

# 中国区域协调发展的逻辑框架与理论解释<sup>\*</sup>

李兰冰

**摘要:**本文识别了我国区域协调发展阶段、特征事实与异质性条件,以区域一体化为核心、以“机制、要素、维度”为支撑,致力于构建符合中国实践与特征事实的区域协调发展理论逻辑。在此基础上,围绕打破地方保护的核心命题,剖析地方政府间的复杂博弈关系,提出基于地方政府博弈优化的区域协调发展路径,阐明以驱动地方政府对高水平均衡形成偏好一致性与行动一致性为目标的政策导向,并提出涵盖政策主体、政策机理、时点前置、分析模式、政策工具、数据需求等六大要点的精准化政策设计范式,为政策导向转化为实践方案提供有效支撑。

**关键词:**区域协调发展 理论框架 异质性条件 精准化政策设计

中国区域协调发展战略是化解新的社会主要矛盾的重大举措,也是实现“两个一百年”奋斗目标的重大部署。近年来,中央政府推出系列政策规划并陆续进入落地阶段,但区域不平衡发展困局尚未显著改观。中国区域协调发展的实质性破冰,迫切需要紧密结合现实条件与独特特征,构建系统性的理论框架。这不仅能够为深刻理解区域协调发展战略奠定理论基础,而且对破解区域失衡困境具有较强的启示性,为构建精准化政策体系提供有效支撑。

## 一、中国区域协调发展阶段识别:特征事实与典型条件

区域协调发展是中国特色突出的问题,深入剖析中国区域协调发展阶段及特征事实,清晰阐释新时代区域协调发展战略的基本出发点和新特点,准确识别不同于西方发达国家的独特发展条件,是构建中国区域协调发展理论框架的重要基础。

### (一)中国区域协调发展的阶段识别与特征事实

从国际发展经验看,后发国家实现“非常落后→后发赶超→较高水平”的跃升过程,主要完成两项重大任务:一是经济发展水平由低向高不断攀升,这是对经济发展效率的追求;二是经济发展相对均衡,避免落差过大引发深层次经济社会矛盾,这是对社会公平的追求。然而,无论是经济发展实践,还是区域经济学理论,均证明增长极培育是实现快速增长的有效途径,但这往往以牺牲公平为代价。从经济发展水平与协调发展程度的双重维度出发,后发赶超战略导向下的区域协调发展进程呈现U型规律的四阶段特点:低水平协调发展阶段、非协调发展阶段、转型协调发展阶段、高水平协调发展阶段,如图1和表1所示。

一是低水平协调发展阶段。发展水平较低、落差并不明显是其主要特征。该阶段人民生活水平与公共服务水平普遍较低,产业结构基本以劳动密集型为主,技术结构远离全球技术前沿边界,贫困带来的社会矛盾与动荡驱使着国家急迫需要提升经济发展水平。二是非协调发展阶段。为尽快摆脱贫困落后的局面,欠发达经济体通常选择效率导向的非均衡发展路径,即选择重点地区或重点产业作为优先发展对象。这引致经济发展总量和经济发展水平快速提升,虽然技术水平仍远离前沿边

<sup>\*</sup> 李兰冰,南开大学中国区域政策研究中心,邮政编码:300071,电子邮箱:lilanbing@nankai.edu.cn。本文受国家自然科学基金面上项目“京津冀经济发展的总体绩效、地区落差与协同路径研究”(71673151)和中央高校基本科研业务费专项基金“交通基础设施、贸易一体化与非中心城市发展”(63192310)的资助。感谢审稿人的意见,文责自负。

界,产业结构以劳动密集型与资本密集型相结合为主,但技术引进、吸收与再创新仍然推动着技术进步。三是转型协调发展阶段,经济发展水平明显提高,产业以资本密集型与技术密集型为主,自主创新能力逐渐增强,但距发达国家水平仍有相当距离。与此同时,地区间发展落差过大通过影响资源配置效率与社会心理行为等途径触发深层次矛盾的风险显著增加。基于此,该阶段战略导向通常由“效率”逐渐转为“兼顾效率与公平”,着力探求通过改善区域间关系挖掘经济发展潜能的有效路径。然而,在兼顾经济增长基础上、实现由不协调到协调发展的转型任务极具挑战性。四是高水平协调发展阶段,呈现经济发展水平高、协调发展程度高的双优特征。该阶段经济发展水平已经达到发达国家水平、顺利完成赶超战略,产业结构以技术密集与知识密集型为主,技术水平贴近前沿边界,自主创新能力显著增强。在经济十分发达的条件下,该阶段以公平导向为主,通过建立更完善的区域协调发展机制与治理模式,重点扶持相对落后地区,进一步提升协调发展水平。

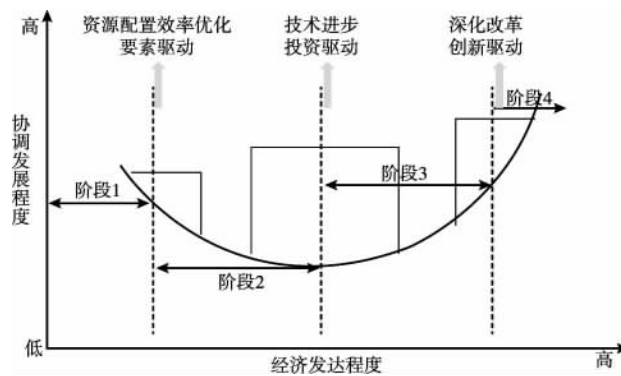


图1 区域协调发展四阶段示意图

注:阶段1为低水平协调发展阶段;阶段2为非协调发展阶段;阶段3为转型协调发展阶段;阶段4为高水平协调发展阶段。

追溯四大阶段之间的主导性转换动力包括:(1)由低水平协调发展阶段转向非协调发展阶段的主要动力是资源配置效率优化,是以释放地区间比较优势与发挥资源禀赋作用为核心的要素驱动,主要体现在由匀质空间向极化空间的转化以及劳动力在产业升级过程中的转换;(2)由非协调发展阶段向转型协调发展阶段转换的主要动力是大规模投资与技术进步,但受路径依赖与发展粘滞性影响,地区间差距在循环累积效应作用下难以收敛;(3)由转型协调发展阶段向高水平协调发展阶段跃迁的主要动力是深化改革与创新驱动,创新驱动为经济增长总量与经济增长质量提供支撑,深化改革为区域间关系调整提供体制保障。

表1 区域协调发展四阶段判断标准与特征

阶段划分	判断标准		其他特征	
	协调发展程度	经济发展水平	产业发展	技术发展
低水平协调阶段	落差并不明显	经济欠发达	劳动密集型产业	远离前沿界面
非协调发展阶段	落差趋于加大	经济水平快速提升	劳动密集型、资本密集型	技术引进与创新
转型协调发展阶段	落差十分明显	中等收入水平	资本密集型、技术密集型	自主创新驱动
高水平协调阶段	落差显著收敛	发达经济体	技术密集型、知识密集型	贴近前沿界面

中国从落后经济体到世界大国的成功转型、再从世界大国到世界强国的跨越,区域发展始终是贯穿于总体国家战略,区域间关系既遵循后发赶超导向下的普遍性演进路径,也因机制体制等因素形成了独特的特征事实。依据区域协调发展四阶段判别标准,我国经历了低水平协调发展阶段和非协调发展阶段,已进入转型协调发展阶段,向高水平协调发展阶段跨越的任务十分艰巨:(1)平衡发展战略时期(1949—1978年)属于第一阶段——低水平协调发展阶段。该时期我国处于建国初期,经济发展水平较低,为建立战略防御型经济布局,着力改变工业集聚于沿海地区的状况,实施向内地

推进的区域平衡发展战略。(2)不平衡发展战略时期(1979—1998年)属于第二阶段——非协调发展阶段。我国开始实施改革开放并支持东部沿海地区率先发展,国家政策、政府投资及产业布局向东部沿海倾斜,积累了以外向型经济快速集聚要素进而带动经济飞速发展的成功经验。然而,不平衡发展战略是以牺牲公平为代价追求经济增长的效率目标,东部沿海在快速崛起的同时,区域、城乡、收入等三大差距逐渐凸显。(3)区域协调发展战略启动期(1999—2011年)与区域协调发展战略深化期(2012—2017年)都属于转型协调发展阶段,四大板块和三大支撑带的战略组合,呈现重点地区优先与协调发展并进的特征。伴随着区域发展战略从“平衡—非平衡发展—协调”导向的演进历程,我国经济由落后国家一跃成为世界第二大经济体,但与此同时,基尼系数和区域间差距显著增大,相关特征事实如表2所示。党的十九大标志着新时代区域协调发展战略期的开启,体现了兼顾公平与效率的导向,即在促进区域协调发展的基础上,实现经济增长的质量提升。如前所述,后发国家由转型协调发展阶段向高水平协调发展阶段跨越的动力主要源于深化改革与创新驱动。佩鲁主张非对称的支配关系,认为经济一旦偏离初始均衡,就会继续沿着这个方向运动,除非有外在的反方向力量推动才会回到均衡位置。这表明在原有要素分布、城市体系与空间关系条件下,既有利益格局和行政藩篱难以打破,亟待机制体制创新为协调地区间利益关系与分配格局提供制度保障。

表2 中国区域协调发展的特征事实与阶段性识别

战略时期	阶段识别	基本判断标准		独特的现实特征	
		发展水平	协调程度	治理模式	市场条件
平衡发展战略时期 (1949—1978年)	低水平协调阶段	1978年: GDP:3678.7亿元人民币 人均GNI:220美元	1978年: GDP的地区间泰尔指数:0.044 基尼系数:农村居民0.2124;城市居民0.16	中央计划统筹	计划经济
不平衡发展战略时期 (1979—1998年)	非协调发展阶段	1998年: GDP:8.5万亿元人民币 人均GNI:810美元	1998年: GDP的地区间泰尔指数:0.078 基尼系数:0.386	放权让利与地方政府行政性分权 分税制为核心的财税体制改革	商品经济 社会主义市场经济初步建立
区域协调发展战略启动期 (1999—2011年)	转型协调发展阶段	2011年: GDP:48.9万亿元人民币,世界第二 人均GNI:5570美元	2011年: GDP的地区间泰尔指数:0.045 基尼系数:0.477	地方政府行政性分权 分税制深化与公共财政框架	不断完善社会主义市场经济
区域协调发展战略深化期 (2012—2017年)	转型协调发展阶段	2017年: GDP:82.7万亿元人民币 人均GNI:8780美元	2017年: GDP的地区间泰尔指数:0.043 基尼系数:0.467	简政放权与放管结合;地方政府行政性分权 健全中央与地方财力与事权相匹配的体制	加快完善社会主义市场经济
现阶段:新时代区域协调发展战略 (2018年以来)	转型协调发展阶段	——	——	地方政府行政性分权;深化简政放权;赋予省级及以下政府更多自主权 加快建立现代财政制度,建立权责清晰、财力协调、区域均衡的中央和地方财政关系	加快完善社会主义市场经济体制 以完善产权制度和要素市场化配置为重点进行经济体制改革

注:GDP为国内生产总值、GNI为国民总收入,两项数值均根据《中国统计年鉴》整理;基尼系数1978年和1998年数值来自国家统计局发布于《中国国情国力》的数据,2011和2017年数据均来自国家统计局。

## (二)新时代区域协调发展战略:新特点和基本出发点

中国正处于由转型协调发展阶段向高水平协调发展阶段的关键跨越期。新时代区域协调发展战略的出发点是什么?区域协调发展战略有何新特点?对这些问题的回答有利于深刻认知和准确理解区域协调发展的国家任务与战略需求。

破解“社会主要矛盾”成为新时代区域协调发展战略的基本出发点。区域不平衡不充分发展是中国经济发展的顽症,若不能有效解决将严重影响经济发展质量。一国的经济社会发展必须实现“增长”和“分配”的二元目标,增长强调效率,分配强调公平。中国是强政府体制下的经济大国,在中央与地方政府的分权模式下,地方政府间利益博弈是影响国家经济增长与分配的重要变量。国家经济增长由区域经济增长要素融合而成,但并不是区域经济增长要素的简单组合,地区间关系变化有可能在大范围区域内呈现“ $1+1>2$ ”、“ $1+1=2$ ”甚至“ $1+1<2$ ”的不同结果。建立协调的区域经济关系就是要达成国家经济增长效率与区域经济增长效率有机统一,实现国家总体经济增长与区域间分配格局双重优化。

与此同时,新时代区域协调发展战略呈现全方位、多维度的新特点。一是时代背景不同。区域协调发展战略面临新环境与新要求,发展理念由以追求总量与速度为主线转向以质量与效益为主线,发展目标由追求经济增长转向经济、生态、社会和谐发展,发展动力由大规模要素投入与资源重新配置转向全要素生产率增长与创新驱动。二是战略导向不同。我国经济已由高速增长转向高质量发展阶段,区域协调发展战略应打破效率与公平之间此消彼长的悖论,凸显“既要公平,也要效率”的鲜明导向。三是目标维度不同。2017年中央经济工作会议明确提出,区域协调发展战略的目标是“实现基本公共服务均等化、基础设施通达程度比较均衡、人民生活水平大体相当”。这标志着区域协调发展战略更加突出“以人为本”,缩小区域经济发展落差,是实现战略目标的基础,如何让经济发展成果更多更公平地惠及百姓才是关键。四是结构体系不同。新时代区域协调发展战略对地区、城乡、陆海等多维度的区域类型进行统筹规划,致力于构建连接东中西、贯通南北方的多中心、网络化、开放式的区域开发格局,不断缩小地区发展差距。这主要包括:(1)强化四大板块协调发展,建立更加有效的区域协调发展新机制;(2)发挥三大支撑带的示范引领作用;(3)以城市群为主体构建大中小城市和小城镇协调发展的城镇格局;(4)强调区域扶贫战略,加大力度支持革命老区、民族地区、边疆地区、贫困地区、资源型地区加快发展;(5)实施陆海统筹战略,加快建设海洋强国。

由此可见,中国区域协调发展战略不仅是为解决地区间公平问题而做出的制度安排,在不平衡与不充分发展相互交织的现实条件下,也应承担起增长任务。特别需要强调的是,协调发展不等于平衡发展:平衡发展更多地强调地区间公平性,更注重强调地区之间的均等化;协调发展则是通过合理的区域功能定位与分工联系,兼顾公平与效率,是要向协调要红利,通过协调更好地实现发展目的。因此,如何依托体制机制优势,激发区域间协调发展关系促进国家经济增长与公平分配的潜能,是我国政府以及学界共同面对的难题。这就要求我国大胆探索区域协调新机制,聚焦实现缩小地区差距和经济高质量发展的双重目标:一是聚焦解决地区落差过大问题,实现均衡发展功能;二是瞄准更高级的地区发展水平,实现增长质量提升功能。

### (三)中国区域协调发展的独特条件

无论是区域协调发展阶段判断和特征事实,还是新时代区域协调发展的国家任务与战略需求,都反映了中国区域协调发展的独特性。理清中国区域协调发展有别于西方发达国家的独特条件,有利于中国区域协调发展理论体系构建及路径选择,进而为顺利推进战略实施提供支撑。

一是中国区域协调发展的“高质量”发展任务重。与西方发达国家主要以落后地区为对象、以提高劣势地区的就业与工资水平为目标的区域均衡战略模式不同,中国正处在转变发展方式、优化经济结构、转换增长动力的攻关期,肩负着实现高质量发展的历史使命。以京津冀地区为例,为实现世界级城市群发展目标,不仅要求河北省经济总量需要四倍增长,即使是较为发达的京津两市也需要倍增。因此,中国区域协调发展是多目标的复杂决策系统,激发协调的区域间关系对经济增长的乘数效应,是优化区域发展格局与探究高质量发展新源泉的重要路径。

二是中国区域协调发展的“强政府”特征明显。与西方国家的“小政府、大市场”的模式不同,中国政府具有较强的资源获取能力与行动能力。但是,强政府并不意味着割裂政府与市场关系,这恰恰为形成中国特色的要素快速集聚、推进强市场建设提供了重要保障。中国作为后发国家,迫切地

需要通过政府强制性制度变迁与诱导性制度变迁,形成有利于充分发挥市场对资源配置决定性作用的体制机制,为中国区域协调发展战略形成“强政府、强市场”双轮驱动模式提供有力支撑。

三是地方保护与行政分割是我国区域间难以协调发展的根本原因。受财政分权与政治晋升激励的双重影响,地方政府的“经济人”与“政治人”双重属性明显,地方保护的行政藩篱和区域分治现象突出,为追求地方经济利益最大化的地方政府间竞争异常激烈,逐渐经历了“兄弟竞争→经济联邦主义和分权竞争→地方政府竞争→标尺竞争(晋升博弈)→地方政府之间的策略竞争”的不同阶段(周业安、宋紫峰,2009)。这在一定程度上调动了地方经济发展的积极性,但也强化了“行政分割——地方保护——区域分治——地方落差”的循环累积过程,阻碍了区域一体化进程。在中央政府大力推进区域协调发展的战略导向下,迫切需要充分发挥社会主义制度优越性,以机制体制创新为引领,激励地方政府跳出“地方保护”的利益基点,从更大视角考虑地区经济发展,实现央地治理目标的一致性。

基于此,消除地方保护与行政分割,促进区域分治向区域融合转变,加速区域一体化发展是推进中国区域协调发展的关键条件与重要路径,也是深化机制体制改革、实现区域协调发展“高质量发展”任务的迫切要求。我国具有的“强政府”特征为完善区域协调发展战略的制度安排,高效解决地区间关系协调问题,实现高质量发展与后发赶超提供了制度优势。

## 二、中国区域协调发展的理论逻辑架构:从区域分治到融合

中国区域协调发展在基础理论研究和系统性政策研究尚未成熟的条件下,已经进入实质性推进阶段,迫切需要充分考虑中国式的政府与市场关系、高质量发展导向、地方保护与市场分割等独特特征,构建符合中国特征事实的区域协调发展理论逻辑框架,以期与实践层面探索有效解决方案提供有力支撑。

中国区域协调发展是指打破区域间的地方保护和行政分割,促进区域分治向区域融合转变,多个子区域之间以区域一体化为基础,形成共同的区域发展价值取向,建立相互联结、跨区整合的分工与合作关系,构建内生性互惠的动力机制,实现跨区域整体利益和子区域利益的共赢。现有西方经济学成熟理论之所以难以为中国区域协调发展提供有效解释方案与理论支撑,关键在于它们忽略了中国区域发展落差巨大的深层次成因——地方保护、行政分割与区域分治。鉴于此,本文尝试结合我国区域经济运行特征,提出以区域一体化核心,以机制、要素、维度为三大支撑的中国区域协调发展理论逻辑(如图2所示),为我国制定区域协调发展政策体系提供有效支撑。具体来看:(1)区域一体化是核心,这主要是由于区域一体化是实现中国区域协调发展的关键性条件,核心要义在于促进打破地方保护和行政分割,促进区域分治向区域融合的转变。(2)政府与市场是机制的重要组成部分,无论是西方国家的政府与市场关系理论演变,还是我国从计划经济逐渐向市场经济转型的发展进程,无不证明了政府与市场的共生关系,区域协调发展进程也离不开政府与市场机制的有效结合。(3)要素是指区域协调发展进程中政府与市场机制发挥作用的有效载体,主要包括资源禀赋、市场主体、公共资本。(4)维度主要是指区域协调发展的外延表现与重要组成,主要包括市场协调、空间协调、产业协调与治理协调。治理协调是关键、市场协调是前提、产业协调是难点、空间协调是载体。

### (一)区域一体化、经济增长与地区差距

区域一体化<sup>①</sup>并非等同于区域协调发展,区域一体化强调的是地区间要素自由流动,区域协调发展强调的是区域间发展差距缩小与收敛。但是,区域一体化是实现区域协调发展的必要条件,区域一体化对促进地区增长、缩小地区差距的作用,不仅可以从经济学的理论层面得以证实,而且也被国内外区域发展实践所证明。在劳动、资本、技术、制度等多维度要素中,区域分治是影响我国区域一体化进程的根本原因,区域分治与劳动、资本、技术等要素相互交织作用形成了我国目前的区域经济格局,也造成了区域落差现象。其中,区域分治的根本原因在于地方保护与行政分割。因此,区域一

<sup>①</sup>这里强调的区域一体化,不同于国际经济与国际政治视角下的内涵,主要是针对于我国国内区域一体化问题。

一体化的核心在于通过机制体制改革与创新设计,打破地方保护与行政分割,促进区域分治向区域融合转变,实现要素自由流动,促使地区间从要素市场、产品市场向经济政策等领域逐步实现深化统一。

区域一体化与经济增长、地区差距之间具有复杂的交互作用关系。如,新古典经济增长理论认为,区域一体化将导致经济增长的趋同。在假设技术外生决定的基础上,由于资本的规模报酬递减,那些资本储备少、人均收入低的国家和地区将会获得更高的边际产品和资本回报;区域一体化为资本从充裕国家流向匮乏国家提供了便利,无疑将进一步推进落后国家的快速增长和经济趋同的发生(李郁、殷江滨,2012)。新经济地理学局部溢出模型也对贸易自由度、知识溢出系数与经济一体化的关系进行了论述。从实证研究看,徐现祥、李郁(2005)发现消除地方市场分割、建立完善全国统一开放的市场有利于促进区域经济协调发展。熊灵等(2012)指出地区间经济增长存在显著的条件收敛效应,贸易开放度的提高更有利于落后地区的经济增长,这使得地区间条件收敛效应由于贸易开放度提升而得到加强。Baldwin et al(1989)认为旨在消除欧共体各国商品、人员和资本流动障碍的“1992计划”不仅改善了资源配置,而且会产生更多的创新、更高的生产率收益、更多的投资和更快的产出增长等动态效应,使欧共体的经济增长率增加0.25~0.9个百分点。Ben-David(1993)研究发现一体化和贸易自由化会促进欧共体各国收入差距的缩小。

虽然上述理论模型和实证研究的分析视角和假设前提不同,但是它们所论证的区域一体化、经济增长与地区差距之间的关系对中国区域协调发展战略的实施仍然具有一定的启示性。结合区域经济发展特征事实,可以发现区域一体化对我国区域增长和福利水平提高有明显促进作用。因此,应借鉴现代经济理论方法,发挥我国制度优势,合理应用政府与市场两种机制作用,发挥区域一体化对经济增长与地区差距的积极效应,使其成为破解我国区域发展失衡困境的关键切入点。

## (二)政府机制、市场机制与区域协调发展

交错纵横的政府间多重利益博弈是区域协调发展亟待破解的难题。地方政府作为区域发展的决策主体必然面对与市场机制相互作用的问题。我国行政管理体制体现为中央政府与地方政府分权管理的块状模式,也具有中央职能部门与地方职能部门之间的条状格局,条块交纵体制均以行政区划为空间载体进行资源配置,地方政府策略选择深刻影响着资源配置效率。与此同时,地方政府保留了大量国有企业,对这些国有企业仍然具有利益分配权利,促使地方政府与国有企业之间形成了复杂的利益联盟,强化了地方政府的地方保护动机。

面对上述事实特征,有为政府该如何发挥作用?首先,要充分发挥中国社会主义制度优势,通过完善区域协调发展制度安排打破地方保护和行政分割,促进区域分治向区域融合转变,为充分发挥市场在资源配置中的决定性作用提供有效制度供给,促进区域一体化的形成。在此基础上,通过地区间利益协调、共享与分配机制以及地区间合作、援助与扶持机制等多种形式,更好发挥中央政府与地方政府的双重作用,以深化改革和精准化政策体系设计为依托,以更高效的路径解决跨区域协调发展的难题并实现后发赶超战略。

体制机制是区域协调发展的外生动力与制度保障,由外生动力转向内生动力仍需要借助市场机制作用。党的十八届三中全会已经明确提出,“充分发挥市场在资源配置过程中的决定作用,更好发挥政府作用”,在有为政府进行高效的制度安排基础上,有效市场应主要通过价格、供求、竞争等机制重塑区域间利益格局与多重关系。斯密和李嘉图等古典经济学家很早就提出贸易有利于分工与专业化水平的提高,有利于提升劳动生产率,并能带来互利互惠的结果,为区域一体化理论形成奠定了基础。随着近百年来国际贸易的不断发展以及二战后世界经济的深度融合,区域一体化理论也得到了蓬勃发展,例如,共同市场理论、大市场理论均对市场一体化发展给予了正面的理论支持。虽然这些理论以论述国家间经济一体化发展为主,但对于国家内部的区域一体化发展仍具有很强的指导作用。

有效的市场机制主要表现在市场边界的动态变化之中,激励生产要素突破行政区划限制实现自由流动,促进市场主体基于地区比较优势进行空间分布与区位调整。其中,竞争机制是关键,它深刻地影响着区域市场行为、市场结构与市场绩效,是优化市场结构与提升市场绩效的源动力。区域协

调发展并非排斥竞争,而是要消除行政干预下的无序竞争与不正当竞争等扭曲资源配置效率的现象,构建公平有序的竞争机制。通过竞争机制激发微观主体活力,为实现以微观主体为主体的产业结构优化、地区经济增长与空间布局重塑注入内生动力。

中国处于经济转型的关键时期,在市场经济体制尚不完备的情况下,有为的强政府与市场机制的有效结合是区域协调发展顺利推进的重要支撑。当然,政府与市场作用边界的划分是关键,政府干预市场的目的是弥补市场失灵、促使市场机制有效运行,而非替代市场机制。

### (三)资源禀赋、市场主体与公共资本

哪些要素是区域协调发展进程中政府与市场机制的有效载体,它们如何发挥作用?理清要素类别与作用方式,有利于阐明中国区域协调发展的整体逻辑,并为区域协调发展机制与精准化政策设计提供更明确的目标导向。

第一种要素是资源禀赋。在不同的经济社会发展阶段,核心要素也在发生变化,进入后工业化社会以来,地区间要素流动的关键体现为人才、技术与创新资源,资本呈现向人才、技术与创新资源集聚的趋向。劳动力市场摩擦及技能不匹配是区域一体化进程的阻碍因素,低技能劳动力基于对更高回报率的预期而产生的地域间流动明显地影响着区域收入差距。高技能劳动力则更加深入地嵌入地区创新体系之中,深刻影响着地区间技术水平差异。

在认同劳动力异质性假设的前提下,劳动力逐渐被细化为企业家才能、人力资本与一般劳动者等,许多研究阐释了对区域协调发展具有启示性的观点。如空间经济学的自由企业家模型将劳动者与企业家作为两种不同生产要素进行探讨,指出区际间交易成本和产品间替代弹性内生决定着企业家的集聚;Florida(2002a)提出创新阶层理论,城市或区域具备满足创新阶层群体特征的条件是促进创新人才集聚的关键;以 Glaeser et al(2001)、Clark et al(2002)、Florida(2002b)等学者为代表的城市便利性和生活质量论提出了吸引人力资本集聚的机制,认为城市发展和增长的根源是城市便利性,由此形成的高质量生活是人力资本集聚特别是高技术人才和创新人才集聚的重要动因。富有创新精神的企业家和具有高技能的人力资本已经成为地区发展与区域差异的关键要素,区域协调发展过程中地区间应避免由可复制、易模仿的人才政策引发的恶性人才争夺战,而应从生活质量环境、区域创新氛围等多维视角激发高质量人力资本转移的内生动力。

一般认为区域落差主要表现是地区生产总值差异,但这仅是“量的差异”。究其根本,全要素生产率才是衡量后发地区是否具有追赶先进地区能力的关键指标。我国中西部连续多年地区生产总值增速快于东部,但中西部与东部地区之间在全要素生产率水平上的“技术落差”却未明显收敛,这是我国区域协调发展战略实施过程中亟待破解的难题。Martin(1999)基于内生增长理论和新经济地理模型构建了区域政策效应分析框架,并明确指出降低创新成本的政策有助于实现经济效率和空间公平兼得的目标。因此,消除技术及创新资源流动的壁垒,加快区域技术资源交易市场建设迫在眉睫。

第二种要素是企业。企业是构建区域间投入产出关联与复杂贸易联系机制的重要载体,主要依靠两种模式发挥作用:基于产业分工细化的供应链合作,通过原材料、产品等自由贸易实现;通过企业跨地区投资、并购等企业行为实现的产权链合作(张超、王春杨,2013)。如何以企业为载体充分发挥市场机制对区域协调发展的作用?一是进一步深化国有企业改革,削弱地方保护主义的重要基础。二是积极发展混合经济,调动各类市场主体活力,以企业区位调整为微观基础促进区域产业合理分工与优化资源配置,应重点关注启动成本、区位回报率和外向度三项区位调整基准。郝颖等(2014)指出在经济发展水平较高的地区,民营企业的投资活动更多与市场机制相匹配,对经济增长质量具有提升作用。三是注重企业创新能力培育,构建以企业为主体的区域创新体系,加强区域间知识与技术空间溢出,促进区域间技术发展水平的收敛。

第三种要素是公共投资。随着经济理论的发展,基础设施与公共服务等公共投资对经济增长的作用机制逐渐受到关注,公共投资在调节区域间发展水平差异中的作用逐渐显现,并成为了缩小区域差距、促进区域增长的重要变量。Barro(1990)将公共服务部门引入了具有规模报酬不变的内生



经济增长模型,其中将公共服务作为私人生产者的生产性投入。Barro & Sala-i-Martin(1992)进一步把上述模型进行拓展,将公共服务进行细化:公共部门提供的竞争性和排他性私人物品;公共部门提供的非竞争性和非排他性公共物品;公共部门提供的具有拥挤性的公共物品。姜洪(2004)构建了包含一般拥挤性公共基础设施资本存量的动态经济增长模型并指出:纯公共性和拥挤性的外生公共基础设施资本能提高长期经济增长率;纯公共性质的内生基础设施资本能产生恒定的内生增长,拥挤性的内生基础设施资本能减缓增长率的递减,从而提高长期经济增长率。由此可见,地区间基本公共服务均等化、基础设施通达程度比较均衡不仅是区域协调发展的直接目标,也是进一步实现区域间经济发展与人均收入均等化的基础条件。

(四)市场协调、空间协调、产业协调与治理协调

区域协调发展是错综复杂的系统,区域协调发展主要的外延表现是什么?通过哪些方面的维度支撑可以有效促进区域协调发展?这是维度层面要回答的核心问题。这实际上主要包括治理协调、市场协调、产业协调和空间协调等四个维度,其中,治理协调是关键、市场协调是前提、产业协调是难点、空间协调是载体,如表3所示。

表3 区域协调发展的路径维度

	价值目标	实现机制	作用形式
治理协调	削弱行政分割与地方保护	政府机制主导、优化制度供给	关键
市场协调	形成统一、开放的区域共同市场	市场机制主导、要素自由流动	前提
产业协调	建立合理的主导产业分工与合作体系	市场机制主导、激发企业活力	难点
空间协调	建立功能明确、规模合理的区域空间结构	政府机制主导、优化空间关系	载体

一是治理协调,核心任务是通过政策、制度与治理模式等体制机制创新,强制性打破地方保护与行政分割,促进经济发展由行政区划向经济区域转变,激励地方政府从现有小尺度地方保护思维向大尺度区域协调发展思维转变。制度经济学认为不同的制度结构会形成差异较大的激励结构,导致不同经济绩效结果。因此,制度创新是促进区域协调发展的关键。治理协调应以政府间复杂博弈为基点,以谋求更加有效的区域协调发展新机制为价值目标,承担起为市场协调、产业协调、空间协调提供有效制度供给的重要使命。制度体系设计应以理清三种关系为基础:央地关系与地方关系,焦点是如何建立有效的激励、约束与分享机制,促进地方政府间合作策略选择;政府与市场之间关系,政府应主要作用于制定跨区域发展规划、缩小基本公共服务水平、协调推进区域合作等方面,为市场机制发挥提供有效制度供给;政府与社会关系,焦点在于如何通过资源配置优化等手段,提高人民生活质量和幸福满意度。

二是市场协调,以形成统一开放的区域共同市场为价值取向,关键在于充分发挥市场机制对资源配置的决定性作用。随着区域间要素自由流动规模扩大,区域间市场一体化程度逐渐加强,市场分割对区域协调发展的阻碍作用会逐步下降。有研究表明,市场分割和地方保护将限制要素的自由流动,以致加剧区域资源配置扭曲(宋马林、金培振,2016),市场一体化则有利于促进区域协调发展(徐现祥、李郁,2005);产品与要素在不同地区间的自由流动不仅提升了资源配置效率,而且扩大了各省区的市场空间,地区间经济发展的溢出效应对地区人均GDP的增长弹性甚至超过了固定资产投资弹性(潘文卿,2012);在企业自由进入条件下,地区间贸易会降低市场分割所造成的价格歧视,进而提升地区福利(Brander & Krugman,1983)。此外,小岛清(1978)曾提出经济一体化的组织内部通过实现协议性国际分工,可带来市场扩大、产量增加和成本下降等效应。由此可见,市场协调是要素自由流动、资源优化配置和各区域实现共同成长的重要基础。因此,市场协调是实现产业协调与空间协调的重要前提,也是实现区域协调发展的核心要素。

三是产业协调,以建立合理的主导产业分工与合作体系为价值目标,通过不同地区间产业的垂直分工、水平分工或网络分工,有效增强区域间的生产经济联系,实现更大空间范围内的专业化、共享与规模经济,促使区域产业链和价值链的优化提升。产业协调涉及体制机制、产业基础、区位条件



等多方面因素,地区间异质性强、动态演化变动快等特点突出是区域协调发展中的难点。产业协调发展的关键在于以市场机制为主导、激发企业活力。如发展以推进型企业为主导的产业综合体或者具有较强产业关联度的推进型产业,通过地区间投入产出关系的途径,充分发挥推进型产业的支配效应、乘数效应与分配效应。产业协调发展的基础是产业分工,如波士顿—华盛顿大都市连绵带,纽约是高端服务业中心并承担经济枢纽功能,华盛顿是行政和服务业中心,费城、巴尔的摩以及波士顿地区主要发展制造业,这种产业分工发展方式有效地加强了地区间的经济联系,既发展了本地的优势产业,又形成了相互支撑的产业布局。产业协调发展的路径是产业转移,重点在于形成合理的主导产业定位、科学的地区间产业关联关系以及有序的转移机制,促进区域产业结构与产业布局双重优化。

四是空间协调,主要强调以建立功能明确、布局合理的区域空间结构为价值目标,以优化空间关系和国土开发利用为主线,提升经济布局与人口、资源分布、环境承载力的匹配度,是区域协调发展的空间载体。新经济地理学强调大城市集聚外部性往往被城市网络外部性所补充,中小城市在网络中嵌入优势位置有利于“借用”大城市规模,弥补自身规模不足(Meijers et al,2016)。以城市群尺度为例,应注重改善不同规模等级城市之间的相互作用关系,以城市群为主体构建大中小城市和小城镇协调发展的城镇格局,城市规模合理规模、空间结构与体系分布都应以区域协调为基准。我国城市群的空间错配现象较为普遍,如京津冀地区呈现北京过度集聚、二级城市发育不足的特点,尚未形成世界级城市群一般具有的多核心、星云状、网络化空间结构,空间协调已经成为区域协调发展过程中亟待解决的问题。

以“区域一体化”为核心、以“机制、要素、维度”为三大支撑的中国区域协调发展理论框架,有利于清晰地认知中国区域协调发展的内在逻辑,对破解区域失衡困境具有较强的启示性,为构建精准化政策制度体系奠定了理论基础。

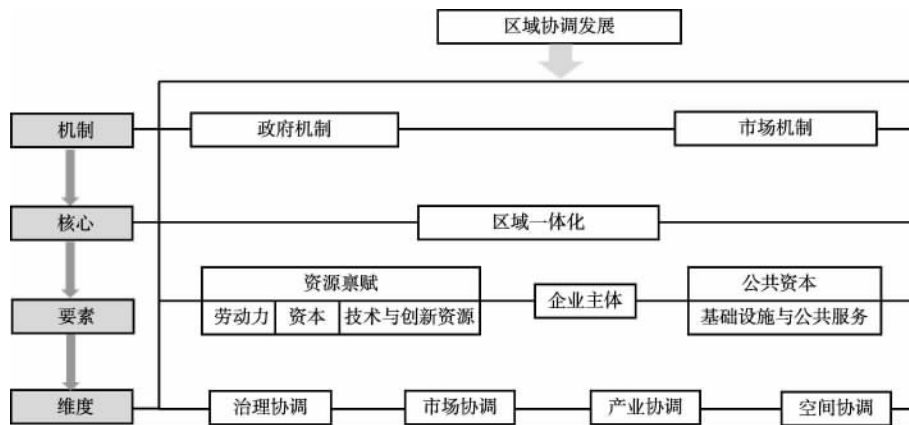


图2 中国区域协调发展的逻辑框架

### 三、中国区域协调发展的路径选择：地方政府博弈优化与精准化政策设计

地方保护与行政分割既是中国经济发展的独特特征,也是中国区域协调发展的重要阻碍因素。然而,不能为打破地方保护而打破地方保护,一定要明确追求高质量发展的价值导向,使打破地方保护与行政分割成为促进地区间共同成长的重要切入点。《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》明确提出,“充分发挥中央与地方区域性协调机制作用,强化地方主体责任,广泛动员全社会力量,共同推动建立更加有效的区域协调发展新机制”。在中央政府大力推行区域协调发展战略的框架下,地方政府之间具有复杂的利益博弈关系,识别互惠合作均衡所依赖的条件,通过精准化政策设计引导地方政府策略选择对推进区域协调发展战略至关重要。鉴于此,本部分在前文深入探究中国区域协调发展理论框架的基础上,选择将以打破地方保护的利益格局为核心、优化地方政府博弈关系与精准化政策设计作为区域协调发展的关键路径之一予以阐释。

### (一) 地方政府博弈关系与策略选择

京津冀协同发展、长江经济带等国家重大区域发展战略的本质都是谋求不同尺度下的区域协调发展。然而,任何尺度的区域协调发展都具有一个显著的共同属性——跨越不同地方政府主体。我国地方政府间博弈关系复杂(这与其兼具“政治人”和“经济人”的双重特性密切相关),博弈策略选择主要受三方面激励影响:一是经济激励,财政分权制度显著调动了地方政府增收节支与发展地方经济的动力。与此同时,城乡和地区间收入差距的持续扩大、地区之间的市场分割、公共事业的公平缺失等负面效应逐渐显现(王永钦等,2007)。二是政治激励,在以地方GDP为重点的晋升制度下,地方政府很可能会偏离公共效用最大化的目标,追求自身效用最大化目标,成为具有独特利益的“自利性”主体。三是预期激励,传统制度结构与经济结构具有发展粘性,地方政府消除地方保护、打破行政分割的预期协调成本、成功概率与预期收益都显著影响地方政府策略选择。

在多重激励因素相互交织作用下,地方政府间关系可能呈现两种不同均衡状态——高水平均衡(协调—协调策略组合)与低水平均衡(不协调—不协调策略组合),我国部分区域协调发展程度高、部分区域协调发展难以推进的发展现实也印证了这一点。如何才能促进低水平均衡向高水平均衡转换?鉴于以地方政府作为参与人的区域协调发展策略选择是以地方利益为主要目标、收益占优的协调博弈,因而从低水平跃迁至高水平均衡的关键在于地方政府的偏好一致性与行为一致性。周黎安(2004)、徐现祥等(2007)和田伟、田红云(2009)等均在晋升博弈框架下,探讨了地方政府官员的努力水平与地区经济增长之间的关系,谢思全等(2008)对协调博弈框架下的地方政府互动关系进行了探索。

为准确刻画地方政府的协调行为以及中央政府的支持效应,本研究将地方政府官员的努力划分为两种——常规努力与为促进区域协调发展而付出的努力。从地方政府层面看,常规努力具有地区溢出效应<sup>①</sup>,为区域协调发展付出的努力对地区溢出效应具有倍增效应,当然为区域协调发展付出努力也会产生协调成本。从中央政府层面看,其支持效应也将体现在两个方面:一是协调发展的激励效应,如通过对实施区域协调发展战略的地区给予政策创新自由度、财税及产业政策支持力度等政策红利;二是协调成本的削减效应,从顶层设计的角度解决体制机制协调障碍,降低改变现行政策与制度供给的调整成本,减少与其他地方政府进行协调沟通的交易成本,推进区域协调发展战略的顺利实施。

协调博弈模型表明博弈双方行动一致的收益总是高于不一致情况下的收益。国内外区域经济发展实践表明,实施区域协调发展战略有利于提高地方政府收益是区域间进行合作的动力,是地方政府选择协调战略的必要条件。由此可见,建立协调的地方政府间关系是推进中国区域协调发展的关键因素,如何以精准化政策设计激励地方政府由低水平均衡转向高水平均衡是亟待解决的重大难题。

### (二) 以地方政府博弈优化为核心的政策导向

如何驱动地方政府对高水平均衡形成偏好与行为一致的关键在于中央政府和地方政府两个层面形成合力,以优化地方政府间博弈关系为主线,以精准化政策设计为依托的体制机制创新与制度供给。具体来看,应形成如下政策导向:

一是中央政府应发挥外生激励与约束机制。当前中央政府加大对区域协调发展战略的支持,这有利于促进地方政府在采用协调策略方面达成偏好与行动一致,中央层面的支持是促使低水平均衡向高水平均衡转换的关键性外生动力。

从理论层面看,地方政府采取协调策略的可能性主要与该策略可能产生的收益与风险显著相关。当地方政府试图采用协调策略时,它并不确定其他地方政府的偏好与选择,可能发生如下情况:当其他地方政府也选择协调时,它会享有由低水平均衡转向高水平均衡可能带来的收益增加;当其他地方政府并未选择协调策略,它也会为此付出成本代价。如前所述,由于中央政府具有既具有协调发展的激励效应,也具有协调成本的削减效应。因此,中央政府层面的统筹安排有利于提高协调

<sup>①</sup>采用既往研究提出的地方官员努力具有溢出效应的设定。

收益并降低协调成本,地方政府则更加可能采用符合中央政府政策导向的协调策略,从而有利于提升地方政府对协调战略的选择概率,增强了地方政府间的合作意愿。

从政策实施层面看,中央政府既需要以发展性政策促进地方政府的偏好一致性,也需要发展性政策与约束性政策相结合促进地方政府的行动一致性。发展性政策致力于通过具有激励性的政策结构作用于地方政府的预期收益与成本,驱动地方政府对协调战略的主动性选择。如:加快建立现代财政制度,建立权责清晰、财力协调、区域均衡的中央和地方财政关系,削弱地方政府非理性竞争动机,促进地方政府之间建立有序的竞争秩序;充分考虑区域异质性,避免区域发展战略、体系与规划的泛化、矛盾与割裂,健全财政、货币、产业、区域等经济政策协调机制,探索区域协调发展新机制,削弱体制机制层面的协调障碍。约束性政策则致力于通过具有约束力的政策结构对地方政府行为加以限制,促进其与中央政府治理目标的一致性。如:发挥国家发展规划的战略导向作用,建立并完善政策评估体系,将地方政府对中央区域协调发展战略相关政策的实施效果纳入地方政府考核体系;注重经济发展规律,统筹规划的依据逐渐由行政区划向经济区划转变,加速要素的市场化配置。

二是地方政府应以激发协调发展倍增效应为核心进行机制体制创新,重点在于发挥治理协调、市场协调、产业协调与空间协调多维度的作用路径。作为具有独立利益的经济人,获取协调战略带来的收益增加是地方政府采用协调战略的核心动力。在中央政府支持力度一定的前提下,协调发展的倍增效应成为影响地方政府战略选择的重要因素。经济学理论从聚集经济、知识溢出、产业本地化、网络效应、空间错配和平衡机制等多重视角对区域协调发展引致的倍增扩大效应给出了解释,回答了区域协调发展可能带来的有利结果。然而,如何通过科学合理的体制机制与政策体系激发协调发展倍增效应则是重中之重。

地方政府政策体系设计的重点在于:治理协调维度应以打破行政分割为主导,积极探索区域统一的财政税收、金融投资、产权交易、技术研发、创业就业政策,积极建立共建共享、协作配套、统筹互助等机制,为市场、产业与空间协调提供有效制度供给;市场协调维度应以实现异质性劳动力、资本、技术与创新资源等要素自由流动为核心,深化商事制度改革,清理妨碍统一市场和公平竞争的各种做法,支持民营企业发展,激发各类市场主体活力,完善市场监管体制;产业协调维度应以区域产业规划为引领,着力理顺产业发展链条,形成区域间产业合理分布、上下游联动机制与有序的产业转移机制,加快产业结构优化升级;空间协调维度应以充分发挥中小城市对大城市的借用效用<sup>①</sup>为基础,积极探索以“多规合一”的大尺度区域空间规划对空间资源进行统筹安排与调控引导。

三是现有行政区划下的地方政府间合作对大尺度区域协调发展具有示范效应。地方政府之间合作策略具有外溢性,因而产生示范效应。这种外溢使得博弈参与人的行为随着对其他参与人选择的预期而逐渐趋向一致(谢思全等,2008)。这说明部分地区先行、以点带面的试点策略是可行的。首先,假设官员晋升的可能性与地区效用直接相关。当两个地方政府同时选择协调发展策略时,应跳出仅局限于两地之间的晋升锦标赛格局,从大尺度区域出发会发现两地的效用、位次以及由此带来的晋升可能性均分别有所提高。在此情况下,其他地方也很可能为获取协调战略带来的政治激励,而积极采用协调发展策略。当然,协调发展策略选择若成为中央政府对地方政府绩效考核的重要标准,将更加有利于实现协调策略与政治晋升的激励相容性。其次,协调博弈由低水平均衡转向高水平均衡,最重要因素是双方之间的信任。当先行试点地区采用协调策略时,已经释放出“协调偏好”的强烈信号,有效增强了其他地区追随采取协调策略的信心。基于此,地区之间很可能陆续形成协调发展的态势,逐渐实现大尺度区域协调发展格局。

### (三)精准化政策设计的有效路径

以优化地方政府博弈关系为主线的区域政策体系,动态性、复杂性和多元性突出,加之我国地区异质性明显,从政策导向到政策设计、政策实施的过程仍存在许多不确定性。为了提升政策设计与地区

<sup>①</sup>借用效应是指城市网络外部性使城市存在向其他城市“借用规模”的可能性,小城市通过在城市网络中嵌入有利位置、与大城市之间具有较好的联通性等路径可以分享大城市产生的集聚经济,进而弥补自身规模不足。

属性之间的匹配度与适宜度,尽量避免政策扭曲低效与政策目标偏误,迫切需要精准化政策分析工具为区域政策体系提供有效支撑。这不仅是高效推进中国区域协调发展战略的迫切需求,也是建立中国特色社会主义经济理论、发出中国声音的必然选择。具体来看,精准化政策设计应涵盖以下六大要点:

一是政策设计主体与利益基点要明确。中央和地方政府等可能成为推进区域协调发展的政策设计主体,但不同政策主体的行政职能与作用边界直接影响政策制定的利益基点。中央层面通常结合使用约束性政策和发展性政策,重点关注央地治理目标耦合;区域政策的作用范畴可否由行政区划逐渐转向;区域政策是否可激发聚集的外部性或解决市场失灵进而在目标区域产生长期收益;区域政策实施能否在更高级层面或国家层面带来总收益增加。区域层面通常以发展性政策为主,更加关注地区收益,如地区间多重利益博弈关系处理及多层次多类型政策的重叠效应剔除等。

二是政策作用机理的识别要清晰。政策结构差异会形成不同的激励与约束机制,进而引致不同的绩效结果。为降低政策实施后的绩效结果与政策目标设计之间的偏误,明确政策结构与激励和约束机制之间的作用路径是关键。如,以促进地区间要素自由流动为目标的政策设计,若能以探知人力资本、技术与创新资源的集聚规律与动力机制为基础,则更有利于通过政策引导激发市场在资源配置中的决定性作用,促进政府与市场形成合力,保障政策目标高效实现。

三是政策分析的时点要前移。政策模拟与预测的缺乏引致政策实施的不确定性和政策实施效果偏差,是导致政策扭曲与政策低效的主要症结,也是我国政策体系亟待解决的瓶颈问题。以往政策制定后在大范围实施之前,通常以试验区、示范区等作为检验效果的主要方式。由于事先并不清楚政策实施的代价与风险,这不仅会引发交学费现象,而且也会由地区间异质性带来政策延展性差的问题。鉴于经济学、计算机科学和系统工程等领域发展已经为政策预评估提供了有效的分析工具,精准化政策设计强调政策分析时点前移,通过加强政策模拟与预测,可在政策实施之前识别政策的应用效果及风险,进而利用政策设计的反馈机制进行优化,提升政策实施效果,有效减少经济或社会成本。

四是政策定性化分析范式要优化。现有政策设计通常以历史数据、发展现实与现有问题作为政策设计依据。然而,科技高速发展和信息量爆炸等特征很可能驱动经济与社会发展呈现非线性、跳跃式发展,依据历史判断未来的传统政策设计范式难以适用。在此情况下,应积极引入情景分析法,凸显区域异质性特征,模拟外部因素可能发生的多种交叉情景并进行各种可能前景的预测,为提高政策契合度以及进行定量分析提供基础工具。

五是政策量化分析工具要强化。精准化政策设计的突出优势是打破了重设计、轻评估的现有模式,形成“政策设计——政策模拟仿真与预评估——政策实施风险控制——政策实施效果评估”的全链条模式,其关键在于量化研究工具的支撑:(1)空间要素概念已经由模糊化处理转向以GIS等刻画精准空间,为政策模拟与评估奠定技术基础;(2)结构式模型、一般均衡模型(CGE)、动态随机均衡模型(DSGE)以及基于大数据和信息技术的模拟仿真均可用于政策预评估;(3)双重差分、三重差分、断点回归、系统合成法等均适用于政策实施效果的评估,明确模型适用条件是正确使用政策分析工具的基本前提。量化工具的准确选择将显著提升政策设计的准确性,降低政策实施效果的偏误。

六是政策设计的数据支撑要坚实。精准化政策设计的重要依托之一就是海量数据支撑,不仅应包括口径统一、科学准确的统计数据,还应涵盖企业、政府、居民等微观主体的行为数据和公共基础设施、休闲娱乐、工资就业、房屋供给等空间生活生产信息。如评价产业协调相关政策的实施效果,可能从微观企业主体的效用函数为起点进行政策预评估,也可能从区位选择、生产率变化等视角评估政策实施前后的福利变化,这都离不开企业层面数据的支撑。为此,政府应打破部门间信息孤岛,通过信息整合提高政策决策的准确性;与此同时,应积极利用大数据的数据源,为实现政策精准设计提供所需的数据基础。

#### 四、结论

中国区域协调发展战略是化解新的社会矛盾的重要途径,是促进实现“两个一百年”奋斗目标的

重要支撑。新时代中国区域协调发展战略具有强政府、高质量发展导向的独特特征，绝不能简单复制西方国家的发展模式，而是应该在实践层面不断探索有效解决方案的同时，加快构建符合中国实践与特征事实的区域协调战略理论框架与逻辑解释。鉴于此，本研究主要结论如下：

第一，后发赶超战略导向下的区域协调发展可划分为四阶段：低水平协调发展阶段、非协调发展阶段、转型协调发展阶段、高水平协调发展阶段。资源配置效率优化和要素驱动是促使低水平协调发展阶段向非协调发展阶段转型的主要动力，技术进步和投资驱动是促使非协调发展阶段向转型协调发展阶段转换的主要动力，深化改革与创新驱动是促使转型协调发展阶段向高水平协调发展阶段跃迁的主要动力。

第二，当前中国已进入深化改革的关键时期，在区域层面上处于转型协调发展阶段，向高水平协调发展阶段跨越的任务十分艰巨。行政分割、地方保护与区域分治是阻碍我国区域协调发展进程的关键掣肘因素，这既羁绊有效的制度供给环境形成，也有碍市场对资源配置的决定性作用发挥。因此，以推进区域一体化为核心的制度创新是推进中国区域协调发展战略的关键条件。

第三，尝试构建以区域一体化为核心，以机制、要素、路径为三大支撑的中国区域协调发展理论解释与逻辑框架。其中，核心层面聚焦于区域一体化、经济增长、地区落差之间的复杂作用关系；机制层面涵盖政府与市场双重视角，政府机制应聚焦于促进政府间合作与优化制度供给，市场机制应聚焦于加速要素自由流动与市场资源优化配置；要素是链接机制层面与维度层面的有效载体，资源禀赋的异质性、企业参与区域间关系重塑的不同模式、公共资本在调节区域间发展水平差异中的作用等应成为政策制定的关注焦点；维度主要包括治理协调、市场协调、产业协调和空间协调，其中治理协调是关键、市场协调是前提、产业协调是难点、空间协调是载体。

第四，优化地方政府博弈关系与精准化政策设计是区域协调发展路径选择的关键，核心目标是促进地方政府形成由低水平均衡转向高水平均衡的偏好一致性和行为一致性。具体应把握如下政策导向：一是中央政府应发挥外生激励与约束机制，聚焦央地治理目标的耦合，以发展性政策与约束性政策相结合的方式，形成均衡状态转换的关键性外生动力；二是地方政府应以激发协调发展倍增效应为导向进行体制机制创新，重点采用发展性政策激励治理协调、市场协调、产业协调与空间协调的有机统一；三是现有行政区域下的地方政府间合作对大尺度区域协调发展具有示范效应，重点地区先行、以点带面是可行的推进模式。

第五，精准化政策设计是从政策导向转化为实践方案的重要支撑，突出优势在于建立了“政策目标设计——政策模拟仿真与预评估——政策实施风险控制——政策实施效果评估”的全链条追踪模式，有利于实现政策实施成本与实施效果的双赢格局。实施精准化政策设计的六大要点分别为：政策设计主体与利益基点要明确；政策作用机理的识别要清晰；政策分析的时点要前移；政策定性化分析范式要优化；政策量化分析工具要强化；政策设计的数据支撑要坚实。

当然，区域协调发展是一个复杂性难题，不仅包括中央及地方政府行为，而且还应包括各种非政府组织行为及相应的制度设计，这也是未来重要的研究方向。

#### 参考文献：

- 郝颖 辛清泉 刘星，2014：《地区差异、企业投资与经济增长质量》，《经济研究》第3期。
- 李郁 殷江滨，2012：《国外区域一体化对产业影响研究综述》，《城市规划》第5期。
- 姜洪，2004：《长期经济增长中的公共投资政策——包含一般拥挤性公共基础设施资本存量的动态经济增长模型》，《经济研究》第3期。
- 潘文卿，2012：《中国的区域关联与经济增长的空间溢出效应》，《经济研究》第1期。
- 宋马林 金培振，2016：《地方保护、资源错配与环境福利绩效》，《经济研究》第12期。
- 田伟 田红云，2009：《晋升博弈、地方官员行为与中国区域经济差异》，《南开经济研究》第1期。
- 王永钦等，2007：《中国的大国发展道路——论分权式改革的得失》，《经济研究》第1期。
- 小島清，1978：《对外贸易论》（中译本，1987），南开大学出版社。
- 谢思全 张铭 李泰宏，2008：《区域经济发展中地方政府及其策略互动——一个协调博弈的分析框架》，《南开经济研

究》第5期。

熊灵 魏伟 杨勇,2012:《贸易开放对中国区域增长的空间效应研究:1987—2009》,《经济研究》第3期。

徐现祥 李郁,2005:《市场一体化与区域协调发展》,《经济研究》第12期。

徐现祥 李郁 王美今,2007:《区域一体化、经济增长与政治晋升》,《经济学(季刊)》第4期。

张超 王春杨,2013:《地方政府竞争视角下的我国区域市场分割研究综述》,《经济问题探索》第2期。

周业安 宋紫峰,2009:《中国地方政府竞争30年》,《教学与研究》第11期。

周黎安,2004:《晋升博弈中政府官员的激励与合作——兼论我国地方保护主义和重复建设问题长期存在的原因》,《经济研究》第6期。

Barro, R. J. (1990), "Government spending in a simple model of endogenous growth", *Journal of Political Economy* 98(5):S103—S125.

Barro, J. R. & X. Sala-i-Martin(1992), "Public finance in models of economic growth", *Review of Economic Studies* 59(4):645—661.

Baldwin, R. et al(1989), "The growth effects of 1992", *Economic Policy* 4(9):247—281.

Brander, J. & P. Krugman(1983), "A reciprocal dumping model of international trade", *Journal of International Economics* 15:313—321.

Ben-David, D. (1993), "Equalizing exchange: Trade liberalization and income convergence", *Quarterly Journal of Economics* 108(3):653—679.

Clark, T. N. et al(2002), "Amenities drive urban growth", *Journal of Urban Affairs* 24(5):493—515.

Florida, R. (2002a), *The Rise of the Creative Class*, Basic Books.

Florida, R. (2002b), "The economic geography of talent", *Annals of the Association of American Geographers* 92(4):743—755.

Glaeser, E. L. et al(2001), "Consumer city", *Journal of Economic Geography* 1(1):27—50.

Krugman, P. (1995), *Development, Geography and Economic Theory*, MIT Press.

Martin, P. (1999), "Public policies, regional inequalities and growth", *Journal of Public Economics* 73(1):85—105.

Meijers, E. J. et al(2016), "Borrowing size in networks of cities: City size, network connectivity and metropolitan functions in Europe", *Papers in Regional Science* 95(1):181—198.

## Logical Framework and Theoretical Explanation of China's Regional Coordinated Development Strategy

LI Lanbing

(Nankai University, Tianjin, China)

**Abstract:** This paper is devoted to proposing the logic framework and theoretical explanation of regional coordinated development in China that conforms to its practice and characteristics, based on the accurate identification of the stage, status and unique features of regional development. Focusing on breaking the local protection, it analyzes the complex relationship between local governments, puts forward the regional coordinated development paths based on the game optimization between local governments, and clarifies the policy guidance aiming at driving local governments to form preference consistency and action consistency for high-level equilibrium. Moreover, it proposes a precise policy design paradigm, including policy subject, policy mechanism, timing ahead, analytical model, policy tools, and data requirements, in an attempt to provide effective support for the transformation from policy orientation to practical schemes.

**Keywords:** Regional Coordinated Development; Theoretical Framework; Heterogeneous Condition; Precise Policy Design

(责任编辑:何伟)

(校对:谭易)