

DRC

国务院发展研究中心研究丛书 2016

丛书主编·李 伟

区域协同发展：机制与政策

侯永志 张永生 刘培林 等著

Regional Synergistic Development :
Mechanism & Policy



中国发展出版社
CHINA DEVELOPMENT PRESS

区域协同发展：机制与政策

侯永志 张永生 刘培林 等著



中国发展出版社
CHINA DEVELOPMENT PRESS

图书在版编目 (CIP) 数据

区域协同发展: 机制与政策/侯永志等著. —北京: 中国发展出版社, 2016. 10

(国务院发展研究中心研究丛书. 2016 / 李伟主编)

ISBN 978 - 7 - 5177 - 0533 - 8

I. ①区… II. ①侯… III. ①区域经济发展—协调发展—研究—中国 IV. ①F127

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 156452 号

书 名: 区域协同发展: 机制与政策

著作责任者: 侯永志 等

出版发行: 中国发展出版社

(北京市西城区百万庄大街 16 号 8 层 100037)

标准书号: ISBN 978 - 7 - 5177 - 0533 - 8

经 销 者: 各地新华书店

印 刷 者: 北京科信印刷有限公司

开 本: 710mm × 1000mm 1/16

印 张: 17. 75

字 数: 213 千字

版 次: 2016 年 10 月第 1 版

印 次: 2016 年 10 月第 1 次印刷

定 价: 50.00 元

联系电话: (010) 88919581 68990692

购书热线: (010) 68990682 68990686

网络订购: <http://zgfcbs.tmall.com>

网购电话: (010) 68990639 88333349

本社网址: <http://www.developress.com.cn>

电子邮件: 370118561@qq.com

版权所有 · 翻印必究

本社图书若有缺页、倒页, 请向发行部调换

DRC

2016

国务院发展研究中心研究丛书

编 委 会

主 编：李 伟

副主编：张军扩 张来明 隆国强 王一鸣 余 斌

编 委：（按姓氏笔画为序）

丁宁宁 马 骏 王 微 王一鸣 卢 迈

叶兴庆 包月阳 吕 薇 任兴洲 米建国

贡 森 李 伟 李志军 李善同 余 斌

张小济 张军扩 张来明 张承惠 陈小洪

赵昌文 赵晋平 侯永志 夏 斌 高世楫

郭励弘 隆国强 葛延风 程国强

“区域协同发展：机制与政策”

课题组

课题顾问

张军扩 侯云春 李泊溪 李善同

课题负责人

侯永志 张永生 刘培林

课题协调人

孙志燕

总报告负责人：侯永志 张永生 刘培林 孙志燕

专题一负责人：何建武

专题二负责人：刘 勇

专题三负责人：刘云中

专题四负责人：贾 坤

专题五负责人：孙志燕

专题六负责人：宣晓伟

案例研究一负责人：兰宗敏

案例研究二负责人：赵俊超

案例研究三负责人：龙海波

案例研究四负责人：卓 贤 贾 坤 施戍杰

案例研究五负责人：施戍杰

案例研究六负责人：黄 斌

其他课题组成员：陶平生 陈 波

余尚贵（贵州省贵安新区）

贾发扬（四川省乐至县）

徐韵涵（上海理工大学硕士）

王静丽（上海理工大学硕士）

总 序

践行五大发展理念 发挥高端智库作用 努力推动中国经济转型升级

2016年是“十三五”开局之年。“十三五”时期是塑造中国未来的关键五年，到2020年能否实现全面建成小康社会的目标，不仅是发展速度快慢的问题，更是决定中国能否抓住转型发展的历史窗口期，跨越“中等收入陷阱”、顺利实现现代化的问题。

2015年10月，党的十八届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》确立了“创新、协调、绿色、开放、共享”五大发展理念。2016年3月，十二届全国人大四次会议通过的《国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》明确了新时期发展的总体思路，提出了应对国内外严峻挑战的战略安排。

毋庸讳言，我国经济社会发展确实面临着一些前所未有的困难和挑战，诸如：劳动年龄人口绝对量下降，老龄化问题日益显现，传统产业和低附加值生产环节的产能严重过剩，粗放式发展产生的生态环境问题逐渐暴露，以创新为驱动力的新增长动力尚未形成，社会对公平正义的诉求日益增强，等等。但与此同时，也应该客观

地看到，我国的发展依然有着巨大的潜力和韧性。城镇化远未完成，欠发达地区与发达地区间存在明显的发展差距。这意味着，在当前和未来相当长的时期内，投资和消费都有很大的增长空间。我国产业体系完备、人力资本丰富、创新能力正在增强，有支撑未来发展的雄厚基础和良好条件。目前经济增长速度呈现的下降态势，只是经济结构转型过程中必然出现的暂时现象，而且这一态势是趋缓的、可控的、可承受的。随着结构调整、经济转型不断取得进展，我国经济将在新的发展平台上实现稳定、持续的中高速增长。

正是基于各种有利因素和不利因素复杂交织、相互影响的大背景，我们认为，中国的现代化已经进入转型发展重要的历史性窗口期，如果不能在窗口期内完成发展的转型，我们就迈不过“中等收入陷阱”这道坎，现代化进程就有可能中断。

中央十分清醒地认识到这一点，并对转型发展进行了周密部署。概言之，未来五年，为了推动经济转型、释放发展潜力，我们将以新的发展理念为统领，依照“十三五”规划描绘的蓝图，通过持续不断地深化改革和扩大开放，建立新的发展方式，形成创新驱动发展、协调平衡发展、人与自然和谐发展、中国经济和世界经济深度融合、全体人民共享发展成果的发展新格局。

推动经济转型升级，形成发展新格局，需要从供给和需求这两侧采取综合措施，在适度扩大总需求的同时，着力加强供给侧结构性改革，转变发展方式，促进经济转型。我国经济发展正处于“三期叠加”的历史性转折阶段，摆在面前的既有周期性、总量性问题，但更突出的是结构性问题。在供给与需求这对主要矛盾体中，当前矛盾的主要方面是在供给侧。比如，在传统的增长动力趋弱的同时，

新的增长动力尚难以支撑中高速增长；产业结构资源密集型特征明显，对生态环境不够友好；要素在空间上的流动还不够顺畅，制约了城乡、区域协调发展；对外经济体制不能完全适应国际贸易投资规则变化的新趋势等。因此，去年以来，中央大力推进供给侧结构性改革，重点落实“三去一降一补”五大任务，用改革的办法推进结构调整，提高供给结构对需求结构变化的适应性，努力提升经济发展的质量和效益。“十三五”规划亦把供给侧结构性改革作为重大战略和主线，旨在通过转变政府职能、发展混合所有制经济、增强市场的统一性和开放性、健全经济监管体系等，促进资源得到更合理的配置和更高效的利用，提高生产效率，优化供给结构，为形成发展新格局奠定坚实的物质基础。当然，这里要强调的是，注重供给侧结构性改革，并非不要进行需求管理。我们还将采取完善收入分配格局、健全公共服务体制等措施，推动社会实现公平、正义，并为国内需求的增长提供强力支撑，使需求和供给在更高水平上实现良性互动。

当前，国务院发展研究中心正在按照中央的要求和部署，积极推进国家高端智库建设的试点工作，努力打造世界一流的特色新型智库。作为直接为党中央、国务院提供决策咨询服务的高端智库，我们将坚持“唯真求实、守正出新”的价值理念，扎实做好政策研究、政策解读、政策评估、国际交流与合作等四位一体的工作，为促进中国经济转型升级及迈向中高端水平、实现全面建成小康社会的宏伟目标做出应有的贡献。

这套“国务院发展研究中心研究丛书 2016”，集中反映了过去一年我们的主要研究成果，包括 19 种（20 册）著作。其中：《新兴

大国的竞争力升级战略》（上、下册）和《从“数量追赶”到“质量追赶”》是中心的重大研究课题报告；《新形势下完善宏观调控理论与机制研究》《区域协同发展：机制与政策》等9部著作，是中心各研究部（所）的重点研究课题报告；还有8部著作是中心资深专家学者或青年研究人员的优秀招标研究课题报告。

“国务院发展研究中心研究丛书”自2010年首次面世至今，已是连续第七年出版。七年来，我们获得了广大读者的认可与厚爱，也受到中央和地方各级领导同志的肯定和鼓励。我们对此表示衷心感谢。同时，真诚欢迎各界读者一如既往地关心、支持、帮助我们，对这套丛书以及我们的工作不吝批评指正，使我们在建设国家高端智库、服务中央决策和工作大局、推动经济发展和社会进步的道路，走得更稳、更快、更好。

国务院发展研究中心主任、研究员

李伟

2016年8月

内容摘要

随着经济社会发展阶段的转变、新技术的快速发展以及现代交通体系的不断完善,我国区域经济发展出现了一些新特点、新问题和新趋势,大都市区、城市群等正成为经济活动的主要空间组织形态,“大城市病”“空心村”、跨区域环境治理等新的区域问题日渐突出。同时,区域之间产业同构、恶性竞争、土地无序开发、发展差距过大等长期问题也亟需加快解决。在此背景下,我们需要探索新的发展路径,采取更科学、更精准的区域政策,推动东中西协调发展,实现全面建成小康社会的总体目标。本项研究在综合有关协同学理论和美国、德国等国家区域发展经验的基础上,对区域协同发展的实现路径和政策机制进行了全面论述。

“协同”既是对区域系统中各区域之间关系状态的一种描述,也是区域经济发展的阶段性目标,同时又是实现更加包容、更加均衡、更加协调发展的新思路、新路径。与传统区域发展思路相比,区域协同发展是一种更加注重系统性、整体性的发展思路,它更强调不同地区发展路径的多元化、差异化,不同地区之间的动态平衡及地区之间的深度合作。

以 GDP 为核心的地方竞争激励机制、不完善的资源统筹利用机制，以及要素在跨区域流动过程中存在的各种形式的壁垒，是目前制约我国地区之间形成更加有效的分工合作、协同发展的重要因素。鉴于此，区域协同的重点应集中在政策协同、创新协同、产业协同和规划协同等四个方面。

本研究构建了由协同决策、协同动力、协同规制等三大机制和激励性、协调性、约束性等三类政策工具所组成的综合性的协同发展政策体系框架。其中，协同决策机制是针对不同行政区发展目标、发展利益的协调平衡，以及重要跨区域事务的协商沟通和综合决策。协同动力机制侧重于利用市场机制促进社会资源空间配置的合理化，促进区域之间产业链和价值链的分工耦合。协同规制机制主要是为了矫正市场机制在区域发展中的失灵，解决区域发展主体信息不对称、促进区域公平等问题。实现区域协同发展还需要新的政策工具组合，本研究重点从财税政策、规划政策、创新政策、环境政策、金融政策和法律保障等六个方面提出了优化调整的方向和对策建议。

目 录

总报告

区域协同发展的机制与政策研究

- 一、区域协同发展的内涵以及重要意义 / 1
- 二、推动区域协同发展面临的制约因素分析 / 13
- 三、推动区域协同发展的机制和政策框架 / 15
- 四、促进区域协同发展的对策措施 / 19

专题一

区域协同发展中政府与市场的关系

- 一、政府与市场关系的理论演变 / 25
- 二、改革开放以来我国政府与市场关系演变及其在区域发展中的体现 / 33
- 三、新时期区域协同发展存在的问题及其背后反映的政府与市场的失灵 / 36
- 四、新时期区域协同发展中政府与市场的关系 / 43

专题二

区域协同发展的国际经验

- 一、世界区域经济发展差距演变基本态势 / 48
- 二、世界各国国家区域政策最新的发展方向 / 57
- 三、对中国的启示 / 63

专题三

区域规划在区域协同发展中的作用

- 一、区域规划是一个过程 / 73
- 二、中国的区域规划有助于减少区域发展的不确定性 / 76
- 三、当前中国区域规划的环境、技术手段和任务 / 82

专题四

促进区域协同发展的财税政策

- 一、财税政策在推动区域协同发展中的作用机理 / 86
- 二、区域协同发展过程中面临的财税体制和政策问题 / 89
- 三、构建有利于区域协同发展的财税体制和政策 / 93
- 四、促进区域财政协同治理的法律和组织保障 / 98

专题五

促进区域协同发展的创新政策

- 一、区域协同发展对创新政策的新要求 / 102
- 二、各地区推动创新发展过程中存在的突出问题 / 105
- 三、国际经验：协同发展条件下的区域创新 / 107
- 四、基于区域协同发展的创新政策思路 / 109
- 五、若干政策建议 / 113

专题六

促进区域协同发展的环境政策

- 一、当前促进区域协同发展、共同保护环境方面存在的问题 / 118
- 二、已有环境政策框架难以实现各方权责关系的合理调整 / 123
- 三、促进区域协同发展、共同应对环境问题的政策建议 / 124

案例研究一

长三角区域协同发展的特征、问题与政策建议

- 一、长三角区域协同发展的特征 / 133

二、长三角区域协同发展存在的问题 / 142

三、新时期推动长三角协同发展的政策建议 / 145

案例研究二

珠三角多圈层协同发展的实践和启示

一、珠三角协同发展的整体规划与战略实施 / 150

二、经济圈内的合作与协调——以广佛肇为例 / 156

三、后发城市如何搭上经济圈的大船——以肇庆为例 / 166

案例研究三

京津冀协同发展的实践与启示

一、京津冀地区发展的阶段特征 / 177

二、京津冀协同发展的总体思路与政策举措 / 181

三、主要经验与政策启示 / 191

案例研究四

协同发展中的京津冀地区功能定位研究

一、问题的提出 / 198

二、京津冀地区战略定位的变迁与影响 / 200

三、首都区域发展定位的国际经验和启示 / 214

四、京津冀地区定位中的两个关键问题 / 220

案例研究五

长株潭协同发展的经验和启示

一、长株潭协同发展的探索 / 227

二、长株潭协同发展的成绩 / 232

三、长株潭协同发展存在的问题 / 238

四、对长沙“一城独大”的进一步思考 / 244

五、结语 / 246

案例研究六

长江经济带区域协同发展

一、长江经济带区域协同发展的重要意义与主要任务 / 249

二、长江经济带区域协同发展的工作进展与主要经验 / 255

三、长江经济带区域协同发展的难点 / 260

四、大流域协同发展的国际经验借鉴 / 264

五、进一步提升长江经济带区域协同发展的建议 / 269

总报告

区域协同发展的机制与政策研究



随着我国进入新常态，区域经济发展出现了一些新特点、新问题和趋势。如大都市区、城市群等空间形态正在快速发展，跨区域治理的问题和矛盾日渐突出，区域再分化的趋势有所增强等。除此之外，人口结构变化、气候变化、资源环境、全球化等诸多因素对不同类型地区的发展也产生了不同影响。区域之间的关系越来越复杂，每个地区的发展都可能对其他地区的发展产生直接或间接的影响。传统促进区域协调发展的路径和政策思路已难以适应发展要求，需要及时调整优化，适应新的发展阶段和区域经济发展环境的变化。本报告基于上述背景，对区域协同发展的实现路径和落实机制进行了深入研究，并重点讨论了基于“协同”的区域政策调整的方向和相关的对策措施。

一、区域协同发展的内涵以及重要意义

（一）如何认识协同与区域协同发展

“协同”一词起源于我国《汉书·律历志上》：“咸得其实，靡不

协同。”含义是谐调一致，和合共同。1971年，德国物理学家哈肯从系统工程学的角度提出了“协同理论”（synergetics），认为自然界和人类社会的各种事物普遍存在有序、无序的现象。一定条件下，有序和无序之间会相互转化，无序就是混沌，有序就是协同。协同效应是协同作用而产生的结果，是指复杂开放系统中大量子系统相互作用而产生的整体结构效应或集体效应。^①

20世纪90年代中后期，“协同”的发展理念开始在欧美一些发达国家的区域发展中应用。如德国在1999年区域规划政策调整中强调要加强基于城市分工网络的区域合作，创造发展的协同效应。^②美国在2000年针对落后地区和萧条地区的发展政策中也改变了传统的政策思路，强调要以整体系统性的方法促进上述地区的发展，建立与知识经济相适应，通过产业的协同、组织的协同促进区域发展。^③

综合有关协同学理论和各国区域协同发展的实践经验，可以从三个维度理解区域协同的内涵。

1. “协同”是区域系统中各子系统之间的一种关系状态

从区域经济社会发展整个大系统来看，它是具有多维性的（如图1所示），包括空间维度（国家→区域→行政区）、关系维度（交换→合作→协同→一体化）、功能维度（经济→社会→生态环境）、社会再生产维度（生产→分配→消费）等。作为子系统的不同地区分布于多维网络系统之中。在经济社会发展的初级阶段，各子系统之间更多的是信息、资源的简单交换，随着经济复杂程度的提高，子系统之间的关系逐渐向协同、一体化等高级形态演变。区域协同不仅包括空间层

① [德] 哈肯，《协同学导论》，西北大学科研处1981年版。

② Thorsten Wiechmann, Regional Competitions in Germany, 2006.

③ David A. Wolfe, Placed-based development policy: Implications for North America, 2011.