

中国区域协调发展的实践创新与重点任务

孙久文, 易淑昶

(中国人民大学应用经济学院, 北京 100872)

摘要:推进区域协调发展是“十四五”时期经济社会发展的重要目标,也是推动形成优势互补高质量发展的区域经济布局必然要求。我国区域发展战略实施以来,形成了具有中国特色的区域协调发展实践经验,利用点、带、网三种经济空间格局模式有力地推动了地区经济发展。当前我国国际发展环境受到的约束增强,国内人口、资源环境也发生深刻改变,区域协调发展战略的实施面临新的挑战,迫切需要立足新形势的需要从优化发展路径动力转换、加强特殊类型区发展、缩小城乡差距与构建更加科学的区域政策体系等多个方面推进区域发展战略的实施。

关键词:“十四五”时期;区域协调发展;实践创新;区域经济格局

中图分类号:F119.9 **文献标志码:**A **文章编号:**1009-1505(2022)02-0102-09

DOI:10.14134/j.cnki.cn33-1337/c.2022.02.010

一、引言

区域协调发展是构建优势互补高质量发展的区域经济布局的应有之义。长期以来,学者们围绕中国区域协调发展进行了大量研究,有学者认为适度的重点倾斜与全面协调发展相结合是动态协调发展思想的核心内容^[1]。在区域协调发展的评价方面,应当关注地区经济是否持续发展、区域差异是否控制在合理限度内、区域经济联系是否密切等问题^[2-3],并且通过实证研究发现,在“十二五”之前我国东部与东北地区的区域经济协调发展水平趋于上升,中西部地区的区域协调发展水平为下降趋势^[4]。也有学者认为评价发展协调与否还应当关注地区公共产品是否均衡、区域分工是否合理、是否存在非市场壁垒^[5]。从中国地理格局的变化基础上看,未来城乡协调发展成为经济地理格局变化中的主体形态^[6]。在发展动力方面,开放以及市场引导与政府管理相结合^[7-8]等因素是我国区域协调发展动力的重要组成部分。区域协调发展的相关研究与发展实践紧密相关。

党的十九大之后,区域协调发展成为我国统领性的区域发展战略,它不仅是为了解决“不平衡不

收稿日期:2021-08-26

基金项目:北京市社会科学基金项目“全面建成小康社会后中国减贫战略研究”(20JJA003)

作者简介:孙久文,男,中国人民大学应用经济学院教授,博士生导师,马克思主义理论与建设工程(区域经济学)首席专家,经济学博士,主要从事区域经济与城市经济研究;易淑昶,男,中国人民大学应用经济学院博士研究生,主要从事区域研究。

充分”的发展问题,还是我国建设现代化经济体系中的重要内容。特别是进入“十四五”时期,我国经济社会发展的内外部环境均发生了巨大变化,区域发展面临的问题更加复杂,因此正确认识我国区域发展的总体环境与趋势,研判未来我国区域协调发展的重点方向具有重要意义。本文在通过总结我国区域协调发展的实践创新,分析区域发展的总体环境与趋势的基础上,提出新阶段推进实施区域协调发展的重点任务。

二、我国区域协调发展的演化历程与方向

(一) 经济社会发展主要矛盾的三次转变与区域发展战略

我国经济社会主要矛盾经历了三次转变,区域发展战略也经历了三次重大调整。第一次是在1956年,党的八大报告指出“我们国内的主要矛盾,已经是人民对于建立先进的工业国的要求同落后的农业国的现实之间的矛盾,已经是人民对于经济文化迅速发展的需要同当前经济文化不能满足人民需要的状况之间的矛盾”。同年,毛泽东在《论十大关系》中首次把正确处理沿海与内地发展的关系当作新中国成立初期我国经济建设过程中的重大关系之一提出来。毛泽东认为“好好地利用和发展沿海的工业老底子,可以使我们更有力量来发展和支持内地工业”。“沿海的工业基地必须充分利用,但是,为了平衡工业发展的布局,内地工业必须大力发展。”毛泽东的区域战略思想就是通过均衡布局发展经济,最终走向共同富裕。这一区域经济思想及其策略构想,充分考虑到了当时国内工业布局的现状,对于改变落后地区的工业状况,乃至为后来对欠发达地区的开发,都奠定了良好的基础。第二次是在1981年,在十一届三中全会作出了“把全党工作的着重点和全国人民的注意力转移到社会主义现代化建设上来”的战略决策之后,党对当前我国社会主要矛盾进行了深入探讨。1981年,十一届六中全会将我国进入社会主义社会以后的主要矛盾表述为“在社会主义改造基本完成以后,我国所要解决的主要矛盾,是人民日益增长的物质文化需要同落后的社会生产之间的矛盾”。党和国家工作的重点转移到以经济建设为中心的社会主义现代化建设上来,大力发展社会生产力。此时的区域发展战略随之调整为向沿海倾斜的率先发展战略,进入21世纪以来又调整为涵盖四大板块的区域发展总体战略。第三次是在2017年,党的十九大报告指出:“新时代我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。”在今后的发展时期,要着手解决好发展不平衡不充分的问题,决胜全面建成小康社会,开启社会主义现代化国家全面发展和建设的新征程。党的十九大报告将区域协调发展战略首次提升为统领性的区域发展战略,正是为了解决新时代社会主要矛盾中的“不平衡不充分”的发展问题。区域协调发展战略与乡村振兴战略等一起成为新时代建设现代化经济体系的重要组成部分。

(二) 区域协调发展的形成过程及阶段特征

我国区域协调发展战略的形成从政策特征上看可以分为三个阶段:第一阶段是改革开放初期,我国受到国际产业转移影响,东部与中西部差距逐步拉大的阶段,这也是区域协调发展战略正式提出前的一段时期;第二阶段是区域协调发展提出之后的一段时期,构建了西部大开发、东北振兴、中部崛起、东部率先的区域发展战略框架,并在之后加上了生态文明建设的内容,提出了主体功能区战略。在这一阶段,东北、中部均有比较快的发展速度,区域协调发展战略作用明显;第三阶段始于三大战略统筹时期,国家相继提出“一带一路”倡议、京津冀协同发展、长江经济带发展、粤港澳大湾区建设、长三角一体化发展、黄河流域生态经济带等重大国家战略,区域协调发展战略的统领地位开始显现,整个国家的区域发展格局开始由条块转为东中西联动^[9]。党的十九大之后,我国社会的主要矛盾发生改变。一方面,社会生产建设水平日益提升,综合国力不断增强;另一方面,经济落后的矛盾逐步转化为

发展不平衡不充分的矛盾,复杂性进一步提升。因此,区域发展战略调整为以区域协调发展为引领的新战略。将精准化的政策设计作为推动战略实施的关键^[10],为破解“社会主要矛盾”作为新时代区域协调发展战略的基本出发点,最终解决“不平衡不充分”的区域发展问题^[11-12]。

(三) 新时代区域协调发展战略的地位和作用

目前,我国区域协调发展面临区域差距较大与发展不均衡、部分地区发展活力较弱、区域协调发展机制有待完善、老少边穷地区发展相对落后、海洋开发利用程度有待提高等问题。党的十八大以来,“一带一路”倡议、京津冀协同、长江经济带等竞相发展,联动协调成为区域发展的关键词。党的十九大立足我国区域发展的国情,将区域协调发展战略作为新时代发展的主要任务,将其作为建设现代化经济体系的重要组成部分确定下来,具有深刻的理论和现实意义,象征着我国区域协调发展进入了全面的局面。习近平总书记强调,现代化经济体系是由社会经济活动的各个环节、各个层面、各个领域的相互关系和内在联系构成的一个有机整体。现代化经济体系包含产业体系、市场体系、收入分配体系、城乡区域发展体系、绿色发展体系、全面开放体系和充分发挥市场作用、更好发挥政府作用的经济体制等方面。七个方面有机结合,是适应我国经济由高速增长阶段向高质量发展阶段的重要支撑。其中,城乡区域发展体系是现代化经济体系的空间特征,是推动我国区域充分协调发展的应有之义。新时代区域协调发展战略则是现代化经济体系的重要保障。当前,京津冀协同发展在重点领域率先突破,长江经济带现代产业走廊稳步推进,西部地区经济增速在全国处于领先水平,老少边穷在脱贫攻坚的助力下得到发展,海洋强国和陆海统筹成为经济发展新的聚焦点,区域协调发展战略正在扎实推进。新型城镇化得到推进,城镇化率有了较大的提高,城市群发展格局加速形成。新时代区域协调发展战略更强调地区间的统筹联动和借力发展,公共服务均等化、人才技术对经济的贡献、大中小城市和小城镇协调发展以及城乡联动等方面。

三、我国区域协调发展的实践创新

(一) 区域经济空间格局多样化

从国民经济“九五”计划中区域协调发展概念的提出至今,区域协调发展已经从一个空间发展过程上升成为我国区域发展的纲领性战略,在理论和实践上都得到了极大丰富,对我国区域经济格局产生深远的影响。具体地,我国在推动区域协调发展过程中的实践创新举措在空间模式上主要分为以下三类:

1. 多支点布局支撑国民经济发展。我国的多支点布局表现出由大的板块演进到单个城市的逐渐精细化特征。从“九五”计划期末,为缩小区域经济差距,促进区域协调发展,并构建高效、协调、可持续的国土空间开发格局,我国先后出台了一系列政策措施促进中西部地区的发展,提高中西部地区对外开放水平,增强东部地区对中西部地区发展的支持,形成了四大板块战略。四大板块之间存在较大的差距,东西差距和南北差距并存,且各大板块各自又存在不同的发展问题:西部地区面临贫困落后问题,东北地区面临萧条衰退问题,中部地区面临发展停滞问题。四大板块空间格局仍然是我国区域发展政策制定和实施的主要依据之一。

四大板块仅是以地理位置并考虑行政区划对我国区域进行的划分,但行政区划并不等于经济区划,同一板块内部经济发展特征可能存在不同,不同板块之间的某些地区经济发展特征反而相似。在经济发展步入新常态的背景下,“均衡协调”更加要求中国经济在多极化趋势下呈现多支点、多层次的空间经济协调,更加强调突破行政区划的束缚,在比四大板块划分更细尺度上的中国经济各个增长极和经济支点之间找寻新的空间经济平衡。因此,城市群的概念首次在《中共中央关于制定“十一五”规划的建议》中提出。在此之后,城市群的规划与建设突飞猛进,并在《国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》中被

重点提及,由此我国在国家层面初步规划形成了以19个城市群为支点驱动国民经济发展的空间格局。

中心城市是中央在城市群建设的基础之上提出的又一项,在更为精细的空间尺度上的多支点布局,城市群的形成是以中心城市为支点,中心城市的发展又以城市群为依托。目前我国的城市中心大体上可以分为国家级中心城市、区域性中心城市和地区性中心城市三个层级。其中,在2018年《关中平原城市群发展规划》明确将西安建设成为国家中心城市之后,我国一共有包含北京、天津、上海、广州、重庆、成都、武汉、郑州,共9个国家级中心城市,多中心城市格局的顶层设计逐渐清晰。

不断演化发展的多支点空间布局模式作为重塑我国经济地理的重要动力,不断平衡与协调我国区域经济发展格局,拓展我国经济发展的空间腹地,为我国宏观经济增长探索新的空间动力。

2. 带状经济区成为区域经济发展的重要空间形式。区域协调发展的推进离不开不同地区之间的互动。例如,劳动力、技术等生产要素的跨区域流动,地区间产业协同与产业转移,地区间利益协调机制的制定和实施等。在传统的行政区经济模式主导下,行政区边界成为实体障碍,阻碍上述目标达成。因此,在点状或块状的多支点空间模式的基础上又形成了更高等级的带状区域经济空间组织形式。经济带作为一种更为高级的区域经济空间组织形态,能够高效地联结带动周围不同等级规模城市的经济发展,在一定程度上可以优化相对落后区域的生产力布局,促使区域要素配置发生积极变化,进而推动相邻地区经济的协同发展。

我国带状经济区的建设以及发展战略的实施,在空间上主要依托于交通干线,在内容上由相对发达的区域与相对不发达的区域结合,利用交通轴线在要素跨区域转移上的便利性,优化沿线生产力布局与生产要素配置,促进整体经济发展,缩小区域间发展差距。目前我国正在实施的相关发展战略或倡议包含:利用地区间经济联系较为紧密而推动实施的京津冀协同发展和粤港澳大湾区建设等;依托交通轴线建设的长江经济带以及“一带一路”倡议;依托主要河流生态建设与经济发展而共建的黄河流域生态保护与高质量发展战略。

经济带的建设是党中央对我国的区域经济发展战略提出的新思路,促进了区域之间的交流和联系。推动了区域间协调机制、高层次的合作磋商机制的建立,并在一定程度上缓解了因各地间各自为政而导致的资源耗费与效率低下问题。这种巨大的空间上推动构建的新发展格局为区域协调发展新机制的探索提供了更多可能,将推动我国区域协调发展向更高层次迈进。

从地域上看,国内各区域内部自行协调的难度较大。到目前为止,大多数地区的区域间协调机制还没有完全建立,高层次的合作磋商协调机制还不够完善,各自为政的问题还比较普遍,这是我国未来区域协调发展向更高层次迈进过程中需要解决的重要方面。

3. 网络化发展为我国区域协调发展提供强大动力。网络化发展是我国推进区域协调发展的实践中的又一巨大成就,完善的交通基础设施建设连接了各大、中、小城市,城市间的产业、经济、文化等方面的联系增多,时空距离的缩短不仅加快了中西部地区的发展脚步,也推动东部地区的转型升级。同时,交通的发展还能够缩小城乡差距^[13],一些代表性研究也表明交通基础设施的网络属性推动区域经济一体化进程,强化了区域中心城市向周边城市的经济扩散效应,促进周边城市的经济增长^[14]。

我国区域经济的网络化发展得益于交通基础设施的建设。1978年至2018年中国交通固定资产投资年均增速为18.17%,这一比例远高于同时期GDP年均增速9.5%。大量的交通基础设施投资推动了我国高速公路和铁路运营里程突破性增长。截至2019年底,全国高速公路里程14.96万公里,铁路营业里程13.9万公里,其中高铁营业里程达到3.5万公里(见图1),三者均位居世界第一。2021年2月发布的《国家综合立体交通网规划纲要》绘制了一幅交通强国的宏伟蓝图,预计到2035年基本建成现代化高质量国家立体交通网,涉及铁路、公路、水运、民航和邮政快递等多个方面,中国交通基础设施建设进入一个新的发展阶段。

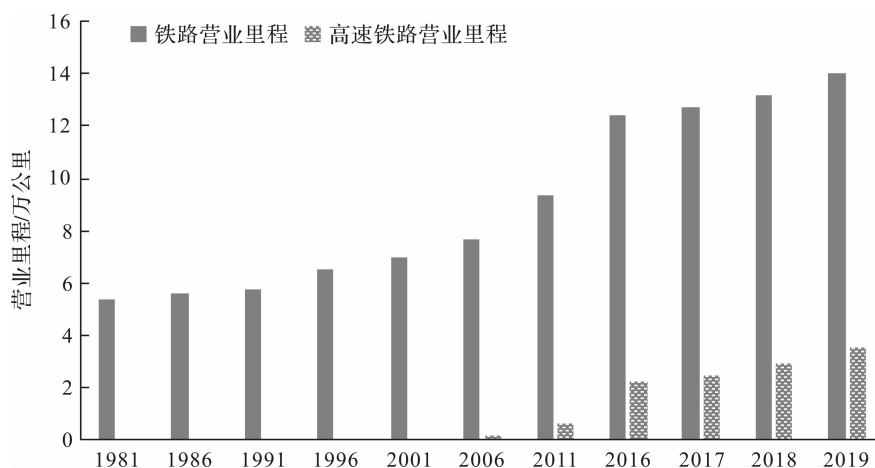


图1 全国铁路与高速铁路营业里程变化情况

数据来源:《中国铁道年鉴》(2019)与中国研究数据服务平台(CNRDS)。

(二) 政策尺度趋于精确化

区域的空间尺度决定了其规划的性质。就其对应的空间政策而言,可分为空间中性和基于地区政策,前者旨在国家一区域尺度上实现协调均衡,后者则侧重城市小尺度上的空间倾斜,二者的结合使得我国经济地理格局呈现“大分散、小集聚”的特征。当前“区域繁荣”向“人的发展”政策转变似乎面临一个悖论:一方面,市场失灵论甚嚣尘上,“空间中性”既难作为又可能导致效果违背初衷,实现密度、距离和分割三者最优也并非一蹴而就;另一方面,尽管2009年的世界发展报告指出应该最少且最后使用这种空间干预政策,但现实中地区政策实践仍然十分普遍,这种“万金油”式的空间政策会给问题地区带来非常严重的“药物依赖性”,从而导致一系列政策重叠、冲突,恶化区域一体化的制度环境。

新中国成立后,“工业西进”战略的推进使我国一直保持区域经济“二分法”格局——沿海和内地,这时的政策意图是要扭转过去工业布局不均衡的格局。改革开放后,“两个大局”开始分化为“三大地带”,沿海优先发展战略将我国区域发展的梯度拉开,这是市场化转型过程中市场选择和政府干预交叉形成的。21世纪以来,东北地区从“三大地带”中析出,“四大板块”格局基本形成,这是政府干预下的区域协调发展格局。2010年的《全国主体功能区规划》与“十三五”期间提出的三大战略意在加强东中西东北联系、统筹海陆,扭转之前东西部发展差距较大的局面,近来关于南北差距的研究方兴未艾,协调经济带之间的发展关系将成为这一尺度上的关键问题。

因此,鉴于劳动力不完全流动、市场的区域性分割以及产业集聚带来的空间外溢,理论上占优的“空间中性”政策往往泛化而被扭曲,“基于地区”的干预政策更容易实施。当前,我国沿海的珠三角和长三角基本实现了人均收入水平的空间均衡,具备实施“空间中性”战略的现实基础,但在大尺度上仍然存在梯度。下一步,需要在权衡效率和公平的前提下,通过集聚经济的空间外溢来跨越“区域差距拉大”这一陷阱,进而形成“大分散、小集聚”的空间格局。

四、区域发展的总体环境与趋势

(一) 国际环境日趋复杂

2018年美国发起的对华贸易战表明贸易保护主义和“逆全球化”的理念已经逐渐从一种声音转变成为国家意志。2019年末暴发至今的新冠肺炎疫情也使得发达国家制造业空心化矛盾凸显,“制造业

回流”的呼声也越来越高。另外,科技创新也在影响全球产业布局。

1. 贸易保护主义和“逆全球化”浪潮加剧。近几年来,“逆全球化”浪潮加剧,贸易保护主义不断升级,全球多边机制受挫,单边主义和民族主义有所抬头,典型如英国脱欧、美国大选、中美贸易战。美国政府提出“美国利益至上”、对中国启动“301调查报告”、全球堵截华为、封锁中兴通讯等高科技企业,进一步凸显了我国产业跨越提升到新阶段所面临的技术封锁和升级阻滞。我国以 FDI、加工贸易和服务外包等方式低端嵌入全球价值链,很大程度上实现了产品升级和流程升级,但功能升级和链条升级则受到发达国家控制和阻击。阻击手段包括:制定更严格的质量、安全或者环保等进入壁垒、利用代工企业专用性资产的投资锁定特征和代工者间的价格战,切断其靠利润积累获得研发投入的通道、通过政治否决机制等进行技术封锁、采用知识产权保护和行业技术标准体系等。在美国将中国视为其主要对手之后,未来一段时间,以美国为首的西方国家利益集团将会持续鼓吹“逆全球化”以及推动贸易保护主义,中国国际贸易的环境将会不容乐观。

2. 西方发达国家的“再工业化”战略。自2008年全球经济危机以来,西方发达国家逐步调整国内产业结构与发展战略,提出了“再工业化”和“制造业回归”等一系列措施。特别是在唐纳德·特朗普当选美国总统之后,基于其“让美国制造业再次伟大”的竞选承诺,采取了诸如贸易保护、减税等一系列激进的方式推进美国制造业回归。在欧洲,德国的工业4.0战略表明了其力图抢占全球产业发展的战略制高点的雄心。欧美制造业的振兴计划说明产业转型的方向已经不是用服务业等第三产业去替代制造业,而是采用创新的方式不断提高制造业的技术水平和附加值,以达到推动制造业和服务业双向融合发展的目的。这种“再工业化”的战略将会在某种程度上抵消我国制造业的出口竞争优势,在国内消费结构未完成转型之前将会在一定程度上加剧我国的产能过剩问题,不利于我国已成熟产业的发展 and 高端产业的突破。

3. 新科技革命带来的科技和产业突破。从世界经济史的发展历程看,历次经济危机都伴随着全球范围内的产业结构调整和生产方式的变革,也催生新的科技革命和产业变革。自上次经济危机以来,诸如大数据、云计算、物联网、生命科学和新能源等领域不断有新的发现和突破,新产业、新业态以及新模式的不断出现带来全球产业分工格局的调整,不断重塑各个国家和地区在全球产业价值链中的地位。从历史来看,每次的科技革命和产业变革都是后发国家实现“弯道超车”和“换道超车”的时间窗口^[15]。在新科技革命爆发的前夕,我国一定要抓住这一历史机遇,适应全球产业变革和技术发展方向,加快传统产业技术改造升级,培育壮大新经济,推进信息技术与制造业深度融合,抢占全球产业发展战略制高点,推进产业迈向全球价值链中高端。

(二) 国内发展环境发生深刻变化

我国经济发展进入新常态,正处在转型升级的关键阶段,长期累积的结构性矛盾进一步凸显,产业层次低、结构不合理,产业“低度化”“碎片化”“空心化”“趋同化”等问题突出,低端产能重复过剩与高端产品短缺并存的问题较为尖锐。随着我国劳动力、土地等要素成本的上升和资源环境约束的加剧,这种高资本投入、高资源消耗、高污染排放、低成本竞争、低效率产出的产业发展模式已难以为继,以低端产业、低附加值产品、低层次技术为主的产业格局正经受着严峻的挑战。在此基础上,我国传统比较优势丧失、结构性矛盾加剧、经济下行压力加大等新问题,促使我们必须改变以往产业转型升级的方向与路径。

1. 居民消费结构转变亟需深化供给侧结构性改革。改革开放40多年来,我国经济迅猛发展,总量已经跃居世界第二,工业品产量跃居世界第一,成为全球第一大货物出口国。我国经济已经从供给短缺转变为结构性供给过剩,突出表现为日益严重的传统产业产能过剩问题。但与此同时,我国在一些中高端产品和消费领域出现了结构性短缺,引发了近几年火热的出国购物狂潮。其背后根源在于随着

我国进入中等收入国家行列,居民消费结构在不断升级,对中低端产品的需求降低,对高端产品的需求上升。消费已经从过去的模仿型排浪式消费转变为当前的个性化、多样化消费^[16]。消费结构的变化迫切需要深化供给侧结构性改革,通过提升改造传统产业和培育壮大战略性新兴产业及现代服务业,来推进产业迈向全球价值链中高端,满足人民群众日益增长的高质量、差异化的消费需求。

2. 资源环境约束加剧。我国矿产资源和能源等人均拥有量低,资源、能源利用效率较低,随着经济快速增长,除煤炭、稀土等少数矿产资源外,大部分矿产资源和能源需要依赖进口,生产成本不断上升,且面临较大不确定性。改革开放以来,我国通过发挥劳动力、土地、能源、环境价格低廉的比较优势,参与国际产业分工合作,获得了快速的经济增长,但也面临日益强化的资源环境约束。

从资源的层面来看,中国工业化进程开始以来,能源的需求数量持续上升。根据中国社会科学院发布的《中国能源前景2018—2050》研究报告预测,中国能源需求已经接近峰值,将逐步下降,到2030年全国能源总量预计下降到41.8亿吨标准煤,在2050年进一步下降到38.7亿吨标准煤的水平并保持稳定。但是,能源需求总量的减少并不能说明我国面临的能源约束状况得到了改善,如在能源总需求量下降的同时,对天然气的需求正在快速增长。过去粗放式的发展基于我国优越的自然资源禀赋,使得经济增长过度依赖生产要素的投入,从而陷入“资源陷阱”,在我国各类资源的开采、使用水平越过高峰开始下降之后,使得经济发展受到抑制,成为经济进一步发展的瓶颈,需要长时间来进行结构调整和资源替代。从环境的层面来看,我国经济发展面临环境约束也日益收紧,环境问题逐渐成为影响人们身体健康,制约经济发展的重要因素。一个地区或一座城市生态环境的状况决定了其经济发展的上限,因此,环境的约束成为区域发展不得不考虑的一个重要限制因素。虽然随着近年来环境问题有所改善,但是其对区域发展的影响和限制依然存在。随着人民生活水平的提高,人民群众对生态环境的要求也日益提高,传统产业转型升级迫在眉睫。只有不断培育和集聚人力资本、技术、信息等高端要素资源,才能打破资源环境约束,提升改造传统产业,培育壮大新兴产业,加快要素禀赋结构升级和比较优势动态转换,形成新的产业竞争优势。

3. 人口红利状况改变。进入21世纪后,随着经济快速增长,我国劳动力工资呈持续快速上升趋势。根据国家统计局相关数据,全国城镇单位就业人员平均工资年均名义增长率为13.23%,实际增长率为10.21%。2004年以后,我国劳动力供求关系开始发生逆转,导致劳动力成本进一步上升。改革开放初期,农村大量剩余劳动力亟待向城市和工业部门转移,劳动力呈无限供给状态。进入21世纪以来,我国农村有效剩余劳动力数量持续下降,而劳动力需求不断增长,劳动力供求关系发生转折性变化,从“民工潮”向“民工荒”转变。自2004年以来,“民工荒”现象从沿海向内地蔓延。我国以农民工为主体的普通劳动力工资呈持续上涨态势,导致劳动力比较优势不断下降。在劳动力工资快速上涨的同时,我国劳动生产率与发达国家和世界平均水平相比仍然存在较大差距。劳动力比较优势已不明显,劳动力成本过快上涨已严重削弱我国制造业的竞争力。随着发达国家制造业的回归,高端制造业也面临严峻挑战。在发展中国家工业化与发达国家再工业化的双重挤压下,传统产业特别是劳动密集型产业转型升级迫在眉睫。

上述各方面因素的变化要求在推进区域协调发展的新阶段,应当着眼更高层次、涵盖更广领域统筹谋划区域发展新格局,立足突出问题、重点区域,缩小政策单元,实施差别化经济政策,不断提高区域政策精准性,形成新的区域经济增长极,细化深化区域协调发展战略,既是我国当前区域经济发展的必经阶段,也是必然选择。

五、新阶段推进实施区域协调发展的重点任务

(一) 优化区域发展动力转换路径

经济发展进入新常态后,区域发展动力发生新一轮的转换。一方面,投资、消费、净出口等传统要

素对区域发展的驱动力递减。另一方面,经济社会的发展使得人们对区域发展的质量要求进一步提高。即随着传统区域发展动力的衰竭,区域发展转向创新驱动,实质是劳动生产率和全要素生产率的提高,经济表现为农业现代化、服务业升级、高端制造业发展和城市化与现代技术的融合。区域发展的动力面临着从传统的要素驱动向创新驱动转换,这是以往区域动力转换所未能呈现的,是更高层次,更为系统的区域动力的转换。在经济下行和资源约束的双重限制下,经济社会发展与改革的目标转向了建立区域战略统筹机制、健全市场一体化发展机制、深化区域合作机制、优化区域互助机制、健全区域利益补偿机制、创新区域政策调控机制、健全区域发展保障机制等八个新方面。同时,在区域协调发展的政策规制中,更注重针对微观主体,强调跨区域和次区域的规划,完成区域协调发展从宏观到微观的转向。在区域协调发展新政策的制定和优化中应当客观认识不同地区在区域经济发展中的层次,精准施策,推动区域经济协调高质量发展。

(二) 特殊类型地区仍是区域协调发展中的重要部分

党的十九大报告对促进区域协调发展作出重要部署,提出要加大对革命老区、民族地区、边疆地区、贫困地区等特殊地区的支持力度。这些新的部署,是党中央立足我国国情、应对时代课题的战略安排,也是进一步推进区域协调发展的行动指南。我国老少边贫地区由于自然条件不利以及经济基础薄弱,推进基础设施建设是实现贫困地区群众生存权、发展权的基础和前提,也是之前老少边贫地区“精准扶贫”工作的重点任务。因此,在新阶段,应继续着力加强老少边贫地区交通、水利、能源、信息和物流等基础设施建设。特别地,在沿边地区,尽管新中国成立以来经济发展已经取得了巨大的成就,但目前发展也遇到了诸多不可忽视的问题,总的来看,我国沿边经济发展的主要问题有以下五点:其一,沿边经济发展的外生性和不确定性仍然显著。其二,沿边经济的总体发展水平较低,缺乏工业基础且不成规模。其三,沿边经济发展政策的差别化、针对性和倾斜度不足。其四,沿边地区与周边国家和地区的合作机制不健全。其五,口岸管理水平滞后。当前,国家对区域协调发展和对外开放更加重视,“一带一路”倡议被称为中国进入“对外开放4.0时代”的标志。沿边地区作为对外开放,尤其是内陆开放的直接窗口,需要从国家区域发展战略的高度,在国家相关部门的支持配合下,紧紧把握“一带一路”倡议的政策红利,结合扩大沿边开放的实际需要,加快发展沿边开放经济。

(三) 统筹推动城乡协调发展

城乡协调发展是服务于新时代区域协调发展的关键一环。“十三五”时期我国实现了全面脱贫,并实现了全面建成小康社会的阶段性目标。然而,当前我国城乡发展差距依然较大,集中体现为以人口城市化为导向的人口结构失衡、以城市扩张和农村萎缩为主的空间失衡、以农村承接传统制造业转移为主的产业失衡、城乡管理体制分割的制度失衡、忽视中小城市过渡作用的城市体系失衡。为此,中共十九大报告提出要实施乡村振兴战略,强调农业农村农民问题是关系国计民生的根本性问题,必须始终把解决好“三农”问题作为全党工作重中之重。在我国第十四个五年规划的新发展阶段,仍需将缩小城乡差距作为区域协调发展的重要内容,通过顶层制度设计促进城乡互动,激发乡村发展活力。

(四) 构建更加科学的区域政策体系

改革开放以来,区域政策为我国经济腾飞和区域经济版图的优化作出了历史性的贡献。进入新阶段之后,密集的区域政策文件的出台推动了区域经济协调发展的深化和细化。区域发展总体战略、主体功能区战略的密切配合和一系列新区、改革试验区以及区域规划的合理匹配将大大促进我国区域协调发展格局和体制机制改革进程。与此同时,当前区域政策也存在一些争论和挑战。一方面,区域政策出台之后的贯彻落实面临严重的问题,区域协调机制的建立和区域政策体系的完善是摆在我们面前的重要任务。另一方面,一系列区域政策和区域规划出台带来了区域政策“泛化”的质疑,区域政策

应当力避“普惠化”倾向。总之,新发展阶段,我们需要构建更加科学的区域政策体系,以服务于区域协调发展战略的高效实施。

参考文献:

- [1]曾坤生.论区域经济动态协调发展[J].中国软科学,2000(4):120-125.
- [2]覃成林.区域协调发展机制体系研究[J].经济学家,2011(4):64-70.
- [3]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.
- [4]覃成林,郑云峰,张华.我国区域经济协调发展的趋势及特征分析[J].经济地理,2013(1):9-14.
- [5]陈栋生.论区域协调发展[J].北京社会科学,2005(2):3-10,62.
- [6]樊杰,王亚飞.40年来中国经济地理格局变化及新时代区域协调发展[J].经济地理,2019(1):1-7.
- [7]杜传忠.经济新常态下推进我国区域协调发展的路径及对策[J].理论学习,2017(6):27-30.
- [8]孙久文,李爱民.基于新经济地理学的“整体分散,优势集中”区域发展总体格局研究[J].经济学动态,2012(5):70-75.
- [9]孙久文.论新时代区域协调发展战略的发展与创新[J].国家行政学院学报,2018(4):109-114.
- [10]李兰冰,刘秉镰.“十四五”时期中国区域经济发展的重大问题展望[J].管理世界,2020(5):36-51.
- [11]郝枫,张圆.国民财富视角下我国区域经济发展均衡性初探[J].商业经济与管理,2021(2):80-96.
- [12]李兰冰.中国区域协调发展的逻辑框架与理论解释[J].经济学动态,2020(1):69-82.
- [13]余泳泽,潘妍.高铁开通缩小了城乡收入差距吗?——基于异质性劳动力转移视角的解释[J].中国农村经济,2019(1):79-95.
- [14]BAUM-SNOW N. Did Highways Cause Suburbanization? [J]. Quarterly Journal of Economics,2007,122(2):775-805.
- [15]李晓华.“新经济”与产业颠覆性变革[J].财经问题研究,2018(3):3-13.
- [16]江飞涛,李晓萍.当前中国产业政策转型的基本逻辑[J].南京大学学报(哲学·人文科学·社会科学),2015(3):17-24.

Practical Innovation and Key Tasks of Coordinated Regional Development in China

SUN Jiuwen, YI Shuchang

(School of Applied Economics, Renmin University of China, Beijing 100872, China)

Abstract: Promoting regional coordinated development is not only an important goal of economic and social development during the 14th Five-Year Plan period, but also an inevitable requirement for promoting the formation of regional economic layout with complementary advantages and high-quality development. Since the implementation of China's regional development strategy, the practical experience of regional coordinated development with Chinese characteristics has been formed, and the three economic spatial patterns of point, belt and network have effectively promoted the regional economic development. At present, the constraints on China's international development environment have increased, and profound changes have taken place in China's population, resources and environment. The implementation of the regional coordinated development strategy is facing new challenges. Based on the needs of the new situation, it is urgent to optimize the development path, transform the driving force, strengthen the development of special types of areas, narrow the gap between urban and rural areas and build a more scientific regional policy system to promote the implementation of regional development strategy.

Key words: the 14th Five-Year Plan period; coordinated regional development; practice innovation; regional economic pattern



(责任编辑 孙 豪)