

【区域协调发展】

# 中国区域经济发展模式的生成逻辑与实践进路\*

郭爱君 张永年 范巧

**摘要:**以党的一大到党的二十大区域经济发展轴线为索引,通过荟萃分析方法对历史文献进行梳理提炼,运用科学抽象法和归纳演绎法对区域经济发展模式变迁的规律性特征和经验进行总结。研究发现:中国区域经济发展在政策层、结构层和动力层等方面的共同作用下,形成了生产导向的服务革命发展模式、公平导向的均衡发展模式、梯度导向的非均衡发展模式、全局导向的协调发展模式和多元导向的“新协调”发展模式。新时期要以区域经济发展问题为导向,构建以空间协调、治理有效和市场统一为支撑的区域协调发展新机制,推动形成高质量发展的区域协调发展新格局。

**关键词:**区域经济发展模式;逻辑框架;历史变迁;区域协调发展

中图分类号:F061.5 文献标识码:A 文章编号:2095-5766(2023)04-0020-12 收稿日期:2023-05-06

\*基金项目:国家社会科学基金项目“黄河流域高质量发展下兰州—西宁城市群产业空间结构优化研究”(20XJL008)。

**作者简介:**郭爱君,男,兰州大学经济学院教授,博士生导师(兰州 730000)。

张永年,男,兰州理工大学经济管理学院讲师,通信作者(兰州 730050)。

范巧,男,兰州大学经济学院教授,博士生导师(兰州 730000)。

坚持“以党领政”和“以党导经”是中国经济沿着正确方向健康发展的根本保证。习近平总书记在党的二十大报告中明确指出:“全面建设社会主义现代化国家、全面推进中华民族伟大复兴,关键在党。”从党的一大到党的二十大,中国经济发展始终在中国共产党的统一领导下,随着经济制度变迁、经济发展战略的转变和政府与市场关系的转换等,区域经济依据自身比较优势,生产要素与生产关系体现出鲜明的配置方式和运行机制,适应性地形成多种发展模式(李兰冰等,2020)。历史的经验表明,每一种发展模式在特定的历史背景和经济条件下都为区域发展和经济体制的完善起到了关键性的作用,都是中国区域经济发展的本质特征和宝贵经验。站在迈向第二个百年奋斗目标的新

起点,立足“特征”“性质”到“逻辑”的理论剖析,从经验事实中凝练出区域经济发展模式变迁与类型划分的逻辑框架,从而正确回顾和总结不同阶段区域经济发展模式的变迁路径,以期对未来中国区域经济高质量发展和区域协调发展提供有益的政策启示。

## 一、区域经济发展模式生成的逻辑框架

区域经济发展模式的形成离不开区域经济增长,区域经济发展的路径依赖促进了模式的稳固与强化,而区域经济的空间关联关系丰富了模式的内涵特征与空间表现。区域经济发展要素的空间差异性导致很难用一种普适性的体系和框架在微观

层面归纳总结模式的形成与演化。但在宏观层面,尝试将区域经济发展复杂的内在关系凝练化,从资源禀赋、动力源和发展环境三个维度探讨推动区域经济发展模式的形成与变迁(见图1)。其中,资本、劳动力、技术是推动区域经济发展的主要动力源,在发展要素互相配合作用下区域资源禀赋逐渐发生分化,优势禀赋能够在获得更多发展动力投入的过程中促进区域经济发展实现自主增长。同时,在发展环境和路径依赖作用下,其在特定历史阶段的定位和发展方向决定区域经济发展的实践内涵与行为,反映区域经济发展的主要任务、有效路径和本质属性,从而形成应变性与渐变性共存的区域经

济发展模式(尹贻梅等,2012)。一种模式向另一种模式的变迁是历史必然的选择,随着发展环境的阶段性转换,经济发展适应性调整和结构性改革促进经济体制趋于完善,理性驱动区域经济发展的路径选择与关联关系进行自觉调整,区域经济发展形成新的关联机制和组织体系。与此同时,改革与创新始终嵌入并贯穿于区域经济发展过程之中,新的区域经济发展模式遵循“否定之否定”的规律性特征与历史逻辑,在一定路径依赖过程中蜕变而生,适应地出现新的阶段性特征,实现不断地积累与演进。

纵观中国区域经济发展实践,在不同阶段具有

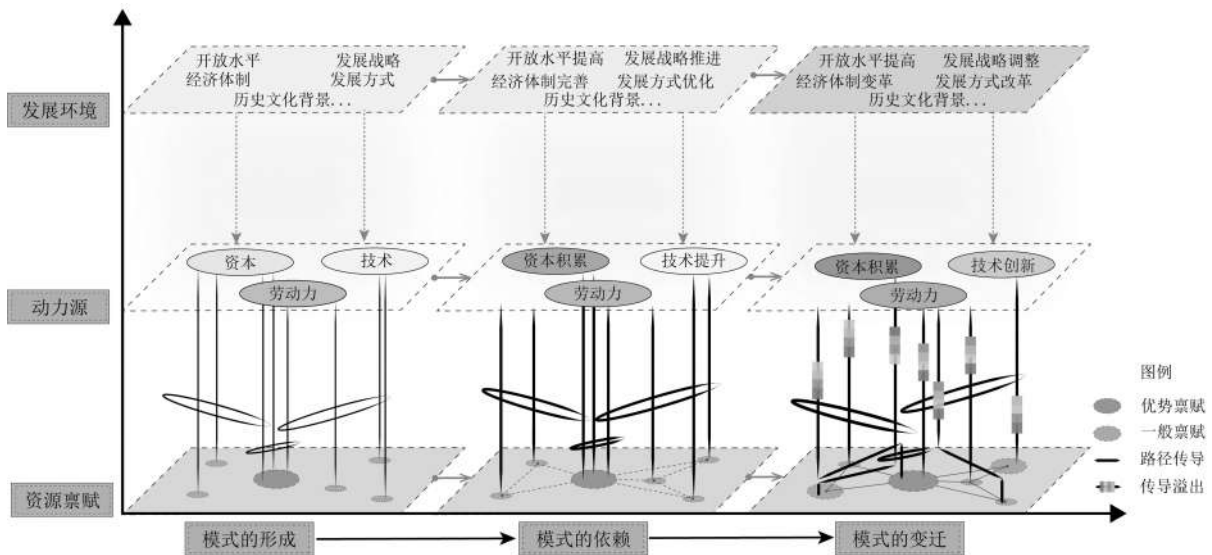


图1 区域经济发展模式的形成与变迁

资料来源:作者自行整理。

明显的时代性指向特征。基于上文的逻辑梳理,本文将影响区域经济发展模式的发展环境细分为政策层(体制变迁、区域发展战略)和战略层(央地关系、经济重心、对外开放、产业结构),将人口、资本、技术等要素归纳为动力层<sup>①</sup>。以中国区域经济发展的历史轴线为索引,系统性梳理不同时间阶段各层级要素的现实映射,厘清区域经济发展各层级要素之间的逻辑关系(见图2)。由图2可知,经济体制的演变是生产关系和经济关系适应性转轨和互动性的调整,为具体区域发展战略的实施提供有力的制度支撑(李萍等,2019),在经济体制和区域发展战略顶层设计的影响下,中央和地方关系、区域经济发展重心、区域经济开放程度及产业结构实现自治的结构性转变,而四者阶段性特征正是经济体制

和区域发展战略在经济发展中的战略性响应,因此经济体制和区域发展战略始终决定区域经济发展的前进方向和本质属性。而随着战略层各组成部分的适应性调整与改变,选择性约束和指导生产要素的空间流动和配置。同时,生产要素的投入成为区域经济发展的着力点,每一阶段的生产要素配置方式的改变,在一定程度上成为调整产业结构和经济重心转移的重要基础支撑。依据政策层、战略层和动力层各要素和组成部分在不同发展阶段的具体表现形式,凝练出各阶段区域经济发展最鲜明的特征和内涵,将其归纳总结为以下五种模式:生产导向的服务革命发展模式、公平导向的均衡发展模式、梯度导向的非均衡发展模式、全局导向的协调发展模式、多元导向的“新协调”发展模式。

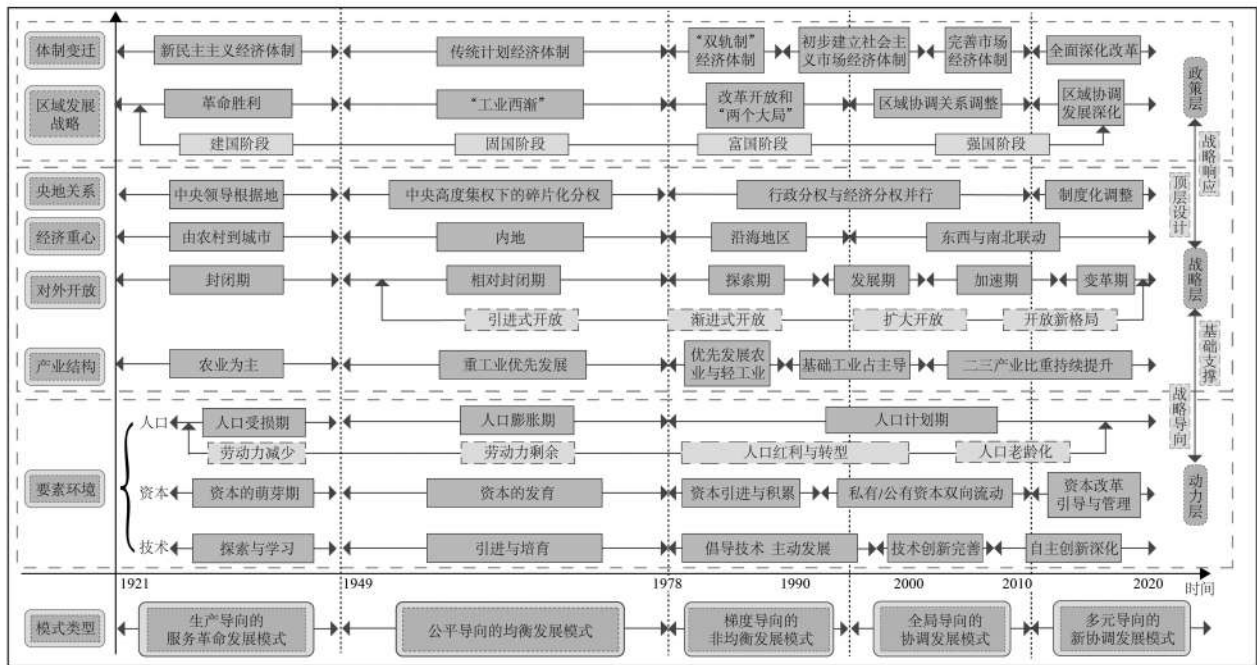


图2 区域经济发展模式类型划分的逻辑关系

资料来源:作者自行整理。

## 二、生产导向的服务革命发展模式 (1921—1949年)

1921—1949年,中国共产党作为革命的领导党,取得民族独立、人民解放和走向富强是最根本的任务和目标,党的经济建设主要为革命战争服务,通过建立、调整和变革新民主主义经济制度,不断地解放和发展生产力,为革命战争提供强大的物资保障和群众基础。中国共产党带领中国人民探索、确立和走上民族复兴的道路。

### 1. 新民主主义经济思想的初步形成和工农经济斗争

中国共产党第一次代表大会(以下简称党的一大,其他次代表大会简称亦同)顺利召开后,在共产国际的指导下,中国共产党确立了推翻资产阶级专政,实行无产阶级专政的共产主义道路,建立了科学社会主义的经济观<sup>②</sup>。1922年,党的二大通过的《中国共产党第二次代表大会宣言》中对中国的社会性质和基本国情进行了科学的分析,第一次明确地提出了彻底的反帝反封建的民主革命纲领,中国共产党自觉代表工农阶级的利益,积极引导工人、贫农和小资产阶级建立统一战线,开展民主主义的革命运动中,必须维护他们的经济利益,新民主主义

经济理论开始形成。1923年,党的三大通过的《中国共产党党纲草案》中提出了“划一币制”“征收所得税及遗产税”等18项措施,其中对工人和农民利益相关进行了特别的要求。1925年,党的四大明确提出了无产阶级在民主革命中的领导权和工农联盟问题,并指出无产阶级领导革命取得的胜利必须尽可能地组织和鼓励工农参与政治和经济斗争。通过工人罢工、减租和平暴阻禁等斗争方式,为广大工农群众争取到更多的利益诉求,奠定了革命继续前进的思想理论基础与群众基础。

### 2. 在土地革命中开辟革命根据地经济建设道路

1927年“四一二”反革命政变发生后,党的五大在武汉召开,会议上批评和认识到在统一战线上的错误决策,但仍未对无产阶级争取领导权、如何进行土地革命以及拥有革命武装力量做出可行的决策方案。同年8月,“八七会议”确定了土地革命和武装起义的方针,形成农村包围城市的“工农武装割据”革命新道路。“八七会议”后,中国共产党领导并建立了井冈山、海陆丰、琼崖、醴陵和永定溪南等革命根据地,通过制定《井冈山土地法》《没收土地案》等一系列土地政策和法规变革封建土地所有制,以生产领域为突破口鼓励民众进行经济斗争,同时,党中央在革命根据地确立了“一要打仗,二要建设”的政策方针。1928年,党的六大解决了中国

社会性质和革命性质不明确的问题,提出党的总路线是争取群众。会议通过的政治决议案提出了中国革命的十大政纲,分别在土地革命路线、税制、民生等领域明确了政策实施方向,为积蓄群众力量起到了积极的作用。1934年,毛泽东提出苏区革命根据地经济建设的中心是:“发展农业生产,发展工业生产,发展对外贸易和发展合作社。”<sup>③</sup>首先,由于革命根据地主要遍布于相对偏远的农村地区,偏重小农经济,党领导根据地群众大力发展农业经济,在变封建土地所有制为农民土地所有制的基础上,成立劳动互助组和犁牛合作社,缓解了农业生产力不足的困难,同时,大力发展粮食作物生产和其他农副产品的生产。其次,在工业中创建国营工业,发展以满足革命战争军需工业和满足根据地人民生活需求的民用工业,在民用工业中重点扶持手工业生产合作社的发展。为了打破敌人的经济封锁和工农业产品剪刀差现象,党在根据地全面开展贸易工作,在根据地新建和改造墟场创造商品交易场所,同时发展公营商业、发展合作社商业和私营商业,活跃了根据地商品的流通,党也逐步探索和积累了对市场培育和驾驭的经验。除此之外,随着革命根据地的巩固和发展,党在根据地建立了新的财政体系和金融体系,通过建立中华苏维埃共和国国家银行统一货币发行,实现资金的积累和分配,有效地支援了革命战争。

### 3.边区和抗日根据地经济建设在烽火中发展壮大

1937年,抗日战争全面爆发,民族矛盾上升为主要矛盾。1940年1月,毛泽东发表《新民主主义论》,全面阐明了新民主主义的经济结构、土地政策和发展前途<sup>④</sup>。随后,毛泽东在《经济问题与财政问题》报告中对抗日时期的经济问题、财政问题、发展农业和自给工业等新民主主义经济工作进行了系统的总结,有效地指导了边区和抗日根据地经济工作实践。在新民主主义经济理论的指导下,党在边区和根据地经济建设过程中形成了系统的经济政策方针:“发展经济和保障供给”始终是经济工作和财政工作的总方针<sup>⑤</sup>;“公私兼顾和军民兼顾”充分调动了各个方面的生产积极性;“统一领导、分散经营”壮大了边区和根据地公营经济的实力;“农业为主体,多种行业全面发展”极大地解放和发展了生产力,保障了边区和抗日根据地的军需民用。在农业方面,党号召边区和抗日根据地军民大力发展农

业生产,通过实行减租减息、提高农业耕作技术、奖励开荒、发展农业互助合作社和实行修养生息等政策,大大提升了边区和根据地农民生产积极性,巩固了边区政权,奠定了根据地群众基础。同时,在边区和根据地工业建设中,大力发展公营工业和鼓励有利于抗战和国民生计的私人资本主义工业发展,公私企业的共同发展有效地缓解了边区和根据地军用物资困难,改善了当地群众生活。在商贸业一方面继续大力支持公营商业和合作商业的发展,同时保护正当的私营商业,另一方面进一步打破敌人的经济封锁,组织商品(主要以盐和土特产为主)有计划的输出与流通<sup>⑥</sup>。在此过程中进一步加强对财政金融业的统领,坚持抗日根据地财政税收用于解决革命事业和人民事业之需。此阶段,党的经济工作重心由过去的经济斗争转向经济的建设和发展。

### 4.解放区经济工作重心由农村向城市转移

从1945年到全面内战的爆发,解放区经济建设基本沿用抗战时期的经济政策,在减租减息的基础上,发动解放区群众开展农业和工业生产运动。随着全面内战的爆发和人民解放军由防御转向进攻,为了调动解放区广大群众革命和生产的积极性,对解放区现有的土地政策进行了根本的改革,1946年中共中央发布《关于土地问题的指示》,将“减租减息”政策变革为“耕者有其田”。随后在1947年颁布的《中国土地法大纲》中也明确要求废除封建和半封建剥削的土地制度,实行彻底的土改。此外,早在抗日战争后期,毛泽东指出:“必须迅速学会做城市的经济工作。”<sup>⑦</sup>,在党的七大报告中也再次强调学会做城市经济工作的重要性,党逐步探索城市经济建设和城市管理的有效途径,城市经济工作以恢复和发展为中心,实施没收和接管官僚资本,统一财政税收和金融。1949年党的七届二中全会后,经济建设的重心由农村转移到城市,随着新中国的建立,党的经济工作逐渐由新民主主义向社会主义过渡和转变。

## 三、公平导向的均衡发展模式 (1950—1978年)

新中国成立后,在党的领导下完成了社会主义改造,中国实现由新民主主义向社会主义的转变,建立了社会主义基本经济制度,以单一公有制为基

础的计划经济体制初步形成。在“条块结合,以条为主”的央地关系架构下,形成高度集中的中央集权管理体制,中央政府计划和控制国民经济的发展,中央政府对资源具有较强的动员和调配能力,这为改变东强西弱失衡的经济格局提供了强有力的行政力量,区域经济发展形成公平导向的均衡发展模式。

#### 1.“工业西渐”助力内陆地区经济突起

新中国成立之初,我国的生产力布局极不平衡,工业资源主要集聚在东南沿海,沿海地区11个省(区)工业总产值占全国的比重达到七成左右,内陆地区仅占三成,尤其西北地区工业基础极度薄弱(顾朝林等,1995)。为了改变严重失衡的生产力布局和经济国土空间,党中央实施向内地推进的均衡发展政策。1956年,毛泽东在《论十大关系》中提出要合理解决经济建设的布局。为了平衡工业发展布局,必须大力发展内地工业,但是必须同时充分利用和发展沿海工业基地,使我国有更多的力量来发展和支持内地工业<sup>⑥</sup>。同年,《中国共产党第八次全国代表大会关于政治报告的决议》也明确指出“坚持优先发展重工业的方针,继续把工业重点合理地移向内地,发展内地的经济事业。”在全国“一盘棋”上,中央政府通过“工业西渐”战略的实施实现重工业的优先发展和生产要素向内陆倾斜式布局,我国经济发展重心开始从沿海向内地转移。在均衡发展和平衡布局政策的影响下,在“一五”计划时期开始建设的156个重大项目中,内地占75%,沿海地区项目占25%,发展战略的倾斜使一批新的工业基地在东北、西北、华中等地培育建设起来。从“一五”计划到“三五”计划,国家投资在内地与沿海的分配比重分别为1:0.87、1:0.79和1:0.46<sup>⑦</sup>,持续的内地偏向性投资延展了我国生产力发展的空间。

#### 2.“三线”建设推动西部地区工业发展

20世纪60年代中期,国家从国防战备的需求出发,加快“三线”建设,“三线”建设是特殊时代背景下计划经济、军事战略和行政命令综合的产物。1964年,毛泽东指出要集中力量进行“三线”建设,新建项目都应摆在第三线,有计划有步骤调整第一线。三线建设时期,国家对西部地区的投资高度倾斜,主要集中在国防工业、机械、燃料以及交通运输系统等领域。到1975年底,全国有380多个科研项目从沿海迁往“三线”地区,“三线”地区建设和扩建

了近2000多个大中小企业和科研单位,发展形成5个大型科研基地,三分之二的电子工业企业集聚于此,“三线”建设为西部地区奠定了深厚的工业基础(肖金成,2019)。“三线”地区成为我国国防工业生产和科研的战略大后方,为国防力量提供安全保障具有重要的作用。“三线”建设也显著地改善了我国工业布局,推动西部地区建设形成类别较为齐全的工业体系和以资源型为主的中心城镇,为西部地区资源开发和中心城镇经济实力提升开创了有利的条件。“三线”建设促进了西部地区科研技术水平的进步和地区基础设施的改善,工业企业的布局带动交通基础设施的建设,又进一步促进科学和教育事业的进步。但同时,忽视客观经济规律、资源的不合理配置、项目规划仓促等问题也导致“三线”建设给国民经济造成诸多负面影响。20世纪70年代初,国务院采取一系列措施对国民经济进行调整,在1972年的经济工作安排中,将发展农业放在首位,“三线”建设放到第三位,并将经济建设与“四五”计划指标进行对接。

我国区域经济在近30年公平导向的均衡发展过程中,在以“平衡生产力布局、强化内地建设和巩固国防”为目标的引导下,发展要素向内地倾斜式投入,推动内陆地区生产力水平的提升,进一步缩小了沿海与内地经济板块之间的发展差距,改善了区域经济不平衡发展的格局。但由于在经济建设过程中片面追求建设速度,忽视技术与质量的支撑,从而造成资源配置效率低下,抑制沿海地区发展从而平衡内地与沿海发展差距是一种低水平的均衡,现实层面真正意义上的区域经济均衡发展的目标并没有实现。

### 四、梯度导向的非均衡发展模式 (1979—1995年)

党的十一届三中全会的召开,拉开了改革开放和以“经济建设为中心”的序幕。党中央审时度势逐步优化和改革经济体制,对区域经济政策进行了重大调整,舍弃了公平导向的经济均衡发展布局。1988年,邓小平提出“两个大局”的战略构想,确立在对外开放过程中沿海地区优先发展,在发展到一定时候沿海地区帮助内地发展,最终达到共同富裕的梯度发展理念,通过实施“试点—先行—推广”的

阶梯式改革路径,将工业基础和具有区位优势的东西部沿海地区作为梯度开发战略的先行区,确立了向沿海倾斜的非均衡发展模式,区域关系和区域经济格局在非均衡发展影响下进入了一个全新的发展时期。

### 1. 东部地区在改革开放中迅速崛起

党的十一届三中全会确定了对外开放的总方针,中国经济发展开始逐渐深入与国际市场对接和参与全球竞争。在对外开放和梯度导向的非均衡发展思路的引导下,全国经济发展的中心向东迁移,沿海地区成为我国经济建设投资的主体。据统计资料显示,“六五”计划时期,中央政府对沿海地区的基本建设投资首次超过内地1.2%,沿海地区的投资比重比“三五”时期高出21.2%,主要侧重于投资回报率高的纺织、机械和电子等工业企业的生产与改造升级。“七五”计划首次对我国区域经济版图做出了东部沿海地带、中部地带和西部地带三大经济地带的划分,并提出:“集中资源实行重点发展,对东部地区要加速发展,加快经济特区、沿海开放城市和经济开放区的建设,发展知识技术密集型产业;中部地区重点发展能源产业,强化对原材料基地的建设;积极做好进一步开发西部的准备,重点发展农牧业,因地制宜地发展加工工业。”东部地区在先行改革和开放政策的共同扶持下,经济实力和外向型经济水平都得到显著的提升,“七五”计划期末,东部沿海地区GDP占全国的比重达到53.8%,GDP总量是西部地区约3.7倍,出口总额达到501.4亿美元,是中西部地区出口总额的5.5倍。“八五”计划时期,区域经济发展在强调梯度发展的同时,对于经济板块间的协调发展逐渐有所关注,虽然中央政府已着手改善区域经济结构和生产力布局不平衡的现状,谋划向内陆纵深构建全方位对外开放格局,但区域经济发展在循环累积效应和极化效应的共同作用下地区经济差距、城乡差距和收入差距失衡逐步加剧。“八五”计划时期,东部地区外向型资本实现引进与积累、人口红利和科技创新能力显著提升,GDP在全国的比重保持持续上升,“八五”期末,东部地区在13.5%的国土面积上创造了约1.5倍的中西部GDP总量,同时,中西部地区与东部地区的城镇居民可支配收入和农村人均纯收入差距增大,尤其是西部地区城镇居民可支配收入和农村人均纯收入仅占东部地区的70%和44%<sup>⑧</sup>。

1995年,东部地区的工业化率为42.9%,相当于进入工业化中期水平,但中西部地区仍处于工业化初期阶段。

### 2. 在市场引导中推进区域经济协作

党的十一届三中全会明确要进一步改善计划经济中经济管理权力过分集中的状态,应在中央的统一计划下给予地方和企业更多的自主发展环境,此时,国家仍偏向以“计划经济为主、市场调节为辅”的经济体制。1987年,党的十三大提出“计划与市场内在统一”的经济体制以及“国家调节市场、市场引导企业”的运行机制,这为社会主义市场经济体制的建立奠定了基调。1992年,邓小平在南方谈话中强调:“计划和市场都是手段。只要有利于解放和发展生产力,有利于最终达到共同富裕的东西,社会主义都应该采用。”党的十四大提出经济体制改革目标是建立社会主义市场经济体制,并在党的十四届三中全会通过《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》,分别从基本经济制度、现代企业制度、全国统一开放市场体系、宏观调控体系、共同富裕、收入分配制度和保障制度等多方面提出建立社会主义市场经济体制的战略构想和基本框架。虽然在此期间沿海地区是我国经济投资和产业布局的重点,但随着社会主义市场经济体制的探索与建立,市场经济主体之间的开放型竞争使企业活力得到有效释放,以市场为导向的资源配置体制逐步建立,逐渐破除了生产要素的定向流动,使跨区域经济协作成为可能。从“两个大局”战略构想提出开始,区域经济协作思想就已初见端倪,1985年,党中央鼓励各地区互相支持,实行跨地域联合,推进区域间经济协作。“七五”计划首次提出要处理好三大经济地带的关系,党的十四大报告中提出“要发挥各地的比较优势,促进全国经济布局合理化”。1995年,江泽民在党的十四届五中全会所做的《正确处理社会主义现代化建设中的若干重大关系》报告中就正确处理东部地区和中西部地区的关系进行了细致部署,要求东部地区要通过多种形式帮助中西部欠发达地区和民族地区发展经济,促进地区经济协调发展。区域间的经济协作一方面要打破市场交易壁垒,促进区域交流与发展,但另一方面,在非均衡发展布局下,东部地区具有更强的“虹吸效应”,生产要素更多流向东部地区,加剧了区域经济发展中“马太效

应”的形成。

从“六五”到“八五”计划时期,区域增长极与开放型经济区为主体的梯度导向的非均衡发展模式开始取代各地齐头并进的区域均衡发展模式,东部沿海地区成为中国经济发展的“排头兵”,为中国新的经济体制改革和开放型经济的发展积累了宝贵的经验,在特定的局部地区依托制度红利和区位优势,实施区域优先重点开发并辐射带动其他区域发展成为相当一段时间内中国改革和发展的主基调。

## 五、全局导向的协调发展模式 (1996—2012年)

从“均衡”到“非均衡”,从“西高东低”到“东高西低”,中国区域经济格局仅在改革开放的十余年间便发生了根本性的改变。1996年,第八届全国人民代表大会第四次会议通过的《国民经济和社会发展“九五”计划和2010年远景目标纲要》确定实施区域协调发展战略,逐步缩小地区发展差距。此后,国家将区域政策导向集中到区域协调发展上来,树立全局战略思维,正确处理东中西区域之间经济布局的关系,形成全局导向的区域协调发展模式。此阶段,经济板块之间的空间关系不断调整与推进,逐步探索出一条渐进式的区域协调发展道路。

### 1.“四轮驱动”式区域发展总体战略形成

1999年,党的十五届四中全会提出着手实施西部大开发战略,在“十五”计划中对西部大开发战略做了专题的阐释。随后,国家对西部地区增加更多的固定资产投资和财政转移支付,2000—2005年,国家向西部地区重点投资60余项工程,投资总额达到8500亿元,重点推动西部地区基础设施的建设、特色优势产业发展和生态环境保护与改善。党的十六大提出支持东北地区等老工业基地改造的战略构想,2003年10月,中共中央、国务院出台《关于实施东北地区等老工业基地振兴战略的若干意见》,东北老工业基地振兴战略正式实施,重点解决东北地区资源枯竭和产业衰退的问题,促进东北地区资源型城市 and 老工业基地的体制性和结构性改造与转型,助力资源型城市摆脱发展的困境。2004年,温家宝总理在政府工作报告中首次提出中部地区崛起战略,支持中部地区发展有竞争力的制造业

和高新技术产业,加强现代农业特别是粮食主产区建设,推动精品原材料基地建设,积极培育新的经济增长点和经济带,进一步激发中部六省的发展活力,缓解经济发展滞后造成的“中部塌陷”问题,打造形成东中西部地区良性互动协调发展新格局。随着西部大开发、东北老工业基地建设和中部崛起战略的提出与实施,作为改革开放先行区的东部地区继续发挥比较优势率先发展,至此,中国形成了“四轮驱动”的区域发展总体战略。此后,在“十一五”规划、“十二五”规划和“十三五”规划中基本沿用了“四轮驱动”的区域总体发展战略,区域总体发展战略通过优化经济格局促进生产要素在区域间自由流动,引导产业转移,形成合理协调的区域发展格局。

### 2.区域协调发展中融合推进资源环境保护

在区域经济发展的过程中,各行政区在发展观和政绩观出现偏差,盲目追求利益最大化和高速增长,导致恶性竞争和国土空间的无序开发,严重制约区域协调发展。1996年,江泽民在第四次全国环保会议上指出:“经济的发展,必须与人口、环境、资源统筹全局考虑。”2003年,胡锦涛在党的十六届三中全会正式提出“树立和落实全面发展、协调发展和可持续发展的科学发展观”,一系列新的发展理念和重大战略思想的形成,是党对经济发展问题的新认识。随着经济发展方式的加快转变,“十一五”规划重点突出了科学发展观的理念和主体功能区建设,依据区域分工和协调发展的原则,在经济开发过程中引入空间开发约束和管理,通过“区别对待、分类指导”的政策思路,以人口—资源—环境三者相均衡为目标,划定特定功能的主体空间单元,规范空间开发秩序,增强区域分工协作能力,从经济发展与资源环境承载能力相适应出发,实现不同主体功能区之间经济优势互补和区域协调发展。

以调整四大经济板块发展关系为核心的区域协调发展战略的构建与实施,凸显了全局统筹发展的鲜明导向,一定程度上扭转了经济板块间发展的持续不平衡,区域间发展差距明显缩小。同时,实施主体功能区建设突破了传统强调经济效益的发展理念,确立了人口、经济和资源环境协调的目标,引导经济活动合理布局与分工,为区域协调发展战略提供了新手段和新路径。

## 六、多元导向的“新协调”发展模式 (2013年至今)

党的十八大以后,中国经济发展进入新常态,新常态的特点之一就是在各个领域全面深化改革。习近平总书记指出:“党的十八届三中全会决定用‘六个紧紧围绕’描绘了全面深化改革的路线图,突出强调以经济体制改革为重点,发挥经济体制改革牵引作用。”<sup>⑨</sup>围绕深化经济体制改革,党中央审时度势提出“使市场在资源配置中起决定性作用”“实施创新驱动发展战略”“实施区域协调发展战略”和“实施乡村振兴战略”等一系列新思想和新实践,极大地丰富了在经济新常态下对区域格局关系和改革发展动力的理论认知。“十三五”规划建议提出:“要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。”构建区域协调发展新格局,是将“创新、协调、绿色、开放、共享”五大发展理念贯穿于区域经济现代化建设的始终,同时坚定不移地推进生态文明建设,自觉地增强区域经济发展优势和发展动力,构建经济效益、社会效益和生态效益兼顾的高效率和高质量发展,形成多元导向的“新协调”发展模式。新时期的时代背景赋予“新协调”更多的内涵与特征,主要体现在政府与市场关系的调整、经济布局整体与局部的协调、主体功能的明晰、城乡融合发展和多元协调关系的优化等方面。

### 1. 区域经济发展中愈加注重市场的作用

改革开放以来,我国的经济体制改革始终围绕政府和市场关系这一主线展开。2013年,习近平总书记在对《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》的说明中提出:“使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用”。从“基础性作用”到“决定性作用”,是对市场作用认识的新飞跃,也是在问题导向的基础上,正确认识市场作用和政府作用关系的必然结果。习近平总书记在党的十八届中央政治局第十五次集体学习的讲话中提出“看不见的手”和“看得见的手”都要用好<sup>⑩</sup>。要让市场在所有能够发挥作用的领域都充分发挥作用,推动资源配置实现效益最大化和效率最优化,让企业和个人有更多活力和更大空间去发展经济、创造财富。2020年,中共中央、国务院《关于构建更加完善

的要素市场化配置体制机制的意见》将传统经济发展偏重土地、人力和资本要素转向依靠技术和数据等新型要素,强调发展知识、技术和数据要素市场的重要性,完善要素市场成为建设统一开放、竞争有序市场体系的内在要求。2022年,中共中央、国务院颁布《关于加快建设全国统一大市场的意见》从市场基础规则、市场设施联通、统一要素和资源市场以及市场服务和监管等多个方面对全国统一大市场建设进行部署。党的二十大报告中再次强调要构建高水平社会主义市场经济体制,发挥好市场和政府的作用。伴随着市场从分割走向整合,市场机制在经济活动的调节作用愈加重要,有利于消除各类隐形壁垒和畅通要素流动渠道,使不同的市场主体都能平等地获取生产要素,充分体现了以市场运行机制推动生产力进一步解放,保障区域经济发展效益最大化,为构建高水平社会主义市场经济体制提供坚强支撑。

### 2. 区域经济布局空间尺度进一步细化

党的十八大以来,我国区域经济布局逐渐形成“4+5”的总体格局,即形成京津冀协同发展、粤港澳大湾区建设、长三角一体化发展、长江经济带发展、黄河流域生态保护和高质量发展五大重大国家战略引领和四大经济板块支撑的优势互补的区域协调发展新格局。在此基础上加大对革命老区、民族地区、边疆地区和困难地区的关注和支持力度,坚持陆海统筹,拓展蓝色经济空间,形成多支点的空间骨架。党的十九大报告中指出:“将城市群作为主体,构建大中小城市和小城镇协调发展的城镇格局。”在“十四五”规划中,城镇化的空间布局完善着重以城市群和都市圈作为主体,推动城市群一体化发展和现代化都市圈建设。都市圈作为城市群发育的必经阶段,将为城市群高质量发展起到重要的支撑作用,而城市群作为新型城镇化的主体,其在区域经济布局中的战略地位将进一步提升(方创琳,2021)。2022年,中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于推进以县城为重要载体的城镇化建设的意见》明确提出:“县城是我国城镇体系的重要组成部分,是城乡融合发展的关键支撑。”习近平总书记曾讲到:“在我们党的组织结构和国家政权结构中,县一级处在承上启下的关键环节,是发展经济、保障民生、维护稳定、促进国家长治久安的重要基础。”县域综合实力的增强,对于我国实施扩大内需



战略、协同推进新型城镇化和乡村振兴提供了有力支撑。从经济板块、经济带、城市群、都市圈、中心城市以及到县城尺度,我国区域经济布局从宏观到微观逐步递进,体现出区域经济布局的空间尺度进一步细化,区域协调发展向纵深推进,进一步扩展了区域经济发展的空间,各经济增长极和增长带并非独立发展,而是在战略统筹中互联互通,形成多层次和多节点的网络型发展格局,整体呈现重点地区优先与协调发展并进的特征。

### 3. 乡村振兴促进城乡融合发展

中国快速的城镇化和工业化与相对滞后的农业现代化造成了长期的城乡二元结构,城乡区域发展差距和收入差距一直是制约区域协调发展的重要因素。改革开放以来,城乡关系历经破冰向好—再度失衡—城乡统筹—城乡一体化—城乡融合的层级演化过程(张克俊等,2019),党的十九大报告中提出在乡村振兴战略下实现城乡融合发展的新思想,是对“城乡统筹”和“城乡一体化”战略的继承与升华,也是解决城乡发展不平衡和农村发展不充分问题的根本途径。2020年,习近平在中央农村工作会议上强调:“脱贫攻坚取得胜利后,要全面推进乡村振兴,推动城乡融合发展见实效。”由此,乡村振兴与城乡融合两者的关系有着内在的一致性,乡村振兴是城乡融合发展的基础和动力,城乡融合是乡村振兴的延伸和发展。2021年,中共中央、国务院发布的《关于实现巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的意见》中提出,“从集中资源支持脱贫攻坚转向巩固拓展脱贫攻坚成果和全面推进乡村振兴”,脱贫攻坚在取得阶段性进展的基础上进入乡村振兴新的任务期。党的二十大报告进一步强调要“全面推进乡村振兴,坚持农业农村优先发展,巩固拓展脱贫攻坚成果,加快建设农业强国,扎实推动乡村产业、人才、文化、生态、组织振兴”。乡村振兴战略在城乡布局结构、城乡间要素双向流动、乡村产业发展、城乡基本公共服务均等化、美丽乡村建设和缩小城乡差距提供了方向引领,为培育优势互补、协调发展和共荣共生的城乡发展关系创造了有利条件。

### 4. 主体功能区划与高质量国土空间开发

党的十八届五中全会提出:“加快建设主体功能区,发挥主体功能区作为国土空间开发保护基础制度的作用。”主体功能区划逐渐由规划上升为战

略再到制度,主体功能区战略与区域总体战略结合,构成缓解我国区域经济发展结构性和持续性失衡的关键“双核”,成为我国国土空间开发的顶层设计方案(樊杰,2019)。“十三五”规划将中国国土空间划分为城市化战略格局、农业战略格局、生态安全战略格局和可持续的海洋空间开发格局,形成“三生”(生产—生活—生态)空间和陆海统筹的优化配置方案。党的十九大报告指出“构建国土空间开发保护制度,完善主体功能区配套政策,国土空间的开发在有序中进行保护,主体功能区在进一步细分的基础上制定差异化的政策,这也在政策和制度层面完善了政府区域治理体系。“十四五”规划中明确提出要构建高质量的国土空间布局和支撑体系,重点以引导人口社会经济的发展与资源环境承载力相协调为基础,推动地区发挥比较优势形成产业的合理布局,进一步确定自上而下的主体功能空间统领约束和自下而上的“三生”空间精细化管理,形成优势互补和区域协调发展的高质量发展的国土空间布局。

### 5. 多元关系协调与中国式现代化建设

党的二十大报告明确提出:要“以中国式现代化全面推进中华民族伟大复兴”。中国式现代化是人口规模巨大、全体人民共同富裕、物质文明和精神文明相协调、人与自然和谐共生与和平发展的现代化,中国式现代化体现出显著的多元协调性,多元关系的协调进一步丰富了新发展理念,将会深刻影响区域经济发展方式和重构区域治理体系。习近平总书记指出:“共同富裕是社会主义的本质要求,是中国式现代化的重要特征”,共同富裕既要满足“协调性”,也要满足“包容性”,既要“做大蛋糕”,也要“分好蛋糕”,既要解决“分配失衡”,也要解决“区域发展不平衡”,全体人民共建共享日益美好的生活成为共同富裕的本质要求和追求目标。物质文明是精神文明的基础,精神文明是物质文明的主导,二者相辅相成。从改革开放之初,我们党就确立了物质文明和精神文明“两手抓、两手都要硬”的战略方针,只有物质文明基础的进一步夯实,精神文明境界进一步提升,“两个文明”协调发展,凝聚思想共识,汇聚人民力量,中国式现代化建设才能大步向前。同时,党的二十大报告中提出要“推动绿色发展,促进人与自然和谐共生”。人与自然的的关系是人类社会生存与发展的最基本的关系,人从

来都不是超然于自然界的统治者,当我们违背自然规律掠夺自然的同时也是反噬我们自己。在“绿水青山就是金山银山”的理念下,实现人与自然的和谐共生不仅仅是人民对美好生活的生态诉求,更是新时代美丽中国建设和生态文明建设的根本所在。当然,国家发展离不开对外开放和经济全球化,在百年变局不断演进和经济全球化遭遇逆流背景下,中国坚持多边贸易体制联动世界经济融通,坚持更高水平的开放积极参与开放型世界经济体系建设,坚持共享共赢的理念推进国际关系的协调发展,未来中国开放的大门只会越开越大。

## 七、结语与展望

知所从来,思所将往。立足“两个一百年”和“美丽中国”的长远发展目标,面对国内外发展环境的重大变革,我们举国体制的巨大优越性经受住了考验。同时,我们也应该清晰地认识到,区域经济发展任务艰巨,不确定因素增多,表现出新的问题与挑战,东中西发展不平衡逐渐向南北不平衡转移成为新的关注点(郭爱君等,2019);区域不平衡和城乡不平衡虽有所缓解,但在未来仍可能长期存在(邓祥征等,2021);同时区域间发展机会不平等突出问题突出,基本公共服务均等化有待完善(魏后凯等,2020)。在党的二十大开启全面建设社会主义现代化国家开局起步的关键时期,在向第二个百年奋斗目标进军的新征程上,需要深刻认识区域经济发展过程中的新问题与新挑战,需要更加深入地推进多元导向的“新协调”发展模式,并将区域协调发展作为核心,贯穿于“新协调”发展过程的始终。区域协调发展深入推进需要从区域结构创新与变革理论、空间治理理论和大市场理论的视角构建以空间协调、治理有效和市场统一为支撑的发展新机制。

### 1. 空间协调:优化区域经济发展空间

空间协调是建立在区域结构创新与变革理论基础上的,该理论基于整体网络化链条的关系,通过不断完善整个网络链条中“小团体”和网络节点结构实现区域组织体系的优化。在区域结构创新与变革理论框架下,未来区域协调发展要以区域发展总体战略、区域发展重大战略、特殊类型地区加快发展战略、主体功能区战略和区域发展重大战略

等为骨架,逐步提升区域发展的协调性和平衡性(孙久文等,2022)。首先,形成“4+X”的区域协调发展格局,即以四大经济板块为依托,推动西部大开发形成新格局,东北振兴取得新突破,中部地区加速崛起和东部地区加快推进现代化建设。在现有的京津冀协同发展、粤港澳大湾区建设和黄河流域生态保护和高质量发展等国家重大发展战略的基础上,根据国家需要和经济发展形势继续完善经济空间布局,重点加强向北方地区尤其是西北地区的战略倾向,谋划和支持西北经济走廊的建设,瞄准西北五省个性定位,以“协调发展,共同富裕”的共性目标,以城市群和中心城市为载体,以原油管道、西气东输管道为支撑,以“渝新欧”国际铁路通道为依托,推动西北经济走廊建设和高质量发展(郭爱君等,2020)。其次,通过长江经济带发展和黄河流域生态保护和高质量发展战略联动(以下简称“江”“河”战略联动),促进南北经济协调发展。“江”“河”战略是立足流域经济发展和生态保护确定的区域重大发展战略,因此需要完善和疏通黄河流域与长江流域交通运输大通道,提升区域互联互通能力,进一步以黄河流域与长江流域城市群、都市圈、国家级新区、国家自主创新示范区等为载体,构建高质量的现代产业体系。依托“一带一路”建设、西部陆海新通道、渝新欧国际铁路通道等发展机遇和贸易通道,深化“江”“河”地区对外开放水平。通过“江”“河”战略有效衔接,有效促进南北方省份关联互动,为南北方经济协调发展注入新动能(赵前前等,2022)。最后,发展壮大城市群和都市圈,提升中心城市综合竞争力,加快补齐县域短板弱项,重点支持革命老区、贫困地区、边疆地区、民族地区发展,积极拓展海洋经济发展空间,从而培育新的经济支撑带和增长点,拓展经济发展新空间,构建覆盖或近邻我国所有省份和国土空间的梯度化、网络化的区域空间新格局。

### 2. 治理有效:提升多元主体治理能力

空间治理理论强调空间资源的有效、公平和可持续利用以及区域的相对均衡发展。国土空间治理是中国空间治理的重要手段,也是推进国家治理体系和治理能力现代化的重要组成部分。因此,国土空间治理要以主体功能区战略为引领,以优化国土空间格局为目标,一方面推动人口的集聚,改善人口集聚滞后于经济集聚的态势;另一方面以都市

圈和城市群为空间载体,依据区域比较优势进行重大生产力的布局,突出科技创新驱动在西北地区经济发展中的作用,全面提升产业链和供应链现代化水平。在此基础上进一步合理划定“三生控制线”,调节人口、经济和资源环境的匹配关系,在空间上实现治理协调(王亚飞等,2020)。同时,乡村治理作为推动乡村振兴的重要手段,是缩小城乡差距促进城乡融合发展的必由之路,打破城乡系统中要素互动、结构互动和功能互动的障碍与壁垒是乡村空间治理的关键(戈大专等,2020)。因此,在要素互动方面,要立足城乡一体化布局,畅通要素循环,逐步加大基础设施投资和信息化建设在乡村地区的支持力度,构建城乡统一大市场,扶持乡村地区数字化建设,建设城乡融合消费网络,推动城乡双边要素平等交换、双向流动,实现市场沟通和信息联通。在结构互动方面,发挥“梯度网络型”发展模式在城乡融合过程中的联动作用,立足村庄、中心村、集镇、中心镇、县城和中心城市等关键行政尺度,通过纵向梯度联系和横向网络节点关联,形成功能层级分明、空间节点良性互动的城乡融合发展新格局。在功能互动方面,要建立协调高效的人才工作机制,破解人才瓶颈制约,鼓励人才返乡和加强人才队伍建设,处理好农村劳动力流出与新生动力的培养之间的关系。同时,推进政府、企业、社会团体、村集体和村民等多元主体的合作共治,加强基础性民生公共服务建设,弥补基本公共服务的不均衡导致城乡差距的进一步扩大。

### 3.市场统一:实现资源、商品和要素的最优联动配置

大市场理论讨论了通过建立统一的一体化市场实现规模经济,而市场协调统一是以形成共同市场为价值取向的(李兰冰,2020)。全国统一大市场的构建是在“双循环”新发展格局基础上的顶层设计和重要支撑。全国统一大市场的构建应遵循统一性、开放性、竞争性和有序性原则(刘志彪等,2021)。在统一性层面,以要素市场一体化为目标,打破行政分割与市场分割,结合数字经济和战略性新兴产业驱动产业链现代化,提升市场供给能力,畅通金融资本流动渠道,引导金融资本在区域内和区域间自由流动并优化配置,改革和完善劳动力流动机制,建立全国统一的能源交易市场,从而形成

产业布局及分工合理,经济联系紧密的一体化区域,实现区域分治向区域融合的转变。在开放性层面,坚持在多领域持续对外开放,提升多边和双边开放水平,广泛参与国际分工和全球协作,建设高水平自由贸易试验区和自由贸易港,打造“境内关外”新平台,在“一带一路”倡议、上海合作组织、亚太经济合作组织等对外开放平台中,积极倡导以主动、平等、对等互惠的形式推动贸易和投资的自由化、便利化,引导对外开放经济向纵深化发展。在竞争性层面,市场的自由竞争能够有效促进企业生产效率提升和区域科技创新水平提高,在市场运行过程中地方政府要减轻政府行为对经济发展的过度干预,明晰要素产权关系,保障产业要素流动,积极健全高标准统一市场制度规则,营造公平竞争的营商环境。企业家也要充分发挥以创新为核心的企业家精神,突破关键领域“卡脖子”技术,加强产品供应链、产业链和产品生命周期的管理,提升产品核心竞争力。在有序性层面,要建立全国统一开放、竞争有序的市场体系,充分发挥市场在资源配置中起决定性作用,促进生产要素向欠发达地区流动,增强区域间的相互依赖性,实现大尺度下的资源配置效率优化。随着社会主义市场经济体制的逐步完善,全国统一市场体系建设为资源的优化配置创造良好的环境基础,加之对外开放持续扩大,内外资本的持续注入加速了资本收益率的提升,激励生产要素实现跨区域流动,为东西和南北区域间有效联动和合作提供了可能。

### 注释

- ①由于本文是从宏观视角梳理总结区域经济发展模式的形成与变迁,故暂不将微观层面的要素禀赋纳入分析范畴。
- ②中共中央党史研究室:《中国共产党简史》,北京:中共党史出版社,2019年,第10页。
- ③毛泽东:《毛泽东选集》(第一卷),北京:人民出版社,1991年,第130-131页。
- ④毛泽东:《毛泽东选集》(第二卷),北京:人民出版社,1991年,第665、678页。
- ⑤毛泽东:《毛泽东选集》(第三卷),北京:人民出版社,1991年,第891页。
- ⑥赵凌云:《中国共产党经济工作史》,北京:中国财政经济出版社,2011年,第48页。
- ⑦毛泽东:《毛泽东选集》(第三卷),北京:人民出版社,1991年,第1091页。
- ⑧高新才:《中国经济改革30年:区域经济卷》,重庆:重庆大学出版社,2008年,第5页。
- ⑨习近平:《习近平谈治国理政》(第一卷),北京:外文出版社,2017年,第74-75页。
- ⑩习近平:《习近平谈治国理政》(第一卷),北京:外文出版社,2017年,第68页。

## 参考文献

- [1] 邓祥征, 梁立, 吴锋, 等. 发展地理学视角下中国区域均衡发展[J]. 地理学报, 2021(2).
- [2] 樊杰. 地域功能-结构的组织途径: 对国土空间规划实施主体功能区战略的讨论[J]. 地理研究, 2019(10).
- [3] 方创琳. 新发展格局下的中国城市群与都市圈建设[J]. 经济地理, 2021(4).
- [4] 戈大专, 龙花楼. 论乡村空间治理与城乡融合发展[J]. 地理学报, 2020(6).
- [5] 顾朝林, 赵晓斌. 中国区域开发模式的选择[J]. 地理研究, 1995(4).
- [6] 郭爱君, 范巧. 南北经济协调视角下国家级新区的北—南协同发展研究[J]. 贵州社会科学, 2019(2).
- [7] 郭爱君, 范巧, 张永年. 西北经济走廊建设与发展: 战略构想、现实条件与有效路径[J]. 兰州大学学报(社会科学版), 2020(1).
- [8] 李兰冰. 中国区域协调发展的逻辑框架与理论解释[J]. 经济学动态, 2020(1).
- [9] 李兰冰, 刘秉镰. “十四五”时期中国区域经济发展的重大问题展望[J]. 管理世界, 2020(5).
- [10] 李萍, 杜乾香. 新中国70年经济制度变迁: 理论逻辑与实践探索[J]. 学术月刊, 2019(8).
- [11] 刘志彪, 孔令池. 从分割走向整合: 推进国内统一大市场建设的阻力与对策[J]. 中国工业经济, 2021(8).
- [12] 孙久文, 蒋治. 新发展格局下区域协调发展的战略骨架与路径构想[J]. 中共中央党校(国家行政学院)学报, 2022(4).
- [13] 王亚飞, 郭锐, 樊杰. 国土空间结构演变解析与主体功能区格局优化思路[J]. 中国科学院院刊, 2020(7).
- [14] 魏后凯, 年猛, 李玢. “十四五”时期中国区域发展战略与政策[J]. 中国工业经济, 2020(5).
- [15] 肖金成. 区域发展战略的演变与区域协调发展战略的确立: 新中国区域发展70年回顾[J]. 企业经济, 2019(2).
- [16] 尹贻梅, 刘志高, 刘卫东. 路径依赖理论及其地方经济发展隐喻[J]. 地理研究, 2012(5).
- [17] 张克俊, 杜婵. 从城乡统筹、城乡一体化到城乡融合发展: 继承与升华[J]. 农村经济, 2019(11).
- [18] 赵前前, 范巧. “江”“河”国家战略联动促进中国南北方共同富裕的机制研究[J]. 兰州大学学报(社会科学版), 2022(1).

## The Generation Logic and Practice of China's Regional Economic Development Model

Guo Aijun Zhang Yongnian Fan Qiao

**Abstract:** By tracing the historical process of China's regional economic development till From the first National Congress to the 20th National Congress of the CPC, this paper sorts out and refines the historical literature via a meta-analysis. The characteristics and experience of regional economic development model transition are summarized using scientific abstraction and induction-deduction methods. The results show that: China's regional economic development, influenced jointly by policy-level, structure-level and power-level actions, has formed a production-oriented service revolution development model, a fairness-oriented balance development model, an gradient-oriented non-balance development model, a overall-oriented coordinated development model and a multi-oriented "new coordinate" development model. During the new development period, it is necessary to take the regional economic development as the guidance, and establish a new mechanism of regional coordinated development on the basis of spatial coordination, governance effective and market unity, therefore, promoting the formation of a new pattern of high-quality regional coordinated development.

**Key Words:** Regional Economic Development Model; Logical Framework; Historical Changes; Regional Coordinated Development

(责任编辑: 平 萍)