

准确把握新时代促进区域协调发展的实践路径

赵祥

摘要: 区域协调发展是新时代推动我国经济高质量发展的重要任务,为中国式现代化提供了必要的空间体系支撑。基于习近平关于区域协调发展的重要论述,从目标导向、战略思路和配套政策三个维度分析新时代我国促进区域协调发展的战略框架,并以此为基础探讨促进区域协调发展的实践路径意义重大。新时代我国区域协调发展的目标导向是区域经济效率提升、社会发展公平与主体功能优化的有机统一,与这一多元目标导向相适应的战略思路是尊重经济规律、发挥比较优势、完善空间治理和保障民生底线。而要使上述战略思路能够得到有效实施,还需要完善相应的配套政策设计,具体包括区域经济发展型政策、民生保障型政策与功能支撑型政策。

关键词: 区域协调发展;目标导向;战略思路;配套政策

中图分类号: F127 **文献标识码:** A **文章编号:** 1003-0751(2024)08-0022-09

党的十八大以来,党中央站在新的历史方位上,从我国区域发展的实际出发,不断丰富区域协调发展理念,大力实施区域协调发展战略、区域重大战略、主体功能区战略、新型城镇化战略,促使我国生产力布局不断优化,区域协调发展水平得到了显著地提升,为开启中国式现代化建设新征程打下了坚实的基础。特别是习近平总书记关于区域协调发展的一系列重要论述阐明了新时代区域协调发展的目标导向、战略思路和配套政策,形成了新时代区域协调发展的基本战略框架,要以此为根本遵循促进我国区域协调发展。

一、新时代促进区域协调发展的逻辑框架

1. 新时代区域协调发展的目标导向

区域协调发展目标与新时代我国国家发展的总体目标在内在逻辑上具有一致性,在区域协调发展

整个战略框架中起核心引领的作用。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,我国在全球发展格局中的地位发生了翻天覆地的变化,综合经济实力持续增强,实现了从“富起来”到“强起来”的历史跨越。在这一新的时代背景下,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。”^[1]⁹而解决这一矛盾的根本途径在于推动经济高质量发展,全面建设社会主义现代化国家。党的二十大报告指出,全面建成社会主义现代化强国,总的战略安排是分两步走,即“从二〇二〇年到二〇三五年基本实现社会主义现代化;从二〇三五年到本世纪中叶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”^[2]¹⁸。与现代化建设目标相适应,习近平总书记在一系列重要讲话中对新时代我国区域协调发展的目标导向进行了深入阐述,明确了经济效率提升、社会发展公平、主体功能优化有机统一的区域高

收稿日期:2024-04-02

基金项目:国家社会科学基金项目“城市群产业协同集聚与中国特色社会主义先行示范区建设研究”(20BJL107)。

作者简介:赵祥,男,中共广东省委党校管理学部主任,广东习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心研究员、教授(广东广州 510053)。

质量发展目标。这种目标导向更加充分地体现了新发展理念与高质量发展的内在要求,对区域协调发展的战略思路与配套政策设计也提出了新的要求。

2. 新时代区域协调发展的战略思路

战略思路是服务于发展目标的,目标导向决定了区域协调发展的战略思路,而战略思路的确定则可以为具体的配套政策设计提供依据。为了实现新的区域协调发展目标,习近平总书记将新时代区域协调发展战略思路归结为“尊重经济规律、发挥比较优势、完善空间治理和保障民生底线”四个方面。这四个方面充分体现了区域经济效率提升、社会发展公平与主体功能优化相统一的目标要求。“尊重经济规律、发挥比较优势”反映出新时代区域协调发展目标实现的基础是总体经济效率提升,而总体经济效率提升的关键在于尊重经济规律,发挥各地区比较优势。“完善空间治理”表明要对不同国土空间进行差异化主体功能定位,并以此为依据制定差异化区域发展政策,使得经济布局、人口布局与各地的资源环境条件相协调,从而优化全国国土开发格局。“保障民生底线”表明要促进区域社会事业公平发展,区域经济发展效率提升在促进地区经济增长的同时可能会扩大区域之间的经济差距,进而引发各种社会不公平的问题,而“保障民生底线”则是通过促进社会事业发展保障不同区域人民共享发展的成果。

3. 新时代区域协调发展的配套政策

配套政策是国家为了保障区域协调发展目标的实现而制定实施的一系列政策举措,具体包括金融、财税、投资、人才、土地、公共服务和生态等方面的支持性或限制性政策组合。它的主要功能就是服务于国家区域协调发展目标,引导稀缺的要素资源在空间上的高效流动与聚集,提高区域公共产品的供给水平,并治理跨地区的负外部性问题。区域协调发展的配套政策具体包括经济发展型政策、民生保障型政策和功能支撑型政策三大类。经济发展型政策是指促进区域投资、产业以及基础设施建设等经济开发活动的政策,主要通过影响区域经济增长来缩小区域经济差距,提高经济发展效率。民生保障型政策是指提高区域教育、医疗与社会保障等公共服务供给水平的政策,主要通过推进基本公共服务均等化来保障区域社会事业发展。功能支撑型政策是指为了充分发挥特定空间的粮食安全、生态屏障和边疆安全等主体功能而制定的政策,主要通过加强必要的资源支撑来促进国土空间的功能优化。

目标导向、战略思路与配套政策三个环节共同构成了新时代我国区域协调发展的战略框架,三者与实践中的逻辑关系和运行机制如下: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,从最广大人民的根本利益出发,设置相应的区域协调发展目标来指导全国区域经济社会建设。适应所设定的目标要求,党中央从全局的高度提出促进区域协调发展的战略思路,为各级政府制定实施具体的配套政策提供宏观指引。在国家区域发展战略思路下,中央和地方政府出台一系列配套政策举措,影响和调节要素资源在空间上的流动与分布,提供区域公共产品,并解决跨区域负外部性问题。上述三个关键环节在理论上形成了“发展目标决定战略思路,战略思路指引配套政策,配套政策反过来又影响发展目标实现”的逻辑闭环,其运行机制的一个核心特征就是政府和市场两种力量在区域发展过程中实现高度融合,即“市场在资源配置中起决定性作用”与“更好发挥政府作用”相统一。我们有必要从这一逻辑闭环出发准确把握新时代促进区域协调发展的实践路径。

二、准确把握新时代区域协调发展的目标导向

1. 区域经济理论中的经济差距收敛导向

现有经济理论倾向于从单一的经济维度来看待区域协调发展目标,强调缩小不同区域之间经济差距的重要性。尽管不同理论派别对如何缩小区域经济差距存在着不同的看法,但在区域协调发展目标设定上均表现出相同的经济差距收敛导向。马克思在《资本论》中深刻地论述了竞争所导致的产业体系内企业利润率的平均化过程,产业体系具有产业组织与空间组织的双重形态,空间形态是产业组织形态投射在地理空间上的结果。我们把马克思所分析的产业组织形态内利润率的平均化过程投射到地理空间上可以得出,在充分竞争与要素自由流动的条件下,区域间厂商利润率趋向平均化,进而缩小了不同区域的经济差距。可见,马克思主义平均利润率理论隐含了区域经济差距趋向收敛的论断。类似地,西方新古典经济理论认为,在地区技术进步一致的假设条件下,工业化程度较高的发达地区投资的边际报酬趋于下降,而落后地区主要从事初级产品行业,生产效率较低,其在工业化过程中的资本

边际报酬较高。在这种情况下,市场力量会驱动资源要素从发达地区流向落后地区,加速落后地区的工业化进程,导致落后地区的经济增长率更高。因而,随着时间的推移,落后地区与发达地区的经济差距将会逐渐缩小,区域经济发展差距趋于收敛。但是,上述区域经济收敛的观点是以一系列理论假设为前提条件的,具体包括市场是完全竞争的、区域技术进步具有一致性、区域之间的贸易成本为零、所有区域都存在同一的固定比例规模收益的生产函数等。只有在上述严苛的假设条件下,要素流动才会导致落后地区实现更快的经济增长,从而最终消除区域经济差距。然而,这些前提条件往往与现实情况存在较大的落差,因而市场机制并不能自动地消除区域经济差距。对此,区域均衡发展理论十分强调政府干预的作用,提出了基于投入产出分析的区域要素配置与均衡发展模式,认为落后国家在迈向现代化的过程中有必要通过政府主导的大规模投资来促进产业和区域的均衡增长。与区域均衡发展理论不同,区域非均衡发展理论认为区域增长与区域均衡的双重目标之间存在冲突,追求区域增长在很大程度上要牺牲区域均衡。因此,在经济发展的早期,政府要采用不平衡发展战略鼓励优势地区率先发展,等到经济发展达到一定水平以后,政府再出台有关政策支持落后区域发展,以防止累积性循环因果关系作用造成的区域经济差距扩大,并促进地区经济差距收敛。改革开放以来,这种强调经济收敛的目标导向被作为一种政策意图体现在不少区域政策中,我国区域协调发展的关键在于通过采用必要的政策措施鼓励资源要素向落后地区流动,推进落后地区工业化和城市化进程,从而加快落后地区的经济增长,并缩小其与发达地区的经济差距。

区域经济差距在很大程度上体现了不同区域的比较优势差异,这是市场经济规律作用的结果。不同地区具有不同的发展环境,这种发展环境既受到先天要素禀赋的影响,也受到后天累积循环发展所形成的规模经济因素的影响,基于此,不同地区通常具有不同的比较优势。习近平总书记在扎实推进长三角一体化发展座谈会上指出:“不同地区的经济条件、自然条件不均衡是客观存在的,如城市和乡村、平原和山区、产业发展区与生态保护区之间的差异,不能简单、机械地理解均衡性。”^[3]比较优势差异决定了地区间专业化分工的方式,这种专业化分工是导致区域经济发展不平衡的重要原因。马克思在分析社会分工起源时说道:“不同的共同体在各

自的自然环境中,找到不同的生产资料 and 不同的生活资料。因此,它们的生产方式、生活方式和产品,也就各不相同。这种自然的差别,在共同体互相接触时引起了产品的互相交换,从而使这些产品逐渐转化为商品。交换没有造成生产领域之间的差别,而是使不同的生产领域发生关系,从而使它们转化为社会总生产的多少互相依赖的部门。在这里,社会分工是由原来不同而又互不依赖的生产领域之间的交换产生的。”^[4]比较优势差异使得不同地区往往选择发展不同的主导产业或产业链上的不同环节,而不同产业或产业链不同环节在技术要求、生产效率和附加值水平等方面均存在较大差异。那些主要发展高技术、高效率、高附加值行业或环节的地区,通常会有更好的经济增长绩效,反之,那些主要发展低技术、低效率、低附加值行业或环节的地区经济增长表现就相对较差。当前我国正在从经济高速增长阶段转向高质量发展阶段,伴随着新一轮技术革命的加速推进,我国的经济发展越来越依赖高素质人力资本、新技术知识与新型数字化基础设施网络等,技术进步在区域经济增长中发挥着日益重要的作用。在累积循环发展所形成的规模经济因素的作用下,先发地区的发展优势进一步凸显,高素质人力资本、新技术知识与新型数字化基础设施网络等高端要素往往倾向于在先发地区集聚,这使得先发地区的科技产业创新活动更为活跃,经济增长过程中的规模报酬不变甚至递增都是有可能的,因而先发地区的比较优势更加突出,经济增长率更高,导致区域经济差距可能并不会总是趋向于收敛。如果我们在实践中一味地追求区域经济收敛,推动要素资源从发达地区向欠发达地区流动,就有可能不利于区域比较优势的发挥。这不仅会降低经济发展的效率,还会导致区域经济发展与资源、环境相脱节,引发更多的“失衡”问题。对此,习近平总书记在论述协调发展理念时指出:“协调是发展平衡和不平衡的统一。”“平衡是相对的,不平衡是绝对的,强调协调发展不是搞平均主义,而是更注重发展机会公平、更注重资源配置均衡。”^[5]²⁰⁶可见,我国在推进区域协调发展的过程中不应单纯追求区域经济差距的收敛,而要将着力点放在注重区域发展机会公平、资源配置均衡和发展成果共享上。这就要求我们合理确定区域经济差距收敛目标,一方面在承认区域经济发展差距客观存在的条件下,努力地将这种差距控制在合理范围之内;另一方面为了更好地满足不同区域人民群众的美好生活需要,使不同区域人民

能够享受大致相同的幸福生活,我们还要设置经济维度之外的发展目标。

2. 新时代区域协调发展的多元目标导向

党的十九大郑重地向全世界宣示我国已进入了中国特色社会主义发展的新时代,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发展之间的矛盾。人民日益增长的美好生活需要不仅对经济收入、物质消费提出了更高要求,而且在社会保障、公共服务、生态环保等方面的要求也日益提高,这就决定了新时代区域协调发展的多元目标导向。习近平总书记在中共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的重点难点问题时指出:“我们说的缩小城乡区域发展差距,不能仅仅看作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。”^{[5]81}从中不难看出,习近平总书记强调的区域协调发展目标已远远超出了区域经济学理论的范畴,包含了缩小不同区域在经济收入、基础设施、公共服务等多个维度上的差距,并最终体现为不同地区人民生活幸福水平大致相当。人民生活幸福水平不仅与各地区经济发展、收入水平有关,也与各地区基础设施、公共服务、生态环境等有关。这些非贸易品供给状况在很大程度上决定了人们的居住、出行、教育、健康、社保等需求受满足的程度以及所需承担的成本,对人们生活幸福水平具有重要的影响。习近平总书记对此有十分深刻的论述:“对城乡收入差距,也要全面认识。城乡之间生活成本特别是居住成本很不一样,光看收入也不能准确反映问题。”^{[5]81}但是,长期以来受传统经济理论的影响,各地区过于注重短期经济增长目标,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,落后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,但人们的幸福水平并未获得同步的提升。究其原因在于伴随着经济增长,各地区地价、房价和房租上升也很快,这不仅提高了企业成本,对以制造业为主体的实体经济发展不利,也导致各地区人们生活成本迅速上升。同时,在短期经济增长目标的驱使下,各地区较为注重经济建设,相对忽视了科教文卫等社会事业发展以及生态建设等,导致人们对高水平的社会保障、优质公共服务以及良好生态环境的需求难以得到满足。针对上述单一目标导向所引发的弊端,2017年习近平总书记在深度贫困地区脱贫攻坚座

谈会上深刻地阐述了贫困地区应该采取的发展思路,落后地区不能只关注经济的增长,更要着重提高区域公共产品的供给质量。习近平指出:“要防止以区域发展之名上项目、要资金,导致区域经济增长了、社会服务水平提高了,贫富差距反而拉大了。”“深度贫困地区要重点发展贫困人口能够受益的产业。”“交通建设项目要尽量做到向进村入户倾斜,水利工程项目要向贫困村和小型农业生产倾斜,生态保护项目要提高贫困人口参与度与收益水平,新型农村合作医疗和大病保险制度要对贫困人口实行政策倾斜。”^{[5]89}在习近平总书记重要论述精神的指引下,2018年党中央明确提出要围绕“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机制。这种新的区域协调发展目标导向指引着我国调整区域协调发展战略思路。未来不仅要充分发挥各区域比较优势,提高区域经济发展水平,将不同区域居民收入水平差距保持在合理范围之内,也要提高区域公共产品的供给水平,保障各地区人民都能够享受到高质量的公共服务和良好的生态环境。

习近平总书记在党的二十大报告中系统阐述了中国式现代化的基本特征,而推进中国式现代化对区域协调发展提出了更高的目标导向要求。“中国式现代化是人口规模巨大的现代化”,意味着我国促进区域协调发展的任务既十分繁重又高度复杂,而解决问题的根本出路在于提高区域整体经济发展的效率,充分释放各地区潜在经济增长率。“中国式现代化是全体人民共同富裕的现代化”,共同富裕要求满足各地区人民群众对美好生活的向往,这不仅要求各地区经济发展,提高人民群众收入水平,还要提高教育、医疗等公共产品供给水平。“中国式现代化是物质文明和精神文明相协调的现代化”,物质文明取决于各地区经济发展水平,而精神文明则受到各地区科学教育文化事业发展状况的影响,我们不仅要持续改善各地区人民幸福生活的物质条件,还要大力促进科学教育文化事业发展,满足人民精神生活需要。“中国式现代化是人与自然和谐共生的现代化”,生态良好不仅是可持续发展的前提,也是人们美好生活需要的重要组成部分,这要求各地区在推进发展的过程中努力做到经济发展与资源、环境相协调,强化国土空间的生态功能。“中国式现代化是走和平发展道路的现代化”,我国既要在维护世界和平与发展中谋求自身发展,又要通

过自身发展更好地维护世界和平与发展。这意味着我国要更好地统筹发展与安全问题,在推进区域协调发展的过程中更加注重增强特定国土空间的粮食安全、资源能源供给安全和国防安全保障功能。

综上,根据习近平总书记一系列重要论述精神,特别是党的二十大对推进中国式现代化的要求,必须从以下三个方面准确把握新时代我国区域协调发展的多元目标导向:一是经济效率提升。要在充分发挥各地区比较优势的基础上加快区域经济发展,努力提升区域经济发展的总体效率。二是社会发展公平。要将区域经济差距控制在合理范围之内,同时加强科教文卫等社会事业发展,保障各地区人民能够获得大致相同的基本公共服务和生活保障水平。三是主体功能优化。在推进城乡区域协调发展的过程中要优化不同区域主体功能,特别是要强化粮食安全、资源能源安全、生态安全和边疆安全等安全保障功能。

三、准确把握新时代区域协调发展的战略思路

1. 尊重客观规律

习近平总书记指出:“产业和人口向优势区域集中,形成以城市群为主要形态的增长动力源,进而带动经济总体效率提升,这是经济规律。”^[1]²⁷¹这个论断准确地把握了当前区域经济发展的新格局、新态势,我国在推进区域协调发展的过程中必须顺应这种规律性的变化趋势。从世界范围看,中心城市通常是技术创新和产业升级的源头,而围绕中心城市形成的城市群是推动经济增长的主要力量。在现代新增长理论框架内,城市是知识创造、积累与传播的中心,因而也是区域的经济增长极。人口与经济活动在城市地区的集中产生了外部性,这种外部性构成了经济效率的来源,对地区经济增长具有重要的影响。一方面金融外部性促进了市场共享,提高了市场匹配效率,降低了企业成本;另一方面技术外部性促进了技术知识传播,强化了劳动力学习效应,提高了企业的技术创新绩效。2006年中央首次明确提出将城市群发展作为国家城市化建设的主要形式,城市群在我国经济社会发展中扮演着越来越重要的角色。改革开放以来,随着经济的快速发展,我国的城镇化水平不断提高,常住人口城镇化率从1978年的17.9%上升到2022年的65.2%。随着越来越多的人口和经济活动向城市集中,我国已形成

660多个城市、20000多个建制镇的城镇化新格局,长三角、珠三角、京津冀、长江中游、成渝等一批城市群快速发展壮大,正逐步成为我国参与全球竞争的主体。2021年“十四五规划”提出以促进城市群发展为抓手,全面形成“两横三纵”城镇化战略格局,并对京津冀、长三角、珠三角、成渝、长江中游等19个城市群发展提出了战略指引。2021年这19个城市群以占全国25%的土地面积集聚了全国83%左右的人口,创造了全国约88%的GDP。其中,GDP排名靠前的长三角、珠三角、京津冀、长江中游、成渝城市群的GDP、上市公司数量(A+H股)和专利授权量占全国的比重分别为47%、74%和68%。全国以城市群为主要形态的增长动力源已经形成,未来我国要实现高水平区域协调发展,就必须让中心城市和城市群等得到充分发展,更好地发挥城市群集聚经济效应,从而带动经济总体效率提升。

2. 发挥比较优势

充分发挥各地区比较优势是提高区域经济发展效率的重要基础,而区域比较优势发挥的途径在于推进不同区域间实现高效的产业分工与协作。改革开放以来,我国区域发展过程中存在的一个突出问题就是,地方发展竞争与市场分割导致各地区产业分工协作水平不高,不同区域间存在着“一哄而上”争项目、争资源的现象。这种产业发展上的不协调很容易使各地区产业发展背离比较优势的要求,引发重复建设、产能过剩等问题,从而降低资源要素的空间配置效率,不利于区域总体经济效率提升。鉴于此,习近平总书记在谈到京津冀协同发展时就明确指出:“要着力加快推进产业对接协作,理顺三地产业发展链条,形成区域间产业合理分布和上下游联动机制,对接产业规划,不搞同构性、同质化发展。”这段话的精神实质就是要推进京津冀三地高效的专业化分工与协作,只有这样才能发挥各自的比较优势,从而提高区域整体的经济运行效率。在黄河流域生态保护和高质量发展座谈会上,习近平总书记进一步强调各地区从自身比较优势出发进行专业化分工的重要性:“沿黄河各地区要从实际出发,宜水则水、宜山则山、宜粮则粮、宜农则农、宜工则工、宜商则商,积极探索富有地域特色的高质量发展新路子。”^[6]现代区域经济理论表明,大城市通常具有多样化的环境、集中的购买需求和较高的要素成本,这样的环境条件对企业研发总部、营销总部、管理部门以及高成长性新兴产业发展较为合适,而中小城镇通常具有专业化的环境和较低的要素成

本,对初级产品与成熟的加工制造业发展较为有利。这样,基于自身比较优势,大城市和中小城镇之间建立了专业化分工体系,这种专业化分工体系强化了区域间的经济互动,有助于提升整个区域产业发展的效率。

3. 完善空间治理

区域协调发展离不开国土空间开发格局的优化,需要进一步完善空间治理,大力实施主体功能区战略。改革开放以来,我国在东部沿海等区位优势条件和产业基础较好的地区培育经济增长极,通过要素资源和政策资源的集中配置促进这些地区经济率先快速发展,然后推动资源要素从增长极地区向外扩散,进而推动我国中西部地区经济快速发展。但在这一过程中,财政分权与几乎无差别的绩效考核设计诱使各地区之间形成了激烈的经济竞争。发达地区凭借已有的发展优势,强化优惠政策组合,努力扩大本地投资规模,而欠发达地区纷纷降低产业准入门槛、压低土地等稀缺资源要素价格,甚至以牺牲生态环境为代价进行经济开发。这种不尊重客观经济规律和比较优势的地区经济竞争导致我国生产、生活、生态空间配置失衡,经济发展与资源环境不协调,可持续发展面临着较大的挑战。面对这样的问题,习近平总书记多次在不同场合提出要坚定不移加快实施主体功能区战略,将其作为完善空间治理的重要制度和政策抓手。2015年中央经济工作会议上,习近平总书记指出:“要根据主体功能定位,着力塑造要素有序自由流动、主体功能约束有效、基本公共服务均等、资源环境可承载的区域协调发展新格局。”^{[5]243}在2019年中央财经委第五次会议上,习近平总书记对完善空间治理的战略思路作了进一步阐述:“经济发展条件好的地区要承载更多产业和人口,发挥价值创造作用。生态功能强的地区要得到有效保护,创造更多生态产品。”“要完善和落实主体功能区战略,细化主体功能区划分,按照主体功能定位划分政策单元,对重点开发地区、生态脆弱地区、能源资源地区等制定差异化政策,分类精准施策,推动形成主体功能约束有效、国土开发有序的空间发展格局。”^{[1]271}习近平总书记关于主体功能区建设的重要论述是对区域发展理论的重要创新,对完善我国空间治理,促进国土空间有序开发具有十分重大的意义。在习近平总书记重要论述精神的指引下,“十四五规划”提出要形成城市化地区、农产品主产区、生态功能区三大空间格局,对重点开发地区、生态脆弱地区和能源资源富集地区制定差

异化政策。党的二十大报告明确提出要健全主体功能区制度,优化国土空间发展格局,将主体功能区战略与区域协调发展战略、区域重大战略、新型城镇化战略并列为四大区域发展战略。未来要在多规合一的国土空间规划视阈下,一方面强化“三区三线”空间管控,切实把耕地和永久基本农田、生态保护红线、城镇开发边界作为调整经济结构、规划产业发展、推进城镇化不可逾越的红线;另一方面进一步明确主体功能区战略实施的禀赋评价、分区体系、政策单元与空间管控规则,建立适应我国行政管理区划要求的空间政策传导机制,推进空间治理体系和治理能力现代化。

4. 保障民生底线

各区域比较优势的充分发挥在提升区域整体经济效率的同时会催生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。”^[7]区域协调发展一方面要使各地区的比较优势得到充分发挥,提高区域整体经济发展效率;另一方面要承认地区间客观条件差异,并将发展差距“减少到最低限度”,实现区域之间的公平。实现区域发展效率与公平相统一是新时代促进区域协调发展的基本要求,而实现区域公平的一个基本途径就是保障民生底线,实现基本公共服务均等化。习近平总书记指出:“区域协调发展的基本要求是实现基本公共服务均等化,基础设施通达程度比较均衡。”“要确保承担安全、生态等战略功能的区域基本公共服务均等化。”^{[1]272}为此,要从以下三方面入手推进区域公共服务均等化,保障民生底线:第一,加快农业转移人口市民化。党的二十大报告提出:“推进以人为核心的新型城镇化,加快农业转移人口市民化。”^{[2]24}加快农业转移人口市民化是城乡融合发展的必然要求,也是促进区域协调发展的重要途径,为此,要深化户籍、农村土地和城乡公共服务制度改革,以改革破除制约农业转移人口市民化的政策藩篱,进一步剥离户籍与公共服务之间的联系,赋予人民群众自由迁徙权,推动人口的合理有序流动。第二,提高区域基础设施通达性水平。按照统一规划、统一建设和统一管理的要求,从区域整体角度出发统筹规划基础设施建设,努力实现交通、能源、水利和信息等基础设施全面覆盖、互联互通,提高各地区基础设施通达性水平。第三,加强对欠发达地区公

共服务投入的支持。目前我国各地区公共服务供给主要由本地承担,受本地财力的影响较大。经济欠发达地区财力通常薄弱,公共服务供给水平也较低,而公共服务供给水平低会导致本地区对资源要素的吸引力不强,内生发展能力不强,反过来不利于经济发展。要打破这一恶性循环,就必须在全国范围内对公共服务供给进行统筹,加大针对欠发达地区公共服务供给的转移支付力度,使各地区人民能够享受大致相同的基本公共服务。

四、准确把握新时代区域协调发展的政策配套要求

1. 完善经济发展型政策

与西方国家不同,在中国特色社会主义市场经济体制下,我国同级地方政府之间不仅存在平行并立的竞争关系,还要统一接受来自中央和上级政府的纵向协调,地方政府的行为选择不仅取决于自身的发展目标,还受到中央与上级政府目标的限制,各级地方政府的行为选择必须在中央与上级政府所设置的总体框架内进行。相较于下级地方政府,中央与上级政府更加关注国家和区域整体的发展利益,追求的是国家和区域整体发展效率的提升。因此,在中国特色社会主义市场经济体制下,我国各级地方政府更有可能为了实现区域整体发展目标而进行高效的协作,具体包括推动国内统一大市场建设、统筹区域要素资源配置和推动跨区经济技术合作等。这种地方政府之间的协作无疑会增强市场机制的作用,更有利于提升资源的空间配置效率,从而有利于各地区比较优势的充分发挥。新时代在推进区域协调发展的过程中,必须发挥好这一固有的制度优势,制定实施鼓励区域竞争与协作并重的经济发展型政策。

第一,推动国内统一大市场建设。长期以来,在辖区政绩目标和财政利益的双重驱动下,各地区过度关注本地经济发展情况,这引发了区域间市场分割和招商引资竞争。地方市场分割主要是通过限制商品和要素市场竞争来保护本地企业和维持本地经济优势。同时,为了在招商引资竞争中胜出,各地还会采取措施吸引经济资源流入,如提供各种直接和变相的税费优惠,压低地价、放松环境监管等。显然,市场分割和招商引资竞争不利于国内统一大市场的形成,会影响基于市场价格机制的资源流动,降低资源的空间配置效率。因此,习近平总书记在

2014年中央经济工作会议上指出:“今后,区域政策的一个要点是统一国内大市场,这既是区域政策要解决的问题,也是财税体制改革的重要任务。要通过改革创新打破地区封锁和利益藩篱,全面提高资源配置效率。”那么,如何构建统一的国内大市场呢?习近平总书记在2019年中央财经委第五次会议上对此进行了详细的阐述,具体包括实施全国统一的市场准入负面清单制度,消除歧视性、隐蔽性的区域市场壁垒,打破行政性垄断,清除阻碍劳动力流动的不合理政策安排等。未来要进一步按照党中央《关于加快建设全国统一大市场的意见》的要求,聚焦区域市场规则体系与监管制度衔接,完善政策设计,提高区域市场一体化水平。

第二,统筹区域要素资源配置。统筹要素资源配置的目的在于提高资源空间配置效率,通过促进资源在空间上的流动与集聚提高要素资源的投入产出效率。习近平总书记在谈长江经济带发展时指出:“要促进要素在区域之间流动,增强发展统筹度和整体性、协调性、可持续性,提高要素配置效率。”^[8]统筹要素资源配置的基本原则就是使各地区的要素供给水平与其经济发展的潜在需求相匹配。习近平总书记指出:“要加快改革土地管理制度,建设用地资源向中心城市和重点城市群倾斜。在国土空间规划、农村土地确权颁证基本完成的前提下,城乡建设用地供应指标使用应更多由省级政府统筹负责。要使优势地区有更大发展空间。”^{[1]273}虽然习近平总书记在这里讲的是土地要素的配置问题,但其中所蕴含的要素统筹配置原则同样适用于人才、资本等其他要素资源。未来要在政策上进一步提高要素资源在不同区域之间的统筹配置水平,从而更好发挥各地区的比较优势。

第三,推动跨地区经济技术合作。跨地区经济技术合作通常涉及跨地区公共品(准公共品)的供给与需求,可能引发共同利益问题。例如,邻近地区共享物流交通基础设施、产业平台与大科学装置等,不同地区联合进行产业园区建设等。跨区公共品(准公共品)供给为国内统一大市场的有效运行提供了不可或缺的保障,有利于优化区域市场环境。由于跨区域公共品(准公共品)存在较强的外部性,可能引发市场供给不足的问题,使地区间难以形成经济发展的合力,不利于产生地方合作的资源互补效应。区域市场运行所需要的软硬基础设施支撑不足,会提高市场交易成本,从而降低国内统一市场运行的效率。对此,习近平总书记指出:“要健全市场

一体化发展机制,深化区域合作机制,加强区域间基础设施、环保、产业等方面的合作。”因此,要在政策上推动跨地区经济技术合作,为国内统一大市场高效运行提供必要的支撑。

2. 完善民生保障型政策

在区域发展差距客观存在的背景下,要实现社会发展公平,就必须加强区域民生底线保障,可以从以下三个方面完善民生保障型政策。

第一,加大养老保险全国统筹力度。养老保险全国统筹直接体现了保障民生底线的战略原则,是实现区域公平的重要政策手段。在区域经济发展存在差距的情况下,各地区财政收入水平和提供社会保障的能力相差较大。如果不对养老保险进行全国统筹,就可能拉大各地区居民社会保障水平差距,进一步加剧区域之间的发展不平等,这显然不利于新时代区域协调发展目标的达成。因此,习近平总书记强调:“要在确保2020年省级基金统收统支的基础上,加快养老保险全国统筹进度,在全国范围内实现制度统一和区域间互助共济。”^{[1]272}养老保险统筹不仅有利于缩小不同地区人民生活水平差距,而且具有很强的效率改进作用。养老保险统筹不仅有利于缩小不同地区之间企业用工成本的差距,促进企业公平竞争,也可以降低劳动力流动的隐性成本,促进全国范围内劳动力的流动,提高劳动力要素的空间配置效率。

第二,促进农业转移人口市民化。农业转移人口市民化不仅可以降低农业人口流动的成本,使我国的人口布局与经济布局相协调,而且有助于农业人口共享发展成果,实现共同富裕。习近平总书记指出:“要完善土地、户籍、转移支付等配套政策,提高城市群承载能力,促进迁移人口稳定落户。促进迁移人口落户要克服形式主义,真抓实干,保证迁得出、落得下。”^{[1]272}因此,在推进区域协调发展过程中,必须要完善促进农业转移人口市民化的政策。一是深化户籍制度改革,消除户籍差异,逐步剥离附着于户籍之上的各种利益,统筹城乡基本公共服务供给,减少农业转移人口落户城市的限制,使他们与其他城市居民享受同等的基本公共服务。二是进行农村集体土地制度改革,在农地承包权物化的基础上,保证农民土地财产权能够在土地收益分配中得以实现,完善农村承包地流转政策,适当扩大宅基地权能,鼓励农村土地出租、入股和抵押等市场发育,探索建立进城农民农村土地自愿退出补偿机制。三是加强对农业转移人口的教育培训,提升农业转移

人口的人力资本水平,促进农业转移人口市民化。市民化过程是传统农业人口向现代城市人口转变的过程,更是人力资本转型升级的过程,农业转移人口的人力资本水平高低直接影响了其市民化的可能性。因此,在政策上要加强对农业转移人口的补偿教育和技能培训,提高他们适应城市就业与生活的能力。

第三,适应中国式现代化共同富裕的要求,制定出台有助于推进区域基本公共服务均等化的政策。完善流动人口公共服务成本分担机制,根据常住人口配置各类公共服务资源,逐步建立住房、教育、医疗等公共服务由人口常住地负责供给的机制,以保证流动人口基本公共服务的成本分摊与其对常住地所作出的经济贡献相匹配。同时,进一步优化财政转移支付政策设计,加大对欠发达地区的财政转移支付力度,控制并逐步缩小区域间基本公共服务差距。以都市圈、城市群为载体统筹城乡公共服务布局,构建有序的城乡公共服务梯度布局,推动城市公共服务资源向农村地区延伸。

3. 完善功能支撑型政策

国土空间是承载生态、生产、生活和国防安全等功能的空间载体,在推进区域协调发展的过程中必须要对国土空间利用进行合理规划,统筹兼顾不同空间功能的发挥。

第一,在经济活动不断拓展的情况下,容易出现为了局部生产生活过度开发利用空间、破坏生态的情况,因此要通过完善生态功能支撑政策,为生态功能留足空间。一是完善利益补偿机制。生态是典型的具有较强“外部性”的区域公共产品,如果生态功能区的生态建设成本得不到有效的补偿,那么,收益与成本的不对称将导致生态功能区发展缺乏内在激励,生态产品供给就会出现不足。对此,习近平总书记指出:“要健全区际利益补偿机制,形成受益者付费、保护者得到合理补偿的良性局面。”^{[1]273}在具体政策设计上,要形成包含上下级政府的纵向生态补偿、区域之间的横向生态补偿以及生态产品市场化交易等多元化的生态产品价值实现机制。二是加强区域生态建设合作。水、空气等具有空间上的不可分割性,其质量高低不仅与各地区自身投入水平有关,而且高度依赖各地区之间的合作行动。习近平总书记在党的十九大报告中指出:“以共抓大保护、不搞大开发为导向推动长江经济带发展。”^[9]这要求各地区加强合作,完善长江流域的生态环境保护和生态建设。三是完善能源消费双控制度。党的

十八届五中全会做出了对能源消费总量和强度进行“双控”的重大部署。习近平总书记指出：“这项工作做好了，既能节约能源和水土资源，从源头上减少污染物排放，也能倒逼经济发展方式转变，提高我国经济发展绿色水平。”^[10]能源消费总量和强度双控制度对节约能源资源、促进绿色发展具有重要作用，但从十三五规划指标的执行情况来看，我国能源消费双控制度还有待完善，特别要增加制度实施过程中的弹性，科学地处理好能耗强度与能源消费总量之间的关系，在保障绿色发展的同时，最大限度地挖掘各地区经济发展潜力。

第二，我国虽然幅员辽阔、资源丰富，但人均资源拥有量在全球处于较低水平，发展所面临的资源约束较为严重，能源资源供给安全问题突出。特别是当前我国面临的外部不确定性、不稳定性因素增加，对统筹发展与安全提出了更高的要求，具体包括粮食安全、能源资源安全、边疆国防安全等。未来要进一步完善对粮食主产区、能源资源富集地区和边疆民族地区的政策支撑，加大对这些地区的财政转移支付力度。习近平总书记在2019年中央财经委第五次会议上指出：“要完善财政体制，合理确定中央支出占整个支出的比重。要对重点生态功能区、农产品主产区、困难地区提供有效转移支

付。”^{[1]273}财政转移支付制度在我国已实行多年，对促进区域协调发展发挥了巨大的作用，但仍有不少地方有待改进。要进一步明确各级政府的事权和财权，加强对重点生态功能区、粮食主产区、边疆民族地区的基础设施、义务教育、公共卫生等方面的政策支撑，增强其内生发展动力，从而更好地发挥各自独特的安全保障功能。

参考文献

- [1] 习近平谈治国理政：第3卷[M].北京：外文出版社，2020.
- [2] 党的二十大报告学习辅导百问[M].北京：党建读物出版社，2022.
- [3] 习近平谈治国理政：第4卷[M].北京：外文出版社，2022：189.
- [4] 马克思.资本论：第1卷[M].北京：人民出版社，2004：408.
- [5] 习近平谈治国理政：第2卷[M].北京：外文出版社，2017.
- [6] 习近平.论人与自然和谐共生[M].北京：中央文献出版社，2022：243-244.
- [7] 马克思恩格斯选集：第3卷[M].北京：人民出版社，1995：325.
- [8] 中共中央党史和文献研究室，中央学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想主题教育领导小组办公室.习近平新时代中国特色社会主义思想专题摘编[M].北京：党建读物出版社，2023：169.
- [9] 党的十九大报告辅导读本[M].北京：人民出版社，2017：32.
- [10] 关于《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》的说明[J].求是，2015(22)：26.

Accurately Grasp the Practical Path of Promoting Regional Coordinated Development in the New Era

Zhao Xiang

Abstract: Regional coordinated development is an important task to promote high-quality economic development of China's economy in the new era, which provides the necessary spatial system support for Chinese path to modernization. Based on Xi Jinping's important discourse on regional coordinated development, this paper analyzes the strategic framework for promoting regional coordinated development in China in the new era from three dimensions: goal orientation, strategic thinking, and supporting policies. Based on this, it is of great significance to explore the practical path for promoting regional coordinated development. The goal orientation of regional coordinated development in China in the new era is the organic unity of regional economic efficiency improvement, social development fairness and main function optimization. The strategic thinking that is compatible with this diversified goal orientation is to respect economic laws, leverage comparative advantages, improve spatial governance, and ensure the bottom line of people's livelihood. To effectively implement the above strategic ideas, it is necessary to improve the corresponding policy design, including regional economic development policies, livelihood security policies, and functional support policies.

Key words: regional coordinated development; goal orientation; strategic thinking; supporting policies

责任编辑：刘 一