

中国区域经济发展 70 年回顾及未来展望

刘秉镰, 边 杨, 周 密, 朱俊丰

[摘要] 对 70 年中国区域经济发展的总结,不能仅囿于区域现象做“就事论事”的讨论,而应该从更广范围的经济发展、转型背景、时代环境出发,还原经济发展的历史过程,形成一个逻辑一致的理论框架。只有从中国经济整体的高度去认识和理解中国区域经济发展,才能客观评价 70 年区域经济发展的是非功过,并对未来进行有益的展望。中国区域经济发展是内外部环境、国家战略、制度变迁和区域战略四元因素相互联动的结果。新中国成立后中国在立国战略、富民战略和强国战略三大国家战略下,呈现出不同的空间格局和区域特征,形成区域计划调控期、区域增长极点孕育期、区域增长方式构建期、区域经济关系调整期与区域经济结构重整期五大阶段。为解决当前中国区域经济面临的诸多问题,未来中国区域经济将以高质量发展为导向,在增强区域战略弹性、推动空间经济增长、加快区域协调发展、调整区域多元关系、促进区域新经济、构建区域绿色生态、优化城市群空间结构、扩大区域开放等方面有所作为。

[关键词] 区域经济发展; 70 年回顾; 国家战略; 区域战略

[中图分类号]F120 **[文献标识码]**A **[文章编号]**1006-480X(2019)09-0024-18

DOI:10.19581/j.cnki.ciejournal.2019.09.013

一、70 年中国区域经济发展的逻辑框架和战略形成

中国区域经济根植于中国经济的整体发展,是中国经济发展的空间表现和有效支撑,因此,研究中国区域经济不可能脱离中国经济发展的微观实践。70 年中国经济发展存在着四个重要特点:①中国经济发展始终坚持党的领导,形成以政府为主导的经济发展模式;②中国政府始终把满足人民群众日益增长的物质文化需要作为重要任务;③中国政府始终围绕着国内外环境变化对经济政策及管理进行必要的调整;④经济发展始终围绕着政府与市场的关系进行动态调整。区域经济正是在中国经济的大逻辑框架下动态演化的结果。对 70 年中国区域经济发展经验的总结,既是对以往中国智慧的领悟与提炼,更能对中国今后深化改革开放和区域经济发展形成有益指导。

[收稿日期] 2019-06-12

[基金项目] 国家社会科学基金一般项目“首都功能疏解下京津冀区域吸收能力的空间协同研究”(批准号 15BJL100);中央基本科研业务经费项目“互联网与数字经济对区域经济的影响及对策研究”(批准号 63192602);韩国高等教育财团亚洲研究中心项目“供给侧结构性改革的实施条件与动力机制研究”(批准号 AS1816)。

[作者简介] 刘秉镰,南开大学经济与社会发展研究院院长,南开大学城市与区域研究所所长,教授,博士生导师,管理学博士;边杨,南开大学经济学院博士研究生;周密,南开大学经济与社会发展研究院副研究员,经济学博士;朱俊丰,南开大学经济学院博士研究生。通讯作者:周密,电子邮箱:nkzhoumi@126.com。

1. 中国区域经济发展的逻辑框架

中国区域经济发展并不是孤立的事件,而是国内外环境、国家战略、制度变迁、区域战略四元因素内外联动、综合作用的结果。其发展逻辑是:中国政府在正确识别国内外环境的动态变化基础上,选择相应的国家战略来指导国家的经济社会建设。随着国家战略的明确,中国政府先后采取计划经济、有计划的商品经济、社会主义市场经济等方法,破解要素配置中的积累性障碍、竞争性障碍、流动性障碍和结构性障碍,形成制度变迁。制度变迁的空间维度又进一步推动中国区域经济发展战略(以下简称区域战略)的落实,进而推动区域经济发展。其逻辑框架如图1所示。

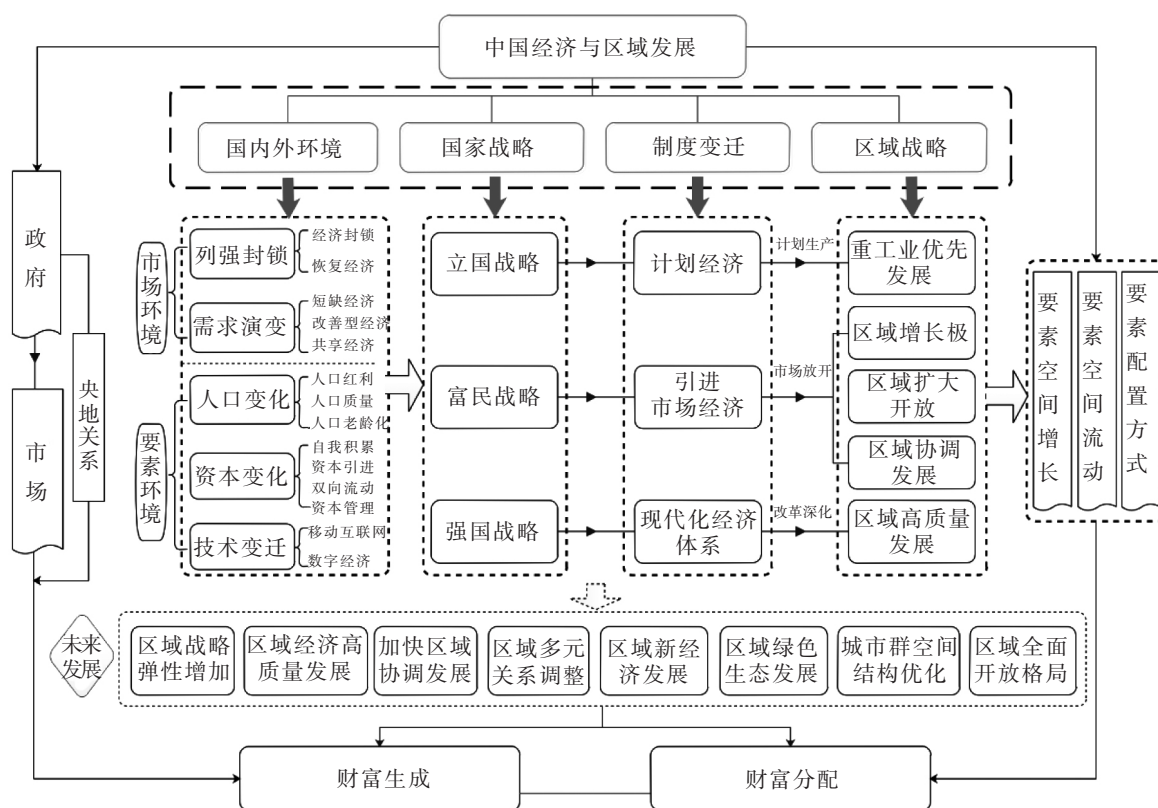


图1 新中国成立以来中国区域经济发展的四元逻辑框架

国内外环境、国家战略、制度变迁、区域战略四元因素发挥着不同的作用。国内外环境变化直接决定国家与区域战略的制定,是影响区域经济发展的重要动因。国内外环境主要分为市场环境要素环境两大方面,其中,市场环境又包括政治环境和需求环境,要素环境则涉及人口、资本、技术等。国家战略是引导制度变迁与区域战略的风向标与指引器。当内外环境变化时,中央首先通过对内外部环境的识别与判断,选择与之相适应的国家战略,包括明确每一阶段主要矛盾、国家任务、指导思想等未来发展战略性内容。70年中国经济发展的重要原因,是国家战略的准确制定和有效实施,即中央有的放矢地制定各类总体规划、专项规划、年度计划,并辅以财政、货币、产业、价格、土地、就业、投资、消费等政策全方位地服务中国经济发展(徐宪平,2018)。这同时也为不同阶段中国区域政策的制定与实施奠定了基础。制度变迁在为国家战略服务的同时,也约束和指导着区域经济的发展与战略实施。制度变迁主要表现为一系列制度改革与制度创新,其主线是在计划经济体系中逐

步引入市场机制。制度变迁有效保证了区域战略的实施,为构建区域经济增长方式奠定了坚实的基础。上述三元因素共同推动区域战略的形成与实施。区域战略是在区域层面为实现国家经济和社会发展目标而提出的区域实施路径。在国家战略指引下,区域战略成为推动中国区域经济发展的支撑点和着力点。

2. 区域经济发展战略的形成

在不同阶段,区域战略的形成存在差异,但总体看,区域战略的内容形成是:以区域经济格局为起点,以资源环境承载力为约束,以地方政府为实施主体,以政策和管理架构等具体制度建设为途径,以区域要素空间增长、流动和配置过程为重点的框架。

区域经济格局及其与战略目标的差距是决定区域战略的起点性因素和主要内容。依托于国内外环境的变化和国家战略的实施,由于主体、资源、要素、环境等因素的相互作用,会形成不同特点的空间格局。当区域空间格局失衡时,通过区域经济集群、产业、空间、供需错配等不同层面的失衡影响并制约区域经济发展。资源环境承载力是区域战略的约束性条件。资源环境承载力是一个地区发展的基础。离开资源环境的支持,区域发展无从谈起。新中国成立 70 年来,随着经济的高速发展,很多区域的资源环境承载力不断下降。这成为制约区域进一步快速发展的重要因素,也成为区域战略制定与实施需要考虑的重要约束性条件。地方政府既是中央政策的主要执行者,又是市场变化与社会反应的直接感知者。地方政府及其所实施的区域经济战略及政策也成为引致区域经济演进过程的关键因素之一。区域政策和机制等是区域战略的保障体系。70 年来每一阶段区域战略都以持续不断的区域具体制度建设为重要配套与保障。例如,20 世纪 90 年代后,土地产权改革、分税制改革等一系列改革支撑了“中国特色的联邦主义”这一制度设计,使得中国地方政府具有行政分权和财政分权的强激励,地方经济呈现锦标赛式的竞争模式。这给区域经济发展提供了极强的动力(周黎安,2007)。2010 年之后,西部大开发配套制度及区域协调发展新机制等为代表的一系列区域制度建设释放了要素的活力,保障着区域战略的实施,进一步促进区域经济的空间增长与有效分配。要素的空间增长与空间流动是区域发展的关键,也是区域战略的核心。改革开放之前,计划经济体制使各种要素无法流动,固定在特定空间,保证重工业的集中。改革开放之后,中国逐步改善微观环节的激励机制、矫正价格信号、发育产品市场、拆除生产要素流动的体制障碍,并积极加快对外开放引进技术、资金和竞争,提高了中国在这一发展阶段的潜在增长率并予以实现(蔡昉,2017)。

总体看,区域经济依托于内外部环境变化与国家战略的实施,通过制度变迁重点解决要素的空间配置方式问题,以促进要素在空间层面的增长与流动,从而加快财富的空间生成,保障财富的空间分配,形成了极具中国特色的区域经济发展。

二、新中国成立以来不同阶段的区域战略及其实施路径

新中国成立 70 年以来,中国区域战略的形成与演进如表 1 所示。在立国战略、富民战略和强国战略等国家战略下,区域经济呈现不同的空间格局和特点,具体体现为五大阶段。

1. 1949—1977 年:立国战略下区域生产力加快向重工业布局的计划调控期

新中国成立至 1977 年,中国在外封锁的国外环境压力和一穷二白的农业型社会基础上,以立国战略为目标,以政府主导和直接动员的方式强力推动重工业优先发展战略(林毅夫和陈斌开,2013)。为保障重工业优先发展战略的有效实现,中国在重工业空间布局上逐渐向内地倾斜,在区域经济增长的管理方式上以大区制为主导,在具体制度设计上建立以重工业利润积累为导向的城乡系列配套制度。

表1 区域战略的形成与演进

国家战略识别选择		区域战略的形成				
社会主要矛盾	国家任务	区域经济格局	资源环境承载	要素空间增长	要素空间流动	制度空间配套
立国战略,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	重工业为主导,1949—1977年突破积累性障碍	北进与西进,从不平衡→平衡	内陆的重工业原材料基地资源承载力加大	重工业优先,实施大区制,人口实行空间固定,资源与要素向内陆重工业资源丰富区域集中	从沿海向内地	城乡系列计划配套制度,农村集体土地制度和户籍制度;价格管控和统购统销制度;票证制度和多级工资制度的设计
富民战略,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	经济建设为主导,第一阶段1978—1991年与第二阶段1992—2000年打破竞争性障碍,第三阶段2001—2011年打破流动性障碍	平衡→不平衡	东部沿海资源承载力加大	第一阶段:增长极出现;第二阶段:增长方式构建,各省份形成锦标赛式竞争;第三阶段:实施西部大开发战略	从内地到沿海	土地产权改革与价格改革;分税制改革;金融体制改革与住房制度的深化改革;现代企业制度改革;西部大开发配套制度等
强国战略,人民日益增长的美好生活需要与不平衡、不充分发展之间的矛盾	高质量发展,2012年突破区域性流动障碍及影响创新的结构障碍	不协调→协调	人均自然资源紧缺,资源承载力不足	人口、资金、技术等要素向南方等地区集中,开始形成区域经济多节点	东西与南北联动	区域协调发展的新机制

(1)重工业布局于内陆,区域经济格局呈现北进和西进的发展导向。新中国成立之后,为了解决重工业优先发展战略与要素短缺的矛盾,重工业开始有计划地布局在离石油、煤炭、铁矿等原材料较近的东北地区,国家开始有计划地调整生产力布局。^①重工业加快北进,集中布局在以辽宁为中心的东北地区,轻工业有计划地迁往三北及华东地区(魏后凯,2011)。1950—1952年全国累计完成的工业基建投资中,有一半多安排在东北地区(汪海波,1994)。^②加快内地重工业基地建设。在东北基础上,集中建设了武汉、包头、兰州、西安、太原、郑州、洛阳、成都等内地重工业基地。在“一五”时期动工兴建的694个工业建设项目中,有472个分布在内地,占总额的68%(陈栋生,1993)。^③加快以“三线”建设为重点的西进发展战略。1964年后“三线”地区的11个省份投资为482.43亿元,占基本建设投资总额的52.7%(汪海波,1986)。^④从“四五”计划开始,区域发展重心逐渐由“三线”建设向沿海调整。东部地区的基本建设投资比例从1970年的26.8%逐渐上升到1978年的40.1%;西部地区的基本建设投资比例由33.2%下降为20.4%(金相郁,2007)。

(2)区域增长调控以大区制为主体。大区制的区域计划协调方式呈现两个阶段:第一阶段是新中国成立初期到1952年前^①,以大区制为行政区划进行计划管理。中央将全国划分为东北、华北、华东、中南、西南和西北六大行政区,领导和监督地方各级政府工作(陈秀山和孙久文,2007)。这种大

① 新中国成立初期,中国曾经有12个直辖市。

区制是中国早期区域协调发展的行政管理雏形。以六大行政区行使行政职能的同时,更重要的是进行计划调拨、经济管理和平衡物资供应,加强中央集权和平衡地区经济。第二阶段是撤销六大行政区,依靠协作区的经济区划进行区域协调。1952 年为了加强中央的统一领导,中央撤销大区一级的行政机构,加强中央、省份等对区域的领导权力。这一时期,中国逐渐形成了以省份为基本行政单位,以协作区为主要经济区划进行区域协调的发展模式。

(3)以重工业利润积累为导向的城乡系列计划配套制度。重工业的建设具有周期长、关键设备须进口、一次性投入多等特点。这与新中国成立之初,经济剩余少、外汇少、资金分散的要素禀赋结构之间存在着突出的矛盾。为了解决这一矛盾,中国通过三方面的城乡计划经济制度设计进行系统配套,以提高工业积累率:①通过农村集体土地制度和户籍制度的实施,划分出城市和农村两个独立分割的二元市场,形成工农两大独立的利润来源,这是工业积累的组织保证。重工业优先发展的工业化战略对农村剩余劳动力吸纳有限。国家通过农村集体所有制,并实行城乡有别的二元户籍制度将农村居民固定在土地上,减少农村居民流动对工业化的压力。②通过价格管控和统购统销制度,保障工农业之间的价格剪刀差,使农业中的剩余资金定向输入到城市建设之中,形成以农促工的资金要素积累方向。1950—1978 年,农业部门为国家工业化提供的资金约 4500 亿元。③通过票证制度和多级工资制度的设计,减少城乡居民基本生活需求,以压低消费促投资,保证工业积累规模。例如,1952—1978 年,如果剔除生活费用和物价上涨等因素,各部门职工平均工资实际增长仅为 15%,大大低于同期人均国内生产总值的增长幅度。与此同时,中国的城乡居民储蓄从 1952 年的 8.6 亿元增长到 1978 年的 210 亿元。这种大幅储蓄增加并不是收入增加的结果,而是消费品供不应求、严重短缺,只能被动储蓄的结果(简新华和叶林,2011)。

这一时期的工业建设为中国进入经济起飞阶段奠定了工业基础并积累了力量,逐渐改变了旧中国落后的发展局面。然而在完全的政府主导体制下,以重工业为导向的传统工业化弊端日益显露,亟需加大经济激励、提升经济效率和加快开放步伐。

2. 1978—1991 年:以富民战略为导向的区域增长极点孕育期

随着外部环境逐渐宽松,1978 年立国战略开始转向富民战略,中国开始实施改革开放政策。中国经济围绕政府和市场的关系,逐步引入市场机制。作为计划经济的一种替代选择,因为其具有强烈的试探和摸索性质,使得市场配置资源的机制首先在国家控制不严格的一些领域或者相对隔离的特定区域最先被引入(吴敬琏,2018)。由此,区域经济开始进入快速增长的预备期。计划经济制度实施存在两个关键条件:农村集体所有制和户籍制度对劳动力要素的空间固化;计划价格和统购统销制度下的资金等要素定向分配。对内改革的具体实施是从打破这两大制约条件开始,并逐渐释放了要素空间活力,推动形成空间经济增长。

(1)通过土地产权改革,形成低成本劳动条件。1978 年 11 月,安徽凤阳的农村土地制度改革开始酝酿,此后以包干到户、包产到户为主要特色的联产承包责任制成为中国农村经济的基本制度形式。这种对农村土地产权的制度改革使得附着于生产对象上的经济成果归属发生了巨大变化。这在极大地激活农村劳动力积极性的同时,使得经济体系中以个人和家庭为单位的微观主体开始形成。

(2)通过农村价格改革和农产品统购统销制度改革,对农村要素形成明显市场激励。1984 年开始的价格改革从机制构建角度切实推进了市场化进程。价格改革解决了市场体系中信息的传递性问题,使得市场运行有了风向标,使得资金要素的定向流动开始破除,并进一步解放了农村中的生产者。一方面,将国家统购制改为合同订购制等一系列农产品收购制度的改革,弱化了以往工农业之间的剪刀差,从资金上提供了对农业生产的有效激励(蔡昉,2008);另一方面,在改革农产品收购

制度后的价格信号引导下,从农业中游离出来的大规模劳动力,依次向更加广阔的生产领域转移,成为了后来中国劳动红利的主要来源(蔡昉,2008),不仅构成了一个提高城乡居民收入的区域经济增长过程(蔡昉,2017),更形成了一个基于城乡区域空间的资源重新配置过程。改革开放前20年,由劳动力再配置带来的经济增长份额达到每年20%—25%(蔡昉,2013a,2013b)。

(3)对外开放政策落实在不同区位空间上,逐步形成了对外开放的经济增长空间格局。中国最重要的两大经济增长极——深圳与上海开始孕育。中国改革开放的最初思路是在沿海地区建设和开放三个主要经济支撑区域,即长三角、珠三角和环渤海地区,力图发挥特殊区域在引进外资、扩大贸易、开发新技术、促进传统产业改造升级等方面的示范效应,带动其他地区发展(安树伟,2018)。在具体的实践过程中,1980年率先成立深圳、珠海、汕头和厦门四个经济特区。并以此为突破口和试验田,逐渐通过试点的方式将市场调节引入计划经济。截至20世纪90年代初,中国形成了由南到北、由东到西,沿着“特区—沿海—沿江—沿边”开放战略循序渐进、逐次发展的探索过程,全方位对外开放新格局初步形成。设立深圳特区、浦东新区等重大决策在这一阶段提出。区域增长极与增长带的区域效率优先模式开始取代各地齐头并进的区域均衡模式,改革开放进入到不同区域差异化增长的新时代。

3. 1992—2000年:以扩大开放为主的区域增长方式构建期

1992年初的邓小平南方谈话坚定了改革的信心,明确了进一步扩大开放的方向,中国的改革开放进入了新的发展阶段。党的十四大之后,以现代企业制度改革、分税制改革、金融体制改革、政府机构改革、城镇住房制度改革等为主的一系列重拳配套改革相继推出,市场经济宏观管理体制框架开始构建^①。通过这些配套改革使得区域在宏观管理框架中的独立分支地位开始确立。“在什么地方实现增长?如何在更多地方实现增长?”开始成为决策者思考的重要问题,经济增长中的区域维度正式形成。

(1)建立央地关系基本框架,使地方政府作为明确主体对区域经济进行引导与干预。①分税制改革有效处理了区域经济增长过程中国家集中与地方分散的关系,是对M型区域分权治理结构的强化,使地方政府作为明确主体对区域经济进行引导与干预具有可能性和内在动力。政府与市场关系的制度改革开始进一步细化为央地、地地以及地方政府与市场三个方面。地方政府被赋予半自主的权力,地方财源与上级财政支持相区分。这种区域分权治理改革使得地方政府具有了内生的财政自主冲动,凸显了中国式的市场维护型联邦主义(Xu,2011)。地方政府为了自身财政利益,开始了锦标赛式的区域竞争(Li and Zhou,2003;Xu,2011)。②金融体制改革与住房制度的深化改革使得地方政府对区域经济进行引导与干预具有可行性。一方面,金融体制改革确立的二级银行体系下,地方政府拥有信贷市场的主动权,为地方政府支持本地企业的发展提供了主导性。地方政府与本地市场的区域互动关系开始建立。另一方面,分税制改革后地方财政比例的缩减以及住房制度的深化改革释放的市场住宅潜力,引致了地方政府充分运用土地为财政来源,进行区域基础设施建设、区域公共服务提供、区域园区开发的偏好(杨宜勇和范宪伟,2018)。区域经济增长方式开始走向以土地财政支撑区域建设开发的“以土地谋发展”模式。这种模式在一定阶段中解决了地方政府融资与建设困境,但也为日后地方政府债务、经济“脱实向虚”等问题埋下了隐患。

(2)推动区域微观主体的形成。动力问题在市场机制中的重要地位开始引起关注(魏杰和张宇,1993)。如果没有生产者从利益与竞争出发的内在动力,仍然无法形成真正的市场。正是在这个意义上,现代企业改革从市场构建层面解决了企业的自主权和市场激励问题,这为区域经济增长中真正的微

^① 摘自楼继伟2017年7月在清华大学发表的题为《1993年的改革是人类改革史上的一个奇迹》的演讲。

观企业主体形成营造了制度条件。在现代企业改革的推进下,区域市场逐渐为乡镇企业产权改革等提供市场环境与市场条件。20 世纪 90 年代初乡镇企业的发展出现了二次高潮,1993 年实行股份制和股份合作制的企业占到乡村集体经济总数的 10%,1994 年达到了 12.43%(姜春海,2002)。

(3)以土地财政为重点的区域增长方式开始形成。20 世纪 80 年代价格改革确立市场信息传递功能并形成个人和家庭等微观主体之后,90 年代开始的系统制度配套改革使区域市场中地方政府与本土企业两大微观主体逐渐形成。自此,市场经济体制中三个主要内容基本形成,即自主经营的企业、竞争性的市场体系、中央与地方适度分工的宏观经济管理体系。地方政府“运用土地财政进行基础设施建设与开发→良好的基础设施环境吸引企业进入区域发展→区域企业盯住价格进行市场生产”的“政府引导市场,市场引导企业”的区域经济增长方式逐渐清晰,区域经济体系开始成型。这一阶段的核心特点是切实形成了从市场基础到制度配套再到体系构建的区域经济增长方式与路径。这使得改革开放战略得以在空间落实,并推动了这一阶段区域经济的快速增长。

4. 2001—2011 年:以三大地带协调发展为主的区域经济关系调整期

伴随 20 世纪 90 年代以来系列改革的推进,中国经济开始形成巨大财富积累,后发赶超的发展态势逐渐显现。随着经济体量迅速增大,1978—1995 年,东部和西部人均地区生产总值之比由 1.75:1 扩大到 2.31:1。非均衡发展造成的区域分化并不能自然消除,而是会逐渐成为经济持续发展的阻碍因素。进入 21 世纪,城乡之间、地区之间、行业之间、不同群体之间的收入差距和福利差距扩大(朱玲和何伟,2018)。其中,区域发展差距已经成为制约着改革开放向更高水平迈进的关键因素(王志远,2018)。

中国区域战略目标出现了较为明显的从效率优先向协调发展的转向,而且协调发展战略目标的路径实施在这一阶段也具备了资金实力,集中体现在西部大开发战略实施及东北老工业基地振兴、中部崛起以及东部加快发展的四大板块协调推进上。①区域协调发展形成切实的空间推进。在“九五”计划时期,虽然中央已经开始考虑解决地区差距过大的问题,提出“坚持区域经济协调发展,逐步缩小地区发展差距”的战略思路(安树伟,2018),但由于财政紧张等原因却无法充分、有效地实施。为了在追求效率的同时,防止区域差距扩大可能引发的社会震荡,往往需要按“补偿原则”实施逆向区域政策,以弥补市场机制的缺陷或不足,发挥促进社会和谐的稳定机制作用(陈栋生,1991)。这种补偿原则对不同地区的要求不同——东部地区具有良好的资源禀赋,仅需要中央提供有效的区域经济政策,就能实现经济效率的提高;然而中西部等落后地区的发展则需要切切实实的资金支持和财政补贴。得益于 20 世纪 90 年代分税制改革的稳步推进,中央财政保持了两位数增长态势,逐渐具备了调节区域经济差距的财政能力。更重要的是,国债融资也进入快速增长阶段,使得中央迅速积累了能够平衡区域经济发展的金融资源(王志远,2018)。正是在这两项资金的支持下,2001 年 3 月的“十五”计划纲要中,中央明确提出西部大开发战略,并提出 50 年分阶段推进的实施方案(陈秀山和孙久文,2007)。②区域协调发展实现空间拓展与全面推进。在有力的财政资金支持下,积极实施西部大开发战略的同时,国家也将东北老工业基地建设的调整、改造与振兴摆在了重要的位置(陈秀山和孙久文,2007)。2004 年 3 月 5 日的《政府工作报告》明确提出:“要坚持推进西部大开发,振兴东北地区等老工业基地,促进中部地区崛起,鼓励东部地区加快发展,形成东、中、西、东北互动、优势互补、相互促进、共同发展的新格局”。国家的“十一五”规划、“十二五”规划,都采用了基本相同的表述,以区域互动发展为导向的区域发展总体战略形成并进入完善阶段。此后,《全国主体功能区规划》等规划指导类文件进一步对这一总体战略进行呼应和落实。在有力的协调发展思路下,西部地区经济实力稳步提升,主要指标增速高于同期全国和东部地区平均水平。

5. 2012年至今:强国战略下以高质量发展为主的区域经济结构重整期

2012年之后,国内外经济形势发生了深刻而复杂的变化。从国外经济环境看,世界经济复苏乏力、国际贸易保护升温,世界经济增长对中国的带动力减弱,使得中国利用国际市场扩张机遇谋求内部发展的经济发展内涵发生了变化(杨伟民,2018)。从国内经济环境看,自2012年起,持续了30多年的经济高速增长态势放缓,国内社会主要矛盾发生变化,经济进入新常态,投资回报率递减,产能过剩严重,经济“脱实向虚”风险增大。中央对经济形势进行了有效预判,从2013年的三期叠加,到2014年的新常态,再到2015年的供给侧结构性改革。经过2016年供给侧结构性改革措施的落地与实施,2017年党的十九大进一步明确要以供给侧结构性改革为主线,着力提高经济体系质量,构建现代化经济体系。面对日益严峻的外部环境和日益失效的传统区域治理方式,国家开始实施强国战略,强调经济的高质量发展。区域战略在这一阶段也以高质量发展为主要战略,在实施路径上呈现推动区域经济增长与深化协调发展双重推进的特点。

(1)进一步加大四大板块的协调发展。自“十一五”规划中国提出四大板块发展以来,东部、中部、西部与东北部的协调发展、四大板块合理推进一直是国家着力解决的重点问题。随着持续的财政与政策投入,中西部地区部分城市的经济开始实现中高速增长。2013—2016年,中国农村共有5500多万人口脱贫,连续四年实现了每年减少1000万以上贫困人口的减贫任务。2018年初,西藏、重庆、贵州等地的经济增速加快。未来中西部等落后区域的持续发展、东北等萧条地区的振兴发展以及东部区域对落后区域的反哺等都成为区域经济实现增长的重要空间基础。同时,以城市群健康发展、大中小城市网络化发展、城市高效吸引并承载农业转移人口、乡村振兴战略等为支撑的城乡联动发展格局正在推进。

(2)寻求多极点的引领增长,加快内外联动和全局发展。中央通过“一带一路”倡议实现更广泛的联通外部市场,打开陆路大国的西北陆运与东南海运通道;通过京津冀协同发展,重点解决北京等地出现的人口膨胀、交通拥堵、环境质量下降等大城市病和膨胀病以及“环京津贫困带”并存的核心区域健康发展问题;针对长江经济带这一地理与生态区位重要区域的经济与生态协调发展问题,坚持在“共抓大保护、不搞大开发”的原则下共同建设生态环保、内涵发展丰富、动力充沛、创新能力迸发的黄金经济带。同时,长三角区域经济一体化、粤港澳大湾区以及海南建设等都成为区域经济发展中的新亮点。通过这些努力,中国正在形成内外市场联动、东西南北协调的区域经济发展新格局。

三、中国区域经济发展中的问题

中国区域经济发展,本质上是要素在空间层面的增长、流动与配置过程。新中国成立后到改革开放前,中国加快重工业建设,积极调整内地与沿海、城市与乡村的生产力布局。改革开放后,效率优先的序幕拉开。然而由于政府与市场关系并没有完全理顺,一种脱胎于计划经济思维、强调国家对经济实现高强度控制的统治经济模式一直存在(蔡昉,2017;吴敬琏,2018),加之多级政府间复杂利益博弈,导致了较为严重的资源错配,产生了较大的空间成本,阻碍了中国区域经济的健康发展,呈现出诸多问题。

1. 区域经济的空间增长动力不足,传统增长方式难以持续

新中国成立以来,中国四大板块经济增长速度呈现“倒U型”轨迹(如图2所示)。总体看,新中国成立后到1977年,中国从战争后较低的起点出发,集中要素进行工业建设,经济总量呈现了扩大趋势,然而由于生产关系无法适应生产力的发展,亟需释放微观主体活力。1978—2011年,由于改革开放的经济政策使得四大板块的经济活力加快释放,进入快速增长通道,东部地区率先发展。然

而在 2011 年之后,由于结构调整和动能转换,四大板块的 GDP 增速从过去 30 年的高速增长开始转向中低速增长。

虽然这种经济增速的下降具有必然性,但是全国不同地区经济增速水平仍表现出明显的差异。从省份看,西藏、云南、陕西、贵州等西部省份仍保持着高速增长,而河北、天津、内蒙古、吉林、辽宁等增速较低。从四大板块看,以东北地区下降最为明显,中西部地区增速较高。同时 2012 年之后不同省份投资回报率也普遍存在递减的情况,如 2001—2011 年北京、天津、江苏、浙江等投资回报率均超过 30%;而 2012—2017 年北京投资回报率降为 23.04%,天津降为 11.8%,江苏降为 20.07%,浙江降为 17.68%。这说明现阶段区域经济潜在增长率下滑,以往以土地财政和区域投资为主的区域经济增长动力与发展方式逐渐减弱,大规模投资、初步加工等忽视质量的传统做法亟待调整,需要结合新的时代条件,加快转型力度,形成新的区域经济增长动力和方式。

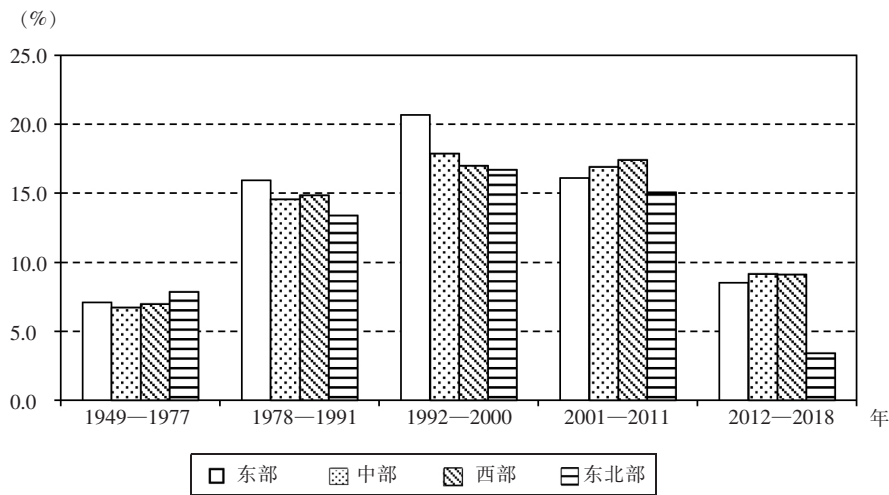


图 2 1949—2018 年四大板块 GDP 增速

资料来源:根据历年《中国统计年鉴》《新中国六十年统计资料汇编》数据计算,表 2 同。

2. 区域经济格局分化加大,南北区域差距显现

党的十八大以来,区域分化呈现总体扩大、板块内部分化明显和南北分化加剧的特点。根据人均 GDP 泰尔指数对区域差距来源的分解(见表 2),虽然区域间差距的占比从 55.4%下降为 47.4%,但中部、西部和东北部的板块内部差距占比都出现了不同程度的上升。与此同时,南北之间的分化加大,2018 年南北经济总量差距是 2013 年的 2.2 倍(如图 3 所示)。在东西差距转向南北差距的趋势下,京津冀协同发展战略实施五周年之际,该地区 GDP 在全国占比不升反降,由 2014 年的 10.3%降至 2018 年的 9.3%;与此同时,长三角和珠三角地区的 GDP 占比则有所提高,长三角地区的 GDP 占比由 2014 年的 20.7%增至 2018 年的 21.3%,珠三角地区的 GDP 占比由 2014 年的 10.8%增至 2018 年的 11.1%。区域分化的持续加大影响了国家发展大局和社会稳定,新时期财富生成与财富分配的空间平衡关系仍然是中国区域战略需要解决的重要任务,区域协调发展是未来中国区域发展的关键着力点和基本方向。

3. 地方保护与市场分割问题突出,空间要素流动受限

中国在市场经济领域取得的重大发展,都与适时推进的政府管理体制改革密切相关(周光辉, 2018)。特别是地方竞争机制被认为是中国经济高速增长的动力源泉(刘世锦, 2018)。1978 年以来,

表 2		人均 GDP 泰尔指数衡量区域差距来源				单位: %
阶段	类别	区域内部差距贡献				四大区域间 差距贡献
		东部地区内部 差距贡献	中部地区内部 差距贡献	西部地区内部 差距贡献	东北地区内部 差距贡献	
1949—1977		64.7	4.0	6.3	2.6	22.4
1978—1991		58.2	5.7	6.9	3.3	25.9
1992—2000		31.9	2.3	11.2	2.7	51.9
2001—2011		28.4	1.2	13.7	1.3	55.4
2012—2018		25.9	3.6	20.7	2.4	47.4

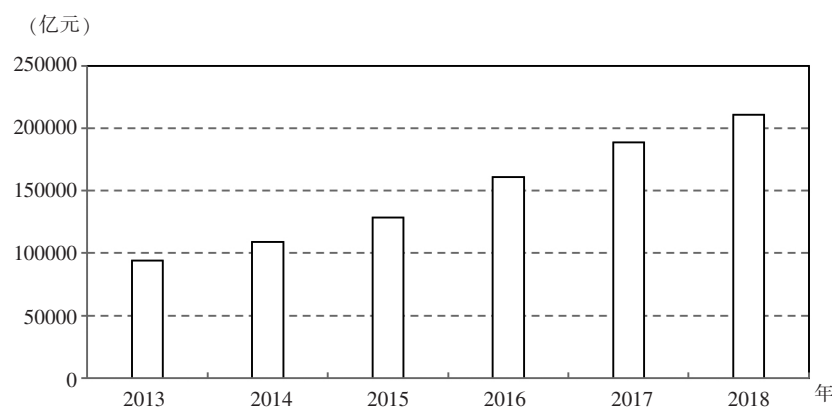


图 3 2013—2018 年南北方 GDP 总量差距

资料来源:根据历年《中国统计年鉴》数据计算。

政府针对传统的中央高度集权的管理体制进行了以“放权让利”为主线的系列改革。在农村,废止了政社合一的人民公社体制,实行政社分开;在城市,将企业所有权和经营权分离,政企权责分开,使经济发展有了基本活力。中央向地方政府放权,实行“分灶吃饭”的财政管理体制,使得地方经济发展逐渐摆脱了中央层面的区域计划,而且地方官员的晋升又与辖区经济发展绩效直接挂钩,二者叠加作用下地方政府投身辖区经济建设的积极性高度释放,相继推出加强辖区基础设施建设、改善投资环境、提供招商便利等系列举措,加之 2000 年后国际资本的大量进入,形成了“政府搭台、企业唱戏”的繁荣图景(刘世锦,2018)。

但单纯以辖区内经济增长水平论英雄的政治晋升锦标赛(周黎安,2004)也催生了“诸侯经济”,导致地方保护和市场分割问题突出。要素资源的稀缺性使得地方政府倾向于本地化发展,市场呈现以行政区划为边界的条块分割,要素流动和市场配置资源的机制被干扰甚至破坏,直接或间接地导致了价格扭曲、产业趋同与重复建设,使得政府不能有效地引导市场在资源配置中发挥决定性作用(刘秉镰和孙哲,2017)。以产业发展为例,现有体制下地方政府作为土地垄断供应者以各种方式大规模批地,各个地方对制造业、建筑业乃至一些快速产生 GDP 和财政收入的产业倾斜,地方产业结构过度“工业化”与“房地产业化”(陶然等,2007)。以开发区建设为例,根据《中国开发区审核公告目录》(2006 年版)和《中国开发区审核公告目录》(2018 年版),开发区筹建的个数在各板块、省份、城市都出现增长(如图 4 所示)。趋同的招商政策与有限的要素资源之间的矛盾凸显,导致市场机制难以发挥作用,埋下了资源利用效率低下等诸多隐患。中国的地方竞争机制既在经济增长中发挥了重大作用,也导致寻租出现、发展范式存在缺陷。转入高质量发展阶段,中国地方竞争机制仍然起着主

导性作用,不能丢,不该丢,也丢不掉(刘世锦,2018)。消除“一亩三分地”的思维定式,消减条块分割与市场分割带来的负面影响,改良 GDP 挂帅的局限性,争取在更高层次和更大范围实现资源整合,这将成为未来改革的关键问题。

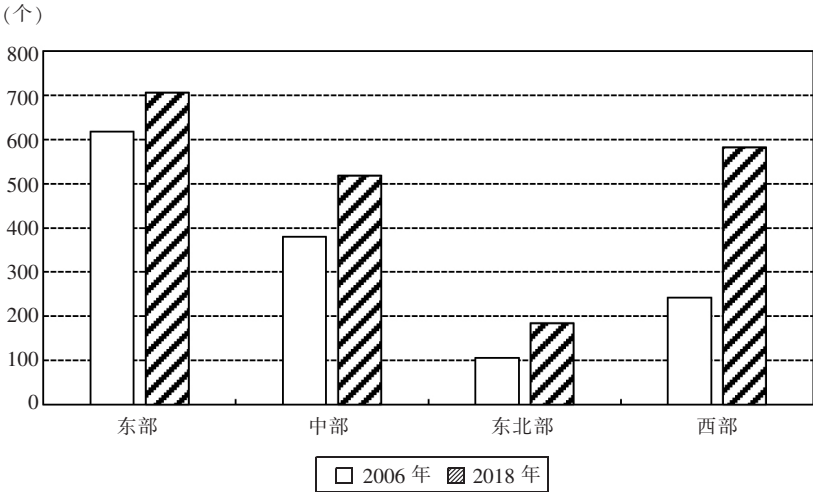


图 4 2006 年和 2018 年四大板块开发区数量

资料来源:根据《中国开发区审核公告目录》(2006 年版,2018 年版)计算。

4. 资源承载力不足,资源环境的约束矛盾日益加剧

中国工业迅猛发展,从工业化初期阶段进入到工业化后期阶段(黄群慧,2018),但也付出了巨大的资源环境代价,目前资源与环境的承载力不足已经成为进一步发展的最大瓶颈(杜雯翠等,2014)。

(1)人均自然资源紧缺,资源承载力不足。资源承载力不足可以体现在两大方面:一是区域自然资源能够供养的人员规模。对中国主要地区的测算显示,中国资源承载力呈现结构性失衡,其中,东部地区超载 9905 万人,而中西部和东北地区则富余 1.2 亿人(陈英姿,2009);二是自然资源的可持续利用程度或紧缺程度。以水资源为例,中国目前有 16 个省份人均水资源量低于 1000 立方米,属于重度缺水;有 6 个省份人均水资源量低于 500 立方米,属于极度缺水。全国 600 多个城市中有 60%以上供水不足,其中,1/6 严重缺水。如果不对现有水资源进行有效管理,到 21 世纪中叶,中国人均水资源量将接近 1700 立方米的缺水警戒线,水资源短缺形势将更为严峻。

(2)环境污染严重。水体污染、大气污染是当前中国面临的最紧迫的环境问题。中国河流、湖泊、水库、近海海域的污染呈现总体上升态势,其中,水库、湖泊的污染速度超过同期经济总量增长速度或与之持平,这折射出中国经济增长的水环境代价(张晓,2014)。地下水方面,2017 年全国 5100 个监测点的地下水水质评价结果显示:优良、良好和较好级占比 33.4%,较差级占比 51.8%,极差级占比 14.8%。尽管治理工作在积极推进,但水污染形势依然严峻。大气方面,京津冀、长江三角洲、珠江三角洲、山东半岛等地区,复合型大气污染严重;辽宁中部、成渝、海峡西岸等地区,复合型大气污染问题开始显现。2018 年,海南、浙江、广东、广西、西藏、贵州、辽宁、湖南、湖北、青海、吉林、安徽、山东、福建、河北、江苏、云南和江西 18 个省份和上海、重庆、深圳 3 个城市空气优良,其他省份空气污染问题严峻。

(3)国土开发的约束矛盾逐渐显现。①经济布局与土地供需矛盾。当前“胡焕庸线”东侧贡献中

国GDP的95%,且全国97%的开发区聚集于此,但中国的土地供应总量增长持续收紧,有效的土地供给不足。2003年后土地供应增量开始向中西部倾斜(陆铭等,2015),涌现出房价高涨等系列问题,而中西部对增量土地开发利用不到位,拉低了整体土地资源配置效率。②土地利用结构失衡。城乡建设用地不断扩张,挤压了农业和生态用地。2000年以来东部地区土地利用效率明显高于中西部地区(李辉,2016;李菁等,2017),如京津冀、珠三角、长三角等地区国土开发强度接近或超过资源环境承载能力,而中西部潜力较大的地区却开发不足。③土地利用质量低下。基础设施重复建设与不足问题并存,单位面积GDP产出与发达国家存在明显差距,同时资源闲置、浪费和错配问题严重。过度强调重工业化发展产生了不可逆的土壤污染。截至2016年底,全国水土流失、沙化和石漠化面积分别达295万平方千米、173万平方千米和12万平方千米^①,使中国原本就紧张、失衡的国土开发局面雪上加霜。

5. 城镇化发展速度过快,大城市病与中小城市功能性萎缩并存

新中国成立以来,中国的城镇化取得了实质性进展,城镇化率从17%提高到58.5%(如图5所示),城镇人口净增加3亿多。城乡二元经济结构下,城镇化以解决农村发展和农民致富问题为重点,发展思路历经了“大城市发展→小城镇发展→解决农民工问题→推行新型城镇化”的演进过程。

工业化快于城镇化、土地城镇化快于人口城镇化加剧了城镇化问题。中国“工业化超前”而“城镇化滞后”(周其仁,2012)。全球平均城市化率是工业化的2倍左右,而中国现阶段城镇化与工业化的比率在0.8左右,尽管这一比率呈增长态势,但远低于全球平均水平。中国庞大的农村人口基数以及长期扶持重工业的发展思路在很大程度上造成了这一局面,使得城乡、收入、区域三大差距突出。土地城镇化与人口城镇化失调。2000—2015年,全国城镇建成区面积增长113%,同期城镇人口增长约59%。城市土地的扩张并没有为不断进入城市打工的迁移人口提供生活用地,而是主要为以开发区为主体的生产建设提供用地和既有城市居民住房改善提供生活用地(陶然等,2007)，“摊大饼式”的城市扩张模式加剧了城市病。

大城市病与中小城市功能性萎缩并存局面大致成型于21世纪初期,并愈演愈烈。1998—2003年放开农民进城的户口管理制度限制、给予农民工在城市中应该享受的公共服务待遇以及尽最大可能减少外来人口歧视等改革,使得大量农民与土地解绑,并以农民工的身份流向就业机会多、工资待遇高、公共服务好的城市。一方面,人口净流入地区在规划管理、基础设施建设等方面没有有效跟进,致使城市宜居度明显下降,拥挤、住房紧张、交通堵塞、环境污染等“膨胀病”暴露;另一方面,人口净流出地区没有做出经济发展模式的及时调整,致使城市功能大幅萎缩,资源枯竭、产业发展滞后等“落后病”显现。“六普”时期,中国2.3亿的流动人口中80%集中在东部大城市。

解决大城市过度开发和中小城市发育不全的困境,最佳路径是推动以大城市为核心的城市群建设,构建多中心城市网络体系,在城市群尺度合理布局特大城市、中小城市、小城镇、乡村,实现生态、集约式发展。

6. 区域开放程度差异较大,区域开放布局与开放质量亟需提升

新中国成立70年以来,中国已经从较为落后的半封闭国家发展成为开放型经济大国,但是中国的区域经济开放却依然表现为不充分、不平衡的特征,重点体现在区域开放布局与区域开放质量两个方面。①区域开放布局有待优化。东部地区处于区域对外开放的前沿,而中西部地区经济开放度仍处于较低水平。尽管国家不断加大对中西部地区开放发展的支持力度,但是西部地区的对外贸易额、利用外资规模占全国的比重不足8%,区域对外开放不平衡的格局仍未改变。另外,当前的区

① 数据来源:全国国土规划纲要(2016—2030年)(国发[2017]3号)。

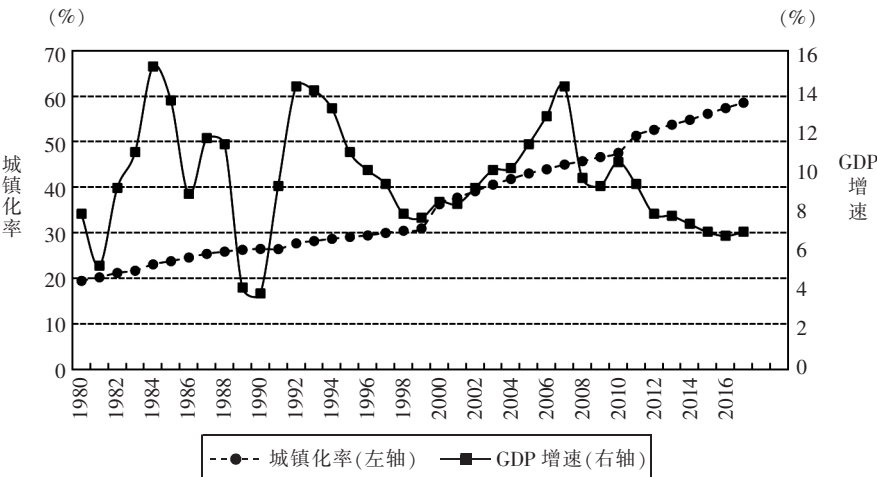


图 5 中国城镇化率与 GDP 增速对比

资料来源：根据历年《中国统计年鉴》数据计算。

域开放以陆上开放为主，中国海岸带区域发展缺乏统一管理机制，尤其表现为区域海洋产业缺乏有效的区域规划和整体布局，海洋环境保护与修复以及海域使用权证与土地使用权证的转换等问题突出，区域统筹与陆海联动不足。②区域开放的质量有待提升。从对外贸易质量看，出口贸易中低技术、低附加值产品所占比重过高，参与全球价值链的位置总体偏向低端，在服务贸易领域的国际竞争力不强。从对外投资质量看，随着中国对外开放水平的提高，中国在引进外资的同时，资本开始走向海外投资。截至 2016 年末，中国对外直接投资存量攀升至 13573.9 亿美元，居全球第六位。投资分布在全球 190 个国家或地区，覆盖全球超过 80% 的国家或地区（吴昊等，2018）。但是由于企业对外投资缺乏风险评估以及盲目投资等问题，投资效益水平并不显著。整体看，区域开放的国际化程度目前依然处于较低的水平。

四、中国区域经济发展的未来展望

70 年中国区域经济发展历程表明：①区域经济战略始终从属于国家经济发展战略；②区域要素流动与空间格局调整是区域经济发展的重点内容；③中国经济处于新的发展时期，外部经济环境正在发生深刻复杂变化，寻找新动能、加快经济转型，跨越中等收入陷阱成为重要目标。这些新情况正在深刻影响着区域经济增长的速度、方式与方向，使区域经济呈现出新要求、新特征与新趋势。这些基本认识构成了中国区域经济发展的多重背景，也将使区域经济发展既面临新的挑战，也充满新的机遇。

1. 区域战略在国家发展中的地位日益提升，由从属型向主动型转变

经济发展从来都是地区性的现象（金碚，2019）。改革开放后的国家区域政策引致了沿海开放地区的率先崛起，带动了中国经济持续高速发展。20 世纪 90 年代以来，分税制和地方政府绩效考核指标推动下，区域战略的作用与地位进一步提升。而上述区域发展战略都是在国家改革开放的大框架下展开的，从属于中国由计划经济向市场经济过渡阶段的总体改革范畴。近年来内外部环境发生了巨大变化，普遍采用的改革红利、人口红利和资源导向型增长驱动下的区域发展模式难以为继。需要各地区在已有发展基础上寻找适合自身的创新型发展道路。这就使得中国区域战略由原来的

从属型演变成了互动型,进而向主动型转变。面对国际关系变化和深化改革的任务,区域战略将呈现新的特点:①区域战略中新一轮的主动试验和试点将逐步增多,区域战略通过各类试验,进行主动调整的可能性增加;②区域战略的创新性将明显提高,内外部环境的变化使得区域战略无法重复以往的传统路径,探索性和创新性将大大提高;③区域战略的弹性和动态性将大大增加,战略的调整空间将加大,当前在三大战略和四大板块基础上,进一步增加了粤港澳大湾区、长三角一体化、海南自贸港、西部陆海通道、深圳中国特色社会主义先行示范区等很多新的战略着力点,这些都是对已有区域战略的弹性调整。

2. 增长方式出现新调整,区域经济从高速增长转向高质量发展

以往区域的财富生成主要立足于 GDP 的规模化,强调低成本和高产出,主要路径是各类经济功能区、招商引资等。随着经济增速的下降,传统要素的边际效用正在递减,“凯恩斯魔咒”和“增长的魔咒”相继出现,解决区域财富生成的问题日益重要,打造区域经济新高地的任务十分迫切。全国各地过剩产能出现、资源环境问题频发、地方债务风险增大,迫切要求从追求规模、过度竞争和粗放发展为主的区域经济增长方式转向以提高质量为主的区域经济增长方式,将创新、质量、效益等作为重点。

面对高质量发展要求,区域经济发展在具体目标、作用对象、方式方法等方面均需进行诸多调整。就目标而言,以往区域经济发展以经济规模为主要目标,其经济发展内涵以 GDP 的快速增长和人民群众的衣食需求为主;而未来则强调经济质量的提升,经济、社会、生态等综合需求的满足,强调民众的幸福感、获得感与体验感。就作用对象而言,以往区域经济发展更多侧重于对高速增长极发展模式的复制;而未来针对增长问题,更强调创新式和独特式发展,其中,东部沿海地区创新发展、中部地区的产业升级、西部地区的脱贫攻坚、东北地区的转型发展等都需要加快探索。各地将在绿色发展、社会保障、居民收入、医疗改革、教育公平等多方面进行全面谋划。就方式方法而言,以往区域经济发展中,更强调区域基础设施建设、园区土地开发等;在高质量发展的要求下,环境保护、创新发展、网络化共享、公共服务联通等新的区域发展方式方法将不断出现。

3. 区域不平衡呈现新动向,区域协调发展从经济差距的缩小转向人的全面均衡发展

改革开放以来以效率优先为特征的富民战略在快速形成财富积累的同时,也产生了三大差别等负面影响,严重影响了中国经济发展的平衡性、协调性和可持续性。1999年西部大开发战略标志着区域协调发展战略导向的开始,此后陆续提出中部崛起和振兴东北老工业基地,2006年“十一五”规划提出实施区域发展总体战略。为积极应对国内外复杂的发展环境与格局变化,党的十九大从决胜全面建成小康社会、开启全面建设社会主义现代化国家新征程的新要求出发,明确提出“坚定实施区域协调发展战略”。新时代区域协调发展战略上升为国家重大战略,是化解新的社会主要矛盾的重大举措,也是实现中国梦和两个一百年奋斗目标的重大部署。

近年来,由于中国区域发展呈现板块间分化凸显、板块内部分化明显和南北分化加剧的新特点,区域协调发展将会从以东西平衡为重点,转向东西与南北平衡并重的协调目标。与此同时,区域协调发展的空间尺度进一步细化,在四大板块的基础上陆续提出“一带一路”倡议、京津冀协同发展战略、长江经济带建设战略、长三角一体化战略、粤港澳大湾区等大尺度支撑带,既为新时期的新经济增长极培育提供了顶层设计与空间载体,也为促进南北平衡、东西平衡提供了着力点,这为打破公平与效率之间的悖论、实现兼顾公平与效率的双重导向提供了可能性。

随着中国社会主要矛盾的转变,区域协调发展的内涵不仅需要注重传统意义的区域间和区域内经济落差缩小,更需要注重人的全面均衡发展,以人民生活水平相当、基本公共服务均等化以及

基础设施通达程度比较均衡为目标等。新时代区域协调发展战略结构体系更加多元化,涵盖四大板块、重点地区、城镇化与城乡融合、陆海统筹、欠发达地区扶贫与乡村振兴等多个维度,致力于构建连接东中西、贯通南北方的多中心、网络化、开放式的区域开发格局,不断缩小地区发展差距。在不平衡与不充分发展相互交织的现实条件下,中国区域协调发展战略不仅是为解决地区间公平问题而做出的制度安排,也应承担起增长任务,向区域协调要红利已经成为新时代高质量发展的重要路径。

4. 中央、地方政府和有效市场之间的关系亟待调整,央地关系面临二次改革与制度性突破

以往区域经济快速发展的重要前提是改革开放以来推行的一系列制度改革。这些制度改革使区域经济发展中土地、劳动力、技术等要素流动加强,释放了区域市场的活力,其中,以财政税收改革和土地改革等为主调整中央、地方政府和市场关系的制度设计和制度创新发挥了重要的作用。改革开放后,中国的区域经济制度围绕富民的目标,沿着促进要素流动、放开价格、搞活企业的方向进行市场制度建设。未来,中国经济从总量扩张阶段转向质量提升阶段,转型过程中结构性矛盾突出。为解决这些矛盾就需要调整相应的制度安排。这不可能是对以往政策的小修小补,而是需要从现代经济体系的高度,构建有利于新时期区域发展的系统制度顶层设计,强调新时期在区域财税、土地、金融、投资、贸易、商品等方面的重大体制机制创新。例如,改革制约“央地关系”“地地关系”等重大治理关系的体制机制,建立既能够充分发挥市场机制的决定性作用,又能体现政府调控能力的体制机制;通过促进形成更强大的国内市场,加快市场从分割走向一体化;通过深化农村土地制度改革,加快农业劳动人口的转移;通过推动更大规模的减税降费,加快区域微观主体企业的发展和资金要素的流动;加快住房长效机制的建设,明确地方政府主体责任,完善住房市场体系和住房保障体系;妥善处理地方债务风险,加大金融部门的区域风险调控,等等。未来必须向改革要动力,向市场要活力,加强市场微观主体与区域发展环境、区域组织分工与资源分享等方面的制度突破与创新,强化竞争政策的基础性地位,营造公平竞争的制度环境,促进区域经济健康发展。

5. 新技术革命将重构区域竞争力,区域新经济发展步伐加快

纵观世界经济发展周期,不难发现,每一次全球性经济危机之后都通常伴随着技术革命的出现。自 2008 年世界金融危机之后,以互联网、人工智能、大数据为主要内容的信息革命正在全球推进,改变着人类生产与生活方式。互联网经济实现持续逆势增长,上网用户人数增速超过国家 GDP 增速的 5 倍,并出现了移动支付、电子商务、网络社交、数字贸易、智能制造等诸多新经济新业态。互联网与数字经济、智能经济所蕴含的新动能正在向各个领域渗透,促进产业结构转型与升级。未来区域新经济将可能在如下方面快速推进:①区域产业将从“打造集群”转向“打造平台”。区域增长方式开始表现为服务的规模收益递增和信息的网络化交换在实体和虚拟空间上的聚集与分散。以集聚经济为主的空间增长模式将向平台型企业引领的网络化增长模式转变。②创造新的区域生活方式。随着新技术革命在区域经济中的渗透,劳动力、资本、技术等要素的空间共享加大,数字化生存、社交网络、智能家居和智能社区等不断涌现。③政府区域治理方式与手段也将出现重大变革。区域治理的数据库、云平台、社会计算平台、人工智能系统等的建设与开发,将全面提升政府区域治理中科学决策和科学治理的能力。④不同区域将形成各具特色的数字经济形态,并可能推动区域数字新经济的融合发展。在华北、东北、华东、华南、华中等地区,“数字经济+金融”行业优势明显,华东地区的“数字经济+旅游”表现较为抢眼,华北地区的“数字经济+教育”发展最优,“数字经济+餐饮”具有特色等。

6. 区域经济增长的资源环境硬约束日益明显,区域绿色生态发展将出现实质性推进

随着资源环境硬约束的加强,生态文明建设被纳入现代化建设的总体布局中,传统的资源导向型增长模式以及以生态环境破坏为代价的区域发展方式已被叫停,取而代之的是环境友好型的发展模式,坚持节约资源和保护环境已经成为基本国策。《生态文明建设目标评价考核办法》《绿色发展指标体系》《生态文明建设考核目标体系》等指标体系正在成为各地生态文明建设绩效的硬指标。另外,民众的健康意识、环保意识不断增强,对绿色生态生活表现出了更大的热情。铺张浪费、过度消费、破坏环境卫生等不良行为开始受到抵制,节约适度、绿色低碳、文明健康的生活方式受到欢迎。近年来,生活废弃物分类处理得到公众的积极响应,正在成为现代城市新的生活时尚。在这种背景下,区域绿色生态发展不仅是政府层面的被动倒逼,更具备了广泛的微观基础,因此,未来区域生态环境发展将会呈现实质性推进。包括:①绿色生态修复,如城市生态修复、城市修补工作等;②绿色生态机制建设,如区域生态补偿机制建设、区域资源产品定价机制建设等;③绿色生态治理,污染治理中公私合营模式的利用;④生态链条建设,如废弃物的区域生态处理链条建设,废弃、分类、回收、储运、管理、再利用工作等多层面的链条完善工作等。

7. 中国城镇化道路日益成熟,新型的城市群空间结构将成为重要支撑

作为一个土地资源相对短缺的人口大国,中国的城镇化只能由各具特色的城市群来承担,才能满足未来3亿人口的转移需求。随着城镇化道路的推进,区域空间载体将从点块状和圈层状,转向多极点、网络化、连绵带的城市群建设。“一带一路”、京津冀协同发展、沿长江经济带、长三角一体化、粤港澳大湾区等都是呈现群带状。未来,以高质量城市群为重点,在规模扩大、结构优化、功能提升上均会呈现不同程度的改善:①城市群的规模将会不断扩大。在GDP总量上,长三角城市群的GDP遥遥领先,京津冀与珠三角体量基本相当,西南成渝其次,西北关中最低。未来五大城市群的规模都将明显提升,例如,京津冀地区按照世界级城市群的发展目标,经济总量至少要达到目前的2.5倍。除经济总量外,城市群人口规模也将会有明显的增长。②城市群的空间结构将进一步优化。大中小城市协调发展是城市群空间结构的重要方面。在空间结构上,将更加充分发挥核心城市在经济、金融、管理等方面的增长引领作用;周边多层次功能性城市将通过人口、资金、技术等资源要素的流动,形成层次有序的城市群空间规模体系。周边科学布局若干中小城市,以缓解大城市人口过度拥挤的现象,形成人口合理分布、多层次城市优化布局的城市群空间格局。③城市群的服务功能将更加优化。未来城市群的核心城市将提升区域产业发展、创新创业、信息处理、文化、教育、国际交流等多种服务功能。周边多层次功能性城市将优化生产与服务能力,发挥已有优势产业基础,形成高端、高质、高新化的产业结构。城市群将更加依托轨道交通等基础设施建设功能联通分散单元,形成有联系的城市群功能分工体系。

8. 区域开放力度逐步加大,将形成陆海内外联动、东西双向互济的空间开放新格局

中国区域经济70年的发展历史是区域经济不断开放的历史。实践证明,开放有助于利用全球市场、激发市场活力、比较优势互补。党的十九大报告提出要“推动形成全面开放新格局”,未来“十四五”规划也会涉及中国对外开放的长期战略。经过几十年的发展,中国的开放形式存在明显的区域落差。其中,东部地区早期实行“引进来”发展战略,已经融入了全球产业链,并逐步发展出“走出去”的能力。东部地区的资源利用模式也由“利用西部资源”发展至“利用全球资源”。中西部依然以吸引或引进为主,中部实现“走出去”的不多,西部更少。其中原因是,中国西部地区发展水平相对落后,与周边接壤国家发展水平差异不大,周边国家市场也相对较小。未来开放程度较高的东部地区面临发展空间与成本的压力,中西部地区虽已实现开放,但其内生吸引力相对不足,因此,一方面,

未来西部地区的开放与东部将形成不同的路径。东部地区以深化开放为主,并加快从国内走向国际的过程,西部地区则加快引进实现平衡发展,借助“一带一路”倡议的引领,中西部地区进一步成为联动式开放的纽带,将不断缩小东西部差距。另一方面,形成陆海内外联动、东西双向互济的开放新格局是“十四五”时期深化对内改革的重要支撑。中国在传统内陆经济基础上,将更加充分地借助海洋优势,推动陆地优势,并加快东西联动,在项目建设、开拓市场、金融保障、政策对接等方面上下功夫,推动教育、科技、文化、医疗、商业、体育、旅游、卫生等领域交流蓬勃开展。此外,充分发挥“一带一路”的轴带联动作用和自贸区、自贸港等特殊区域的点面辐射作用,培育带动区域发展的开放高地。重点在区域产业链形成、深化开放质量、对接国际规则、统筹双边和多边区域合作、加快投资环境一体化等方面加快步伐。区域开放型经济体制的相关政策创新将不断出现,在对外商投资区位转移后的区域经济合作方式、优惠性政策设计等方面可能出现突破。

〔参考文献〕

- [1]安树伟. 改革开放 40 年以来我国区域经济发展演变与格局重塑[J]. 人文杂志, 2018,(6):1-10.
- [2]蔡昉. 中国经济增长如何转向全要素生产率驱动型[J]. 中国社会科学, 2013a,(1):56-71.
- [3]蔡昉. 理解中国经济发展的过去、现在和将来——基于一个贯通的增长理论框架[J]. 经济研究, 2013b,(11):4-16.
- [4]蔡昉. 中国经济改革效应分析——劳动力重新配置的视角[J]. 经济研究, 2017,(7):4-17.
- [5]蔡昉. 中国农村改革三十年——制度经济学的分析[J]. 中国社会科学, 2008,(6):99-110.
- [6]陈栋生. 区域经济学研究的新起点[M]. 北京:经济管理出版社, 1991.
- [7]陈栋生. 区域经济学[M]. 郑州:河南人民出版社, 1993.
- [8]陈秀山,孙久文. 中国区域经济发展问题研究[M]. 北京:商务印书局, 2007.
- [9]陈英姿. 中国东北地区资源承载力研究[D]. 长春:吉林大学博士论文, 2009.
- [10]杜雯翠,朱松,张平淡. 我国工业化与城市化进程对环境的影响及对策[J]. 财经问题研究, 2014,(5):22-29.
- [11]黄群慧. 改革开放 40 年中国的产业发展与工业化进程[J]. 中国工业经济, 2018,(9):5-23.
- [12]简新华,叶林. 改革开放前后中国经济发展方式的转变和优化趋势[J]. 经济学家, 2011,(1):5-14.
- [13]姜春海. 中国乡镇企业发展历史回顾[J]. 乡镇企业研究, 2002,(2):9-12.
- [14]金碚. 中国经济发展 70 年的区域态势[J]. 区域评论, 2019,(4):1-7.
- [15]金相郁. 中国区域经济发展不平衡与协调发展[M]. 上海:上海人民出版社, 2007.
- [16]李辉. 土地资源配置、利用效率与区域经济增长[D]. 长沙:湖南大学博士论文, 2016.
- [17]李菁,胡碧霞,匡兵,陈丹玲. 中国城市土地利用效率测度及其动态演进特征[J]. 经济地理, 2017,(8):162-167.
- [18]林毅夫,陈斌开. 发展战略、产业结构与收入分配[J]. 经济学(季刊), 2013,(4):1109-1140.
- [19]刘秉镰,孙哲. 京津冀区域协同的路径与雄安新区改革[J]. 南开学报(哲学社会科学版), 2017,(4):12-21.
- [20]刘世锦. 中速平台与高质量发展[M]. 北京:中信出版社, 2018.
- [21]陆铭,张航,梁文泉. 偏向中西部的土地供应如何推升了东部的工资[J]. 中国社会科学, 2015,(5):59-83.
- [22]陶然,袁飞,曹广忠. 区域竞争、土地出让与地方财政效应:基于 1999—2003 年中国地级城市面板数据的分析[J]. 世界经济, 2007,(10):15-27.
- [23]汪海波. 新中国工业经济史[M]. 北京:经济管理出版社, 1986.
- [24]汪海波. 新中国工业经济史(1949.10-1957)[M]. 北京:经济管理出版社, 1994.
- [25]王志远. 西部的开放与开放的西部:邓小平“两个大局”战略三十年[J]. 新疆财经大学学报, 2018,(3):20-27.
- [26]魏后凯. 中国区域政策——评价与展望[M]. 北京:经济管理出版社, 2011.
- [27]魏杰,张宇. 市场经济与公有制体制改革[J]. 经济研究, 1993,(3):26-31.
- [28]吴昊,陈志恒,王皓,廉晓梅,佟新华. “推动形成全面开放新格局”笔谈[J]. 东北亚论坛, 2018,(3):3-23.
- [29]吴敬琏. 中国经济改革进程[M]. 北京:中国大百科全书出版社, 2018.

- [30]徐宪平. 国家发展战略与宏观政策[M]. 北京:北京大学出版社, 2018.
- [31]杨伟民. 贯彻中央经济工作会议精神推动高质量发展[J]. 宏观经济管理, 2018,(2):13-17.
- [32]杨宜勇,范宪伟. 土地资本化背景下中国特色“以地谋发展”模式论析[J]. 中州学刊, 2018,(8):24-30.
- [33]张晓. 中国水污染趋势与治理制度[J]. 中国软科学, 2014,(10):11-24.
- [34]周光辉. 构建人民满意的政府:40年中国行政改革的方向[J]. 社会科学战线, 2018,(6):10-21.
- [35]周黎安. 晋升博弈中政府官员的激励与合作——兼论我国地方保护主义和重复建设问题长期存在的原因[J]. 经济研究, 2004,(6):33-40.
- [36]周黎安. 中国地方官员的晋升锦标赛模式研究[J]. 经济研究, 2007,(7):36-50.
- [37]周其仁. 中国城市化还很低[J]. 理论学习, 2012,(10):42.
- [38]朱玲,何伟. 工业化城市化进程中的乡村减贫 40 年[J]. 劳动经济研究, 2018,(4):3-31.
- [39]Li, H. B., and L. A. Zhou. Political Turnover and Economic Performance: The Incentive Role of Personnel Control in China[J]. Journal of Public Economics, 2003,89(9):1743-1762.
- [40]Xu, C. G. The Fundamental Institutions of China's Reforms and Development[J]. Journal of Economic Literature, 2011,49(4):1076-1151.

70 Years Review of China's Regional Economic Development and Its Prospect

LIU Bing-lian¹, BIAN Yang², ZHOU Mi¹, ZHU Jun-feng²

(1. College of Economic and Social Development of Nankai University, Tianjin 300071, China;

2. School of Economics of Nankai University, Tianjin 300071, China)

Abstract: The summary of China's regional economic development in the past 70 years cannot be based on the discussion of regional phenomena as a matter of fact, but should be based on a broader range of economic development, transformational background, and the environment of the times to restore the historical process of economic development and form a logically consistent theoretical framework. Only by understanding the regional economic development of China from the height of the overall economy of China can we objectively evaluate the merits and demerits of the regional economy in the past 70 years and make a useful outlook for the future. China's regional economic development is the result of linkages between the internal and external environment, national strategy, institutional change and regional strategy. After the founding of the People's Republic of China, under the three national strategies of establishing a country strategy, enriching the people's strategy and strengthening the country's strategy, China presented different spatial patterns and regional characteristics, and has formed five major stages: the regional planning regulation period, the regional growth pole incubation period, the regional growth mode construction period, the regional economic relationship adjustment period and the regional economic structure restructuring period. In order to solve many problems encountered in the current regional economy in China, mainly guided by high quality development in the future, China's regional economy will further promote regional strategic flexibility, promote spatial economic growth, accelerate regional coordinated development, adjust regional multi-relationships, promote regional new economies, build regional green ecology, optimize urban agglomeration spatial structure, and expand regional openness.

Key Words: regional economic development; 70 years review; national strategy; regional strategy

JEL Classification: R11 R58 P20

[责任编辑:王燕梅]