

“十四五”时期中国区域经济发展的重大问题展望*

□李兰冰 刘秉镰

摘要:“十四五”时期是全面开启社会主义现代化强国建设新征程的重要机遇期。本文立足于区域和国家经济的融合互动关系,以国家目标、体制改革和对外开放为主线厘清国家经济发展阶段与区域发展战略演进之间的逻辑关系,进而沿着“国家愿景—现实约束—区域映射”的研究脉络,对“十四五”时期中国区域经济发展的重大问题予以判断。在此基础上,按照“问题表现及经济影响—理论依据—战略思路—实施路径”的递进层次,对创新驱动与区域发展新动能培育、重点地区建设与经济增长、区域产业结构优化与产业布局调整、区域均衡与区域协调发展、新型城镇化与城乡融合发展、东西互济的全面开放新格局等六大重大问题进行系统剖析与未来展望。

关键词:“十四五”时期 区域经济发展 全面开放新格局 新型城镇化

DOI:10.19744/j.cnki.11-1235/f.2020.0068

“十四五”时期是我国由全面建设小康社会向基本实现社会主义现代化迈进的关键时期、“两个一百年”奋斗目标的历史交汇期,也是全面开启社会主义现代化强国建设新征程的重要机遇期。展望未来国际环境复杂多变的形势,做好“十四五”期间的各项工作意义深远。区域经济是国家经济的重要基础,是国家战略与国家目标的重要支撑。因此,对“十四五”时期中国区域经济发展的重大问题进行展望是一项重要任务,这不仅有利于指明理论突破方向,更是有利于实践上提早谋划进行区域经济政策精准设计。

一、区域经济与国家经济的逻辑关系

(一)区域经济与国家经济的融合互动

任何经济活动都离不开特定空间,这种经济活动与特定空间的结合产生了“区域经济”。区域经济源于区位因素,涵盖范畴逐渐向资源空间配置与空间组织、区域空间结构、区域产业发展、区际关系及区域政策等维度拓展,它强调有效资源的合理空间配置与有效利用,进而促进地区总财富和总福利的增加。

区域经济与国家经济的主要区别在于引入空间因素,区域经济是国家财富生成过程在特定地域空间的表现。因此,区域经济发展根植于国家经济整体发展,是国家经济运行系统的地域表现、空间映射与有效支撑。从总量上看,区域经济从属于国家经济,国家经济政策影响着区域经济发展,所有区域要素禀赋之和等于国家社会总资源,所有区域财富之和等于社会总财富,在一定程度上反映着国家财富的空间分配。从结构上来看,区域经济反作用于国家经济,区域要素禀赋的空间格局与区域间关系影响着社会总资源的利用效率和社会总财富的生产。正因如此,在国家宏观政策基础框架下,国内外许多国家都积极出台区域发展战略、政策与规划,致力于解决区域间失衡格局和国家经济增长模式的空间扭曲,从区域经

*本文感谢国家社科基金重大项目(20ZDA041)、国家自然科学基金项目(71673151、71973072)及中央高校基本科研业务费专项资金项目(63192310)的资助。

济发展视角寻求国家经济问题的解决之道。

与西方国家“小政府、大市场”模式不同,中国政府具有较强的资源配置与市场调节能力。无论是新中国前30年高度集中统一的计划经济体制,还是改革开放后40余年由计划经济体制向商品经济转型、商品经济到市场经济体制的初步建立与逐渐完善都表现出政府主导特征。强政府并不意味着割裂政府与市场关系,无论是萨缪尔森的“混合经济”还是克鲁格曼的“回到凯恩斯”,无论国家干预主义与新自由主义的相互融合与调整还是斯蒂格利茨的“第三条道路经济学”都包含了政府与市场功能性双重调节体制机制的应然性和可行性,而斯蒂格利茨强调的“发达的市场”和“强大的政府”更是为“强政府—强市场”模式的构建提供了直接的理论基础(庞明川,2015)。中国作为后发国家,政府强制性制度变迁与诱导性制度变迁为要素快速集聚、有效实施赶超战略提供有力支撑,但不同时期资源配置也表现出政府失灵与扭曲的各种问题,中国特色社会主义经济正在积极探索“有为政府与有效市场”相结合的双强模式。综上所述,政府始终是推动我国经济发展的重要力量,以中央政府与地方政府之间治理结构及治理关系为纽带,使得国家经济与区域经济之间联系更加紧密,国家经济对区域经济发展的作用范围更广、影响程度更深。因此,研究区域经济不可能脱离中国经济发展的微观实践(刘秉镰等,2019)。

(二)国家经济发展阶段与区域发展战略形成

中国经济发展呈现3条主线特征:(1)国家目标主线——立足基本国情进行国家总体战略判断,将阶段性特征与宏观经济调控相结合;(2)体制改革主线——始终围绕政府与市场关系进行深化改革,根本目的是解放和发展生产力;(3)对外开放主线——采用渐进式开放策略,将全球化红利转化为经济动能。从时间轴看,国家经济发展主线与区域发展战略演进之间呈现高度一致的阶段吻合性,如图1所示。区域经济发展正是国家经济发展与区域要素禀赋的空间配置、组织及协调相互交织演化的结果,逻辑关系如图2所示。

1. 从“立国战略”到“均衡导向的区域发展战略”

新中国建立初期,面临着巩固新生的社会主义政权、军事防御和保障国家安全的迫切要求,总体上处于“立国战略”时期。

从机制体制层面看,主张由政府直接动员资源、配置资源,在落后的农业经济基础上建立起一个完整的现代化工业体系(林毅夫,2019)。计划经济体制下工业化战略的核心是政府作为投资主体、国家指令性计划作为配置资源手段的封闭型的重工业优先发展(黄群慧,2019)。从对外开放看,前30年的开放基本上是“进口替代”型(江小涓,2019),主要以苏联及东欧国家为主,采用规模性引进项目为基础的模式,致力于建设国内完整的工业体系。

基于积极防御思想和重工业优先战略,该时期区域经济发展呈现以工业生产力重新布局为手段的平衡导向。我国进行三线建设,在纵深地区建立工农业结合的、为国防和农业服务的比较完整的战略后方基地,大量沿海工业企业尤其是军工企业迁往内地,从国外引进项目和生产线方式也对三线建设做出积极贡献。然而,

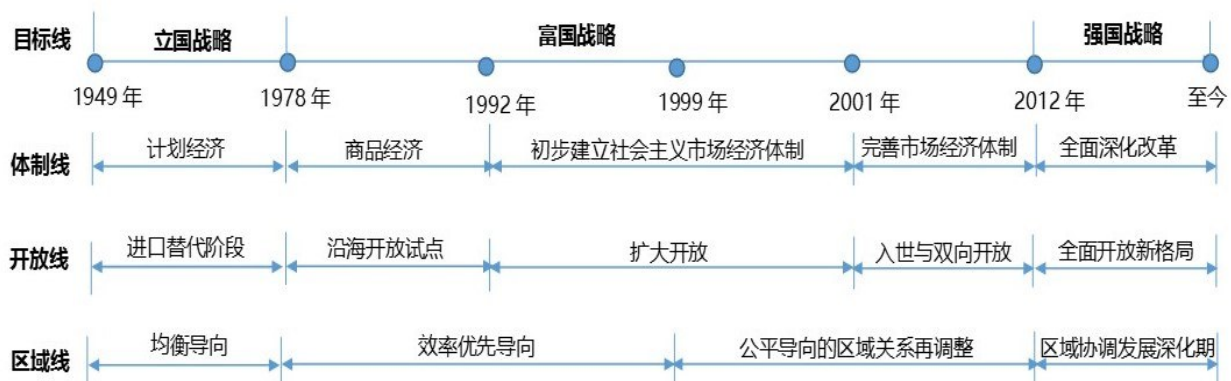


图1 区域经济与国家经济的时间轴线比较

资料来源:本文研究整理。

由于各地经济发展水平普遍落后,虽然为建立战略防御型经济布局而实施向内地推进的区域平衡战略,但实质上仍属于低水平协调发展阶段。

2.“富国战略”与区域效率优先发展导向

党的十一届三中全会作出把党和国家的工作重心转移到经济建设上来、实行改革开放的伟大决策,标志着中国进入现代化建设新的历史时期(金碚,2019),开始由立国战略迈向富国战略。为尽快摆脱贫困落后、实现国民财富快速积累,我国选择了效率优先的区域非均衡发展路径。

从体制改革主线看,我国实现了从计划经济向商品经济、再向市场经济的转型,初步建立社会主义市场经济新体制。中央开始对地方政府放权,特别是分税制改革、土地批租制度等广泛实施,使地方政府成为具有中国特色的重要发展主体和区域竞争主体(郭克莎、杨阔,2017)。从对外开放主线看,核心在于更好地利用国内国际两个市场和两种资源。开放初期主要以设立特殊功能区作为探索形式,早期的经济特区、沿海经济开放区、保税区等均位于东部沿海,差别性的区域政策为东部沿海培育经济增长极提供了有力支撑。

中国改革开放正好契合了第三次全球化浪潮,在渐进式特征的对外开放和市场化导向的国内改革共同作用下,东部沿海地区积累了以外向型经济集聚要素和市场化改革优化环境带动经济快速起飞的成功经验,成为区域非均衡战略的重点地区。与此同时,地区差距、城乡差距和居民收入差距出现并逐渐凸显。

3.富国战略中的失衡现象与区域战略再调整

随着三大差距日益凸显,如何实现先富带动后富、维持社会和谐稳定成为重要目标。从1999年开始,我国陆续提出西部大开发、中部崛起和振兴东北老工业基地,四大板块逐渐形成;“十一五”规划明确提出实施区域发展总体战略,形成了兼顾公平的区域协调发展战略导向。

从体制改革主线看,社会主义市场经济体制逐渐完善。党的十六届三中全会明确指出,加快推进改革,建立现代产权制度,完善市场体系,更大程度发挥市场在资源配置中的基础性作用。与此同时,着力理顺各级政府间财政分配关系,健全公共财政体系,完善预算制度和税收制度,积极构建有利于转变经济发展方式的财税体制。从对外开放主线看,加入世贸组织开启了新一轮改革开放,市场化改革与世界市场经济接轨,政策性开

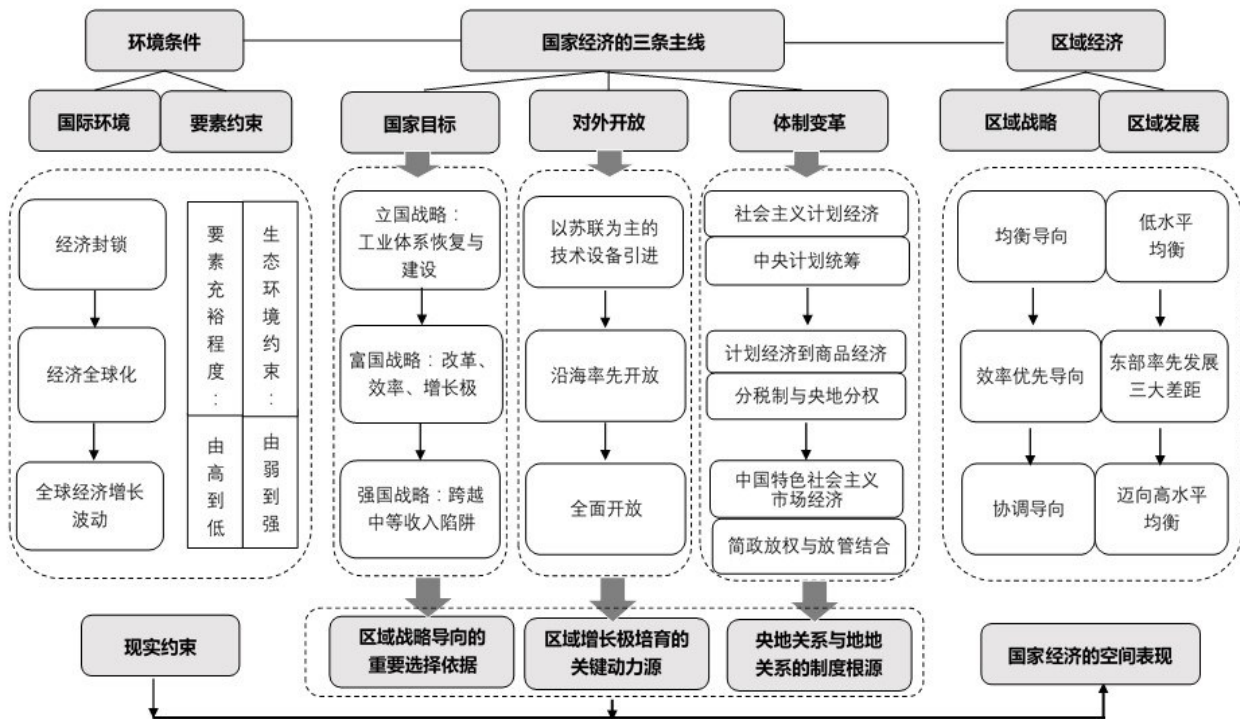


图2 区域经济与国家经济的逻辑关系

资料来源:本文研究整理。

放向制度性开放转变。与此同时,对外开放空间载体由点及线、由线及面的循序渐进,与合理调整地区经济布局的区域战略相呼应,为区域协调发展提供了政策工具。

综上所述,以西部大开发为起点、以四大板块关系调整为重点的区域协调发展战略是围绕国家发展目标作出的战略选择,无论是对外开放向纵深延伸还是对内深化改革都与其紧密契合。然而,受路径依赖因素影响,区域经济发展很可能进入累积循环发展陷阱,地区间差距难以在短期内扭转。

4. 强国战略与区域协调深化期

党的十八大开启了由“富起来”走向“强起来”的进程。这一时期恰逢世界经济复苏乏力以及经济发展进入新常态等因素。在此背景下,通过深化改革开放持续释放区域发展潜力、向区域协调要红利成为解决经济发展新动能的重要出路,“十三五”规划明确提出打造区域协调发展新格局。

这一时期经济体制改革进入攻坚期。党的十八届三中全会强调“使市场在资源配置中起决定性作用和更好地发挥政府作用”。地方政府行政性分权向简政放权与放管结合转变,亟待健全中央和地方财力与事权相匹配的体制。无论是市场和政府间关系还是央地政府关系都面临深度调整。从对外开放看,陆续提出“一带一路”倡议、建立自贸试验区、支持海南逐步探索自由贸易港建设等,已经进入改革开放深化期,正在推动形成全面开放新格局。

伴随改革和开放两条主线推进,区域协调发展上升为国家战略,这不仅是为解决地区间公平问题而做出的制度安排,在不平衡与不充分发展相互交织的现实条件下也应承担起增长任务(李兰冰,2020)。区域协调发展空间尺度进一步细化,呈现“总体区域协调与大尺度增长极培育并行”的特点:在四大板块基础上,陆续提出“一带一路”倡议、京津冀协同发展、长江经济带、长三角一体化、粤港澳大湾区等大尺度支撑带,既为新增长极培育提供空间载体,也为促进东西和南北平衡提供着力点,使兼顾公平与效率的双重导向成为可能性。

新中国成立70余年来,区域经济发展历程始终带着深深的国家经济进程烙印,充分证明了国家目标、对外开放与体制改革对区域经济发展格局的深刻影响。展望未来,区域经济发展研究不能脱离国家经济背景,从国家经济发展的新情况新要求着手,有利于更加准确地识别区域经济发展的重点难点,只有这样区域经济发展才能够更好地服务于国家总体战略。

二、国家愿景、现实约束与区域映射

(一) 国家愿景

区域经济应服务于国家总体战略,也是国家发展的基础,其发展本源和根本动力是满足国家经济社会发展的重大需求。国家愿景是未来发展的美好图景与目标,因而成为判断区域经济发展方向的关键支撑。

党的十九大报告明确提出:建党一百年时建成经济更加发展、民主更加健全、科教更加进步、文化更加繁荣、社会更加和谐、人民生活更加殷实的小康社会;新中国成立一百年时,把我国建成社会主义现代化国家。具体来看:2020~2035年基本实现社会主义现代化;从2035年到本世纪中叶,建成富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国。由此可见,“富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国”是国家愿景的高度凝练。具体来看,国家愿景可进一步阐释为:(1)富强——国家经济实力和科技实力位居全球前列,产业发展占据全球价值链中高端,实现人民共同富裕、人均收入达到高收入国家水平;(2)民主——拥有透明社会规则与公正秩序,中国特色社会主义制度更加完善,建立现代化的国家治理体系与治理能力;(3)文明——实现中华文化、智慧与道德的有效传承,社会生产和社会生活实现高度科学化;(4)和谐——实现充分的社会就业、区域协调发展、均等化的公共服务与社会保障体系;(5)美丽——形成低能耗低污染的生产与生活方式,具备优美的生态环境。区域经济发展应该服务于国家愿景的实现,在明确国家愿景的基础上,进一步识别实现国家愿景面临的现实约束,对于科学判断“十四五”期间区域经济发展的重大问题至关重要。

(二) 现实约束

当前国内外形势正在发生深刻复杂变化,国家愿景面临着外需、模式、结构及体制等多方面现实约束。突

破约束是实现国家愿景的迫切要求,这为区域经济发展提供了攻坚目标和效用空间,是识别区域经济发展方向的重要依据。

1. 外需约束:大国博弈与外部冲击

外需约束是指全球经济放缓、逆全球化和大国博弈等因素引致外向型经济对于经济增长的驱动力和贡献度降低。外需的重要地位是中国发展模式有别于其他大国的一个显著标志,也是解释中国持续高速增长、结构调整和体制改革的重要因素(江小涓,2010)。然而,当前全球经济低迷态势短期内难以改变,给中国经济带来难以避免的下行压力。国际货币基金组织2019年10月发布《世界经济展望》报告提出:“全球经济陷入了同步放缓的境地,2019年经济增长率再次被下调降至3%。这是自2017年全球同步回升时期经济增长率达到3.8%以来的一次严重倒退。”加之此次新冠疫情大规模爆发重创全球经济,会进一步加剧全球经济萎缩甚至可能会引发新一轮经济危机。

与此同时,逆全球化思潮抬头,使中国经济面临的全球不确定性加大。大国博弈引致的贸易摩擦不仅直接影响国际需求规模,还将通过限制高新技术引进输出以及外商直接投资等路径干扰制造业升级进程,进一步增加外部风险。本文考察了近年来我国货物和服务净出口情况:2000~2007年净出口对国内生产总值增长的贡献率年均值为2.5%、2008~2017年为-5.8%、2018年降至为-8.6%,外需对经济增长的拉动作用显著减弱,如图3和图4所示。面对百年未有之的国际大变局,如何坚定不移地深化改革、优化对外开放的区域格局、提高对外开放质量成为推进高质量经济发展亟待解决的重大难题。

2. 模式约束:传统增长方式失灵

模式约束是指以要素驱动和外需驱动为特征的传统经济增长模式难以为继、三驾马车集体乏力,实际增长率和潜在增长率下行特征显著。

中国经济增长创造了世界瞩目的增长奇迹,然而当前中国大规模工业化时期经济持续加速增长的三大因素——有利的人口结构、利于资本积累的产业结构以及偏向于资本的分配结构

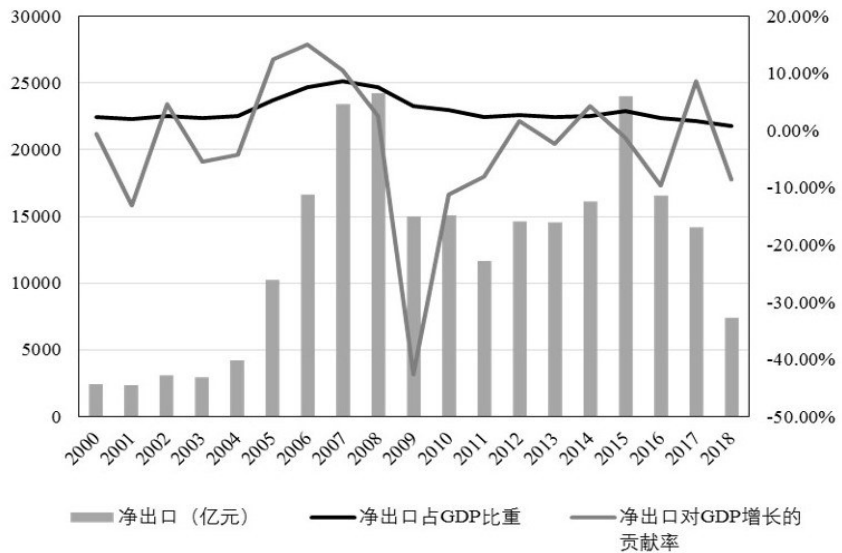


图3 外需对经济增长的贡献率
资料来源:根据《中国统计年鉴》相关数据计算整理。

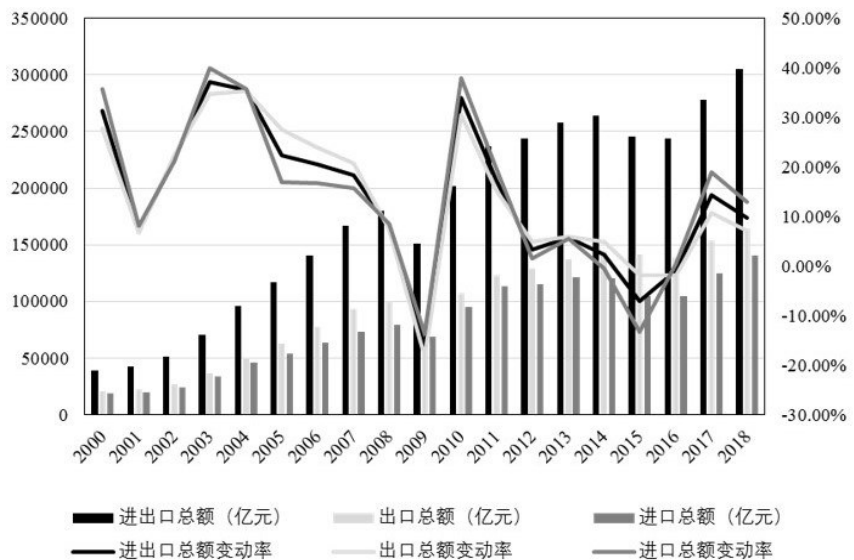


图4 货物进出口总额变化趋势
资料来源:根据《中国统计年鉴》相关数据计算整理。

已经难以持续(如图5和图6所示),主要体现为人口红利消失、资本积累速度下降和“干中学”技术进步效应消减带来的“三重冲击”以及“三重冲击”对于高增长势头的严格限制(中国经济增长前沿课题组,2014),很显然传统经济增长方式失灵了。面对结构性因素变化,迫切需要寻找经济增长新动能,亟待由要素驱动和技术驱动向创新驱动转型。

在外需疲软和投资乏力条件下,国内消费需求成为经济增长的重要影响变量。我国消费率低、内需潜力十分可观,如何将潜在需求转化为现实需求是关键。低消费率主要受人口结构、金融体系、社保体系等因素影响,加大改革力度有利于提高居民收入和形成稳定预期,促进内需规模扩张。与此同时,能耗与污染已成为经济增长硬约束,迫切需要建立可持续性经济发展模式。

3. 结构约束:失衡失调与非持续

结构约束是指收入分配、地区间结构、城乡关系以及产业部门间关系失衡失调,引致经济增长潜力与经济增长质量受限。

近年来,中国经济发展结构失衡日益凸显:如表1所示,基尼系数高位运行,显著高于全球0.4的警戒线;区域经济呈现板块分化明显和南北分化加剧的特点;2018年城乡居民人均可支配收入和人均消费支出比分别高达2.69和2.15;传统部门产能严重过剩与新型部门产能明显不足并存。从理论层面看,这是政府主导经济发展的阿基里斯之踵:为追求总量增长最大化,政府实施(产业、地区、城乡等)部门专用的异质性政策引发部门间的结构失衡(付才辉,2015)。然而,当前中国经济发展已经进入新时代,人民日益增长的美好生活需要和

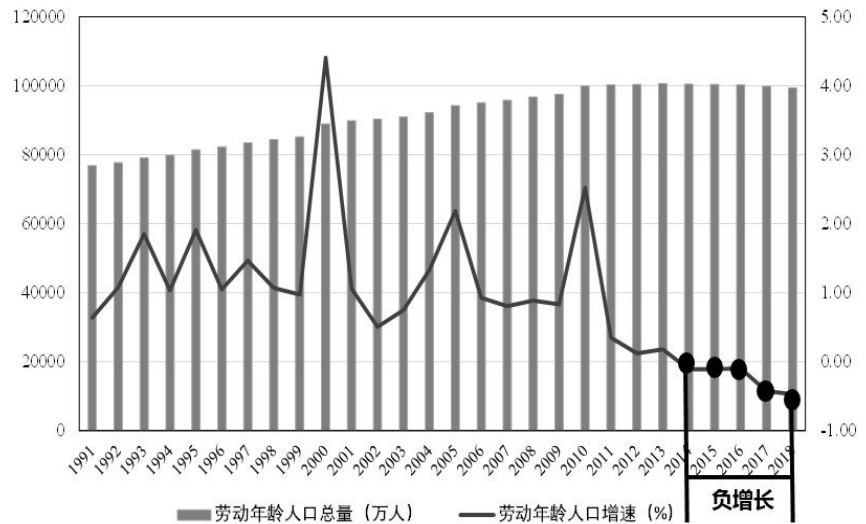


图5 劳动年龄人口规模趋势图

资料来源:根据《中国统计年鉴》相关数据计算整理。

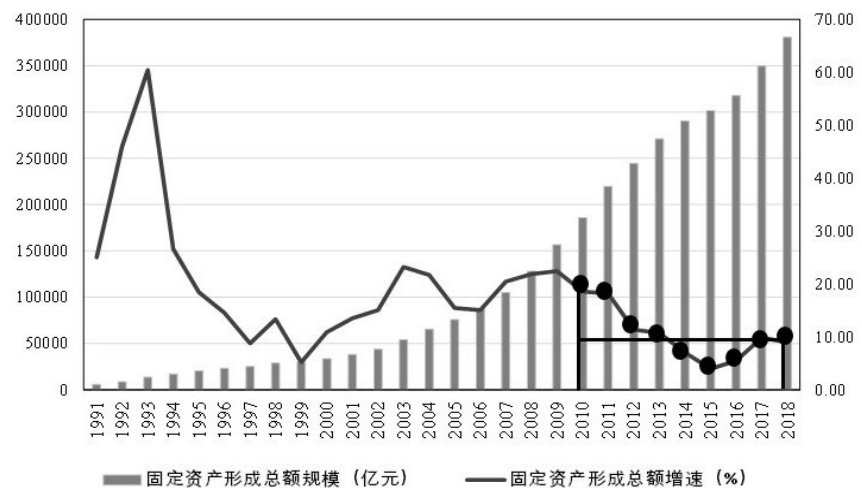


图6 固定资产形成总额趋势图

资料来源:根据《中国统计年鉴》相关数据计算整理。

表1 我国经济发展失衡失调的三大差距表现

年份	地区差距		城乡差距		收入差距 基尼系数
	东西差距	南北分化	城乡收入差距	城乡消费差距	
1990年	46.1%:20.3%	55.9%:44.1%	2.20	2.00	—
1995年	51.9%:18.2%	58.6%:41.4%	2.71	2.29	0.389
2000年	52.5%:17.1%	58.6%:41.4%	2.79	2.34	—
2005年	55.5%:17.1%	57.4%:42.6%	3.22	2.23	0.485
2010年	53.1%:18.6%	57.2%:42.8%	3.23	2.14	0.481
2015年	51.6%:20.1%	58.9%:41.1%	2.73	2.32	0.462
2017年	52.9%:19.9%	61.1%:39.0%	2.71	2.23	—
2018年	52.6%:20.2%	61.5%:38.5%	2.69	2.15	—

注:(1)东西差距为东部和西部地区的地区生产总值占全国GDP的份额比较;南北差距为南方和北方的地区生产总值占全国GDP的份额比较;(2)2013年之前城乡收入差距是指城镇居民人均可支配收入与农村居民人均纯收入的比值,2013年之后随着统计口径变化调整为城镇居民人均可支配收入与农村居民人均可支配收入的比值;2013年之前城镇消费差距是指城镇居民人均现金消费支出与农村居民人均现金消费支出比值,2013年之后调整为城镇居民人均消费支出与农村居民人均消费支出的比值;(3)1995年基尼系数来自国家统计局发表于《中国国情国力》的数据,2005、2010和2015年数据均来自国家统计局。

资料来源:根据《中国统计年鉴》计算整理;国家统计局(2001)。

“十四五”时期中国区域经济发展的重大问题展望

经济学

衡不充分的发展之间的矛盾成为社会主要矛盾。在此背景下,结构失衡成为经济高质量发展的制约条件,在外部强冲击条件下的引致风险会进一步上升。

4. 体制约束:体制藩篱亟待改革

我国机制体制改革始终以政府与市场关系调整为核心,以市场化为导向,以渐进式推进方式为重点,着力改革生产关系与生产力不相适应的环节,根本目的在于解放和发展生产力。

改革是推动中国经济发展的根本动力,因其消除或削弱了传统体制弊端,因而有助于提升增长速度和提高增长质量。在全球化红利与人口红利消退的情况下,深化改革是挖掘经济增长潜力的必然选择。Cai(2018)曾指出:长期而言中国固然不能避免Pritchett和Summers(2014)所提出的回归平均法则;然而劳动力自由流动与有效配置仍面临一系列体制障碍,意味着即使人口红利不再增长,传统增长潜力仍可通过劳动力重新配置的方式得以释放,改革的持续推进对于提高潜在增长率从而保持增长动力起着至关重要的作用。

纵观我国长期发展积累下来的城乡差距、区域差距、收入差距、地方政府行政分割与恶性竞争、产业结构失衡、微观企业主体活力不足等一系列深层次矛盾,无一不与机制体制因素具有千丝万缕的紧密联系,均可以追根溯源到区域协调、收入分配、要素市场、现代企业制度或者科技创新等体制层面。破解这一系列难题的关键在于以全面深化改革破除经济体制障碍、优化经济发展的制度供给,以制度红利增强中国经济发展的平衡性、协调性与可持续性。

(三)区域映射

区域经济发展是国家经济运行系统的空间表现与有效支撑。国家愿景的实现离不开区域经济发展,而深刻认知国家愿景在区域维度的映射投影正是识别区域经济发展历史使命不可或缺的重要基础。具体来看,“富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国”的国家愿景,赋予区域经济发展如下使命——区域经济增长与高质量发展、形成富有竞争力的区域创新体系与区域产业体系、由区域分化向区域均衡的转变、缩小城乡差距以及区域生产生活高度生态文明,这也正是区域经济为国家愿景提供有效支撑的必然要求。

“十四五”时期是全面开启社会主义现代化强国建设新征程的重要机遇期,区域经济发展面临着新环境新挑战。如图7所示,本文基于国家愿景与现实约束两个维度,结合中国区域经济发展现实情况,对中国区域经济发展的主攻方向进行梳理,并提炼为如下六大重点问题:(1)创新驱动与区域发展新动能培育——重点破除模式约束、实现富有竞争力的区域创新体系和区域高质量增长使命;(2)重点地区建设与经济增长——重点破除结构约束、实现高质量经济增长使命;(3)区域产业结构优化与产业布局调整——重点破除结构约束和模式约束、实现富有竞争力的区域产业体系使命;(4)区域均衡与区域协调发展——重点突破结构约束和体制约束、实现区域分化转向区域均衡发展的使命;(5)新型城镇化与城乡融合发展——重点突破结构约束与模式约束、实现城乡差距缩小、区域生产生活高度生态文明和高质量发展使命;(6)东西互济的全面开放新格局——重点突破外需约束、实现高质量发展使命。

三、“十四五”时期区域经济发展的重大问题

(一)创新驱动与区域发展新动能培育

经历了较长时段的高速增长之后,中国经济进入增速放缓阶段。中国经济迫切需要防止增长失速,将增

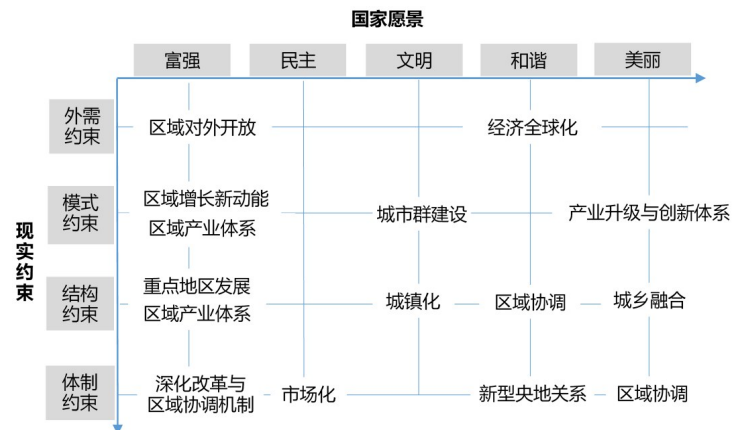


图7 国家愿景、现实约束与区域映射

资料来源:本文研究整理。

速维持在适中水平,这不仅直接影响两个一百年目标能否顺利实现,还将影响就业稳定、合理的预期以及深化改革所必须的财政基础。许多国家的发展历程表明:人均GDP达到8000美元通常会面临中等收入陷阱,创新驱动是跨越中等收入陷阱、维持稳定增速、向发达经济体迈进的唯一选择。中国正处于跨越中等收入陷阱的关键时期,面对传统增长模式难以为继、技术引进模仿受到贸易保护主义封锁、国际竞争日趋激烈的复杂条件,中国经济亟待实现动能转换——由要素和资源驱动转向创新驱动,创新是手段、发展才是目的。区域经济是国家经济体系的重要组成与空间载体,实现创新驱动与区域发展新动能培育是其服务于国家任务的必然选择。

从我国现实看,区域创新驱动与新动能培育能力令人堪忧:全要素生产率对区域经济增长的贡献度仍处于较低水平,区域经济增长方式的粗放型特征明显;高技术制造业占地区规模以上工业增加值的比重平均低于15%,反映出科技对区域产业发展的核心支撑与引领力不足;考察R&D内部经费支出占地区生产总值比重,约1/3省份低于1%,约1/3省份介于1%~2%之间,这表明绝大部分省份远低于欧美国家2.5%~3%水平。此外,各地普遍存在着创新主体能力弱、创新氛围不活跃、创新政策协调与落实障碍等问题。

创新活跃度决定地区经济发展程度,区域创新驱动能力深刻地影响着区域经济发展的规模速度与质量效率。首先,在人口红利消失和传统要素弹性系数逆转的情况下,创新驱动能力缺失使地区经济发展陷入传统动力失灵、新动力尚未形成的困局,区域经济增长面临低速冲击。其次,创新驱动能力不足将掣肘区域高质量发展的动力系统形成,资源配置效率难以改善,综合承载力与生态约束难以突破。再次,供给侧改革缺乏创新驱动能力的有效支撑,难以改善全球价值链低端锁定问题和实现产业综合竞争力提升。

从理论上讲,与资本深化以及人力资本相比,尤其当要素增速放缓条件下,全要素生产率是维持地区经济增长速度、促进区域增长方式转型的关键因素,创新正是区域全要素生产率改善的根本源泉。就区域创新体系而言,它是由地方行为主体在长期正式或非正式的合作与交流关系基础上,形成的推动技术创新与创新转化的相对稳定系统。从技术创新的产生来看,现代内生增长理论承认了技术内生性,认为其是实物资本、人力资本、研发资本和规模经济的综合作用结果(Kuo and Yang, 2008; Audretsch and Feldman, 1996);从技术创新的扩散来看,共享机制、匹配机制以及知识溢出机制是技术创新空间扩散与产业转化重要路径(Audretsch and Belitski, 2020; Buzard et al., 2020; Branstetter, 2001),技术市场往往发挥着转化渠道的载体作用。不容忽视的是,区域创新体系构建以制度体系为重要保障,制度创新是加速技术创新的重要推动力。Martin(1999)基于内生增长理论和新经济地理模型构建了区域政策效应分析框架,明确指出降低创新成本的政策有助于实现经济效率和空间公平兼得的目标。具体来看,技术政策可归为供给侧政策、需求侧政策、互补因素供给的设计和制度变革设计(霍尔、罗森伯格,2017)。

“十四五”期间应如何有效提升区域创新驱动能力进而培育发展新动能?本研究认为,在经济全球化和信息技术革命背景下,我国区域经济发展应以知识为基础、以创新为核心、以技术为支撑,重点加强产品与服务中的知识、技术和创新的嵌入程度,促使产业链由中低端向高端转变,提高区域创新能力,进而实现创新驱动与新动能培育。

实施路径可提炼为以下4点。一是建立跨区域的创新要素链和创新合作网。以深化改革与扩大开放为支撑,促进创新要素在区域间的合理流动与聚集,促进跨区域创新资源整合和区域创新共同体建设。立足比较优势和分工合作,形成各具特色的区域创新格局,东部注重提高原始创新和集成创新能力、培育具有国际竞争力的地区经济,中西部地区着力在重点领域实现创新驱动,培育壮大地区特色经济,促进跨地区创新合作网络建设。二是建立创新要素的区域交易市场。立足本地比较优势,积极培育具有竞争力的创新环境与营商环境,增强对国内外优质创新要素与创新主体的吸引力,培育具有竞争力的创新主体,强化高校、科研机构与企业之间的产学研对接,健全技术交易市场以及知识产权交易平台,建立高效的技术转移通道。三是强化产业技术供给,加强产业链与创新链协同发展。采用差异化策略和非对称路径强化产业技术供给体系,促进资源配置从以研发环节为主向产业链、创新链、资金链统筹配置转变,注重新经济产业体系建设与创新能力培育之

间的协同发展;充分发挥国家高新区及国家自主创新示范区在创新要素集聚与创新带动方面的作用,推进新兴技术突破与新兴产业培育,推进产业发展质量升级。四是全方位优化制度供给与治理体系。建立健全知识产权保护、创新评价制度体系、科技成果处置收益和股权期权激励制度等激励创新的政策体系和保护创新的法律制度,推动政府管理创新,形成多元参与、协同高效的创新治理格局。

(二)重点地区建设与经济增长

新中国建立后,我国先后实现了站起来和富起来两次跨越:初期的列强封锁阶段,采用国家动员的高度计划和均衡布局模式初步建立了新中国工业体系,使久经磨难的中华民族站了起来;改革开放后,以建设沿海城市和经济特区成为增长极的效率优先战略促进了国民财富快速积累、实现了国家富起来的目标,但同时衍生了财富分配失衡和资源环境恶化等系列难题。当前中国正处于由富起来向强起来跨越的关键时期,迫切需要探索新的发展模式。

新发展模式要以新发展动能为支撑,这不仅包括由要素驱动和技术驱动转向创新驱动的增长方式转变和由需求侧转向供给侧的产业结构优化升级,而且还应包括空间形态调整——重点地区建设发展。这里所指的地区发展不同于20世纪80年代以来以开发区或单一城市为尺度的增长极建设。在经济转型、高速推进城镇化和区域间关系调整的共同背景下,原有空间规模已经不能满足发展要求,需进一步推进大尺度重点地区建设发展,即由原来的城市空间拓展为城市群。这可以同时解决区域不平衡问题、未来1亿多人口城镇化的空间载体以及构筑发展新动能三大任务。这种新增长极的培育并不意味着政策倒流,京津冀协同发展、长江三角洲区域一体化发展以及粤港澳大湾区发展等重点地区建设正是对传统增长极的修正与调整。

重点地区具有大尺度和跨区域的典型特征,肩负多重重大使命。一是随着跨区域的城市群建设,将会形成更强的规模效益和集聚效益,促进国家整体经济增长;二是在全国空间视角下,重大地区建设与城乡融合、区域协调发展战略相结合有利于解决区域落差,如京津冀协同发展通过带动北方发展,有利于改善南北落差和拉伸南北平衡;长江经济带建设有利于促进东西产业融合与对接;三是从重点地区内部空间视角下,通过城市群空间结构的优化可解决当前大城市病与中小城市功能性萎缩难题,促进城乡融合、实现人口的合理流动。因此,重点地区建设是兼顾经济发展与区域协同的重要支撑。

佩鲁曾提出:“增长并非同时出现在所有地方,它以不同的强度首先出现在一些增长点或增长极上,然后通过不同的渠道向外扩散并对整个经济产生不同的最终影响”(安虎森,1997)。增长极的概念经历了从经济空间向地理空间的拓展,创新能力、规模经济与集聚经济、基础设施与公共服务、市场规模以及适宜的制度环境是区域经济增长极形成的重要条件。当增长极的地理空间由经济特区或者城市的“点式”范围拓展为城市群的“带状或块状”范畴,更加有利于以更大空间规模、人口规模以及经济体量为支撑,实现更高量级的规模经济与集聚经济,为国家经济增长注入新动能。传统城市增长极主要通过差异化区域政策实现要素集聚与极化效应,新兴城市群增长极的关键作用条件之一就是空间结构优化——通过调整城市群中心城市与外围地区之间的关系、以分工合作为基础构建更加合理的城市规模体系,进而以更强的综合经济实力、创新驱动能力与集聚辐射能力参与国际竞争与全球价值链分工。中心城市与外围地区的空间结构调整主要在于激发中心城市的推进效应,消除知识溢出的障碍进而加速知识与技术外溢、建立地区之间紧密的产业关联进而实现连锁效应、实现公共服务均等化进而增强外围地区的要素吸引力等是有效路径,这也是以增长极作为区域政策理论依据时应予以关注的问题。

“十四五”期间,我国应以城市群作为基本发展单元,以实现深化改革及构建全面开放新格局相互融通为基点,采用差别化模式推进重点地区实现高效快速发展,打造更大空间尺度的经济增长极和经济增长带,以各具特色和优势互补的空间新动力支撑国家经济高质量发展。第一类是以建设高水平世界级城市群为目标的经济高地,如雄安新区与京津冀、长三角、粤港澳地区,在经济规模、创新能力以及国际影响力等方面达到全球公认领先水平;第二类是能拉动区域性经济增长的潜力型地区,如山东半岛城市群、成渝城市群和长江中游城市群等,形成多极支撑的区域经济增长格局;第三类是有助于削弱区域落差的追赶型地区,如关中平原城市

群、滇中城市群、东北老工业基地等,实现后发地区快速发展从而拉伸南北平衡和东西差距;第四类是与建设全面开放新格局相结合的试验型地区,如海南自由贸易试验区的发展建设,进行以深度融入国际市场为目标的探索式发展。

具体路径可提炼为5点。一是面向“两个一百年”发展目标与未来愿景,对重点地区进行统筹安排,立足全球视野、区域特色与阶段特征相结合,对不同类别的地区采用分类规划与推进模式,进行有特色的规划目标与实施路径设计,有所区别地细化区域政策的空间单元。二是积极研究探索跨行政区域的城市群健康发展模式,包括跨区域治理体系、产业和公共服务协同、大中小城市的合理尺度与空间结构等方面,积极提高中心城市和城市群综合承载和资源优化配置能力,激发经济增长新动能。三是继续落实和推进京津冀、雄安新区、长三角、粤港澳和长江经济带等重大区域发展战略,以机制体系创新、精准化政策体系与路径优化为切入点,攻坚克难加快推进重点任务,确保战略目标的实现,充分释放重大战略红利效应,有效拉动中国经济发展。四是与全面深化改革和加快对外开放的基本国策相结合,结合区域特点分别在城乡二元经济体制改革以及构建开放型经济新体制等方面进行探索,寻求新的经济增长点。五是增强重点地区的辐射带动能力,加速要素的市场化配置,打破行政性垄断并防止市场垄断,加强与周边地区的交通基础设施互联互通,建立高效有序的科技成果转化机制,形成梯度发展和优势互补的产业分工体系,带动更大地理范围的经济的发展。

(三)区域产业结构优化与产业布局调整

改革开放前30年以进口替代战略初步建立了新中国工业体系,改革开放后40年逐步进入快速增长阶段,新产业体系逐步建立且国际化程度、规模体量与产出效益显著提高,但仍然存在诸多亟待解决的问题:一是资源密集与污染密集型产业仍占较高比例,中西部地区表现更甚,资源环境约束硬化;二是产业链不完整,前端高技术供给模块能力不足;三是在财政分权与晋升激励的框架下,地方政府具有赶超冲动与模仿倾向,导致产业同构与资源配置效率低下;四是在全球价值链分工体系中处于低端,因缺乏核心竞争力而容易被替代;五是大量投资涌向房地产及金融领域引致脱实向虚趋势,实体经济遭受考验。产业是区域经济发展的骨架体系,聚焦解决产业问题、推进区域产业结构优化与空间布局调整,是“十四五”期间实现区域高质量发展的迫切要求。

区域产业结构与布局问题若不能有效解决,将阻碍总体经济格局的优化进程:(1)资源配置效率与综合承载力难以改善,制约生态环境约束下的产业转型乃至经济增长方式转变;(2)新经济增长点培育难度加大,制约新旧动能转换与增长潜力释放;(3)难以全面融入全球价值链,阻碍产业国际竞争力提升;(4)降低人力资本要素的流动机会和人力资本回报率提高的可能性。

正确认知区域产业结构升级与产业布局调整的影响因素是进一步探究实现路径的重要基础。从产业层面看:基于供给侧视角,经济增长一直受以下因素的驱动——持续引入新产品和新技术、资源持续从技术进步速度已经放缓的较旧产业转向新兴产业(霍尔、罗森伯格,2017),这表明在区域要素结构决定地区比较优势的基础上,技术创新与转化应用是推动产业发展的重要推动力;从需求侧看,收入增长导致产业部门间相对需求变化——恩格尔效应影响产业结构升级方向,国际贸易以及投资对产品需求结构有所影响,需求结构变迁影响产业结构转型(颜色等,2018),顺应需求变化是产业结构调整的重要方向。从区域层面看,应重点关注区域的“开放属性”,多区域投入—产出模型刻画了区域间要素流动、技术选择与区域贸易关系,不考虑区际之间和国家—区域联系就不可能保证作为整体空间系统的一致性,区域产业分工合作与区域产业转移因而成为区域产业结构及布局调整的重要影响维度。从机制层面看,市场机制与政府机制的共同作用是必须条件,市场应在资源配置中发挥决定性作用,但其前提是政府应着力削弱行政壁垒与市场分割,提供有效制度供给。例如,空间经济体系的多样性要求在全国和区域层面的政策协调;跨行业、跨部门与跨地区的要素自由流动迫切要求政府构建有利于降低要素流动成本的制度环境;产业政策应向基础产业升级以及重点产业培育等方向倾斜,第二次世界大战后日本工业体系重建是有效利用产业政策培育产业体系的成功案例。

“十四五”期间,面对新一轮技术革命和产业革命的冲击,我国区域产业结构优化与布局调整应立足因地

制宜和因业制宜,更好地利用国际和国内两个市场,统筹三次产业、新兴产业与传统产业、先进制造业与现代服务业等多维关系,以需求引领和供给创新为源动力,以合理的区域产业分工与转移体系为依托,以中央与地方之间、地方政府之间的政策协调为制度保障,构建协同化与差异化并存的区域产业发展格局,推动产业结构向更高水平转化,促进区域产业高质量发展。

具体路径可提炼为以下4点。一是打破条块体制约束,对区域产业结构优化与产业布局调整进行总体设计,根据各地产业基础和特色优势,形成优势互补、错位发展、协调开放的产业发展总体格局,对战略新兴产业发展等重点产业进行专项设计、以点面结合等方式推进产业集聚发展和创新发展。二是区域产业发展应突出区域特色、避免雷同,关键在于以深化改革为切入点,以税收分成等制度创新为突破口,打破行政分割与市场分割,加快区域产业分工、合作与转移体系建设,实现更大空间尺度下的资源配置效率优化,促进区域产业链优化与空间布局调整。三是增强区域产业链与前端技术供给的协同发展能力,以产业链、创新链、价值链的全球配置为支撑深度融入全球产业链,因地制宜地选择新兴产业链并重点培育,加快现代制造业与现代服务业发展,对于传统产业根据产能情况与产业属性恰当地采用淘汰限制或转型升级的双重策略,以增量创新发展与存量转型升级打破生态环境约束、改变粗放式的区域产业发展方式。四是以准确的市场需求趋势识别为基础,以现代化信息技术广泛应用为支撑,强化需求政策引导,加快推进新产品与新服务的应用示范,以消费升级促进产业升级。此外,应尝试将多区域投入—产出关联等工具方法引入区域产业政策制定,以更加科学合理的方法指导区域间资源配置,以有效区域产业政策指导区域产业结构优化升级与布局调整。

(四)区域均衡与区域协调发展

“全面建成小康社会”和“建成现代化社会主义强国”的两个百年目标,不仅强调社会财富大规模积累,而且深刻地蕴含着财富分配的“公平导向”——居民维度“共同富裕”和空间维度“区域共同发展”。然而,区域失衡却是中国经济发展的顽疾,大尺度区域分化呈现旧账叠加新账的趋势。在东西差距并未明显缩小的情况下,“南快北慢”、“南升北降”的南北分化特征越来越突出:2018年南北经济增速的差距达到2.1个百分点,多数北方省份经济增速低于全国平均水平,南方的经济总量占全国比重上升为61.5%左右,达到改革开放以来的最高水平,而北方的经济总量占比则相应下降至38.5%左右,并且差距仍在持续扩大。除此之外,板块间分化与板块内分化等问题也较为严重。

区域发展失衡是社会主要矛盾的空间维度反映,严重影响着中国经济发展的平衡性、协调性与可持续性:(1)落后地区成为建设现代化经济体系的短板、经济动力发展不足,降低社会资源配置的总体效率,影响国家总财富创造与积累;(2)加剧地方政府之间恶性竞争,断崖式的产业链及技术落差进一步强化市场分割与区域分治;(3)资源要素向发达地区聚集,出现发达地区大城市病与落后地区城市功能萎缩并存的困局,资源承载力与经济活动错配严重;(4)地区间收入分配失衡影响社会总福利,不仅不利于内需市场扩张、减弱消费拉动经济增长的作用,而且会引致社会稳定隐患危害。

新古典经济增长理论以完全竞争市场和资本要素报酬递减为假设前提,论述了区际间要素自由流动最终会导致区域差异缩小和区域经济均衡增长。若要素的区际流动受到限制,那么只要满足区域内要素自由流动和区际产品自由贸易的条件,仍然可以促进区域均衡增长目标的实现。新古典经济增长理论早期采用技术进步外生的假定,其后将技术要素引入分析框架(Romer, 1986; Lucas, 1998),提出区域之间只有在技术水平一致的前提下才能具有收敛性(Barro, 1991; Fleisher and Chen, 1997)。新古典经济增长理论先后指出要素自由流动、产品自由贸易以及技术水平一致性是实现区域经济增长收敛的重要条件。但是,它只强调了市场机制对于解决区域增长问题的作用,忽略了政府作用与制度因素。在区域非均衡发展格局下,无论是发达地区还是欠发达地区都很容易陷入累积循环之中,制度创新与制度变革是打破路径依赖、推动非均衡向均衡转变的必要条件。

如何解决实现中国区域协调发展?本研究认为,中国区域协调发展应以有为政府和有效市场为支撑,以打破区域间的地方保护和行政分割为切入点,以实现区域一体化为核心,建立统一开放的区域共同市场、合理

的产业分工合作体系以及功能明确的区域空间结构,实现共同成长与差距缩小的共赢目标。

区域协调发展的具体路径可以归纳为如下5点。一是完善地方政府绩效考核,促使其与中央政府治理目标保持一致性。充分发挥国家发展规划的战略导向作用,建立并完善区域经济政策评估体系,将地方政府对区域协调发展战略及相关政策的实施效果纳入地方政府考核体系。二是深化改革并健全区域协调发展与区域间利益关系调整的新机制。改革土地管理制度、全面建立生态补偿制度、完善财政转移支付制度,进一步优化区际利益补偿机制和基本公共服务均等化机制,建立政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的区域协调治理体系,为区域间产业协同和空间协同提供必要的制度供给。三是加速推进区域共同市场与市场一体化建设。实施全国统一的市场准入负面清单制度,坚决破除地方行政壁垒、地方市场壁垒和地方保护主义,完善户籍制度、打破阻碍劳动力流动的不合理壁垒,形成统一开放、竞争有序的商品和要素市场。四是以优化空间关系和国土开发利用为主线加强区域空间治理。完善和落实主体功能区战略,实现分类精准施策,提升经济布局与人口及资源分布、环境承载力的匹配度;促进城市规模体系优化,积极探索以“多规合一”的大尺度区域空间规划对空间资源进行统筹安排与调控引导。五是大规模空间协调与重点地区发展之间的互动有机发展。深入促进四大板块与京津冀协同发展、长江经济带发展、粤港澳大湾区建设等国家重大战略的对接和交流合作,促进东西加强合作与南北加强互动。

(五)新型城镇化与城乡融合发展

我国已进入社会主义现代化建设的关键期,全面建成小康社会、实现共同富裕要求我们必须尽快解决城乡发展不平衡不充分的突出矛盾,让改革发展成果更多更公平惠及全体人民,这是兼顾国民财富积累效率性与分配公平性的必然选择。我国仅用60年城镇化率就从10%增长到了50%,走过了发达国家上百年的城镇化历程,但是创造这一奇迹的同时也出现了一些问题:(1)农村发展落后局面并未根本改变,城乡之间人均收入、消费水平、产业发展、基础设施、公共服务存在显著差距;(2)城乡要素自由流动尚未实现,城乡一体化要素市场尚未建立;(3)大城市不堪重负与中小城市功能萎缩并存;(4)城市建设与城市规划管理失衡,人口城镇化滞后于土地城镇化,城市发展活力与发展特色不足;(5)精准扶贫依然仍重道远,农村贫困地区和贫困人口迫切需要激发内生性发展动力。

城乡发展不平衡不充分的突出矛盾严重影响着全面、协调与可持续发展。首先,降低了资源要素的空间配置效率,加剧资源环境承载能力的空间错配,对经济增长潜力和经济增长质量具有双维度负向影响。其次,引致工业化、信息化、城镇化、农业现代化的失衡发展,带来经济结构的扭曲与产业效率低下。再次,不利于释放内需巨大潜力和提高劳动生产率,影响社会公平和共同富裕,加剧人民日益增长的美好生活需要与发展不平衡不充分发展之间的矛盾。

如何从理论上解释城乡关系问题?从城镇化视角看,“推一拉”模型认为城镇化主要受“推力”和“拉力”影响,推力主要体现为农村剩余劳动力,拉力则是城市就业机会与收入水平,农业劳动力流动主要取决于收入预期和迁移成本(Harris and Todaro, 1970; Brueckner and Kim, 2001)。其中,农业生产率提高是农村剩余劳动力规模扩张的重要基础;大规模要素集聚与产业集中则是城市快速崛起与扩张人口吸纳能力的必要条件,经济活动空间聚集主要取决于市场接近效应、生活费用效应与市场拥挤效应的综合作用。当前,城市群已经成为中国城镇化的重要空间载体,城市间联系强度主要取决于交通成本、贸易成本与制度成本等因素影响。与此同时,新经济地理学强调大城市集聚外部性往往被城市网络外部性所补充,中小城市在网络中嵌入优势位置有利于“借用”大城市规模,弥补自身规模不足(Meijers et al., 2016),这阐明了城市间分工与协同对合理构建城市空间结构与体系分布的重要性。从乡村振兴和精准扶贫的视角看,区域政策的作用不可替代。从国际发展经验看,欧美等高度市场化国家的区域政策效用空间主要用于促进落后地区发展以及改善落后地区贫困人口就业和收入。区域政策理论研究表明工业区、企业引入与发展、产业聚集、基础设施建设、财政补贴是落后地区快速发展的重要着力点,其关键在于通过差异性区域政策如何弥补市场失灵,使集聚经济、知识溢出、产业本地化等机制能够更好地发挥作用,由政策干预转化为内生发展动力。从城乡融合视角看,城乡之间的要

素自由流动是必要前提:对于可移动要素,消除制度壁垒是要素跨区域流动的前提;对于不可移动的要素,明确权利和允许交易是资源再配置的前提。

如何以“城乡融合”为导向,尽快实现城乡平衡充分发展?本研究认为:应以缩小城乡差距和城乡共同繁荣为目标,以完善产权制度和城乡要素自由流动机制为重点,坚决打破城乡分割的传统体制机制障碍,兼顾新型城镇化进程的速度与质量、提高城市可持续发展能力,应用差别化性的精准扶贫与乡村振兴政策激发内生发展动力、加快推进农村农业现代化,建立以城带乡、城乡互动的新型城乡关系,以城乡融合发展新体制机制为保障,实现城乡融合的高质量发展格局。

具体路径可提炼为如下5点。一是以优化国土利用开发为主线,改善城镇化的空间布局和城镇规模结构,建立合理有序的城市规模体系,提高中心城市和城市群的综合承载力和资源优化配置能力。二是加快转变传统的城市建设发展模式,基于文化底色、要素禀赋和比较优势培育各具特色的城市产业格局与创新体系,促使土地财政向产业税收转变,增强城市发展的包容性,提高城市发展的可持续能力。三是以精准脱贫攻坚作为乡村振兴战略的优先任务,统筹解决城乡贫困的政策措施,建立稳定脱贫和防范返贫的长效机制,使脱贫成果得以巩固。四是充分利用新一代信息技术推进智慧农业和美丽乡村建设,建立现代化农业体系,提高农业供给能力和供给质量,促进农村三次产业融合发展,培育农业农村新产业、新业态和新模式,增强农村吸引要素和留住要素的能力,形成农业农村发展的新动能。五是以加速农村转移人口市民化、城乡要素自由流动、城乡基本公共服务均等化、城乡基础设施一体化发展、农民持续长效增收为突破点,构建有利于城乡融合发展的新体制机制,为缩小城乡差距、促进城乡共同繁荣和城乡融合提供有效的制度供给体系。

(六)东西互济的全面开放新格局

外向型经济是支撑中国经济腾飞的重要基石,纵观对外开放的空间布局可以很明显地显现海向开放的特征,从14个沿海开放城市的试点到自贸区为先导的开放探索都反映出以东部沿海地区为主导的分布格局。“十四五”期间,面对国内经济增长方式转型与国际逆全球化涌动的双重压力,我国对外开放道路迫切需要实现由海向到陆向、由单边到全方位、由简单投资活动到深度产业融合的积极拓展,构筑东西互济的全面开放新格局已经成为全面融入全球经济体系、建设世界强国的必然选择。

新中国生产力布局西进共有3次。第一次是计划经济时期,在西方发达国家全面经济封锁的外部环境下,为国防安全考虑以及借鉴苏东生产力均衡布局模式,通过三线建设和前3个五年计划推进重化工业由沿海向西部迁移。1978年开始的以东部沿海为先导的改革开放通过调整生产关系极大地释放了生产力,在促进经济高速增长的同时,引发日趋严重的三大差距问题;在此背景下,中央先后提出西部大开发、东北老工业基地、中部崛起等战略,由此出现了第二次要素布局西进的现象。这种兼顾均衡与效率的发展战略部分地遏制了区域差距的进一步扩大,但没有从根本上解决中西部地区的外向度偏低的问题。当前我国经济增速回落,三驾马车动力不足,而中国崛起与世界经济格局变化引起以美国为首西方发达国家的贸易保护与技术封锁,因此传统的对外开放发展模式受到挑战,迫切需要考虑新开放政策与策略,从空间布局上看以“一带一路”为标志的对外开放西进,有利于通过增强与东南亚、中亚以及南亚等国家经济联系而建立陆海新通道,开启中国经济发展的新窗口和拓展对外开放的新空间。区域经济发展理论和实践均表明:对外开放是经济快速发展的重要驱动力,我国东西部地区之间经济落差与开放落差之间高度相关,就很好地证明了这一点。鉴于此,对外开放西进不仅有利于开放格局的空间优化和防范外部风险,也是加速西部地区赶超、促进经济均衡发展、增强国家经济社会发展韧性的正确选择。我们可以称之为第三次战略西进,这也成为“十四五”亟待解决的重大问题。

从国际贸易理论看,对外贸易主要受到国际需求、国内供给与贸易成本等因素共同作用。贸易成本通常包括运输成本、关税壁垒和非关税壁垒(Bosker and Garretsen, 2010),关税壁垒和非关税壁垒与开放政策等制度因素息息相关,运输成本则与交通基础设施密不可分,如Donaldson和Hornbeck(2016)在提出“市场接近度”概念时将交通基础设施引入贸易成本测算。因此,拓展外部市场空间、提高产业供给能力、改善基础设施可达性与优化政府制度供给是扩大区域对外开放的必由之路。在深度开放视角下,贸易成本涵盖范围由国际贸易

成本向国内贸易成本拓展,国内贸易成本主要与境内运输成本、地方保护、贸易便利化措施等因素相关,这些因素关系着参与国际分工的比较优势、贸易模式与运行效率,是区域开放进程的重要影响变量。从区域协调开放的视角看,本质是区域间分工服务国际分工的逻辑,即一国区域价值链与全球价值链地位互为表里。欠发达地区通过深度开放有利于扭转区位及贸易成本劣势,开启以更低成本和更高效率参与国际分工的机会窗口。与此同时,发达与欠发达地区之间通过降低国内贸易成本、消除地区间贸易壁垒以及形成一体化要素市场等机制,可以更好地实现基于比较优势的区域产业分工体系和产业融合发展模式,有利于促进国内产业链拓展与国内价值链重塑,打破传统低效的产业发展模式,形成合力进而以优势互补和有机融合的国内价值链体系参与国际分工、实现在全球价值链中的地位提升。

“十四五”期间,面对全球经济治理体系变革与国际贸易不确定性增强的外部环境,我国应积极拓展开放新空间,抓住“一带一路”建设契机,加大西部开放力度,优化高水平贸易和投资自由化制度供给,以交通基础设施建设为先导打通向西开放的通道,以地区产业分工与转移融合、要素流动与市场一体化为支撑促进国内产业链重塑,深入挖掘西部开放的国际市场潜力,进而形成东西互济的全面开放新格局,促进我国区域开放布局 and 开放质量的共同优化。

东西互济的全面开放新格局形成路径可提炼为如下5点。一是加大西部对外开放力度,增强西部地区的陆向开放功能,使中西部地区区位优势变为优势,提升西部地区参与全球价值链分工的能力,加强西部地区与俄罗斯、中亚、东盟等周边国家和地区之间跨区跨境的经济合作,重点加强自贸区、边境经济合作区与跨境合作区等枢纽平台建设,形成更加完善的向西开放机制,增强西部对外开放的窗口功能。二是以“一带一路”为先导,进一步加快构建东西向的交通走廊建设,形成更加高效便捷和能力充足的陆路运输通道,发展江海、铁海、陆航等多式联运和国际运输班列,构建面向东南亚、中亚、欧洲等的国际物流大通道。三是积极加强西部地区造血能力,改变东部地区向西部地区以劳动力密集型、能源或污染密集型产业为主的传统转移模式,改变东部地区对中西部地区以对口支援为主的简单帮扶模式,应以地区间比较优势和国际技术及产业变革为基础,实现东部地区有序向中西部地区的产业梯次转移,中西部地区则应以产业承接为基础积极培育新产业体系发展动力、促进输血型产业转移向造血型产业成长转变,实现东中西部地区之间产业有效连接,推动国内产业链延伸与价值链重塑,为更好地嵌入全球价值链奠定基础。四是以东西协同为支撑,为中西部及周边国家提供向海通道支持,依托东部沿海港口拓展服务能力、推进东西向陆路出海通道建设以及东西部自贸区等载体合作,优化沿海口岸通关机制及贸易便利化措施,进一步强化海陆联动机制,加强与中西部地区及“一带一路”沿线国家和地区的经贸往来,支持内陆及周边国家的海向贸易发展。五是优化开放经济的制度供给与政策体系,积极营造国际一流营商环境,赋予自由贸易试验区更大改革自主权,实行高水平贸易和投资自由化便利化政策,为边境国际交通枢纽、边境经济合作区和沿边重点开发开放试验区等载体建设提供政策支持,以东西互济为支撑形成面向全球的生产、投资、贸易与服务网络。

四、未来展望

“十四五”时期区域经济发展肩负着艰巨任务,对于全面建设小康社会向基本实现社会主义现代化迈进和实现“两个一百年”奋斗目标具有至关重要的意义。新冠疫情防控说明了我们举国体制的巨大优势,面对着区域经济发展的艰巨任务,除了继续利用我国特有的制度优势进行资源整合之外,还要着力探索发挥好市场机制的作用以及更加充分利用经济全球化的红利。其中,精准化政策设计是关键,“十四五”时期区域经济发展重大问题的解决方案必须以落地有效的区域经济政策体系为重要支撑。

区域经济政策体系具有突出的复杂性与多元性,加之我国地区异质性明显,从政策导向到政策设计、政策实施存在许多不确定性。以往我们通常以试验试点等作为政策大规模实施的探索方式,由于事先难以掌控政策实施的代价与风险,很可能产生政策设计与政策效果之间的偏误,地区之间异质性引致政策延展性差更是加大了产生政策偏差的可能性。

“十四五”期间,区域政策体系应尝试建立涵盖“政策设计—预测模拟—风险管控—效果评估”的全链条、精准化政策分析范式,为区域经济发展政策导向转化为实施方案提供重要支撑。一是注重区域政策体系的系统性、稳定性和持续性。区域政策体系设计应从更大空间尺度出发进行审视、立足地区异质性凸显区域政策差异性,既要充分考虑不同层次与不同类别政策之间的叠加效应,也要充分考虑地区之间的空间溢出效应,更要注重政策的稳定性和延续性,避免多项政策快速叠代引致的政策导向不清和预期不稳定问题。二是向前端增强“政策效果预测模拟与风险管控”。为降低政策实施后的绩效结果与政策目标设计之间的偏误,明确政策结构与激励和约束机制之间的作用路径是关键(李兰冰,2020),政策设计应以清晰的政策作用机理识别为基础并以定量化政策分析模型为工具进行政策效果的预测模拟与预评估,在政策实施之前及时发现潜在风险并进行及时调整管控,增加政策设计与政策目标之间的契合度,这也是避免因缺乏论证而出现政策快速叠加现象的重要前提。三是向后端增强“政策实施效果评估与反馈”,以往我国区域政策更加注重实施过程本身,却忽视了实施效果的评价,这使得区域政策调整缺失了非常好的判断依据。因此,应充分利用经济学、管理学以及计算机科学等学科先进工具,对区域政策进行精准化的实施效果评估并向政策实施效果的影响因素及作用机制识别进行拓展延伸,为区域政策优化调整提供重要基础。与此同时,区域政策效果评估也可作为评价地方政府绩效提供测度标准,有利于优化央地治理结构并提升治理成效。四是打破信息孤岛、建立互联互通的大数据,与先进的定量化分析工具相结合进而形成精明决策模式。政府部门已经拥有海量大数据,但是这些数据之间很多仍然存在着分裂分离分割态势,极大地限制了大数据的应用价值。大数据支撑下的政策评估将更加准确和更加贴近现实,这是因为更接近于基于总体数据建立模型,而传统模型则建立于抽样数据,与此同时机器学习算法等被引入政策评价也将有效提高评估精准性。鉴于此,政府应着力打破部门间信息孤岛,为实现政策精准设计提供大数据基础,通过信息互联互通提高政策决策的准确性。综上所述,积极适应并主动利用新技术构建精准化政策范式将为“十四五”期间区域经济发展攻坚克难提供强有力的支撑。

“十四五”时期,面对百年不遇之大变局,无论是中央政府还是地方政府都迫切需要提高区域政策设计与地区属性特征之间的匹配度和适应度,围绕重大问题展开精准化政策设计不仅是政府更好地发挥作用的迫切要求,也是充分发挥市场在资源配置中决定性作用的必然选择。

(作者单位:李兰冰,南开大学中国区域政策研究中心;刘秉镰,南开大学经济与社会发展研究院。责任编辑:李逸飞)

参考文献

- (1)安虎森:《增长极理论评述》,《南开经济研究》,1997年第1期。
- (2)付才辉:《为增长而失衡——中国式发展的经验与理论》,《南开经济研究》,2015年第6期。
- (3)郭克莎、杨阔:《长期经济增长的需求因素制约——政治经济学视角的增长理论与实践分析》,《经济研究》,2017年第10期。
- (4)国家统计局:《从基尼系数看贫富差距》,《中国国情国力》,2001年第1期。
- (5)黄群慧:《百年目标视域下的新中国工业化进程》,《经济研究》,2019年第9期。
- (6)布朗温·H.霍尔、内森·罗森伯格:《创新经济学手册》,上海市科学学研究所译,上海交通大学出版社,2017年。
- (7)江小涓:《大国双引擎增长模式——中国经济增长中的内需和外需》,《管理世界》,2010年第6期。
- (8)江小涓:《新中国对外开放70年:赋能增长与改革》,《管理世界》,2019年第12期。
- (9)金碚:《中国经济发展70年的区域态势》,《区域经济评论》,2019年第4期。
- (10)林毅夫:《新中国70年和新结构经济学理论创新》,《经济研究》,2019年第9期。
- (11)刘秉镰、边杨、周密、朱俊丰:《中国区域经济发展70年回顾及未来展望》,《中国工业经济》,2019年第9期。
- (12)李兰冰:《中国区域协调发展的逻辑框架与理论解释》,《经济学动态》,2020年第1期。
- (13)庞明川:《资源配置效率与公平视野的“强政府——强市场”目标模式》,《改革》,2013年第11期。
- (14)颜色、郭凯明、杭静:《需求结构变迁、产业结构转型和生产率提高》,《经济研究》,2018年第12期。
- (15)中国经济增长前沿课题组:《中国经济增长的低效率冲击与减速治理》,《经济研究》,2014年第12期。
- (16) Audretsch, D. B. and Belitski, M., 2020, “The Role of R&D and Knowledge Spillovers in Innovation and Productivity”, *European Economic Review*, Vol.123, pp.1~24.
- (17) Audretsch, D. B. and Feldman, M. P., 1996, “R&D Spillovers and the Geography of Innovation and Production”, *The American Economic Review*, Vol.86, pp.630~640.

- (18) Barro, R. J., 1991, "Economic Growth in a Cross Section of Countries", *The Quarterly Journal of Economics*, Vol.106, pp.407~443.
- (19) Bosker, E. M. and Garretsen, H., 2010, "Trade Costs, Market Access and Economic Geography: Why the Empirical Specification of Trade Costs Matters", in: Bergeijk, P. A. G. and Brakman, S., *The Gravity Model in International Trade: Advances and Applications*, Cambridge University Press, Cambridge, pp.193~223.
- (20) Branstetter, L. G., 2001, "Are Knowledge Spillovers International or Intranational in Scope? Microeconomic Evidence from the U. S. and Japan", *Journal of International Economics*, Vol.53, pp.53~79.
- (21) Brueckner, J. K. and Kim, H. A., 2001, "Land Markets in the Harris-Todaro Model: a New Factor Equilibrating Rural-urban Migration", *Journal of Regional Science*, Vol.41, pp.507~520.
- (22) Buzard, K., Carlino, G. A., Hunt, R. M., Carr, J. K. and Smith, T. E., 2020, "Localized Knowledge Spillovers: Evidence from the Spatial Clustering of R&D Labs and Patent Citations", *Regional Science and Urban Economics*, Vol.81, pp.1~20.
- (23) Cai, F., 2018, "Essential Conditions for China's Growth in Its Course of Reform", *China Economist*, Vol.13(1), pp.2~21.
- (24) Donaldson, D. and Hornbeck, R., 2016, "Railroads and American Economic Growth: A 'Market Access' Approach", *Quarterly Journal of Economics*, Vol.131(2), pp.799~858.
- (25) Fleisher, B. M. and Chen, J., 1997, "The Coast-noncoast Income Gap, Productivity and Regional Economic Policy in China", *Journal of Comparative Economics*, Vol.25, pp.220~236.
- (26) Harris, J. R. and Todaro, M. P., 1970, "Migration, Unemployment and Development: A Two-sector Analysis", *American Economic Review*, Vol.60, pp.126~142.
- (27) Kuo, C. C. and Yang, C. H., 2008, "Knowledge Capital and Spillover on Regional Economic Growth: Evidence from China", *China Economic Review*, Vol.19, pp.594~604.
- (28) Lucas, R. E. Jr., 1998, "On the Mechanics of Economic Development", *Journal of Monetary Economics*, Vol.22, pp.3~42.
- (29) Martin, P., 1999, "Public Policies, Regional Inequalities and Growth", *Journal of Public Economics*, Vol.73, pp.85~105.
- (30) Meijers, E. J., Burger, M. J. and Hoogerbrugge, M. M., 2016, "Borrowing Size in Networks of Cities: City Size, Network Connectivity and Metropolitan Functions in Europe", *Papers in Regional Science*, Vol.95(1), pp.181~198.
- (31) Romer, P. M., 1986, "Increasing Return and Long-Run Growth", *Journal of Political Economy*, Vol.94, pp.1002~1037.



(上接第12页)

- (14) Contreras, M. G. A., 2020, "Detecting Diffusion Properties of Sectors in the Mexican Economy, 2012", *Investigación Económica*, Vol.79, pp.110~136.
- (15) Daly, H. E., 1995, "Consumption and Welfare: Two Views of Value Added", *Review of Social Economy*, Vol.53, pp.451~473.
- (16) Fagiolo, G., 2007, "Clustering in Complex Directed Networks", *Physical Review E*, Vol.76, pp.1~8.
- (17) Leonidov, A. and Serebryannikova, E., 2019, "Dynamical Topology of Highly Aggregated Input-Output Networks", *Physica A*, Vol.518, pp.234~252.
- (18) Liu, L., Cao, Z., Liu, X., Shi, L., Cheng, S. and Liu, G., 2020, "Oil Security Revisited: An Assessment Based on Complex Network Analysis", *Energy*, Vol.194, pp.1~13.
- (19) Mi, Z., Meng, J., Zheng, H., Shan, Y., Wei, Y. M. and Guan, D., 2018, "A Multi-Regional Input-Output Table Mapping China's Economic Outputs and Interdependencies in 2012", *Scientific Data*, Vol.155, pp.1~12.
- (20) Schaffer-Smith, D., Tomscha, S. A., Jarvis, K. J., Maguire, D. Y., Treglia, M. I. and Liu, J., 2018, "Network Analysis as a Tool for Quantifying the Dynamics of Metacoupled Systems: An Example Using Global Soybean Trade", *Ecology and Society*, Vol.23, pp.31~56.
- (21) Smith, D. A. and White, D. R., 1992, "Structure and Dynamics of the Global Economy: Network Analysis of International Trade 1965-1980", *Social Forces*, Vol.70, pp.857~893.
- (22) Snyder, D. and Kick, E., 1979, "Structural Position in the World System and Economic Growth, 1955-1970: A Multiple-Network Analysis of Transnational Interactions", *The American Journal of Sociology*, Vol.84, pp.1096~1126.
- (23) Sonis, M. and Hewings, G. J. D., 1998, "Economic Complexity as Network Complication: Multiregional Input-Output Structural Path Analysis", *The Annals of Regional Science*, Vol.32, pp.407~436.
- (24) Tsekeris, T., 2017, "Network Analysis of Inter-Sectoral Relationships and Key Sectors in Greek Economy", *Journal of Economic Interaction & Coordination*, Vol.12, pp.413~435.
- (25) Turco, A. L., Maggioni, D. and Zazzaro, A., 2019, "Financial Dependence and Growth: The Role of Input-Output Linkages", *Journal of Economic Behavior and Organization*, Vol.162, pp.308~328.
- (26) Xu, M. and Liang, S., 2019, "Input-Output Networks Offer New Insights of Economic Structure", *Physica A*, Vol.527, pp.1~13.
- (27) Zhang, M., 2018, "Sectoral Risk Research about Input-Output Structure of the United States", *Physica A*, Vol.491, pp.199~208.
- (28) Zhang, Q. and Zeng, Q., 2019, "Analyzing the Shipping Network of the Maritime Silk Road (MSR) Based on a Complex Network", *Journal of Coastal Research*, Vol.98, pp.344~349.

Prospect for Major Issues of China's Regional Economic Development during the 14th Five-year Plan Period

Li Lanbing^a and Liu Binglian^b

(a. China Regional Policy Research Center, Nankai University;

b. College of Economics and Social Development, Nankai University)

Summary: The fourteenth five-year plan period is very important for China to build a socialist modern and powerful country. As regional economy is the main foundation of national economy and the solid support for national strategy, the prospects for the major issues of China's regional economic development during the 14th five-year plan period is significant. It is not only beneficial to identify theoretical breakthrough direction, but also crucial to the precise design of regional economic policies in practice.

Based on the interaction between regional economy and national economy, this paper clarifies the logical relationship between the stages of national economic development and the evolution of regional development strategy, being along with three mainlines including national goal, institutional reform and opening-up: (1) from "survival-oriented national strategy" to "balanced regional development strategy"; (2) from "growth-oriented national strategy" to "efficiency-oriented regional development strategy"; (3) from imbalanced national development to the readjustment of regional development strategy; (4) from great-power national strategy to the deepening of coordinated regional development strategy. It proves the profound influence of national goal, institutional reform and opening-up on the regional economic development during the past over 70 years.

This paper identifies the major issues of China's regional economic development during the fourteenth five-year plan period, based on the framework of "national vision" - "reality constraint" - "regional reflection". First, it analyzes China's national vision and clarifies the historical mission entrusted to the regional economic development. Second, it expounds the key constraints faced by the national vision from the four dimensions, consisting of international demand constraints, growth model constraints, economic structural constraints and institutional constraints, which indicate the utility space for the regional economic development in China. Finally, it identifies the main issues of China's regional economic development during the fourteenth five-year plan period, with the comprehensive considerations of both national vision and reality constraints.

This paper gives the prospects for the major issues of China's regional economic development during the fourteenth five-year plan period as following: (1) innovation-driven growth and new drivers of regional economic development; (2) development of key regions and regional growth pole cultivation; (3) regional industrial structure optimization and industrial layout adjustment; (4) coordinated regional development; (5) new-type urbanization and the integrated development of urban and rural areas; (6) making new ground in pursuing opening-up on all fronts based on the coordination between the east and west areas. This paper, provides systematic analysis, and explores solutions to these major issues, based on the framework of "current situation and its economic impact" - "theoretical basis" - "strategic thinking of solutions" - "implementation path".

In the future, the solutions to the major issues in regional economic development urgently need to be supported by an effective regional economic policy system. Both the central government and local government urgently need to make the regional economic policy better match with regional characteristics. A whole-chain precise policy analysis paradigm should be established, which will cover policy design, simulation and pre-assessment, risk identification and risk control, and effect post-assessment. It will provide solid support for the transformation of regional economic policy orientation into practical implementation plan, and hence accelerates high-quality regional development.

Keywords: the 14th five-year plan period; regional economic development; main issues

JEL Classification: R11