

【区域经济政策】

## 区域经济政策若干基本理论要素研究

马先标

**摘要:**对区域经济政策的功能、制定实施主体、种类、性质、制定依据与制定原则等若干基本理论要素进行逐一解读。区域经济政策的功能是要缩小区域之间过度的、不适当的经济差距,促进各区域经济协调发展,以避免区际过度发展差距下的社会矛盾和冲突,此外,区域经济政策还有民族、国防等特殊向度的扩展功能;区域经济政策制定主体是以中央和省级政府为主的整个政府体系;公共性是区域经济政策的根本属性,当然这种公共性的发挥,要有利于形成市场主导、政府引导的政市协调的破解“区域问题”的长效机制。相关的解读为制定有效的区域经济政策体系,乃至促进区域经济治理体系与治理能力现代化,提供了基础理论支撑。

**关键词:**区域经济政策;基本理论;功能与制定实施主体;政策种类与性质;制定依据与制定原则

中图分类号:F207 文献标识码:A 文章编号:2095—5766(2016)01—0014—10 收稿日期:2015—11—08

**作者简介:**马先标,男,南昌大学经济管理学院教授,南开大学经济学博士,南开大学政府管理博士后,中国区域经济学学会理事(南昌 330031)。

DOI:10.14017/j.cnki.2095-5766.2016.0005

如何制定正确的区域经济政策,不但事关各区域自身的发展水平和发展质量,也必然对涵盖各区域的一国总体经济发展产生重要影响。历史与现实、理论和实践都表明,无论是发达经济体的政府和理论界,还是新兴经济体的政府和理论界,都重视区域经济政策研究、制定和实施,重视对其相关绩效的评价。然而就中国国内情况来看,学者对与区域经济政策相关的基本理论要素,还缺乏较多的系统探讨和准确把握,导致诸多扭曲的区域经济政策,在广阔的东部、中部和西部三大地带井喷式涌现,影响区域发展中的政市关系协调,损害区域内和区域之间(以下简称区际)资源配置效率。加上改革进程中政府职能转变不到位,对政府绩效考核予以贯彻落实的效果难提高,以及市场本身的缺陷,使得区域经济政策领域的一些乱象长期存在,难以治理,进而影响区域经济的持续协调发展。

与此相伴随,包括区域规划(即区域发展规划)、城市规划<sup>①</sup>在内的诸多战略性区域经济政策,其内容“宽窄失范”、重复矛盾、规划“碎片化”等现象也较为严重,由此也引发对某些区域经济政策是否有必要存在的误解和诘难:如认为顺应经济

全球化和加入WTO后的国际形势,国内经济一体化和构建统一的国内大市场是必然选择,众多跨省市的区域一体化政策,以及省市层面普遍制定实施区域经济政策,会导致区际歧视和差异,与国内经济和国内市场一体化的大方向也相违背。理论界也有关于一些区域经济政策干预区域资源、要素和产品自由流动配置,损害市场效率、妨碍市场机制、造成“无谓损失”的评责,进而认为国内政府部门制定纷繁杂乱的区域经济政策是好心办坏事,等等。

基本理论问题具有始基性、源头性的特征,在此情境下,有必要重新思考、准确界定与区域经济政策本身相关的基本理论核心要素,包括区域经济政策的功能、制定实施主体、种类、性质、制定依据与制定原则等,以期与实践层面制定有效的区域经济政策,夯实理论基础,提供方法论支持。

下面的解读将循着如下进路展开:首先剖析区域经济政策功能与制定实施主体,接着解读区域经济政策的种类与性质,并进一步对其制定依据与制定原则进行探讨,并简要辨析区域经济政策与区域经济规划、区域经济战略,以及区域经济制度和区域经济政策等相关概念之间的关系。

## 一、区域经济政策的功能与制定实施主体

近10多年来,对国家区域经济政策进行解读的研究渐增<sup>②</sup>。如关于美国区域经济政策(李晓西,1996;庆沅、彭尧,1997;沈滨、王海龙,2000;连振隆,2000;胡玲,2000;刘建芳,2002;贾庆军,2004;司劲松,2005;王涛,2007;张力等,2010)<sup>③</sup>、日本区域经济政策(衣保中、任莉,2003;井文城,2015;张洁,2013)、韩国区域经济政策(施卫东,2000;孙秉舜,2007;金钟范,2005<sup>④</sup>)等研究探讨。篇名出现“中国区域经济政策”主题的学术论文(中国区域经济学学会区域政策课题组,1991;魏后凯,1991;蒋清海,1991;张可云,1997;王一鸣,1998,2006;孙维东,1997;陈其霆,1999;史增震,1999;姚敏,2001;赵艾凤等,2001;张永丽、李国政,2002;陈家海,2003;朱建成等,2008;桂光,2009;冯倩宇,2011;徐静等,2012;陈丽娜等,2013)则明显多于对市场经济发达国家的相关主题研究,也有书名即突出“区域政策”主题的出版物(母爱英,2004;张可云,2005;张丽君,2006;陈家海,2010)<sup>⑤</sup>。当然,还有一些研究生的学位论文主题即为中国区域政策,此不列出。

然而,在对区域政策概念的某些组分的阐述上,似乎仍不够清晰精当,乃至存在偏误。例如对区域政策的性质问题的理解和把握上,对区域政策、区域制度和区域政策的逻辑关系、区域政策制定实施主体的内涵外延等认识上,还存在一些视其为不言自明、理所当然的先验认知现象。实际上,正是因为对该类政策的某些组分,特别是性质、制定实施主体等缺乏更为深度系统的阐述、认知和把握,导致国内区域政策的某些内容混乱,政策乱象丛生,并引发义理性危机。

鉴于此,需重新思考、梳理和归纳总结与区域政策概念相关的基本组分的含义。这里首先阐述其功能、制定实施主体。

### (一)区域经济政策的功能

只有明晰和深刻地体察区域政策所具有的主要功能,才能为这种政策是否有存在的必要性意义找到根据,也才能确定应该由什么样的主体来制定、实施该类政策。阐述区域政策功能,又需从区域政策如何产生开始。

#### 1.区域经济政策的产生

一般来说,市场经济体制下企业独立地投资和生产,形成部门经济或行业经济结构,也形成了经济活动的空间结构。当这种经济空间结构过度扭曲、失衡,市场机制不能有效地发挥作用或失灵,导致区际之间在人均收入、就业状况等主要指标的发展差距较大乃至过大时,政府会通过财政转移支付、福利补贴、科技教育促进等政策,调控这种区域之间发展的过大差距,区域政策由此而产生。

新中国成立直至改革开放前一段时期,实行计划经济体制,一些面向区域的重点项目、财政投资乃至生产力布局政策,也因具有空间效应,带有对区域之间经济发展水平进行调控的特征,按理说这似乎也是一种区域政策。然而,通常所说的区域政策,主要是市场经济体制下的区域政策。经济政策史和五年计划、五年规划历程表明,中国自20世纪80年代开始市场化的改革,也就开始有独立的区域政策,而此前计划体系下,政府对财政、投资、重点项目在全国各区域的直接干预和布局,虽然具有空间效应,但似乎只能说是一种广义的区域政策。

#### 2.区域政策的功能

区域政策,应该说是区域协调政策或地区经济协调政策的简称。

国内外诸多的理论探索和实践都表明,区域政策的功能不是简单地促进一国某一区域的资源有效配置和经济发展,而是要缩小区域之间过度的、不适当的经济差距,并进一步地缩小各区域居民在人均收入、就业机会、社会保障福利乃至教育水平等方面的不适当差距,促进各区域协调发展,以避免区际过度发展差距下的社会矛盾和冲突。“对于像中国这样一个地区差异悬殊且面临着诸多复杂区域问题的发展中大国来说,制定并实施科学有效的区域政策,将是国家经济政策的重要组成部分,也是国家调控和协调区域经济发展,优化资源空间配置的重要手段”(魏后凯,2005)。

我们通常所述及的区域政策的目标,指的是该类政策的应然功能,即通过实施该类政策,应该达到什么样状态的政策效果。如一些专家学者认为,区域政策目标,就是要改进当地福利水平,消除要素流动障碍,塑造区域发展的长期动力(安虎森,2003)。而其在实施过程中所达到的效

果,体现了实然层面的功能。

就国内而言,区域经济政策的最终目标可归结为“最终实现各地区人民共同繁荣富裕的目标”(陈耀,2013),或进一步有助于促进全面建成小康社会、和谐社会,这个最终目标与国内区域经济政策的最广泛意义上的功能相对应。

也有研究文献指出其与市场机制在区域资源配置中的角色关系,如“区域经济政策是纠正市场机制在资源空间配置上的失灵,抑制区域差距的过分扩大,降低空间社会交易成本,维持必要区域公平,实现资源空间上的优化配置”(曹玉书等,2002)。

此外,对于一些多民族的大国来说,如中国、英国等,区域经济政策还凸显民族地区与其他区域协调发展、共同繁荣的作用,以增强民族凝聚力、维护领土完整和国家统一,应对非传统安全等特别功能。区域经济政策也有其特殊背景下的巩固国防功能、巩固边防功能和相应的目标,如计划经济下的苏联,计划经济时期中国的三线建设时期,就是这种情形。即使是市场经济背景下,某些区域经济政策也有巩固国防、增强军队实力的部分功能。对欧美成熟国家区域经济政策的功能做归纳,甚至还能发现减少区域人口和大城市交通过度拥挤的区域经济政策内容,当前我们治理雾霾和环京津贫困带,可从中汲取经验。

上述的分析无疑表明,区域经济政策总体功能和分项功能,对应其总目标和各分项目标。根据区域经济政策所具有的各项功能,制定并采取合适的相关政策,就可以实现各项目标,特别是缩小各区域居民生活水平的过大差距。我们需要打破区域经济政策功能仅限于经济领域,而不扩展到社会、民族、国防等领域的狭隘功能观,特别是就我国这样的多民族国家情况来看,由于民族区域经济政策同样是“党的民族政策和国家经济政策的重要组成部分”(张丽君等,2010),因而,促进民族地区这样的特殊区域的经济政策,就更事关民族团结和共同繁荣的国家大战略,而需要受到足够的重视。当然,过度强调其中的一部分功能,而忽略其他功能的政策观点,肯定也是偏误的。

## (二)区域经济政策制定实施主体

一些关于制定区域经济政策重要性的理论阐述,就隐含了有关区域经济协调发展政策的制定主

体。例如,“由于区位地缘、历史基础和社会人文等诸多因素的影响,区域之间的发展存在不小的差距。要实现区域经济的协调发展,既要充分发挥市场配置资源的基础性作用,又要根据不同区域的实际情况采取不同的区域政策,促进区域经济的发展,实现地区间的共同繁荣”(陈栋生,2005)。显然,上述这段话中,与市场主体对资源配置的角色相对应,另一个“又要根据不同区域的实际情况采取不同的区域政策”的主体,无疑是政府。并且,就中国特色的政治权力机构而言,这里的“政府”实际上是大政府体系,即国内的区域经济政策,是“党和政府有关宏观区域经济的政策”(陈栋生,2005)。

从区域经济政策的功能以及各国区域经济政策的实践历程可知,政府的确是制定和实施区域经济政策的主体。

对政府是区域经济政策的制定实施主体予以专门的强调,似乎是多余的。实际上,只有深刻理解和把握政府是制定实施区域经济政策的主体,才能对区域经济政策究竟包括哪些种类,以及全面系统地认清其性质等关键问题,做到心中有数,并且对国内那些打着缩小区域经济差距旗号的所谓的“区域经济政策”,给予清理归并。

国外情况,以美英为例,美国经济开发署负责对“问题区域”的援助和确定问题区域框架,经济分析局负责区域分析和区域划分;英国则由贸工部负责鉴别资助地区和企业,劳工部负责这些地区就业者的再培训,“传统区域政策时期”,主要是中央政府制定政策,中央政府和地方政府在“新区域政策时期”,逐步开始共同制定和实施区域经济政策<sup>⑥</sup>,等等。

国内情况,中央层面的区域经济政策制定,由国家发改委负责,实施主体是各产业各领域的经济管理类部委。但是,一些研究指出应尽快组建更高级别的国家区域政策委员会,下设东北、中部、西部、东部办公室,根据发展需要还可在相应的这些办公室下,细分若干经济圈办公室<sup>⑦</sup>。

认识到政府体系是区域经济政策的制定实施主体还不够,还需弄清楚:是否各层级政府和诸多政府组成的部门,都可以制定并实施区域经济发展政策?各层级政府和政府部门制定的区域经济政策之间的逻辑关系是什么?深刻而彻底地认清这些看似简单而并未系统阐述过的理论问题,对促进

国内区域政策的科学化,乃至发展中国特色区域政策体系,都是非常必要且尤为关键的。

由于中国地域广阔,诸多省级政府管辖的地域范围与世界上其他不少国家的疆域等同<sup>⑧</sup>,不但东中西部三大地带之间的发展极不平衡,就是省际经济发展差距,乃至一些省内各局部区域之间的经济差距也较大。鉴于此,至少需由央省两级政府制定区域政策,相应的政府主管部门也应担负起执行政策的职责。

当然,一些地市、县乡级政府有制定适合本行政区域的经济政策的诉求和冲动,并冠之以县域、镇域区域政策,对此,不能简单地予以否定,而需要全面而客观地对待。例如,甘肃省民勤县作为生态危机重灾区,国家领导人曾对此有“决不让民勤成为第二个罗布泊”的期待与要求,那么,促进甘肃省内市县经济社会与生态协调发展的目标,具体到民勤县,是否该县政府就只能是旁观者或配角,而主要让央省两级政府唱主角?这似乎是值得深入思考的命题之一。

的确,中央层面的区域政策的导向,是地方政府制定本辖区经济政策的重要风向标,但是中国疆域广阔、各地情况差别大,在遵循根本原则的前提下,也应提倡自主探索差异化的地区经济政策,即通常的因地制宜的地区经济政策(陈娟等,2008;杨波,2010;等等)。

不过,因地制宜的“地”,其区域和等级到底定位在什么边界上,的确还需要学界两界深入研究和争鸣。但是,基本可以肯定的观点是,国内区域经济发展差距突出而需要政府来调节的问题,大部分集中在省级区域乃至跨省的多省市区域。

需要指出的是,对区域政策实施效果的监督评价,是区域政策实施的重要环节,也是促进其政策效果的必要手段,因而,各级人大、审计监察机关也应以适当方式参加区域政策的制定实施,并作为广义的政府组成部分,而归入区域政策制定实施主体内。

另外,在新公共管理运动中孕育而生的政府绩效考核制度安排,内在地要求政府公共政策制定与实施,需吸纳社会公众参与,这无疑表明了社会公众在区域政策的制定领域也是更为广义层面的制定者和政策实施过程中的监督者,但是,似乎可以肯定而形成共识:政府体系是区域政策

制定和实施主体,社会公众所扮演的主要是政策制定过程中的有效参与、依法依规监督<sup>⑨</sup>。

## 二、区域政策的类别与性质

### (一)区域等级视角下的区域政策类别

由于区域经济发展中的问题和矛盾,是区域政策作用的对象,因此,根据区域政策的对象,是可以先把区域政策划分为地方区域政策和中央(宏观)区域政策两类的。

同样是两类,研究国际理论的人士,则划分了国际区域政策和国家区域政策。即“区域政策分化为两种类型:超国家层次的区域政策和国家层次的区域政策”。

超国家层次的区域政策,指的是区域性组织制定的涉及该组织内部成员国经济发展的相关政策,如北美自由贸易区、欧盟、东盟经济圈等的有关政策。超国家层次的区域政策涉及关税、货币发行、外汇管制、移民限制等多方面的政策。

国家层次的区域政策,主要是指一国各级政府为解决本国各区域体系之间经济发展的关系而制定的经济政策,只涉及国家内部的区域公平发展、产业合理分布和地区利益协调等,并从全国各地的发展需要出发,制定一系列指导性的产业、投资、科技、劳动、环保等方面的政策<sup>⑩</sup>。

如此看来,仅从区域所涵盖的范围大小来看,可认为存在三等级区域政策:超国家的国际区域政策、国家区域政策、地方区域政策。而那种将地方区域的等级扩展到省、市、县、乡、镇的更细化的区域形式,无疑增加了丰富而复杂的区域政策的类别。

### (二)政策工具视角下的区域政策种类

上述主要从区域空间范围的大小和管理等级,划分了区域政策的种类。针对某特定的“问题区域”,还存在需要说明的区域政策工具究竟有哪些问题。

存在哪些区域政策工具,可实现其功能或达到其政策目标呢?这需要放眼国际,特别是从市场经济发达国家的区域协调发展历程中,去找寻和归纳总结。

一个共识是,世界上大多数国家都存在区域经济发展失衡的问题,美日韩等市场经济发达国家亦

不例外。但是,美日韩等市场经济发达国家由于采取了正确有效的区域经济政策,克服了原先国内区域经济发展的过大差距问题。

以美国为例,与中国长期存在的东中西部经济发展不平衡,区域经济发展差距大的情形相似,美国也在建国后存在落后的南部、西部和发展较好的东部地区之间经济状况极不平衡的困境,但是,对美国区域经济政策的相关研究表明,美国政府通过实施成功的区域经济政策,在西进、南部振兴等区域战略持续推动下,实现了本国区域经济发展的整体协调。其所采用的政策工具,主要是先识别划定发展不平衡的地区,尤其是经济落后地区等“问题区域”,然后采用财政补贴、财政转移支付<sup>①</sup>、差别化的区域税收政策、以交通为代表的基础设施投资倾斜政策,以及针对“问题区域”设立专门的区域经济管理机构、制定针对性法律法规等区域经济政策工具,破解“区域问题”。

为了促进本国区域均衡发展,市场经济发达国家如日本、韩国等,在采用相类似的政策工具的基础上,政府的积极引导功能还体现在:有针对性地制定持续促进本国区域均衡发展的全国性发展规划。通过数十年的努力,美日韩等市场经济发达国家,因成功地实现区域经济协调发展的目标,理应同时称得上是区域经济政策成功的国家。

国内的理论探索方面,有将区域经济政策种类概括为区域分工政策、区域布局政策、特殊问题区域政策,以及区域调控与管理政策四类(张可云,1997)的,有提出区域经济政策手段包括“区域投资政策、区域财政政策、区域金融政策、区域产业政策、区域布局政策、区域开放政策等,但最重要的是前三者”的观点(李建华,2002),也有专家学者认为,“根据比较流行的区域经济分析理论,可以从基础设施、工业化政策、人力资本投资、城镇体系与增长极、农业发展措施、激励措施、分权化与地方财政等方面,分析欠发达地区区域经济政策的主要内容以及调控手段”(安虎森,2003)。相应的调控手段自然也就成为某类区域经济政策,而各种区域经济政策则构成区域政策框架,如各有侧重的区域发展政策、促进生产要素在各区域间自由流动的政策、区际公共服务均等化政策等(王一鸣,2006)。

不过,从美日韩等国区域协调发展的经验

中,可大致认识到一些基本的区域经济政策工具:确定问题区域;制定相关法律;设立相关机构;公共财政和税收补贴;以交通为代表的基础设施倾斜政策;有针对性的区域规划乃至国家规划等。这些工具对国内区域经济发展来说,无疑具有较大的借鉴意义。

### (三)区域经济政策的性质

这里要着重阐明的区域经济政策的性质,意指其根本性质,而不是一般的属性。前面所罗列的多种类区域经济政策,其根本性质是什么?

按理,应该在阐述区域经济政策的功能、制定实施主体之前,交代其政策性质。但是,由于对区域经济政策性质这个理论基础问题,还缺乏充分的解读和共识,故此,在概览国内外区域经济政策的功能、制定实施主体后,再探讨其性质,更有利于形成共识。

无论是市场经济发达国家、新兴工业国家,还是发展中国家,区域经济政策的根本性质都应该是公共性。之所以如此,主要是由区域经济政策的制定实施主体和政府职能而决定的<sup>②</sup>。

上文的解读表明,政府是区域经济政策的制定实施主体。既然区域经济政策的制定实施主体是政府,那么,经济学、政治学或公共管理理论的一个共识是,政府作为公共部门而存在,其职能就仅是提供公共服务、公共产品。所以,如果由政府来制定实施某种区域经济政策,这种政策就必然作为一种公共政策而存在,而且更确切地说是一种公共经济政策。否则,就会出现逻辑上的矛盾和冲突。

区域经济协调发展国家所采取的相关政策工具也支持区域经济政策的公共性性质。正如上文所归纳总结的,区域经济协调发展成功国家所采取的一些基本的区域经济政策工具,无论是确定经济发展失衡的问题区域、制定相关法律和设立相关管理机构,还是供给公共财政和税收补贴政策,以及以交通为代表的基础设施倾斜政策、有针对性的区域规划乃至国家规划,等等,都有力地证明了多种类区域经济政策的公共性本质特征。

国内而言,宏观当局对政府必须履行“市场调节、政府监管、社会管理、公共服务”的职能界定,经济界对政府需要担当“保护产权、加强立法、维护稳定”的政府职责的阐述,以及公共服务型政府的发展定位,都决定了由政府制定的区域经济政策,其

本质在于公共性,从而有别于一般商业企业所制定的发展政策的私有性。

那种认为美国是市场主导下的区域经济政策,而主张中国政府不需要重视制定区域经济政策的观点是错误的。制定区域经济政策是绝大多数国家政府履行其职能的基本要求之一,中国概莫能外。但是,不严格遵循区域经济政策的公共主导性,把那些直接干预区域内企业经营、直接干预生产要素在区域内或区域之间自由流动,把公共性的政策色彩异化为私有性、商业性的倾向,同样是错误和有害的,这会形成新的坚硬的区域市场壁垒或行政壁垒,妨碍全国统一的大市场和国内经济一体化大格局的形成。

### 三、区域经济政策制定的依据和基本原则

在仔细明晰和界说了区域经济政策的功能、制定实施主体、种类、性质等基本理论要素后,现在探讨其制定的依据和制定实施所遵循的基本原则。

#### (一)制定依据

1. 区域经济政策具有的功能是其制定的学理根据  
前面已对区域经济政策的功能予以铺陈,区域经济政策所具有的市场机制所不能替代的、破解“问题区域”中所存在的影响区域协调发展的各类问题的诸多功能,正是制定实施区域经济政策的必要性和基本依据。并且,对应着如何实现其各项功能,相应地可推出适宜的针对性强的区域经济政策。正是在这个意义上,我们说制定区域经济政策,其学理依据(或学理根据)基于其所特有的多种功能。

2. 政府的发展规划是区域经济政策制定的现实依据

各级发展规划,如国家发展规划与区域规划,是制定区域经济政策的现实依据。各级政府的发展规划,都体现各级政府的发展战略目标和意志。因而,政府体系的发展规划,是相应层级政府在制定区域经济政策时的基本参照。“作为战略性公共政策,发展规划在实现我国发展战略目标、弥补市场失灵、协调利益关系、有效配置公共资源等方面发挥越来越重要的作用”(杨永恒,2014)。作为政府制定的发展规划,内含其中的有关指导区域协调发展的篇章,也可以找到制定区域经济政策的依

据。与区域经济政策相类似的“地区布局和地区经济发展政策”<sup>⑧</sup>,就比较正式地出现在早期的“七五计划”目录中,就是一个佐证。

当然,高阶别的区域经济政策,是制定次级区域经济政策所必须参考的依据。另外,为规避各区域规划中的碎片化(丁任重,2015)和区域经济政策“泛化”(孙久文、原倩,2014)的偏误倾向,需要各层级政府确立好自身的角色,在既立足自身的发展目标,又有效衔接所处的纵向高阶的大区域系统发展目标,和横向的区域系统发展目标的基础上,制定有效的规划和政策。

#### (二)制定的基本原则

在部分理论探讨中,已经述及区域经济政策制定的基本原则问题,如“制定和选择我国区域经济政策,既要发挥各区域的优势,实现总量经济效益的最大化,又要兼顾区域之间的相对平衡,从而实现区域经济协调发展基础上的国民经济总体的成长”(关晓明,1991)。归纳起来,区域经济政策制定所需坚持的原则大致如下。

##### 1. 坚持政策的公共性是制定的根本原则

区域经济政策,究其担负的功能和性质而言,无疑又可称之为区域公共经济政策。政府制定的区域经济政策,主要是弥补市场机制的不完善之处,因而具有与公共产品、公共服务相对应的公共性根本特征。换句话说,区域经济政策,主要就是作为一种公共经济政策而存在的。

这就要求区域经济政策可以而且应该直接参与公共企业、公共性经济资源在全国区域的配置活动,但是,对私有性企业、私营部门经济资源,则不能直接干预其在区域内和区域之间的配置,而主要采取间接的引导方式,促进公有和私有经济主体、公有与私有经济资源,共同贯彻体现国家意志的区域发展总体战略。

##### 2. 促进区域经济协调发展的功能原则

缩小区域之间过大的经济差距,实现各区域经济持续协调发展,是区域经济政策的最为基本的功能,从而也就成为我们在制定区域经济政策时所必须把握的基本原则。

##### 3. 国内外经验借鉴原则

从政策制定的经验借鉴视角来讲,美日韩等国的区域经济政策,成为我们制定和实施区域经济政策的重要参考:中美两国的政治体制不同,市场经

济体制成熟度也有差异,但是同为幅员辽阔、地域广袤的大国,国家内部各地区、各区域发展不平衡的大差距问题都存在,而美国自20世纪30年代以来,特别是第二次世界大战后持续制定和实施的区域经济政策,成功地调节了区域发展失衡,其经验具有较强的借鉴意义。国内已有的区域经济政策实践历程,同样积累了基于国情的可资借鉴的经验,不能忽视。

#### 4.有利于政府绩效考核评估的原则

区域经济政策评价是区域经济政策实施过程中的一个重要组成部分,它不仅是提高区域经济政策运行效率的重要保证,也是决定区域经济政策继续、修正、调整、中止的重要依据。

制定区域经济政策,需要坚持有利于考核与政策实施相关的区域性政府的绩效。当然,所要考核的区域性政府的绩效指标,并不是像有些人士所认为的,要将经济增长的GDP剔除出绩效体系,而是要坚持“在经济发展的基础上,更加注重社会公平”的考核原则。鉴于此,要优先制定那些与改善民生的约束性指标相关的区域经济政策。

### 四、与区域经济政策相关的其他概念

在仔细探讨和解读了区域经济政策概念诸多基本理论要素的含义后,也有必要说清楚区域经济政策与区域经济规划、区域经济战略,以及区域经济制度和区域经济政策等相关概念之间的关系。

区域经济规划与区域经济政策。区域经济规划是国民经济规划在一定空间地域的体现,由于规划带有综合性、全局性(战略性),又被称之为区域经济发展战略<sup>⑩</sup>。注意,区域规划不仅限于区域经济层面,还有其他如区域行政规划等形态。但是在区域经济规划里面,涵盖如何实现某区域或某地区经济发展目标的相关政策,如此看来,区域经济政策,特别是关键性的重要政策,应该是内置于区域经济规划中的。

区域经济战略与区域经济政策。区域经济战略与区域经济政策,又相应地称为区域经济发展战略与区域经济协调发展政策。应该说,央地区域都存在着各自空间范围内的经济发展战略以及相应的经济政策,各自的区域经济发展战略阐述的是综合性、全局性、较长期的发展目标,而相应的区域经

济政策,则主要指具体的实现区域经济战略的有关规则<sup>⑪</sup>。

区域政策和区域制度,以及区域经济政策与区域经济制度。加强体制或制度创新,对促进区域经济持续协调发展的意义是重大的(陈栋生,1995;肖金成,2004)。那么,在区域或区域经济领域,相关的制度和政策之间的关系如何?

从制度理论和政策理论比较来看,由于制度和政策的本质都体现为一种规则,因而,可以约定,区域政策与区域制度基本同序列,单个区域经济政策和单个区域经济制度,以及作为集合层面的区域经济政策体系和区域经济制度体系(或学科意义下的区域经济体制),也都是同序列的概念。

另外,虽然学界两界长期存在将区域政策约定俗成地视为区域经济政策的代名词,但是,严格地讲,区域政策还包括区域社会政策等多形式,其外延就大于区域经济政策,区域制度与区域经济制度的逻辑关系亦然。进行这样的细化区分,有利于规避在区域经济政策相关理论解读和相关理论发展中,因术语运用不规范、概念含义混乱交叉而衍生的种种理论缺陷和政策偏误。

### 五、结语

综上所述,区域经济政策的功能不是简单地促进一国某一区域的资源有效配置和经济发展,而是要缩小区域之间过度的、不适当的经济差距,并进一步缩小各区域居民在人均收入、就业机会、社会保障福利乃至教育水平等方面的不适当差距,促进各区域经济协调发展,以避免区际过度发展差距下的社会矛盾和冲突,此外,区域经济政策还有民族、国防等特殊向度的扩展功能。区域经济政策的制定主体是整个政府体系,当然,以中央和省级政府为主,地市县等层级的政府也有针对特殊“问题区域”而展开的相应特殊的区域经济政策。

区域经济政策具有的功能是其制定的学理根据,政府的发展规划是其制定的现实依据;坚持公共性是制定区域经济政策的根本原则,此外,促进区域经济协调发展、国内外经验借鉴和有利于政府绩效考核评估,也是其制定的基本原则而需遵循。就区域经济政策种类而言,从区域所涵盖的范围大

小来看,可认为存在三等级区域经济政策,即超国家的国际区域经济政策、国家区域政策和地方区域政策,而那种将地方区域的等级扩展到省、市、县、乡、镇的更细化的区域形式,无疑增加了丰富而复杂的区域经济政策的类别;政策工具视角下的区域经济政策种类,则主要从区域空间范围的大小和管理等级上来划分。

特别需要强调,作为致力于区域经济协调发展的、缩小区际经济发展较大或过大差距的一种重要的经济政策,公共性是区域政策的根本属性,当然,这种公共性的发挥,也要有利于形成市场主导、政府引导的政市协调的破解“区域问题”的长效机制。

毫无疑问,上文对与区域政策若干基本理论要素的解读和探究,有利于夯实区域政策理论发展的基础,引导学界两界和社会公众走出对区域政策的一些认识误区,也会为积极制定区域政策提供学理依据和支撑动力,并在实践中推动区域政策系统化和法制化,利用法律的威权和强大执行力,使促进区域协调发展的治理体系和治理能力现代化。

## 注释

①区域规划,应该是区域发展规划的简称,以与国家层面的发展规划有效衔接;并且,城市规划应逐步归并到区域规划中,否则会产生更多的歧义和混乱。理由是:对于国内的北京、上海、天津和重庆四大直辖市而言,各直辖市的区域规划在称谓的形式上,与各自的城市规划相同,如“天津市区域规划”就是“天津市规划”;相似的逻辑,具体到其他省和自治区的省会城市、首府城市,相应的区域规划和城市规划也基本相同。实践中,区域规划和城市规划的编制主体不同,区域规划由所在地的发展改革行政主管部门具体负责,而城市规划,由住房城乡建设行政主管部门负责。按理,城市规划的本质导向也是追求发展的,其全称在逻辑上也应该是城市发展规划,近年来,随着规划改革的推进,城市规划越来越注重城市功能定位、战略目标和战略思路,这就形成两个规划之间的规划内容重复矛盾、规划功能交叉重叠,进而导致市场信号紊乱、损害规划严肃性和难以实施等严重弊端,鉴于此,从规划定位明确清晰、功能互补、统一衔接的规划体系改革原则和

方向来看,城市规划与区域规划的融合归并,迫在眉睫。参见:杨永恒,《完善我国发展规划的编制》,《行政管理改革》2014年第1期;《“十二五”规划纲要》:第十六篇,强化实施实现宏伟发展蓝图。②陈家海(2010)对区域政策的基本理论问题进行了探讨评析,针对不同经济体制下区域政策的产生动因、类型、覆盖范围、主要功能、存在形式、多元目标进行了比较。特别强调指出计划经济体制下“区域政策”元素存在,所不同的是,该计划体制下,是对具有经济增长潜力的地区进行投资,而且使用政府直接干预的手段。但是论文中区域政策与区域政策互指之处也较多存在。两者的外延应该是不同的。蒋清海也对区域政策概念含义进行了阐述,《论区域政策的几个理论问题》,《求索》1991年第6期。③论文标题含有美国区域政策的,主要是李晓西,庆沅、彭尧,张力等,沈滨、王海龙等,其他作者的文章,都以美国区域政策调控或美国区域划分等视角展开,但是涵盖了对区域政策的解读。④注意,这里作者相关专著的题名:金钟范:《韩国区域发展政策》,而不是“区域经济发展政策”。“区域发展政策”的外延要大于“区域(发展)政策”的外延。⑤参见张可云:《区域政策》,商务印书馆,2005年;金钟范:《韩国区域发展政策》,上海财经大学出版社;张丽君:《区域政策》,中央民族大学出版社,2006年;陈家海:《中国区域政策的转变》,上海财经大学出版社,2003年;母爱英:《区域政策新视角》,经济科学出版社,2004年。⑥赵伟,《英国区域政策:最近十年的调整和趋向》,《世界经济》1995年第6期。文中的章节标题是区域政策,内容展开又主要通过区域政策的术语,区域政策有时就代表区域政策。实际上,两者是有区别的。⑦参见陈耀等,《新时期我国区域经济发展态势和政策思路》,金碚、陈耀、杨继瑞,《2013—2014中国区域经济学前沿:区域与城乡一体化》,经济管理出版社,2014年。杨永恒指出,国家发展规划委员会成立,作为战略性公共政策的制定主体,国家区域政策委员会与其可合并。参见杨永恒,《完善我国发展规划的编制》,《行政管理改革》2014年第1期。⑧“与一些面积较小的国家相比,我国的一个省相当于一个中等规模的国家。”参见肖金成,《关于我国行政区划体制改革的初步思考》,《经济研究

参考》2005年第26期。⑨这里需要补充说明的是,尽管存在区域微观经济学、区域宏观经济等理论分支,相应地存在微观个体和宏观总体对经济活动的区位选择行为,但是,公司等个体的空间经济行为选择策略,不属于通常意义上的“政策”。另外,一些关于区域经济学包括区域经济理论、区域经济方法和区域政策三部分的表述,可能也存在需要商榷之处。⑩区域政策应该是由一系列相互联系、综合协调的单项政策共同组成的政策体系,是中央政府和较高级的地方政府制定的、旨在规划各区域的产业重点及方向、协调区际关系的政策总和。区域政策则是指政府制定和实施的、旨在协调、促进区域经济发展的各种法令、条例和措施,它是政府干预区域经济、规范区域经济主体的经济行为的重要手段。⑪包括公共财政支持“问题区域”,尤其是落后地区的科教、人力资本形成、制度建设、理念优化等。⑫一些篇名为美国区域政策的文章,已经就美国区域政策的性质进行了阐述,指出其市场主导型下的公共政策性。特别是,美国政府投资项目以基础建设、兴办教育、提供各类公共实施为主,为私人资本投资创造了良好的条件。美国区域政策中渗透着尽可能不干扰市场机制作用的理论,这就提供了对落后地区进行开发这项从某种意义上讲的公平事业最根本的效率保证,从而使地区经济结构的变动和产业结构的高度化,与国家的经济增长和发展呈同步趋势。参见沈滨、王海龙:《论美国市场主导的区域经济政策》,《世界经济文汇》2000年第6期。⑬《中华人民共和国国民经济和社会发展第七个五年计划》。⑭区域规划,是指在特定的区域空间范围内,对未来经济建设的总体部署。区域规划是经济、社会、科技和环境的空间统一形式,是区域经济发展战略、国民经济和社会发展计划在地域空间上的落实和体现。一个完备合理的区域发展规划应包括在充分的调查研究的基础上先期的区域发展战略思路的确定,并以此为指导进行区域发展规划的全面系统地分析、制定、评价与落实。它是统筹区域发展的基础。显然,这里对区域规划的含义解读是广义层面上的。⑮张可云、陈家海已就这两个概念的关系问题做了阐述。指出区域经济学界混同区域政策和区域战略两者之间的关系,这需要扭转。

## 参考文献

- [1] E·M·胡佛.区域经济学导论[M].北京:商务印书馆,1990.
- [2] H·H·涅克拉索夫.区域经济学[M].许维新,许晶心,译.北京:东方出版社,1987.
- [3] 陈栋生.论区域经济和区域政策[J].实事求是,2005,(2).
- [4] 王一鸣.中国区域政策与区域协调发展[J].中国金融,2006,(8).
- [5] 肖金成.加快体制创新 促进区域经济发展[J].宏观经济管理,2004,(3).
- [6] 肖金成.关于我国行政区划体制改革的初步思考[J].经济研究参考,2005,(26).
- [7] 陈耀.“十三五”时期我国区域发展政策的几点思考[J].区域经济评论,2015,(1).
- [8] 陈耀.深化我国区域经济重大问题研究[J].区域经济评论,2013,(1).
- [9] 张丽君.区域政策[M].北京:中央民族大学出版社,2006.
- [10] 张丽君,韩笑妍,王菲.中国民族经济政策回顾及其评价[J].民族研究,2010,(4).
- [11] 郝寿义,安虎森.区域经济学[M].北京:经济科学出版社,2004.
- [12] 安虎森.区域经济学通论:区域经济理论与政策[M].北京:经济科学出版社,2004.
- [13] 安虎森.有关区域政策的一些思考[J].南开学报(哲学社会科学版),2003,(4).
- [14] 金碚,陈耀,杨继瑞.中国区域经济学前沿:区域与城乡一体化(2013—2014)[M].北京:经济管理出版社,2014.
- [15] 陈必定.区域和区域经济学的研究对象[J].安徽财贸学院学报,1989,(3).
- [16] 魏后凯.西方区域经济学及其发展——西方区域经济学述评(上)[J].开发研究,1990,(2).
- [17] 杨永恒.完善我国发展规划的编制[J].行政管理改革,2014,(1).
- [18] 张可云.区域政策[M].北京:商务印书馆,2005.
- [19] 孙久文,叶裕民.区域经济学教程[M].北京:中国人民大学出版社,2003.
- [20] 孙久文,原倩.我国区域政策的“泛化”、困境摆脱及其新方位找寻[J].改革,2014,(4).

- [21]张可云.论我国区域经济政策的几个基本问题[J].开发研究,1997,(5).
- [22]陈家海.区域经济政策研究中的若干基本理论问题[J].上海经济研究,2010,(12).
- [23]李仁贵,瞿强.西方国家区域政策体系评析[J].经济学动态,1995,(5).
- [24]沈滨,王海龙.论美国市场主导的区域经济政策[J].世界经济文汇,2000,(6).
- [25]蒋清海.论区域政策的几个理论问题[J].求索,1991,(6).
- [26]李建华.中国转型期的区域政策研究[D].北京:中央党校博士学位论文,2002.
- [27]宣晓伟.我国区域政策调整的趋势性框架[J].改革,2012,(12).
- [28]丁任重,陈姝兴.区域协调:新时期我国区域政策的趋向分析——兼论区域政策“碎片化”现象[J].经济学动态,2015,(5).
- [29]张洁.战后日本区域政策的演变分析[J].商场现代化,2013,(8).
- [30]贾丽,殷为华.论日本区域协调发展政策及对我国的启示[J].全国商情(经济理论研究),2007,(6).
- [31]金钟范.韩国区域发展政策[M].上海:上海财经大学出版社,2005.
- [32]施卫东.韩国区域经济发展的评价与借鉴[J].亚太经济,2000,(5).
- [33]魏后凯.我国区域经济学研究的力作——评张可云教授的《区域政策》一书[J].经济管理,2005,(8).
- [34]曹玉书,杨洁,程晓波.区域政策国际比较[J].中国投资,2002,(8).
- [35]张力,夏露林.美国区域政策的演变机理及其对我国的启示[J].当代经济,2010,(10).
- [36]王志恒,郭刚.决不让民勤成为第二个罗布泊[EB/OL].新华网, [http://news.xinhuanet.com/newscenter/2007-10/19/content\\_6908960.htm](http://news.xinhuanet.com/newscenter/2007-10/19/content_6908960.htm), 2007-10-19.
- [37]关晓明.我国区域政策模式的基点[J].经济纵横,1991,(8).
- [38]楼海鹏.区域政策评价研究[D].浙江大学硕士学位论文,2007.
- [39]叶必丰.区域一体化的法律治理[J].中国社会科学,2012,(8).
- [40]陈栋生.加快中西部发展 关键在制度创新[J].中国贫困地区,1999,(5).

## Thinking and Exploring the Basic Theoretical Factors of Regional Economic Policy

Ma Xianbiao

**Abstracts:** Some basic theoretical factors of regional economic policy, including function, responsible body, policy types and feature, formulation basis and principle, are discussed here. Thereby, we especially pointed out the following aspects: firstly, regional economic policy's function aims at narrowing the excessive or inappropriate gap between the regions, so as to promote the coordinated development among all regional economies. Furthermore, it avoids social conflict and contradiction owing to excessive regional development gap. Apart from the above, regional economic policy's function are also extended through nationality development and national defense, and so forth. Secondly, the central government and provincial government are the main parts of the whole responsible policy body, yet the municipal government and county government also have its special regional economical policy focused on "problem area" sometimes. Thirdly, public feature is the rooted among each feature of regional economy, which should keep the harmony between the market-oriented role and government-guided role certainly, in order to build up long term mechanism solving regional problems. Undoubtedly, some related conclusions in this paper provide basic theory support toward the formulation of regional economical policy system, even helpful to the modernization of regional governance system and its governance capability.

**Key Words:** Regional Economic Policy; Basic Theoretical; Function and Responsible Body; Policy Types and Feature; Formulation Basis and Principle

(责任编辑:柳 阳)