

文章编号:1671-1653(2015)01-0012-09

# 主体功能区视野下河北省区域 经济协调发展研究

咎国江<sup>1,2</sup>

(1. 中国人民银行 兰州中心支行,甘肃 兰州 730000;  
2. 兰州大学 经济学院,甘肃 兰州 730000)

**摘要:**实施主体功能区战略是“十二五”时期国家层面推进国土开发格局优化及区域协调发展的重大举措。区域经济差异分解中把河北省划分为环首都经济圈、冀东沿海经济带和冀中南经济区三大区域。利用 Theil 指数方法测度了 2000~2011 年河北省区域经济差异及变动趋势,分析结果显示:河北省区域经济总体差异持续扩大,区际经济差异对总体差异的贡献度快速增加,但区内经济差异的影响亦不容忽视;河北省区域经济协调发展水平较低,推进区域经济协调发展任务艰巨。并从效率和公平的视角分析了主体功能区建设对河北省三大区域协调发展的影响,认为应通过舆论宣传引导区域主体广泛参与、出台配套法规为主体功能区建设提供法律保障、理顺中央政府与地方政府的 关系、建立区别对待的政府绩效考核机制及进一步完善财政转移支付制度等政策措施推进河北省区域协调发展。

**关键词:**河北省;主体功能区;Theil 指数;区域经济差异;区域协调发展

**中图分类号:**F207 **文献标识码:**A **DOI** 10.3969/j.issn.1671-1653.2015.01.003

## A Study on Regional Coordinated Development of Hebei Province from the Perspective of the Main Functional Zones

ZAN Guo-jiang<sup>1,2</sup>

(1. Lanzhou Central Sub-branch, The People's Bank of China, Lanzhou 730000, China;  
2. School of Economics, Lanzhou University, Lanzhou 730000, China)

**Abstract:** Implementing the construction of the main functional zones is a great national development strategy which aims to promote regional coordinated development at the stage of "12th Five-Year Plan". The government of Hebei Province clearly states that it will promote regional coordinated development among the economic circle around the capital of China, the eastern Hebei coastal economic belt and the south-central Hebei economic zone in 12th Five-Year Plan. In this paper, using the Theil Index to measure the disparities and trends of regional economy in Hebei Province from 2000 to 2011, the results are as follows: the overall regional economic disparities in Hebei Province progressively widen; the contribution of inter-regional disparities to the overall disparities increases rapidly; internal

收稿日期:2014-11-26

基金项目:河北省社会科学基金项目(HB08BYJ051);河北省社会科学发展研究课题(200802091);兰州大学“中央高校基本科研业务费专项资金”自由探索项目(13LZUJBWYJ023);甘肃省科学技术厅软科学项目(1305ZCRA181)

作者简介:咎国江(1982-),男,山西阳高人,中国人民银行兰州中心支行职员,兰州大学经济学博士,主要从事区域经济与区域金融研究。

disparities cannot be ignored. The coordinated development of regional economic in Hebei Province is at a low level, and it is a difficult task to promote coordinated development of regional economic. Then, the influence of the construction of the main functional zones on regional coordinated development in Hebei Province is analyzed from the perspective of efficiency and equity. At the background of the construction of the main functional zones in Hebei Province, in order to promote regional coordinated development, it is required to guide regional body to participate in a wide range by propaganda, introduce supporting regulations to the construction of the main functional zones for its legal protection, streamline the relations between central government and local government, establish discriminatory mechanism in evaluation of government performance and further improve financial transfer payment system.

**Key words:** Hebei Province; the main functional zones; the Theil Index; regional economic disparities; regional coordinated development

## 一、引言

“十二五”时期以来,国家层面着力实施主体功能区战略,旨在切实促进区域协调发展。2013年11月,党的十八届三中全会进一步明确指出,坚定不移地推进主体功能区战略的制度化建设,严格按照主体功能定位推进区域协调发展。实践表明,区域协调发展的推进必须与主体功能区建设相结合。2009年,河北省经济工作会议提出要切实发挥环渤海、环京津的区位优势,加快沿海经济强省建设步伐,环京津、冀东、冀中南经济板块浮出水面。《河北省“十二五”规划纲要》进一步明确提出建设环首都经济圈,打造沿海经济隆起带,推动冀中南经济区加速崛起,切实促进区域协调发展。国家主体功能区战略深入实施和逐步制度化建设的大背景下,如何扎实推进沿海地区率先发展,实施好重点地区带动战略,促进冀中南地区加速发展,充分发挥环京津地区的区位优势是河北省有效对接京津冀协同发展过程中加速崛起必须面临和解决的问题。

区域经济差异测度是主体功能区战略实施中区域政策制定和有效落实的前提。《河北省“十二五”规划纲要》将全省划分为环首都经济圈、冀东沿海经济带和冀中南经济区三大区域;而2014年和2015年《河北省政府工作报告》将全省划分为沿海地区、环京津地区和冀中南地区。尽管上述关于河北省区域划分的提法有所调整,但考虑到《河北省政府工作报告》中三大区域划分存在一定的地域交叉,为保证研究区域的完整性和研究数据的可获得性,本文主要参照《河北省“十二五”规

划纲要》,在区域经济差异分解中将河北省划分为环首都经济圈(包括张家口、承德、廊坊和保定)、冀东沿海经济带(包括唐山、秦皇岛和沧州)和冀中南经济区(包括石家庄、衡水、邢台和邯郸)三大区域。为避免概念混淆,下文严格遵循《河北省“十二五”规划纲要》中关于区域划分的提法,这并不影响本文研究的实际价值。

“十五”时期以来,河北省日益扩大的区域经济差异受到学术界的广泛关注,研究文献主要围绕三个方面展开:一是分析了河北省市际经济差异变动及原因,并试图依据区域发达程度对全省进行区域划分,进而探讨区域协调发展问题<sup>[1~3]</sup>;二是分析了河北省“一线两厢”的区域经济差异,并提出区域协调发展的政策建议<sup>[4~6]</sup>;三是分析了河北省沿海和内陆地区区域经济差异,并提出区域协调发展的对策建议<sup>[7]</sup>。以上研究成果为本文提供了良好借鉴,但现实的问题是,“十一五”时期以来,河北省区域经济协调发展思路日趋清晰,环首都经济圈、冀东沿海经济带和冀中南经济区三大区域板块已经明朗,“十二五”时期以来,河北省着力推进这三大区域协调发展。从现有文献看,学者们较少或者仍未对河北省环首都经济圈、冀东沿海经济带和冀中南经济区的区域差异及协调发展开展相关研究。

梳理现有文献,针对河北省主体功能区规划建设的研究成果偏少,仅有杨连云(2008)立足主体功能区建设的大背景,研究了重点产业在京津冀间如何合理布局的问题<sup>[8]</sup>;曾国江等(2011)从区域利益协调的角度探讨了主体功能区建设中河北省区域利益协调机制及实现途径<sup>[9]</sup>。实践表

明,顺利推进区域协调发展必须与主体功能区规划建设相结合,河北省这方面的研究还刚刚起步。本文试图从主体功能区建设的视角,着重探讨河北省环首都经济圈、冀东沿海经济带和冀中南经济区三大区域的协调发展问题。河北省作为京津冀区域中独立的省级行政单元,促进其三大区域协调发展不仅有利于助推全省跨越发展,而且有利于河北省全面对接国家京津冀协同发展战略,切实促进京津冀协同发展取得实效。

## 二、河北省区域经济差异测度

依据区域经济发展不平衡的程度,可以将区域差异分为绝对差异、相对差异和综合差异三种。<sup>[10]</sup>区域经济综合差异的度量一般以绝对差异和相对差异为基础,利用数量统计方法,并根据不同的需要而设计一些综合差异指标,如加权平均离差、加权变异系数、基尼系数和 Theil 指数等。<sup>[11]</sup>Theil 指数是 1967 年由 Theil 和 Henri 提出,用来研究国家之间收入差距,包括 T 指数和 L 指数两种算法。Theil 指数是广义熵指数的特殊形式,其可以满足达尔顿—庇古转移原理、收入零均质性及人口规模独立性等,故可分解为组内和组间差异两部分。<sup>[12~13]</sup>鉴于此,Theil 指数可用来分析区域经济差异总体变动过程、区际经济差异和区内经济差异变动,以及区际经济差异和区内经济差异变动对区域经济总体差异变动的影响。<sup>[14]</sup>

### (一)区域经济差异测度方法

本文采用 Theil 指数中的 T 指数对河北省区域经济差异进行综合测度,T 值越大,表明区域经济发展水平差异越大,反之,则小,计算公式为

$$T = \sum_{i=1}^n (Y_i/Y) \times \log[Y_i/Y / (P_i/P)] \quad (1)$$

公式(1)中,T 为 Theil 指数,测度全省区域经济总体差异;n 为全省划分的区域个数; $Y_i$  为第 i 区域的 GDP 值;Y 为全省的 GDP 总额; $P_i$  为第 i 区域的人口数;P 为全省的人口总数。

对 Theil 指数进行一阶分解,可将河北省区域经济总体差异分解为环首都经济圈、冀东沿海经济带和冀中南经济区三大区域间的差异和三大区域内部各地级市间的差异,分解公式为

$$T = T_{BR} + T_{IR} = \sum_{i=1}^n Y_i \times \log(Y_i/P_i) + \sum_{i=1}^n Y_i \times T_{IR(i)} \quad (2)$$

其中,

$$T_{IR(i)} = \sum_{j=1}^m (y_{ij}/Y_i) \times \log[y_{ij}/Y_i / (p_{ij}/P_i)];$$

$$Y_i = \sum_{j=1}^m y_{ij}, (i = 1, 2, \dots, n; j = 1, 2, \dots, m);$$

$$P_i = \sum_{j=1}^m p_{ij}, (i = 1, 2, \dots, n; j = 1, 2, \dots, m)$$

公式(2)中,n 为河北省划分的区域个数;m 为各区域中地级市个数; $T_{BR}$  为河北省三大区域的区际经济差异; $T_{IR}$  为三大区域区内经济差异,是各区域内部经济差异  $T_{IR(i)}$  的加权求和; $Y_i$  为第 i 区域 GDP 占全省的份额; $P_i$  为第 i 个区域人口数占全省的份额; $y_{ij}$  为第 i 区域中第 j 个地级市 GDP 占全省的份额; $p_{ij}$  为第 i 个区域中第 j 个地级市人口数占全省的份额。

### (二)数据来源

河北省和各地级市 GDP 数值及人口数值均来自《河北经济年鉴(2001~2011)》,其中 2011 年相关数据来自全省及各市 2011 年国民经济和社会发展统计公报。本文 Theil 指数计算中,相关数值的对数运算,均取 e 为底。

### (三)区域经济差异测度结果及分析

#### 1. 区域经济总体差异变动

##### (1)区域经济总体差异呈现持续扩大的态势

2000~2011 年,河北省区域经济总体差异表现为波动、持续扩大的态势,T 值增幅 44.54%,年均增幅 4.05%。特别是“十一五”以来,河北省区域经济总体差异快速扩大,2006~2011 年,T 值增幅 33.33%,年均增幅 6.67%(如图 1 所示,见表 1)。一定意义上讲,河北省区域经济差异总体变动趋势可以在威廉姆森的倒“U”型理论中得到解释<sup>[15]</sup>,即其区域经济发展阶段尚处于倒“U”型曲线拐点左侧,区域发展差异仍将持续扩大。

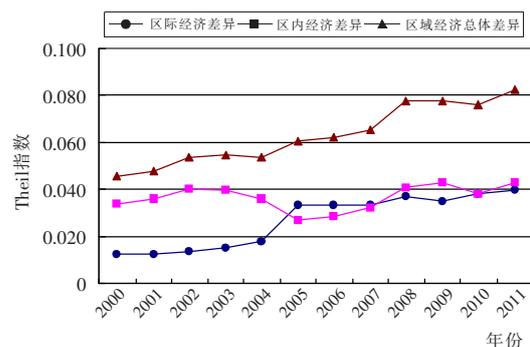


图 1 2000~2011 年河北省区域经济差异变动趋势

表 1 2000~2011 年河北省区域经济差异变动 Theil 指数

年份	$T$	$T_{BR}$	$T_{IR}$	$T_{BR}/T$	$T_{IR}/T$
2000	0.045 7	0.012 1	0.033 7	0.26	0.74
2001	0.047 6	0.012 1	0.035 6	0.25	0.75
2002	0.053 6	0.013 4	0.040 1	0.25	0.75
2003	0.054 6	0.015 2	0.039 4	0.28	0.72
2004	0.053 3	0.017 4	0.035 9	0.33	0.67
2005	0.060 2	0.033 2	0.027 0	0.55	0.45
2006	0.061 8	0.033 2	0.028 6	0.54	0.46
2007	0.065 4	0.033 1	0.032 3	0.51	0.49
2008	0.077 3	0.036 8	0.040 5	0.48	0.52
2009	0.077 7	0.035 0	0.042 7	0.45	0.55
2010	0.076 1	0.037 9	0.038 2	0.50	0.50
2011	0.082 4	0.039 5	0.042 9	0.48	0.52

(2) 区际经济差异对总体差异的贡献度持续增大,但区内经济差异的影响不容忽视

区际经济差异、区内经济差异的共同影响是区域经济总体差异变动的直接原因。如图 2 所示,2005 年之前,区域经济总体差异主要取决于区内经济差异,其对区域经济总体差异变动的贡献度大致维持在 70% 以上,区际经济差异与区内经济差异对区域经济总体差异的贡献度之差最大超过 50 个百分点。从图 2 的变动趋势看,2000~2005 年,区内经济差异对区域经济总体差异贡献度呈现下降趋势,区际经济差异对区域经济总体差异贡献度则呈现上升趋势;2005 年,区际经济差异贡献度曲线首次穿越区内经济差异贡献度曲线,这表明区际经济差异对区域经济总体差异的贡献度超过区内经济差异对区域经济总体差异的贡献度;2005~2011 年,区际经济差异贡献度曲线和区内经济差异贡献度曲线出现几次交替穿越的情况,这表明区际经济差异对区域经济总体差异的贡献度呈现波动增大的态势,超过了区内经济差异的影响,但总体上二者对区域经济总体差异的影响呈现稳定态势,即区际经济差异对区域经济总体差异的影响持续上升,但区内经济差异的影响亦不容低估。

### 2. 区内经济差异变动

2000~2011 年,河北省区内经济差异大致经历了扩大—缩小—扩大的变动过程。2008 年以来,区内经济差异呈现扩大的趋势,但值增幅较小,变动态势趋于稳定(见表 1、如图 1 所示)。进一步讲,河北省环首都经济圈、冀东沿海经济带及冀中南经济区三大区域的内部差异变动有明显不同。冀东沿海经济带、冀中南经济区内部经济差异变动最显著,且其变动趋势和河北省区内经济差异变动曲线( $T_{IR}$ )有较好的拟合度(如图 3 所示)。特别是“十一五”以来,冀东沿海经济带内部

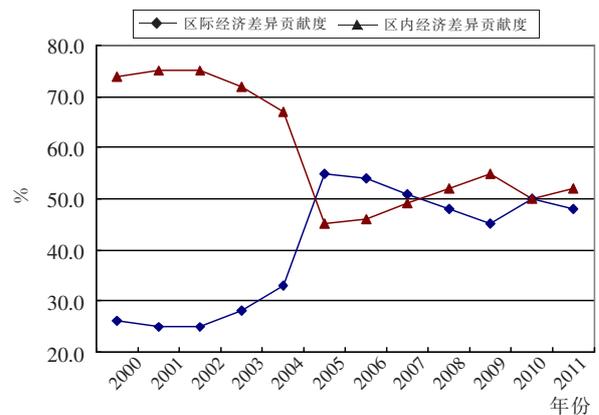


图 2 2000~2011 年河北省区域经济总体差异分解

差异快速拉大;环首都经济圈内部差异变动较小,且变动趋势平稳,经济增长缓慢,对全省区域经济差异影响较小。这表明,2000 年以来,河北省区内经济差异变动主要由冀东沿海经济带和冀中南经济区内部差异变动的的影响所致。

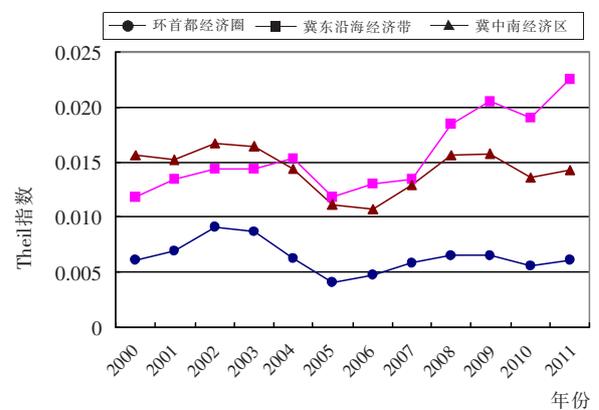


图 3 2000~2011 年河北省三大区域内部经济差异变动趋势

### 3. 区际经济差异变动

2000~2011 年,河北省区际经济差异持续上升,其变动曲线与区域经济总体差异变动曲线有

较好拟合度。2000~2005年,区际经济差异快速拉大, $T_{BR}$ 增幅高达174.38%,年均增幅达34.88%;2005~2011年,区际经济差异呈现温和扩大态势, $T_{BR}$ 增幅为18.98%,年均增幅为3.16%(如图1所示,见表1)。总体来看,河北省三大区域间区域经济差异扩大的速度先快后慢,特别是“十一五”以来,其扩大的速度慢于区域经济总体差异。

### 三、河北省区域经济协调发展的基本判断

#### (一)区域经济协调发展的内涵和衡量标准

##### 1. 区域经济协调发展的内涵和目标

20世纪90年代伊始,区域经济协调发展问题逐步成为国内学术界的研究热点。区域经济协调发展的内涵日益丰富,研究成果大致可分为三类:一是强调区域经济差异的缩小和合理区际分工的形成<sup>[16~17]</sup>;二是强调各区域日益频繁的经济联系、互动发展以及动态均衡过程<sup>[18~19]</sup>;三是强调区际间发展差异应稳定在一个合理区间之内<sup>[20]</sup>。尽管上述成果对区域经济协调发展研究的侧重点不同,却有共同之处,即较为一致地认为区域经济协调发展应涵盖三大要点:一是各区域间经济联系日益频繁,产生协调发展的客观需求;二是合理分工逐步形成,各区域经济发展的互动性增强;三是区域经济差异趋于缩小,各区域实现共同发展。

借鉴已有研究成果,本文认为区域经济协调发展是区域内部发展的协调性增强,区际经济联系日益紧密、分工趋于合理、经济发展差异逐步缩小且稳定在合理区间,各区域实现共同发展的过程。循着上述分析逻辑,河北省区域经济协调发展的目标是本着区别对待、分类指导的原则,处理好三大区域发展中效率与公平的关系,既要注重冀东沿海经济带、冀中南经济区的快速发展,又要更加关注环首都经济圈的赶超跨越,实现共同发展。

##### 2. 区域经济协调发展的衡量标准

学术界就区域经济协调发展衡量标准的研究相对薄弱,蒋清海(1995)提出区域自我发展能力增强、各区域优势得到发挥、区际间要素自由流动、区际经济差异两极分化未出现、区际间横向经济联合广泛、全国统一市场逐步形成、各区域生产力稳步发展且人民生活水平不断提高等七个方面

的标志<sup>[21]</sup>;彭荣胜(2009)提出经济联系日益密切、区际间分工合理、区域经济差异控制在一定范围内且趋于缩小、区域经济快速发展等四方面的标志<sup>[22]</sup>;覃成林等(2011)认为从各区域间经济联系、区域经济增长、区域经济发展差异等三个方面来判断区域经济协调发展水平<sup>[23]</sup>。上述代表性研究成果对区域经济协调发展衡量标准的阐述有交叉,亦有分歧,尚未形成共识。

立足区域经济协调发展的丰富内涵,借鉴已有研究成果,本文认为区域经济协调发展的衡量标准应包括三个方面:一是区域发展的内部差异趋于缩小,发展的协调性提高;二是区际间经济联系密切,发展的互动性增强;三是区际经济差异收敛,各区域共同发展。

#### (二)区域经济协调发展的基本判断

基于河北省区域经济差异测度结果,参照区域经济协调发展衡量标准,本文认为,河北省区域经济协调发展水平较低,推进区域经济协调发展任务艰巨。具体而言,河北省三大区域内部发展差异持续快速扩大,冀东沿海经济带、冀中南经济区表现较为明显,区域内部发展的协调性不高;随着区域经济一体化加速推进,任何一个区域(城市)都是地区级、国家级区域发展格局中的组成单元,河北省三大区域间的经济联系趋于紧密,但“行政区经济”仍在一定程度上阻碍着区域利益的共同增进;“十一五”时期以来,河北省区际间发展差异增速相对放缓,但绝对差异持续拉大,区际间协调发展程度并不理想。

目前,冀东沿海经济带、冀中南经济区和环首都经济圈三大区域发展水平呈现明显梯度。冀东沿海经济带处于第一梯度区域,得益于区域中心城市唐山市快速发展的辐射带动,在引领全省经济发展中占有绝对优势地位,特别是“十一五”时期以来,河北省实施的“推进城镇面貌三年大变化”战略举措取得了实效,重点建设了唐山南湖生态城和秦皇岛西港东迁等工程项目,冀东沿海经济带城镇化水平显著提升;冀中南经济区、环首都经济圈分别为第二、第三梯度区域。环首都经济圈的发展程度低于全省平均水平,与其它区域的差距快速扩大,远远落后于冀东沿海经济带,有被进一步边缘化的趋势。

勿容置疑,河北省促进区域协调发展的战略举措已取得积极成效。近年来,河北省促进区域经济协调发展的政策措施对于遏制环首都经济

圈、冀东沿海经济带及冀中南经济区三大区域区际经济差异快速扩大起到了一定作用,这亦是“十一五”时期以来区际经济差异扩大速度趋缓的重要原因。当然,“十一五”时期以来全省上下狠抓节能减排、产业结构调整以及2008年以来全球性经济危机等原因对于三大区域区际经济差异的扩大亦起到一定抑制作用。值得肯定的是,河北省区域协调发展思路愈加清晰,区域经济板块愈加明朗。“十二五”时期以来,河北省将优势地区作为战略重点给予优先发展,“一圈一带一区一批”构建给予大力推进,并着力建设“增长极”,辐射带动全省经济社会快速发展,从而打造“重点突破、带动全局、协调发展”的区域发展新格局。当前,京津冀协同发展加速推进,其总体规划和专项规划亦在加紧编制。上述战略举措必将对河北省区域经济协调发展产生深远影响。

#### 四、主体功能区建设对河北省区域经济协调发展的影响分析

区域经济发展是市场中既定约束条件下各区域主体对其利益最大化的追逐,并达到动态均衡的过程。主体功能区建设背景下,区域发展被赋予了新的约束条件,继而影响区际间重大区域利益调整。鉴于各区域主体利益最大化的目标、实现机制和途径不尽相同,区域利益均衡调整对于缩小区域经济差异,发挥好主体功能区在区域发展领域的协调功能具有一定的实践意义。

##### (一)基于效率视角的分析

提高资源配置效率是主体功能区区域协调功能的重要方面。不同区域的资源禀赋、资源承载力、人口布局以及发展潜力等不尽相同,未来的发展方向亦有差异。主体功能区建设将有效改变市场中微观经济主体的约束条件,地方政府、企业、居民和非政府组织只能在自己所处的功能区所界定的经济活动框架内进行经济活动,依据所处区域的特点开展各具特色的经济建设、科学决策、规避短期行为,增强经济和生态环境发展的协调性,使得区域空间开发格局更具合理性,最大限度地提高区域经济系统的运行效率。

##### 1. 环首都经济圈

该区域区位优势明显,但发展基础薄弱,区域经济发展滞缓。改革开放以来,张家口市和承德市一直是全省贫困落后地区,农牧业占有较大比重,工业及服务业基础薄弱。廊坊市、保定市历史

以来经济发展基础良好,近年来经济发展势头较好。

张家口、承德地区(以下简称“张承地区”)对环首都经济圈的健康可持续发展具有重要影响,该区域位于北京和天津两市生产生活用水源地(潮白河密云水库、永定河官厅水库、滦河潘家口水库、大黑汀水库以及蓟运河于桥水库)上游区段,是环首都经济圈的重要生态屏障。长期以来,张承地区在防风固沙(内蒙古科尔沁、浑善达克沙地)、涵养水源、减少洪灾、安全供水等领域做出了突出贡献。主体功能区建设中,环首都经济圈大部分区域属于保护型功能区域,水源供给区域被规划为限制、禁止开发区,而其他发展基础较好的区域则被规划为重点开发区。张承地区资源环境承载能力较弱,大规模的经济建设必将是巨大的环境破坏为代价,未来要提高产业进入的环境准入门槛,杜绝不符合限制开发区的产业项目进区入园;进一步做好环境保护和建设,发挥好生态服务功能;挖掘厚重的历史文化积淀,积极发展区域特色优势产业,如旅游业等。对于禁止开发区域,尤其是国家级、省级等各级各类自然保护区等,应搞好规划和强化管理,坚决杜绝不适宜的经济活动。对于资源环境承载力较强的重点开发区域,人口集聚条件和经济社会发展基础较好,应在基础设施领域加大投资规模,建设用地供给指标可以给予适当放宽;做好工业项目进区入园,加大重大项目的资金和政策支持,充分发挥其辐射带动作用;并紧紧围绕区域主导产业,以联系密切的产业链为切入点,引导各类产业合理有序集聚。<sup>[24]</sup>廊坊市和保定市未来要发挥好毗邻京津的区位优势,做好区域产业发展规划,全面对接京津、积极承接京津地区的产业转移,打造高新技术产业、先进制造业基地,逐步提高服务京津地区经济发展的产业配套能力。特别是围绕首都新机场建设,环首都经济圈应主动对接北京市临空经济区总体规划编制工作,着力推动京津冀协同发展。

##### 2. 冀东沿海经济带

该区域发展基础良好,工业化和城镇化迅速推进,基础设施建设逐步完善,生产生活环境稳步改善。主体功能区建设中,冀东沿海经济带属于国家层面的优化开发区。冀东沿海经济带中心城市主城区经济社会发展总体水平较高,国土开发密度相对较大,区域资源环境承载力出现了较为明显的衰退迹象,未来政府部门要充分发挥区域

中心城市唐山、秦皇岛和沧州的区位及经济实力较强的优势,以曹妃甸新区、北戴河新区和沧州渤海新区建设为契机,借力曹妃甸国家级经济技术开发区建设,进一步加强基础设施建设,加快唐山、秦皇岛以及黄骅的综合大港的建设进程及港口功能的发挥,培育临港产业集群化发展,提高产业发展配套能力;重点支持在产业带动性、产品附加价值、资源消耗以及环境破坏等领域优势明显的产业优先发展,加速产业结构优化升级,如高新技术产业和现代服务业等;尽快显现港口规划发展在建设沿海经济强省中的龙头作用,不断提升区域经济竞争力,有效带动全省区域经济发展。

### 3. 冀中南经济区

该区域发展潜力大,省会城市石家庄市和邯郸市区域经济发展兼有资源与区位优势,经济发展基础良好。近年来,石家庄市和邯郸市经济总量和人均指标均居全省地级市前列,在全省乃至全国经济发展中具有不可忽视的作用。相对而言,邢台市和衡水市区域经济发展逊色不少。主体功能区建设中,除西部太行山区外,冀中南区域属于国家层面的重点开发区域,该区域具有较强的资源环境承载力和接纳转移人口的能力,重点在基础设施等领域加大投入,必要时扩大建设用地指标,以重大项目建设为抓手,充分发挥好邯郸国家级经济技术开发区等各级各类工业园区的产业集聚功能,不断增强区域经济竞争力,逐步打造以京广沿线为主轴,石家庄为中心城市,邯郸等为主要支撑点的区域发展格局。

#### (二) 基于公平视角的分析

推进各类主体功能区建设中,中央政府和省级政府不仅要讲求效率原则,而且更要强调公平原则。中央政府及省级政府的主要职能不是缩小各个区域经济总量的差距,而是在经济社会发展考核中,对各个主体功能区应区别对待,统一考核,并辅以分类管理的调控政策。分类管理政策的配套实施将极大地发挥好主体功能区的区域协调功能,对促进河北省三大区域协调发展具有重要现实意义。主体功能区建设中,河北省应不断缩小环首都经济圈、冀东沿海经济带及冀中南经济区居民享有的基本公共服务和生活水平的差异,使得居住在三大区域的居民享有的基本公共服务趋于均等化,且生活水平大体相当。

#### 1. 财政政策

充分发挥财政转移支付功能,促进基本公共

服务趋于均等化。限制开发区和禁止开发区应得到财政转移支付的优先支持,重点推进基本公共服务和生态环境保护和建设的补偿。对于环首都经济圈的张承地区和太行山区等限制开发和禁止开发区的居民要给予基本生活补助,对其再创业给予必要的资金帮扶;加速推进社会保障、文化教育、医疗卫生等公共服务的建设进程,构建生态补偿长效机制,逐步实现当地居民享有和其他功能区均等化的基本公共服务。冀东沿海经济带、冀中南经济区是拉动全省经济发展的火车头,在中央政府财政转移支付的扶持下,省级层面要把这一区域的税收收入适当转移到环首都经济圈及太行山区限制、禁止开发区,逐步构建区际间对口支援、定向援助及项目援助等横向援助机制,着力体现区域发展的公平原则,最大限度地缩小不同功能区域居民生活水平差异。

需要强调的是,京津冀区域应以主体功能区战略实施为契机,以财政转移支付为抓手,在中央转移支付为主的大背景下,推进北京、天津、河北等省级政府间、省级行政单位内部地方政府间横向转移支付的市场化进程,坚持谁受益谁补偿,特别是实施好流域的上下游、左右岸的合理生态补偿。在此基础上,京津冀区域应构建联防联控机制,在信息共享平台建设、节能减排技术研发投入、能源消费结构调整、区域产业结构升级以及制度安排等领域开展广泛的交流与合作,进而有效地解决当前较为突出的雾霾等环境污染问题。

#### 2. 人口管理政策

鼓励收入稳定,且具有固定住所的外来务工人员人口在环首都经济圈、冀东沿海经济带和冀中南经济区中优化开发区、重点开发区内安家落户;根据区域发展特色优势产业的需要,限制开发、禁止开发区域内部,强化劳动力职业技能培训,提高其就业能力,逐步推进人口向优化开发区、重点开发区的有序转移。冀东沿海经济带的唐山市和秦皇岛市、环首都经济圈的廊坊市、保定市及冀中南经济区的石家庄市、邢台市及邯郸市具有较强的资源环境承载力和人口接纳能力,适宜作为未来人口集聚的核心区域。以张承地区及太行山区为代表的限制开发、禁止开发区资源环境承载力低,生态环境极为脆弱,不宜大规模布局工业项目,中央政府应继续实施生态移民工程,推进人口有序转移和合理集聚。

### 3. 投资政策

投资政策方面,鼓励和引导资本按照区域主体功能区定位投资,推动冀东沿海经济带中心城市唐山市、秦皇岛市主城区等优化开发区域逐步实现经济结构优化升级;支持冀中南经济区等重点开发区域加大基础设施建设和市政公用事业的投入,逐步提高区域工业化和城镇化水平;在公共服务设施投入、生态环境保护和建设等领域,对京津水源涵养地(张承地区)及太行山区等限制开发、禁止开发区域给予重大项目布局、优惠政策倾斜等重点支持,并加大政府预算内投资力度,使得居住在不同功能区的居民享有基本均等化的公共服务。

## 五、主体功能区建设中推进河北省区域协调发展的对策建议

### (一) 搞好舆论宣传,引导区域主体广泛参与

国民经济和社会发展规划(计划)、土地利用规划、城市规划等发展规划已实施多年,企业、居民及非政府组织等区域主体较为熟悉。主体功能区建设的论证、规划制定及规划实施以及制度化建设等却鲜为人知。关于主体功能区战略,仅有涉足其规划建设和学术研究的部分中央、地方官员以及科研院校的专家学者较为熟悉。河北省主体功能区战略实施过程中,建议由政府部门牵头,搞好舆论引导,利用多种媒体形式,加大宣传力度,使得各级地方政府、企业、居民及非政府组织等区域主体对于主体功能区的内涵、规划建设的重要意义、规划制定和实施过程以及预期目标等有一个较为全面的把握和理解,使其广泛认同、支持主体功能区战略的顺利实施。伴随着主体功能区战略的深入人心,河北省相关部门应持续为其营造良好的外部环境,逐步提高企业、居民以及非政府组织等区域主体参与主体功能区战略实施的可能性和积极性,确保主体功能区战略实施的连贯性和实效性。

### (二) 出台配套法规,为主体功能区建设提供法律保障

主体功能区建设是一项系统的国土空间开发整治工程,是区域利益调整并寻求新均衡的过程。区域利益的实现与调整需要借助行政手段和法律手段,确保特定主体功能区建设的顺利推进。<sup>[9]</sup>《全国主体功能区规划》是省级主体功能区规划建设的重要指导性文件。河北省主体功能区建设中

涉及方方面面的利益关系,需要协调好各级政府部门间的利益博弈、各个区域主体的利益诉求、主体功能区规划与已有各级各类专项规划的关系以及与京津的区域利益关系。借鉴发达国家经验,国家层面应配套出台《主体功能区推进法》,一是作为各级政府推进主体功能区规划的指引,规范区域内各个区域主体的牟利行为,确保区域内各种经济活动是在各自主体功能区定位框架下进行,从法律层面为主体功能区建设提供制度保障;二是从法律的角度鉴定和衔接主体功能区规划与其他专项规划的关系。

### (三) 明确政府职责,理顺中央政府与地方政府的

主体功能区建设需要切实转变政府职能,明确中央政府和地方政府的职责。一方面,中央政府和地方政府应依据管辖范围,各司其职。中央政府要考虑协调不同区域间的利益关系,河北省各级地方政府则应关注本区域内各利益主体的利益诉求及其协调。主体功能区建设中,应明确中央政府、地方政府以及各主体功能区的事权和财权。一般而言,国家层面的限制开发和禁止开发区域的补偿应由中央政府支付,而省级划定的限制开发和禁止开发区域的补偿与转移支付由省级政府负责。<sup>[25]</sup>另一方面,主体功能区建设中,政府只是区域主体之一,河北省各级地方政府要关注除政府部门之外的企业、居民及非政府组织等区域主体的利益诉求,引导各区域主体健康发展,催生可持续的区域治理结构的形成。

### (四) 建立区别对待的政府绩效考核机制

科学的政府绩效考核机制是主体功能区建设顺利推进的重要保障。长期以来,河北省各级地方政府考核的重要指标仅是经济总量的增加及增长速度的提升。这一定程度上导致环首都经济圈、冀东沿海经济带以及冀中南经济区对区域资源禀赋等发展基础把握不够全面、盲目建设、重复建设、经济结构优化升级缓慢、资源环境约束等日益突出。不同主体功能区的资源环境等因素各异,主体功能区建设中区域发展定位和发展目标亦不同。鉴于此,考核地方政府应遵循区别对待、分类指导、统一考核的原则,逐步调整过去重点关注地区生产总值、区域经济增长速度等指标的考核方式。具体而言,国家层面和省级层面应着手构建基于特定功能区建设的政府绩效考核机制,并制定基于特定功能区发展定位和发展目标的考

核体系。冀东沿海经济带的中心城市唐山市、秦皇岛市主城区等优化开发区要强化经济结构升级及自主创新等评价;环首都经济圈的廊坊市、保定市以及冀中南经济区的石家庄市、邢台市及邯郸市等重点开发区,应综合考评经济社会发展、工业化、城镇化总体发展水平及其协调性等内容;环首都经济圈的张承地区及冀中南太行山区等被规划为限制开发和禁止开发的区域要突出生态环境保护 and 建设及社会发展等评价,弱化经济增长指标评价。

#### (五)进一步完善财政转移支付制度

主体功能区建设中,环首都经济圈的张承地区地处京津水源地上游,大部分区域属于国家层面的限制开发、禁止开发区域,对于长期未能脱贫的区域而言,无异于雪上加霜,未来经济发展将受到极大地限制。主体功能区建设中,应进一步完善财政转移支付制度,加大保护型功能区域的财政转移支付力度。具体而言,一方面,国家层面要尽快构建区域生态补偿机制。一是形成一般转移支付为主、专项转移支付为辅的补偿机制,并把流域生态补偿资金纳入一般财政预算;二是促进京

津冀区域生态共建共享,深化生态环境保护和建设的联防联控,实施好京津风沙源治理等重大生态项目,条件成熟时,国家层面应着手设立京津冀环保生态基金,协调构建京津冀间生态横向补偿制度;三是进一步提高保护型功能区生态环境保护 and 建设专项转移支付与公共服务均等化等一般性财政转移支付的支持力度,确保保护型功能区域的居民能够逐步享有基本均等化的公共服务。另一方面,省级层面应探索建立健全省以下财政转移支付机制及监督机制,确保省以下政府能够将中央用于保护型功能区域的各项财政转移支付落到实处,必要时能从各级政府的财政收入中拿出一定比例作为配套资金,调动环首都经济圈的京津水源涵养地居民开展生态保护和建设的积极性。需要强调的是,国家和省级层面的转移支付资金的使用应将保护型功能区域的生态环境建设与农村基础设施建设、产业发展和农民增收有机结合起来,逐步改变单一性的财政转移支付,推进“输血型”补偿与“造血型”相结合的发展权补偿,切实提高限制开发区自我积累和自我发展能力。

#### 参考文献:

- [1] 李晓珍. 河北省区域经济差异分析及协调发展研究[D]. 天津: 河北工业大学, 2005. 9~15.
- [2] 王利光, 葛幼松. 河北省区域经济发展水平的差异研究[J]. 河北科技大学学报, 2007, (4): 332~337.
- [3] 马树强, 王雅洁. 河北省区域经济差异与协调发展研究[J]. 河北工业大学学报(社会科学版), 2011, (3): 19~23.
- [4] 盛婉玉. 河北省“一线两厢”区域经济差异分析[J]. 燕山大学学报(哲学社会科学版), 2007, (1): 73~76.
- [5] 甄建岗. 河北省区域经济差异及协调发展研究[D]. 保定: 河北农业大学, 2007. 15~36.
- [6] 蔡玉倩, 翟有龙. 河北省区域经济差异实证分析[J]. 经济与管理, 2008, (12): 72~75.
- [7] 田敏, 韩国玥. 河北省沿海与内陆经济差异与协调发展对策研究[J]. 河北师范大学学报(哲学社会科学版), 2009, (6): 22~25.
- [8] 杨连云. 主体功能区划分与京津冀区域产业布局[J]. 天津行政学院学报, 2008, (6): 48~53.
- [9] 曾国江, 安树伟. 主体功能区建设与区域利益的协调: 以河北省为例[J]. 城市问题, 2011, (11): 45~50.
- [10] 魏后凯. 论我国经济发展中的区域收入差异[J]. 经济科学, 1990, (2): 10~16.
- [11] 魏后凯. 现代区域经济学[M]. 北京: 经济管理出版社, 2006. 422~423.
- [12] A. F. Shorrocks. The Class of Additively Decomposable Inequality Measures[J]. *Econometrica*, 1980, 48(3): 613~625.
- [13] A. F. Shorrocks. Inequality Decomposition by Population Subgroups[J]. *Econometrica*, 1984, 52(6): 1369~1385.
- [14] 覃成林. 中国区域经济增长分异与趋同[M]. 北京: 科学出版社, 2008. 3~4.
- [15] J. G. Williamson. Regional Inequality and the Processes of National Development: A Description of the Patterns[J]. *Economic Development and Cultural Change*, 1965, 13(4): 1~84.
- [16] 刘再兴. 九十年代中国生产力布局与区域的协调发展[J]. 江汉论坛, 1993, (2): 20~25.
- [17] 陈宣庆, 张可云. 统筹区域发展的战略问题与政策研究[M]. 北京: 中国市场出版社, 2007. 1~2.
- [18] 张可云. 论区域和谐的战略意义和实现途径[J]. 改革, 2007, (8): 5~9.
- [19] 李兴江, 唐志强. 论区域协调发展的评价标准及实现机制[J]. 甘肃社会科学, 2007, (6): 51~53.
- [20] 陈秀山, 刘红. 区域协调发展要健全区域互动机制[J]. 党政干部学刊, 2006, (1): 26~28.
- [21] 蒋清海. 区域经济协调发展的若干理论问题[J]. 财经问题研究, 1996, (6): 49~54.
- [22] 彭荣胜. 区域经济协调发展内涵的新见解[J]. 学术交流, 2009, (3): 101~105.
- [23] 覃成林, 张华, 毛超. 区域经济协调发展: 概念辨析、判断标准与评价方法[J]. 经济体制改革, 2011, (4): 34~38.
- [24] 国家发展改革委宏观经济研究院国土地区研究所课题组. 我国主体功能区划分及其分类政策初步研究[J]. 宏观经济研究, 2007, (4): 3~10.
- [25] 安树伟, 吉新峰, 王思薇. “十二五”时期的中国区域自我积累和自我发展能力[M]. 北京: 经济科学出版社, 2011. 4.