

中国特色区域发展制度的历史演进与优势分析

赵 祥

(中共广东省委党校 管理学部 广州 510053)

摘要: 新中国成立 70 多年来,我国先后走过了区域均衡发展阶段和区域非均衡发展阶段,目前正进入区域全面协调发展阶段,并形成了由发展战略、配套制度安排和实施机制三维要素组成的区域发展制度体系。我国区域发展的巨大成就表明,中国特色区域发展道路具有党的集中统一领导、政府“有形之手”与市场“无形之手”深度融合、区域公平与效率高度统一、中央与地方政府关系有效协调以及区域竞争与协作有机统一等独特优势,正是这些独特的制度优势推动了我国区域经济社会建设不断取得新的进步。

关键词: 区域发展制度; 区域均衡发展; 全面协调发展; 中国特色区域发展道路

中图分类号: F061.5 文献标识码: A 文章编号: 1005 - 2674(2021) 08 - 088 - 13

新中国建立以来,在党中央的坚强领导下,我国取得了举世瞩目的发展成就,成功地从一个积贫积弱的农业国转变为一个拥有全球最大规模制造能力的工业国,经济总量跃居世界第二位,正稳定地向高收入经济体行列迈进^①。从经济地理的角度来看,我国巨大的发展成就离不开区域经济社会进步所提供的强有力支撑。回顾新中国区域发展历程,党中央始终注重从“全国一盘棋”的大局出发统筹推进各地区的经济社会发展,形成了具有独特优势的区域发展制度体系,通过高效协同政府和市场两种力量,在充分调动各地区积极性的基础上较好地实现了效率与公平之间的平衡,走出了一条有中国特色的区域发展道路。

一、中国特色区域发展制度体系的构成

经过长期探索,我国已经形成了一套独特的区域发展制度体系,正是在这套独特的制度体系内,我国区域经济社会发展取得了巨大的成就。具体来说,我国区域发展制度体系由发展战略、配套制度安排和实施机制组成,这三维要素共振联动、高效运转,一同推动了我国区域经济社会不断取得进步。

1. 发展战略。发展战略包含国家和区域两个层面的发展战略。(1) 国家发展战略是党中央从全体人民利益出发,根据国家面临的内外环境,在把握不同阶段我国社会主要矛盾的基础上制定实施的。它的主要功能是明确特定时期国家整体发展的指导思想、总体目标、阶段任务和战略步骤等,为全国经济社会建设提供全面的指导。我国国家发展战略思路通常会在党的最高领导人所发表的重要文章、讲话当中体现出来。例如,1956年4月25日,毛泽东在中央政治局扩大会议上作《论十大关系》的讲话,对新中国建立之后如何处理重工业与轻工业、农业,沿海工业与内地工业,经济建设与国防建设以及中央和

收稿日期: 2020 - 10 - 15

基金项目: 国家社会科学基金资助项目(20BJL107)

作者简介: 赵祥(1971 -),男,安徽天长人,中共广东省委党校管理学部教授,主要从事区域经济学研究。

地方等十大方面的关系进行了创造性论述,提出了一整套符合我国实际的社会主义国家建设方略。1987年4月30日,邓小平在会见西班牙工人社会党总书记、政府副首相格拉时,提出我国社会主义现代化建设的“三步走”战略设想;2017年12月习近平在党外人士座谈会、中央政治局会议、中央政治局集体学习、中央经济工作会议等一系列会议上反复强调“推动高质量发展”对于全局工作的重要意义等,无不体现了党中央对特定时期国家总体发展方向、基本任务和战略步骤的思考。作为党中央领导集体的智慧结晶,党的历次全国代表大会的政治报告则是国家发展战略思路的集中体现,而在党的政治报告指引下所制定的“五年计划(规划)”^②则是国家战略意图的具体展开。从1953年开始制定第一个“五年计划”起至今,我国已经公布实施了十四四个“五年规划”。每一个“五年计划(规划)”的主要任务就是落实党的全国代表大会政治报告的总体部署,进一步明确经济社会发展的阶段性目标、重点任务、实施路径以及建设布局等,为全国特定时期经济社会发展提供基本指导。(2)区域发展战略是在国家战略所确定的总体发展框架内所制定实施的涉及特定国土空间经济社会建设的专项战略安排。它首先是国家战略在地区局部的具体展开,局部要服从整体,国家发展战略是区域发展战略制定与实施的基础,区域发展战略要为贯彻落实国家发展战略服务。但就区域发展战略所涉及的区域来说,其又是战略性的,它明确了特定阶段不同区域发展的基本目标、重点任务和实施路径,对特定区域的经济社会发展具有整体性、长远性的影响,为国家战略的实施提供必要的支撑。新中国成立以来,我国制定实施了一系列区域发展战略,例如,建国初期加强内陆地区发展,改革开放之初设立4个经济特区和14个沿海开放城市,2000年以来实施西部大开发、东北振兴和中部崛起战略,党的十八大以来先后推进京津冀协同发展、长江经济带发展以及粤港澳大湾区建设等。这些区域战略的实施极大地影响了我国区域发展的格局与进程,奠定了新中国巨大发展成就的区域支撑体系。

2. 配套制度安排。配套制度安排是为了保证区域发展战略的有效实施,中央和地方政府所制定实施的一系列具体的制度举措与政策工具。制度举措包括有助于区域战略实施的专项制度安排,如户籍、土地、财政、金融、就业和行政管理制度等。政策工具则包括在价格、金融、财税、投资、就业、消费、土地和生态等方面的支持性或限制性政策组合。支持性的政策工具包括重要投资建设项目的倾斜性布局、税费优惠、土地指标的倾斜性分配与土地价格优惠、优惠贷款以及财政转移支付等;限制性政策工具包括市场准入、投资强度、土地指标、人口流动、金融信贷以及生态环保等方面的限制措施。配套制度安排是基于发展战略的需求而制定的,它的主要功能就是服务于国家和区域的发展战略,引导稀缺的要素资源在区域层面的高效流动与聚集,鼓励相关主体合作提高区域公共产品的供给水平。一般而言,配套制度安排主要通过以下四种途径发挥上述功能:(1)中央或地方政府直接或通过国有企业间接在特定空间配置自己所掌握的资源要素,布局产业载体、技术平台、基础设施等重要建设项目,以体现区域发展战略的意图;(2)中央或地方政府通过实施专项制度与政策工具组合,影响市场主体在特定空间开展生产经营活动的成本和收益,向市场释放支持性或限制性政策信号,引导市场主体和要素所有者的区位选择行为,进而影响资本、劳动力等要素资源的流向;(3)中央或地方政府在一些基础性、先导性项目,特别是一些发展方向还不明朗、不确定性较高的新兴产业与技术领域,进行引导性投资,推动形成市场示范效应,引导要素资源在空间与行业间流动;(4)中央或地方政府通过实施特定的制度举措与政策工具鼓励地方行为主体之间的协作行为,以共同应对跨地区的环境污染、地方保护、市场分割等负外部性问题。

3. 实施机制。实施机制是指保障发展战略和配套制度安排能得到有效实施与执行的一套激励和约束机制安排。习近平在2015年6月26日主持中共中央政治局第二十四次集体学习时强调,“法规制度的生命力在于执行”。区域发展制度的生命力也在于执行,而高效的执行离不开有效的实施机制。在我国,区域发展制度实施的约束机制首先体现为党的集中统一领导。始终坚持党的集中统一领导是中国

特色社会主义经济体制的核心特征,也是我国区域发展战略能够得到有效实施的关键所在。在党的集中统一领导下,我国形成了高效的“集中”与“分散”有机结合的行政管理体制,以及与之相配套的人事任免与地方政府绩效考评等制度安排。这既保证了中央和上级政府的规划和政策意图能够得到自上而下地贯彻,同时又可以充分调动地方的积极性,提高战略规划执行与政策工具实施的效率。我国各级地方政府不能仅仅根据本辖区的发展目标而采取行动,它的行为选择要严格地受到中央政府所确定的宏观战略框架的约束。同时,中央政府通过引进市场机制、扩大地方管理权限、实行财政分税制以及目标导向的绩效考评等,允许地方在合理范围内追求本辖区的财政利益和政绩目标,强化各级地方政府促进本地经济社会发展的积极性,鼓励其结合地方实际创造性地执行落实国家和区域发展战略。

发展战略、配套制度安排和实施机制三维要素共同构成了我国区域发展的制度体系,三者在实际中的运行机制如下:在坚持“以人民为中心”的发展思想的前提下,党中央在正确判断不同阶段我国社会主要矛盾的基础上,从最广大人民的利益出发制定相应的国家发展战略来指导全国的经济社会建设活动。在国家发展战略的总体框架内,中央或地方政府制定实施区域发展战略来指导特定区域的经济社会建设活动,在区域层面具体展开国家战略的总体部署。与此同时,为了保证国家和区域发展战略能得到高效实施,真正发挥现实指导作用,中央和地方政府出台一系列配套制度安排,影响和调节要素资源在区域空间上的流动与分布,提供区域公共产品,并解决跨区负外部性问题。此外,强有力的实施机制一方面通过“强化激励”调动地方政府和市场主体的积极性,另一方面又通过“硬化约束”保证地方政府与市场主体的行为选择必须符合中央和上级政府的要求,从而保障区域发展战略能够得到正确、高效地贯彻执行。

二、区域均衡发展阶段(1949~1978年)

1. 加强内地工业发展的战略

新中国成立后不久,美国就发动了朝鲜战争,并纠合其他一些国家对我国进行贸易禁运和政治封锁,新中国政治与经济安全受到极大威胁,如何保证新中国真正“站起来”是国家战略的首要任务。新中国要真正“站起来”首先要保证国家安全,因此,当时我国的经济建设必须服从于国家安全需要,而工业生产能力是国家安全的经济基础,加快建设独立自主的工业生产体系是新中国能真正“站起来”的必要条件。鉴于此,党中央确定这一时期国家发展的根本任务就是要加快建立工业生产体系,提高新中国的工业化水平。1956年党的八大报告指出“我们国内的主要矛盾,已经是人民对于建立先进的工业国的要求同落后的农业国的现实之间的矛盾,已经是人民对于经济文化迅速发展的需要同当前经济文化不能满足人民需要的状况之间的矛盾”^[1]。因此,为了尽快提高工业化水平,我国选择了重工业优先发展战略,通过计划调配的方式集中有限的要素资源建设独立自主的工业生产体系。

与上述国家战略相适应,我国采取了以生产力均衡布局为导向的区域均衡发展战略,着重加强内陆地区工业发展。新中国成立初期我国区域经济发展失衡的一个重要表现就是工业生产力空间布局不平衡。图1的数据显示,新中国成立之初,我国工业生产主要集中在东部沿海地区。1949年沿海10个省级地区工业总产值占全国的比重为59.4%,而内陆19个省级行政区所占比重仅为29.3%。到1952年虽然内陆工业总产值的比重上升为33.5%,但沿海地区的比重进一步上升到67.1%。工业生产力过于集中在沿海地区一方面不利于区域经济的均衡发展,导致沿海和内陆地区发展差距拉大;另一方面在当时的国际形势下也十分不利于我国国防安全。在这样的现实背景下,党中央从国家发展的战略需要出发,提出了统筹兼顾、综合平衡的区域生产力均衡布局思路,强调要以内陆地区为重点布局工业生产力。这种区域均衡发展思路在国家五年计划中得到了充分体现,在1976年“五五”计划之前,内陆地区获得

的工业项目与基本建设投资持续超过沿海地区。“一五”期间国家在内地布局的基本建设投资占全国的一半左右,在限额以上的工业建设单位中,有53%分布在内地^[2]。“三五”期间,内陆地区所获得的基建投资占全国的比重为64.70%^[3],其中布局于“三线”地区的基本建设投资占比为52.7%。随着国家不断加大对内陆地区的建设投资力度,我国不合理的工业生产空间布局逐步发生了改变。到1978年内陆地区工业产值占全国的比重上升到42.7%,与1949年相比上升了13.4个百分点。

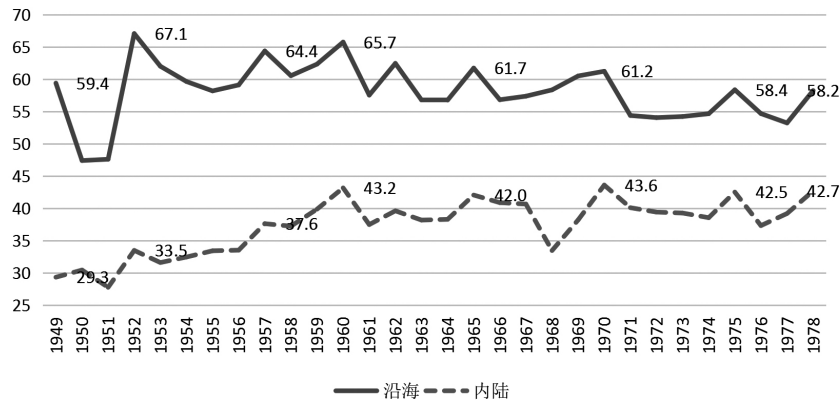


图1 1949~1978年我国沿海与内陆地区工业产值占全国的比重(单位:%)

注:资料来源于《新中国六十年统计资料汇编》。其中,沿海地区包括辽宁、河北、北京、天津、山东、江苏、浙江、上海、福建、广东(海南),内陆地区包括山西、内蒙古、吉林、黑龙江、安徽、江西、河南、湖北、湖南、广西、四川(重庆)、贵州、云南、西藏、陕西、甘肃、青海、宁夏、新疆。由于统计数据的原因,沿海与内陆地区工业产值和GDP比重两项指标的和并不等于100%。

2. 倾向工业与城市的配套制度安排

我国区域均衡发展战略是计划经济条件下的时代产物,在计划经济体制内,政府充分发挥“有形之手”的作用,直接在行业和区域层面上进行生产要素配置,从而推动要素资源向国家重点开发的区域集中。重工业发展具有投资规模大、建设周期长、劳动力吸纳能力低等特点。面对当时“一穷二白”的国内状况,为了迅速积累工业发展所需要的资金,减轻人口流动对工业化的压力,我国实施了一系列“农村支持城市、农业支持工业”的倾向工业的配套制度安排,主要包括户籍管理、农村土地管理、统购统销以及多级工资福利等专项制度,为区域均衡发展战略的成功实施创造了必要的条件。户籍管理制度将全国居民划分为农业和非农业户口两大类,农村土地制度将农民附着于土地上,不允许人口跨区域和跨行业流动,由此将城市和农村分割为两个相对独立的经济运行体系。在这种二元结构内,国家实施工农业产品价格管控和统购统销制度,通过工农业产品价格“剪刀差”的方式,压低农副产品价格,把大量农业部门的资金,甚至包括一部分农民的消费基金,无偿转移给工业部门,实现快速的工业积累。受工农业产品价格“剪刀差”的影响,1952~1986年农业向国家工业部门提供的资本积累为5823.74亿元,再加上收缴的农业税1044.38亿元,两项合计达6868.12亿元,约占农民所创造价值总量的18.5%。^[4]由于城乡分割,农业剩余劳动力不能向工业部门和城市转移,大量的剩余劳动力滞留在农业部门,人口流动压力大大减轻。1952~1978年,我国农业与工业的产值比例关系从“56.9:43.1”变为“24.8:75.2”,而同期二者的就业比例关系则由“91.9:8.1”变为“80.7:19.3”。此外,国家还通过票证制度和多级工资制度等政策安排,抑制城乡居民的消费需求以促进工业的投资积累。1952~1978年,我国全民所有制各部门职工平均工资从446元增长到644元,仅增长了44.4%,而城乡居民储蓄从8.6亿元增长到210.6亿元,增长了23倍。

3. 以计划调节为主的实施机制

国家计划调节为区域生产力均衡布局战略实施提供了有力保障,中央政府承担了在全国范围内进

行要素空间配置的功能。在计划经济体制内,为了强化国家对稀缺资源要素的统筹调配功能,我国建立了独特的大区制与协作区制两种行政管理体制。1949年到1952年前,党中央将全国划分为东北、华北、华东、中南、西南和西北六大行政区,充当中央政府的派出机关和地方政权最高机构的双重角色,负责领导、协调和监督区内各级地方政府工作,工作重点之一就是统筹基本建设项目管理与平衡区域物资供应,加强中央对全国经济建设工作的集中领导。1952年,中央对大区制计划管理体制进行调整,撤销了大区一级的行政机构,建立协作区制度,在强化中央、省级政府的区域管理职能的同时,协调各协作区内省、市、自治区间的经济关系,加强对地区经济工作的计划指导。1978年全国人大五届一次会议通过的《1976年到1985年发展国民经济十年规划纲要(草案)》提出,全国要基本建成西南、西北、中南、华东、华北和东北六个大区的经济体系,并要求每个经济协作区应建立“不同水平、各有特点、各自为战、大力协作、农轻重比较协调发展的经济体系”。无论是大区制还是协作区制都是适应国家对经济活动进行计划管理的需求而建立的,有力地保障了这一时期区域均衡发展战略有序实施。

三、区域非均衡发展阶段(1978~2012年)

1. “两个大局”统筹发展的战略

区域均衡发展战略有效地应对了当时国家所面临的主要挑战,同时达成了保障国家安全、建立工业体系和平衡区域发展差距等多项目标。但这种发展战略高度依赖计划手段,相对忽视了市场手段的作用,不少项目的选址严重偏离了效率标准,对落后地区经济发展的带动作用不明显。同时,一味地推动工业活动向内陆转移,使东部沿海原有的比较优势难以充分发挥,也不利于沿海地区的经济发展,导致全国总体上的经济效率损失。经济长期低效运行的结果就是国家贫困,1978年我国的经济总量按当年汇率折算为1482亿美元,人均GDP不到世界平均水平的1/12。经济贫困的现实与我国社会主义制度的优越性十分不相称。对此,邓小平在多次谈话中指出“贫穷不是社会主义”,“社会主义的首要任务就是要发展生产力”^[5]。因此,我国国家发展战略目标从“站起来”转向“富起来”,即解放生产力,加快经济发展,实现全国人民共同富裕。1981年党的十一届六中全会第一次提出我国社会主义制度还处于初级阶段,并将这一论断作为党制定各项路线、方针、政策的出发点和根本依据。在社会主义初级阶段,我国社会主要矛盾是“人民日益增长的物质文化需要同落后的社会生产之间的矛盾”。解放和发展社会生产力,实现从“站起来”向“富起来”的跨越,是党的十三大到十八大期间国家发展战略的主要任务。

在国家战略向“富起来”转变的同时,党中央提出了以实现共同富裕为目标的区域非均衡发展战略。这种区域发展战略集中体现在邓小平所提出的“两个大局”的思想中,即“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地先发展起来,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。反过来,发展到一定的时候,又要求沿海拿出更多力量来帮助内地发展,这也是个大局。那时沿海也要服从这个大局。”^[6]随着“两个大局”思想的提出,我国开始集中力量优先发展东部沿海地区,并通过沿海地区的率先发展,拉动中西部地区发展。从实施过程来看,1978~1999年为第一阶段,主要强调优先发展东部,鼓励东部地区先富起来;2000年以后为第二阶段,主要强调支持中西部等相对欠发达地区发展,实现“先富”带“后富”。从图2的结果可以看出,区域非均衡发展战略推动经济增长的效果明显,东部沿海地区的经济规模持续扩张,占全国的比重持续上升。1979年东部地区GDP和工业总产值占全国的比重分别为51.79%和58.53%,到1999年,这两项指标分别上升为59.74%和64.00%。在经济总量快速增长的同时,东部沿海地区的人均收入水平提高得也很快。1999年东部地区的人均GDP和城镇居民人均可支配收入分别为10313元和6497元,相当于1981年的16.8倍和13.9倍。

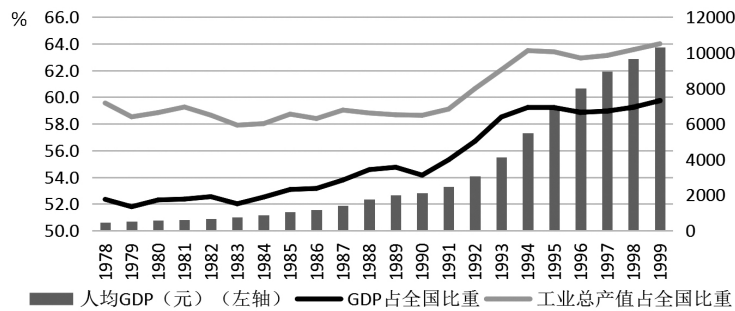


图2 1979~1999年我国东部地区基本发展指标(单位:元,%)

注:表中东部地区包括辽宁、河北、北京、天津、山东、江苏、浙江、上海、福建、广东(海南)、广西;中部地区包括山西、吉林、黑龙江、内蒙古、安徽、江西、河南、湖北、湖南;西部地区包括重庆、四川、贵州、云南、西藏、陕西、甘肃、青海、宁夏、新疆

到20世纪90年代末期,在东部沿海地区“先富起来”的目标基本实现的同时,东部与全国其他区域的发展差距也日益拉大。1979~1999年东部和中部人均GDP之比由1.43:1扩大到1.97:1,东部和西部人均GDP之比由1.73:1扩大到2.36:1。为了缓解日益扩大的区域经济差距,我国着手加强相对欠发达的中部、西部和东北地区的经济发展。2001年3月,“十五”计划确定了“实施西部大开发战略,加快中西部地区发展,合理调整地区经济布局,促进地区经济协调发展”的总体思路,并具体部署西部大开发工作。2002年党的十六大报告提出“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地区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》出台。2004年中央政府工作报告对这一时期的区域协调发展战略进行了系统阐述,即“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。”此后,上述区域协调发展战略在我国“十一五”到“十三五”规划中得到了一以贯之的体现。到党的十八大召开前夕,我国四大经济带经济发展的差距得到了有效缓解,区域经济发展的协调性也得到很大地提高。从图3可以看出,2000~2011年,中、西部地区GDP占全国的比重均经历了一个“先下降、后上升”近似的U型变化轨迹,到2011年中、西部地区GDP占全国的比重分别上升为20%和19.2%。同时,东北地区也逐渐扭转了经济下滑的趋势,其GDP占全国的比重也呈现出上升势头。在经济总量不断扩大的同时,中、西部和东北地区与东部的人均发展差距不断缩小。从图4可以看出,东部与中部、西部、东北地区人均GDP的比值均呈现出“先上升、后下降”的倒U型变化轨迹,到党的十八大召开前夕,东部与西部、中部和东北地区人均GDP的差距已显著缩小。

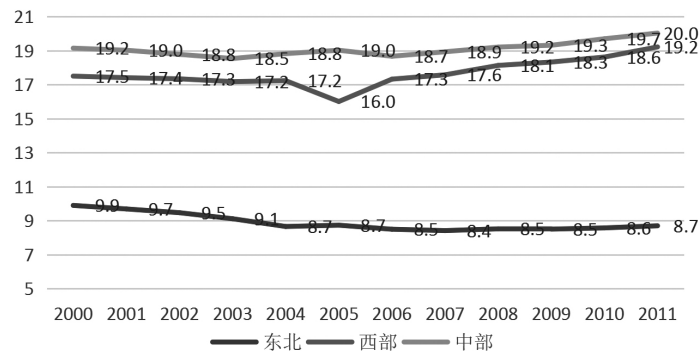


图3 2000~2011年我国中、西部和东北GDP占全国的比重(单位:%)

注:东北地区包括辽宁、吉林、黑龙江;中部包括山西、安徽、江西、河南、湖北、湖南;西部包括重庆、四川、贵州、云南、西藏、陕西、甘肃、青海、宁夏、新疆、内蒙古、广西

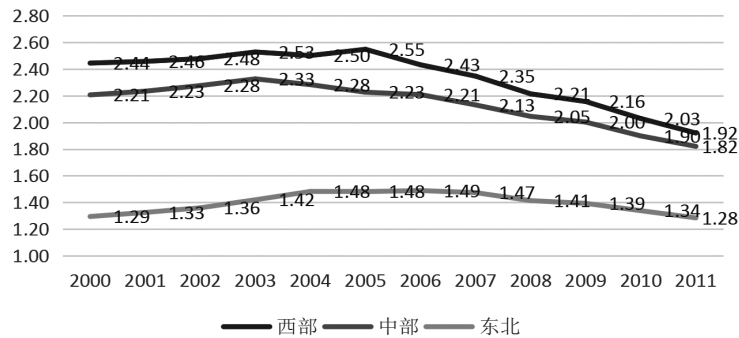


图4 2000~2011年我国东部与中部、西部、东北地区人均GDP的比值

注:东北地区、中部地区和西部地区的具体划分与上表相同。东部包括河北、北京、天津、山东、江苏、浙江、上海、福建、广东、海南

2. 以政策支持为主的配套制度安排

在战略实施的第一阶段,与优先发展东部地区相配套的政策支持主要包括以下两大方面:(1)国家率先在东部沿海地区进行一系列改革开放举措的探索。改革开放是对以往计划经济与封闭体制的重大突破,带有强烈的探索与试验色彩。为了保证改革平稳顺利进行,我国的改革开放是渐进式展开的,这决定了改革开放举措不可能在全国一下子全面铺开,而必须要在适合的特定区域先行先试,然后再逐步向全国推广。在优先发展东部地区的战略部署下,国家率先在东部沿海地区实施了一系列对内改革、对外开放的政策,注重发挥市场机制作用,鼓励非公有制经济发展,积极引进外资,推动国内经济运行与国际经济体系接轨。例如,1980年国家相继设立深圳、珠海、汕头和厦门经济特区,1984年开放14个沿海港口城市,1985年设立长三角、珠三角、厦漳泉、胶东半岛和辽东半岛经济开发区,1990年进行上海浦东地区开发等。这些特殊区域既是国家经济发展的重点地区,又是各项改革开放举措的创新地和试验田。东部沿海地区的改革以效率为目标,以市场化和国际化为导向,率先开展市场流通、企业管理、基本建设、劳动用工、土地、住房、投融资以及外汇管理等方面的体制机制改革,极大地激发了市场活力,使被计划体制所抑制的潜在市场效益显性化。(2)除了赋予东部沿海地区率先进行改革开放探索的权利外,国家还制定了专门针对东部沿海地区的一系列特殊优惠政策,这些支持性特殊政策强化了东部沿海地区的经济吸引力。例如,沿海经济特区可以享受土地、税收、信贷、厂房租金等方面的特殊政策,率先在全国开展土地使用权拍卖、成立股份制商业银行、开办外汇调剂中心和成立证券交易所等。正是在这些特殊政策的支持下,东部沿海地区才能吸引和集聚国内外的各种要素资源,领先一步实现经济快速增长。

在区域非均衡战略实施的第二阶段,国家相继制定了支持中西部和东北地区发展的倾斜性政策。支持西部地区发展的政策措施主要包括以国家投资为主建设能源、交通、通信等重大基础设施项目,提高政策性贷款用于西部的比重;鼓励西部发展资源导向型产业,引导初级产品生产、资源开采加工和劳动密集型产业向西部地区转移;扩大中央财政对西部的转移支付规模,特别是提高中央财政用于支持西部社会事业发展的比重;在免征关税、外商投资股权比例、产业开放、优惠贷款等方面给予西部特殊的优惠安排等。与东北振兴战略相配套的政策主要包括对重点企业进行财税与金融支持,增加老工业基地调整改造专项投资,出台鼓励高新技术产业发展,传统产业升级、改造与接续产业发展政策,以及资源型城市转型扶持政策等。同时,国家对中部地区实施比照东北振兴和西部大开发的配套政策。^③其中,26个城市实施比照东北振兴的政策,重点推进国企改革和增值税改革,通过培育技术创新体系加速产业结构转型,加强城市建设和发挥城市辐射带动作用。243个县(市、区)比照实施西部大开发有关政策,其分布范围主要是革命老区和少数民族等贫困人口集中地区。

3. 以调动地方积极性为主的实施机制

改革开放以来,市场竞争机制被引入到区域发展战略的实施过程中,区域行为主体的积极性被充分调动起来,促使我国形成了独特的区域竞争发展格局。党的十四大后,国家相继进行了现代企业制度、财政分税制、金融体制、土地与住房制度等一系列重大改革举措,逐步构建起中国特色社会主义的宏观经济管理框架。在这一管理框架中,各级地方政府推动本地区发展的内在激励被充分激发出来,地方经济管理权限和行为能力也得到进一步加强。

第一,1994年开始实施的分税制改革使地方政府有了独特的财政利益。各级地方政府在某种程度上逐步成为一个相对独立的利益主体,追求财政利益最大化便逐步成为地方政府的重要行为目标。地方税收收入的大小取决于税基、税率以及中央地方分成比例三个因素,在税率和中央地方分成比例相对固定的情况下,地方财政收入水平就取决于税基规模,而税基规模与本地区的经济发展水平高度相关。因此,为了扩大自身的财政利益,各地政府有较强的激励增强本地区对要素资源的吸引力,努力扩大本地投资开发规模,推动经济增长。与此同时,在我国以“党管干部”为基本要求的干部人事制度框架内,上级党委决定各级地方干部的晋升与使用,而以经济发展为主要内容的政绩标准是上级党委考核选拔干部的主要依据之一。为了满足职业生涯中的晋升需要,各级地方政府官员之间就形成了基于政绩竞争的晋升竞标赛^[7],这种晋升竞标赛进一步强化了地方政府高效执行区域发展战略的内在动力。

第二,土地、住房与金融等方面的改革为各级地方政府推动经济社会发展提供了必要的政策工具,强化了资源动员能力。首先,国家征地制度和土地有偿出让制度为地方政府运用土地政策工具创造了条件,各级地方政府可以基于经济社会发展需要征用土地。根据我国的土地制度设计,土地在进入建设用地市场之前必须要经过国家征用这一环节。因此,在土地非农化交易过程中,各级地方政府实际上成为建设用地一级市场上的供给方,获取了大量土地市场增值收益,这为地方政府财力提供了必要的补充。其次,土地增值收益的大小又与住房制度改革高度相关,20世纪90年代中后期的住房市场化改革极大地推动了房地产业的发展,包括住宅在内的城市房地产价格也快速上涨,为地方政府扩大土地财政收益提供了必要的市场支撑。在房地产价格上涨的条件下,一方面各级地方政府的土地出让收入实现了较快增长,另一方面各级地方政府利用土地进行抵押融资的规模也有所扩大。最后,随着金融体制市场化改革的深化,我国建立了包含国有商业银行、地方商业银行、外资银行、农村商业银行等多元化的商业银行体系,地方政府在本地信贷市场上的介入程度加深,实际上拥有了较大的信贷市场主动权,它们可以在很大程度上影响本地区信贷资源的分配,这进一步强化了地方政府的资源动员能力。

第三,企业改革为微观市场主体发育提供了必要的制度环境。以个体工商户、私营企业、乡镇企业以及外商投资企业等为代表的非公有制经济蓬勃发展,大量国有企业也在先后进行的承包制、股份制等改革以后逐步向“自主经营、自负盈亏”的市场主体转变。区域微观市场主体的形成改变了地方政府推动本地区经济发展的行为方式,地方政府与本地市场主体之间形成了新的基于市场机制的互动关系。地方政府充分发挥资源动员能力,进行基础设施建设,改进公共服务水平,为企业生产经营提供良好的市场环境。企业基于市场环境信号进行投资决策,开展生产经营活动。企业生产经营状况的改善促进了区域经济发展,扩大了税基规模,反过来增强了地方财政的资源动员能力,这又为地方市场环境的改善创造了条件。在这种新型互动关系结构中,地方政府和市场主体落实区域发展战略的内在激励得到了相互强化。

四、区域全面协调发展阶段(2012年以来)

1. 区域全面协调发展战略

以党的十八大召开为标志,我国正式进入了经济社会发展的新时代。在新时代,我国在全球经济格

局中的地位发生了翻天覆地的变化。综合经济竞争力持续提高,实现了从“富起来”到“强起来”的历史跨越。党的十八大以来,我国国内生产总值从54万亿元增长超过100万亿元,2017年我国占全球GDP的比重达到18.2%^[8];人均GNI从2012年的5940美元上升到2019年的10051美元,进一步缩小了与世界高收入国家的差距。在新的时代背景下,习近平总书记在党的十九大报告中指出“我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。”而解决这一矛盾的根本途径在于提高经济社会发展的质量,真正实现从“富起来”向“强起来”的转变。党的十九大报告将这一强国战略分成两个阶段来实施,即“第一个阶段,从二〇二〇年到二〇三五年,在全面建成小康社会的基础上,再奋斗十五年,基本实现社会主义现代化”,“第二个阶段,从二〇三五年到本世纪中叶,在基本实现现代化的基础上,再奋斗十五年,把我国建成富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国。”

在区域发展方面,党的十八大之前我国将缩小区域之间的经济差距作为主要目标,并把推进欠发达地区的工业化和城镇化作为缩小区域经济差距的主要手段。随着时间的推移,这种发展战略在缩小区域经济差距的同时,又引发了新的“失衡”问题。在战略实施过程中,各地纷纷相互复制招商引资、房地产开发和城市扩张等粗放的经济增长方式,欠发达地区虽然通过工业化与城市化实现了经济加速增长,名义收入水平获得了提高,但人们的生活质量并未获得同步提升。这是因为,一方面过于强调经济增长的发展思路相对忽视了基本公共服务和生态环保等区域公共产品的供给,人们很难享受到高质量的公共产品。另一方面,伴随着经济增长,各地区土地、房屋等非贸易品价格上升也很快,导致生活成本迅速上升,影响了人们的实际生活水平。针对上述弊端,随着新时代社会主要矛盾与国家战略的转变,我国开始实施区域全面协调发展的新战略。新战略从以往主要着眼于经济发展水平协调向追求地区间人们生活品质协调转变。人民生活品质不仅取决于经济发展,还与一个地区的社会事业、公共服务与基础设施条件等因素高度相关。2015年10月29日习近平在党的十八届五中全会第二次全体会议上谈到全面建成小康社会重点难点问题指出“我们说的缩小城乡区域发展差距,不能仅仅看做是缩小国内生产总值总量和增长速度的差距,而应该是缩小居民收入水平、基础设施通达水平、基本公共服务均等化水平、人民生活水平等方面的差距”^[9]。正是在习近平重要论述的基础上,2018年11月18日出台的《中共中央、国务院关于建立更加有效的区域协调发展新机制的意见》明确提出,要围绕“努力实现基本公共服务均等化、基础设施通达程度比较均衡、人民基本生活保障水平大体相当的目标”,建立更加有效的区域协调发展新机制。可见,全面协调发展战略要求不同地区在促进经济发展的同时,还要加强公共服务与社会事业发展,大力改善基础设施条件,从而使不同地区的居民能够获得大致相同的生活幸福感。

2. 以系统性改革为取向的配套制度安排

党的十八大以来国家大力推进全面深化改革,在财税体制、国土开发、土地管理、户籍管理和生态文明等重要领域推进了一系列重大改革,为新时代区域多维度协调战略提供了系统性配套制度安排,主要包括:(1)在财税体制上,中央全面深化改革领导小组(以下简称“中央深改组”)第3次会议审议了《深化财税体制改革总体方案》,明确提出要围绕“有利于转变经济发展方式、有利于建立公平统一市场、有利于推进基本公共服务均等化”构建现代财政制度。特别是,在明确界定各级政府事权的基础上,形成中央和地方财力与事权相匹配的财税体制。这一改革举措有利于缩小一直以来普遍存在的地方政府财力缺口,可以有效地防止地方政府过度追求短期财政利益而忽视本地区长远发展的问题。(2)在国土开发上,国家进一步完善了主体功能区建设的政策体系,有力地推动了优势互补、专业化分工的区域开发格局的形成。中央深改组第38次会议审议通过《关于完善主体功能区战略和制度的若干意见》,提出要“健全不同主体功能区差异化协同发展长效机制,加快体制改革和法治建设,为优化国土空间开发保护格局、并创新国家空间发展模式夯实基础”。(3)在户籍管理上,中央深改组第3次、第19次会议分别就

推进户籍制度改革、解决无户口人员登记户口问题出台了相关政策,这无疑有助于加快农业转移人口市民化进程,促进了劳动力跨区流动。(4)在土地管理方面,中央深改组第7次会议分别审议了《关于农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革试点工作的意见》,推进农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革三项试点工作。中央深改组第27次会议通过《关于完善农村土地所有权承包权经营权分置办法的意见》,对农村土地“三权分置”作出部署。中央深改组第30次会议还通过了《关于加强耕地保护和改进占补平衡的意见》。上述土地管理制度改革拓宽了区域发展过程中建设用地供给来源,为土地的规模化、集约化和高效率利用创造了条件。(5)在生态发展方面,国家出台了一系列关于生态文明建设的政策文件,主要涉及国家生态文明试验区建设、国家公园体制试点、矿产资源开发资产收益分配、生态环境监测网络建设、生态保护补偿机制构建以及生态环境损害赔偿制度改革试点等,为提高区域生态产品供给水平提供了完备的政策支撑。

3. 强化中央引领的实施机制

当前我国进入了全面深化改革的新阶段,改革的稳步推进是我国各项事业取得成功的关键,而党中央坚强有力的集中统一领导是改革得以稳步推进的基础。区域多维度协调发展战略本身就是全面深化改革的产物,它要求各地区必须打破“辖区政绩观”和“任期政绩观”的束缚,在高效分工的基础上进行充分合作,形成区域协同发展的合力,这必然需要强化对区域发展思路的顶层引领。党的十八大以来,党中央加强了对区域发展战略的顶层设计与引领,有力地推动了区域全面协调发展战略的实施。

第一,推动建立区域发展规划协调工作机制。近年来由党中央统筹并在国家层面编制出台相关规范性文件管理的区域发展规划数量逐渐增多,如《京津冀协同发展规划纲要》《长江经济带发展规划纲要》《长江三角洲区域一体化发展规划纲要》以及《粤港澳大湾区发展规划纲要》等。在加强对重大区域发展规划统筹领导的同时,中央还鼓励各级地方政府因地制宜探索规划的协调工作机制。目前在一些城市群、都市圈和跨流域经济区内,各地均自觉地按照党中央要求加强了在规划编制与实施过程中的协调工作力度,各地区发展规划既体现了各自的比较优势特色,又能做到相互衔接、相互协调。

第二,推动建立要素协调配置机制。2019年8月26日习近平在中央财经委员会第五次会议上指出:“要破除资源流动障碍,使市场在资源配置中起决定性作用,促进各类生产要素自由流动并向优势地区集中,提高资源配置效率。”^[10]为此,中央加大了在全国范围内要素协调配置力度,进一步深化户籍制度、土地制度和城乡公共服务制度改革,破除制约要素高效流动的政策藩篱。除了少数特大和超大城市以外,全面放开城镇落户,赋予人们自由迁徙权,推进就业、住房、教育、医疗与社会保障等公共服务由人口常住地供给。同时,深化农村土地和国家征地制度改革,推动形成城乡统一的建设用地市场,在引导建设用地供给有序增加的同时,改进土地指标管理制度,做到土地指标供给与各地区经济和人口密度相匹配,引导产业集中布局,集聚发展,优化区域土地利用结构,提高土地利用效率。

第三,推动建立区域行政管理协调机制。区域协调发展必然要求各地区要让渡部分行政管理权力,加强区域之间的合作,以打破“行政区”的边界效应对区域战略实施的负面影响。对此,中央在全国范围内加大了对跨区域行政管理事务的统筹协调,推动不同区域之间进行高水平的协作,提高基础设施网络互联互通水平,加快养老保险在全国范围内实现统筹,推动跨地区生态环保建设和污染治理合作。此外,中央还鼓励各地区从实际出发进行区域行政管理体制机制创新,在全国城市群、都市圈以及江河流域地区涌现了一批跨行政区的常设议事机构,以及发展论坛、联席会议等非常设的跨区域工作协调平台,提高了不同地区之间的集体行动水平。

第四,加强对区域战略实施环节的监督考核。多维度协调发展战略本身是一项重大的改革举措,涉及到不同地区之间发展利益调整,只有破除地方局部利益藩篱,才能真正达到协调发展的目标。2014年

2月26日,习近平在听取京津冀协同发展工作汇报时指出“要着力加大对协同发展的推动,自觉打破自家‘一亩三分地’的思维定式,抱成团朝着顶层设计的目标一起做,充分发挥环渤海地区经济合作发展协调机制的作用。”^[11]为了在实践中真正打破自家“一亩三分地”的思维定式,党中央加强了对区域战略实施环节的督促检查,并通过科学的政府绩效考评机制促使各地区形成协同发展的内在动力。中央深改组第19次会议指出,“要抓好部门和地方两个责任主体,把改革责任理解到位、落实到位,以责促行、以责问效,抓紧抓实改革方案制定、评估、督察、落实等各个环节,做到全程跟进、全程负责、一抓到底”。为确保中央改革部署能真正“落地”实施,近年来中央加强了对重要工作部署落实情况的跟踪和督察。在党中央坚强领导下,部门和地方承担区域战略实施主体责任意识明显增强,各级党组织负责人抓战略实施,逐级传导工作压力,强化工作动力的机制已经形成。

五、中国特色区域发展制度的优势分析

区域发展制度是党中央带领全国人民经过长期探索的制度创新成果,为我国区域发展提供了不可替代的体制机制保障。它所具有的独特制度优势主要表现在以下几个方面。

1. 党的集中统一领导。党的集中统一领导是中国特色区域发展道路的根本优势,有力地保证了我国区域发展道路的正确方向。中国共产党的宗旨是全心全意为人民服务,“以人民为中心”的发展思想是这一根本宗旨的具体体现,而党的集中统一领导是这一发展思想能够在实践中得到贯彻落实的关键。“以人民为中心”的发展思想讲的是以全国最广大的人民群众利益为中心来谋发展,而不是谋取一时、一地的一部分人的利益,这就需要在工作中统筹好局部与整体、短期与长远发展利益之间的关系,离开了党中央的集中统一领导是不可能做到的。区域发展战略的制定和实施本质上就是对区域局部与整体、短期与长远发展利益的配置与调整,单靠各个地区自发的行动势必会带来各种各样的利益冲突,难以形成“全国一盘棋”的发展格局,最终不利于“以人民为中心”的发展目标的实现。因此,党中央从全国最广大的人民群众利益出发加强对区域战略制定和实施过程的全面领导是保证我国区域发展沿着正确方向前进的关键,也是中国特色区域发展道路最根本的制度优势。党的十八大以来,党中央对区域发展的“核心”引领作用凸显,有力地推动了优势互补、高质量发展的区域发展格局的形成。“一带一路”、京津冀协同发展、长江经济带、长三角一体化以及粤港澳大湾区建设等一批重大区域发展战略的出台与实施,都彰显了党的集中统一领导的根本作用。

2. 政府“有形之手”与市场“无形之手”深度融合。在中国特色区域发展道路的制度框架内,政府协调与市场价格机制的高度融合有力地保证了要素资源在空间上的高效配置。在西方经济理论中,政府调节和市场机制是相互替代,有时甚至是相互对立的两种资源配置机制。在有市场的地方,政府不能存在,只有当垄断、外部性、信息不对称以及公共品等因素导致市场失灵时,政府干预才会成为一种可行的选择。与西方代表性理论观点不同,在我国区域发展制度框架内,政府与市场不是两种相互替代的资源配置机制,二者是高度融合的,它们相互合作共同改进了资源的空间配置效率。例如,在区域均衡发展战略实施过程中,国家直接在内陆地区配置资源要素,布局重要工业生产项目,使得建国之后我国迅速建立起较为完备的工业生产技术体系,这在当时的情况下靠市场机制是难以做到的。在区域非均衡发展战略实施过程中,国家所采取的一系列对内改革、对外开放的举措加速了国内市场的发育和扩张,增进了市场功能,我国的市场规模扩张和交易效率提升的速度在其他任何国家都是难以想象的。党的十八大以来,在多维度协调发展战略过程中,国家加强了对区域重大产业载体和技术平台的建设力度,解决新兴产业发展面临的共性问题,减少了企业进入新产业领域所面临的不确定性,降低了企业成本。这

在很大程度上缓解了市场价格机制事后调节所导致的潜在社会损失,加快了我国区域经济高质量发展进程。

3. 区域公平与效率高度统一。马克思和恩格斯指出,资本主义特有的经济社会发展不平衡问题在地理空间上的表现就是区域之间发展的不平衡,而在社会主义制度下国家应当并且能够推进空间上生产力的均衡分布,逐步消除不同区域之间的发展差距。但是,不同地区具有不同的要素禀赋结构,从而具有不同的比较优势,比较优势差异是区域分工的基础,在很大程度上决定了产业在空间上的分布。当产业的空间分布格局与各地区比较优势相适应时,就能改进区域发展的总体效率。这时,各地区专业化于不同的产业,而不同产业具有不同的技术经济特征,生产效率和市场成长性存在较大差异,这必然引起不同地区在经济发展水平上的差异。因此,区域发展在实现效率改进的同时可能会伴随着一种基于市场选择的发展差距。对此,恩格斯在1875年写给马克思的信中指出:“在国和国、省和省、甚至地方和地方之间总会有生活条件方面的某种不平等存在,这种不平等可以减少到最低限度,但是永远不可能完全消除。”^[12]可见,区域发展一方面要使各地区的比较优势能够得到充分发挥,提高区域整体发展效率;另一方面也要在承认地区间客观条件差异的同时,将地区发展差距“减少到最低限度”,实现区域之间的公平,有为的政府与高效的市场相结合是实现区域发展效率与公平相统一的关键,而这恰恰是我国区域发展制度的一项重要优势。党的十八届三中指出,“经济体制改革是全面深化改革的重点,核心问题是处理好政府和市场的关系,使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用。”基于这一基本原则,近年来我国大力破除各类市场藩篱,努力提高区域市场一体化发展水平,鼓励要素资源基于市场机制进行高效流动和集聚,各地区比较优势得到了充分发挥,区域高质量发展格局基本形成。同时,我国也进一步完善了区域发展的配套制度体系,通过区域对口协作、公共服务均等化、生态补偿和财政转移支付等途径,加大了对区域发展过程中的干预力度,努力缩小地区间发展差距,使全国各地区人民群众能大致均等地共享发展成果。

4. 中央与地方政府关系有效协调。中央与地方政府关系的有效协调为我国正确制定与高效实施区域发展战略提供了必要的组织保障。首先,在我国统一且多层次的区域管理体系中,中央政府制定国家与区域发展目标,通过“条块结合”的组织架构将发展任务逐级分解给各级政府,并拥有对发展目标执行效果的监督验收权力。在任务分解的传递过程中形成了一种高效的目标管理体制,这种目标管理有效地凝聚了中央与地方的发展共识,清晰地划分了中央和地方的责任范围,严格地界定了地方发展绩效的评价标准,提高了区域发展战略的执行效果。其次,改革开放以来,我国中央与地方关系的调整持续地为各地自主决策、自谋发展创造了条件,极大地调动了各级地方政府的发展积极性。中央政府不断下放经济社会管理权限,厘清中央和地方各自的权责范围,完善中央和地方的利益配置格局,地方政府的自主决策范围不断扩展,内在发展激励不断巩固强化。同时,中央政府还通过财税、金融、土地和企业等诸多领域改革,提高地方政府的资源动员能力,地方执行区域发展战略的政策工具不断丰富,地方政府在本地区经济社会发展中的作用越来越突出。此外,中央与地方关系的协调有力地推动了区域市场主体的成长和国内统一大市场的形成,极大地提高了区域发展战略的实施效果。随着地方发展自主权的扩大,各类市场主体纷纷涌现,形成了中央、地方与区域市场主体良性互动的区域发展格局,企业逐渐成为区域战略实施的重要微观主体,市场经济活力得到充分激发。

5. 竞争与协作有机统一。地方竞争是推动我国区域经济快速发展的重要动力。为了增加财政收入,并在政绩考核中胜出,各地竞相采取一系列政策措施,如推出税费优惠政策、增加公共支出和改善营商环境等,来吸引资金、技术和人才等要素,努力扩大本地投资规模,推动经济发展。但是,区域竞争在促进本地区经济发展的同时,也可能带来诸如重复建设、低效投资、负外部性溢出等问题。为此,我国

历来也十分注重推进区域之间的发展协作。在计划经济时期,我国就建立过行政大区制和协作区制,加强在不同区域之间进行资源的统一调配。改革开放以来,我国推进区域合作的改革力度不断加大。在1984年党的十二届三中全会通过的《关于经济体制改革的决定》中,中央要求全国各地区之间按照扬长避短、形式多样、互惠互利、共同发展的原则,大力促进横向经济联系。1986年国务院发布了《关于进一步推动横向经济联合若干问题的规定》,有力地推动了我国不同区域之间的经济协作。1992年以后,随着我国确定了建立社会主义市场经济体制的目标,区域协作成为优化资源空间配置的重要手段,在国家区域发展制度框架内的地位日益重要。2005年党的十六届五中全会明确提出要健全区域协调互动机制,并将其具体细化为市场机制、合作机制、互助机制和扶持机制四种机制。党的十八大以来,区域合作更是区域多维度协调发展战略的重要政策抓手,各类区域合作平台纷纷涌现,成为区域政策实施的重要载体,我国各地区在经济竞争与协作之间形成了更高水平的平衡。

注 释

- ①世界银行公布的2019年全球高收入经济体人均GNI标准为12375美元,我国2019年人均GNI为10051美元。
- ②从“十一五”起,“五年计划”改为“五年规划”。
- ③具体可见:2006年《中共中央国务院关于促进中部地区崛起的若干意见》、2007年《关于中部六省比照实施振兴东北地区等老工业基地和西部大开发有关政策范围的通知》和2008年《国务院办公厅印发关于中部六省比照实施振兴东北地区等老工业基地和西部大开发有关政策的通知》等文件精神。

参考文献

- [1]中国共产党第八次全国代表大会《关于政治报告的决议》(一九五六年九月二十七日)[EB/OL].(2018-05-20)[2020-10-21].中国共产党历次全国代表大会数据库,http://cpc.people.com.cn/GB/64162/64168/64560/65452/4442009.html.
- [2]中共中央党史研究室.中国共产党历史:第3卷(1949-1978)[M].北京:中共党史出版社,2011:205.
- [3]薄文广,安虎森.我国区域发展思路的演进与未来展望[J].天津:南开学报(哲学社会科学版),2016(3):115-124.
- [4]周作翰,张英洪.当代中国农民的平等权[J].重庆:探索,2006(1):50-54.
- [5]中共中央文献研究室.邓小平《建设有中国特色的社会主义》(增订本)[M].北京:人民出版社,1987:103.
- [6]中共中央文献研究室.邓小平思想年谱(一九七五——一九九七)[M].北京:中央文献出版社,1998:410.
- [7]周黎安.中国地方官员的晋升锦标赛模式研究[J].北京:经济研究,2007(7):36-50.
- [8]金星晔,管汉晖,李稻葵,Broadberry Stephen.中国在世界经济中相对地位的演变(公元1000-2017年)——对麦迪逊估算的修正[J].北京:经济研究,2019(7):14-29.
- [9]习近平谈治国理政:第2卷[M].北京:外文出版社,2017:81.
- [10]习近平谈治国理政:第3卷[M].北京:外文出版社,2020:271.
- [11]习近平在京主持召开座谈会专题听取京津冀协同发展工作汇报[EB/OL].(2014-03-31)[2020-10-21].人民网,http://finance.people.com.cn/n/2014/0331/c383173-24784272.html.
- [12]马克思恩格斯选集:第3卷[M].北京:人民出版社,1995:325.

责任编辑:孙立冰