

我国区域经济演进轨迹及其总体趋势^{*}

Evolving Track and General Trend of Regional Economy in China

孙久文 李恒森

内容提要 改革开放近40年来,我国区域经济发展战略的有效实施,促进了经济快速发展,加快了经济结构的优化升级。我国现阶段的区域经济特征明显:多支点的空间骨架逐渐形成,产业转移成为区域空间变化的主导力量,宏观经济因素对空间均衡的影响逐步加大。我国区域经济发展现存问题有:区域间绝对差距扩大,地区发展机会不均等。为此,应鼓励东部地区率先发展,提高经济发展质量和水平;加大改革开放力度,构建区域经济发展新格局;强化区域间经济合作,打造新的增长极;促进区域发展精准化,完善区域政策体系。未来,我国将逐步建立开放型区域经济新体制,应充分利用区域分化格局推动政策创新,加快绿色化发展,推进以人为核心的新型城镇化。

关键词 区域经济发展 区域协同发展 区域政策

作者单位 中国人民大学经济学院 北京 100872

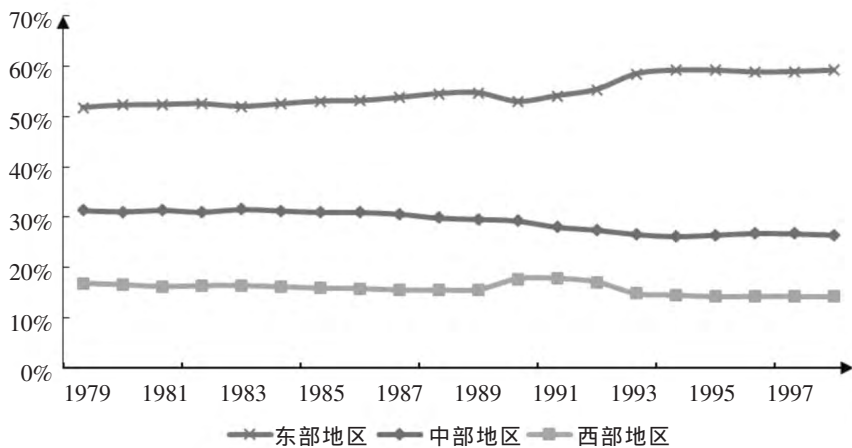
Sun Jiuwen Li Hengsen

Abstract: In the latest 40 years since the reform and opening to the outside world, the strategy of regional economic development in China has implemented effectively and promoted economic development and accelerated the optimization of the economic structure. The characteristics of regional economy at the present stage in China are obvious. They are the spatial skeleton of multi pivot being gradually formed, industries transferring the leading force of regional spatial change, and the influence of macroeconomic factors on spatial equilibrium gradually increasing. The existing problems of regional economic development in China are as follows: the absolute gap among regions has expanded, and developmental opportunities among regions have not been equal. Therefore, we could encourage the eastern region to take the lead in developing, improve the quality and level of economic development, speed up reform and opening to outside world, construct new pattern of regional economic development, strengthen inter-regional economic cooperation, building a new economic growth pole, promote regional precise development, and perfect regional policy system. In the future, China will gradually establish an open new system of regional economic, make full use of regional differentiation pattern to promote policy innovation, speed up implementation of green development, and promote new human-centered urbanization with.

Key words: regional economic development, regional coordinated development, regional policy

我国经济发展正处在结构调整、转型升级的关键阶段。在历史性的重大结构调整中,构建合理的区域经济空间发展格局,可以引导生产要素在区域之间有序流动、产业在区域之间有序转移,有利于各层次的区域根据所处的发展阶段和条件转换经济动能,形成协调发展的新局面,从而释放出推动全国经济转型发展的新动力。这里以改革开放以来我

^{*} 该标题为《改革》编辑部改定标题,作者原标题为《改革开放以来我国区域经济发展回顾和趋势展望》。



图一 1979~1998年我国各地区GDP占全国比重的变化

注:这一阶段我国被划分为三大地区,分别是东部地区、中部地区、西部地区。

资料来源:中经网、国研网数据库和《新中国五十年统计资料汇编》。

国区域经济发展战略的演变为逻辑主线,分析改革开放以来我国区域经济发展阶段性特征,并展望我国区域未来发展的趋势。

一、改革开放以来我国区域经济发展战略的演变

改革开放以来,我国经历了从不平衡发展到协调发展的区域经济发展战略的转变。根据区域经济发展的过程分析,我们大体可以把区域经济发展战略与政策的转变分为三个不同的阶段,即1979~1998年向沿海倾斜的不平衡发展阶段,1999~2011年区域发展总体战略实施阶段和2012年以后经济区与经济带相结合的全面协调发展阶段。

(一)1979~1998年我国区域经济发展战略的演变

1979~1998年,我国的经济活动在空间上呈现出不断聚集的趋势,经济发展水平在空间上呈现出梯度差异。这一时期,我国按照地理位置和经济发展水平的差异,将全国划分为东、中、西三大经济地带,并以此作为国家制定区域发展政策的依据。1979~1998年,我国东部地区GDP占全国比重由52%上升到59%,中部地区、西部地区分别由31%、17%下降到27%、14%,经济活动在空间上集聚不断加强(见图一)。

1.1979~1990年,东部沿海地区优先发展

1979~1990年,我国区域经济发展的重点向东部沿海地区倾斜,以实现全国经济整体的发展。1979年中央确定在广东、福建两省实行“特殊政策、灵活措施”,利用其临近港澳和台湾的区位优势,加速经济发展,陆续设立了深圳、珠海、汕头、厦门4个经济特区。到1990年,深圳、珠海、

汕头、厦门4个经济特区的工农业总产值达282.5亿元,约为建区前1979年的26倍,特区的快速发展为我国的改革开放探索了一条成功的发展之路。

“六五”计划期间(1981~1985年),我国区域经济发展重心继续向东部沿海地区倾斜。一方面,东部地区固定资产累计投资占全国比重为54.7%,超过了中西部之和;另一方面,国家继续在沿海地区设立开放经济区,进一步支持沿海地区经济发展。1984年,中央进一步开放天津、上海、大连、秦皇岛、烟台、青岛、连云港、南通、宁波、温州、福州、广州、湛江和北海14个沿海开放港口城市,扩大地方权限,给予这些地区在外资项目审批权、财税、信贷等优惠政策和措施。1985年,国务院决定将长江三角洲、珠江三角洲和闽南三角洲三个地区59个县开放为沿海经济开放区,以发展外向型经济为主。

“七五”(1986~1990年)计划首次提出了全国经济区域“三大地带”的划分,并进一步突出东部沿海地区优先发展的地位。1987年,党中央提出加快沿海地区发展战略,强调沿海地区要按照“两头在外”,即原材料在外和市场在外,发展外向型经济的原则,统筹考虑和调整沿海地区进出口商品结构,以及引进技术和利用外资的方向与重点,使沿海地区更多地利用国外

资源、资金和技术,开展多元化的经济技术合作与交流;同时,加强沿海与中西部地区的横向经济联系,带动整个国民经济的发展。

1988年9月,邓小平同志提出了“两个大局”的思想:“沿海地区要加快对外开放,使这个拥有两亿人口的广大地带较快地发展起来,从而带动内地更好地发展,这是一个事关大局的问题。内地要顾全这个大局。反过来,发展到一定的时候,又要求沿海拿出更多力量来帮助内地发展,这也是个大局。那时沿海也要服从这个大局。”^[1]

2.1991~1998年,区域协调发展战略启动

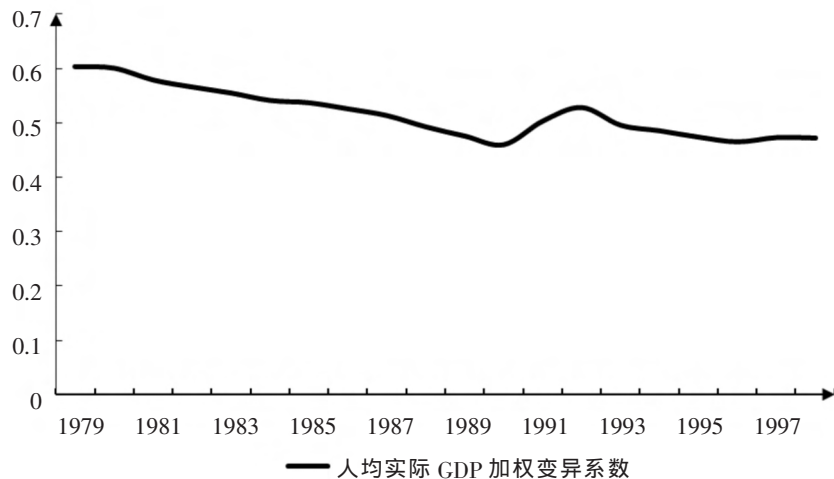
随着改革开放的深入,东部地区与中西部地区的发展差距不断扩大。我国从“八五”计划(1991~1995年)时期开始重视区域间的协调发展。1991年在《关于国民经济和社会发展十年规划和第八个五年计划纲要的报告》中首次提出“促进地区经济的合理分工和协调发展”,并且认为“生产力的合理布局 and 地区经济的协调发展,是我国经济建设和社会发展的一个极为重要的问题”。此后,为促进区域协调发展,1992年8月,国务院决定将沿江、沿边、内陆省会城市实施开放,先后开放了重庆、岳阳、武汉、九江、芜湖五个长江沿岸城市,哈尔滨、长春、呼和浩特、石家庄4个边境沿海地区省会城市,太原、合肥、南昌、郑州、长沙、成都、贵阳、西安、兰州、西宁、银川11个内陆地区省会城市。

但是,这种区域协调发展战略思想的提出并未缩小区域间的经济差距:“八五”时期东部沿海地区社会固定资产投资占比高达64.9%,远远高于中西部地区,也高于“七五”时期东部投资

占比;同时,随着这一时期社会主义市场经济体制的确立,市场机制开始发挥作用,东部与中西部之间的经济差距逐渐扩大,东部地区GDP占全国比重由1991年的54%上升到1995年的59%,全国整体经济活动水平在国土空间上也呈现出加速集聚的趋势。^[2]

总体来看,1979~1998年,在向东部沿海倾斜的不平衡发展战略下,我国的经济活动呈现向东部集中的趋势,同时东部地区GDP占全国的比重不断增加。随着东部地区经济的集聚作用不断增强,我国人均实际GDP省际绝对差距呈现逐渐扩大趋势,但是省际人均实际GDP加权变异系数呈现出下降的趋势(见图二),这说明我国省际人均实际GDP相对差距呈现出逐步缩小的趋势(见图三,下页)。这主要是因为,在改革开放初期,东北、华北、上海等一些高收入地区 and 老工业基地经济增长不景气,而此时广东、浙江、福建等中低收入地区经济迅速增长,导致我国省际人均实际GDP相对差距呈现缩小的趋势。

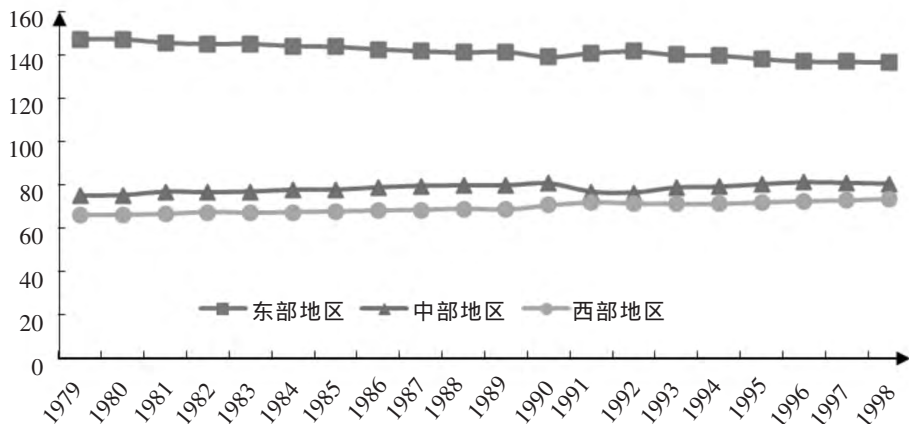
经济活动整体向东部进行集聚的过程并未导致东部与中西部地区以实际GDP为衡量的区域经济相对差距扩大,这主要是因为东部在



图二 1979~1998年我国省际人均实际GDP相对差距变化

注:人均实际GDP加权变异系数以1979年为基期使用各省(区、市)人均GDP指数进行缩减后,按人口进行加权计算。

资料来源:中经网、国研网数据库和《新中国五十年统计资料汇编》。



图三 1979~1998年我国三大地区人均实际GDP相对水平

注:各板块的相对水平是以各地区平均水平为100,以1979年为基期进行价格指数缩减后计算而得。

资料来源:中经网、国研网数据库和《新中国五十年统计资料汇编》。

发展的过程中也集聚了大量的中西部人口,这种人口的迁移在一定程度上缩小了区域间的差距。

(二)1999~2011年我国区域经济发展战略的演变

为促进我国区域协调发展、缩小区域经济发展差距和构建高效、协调、可持续的国土空间开发格局,“九五”计划期末,我国先后出台了一系列的财政、投资等政策支持中西部地区的发展,加快了中西部地区对外开放的步伐,进一步加强了东部地区对中西部地区发展的支持,先后实施了西部大开发、振兴东北地区等老工业基地和中部崛起战略。^[3]

1999年3月,国务院发布《关于进一步推进西部大开发的若干意见》,提出进一步推进西部大开发的十条意见,同年底召开的中央经济工作会议正式提出西部大开发战略。2000年中央《政府工作报告》正式提出实施西部大开发战略,并且成立了西部地区开发领导小组办公室。2001年,《中华人民共和国国民经济和社会发展第十个五年计划纲要》又进一步强调了“十五”期间要“实施西部大开发战略,促进区域协调发展”。

在西部大开发战略提出之后,2002年11

月,党的十六大报告正式提出了“支持东北地区等老工业基地加快调整和改造”。2003年10月,《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》提出了振兴东北地区的指导思想、原则、任务和政策措施;2004年4月,国务院成立了振

兴东北地区等老工业基地领导小组办公室,全面启动振兴东北老工业基地战略。2005年中央经济工作会议再次提出,“促进区域协调发展是结构调整的重大任务”,并将促进中部崛起作为当年经济工作重要任务之一。至此,我国全面协调的区域发展战略初步形成。

2006年3月,十届全国人大四次会议通过的《中华人民共和国国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》第十九章“实施区域发展总体战略”中强调“坚持实施推进西部大开发,振兴东北地区等老工业基地,促进中部地区崛起,鼓励东部地区率先发展的区域发展总体战略,健全区域协调互动机制,形成合理的区域发展格局”。同时,为深化实施我国区域发展总体战略,“十一五”规划从国土空间角度将我国划分为四大板块,即东部、东北、中部和西部。2006年4月15日,《中共中央、国务院关于促进中部地区崛起的若干意见》中要求“把中部地区建设成全国重要的粮食生产基地、能源原材料基地、现代装备制造及高技术产业基地和综合交通运输枢纽,使中部地区在发挥承东启西和产业发展优势中崛起”,标志着中部崛起战略进入实施阶段。

2011年3月发布的《中华人民共和国国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》第十

八章“实施区域发展总体战略”中提出要推进新一轮西部大开发、全面振兴东北地区等老工业基地、大力促进中部地区崛起、积极支持东部地区率先发展，并在第十九章中提出要实施主体功能区战略，要求“按照全国经济合理布局的要求，规范开发秩序，控制开发强度，形成高效、协调、可持续的国土空间开发格局”。在此指导思想下，我国进一步优化国土空间开发格局，实施分类管理的区域政策，实行各有侧重的绩效评价，建立健全衔接协调机制。

为深入推进区域总体发展战略、主体功能区战略和优化我国国土空间开发结构，探索建设和谐社会、创新区域发展模式、提升区域乃至国家竞争力的新思维、新思想、新路径、新模式和新道路，培育新的区域增长极，2005~2011年，国务院先后批准设立11个综合配套改革试验区，并批复多个区域发展规划(见表1)。

(三)2012年以来我国区域经济发展战略的演变

2012年召开的党的十八大，以及2015年通过的国家“十三五”规划，对新常态下我国的区域经济发展战略提出了新的思路。2014年12月，中央经济工作会议明确提出“要重点实施‘一带一路’建设、京津冀协同发展和长江经济带三大战略”。此后，作为我国经济发展在空间

格局上的重大创新，“三大战略”的顶层设计逐渐落实为具体行动。目前，“三大战略”已基本成型，覆盖我国大部分地区。“三大战略”范围内容纳的人口、经济体量在全国来看都有举足轻重的地位，彼此间存在紧密联系，共同构成当代我国区域经济空间格局的骨架。

“一带一路”是指“丝绸之路经济带”和“21世纪海上丝绸之路”。丝绸之路经济带沿线包括30个国家，人口22亿人，GDP总规模16万亿美元。作为区域经济发展战略，覆盖国内省份以中西部地区为主，在我国过去的经济地理格局中处于劣势地位，通过丝绸之路经济带建设，可以对接欧、亚、非国家，展开经济交流和经贸合作，充分发挥地缘优势。丝绸之路经济带以亚欧大陆桥为主交通轴，一路延伸，在我国范围内覆盖天山北坡城市群、兰西城市群、宁夏沿黄城市群、关中地区，并沿铁路延伸辐射至中原城市群和东部沿海，向西南地区拓展至成渝城市群和滇中城市群。

丝绸之路经济带上，经济发展程度较高的是成渝城市群和关中城市群，是丝绸之路经济带的核心城市群。丝绸之路经济带对沿线城市进行充分的要素整合，关中城市群高校云集，是西部地区唯一的高新技术产业开发带，能源矿产资源丰富；成渝城市群劳动力充足，水能资源

表1 2005~2011年国务院批准或批复的综合配套改革试验区和区域发展规划

地区	综合配套改革试验区	区域发展规划
西部	重庆市统筹城乡综合配套改革试验区、成都市统筹城乡综合配套改革试验区	《关中-天水经济区发展规划》《甘肃省循环经济总体规划》《广西北部湾经济区发展规划》
东北	沈阳经济区国家新型工业化综合配套改革试验区	《辽宁沿海经济带发展规划》《中国图们江区域合作开发规划纲要》《东北地区振兴规划》
中部	武汉城市圈全国资源节约型和环境友好型社会建设综合配套改革试验区、长株潭城市群全国资源节约型和环境友好型社会建设综合配套改革试验区、山西省国家资源型经济转型综合配套改革试验区	《皖江城市带承接产业转移示范区规划》《长株潭城市群区域规划》《鄱阳湖生态经济区规划》
东部	上海浦东新区、天津滨海新区、深圳市、义乌市国际贸易综合配套改革试验区、厦门市深化两岸交流合作综合配套改革试验区	《珠江三角洲地区改革发展规划纲要(2008~2020年)》《江苏沿海地区发展规划》《横琴总体发展规划》《黄河三角洲高效生态经济区发展规划》

丰富;天山北坡城市群、兰西城市群、滇中城市群拥有丰富的自然资源储备,包括能源、有色金属等。丝绸之路经济带沿线地区具有不同的要素禀赋优势,通过政策引导,可加强彼此之间的经济联系,推动实现区域协同发展。

21世纪海上丝绸之路覆盖了三个国家级城市群,即长三角城市群、海峡西岸城市群、珠三角城市群。此外,还有区域性城市群北部湾城市群。海峡西岸城市群经济发展水平和对外开放程度高,同时作为著名侨乡,是对外交流历史文化软实力的重要支撑,是建设21世纪海上丝绸之路的核心。长三角城市群发展水平较高,区域一体化基础较好,通过21世纪海上丝绸之路建设,可增强上海自贸试验区的辐射带动效应。珠三角城市群经济基础良好,与沿线国家航线短,区位优势明显,有重要的港口城市和国际空港,和东南亚素有密切的经贸合作,是21世纪海上丝绸之路的前沿阵地。北部湾城市群是中国同东盟合作的重要门户,是建设21世纪海上丝绸之路的重要通道。

京津冀协同发展的地域范围包括京、津、冀三省市,总人口超过1亿人,地区生产总值占全国的1/10以上,是环渤海经济圈的核心区域,辐射山东、辽宁。作为我国经济第三增长极,京津冀协同发展意义重大,是国家层面的重要战略。通过对京津冀三地的要素整合,推动产业升级转移,构建交通一体化网络,扩大环境容量生态空间,实现区域协同发展,可对其他地区开展区域合作起到示范作用。京津冀协同发展已取得一系列成果,但京、津作为双核,产业分工协作尚不明确,对区域的辐射带动作用不强,甚至对周边地区产生较强的“虹吸”现象,造成区域内差距明显,环京津地区发展滞后。

长江经济带是承东启西、对接“一带一路”的核心经济带,包括11个省市,人口约6亿,GDP总量超过全国的40%。它是我国区域经济发展的重要引擎,包括长三角城市群、长江中游城市群、成渝城市群三个国家级城市群及滇中城市群和黔中城市群两个区域性城市群。其沿

线城市群发展水平梯度差异较明显,自西向东发展水平依次提高,形成以长三角城市群为龙头,长江中游城市群和成渝城市群为重要支撑,以滇中城市群和黔中城市群为补充的格局。从城市等级来看,长江经济带内的城市可分为三个等级:上海是第一等级,重庆、武汉、南京处于第二等级,其他城市为第三等级。长江经济带上、中、下游发展存在明显的不平衡,下游地区较发达,已形成相对成熟的城市体系,中上游地区大城市首位度偏高,城镇化格局尚有待完善。此外,亦存在产业结构趋同现象,未来需要突出地区特色,实现错位发展。

二、我国现阶段区域经济发展的基本特征及其总体态势

现阶段,我国经济发展进入新常态,区域分化态势日趋明显。

(一)当前我国区域经济发展的基本特征

1.多支点的空间骨架逐渐形成

我国区域经济从聚集到扩散,在区域空间上逐步实现均衡。^[4]相对均衡的区域空间结构需要多个战略支点的支撑。改革开放以来形成的战略支点主要有长三角地区、珠三角地区和环渤海地区;中部崛起促成了新的战略支点的形成,包括长江中游地区和中原经济区;西部大开发也促成了若干新的战略支点形成,主要有成渝经济区和关中—天水经济区。随着我国区域经济的进一步均衡和城镇化进程加快而形成大面积的城市地区,更多的战略支点可能会出现,包括北部湾经济区、天山北坡地区,东北中部地区、海峡西岸地区,都形成了次一级的新战略支点。

为什么会涌现出一系列的支点地区呢?首先,改革开放以来,经过西部大开发、东北振兴、中部崛起和东部率先发展,全国统一大市场形成。各地区的普遍发展,使国家的经济发展不仅需要北京和上海等少数的增长极,而且需要更能支撑本地发展的更多的增长极,比如雄安新区的设立。多支点的出现,使新发展的区域有机

会进入国家发展的核心区域,获得更好的发展条件和环境,拥有更多的发展资源,同时也在国家的经济发展中起到更重要的作用。其次,城市群实力的增强,使得城市群所在地区发展成为区域经济的支点。这些区域创新产业形式、延伸产业链条、促进产业转移,通过融入到更大区域,在更大区域内整合资源而实现快速发展。再次,在资源优势突出却又没有得到充分发展的远西部地区,通过积极发展优势产业,承接东部地区的产业转移,促进现有模式的升级以更好地适应经济发展,也已形成具有较强经济实力的增长中心,成为具有发展潜力的支点区域,如兰州、乌鲁木齐、西宁、银川、喀什、库尔勒、张掖、酒泉、石嘴山等。

在经济较发达的长三角、珠三角、京津冀地区,支点区域已经完成从单一中心向多中心转变,并开始向网络布局模式转变。例如长三角地区,一级中心是上海,二级中心是苏州、南京、杭州、宁波,三级中心北翼是无锡、常州、镇江、扬州、南通,南翼是嘉兴、绍兴、台州。区域空间的多中心模式是未来的主要发展方向。

2. 产业转移成为区域空间变化的主导力量

我国区域发展总体战略在“十三五”规划中得到了进一步的体现和明确。实施“4+3”战略组合^①的目的,是通过各区域的发展缩小区域差距,进一步实现区域的协调发展。结合主体功能区规划与制度建设,我们发现,根据各地区的资源环境承载力、发展密度以及发展潜力,统筹考虑经济、人口等的布局,“4+3”战略组合对我国生产力布局优化提出了新的要求:一是各区域根据本身的资源、区位等布局优势产业的同时,要按照经济带的要求深化区域合作,最终实现区域的均衡协调发展。二是加快产业转移的方向得到进一步明确。中西部地区通过承接东部地区的产业转移加快发展,缩小与东部地区的差距是客观的要求。沿着经济带的方向从发达地区向欠发达地区进行转移,是产业转移的新的质的规定性。三是各区域的工业布局要与资源环境相协调,资源环境承载力

弱的生态脆弱区应该减少工业的分布,通过产业转移进行空间布局的调整已经得到广泛的认同。^[5]

目前我国的产业转移主要集中在制造业的空间转移上。制造业由东部地区向东北和中西部转移,得到了国家相关政策的支持。我们需要看到,我国的工业化进程还远未结束,我国经济的空间分布,正呈现出与工业特别是制造业走向相一致的方向性变化。也就是说,我国的整体经济布局正在由过去各种经济要素和工业活动在东部地区高度集聚的趋势,逐步转变为由东部沿海地区向中西部和东北地区转移扩散的趋势。承接产业转移的地区多种多样,但主要集中在中西部主要城市群和非城市群的广域城市。

发展现代产业,是打造新的战略支点的核心和关键。产业转移的加速使新的战略支点产业体系加快形成。未来的新战略支点主要在中西部。而在东部地区,随着国家层面各类规划的作用开始逐步显现,东部地区经济增长方式将由过去过多依赖外部环境的支撑,向内生性、集约型的增长方式转变。虽然近几年东部地区全社会固定资产投资增速低于其他地区,而且其投资占全国比重也呈现出下降的趋势,但是依然获得了大量的政策资源、劳动力资源和强劲的消费支撑。在东部地区逐步转为现代服务业为主体的经济区域的情况下,我国制造业的中心转到中部地区,是可以期待的空间结构的大变化。对于这种变化趋势,我们称之为“区域经济发展的均衡协调”。

均衡协调的新趋势对我国区域空间结构优化提出了新要求:一是东部地区的传统产业要向中西部地区转移,为承接国际产业链的高端环节腾出空间;二是向中西部产业转移不再局

^①《中华人民共和国国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》提出,“以‘一带一路’建设、京津冀协同发展、长江经济带发展为引领”,“深入实施西部开发、东北振兴、中部崛起和东部率先的区域发展总体战略”。“4”是指“四大板块”,“3”是指“三大战略”。下同。

限于单个企业的转移,集群式整体转移将逐渐增加;三是把一些资源、劳动力参与度高的生产环节转移到中西部地区,减少劳动力的跨区域流动,改变人口分布的空间格局。

3.宏观经济因素对空间均衡的影响逐步加大
新常态的特点在区域层面,就是经济地理扩散逐渐呈现,区域发展分化严重,区域之间的发展差距呈现缩小态势。但是我们也必须看到另一面,由于种种原因,西部地区的对外开放程度还是弱于东部地区,进出口总额只占全国的7.4%,而东部进出口额占全国的82.8%,我国的对外开放还是呈现出“东强西弱、海强边弱”的状况。在全国经济增速整体回落的过程中,部分省市依然保持了较好的增长态势,表现出改革红利带来的繁荣。例如重庆、贵州和西藏2016年GDP增速仍达到两位数,其名义GDP增速分别为10.7%、10.5%和11.5%,为这些区域的发展奠定了良好基础。东北和部分省市则出现了大幅度的下滑。例如2016年吉林的GDP增速为6.9%,黑龙江的GDP增速为6.1%,河北和山西GDP增速分别为6.8%和4.5%。由此可见,区域正在分化,我国区域空间格局正面临重大变化。

(二)当前区域经济发展亟待解决的问题

当前,区域非均衡发展导致的区域差距扩大、地区发展机会不均等的问题相继显现,成为困扰当前我国经济社会发展的重大问题。

1.区域间绝对差距扩大

经过过去的高速增长,我国区域经济呈现稳定发展的态势,不同板块之间区域发展的相对差距不断缩小,但区域间的绝对发展差距仍然在拉大,东部地区仍处在经济发展引领地位。

从经济增长来看,2011年以来,我国区域经济延续了“西比东快”的发展格局。2011~2016年东部、中部、东北、西部地区的GDP年均增速分别为8.3%、8.8%、2.9%、9.3%,除东北地区外,中部和西部地区的增长速度均超过东部,表明中西部地区的发展基础在不断壮大,发展阶段向工业中期和后期推进,与东部地区的相对差

距在逐步缩小。

从经济发展质量来看,2011~2016年西部、中部地区的人均GDP年均增速高于东部,表明中西部人均产出水平和人均财富在稳步提高,在发展质量上追赶东部地区。东北地区发展相对缓慢,人均GDP年增长率只有3.51%。相比于相对差距,我国区域绝对差距逐步拉大的局面尚未扭转。虽然中西部地区保持了较快的发展速度,但由于东部地区发展基础厚实,其发展增量始终远远领先其他地区,仍然是我国经济增长最重要的动力引擎。^[6]东部地区对全国经济增长的贡献率依旧大幅领先中西部,东北地区的贡献率则不升反降。

2.地区发展机会不均等

由于地理位置和交通运输条件的影响,东部地区与中西部地区之间在发展机会上形成了事实上的不均等。^[7]东部地区借助区位优势 and 体制优势,迅速摆脱了旧体制的束缚,形成了市场体系相对完善、产业外向度高、区域经济良性循环的发展态势;而中西部地区由于经济发展相对落后,为了加快本地区的经济发展,当地政府往往以资源耗竭、生态破坏和环境污染为代价,形成一定程度的恶性循环。日益恶化的生态环境,制约着中西部地区的经济和社会发展,也影响到全国经济和社会的可持续发展。

(三)促进区域经济协调发展的策略

上述问题使我们认识到,区域经济发展战略需要随着经济发展不断进行适应性的调整。基于我国经济处于新常态的背景,面对当前区域经济发展出现的问题,我们应该从以下方面来推动区域经济更好地向前发展。

1.鼓励东部地区率先发展,提高经济发展质量和水平

在新的历史条件下,东部地区率先发展十分重要。与其他区域相比,东部地区区域经济的抗压能力较强,原因有三个方面的盘子大,一定量的压力刺激不会有明显的影响;二是东部地区的市场经济更加发达,经济更加服从客观规律,政府干预较少;三是东部当前

的发展问题不是经济总量的问题,而是质的问题,对产业升级、结构调整和发展方式转变的需求更迫切。

鼓励东部地区率先发展应从两个方面进行:一是打造更优化的空间竞争形态。^[9]当今世界的竞争不是单个城市的竞争,也不是整体区域的竞争,而是城市群的竞争。纽约、巴黎、东京等大城市群构成各个经济体主要竞争主体,东部地区的率先发展必须打造坚实的空间平台,包括京津冀城市群、山东半岛城市群、长三角城市群、海峡西岸城市群、粤港澳大湾区和北部湾城市群。二是优化产业结构,通过产业转移加强与中西部的经济联系和协调发展。三是通过“一带一路”建设加强与沿线国家的经济互通,打造坚实稳定的海外基础。

2.加大改革开放力度,构建区域发展新格局

中央提出的“一带一路”建设、京津冀协同发展、长江经济带发展三大战略,是实现区域协调发展的关键。“三大战略”使我国区域经济发展战略逐步走向整体性和全局性,通过“三大战略”的支撑,我国的区域对外开放将进一步走向深入。“一带一路”通过丝绸之路经济带和海上丝绸之路与沿线国家互联互通,全面构建我国对外开放的格局。长江经济带横跨我国东中西三大区域,中央明确提出,“有序开工黄金水道治理、沿江码头口岸等重大项目,构筑综合立体大通道”。长江经济带建设的目的不仅仅是为了流通货物,更在于引导产业由东向西梯度转移,建设产业转移示范区。按照“提升优化一批、梯度转移一批、关停淘汰一批”的思路,优化存量、化解过剩、实现转型。京津冀地区则需要打破行政分割,改变“分灶吃饭”的现象,以协同创新为先导,构建京津冀区域分工新格局。通过构建产业分工格局,实现三地融合、联动发展,打造协同创新共同体。“三大战略”与四大板块统筹发展,通过四通八达的陆路、铁路交通连接起来,构建全面的区域发展大棋局,形成全方位的对外开放新格局。

3.强化区域间经济合作,打造新的经济增长极

现阶段,不平衡、不协调、不可持续的问题仍然是影响区域发展的主要问题。在实施“四大板块+三大战略”的过程中,要从各地实际出发,实施分类指导,完善并创新区域政策;要大力推动形成跨行政区、跨区域板块的经济合作,强化区域间的重大项目和重大政策的对接。要构建新的经济增长极,积极推动综合配套改革试验区、国家级新区、承接产业转移示范区、产城融合试验区等极点式区域的建设,实现“以点带面”的发展。新型经济增长极应在探索人口密集区域城镇化新途径和探索发展高端高新技术产业的区域与城市模式方面发挥重要作用,促进区域经济协调发展。

4.促进区域发展精准化,完善区域政策体系

我国广阔的地域面积、差异较大的禀赋状况,决定了“一刀切”的区域政策不可取,必须在准确把握国家战略方向的前提下,充分考虑不同地区的实际需求,构建差别化、有针对性的区域政策体系,也就是区域政策的精准化。为此,需要将区域政策的空间划分从板块层面缩小到跨省区层面和跨地区层面,并进一步缩小到增长极点层面,进而推动区域经济发展的精准化,提高区域政策作用的精确度。加强县域特色产业的培育和以制造业为主的转移产业的承接,将区域经济规划进一步细化,让当地城市规划更具操作上的可行性。统筹东中西,协调南北方,是当前区域经济发展必须统筹考虑的战略问题。

5.坚持城乡统筹发展,把握城乡发展的战略重点

新型城镇化是集约、智能、低碳、绿色的城镇化。加快推进新型城镇化,要着力解决五方面的问题:一是农民工市民化问题。进城务工农民的身份问题,涉及其基本的生存权,要在行政管理、城乡就业管理、户籍管理等方面继续深化改革。二是城乡产业发展问题。我国大部分地区目前还处于工业化阶段,产业结构重型化明显,资

源需求量大,环境压力大,人口向城市集聚特征明显。在这样的大背景下,解决城镇化问题的关键是要实施综合配套改革,走出一条资源环境集约、人口有序流动、社会秩序良好的城镇化道路。三是城乡分布的空间格局问题。城市群作为城镇化的主体形态,以全国性的交通轴线和城市群为主体,其他城市和小城镇呈散点状分布,耕地和生态功能区相间隔。我国地域辽阔,各地区资源承载力和环境容量差异大,各地城镇化的速度和道路不应该搞“一刀切”,而应探求适合本地发展的特色城镇化道路。四是城乡一体化问题。城乡分割二元体制扭曲了产品和要素的价格,人为拉大了城乡之间的差距。随着改革的不断深入,城乡分割制度将被取而代之,城乡在就业、社保、教育等制度上将实现一体化,其核心是提供均等化的公共服务和公共物品。五是旧城改造和新城建设问题。城市空间的变化是发展的必然,但我们不能追求蔓延式发展,而是要对原有城市空间格局进行适当调整,提高城市空间存量,谨慎对待和实施旧城改造。切忌“千城一面”,务必保护好旧城文化。

三、我国区域经济的发展趋向

展望未来,我国将构建起“四大板块+三大战略”的区域发展格局,以区域发展总体战略为基础,以“一带一路”建设、京津冀协同发展、长江经济带发展为引领,突出经济带在区域发展中的重要作用,促进要素在板块间的有序流动,形成区域联动、轴带引领、多极支撑的新局面。^[9]不断完善开放型经济新体制,创新区域合作机制,共建国际经济新秩序。区域发展的特色将逐步凸显,板块间和板块内的地区分化仍会加强。绿色发展理念在区域发展中进一步体现,严格实施主体功能区制度,规范国土空间开发秩序。同时,推进以人为核心的新型城镇化,从城镇体系建设、产业布局、完善成本分担机制方面增强支撑保障能力,从户籍制度改革、公共服务均等化、基础设施建设方面提升城镇化质量。

(一)构建“4+3”的区域发展新格局

总的来看,“十三五”时期我国仍将实施区域发展总体战略,同时大力实施“一带一路”建设、京津冀协同发展、长江经济带发展三大战略,构建“四大板块+三大战略”的区域发展格局。与局域性发展战略相比,三大战略涉及地域空间范围更广、合作内容更全。从地域上看,三大战略均是跨省级行政区乃至连接国内外的空间安排;从内容上看,每个战略均强调基础设施互联互通、重点领域率先突破和体制机制改革创新,通过改革创新打破地区封锁和利益藩篱。三大战略的深入实施,促使我国区域经济版图从主要依靠长三角、珠三角和京津冀三大引擎带动的传统格局,向区域联动、轴带引领、多极支撑的新格局转变,这必将为区域协调发展注入新的动力。

第一,“一带一路”建设成为开放新格局的重要载体,推动与周边国家基础设施互联互通。“道路联通”是“一带一路”建设的重要内容。应拓展“走出去”战略和国内产业转型的外部空间。金融创新将在战略实施过程中发挥支撑作用,为推动“一带一路”建设的实施,我国积极倡导建立亚洲基础设施投资银行和丝路基金,将成为现有国际金融体系的有效补充。第二,京津冀成为区域协同发展的范本,将京津冀协同发展上升为国家战略,能够推动三省市打破行政藩篱,推进协同发展,更重要的是为全国树立协同发展标杆,探索如何打破行政壁垒、通过体制机制创新来促进区域合作,这是京津冀协同发展战略的深层次意义。第三,长江经济带成为东中西互动的战略走廊,引导要素有序流动。长三角城市群、长江中游城市群和成渝城市群是沿线主要的增长极。长江经济带发展能够增强这些城市群对产业的集聚能力,发挥辐射带动作用,推动产业向西部有序转移,促进经济增长空间从沿海向沿江内陆拓展,缩小东中西的发展差距,推动上中下游地区协调发展。

(二)建立全方位开放的区域经济新体制

随着我国经济实力的增强,未来我国将会

更加主动参与国际经济事务,以更加开放的姿态融入全球经济,依托“一带一路”,构建对外开放的空间新格局。“一带一路”已构建起我国未来对外开放的总体框架,在此框架内还需要统筹内陆和沿边的双向开放,扩大自贸试验区的开放深度,实现点线面的有机融合。东部地区需要积极参与全球经济合作和竞争,而内陆和沿边地区则需要加快基础设施建设,扩大与“一带一路”沿线国家的贸易投资规模,加快沿边口岸建设,部分地区可依托成熟的产业集聚增开国际货运航线和班次,提高贸易的便捷性。

自贸试验区应承担不同的试验任务,扩大开放领域,从现代金融向航运物流、服务贸易、教育文化等领域拓展。完善区域合作新机制,共建国际经济新秩序。我国倡导和建立的多边合作机制符合新兴经济体的利益诉求,未来这些合作机制将会逐步完善。一是加强金融合作,通过亚投行支持相关国家基础设施建设,尤其是铁路、公路等,为引进外资提供条件;二是推动区域一体化,在更大范围内推动投资贸易便利化;三是通过一系列的平台和机制建立命运共同体,使新兴经济体获得更大的话语权。

(三)充分利用区域分化格局加快制度与政策创新

随着经济进入新常态,经济发展形势日趋复杂,区域面临的机遇和挑战出现异化,区域分化态势未来将会进一步凸显。针对不同的发展区域,重新制定有针对性的、差异化的区域政策,是未来重要的发展诉求。

从板块间情况来看,东北地区经济分化态势明显。目前,东部、西部和中部地区的经济运行缓中趋稳,但是东北地区经济仍处于下行通道,因此制定具体的应对政策势在必行。东北地区在工业、投资、财政、外贸等方面均存在不同的问题,东北经济长期依赖资源行业和重型工业,部分行业产能严重过剩,同时东北地区市场经济体制相对不完善,创新创业环境有待优化,短期内难以适应现代服务业、互联网信息产业等新业态的要求,培育经济增长新动力尚需

时日。

整体而言,虽然西部和中部地区的经济运行较为平稳,但其内部分化现象较为明显,因此区域政策的差异化有其必要。西北地区和西南地区呈现出差异化产业结构:西南地区近年来向电子制造、装备制造、汽车产业等现代制造业转型,外贸出口增长较快,现代产业体系在逐步完善;西北地区自然资源富集,矿产开发和重化工业比重较大,投资对经济增长的拉动作用明显。同时,中部地区的山西省与西北地区有相似之处,产业结构偏重,在经济新常态下,内需不足使得西北和山西投资增速大幅下滑,需要加快产业转型升级。同时,外需不振使西南出口受阻,需要拓展新兴经济体市场。因此,未来板块内经济运行和产业格局均会有进一步的分化,区域政策的差异化乃大势所趋。

(四)加快绿色发展

国家“十三五”规划纲要将“绿色发展”列为五大发展理念之一,彰显出绿色化和生态文明建设的重要性,未来可以从技术和制度两个层面来推进,将绿色化发展从理念转化为实践。

第一,加快形成绿色发展方式。在产业发展方面,未来应大力支持绿色清洁生产,对传统制造业进行绿色改造,推动建立绿色低碳循环发展的产业体系,更新改造工艺技术装备,为产业转型升级提供良好契机。在能源利用上,大力发展公共交通,推广新能源汽车,提高建筑节能标准;控制高耗能行业的碳排放,降低单位GDP能耗。在能源开发上,加快能源技术创新,发展清洁能源,建设清洁低碳、安全高效的现代能源体系。在资源利用上,在企业和园区推广循环发展模式,减少单位产出资源消耗和污染物排放。

第二,建立绿色发展的制度保障。将绿色理念注入发展过程,制度设计必不可少。规范空间开发秩序,划定生态保护红线,严格实施主体功能区制度,统筹各类空间性规划,确立主体功能区的法律地位。完善补偿和交易机制,强化激励性补偿,建立横向和流域生态补偿机制;充分体现市场原则,建立健全用能权、用水权、排污权、

碳排放权初始分配制度。优化生态治理体系,改进绩效考核和政府管理,实行差异化绩效考核,调整对重点生态区的考核标准,开展自然资源资产离任审计。

(五)进一步加快推进以人为核心的新型城镇化

推进以人为核心的新型城镇化,要加快提高户籍人口城镇化率,实现以人为核心的城镇化。硬件环境是新型城镇化的基础,空间格局上,“十三五”时期,城市群、中小城市和小城镇将是新型城镇化的主要载体,中小城镇是接纳农村转移人口的主要力量。产业发展上,城镇化需要产业支撑,通过城市群集聚要素,提高服务业比重,吸纳新市民就业。城市建设上将会引入绿色生态理念,推广海绵城市,建设生态城市,改造城市地下管廊。

制度改革是提高城镇化质量的有力保障。农民工进入城市,更要融入城市,深化户籍制度改革势在必行,新市民应与城镇居民享有同等权利和义务,享受相同的教育、医疗、养老等公共服务。同时,还应完善中央与地方成本分担机制,深化财政体制改革,健全财政转移支付同农业转移人口市民化挂钩机制;建立城镇建设用地增加规模同吸纳农业转移人口落户数量挂钩机制,调动地方政府的积极性。这些制

度设计都是提高城镇化质量必不可少的重要措施。**Reform**

参考文献

- [1]邓小平:《邓小平文选》(第二卷),人民出版社,1994年,第152页
- [2]陈东琪 邹德文:《共和国经济60年》,人民出版社,2009年,第445页
- [3]魏后凯:《改革开放30年中国区域经济的变迁》,《经济学动态》2008年第5期,第9~16页
- [4]张可云:《区域经济政策》,商务印书馆,2005年,第442页
- [5]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》,《改革》2014年第4期,第80~87页
- [6]安树伟 肖金成:《区域发展新空间的逻辑演进》,《改革》2016年第8期,第45~53页
- [7]侯永志等:《支撑未来中国经济增长的新战略性区域研究》,中国发展出版社,2015年
- [8]孙久文:《新常态下“十三五”时期区域发展面临的机遇与挑战》,《区域经济评论》2015年第1期,第23~25页
- [9]杨荫凯:《我国区域发展战略演进与下一步选择》,《改革》2015年第5期,第88~93页

(责任编辑:文 骐)