

【区域经济理论】

近五年来我国战略性区域规划研究综述与展望

段娟

摘要:2009年至今,中央先后批准发布了一系列新区、综合配套改革试验区以及经济区规划,许多区域规划上升为“国家战略”,成为国家宏观调控在区域层面上落实的重要手段和改变我国区域发展格局、推进区域经济一体化进程以及实施区域发展总体战略的重要举措。同时,近年来战略性区域规划的密集出台也不可避免地产生了一些新问题。梳理近年来学者们对国家战略性的区域规划的概念界定、出台背景和原因、主要特征和功能、实施的成效、存在问题和解决途径等方面的研究成果和观点,总结进展,发现薄弱环节,并在此基础上提出今后亟待深入研究的若干方向,对于深化区域规划研究有着重要的现实意义。

关键词:战略性区域规划;区域发展规划;区域发展战略;区域经济格局

中图分类号:TU982 **文献标识码:**A **文章编号:**2095—5766(2014)06—0013—10 **收稿日期:**2014—07—09

作者简介:段娟,女,中国社会科学院当代中国研究所副研究员(北京 100009)。

DOI:10.14017/j.cnki.2095-5766.2014.0031

区域规划是国家进行空间管治的重要手段,一般指在一定地域空间内,基于地区发展的条件和存在的问题,对区域经济社会发展和国土综合整治做出的总体部署。科学编制和实施系列以整体利益、长远利益、全民利益为目标的,统筹兼顾、协调发展、全国覆盖的区域规划,是现阶段推进我国合理地配置公共资源、解决地区发展面临的矛盾和问题,促进国民经济持续快速协调健康发展和社会全面进步的重要途径。

面对转变经济发展方式和解决区域经济发展不断涌现出来的新矛盾、新问题的迫切要求,为了促进国民经济协调健康发展,近年来,中央政府对区域发展和区域规划工作作出了一系列具体部署。国家“十二五”规划纲要提出要“充分发挥不同地区比较优势,促进生产要素合理流动,深化区域合作,推进区域良性互动发展,逐步缩小区域发展差距”和“按照全国经济合理布局的要求,规范开发秩序,控制开发强度,形成高效、协调、可持续的国土空间开发格局”。党的十八大报告也明确提出要“继续实施区域发展总体战略,充分发挥各地区比较优势”和“加快实施主体功能区战略,推动各地区严格按照主体功能定位发展”。党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的

决定》中指出,“健全以国家发展战略和规划为导向、以财政政策和货币政策为主要手段的宏观调控体系”和“扩大内陆沿边开放。抓住全球产业重新布局机遇,推动内陆贸易、投资、技术创新协调发展”等。2014年初,中央经济工作会议提出,要完善并创新区域政策,缩小政策单元,重视跨区域、次区域规划,提高区域政策的精准性。2014年初,政府工作报告又明确提出,要谋划区域发展的新棋局,由东向西,由沿海向内地,沿大江、大河和陆路交通干线,推动区域发展。依托“黄金水道”建设长江经济带、以海路重点口岸为重点,形成以沿河连接的西南、中南、东北、西北等经济支撑带,推动长三角地区经济一体化,深化泛珠三角区域经济合作,加强环渤海及京津冀地区经济协作。为了全面贯彻党中央、国务院的决策部署,近五年来,我国先后批准发布了一系列新区、综合配套改革试验区以及经济区规划,许多区域规划上升为“国家战略”,成为国家宏观调控在区域层面上落实的重要手段和缩小区域发展差距、推进区域经济一体化进程的重要举措。同时,近年来战略性区域规划的密集出台也不可避免地产生了一些新问题。学界对我国区域规划问题从不同角度和层次进行了广泛和深入的探讨,为了廓清学界观点脉络,明晰研究问题焦点,

前瞻未来研究重点,本文通过梳理近五年来学者们对国家战略性区域规划的概念界定、出台背景和原因、主要特征和功能、实施的成效、存在问题和解决途径等方面的研究成果和观点,总结进展,发现薄弱环节,并提出今后亟待深入研究的若干方向。

一、关于国家战略性区域规划的概念界定和内涵解析

什么是国家战略性区域规划?对其概念内涵的界定,学者们提法不一。

概念定义方面,陈耀指出,所谓国家级区域规划,主要是指由国家批复实施的区域性规划(也包括旨在促进特定区域发展的国家政策措施)。^①王艺等指出,国家级区域规划是指由国务院批准的区域规划及重要地区规划,由于地域位置显著,发展效应明显,在发展过程中肩负着国家的特殊使命,被形象地誉为“国家战略”。国家战略代表着国家对规划地区的根本诉求以及发展方向的探索,具有不同寻常的意义。成为国家战略的地区,都承担着区域发展的重任,面临着重大的发展机遇。^②

内涵解析方面,王向东等从四个方面对国家战略性区域规划与一般的区域发展规划进行了比较,指出,中国的空间规划大体可以分为发展规划、城乡建设规划、国土规划三大体系,分别由国家发改委、住建部和国土资源部三个系统牵头编制。三个规划体系都有区域尺度的规划,分别是国民经济和社会发展规划、城市群/都市区建设发展规划和区域国土规划。但“国家战略性”区域规划与一般的区域发展规划有所不同。首先,它是国家战略,由国家来制定和推动,突破了原来“一级政府一级规划”的框架。其次,它是区域总体部署,是国家区域发展总体战略的细化和落实,涉及到经济社会多个领域,空间规划是其中重要的内容,但不同于建设和国土规划仅侧重区域空间建设发展。再次,它是一种经济区区域尺度规划,不局限于某一特定行政区范围,与传统省市县乡发展规划和建设规划都有很大不同。最后,它是一种地区主题性很强的规划,不同于一般的经济社会发展总体规划和专项规划。已公布的国家战略区域规划大多会根据不同的侧重点确定不同的主题,虽然是总体部署但都围绕其主题展开,同时具有专项规划的部分职能。因此,“国家战略性”区域规划与原有的区域规划体

系既有相互联系的内容也具有自己的特点,丰富了既有的区域规划体系。^③刘云中从三个方面强调了“国家战略性”区域规划的标志:第一是由国家出台,即由国务院批复、发文或讨论通过,亦即近年来常说的“国家战略”;第二是具有典型的经济区域导向特征,是针对特定类型地区的规划,而不是针对全国的整体规划;第三是区域发展规划,而不同于原有的国民经济社会发展五年规划、城市(城乡)规划和国土规划。^④他指出,很多由国务院批复的城市总体规划、省域城镇体系规划、地区产业规划和国土规划并不属于“国家战略性”区域规划的范畴。吴昊等也强调,目前存在着一种广为流传的误解,即每当一个区域规划得到中央政府(国务院)批准或批复,社会各界就认为该区域规划已经上升为国家战略。其实,国务院批准或批复仅表明国家同意或认可有关地方政府按照规划方案进行改革和区域开发,但却并不意味国家会出台系统的政策予以支持,更不意味该区域发展规划已经成为国家发展战略。严格意义上讲,只有包含国家全局性战略目标并且出台系统的支持政策的区域发展规划,才能被称为国家战略性区域发展规划。^⑤

二、关于战略性区域规划出台的背景和原因分析

根据上述战略性区域规划的界定,以2005年6月21日国务院正式批准上海浦东新区综合配套改革试点开始,截至2014年7月17日《珠江—西江经济带发展规划》(国函[2014]87号文)的获批,共有80余项区域规划及相关政策文件上升为国家战略。从出台“国家战略性”区域规划的节奏看,2005—2006年为启动年,分别只有上海浦东新区和天津滨海新区这两个综合配套改革试验区的发展规划被纳入国家战略。此后加快了节奏,2007—2011年间共批复了43个重点区域规划,尤其是2009—2011年,区域规划密集出台,分别出台了12、9和16个“国家战略性”区域规划,占到了总数的70%。从2011年下半年开始,区域规划不再全面密集铺开,而是有针对性地提出老少边穷地区、边疆地区等的规划或意见,如滇桂黔石漠化片区、武陵山片区、陕甘宁革命老区等。^⑥为什么近年来大量区域规划上升为国家战略层面密集推出?学者们从不同的视角进行了解析。

(一)金融危机的爆发促使战略性区域经济规划大量推出

研究指出,2008年下半年金融危机突然爆发,我国具有典型“外向型”经济特征的沿海地区遭到了近30年来最大的外部冲击,外部需求直线下降。2009年我国将扩大内需提高到前所未有的高度,希望通过发展中西部地区和欠发达地区来拉动庞大的国内消费市场。^①由美国次贷危机引发的全球金融危机持续发酵,世界经济可能进入一个较为长期的增长速度低迷期,依靠出口和投资推动区域经济尤其是东南沿海地区经济发展的方式难以持续,迫切需要新的举措和政策引导区域经济发展方式的转变。^②金融危机使我国经济经历了困难的一年。给我国的发展带来三点启示:一是发达国家利用以虚拟经济、过度负债消费拉动增长的方式难以为继;二是依靠资源消耗、危害环境的发展方式难以为继;三是利用廉价劳动力获得国际竞争优势,依靠外需和投资拉动的发展方式难以为继。金融危机使得区域经济的协调发展,经济发展格局的改变,以及经济发展结构的调整成为我国迫切需要解决的问题。^③

还有研究指出,金融危机的影响是表面现象,深层次的原因是结构性矛盾的加剧。由于中国地大物博,区域经济发展存在巨大差距,东部地区充分利用对外开放战略、沿海开发战略、区域比较优势,形成以出口导向型的发展模式;而中西部地区主要依靠内需、资源开发产业支撑。这样的经济发展差异,在面对世界经济“寒潮”来袭时,就使东部地区患上“重感冒”,而中西部地区只是开始稍有不适“打喷嚏”。^④本轮国际金融危机对东部地区经济的冲击如此之大,表象上是由于外部需求急剧收缩造成出口大幅下降,并造成东部地区经济快速回落和就业下降,但深层原因主要是东部地区长期以来经济发展模式积累的结构性矛盾加剧。^⑤任何区域的发展都是有规律的。考察世界上许多发达国家或地区的发展过程,会发现一个基本规律,当一个地区达到中等发达水平即人均GDP5000—6000美元前后时,会面临结构调整问题。近几年来,珠江三角洲与长江三角洲大量企业外迁或倒闭,导致经济发展速度降低与就业水平下降,这正是区域发展阶段性规律的反映,而不仅仅是国际金融危机影响的结果。在这样的背景

下,从全国整体空间格局优化的角度考虑,中央政府通过区域规划指导各个地区的产业结构与布局的调整,引导地区发展的方向,就是顺理成章的事了。近几年国务院批复的区域规划都是针对城市化水平高、已经或即将面临结构与布局调整的重要经济中心区域。可以说,近几年区域规划的密集出台,是引领这些地区发展格局优化的需要,同时也是保证整个国民经济平衡健康发展的需要。^⑥金融危机暴露了我国需求结构和产业结构的不平衡,过高的外贸依存度和东西部经济的不平衡发展成为制约经济发展的桎梏。扩大内需,构建稳定和可持续的经济战略布局成为当务之急,区域经济的协调发展成为应对危机的战略选择。^⑦为了应对国际金融危机的冲击,国家出台了一系列扩内需、保增长的政策措施,其中在产业方面,相继制定了钢铁、石化、纺织、装备制造、电子信息、物流等十大产业振兴规划,而在区域方面,则密集地批复实施十余个重点区域的发展规划应对危机的举措。由于这些重点区域所具备的优势条件,加快其开发步伐,不仅有利于促进区域协调发展,还能够通过一些重大项目的建设带动更大区域的发展,减弱金融危机对我国的不利影响。^⑧

(二)重视和加强区域规划是避免区域经济冲突和实现区域经济一体化的需要

有学者指出,改革开放以来,中国发生了三轮激烈的区域经济冲突。第一轮发生于20世纪80年代,第二轮发生于20世纪90年代,第三轮始于21世纪初。每轮冲突的线索基本上是相同的,即从重复建设开始,然后是区域间原料大战,进而发展成为区域市场封锁。这种10年左右一轮的区域经济冲突,导致了巨大的利益损失。随着国际竞争的日益激烈,如果各地区还热衷于搞冲突,势必会害人损己,损失更大。只有各地区合理分工合作,形成一个统一的利益共同体,各地区才能真正增强自身的竞争力,才能提高中国在国际竞争舞台上的整体实力。中央政府通过区域规划引导各区域的发展方向,是引导全国各地逐渐形成一个统一的利益共同体的重要举措。^⑨章子舒等也指出,21世纪经济结构与产业结构的大调整已在世界范围内广泛展开。新经济区的设立与开发有助于发挥地区优势,形成合理的区域分工格局,协调地方与国家利益的冲突。^⑩

(三) 战略性区域规划是完善政府区域管理的重要工具之一

张可云指出,从全局角度可分析近年来战略性区域规划密集出台的体制背景。进入新世纪后,社会主义市场经济体制已经初步建立,未来进一步完善体制的关键是完善政府对经济社会发展的调控。在计划经济时代,政府管理主要是按“条条”(即部门)进行的,这种调控由于难以落实到具体空间而存在可操作性不强的致命缺陷,而且在这种体制下地方只不过是没利益主体身份的“棋子”,地方发展经济的主动性与积极性受到压制。进一步完善社会主义市场经济体制要求政府将调控重点由部门转向区域,明确政府的有限作用领域。通过区域规划引导重点区域的调整与发展方向,以使全国空间发展最优化是中央政府的重要职责。近几年密集出台区域规划,正是完善社会主义市场经济体制的具体安排和完善政府管理的重要途径。^⑩

(四) 实施战略性区域规划是落实科学发展观和提高区域发展可持续性的需求

我国是一个地域广袤、人口众多、地区发展很不平衡的发展中大国,改革开放后计划经济体制下中央高度集权,让位于适度的地方分权,使地区经济释放出巨大的发展活力。然而,地区主体及利益的多元化,也导致区域开发的盲目性、无序性,有些开发已超出了当地资源环境的承载力,危及到发展的可持续性。中央提出科学发展观,就是要强调以人为本,实现全面、协调、可持续发展。从第十一个五年规划开始,我国已将国民经济和社会发展规划改为国民经济和社会发展规划。“计划”改“规划”虽一字之差,但内涵有很大变化。不仅强调了中长期规划的指导性和约束性,而且更加重视国土空间的规划和管治。区域规划将成为引领我国区域经济科学发展的行动指南,也成为国家战略布局和区域发展政策的一个重要工具。近年来获批的国家级区域规划有一个共性的特点,这就是强调要在科学发展观指导下,根据资源环境的承载力、开发条件和潜力,确定能够体现区域经济特色的战略目标定位,并对产业布局、基础设施、生态环境和社会发展做出统一的、合理的部署和谋划。^⑪

(五) 制定和实施战略性区域规划是同时发挥中央政府和地方政府积极性的需要

有学者从中央政府和地方政府的双重视角,探

讨了大量战略性区域规划的出台的必要性。研究指出,中央政府和地方政府对战略性区域规划的制定和实施非常重视,一方面中央政府希望通过编制和实施区域发展规划解决日趋复杂多样的区域性问题的,另一方面地方政府则希望通过编制和争取中央政府批准区域发展规划获取更多的实际利益及良好声誉。^⑫具体而言,中央政府的战略意图:第一,缩小区域差距,促进区域协调发展;第二,改变区域开发秩序混乱、生态环境恶化的局面;第三,消除地方间恶性竞争和相互封锁,促进区域合作和区域经济一体化;第四,支持重点或典型区域经济社会发展,为全国经济稳定发展创造条件;第五,通过局部地区的政策试验为国家整体性改革开放积累新经验。地方政府则认为,争取中央政府批准当地的区域发展规划可以带来多方面的巨大利益。第一,引起中央政府对本地区发展建设的重视,获得更多的政策支持。第二,为当地政府管理经济社会活动提供基本蓝图。第三,宣传当地政府开展社会经济管理工作思路,引起各方面的重视。还有学者指出,战略性区域规划的制定和实施可以同时发挥中央、地方两个积极性。一些所谓上升到国家战略的区域规划,并不完全是中央部门提出来的,而是地方主动提出并获得中央部门的认可。这种程序上的变化反映出一些地方发展经济的主动性和积极性,以及需要得到国家政策支持之强烈愿望。同时,通过上下互动出台的这些区域规划不仅使得地方更加明确发展的目标方向,指导其科学发展,而且中央部门也负有监督规划实施的责任。^⑬

(六) 制定和实施战略性区域规划是培养新的区域经济增长极的需要

中国目前虽然已经逐渐形成了基于东、中、西、东北四大板块的区域发展总体战略,但该总体战略的空间尺度仍然偏大,操作性、针对性和有效性都存在一定的问题,需要对区域发展总体战略进一步细化和落实。^⑭实施战略性区域规划是落实中国区域发展总体战略的重要步骤。有学者指出,和以往国家层面的区域规划不同,在空间尺度上,战略性区域规划许多规划的空间尺度都在一个省区之内,这种空间尺度的缩小,一方面表明这些特定地区战略地位的重要,具有从国家层面来考虑支持其发展的必要性;另一方面这些特定区域的规划也是为了培育“次增长极”,解决特定区域的发展问题,从而

促进各区域之间及其内部的协调发展。^②

(七)制定和实施战略性区域规划是缩小区域差距和改变区域发展格局的必要举措

有学者指出,改革开放,尤其是20世纪90年代以来的新一轮经济向沿海地区集中,进一步扩大了我国的区域差异,迫切需要采取有效措施拉动中西部地区和其他欠发达地区的经济发展,缩小区域差距。因此,近年来围绕加快重点地区发展、落实重大发展与改革战略以及深化区域合作与对外开放的需要,国家密集出台了“国家战略性”区域规划。^③还有学者认为,区域共同发展是指发达地区和欠发达地区的正常关系应当是共同发展、相互支持、相互带动的关系。发达地区的发展不能以牺牲欠发达地区的发展为代价,而应当促进和带动周围欠发达地区发展。当前,在继续加快东部沿海地区经济发展的同时,通过战略性区域规划的实施不失时机地实现战略重点的转移,调整区域发展战略,是促进地区经济协调发展,逐步缩小地区经济发展差距,最终实现共同富裕的重大战略步骤和社会需求。^④

三、关于战略性区域规划的特征和功能分析

范恒山指出,战略性区域规划和政策文件在总体上体现了两个基本要求,一是促进区域协调发展,缩小地区发展差距。二是促进国民经济又好又快发展,增强可持续发展能力。从具体层面来看,则大体是基于三个方面来研究制定的:一是基于加快重点地区的发展。二是基于落实国家重大的发展和改革战略。三是基于深化区域合作和扩大对外开放的战略。^⑤王艺等指出,国家战略性规划的特征是:较高的国家期望,国家战略是从国家发展的角度出发对规划地区进行战略思考的结果;较新的发展方式,国家战略带来的高目标和新期望导致规划地区发展面临新的发展方式;较好的互动结果,国家战略都是中央和地方联动的结果,代表着中央和地方的共同发展诉求。^⑥

何丹等提出,战略性区域规划和政策文件体现出更加明晰细化的区域空间格局、多元多极的区域发展模式 and 注重协调发展、可持续发展和环境友好发展理念等三方面的特征。^⑦第一,从空间格局上看,中国区域发展规划及政策经历了“沿海与内地”、

“东中西三大地带”和“东、中、西和东北”三种战略区域划分的演变。并在此基础上重点突出了长三角、珠三角、环渤海等城市群地区的核心作用,现阶段又划分了职能更明晰化的若干经济发展区域。这种“大圈圈”到“小圈圈”的变化正是产业梯度转移和产业结构调整基础上的国家战略在区域空间上“投影”过程。战略性区域规划的推出清晰地反映了上述区域空间重构的趋势,以及中央政府期望形成动态均衡的网络状空间格局的政策意愿或战略意图。^⑧第二,从发展模式上看,战略性区域规划体现出中国从沿海沿江的“T”型发展模式和点轴开发模式,到东中西协调互动与重点开发推进模式的转变;由主要依靠东部沿海的三大都市圈的单级驱动模式转向依靠覆盖全国的多点多元驱动模式的发展^⑨。第三,从发展理念上看,战略性区域规划及政策性文件的发展理念践行了科学发展观的要求,更加注重区域协调发展、持续发展、多极化发展和环境友好的理念。

肖金成从三个方面概括了战略性区域规划的特征和功能:规划旨在明确区域功能定位和发展方向;规划重在推进产业结构升级和空间布局优化;规划把生态环境保护作为重中之重;规划弱化了政策优惠,突出了体制创新和区域合作。^⑩陈秀山等将区域发展战略规划的实施方式的主要特征概括为:更多地体现为中央政府和地方政府的互动;从陆域延伸到海洋;加大开发开放力度、深化国际合作;强调技术创新;强调制度创新等。^⑪温国政等将战略性区域规划实施方式的特点定位为:因地制宜并坚持可持续发展;发展重心转向老少边穷、边疆和海洋经济三类地区;强调区域一体化发展、加强区域间合作、注重全面协调性可持续的发展等。^⑫

四、关于战略性区域规划实施的成效分析

总体而言,近年来我国实施的一系列“国家战略性”区域规划带动了区域经济增长,培育了一大批经济增长极,改变了区域经济发展布局,还提高了区域内外一体化的程度,产生了较好的成效。

(一)对区域发展格局的影响

刘云中等指出,随着我国国家战略区域规划的密集出台,区域发展格局由主要依赖珠三角、长三角、环渤海地区等少数区域驱动,逐步转变为由东

中西多极驱动的模式。“国家战略性”区域规划借助国家政策的扶持,使得产业加速向中西部转移,有助于在中西部地区培育出新的经济增长极,中国的区域增长格局开始发生改变。^③陈秀山等认为,后金融危机时代,战略性区域规划的实施以产业转移为契机和推动力,将在全国范围内建立更加合理的区域间产业分工体系,形成东中西优势互补、产业衔接、合理分工、联动发展的新型区域发展格局。^④同时,战略性区域规划有利于促进东南沿海的产业升级,促进空间布局的优化,构建新的经济布局,使我国区域经济版图更加细化,区域经济增长点由南向北、由东向西展开,不仅构建了区域经济的点面结合、左右联动的格局,而且对抵御国际金融危机冲击、保持经济平稳较快发展作出了积极贡献。^⑤陈栋生指出,近年来出台的区域规划还进一步保持了“面朝大海”的趋势,从珠三角、长三角、北部湾经济区、海西经济区、江苏沿海地区,到包括辽宁沿海区域和滨海新区在内的环渤海区域,等等,全国沿海将连成一串漂亮的“金项链”,到2020年我国全面进入小康社会时,沿海的整体经济框架将形成。而这样的转型将会体现在区域经济的板块轮动上。^⑥陈耀指出,通过区域规划,可以看到未来我国区域经济发展的几个重要趋势:沿海经济带走向“俱乐部趋同”,作为“国家队”的整体实力将进一步增强;大城市圈主导区域资源配置,区域经济进入“动车组时代”等。^⑦

关于中国区域经济格局新版图,司正家指出,2010年,三大地区增速继续快于东部,“中国经济的重心开始向中、西部转移”。但就经济总量而言,目前东部地区的GDP占全国的比重高达53%,人均GDP相当于全国平均水平的1.63倍,地方财政收入占全国地方财政收入总和的58.4%。东部地区仍然是我国经济的半壁江山,在全国区域经济版图上仍然居于龙头地位。2011年以后,西部地区一系列纳入国家层面的战略规划推出,使西部可能成为“十二五”中国经济高增长地区。^⑧张学良从城市群的视角出发,对区域发展新格局进行了阐述,指出,“十一五”以来,中国的区域发展重心不断转移调整,改变了过去传统的“东、中、西部”条状区域发展思路,以城市群为单元的“块状”区域规划上升为国家战略,中国经济区域由“带状”向“块状”转变。平均来看,城市群以占所在省份32.28%的国土面积,

聚集了所在省份60.66%的人口,创造了75.61%的地区生产总值,中国区域经济已由省域经济向城市群经济转变。^⑨方创琳则通过对中国城市群识别标准与现状格局的基本判断提出了中国城市群的总体发展战略与建设目标,认为未来中国城市群发展格局是,将形成由23大城市群、6大城市群集聚区和“π”字型城市群连绵带组成的国家城市群空间结构体系。^⑩

(二)对区域内外一体化的影响

区域规划推动一体化主要表现在对内和对外两个方面。对内方面主要表现在跨行政区区域规划的出台打破了区域壁垒,促进了区域市场和要素的融合。其一,“国家战略性”区域规划减少了区域间人才和资金流动的制度化壁垒,推动了产业转移;其二,随着网络化的高效便捷的交通设施的全面覆盖,落后地区吸收和采用先进地区创新技术成果的机会加大,先进地区利用落后地区丰富的自然资源和生产要素的成本将下降,国内市场一体化程度将得到极大提高。对外方面主要是国家边疆地区对外开放程度进一步增强,海西经济区、江苏沿海地区、东北地区、长吉图地区、喀什地区等一系列区域规划的出台深化了对外的开放合作,构建了我国对外的开发开放地区总体格局,并制定了相应的贸易促进政策,使国内外一体化程度进一步提高。^⑪

五、关于战略性区域规划实施的问题和解决途径

近年来国家战略性区域规划的实施为中国宏观经济持续发展、缩小地区差异和提高人民生活水平作出了巨大贡献。但在区域规划的编制、批准和实施过程中还存在亟待解决的诸多问题。

魏冠明等指出,我国战略性区域规划实施中存在的主要问题是:区域规划交叉与冲突,在资源安排上容易产生冲突或者浪费,产生多头领导现象;地方规划理性不足,为争取国家的支持和优惠政策,或是为本地区争取较多的项目投资等等,导致区域规划的制定和实施容易缺乏理性;区域规划同质性强,缺乏评估和退出机制。^⑫对此,他借鉴发达国家先进经验,提出了立法规范区域规划,优化政府职能;设立专业审查机构,增强规划群体决策科学性;完善区域规划评估和退出机制等建议。

刘云中等指出,我国“国家战略性”区域规划的

实施虽然取得了较为显著的成效。然而这些区域规划也存在缺乏统筹考虑、规划内容趋同、重政府轻市场、多头管理、法律地位不明确、方法欠科学和实施机制缺失等问题,建议进一步加强中央政府与地方政府及独立机构的互动;增强规划编制程序的规范化和透明化;更加重视发展理念的转变和制度创新;加强“国家战略性”区域规划体系的建设和各规划间的协调;加快相关立法工作步伐。^③

陈秀山等认为,我国近年来密集推出的区域规划在实施过程中往往存在重经济发展,轻社会发展;重产业选择、基础设施建设,轻环境保护治理、资源有效利用;重城市规模扩张,轻空间结构优化、土地集约利用;重政府行政主导,轻市场和企业作用等问题,并提出,我国未来的区域规划在制定和实施中应该注重经济发展与社会事业发展同步协调;强化空间格局,弱化产业选择;强调政府引导,市场为基础,企业为主体;强调科技创新平台搭建;注重各规划间的有效衔接与协调。^④

何丹等从资源重组、空间重构和管理体系三个角度分析了战略性区域规划实施中存在的问题:现阶段过于偏重重组优质资源,忽视发达地区与欠发达地区的协调发展;造成“政策交集”地区的战略定位和发展路径选择的“两难”处境;需进一步完善仍处于分割状态的规划管理体系等,并针对以上问题从区域制度建设方面提出政策建议:首先,在区域优势资源重组方面可以分两步走,一方面积极促进优势资源地区的又好又快发展,充分发挥其集聚带动优势;另一方面也要未雨绸缪地制定相关的“反哺机制”。其次,在区域空间结构重构方面应该高度重视“政策交集”地区所肩负的区域协调发展的“桥梁”作用。最后,在规划管理体系方面要理顺现有的规划体系,重点是找到自下而上发展诉求与自上而下约束机制之间的平衡点,通过立法在国家层面上实现“两规合一”或者“多规合一”。^⑤

还有学者用相关理论分析了当前战略性区域规划实施中存在的问题并提出建议。丁四保用产权理论解释了现行区域规划在内容体系上的“短板”,指出“短板”的存在有中国区域制度的原因。他通过“区域”的“政府”性质分析了区域规划中存在“短板”的必然性,进而讨论了中国“产权区域”制度下“区域”的“私人物品”特征、区域的竞争性和排他性,由此产生的区域与中央政府的博弈关系和区

域外部性等问题,认为人文—经济地理学必须在区域制度方面深化对中国的区域规划、区域发展和区域关系等问题的认识。^⑥张京祥用尺度这种度量空间的工具性概念解释了当前战略性区域规划的实施对区域治理带来的诸多问题。他指出,当前密集批准的国家战略区域规划并没有实现中央政府统筹区域发展的目标,而是加剧了区域之间恶性竞争的乱局;在一些国家战略区域内也出现了治理的混乱。地方政府合谋向上争,取“国家战略区域”的帽子,而并不关注通过规划实现区域内部的发展协同,结果是获得了“国家战略区域”的帽子后反而更加加剧了区域内城市间的恶性竞争和无序发展;近年来许多所谓国家战略区域大多都是在一省之内的区域,并不是中央政府应该关注、支持、协调的“跨省界地区”,如此使得中央政府并没有将真正短缺的治理资源用到最需要的跨省界区域,相反造成了中央—省—地方城市之间事权与治权的混乱。因此,在全球化世界的激烈竞争环境中,来自国家自上而下的尺度重构已经成为重要的区域治理应对方式,空间规划尤其是区域规划就是一种重要的尺度重构工具,善用、用好区域规划这种积极主动的尺度重构工具,是中国保持国家制度创新柔性的重要优势所在。^⑦戚常庆等用新区域主义理论探讨了战略性区域规划实施中存在的诸多问题,并提出应开展区域规划立法,通过立法以明确区域规划行动主体及其任务;厘清区域规划协调机制;注重区域发展的分工协作等相关建议。^⑧

六、总结与展望

近年来国家陆续出台的一系列战略性区域规划,推动了区域政策体系的不断完善,促进了生产力空间布局的不断优化和区域一体化进程的深入展开,区域经济呈现出前所未有的良好发展局面。但面对新时期的形势和任务,战略性区域规划在实施过程中也面临诸多问题和挑战,区域发展总体战略的实施和区域协调发展依然任重道远。因此,在新时期,政府部门要紧紧围绕党中央和国务院对区域发展的部署安排,研究编制更加细化的跨区域、次区域规划,深化地区差异性的研究,缩小政策单元,提高区域政策的精准性。学术界要针对当前研究中存在的薄弱环节,拓展研究视野、拓展研究内

容、丰富研究方法,在战略性区域规划实施背景和原因的历史考察和经验总结、战略性区域规划编制和实施中的体制和机制创新、战略性区域规划实施效果的综合评价等方面进行深入和系统研究。

(一)长时段、全方位、多视角深入追溯我国实施战略性区域规划的历史必然性

近年来学术界对为什么国家要密集推出系列战略性区域规划这一问题往往仅就现实论现实,缺乏长时段、全方位、多视角的历史考察,其论述不可避免地流于表面与肤浅,未能深入追溯发掘我国实施战略性区域规划的历史必然性和历史继承性。应该说,作为历史的继承发展与现实问题的结合,对战略性区域发展规划的出台背景、实施原因的历史考察对于充分认识中国特色社会主义经济发展道路、总结中国经济发展规律和经验等都具有重要的理论意义。同时战略性区域规划的实施也是党中央基于对中国区域发展所面临的国际国内环境以及中国区域发展格局等进行全面认识后所作出的科学决策,对深入推进中国特色社会主义经济发展战略和“五位一体”中国特色社会主义事业总体布局具有重要现实意义。今后,可从以下方面拓展研究空间:

第一,通过中国渐进式改革的实践经验来对战略性区域规划的出台进行历史考察。从深圳特区和上海浦东新区,到天津滨海新区,再到近年来国家批复的一系列战略性区域规划都在强调“先行先试”的带头作用。应该说,实施战略性区域规划是中国渐进式改革的重要内容。可以把战略性区域规划的实施放在中国深化渐进式改革的大背景下进行探讨,通过分析中国渐进式改革的特点以及近年来战略性区域规划的实施方式,来得出实施战略性区域规划是中国渐进式改革重要内容的结论。

第二,通过回顾全球金融危机对中国区域经济发展的影响以及改革开放以来中国经济发展方式的演变,来探讨战略性区域规划对中国经济转型的重要意义。改革开放30多年来,我国经济增长的方式存在着土地粗放利用、环境破坏严重等问题,从长远考虑,需要加强对区域发展的规划和指导。因此,以改革开放以来中国经济发展方式的演变历程为背景,来探讨战略性区域规划密集出台的历史与现实背景是今后可以继续研究的方向。

第三,通过对改革开放以来区域发展战略的演

进进行梳理,特别对东、中、西、东北四大板块的区域发展总体战略推进过程中存在问题进行探讨,通过分析试图得出实施战略性区域规划对落实中国区域发展总体战略必要性的结论。应该说,我国目前虽然已经逐渐形成了基于东、中、西、东北四大板块的区域发展总体战略,但该战略的空间尺度仍然偏大,操作性、针对性和有效性都存在一定的问题,需要对区域发展总体战略进一步细化和落实。因此,通过对区域发展总体战略推进过程进行历史考察,来得出实施战略性区域规划是落实中国区域发展总体战略重要步骤的结论。

第四,通过对20世纪90年代以来中国区域发展差距进行分析,来探讨战略性区域规划的实施对协调区域发展、改变区域发展格局的重要意义。改革开放以来的新一轮经济向沿海地区集中,进一步扩大了我国的区域差异,迫切需要采取有效措施拉动中西部地区和其他欠发达地区的经济,缩小区域差距。因此,近年来围绕加快重点地区发展、落实重大发展与改革战略以及深化区域合作与对外开放的需要,国家密集出台的战略性区域规划,促使中国经济由“单极增长”到“多轮驱动”,实现了中国经济动态均衡的网格状发展模式。因此,将区域发展差距的演变作为一个研究背景来考察,是探讨战略性区域规划出台原因的重要思路。

第五,通过回顾中国从“行政区经济”走向“区域经济”的演变历程,来分析当前战略性区域规划的实施对打破区域发展中的行政壁垒、实现区域经济一体化的重要意义。为适应中国经济转型和现代化的发展,区域一体化的趋势愈发明显,越来越多的跨区域问题不断涌现,急需突破行政区划进行协调。而实施战略性区域规划的目的就是要破除行政封锁和省际壁垒,实行跨行政区的空间经济布局,促使“行政区经济”或“省份经济”走向“区域经济”。因此,战略性区域规划的实施是打破行政区板块,加强区域经济一体化的必然要求,通过考察“行政区经济”走向“区域经济”的演变历程,可以作为探讨战略性区域规划出台背景的一个突破口。

(二)加强战略性区域规划编制和实施中的体制和机制创新研究

近年来学术界对战略性区域规划编制和实施中遇到了诸多问题进行了分析,但提出的解决问题的途径尚缺乏较强的可操作性。当前,虽然我国一

系列战略性区域规划的实施在改变区域发展格局、缩小区域差距等方面取得一定成效,但地区之间的人均GDP、人均财政收入、人均拥有财富的水平等指标上的差距依然在扩大。欠发达地区特别是贫困地区发展的基础仍较薄弱,发达地区转型发展的任务依然繁重。因此,区域规划在编制和实施中面临诸多障碍,学术界亟需加强战略性区域规划编制和实施中体制和机制创新的研究,可从以下方面进行思考:

第一,遵循科学的发展理念和区域发展的新要求,加强战略性区域规划的出台机制和编制方法创新研究。要在实地调研的基础上,制定科学的量化指标,对国家战略经济区的发展现状和资质条件进行综合评价,确定该经济区区域规划能否上升为国家战略,科学制定战略性区域规划的地区准入机制;要根据党中央对区域发展和区域规划赋予的新使命,研究编制规划时如何在体现国家意志的同时,从地方的实际出发,充分发挥地方的比较优势,推动地方各级政府形成一种自主贯彻的内生机制;要遵循科学的发展理念研究创新区域规划的编制方法,将定性分析与定量分析相结合,对区域规划的编制内容、范围、深度、层次等进行明确规定,建立国家战略区域规划编制标准和规范。

第二,加强区域政策的深化、细化和协调化研究,保障战略性区域规划的实施在空间尺度和政策调控手段上向更加精细化的方向发展。区域政策是保障区域规划有效实施的必要手段。区域规划工作的成效如何,主要取决于当时国家区域政策的内容、力度及适用范围。战略性区域规划的实施必须与国家发展战略和区域政策调整创新联系起来。一方面,不同空间层次的区域具有不同的区域内聚性,要考虑空间层次性和空间尺度的影响,深化地区差异性的研究,缩小政策单元,分区域实施因地制宜、分类指导的发展政策,避免各类区域政策措施“一刀切”,提高区域政策的精准性。另一方面,区域政策在实施中往往伴随区域矛盾和冲突,有必要建立区域关系的协调机构,按照市场经济的规律,突破行政区的限制,建立长效的区域协调机制,在更大的范围、更大的空间进行资源的有效配置,加强和完善跨区域合作机制,实现各个地区经济的优势互补,推动跨行政区的战略性区域规划和区域政策的有效实施。

第三,加强区域规划法制化进程的研究,为战略性区域规划的有效实施提供保障。战略性区域规划的编制与实施是一项长期的系统工程,要求有坚实的法律保障。为保障区域规划的实施具有权威性,世界上许多国家和地区都制定了与区域规划相关的法律法规,而我国现行的空间规划法仅有《城乡规划法》与《土地管理法》两部法律,目前出台的多项区域规划虽然上升到国家战略,都缺乏法律依据,这无疑会影响区域规划和区域政策实施的权威性和持续性。今后学术界要拓宽研究视野,参考发达国家的经验,研究制定区域规划法及相关法律法规体系,使每项区域规划工作都能够依法有序开展,促进区域规划实施的科学化与规范化。

(三)加强战略性区域规划实施效果的综合评价研究

目前学术界关于战略性实施效果的分析多为简单的定性阐述,如何对区域规划的实施效果进行定性和定量的科学评估,如何分析区域规划实施带来的空间格局和区域差距的变化,如何分析区域规划的实施对地区内生性制度创新的推动等问题,还缺乏系统分析,可从以下方面展开深入研究:

第一,加强战略性区域规划实施评估及反馈调整研究。区域规划实施是一个系统工程,受诸多不确定性因素的影响。为使规划达到最佳效能,必须结合区域发展的实际情况对规划进行评估和反馈调整。规划评估是确保区域规划有效实施的重要环节。当前我国对区域规划评估的研究与应用相对滞后,评估对象主要集中在城市总体规划、“十一五”规划、土地或环境等专题规划方面,真正意义上的区域规划评估严重缺失。因此,当前学术界要积极借鉴国外规划评估的理论与方法,将定性分析与定量分析相结合,在规划中期和规划后期,对区域空间布局、结构体系、政策措施、实施机制及成效进行定性评估;对规划阶段性目标、指标、比例、公众满意度等进行定量评估,全面、系统地考察规划执行情况,为规划工作的及时调整提供参考依据。

第二,加强区域规划实施带来的空间格局和区域差距的变化研究。战略性区域规划实施以来,中国区域经济不平衡增长格局被打破,整体经济活动呈现出新的空间格局,中国区域之间的发展差距也在不断发生变化。为了对空间格局和区域差距的变化进行科学评价,可以采用一些数理指标进行分

析,如可分别从全国、四大区域和省市区三个区域层次,通过基尼系数的分解,考察四大区域之间以及各区域内部和省域之间人均GDP的差距,从而对我国区域经济协调发展的趋势和特征进行分析;可以用衡量区域经济发展空间聚集性的Moran指数考察战略性规划实施以来中国区域经济活动的空间结构变化等。

第三,加强战略性区域规划的实施在推动地区内生性制度创新的研究。一系列战略性区域规划和区域政策文件实施的目的不仅是为地区发展提供更加优惠的政策,更重要的是通过推动地区内生性制度创新,促进体制改革步伐;通过先行先试,在全国形成可复制、可推广的经验。今后要加强对国家综合配套改革试验区体制机制的创新研究,重点研究区域制度内生与国家政策供给关系,创新推动区域发展的各种措施。通过对国家综合配套改革试验区制度创新的研究为完善社会主义市场经济体制和深化我国经济体制改革提供经验借鉴。

注释

①⑭⑰⑳㉑㉒㉓陈耀:《国家级区域规划与区域经济新格局》,《中国发展观察》2010年第3期。②⑥王艺、张华:《国家级区域规划中待开发城市规划模式的探索》,《城市发展研究》2010年第17卷第12期。③王向东、刘卫东:《中国空间规划体系:现状、问题与重构》,《经济地理》2012年第5期。④⑥⑧刘云中、侯永志、兰宗敏:《中国“国家战略性”区域规划的主要特点》,《中国发展评论》2013年第15卷第1期。⑤⑱吴昊、马琳:《中国大量编制区域发展规划的原因及其实施难题》,《东北亚论坛》2013年第3期。⑦戚本超、景体华主编:《中国区域经济发展报告2009-2010》,社会科学文献出版社,2010年,第109页。⑨⑩⑲章予舒、裴厦、谢高地、鲁春霞:《中国新经济功能区现状与形成机制》,《资源科学》2012年第34卷第9期。⑩沈文敏、江南、刘先云:《怎么看东部经济增长的“慢”》,《人民日报》2009年8月12日。⑪王一鸣:《调整和转型:后金融危机时期的中国经济发展》,《宏观经济研究》2009年第12期。⑫⑬张可云:《区域规划——引领中国区域格局优化与区域管理规范化》,《金融博览》2010年第1期。⑬胡慧旋:《我国区域发展的战略转型分析》,

《安徽行政学院学报》2011年第2期。⑮张可云:《区域经济冲突与区域规划定位》,《领导之友》2010年第2期。⑯⑰范恒山:《区域经济发展:“十一五”成就与“十二五”思路》,《长安论坛》2011年第194期。⑱范恒山:《充分发挥区域政策作用,促进经济平稳较快发展》,《宏观经济管理》2010年第5期。⑳⑳何丹、李晶:《2009年以来中国区域发展规划及政策评述》,《华东经济管理》2011年第25卷第3期。㉑亚夫:《从区域经济规划频出看中国经济变局》,《金融博览》2010年第1卷第18期。㉒㉓陈秀山、赵霄伟:《区域规划密集推出重构区域经济格局》,《领导之友》2010年第2期。㉔肖金成:《区域规划:促进区域经济科学发展区域经济新格局》,《中国发展观察》2010年第3期。㉕㉖陈秀山、董继红、张帆:《我国近年来密集推出的区域规划:特征、问题与取向》,《经济与管理评论》2012年第2期。㉗温国政、温铂、肖艳:《国家战略性区域规划中区域经济的战略转向及制度构建》,《商业时代》2013年第30期。㉘㉙㉚刘云中、侯永志、兰宗敏:《我国“国家战略性”区域规划的实施效果、存在问题和改进建议》,《重庆理工大学学报(社会科学)》2013年第27卷第6期。㉛陈秀山、赵霄伟:《后金融危机时期中国区域发展格局的演变及其走向》,《天津行政学院学报》2011年第13卷第1期。㉜陈栋生:《沿海经济区将连成“金项链”》,http://www.nddaily.com/, 2009年1月。㉝司正家:《我国区域发展新格局与“十二五”区域规划布局》,《当代经济》2011年第15期。㉞张学良:《中国区域经济转变与城市群经济发展》,《学术月刊》2013年第45卷第7期。㉟方创琳:《中国城市群形成发育的新格局及新趋向》,《地理科学》2011年第31卷第9期。㊱魏冠明:《我国经济战略性区域规划现状、问题与对策》,《山东行政学院学报》2012年第5期。㊲丁四保:《从区域规划看中国的区域制度》,《地理科学》2013年第33卷第2期。㊳张京祥:《国家—区域治理的尺度重构:基于“国家战略区域规划”视角的剖析》,《城市发展研究》2013年第5期。㊴戚常庆:《新区域主义与我国新一轮区域规划的发展趋势》,《上海城市管理》2010年第5期。

(责任编辑:晓力)