协调发展的政策措施,提出中国可以集中财力,尽快改善中西部投资环境,健全立法、执法工作,增强欠发达地区的自我发展能力,解决好剩余劳动力就业问题,注意处理好当前脱贫致富、增加就业和收入与长期持续健康发展的关系。此外,20世纪90年代末,戴颂华<sup>[55]</sup>提出了局部的“非均衡”是为了更大范围内的“协调均衡”的“非均衡协调发展观”,利用“点带辐射模式”带动和影响整个国民经济,对区域政策的制定具有重要意义。

经济社会改革的纵深推进,不断触及社会的深层次矛盾和问题,制度设计、利益诉求也越来越集中到“公正、公平”上来。非均衡区域经济发展战略理论与实践在给中国部分地区带来巨大发展的同时,也带来了部分区域发展相对滞后(失衡)的问题。东部地区凭借政策优势、区位优势、生产力基础优势、市场优势飞速发展,而中西部地区则处于相对被动、缓慢的状态。区域经济学家进一步把出现的区域经济问题细分为四种类型,即落后问题、老化问题、膨胀问题和迟滞问题,也被学者形象地称为落后病、萧条病、膨胀病和迟滞病。

新时期到来,统筹协调发展的思想正在酝酿并实践,从上到下各方有识之士开始审时度势,探讨

实施邓小平提出的“第二个大局”,以期扭转中国区域经济发展失衡局面。中共中央《关于完善社会主义市场经济体制的若干问题的决定》提出:“坚持以人为本,树立全面、协调、持续的发展观,统筹城乡发展,统筹区域发展,统筹经济社会发展,统筹人与自然和谐发展,统筹国内发展与对外开放,促进经济、社会和人的全面发展。”刘克伟<sup>[56]</sup>认为这一统筹协调发展观,是对我们20多年改革开放的经验教训的总结与反思。关于统筹区域发展,胡乃武、张可云(2004)<sup>[57]</sup>认为统筹区域发展是站在全国区域经济发展视角,通过政府宏观调控,有重点、分阶段地逐步解决各种区域问题,协调区域关系,促进各类区域发展。胡鞍钢<sup>[58]</sup>认为统筹区域发展的核心理念是“以人为本”,钱富新<sup>[59]</sup>指出统筹发展注重机会均等,而不是平均主义。周正刚<sup>[60]</sup>分析了邓小平的社会统筹协调思想,根据中国区域发展不平衡的客观情况,鼓励发展东部,加快发展中、西部,防止两极分化,形成优势互补的共同发展格局。刘应杰<sup>[61]</sup>指出,党的十六届三中全会以后,在科学发展观的指导下,按照统筹区域协调发展的要求,中央制定了“实施西部大开发,振兴东北地区等老工业基地,促进中部崛起,鼓励东部地区率先发展,形成东中西互动、优势互补、相互促进、共同发展的新格局”的区域总体发展战略格局,对中国各地区发挥自身优势,促进共同发展具有重要意义。

### 1. 关于西部大开发、东北振兴

到了世纪之交,即“九五”计划(1996—2000年)后期,区域协调发展理念得到认可和实行,有相关文件提出,“坚持区域经济协调发展,逐步缩小地区发展差距”“要按照统筹规划、因地制宜、发挥优势、分工合作、协调发展的原则,正确处理全国经济发展与地区经济发展的关系,正确处理建立区域经济与发展的关系,正确处理地区与地区之间的关系”<sup>⑨</sup>。这期间,国家曾以中心城市和交通要道为依托,在全国划出七个跨省(自治区、直辖市)的经济区域<sup>⑩</sup>,由于其操作上不符合中国以省为地方政府行政管理中心的区域格局,2000年以后,这7个经济区就很少被提及(这是一次区域经济研究成果应用在国家层面的尝试搁浅)。在1999年国家开始实施“西部<sup>⑪</sup>大开发战略”,把东、中、西地带的顺序调整为西、中和东的先后次序。西部大开发是扭转中国区域经济发展失衡局面的重大部署,为新世纪伊始的

中国区域经济发展指出了奋斗的方向。其后,轰轰烈烈的西部大开发战略遍及全国,西部各地不失时机地实施这一战略,东部地区同样参与到了这场大开发中。随着西部大开发战略的实施,其重大意义逐步显现,西部大开发的实施,使西部地区经济发展获得重大推动,促进了地区经济沿着合理分工、优势互补、协调发展的方向前进,尤其是民族团结加强、社会更趋稳定和边防得到巩固。

西部大开发战略构思和实践主要有:一是加快对外开放步伐。充分发挥沿线、沿江、沿桥、沿边的优势,扩大对外开放,深化对外经济联合。推动区域间、国际间合作,建立边境自由贸易区,构建新型开放格局。二是拓宽投融资渠道。提高政府投资增长幅度,吸引私营企业、FDI等非国有投资。健全政策性金融运行机制,大力发展资本市场。三是适时调整产业政策。打破西部地区资源开发的单一产业发展模式,实施资源开发、输出和就地加工相结合的产业政策。重视和发展特色优势产业。产业结构调整必须与当地资源结构、比较优势、开发能力相结合,西部应做好承接东部产业转移的准备。四是培育增长中心。从国家层面壮大中心城市,例如成渝经济区(被确定为“全国统筹城乡综合配套改革实验区”)、北部湾经济区、关一天水经济区。五是坚持可持续发展。西部生态环境在很大程度上决定西部大开发的成败。为此,生态环境建设要突出长效机制的完善,保证生态建设政策、投资的持续性,切实解决生态建设和农民生计问题。六是积极培育软资源。西部大开发要把人力资源开发与软资源的培育摆在更重要的位置。同时,应当重视西部地区文化建设,特别要重视保护和传承民族文化,提升西部地区软实力<sup>[62]</sup>。

2002年,国家开始明确“支持东北地区等老工业基地加快调整和改造,支持以资源开采为主的城市和地区发展接续产业”。2003年,《中共中央、国务院关于实施东北地区等老工业基地振兴战略的若干意见》提出了振兴东北地区的指导思想、原则、任务和政策措施;2004年4月,国务院成立了振兴东北地区等老工业基地领导小组办公室,全面启动振兴东北老工业基地战略;2007年,《东北地区振兴规划》发布,由此,东北地区等老工业基地振兴战略正式成为国家重要的区域发展战略之一。东北地区包括黑龙江、吉林、辽宁和内蒙古东部等地,是中



国重要的石油生产基地、钢铁生产基地、装备制造基地和粮食主产区,但其开发方式难以适应现在的经济环境。

东北老工业基地振兴战略构思和实践主要有:一是改造国有大中型企业。由于受计划体制束缚严重,需要加强体制创新,发展民营经济、培育本土企业,为国有企业改革营造良好的外部环境,并促进经济结构性转变。二是优化经济结构。对传统产业进行现代化改造,并大力发展高新技术产业,全面推进工业结构优化升级。同时,促进工业和农业、服务业的协调发展,建设农产品优势产业带,巩固提升东北作为国家重要商品粮基地的地位。三是推动资源型城市可持续发展。东北地区是资源型城市最为集中的区域,在产业调整上,大力发展接续产业,实施多元化产业发展战略,缓解资源和就业的双重压力。在生态保护上,发展循环经济是振兴老工业基地的必由之路。四是促进区域经济整合。发挥区域优势资源和既有雄厚基础,培育装备制造业集群。结合地缘优势,推进东北亚区域合作。2009年9月,国务院就进一步实施东北地区等老工业基地振兴战略提出若干意见。

## 2.关于中部崛起、东部率先发展

2004年《政府工作报告》中明确提出:“要坚持推进西部大开发,振兴东北地区等老工业基地,促进中部地区<sup>⑥</sup>崛起,鼓励东部地区加快发展,形成东中西互动、优势互补、相互促进、共同发展的新格局。”经过几年的酝酿、研究,形成多个中央和国务院文件政策,强调要进一步拓展发展空间,努力实现中部地区全面崛起,中部省份依托现有基础,大力推进工业化和城镇化,提升产业层次,在发挥承“东”启“西”和产业发展优势中崛起。

中部崛起战略构思和实践有以下几个方面:一是破解“三农”问题。加强中部农业基础设施建设,提高农业抗灾能力,为农民增收创造条件,加快农业产业化步伐,推进农业结构升级。二是培育优势产业集群。培育和扶植具有比较优势的六大产业集群;把专业化、规模化、区域化的现代化农业产业作为中部发展的主导力量之一。三是加快“三化”进程。中部地区工业化、城市化、市场化进程均滞后于东部及全国平均水平。因此,要培育优势产业集群,加快工业化进程,依托武汉、郑州、长株潭及一些中小城市,逐步发展单核、多极、多层次城市群。

四是提高市场化水平。尤其是要提高金融资本市场能力,通过完善金融市场来提高其市场化程度。

鼓励东部率先发展。“两个大局”战略实施以来,具有区位优势东部地区已成为中国经济增长的主动力量,东部地区以全国9.6%的土地和37%的人口,创造了全国经济总量的半壁江山。通过政策引导与自我发展相结合,东部地区目前已形成了较为成熟的发展模式,深圳、浦东、滨海新区三大增长极表现出区域经济由南至北全面推进的态势。因此,鼓励东部继续发挥其对全国经济的带动作用,可以更好地体现东部地区的价值,并进一步促进其良性发展。

综上所述,中国区域经济发展“四大板块”的总体发展格局已初步形成,西部地区、东北地区、中部地区、东部地区“四轮驱动”,各大都市圈、经济区遍地开花,展现出前所未有的发展活力。未来重点是以市场和政策的双动力加强内在经济联系,完善和推进区域协调发展机制,最终实现区域的统筹协调发展。

## 3.关于新时期区域政策发展新思路

四大板块的划分,地理空间尺度较大,一系列区域政策,如城市群、主体功能区、自贸区等新的增长极培育支撑出现,政策的精准落实更为细化。曾坤生<sup>[63]</sup>基于现代协同理论提出区域协调发展理论,利用动态协调放大的原理指出一国各区域子系统如果目标不一致,或者没有建立共同目标,就会影响区域经济的良性循环发展。陆大道(1984)最早提出“点—轴开发理论”,魏后凯(1995)等人提出点—线—面的“网络开放理论”。杨洪明、黄平<sup>[64]</sup>梳理了多个经济学术会议议题,总结出2018年中国区域经济研究以区域协调发展和乡村振兴两大主题为主,并结合了高质量发展、区域绿色发展、贫困地区发展等问题的研究,“一带一路”倡议、粤港澳大湾区、高铁经济等领域的研究还在深入。

从“十一五”规划开始(2006—2010年),国家出台了一系列有关城市群、主体功能区的区域政策文件,进一步缩小了区域政策的指导空间,更加注重区域协调、可持续发展、区域合作和扩大对外开放。2008年,国家发改委编制了珠江三角洲规划,明确提出珠三角要率先建立更加开放的经济体系。2010年《全国主体功能区规划》划定的环渤海地区、长江三角洲地区、珠江三角洲地区三个国家



层面的优化开发区域,均位于东部沿海地区。重点开发区域包括冀中南地区、太原城市群、呼包鄂榆地区等18个区域,显示出主体功能区战略在构筑区域经济优势互补、协调四大经济区发展方面发挥着重要作用。

城市群已成为支撑世界各主要经济体发展的核心区,国家间的竞争正日益演化为主要城市群之间的综合比拼。“十二五”规划时期(2011—2015年),国家十分重视城市群的建设,2014年《国家新型城镇化规划(2014—2020年)》强调城市群是中国未来经济发展格局中最具活力和潜力的核心地区,在全国生产力布局中起着战略支撑点的作用。还提出要以人的城镇化为核心,有序推进农业转移人口市民化;以城市群为主体形态,推动大中小城市和小城镇协调发展。目前,中国已形成长三角、京津冀、辽中南、山东半岛、海峡两岸、中原、长江中游、成渝等城市群。

“十三五”规划时期(2016—2020年),中央又提出要以“一带一路”建设、京津冀协同发展、长江经济带发展、粤港澳大湾区建设等重大战略为引领,以西部、东北、中部、东部四大板块为基础,促进区域间相互融通补充。“一带一路”是指“丝绸之路经济带”和“21世纪海上丝绸之路”。2015年3月,李克强总理在政府工作报告中提出“统筹实施‘四大板块’和‘三个支撑带’战略组合”。

2013年以来,中国大力推动“一带一路”建设,区域格局的总体态势是东西两翼带动中部崛起,从而形成陆海统筹、东西互济、面向全球的开放新格局<sup>[65]</sup>。“丝绸之路经济带”向外对接欧、亚、非国家,向内覆盖中西部省份多个城市群,可以充分发挥中西部省份的地缘优势,推动区域协调发展。“21世纪海上丝绸之路”覆盖了三个国家级城市群及区域性北部湾城市群,区位优势明显。

京津冀是环渤海经济圈的核心区域,作为中国经济第三增长极,意义重大。2015年,中共中央政治局会议通过《京津冀协同发展规划纲要》,标志着京津冀协同发展进入新阶段。京津冀协同发展虽已取得诸多成果,但北京存在大城市病,北京和天津的产业分工尚不明确,河北及周边地区的发展仍然较为滞后。2017年河北雄安新区的设立不仅有利于缓解北京的“大城市病”,加快京津冀世界城市群的构建,还将成为华北平原的战略要区。

长江经济带包括长三角城市群、长江中游城市群、成渝城市群三个国家级城市群及滇中城市群、黔中城市群两个区域性城市群,自西向东发展水平依次提高,亦存在产业结构趋同的现象。2016年广东省政府工作报告中提到“开展珠三角城市升级行动,联手港澳打造粤港澳大湾区”等内容。2019年2月18日,中共中央国务院正式印发《粤港澳大湾区发展规划纲要》,提到要将粤港澳大湾区建设成为充满活力的世界级城市群,具有全球影响力的国际科技创新中心,“一带一路”建设的重要支撑,内地与港澳深度合作示范区,宜居宜业宜游的优质生活圈。

中国区域经济在此战略方针指导下,正在积极地探索和实践着,已经取得了令人瞩目的成就,改革开放以来,国内生产总值由1978年的3678.7亿元增加到2018年的900309亿元,位居世界第二,人均国内生产总值由385元增加到64644元。区域发展正经历着倒U型发展之路,地区差距、收入差距由改革开放初期的扩大逐步收窄,各地区的发展质量普遍得到提升。但是,长期以来自然、经济、社会沉积的问题不是短期所能解决的,今天来看,东中西部地区力量相差依然悬殊,而且南北区域差距拉大趋势凸显。因此,中国区域经济协调发展之路依然是艰巨而漫长的。

总之,自新中国成立以来,中国在区域经济发展的实践和理论上进行了前所未有的大胆探索,从均衡发展而非均衡发展,再到全面协调可持续发展,特别是改革开放40多年的实践,区域经济发展及其研究呈现百花齐放、竞相发展的良好势头,中国区域经济发展思路越来越体现出科学性、本土性、特色性和可持续性。每一时期具体政策变化情况见表1。

## 五、区域政策理论研究及实践特点

新中国成立70年来,中国区域政策的研究从为了国防安全和国民经济发展需要的单纯的生产力布局策略,到有针对性、阶段性、协调性的区域政策,区域政策的理论研究和政策实践不断完善,呈现出以下特点:

区域政策理论更加丰富,研究方法更加注重模型化。中国主要借鉴国外区域经济理论,从古典区

表1 新中国成立70年以来区域政策的演进

发展阶段	情势与区域政策
I 区域均衡发展 (1949—1978年)	经济恢复(1949—1953年):进行土地制度改革、恢复工农业生产 “一五”(1953—1957年):计划性的全国工业均衡布局,第一次向西推进的生产力布局 沿海地区以改建、扩建鞍钢为中心的东北工业基地,内地以武钢为中心的华中工业基地和以包钢为中心的华北工业基地,同时在西北、西南进行工业建设 “二五”(1958—1962年):期望实现工业均衡分布,各大省区建立完善独立的经济体系 “三五”(1966—1970年):以备战为中心,建设三线为重点,第二次大规模西进,开展以西南为重点的内地新工业基地建设 “四五”(1971—1975年):建设大西南,10个经济协作区,各省市建立小三线
II 区域非均衡发展 (1979—1998年)	“五五”(1976—1980年):沿海地区着手宝钢等一批大型项目建设,1979年以后投资重点东移 “六五”(1980—1985年):照顾少数民族等地区的同时,以提高经济效益为中心,设立经济特区、沿海开放港口和经济开放区,初步形成沿海对外开放基本格局 “七五”(1986—1990年):向东倾斜战略,设立海南经济特区,上海浦东新区,发展外向经济。成立贫困地区经济开放领导小组,扶持“老少边穷”地区
III 区域协调发展 (1999年—至今)	非均衡发展协调阶段 “八五”(1991—1995年):优先发展东部沿海地区,然后支援西部,实现共同富裕。形成沿海、沿边、沿江和内陆省会城市相结合的多层次、多渠道、全方位对外开放格局 “九五”(1996—2000年):基本消除贫困的目标,促进少数民族地区发展致富,坚持区域经济协调发展,逐步缩小地区发展差距
	统筹协调阶段 “十五”(2001—2005年):实施推进西部开发,振兴东北地区等老工业基地,促进中部崛起,鼓励东部地区率先发展的区域发展总体战略 “十一五”(2006—2010年):全面贯彻落实科学发展观;鼓励东部地区帮助中西部发展,加大对革命老区、民族地区、边疆地区扶持力度,帮助资源枯竭地区实现资源转型;推进形成“主体功能区”和“健全区域协调互动机制”的战略;推进长三角地区一体化、华北地区经济一体化、珠三角一体化,深化粤港合作,推进泛珠合作
	协调开放阶段 “十二五”(2011—2015年):发展生态文明及绿色经济、科教兴国和人才强国战略,以“一带一路”建设、京津冀协同发展、长江经济带、上海自贸区建设为引领,构建沿海沿江沿线经济带为主的纵向横向经济轴带 “十三五”(2016—2020年):户籍人口城镇化率加快提高;农业现代化取得明显进展,实施精准扶贫,解决区域性整体贫困;生态环境质量总体改善;推进供给侧改革;以“一带一路”建设、京津冀协同发展、长江经济带发展、粤港澳大湾区建设等重大战略为引领,以四大板块为基础,促进区域间相互融通补充

资料来源:五年规划报告及网络资源整理。

位论、近代区位论的思想渊源,到新经济地理学、新制度学派等不同区域经济理论流派的形成,借鉴平衡发展理论、梯度推进理论、产业结构理论、极化理论、点轴开发理论、网络开发理论、创新理论等,并将其应用于“问题区域”研究。区域政策研究的模型化更加明显,投入产出模型、经济增长模型、城市体系的均衡模型等数学模型的应用十分普遍。

区域政策目标清晰、政策工具具有可操作性。中国区域政策目标是在兼顾社会公平的前提下追求经济效率,通常采用经济增速、收入、政府投资占

比、产业结构等指标来衡量。在借鉴国外政策实践的基础上,陈耀提出了区域政策工具类型六分法,即公共投资、转移支付、经济刺激、直接控制、政府采购和公共区位;张可云将其分为奖励工具和限制工具两类,政策工具可以有效地协调区域间的发展差距,提升经济发展水平。

调控的区域单元更加细化,区域政策更加凸显“个性”。新中国成立以来,中国生产力布局总体上从沿海与内地的“两分法”来进行,“七五”计划时期,中国明确提出东中西三大经济地带的“三分



法”，“九五”计划时期，中国又提出七大经济区的划分，再到现在的“四大板块”，并以此为基础，提出要以“一带一路”建设、京津冀协同发展、长江经济带发展、粤港澳大湾区建设等重大战略为引领，促进区域间协调发展。“十三五”规划之后，国家鼓励建设城市群、国家级新区、自贸区、主体功能区、特色小镇、连片特困地区，可见中国的区域政策设计更加具有实践性。

调控的重点更加注重区域协调性。新中国成立70年来的区域政策从均衡、非均衡到协调发展，协调不仅局限于区域间GDP的平均或缩小，更注重实现基本公共服务均等化、基础设施通达程度比较均衡和人民生活水平大体相当的目标<sup>③</sup>，强调破除地区之间利益藩篱和政策壁垒，形成统筹有力、竞争有序、绿色协调、共享共赢的区域发展新机制；强调人与自然和谐相处，绿水青山就是金山银山的生态发展观；强调进一步扩大对外开放，实现国际和国内市场共同发展的前瞻观。

## 六、近20年大数据中的区域政策研究

由于数字信息技术的发展，信息存储、取用及其分析手段不断丰富，也给政策研究提供了一片新天地。CiteSpace<sup>[66]</sup>是一款科学文献数据挖掘和可视化分析软件，本文运用CiteSpace的独特能力，对区域政策研究加以分析。此次使用的数据检索源为中国学术期刊网络出版总库(CNKI)，通过“期刊检索”中的“高级检索”模块收集数据。检索词<sup>④</sup>为：主题词=区域并含政策；时间跨度为1998—2018年，期刊来源=CSSCI；检索条件=精确。共获得5931篇（检索时间为2019年1月10日）。同时，为保证研究的准确性，剔除书评、通知、会议纪要、新闻等非学术文献以及与主题相关度不高的文献，并去除重复记录，最终获得有效文献4012篇。

### 1. 区域政策研究的时空知识图谱

从时间轴看，年度发文数量是衡量区域政策研究热度与发展趋势的重要指标。图1显示，研究期间，2014、2016、2017、2018年论文发表数超过300篇，占发文总量的36.9%，说明这一时期区域政策研究热度最高。总体来看，近20年来，区域政策研究的发文量整体呈增长趋势，特别是2010年以来，发文数量快速增长，2017年达到顶峰，为425篇，这与中

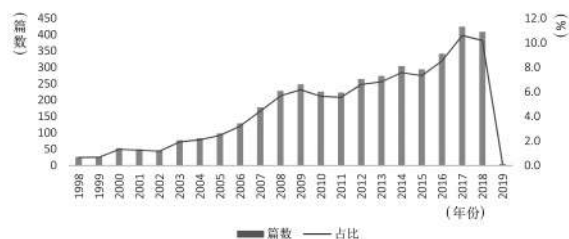


图1 1998—2019年区域政策研究文献时间分布图

国“十二五”规划以来区域协调政策更加细化密切相关。

空间轴有多个向量，有作者、期刊、发文机构等几个方面。从作者发文向量看，发表篇数大于10篇的作者有5人（表2）。发文最多的是魏后凯，发表19篇，被引频次最高的文献是《对产业集群与竞争力关系的考察》<sup>[67]</sup>，该文较早指出了产业集群可有效地提升区域竞争力，为区域产业布局政策提供了借鉴。孙久文<sup>[68]</sup>对主体功能区的规划工作进行了分析，安虎森阐述了欠发达地区区域经济政策的主要内容及调控手段。胡乃武、张可云<sup>[69]</sup>提出统筹区域发展的方案措施，杨开忠<sup>[70]</sup>从定性和定量两个角度，分析了改革开放以来货币政策对东中西三大区域经济的不同影响，指出为适应区域经济发展的不同需求，可以在同一货币政策的基础上，实行某种灵活的区域性货币政策。

表2 区域政策研究的高频作者及高被引文献分布表  
(发文量>10)

作者	篇数	被引频次最高的文献(频次)
魏后凯	19	对产业集群与竞争力关系的考察(383)
孙久文	17	主体功能区建设研究述评(42)
安虎森	17	有关区域经济政策的一些思考(58)
张可云	15	统筹中国区域发展问题研究(134)
杨开忠	10	中国货币政策影响的区域差异性研究(132)

从期刊分布向量来看，结合1998—2019年区域政策研究论文发表数量及2018年复合影响因子，列出期刊如下（表3），区域政策研究的文章主要发表在经济与管理科学类的期刊，基础科学、社会科学类的期刊也比较多，公共政策领域的期刊略显不足，在金融、农业、国际贸易领域区域问题也比较受关注。

从发文机构向量来看，对文献发文机构进行合作网络分析，发文最多的单位是西安交通大学经济与金融学院、四川大学经济学院、中国人民大学经

表3 1998—2019年区域政策研究较高影响力期刊

名称	因子	名称	因子	名称	因子
经济研究	11.232	中国工业经济	11.204	金融研究	7.130
管理世界	6.016	世界经济	5.615	中国农村观察	5.302
中国人口·资源与环境	5.211	世界经济与政治	5.161	农业经济问题	4.901
数量经济技术经济研究	4.878	中国软科学	4.818	财贸经济	4.684
经济地理	4.386	国际贸易问题	4.231	改革	4.206

济学院、暨南大学经济学院、中国科学院地理科学与资源研究所等。从合作强度来看,北京高校合作紧密,研究区域政策的科研院所众多,说明政治中心地区区域政策研究较为活跃;东北、西北、西南地区,高校科研呈区域性的抱团合作;上海、广州、浙江与福建部分高校科研合作亦较为紧密,说明经济发达的东部地区对区域政策十分关注。南京大学与北方的许多高校、南方中山大学、中部武汉大学等高校的科研合作十分紧密,区域政策的研究实力

强劲。由此可见,政治和经济是影响区域政策研究的重要因素,地区性的抱团现象较为明显。

#### 1.关于研究热点聚类分析

通过 CiteSpace 的“关键词共现”的频次进行聚类,再进行图谱的网络结构和聚类清晰度计算,可了解区域主题的特征,结果显示区域政策研究的内容十分广泛,主题十分丰富。

热点研究区域:经济特区、主体功能区、“一带一路”。

表4 区域政策研究的热点词聚类表

聚类编号	聚类名称	聚类轮廓值	排名前4的标签
0	经济特区	0.632	经济特区,保税区,西部大开发,自由贸易区
1	主体功能区	0.602	主体功能区,协调发展,经济发展战略,财政政策
2	一带一路	0.534	改革开放,新时代,区域合作,高质量发展
3	货币政策	0.671	区域差异,区域效应,政策评估,区域异质性
4	精准扶贫	0.682	民族地区,扶贫开发,经济发展,新常态
5	美国	0.692	区域政策,乡村振兴,经济一体化,区域经济合作
6	发展战略	0.778	二次创新,高新区,中小企业,竞争优势
7	京津冀	0.708	大气污染,国家级新区,区域科技创新,保税港区
8	东亚	0.844	西部开发,全球价值链,汇率制度,区域货币合作

聚类#0,“经济特区”包含经济特区、保税区、西部大开发、自贸区、科技创新、WTO、入世、低碳经济、区域优惠政策、外商直接投资等关键词。1979年邓小平首次提出要开办“出口特区”,1990年国务院批准设立新中国第一个保税区——上海外高桥保税区,2001年中国加入WTO参与国际竞争与合作,2003年以来,国务院颁布了建设节能型社会的一系列文件,低碳经济的发展模式成为中国转变经济发展方式和调整经济结构的必由之路,2013中国的第一个自由贸易区——中国(上海)自由贸易试验区正式设立,这是中国为了适应经济全球化的大环境不断调整区域发展政策的表现。

聚类#1,“主体功能区”包括协调发展、耕地保护、中部崛起、产业集聚、税收优惠、公共服务、经济

补偿、生态补偿、振兴东北、循环经济等关键词。中国区域经济已经形成了西部大开发、振兴东北、中部崛起和东部率先发展的四大板块总体战略,主体功能区是对区域发展总体战略的落实,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,并对每一类主体功能区的政策落实提出了相应的要求。

聚类#2,“一带一路”包括改革开放、新时代、区域合作、高质量发展、对外开放、产业升级、区域协调发展、粤港澳大湾区、创新驱动、长三角、开放型经济、特色文化产业带、长江经济带、京津冀协同发展等关键词。当今世界经济形势复杂、贸易规则不断调整,“一带一路”是中国在新时代进一步深化改革开放、推动产业升级、倡导高质量创新驱动发展



道路的必然选择,“十三五”规划中,中央鼓励以“一带一路”建设、京津冀协同发展、长江经济带发展、粤港澳大湾区建设等重大战略为引领,推动区域经济的高质量发展。

主要发展策略:货币政策、精准扶贫、发展战略。

聚类#3,“货币政策”包括区域差异、产业结构、区域效应、政策评估、区位选择、贸易自由化、农村金融、PSM-DID,面板数据模型,聚类分析、收敛效应、溢出效应、因子分析、向量自回归、空间自相关、夜间灯光等关键词,财政政策和货币政策是国家宏观经济调控的两大基本政策手段,金融是现代经济的核心,中国是贸易自由化的坚定推动者,反映出学术界采用一系列计量分析方法对区域政策效果及影响进行评估。

聚类#4,“精准扶贫”包括精准脱贫、扶贫开发、民族政策、贫困陷阱、教育发展、区域差异、深度贫困、城镇化、新常态、连片特困地区等关键词。中国城乡收入差距较大、教育非均衡现象突出、少数民族居住于偏远地区,存在贫困情况不明、扶贫资金使用不当的问题,为此,习总书记指出要坚持精准扶贫、精准脱贫,不仅要建立帮扶机制,还要进一步扩大义务教育范围,切实解决贫困问题。

聚类#6,“发展战略”包括二次创业、中小企业、竞争优势、高新区、创新网络、区域创新体系、制度创新、地域根植性、企业集群、地方政府行为、渐进式改革等关键词。大众创业、万众创新是富民之本、强国之策,政府不断鼓励中小企业、青年创客激发创造热情、提升创新能力,适应新的时代环境。

可借鉴经验:美国、东亚、京津冀。

聚类#5,“美国”包括区域政策、乡村振兴、城市化、经济一体化、区域经济合作、都市圈一体化、户籍制度、地区封锁、排污权交易等关键词。美国区域政策的制定及实施历史悠久,国际影响力巨大,排污权交易起源于美国,美国在城市化与乡村治理、区域经济合作等方面的经验值得借鉴。

聚类#8,“东亚”包括西部开发、农村经济、全球价值链、研发创新、自有品牌制造、汇率制度、比较优势、区域贸易协定、东亚自由贸易区、全球贸易治理结构、政府援助等。经过改革开放四十年的经济高速增长,中国已经深深地嵌入到全球产业链分工体系中,成为“世界工厂”,但增大产品的附加值,提高自主创新能力成为近年来关注的重点;中国通过

吸收东亚地区的外商直接投资、拓展中间品贸易,与东亚各国形成紧密的利益共同体,区域贸易、金融合作也是学者研究的重点。

聚类#7,“京津冀”包括京津冀、大气污染、国家级新区、保税港区、战略性新兴产业、区域经济一体化、协同创新、政府补贴、人才引进等关键词。京津冀协同发展是国家的重大战略,要探索出一种人口密集地区优化开发的模式,形成新增长极,区域内的产业发展战略及协同发展政策成为近几年研究的热点。

## 2.关于研究热点及前沿动态分析

CiteSpace的时区演化图能反映不同时期某一领域的研究趋势,本文取时间切片为2年,以提高知识图谱在时区上的区分度,得到1998—2019年的区域政策研究热点演进的时区知识图谱,结合关键词频次及聚类的概念,按时间维度将区域政策研究热点归纳为民族区域政策、经济特区、西部大开发、WTO、中部崛起、欧盟、主体功能区、区域协调发展、低碳经济、战略性新兴产业、精准扶贫、京津冀、长江经济带、一带一路、粤港澳大湾区。这一演进符合中国区域政策演变的阶段划分,是相关理论研究和各时期制定的五年规划、区域发展战略等共同作用的结果,与政策提出时间相结合可反映出中国区域政策理论研究在总体上滞后于政策的制定和实施。

学术研究每个时期都有特定的研究对象,会受到学者们高度关注。带有这些对象的信息词汇就会出现在各种学术刊物中,展现出科学研究中的学术前沿新进展、新动向。通过对突变词进行探测,截取了突现度较强的43个关键词如表5所示。根据突现词的年份和特征,结合文献阅读,将20年来区域政策研究主要分为非均衡协调(1998—2006年)、统筹协调(2007—2012年)、协调开放(2012年至今)三个阶段。非均衡协调阶段主要针对区域经济发展中的单个问题,明确了区域协调发展的总体战略内容,发展中、西部地区及外向型经济的政策受到政府及社会各界的关注,西部大开发、中部崛起和经济特区是最大的突现词,WTO及东亚的研究也逐渐兴起。统筹协调阶段更加重视生态文明建设,面对区域发展差异的不断扩大以及生态环境的破坏,中国政府开始鼓励主体功能区,通过货币政策、财税政策、转移支付的手段缩小区域差异,发





展低碳经济,进行生态补偿,实施产业转移战略,推动区域经济的发展。协调开放阶段涌现出大量突出现词,更加强调全方位的对外开放,反映出区域政策研究进入活跃期,城镇化、京津冀、“一带一路”、长江经济带、精准扶贫、产业升级、创新驱动、国家级新区成为当前的研究热点,中国区域政策正向更高级别的协调发展和高质量发展迈进。

## 七、结论

本文通过梳理新中国成立70年来区域政策的实践与学术研究,并利用CiteSpace对近20年的区域政策研究进行了量化分析,结果显示:

从区域政策研究的学科视角来看,有关区域政策的文献数量逐年增长,期刊分布主要以经济管理为主,公共政策领域的研究略显不足。从研究力量来看,区域政策研究的核心力量主要分布在北京政治中心地区,区域政策科研实力强劲,东部地区以广东、上海的科研联系较为紧密;中西部地区具体政策实施地区的科研机构数量较少,科研力量薄弱,呈现区域抱团的现象,如何加强科研机构之间的跨区域合作以实现产学研结合是值得深思的问题。

在研究热点上,国内区域政策研究多借鉴中外区域发展经验,集中于经济特区、主体功能区、四大板块、三大支撑带等区域,并利用多种计量分析方法评估政策效果,但缺乏对政策实施的相关研究,尚未形成区域政策的总体分析框架。新中国成立70年来,中国区域政策经历了新中国成立30年的均衡发展阶段,改革开放早期的非均衡发展阶段以及21世纪以来的协调发展阶段,区域政策的研究更加能够考虑到国内外复杂的发展环境,紧贴国家发展大势,向更高级别的协调开放发展和高质量发展迈进。

### 注释

①“五年计划”从“十一五”规划(2006-2010)起,改为“五年规划”,全称为中华人民共和国国民经济和社会发展五年规划纲要。②和三秧子.新中国成立后上海支援迁入内地部分企业, [http://blog.sina.com.cn/s/blog\\_68631deb01016f1c.html](http://blog.sina.com.cn/s/blog_68631deb01016f1c.html)。③“156”重点工程中实际施工建设150项,完成投资近200亿元,其中,沿海项目32项,仅占1/5,694项工程中,沿海项目222个,仅占32%。二大类项目均以内地为重点,如建设了以武钢为中心的华中工业基地和以包钢

为中心的华北工业基地,扩建鞍钢为中心的东北工业基地,沿海地区的项目建设明显放缓。④1982年5月26日,原国家计划委员会和国家统计局发出《关于沿海和内地划分问题的通知》,沿海地区的范围包括辽宁、河北、北京、天津、山东、江苏、上海、浙江、福建、广东、广西,共11个省、直辖市、自治区(两岸统一后也应包括在内),其余18个省(直辖市、自治区)则称为内地。参见栾贵勤:《中国区域经济发展大事典》,吉林人民出版社,2011年,第189页。⑤14个城市为:大连、秦皇岛、天津、烟台、青岛、连云港、南通、上海、宁波、温州、福州、广州、湛江、北海。⑥1988年4月13日,第七届全国人民代表大会第一次会议通过以举手表决方式撤销广东省海南行政区,设立海南省,建立海南经济特区。⑦1990年6月2日,国务院批复关于开发和开放浦东问题,上海浦东正式进入大开发前沿。⑧李鹏:《关于国民经济和社会发展十年规划和第八个五年计划纲要的报告》,人民出版社,1991年,第117页。⑨全国人民代表大会常务委员会办公厅:《中华人民共和国第八届全国人民代表大会第四次会议文件汇编》,人民出版社,1996年,第83页。⑩7个经济区域:长江三角洲及沿江地区、环渤海地区、东南沿海地区、西南和华南部分省区、东北地区、中部五省地区、西北地区。⑪西部大开发的范围包括重庆、四川、贵州、云南、西藏自治区、陕西、甘肃、青海、宁夏回族自治区、新疆维吾尔自治区、内蒙古自治区、广西壮族自治区等12个省、自治区、直辖市以及恩施土家族苗族自治州、湘西土家族苗族自治州、延边朝鲜族自治州,面积685万平方千米,占全国的71.4%。⑫中部地区包括陕西、安徽、江西、河南、湖北、湖南6省,土地面积103万平方千米,占全国总面积的10.7%,是全国重要的交通枢纽和物流中心,也是全国著名的农产品生产基地和重要的能源原材料工业基地。⑬2018年9月20日召开的中央全面深化改革委员会第四次会议审议通过的《关于建立更加有效的区域协调发展新机制的意见》。⑭检索词如果为“区域政策”,只有515条;如果“区域”并含“经济政策”,有823条;如果“区域”并含“政策”,达到5000余条,这种扩大搜索范围后论文数量的激增,经分析,基本上都是经济政策范畴的,基于此,本文将“区域政策”与“区域政策”等同对待。

### 参考文献

- [1]魏后凯.中国区域政策—评价与展望[M].北京:经济管理出版社,2011.
- [2]马先区.区域政策若干基本理论要素研究[J].区域经济评论,2016(1).
- [3]张可云.中国区域政策问题研究[J].理论研究,1997(2).
- [4]范恒山.区域政策与区域经济发展[J].全球化,2013(2).

- [5]刘再兴.中国生产力总体布局研究[M].北京:中国物价出版社,1995.
- [6]谭拓.建国以来中国区域经济发展的历史考察[J].企业家天地,2010(2).
- [7]冯华德.试谈生产力布局经济研究工作的几个问题[J].经济研究,1962(9).
- [8]北京市经济学会计划统计组.北京市经济学会首届学术年会计划统计、会计两个分组会讨论的主要情况[J].经济动态,1963(12).
- [9]蔡家彪.社会主义工业分布原则的政治经济意义[J].财经科学,1957(1).
- [10]陈栋生.工业布局理论与方法的探讨[J].经济问题探索,1980(5).
- [11]黄荣生.关于生产力布局经济论证的几个问题[J].社会科学辑刊,1979(4).
- [12]刘再兴.建立合理经济结构,必须调整工业布局[J].晋阳学刊,1982(3).
- [13]石庆武.生产力布局与环境保护[J].东北师大学报(自然科学版),1981(1).
- [14]赵综流.调整经济 保护环境[J].经济研究,1981(5).
- [15]于振汉.工业布局与环境保护[J].环境保护,1979(1).
- [16]黄秉维.生态平衡与农业地理研究——生态平衡、生态系统与自然资源、环境系统[J].地理研究,1982(2).
- [17]陈锡康.生产力布局的若干经济数学模型[J].地理学报,1981(1).
- [18]邓小平.邓小平文选(第3卷)[M].北京:人民出版社,1993.
- [19]刘再兴.论均衡分布[J].晋阳学刊,1981(2).
- [20]陈栋生,魏后凯.我国经济布局与地区经济发展的指导方针——80年代的反思、90年代的选择[J].开发研究,1991(1).
- [21]周川.中国沿海开放城市十大优势[J].国际贸易,1984(10).
- [22]沈行芬.沿海港口城市先起一步[J].国际贸易,1984(8).
- [23]刘蔚华.沿海开放城市发展战略的若干问题[J].亚太经济,1986(3).
- [24]陈栋生.(二)我国工业地区布局的现状与调整方向[J].工业技术经济,1985(2).
- [25]凌纯锡,林发棠,陈民.关于我国三大经济地带的划分问题[J].计划经济研究,1986(2).
- [26]谭杏芬.我国东、中、西三大经济地带划分和特点[J].中国民族,1986(9).
- [27]苑文林.略论我国三大经济地带的发展关系[J].社会科学,1987(8).
- [28]李俊.论我国不发达地区的区域工业布局[J].开发研究,1987(6).
- [29]国家统计局.新中国60年[M].北京:中国统计出版社,2009.
- [30]闵山碧.为实现新时期的总任务大力发展对外贸易[J].国际贸易问题,1978(3).
- [31]许煜.谈谈对美国“对外贸易区”的使用问题[J].国际贸易问题,1979(3).
- [32]郭崇道.墨西哥的自由贸易区[J].国际贸易问题,1980(2).
- [33]蒋细定.菲律宾巴丹出口加工区的发展情况[J].南洋问题研究,1979(2).
- [34]蔡寿康.菲律宾外资政策的演变[J].南洋问题研究,1980(1).
- [35]汪慕恒,陈永山.试论亚洲出口加工区的性质和我国的经济特区[J].中国经济问题,1980(6).
- [36]陈栋生.区域经济学[M].郑州:河南人民出版社,1993.
- [37]李京文,陈栋生.海南经济腾飞之路[J].技术经济,1988(1).
- [38]郑妍一.从海南进一步开放看特区前景——兼论新形势下对经济特区的总政策[J].特区经济,1988(1).
- [39]张思平.关于海南经济特区建设中的几个基本问题[J].经济管理,1989(11).
- [40]许自策,蔡人群,林幸青.海南省的经济发展与经济区划探讨[J].热带地理,1989(3).
- [41]肖志斌,朱翔.海南岛宏观开发战略研究[J].热带地理,1990(4).
- [42]白津夫.沿边开放与城市现代化[J].城市问题,1992(5).
- [43]龚红娥,江明清.沿边城市经济发展的优势及对策[J].中国国情国力,1993(1).
- [44]陆友愿,张跃英.沿边城市经济发展中的金融对策[J].经济问题探索,1993(5).
- [45]胡乃武,韦伟.区域经济协调发展论[J].发展论坛,1995(2).
- [46]覃成林.论区际经济关系与区域经济协调发展[J].经济纵横,1996(11).
- [47]张志强.区域PRED的系统分析与决策制定方法[J].地理研究,1995(4).
- [48]申玉铭,方创琳.区域PRED协调发展的有关理论问题[J].地域研究与开发,1996(4).
- [49]周述实.社会主义市场经济条件下我国东部与中西部区域经济关系的重构[J].社科纵横,1995(6).
- [50]阎正.论我国东中西部经济的协调发展[J].齐鲁学刊,1996(5).
- [51]魏后凯.关于促进东西部地区经济协调发展的若干政策问题[J].经济体制改革,1996(5).
- [52]陆大道.地区合作与地区经济协调发展[J].地域研究与开发,1997(1).
- [53]李保平,肖金成,陈文晖.中国区域经济差异分析[J].开发研究,1996(3).
- [54]陈元生.区域协调发展赴美考察报告[J].长江论坛,1997(2).
- [55]戴颂华.非均衡性区域协调发展——21世纪内地与香港发展关系的战略思考[J].城市发展研究,1998(3).



- [56]刘克伟. 统筹协调发展观的启示[J]. 湖北财经高等专科学校学报,2004(3).
- [57]胡乃武、张可云.统筹中国区域发展问题研究[J].经济理论与经济管理,2004(1).
- [58]胡鞍钢. 中国走向区域协调发展[J]. 决策与信息,2004(12).
- [59]钱富新. 怎样才能实现统筹协调[N]. 人民日报, 2004-02-12.
- [60]周正刚. 论邓小平的社会统筹协调思想[J]. 湖南社会科学,2005(1).
- [61]刘应杰. 我国统筹区域协调发展的总体战略布局[J]. 人民论坛,2005(10).
- [62]陈栋生.以科学发展观统领西部大开发[J].开发研究, 2009(4).
- [63]曾坤生.论区域经济动态协调发展[J].中国软科学,2000(4).
- [64]杨明洪,黄平. 2018年中国区域经济研究:协调、开放[J]. 中国图书评论,2019(1).
- [65]安树伟.“一带一路”对我国区域经济发展的影响及格局重塑[J].经济问题,2015(4).
- [66]陈悦,陈超美,胡志刚,等.引文空间分析原理与应用——CiteSpace实用指南[M].北京:科学出版社,2014.
- [67]魏后凯.对产业集群与竞争力关系的考察[J].经济管理, 2003(6).
- [68]孙久文,彭薇.主体功能区建设研究述评[J].中共中央党校学报,2007(6).
- [69]胡乃武,张可云.统筹中国区域发展问题研究[J].经济理论与经济管理,2004(1).
- [70]杨晓,杨开忠.中国货币政策影响的区域差异性研究[J]. 财经研究,2007(2).

## Research on the Practice and Theory of Regional Economic Policy since the Founding of New China

Fu Xiaodong Wang Jingtian Cui Xiaoyu

**Abstract:** China is a regional country with complex and diverse natural conditions, rich and varied historical culture, and different development paths. The humanities and society have their own characteristics. As a big country, local governments are inevitably encountering collisions and conflicts of various regional interests, which need to be adjusted and balanced. Therefore, regional policies have a very important significance. The practice of regional policy since the founding of New China in China and its remarkable success have shown that it is not only important but also feasible, and can be done well, and regional economic policy research has its place. Of course, we have also had lessons and mistakes, and we have paid a lot of money. This is an aspect that needs to be carefully summarized and thought. In today's deepening of big data analysis, using a bibliometric method, CiteSpace5.3 knowledge map, based on the existing data, the common word analysis, cluster analysis, and hot word emergence analysis of the regional policy research literature from 1998 to 2019. It can visualize the research hotspots, contexts and trends of China's regional policies.

**Key Words:** 70 Years of the Founding of New China; Regional Policy; Knowledge Map

(责任编辑:文 锐)