

【区域开放与合作】

中国省际交界区域合作与发展的新态势和新特点*

安树伟 黄艳 王慧英

摘要:2010年以来,中国省际交界区域合作与发展呈现出一系列新态势和新特点。省际交界区域与省域中心区域经济的绝对差距扩大、相对差距缩小,不同类型省际交界区域发展呈现趋同趋势,第二产业增长乏力导致产业结构“虚高度化”,欠发达型省际交界区域人口减少的趋势明显,行政壁垒由显性壁垒向隐形壁垒转变。促进省际交界区域合作与发展,要在融入国家重大战略中寻求新突破口,促进省际交界区域由“合作不经济”向“合作经济”转变、由区域管理向区域治理转变,充分发挥次区域合作和区域性中心城市的增长极作用,实现省际交界区域巩固拓展脱贫攻坚成果与乡村振兴有效衔接。

关键词:省际交界区域;次区域合作;新态势;新特点

中图分类号:F061.5 **文献标识码:**A **文章编号:**2095-5766(2022)01-0082-10 **收稿日期:**2021-09-26

***基金项目:**国家社会科学基金项目“城乡融合视角下协调推进新型城镇化与乡村振兴战略研究”(19BJY059)。

作者简介:安树伟,男,首都经济贸易大学城市经济与公共管理学院教授,博士生导师(北京 100070)。

黄艳,女,首都经济贸易大学城市经济与公共管理学院博士生(北京 100070)。

王慧英,女,对外经济贸易大学政府管理学院副教授,博士生导师(北京 100029)。

省际交界区域是指中国现行的行政区划范围内,省与省(区、市)之间相邻的地区(安树伟、张素娥,2004)。由于行政区经济、边缘效应和交易成本过高等问题,表现出经济的欠发达性、行政分割现象明显、经济活动有一定的冲突性等基本特征(安树伟,2011)。省际交界区域既是中国区域协调发展的重点和难点区域,也是跨行政区域合作的重要实践区域。党的十八大以来,在一系列跨区域重大战略的推动下,中国部分条件较好的省际交界区域合作已取得实质性进展。同时,以《赣闽粤原中央苏区振兴发展规划(2014—2020年)》《晋陕豫黄河金三角区域合作规划(2014—2025年)》为代表的涉及中西部地区欠发达省际交界区域合作与发展的规划也陆续得到批复,为省际交界区域的合作与发展提供了良好契机。

一、中国代表性省际交界区域的识别与基本区情

中国代表性省际交界区域的识别与基本区情分析如下。

1. 中国代表性省际交界区域的识别

根据不同方法,中国省际交界区域可以划分为多种类型。按照相邻省份的数量可以划分为两省交界区域、三省交界区域、四省交界区域等(郭荣星,1995);依据经济发展情况可以划分为弱弱型、强弱型和强强型,或经济发达型、较发达型和欠发达型(刘玉婷、张结魁,1999;安树伟,2004);依据自然地理特征可以划分为山区型、流域型和平地型(梁双陆,1998)。事实上,部分三省及以上交界区域的自然地理特征具有复杂性,难以单纯划分为山

区型、流域型和平地型,因此,本文引入复合型省际交界区域的概念,以表现省际交界区域的多样性自然地理特征。为兼顾省际交界区域代表性和数据的可得性,在充分考虑不同区域自然地理特征和经济发展水平的情况下,本文选取代表性省际交界区域作为研究对象,样本覆盖中国东部地区、中部地区、西部地区和东北地区,包含全部的地理特征类型和经济特征类型,最终确定10个代表性省际交界区域,共涉及21个省(区、市)。

省际交界区域位于省际边界线附近,区域内部通常存在自然、经济和人文环境的相似性,可在省际边界线两侧适当拓展省际交界区域覆盖范围。本文根据现有相关交界区域发展规划,对省际交界区域的范围进行适当调整。为避免选择范围过大失去省际交界区域的边缘性特征,所选省际交界区域原则上不超出省际交界地级市的范围。为便于统计分析,以县域作为最小统计单元,具体选择样本和范围如表1所示。

表1 中国代表性省际交界区域及范围选择

省际交界区域	地理特征类型	经济特征类型	县级单元数量(个)	范围选择
苏沪浙	平地型	发达型	23	启东市、海门市、通州区、崇川区、港闸区、太仓市、昆山市、吴中区、吴江区、宜兴市、秀洲区、嘉善县、平湖市、桐乡市、长兴县、吴兴区、南浔区、南湖区、金山区、嘉定区、宝山区、崇明区、青浦区
京津冀	复合型(山区—平地)	发达型	40	平谷区、密云区、怀柔区、延庆区、昌平区、门头沟区、房山区、大兴区、通州区、蓟州区、宝坻区、武清区、滨海新区、静海区、西青区、宁河区、三河市、广阳区、安次区、香河县、大厂县、丰南区、丰润区、玉田县、遵化市、兴隆县、滦平县、丰宁县、赤城县、怀来县、涿鹿县、涿水县、涿州市、固安县、霸州市、文安县、大城县、青县、黄骅市、永清县
苏鲁豫皖	平地型	较发达型	63	赣榆区、东海县、新沂市、邳州市、铜山区、沛县、丰县、睢宁县、泗洪县、清江浦区、泗阳县、宿城区、宿豫区、沭阳县、海州区、连云区、贾汪区、泉山区、鼓楼区、云龙区、岚山区、莒南县、临沭县、郯城县、兰陵县、台儿庄区、微山县、鱼台县、金乡县、单县、曹县、薛城区、峄城区、鄆城县、定陶区、成武县、兰考县、民权县、梁园区、虞城县、夏邑县、永城市、睢阳区、鹿邑县、郸城县、沈丘县、项城市、宁陵县、柘城县、界首市、太和县、谯城区、涡阳县、濉溪县、相山区、萧县、砀山县、埇桥区、灵璧县、泗县、五河县、烈山区、杜集区
蒙晋陕豫	流域型	较发达型	59	河曲县、偏关县、保德县、兴县、临县、柳林县、石楼县、永和县、大宁县、吉县、乡宁县、河津市、万荣县、临猗县、永济市、芮城县、平陆县、夏县、垣曲县、阳城县、盐湖区、稷山县、灵宝市、湖滨区、陕州区、渑池县、新安县、辉县市、新乡县、义马市、济源市、洛南县、潼关县、大荔县、合阳县、韩城市、宜川县、延长县、延川县、清涧县、绥德县、佳县、吴堡县、神木市、府谷县、榆阳区、横山区、华阴市、华州区、临渭区、澄城县、蒲城县、准格尔旗、清水河县、和林格尔县、伊金霍洛旗、东胜区、康巴什区、达拉特旗
晋冀鲁豫	复合型(山区—平地—流域)	较发达型	57	昔阳县、和顺县、左权县、黎城县、平顺县、壶关县、陵川县、清河县、临西县、馆陶县、大名县、魏县、临漳县、磁县、涉县、武安市、沙河市、邢台县、临城县、内丘县、赞皇县、复兴区、邯山区、成安县、广平县、肥乡区、丛台区、永年区、曲周县、邱县、广宗县、威县、鸡泽县、平乡县、临清市、冠县、莘县、阳谷县、东平县、梁山县、郓城县、安阳县、北关区、殷都区、内黄县、清丰县、南乐县、濮阳县、范县、台前县、林州市、华龙区、汤阴县、山城区、鹤山区、龙安区、文峰区
鄂豫皖	山区型	欠发达型	27	蕲春县、英山县、罗田县、麻城市、红安县、大悟县、孝昌县、团风县、黄梅县、金寨县、霍山县、叶集区、霍邱县、岳西县、太湖县、寿县、潜山市、望江县、宿松县、阜南县、淮滨县、固始县、商城县、新县、罗山县、光山县、潢川县

续表1

省际交界区域	地理特征类型	经济特征类型	县级单元数量(个)	范围选择
湘鄂黔渝	复合型 (山区—流域)	欠发达型	61	石柱县、彭水县、酉阳县、黔江区、秀山县、武隆区、丰都县、正安县、道真县、务川县、沿河县、松桃县、碧江区、万山区、玉屏县、凤冈县、湄潭县、余庆县、石阡县、思南县、印江县、德江县、天柱县、锦屏县、黎平县、钟山区、靖州县、会同县、新晃县、芷江县、麻阳县、凤凰县、花垣县、保靖县、龙山县、桑植县、石门县、通道县、洪江市、中方县、鹤城区、辰溪县、沅陵县、泸溪县、永顺县、永定区、武陵源区、慈利县、古丈县、吉首市、巴东县、建始县、恩施市、利川市、咸丰县、来凤县、宣恩县、鹤峰县、五峰县、秭归县、长阳县
黑吉蒙	复合型 (山区—平地)	欠发达型	20	龙江县、泰来县、甘南县、讷河市、富裕县、杜尔伯特县、肇源县、大安市、镇赉县、洮北区、通榆县、洮南市、阿尔山市、科尔沁右翼中旗、科尔沁右翼前旗、扎赉特旗、突泉县、乌兰浩特市、扎兰屯市、阿荣旗
川黔滇	山区型	欠发达型	51	古蔺县、叙永县、兴文县、珙县、筠连县、高县、屏山县、沐川县、马边县、美姑县、雷波县、越西县、喜德县、昭觉县、金阳县、布拖县、普格县、宁南县、会东县、会理县、叙州区、赤水市、习水县、桐梓县、仁怀市、金沙县、七星关区、大方县、黔西县、织金县、纳雍县、赫章县、威宁县、水城县、水富市、威信县、镇雄县、彝良县、盐津县、绥江县、大关县、永善县、昭阳区、鲁甸县、巧家县、会泽县、宣威市、东川区、禄劝县、武定县、寻甸县
陕甘川	山区型	欠发达型	38	北川县、平武县、青川县、朝天区、旺苍县、剑阁县、苍溪县、利州区、昭化区、仪陇县、宣汉县、万源市、南江县、通江县、巴州区、平昌县、武都区、文县、康县、成县、徽县、两当县、宕昌县、礼县、西和县、太白县、凤县、南郑区、城固县、洋县、西乡县、勉县、宁强县、略阳县、镇巴县、留坝县、佛坪县、汉台区

注：苏鲁豫皖交界区域参照《淮河生态经济带发展规划(2018—2035年)》进行调整，蒙晋陕豫交界区域参照《晋陕豫黄河金三角区域合作规划(2014—2025年)》进行调整，鄂豫皖交界区域参照《大别山片区区域发展与扶贫攻坚规划(2011—2020年)》进行调整，湘鄂黔渝交界区域参照《武陵山片区区域开发与扶贫攻坚规划(2011—2020年)》进行调整，黑吉蒙交界区域参照《大兴安岭南麓片区区域发展与扶贫攻坚规划(2011—2020年)》进行调整，川黔滇交界区域参照《乌蒙山片区区域发展与扶贫攻坚规划(2011—2020年)》进行调整，陕甘川交界区域参照《秦巴山片区区域发展与扶贫攻坚规划(2011—2020年)》进行调整。

资料来源：作者自行整理。

2. 中国代表性省际交界区域的基本情况

10个代表性省际交界区域分布了439个县级行政单位，面积119.09万平方千米，占所在21个省(区、市)面积的24.6%。2019年，中国代表性省际交界区域人口24978.7万人，占所在21个省(区、市)人口的23.6%；地区生产总值133337.55亿元，占所在21个省(区、市)地区生产总值的18.1%；人均地区生产总值53380.5元，仅为所在21个省(区、市)人均地区生产总值的76.6%(见表2)。从三次产业来看，呈现出“三二一”的产业结构。其中，苏沪浙、京津冀等发达型省际交界区域的第一产业已下降至10%以内，第三产业大于40%，处于工业化中后期阶段；苏鲁豫皖、蒙晋陕豫等较发达型省际交界区域第一产业比重介于7%—14%之间，第

三产业比重超过35%，整体来看处于工业化中期阶段；而欠发达型省际交界区域第一产业比重仍维持在较高水平，尽管第三产业比重较高，但这主要是由于第二产业发展乏力造成的，尚处于工业化前期向中期过渡的阶段。从省际交界区域所涉及地级市的常住人口来看，2010—2019年，常住人口城镇化率由39.1%上升至53.0%，与所在21个省(区、市)城镇化率均值的差距缩小了2.1个百分点，已进入城镇化中期阶段。

二、中国省际交界区域合作与发展的新态势

改革开放以来，中国省际交界区域的合作与发展经历了计划经济逐渐松动下的合作初现阶段

表2 2019年中国代表性省际交界区域的基本情况

省际交界区域	面积(平方千米)	人口(万人)	GDP(亿元)	人均GDP(元)	产业结构比
苏沪浙	21224.06	1958.07	27602.58	140968.3	2.2:50.3:47.5
京津冀	65479.15	2889.66	26942.78	93238.6	3.5:44.7:51.8
苏鲁豫皖	80509.60	6074.20	26409.98	43479.0	12.5:39.0:48.5
蒙晋陕豫	127179.20	2015.76	13489.73	66921.3	7.9:55.0:37.1
晋冀鲁豫	49441.60	3072.27	9910.32	32257.3	13.4:41.4:45.2
鄂豫皖	55058.00	1904.80	5603.80	29419.4	18.9:36.4:44.7
湘鄂黔渝	146626.68	2289.88	8563.33	37396.4	16.1:28.1:55.8
蒙吉黑	403640.00	713.50	1762.43	24701.2	37.0:20.4:42.6
川滇黔	134211.00	2587.66	8483.81	32785.6	17.5:39.7:42.8
陕甘川	107558.15	1472.91	4568.79	31018.8	16.5:38.1:45.4
合计	1190927.44	24978.70	133337.55	53380.5	9.1:43.4:47.5

数据来源:作者自行整理。

(1978—1984年)、经济体制改革推动下的快速发展阶段(1985—2004年)、市场要素加快流动助推下的深入推进阶段(2005—2014年)以及协调发展引领下的新阶段(2015年至今),省际交界区域合作与发展呈现出一系列新态势。

1.省际交界区域与省域中心区域呈现绝对差距扩大、相对差距缩小的态势

从省际交界区域与省域中心区域的经济差距来看,随着市场在资源配置中的作用明显提高,省际交界区域与省域中心区域经济的绝对差距扩大、相对差距缩小。2010—2019年,省际交界区域人均地区生产总值由23564.9元增加至53380.5元,与省域中心区域的绝对差距由11744.52元增加至21385.50元(见图1)。同时,省域中心区域与省际交界区域的人均地区生

产总值比值由1.50:1(省际交界区域=1,下同)下降至1.40:1,但2017年后相对差距又趋于上升。这表明,中国省际交界区域的发展基础仍较为薄弱,现行政策已不足以支撑省际交界区域的发展。

2.省际交界区域发展呈现趋同态势

在过去较长时期,以京津冀、苏沪浙为代表的发达型省际交界区域发展较快,而中西部地区的欠发达型省际交界区域

发展较为滞后。“十二五”以来,随着区域协调发展战略深入实施,中国欠发达型省际交界区域的发展与脱贫攻坚逐渐受到重视。2010—2019年,欠发达型省际交界区域地区生产总值占代表性省际交界区域的比重由18.6%上升至22.4%,而较发达型和发达型省际交界区域地区生产总值占代表性省际交界区域的比重均出现不同程度的下降,三种类型省际交界区域的地区生产总值变异系数由0.38下降至0.29(见图2)。从省际交界区域内部来看,2010—2019年,除京津冀、川黔滇和陕甘川变异系数略有上升外,其余省际交界区域地区生产总值变异系数都出现了不同程度的下降(见表3),这表明省际交界区域内部县(区)之间的经济差距正在逐步缩小,发展出现趋同态势。

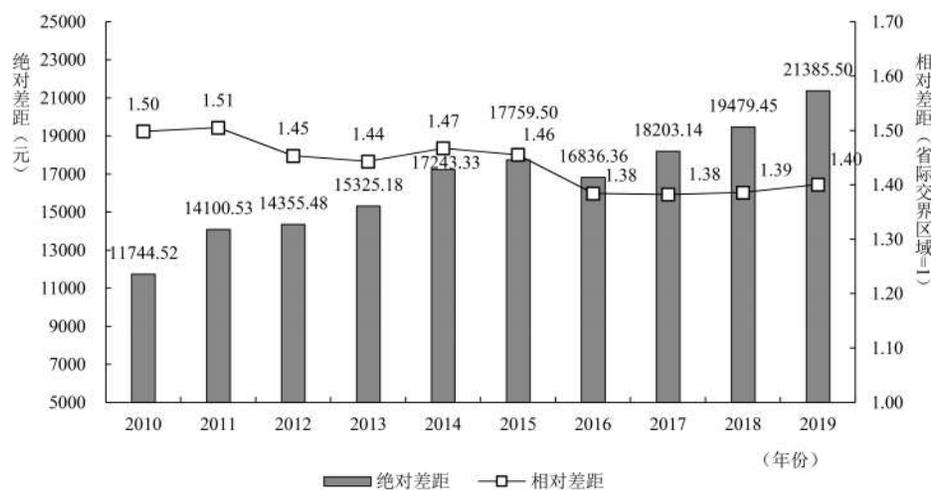


图1 2010—2019年中国代表性省际交界区域与省域中心区域的差距

数据来源:县级数据主要来自《中国区域经济统计年鉴》《中国县域统计年鉴》(2014年后)和各省份统计年鉴,少量数据来自各地相关年份国民经济和社会发展统计公报;省级数据来自《中国区域经济统计年鉴》和《中国统计年鉴》(2014年后)。

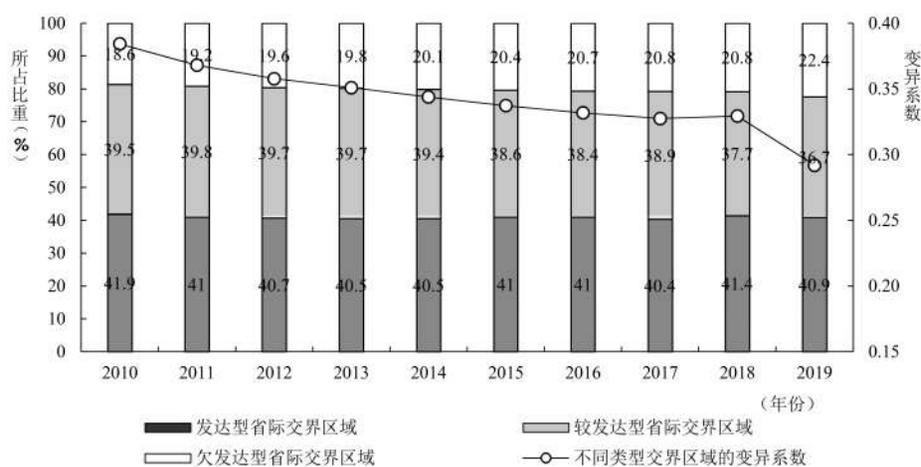


图2 2010—2019年中国各类代表性省际交界区域地区生产总值比重及变异系数
数据来源:作者自行计算。

表3 2010—2019年中国代表性省际交界区域地区生产总值变异系数

年份	苏沪浙	京津冀	苏鲁豫皖	蒙晋陕豫	晋冀鲁豫	鄂豫皖	湘鄂黔渝	黑吉蒙	川黔滇	陕甘川
2010	0.7583	2.4863	0.6551	1.2463	0.7759	0.3726	0.6730	0.4269	0.7645	0.7420
2011	0.7540	2.5312	0.6696	1.2441	0.7667	0.3741	0.6722	0.4383	0.7722	0.7494
2012	0.7601	2.5774	0.6615	1.2928	0.7631	0.3594	0.6673	0.4290	0.7866	0.7474
2013	0.7437	2.5741	0.6987	1.2510	0.7513	0.3643	0.6621	0.4457	0.7995	0.7523
2014	0.7160	2.5741	0.6951	1.2614	0.7483	0.3653	0.6465	0.4511	0.8077	0.7596
2015	0.7098	2.5771	0.6821	1.2380	0.7280	0.3604	0.6355	0.4226	0.8319	0.7481
2016	0.6864	2.5752	0.6577	1.2488	0.7094	0.3555	0.6331	0.4065	0.8441	0.7528
2017	0.7431	2.6208	0.6833	1.1505	0.7351	0.3495	0.6394	0.3831	0.8620	0.7643
2018	0.6875	2.5847	0.5890	1.1544	0.7441	0.3451	0.6283	0.3778	0.8962	0.7702
2019	0.6623	2.6332	0.5616	1.1706	0.7409	0.3264	0.5826	0.3730	1.1599	0.7907

数据来源:县级数据主要来自《中国区域经济统计年鉴》《中国县域统计年鉴》(2014年后)和各省份统计年鉴,少量数据来自各地相关年份国民经济和社会发展统计公报;省级数据来自《中国区域经济统计年鉴》和《中国统计年鉴》(2014年后)。

发展资源密集型和劳动密集型产业的基础。2010—2019年,代表性省际交界区域的第三产业增加值比重明显增加,第一产业(除蒙晋陕豫和蒙吉黑外)和第二产业则出现不同程度的下降,产业结构正由“二三一”向“三二一”转变(见表4)。需要强调的是,尽管这种变化与全国趋势基本一致,但省际交界区域的这种变化并非是由于第三产业发展速度加快造成的。一方面,中国省际交界区域的经济总量较小,工业基础薄弱,产业协作和配套能力较差,缺乏创新性和高质量的人力资本,难以承接来自东部地区和省域中心区域的制造业转移。另一方面,随着矿产资源枯竭和环境保护压力的上升,加之日益严峻的人口流失和逐渐丧失的人力成本优势,原有的资源密集型和劳动密集型产业难以为继,导致省际交界区域的产业结构出现“虚高度化”。

3. 第二产业增长乏力导致产业结构“虚高度化”

在过去较长时期,除湘鄂黔渝旅游文化产业发展较快,第三产业增加值比重超过第二产业外,省际交界区域的第二产业比重都处于相对领先的位置。这主要是因为省际交界区域多处于矿产资源富集地区,劳动力成本低且较为丰富,具有

表4 2010年、2015年和2019年中国代表性省际交界区域的产业结构

省际交界区域	2010年	2015年	2019年
苏沪浙	3.9:59.7:36.4	3.0:51.4:45.6	2.2:50.3:47.5
京津冀	5.5:61.2:33.3	4.4:55.4:40.2	3.5:44.7:51.8
苏鲁豫皖	18.1:45.4:36.5	14.3:43.4:42.3	12.5:39.0:48.5
蒙晋陕豫	7.1:62.3:30.6	7.3:55.6:37.1	7.9:55.0:37.1
晋冀鲁豫	14.8:57.3:27.9	13.3:51.2:35.5	13.4:41.4:45.2
鄂豫皖	29.0:40.4:30.6	25.0:41.1:33.9	18.9:36.4:44.7
湘鄂黔渝	20.0:36.7:43.3	17.8:36.5:45.7	16.1:28.1:55.8
黑吉蒙	30.1:39.2:30.7	27.0:41.6:31.4	37.0:20.4:42.6
川滇黔	20.7:47.8:31.5	20.0:46.4:33.6	17.5:39.7:42.8
陕甘川	24.9:39.2:35.9	18.7:44.8:36.5	16.5:38.1:45.4

资料来源:县级数据主要来自《中国区域经济统计年鉴》《中国县域统计年鉴》和各省份统计年鉴,少量数据来自各地相关年份国民经济和社会发展统计公报。

4.欠发达型省际交界区域人口减少趋势明显

随着交通条件的改善和市场化改革的深入,省际交界区域要素流动性得到极大释放,省域中心城市对省际交界区域的虹吸效应更加直接,部分省际交界区域出现较明显的人口减少现象,其中,欠发达型省际交界区域最为明显。2010—2019年,中国代表性省际交界区域总人口由25284.1万人减少至24978.7万人,减少了1.2%,占21个省(区、市)的比重由25.0%下降至23.6%。其中,以苏沪浙、京津冀为代表的发达型省际交界区域人口持续增长,仅有

14.3%的县(区)出现了人口下降;以苏鲁豫皖、蒙晋陕豫和晋冀鲁豫为代表的较发达型省际交界区域虽在2014年后出现波动下降,但整体来看,人口仍呈现增长态势,人口减少的县(区)比重为32.4%;2014年前后,欠发达型省际交界区域人口密度则开始显著下降,2019年总人口下降的县(区)比重达到79.7%(见表5)。2010—2019年,涉及代表性省际交界区域的81个地级市和县级市中,建城区人口出现收缩的城市有13个^①,所占比重为16.1%。其中,欠发达型省际交界区域收缩城市数为7个。

表5 2010—2019年中国代表性省际交界区域人口密度变化 (单位:人/平方千米)

年份	发达型省际交界区域		较发达型省际交界区域			欠发达型省际交界区域				
	苏沪浙	京津冀	苏鲁豫皖	蒙晋陕豫	晋冀鲁豫	鄂豫皖	湘鄂黔渝	黑吉蒙	川黔滇	陕甘川
2010	1126	370	755	169	538	372	183	19	218	143
2011	1141	376	763	170	544	389	184	19	220	142
2012	1151	385	766	171	550	390	185	18	223	143
2013	1161	399	767	173	556	393	185	18	226	142
2014	1102	408	770	172	564	399	187	18	230	141
2015	1104	412	765	172	571	393	187	18	232	141
2016	1110	421	769	173	567	375	158	18	189	127
2017	1156	421	750	170	549	343	159	18	190	124
2018	1124	430	757	169	579	345	151	18	192	124
2019	1157	434	751	170	581	345	151	18	193	124

注:数据来源于《中国县域统计年鉴》和各省统计年鉴,剔除了部分数据不连贯的县(区),有效样本数为408个。

5.行政壁垒由显性壁垒向隐性壁垒转变

近年来,地方政府逐步由管理型向服务型转变。出于为市场主体服务和创造良好发展环境的需要,地方政府更多地从重点任务、重大战略、要素互补和产业政策上考虑省际关系的协调对接,依靠行政权力进行市场封锁的现象已明显减少,显性行政壁垒进一步弱化。但由于种种原因,各地在统一规则、标准互认上存在分歧,在要素获取、经营运行和政府采购中为外地企业设置障碍,或采取口头要求、召开协调会等方式设置软性壁垒,限制商品和服务在省际自由流动(黄征学,2015)。在此情况下,隐性壁垒已成为省际交界区域追求“行政区经济”的主要形式,阻碍了省际交界区域的合作和一体化进程。

6.生态共治的紧迫性更加凸显

省际交界区域通常是水资源、生物资源、矿产资源富集的区域,往往采取资源开发型、数量赶

超型和地域封闭型经济发展战略(冷志明,2005),环境污染和生态破坏现象严重。尤其是,随着省域中心城市环保压力增大,省际交界区域成为污染避难所,各行政区在环境治理上出现“集体行动困难”(贾先文、李周,2019)。2010—2018年,中国代表性省际交界区域年度PM_{2.5}均值由55.09 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ 下降至36.57 $\mu\text{g}/\text{m}^3$,但始终高于国家空气质量二级标准,与代表性省际交界区域所在的21个省(区、市)PM_{2.5}的平均水平也有较大差距(见图3)。在流域型省际交界区域中,由于上下游、左右岸的协调治理难度较大,“以邻为壑”和“搭便车”现象较为严重,急需通过各方主体的协调共治来解决流域生态保护问题。山区型省际交界区域则面临环境治理与经济利益的双重挤压,有必要通过合理的生态补偿制度来协调各方利益关系,省际交界区域生态共治的紧迫性更加凸显。

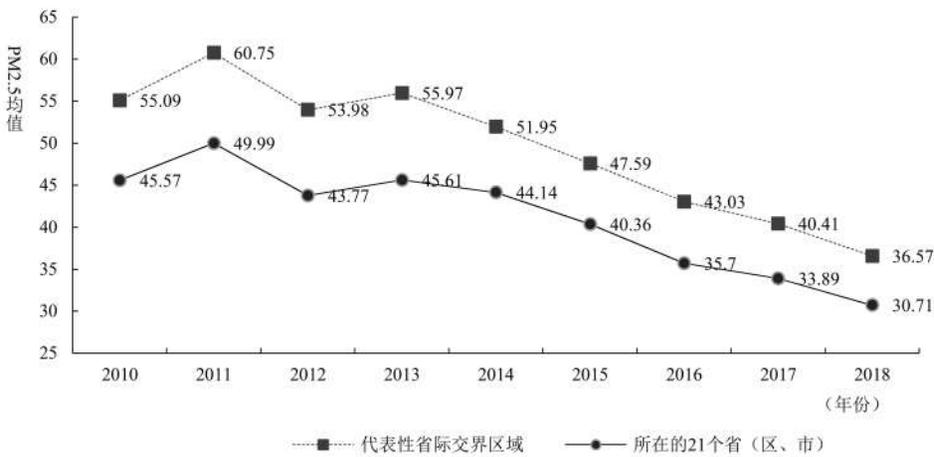


图3 2010—2018年中国代表性省际交界区域和所在的21个省(区、市)年度PM2.5均值
数据来源:达尔豪斯大学大气成分分析组(Atmospheric Composition Analysis Group)。

交界区域发展的重要规划。2021年7月,中共中央、国务院在《关于新时代推动中部地区高质量发展的意见》中明确提出,要推动省际协作和交界地区协同发展。2010—2019年,中西部地区省际交界区域的地区生产总值由17020.53亿元上升至40709.46亿元,按当年价格计算年均增长10.2%,增速高于东

部地区和东北地区的省际交界区域,占10个代表性省际交界区域地区生产总值的比重由28.5%上升至30.5%。但是,其与所在12个省(区、市)人均地区生产总值的绝对差距仍由8593.8元增加至18216.2元。

三、中国省际交界区域合作与发展的新特点

中国省际交界区域合作与发展的新特点如下。

1. 中西部地区省际交界区域发展速度较快

在10个代表性省际交界区域中,位于中西部地区的有蒙晋陕豫、鄂豫皖、湘鄂黔渝、川黔滇和陕甘川5个,除蒙晋陕豫外,其他4个区域属于欠发达型。党的十八大以来,随着西部大开发、中部地区崛起等区域战略的深入推进,省际交界区域的发展环境明显改善,先后编制完成了《秦巴山片区区域开发与扶贫攻坚规划(2011—2020年)》等多部涉及省际

2. 次区域合作成为省际交界区域发展的突破口

过去,中国省际交界区域合作范围大、参与主体多,合作效果不明显。随着市场化改革的深入,要素流动障碍进一步被打破,地方主体的能动性得到充分发挥,涌现出一批县(市、区)的省际交界次区域合作的典型案例(见表6)。2014年,《晋陕豫黄河金三角区域合作规划(2014—2025年)》首次提出开展省际交界次区域合作,将其作为推动省际交界

表6 中国代表性次区域合作典型案例

年份	合作名称	范围	主要合作内容
2014	侯马—新绛—绛县—曲沃一体化	侯马市、新绛县、绛县、曲沃县	强化商贸物流功能;加强产业分工与协作;加快规划衔接和基础设施一体化,打通镇村“断头路”;消除行政壁垒,建立共同市场
2014	韩城—河津—万荣—稷山—乡宁次区域合作	韩城市、河津市、万荣县、稷山县、乡宁县	促进基础设施共建共享和技术人才协同合作;推动国有大型企业合作;发展国家级循环经济试点;共同推动传统产业优化升级和经济转型发展;合作发展文化旅游业
2019	长三角绿色生态示范区	青浦区、吴江区、嘉善县	选择青浦区金泽镇、朱家角镇,吴江区黎里镇、嘉善县西塘镇、姚庄镇作为一体化示范区的先行启动区;建设互联互通基础设施体系;率先探索区域生态绿色一体化发展制度创新;加快重大改革系统集成和改革试点经验共享共用
2019	江宁—博望跨界一体化发展示范区	江宁区、博望区	签订《江宁—博望跨界一体化发展示范区共建框架协议》;推动交通互联互通;启动宁博跨界一体化示范区水环境综合整治项目
2020	顶山—汉河跨界一体化发展示范区	江北新区、来安县	启动《顶山—汉河跨界一体化发展示范区国土空间规划发展策略研究》;构建多层次综合交通走廊
2020	通州与廊坊“北三县”协同发展	通州区、三河市、大厂县、香河县	编制《北京市通州区与河北省三河、大厂、香河三县市协同发展规划(2020—2035年)》;在交界地区划定生态绿带控制线;塑造和而不同的分区风貌特色;共建北运河潮白河生态绿洲,推动环境综合治理;共同建设高效一体的综合交通网络;推动产业协同分工,共同培育创新引领的现代化经济体系;分享城乡公共服务;共建市政基础设施;共建防灾减灾体系

资料来源:作者自行整理。

区域合作的突破口。2019年,国务院批复成立长三角绿色生态示范区,涉及上海青浦、江苏吴兴和浙江嘉善三地,已成为长三角乃至全国跨省域一体化发展的重要示范基地。2020年,南京江北新区与滁州来安县共同启动顶山—汉河跨界一体化发展示范区建设。2020年,国家发展和改革委员会发布《北京市通州区与河北省三河、大厂、香河三县市协同发展规划(2020—2035年)》。

3.脱贫攻坚为省际交界区域发展奠定了良好基础
多数省际交界区域也是中国贫困程度较深、贫困人口集中、脱贫难度较大的问题区域,在《中国农村扶贫开发纲要(2011—2020年)》确定的14个连片特困地区中,与省际交界区域重叠的就有11个(曾冰,2016)。党的十八大以来,作为全面建成小康社会的历史性任务,脱贫攻坚促使省际交界区域的贫困面貌发生了根本变化,经济发展、基础设施和民生保障水平大幅提升,省际交界区域的落后性得到极大缓解。2019年,大别山片区、武陵山片区、大兴安岭南麓片区、乌蒙山片区、秦巴山片区的贫困发生率均已下降至2%以下。省际交界区域的深度贫困问题得到历史性解决,居民消费能力大幅提升,农村居民收入增长率均超过10%,增长速度均高于全国农村平均水平(国家统计局住户调查办公室,2020)。

4.中心城市成为省际交界区域发展的主要引擎
省际交界区域中心城市,如苏鲁豫皖的连云港、蒙晋陕豫的运城等,与省域中心城市存在较为直接的经济产业联系,并通过渗透和辐射带动周边地区经济社会发展。一方面,省际交界区域中心城市的城市竞争力较强,是省域中心城市经济联系和产业转移的首选地,可以对周边地区发展产生较强的辐射带动作用。同时,由于其在经济社会发展中具有领先地位,可以在区域合作中充当协调者和组织者,有利于降低省际交界区域的合作成本。另一方面,省际交界区域中心城市的集聚能力较强。目前,省际交界区域并未出现较大范围的城市收缩现象,其中心城市已成为现阶段人口要素的主要承载地,是省际交界区域发展的主要引擎。

5.区域合作呈现明显的多领域、多元化

近年来,省际交界区域合作中企业和民间组织的作用更加凸显,合作内容逐步拓展。从合作内容来看,涌现出了一批以《晋陕豫黄河金三角区域县

级旅游联盟备忘录》、浙皖闽赣跨省域交通融合项目为代表的省际交界合作规划和项目,合作内容由单一经济合作转向经济建设、基础设施、产业协同、公共服务、生态保护等多种类型。从合作主体来看,省际交界区域的合作主体呈现多元化发展的趋势,产业联盟、行业协会和合作峰会等民间协作组织蓬勃发展,一体化领导小组、党政联席会议、合作办公室等合作模式也不断出现。

6.城市群(都市圈)使东中部地区省际交界区域面临的形势更加复杂

都市圈和城市群是中国城市发展的新趋势,2000年以来,先后在东部发达地区形成了长三角、京津冀等跨省城市群,探索形成了一系列省际政府合作的新模式。以2018年《长三角地区打通省际断头路合作框架协议》的签订为代表,苏沪浙、京津冀的基础设施互联互通进入新阶段。河北雄安新区、大兴机场、通州与廊坊北三县“四个统一”^②建设的推进,显著推动了京津冀交界区域的协同发展。但是,都市圈和城市群建设在带来新机遇的同时,交通设施和市场一体化的快速发展也使得人口、资金等要素流动性迅速释放,放大了省域中心城市的“虹吸效应”。同时,由于大多数都市圈中心城市辐射带动能力相对有限,省际交界区域往往被排除在都市圈范围之外,这并不利于省际交界区域的发展。

四、中国省际交界区域合作与发展的展望

未来应在融入国家重大区域战略中寻求新突破口,提升合作效率,发展次区域合作,发挥增长极作用,实现省际交界区域巩固拓展脱贫攻坚成果与乡村振兴有效衔接。

1.在融入国家重大区域战略中寻求新突破口

党的十八大以来,国家陆续推出了京津冀协同发展、长江经济带发展等重大区域战略,未来要促进省际交界区域充分融入国家重大区域战略。立足国家重大区域战略推进省际合作,要充分利用国家重大区域战略提供的合作平台,在京津冀协同发展背景下推动京津冀交界区域分工互补,在长三角一体化发展背景下实现苏沪浙交界区域互联互通,在更宽视角下协调省际的经济结构和空间布局,实现要素资源的优化配置。充分利用好长江经济带、

黄河流域生态保护和高质量发展两个战略在横跨东中西三大区域中的区位优势,以生态优先为导向,促进蒙晋陕豫、湘鄂黔渝等省际交界区域在流域保护中实现上中下游、左右两岸共同发展。

2.促进省际交界区域由“合作不经济”向“合作经济”转变

在中国行政区划经济的背景下,省际交界区域的交易成本通常过高,导致合作利益远远低于合作成本。为此,要着重降低省际交界区域之间的交易成本,促使合作收益大于合作成本,实现由“合作不经济”向“合作经济”转变。一是必须充分顾及各方合作主体的利益,形成合理有效且长期的制度安排和利益调节机制,搭建超行政区域的调节机构和沟通平台,减少省际交界区域的协调成本。二是推动省际交界区域基础设施在更高水平上互联互通,不仅要打通“断头路”,还要提高省际交界区域之间的通达效率,着力减少有形“交易成本”。三是从地区差异性出发,形成省际交界区域取长补短、共同提高、共同发展的关系,通过产业分工和要素共享寻求“合作剩余”,从而创造和放大省际交界区域的合作利益(安树伟、张素娥,2003)。

3.实现省际交界区域由区域管理向区域治理转变

在区域治理的背景下,省际交界区域应探索政府、居民、企业、非政府组织等多主体、多层次的区域协调机制,通过谈判、协商和伙伴关系实现由区域管理向区域治理转变。一是继续发挥政府在省际交界区域合作中的引领作用,建立完善的政府合作体制机制,采取定期协商等方式实现在经济发展、社会治理、环境保护等方面的沟通和统筹规划,引导城市功能和主导产业错位发展。二是逐步释放市场在省际交界区域发展中的决定性作用,提升省际交界区域的合作效率。三是鼓励探索多方参与的民间合作新形式,采取协会、学会等多种方式,形成多方协同、共同推动的良好局面(滕飞,2016)。

4.发挥次区域合作对省际交界区域发展的示范作用

省际次区域合作的成员简单、协调阻力小、合作成本低,可以有效节省协商沟通中的交易成本,对更大范围的省际交界区域具有良好的示范作用。开展省际次区域合作,首先要按照“功能协调、优势互补、产业分工”的原则选择协调阻力小的主

体作为次区域合作的典型地区,以合作规划为引领,率先在交通基础设施一体化上取得突破。在此基础上,努力破除市场壁垒,提升人才、资金和资源的流动效率,推动产业分工合作,在公共服务等方面开展广泛探索,鼓励地级市之间、县(区)之间成立合作先行区或示范区,因地制宜地探索多种合作机制和合作模式,形成适宜本地区实际情况的合作经验并及时进行总结和推广,逐步形成“县(区)际—市际—省际”多层次的交界区域合作体系。

5.通过新增长极带动省际交界区域发展

远离省域中心城市的辐射范围是省际交界区域发展落后的重要原因之一,应在有条件的省际交界区域培育若干区域性中心城市,形成新的增长极。将发展条件较好的中心城市周边符合条件的县城、县级市通过撤县(市)设区的方式纳入中心城市组团。通过完善城市基础设施建设,优化交通路网结构,增加城市路网密度,加强城市绿化,改善城市环境,积极开发和发展城市水资源的节约循环利用技术,推动城市土地挖潜和集约利用,提高土地的产出效率,加快城市污水和垃圾处理设施建设,改进生产工艺,发展循环经济,减少废渣排放量,增强资源环境承载力。同时,在省际交界区域加快发展一批中小城市,形成“中心城市—副中心城市—中等城市—小城市”协调发展的格局(中国区域科学协会课题组,2020)。

6.实现省际交界区域巩固拓展脱贫攻坚成果与乡村振兴有效衔接

近年来,省际交界区域乡村建设取得明显成效,农村的绝对贫困问题已经解决,下一步应以乡村振兴战略为抓手,着力实现巩固拓展脱贫攻坚成果与乡村振兴有效衔接。一要加强省际交界区域乡村发展的支持力度,通过建立乡村振兴示范区、乡村振兴合作联盟等方式,探索适合省际交界区域乡村振兴的模式和实现路径。二要促进省际交界区域乡村的协同共建,织密交通基础设施等毛细血管网络,推动省际交界区域形成现代农业发展新模式,逐步实现传统产业、文化产业和乡村旅游资源的有效整合。三要加大城乡统筹力度,实现农村地区与周边中小城市和小城镇协调联动,将省际交界区域作为破除城乡二元结构、实现城乡一体化发展的示范地。

注释

①地级市有淮北、鄂尔多斯和白城;县级市有太仓、三河、霸州、义马、济源、韩城、讷河、大安、洮南和阿尔山。②“四个统一”指统一规划、统一标准、统一政策、统一管控。

参考文献

- [1]安树伟,张素娥.中国省区交界地带经济活动基本特征分析[J].重庆工商大学学报(西部论坛),2004(3).
- [2]安树伟.省区边界地带:区域协调发展的重点[N].中国社会科学报,2011-5-12.
- [3]郭荣星.省际边界对中国经济发展的影响:N维空间经济模型的应用[J].系统工程理论与实践,1995(4).
- [4]刘玉婷,张结魁.省际毗邻地区开发模式探讨[J].地理学与国土研究,1999(4).
- [5]安树伟.行政区边缘经济论[M].北京:中国经济出版社,2004.
- [6]梁双陆.中国省区交界地带经济发展思考[J].改革与战

略,1998(2).

- [7]黄征学.中西部省际交界地区的发展策略[J].宏观经济管理,2015(7).
- [8]冷志明.湘鄂渝黔边区域经济协同发展研究[J].中央民族大学学报,2005(5).
- [9]贾先文,李周.行政区交界地带环境风险防治困境及体系构建[J].湖南师范大学社会科学学报,2019(5).
- [10]曾冰.中心城市培育与我国省际交界区经济发展研究[D].北京:中央财经大学,2016.
- [11]国家统计局住户调查办公室.中国农村贫困监测报告—2020[M].北京:中国统计出版社,2020.
- [12]安树伟,张素娥.政府行为与蒙晋陕豫交界地带经济合作研究[J].西安财经学院学报,2003(4).
- [13]滕飞.省际交界地区发展问题的探析——以苏鲁豫皖为例[J].中国经贸导刊,2016(16).
- [14]中国区域科学协会课题组.晋冀鲁豫四省交界区域合作的思路[J].经济研究参考,2020(4).

The New Trends and Features of Cooperation and Development in China's Inter-Provincial Border Areas

An Shuwei Huang Yan Wang Huiying

Abstract: Since 2010, the cooperation and development of inter-provincial border region of China have shown a series of new trends and characteristics. The absolute economic gap between the inter-provincial border region and the central region of the province has widened, while the relative gap has narrowed. The convergence trend of the development of different types of inter-provincial border region has been presented, the “virtual height” of industrial structure is caused by the weak growth of the secondary industry, the obvious reduction of the population in the border region between underdeveloped provinces is revealed, and the administrative barriers are changed from explicit barriers to invisible barriers. In order to promote the cooperation and development of inter-provincial border region, combined with the country's major strategies, new breakthroughs should be found, the transformation of inter-provincial border region from “cooperative dis-economy” to “cooperative economy” and from regional management to regional governance should be promoted, and the growth pole role of regional cooperation and regional central cities should be brought into full play, so as to realize the effective connection between consolidate and expand poverty alleviation achievements and rural revitalization in inter-provincial border region.

Key Words: Inter-Provincial Border Area; Sub-Regional Cooperation; New Characteristics; New Trend

(责任编辑:张 子)