

“十四五”时期中国区域发展战略与政策

魏后凯, 年猛, 李 玟

[摘要] “十三五”时期,在国家区域发展战略和政策的积极推动下,东部地区经济转型升级加快,中西部地区经济增长呈现良好势头,老少边穷地区经济获得较快增长,区域之间发展的协调性进一步增强。尽管中国区域协调发展成效显著,但也面临南北经济增长不平衡、区域创新能力差距较大、基本公共服务均等化任重道远、蓝海经济发展缓慢等问题。统筹推进区域协调发展与区域高质量发展,构建更高质量、更有效率、更加公平、更可持续的区域高质量协调发展新格局,是当前中国区域发展的核心任务。从寻求区域协调发展到追求区域高质量协调发展,不仅体现了区域发展理念的变革,也适应了当今中国区域发展转型的需要。为促进区域高质量协调发展,“十四五”期间,中国应继续以四大板块战略为基础,以重点带区战略为骨架,统筹各大板块和带区发展,深化完善“4+X”区域发展总体战略,推动形成点线面结合的国家区域发展战略体系;以构建横跨东中西、连接南北方的“三横三纵”国土空间开发主架构,建立以城市群和都市圈为主要载体的增长极网络,以及制定实施国土空间开发负面清单制度为重点,进一步完善国土空间治理体系;加快“C”形沿边开放经济带建设,进一步加大内陆开放力度,全力培育三大海洋经济区,推动形成陆海统筹以及沿海、沿边和内陆三线协调的全域开放格局。在此基础上,还应积极帮助东北地区实现脱困振兴,大力培育中西部地区先进制造业基地,制定实施相对贫困地区扶持政策,加快推进现代基础设施一体化。

[关键词] “十四五”规划; 高质量发展; 区域协调发展; 区域政策

[中图分类号]F120 **[文献标识码]**A **[文章编号]**1006-480X(2020)05-0005-18

DOI:10.19581/j.cnki.ciejournal.2020.05.012

一、引言

当今中国区域发展面临两大核心主题,即区域协调发展和区域高质量发展。长期以来,学术界对中国区域协调发展问题进行了多领域、多层次、多视角的大量研究,新中国区域发展实践也基本上是围绕如何探寻区域协调发展而展开的,虽然这期间也走过一些弯路。总体上看,新中国成立以来,中国区域经济发展经历了从平衡发展,到向东倾斜的不平衡发展,再到协调发展的重大战略转变,目前已经逐步探索出一条具有中国特色的多元、渐进式的区域协调发展道路,在区域协调发展方面取得了显著成效(魏后凯,2019)。党的十九大将区域协调发展战略列为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七大战略之一,并将其写入大会通过的《中国共产

[收稿日期] 2020-03-22

[作者简介] 魏后凯,中国社会科学院农村发展研究所所长,研究员,经济学博士,中国社会科学院大学教授、博士生导师;年猛,中国社会科学院农村发展研究所副研究员,经济学博士;李玟,中国社会科学院农村发展研究所助理研究员,理学博士。通讯作者:年猛,电子邮箱:lemon11875@163.com。

党章(修正案)》中。在党的十九大报告中,虽然包括区域协调发展战略在内的七大战略是在论述“全面建成小康社会决胜期”时提出来的,但这些战略实际上均是支撑全面建设社会主义现代化国家的长期战略。在两个阶段目标中,中央明确提出到2035年,城乡区域发展差距显著缩小,基本公共服务均等化基本实现;到2050年,全体人民共同富裕基本实现(习近平,2017)。因此,区域协调发展战略将成为中国的一项长期发展战略。

与区域协调发展研究不同,区域高质量发展是近几年才蓬勃兴起的一个新的核心主题。尽管学术界很早就在使用“高质量发展”这一概念,但中央明确提出高质量发展却是最近几年的事情。2017年10月,习近平总书记在党的十九大报告中明确提出了中国经济“已由高速增长阶段转向高质量发展阶段”的重要判断,并把“更高质量、更有效率、更加公平、更可持续”作为未来发展的目标(习近平,2017)。此后,学术界掀起了深入开展高质量发展研究的热潮,有关区域高质量发展方面的研究也日渐增多。很明显,区域高质量发展为中国高质量发展提供了多种路径选择,对全国实现高质量发展提供了有力支撑(金碚,2018)。全国实现高质量发展必然要求每一个区域都能够实现高质量发展。由于中国各区域之间的自然条件、经济发展基础显著不同,决定了各区域实现高质量发展的方式和路径也不尽相同。多样化、高质量的区域经济格局为中国实现高质量发展提供了多种模式、多种路径和多条道路选择,可以避免由于过度依赖单一发展路径而面临转型失败的风险。特别是,由于低质量发展引发的问题最终会凸显为发展的不平衡和不充分,表现在区域方面就是东部沿海地区与其他地区发展差距较大(高培勇等,2019)。

区域协调发展与区域高质量发展是相互促进并紧密联系在一起。一方面,区域协调发展本身就是高质量发展的重要内容之一,也是实现高质量发展的重要途径;另一方面,随着中国经济向高质量发展转型,这种转型也对区域协调发展提出了新的要求。可以说,高质量发展的要求为未来区域协调发展规定了方向。在当前新的形势下,有必要将高质量发展理念融入区域协调发展战略中,在区域协调发展与区域高质量发展之间建立联动和衔接机制,推动形成区域高质量协调发展的新格局,为中国全面建设社会主义现代化强国提供重要支撑。因此,统筹推进区域协调发展与区域高质量发展,积极探索符合中国国情的区域高质量协调发展之路,应当成为“十四五”时期乃至今后相当长一段时期内中国区域发展的主基调。从理论上讲,相同的区域发展协调度在不同发展水平下将具有多重解。例如,区域收入差距是衡量区域协调发展水平的重要指标之一。改革开放以来,中国四大区域人均地区生产总值(GRP)相对差距大体呈现出倒“U”型变化,其中,东部与西部地区间相对差距系数1982年为45.0%,2003年达到顶峰63.0%,2016年又下降到45.1%(魏后凯,2019)。虽然1982年和2016年两个年份几乎处于同一相对差距水平,但其发展质量显然是不同的。很明显,在新常态下,中国需要的不是那种低水平的区域协调发展,而是兼具高质量、高效率、公平和可持续性等特征的区域高质量协调发展。当然,也有学者把它理解为高质量区域协调发展(蔡之兵,2018)。从寻求区域协调发展到追求区域高质量协调发展,不仅体现了区域发展理念的变革,也适应了当今中国区域发展转型的需要。

党的十八大以来,面对国内外发展环境的重大变革,中国经济发展进入新常态,区域经济发展也面临新的问题,例如,南北差距日益成为新的关注点、区域创新能力差距较大等,这些问题目前已经得到学术界以及政府有关部门的普遍关注,需要在“十四五”规划中予以高度重视,并针对新问题制定新对策。从当前全国经济发展趋势看,为适应经济发展新常态和加快建设现代化经济体系,中国经济需要由依靠要素驱动的高速增长阶段转向以科技创新为主要驱动力的高质量发展阶段,这种转变也对今后尤其是“十四五”时期的区域发展战略提出新的要求,区域经济布局也需要进行新

的调整(肖金成,2019)。早在2019年8月,习近平总书记在中央财经委员会第五次会议上就明确指出:“要根据各地区的条件,走合理分工、优化发展的路子”,推动“形成优势互补、高质量发展的区域经济布局”(习近平,2019)。这种区域高质量协调发展格局将为全国总体实现高质量发展提供重要支撑。因此,“十四五”时期应围绕形成区域高质量协调发展新格局,对中国区域发展战略进行调整并提出新的发展思路,尤其是需要从区域层面形成多个能带动全国高质量发展的动力源,为全国高质量发展注入新动能。本文将在对“十三五”时期中国区域发展成效进行评价并揭示当前面临的主要问题的基础上,重点探讨“十四五”时期中国区域发展战略的调整以及相关支撑政策问题。

二、“十三五”时期中国区域发展成效评价

国家“十三五”规划纲要将推动区域协调发展单设一篇,除了以四大板块为基础的区域发展总体战略外,还将推动京津冀协同发展、推进长江经济带发展、扶持特殊类型地区发展和拓展蓝色经济空间单独成章。2017年,中央决定将粤港澳大湾区建设上升为国家战略。2018年以来,中央又先后将海南全面深化改革开放、长江三角洲区域一体化发展、黄河流域生态保护和高质量发展、成渝地区双城经济圈建设等上升为国家战略,由此形成了不同类型区域战略各具特色、合理分工、相互支撑、有机耦合的国家区域发展战略体系。这一战略体系是以强调四大板块协调发展的区域发展总体战略为基础,以根据国家总体发展战略需要而实施的若干重点带区战略为骨架,由不同类型国家层面的区域战略有机构成的区域发展战略体系。在国家区域发展战略和政策的积极推动下,“十三五”时期东部地区经济转型升级加快,中西部地区经济增长呈现良好势头,区域协调发展取得显著成效,区域发展的活力和协调性进一步增强。

1. 区域发展总体战略成效显著

“十三五”时期,国家继续深入实施区域发展总体战略,取得了较好的成效。

(1)东部地区经济转型升级加快。近年来,东部地区持续加大科技创新投入,加快产业转型升级和旧动能转换,大力扶持战略性新兴产业发展,建立了一批全球先进制造业基地并形成了全方位的开放型经济体系,地区经济转型步伐明显加快,全球竞争力和影响力不断增强,其对全国经济的引领和带动作用进一步提升。2016—2019年,东部地区GRP年均实际增长速度达到6.9%,接近全国31个省份的平均实际增速(见表1)。这期间,东部地区对全国各地区GRP名义增长的贡献率达到了52.6%,仍然是支撑全国经济增长的主导地区。

表1 中国四大区域GRP增长率 单位:%

年份	各地区平均	东部地区	东北地区	中部地区	西部地区	西南地区		西北地区	
						西南	西北	西南	西北
2011—2015	9.6	9.0	8.3	10.1	11.0	11.2	11.2	10.6	10.6
2016—2019	7.0	6.9	4.3	7.8	7.5	8.1	8.1	6.6	6.6
2016	7.4	7.5	2.5	8.0	8.2	8.7	8.7	7.5	7.5
2017	7.3	7.2	5.1	8.0	7.8	8.6	8.6	6.3	6.3
2018	6.9	6.7	5.1	7.8	7.4	7.7	7.7	6.8	6.8
2019	6.5	6.2	4.5	7.3	6.7	7.3	7.3	5.9	5.9

注:GRP增长率根据各地GRP及其实际增速推算。东部地区包括北京、天津、河北、上海、江苏、浙江、福建、山东、广东和海南10个省份;中部地区包括山西、安徽、江西、河南、湖北、湖南6个省份;西部地区包括内蒙古、广西、四川、重庆、贵州、云南、西藏、陕西、甘肃、青海、宁夏、新疆12个省份;东北地区包括辽宁、吉林、黑龙江3个省份。西南地区包括广西、四川、重庆、贵州、云南、西藏;西北地区包括内蒙古、陕西、甘肃、青海、宁夏、新疆。

资料来源:根据历年《中国统计年鉴》以及各地区发布的2019年数据计算。

(2)中部地区呈现持续崛起态势。“十三五”时期,在中国经济增速放缓的背景下,中部地区凭借自身区位、政策等优势,年均经济增速显著高于其他三大区域,与东部地区经济发展水平差距持续缩小。2016—2019年,中部地区 GRP 年均实际增速达到 7.8%,除 2016 年外,其经济增速均在四大区域中最高,呈现出持续崛起的态势。2015—2018 年,中部地区人均 GRP 相对水平由 76.4%提升到 80.5%,其 GRP 占各地区总额的比重由 20.3%提升到 2019 年的 22.2%,中部与东部地区之间的发展差距也在不断缩小。

(3)西南地区成为中国经济增长新高地。西南地区在成渝、贵州等地区引领下,经济增长势头良好,成为新常态下经济快速增长的重要区域。2016—2019 年,西南地区 GRP 年均实际增长 8.1%,比全国各地区平均实际增速高 1.1 个百分点。西南地区 GRP 占全国各地区总额的比重呈现不断增加的趋势,由 2010 年的 10.8%增加至 2015 年的 12.1%,2019 年又提高到 13.5%,显著缩小了与东部地区的发展差距。

(4)东北地区经济增速出现恢复性回升。自 2013 年以来,受周期性、结构性和体制性因素的综合作用,东北地区经济曾陷入新的困境,例如,投资大幅下降,GRP 增速急速下滑,工业衰退迹象明显(魏后凯,2019)。进入“十三五”时期,在国家政策的大力支持下,东北经济增速出现了恢复性回升,GRP 实际增速由 2016 年的 2.5%提高到 2018 年的 5.1%,但 2019 年又回落到 4.5%。显然,虽然东北地区经济已经呈现止跌回升的态势,但要实现中央提出的全面振兴和全方位振兴的目标依然任重道远。

2. 重大区域发展战略效果明显

近年来,在四大板块战略的基础上,国家又制定实施了一系列重大区域发展战略。在京津冀协同发展方面,京津冀产业升级转移、交通一体化、生态环境保护三大重点领域率先取得突破,雄安新区和北京城市副中心规划建设有序推进,北京大兴国际机场已建成通航,非首都核心功能疏解取得阶段性成果。从 2017 年起,北京市常住人口已连续 3 年出现下降,2019 年比 2016 年减少 19.3 万人。在长江经济带建设方面,2016 年中共中央政治局审议通过了《长江经济带发展规划纲要》,“共抓大保护、不搞大开发”已成为共识,绿色生态廊道和综合立体交通走廊建设稳步推进,产业转型升级和旧动能转换不断加快,地区经济呈现出良好的发展态势。2016—2019 年,长江经济带 GRP 年均实际增长 7.6%,分别比其他地区和全国各地区平均实际增速高 1.0 和 0.6 个百分点。长江经济带 GRP 占全国各地区总额的比重不断提升,由 2015 年的 42.2%提高到 2019 年的 46.5%,增加了 4.3 个百分点。“十三五”前三年,长江经济带对全国各地区 GRP 名义增长的贡献率达到 58.1%,已经超过东部地区。在粤港澳大湾区建设方面,2019 年中共中央、国务院颁布实施了《粤港澳大湾区发展规划纲要》,以加快推进粤港澳大湾区建成国际一流湾区、世界级城市群和国际科技创新中心,促进内地与港澳深度合作和支撑国家“一带一路”建设。同年 12 月,为进一步支持长江三角洲地区发展,中共中央、国务院印发了《长江三角洲区域一体化发展规划纲要》,明确提出将长江三角洲地区建成全国发展强劲活跃增长极、全国高质量发展样板区、率先基本实现现代化引领区、区域一体化发展示范区和新时代改革开放新高地。2019 年,长江三角洲地区(上海、江苏、浙江、安徽)GRP 比 2018 年实际增长 6.4%,高于东部地区的平均增速;其 GRP 占全国各地区总额的比重达到 24.1%,与“十二五”末期(2015 年)相比,提高了 1.9 个百分点。

3. 老少边穷地区经济快速发展

“十三五”时期,国家采取多方面措施扶持革命老区、民族地区、贫困地区、边境地区发展。在国家政策的有力支持下,这些特殊类型地区呈现快速发展的态势,可望到 2020 年底如期实现全面小

康和脱贫攻坚目标。2015—2018年,贫困地区农村贫困发生率已由13.3%下降到4.2%,其下降幅度比全国平均下降幅度高5.1个百分点。2016—2019年,贫困地区农村居民人均可支配收入年均名义增长10.9%,比全国农村居民年均名义增速高2.1个百分点。贫困地区农村居民人均可支配收入相对水平(以全国为100),由2015年的67.0%提高到2019年的72.2%,增加了5.2个百分点。在中央及各级地方政府的大力支持下,民族地区经济也获得了快速发展。2016—2019年,民族8省份GRP年均实际增速达到7.4%,比全国各地区平均实际增速快0.4个百分点。民族地区与其他地区之间的差距也在不断缩小,人均GRP相对水平(以全国人均GDP为100)由2015年的70.0%提高到2018年的71.1%。“十三五”前三年,中央财政向革命老区安排的转移支付资金累计达260.0亿元(韩广富和刘心蕊,2019),2019年和2020年又分别提前下达革命老区转移支付资金87.4亿元和150.7亿元,为革命老区如期脱贫奠定了坚实的基础。在中央政策的支持下,左右江、陕甘宁等革命老区以及赣南等原中央苏区获得了较快发展。此外,为促进边境地区加快发展,2017年国务院办公厅印发了《兴边富民行动“十三五”规划》,继续在民生保障、基础设施建设、沿边开放、优势产业培育等领域加大中央财政的支持力度。

4. 区域协调发展机制更加完善

为促进区域协调发展,长期以来中国在体制机制创新方面进行了有益探索。“十三五”时期,国家通过统筹城乡区域发展,深入实施东西部扶贫协作、对口支援和对口协作,积极开展国际国内区域合作,促进基本公共服务均等化和区域市场一体化,完善横向生态补偿和区际利益补偿等,逐步形成了多领域、多层次、多途径的区域协调发展机制。2018年11月,中共中央、国务院发布《关于建立更加有效的区域协调发展新机制的意见》,归纳提出了促进区域协调发展的八大机制,即区域战略统筹机制、市场一体化发展机制、区域合作机制、区域互助机制、区际利益补偿机制、基本公共服务均等化机制、区域政策调控机制和区域发展保障机制,并明确了分阶段发展目标 and 具体任务,提出了一些具有针对性和操作性的政策措施,为新时期构建区域协调发展新机制指明了方向。2019年10月,党的十九届四中全会通过的《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》又将区域政策纳入国家宏观调控制度体系,明确提出要“健全以国家发展规划为战略导向,以财政政策和货币政策为主要手段,就业、产业、投资、消费、区域等政策协同发力的宏观调控制度体系”。特别是,为促进地区间基本公共服务均等化、扶持特殊类型地区发展,中央财政不断加大均衡性转移支付和老少边穷地区转移支付力度。例如,2015—2019年,中央对老少边穷地区转移支付预算从1255.6亿元增加到2489.0亿元,平均每年增长18.7%;同时,中央财政补助地方专项扶贫资金由461.0亿元增加到1261.0亿元,平均每年增长28.6%。

三、当前区域发展面临的主要问题和挑战

“十三五”时期,尽管中国区域协调发展取得了显著成效,但随着近年来中国北方尤其是东北和西北地区多个省份面临经济增长不景气、投资下滑严重等问题,南北差距加速扩大,日益成为社会各界新的关注点。同时,中国区域发展还面临区域创新能力差距较大、基本公共服务均等化任重道远、蓝海经济发展缓慢等问题,需要予以高度关注。

1. 南北差距日益成为新的关注点

近年来,北方多个省份经济增长不景气,中国区域经南北差距越发显著。南北划分一般以全国地理中位线的北纬35°线为界(李二玲和覃成林,2002),以北为北方区域,包括北京、天津、河北、

山西、内蒙古、辽宁、吉林、黑龙江、山东、河南、陕西、甘肃、青海、宁夏、新疆 15 个省份；以南为南方区域，包括除北方之外的其他 16 个省份。与东西之间的发展水平差距不同，南北差距主要是增长速度差距。2016—2019 年，北方区域 GRP 年均实际增长 6.3%，比南方区域低 1.2 个百分点。这种增长速度差异导致南北方发展水平差距趋于扩大。2009 年中国北方区域 GRP 占全国各地区总额的比重为 42.9%，2018 年下降至 38.5%，9 年间下降了 4.4 个百分点。同期，南方区域与北方区域 GRP 之比由 1.3 倍增加至 1.6 倍，人均 GRP 之比由 1.0 倍增加至 1.2 倍，人均可支配收入之比也呈小幅增加态势，并且这种趋势在“十三五”期间未有显著缩小的迹象(如图 1 所示)。

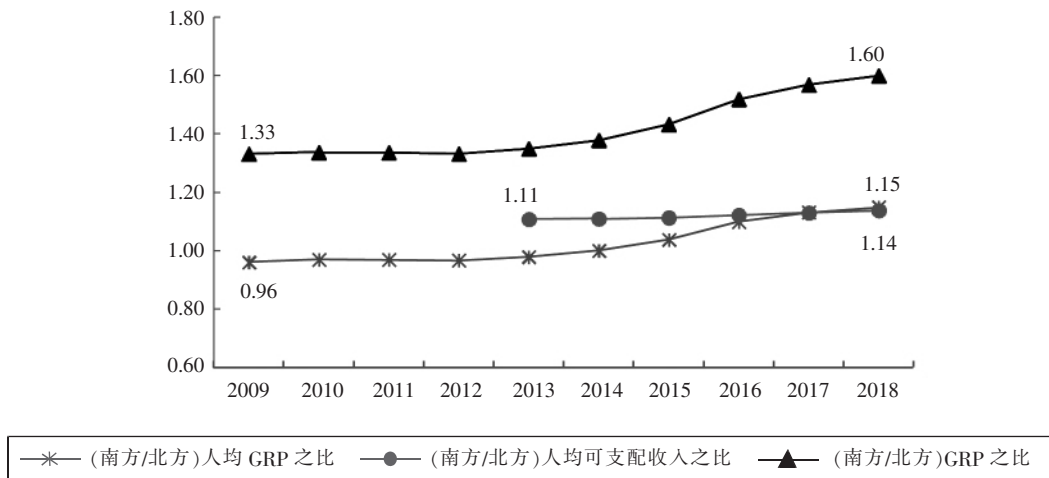


图 1 2009—2018 年中国南北经济差距

注：从 2013 年起，国家统计局开展了城乡一体化住户收支与生活状况调查，2013 年及以后数据来源于此项调查，与 2013 年前分城镇和农村住户调查的调查范围、调查方法、指标口径有所不同，为保证数据口径统一，在居民人均可支配收入指标上选择 2013 年以后的数据；人均 GRP 和人均可支配收入之比按各省份人口进行加权后计算。

资料来源：国家统计局网站(<http://www.stats.gov.cn/tjsj/>)。

投资严重下滑、人口流失和产业结构缺陷等是造成南北差距扩大的重要原因。从全社会固定资产投资看，北方区域投资增速近年来严重下滑，南北差距呈现扩大趋势。2013 年，北方区域全社会固定资产投资比 2012 年增长 18.5%，2017 年急剧回落到 -0.6%，回落幅度比南方区域高 9.1 个百分点。这期间，南方与北方区域投资额之比由 1.1 倍急剧增加到 1.5 倍。从人口增长看，北方一些省份人口大量外流将对其经济发展产生不利影响。2016—2018 年，全国常住人口呈现负增长的省份全部集中在北方区域，包括吉林(-1.8%)、黑龙江(-1.0%)、北京(-0.8%)和辽宁(-0.5%)。除北京属于因政策调控导致的消聚性人口减少外，东北三省人口大量外流既是经济增长不景气的结果，也是造成经济增长不景气的重要原因。很明显，东北地区人口大量外流将使其过早丧失人口红利，加剧劳动力短缺和人口老龄化趋势，并增加社会保障负担(张楠，2016)，从而不利于地区经济增长。从产业结构缺陷看，北方区域资源型产业比重大，产业链条短，深加工程度低，产业转型升级慢，严重制约了地区经济发展。

具体来看，北方区域经济发展面临困境主要体现在东北老工业基地的“塌陷”和西北地区经济增长乏力上。一方面，东北经济尚未完全走出困境。东北地区 GRP 实际增长率虽然由 2016 年的 2.5% 提升到 2018 年的 5.1%，但 2019 年又开始回落，其中吉林 GRP 实际增速仅有 3.0%。尽管东北

地区GRP占全国各地区的比重2009年到2012年有小幅的提升,由8.5%增加至8.8%;但从2013年开始,东北地区GRP占全国各地区总额的比重开始下降,2015年下降到8.0%,2019年又下降到5.1%。东北地区人均GRP相对水平则由2010年的104.5%下降到2015年的100.6%,2018年进一步下降到81.2%。另一方面,西北地区经济增长乏力。近年来,西南和西北地区经济呈现完全不同的走势。2016—2019年,西南地区GRP年均实际增长8.1%,而西北地区仅有6.6%,其中,内蒙古为5.4%,甘肃为5.9%。西北地区GRP占全国各地区总额的比重近年来开始呈现下降趋势,由2014年的8.3%降至2019年的7.3%。

2. 区域创新能力差距较大

区域创新能力差距较大,对全国总体经济转型的实现形成掣肘。从区域层面讲,能否促进各区域创新协同发展,对全国整体创新实力的提升具有重要意义。当前,中国区域创新能力不均衡主要表现在创新产出不均衡、创新投入不均衡和创新资源不均衡三个方面。

(1)从创新产出看,中西部与东部地区间差距在缩小,但绝对差距依然巨大,西部地区内部呈现分化,东北地区形势不容乐观。从各地区国内发明专利申请授权量占全国比重看,2009—2018年,东部地区占比呈小幅下降趋势,但占全国比重仍保持在70.0%,与其他地区相比具有绝对优势;中部地区和西部地区呈小幅增加,同期分别由10.5%增加至14.0%和由9.4%增加至11.8%,值得注意的是西部地区依旧呈现出了西南与西北地区分化现象,西南地区国内发明专利申请授权量占全国比重这期间总体呈现增长趋势,而西北地区不仅增长幅度较小,而且自2015年以来比重呈下降趋势;东北地区创新形势依旧不容乐观,其国内发明专利申请授权量占全国比重由2009年的6.6%下降至2018年的4.2%,在各区域中下降幅度最大(见表2)。此外,分南北看,两者之间存在较大差距,南方区域占了全国近2/3的国内发明专利申请授权量,并且“十三五”期间,南方区域国内发明专利申请授权量占比呈小幅增加趋势,与北方区域小幅下降形成反差。

表 2 中国各地区国内发明专利申请授权量占全国比重 单位: %

年份	东北地区	东部地区	西部地区		中部地区	南方区域	北方区域
			西南地区	西北地区			
2009	6.6	73.5	6.1	3.3	10.5	62.2	37.8
2010	6.3	72.9	6.6	3.8	10.4	62.2	37.8
2011	6.0	71.4	7.0	4.3	11.4	62.1	37.9
2012	5.8	71.1	7.1	4.4	11.5	62.6	37.4
2013	5.5	70.0	7.5	4.5	12.5	61.6	38.4
2014	5.0	69.8	7.9	4.5	12.9	62.4	37.6
2015	5.0	69.1	8.1	4.1	13.7	64.2	35.8
2016	4.6	68.9	8.4	3.9	14.2	64.9	35.1
2017	4.9	69.2	8.2	4.0	13.7	64.2	35.8
2018	4.2	70.0	8.0	3.8	14.0	65.8	34.2

资料来源:根据国家统计局官网公布的各省份数据计算得出。

(2)从创新投入看,仅东部地区和南方区域总体R&D经费投入强度超过全国平均水平。2018年,全国R&D经费投入强度达到2.2%,其中,东部地区为2.7%,超过了全国平均水平;中部地区为1.7%,西部地区为1.4%,东北地区仅有1.3%(如图2所示)。同样,在创新投入方面,西部地区呈现了西南和西北的分化,西南地区在R&D经费投入及强度方面都超过了西北地区。受西北和东北地

区的拖累,北方区域在 R&D 经费投入及强度方面也远远落后于南方区域。

从各省份 R&D 经费投入及强度看,2018 年 R&D 经费投入排名前五位依次是广东、江苏、北京、山东和浙江,全部处于东部地区;而从 R&D 经费投入强度看,排名前五的依次是北京、上海、广东、江苏和天津,同样全部来自东部地区。再从 R&D 经费投入强度与全国平均水平比较看,有六个省份超过了全国平均水平,分别是北京、上海、广东、江苏、天津、浙江,同样全部属于东部地区;而中部地区的安徽和西北地区的陕西则接近于全国平均水平(如图 3 所示)。

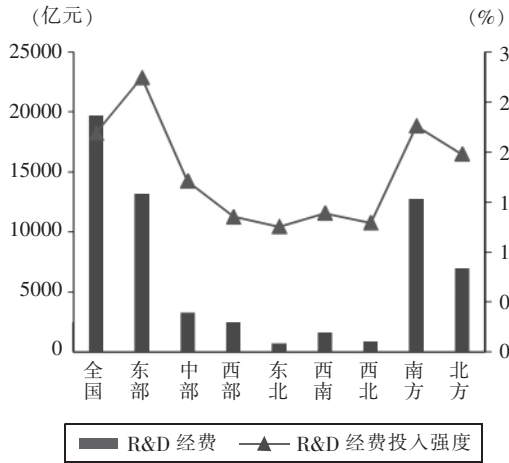


图 2 2018 年中国各地区 R&D 经费投入及强度

资料来源:《2018 年全国科技经费投入统计公报》。

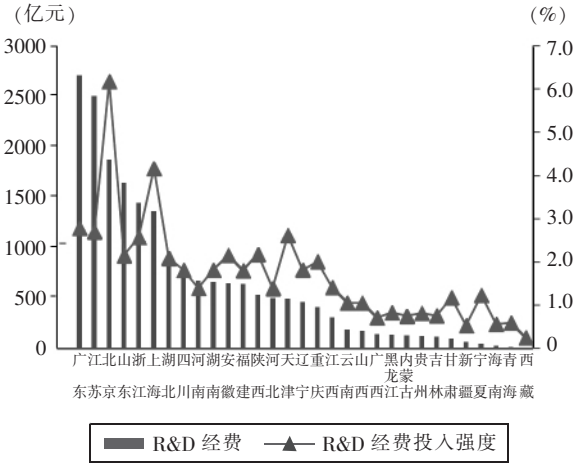


图 3 2018 年中国各省份 R&D 经费投入及强度

资料来源:《2018 年全国科技经费投入统计公报》。

(3)从创新资源看,高校科研院所等创新基础资源分布不均衡。创新离不开高校、科研院所等基础知识资源的供给,从全国层面看,中国主要的百强高校、一流大学以及一些具有影响力的科研院所等主要集中在北京、上海、南京、武汉、广州以及西安、成都、长沙、天津、重庆等地区,而这些地区往往创新产出也较高。

3. 基本公共服务均等化任重道远

基本公共服务均等化是衡量区域协调发展的一个重要标准。经过多年的财政投入与建设,目前中国已经初步建立了覆盖全国的现代基本公共服务制度体系,基本公共服务供给水平和保障能力显著提升。然而,由于城乡区域发展的不平衡以及城乡分割的二元体制和地方政府重视程度的差异,各地区及城乡之间基本公共服务不均衡现象依然突出,实现基本公共服务均等化任重道远。早在 2012 年,《国家基本公共服务体系“十二五”规划》就提出到 2020 年“争取基本实现基本公共服务均等化”;2017 年,国务院在《“十三五”推进基本公共服务均等化规划》中又提出到 2020 年“基本公共服务均等化总体实现”的目标;党的十九大报告进一步提出到 2035 年“基本公共服务均等化基本实现”的目标。国家战略目标的这种变化既反映了人们对基本公共服务均等化水平要求的提高和认识的不断深化,也充分说明了中国实现基本公共服务均等化的难度之大。

当前,实现基本公共服务均等化难度大主要体现在两个方面:一是硬件与软件不协调,区域及城乡基本公共服务质量均等化实现难度大。基本公共服务的不均衡现象,不仅体现在区域及城乡之间的不均等,更体现在硬件与软件的不协调。近年来,尽管区域及城乡基本公共服务数量均等化推进较快,但质量均等化实现难度大。以教育、医疗等为例,从基础设施建设投入及数量看,各地区及

城乡之间差距在不断缩小,但由于落后地区及乡村很难吸引到优秀的教师、执业医师等人才,导致这些领域的服务质量存在很大的差别。例如,2018年全国村卫生室人员中具有大专及以上学历的仅占9.5%,具有中高级专业技术资格的仅占0.6%,而同期社区卫生服务中心卫生技术人员这两个比例已分别达到74.8%和29.8%,城乡差距可谓天壤之别。因此,与实现基本公共服务硬件均等化或数量均等化相比,质量均等化目标实现更为困难。二是区域经济发展不平衡现象突出,制约了基本公共服务均等化的进程。基本公共服务是由政府主导并且与经济社会发展水平相适应的服务,由于区域经济发展不平衡,各地财政能力十分悬殊,这势必造成各区域之间提供的基本公共服务存在较大的差别,而中央政府的财政转移支付手段也受到国家财政实力的制约,这在目前经济新常态下更是受到了极大的挑战。

4. 蓝海经济发展相对缓慢

国家“十三五”规划纲要将“拓展蓝色经济空间”作为推动区域协调发展的重要举措,寄希望通过推进全国海洋经济发展试点地区、国家海洋经济发展示范区等建设,壮大海洋经济,建设海洋强国。但从实际发展情况看,中国海洋经济对全国经济增长的带动作用仍然较弱,并未达到形成新的经济增长极效果。在21世纪初期,中国海洋经济曾获得了比较快速的发展。根据2009年《中国国土资源公报》,2001—2006年,海洋生产总值占全国GDP的比重由8.7%迅速增加至10.0%的高点。之后,海洋生产总值占全国GDP的比重开始步入下降通道。近年来,尽管海洋生产总值和涉海从业人员呈逐年增加的趋势,但从海洋生产总值实际增速及其占全国GDP比重看,海洋业并未呈现出爆发性的增长态势(见表3)。随着中国经济增速的逐步放缓,海洋生产总值增速也呈现连年下降的态势,由2011年的10.4%下降至2018年的6.7%。虽然海洋经济增速略高于全国GDP增速,其相对增长率略大于1.0,但总体上看,海洋生产总值占全国GDP比重大体趋于稳定,海洋经济对全国GDP增长的贡献甚至出现下降的趋势。在全国经济增速放缓背景下,蓝海经济尚未成为中国经济的新增长极。

表3 2011—2018年中国海洋经济主要指标

年份	海洋生产总值 (亿元)	实际增速 (%)	相对 增长率	占全国GDP比重 (%)	对GDP增长贡献 (%)	涉海就业人员 (万人)
2011	45570	10.4	1.08	9.3	9.4	3420
2014	59936	7.7	1.05	9.3	11.6	3554
2015	64669	7.0	1.01	9.4	10.6	3589
2016	70507	6.8	1.01	9.5	10.8	3624
2017	77611	6.9	1.01	9.5	8.8	3657
2018	83415	6.7	1.02	9.3	7.3	3684

注:相对增长率为全国海洋生产总值增速与GDP增速之比;对GDP增长贡献为海洋生产总值增量与GDP增量之比。

资料来源:根据《中国国土资源公报》(2011—2016)、《中国土地矿产海洋资源统计公报》(2017)、《中国海洋经济统计公报》(2018)和《中国统计年鉴》(2019)整理。

四、构建区域高质量协调发展的新格局

“十四五”时期是中国经济由高速增长转向高质量发展的关键阶段。在继续深入实施区域协调发展战略的基础上,全面推进区域高质量发展,并把二者有机结合起来,构建更高质量、更有效率、更加公平、更可持续的区域高质量协调发展新格局,是未来中国区域发展的核心任务。在新形势下,

应以高质量发展为引领,从深化区域发展总体战略、完善国土空间治理体系、实行陆海统筹和三线协调开放等方面入手,推动形成分工合理、优势互补、全域开放、绿色高效的区域高质量协调发展新格局。

1. 深化完善“4+X”区域发展总体战略

“十四五”时期,应根据国家发展战略需要,以四大板块战略为基础,以重点带区战略为骨架,统筹各大板块和带区发展,深化完善“4+X”区域发展总体战略,推动形成点线面结合的国家区域发展战略体系。“4”即继续实施东部率先、西部开发、东北振兴、中部崛起战略,并根据形势变化赋予其新的内涵;“X”即根据新的形势和国家需求,深入实施并拓展重点带区发展战略,包括京津冀协同发展、长江经济带建设、粤港澳大湾区建设、海南全面深化改革开放、长江三角洲区域一体化发展、黄河流域生态保护和高质量发展、成渝地区双城经济圈建设等。在这一战略体系中,四大板块战略是全覆盖的面域战略,是战略体系的基础;而X带区战略则是聚焦重点区域的点轴战略,是战略体系的骨架,起着引领、支撑和桥梁作用。四大板块战略和X带区战略是面域与点轴的关系,也是基础与骨架的关系。二者的有机结合将能够产生叠加效应、协同效应和融合效应,激发区域发展的内生活力,推动形成一批新的增长点、增长极和增长轴带,由此拓展经济发展的新空间(魏后凯,2019)。

(1)要赋予新时期四大板块战略新的内涵。在三大地带的基础上,中国政府在“十一五”规划中提出东部、中部、西部和东北四大板块后,统筹推进四大板块协调发展成为国家至今一直着力解决的重点问题(刘秉镰等,2019)。针对当前区域发展面临的新问题,一些学者认为应当重新划分板块以增强区域政策实施的精准性,如孙久文(2017)主张划分南部沿海、北部沿海、中部、东北、西北和西南六大板块。然而,如前所述,尽管南北差距日益成为新的关注点,但南北差距重点体现在东北和西北两个区域,东北本身就是四大板块中的一员,西北则属于西部地区内部分异问题,除了部分省份近年经济增长不景气,其发展水平较低的性质并没有改变,东部地区的内部分异也没有改变其相对发达的性质,因此以四大板块为基础统筹区域协调发展仍然具有其合理性。从兼顾继承性和创新性出发,“十四五”时期应继续实施以四大板块为基础的区域总体发展战略,并赋予其新的内涵,即以高质量发展为主线,统领四大板块发展战略规划。东部地区应充分利用基础好、能力强、转型快的优势,在高质量发展中发挥引领、示范和带动作用,着力提升全球影响力、创新带动力和可持续发展能力,努力建设成为高质量发展先行区、科技创新引领区和现代化建设示范区。中部地区应发挥承东启西、连南接北的枢纽作用,以制造业高质量发展和农业现代化为突破口,加快产业转型升级和高质量现代化经济体系建设,打造内陆开放新高地,推动形成中部持续全面崛起的新态势。西部地区应充分利用沿边和后发优势,发挥共建“一带一路”的引领带动作用,加快内陆开放型经济和沿边开放经济带建设,深入实施深度工业化战略,构建生态型的现代化产业体系,推动西部大开发形成新格局,走生态优先、绿色发展的新路子。东北地区要把经济脱困与转型升级和体制再造结合起来,通过环境重塑、结构转型和体制再造,加快国有企业战略性重组,大力发展民营经济和战略性新兴产业,推动产业全面转型升级,实现东北经济全方位再振兴。

(2)深入实施并不断拓展X带区发展战略。在进一步深入实施京津冀协同发展、长江经济带建设、粤港澳大湾区建设、海南全面深化改革开放、长江三角洲区域一体化、西部陆海新通道等战略基础上,加快制定实施黄河流域生态保护和高质量发展、成渝双城经济圈建设等规划,建立完善国家区域发展战略体系以及纵横向经济轴带和不同类型特色区域有机衔接、合理分工的空间经济体系,引领中国经济不断向高质量协调发展方向迈进。在各带区中,京津冀应继续以疏解北京非首都功能为核心,进一步增强京津对河北及周边地区的全方位辐射与带动作用,全面开创高质量的整体协同

发展新局面;长江三角洲地区应利用城市集群效应,加强分工合作和错位竞争,建设成为更高质量的区域一体化发展示范区,在率先基本实现现代化中发挥引领和标杆作用;长江经济带和黄河经济带应发挥流域综合优势,建设成为国家生态环境与经济协调发展试验区,为中国推进生态文明建设和实现可持续发展积累经验;粤港澳大湾区应以全球科技创新新高地为发展方向,建成世界一流的先进制造业基地和最具活力的世界级城市群;海南岛应以全球自由贸易与开放新基地为发展导向,为中国新一轮扩大对外开放积累体制机制改革经验;成渝双城经济圈应加快建成西部核心增长极,全面带动西部地区快速发展;西部陆海新通道应以深化陆海双向开放、形成西部内陆开放新高地为发展导向,推动西部大开发形成新格局。

2. 进一步完善国土空间治理体系

空间治理是指运用科学手段实现国土空间开发有效、公平和可持续,而国家治理体系可以视为是政府职能、社会参与、市场机制与法制作用的结合(刘卫东,2014)。完善国土空间治理体系是推进国家治理体系和治理能力现代化的重要组成部分(黄征学和张燕,2018),也是习近平总书记对新形势下促进区域协调发展提出的新思路和新要求(习近平,2019)。为推动形成区域高质量协调发展新格局,“十四五”期间国土空间治理应以缩小区域发展差距、优化区域经济布局、形成新的经济增长极、应对经济下行和妥善处理好空间开发与生态环境保护的关系为重点方向,以促进中国国土空间形成高效、可持续开发与保护的局。

(1)构建横跨东中西、连接南北方的“三横三纵”国土空间开发主架构。在2010年出台的《全国主体功能区规划》中,国家提出“构建‘两横三纵’为主体的城市化战略格局”,并明确到2020年这一格局基本形成。经过近十年的开发建设,目前中国区域经济发展面临新的形势,尤其是在黄河流域生态保护和高质量发展战略规划已经提到日程的情况下,需要对“两横三纵”进行重新审视和优化。在当前中国区域发展面临南北差距扩大、东西差距仍未根本解决的情况下,“十四五”期间应构建“三横三纵”为主构架的国土空间开发新格局,以适度均衡开发促进区域全面协调。在这一主构架中,“三横”是指以路桥沿黄河通道、沿长江通道和沪昆通道为三条横轴,“三纵”是指以沿海、京哈京广和包昆通道为三条纵轴,即在原来“两横三纵”的基础上增加沪昆通道为横轴,并将原路桥通道扩展为路桥沿黄河通道。沪昆通道以沪昆铁路、沪昆高速公路、沪昆高速铁路等交通干道为依托,沿线包括上海、杭州、南昌、长沙、贵阳、昆明等重要城市,联通华东、华中、西南地区六省份,贯通长三角、长江中游、黔中和滇中城市群,是中国又一条横跨东中西的国土开发主轴线和战略大通道。随着全国综合交通运输体系的日益网络化,沪昆通道还可以通过东扩西延,建设成为一条复合型的东西向综合大通道。从东扩看,一是可以把杭州至宁波段纳入沪昆通道,将宁波作为其重要出海口之一;二是可以经江西将通道延伸至福建,从而把海峡西岸城市群与中西部地区紧密连接起来。从西延看,未来沪昆通道还可以昆明为综合交通枢纽,与西南国际大通道有机衔接起来。发展沪昆通道可以在中国南部地区形成一条新的有效促进东中西协同发展的横向经济带,与路桥沿黄河通道、沿长江通道并行相呼应,弥补了中国南方区域缺乏横向发展轴的情形。将原路桥通道扩展为路桥沿黄河通道,重点是适应黄河流域生态保护和高质量发展规划建设需要,以及促进北方区域尤其是带动西北地区快速发展。这一复合通道的规划建设,将更有利于统筹资源空间配置,协调生态保护与经济发展的关系,充分发挥复合轴线的引领、示范和带动作用,促进沿轴线广大区域共同发展和全面繁荣。

(2)建立以城市群和都市圈为主要载体的增长极网络。随着城镇化的不断推进,中国已经涌现一批不同规模的城市群,日益发展成为中国参与全球化分工和支撑经济增长的重要载体(魏后凯,

2014)。为避免城市群泛化,“十四五”时期应以全面提升质量、推进一体化和增强可持续性为重点,在充分发挥各区域优势基础上,加快推进世界级、国家级、区域级三级城市群建设,形成分级分类、多中心的成长极网络(魏后凯,2016),支撑中国经济的高质量发展。一方面,要强化不同类型城市群的功能定位。世界级城市群应以建设成为具有全球影响力的经济、科教、文化和国际交流中心为主攻方向,是中国向全球展示综合实力的主要平台,包括长三角、珠三角、京津冀和长江中游4个城市群;国家级城市群的主要功能应是作为全国经济的核心增长极,涵盖山东半岛、海峡西岸、辽中南、哈长、中原、江淮、成渝、关中—天水、北部湾、兰州—西宁等10个城市群;区域级城市群应定位为区域性的综合中心和增长极,包括冀中南、东陇海、太原、呼包鄂榆、黔中、滇中、宁夏—沿黄、天山北坡、藏中南地区等9个城市群或城镇密集区。另一方面,要提高城市群的可持续发展能力。针对长三角等比较成熟、规模较大且面临资源和生态环境约束的城市群,要通过加快淘汰落后产能、促进产业转型升级、实施科技创新驱动等方式实现经济社会环境协调发展。而对于中西部地区处于发育中的城市群,针对其人口吸纳能力弱、发展水平低、产业支撑不足等问题,应积极通过承接东部沿海产业转移、大力引进外资等方式,以发展先进制造业和现代服务业为重点,加快构建现代化的产业体系,提升核心城市的中心功能和各级城镇的产业支撑能力,增强发展后劲。在此基础上,还应积极推进不同类型都市圈的规划建设。关于“十四五”时期中国都市圈的发展,后续将专文进行讨论,在此不再赘述。

(3)制定实施国土空间开发负面清单制度,提高空间治理施策精准度。负面清单制度是国际上广泛应用的外资准入管理方式,近年来中国在不断完善外资准入负面清单制度的基础上,又把它延伸到国内投资准入管理领域,逐步形成了日趋完善的市场准入负面清单制度。目前,有关部门和地方已把负面清单扩展到国土空间开发保护管控方面。2016年,国家发展和改革委员会(以下简称国家发展改革委)组织启动了重点生态功能区产业准入负面清单和长江经济带市场准入负面清单编制工作;2017年,原国家环境保护部组织开展了“三线一单”即生态保护红线、环境质量底线、资源利用上线和环境准入清单的编制,一些地方针对特定区域和建设项目制定了环境准入负面清单;2019年,中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于在国土空间规划中统筹划定落实三条控制线的指导意见》,明确到2020年底,完成生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界三条控制线划定和落地。有的地方还针对矿产资源生态开发、污染地块开发利用、建设用地使用性质等设定负面清单。在现行探索的基础上,制定实施国土空间开发负面清单制度,明确不同类型国土空间规划控制线、开发强度和准入条件,不仅可以促进国土合理开发与有效保护相协调,实现国土空间开发有序、高效和可持续,地方政府也会在负面清单的基础上依据本地发展条件、功能定位和战略导向,灵活有序开发利用和合理保护国土资源,从而在一定程度上提高地方政府的主动性和积极性。制定国土空间开发负面清单是落实国土空间开发保护制度的重要举措,也是对市场准入负面清单制度的补充和扩展。为此,要结合国土空间规划的编制,制定实施国土空间开发负面清单制度,以三条控制线为基准,以功能定位为依据,明确城乡生产、生活、生态空间管控要求,设立空间准入条件,包括开发边界、开发总量、开发强度以及产业准入、环境准入、矿产开发、土地利用等条件。同时,为提高空间治理施策的精准度,要结合当前空间治理细分化和差异化需求,针对不同类型国土空间制定差异化的调控政策和政绩考核体系,形成分类调控、精准施策的差异化治理方略。

3. 实行陆海统筹和三线协调开放

改革开放以来,沿海地区依托区位和先行开放的政策优势,不断吸引经济活动向沿海地区集聚,从而保持持续快速发展态势。“十四五”期间,针对全球贸易格局新变化,应加快沿边开放经济带

建设,进一步加大内陆开放力度,全力培育三大海洋经济区,推动形成陆海统筹以及沿海、沿边和内陆三线协调的全域开放格局。

(1)以“一带一路”为引领,构建由辽宁丹东到广西崇左的“C”形沿边开放经济带,通过沿边开放经济带的建设来推动边疆地区经济社会发展。对外开放是中国的基本国策,也是改革开放以来实现中国经济腾飞的重要动力源。尽管中国政府从1992年就已经实施了沿边开放战略,批准设立了14个边境开放城市、15个边境经济合作区以及120多个开放口岸和临时过货点(王垚和年猛,2016),但与沿海地区相比,沿边地区开放水平较低且进展缓慢,难以带动边境地区经济快速发展。为进一步扩大对外开放,2015年中共中央、国务院发布《关于构建开放型经济新体制的若干意见》,明确提出要“扩大沿边开发开放,形成全方位开放新格局”,但近年来边境贸易发展依然较为缓慢。2015年中国边境小额贸易进出口总额占全国对外贸易总额比重仅为0.9%,2018年则进一步下降至0.8%,表明沿边开放大格局尚未形成,需要进一步加大沿边开放开发的力度。一方面,要充分发挥地缘优势,构筑由东北、北部、西北和西南四大边疆带组成的沿边开放经济带。其中,东北边疆带(由丹东至大兴安岭地区)以面向东北亚和俄罗斯远东地区为主,北部边疆带(由呼伦贝尔市至阿勒泰地区)面向蒙古国和俄罗斯,西北边疆带(由塔城地区至和田地区)以面向中亚西亚为主,西南边疆带(由阿里地区至崇左市)面向南亚东南亚区域,建设各具特色、功能明确、分工合理的沿边开放和对外合作前沿。另一方面,要加大对沿边开放开发的政策支持力度。尽快启动编制《沿边开放经济带发展规划》,加大中央财政对沿边地区的支持力度,加强沿边地区的营商环境和产业配套体系建设,对转移至沿边地区参与经贸建设的企业给予税收减免等优惠。推动沿边开放开发与西部大开发、东北振兴、自贸区等战略或政策相衔接,继续实施兴边富民行动,依靠沿边开放开发促进边疆地区全面繁荣和边疆安定。

(2)以“一带一路”倡议、长江经济带建设、黄河流域生态保护和高质量发展、西部陆海新通道建设为契机,进一步加大中西部内陆地区的开放力度。①加快在中西部地区设立一批新的自贸区。目前,中国自贸区数量已经扩增至18个,基本涵盖全部东部沿海地区^①,东北三省也有黑龙江和辽宁两省入选,而中西部地区仅有7个省份入围,数量较少。从政策力度看,自贸区是中国当前对外开放力度最大的举措。为进一步加大中西部内陆地区的开放力度,“十四五”期间应在中西部地区选择一些经济基础较好的区域,例如,安徽合芜蚌、湖南长株潭、江西昌九、新疆乌鲁木齐和喀什、内蒙古呼包鄂等地区设立新的自贸区,以自贸区建设为统领,加快推进中西部地区形成一批新的开放高地。②加强沿海与沿边、内陆地区之间的开放合作。尤其要加强东部、中部、西部和东北地区各类自贸区之间的合作与分工,通过经验借鉴、人才交流、园区共建、港口合作等方式,推动中西部和东北地区自贸区借鉴东部沿海自贸区成功经验,实现跨越式发展。同时,要促进沿边口岸、沿海港口、内陆口岸以及各地保税区之间开展信息一体化等合作,提高内陆货物出口便利性,以及沿海地区通过沿边口岸出口的便捷性,推动形成沿海、沿边、内陆三线协调开放的新格局。

(3)统筹陆海发展,全力培育三大海洋经济区。中国海岸线漫长,岛屿众多,海洋资源丰富,海洋经济发展潜力和空间巨大。“十四五”时期,应转变“以陆看海、以陆定海”的传统观念,统筹陆海资源互动、利益互补和协同发展,全面实施陆海统一规划,大力发展蓝海经济,全力培育三大海洋经济区。同时,应根据人民群众生活水平的提高对优质海产品的需求和建设海洋强国对现代海洋装备制造业发展的需要,优化海洋产业结构,加快近海养殖绿色转型,大力扶持远洋捕鱼业,积极培育海洋装备制造、海洋生物医药、海水淡化与综合利用等海洋战略性新兴产业。一是推动北部海洋经济区

① 河北自贸区的大兴机场片区涵盖北京9.97平方公里,因此北京实际上也享有自贸区政策。

高质量发展。北部海洋经济区由辽东半岛、渤海湾和山东半岛沿岸及其海域构成,是北方区域重要对外开放平台和工业基地。“十四五”期间,北部海洋经济区应充分发挥海洋科技教育资源优势,重点发展船舶制造、海洋工程、油气开采、海水淡化、海洋生物医药等产业,打造具有全球影响力的先进制造业基地、国家海洋科技创新中心和面向东北亚地区的国际航运中心,显著提升其经济总量,以此作为引领北方区域尤其是东北地区脱困振兴的重要举措。二是支持东部沿海经济区率先发展。东部沿海经济区由江苏、上海、浙江沿岸及其海域组成。该区域外向型经济发达,现代制造业基础雄厚,金融、商务服务等现代服务业优势显著,港口航运体系较为完善,区域经济一体化程度较高。因此,东部沿海经济区应发挥上海国际经济、金融、贸易和航运中心功能,重点发展海洋工程装备、船舶设计与制造、生态石化、船舶融资租赁等产业,打造成为中国参与经济全球化的重要区域和亚太地区最具影响力的国际门户。三是加大南部海洋经济区开发力度。南部海洋经济区由福建、珠江口及其两翼、北部湾、海南岛沿岸及其海域构成。南部海洋经济区海域十分辽阔、油气等资源丰富且战略地位突出,长期以来受地缘政治影响,除珠江口地区开发程度较高之外,其他地区海洋经济开发晚且力度不大。“十四五”期间,南部海洋经济区应优化提升海洋船舶、海洋工程装备、海洋生物医药等先进制造业,大力开发油气、远洋渔业、海洋旅游等海洋资源,建设具有全球影响力的湾区先进制造业基地、外商优先投资地和全球旅游目的地。

五、支撑区域高质量协调发展的主要举措

为推动形成区域高质量协调发展的新格局,在“十四五”时期,国家应实行差异化的空间管控和区域援助政策,尤其要根据国家战略需求和共同富裕要求,对那些陷入困境或面临诸多困难、发展水平低、潜力较大的地区给予相应的政策支持。除继续支持老少边地区发展外,重点是帮助东北地区脱困振兴和扶持相对贫困地区发展,并在中西部地区培育一批先进制造业基地,加快推进现代基础设施一体化。

1. 积极帮助东北地区实现脱困振兴

东北三省是中国实行计划经济体制最根深蒂固、受苏联经济模式影响最大的地区(安虎森,2017),与东部沿海地区相比,市场化改革滞后、政府体制机制僵化、民营经济发展不充分等都在一定程度上制约了东北地区改革进程和转型速度。此外,东北作为老工业基地,产业结构以资源型产业和重工业为主,又面临资源枯竭、重工业转型难以及国有企业改革慢等诸多难题,多重矛盾交织,造成了当前东北地区经济出现大幅下滑、人口流出等发展困境。因此,要振兴东北,首先要帮助东北地区摆脱当前发展困境,避免落入不断恶化的萧条陷阱,借助外部力量与激发内生活力相结合,促使东北地区尽快走上全方位振兴的轨道。沿着内外力相结合的思路,“十四五”时期帮助东北地区实现脱困振兴,应重点实施以下举措:

(1)加快推进东北地区产业重组和转型升级。东北地区经济发展长期以来过度依赖资源、资本密集型行业,呈现出产业链条短、配套能力低和结构偏重的特征,既造成产业发展对资源的严重依赖,也形成强大的产业惯性和巨大的沉没成本,由此加大了产业结构调整的难度。同时,东北地区较高的国有企业比重和相对僵化的体制机制,也容易对民营企业的发展产生“挤出效应”,不利于产业转型升级和多样化发展。因此,要以全面创新为突破口,加快东北地区产业重组和转型升级步伐,构筑具有东北特色且符合高质量发展需要的新型产业体系。核心是强化科技创新和体制机制创新,推动传统产业的绿色化、智能化和信息化改造,加快国有企业战略性重组和主导优势产业链重构,大力发展轻资产、知识密集、吸纳劳动力高且环境友好型的新兴产业,从而缓解东北地区的就业压力,

促进东北地区产业多元化发展,培育形成新的经济增长点。

(2)建立东北与东部发达地区全面合作机制。抓住“一带一路”新机遇,实行东北振兴战略与京津冀协同发展、长江三角洲区域一体化发展、粤港澳大湾区建设三大战略联动,开创东北与东部发达地区全面合作新局面。重点是深化完善东北与东部发达地区三省四市的对口合作机制,全面拓宽合作领域,加强干部交流,促进干部观念转变和素质提高;鼓励和支持北京非首都核心功能向东北地区转移扩散,利用首都品牌、人才、技术和管理经验优势,在东北地区建立科研成果转化和产业化基地;鼓励东北地区加强产业园区合作,引进东部发达地区先进管理理念、经验和人才,并采取税收分成等方式引进转移产业,实现利益共享。

(3)设立并完善多个专项投资发展基金。为应对东北地区投资严重下滑等问题,2016年国家发展改革委出台了《推进东北地区等老工业基地振兴三年滚动实施方案(2016—2018年)》,涉及交通基础设施、产业项目、保障和民生工程等领域,投资总额1.6万亿元。这些措施对于扭转东北地区投资大幅下降、促进经济增速回升起到了重要作用。2015年东北地区投资下降11.1%,2016年下降23.5%,2017年开始回升到增长2.8%,2018年增长1.0%。但至今为止,东北经济依然未完全摆脱困境,2019年东北地区投资又下降3.0%。基于稳增长、保就业和区域协调发展的需要,建议在产业、基础设施、民生保障等领域设立并完善多个专项投资发展基金,加大对东北陷入发展困境区域的投资力度。基金的设立应采取以政府引导社会资本多元化参与的方式,以撬动大量社会资本参与东北振兴。当前,可以考虑设立并完善三类专项基金。一是产业投资发展基金。该基金应依据区域优势投资那些具有本地特色和竞争力的产业,以及适合本地发展的新兴产业,形成有特色、可持续的现代产业体系。二是基础设施建设专项投资基金。该基金重点针对东北地区交通、城乡基础设施等领域,优化东北地区“硬”环境。三是基本公共服务专项基金。该基金重点投向教育、医疗等民生短板,以提高东北地区的“软”实力,增强对外来投资企业和优秀外来人员的吸引力。

(4)加快推进体制机制改革,释放市场活力。长期以来,东北地区政府与市场边界不清,市场机制难以发挥决定性作用,严重制约了企业尤其是民营企业发展。因此,要实现东北全方位再振兴,关键是全面深化体制机制改革,用创新的思路稳妥解决各种历史遗留问题,依靠改革创新激发市场活力和内生动力。尤其要全面深化放管服改革,加快转变政府职能,减少政府对市场的干预,取消过多和不合理的管制,营造良好的投资营商环境,推动政府由管理型向服务型转变。只有这样才能激发全民创新创业热情,推动民营经济实现大发展。

2. 大力培育中西部先进制造业基地

由于发展阶段不同,与东部沿海发达省份相比,目前中西部地区工业化尚未完成。在这种情况下,一些地区却出现了“过度去工业化”现象(魏后凯和王颂吉,2019),一定程度上制约了中部的崛起和西部的跨越式发展。为推动中西部地区向高质量工业化转型,支撑中国制造业高质量发展,国家应着力在中西部地区培育一批先进制造业基地。

(1)在中西部地区高质量建设一批国家先进制造业示范基地。中西部地区发展先进制造业的潜力巨大。在“十四五”期间,为推进中西部地区高质量工业化,加快构建具有竞争力的先进制造业体系,可以考虑在中西部一些制造业发展基础较好的地区,建设一批综合性的国家先进制造业示范基地,以此来带动中西部地区先进制造业发展。中西部地区具备建设国家先进制造业示范基地的第一梯队候选地区,可以选择长江中游城市群和成渝双城经济圈;第二梯队候选地区可以选在一些工业基础较好的省会城市,例如,西安、合肥、郑州、贵阳、南宁、昆明、兰州等。这些地区应该在推进中西部高质量工业化中起到引领、示范和标杆作用。

(2)依托中西部中小城市建设一批专业化先进制造业基地。目前,中西部地区先进制造业主要集中在省会等大城市,而中小城市基本被忽视。这种布局既不利于区域之间经济协调发展,也未能充分利用中小城市土地、劳动力等要素成本低的优势。与沿海地区和大城市相比,中西部中小城市劳动力相对充裕,但由于产业支撑乏力,就业岗位明显不足。为促进就业岗位和产业布局与劳动力分布相匹配,当前应在继续鼓励沿海企业西进的基础上,采取多方面有效措施提高中西部中小城市的产业支撑能力,以增强其就业吸纳能力,加快推进就近城镇化。可以考虑以资源环境承载力为重要依据,在中西部地区选择一些交通区位和营商环境较好、产业发展具有基础、发展潜力较大的中小城市,建设一批具有特色的专业化先进制造业基地,与大城市综合性国家先进制造业示范基地相呼应,共同推动中西部形成多层次的先进制造业体系。

3. 制定实施相对贫困地区扶持政策

“十四五”时期是中国推动减贫战略和政策转型的关键时期。在这一时期,既要巩固全面脱贫成果,提高脱贫质量,又要着手建立减少相对贫困的体制机制和政策体系,推动减贫战略和工作体系实现转型。在全部贫困县实现“摘帽”和现有贫困地区政策退出之后,国家仍需要对相对贫困地区或者欠发达地区给予政策扶持,以促进区域高质量协调发展。

(1)科学制定相对贫困地区标准。随着中国减贫战略由绝对贫困治理向相对贫困治理转变,当前亟须从经济、社会发展和生态环境等维度,综合考虑居民家庭收入、消费、就业、教育、健康、社会保障、人居环境等指标,制定全国统一的多维相对贫困标准(王小林和冯贺霞,2020)。当然,也有学者主张应继续使用绝对贫困标准(汪晨等,2020)。在“十四五”时期,可以考虑在国家多维相对贫困标准的基础上,根据相对贫困人口集聚以及地区发展能力和水平等因素,精准识别和划定相对贫困地区。建议以县级行政区为基本单元,综合考虑相对贫困发生率、基本公共服务水平、居民人均收入、人均财政收入和财政收支缺口等指标,将全国排名靠后的一定比例区域纳入相对贫困地区范畴,并在综合评估的基础上以5年为期进行动态调整。

(2)统筹做好新旧政策的衔接。对现行贫困地区政策的退出应设置过渡期,采取分类渐次弱化的办法逐步退出。在过渡期内,对面临困难的已摘帽贫困县尤其是深度贫困县仍应给予资金和政策扶持,以增强其内生发展动力。同时,应对现有贫困地区政策进行系统梳理,将那些长期以来实施过程中效果较好的政策,以及可以经过改进、完善适应未来相对贫困地区发展需要的政策,逐步整合到相对贫困地区扶持政策体系当中。今后国家对相对贫困地区的扶持应着重增强内生发展动力和发展活力,建立农民持续稳定增收和减贫长效机制。

4. 加快推进现代基础设施一体化

加快推进现代基础设施建设,不仅有助于应对当前中国面临复杂内外形势、稳定经济增长预期,同时加大对中西部和东北地区的支持力度也有助于为这些区域推进高质量工业化奠定良好的基础,提高中西部地区对外来投资的吸引力,从而缩小区域发展差距。

(1)适应“一带一路”建设和高质量区域协调发展的需要,进一步优化完善全国综合交通运输网络。要加大对中西部和东北地区交通设施建设支持力度,加快西宁至成都、川藏、新藏、滇藏等铁路规划建设,继续完善“一带一路”陆路国际运输通道、中西部连接沿海主要港口运输通道以及城市群之间运输通道,加强边境口岸及其连接线、沿边公路建设。同时,要鼓励相邻地区联合建立港口、机场、高铁站等重大设施,统筹中西部地区综合交通枢纽规划建设,避免因选址不合理和功能定位不准确而造成重复建设、恶性竞争以及基础设施利用率不高等现象。

(2)率先在城市群或都市圈内推进交通基础设施互联互通,以加快其内部一体化进程。一是推

进长三角等世界级城市群以及其他国家级和区域级城市群内主要城市之间形成互联互通的高铁或动车网络,同时应科学规划城市群内港口、机场等重大交通基础设施的建设和布局。二是加快推进一些超大、特大城市的地铁、轻轨以及其他市政交通网络向周边经济联系比较紧密的城市进行延伸,以提高都市圈一体化水平。例如,可以加快推进北京、上海、广州、深圳、南京、杭州、武汉、郑州、成都等城市的地铁、轻轨等市政交通网络向周边交通联系紧密的城市进行延伸,提高这些城市的经济辐射力和带动能力。

(3)在信息资源配置和信息化建设方面,加大对中西部欠发达地区的支持力度。随着信息时代的到来,传统地理空间距离不再是经济往来的主要阻碍,中西部欠发达地区可以充分利用现代信息技术来弥补现有区位优势,实现跨越式发展。为支持中西部欠发达地区在信息网络基础设施建设、政务信息化建设、数字乡村建设以及信息服务业培育等领域发展,中央政府可以在财政、税收、金融、人才培养等方面给予相应的政策支持。

(4)在国家新型基础设施建设(简称“新基建”)布局中,应注重经济效益与空间均衡相协调,避免“新基建”造成区域分异加剧。为稳定经济增长,应对新型冠状病毒肺炎疫情的冲击,中央政府逐步加大推进“新基建”的投资力度。在此轮“新基建”布局中,注重经济效益的同时,应采取适度均衡布局的原则,充分考虑中西部落后地区的需要,避免“新基建”布局不合理造成区域发展差距进一步拉大。在向中西部地区布局“新基建”过程中,也应考虑采取“分类”推进的思路。一方面,对中西部地区一些经济基础条件较好且发挥区域经济增长极作用的城市,如重庆、成都、西安、合肥、郑州、长沙等,应加大投资以充分发挥其引领带动作用;另一方面,针对中西部一些经济落后地区和广大农村地区,应结合地区信息化、智慧城市和数字乡村建设的需求,加大中央投资和政策支持力度,以尽快缩小城乡区域“数字鸿沟”。

[参考文献]

- [1]安虎森.东北经济问题解决的主要途径:有为政府的市场创造[J].中国工业经济,2017,(11):41-50.
- [2]蔡之兵.如何实现高质量区域协调发展新格局[J].经济,2018,(8):96-98.
- [3]高培勇,杜创,刘霞辉,袁富华,汤铎铎.高质量发展背景下的现代化经济体系建设:一个逻辑框架[J].经济研究,2019,(4):4-17.
- [4]韩广富,刘心蕊.改革开放以来革命老区扶贫脱贫的历史进程及经验启示[J].当代中国史研究,2019,(1):101-115.
- [5]黄征学,张燕.完善空间治理体系[J].中国软科学,2018,(10):31-38.
- [6]金碚.关于“高质量发展”的经济学研究[J].中国工业经济,2018,(4):5-18.
- [7]李二玲,覃成林.中国南北区域经济差异研究[J].地理学与国土研究,2002,(4):76-78.
- [8]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[J].中国工业经济,2019,(9):24-41.
- [9]刘卫东.经济地理学与空间治理[J].地理学报,2014,(8):1109-1116.
- [10]孙久文.中国区域经济发展的空间特征与演变趋势[J].中国工业经济,2017,(11):26-31.
- [11]汪晨,万广华,吴万宗.中国减贫战略转型及其面临的挑战[J].中国工业经济,2020,(1):5-23.
- [12]王小林,冯贺霞.2020年后中国多维相对贫困标准:国际经验与政策取向[J].中国农村经济,2020,(3):2-21.
- [13]王垚,年猛.边境贸易与边疆地区经济增长——来自中国的实验证据[J].经济论坛,2016,(1):4-8.
- [14]魏后凯.中国城镇化进程中两极化倾向与规模格局重构[J].中国工业经济,2014,(3):18-30.
- [15]魏后凯.实行多中心网络开发支撑长期中高速增长[J].区域经济评论,2016,(1):5-7.
- [16]魏后凯,王颂吉.中国“过度去工业化”现象剖析与理论反思[J].中国工业经济,2019,(1):5-22.
- [17]魏后凯.中国区域经济发展[M].北京:经济科学出版社,2019.

- [18]肖金成. “十四五”时期区域经济高质量发展的若干建议[J]. 区域经济评论, 2019,(6):13-17.
- [19]习近平. 决胜全面建成小康社会夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告(2017年10月18日)[M]. 北京:人民出版社, 2017.
- [20]习近平. 推动形成优势互补高质量发展的区域经济布局[J]. 求是, 2019,(24):4-9.
- [21]张楠. 东北地区人口流失对区域经济发展的影响及其对策分析[J]. 经济研究导刊, 2016,(17):63-64.

China's Regional Development Strategy and Policy during the 14th Five-Year Plan Period

WEI Hou-kai^{1,2}, NIAN Meng¹, LI Le¹

- (1. Rural Development Institute CASS, Beijing 100732, China;
2. University of Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 100102, China)

Abstract: During the “13th Five-Year Plan” period, with the active promotion of national regional development strategies and policies, the economic transformation and upgrading of the eastern region accelerated, the economic growth of the central and western regions showed a good momentum, the economy of the backward regions achieved rapid growth, and the development coordination among regions is further enhanced. Although China's regional coordinated development has achieved remarkable results, it also faces such problems as unbalanced economic growth between the north and the south, large gap in regional innovation capacity, difficulty in equalization of basic public services, and slow development of marine economy. Promoting regional high-quality development in an all-round way, and building a new pattern of coordinated development of higher quality, efficiency, fairness, and sustainability in the region are the core tasks of China's current regional development. From regional coordinated development to regional high-quality coordinated development, not only reflects the change in the concept of regional development, but also meets the needs of China's regional development and transformation. In order to promote regional high-quality and coordinated development, during the “14th Five-Year Plan” period, we should continue to take the four plates strategy as the basis, the key belts strategy as the framework, coordinate the development of each plate and belt, deepen and improve the overall strategy of “4+X” regional development, and promote the formation of a national regional development strategy system combining point, line and area. To further improve the land space governance system, we focus on building a “three horizontal and three vertical” main framework of land space development across the east, the west and the north, connecting the south and the north, establishing a growth pole network with urban agglomerations as the main carrier, and formulating and implementing the negative list system of land space development. Accelerating the construction of the “C” shaped open economic belt along the border, further increase the efforts to open up the interior, make efforts to cultivate the three major marine economic zones, and promote the formation of a all-round open pattern featuring land and sea integration and coordination of the coastal, border and inland lines. On this basis, the government should also actively help the northeast region to achieve poverty alleviation and revitalization, vigorously cultivate advanced manufacturing bases in the central and western regions, formulate and implement support policies for relatively poverty areas, accelerate the integration of modern infrastructure.

Key Words: the “14th Five-Year Plan”; high-quality development; coordinated development of regions; regional policy

JEL Classification: O18 O21 R10

[责任编辑:王燕梅]