

【新中国成立75周年专题】

# 新中国成立75年来区域发展战略演进： 历史回顾、现实逻辑与未来展望\*

叶振宇

**摘要:**促进区域协调发展是中国式现代化建设的内在要求,是推动实现共同富裕的有效路径。新中国成立75年来,我国区域发展先后经历了区域平衡发展、沿海优先发展、区域协调发展三个阶段,每个阶段都有鲜明的时代特点、深刻的历史意涵和明晰的战略意图。区域发展战略的历史演进不仅能够揭示我国区域协调发展的由来,和中央深入推进区域协调发展、着力解决区域发展不平衡不充分的战略意图,还能从中探究我国区域协调发展战略演进的现实逻辑。从发展理念、战略格局、空间形态和区域政策等方面对区域发展战略未来方向进行前瞻性分析可以发现,中国式现代化道路走深入实将更加充分展现大国优势互补、高质量发展的区域经济布局逐渐形成的动态全景,这也意味着我国区域协调发展还有优化、完善的空间。

**关键词:**区域协调发展;区域发展战略;现实逻辑;未来展望

中图分类号:F207 文献标识码:A 文章编号:2095-5766(2024)05-0032-08 收稿日期:2024-07-16

\***基金项目:**国家社会科学基金重点项目“新时代中国区域协调发展的阶段效果评价研究”(23AGL043);中国社会科学院学科建设“登峰战略”资助计划(DF2023ZD24);中国社会科学院工业经济研究所研究阐释习近平经济思想项目“推动形成优势互补高质量发展的区域经济格局”(2024GJS008)。

**作者简介:**叶振宇,男,中国社会科学院工业经济研究所区域经济室主任,中国社会科学院西部发展研究中心主任,研究员(北京 100836)。

促进区域协调发展是新中国成立以来中国式现代化建设的重大实践,是国家治理体系和治理能力现代化的重要组成部分。习近平总书记指出,“不平衡是普遍的,要在发展中促进相对平衡。这是区域协调发展的辩证法”。当前,我国区域协调发展既要着力遏制区域发展差距过大,确保各地区人民基本生活保障水平大体相当和享受均等化的基本公共服务,又要推动各地区形成优势互补、高质量发展的格局,在发展中解决区域发展不平衡不充分问题。面对形势变化和未来的众多不确定性,我国区域协调发展要服务国家战略全局,聚焦中国式现代化建设的重大任务进行统筹谋划。既有研究显示,学术界对我国区域发展战略演进已经积累

了很多的成果,尽管阶段划分有些差异,但对21世纪以来区域协调发展实践探索认识比较一致(孙久文,2018;魏后凯,2019)。

## 一、我国区域发展战略演进的历史回顾

新中国成立75年来,中央在不同历史时期实施了不同导向的区域发展战略,这些战略对调整生产力布局、缩小区域发展差距、促进工业化与城镇化等发展目标产生了深远的影响。而区域发展战略的每次转变又与历史条件、现实问题、发展环境等因素紧密相连,反映了中央在处理公平和效率、统筹区域关系、谋划区域发展时序等方面的努力。

### (一) 改革开放之前区域发展战略与生产力布局调整

为扭转生产力分布高度不平衡的状况,我国从新中国成立不久至改革开放前夕实施了区域均衡发展导向的战略安排。新中国成立初期,我国经济活动布局主要集中在东部沿海、东北、长江流域等地区的少数几个中心城市和港口,地域广阔的西北和西南地区几乎没有什么工业(刘再兴,1995)。从1953年开始,中央政府制定的第一个五年计划付诸实施,掀起第一轮国民经济建设的高潮。在这项宏大计划实施之前,国家采取了贸易保护倾向的政策<sup>①</sup>,同时也限制农村人口向城市正常流动。这些政策的出台从某种程度上既支持了重工业化道路的优先发展,又保证了工业分散布局目标的实现。当时,国家片面地强调各地区搞“大而全”“小而全”的独立工业体系,忽视了区际分工与协作的内在要求(刘再兴,1995),这正如佟家栋(2005)所指出的,这个时期国内区际贸易活动被国家高度计划调配所取代,基本没有市场力量空间。

中央的计划性投资体现了区域均衡发展的政策取向。在“一五”时期,国家平衡内地和沿海的固定资产投资,充分发挥沿海原有工业基础和区位优势,增加对内地项目投资。1956年,毛泽东同志在《论十大关系》中就强调处理好沿海工业和内地工业关系的重要性<sup>②</sup>。在“一五”时期规划建设的项目中,除军工项目外,在东部地区投资的项目为27项,占总投资的33.9%,多达21项的项目集中投资在辽宁,投资额为46.4亿元,占总投资额的31.3%,而工业发达的上海、广东、江苏和浙江均没有安排建设项目;同期,中部地区(此处的“中部地区”包括黑龙江、吉林、内蒙古、山西、河南、湖北、湖南、安徽、江西等9个省份)获得项目投资55项,占投资总额的51.5%,包括武汉钢铁公司、洛阳有色金属加工厂、太原氮肥厂、长春第一汽车厂、丰满水电站、淮南谢家集中央洗煤厂等钢铁、有色、化工、机械、电力、能源等行业的大型项目(范恒山等,2012;董志凯,1999)。在“二五”时期,国家大型项目的投资明显向内地转移,大庆油田、江汉油田、贵昆铁路等项目都是这个时期的标志性工程。“三五”时期是我国历史上“三线”建设的高潮期,国家在内地的投资比重上升至75.1%,上海、天津、辽宁等沿海省市的工业迁往内地,拉动中西部地区投资迅猛增长。

到了“四五”时期,国家还在继续进行“三线”建设,内地比重持续维持较高的水平。但是,国家在这个时期开始纠正过度向内地倾斜的投资导向,沿海投资项目数有所增加,其中包括扩建鞍钢以及鞍本铁矿,扩建辽河油田、大港油田,兴建宁波港等。1972年,我国从国外引进26个大型的电力、化工、冶金和纺织项目,其中沿海有14个,投资额占投资总额的54.9%。进入“五五”时期,受当时政治环境的影响,很多国民经济建设的计划没有下达和实施,经济社会发展处于停顿状态。

表1 改革开放以前中国基本建设投资区域分布

时期	投资总额(亿元)	在全国总值比重(%)			东部为100		
		东部	中部	西部	东部	中部	西部
“一五”	611.58	41.8	26.6	21.2	100	63.6	50.7
“二五”	1307	37	30.6	26.8	100	82.7	72.4
“三五”	1209.09	24.9	28.2	38.5	100	113.3	154.6
“四五”	2276.37	33.4	28.1	28.4	100	84.1	85

资料来源:范恒山、孙久文、陈宣庆等,《中国区域协调发展研究》,商务印书馆2012年版。

注:本文的东部地区包括辽宁、北京、天津、河北、山东、江苏、上海、浙江、福建、广东、海南和广西等12个省(区、市),中部地区包括黑龙江、吉林、内蒙古、山西、河南、湖北、湖南、安徽、江西等9个省(区),西部地区包括重庆、四川、贵州、云南、陕西、甘肃、青海、西藏、宁夏、新疆等10个省(区、市)。

### (二) 改革开放以来区域发展战略调整与区域格局变化

改革开放以来,我国推动区域协调发展经历了逐渐摸索、认识和把握规律的过程。在此过程中,我国区域战略从最初的以追求效率为导向,实施沿海地区优先发展战略,逐渐过渡到更加注重公平且兼顾效率的区域协调发展的阶段。随着区域战略的调整,我国区域发展格局随之发生了适应性的改变,更趋于优化,多极化的区域格局逐渐缓解了区域发展不平衡不充分问题。

#### 1. 沿海地区优先发展阶段(改革开放初期至“八五”计划末期)

在党的十一届三中全会召开之后,中央对全国生产力布局作出了战略性调整,实施沿海地区优先发展战略<sup>③</sup>。20世纪80年代我国区域发展战略转变是改革开放初期的现实选择,从某种程度上体现了邓小平同志“先富带动后富,最终实现共同富裕”<sup>④</sup>和“两个大局”的思想<sup>⑤</sup>。

第一,我国开启了由点带面、逐渐深入的对外

开放探索。1979—1981年,中央为了加快改革开放步伐,于1979年率先赋予广东、福建两省实行“特殊政策、灵活实施”的权限,广东、福建利用其毗邻港澳台的区位优势,加快建设带动全国其他地区的改革开放窗口。中央陆续批准设立深圳、珠海、厦门、汕头为经济特区。在“六五”时期(1981—1985年),我国区域发展战略向东部沿海地区倾斜的趋势更加明显,不仅表现为国家加大在沿海地区安排重点项目投资,还表现为更多优惠政策在沿海地区率先实施,增强了沿海地区作为对外开放前沿的优势。

第二,沿海地区优先发展战略实施加快我国对外开放的步伐。在“七五”时期(1986—1990年),根据经济社会发展水平和地理特征,中央遵循经济梯度逐级递减规律,将全国划分为东部、中部、西部三大经济地带。1987年12月,中共中央提出沿海地区经济发展战略,支持沿海地区发展外向型经济,大力吸引利用外资,通过“两头在外,大进大出”进入“国际经济大循环”。同时,中央决定进一步扩大沿海对外开放的地域范围,批准海南升格为省建制并设立特区,很快又批准上海市浦东新区为改革开放新的试验区,这些举措侧面反映了中央对沿海地区的政策支持力度相当大。

第三,在继续支持沿海地区开放发展的同时,中央逐渐加大对中西部地区的支持。进入“八五”时期(1991—1995年),在坚定社会主义市场经济体制改革和优先考虑沿海地区发展的同时,中央逐渐将更多的项目安排在中西部地区,主要表现在国家财政预算投资中,中西部地区的比重明显要高于沿海地区,同时决定将重庆、武汉等沿江城市设为对外开放城市,带动中西部地区对外开放。但在市场力量的作用下,“八五”时期我国东部地区基本建设投资远高于中西部地区。同时,随着区域发展不平衡问题日益凸显,为解决农村贫困问题,缩小东西发展差距,1994年国务院印发了《国家八七扶贫攻坚计划(1994—2000年)》,这个文件为20世纪90年代全国扶贫工作提供了重要指南,该计划的实施为后续开展扶贫攻坚工作打下了基础,积累了经验。

2. 区域协调发展起步探索阶段(1996年至党的十八大)

随着区域发展差距持续扩大,中央逐渐认识到缩小区域发展差距的紧迫性和重要性。在“九五”计划实施前夕,1995年9月江泽民同志强调,“解决

地区发展差距,坚持区域经济协调发展,是今后改革和发展的一项战略任务”<sup>⑥</sup>。很快,促进区域经济协调发展成为中央经济工作的一项重点任务。1996年3月,第八届全国人民代表大会第四次会议批准通过的《中华人民共和国国民经济和社会发展“九五”计划和2010年远景目标纲要》提出,从“九五”开始“更加重视支持内地的发展,实施有利于缓解差距扩大趋势的政策,并逐步加大工作力度,积极朝着缩小差距的方向努力”。“九五”计划提出对中西部地区资源开发和基础设施建设、财政转移支付、改革开放、扶贫开发等诸多领域进行支持。1999年底,中央经济工作会议正式提出西部大开发战略设想,计划对西部地区生态环境保护、基础设施建设等方面加大投资,提高西部地区自我发展能力。

进入21世纪,我国加大力度统筹区域发展,着力解决区域落后、区域衰退等问题。2000年,中央启动实施西部大开发战略,并将之作为“十五”计划的重要任务。进入“十五”时期(2001—2005年),中央先后实施了振兴东北等老工业基地和促进中部崛起战略。2002年11月党的十六大报告正式提出“支持东北地区等老工业基地加快调整和改造”的设想。2003年10月,中共中央、国务院印发《关于实施东北地区等老工业基地振兴战略的若干意见》,正式吹响了东北地区等老工业基地振兴发展的时代号角。同时,中央对资源型城市特别是资源枯竭型城市在就业、接续产业发展、生态环境治理与保护等领域予以比较全面、力度较大的政策支持。进一步地,2006年4月中央印发《中共中央 国务院关于促进中部地区崛起的若干意见》,这标志着中部崛起战略的实施,意味着以东部、中部、西部和东北地区为依托的区域协调发展格局初步确立。

随着四大区域板块互动发展格局逐渐形成,区域协调发展进入认识深化和实践拓展的阶段。“十一五”规划纲要明确提出,实施推进西部大开发、振兴东北地区等老工业基地、促进中部地区崛起、鼓励东部地区率先发展的区域发展总体战略,健全区域协调互动机制,形成合理的区域发展格局。同时,“十一五”规划纲要还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,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。2007年10月,党的十七大报告提出坚持



以科学发展观为指导,在“区域协调发展”部分特别指出注重实现基本公共服务均等化<sup>⑦</sup>。这反映了中央对区域协调发展的认识已经从以往更加关注缩小区域发展差距逐渐扩大到重视基本公共服务均等化问题。2011年开始实施的“十二五”规划纲要是对“十一五”规划纲要的继承和深化,对西部大开发、东北地区等老工业基地振兴、中部崛起和东部率先发展都有具体任务的安排,也明确了城市化地区、农产品主产区和重点生态功能区的发展方向。

3.新时代区域协调发展纵深推进阶段(党的十八大以来)

2012年11月,党的十八大在北京成功召开,以习近平同志为核心的新一届党中央领导集体走到了历史舞台的中央,开启了新时代区域协调发展的新探索。一方面,以四大区域板块为基础,继续深入实施区域发展总体战略。另一方面,2014年以来,习近平总书记亲自谋划、亲自推动了京津冀协同发展、长江经济带发展、粤港澳大湾区建设等区域重大战略实施,规划建设河北雄安新区。2017年11月,党的十九大报告首次提出“实施区域协调发展战略”,清晰阐明了中央统筹推动四大区域板块发展、区域重大战略、特殊类型地区发展等重点任务。党的十九大以来,在习近平总书记亲自谋划和推动下,中央决定实施海南自由贸易港建设、长三角一体化发展、黄河流域生态保护和高质量发展等区域重大战略。2018年11月,《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》首次提出了基本公共服务均等化、基础设施通达程度比较均衡、人民基本生活保障水平大体相当等三个区域协调发展的基本目标。2020年底我国打赢了脱贫攻坚战,全面消除了绝对贫困问题。2022年10月,党的二十大报告提出了中国式现代化五个方面的特征,且对促进区域协调发展进行了更加全面的论述,对新时期这项任务有了战略性的部署。党的二十大以来,习近平总书记先后多次主持召开区域重大战略推进工作座谈会,对有关区域重大战略深入实施提出了要求,也指明了方向。中央为更好推动区域协调发展工作,成立了相应的领导小组。总之,党的十八大以来,在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下,我国区域协调发展取得明显进步,积累了许多宝贵的实践经验。

## 二、我国区域发展战略演进的现实逻辑

1978年召开的党的十一届三中全会成为我国区域发展格局优化调整的重大历史转折,会上强调经济建设将作为今后工作的中心,提出国民经济调整和实行改革开放的重大方针。随着对外开放环境日渐宽松,中央对区域发展战略调整又与市场化改革导向紧密联系起来,在追求效率与公平之间做出了动态的权衡。纵观改革开放以来我国区域发展差距变动趋势就不难看出,中央关于区域发展战略重大决策的初衷就是缩小市场化改革过程带来的区域发展差距扩大问题(见图1)。从20世纪90年代末至党的十八大前夕,区域协调发展从理念构想逐渐走向实践探索,中央先后实施了西部大开发、东北地区等老工业基地振兴、促进中部地区崛起等重大战略,确立了以东部、中部、西部和东北地区这四大板块为基础的区域发展总体战略。在这十余年的时间里,我国区域协调发展已从缩小区域发展差距的初衷逐渐扩大到促进基本公共服务均等化、改善区域发展条件、增强区域内生增长动力、加强生态环境保护等目标。党的十八大以来,随着国内外发展环境和发展条件的变化,中央在继续实施区域发展总体战略和主体功能区战略的同时,又先后实施了京津冀协同发展、长江经济带发展、粤港澳大湾区建设、长三角一体化发展、黄河流域生态保护和高质量发展等区域重大战略,逐步确立了新时代区域协调发展的“四梁八柱”。这些战略实施的叠加效果如今已逐步显现出来,省际区域发展差距有所下降,重点区域一体化水平显著提高。



图1 1978—2022年中国各地区人均GDP的基尼系数变化  
资料来源:作者根据历年《中国统计年鉴》报告的各省(区、市)地区生产总值和人口数据进行计算的结果。

注:使用可比价计算的各省(区、市)人均GDP计算基尼系数,用于表征各地区发展差距。

目前,我国区域协调发展已取得了明显的效果,区域发展相对差距趋于缩小,各地区比较优势得到发挥,区域发展平衡性协调性取得进步<sup>⑧</sup>。然而,在对历史资料进行梳理和总结时,不难发现:中央当时作出实施区域协调发展的决定,与经济阶段性、现实问题的紧迫性、社会的稳定性等因素密切相关。我国之所以持续优化调整区域战略,深入实施区域协调发展,可以从以下四个方面来思考其现实逻辑。

第一,问题严重性凸显。进入20世纪90年代,随着市场化改革深入推进,我国区域发展活力得到了极大的释放,对外开放从沿海向内地拓展,重大改革举措朝着中国特色社会主义市场经济体制方向推进。然而,各地区并没有相对均等地分享到改革开放带来的利好结果,中西部地区经济发展水平、增长速度和居民可支配收入水平与东部地区差距明显拉大,东北地区在国企改革冲击下出现经济增速下滑和转型困难。中央在20世纪90年代中期已经意识到解决区域差距扩大问题的重要性、紧迫性。1995年9月,江泽民同志指出,从“九五”计划开始,要更加重视支持中西部地区经济发展,逐步加大解决区域差距继续扩大趋势的力度,积极朝着缩小差距的方向努力<sup>⑨</sup>。学术界非常关注我国区域差距持续扩大的问题,不仅测算了区域差距有关指标,还开展区域差距国际比较和造成这种状况的原因对策研究,这些成果产生了很大的社会影响力。胡鞍钢等(1995)研究发现,20世纪90年代初期我国区域差距高于南斯拉夫和印度这两个当时被认为是世界区域差距比较大的国家,也高于发达国家区域差距历史上的最大值。在这样的情形下,中央在“九五”计划中明确提出要“坚持区域经济协调发展,逐步缩小地区发展差距”。这是聚焦共识、缩小区域发展差距的重大决策。进入21世纪,西部大开发战略付诸实施,但东北地区等老工业基地陷入衰退困境,中部地区经济增速进入“塌陷状态”。区域发展出现大面积的问题,又叠加了宏观经济过热、低水平重复建设等问题,使得国民经济运行面临很大的挑战。于是,中央在决定实施西部大开发之后又在2003年10月和2006年4月先后实施了振兴东北地区等老工业基地和促进中部地区崛起的发展战略,这标志着区域发展总体战略的基本形成。此后,随着经济结构性调整、传统发展方式弊端逐渐

暴露以及发展环境和条件发生变化,我国经济增速趋于放缓,传统经济增长动力弱化,迫切需要区域协调发展进行战略性优化调整。党的十八大以来,中央根据形势需要实施京津冀协同发展、长江经济带发展、粤港澳大湾区建设、长三角一体化发展、黄河流域生态保护和高质量发展等区域重大战略,同时继续深入推进西部大开发、中部崛起、东北全面振兴等战略。这些决策部署既体现区域协调发展战略的延续性,又针对大国区域发展内在规律适时推动重点区域发展和重点流域协同治理和高质量发展。

第二,大国安全稳定的需要。诸多事实表明,一个国家区域差距过大必将威胁到国家社会稳定大局。进入20世纪90年代之后区域差距迅速扩大,已引起社会广泛关注和讨论,也引起部分学者对国家是否能够长治久安的担心。区域差距过大会造成发展不公平问题,甚至影响社会正常秩序。在此情形下,我国在“九五”时期计划启动实施区域协调发展,在重大改革开放举措、重大项目布局、基础设施建设等方面更加注重区域发展的平衡性、公平性,使长期被扭曲的区域关系逐渐重新回归到正常的轨道。从西部大开发、东北等老工业基地振兴、促进中部地区崛起战略到党的十八大以来实施京津冀协同发展等区域重大战略,除针对性解决各地区发展具体问题外,还着力解决区域发展不平衡不充分问题,以便维护国家长治久安。

第三,大国发展历史所趋。国际经验表明,很多国家区域发展差距随着收入水平的提高呈现先上升后下降的变化态势(Williamson, 1965)。然而,这是基于国别经验研究的基础上提出来的一个经典理论假说,而关于区域发展差距从扩大到缩小的拐点是否自然发生并没有明确说明。而且,如果该理论假说被应用于解释我国这样体制转型的发展中大国,也有必要结合实际进行合理解读。改革开放初期,1978年我国人均GDP仅为385元,按当年平均汇率折算为224美元,在1992年中央决定建立社会主义市场经济体制的改革之时,我国人均GDP为2334元,按当年平均汇率折算为423美元。进入21世纪以后,我国人均GDP的变异系数值在2003年达到峰值(0.769),人均GDP为10666元,按当年平均汇率折算达到1289美元。2022年我国人均GDP的变



异系数值降至0.417,人均GDP为85698元,按当年平均汇率折算达到12715美元<sup>⑩</sup>。我国区域发展相对差距之所以能这么快出现明显下降,显然是与中央大力实施区域协调发展的重大决策分不开的,否则我国区域发展差距扩大趋势可能还将持续更长一段时间。其实,每个大国要走向现代化强国,都必须正视区域发展差距明显扩大的问题,同时也要找准时机,实施有效的区域政策,进而着力缩小区域发展差距。这也说明了中央政府在区域协调发展中具有不可替代的作用,需要统筹使用各类区域政策工具,遏制区域发展差距过大,避免其出现长期性、复杂性和综合性特征。

第四,条件逐步具备。随着综合国力不断增强,我国在世纪之交提出实施西部大开发战略,推动区域协调发展。江泽民同志在1999年11月召开的中央经济工作会议上指出,“中央认为,现在研究实施西部大开发战略,条件基本具备,时机已经成熟”<sup>⑪</sup>。这说明了中央对实施西部大开发战略所需的财力有了清楚的估计,对战略实施的大局形势也有了初步的预判,换言之,我国当时经济实力能够承受得住这个战略实施的必要支出,而且在当时形势下也应该着力解决西部地区落后的问题。据统计,1999年,我国国民生产总值达到90564.4亿元,经济增速7.7%,人均GDP为7229元,按当年平均汇率折算为873美元,进入当时世界银行界定的中等收入国家行列<sup>⑫</sup>。而且,新中国成立以来我国在不同时期对西部地区进行投资建设,西部地区自身也有了一定的积累。在这种情况下,国家完全有能力来解决东西差距扩大的问题。进入21世纪,特别是加入世贸组织之后直到国际金融危机发生前,我国经济年均增速达到10%以上,因此能够同时推动西部大开发、东北等老工业基地振兴和促进中部崛起战略的实施。2010年,我国国内生产总值达到58783亿美元,超过日本成为全球第二大经济体,同时外汇储备、对外贸易、制造业增加值、主要工业品产量等指标也跻身世界前列,人口城镇化率达到50%<sup>⑬</sup>。党的十八大以来,我国区域协调发展的条件和时机更加成熟。中央深入推进京津冀协同发展、长江经济带发展等一系列区域重大战略,是从国情出发,立足客观条件作出的重大决策部署。

### 三、我国区域发展战略的未来展望

“十五五”时期是中国式现代化建设爬坡过坎的攻坚突破时期,也是扎实实施高水平区域协调发展、推动实现共同富裕取得实质性进展的关键战略机遇时期。扎实推动高水平区域协调发展、逐步解决区域发展不平衡不充分问题是中国式现代化建设的内在要求。党的二十大报告明确提出了中国式现代化的五个基本特征,而全体人民共同富裕和人与自然和谐共生都离不开高水平区域协调发展。针对现阶段我国区域协调发展面临的问题挑战,中央和地方都应立足实际情况,坚持问题导向与目标导向相结合,明晰思路加以应对,以实现高水平区域协调发展,推动中国式现代化建设取得更大进展。

第一,从发展理念看,新发展理念将引领区域高质量发展更加深入推进,统筹发展和安全的关系有必要融入区域战略之中。越来越多的实践表明,各地区逐渐接受并自觉践行新发展理念,推动高质量发展取得重要进展;而且,发展环境和条件变化正在倒逼各地区加快从传统发展方式向创新驱动的发展方式转变,加快发展新质生产力,以形成高质量发展新动能。新发展理念将在未来一个时期继续引领各地区扎实推动高质量发展,从根本上扭转地方政府以往片面追求高增长的政绩观,改变地方政府为高增长而激烈竞争的行为。当然,新发展理念落到实处是有成本和阻力的,但跟长期发展利益相比,却是微不足道的。统筹发展和安全是“十五五”时期区域发展战略实施不可回避的遵循,守好生态安全、粮食安全、边疆安全、产业链供应链安全等都要相应区域发挥更大的作用,构建自然保护地体系、保障粮食主产区利益、维护边疆繁荣稳定、建设国家战略腹地等举措还要继续实施和完善。

第二,从战略格局看,以东部、中部、西部和东北地区四大区域板块为基本单元,统筹全国区域战略布局和区域重大战略,着力解决重大现实问题将延续下去,并将取得更多实质性成效。四大区域板块仍是组织全国重大战略布局的空间单元,尽管面临着空间尺度太大而不利于政策精准到位实施的问题,但从目前来看,在没有更优的方案下,还是比较稳妥的选择。而且考虑到我国各地区发展阶段

和现实条件的差异性,四大区域板块这种划分方案还是中央当前实施区域调控管理和区域政策的务实选择。京津冀协同发展、长江经济带发展、粤港澳大湾区建设、长三角一体化发展、黄河流域生态保护和高质量发展等区域重大战略已取得阶段成效,进入更深层次的推进阶段,迫切需要推动相关领域改革,形成与之相适应的体制机制环境。这几个区域重大战略也到了需要融合贯通的阶段,需要从以前各自推进阶段向相互贯通、相互借鉴、相互支撑的阶段转变。

第三,从空间形态看,以城市群和都市圈为核心的多极化、高水平开放的空间体系将支撑优势互补、高质量发展的区域经济布局。随着《全国国土空间规划纲要》付诸实施,我国以往那种大尺度、大范围、高投资的开发活动将明显受到抑制。以中心城市为核心的都市圈和以若干中心城市与大中小城市共同组成的城市群将成为人口城镇化与产业战略布局的主要形态,在国家高质量发展动力系统中具有强大的增长极作用。并且随着国内大循环堵点逐步被打通,现代化的交通体系日趋完善将强化不同层次的增长极之间快速联通,产品和要素自由流动更顺畅将促进国内统一大市场的形成和深化区域分工体系的构建。增长极形成的极化地区将集聚相当份额的人口和非农产业活动,非极化地区将通过城乡融合、特色产业发展、上级政府各类政策支持等途径实现平稳发展,确保区域协调发展的三个基本目标能够实现。

第四,从区域政策看,区域政策体系不仅要优化调整,还应该加快转型和创新的步伐,以适应形势变化和时代任务。改革开放四十多年来,我国区域发展战略历史演进是区域政策实践探索的过程,公平和效率也成为影响我国不同发展阶段区域政策实施的两个核心变量。虽然在理论上,以地区的繁荣或以人的繁荣为目标代表着区域政策的两种不同价值取向,但在实践中这两种取向的区域政策都被灵活运用于解决区域问题,取得了不错的效果。面向未来,我国区域政策体系转型和创新的方向是:一方面,细化政策实施的空间单元,提高政策精准度,更有效地靶向解决区域问题。借鉴国外经验,探索建立标准区的区划体系(张可云,2005),针对不同类型的问题区域做到精准识别、精准施策和精准评估。另一方面,强化区域政策有效供给的组

织保障,塑造健康有序的区域关系。建议中央区域协调发展领导小组除协调推进区域重大战略深入实施外,还宜把区域政策体系转型和创新列为工作的重点,逐步削减和撤销增长导向型的区域政策,强化推动实现共同富裕区域政策的有效供给。

#### 四、结语

新中国成立75年来,区域协调发展思想始终贯彻于我国区域发展战略的演进过程,思想的源头可追溯到1956年毛泽东同志的《论十大关系》中关于处理好沿海工业和内地工业关系的论述,而邓小平同志“先富带动后富,最终实现共同富裕”和“两个大局”的思想则对改革开放以来我国区域协调发展的实践探索具有重要的指导意义。回顾区域发展战略演进的历程,不难发现,我国促进区域协调发展的战略演进有其内在的逻辑。在20世纪90年代初确定社会主义市场经济体制改革的背景下,我国区域发展差距持续扩大,问题严重性凸显,甚至可能对国家安全稳定构成潜在的重大威胁;同时,国际经验表明,区域发展差距扩大是有望扭转的,我国逐渐具备缩小区域发展差距的条件,也有能力坚持问题导向与目标导向相结合,以逐步完善区域协调发展的有关重大战略部署。现阶段,我国区域协调发展战略既发挥了增长极的作用,又促进了外围地区的发展,从而逐步推动形成优势互补、高质量发展的区域经济布局。然而,区域发展不平衡不充分仍是现阶段我国区域协调发展迫切需要解决的主要矛盾,世界百年未有之大变局、新一轮科技革命与产业变革等对我国区域格局变化产生了深远的影响,值得高度重视。

面向未来5—15年,我国区域发展战略优化调整要服务中国式现代化建设这个全局性、中心性、时代性的重大任务。一方面,在构建新发展格局中,我国区域发展战略有必要融入其中,在开放环境中优化重大生产力布局,探索深层次、宽领域区域一体化发展模式,进一步消除影响要素和产品流动、产业转移的体制机制障碍,使多极化、相对均衡发展、效率与公平兼具的区域格局能够形成,全体人民的共同富裕、人与自然和谐共生等中国式现代化目标能够实现。另一方面,我国社会主义制度的优越性将通过高水平区域协调发展释放出更大的红

利,使各地区城乡居民有更多的幸福感、获得感;同时,高水平区域协调发展有利于各地区深化分工、强化互补优势,持续增强各地高质量发展动力。总之,我国区域发展战略今后将继续沿着中国式现代化道路的方向演进,要深入探索高水平区域协调发展路径和机制,确保如期实现中国式现代化目标。

### 注释

- ①政务院在1950年通过了《关于关税政策和海关工作的决定》,宣布我国将采取独立自主的关税政策。②毛泽东:《毛泽东文集(第七卷)》,人民出版社1999年版,第23—24页。③即充分利用沿海地区的工业基础和区位优势,支持东部沿海地区面向国际市场,积极参与国际市场竞争,大力发展外向型导向的战略模式。④邓小平:《邓小平文选(第三卷)》,人民出版社1993年版,第149页。⑤邓小平:《邓小平文选(第三卷)》,人民出版社1993年版,第277—278页。⑥江泽民:《江泽民文选(第一卷)》,人民出版社2006年版,第466页。⑦详见党的十七大报告。⑧参见《国务院关于区域协调发展情况的报告》,网址 [http://www.npc.gov.cn/c2/c30834/202306/t20230628\\_430333.html](http://www.npc.gov.cn/c2/c30834/202306/t20230628_430333.html)。⑨江泽民:《江泽民文选(第一卷)》,人民出版社2006年版,第466页。⑩数据来源:《中国统计年鉴2023》。⑪江泽民:《江泽民文选(第二卷)》,人民出版社2006年版,第437页。⑫数据来源:《中国统计年鉴2000》。⑬数据来源:《中国统计年鉴2011》。

### 参考文献

- [1]邓小平.邓小平文选(第三卷)[M].北京:人民出版社,

1993.

- [2]董志凯.关于“156”项的确立[J].中国经济史研究,1999(4).  
 [3]范恒山,孙久文,陈宣庆,等.中国区域协调发展研究[M].北京:商务印书馆,2012.  
 [4]胡鞍钢,王绍光,康晓光.中国地区差距报告[M].沈阳:辽宁人民出版社,1995.  
 [5]江泽民.江泽民文选(第一卷)[M].北京:人民出版社,2006.  
 [6]江泽民.江泽民文选(第二卷)[M].北京:人民出版社,2006.  
 [7]刘再兴.中国生产力总体布局研究[M].北京:中国物价出版社,1995.  
 [8]毛泽东.毛泽东文集(第七卷)[M].北京:人民出版社,1999.  
 [9]孙久文.论新时代区域协调发展战略的发展与创新[J].国家行政学院学报,2018(4).  
 [10]佟家栋.贸易自由化与发展中大国[M].天津:天津教育出版社,2005.  
 [11]习近平.推动形成优势互补高质量发展的区域经济布局[J].求是,2019(24).  
 [12]魏后凯.中国区域经济发展[M].北京:经济科学出版社,2019.  
 [13]张可云.区域经济政策[M].北京:商务印书馆,2005.  
 [14]J G WILLIAMSON. Regional inequality and the process of national development: A description of patterns [J]. Economic development and cultural change, 1965, 13(4):3—45.

## The Evolution of Regional Development Strategies During 75 Years after the Establishment of New China: Historical Review, Practical Logics and Future Prospects

Ye Zhenyu

**Abstract:** Coordinated regional development is considered as inherent require of Chinese path to modernization and effective way to realizing common prosperity. During 75 years after the establishment of New China, national regional development has three stages, including regional balanced development, preferential development for coastal areas and coordinated regional development, each stage has its bright character, profound historical connotation and clear strategic intent. The regional development strategies' history not only can explain the origin of coordinated regional development and strategic intent for promoting coordinated regional development to solving regional the problems between unbalanced and inadequate development by central government, but also can explore practical logics of regional development strategies' evolution. Moreover, the paper gives a prospective analysis about development concepts, strategy pattern, spatial configuration and regional policies, the way of Chinese Modernization reveals the dynamic scene of a regional economic layout and a territorial space system that complement each other's strengths and promote high-quality development. However, it means improvement on coordinated regional development will be made by China's central and local governments.

**Key Words:** Coordinated Regional Development; Regional Development Strategies; Practical Logics; Future Prospects

(责任编辑:柳阳)