

doi:10.13582/j.cnki.1672-7835.2025.06.003

统筹推进区域联动发展和区域战略叠加的路径研究

——基于中国区域战略融合的系统视角

蔡之兵

[中共中央党校(国家行政学院) 经济学教研部,北京 100091]

摘要:区域发展目标的一致性、区域发展难题的多样性、区域发展战略的交叉性要求统筹推进区域联动发展和区域战略叠加,这也是党的二十届四中全会提出这两大要求的根本原因。立足区域联动发展和区域战略叠加的共同要求,指出区域战略融合是统筹推进两大要求的关键衔接点。进一步依据区域战略“特定空间—特定功能”的内涵,深入剖析区域战略融合的类型与路径,指出功能多元化导致找准区域战略融合的载体难、关系多元化导致找准区域战略融合的方向难、政策多元化导致找准区域战略融合的接口难是推动区域战略融合的主要难点。在此基础上,提出推动区域战略融合的政策建议:坚持法治先行,夯实区域战略融合的制度基础;坚持精准对接,构建区域战略融合的有效渠道;坚持问题导向,减少区域战略融合的系统阻力。

关键词:区域联动;战略叠加;战略融合;特定功能;特定空间

中图分类号:F127

文献标志码:A

文章编号:1672-7835(2025)06-0023-09

党的二十届四中全会提出“优化区域经济布局,促进区域协调发展”的总体要求,这是指引我国未来区域经济发展的根本遵循。进一步看,党的二十届四中全会围绕这一目标提出了“促进区域联动发展”和“发挥区域协调发展战略、区域重大战略、主体功能区战略、新型城镇化战略叠加效应”两大路径,这就意味着统筹推进区域联动和战略叠加将是优化区域经济布局的根本路径。基于此,本文将聚焦区域战略联动和战略叠加的总体要求,提出支撑两大目标的关键支撑并提出相关建议,以期为区域经济布局的优化目标提供决策参考。

一、统筹推进区域联动发展和区域战略叠加的现实需要

区域联动发展和区域战略叠加是党中央对我国区域发展作出的最新指示,前者指的是区域层面的联动发展,后者则强调区域战略的相互叠加。从我国区域发展实践和区域战略布局看,这一思路的提出与区域发展目标的一致性、区域发展难题的多样性、区域发展战略的交叉性具有直接联系。

(一) 区域发展目标的一致性

作为一个高度统一的超大规模经济体,我国国家层面的发展目标统领所有地区的发展目标。党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央高度重视高质量发展。党的十九大报告明确指出我国要由高速增长阶段转向高质量发展阶段。党的二十大报告更是明确提出高质量发展是全面建设社会主义现代化强国的首要任务。因此,高质量发展是整个国家层面的发展目标,也必然是我国所有区域和所有区域战略的发展目标。

收稿日期:2025-09-25

基金项目:国家社会科学基金重大项目(24&ZD284)

作者简介:蔡之兵(1988—),男,湖北黄冈人,博士,教授,主要从事国家和区域可持续发展研究。

一方面,从区域层面看,我国地域辽阔,各地区的发展基础、发展禀赋和发展条件并不相同,在国土空间规划中的功能定位也存在差异,最优发展路径也必然不同^①。然而,从整体层面的发展要求看,党中央是对所有地区而非局部地区提出了高质量发展目标。如2021年习近平总书记在全国两会期间参加青海代表团的讨论时明确指出“高质量发展不是只对经济发达地区的要求,而是所有地区发展都必须贯彻的要求”,并要求“各地区要结合实际,因地制宜、扬长补短,走出适合本地区实际的高质量发展之路”。可见,受差异化发展禀赋和发展基础的影响,各地区在实现高质量发展目标的进程中可选择不同的发展路径,但各地区面对的高质量发展目标是一致的,这就为区域联动发展提供了根本动力和制度支撑。另一方面,从区域战略层面看,高质量发展也是所有区域战略的一致性要求。无论是区域协调发展战略,还是区域重大战略,其发展规划都围绕高质量发展目标展开部署^②。如:针对中部崛起战略,党中央在《关于新时代推动中部地区高质量发展的意见》中明确提出要以“推动高质量发展为主题”;针对长三角一体化发展战略,党中央在《长江三角洲区域一体化发展规划纲要》中明确指出“实施长三角一体化发展战略,是引领全国高质量发展、完善我国改革开放空间布局、打造我国发展强劲活跃增长极的重大战略举措”。可见,虽然区域战略的层次和范围不同,但都瞄准了高质量发展目标,这种一致性目标为区域战略形成叠加效应提供了制度保障,而这种目标一致性要求带来的紧迫性也对区域战略加快形成叠加效应提出了全新挑战。

(二) 区域发展难题的多样性

由于区域竞争和产业生命周期的影响,区域发展会不断面临各种各样的难题,强化区域联动和战略叠加是破解这些难题的关键所在。

从单个区域看,我国面临老工业基地转型难题^③、资源型城市的产业接续问题^④、少数超特大城市的膨胀病难题^⑤、部分欠发达地区的落后和要素大规模流失问题^⑥等。从整体区域层面看,我国还面临地方保护和市场割裂^⑦、流域和粮食横向生态补偿机制不健全^⑧、产业往海外转移^⑨等难题。显然,无论是前者,还是后者,都需要通过在相关区域实施相应区域战略才能解决。实际上,党的十八大以来,相关部门针对上述问题已出台了专门战略和政策,如:针对老工业基地和资源型城市的转型问题,我国实施了新一轮东北振兴战略并印发了《全国资源型城市可持续发展规划(2013—2020年)》《“十四五”支持老工业城市和资源型城市产业转型升级示范区高质量发展实施方案》;针对区域间产业转移问题,我国实施了新一轮西部大开发和中部崛起战略并印发了《关于促进制造业有序转移的指导意见》。

总体看,上述区域战略和政策一定程度上缓解了特定区域面对的难题,但与战略预期目标还有一定距离,究其根本,区域之间的联动程度不够以及区域战略之间的叠加效应没有充分发挥是重要原因。如针对国内产业向海外转移等问题,不仅需要中西部地区提高自身产业承接能力,而且需要东部与中西部之间加快形成更加科学和有效的合作机制,尤其是在经济、税收等利益分享领域的机制^⑩。因此,想要充分发挥区域战略的效果,不仅要确保区域战略自身的科学性,也需要强化区域战略之间的叠加性效应,在形成区域战略叠加效应的前提下真正推动区域联动发展,增强我国的规模优势、整体优势和竞争优势,共同实现国家层面的发展目标,维护我国的发展安全和整体利益。

①蔡之兵:《高质量发展的区域经济布局的形成路径:基于区域优势互补的视角》,《改革》2020年第8期。

②范国斌,沈俊羽:《成渝地区双城经济圈绿色全要素生产率测度及影响因素研究》,《电子科技大学学报(社科版)》2025年第2期。

③李连刚,张平宇,谭俊涛,等:《区域经济弹性视角下辽宁老工业基地经济振兴过程分析》,《地理科学》2019年第1期。

④王琦,马丽:《新质要素驱动资源型城市产业转型的机制与路径研究》,《自然资源学报》2026年第1期。

⑤沈洁,张可云:《中国大城市病典型症状诱发因素的实证分析》,《地理科学进展》2020年第1期。

⑥斯丽娟:《中国欠发达地区发展:新问题、新挑战、新路径》,《武汉大学学报(哲学社会科学版)》2025年第5期。

⑦张容嘉:《破除地方保护和市场分割:政策演变、成绩进展与问题挑战》,《产业经济评论》2025年第2期。

⑧王昊宇,李爱年:《流域横向生态补偿协商实效性的制约因素及对策》,《环境保护》2024年第5期。

⑨吴淑娟,吴海民:《产业海外转移对母国就业空间转移和产业转移效应研究》,《经济体制改革》2018年第1期。

⑩蔡之兵,李江涛:《推动中国实体经济发展的现实基础与政策取向——基于产业政策与区域政策的协调视角》,《行政管理改革》2024年第5期。

(三) 区域发展战略的交叉性

自党中央于 2014 年提出并实施京津冀协同发展战略以来,各类区域发展战略陆陆续续出台,已形成以区域协调发展战略和区域重大战略为双支柱的区域战略架构,为区域经济高质量发展奠定坚实基础^①。从战略关系看,区域协调发展战略和区域重大战略都呈现“总一分”结构,前者由西部大开发形成新格局、东北全面振兴取得新突破、中部地区加快崛起、东部地区加快推进现代化等四大战略构成,后者则包含京津冀协同发展、长三角一体化发展、粤港澳大湾区建设、长江经济带发展、黄河流域生态保护和高质量发展、海南自由贸易港建设等多个战略。然而,上述区域战略布局虽然已非常全面,但在区域协调发展战略和区域重大战略的“总一分”结构下,区域协调发展战略和区域重大战略存在明显的空间和功能交叉,这对区域战略的效果会产生诸多影响。

一方面,从战略空间看,区域战略之间的空间交叉现象较为普遍。如区域协调发展战略涵盖全国所有空间,区域重大战略仅包含建设局部地区,前者的空间范围包含后者。又如京津冀协同发展战略、长三角一体化发展战略、粤港澳大湾区建设均与东部地区加快推进现代化战略密切相关;长三角一体化发展战略与长江经济带发展战略、中部地区崛起战略也存在一定范围的空间交叉。在这种背景下,强化区域联动和区域战略的叠加效应将是确保上述区域战略各自实施效果的关键前提。另一方面,从战略功能看,区域协调发展战略和区域重大战略的功能存在相互影响。前者着力缩小四大板块区域之间的发展差距,而后者更多强调加快区域增长极地区的发展,两者的实施效果并不相同甚至面临一定冲突。客观看,虽然区域发展差距的扩大是提高区域发展水平的必经之路,但从共同富裕和区域协调的角度分析,在加快实施区域重大战略的同时,也应统筹考虑区域协调发展战略的实施路径,增强两大战略之间的融合,确保区域重大战略的深入实施也能助力区域协调发展战略。此外,在区域协调发展战略的四大细分区域战略之间、区域重大战略的多个细分区域战略之间、区域协调发展战略细分战略和区域重大战略细分战略之间,实施路径和实施效果也存在相互关联。比如东部地区加快推进现代化与京津冀协同发展、长三角一体化发展、粤港澳大湾区建设、长江经济带发展、黄河流域生态保护和高质量发展、海南自由贸易港建设等区域重大战略均有密切联系,而西部大开发形成新格局和中部地区加快崛起战略显然又与长江经济带发展、黄河流域生态保护和高质量发展战略密切相关,这也必然对区域联动发展和区域战略叠加提出直接要求^②。

二、统筹推进区域联动发展和区域战略叠加的关键支撑:区域战略融合

统筹推进区域联动发展和区域战略叠加,应找准共同抓手。从区域联动发展和区域战略叠加的主体出发,指出统筹两者的关键在于区域战略的融合并据此对区域战略融合的逻辑进行深入分析,最终提出实现区域战略融合的总体思路。

(一) 区域联动发展和区域战略叠加的衔接点——区域战略融合

区域联动发展和区域战略叠加均是党的二十届四中全会提出的重要目标,旨在实现区域经济布局优化总体目标。然而,区域联动发展和区域战略叠加并非同一进程,“联动”强调区域合作的最终效果,而“叠加”更多关注区域战略在实施过程中的关系。显然,想要同时实现区域联动发展和区域战略叠加的双重目标,应找准区域联动发展和区域战略叠加的衔接点。

一方面,从工具和目标的关系看,区域战略是工具,区域联动发展是目标。统筹推进区域联动发展和区域战略叠加的目标是在区域战略的实施过程中实现区域联动发展,这一传导链条的关键就是区域战略的关系。从任何角度看,这个过程必然以区域战略的融合而非割裂为支撑,这是因为区域战略的作用对象是区域,只有通过区域战略的深度融合,才能发挥区域战略的合力,并最终形成区域联动发展的格局。实际上,由于区域联动发展的目标是要实现“1+1>2”的合作效应,它也必然需要通过一定的工具进行联接。虽然产业合作、交通联接、生态共治均可以发挥联接作用,但这些工具都从属于区域战略,这

^①蔡之兵:《中国区域战略体系的类型划分与融合机制研究》,《云南社会科学》2023 年第 2 期。

^②黄卫平:《以全面深化改革促进新质生产力发展》,《人民论坛》2024 年第 6 期。

就意味着区域联动发展以区域战略的融合为支撑和前提。另一方面,从叠加和联动的属性看,区域战略叠加效应的形成必然要求区域战略进行紧密合作,这种合作的最高水平就是区域战略之间在目标、过程、工具、领域等各个方面进行深度衔接至深度融合的地步。同样的逻辑,区域在现实世界中是相对固定的客体,区域之间的联动也必然以区域战略这一各类政策工具的集合体为载体,区域战略的融合所产生的匹配和互补效应也将是助力区域联动发展的根本动力。因此,推动区域战略的深度融合将是统筹推进区域联动发展和区域战略叠加的关键衔接点。

(二) 区域战略的内涵及其融合类型

为更好地把握区域战略融合的重要地位从而为统筹推进区域联动发展和区域战略叠加提供更好的参考,首先应对区域战略内涵进行分析。从具体内涵看,区域战略指的是在特定空间内为了实现特定功能而实施的政策集合。特定功能指的是区域战略的功能定位和战略目标,特定空间指的是区域战略的作用对象和空间范围。依据这一架构,可将我国的区域战略进行解构,具体见表1。

表1 特定空间和特定功能视角下我国区域战略的元素构成^①

战略	空间范围	功能定位
区域协调发展战略	全部区域	缩小区域发展差距,形成优势互补高质量区域经济布局
西部大开发形成新格局	陕西省、甘肃省、宁夏回族自治区、青海省、新疆维吾尔自治区、四川省、重庆市、云南省、贵州省、西藏自治区、广西壮族自治区、内蒙古自治区	形成大保护、大开放、高质量发展的新格局
东北全面振兴取得新突破	黑龙江省、辽宁省、吉林省	推动东北走出一条高质量发展、可持续振兴的新路
中部地区加快崛起	山西省、安徽省、江西省、河南省、湖北省、湖南省	推动中部地区加快崛起,在全面建设社会主义现代化国家新征程中作出更大贡献
东部地区加快推进现代化	北京市、天津市、河北省、山东省、江苏省、上海市、浙江省、福建省、广东省、海南省	创新引领率先实现东部地区优化发展,鼓励东部地区加快推进现代化
区域重大战略	部分区域	发挥对区域经济发展布局的示范引领和辐射带动作用
京津冀协同发展	北京市、天津市、河北省	有序疏解北京非首都功能,探索出一种人口经济密集地区优化开发的模式,促进区域协调发展,形成新增长极
长三角一体化发展	上海市、江苏省、浙江省、安徽省	努力提升配置全球资源能力和增强创新策源能力,建成我国发展强劲活跃增长极
粤港澳大湾区建设	香港特别行政区、澳门特别行政区、广州市、深圳市、珠海市、佛山市、惠州市、东莞市、中山市、江门市、肇庆市	建设富有活力和国际竞争力的一流湾区和世界级城市群,打造高质量发展的典范
长江经济带发展	上海市、江苏省、浙江省、安徽省、江西省、湖北省、湖南省、重庆市、四川省、云南省、贵州省	努力形成生态更优美、交通更顺畅、经济更协调、市场更统一、机制更科学的黄金经济带,为全国统筹发展提供新的支撑
黄河流域生态保护和高质量发展	青海省、四川省、甘肃省、宁夏回族自治区、内蒙古自治区、山西省、陕西省、河南省、山东省	着力改善黄河流域生态环境,优化水资源配置,着力促进全流域高质量发展
海南自由贸易港建设	海南省	建设具有国际竞争力和影响力的海关监管特殊区域,将海南自由贸易港打造成为引领我国新时代对外开放的鲜明旗帜和重要开放门户

^①参见《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》《中共中央 国务院关于新时代推进西部大开发形成新格局的指导意见》《中共中央 国务院关于进一步推动新时代东北全面振兴取得新突破若干政策措施的意见》《中共中央 国务院关于新时代推动中部地区高质量发展的意见》《京津冀协同发展规划纲要》《长江三角洲区域一体化发展规划纲要》《粤港澳大湾区发展规划纲要》《长江经济带发展规划纲要》《黄河流域生态保护和高质量发展规划纲要》《海南自由贸易港建设总体方案》等。

从“特定空间—特定功能”的框架看,区域战略的融合有两种模式,即空间融合和功能融合。从空间看,区域战略融合发展可以依据空间对象的关系而分为空间相邻型、空间相离型、空间相交型三种类型。空间相邻型的区域战略融合指的是区域战略的作用空间相邻但不相交,如推动西部大开发形成新格局和中部地区加快崛起之间的融合、东北全面振兴取得新突破和东部地区加快推进现代化战略之间的融合、长江经济带发展战略与黄河流域生态保护和高质量发展战略之间的融合^①。空间相离型的区域战略融合指的是区域战略作用空间在地理上不相邻,如京津冀协同发展战略与中部地区加快崛起之间的融合、粤港澳大湾区战略与京津冀协同发展战略之间的融合。空间相交型的区域战略融合指的是不同战略的作用空间具有范围交叉,如长江经济带发展、长三角一体化发展、东部地区加快推进现代化等战略之间的融合。从功能看,区域战略融合可以分为相同功能和不同功能的战略融合等两种类型。前者指的是承担相同发展功能的战略融合,如京津冀协同发展、长三角一体化发展、粤港澳大湾区建设战略均发挥培育区域增长极的功能,三者的联动发展就是承担相同功能战略的融合。后者指的是承担不同功能的战略融合,如区域协调发展战略与区域重大战略各自战略功能存在差异,双方的联动就是承担不同功能战略的融合。此外,区域协调发展战略和区域重大战略下属细分区域战略的融合也属于这两类战略融合。

(三) 区域战略融合的理论机理

由于区域战略本身的复杂性和多元性,区域战略融合是涉及千头万绪的复杂工程,为提高区域战略融合效率并确保其效果,应进一步探讨合适的融合思路,关键是厘清区域战略在空间和功能层面的融合关系。从区域战略的本质属性看,空间范围和功能定位都是极具区分性和代表性的属性,是能够反映区域战略独特性的属性。因此,推动区域战略融合也主要有从空间出发和从功能出发两种思路。从区域战略的设立意图看,解决特定区域的发展问题和在特定区域探索解决整体区域问题的经验,分别代表着从空间和从功能两种不同视角看待区域战略独特性的思路。

结合我国区域发展实践,我国区域战略的设立和实施并不是仅仅为了解决特定区域的发展问题。如京津冀协同发展战略,固然需要破解京津冀三地发展不协调和北京非首都功能过度集聚等问题,但《京津冀协同发展规划纲要》也明确提出整个战略需要“探索出一种人口经济密集地区优化开发的模式”;又如粤港澳大湾区战略需要破解内地与港澳的协同融合发展问题,但《粤港澳大湾区发展规划纲要》也提出要“建设富有活力和国际竞争力的一流湾区和世界级城市群,打造高质量发展的典范”。由此可知,无论是京津冀协同发展战略,还是粤港澳大湾区战略,都有针对特定地区的战略目标,同时也有立足全国发展需要的战略目标,而且后者的地位和紧迫性可能比前者更高和更强。可见,我国区域战略的设立和实施不是考虑特定地区发展难题,而是要站在国家层面去探索以该区域战略破解普遍性发展难题的过程^②。从这个角度看,推动区域战略融合应以功能融合为导向,在明确区域战略功能融合方向和要求的前提下,引领区域战略在空间、领域和政策上的融合。

三、推动区域战略融合的有效路径与具体难点

强化区域战略功能是推动区域战略融合的出发点。为此,探索推动区域战略融合的有效路径,应立足区域战略功能这一核心概念,厘清区域战略功能的内涵与关系,找准区域战略功能融合的载体、方向和抓手,在此基础上提出加快推动区域战略融合的政策建议。

(一) 功能多元化导致找准区域战略融合的载体难

我国区域战略的功能较为多元,区域战略融合的载体究竟以何种功能为准,是顺利实现区域战略融合的关键前提。我国区域战略呈现“总—分”结构,且两大总区域战略的功能与细分区域战略的功能并不完全一致,这就对区域战略融合发展提出了直接挑战。

从两大总战略与各自细分战略的关系看,总战略与各自细分战略的功能不完全一致。一方面,从区

^①赵伟:《国家战略视阈的自贸港、自贸区着力点与地方政府选择》,《云南社会科学》2023年第5期。

^②王利伟:《“十四五”时期中国区域格局变动趋势及优化对策》,《宏观经济研究》2021年第9期。

域重大战略看,其主要功能与细分区域战略保持一致,但在次要功能上则存在较大差异。在主要功能上,区域重大战略目的在于培育区域增长极,这与京津冀协同发展、长三角一体化发展、粤港澳大湾区建设等细分战略的主要功能基本是一致的。这些细分战略同样瞄准培育区域增长极,要求提高本地创新、产业和经济实力。然而,这些细分战略除了提高本地经济实力的功能定位外,同样还具有其他功能。如黄河流域生态保护和高质量发展、长江经济带发展战略的流域治理和探索跨行政区域生态补偿等功能,粤港澳大湾区具有打造内地与港澳深度合作示范区的功能定位。在区域战略融合过程中,如何统筹区域战略的主要功能和次要功能同样是重要任务。另一方面,就区域协调发展战略而言,其主要功能和细分战略的主要功能存在差异。从主要功能看,缩小区域发展差距是区域协调发展战略的长期目标。然而,就细分区域战略而言,西部大开发形成新格局、东北全面振兴取得新突破、中部地区加快崛起、东部地区加快推进现代化更多关注各自地区的加快发展,难以与区域协调发展战略的缩小区域发展差距的功能形成紧密呼应^①。这就意味着在强调区域战略融合时,会出现融合导向究竟瞄准缩小区域发展差距,还是加快区域发展速度的问题。显然,不同的导向对区域战略融合的要求是截然不同的。同样的逻辑,两大总战略与对应细分战略的关系,如区域协调发展战略和京津冀协同发展等战略之间、区域重大战略与推动西部大开发形成新格局战略之间也面临类似问题。

可见,推动区域战略融合应明确不同区域战略的主要功能和次要功能,从制度层面确定不同区域战略究竟应该以何种功能作为融合对象。从当前我国区域发展战略的实践看,无论是区域协调发展战略,还是区域重大战略,都缺乏具有权威性、约束性、法治化的顶层设计文件,对区域协调发展战略、区域重大战略的内涵、目标、功能、工具缺乏清晰界定^②,这不仅使得这两大总战略与各自细分战略的联系并不紧密,各自功能定位也缺乏相关联、相统筹、相约束的制度基础和工具支撑,对推动区域战略融合具有较大的阻碍作用。

(二) 关系多元化导致找准区域战略融合的方向难

除了明确不同类型区域战略的主要功能和次要功能外,推动区域战略融合的另外一个关键问题在于如何找准融合的方向,这需要对区域战略的功能关系进行深入分析,为区域战略功能融合找准方向。从区域战略的功能类型和功能关系看,可将区域战略功能融合分为四类,分别是在相同功能、相异功能、相补功能、相对功能层面的融合。

相同功能指的是区域战略在国家发展大局中承担的相同功能,如京津冀协同发展、长三角一体化发展、粤港澳大湾区建设、长江经济带发展、黄河流域生态保护和高质量发展、海南自贸港建设等区域重大战略均承担培育区域增长极的功能。相异功能指的是区域战略在国家发展大局中承担的独特功能,如京津冀协同发展战略的疏解北京非首都功能、粤港澳大湾区建设战略的建设富有活力和国际竞争力的一流湾区的功能、长江经济带发展战略的打造黄金经济带功能、海南自贸港建设战略的建设具有国际竞争力和影响力的海关监管特殊区域的功能。相补功能指的是区域战略在国家发展大局中相互耦合、相互促进、相互支撑的功能,如通过长江经济带、黄河流域生态保护和高质量发展等战略与区域协调发展战略以及东西部协作机制的合作来缩小区域发展差距的功能。相对功能指的是区域战略可能存在相互冲突的功能,比如区域协调发展战略缩小区域发展差距的功能与区域重大战略加速部分地区发展的功能就可能存在一定程度的分化。

在上述四类功能上,区域战略融合的目标显然不同。在相同功能上,区域战略融合的目的是避免区域无序竞争并实现强强联合,如很多区域战略都有增强自主创新能力、建设现代化产业体系的功能定位,如何统筹这些功能定位并让这些区域战略在上述功能上发挥合力,将是区域战略融合面临的首要问题。在相异功能上,区域战略融合的目的是避免单个区域孤军深入并实现强弱互补,除了相同功能外,多数区域战略都有各自特定功能定位,这些差异化的功能定位如何充分发挥,尤其是部分弱势地区如何

^①姜玲:《多重战略叠加推动区域高质量发展》,《人民论坛·学术前沿》2025年第4期。

^②蔡之兵:《“十四五”时期区域管理制度基础的完善方向与思路研究》,《学术研究》2021年第2期。

顺利实现目标功能,也需要通过区域战略融合增强区域发展能力。在相补功能上,区域战略融合的目的是避免区域战略各自为战并实现助强扶弱,在包括产业安全、全国统一大市场建设等目标导向下,区域战略融合是确保区域战略发挥“1+1>2”叠加效应的关键所在。在相对功能上,区域战略融合的目的是避免区域战略冲突并实现由弱变强。可见,由于功能类型不同,区域战略融合思路也应有所差异。但从当前区域战略的关系看,按照不同功能推动区域融合的模式并没有完全建立,多数区域战略的合作仍是整体性的,没有对不同功能的融合路径进行有效区分,这客观上也会阻碍区域战略的深度融合。

(三) 政策多元化导致找准区域战略融合的接口难

在明确区域战略主次功能和融合方向的基础上,找准区域战略功能接口成为推动区域战略融合的必然要求。从区域战略功能融合的过程看,由于可选政策和潜在路径较多,四类融合模式找准接口的过程也面临较多困难。

一方面,从共同难题看,无论哪一类区域战略功能的融合,都必然需要高度一体化的市场体系作为支撑。这是因为区域战略功能融合必然要以要素和企业的充分自由流动为前提,只有所有区域战略面临的都是高度一体化的公平竞争市场环境,区域战略的融合才具有坚实基础。然而,与高度一体化市场体系的要求相比,我国现有市场体系的一体化程度仍有待提高,导致地方保护和市场割裂现象的深层次体制机制障碍尚未被根除,这对区域战略融合的效果会产生较大影响^①。此外,从区域战略功能融合的过程看,我国尚缺少专业化的区域战略和政策工具,区域战略在任一类功能上的融合都难以体现精准性和差异性,往往采用相同或相似的办法和路径去推动区域战略融合。显然,相同功能、相异功能、相补功能、相对功能层面的区域战略融合不是完全相同的类型,也就需要差异化的发展路径,最终就需要专业化政策工具作为支撑。

另一方面,从各自难题看,相同功能、相异功能、相补功能、相对功能层面的区域战略融合面对不同难题。从相同功能层面的区域战略融合看,如何全面把握并深入推进不同区域战略的“同”,比如对不同区域战略的同一功能目标进行统一谋划、对不同区域战略碰到的同一难题进行统一改革、对不同区域战略内部的有效办法进行统一推广,都是相同功能层面区域战略融合碰到的难题。从相异功能层面的区域战略融合看,关键在于针对各区域战略各自特殊战略目标精准构建政策体系,从而有效支持不同区域战略各自的“异”。从相补功能层面的区域战略融合看,如何构建跨行政区域的政策和治理体系,确保不同区域能形成合理的分工合作体系,对实现区域战略相互功能的融合至关重要。从相对功能层面的区域战略融合看,通过规范区域战略的实施程序,提高区域战略实施路径和过程的耦合度从而避免区域战略实施效果的严重分化,将是确保区域发展总体格局始终处于动态平衡区间的关键前提。从这四方面的要求看,区域战略相同功能的融合缺乏纵深贯通、一体推进的政策体系,各区域战略长期陷入单打独斗的境地。区域战略相异功能的融合缺乏差异化和精准化的政策体系,使得区域战略趋向雷同,特殊战略目标的实现缺乏有力支持。区域战略相补功能的融合缺乏跨行政区域的治理和政策体系作为支撑,区域合作长期受限于行政区域的利益壁垒,财税、统计、考核等政策的独立行政区域导向对区域互补功能的融合已产生较大阻碍。区域战略相对功能的融合缺乏标准化、动态化、规范化和系统化的战略和政策实施程序,对区域战略相对功能的变化关注和应对能力不足,最终也会影响区域战略融合效果。

四、推动区域战略深度融合的政策建议

结合本文对区域战略融合内涵、类型与挑战的分析,未来推动区域战略融合应坚持三大原则:坚持法治先行,夯实区域战略融合的制度基础;坚持精准对接,构建区域战略融合的有效渠道;坚持问题导向,减少区域战略融合的系统阻力。

^①冉绵惠,舒梓剑:《“十五五”时期纵深推进全国统一大市场建设:现实基础、面临挑战与政策取向》,《南昌大学学报(人文社会科学版)》2025年第5期。

(一) 坚持法治先行, 夯实区域战略融合的制度基础

立足制约区域战略融合的体制机制障碍, 从区域战略的顶层设计、法治基础和功能目标三方面探索相应改革, 将区域战略打造为“标准化”对象, 为区域战略融合夯实制度基础。

首先, 探索制定《区域战略法》和《区域关系法》。区域重大战略和区域协调发展战略的有效实施和融合, 都离不开法治保障^①。针对区域重大战略和区域协调战略实施的长期性、复杂性和挑战性, 应在进一步完善区域协同立法机制上, 探索制定《区域战略法》和《区域关系法》, 前者聚焦区域战略这一客体, 明确区域战略实施的法律依据和现实标准, 为区域战略规划和具体操作提供根本遵循。后者聚焦区域关系这一对象, 明确规定各地区参与区域合作尤其是在全国统一大市场建设进程中的义务和责任以及明晰针对违背区域合作原则行为的惩罚举措, 引导各地深度参与区域合作, 为区域战略融合奠定基础。其次, 加快制定《区域协调发展战略发展规划纲要》和《区域重大战略发展规划纲要》。针对当前区域发展战略主要由区域协调发展战略和区域重大发展战略构成却没有对应发展规划的现实, 我国应加快在顶层设计层面制定直接针对两大总战略的发展规划, 明确区域协调发展战略和区域重大战略作为独立区域发展战略的依据, 确保区域协调发展战略和区域重大战略对各自分区域战略的统领性^②。最后, 有效区分并合理量化区域战略的功能定位。依据区域战略的法治基础和整体规划, 对不同类型区域战略的功能定位进行全面界定, 有效区分各区域在国家发展大局中的区域功能和在区域战略层面的功能, 明确区域战略具有空间效应的主要功能和次要功能, 并在下一轮各区域战略的发展规划中以此为目标重新优化制定区域战略的发展规划。与此同时, 对区域战略的重要功能目标应尽可能提高量化指标的权重, 明确不同区域战略在相关领域的定量目标, 为区域战略融合提供明确指引。

(二) 坚持精准对接, 构建区域战略融合的有效渠道

在明确区域战略的固定属性后, 推动区域战略融合应立足相同功能、相异功能、相补功能、相对功能的具体要求, 优化和设计相应的联系和联动机制, 为区域战略融合提供有利条件。

第一, 在相同功能层面, 建立有效经验复制和普遍问题攻关机制。全面梳理相关区域战略在某一功能目标上的有效做法, 对具有较大借鉴价值和普遍参考意义的经验做法, 从国家层面予以总结并向其他区域战略进行推广, 确保相关区域战略在相同战略功能上能够相互借力。同时考虑到我国区域战略的布局已相对完善, 未来应将所有分战略如京津冀协同发展、长三角一体化发展、粤港澳大湾区建设视为同一战略, 对其在高考统一、户籍改革、要素流动、社保统筹等特定领域碰到的难题进行集中梳理, 并围绕各区域战略碰到的相似难题在国家层面进行集中攻关, 确保区域战略能够不断实现实质性的进展^③。第二, 在相异功能层面, 建立区域精准互助机制, 围绕各区域战略的特殊功能, 深度梳理本地区顺利实现这一功能的短板弱项, 并对比其他区域的发展条件, 充分借鉴东西协作、对口援藏援疆、长三角与东北地区对口协作的经验, 围绕不同区域战略的各自特殊功能, 加快建立区域间强弱互补机制, 从人才输送、高校合作、企业激活、产业链接和政府治理等多个领域为区域战略的特殊功能提供动力。第三, 在相补功能层面, 建立跨行政区域治理机制, 针对当前以独立行政区域为统计、考核、税收单位的统计、考核、税收制度, 可在功能互补的区域内部探索建立系统性和规范性的跨行政区域治理体制, 将以独立行政区域为操作单元的统计、考核、税收制度转为可跨行政区域实施的制度^④。第四, 在相对功能层面, 建立区域差距预警机制, 根据区域重大战略培育区域增长极和区域协调发展战略缩小区域发展差距的目标建立科学评价指标体系, 同时动态监测和评估两大战略对区域发展差距的影响, 识别区域差距演变的阶段性规律和风险标准, 对日趋扩大的区域发展差距及时采取有力举措。

(三) 坚持问题导向, 减少区域战略融合的系统阻力

为确保区域战略融合顺利进行并取得明显成效, 应针对制约区域战略融合的一系列体制障碍, 从整

①封丽霞:《区域协同立法的制度功能及其实现》,《政治与法律》2025年第1期。

②侯冠宇:《内涵式发展:完善实施区域协调发展战略机制的关键特征、价值意蕴与实践进路》,《技术经济》2025年第4期。

③董煜:《区域和空间发展战略的系统回顾与展望》,《人民论坛·学术前沿》2025年第4期。

④蔡之兵:《健全区域协调发展体制机制的实施原则、操作重点与具体思路》,《农村金融研究》2021年第9期。

体层面进行体制机制改革,为区域战略融合提供动力保障^①。

第一,以高水平的区域一体化为基础。从要素自由流通和交易、公共产品均等化待遇、市场公平准入和监管等各个领域着手,坚定不移以最高标准推动全国统一大市场建设,瞄准地方在全国统一大市场建设中的后顾之忧,从考核、财税、审查各个层面出台针对性制度,加强对地方政策公平竞争的第三方独立性评估,持续提高《公平竞争审查条例》的约束力和威慑力。第二,以高水平的规划一体化为保障。在国土空间规划已经编制完成且所有省级国土空间规划体系均已被国家批复的前提下,强化区域发展战略与国土空间规划的深度融合,将国土空间功能与区域战略目标进行有机衔接,制定差异化考核办法,确保区域战略发展规划科学性和长期性。第三,以高水平的政策一体化为支撑。针对区域战略融合涉及的跨行政区域治理的一系列领域,应由中央区域协调发展领导小组系统谋划,加快建立与其他如组织部门、财政部门、交通部门、工信部门的协调机制,在明确区域战略融合方向的前提下,加大对相关区域战略的支持力度,为区域战略深度融合提供动力支撑。

On the Path of Overall Promotion of Regional Linkage Development and Regional Strategy Superposition: From the Systematic Perspective of China's Regional Strategy Integration

CAI Zhibing

(Department of Economics, Party School of the CPC Central Committee/National Academy of Governance, Beijing 100091, China)

Abstract: The consistency of regional development goals, the diversity of regional development challenges, and the intersection of regional development strategies require the overall promotion of regional linkage development and regional strategy superposition, which is also the fundamental reason why these two requirements were put forward at the Fourth Plenary Session of the 20th Central Committee of the Communist Party of China. Based on the common requirements of regional linkage development and regional strategy superposition, this paper points out that regional strategy integration is the key connection point for the overall promotion of the two requirements. Further, according to the connotation of “specific space-specific function” of regional strategies, this paper deeply analyzes the types and paths of regional strategy integration, and points out that the main difficulties in promoting regional strategy integration are that functional diversification makes it difficult to identify the carrier of regional strategy integration, relational diversification makes it difficult to determine the direction of regional strategy integration, and policy diversification makes it difficult to find the interface of regional strategy integration. On this basis, this paper proposes policy suggestion for promoting regional strategy integration: adhere to the priority of the rule of law to consolidate the institutional foundation of regional strategy integration, adhere to precision docking to build effective channels for regional strategy integration, and adhere to problem orientation to reduce systematic resistance to regional strategy integration.

Key words: regional linkage; strategy superposition; strategy integration; specific function; specific space

(责任校对 葛丽萍)

^①郝宪印,张念明:《新时代我国区域发展战略的演化脉络与推进路径》,《管理世界》2023年第1期。