

# 中国区域战略体系的类型划分与融合机制研究

蔡之兵

**摘要：**党的十八大以来，伴随着大量区域战略的出台，多尺度、多层次、多主题的中国区域战略体系已经逐步成型。如何通过构建融合机制来加速这些区域战略的深度融合从而发挥区域战略的系统效应是接下来区域战略实施的重点工作。目前，发展导向型的个体区域战略、协调导向型的局部区域战略、功能定位型的整体区域战略是当前三类主要区域战略，中国区域战略体系的主体架构与此高度吻合。在此基础上，运用区域利益框架，提出构建中国区域战略体系融合机制关键在于协调国家利益、区域利益与地方利益，并围绕利益共增、利益关联与利益同增的融合原则，从战略目标一致化、战略对象一体化、发展规划法治化、政绩考核引领化、要素地位平等化、产业布局均衡化、区域政策专业化等方面提出了具体的融合建议。

**关键词：**区域战略；区域协调发展战略；区域利益；融合机制

**中图分类号：**F061.5 **文献标识码：**A **文章编号：**1000—8691（2023）02—0073—09

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央根据国际发展环境与国内发展阶段的变化，先后制定了一系列具有全局意义的区域战略，形成了新时代的中国区域战略体系。党的二十大报告也提出“要深入实施区域协调发展战略、区域重大战略、主体功能区战略、新型城镇化战略，优化重大生产力布局，构建优势互补、高质量发展的区域经济布局和国土空间体系”。然而，随着区域战略数量的增多，能否协调不同区域战略的关系并加速推动区域战略的深度融合已成为影响区域战略实施质量的关键因素，未来必须加快构建中国区域战略体系的内部融合机制，从而确保相关区域战略和整体经济体系都能顺利实现高质量发展目标。

## 一、问题的提出

通过实施区域战略来促进经济发展是过去几十年中国实现经济高速发展的重要经验之一。<sup>①</sup>党的十八大以来，党中央以京津冀协同发展战略为起点，先后制定并出台了一系列重大区域战略，新时代中国区域战略体系逐步形成（见下页表1）。

由表1可知，新时代中国区域战略体系具有如下三个特征：第一，以区域协调发展战略为主线。自

**基金项目：**本文是国家社会科学基金项目“区域关系演变与国家产业体系竞争优势的强化路径研究”（项目号：22CJL020）的阶段性成果。

**作者简介：**蔡之兵，男，中央党校（国家行政学院）经济学教研部副教授，中央党校（国家行政学院）区域与城市经济创新工程首席专家，硕士生导师，主要从事国家和区域可持续发展研究。

<sup>①</sup> 孙久文、胡俊彦：《迈向现代化的中国区域协调发展战略探索》，《改革》2022年第9期。

习近平总书记在党的十九大上提出实施区域协调发展战略以来，该战略就取代了区域发展总体战略并成为了新时代中国区域战略体系的核心与主线，对中国区域战略的实践起到了引领带动作用。第二，区域战略的区域属性与空间属性开始融合。虽然国土空间的发展与规划问题没有在党的十九大报告中进入区域协调发展战略篇章，但自2020年“十四五”规划纲要发布后，区域发展与国土空间规划问题逐步融为一体并成为新时代中国区域战略体系的主体支撑。第三，以多项区域重大战略为抓手。除了传统四大板块区域战略外，包括京津冀协同发展、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出台于党的十八大以后的区域重大战略正在成为新时代中国区域战略体系的主要抓手。<sup>①</sup>

表1 新时代中国区域战略体系的演变与具体内涵

主要会议和文件	包含区域战略的章节与具体内容
党的十九大报告 (2017年)	主题：实施区域协调发展战略 举措：(1) 加大力度支持革命老区、民族地区、边疆地区、贫困地区加快发展，实施四大板块区域战略，建立更加有效的区域协调发展新机制；(2) 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，加快农业转移人口市民化；(3) 以疏解北京非首都功能为“牛鼻子”推动京津冀协同发展，高起点规划、高标准建设雄安新区；(4) 长江经济带发展；(5) 资源型地区转型发展；(6) 加快边疆发展，确保边疆巩固、边境安全；(7) 坚持陆海统筹。
“十四五”规划纲要 (2020年)	主题：优化区域经济布局，促进区域协调发展 举措：优化国土空间开发保护格局；深入实施区域重大战略 (1) 加快推动京津冀协同发展；(2) 全面推动长江经济带发展；(3) 积极稳妥推进粤港澳大湾区建设；(4) 提升长三角一体化发展水平；(5) 扎实推进黄河流域生态保护和高质量发展。 深入实施区域协调发展战略 (1) 推进西部大开发形成新格局；(2) 推动东北振兴取得新突破；(3) 开创中部地区崛起新局面；(4) 鼓励东部地区加快推进现代化；(5) 支持特殊类型地区发展；(6) 健全区域协调发展体制机制。
中央政府工作报告 (2021年)	主题：优化区域经济布局，促进区域协调发展 举措：(1) 深入实施区域重大战略、区域协调发展战略、主体功能区战略，构建高质量发展的区域经济布局和国土空间支撑体系；(2) 扎实推动京津冀协同发展、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，高标准、高质量建设雄安新区；(3) 四大板块区域战略；(4) 推进成渝地区双城经济圈建设；(5) 革命老区、民族地区、边疆地区建设发展；(6) 海洋经济。
党的二十大报告 (2022年)	主题：促进区域协调发展 举措：(1) 深入实施区域协调发展战略、区域重大战略、主体功能区战略、新型城镇化战略，优化重大生产力布局，构建优势互补、高质量发展的区域经济布局和国土空间体系；(2) 四大板块区域战略；(3) 革命老区、民族地区、边疆地区建设发展；(4) 推进京津冀协同发展、长江经济带发展、长三角一体化发展，推动黄河流域生态保护和高质量发展；(5) 雄安新区与成渝地区双城经济圈建设；(6) 健全主体功能区制度，优化国土空间发展格局；(7) 推进以人为核心的新型城镇化；(8) 以城市群、都市圈为依托构建大中小城市协调发展格局，推进以县城为重要载体的城镇化建设；(9) 加快转变超大特大城市发展方式；(10) 海洋经济。

资料来源：区域战略的内容根据历次会议公报整理而得。

通过分析表1关于区域战略体系的内容，可以发现目前中国区域战略体系的建立还面临如下问题：第一，中国区域战略体系究竟包括哪些区域战略？如何对这些区域战略进行准确界定？海南自由贸易港、深圳的“两范”建设、浙江的高质量发展建设共同富裕示范区是否同雄安新区一样，都属于新时代中国区域战略体系？第二，如何准确认识区域协调发展战略与区域重大战略的关系？在党的二十大之前，区域重大战略始终位于区域协调发展战略之前，而在党的二十大报告中，区域协调发展战略已经被明确在区域重大战略之前，这一变化的逻辑何在？第三，如何确保这么多区域战略能够融合发展？伴随着区域

① 在区域发展总体战略下的四大板块区域战略指的是优先推进西部大开发、全面振兴东北地区等老工业基地、大力促进中部地区崛起、积极支持东部地区率先发展，在新时代中国区域战略体系下指的是推动西部大开发形成新格局、推动东北全面振兴取得新突破、促进中部地区加快崛起、鼓励东部地区加快推进现代化。

战略体系的逐步建立，很多地区同时参与了多项区域战略，如何确保这些区域战略能够在实施过程中无缝衔接并顺利实现各自目标，将高度依赖于区域战略融合机制的构建。

由上可知，本文的研究将从区域经济学的研究范式与主要内容出发，为新时代中国区域战略体系提供一个清晰的结构识别框架。在此基础上，将运用区域利益框架对区域战略的融合机制进行探讨并提出总体融合原则。最后，将根据总体融合原则从不同维度提出具体的融合机制与操作思路。

## 二、区域经济学视角下中国区域战略体系的主体结构

区域战略的制定与实施是区域经济学研究的重要内容，对区域战略的类别进行划分也需基于区域经济学的理论范式与研究视角。

### （一）区域经济学的主要研究内容

区域经济学与其他经济学分支学科存在明显区别。一方面，在理论模型构建上，与主流宏微观经济学的演变历程不完全一致，如何将空间因素进行模型化与数字化处理是区域经济学面临的长期挑战，这也是区域经济学长期游离于主流经济学体系之外的重要原因。<sup>①</sup>另一方面，在研究对象的选择上，由于与现实世界的经济活动紧密相关，区域经济学的研究对象也超越了单一的资源配置主题而更关注现实世界的具体发展问题，这是区域经济学的特殊性所在。<sup>②</sup>与此同时，由于“区域”概念在现实世界中的多重属性，区域经济学的研究对象也深受“区域”概念这种多重属性的影响。

一般认为，研究个体区域的发展与多个区域的发展关系是区域经济学的两大主要内容。<sup>③</sup>前者强调“发展”导向，将区域作为发展的主体，从不同视角讨论影响区域发展的诸多因素并提出能够促进区域发展的政策建议。后者则关注不同区域的发展关系，立足于区域关系的“协调”。一个特定区域往往拥有特定的利益主体，不同利益主体对区域发展战略与方向的选择并不一致，这就使得区域之间的发展关系会对不同区域的发展利益产生直接或间接的影响，这一点在地方竞争这种发展体制下表现得尤为明显。<sup>④</sup>然而，除了研究个体区域的发展以及多个区域的发展关系外，如何处理区域发展的主观能动性与客观约束性的关系也是区域经济学研究的重点内容之一，这是因为不同的区域能够选择多元化的发展战略与方向，但是不同区域的资源禀赋与自然承载能力存在较大差异，区域在选择与制定发展战略时，也必须遵循一定的客观约束，这种从整体视角对区域功能进行明确定位的战略同样也是区域经济学的主要研究内容。

从上述三类研究对象出发，可以进一步将区域战略划分为三种类型（见表2）。

表2 基于区域经济学研究对象的战略类型划分

战略类型	战略对象	战略目标	战略功能
发展导向型的个体区域战略	个体区域	如何实现区域发展	加速区域经济发展，提高区域经济总量
协调导向型的局部区域战略	多个区域	如何协调区域关系	破除区域分割，实现区域一体化发展
功能定位型的整体区域战略	整体区域	如何定位区域功能	摸清区域自然环境底数，测算区域承载能力，明确区域发展底线

资料来源：作者自制。

可见，发展导向型的个体区域战略、协调导向型的局部区域战略、功能定位型的整体区域战略分别是基于个体区域、多个区域与整体区域的区域战略类型。其中，发展导向型的个体区域战略的主要目标是实现区域发展，其操作思路往往是将区域视为经济发展的主体，追求区域经济发展速度与总量的提高，是助推国家经济发展的重要区域类型，中国改革开放初期的东部沿海地区率先对外开放、设立经济特区等

① 张可云：《区域科学的兴衰、新经济地理学争论与区域经济学的未来方向》，《经济动态》2013年第3期。

② 白永秀、任保平：《区域经济学理论的演化及其发展趋势》，《经济评论》2007年第1期。

③ 蔡之兵、张可云：《区域的概念、区域经济学研究范式与学科体系》，《区域经济评论》2014年第6期。

④ 包群、唐诗、刘碧：《地方竞争、主导产业雷同与国内产能过剩》，《世界经济》2017年第10期。



战略实际上都可以归类于此。协调导向型的局部区域战略的主要目标在于协调区域发展关系，这种协调区域关系的功能既包括缩小区域发展差距，也包括消除区域之间的市场封锁与壁垒从而加快实现区域一体化发展。<sup>①</sup>而功能定位型的整体区域战略则主要体现在以主体功能区为基础的国土空间规划，不同区域的国土功能定位直接决定了不同区域的战略地位与发展方向，是区域发展与区域战略制定的依据和约束。

(二) 中国区域战略体系的三类战略组成与现实对应

根据表 2 提供的分析框架，中国区域战略体系同样可以被分为发展导向型的个体区域战略、协调导向型的局部区域战略以及功能定位型的整体区域战略（见表 3）。

表 3 中国区域战略体系的具体构成

战略类型	包含内容	战略本质
发展导向型的个体区域战略	疏解北京非首都功能战略、振兴东北老工业基地战略、西部大开发战略、中部崛起战略	针对区域发展遇到的问题，所采取的特殊区域战略
	革命老区、民族地区、边疆地区、海洋地区等特殊类型地区的发展	针对区域的不同特征与需求，所采取的特殊区域战略
	东部地区率先实现现代化、海南自由贸易港、雄安新区、深圳“两范”建设、浙江“高质量发展建设共同富裕示范区”	针对区域的特殊历史使命，所采取的特殊区域战略
协调导向型的局部区域战略	全国统一大市场建设	全国层面协调发展战略的实施基础
	城市群战略与都市圈战略	区域协调发展战略的主要空间载体
	京津冀协同发展战略、长江经济带发展战略、长三角一体化发展战略、黄河流域生态保护和高质量发展战略、成渝地区双城经济圈战略	区域协调发展战略的重点抓手
功能定位型的整体区域战略	健全区域协调发展体制机制	区域协调发展战略的制度建设
	以主体功能区为核心的国土空间规划	按照城市化地区、农产品主产区、生态功能区对区域功能进行定位

资料来源：作者自制。

由表 3 可知，功能定位型的整体区域战略是中国区域战略体系的基石，这一战略明确了所有国土空间的功能定位，无论是发展导向型的个体区域战略，还是协调导向型的局部区域战略，都必须以国土空间规划所做的空间划分为基础和前提。

而在具体的战略类型划分上，除了基于个体区域与多个区域的划分基准外，也要准确把握发展导向型的个体区域战略和协调导向型的局部区域战略各自的内涵。一方面，发展导向型的个体区域战略不仅包括针对“一个”区域的战略，还包括针对“一类”区域的战略。前者主要针对的是肩负特殊历史使命的城市或地区，如雄安新区肩负打造“新时代推动高质量发展的全国样板”历史使命，深圳肩负“建设中国特色社会主义先行示范区”的历史使命，浙江肩负“高质量发展建设共同富裕示范区”的历史使命等。后者则主要针对具有某一相同属性的同类区域，如边疆地区、革命老区、老工业基地、西部地区、中部地区等都是按照区位或者发展特征进行分类的区域，针对这些地区的区域战略也往往是围绕这些特征而制定相应政策，如西部大开发战略的本质就是针对在全国发展大局中处于相对落后的西部地区而出台的

① 从这个角度看，协调导向型的局部区域战略也会包括发展导向型的个体区域战略，这是因为想要实现区域协调发展的目标，就要求解决各种区域发展问题，而各种区域发展问题的解决又必然依赖于各种不同类型的区域战略。因此，从个体视角看，四大板块区域战略属于发展导向型的个体区域战略，但从全国这一空间尺度看，这四大板块区域战略又共同成为了区域协调发展战略的主要内容。

一系列开发与扶持政策的合集<sup>①</sup>。另一方面,协调导向型的局部区域战略也不仅包含京津冀、长江经济带、长三角、黄河流域、成渝等局部重点地区的一体化发展,也包含全国层面的统一大市场建设以及城市群与都市圈建设,还包含支撑区域协调发展的制度建设等内容,充分体现了区域协调发展战略在中国区域战略体系中的核心地位与主线价值。

### (三) 三类战略在中国区域战略体系中的地位与关系

在三类区域战略中,功能定位型的整体区域战略的地位是一目了然的,但发展导向型的个体区域战略和协调导向型的局部区域战略的关系则仍需进一步分析。在回答这个问题之前,首先需要对区域协调发展战略与区域重大战略的关系进行辨析。

相比于“十四五”规划纲要的区域重大战略在前、区域协调发展战略在后的顺序,党的二十大报告将区域协调发展战略置于区域重大战略之前,笔者认为这种调整是准确和科学的,充分体现了区域协调发展战略与区域重大战略的主次关系。这是因为按照“十四五”规划纲要的界定,区域重大战略主要包括京津冀协同发展、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五项战略。而根据上文提出的战略划分框架,这五项战略本身就属于区域协调发展战略的一部分,理应紧跟区域协调发展战略而非位于区域协调发展战略之前。此外,值得强调的是,区域重大战略并不应该局限于京津冀协同发展、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五项战略,其范畴理应包括所有肩负特定国家使命的区域战略,既包括京津冀协同发展、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五项协调型区域战略,也应包含雄安新区、海南自由贸易港、深圳建设中国特色社会主义先行示范区、浙江建设共同富裕示范区等个体型区域战略。从这个角度看,区域重大战略被称之为重大区域战略可能更为合适。

在发展导向型的个体区域战略和协调导向型的局部区域战略的关系上,协调导向型的局部区域战略应位于更重要的地位,主要原因有二:一方面,区域协调发展程度是影响区域发展的重要因素,尤其是在中国经济增长动力长期依靠地方竞争的发展体制下,区域之间的协调状况已经成为影响整体区域发展质量的关键变量<sup>②</sup>;另一方面,无论是推动肩负特定历史使命个体区域的高质量发展,还是破解同类区域面临的发展问题,都是深入实施区域协调发展战略在全国空间尺度上的必然要求。可见,区域协调发展战略在某种程度上已经包含了发展导向型的个体区域战略,在新时代中国区域战略体系中将发挥主导和引领作用。

## 三、基于区域利益的区域战略深度融合思路

区域战略的实施不仅直接涉及区域发展政策和发展方向的变化,还会影响不同区域的利益变化。在这种背景下,推动不同区域战略的融合发展就需要立足区域利益这一核心,通过厘清并利用区域利益与区域战略的关系来推动区域战略的深度融合。

### (一) 区域利益的内涵及其与区域战略的关系

区域利益是影响区域经济行为的主要因素,但关于区域利益的定义目前并不完全一致。<sup>③</sup>一般认为,区域利益既包括广义上的政治、经济、社会等领域的综合利益,也可以在狭义层面上特指经济发展利益。<sup>④</sup>考虑到经济利益在综合利益中的基础地位,本文仍然以经济利益作为区域利益的代表。根据相关定义,

① 袁航、朱承亮:《西部大开发推动产业结构转型升级了吗?——基于PSM-DID方法的检验》,《中国软科学》2018年第6期。

② 周文:《新时代高质量区域协调发展的政治经济学研究》,《政治经济学评论》2020年第3期。

③ 郑毅:《我国地方利益表达机制刍议——内涵、现状及其均衡》,《行政论坛》2012年第2期。

④ 毛彩莉:《地方利益:地方政府行为的重要诱因》,《理论观察》2009年第6期。

区域利益包含政府、企业与居民等多个不同的利益主体，虽然这些不同利益主体在同一发展过程中的利益变化趋势并不完全一致，但正常情况下，区域经济发展水平仍然与所有利益主体的利益偏好存在正相关关系。在这种背景下，不同尺度的区域战略也相应具有不同尺度的区域利益（见图1）。

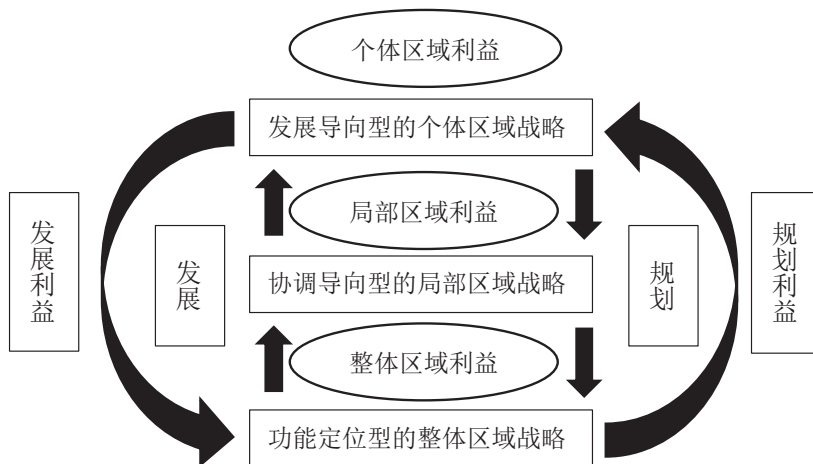


图1 区域战略与区域利益的关系

资料来源：作者自制。

由于空间尺度不同，发展导向型的个体区域战略、协调导向型的局部区域战略以及功能定位型的整体区域战略在实施过程中分别会对个体区域利益、局部区域利益与整体区域利益产生直接影响。此外，由于区域发展的系统属性，任何空间尺度下的区域战略都会对其他尺度的区域利益产生间接影响。按照影响顺序的不同，这种影响渠道可以被分为规划与发展两种。一方面，从整体区域到个体区域，即从功能定位型的整体区域战略到发展导向型的个体区域战略的利益传递渠道主要是规划渠道，从最底层的国土空间规划到局部区域的一体化发展规划再到个体区域的发展规划，三大不同尺度的区域战略通过相互关联、相互支撑与相互约束的规划体系而紧密联系在一起。另一方面，从个体区域到整体区域即从发展导向型的个体区域战略到功能定位型的整体区域战略的利益传递渠道主要是发展渠道。个体区域的发展活动不仅会直接影响自身的区域利益变化，也会对其他区域的利益变化产生间接影响并最终与局部区域的利益冲击一起对整体区域的利益产生影响。

## （二）区域战略深度融合需处理好的区域利益关系类型

在推动不同类型区域战略深度融合的过程中，区域利益的变化是关键变量，结合中国区域战略体系的结构与现实需求，想要实现区域战略深度融合，就需要处理好如下三对利益关系。

第一，国家利益、区域利益与地方利益的关系。区域战略往往作用于特定的区域并由此对特定区域利益格局产生影响，在这个过程中，所有区域战略首先面临的的就是国家利益、区域利益与地方利益的关系。从三类战略所涉及的空间范围看，功能定位型的整体区域战略立足于国家利益、协调导向型的局部区域战略立足于区域利益而发展导向型的个体区域战略则立足于地方利益。但在实践过程中，这三类战略尤其是协调导向型的局部区域战略与发展导向型的个体区域战略所产生的利益变化影响往往是全局性而非局部性和个体性的。以区域协调发展战略为例，大量研究都已经证明伴随着市场一体化程度的提高，区域发展差距在短时期内会进一步拉大而非缩小<sup>①</sup>，这就意味着区域协调发展战略的实施可能会导致部分区域的利益暂时受损。发展导向型的个体区域战略也不例外，由于很多个体区域战略都享有特殊的发展政策待遇，这在增强这些区域比较优势的同时，也会削弱其他地区的竞争优势从而对区域利益格局产生负面影响。<sup>②</sup>可见，即使同一个区域战略，在不同空间尺度上所产生的利益影响也是不同的。

① 范剑勇：《市场一体化、地区专业化与产业集聚趋势——兼谈对地区差距的影响》，《中国社会科学》2004年第6期。

② 蔡之兵、张可云：《区域政策叠罗汉现象的成因、后果及建议》，《甘肃行政学院学报》2014年第1期。



第二，规划利益、发展利益与分配利益的关系。前文已经指出规划与发展是三类区域战略相互影响的利益传递渠道。相比于发展利益来源的清晰明了，规划利益指的是依据国土空间规划对不同区域做出的功能定位而直接形成的利益分配起点。在国土空间规划中，由于区域的不同功能定位直接决定区域发展方向与发展战略并最终影响区域发展利益，由国土空间规划所形成的利益分配起点对区域利益格局的影响是最深远的。<sup>①</sup>可见，虽然来源于发展过程中的发展利益是影响区域利益格局的主要因素，但由国土空间规划决定的区域利益分配起点同样会深刻影响区域利益格局。更重要的是，在国土空间规划中处于利益分配劣势的地区，在后续的发展过程中也不可能实现足够多的发展利益，这与中国的共同富裕目标是背道而驰的。<sup>②</sup>在这种背景下，除了规划利益与发展利益外，第三种利益即分配利益就显得尤为重要。实际上，分配利益是对区域规划与发展利益所做出的平衡举措，对在国土空间规划中承担农产品生产与生态保护功能的地区采取利益补偿政策也是实现区域发展平衡和确保整体区域可持续发展的必要条件。

第三，长期利益、中期利益与短期利益的关系。任何区域战略都有其目标，国家对某一区域战略赋予的历史使命越高，区域战略实现其目标的难度就越大，需要的时间就越长。以雄安新区为例，其战略的历史定位为“国家大事、千年大计”，无论是新时代高质量发展的全国样板，还是打造社会主义现代化城市，都是定位长远的历史目标，这就要求必须以极大的耐心去建设雄安新区<sup>③</sup>。又如区域协调发展战略，建成全国高度甚至完全统一的大市场是区域协调发展战略的长期目标<sup>④</sup>，也是长期利益所在。然而，在这个过程中，很多地区的产业发展仍然会得益于中短期的市场封锁和地方保护，这就意味着区域协调发展战略的实施会面临长期利益与中短期利益的冲突。<sup>⑤</sup>实际上，妥善处理长期利益与中短期利益的冲突几乎是所有区域战略都必须破解的重要难题之一。

### （三）推动区域战略深度融合需遵循的总体原则

推动区域战略的深度融合无可避免地会对区域利益格局产生影响，而想要确保不同区域战略的深度融合就需要遵循一定的原则。

首先，从融合的目标出发，实现区域战略深度融合的关键是确保整体区域利益增加。无论区域战略的融合机制如何设计，最根本的目标是要实现整体发展与整体区域利益的最大化。其次，从融合的底线出发，实现区域战略深度融合的前提是确保单个区域战略的有效性。只有实现这一目标，所有参与区域战略的个体区域的利益才能同时得到保障。最后，从融合的手段出发，实现区域战略融合的支撑是在区域之间建立利益关联渠道。由于区域战略的实施会导致区域利益格局出现复杂且多元的变化，如何在不同区域战略之间构建紧密的利益关联渠道对确保区域战略的个体与整体实施效果都具有重要意义。可见，推动区域战略的深度融合需要以整体区域的利益共增为目标并通过利益关联渠道来实现所有区域的利益同增。

## 四、推动区域战略深度融合的具体机制与操作思路

区域利益共增与同增目标的实现以及区域利益关联渠道的建设是实现区域战略深度融合的必然遵循。围绕推动区域战略深度融合的总体原则，实现上述三大目标也需把握如下操作重点。

### （一）实现区域利益共增目标的政策建议

之所以要强调区域战略的深度融合，根本目标是要最大程度发挥区域战略体系促进高质量发展的作用。而为了确保区域战略的融合能实现这一目标，要从如下三方面来推动区域战略的融合。

① 安树伟：《落实国家空间规划体系的关键是利益协调》，《区域经济评论》2018年第5期。

② 蔡之兵、石柱、郭启光：《共同富裕导向下的区域协调发展战略完善思路研究》，《农村金融研究》2022年第1期。

③ 蔡之兵：《雄安新区的战略意图、历史意义与成败关键》，《中国发展观察》2017年第8期。

④ 杨孟禹：《空间经济学视角下统一大市场建设的逻辑、影响与政策取向》，《云南社会科学》2022年第5期。

⑤ 陆铭、陈钊：《分割市场的经济增长——为什么经济开放可能加剧地方保护？》，《经济研究》2009年第3期。

首先,区域战略的目标要一致化。在区域战略的实施目标上,要以高质量发展目标来统领所有区域战略。党的二十大报告已经明确提出“高质量发展是全面建设社会主义现代化国家的首要任务”,这是对所有领域工作的根本要求,区域战略也不例外。无论是发展导向型的个体区域战略,还是协调导向型的局部区域战略,其战略目标与效果评估都应该围绕高质量发展目标,在具体战略内容设计、战略进程安排以及战略考核指标的选取上,均体现高质量发展要求。其次,区域战略的对象要一体化。高度一体化的区域经济结构是支撑区域战略有效融合的基础,也是发挥中国经济巨型规模优势的前提。因此,要以最高标准来加快推动全国统一大市场建设,梳理各级政府影响各类市场主体行为的权力与法规清单并制定针对性的改革方案,尽快消除地区之间的市场封锁与割裂现象从而实现各种要素的自由流动。最后,区域战略的规划要法治化。<sup>①</sup>区域规划是贯彻落实区域战略的主要工具,当前制约不同区域战略实现深度融合的重要因素就是区域规划的随意性和主观性过强,即一些地方政府经常性地变更区域发展规划,而导致这一现象的根本原因在于区域规划的法治化程度不够。未来应加快制定《区域规划法》和《区域关系法》,明确区域在区域战略中的各项权利以及违反相关法律法规后的惩罚措施,最大程度确保区域战略实施过程的稳定性与规范性。

### (二) 构建区域利益关联渠道的政策建议

区域利益关联渠道既是支撑区域利益共增目标的工具,也是确保区域利益同增目标实现的重要条件,其对区域战略的深度融合具有不可替代的作用。从区域利益格局的动态变化过程看,构建区域利益关联渠道的关键就是要通过行政区与经济区的适度分离,来破除行政区利益主体对区域经济规律的制约。<sup>②</sup>

第一,要以基于区域合作的政绩考核制度为引领。要加快优化当前以行政区为基础单元的统计制度,加快构建以城市群与都市圈为基础单元的统计制度并将城市群与都市圈的经济指标纳入相关地区的政绩考核,敦促相关政府将区域合作工作置于地方发展的核心位置。第二,要以实现要素的平等地位为核心。经济发展的本质是各种经济要素集聚的过程,确保区域战略的深度融合就是要避免不同区域对要素的自由流动行为产生异质性影响,这就要求在不同区域之间实现要素各种权利的平等,如劳动力要素在不同区域平等享有教育、医疗、养老等公共产品的权利,各类资本要素平等进入市场的权利,等等。第三,要以科学合理的产业布局机制为保障。由于产业是区域利益的主要载体,产业的空间布局思路是决定区域合作效果的直接因素。推动区域战略的深度融合,一方面要依靠重大产业、重点项目、重要企业的均衡布局来激发不同区域发展的积极性。另一方面,也要加快在产业转移地与承接地之间制定可行的税收分成办法,引导产业在整个区域经济体系下实现均衡布局。<sup>③</sup>

### (三) 实现区域利益同增目标的政策建议

在区域战略的实施过程中,区域利益的短期变化并非决策部门关注的重点,但考虑到实现区域利益同增在推动区域战略深度融合过程中的重要作用,针对区域利益变化的监测、平衡与补偿方案的选择也极为关键,而这无疑高度依赖于专业化与程序化的区域政策体系。

一方面,要构建持续性、多尺度、综合性的区域发展风险预警机制并制定相应的区域扶持与援助政策。由于不同区域的发展基础与发展能力存在差距,区域一体化程度的提高可能会导致局部区域的发展利益下降,为避免这部分区域陷入长久性的发展困境,应基于区域经济、财政、人口、产业等指标,加快构建易于量化的区域发展风险预警机制,持续监测比较劣势地区的发展状况,对已经触发预警线的地区要及时选用合理的区域政策工具集,帮助这些地区摆脱发展困境并实现可持续发展。另一方面,要加快构建专业化的区域政策体系。与区域战略主要影响宏观区域经济格局不同,区域政策的重点在于解决区域发展问题,是直接触及区域利益变化的有力工具。在现实发展过程中,如何及时解决不同区域面临

① 李煜兴:《我国区域规划法治化的途径与机制研究》,《河北法学》2009年第10期。

② 蔡之兵、张可云:《经济区与行政区适度分离改革:实践逻辑、典型模式与取向选择》,《改革》2021年第11期。

③ 谷彦芳、王坤、李克桥:《京津冀协同发展下产业转移税收分享政策研究》,《经济研究参考》2018年第46期。



的发展问题是确保区域战略能够深度融合的前提条件。因此,未来要在已经成型的区域战略体系的基础上,要从区域政策主管部门的确定、区域政策资金来源的保障、区域政策实施办法的制定、区域政策工具的创新等方面加快构建专业化的区域政策体系,确保各种不同类型的区域问题都能被及时解决。

## 五、结 语

构建优势互补、高质量发展的区域经济布局和国土空间体系已经成为中国区域战略体系的根本目标,而如何处理好隐藏于各类区域战略背后的复杂区域利益关系是顺利实现上述目标的关键所在。本文从区域经济学的学科范式与研究内容出发,将区域战略分为发展导向型的个体区域战略、协调导向型的局部区域战略与功能定位型的整体区域战略等三种类型。由于直接涉及区域利益的变化,推动不同区域战略深度融合的复杂性与挑战性在探讨三类区域战略关系的过程中得以充分体现。面对这种复杂难题,基于实现区域利益共增、区域利益同增与区域利益关联的总体原则,从区域战略的目标、对象、规划,区域合作的考核,要素的平等地位,产业的均衡布局以及专业化的区域政策等方面提出了加快推动区域战略深度融合的具体建议,但考虑到不同区域的发展基础与发展能力仍然存在巨大差距,区域战略在现实世界中的顺利实施仍将面临各种不同的难题与挑战,推动区域战略的深度融合还需要继续深化区域利益研究框架并构建更为系统、更加科学与更加可行的利益同增操作框架。

### The Type Division and Fusion Mechanism of China's Regional Strategic System

CAI Zhi-bing

( Department of Economics, Party School of the CPC Central Committee, National Academy of Governance, Beijing, 100091 )

**Abstract:** Since the 18th CPC National Congress, with the introduction of a large number of regional strategies, the multi-scale, multi-level and multi-theme regional strategy system of China has gradually taken shape. To realize the integration of regional strategies by constructing the integration mechanism to give play to the systematic effect of regional strategies is the key work of the implementation of regional strategies. Based on the research content of regional economics, this paper points out that the individual regional strategy oriented by development, the local regional strategy oriented by coordination and the whole regional strategy oriented by function orientation are the three main regional strategies at present, which are in consistence with the main structure of China's regional strategy system. On this basis, by using the framework of regional interests, it is proposed that the key to building the integration mechanism of China's regional strategic system lies in coordinating national interests, regional interests and local interests, and focusing on the integration principle of common increase of interests, interest correlation and interest common increase. The suggestions include the alignment of strategic objectives, integration of strategic objects, legalization of development planning, the guidance of political performance assessment, equality of factor status, equalization of industrial distribution, and specialization of regional policies.

**Keywords:** Regional Strategy, Regional Coordinated Development Strategy, Regional Interests, Fusion Mechanism

[ 责任编辑: 张莺译 ]