

【区域经济政策】

中国区域经济政策的特征、经验与展望*

邬晓霞 安树伟

摘要: 区域经济政策是实现区域发展战略目标的重要手段和工具,在区域经济协调发展中的作用日益凸显。新中国成立以来,中国政府实施的区域经济政策具有鲜明的特征,积累了丰富的经验。突出表现为能够根据国内外形势和区域发展战略及时调整区域经济政策,政策设计框架逐步完善,由普惠制的区域经济政策向分类指导转变,政策对象的空间范围具有多尺度性与灵活性,政策实施先行先试、分批推进,以减少政策冲击和失误。为提升中国区域经济政策的实施效果,形成中国特色区域经济政策理论,需要增强区域经济政策的稳定性、科学性、规范性、参与性和有效性。

关键词: 区域经济政策;基本特征;基本经验

中图分类号:F061.5 文献标识码:A 文章编号:2095-5766(2023)04-0005-07 收稿日期:2023-05-10

*基金项目:国家社会科学基金重点项目“京津冀协同发展重大区域战略实施效果综合评估与政策优化研究”(22AJL003)。

作者简介:邬晓霞,女,首都经济贸易大学城市经济与公共管理学院教授(北京 100070)。

安树伟,男,首都经济贸易大学城市经济与公共管理学院二级教授,博士生导师,通信作者(北京 100070)。

区域经济政策有广义和狭义之分。广义的区域经济政策是指一国中央政府或地方政府为改善本国或者本地区经济活动的空间分布,促进区域经济发展与协调区际关系,针对特定区域或特殊类型区域而实施的各项手段和工具的总称(张军扩, 2022)。狭义的区域经济政策是指一国中央政府制定实施的区域政策,即国家区域政策。本文聚焦狭义的区域经济政策概念范畴。新中国成立 70 多年来,中国政府实施的区域经济政策具有鲜明的特征,积累了丰富的经验,对这些经验进行总结,并进行展望,对于提升中国区域经济政策的实施效果,形成中国特色区域经济政策理论,促进区域经济持续健康发展具有重要意义。

一、中国区域经济政策的特征

新中国成立以来,中国政府制定和实施了丰富的区域经济政策,既能服从国家经济发展战略的需

要,又能充分反映区情。本文主要从政策体系、政策主体、政策对象、政策目标、政策工具和政策效果六个方面归纳总结中国区域经济政策的特征。

1. 区域经济政策体系相对完整

新中国成立以来,中国区域发展战略经历了从区域均衡发展战略转向区域非均衡发展战略和区域协调发展战略的过程,随着国家区域发展战略的调整,区域经济政策也处于不断调整和完善之中,形成了“区域协调发展战略的配套政策+区域重大战略的配套政策+X”相对完整的区域经济政策体系。

区域协调发展战略包括区域发展总体战略和支持特殊类型地区加快发展的战略,其配套政策已相对成熟完善。其中,区域发展总体战略是指西部大开发战略、东北地区等老工业基地振兴战略、促进中部地区崛起战略、鼓励东部地区率先发展战略。2014 年以来,在新发展理念指导下,围绕区域发展总体战略,国家采取了资金投入、项目布局、税收优惠、用地保障、人才培养、环境综合治理、投融

资创新等综合政策工具。支持特殊类型地区加快发展的战略,是指支持革命老区、民族地区、贫困地区、生态退化地区、资源型地区、老工业城市、边境地区等特殊类型地区加快发展的战略,并针对不同类型地区的发展困难出台支持政策。党的十八大以来,为提升区域引领带动能力,促进区域间融合互动,还相继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、长三角区域一体化发展、黄河流域生态保护和高质量发展等区域重大战略,并在财税支持、产业发展、人才培养等方面出台了相应的政策措施。“X”是指中国政府为促进区域经济发展制定出台的支持经济特区、高新技术产业开发区、国家级新区、自由贸易试验区、边境经济合作区等各类特殊功能区政策。

2. 区域经济政策主体是以中央政府为主、地方政府为辅

区域政策具有“自上而下”的特征,首先体现国家意志,同时也需要地方的协调配合(孙久文等,2014)。中国区域经济政策的主体是以中央政府为主、地方政府为辅。新中国成立初期,为追求生产力平衡布局,缩小沿海与内地的发展差距,与当时的计划经济体制相适应,中央政府作为实施区域经济政策的主体,在全国有计划地合理布局工业(魏后凯,2009)。“一五”时期,国家把建设重点放在重工业有一定基础的东北地区。1964年,受国际形势和中苏关系影响,中国政府提出加快“三线”战略后方建设,“三五”和“四五”计划的制订则转向了以备战为中心、以建设“三线”地区为重点的轨道(魏后凯等,2011)。1978年,党的十一届三中全会做出把工作重点转移到社会主义现代化建设的重大战略决策,确定了实施沿海对外开放政策。从“六五”计划开始,中国政府将全国的基本建设投资 and 更新改造投资向东部沿海地区倾斜。1999年9月,党的十五届四中全会提出“实施西部大开发战略”,之后中国政府陆续提出东北地区等老工业基地振兴战略、促进中部地区崛起战略等,国务院及有关部门先后制定和实施了相应的政策措施。

在中国区域经济政策的实施过程中,地方政府尤其是省级政府成为实施政策的辅助主体,其主要职责是落实国家区域经济政策,并根据区域实际制定解决区域问题的地方性区域经济政策。例如,《浙江高质量发展建设共同富裕示范区实施方案

(2021—2025年)》《海南省“十四五”特殊类型地区振兴发展规划》等地方政策的发布,均是为了贯彻落实中共中央、国务院的决策部署。

3. 区域经济政策对象逐步精准

中国区域经济政策在实施过程中,政策对象逐步精准。改革开放之前,以东北地区、中西部欠发达地区为政策对象。改革开放之初,以沿海地区、贫困地区、民族地区为政策对象,并且将沿海对外开放政策对象细化到经济特区、经济技术开发区等特殊功能区。1999年以来,中国区域经济政策的对象进一步精准化,政策对象主要包括贫困地区(欠发达地区)、革命老区等特殊类型地区,以及各类主体功能区、各种产业集聚区和功能区等。除扶贫政策外,中国区域经济政策一般以县级行政区为最小政策单元。

逐步精准的政策对象在支持贫困地区发展政策中最为明显。1986年开始,中国政府以18个集中连片贫困地区和592个国家级贫困县作为对象,对贫困地区进行重点扶持。2001年,《中国农村扶贫开发纲要(2001—2010年)》将贫困人口集中的中西部少数民族地区、边疆地区、革命老区和特困地区作为扶贫开发的重点,并确定了14.8万个贫困村。2011年,《中国农村扶贫开发纲要(2011—2020年)》确定的扶贫对象,是在扶贫标准以下具备劳动能力的农村人口,以及11个连片特困地区和已明确实施特殊政策的西藏、四省藏区、新疆南疆四地州,共680个连片特困地区县(简称片区县)。2013年精准扶贫战略实施以来,680个片区县和152个区外重点县,总共832个国家级贫困县成为国家农村扶贫开发的重点对象,其中关键是建档立卡贫困户。

4. 区域经济政策具有多重目标

中国区域经济政策的制定和实施基于多重目标的政策动机,主要包括解决区域经济问题、弥补市场机制的缺陷和服务国家战略。

第一,区域经济政策的首要目标是为了解决区域经济问题。中国支持特殊类型地区的发展政策就是为了解决其存在的发展不平衡不充分问题,这类政策具有补偿性和援助性特征。支持革命老区和生态退化地区的政策是典型的补偿性政策。革命老区在革命年代为新中国的建立做出了重大贡献和牺牲,对革命老区进行补偿理所应当,政策力度也比较大。支持生态退化地区发展的政策则是

对限制开发区和禁止开发区等失去发展机会的一种补偿,是解决区域外部性问题。支持民族地区、边境地区、贫困地区发展的政策是典型的扶持性政策。这些地区的共同特点是地理位置比较偏僻、自然环境较差,经济发展水平较低、基本公共服务支出的需求缺口较大,靠自身努力很难达到全国平均发展水平,因此必须予以援助。这既是实现社会稳定、维护社会公平的需要,也是社会主义共同富裕的本质要求,是对边境地区的支持及国防安全的考虑。支持资源型城市 and 老工业基地发展的政策具有补偿性和扶持性的双重属性。资源型城市 and 老工业基地为中国建立独立完整的工业体系做出了重大贡献,受计划经济体制的影响比较深,目前发展面临的困难也比较多,需要进行补偿。同时,随着资源逐步枯竭和市场经济体制的建立和深化,各种体制性深层次问题逐步暴露出来,发展动力明显不足,也需要国家进行必要的扶持。

第二,弥补市场机制的缺陷。市场经济的逐利性和自发性会导致区域经济发展过程中出现“马太效应”,进而促使区域发展差距扩大(蔡之兵、张可云,2014)。为了弥补市场机制的缺陷,逐步解决中国区域发展差距不断扩大的问题,1999年以来,中国先后制定实施了西部大开发、东北地区等老工业基地振兴、促进中部地区崛起等战略,并在财政投入、税收优惠、投资倾斜、人才培养、生态环境保护等领域采取了相应的政策措施,正是基于这种政策目标。

第三,服务国家战略。为落实全面深化改革和扩大开放等国家战略,中国先后出台了经济特区、承接产业转移示范区、国家级新区、国家综合配套改革试验区、自由贸易试验区等政策,该类政策多数具有引领示范带动作用。国家综合配套改革试验区主要承担先行先试的体制改革和创新任务,在带动周边地区经济增长的同时,发挥体制改革的示范作用(孙久文等,2014)。自由贸易试验区主要承担体制机制创新和扩大开放合作的任务,在中国深化改革和高水平开放进程中发挥示范引领作用。

5. 统筹利用支持类和限制类的政策工具

区域经济政策工具可以分为支持类政策工具和限制类政策工具,支持类政策工具又可以分为直接支持类政策工具和间接支持类政策工具。直接支持类政策工具主要针对企业、家庭和地方政府,

包括财政支持、税收减免等政策工具,中央政府的财政转移支付是中国最常用的政策工具。2021年,中央对地方的一般性转移支付中,针对重点生态功能区、资源枯竭城市、老少边穷地区的转移支付分别达到881.90亿元、222.90亿元、3027.23亿元,分别占中央对地方一般性转移支付的1.18%、0.30%和4.04%。同年,中央对地方的专项转移支付中,雄安新区建设发展补助资金100亿元、支持海南全面深化改革开放补助资金100亿元、东北振兴专项转移支付75亿元,分别占中央对地方专项转移支付的1.36%、1.36%和1.02%。间接支持类政策工具旨在创造良好的生产基础和生活环境,包括社会保障政策、行政区划调整政策、产业政策、土地政策、对口帮扶政策等工具。

限制类政策工具主要针对生态功能区、膨胀区域展开,包括限制或关闭污染排放企业、实行严格的产业准入环境标准、控制或禁止发放排污许可证、实施新增产业的禁止和限制目录政策等工具。为了落实京津冀协同发展战略,促进北京非首都功能疏解,2014年7月北京发布实施了《北京市新增产业的禁止和限制目录(2014年版)》。为了完善长江经济带负面清单管理制度体系,2019年1月国家发展和改革委员会发布了《长江经济带发展负面清单指南(试行)》。有的区域还针对矿产资源生态开发、污染地块开发利用、建设用地使用性质等设定了负面清单。

6. 区域经济政策实施效果比较明显

中国区域经济政策取得了显著成效,中西部地区呈现出快速增长态势,地区比较优势更加充分发挥,区域发展的协调性显著增强。2002—2021年,东部与西部人均地区生产总值之比由2.57:1缩小到1.67:1。2012—2020年,中国区域协调发展指数由100.0提高到118.6(黄群慧等,2021)。均等化的基本公共服务、大体相当的人民基本生活保障水平、比较均衡的基础设施通达程度等区域协调发展目标均取得了不同程度的进展,东部、中部和西部地区义务教育师生比基本持平,基本医疗保障实现全覆盖。东部、中部、西部和东北地区低收入群体人均可支配收入增速持续高于全国平均水平,居民人均可支配收入差距显著缩小。东部地区产业持续向中西部地区转移,中西部地区就业机会和吸引力不断增加,“十三五”时期中西部地区城镇就业增长

对全国的贡献率超过50%(何立峰,2021)。

二、中国区域经济政策的基本经验

中国区域经济政策对于促进区域经济发展和缩小区域发展差距具有重要作用,归纳总结中国区域经济政策的基本经验,有助于全面系统了解中国区域经济政策的成功之道。

1. 根据国内外形势和区域发展战略及时调整区域经济政策

中国区域经济政策是随着国内外形势的变化不断调整的。新中国成立初期,根据全国生产力布局实际以及不利的国际环境选择了均衡发展战略,重点支持内地发展。1978年改革开放以后,随着国际局势的缓和,和平与发展成为时代主题,国家区域经济政策服务于区域非均衡发展战略,重点支持沿海地区发展,也兼顾了贫困地区发展,使东部沿海地区成为拉动中国经济发展的龙头。1998年亚洲金融危机发生后,中国再次面临着重大的机遇和挑战,果断实施了西部大开发战略,之后逐渐发展成为区域协调发展战略,同时也开始关注特殊类型地区发展。党的十八大以来,中国发展仍然处于重要战略机遇期。当今世界正经历百年未有之大变局,和平与发展仍然是时代主题,同时,国际环境日趋复杂,不稳定性、不确定性明显增加。面对这种形势,中国实施了区域重大战略,并配套出台相关政策。与此同时,支持特殊类型地区发展的政策在国家区域经济政策中也占有更加重要的地位,区域经济政策目标转向共同富裕。即使是同一区域政策,国家也是根据国内外形势不断完善,如西部大开发政策经历了“实施西部大开发战略”政策、“进一步推进西部大开发”政策、“深入实施西部大开发战略”政策、“推进西部大开发形成新格局”政策的转变。

2. 区域经济政策设计框架逐步完善

1999年之前,以五年计划所体现的区域发展导向和若干代表性区域规划为主,国家区域经济政策设计框架以建议、计划(规划)纲要等形式出现。如“六五”计划以来,首先是中共中央提出编制五年计划的建议,政府部门编写计划纲要,全国人大通过计划纲要后发布实施。期间也编制了一些区域的规划,如《1981—2000年山西能源重化工基地综合

建设规划》等。1999年之后,对于区域发展总体战略和区域重大战略,往往是中共中央、国务院首先提出“意见”,国家发展和改革委员会组织编制相关规划,并进一步组织编制五年规划或者五年实施方案。由此,中国基本形成了意见—规划—五年规划(实施方案)逐步细化的、可操作性越来越强的、比较完整的政策设计框架。一旦确定实施某项区域战略之后,财政、税收、金融、土地、产业政策等往往会齐头并进,以期取得良好的政策效果。即使是同一个区域战略,当宏观形势发生变化,每隔一段时间中共中央和国务院就会提出一个“意见”,再依次编制新一轮的规划或者五年规划(实施方案)。如东北地区等老工业基地振兴战略提出以来,先后提出了《中共中央 国务院关于实施东北地区等老工业基地振兴战略的若干意见》(2003)、《国务院关于进一步实施东北地区等老工业基地振兴战略的若干意见》(2009)、《国务院关于近期支持东北振兴若干重大政策举措的意见》(2014)、《中共中央 国务院关于全面振兴东北地区等老工业基地的若干意见》(2016)等,在此基础上依次编制了规划或者五年规划。

3. 区域经济政策逐步由普惠制向分类指导转变

中国早期针对规划区的区域经济政策带有明显的区域内“普惠制”性质,如实施西部大开发、东北地区等老工业基地振兴、促进中部地区崛起政策,这些从“面”的角度提出的政策对于政策区域均具有普惠性,政策精准性较弱,由此在一定程度上影响了政策实施效果。为了解决这一问题,区域经济政策逐步转向分类指导,使政策更加精细化、精准化,不断增强区域政策的针对性。第一,支持政策向其他相似区域延伸;第二,按照类型区给予政策支持。目前,中国支持类型区发展的政策又可细分为两种类型:一种是针对革命老区、民族地区等特殊类型地区出台的政策;另一种是按照主体功能定位划分政策单元,对重点开发地区、能源资源地区、生态脆弱地区等分类精准施策。这有利于提高区域政策的实施效果,其难点是如何确定特殊类型地区的划分标准及支持力度。

4. 区域经济政策对象的空间范围既具有多尺度性,又具有灵活性

针对国土辽阔的基本国情和多目标的区域经济政策,中国区域经济政策对象的空间范围是多尺度的。从涉及省(区、市)范围看,有包括12个省级

行政区的西部大开发、包括11个省级行政区的长江经济带,也有跨两三个省级行政区的京津冀和粤港澳大湾区,还有一个省级行政区内部的河北雄安新区。从政策区域空间范围看,既有超过百万平方千米的区域,如西部地区面积达到686万平方千米,长江经济带规划面积205万平方千米,东北地区振兴规划面积145万平方千米;也有几十万平方千米的政策区域,如京津冀协同发展规划面积21.8万平方千米,长三角区域一体化发展规划面积35.8万平方千米;还有几万平方千米的政策区域,如粤港澳大湾区面积5.6万平方千米;甚至还有几千、几百平方千米的政策区域,如河北雄安新区规划面积为1770平方千米,其中起步区面积约100平方千米、启动区面积20—30平方千米;多数省份自由贸易试验区面积不超过120平方千米。改革开放初期设立的经济特区、国家级经济技术开发区、国家级高新技术产业开发区的面积均比较小。

中国区域经济政策对象的空间范围还表现出了较大的灵活性。一是把部分区域政策向相似区域延伸。如西部大开发政策就先后延伸到了湖北恩施州、湖南湘西州、吉林延边州以及中部地区的243个欠发达县、赣南等原中央苏区和非西部省份的边境地区;东北地区等老工业基地振兴部分政策也由东北地区逐步扩展到中西部地区的老工业基地城市。二是部分规划则把政策对象划分为范围不同的区域。如2019年发布的《长江三角洲区域一体化发展规划纲要》,就把长江三角洲划分为规划区(包括上海、江苏、浙江、安徽全域)、中心区(包括长三角27个城市)、长三角生态绿色一体化发展示范区(包括上海青浦、江苏吴江、浙江嘉善)。为了支持长三角生态绿色一体化发展示范区,2019年国务院批复了《长三角生态绿色一体化发展示范区总体方案》;2022年9月,上海市人民政府、江苏省人民政府、浙江省人民政府联合印发了《关于进一步支持长三角生态绿色一体化发展示范区高质量发展的若干政策措施》。

5. 先行先试、分批推进区域经济政策实施

先行先试,就是当出台一项区域经济政策的时候,往往选择特定区域进行小范围试验,取得经验后再逐步推广,如经济特区政策、自由贸易试验区政策、区域间生态补偿政策等。分批推进,就是确定推行一项区域经济政策的时候,根据客观条件分

次分批逐步推进,如国家级经济技术开发区政策、国家级高新技术产业开发区政策、对口支援政策、支持资源型地区发展政策等。先行先试、分批推进区域经济政策,有利于减少政策的冲击和可能产生的失误。但是,先试先行、分批推进是在外部绝大多数区域是非试验区域、试验区内外环境差别较大的情况下进行的,取得的是独特性、非普遍性的经验和成果,一旦试验范围扩大或者面上推开之后,试验区内外环境差别明显缩小,则政策的效果就会大打折扣。

三、中国区域经济政策展望

为提升中国区域经济政策的实施效果,形成中国特色区域经济政策理论,需要增强区域经济政策的相对稳定性,提高政策范围、概念和政策目标的科学性,通过行政、经济和法律手段提高政策的规范性,提高居民、企业和社会组织政策实施的参与性,通过健全实施机制提高政策的有效性。

1. 增强区域经济政策的相对稳定性

中国的区域经济政策虽然也有调整,但总体上是稳定的。如1986年开始的大规模反贫困政策已经快40年了,西部大开发政策和东北地区等老工业基地振兴政策均已经超过20年。而一些地方功能和地方特征明显的区域经济政策变动就比较大,呈现出明显的跟风现象。如涉及部分区域的经济区规划、城市群规划的范围大同小异,如成渝地区先后出台了《成渝经济区区域规划》(2011)、《成渝城市群发展规划》(2016)、《成渝地区双城经济圈建设规划纲要》(2020),以河南为中心则先后出台了《中原经济区规划》(2012)、《中原城市群发展规划》(2017)。前一个规划还没有来得及落实,后一个规划就出台了,给人以不停跟风、不停规划的感觉。如果没有强有力的实施保障机制,最终结果可能就是“纸上画画、墙上挂挂”。区域经济政策需要根据形势因时而变,但也需要保持一定的稳定性,只有保持相对的稳定性才能给投资者以预期,给市场以信心,这是中国区域经济政策完善的重要方向之一。

2. 提高区域经济政策的科学性

目前中国区域经济政策攀比和泛化现象比较严重,导致区域经济政策重点不突出,政策支持地域范围几乎遍布全国各省(区、市),在科学性上尚

有较大的提升空间,要从普惠性政策向类型区政策转变。

第一,政策范围要科学。首先,政策范围偏大,认为政策范围越大越好,越大越重要。本来以省内一定区域范围是比较合理的,但地方政府强调要跨省,以使规划得到更高层次部门的批复。其次,政策范围本身就不够科学,如《长江中游城市群发展规划》涉及的范围仅仅是一群城市,事实上长江中游城市群很难算作严格意义的城市群。这就需要政策出台之前,对政策涉及的区域范围进行科学论证,而不能迁就地方诉求不断扩大政策范围。

第二,政策涉及概念要科学。科学精准的概念是区域经济政策出台的前提,而有的政府部门提出的个别概念的科学性就欠妥。一般而言,城市及其周边地区是按照“中心城市—都市圈—城市群”的方向演化,2019年《国家发展改革委关于培育发展现代化都市圈的指导意见》则指出:“都市圈是城市群内部以超大特大城市或辐射带动功能强的大城市为中心、以1小时通勤圈为基本范围的城镇化空间形态。”如果从这个概念来看,都市圈是城市群内的一部分,没有城市群也就没有都市圈。显然,这种观点是值得商榷的。因此,在政策出台之前要对涉及的关键概念进行科学研究,明确科学定义和内涵,而不能仅仅是提出一个新的概念,或者一个新的提法。

第三,政策目标要科学。区域经济政策的目标不能过高,也不能过低,目标过高则难以实现,目标过低则政策意义不大。由于各种主客观因素,中国部分区域经济政策目标预期过高,导致目标在规划期内很难实现。如2007年8月发布的《东北地区振兴规划》提出,经过10—15年的努力实现东北地区的全面振兴。而事实上,东北地区经济下行压力一直很大,2007—2021年东北地区生产总值占全国的比重由8.5%持续下降到4.9%,体制机制的深层次问题进一步显现,发展仍然面临着困难和挑战。规划目标和指标确定后,政府要努力完成规划目标。若无法顺利完成规划中期目标,则需加大实施力度;若遇到新形势、新问题,则需及时有效应对。

3. 增强区域经济政策的规范性

由于各种复杂原因,中国主要采取行政手段来实施各种规划,法律手段少之又少,大多数政策以通知、意见、决定、建议、规划等形式提出(安树伟、

刘晓蓉,2010)。由此产生了两个后果:一是政策的随意性比较大。尤其是地方的各种区域经济政策往往随着主要领导的变动而变动。二是导致中国虽然编制了诸多各级各类规划,但真正落到实处的并不是很多。现在国家有关部门已经注意到这个问题,如《黄河流域生态保护和高质量发展规划纲要》就提出,将黄河保护治理中行之有效的普遍性政策、机制、制度等予以立法确认,以法律形式界定各方权责边界、明确保护治理制度体系,规范对黄河保护治理产生影响的各类行为。因此,为了保障国家区域经济政策能落到实处,需要改变过去以行政手段调控各经济主体行为的方式,尽快转变到以经济手段和法律手段为主的方式(安树伟,2018)。不仅要利用价格、税收、利率等杠杆间接调节地区关系,而且也包括直接制定财政、投资、金融等方面的区域差别政策和倾斜政策,更主要的是,通过立法形式对区域经济活动实施强制调控。只有这样,才能有效调控和规范中央政府和各级地方政府的行为,增加居民、企业、社会组织的行为预期,更好地参与和保证区域经济政策的落实。

4. 提高区域经济政策的参与性

区域的主体包括地方政府、居民、企业和社会组织,区域经济政策的落实必然涉及这四类主体。每类区域主体的目标函数并不相同,区域中各行为主体对区域利益认识也不一致,这种追求利益目标的差异,使其在谋取利益的行为上表现各异。区域经济政策实施效果取决于各类区域主体参与程度及效用满足程度。目前,由于各种原因,中国推出的部分区域政策考虑政府、企业多一点,而考虑居民和社会组织少一点,甚至有的区域经济政策文件以机密件的形式出现,对一定级别以下的政府,以及居民、企业和社会组织保密,这也是导致国家出台的各种区域经济政策“政府热、民间冷”的主要原因之一。既然区域利益是客观存在的,并且具有一定的多元性与差异性,这就需要正视区域经济利益的寻求、创造、分配、维护(安树伟,2018)。对于中国各类区域经济政策,不仅要妥善处理好中央与地方之间、地方与地方之间的关系,更要协调好各区域主体的利益关系,这是保证国家区域经济政策能够顺利实施的必要前提。对于一定时间内需要保密的各种特殊类型规划等国家区域经济政策,对相关保密内容做技术处理后,可以公开的内容要及时

公开。当保密期满之后要及时解密,让各区域主体对于相关政策有充分的了解,这是保障各类区域经济政策实施的重要方面。

5.提高区域经济政策的有效性

政策是要落实的,只有通过健全的实施机制,保障政策目标任务落地实施、使发展蓝图转化为发展实践,才是一项政策工作的完整过程。如果不能保证政策的有效落实,则很容易流于形式和表面,这在地方出台的各类政策有一定普遍性。因此,一是财政、产业、土地、环保、人才等政策要充分考虑区域特点,发挥区域比较优势,因地制宜培育和激发区域发展动能。二是建立健全区域政策与其他宏观调控政策联动机制。加强区域政策与财政、货币、投资等政策的协调配合,优化政策工具组合,推动宏观调控政策精准落地。围绕区域规划及区域政策导向,采取完善财政政策、金融依法合规支持、协同制定引导性和约束性产业政策等措施,服务国家区域发展战略。三是建立制度健全、程序规范、方法科学的政策评估督察体系,通过全面评估与重点评估相结合、定性评估与定量评估相结合、过程评估与效果评估相结合、自我评估与第三方评估相结合、机构评估与群众评估相结合,找到政策本身存在的问题和实施中的偏差,寻找政策调整的依

据,提出未来需要解决的重点问题,从而提高政策的有效性(杨伟民等,2019)。

参考文献

- [1]张军扩.中国区域政策回顾与展望[J].管理世界, 2022(11).
- [2]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).
- [3]魏后凯.新中国60年区域发展思潮的变革与展望[J].河南社会科学,2009,17(4).
- [4]魏后凯,等.中国区域政策:评价与展望[M].北京:经济管理出版社,2011.
- [5]蔡之兵,张可云.区域政策叠罗汉现象的成因、后果及建议[J].甘肃行政学院学报,2014(1).
- [6]黄群慧,叶振宇,等.中国区域协调发展指数报告(2020)[M].北京:中国社会科学出版社,2021.
- [7]何立峰.《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》辅导读本[M].北京:人民出版社,2021.
- [8]安树伟,刘晓蓉.区域政策手段比较及我国区域政策手段完善方向[J].江淮论坛,2010(3).
- [9]安树伟.落实国家空间规划体系的关键是利益协调[J].区域经济评论,2018(5).
- [10]杨伟民,等.新中国发展规划70年[M].北京:人民出版社,2019.

The Characteristics, Experiences and Prospects of China's Regional Economic Policy

Wu Xiaoxia An Shuwei

Abstract: As an important means and tools to achieve regional development strategic goals, regional economic policy has played an increasingly prominent role in the coordinated development of regional economy. Since the founding of the People's Republic of China, the Chinese government has implemented regional economic policy with distinctive characteristics and accumulated rich experiences. Regional economic policy can be adjusted in time according to domestic and international situations and regional development strategies. A relatively complete policy design framework is gradually formed. The transformation of regional economic policy is manifested from generalized system of preferences to classified guidance. The spatial scope of policy objects has multi-scale characteristics and flexibility. Regional economic policy is implemented by first trying and advancing in batches in order to reducing mistakes. Furthermore, in order to improve the implementation effects of China's regional economic policy and form a theory of regional economic policy with Chinese characteristics, it is necessary to strengthen the stability, scientificity, normativeness, participation and effectiveness of regional economic policy.

Key Words: Regional Economic Policy; Basic Characteristics; Basic Experiences

(责任编辑:平 萍)