

doi:10.13582/j.cnki.1672-7835.2023.01.010

党的十八大以来我国区域协调发展的 实践进路、理论逻辑与趋势前瞻

刘友金¹,刘天琦²

(1.湖南科技大学商学院,湖南湘潭411201;2.厦门国家会计学院“一带一路”财经发展研究中心,福建厦门361005)

摘要:区域协调发展是进入新时代我国经济建设面临的重大时代课题。党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央创造性地提出了系统解决方案,形成了中国特色的区域协调发展之路,为世界其他国家区域经济发展提供了新的范式。本研究在系统分析党的十八大以来我国区域发展战略演变历程的基础上,探寻了党的十八大以来我国深入推进区域协调发展的实践进路,揭示了党的十八大以来我国区域协调发展的理论逻辑,并结合党的二十大报告精神和国际国内经济社会变革的走向,展望了我国区域协调发展的未来趋势。

关键词:新时代;区域协调;实践探索;理论创新

中图分类号:F120 **文献标志码:**A **文章编号:**1672-7835(2023)01-0067-08

“实施区域协调发展战略是新时代国家重大战略之一,是贯彻新发展理念、建设现代化经济体系的重要组成部分。”^①党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央高瞻远瞩、深谋远虑,作出了实施区域协调发展的重大战略部署,引领我国区域协调发展取得了历史性成就,创造性地形成了我国区域协调发展独特的实践进路与理论逻辑,也为世界其他国家区域经济发展提供了新的范式。

一 党的十八大以来我国区域发展战略的演变历程

党中央高度重视区域发展问题,新中国成立以来到党的十八大之前,在不同的历史时期采取了不同的区域发展模式,形成了从“区域均衡发展”阶段到“区域非均衡发展”阶段、再到“统筹区域协调发展”阶段的战略演变历程。

(一)“区域均衡发展”阶段

新中国成立初期到改革开放之前,采取了“均衡”发展战略。1949年新中国成立时,我国70%的工业设施集中在沿海一带,而占全国面积

1/3的广袤大西北地区工业产值不足全国的2%。基于这种经济格局和当时国际环境下的备战需要,毛泽东提出了“为了平衡工业发展的布局,内地工业必须大力发展”的“均衡发展”战略思想。在这种战略思想指导下,“一五”期间全社会固定资产投资中的75%被安排在中西部地区。后来进行的“三线”建设先后出现了两次高潮。第一次高潮是1964年至1966年以西南为重点,以铁路、冶金和国防工业为骨干;第二次高潮是1969年至1972年的“三线”建设,各种战略资源重点安排到内地。这些举措的实施,不仅直接带动了中西部地区基础工业的发展,而且使中西部地区的工业结构逐步趋于合理,促进了沿海内地产业空间布局的均衡化,初步建成了我国以重工业为主体、门类比较齐全的工业体系。

以“三线”建设为主要特征的“区域均衡发展”战略的实施,为改善我国生产力布局,增强我国国防实力,推进中西部地区工业化作出了贡献。但是其弊端也非常明显:一是生产力布局片面强

收稿日期:2022-11-10

基金项目:国家社会科学基金青年项目(21CJL029)

作者简介:刘友金(1963—),男,湖南浏阳人,博士,二级教授,博士生导师,国家“万人计划”哲学社会科学领军人才,主要从事产业经济、区域经济研究。

①《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》,中华人民共和国中央人民政府网,http://www.gov.cn/zhengce/2018-11/29/content_5344537.htm。

调区域均衡目标,过分追求缩小地区差距,在国家重大项目投资区位选择上,出现了优势资源分布与生产力布局错位,沿海地区的既有工业优势没有得到有效发挥。二是生产力布局以国防安全取代了经济效率,有时甚至采取“一平二调”的超经济措施,大量新建项目远离城市,布点分散,交通不便,互不配套,孤立发展,出现投资大而效益低下,影响了整体宏观经济效果^①。

(二)“区域非均衡发展”阶段

改革开放初期到20世纪90年代中后期,采取了“非均衡”发展战略。改革开放前的区域均衡发展虽然在一定程度上缩小了地区间差距,但是极大地牺牲了资源效率和宏观经济效果。为了克服这些严重的弊端,改革开放初期邓小平及时调整了策略,在区域发展战略中提出了“两个大局”的构想。第一个大局的着力点是让条件较好的沿海地区先富起来,以便示范和带动其他地区发展,同时创造有利条件让沿海地区积极承接当时正在发生的全球第四次国际产业大转移,利用国外的资本、先进技术和管理经验,迅速实现经济追赶。第二个大局的着力点是要求沿海地区发展到一定程度后拿出更多力量帮助内地发展,缩小地区差距,最终实现共同富裕,即“先富带后富”。根据邓小平同志这一战略思想,我国出台了包括设立经济特区、开放沿海城市等一系列对外开放举措,制定了支持东部地区率先发展的倾斜政策。

实践证明,在当时的历史环境下实施区域非均衡发展战略是正确的,具有非常大的积极作用。改革开放的推进以及非均衡发展战略的实施,促进了东部沿海地区率先改革,有效承接了第四次国际产业大转移,推动了东部地区的快速发展,形成了我国市场化改革和对外开放格局,极大地释放了东部沿海地区的经济发展动能,带动了全局赶超式发展和整个国民经济发展水平的快速提升。但同时由于非均衡发展战略的实施,各地区获得的发展机会和发展条件不一样,使得地区间因自然资源禀赋差异以及社会资源配置不均匀而产生的影响进一步加大,带来诸如区域发展失衡加剧、区域发展差距再次拉大等新问题。

(三)“统筹区域协调发展”阶段

20世纪90年代中后期到党的十八大前,采

取了“统筹区域协调发展”战略。1995年党的十四届五中全会提出,应当“把缩小地区差距作为一条长期坚持的重要方针”。1997年党的十五大报告中对促进地区协调发展又作了明确规定,强调要“从多方面努力,逐步缩小地区发展差距”,“促进地区经济合理布局和协调发展”^②。为此,党中央在鼓励东部地区率先发展的同时,先后作出了实施西部大开发(1999年)、东北地区等老工业基地振兴(2003年)、促进中部地区崛起的决策部署(2006年),形成了以“四大板块”为支撑的区域发展总体战略。2003年,党的十六届三中全会第一次明确提出:“要按照统筹城乡发展、统筹区域发展、统筹经济社会发展、统筹人与自然和谐发展、统筹国内发展和对外开放的要求,更大程度地发挥市场在资源配置中的基础性作用,为全面建设小康社会提供强有力的体制保障。”^③2007年党的十七大报告进一步提出要加强国土规划,按照形成主体功能区的要求,完善区域政策,调整经济布局。至此,我国逐步形成了在区域发展中由效率优先逐步转向兼顾公平与效率、统筹区域协调发展的基本战略思路。

统筹区域协调发展,就是要统筹兼顾,合理布局,妥善处理区域发展中的各方面关系,走共同富裕之路。到党的十八大之前,一个比较完整的统筹区域发展战略和政策体系初步形成:一是实施四大区域板块战略,形成合理的区域发展格局。二是建立了主体功能区规划管控制度,包括全国主体功能区规划和省级主体功能区规划,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主体功能区,并规定了相应的功能定位、发展方向和开发管制原则。三是在前两大战略基础上逐步出台了系列针对一些特殊功能要求或“问题区域”所采取的战略对策,如综合配套改革试验区的设立以及针对资源枯竭型地区和城市的扶持政策与针对贫困地区和贫困人口的专项扶持政策^④。

二 党的十八大以来我国深入推进区域协调发展的实践进路

区域协调发展,是进入新时代我国经济建设和社会进步面临的重大时代课题。深入实施区域

①石碧华:《中国区域经济发展70年的回顾和展望》,《China Economist》2019年第4期。

②石碧华:《中国区域经济发展70年的回顾和展望》,《China Economist》2019年第4期。

③张军扩:《中国区域政策回顾与展望》,《管理世界》2022年第11期。

④张军扩:《中国区域政策回顾与展望》,《管理世界》2022年第11期。

协调发展战略,是以习近平总书记为核心的党中央主动应对经济社会主要矛盾变化、审视国际国内局势做出的重大战略部署,是对时代命题的创造性解答。

(一) 提升区域协调发展战略的战略地位

到党的十八大之前,经过30多年的改革开放,我国经济社会发展取得了辉煌的成就,但区域发展不平衡问题依然非常严重,主要表现为:一是区际发展不平衡,东部沿海的率先发展与西部一些地区的相对滞后并存。2012年东部沿海收入最高的地区天津市人均GDP是95093元,而西部收入最低的地区贵州省人均GDP只有19608元,相差约5倍。二是城乡发展不平衡,发达的大都市与偏僻落后的乡村同在。2012年北京、上海和广州三个大都市的平均人均GDP是91273元,而当时的全国贫困县新疆和田人均GDP只有7198元,相差约12.6倍。三是省域内发展不平衡,存在“最富的广东”与“最穷的广东”共生等现象。2012年广东深圳市的人均GDP是123718元,而当年广东最落后的地级市梅州市的人均GDP只有14412元,相差约8.5倍^①。可见,区域发展差距依然较大,区域分化现象逐渐显现,区域发展不平衡不充分问题依然比较突出,解决这些问题是党的十八大以来我党面临的重大时代课题,是摆在全党面前全面建成小康社会的历史任务。

面对区域发展不平衡不充分难题,党的十八大以来以习近平同志为核心的党中央一直在探索有效解题方案。在2013年中央经济工作会议上,习近平总书记提出要“积极促进区域协调发展”^②。在2014年中央经济工作会议上,习近平总书记强调要“完善区域政策,促进各地区协调发展、协同发展、共同发展”^③。2017年是区域协调发展的标志性年份,习近平总书记在党的十九大报告中正式将我国区域发展的战略部署由“区域发展总体战略”提升为“区域协调发展战略”,强调要“建立更加有效的区域协调发展新机制”,在原先西部大开发、东北振兴、中部崛起、东部率

先发展四大板块的基础上,加入老少边穷地区发展、城市群发展、京津冀协同发展、雄安新区建设、长江经济带发展、资源型地区转型发展、陆海统筹等内容,并把区域协调发展战略作为决胜全面建成小康社会、开启全面建设社会主义现代化国家新征程的七大战略之一^④。2018年11月,中共中央、国务院发布的《关于建立更加有效的区域协调发展新机制的意见》中明确指出“实施区域协调发展战略是新时代国家重大战略”,“是贯彻新发展理念、建设现代化经济体系的重要组成部分”^⑤。这样,党中央把区域协调发展提高到更高的战略高度。

(二) 搭建区域协调发展战略的四梁八柱

党的十八大以来十年伟大实践,逐步搭建了“4321+N”战略框架,构建了多层嵌套的区域发展体系,搭建了区域协调发展战略的四梁八柱,开创了中国式区域协调发展之路。这里的“4”指西部大开发、东北振兴、中部地区崛起、东部率先发展四大战略板块,“3”指京津冀协同发展、长三角一体化、粤港澳大湾区建设三大城市群战略,“2”指长江经济带发展、黄河流域生态保护和高质量发展两大经济带,“1”指“一带一路”建设,“N”指综合改革试验区、自由贸易试验区、国家级新区、承接产业转移示范区等特殊功能区域,以及针对老少边穷地区、生态脆弱地区、资源枯竭型地区等特殊问题区域采取的战略举措。随着区域协调发展“四梁八柱”的搭建,一个区域联动、协同优化、互利共赢并赋予了全新内涵、注入了鲜活动力的新时代中国特色社会主义区域协调发展格局已经基本形成。

有了区域协调发展的“四梁八柱”,区域协调发展的“新版图”更加清晰:从东往西看,是东部率先发展、东北振兴、中部崛起、西部大开发四大区划的全国普惠性国家战略部署,并赋予了“四大板块”新的发展目标,进行了再定位,创新了协调手段。从南向北看,是粤港澳大湾区、长江三角洲、京津冀等三大重点区域,通过三大重点区域建设,带动构建城市群、都市圈为主体的大中小城市

①数据来源:国家统计局数据及宜居城市研究室的全国地级以上城市人均GDP。

②《中央经济工作会议闭幕 部署明年经济工作六项任务》,人民网,<http://finance.people.com.cn/n/2013/1213/c1004-23837889.html>。

③《中央经济工作会议在京举行》,共产党员网,<https://news.12371.cn/2014/12/11/ARTI1418295777211338.shtml>。

④《中国共产党第十九次全国代表大会文件汇编》,人民出版社2017年版,第26—27页。

⑤《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》,中华人民共和国中央人民政府网,http://www.gov.cn/zhengce/2018-11/29/content_5344537.htm。

协调发展城镇化新格局。从空间关联来看,是长江经济带、黄河流域生态保护和高质量发展经济带和“一带一路”经济带,以“三大经济带”实现东部沿海、西部、中部、东北“四大板块”的全联通、全覆盖,构建了区际协同、东西相通、南北互济、陆海统筹、国内外联动的开放型区域协调发展格局。从空间支撑节点来看,是一批综合改革试验区、自由贸易试验区、国家级新区、承接产业转移示范区等重要功能平台,以及相继成型的城市群、都市圈、示范区,拓展了协调发展新空间^①。

(三) 创新区域协调发展战略的推进机制

与“四大板块”的区域发展总体战略不同,区域协调发展战略不仅战略层次更高,架构体系更加完整,而且强调了推进机制的创新:一是加强了区域战略之间的对接。以东北振兴、西部开发、中部崛起、东部现代化为依托,以推进“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牵引,以综合改革试验区、自由贸易试验区、国家级新区等系列战略为支撑,形成了战略对接,实现了系统谋划,分级推进。二是打破行政区划的束缚。党中央强调,要“坚决破除地区之间利益藩篱和政策壁垒,加快形成统筹有力、竞争有序、绿色协调、共享共赢的区域协调发展新机制,促进区域协调发展”;提出重点建立区域战略统筹、市场一体化发展、区域合作、区域互助、区际利益补偿、基本公共服务均等化、区域政策调控、区域发展保障等八大机制^②,打破了“一亩三分地”的行政边界惯性思维,促进生产要素在更大空间内流动和组合。三是建立了区域协调的全球治理合作机制。“一带一路”建设作为我国区域协调发展架构中的一个重要组成部分,创造性地构建了以沿海沿江沿线经济带为主要纵横经济轴带、国内国外相互互联互通、面向全球化的区域协调开放体系,从而形成了从沿海到内地再到沿边,从陆地到海上再延伸到海外,将区域和区域之间的协调以及内部与外部的协调协同

推进的局面。

总体来说,随着党的十八大以来区域协调发展战略的实施,区域发展的系统性、整体性、协调性明显增强,区域发展相对差距持续缩小:中部地区生产总值占全国比重由2012年的21.3%提高到2021年的22%、西部地区由19.6%提高到2021年的21.1%;东部与中部人均地区生产总值比从2012年的1.69下降至2021年的1.53,东部与西部人均地区生产总值比从2012年的1.87下降至2021年的1.68^③。中国社科院发布的研究报告显示,中国区域协调发展指数从2012年为基准的100逐年上升到2020年的118.59^④。表明进入新时代以来,我国区域协调发展取得了新的显著成效,正如习近平总书记所说,“党的十八大以来,我国经济发展平衡性、协调性、可持续性明显增强”^⑤。

三 党的十八大以来我国区域协调发展的理论逻辑

党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央统揽全局,始终将区域协调发展放在治国理政的重要战略地位,创造性地领导我国进行了区域协调发展实践,形成了独具特色的区域协调发展理论逻辑。

(一) 区域协调发展的人民中心论

“人民对美好生活的向往,就是我们的奋斗目标。”^⑥坚持以人民为中心,是习近平总书记新时代区域协调发展战略思想的价值追求。他强调:“我们要顺应人民群众对美好生活的向往,坚持以人民为中心的发展思想,以保障和改善民生为重点,发展各项社会事业,加大收入分配调节力度,打赢脱贫攻坚战,保证人民平等参与、平等发展权利,使改革发展成果更多更公平惠及全体人民,朝着实现全体人民共同富裕的目标稳步迈进。”^⑦习近平总书记在党的十九大报告中指出:

①刘友金:《区域协调发展:党领导经济建设的伟大实践与理论创新》,《经济管理》2021年第12期。

②《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》,中华人民共和国中央人民政府网, http://www.gov.cn/jzhengce/2018-11/29/content_5344537.htm。

③胡祖才:《构建优势互补、高质量发展的区域经济和国土空间体系》,《经济日报》2022年11月9日第3版。

④《区域协调发展指数发布 我国区域协调发展取得显著成效》,国家发改委官网, https://www.ndrc.gov.cn/fzggw/jgsj/dqs/sjdt/202111/t20211118_1304328.html?code=&state=123。

⑤《中共中央关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议》,人民出版社2021年版,第36页。

⑥中央文献研究室:《十八大以来重要文献选编(上)》,中央文献出版社2014年版,第70页。

⑦编写组:《信仰的力量:学习习近平总书记在庆祝中国共产党成立95周年大会上的讲话》,中共中央党校出版社2016年版,第9页。

“我国社会生产力水平总体上显著提高,社会生产能力在很多方面进入世界前列,更加突出的问题是发展不平衡不充分,这已经成为满足人民日益增长的美好生活需要的主要制约因素。”^①他强调:“缩小城乡区域发展差距,不仅是缩小国内生产总值总量和增长速度的差距,而且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。”^②在习近平总书记看来,区域协调是惠及全体人民的协调,区域协调发展是以人民为中心的发展。

发展为了人民,这是马克思主义政治经济学的根本立场,也是社会主义制度优越性的生动体现。新中国成立之初,党的八大就提出要解决“先进的社会主义制度同落后的生产力之间的矛盾”。改革开放后,党的十一届六中全会指出要解决“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”。进入新时代,党的十九大指出要解决“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”。虽然党对社会主义本质的认识,是围绕生产力与生产关系的相互关系变化不断深化的,但从党对我国社会主要矛盾的认识来看,“人民立场”是最根本的,始终是中国共产党在社会主义建设时期制定发展战略的出发点。邓小平同志从社会主义的本质是“解放生产力,发展生产力”出发,提出了“发展才是硬道理”,“最终达到共同富裕”。习近平总书记指出:“共同富裕本身就是社会主义现代化的一个重要目标,要坚持以人民为中心的发展思想,尽力而为、量力而行,主动解决地区差距、城乡差距、收入差距等问题,让群众看到变化、得到实惠。”可见,推动区域协调发展是社会主义本质在区域发展中的具体体现和目标要求,“人民中心”是实施区域协调发展的出发点和归宿^③。

(二) 区域协调发展的统分结合论

区域协调发展的实质是生产要素在不同区域间的重新配置和组合,提高资源配置效率和公平性。我国幅员辽阔、人口众多,一方面各地区自然资源禀赋差别巨大,另一方面不同地区发展基础和区位条件迥异。在这种背景下,降

低交易成本、促进跨区域合作是实现区域协调发展的重要抓手。但在我国财政分权和 GDP 锦标赛的体制下,地方政府竞争既是推动地方经济发展的重要动力,也是导致地方保护主义的一种直接原因,但关键是要在不影响地方经济发展动力的前提下打破地方保护主义。习近平总书记指出:“行政区划并不必然就是区域合作和协同发展的障碍和壁垒。行政区划本身也是一种重要资源,用得好就是推动区域协同发展的更大优势,用不好也可能成为掣肘。这就需要大家自觉打破自家‘一亩三分地’的思维定式,由过去的都要求对方为自己做什么,变成大家抱成团朝着顶层设计的目标一起做。”^④统分结合有利于激发内生动力,培育区域协调发展新动能,打破行政区划藩篱,推动要素资源在行政区域间自由有序流动和优化配置,推进产业链供应链在更大范围内协作和配套。

区域协调发展的统分结合,在统的层面重点是做好合作的顶层设计,在分的层面重点是激发合作的积极性。在实践中统分结合,一是区域协调发展战略设计要全国一盘棋。现代化经济体系是一个有机整体,区域协调是一项全局性系统工程,区域良性互动与优势互补、生产力的空间合理布局是形成现代化经济体系的关键,习近平总书记强调要以全国一盘棋的理念,以协同协调和共赢共享的原则,推动区域经济协调发展^⑤。因此,要通过统分结合做到整体合作,个体竞争。二是区域协调发展要梯次推进。实现相对平衡并非一个标准“齐步走”,“不能简单要求各地区在经济发展上达到同一水平,而是要根据各地区的条件,走合理分工、优化发展的路子”^⑥。通过统分结合,形成层级有序,梯次发展,功能明确,以强带弱,整体协调的有机体系。三是要充分发挥中央政府和地方政府作用。中国是一个发展不平衡的大国,区域协调发展政策从顶层设计到最后实施,并不是从上至下“一竿子插到底”的,而是需要经过从中央政府到地方政府的一系列传导过程,在我国现有的“中央决策,地方执行”模式下,需要

①《党的十九大报告辅导读本》,人民出版社2017年版,第11页。

②中共中央宣传部:《习近平新时代中国特色社会主义思想三十讲》,学习出版社2018年版,第120页。

③刘秉镰,朱俊丰,周玉龙:《中国区域经济理论演进与未来展望》,《管理世界》2020年第2期。

④中共中央文献研究室:《习近平关于社会主义经济建设论述摘编》,中央文献出版社2017年版,第249—250页。

⑤刘友金:《区域协调发展:党领导经济建设的伟大实践与理论创新》,《经济管理》2021年第12期。

⑥金观平:《增强区域发展平衡性协调性》,《经济日报》2021年12月17日,第1版。

通过统分结合集成全国“一盘棋”的整体优势^①。

(三) 区域协调发展的协同创新论

协同创新是推动区域协调、加快我国经济高质量发展的动力。党的十八大以来,党中央推出的跨行政区域的重大区域协调发展战略,赋予了各自协同创新的重要使命任务。2015年4月中共中央政治局审议通过的《京津冀协同发展规划纲要》,作为党的十八大以后第一个纳入国家战略层面的跨区域发展规划,将京津冀整体定位为“区域整体协同发展改革引领区”“全国创新驱动经济增长新引擎”,提出以科技创新为核心、整合区域创新资源、形成京津冀协同创新共同体的总体要求。2019年2月中共中央、国务院印发的《粤港澳大湾区发展规划纲要》,明确指出建设粤港澳大湾区的第一条基本原则是“创新驱动,改革引领”。提出要深入实施创新驱动发展战略,深化粤港澳创新合作,构建开放型融合发展的区域协同创新中心,将粤港澳大湾区建设成“具有全球影响力的国际科技创新中心”。2019年12月中共中央、国务院印发的《长江三角洲区域一体化发展规划纲要》,将“坚持创新共建”作为第一条基本原则,要求推动科技创新与产业发展深度融合,加强协同创新产业体系建设。2021年10月中共中央、国务院印发的《成渝地区双城经济圈建设规划纲要》,将“改革开放,创新驱动”作为建设原则之一,使成渝地区成为具有全国影响力的重要经济中心、科技创新中心、改革开放新高地、高品质生活宜居地。可见,协同创新成为我国重大跨行政区域协调发展战略的重要使命任务。

“创新”和“协调”是五大发展理念的重中之重,科技创新日益成为新经济条件下区域发展的根本性驱动力量,科学技术已经成为除了物质资本、劳动力、人力资本等因素之外导致地区差距的重要原因。以云计算、大数据、物联网、工业互联网、人工智能等新技术为代表的新一轮工业革命和以智能制造为主要特征的工业4.0正在重塑全球经济地理格局。在这种背景下,科技协同创新对区域协调发展显得更加重要。但是,单纯的市场机制无法有效整合不同区域的高端科技创新资

源,这就要求政府采取适当的方式介入科技资源的配置过程,遵循科技创新空间分布及扩散规律,针对不同区域的科技比较优势和科教基础,在国家宏观层面实行差别化的引导政策,支持和鼓励跨区域科技创新联动合作和成果共享,对不同区域科技创新资源分布以及科技创新的侧重点进行差异化布局和组织化整合^②。

(四) 区域协调发展的对口帮扶论

习近平总书记在不同场合多次强调,“全面建成小康社会,没有老区的全面小康,是不完整的”,“绝不能让一个苏区老区掉队”,“小康不小康,关键看老乡”,“让贫困人口和贫困地区同全国一道进入全面小康社会是我们党的庄严承诺”。扶持老少边穷地区发展是解决好区域发展不平衡不充分问题的关键一招,也是中国式区域协调发展的一个重要特点。习近平总书记说,东西部扶贫协作和对口支援“是实现先富帮后富、最终实现共同富裕目标的大举措”^③。对口帮扶体现了中国共产党的马克思主义根本立场和社会主义的本质要求,消除贫困事业,凝结着中国共产党人的初心和使命。党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央把对口帮扶与脱贫攻坚摆到更加突出的位置,开启了独具中国特色的区际互助和区域协调方式,为全球的区域协调发展贡献了中国智慧与中国方案^④。

协调是发展平衡和不平衡、发展短板和潜力的有机统一,在中国这样的大国,协调发展的难点是解决发展不平衡问题。贫困地区既是目前发展的短板,又是未来发展的潜力所在。乡村则是我国区域经济发展的基层单元和承载主体,实施乡村振兴战略是拓展区域协调发展新场景的有效途径,只有广大的乡村得到长足的发展,全国的发展才有后劲,才会更可持续。《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》中提出,“优化国土空间布局,推进区域协调发展和新型城镇化;优先发展农业农村,全面推进乡村振兴”。在这里,“优化”与“优先”代表了协调发展的重要方向。实现我国现代化的短腿是农业现代化,薄弱环节则是农村

①杨明洪,涂开均,巨栋:《“南北差距”的理论解释与政策机理》,《河北经贸大学学报》2021年第5期。

②王业强,郭叶波,赵勇,等:《科技创新驱动区域协调发展:理论基础与中国实践》,《中国软科学》2017年第11期。

③《习近平在东西部扶贫协作座谈会上强调 认清形势聚焦精准深化帮扶确保实效 切实做好新形势下东西部扶贫协作工作》,新华网, http://www.xinhuanet.com/politics/2016-07/21/c_1119259129.htm。

④董雪兵,李霁霞,池若楠:《习近平关于新时代区域协调发展的重要论述研究》,《浙江大学学报(人文社会科学版)》2019年第6期。

现代化。优先发展农业农村,就是补短板,夯实区域协调发展基础,对口帮扶正是加快这个进程的一种有效方式。

四 我国区域协调发展的未来趋势前瞻

在党的二十大报告中,把促进区域协调发展作为加快构建新发展格局,推动高质量发展,全面建设社会主义现代化国家以及实现全体人民共同富裕的重要举措。党的二十大报告赋予了新时代区域协调发展新内涵,指引着我国未来区域协调发展的方向。

(一) 以中国式现代化推动区域协调发展

党的二十大提出以中国式现代化全面推进中华民族伟大复兴的使命任务,指出要“深入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,优化重大生产力布局,构建优势互补、高质量发展的区域经济布局和国土空间体系”^①。强调中国式现代化“是全体人民共同富裕的现代化”,要求把区域协调发展摆在更加突出的位置,“实现全体人民共同富裕,促进人与自然和谐共生,推动构建人类命运共同体,创造人类文明新形态”^②。这就是说,促进区域协调发展是实现中国式现代化必然要求,以中国式现代化推动区域协调发展是未来区域协调发展的必然路径。

以中国式现代化推动区域协调发展,一是要求我们坚持人民至上,主动解决区域发展不平衡不充分的矛盾,鼓励发达地区率先实现现代化并带领后发地区实现现代化,加快形成统筹有力、联动协作、共赢共享的区域协调发展新格局。二是要求我们完整、准确、全面把握中国式现代化的丰富内涵和实践要求,立足区域发展新形势,坚持市场主导与政府引导相结合,重点解决关键核心技术攻关的跨区域新型举国体制建设、创新共同体生态化构建、要素市场一体化打造、产业链供应链区域协同共建、生态文明多元主体共同培育、经济社会发展成果共创共享等问题。推动各区域更高质量、更有效率、更为公平、更加协调、更可持续发展。三是要求我们积极探索“中国路径”,必须考虑人口规模巨大的特征,坚持人与自然和谐共生,走中国特色的区域协调发展道路,为推动经济高质量发展注入新动力。

(二) 着力建设现代化区域协调发展体系

现代化区域协调发展体系建设,一是赋予新时代区域协调发展体系新内涵。如西部大开发赋予了形成大保护、大开放、高质量发展“新格局”的重任,东北振兴赋予了在营商环境、产业结构转型、城市发展模式方面实现“新突破”的要求,中部崛起赋予了发挥制造业比较优势、承接沿海地区产业转移、做大做强中心城市成为区域经济“新增长极”的目标,东部率先发展赋予了在建设创新型国家、建成现代化经济体系、实现治理能力现代化、构建对外开放新格局等方面“走在前列”的责任。二是在国家战略层面要有新突破。特别要加快推出现代化区域协调发展体系的顶层设计,重点从跨区联动的格局出发,在生态、城镇化、交通走廊、上中下游产业布局、区域发展格局等方面进行整体谋划,发挥各自优势,聚焦重点任务,以重点突破带动整体推进。三是建立包容性的区域协调体制机制。鼓励运用市场化手段实现利益的市场化共享,鼓励通过跨行政区合作形成城市群、都市圈带动构建大中小城市协调发展的城镇化新格局,鼓励培育分类分级、协同高效的跨区域创新组织,营造活力迸发、开放包容的创新生态。

建设现代化区域协调发展体系,在实施过程中,一是要进一步理顺政府与市场的关系,创新政府考核机制、财税利益调整机制、政策协调机制、服务均等化机制等,打破行政壁垒,消除市场分隔,实现区域协同治理。二是要加强要素市场与空间载体一体化,通过区域之间合理的分工与有效的合作,建立统一的要素市场,促进区域间市场相互开放,消除因经济基础和政策强度不同而形成的地区“政策极差”与“红利落差”。三是加快构建双循环新发展格局,确立更高水平开放型经济新体制条件下的国内循环主体地位,重塑我国国际合作和竞争新优势。四是打造多级区域发展动力核心,以先发地区的重点发展带动后发偏远和欠发达地区的全面进步,形成不同区域之间良性分工和互动关系,实现区域联动发展。

(三) 构建高质量发展的区域经济布局

高质量发展的区域经济布局是未来高质量区域协调发展的关键。党的二十大报告强调要优化重大生产力布局,构建优势互补、高质量发展的区

^①《党的二十大报告辅导读本》,人民出版社2022年版,第28—29页。

^②《党的二十大报告辅导读本》,人民出版社2022年版,第21页。

域经济布局。这种区域经济布局要实现以下几个方面的新突破:一是突破东部沿海地区生产要素成本上升较快、原有比较优势受到削弱的现实难题,为东部沿海率先实现现代化,建设创新型区域扫清障碍,焕发新动力。二是突破中西部地区面临的“赶”与“转”的双重压力,促使中西部地区摆脱传统的发展模式,立足在“转”的过程中实现“赶”。三是突破东北地区发展后劲不足的困境,促进东北地区资源型产业转型和传统产业再造,增加就业机会,减少人口净流出,稳固发展基础,加快培育新型产业。

在新的发展背景下,区域协调发展要把构建高质量的区域经济布局放在更为核心位置,这就需要我们z从以下几个方面进行系统思考:一是加强区域经济发展战略系统谋划。进一步理顺区域发展重大战略、区域梯度发展战略、主体功能区战略、新型城镇化战略等战略的内在关系,统筹对接全国各类区域空间规划,建立互联互动、优势互补的区域经济布局框架。二是以数字经济推动区域协调发展。数字经济可以超越空间距离、资源禀赋等传统要素对区域经济发展的影响,为推动区

域协调发展提供了难得的契机和条件,数字经济的前瞻性布局可以加快打破区域发展的固有格局。三是城市群和都市圈成为区域协调发展的核心平台。随着工业化的纵深推进,我国区域发展中的人口和经济要素越来越多地聚集到城市群地区或都市圈地区,要加快推进以人为核心以产业为依托的新型城镇化,做优做强大城市,辐射带动中小城市,夯实促进区域协调发展的基石。四是完善区域空间治理体系。协同高效的区域经济布局需要完善的区域空间治理体系作为保障,重点要在规划协同、政策协同、机制协同、评估协同、法治协同等方面着力。五是全面推进乡村振兴。中国目前最大的发展不平衡是城乡发展不平衡,最大的发展不充分是农村发展不充分,这是中国式区域协调发展必须解决的难题,乡村振兴中要特别抓住产业振兴这个牛鼻子。六是坚持区域协调的绿色发展理念。需要通过深化区域合作机制,完善区域互助机制,健全区际利益补偿机制等路径,优化产业空间布局,推动流域上下游地区、生态脆弱地区、能源资源地区等重点区域实现绿色协调发展。

The Practical Approach, Theoretical Logic and Forward-looking Trend of Regional Coordinated Development Since the 18th CPC National Congress

LIU You-jin¹ & LIU Tian-qi²

(1.School of Business, Hunan University of Science and Technology, Xiangtan 411201, China;

2. Research Center for the Belt & Road Financial and Economic Development, Xiamen National Accounting Institute, Xiamen 361005, China)

Abstract: Regional coordinated development is a major task faced by China's economic construction in the new era. Since the 18th CPC National Congress, the CPC Central Committee has creatively proposed a systematic solution to the problem. It has formed a road of coordinated regional development with Chinese characteristics and provided a new paradigm of regional economic development for other countries around the world. This paper systematically analyzes the evolution of regional development strategy before the 18th CPC National Congress, then explores the practical approach of promoting regional coordinated development and reveals the theoretical logic of regional coordinated development since the 18th CPC National Congress. On this basis, this paper combines the spirit of the report of the 20th CPC National Congress and the trend of both domestic and international economic and social changes to look into the future trend of regional coordinated development.

Key words: new era; regional coordination; exploration of practice; innovation in theories

(责任校对 葛丽萍)