

区域协调发展内涵及特征辨析

于源 | 黄征学

区域协调发展是“十三五”规划五大理念中“协调发展”的重要组成部分，是降低区域冲突、缩小区域差距的重要手段。目前，促进区域协调发展就是要以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、资源环境可承载为重点，努力缩小区域差距，使全社会成员能够共享改革发展的成果。

区域协调发展的内涵

区域间差距保持在适度范围内。适度的区域差距是指区域间的差距不至于因差距过小而损害经济效率，又不至于因差距过大而导致区域冲突。不同国家的幅员面积、产业结构、发展阶段不同，决定了适度区域差距的内容和表现形式也不相同。对我国而言，适度区域差距可从以下几方面把握：首先，区域间的差距不至于过大而超过社会承受能力，但也不能以牺牲或降低经济发展较好地区的发展换取区域的协调发展；它的下限应是各区域经济普遍有所增长，上限是保持国民经济、政治、社会秩序的基本安定。其次，“适度”是区域间差距的临界值，偏离了“适度”的区间差距谓之警差距，偏离程度越大，警度越高。第三，适度区间具有相对性。由于各国国情不同，同一国情或地区不同时期的情况也不同，因此并不存在绝对的、世界统一的适度标准。如发达国家已完成工业化和城镇化，区域之间已形成某种均衡，地区间差距的适度标准要低一些，而发展中国家还在工业化和城镇化的进程中，适度标准要适当高一些。在一个国家的不同发展阶段，适度标准也不同，工业化和城镇化快速发展阶段，

适度的警戒线应该高些。不同国家和地区的经济发展水平、城乡居民的耐受力不同，适度区间或警戒线区间应有所区别。第四，从理论上讲，我国区域间差距的适度性呈现倒“U”曲线，即经济发展的初期，地区间的差距较小；经济快速发展时期，地区间的差距将逐步拉大；经济发展的成熟时期，地区间的差距也将缩小。而衡量区域间差距的指标主要有GDP、人均收入水平、人均财政支出等。

各种要素能在区域间自由流动。促进各类要素自由流动，是缩小区域之间人均经济差距最有效的手段。发达市场经济国家区域之间差距相对都比较小，主要原因是各种要素都能同向流动。我国区域差距相对较大的原因，一方面与经济社会所处的发展阶段有关，另一方面也与各种要素的流动受到限制有关。阶段不能跨越，但体制性障碍可以克服。如生产要素中土地指标交易多限定在县域范围内、资本要素中的利率和汇率还没有充分市场化、人口和人才的流动受到多方面制约、技术和管理等产权交易中心多封闭在城市范围内、国企垄断带来市场不公平竞争等等，都需要进一步深化改革，降低要素自由流动的壁垒。党的十八届三中全会提出全面深化改革以来，336项改革任务中超过50%的改革都出台了指导意见，农村集体建设用地制度改革、户籍制度改革、国企改革、资本市场改革、全国统一的碳排放交易市场等都在加快推进，但改革中“最前一公里”、“中间一公里”、“隐性一公里”和“最后一公里”的问题都不同程度的存在，需要认真甄别、深入研究，以深化

供给侧结构性改革为契机，不断推进土地、资本、人才、管理、技术、信息等要素市场改革，促进要素市场在区域间同向流动，缩小区域之间人均差距。

主体功能约束有效的空间管治。形成主体功能定位清晰的发展格局，是充分发挥各地比较优势的结果。自“十一五”规划提出“推进形成主体功能区”以来，国家首次提出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，并要求“按照主体功能定位调整完善区域政策和绩效评价，规范空间开发秩序，形成合理的空间开发结构”。“十三五”规划更明确提出“建立国家空间规划体系，以主体功能区规划为基础统筹各类空间规划，推进‘多规合一’。主体功能区规划的地位得到不断提升和凸显，空间管治的功能得到不断强化，空间治理体系现代化的思路逐渐清晰。强化主体功能区的地位和作用，就是要通过空间管治手段约束重点生态功能区、农产品主产区的开发，保障国家生态安全、粮食安全。同时，加快优化开发地区、重点开发地区的转型发展，提升国家和区域竞争力。落实主体功能区规划，就是要根据各区域的资源环境承载能力，通过政策引导，努力形成“生产空间集约高效、生活空间宜居适度、生态空间山清水秀”的“三生”空间协调发展格局，逐步实现主体功能定位清晰的区域协调发展格局。

各地区的居民享有均等化的基本公共服务。努力缩小区域差距是经济社会发展的长期目标，现阶段，促进区域协调发展的重要手段是实现区际基本公共

服务的均等化。早在党的十七大报告就已经提出,缩小区域发展差距必须注重实现基本公共服务均等化、引导生产要素跨区域合理流动。十八大报告进一步指出“完善促进基本公共服务均等化和主体功能区建设的公共财政体系”。也就是说,在基本的公共服务领域政府应尽可能地满足群众的基本物质需求,尽可能地使各区域享有同样的权利。公共服务领域包括公共设施、公共医疗、文化教育、环境保护、社会保障、公共安全(生产、卫生、食品)等等,这些服务和设施,涉及老百姓的切身利益,与经济社会发展密切相关,而市场又无法满足人们的需求,这就需要政府负起责任,在市场失灵留下的“服务空白”中,由政府和社会给予制度性保证和有效的支持,确保社会领域基本公民权利的实现,这就是“公共服务”的真正涵义。同时,这也为实现社会公平和正义、加快构建社会主义和谐社会提供了坚实的物质和制度保障。

以资源环境承载力为基础的空间结构得到优化。合理有效的空间组织结构对促进区域协调发展具有重要意义,甚至可以说没有空间结构的转变,就不会有区域的协调发展。空间结构对区域经济的运行效率发展有着巨大的影响。但空间结构的转变,要考虑到资源环境承载力在时空上的分布。只有确切地知道国家内各区域发展潜力的高低与资源环境承载能力的大小之间的空间分布特征,在时间和空间尺度上实现资源的合理分配,才能实现区域的协调发展。如时间上其量级变化可以由量变到质变或突变(如遇突发性自然灾害的破坏),包括在气候变化以及人类活动作用下区域资源环境承载力时刻都处在变化之中;在空间上,由于技术水平、经济水平和社会组织结构的差异,其量级和变化也具有整体性与区域、单元的分异,体现出各种社会组织的协调作用,使互补性(对应性)增

加。要根据资源环境承载能力、现有开发密度和发展潜力,统筹考虑未来我国人口分布、经济布局、国土利用和城镇化格局,扭转长期以来我国区域开发格局不合理、区域开发秩序混乱、区域生态环境日趋严峻的现象。这不仅有利于提升经济运行效率以及形成合理有序的空间结构,而且也有利于生态环境的保护。

区域协调发展的主要特征

区域协调发展既是一种过程也是一种结果。区域协调发展就是区域之间能够达到相对均衡、相对协调的状态。不同区域因发展起点、发展阶段、资源条件和自然环境等方面的差异,在发展的速度、程度和水平上有差异是不可避免的。但是,没有相对的均衡,就没有秩序、稳定与和谐。区域协调发展也是在这种动态的变化中实现区域之间在经济交往上日益密切、相互依赖日益加深、发展上关联互动,从而达到各区域的经济均衡发展的过程。同时,由于不同发展阶段,地区之间差距的适度范围有差异,只要社会经济稳定,区域利益冲突没有超出社会的承受能力,也可以认为区域之间处于暂时的协调发展阶段。从这个意义上说,区域之间总是从一种协调发展转向另一种协调发展,它既是一种过程,也是一种结果。

不同发展阶段区域协调发展的重点不同。经济发展有一定的阶段性,相应的,区域协调发展也有一定的阶段性。在经济发展的初级阶段,经济增长速度相对比较慢,区域之间社会经济的差距也不大,地区之间是一种低水平的协调。在经济发展的起飞阶段,区位优势的地区经济快速增长,地区之间的差距逐渐拉大,区域的利益冲突也比较尖锐。在经济发展的成熟阶段,各地区的比较优势得到充分发挥,地区之间将逐步实现经济社会的协调发展。在不同的发展阶段,区域协调发展的重点也不

相同。在经济发展的初级阶段,区域协调发展的重点是将区位优势条件较好地区的优势充分发挥出来,促进一部分地区先发展起来。在经济起飞阶段,区域协调发展的重点是在基本实现公共服务均等化的基础上,使各类要素能在区域之间自由流动。在经济发展成熟阶段,区域协调发展的重点是区域之间的经济社会都实现协调发展,地区之间的差距保持在适度的范围内,基于资源环境承载力的空间格局基本形成。当前,我国经济正处于由第二阶段向第三阶段过渡的时期,区域协调发展的重点是基本实现公共服务均等化,并且促进各种要素在区域之间自由流动,努力缩小地区之间的发展差距。

区域协调发展的关键是实现公平与效率的统一。我国是一个幅员辽阔、区域发展不平衡的国家。不仅四大板块之间,而且同一板块内部不同省区之间,甚至同一省区的不同地域之间都存在发展差距,但从总体上看,不同板块之间以及同一板块内部的差距是区域差距最重要的组成部分。改革开放以来,地区差距主要由四大板块之间的差距和东部地区内部的差距导致,二者合计占地区总差距的比重基本保持在96%左右。但与东部地区、西部地区、中部地区和东北地区内部的差距呈现“俱乐部收敛”之势不同,四大板块之间差距总体上呈不断上升之势。区域之间差距的拉大,加剧了地区之间的利益冲突,引发了低水平重复建设、地区封锁等问题,阻碍了资源的优化配置和全国区域协调发展的实现,助长了地方保护主义的发展蔓延,导致区际之间产业结构趋同,破坏了区域之间的和谐关系。因此,区际关系的协调,不仅有利于促进区域关系的和谐,而且有利于促进区域协调发展。

(作者单位:经济科学出版社
国家发展改革委员会地所)

责任编辑 刘永恒