

Research on Regional Coordination  
Mechanism in China

# 中国区域协调机制研究

寇大伟 著

光明日报出版社

河北省社会科学院学术著作出版补贴资助出版  
2016年度河北省社会科学重要学术著作资助出版项目  
2016年度河北省社会科学发展研究课题研究成果  
课题编号：201607030101

Research on Regional Coordination  
Mechanism in China

# 中国区域协调机制研究

寇大伟 © 著

光明日报出版社

## 图书在版编目 (CIP) 数据

中国区域协调机制研究 / 寇大伟著. — 北京 : 光明日报出版社, 2017.5  
ISBN 978-7-5194-2838-9

I. ①中… II. ①寇… III. ①地方政府—行政管理—协调发展—研究—中国 IV. ①D625

中国版本图书馆CIP数据核字(2017)第098608号

# 中国区域协调机制研究

---

作 者 寇大伟

---

责任编辑 许 怡  
策 划 鄢福路  
责任校对 傅泉泽  
责任印制 曹 诤

---

出版发行 光明日报出版社  
地 址 北京市东城区珠市口东大街5号, 100062  
电 话 010-67019909 (咨询), 67078870 (发行), 67078235 (邮购)  
传 真 010-67078227, 67078255  
网 址 <http://book.gmw.cn> xuyi@gms.com  
法律顾问 北京市天弛洪范律师事务所徐波律师

---

印 刷 北京京华虎彩印刷有限公司  
本书如有破损、缺页、装订错误, 请与本社联系调换

---

开 本 787毫米×1092毫米 1/16  
印 张 16.5  
字 数 257千字  
印 数 1-1000  
版 次 2017年5月第1版  
印 次 2017年5月第1次印刷  
书 号 ISBN 978-7-5194-2838-9  
定 价 54.00元

版权所有 翻印必究

# 前 言

区域经济差距扩大，区域发展不平衡，是困扰我国国民经济发展的一个重大问题。早在 20 世纪 90 年代初，我国学术界就开始探讨区域协调发展问题。国家更是在“九五”计划中把促进区域经济协调发展作为一项重要的国民经济发展方针，并在“十五”“十一五”“十二五”“十三五”规划中得到继续贯彻和强化。实现区域协调发展，需要调整区域发展战略，制定相应的区域政策，形成区域协调机制。《中共中央关于制定“十一五”规划的建议》中提出了健全区域协调的四种机制：市场机制、合作机制、互助机制以及扶持机制。《中共中央关于制定“十二五”规划的建议》指出在实施区域发展总体战略过程中要“加强和完善区域合作机制”，在实施主体功能区战略中要“完善绩效考核办法和利益补偿机制”。十八大报告中也把“区域协调发展机制基本形成”作为任务。因此，探讨如何形成区域协调机制，是非常迫切的研究课题。

在我国由计划经济向市场经济转轨的过程中存在着“行政区经济”与“经济区经济”相矛盾冲突的现象，随着我国社会主义市场经济的逐步发展和完善，特别是经济全球化带来的区域间的竞争，某个行政区的竞争力越来越取决于所在区域经济一体化形成的竞争力，而行政区经济成为区域经济一体化的障

碍。打破行政区对于区域协调发展的桎梏，要根据不同的具体情况采取不同的区域协调机制。

区域协调发展不仅包括政府之间的协调，同时还包括企业、公民社会组织等在内的市场与社会力量等参与其中。形成政府、市场与社会三维度区域协调机制也是我国区域协调机制的发展方向。

具体来说，本书共分为七章。绪论主要阐述问题提出的背景及研究意义，对相关文献进行梳理，对本书中的核心概念和主要理论进行了介绍，并指出本书可能的创新点及本书使用的研究方法等。

第一章对区域和区域协调机制分类。本书把区域界定为三类：第一类是以地级市为基本单元的地域上相邻、文化上相近、经济上联系密切且影响度高的区域，即经济区；第二类是具有特殊经济功能的区域，即经济功能区；第三类是全国主体功能区。区域协调机制分为作为区域政策的区域协调机制、一般的区域协调机制以及区域合作机制三种。

第二章介绍了我国区域协调发展的现状，首先肯定了我国区域协调发展取得的成就，即四大板块发展差距缩小、国家级区域规划和城市群成为核心增长区域、区域政策工具不断完善等几个方面；其次指出我国区域发展不平衡问题依然严重，即四大板块经济发展差距仍然较大、区域基本公共服务差距仍然较大等；最后指出我国区域协调存在问题的原因，即我国缺乏区域协调的政府职能、区域内过度竞争造成不良后果、现有区域协调机制效力低等几个方面。

第三章到第五章从府际关系、协调主体和协调领域三个方面分三章对区域协调机制进行分析。基于府际关系的区域协调机制包括基于纵向府际关系的区域协调机制和基于横向府际关系的区域协调机制。基于纵向府际关系的

区域协调机制包括基于央地关系的区域协调机制和地方行政机构的纵向区域协调机制；基于横向府际关系的区域协调机制包括行政协议、项目合作、飞地模式、以及非政府组织参与的地方政府合作。

对基于协调主体的区域协调机制进行分析，是从中央政府与地方政府、地方政府之间的关系，以及在区域协调中政府与市场之间的关系这两个维度，把区域协调机制分为四种类型，即中央政府主导型的区域协调机制——以京津冀为例、省内政府引导市场主导型的区域协调机制——以广东省为例、省际市场主导地方参与型的区域协调机制——以长三角为例、省际地级市间政府主导型的区域协调机制——以黄河金三角为例。并分别分析四种类型中各具特色的区域协调机制。

基于协调领域的区域协调机制，分别从区域基础设施、区域产业、区域环境治理、区域基本公共服务四个方面进行分析和阐述，首先介绍四个协调领域协调的必要性，然后用案例来分析说明，最后根据存在的问题指出各个区域协调领域协调机制的构建。

第六章介绍了区域协调机制的国际经验借鉴，分别总结了美国、欧盟和日本的区域协调机制的经验，并指出对我国区域协调发展的启示。

第七章指出我国改进区域协调机制的思路是构建有利于区域协调的府际关系，构建政府、市场与社会三维度区域协调机制，构建有实效的区域协调机制。

# 目录 contents

|                     |     |
|---------------------|-----|
| 前 言                 | 1   |
| 绪 论                 | 1   |
| 第一节 问题的提出及研究意义      | 2   |
| 第二节 文献综述            | 5   |
| 第三节 核心概念与主要理论       | 20  |
| 第四节 创新点与研究方法        | 34  |
| 第一章 区域和区域协调机制分类     | 37  |
| 第一节 区域的界定           | 38  |
| 第二节 区域的类型划分         | 39  |
| 第三节 区域协调机制的类型划分     | 45  |
| 第二章 我国区域协调发展的现状     | 53  |
| 第一节 我国区域协调发展取得的成就   | 54  |
| 第二节 我国区域协调发展存在的问题   | 64  |
| 第三章 基于府际关系的区域协调机制分析 | 75  |
| 第一节 基于纵向府际关系的区域协调机制 | 77  |
| 第二节 基于横向府际关系的区域协调机制 | 96  |
| 第四章 基于协调主体的区域协调机制分析 | 111 |
| 第一节 中央政府主导型的区域协调机制  |     |
| ——以京津冀为例            | 112 |

|                   |                                        |            |
|-------------------|----------------------------------------|------------|
| 第二节               | 省内政府引导市场主导型的区域协调机制<br>——以广东省为例 .....   | 127        |
| 第三节               | 省际市场主导地方参与型的区域协调机制<br>——以长三角为例 .....   | 139        |
| 第四节               | 省际地级市间政府主导型的区域协调机制<br>——以黄河金三角为例 ..... | 147        |
| 第五节               | 基于区域协调主体的四类区域协调机制的比较 .....             | 154        |
| <b>第五章</b>        | <b>基于协调领域的区域协调机制 .....</b>             | <b>159</b> |
| 第一节               | 区域内基础设施建设和管理协调机制 .....                 | 160        |
| 第二节               | 区域产业协调机制 .....                         | 165        |
| 第三节               | 区域环境治理协调机制 .....                       | 169        |
| 第四节               | 区域基本公共服务协调机制 .....                     | 177        |
| <b>第六章</b>        | <b>区域协调机制的国际经验借鉴 .....</b>             | <b>181</b> |
| 第一节               | 美国区域协调机制经验借鉴 .....                     | 182        |
| 第二节               | 欧盟区域协调机制经验借鉴 .....                     | 188        |
| 第三节               | 日本区域协调机制经验借鉴 .....                     | 194        |
| 第四节               | 国际经验对我国的启示和借鉴 .....                    | 198        |
| <b>第七章</b>        | <b>改进我国区域协调机制的思路 .....</b>             | <b>201</b> |
| 第一节               | 构建有利于区域协调的府际关系 .....                   | 202        |
| 第二节               | 构建政府、市场与社会三维度区域协调机制 .....              | 206        |
| 第三节               | 构建有实效的区域协调机制 .....                     | 220        |
| <b>结 语</b> .....  |                                        | <b>229</b> |
| <b>参考文献</b> ..... |                                        | <b>231</b> |
| <b>后 记</b> .....  |                                        | <b>253</b> |

# 绪 论

- 问题的提出及研究意义
- 文献综述
- 核心概念与主要理论
- 创新点与研究方法

## 第一节 问题的提出及研究意义

### 一、问题的提出

我国国民经济发展中存在不少问题,其中一个非常重要的问题就是我国区域经济扩大和区域发展不协调,这一问题已成为政府面临的一个严重困难。关于区域协调发展的问题,早在20世纪末期我国学术界就已经开始有人研究了,国家在政策方面也予以强烈重视。“促进区域经济协调发展”在“九五”计划中被作为一项重要的国民经济发展方针,这一发展方针在接下来的“十五”计划、“十一五”至“十三五”规划中得到进一步贯彻和强化。实现区域协调发展,需要调整区域发展战略,制定相应的区域政策,形成区域协调机制。《中共中央关于制定“十一五”规划的建议》中提出了健全区域协调的四种机制:市场机制、合作机制、互助机制以及扶持机制。<sup>[1]</sup>《中共中央关于制定“十二五”规划的建议》指出在实施区域发展总体战略过程中要“加强和完善区域合作机制”,另外在实施主体功能区战略中要“完善绩效考核办法和利益补偿机制”。<sup>[2]</sup>十八大报告中也把“区域协调发展机制基本形成”作为任务。<sup>[3]</sup>因此,探讨如何形成区域协调机制,是非常迫切的研究课题。

在我国由计划经济向市场经济转轨的过程中存在着“行政区经济”与“经济区经济”相矛盾冲突的现象,在我国社会主义市场经济不断完善和经济全球化带来竞争力的大背景下,某个行政区的竞争力越来越取决于所在区域的“抱团竞争力”,但是目前行政区经济却成为区域经济一体化的严重障碍。打破行政区经济的障碍可以通过行政区升格、合并、兼并等来解决,但行政区划调整涉及政府机构的合并、干部的安排、属地关系的变化等,通常不会轻易采用。而且,如果行政区域和区域经济一体化的矛盾单靠调整行政区域的办法来解决,又会导致行政区划调整的不断循环。

[1] 新华网:《中共中央关于制定“十一五”规划的建议(全文)》。

[2] 新浪网:《中共中央关于制定十二五规划的建议全文公布》。

[3] 新华网:《十八大报告(全文)》。

随着区域发展中市场因素作用的广度与深度不断加大,其负面效应也日益显现,各个区域之间由于地理环境、自然资源、气候条件、交通条件、经济基础等的差异所造成的差距也不断拉大,从而形成两极分化的现象,这种情况必然造成区域间贫富差距拉大、产业结构不协调、城市病等问题。区域协调发展已由过去区域经济协调发展转变为包含政治、经济、社会、环境等在内的综合性的公共政策议程。另外,区域公共问题的凸显,使区域内的单一主体无法单独应对各类公共性事务,因而区域合作治理成为一个普遍的选择。区域合作治理除了区域地方政府间的协调与合作之外,还有企业、公民社会组织等在内的市场与社会力量在内的主体参与其中。

区域内和区域间的协调日益紧迫和必要,要使区域能够更好地更协调地发展,必须发挥包括政府、市场与社会在内的所有区域协调主体的力量,结合我国的实际国情,尤其要发挥区域协调中各级政府的力量,理顺区域协调中的府际关系,其中包括纵向府际关系,也包括横向府际关系。在区域协调发展过程中充分发挥府际关系的作用,构建有实效的区域协调机制,同时要配合市场与社会的参与机制,构建政府、市场与社会三维度的区域协调机制。

## 二、研究意义

### (一) 理论意义

#### 1. 研究区域经济的政治学意义

区域协调是区域经济学的一个重要概念,过去关于区域协调机制的研究基本都是从区域经济学的角度对于这个问题进行分析的,从政治学角度对于这一问题的系统分析目前还不足。近年来,随着政治、经济、社会等各方面的发展,区域协调发展已由过去区域经济协调发展发展为包含政治方面、经济方面、社会方面、环境方面等在内的综合性的区域治理。那么,区域协调机制对于府际关系的变化、对于政府职能的调整以及对于市场、政府与社会三者之间的关系都有很大的影响。另外,一个区域的发展程度对于城市的发展越来越重要,城市与城市之间的竞争也逐步变为城市所在区域与区域的竞争,在这种情况下,从政治学的角度来研究区域协调机制就更加急迫和必要。

## 2. 研究区域协调机制中的府际关系

目前我国研究区域协调发展的文献资料有一些,但是单纯从机制的角度对于区域协调来研究的文献资料尚且缺乏,从政治学的角度来研究区域协调机制的文献目前也很少。因此,从府际关系的角度总结基于纵向府际关系的区域协调机制和基于横向府际关系的区域协调机制,指出横纵向区域协调机制的成功经验和存在的不足,对于其进一步调整和更好发挥作用提供有力的根据;从区域协调主体的角度对不同类型区域进行分类,归纳其不同的发展模式 and 特色,对于全国各个区域的协调发展能够提供一定的经验和借鉴;从区域协调领域的角度对区域协调机制进行总结,可以发现不同领域区域协调存在的问题,进而实施有针对性的对策。

### (二) 实践意义

#### 1. 有助于把握我国区域协调机制发展规律

任何事物的发展都有一定的规律,掌握了这个规律在分析问题和解决问题时才能够事半功倍,这种规律性同样适用于我国区域协调机制的发展情况。我国经过多年对区域协调方面的分析和研究,学术界已经取得了丰硕的成果,但是其主要是从区域经济学的角度来阐述,视角比较单一。为了使区域协调机制研究更深入、更全面,本论著试图通过对现有跨区域的城市群、经济区等协调机制的建立和发展进行分析,总结其中的经验和规律,并针对区域协调机制中存在的问题,提出有针对性的意见和建议。

#### 2. 有助于科学指导现阶段区域协调发展

区域协调发展需要科学的和符合实际需要的区域政策和区域协调机制作为保障,长三角和珠三角在区域协调方面发展搞得比较早,其实施的区域政策和区域协调机制也可以作为其他区域发展的经验借鉴,在这个基础上,总结、探索与发现适合各个区域实际情况的区域协调机制是当下的一个重要任务。晋陕豫黄河金三角区域同样是区域协调机制中一个比较成功的案例。目前,京津冀协同发展也如火如荼地展开,应该何去何从,设立怎样的协调机制来进行指导,也是摆在京津冀面前的一道难题,希望本论著可以对此有所贡献。

## 第二节 文献综述

### 一、区域协调发展的相关研究

#### (一) 区域协调发展的界定

对于区域协调发展的界定,有的学者只是注重从经济的角度来定义,也有的学者考虑得更全面,从经济、政治、社会、环境等多方面进行界定。覃成林和姜文仙主要是从经济的角度来进行界定,认为区域协调发展与区域间的经济联系、区域分工、经济社会发展差距以及整体经济效率密切相关,同时指出区域协调发展有其内在动力和外在动力。<sup>[1]</sup>

孙海燕把区域协调发展定义为区域内部的和谐及区域内部与区域外部的共生两个部分,同时她把区域协调发展划分为三个阶段,即区域协调发展初期阶段、区域协调发展中级阶段、区域协调发展高级阶段。<sup>[2]</sup>

张庆杰课题组明确指出区域协调发展已经从仅包括区域经济的协调发展,发展到了包括经济、社会、环境三个方面的一个综合系统。此课题组认为目前阶段衡量区域发展协调程度的四方面分别是:以人均地区生产总值增长速度的差距为主要衡量指标的经济发展差距;以教育、卫生、文化、体育等基础设施的人均占有量等为主要衡量指标的基本公共服务水平差距;以城市和农村人均收入水平等为主要衡量指标的人均收入水平差距;以生态环境的质量指标、人均环境的指标等为主要衡量指标的人与自然关系的和谐程度。<sup>[3]</sup>

对于区域协调内容的界定,陶希东认为跨界区域协调的主要内容包括几个方面:目标与功能定位协调、利益协调、思想与行为协调、重大实体性互

[1] 覃成林、姜文仙:《区域协调发展:内涵、动因与机制体系》,《开发研究》,2011年第1期,第15页。

[2] 孙海燕:《区域协调发展:理论与实证研究》,北京:科学出版社,2008年,第4-5页。

[3] 张庆杰课题组:《推动区域协调发展的管理体制及机制研究》,《宏观经济研究》,2009年第7期,第10页。

利性问题的协调以及政策与规章制度协调等。<sup>[1]</sup>

魏后凯和高春亮认为,区域协调发展包括三方面内涵:一是全面的协调发展,二是可持续的协调发展,三是新型的协调机制。<sup>[2]</sup>

通过以上学者对区域协调发展的理解,可以看出,近些年学界对区域协调发展的理解是相对比较全面的,区域协调不应仅仅停留于经济层面的协调,而是一种包括经济、政治、社会、环境等在内的全方面的协调,这也是笔者的理解。

## (二) 区域协调发展度

关于区域协调发展综合指标体系,李兴江和唐志强选取可持续发展的经济、科技、社会、生态等四个子系统中的16个指标,构建了一套综合指标体系和评估标准,较科学地测量了我国经济社会协调发展进程。<sup>[3]</sup>孙乾坤等通过选取反映社会经济与资源环境发展状况的20项指标因子,构建了反映区域协调度评价指标体系,运用协调度评价模型,从动态与静态两个角度分析了新疆南北各自区域的社会经济和资源环境的综合效益、复合系统发展水平以及区域协调度。<sup>[4]</sup>张佰瑞以《2006中国统计年鉴》为依据,对“十一五”初期我国31个省级行政单位以及全国和四大区域的区域协调发展系数进行了计算,同时在比较社会综合发展指标和区域协调发展指标的基础上,分析了31个省级行政区在区域协调发展中的特征、所处协调发展阶段等,得出了我国区域发展的进度差异很大、全国整体协调发展的任务艰巨以及四大区域协调度差异明显的结论。<sup>[5]</sup>

[1] 陶希东:《跨界区域协调:内容、机制与政策研究——以三大跨省都市圈为例》,《上海经济研究》,2010年第1期,第59-60页。

[2] 魏后凯、高春亮:《新时期区域协调发展的内涵和机制》,《福建论坛·人文社会科学版》,2011年第10期,第149页。

[3] 李兴江、唐志强:《论区域协调发展的评价标准及实现机制》,《甘肃社会科学》,2007年第6期,第51页。

[4] 孙乾坤、李豫新、任凤:《区域社会经济和资源环境发展协调度实证分析》,《统计与决策》,2012年第17期,第84页。

[5] 张佰瑞:《我国区域协调发展度的评价研究》,《工业技术经济》,2007年第9期,第90-93页。

对于区域发展度的研究。汪传旭运用大系统的理论与方法，建立了交通运输与经济协调发展程度的协调发展指数，此协调发展指数可以直接或间接地反映交通运输与经济协调发展程度。<sup>[1]</sup>

对于区域协调发展度的研究，各位专家学者都是从经济学的角度来论证的，寻找区域协调发展指标体系、构造模型，用计量方法进行计算，最后得出结论。区域协调发展度用经济学的方法来研究，是可以做到的，但是如果要论证政治学中区域协调机制发展度则是非常困难的，包括指标体系的选择和制定、计算方法等都需要既科学有效，又切实可行，而要同时达到这两点，则是难上加难。所以从政治学角度制定区域协调机制评价指标体系很难做到完美。

## 二、区域协调机制的相关研究

### （一）区域协调机制的界定

有关区域协调机制的研究频率情况，通过 Google 网站的 Books Ngram Viewer 软件可以查询“区域协调机制”在 1990–2008 年其收录图书中的词频，如下图：

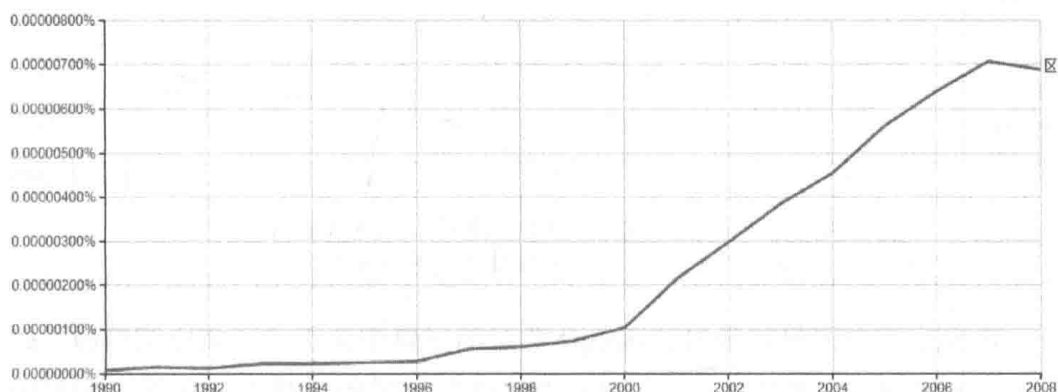


图 0.1 “区域协调机制”在 Google 网站的 Books Ngram Viewer 软件中词频查询情况

虽然没有查到“regional coordination mechanism”的词频，但是“regional coordination”的词频显示如下：

[1] 汪传旭：《交通运输与经济发展协调程度的定量评价》，《上海海运学院学报》，1999 年第 3 期，第 96 页。

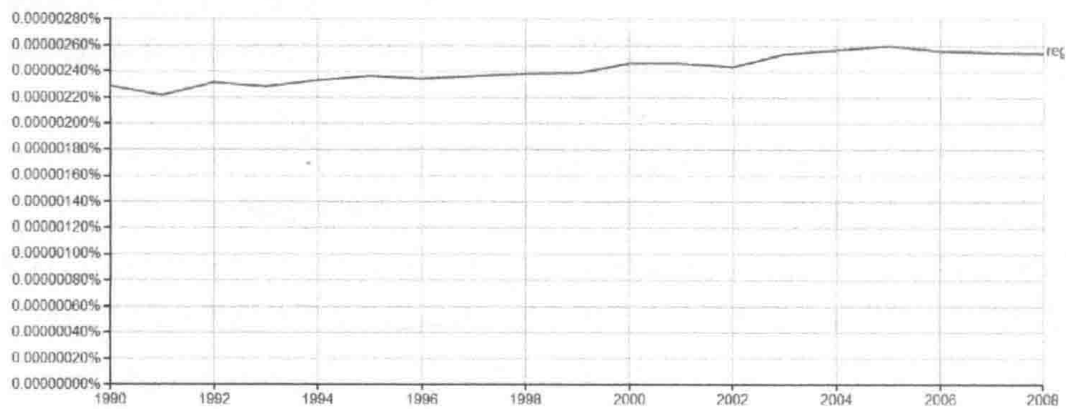


图 0.2 “regional coordination” 在 Google 网站的 Books Ngram Viewer 软件中词频查询情况

“coordination mechanism” 的词频显示如下：

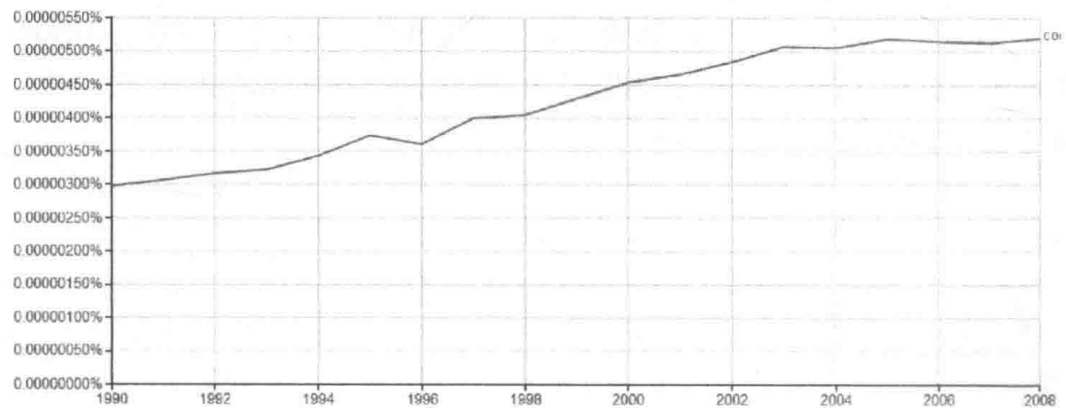


图 0.3 “coordination mechanism” 在 Google 网站的 Books Ngram Viewer 软件中词频查询情况

由以上三个图可以看出，Google 收录的书籍中关于“区域协调机制”的研究自 1990 至 2008 年间，“区域协调机制”词组的词频不断升高，至 2007 年达到最高点。Google 收录的书籍中关于“regional coordination”的词频呈水平状态，也就是说在这一时期没有什么变化，关于“coordination mechanism”的词频呈上升趋势，但是两英文词组的词频起点比“区域协调机制”高很多，而最终是低不少，这也说明，国外对于区域协调机制的研究起步比中国早，而近期中国对于区域协调机制的研究呈爆发式增长。

我国学者对区域协调机制的界定各有不同。张利华和徐晓新将区域一体

化协调机制界定为区域经济一体化发展中的一系列制度安排和运行机制,这些制度安排和运行机制主要用于协调相互冲突的利益关系。他们认为区域一体化的根源正是一体化内部各地区的利益冲突,那么在区域协调机制中最深层的协调机制是利益协调机制;而以制度化方式解决利益冲突的前提和基础则是公共决策机制、对话沟通机制。

唐路从广义和狭义两个方面界定区域协调机制,认为广义的区域协调机制包括协调背景、协调内容、协调主体(中央政府、专设的区域协调机构、地方政府的协作组织以及各种非政府的协调组织)和协调手段(行政手段、经济手段、法律手段、协商手段)等几个方面;狭义的区域协调机制一般专指区域协调手段,即行政、经济、法律和协商等手段。<sup>[1]</sup>

孙海燕认为区域协调机制具体包括根本目标、协调内容、协调主体、协调手段、协调程序等内容,其将区域协调机制定义为一套从目标内容到实际操作的完善体系,并探讨了初级阶段、中级阶段以及高级阶段三个阶段机制的构建。<sup>[2]</sup>

李应博认为区域协调发展包括两层含义,首先是要协调,“协调”是从地区间这个层面来讲的,包括地区间协作和地区间冲突的调解;其次是要发展,“发展”是各地区的共同目标,是实现经济、社会、环境、资源、文化等诸多要素的可持续发展。区域协调发展机制的内容包括制度协调、产业协调、市场协调和空间布局协调等方面。<sup>[3]</sup>

从上面的阐述可以看出,专家学者对于区域协调机制的界定,有的从协调相互冲突的利益关系的角度来界定,认为区域协调机制是一系列制度安排和运行机制;有的从广义和狭义的角度分别对区域协调机制进行了界定;还有的把区域协调机制定义为一套从目标内容到实际操作的完善体系。但是,这些界定都没有明确从府际关系、府际关系所涉及的区域协调主体、区域协

[1] 唐路:《区域协调机制概述》,《和谐城市规划——2007中国城市规划年会论文集》,2007年9月,第363-364页。

[2] 孙海燕:《区域协调发展机制构建》,《经济地理》,2007年第3期,第362页。

[3] 李应博:《长三角区域协调发展机制研究》,《华东经济管理》,2009年第8期,第43页。