

区域经济评论

REGIONAL ECONOMIC REVIEW

(2020年第4期,总第46期)

双月刊

学术顾问 范恒山 程必定 洪银兴

编委会主任 金 碚 谷建全

编委会副主任 周 立 王承哲 李同新

编 委 (以姓氏笔画为序)

丁任重 王一鸣 王承哲 史育龙 宁越敏

任晓莉 安虎森 孙久文 李同新 李国平

李海舰 李曦辉 杨开忠 杨继瑞 肖金成

谷建全 张可云 张占仓 张世贤 张军扩

陈 耀 金 碚 周 立 周金堂 赵 弘

郝寿义 秦尊文 高国力 崔民选 覃成林

喻新安 魏后凯

主 编 任晓莉 陈 耀

社 长 任晓莉

副 社 长 刘昱洋

主管单位 河南省社会科学院

主办单位 中国区域经济学会

河南省社会科学院

区域经济评论

(双月刊)

笔谈

- 1 区域经济重大风险的防范与化解 王小广 黄征学 覃成林 杨丹辉 喻新安

区域经济理论

- 15 中国经济学研究范式的偏差与矫正 范恒山

“十四五”规划研究专题

- 19 “十四五”时期重大经济战略问题和总体发展思路

中共中央党校(国家行政学院)“十四五”重大经济战略问题研究课题组

- 31 “十四五”时期城镇化改革的思考与建议 冯奎 顾强

区域高质量发展

- 38 推动适应高质量发展要求的区域经济布局研究 高国力

- 45 黄河流域高质量发展水平测度及提升对策 张合林 王亚辉 王颜颜

区域协调发展

- 52 中国城乡基础设施与公共服务的差异和提升 盛广耀

- 60 南北分化趋势下河南优化空间发展布局的对策研究 张长星

城市经济研究

- 72 面向2030年的中国城镇化及其区域差异态势分析 李国平 孙瑀

- 82 中国重要都市圈的发展特征研究 刘云中 刘嘉杰

区域格局与产业发展

- 89 中国开发区政策对制造业产品出口的效应研究
徐梦冉 贺灿飞 李 伟
- 100 以工业互联网助推中国装备制造业高质量发展
宋 歌

区域开放与合作

- 109 京津冀协同创新的重要进展、现实困境与突破路径
田学斌 柳天恩
- 116 中国自贸区体制机制创新的问题与方向
张绍乐
- 123 新形势下中国自贸区深化政府职能改革的痛点与对策
张婷玉 王海杰
- 131 博弈视角下东江流域横向生态补偿的可持续性研究
刘慧芳 武心依

区域经济研究综述

- 140 疫情对区域经济发展的影响及对策
——“中国区域经济50人论坛”第十五次专题研讨会纪要
肖金成 沈体雁 凌英凯
- 146 新时代中国经济学发展轨迹及研究特征
——基于《经济研究》《管理世界》《中国工业经济》期刊文献的计量分析
陈晓东 赵丹妮

主 管	河南省社会科学院	http://qyhl.cbpt.cnki.net/
主 办	中国区域经济学会 河南省社会科学院	印 刷 河南瑞之光印刷股份有限公司 广告发布登记证 金市监广发变登字【2020】021号
编辑出版	区域经济评论杂志社	国内订阅 全国各地邮局
地 址	郑州市丰产路21号	国内发行 郑州市邮政局 邮发代号 36-44
邮 编	450002	国外发行 中国国际图书贸易集团有限公司
电话/传真	0371-63690786	国外代号 BM5690
投稿信箱	qyjpl@163.com	刊 号 ISSN2095-5766 CN41-1425/F
网 址	http://qyjpl.cbpt.cnki.net/	定 价 16元

REGIONAL ECONOMIC REVIEW 2020.4 *Bimonthly*

- The Deviation and Correction of Chinese Economics Research Paradigm *Fan Hengshan*(15)
- The Major Economic Strategic Issues and Overall Development Ideas of the “14th Five-Year Plan”
..... *Research Group on the Important Economic Strategic Issues of the “14th Five-Year Plan” of the Central
Party School of CPC (National School of Administration)*(19)
- Urbanization Revolution during the “14th Five-Year Plan” Period: Opinions and Suggestions
..... *Feng Kui Gu Qiang*(31)
- Research on Regional Economic Layout Adaptive to Requirements of High-quality Development
..... *Gao Guoli* (38)
- Measurement and Improvement of High Quality Development Level in Yellow River Basin
..... *Zhang Helin Wang Yahui Wang Yanyan*(45)
- Research on the Difference and Improvement of Infrastructure and Public Service between China’s Urban and
Rural Area *Sheng Guangyao*(52)
- Countermeasures Research on Optimizing the Spatial Development Layout of Henan under the North-South
Differentiation Trend *Zhang Changxing*(60)
- An Analysis of China’s Urbanization and its Regional Differences towards 2030 *Li Guoping Sun Yu*(72)
- Assessing China’s Metropolitan Area Development..... *Liu Yunzhong Liu Jiajie*(82)
- Research on the Effect of China’s Special Economic Zone Policy on the Export of Manufacturing Products
..... *Xu Mengran He Canfei Li Wei*(89)
- Study on Boosting the High-Quality Development of China’s Equipment Manufacturing Industry with Industrial
Internet..... *Song Ge*(100)
- The Important Progress, Realistic Predicament and Break-through Route of the Collaborative Innovation of
Beijing-Tianjin-Hebei Region *Tian Xue-bin Liu Tiaen*(109)
- Problem and Direction of the Innovation of the System and Mechanism of China’s Free Trade Zone
..... *Zhang Shaole*(116)
- The Pain Points and Countermeasures of Deepening the reform of Government Functions in China Trade Zone
unde the New Situation *Zhang Tingyu Wang Haijie*(123)
- Research on the Sustainability of Horizontal Ecological Compensation in Dongjiang River Basin from the
Perspective of Game..... *Liu Huifang Wu Xinyi*(131)
- The Impact and Countermeasures of the COVID-19 on Regional Economic Development
——Summary of the 15th Symposium of “Chinese Regional Economists of 50 Forum”
..... *Xiao Jincheng Shen Tiyan Ling Yingkai*(140)
- Analysis on the Development Track and Research Characteristics of Chinese Economics in the New Era
——Based on the Quantitative Analysis of the Periodicals Literature of *Economic Research, Management
World, and China Industrial Economy* *Chen Xiaodong Zhao Danni*(146)
-

【笔谈】

区域经济重大风险的防范与化解

编者按:防范化解重大风险是三大攻坚战之首,在区域经济发展过程中,切不可抱有侥幸心理,而应该对区域经济重大风险的防范与化解事先有充足的准备和系统的应对策略。随着现代经济社会的不断发展,全球性的经济关系已经形成,各个国家和地区在经济社会发展中日益相互联系、相互影响,区域经济重大风险像金融风暴、贸易摩擦等一旦爆发,涉及面广,影响深远,会给区域经济发展带来巨大的冲击,甚至区域经济社会发展格局会因此而改变。在区域经济的发展过程中,既要警惕“黑天鹅”,也要防范“灰犀牛”。如何在多变的局势中,做好重大风险防范和化解,提升区域抵御危机风险的“韧性”,是区域管理者和决策者在经济发展过程中必须面对的棘手问题。基于此,本刊特组织国内相关领域的专家从宏微观角度,结合深刻的理性思维,发表真知灼见,提出切合实际的研究对策,以期对区域经济健康可持续发展提供启迪和借鉴。

关键词: 区域经济; 重大风险; 防范; 化解

中图分类号: F061.5 **文献标识码:** A **文章编号:** 2095-5766(2020)04-0001-14 **收稿日期:** 2020-05-10

有效化解我国区域经济发展中的最大风险

王小广

当前我国区域经济发展所面临的重大风险隐患不少,但最大的风险是一个区域的动力、活力严重不足,对资源、人才、资本等经济文化要素的集聚能力不断下降,使区域经济的活水变成“一潭死水”。跨过中等收入陷阱的国家或地区都有一个共同的特征,就是在经济发展的重大结构调整期,新动能强大,活力不断增强。与低收入陷阱不同,在克服中等收入陷阱过程中,区域的作用往往要大于产业的作用。加快区域发展的新旧动能转换,在一些地区形成强大的“极化效应”,并且辐射扩散到我国的大部分地区,我国也就迈过了“中等收入陷阱”。解决区域发展严重分化问题,化解区域经济发展的重大风险,必须从培育新动力、激发新活力入手。

一、从时代巨变看区域经济发展的作用和风险影响

中国经济进入新时代,就是由高速增长阶段转向高质量发展阶段。高质量发展阶段,不仅速度会换挡变慢,而且更重要的是经济结构、增长动力都必须发生重大变化。从动力转换上讲,就是由要素驱动模式转向创新驱动模式。创新驱动模式的“创新”这一主动力,既来自产业创新、产品创新,更来自区域集聚效应和活力。过去我们着重于发展产业经济,经济学重在研究产业经济学,重点研究产业结构问题、主导产业选择问题及制定各种鼓励措施,促进产业(主要是工业)大规模扩张(开发区经济就是其主要表现),经济增长快、规模扩张迅速,

但经济发展质量与效益偏低;而新经济时代,靠简单地增加积累、扩大投资,大力促进工业的扩张等粗放式增长已走到了尽头,必须着力培育新的动力机制,用聚集力和活力来激发新动力,因此,区域经济变得更为重要。所谓新经济时代,就是由产业经济时代转向区域经济时代。

大力促进区域经济发展,对保证经济稳定增长和促进经济质量提高起着越来越重要的作用。首先,形成大量有活力的优势发展区域是提高我国经济质量的关键。因为区域特别是大城市,具有综合集聚多种经济文化要素的功能,这也决定了区域聚集效应对创新的作用要明显强于产业规模效应。特别是区域增长极、大城市及城市群,越来越成为创新的新动力源。产业创新、产品创新也依赖于城市对各种资源要素的集聚。其次,我国的区域二元结构矛盾已经代替城乡二元结构矛盾,成为当前我国经济发展的主要“二元矛盾”,促进区域协调发展对保证经济稳定增长具有重要意义。从长期发展来看,二元结构问题并不仅仅表现为城乡二元结构问题,实际上我国存在较广泛的二元结构问题,除城乡间的二元结构外,还有区域间的、行业间的和企业间的二元结构问题等,它们都与城乡二元结构问题一样,与生俱来,只不过在早期发展中,没有城乡二元结构问题表现得那么突出,随着经济发展,特别是在经济处于深度调整或重大战略转换期,区域二元结构问题、行业二元结构问题、企业二元结构问题等表现得比城乡二元结构问题还要突出。“南北现象”越来越明显就是这种区域经济不平衡、严重分化的具体体现。因此,促进一些发展缓慢、活力不足地区的发展,着力解决二元区域结构矛盾,促进区域协调发展,是保证经济稳定增长和提高整体的活力和质量的重要抓手。

区域二元结构矛盾激化将产生巨大的经济风险。区域经济在新时代的重要性显著提高,那么区域经济发生巨大的风险并蔓延,便会给国家带来全局性或系统性风险。如果任由北方问题持续扩大,就会引发巨大的国家经济风险,不仅带来经济可持续和协调问题,而且可能导致政治风险。类似的例子在国际上也不少,如美国当前的问题与区域经济问题越来越严重有很大的关系,美国实际上也存在区域二元结构问题,如过去老工业基地不少演化为现在的“铁锈地区”,那些区域城市衰退、传统产业

转型失败,导致严重的区域性结构失业问题,这也是美国贸易保护主义和民粹主义兴起的重要原因。因此,经济进入区域经济发展时代,必须重视对区域经济风险的认识、监控和防范。

二、区域经济发展的主要风险分析

当前,我国区域经济发展迎来大发展的机遇,但也面临许多风险隐患,有些具有致命性,并可能对国家全局产生重大影响。因为我国的区域单元都是比较大的,一个中等的省份人口规模就是相当于国际上的一个中等国家,还有几个接近1亿人口的大省,如果这些地区发生重大的区域经济风险,对全局的影响便不可小觑。归纳起来,我们区域经济的风险主要有以下几种类型。一是区域政治生态环境严重恶化,导致区域经济发展环境质量差。如出现区域性的塌方式腐败问题。区域性的塌方式腐败问题,不仅会严重恶化一地的干群关系,扰乱社会秩序,而且由于它严重破坏了一地政治生态环境,破坏了以信用为基础的有序政商关系,结果当然是经济动力不足、人浮于事,投机取巧者众。二是区域经济内生动力与活力严重不足。主要是结构性矛盾和体制机制问题交织,导致严重的经济发展内生动力不足,使区域发展失去活力、失去信心、失去吸引力,导致人口人才大量流失,创业创新积极性严重偏低。笔者认为,这是当前我国区域经济发展所面临的巨大风险所在。三是区域性的财政金融风险。某些地区金融监管严重缺失,导致地区金融野蛮生长,乱象丛生,金融腐败严重,金融环境严重恶化,短期内这类地区可能获得一些好处(像某些地方长期容忍假冒伪劣市场交易一样),但长期可能爆发巨大的金融风险,最后必然对当地金融系统和经济发展产生巨大的负面效应。还有一些地方,债务风险突出,投资平台无序扩张,且效率低下,如果发生严重的地区性债务危机,不仅影响人们对当地经济发展的信心,而且会显著增加未来的公共投资融资成本,并连带影响当地经济的声誉。四是区域社会治理危机。城市治理、乡村治理和对各种突发事件的应急处理能力,体现了区域发展的综合实力和适应性。如果某个地区频繁爆发社会或公共危机,且应急处置能力又低下,那么这个地区就意味着是社会危机比较严重的地区。这

对区域长远发展会产生许多不利影响。五是生态环境严重恶化的风险。生态环境也是经济生产力,破坏生态环境,从长期看将会产生巨大的外生负效应,潜移默化地破坏区域经济发展的基础。一个地区的生态环境一旦严重破坏,不仅会破坏农业、生活环境的基础,而且也会带来巨额的治理负担,对区域经济发展负面影响会越来越大。

为什么当前我国区域经济发展的最大风险是活力严重不足?因为动力强弱是影响区域发展水平和能力的最基本最关键的因素,是主要矛盾,是决定性因子。发展最重大也最关键的问题是动力问题,经济发展或增长动力强劲,充满活力,或随着经济的逐步发展,动力和活力不断增强,就是区域发展成功的最重要标志,内在动力、活力的重要性在区域经济时代的重要性要明显强于产业经济时代,这一点需高度重视。我国最近几年,经济“极化现象”表现突出的地区,如深圳、郑州、合肥等,都是由于集聚效应突出,长期内生动力、活力增强的结果。相反,区域发展动力不断衰减,活力不断减弱,区域经济发展将陷入困境或“不发展”“低发展”的陷阱。中等收入陷阱是我国整体经济发展最大的风险,中等收入陷阱与低收入陷阱和高收入陷阱一样,其显示一国、一地最大的经济风险是动力衰竭和活力严重不足。动力强劲会提高区域发展能力和质量,动力衰竭,区域经济发展就必然会陷入危机。区域经济发展动力不足的根本原因往往是集聚能力弱、结构单一、经济多样性不足,这也往往又是由于存在深层次的体制机制性障碍。就我国的区域经济发展来讲,导致区域动力、活力不足主要有两个原因:一是从产业经济学角度看,产业结构严重偏科,形成巨大的产业发展风险。经济发展过度依赖于未来市场需求空间不大的产业,如经济过度依赖于房地产业,或日趋枯竭的“矿产业”,或其他单一的工业(如钢铁)。这样的地区由于产业多样性和社会资源多样性的严重不足,随着资源的枯竭或市场的长期调整,将来必然会出现经济发展动力、活力不足,最终经济可能长期塌陷。二是体制机制矛盾突出,这与地区政治生态有关,也与固有的体制机制不适应经济社会发展的变化有关,即体制机制创新不足。那些发展动力、活力明显不足的地区,营商环境长期得不到优化(制度性交易成本过高),创新创业困难(成功率低)。这也与经济结

构和战略选择有关,经济结构单一或战略选择上缺乏前瞻性都会加强这种体制机制性矛盾。一个地区动力、活力的长期减退,最后恶化到严重不足,是因综合性因素长期交织形成的,没有强大的外部推动很难改变,但从城市经济学或区域经济学的角度看,最主要是多样性的缺乏,发展环境不够宽松,市场主体的选择受到巨大约束,在政策激励上体现明显逆向激励、逆淘汰。特别是对创新创业的激励是政策设计的关键。

三、增强区域发展的动力、活力,是有效化解各种区域风险的根本措施

解决区域二元结构问题、有效防范化解区域经济陷入严重动力活力不足的风险的根本途径或载体仍然是城市,但必须改变着力点,即重在提高城市质量与效率,由做大“拉力”(低级的、单纯的城市集聚效应)转为做强“推力”,主要是在进一步提高集聚效率、提高持久活力和动力上下功夫。

1.全面提升中心城市、大城市群的集聚力、活力、创新力,形成强大的区域协调“推力”

一是通过促进要素向大城市、中心城市进一步集聚,增强集聚效能和辐射力。我国经济发展的空间结构正在发生深刻变化,大城市、中心城市正在成为承载发展要素的主要空间形式。因此要率先发展大城市、中心城市,形成大城市、中心城市集聚的功能,再通过辐射带动周边的中小城市和小城镇发展。要破除一切阻碍各种生产要素合理流动的障碍,促进资金、人才和资源按市场规则有序重组,既提高要素组合的效率,又通过“增长极”的形成而产生巨大的“辐射效能”。二是通过促进城市空间紧凑化,提升空间利用效率,增强对腹地辐射作用。在增强城市“推力”的过程中,紧凑的空间结构可以让“推力”比松散铺开的结构强度更大。因此,促进中心城市发展、做强城市中心区便成为当前我国推进城市高质量发展的一个最紧迫最重要的课题。这种空间结构的效果在美国、英国、日本等较发达国家的实践中已经得到证实。从这一点看,城市更新发展比过去的城市初建显得更加重要,振兴城市,做强“推动”,必须做好和实施城市更新规划。三是通过强化大城市群内城市间分工协作提升城市群整体发展质量和辐射力。城市群内形成

有序的合理分工、紧密协作的“一体化”运行体系,可以超越单个城市的资源配置能力,更节约土地,更节约能源,更有活力,更有效率,更符合产业集聚和人口集聚的经济社会发展规律。城市群的发展可以有两方面的联动作用:第一是向下的联动,不是简单要求城市群内所有城市都达到同一水平,而是充分发挥城市群内部不同级别、不同规模的城镇之间的比较优势,在发展中心城市的同时,培养具有潜力的中小城市和小城镇作为吸纳产业和人口的重要载体,功能互补,形成有机联系,深度合作,实现整个区域内的协同发展,从而提升整个城市群整体竞争力;第二是向上的联动,使城市群建设积极与更大范围、更高级别的区域发展战略融合,以城市群的发展助推所在区域发展,成为区域发展的强大动力源,同时也承接区域内其他城市群的“辐射”,推动更广泛的区域经济发展。

2. 不断增强欠发达地区、传统产业的内生动力,促进区域经济协调发展

因城市“辐射效应”覆盖范围受到地理位置等客观因素影响,所以在国家发展的过程中,一些地区、行业对于大城市、中心城市、城市群“辐射效应”的受益有限,为此要强化其自身发展的内生动力,并用更有效的方式迎接正在扩大的外部辐射。一是积极有效落实乡村振兴战略,提升乡村发展的内生动力。农村发展必须要走新科技引导的现代化道路。通过现代科学技术加快推进农业现代化进程,打造现代化农业生产体系、服务体系,调整优化

农村产业结构,发展乡村特色产业;发展农村新产业、新业态,推进农村第一、二、三产业融合,发展壮大特色城镇,优化农村生态人居环境。二是远离大城市的偏远地区要利用自身比较优势,强化自身发展的造血功能。偏远地区多会因为与外界联通不足而出现被边缘化的趋势。此类地区必须坚持边缘突破,以特色取胜,要通过特色的定位、发展,实现争先进位。与此同时,要主动地加强与就近或远方的大都市联系,特别是要利用现代互联网、大数据技术,建立跨越时空限制的新型交易、交流方式,将自身的资源和产品优势转化为经济生产力。三是加快传统产业升级增效,更新发展动能。着力推进“传统产业+”的升级提质活动,积极推进产业结构调整,通过高新技术和新业态等对传统技术、工艺和管理进行再造。就传统产业、产品的附加值和效益提升来讲,许多产品的最大附加值和最大效益来自是否做好技术和质量的最后5%—10%,能做好90%—95%的技术和质量的是较低的附加值,而最后5%—10%的技术和质量才是高附加值。因此,做好最顶端的5%—10%,提高产业、产品和服务质量,是我国工业发展扭转报酬递减律影响的关键。这也是中小企业克服劣势、转变发展方式,缩小与大企业差距的必然选择。

作者简介:王小广,男,中共中央党校(国家行政学院)经济学教研部副主任,研究员,博士生导师(北京 100091)。

着力构建防范区域经济风险的长效机制

黄征学

我国经济进入新常态以来,区域发展格局发生重大变化,“分化”与“极化”并存,部分区域发展难度加大,区域经济面临的风险加速累积。2019年底,新冠肺炎疫情的暴发,造成经济社会短时停摆,沿海地区海外订单下降、中部地区尤其是疫情中心地区经济增速大幅下滑、西部贫困地区贫困农业转移人口就业难度增加等风险逐步显现,区域经济风险开始受到社会各界广泛关注。可预期的是,随着我国经济由高速增长转向高质量发展,在新旧动能

转换过程中,区域经济发展面临的传统风险和非传统风险将显著增加。加快构建长效机制,增强经济发展韧性,对防范区域发展中“黑天鹅”“灰犀牛”等事件具有重要意义。

一、构建区域经济风险识别预警机制

结合资源环境承载力评价预警机制的建立,叠加经济增速、人均GDP、城乡人均可支配收入、人均

地方财政收入、人口流动等区域经济社会发展数据,推动建立区域经济风险识别预警机制,开展日常化、常态化监测预警。密切关注区域经济发展中苗头性、潜在性、倾向性问题,加强前期研究预判,及时采取针对性政策措施。根据战略区和类型区发展目标、面临问题的不同,建立差异化指标体系,明确防范重点,前移防控关口,防微杜渐,避免风险积累。东部沿海地区的粤港澳大湾区、长三角、京津冀等战略区是经济增长的“压舱石”,是引领我国参与全球竞争的重要地区,要重点加强创新创业、进出口贸易、产业链安全、中小企业增长、经济增速等指标的监测预警,积极培育经济增长新动能。中西部地区的长江中游城市群、成渝双城经济圈、中原城市群、关中平原城市群等地区是引领我国经济增长的重要引擎,要着重加强经济增速、城镇化率、产业链完整、人口流入等指标的监测预警,认真分析城市和经济高质量发展,积极培育高质量发展新的增长极。革命老区、少数民族地区、边疆地区、贫困地区、资源型地区、老工业基地、重点生态功能区等特殊类型地区,在维护国家生态安全、粮食安全、边境安全、能源安全中发挥重要作用,是区域经济发展的难点和重点地区,要重点加强就业形势、社会稳定、增长态势、人口流动、人均可支配收入、人均地方财政收入等指标的监测预警,强化对问题突出的城市、行业、企业等的跟踪研究与风险识别,制定不同前景下的应对预案。

二、建立区域经济风险联防联控机制

把经济风险联防联控纳入区域经济合作范畴,加强企业登记信息、信用信息和债务信息共享,重点防范区域产业链、供应链、资金链等领域的风险。仔细梳理区域内重点产业链、供应链薄弱环节,补强产业链、供应链,创新补充资金链,维护产业链稳定性和安全性,着力打好产业基础高级化和产业链现代化攻坚战。按照“属地管理、分级负责、谁监管谁负责”的要求,加强化解区域企业“三角债”的合作,优先解决粤港澳大湾区、长三角、京津冀等应收账款数量大、增长幅度快、经济总量占比高的应收账款,防范区域性金融风险,夯实经济发展的基础。创新产业链、供应链金融,积极建设第三方供应链金融平台,支持区域内核心企业开具的

承兑汇票在供应链中发挥“准货币”(用于多级供应商之间的结算)或者“担保品”(用于向金融机构或者其他企业融资)的作用,让中小企业分享供应链上核心企业的银行信用,同时,为核心企业的现金流管理、负债结构管理、供应商管理提供更多、更灵活的选项,共同抗击外来的负面冲击。建立政府清欠账款和基建融资相挂钩的机制,鼓励地方政府加大清欠力度,支持地方政府增加有效投资。长期来看,结合《政府投资条例》和《优化营商环境条例》的实施,加快推进《及时支付中小企业款项条例》等法律法规落地,利用法律手段规范企业间付款模式。以“19+2”个城市群为重点,优化应急物资产能保障和区域布局,加强城市群内应急管理体系和公共卫生服务体系建设,借助城市大脑、云计算等现代技术手段,推动跨区域应急治理体系和治理能力现代化,增强防范社会风险的“韧性”。

三、完善区域差异化政策扶持机制

顺应区域经济发展“分化”与“极化”的态势,充分发挥各地比较优势,加快构建“战略区+类型区”双维度的区域政策体系,增强区域抗风险能力。加大对粤港澳大湾区、长三角、京津冀等创新要素集中区域自主创新支持力度,依托国家自主创新示范区、国家高新技术产业开发区、创新创业平台等的建设,积极推动综合性国家科学中心、国家实验室、国家重点实验室、国家级检验检测机构的布局,探索开展科技自由港、金融自由港、信息自由港、贸易自由港的建设,加快提升区域创新能力和竞争力,提高区域经济发展的“韧性”。构建区域产业创新技术联盟,搭建共同的科技成果交易转化平台,加大科技成果转化形成的新技术、新产品、新业态、新商业模式在区域内测试、试用、应用,着力构建技术创新网络体系。支持中西部地区长江中游城市群、成渝双城经济圈、中原城市群、关中平原城市群等地区设立若干承接产业转移的示范区,探索承接产业转移新模式,不断优化政府投资环境,推动产业强链、补链、建链,打造区域协同配套、完整可靠的产业链,拓展我国经济的“回旋余地”。全面实施财政资金、建设资金、用地指标与农业转移人口落户数量挂钩的“三挂钩”政策,不断完善农业转移人口市民化成本分担机制,调动地方政府推进农业转移人口

市民化的积极性,缩小常住人口和户籍人口城镇化率的差距。把提高特殊类型地区居民就业能力摆在首要位置,布局建设一批技工院校、再就业培训基地、职业技能实训基地,千方百计推动就业创业。针对特殊类型地区财政增收难、收支缺口大、社会矛盾突出、风险承受能力差等特点,要完善应急处置预案,加大中央财政转移支付力度,保障基层政府运转,缓解社会压力,促进基本公共服务均等化。

四、强化区域政策与其他政策的协调配合机制

按照构建高质量发展动力系统的要求,着力打造好区域政策与产业政策、投资政策、财税政策、金融政策、土地政策、社会政策等宏观调控政策的“组合拳”,增强政策的系统性整体性协同性,促进各类政策在区域内定向精准发力,不断激发区域内生发展动力和活力,提高区域经济发展的“免疫力”。把增强中心城市和城市群经济和人口承载能力作为重点,统筹推进经济集聚与人口集聚相匹配、经济集聚人口集聚与资源集聚相匹配,不断深化户籍制度、土地制度、投资政策、财税政策、金融政策等领域的改革,破解要素有序自由流动的障碍,让经济集聚度高的地区愿意接纳更多的流动人口,充分释放有发展潜力和发展优势的地区的活力。目前,着重细化、实化城镇化地区“三挂钩”的政策,改革投资、土地利用计划等领域的管理方式,赋予省级政府更大的管理权限,支持城市群、都市圈、中心城市的发展。把增强重点生态功能区、革命老区、少数民族地区、边境地区、贫困地区等区域的生态安全、粮食安全和边疆安全作为重点,加大政府生态补偿、职业教育、基本公共服务及各类专项转移支付力度,引导特殊类型区域人口“内聚外迁”,尽量减少人类活动对生态空间和农业空间的干扰。积极

推进重点生态功能区和农产品主产区编制产业准入负面清单,严格限制与区域主体功能不一致的产业准入,努力打造青山常在、绿水长流、空气常新的区域发展新样板。

五、建立区域政策落实的督导评估机制

加大区域政策储备力度,把区域经济监测预警结果作为出台区域政策重要的参考,建立常态化和应急性区域政策相协同的机制,加强部门之间、上下级政府之间分工协作,不断提升区域政策的操作性、针对性和有效性。明确区域政策实施的时间表、路线图,强化部门责任,加强区域政策落实的督导评估,确保政策可落地、可操作、可追责。定期开展区域政策实施的成效评估和督导,及时发现政策实施中面临的问题,提出进一步的完善措施。对于落地困难的政策,要深入分析原因、积累经验,提出改进建议。对部门和地方不作为、乱作为造成政策落地难的情况,要采取措施及时纠正错误,并给予惩戒。同时,建立区域政策实施的反馈机制,鼓励各地区积极向国家相关部门反映政策实施中自身难以解决的问题,恳请部门协调解决,打通政策落地的堵点、痛点和难点。借鉴“以奖代补”“增存挂钩”等政策落实中的好经验、好做法,加强对政策评估督导结果的应用,建立政策落实的奖惩机制。对于政策落实好的地区,采取加大投入力度、优先审批项目和土地供给等措施给予奖励;对于打折落实政策的地区,采取取消优惠政策、向社会公布评估结果等措施给予一定惩戒,让政策能够真正落地、真正激发区域发展活力、真正能防范经济风险。

作者简介:黄征学,男,中国宏观经济研究院国土开发与地区经济研究所国土经济室主任,研究员(北京 100038)。

区域经济发展的重大风险及应对策略

覃成林

新冠肺炎疫情在全球范围内蔓延,遭受疫情影响的国家都不可避免地蒙受了经济、社会多方面的

重大损失。中国经过艰苦的努力,在较短的时间内控制住了疫情的蔓延,在世界上率先复工复产,走

在了经济恢复的前列。尽管如此,全国及各区域的经济恢复均遭到了前所未有的严重冲击。根据国家统计局发布的数据,受疫情冲击,2020年一季度,全国GDP同比增速为-6.8%;在内地各省(区、市)中,湖北省的GDP同比增速为-39.2%,下降幅度惊人;天津、黑龙江、辽宁的GDP同比增速下降大于全国平均水平,分别为-9.5%、-8.3%、-7.7%;另有8个省市的GDP同比增速下降大于6%,6个省区的GDP同比增速下降大于或等于5%。此外,香港地区的GDP增速同比也下降了8.9%。由此可见,研判重大风险,提高应对重大风险冲击的能力,是区域经济发展研究与决策的一项重要课题。

一、区域经济发展重大风险的特点及类型

根据对我国区域经济发展所遭受的几次重大风险的观察,我们对区域经济发展重大风险做出如下界定:所谓区域经济发展重大风险,是指对区域经济发展进程产生严重干扰,导致区域经济增长速度显著下降甚至结构性破坏的突发事件。

1. 区域经济发展重大风险的特点

这里,我们从系统分析的角度,对区域经济发展重大风险与区域“病”进行比较,以说明区域经济发展重大风险的特点。

第一,区域经济发展重大风险来源于区域系统之外,是外生的因素。区域“病”则是在区域系统运行中“原发”的,是其结构和功能变化导致的发展能力弱化或破坏,因此是内生的问题。第二,区域经济发展重大风险具有突发性,而区域“病”则表现出渐进性,是逐渐积累并跨过一定阈值之后才发生的。因此,对于一个区域而言,区域经济发展重大风险常常是猝不及防的,而区域“病”则是不知不觉的。第三,区域经济发展重大风险的短时冲击力和破坏力大,容易导致区域经济发展进程出现“骤停”。如,新冠肺炎疫情迫使我国各个区域的经济恢复按下“暂停键”,由此给区域经济发展造成重大损失。主要表现为经济增长速度骤降,甚至出现一定时期内的经济衰退,但多数情况下不会出现改变或终止区域经济发展方向的极端情况。而区域“病”的危害是长期的,是一种结构性破坏,往往导致一个区域的经济恢复陷入困境而难以自拔。如,一些欠发达区域深陷“贫困陷

阱”,一些发达区域由繁荣走向萧条并被锁定在这个状态。第四,从来源地看,区域经济发展重大风险多数是从区外、国外传入的,当然也有发生在本地的。区域“病”则完全是本地原发的。第五,从波及面看,区域经济发展重大风险的波及面非常广,很多情况下各级各类区域都难以幸免。而区域“病”则是发生在特定的区域,对于其他区域并不具备“传染性”。

2. 区域经济发展重大风险的类型

根据属性,我们可以把区域经济发展重大风险划分为经济风险与非经济风险两大类。

在经济风险方面,最常见的是金融危机,其次是贸易摩擦、贸易战。如,1997年东南亚金融危机,2008年由美国次贷危机所引发的全球金融危机,近年来由美国挑起的中美贸易战等。此外,房地产泡沫、资本市场泡沫等也可以给区域经济发展造成巨大冲击。在非经济风险方面,最常见的是突发大规模疫情,其次是各种重大自然灾害。如,2003年暴发的SARS疫情,2012年暴发的MERS疫情(中东呼吸综合征),2014年暴发的西非埃博拉病毒疫情,特别是2020年初暴发的新冠肺炎疫情等。地震、恶劣天气、洪水灾害等是常见的非经济风险。此外,战争是一种破坏力巨大的非经济风险。战争虽然不常见,但是在今天的世界上仍然在一些国家发生,给有关区域的经济恢复造成了难以估量的损害。值得注意的是,宗教冲突、民族矛盾、政治派别纷争等各种各样的社会动荡也是一种非经济风险。特别是21世纪以来在世界一些国家发生的恐怖主义袭击给有关区域的经济恢复造成了严重的破坏。

由此可见,区域经济发展面临的重大风险多种多样,必须引起高度重视。

二、应对区域经济发展重大风险的策略

这里,我们不考虑各级各类区域在应对重大风险上的能力差异,仅从一般的角度讨论应对区域经济发展重大风险的策略。观察我国应对各类经济风险和非经济风险的实践,参考有关学者的研究,笔者认为,有效应对区域经济发展重大风险的策略主要有以下几种。

1. 防止生产力遭受大规模破坏

企业是区域经济发展的重要主体之一。当重大风

险发生时,企业的正常生产必然遭受重大冲击而陷入经营困难,有的甚至会因此而破产倒闭。因此,国家和地方政府需要及时出台救助措施,帮助企业渡过难关,防止出现企业破产潮、倒闭潮,防止出现大规模的企业外迁。广大劳动者是区域经济的另一类重要主体。一旦发生重大风险,劳动者往往要承受收入下降、失业、财产损毁等经济损失,甚至生命损失。对此,国家和地方政府需要及时地采取稳就业、生活救济,保护生命安全等多种措施,尽力保护广大劳动者。

通过上述努力,为复工复产、恢复区域经济而保存实力。

2.增强经济发展韧性

从已有的区域经济发展经验和教训看,区域经济发展的韧性主要来自以下6个方面。

一是,在产业结构上处理好三次产业发展的关系,预防出现农业弱化、制造业空心化、经济过度服务化等偏向。预防在遭受重大风险时出现“手中无粮”“手中无物”等窘境。否则,不仅会缺乏抵御重大风险冲击的物质基础,更为严重的是,将导致社会的剧烈动荡。二是,在产业发展方式上处理好专业化发展与综合发展的关系,注意保持区域产业结构的多样性,营造良好的产业生态。预防产业过度专业化而致使区域经济脆弱,不堪重大风险的冲击。三是,在空间结构上处理好空间集聚与分散的关系,注意保持区域的协调发展。防止因少数经济集聚区在重大风险冲击下受损严重而导致有关区域甚至是整个国家丧失经济恢复能力。四是,在目标市场上处理好主要市场与次要市场、本地市场与区外市场、国内市场与国外市场的关系,适度控制对单一市场、国际市场的依赖,预防因目标市场过于单一或者集中而缺乏应对重大风险冲击的回旋余地。五是,在生产技术上处理好引进与自主创新的关系,减少对引进技术的过度依赖。对于区域的主导产业、支柱产业和战略性新兴产业,应尽量掌握相关的关键技术和核心技术,预防出现技术“卡脖子”现象。六是,在企业结构上处理好大中小企业之间的关系,大力培育企业集群,以群体力量抵御重大风险的冲击。同时,处理好本地企业与外来企业的关系,增强企业的根植性。

以上措施可以从多个方面保障区域经济发展

在遭遇重大风险冲击时不至于“一触即溃”,总体上达到“东方不亮西方亮,黑了南方有北方”的效果。

3.增强经济发展竞争力

在一般情况下,当各级各类区域遭受同样的重大风险冲击时,经济发展竞争力强的区域可以借助产业链、供应链将承受的冲击传递或转移到其他区域,走在经济复苏的前列。应对区域经济重大风险冲击,从根本上看,每个区域都需要努力增强发展竞争力,可以根据条件采取以下措施。

第一,始终把发展经济作为区域的首要任务,努力增大区域的经济实力。强大的经济实力是一个区域应对重大外部冲击的重要资本。离开这一点,抵御重大风险冲击就成了“无米之炊”。第二,自觉调整区域结构,优化产业结构和空间布局,及时实现产业升级,不断向产业链、供应链、价值链高端攀升,构建产业发展的比较优势和竞争优势。在抵御重大风险冲击时,占据有利的位置。第三,持续改善发展条件,增强长远发展能力。一方面,大力发展交通、信息、能源等现代基础设施,提高基础设施的现代化水平。另一方面,持续增加在教育、医疗、健康、文化等公共服务领域的投资,增大人力资源规模,提升劳动力素养。第四,构建创新驱动发展机制。依靠技术创新、管理创新、模式创新等,增强区域经济发展的动力。善于运用高新技术和新技术,采用智慧化、智能化的生产方式,适度减少对人力的依赖,提高生产效率和抗外部干扰的能力。第五,坚持改革和对外开放,增强发展活力。改革是为了不断克服区域经济发展中所遇到的各种体制机制障碍,释放区域经济发展的潜力。对外开放是为了吸纳国外的优质要素和资源,扩大国外市场,拓展国际产业链和供应链,同时借鉴国外先进的经济发展经验,取长补短。我国近四十年来的发展已经反复证明,改革和对外开放是增强区域经济发展竞争力的重要法宝。

4.维护社会稳定

当遭受重大风险冲击时,一个区域经常会出现失业率上升,在岗人员实际收入下降甚至被迫休无薪假,部分家庭生活困难,贫困人口生存得不到保障等问题。同时,关于重大风险的各种假消息充斥民间舆论场,各种反政府和反国家的政治势力往往借机“浑水摸鱼”。因自利、自保而出现人身歧视、地域歧视、民族和种族歧视等。这些因素的叠加很

有可能导致社会动荡,从而使区域“雪上加霜”。因此,维护社会稳定是战胜区域经济发展重大风险冲击的一个重要方面,也是不可或缺的方面。

为了在遭受重大风险冲击时维护社会稳定,一个区域需要采取这些措施:一是,政府必须掌握舆论导向,及时向社会传递有关重大风险冲击及应对的信息,特别注意保证信息的准确性、权威性和透明性,以消除假消息的影响,极大压制各种假消息的产生空间。二是,团结各方力量,凝聚人心,把社会的注意力集中到共同抵御重大风险冲击上来,树立战胜重大风险的信心。三是,加强对失业劳动力、困难人口和家庭的救助,保障其基本生活。四是,坚持依法依规办事,预防和惩治抵御重大风险中出现的乱作为及违法行为,严厉打击扰乱社会秩序的行为。五是,注重发挥基层社区、志愿者、有关社会组织在维护社会稳定方面的积极作用。

5.发挥制度优势

我国防控新冠肺炎疫情的成功实践再一次证明,中国特色社会主义制度在抵御重大风险冲击方面具有显著的优势。因此,对于国家和各级各类区域而言,要善于发挥这种制度优势,使之转化为抵御重大风险的强大能量。

第一,要加强中国共产党的集中统一领导。按照“全国一盘棋”的思想,统筹运用国家和各区域所掌握的物质和人力资源,形成抵御重大风险的合力。这是战胜重大风险冲击的重要保障。第二,发挥中华民族“一方有难,八方支援”的优良传统,建立区域协同应对重大风险冲击的机制。坚持做好对口支援,完善和创新对口支援模式,积极培养短时期内控制重大风险扩散并最终战胜重大风险的能力。第三,注重发挥国有企业、高校、科研院所、新闻媒体和其他事业单位的中坚作用,使之成为战胜重大风险的主力军和先锋。有效发挥中国人民解放军和武装警察部队、公检法队伍在应对重大风险中的独特作用。第四,坚定不移地依靠广大人民群众。把维护人民生命财产安全作为抵御重大风险冲击的首要目标。通过保障人民的利益,赢得广大人民群众的支持和参与,汇集人民的智慧和贡献,形成战胜重大风险的磅礴力量。

6.提高防控能力

鉴于重大风险对区域经济发展的冲击是突发

的,且产生的冲击是严重的,因此,国家和各级各类区域必须在平时注重提高应对重大风险的防控能力。

一是要建立重大风险预警机制,编制防控方案。目前,我国在应对重大疫情和重大自然灾害方面已经建立了较为成熟的预警机制和防控方案。但是,在经济类重大风险和国际贸易冲突、防止恐怖主义、战争等非经济类重大风险方面,亟待建立区域层面的预警机制和防控方案。此外,要根据新情况,不断完善预警机制和防控方案。定期进行演练,以提高实际运用能力。二是要大力培养应对重大风险的专业人才和专业队伍。提高政府部门应对重大风险的危机意识和组织领导能力。三是要做好应对重大风险的物资储备。必要的物资储备是战胜重大风险的重要保障。这些物资包括专业救援物资和人民生活物资。同时,要做好这些物资的调运和分配预案,以便能够有序高效地使用这些物资。四是要综合施策,精准施策。一方面,要针对重大风险采取包括经济、社会、政治、安全、军事等在内的一揽子措施,各类措施相互协同,形成合力。另一方面,在重大风险发生后,要及时分析和判断,按遭受冲击的程度对区域、城市、社区、产业、企业、人群等划分出不同的类型或者等级,提高政策的针对性。五是要化危为机,顺势而为。掌握重大风险冲击下化危为机的辩证思维,树立顺势而为的发展理念。在应对重大风险冲击的过程中,发现和利用好新的机遇,加快区域经济发展。如,为应对新冠肺炎疫情冲击,各种各样的“在线经济”蓬勃发展,同时,社会对交通、信息等基础设施提出了更高的要求,为智慧生产和智慧生活增添了动力。因此,国家和各级各类区域就可以顺势而为,制定政策鼓励“在线经济”加快发展,进一步加强基础设施建设,大力推动智慧生产和智慧生活方式,从而使区域经济发展进入一个新的状态。

作者简介:覃成林,男,暨南大学经济学院教授,暨南大学经纬粤港澳大湾区经济发展研究院院长,暨南大学区域发展研究中心主任,经济学博士(广州 510632)。

后疫情时期的“六保”与新基建协同推进

杨丹辉

新冠肺炎疫情发生后,中国经济承受多重压力,而疫情在全球的传播更是远远超出各界预期。世界经济下行风险明显增大,市场信心严重受挫,包括国际货币基金组织、世界银行、WTO在内的多个国际机构连续发出全球经济和国际贸易陷入全面衰退的警示。疫情导致生产萎缩,贸易受阻,物流中断,失业激增,进而有可能引发全球价值链分割和破碎。随着疫情出现阶段性缓和,率先实现有效防疫的中国,生产生活重现活力,欧美国家近期也相继放松管控,在疫情风险犹存的情况下着手安排恢复经济活动。然而,必须清醒地认识到,新冠肺炎疫情已演变为百年来危害最大、破坏性最强的全球性公共卫生安全事件,在政治经济、国际格局、社会生活、公共安全等方方面面,其深远影响尚未完全释放,仍有诸多不确定性。后疫情时期,重振经济贸易、重塑分工体系、重建公共秩序、重拾国际信任,复杂艰巨,中国和世界都将面临严峻的挑战。

需要高度关注的是,世界各国应对疫情的理念、方式及其效果呈现出明显的分化和偏差,期间的舆论纷争和观念对立无疑加剧了一段时间以来持续发酵的“反全球化”和民粹主义。应对疫情模式的分异固然从根本上是由各国国情和发展水平决定的,但也反映出客观事实:面对重大风险事件,不论是发达国家还是发展中国家,其应急体系都不同程度地存在漏洞和不足。而在国内,各地交出的防疫成绩单同样差异颇大,在这场财力保障、治理理念、行政水平、基层效率、公共服务的实力“比拼”中,部分经济发达省市与东北和西部地区实打实地拉开了差距。这不仅将改变各类要素流动和集聚的方向,甚至会影响后疫情时期跨国公司供应链调整的战略布局和区位选择。

疫情冲击下的种种分化和撕裂促使人们重新审视重大风险事件的防控机制及其效力。可以肯定的是,在新冠肺炎疫情暴发之前,随着经济发展水平提高,世界各国对减灾和应急管理的重视程度

不断提升,并在制度设计和能力建设方面取得了积极进展。但当新冠肺炎疫情在全球快速蔓延且在部分国家和地区造成“失控”局面时,人们却失望地看到,各国惯用的应急手段频频失效。同时,由于疫情总体上对服务业的冲击较大、持续时间更长,世界范围内或将首次大规模出现所谓“服务业衰退”的新型经济危机。2020年4月,疫情高峰期的欧元区,其服务业PMI初值一度降到11.7的低值,而当月印度服务业PMI初值更是下滑为5.4,史上首次跌至个位数的水平,创出世界最低纪录。对于重大公共卫生事件引发的经济衰退,传统宏观经济政策很难引导并形成可控的市场预期,财政和货币工具均有可能失灵。实际上,从全球救灾和应急管理实践中,联合国等机构已经发现并提示各国巨灾应对机制存在的困境:在大多数国家和地区,风险管理部门的重要性和国家应急储备的功能普遍不具备连续性,而是极具即时性和短期化,这意味着只有当一个国家和地区面临巨灾或重大风险事件的现实威胁之时,这类部门和机构才会显示出存在感。由于各级政府和普罗大众对其作用和角色寄予太多期望,灾害降临或风险发生的短时间内,应急管理部门往往会获得强力的资金支持。一旦灾害或疫情过后,这些部门却难以维持长期的关注度,甚至被排斥在公共治理和预算支出的边缘。这种现象和特点既是政府通常更注重免遭偶发灾害的损失,而非专注于管理累积风险的原因,也是其必然结果,致使绝大部分国家和地区的应急管理和储备体系始终处于“头疼医头”的被动局面。

不论是“黑天鹅”事件还是“灰犀牛”事件,“头疼医头”显然远非应对的理想状态。以往国内在处置金融危机、安全生产事故和自然灾害过程中,事前预警常常是备受诟病的环节,相关政策研究的结论也多指向建立完善应急预警机制的必要性,但应该看到,预警机制发挥作用的前提除了科学的理念和良好的制度保障之外,技术和成本同样是影响其

可持续运转的关键因素。尤其是对于新冠肺炎疫情这类不可知、危害大的突发事件，“头疼”发作时尚能及时、有效地“医头”已属不易。至此，关于应对重大风险事件是制度重要还是能力重要的讨论，答案似乎已然明了：唯有兼顾制度和能力建设，才能切实增强经济社会发展的韧性，为抵御重大风险、化解各类危机提供有力保障。

正是基于这一思路，近期中央连续推出加强新基建投资、全面落实“六保”工作、深化要素市场化配置改革、构建更加完善的要素市场化配置体制机制等一系列重要举措，为统筹推进疫情防控和经济社会发展定下了新基调、指明了新方向。有观点认为，从做好“稳就业、稳金融、稳外贸、稳外资、稳投资、稳预期”的“六稳”，到强调“保居民就业、保基本民生、保市场主体、保粮食能源安全、保产业链供应链稳定、保基层运转”的“六保”，意味着中国宏观政策的导向发生了转变，且“六保”突出的应急性、短期化及其底线思维与推动新基建等具有引领性、刺激性的中长期安排在政策目标、实施方式、激励机制等方面存在一定的矛盾，并据此做出全球疫情不明朗、应对前景不乐观、中国策略转为守势的判断。应该说，这种观点未能全面把握中国经济的基本盘，也没有准确领会决策层的战略部署。放在兼顾制度完善与能力建设的格局之中，不仅“稳”与“保”相辅相成，而且守住民生基本线的“六保”工作与加强新基建投资之间同样是辩证统一的关系，完全有必要、有条件做到协同配合。

首先，坚守底线思维，绝非权宜之计。一方面，随着新冠肺炎疫情的负面影响持续扩大，各地经济增速全线回落。尽管2020年3月以来，全国复工复产提速，工业生产、固定资产投资、社会消费品零售总额、进出口等主要经济指标降幅明显收窄，但行业之间分化不断加剧，市场主体的生存压力进一步向家庭和个人传导，居民就业和收入等民生难点、堵点、痛点集中凸显。在防疫常态化前提下，“六保”成为守护民生之本的必然选择，更是“以点筑面”、打赢三大攻坚战的根本保障。另一方面，对于中国这样的后发人口大国，即使实现全面建成小康社会的宏伟目标，经济社会发展不平衡的矛盾仍将存在，科技、教育、医疗、环境保护、社会保障、区域协调等诸多领域的短板弱项有待补足和完善。而解决粮食能源安全、供应链稳定等全局性、战略性

问题，则要通过制度性话语权构建整合国内外资源，掌握这些领域风险管控的主动权。另外，全国疫情防控阻击战能够取得重大战略成果，高效动员的基层组织功不可没，但连续高强度的投入也导致部分基层干部负担加重，统筹兼顾“抗疫”与复工力不从心，出现了一些工作死角和疏漏，这反映出现阶段基层运转的状态与推进国家治理体系和治理能力现代化的总体要求仍有差距。全面提升基层部门的制度理解力和政策执行力、充分调动各级干部的积极性，持续激发基层工作的创造力，有助于巩固防疫成果，加快恢复生产生活秩序，增强重大风险防控机制的弹性。

其次，后疫情时期，新基建不仅为高质量发展注入新动能，而且将筑牢大国数字转型的基石。在新一轮科技革命和产业变革的大潮下，数字化已成为不可逆转的全球趋势。得益于国内生产消费等环节快速积累的海量数据资源、产业部门和公共服务领域不断成熟的应用场景、大规模数据要素的成本优势以及相对宽松的监管政策环境，中国正在快速成长为数字经济大国，技术研发应用、商业模式创新、核心价值实现等方面均走在世界前列。新冠肺炎疫情的远程化、无接触、智能化应对催生出新的需求，大数据、人工智能、区块链、智慧物流等智能技术和数字产品在助力疫情监测、医疗救治、物资调配、生活保障、复工复产等方面大显身手，在为运用科技手段处置各类重大风险事件积累经验、拓展思路的同时，显著强化了新基建的投资偏好和市场信心。值得注意的是，早在2018年，中央已提出加强新型基础设施建设，但在防疫关键时期将其推向经济政策的重心，除了出于刺激投资等短期效应的考量之外，更为长远的布局显然直指后疫情时期数字经济强国建设。目前，国内有关新基建的内涵和外延并未形成统一的认识，但不同界定和分类均涵盖发展数字经济、构建智慧社会的主要领域及其底层支撑技术。政府推动新基建，一是以此为契机，自上而下进一步凝聚加快数字转型的共识，吸引各类资本参与，统筹各地区各部门各领域数字化智能化发展进程，推进政府数据与社会数据的开放共享，强化各领域数据协同，防止地区之间、部门之间的数字鸿沟加大，避免出现区域发展新的数字级差；二是形成研发合力，加紧突破新一代通用技术创新及产业化应用的瓶颈和障碍，打通传统产业与

新兴产业之间以及供应链各环节的数字端口,全面提升实体部门智能软硬件水平,夯实现代化经济体系的基础;三是探索建立新型基础设施建设运营的技术标准和市场规范,引领相关领域国际规则的制定,从而在数字时代的大国竞争占据主动。

需要强调的是,实现“六保”与新基建协同推进,要立足当下,着眼长远,认清规律,分类施策。总体来看,“六保”工作应充分发挥“有为”政府的作用。在三大攻坚战收官阶段,各级政府和主管部门要把情况摸得透一些,困难估计得足一些。在全球防控形势取得实质性好转之前,坚持防疫与复产两手抓,两手都要硬,摒弃“锦标赛”的考核导向和工作惯性,着力提振信心、稳定秩序、优化环境,提升质量,对企业要重服务,对基层要多激励,切忌一味派任务、加担子、压指标、比速度。

而对于新型基础设施投资建设运营,则应更多地由“有效市场”担当主角。有别于传统基建资本挑大梁的模式,5G、人工智能、云计算、物联网等作为新型基础设施和新兴产业通用技术的应用边界模糊,公共品与资本品的交叉融合程度高,且现阶段部分领域的主导技术迭代加快,商业模式还未定型,行业标准尚不成熟,其中一些细分方向甚至需要边研发边建设,这将大大增加预期收益的不确定性,也决定了新基建必须采取开放、多元、融合的全新投资运管模式。另一个不容忽视的事实是,国内数字经济发展和智能技术应用过程中,华为、阿里、腾讯等一批民营企业在新一代信息技术、电子商务、云服务、平台经济等领域深耕多年,相继推出高水平的科创成果和商业模式,已成为相关行业的全球领军企业和具有广泛影响力的世界级巨头。中

央明确发出加强新基建的政策信号之后,地方政府响应快,力度大。据不完全统计,截至2020年4月,先后有26个省(区、市)推出包含新基建内容的投资计划。各级政府力推新基建,一方面,应协调统一新基建的技术标准,科学界定数字权益,防范数字垄断;另一方面,要充分尊重并保障企业在新基建各领域的知识产权,突出其投资建设的主体地位,并通过政府购买服务等方式,将电子政务、数据中心等数字化基础设施和公共服务交由市场化主体提供,谨防打着新基建的旗号,在相关领域抬门槛、设壁垒、掺沙子、摘桃子,干扰数字经济的发展秩序,损害社会资本的正当利益。

回溯人类数千年的历史,完全有理由相信,不管付出几多代价,灾难终将过去,风险也总会被化解。面对新冠肺炎疫情突如其来、前所未有的巨大冲击,人们或惊呼这个世界从此将彻底改变,或笃定人类社会发展和文明演进的大方向不会偏航,坚信“短期危机难改长期趋势”。其实,变与不变,不过是视角差异和立场不同,而这场百年不遇的困局是否终将沦为“好了的伤疤”,既取决于我们自身反思的力量,同时在很大程度上仍要依靠科学技术的进步和物质财富的创造性积累。对于进入新时代、处在世界大变局之中的中国,前者改进制度,后者增强能力。就这一意义而言,今天守住底线,方能开启更加值得期许的未来。

作者简介:杨丹辉,女,中国社会科学院工业经济研究所新兴产业研究室主任,研究员,博士生导师(北京 100044)。

把化解地方政府性债务风险放在更加突出的位置

喻新安

我国地方政府性债务风险,在2010年以后开始累积,其风险点主要在于地方投融资平台的大规模扩张。地方政府性债务的集中出现与税制变化有关。1995年前后,我国实施了分税制改革,分税制改革后,一部分税收上缴中央政府,一部分留到地

方,从全国层面讲,分税制改革有利于集中力量办大事,是十分必要的。但是,1995年版的《预算法》和《担保法》以及1996年《贷款通则》的出台,客观上限制了地方政府作为主体进行融资,这样一来,地方政府如要进行大规模的投资和建设,就只能通过

成立投融资平台公司的办法来解决。2000年后,中央和地方的财政收支开始分化,中央和地方的财政收入保持在基本接近的水平,但在支出方面,地方财政支出增长速度大大超过了中央财政支出的水平。造成这种现象的直接原因,是分税制后地方政府的支出责任增长较快,中央和地方的财政收入和事权不匹配,地方政府的收入不足以应付大规模投资的需求。于是,成立投融资平台解决融资难题,就成了各级地方政府不约而同的选项。

特别是2008年金融危机后,中央为了提振经济,也出台文件鼓励地方建设投融资平台。很多省级政府是在2000年左右成立投融资平台的,全国范围内大量的地级、县级政府也陆续开始组建投融资平台。与此同时,各种违规担保、违规融资情况也开始出现。到2012年,我国各级政府性投融资平台数量已经超过1万家。为了解决政府性投融资平台增长过快带来的问题,2014年9月,国务院下发《关于加强地方政府性债务管理的意见》,要求“剥离投融资平台公司政府融资职能,投融资平台公司不得新增政府债务”。此后,投融资平台进入转型发展的新阶段,开始逐渐向独立经营的国有企业转型。

地方政府性债务规模有多大,是否存在严重风险,是贯彻党的十九大精神,防范化解重大风险必须正视和弄清的问题。

首先,看地方政府性债务的总体规模有多大。我国在2013年进行了全国政府性债务审计,之后,国家要求政府与投融资平台剥离,新增债务和地方政府无关,国家也不再公布地方政府性债务数据。由此,判断地方政府性债务的规模的大小,2013前依据的是官方数据,2013年后只能依据学界和金融机构的估算。

根据官方审计结果,截至2013年6月底,我国地方政府性三类债务合计为17.89万亿元,其中地方政府负有偿还责任的债务为10.89万亿元。统计表明,从2010年到2013年,地方债务总体规模上涨较快,其中政府可能承担一定救助责任的债务增长最快,涨幅达到了159.91%。从举借债务的地方政府层级看,2013年6月底,我国省、市、县、乡四级地方政府的三类债务规模合计分别为5.19万亿元、7.29万亿元、5.04万亿元和0.36万亿元,其中省、市、县三级地方政府的三类债务规模相对于2010年底分别增长了61.75%、56.34%和77.34%。2013年后

学界和金融机构对我国地方政府性债务的估算数额差距较大。太平洋证券专家测算,2017年我国地方政府债务总额约为59.27万亿元,减去财政部公布的显性债务余额16.47万亿元,地方隐性债务余额约为42.8万亿元。中国社科院专家测算认为,2017年我国地方政府融资平台债务约为30万亿元。清华大学专家则评估认为,2017年我国地方政府发行过城投债的企业债务余额是47万亿元。比较而言,国际货币基金组织与我国有关方面的评估结论更值得重视,该评估结论认为,2016年我国增扩的地方政府性债务率已经达到62%,2017年、2018年分别为67.3%和72.7%,已明显高于国际上60%的警戒线。

其次,看我国地方政府性债务风险性的大小。2012年底,全国政府性负有偿还责任的债务率达到105.66%。根据国家审计报告的表述,由于政府或有债务的举债主体有相应的经营收入作为偿债来源,将两类债务分别按照一定比例折算后,总债务率为113.41%,仍处于国际货币基金组织确定的债务率控制标准范围之内。但该审计报告也披露出一些问题:一是有些地方债务问题严重,2012年底,3个省级政府、99个市级政府、195个县级政府、3465个乡镇政府负有偿还责任的债务率超过100%,有两个省级政府、31个市级政府、29个县级政府靠借新还旧率超过20%;二是地方政府性债务偿还过程中对土地出让收入依赖较高;三是高速公路、大学和医院项目的偿债压力较大;四是部分地方政府、融资平台存在违规融资和违规使用债务资金问题。总地来看,2013年后,我国地方政府性债务总量呈不断上升的趋势,政府性债务风险已经成为需要高度关注的风险点。

从2015年到2019年,国家审计署、财政部等单位陆续披露了北京、黑龙江、山西、甘肃、浙江等十余个省份的上百起违规担保的现象。为此,2017年财政部等六部委印发《关于进一步规范地方政府举债融资行为的通知》,要求清理和整顿仍然存在的违规担保、违规注资、地方政府举债、利用PPP变相举债等行为。2018年8月,中共中央、国务院下发《地方隐性债务问责办法》,强化了对于违规举债形成地方隐性债务行为的问责机制。同时,还着眼于体制改革,包括预算法修改、国地税合并、中央和地方财政事权重新划分,以及在金融市场上整合国有

金融企业,提高监管穿透性,破解银行、证券、保险、信托等跨行业监管的问题。

要有效防控与化解地方政府性债务风险,必须搞清楚地方政府性债务的各类成因和严重危害。就其成因而言,除了上面提到的中央和地方的财政收入和事权不匹配、地方收入不足以应付大规模基建的需求等根本性原因外,也存在政策制定的滞后、执行的难度、偏差和不协调问题。如中央和地方财政事权划分,2013年十八届三中全会已提出,到2018年才逐步出台中央层面的不同领域具体改革方案;如扶贫攻坚和环境治理都增加了财政支出,但环保对企业的管控又可能减少税收;还有减税降费,需要对应资源税、房产税的落实,否则旧税源减少了,新税源没跟上,政府财政势必捉襟见肘。还有,投融资平台存量问题一直没有真正解决。2012年银监会文件要求,完善投融资平台的名单制管理,规定投融资平台名单退出的5个硬性条件,如资产负债率在70%以下、自有现金流偿还债务本息比例达到100%、存量债务已经按规定处理、无违约记录等,但截至2018年6月,银保监会的投融资平台名单累计退出2629家,名单上仍有9000多家未退出。

地方政府性债务的过度增长危害极大:其一,部分地区尤其是县级的债务总量庞大,增长较快,债务率偏高,部分区域的债务可能存在担保链,城投之间互相担保增信,若单一主体出现流动性危机,则整个担保链上的主体都会受到牵连,进而使债务违约风险快速扩散升级。其二,现有债务多形成于基础设施建设、PPP等领域,建设周期长,债务到期可能需要依靠借新还旧来偿还,当货币政策因防风险、保持内外均衡等因素开始收缩信用时,部分区域的城投平台可能陷入再融资难的困境,债务风险会显著加大,会对国家宏观调控政策形成裹挟。其三,地方政府性债务风险与金融市场风险交织,一旦爆发,双方互相影响,形成负反馈,容易出现系统性风险,一旦地方政府债务最终清算,会破坏地方发展生态,造成政府信用丧失、项目停滞等,会耽误地方若干年的发展。

在我国经济下行压力增大,确保“六稳”、实现“六保”成为中心任务的形势下,一定要把化解地方政府性债务风险放在更加突出的位置,坚持标本兼

治,采取综合性措施予以防控和化解。第一,全面检测和评估地方政府性债务情况。要建立起全口径的债务衡量体系,尤其需要加强对隐性债务代偿率的研究,实现对所有隐性债务全覆盖,更准确地评估地方政府面临的财政压力与债务风险,进而完善制度建设,堵塞监管漏洞,及时发现和处置潜在风险,有效遏制隐性债务增量。第二,建立地方政府性债务风险预警机制。省级政府要根据省辖市、县(市、区)政府一般债务、专项债务、或有债务等情况,测算债务率、新增债务率、偿债率、逾期债务率等指标,评估省辖市、县(市、区)政府债务风险状况,对债务高风险地区提出预警,被预警的债务高风险地区要制订化解债务风险方案,积极采取措施,逐步降低风险。第三,建立地方政府性债务存量化解机制。要把握好经济增长与防风险之间的平衡,利用中央加杠杆、动员民间资本有效合规地进入基础设施和公共服务行业,缓解债务防范治理过程中的经济周期下行压力;综合利用财政资金、政府股权及经营性国有资产出让权益收入、项目收入等资金偿还债务;对于部分债务率较高、互保风险较高的区域,可视情况进行债务风险化解试点,定向解决潜在隐患。第四,建立债务应急处置机制。硬化预算约束,防范道德风险,省辖市、县(市、区)政府对其举借的债务负有偿还责任,省级政府实行不救助原则;省辖市、县(市、区)政府出现偿债困难时,要通过控制项目规模、压缩公用经费、处置存量资产等方式,多渠道筹集资金偿还债务;省辖市、县(市、区)政府难以自行偿还债务时,要及时上报,启动应急处置预案,切实化解债务风险。第五,建立多元防控与化解机制。为促进经济健康持续发展与结构转型,应加强对地方政府增量债务的管控,多渠道化解存量债务。要落实偿债资金,加强偿债准备金管理,对已经设立的各类偿债准备金,要纳入预算管理,优先用于偿还到期政府存量债务。

作者简介:喻新安,男,郑州师范学院国家中心城市研究院首席专家、河南省社会科学院原院长,研究员(郑州 450044)。

(责任编辑:柳 阳)

【区域经济理论】

中国经济学研究范式的偏差与矫正

范恒山

摘要:当今中国经济学理论研究在注意纠正过去偏重于政策解释、文件辅导、经典注解的同时,出现了另外一些值得注意的倾向:一是有些作品闭门造车,脱离实践;二是习惯于概念创造,话语标新;三是沉迷于数理范式,缺少真正有价值的观点;四是专注于引论立论,不注重实践依据;五是把西方范式作为衡量文章形与实的唯一范式。中国与西方的国情、发展环境和发展方式不一样,脱离中国实践的西化和虚化显然是不科学的。中国应该建立符合自身伟大实践的经济学理论与范式,应以中国特色实践为依据或导引,在三个方面推进中国经济学理论研究的创新。一是在现有框架和范式下寻求创新与突破,根据经济活动的状态与变化,把握其内在发展规律和演进逻辑做出新的总结归纳,给其以科学的描述与揭示。二是对现有框架和范式做适度的改造,对中国经济发展的创新性实践做深入的分析 and 科学的提炼概括,形成若干具有指导意义的原理、规制或守则。三是以中国特色社会主义实践为依据,融合世界经济实践的经验和有益创造,特别是现代市场经济的本质规定与基本要求,创造具有世界性指导意义的经济学理论、范式,形成基于中国成功实践、由中国经济学人主创、可以作为世界经济研究重要标准的经济学理论体系或教科书。

关键词:中国经济学研究;中国实践;研究范式

中图分类号:F015 **文献标识码:**A **文章编号:**2095-5766(2020)04-0015-04 **收稿日期:**2020-05-20

作者简介:范恒山,男,武汉大学区域与城乡发展研究院名誉院长(武汉 430072),浙江大学区域研究中心首席专家(杭州 310058)。

理论和实践可谓一对孪生兄弟,相互影响、相互促进,理论产生于实践而又指导实践,而实践催生理论又为理论所牵引。理论不能脱离实践,脱离实践的理论一定是不科学的、形而上的或纯逻辑的,反过来说,理论的创新发展一定要以实践为基础、为依据。

一、当前中国经济学研究存在的突出问题

观察当今中国经济学的理论研究和探索,有一种脱离实践的倾向需要我们注意和警惕。中国当下的经济学研究在摆脱热衷于政策解释、文件辅导、经典注解的同时,出现了以下需要警惕的几种

倾向或问题:

其一,越来越热衷于闭门造车。一些人的研究成果与实践毫不沾边,既不是实践进程的科学总结,也不是未来发展的务实建议,而是仅凭主观意志、热衷于异想天开的逻辑演绎和文字幻变,除了孤芳自赏外,毫无社会意义。

其二,越来越精心于概念创造与话语标新。习惯于把简单的道理用晦涩复杂的词汇表述,热衷于生搬硬套外来的词汇,不管是否符合中文的逻辑和法式。

其三,越来越沉迷于数理范式。无论需不需要、严不严谨都要堆砌一些复杂的函数关系和数学公式,满篇充斥着并非必要的希腊字母和拉丁文字,使简单的问题复杂化,明了的实践问题繁琐公式化。

其四,越来越专注于引论立论。习惯于通过引述论点来论证观点,不注重实践依据,不注重是否“需要”或者“必须”。只是与过去言必求马、恩不同,现在是无论是否贴切和需要,都言必引用欧美学者的观点,似乎一篇论文不引述若干西方学者的话语,就不成为论文了。

其五,越来越屈服于外来标准。撰写论文、采用文稿、评价文章都以西方特别是欧美刊物或偏好为标准,西方论文范式成了衡量文章形与实的唯一范式。

总的来说,这些倾向使中国经济学研究中透露出一种强烈的“西进”或“西化”的色彩。那么,西方经济学的研究又是怎样的呢?它似乎不同于我们一些学者的做法。西方经济学的发展基本上是在西方市场经济实践基础上的,理论与实践总体上是符合的。我们熟知的萨缪尔逊主编的《经济学》,到现在已经修订出了第19版,而修订的依据就是西方和世界其他国家的实践成果,包括中国发展创造的成功实践经验。而我们一些学者的经济学研究却是一种脱离中国实践的“西进”与“西化”,因而这种西化带来的必然是虚化。

这种脱离中国实践的西化和虚化是否有道理?答案是否定的。新中国成立70年的实践表明,中国走出一条在整体上不同于西方的发展道路,而我们对这种道路的自信在于,中国从一个基本毁于战火的“一穷二白”的国家转变成为世界第二大经济体。中国这种迅速发展的状况是很多发达国家都难以比拟的。既然如此,偏离中国独特发展实践的西化和虚化,显然是不科学的。

二、建设中国特色经济学具有坚实的实践基础

诚然,中国的发展实践全面汲取了人类社会的共同文明成果,包括西方市场经济发展的成果。例如,中国实行了市场化取向的改革,发展了社会主义市场经济,这其中有不少与西方市场经济共同的地方。在中国的经济理论研究与发展中应该充分体现这些内容,包括与其相适应的研究方式和表达范式,一味排斥也是不科学的。但中国的经济学不能仅有这些内容,特别是不能完全套用西方经济学的内容与范式,它应当同时甚至更多地反映给中国带来巨大发展独特实践的成果。也就是说,中国应该建立以自身伟大实践相符合的经济学理论与

范式,其中包括对市场经济实践的理论提炼与范式呈现,但不应是全盘追崇西方而导致的与中国实践脱节的虚化。

中国特色经济学的理论构建是否具有实践基础呢?答案是肯定的!新中国70多年的发展和实践及40多年的改革与开放已经为中国特色的经济学构建奠定了坚实的基础,并在主体上体现着与西方国家不同的特点,从而具有自己独特的创造,这也是包括西方国家在内各方面都认同的。

中国与西方国家的不同,至少体现在以下三个方面:

第一,国情不一样。中国人口众多,数量达14亿人;底子薄,人均资源很少。相对于人口数量来说,中国的国土面积可谓十分短缺。美国按大口径算,国土面积超过中国,但人口刚刚超过3亿人;俄罗斯国土面积为1700多万平方千米,人口只有近1.5亿人;加拿大国土面积为998万平方千米,超过中国,而人口只有3600多万人。与这些国家相比,中国实现快速发展殊为不易。与此同时,中国所建立的社会制度也具有独特性。由于多种原因,中国既不能走1949年前的道路,也不能走西方的道路,更不可能走苏联的道路,而是走出一条具有中国特色的社会主义道路。这一道路在经济上的特色是,以公有制为主体、多种所有制经济共同发展和按劳分配为主体、多种分配方式并存的社会主义市场经济体制。

第二,发展环境不一样。新中国70年来的发展可谓内困外扰,始终处于紧约束之中。从内部看,因常年遭受战火侵害,新中国建立时面对的几乎是一片废墟,只能白手起家;又因为特殊的外部环境,只能自力更生。即便没有外部侵扰,解决几亿人的温饱都非常困难。从外部看,由于制度差异及其他重要原因,中国始终受到一些国家的围堵与封锁;中国坚持奉行不称霸和各国不分大小、一律平等的对外原则,从不侵略别国,也从不从外部掠夺资源;中国不处于世界发展的高位,引进资源要素不容易,在自身的资源要素还容易流失的情况下,积极履行国际义务,时常伸出援手支持落后或贫穷国家。

第三,发展方式不一样。中国这些年的快速发展,有许多方面明显不同于其他国家,特别是发达国家的基本做法,有自己的体制特点。概括地说,一是坚持“两轮驱动”:一方面推动市场在资源配置中发挥决定性作用,另一方面积极地、科学地发挥

政府的作用。二是把握“两个抓手”：一手抓最落后群体的生产发展和民生改善、抓解决人民群众和经济社会面对的最基本的问题，如温饱问题、基本公共服务均等化问题；另一手抓与最先进的生产体系和科技手段的对接运用，力求后发先至，实现跨越发展。三是实行“两个途径”：依据不同区域的资源禀赋、现实基础和发展潜力，实施分类指导；同时发挥制度的优越性，推动发达地区运用各种手段支持落后地区。四是用好“两个市场”：一方面，坚持眼睛向内，深入广泛地开拓国内市场，不断挖掘内需潜力；另一方面，全方位、多层次地对外开放，深化国际合作，最大限度地运用外部资源、外部市场。五是重视“两个手段”：一方面，科学运用物质手段或经济杠杆，充分激发各市场主体的能动性和创造力；另一方面，大力弘扬中华民族特有的进取精神，积极为国家和社会发展尽心出力。六是形成“两个支撑”：充分发挥各类功能平台的先行先试和示范带动作用，使之成为推动发展和促进创新的有力支撑；积极推动建立横向、纵向协调机制，及时协调解决重大战略决策实施中出现的困难与问题。七是推进“两个转变”：在发展道路上由实行资源要素驱动向实行创新驱动转变；在发展内容上由追求高速增长向追求高质量发展转变。八是紧扣“两个目标”：千方百计解决人民温饱问题，努力使人民生活水平达到小康，大力推进现代化建设，实现国家的富强和人民的富裕；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，实现国家的和谐安宁和中华民族的幸福安康。

中国丰富而具有创造性的实践足以使我们对深化经济理论研究、建立具有特色的经济学范式充满自信。我们不能妄自菲薄，也不能盲目跟随。对西方经济学的学习借鉴是必要的，但不能全盘照套照搬，中国的经济学研究及其教科书编写不能以与我们有很大差距的西方经济学及其教科书为标准，

如果在内容上模仿，甚至分析方法、语言表达都完全套用是很不科学、很不合理的。中国经济理论研究及经济学范式发展创新的最坚实基础无疑是中国自己的实践。

三、中国特色经济学研究应在三个方面 推进创新

2017年，中共中央印发的《关于加快构建中国特色哲学社会科学的意见》强调，坚持和发展中国特色社会主义，必须加快构建中国特色哲学社会科学。那么加快构建具有中国特色的、符合中国国情的经济学也是构建中国特色哲学社会科学的重要组成部分。另外，中国的经济改革与发展实践取得令世人瞩目的成功也需要我们把实践中做对、做好的东西总结出来，这样不仅能为中国的经济发展问题提供思路和方法，也能为世界经济发展相关问题的解决提供参考和借鉴。这就需要我们以中国特色实践为依据或导引，实现对中国经济学理论的持续创新，作为方向，就当前而言，中国经济学的创新至少可以依次或同时在三个方面推进：

第一，在现有框架和范式下寻求创新与突破，重点是根据中国经济活动的状态与变化，把握其内在发展规律和演进逻辑做出新的总结归纳，给其以科学的描述与揭示。

第二，对现有框架和范式做适度的改造，对中国经济发展的创新性实践做深入的分析 and 科学的提炼概括，形成若干具有指导意义的原理、规制或守则。

第三，以中国特色社会主义实践为依据，融合世界经济的发展的实践经验 and 有益创造，特别是市场经济的本质规定与基本要求，创造具有世界性指导意义的经济学理论、范式，形成基于中国成功实践、由中国经济学人主创、可以作为世界经济研究重要标准的经济学理论体系或教科书。

The Deviation and Correction of Chinese Economics Research Paradigm

Fan Hengshan

Abstract: While paying attention to correcting the past emphasis on policy interpretation, document counseling, and classic annotations, there are several other trends worth noting in present China: First, some works are built behind closed doors and are out of practice; Second, some works are accustomed to concepts and creating, new words; Third, some works are addicted to the mathematical paradigm, lacking a truly valuable perspective; Fourth, some works are focused on the introduction argument, not focused on practical basis; Fifth, some works take the western paradigm as the only paradigm to measure the form and reality of

the article. The national conditions, development environment, and development methods of China are different from western countries. It is obviously unscientific to deviate from the westernization and derealization of Chinese practice. China should establish economic theories and paradigms that are in line with its own great practices. It should promote or innovate the theoretical studies of Chinese economics in three ways based on or guided by Chinese characteristics. First, seek innovation and breakthroughs within the existing framework and paradigm, make new summaries based on the status and changes of economic activities, grasp their internal development laws and evolution logic, and give them a scientific description and revelation. Second, make a proper transformation of the existing framework and paradigm, make an in-depth analysis and scientific summary of the innovative practices of China's economic development, and form a number of guiding principles, regulations or codes. Third, based on the practice of socialism with Chinese characteristics, combining the practical experience and beneficial creation of world economic development, especially the essential regulations and basic requirements of the modern market economy, create economic theories and paradigms with worldwide guiding significance, form a foundation based on China Successfully practiced, created by Chinese economists, and can be used as an important theoretical standard of economic research in the world for economic theory systems or textbooks.

Key Words: Chinese Economics Research; Chinese Practice; Research Paradigm

(责任编辑:晓 力)

对“经济在哪发展”的探索——《区域经济学》书评

周 密

在区域经济学领域能够形成一本同名教材是区域经济学研究者的荣光。石敏俊教授编著的《区域经济学》一书是教育部经济管理类核心教材。这是石敏俊教授结合多年的一线教学经验整理提炼的一本佳作,通读全书这本著作给读者“四清”的特点。

第一,廓清了区域经济学的基本构架

区域经济学作为主流经济学的重要分支,着眼于解决“经济在哪发展?”的问题。这是一门融合了经济学、地理学、空间理论、贸易理论等多种学科的经济学门类。正是这种综合性,使得其在理论范式和研究框架上一一直见仁见智。这本著作沿着经济活动空间格局—空间过程—空间机理—空间管制的线索,依据两个原则组织内容:一是研究对象空间尺度的不断递进,从企业、产业、区域、城市、逐渐递进到国际尺度;二是研究内容围绕空间区位和组织、经济增长和结构变化、人与自然的的关系进行组织。这种清晰的构架使得较为庞杂的区域经济知识体系更为清晰和精练。

第二,厘清了区域经济学中的诸多概念

由于区域经济学是一门发展中的学科,很多基础概念并不存在确定性的阐释,这常常引发初学者的混乱,即使是资深学者也常常需要界定好概念范畴才能免生歧义,这使得在区域经济学的学习和研究中,对基础概念的界定不仅必不可少,而且尤为重要。本书对经济学中的空间,区域与区域系统、空间经济学与区域经济学的关系等基础概念进行了明确的界定,对经济学的空间

认识等问题提出了独到的见解,非常值得一读。

第三,捋清了区域经济学中重要模型的应用基础

区域经济学在过去几十年发展中,跟随主流经济学一起成长,形成具有鲜明空间符号的系列模型。这些模型是对特定历史条件下区域问题的简化与刻画,便于学者通过较为统一的学术话语体系进行交流。石敏俊教授的这本著作不仅对新经济地理模型、产业集聚、二元经济等相关理论模型进行了系统的整理和提炼;更重要的是,明确了这些模型的应用前提、假设条件、时代背景、解决的关键问题等。这种整理与提炼工作对于更好地理解 and 运用经济学模型解决中国现实问题具有重要的意义。

第四,看清了区域经济学的最新发展方向

这本《区域经济学》在后面章节中增加了许多最新的理论与实践知识,体现了与时俱进的特点。在传统区域经济学内容的基础上,尝试增加了很多本领域在国际国内的最新科研成果,体现了鲜明的时代特点,比如本书增加了对未来城市的介绍,对智慧城市、数字城市与未来社区等新现象进行了阐释。此外,对城市蔓延与城市收缩、三生空间、绿色转型等内容的介绍也紧跟本领域最新研究成果。相信本书提出的数字化与生态化相关主题将成为未来区域经济学的重要方向。

作者简介:周密,男,南开大学教授,中国城市与区域经济研究中心副主任(天津 300071)。

【“十四五”规划研究专题】

“十四五”时期重大经济战略问题和总体发展思路

中共中央党校(国家行政学院)“十四五”重大经济战略问题研究课题组

摘要:“十四五”时期是中国现代化发展由“富起来”阶段向“强起来”阶段战略转变的关键期,其最主要战略任务就是为下一个30年发展开好局,着力解决一些过去长期累积且难以解决的制约中国经济长期发展的难题,为未来实现更高战略目标奠定坚实基础。“十四五”时期经济发展的战略目标可以确定为壮大新动能、释放新需求、增添新动力、激发新活力,全面建立高质量发展的动力机制和体制基础。“十四五”时期的主要思路是加快使中国由全球高速增长中心向全球创新中心转变,由世界工厂向世界市场转变,由二元经济结构向一体化协调发展转变,加快使中国社会主义市场经济体制由中低级向高级转变。全面推进这四大“战略性转变”,是摆脱制造业报酬递减约束、根本缓解经济下行压力的根本出路,也是全面推进经济高质量发展,顺利完成“新两步走”战略目标的根本路径。

关键词:“十四五”规划;报酬递增;高质量发展;四大“战略性转变”

中图分类号:F120.4 文献标识码:A 文章编号:2095-5766(2020)04-0019-12 收稿日期:2020-05-21

课题组:课题主要撰写人和首席专家:王小广,男,中共中央党校(国家行政学院)经济学教研部副主任,教授,博士生导师(北京 100091)。

其他执笔人:樊亚宾,男,中共中央党校(国家行政学院)研究生院博士生(北京 100091)。

产健,男,中共中央党校(国家行政学院)研究生院博士生(北京 100091)。

刘莹,女,中共中央党校(国家行政学院)研究生院博士生(北京 100091)。

“十四五”时期,中国经济社会发展面临多重新旧战略转换难题,转换快慢或转换是否成功关系到中国是否能保持长期稳定发展的能力和实现经济高质量发展,关系到第二个百年目标是否能顺利实现。如果转换太慢或不成功,则意味着新动能的严重不足、蛰伏的巨大内需无法释放、新活力没有被有效激发,那么经济下行压力将会继续困扰我们,这一局面如果再与美国战略遏制政策交织,将会成为中国全面建设社会主义现代化强国的巨大“干扰”。为此,我们必须要有强烈的忧患意识,着力破除一些制约中国发展的关键性体制机制性障碍,促进中国经济发展在供给、需求、动力和活力等方面实现重大的历史突破。

一、“十四五”规划的战略重要性

中华人民共和国成立70年来,特别是改革开放以来,中国之所以取得令世人瞩目的伟大成就,一个重要的原因就是始终重视发挥中长期发展规划的引领作用。当代世界内外因素交织性、复杂性空前提高,中国经济发展正处于中华民族伟大复兴的战略全局和世界正处于百年之未有大变局这两个大局交织下,发展的机遇前所未有的,长期向好的趋势不变,改革开放累积的综合国力以及蛰伏的巨大发展潜力是中国的最大优势所在,同时,我们面临的挑战也是前所未有的。在新旧动能转换、推进高质量发展过程中我们面临许多结构性矛盾、体制性

矛盾,而外部环境的深刻变化,对中国经济发展和社会稳定形成巨大的风险和挑战。古人云,“凡事预则立,不预则废”,又云,“人无远虑,必有近忧”。“十四五”规划是中国现代化重大战略节点上起承前启后、承上启下的关键作用的中期规划,做好“十四五”规划意义重大。

首先,从时间节点看,“十四五”时期是全面建成小康社会后启动新30年伟大征程的第一个五年规划期,具有打基础、打前站的重要战略地位。其次,中国经济发展正处于重大的战略拐点上,突破制约重大战略转换的多重结构性体制性障碍是最迫切的任务,且只能成功,不能失败。跨越中等收入陷阱在此一役。新动能新动力代替旧动能旧动力,新发展方式代替旧发展方式,全面优化中国经济结构,刻不容缓。“十四五”时期必定是绕不开的“战略攻关期”(转变发展方式、优化经济结构、促进动力转换的攻关期),只有实现这三种战略转变,中国才能真正建立起创新驱动型发展模式,全面实现高质量发展,最终跨越中等收入陷阱,与此同时,解决了一些重大关键的发展瓶颈约束,全面增强了自身实力,也就能最大程度地避免外部世界对中国现代化的“强干扰”。由于未来5—10年在中国实现现代化强国的“新两步走”战略中的重要性,西方反华势力势必加紧对中国的战略遏制,采取各种措施阻挠中国建设创新型国家,因此,“十四五”规划,必须从全球视野来看我们的优势和挑战,制定相应的目标和战略。

中国仍处于重大战略机遇期,发展潜力巨大,前景美好。从经济发展方面看,在世界百年未有之大变局中,我们面对五重难得的历史新机遇:加快经济结构优化升级带来的新机遇,提升科技创新能力带来的新机遇,深化改革开放带来的新机遇,加快绿色发展带来的新机遇,参与全球经济治理体系变革带来的新机遇。尽管目前中国人均水平已达到了1万美元,但与发达国家相比,我们还有很大的差距,中国的人均GDP仅为美国的1/6,需求潜力和产业发展空间仍十分广阔。

超大规模市场和人力资本丰富是中国未来发展两大优势,利用双重优势发展壮大自己是中国推进高质量发展的关键所在。2010年,中国成为世界第二大经济体、世界第一大工业国,2011年中国成为世界第一能源消费大国,2012年成为世界第一出口大国。与此形成鲜明对比的是,中国消费强国建

设进程仍明显滞后。从中美两国比较来看,1978年中国居民消费总额为美国的7.3%,比GDP占比仅落后美国1.9个百分点,而到2018年,中国居民消费总额为美国的37.6%,但比GDP占比落后美国28.5个百分点,即中国GDP规模已达到美国的2/3,而居民消费市场仅为美国的1/3略强。1978年中国人均居民消费为美国的1.7%,到2018年这一比重也仅上升到8.8%。按照大多数经济学家预测,中国GDP将在10年后超过美国,而居民消费总额估计20年才能赶超美国,人均居民消费赶超所需时间更长。因此,要实现中国GDP和最终消费总量同步赶超美国,就必须加快推进消费主导型经济发展,消费潜力是中国今后发展的最大潜力。因为从长期发展来看,随着现代化目标的完成,各国人均消费是趋同的。中国人口规模是美国的4.3倍,理论上任何一种消费品规模都能达到美国的2—4倍,当中国居民消费总额超过美国时,中国人均消费水平还不到美国的25%。

中国消费潜力大,主要是人均消费潜力大,即从长期发展看,中国居民消费市场还有10倍以上的增长空间,未来中国真正的优势是市场,这是强国的真正标志。中国人力资源优势则是更重要的优势,人口数量红利已经消失,且老龄化趋势对中国的发展压力正在显现,但人口质量红利(人才红利)却极为巨大。中国不仅人口规模超大,而且经过70年的发展,中国的教育水平与教育质量显著提高,每年新毕业800多万的大学毕业生,十多年累积下来就会达到1亿人。目前中国累计大学毕业生超过5000万人,占全部人口的比重为3.6%,且每年按800多万人递增,这笔财富如果能转化为创新动力,将形成巨大的创新能量。以上两大优势正是中国建设成为创新型国家的强大基础,关键是要破除各种体制机制性障碍,化危为机,化外部压力为内部动力,在“十四五”攻关期取得新的历史性突破。

二、“十四五”时期中国经济发展的 战略目标及其依据

“十四五”时期是中国现代化发展由“富起来”阶段向“强起来”阶段战略转变的关键期,其最主要的战略任务就是为下一个30年发展开好局,着力解决过去长期累积且难以解决的制约中国经济长期

发展的一些难题,为未来实现更高战略目标奠定坚实的基础。所谓“攻关期”,就是打“歼灭战”,限时按质完成下一个30年初期的重点战略任务。根据我们的研究,提出将“十四五”时期的战略目标确定为从供给、需求、动力和活力四大方面实现新的历史性突破,即壮大新动能、释放新需求、增添新动力、激发新活力,使中国经济加快实现由要素驱动向创新驱动的重大转变,全面实现动力升级、产业升级、需求升级和活力升级。

中国正处在转变发展方式、优化经济结构、转换增长动力的攻关期,必须全面建立高质量发展的动力机制和体制基础。国家“由大变强”,从“富起来”走向“强起来”,关键是重构经济发展的动力体系,着力推进动力升级,形成强大的推进高质量发展的新动能。构成新的支撑国家全面高质量发展的动力体系包括三个方面,即建立强大的新供给动力,形成强大的新需求动能,培育强大的区域新动力源。而支持高质量发展的新动力机制的形成,必须着力完善社会主义市场经济体制,使中国社会主义市场经济体制由中低级形态向高级形态转变,从而促进新的动力机制的加快形成。

1. 建立强大的新供给动力时不我待

“十四五”时期是中国构建强大新动力的关键期。当前中国经济面临较大的下行压力,估计“十四五”时期还会延续这一走势,甚至面临的下行压力还会进一步加大。现阶段中国经济调整的困难在于当潜在经济增长率出现不可逆转的明显下降的同时,经济增长的报酬递减规律也在同时发挥作用,形成双重压力,这一情况在过去高增长时期从来没有出现过。一方面,当经济增长与效益增长关系不变时,经济增速下滑,必然导致经济效益同步下滑,由于经济增速递减是不可逆转的,那么周期性的刺激政策只能稳增长而不能促进经济增速明显回升,结果企业效益增长受到经济增长回升空间的巨大限制,企业在6%—7%GDP增长下效益最多达6%—7%,这与高增长时期形成巨大的差距,那时,平均GDP增速为10%,企业效益增长至少10%;另一方面,受报酬递减规律的作用,效益下滑速度快于经济增长下滑的速度,即6%—7%的经济增长对应的行业、企业效益增长仅为2%—3%。行业经济或企业经济越困难,经济下行压力自然就会越大。改变这一趋势是无法通过刺激经济增长、提高

增速来实现的,唯一的出路只能通过提高创新能力、注入新的报酬递增动能,来根本扭转报酬递减规律的影响,实现由要素投入驱动(主要是投资驱动)向创新驱动的转换。在实现这一过程中,必然经历报酬稳定到报酬递减,再到报酬递增的转换(王小广,2020)。

为了进一步从理论上说清楚这一转换的判断标准,我们创造一种新的衡量方法,即用效益增速与GDP增速之比来确定报酬稳定、报酬递减和报酬递增。即一个百分点的GDP增长能带来几个百分点的效益增长,两者之比长期等于1或在1左右波动时,便定义它为报酬稳定;两者之比明显小于1则说明处于报酬递减期;而大于1,特别是超过1.5或2,便处于明显的报酬递增阶段。在高增长时期,增长质量不高的主要标志是效益与经济增速同比例增长,一般为1:1,即GDP增长1%,企业效益增长1%,GDP增长10%,效益增长10%,速度越高,效益增长越快,速度下降,效益同步下降,呈典型的速度型效益增长特征。在6%—7%的中高速增长阶段,即使报酬稳定,经济发展也会比以前困难,如果出现较明显的报酬递减,必定会“雪上加霜”,即经济增长中高速的背后是效益的长期低迷,从而导致长期发展动力不足,也使政策刺激效果明显递减,无法达到预期。在经济增长面临较低的天花板限制时,要想使经济持续稳定向好,只有改变增长与效益的关系,即提高效益的增速,使经济增速与效益增速之比由1:1提高到1:1.5或1:2以上。如提高到1:2,经济增长率为6%,效益增长率则为12%,此时企业或社会效益增长率将达到或超过高增长时期的效益增长率。经济也就全面向好,来自于内在发展动力不足也就自行解除,经济发展进入新的境界。

我们的实证研究表明:驱动中国经济发展的工业自2012年以来持续处于报酬递减的趋势中,这是导致中国经济下行压力持续加大和发展动力不足的根本原因。2002—2011年,中国规模以上工业利润增速与销售收入增速之比总平均为1.19,其中仅2005年、2008年和2011年三年降至1以下,其他均在1以上,表现出高增长时期明显的速度效益型特征。2012年后则出现了较明显的报酬递减特征,7年间规模以上工业利润增速与销售收入增速之比总平均值降至0.35,其中仅两年超过1,其他年份都在1以下或出现负值(见表1)。

即2012年以来平均一个百分点的销售收入增长,仅能带来0.35个百分点利润增长,与2002—2011年形成鲜明的反差。更进一步分析行业的情况,结果显示,在观察的35个工业行业中,仅有8个行业在2012—2018年仍保持报酬稳定或出现报酬递增,其他27个行业均出现较明显的报酬递减(见表2),巨大的报酬递减压力可想而知,8个报酬稳定或报酬递增的行业,只有3个(医药制造业,电

子设备制造业通信设备、计算机及其他,仪器仪表及文化、办公用机械制造业)是由于创新能力提高的作用。我们可以说,只要工业处于持续的报酬递减过程中,经济便不可能出现全面的实质性向好,只有当新旧动能转换完成、产业发展特别是工业发展出现明显的报酬递增趋势时,经济才会真正地走出困境,到时也就真正地跨过了“历史关口”,跨越了“中等收入陷阱”。

表1 1999—2018年全部规模以上工业利润增速与销售收入增速之比变化

年份	利润年增长率(%)	销售收入年增长率(%)	利润增速与销售收入增速比
1999	56.93	8.89	6.40
2000	92.00	20.47	4.49
2001	7.74	11.39	0.68
2002	22.20	16.81	1.32
2003	44.13	30.77	1.43
2004	36.04	31.18	1.16
2005	30.51	32.33	0.94
2006	31.76	26.17	1.21
2007	39.23	27.46	1.43
2008	12.55	25.09	0.50
2009	13.02	8.50	1.53
2010	53.58	28.61	1.87
2011	15.73	20.65	0.76
2012	0.84	10.39	0.08
2013	1.49	10.75	0.14
2014	8.47	7.57	1.12
2015	-2.89	0.25	-11.56
2016	8.66	4.43	1.96
2017	4.16	-2.23	-1.87
2018	-11.43	-7.38	1.55*
2002—2011	29.21	24.55	1.19
2012—2018	1.11	3.20	0.35

注:*2018年利润增速与销售收入增速比超过1,是两个负值相除,负负为正,实际反映的情况是利润下降比销售收入下降更猛,仍然显示出较强的报酬递减特征。

资料来源:根据相关年份《中国统计年鉴》相关数据计算。

2.形成强大的需求新动能具有特殊的战略意义

加快建立消费主导型增长模式符合经济发展阶段转化的普遍规律,是各国经济特别是大国经济进入成熟阶段的一个显著特征。2015年以来,消费成为拉动中国经济增长的首要动力,消费主导型经济正在逐步形成,强大的消费市场将对高质量发展形成强大的需求支撑,今后特别是“十四五”时期的经济发展水平主要取决于消费需求的增长,消费将

成为宏观经济运行分析的主导性因素。从新动能的发展来讲,过去我们比较强调供给新动能的培育,而相对忽视需求新动能的培育,而根据经济形势变化的需要,2019年底的中央经济工作会议首次提出产业和消费“双升级”,目的就是培育供需双方的新动能,从供需双方共同发力来推进高质量发展,以克服眼下经济持续下行压力和有效应对来自外部的各种风险挑战。“十四五”期间加快发展消费

主导型经济,形成世界上最强大的消费市场具有极其重要的战略意义。

一是有助于拉动经济长期稳定增长。在当前工业产能过剩和国际市场需求低迷的形势下,必须彻底改变经济增长依靠投资和出口拉动的模式,形

成消费主导型增长模式。只要着力实现消费赶超、加快挖掘中国消费的巨大潜力,便能使中国消费对经济增长的拉动作用稳定在4个百分点左右,再加上投资对经济增长作用可稳定在1个百分点以上,那么“十四五”乃至更长时期,无论国际经济形势如

表2 规模以上工业分行业利润增速与销售收入增速之比的区段变化

行业	2002—2011年	2012—2018年
全国总计	1.19	0.35
煤炭开采和洗选业	1.69	1.85*
石油和天然气开采业	0.93	2.38*
黑色金属矿采选业	1.36	2.81*
有色金属矿采选业	1.36	2.32*
非金属矿采选业	1.43	3.06*
农副食品加工业	1.45	-3.13
食品制造业	1.37	0.77
饮料制造业	1.37	1.70
烟草制品业	1.18	0.20
纺织业	1.55	2.90*
纺织服装、鞋、帽制造业	1.36	0.20
皮革、毛皮、羽毛(绒)及其制品业	1.66	0.03
木材加工及木、竹、藤、棕、草制品业	1.42	-6.55
家具制造业	1.62	0.61
造纸及纸制品业	1.33	0.05
印刷业和记录媒介的复制	1.10	0.36
文教体育用品制造业	1.24	0.96
石油加工、炼焦及核燃料加工业	6.17	7.43
化学原料及化学制品制造业	1.53	0.82
医药制造业	1.13	1.28
化学纤维制造业	1.56	0.29
橡胶和塑料制品业	1.24	-1.54
非金属矿物制品业	1.49	0.81
黑色金属冶炼及压延加工业	0.97	30.26
有色金属冶炼及压延加工业	1.26	-1.07
金属制品业	1.32	0.07
通用设备制造业	1.32	3.98*
专用设备制造业	1.40	-0.41
交通运输设备制造业	1.30	资料不全
电气机械及器材制造业	1.18	0.50
电子设备制造业通信设备、计算机及其他	0.91	0.99
仪器仪表及文化、办公用机械制造业	1.25	2.6**
电力、热力的生产和供应业	0.69	1.91
燃气生产和供应业	6.31	0.73
水的生产和供应业	1.68	1.73

注:*与表1同,这些超过1的数据,是负负为正的结果,显示明显的报酬递减。**如果剔除2018年较大的利润负增长数据,该比值降至1.27,但仍高于前期水平。

资料来源:根据相关年份《中国统计年鉴》有关数据计算。

何变化,中国经济增长率依然可以实现5%以上中高速增长,这是中国实现高质量发展、建设现代化经济体系的重要基础条件。

二是有助于产业结构升级和创新驱动发展。消费升级是产业升级的有效驱动力、重要导向和内生动力,产业迈向中高端归根到底是中高端消费带动的结果,只有围绕消费市场的变化趋势进行投资、创新和生产,才能最大限度地提高投资和创新的有效性,提升产业竞争力和附加值(杨天宇、陈明玉,2018)。超大的消费市场能够产生强大的要素集聚能力,并通过规模效应降低企业创新风险,从而提高创新的收益率。

三是有助于畅通国民经济循环,大幅增进人民福祉,显著提高人民的幸福感和获得感。近几年来,中国经济下行压力不断出现,其中一个重要原因是国民经济出现较明显的循环不畅问题,如“生产—消费”比例失衡、“分配—消费”循环不畅、“流通—消费”循环受阻等。一方面,消费主导型经济,也是真正体现消费者是“上帝”的经济,是市场经济的基本形态,社会和企业就会特别注重消费者的自主选择权,保护消费者的权益,促进消费者市场地位上升,促使企业或政府更加重视降低消费环节的成本,这一过程不仅能改善国民经济循环,促进信用社会的形成和完善,而且能大大促进人们幸福感和获得感的提高。另一方面,消费扩大和消费升级便意味着需求的升级,增强创新的动力,倒逼消费产品和服务质量提升。特别是新兴消费业态的发展,“品质化、科技化、绿色化、个性化、多样化”等巨量新消费需求则能大大推动中国原始创新能力的提升。同时,在成熟市场经济体制作用于资源配置的前提下,消费需求的扩大显然会激励厂商追逐最大化的利润,为此会倾向于雇佣人力资本质量水平更高的个体经济人,以期更有可能实现技术水平提升,这将进一步强化个体经济人提升其人力资本质量的激励,进而形成良性循环(刘伟、张立元,2020)。

四是有助于在百年未有之大变局中争取战略主动。一方面,在全球产业链竞争中,形成高端市场和知识产权的优势,才能处于国际经济大循环的顶端并拥有巨大的话语权。拥有市场可以控制技术,可以成为国际市场上某些产品价格制定者而非价格接收者。中国超大规模的市场优势(特别是巨

大无比的消费市场潜力)可以为中国企业提高技术创新能力、创造国际品牌提供巨大动力。全球经济既是循环整体,又是分层次的,层次越高,控制力越强,最高端是消费强国(如美国),其次是高端制造业强国(如日本、德国),第三层次是中低端制造业大国(如中国),最下端是资源国或农业国。我们要想在全球经济大循环中占据优势,且在受外部强冲击时能表现出非常强的韧性,就必须着力把中国建设成为世界第一消费强国。另一方面,在当前中美经贸摩擦持久化的大背景下,只要把国内巨大的消费市场潜力转化为超大规模消费市场优势,在世界上建立一个有支付能力的单一最大消费市场,那么中国在塑造国际贸易体制方面就有足够的话语权,就能通过开放市场吸引别国来合作。在当前世界经济发展低迷、单边主义和贸易保护主义抬头的大背景下,发挥中国超大规模市场优势,就能够更好地推动经济全球化向纵深发展。

3.培育强大的区域新动力源是着力解决经济社会发展不平衡、不充分问题的关键举措

从长期发展来看,二元结构问题并不是仅表现为城乡二元结构问题,实际上中国存在较广泛的二元结构问题,除城乡间二元结构问题外,还有区域间、行业内和企业间的二元结构问题,它们都与城乡二元结构问题一样,与生俱来,只不过在早期发展中,没有城乡二元结构问题表现得那么突出,随着经济发展,特别是在经济处于深度调整或重大战略转换期,区域二元结构问题、行业二元结构问题、企业二元结构问题有时比城乡二元结构问题还要突出。

所有的二元结构问题在经济上都表现为生产率、增长率、活力的分化,如地区间发展分化、产业或行业间发展分化、不同规模的企业间发展分化。这种分化既反映了经济结构调整与转型的必然趋势,也反映出分化的另一面(落后方)存在严重的体制机制性问题,阻碍了他们向好的一极分化、进而走向一体化发展的趋势,因而成为新形势下发展的巨大障碍。过去二元结构的矛盾集中在城乡间,从中国改革开放的成功经验看,解决包括城乡在内的所有二元结构问题,都不是主要从二元结构薄弱的一方发力,注重直接的均衡、平衡,相反,最有效的战略就是增强拉力,运用非均衡战略实现均衡发展,如解决城乡二元结构问题,问题表现在农村,但

根子在城市,所以解决的办法就是大力发展城市区域,促进工业化和城镇化,加快农村剩余劳动力的转移,缓解城乡二元结构矛盾。

当前及今后很长一段时期内,二元结构矛盾主要反映为区域间二元结构问题,解决区域间二元结构问题具有重要的战略牵引作用,是解决其他二元结构问题的钥匙,像解决城乡二元结构问题一样,解决区域二元结构问题,重点是提升中心城市的集聚能力、竞争力和活力,增强对落后、边缘地区的推力或辐射力。正如习近平总书记所指出的:“新形势下促进区域协调发展,总的思路是:按照客观经济规律调整完善区域政策体系,发挥各地区比较优势,促进各类要素合理流动和高效集聚,增强创新发展动力,加快构建高质量发展的动力系统,增强中心城市和城市群等经济发展优势区域的经济和人口承载能力,增强其他地区在保障粮食安全、生态安全、边疆安全等方面的功能,形成优势互补、高质量发展的区域经济布局”(习近平,2019)。因此,2019年底的中央经济工作会议特别强调培育区域新动力源的重要性。总之,必须统筹有序地解决多重二元结构问题,为经济发展增添新动力。

新形势下着力解决多重二元结构问题有以下重要的战略作用。

一是有利于明显提高经济发展的整体质量和效率。高质量发展要求着力提高发展的协调性和整体性,实现发展质量的整体性大幅提高。当前中国经济分化、极化现象明显,一方面说明我们可以做得很好且还会做得更好,一些向高水平、高质量发展演化的地区、行业和企业便显示出这种分化、极化的积极效果;但另一方面,分化、极化的另一边则表明存在明显的“短板问题”,任其发展,必然影响整体经济质量和效益的提升。大量“短板”的存在也说明中国仍有很大发展潜力尚未发挥,释放这部分潜力将显著提高中国经济的整体发展质量。破除多种二元结构矛盾,就是强优势、补短板,促进区域间、产业间、企业间协调分工发展,形成整体的高效率运行系统。

二是有利于防范系统性风险。发展分化的弱项、弱边,如果长期任其发展,就会不断扩大、传染,形成严重的分化问题,从而可能引发地域性、行业性集中的就业困难、债务风险和产业衰败,进而引发区域性系统风险。这方面国际上有许多教训,如

美国对中国挑起的贸易冲突实则是将其国内存在的区域、产业发展不平衡的“分化”问题所造成的政治风险、经济风险隐患向外转嫁,中国应引以为戒,下决心破解多重二元结构难题,防范此类问题蔓延、激化,提升中国整体抗风险能力。

三是有利于释放巨大的内需潜能。城乡间、区域间、行业间和企业间的二元结构问题都是制约扩大内需的重要因素,因为它们都对居民消费增长产生巨大的影响。因此,加快缓解多重二元结构矛盾,便能不断释放巨大的消费潜能,为未来经济长期稳定增长提供需求保障。

四是有利于促进产业升级、提升产业竞争力。经济发展较好的地区,升级转型早,产业结构更为优化,而区域经济较差的地区,主导产业多为资源类、重工业类,产业升级滞后。在诸多二元结构矛盾中,最突出的问题是区域发展环境和产业转型问题,特别是区域环境影响产业结构转型的力度、效果及地区发展的活力。必须着力改善区域发展环境,培育新的区域发展动力源,促进国民经济实现整体升级和质量提升。

4.促进社会主义市场经济体制由中低级向高级转变是将制度优势转化为治理效能的内在要求

形成经济高质量发展的一个重要基础就是制度优,即不断升级和完善经济制度,以适应产业结构优化升级、创新与活力显著提升的需要。高标准的制度体系和环境是形成经济高质量发展的充分必要条件。

首先,建立完善的市场经济体制能大幅降低市场的交易成本,为企业创新活动提供最有效的激励。实现经济高质量发展有三个条件,即动力强、产业优、体制好。经济体制好就是制度设计合理,水准高,充满活力,从而形成强大的制度优势。党的十九届四中全会把社会主义市场经济体制明确为中国社会主义基本经济制度,就是要更好地发挥制度治理的关键作用,并提出高标准建设市场体系的新要求,也就是着力通过完善市场经济体制,促进中低级市场经济向高级市场经济转变来支撑高质量发展,从而保证中国社会主义现代化强国目标的顺利实现。

其次,没有高级的市场经济,就没有强大的发展新动能和高水平的产业经济。国际经验和相关理论都证明,要形成创新驱动型经济、促进产业升

级、发展更高级的经济模式,必须要有更高级的市场经济来推动。按照法国年鉴学派的观点,在发达国家步入高收入阶段的过程中,起决定作用的因素是上层市场组织的发展,如现代企业制度、高级的贸易方式、高级的财税制度和高级的金融制度等体制创新,这些上层市场组织的充分发育和强大,有力地支持和保护了创新活动,使创新的回报率显著提高,使创新内生。中国市场经济体制升级是整体经济升级的一个重要部分,从制度治理的重要性和治理效能的提高来讲,市场经济体制升级更为重要,可以说起着决定性作用。

我们认为,中国市场经济体制升级就是通过制度创新,大力培育上层市场组织,形成完善发达的上层市场组织体系。上层市场组织的特点是垄断,有人称之为“反市场”,它主要是通过市场垄断而获得超额利润,它与下层的竞争性市场的主要区别就是通过竞争获得垄断性技术和利润。无论用什么标准看,中国的下层市场(商品竞争市场)发展是比较充分的,但上层市场组织如资本市场、要素市场和现代企业制度等,由于行政垄断的影响而发育不良,因此,不能对创新这种高级的经济活动提供有效的激励和保护。总之,无论是从为培育新动能提供有效激励和保障的角度,还是为完善社会主义市场经济体制这一重要目标看,都必须加快发展更高级的市场经济(王小广,2016)。

三、“十四五”时期实现“四新”战略目标 面临四大瓶颈约束

综合分析,目前中国在促进多重新旧战略转换、推进高质量发展过程中,存在四大瓶颈约束,它们既是造成当前经济下行压力增大的主因,也是制约中国经济由大转强的长期性障碍。

第一,创新的回报率严重偏低,制约新动能的壮大,成为阻碍要素驱动向创新驱动转换的根本性障碍。新旧动能转换迟迟难以完成的根本原因是投机的回报率严重偏高,而创新的回报率严重偏低。新旧动能转换,形成主要依靠创新驱动的新报酬递增之所以困难,主要是因为我们对传统发展方式的依赖,其中最主要的原因是我们难以摆脱对房地产的过度依赖,从而导致房地产过度占用稀缺的社会资金或资本,进而必然通过挤出效应来遏制创

新活动,导致创新回报率明显偏低。早在2007年时,我们就探索出一种衡量资金流动性过剩的方法,即把超过固定资产投资所需的资金供给定义为狭义的流动性过剩,并相应计算资金过剩率。结果显示(见表3),1998年房改以来的21年间,就实体经济投资而言,中国累计流动性过剩总量为29.91万亿元,总资金过剩率为5.6%,其中2002—2014年的13年,中国存在较明显的流动性过剩问题,累计产生流动性过剩量约为28.29万亿元,总资金过剩率为8.0%。21年来房地产平均的资金过剩率为37.9%,过剩资金的房地产偏好为122.8%,即不仅房地产把全部过剩资金吸纳了,而且还在资金不够充裕时期吸纳了非房地产业的资金。房地产是技术含量明显偏低的行业,但因其快捷方便、收益率极高、对短期增长拉动力大等优点,成为社会资金长期追逐的热点,成为地方政府快速增加GDP的主要途径,也成为一部分人投机致富的“摇钱树”。自2008年以来,每当经济下行压力加大时,不少地方政府首先想到的就是如何刺激房地产市场,让其发挥“支柱”作用,而把优化产业结构、促进创新发展及加快新旧动能转换这一要务放在一边,正是这种过度依赖房地产发展、过度偏重短期稳增长的惯性,使得中国经济此轮调整过于漫长,新旧动能转换无法进入快车道。

第二,超大规模的市场潜力不能有效释放将限制中国的潜在增长率水平,也使优化供给结构、提高供给质量与效率成为无源之水。中国是一个超大人口的国家,具有一般国家无法比拟的消费增长潜能,但长期以来中国消费率严重偏低,目前人均居民消费水平不到美国的9%,其主要原因是中国消费增长既面临多方面体制性政策性障碍,也面临消费时空便利化障碍。就体制性政策性障碍而言,至少包括以下方面:一是以间接税为主的税制结构从生产和消费两方面制约了巨大国内市场潜力释放。二是服务业开放程度低导致服务业供给结构失衡、制约服务消费升级发展(张颖熙、夏杰长,2017)。三是资本市场的长期不景气及消费金融市场不完善,对消费合理增长产生了较大的抑制作用。特别是资本市场的长期不景气,产生了较明显的负财富效应。四是宏观经济政策过度地偏好于房地产,对消费产生了较明显的挤出效应。不仅如此,消费还面临日益明显的时空便利化障碍,如城市街道

表3 1998—2018年中国房地产业高资金过剩率及社会资金的过高房地产偏好

年份	总资金过剩量 (亿元)	总资金过剩率(%)	房地产资金过剩量(亿元)	房地产资金过剩率(%)	非房地产业资金过剩量 (亿元)	非房地产业资金过剩率(%)	过剩资金的房地产偏好 (百分比)
1998	310.7	1.1	800.7	22.2	-490.0	-2.0	257.7
1999	-100.1	-0.3	692.7	16.9	-792.8	-3.1	负值不计
2000	192.7	0.6	1013.6	20.3	-820.9	-2.9	526.0
2001	773.5	2.1	1352.3	21.3	-578.8	-1.9	174.8
2002	1547.0	3.6	1959.1	25.2	-412.1	-1.2	126.6
2003	3049.7	5.5	3043.1	30.0	6.6	0.0	99.8
2004	4087.5	5.8	4010.5	30.5	77.0	0.1	98.1
2005	5817.2	6.6	5488.6	34.5	328.6	0.5	94.4
2006	8958.8	8.1	7712.6	39.7	1246.2	1.4	86.1
2007	13479.7	9.8	12189.1	48.2	1290.6	1.2	90.4
2008	10086.9	5.8	8416.2	27.0	1670.7	1.2	83.4
2009	25630.9	11.4	21557.2	59.5	4073.7	2.2	84.1
2010	34095.4	13.5	24684.6	51.2	9410.8	4.6	72.4
2011	34499.1	11.1	23891.9	38.7	10607.3	4.2	69.3
2012	34980.9	9.3	24733.0	34.5	10247.9	3.4	70.7
2013	45318.4	10.2	36109.1	42.0	9209.3	2.6	79.7
2014	31459.9	6.1	26955.9	28.4	4504.0	1.1	85.7
2015	22199.0	4.0	29224.2	30.5	-7025.2	-1.5	131.6
2016	10467.8	1.7	41633.4	40.6	-31165.6	-6.2	397.7
2017	-1869.0	-0.3	46254.1	42.1	-48123.1	-9.1	负值不计
2018	14154.2	2.2	45699.4	38.0	-31545.2	-6.0	322.9
21年合计	299140.2	5.6	367421.4	37.9	-68281.2	-1.5	122.8
其中2002—2014年	282924.3	8.0	225747.7	37.0	57176.6	2.0	79.8

资料来源:根据相关年份《中国统计年鉴》有关数据计算。

经济功能的衰落严重影响到传统生活性服务业发展空间,造成居民消费的不便利和高成本。

第三,经济社会发展不平衡、不充分是制约中国经济全面高质量发展、巨大的需求潜力难以发挥的关键短板。当前地区间、行业间、企业间的分化现象反映出中国经济发展的主要矛盾变化特点,不着力解决这些极化、分化问题,既影响中国经济发展的整体质量,特别是影响中国巨大消费潜能的发挥,还有可能导致巨大的风险隐患。特别是受多重二元结构问题的影响,中国消费发展也存在明显的不平衡、不充分问题,富人消费饱和、而中低收入群体收入增长偏慢导致整体消费不足,特别是中等收入家庭比重提高存在较多的障碍,限制了整体消费能力的提高。

第四,市场经济体制高级化的滞后是多重新旧战略转换难题总也得不到有效解决的根本原因。

在所有的对未来经济发展制约因素中,最根本的是体制机制性障碍,是制度创新供给不足,即市场经济体制机制不完善,市场经济体制长期被困于中低端而难以向高端演化,从而引致各种发展阻碍,如动力障碍、需求障碍和新动力源不足,正是这些障碍阻碍了产业升级、需求升级和动力升级。

四、“十四五”时期着力推进中国经济实现四大战略性转变

加快使中国由全球高增长中心向全球创新中心转变,加快使中国由世界工厂向世界市场转变,加快使中国由二元经济结构向一体化协调发展转变,加快使中国社会主义市场经济体制由中低级向高级转变。全面推进这四大转变,是解决近阶段经济下行压力增大的根本出路,也是全面推进高质量

发展、保证国家实现由大变强的战略目标的根本路径。

1. 加快使中国由全球增长中心向全球创新中心转变

主要思路是:加快促进要素驱动向创新驱动的根本转变,形成主要依靠创新驱动的新发展模式,从根本上改变多年以来已形成的报酬递减规律的约束,实现显著的报酬递增新局面,形成支持未来长期高质量发展的强大新动能。聚集以下发展重点:着力全面实施创新驱动战略,促进经济发展政策由短期转向长期,关键是降低投机的回报率、提高创新的回报率,真正形成鼓励“大众创新、万众创业”的新局面。着力激发市场活力,依靠市场竞争和政府战略引导全面提升原始创新能力。着力在东西南北中培育若干具有全球影响力的创新中心城市,在全国乃至全球发挥创新的引领和标杆作用。

当务之急是要对宏观经济政策做重大的调整,把宏观经济政策由短期转向长期,着力降低投机的回报率。投机回报率过高的风险不仅在于使资金“脱实向虚”,导致工业和中小企业发展困难等难题,而且还会对经济社会发展趋势进行误导和干扰,并降低创新的回报率,导致创新资金的短缺,阻碍创新驱动型经济的建立。因此,要提高创新的回报率,必须尽快纠正过度投机的回报率,遏制房地产泡沫化发展:一是要通过税收杠杆降低房地产投资收益,抑制社会过强的房地产投机倾向。要加快推进房地产税立法并尽快实施。征收房地产税的总原则是只鼓励一户一套住房,应把只鼓励一户一套住房政策写进将要出台的房地产税法中。征收房地产税要坚持“第一套住房长期免税、二套住房低税、三套及以上高税”的基本原则,同时设置3年或5年的过渡期,以防房地产市场出现大落。一旦开始征收房地产税,限购限价等行政性管控措施即刻终止。二是通过长期的金融政策抑制房地产投机行为。根据只鼓励一户一套住房的基本政策,要在房贷利率和首付比例上做出严厉规定,即大幅提高二套以上住房的首付和贷款利率水平,增加炒房成本。

最根本的举措就是加快建立五个促进创新内生化的机制。即风险降低机制、市场动力机制、制度激励机制、政府促进机制以及现代创新发展的爆发性新机制。通过大力发展创新型金融、显著提高创新投入的强度等,形成促进创新发展的风险降低

机制。通过完善市场竞争机制(关键是打破行政垄断,全面完成要素市场化改革)、发挥消费升级作为创新的原始动力源、发挥企业家创新的关键作用等,形成促进创新发展的市场动力机制。通过更加有效地实施知识产权保护制度、建立有利于创新发展的长效税收制度、改革与完善现有科技体制等,形成促进创新发展的制度激励机制。通过发挥产业政策和产业规划的积极作用、重构有利于创新的政策支撑体系、建立有利于创新的服务体系等,形成促进创新发展的政府促进机制。在中国的东西南北中各区域培育一批区域创新中心,形成促进创新发展的“大爆炸”机制。

2. 加快使中国由世界工厂向世界市场转变

主要思路是:通过深化供给侧和需求侧的结构改革,将蛰伏的巨大消费潜能充分挖掘出来,发挥中国超大规模市场的独特优势,一方面,使其成为推进产业升级、促进创新发展的强大动力源;另一方面,使其成为应对外部重大风险挑战的重要战略工具。聚焦以下发展重点:把宏观经济政策的重点由偏重于刺激投资转向扩大消费和促进就业。即要把发挥消费的主导作用(目前消费对经济增长的基础性作用提法并不足以显现消费对中国未来经济发展的重大战略作用,建议改为发挥消费的主导作用)与投资的关键作用结合起来,从需求机制上构建消费与投资协同驱动的新格局,长期增长政策应把供给侧结构性改革与需求侧结构性改革结合起来(郭克莎、杨阔,2017)。着力从破除消费的体制机制障碍来挖掘巨大的消费潜力,多用改革的办法促进消费,更多地用优化宏观环境特别是优化营商环境与便民环境的办法稳定消费增长,更多地用理念创新和优化结构的办法来促进国内市场升级发展。加强支持生活性服务业发展的基础设施和公共服务体系建设,提高居民消费的时空便利化水平。

促进世界工厂向世界市场转变,核心是强化和利用中国超大规模市场优势,为中国经济长期稳定持续发展、促进创新型经济发展及应对外部巨大挑战提供强有力的需求支撑(赵昌文、朱鸿鸣,2020)。这一转变实则包括两个必须率先完成的强国建设,即争取在经过未来10年左右的时间把中国建设成为制造强国和消费强国,实现两强并举。其主要对策是:深化财税结构改革,主要是加快构建房产税制度、改革间接税体制,明显提高直接税的

比重,从根本上为企业减负,促进中等收入家庭比重的提高,形成有利于产业和消费双升级的税收激励机制。二是深化影响居民消费行为的金融供给侧结构性改革,优化消费性金融环境。坚定房地产的去杠杆,抑制住房消费信贷过快上涨,这样才能畅通“收入—储蓄—消费”循环,把住房过度消费所带来的挤出效应降至最低,促进非住房消费特别是升级改善型消费较快增长。同时,鼓励金融机构创新消费信贷产品和服务,完善消费领域信用信息共享共用机制推动消费金融专业化发展,完善有利于非住房消费信贷健康成长的机制。三是全面扩大服务业的对外对内开放水平。通过大幅放松服务业的市场准入,形成有利于社会资本参与公共服务的体制机制,依靠创新、融合和集聚等方式,全面提高服务业质量与专业化水平等提升整体公共服务能力和基本公共服务均等化水平。四是全面振兴街道经济,激活传统商业,提高居民消费空间便利化水平。五是大力促进平台经济发展,进一步打破时空限制,创新消费模式。大力鼓励零工经济发展,促进新就业和新消费模式创新。积极培育网络消费、定制消费、体验消费、智能消费、时尚消费等消费新热点。扩大电子商务进农村覆盖面,加快补齐农产品冷链物流等农村基础设施和流通网络短板,推动农村居民消费梯次升级。

3. 加快使中国由二元经济结构向一体化协调发展转变

主要思路是:适应中国发展进入新阶段、社会主要矛盾发生变化的内在要求,坚定不移地深入贯彻新发展理念,把注意力集中到解决各种不平衡、不充分的问题上,整体性解决中国经济长期存在的多重二元结构矛盾,提高发展的整体性和协调性。聚焦以下发展重点:解决二元结构问题的重点由重视解决城乡二元结构问题转向重视解决区域二元结构问题,抓住区域协调这个新形势下二元结构的“牛鼻子”,是解决各种发展不平衡、不充分问题的关键。解决区域间二元结构问题、城乡间二元结构问题、行业间二元结构问题、企业间二元结构问题等,关键仍在城市,但重点必须发生重大变化,即由过去注重增强城市拉力(促进城镇化、转移农村剩余劳动力)转向未来重点是培植强大的城市推力(集聚力和辐射力),同时强化发展较弱区域内生动力。鼓励区域间开展营商环境的合理竞争,着力破

除各种制约生产要素跨地域、跨行业、跨部门流动的体制机制障碍,促进资金、人才和其他各种创新资源向优势地区集聚,通过基于高效资源配置的非均衡发展培育多个强大的区域新动力源,形成强大的区域“辐射力”,缓解及根本解决多种二元结构问题,全面释放国家的巨大需求动能。

一方面,提升中心城市、城市群的发展质量,增强聚集能力,形成强大的区域推力和辐射力,促进区域一体化、分工协作发展。一是打破要素市场化合理流动的体制机制障碍,加快促进优势资源和人才向大城市聚集,在中国的东西南北中各区域形成一批重要的城市增长极,发挥其对中小城市和农村的强大辐射力。二是通过大城市群内城市间分工协作提升城市群整体发展质量和辐射力。三是促进城市空间紧凑化,优化城市空间结构,显著提升城市空间利用效率,增强对腹地的辐射作用。另一方面,在重在培育推力的同时,也要注重培育区域二元结构中较弱一方的内生动力,外部强大的推力和内部不断增强的拉动(内生动力)结合,才是加快解决二元结构问题的最好方式。加快偏远地区的基础设施和基本公共服务建设,培育特色优势产业。切实落实国家的乡村振兴战略,优化广大乡村的经济发展环境、生态环境等,振兴乡村产业。加快传统产业转型升级,切实解决传统产业升级中存在的外部机制障碍和困难。同时,建立完善金融、财税等支持中小微企业的制度框架和有效政策体系(张军扩等,2019),形成中小微企业发展的长效机制。

4. 加快使中国社会主义市场经济体制由中低级向高级转变

全面深化经济体制改革,着力建设高标准的市场体系和宏观管理机制,促进上层市场组织的全面充分发展,着力构建市场机制完善、企业组织高级化、宏观调控有度的现代市场经济体制。聚焦以下改革创新重点:加快要素市场化改革,有效打破行政性垄断,完成市场化改革的“最后一公里”,让市场在资源配置中的潜能充分发挥出来,让市场在资源配置中起决定性作用不只是一种政策或改革取向,而是一种内化机制。加快高标准市场体系建设,主要是完善公平竞争制度,全面实施市场准入负面清单制度,改革生产许可制度,健全破产制度。切实深化供给侧结构性改革,坚持巩固、增强、

提升、畅通的方针,将供给侧结构性改革由微观领域全面深入到宏观领域,着力解决宏观层面的体制机制问题,在改革和完善财税制度和金融制度上取得重大突破,促进各类上层市场组织充分发展,税制结构转型是企业降成本、增活力的根本举措,着力发挥资本市场在产业结构和促进创新发展中的关键性作用尤为迫切。

参考文献

- [1] 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).
- [2] 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[J].经济研究,2017(10).
- [3] 刘伟,张立元.经济发展潜能与人力资本质量[J].管理世界,2020(1).
- [4] 王小广.促消费抑投资,为“十一五”经济稳健发展开好局——2005年宏观经济回顾和2006年展望[J].管理世界,2006(1).
- [5] 王小广.高质量发展要聚焦做好哪些大事[J].人民论坛,2020(4).
- [6] 王小广.加快培育上层市场组织 促进新经济快速发展[J].行政管理改革,2016(9).
- [7] 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).
- [8] 杨天宇,陈明玉.消费升级对产业迈向中高端的带动作用:理论逻辑和经验证据[J].经济学家,2018(11).
- [9] 赵昌文,朱鸿鸣.打好超大规模市场优势这张“王牌”[N].经济日报,2020—01—08.
- [10] 张军扩,侯永志,刘培林,等.高质量发展的目标要求和战略路径[J].管理世界,2019(7).
- [11] 张颖熙,夏杰长.以服务消费引领消费结构升级:国际经验与中国选择[J].北京工商大学学报(社会科学版),2017(6).

The Major Economic Strategic Issues and Overall Development Ideas of the “14th Five-Year Plan” Research Group on the Important Economic Strategic Issues of the “14th Five-Year Plan” of the Central Party School of CPC(National School of Administration)

Abstract: The “14th Five-Year Plan” period is a critical period for the strategic transformation of China’s modernization development from the “rich” stage to the “strengthen” stage. Its most important strategic task is to make a good start for the next 30 years of development and focus on solving some of the past long-term accumulation of difficult problems that restrict the long-term development of China’s economy has laid a solid foundation for achieving higher strategic goals in the future. The strategic objectives of economic development during the “14th Five-Year Plan” period can be determined as the expansion of new kinetic energy, the release of new demand, the addition of new impetus, and the inspiring of new vitality, and the comprehensive establishment of a high-quality development mechanism and institutional basis. The main ideas during the “14th Five-Year Plan” period are to accelerate the transformation of China from a global high-growth center to a global innovation center, from a world factory to a world market, from a dual economic structure to an integrated and coordinated development, and to accelerate the transformation of the Chinese socialist market economic system changed from low to high. Promoting these four “strategic transformations” in an all-round way is the fundamental way out of getting rid of the diminishing returns of the manufacturing industry and alleviating the downward pressure on the economy. It is also the fundamental way to comprehensively promote high-quality development and successfully complete the new two-step strategic goal.

Key Words: “14th Five-Year Plan”; Increasing Returns; High-Quality Development; Four “Strategic Changes”.

(责任编辑:晓 力)

【“十四五”规划研究专题】

“十四五”时期城镇化改革的思考与建议

冯 奎 顾 强

摘 要:“十四五”期间,全球化进程将进入调整期,加强国内循环,形成国际国内互促的双循环发展新格局,应是中国的核心策略。中国城镇化率刚刚超过60%,户籍人口城镇化率不足45%。中国“十二五”以来谋划的19个城市群以及近年来推动形成的30多个都市圈处于较快发展阶段,加强国内循环要补足的空间巨大。“十四五”期间,城镇化应有新的历史担当,为此,应在高质量推进农业转移人口市民化、高效率和科学配置土地资源、完善可持续的投融资机制、构建高效协同的治理体系等城镇化重要领域,实施系统改革,充分释放城镇化的综合效应。

关键词:“十四五”;城镇化;高效协同;系统改革

中图分类号:F291.1 **文献标识码:**A **文章编号:**2095-5766(2020)04-0031-07 **收稿日期:**2020-05-12

作者简介:冯奎,男,中国城市和小城镇改革发展中心研究员(北京 100045)。

顾强,男,华夏幸福基业股份有限公司研究院院长(北京 100027)。

“十四五”期间,全球化进程将进入调整期,妥善处理外部环境,加强内部大循环,应是中国的核心应对策略。如果仅靠外需这根增长的生命线,既有近忧,也有远患。结合谋划“十四五”发展战略,我们认为“十四五”期间城镇化应有新的历史担当。总体而言,中国城镇化率只有60%,这其中还有2亿多进城人口没有城镇户籍;“十二五”以来谋划的19个城市群及近两年推动的30座都市圈处于培育发展阶段;中国城市建设短板很多,中小城市数量严重不足等。从需求的角度讲,城镇化的推进将扩大内需、加大投资,这是中国稳住“基本盘”的需要。从供给的角度来讲,全球经济衰退几成定局,需要将业已形成的庞大生产能力投向城镇化相关的民生服务、基础设施建设等庞大领域。城镇化完全可以在国民经济中创造内部大循环的过程中发挥重大作用。城镇化涉及体制机制等一系列问题,要推进城镇化高质量发展就必须推进经济社会重大变革。《国家新型城镇化规划(2014—2020)》针对城镇化改革面临的制度障碍,提出了重大改革方

向,在实践中取得了明显的进展。2020年之后改革如何推进,就需要进一步形成城镇化改革的意义共识、问题共识、方向共识,通过优化提升方法,持续增强改革合力。

一、“十四五”时期城镇化的质量、效率与动力变革

质量变革、效率变革、动力变革这三变革,涵盖国民经济各领域、各层面,是中国经济社会发展进阶的基本路径。“十四五”(2021—2025)期间,中国城镇化进入新阶段,需要紧紧围绕三大变革的目标、要求,加快提升城镇化质量。

一是质量变革。目前在城镇化问题上叠加的东西太多,回到本质上来讲,城镇化的核心就是农业转移人口市民化,这里还包括一部分农业人口还要转移出来,也包括要解决好中国业已存在的“半城镇化”问题。城镇化高质量发展,不是城市基础设施建设得怎么样,而是要产生数量更多的新市

民,形成素质更高的新市民队伍。这意味着城镇化不仅要强调“落户”这一个点上的动作,而是要强调市民化这一条主线。

截至2019年底,中国户籍人口城镇化率为44.38%,常住人口城镇化率达到60.6%,这意味着中间有16.22%的差值,对应着2.27亿人口还没有做到真正意义上的落户,还不能享受基本的公共服务待遇,更谈不上成为新市民。考虑到还有2亿多农业转移人口的城镇化问题,那么未来实际上就需要推动4亿—5亿人在城市落户成为新市民。这样做的意义在于:真正体现以人为本的执政理念;能够延长农业转移人口的劳动时间;能够扩大内需,拉动投资增长;发掘出中国长期增长的最大潜力,这也是中国成功迈向现代化的重要保证。

二是效率变革。效率变革需要破除制约效率提升的各种体制机制障碍,以既定的投入获取最大的产出。城镇化的过程,恰恰就是促进城乡要素流动的过程,流动的目的在于实现城乡劳动力、土地、资本、技术、数据等要素实现市场化配置,实现低效率向高效率变革。

效率变革就要求必须加快城乡生产要素的市场化。城乡统一的建设用地市场并未形成,农村集体经营性用地入市有所进展,但规模小,没有全面推开。大量的宅基地、公益性建设用地仍然处于低效率使用状态,甚至出现“撂荒”或“闲置”。2019年末,农村就业人口尚有3.32亿人,农民人均产出效率不足城市劳动力的10%。进城农民工45岁返乡现象仍很普遍。城市可持续发展的投融资机制没有形成,一些地方负债率较高、负债基数大。同时,资本下乡遇到瓶颈障碍,资金要素得不到充分使用。

三是动力变革。城镇化的动力正在发生重大变化,从产业角度来讲,是制造业带动向服务业带动转变;从城市角度来讲,是由小城镇和中小城市齐头并进向中心城市带动转变;从动力源头来讲,农业转移人口进城由追求收入水平提高向获得居住、就业、教育等一揽子公共服务转变等。在这其中,“十四五”期间,中心城市、都市圈和城市群等所构成的空间动力系统,正取代单一的城镇空间,成为高质量发展的新型动力系统。

都市圈和城市群发展依赖于传统的行政区经济,但又不同于行政区。行政手段解决行政区内部问题已经有丰富的经验,但行政手段并不完全适用

于超越行政区边界范围的复杂空间、联系空间、流动空间的治理。新型经济空间的治理问题就成为动力变革面临的主要问题。对于新型经济空间来说,诸如治理主体、目标、内容、结构、机制等方面,都还不清晰、不健全、不完善。围绕如何提升中心城市和城市群的综合承载力,发挥其在城镇化中的动力作用,就必须围绕治理体系,实施一系列重大改革。

“十四五”期间城镇化要实现质量变革、效率变革、动力变革,相应地需要采取一系列改革,主要包括:一是农业转移人口市民化全面推进的改革;二是城乡统一的建设用地市场取向的改革;三是城乡可持续的投融资制度的改革;四是中心城市和城市群治理的改革等。

二、高质量推进人口市民化

“十三五”期间,户籍人口城镇化率年均提高1.2个百分点以上,2019年底城镇人口达到8.48亿人,常住人口城镇化率达到60.6%。2014—2018年共有9000万以上农业转移人口进城落户。农业转移人口市民化的主要进展包括:一是户籍制度改革全面落地。31个省(区、市)及新疆生产建设兵团已全部出台户籍制度改革方案或意见,除北京、上海外,基本已放开放宽落户限制,许多中小城市基本实现落户零门槛,农业转移人口市民化制度性通道全面打通。二是“人钱挂钩”“人地挂钩”以及农村“三权”维护和自愿有偿退出机制等市民化配套政策体系不断完善。三是城镇基本公共服务加快覆盖到常住人口。全国所有城市以居住证为载体的城镇基本公共服务体系基本建立,职业技能培训、义务教育、保障性住房等基本公共服务供给不断扩面提质。

农业转移人口市民化,已经取得了重要进展,“十四五”期间需要实现量变到质变,必须把握住“高质量”的两个要点。

一是农业转移人口市民化必须保持较高数量规模。此次疫情过程中,部分农民工受到各种限制,没有急于返城返工;还有部分农民工因城市企业倒闭暂时回乡回村,这些都是暂时的现象。我们预测,到2035年前后,有4亿—5亿农业转移人口市民化,其中,到2025年有1亿—1.5亿农业转移人口

要实现市民化,这是中国现代化发展的挑战所在,更是人口质量红利所在。我们估计,城镇化每年直接形成的投资消费拉动增加约为20万亿元,是最大的结构性潜能。如果认为农业转移人口市民化可以缓下来甚至停下来,城镇化进程就会出现倒退,长远而言,还会使现代化建设的目标因此延缓。

二是必须确保农业转移人口所获得市民化权利的全面性、完整性。目前非市民权利是残缺不全的、低质量的。如有的地方行政区划调整后,农民集体转为城市户籍,但并没有完整地享受城市的基本公共服务。有的地方出台了政策,但政策背后又有政策,农业转移人口市民化打了折扣。还有些人认为农业转移人口市民化就是给他们发放新的户口本,对于农业转移人口落户城市之后的居住、就业、社会保障等政策没有充分准备。换言之,没有做足“化”的文章。

高质量推进农业转移人口市民化,建议考虑如下改革:

第一,以负面清单的方式推动全面户籍改革。目前农业转移人口市民化政策,尤其是户籍政策,还是正面清单性质,即规定哪些城市可以放宽或放松。这样做主要是考虑到城市的承载力,同时也是为了积累管理经验。但这样做的弊端也很明显,不利于城市制定长期人口规划,不利于人口的充分流动。“十四五”期间,应考虑将正面清单性质的落户改革改为负面清单式改革。各省(区、市)可自主提出核心功能区限制人口的空间范围,在此范围之外的城市及其郊区、新区、县区等全面放开落户限制。

第二,在城市群、都市圈开展户籍同城化改革。农业转移人口市民化以往的思路是分步走,大致是:第一步到2020年,实现1/3的农业转移人口落户,2/3根据相关条件享受相应的城镇基本公共服务;第二步到2030年,实现2/3的农业转移人口落户,城镇基本公共服务覆盖常住人口;第三步,到21世纪中叶,在实现中国梦的同时,彻底破除城乡二元体制,实现城乡一体化。这种做法时间拖得较长,城镇化效应不利于集中发挥。而且操作性上不具体,没有较好地落到具体的空间。建议压缩时间这条线,强化在空间上实施调节,加快农业转移人口市民化。农业转移人口的户籍同城化累计互认可在全国有条件的30—40个都市圈同步推开。为避免短时间内过多一般城市市民涌向中心城市的

情况,可由各都市圈设定城市间同城化累计积分细则,比如规定不同等级规模城市年限换算时的折合系数。这会不会导致大量人口短时间涌向大城市?恰恰不会,因为城市群、都市圈同城化改革意味着在中小城市甚至小城镇居住年限的积累的有效性,这将起到分流作用。2020年年初宁波与舟山户籍互认、待遇对等,就是非常好的尝试。

第三,以居住地登记制度为核心推动一系列改革。建议在即将开展的第七次全国人口普查中,与换发新的身份证结合起来,使每一个普查到的人口都与其身份证吻合。最近发布的《中共中央、国务院关于构建更加完善的要素市场化配置体制机制的意见》要求,“放开放宽除个别超大城市外的城市落户限制,试行以经常居住地登记户口制度”。这既是对户口制度的改革,也是对身份证制度的改革。原来的身份证是按户籍所在地登记的,而以经常居住地登记户口制度,意味着身份证可以按常住地的住址登记,不必再按户口所在地的住址登记。围绕身份证制度改革,需要推进国家基本公共服务制度建设,推动未落户常住人口逐步享受与户籍人口同等的城镇基本公共服务。运用信息化手段建设便捷高效的公共服务平台,加快养老保险全国统筹进度,完善基本医疗保险跨省异地就医费用直接结算制度,做好社会保险关系转移接续,促进人口流动。

第四,实施农民工中长期住房与就业制度改革。市民化属于央地共同事权。国家层面,应针对农民工全生命周期,尤其是要研究两至三代农民工的市民化进程,据此制定中长期战略。战略的主要内容是要从制度上低成本地帮助农民工成为新市民。一是住房制度改革,重点是抓紧完善市民住房保障体系,结合住房公积金改革,制定农民进城买房、住房专项贷款办法,促进多主体供给、多渠道保障、租购同权的住房制度建设,解决农业转移人口有房可住、有户可落的问题。二是建立农民工就业促进的制度。应考虑将农民工就业纳入就业统计范围,这是一项基础性制度。在市民化人口中,开展大规模的就业职业培训,建立职业技能认定。考虑将农民工的职业技能折合成为进城年限,此举既有吸引力,又能真正提升新市民素质,实现人口的社会性流动。

第五,制定农业转移人口市民化的激励相容政策。大城市吸纳农业转移人口市民化的动力不强,

源自动力机制的政策设计。以广东为例,广东虽然是中国财政收入总量排名第一的经济大省,但其人均财政支出水平却只能排在全国第20位左右,这说明经济转移支付制度调节后,广东省以人均财政支出水平衡量的政府公共服务能力,在全国只能排在20名之后。这在一定程度上说明了为什么吸纳外来人口较多的沿海发达省份和城市,没有动力让这样外来常住人口落户成为本地居民。国家要探索利用综合数据手段建立健全各城市城区常住人口等的统计制度,为政策制定提供支撑;同时通过信息发布,引导各类资源合理流动。实施按常住人口动态调节土地、资金等资源,落实“人地钱挂钩”配套政策,提高城市吸纳农业转移人口落户的积极性。

三、高效率、科学配置土地资源

土地制度改革牵一发而动全身,需要稳妥推进。过去5年,事关土地制度的改革,初步完成了两件基础性工作。一是通过试点积累了经验。2015年2月,全国人大常委会通过《关于授权国务院在北京市大兴区等33个试点县行政区域内暂停调整实施有关法律规定的决定》,在33个试点地区暂停实施《土地管理法》5个条款、《城市房地产管理法》1个条款。33个试点地区大胆探索,勇于创新,试点取得了明显成效。二是法律修订。2014年中办国办印发《关于农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革试点工作的意见》,对农村土地制度改革进行顶层设计。土地制度改革的内容与宪法、土地管理有关法律法规有一定冲突。深入推进土地制度改革,必须修法。2019年8月26日,十三届全国人大常委会第十二次会议审议通过《中华人民共和国土地管理法》修正案,决定自2020年1月1日起施行。这巩固了土地制度改革的成果,又为土地制度完善铺平了道路。

“十四五”时期城镇化要实现高质量发展,需要高效率、科学合理配置土地资源。土地资源影响到城镇化的主体、空间、产业等诸多方面。从主体上说,涉及农民的土地权益能够充分实现并流动,有利于农民带着权益进城;从空间上讲,土地资源能够影响城镇化的空间结构,促进空间结构的优化;从土地用途管制上讲,集体土地建设租赁住房等做法能解决农业转移人口的城镇住房问题;从产业

上讲,能够促进产业发展,起到促进人口集中集聚的作用。中共中央、国务院《关于构建更加完善的要素市场化配置体制机制的意见》提出建立健全城乡统一的建设用地市场、深化产业用地市场化配置改革、完善土地管理体制、鼓励盘活存量建设用地等重大改革,为土地要素市场化配置提出方向,同时为城镇化高质量发展提供了重要保证。

结合“十四五”时期高质量城镇化发展进一步要求土地资源高效率配置,应在以下方面加大改革力度。

第一,推进全国土地交易制度的改革。科学预测面向现代化情境下的人口流向,结合国家中心城市、城市群和都市圈建设发展的趋势,探索建立全国性的建设用地、补充耕地指标跨区域交易机制。土地制度改革已通过试点积累了经验,《土地管理法》的修订为进一步改革提供了法律支持,开展全国性的建设用地、补充耕地指标交易,政策上已无原则性障碍,各方都期待有更大的实践突破。如可以考虑成渝双城经济圈与长三角地区进行土地指标跨区域交易试点,这项改革是长江经济带“龙头”与“龙尾”的重要合作,有利于长江流域上下游建立生态补偿机制,有利于探索区域协调发展机制。

第二,提高宅基地利用效率的改革。改革的目的是为农民进城增加财产性收入,主要改革方向有两个:一是允许农民集体妥善处理产权和补偿关系后,依法收回农民自愿退出的闲置宅基地,按照国土空间规划确定的经营性用途入市;二是宅基地集体所有权、农户资格权、宅基地及农房使用权“三权分置”之后,进一步探索适度放活宅基地和农民房屋使用权。

第三,集体用地建设租赁住房改革。此项改革的目的是逐步解决农民工住房问题。总结目前在北京、上海、成都等13个城市开展的集体用地建设租赁住房的试点经验,将这项试点在全国推广。推动集体建设用地建设租赁住房,为构建城乡统一的建设用地市场提供保障。未来应主要基于城镇化人口需求,由吸纳人口较多的省或国家中心城市自主确定集体用地建设租赁住房的范围。

第四,盘活集体存量建设用地的改革。目的是促进农业转移人口就近就地就业。深入推进建设用地整理,预留一定新增建设用地指标。充分运用市场机制盘活存量土地和低效用地,研究完善促进

盘活存量建设用地的税费制度,为乡村振兴和城乡融合发展提供土地要素保障。

第五,土地要素分配机制的改革。城乡建设用地指标使用更多由省级政府负责,加强省级政府统筹协调,有利于完善土地利用计划管理,实施年度建设用地总量调控制度,增强土地管理灵活性,推动土地计划指标更加合理化。省级范围统筹,要兼顾行政区与经济区的联系与区别,注意城乡之间、区域之间、城市之间的均衡发展,注重用土地资源推动和引导大中小城市、小城镇、特色小镇与乡村发展,促进省域城镇化空间高效布局。

四、完善可持续的城镇化投融资机制

“十四五”期间,地方政府财政压力持续加大,主要表现是经济下行压力加大,尤其是新冠肺炎疫情带来的财政收入下降压力。减费降税政策力度加大,地方财政收入减少。房地产调控政策未见放松,土地出让收入偿债的缺口持续存在且有可能加大。

我们认为“十四五”期间,完善可持续的城镇化投融资机制,在思路应有重要改变:

一是按中长期测算农民工市民化成本,制定分担机制。农民工市民化成本的支出,是一个长期的累进和分摊过程,并不需要一次性投入,这个投入可拉长到农民工市民化的过程。短期来看,义务教育和保障性住房是主要支出;远期来看,养老保险和医疗保障是主要支出。其中,义务教育和保障性住房的支出占总成本的1/3左右,养老医疗保险占总成本的40%—50%。分摊到15年再进行成本分担设计,有利于形成较为合理的投融资机制。

二是通过收益与成本的正向循环实现可持续投融资机制。我们测算,自2021年到2035年,中国城镇人口将从8.4亿人增加到9.7亿人^①,新增人口80%将进入都市圈、城市群范围内的中心城市和有潜力的中小城市。推动这些迁移人口市民化,将会激发巨大的内需消费需求和促进人力资本提升。

三是必须通过多主体参与来设计可持续投融资模式。城镇化产生的效应具有很强的外部性,在中心城市、城市群层面推进城镇化,需要国家与地方共同分担成本。城镇化过程中,新老市民是参与者、受益者,也应是成本分担者。另外,社会资本通过多种途径也能充分参与城镇化并分享其中受益。

综上,“十四五”期间,需要在可持续的城镇化投融资模式设计上有较大改革的力度:

第一,在中长期投融资机制的框架下加大改革力度。“十四五”期间,国家应在全面宣布放开户籍之时,启动为期15年左右的城镇化投融资框架设计,着眼于基本实现城镇化之时人口的总量、分布、结构等特征,测算成本,并对基本设施、公共服务等予以按年度分担。由于劳动力要素具有强的外部性,因此农业转移人口市民化不仅仅是地方事权,而应列入央地共同事权,相应地中央财政应加大成本分担的支持力度。

第二,在国家中心城市等率先建立房地产税。目前中国城市财政收入主要来源于增值税、营业税以及土地使用权出让收益,党的十八届三中全会提出要“完善地方税种”。对于加快房地产立法,中国已错过以前较好时机。现在较好的时机就是中心城市和城市群放开落户。开征房地产税作为属地税,有助于使基础设施投入形成的房地产增值收益,以房地产税形式变为政府收入,从而为地方政府偿还债务提供稳定的来源,促进财务良性循环。可在除个别超大城市之外的特大城市开展这项改革,鼓励城市接纳新的移民,同时为新市民进入筹集资金。

第三,降低债务规模,特别是优化债务结构。立足于现代化强国建设,特别是中心城市、城市群的中长期项目,在项目建成后对地方经济和地方政府收入有外溢性,主要风险表现在现金流的长期性和债务期限不匹配,融资成本偏高。化解这类债务风险,一方面要采取有效措施,控制高负债地区的新增债务规模,从源头上控制新增政府性投资项目;另一方面,要通过地方政府债务置换优化债务结构,以低成本债务替换高成本存量债务,以长期债替换短期债。

第四,深入推进融资治理模式的改革。目前用于规范基础设施项目投资运作的投资、价格、财政、税收、金融、土地管理、国有资产管理等相关法律和政策文件,多数是在传统体制下形成的。开发性PPP、REITs导入需要进行许多改革。“十四五”时期城镇化领域应推动REITs在多领域扩展,包括促进长租公寓实现规模化扩张、促进养老地产快速形成专业化产业链、促进城市更新升级迭代、促进工业物流地产规模化网络化等。同时推进建立中国城

镇化进程中的REITs模式,结合深化金融改革,构建多层次的资本市场体系等,发挥REITs对盘活存量,扩大投资的效果。

第五,落实主体功能区考核制度,提升生态价值。根据主体功能区定位改革考核方式,优化考核内容,对于以生态保护为主的地区不再考核工业和GDP。加快建立跨区域的自然资源补偿、交易机制,提高生态地区保护生态的积极性。落实生态文明建设的关键问题是要解决生态资源可度量、可核算问题,进而解决可货币化、可交易问题。

五、构建高效协同的城镇化治理体系

构建高效协同的城镇化治理体系,推动中心城市和城市群发展,具有多方面的意义。一是基础性,城市群发展需要治理体系与能力的支撑。二是迫切性,疫后恢复经济,投资与消费的主要空间在中心城市和城市群。三是全局性,70%—80%的人口与经济总量和增量在中心城市和城市群。四是长期性,疫情之后全球化面临着新的挑战,以治理体系水平提升促进超大规模战略平台建设,是全球竞争的重要内容。

“十四五”时期,构建城镇化高效率治理体系,推动中心城市、城市群发展,需要实施一系列改革。

第一,构建新型的央地治理结构。强化顶层设计,将国家战略落到实处。一是建立中央部门统领、地方省级政府参与的实施机制。二是研究借鉴发达经济体都市圈开发整治的法律法规,可研究考虑制定中国的《都市圈开发法》。三是在全国层面,加强若干都市圈和城市群的合作机制建设。

第二,在中心城市与城市群开展要素市场化改革。中心城市的劳动力、土地、资本、技术、数据等要素密集,对于进一步推进要素市场化改革有现实基础,有强劲需求。“十四五”时期应立足于超大规模战略平台建设,选择有潜力、有动力、稳定性强的区域推进要素市场化的改革。当前有几项重点工作:一是货币政策、财政政策方面,以中心城市与城市群为重点,设计出长期或特别国债支持的重大基础设施等项目。二是土地制度改革力度加大,加大向中心城市和城市群倾斜。三是针对中心城市、城市群的实有常住人口,研究住房、医疗等资源配置。

第三,以联合编制与实施规划为突破点开展改

革。一是完善都市圈和城市群联合规划编制的程序,加强规划的权威性。二是推动区域建立规划协调机制。三是探索区域共享式的财税改革。四是设立区域联合发展基金(共同基金)。五是营造区域共同营商环境,清除壁垒。六是建立区域科技创新资源的协同共享机制。七是采取区域生态治理的联合行动。改革设计要有利于提高城市的能级,避免形成新的大城市病,优化特色功能在中小城市布局。

第四,探索新型空间数据治理的重大改革。将新基建与城市群、都市圈结合起来,综合运用卫星遥感等流域生态全息诊断和智能监测等现代高新技术,对城市群、都市圈的地理环境、自然资源、生态环境、人文景观、社会和经济状态等各种信息进行采集和数字化管理,深化5G、物联网、大数据、云计算、人工智能等新技术在都市圈的应用力度。在此过程中,需要围绕数据治理、城市群治理实施一系列改革,加快构建跨区域的动态智慧感知体系、智联大数据体系、智能应用支撑体系、智慧应用体系,打造一批战略性、网络型基础设施建设的国家骨干工程。

第五,科学统计城市群的发展指标。一是将城市群统计列为国家统计内容。二是开展城市群分级分类管理。现有成熟型、成长型的分类并不科学,因为现有成熟型城市群并不就是成长型城市群的未来,有的小型城市群永远不可能变成长三角、珠三角。三是城市群内城市政绩考核,应兼顾城市群协作事务责任担当方面的表现。四是开展城市群重大专项试点。2014年开始的国家新型城镇化试点只有城市和小城镇的试点,这种试点过于强化了城市之间的竞争,“十四五”期间,可在城市群、都市圈开展一批国家战略改革试点。

六、增强城镇化改革的新动能

展望“十四五”,应进一步提升城镇化在经济社会发展中的地位,更加明确地坚持城市化发展道路,将城镇化改革发展中的成熟做法上升到国家治理体系与治理能力的高度,为城镇化改革注入新的强大动能。

第一,在方向上,适时将城镇化调整为城市化。一是考虑到后疫情时代全球化可能性的调整,中国的城市化对于中国战略再平衡具有牵一发而动全身的巨大意义;二是城镇化发展的重点、目标

已发生重大变化,特别是考虑到中心城市、都市圈、城市群已经成为国家发展最根本的动力源;三是考虑到中国城市数量过少,未来应着力推动城市数量增加、质量提升等相关方面的重要改革。

第二,在载体上,确定以都市圈建设为突破口推进城镇化改革发展。确定城市群是区域经济的未来形态,都市圈是现实的突破口和最有力的抓手。持续巩固和发挥以中心城市引领带动都市圈,以都市圈支撑和驱动城市群的发展模式。以都市圈空间为重点载体,布局新型基础设施,提升公共服务水平,推进综合性改革。尤其是结合此次武汉大都市圈防控疫情的经验教训,着眼于现代化强国情境下的国家安全,设立以地方政府为主体,以都市圈为基本单元的应急响应体制;构建区域性的公共资源应急调配机制;优化新型都市圈布局,大力发展都市圈外围节点和微中心。

第三,在路径上,通过加快推进要素市场化配置推进城镇化改革发展。“十四五”时期是要素市场化配置加速落地的5年。要素市场化配置改革,涉及的领域众多,困难重重。城镇化领域在推进土地要素市场化配置、引导劳动力要素合理畅通有序流动、推进资本要素市场化配置、加快发展技术要素市场、加快培育数据要素市场、加快要素价格市场化改革等方面,已积累了丰富的改革成果,应集中梳理一批试点做法,使之上升到法律法规的层面。

此举既巩固城镇化改革成果,又能实质性地扩大要素市场化的广度、深度,对经济全局意义重大。

第四,在目标上,从国家治理体系与治理能力角度推进城镇化改革发展。“十三五”时期,城镇化领域取得一系列改革发展成果,仅国家新型城镇化试点工作就在2省及232个城镇地区,开展了三批多任务、多目标改革。但也要看到,城镇化领域的“四梁八柱”虽然初步建立,但还有相当多的不完善、不健全。有些方面碎片化、短期化、行政化推动的色彩较浓,没有上升到国家治理体系与治理能力建设的高度。“十四五”时期开启了中国迈向现代化的新征程,高质量的城镇化推动中国从传统的乡村社会向城市高度发达、城乡融合的社会变迁,核心内容是制度变迁,是制度更加定型、更加成熟。沿着这一方向来看,国家治理体系与治理能力现代化,为城镇化改革顺利推进提供了保障;同时,城镇化改革与制度探索是国家治理体系与治理能力现代化的重要组成部分。通过推进城镇化,为国家未来探索更加成熟、更加定型的各类治理制度,这是城镇化改革的总体方向。

注释

①数据参考浙江杭州召开的中国环境与发展国际合作委员会2019年年会上《2035年环境质量改善目标与路径》研究成果。2028年人口将达到峰值14.3亿人,2035年人口出现零增长。

Urbanization Revolution during the “14th Five-Year Plan” Period: Opinions and Suggestions

Feng Kui Gu Qiang

Abstract: During the “14th Five-Year Plan” period, the process of globalization will enter a period of adjustment. Strengthening the domestic circulation and form a new pattern of mutually reinforcing development pattern at home and abroad should be China’s core strategy. China’s urbanization rate has just exceeded 60 percent, and the urbanization rate of the registered population is less than 45 percent. Since the “12th Five-Year Plan”, the 19 urban agglomerations planned by China and the more than 30 urban areas that have been formed in recent years are in the stage of rapid development. There is a huge space for strengthening domestic circulation to make up for this. During the “14th Five-Year Plan” period, urbanization should have a new historical role and implement systematic reforms to fully release the comprehensive effects of urbanization in the following important areas of urbanization: promoting the citizenization of agricultural transfer population in high quality, high efficiency and scientific allocation of land resources, improving sustainable investment and financing mechanism, constructing an efficient and coordinated governance system, etc.

Key Words: “14th Five-Year Plan”; Urbanization; Efficient Collaboration; System Reform

(责任编辑:晓 力)

【区域高质量发展】

推动适应高质量发展要求的区域经济布局研究*

高国力

摘要:贯彻落实习近平总书记关于推动形成优势互补高质量发展的区域经济布局的重要精神,立足新时代中国经济高质量发展的战略目标和要求,中国区域协调发展取得的主要成效有:区域间基础设施通达程度显著改善,基本公共服务均等化水平不断提高,分工协作格局逐步形成,区域间发展差距得到有效控制,协同互动的机制模式不断丰富。深刻分析区域经济布局,现阶段存在的突出问题有:区域开发缺乏空间有效管控,城市群都市圈发展不平衡,老少边穷等特殊类型区域发展滞后,乡村地区衰落难以有效控制。推动适应高质量发展要求的区域经济布局的重点任务是:明确谋划新时代中国区域经济“1+4+6+7”战略布局及重点任务,即强化提升“一带一路”建设的战略引领地位,精准明确四大地区板块差异化发展重点,分类发挥六大战略引领区示范带动功能,构建完善七大特殊类型地区振兴发展的扶持体系。

关键词:高质量发展;区域经济布局;区域协调发展

中图分类号:F061.5 文献标识码:A 文章编号:2095-5766(2020)04-0038-07 收稿日期:2020-04-15

*基金项目:中国宏观经济研究院2019年度重点课题“‘十四五’时期新型城镇化空间布局调整优化研究成果”(A2019051005)。

作者简介:高国力,男,中国宏观经济研究院国土开发与地区经济研究所(国家发展和改革委员会区域发展战略研究中心)所长、研究员、博士生导师(北京 100038)。

改革开放以来,中国先后实施东部沿海率先发展的区域非均衡发展战略、东中西东北四大板块差别化发展的区域发展总体战略,促进了区域经济的分工协作、优势互补和综合竞争力提升,保障了改革开放以来国家经济和社会发展分阶段战略目标的顺利完成。党的十九大首次提出实施区域协调发展战略,建立更加有效的区域协调发展新机制,这标志着区域协调发展战略正式上升为国家发展重大战略。党的十九届四中全会进一步明确,构建区域协调发展新机制,形成主体功能明显、优势互补、高质量发展的区域经济布局。2019年12月,习近平总书记在《求是》杂志发表重要文章,明确推动形成优势互补高质量发展的区域经济布局的战略重点和任务。2020年5月,全国“两会”审议的政

府工作报告中对于加快落实区域发展战略进行了具体安排部署。新时代中国经济已经从高速增长阶段转化为高质量发展阶段,实施区域协调发展战略,推动形成适应高质量发展要求的区域经济布局,对于新时代践行新发展理念、建设现代化经济体系、促进经济高质量发展、推动全面建设社会主义现代化国家、解决人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分发展之间的矛盾,具有重要的战略意义和现实意义。

一、中国区域协调发展取得的主要成效

衡量区域协调发展的成效既包括发展取得的成效,也包括协调取得的成效。发展取得的成效主

要侧重总量、规模和速度等指标,协调取得的成效则更多地侧重结构、功能、效益、联系度和协调性等指标。从东、中、西、东北四大板块、省(区、市)、县域,以及非行政区的各级各类功能区来看,中国区域经济的层次类型、规模实力、结构功能等均得到长足发展,区域经济特色优势发挥、竞争合作活跃的发展态势日益明显。特别是对于中国这样一个区域发展差距较大的国家,在总体保持区域经济快速发展的基础上,区域发展的协调性不断提升,为实施区域协调发展战略创造了良好条件。

区域间基础设施通达程度显著改善。中国沿海内陆、城乡、城市群、老少边穷等特殊类型地区不同尺度的区域间,铁路、公路、航空、水运等不同类型交通基础设施建设步伐全面加快,大幅提高了区域间人流、物流等要素流动规模和通达程度。铁路建设方面,2018年末全国铁路运营里程13.1万千米;其中,高铁总里程2.9万千米,“八纵八横”高铁网建设全面展开。中西部集中连片特困地区、革命老区、少数民族地区、边疆地区铁路建设力度持续加大。2018年中西部地区铁路基本建设投资占全国总投资的66.7%。公路建设方面,2018年末全国公路总里程484.65万千米。其中,高速公路里程14.26万千米农村公路里程403.97万公里,99.64%的乡镇和99.47%的建制村通了硬化路。航空方面,2018年末全国颁证运输机场235个。其中,旅客吞吐量达3000万的机场10个,西部地区占4个。水运方面,2018年末全国内河航道通航里程12.71万千米。其中,等级航道里程6.64万千米,占总里程的52.3%;长江水系、淮河水系、珠江水系、黑龙江水系通航里程、货运量均有不同程度的增加。能源、水利等重大基础设施在不同尺度区域间的覆盖面、联络度、网格化等通达性水平均有不同程度的提升。

区域间基本公共服务均等化水平不断提高。随着中国相继实施西部大开发、东北振兴、中部崛起、精准脱贫、投资补短板等一系列战略举措,持续加大对基本公共服务领域的投资力度,沿海地区与内陆地区、城市与乡村、核心地区与外围地区、贫困地区与边缘地区等不同区域间基本公共服务均等化程度明显提高,教育、卫生、科技、文体、社保等领域总体差距不断缩小。2011—2016年,义务教育均等化程度不断提高,地区间九年义务教育师生比变异系数为0.136;基本医疗卫生服务不断趋向均衡,

地区间医疗卫生机构每千人口执业(助理)医师变异系数0.183;养老服务的均衡性明显改善,地区间每千老年人口养老床位数变异系数为0.314;基本公共文化体育、基本社会保险覆盖率、基本住房保障等水平不断提高,地区间基本公共服务差距不断缩小。就业、居住、生态环保等广义基本公共服务的供给水平和均等化程度在不同区域间也得到明显改善。

区域间分工协作格局逐步形成。东部沿海地区发挥区位和交通优势,率先设立经济特区、经开区、高新区、自贸区,形成具有国际竞争力的产业集群,发挥对中西部内陆地区的辐射带动作用,推动产业向中西部转移。中西部地区发挥资源、市场和劳动力比较优势,强化能源、原材料、农业基地、生态屏障功能,加快发展特色优势产业,积极承接东部沿海地区的产业转移,不断提升自我发展能力。东北地区发挥工业基础好、资源富集、城镇化水平高等优势,促进资源枯竭型城市和老工业基地转型发展,加强与东南沿海省市对口合作,形成装备制造、生物医药、健康养生、现代农业等特色产业集群。围绕产业链和创新链,依托各类产业园区和开放平台,区域间特色优势得到不断发挥和强化,不同尺度区域、不同等级城市间分工协作、动态调整的发展格局日益形成。

区域间发展差距得到有效控制。国家持续加大对中西部地区的财政转移支付力度,不断增强欠发达地区的自我发展能力。21世纪以来,中西部地区与东部发达地区相比,由于基数较小而保持较快的增速,东西部地区间发展差距有所缩小,扭转了长期以来东西差距加剧扩大的势头。2017年,反映各区域人均地区生产总值整体相对差异水平的变异系数,由2003年的峰值0.44下降到0.318,人均最高的东部地区和最低的西部地区之间的相对差值,由2003年的2.5倍缩小到1.9倍。同时,不同地区间交通、能源、水利、市政等基础设施在规模、密度和质量方面的差距也明显缩小,教育、医疗、文体、社保等基本公共服务均等化程度不断提高,城乡区域居民的生活水平和质量呈现大致相当的趋势性特征,为不同区域和城市聚集产业和人口、打造宜业宜居的生产生活环境创造了有利条件。

区域间协同互动的机制模式不断丰富。为加强不同区域间经济联系,各地积极探索了形式多

样的协调发展机制和模式。东部沿海发达省市对口帮扶西藏、新疆、青海等西部省区,开展与东北省市的对口合作,调动政府资源、各类企业和民间力量全面参与扶贫开发和老工业基地振兴。中央和国家机关定点定向开展国家级贫困县帮扶,央企、民主党派对口帮扶新疆南疆、贵州毕节等贫困地区和民族地区。围绕大江大河、湖泊、湿地、森林等生态功能区,相关地市不断探索流域上下游、生态保护区与受益区间的生态补偿机制。受土地、劳动力、环境容量等成本因素制约,东部沿海加快向中西部地区产业转移,安徽、湖南等省市建立了不同特征的承接产业转移示范区,积极探索“飞地型”产业合作模式。长江、黄河沿岸上中下游省市设立了不同组合的省市联盟、协作机构、联席会议,晋陕蒙、沪苏浙等省际交界地区开展了多样化的共建共享机制探索,形成了基础设施建设、生态环境保护、公共服务共享的经验模式,为区域协调发展的制度化、规范化提供重要支撑。

二、中国区域经济发展布局存在的突出问题

中国区域协调发展取得的成就有目共睹,但同时在结构、方式、动力、机制等方面仍然存在许多制约。其中,空间布局不合理、分工不明确、功能不协调、效益不明显的问题尤为突出和关键,是影响中国区域协调发展战略稳步实施、难以适应高质量发展要求的重要因素。

区域开发缺乏空间有效管控,资源环境保护面临较大压力。地方各级政府发展经济上马项目存在一定盲目和冲动,导致城镇空间和工业空间快速扩张,生态空间和农业空间受到蚕食和挤占。全国各地竞相发展各类产业园区、工业集聚区,2018年全国共有552家国家级开发区,1991家省级开发区,还不包括数量众多的省级以下各类开发区,这些开发区占用了大量耕地甚至基本农田,对水资源利用产生巨大压力,同时也给大气、水体、土壤污染的防治带来严峻挑战。国家自然资源部门启动了“三区三线”特别是生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界三条控制线的划定和保护工作,但是真正实现三条控制线合理划定,特别是落实保护责任和目标任务还相当艰巨。国家生态环境部门启动了“三线一单”制定工作,虽然明确了生态保护

红线、环境质量底线、资源利用上线和生态环境准入清单的管控要求,但在差异化、精准化落地实施方面还需要加快推动。

城市群都市圈发展不平衡,城市分化态势日趋加剧。长三角、粤港澳、京津冀三大世界级城市群产业和人口密度高,正在形成一批现代化、国际化都市圈,拥有发达的市场化水平和较强的创新能力,但同时也面临环境恶化、交通拥堵、综合成本上升等“大城市病”问题。与此相对应的中西部城市群发展相对滞后,基础设施和公共服务水平还不够完备,特别是城市间的经济联系、要素流动仍然处于低层次,城市群的集聚和辐射能力难以有效发挥。全国城市呈现膨胀型、生长型、衰退型、收缩型等不同发展态势,一些超大、特大城市面临功能疏解和人口外流的压力,一些中小城市正处于吸引聚集产业和人口阶段,而一些资源枯竭型城市、老工业基地城市、边境城市、都市圈外围城市则出现人口外流,城市分化发展日益成为常态化。城市分化现象是城镇化进程中的必然规律,但是需要控制分化的范围、节奏和程度,避免短时间内大量数量的城市产生剧烈分化对于城镇化进程和区域协调发展带来的不利影响。

老少边穷等特殊类型区域发展滞后,要素流失态势难以扭转。中国中西部内陆地区集中分布着革命老区、少数民族地区、边境地区,各自面积占国土总面积比重分别约为9%、63.9%、20.8%,同时大多也是贫困人口集中区域,很多又属于生态敏感脆弱的退化地区,而且这几类特殊类型地区很多又存在交叉重叠,这些区域共同存在的问题是经济发展水平、基本公共服务水平、对外开放水平、市场化水平较低,本身就缺乏人才、技术和资金等优质生产要素,而且长期处于要素流失状态,极大地制约自我发展能力的培育,进一步拉大与东部沿海发达地区的差距,对于全国的区域协调发展形成严峻挑战。尽管2020年后中国将消除绝对贫困,解决区域性整体贫困问题,但是集中连片贫困地区的深度贫困问题、因病因灾因学致贫返贫问题都对巩固脱贫成效、建立减少相对贫困的长效机制、缩小与发达地区发展差距提出了更高要求。

乡村地区衰落难以有效控制,乡乡差距日益成为决定区域差距的重要因素。城镇化进程中乡村地区长期存在人口外流,“空心村”仍然大量存在,

导致基础设施、生态环境、公共服务建设缺乏动力,同时存在承包地撂荒、宅基地闲置、集体建设用地低效的现象,进一步加重乡村地区的功能退化和空间萎缩。中国的区域差距单纯从城市间差距来看已经不很明显,东部的发达城市和西部的发达城市已经没有根本性差距,但是东部的乡村地区和西部的乡村地区却是天壤之别,乡乡差距扩大成为导致区域差距扩大的重要诱因,这对加快实施差异化的乡村振兴战略、建设社会主义富强美丽新农村提出迫切要求。

三、推动适应高质量发展要求的区域经济布局的重点任务

立足新时代推动高质量发展和实施区域协调发展战略的总体要求,依托中国2020年第一个百年目标全面建成小康社会开启社会主义现代化征程的战略节点和趋势特征,坚持问题导向、目标导向与结果导向相统一的原则,建立和完善新时代区域经济发展“1+4+6+7”战略布局,明确战略重点和目标任务,推动区域协调发展战略取得实质性成效,为中国经济高质量发展提供空间支撑。

1. 强化提升“一带一路”建设的战略引领地位

密切关注世界经贸形势和环境演变,特别是疫情后期经济全球化最新趋势性、苗头性和潜在性特征变化,加强“一带一路”建设国家层面顶层设计与各地方各区域具体实施规划、方案和项目的对接,明确相关省(市、县)的功能定位和职能分工,形成上下互动、分工协作、相互支撑的发展格局。以“一带一路”建设开放引领京津冀协同、长江经济带、长三角一体化、粤港澳大湾区、黄河流域生态保护和高质量发展、成渝地区双城经济圈等国家重大区域战略实施,优化沿海、内陆、沿边开放空间布局。发挥京津冀地区政策动力源、文化传承优势,强化长三角地区一体化协同发展示范功能,突出粤港澳大湾区多元开放和包容发展特色,统筹成渝地区双城经济圈生产生活功能融合和西部陆海新通道核心枢纽地位,助力“一带一路”输出中国模式,促进安全、文明、绿色、健康的“一带一路”建设。推动“一带一路”建设与横贯中国东中西部的长江经济带绿色发展、黄河流域生态保护和高质量发展有机对接,以开放带动沿江河产业、城镇和人口合理布局,

推动岸线利用、园区建设、企业搬迁等工作统筹优化,统筹促进流域上中下游、东中西部地区产业分工协作、要素合理流动和资源有效配置。探索长江经济带生态优先绿色发展新模式,提升内河运输、水质保护、化工企业搬迁效益,为“一带一路”建设提供沿江经济带绿色协同发展样板。加强黄河流域生态和文化保护,促进水资源、防洪、岸线统筹开发利用,优化沿河干支流园区和企业布局,为“一带一路”建设提供流域高质量发展模式。

2. 精准明确四大地区板块差异化发展重点

精准明确东部、中部、西部、东北四大地区板块差异化发展重点。东部地区应加快与国际接轨全面实现规则和制度开放,推动率先基本实现社会主义现代化,继续发挥改革开放的先行示范带动功能,着力提升自主创新能力和更高水平对外开放能力,加快培育壮大现代化经济体系和现代化城市群、都市圈,探索实现经济高质量发展的先进路径模式,为全国提供可推广可复制的经验借鉴。中部地区应提升承东启西、联南接北的战略位势,发挥工业体系、物流枢纽、粮食基地等比较优势,创新发展区位优势独特的通道经济,着力增强要素集聚和资源整合能力,积极承接东部沿海地区的国际产业和功能转移,加快培育内生性嵌入式优势产业体系,降低被长三角、珠三角等东部沿海发达地区的吸引分割程度。西部地区应贯彻《中共中央 国务院关于新时代推进西部大开发形成新格局的指导意见》最新要求,细分西北和西南板块以及多层次功能区实行差异化发展,以西部陆海新通道建设为契机,加强西北和西南板块经济联系,打破行政区划分割壁垒,加快壮大特色优势产业和提升自我发展能力,促进国土空间“大分散小集中”开发利用和基本公共服务均等化,培育国家内陆战略腹地、中心城市和沿边开放新高地。东北地区应区分周期性和结构性矛盾差别特征,将产业结构和所有制结构调整作为抓手,营造法制化、包容性的干事创业的健康环境,推进资源枯竭型城市和老工业基地转型升级,提升装备制造、冰雪旅游、现代农业等特色产业竞争力,利用与东部沿海对口合作和东北亚国际合作的外力倒逼东北地区全面振兴加速提挡。

3. 分类发挥六大战略引领区示范带动功能

分类发挥京津冀协同、长江经济带、粤港澳大湾区、长三角一体化、黄河流域生态保护和高质量

发展、成渝地区双城经济圈六大战略引领区示范带动功能。京津冀协同发展应着力探索经济和人口密集地区优化开发的创新模式,重点推进北京非首都核心功能有序疏解,统筹河北雄安新区和北京通州副中心“两翼”要素资源配置,提升输出地疏解意愿动力和输入地承接配套能力,继续巩固推进生态环保联防联控、基础设施互联互通的成效,将产业关联配套分工协作作为协同发展难点,探索打破城市行政等级壁垒、促进“双核”环首都都市圈地区优化发展的路径模式。长江经济带建设应重在建立生态优先绿色发展、促进生态产品价值实现的长效机制,加强省市、城乡、园区、企业等不同层面的绿色发展路径模式创新和体制机制创新,统筹流域上中下游、干支流、左右岸产业和城镇布局,集中推动沿江综合运输体系、化工等高污染企业搬迁、岸线高效开发利用等重点工作,强化其在东中西协调发展中的轴带引领、要素流动和资源整合配置作用。粤港澳大湾区建设应着力加强多个经济体经济体系和规则制度的优势互补整合,提升经济特区改革开放的历史积淀和优势带动效能,推动深圳建设中国特色社会主义先行示范区,深化珠三角与香港、澳门、海南的全面对接融合,重点推动港口建设、轨道交通、优质生活圈、珠江两岸协同等重大建设,打造多元融合、开放包容的现代化国际化湾区经济样板。

长三角一体化发展应重点探索工业化、城镇化、市场化和开放化水平较高地区实现同城化建设都市圈的高效模式,以基础设施和公共服务两大领域率先一体化为目标,重点推动上海自贸区新片区和生态绿色发展示范区两大抓手建设,强化世界级城市群和产业集群、现代化都市圈、全球化城市的国际竞争力,加快建设上海全球卓越城市和长三角率先基本实现现代化引领区。黄河流域生态保护和高质量发展应着力探索流域经济与区域经济耦合发展、生态保护、资源节约与经济高质量发展的有效路径,重点加强水资源调配和防洪抗旱安全,统筹上中下游干支流水系资源开发、生态保护、产业和城镇布局,突出流域文化保护和开发传承,建设流域经济和行政区经济协同发展的重要生态经济轴带。成渝地区双城经济圈应重点探索内陆腹地集聚发展、中心带动、综合承载的新动力源,重点加强“两地两中心”战略定位,打通西部陆海新通道对外连接“一带一路”国际经济走廊,提升在新一轮

西部大开发、新型城镇化包昆轴带和长江经济带绿色发展中的辐射带动功能,构筑成渝地区双城优势互补、分工协作的内陆全方位高地和战略支撑腹地。

4.构建完善七大特殊类型地区振兴发展的扶持体系

构建完善革命老区、民族地区、边疆地区、贫困地区、生态退化地区、资源枯竭型城市、老工业基地七大特殊类型地区振兴发展的扶持体系。革命老区应坚持革命贡献的历史和公平导向,突出红色资源开发、文化创意和红色基因建设,加强红色旅游、宣传教育和特色产业发展模式创新,让优良革命传统和特色转化为振兴发展民生改善的内在新动力。民族地区应坚持多民族平等发展多元融合的民族团结进步包容原则,弘扬多民族历史文化社会习俗融合的优势,发挥民族区域自治的传统和体制特色,培育壮大民族特色优势轻工业、手工业、文化旅游等产业,扩大全方位对内对外开放和人才培育聚集,提升现代化国际化民族品牌影响力。边疆地区应坚持国土统一、国防安全、睦邻友好的统筹兼顾,强化固土守边责任担当,依托重要口岸和城镇完善交通、通信等通边抵边设施建设,合理优化布局建设边境乡村、哨所公共服务设施,稳步提高分类型差别化财政补助标准稳定边疆人口就业安居,筑牢沿边地区国防线、生态廊和开放带。

贫困地区应坚持城乡并重、相对贫困、动态调整,持续加大“三区三州”等深度贫困地区扶持力度,重在防范因病因灾因学返贫致贫问题,加强贫困人口技能培训和就业提供,拓展提升贫困群体的收入和消费能力,健全持续减贫、扶持相对贫困的政策体系和体制机制。生态退化地区应坚持生态功能和服务价值评价为基础,推动保护优先、分类指导、遏制退化,以重点生态功能区、各类各级自然保护区为主体,加强生态空间红线管控,探索政府主导和市场调控相结合的多样化生态补偿方式和机制,保障生态功能和服务的有效改善。资源枯竭型城市应综合考虑历史贡献、枯竭程度、转型潜力,促进产业转型和城市转型协同、经济转型和社会转型并进,着力培育接续性和替代性产业,扭转要素流失和城市收缩态势,营造“瘦身强体”型精明增长城市环境。老工业基地应区分基地功能、产业结构、新老传承等特征潜力,以传统产业的改造提升为抓手,着力培育壮大新兴产业体系和业态模式,

带动投资、就业、技术、人才结构的优化升级和培育,加大新技术新模式对于生产生活方式的应用提升,打造产业延伸嫁接再造城市和宜业宜居宜游活力城市。

四、推动适应高质量发展要求的区域经济布局的对策建议

一是推动完善主体功能区制度,切实加强国土空间开发管控。加快主体功能区规划与其他各级各类空间性规划融合协调,强化国土空间分类差别化管控意识。从严控制新增开发区、新城新区数量和规模扩张,提高已规划和设立的开发区、新城新区开发集约程度,切实把住城镇发展边界这条控制线。实施差异化城市更新战略,优化挖掘提升中心城市存量空间承载能力和潜力。坚决落实划定的永久基本农田保护区控制线,严格执行开发建设占用基本农田和耕地的法定程序、补偿标准和惩罚办法,积极稳妥推动永久基本农田转为建设用地上地征收审批下放省级政府试点,及时评估总结和调整优化相关程序流程和政策举措,为保障粮食和农业安全、实施乡村振兴提供充分农业空间。全面加强生态文明建设,坚持山水林田湖草系统化有机保护,严守生态红线安全底线,为全国性或区域性生态功能保护以及城乡居民优美宜居生态环境提供多样化生态产品和服务。

二是加快实施国土空间规划,通过“多规合一”促进国土空间高效利用。科学推动“多规合一”稳步有序融合,严格规范各级国土空间规划的编制、执行、评估和调整。利用“十四五”规划编制时机,加快整合主体功能区规划、土地利用规划、城乡总体规划三大空间性规划,强化空间性规划与国民经济和社会发展规划的衔接支撑,推动生态环保、资源开发、交通运输等专项规划纳入国土空间规划,切实实现国土空间的集约高效、合理均衡开发利用。加强重点功能区、战略引领区、开放平台区等区域性规划与国土空间规划的衔接协调,构建分工合理、衔接顺畅、支撑有力的空间规划体系。稳步推动各类空间性规划期限衔接和统一,逐步建立相互衔接、互为支撑的指标体系和空间单元,促进有关法律法规修订配套完善,构建可持续的“多规合一”机制保障。

三是构建测度区域协调发展的指标体系,强化区域协调发展监管和评估实效。重点从基本公共服务、基础设施通达、城乡居民生活质量、资源环境可持续利用等领域,按照可得性、可比性、实用性的基本原则,确立不同层面区域协调发展指标体系,既可测算分领域区域协调发展水平,也可测算综合性区域协调发展水平。更加注重功能性和结构性指标,强调比例性指标、速率性指标和区间性指标,鼓励各地区探索灵活多样的指标体系和权重设置,促进区域协调发展指标体系与绿色发展、生态文明、高质量发展等指标体系对接和共享。应用构建的指标体系加强区域协调发展动态监测和管控,适时开展绩效评估、中间评估、后评估,及时总结经验发现问题调整政策方向,为配套实行发展绩效考评奖惩提供科学精准支撑。

四是健全支持区域协调发展的配套机制,保障区域协调发展的规范化和长效化。优化改进现有财政转移支付机制、区际对口帮扶合作机制,减少行政干预和更迭带来的不稳定性,提高机制运行效率和精准性。加快建立区际利益分配、补偿、置换等调节机制,明确主体、对象、方式、标准等关键要素和权重,保持机制动态调整的连续性和灵活性。建立健全区域发展失衡失序预警防范机制,明确核心指标报警区间和红黄灯标志,形成及时有效的预警报警体系。建立完善区域发展重大事件应急响应处置机制,构建区域战略性重大物资超前规划布局建设和运营维护制度,明确相关责任部门和岗位,畅通应急处置渠道和链条,构建人、财、物、信息发布等协同支撑体系,构建不同层次和区域范围上下联动的紧急援助快速响应机制,最大程度地降低损失危害。

五是加强区域协调发展法治保障,增强区域经

济布局严肃性和权威性。根据区域协调发展的问题导向和目标需求,适时启动区域协调发展法、国土空间规划法、国家重大区域发展战略实施保障法、特殊类型地区振兴法、生态补偿法、黄河流域保护法等重大法律的立法工作,鼓励分阶段先行制定有关领域的条例,支持各部门和地方出台区域协调发展有关的行政法规、规则、办法等,构建有利于区域协调发展和布局的法律体系。重点解决土地管理法、城乡规划法、环境保护法等执法不严、违法成本低的问题,加强执法监督检查,运用新技术提升

执法效率,提高违法经济处罚和党政处罚力度,推行信用黑名单、离任审计、终身追责等制度,发挥违法必究严惩的威慑力。

参考文献

- [1]孙久文.论新时代区域协调发展战略的发展与创新[N].企业家日报,2018-09-10.
- [2]师晨迪,等.近20年我国空心村研究进展简要分析[J].农村经济与科技,2016(23).
- [3]张可云.“一带一路”与中国发展战略[J].开发研究,2018(4).
- [4]肖燕飞.加快“一带一路”与区域经济的协调发展[J].开放导报,2019(1).
- [5]柳天恩,田学斌.京津冀协同发展:进展、成效与展望[J].中国流通经济,2019(11).
- [6]吴传清,邓明亮.科技创新、对外开放与长江经济带高质量发展[J].科技进步与对策,2019(3).
- [7]曹小曙.粤港澳大湾区区域经济一体化的理论与实践进展[J].上海交通大学学报(哲学社会科学版),2019(27).
- [8]何立峰.加快推进长江三角洲区域一体化发展[N].人民日报,2019-12-04.
- [9]金凤君.黄河流域生态保护与高质量发展的协调推进策略[J].改革,2019(11).
- [10]魏后凯,等.中国区域协调发展研究[M].北京:中国社会科学出版社,2012.

Research on Regional Economic Layout Adaptive to Requirements of High-quality Development

Gao Guoli

Abstract: In implementing the important spirit of general secretary Xi Jinping's efforts to promote the regional economic layout with the advantages of complementary development and high quality development, and based on the strategic objectives and requirements of the high quality development of China's economy in the new era, the main achievements of China's regional coordinated development are: the improvement of the interregional infrastructure facilities has been significantly improved, the equalization of basic public services has been continuously improved, and the division of labor has been coordinated, the pattern of cooperation has been gradually formed, the development gap between them has been effectively controlled, and the mechanism mode of coordination and interaction has been continuously enriched. Deep analysis of regional economic layout, there are still outstanding problems: such as lack of effective space management and control of regional development, unbalanced development of urban agglomerations, lagging development of special types of regions, and the decline of rural areas is difficult to effectively control. To promote the key tasks of regional economic layout to meet the requirements of high-quality development, We should make clear the strategic layout and key tasks of "1 + 4 + 6 + 7" of China's regional economy in the new era, that is strengthening the leading position of the belt, the road initiative, and making clear the key points of differentiation of the four regions, defining and playing the six leading role of the strategy, and building and improving the support system of seven special regions.

Key Words: High-quality Development; Regional Economic Layout; Regional Coordinated Development

(责任编辑:平 萍)

【区域高质量发展】

黄河流域高质量发展水平测度及提升对策

张合林 王亚辉 王颜颜

摘要:基于2018年黄河流域9个省(区)的数据,构建黄河流域高质量发展指标体系,并对黄河流域高质量发展水平进行测度。结果表明,山东、河南、四川和陕西的高质量发展水平处于第一梯队,内蒙古和山西的高质量发展水平处于第二梯队,青海、宁夏和甘肃的高质量发展水平处于第三梯队。黄河流域高质量发展面临对外开放水平相对较低、创新能力较弱、基础设施投资水平较低等问题。黄河流域9个省(区)要在提升进出口水平、促进创新驱动、完善基础设施建设等方面采取有效措施,促进黄河流域高质量发展。

关键词:黄河流域;高质量发展;水平测度

中图分类号:F061.5 **文献标识码:**A **文章编号:**2095-5766(2020)04-0045-07 **收稿日期:**2020-04-08

作者简介:张合林,男,郑州大学商学院二级教授,城乡一体化发展研究中心主任,博士,博士生导师(郑州 450001)。

王亚辉,女,郑州大学商学院硕士生(郑州 450001)。

王颜颜,女,郑州大学商学院硕士生(郑州 450001)。

一、引言

党的十九大做出了“我国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段”的重大判断。黄河流域生态保护和高质量发展上升为重大国家战略,给黄河流域高质量发展带来重大机遇。黄河流域生态保护和高质量发展是事关民族复兴和永续发展的千年大计,是促进区域协调发展的重大举措,也是打赢脱贫攻坚战、全面建成小康社会的重大举措。新中国成立以来,黄河治理取得了巨大成就,但也要清醒地看到黄河流域仍存在一些突出困难和问题。例如,黄河流域水资源利用较为粗放、污染较重等,2018年,黄河流域农田灌溉耗水量占地表水耗水量的66.8%^①,而灌溉水利用系数为0.53,农业用水效率不高(刘岚、杨雪,2019);2017年,黄河流域污水排放量44.94亿吨,Ⅳ—Ⅴ类以及劣Ⅴ类水质河长占全流域水质

评价河长的36.2%^②,相比于长江的16.1%^③还有很大的改善空间;截至2018年年底,黄河流域9个省(区)总贫困人口1130万人,占全国总贫困人口(3046万人)的37.1%^④。所以,破解黄河治理难题,加快黄河流域高质量发展,是亟待研究解决的重大课题。

关于高质量发展的内涵,任保平(2020)认为高质量发展的内涵包括经济发展高质量、改革开放高质量、城乡建设高质量、生态环境高质量、人民生活高质量。陈晓东和金碚(2019)认为高质量发展是能够更好地满足人民不断增长的真实需要的经济发展方式、结构和动力状态。范恒山(2019)认为高质量发展体现着生产、生活与生态有机融合的层次,是各类产品与服务的高质量的直接呈现与充分供给。任保平和张倩(2019)依据共同抓好大保护和协同推进大治理的黄河流域高质量发展的战略思路,提出从分类发展、协同发展、绿色发展、创新发展、开放发展5个维度出发,推动黄河流域高质量发

展,并构建了高质量发展支撑体系。学者们都是从综合的角度出发来定义高质量发展的,包括经济发展高质量、生态环境高质量、人民生活高质量等,其中创新、开放、绿色、产业是高质量发展的关键。笔者认为,黄河流域高质量发展是指在不破坏生态环境的基础上,通过转变经济发展方式,逐步完善城乡基础设施和基本公共服务,提高黄河流域人民生活水平的发展。关于高质量发展指标体系构建与测度方法,马茹等(2019)从供给、需求、效率、稳定、对外开放5个角度构建了高质量发展指标体系,运用等权重赋值法测度了2016年各省(区、市)的经济高质量发展水平。赵德友等(2018)从收入与劳动产出水平、创新发展、协调发展、绿色发展、开放发展和共享发展6个角度出发,运用专家打分法测度了各省(区、市)的经济高质量发展水平。可见,关于高质量发展问题,大部分学者侧重于定性研究,其研究重点主要集中在高质量发展内涵、路径、思路、支撑体系等,少数学者实证测度了中国省域高质量发展的水平。目前,对黄河流域高质量发展的研究,也主要是一些定性方面和政策层面的研究,鲜有从黄河领域的实际出发,构建黄河流域9个省(区)高质量发展指标体系,并对其高质量发展水平进行实证方面的研究。

那么,如何评价黄河流域高质量发展水平,黄河流域高质量发展有哪些优势条件和面临什么问题,黄河流域9个省(区)应采取何种措施来推动高质量发展?为了回答上述问题,笔者在深刻理解高质量发展内涵的基础上,根据黄河流域9个省(区)现阶段及未来发展的侧重点,构建了黄河流域高质量发展水平评价指标体系,测度黄河流域高质量发展水平,剖析黄河流域高质量发展中面临的问题,从而为黄河流域高质量发展提供对策建议。

二、黄河流域高质量发展指标体系构建与测度

通过构建黄河流域高质量发展指标体系,对黄河流域高质量发展水平进行测度。

1. 高质量发展指标体系构建

笔者借鉴高质量发展指标体系的相关研究成果,兼顾指标的代表性、全面性和可行性等原则,构建了包括经济高质量发展、社会高质量发展、环境高质量发展3个一级指标、9个二级指标、32个三级指标的黄河流域高质量发展指标体系(见表1)。

2. 数据的处理与测算

本文采用2018年黄河流域9个省(区)相关数据测算其高质量发展水平,数据来源于相关年份《中国统计年鉴》《中国教育统计年鉴》《中国环境统计年鉴》《中国能源统计年鉴》《高技术产业统计年鉴》《中国人力资源和社会保障年鉴》《中国科技统计年鉴》,以及各省的统计年鉴和统计公报等。考虑到数据的可得性,社会保障水平、恩格尔系数、污染治理情况采用2017年的数据。

第一,指标的无量纲化处理。区域发展评价体系涉及多个指标,而指标之间由于具有不同的量纲而无法直接进行计算,故首先要对各指标的原始数据进行无量纲化处理。本文采取熵值法,借鉴朱喜安和魏国栋(2015)的研究成果,熵值法最优的无量纲方法为极值法,公式如下:

$$\text{正向指标: } X_{ij}^* = \frac{X_{ij} - X_{\min}}{X_{\max} - X_{\min}} \times 100\% \quad (1)$$

$$\text{负向指标: } X_{ij}^* = \frac{X_{\max} - X_{ij}}{X_{\max} - X_{\min}} \times 100\% \quad (2)$$

其中 X_{ij} 表示第 j 个指标下第 i 个样本的原始值, X_{ij}^* 为标准化后的值, X_{\max} 是指标 j 在所有样本中的最大值, X_{\min} 是指标 j 在所有样本中的最小值。

第二,指标权重的计算——熵值法。熵是对系统无序度的度量,系统越无序,熵越大,该指标在综合评价中的作用也就越大。为此,可根据各项指标的变异程度,利用信息熵,计算各指标的权重,过程如下:

计算各项指标的熵值:

$$e_i = \frac{1}{\ln(n)} \sum_{j=1}^n p_j \ln(p_j) \quad (3)$$

$$\text{其中, } p_i = \frac{X_i}{\sum_{i=1}^n X_i} \quad (4)$$

计算各项指标权重:

$$W_i = \frac{(1-e_i)}{\sum_{i=1}^n (1-e_i)} \quad (5)$$

第三,组合加权法。采用熵值法和等权重赋值法测算指标权重,权重分别为 w_1 和 w_2 , 然后根据最小相对信息熵原理:

$$\min W = \sum_{j=1}^m w_j (\ln w_j - \ln w_{j1}) + \sum_{j=1}^m w_j (\ln w_j - \ln w_{j2}) \quad (6)$$

表1 黄河流域高质量发展指标体系

一级指标	二级指标	三级指标	单位	指标说明	指标性质	权重
经济高质量发展	经济发展水平	人均GDP	元	各省份人均GDP	+	0.026
		产业结构	%	服务业增加值比重	+	0.027
		制造业升级	%	高技术制造业增加值占规模以上工业增加值比重	+	0.047
		对外贸易	%	进出口总额与GDP比值	+	0.032
		利用外资	%	外商直接投资额与GDP比值	+	0.035
	经济发展效益	GDP含金量	%	财政收入占GDP的比重	+	0.031
		企业效益	%	规模以上工业企业资产利润率	+	0.033
	经济发展潜力	研发投入	%	R&D经费投入占GDP比重	-	0.031
		人力资本	人	每千就业人员中R&D人员占比	+	0.038
社会高质量发展	基本公共服务	固定资产投资	亿元	经济和社会固定资产投资额	+	0.041
		教育经费支出	%	教育财政支出占GDP比重	+	0.033
		中小师生比	-	小学、初中合计师生比	-	0.034
		个人卫生支出	%	个人卫生支出占卫生总费用的比重	-	0.027
		人均医院病床数	床	每千人口医疗床位数	+	0.027
		失业率	%	城镇登记失业率	-	0.025
		社会保障水平	%	社会保障总支出占GDP的比重	+	0.030
	基础设施建设	高速公路密度	km/10 ⁴ km ²	每万平方千米高速公路总里程数	+	0.035
		铁路密度	km/10 ⁴ km ²	每万平方千米的铁路营业里程	+	0.035
		邮电业务总量	亿元	以货币形式表示的邮政、电信通信企业为社会提供各类邮政、电信通信服务的总数量	+	0.038
		各地区发电量	108kW·h	发电机进行能量转换产出的电能数量	+	0.031
		供水普及率	%	供水普及人口数与乡村总人口的比值	+	0.029
	人民生活水平	城乡居民收入	元	居民人均可支配收入	+	0.027
		收入差距	倍	城镇居民与农村居民人均可支配收入比值	-	0.024
		恩格尔系数	%	城乡居民食品支出占消费支出的比重	-	0.022
环境高质量发展	资源利用	农田灌溉有效系数	%	灌溉期内,灌溉面积上不包括深层渗漏与田间流失的实际有效利用水量与渠道头进水总量之比	+	0.027
		万元GDP能耗	tce	煤炭消耗量与万元GDP比值	-	0.024
		万元GDP水耗	t	水消耗量与万元GDP比值	-	0.025
	生态环境	森林覆盖率	%	森林面积占土地总面积的比率	+	0.031
		地表水水质	%	检测断面中I—III类水质占比	+	0.037
		PM10浓度	mg/L	可吸入颗粒物,通常指粒径在10 μm以下的颗粒物	-	0.036
	环境治理	污染治理情况	%	环境污染治理投资占GDP比重	+	0.030
		无害化卫生厕所普及率	%	无害化卫生厕所与总厕所数量比值	+	0.031

$$\text{s.t. } \sum_{j=1}^m w_j = 1, w_j > 0 \quad (7)$$

$$I_i = \sum w_j \times x_{ij}^* \quad (9)$$

$$I'_i = \sum I_i \quad (10)$$

用拉格朗日乘子法解得:

$$w_j = \frac{(w_{j1} \times w_{j2})^{0.5}}{\sum_{j=1}^m (w_{j1} \times w_{j2})^{0.5}} \quad (j=1,2,\dots,m) \quad (8)$$

第四,高质量发展水平测算。得出指标层权重 W_j 后,通过线性加权法计算得到各目标层得分 I_i , 然后计算高质量发展水平得分 I'_i 。

3. 测算结果分析

2018年黄河流域9个省(区)高质量发展水平计算结果见表2。

第一,山东、河南、四川和陕西的高质量发展水平处于第一梯队。山东高质量发展总分及经济高质量发展和社会高质量发展指标分值均居首位,河

表2 2018年黄河流域9个省(区)高质量发展水平指数与排名情况

省(区)	经济高质量发展指标	排序	社会高质量发展指标	排序	环境高质量发展指标	排序	高质量发展总分	排序
山东	22.43	1	34.24	1	13.73	2	70.40	1
河南	16.97	3	26.53	2	12.19	3	55.70	2
山西	11.85	5	24.52	3	8.51	9	44.88	5
内蒙古	10.62	6	21.30	6	11.28	5	43.21	6
四川	18.25	2	21.94	5	14.62	1	54.80	3
陕西	16.88	4	24.18	4	12.42	4	53.48	4
甘肃	6.74	8	17.09	8	10.34	6	34.16	8
青海	3.16	9	16.73	9	10.24	7	30.13	9
宁夏	8.59	7	17.50	7	10.09	8	36.17	7

南经济高质量发展和社会高质量发展指标分值相对较高,四川经济高质量发展和社会高质量发展指标分值较高。4个省份较高的经济高质量发展指标主要得益于高水平进出口、高技术制造业、较高的研发投入或人力资本水平。对于社会高质量发展,山东、河南拥有良好的交通、通信和能源基础设施,四川和陕西的教育、医疗和社会保障等基本公共服务水平较高;河南在基本公共服务和农村基础设施建设、环境治理等方面存在改进空间,四川和陕西在交通、通信基础设施等方面有较大的完善空间。对于环境高质量发展,四川环境高质量发展指标分值最高,得益于良好的自然环境;山东由于动能转换活跃以及万元GDP水耗和能耗较低,环境高质量发展指标分值居第二位。

第二,内蒙古和山西的高质量发展水平处于第二梯队。内蒙古与山西依靠资源优势发展经济,产业结构单一,制造业转型升级较慢。山西GDP含金量居黄河流域9个省(区)首位^⑤,得益于上游国企(煤炭)利润的提升,但是“煤炭经济”的山西,在“大政府一大国企”的体系下,体制机制缺乏活力,制约了山西的发展。煤矿采掘业使山西积累了大量财富,人民也更加富裕,当地政府有更多的资金投入基本公共服务领域,保障水平体系逐步完善,其社会高质量发展和经济高质量发展指标分值较高。经济发展的同时,空气和水污染严重,环境高质量发展指标分值排在末位。内蒙古由于较低的研发产出、进出口水平及交通基础设施建设水平,其经济高质量发展和社会高质量发展指标得分低于山西,但由于自然环境和污染治理投资水平较高,其环境高质量发展指标分值较高,这可能得益于2015年内蒙试点引入了第三方环保企业治理污染。

第三,青海、宁夏和甘肃的高质量发展水平处于第三梯队。这3个省份受地理位置、自然环境以及供给侧结构性改革的影响,其经济高质量发展、社会高质量发展和环境高质量发展水平均处于靠后位置。3个省份矿产资源丰富,青海还拥有丰富的水资源,但是资源并没有较好地转换为生产力,主要原因是在供给侧结构性改革和环境保护的背景下,3个省份高耗能行业、资源类行业发展减缓,而高技术制造业缺乏。不合理的产业结构使得万元GDP能耗、水耗较高,对环境污染较大。另外,3个省(区)的基础设施建设和公共服务不够完善,甘肃教育支出较多,而医疗卫生支出较少,交通、通信基础设施不完善;青海社会保障和教育投入水平较高,而医疗卫生投入较低;宁夏能源基础设施较为完备,但交通和通信基础设施不完备。

三、黄河流域高质量发展面临的问题

黄河流域高质量发展面临的问题主要包括以下5个方面。

1. 对外开放水平相对较低

根据黄河流域高质量发展水平测度结果可知,现阶段黄河流域9个省(区)对外开放程度较低,进出口总额占全国的10.32%,仅相当于长江流域的23.70%,出口结构由以资源密集型产品为主向劳动密集型产品为主转换,机械电气设备类出口增长较快但并不具备明显的国际竞争力。其中,山东较高的高质量发展得分一定程度上得益于进出口的蓬勃发展,而青海、宁夏、甘肃较低的进出口水平限制了其高质量发展。山东较高的进出口水平得益于对外开放城市、沿海经济开放区、

“一带一路”建设以及区域资源优势,其出口逐步由农产品加工产业和劳动密集型产品转向装备制造业。陕西、四川较高的进出口水平离不开自由贸易试验区的设立、“一带一路”建设及中欧班列的开通。河南依托郑州航空港经济综合实验区、自由贸易试验区、跨境电子商务综合试验区,构建了“空中、陆上、网上、海上”四条丝绸之路,进一步提高了对外开放水平。但陕西、四川、河南、山西等省较高的进出口水平受益于外部企业的引入,如富士康、三星、英特尔等,本土外贸企业竞争力不强,进出口结构比较脆弱。

2.创新能力较弱

创新投入和人力资本与高质量发展有较强的影响。黄河流域的创新能力在全国处于弱势,2018年,黄河流域9个省(区)的研发投入仅占全国的23.7%,研发强度均低于全国的平均水平,专利授权量仅占全国的24%,各省之间没有进行科技创新领域的有机分工与区域合作,创新要素的联通效率不足、外流严重,此外,仅有兰白国家自主创新示范区、郑洛新国家自主创新示范区、山东半岛国家自主创新示范区等3个国家自主创新示范区,创新能力低且对黄河流域的带动作用小。

3.基础设施投资水平较低

黄河流域高质量发展离不开固定资产的投入,尤其是通过对交通、通信、医疗、教育、卫生等基础设施和公共服务注入资金,夯实发展的物质基础,提供高质量发展的基础支撑。山东、河南、陕西、四川基础设施投资力度较大,而其他地区基础设施投资力度偏小。普遍存在社会基础设施投资与经济基础设施投资不协调问题,山东的社会基础设施投资与经济基础设施投资差距最小为2.46倍,其他地区投资差距约在3—7倍。河南、山东拥有较为完善的交通运输体系,内蒙古、四川、甘肃、青海交通基础设施薄弱。黄河流域9个省(区)的信息基础设施与发达省份仍有很大差距。

4.产业趋同化比较严重,制造业结构不优

黄河流域的高质量发展离不开制造业高质量发展,黄河流域9个省(区)拥有较为完备的工业体系,但是大而不强,大而不优,且产业趋同化严重。一是能源化工和冶金产业趋同,黄河流域9个省(区)都在利用各自的资源优势,发展以煤为主要能源的化工产业,煤炭产业的发展带动了下游钢产业

的发展,但也造成钢铁产能过剩问题严重。二是装备制造业趋同,山东、河南、内蒙古、四川大力发展新能源汽车及汽车零部件产业;山东、四川、陕西大力发展航空航天装备制造业。例如,陕西的集成电路产业发展较为成熟,但航空发动机、集成电路产业与国外先进水平有着较大差距,关键技术数量不足,人才缺口较大,产品自给率不足,产品质量有待提高。

5.水资源利用效率偏低,能源结构不够合理

黄河流域相对于长江流域污染较为严重,2018年黄河流域全年期评价河长17013.9千米,水质为I—Ⅲ类、Ⅳ—Ⅴ类、劣Ⅴ类水河长分别占评价河长的73.8%、13.9%、12.3%。黄河流域水资源利用效率低,黄河水资源总量不到长江的7%,人均占有量仅为全国平均水平的27%。水资源利用方式较为粗放,农业用水效率不高,农田灌溉占总取水量的54.41%,占总耗水量的65.13%^⑥,但其有效灌溉系数不到0.53(刘岚、杨雪,2019),低于全国平均水平,水资源浪费比较严重。黄河流域9个省(区)的发电总量较多,但清洁能源发电量较少,总发电量占全国的35.06%,清洁能源发电量占比仅为25.18%。在2018年总发电量排名前11位中,黄河流域占5个,按发电量从大到小排序依次为山东、内蒙古、四川、山西、河南。山东以火力发电为主,清洁能源发电量占比仅为4.83%^⑦;内蒙古以风力发电为主;四川以水力发电为主;山西、河南以火力发电为主。现阶段黄河流域的发展仍然处于新旧动能转换的阶段,资源的不可再生性和对生态环境的破坏,决定了资源、能源推动发展的不可持续性。

四、促进黄河流域高质量发展的对策建议

促进黄河流域高质量发展的对策建议主要包括以下5个方面。

1.着力推动进出口高质量发展

一要优化进出口结构,实现优进优出。对于出口,要通过创新培育新兴产业,优化升级传统产业,加快发展现代服务业,推进先进制造业与现代服务业深度融合,稳步提高出口水平及出口产品的附加值。对于进口,鼓励扩大先进技术、设备和零部件进口规模,促进研发设计、节能环保、环境服务等生产性服务进口。二要依托区域优势以及政策优势,

促进进出口高质量发展。借助“一带一路”建设、自由贸易试验区、跨境电子商务综合试验区和航空港经济综合实验区以及中欧班列,积极融入新一轮的全球开放。三要营造和优化进出口高质量发展的良好环境。优化外贸经营主体,培育国际竞争力强的跨国公司和品牌企业。通过奖补政策鼓励行业龙头企业提高国际化经营水平,逐步融入全球供应链、产业链、价值链。优化口岸营商环境,各地海关要扎实推进口岸提效降费等工作,降低进出口环节合规成本,公开公示口岸收费,清理不合理收费,简化进出口环节监管证件,实现通关全流程联网,提高通关效率。四要增强品牌意识。黄河流域的企业要以优质的产品和服务增强品牌的知名度,积极参与相关会展,展示创新能力和综合实力。

2. 坚持以创新驱动高质量发展

创新是引领和驱动黄河流域高质量发展的第一动力,创新涉及经济、社会、环境等方面。为此,企业可通过与高校及科研院所的产学研合作,构建以企业为主体、产学研深度融合的协同创新体系;高校围绕产业发展需求,大力投入基础学科建设,培育高水平人才;政府可加大对教育的支持力度,对创新投入较高的企业给予政策补贴,对创新项目给予奖补,对创新人才给予优待和政策支持。陕西研发产出较高,得益于其有较多高水平的高校和科研院所,陕西应在现有基础上更加积极地培育高端人才,并采取措施留住人才。山东、河南、陕西、四川可借助国家自主创新示范区的政策机遇,整合创新资源,形成高技术产业集群,辐射并带动周边地区发展。山西、内蒙古、甘肃、青海、宁夏应以创新推动产业结构优化升级和发展动能转换。

3. 以基础设施建设支撑高质量发展

基础设施建设是黄河流域高质量发展的重要基础和支撑。加强重点领域的基础设施建设,对于交通基础设施,黄河流域9个省(区)应协调布局交通基础设施,在关键节点和省际交界处协同建设,内蒙古、四川、甘肃和青海应加大交通基础设施建设投入力度。对于能源基础设施,以火力发电为主的省份应积极寻找新的发电方式,或借鉴青电入豫发展模式,将以清洁能源发电为主省份的电力输送到以火力发电为主和发电量供不应求的省份。对于信息通信基础设施建设,黄河流域9个省(区)要积极部署5G网络和云计算数据中心。对于水利基

础设施建设,黄河中上游要大力建设旱作梯田、淤地坝等设施;黄河下游要实施河道和滩区综合治理提升工程,粮食主产区要加大农田水利基础设施建设,发展节水灌溉。此外,黄河流域9个省(区)要重视和加大新型基础设施建设,形成以新发展理念为引领,以技术创新为驱动,以信息网络为基础,面向高质量发展需要,提供数字转型、智能升级、融合创新等服务的新型基础设施体系。

4. 推动制造业高质量发展

以制造业高质量发展支撑和促进黄河流域高质量发展是必然选择。黄河流域9个省(区)拥有较为完备的工业体系,要继续依靠创新驱动实现转型升级,并通过技术创新、产业创新,不断迈向产业链中高端。具体而言,山东和四川可在航空发动机研发方面展开联合攻关;陕西应大力支持集成电路产业发展;河南有较强的装备制造业和食品制造业基础,在制造业的转型升级过程中应坚持以智能制造为主攻方向,加大技术研发力度,提升产品质量。黄河流域9个省(区)要重视传统产业的发展,围绕供给侧结构性改革,提升产业抗风险能力。由于传统产业特征为劳动密集,在劳动力成本不断增加的背景下,需要采用新的技术、新的生产工具和生产方式来提高劳动生产率,如采用新一代信息技术与传统产业相结合的思路,推动传统产业转型升级。

5. 以能源结构变革推动高质量发展

水、煤、电既是黄河流域资源、能源的优势,也是能源结构变革的重点,黄河流域9个省(区)要加快转变以资源、能源推动经济发展的理念和方式。对于电力资源的高效利用,山东、山西、河南应提高火电的利用效率,加大清洁能源发电;内蒙古、四川应分别继续发挥风力发电和水力发电的优势并提高其利用效率。对于水资源的高效利用,一是建立权威的水务调控机构,协调黄河流域水资源的利用;二是积极营造水资源高效利用的政策环境,通过政策支持和设立专项资金的方式鼓励企业、高校研发新的水资源利用相关技术,通过资金补贴等方式推广相关技术;三是普及节水装置,大力宣传水资源节约利用的意义及技巧,使节约用水渗透到生产、生活的各个方面,如滴灌、喷灌,节水马桶、节水水龙头等;四是在合适的时机可通过市场定价的方式促进水资源的高效利用和节约利用。

注释

①数据来源于2018年《黄河水资源公报》。黄河流域地表水耗水量为328.68亿立方米,其中农田灌溉耗水量219.71亿立方米。地表水耗水量是指地表水取水量扣除其回归到黄河干、支流河道后的水量。②数据来源于2017年《黄河水资源公报》。③数据来源于2017年《长江流域及西南诸河水资源公报》。④数据来源于2018年《中国农村贫困检测报告》。⑤山西煤炭储量全国排名第一,产量占全国的1/4,煤化工却只有1家进入全国前10名。⑥数据来源于2018年《黄河水资源公报》。⑦数据来源于2018年《中国能源统计年鉴》。

参考文献

- [1]习近平.在黄河流域生态保护和高质量发展座谈会上的讲话[J].求是,2019(20).
- [2]任保平.黄河流域高质量发展的特殊性及其模式选择[J].人文杂志,2020(1).
- [3]陈晓东,金磊.黄河流域高质量发展的着力点[J].改革,2019(11).
- [4]范恒山.论长三角高质量一体化发展的关键点[N].经济日报,2019-11-01.
- [5]赵剑波,史丹,邓洲.高质量发展的内涵研究[J].经济与管理研究,2019,40(11).
- [6]任保平,张倩.黄河流域高质量发展的战略设计及其支撑体系构建[J].改革,2019(10).
- [7]马茹,罗晖,王宏伟.中国区域经济高质量发展评价指标体系及测度研究[J].中国软科学,2019(7).
- [8]赵德友,邱玲,徐委乔.中国省区市高质量发展指数测度模型及结果分析[J].市场研究,2018(11).
- [9]朱喜安,魏国栋.熵值法中无量纲化方法优良标准的探讨[J].统计与决策,2015(2).

Measurement and Improvement of High Quality Development Level in Yellow River Basin

Zhang Helin Wang Yahui Wang Yanyan

Abstract: Based on the data of nine provinces (regions) in the Yellow River basin in 2018, high quality development index system of the Yellow River basin was constructed, and high quality development level of the Yellow River basin was measured. The results show that Shandong, Henan, Sichuan and Shaanxi are in the first echelon of high quality development, Inner Mongolia and Shanxi are in the second echelon of high quality development, and Qinghai, Ningxia and Gansu are in the third echelon of high quality development. The high quality development of the Yellow River basin is faced with the problems of relatively low level of opening-up, weak innovation capacity and low level of infrastructure investment. Nine provinces (regions) in the Yellow River basin should take effective measures to raise the level of import and export, promote innovation-driven development and improve infrastructure construction, so as to promote high quality development in the Yellow River basin.

Key Words: Yellow River Basin; High Quality Development; Level Measurement

(责任编辑:张子)

【区域协调发展】

中国城乡基础设施与公共服务的差异和提升*

盛广耀

摘要:城乡基础设施接轨与基本公共服务均等化是推进城乡融合发展的重要内容。中国城乡基础设施和公共服务在规模和质量方面的差距依然显著,不能满足农村居民对美好生活的需求。在推进城乡基础设施接轨和基本公共服务均等化的过程中,存在如何破解资金和人才不足的双重约束、如何加快改革城乡管理体制、如何统筹解决区域城乡发展的多重差距等难题。因此,须从城乡规划体系、清单制管理、标准体系建设、多元化投入机制、人才管理制度等方面,谋划推进城乡基础设施接轨与基本公共服务均等化的思路 and 对策。

关键词:城乡融合;基本公共服务;基础设施

中图分类号:F299.23 文献标识码:A 文章编号:2095-5766(2020)04-0052-08 收稿日期:2020-05-14

*基金项目:中国社会科学院创新工程项目“基于城乡融合发展的城市与区域治理研究”(2018CHSCX003)。

作者简介:盛广耀,男,中国社会科学院生态文明研究所研究员(北京 100732)。

城乡融合发展是新型城镇化和乡村振兴两大国家战略的有机结合(叶超、于洁,2020),是实现社会主义现代化的必经之路。党的十九大报告提出,在全面建设小康社会的基础上,到2035年要基本实现基本公共服务均等化。而实现这一目标,城乡基础设施和公共服务的均衡发展是其最大的难点。同时,城乡融合发展还是推进区域高质量发展的重要组成部分。尽管近年来中国在缩小城乡发展差距、统筹城乡发展方面取得了明显成效,但城乡基础设施和公共服务失衡的状况并未根本改变,城乡融合发展仍需从体制机制方面创新城乡治理模式。

一、城乡基础设施与基本公共服务的 发展和差异

城乡融合发展战略客观上要求推动城乡基础设施接轨和基本公共服务均等化,缩小城乡在公共设施 and 公共服务方面的差距。近年来,国家高度重视乡村建设,各类基础设施和公共服务不断

改善。但城乡基础设施和公共服务在规模和质量两方面的差异依然显著,城乡间资源配置不均衡的问题还很明显。特别是,在农村地区的基本生活保障基础设施和公共服务得到较大改善后,环境卫生设施就成为城乡基础设施建设差距最大的领域,教育和医疗服务水平则是公共服务领域最为薄弱的两个领域,仍然不能满足乡村居民对美好生活的需求。

1. 城乡基础设施的发展差异

近年来,农村基础设施建设取得了长足进步,电力、能源、通信、农村道路、饮水安全和垃圾处理等保障水平大幅提升。乡镇、村庄的规划和建设不断推进。在乡村振兴战略和“美丽乡村”建设活动的推动下,村庄整治工作取得显著成效。与过去相比,村庄公共设施水平有了较大提高。由图1可看出,2018年年底,全国实现集中供水的行政村比例达到75.24%,比2010年提高22.94个百分点;供水普及率达77.69%,比2011年提高21.54个百分点;燃气普及率由2013年的19.76%提高到28.59%。同

时,村庄环境污染的治理也越来越受到重视,全国对生活垃圾进行处理的行政村占比为65%,对生活污水进行处理的行政村比例为20%(2016年数据)。

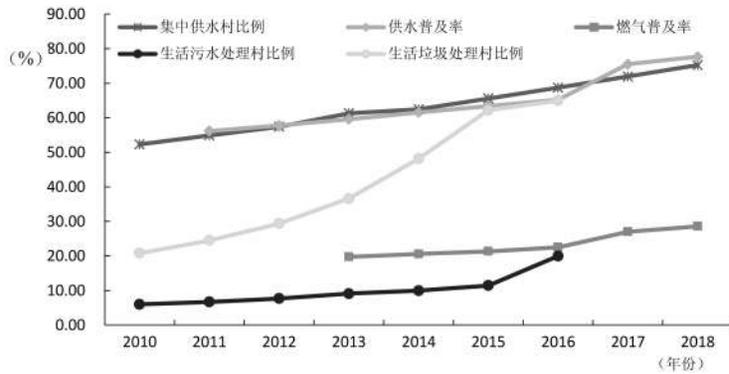


图1 2010—2018年全国村庄公用设施发展情况

注:缺失年份为当年未统计此指标。

数据来源:《中国城乡建设统计年鉴2018》。

全国城乡居住地公共设施水平的差异十分明显,各项公共设施基本上都呈现“城市—县城—建制镇—乡驻地—村庄”梯度递减的显著特征(表1)。城乡之间在污水处理率、生活垃圾无害化处理率、园林绿化、燃气普及率、供水普及率等公共设施水平的差距均较大。在基本生活设施方面,城市、县城、建制镇、乡驻地、村庄依次递减,城市与村庄之间的供水普及率相差20.67个百分点,燃气普及率之间相差68.11个百分点。在环境基础设施方面则表现得更为明显,城市与乡驻地之间的污水处理率相差76.74个百分点,其中污水集中处理率相差82.23个百分点;生活垃圾处理率城市与乡驻地之间相差26.31个百分点,其中无害化处理率相差66.78个百分点。城乡居住区在生活、环境公共设施方面的差距是全方位的,农村地区存在总体规模不足、设施质量不高、保障水平低的问题,总体上缺乏良好的人居环境。在这种现实情况下,只有改变“重城轻乡”的建设理念,持续加大乡村建设投入,实施城乡一体化的规划建设,才可能真正实现城乡融合发展。

2. 城乡基本公共服务的发展差异

中国已初步建立了覆盖全民的国家基本公共服务体系。“十三五”规划实施期间,各级政府不断加大对农村地区特别是贫困地区基本公共服务领域的投入力度,各项基本公共服务的设施水平有了很大提高。在农村公共服务设施规模不断提高的趋势下,人才短缺严重、设施利用不足、公共服务质

量不高的问题则日益凸显出来。同时,从各项基本公共服务均等化的发展状况和人民群众的迫切需求来看,教育、医疗的城乡差距是农村居民对基本公共服务反映最为强烈的两大领域。

第一,基础教育方面。全国城乡中小学建设不断增强,设施水平大幅提高,办学条件持续改善。以校舍危房面积为例,按城乡划分的城区、镇区和乡村地区,中小学校校舍中危房面积的比例均不断下降,其中乡村中小学下降幅度最大,2015—2018年乡村小学、初中、高中分别下降了2.32个百分点、1.95个百分点、0.75个百分点(见图2)。但总体上,乡村中小学校的建设情况仍落后于城镇。

表1 2018年全国城乡公共设施水平

指 标	城市	县城	建制镇	乡驻地	村庄
供水普及率(%)	98.36	93.80	88.11	79.23	77.69
燃气普及率(%)	96.70	83.85	52.39	25.61	28.59
人均道路面积(平方米)	16.70	17.73	14.36	18.03	—
人均公园绿地面积(平方米)	14.11	12.21	2.83	1.50	—
绿化覆盖率(%)	41.11	35.17	16.65	13.43	—
绿地率(%)	37.34	31.21	10.68	7.54	—
污水处理率(%)	95.49	91.16	53.18	18.75	—
其中:集中处理率(%)	93.35	89.90	42.97	11.12	—
生活垃圾处理率(%)	99.49	97.16	87.70	73.18	—
其中:无害化处理率(%)	98.96	93.29	60.64	32.18	—

注:“—”表示无此统计指标或当年未统计此指标。

资料来源:《中国城乡建设统计年鉴2018》。

从城乡中小学的传统办学条件看,乡村与城镇中小学在生均校舍建设面积、生均图书数量、每千学生拥有专任教师数等指标上已相差不大。由于乡村中小学的布局特点,部分指标还略高于城区和镇区。但从现代化办学条件看,如生均计算机数、每百学生拥有网络多媒体教室间数等,乡村与城镇中小学相比还有不小的差距,城镇地区中小学的设施设备明显好于乡村地区中小学。

相较于数量指标的差距,城乡中小学教师素质的差距则更加明显。城镇地区各级学校中小学专任教师的学历结构均远高于乡村地区,高学历教师比例自“城区—城乡结合区—镇区—镇乡结合区—乡村”依次降低。这决定了乡村中小学教育水平必然落后城镇的状况。

第二,医疗卫生方面。全国城乡医疗卫生事业

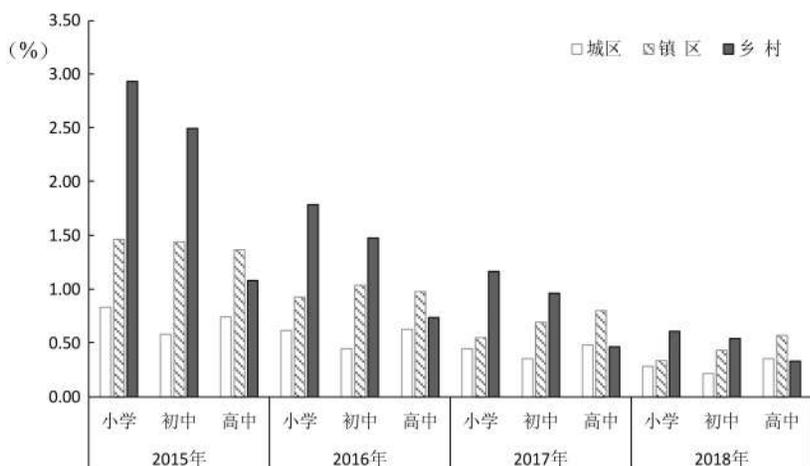


图2 2015—2018年全国分城乡校舍中危房面积所占比重
数据来源:根据《中国教育统计年鉴2019》数据计算得到。

整体都获得了很大发展,除每千农村人口乡村医生和卫生员数外,各项医疗卫生指标均稳步提升,其中城市地区医疗卫生服务能力比农村地区提升更大一些(见表2)。例如2010—2018年,每千人口卫生技术人员城市地区增加了3.29人,农村地区增加了1.59人;每千人口医疗卫生机构床位数城市地区增加了2.76张,农村地区增加了1.96张。从城乡医疗卫生资源的配置现状看,医疗卫生服务能力的城乡差异很大,呈现出城市相对集中、农村相对匮乏的不均衡状态。

表2 2010—2018年全国城乡医疗卫生发展与差异

单位:每千人口

指标 \ 区域		年份								
		2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
卫生技术人员数(人)	城市	7.62	7.90	8.54	9.18	9.70	10.21	10.42	10.87	10.91
	农村	3.04	3.19	3.41	3.64	3.77	3.90	4.08	4.28	4.63
执业(助理)医师数(人)	城市	2.97	3.00	3.19	3.39	3.54	3.72	3.79	3.97	4.01
	农村	1.32	1.33	1.40	1.48	1.51	1.55	1.61	1.68	1.82
注册护士数(人)	城市	3.09	3.29	3.65	4.00	4.30	4.58	4.75	5.01	5.08
	农村	0.89	0.98	1.09	1.22	1.31	1.39	1.50	1.62	1.80
乡村医生和卫生员数(人)		1.14	1.2	1.14	1.12	1.09	1.07	1.04	1.01	0.97
医疗卫生机构床位数(张)	城市	5.94	6.24	6.88	7.36	7.84	8.27	8.41	8.75	8.70
	农村	2.60	2.80	3.11	3.35	3.54	3.71	3.91	4.19	4.56
乡镇卫生院床位数(张)		1.04	1.10	1.14	1.18	1.20	1.24	1.27	1.35	1.43

注:①城市包括直辖市和地级市辖区,农村包括县及县级市;②每千人卫生技术人员数、执业(助理)医师数、注册护士数以及医疗卫生机构床位数指标计算时使用推算户籍人口数。

资料来源:历年《中国卫生和计划生育统计年鉴》《中国卫生健康统计年鉴》。

从表2可以看出,每千人口卫生技术人员数、执业(助理)医师数、注册护士数以及每千人医疗卫生机构床位数,城乡差距均在2倍以上。而农村地区中,每千农村人口乡村医生和卫生员数、乡镇卫生院床位数则更低。不仅是医疗卫生资源的数量,医疗卫生服务的质量差距更大。医疗卫生资源和优质服务均集中分布于城市地区,农村地区医疗条件和服务水平的落后面貌未发生根本改观。

二、城乡基础设施接轨与公共服务均等化存在的问题

从全国范围看,城市与乡村在基础设施和公共

服务方面的差距在短时间内还难以缩小。各地在推进城乡基础设施接轨和基本公共服务均等化的过程中,还存在着许多困难和问题。概括起来,主要表现为:一是在资金、人才双重约束下,如何实现各项基础设施和公共服务“达标、提质”的问题;二是如何改革城乡管理体制,以实现公共设施和公共服务的精细化管理和精准化服务;三是在解决城乡基础设施和公共服务差距的同时,如何统筹解决地区之间、区域之间发展差距的问题。

1. 财政收支约束下的资金投入问题

推进城乡融合发展、缩小基础设施和公共服务的城乡差距,需要各级地方财政的支持和倾斜,不断增加资金投入。但是,除东部沿海发达省市外,

中西部地区省区普遍经济实力不强,地方财政实力整体薄弱,可用财力不足,基础设施建设和公共服务供给资金筹措压力大。这使得城市支持农村的能力不强,城市对农村的带动作用较弱。中西部地区省区各级财政对转移支付依赖度高,地方财政的自给率低,公共财政预算支出一直以来都远高于预算收入,且财政收支差额逐年扩大,财政自给率持续下降。在中西部地区省区地方财政严重依赖于中央财政转移支付资金的情况下,市、县、乡镇难以筹集大量的资金用于农村基础设施和公共服务建设。中央、省级财政负担的城乡基础设施和公共服务项目,一般建设效果良好。而对于上级财政扶持补助有限的项目,由于市县财政普遍困难,建设资金筹措压力很大,建设配套资金难以保障,通常会面临资金不足且缺乏稳定、规范资金来源的难题。

村镇建设项目大多数完全依靠政府财政投入,在上级财政无法大幅增加投入的情况下,县级可用于村镇建设的项目资金极为有限,远远不能满足项目建设的需要,导致部分项目如乡镇污水垃圾处理设施项目、村庄整治基础设施项目等,因资金不足而进展缓慢。此外,由于市县财政困难,加之财政新增支出项目多、刚性强,部分已建成项目后期设施运行和维护经费难以纳入财政预算保障。部分村镇基础设施和服务设施建成使用后,由于缺乏后期运营资金,出现有后续管理维护困难、未完全发挥作用的情况。

2.人才不足约束下的服务质量提升问题

各地在推进城乡融合发展的过程中,普遍存在的问题是村镇建设和公共服务均等化工作缺乏人才保障。农村地区建设和服务机构普遍存在各类人才短缺、人才引进难留住难的问题,基层单位人才总量不足、结构不合理、整体素质不高等问题则更为突出。

在村镇建设方面,乡村规划管理和专业技术人才匮乏,很难吸引专业技术人才到乡镇一线工作。村镇规划编制技术水平有待提高,村镇建设管理工作缺乏高水平的管理和技术指导。例如,在农村饮水安全工程方面,各地普遍缺乏运行管理人员,特别是具有专业素质的管理人员。

在中小学教育方面,教师数量不足,学科、年龄等方面的结构性矛盾问题严重,部分地区教职工紧缺与编制空缺的矛盾突出。在医疗卫生服务方面,

医疗卫生机构专业技术人才不足,每千人口卫生技术人员数难以满足要求。由于待遇偏低、工作生活条件差、职称晋升机会少等原因,乡镇卫生院在有编制又招不到人的同时,骨干力量外流的情况突出,直接削弱了乡镇卫生院的服务能力和水平。

3.城乡分割的管理体制加快统一的问题

目前在国家层面尚未形成完善的城乡融合发展的体制机制,城乡分治的规划体系和管理体制仍是制约城乡融合发展的障碍。中国长期以来形成的城市偏向、城乡分治的管理体制以及各项制度和政策,短时间还难以改变。城市偏向、城乡分治的管理体制形成了以城市为中心的管理模式,各级政府的部门设立和各项管理工作自然地将城市和农村区分开来。这种管理模式导致城乡规划和公共服务难以统一和衔接,城乡区域间资源配置不平衡,公共设施和公共服务的供给方式、管理体系与新时代城乡融合发展的形势和要求不相适应。

一方面,城乡规划一体化尚未完全实现。市县域城乡建设规划总体水平仍然不高,“建设牵着规划走”的状况还未得到有效解决,乡镇规划多没有详规,村庄规划覆盖率有待进一步提高,与实现城乡规划全域覆盖的目标还有一定差距。另一方面,尚需进一步理顺城乡公共设施和公共服务的管理体制,避免产生资源分散、多头监管、沟通不畅的状况。在城乡规划、建设和管理过程中,往往是各部门各管一块、各负其责,这种部门分割不利于建立城乡融合发展的体制机制。例如,城乡环境整治的多头管理问题。目前城镇污水处理属于建设部门管理,农村污水处理建设由环保部门管理;而农村厕所“旱改水”工作,则由卫计委在组织实施,受职能所限,实践中很多时候只能做到“只管头不管尾”。

4.农村公共设施与服务的标准体系不完善

目前中国基本公共服务标准体系尚在努力构建中。社会管理和公共服务标准化试点工作也正在全国一些地区开展,公共服务标准化管理机制以及标准化制定工作取得了初步进展。但公共服务标准化体系还有待建立完善(郑勤,2016;岳静宜等,2017)。特别是涉及农村建设和服务领域的标准少,在农村基础设施建设和维护、公共服务和社会管理等领域还存在标准缺失的问题(《美丽乡村建设指南》国家标准起草组,2014)。

自2013年起,国家标准化委员会开始启动农村综合改革标准化试点工作,截至2020年4月,已确定了四批全国农村综合改革标准化试点项目。目前,全国农村综合改革标准化试点工作已取得一定成效,形成了一批地方标准、国家标准和可复制可推广的试点经验。但从推进城乡融合发展的现实需求来看,全国多数省区在农村建设和维护、公共服务和社会管理等领域地方标准的研制、发布较为滞后,已发布和在研地方性标准项目数量少,现有标准数量远不能满足基本公共服务领域日益增加的标准化需求(张书等,2017),与乡村建设、城乡基本公共服务的标准化需求矛盾突出,不足以支撑城乡融合的基础设施和基本公共服务向规范化、高质量发展。

5. 统筹解决区域城乡发展多重差距的问题

从全国来看,城乡基础设施和公共服务方面存在着多重发展不充分、不平衡的问题。在推进城乡融合发展、缩小城乡发展差距的过程中,必须同时解决地区之间、区域之间发展不平衡的难题。一方面,城乡之间发展不平衡的问题是全方位,城乡融合发展必须在各个领域缩小城市与农村地区之间的发展差距。另一方面,地区之间、区域之间的差距也十分明显。特别是西部地区省(区)与全国其他地区相比,无论城乡均表现为基础设施和公共服务供给不足、水平较低的状况,统筹城乡发展虽然取得了一定的成效,但统筹的层次和水平较低。即使是各省区内部,区域之间在基础设施和公共服务方面,也存在着很大的发展差距。在区域之间基础设施和公共服务水平差距没有明显改善的情况下,城乡之间具体县市的两极差距更为突出。对于中西部欠发达地区和贫困地区,实现城乡公共设施与公共服务的相对均衡配置和基本均等化的难度则更大。

三、推进城乡基础设施接轨与公共服务均等化的思路

针对各地在推进城乡融合发展过程中遇到的问题,还需进一步完善相关制度和推进机制,聚焦农村基础设施和公共服务的薄弱领域,推进公共设施向农村社区延伸覆盖,从而实现城乡基本公共服务基本均等化。

1. 建立健全有机衔接的城乡基础设施规划体系

实施城乡基础设施的一体化建设是推进城乡融合发展的基本保障,为此需要建立健全有效覆盖、有机衔接的城乡基础设施规划体系。一是全面推进“县(市)域—镇、乡—村庄”乡村建设规划体系的完善。各地首先应按国家要求,在2020年完成所有县(市)域乡村建设规划的编制或修编。在县(市)域乡村建设规划的基础上,分阶段完成镇、乡规划和村庄规划。二是完善各类基础设施专项规划,建立全域覆盖、城乡接轨的基础设施体系。按照各地的发展实际和地域特点,制定切合实际的城乡一体化建设标准,分区、分类、分阶段推进,满足城乡居民生活和区域发展的需要。

2. 推动农村基础设施建设提档升级、基本公共服务达标提质

目前,在城乡基础设施建设方面,农村公共设施如环境卫生设施、供水设施等尚存在一定缺口;在城乡公共服务提供方面,农村地区基本公共服务,特别是教育、医疗服务的质量和水平尚需进一步提升。为此,应结合乡村振兴战略和“美丽乡村”建设活动的实施,重点加大对薄弱领域、薄弱环节和薄弱地区的建设力度,以形成城乡一体的基础设施和公共服务体系。一是加快环保设施、供水设施等农村公共基础设施的补缺提档建设。在环境卫生设施建设方面,尽快实现乡镇级污水设施全覆盖,生活污水处理行政村比例大幅提高。在农村饮水安全方面,进一步提高农村饮水集中供水率、自来水普及率和水质达标率。二是进一步提升以教育、医疗为重点的农村基本公共服务的质量和水平。推进农村中小学校标准化建设,采取各种途径逐步实现城乡师资配置基本均衡,实现城乡教育的相对均衡发展。着力提高农村医疗卫生机构的服务能力和水平,加快推进县域医疗联合体、医疗共同体建设,为农村居民提供公平、可及的医疗卫生服务。

3. 建立以清单制管理为基础的推进机制

清单制是现代信息化社会中各国政府普遍采用的一种标准化治理方式(高红,2017)。在推进城乡融合发展的过程中,应充分利用这一现代治理手段,完善城乡基本公共服务均等化的推进机制。一是通过清单制管理,形成基本公共服务均等化的目标任务和基本标准,为城乡居民提供普遍可及的基

本公共服务。二是通过清单制管理,明确各级政府的权责和任务,合理划分各级政府在提供基本公共服务的财政事权与支出责任(唐亚林,2017)。三是通过清单制管理,促使各级政府依照清单,对基本公共服务事项目标、任务进行查漏补缺,重点部署薄弱地区、薄弱领域、薄弱环节的推进工作。四是通过清单制管理,完善基本公共服务的绩效评估与考核问责机制,同时为公民与社会监督政府提供依据。

4.开展农村公共设施和公共服务提供的标准体系建设

标准化是实现城乡、区域之间基本公共服务均等化的有效手段(陈伟、白彦,2013)。公共服务均等化的国际经验表明,均等化的实现必须依托“标准化+”的制度设计(卢文超,2017)。在推进城乡融合发展的过程中,各地要高度重视农村公共设施建设、管理和服务的标准体系建设,在国家相关标准的基础上,研究制定与当地发展实际相适应的地方性标准规范。通过标准体系指导农村公共设施和公共服务体系的标准化建设。

四、推进城乡基础设施接轨与公共服务均等化的对策

尽管近年来中国在统筹城乡发展、建设美丽乡村方面取得了明显成效,但城乡基础设施和公共服务失衡的状况并未根本改变。未来要想真正实现城乡融合发展,还需从以下方面努力推进。

1.实施基本公共服务的分级清单制管理

第一,实施基本公共服务“国家一省一市一县一乡”五级清单制管理,健全统一与分级相结合的公共服务管理体制。在国家、省级基本服务清单的基础上,编制出台市、县(区、市)、乡(镇)公共服务清单。将基本公共服务清单与政府部门权力清单、责任清单建设有机对接(唐亚林,2017),按照“权责匹配、权责对应”的原则,细化各层级政府在提供各基本公共服务事项中的职责和任务。对于服务链条存在于省市县乡多个层级、各级需分别承担不同环节的公共服务事项,要厘清层次、划分责任边界。通过分级清单制,促进权责明晰的精细化管理,推进以需求为导向的精准化服务。国家级、省级基本公共服务清单为保障公民生存和发展的最低标准,在此基础上,各级政府应根据当地的发

展阶段和实际情况,以城乡居民的需求为导向,合理确定服务清单内容,提供更加贴近本地实际的公共服务。鼓励有条件的地区扩大公共服务范围,提高服务标准。

第二,建议增加公共交通、环境保护两个领域,实施“8+2”基本公共服务项目清单。“十三五”期间国家和各省(区、市)已编制有基本公共服务清单,基本内容包括8个领域81个服务项目。考虑到国家在城乡交通一体化、环境保护方面的一系列目标要求,以及各地在统筹城乡发展、“美丽乡村”建设活动的进展,城乡公共交通和环境保护列入基本公共服务事项中应是大势所趋。建议“十四五”时期各级基本公共服务清单增加城乡基本公共交通、环境保护基本公共服务两个领域。参照江苏省基本公共服务清单的制定情况,城乡基本公共交通包括城市公共交通服务、镇村公共交通服务,环境保护基本公共服务包括城乡居民饮用水安全保障、污水处理、生活垃圾无害化处理等(王海平,2017)。基于不同区域的发展差异,鼓励具备条件的省(区)、地市、县(市)率先将这两个领域的基本公共服务项目纳入清单管理。结合各地经济社会发展状况,制定相应的目标、任务和标准,统一规划部署,分阶段、有步骤地实施。

2.推进公共设施与服务的标准化建设

第一,全面落实国家规定的各项标准,以实现达标提质,提升基本公共服务的质量和效能。基本公共服务各领域的国家标准是指导地方推进各项工作的基本要求,体现了基本公共服务的“兜底”功能。目前在城乡基础设施建设和基本公共服务的诸多方面,还有不少地方存在着达不到国家规定的基本标准和标准落实不到位造成质量不等、重建轻服务和管理标准等问题。各级政府要严格落实国家制定的基本公共服务各项目的指导标准,以及国家有关部门已经和陆续出台的具体行业标准,把“达标提质”作为推进基本公共服务均等化的核心任务。按照国家、省基本公共服务和农村公共设施建设的目标和要求,梳理现有国家标准、行业标准和地方标准,明确各领域的相关建设、管理和服务标准并有效实施。运用标准化的技术和规范,促进城乡公共服务体系建设,提升基本公共服务的质量和水平。

第二,研究制定地方实施标准和试点标准,以

推进适应当地特点的基本公共服务和农村公共设施的标准化建设。当前国家层面的公共服务标准化体系还正在建立中,特别是农村基础设施建设和维护、公共服务和社会管理等领域的标准较少,而统筹城乡各领域发展又迫切需要相应的标准给予指导。为此,应研究制定地方实施标准、试点标准和指导标准,以“适用、管用、实用”为原则,构建适用于各地情况的地方性基本公共服务标准体系。

一是在国家相关标准的基础上,结合基本公共服务和农村基础设施建设的实际情况,因地制宜地加强与当地经济和社会相适应的地方标准研制。例如,针对农村基础设施建设如农村道路建设、客运管理、污水处理和垃圾处理等缺乏统一标准的情况,研究制定符合行业规范的地方性标准。

二是根据现阶段基本公共服务和农村公共设施建设的标准化需求,各省级政府部门应结合所辖地市县区所承担的农村综合改革标准化试点项目,同时吸收全国其他标准化试点项目已形成的地方标准,研究制定一批急需的相关重点标准,如农村公共设施建设与运行维护标准、基本公共服务功能配置与服务标准等。

三是发挥规范性文件的行政指导作用,研究发布非法定标准形式的指导标准。目前由于农村基本公共服务标准的缺失,各部门制定的规范性文件(广义的标准)在农村基本公共服务建设中发挥了刚性指导作用(郑勤,2016)。对于目前尚不成熟、还无法形成正式标准的问题,如经费使用监管、服务规范、管理流程等,也应通过相关部门研究制定相对完善的规范性文件,对各项基本公共服务进行规范化管理。

3.完善以财政为主体的多元投入机制

第一,进一步合理划分省以下财政事权与支出责任,规范和明确各级政府财政责任。目前省以下政府间基本公共服务职能的财政事权和支出责任尚需进一步明确。要根据事权与财力相适应的原则,科学合理界定省、市、县、乡各级政府在各项目基本公共服务供给各环节上的分工与职责,细化基本公共服务清单支出责任,赋予各级政府与之相适应的财政权力。鉴于多数地区县域经济发展薄弱的现状,应给予县级、乡镇基层政府更多的财力支撑,避免将过多支出责任交给基层政府承担。针对乡镇政府财权与事权不匹配、乡镇财政困难的现实情

况,改革乡镇财政管理体制,探索建立适合各地发展特点、满足乡镇政府公共服务和社会管理职责的乡镇财政管理模式。

第二,设立村级公共服务和社会管理专项资金,推进农村公共服务运行维护机制建设。在前期各地开展的农村公共服务运行维护机制建设示范试点工作的基础上,各地应尽快对农村公共服务运行维护进行制度性安排。针对绝大多数村无集体收益、村庄公共设施建设管护难、服务水平不高的现状,可借鉴成都、南京等地的经验,建立专门用于村级公共服务和社会管理专项资金,将其纳入政府财政预算的范围内并建立长效机制。同时,建立村级公共服务资金使用与监管机制、公共服务运行维护责任制度、考核奖惩制度,并在此基础上,研究出台农村公共服务运行维护地方标准。

第三,引导社会资本投入,积极拓展多元化的基本公共服务融资渠道。政府是提供基本公共服务的主体,但这并不意味着政府要直接投资承办公共服务清单中的所有项目,以及建设、运营、维护和管理中的所有环节。政府应充分发挥公共财政投入的引导和调控作用,综合运用税收优惠、贷款贴息、政府补贴与奖励等多种手段,以及政府购买服务、合作或委托经营、服务外包等多种形式,充分调动各类社会力量参与到公共服务的投资、建设和运营当中,积极扶持非公立基本公共服务机构的发展,逐步形成公共服务项目多元化投资、专业化运营的供给机制。

4.健全向基层倾斜的人才培养和激励机制

人才资源的合理配置是实现城乡基本公共服务均等化、提升农村公共服务水平的基本保障。与巨大的公共服务需求相比,全国各地普遍存在基层人才数量不足、人才素质偏低、城乡配置失衡等问题。加强教育、医疗等重点领域、面向基层的人才队伍建设,是推进公共设施与服务城乡一体化建设的关键。对此,应创新城乡一体化的人才管理制度,建立长效的人才激励机制,促进人才合理流动、双向交流;加强各类人才的培养培训,提升基层从业人员的专业化水平。

第一,创新城乡一体化的人才管理机制,统一调配各级人才资源。城乡公共服务的一体化、均等化,需要公共服务机构人才管理的一体化。为此,应进一步深化城乡一体化的义务教育学区制管理

改革,加快推进城乡一体化的医疗联合体、医疗共同体建设。按照城乡一体化的原则,建立更加紧密的城乡合作机制,推进城乡教育、医疗等公共服务机构的深度合作、融合发展。以此为基础,建立学区、医联体(医共体)系统的资源共享机制,改革公办机构人员招聘、岗位聘用的管理办法,实行系统内教师和医技人员的统一招聘、统一调配与合理流动,从而实现人才资源的城乡统筹和动态管理。

第二,完善向基层倾斜的人才激励政策,建立人才双向流动的交流机制。通过建立长效的人才激励政策和交流机制,吸引各类专业人才到基层工作,鼓励人才的双向流动。一是在福利待遇、职业晋升方面,完善对乡村教师、基层医疗卫生技术人员等专业人才的倾斜政策。提高农村基层人才的薪酬福利待遇,稳步提高乡村教师和基层医务人员待遇水平。完善和落实与职称评定、专业深造、职务晋升挂钩的倾斜政策,明晰各领域专业人才的职业发展路径,拓宽基层人才向上发展的空间和渠道。二是通过义务教育学区制管理和医联体、医共体建设,建立城乡教育、医疗机构的一体化紧密型关系,建立完善教师、医技人员等专业和管理人才在区域、城乡间的双向交流机制。

第三,加强基层人才的培养培训力度,提升各类人才的专业水平。推进城乡基本公共服务的均等化,迫切需要加强对基层人才的培养、培训力度,壮大各类专业人才队伍,使各领域人才规模、结构趋于合理,基层人才的素质得到很大提高,与人民

群众对公共服务的需求相适应。一是通过高校毕业生基层培养计划,实施基层专业人才的本土化战略,缓解农村中小学、医疗卫生机构发展的人才瓶颈。二是完善针对基层从业人员的继续教育制度。加大财政对基层人才培训的支持力度,加强各类专业技术人员的定期培训、脱产进修,提升基层公共服务队伍的专业化水平。

参考文献

- [1]《美丽乡村建设指南》国家标准起草组.国家标准《美丽乡村建设指南》编制说明[R].2014(12).
- [2]陈伟,白彦.城乡一体化进程中的政府基本公共服务标准化[J].政治学研究,2013(1).
- [3]高红.论基本公共服务清单制度:公共价值管理的视角[J].求实,2017(7).
- [4]卢文超.京津冀一体化进程中的基本公共服务标准化[J].人民论坛·学术前沿,2017(17).
- [5]唐亚林.上海基本公共服务的清单化和标准化[J].科学发展,2017(10).
- [6]王海平.江苏基本公共服务清单划民生底线 面向城乡常住居民[N].21世纪经济报道,2017-05-09.
- [7]叶超,于洁.迈向城乡融合:新型城镇化与乡村振兴结合研究的关键与趋势[J].地理科学,2020,40(4).
- [8]岳静宜,赵红红,原静,曲发川.基本公共服务提供标准化工作思路探讨[J].中国标准化,2017(2).
- [9]张书,王加倩,张燕琴.江苏省基本公共服务标准化的现状及对策研究[J].中国标准化,2017(15).
- [10]郑勤.浙江省农村基本公共服务标准化建设思考[J].中国标准化,2016(6).

Research on the Difference and Improvement of Infrastructure and Public Service between China's Urban and Rural Area

Sheng Guangyao

Abstract: Urban-rural infrastructure connectivity and equal basic public services are important factors to promote the integrated development of urban and rural areas. The big gaps in scale and quality between urban and rural infrastructure and public services in China cannot meet the needs of rural residents for a better life. The difficulties in the process of promoting urban-rural infrastructure connectivity and equal basic public services include how to break down the constraints of insufficient funds and human resources, how to speed up the reform of the urban and rural management systems, and how to coordinate the multiple disparities in regional urban and rural developments. To address these issues, the paper puts forward some ideas and suggestions to promote urban-rural infrastructure connectivity and equal basic public services from the aspects of establishing urban and rural planning system, list system, standard system, diversified investment mechanism, human resources management system, etc.

Key Words: Rural-urban Integration; Basic Public Services; Infrastructure

(责任编辑:文 锐)

【区域协调发展】

南北分化趋势下河南优化空间发展布局的对策研究

张长星

摘要:进入新常态以来,中国经济重心逐步南移趋势不断加深,南北经济差距逐步拉大,南北分化态势日趋显著。河南处于南北区域分化、新旧动能交锋的前沿阵地,既有北方的特征,又有南方的潜质,多个领域兼备南北方的优劣势。未来一个时期,全国“南升北降”态势将进一步渗透加剧,河南被分化的风险在加大。因此,河南应立足全球城市网络变迁的大趋势、全国优势互补高质量发展区域经济的大格局,系统梳理比较优势和突出短板,在空间格局优化、都市区引领、发展动能转换、强大内需市场打造等方面系统推进,坚守南北分化前沿阵地,坚决打赢缓阻战,从而提升自身在全国区域发展总体布局中的地位。

关键词:南北分化;空间布局;创新驱动

中图分类号:F061.5 **文献标识码:**A **文章编号:**2095-5766(2020)04-0060-12 **收稿日期:**2020-04-25

作者简介:张长星,男,河南省宏观经济研究院院长,副研究员,博士(郑州 450003)。

近年来,中国区域经济格局逐步由东西阶梯差异转变为南北纵向差异,经济增速“南快北慢”、经济占比“南升北降”、创新能力“南强北弱”、人口流动“北雁南飞”,区域板块间“东北整体塌陷”“西北困难增多”“华北逐步沉降”等苗头性问题凸显,“三北”地区经济转型进程缓慢且面临诸多困难,强者恒强的“马太效应”不断扩大蔓延。在经济重心持续南移趋势下,黄河沿线的鲁豫陕一带成为全国新旧动能交锋、南北区域分化的前沿地带。如何应对这轮经济重心南移、南北分化的趋势和变局,守住风险底线、稳住发展态势、实现竞进争先,是谋划“十四五”时期乃至更长一个时期河南经济社会发展的一项重要内容。

一、中国经济南北分化的总体态势

中国人口分布东南稠密、西北稀疏,占国土面积43%的胡焕庸线东南一侧^①,集聚了全国94%的人口、贡献了96%的GDP。长期以来,中国区域经

济格局主要特征为东西落差。随着重大区域协调发展政策的实施,1996年以来西部12省市经济增速赶超东部19省市,2005年以来东西经济占比差距逐步收窄,主要特征转为“南升北降”(见图1、图2)。上一轮南北分化自改革开放孕育、20世纪80年代中期加剧、20世纪末缓和并趋于平稳。新一轮南北分化自2008年应对国际金融危机埋下伏笔。2013年以来南方16省市整体经济增速、人均GDP、二产比重、人均可支配收入陆续超越北方且差距加速扩大,2019年北方GDP占比下滑至35.2%(见图1)的历史低谷,且东部沿海10省市南北分化尤甚。

国家统计局根据第四次经济普查结果对各地2018年GDP进行了修订,在下调的14个省市中有12个省市位于北方,其中天津(-29.0%)、吉林(-25.3%)、黑龙江(-21.5%)、山东(-12.8%)下调幅度大于10%;上调的17个省市中仅有北京(9.2%)、新疆(5.0%)、河南(3.9%)是北方地区。调整后,贵州从25位升至22位,上升3位,上升幅度最大;河北

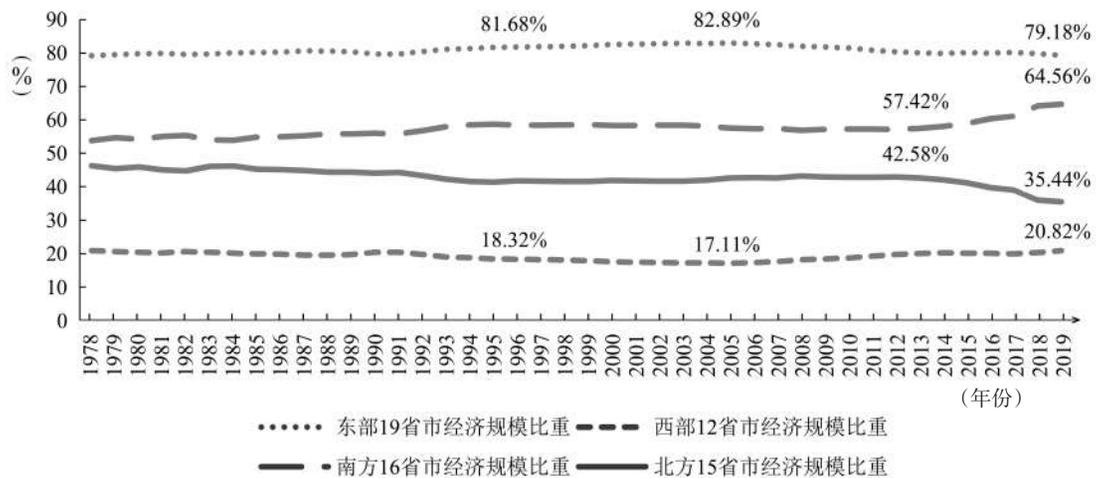


图1 中国东-西区域和南-北区域省市经济体量占比

数据来源:Wind数据库,2019年中国各省统计公报。

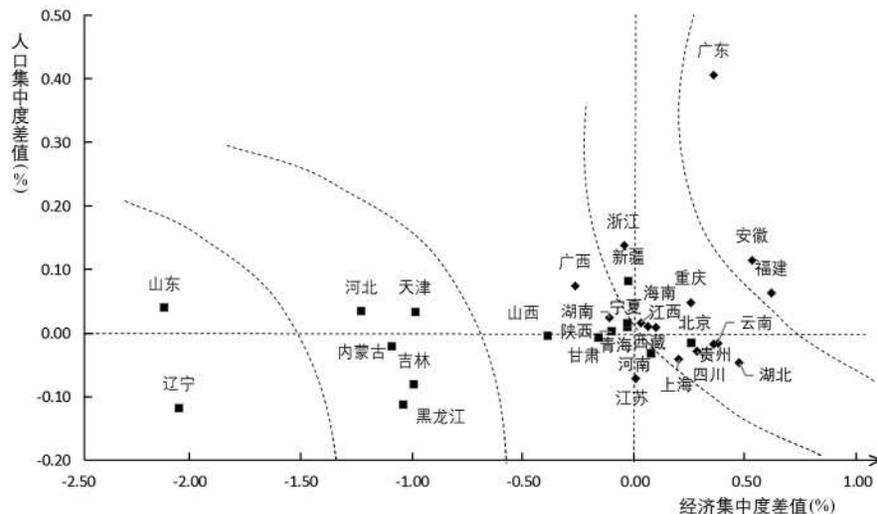


图2 2013—2019年中国各省(区、市)经济与人口集中度^②差值对比

数据来源:Wind数据库,2019年中国各省统计公报。

和天津各下降4位,下降幅度最大,其中河北跌出全国前十,居第13位。

未来较长一个时期,中国“南升北降”态势将进一步加剧,区域发展逐步在产业、人口、资金等要素集聚、极化和辐射带动中走向优势互补高质量发展的再协调再平衡,这也是此轮南北分化的演进方向。全国各地前瞻性把握趋势,谋划实施转方式优结构换动力的超常规举措是缓阻南北分化、重塑区域竞争优势的关键因素,同时这也将决定地区在全国乃至全球生产力布局和产业链价值链创新链中的战略地位。

二、中国经济南北分化的原因剖析

“南轻北重”的产业结构、“南创(新)北资(源)”

的动力结构、“南领北跟”的改革时差、“南深北浅”的开放力度,与世界百年未有之大变局、供给侧结构性改革为主线的国内经济新常态叠加产生的链式反应是推动此轮南北分化的主导力量。南北分化成因如图3所示。

1.北方偏重于上游的产业结构与世界大变局和国内经济新常态不适应

北方矿产资源相对富集,初级工业品产业长期快速发展,在应对金融危机时产能又进一步扩大。在国家2014年去产能的七大行业中,天津的玻璃、河南的水泥、化肥和河北的生铁、焦炭、粗钢、钢材产量均居全国首位;2018年北方的原油、天然气、焦炭、钢材产量占比仍分别高达91%、64%、78%、59%,而布、化纤产量占比分别仅有20%、7%。随着

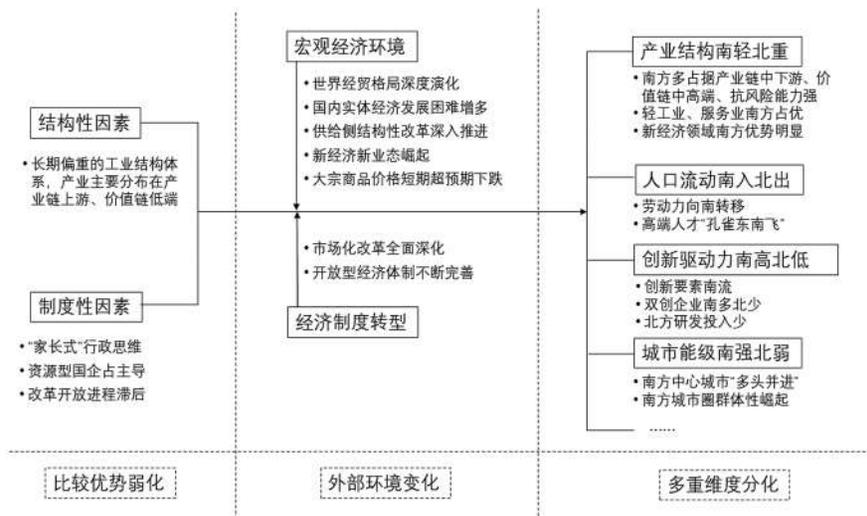


图3 南北分化成因示意图

资料来源：作者自行整理。

中国从工业化中后期阶段向后工业化阶段过渡，供给侧结构性改革深入推进，区域竞争由增量竞争转为存量竞争和以创新驱动为牵引的高科技产业制高点的争夺，再加上国际大宗商品价格超预期走低对南北方经济发展的“一拉一压”等，南北差异逐步扩大，北方长期积累的结构性问题快速引发了一系列不良链式反应，并形成负向反馈闭环。

从创新驱动看，北方由于上游产业技术密集度低，抵御风险能力弱，经济下行时企业经营压力加大、政府财政收入下降，企业和政府对加大研发投入的积极性和投入力度下降，进而错失产品迭代、产业转型良机。2018年，北方规模以上工业企业资产收益率为4.6%，比2012年下降3.9个百分点；而南方为6.8个百分点，比2012年下降0.9个百分点；北方R&D投入强度为1.97%，比南方低0.29个百分点。

从人口流动看，由产业结构传导至人均收入、人均公共财力，在“人往高处走、人随产业走”的驱动下，青壮年劳动力特别是高素质人才向收入水平高、发展空间大、社会保障好的南方流动，北方人口老龄化进程相对加快，经济发展活力下降。2018年，北方人均可支配收入26121.1元、人均公共财政收入6227.8元，分别比南方低3518.4元和1343.1元。在全国不需要通过转移支付输血的7个省市中，北方仅有北京、山东。“十三五”规划的前三年，年均人口净流入超10万人的6省市中南方占5席，广东、浙江人口增量持续霸榜；而年均净流出超10万人的5省市全部为北方。2018年北方65岁以上人口占比达到12.1%，开始高于南方11.8%的水平。

从城市能级看，偏上游的产业结构导致资源配置能力下降，加上人才流失、创新活力弱等因素，导致北方城市在全球城市体系中能级降低，对周边的虹吸效应大于辐射带动作用。而南方毗邻城市间联动互补效应相对强一些。在2018年城市经济竞争力榜单中，排名前十、前二十、前三十名的城市中南方分别有9个、18个、25个，呈现多头并进、群体性崛起态势。

2. 历史人文积淀形成的思维惯式与经济社会发展新特征新要求不适应

中国古代“草原—中原”、近代“大陆—海洋”为矛盾主线的经济政治空间格局，造成了北方长期作为政治中心，士农工商等级思维和仕途为上思想刻至基因；而南方自唐代以来作为全国经济中心，重工重商文化和自由权利意识深入人心。人的深层次思维惯式与新时代经济社会发展需求不相适应导致了一系列连锁反应。在工业初期阶段，“大政府小市场”体制有利于集中全社会资源快速构建工业体系，有利于实施差异化选择性产业政策，实现跨越式发展。随着中国向后工业化阶段逐步过渡，“小政府大市场”体制则更有利于强化以基础能力建设和激励创新创业为核心的功能性、普惠性政策供给，厚植新动能、培育新经济、重塑新优势。

从政府扮演角色看，人们普遍认为北方政府较为强势并控制、分配资源，从北至南依次为重管理的“家长型”政府、管理与服务并重的“物业型”政府和重服务的“保姆型”政府。北方地区政府的服务转型进程相对滞后于南方，对市场的干预力度普遍较大，

管理型政府、计划型国企和类国有型民企的特色相对突出,市场配置资源的决定性作用尚未得到充分发挥,与新时代社会主义市场经济体制还有不适应的地方,特别是随着供给侧结构性改革的深入推进就表现得更为明显。

从改革开放红利看,中国几次重大改革举措往往通过南方试点、全国推广的办法推进,南方在要素配置市场化改革、营商环境优化、开放型经济转型等方面积累诸多先发优势。南北方不仅存在改革开放的时差和先发后发定势,还由于骨子里的“做正确的事情求结果”与“正确地做事情摘责任”的潜意识差异,导致工作力度和最终效果产生显著差异。

从市场经济基础看,文化和思维差异成为南北方在经济自由度、产权保护和企业家精神等方面产生巨大差距的诱因。另外,通过这次新冠肺炎疫情防控,人们更加深刻地认识到南方的领先不仅在经济体量、速度与质量效益的领域,更蕴含在法治、高效的社会治理能力与治理体系中。

三、南北分化趋势下河南发展的方位格局特征

河南作为全国的一个缩影,处于沿海向内陆、南方向北方过渡的交汇地带,是南北区域分化、新旧动能交锋的前沿阵地。既有北方的特征,又有南方的潜质;既面临着旧动能尾大不掉、新动能拉升不足、转型基础不稳等困难,同时又有黄河流域生态保护和高质量发展、中部崛起等国家战略深入实施,以及大都市区发展、高能级开放创新平台快速推进带来的历史性机遇。

1. 经济发展模式既有“家长型政府+计划型国企”的北方特点,又有营商环境显著优化、民营经济快速发展的南方因素

目前,各地争夺资源要素、抢占科技制高点的竞争日益激烈,产业与地区双向匹配、企业与政府双向选择、资源与环境协同发展的态势更趋明显。北方政府由社会管理向社会治理转变的进程相对滞后,“家长型政府+计划型国企+类国有型民企”的特点相对突出;而南方的政商关系、市场基础、营商环境相对较好,对经济新常态的适应性相对更强。例如,广东是典型的“保姆型政府+市场型国企+群狼式民企”,即政府富强而不威权,国企市场化程度高,民企多分布在高科技和先进制造业领域,生产

经营活力和科技创新能力相对较强;浙江为“保姆型政府+市场型国企+繁星型民企”,即在政府的“无为而治”下,大量中小微民营企业撑起了浙江经济的脊梁,其中不乏“单项冠军”“隐形冠军”企业;江苏为“物业型政府+市场计划型国企+多元型民企”,政府通过有为管理和有效服务,最大限度地激发了国资、集体、民营、外资等所有制经济主体的活力。

河南兼备南北方经济模式特点。市县政府部门扮演“家长”角色相对多一些,管得宽、操心多;本土国企和国有控股企业更多地栖息在产业链的上游和能源原材料产业的源头,企业管理层市场化遴选比例较低,经营风格偏保守恋旧和风险厌恶,资源整合配置能力和抵御风险能力相对较弱。但相比北方省份,河南营商环境优化工作相对扎实,数字经济、航空经济成为发展新亮点。特别是民营经济快速发展,已经成为全省经济增长的主引擎、创新转型的生力军和吸纳就业的蓄水池。2018年,河南民企数量占企业法人单位数的99%,贡献了2/3的GDP、70%以上的税收、90%以上的新增就业;民营企业进出口额增长23.2%,比同期全省外贸进出口增速高17.9%。

2. 城镇体系既有“城镇水平较低+城市规模等级结构分布严重断层”的北方特征,又有“核心城市崛起+都市圈快速发育”的南方潜质

随着要素流动成本特别是制度性交易成本的下降,区域经济格局将按照低水平协调—极化发展—“极化+扩散”—高水平再协调的规律梯次演进,区域乃至国家间竞争将主要体现在以核心城市为龙头的都市圈、城市群间的竞争,核心城市面临要么“卓越”、要么“出局”的单项选择。近年来,南方总体处于由“极化+扩散”向优势互补再协调过渡阶段,而北方总体处于要素重组集聚极化发展阶段。长三角城市间经济关联度不断提高,核心城市发展极大地推动了城市群系统规模的提升,呈现核心极化与均衡协调发展并存状态。粤港澳大湾区在多年外向型经济快速发展的支撑下,正在由分散独立发展向网络一体化发展转变,广州、深圳两个核心城市的全球地位作用更加凸显。而河南城市空间格局呈现出核心极化加速、都市圈崛起、规模结构断层、圈轴联动较弱的点。

第一,中心城市处于强集聚弱扩散阶段。近年来,郑州经济、人口吸引力和承载力大幅提升,

经济总量占全省比重由2000年的14.4%提至2018年的20.3%。2010—2017年,郑州市GDP和人口占都市区比例分别提升了2.5个百分点和3个百分点。但郑州在全球城市体系中的地位不高,还存在经济控制、科技创新、文化输出和宜居吸引力等方面的短板。预计未来一个时期,郑州核心极化进程将进一步加快,并逐渐向“极化+扩散带动”阶

段迈进。

第二,郑州大都市区内外差距扩大。郑州大都市区GDP占全省比重从2010年的35%提升到2017年的42.4%,都市区内外人均GDP差距从2010年的1.6倍扩大至2018年的1.8倍。基础设施网络和公共服务水平呈圈层式递减,黄淮四市、豫西南和豫北濮阳等地人口流失较为严重(如图4、图5所示)。

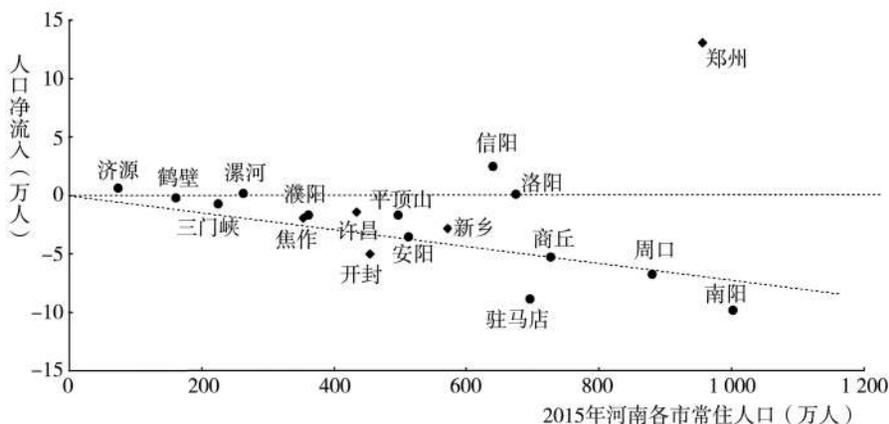


图4 河南省各市“十二五”时期年均人口净流入情况

数据来源:根据Wind数据库中相关数据测算得到。

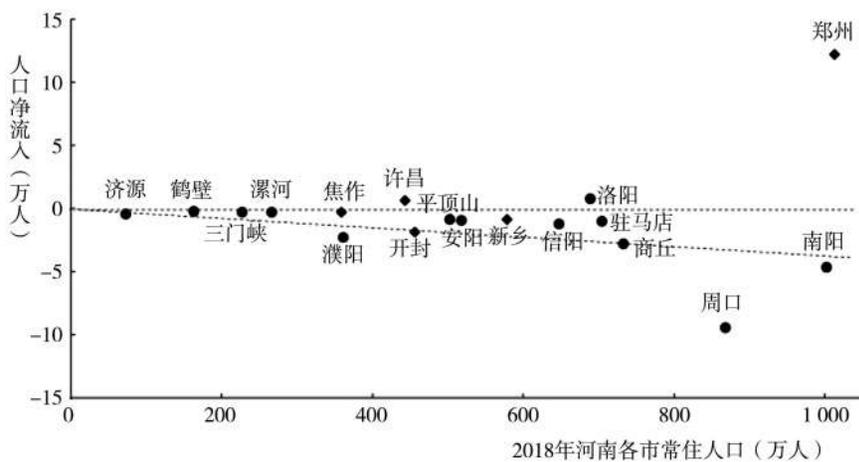


图5 河南省各市“十三五”前三年年均人口净流入情况

数据来源:根据Wind数据库中相关数据测算得到。

第三,城市规模等级结构断层。中原城市群大中小城市结构有待协调,缺乏有影响力的次级中心城市。洛阳GDP不足郑州的50%,中心城区人口约为郑州的40%,辐射带动能力相对较弱;南阳、商丘、安阳三个区域性的中心城市经济实力较弱,辐射带动能力明显不足,与江苏“多强”、均衡型城市体系相比差距明显(如图6、图7所示)。省域“强县弱市”特征相对突出,一半以上省辖市市辖区占全市GDP的比重不足30%,行政区划也在一定程度上制约了中心城市的发展。

第四,圈轴联动实效有待进一步提升。郑州大都市区内城市与郑州以单向联系为主,相互间联系较弱,但郑州开封、郑州许昌一体化趋势较为明显。京广和陇海线上各城市人口联系明显较强,尤其郑州、开封、洛阳经济联系强度较高,但整体上全省经济联系弱于人口交通联系,特别是豫西一些地市间联系明显减弱,交通枢纽和重要通道的要素承载和集聚功能尚未充分发挥。城镇化空间布局与新交通格局协同性有待加强,四条轴带沿线城镇经济要素滞留能力相对较弱,短期内难以支撑由交通

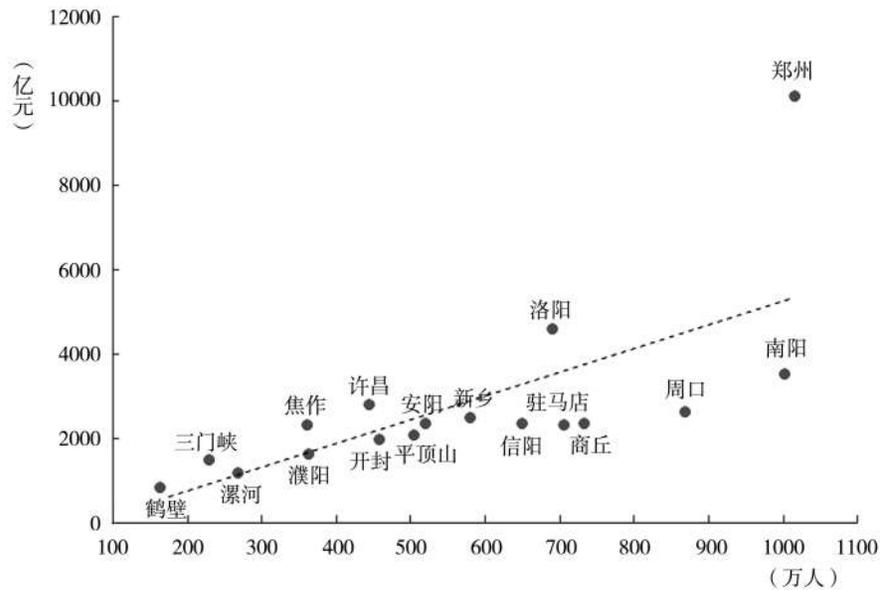


图6 2018年河南省地级市人口及GDP分布图

数据来源:Wind数据库。

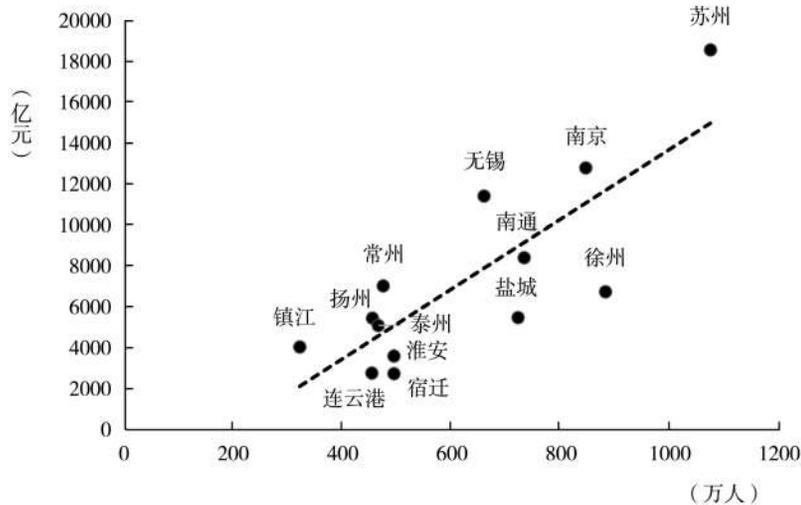


图7 2018年江苏省地级市人口及GDP分布图

数据来源:Wind数据库。

关联向经济联动的转变。

第五,城镇和乡村均进入增长与收缩并存阶段。河南常住人口城镇化率于2018年突破50%,未来十年全省城镇化进程将继续保持高速增长,流动人口规模持续缓慢下降并将趋于稳定,乡—城人口流动仍将占主导但会减弱,城—城特别是省内跨市人口流动将趋势性增强,郑州大都市区人口的集聚度进一步提升。

3.动力结构既面临北方“资源+投资”驱动的转型困难,又初具南方“新经济+新增长点”加速崛起的苗头当前,以人工智能、区块链、云计算、大数据为标

志的第四次工业革命已经到来,即将进入进程高度压缩、业态加速融合的5G智能制造时代。河南产业结构偏产业链上游和价值链低端,能源资源等传统产业“底盘”较大,新兴产业尚未形成规模、支撑不足,数字经济发展水平尚在全国中游徘徊,正处在由高投入、高消耗、高污染的“旧三高”,向供给体系质量高、投入产出效率高、发展韧性稳定性高的“新三高”转换过渡,新旧动能转换整体处于胶着状态。

第一,产业转型升级进程相对迟滞。受产业发展路径依赖和历史包袱沉重等影响,转型升级压力较大。河南农业劳动生产率长期偏低,2018年第一

产业以全省 35.4% 的劳动力,仅创造了 8.6% 的 GDP,农业转型、农村发展、农民致富相对滞后。河南拥有 40 个工业行业大类,是全国工业门类最全的省份之一,但与大多数北方省份类似,产业结构偏重、偏产业链上游的特征比较明显,冶金、建材、化工、轻纺、能源等产业占规模以上工业增加值比重仍高达 46.6%。服务业规模与浙江等“标兵”差距尚远,2019 年第三产业增加值仅为山东的 69%;与“追兵”距离却越来越近,2019 年第三产业同比增速低于身后的四川 1.1 个百分点、湖南 0.7 个百分点。

第二,新经济初步呈现崛起态势。新经济新业

态崛起苗头初现,成为河南经济发展的新增长点。近年来,河南围绕数字经济和航空经济等新经济新业态谋篇布局,中原科创谷、智慧岛、鲲鹏基地、软件小镇等一批标志性项目落地,带动一大批高新企业汇聚中原,科技含量高、附加值高的高成长性产业占比持续上升。但其体量相对较小、支撑带动作用不足,产品市场份额和竞争能力有限,整体处于起步阶段,还未培育出大块头的战略新兴产业集群(数字经济实力对比如图 8 所示)。2018 年,全省高技术产业增加值占规模以上工业的 10.0%,明显低于全国 13.9% 的平均水平。

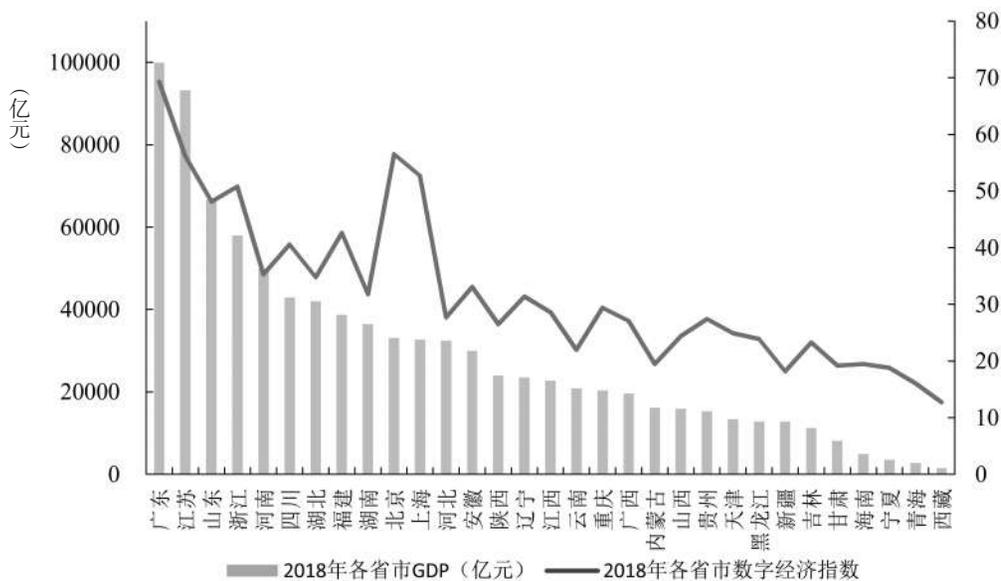


图8 2018年全国各地数字经济发展指数对比

数据来源:2019年中国数字经济发展指数白皮书。

4.创新发展既面临创新投入不足、原始创新较少的“内忧”,又要应对全球新一轮科技革命爆炸式冲击和创新要素南向加快集聚的“外患”

新旧动能转换的外在表现主要为产业结构升级和产业自身转型,但背后的核心驱动力则在于劳动力、实物资本投资、技术变革和制度创新等各种要素及其结构的转换和重组。河南创新能力较弱,在创新资源集聚、创新生态方面短板突出。

第一,创新资源集聚能力较弱。改革开放前30多年,河南科技水平通过“消化吸收再创新”实现了快速发展,但随着新一轮科技革命快速推进,从国内外市场获取高新技术的路径在减少,技术后发优势转化困难加大。目前,河南R&D投入强度仅为全国水平的65%,自主创新能力提升短时期内难以弥补传统技术落差收窄留下的空白,全省已经进入新

旧动能转换的攻坚阶段。在全国创新要素加速向南方发达地区集聚的态势下,河南在引聚高端创新要素方面较为乏力,创新人才和创新平台集聚能力较弱,如两院院士数量仅占全国的1.4%,重点实验室、国家工程技术研究中心占全国总数的比重均不超过3%,相当于湖北省的一半左右。

第二,创新生态有待进一步优化。河南创新体系建设进程相对缓慢,创新研发激励、创新成果转化、创新要素保障等方面存在较大不足,创新生态与南方多数省份相比差距明显。创新成果产出水平较低(如图9所示),新型研发机构发育和创新成果转化能力不足,有研发活动的规模以上工业企业仅占15.7%,约为全国平均水平的六成;R&D投入占规模以上工业企业营业收入的0.59%,分别约为湖南、湖北、安徽的一半。根据《中国区域创新能力

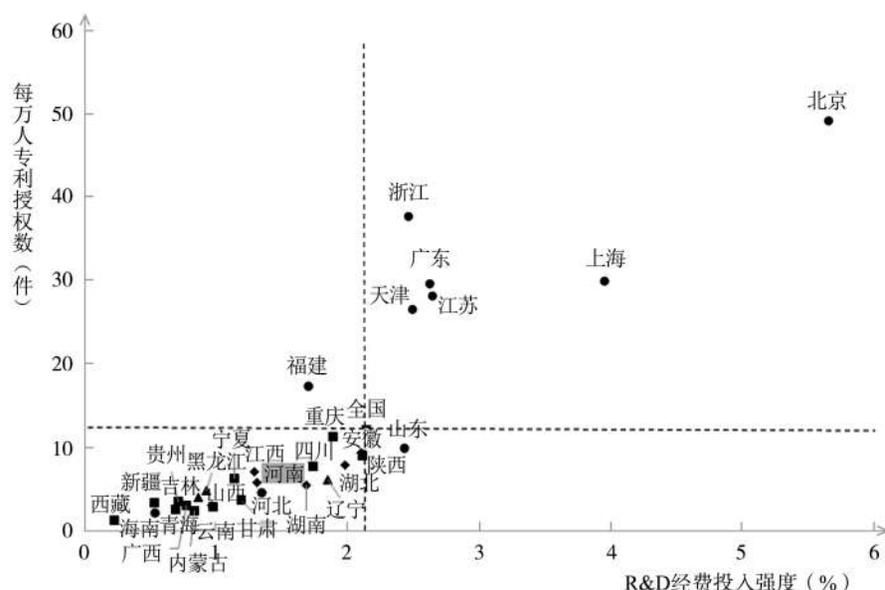


图9 2018年全国各地R&D投入强度与万人授权发明专利数

数据来源:根据wind数据库整理。

评价报告2019》,河南综合科技创新水平居全国第14位,同比提升7个位次,仍需紧密贴合产业转型升级实际需求,厚植创新创业沃土,激励科技成果转化与扩散,完善科技金融产品供给,营造良好的创新生态。

5. 开放型经济迅速崛起,迈入由边际突破向集成创新和复制推广的关键阶段

党的十八大以来,按照习近平总书记关于“建成连通境内外、辐射东中西的物流通道枢纽,为丝绸之路经济带建设多做贡献”的重要指示,河南立足全国开放大局谋划推动对外开放工作,从无到有打造空中、陆上、网上、海上“四条丝绸之路”,自贸试验区加快投资贸易便利化的制度、规则和模式创新,综合保税区等特殊监管区和10个功能性口岸连点成网,为高质量发展打开了新空间、提供了新动力,基本实现了由内陆腹地迈向开放前沿。但与南方差距依然明显,开放型经济发展已到由量变到质跃的关口。

第一,“五区”“四路”叠加协同效应尚未充分发挥。面对新形势、新标准、新要求,“五区”“四路”等国家战略和战略平台间,首尾呼应、气脉相通的叠加协同效应还未充分发挥。四条“丝绸之路”分头作战,在信息数据共享共用、物流贸易联动、运输方式衔接互补等方面有待加强。战略平台“碎片化”“单兵突进”,既面临周边激烈竞争,又在制度创新、开放创新、科技金融创新等方面,缺乏系统性、协同性整体框架和制度安排,功能拓展延伸、政策推广

覆盖、试点集成创新、科技金融贸易产业联动的合力有待加强,多维度融合、多要素联动、多主体协同的局面还未实质性形成。

第二,开放型经济建设有待深入。开放型经济体量快速攀升,但外贸、外资质量效益有待提升。在外贸产品中,初级产品和中间品占比较高,加工贸易占64.6%,较全国高37.1个百分点;服务贸易发展滞后,进出口总额尚不足100亿美元,不到四川的一半;富士康集团进出口总额贡献了全省进出口额的60%左右。利用外资结构性失衡,产业过度集中在房地产行业,外商投资先进制造业和高端服务业领域的项目较少,外资研发中心和地区总部几乎空白;外资来源地单一,仅港资就占全省实际利用外资的一半以上。企业“走出去”主要集中在工程承包、劳务输出、资源开采等领域,“抱团出海”、总装集成带动装备设备出口尚未形成规模。

四、南北分化趋势下河南发展的应对策略

预计“十四五”期间,中国“南升北降”态势将进一步渗透加剧。河南应正视区域经济发展不平衡这一发展规律,从全球城市网络变迁趋势、全国优势互补高质量发展区域经济格局中来谋划新的发展方位,以黄河流域生态保护和高质量发展、中部崛起两大战略为引领,坚守南北分化前沿阵地,坚决打赢缓阻战。在应对经济重心南移趋势中尤其

要有战略思维,进行全面系统科学谋划,突出大格局、高站位、宽视野的战略导向;坚持“守”“稳”“进”,守住金融安全、粮食安全、生态安全和公共安全底线,稳住经济健康发展态势、中部崛起中奋勇争先态势,在区域分化格局中不被分化,在先进制造业、开放型经济等优势领域竞争争先;促进总量思维向质量思维转变、产业思维向功能思维转变、跟随思维向争先思维转变、单项目标思维向多重目标动态平衡思维转变。

1. 优化空间功能格局,推动区域内优外联

未来,国家将更加注重缩小区域协调发展单元,以都市圈、城市群为重点优化生产力空间布局;更加注重遵循客观经济规律,提升全国区域经济发展的总体效率。要紧紧把握国家战略导向,立足区域核心极化扩散、空间圈层递减、格局圈轴联动的实际,落实主体功能区战略,构建城乡融合、大中小城市协调、区域优势互补的高质量发展战略格局。

第一,优化形成支撑高质量发展的城镇空间格局。进一步突出“两大战略”引领,统筹都市区(圈)向心发展与协同区抱团突围、新型城镇化与乡村振兴、经济社会发展与生态屏障保护,构建“郑州—洛阳都市区(圈)引领、三圈四轴联动、四区多点协同”的城镇空间格局,形成“城市群—都市圈—中心城市—大中小城市—特色小镇—乡村振兴”的全尺度空间链接。其中,“三圈”是以郑州为中心的半小时核心圈、一小时联动圈和1.5小时协作圈,“四轴”为沿京广、陇海发展主轴和济南—郑州—重庆、太原—郑州—合肥发展轴,“四区”为东部承接产业转移示范协同区、北部文化创新发展协同区、南部高效生态经济协同区和西部转型创新发展协同区,“多点”是指辐射带动不同片区发展的区域中心城市,以及辐射带动县域经济发展的县城、特色小镇、中心镇。

第二,强化都市圈经济空间载体功能。从国家区域经济布局的战略导向看,未来一个时期,国家将更加注重经济总体效率提升,全面放宽城市落户条件,打破要素流动不合理壁垒,促进产业和人口向优势区域集中,鼓励中心城市极化扩散带动,而非摊大饼式的全面发展;更加注重改革放权,扩大省级政府在要素科学配置的权限,特别是土地指标调剂权限,激发地方主观能动性和工作积极性,灵活有序拓展潜在发展空间。要顺应国家区域经济布局新战略导向,更加注重经济总体效率提升,注

重改革放权,灵活有序拓展潜在发展空间。一方面,要明确省会都市圈带动战略。加强郑州大都市区极核效应,以极化扩散带动式的非均衡发展解决发展不充分的问题,在发展中不断营造平衡,促进由低水平协调向高质量协调转变。另一方面,要对洛阳都市圈适度倾斜。进一步突出先进制造业和文化旅游两大潜力空间,学习借鉴上海与苏锡常都市圈联动、杭州都市圈与宁波都市圈通过杭绍甬一体化实现紧密对接的经验举措,强化优势互补、产业合作,增强洛(阳)济(源)焦(作)、洛(阳)汝(州)平(顶山)轴带辐射,推动洛济一体、澠(池)义(马)同城。此外,要推进郑州、洛阳联动发展,打通郑州至洛阳的沿黄快速通道,打造沿黄河南岸的生态景观带,推动洛(阳)偃(师)向东延伸,远期可考虑构建形成“郑洛都市圈”。

第三,增强协同区外向合作联动。深刻认识四个协同区“合作不足、竞争有余、分散突围”的态势,引导安阳、鹤壁、濮阳等豫北地区积极对接京津冀,承接优质公共服务资源转移;推进豫西地区东西向延伸和三门峡市区—平陆县城一体化发展,提升黄河金三角区域的辐射带动力;强化商丘、周口、漯河等豫东地区与淮河生态经济带的经济合作,推动周口—阜阳—亳州组团的基础设施和产业园区共建;密切信阳、驻马店等豫南地区与长江经济带的经济联系,加强南阳等豫西南地区与汉江经济带的产业协同,加快南阳—襄阳组团一体化发展。

2. 加快郑州大都市区极化进程,放大中心城市扩散效应

未来,区域协调发展在生产力布局上将更加“重马轻车”,以提升核心城市群与都市圈综合能级来抢占国际产业链供应链价值链高点,从而带动整体发展效率提升;在资源配置上更加重“匹配适应”、轻“绝对均衡”,鼓励资源向优势区域集中,促进人口总量、产业规模与要素配置、环境承载能力的基本匹配。河南尤其要“强马优车”,集全省之力提升郑州大都市区能级、加快极化进程,通过逐步释放极化扩散带动效应推动总体效率效益提升。

第一,强化土地资源配置与生产力布局的相互匹配。习近平总书记曾指出,要加快改革土地管理制度,建设用地资源向中心城市和重点城市群倾斜。2020年3月,国务院印发的《关于授权和委托用地审批权的决定》明确指出,将永久基本农田以

外的农用地转为建设用地审批事项授权各省、自治区、直辖市人民政府批准,将永久基本农田转为建设用地和国务院批准土地征收审批事项试点委托4个直辖市和苏浙皖粤4省政府批准,这都预示着新一轮土地管理制度改革将加快落地。一是建议争取将郑州大都市区“1+4”市列入国家第二批试点。第一批8省市试点分布主要在京津冀、长三角、大湾区、成渝4个国家重点打造的核心城市群,试点期限一年;未来向长江中游、山东半岛、中原等城市群拓展试点范围的预期较强。而河南因承担保障国家粮食安全的重任,可以以都市区“1+4”市为载体申请试点或者申请将郑州列入试点。二是提高用地指标省级统筹比重。建议及时调整“县级平衡为主、市级调剂为辅、省级适度统筹补充”的补充耕地统筹机制,提高省级、市级统筹比重,可考虑将目前省级直接统筹各市县申请入库补充耕地指标的20%比例提升至30%—50%。三是加大土地指标向郑州大都市区的倾斜力度。建议将有限的土地指标主要用于郑州大都市区,特别是郑州主城区的空间拓展,并加大集体建设用地入市和闲置建设用地的挖潜力度,做到土地收入与城建资金的长期总体平衡、当期地块与重大项目的短期时间对应。

第二,强化人口流动引导与城乡体系优化的相互匹配。未来河南城市发展态势将由齐头并进转向加速分化,乡村将由普遍萎缩转向点状集中,城乡体系也将由“橄榄型”逐步向“哑铃型”演变,进而重塑全域经济和人口空间格局。一要持续推进郑州相对宽松的落户政策。郑州市域人口虽然突破千万,但中心城区人口仅600多万,远未达到城区常住人口超千万人的超大城市规模。加速郑州的极化扩散带动效应,一方面要打造更具吸引力的人才发展环境。在新一轮规划中前瞻性地提高人口承载上限,通过设立实习实训基地、建设人才公寓等政策措施,在人口集聚特别是吸引大学生群体方面重点突破。另一方面,要按照人口流动趋势前瞻公共服务投入和基础设施布局。把握“人随产业走、产业随综合竞争优势走”的客观规律,做到土地、资金、基础设施、公共服务与人口规模相适应。对人口增长缓慢甚至持续流失的中小城市,引导其将转变惯性增量规划思维,严控增量、盘活存量,推动人口和公共资源向城区集中,提高城市运营效率。科学预判乡村人口的点状变化趋势,分级分类施策,

有序加大对未来人口保有量较大中心村的基础设施投入,避免“一刀切”或平均分配造成的资源浪费。

第三,强化行政区域与城市功能作用的相互匹配。调整行政区划是优化空间布局、提升功能作用、完善基础设施、转变发展动力、强化民生保障、塑造竞争优势的基础性工作。建议研究郑州大都市区内区划调整的可行性,支持郑州向北跨河发展、向南拓展空间,将长葛、新乡平原新区划入郑州紧密协作区,推动中牟、荥阳、新郑撤县(市)改区,尽快实现全域城区化。同时,对洛阳都市圈的规划建设,可考虑开展偃师市、孟津县的撤县(市)改区的可行性研究。

3. 稳住传统基础优势,激活载体平台潜能

“十四五”时期,中国经济发展将趋向重质量与重体量并行,供需方面由供需错配向供需平衡过渡,产业内部结构新旧更替,发展动力方面投资与创新驱动“一退一进”,发展环境与生态体系领域重组优化。对河南来言,要抢抓新一轮科技革命和产业变革的窗口期,聚焦传统产业改造提升和新兴产业集群培育壮大,通过创新驱动、数字引领、管理提效、品牌增值,加快“转型存量、崛起增量、夯实基础、布局未来”,全力推进制造业强省建设。

第一,统筹推进传统产业转型与新兴产业崛起。河南产业结构偏重,劳动密集型产业比重较高,要抢占战略新兴领域、潜在增长领域,但也不能忽视对传统优势产业的改造升级,推动其向价值链高端攀升,夯实“六稳”压舱石。一是要在“修旧车”“铺新道”中把实体经济做优做强。既要推动重点产业延链补链,数字化改造来“升级旧车”,加快食品、装备、材料、电子等产业智能化、绿色化、服务化进程;又要在技术、产业变革中“铺设新道”,培育新能源及网联汽车、新一代人工智能、5G等新兴产业集群,超前布局新型材料、区块链、虚拟现实等一批有望引领变革的领域。在“修车”(化解过剩产能、转型升级)过程中要保持定力、增强耐力,在“铺新赛道”中抓住并用好国家发挥超大市场容量、鼓励并发试错的机遇,力争实现“腾旧鸟、引俊鸟、腾笼换鸟笼不空”“修旧车、铺新道、车道竞进奋争先”。二是推动传统优势产业“五转型”。把握好消费互联网向产业互联网加速渗透的趋势,加快技术转型,按照“互联网+”“物联网+”“区块链+”等方向,重构研发、生产、增值服务

模式;加快生态结构转型,精细产业分工,形成“小部件大产业”“小模块大市场”,促进破界、跨界、无界式产业融合,构建“全产业链”“全生态圈”的产业生态系统;加快组织转型,推动大型企业平台化发展,在混改中完善产业生态;通过外包、众包开放式链接内外部资源,实现轻资产经营、非线性增长;加快布局和业态转型,打通实体与虚拟空间、国内与国际市场、当下与未来发展。三是打好产业基础能力高级化和产业链现代化攻坚战。梳理产业基础能力薄弱环节,增建新型共性技术平台,培育贴合市场需求导向的新型研发机构,开展产业底层技术、基础部件材料、质量标准和检测等基础短板的“揭榜挂帅”攻关,建立示范应用基地和产业创新联盟,构建自主创新产品大规模市场应用的生态系统。

第二,发展重点由聚焦产业向聚焦企业转变。新一轮科技革命和产业变革,将呈现智能化主导、融合式聚变、集群式突破、广泛深入渗透等特征,科技、场景、产业变革同步推进,区域间劳动力和生产成本差距逐步弥合,再加上全球疫情的影响,全球产业链分工和生产组织网络即将发生重大调整,未来产业升级趋向、具体爆发领域、时间节点越来越难以预判,行业、产品升级换代将大概率颠覆传统模式。因此,一要弱化重点产业和领域的差异化、选择性政策。在政策设计上注重在战略性领域、关键技术领域和竞争前领域上聚焦,在产业的起步期、衰退期发力,加大以基础能力建设和激励创新创业为核心的功能性、普惠性政策供给,强化竞争中性和特征,完善产业政策退出机制。二要以“抓两头、促中间”为着力点推动市场主体升级。加大对领军型、引擎型、高能级创新企业的培育力度,实施创新龙头企业提升引领和高新技术企业倍增工程,推进高新技术企业树标提质,培育一批细分领域“单项冠军”“隐形冠军”企业,大力发展有专长的“专、精、特、新”中小企业。同时,全方位加大对创业者的支持力度,夯实未来经济活力和竞争力的战略根基。

第三,积极探索产业集聚区内土地二次开发的新机制。河南180多个省级产业集聚区,平均规划面积20平方千米,规模以上工业比重超过70%。产业集聚区过去是河南经济发展的基石,未来更是挺起先进制造业脊梁的战略空间。一是开展产业集聚区内土地的逆周期收储与盘活。尽管目前产业集聚区发展遇到了一些困难,但也要看到上海、广

东等地都在严守工业仓储用地比例的实践做法。要把当前困难作为实施产业更新、盘活存量用地、强化低效用地退出、处置闲置土地的时间窗口,一次性收储盘活土地,为未来产业发展留足发展空间。二是积极推进三项改革改造。推行“管委会+公司”运营模式,深化全员聘任、绩效薪酬等经营管理体系改革;创新企业分类综合评价结果应用,实施差别化、阶段性的价格刺激措施,深化资源要素市场化配置改革;加快产城融合和产业生态建设,提升物业服务标准化、生活服务场景化、企业服务平台化、产业服务生态化水平,加快园区生态综合改造。

4. 激发投资消费需求,培育形成强大市场

河南是人口大省,正处于工业化城镇化深化期、加速期,要坚持供给侧结构性改革,解决好居民消费能力等问题,以供给提升创造新消费需求,以消费升级引领供给创新,强化供给与需求、投资与消费的长效互促机制,加快形成强大市场。

第一,以提高城乡居民收入水平激发消费潜能。提高城乡居民收入的重点在于提升全社会劳动生产率,优化就业的城乡结构、产业结构和收入内部结构。一是深入推动人口向城市特别是都市圈等优势区域集聚。进一步放开城乡居民户籍限制,推动居住证制度常住人口全覆盖,逐步弥合流动人口与户籍人口基本公共服务差距,统筹抓好重点群体全家进城与人才资本下乡,引导返乡农民工在县城或中心镇定居,以深度参与城镇集约、产业集聚、分工协同来普遍提升工资水平。二是大力发展人力资本和技术密集型产业。在做优做强制造业的基础上,进一步放宽对外资和民资在金融、教育、医疗等领域的市场准入,加速劳动力在产业间的结构性流动,不断提高居民收入分配的份额。三是通过稳定资产价格、规范发展资本市场、深化土地制度改革等举措增加财产收入。持续实施“房住不炒”的调控措施,防止房价暴涨暴跌;深化农村“三块地”改革,研究农村集体建设用地入市具体操作办法,建立多种形式的农村产权流转交易市场和服务平台,逐步提高农村居民财产收入。

第二,以增加民生养老投入提升居民消费预期。要加大医疗卫生、基础教育投入,同时重点处理好社保和养老问题,提升居民消费预期。一方面,要加快划转部分国有资产充实社保基金。加快划转部分国有资本充实社保基金工作进度,并与国企重组、

混合所有制改革、改制上市以及改组组建国有资本投资、运营公司等统筹考虑。另一方面,前瞻谋划老龄化应对举措。研究出台提升养老保险参保率的鼓励性政策,推出针对不同群体的差异化养老保险产品;引导新设立的公办或公建民营养老机构以护理型床位为主,加大对存量床位护理型改造的支持力度;鼓励各地结合实际需求和财政可承受能力,逐步将低保户、贫困户和低保边缘群体中的中度、重度失能老年人纳入兜底性的长期照护最低保障范围。

第三,以传统与新型基础设施建设统筹提振投资活力。在外部需求乏力背景下,稳振投资不仅是河南的稳定传统基础优势之策,更是培植新潜能的根本之举。一是统筹投资的稳增量与优结构。要提升投资的近期效果和长远作用,关键就在于优化投资领域结构和空间结构,即“稳”传统基础投资,“增”制造业技术改造、数字化改造和先进制造业投资,“扩”数字、信息、新能源等新型基础设施投资,加大对未来经济人口承载区域的定向投资,严控资金流入房地产等非实体经济领域。二是强化对新型基础设施和产业数字化等标志性项目的前瞻谋划。要抓住消费互联网向产业互联网渗透时机,摆脱思维惯性、路径依赖、定位锁定,加快5G、新能源汽车充电桩等数字科技、产业升级基础设施项目,以及郑州大都市区、洛阳都市圈城际轨道交通和天然气、电力等能源通道等补短板基建项目的谋划,争取列入国家相关规划。同时,要分清“新基建”的公益性基础平台项目和营利性商业应用项目的区别,前者应由政府和市场共同实施或者政府支持企

业实施,后者应更多地依靠市场作用由企业运作。

注释

①注:本文中所提到的东部包括北京、天津、河北、山东、江苏等19个省(区、市),西部包括陕西、四川、云南、贵州、广西等12个省(区、市);南方包括上海、江苏、浙江、安徽、福建等16个省(区、市),北方包括北京、天津、河北、江西、内蒙古等15个省(区、市)。②经济集中度为某省(区、市)GDP/全国各省(区、市)GDP之和;人口集中度为某省(区、市)常住人口/全国总人口。

参考文献

- [1]吴兢.打破“胡焕庸线”背后的发展鸿沟[J].中国党政干部论坛,2019(1).
- [2]申兵,党丽娟.区域经济分化的特征、趋势与对策[J].宏观经济管理,2016(10).
- [3]蔡之兵.南北分化视角下的北方区域经济失速问题探因[J].江淮论坛,2019(5).
- [4]张长星.推动河南经济高质量发展的对策研究[J].区域经济评论,2019(3).
- [5]中国电子信息产业发展研究院.2019年中国数字经济发展指数白皮书[EB/OL].http://www.cbdi.com/BigData/2019-11/05/content_6152621.htm.
- [6]中国科技发展战略研究小组.中国区域创新能力评价报告2019[M].北京:科学出版社,2019.
- [7]周民良.经济重心,区域差距与协调发展[J].中国社会科学,2000(2).
- [8]张长星.充分发挥郑州国家中心城市龙头引领作用[N].河南日报,2018-02-09.
- [9]习近平.推动形成优势互补高质量发展的区域经济布局[EB/OL].http://www.ccps.gov.cn/xxsxxk/zyls/201912/t20191215_136835.shtm.

Countermeasures Research on Optimizing the Spatial Development Layout of Henan under the North-South Differentiation Trend

Zhang Changxing

Abstract: In the new normal, China's economic center of gravity gradually shifts to southward, with widening economic gap between the North and South gradually and the north-south differentiation trend is becoming increasingly significant. Henan is located in the junction and transition zone between the north and south, with multiple areas combining both the advantages and disadvantages of the north and the south. And Henan is facing with the transformation of old driving forces to new growth drivers. In the next period, the national economic center of gravity will continue to move southward, and the pressure of Henan to be differentiated is increasing. We should comprehensively analyze the regional pattern and the general trend of industrial development, systematically sort out our own comparative advantages and highlight shortcomings, and systematically promote the optimization of the development spatial pattern, the prominent leadership of the central city, the acceleration of the conversion of old and new growth drivers, and the creation of a strong market. Through these measures, Henan's position and role in the overall development of China will be better promoted.

Key Words: Differentiation between the North and South; Spatial Layout; Innovation Driven

(责任编辑:文 锐)

【城市经济研究】

面向2030年的中国城镇化及其区域差异态势分析*

李国平 孙瑀

摘要:2019年中国的城镇化水平已达到60.6%,城镇化迈入了中后期的发展阶段。城镇化水平的进一步提高不仅会对经济、社会的发展产生正向推动作用,还会深刻影响中国区域经济的空间格局。结合国内外城镇化发展经验以及中国改革开放以来城镇化水平时间序列数据的预测分析结果可以判断,中国城镇化发展过程符合诺瑟姆曲线所呈现出的规律,预计到2030年,中国的城镇化水平可达到70%。受经济发展水平、产业结构的区域变化影响,中国城镇化的空间格局已由过去的“北高南低”转变为“东高西低”,四大区域的城镇化水平位次也将产生变化。同时,各个省份的城镇化相对水平在不断收敛,但绝对水平仍在扩大。这一趋势使得未来中国将面临人口过疏和过密的双重挑战,因此应优化城市空间格局、提高城市资源的配置能力和综合承载力。

关键词:城镇化水平;区域差异;态势分析;2030年

中图分类号:F061.5 **文献标识码:**A **文章编号:**2095-5766(2020)04-0072-10 **收稿日期:**2020-02-19

***基金项目:**国家自然科学基金项目“中国超大城市规模与空间结构的综合效应研究”(41671120)。

作者简介:李国平,男,北京大学政府管理学院教授,博士生导师(北京 100871)。

孙瑀,男,北京大学政府管理学院博士生(北京 100871)。

2020年是全面建成小康社会和“十三五”规划的收官之年,也是谋划“十四五”规划和如何实现面向2035年基本实现社会主义现代化目标的关键之年。回顾新中国成立以来,特别是改革开放以来中国经济社会的发展,引以为傲和举世瞩目的成就是在经济领域中从“站起来”到“富起来”,在社会领域中从乡村社会走向城市社会。2019年,中国城镇化水平超过60%。中国城镇化是中国现代化的重要组成部分,城镇化与经济发展相互支撑,城镇化是缩小城乡收入差距、带动宏观经济增长的重要推动力。客观把握与分析城镇化发展态势及其区域差异,一方面有助于认识具有中国特色的城镇化发展规律,丰富城镇化的理论和实践;另一方面也有助于为国家和地方制定“十四五”规划以及更长期的经济和社会发展规划与差别化区域政策提供参考。

一、城镇化的基本态势及相关解释与预测

城镇化等同于城市化^①,是指一个国家或地区随着经济社会发展所带来的农村人口转化为城镇人口,城镇人口占总人口比重增加的过程,这一过程伴随着由以农业为主的传统乡村社会向以工业(第二产业)和服务业(第三产业)等非农产业为主的现代城市社会转变的过程。在城镇化过程中,人类社会的经济、政治、人文、生态等都会随之改变。一直以来,城镇化都是世界范围内衡量一国综合发展水平的常用指标之一,城镇化水平的提升反映了国家综合实力的提高。

1.世界城镇化的基本态势

20世纪60年代以来,世界城镇化的主要特征体现在3个方面:一是城市化进程持续加速,二是发

展中国家城镇人口急速增长,三是大城市持续增加且城镇密集区大量出现。城镇化仍是21世纪人类社会实践的主旋律。世界城镇人口由1960年的10.19亿人增长到2018年的41.96亿人,在不到60年的时间内增长超过30亿人(见图1)。世界城镇人口占总人口的比重由1960年的33.61%增长到2018年的55.27%。1960年以来,世界城镇人口的增速始终保持在2%左右。世界城镇化水平存在明显的区域差异,北美、欧洲和部分亚洲发达国家,以及南美洲部分国家的城镇化水平超过75%;而亚洲、非洲的大多数国家的城镇化水平还处于50%以下。就城镇人口增速而言,亚洲、非洲的大多数发展中国家城镇人口增长速度快,而城镇化水平较高的发达国家,其城镇人口增速相对缓慢,部分国家

还出现了逆城镇化现象。与城镇化不断发展相伴而生的是城市规模和数量的变化,世界银行的数据显示,1960年以来,居住在世界各国最大城市的人口占世界总人口的比重先上升后下降,曾在1974年达到峰值18.17%,后持续下降至2018年的16.1%。在此期间,世界人口总数是不断增长的,而且世界各国的最大城市人口规模也通常是增长的。例如,2018年世界前三大都市(圈)分别为东京、德里和上海,人口规模分别约为3800万人、2600万人和2350万人,其中,东京和上海的人口规模较1950年分别增长了约5.5倍和4.4倍。世界范围内具有较大人口规模的城市的数量正快速增长,尽管一些发达国家中大城市的人口规模增长相对缓慢,但世界上已有33个都市圈的人口规模突破千万人。

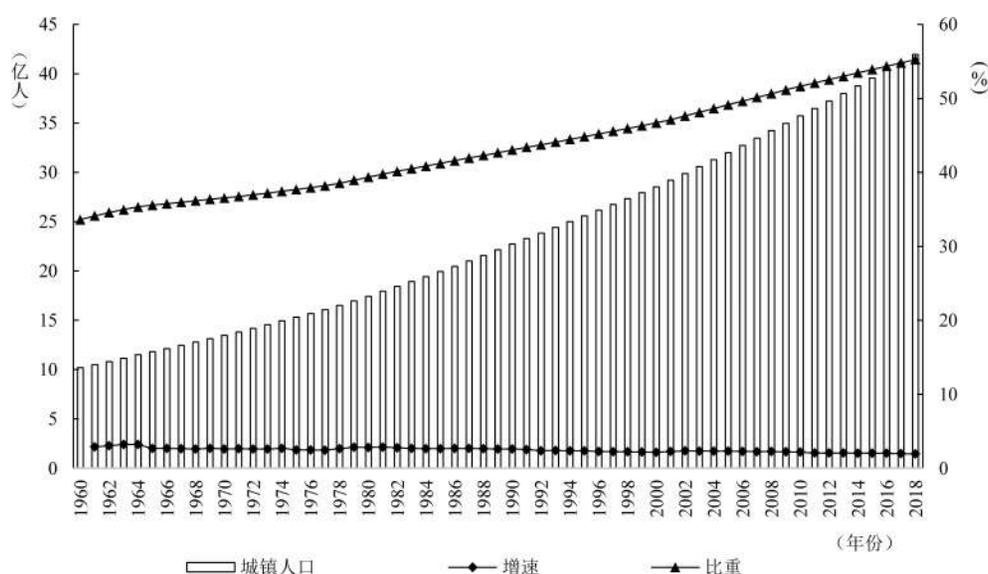


图1 1960—2018年世界城镇人口变化趋势

资料来源:作者根据世界银行网站数据整理。

2.城镇化的时间与空间变化过程

从城镇化的时间变化过程来看,20世纪70年代,诺瑟姆提出了一条描述城镇化发展过程的经验曲线,20世纪90年代由周一星引入中国,这条经验曲线被称为诺瑟姆曲线。诺瑟姆曲线与世界上大多数发达国家的城镇化过程高度吻合,该曲线将城镇化过程分为3个阶段(见图2)。第一阶段是城镇化水平低于30%的城镇化初期阶段,该阶段城镇化率增长缓慢。第二阶段是城镇化水平在30%—70%的城镇化中期阶段,该阶段城镇化率增长迅速。第三阶段是城镇化水平高于70%的城镇化后期阶段,

该阶段城镇化率增长缓慢。当城镇化水平达到80%左右时,城镇化水平几乎处于收敛状态。

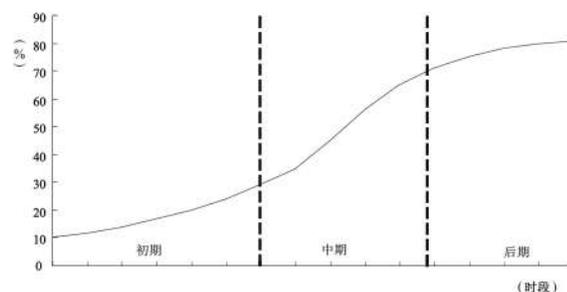


图2 诺瑟姆曲线与城镇化发展阶段

从城镇化的空间变化过程来看,就单个城市而言,城镇化过程可能经历城市化、郊区化和逆城市化3个阶段,代表性的模式是Klaassen等人在1981年提出的城市发展阶段理论。世界各国一般将经历人口不断向城市流入、城市中心人口密度加大的城市化阶段。由于城市中心人口密度提高必然会带来城市承载能力的压力,此时人口开始向城市外围扩张,这一过程被称作郊区化。郊区化同样也是整个城市人口的增加,只是人口由城市的中心向边缘流动或外来人口直接进入城市边缘。城市发展阶段中还有一种现象被称为逆城市化,逆城市化则是由城市人口减少所产生的,导致逆城市化的原因主要有生育率降低、老龄化等。一个城市的发展应避免出现逆城市化,因为逆城市化会严重影响整个地区的经济活力,进而严重制约城市的发展。

城镇化的空间变化过程还有另一个方向,即是由孤立的向单中心城市、多中心城市、进而发展到网络化的大都市。而这一过程离不开城市规模的逐渐扩大,城市规模扩大所带来的郊区化、多中心化以及区域化均是都市圈得以形成的原因。城市的发展一般会走向城市圈、城市群或城市带。其中城市带是所有概念中空间尺度最大的,是由若干个城市群所组成,而城市群又是由若干个城市圈构成,如中国的长江流域城市带由长三角城市群、长江中游城市群、成渝城市群构成。长三角城市群又是由多个城市及城市圈共同组成,如南京城市圈、上海城市圈和杭州城市圈等。

3. 城镇化的相关解释及其预测

城镇化是城镇人口增加、农村人口减少的过程,其中有很大一部分是从乡村农业人口转移为城镇非农业人口,因此人口学上的“推拉理论”可以解释为城镇化的动力,一个是推力,一个是拉力。推力是指促使人群离开乡村的因素,拉力是指那些吸引人群来到城镇的因素。提出这一理论的博格(D. J. Bague)认为,人口流动的目的是改善生活条件,流入地(城镇)的有利于改善生活条件的因素就成为拉力,而流出地(乡村)的不利的的生活条件就是推力。中国城镇化动力机制可以概括为二元理论模式,即自上而下的和自下而上的,前者由政府主导,后者靠市场驱动。中国城镇化发展既受经济因素影响,也受政策因素影响,中国城镇化区域差异受自然与区位条件、国家与地方政策以及区域经济增

长差异等因素的影响。改革开放以来,中国城镇化水平的快速提高主要受市场力的驱动。

城镇化与经济发展和产业升级的过程密切相关。改革开放以来,中国的城镇化进程与工业化进程基本协调,但就不同时期而言,先后经历了城镇化滞后于工业化、城镇化与工业化基本协调、城镇化快于工业化3个阶段。尽管中国的城镇化水平随经济发展水平的提升而提升,但与一些发达国家的城镇化进程相比,在一定的人均收入水平下,中国的城镇化率明显滞后,例如中国人均GDP(按购买力平价)水平为12088美元时,城镇化水平为50.69%,低于世界平均水平16.32个百分点。

中国城镇化水平空间差异较大,农村人口向城市地区的转移也有大小城市之分。具体来看,进入大城市的农村人口要多于进入小城市、小城镇的人口。目前的趋势是“镇化”对城镇化贡献程度的趋势在减缓,城市尤其是大城市对城镇化的作用强度在不断上升。从区域间的城镇化进程来看,各地区城镇化水平表现出趋同的发展趋势,农村转移人口向发达地区城市集中提高了城市的进入门槛,失业率升高时外来农村人口也是首当其冲,故近年来由东部地区向中西部地区的劳动力回流现象十分显著,促进了中西部地区的城镇化发展。劳动力回流同样也引发了资本回流的连锁反应,有证据表明资本倾向于投入劳动力回流密集的地区,这也使得中西部地区的人均收入得以提高,进而提高了中西部地区对农业剩余劳动力的吸引力。

一些学者认为,中国城镇化水平超过50%后仍应保持高速发展,甚至在2017年城镇化水平达到近55%后,仍应保持年均0.6%—0.8%的增速。在城镇化增速和收敛点方面,中国学者也进行了大量研究。顾朝林(1992)在早期研究中预测,到2030年中国城镇化水平会达到65%,2050年时收敛于73%。此后,他基于复杂系统理论对中国城镇化又进行了仿真模拟预测,认为到2035年中国城镇化水平会达到70%,并在2050年收敛于75%。一些学者基于Logistic模型对诺瑟姆曲线进行拟合分析,预测到2030年中国城镇化水平为61%—63%,2050年达到70%左右。也有学者考虑了中国的人口因素,预测到2030年中国城镇化水平会达到60%—65%。国务院发展研究中心与世界银行的预测也认为到2030年中国城镇化水平会达到66%。还有一些学

者认为中国城镇化水平应收敛在80%,这些学者认为此前的研究中没有考虑中国的城乡人口比重,且预测的方法和模型不够准确。乔文怡等(2018)基于系统动力学并加入更为全面的因素,预测到2035年中国城镇化水平将达到72%,2050年收敛于80%。

二、中国城镇化发展与区域差异的基本态势

中国城镇化发展与区域差异的基本态势主要体现在以下3个方面。

1. 中国城镇化仍处于快速发展阶段

新中国成立初期,中国的城镇人口仅占总人口的10%左右,此后经过10年的发展,1959年城镇人口增长到20%左右。随后的近20年时间,中国城镇

化水平有所降低,1978年改革开放初期城镇化水平不足18%。从1978年开始,中国城镇化进入稳定的增长期,改革开放后20年,城镇化水平几乎翻了一番(见图3)。1995年中国城镇化发展进入了一个拐点,城镇化速度有了明显的提升。对照诺瑟姆曲线,当一个国家的城镇化水平达到30%时,说明该国的城镇化越过了初级阶段,进入了快速上升的时期。1978—1998年,中国城镇化水平增长了15.43个百分点,1998—2018年则增长了26.23个百分点。从1995年起,中国城镇化增速逐渐放缓,由接近5%的增速下降到不足2%的增速,这同样符合诺瑟姆曲线所呈现出的规律,即达到快速增长拐点后,城镇化以速率递减的方式增长。

关于中国城镇化发展历程、阶段以及未来方

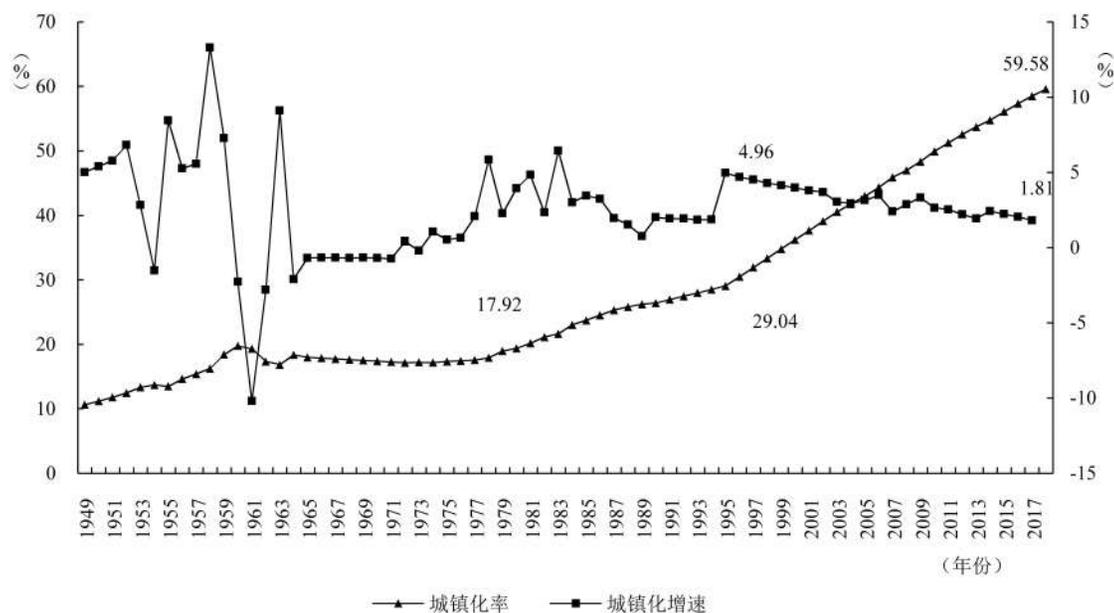


图3 1949—2018年中国城镇化率及城镇化增速

资料来源:作者根据国家统计局网站数据整理。

向,已经有很多研究。赵新平、周一星(2002)认为新中国成立以来,中国城镇化进程一波三折,改革开放后的事实证明城镇化过程是一种内生过程,是伴随市场不断健全和完善发展的规律。刘秉镰、朱俊丰(2019)将新中国成立以来城镇化的进程分为3大发展阶段,并提出未来应当继续以高质量发展为导向,推进以人为核心的新型城镇化,加强不同空间区域的城镇化研究。苏红键、魏后凯(2018)按照城镇化率的变化特点和城镇化的内涵特征,分别将改革开放以来中国城镇化的进程划分为3个阶段和4个阶段,并提出了中国城镇化新的重要议题。

诺瑟姆曲线以及世界上大多数发达国家城镇化的实践表明,当城镇化水平达到80%左右时,便进入了收敛期,其后将长期稳定在这一水平。目前,对于中国城镇化将在何种水平达到峰值并未达成一致共识。中国城镇化水平长期滞后于非农就业水平是毋庸置疑的,如图4所示,改革开放以来中国城镇化率始终与非农就业率有着一定的差距,至今这种差距仍然没有显著缩小的迹象。目前,中国仍存在大量农业人口从事非农工作的现象,这些人口虽身处城市之中,但未真正地融入城市,亦或仍生活在农村地区,但早已不从事农业劳动。

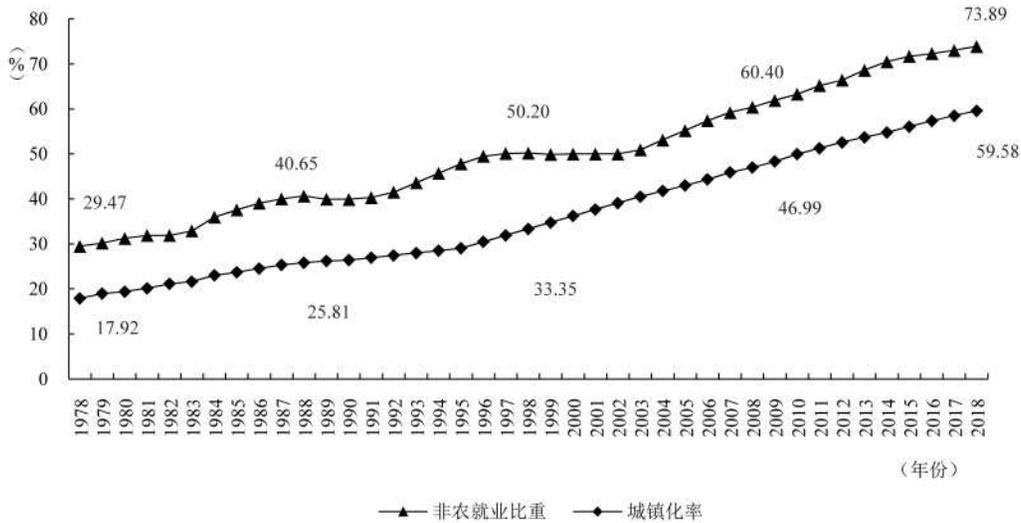


图4 1978—2018年中国非农就业比重与城镇化率的发展态势

资料来源:作者根据国家统计局网站数据整理。

2. 区域间城镇化水平呈现出趋同发展的态势

新中国成立初期,中国的城镇化进程是与工业布局密切相关的,东北老工业基地以及内蒙古、新疆等的城镇化水平处于全国领先地位,而中东部地区人口稠密,自古以来就是重要的农业地区,农业人口数量大、比重高。近年来,中国的城镇化进程呈现出收敛的态势,本文计算了2005—2017年全国各省城镇化率之间的泰尔指数,发现考察期内泰尔指数逐渐下降,说明各省份之间的城镇化水平有趋同的趋势。从四大板块的城镇化水平来看,中西部地区低于全国平均水平,东部地区、东北地区高于全国平均水平。从曲线的陡峭程度来看,中西部地区城镇化水平上升速率较快,东北地区城镇化呈现出显著的

放缓趋势(见图5)。城镇化区域趋同可能会导致经济重心的转移,由于四大板块的人口规模差距较大,假如各地区城镇化率均上升1%,但所增加的城镇人口数量却明显不同。城市人口绝对数量的增加也意味着需求的增加,甚至生产能力、生产效率等经济增长的内生因素都会随之改变。地区之间城市人口的差距会影响地区之间的收入差异,进而又会影响人口的迁移,后果是人口向某一发达地区不断集中,进而强化或形成更加显著的核心—边缘结构。

3. 城镇化水平的空间格局由“北高南低”转变为“东高西低”

从全国范围来看,各个省份城镇化水平的空间格局从“北高南低”向“东高西低”转变。尽管中国

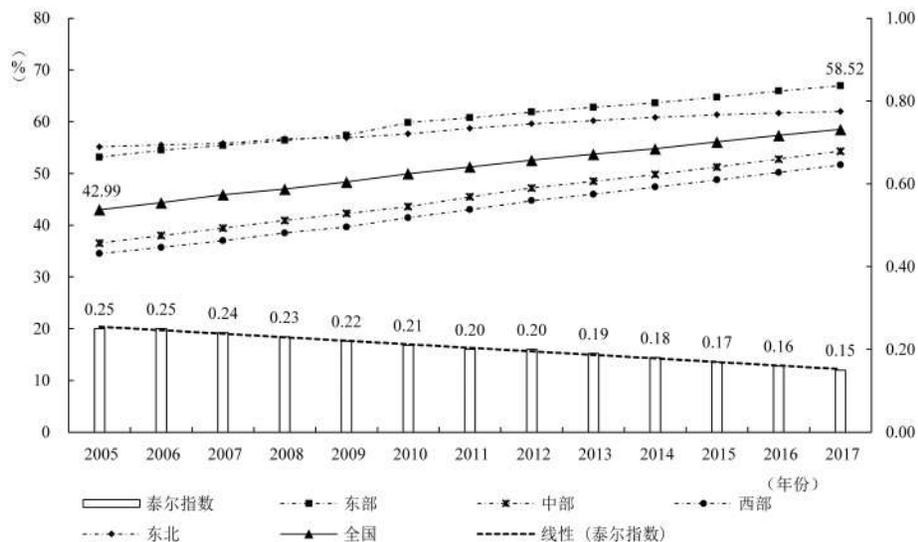


图5 2005—2017年四大板块城镇化率及全国城镇化收敛趋势

资料来源:作者根据国家统计局网站数据整理。

早期的工业化奠定了北方地区的城镇化基础,但随着经济增长的区域差异,东部地区的城镇化发展明显快于东北地区和西部地区。早期的城镇化多以工业化带动,但随着产业结构转型升级和城市产业结构服务化,城市的就业增加开始主要依靠服务业带动。因此,经济发展水平较高的东部地区,服务业水平更高,更加能够吸纳农业产业释放出的劳动力。加之经济落后地区的人口倾向于向经济发达的东部地区迁移,更加加快了东部地区的城镇化进程。2017年,全国城镇化率排名前10位的省份中,有7个位于东部地区,排名后10位的地区全部为中西部地区。北京、天津、上海的城镇化率已超过80%,遥遥领先其他省份,但仍有6个省份的城镇化率不足50%。综上可知,中国各个区域的城镇化水平是不均匀的,且空间格局始终处于变动的过程。城镇化发展的地区差异也会对中国区域经济的分异产生重要影响。

三、中国城镇化与区域差异的未来态势

结合国内外城镇化发展经验以及中国改革开放以来城镇化水平时间序列数据的预测分析结果,可以判断得出,中国的城镇化发展过程符合诺瑟姆曲线所呈现出的规律,预计到2030年,中国的城镇化水平可达到70%。

1. 中国城镇化未来态势研判的依据

分析中国城镇化水平及其区域差异的依据主要包括以下几点:一是认为符合诺瑟姆经验曲线,二是经济发展水平和城镇化水平成正比,三是产业结构高级化和城镇化水平成正比,四是现有城市与城市群发育状况和城市化水平成正比,五是区域间城镇化差距将趋于缩小。

诺瑟姆曲线之所以会呈现出不同的3个阶段特征,并且能够与很多国家的城镇化过程相吻合,是其背后有合理的经济学解释。当城镇化水平在30%以下时,一方面,农业劳动生产率比较低,农业剩余劳动力和农业产出都比较低,剩余的农业产品无法供养很多的城市人口。另一方面,城市的需求不足,无法提供足够多的就业岗位,因此这一阶段的积累是缓慢且艰难的。当城镇化水平达到30%时,则进入工业化阶段,一方面,农业以机械化为生产方式会大量解放劳动力,城乡收入的差距也会使

农村人口向往城市生活。另一方面,城市人口的增加会提升需求和增加生产,进而产生出越来越多的非农就业岗位。当城镇化水平达到60%—70%时,大部分人口生活在城市,同时农村的生活条件也得到较大的改善,城乡差距大幅缩小。此时,生活在农业地区的人口对城市的渴望程度减弱,城镇化进程在这一阶段开始变得迟缓。当城镇化水平达到80%以上时,城乡生活质量基本无差别,各地区人口均能够在本地安居,此时城镇化过程达到了一个稳定的状态。由此,诺瑟姆曲线反映了农业人口转变为城市人口过程中的一种经济和社会规律,这种规律能够帮助我们合理地预测未来的城镇化水平。

2. 基于时间序列方法的中國城镇化水平预测

本文使用时间序列分析的方法预测中国城镇化率的未来走势,考虑到时间序列的平稳性以及不同城镇化阶段内数据走势发生的变化,使用ARIMA与指数平滑法对数据进行分析,鉴于时间序列分析方法使用比较广泛,加之篇幅有限,研究方法的详细说明不再赘述。基于1949—2018年中国城镇化率数据,对2025年城镇化率水平进行预测,ARIMA与指数平滑法所得到的结果分别为65.64%和67.82%,指数平滑法由于赋予近年份数据较大权重,因此预测值稍高,也说明了中国处于城镇化快速发展阶段。进一步地,城镇化发展水平在50%—70%之间更加具有相似的特征,因此以2010—2018年的数据为基础,对2030年中国城镇化水平进行时间序列预测,其结果如图6所示。结果显示,如果未来中国城镇化进程能够以近似于2010—2018年的发展态势持续下去,则在2030年时的城镇化率会接近70%。届时城镇化速度下降至每年1%水平以下,且增速会继续放缓。基于本文的保守估计,在2050年中国城镇化率将会达到80%左右,并进入一个稳定状态。

若以2005—2018年各地区城镇化发展趋势进行预测,2025年东部地区城镇化水平会超过75%,东北地区、中部地区、西部地区城镇化会持续提高,中部地区在2025年左右可能会与东北地区城镇化水平持平(见图7)。

3. 中国城镇化水平发展态势及空间分异的背后逻辑

城镇化与经济发展水平紧密相关,地区间收入

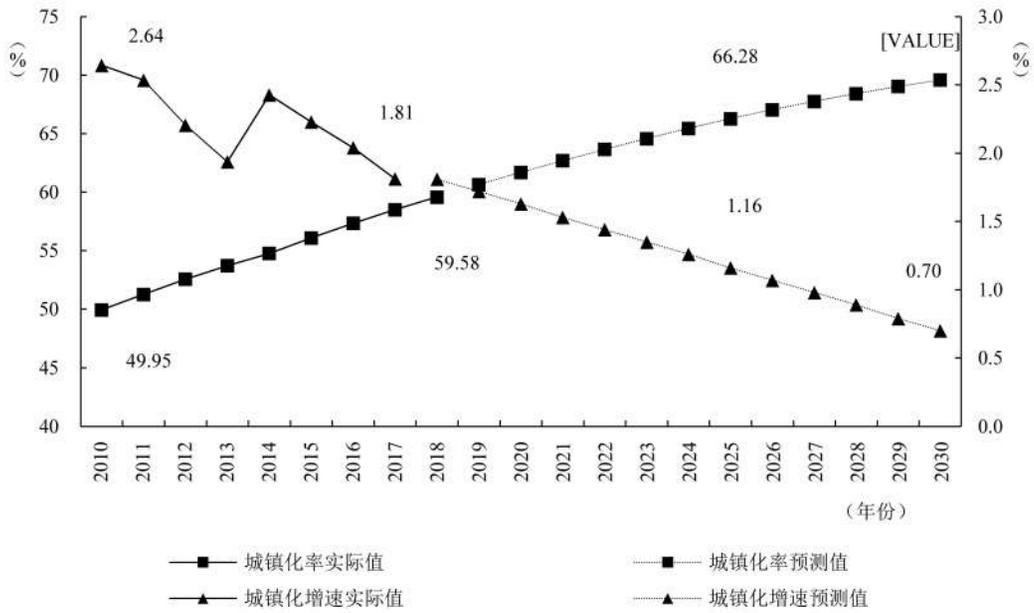


图6 以50%城镇化率为基准的2030年中国城镇化率预测

资料来源:作者根据国家统计局网站数据整理。

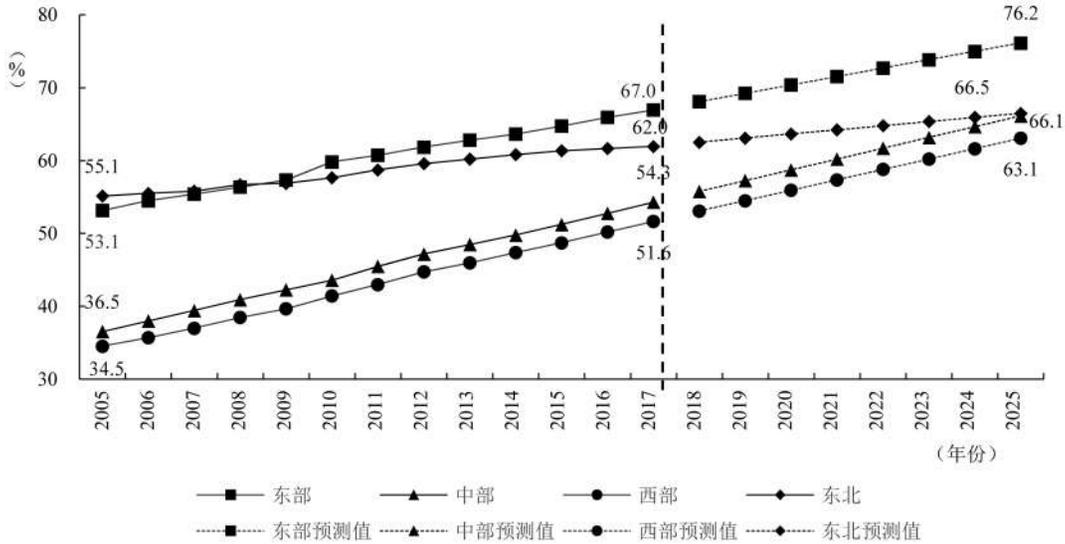


图7 2025年中国四大板块城镇化率预测

资料来源:作者根据国家统计局网站数据整理。

差距是人口发生迁移的第一动因。图8为1952—2018年,中国四大板块GDP所占比重,自高到低分别为东部地区、中部地区、西部地区和东北地区。从四大板块整体经济水平来看,尽管东北地区城镇化水平长期是超前的,但地区经济总量占比始终落后于其他地区,而且GDP总量占全国比重长期处于下滑态势,且从2000年开始东北地区GDP占全国GDP的比重低于10%。中部地区与西部地区GDP占全国GDP的比重较为相近,且近年来均保持在20%左右。

从人均GDP来看,东部地区人均GDP一直领先于其他地区。东北地区人均GDP在2015年后出现负增长,2018年中部地区人均GDP接近东北地区,西部地区人均GDP也有向东北地区、中部地区趋近的姿态(见图9)。东北地区相较于中部地区,甚至西部地区,已经没有吸引外来人口的过多经济优势。

各地区产业结构的变化态势同样可以作为城镇化发展方向的判断依据。2000年以来,中国四大板块第一产业比重均逐年下降,特别是中部地区和

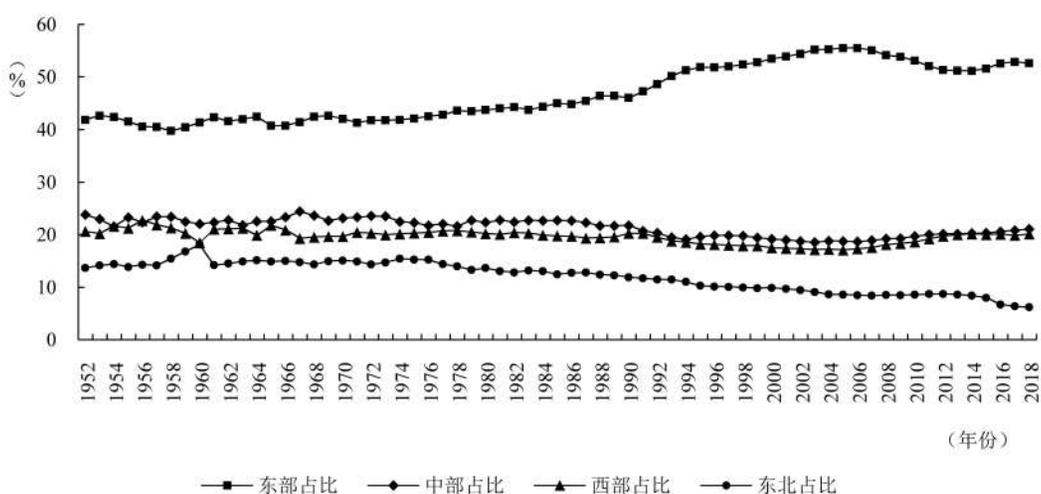


图8 1952—2018年中国四大板块GDP比重

资料来源:作者根据国家统计局网站数据整理。

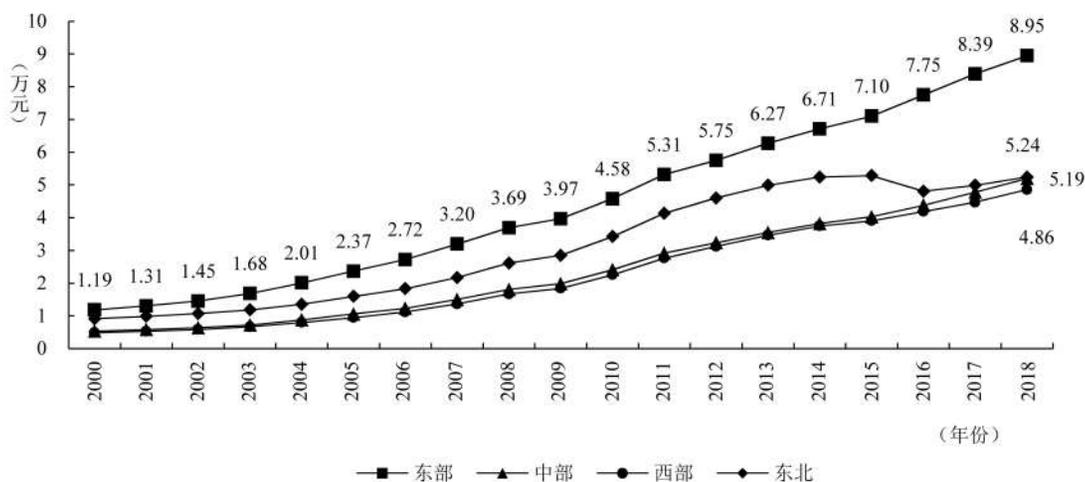


图9 2000—2018年中国四大板块人均GDP增长情况

资料来源:作者根据国家统计局网站数据整理。

西部地区下降很快,2018年中部地区第一产业比重已经低于东北地区,西部地区也和东北地区持平,东北地区的结构优势已经转化为结构劣势。综上所述,从经济发展水平和产业结构变化情况来看,都能够说明中国城镇化过程中所表现出的差异性以及对未来城镇化格局变化的影响。

4. 城镇化水平的空间分异会促使城市体系空间格局的重构

城镇化的空间分异所带来的直接影响是城市空间格局的演变,东部地区城镇化的高增长也说明了京津冀、长三角、珠三角城市群仍然对人口有巨大的吸引力。从中西部地区的外部环境和消费结构的变化可以预见,人口稠密的区域一定会有相应规模的人口经济集聚区,例如成渝地区已

经成为西南地区经济人口的最大增长极。一般来说,省会城市也会成为未来城市人口集中的热点地区,这与中国长期的大城市偏向的发展模式有关,大量的投入和政策利好使省会城市的发展优于其他中小城市。因此,区域中规模较大的城市会成为地区承接人口的重要平台,一个区域所拥有的大城市规模越大、数量越多,城镇化的发展前景也就越好。中国市区常住人口超过500万人以上的特大城市多集中在东部地区,东北地区暂时还没有市区人口超过500万人以上的超大城市(见表1)。

从人口吸引能力来看,中西部地区相比东北地区能够容纳城市人口的能力更强,近年来中部地区的武汉、郑州城市人口增加较快,西部地区的成都、

重庆、西安也是人口快速增加的城市。所以,从城市的空间布局也可以判断出,未来东部地区将是中

国城市人口最主要的集中地,中西部地区城镇人口会快速增加,东北地区城市人口增速进一步减缓或下降。

表1 2017年中国分区域城市规模等级

城市规模 (城区人口)	东部地区	中部地区	西部地区	东北地区
超大城市 (1000万人及以上)	上海、北京、深圳	—	重庆	—
特大城市 (500万—1000万人)	天津、广州、南京	武汉	成都	—
大城市(I型) (300万—500万人)	杭州、济南、青岛	郑州	西安、昆明	沈阳、哈尔滨、大连、长春
大城市(II型) (100万—300万人)	苏州、石家庄、汕头、福州、无锡、东莞、徐州、厦门、唐山、宁波、邯郸、临沂、淄博、常州、温州、烟台、保定、济宁、佛山、淮安、潍坊、盐城、南通、惠州、海口、扬州、泉州、绍兴	太原、长沙、南昌、合肥、洛阳、南阳、赣州、大同、衡阳、株洲、襄阳、淮南、芜湖	南宁、乌鲁木齐、贵阳、兰州、包头、呼和浩特、柳州、西宁、泸州、银川、遵义、自贡、南充	鞍山、抚顺、吉林、大庆、齐齐哈尔

数据来源:作者根据《中国城市统计年鉴(2018)》整理。

四、结论与讨论

本文通过对1949—2018年城镇化水平增长态势的分析认为,中国的城镇化过程符合城镇化发展的一般规律,城镇化增长趋势与诺瑟姆曲线形态基本吻合。本文基于时间序列分析对中国总体及区域未来一段时期内的城镇化水平进行了预测,并对可能出现的预期结果给出了一些解释,并得出以下几点结论:第一,城镇化发展具有一定规律,中国城镇发展实践体现了城镇化发展的一般规律,城镇化的发展同样推动了城市自身的发展,城市圈(群)在城镇发展格局中的地位不断上升。第二,改革开放40多年来,中国经历了快速城镇化过程,受经济社会发展差异的影响,城镇化格局发生了从“北高南低”到“东高西低”的转变。中国各个省份间的城镇化差异趋于缩小。第三,预计到2030年中国城镇化水平将会达到70%,城镇化增速将进一步趋缓,东部地区城镇化水平还会快速提升,中部地区城镇化水平也将逐步赶上,东北地区城镇化水平第2的地位将会被中部地区所取代。

随着中国市场经济体制的不断完善和深化,城镇化过程势必会受到经济发展力量的影响,进而表现出与经济发展高度相关的一致性和规律性。此外,鉴于中国的国情而言,城镇化水平的提高势必会引发深刻的区域变革,因为不同区域的城镇化发

展水平、阶段、特征不尽相同,所以区域间城镇化水平的差异也能够反映出未来中国区域格局的变化态势。城镇化进入高级阶段后,中国将面临人口空间格局过疏和过密的双重挑战,部分中小城市会收缩和丧失经济竞争力,特大城市面临大城市病,解决大城市病问题需要多中心网络化发展,原有粗放型城镇化发展模式需要新的高质量城镇化模式来替代。党的十九届四中全会提出要提高中心城市和城市群综合承载能力,城市需要提高合理配置资源的能力,以承载更多的人口和经济功能。尽管城市不是越大越好,但它还是比小城市有很多优势,因此不一定要限制城市规模扩大,而是需要优化城市空间格局,使得能在获得城市规模效益的同时也避免出现大城市病。

注释

①由于中国城市特指国家民政部批准的行政单位,大量的拥有高密度、大规模非农人口的城镇并不被称之为城市,事实上中国的“城市+城镇”可以等同于国外的城市,因此,在中国的研究和政策文件中,城镇化等同于城市化,所以本文不做区分,统称为城镇化。

参考文献

- [1]陈明星,陆大道,张华.中国城市化水平的综合测度及其动力因子分析[J].地理学报,2009,64(4).
- [2]陈明星,叶超,周义.城市化速度曲线及其政策启示——对诺瑟姆曲线的讨论与发展[J].地理研究,2011,30(8).

- [3]李国平,等.首都圈结构、分工与营建战略[M].北京:中国城市出版社,2004.
- [4]李国平,孙铁山.网络化大都市:城市空间发展新模式[J].城市发展研究,2013,20(5).
- [5]陆铭,陈钊.城市化、城市倾向的经济政策与城乡收入差距[J].经济研究,2004(6).
- [6]李国平,谭玉刚.中国城市化特征、区域差异及其影响因素分析[J].社会科学辑刊,2011(2).
- [7]苏红键,魏后凯.改革开放 40 年中国城镇化历程、启示与展望[J].改革,2018(11).
- [8]倪鹏飞,颜银根,张安全.城市化滞后之谜:基于国际贸易的解释[J].中国社会科学,2014(7).
- [9]吴穹,仲伟周,张跃胜.产业结构调整与中国新型城镇化[J].城市发展研究,2018,25(1).
- [10]李国平.我国工业化与城镇化的协调关系分析与评估[J].地域研究与开发,2008(5).
- [11]陈明,王凯.我国城镇化速度和趋势分析——基于面板数据的跨国比较研究[J].城市规划,2013,37(5).
- [12]刘盛和,王雪芹,戚伟.中国城镇人口“镇化”发展的时空分异[J].地理研究,2019,38(1).
- [13]颜银根,王光丽.劳动力回流、产业承接与中西部地区城镇化[J].财经研究,2020,46(2).
- [14]孙巍,刘智超.劳动力回流与工业经济省际趋同机制研究[J].经济问题探索,2017(11).
- [15]田雪原.城镇化还是城市化[J].人口学刊,2013,35(6).
- [16]方创琳.改革开放 40 年来中国城镇化与城市群取得的重要进展与展望[J].经济地理,2018,38(9).
- [17]顾朝林.中国城镇化体系:历史、现状和展望[M].北京:商务印书馆,1992.
- [18]刘秉镰,朱俊丰.新中国 70 年城镇化发展:历程、问题与展望[J].经济与管理研究,2019,40(11).
- [19]张妍,黄志龙.中国城市化水平和速度的再考察[J].城市发展研究,2010,17(11).
- [20]韩本毅.中国城市化发展进程及展望[J].西安交通大学学报(社会科学版),2011,31(3).
- [21]周一星.关于中国城镇化速度的思考[J].城市规划,2006(S1).
- [22]胡鞍钢.城市化是今后中国经济发展的主要推动力[J].中国人口科学,2003(6).
- [23]国务院发展研究中心,世界银行.中国推进高效、包容、可持续的城镇化[M].北京:中国发展出版社,2014.
- [24]高春亮,魏后凯.中国城镇化趋势预测研究[J].当代经济科学,2013,35(4).
- [25]陈彦光,罗静.城市化水平与城市化速度的关系探讨——中国城市化速度和城市化水平饱和值的初步推断[J].地理研究,2006(6).
- [26]乔文怡,李玢,管卫华,等.2016—2050 年中国城镇化水平预测[J].经济地理,2018,38(2).
- [27]赵新平,周一星.改革以来中国城市化道路及城市化理论论述评[J].中国社会科学,2002(2).

An Analysis of China's Urbanization and its Regional Differences towards 2030

Li Guoping Sun Yu

Abstract: China's urbanization level has reached 60.6% by 2019, when it has developed into the middle and later stage. The further improvement of urbanization level will not only have a positive effect on economic and social development, but also profoundly affect the spatial pattern of China's regional economy. Based on the experience of urbanization development at home and abroad, and the analysis of China's urbanization time series data since the reform and opening up, it can be concluded that China's urbanization development conforms to the law presented by Northam Curve. The urbanization rate can reach 70% by 2030. Affected by the regional changes in economic development level and industrial structure, the spatial pattern of urbanization in China has changed from "high in the north and low in the south" to "high in the east and low in the west". The level of urbanization in the four regions will also change. At the same time, the relative level of urbanization in the provinces is converging and the absolute level is expanding. This trend leads China to the dual challenges of "too thin" and "too dense" population in the future. Accordingly, we should optimize the urban spatial pattern, as well as improve the allocation capacity of urban resources and the comprehensive carrying capacity to deal with this problem.

Key Words: Urbanization Level; Regional Differences; Situation Analysis; 2030

(责任编辑:张子)

【城市经济研究】

中国重要都市圈的发展特征研究*

刘云中 刘嘉杰

摘要:在中国城镇人口总体上仍然趋于空间集聚的前提下,中国都市圈作为城市群的核心部分,当下的发展具有区域分布相对集中,人口规模和经济发展水平差异大,公共交通建设相对薄弱,发展成熟程度差异显著等四大特征。都市圈作为中国城镇人口未来的重要载体,能够推动中国大中小城市发展,进而优化人口和经济空间结构,应分区分类推动不同都市圈发展,逐渐形成“城市群—都市圈—中心城市—大中小城市协调发展—特色小镇”统筹发展的城镇化空间格局。

关键词:都市圈;人口;统筹发展;空间格局

中图分类号:F291.1 文献标识码:A 文章编号:2095-5766(2020)04-0082-07 收稿日期:2020-04-09

*基金项目:国家自然科学基金项目“经济转型时期中国的区域间产业转移”(71473054)。

作者简介:刘云中,男,国务院发展研究中心发展战略和区域经济研究部研究员(北京 100010)。

刘嘉杰,男,北京大学城市与环境学院博士生(北京 100871)。

改革开放以来,中国经历了持续高速增长的城镇化进程。进入城镇化的中后期,城市与区域的空间组织形态逐步走向成熟和高级化,出现了城市群、都市圈等多种空间概念与区域发展模式。2019年国家发展和改革委员会发布的意见^①指出,建设现代化都市圈是推进新型城镇化的重要手段。在以城市群为主体形态的新型城镇化推进背景下,建设都市圈正逐渐成为新的区域发展核心思路。都市圈是城镇化发展的重要空间形态,是城市群的核心组成部分,在中国城镇人口总体上仍然趋于空间集聚的前提下,都市圈将成为城镇人口的重要载体,此时有必要对中国都市圈的识别和发展特征给予讨论。

一、对城市规模分类以及识别都市圈的人口数据说明

人口是都市圈研究的重要基础数据,鉴于人口数据的口径和来源多样,有必要就本文所使用的人

口数据,尤其是中心城市的城区人口数据给予说明。根据目前的城市规模划分标准^②,以城区常住人口为统计口径,将城市划分为五类七档:超大城市(1000万人以上)、特大城市(500万—1000万人)、大城市(100万—500万人)、中等城市(50万—100万人)和小城市(50万以下),其中大城市和小城市又各自细分为两档。城区常住人口缺乏准确统计,目前有《中国城市统计年鉴》和《中国城市建设统计年鉴》公布城市人口的年度统计数据,但前者针对的是全市和市辖区的户籍人口,既不能对应于常住人口,也难以对应到城区,《中国城市建设统计年鉴》发布的“城区^③人口”及“城区暂住人口”是依据公安部门的统计数据所得,未登记的流动人口无法计入其中,难以准确反映实际的常住人口规模,导致对大城市的规模有所低估,而对小城市的规模有所高估。联合国经济和社会事务部统计并发布一定人口规模以上城市的城区人口数据^④,并没有公布完整的统计方法,但综合各种资料^⑤,可以整理出

其统计方式为根据空间影像数据识别出城区的空间范围,其上的人口数在人口普查年份采用普查数据,在非普查年份则根据世界人口地图项目(World POP)以及中国国内的城市数据给予插值推算。

人口普查提供了城市人口规模较为准确的数据,但人口普查每十年一次,中间五年有一次百分之一的人口抽样调查,其他年份的数据需要更多的估算。本文尝试以2015年的“城区人口+城区暂住人口”作为城区户籍常住人口,再根据抽样调查推算得到的迁入、迁出率进行修正,从而将流动人口的规模估计进来,得到接近于现实的城区常住人口。然而,通过地级单元抽样调查数据得到的净迁移率不能反映同一个地级单元中的县级市到市辖区的人口流动,且受到抽样比例影响,导致对大中城市城区人口规模存在低估。将修正后的数据再进一步与联合国发布的30万人口以上城市数据进行比对,发现联合国数据普遍偏大。由于联合国发布的城区人口数据是多年的连续数据,从数字上比较可以认为包括了流动人口,应更接近于真实的城区人口数据。鉴于本文的主要研究对象是都市圈,以大中城市为研究主体,选用联合国数据更为合理,因此本文在识别都市圈中心城市时,采用该数据进行分析。

二、中国重要都市圈的界定与识别

都市圈的概念有一个演进过程,有很多学者使用了不同的术语来描述具有重要作用的城市,包括多中心大都市区(Megalopolis)、全球城市地区(Global-City Region)、超级城市地区(Mega-City Region)、大都市地区(Metropolitan Region)和城市大区域(Megaregions)等,各自反映了这些城市地区的特征^⑥。实际上,都市圈的概念内涵主要有两个关键点:(1)有一个或多个大城市作为中心城市,围绕中心城市出现了空间上的功能外溢;(2)中心城市与外围地区紧密联系,外围地区通常与中心城市距离较近且功能紧密结合而形成了生活圈或通勤圈,使之成为一体化的都市圈地区。现在,中国的都市圈定义基本明确为城市群内部以超大特大城市或辐射带动功能强的大城市为中心、以1小时通勤圈为基本范围的城镇化空间形态。推进建设现代化都市圈不仅有利于大城市的高效集聚发展,而

且对大城市外围的小城市联动发展具有积极的促进作用,进而优化人口和经济空间结构,逐渐形成“城市群—都市圈—中心城市—大中小城市协调发展—特色小镇”统筹发展的城镇化空间格局。

关于都市圈具体范围的界定,主要围绕中心城市和外围地区两方面的标准展开讨论。美国最早使用都市区的概念,主要基于统计上的城乡划分思路,包括最早的都市区(Metropolitan District)概念,而后又调整为标准大都市统计区(SMSA),20世纪80年代至今使用都市统计区(MSA)的概念和统计标准。MSA由一个以上城市化地区(中心城市)和外围地区两部分组成,中心城市的人口规模必须大于5万人,外围地区主要依据通勤率(>30%)确定,并结合就业人员的居住情况等指标来反映大都市区内工作和生活场所之间的联系以及地区间经济上的交往。20世纪50年代,日本借鉴美国提出了都市圈概念,日本行政管理厅将其定义为:以一日为周期,可以接受中心城市某一方面功能服务的地域范围,中心城市人口规模必须在10万人以上。60年代又提出了“大都市圈”概念,以中心城市人口规模(>100万人)和外围地区通勤率(>15%)为核心界定标准。但对于中国而言,由于通勤数据缺乏统计,已有研究多尝试用其他方法对都市圈范围进行间接的界定,目前主要有定性和定量两类方法。一方面,定性方法基于周一星(2010)提出的指标体系:(1)中心市,指城市实体地域内非农业人口在20万人以上的地级市;(2)外围县,指非农产业产值占GDP的75%以上,且从事非农业经济活动劳动力占全社会劳动力总量的60%以上。另一方面,定量方法的使用愈加丰富,包括计算断裂点、经济联系强度、隶属度、引力范围等方法,但不同方法得到的结果各有差异,较难统一。

基于上述研究回顾,都市圈的界定和识别关键在于确定中心城市和辐射范围。首先是确定都市圈的中心城市,根据都市圈的基本内涵,要求以超大特大城市或辐射带动功能强的大城市为中心,本文选取2017年城区人口300万人以上的大城市作为都市圈中心城市。另外,为表征城市之间的紧密联系,本研究在确定中心城市的基础上,以城际铁路的最短旅行时间小于1小时(普通铁路或高速公路的修正系数为0.7)进行初步筛选得到结果^⑦。值得注意的是,从都市圈发展的理论基础来看,其概

念建立于城市的实体地域和功能地域意义上,因此 表1中的地级及以上城市是指该市的市辖区范围^⑧。

表1 全国主要都市圈及其空间范围

序号	中心城市	外围县市
1	上海	昆山、太仓、苏州、无锡、常熟、平湖、嘉兴、嘉善、桐乡、海宁、海盐、杭州、启东
2	北京	天津、三河、大厂回族自治县、香河、张家口、承德、廊坊、保定、高碑店、怀来、涿州、固安、永清、涞水
3	重庆	涪陵区、长寿区、合川区、永川区、大足区、璧山区、潼南区、铜梁区、綦江区、江津区、南川区
4	天津	北京、三河、大厂回族自治县、香河、廊坊、唐山、沧州、黄骅、青县、永清、霸州
5	广州	佛山、清远、东莞、肇庆、四会、江门、中山、鹤山
6	深圳	东莞、惠州、博罗、惠东
7	成都	新津、金堂、大邑、蒲江、都江堰、彭州、邛崃、崇州、简阳、资阳、什邡、德阳、中江、绵阳、眉山、乐山、广汉
8	武汉	黄石、鄂州、黄冈、麻城、孝感、汉川、咸宁、仙桃、天门、潜江、嘉鱼、团风、红安、云梦、应城、孝昌、大冶
9	南京	句容、仪征、马鞍山、滁州、镇江、芜湖、当涂、常州、丹阳、扬州、来安、全椒、和县
10	东莞	广州、深圳、惠州、博罗
11	西安	蓝田、周至、咸阳、铜川、渭南、户县、三原、泾阳、兴平、礼泉、富平、乾县、淳化、永寿、武功、柞水
12	佛山	广州、肇庆、江门、中山、云浮、四会、鹤山
13	杭州	建德、桐庐、湖州、绍兴、桐乡、嘉兴、平湖、嘉善、诸暨、义乌、金华、宁波、舟山、余姚、安吉、德清、海宁、海盐、浦江、嵊州、东阳
14	沈阳	新民、法库、鞍山、抚顺、抚顺县、本溪、阜新、辽阳、铁岭、开原、盘锦、调兵山、灯塔、辽阳县、台安、盘山、黑山、本溪满族自治县
15	苏州	无锡、常州、常熟、太仓、昆山、张家港、江阴、镇江、丹阳、嘉兴、上海、嘉善、桐乡
16	哈尔滨	巴彦、宾县、肇东、大庆、绥化、兰西、安达、肇州
17	青岛	胶州、即墨、莱西、潍坊、高密、日照、莱阳、海阳、诸城、平度
18	大连	瓦房店、庄河
19	济南	平阴、商河、莱芜、邹平、淄博、泰安、聊城、德州、肥城、东阿、齐河、禹城、临邑、平原、高唐、夏津、惠民、高青
20	郑州	巩义、荥阳、新密、新郑、登封、中牟、开封、禹州、长葛、许昌、新乡、焦作、偃师、洛阳、漯河、原阳、武陟、新乡县、获嘉、修武、博爱、沁阳、孟州、尉氏、通许、延津、封丘、温县
21	长沙	长沙县、宁乡、浏阳、湘阴、韶山、株洲、湘潭、益阳、汨罗、平江、桃江、沅江、湘乡、湘潭县
22	长春	德惠、公主岭、四平、吉林、农安、伊通满族自治县、梨树、辽源、东辽
23	昆明	安宁、富民、嵩明、宜良、曲靖、玉溪、澄江、石林彝族自治县
24	汕头	南澳、揭阳、潮州、汕尾、饶平、诏安、丰顺、普宁、惠来、揭西
25	石家庄	井陘、正定、灵寿、行唐、高邑、赞皇、深泽、平山、无极、元氏、赵县、新乐、晋州、辛集、衡水、定州、保定、邯郸、邢台、阳泉、宁晋、内丘、柏乡、曲阳、唐县、望都、内丘、临城
26	合肥	巢湖、长丰、肥东、肥西、庐江、六安、淮南、铜陵、南京、舒城、桐城、寿县
27	乌鲁木齐	乌鲁木齐县、昌吉、阜康、五家渠、吐鲁番、呼图壁县
28	宁波	象山、宁海、舟山、余姚、慈溪、奉化、绍兴、嵊州、新昌、杭州、临海、台州、三门
29	太原	清徐、阳曲、娄烦、古交、晋中、太谷、阳泉、忻州、汾阳、寿阳、交城、文水、孟县、祁县
30	厦门	龙海、漳州、泉州、南安、晋江、龙岩、石狮、长泰、漳浦、南靖、平和、安溪、华安、金門
31	南宁	横县、马山、上林、宾阳、隆安、来宾、钦州、贵港、防城港、崇左、扶绥、平果、上思
32	福州	闽侯、连江、罗源、平潭、福清、闽清、永泰、莆田、宁德、南平、古田
33	温州	瑞安、乐清、永嘉、平阳、苍南、文成、温岭、玉环、丽水、青田、福鼎、仙居、台州
34	南昌	南昌县、进贤、安义、丰城、高安、樟树、共青城、宜春、鹰潭、抚州、九江、上饶、靖安、奉新、永修、余干、都昌、鄱阳、新余
35	常州	溧阳、江阴、无锡、宜兴、丹阳、句容、扬中、镇江、南京、靖江、泰兴、泰州、扬州、仪征、张家港、苏州、常熟
36	无锡	江阴、宜兴、常州、靖江、张家港、常熟、苏州、泰兴、丹阳、镇江、溧阳、南京
37	贵阳	清镇、开阳、息烽、修文、安顺、遵义、贵定、龙里、惠水、黔西、长顺、织金、普定
38	唐山	遵化、迁安、滦南、滦县、乐亭、迁西、玉田、天津、秦皇岛、卢龙

注:作者处理。按中心城市人口规模排序。后文对都市圈的统计不包括外围县市中的其他都市圈中心城市。

三、中国重要都市圈的基本特征

1. 区域分布相对集中

38个都市圈的区域差异显著,东部地区比较集中。38个都市圈中,超过一半的都市圈(21个)分布

在东部地区,远多于中部和西部地区,中部6个省份以各自的省会城市形成了6个都市圈,西部地区地域面积辽阔,但只分布了7个都市圈,东北3省围绕3个省会和1个计划单列市形成了4个都市圈。

都市圈处于城市群的核心地带。在所有都市圈中,仅有汕头市和温州市不在“十三五”规划确定

的19个城市群范围中,其他都市圈都是所在城市群的核心组成部分。这符合都市圈形成的基本路径,即都市区化—大城市化—圈化—都市圈化—城市群化的过程,都市圈的发展是形成大规模城市群的前提和基础。

大城市密集地区出现都市圈重叠交融。随着地区中心城市的影响力不断增强,与周边城市形成更紧密联系,都市圈的辐射范围逐渐扩大,地域相近的大城市所形成的都市圈随之出现重叠。目前在京津冀、长三角、珠三角这3个大城市密集地区已出现了不同程度的都市圈重叠。北京和天津的辐射范围基本一致,环绕京津的首都圈和石家庄圈正在逐渐接近,随着雄安新区的设立,两圈的联系将更加被拉近。长三角的上海圈和杭州圈已经出现重叠,上海和杭州的联系越来越强,可能逐渐融合形成“大都市圈”。珠三角的广佛和莞深两个核心都市圈也趋于融合,同时汕头的快速发展为“泛珠三角”的形成奠定了重要基础。未来在东部沿海三大城市群将出现“大都市圈”的模式。

都市圈范围超越行政边界,功能地域互相连接。38个都市圈中有36个跨越了地级行政单元的边界,大部分中心城市已与周边地级市形成紧密联系。重庆都市圈由于特殊的地域条件,通达条件一般,范围仅限于主城区和市辖区内。大连都市圈范围也仅限于大连市内,100公里或1小时通勤尚不能联系到周边的地级市。此外,大部分都市圈没有超过省级行政边界(除直辖市外),只有南京都市圈出现跨省,包括了安徽省的马鞍山、滁州和芜湖等地,接近合肥都市圈的边界。

总地来看,都市圈已逐渐成为全国城镇化和各

个城市群发展的核心单元。2017年全国38个都市圈范围内设市城市(地级市、县级市)的城区人口规模达到3.84亿人,在全国城区人口(6.91亿人)中所占比重为55.6%^①。从就业方面来看,都市圈城市的非农就业规模为1.32亿人,在全国城市的非农就业总量(2.07亿人)中所占比重为63.8%^②,表明都市圈范围内的城市相较于其他城市具有更强的城镇化表现,而且全国城镇化进程也越来越集中表现于这些城市。

2.人口规模和经济发展水平差异大

人口规模方面,根据38个都市圈的城区人口数据,按照规模可以大致分为三类:(1)大型都市圈,城区人口总规模超过1500万人,包括上海都市圈、北京都市圈、杭州都市圈和广州都市圈,均分布于中国东部三大沿海城市群(京津冀、长三角、珠三角)内部。(2)中型都市圈,城区人口总规模超过600万人,但低于1500万人,这里的600万人主要基于位序规模分布原则,假定都市圈中至少包括一个超过300万人的中心城市和一个超过150万人的次中心城市,并以此类推。中型都市圈共28个,大部分都市圈人口规模均处于这一区间。(3)小型都市圈,以城区人口总量低于600万人为标准,共有6个都市圈,分别为昆明都市圈、南宁都市圈、太原都市圈、贵阳都市圈、唐山都市圈和乌鲁木齐都市圈。这些规模较小的都市圈中,中心城市的辐射能力比较薄弱,形成紧密联系的圈层范围也比较有限,而且唐山都市圈更为特殊,紧邻天津,同时处于北京和天津两个中心城市的辐射范围内,自身的辐射范围仅到秦皇岛,未来可能逐渐融入京津,形成更大的首都圈(见图1)。

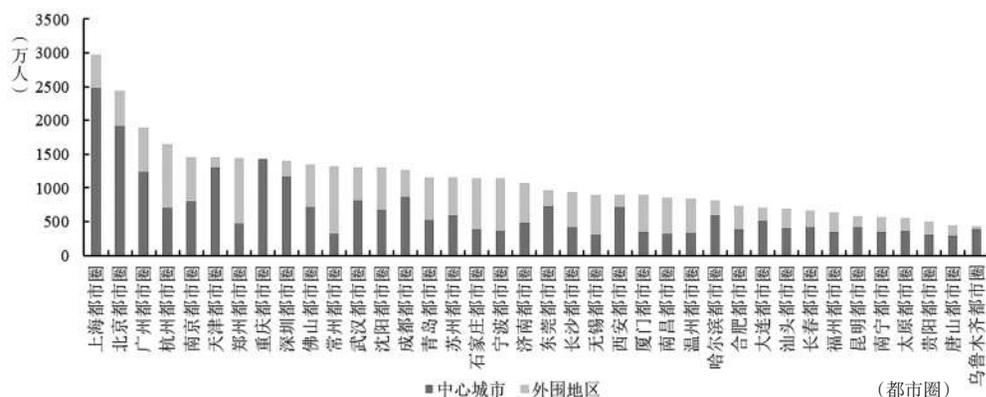


图1 2017年各都市圈城区人口总量^①

数据来源:联合国经济和社会事务部。

人口密度方面,依据《中国城市建设年鉴》所提供的“城区面积”数据,可以推算出各都市圈的人口密度。数据显示,哈尔滨都市圈位居第一,这可能是由于此处哈尔滨都市圈的统计范围仅包括哈尔滨的市辖区、

大庆市和肇东市,城区面积较小,但集聚的人口较多。相较而言,北京都市圈的人口密度偏低,这是由于以北京、天津为代表的城市建设速度较快,目

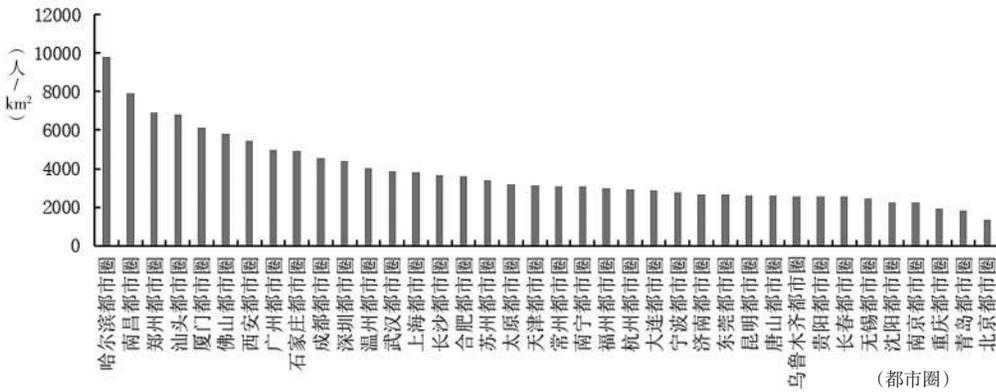


图2 2017年各都市圈城区人口密度

数据来源:联合国经济和社会事务部,《中国城市建设统计年鉴2017》。

前的城区面积已经很大,虽然人口规模总量很大,但在分布上趋于全域化。

经济发展水平方面,根据38个都市圈内各城市的GDP汇总数据,发现都市圈间的经济发展差异远大于人口规模的差异。按照2017年统计数据,经济总量最大的是上海都市圈,超过4万亿元,而后是北京都市圈超过了3万亿元。而同时经济总量最小的是乌鲁木齐都市圈,约为3334亿元,不足上海都市圈的十分之一。所有都市圈的GDP平均值为1.4万亿元,高于这一平均值的都市圈有16个,剩下超过一半的都市圈都低于这一平均值。

3.公共交通建设相对薄弱

南方都市圈内城市建成区的平均道路网密度高于北方。2017年,以秦岭—淮河为地理分界线,北方都市圈城市建成区的平均道路网密度为6.05千米/平方千米,南方的平均值为6.25千米/平方千米。全国38个都市圈道路网密度的平均值为6.19千米/平方千米,其中密度最高的是青岛都市圈,达到9.92公里/平方千米,其次为武汉都市圈、无锡都市圈等。地处长三角的都市圈得益于整个城市群的协同发

展,道路网密度整体较高。

以新兴二线城市为核心形成的都市圈的道路网密度较高,且多为组团式城市结构,有利于增强都市圈内城市间的相互联系,有较大的发展潜力。而以北上广深为核心的都市圈道路网密度却并不高,只有上海都市圈的道路网密度高于平均值。由于一线城市的城市建设起步较早,道路网络成型也比较早,但建成区面积同时在快速增大,城市的无序扩张导致当前的道路网密度数值较低,见图3。

目前国内大部分都市圈的公共交通尚未形成成熟的体系,仅能覆盖单一的中心城区,并不能与周边县市形成更紧密的通勤联系。公共交通作为一种重要的通勤工具,根据其发展建设情况可以窥见都市圈一体化发育的成熟程度。以轨道交通为例,包括地铁、轻轨等常见的出行方式,从已有的建成长度来看,上海和北京位列前2名,有10个都市圈的中心城市没有建成的轨道交通。从在建长度来看,几乎所有的都市圈中心城市都有建设计划,通过建设轨道交通来增强城市内部和城市间的通勤联系,见图4。

4.发展成熟程度差异显著

按照都市圈内城市的经济发展水平和基础设

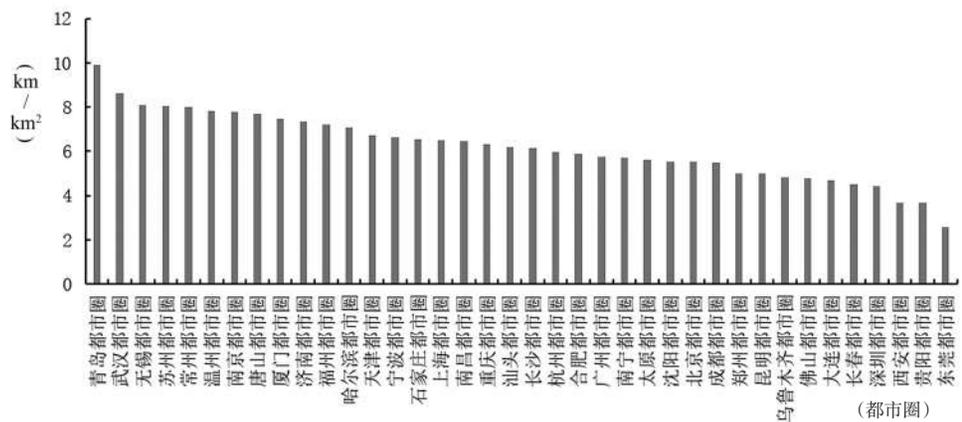


图3 2017年各都市圈平均道路网密度

数据来源:《中国城市建设统计年鉴2017》。

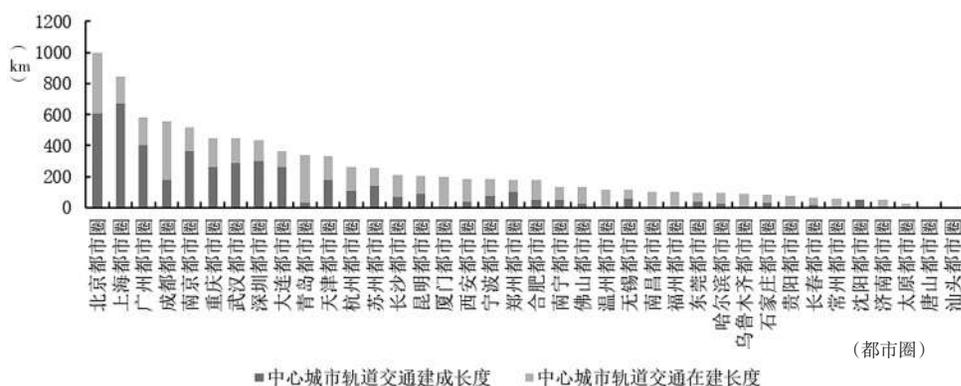


图4 2017年各都市圈中心城市的轨道交通发展情况

数据来源:《中国城市建设统计年鉴2017》

施建设水平两项核心指标进行评估分类,对应选用2017年的城市人均GDP和建成轨道交通线路长度两个变量,采用因子分析的方法得到因子得分,并对其进行排序。根据得分排序结果,本文所识别的38个都市圈可以划分为三类(见表2):(1)相对成熟型,共8个都市圈,包括北上广深四个一线城市、长三角的苏州、无锡、常州及南京都市圈,这些都市圈

的城市经济发展水平均处于较高水平,且轨道交通发展较好,为居民基本通勤和城市间联系提供了重要基础。长三角的都市圈均被划入该类别,反映出长三角地区已形成比较紧密的城市间联系,都市圈的范围存在部分重叠,并以之为核心形成了全国领先的

大型连绵城市群。(2)快速发展型,共10个都市圈,这些城市主要为省会城市和计划单列市,是近年来新兴二线城市的代表。随着抢人大战的兴起,这些城市通过落户政策的调整吸引大量人才流入,人力资本实力快速提升,为都市圈的发展提供了充足的动力。(3)积极培育型,共20个都市圈,这些都市圈的经济发展和基础设施相对落后,中心城市虽然已

表2 全国主要都市圈的发育程度分类

类别	都市圈
相对成熟型(8个)	上海都市圈、北京都市圈、深圳都市圈、广州都市圈、无锡都市圈、南京都市圈、苏州都市圈、常州都市圈
快速发展型(10个)	武汉都市圈、杭州都市圈、天津都市圈、大连都市圈、成都都市圈、宁波都市圈、长沙都市圈、青岛都市圈、重庆都市圈、厦门都市圈
积极培育型(20个)	郑州都市圈、济南都市圈、福州都市圈、佛山都市圈、昆明都市圈、东莞都市圈、长春都市圈、合肥都市圈、南宁都市圈、西安都市圈、哈尔滨都市圈、唐山都市圈、贵阳都市圈、南昌都市圈、石家庄都市圈、乌鲁木齐都市圈、沈阳都市圈、太原都市圈、温州都市圈、汕头都市圈

注:按100分计算,89分以上的为相对成熟型;80—89分为快速发展型,80分以下为积极培育型。

经具有一定体量,但对周边县市的辐射能力不强、辐射范围较小,尚未形成更加紧密的城市间联系,仍然存在一定的发展潜力,需要通过政策的引导来推动都市圈的积极向好发展。

四、促进中国重要都市圈发展的措施

1. 因地制宜,分区分类,推动不同都市圈发展

不同的都市圈有不同的成熟阶段,需要因地制宜地制定发展对策。相对成熟型的都市圈,基础设施建设较好,经济发展水平较高,则要更多地强化国际合作和区域协调,提高其在全球的竞争力和影响力,促进都市圈和城市群、都市连绵区的融合发展。快速发展型的都市圈主要是以东部、中部地区的省会城市和计划单列市形成的都市圈,需要进一

步集聚人口和经济活动,迅速提高都市圈的辐射力。积极培育型的都市圈主要是以中西部地区的省会城市形成的都市圈,基础设施和经济发展水平较为薄弱,需要加大在基础设施建设方面的投资和建设。

2. 以建设智慧韧性城市为导向,增强城市交通信息卫生等基础设施的能力

基础设施是都市圈建设的重要抓手,以高速铁路、高速公路和城市轨道交通为代表的交通基础设施的发展极大地拉近了地区和城市间的时空距离,催生了一系列新的生活和工作方式,城市基本功能和服务的共享范围不断扩大。发达国家成熟的都市圈都具有良好的公共交通组织架构,如东京都市圈拥有全世界最密集的轨道交通网,环形放射状布局已成为整个都市圈的交通骨架。在都市圈的建

设中,在跨区域交通基础设施建设和运营服务方面,应当加快跨区域不同等级公路连接、城际轨道交通建设、异地公交运营等方面的建设。新冠肺炎疫情的发生将对都市圈及城市建设带来很大影响,需要重新思索城市的规模和密度,无论如何,对于智慧韧性城市的要求会更高,需要更多地运用信息化和信息技术,通过大数据、云计算、人工智能等手段提高城市管理水平,通过建设更多、更能快速响应的公共卫生和防疫设施来提高城市的韧性。

3.加强空间治理,以省级政府为责任主体,编制和监督实施都市圈规划

都市圈需要中心城区、通勤地区以及外围区域之间的协同发展,提高空间治理水平,以劳动力、资本、技术等要素自由流动促进都市圈建设。在当前的区域经济发展中,受限于行政边界的约束,各地区主导产业同构、要素流动受阻现象仍然存在。从细化政策尺度的角度来看,通过要素自由流动形成的都市圈要素市场,是未来政策制定和实施的主要空间单元,能够提高区域政策的精准性,更加有效地适应和应对经济社会发展的需要。以公共服务在都市圈内同城化为目标,协商建立教育卫生等服务设施共建共享共治机制,加强都市圈内的生态交通走廊的留空和对接。中国都市圈的空间范围大部分都超过了单个城市的行政范围,但突破省级行政范围的都市圈很少,建议由省级政府为责任主体,结合国土空间规划和发展规划,编制和监督实施都市圈规划,实现责任主体明确,责任主体的管理权限与都市圈空间范围基本一致,降低管理成本。

注释

①《国家发展和改革委员会关于培育发展现代化都市圈的指导意见》发改规划〔2019〕328号。②《国务院关于调整城市规模划分标准的通知》国发〔2014〕51号。③包括:街道办事处所辖地域;城市公共设施、居住设施和市政公用设施等连接到的其他镇(乡)地域;常住人口在3000人以上独立的工矿区、开发区、科研单位、大专院校等特殊区域。④2014年迄今对城区人口规模在30万人以上的统计。⑤Deuskarc C, Baker JI, Mason D. East. Asia's Changing Urban landscape: Measuring a Oecade of spatial growth. World Bank Publications, 2015. ⑥ Harrison J, Hoyler. Megaregions: Foundations, Frailties, Futures, Megaregions:Edward Elgar Publishing. ⑦铁路时间来自12306官网,高速公路时间来自百度地图驾车时间。⑧重庆市指其主城区范围。⑨根据第五次人口普查数据(2000年)和第六次全国人口普查数据(2010年),城区人口占城镇人口的比重分别为85.8%和84.4%。根据《中国统计年鉴》,2017年全国城镇人口81347万人,如按85%算,城区人口即为69145万人。⑩数据来源于《中国城市统计年鉴2018》。由于个别城市数据缺失,所得比重略有偏高。⑪受数据所限,重庆都市圈未区分出中心城市和外围地区。

参考文献

- [1]冯奎,郑明媚.中外都市圈与中小城市发展[M].北京:中国发展出版社,2013.
- [2]孙斌栋,等.走向大中小城市协调发展的中国新型城镇化格局[J].地理研究,2019(1).
- [3] J. Harrison and M. Hoyler. Megaregions: Foundations, Frailties, Futures[J]. GaWC Research Bulletin, 434.2010.
- [4]周一星. 中国都市区和都市连片区//研究城市地理求索:周一星自选集[M]. 北京:商务印书馆,2010.

Assessing China's Metropolitan Area Development

Liu Yunzhong Liu Jiajie

Abstract: China's impressive urbanization over the past decades has been featured by continuous concentration of population and economic resources toward megaregions. Metropolitan areas, as the core part of these expanding regions, exhibit four typical and common characteristics: generally concentrated regional distribution, large disparity in population size and economic development level, relatively backward public transport system, and significant differences in development maturity. As an important carrier of China's urban population in the future, metropolitan areas are expected to promote the coordinated development of cities of different sizes, and then optimize the spatial structure of population and economic activities. To this end, it is crucial to formulate differentiated development strategies for metropolitan areas at different stages of development, with different competitiveness of function, and in different regional context. Such pluralism in development strategy is the key logical node for improving the cross-scale interactions of megaregions, metropolitan areas, cities, towns, and rural areas on the one hand and that for shaping a more collaborative and high-quality urbanization landscape.

Key Words: Metropolitan Area; Population; Coordinated Development; Spatial Pattern

(责任编辑:晓 力)

【区域格局与产业发展】

中国开发区政策对制造业产品出口的效应研究*

徐梦冉 贺灿飞 李伟

摘要:设立开发区是促进出口增长的一种政策手段。基于中国海关贸易数据库,以产品专业化和产品关联刻画集聚经济,利用双重差分倾向得分匹配和中介效应方法探讨开发区政策对中国制造业产品出口的实际影响及作用机制的研究发现:总体上,开发区政策对主导产业产品出口产生显著促进作用,但对非主导产业产品无影响;具体的影响机制存在区域差异性;从中介效应来看,开发区政策在东部和中西部地区均可通过提升专业化水平和关联程度拉动主导产业产品出口增长,但只能通过加强产品关联对东部地区非主导产业产品产生积极出口影响;从直接效应来看,东部地区所有制造业产品均难以从政策本身获益,中西部地区主导产业产品则因受惠于政策本身而实现出口增长。

关键词:开发区政策;出口;产品专业化;产品关联;中介效应

中图分类号:F127.9 **文献标识码:**A **文章编号:**2095-5766(2020)04-0089-11 **收稿日期:**2020-04-12

***基金项目:**国家自然科学基金重点项目“全球—地方互动与区域产业重构”(41731278)。

作者简介:徐梦冉,女,伦敦大学学院巴特雷特规划学院博士生(伦敦 WC1E 6BT)。

贺灿飞,男,北京大学城市与环境学院教授,博士生导师,通讯作者(北京 100871)。

李伟,男,中国宏观经济研究院与中国人民大学经济学院联合培养博士后(北京 100038)。

一、问题的提出

出口贸易是推动中国经济增长的重要力量。改革开放以来,中国实现出口额的奇迹式增长,跻身于世界贸易大国之列。开发区建设在中国出口快速发展中起到关键作用。在开发区优惠政策吸引下,大量FDI进入中国,不少内资企业也受到激励,成功进入出口市场。截至2015年,国家级经济技术开发区和国家级高新技术产业开发区出口额分别为27162亿元、29477亿元,占全国总出口额的19.2%和20.9%(沈鸿、顾乃华、陈丽娟,2017)。

虽然中国开发区政策对出口贸易贡献巨大,但该促进作用的可持续性一直饱受争议。进入21世纪以来,中国开发区的实际出口表现引发了政府部

门和学界的担忧。虽然开发区在出口总量上仍然保有优势,但其出口额增速明显放缓,与全国出口额增速差异逐渐缩小,甚至被反超^①。从理论上来说,开发区能够利用政策优惠直接吸引投资、促进出口,也可通过引导产业集聚、促进知识溢出形成出口扩张的持续动力。但如果开发区主要依靠政府扶持推动地方出口,那么一旦政策优惠相对减弱,受惠企业则可能迁往其他地区或退出出口市场,对地方出口产生不利影响。

近年来,随着开发区发展的逐渐成熟,政府支持力度明显下降。实际上,中国开发区从20世纪90年代后期开始已逐步取消税收优惠,目前在税收政策上除所得税外已与普区基本无异(毕森,2005)。对政策套利型企业来说,开发区的吸引力主要存在于开发区内提供的各类特殊优惠。因此,

开发区优惠条件减少可能会显著影响此类出口企业的选址决策和出口决策。

同时,全国范围内各类开发区数量迅速增加,彼此相似的优惠措施致使开发区所在地政策比较优势难以为继。1984—1988年,中央政府仅在沿海开放城市设立了14个国家级经济技术开发区。至2018年,仅国家级开发区已达552家,其中经济技术开发区219家,高新技术产业开发区156家,遍布中国绝大多数地级市。在开发区蔓延式发展的情况下,其所依赖的区域独特性逐渐弱化,“洼地效应”慢慢消失。

另外,一些西方学者还指出,特定区域内的优惠政策可能对区域外未受惠的企业产生直接挤出作用(Greenbaum and Engberg,2004)。从中国背景来看,开发区优惠政策和高效服务仅针对入驻开发区的企业,区内出口企业由此获得的生产成本降低可能将区外出口企业置于国际市场中的不利境地,这种负面效应会在一定程度上掩盖开发区对地方整体出口的积极影响。

因此,在开发区政策本身相对优势减弱以及该政策负面影响受到学者诟病的情况下,探讨开发区政策对制造业产品出口的作用效果、影响机制有助于发现当前中国产业政策的优势和缺陷,对政府引导产业发展具有现实性意义。

二、文献综述

目前,涉及开发区政策对出口影响的文献较为少见。大量出口方面研究探讨集聚外部性,尤其是知识溢出的作用。在地理上邻近其他出口企业有利于学习、窥探、模仿竞争者的生产技术,及时获得国际市场动态、消费偏好等信息,显著降低了出口风险和贸易成本(Fernandes and Tang,2014),促使潜在出口企业进入出口市场。在位出口企业也因这种“出口溢出效应”的存在更容易在国际贸易中取得竞争优势,实现贸易额快速增长。在知识溢出的来源上,Marshall(1890)、Arrow(1962)和Romer(1986)强调了同产业内企业间知识交流的积极影响,主张地方产业专业化程度越高,越容易产生知识外溢。Jacobs(1969)则认为最重要的知识来源于不同产业之间,地方产业多样化更有利于知识扩散和信息传递。近年来兴起的演化经济地理理论在地理邻近性的基础上进一步考虑认知邻近性的作

用,认为认知距离适中的企业更容易享受知识溢出(Frenken、Van Oort and Verburg,2007;Neffke、Henning and Boschma,2011)。现有实证研究大多验证了出口企业集聚产生的积极作用(Fernandes and Tang,2014;Greenaway and Kneller,2008),但也有一部分研究结果显示出口溢出并未产生显著影响(Bernard and Jensen,2004)。究其原因,集聚企业的类型可能起到重要作用。如Koenig等(2010)认为生产同种产品的企业之间溢出效应更强,不分类别的出口企业集聚无法产生积极作用。考虑不同产业认知距离的研究将技术关联作为认知邻近性的具体表征,一致证实技术关联在产品出口方面的积极影响(Hidalgo et al.,2007;Poncet and De Waldemar,2015)。然而,关于集聚对出口影响的研究过于强调当地原有产业结构和出口基础的作用,并未重视政策等外生力量的可能影响。实际上,政府等经济主体能动性也是影响地方经济发展的重要因素。精心考量的外生政策也可能触发产业集聚,形成内生发展动力。

开发区政策是一种典型的地方指向性政策,相关地方指向性政策研究主要集中于发达国家,对发展中国家关注较少。作为地方指向性政策的典型成功案例,中国开发区在近些年才逐渐进入学者视野。已有中国开发区政策文献大多从地方层面的经济发展、就业增长、产业结构升级(Alder、Shao and Zilibotti,2016;Lu、Wang and Zhu,2015;周茂等,2018)和企业层面生产率改善(Luo et al.,2015;林毅夫、向为、余淼杰,2018;王永进、张国峰,2016)角度入手进行研究,实证结果一致肯定了这些政策的积极作用。然而,出口作为开发区发展的重点方面和考核指标,在当前文献中少有涉及。Schminke等(2013)对比中国国家级开发区内和区外初创企业,发现经济技术开发区内企业出口额更高,而高新技术产业开发区内企业出口质量更佳。每个开发区在设立伊始会确定若干计划重点发展和扶持的主导产业^②,出口符合主导产业定位产品的企业更容易进入开发区。陈钊等(2015)进一步关注开发区主导产业,将样本限于出口加工区所在地的出口企业,研究表明,属于出口加工区主导产业的企业出口额明显提升。开发区政策作用的发挥也受到地方背景影响。沈鸿等(2017)以中国国家级开发区为研究对象,发现只有在地方经济发展达到一定程度的情况下,开发区产业政策才可促进企业出

口规模扩张。刘经东(2018)着重探讨区域差异性,结果表明:东部地区开发区设立明显提高了企业出口增加值,中部地区次之,西部地区则不显著。由此可见,尽管已有的中国开发区出口影响研究在政策效果评价时充分考虑了产业异质性和区域异质性,但政策具体作用机制并未得到重视。

从理论上来说,开发区既可以基于政策自身直接影响出口,也能通过引导产业集聚对产品出口产生间接影响。在开发区内,符合条件的企业除了能够享受一系列优惠条件和补贴外(Alder, Shao and Zilibotti, 2016; Lu, Wang and Zhu, 2015),往往还受益于园区所提供的完备硬件设施和高效软性服务(Zeng, 2010; 葛顺奇、田贵明, 2008)。然而,开发区外出口企业则可能因为缺乏相应政策优势在国际市场中的竞争力下降(Greenbaum and Engberg, 2004),承受开发区政策对出口的直接抑制作用。开发区政策长久有效性的真正理论支撑在于集聚经济,尤其是集聚经济中最常提及的知识溢出(Lu, Wang and Zhu, 2015; Neumark and Simpson, 2015)。换句话说,开发区政策可能通过形成集聚经济来间接促进出口增长。开发区一旦设立,众多出口企业入驻,不同企业之间技术人员和管理高层交流机会增多。出口同种或相似产品的企业在交流学习过程中获得生产管理经验和国际市场信息,特定产品的出口表现进一步优化。计划出口产品在本地专业化水平较高或者与本地已有出口产品关联较强的潜在出口企业也更容易汲取现存知识信息,承担风险更少,成功出口该产品的概率更高。与此同时,这种知识溢出效应并不局限于开发区内,开发区内企业与区外本地企业往往存在着互动关系(Cizkowicz et al., 2017)。在乘数效应推动下,整个城市制造业产品出口贸易额迅猛增长。

基于上述分析,本文以中国国家级经济技术开发区和高新技术产业开发区为研究对象,探究开发区政策对地方制造业产品出口的作用效果及影响途径,并将不同产品、不同区域可能带来的政策差异性影响纳入考虑范围。

三、数据来源与研究方法

本文基于中国海关贸易数据库及其他统计数据,以产品专业化和产品关联刻画集聚经济,利用双重差分倾向得分匹配和中介效应方法探讨开发区政策对中国制造业产品出口的实际影响及作用

机制。数据来源及预处理工作、相关指标构建步骤与研究方法作如下说明。

1. 数据来源与数据预处理

本文制造业产品出口数据来自中国海关贸易数据库,开发区属性数据来自《中国开发区审核公告目录(2018年版)》,地级市社会经济发展数据来自相应年份的《中国城市统计年鉴》和《中国区域经济统计年鉴》。由于所获中国海关贸易数据库仅涵盖2000—2016年,而大量开发区建立主要集中于2010年及之后,且研究方法需要政策实施前1年及后1年数据,本文使用2009—2016年中国海关贸易数据库研究2010—2015年开发区设立的出口影响。考虑到开发区的经济总量及主要功能,本文将国家级经济技术开发区和国家级高新技术产业开发区作为研究对象。这两类开发区以制造业企业为主,且对中国出口贸易贡献显著。出口加工区也符合上述条件,但不少转型成保税区,本文出于数据连贯性考虑并未将其纳入研究对象。

本文数据预处理工作主要包含如下步骤。首先,考虑到贸易公司主要为其他生产性企业提供进出口报关服务,与非贸易公司差异较大,本文在研究样本中剔除贸易公司数据。接着,本文删除了在2010年前已设开发区和在研究时段内重复设立开发区的城市样本。然后,为保证研究数据可比性,本文将研究期内HS编码统一至2007年的编码。最后,本文借鉴陈钊等(2015)的方法将主导产业匹配至国民经济四位数行业代码,再基于《国民经济行业分类注释(2008年版)》将其进一步匹配至HS六位数产品编码。

2. 核心指标构建

关于产品专业化指标构建。本文首先构建产品专业化指标来刻画生产同种产品的出口企业间知识溢出,具体以区位商来衡量,计算公式如下:

$$RCA_{c,p} = \frac{EXP_{c,p}/EXP_c}{EXP_{n,p}/EXP_n} \quad (1)$$

式(1)中, $EXP_{c,p}$ 、 $EXP_{n,p}$ 分别表示产品 p 在城市 c 和全国的出口额, EXP_c 、 EXP_n 分别表示城市 c 和全国的出口总额, $RCA_{c,p}$ 表示产品 p 在城市 c 的区位商,该值较大意味着城市 c 在产品 p 上专业化水平较高,城市 c 内出口产品 p 的企业之间更可能产生知识溢出。

关于产品关联指标构建。本文构造产品关联指标来刻画出口某种产品的企业从所在城市出口相关产品的企业获取知识溢出的可能性。技术关

联是演化经济地理研究中关于产业或产品之间认知邻近性的重要表征,传统方法主要根据两种产业小类是否同属于更高一层的产业大类或两类产业间生产投入资源相似程度来计算。Hidalgo等(2007)开创性地基于两种产品同时被一国高频出口的概率来衡量产品间的联系紧密性。因此,按照这种新方式计算的关联不仅仅涵盖生产技术方面,还涉及所有可能引发两种产品在同一地点共现的因素。本文借鉴Hidalgo等的研究从后验角度计算两种产品之间的关联以及特定产品与所在城市出口产品集之间的关联密度。

计算产品 p 和产品 q 之间的关联度 $\phi_{p,q}$,具体公式如下:

$$\phi_{p,q} = \min\{P(RCA_{c,p} > 1 | RCA_{c,q} > 1), P(RCA_{c,q} > 1 | RCA_{c,p} > 1)\} \quad (2)$$

式(2)中, $RCA_{c,p}$ 和 $RCA_{c,q}$ 分别为产品 p 和产品 q 在城市 c 的区位商,刻画产品在当地的显性比较优势。

在此基础上,进一步计算特定产品 p 在城市 c 的产品关联密度 $DEN_{c,p}$,具体公式如下:

$$DEN_{c,p} = \frac{\sum_q x_{c,q} \phi_{p,q}}{\sum_q \phi_{p,q}} \quad (3)$$

式(3)中, $x_{c,q}$ 表示产品 q 是否为城市 c 的优势产品,若是则为1,否则为0。如果产品 q 在城市 c 的区位商大于1,那么该产品属于优势产品。特定产品与所在城市出口产品集关联密度越高,出口该产品的企业越容易从本地获取各方面知识信息,享受集聚外部性。

3.研究方法

为避免内生性问题,本文利用双重差分倾向得分匹配法(PSM-DID)探究开发区对符合主导产业定位产品的政策效果。首先采取倾向得分匹配法在开发区非主导产业产品和非开发区产品(控制组)中寻找可观测变量与开发区主导产业产品^③(实验组)尽可能相同的样本。在此步骤中,本文先基于地级市——六位数HS编码产品层面数据建立如下logit模型估计各类因素对出口产品符合开发区主导产业定位概率的影响,再根据回归结果计算倾向得分,最后采用“近邻法”,选取倾向得分与实验组个案最接近的控制组样本。

$$CHANGE_{c,p,t} = \alpha + \beta C_{c,t} + \gamma P_{c,p,t} + \delta Z + \varepsilon_{c,p,t} \quad (4)$$

被解释变量 $CHANGE_{c,p,t}$ 是虚拟变量,若城市 c 产品 p 在 t 年不属于开发区主导产业,在 $t+1$ 年属于开发区主导产业则设为1,否则设为0。

本文用于筛选控制组的协变量包括城市层面变量 $C_{c,t}$ 、产品层面变量 $P_{c,p,t}$ 和虚拟变量 Z 。

城市层面变量 $C_{c,t}$:出口产品所在城市的特征在很大程度上影响其受惠于开发区政策的概率。参照已有文献(李力行、申广军,2015;吴敏、黄玖立,2017),本文主要从经济发展水平、对外开放度、人力资本水平、基础设施水平4个方面来选取影响开发区设立的协变量。其中,经济发展水平($PGDP$)以人均GDP衡量,对外开放度($OPEN$)以外商直接投资额占GDP比重衡量,人力资本水平(HC)以高等学校学生数占全市人口比重衡量,基础设施水平(INF)以人均公路里程衡量。

产品层面变量 $P_{c,p,t}$:出口产品自身特征在很大程度上决定其归属产业是否被选为开发区主导产业。作为地方经济发展的引领者,开发区主导产业通常需要符合一定的经济基准。如刘碧(2017)发现在区域经济中产业地位更高、提升空间更大、竞争更激烈、创新能力更强的产业更可能被地方政府选为开发区主导产业。一个城市的开发区主导产业定位不仅是基于地方产业发展现状和未来发展潜力的决策,也是响应中央产业政策号召的产物。在进一步考量数据可得性后,本文以出口产品在本地出口地位(POS)、出口单价($PRICE$)和是否属于战略性新兴产业($STRAT$)三个变量刻画出口产品属性。其中,出口产品在本地出口地位(POS)以产品出口额占城市出口总额比重来表示。

在倾向得分匹配后,进一步采用双重差分模型来估计开发区政策的出口影响。由于需要利用中介效应方法来探讨集聚经济是否在开发区影响出口过程中产生作用,本文同时建立多个双重差分模型来刻画开发区政策、集聚经济和制造业产品出口三者之间关系,具体方程如下:

$$EXP_{c,p,t} = \alpha_0 + \beta_0 POLICY_{c,p,t} + \gamma_0 Z + \varepsilon_0 \quad (5)$$

$$AGG_{c,p,t} = \alpha_1 + \beta_1 POLICY_{c,p,t} + \gamma_1 Z + \varepsilon_1 \quad (6)$$

$$EXP_{c,p,t} = \alpha_2 + \beta_2 POLICY_{c,p,t} + \beta_3 AGG_{c,p,t} + \gamma_2 Z + \varepsilon_2 \quad (7)$$

其中,被解释变量 $EXP_{c,p,t}$ 表示城市 c 产品 p 在 t 年的出口总额。中介变量 $AGG_{c,p,t}$ 表示集聚经济,包括城市 c 产品 p 在 t 年的区位商 $RCA_{c,p,t}$ 和产品关联密度 $DEN_{c,p,t}$,分别刻画产品专业化水平和产品关联程度。解释变量 $POLICY_{c,p,t}$ 表示开发区政策,包括开发区变量 $ZONE_{c,t}$ 和开发区主导产业变量 $PRI_{c,p,t}$ 。

前者表示产品 p 所在城市 c 于 t 年是否拥有开发区,若有,则为1,否则为0。后者表示产品 p 在 t 年是否符合城市 c 的开发区主导产业定位,若符合,则为1,否则为0。此外,本文还加入包含时间虚拟变量、产品所在城市虚拟变量以及两位数HS编码虚拟变量在内的虚拟变量集 Z ,以控制年份之间、城市之间和产品之间差异性。 $\alpha_0, \alpha_1, \alpha_2$ 为截距项, $\varepsilon_0, \varepsilon_1, \varepsilon_2$ 为误差项。在本文所有模型中,除虚拟变量外,所有变量均以对数值表示。

中介效应检验方法较为多样,温忠麟等(2014)综合不同方法的优势,建立一套较为完善的检验流程。本文参照该流程进行检验,具体步骤如图1所示。

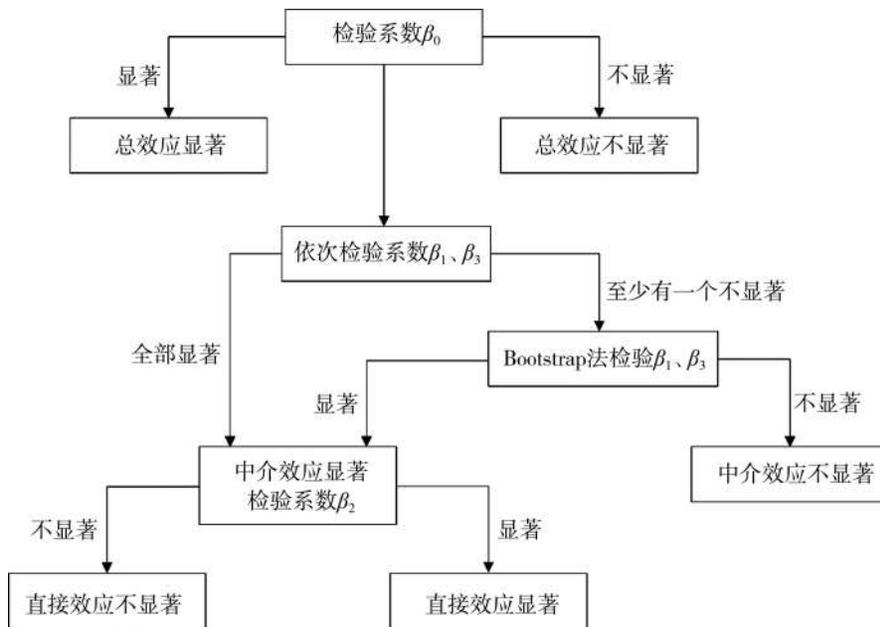


图1 中介效应检验流程

四、实证分析

基于2009—2016年中国海关贸易数据、开发区属性数据及地级市社会经济发展数据,本文先以全样本进行实证分析,探讨开发区政策对中国制造业产品出口的实际影响及作用机制,再分东部地区和中西部地区进行比较研究,分析开发区政策影响的区域差异。

1. 全样本分析

本文对开发区主导产业产品和其他产品进行倾向得分匹配^④。在选取合适控制组的基础上,以全国样本分析开发区对制造业产品的出口影响以及产品专业化和产品关联在其中所起的作用,所得

双重差分结果如表1所示。

不考虑政策影响的动态变化,关注开发区政策实施当年的产品出口效应。首先,根据中介效应检验流程判断开发区设立如何作用于地方制造业产品出口。在模型(1)中,开发区变量($ZONE$)系数显著为正,表明开发区设立产生显著正向的出口总效应。模型(2)中开发区变量($ZONE$)和模型(4)中产品专业化变量(RCA)系数均显著为正,表明开发区设立显著促进了产品专业化,产品专业化又进一步拉动出口增长,产品专业化在开发区设立影响地方制造业产品出口的过程中起到中介作用。同样地,产品关联在此过程中也发挥了积极的中介作用。

模型(4)在控制了两个中介变量后,开发区变量($ZONE$)系数并不显著,表明开发区政策对地方制造业产品出口无明显直接效应。开发区可以为区内企业提供高效服务、完善基础设施以及各类优惠政策,能够吸引大量出口企业入驻。生产相同或相似产品的企业在空间上集中更加方便彼此获取生产管理经验和国际市场信息,帮助企业成功进入出口市场或优化当前出口表现。这种知识交流并不局限于开发区范围,区内区外企业之间互动将进一步扩大开发区带来的知识溢出效应。本文关于开发区政策能够通过提升产品专业化和产品关联促进地方制造业产品出口增长的这一结论与一些开发区影响文献中集聚效应微弱的观点相左(林毅夫、向为、余森杰,2018;郑江淮、高彦彦、胡小文,2008)。导致这种现象的原因可能是本文强调了认知邻近性在知识溢出中的重要作用。

接着,探讨主导产业产品和非主导产业产品之间的差异。模型(5)—(8)中,主导产业变量(PRI)系数表示开发区政策对主导产业产品的影响,模型(9)—(12)中,开发区变量($ZONE$)系数刻画了开发区政策对非主导产业产品的影响,主导产业变量(PRI)系数进一步揭示了开发区主导产业产品相对于非主导产业产品从开发区政策中得到的额外作用。由此可判断出开发区政策对主导产业产品的出口总效应

表1 全国开发区政策效应检验

当年	(1) <i>EXP</i>	(2) <i>RCA</i>	(3) <i>DEN</i>	(4) <i>EXP</i>	(5) <i>EXP</i>	(6) <i>RCA</i>	(7) <i>DEN</i>	(8) <i>EXP</i>	(9) <i>EXP</i>	(10) <i>RCA</i>	(11) <i>DEN</i>	(12) <i>EXP</i>
<i>ZONE</i>	0.218*** (0.061)	0.221*** (0.062)	0.052*** (0.005)	0.002 (0.032)					-0.133 (0.097)	-0.053 (0.099)	0.017* (0.009)	-0.101** (0.052)
<i>PRI</i>					0.309*** (0.054)	0.278*** (0.056)	0.052*** (0.005)	0.048* (0.029)	0.402*** (0.087)	0.315*** (0.089)	0.040*** (0.008)	0.119** (0.046)
<i>RCA</i>				0.809*** (0.004)				0.809*** (0.004)				0.809*** (0.004)
<i>DEN</i>				0.702*** (0.040)				0.698*** (0.040)				0.699*** (0.040)
年份	YES											
城市	YES											
产品	YES											
_cons	11.046*** (1.328)	2.413* (1.353)	-3.303*** (0.120)	11.413*** (0.715)	11.037*** (1.328)	2.399* (1.352)	-3.308*** (0.120)	11.406*** (0.715)	11.020*** (1.328)	2.392* (1.352)	-3.306*** (0.120)	11.397*** (0.715)
<i>R</i> ²	0.149	0.193	0.886	0.762	0.150	0.193	0.886	0.762	0.150	0.193	0.886	0.762
<i>N</i>	24854	24854	24854	24854	24854	24854	24854	24854	24854	24854	24854	24854
1年后	(13) <i>EXP</i>	(14) <i>RCA</i>	(15) <i>DEN</i>	(16) <i>EXP</i>	(17) <i>EXP</i>	(18) <i>RCA</i>	(19) <i>DEN</i>	(20) <i>EXP</i>	(21) <i>EXP</i>	(22) <i>RCA</i>	(23) <i>DEN</i>	(24) <i>EXP</i>
<i>ZONE</i>	0.257*** (0.063)	0.276*** (0.064)	0.100*** (0.006)	-0.038 (0.034)					-0.117 (0.098)	-0.004 (0.099)	0.069*** (0.009)	-0.163*** (0.052)
<i>PRI</i>					0.356*** (0.056)	0.323*** (0.057)	0.084*** (0.005)	0.035 (0.030)	0.436*** (0.088)	0.326*** (0.089)	0.036*** (0.008)	0.146*** (0.046)
<i>RCA</i>				0.813*** (0.004)				0.813*** (0.004)				0.813*** (0.004)
<i>DEN</i>				0.706*** (0.040)				0.697*** (0.040)				0.704*** (0.040)
年份	YES											
城市	YES											
产品	YES											
_cons	10.930*** (1.335)	3.284** (1.351)	-4.376*** (0.122)	11.352*** (0.728)	10.919*** (1.334)	3.263** (1.351)	-4.389*** (0.122)	11.325*** (0.728)	10.901*** (1.334)	3.263** (1.351)	-4.379*** (0.122)	11.331*** (0.728)
<i>R</i> ²	0.148	0.187	0.877	0.762	0.149	0.188	0.876	0.762	0.149	0.188	0.877	0.762
<i>N</i>	24854	24854	24854	24854	24854	24854	24854	24854	24854	24854	24854	24854

注: * $p < 0.1$, ** $p < 0.05$, *** $p < 0.01$ 。

数据来源:利用STATA13处理得到。

显著为正,产品专业化和产品关联在此过程中的中介效应显著为正,政策本身直接效应也显著为正。而开发区政策对非主导产业产品的出口总效应并不显著,产品专业化在此过程中未能起到明显的中介作用^⑤,产品关联的正向中介作用与政策本身的负面影响相互抵消。现有涉及开发区主导产业的研究多表明开发区主导产业比非主导产业在开发区设立后拥有更好的经济表现(Chen、Poncet & Xiong, 2017; 吴敏、黄玖立, 2017),本文也发现开发区政策的总体

出口积极作用仅存在于主导产业产品。开发区能够吸引越来越多的出口企业集聚本地,这些企业大多属于开发区主导产业,同时也与非主导产业或多或少有一定联系。主导产业产品出口企业可从生产相同和相似产品的诸多企业内搜寻知识信息,非主导产业产品出口企业也会利用与之关联的主导产业产品出口企业的信息资源。然而,开发区本身优惠的经商条件和高效的政府服务仅针对区内企业。相比较来说,主导产业产品出口企业更容易进入开发区

享受政策扶持,从开发区政策中直接获益,而非主导产业产品出口企业则可能因为资源过度集中于主导产业而在出口市场中处于不利境地。与本文相似,李贲等(2018)研究发现政府补贴是开发区政策促进开发区内企业成长的关键途径。

最后,分析开发区及主导产业设立1年后,当地制造业产品受到的政策影响。此时,开发区政策的出口效应及背后机制与当年基本一致,仅开发区政策对主导产业产品的直接效应变得不再显著。说明开发区政

策本身的积极影响较为短暂,1年后即消失。

2.分区域分析

将样本按所处地进一步分为东部和中西部地区两部分,分别为两地区内开发区主导产业产品选择合适的控制组并进行双重差分回归,回归结果见表2和表3。在总效应上,开发区政策对东部地区和中西部地区主导产业产品出口均有显著积极作用,对非主导产业产品均无显著影响。然而,该政策在两地区的具体作用机制存在较大差异。

表2 东部地区开发区政策效应检验

当年	(25)	(26)	(27)	(28)	(29)	(30)	(31)	(32)	(33)	(34)	(35)	(36)
	EXP	RCA	DEN	EXP	EXP	RCA	DEN	EXP	EXP	RCA	DEN	EXP
ZONE	0.210*** (0.078)	0.239*** (0.076)	0.044*** (0.006)	-0.024 (0.042)					0.080 (0.115)	0.092 (0.113)	0.027*** (0.008)	-0.018 (0.062)
PRI					0.206*** (0.068)	0.234*** (0.067)	0.037*** (0.005)	-0.019 (0.037)	0.155 (0.101)	0.175* (0.099)	0.020*** (0.007)	-0.007 (0.054)
RCA				0.829*** (0.005)				0.829*** (0.005)				0.829*** (0.005)
DEN				0.830*** (0.065)				0.829*** (0.065)				0.830*** (0.065)
年份	YES											
城市	YES											
产品	YES											
_cons	11.090*** (1.629)	2.436 (1.601)	-3.482*** (0.118)	11.959*** (0.906)	11.136*** (1.629)	2.489 (1.601)	-3.473*** (0.118)	11.953*** (0.906)	11.123*** (1.630)	2.474 (1.601)	-3.478*** (0.118)	11.958*** (0.906)
R ²	0.129	0.116	0.877	0.748	0.129	0.116	0.877	0.748	0.129	0.116	0.877	0.748
N	16224	16224	16224	16224	16224	16224	16224	16224	16224	16224	16224	16224
1年后	(37)	(38)	(39)	(40)	(41)	(42)	(43)	(44)	(45)	(46)	(47)	(48)
	EXP	RCA	DEN	EXP	EXP	RCA	DEN	EXP	EXP	RCA	DEN	EXP
ZONE	0.152* (0.079)	0.244*** (0.077)	0.099*** (0.006)	-0.133*** (0.043)					0.008 (0.115)	0.089 (0.113)	0.086*** (0.009)	-0.138** (0.062)
PRI					0.179*** (0.069)	0.243*** (0.068)	0.071*** (0.005)	-0.082** (0.037)	0.174* (0.101)	0.186* (0.099)	0.017** (0.008)	0.006 (0.054)
RCA				0.832*** (0.005)				0.832*** (0.005)				0.832*** (0.005)
DEN				0.838*** (0.061)				0.827*** (0.061)				0.838*** (0.061)
年份	YES											
城市	YES											
产品	YES											
_cons	11.456*** (1.634)	2.885* (1.599)	-3.498*** (0.126)	11.987*** (0.902)	11.491*** (1.634)	2.924* (1.599)	-3.493*** (0.127)	11.946*** (0.902)	11.491*** (1.634)	2.922* (1.599)	-3.494*** (0.126)	11.988*** (0.903)
R ²	0.126	0.109	0.859	0.749	0.126	0.109	0.858	0.749	0.126	0.109	0.859	0.749
N	16224	16224	16224	16224	16224	16224	16224	16224	16224	16224	16224	16224

注: *p < 0.1, **p < 0.05, ***p < 0.01。

数据来源:利用STATA13处理得到。

表3 中西部地区开发区政策效应检验

当年	(49) <i>EXP</i>	(50) <i>RCA</i>	(51) <i>DEN</i>	(52) <i>EXP</i>	(53) <i>EXP</i>	(54) <i>RCA</i>	(55) <i>DEN</i>	(56) <i>EXP</i>	(57) <i>EXP</i>	(58) <i>RCA</i>	(59) <i>DEN</i>	(60) <i>EXP</i>
<i>ZONE</i>	0.299*** (0.112)	0.195 (0.121)	0.049*** (0.011)	0.122** (0.057)					-0.187 (0.184)	-0.323 (0.199)	-0.040** (0.019)	0.085 (0.093)
<i>PRI</i>					0.418*** (0.101)	0.358*** (0.109)	0.073*** (0.010)	0.103** (0.051)	0.552*** (0.166)	0.589*** (0.179)	0.101*** (0.017)	0.042 (0.084)
<i>RCA</i>				0.786*** (0.006)				0.786*** (0.006)				0.786*** (0.006)
<i>DEN</i>				0.464*** (0.061)				0.461*** (0.061)				0.463*** (0.061)
年份	YES											
城市	YES											
产品	YES											
_cons	5.367* (2.954)	-6.824** (3.182)	-5.274*** (0.297)	13.183*** (1.528)	5.349* (2.952)	-6.834** (3.180)	-5.277*** (0.297)	13.158*** (1.528)	5.335* (2.952)	-6.858** (3.180)	-5.280*** (0.297)	13.170*** (1.528)
<i>R</i> ²	0.198	0.295	0.826	0.795	0.199	0.296	0.827	0.795	0.200	0.296	0.827	0.795
<i>N</i>	7602	7602	7602	7602	7602	7602	7602	7602	7602	7602	7602	7602
1年后	(61) <i>EXP</i>	(62) <i>RCA</i>	(63) <i>DEN</i>	(64) <i>EXP</i>	(65) <i>EXP</i>	(66) <i>RCA</i>	(67) <i>DEN</i>	(68) <i>EXP</i>	(69) <i>EXP</i>	(70) <i>RCA</i>	(71) <i>DEN</i>	(72) <i>EXP</i>
<i>ZONE</i>	0.342*** (0.116)	0.184 (0.123)	0.049*** (0.011)	0.170*** (0.059)					-0.094 (0.187)	-0.257 (0.199)	-0.008 (0.018)	0.113 (0.096)
<i>PRI</i>					0.430*** (0.103)	0.321*** (0.110)	0.059*** (0.010)	0.144*** (0.053)	0.495*** (0.167)	0.502*** (0.178)	0.064*** (0.016)	0.064 (0.085)
<i>RCA</i>				0.788*** (0.006)				0.788*** (0.006)				0.788*** (0.006)
<i>DEN</i>				0.548*** (0.063)				0.546*** (0.063)				0.546*** (0.063)
年份	YES											
城市	YES											
产品	YES											
_cons	6.780** (2.962)	-5.007 (3.163)	-5.276*** (0.293)	13.617*** (1.548)	6.768** (2.960)	-4.994 (3.161)	-5.278*** (0.292)	13.586*** (1.549)	6.754** (2.960)	-5.033 (3.161)	-5.279*** (0.292)	13.604*** (1.549)
<i>R</i> ²	0.194	0.292	0.815	0.789	0.194	0.292	0.816	0.789	0.194	0.292	0.816	0.789
<i>N</i>	7602	7602	7602	7602	7602	7602	7602	7602	7602	7602	7602	7602

注: * $p < 0.1$, ** $p < 0.05$, *** $p < 0.01$ 。

数据来源: 利用STATA13处理得到。

从中介效应来看,开发区政策在东部和中西部地区均可通过提升专业化水平和关联程度拉动主导产业产品出口增长。开发区政策虽然能够通过加强产品关联对东部地区非主导产业产品产生一定的积极出口影响,但在政策实施当年对中西部地区非主导产业产品形成负面的产品关联中介效应,即便1年后有所改善,也未起到显著的正面作用。东部地区城市内部产业间联系相较于中西部更为紧密(Guo and He, 2017)。因此,东部地区开发区

主导产业与非主导产业在技术知识、市场信息等方面具有较高的共通性。当东部地区城市设立开发区时,大量企业受到鼓励出口开发区主导产业产品,非主导产业产品出口企业也可向这些主导产业产品出口企业学习生产管理经验和国际市场策略,享受不同产品生产企业带来的知识溢出效应。相比之下,中西部地区城市内部不同产品在各方面差异较大,彼此知识信息可利用度较低。在中西部地区城市设立开发区之初,主导产业产品出口种类与数量迅速增多,

非主导产业产品与城市出口产品集合的认知邻近性有所下降,非主导产业产品出口企业难以从开发区引发的产业集聚中获得有价值的知识信息。

从直接效应来看,开发区政策本身对东部地区主导产业产品和非主导产业产品在政策实施当年均无显著影响,在1年后产生无差异的负面影响,对中西部地区主导产业产品在政策实施当年即形成促进作用。东部地区市场化程度较高,政策出台后,出口市场迅速响应,开发区外出口企业因无法直接享受开发区内的优惠条件和优质服务承受较大的竞争压力,区内直接积极影响被区外直接消极影响抵消甚至超过。

3. 稳健性检验

借鉴Lu等(2015)的研究,这里采用反事实法对开发区政策的出口影响进行稳健性检验。具体来说,首先,在倾向得分匹配后样本中随机选取开发区所在地与开发区主导产业构造“伪实验组”。接着,分别将开发区变量(*ZONE*)和主导产业变量(*PRI*)加入方程,对城市出口规模进行回归。如若政策冲击变量系数不显著,则说明实证分析结果是可靠的。根据检验结果^⑥,在全样本及不同区域分组中,开发区变量(*ZONE*)和主导产业变量(*PRI*)系数均不显著,在一定程度上证明了本文结论的稳健性。

五、结论与政策建议

出口贸易是拉动中国经济增长的重要力量。各级政府大量设立开发区来营造宽松经商环境,促进了出口的扩张,但研究发现,从全国来看,开发区政策对制造业产品的总体积极出口影响仅限于主导产业产品,且这种促进作用既可通过提升产品专业化和产品关联产生,也可由政策本身获取,但政策本身的直接促进作用仅在政策实施当年显著存在。开发区非主导产业产品也能从开发区政策带来的产品关联加强中获益,但同时受到政策本身直接负面影响,总体上并未受惠。已有研究认为开发区所带来的经济发展主要依靠“政策租”,无法形成真正意义上的集聚效应(郑江淮、高彦彦、胡小文,2008)。一旦政策优势减弱,开发区政策的积极影响则难以维持。与之不同,本文考虑认知邻近性的作用,在政策效应检验过程中引入产品专业化和产品关联概念,证实了开发区政策能够促进出口相同和相似产品的企业之间知识交流、信息传递,从而

形成集群自我维持、扩张的长久动力,推动开发区主导产业产品出口持续增长。

进一步分区域研究发现,在东部和中西部地区,开发区政策的积极出口总效应同样仅存在于开发区主导产业产品,但分解到作用机制来看仍有差异。具体来说,在中介效应上,开发区政策在两地区均可通过提升专业化水平和关联程度拉动主导产业产品出口增长,但只能通过加强产品关联对东部地区非主导产业产品产生一定的积极出口影响。在直接效应上,开发区政策本身对东部地区主导产业产品和非主导产业产品在政策实施当年均无显著影响,在1年后产生无差异的负面影响,对中西部地区主导产业产品在政策实施当年即形成促进作用。

基于上述结论,本文进一步为中国开发区政策的应用与调整提供以下具体建议。

第一,利用开发区政策帮助出口基础薄弱地区走出发展困境。城市发展往往表现出路径依赖特征。在当前出口企业少、出口规模小的城市,关于国际生产管理经验和国际市场动态等出口相关知识信息相对匮乏,当地企业进入出口市场动力不足,在位出口企业发展空间受限,城市整体出口表现难以实现质的飞跃。在此类城市可通过设立高层级高质量开发区并选定合适园区主导产业,吸引国内资本和外商直接投资,鼓励出口企业甚至潜在出口企业之间相互交流学习,分享出口市场需求信息,借鉴成功出口经验。在筛选园区入驻企业时需要考虑申请企业所在行业与园区主导产业之间关联性,保证未来园区内企业之间知识溢出的可能性以及上下游产业配套的完善性,借助优惠政策和高效服务打造符合本地资源基础和发展方向的出口产业集群。此外,高水平园区的建设发展离不开高质量劳动力。当地政府应积极采取人才引进措施,提高城市宜居程度,为开发区经济带动作用发挥奠定劳动力基础。

第二,东部地区政府注意缓解开发区政策引发的挤出作用。东部地区市场经济发达,企业竞争激烈,微小的成本差异即可引发业绩的下降,因而未能进入开发区的企业可能因政策优势缺乏而在出口市场中处于严重不利地位。东部地区政府应提高园区准入门槛,设置绩效考核标准,防止政策套利型企业挤占资源。将优质出口企业集中于开发区内,园区优惠政策进一步强化这些企业已有出口能力,迫使园区外生产效率低、创新水平不足的出

口企业退出出口市场或搬离本地,从而实现地方出口企业的优胜劣汰,提高整体出口规模和出口质量。在此过程中,需要注意扶持当前出口水平较低,但发展潜力巨大的创新型中小企业,避免过度竞争对此类企业的打击。对于产业基础雄厚、出口经验丰富的东部地区来说,开发区的重要任务已不仅仅是招商引资,而是利用政策杠杆加速成熟大型企业的进一步创新和突出中小企业的迅猛扩张,从而达到保持经济活力和提升出口能力的目的。

第三,中西部地区政府着重加强城市内部产业间联系,尽可能放大由外生开发区政策引发的关联企业间知识溢出。一方面,在选取开发区主导产业时应兼顾本地现有的资源基础、产业结构与未来产业发展态势,切忌不顾现有水平盲目追求高精尖产业。如若开发区主导产业与本地生产结构严重偏离,那么借助优惠条件进入本地的主导产业企业很难真正“扎根”。一旦其他地区政府扶持力度更强,这些“凌空”的开发区企业则会迁离。相反,依托存在一定比较优势的产业建立开发区则更容易利用现有知识储备和劳动力资源。另一方面,中西部地方政府在着重发展开发区主导产业的基础上,还应注意加强相关产业配套,形成紧密相关的地方出口结构,为出口产品相近的企业提供相互学习借鉴与交流合作的良好平台。开发区管委会应定期组织出口企业经验分享会和模范出口企业观摩活动,帮助起点相对较低的企业实现迅速发展;同时,积极举办园区内合作洽谈会,促使园区内形成真正意义上的产业集群,降低出口企业生产和沟通成本。另外,在引导开发区内部企业交流的基础上还需疏通开发区内外企业之间信息传递渠道,促进彼此交流合作,以开发区作为发展引擎,带动地方整体出口实力的增强。

注释

①根据《中国开发区年鉴》和《中国区域经济统计年鉴》计算2003—2011年国家级经济技术开发区出口额占全国出口额比重、国家级经济技术开发区出口额增速与全国出口额增速之比。在总结指标变化趋势基础上得出相应结论。②在本文中所有“主导产业”均指开发区设定的主导产业,而非城市发展的主导产业。③为方便分析,本文将开发区所在地属于开发区主导产业、开发区所在地不属于开发区主导产业和非开发区所在地的产品分别简称为开发区主导产业产品、开发区非主导产业产品和非开发区产品。④由于人力资本变量(HC)与经济发展变量(PGDP)相关系数较高,且后一变量

量包含意义更广,本文在匹配时剔除人力资本变量。因篇幅限制,本文倾向得分匹配的logit估计结果及平衡性检验结果并未在文中展现。如有需要,可向作者索取。在经过近邻匹配后,绝大部分协变量标准偏差明显降低,T统计量在10%水平上不显著,表明本文匹配效果良好。⑤本文中由回归方程系数直接判断的中介效应成立与否与Bootstrap方法结果相一致,故不再细述检验流程。⑥因篇幅限制,本文没有汇报检验结果表格。如有需要,可向作者索取。

参考文献

- [1]沈鸿,顾乃华,陈丽娟.开发区设立、产业政策与企业出口——基于二元边际与地区差异视角的实证研究[J].财贸研究,2017(12).
- [2]毕森.开发区发展面临三大挑战[J].企业世界,2005(12).
- [3]GREENBAUM R T, J B ENGBERG. The Impact of State Enterprise Zones on Urban Manufacturing Establishments [J]. Journal of Policy Analysis and Management, 2004, 23(2).
- [4]FERNANDES A P, H TANG. Learning to Export from Neighbors[J]. Journal of International Economics, 2014, 94(1).
- [5]MARSHALL A. Principles of Economics [M]. London: Macmillan, 1990.
- [6]ARROW K J. Economic Welfare and Allocation of Resources for Invention [M]//NELSON R. The Rate and Direction of Inventive Activity: Economic and Social Factors. Princeton, N J: Princeton University Press, 1962.
- [7]ROMER P M. Increasing Returns and Long-Run Growth [J]. Journal of Political Economy, 1986, 94(5).
- [8]JACOBS J. The Economy of Cities [M]. New York: Vintage, 1969.
- [9]FRENKEN K, F VAN OORT, T VERBURG. Related Variety, Unrelated Variety and Regional Economic Growth [J]. Regional Studies, 2007, 41(5).
- [10]NEFFKE F, M HENNING, R BOSCHMA. How Do Regions Diversify over Time? Industry Relatedness and the Development of New Growth Paths in Regions [J]. Economic Geography, 2011, 87(3).
- [11]GREENAWAY D, R KNELLER. Exporting, Productivity and Agglomeration [J]. European Economic Review, 2008, 52(5).
- [12]BERNARD A B, J B JENSEN. Why Some Firms Export [J]. The Review of Economics and Statistics, 2004, 86(2).
- [13]KOENIG P, F MAYNERIS, S PONCET. Local Export Spillovers in France [J]. European Economic Review, 2010, 54(4).
- [14]HIDALGO C A, B KLINGER, A-L BARABÁSI, R HAUSMANN. The Product Space Conditions the Development of Nations [J]. Science, 2007, 317(5837).
- [15]PONCET S, F DE WALDEMAR. Product Relatedness

- and Firm Exports in China [J]. *The World Bank Economic Review*, 2015, 29(3).
- [16] ALDER S, L SHAO, F ZILIBOTTI. Economic Reforms and Industrial Policy in a Panel of Chinese Cities [J]. *Journal of Economic Growth*, 2016, 21(4).
- [17] LU Y, J WANG, L ZHU. Do Place-Based Policies Work? Micro-Level Evidence from China's Economic Zone Program [R]. SSRN, 2015.
- [18] 周茂, 陆毅, 杜艳, 等. 开发区设立与地区制造业升级 [J]. *中国工业经济*, 2018(3).
- [19] LUO D, Y LIU, Y WU, X ZHU, X JIN. Does Development Zone Have Spillover Effect in China? [J]. *Journal of the Asia Pacific Economy*, 2015, 20(3).
- [20] 林毅夫, 向为, 余森杰. 区域型产业政策与企业生产率 [J]. *经济学(季刊)*, 2018(2).
- [21] 王永进, 张国峰. 开发区生产率优势的来源: 集聚效应还是选择效应? [J]. *经济研究*, 2016(7).
- [22] SCHMINKE A, J VAN BIESEBROECK. Using Export Market Performance to Evaluate Regional Preferential Policies in China [J]. *Review of World Economics*, 2013, 149(2).
- [23] 陈钊, 熊瑞祥. 比较优势与产业政策效果——来自出口加工区准实验的证据 [J]. *管理世界*, 2015(8).
- [24] 刘经东. 开发区建设与企业出口行为——兼议中国开发区建设的转型升级 [J]. *世界经济与政治论坛*, 2018(2).
- [25] ZENG D Z. Building Engines for Growth and Competitiveness in China: Experience with Special Economic Zones and Industrial Clusters [M]. Washington, DC: The World Bank, 2010.
- [26] 葛顺奇, 田贵明. 国家级经济技术开发区的经济发展及其面临的问题 [J]. *世界经济研究*, 2008(12).
- [27] NEUMARK D, H SIMPSON. Place-Based Policies [M]// DURANTON G, V HENDERSON, W STRANGE. *Handbook of Regional and Urban Economics*. Amsterdam: Elsevier, 2015.
- [28] CIZKOWICZ P, M CIZKOWICZ-PEKAŁA, P PEKAŁA, A RZONCA. The Effects of Special Economic Zones on Employment and Investment: A Spatial Panel Modeling Perspective [J]. *Journal of Economic Geography*, 2017, 17(3).
- [29] 李力行, 申广军. 经济开发区、地区比较优势与产业结构调整 [J]. *经济学(季刊)*, 2015(3).
- [30] 吴敏, 黄玖立. 省级开发区、主导产业与县域工业发展 [J]. *经济学动态*, 2017(1).
- [31] 刘碧. 经济开发区、主导产业选择与产能过剩形成 [D]. 天津: 南开大学, 2017.
- [32] 温忠麟, 叶宝娟. 中介效应分析: 方法和模型发展 [J]. *心理科学进展*, 2014(5).
- [33] 郑江淮, 高彦彦, 胡小文. 企业“扎堆”、技术升级与经济绩效——开发区集聚效应的实证分析 [J]. *经济研究*, 2008(5).
- [34] CHEN Z, S PONCET, R XIONG. Inter-Industry Relatedness and Industrial-Policy Efficiency: Evidence from China's Export Processing Zones [J]. *Journal of Comparative Economics*, 2017, 45(4).
- [35] 李贲, 吴利华. 开发区设立与企业成长: 异质性与机制研究 [J]. *中国工业经济*, 2018(4).
- [36] GUO Q, C HE. Production Space and Regional Industrial Evolution in China [J]. *GeoJournal*, 2017, 82(2).

Research on the Effect of China's Special Economic Zone Policy on the Export of Manufacturing Products

Xu Mengran He Canfei Li Wei

Abstract: Building special economic zones is a policy tool to promote export. By using product specialization and product relatedness to describe agglomeration economy, this study adopts PSM-DID method and mediation models to analyze the effect of special economic zones on the export of local manufacturing products and the influencing mechanism based on China Customs Trade Data from 2009 to 2016. The findings are as follows. The total effect of special economic zones on the export of manufacturing products is positive only when the products fall into the targeted sectors of these zones. The influencing mechanism varies across cities. As for the mediating effect, the special economic zone policy can have a positive effect on the export of products of the targeted sectors in the eastern and mid-western China by improving the product specialization and product relatedness, but can only promote the export of products of non-targeted sectors in the eastern China by enhancing the product relatedness. As for the direct effect, all the manufacturing products in the eastern China can hardly derive any benefits from the policy, but products of the targeted sectors in the mid-western China can export more because of it.

Key Words: Special Economic Zones; Export; Product Specialization; Product Relatedness; Mediating Effect

(责任编辑:柳 阳)

【区域格局与产业发展】

以工业互联网助推中国装备制造业高质量发展*

宋歌

摘要:发展工业互联网已成为全球主要经济体顺应科技发展趋势、提升制造业竞争力的共同选择。近年来,中国装备制造业稳步发展的同时,质量效益不高的问题突出。工业互联网的应用有助于破解相关制约因素,推动装备制造业实现高质量发展,但随着两者融合应用的日益深化,在基础保障、企业落地、行业应用等方面暴露出一些短板问题。当前,要以新基建为契机,发挥企业主体作用,强化生态体系建设,深化工业互联网的探索应用,加快推进装备制造业迈向高质量发展。

关键词:工业互联网;装备制造业;高质量发展

中图分类号:F426.4 文献标识码:A 文章编号:2095-5766(2020)04-0100-09 收稿日期:2020-05-09

*基金项目:河南省软科学研究项目“河南省传统装备制造业向高端装备制造业升级研究”(182400410058);河南省社会科学院2020年创新工程项目“工业互联网背景下加快河南制造业‘三大变革’研究”(20A32)。

作者简介:宋歌,女,河南省社会科学院工业经济研究所副研究员(郑州 450002)。

装备制造业是为国民经济生产提供技术装备的基础性产业、战略性产业,是推进中国制造业实现创新驱动、转型升级的原动力,其发展水平、发展质量对中国工业体系的优化升级具有重要的、决定性的作用。习近平总书记于2018年9月在东北三省考察时指出,制造业特别是装备制造业高质量发展是中国经济高质量发展的重中之重,是一个现代化大国必不可少的。近年来,中国装备制造业保持平稳增长,整体规模不断扩大,一批优势行业迈入国际领先水平,新兴产业快速崛起,但“大而不强”仍是装备制造业的突出特征,中国装备制造业的高质量发展亟待破题。

当前,装备制造业面临的发展环境不同于以往任何一个时期。随着互联网、大数据、云计算等新一代信息技术与制造业的融合日渐加深,通过信息和通信技术把各种生产要素连接起来的工业互联网应运而生,并迅速在美国、德国、日本及中国掀起应用热潮,成为全球主要经济体应对制造业发展新

形势、提升制造业竞争力的共同选择。装备制造业为工业互联网发展提供底层硬件支撑,具备发展工业互联网的先天优势;而工业互联网作为制造业智能化、网络化发展的关键技术支撑,是推进装备制造业转型升级、迈向高质量发展的重要途径。中国装备制造业较早开始应用工业互联网,在政府的引导下、龙头企业的带动下,短短几年间工业互联网与装备制造业的融合应用日趋加深,多场景、多环节、多领域、多行业的应用实践正在改变装备制造业的产业生态,加速行业的转型升级。2019年12月召开的中央经济工作会议提出,“着力推动高质量发展”“要支持战略性新兴产业发展,支持加大设备更新和技改投入,推进传统制造业优化升级”。对于装备制造业来说,要以此为契机,着力破解工业互联网在装备制造业应用中的难题,以工业互联网发展加快中国装备制造业转型升级,引领行业迈入高质量发展新阶段。

一、中国装备制造业现状分析及其高质量发展的制约因素

改革开放以来,中国装备制造业依靠成本优势、规模优势、制度优势,获得了快速发展。但随着近年来世界发达经济体“制造业回归”“再工业化”等的推进以及新一轮工业革命的到来,装备制造业既面临全球产业格局调整、产业链重组的重大挑战,也受到各类新技术、新模式的不断冲击,传统发展优势日趋瓦解,产业发展质量效益不高的问题日益突出,亟待突破瓶颈因素制约迈向高质量发展阶段。

1. 中国装备制造业发展现状

一是整体规模稳步扩大,但发展质量不高。经过多年来的发展,中国已建立起完整的装备制造业产业体系,相关行业产业链条逐步完善,多种装备产品产量位居世界第一,部分领域取得重大突破;2010年,中国装备制造业产值跃居世界首位,占全球的比重超过1/3,标志着中国成为全球第一装备制造业大国。从国内看,2014年以来,中国装备制造业增加值占规模以上工业增加值的比重均保持在30%以上,并由2014年的30.4%增至2019年的

32.5%,呈稳步增长态势,且增速均高于同期规模以上工业增加值的增速,其中,2017年,装备制造业增加值的增速高于规模以上工业4.7个百分点;2014至2018年,中国装备制造业实现的营业收入占规模以上工业营业收入的比重以及装备制造业企业数量占规模以上工业企业数量的比重同样逐年增长^①,尤其是前一比重在2018年增至42.9%,比2014年高出近10个百分点(见图1)。与发达国家相比,中国装备制造业尽管规模较大,但产业发展存在明显的不足和重大短板,整体发展质量有待提高。其一,大量高端装备、短板装备及智能装备仍依赖进口,如高端纺织机械、高端机床、机器人、航空设备、船舶等重大技术装备的零件、生产高端产品的专用生产设备以及高端检测实验设备等,机械工业信息研究院机工智库调查显示,目前中国仅高端装备领域的短板装备数量多达900多项。其二,部分装备产品和零部件质量与国外差距较大,由于质量标准体系建设落后,部分产品的技术标准不完善、实用性差,跟不上新产品研发速度,部分产品的可靠性、安全性与稳定性不高;与国外相比,部分装备产品缺乏竞争力与显性优势,出口比例低,贸易逆差现象十分明显,同时,缺乏具有影响力、能够与国外知名品牌抗衡的自主品牌。

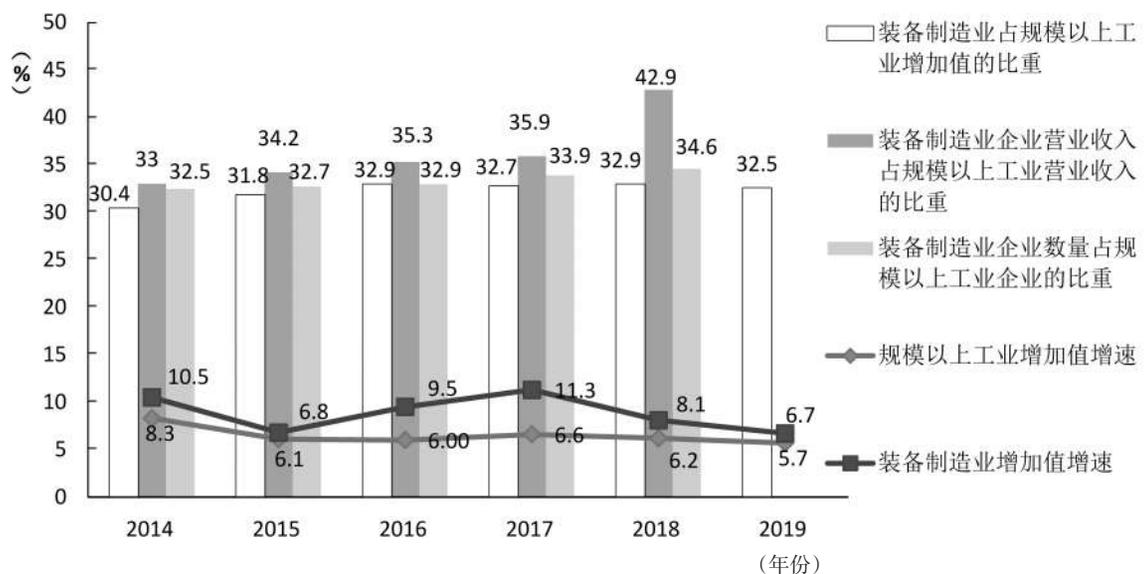


图1 2014—2018年中国装备制造业增加值增速及增加值、营业收入、企业数量占比

数据来源:《中华人民共和国统计公报》《中国统计年鉴(2015—2019)》。

二是企业竞争力不断增强,但效率效益待提升。近年来,装备制造企业数量已占到中国规模以上工业企业总数的1/3以上,涌现出浙江中控、三一

重工、中联重科、徐工集团、柳工集团、中车、潍柴、新松机器人等一批具有国际竞争力的龙头企业,不仅引领行业发展,也成为中国制造业发展的重要支

撑力量。尽管龙头企业发展势头良好,但中国装备制造业近年来下行压力大,企业经营效率与效益整体不佳。2014年至2018年,中国装备制造企业营业收入与利润总额年均增速分别为5.36%、-0.03%,两者近年来的增速波动明显,尤其是利润总额增速呈大幅下降态势,2018年与2014年相比,降幅近40个百分点,与规模以上工业企业利润总额增速的差距逐渐拉大;装备制造企业的营业收入利润率变化幅度相对不大,由于统计口径变化,2018年指标略

有降低;企业资产利润率呈逐年下降态势^②,2018年比2014年降低了3.22个百分点,与规模以上工业企业资产利润率基本持平(见表1)。2018年,中国以煤炭、石油开采为代表的原材料供应行业以及医药、烟酒饮料等消费品制造企业营业收入利润率均达到10%以上,装备制造业与之相差一倍多。与国外先进企业相比,中国装备制造企业的盈利能力普遍较低,2019年中国共有6家汽车及零部件企业入围世界500强,但6家车企的利润总额不及丰田、大

表1 2014—2018年中国规模以上工业企业及装备制造企业主要效益指标、增速

年份	营业收入利润率(%)		资产利润率(%)		营业收入增速(%)		利润总额增速(%)	
	规模以上工业企业	装备制造企业	规模以上工业企业	装备制造企业	规模以上工业企业	装备制造企业	规模以上工业企业	装备制造企业
2014	6.16	6.82	7.54	9.07	7.57	10.38	8.43	22.52
2015	5.96	6.51	6.68	8.10	0.25	4.06	-2.89	-0.65
2016	6.21	6.58	6.82	8.06	4.43	7.67	8.66	8.77
2017	6.61	6.57	6.79	7.38	-2.23	-0.52	4.16	-0.78
2018	6.32	4.94	5.88	5.85	-7.38	10.60	-11.43	-16.80

数据来源:根据《中国统计年鉴(2015—2019)》相关数据测算。

众任一家的利润额度,营业收入利润率最高3.99%,最低1.51%,远低于宝马、丰田、通用等企业。

三是新兴产业表现突出,但部分产业发展动力不足。2012年,中国将高端装备制造业列为战略性新兴产业之一,开始进行大力扶持。经过几年来的发展,高端装备制造领域的重大技术装备研发、制造、产业化及推广应用取得积极进展,轨交设备、锂电池制造设备、航空航天设备、工业激光设备等已具备国际竞争力,大型清洁高效发电设备、煤化工成套设备、水泥成套设备等国民经济领域所需的高端装备实现了从主要依赖进口到基本自主化的跨越,高端装备制造业产值占装备制造业的比重已超过10%。高端装备制造业发展态势较好,但部分传统装备制造业增长放缓,装备制造领域的行业运行分化态势明显。尤其是汽车制造业近年来持续下行,2019年,汽车制造业的增加值增速由2014年的11.8%降至1.8%,整整下降了10个百分点,比同期规模以上工业增加值的增速低3.9个百分点,全年实现的营业收入和利润总额分别比上年下降1.66%、15.3%。同时,多个行业固定资产投资增速回落,通用设备制造业及专用设备制造业投资增速分别比上年降低6.4个、5.7个百分点,汽车制造业、电气机械及器材制造业投资分别同比下降1.5%、7.5%。

2. 中国装备制造业高质量发展的制约因素

一是装备制造业产业创新能力不强。近年来,国内学者围绕装备制造业高质量发展进行了多个层面的研究,其中,王卫(2017)、孟祥宁(2018)、李士梅(2019)等一批学者分别通过SFA模型或DEA-Malmquist指数分解法对中国较长时期内不同区域装备制造业及细分行业的全要素生产率进行了测算,结果均证明:技术进步是提高装备制造业全要素生产率的关键因素,也是推进其产业结构向高阶阶段演化的重要动力。当前,一些装备制造企业研发投入力度不断加大,但仍有大量的企业甚至重点企业的研发实验条件较差,研发团队及领军人才不足,产学研合作的平台与机制不完善,创新能力难以达到预期水平。由于研发设计水平低,关键核心技术缺失,中国装备制造业的发展不仅尚未摆脱“高端依赖”的局面,在工业机器人、增材制造等新兴装备领域也显现高端产业低端化的隐忧。

二是装备制造业产业基础能力薄弱。改革开放以来,中国装备制造业的发展沿着“以整机带动零部件”的思路逆向推进,先整机后零部件,重“大块头企业”轻“小体格配套企业”,尽管快速实现了主机、成套设备的突破,推动了产业规模的不断扩张,但也造成了关键零部件不能自主、基础制造工

艺落后、中小企业配套能力差的弊端。由于缺乏长期的积累与沉淀,装备制造企业的基础制造工艺和水平无法在短期内实现突破,高精、高速、高强(高温、高压)、高稳(稳定性和可靠性)的工艺技不如人,为了提高装备产品性能,关键、核心的零部件只能依赖进口,由此导致装备集成企业与国内中小企业配套协作不紧密,中小企业难以进入集成企业的供应链,配套能力不能同步提升,配套企业整体实力较弱;而中小企业配套能力低下,零部件产品的性能、精度、稳定性差,又使得集成企业在选择配套零部件及配套企业时往往不固定,大中小企业间难以建立长期合作关系,这样的恶性循环造成装备制造业产业链上下游各环节的割裂,对产业基础能力提升形成了桎梏。

三是装备制造业价值链“低端锁定”。长期以来,面对技术和资金制约,中国装备制造业只能依托劳动力、土地、自然资源等低成本比较优势进行发展,产品集中在劳动力密集的中低端制造领域,融入全球价值链过程中只能从事微利化的加工制造低端环节,从而造成装备制造业在价值链上的“低端锁定”。近年来,中国装备制造业高端产能不足、低端产能过剩的结构性矛盾突出,服务化进程明显滞后。加快价值链升级,提升价值创造能力和产业竞争力,成为装备制造业高质量发展的内在要求。囿于传统的工业发展思维和粗放发展路径,中国装备制造企业发展中存在重产品轻服务、重“生产制造环节”轻“服务增值环节”现象,多数企业急功近利,只关注产品如何在短期内占据市场,而不愿或没有能力加大投入提升产品附加服务能力,在提供整体解决方案、个性化定制化产品等方面缺乏技术支撑,服务化转型能力不足。当前,随着新一轮产业革命的到来和各种新技术新模式的冲击,产业创新速度加快,制造业价值链的固化状态有望被打破,为装备制造业价值链升级带来了新机遇。

二、工业互联网赋能装备制造业高质量发展 路径分析

“工业互联网”这一概念源于新兴信息技术冲击下互联网与工业体系的融合应用实践。2012年,美国通用电气公司首次提出了“工业互联网”的理念,并于2013年推出了其工业互联网平台产品Predix;德国、日本及中国紧随其后,全球主要经济体迅速掀起了工业互联网发展热潮。不同于其他产业,装备制造业在工业互联网的发展中扮演重要角色,既是工业互联网发展的底层支撑,也是工业互联网的重要应用领域,分处工业互联网产业链的上下游。从应用的角度,工业互联网作为各种新技术的集成与载体,是从供给侧为装备制造业发展提供的新工具、新流程和新方法。装备制造业应用工业互联网的过程中,能够通过内部以及与产业链上下游企业、相关部门之间的互联互通,实现横向端到端打通产业链、纵向端到端打通企业内部订单到生产的环节,在综合集成的基础上,打破企业间、行业间的物理边界和组织边界,依托工业互联网平台的数据采集、整合、挖掘、分析等,为装备制造业各方面赋能增效,从而实现高质量发展(见图2)。

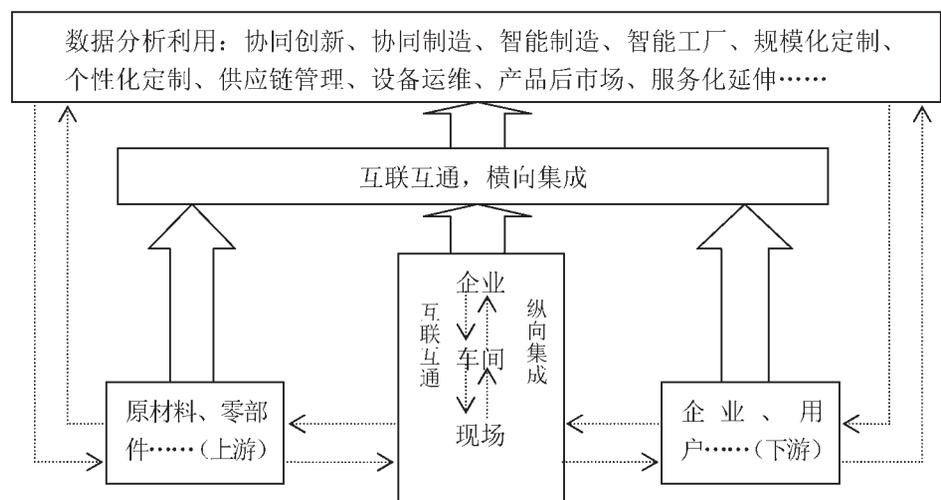


图2 工业互联网赋能装备制造业示意图

1. 工业互联网有助于提升装备制造业产业创新能力

一是工业互联网能够为装备制造业创新提供技术支撑。工业互联网作为各种信息技术集成的载体,其一,运用数据采集与分析技术,能够实现贯

穿装备制造业生产制造全流程、产品生命全周期、全产业链的海量数据采集与分析,使企业能够根据数据分析结果,快速、准确地判定生产工艺、产品质量等方面存在的问题,进而对生产工艺及产品进行创新和改进;其二,运用物联网、云计算、大数据等技术,支持装备产品通过布设传感器、控制器、加载软件、融合网联技术等手段向智能化、自动化、功能多元化的方向发展;其三,运用虚拟仿真、工艺流程仿真等新技术,使企业在研发设计环节能够对产品在各种环境下的状态进行实时模拟仿真,进而根据其结构、性能的动态变化,优化设计,改进性能,加快研发进程,降低研发成本。

二是工业互联网能够推动装备制造业创新模式的转变。基于工业互联网在产业链、创新链等层面的互联互通,通用设备、专用设备及汽车等制造行业,通过在研发设计环节搭建云协作平台,可以打破空间、时间、组织限制,联合配套企业、科研机构、用户等根据技术趋势、用户反馈进行协同创新,从而改变原先独立分散的状态;航空航天和船舶等制造行业,由于研发设计流程冗长复杂,涉及专业面广,长期以来在设计环节联通、跨专业对接、设计模型变更等方面存在数据交流不畅、企业协同水平不足等问题,通过引入工业互联网技术,能够统一标准,减少数据差异,进行跨专业、跨企业、跨区域的协同设计与仿真验证,实现研发设计由串行异构向并行协同的转变。

2.工业互联网有助于提升装备制造业产业基础能力

一是工业互联网能够以智能制造提升装备制造业基础制造能力。装备制造业导入工业互联网,能够在生产制造环节打通企业内部设备、生产线、经营管理各系统之间的连接,进而通过数据有序流动,驱动智能制造、智能生产。企业在人、机、物料、管理系统泛在联系的基础上,将工业机器人、模块化组装等自动化手段与制造执行系统(MES)、资源管理系统(ERP)等衔接,通过对生产状况、设备状态、能源消耗、生产质量、物料消耗等信息进行实时监测、数据分析、智能控制等,能够实现制造过程中的产品标准管理、质量管理、设备运行管理、工艺指标分析等,有效提高制造工艺水平和产品质量。

二是工业互联网能够以网络协同制造提升中小企业配套能力。工业互联网的应用能够突破时空的边界约束,打通装备制造企业与外部产业链上

分散在各处的制造资源的连接,并在此基础上为整个供应链上的制造企业和零部件配套企业搭建信息共享平台,实现全生产过程优势资源、优势企业的网络化配置。依托工业互联网,广大中小制造企业能够进入以集成企业为核心的供应链网络,与集成企业、下游厂商等共享客户需求、产品设计、工艺文件、供应链计划、库存等信息,进而参与到产品的研发设计、协同制造过程中,通过供应协同、同步生产,按时、按质、按量实现零部件供给的精准对接、与大企业的密切合作,提升产业配套能力。

3.工业互联网有助于提升装备制造业价值链

一是工业互联网能够推进装备制造业向服务型制造转变。装备制造业引入工业互联网,能够将用户需求接入制造全流程,通过需求数据变化驱动制造流程智能化排产、刚性生产转向柔性化生产,继而实现进行大规模定制、个性化定制,满足用户个性化需求,提升产品附加值;在售后服务方面依托装备产品的可联网、可感知、可控制,能够通过工业互联网平台为用户提供远程维护、故障预测、性能优化等一系列增值服务,开拓设备远程运维、产品售后服务市场。中国工程机械行业对设备远程运维的探索应用起步较早,通过工业互联网平台,对相应的机械装备进行在线状态监控、远程维护、故障分析和全生命周期管理,推动了机械制造企业向服务型制造的转变。

二是工业互联网能够推进装备制造业向平台化经营模式转变。由于装备制造业底层支撑的必然性,装备制造企业推进工业互联网发展具有其他企业不可比拟的先天优势。与传统系统解决方案提供商、传统软件企业以及互联网企业相比,装备制造行业企业浸淫制造业多年,在长期的装备制造实践中对设备生产的工艺、流程、技术、质量检测等具有深厚的积累,加之处于工业互联网的边缘层,获取数据的一线,在采集、维护、分析、处理工业数据方面具有先天优势。因此,装备制造企业能够依据自身生产实践,在工业互联网平台建设中更加高效地封装工业技术知识,并为相关行业提供APP、工业算法、大数据等增值服务,进而实现向平台化经营模式的转变。

三、当前工业互联网与装备制造业融合发展的短板分析

得益于发展工业互联网的先天优势,装备制造

业是中国较早开始应用工业互联网的行业,也是与工业互联网融合程度较深的行业。体现在平台建设方面,围绕装备制造业多个场景、行业以及领域的不同需求,既有综合诸多场景、跨多个应用领域的通用型平台,也有专门针对某些应用场景或为特定行业提供解决方案等的垂直行业平台,各类平台与装备制造业的发展相辅相成、相互支撑。装备制造企业主导的工业互联网平台建设成效显著,徐工集团、三一集团等龙头企业利用自身工业经验、工业知识的沉淀,分别打造出行业知名的工业互联网平台——汉云工业互联网平台及根云(RootCloud)平台,并实现了由服务本企业向服务多行业、多领域的转变,成为推动装备制造业转型升级的重要抓手。

与此同时,工业互联网在装备制造各行业的应用日益深入,工程机械、汽车、航空航天以及船舶、轨道交通等行业是目前国内工业互联网平台的主要应用领域,虽然这些行业都属于离散型制造的范畴,但由于产业性质不尽相同,对转型升级的需求存在差异,因而在实践中形成了差异化的应用路径。如,中国工业互联网在工程机械领域的探索应用主要围绕推进协同研发设计、智能制造、智能工厂、个性化定制、设备远程运维等方面展开;在汽车制造业领域主要围绕智能制造、产品创新、销售物流、维修保养后服务等方面推进;在航空航天制造业和船舶制造业领域则主要围绕研发设计、供应链协同优化、运维服务等方面进行深化。

当前,以工业互联网发展加快装备制造业转型升级已成为各界共识。尽管工业互联网在中国装备制造业的探索应用日益深入,但由于工业互联网的发展尚处于初期阶段,装备制造业的高质量发展任务艰巨,二者的融合应用存在一系列短板。

1. 工业互联网深化应用的基础保障不到位

一是智能装备水平不高。作为工业互联网平台的底层硬件支撑,智能装备是工业互联网产业链上的重要组成部分,是工业互联网发展的基础设施,其发展水平对工业互联网平台的推广与应用具有重要影响。近年来,中国将智能装备产业作为高端装备制造业大力扶持,推动了智能装备产业的快速发展,但由于整体上起步较晚,企业规模小,很多技术仍然落后于国际先进水平,产业竞争力较弱。以工业机器人为例,尽管中国连续多年是全球最大

的机器人市场,且工业机器人系统集成商数量众多,但由于缺少核心技术,产品多为集中在搬运和上下料环节的中低端机器人,高端产品依赖进口。根据中国机器人产业联盟(CRIA)的统计,2018年,在中国工业机器人应用工艺中,搬运和上下料占据了44.4%的比重。随着工业互联网的进一步发展,对装备的智能化要求也在不断提高,如智能传感器要能够接收温度、压力、图像和声音等更加丰富的指令,高速处理器要能够处理海量的信息,高精度控制器要能够执行更加复杂的命令等,国内智能装备的发展水平亟待提升。

二是安全性有待提升。安全性是工业互联网在各个行业、各个领域推广应用都不容忽视的重要问题。装备制造业在与工业互联网的融合应用中对安全性提出了以下要求:第一,伴随工业互联网的发展,越来越多的设备会暴露在互联网上,病毒、木马、勒索软件等安全风险不断向工业领域渗透,工业设备一旦中招,带来的结果可能是致命的,因此,对装备产品以及生产设备的安全提出了更高要求;第二,工业互联网上承载有大量价值巨大的工业数据,能够揭示企业生产状况及行业运行,也承载了大量供应链、用户、市场等信息,是工业互联网核心要素,数据安全因此成为工业互联网安全保障的重要任务之一;第三,随着智能化的推进,工业控制系统逐渐向工业互联网平台的方向发展和转变,与互联网深度融合,受到攻击的可能性也越来越大,控制安全的重要性凸显。

2. 装备制造企业应用工业互联网的基础支撑不足

一是企业数字化基础薄弱。数据是工业互联网的核心驱动要素,数字化是推进工业互联网应用的前提。只有通过工业传感器实时采集生产设备和生产线上的温度、压力、震动等信息,并与经营管理各环节的信息联结起来,汇聚成海量的数据库,才能进行挖掘分析、处理、应用,最终形成产品或服务。当前,工业数据采集是工业互联网与装备制造业融合应用面临的主要挑战之一,企业数字化基础薄弱导致的数据采集传输困难、数据链不通、数据质量不高使得不同企业之间互联互通难度极大,工业互联网难以落地。一方面,受制于企业智能装备应用不够、水平低下、设备老旧等因素,装备制造业设备数字化水平不高。中国两化融合服务平台发布的数据显示,截至2019年底,装备制造业

生产设备数字化率为44.4%，关键工序数控化率为41.6%，均低于电子信息、原材料及消费品行业相关数据。另一方面，从业务流程来看，由于高端工业软件领域为发达国家所垄断，且工业软件的客户以大企业为主，中小企业应用不足，装备制造业工业软件应用水平不高，业务流程的数字化步伐亟待加快。

二是企业复合型人才缺乏。人才是支撑工业互联网发展、创新的核心要素。当前，中国工业互联网的发展在经历了缺市场、缺技术、缺政策之后，进入了缺人才阶段。2019年入选工信部十大“双跨”工业互联网平台的公司纷纷反映，复合型人才的缺乏已成为制约工业互联网发展最重要的瓶颈之一。对于装备制造业来说，大企业在工业互联网平台建设中缺乏既懂工业互联网研发、销售、服务、管理，又了解工业、了解工业机理、懂得设备制造专业知识的复合型人才；广大中小企业作为工业互联网平台的应用者，缺乏的是有较强创新能力和操作能力，又懂工业互联网使用、维护、管理的复合型人才。由于制造技术和信息技术长期处于分割的两个领域，跨界复合型人才极度稀缺，在国内外各制造领域都缺口巨大。

3. 装备制造业应用工业互联网的范围不广泛

一是大量中小企业尚未参与到工业互联网的探索应用中。中国装备制造业涉及领域广泛，中小企业不仅数量众多，而且相当数量的企业居于装备产业链的上游或者基础部分，在一定程度上决定着各产业链所能达到的高度，以工业互联网推进中小企业的智能化、网络化发展，提升产业基础制造能力是装备制造业高质量发展的必然选择。从中国工业互联网与装备制造业的融合应用实践来看，龙头企业在平台建设及应用中居主导地位，其他真正应用工业互联网平台的企业数量相对较少，尤其是广大中小企业尚未真正参与进来。由于中小企业一是生产规模较小，资金和人才缺乏；二是数字化滞后，数字化改造需求模糊而庞杂；三是对工业互联网认识不充分、安全性有疑虑，因此，导入工业互联网的意愿不足，参与积极性不高。从企业上云进程来看，由用友网络科技股份有限公司、国家工业信息安全发展研究中心、两化融合创新服务联盟联合发布的《中国企业上云指数(2018)》报告显示，2018年，中型企业、微型企业未上云比例分别达

56.1%、57.8%。

二是产业链协同应用存在阻力。中国装备制造业尽管具备完整的产业链，但由于上下游之间、供需端之间信息不畅通，大中小企业之间配套协作不紧密，产业基础制造能力不强，整体处于价值链的中低端。工业互联网能够实现产业链上下游的互联互通，是推进装备制造业产业链深度分工、高度协同的有利抓手。但从近年来工业互联网在装备制造各行业的应用来看，一些龙头企业运用其工业互联网平台实时监控分布在各地的工厂运行状态，汇聚上下游信息，实现的只是集团内部企业之间、部门之间的供需对接和协同制造；从平台来看，无论装备制造企业打造的是通用型平台还是垂直行业平台，当前主要服务的仍是其原来产业链上的合作伙伴生态圈，平台的应用只是加深了彼此合作的深度，提升了合作水平，而产业链整体的协同效应并未显现。此外，产业链上的部分企业之间，由于彼此存在竞争关系，如何共同融入工业互联网平台，也是当前面临的一个难题。

4. 装备制造业应用工业互联网的程度不够深

中国工业互联网应用场景日益丰富，但受当前装备制造业数字化发展水平的制约，工业互联网应用场景探索不够深入。突出表现在售后服务中，根据《工业互联网平台白皮书(2019)》，国内工业互联网的运用主要集中在基于在线监测手段衍生出的生产过程管控、资源配置协同、设备管理服务场景，三者的应用占比分别为27%、32%和21%。而国外制造业数字化水平相对较高，对工业数据挖掘利用较深入，工业互联网平台的应用主要集中在设备管理服务场景，占比高达49%，其设备健康管理、产品远程运维已达到可预测水平，并在数据支撑下初步实现了某些领域的商业智能决策。相比之下，中国工业互联网发展受制于整体数字化水平相对滞后、中小企业数量众多等因素，部分应用仅处于可视化描述与监控诊断层面，预测性维护的渗透率很低，也难以通过数据驱动高效的动态智能决策。

四、以工业互联网助推中国装备制造业高质量发展的对策

工业互联网诞生以来便与装备制造业紧密结合在一起，装备制造业是工业互联网融合应用的主

战场,工业互联网是装备制造业高质量发展的重要途径。面对诸多短板,工业互联网与装备制造业从融合到取得实效将是一个较长的过程,也是一个系统性的工程,要形成多元化的参与机制,通过政府、行业、企业以及产业链上所有参与主体共同发挥作用、形成合力,深化工业互联网在装备制造业的探索应用,助力中国装备制造业的高质量发展。

1.以新基建为契机,提升工业互联网供给能力

2018年底,中央经济工作会议上将5G、人工智能、工业互联网、物联网定位为“新型基础设施建设”;2020年以来,中央频频部署新型基础设施建设(简称“新基建”)相关任务,中国新基建由此将进入快速推进阶段。工业互联网是新基建的重要组成部分,要以当前推进新基建为契机,顶层规划、统筹布局,加快构建全国“一盘棋”的工业互联网基础设施体系:一是从国家层面打造工业互联网创新体系,集中科研力量,围绕工业大数据分析、工业机理建模、工业应用开发、智能传统器等重点领域开展技术攻关,着力解决工业互联网发展中“卡脖子”的软硬件核心技术,弥补硬件基础、工业软件、数据传输、工控安全等技术短板;二是加快布局“5G+工业互联网”建设,要伴随5G的商用落地,引导装备制造企业积极利用5G技术开展工业互联网内网改造,完善网络基础设施;引导装备制造各行业构建各自领域的5G专用网络,避免频谱干扰,从而满足不同应用场景对网络的复杂需求;三是积极推进装备制造业数据中心建设,构建基于云、网、边深度融合的数据网络,提升数据采集能力,满足行业不断增长的数据存储和计算需求;四是鼓励各地加快工业互联网公共服务平台建设,着重建设包括工业数据管理服务、评估服务、产业监测服务及检测认证服务在内的四大类公共服务平台。

2.坚持企业主体地位,深化工业互联网与装备制造业的融合应用

企业是工业互联网与装备制造业融合应用的主体。装备制造业的龙头企业要引领行业工业互联网平台的发展,带动行业的平台化转型:一是鼓励汉云、根云(RootCloud)等工业互联网平台依托龙头企业的优势,汇聚技术、人才、数据、模型等各类资源,构建综合性工业操作系统,打造具有国际竞争力的工业互联网平台;二是围绕装备制造企业研发、生产、管理、服务等流程中的痛点,持续迭代平

台功能,不断丰富应用服务,加快培育基础共性、行业通用、企业专用等“杀手级”工业APP;三是引导徐工信息、树根互联、航天云网等公司开发针对中小企业的低成本、可共享的应用服务产品,并将工业互联网平台向二、三线地级城市推广,带动更多的中小企业“上云上平台”,打造以平台为支撑、以龙头为引领、产业链中小企业广泛参与的行业工业互联网发展格局。要推动中小企业以应用为主,加快导入工业互联网平台:一是各地政府要通过标杆示范、场景式体验、组织企业参加展会活动等方式,普及各类新兴技术,深化中小企业对应用工业互联网转型升级的认识;二是政府要对中小企业的数字化改造给予资金、技术扶持,或对主动升级设备、“上云上平台”的中小企业实行奖补政策,或统一购买信息工程服务,免费为中小企业提供数字化解决方案,加速中小企业“上云上平台”的步伐;三是构建对中小企业参与工业互联网建设的指导机制,协助中小企业平衡当前需求与未来发展,有步骤、有重点、循序渐进地开展工业互联网平台的探索应用,提高资金使用效率。

3.强化要素保障,打造装备制造业工业互联网生态体系

围绕装备制造业工业互联网生态体系构建,要强化政策、人才、技术等方面的保障。在政策方面,当前阶段,各地的政策目标主要还是聚焦于提高“企业上云”的意识和积极性,提高企业信息化水平等方面,随着企业“上云”的进一步普及以及对工业互联网发展规律认识的深化,要根据行业特点出台有针对性的工业互联网发展政策,优化装备制造业工业互联网发展环境。在人才方面,要把复合型人才纳入国家层面的制造业人才发展规划中;在应用型高校、职业院校建设一批工程创新训练中心,加强工业数字设计、系统集成、数据分析、网络安全等专业人才培养;支持校企合作开展工业互联网应用人才“订单式”培养,对重点行业、关键环节、高端产品制造的专业技术人员开展智能机器操作、运维、人机交互等技能培训,帮助传统制造业人才适应工业互联网需要,提升综合技能。在技术方面,加快人工智能、5G、边缘计算、大数据、区块链、AR/VR等前沿技术与工业互联网的融合;同时,在构建综合安全防控体系的基础上,加快5G网络安全建设,通过采用认证、加密完整性保护、隔离等技术,有效提

高5G网络安全防护水平,保障“5G+工业互联网”的推进。

注释

①2014—2018年装备制造业营业收入及企业数量等数据(下同)由《中国统计年鉴》中金属制品业,通用设备制造业,专用设备制造业,汽车制造业,铁路、船舶、航空航天和其他运输设备制造业,电气机械和器材制造业,计算机、通信和其他电子设备制造业,仪器仪表制造业8个细分行业数据汇总而来;2019年国家统计局为全面反映工业企业经营规模和经营状况,将发布的“主营业务收入”调整为“营业收入”,从近年数据情况看,“营业收入”与“主营业务收入”两者绝对值差异基本稳定,指标改变对数据使用影响很小。因此,本文中2018年前的营业收入实际上指每年的主营业务收入。②企业资产利润率的计算中,分别以上年、当年企业资产总额作为期初期末资产总额求得平均数,得到资产平均占用额。

参考文献

[1]夏德仁.把握制造业高质量发展的着力点[N].人民日报,2019-11-06.
[2]国家统计局.中华人民共和国2019年国民经济和社会发展统计公报[EB/OL].http://www.caam.org.cn/chn/7/cate_76/con_5228905.html.
[3]李士梅,李强.中国装备制造业全要素生产率测算及提升路径[J].哈尔滨商业大学学报(社会科学版),2019(2).

[4]孟祥宁.中国区域装备制造业全要素生产率增长的演化动力研究——基于1990—2015年分行业面板数据的实证分析[J].长白学刊,2018(3).
[5]王卫,綦良群.中国装备制造业全要素生产率增长的波动与异质性[J].数量经济技术经济研究,2017(10).
[6]任继球.推动装备制造业高质量发展[J].宏观经济管理,2019(5).
[7]刘佳斌,王厚双.我国装备制造业突破全球价值链“低端锁定”研究——基于智能制造视角[J].技术经济与管理研究,2018(1).
[8]郑松.面向智能制造的工业互联网技术创新[J].中国工业评论,2015(6).
[9](美)通用电气公司.工业互联网:打破智慧与机器的边界[M].北京:机械工业出版社,2015.
[10]余晓晖,杨希,蒋昕昊.工业互联网的发展实践与未来方向[J].新经济导刊,2019(2).
[11]工业互联网平台白皮书(2019)[EB/OL]. <http://www.aii-alliance.org/index.php?m=content&c=index&a=show&catid=23&id=673>.
[12]张磊,杨宏庆,周兴,等.工业互联网平台如何助力中小企业走向智能制造[J].智慧工厂,2019(10).
[13]袁晓庆.工业互联网发展站在新的起点[N].中国电子报,2020-03-24.
[14]徐晓兰.以工业互联网“良药”,疗制造业中小企业“疫病”[N].人民邮电,2020-02-21.
[15]杜娟.发展工业互联网 人才是根本[N].人民邮电,2018-04-10.

Study on Boosting the High-Quality Development of China's Equipment Manufacturing Industry with Industrial Internet

Song Ge

Abstract: The development of industrial Internet has become a common choice for major global economies at present, comply with the development trend of science and technology and it also enhance the competitiveness of manufacturing industry. In recent years, with the steady development of China's equipment manufacturing industry, the problem of low quality and efficiency is prominent. The application of industrial Internet helps to solve the relevant constraints and promote the high-quality development of equipment manufacturing industry. The industrial Internet and equipment manufacturing industry have shown a trend of integrated development. However, with the deepening of their integrated application, some short boards are exposed in basic support, enterprise landing, industry application, etc. The challenge is to take the opportunity of new infrastructure construction, give full play to the main role of enterprises, strengthen the construction of ecological system, deepen the exploration and application of industrial Internet, and accelerate the transformation and upgrading of equipment manufacturing industry.

Key Words: Industrial Internet; Equipment Manufacturing Industry; High Quality Development

(责任编辑:柳 阳)

【区域开放与合作】

京津冀协同创新的重要进展、现实困境与突破路径*

田学斌 柳天恩

摘要:协同创新是京津冀协同发展的根本动力。京津冀三地协同创新初步形成相互衔接的政策体系,建设了一批协同创新和产业合作平台,探索出可复制推广的典型模式,科技合作取得了明显成效。京津冀三地协同创新还存在科技创新落差过大、创新要素流动不畅、创新主体互动不密切、创新链与产业链对接不紧密等问题。推进京津冀协同创新,应从打造京津冀协同创新共同体、促进各种创新要素有序流动、促进各类创新主体紧密互动、促进创新链与产业链有效对接等4个方面发力,实现区域协同创新重大突破。

关键词:京津冀;雄安新区;协同创新;重要进展;现实困境;突破路径

中图分类号:F061.5 **文献标识码:**A **文章编号:**2095-5766(2020)04-0109-07 **收稿日期:**2020-04-20

***基金项目:**河北省哲学社会科学基金项目“雄安新区攀升全球价值链中高端的路径与对策研究”(HB18YJ045)。

作者简介:田学斌,男,河北经贸大学经济研究所所长,雄安开发研究院常务副院长,京津冀一体化发展协同创新中心专职副主任,博士,研究员,博士生导师(石家庄 050061)。

柳天恩,男,河北经贸大学京津冀一体化发展协同创新中心副教授,博士,硕士生导师(石家庄 050061)。

协同创新是京津冀三地协同发展的根本动力。北京的高校、科研院所和高新技术企业高度密集,科技创新资源集中,是中国基础研究和原始创新的策源地。天津先进制造业基础雄厚,应用研究和科技成果转化能力较强,河北科技创新能力相对薄弱,但产业转型升级对科技创新的需求旺盛,技术承接和成果转化潜力巨大。这种差异性、互补性与空间临近性相结合,形成了京津冀三地协同创新的独特优势。京津冀三地在创新链和产业链上分工合作,可以实现优势互补,形成区域协同创新竞争新优势,共同打造“全国创新驱动经济增长新引擎”。2020年是京津冀协同发展重大国家战略实现中期目标的收官之年,也是中国“两个一百年”奋斗目标的历史交汇期。在这一特殊时间节点,及时梳理京津冀协同创新的重要进展,总结归纳京津冀协同创新的先进经验和成熟做法,深入分析京津冀协同创新面临的问题障碍,不仅可以推进京津冀协同

发展向深度广度拓展,也可以为全国其他区域协同创新提供可推广、可复制的经验模式。

一、理论探源与文献回顾

自熊彼特提出“创新”概念后,学者们沿着熊彼特的思路不断丰富创新内涵和扩展创新研究领域(曾国屏、苟尤钊和刘磊,2013)。当前,创新实践进入新阶段,呈现出创新资源集成化和创新主体协同化趋势(Rothwell, 1992)。创新活动跨越企业边界,从单个创新主体内部的封闭式创新演化为多主体开放式协同创新(黄海霞和陈劲,2016)。创新过程不再仅仅由企业内部完成,而是由互补性创新主体协调完成(Jacobides & Billinger, 2006; Adner & Kapoor, 2010)。

协同创新是指通过一定的组织安排和机制创新,突破企业、高校、科研机构、政府部门、金融机

构、中介机构等各类创新主体间的互动壁垒,通过多元主体协同互动和区域创新要素资源整合,产生系统叠加的非线性效应(陈劲和阳银娟,2012)。协同创新是一项具有系统性、协同性、开放性等特征的复杂创新组织模式(刘丹和闫长乐,2013),需要突破企业和大学“点对点”合作模式,以及从大学知识生产到产业化的线性创新模式,实现基于协同的并行模式或网络化模式(何郁冰,2012)。在开放式创新模式下,创新活动的组织边界是模糊的(Chesbrough,2003),只有多元主体强化开放式创新,才能激发知识流动和产学研协同,进而提高创新能力和创新绩效(叶伟巍等,2014)。

创新发生在特定的空间单元,通常高度集中在少数地区,具有强烈的本地化倾向(Lucas,1998;Romer,1986)和路径依赖特征(王缉慈,2001)。Freeman(1987)提出“国家创新系统”概念后,Lundvall(1992)和Nelson(1993)等人对国家创新系统进行了拓展研究。随着研究深入,学者们认识到对于像中国这样的发展中大国,由于产业多样性和区域差异性,研究创新系统的最佳空间单元是区域(Fischer,2001)。Cooke(1992)首先提出区域创新生态系统,并将其定义为“企业及其他机构经由以根植性为特征的制度环境系统地从事交互学习”。此后,区域创新系统研究迅速在世界各国展开(魏后凯,2011)。

在开放条件下,一个区域进行创新活动时,其创新要素(知识、技术、资金等)的获取既可以依靠自身积累,也可以吸纳利用外部创新要素资源。与之对应,其创新要素的组织方式既可以通过区域内的高校、科研院所、企业、政府、金融中介等创新主体协同互动实现,也可以通过跨区域多创新主体协同互动实现(白俊红和蒋伏心,2015)。根据参与协同创新的区域及行为主体的不同,可以将多区域协同创新分为同主体多区域协同创新、同区域多主体协同创新和跨区域多主体协同创新三条演化路径(崔新健和崔志新,2018)。

具体到京津冀协同创新领域,相关研究主要集中在以下6个方面:一是京津冀科技资源共享。张亚明和刘海鸥(2014)基于协同创新博弈观的思维逻辑,深刻揭示出制约京津冀科技创新资源共享的深层次原因,并提出促进京津冀科技创新资源共享的具体对策建议。二是京津冀协同创新模式。

颜廷标(2016)基于中观视角构建了集协同创新内容—协同创新载体—协同创新机制于一体的四大类十二种协同创新模式。三是京津冀协同创新能力测度与评价。鲁继通(2015)基于复合系统协同度模型,测度京津冀各子系统协同创新有序度及整体协同度,并提出相应对策建议。四是京津冀协同创新的影响因素。梅长春和齐晓丽(2019)基于拓展的知识生产函数和空间计量模型实证分析了京津冀创新产出空间分布的影响因素。五是区域创新生态系统构建。张贵、李涛和原慧华(2017)运用动态发展模型和模拟仿真方法研究京津冀区域创新创业生态系统构建。田学斌、柳天恩和武星(2017)在总结硅谷经验基础上,探讨雄安新区在开放条件下创新生态系统构建思路和创新能力提升路径。六是京津冀协同创新的路径选择。刘雪芹和张贵(2015)根据京津冀产业发展基础和特征,分析京津冀产业协同创新的重要任务和实现路径。武义青等(2017)、李峰(2017)和叶振宇(2019)在京津冀协同发展视阈下,探讨雄安新区参与区域协同创新可行路径。

上述研究无疑具有重要的学术价值,对区域协同创新有着深刻的洞见和指导,为本文研究提供了坚实的理论基础。但是略显不足的是,相关研究与现实需求存在一些偏差。京津冀地区的协同发展路径和协同创新模式有其自身的特殊性。随着京津冀协同发展向深度广度拓展,需要将协同创新理论与京津冀协同创新实践紧密结合,系统梳理京津冀协同创新的最新进展,及时总结京津冀协同创新的先进经验和成熟做法,深度剖析京津冀协同创新面临的问题障碍,积极探寻京津冀协同创新的优化路径。

二、京津冀协同创新的重要进展

京津冀协同发展上升为国家战略以来,京津冀三地在科技创新领域紧密合作,区域创新能力得到显著提升。

1. 京津冀三地初步形成相互衔接的政策体系

2014年,北京、天津和河北三地的科技部门联合签署了关于基础研究和国际科技合作领域的框架协议,初步建立了三地在科技领域的战略合作平台和合作机制。2015年,北京印发实施的《关于建

设京津冀协同创新共同体的工作方案(2015—2017年)》进一步提出,发挥北京的科技创新资源优势,带动天津和河北的产业创新发展,提升区域整体科技创新能力和产业技术水平。2016年,北京、天津和河北三地联合发布了《京津冀产业转移指南》,通过发挥北京作为全国科技创新中心的辐射带动作用,构建“一个中心、五区五带五链、若干特色基地”(简称“1555N”)的协同创新和产业发展格局,打造中国经济发展的新的支撑带。2017年,北京、天津和河北三地印发关于石保廊全面创新改革试验、京

南国家科技成果转移转化、京津冀产业转移重点承接平台建设等一系列试点方案和实施意见,旨在破除阻碍创新的体制机制障碍,发挥北京科技创新的技术优势,推进京津冀科技成果转移转化和传统产业转型升级。2018年,北京、天津和河北三地在基础研究、科技创新券合作、协同创新共同体建设等方面共同签署了一系列合作协议,以建立更紧密的科技合作机制,推动科技体制改革,实现科技资源有序流动,促进区域科技资源共享和成果转移转化(见表1)。

表1 2014—2018年京津冀协同创新相关的规范性文件

年份	重要事件
2014	2014年4月,北京、天津和河北三地科技部门联合签署《北京市科委、天津市科委、河北省科技厅共同推动京津冀国际科技合作框架协议》,搭建起京津冀三地在国际科技合作领域的交流平台和合作机制,有利于京津冀三地共享国际科技合作资源
	2014年8月,北京、天津和河北三地联合签署《京津冀协同创新发展战略研究和基础研究合作框架协议》,初步建立了京津冀三地在基础研究领域的战略合作平台和合作机制
2015	2015年9月,北京印发实施《关于建设京津冀协同创新共同体的工作方案(2015—2017年)》,提出通过发挥北京的科技创新资源优势带动天津和河北的产业创新发展,提升区域整体科技创新能力和产业技术水平
2016	2016年7月,《京津冀系统推进全面创新改革试验方案》获得中共中央、国务院批复,旨在通过科技领域的制度创新,促进京津冀地区创新要素资源开放共享和有序流动,形成区域协同创新共同体
	2016年,工信部与京津冀三省市联合发布了《京津冀产业转移指南》,构建“一个中心、五区五带五链、若干特色基地”(简称“1555N”)的协同创新和产业发展格局
2017	2017年7月,河北省人民政府办公厅印发《石保廊全面创新改革试验重点改革试点方案》,为全面创新改革试验探索路子和积累经验
	2017年7月,中关村管委会、天津科委、河北省科技厅联合发布《发挥中关村节能环保技术优势推进京津冀传统产业转型升级工作方案》,促进中关村的技术优势与区域产业技术需求有效对接
	2017年8月,《河北·京南国家科技成果转移转化示范区建设实施方案》印发实施,有助于加速推进京津两地的科技创新成果在河北有条件的地区集中进行转移转化
	2017年12月,北京、天津和河北三地共同出台《关于加强京津冀产业转移承接重点平台建设的意见》,确定了2个集中承载地、4个战略合作功能区,以及46个协同创新和产业合作重点平台
2018	2018年8月,京津冀三地科技部门联合签署《关于共同推进京津冀基础研究合作协议(2018—2020年)》,在新一轮京津冀基础研究合作中,三地将建立更紧密的合作机制,推动科技体制改革,实现科技资源流动,促进科技成果在三地共享和转化落地
	2018年8月,京津冀三地科技部门联合签署《京津冀科技创新券合作协议》,并确定了首批互认科技服务资源和运营机构
	2018年11月,京津冀三地科技部门联合签署《关于共同推进京津冀协同创新共同体建设合作协议(2018—2020年)》,共促区域科技资源共享和成果转移转化,推动区域创新链和产业链完善贯通

2. 京津冀三地共建协同创新和产业合作平台

2017年12月,北京、天津和河北三地共同出台《关于加强京津冀产业转移承接重点平台建设的意见》,确定了两个集中承载地、4个战略合作功能区,以及46个协同创新和产业合作重点平台。两个集中承载地包括北京城市副中心通州和河北雄安新区,是集中承接北京非首都功能疏解的重点地区。4个战略合作功能区包括曹妃甸协同发展示范区、北京新机场临空经济区、天津滨海新区和张承生态功能区,通过明确产业优先承接方向,快速形成产

业集聚优势和示范效应。46个协同创新和产业合作重点平台围绕主要交通沿线布局,通过发挥空间网络节点优势,促进区域科技协同创新和产业协同发展。

3. 京津冀三地探索出可复制推广的典型模式

一是基础研究跨区域合作模式。京津冀三地通过签署基础研究合作框架协议和联合设立基础研究合作专项,打破科研管理体制条块分割,搭建三地基础研究战略合作平台,发挥三地高校协同创新叠加效应,弥补国家专项满足区域需求深度不

够等问题,协同解决三地产业共性和关键技术需求,有效促进科技成果在三地共享和转化落地,实现三地基础研究从“单打”转为“团体赛”。二是科技园区合作共建模式。以中关村科技园为例,中关村科技园在北京已经形成“一区十六园”格局,并与天津和河北共建了多个科技合作园区。这些共建的科技合作园区通过发展实践探索和体制机制创新,形成了许多可以复制推广的典型经验模式。三是以企业为核心的多主体跨区域协同创新模式。以“京津冀钢铁行业节能减排产业技术创新联盟”为例,联盟由三地科技部门搭台成立,成员包括京津冀三地的大型钢铁生产企业、节能减排机构、高校和科研院所、金融机构、科技中介等107家创新主体,形成了以企业为核心的“政产学研资介用”跨区域协同创新体系,促进了京津冀钢铁行业创新、绿色和高质量发展。

4. 京津冀三地科技合作取得明显成效

随着京津冀协同创新一系列重大政策的出台和落地,京津冀三地在科技创新领域的合作取得实质性进展。2014—2019年,北京、天津和河北达成的技术合同成交额1063亿元,中关村企业深度融入京津冀协同发展战略,在天津和河北设立的分支机构超过8000家。河北与京津共建科技园区、创新基地、技术市场、创新联盟等创新载体超过210家,2019年吸纳北京技术合同成交额达到214亿元。中关村科技园区管理委员会与河北雄安新区管委会联合签署共建雄安新区中关村科技园协议,12家中关村企业入驻雄安中关村科技产业基地。天津重点打造“1+16”协同创新和产业合作战略平台,滨海——中关村科技园累计注册企业941家,注册资金104.3亿元,吸引北京企业超过240家,包括中关村智造大街和人工智能实验室等在内的优质项目相继落地,天津滨海——中关村科技园、宝坻京津中关村科技城、武清京津产业新城等协同创新载体已经成为京津冀协同创新的标志性战略合作平台。

三、京津冀协同创新的现实困境

尽管京津冀协同创新已经取得不少重要进展,但仍存在一些突出问题。随着京津冀协同创新向深度广度拓展,急需打破制约创新要素资源跨区域有序流动、优化配置和开放共享的体制机制障碍,为区域协同创新提供坚实的制度保障。

1. 京津冀科技创新落差过大

京津冀地区科技资源密集,高校和科研院所较多,是中国基础研究的前沿和原始创新的策源地。但分地区来看,京津冀三地存在着巨大的经济和科技落差,“创新高地”和“创新谷地”并存。2017年,北京和天津人均地区生产总值分别为128994元/人和118944元/人,在全国排名中分别位于第1名和第3名,而河北人均地区生产总值只有45387元/人,仅为北京人均地区生产总值的35%和天津的38%,在全国排名中位于第19名。北京拥有全国数量最多的985和211高校,而河北行政辖区内没有985和211高校。2017年北京和天津的R&D经费投入强度分别达到5.64%和2.47%,而河北的R&D经费投入强度仅有1.33%。经济和科技落差也导致了三地产业技术创新能力落差,2017年河北三种专利授权数排在全国第14位,发明专利授权数排在全国第19位,高技术产业有效发明专利数排在全国第17位,不仅与京津差距明显,在全国排名也比较靠后。2017年北京和天津高技术产业新产品销售收入分别达到1756.85亿元和1210.04亿元,而河北高技术产业新产品销售收入只有483.80亿元。(见表2)按照经济学的一般理论分析,经济和科技存在一定落差有利于技术转移、成果转化和协同创新,但过大的差距则会导致技术输出地的技术供给与技术输入地的技术需求出现错位,输入地因技术吸收和成果转化能力欠缺而影响协同创新效果。在京津冀地区,北京的科技创新优势未能充分发挥出

表2 2017年京津冀主要经济指标比较

地区	GDP (亿元)	人均GDP (元/人)	三次产业比例	985高校数量(所)	211高校数量(所)	R&D经费(亿元)	R&D经费投入强度(%)	专利授权数(件)	高技术产业有效发明专利数(件)
北京	28014.94	128994	0.4:19.0:80.6	8	26	1579.7	5.64	106948	19561
天津	18549.19	118944	0.9:40.9:58.2	2	3	458.7	2.47	41675	6250
河北	34016.32	45387	9.2:46.6:44.2	0	1	452.0	1.33	35348	3106

数据来源:2018年《中国科技统计年鉴》。

来,对津冀两地的辐射带动作用不明显,以北京中关村为代表的高端科技创新要素资源呈现明显的“舍近求远”和“蛙跳式转移”特征,每年流向珠三角地区的技术成果超过流向天津和河北的1.5倍。

2. 京津冀创新要素流动存在一些障碍

在京津冀协同创新过程中,知识、技术、资本、信息等创新要素的跨区域流动仍存在一些体制机制障碍。比如,北京以“三城一区”为主平台,打造全国科技创新中心,塑造高精尖的经济结构,对高端创新要素资源具有很大的需求和吸引力。北京在疏解非首都功能和“减量发展”过程中,只会主动疏解不符合“四个中心”战略定位的功能,而对高端创新要素资源,非但不会主动疏解,还会尽力争取集聚。而北京作为首都,是各类优质资源密集的地区,与河北在公共服务领域存在“断崖式”落差,对高端创新要素有一种天然的“虹吸效应”。在当前“分灶吃饭”的财税体制下和“经济锦标赛”的政绩考核体制下,地方政府会基于辖区的“标尺竞争”,对创新要素流入提供各种优惠政策,对创新要素流出设置各种制度障碍。

3. 京津冀各类创新主体互动不够充分

京津冀协同创新涉及北京、天津、河北3个省级行政区内的各类创新主体之间的互动。但由于受“行政区经济”的束缚,各主体之间的互动还不够紧密,表现为北京的创新供给与河北的创新需求尚未充分对接,北京创新资源闲置低效与河北创新需求得不到满足并存,创新资源跨区域共享、创新要素

跨区域流动和创新成果异地孵化转化不及珠三角和长三角地区。以京津冀三地高校创新主体之间的互动为例,尽管三地科技部门联合设立了基础研究合作专项,在一定程度上打破了三地基础研究的条块分割,但经费支持力度过小,2015—2017年共资助870万元,对解决制约区域产业发展的共性关键技术作用不明显。

4. 京津冀创新链与产业链对接不够紧密

京津冀地区尽管在科技教育资源密集度和R&D经费投入强度方面全国领先,但优质创新要素资源集中在北京,区域创新链与产业链对接程度不够紧密。与长三角和珠三角的省份相比,北京的高校、科研院所数目众多,R&D经费投入强度较高,在基础研究领域优势明显,是中国原始创新的重要策源地。但是,北京R&D经费投入中一半以上来源于政府资金支持,而东南沿海省份的R&D经费投入主要来源于企业,比如浙江R&D经费投入中90.9%来源于企业。政府资金支持的R&D活动多为科研导向,在中国现行科研管理体制和科研评价体系下,科研人员较为重视论文发表、课题申报、成果报奖、等,对科研成果转化重视程度不够,科研活动与本地区产业发展关系不密切。这一方面导致北京大量的科研成果“束之高阁”,或者到长三角和珠三角地区进行异地孵化转化。另一方面也导致京津冀地区从基础研究到应用研究、技术资本化和产业化的创新链条出现“肠梗塞”,科技与产业呈现“两张皮”。

表3 2017年京津冀、长三角和珠三角各省(市)主要科技创新情况

指标地区	R&D经费(亿元)	R&D经费中基础研究经费占比(%)	R&D经费来源中政府资金占比(%)	R&D经费来源中企业资金占比(%)	R&D经费投入强度(%)	规上工业企业中有研发机构的企业数(个)	高技术产业新产品销售收入(亿元)
北京	1579.7	14.7	52.1	39.2	5.6	546	1756.8
天津	458.7	7.3	22.8	69.9	2.5	464	1210.0
河北	452.0	2.3	15.0	82.9	1.3	1181	483.8
上海	1205.2	7.7	35.6	59.7	3.9	558	1176.0
江苏	2260.1	3.0	8.5	87.2	2.6	19514	8851.7
浙江	1266.3	2.4	7.2	90.9	2.5	10135	3417.0
广东	2343.6	4.7	10.3	87.4	2.6	17494	18693.1

数据来源:2018年《中国科技统计年鉴》。

四、京津冀协同创新的突破路径

协同创新是京津冀协同发展的战略选择和根本动力。推进京津冀协同创新,应从多个方面发力,实

现区域协同创新取得重大突破,共同打造引领全国、辐射周边的全国创新驱动经济增长新引擎。

1. 打造京津冀协同创新共同体

发挥北京知识创新优势、天津技术创新优势和河北成果转化优势,共同打造京津冀协同创新共同

体。优化区域创新空间布局,打造以北京全国科技创新中心为核心,以北京中关村国家自主创新示范区、天津国家自主创新示范区、雄安新区创新驱动引领区为载体,以京津高新技术产业创新带、沿海先进制造业技术创新带、环京津绿色发展创新带、环首都现代农业科技示范带、G45国家科技成果转化示范带为支撑,以多个科技合作园区为节点的“一核、三区、五带、多园”的区域创新布局。借力京津科技创新资源,补齐河北创新领域短板,提升河北科技吸收承接能力。以雄安新区为关键节点,推进雄安新区与北京“三城一区”和天津滨海——中关村科技园合作对接,推进京津高端创新资源和高新技术产业向雄安新区延伸布局,共同打造“京津雄创新三角”。

2.促进各种创新要素有序流动

打破京津冀三地因行政区划分割带来的要素流动壁垒,促进知识、技术、人才、信息、产权、资本等创新要素在更大空间范围自由流动,实现创新资源优化配置。整合京津冀地区重大科技创新基础设施、科研平台、科研场所和科技资源,推进京津冀创新资源开放共享。建立区域性科技交易市场,对接北京技术交易市场服务平台、中关村技术交易中心和天津北方技术交易市场等重要平台,并加强与中国国际技术转移中心、中国技术交易所等全国性技术交易市场互联互通。提高京津冀公共服务均等化水平,降低河北与京津两地的公共服务落差,使京津的高端创新人才愿意到河北创新创业。破除制约创新要素有序流动的体制机制障碍,加强三地在科研管理、项目申报、资质互认、人才流动、技术转化、信息共享等领域的政策衔接,加快形成区域目标同向、措施一体的政策体系。

3.促进各类创新主体紧密互动

加强政府、企业、高校、科研院所、金融机构、科技中介服务机构等多元创新主体之间的紧密互动,形成以产学研为核心的区域协同创新体系。发挥政府部门对基础研究的重要作用,及时总结三地基础研究领域合作经验,加大三地科技部门对基础研究合作专项的资金支持力度,引导三地高校建立知识协同创新联盟。发挥财政资金杠杆作用,引入企业配套资金,结合企业和产业技术需求,共同支持三地高校和科研院所围绕京津冀产业创新发展开展基础研究。增强企业技术创新主体地位,促进创

新要素资源向企业集聚,充分激发企业创新动力和活力。支持企业建立产业技术协同创新联盟,鼓励企业联合高校和科研机构开展产学研协同创新。

4.促进创新链与产业链有效对接

建立京津冀区域协同创新体系,引导创新链和产业链深度融合,着力解决协同创新过程中科技创新与成果转化脱节、科技创新与区域产业技术需求脱节等关键问题。依托北京重大科技创新成果培育壮大高端高新产业,结合天津先进制造研发基地建设、河北“两翼”高质量发展等重点领域的技术需求配置创新要素资源,形成科技创新促进产业发展、产业发展支撑科技创新的良性互动格局。发挥北京“三城一区”科技创新优势,辐射带动津冀地区产业创新发展,实现北京的创新链与津冀地区的产业链和园区链有效对接,解决制约京津冀三地产业高质量发展的“痛点”“堵点”和关键共性技术。围绕京津冀产业空间布局确定的“五区五带五链”,以产业园区为抓手,创新产业合作模式,打造新兴产业集聚高地和传统产业升级转移示范园区,培育以产业链为纽带、以高端创新要素集聚为特征、以科技园区为载体的创新型产业集群。

参考文献

- [1]曾国屏,苟尤钊,刘磊.从“创新系统”到“创新生态系统”[J].科学学研究,2013,31(1).
- [2]ROTHWELL R. Successful Industrial Innovation: Critical Factors for 1900S[J]. R&D Management,1992,22(3).
- [3]黄海霞,陈劲.创新生态系统的协同创新网络模式[J].技术经济,2016,35(8).
- [4]JACOBIDES M G, BILLINGER S. Designing the Boundaries of the Firm: From Make, Buy, or Ally to the Dynamic Benefits of Vertical Architecture [J]. Organization Science, 2006,17(2).
- [5]ADNER R, KAPOOR R. Value Creation in Innovation Ecosystems: How the Structure of Technological Interdependence Affects Firm Performance in New Technology Generations[J]. Strategic Management, 2010, 31.
- [6]陈劲,阳银娟.协同创新的理论基础与内涵[J].科学学研究,2012,30(2).
- [7]刘丹,闫长乐.协同创新网络结构与机理研究[J].管理世界,2013(12).
- [8]何郁冰.产学研协同创新的理论模式[J].科学学研究,2012,30(2).
- [9]CHESBROUGH H W. Open Innovation: The New Imperative

- for Creating and Profiting from Technology [M]. Boston: Harvard Business School Press, 2003.
- [10] 叶伟巍, 梅亮, 李文, 等. 协同创新的动态机制与激励政策——基于复杂系统理论视角[J]. 管理世界, 2014(6).
- [11] LUCAS R. On the Mechanics of Economic Development[J]. Journal of Monetary Economics, 1988, 22.
- [12] ROMER P. Increasing Returns and Long Run Growth [J]. Journal of Political Economy, 1986, 94.
- [13] 王缉慈, 等. 创新的空间: 企业集群与区域发展[M]. 北京: 北京大学出版社, 2001.
- [14] FREEMAN C. Technology and Economic Performance: Lessons from Japan [M]. London: Pinter Publishers, 1987.
- [15] LUNDEVALL B A. National System of Innovation: Towards a Theory of Innovation and Interactive Learning [M]. London: Pinter Publishers, 1992.
- [16] NELSON R R. National Innovation Systems: A Comparative Analysis [M]. London: Oxford University Press, 1993.
- [17] FISCHER M M. Innovation, Knowledge Creation and System of Innovation [J]. Analysis of Regional Science, 2001, 35.
- [18] COOK P. Regional Innovation Systems: Competitive Regulation in the New Europe [J]. Geoforum, 1992, 23.
- [19] 魏后凯. 现代区域经济 [M]. 北京: 经济管理出版社, 2011.
- [20] 白俊红, 蒋伏心. 协同创新、空间关联与区域创新绩效 [J]. 经济研究, 2015, 50(7).
- [21] 崔新健, 崔志新. 多区域协同创新演化路径研究——构建3×3区域协同创新模式 [J]. 经济社会体制比较, 2018(3).
- [22] 张亚明, 刘海鸥. 协同创新博弈观的京津冀科技资源共享模型与策略 [J]. 中国科技论坛, 2014(1).
- [23] 颜廷标. 基于中观视角的京津冀协同创新模式研究 [J]. 河北刊, 2016, 36(2).
- [24] 鲁继通. 京津冀区域协同创新能力测度与评价——基于复合系统协同度模型 [J]. 科技管理研究, 2015, 35(24).
- [25] 梅长春, 齐晓丽. 京津冀创新产出的空间布局与影响因素研究——基于13个城市的空间统计与计量分析 [J]. 河北大学学报(哲学社会科学版), 2019, 44(1).
- [26] 张贵, 李涛, 原慧华. 京津冀协同发展视阈下创新创业生态系统构建研究 [J]. 经济与管理, 2017, 31(6).
- [27] 田学斌, 柳天恩, 武星. 雄安新区构建创新生态系统的思考 [J]. 行政管理改革, 2017(7).
- [28] 刘雪芹, 张贵. 京津冀产业协同创新路径与策略 [J]. 中国流通经济, 2015, 29(9).
- [29] 武义青, 柳天恩, 窦丽琛. 建设雄安创新驱动发展引领区的思考 [J]. 经济与管理, 2017, 31(3).
- [30] 李峰. 雄安新区与京津冀协同创新的路径选择 [J]. 河北大学学报(哲学社会科学版), 2017, 42(6).
- [31] 叶振宇. 河北雄安新区构建新型创新体系的战略思考 [J]. 河北师范大学学报(哲学社会科学版), 2019, 42(1).

The Important Progress, Realistic Predicament and Break-through Route of the Collaborative Innovation of Beijing-Tianjin-Hebei Region

Tian Xuebin Liu Tiaen

Abstract: Collaborative innovation is the fundamental driving force for the coordinated development of Beijing-Tianjin-Hebei region. Collaborative innovation in Beijing-Tianjin-Hebei has initially formed a policy system that links up with each other, built a number of platforms for collaborative innovation and industrial cooperation, explored typical models that can be replicated and promoted, and achieved remarkable results in scientific and technological cooperation. The collaborative innovation of Beijing-Tianjin-Hebei region faces problems such as excessive gaps in technological innovation, unsmooth flow of innovation elements, infrequent interaction between innovation entities, and incompact connection between the innovation chain and the industrial chain. To promote Beijing-Tianjin-Hebei collaborative innovation, it is necessary to build a collaborative innovation community in Beijing-Tianjin-Hebei region, promote the orderly flow of various innovation entities, promote the close interaction of various innovation subjects, and promote the effective connection between innovation chain and industrial chain, so as to achieve breakthroughs in regional collaborative innovation.

Key Words: Beijing-Tianjin-Hebei Region; Xiong'an New Area; Collaborative Innovation; The Important Progress; Realistic Predicament; Break-through Route

(责任编辑: 平 萍)

【区域开放与合作】

中国自贸区体制机制创新的问题与方向*

张绍乐

摘要:自贸区体制机制是促进自贸区健康发展的制度保障。科学合理的自贸区体制机制有利于片区划设和行政权责的有效对接。自贸区体制机制设置的科学性与合理性决定着自贸区管理机构的工作效率,直接影响各类企业入驻的积极性与主动性,进而影响自贸区经济发展的可持续性。研究国外自贸区体制机制创新的实践经验对中国进一步推进自贸区体制机制创新具有重要意义。国内自贸区应在管理体制、监管方式、优惠政策、营商环境等方面采取有效措施。

关键词:自贸区;体制机制;监管政策;营商环境

中图分类号:F712.2 **文献标识码:**A **文章编号:**2095-5766(2020)04-0116-07 **收稿日期:**2020-05-03

***基金项目:**国家社会科学基金项目“‘一带一路’高质量建设中我国内陆节点城市功能响应与提升研究”(19CJL044);

河南省社会科学院2020年春季调研项目“提升河南省自贸试验区建设水平研究”。

作者简介:张绍乐,男,河南省社会科学院区域经济研究中心研究人员,航空经济发展河南省协同创新中心研究人员(郑州 450000)。

自贸区体制机制是指一个国家或地区对自贸区管理制度、管理机构、监管政策、监督方式、优惠政策等所做出的制度安排。自贸区体制机制是促进自贸区健康发展的制度保障。科学合理的自贸区体制机制有利于片区划设和行政权责的有效对接,能够避免自贸区制度创新工作与工商、税务、商务、国土、规划等部门改革工作出现重复、冲突等问题。自贸区体制机制设置的科学性与合理性决定着自贸区管理机构的工作效率,直接影响各类企业入驻的积极性与主动性,进而影响自贸区经济发展的可持续性。系统分析国外自贸区体制机制的实践经验,并梳理国内自贸区体制机制创新的主要做法和存在的问题,对中国进一步推进自贸区体制机制创新具有重要意义。

一、国外自贸区体制机制创新的实践经验

通过梳理美国纽约港自贸区、阿联酋迪拜自贸

区、德国汉堡自贸区、爱尔兰香农自贸区、新加坡自贸区等5个自贸区的体制机制,总结出以下4个方面的典型经验。

1.采取灵活的管理模式

国外自贸区的管理模式主要包括宏观层面的中央管理模式和微观层面的地方管理模式。一是宏观层面的中央政府管理模式,中央政府主要负责自贸区的立法、规划、监督、协调等工作。中央管理模式包括共同管理型和单一管理型两种类型,其中共同管理型指中央政府各个部门共同对自贸区行使行政管理职能,每个部门负责对自贸区某个领域的管理;单一管理型包括专管型和代管型,专管型指中央政府设立专门机构行使对自贸区的行政管理职能,代管型指中央政府不单独设立专门机构而委托某个政府部门行使行政管理职能。二是微观层面的地方政府管理模式,地方政府主要负责自贸区的管理、协调、监督等工作。地方管理模式包括政府主导型、企业主导型和政企合一型三种类型。

政府主导型指地方政府和海关直接对自贸区行使行政管理职能。企业主导型指地方政府在法律允许的范围内委托公司负责自贸区的日常管理工作。政企合一型指地方政府负责自贸区的规划、设立、监督工作,公司负责自贸区的管理、运营工作。例如,美国自贸区的管理模式具有以下三个特点:一是实行宏观和微观双层管理体制。宏观层面的管理机构包括美国对外贸易区委员会、美国海关总署和美国对外贸易区协会。微观层面的管理机构主要包括对外贸易区的承办者和管理者。二是采取主区和副区相结合的运营方式。美国对外贸易区委员会允许对外贸易区设立一般用途自贸区和特定用途副区。三是建立便捷高效的矩阵制联络员制度。美国对外贸易区委员会将对外贸易区划分为东部区域、西部区域、中部区域和大湖区域4大区域,每个区域配置1名联络员。德国汉堡自贸区的管理模式包括三个层次:一是宏观层面,由汉堡州政府负责总体事务。二是中观层面,由汉堡州经济和劳工事务部负责日常管理。三是微观层面,由企业负责港口作业。

2. 制定便利化的监管政策

自贸区的监督管理是各国自贸区管理机构都非常重视的重要问题,健全的监管政策是推进自贸区发展的重要保障。国外自贸区的监管政策具有以下3个方面的特点:第一,针对自贸区的特殊监管。国外自贸区大多采取封闭管理模式。例如,依托汉堡港建立的德国汉堡自贸区,面积16.2平方千米,由一条20多公里的围栏与其他港区隔开,包括25个陆上通道关卡和12个海上通道关卡,进出口货物都要接受关卡的检查。第二,针对进出口货物的监管。一是保税仓库监管。保税是自贸区的重要职能,也是入区企业期望享受的主要政策之一。国外自贸区保税仓库监管方式的演变历程为:海关部门派出分支机构和人员,对保税仓库进行直接管理;海关部门在法律许可的范围内,委托相关公司按照海关部门的要求对保税仓库进行管理,进出口货物需要按照税率随时进行关税申报;在第二种监管方式的基础上,将进出口货物申报关税的频率改为每月底集中申报一次。二是对进出口货物进行重点抽查。国外自贸区大多对高关税货物和有疑问货物进行重点抽查。如检查出问题,海关部门将扣罚相关企业缴纳的保证金,问题严重的将取消相

关企业在自贸区内的经营资格。三是采用信息化管理。新加坡政府打造了电子数据交换系统贸易网,打通海关、港口、税务、安全等30多个与进出口贸易相关的政府部门,企业通过该系统10秒钟即可完成进出口申报,10分钟即可获得审批结果。第三,采取便利化的监管措施。一是提供全天候的通关服务。阿联酋迪拜自贸区可24小时为入驻企业提供人力支持和设施设备以及为进出口货物提供通关服务。二是简化通关手续。德国汉堡自贸区不要求每批进出口货物立即申报与查验,45天之内转口的货物无须记录。三是为进出口货物提供最大限度的自由。在美国自贸区内,只要没有零售销售,货物可以自由买卖。

3. 实行宽松的投资准入

宽松的投资准入是推进自贸区实现投资自由化、优化投资环境的重要前提,是各国自贸区在吸引外资方面普遍采取的主要做法。准入前国民待遇和负面清单管理模式已被越来越多国家的自贸区所使用。负面清单属于国际法的概念,又叫作否定清单或否定列表,是一种国际通行的外商投资管理方法,是一个国家禁止外资进入或限定外资比例的行业清单。越来越多的国家采用负面清单模式给予外国投资者准入前国民待遇。准入前国民待遇和负面清单管理模式没有统一的标准或固定模板,各国需要根据实际发展情况进行调整和优化,制定出符合本国实际的准入前国民待遇和负面清单条款。国外自贸区外商投资准入制度安排因各国经济发展水平和所处阶段不同而有所不同。例如,爱尔兰在投资准入方面的主要做法包括:自贸区内电子信息、生物医药、软件开发等领域的外国企业可以享受准入前国民待遇;自贸区内的所有企业均不得进行军火制造和开发核能;自贸区管理机构为入驻的外资企业提供工商、金融、咨询等服务;爱尔兰投资发展署为自贸区内的外国企业提供工商注册、金融对接、法律咨询和人力资源等服务,外国企业不需单独与政府部门进行联系。新加坡在投资准入方面的主要做法包括:除新闻业、公共事业、广播业外,对入驻自贸区的外资企业没有出资比例、出口比例等方面的限制;限制劳动密集型和高污染、低附加值企业进入自贸区;除对国防工业、爆竹等行业有限制外,自贸区对其他外商企业没有太多限制;给予来自自由贸易协定伙伴国的投资者

国民待遇。

4. 营造良好的营商环境

良好的营商环境包括市场环境、税务环境、政务环境、生态环境、法治环境等,是吸引企业入驻自贸区的重要因素,是推进企业创新发展的重要制度保证。从2003年起,世界银行通过选取企业注册程序、办理施工许可证、办理纳税证明、开展跨境贸易等指标,研究世界各国营商环境的变化情况,并对外定期发布《全球营商环境报告》。国外自贸区在优化营商环境方面采取的主要做法包括以下3个方面:第一,简化办事流程,提高工作效率。在新加坡自贸区内,任何国籍年满18岁的自然人,只需提供新加坡注册地址,委任1名新加坡董事、1名当地秘书,并提供相应的资料,即可在3个工作日内完成公司注册工作;如果是注册代表处或办事处,只需从新加坡国际企业发展局网站下载注册表格进行网上注册即可。第二,信息基础设施建设完善。美国海关采用自动化商业环境系统(ACE)对进出对外贸易区的货物进行监管和审查,将80多个政府部门集中到ACE,建立统一的政务服务平台和一站式数据收集中心,实现信息共享,既降低企业成本,又提高政府工作效率。爱尔兰香农自贸区的在线管理系统能够为入驻企业办理保税仓储和运输等相关手续,企业只需提交一次资料,政府部门之间可实现企业信息共享。第三,制定相关法律法规,加大惩罚力度。美国为营造良好的营商环境,有效保障对外贸易区内企业和个人的合法权利,制定了《谢尔曼法》《联邦贸易委员会法》《反海外腐败法》等法律法规,并加大对商业贿赂的处罚力度。例如,根据《反海外腐败法》规定,企业和个人的商业贿赂行为不仅要承担民事和行政责任,而且可能要承担刑事责任,并将被终止其参与美国政府采购的资格。

二、国内自贸区体制机制创新的主要做法

国内自贸区在管理体制、监管方式、贸易便利化、金融创新等方面进行了一系列有益探索。

1. 深化投资管理制度改革

投资管理制度是促进自贸区发展的重要制度。国内自贸区在投资管理制度改革方面积累了诸多经验。一是转变政府职能。上海自贸区陆家嘴金融片区借鉴国外自贸区先进经验,在全国率先

实行“业界共治+法定机构”的治理模式,通过企业化组织、市场化运作、专业化服务,极大地提高了政府工作效率。广东自贸区大力推行“互联网+政务服务”,南沙新区片区通过企业专属网页整合了区内各个政府部门的数据系统和网上办事入口,为入驻企业提供一站式服务。二是积极探索准入前国民待遇和负面清单制度。上海自贸区自2013年成立以来,不断推进以负面清单为核心的投资管理制度改革,先后发布了多个版本的负面清单,外商投资准入特别管理措施数目从2013年版的190条减至2018年版的45条;对负面清单以外的投资领域和行业,实施内外资一致的市场准入,将外商投资项目的设立程序由审批制改为备案制,审批时限也压缩到1个工作日,所需材料均实现网上提交。广东自贸区在对外资企业实行准入前国民待遇和负面清单管理的基础上,在全国率先推出国内企业投资准入负面清单管理。三是深化商事登记制度改革。2017年6月,浙江自贸区构建了商事登记“1+N”综合受理服务体系,进行商事登记领域“最多跑一次”改革;浙江自贸区通过税务、工商、监管等部门之间证照整合和信息共享达到了“让数据多跑,群众少跑”的目的。陕西自贸区在全国率先将人民银行开户许可纳入联办事项,“微信办照”模式向全国推广。福建自贸区将企业投资项目的审批流程整合为规划选址与用地、项目评审与核准备案、设计审查与施工许可、统一竣工验收等4个阶段,每个阶段采取“一表申请、一口受理、并联审查、一章审批”的综合审批,极大地缩短了投资项目的审批时间。

2. 创新监管服务模式

国内自贸区在创新监管服务模式方面积累的主要经验包括以下3个方面:第一,构建自贸区网上政务大厅。2016年5月,国务院发布《2016年推进简政放权放管结合优化服务改革工作要点》,明确提出要推行“互联网+政务服务”,建设网上办事大厅。上海、天津、福建等自贸区均整合工商、税务、质检等政府部门的电子信息资源,构建统一的网上政务大厅,为企业提供一站式服务。国家部委还针对某一领域建设专项的网上政务大厅,例如,公安部推出网上便民服务平台,自贸区内入驻企业可以利用手机上传8类边检证件办理和报检材料,边检部门通过在线审批、在线告知,实现边检事项在线办理。第二,建设公共信用信息服务平台。社会信

用体系建设是自贸区事中事后监管的制度创新之一,对于弥补监管缺位、防范交易风险、加强后续监管等具有重要作用。广东自贸区建立了统一的信用信息监管平台,收集了南沙新区、前海蛇口片区、珠海横琴新区3个片区入驻企业的信用数据,实现了企业信用信息的归集、分析和共享;珠海横琴新区出台了《珠海经济特区横琴新区诚信岛建设促进办法》,提出了促进政务诚信、商务诚信、社会组织诚信、个人诚信建设的具体举措和相应的惩戒措施。第三,建设事中事后综合监管平台。上海自贸区发布了《进一步深化中国(上海)自由贸易试验区和浦东新区事中事后监管体系建设总体方案》,提出创新监管体制机制,加强监管基础平台建设。福建自贸区制定了全国第一张风险防控清单,梳理出了55个监管风险点,制定了88条防控措施;依托企业信用信息公示系统对自贸区内入驻企业实施信用风险分类监管,并根据信用分类开展“双随机、一公开”抽查,对信用良好企业不举不查,对失信企业进行严格审查,有效激发了市场主体的活力。

3.探索贸易便利化改革

自贸区的贸易便利化是吸引企业入驻的重要因素。上海、广东等地通过采取“先入区、后报关”“第三方检验结果采信”等诸多贸易便利化措施,探索形成了跨境电子商务平台、保税展示平台、中转集拼平台、技术贸易交易平台等一系列新载体和新平台,有效促进了自贸区的发展。国内自贸区在贸易便利化方面积累的主要经验包括以下三个方面:第一,建立国际贸易“单一窗口”。上海在探索贸易便利化方面始终走在全国前列,建立了以信息化和智能化为核心的自贸区信息系统,构建了国际贸易“单一窗口”,集中了工商、税务、海关、检验检疫、质检、公安等22个政府部门的业务,集成了海关、边检、海事、检验检疫等4个部门数据系统,设置了10个功能模块,大大压缩了企业数据申报环节和货物申报环节的时限,降低了企业成本。第二,建立商品质量溯源体系。2015年6月1日,广东出入境检验检疫局跨境电商商品质量溯源平台正式运营,标志着广东自贸区南沙新区片区成为全国首个推出跨境电商商品质量溯源的自贸区,消费者可以随时随地通过该平台查询经南沙新区片区进出口的跨境商品的质量信息。第三,不断简化通关流程。上海自贸区行政服务中心于2013年9月正式运行,将

分散在税务、工商、质检等部门的行政许可审批事项集中到行政服务中心办事大厅。2017年以来,上海先后发布《实行企业市场准入全网通办的工作方案》《实施企业市场准入单窗通办的方案》《全面推行“一网通办”加快建设智慧政府工作方案》等文件,压缩行政审批流程,实现协同服务、一网通办、全市通办,减轻企业负担,降低企业成本,提高政府工作效率。2016年12月,浙江自贸区管委会适时出台了《浙江自贸试验区企业注册登记管理暂行办法》,提出土地审批、项目立项审批等建设项目前置性审批程序可以同步办理等贸易便利化措施。

4.推进金融领域制度创新

国内自贸区在推进金融开放创新、服务实体经济、加强金融监管、防控金融风险等方面进行了一系列有益探索,积累了宝贵经验。下面以上海自贸区和广东自贸区为例,分析其在金融开放创新方面的主要做法。上海自贸区自2013年成立以来,在自由贸易账户体系、人民币国际化、金融监管、金融风险防范等方面进行积极探索,形成了一系列在全国范围内可复制推广的经验。一是扩大金融机构市场准入。上海自贸区对符合规定条件的外资金融机构和民营金融机构全面开放,支持符合条件的社会资本依法设立民营银行、财务公司等各类金融机构,在完善相关管理办法、加强有效监管的前提下,允许区内符合条件的中资银行开办离岸业务。二是扩大资本项目可兑换。2013年,上海自贸区建立了自由贸易账户体系;2014年,上海自贸区进一步规范了双向人民币资金池等规则,简化了直接项下人民币跨境使用流程和经常项下人民币跨境使用流程;2015年,上海自贸区进一步拓展了自由贸易账户功能。三是拓宽企业融资渠道。上海自贸区不断完善金融市场体系,设立各类资产交易中心,拓宽区内企业的直接融资渠道。四是加强金融监管。上海自贸区探索建立符合国际规则、适应中国国情的金融监管框架,完善金融风险监测系统和金融风险预警系统,加大对金融违法行为的处罚力度。广东自贸区在金融创新领域的突出贡献包括两个方面:一方面是跨境金融取得重大进展。广东自贸区在全国率先实行跨境双向股权投资、跨境双向人民币资金池、跨境人民币贷款、跨境金融资产转让、跨境双向人民币债券等5类跨境金融业务。另一方面是特色金融创新发展。广东自贸区设立

了全国第一个区块链机构(前海微众银行联合贷款备付金管理及对账平台);深圳市前海数据服务公司开发了首例基于大数据的金融风险评估预警系统;深圳前海蛇口片区设立了外商独资私募证券投资基金试点;前海金融控股有限公司开发出了国内第一个私募基金信息监管服务平台,即深圳私募基金信息服务平台。

三、国内自贸区体制机制创新的问题

国内自贸区在体制机制创新方面取得重大进展的同时,也存在诸多问题。

1.管理体制有待进一步健全

一是市场开放与全球经贸规则新标准仍有较大差距。机构设置创新方面尚未取得突破性进展。已有的一些制度创新探索和实践,也面临开放力度不足的问题,与国际规则尚未完全接轨。二是政府职能转变及与此相配套的体制创新的政策措施和系统集成不够。对自贸区的配套政策措施不到位,有些政策措施存在滞后问题,致使部分改革创新存在“碎片化”现象。三是部分领域的制度创新力度不够。从自贸区的实践情况看,都存在“总体方案”和“深化改革方案”落实推进不均衡的问题。贸易投资便利化方面进展较快,但自由化改革创新进展较慢。只涉及单一部门的改革创新进展较快,涉及多个部门的改革创新进展较慢。

2.监管方式有待进一步完善

一是功能实施较晚,有些处于探索阶段。陕西、河北、河南等地的自贸区积极实施贸易便利措施,取得了一定的成效,但由于实施时间较短,对标先进地区的发展,还存在一定差距。二是开放条件下的事中事后监管体系尚需进一步完善。从率先建立的上海自贸区情况来看,在简政放权的同时,一些项目的事前审批已经取消,但事中事后监管体系还有待完善,特别是与之配套的社会信用体系大数据、企业年度报告公示数据等还没有形成信息共享机制。

3.制度红利有待进一步释放

从国外自贸区的实践经验来看,持续释放制度红利、推进产业发展是其共同特征。尽管自贸区建设的核心任务是制度创新,但制度创新的目的是促进产业发展和经济发展。从国内自贸区的发展情

况来看,功能定位越准确、产业格局越清晰、产业结构越合理,自贸区制度创新的方向性就越强。目前,国内自贸区制度创新的成效还不是太明显,制度红利还有待进一步释放。一是制度创新对于推动产业发展的作用还不够强大。国内自贸区的制度创新多停留在表层,而对于推动产业发展的深层次制度创新涉及较少或深度不够,不能真正地为产业发展提供制度支撑。二是国内自贸区建设与全球产业布局分工调整的结合还不够紧密,围绕经济发展的新技术、新业态、新模式还不完善。

4.创新意愿有待进一步激发

近年来,国内自贸区的制度创新工作取得多方面重大进展,在投资管理体制、贸易便利化、监管服务模式等方面的一批重要成果在全国复制推广。但随着改革进入深水区和攻坚期,自贸区在法律权限、事中事后监管等方面的制度创新工作难度越来越大,导致制度创新意愿不强。这主要体现在两个方面,一是各地自贸区进行制度创新需要承担高额的成本和巨大的风险,但不一定能够获得与之匹配的高收益,再加上制度创新面对许多不确定性因素,且缺乏专门的法规保护,导致地方进行制度创新的意愿不强。二是目前的制度创新多数都停留在单一部门内部的流程优化,涉及跨部门的制度创新工作较少,这是因为法律法规的束缚和跨部门的深层次改革措施不多,导致某些部门进行制度创新的意愿不强。

四、国内自贸区体制机制创新的方向

国内自贸区体制机制创新的方向主要包括以下4个方面。

1.完善法律体系,创新管理体制

国外自贸区的一般做法是“先立法、后设区”,即先制定与自贸区相关的法律法规,在此基础上批准设立自贸区,并赋予自贸区“境内关外”的法律地位,为自贸区开展相关活动提供法律依据和法律保障。例如,新加坡《自贸区法令》,未经海关部门准许,任何企业和个人不得擅自进入自贸区,不得干涉自贸区内正常的经济活动和贸易活动。国内外自贸区在管理体制方面的经验对中国进一步推进自贸区体制机制创新的启示主要包括以下三个方面:第一,尽快出台符合中国自贸区实际的法律法

规。国家提出“凡属重大改革都要于法有据”，各地在促进自贸区创新发展的过程中，应高度重视运用法治思维和法治方式，发挥法治的引领和推动作用，加强对自贸区相关立法工作的协调，确保自贸区在法治轨道上推进改革。第二，构建高效的管理体制。国外自贸区大多采取政企合一型的管理模式，即行政管理职能和运营管理职能分开的管理模式。中国应借鉴国外自贸区在管理体制方面的先进经验，整合行政资源，鼓励各地自贸区成立规划建设推进组、金融创新推进组、营商环境推进组等各类专项工作推进组，并引进专业化公司负责各地自贸区的运营管理工作。第三，实行灵活多样的管理方式。一要把省级管理权限下放到各个片区。各地自贸区建设领导小组负责自贸区的顶层设计、总体规划和统筹协调工作，将各类管理权限下放到片区管委会，由各个片区负责各自区域的行政管理工作。二要探索片区管委会与省直部门的直通车制度，实现规划、统计、财政、项目申报等工作的直接对接，提供工作效率。三要探索市场化人员聘用制度。打破行政编制和事业编制限制，通过年薪制、考核制等方式聘请专业管理人员。

2. 健全监管政策，创新监管方式

通过梳理国外自贸区的监管政策和监管体系，大多数自贸区的监管主体都是海关部门，通过海关监管来促进自贸区健康发展是各国普遍采取的监管方式。国内外自贸区在监管政策和监管方式方面的经验对中国进一步推进自贸区体制机制创新的启示主要包括以下三个方面：第一，积极创新自贸区监管政策。一是对进出自贸区的货物实行分类监管。根据货物来源，采取分类监管方式。参照美国纽约港自贸区的做法，进入各地自贸区的货物不需要立即缴纳进口关税，只有当货物从海关运入国内市场时才需要缴纳关税。二是运用信息化手段，实现监管信息的互联互通。积极运用大数据、云计算、互联网等信息技术，整合海关、工商、税务、工信、公安等部门的电子信息资源，完善各地自贸区信息系统，实现企业信息和相关电子数据在各个部门之间的互联互通。第二，完善各地自贸区事中事后监管制度。借鉴美国、德国、迪拜、新加坡等自贸区的监管经验，推动监管部门将工作重心由事前审批向事中事后监管转变。整合各类监管资源，推动监管方式由分散监管向综合监管转变。在政府

监管的基础上，完善市场规则，强化企业的主体责任，发挥各类行业协会的作用，构建市场治理体系。第三，提高监管人员的业务素质。加强对监管人员的业务培训。定期组织一线监管人员参加各类培训会，学习国外自贸区在监管方面的先进经验和做法，提高监管人员的业务水平；组织监管业务骨干到国外自贸区进行业务交流。同时建立完善的监管业务考核机制，提高监管人员的工作积极性和主动性，对于考核优秀的监管人员，要加大奖励力度。

3. 完善优惠政策，释放制度红利

税收、金融、土地等方面的优惠政策是吸引企业入驻自贸区的重要因素。国内外自贸区在优惠政策方面的经验对中国进一步推进自贸区体制机制创新的启示主要包括以下三个方面：第一，制定税收优惠政策。税收优惠政策是吸引企业入驻自贸区的重要因素之一，能够降低入驻企业的生产成本和贸易成本，提高国际市场竞争能力。各地自贸区可以借鉴美国、爱尔兰等国家的先进经验，将税收优惠政策写进自贸区法律法规，并根据自贸区发展情况和经济社会发展情况及时对相关法律法规进行修改和完善；借鉴阿联酋迪拜自贸区经验，对于区内企业进口机器设备、零部件和生产必需品免征进口关税，出口货物和商品时免征出口税；借鉴美国纽约港自贸区经验，实行倒置关税，区内企业可以选择支付原材料税率和产成品税率中较低的一种，以节约企业生产成本。第二，创新金融政策。创新金融政策是各地建设自贸区过程中需要解决的重大课题。一要推进金融制度创新。各地应针对自贸区内行业的不同特点，为企业提供多样化的融资服务。二要增强金融服务功能。各地自贸区内的银行、基金公司等各类金融机构应借助大数据、互联网等信息技术，促进“互联网+金融”发展，优化网上银行和手机银行的界面，增强用户体验感。不断提高金融从业者的业务素质，转变服务理念，强化服务意识。三要健全金融风险防控体系。各地应制定完善的金融风险防控制度，加强对自贸区内各类金融机构的监管。第三，创新土地政策。要借鉴新加坡自贸区的经验，制定符合各地自贸区实际的存量用地政策，在存量用地的用途变更、转让、收储等方面出台具体措施，提高存量土地使用率。同时要探索建立自贸区内土地用途管制

的负面清单。

4. 激发创新意愿, 优化营商环境

世界各国都十分重视自贸区制度环境和营商环境的打造与优化, 都将优化营商环境、营造良好氛围作为自贸区的重点工作。国内外自贸区在营商环境方面的经验对中国进一步推进自贸区体制机制创新的启示主要包括以下4个方面: 第一, 转变政府职能, 增强服务意识。各地自贸区内的政府部门要更新观念, 增强服务意识, 创新管理方式, 提高公共服务效率, 主动为入驻企业提供政务服务。以政府监管机制改革、外贸监管便利化、金融领域开放创新、外商投资管理体制改革等为抓手, 进一步完善国际化营商环境, 构建开放型经济体系, 建设富有活力的开放新高地。尽快建立与国际惯例接轨的自贸区政策法规, 充分借鉴国外自贸区有关鼓励对外投资的优惠政策, 为入驻企业更好地从事对外投资创造条件。第二, 完善自贸区政策支持体系, 为良好的营商环境提供制度保障。从财政、税收、人才引进、对外投资管理等方面进一步强化政策支持, 采取各种措施优化服务体系, 吸引高素质人才、重视技术创新、人力资源素质培训, 将技术、资本、劳动力、数据等生产要素在更高层次集聚, 参与更广领域的资源优化配置, 发挥生产要素的竞争优势, 从宏观政策上为各地自贸区内入驻企业提供政策优惠和便利。第三, 构建区域合作联动机制。

各地要发挥自身的比较优势, 建立以企业为主体、政府为推动力的区域合作机制, 促进地区间横向经济联合。第四, 加快电子政务发展, 提高政府办事效率。借鉴新加坡自贸区在电子信息系统建设方面的经验, 完善各地自贸区电子政务服务平台, 真正实现税务、工商、质检、金融等部门电子数据的互联互通和共享, 让区内企业享受到高效的网上办理申报、登记、审批等行政服务。

参考文献

- [1] 李敏. 美国纽约港自由贸易园区发展实践及其启示[J]. 改革与战略, 2015(8).
- [2] 邵学峰, 任春杨. 国外自贸区外商投资准入制度实践经验及启示[J]. 中州学刊, 2016(9).
- [3] 王胜, 刘从勇, 张东东. 迪拜自贸港区发展对海南的启示[J]. 今日海南, 2018(7).
- [4] 郑雨乔. 欧洲自贸区兴衰对重庆自贸区发展的启示——以德国汉堡自贸区为例[J]. 经贸实践, 2018(10).
- [5] 韩永红. 国外主要自由贸易园区及其法律规制: 评析与启示[J]. 政法学刊, 2015(4).
- [6] 付亦重, 杨嫣. 美国内陆自由贸易区监管模式及发展研究[J]. 国际经贸探索, 2016(8).
- [7] 陈志军, 朱春发. 自贸区离岸业务税收政策的国际经验与启示[J]. 国际税收, 2017(10).
- [8] 张磊. 境外自贸区的先进经验及对我国自贸区发展的启示[J]. 市场周刊(理论研究), 2017(1).

Problem and Direction of the Innovation of the System and Mechanism of China's Free Trade Zone

Zhang Shaole

Abstract: The system and mechanism of free trade zone is the institutional guarantee to promote the healthy development of free trade zone. The scientific and reasonable system and mechanism of the free trade area are conducive to the effective connection of the area demarcation and administrative rights and responsibilities. The scientificity and rationality of the establishment of the system and mechanism of the free trade zone determine the work efficiency of the management institutions of the free trade zone, directly affect the enthusiasm and initiative of all kinds of enterprises, and further affect the sustainability of the economic development of the free trade zone. It is of great significance for China to further promote the innovation of the system and mechanism of free trade zone by studying the practical experience of the innovation of the system and mechanism of abroad free trade zone. Domestic free trade zone should take effective measures in terms of management system, supervision mode, preferential policies, business environment.

Key Words: Free Trade Zone; System and Mechanism; Regulatory Policy; Business Environment

(责任编辑: 文 锐)

【区域开放与合作】

新形势下中国自贸区深化政府职能 改革的痛点与对策*

张婷玉 王海杰

摘要:作为“制度高地”的自由贸易试验区是当前中国深化政府职能改革,实现政府治理体系和治理能力现代化的重要试验田。在新冠肺炎疫情背景下,自由贸易试验区政府职能领域前期创新措施在应对新冠肺炎疫情,保证高效有序复工复产方面发挥了积极作用,但长期来看,自由贸易试验区在管理模式、改革权限、协同创新、综合监管、法律保障等方面仍面临制约政府治理能力提升的改革困境与挑战。可以从推动政府治理模式改革、促进国家层面统筹协调、优化行政管理构架、完善综合监督体系、健全法律法规建设等方面入手,着力推动自由贸易试验区政府职能领域改革。

关键词:自贸试验区;政府职能;治理现代化;新冠肺炎疫情

中图分类号:D63 **文献标识码:**A **文章编号:**2095-5766(2020)04-0123-08 **收稿日期:**2020-03-17

***基金项目:**河南省哲学社会科学规划项目“空间经济学视域下内陆型自由贸易试验区促进区域协调发展的路径研究”(2018CJJ090);河南省重点研发与推广专项(软科学)项目“河南省自由贸易试验区综合评价体系构建及管理体制机制创新发展研究”(192400410106);河南省教育厅人文社会科学研究项目“我国内陆型自由贸易试验区推动区域协调发展的作用机制研究”(2019-ZZJH-343)。

作者简介:张婷玉,女,郑州大学商学院讲师,经济学博士(郑州 450000)。

王海杰,男,郑州大学商学院教授,经济学博士,博士生导师(郑州 450000)。

一、引言

政府、市场、社会组织是国家治理的三个主体,现阶段政府职能领域的改革是推动国家治理体系和治理能力现代化的关键力量。新中国成立伊始,中国实行政府统一管理经济社会事务的模式,随着中国改革开放的深入发展,为满足多元化的社会发展需求,中国通过多轮行政管理体制改革,简政放权,确定了市场在资源配置中的决定性作用,国家治理水平不断得到提升,但历史遗留的深层次体制机制问题尚未得到实质性解决。随着全球治理体

系的深刻调整,国内改革全面升级。2013年,中国审时度势,在上海设立第一个自由贸易试验区,这一新的试验田不是政策“洼地”,而是制度“高地”,制度创新是自由贸易试验区的核心生命力。与国外不同,中国自由贸易试验区的战略目标不仅聚焦在经济层面,更聚焦于政府职能领域的改革,纵观国务院批复的各地自由贸易试验区总体方案,加快政府职能领域改革是投资、贸易、金融、法制等各类重点改革任务的起点和中流砥柱,自由贸易试验区已成为当前中国加快政府职能转变,推动政府治理体系与治理能力现代化的重要试验田和示范窗口。

目前,中国已设立17个自由贸易试验区和1个

自由贸易港,在政府职能改革领域取得了显著成果。总体来看,自由贸易试验区在这次应对新冠肺炎疫情时,在高效发挥政府治理能力,稳定社会经济发展方面释放了制度改革红利,但自由贸易试验区在政府职能领域的改革仍面临诸多症结,疫情的突发进一步暴露了这些亟待解决的问题。因此,该文在新冠肺炎疫情视域下,以河南为例,分析自由贸易试验区政府职能领域的改革措施在新形势下稳定经济社会发展的积极作用以及仍需深入探讨的问题,以期为中国政府应对突发事件,提升治理水平,提高公共服务能力提供政策启示。

二、新形势下自贸区政府职能领域改革的措施红利

在此次新冠肺炎疫情中,与湖北交界的河南既是人口大省,又面临大批在武汉务工、读书人口的返还,新冠肺炎疫情防控风险大、任务重。但令人欣慰的是,河南在此次抗疫中行动力强,举措得当,新冠肺炎疫情得到有效防控,高效有序的复工复产举措也得到国家相关部门肯定,河南“硬核”措施的齐发离不开近些年政府职能领域的改革与实践。河南自由贸易试验区作为第三批批复的内陆地区试验田,自2017年4月1日正式挂牌以来,以制度创新为核心,以风险防控为底线,除认真履行“规定动作”外,又结合区域特色,构建了政务、监管、金融、法律、多试联运五大服务体系,改革成效显著,尤其是在政府职能改革领域,多项举措走在全国前列,在此次新冠肺炎疫情中为稳定河南社会经济发展发挥了积极作用。

1.完善信用体系监管平台,构筑抗击新冠肺炎疫情“信用”防线

在自由贸易试验区改革事项中,政府从之前注重事前审批转为注重事中事后监管,这是走向治理能力现代化的重要一步。这样做,一方面能够减少行政审批事项,减少政府对市场的过分干预;另一方面,能够使地方政府依法高效办理业务。为加强事中事后监管,河南自由贸易试验区也做了诸多探索,完善社会信用体系监管平台是自由贸易试验区政府完善市场监管机制的重要内容。河南自由贸易试验区三大片区已建成事中事后综合监管平台,并积极创新综合监管新模式,率先实行动态监管

“双随机、一公开”常态化,推动信用信息归集共享和联合应用,并陆续出台守信联合激励和失信联合惩戒的相关制度及清单。监管模式的探索和转变有利于提高政府对市场经济主体的管理效率,在行政管理事项中全面推广并使用信用产品,为社会信用体系的构建提供了范本。2020年3月,河南省人民政府进一步出台了《河南省加快推进社会信用体系建设 构建以信用为基础的新型监管机制实施方案》,该方案为事前、事中、事后全过程新型监管机制提供了制度保证,是河南充分发挥信用监管机制、激发市场活力的重要举措。

新冠肺炎疫情期间,根据党中央、国务院对新冠肺炎疫情防控工作的全面部署,河南省委、省政府迅速做出重要决策,利用省(市、县)信用门户网站及时发布新冠肺炎疫情防控信息,综合利用大数据和人工监测,全网实时监测与新冠肺炎疫情相关的失信事件,对线上线下哄抬物价、囤积居奇等失信行为进行核实处理,同时将市场主体违法失信信息通过“信用河南”公示,并推送至全国信用信息共享平台联合奖惩系统。根据河南公布的第一批新冠肺炎疫情防控相关商品价格违法典型案例,主要涉及超市农副产品、药店药品、口罩等商品,依法最高可处5倍违法所得或100—500万元罚款,情节严重的,责令停业整顿或吊销营业执照,严重扰乱市场秩序的,依法追究刑事责任。信用监管的精准应用,稳定了市场发展,增强了社会信心,保障了居民正常生活,有效助力了新冠肺炎疫情防控。

2.实行“互联网+监管”,实现防控新冠肺炎疫情智能化

信息技术的发展优化了政府治理环境,是推进政府治理现代化的不可或缺的新兴治理资源。河南是国务院确定的全国12个“互联网+监管”系统试点省份之一,在监管事项梳理、监管数据汇聚、监管应用对接方面全国领先,政务数据监管共享能力显著提升,这是支撑“一网通管”、强化事中事后监管的重要保障。在此次新冠肺炎疫情防控中,“互联网+监管”也发挥了重要作用。具体而言,第一,实行智能监控排查。2020年2月5日,河南相关部门和单位搭建完成全省新冠肺炎疫情防控专项数据库,充分利用国家“互联网+监管”平台,对2019年12月1日以来和确诊患者、疑似患者有过密切接触的人员数据信息进行比对筛选,全面排查出2020年

2月2日以前15日内从武汉到河南停留2个小时以上的30.39万人。第二,实现数据精准传输。将排查数据通过精准定位向省内相关部门报送,为各地新冠肺炎疫情防控工作提供了方向,提高了精准防控率。与此同时,积极对河南“互联网+监管”平台与国家平台的对接通道进行检测,确保河南视频监控信息可在国务院第八会议室展示,为全国新冠肺炎疫情防控提供及时有效的河南数据。第三,实行信息动态公布。在河南政务服务“豫事办”开设新冠肺炎疫情专栏,设立5个服务事项,便于公众及时了解新冠肺炎疫情动态,监督举报各种违反防疫工作的行为,并保障救助通道的畅通,全面提升了新冠肺炎疫情防控的智能化管理水平。第四,利用“物流复工指数”掌握企业复工情况。物流连接产业上下游,物流恢复情况能较准确地反映企业尤其是制造业企业的复工复产情况。因此,河南利用大数据挖掘等技术,对全省2万多辆货车的行驶情况进行调度统计,并编制物流复工指数,每2日发布一次,提高了政府推进企业复工复产工作的精准度,也为其他省份提供了先行先试经验。

3.深入推进行政管理体制变革,保障政务工作顺利开展

只有持续深入推进“放管服”改革,充分发挥市场和社会的作用,才能全面正确履行政府职能,实现政府治理能力现代化。围绕“放管服”的改革理念,河南自由贸易试验区在深化行政管理体制改革方面,已建立综合统一的行政审批机构,精简审批事项和流程,尤其在推动商事登记改革方面走在全国前列,率先在“多证合一”、政银合作、电子办证等方面取得创新性突破,极大地精简了办事流程,简政放权成效显著,多次受到国家领导人的肯定。具体而言,在提高政务服务能力方面,着力打造以“一网通办”为前提,以“一次办妥”为核心的“互联网+政务”服务体系品牌,形成“六个一”政务服务新模式,提高了政务的服务便利化水平和供给能力。

在新冠肺炎疫情防控期间,行政管理体制改革的措施也得以有效应用,确保了经济社会事务的有序开展。具体体现在,第一,利用“互联网+政务”开展网上办公,避免交叉感染。河南自由贸易试验区首先在全省范围内借助河南政务服务网、豫事办APP、微信公众号、政务服务热线等推行“网上办”“掌上办”和不见面审批,集中处理群众急需办理的

事项,确保业务办理渠道畅通。与此同时,各地市通过通知(公告)、倡议书、公开信等方式高效引导企业和群众网上办事。第二,各部门网上协同办公,提高办事效率。建设了省级一体化协同办公平台,围绕省直厅局间、地市间的公文流传会签(涉及印章、交换、安全),在协同平台实现网上政务服务在线审批,在此基础上进一步加快开发全省统一的协同办公平台,同步开放建设省级一体化协同办公平台移动端“豫正通”。第三,贯彻执行国务院办公厅复工复产要求,精简审批流程,推行复工复产“一站式办理、上门办理、自助办理”等服务,明确一家牵头部门,相关部门协助,全面实行“一口受理,并行办理”,体现了自由贸易试验区行政管理架构大部门改革的思路,各部门通力合作,为河南打造了全产业链协同复工的成功模式。截至2020年3月18日,河南重点项目开工复工率达到98.8%,用工到岗率达到71.1%。

4.持续优化营商环境,助力新冠肺炎疫情下经济平稳

新冠肺炎疫情期间,全国各地陆续出台财政、金融措施,助力企业解决新冠肺炎疫情之急,河南对应出台《河南省应对疫情影响支持中小微企业平稳健康发展若干政策措施》《河南省补短板“982”工程实施方案》等精准发力政策,这有助于在短期内缓解新冠肺炎疫情对企业的负面冲击,但新冠肺炎疫情后期的企业恢复,不仅需要政策扶持,更需要有国际化、便利化、法制化的营商环境,促进企业长效发展,这也更符合政府治理现代化的理念,做到政府治理和市场治理的相得益彰。而优化营商环境,激发市场活力和创造力,也是自由贸易试验区加快政府职能转变的主要任务之一。河南自由贸易试验区在加快政府职能转变方面出台了一系列成功举措,如商事登记制度、投融资体制、行政审批制度改革等,为构建良好的营商环境提供了切实可行的制度保障,激发了市场活力。根据2019年10月毕马威评测,河南自由贸易试验区郑州片区营商环境世界模拟排名第35位,开办企业、纳税、执行合同等7项指标全国领先。根据2019年12月普华永道评测,河南自由贸易试验区洛阳片区营商环境世界模拟排名第26位,高于中国平均水平5个名次。在良好的营商环境下,市场活力不断迸发。截至2019年11月,河南自由贸易试验区郑州片区累

计新注册企业 53895 家,注册资本为 6396.7 亿元,郑州片区现有企业数量是成立之初的近 3 倍;河南自由贸易试验区开封片区入驻企业 5073 家;河南自由贸易试验区洛阳片区则充分发挥自由贸易试验区与自主创新示范区的联动效应,全区汇集了河南 50% 的国家专业化众创空间、18% 的科技型中小企业。

良好的营商环境,为新冠肺炎疫情后期经济活力的复苏提供了优越的环境保证,增强了市场信心。此外,在新冠肺炎疫情期间,河南自由贸易试验区企业投资项目承诺制、“一网通办”“特事特办”等措施也在稳投资、稳外贸方面发挥了积极作用。第一,实行企业投资项目承诺制,提升企业投资便利化水平。企业投资项目承诺制将投资项目审批、申请材料、办理水平均压缩 80% 以上,极大地提高了办事效率。第二,发挥“一网通办”优势,全面启动企业“不见面办理”。借助网上平台,完成企业备案、申报和审批工作,与此同时,通过在线平台公布投资项目办理咨询服务,为企业提供远程优质服务,最大限度地降低新冠肺炎疫情对项目建设和投资运行的负面影响,稳定社会投资意愿。根据河南省商务厅统计,2020 年 1—2 月,通过微信招商、视频推介、在线洽谈等不见面招商方式,河南新设立外商投资企业 20 家。第三,为解决因新冠肺炎疫情导致的国际贸易合同或承包合同无法履行问题,中国国际贸易促进委员会河南省委员会采用“不见面办公”,借助中国贸易促进委员会线上认证平台,积极为受新冠肺炎疫情影响的企业办理与新冠肺炎疫情相关不可抗力事实性证明,并在一至两个工作日内办结寄出,帮助企业减少损失。第四,特事特办,开通“绿色通道”服务企业,解决自由贸易试验区内的防疫物资短缺问题。河南自由贸易试验区洛阳片区为新冠肺炎疫情防控物资生产企业建立工作专班,按照“一事一议”“绿色通道”24 小时为企业服务,给予企业重点支持。例如片区中的洛阳中能物资有限公司主动联系到一批 84 消毒液(次氯酸钠),但该企业原有的经营范围中不含次氯酸钠,洛阳片区为企业开辟绿色通道,半小时之内为企业办理了《危化品经营许可证》,这批防疫物资也被企业无偿捐献给了片区管委会,并被进一步配发到了新冠肺炎疫情防控第一线,极大地缓解了新冠肺炎疫情防控物资紧缺的燃眉之急。

三、自贸区政府职能改革的痛点

自由贸易试验区改革措施的复制和推广,在此次抗疫攻坚中得到了实战应用,这也是自由贸易试验区建设的初心,即为全面深化改革先行先试,改革成果辐射全国,惠及全民。但随着改革的深入推进,一些深层次问题日益凸显,新冠肺炎疫情的突发也暴露了政府在治理体系和治理能力方面的短板与不足,为了更好地推动实现政府治理体系与治理能力的现代化,增强政府公信力和执行力,建设人民满意的服务型政府,自由贸易试验区要审视当前政府职能改革中面临的痛点、难点与挑战,发起集中攻坚。

1. 管理模式之痛:管理模式相对滞后

根据中国目前自由贸易试验区片区机构设置和主要功能来看,中国自由贸易试验区管理模式可分为政府主导型、企业化治理型、“政府+企业”联合型三种。综合前三批自由贸易试验区的实践情况,11 个自由贸易试验区共分为 35 个片区,目前只有上海、广东等地的 3 个片区选择企业化治理,这 3 个片区所处地区经济发达,市场机制相对完善;27 个片区选择“政府+企业”的联合治理模式,这表明当前中国大部分自由贸易试验区在不断探索实践“小政府、大企业”的模式,促进政府职能的转变。而河南、辽宁的 5 个片区实行政府主导模式,管理体制相对滞后,这些地区有待进一步完善市场机制,释放市场治理力量。政府主导型治理模式以片区管理委员会为治理主体,片区管理委员会是政府的派出机构,既要行使行政职权及具体事务的落实,还要兼管经济管理事宜,负责招商引资、服务企业、开发经营土地等工作,河南自由贸易试验区的类型就是典型的政府主导型。政府主导型的优势在于管理权的集中,有利于在建设初期最大化地调配资源支持自由贸易试验区的发展。但长远来看,不符合自由贸易试验区倡导的简政放权的发展趋势。一方面,权力的集中在一定程度上容易导致政府效率低下、制度僵化以及寻租行为的产生,难以适应自由贸易试验区企业多样化的发展需求;另一方面,从法律地位上来看,宪法没有明确规定自由贸易试验区管委会的法律地位和行政主体资格,致使其法律权威性不足,管理权限受限。

2. 改革权限之痛:管理机构权力受限

授权不充分,改革权限受限,这是各地自由贸易试验区面临的一个共性问题。自由贸易试验区属国家战略,但实际工作受地方政府管辖,虽然地方政府不断下放管理权限,但自由贸易试验区的改革是有关政府职能、投资贸易便利化、金融开放、法制建设的综合性、国际化、高水平改革,许多关键领域的改革需要多部门决策,部分改革隶属国家事权,比如涉及海关、税务等独立执法部门,这种模式本质上并没有跳出区外中央——地方垂直行政管理的模式,导致自由贸易实验区内改革权力受限。此外,政府行政管理体制改革越深入推进,面临的症结越多,而囿于改革权限的不完全,一些敏感问题和关键领域的创新往往需要层层审批,不仅制约改革效率,而且容易浮于形式,制约政府治理能力现代化的实现。

3. 协同创新之痛:部门协调联动效果欠佳

自由贸易试验区创新措施的推进往往需要多部门协同完成,虽然自由贸易试验区方案提出信息互换、监管互认、执法互助,但目前大部门制度改革进展缓慢,各部门之间多头管理的问题尚未得到有效解决。主要表现为,第一,涉及部门众多,行政关系未捋顺。不仅涉及省级建设领导小组,各片区管理委员会,而且涉及中央部委、省市各级政府职能部门,各部门交叉管理,行政层级复杂,各层级之间的运行机制没有捋顺,增加了协调难度,降低了办事效率,这对落实综合行政审批制度、构建综合监管体系(大监管)、实施综合执法体制改革(大执法)都带来了极大的约束和制约。例如,郑州片区管理委员会是郑州片区的领导机构,但其实施具体的经济社会管理职能还需要通过三个块区管理委员会和市直部门,管理职能往往被局限在协调层面。第二,权责界定不清、审批权限分散。因为所涉部门多,又缺乏统一的规章制度,在实际操作过程中存在职权混杂不清、审批权限分散的问题。例如,上级部门一般将权限下放到各个片区的主管部门,虽然在地理空间上设立了办事大厅,做到了整合,形成了一站式办理,但因为审批权限仍然分散在各部门,导致审批工作不仅受到上下级部门的约束,而且受到同级部门的制约。各部门简政放权、协作办事、执法互助等能力仍需进一步提升。第三,不同部门的改革方案和推进力度参差不齐,推动河南自

由贸易试验区建设的部门合力尚待加强。

4. 综合监管之痛:综合监管体系仍需升级

在自由贸易试验区内,政府监管模式由事前审批向事中、事后监管转变,不过目前河南自由贸易试验区管理体制创新仍集中在“准入”阶段,对事中事后的监管创新力度稍显不足,监管体系尚不成熟。主要表现在以下4个方面:第一,社会信用监管体系不成熟。事中事后监管的核心在于完善的信用监管,中国在社会信用体系方面做了诸多探索,但整体来看,还没有建立成熟的社会信用监督体系和惩戒机制。河南自由贸易试验区已构建了国家企业信用信息公示系统(河南),努力完善企业诚信清单体系的认证,但碍于中国整体社会信用水平建设的滞后,企业白名单、黑名单评估工作推进缓慢,致使企业信用清单与监管体制融合不深,对企业失信、违法违规行为的全面高效监管仍存在较大难度。第二,跨部门协同不足,存在数据壁垒。跨部门信息共享困难依然是阻碍综合监管的重要问题之一,垂直管理部门、地方政府部门办公系统、数据表格兼容性差,资源整合困难,尤其是海关、公安、税务等部门信息共享难度大,增加了统一监管、动态监管的难度。第三,行业协会监管力量有待挖掘。完善的行业监管体系可以有效分担政府监管压力,约束企业遵守行业规范,但长期以来,中国行业协会自主性不强,缺乏主观能动性,对政府依赖性较强,且受到多重政府部门的领导和约束,政府与行业协会、商会之间信息共享程度不高,导致行业协会的监管力量没有得到有效释放,行业协会在制定行业标准、化解企业纠纷,监管政策实施方面的能力急需强化。第四,社会参与体系不健全。简政放权意味着政府监管难度的加大,监管对象远远超过监管主体,引入第三方专业机构和社会公众监督有利于提高监管的民主性和高效性。目前,河南自由贸易试验区对第三方专业机构和社会公众的监督渠道较少,局限于电话举报这类传统模式。

5. 保障体系之痛:制度创新缺乏立法支持

中国自由贸易试验区改革近7年,但中国自由贸易试验区的法律制度普遍存在供给不足的问题,立法标准不清、层次不高,执法机构和技术手段不先进,涉外司法机构以及高素质的专业人才相对匮乏。反观国外自由贸易试验区的发展,新加坡在第一个自由贸易园区成立之初,便通过了《自由贸易

园区法案》，从法律层面统一规定了自由贸易园区的运作模式、管理体制、功能定位等问题。韩国也在自由贸易园区建立伊始，便颁布了运营法律，为自由贸易园区改革提供法律保障。而目前中国的自由贸易试验区建设，由于缺乏最高法律统领，自由贸易试验区政府又对一些问题的解决能力有限，由此便很难形成合力来解决问题。具体而言，立法的滞后将造成以下两大问题：第一，导致自由贸易试验区制度创新的合法性受到牵制，权力清单、责任清单、容错机制都缺乏法理依据。例如政府体制改革涉及管理模式创新、政府流程再造、政府职能转变等，一些实质性的改革和突破难以找到法律依据或者与现行法律相冲突，致使改革举步维艰。第二，导致各地制度创新的碎片化。由于自由贸易试验区缺乏统一的法律权威，各地创新标准、创新成果难以协调，形成体系。例如一些自由贸易试验区行政事项名称不规范、口径不一致，不同地方数量相差悬殊，导致综合执法机构的整合、跨部门协作因法律法规在权责归属、监管标准等方面的差异陷入困境。

四、推动自贸区政府职能改革的对策建议

政府作为治理和改革的主体，未来在自由贸易试验区政府职能领域的改革要以“放管服”为核心任务，以更好地提升公共事务能力为目标，加快实现政府职能转变，破解改革难题，充分释放制度红利，为推动政府治理能力现代化提供先行先试经验。

1. 推动政府治理模式改革

自由贸易试验区作为制度创新先行先试区，为充分激发改革活力，应深入挖掘市场在资源配置中的决定性作用，实现市场配置和政府职能的有机结合和有效分离。从全球自由贸易园区发展经验来看，发达国家和地区多采用企业化治理模式，有利于最大限度地激发市场主体治理创新的主观能动性。根据上文分析，中国经济发达和法制完备的地区也在积极探索企业化模式，大部分自由贸易试验区采用“政府+企业”联合治理模式，而当前河南自由贸易试验区是政府主导型，可尝试引入企业力量，逐步向“政府+企业”模式过渡，既充分发挥政府的监管作用，又利用开发公司在市场资源配置方面的活力和创新力。在政府和企业联合治理模式下，

自由贸易试验区政府作为地方政府的派出机构，与开发公司根据法律合同明确双方权责关系，相互独立。管理委员会主要负责自由贸易试验区行政职能，如行政审批、制度创新等，开发公司则主要承担经济业务类活动，如招商引资、土地开发等。这种模式取二者之所长，在一定程度上实现了政府行政管理与企业商业经营的有效分离，既发挥了自由贸易试验区政府的行政管理权威，确保监管职能的顺利实施，又能够充分发掘开发公司的经济职能，保证自由贸易试验区的市场活力和经济潜力。不过也要注意规避以下问题：管理委员会和开发公司的相互独立，会在一定程度上增加协调成本，有些地方存在管理委员会和开发公司“两块牌子，一套人马”的情况，或者开发公司浮于形式，没有实权，未能充分发挥“政府+企业”的联合治理效果。

2. 促进国家层面统筹协调

自由贸易试验区改革权力受限、多层行政层级约束、多头管理弊端在很大程度上源于缺乏国家层面的统筹规划与顶层设计，增加了各部门的协调成本和难度。党的十九大报告指出，要赋予自由贸易试验区更大改革自主权，科学配置政府权力是政府治理能力现代化的重要目标，赋予自由贸易试验区更大的自主权是解锁政府改革、促进制度创新的必备条件。具体而言，可以从以下3个方面进行探索：第一，精准评估改革所需权限。赋予自由贸易试验区管理机构更大自主权，支持大胆改、大胆闯，与此同时要做好压力测试和风险评估。第二，建立容错纠错机制。对改革中出现的问题和错误进行全面客观分析，尝试界定容错的范围和程度，最大化地激发工作人员的创新热情。第三，推动在国家层面设立自由贸易试验区管理机构。尤其要引入海关、检验检疫、质检、工商等垂直管理机构，重点协调解决地方政府与垂直机构之间的条块分割矛盾，加速释放自由贸易试验区的改革活力和潜力。

3. 优化行政管理架构

行政管理架构的优化是实现政府治理能力现代化的组织保障，在行政管理架构和流程改造方面要加快推动各部门的协调执法能力。第一，探索实施部门领导交叉挂职机制。目前，国内其他自由贸易试验区不断创新管理方式，如福建厦门自由贸易管理局采取部门领导交叉挂职方式，海关、税务、工商、商检等部门各派一名分管局领导到厦门自由贸

易管理局挂职,有效推动了各部门之间的协调合作。河南自由贸易试验区可借鉴此模式,减少各部门条块分割、多头分管的弊端。第二,建立部门考核激励机制。因为自由贸易试验区的管理部门既有地方政府机构,也有中央垂直部门,地方政府对中央垂直部门缺乏约束力,且自由贸易试验区管理机构对其他平级机构各部门的工作协调难度大。因此,可尝试构建自由贸易试验区管理部门考评激励机制,重视自由贸易试验区管理机构包括中央垂直部门在内的其他各部门的考核激励机制,督促各部门合力完成改革事项。第三,利用互联网、大数据加快各部门政务信息系统整合和数据共享,统一数据和标准,打破“信息孤岛”。第四,建立反垄断工作机制。天津在反垄断机制探索方面成效显著。天津自由贸易试验区与天津市反垄断执法机构合作,受理自由贸易试验区内案件。河南自由贸易试验区可借鉴此模式,由省反垄断执法机构设立自由贸易试验区反垄断工作协调办公室,统筹反垄断执法工作,减少反垄断工作中多头执法的弊端,降低大部门改制中权力垄断的不良影响。第五,优化用人机制。深圳前海片区用人机制实现了市场化和企业化,目前河南自由贸易试验区用人机制仍受到体制制约,未来可借鉴前海模式,逐步实现市场化用人机制,优化薪酬体系,引进高端人才和团队,为实现政府治理能力现代化储备高端人才。

4.完善综合监管体系

完善的综合监管体系是加强事中事后监管,实现政府治理能力现代化的重要载体,要加快构建以信用监管为核心的综合监管体系,具体可从5个方面进行重点完善。第一,完善企业诚信档案,对接惩戒机制。加快推动信用和诚信管理体系融入综合监管平台,完善企业诚信档案,建立白名单与黑名单,增加被监控企业范围,结合“双随机、一公开”对信用等级较低的企业重点监控,并及时向社会公众公示,对信用等级相对较高的企业可适当减少检查频率,降低政府和企业的监管成本。企业抽检结果要和事中事后监管的惩戒措施做好对接,加大对企业失信、违法违规行为的惩戒力度,充分发挥诚信评估的作用。第二,建立综合监管执法部门。集中行使市场监管、城市管理、民防、环保、药品食品监管等领域的行政检查权、处罚权等,避免多头管理、重复检查。第三,充分利用前沿信息技术,实现

电子化监管。结合业务发展需要,利用区块链、大数据、物联网等前沿技术,提升监管基础设施建设,改变过去“靠腿监管”的模式,加快综合监管数字化和流程化建设,真正实现现代化的综合监管治理。与此同时,也要加强工作人员的技术培训,适应新型监管方式。第四,发挥行业协会监管力量。放宽政府对行业协会的多重领导,赋予行业协会更多自主权;支持行业协会制定行业监管标准和监管办法,形成行业自律机制;为行业组织与政府之间的企业信用信息构建互通互联机制,增强信息的共享度,充分发挥行业协会在政府与企业之间的桥梁作用。第五,健全社会参与监管机制。鼓励全社会参与监管平台建设,充分尊重新闻媒体和社会公众对重要公共事件的知情权,及时公开突发敏感事件的处置信息,探索实施“吹哨人制度”,加强舆论监督。比如在河南自由贸易试验区企业信用信息公示系统中增加群众登录口,拓宽群众反馈渠道,并完善社会举报奖励制度以及处罚结果信息共享制度,以更大力度推进政务公开。

5.健全法律法规建设

法治能力是夯实国家治理能力现代化的根本保证,凡属重大改革应于法有据,法律引领和保障自由贸易试验区改革的顺利进行,自由贸易试验区发展的成果也需要法律法规来巩固和维护。具体而言,自由贸易试验区在法制建设层面仍需在以下4个方面深入推进:第一,呼吁国家层面建立自由贸易试验区法律。提高自由贸易试验区的法律地位,解决自由贸易试验区改革与地方立法不协调的问题。第二,加快河南自由贸易试验区条例的出台。目前,前三批自由贸易试验区中,只有河南、陕西尚未出台条例,河南自由贸易试验区条例已进入立法程序,要确保条例在政府架构、行政体制改革、商事登记制度、市场主体办事流程等改革领域有法可依,以法引领政府向法治政府和服务型政府转型。第三,法制建设对标国际化。目前政府职能改革在营商环境便利化方面的探索进展顺利,下一步要参照新加坡、中国香港等自由贸易港规则,对标国际,体现法制的引领性和前瞻性。第四,加强宣传,普及法治理念。首先,政府要在自由贸易试验区的治理工作中,积极转变思维,依法改革和工作。其次,要加大对企业的法律宣传,确保企业跟上自由贸易试验区法治改革的节奏,最大程度地释放市场

活力。

参考文献

- [1]艾德洲.中国自由贸易区行政管理体制改革探索[J].中国行政管理,2017(10).
- [2]蔡小慎,王淑君.中国自由贸易试验区政府治理模式比较[J].经济体制改革,2018(4).
- [3]郭建锦,郭建平.大数据背景下的国家治理能力建设研究[J].中国行政管理,2015(6).
- [4]李克强.深化简政放权放管结合优化服务,推进行政体制改革转职能提效能[EB/OL]. http://www.gov.cn/guowuyuan/2016-05/22/content_5075741.htm.
- [5]李欣.超越经济治理:自贸区治理体系与治理能力现代化构建研究——以厦门自贸区为例[J].经济体制改革,2018(5).
- [6]刘祺,马长俊.自贸区“放管服”改革的成效、困境及对策——以上海、广东、福建、天津自贸区为分析蓝本[J].新视野,2020(1).
- [7]夏锦文.国家治理体系和治理能力现代化的中国探索[N].光明日报,2019-11-19.
- [8]张申.国家治理与现代化经济体系辩证关系解析[J].上海经济研究,2020(2).

The Pain Pointos and Countermeasures of Deepening the Reform of Government Functions in China Free Trade Zone under the New Situation

Zhang Tingyu Wang Haijie

Abstract: As an “institutional highland”, the free trade zone is an important testing field for deepening the reform of government functions and realizing the modernization of government governance system and capacity. Under the background of the Novel Coronavirus-caused Pneumonia, the innovation measures of government functions of free trade zone in the early stage have played a positive role in responding to the outbreak and ensuring the efficient and orderly resumption of work and production. However, in the long run, the free trade zone is still faced with the reform dilemma and challenges that will restrict the improvement of government governance capacity in terms of management mode, reform authority, collaborative innovation, comprehensive supervision and legal guarantee. We can push forward the reform of government functions in pilot free trade zones by promoting the reform of government governance model, promoting overall coordination at the national level, optimizing the administrative structure, improving the comprehensive regulatory system, and improving the construction of laws and regulations.

Key Words: Free Trade Zone; Government Functions; Governance Modernization; The Novel Coronavirus-caused Pneumonia

(责任编辑:齐 双)

【区域开放与合作】

博弈视角下东江流域横向生态补偿的可持续性研究

刘慧芳 武心依

摘要:东江流域横向生态补偿政策实施3年来,取得了一定成效,也存在一些问题。我们运用完全信息动态博弈和演化博弈方法研究东江流域横向生态补偿利益相关方的得失权衡、策略选择和博弈结果。研究表明,中央政府的出资和监管对横向生态补偿的实施有显著影响,补偿金额的增加和政治考评的严格有利于江西省政府进行水质改善,而政治考评收益的高低是广东省是否愿意支付补偿金额度的决定性因素。研究进一步关注了江西、广东两省企业和个人作为利益相关方对博弈结果的影响。结果表明,江西省将部分生态补偿金用于当地污染产业的转型升级,广东省向全省污染产业和生态依赖产业征收部分生态补偿金,都有利于横向生态补偿的可持续发展。

关键词:东江流域;横向生态补偿;动态博弈;演化博弈

中图分类号:F205 **文献标识码:**A **文章编号:**2095-5766(2020)04-0131-09 **收稿日期:**2020-05-20

作者简介:刘慧芳,女,中国地质大学(北京)经济管理学院教授,博士生导师(北京 100083)。

武心依,女,北京大学城市与环境学院硕士生(北京 100871)。

一、引言

东江是珠江第三大水系,发源于江西省赣州市寻乌桎髻钵山南侧,江西省内流域面积为3532.6平方千米;南流入广东省内流域面积约为23540平方千米。东江是流域沿岸及珠三角、香港等地的重要饮用水水源,其水质好坏直接影响区域可持续发展,生态安全战略地位非常重要。经过多年发展建设,东江已基本解决了洪、涝、旱、咸、潮等灾害,为流域地区社会经济发展提供了有利条件,但由于东江源区矿产资源丰富、畜禽养殖业经济比重大,大量矿产资源开发和畜禽养殖业排污造成的水污染问题仍较为严重。

为解决东江流域水生态问题,作为中国流域横向生态补偿的试点,2016年10月,江西、广东两省政府在中央政府的大力推动下签订了《东江流域上下游横向生态补偿协议》(2016—2018)。协议商

定,每年中央财政出资3亿元、江西和广东两省各出资1亿元作为补偿资金,专项用于东江源头水污染防治和生态环境保护与建设工作。补偿方式以跨省界面水质为考核依据,若江西省年均出境水质达到Ⅲ类标准并逐年改善,则广东省和中央政府共同补偿江西省4亿元;若水质未达到考核要求,则江西省需补偿广东省1亿元。协议实施3年来,江西省出境水质达标率100%,东江流域水生态环境得到明显改善。2019年12月,江西、广东两省政府签署了新一轮《东江流域上下游横向生态补偿协议》(2019—2021)。

虽然生态补偿协议的实施取得了水环境改善成效,但现行补偿模式的补偿标准、补偿方式、补偿对象等仍存在的问题和争议。杨中茂等(2017)研究了东江流域横向生态补偿的措施及成效;孙治仁(2017)提出应积极试点东江流域上下游水环境容量交易、实行“异地减污”“异地开发”等市场机制下的生态补偿;高振斌等(2018)研究了东江

流域19个县市生态补偿额度及优先级顺序;卢志文(2018)指出包括东江在内的五大流域横向生态补偿试点面临着补偿主体权利义务不明确、补偿标准不科学、补偿方式单一、补偿协商平台存在缺陷的困境。本文梳理了东江流域横向生态补偿的相关方利益诉求,通过构建政府间完全信息动态博弈和演化博弈模型,分析中央政府和两省政府的策略选择与博弈结果,并通过构建考虑两省企业和个人利益得失的博弈模型,为东江流域横向生态补偿的可持续发展提出建议。

二、东江流域横向生态补偿的利益相关方

现实中,东江流域生态补偿涉及的利益相关方有三个层级,如图1所示。中央政府作为行政的最高层级和流域所有权人的代表,追求全局利益最大化,希望的是江西和广东两省社会经济发展、与中央政府一致推进生态文明建设。江西省政府和广东省政府处于第二层级,受中央政府的领导、监督和管理,追求的是本省经济社会发展、生态环境改善和政治考评良好。两省的企业和个人位于第三层级,受各省政府的管辖,考虑的是企业利润、个人收入和就业。这些相关方的利益诉求存在一定矛盾和冲突,一方获益可能造成另一方损失,而博弈分析有助于了解各方利益得失、明确各方行为选择以及博弈的均衡结果。

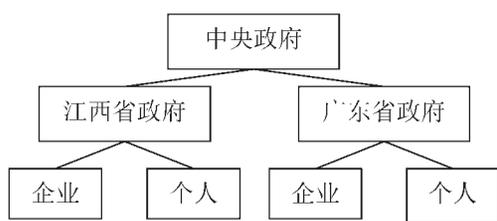


图1 东江流域横向生态补偿的利益相关方

三、政府间动态博弈分析

现行《东江流域上下游横向生态补偿协议》中,江西省政府是上游水环境治理者和被补偿方,中央政府和广东省政府是水质改善的受益者和补偿方,而两省企业 and 个人的参与度较低。因此,暂不考虑企业和个人利益诉求,建立政府间博弈模型,分析当前生态补偿模式的可持续条件。

1.政府间博弈模型构建

完全信息动态博弈是指参与人的行动有先后顺序,且后行动者能观测到先行动者的选择;每个参与人对其他所有参与人的特征、战略和支付函数都有准确认识的博弈。在生态补偿协议签订与实施的过程中,首先由中央和广东省政府选择是否对跨省水质改善进行补偿,继而江西省政府选择是否提升水质。理想状态下,中央和两省政府对自身及其他参与人的信息了解是完全的,因而可用完全信息动态博弈中的序贯博弈构建政府间博弈模型。

基本假设。博弈参与人为补偿方和受补偿方,中央政府和广东省政府组成补偿方整体,江西省政府是接受补偿方。其中,江西省和广东省政府具有相同地位,而中央政府对两省政府有监管和政治考评的权利。行动次序上,中央和广东省政府作为补偿方是先行行动者;江西省政府作为被补偿方是后行动者,根据中央和广东省政府的策略而做出行动反应。补偿方有实行或不实行生态补偿两种策略选择;被补偿方则可选择是否对水污染进行控制治理,从而使得东江流域上游水质的改善或不改善。决策时,中央、广东省和江西省政府决策时信息了解是完全的。参与人的支付函数是由补偿金收支和水质改善带来的经济、社会、政治收益组成的综合收益。博弈中各参与人的目标是实现自身收益最大化。

变量设定。 C_d :江西省进行水污染治理的直接成本; C_o :江西省进行水污染控制和减排所付出的机会成本; C_s :中央政府在生态补偿协议签订和实施中付出的监管成本; F_1 :江西省支付广东省的补偿金,即生态补偿协议下,江西省出境水质不达标时,江西省需支付给广东省的1亿元; F_2 :广东省支付江西省的生态补偿金,即生态补偿协议下,江西省出境水质达标时,广东省补偿江西省的1亿元; F_3 :中央政府对江西省的奖励金,即生态补偿协议下,江西省出境水质达标时,中央政府奖励江西省的3亿元; RI_1, RI_2 :江西省、广东省由于流域水质改善获得的经济收益,可分别用两省三次产业生产用水收益表示; RR_1, RR_2 :江西省、广东省由于流域水质改善获得的社会收益,可分别用两省居民生活用水收益表示; W_3 :中央政府推进东江流域生态文明建设获得的政治收益; Z_1, Z_2 :江西省政府、广东省政府与中央政府保持一致,实施东江流域横向生态补偿所获

得的政治收益;以上变量均为正值。

支付函数。根据基本假设和变量设定,江西省政府、广东省政府、中央政府的支付函数 π_1 、 π_2 、 π_3 ,以及中央和广东省政府作为补偿方整体的支付函数 π_s ,分别如式(1)一式(4)所示,则不同策略组合中各政府的收益如图2所示。

$$\pi_1 = RI_1 + RR_1 + Z_1 + F_2 + F_3 - F_1 - C_d - C_o \quad (1)$$

$$\pi_2 = RI_2 + RR_2 + Z_2 + F_1 - F_2 \quad (2)$$

$$\pi_3 = RI_1 + RR_1 + RI_2 + RR_2 + W_3 - F_3 - C_o - C_s \quad (3)$$

$$\pi_s = RI_1 + RR_1 + 2^*RI_2 + 2^*RR_2 + Z_2 + W_3 + F_1 - F_2 - F_3 - C_o - C_s \quad (4)$$

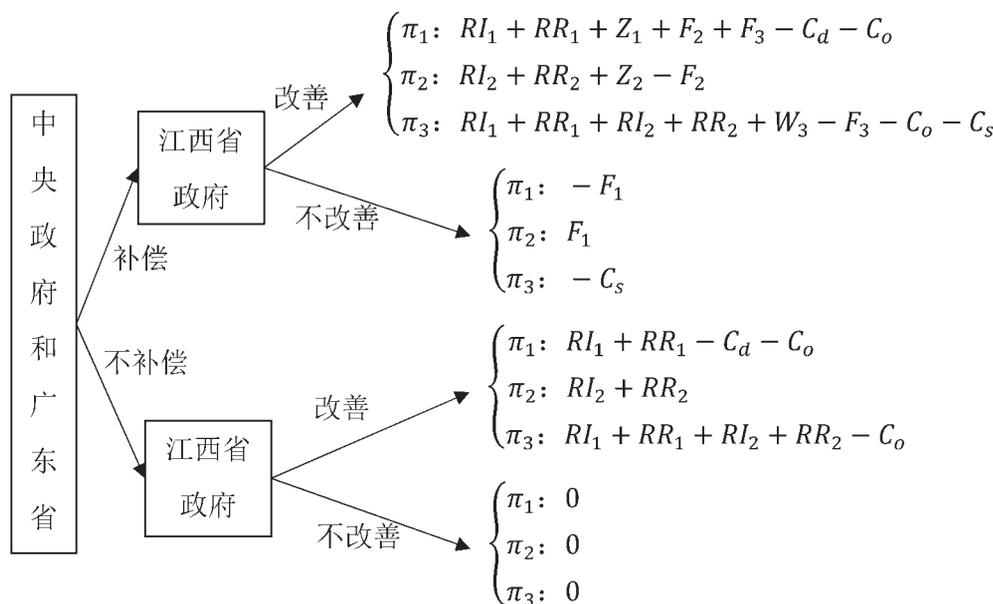


图2 政府间序贯博弈的博弈树

2.政府间序贯博弈分析

情景1:中央政府和广东省政府不实行补偿。

此时,江西省政府是否改善水质取决于 $RI_1 + RR_1 - C_d - C_o$ 是否为正。作为东江源区,赣州矿产资源丰富、传统农业和养殖条件具备,矿产开发、畜禽养殖等污染产业经济比重大,改善水质需付出的机会成本 C_o 高,而经济收益 RI_1 小。同时,赣州及其周边贫困地区较多,当地居民更关心就业和收入提高,水质改善产生的社会收益 RR_1 有限。再考虑不菲的水污染治理费用 C_d ,有 $RI_1 + RR_1 - C_d - C_o < 0$,故江西省政府选择不改善水质策略。

对广东省政府而言,东江肩负着河源、惠州、东莞、广州、深圳近3000万人口的生产生活用水,供给多家饮用水企业,且由于经济发展好、收入水平高,当地居民对水质提升的期望较大,故上游水质改善的经济收益 RI_2 和社会收益 RR_2 显著,广东省政府显然希望江西省提升水质。

对中央政府而言,尽管近年来东江上游地区经济发展不断加快,GDP年增长率达到9%,但流域内95% GDP仍集中在下游广东省境内,水环境改善带来的广东省收益增加大于江西省收益损失,即 RI_2

$+ RR_2 > C_o - RI_1 - RR_1$,则中央政府也希望江西省改善水质。

可见,无生态补偿时“不补偿、不改善”是子博弈纳什均衡解,江西省政府将选择不改善水质,而中央政府和广东省政府无法获得生态收益。

情景2:中央政府和广东省政府实行补偿。由图2易知,当 $RI_1 + RR_1 + Z_1 + F_1 + F_2 + F_3 > C_d + C_o$ 时,江西省政府会选择改善水质并使之达标。在江西省当前发展水平、经济社会结构不变的情况下, $C_d + C_o - RI_1 - RR_1$ 一定且小于零,则补偿金总额 $F_1 + F_2 + F_3$ 越高、政治收益 Z_1 越大,江西省政府越愿意改善水质。若中央政府对江西省是否推进流域水环境改善的政治考评足够严格, Z_1 足够大,即使补偿金远不足以弥补提升水质造成的经济损失,江西省政府也会采取改善水质的策略。

对中央政府和广东省政府而言,相比“不补偿、不改善”的子博弈纳什均衡,“补偿、不改善”策略下二者收益分别减少 C_s 、增加 F_1 。若预知江西省不改善水质,中央政府不会参与生态补偿以节省监管成本 C_s ;而在中国水资源公有且无中央政府监管的情况下,广东省也难得到江西省因不良水质支付的补

偿金 F_1 , 博弈的最终结果是“不补偿、不改善”。

若“补偿、改善”是博弈结果, 要求该策略下江西省政府收益大于“补偿、不改善”的收益, 而广东省和中央政府收益大于“不补偿、不改善”的收益, 即补偿金总额 $F_1 + F_2 + F_3$ 高于江西省改善水质的净损失, 广东省支付补偿金 F_2 低于其政治、经济、社会收益, 中央政府提供奖励金 F_3 低于其政治净收益和江广两省经济社会净收益, 如式(5)所示。

$$\begin{cases} C_d + C_o - RI_1 - RR_1 - Z_1 < F_1 + F_2 + F_3 \\ Z_2 + RI_2 + RR_2 > F_2 \\ RI_2 + RR_1 + RI_2 + RR_2 + W_3 - C_s - C_o > F_3 \end{cases} \quad (5)$$

但在现实中, 各政府在决策前难以完全了解对方乃至自身的损益信息, 博弈各方在当期确定合理补偿金额并做出符合自身利益最大化的策略选择存在一定的困难。这意味着, 横向生态补偿的政府间博弈和协议签订会进行很多轮, 每期决策时补偿方和受补偿方将根据有限的信息和先前的损益经验做出判断, 不断调整自己的补偿金额和策略选择, 直至达到稳定均衡。

3. 政府间演化博弈分析

在演化博弈论中, 行为主体是有限理性的, 无法在经济活动的瞬间实现最优结果。随着时间的发展, 主体的行为策略不断修正改进, 成功的策略被模仿, 行动的标准逐渐明确, 最终实现长期最优决策。因此, 在自身和对方的成本收益信息不明确的情况下, 政府间演化博弈模型可以更贴合实际地对东江流域横向生态补偿协议能否持续签订、东江上游水质能否持续改善进行评价。

演化博弈模型的构建。假设中央政府、广东省政府、江西省政府是有限理性的。参数 x 、 y 分别为江西省政府采取改善水质策略的概率、广东和中央政府采取生态补偿策略的概率, x 、 y 随时间 t 不断变化, 且 $0 \leq x \leq 1, 0 \leq y \leq 1$ 。根据图 2, 得到江西省政府采取改善、不改善水质策略的期望收益 π_{11} 、 π_{12} , 以及平均期望收益 $\bar{\pi}_1$:

$$J = \begin{bmatrix} \frac{\partial G(x)}{\partial x} & \frac{\partial G(x)}{\partial y} \\ \frac{\partial G(y)}{\partial x} & \frac{\partial G(y)}{\partial y} \end{bmatrix}$$

$$= \begin{bmatrix} (1-2x)[RI_1 + RR_1 - C_d - C_o + y \times (Z_1 + F_1 + F_2 + F_3)] & x(1-x)(Z_1 + F_1 + F_2 + F_3) \\ y(1-y)(Z_2 + W_3 - F_1 - F_2 - F_3) & (1-2y)[F_1 - C_s + x \times (Z_2 + W_3 - F_1 - F_2 - F_3)] \end{bmatrix} \quad (15)$$

$$\pi_{11} = y \times (RI_1 + RR_1 + Z_1 + F_2 + F_3 - C_d - C_o) + (1-y) \times (RI_1 + RR_1 - C_d - C_o) \quad (6)$$

$$\pi_{12} = y \times (-F_1) \quad (7)$$

$$\bar{\pi}_1 = x \times \pi_{11} + (1-x) \times \pi_{12} = x \times (RI_1 + RR_1 - C_d - C_o) + xy \times (Z_1 + F_2 + F_3) - y(1-x) \times F_1 \quad (8)$$

广东和中央政府作为补偿方整体采取补偿和不补偿策略的期望收益 π_{s1} 、 π_{s2} , 以及平均期望收益 $\bar{\pi}_s$:

$$\pi_{s1} = x \times (RI_2 + RR_2 + Z_2 - F_2 + RI_1 + RR_1 + RI_2 + RR_2 + W_3 - F_3 - C_o - C_s) + (1-x) \times (F_1 - C_s) \quad (9)$$

$$\pi_{s2} = x \times (RI_2 + RR_2 + RI_1 + RR_1 + RI_2 + RR_2 - C_o) \quad (10)$$

$$\bar{\pi}_s = y \times \pi_{s1} + (1-y) \times \pi_{s2} = x \times (RI_1 + RR_1 + 2 \times RI_2 + 2 \times RR_2 - C_o) + y \times (F_1 - C_s) + xy \times (Z_2 + W_3 - F_1 - F_2 - F_3) \quad (11)$$

复制动态方程与演化稳定策略。根据式(6)–式(11), 江西省政府和补偿方整体的复制动态方程 $G(x)$ 、 $G(y)$ 分别为:

$$G(x) = dx/dt = x \times (\pi_{11} - \bar{\pi}_1) = x^* (1-x)^* (RI_1 + RR_1 - C_d - C_o + y^* Z_1 + y^* F_1 + y^* F_2 + y^* F_3) \quad (12)$$

$$G(y) = dy/dt = y \times (\pi_{s1} - \bar{\pi}_s) = y^* (1-y)^* (x^* Z_2 + x^* W_3 - x^* F_2 - x^* F_3 + (1-x)^* F_1 - C_s) \quad (13)$$

当博弈实现长期最优决策, 即演化稳定策略时, $G(x)$ 、 $G(y)$ 值均为 0。

$$\begin{cases} G(x) = x \times (1-x) \times (RI_1 + RR_1 - C_d - C_o + y^* Z_1 + y \times F_1 + y \times F_2 + y \times F_3) = 0 \\ G(y) = y \times (1-y) \times (x \times Z_2 + x \times W_3 - x \times F_2 - x \times F_3 + (1-x) \times F_1 - C_s) = 0 \end{cases} \quad (14)$$

易知, 方程组(14)有 5 个局部均衡点: $(0, 0)$ 、 $(1, 0)$ 、 $(0, 1)$ 、 $(1, 1)$ 和 (x^*, y^*) , 其中 $x^* = (C_s - F_1) / (Z_2 + W_3 - F_1 - F_2 - F_3)$, $y^* = (C_d + C_o - RI_1 - RR_1) / (Z_1 + F_1 + F_2 + F_3)$ 。根据弗里德曼(1998)的演化博弈理论, 演化稳定策略需严格满足纯策略纳什均衡, 而 (x^*, y^*) 是混合策略纳什均衡, 故排除。为检

验其余四个局部均衡点的系统稳定状态,构建雅可比矩阵 J 如式(15)。根据利亚普诺夫(1998)系统稳定性理论,当系统稳定时,矩阵所有特征值都小于或等于零,且等于0的特征值没有多个根。

若“补偿、改善”是演化稳定策略,则系统在局部均衡点(1,1)是稳定的, $J_{(1,1)}$ 的特征值 $C_d + C_o - RI_1 - RR_1 - Z_1 - F_1 - F_2 - F_3$ 和 $C_s + F_2 + F_3 - Z_2 - W_3$ 均非正数,且不同时为零,即

$$\begin{cases} RI_1 + RR_1 + Z_1 + F_1 + F_2 + F_3 - C_d - C_o > 0 \\ Z_2 + W_3 - C_s \geq F_2 + F_3 \end{cases} \quad (16)$$

或

$$\begin{cases} RI_1 + RR_1 + Z_1 + F_1 + F_2 + F_3 - C_d - C_o \geq 0 \\ Z_2 + W_3 - C_s > F_2 + F_3 \end{cases} \quad (17)$$

可见,演化博弈长期稳定在中央和广东省政府实行生态补偿、江西省政府改善水质的策略组合的条件是,江西省获得的补偿金 $F_1 + F_2 + F_3$ 大于改善水质损失 $C_d + C_o - RI_1 - RR_1 - Z_1$,且广东省和中央政府提供的补偿金 $F_2 + F_3$ 不低于其政治净收益 $Z_2 + W_3 - C_s$ 。

相比完全信息动态博弈模型,政府间演化博弈结果强调了中央政府推进东江流域生态文明建设的政治意愿对流域水质持续改善的重要作用。在长期最优决策中,相比水质改善的经济社会收益,政治因素才是决定中央政府和广东省政府补偿金额度的关键。只有当 W_3 较大时,中央政府才愿意付出监管成本并提供奖励金以推动横向生态补偿协议的签订和执行;而只有当中央政府参与补偿协议并对广东省政府施以严格的政治考评时,广东省政府才愿意对江西省改善水质的损失进行补偿。

因此,在江西省 RI_1 、 RR_1 、 C_d 、 C_o 一定的情况下,中央政府的政治意愿和对两省政府政治考评的强度限制着生态补偿金的额度,进而决定着东江流域横向生态补偿和水质提升能否持续发展下去。一旦中央政府意愿降低,横向生态补偿将难以为继。

四、考虑两省企业和个人的博弈分析

在东江上游水质改善的过程中,企业和个人作为第三层级利益相关方,其得失损益不一。在江西,矿产、畜禽养殖等污染产业发展受到限制,相关

企业损失经济利润、相关个人损失收入和就业机会;相反,旅游业等依赖良好生态环境的产业收益提升,既不排放污染也不依赖水质的清洁产业收益不变。在广东,饮用水等生态依赖产业收益增加,相关企业和个人获得更多的经济利润、个人收入和就业机会;电镀、漂染等污染产业也可能因入省水质改善、省内减排要求放松而得到一定发展;清洁产业则不受水质变化影响。

现行生态补偿模式中,两省政府作为博弈参与主体,主要考虑水质改善对自身政治收益和全省经济社会整体的影响,但对不同类型企业和个人收益变动的关注不足。例如,江西省将全部补偿金用于生态环境治理工程,忽略了对污染产业减排损失的补偿;广东省补偿金全部由政府支付,而获益明显的生态依赖产业没有分担费用。生态补偿“谁受益谁补偿”“谁受损补偿谁”的原则在第三层级利益相关方中没有得到很好体现。因此,考虑江西、广东两省企业和个人在横向生态补偿中的利益得失,有利于生态补偿金的合理征收和分配使用,有助于江西省补偿污染产业损失,广东省减轻政府支付压力,促进东江流域横向生态补偿的长久实施和水质的持续改善。

1. 考虑企业和个人的博弈模型构建

基本假设。政府间博弈模型中,两省支付函数由水质改善产生的经济、社会、政治收益和机会成本、治理成本等变量组成。在考虑企业和个人的博弈模型中,假定两省效用由各自经济部门产值和水质提升带来的政府部门收益组成。经济部门有污染、清洁、生态依赖三种产业,企业利润、个人收入和就业等第三层级相关方的利益得失由其所属产业的产值增减反映。水质提升的机会成本和经济收益分别体现为污染产业和生态依赖产业的产值变动,而社会收益、政治收益和水污染治理成本归为政府部门的效用变动。江西省和广东省作为两个理性经济主体,其决策追求自身效用最大化,理想状态下两省对另一方的信息了解是完全的。

效用函数设定。参考王奇等人(2014)和李明全等人(2016)的研究,设定两省效用函数。假定经济发展、水质提升带来的效用均满足边际效用递减规律,采用对数形式的效用函数,则各省效用函数表达式为:

$$U_i = \ln(Y_i) + Z_i \times \ln(Q_i) \quad (18)$$

式中： Y_i, Q_i, Z_i 分别表示*i*省份的经济部门产值、水体质量和对政府部门收益的偏好程度。

假定经济部门产值与污染排放和水体质量之间为线性关系，有：

$$Y_i = p_i E_i + g_i + d_i Q_i \quad (19)$$

式中： E_i 为*i*省份的污染排放量； p_i 为*i*省份污染产业单位污染物排放产出； g_i 为*i*省份清洁产业产出； d_i 为*i*省份生态依赖产业单位水质提升产出。

假定水体质量与污染排放量呈反向线性关系，有：

$$Q_i = E_i^c - [\beta_i \times E_i + (1 - \beta_j) \times E_j] \quad (20)$$

式中： E_i^c 为*i*省份水体污染承受阈值， $0 \leq \beta_i \leq 1$ 为*i*省份排放的水体污染物滞留在本省的比例； j 为另一省份， E_j 为*j*省份的污染排放量， $(1 - \beta_j)$ 为*j*省排放的水体污染物传输到*i*省的比例；假定 $Q_i > 0$ 。

又因江西省位于东江流域上游，广东省处于下游，江西省排放的水体污染物部分地传输到广东，而广东省污染排放不会传输至江西。故江西省效用函数 U_1 、广东省效用函数 U_2 分别为：

$$U_1 = \ln[p_1 \times E_1 + g_1 + d_1 \times (E_1^c - \beta_1 \times E_1)] + Z_1 \times \ln(E_1^c - \beta_1 \times E_1) \quad (21)$$

$$U_2 = \ln[p_2 \times E_2 + g_2 + d_2 \times (E_2^c - (1 - \beta_1) \times E_1 - E_2)] + Z_2 \times \ln[E_2^c - (1 - \beta_1) \times E_1 - E_2] \quad (22)$$

根据一阶条件 $\frac{\partial U_1}{\partial E_1} = 0, \frac{\partial U_2}{\partial E_2} = 0$ ，可得无生态

补偿协议时江广两省的均衡排放量 E_1^*, E_2^* ：

$$\begin{cases} E_1^* = \frac{(p_1 - \beta_1 d_1 - \beta_1 d_1 Z_1) E_1^c - \beta_1 g_1 Z_1}{\beta_1 (p_1 - \beta_1 d_1) (Z_1 + 1)} \\ E_2^* = \frac{(p_2 - d_2 - d_2 Z_2) [E_2^c - (1 - \beta_1) E_1^*] - g_2 Z_2}{(p_2 - d_2) (Z_2 + 1)} \end{cases} \quad (23)$$

当补偿协议达成时，江西省改善水质的临界条件是江西省效用损失等于补偿金总额 F_s ，广东省支付补偿金的临界条件是广东省效用增加等于其支付额度 F_2 ，若此时江西、广东的最优排放量分别为 E_1^{**}, E_2^{**} ，则补偿协议实施前后两省的效用变化有：

$$\Delta U_1 = U_1(E_1^{**}) - U_1(E_1^*) = -F_s \quad (24)$$

$$\Delta U_2 = U_2(E_2^{**}) - U_2(E_2^*) = F_2 \quad (25)$$

2. 江西省利益分析与补偿金分配

对江西省而言，经济收益是影响其是否选择改善水质策略的重要因素。为简化分析，假设江西省

没有政府利益偏好即 $Z_1 = 1$ ；污染滞留比例 $\beta_1 = 0.5$ ，污染承受阈值 E_1^c 为常数；生态依赖产业产出系数 $d_1 = 1$ ，污染产业产出系数 $p_1 = n$ ，清洁产业产出 $g_1 = \lambda$ ， n 和 λ 均为正值；则均衡时江西省排放量 E_1^*, E_1^{**} 及其变化值 ΔE_1 和总效用 U_1^{**} 分别为：

$$\begin{cases} E_1^* = \frac{(n-1)E_1^c - 0.5\lambda}{n-0.5} \\ E_1^{**} = \frac{(n-1)E_1^c - 0.5\lambda - (nE_1^c + 0.5\lambda)\sqrt{1-e^{-Fs}}}{n-0.5} \\ \Delta E_1 = -\frac{(nE_1^c + 0.5\lambda)\sqrt{1-e^{-Fs}}}{n-0.5} \\ U_1^{**} = \ln\left(\frac{(nE_1^c + 0.5\lambda)^2}{2n-1} e^{-Fs}\right) \end{cases} \quad (26)$$

分析1：产业结构对江西省总效用的影响。在补偿金总额一定，即 ΔU_1 一定的情况下，江西省履行生态补偿协议时总效用 U_1^{**} 的高低是影响其提升水质的能力和意愿的关键因素。

当只有清洁产业产出 λ 变动时， U_1^{**} 随 λ 的增加而增加，且 E_1^{**} 是 λ 的减函数， $-\Delta E_1$ 是 λ 的增函数。这是由于 λ 的增加使得污染产业比重降低、江西省经济部门产值和总效用对污染产业产出的依赖被削弱，在补偿金一定的情况下，江西省愿意适当加大减排量，以污染产业产值损失换取更明显的水质提升及其带来的生态依赖产业收益、政府部门效用和总效用的增大。因此，增加清洁产业产出有利于降低江西省污染排放量，提高生态补偿协议下江西省的总效用。

当只有单位排放产出 n 变动时：

(a) 若 $n \leq 1 + \frac{0.5\lambda}{E_1^c}$ ，则 $E_1^* = 0$ ，即单位污染产出小于单位减排产出时，江西省不会自发排放任何污染；

(b) 若 $1 + \frac{0.5\lambda}{E_1^c} < n \leq \frac{E_1^c + 0.5\lambda(1 + \sqrt{1 - e^{-Fs}})}{(1 - \sqrt{1 - e^{-Fs}})E_1^c}$ ，则 $E_1^* > 0, E_1^{**} = 0$ ，即单位污染产出有限时，江西省愿意停止全部污染产业生产以换取较高补偿金；

(c) 若 $n > \frac{E_1^c + 0.5\lambda(1 + \sqrt{1 - e^{-Fs}})}{(1 - \sqrt{1 - e^{-Fs}})E_1^c}$ ，则 $E_1^* > E_1^{**} > 0$ ，

总效用 U_1^{**} 随 n 的增加而增加，而减排量 $-\Delta E_1$ 是 n 的减函数，即单位污染产出提高时，江西省能以更小的减排量获得相同补偿金和更大的经济产值及总效用。

当江西省污染排放不为零时，尽管 n 增加会增大污染产业减排的机会成本，但由于减排前污染产业产值 Y_1^{**} 随 n 的增长更显著，故减排后产值 Y_1^{***} 也

比 n 较小时的产值更高。无论对污染产业还是江西省整体而言,增加实际得到的产值远比减小机会成本更重要,能获得的效用也更高。

因此,江西省应注重污染产业转型升级,提高生产技术水平,增大单位污染产出,推动高污染低产出产业转为低污染高产出产业,从而在补偿金一定的情况下,有效提升本省经济产值和总效用。

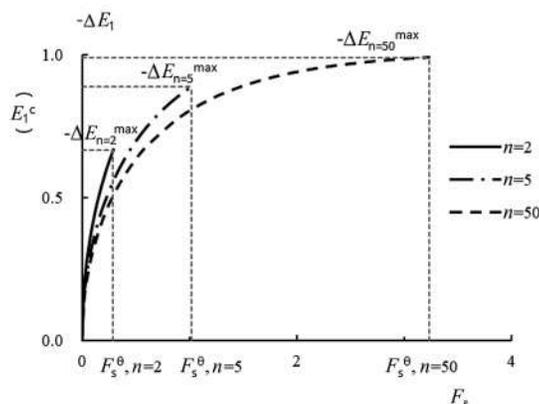


图 3(a)

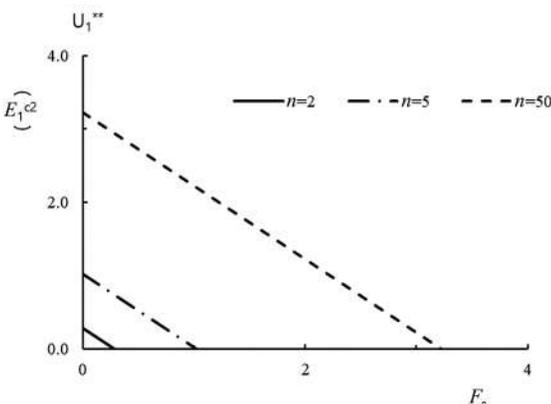


图 3(b)

图 3 补偿金额和单位污染产出对江西省减排量及总效用的影响

当单位污染产出 n 增加时,较小的污染排放即可带来较高的经济产值,相同减排量下江西省的经济损失增加,需要的补偿金增多,但相同效用下江西省排放量减少、减排潜力 $-\Delta E_1^{\max}$ 增大。更重要的是,在相同水质目标下,排放量 E_1^{**} 相同, n 增加使得江西省总效用 U_1^{**} 增加,若无生态补偿时江西省总效用 U_1^* 一定,则改善水质的效用损失得到有效降低,江西省对补偿金 F_s 的需求减小。

当清洁产业产出 λ 增加时,由前文分析可知,江西省排放量 E_1^{**} 降低、总效用 U_1^{**} 增加,此时较少补偿金 F_s 就能使江西省排放量和总效用达到相同水平。

可见,江西省调整产业结构、推动污染产业转型升级,减小经济发展对污染排放的依赖,有利于提高自身减排潜力,降低改善水质行为对补偿金额的要求,缓解补偿方财政压力,最终在生态补偿政策的引导和帮助下实现自发控制污染、追求水质提升的生态环境友好发展模式。因此,江西省在投资治理工程项目的同时,应将部分生态补偿金用于污染产业技术水平升级和产业结构调整,增加低污染排放的经济效用,提高自身减排意愿和潜力,降低对补偿金的依赖,促进东江水质的持续改善。

3. 广东省利益分析与补偿金分担

由政府间博弈分析可知,政治收益是影响广东

分析产业结构对补偿金总额的影响。当补偿金 F_s 变化时,江西省减排量 $-\Delta E_1$ 是 F_s 的增函数,而总效用 U_1^{**} 因随减排量增加而减少,成为 F_s 的减函数,如图 3 所示。在单位污染产出 n 和清洁产业产出 λ 一定时,使排放量 $E_1^{**}=0$ 的补偿金 F_s^0 是江西省可能获得的最高补偿额, F_s^0 对应的减排量是江西省最大减排阈值 $-\Delta E_1^{\max}$ 。

省愿意支付补偿金多少的重要因素,因而在简化分析时假设广东省政府利益偏好 $Z_2 = k$,污染产业单位排放的产出 $p_2 = m$,清洁产业产出 $g_2 = \mu$,生态依赖产业单位水质提升的产出 $d_2 = 1$,污染承受阈值 E_2^c 为常数;则广东省排放量变化 ΔE_2 、污染产业产值变化 ΔY_2^p 、生态依赖产业产值变化 ΔY_2^d 、经济部门效用变化 ΔU_2^y 、政府部门效用变化 ΔU_2^z 有:

$$\begin{cases} \Delta E_2 = \frac{0.5(m-k-1)(E_1^* - E_1^{**})}{(m-1)(k+1)} \\ \Delta Y_2^p = \frac{0.5m(m-k-1)(E_1^* - E_1^{**})}{(m-1)(k+1)} \\ \Delta Y_2^d = \frac{0.5mk(E_1^* - E_1^{**})}{(m-1)(k+1)} \\ \Delta U_2^z = k \times \Delta U_2^y \end{cases} \quad (27)$$

分析 1: 广东省补偿金及影响因素。依据效用最大化条件 $\Delta U_2 = F_2$, 考察广东省愿意支付的补偿额 F_2 及其影响因素。若江西省和广东省具有相同的环境容量,即 $E_1^c = E_2^c$, 则效用最大化条件可简化为:

$$F_2 = (1+k) \ln \left(1 + \frac{\sqrt{1-e^{-F_s}}}{\frac{\mu(2n-1)}{m(nE_1^c+0.5\lambda)} + 1} \right) \quad (28)$$

其中 $F_s = F_1 + F_2 + F_3$, F_1 为东江跨省水质不达标时江西省需支付给广东的补偿金, F_2 、 F_3 分别为跨省水质达标时广东省和中央政府支付给江西的补偿金。

由式(28)可知,广东省支付补偿金 F_2 随各影响因素变化的趋势:一是广东省政治偏好 k 越大,越重视上游水质改善带来的政府部门收益,相同水质变化时总效用增加值越大,则愿意支付 F_2 更多;二是中央政府出资 F_3 越高,意味着中央政府推进东江水质改善的政治意愿越强,广东省与中央保持一致、激励江西省提升水质能获得的政治收益越多,则广东省愿意支付 F_2 越高;三是广东省单位污染产出 m 越大或清洁产业产出 μ 越小导致污染产业比重越大时,其单位污染减排造成的经济和效用损失越大,在水质目标一定的情况下,广东省愿意支付更多 F_2 以激励单位污染产出低、减排机会成本相对小的江西省进一步提升跨省水质,为广东省高产出污染产业的发展提供更大空间,避免自身减排所需的高额机会成本;四是江西省单位污染产出 n 越大或清洁产业产出 λ 越大导致污染产业比重越小时,江西省得到相同效用所需的污染排放越少,则一定水质改善目标下,广东省需支付补偿 F_2 越少。

分析2:广东省补偿金的分担。按照“谁受益谁补偿”的原则,在上游水质改善中获益的部门及产业应共同承担支付补偿金的责任,若按收益比例分担补偿金,则在不同单位污染产出 m 和政治偏好 k 下,广东省补偿金的分担可考虑如下形式:对政府部门而言,无论单位污染产出 m 如何变化,政府部门在水质改善中获得的效用 U_2^g 均为经济部门效用 ΔU_2^g 的 k 倍,故政府部门和经济部门应分别承担补偿金的 $\frac{k}{k+1}$ 和 $\frac{1}{k+1}$ 。对经济部门三种产业而言,随着上游水质改善,生态依赖产业产值提高,清洁产业产值不变,污染产业产值变化与政治偏好和单位污染产出的相对大小有关。

当 $m \leq 1$,即单位排放产出不高于单位减排产出时,广东省最优排放量 $E_2^* = E_2^{**} = 0$,此时污染产业产值和变化量均为零,生态依赖产业作为经济部门唯一受益产业应承担全部经济部门补偿金 $\frac{F_2}{k+1}$ 。

当 $m > 1$ 时,单位污染排放增加经济部门产值、减少政府部门收益,则广东省排放量变化 ΔE_2 和污染产业产值变化 ΔY_2^p 受政治偏好 k 影响:

(a)若 $k < \frac{(m-1)(E_1^c - 0.5E_1^{**})}{\mu + E_1^c - 0.5E_1^{**}}$,即政治偏好较小时, $\Delta E_2 > 0$,广东因上游水质改善而放松对本省污染排放的限制,此时污染产业和生态依赖产业均受益,

应分别承担经济部门补偿金的 $\frac{m-k-1}{m-1}$ 、 $\frac{k}{m-1}$;

(b)若 $k \geq \frac{(m-1)(E_1^c - 0.5E_1^{**})}{\mu + E_1^c - 0.5E_1^{**}}$,即政治偏好较大时, $\Delta E_2 \leq 0$,广东省不会因入省水质改善增加自身污染排放,污染产业产值不会增加,则生态依赖产业应承担经济部门所有补偿金。

作为参考,图4给出了 $m = 2, \mu = 0$ 时,广东省排放量变动 ΔE_2 、污染产业产值变动 ΔY_2^p 和生态依赖产业产值变动 ΔY_2^d 随政治偏好 k 的变化趋势,图中使得污染产业产值增加的政治偏好临界值为 $k = 1$ 。

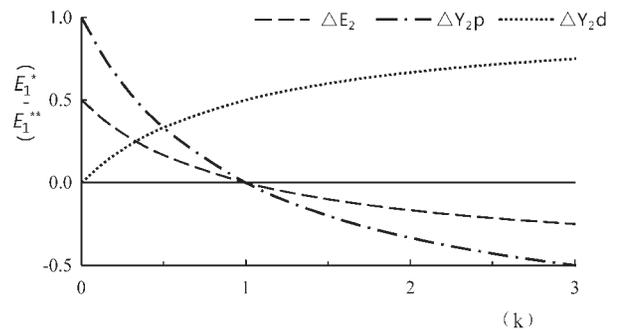


图4 政治偏好对广东省污染排放和经济产值变动的影响 ($m = 2, \mu = 0$)。

上述分析可见,广东省政治偏好 k 越大,水质改善带来的总效用变化越大、政府部门收益越高,则广东省愿意支付的补偿金 F_2 越高,政府部门应承担的补偿金比例越高。当单位污染产出 m 越大时,广东省减排机会成本越大,在既定水质目标下,广东省愿意支付更多补偿金 F_2 激励高污染低产出的江西省进一步改善跨省水质,从而减轻广东自身减排压力、利于本省高产出污染产业发展。因此,广东省单位污染产出越大,其愿意支付的补偿金 F_2 越高,污染产业收益越多,此时污染产业应承担的补偿金比例升高,而生态依赖产业分担的补偿金比例降低。

五、政策建议

结合上述分析,对东江流域横向生态补偿的可持续发展提出以下政策建议。

第一,江西省应重视对污染产业减排损失的补偿,将部分生态补偿金用于污染产业的转型升级和江西省的产业结构调整。在补偿金额有限的情况下,通过提高污染产业技术水平、增大单位污染产出、降低高污染产业比重,减小经济发展对污染排放的依赖,提高本省减排潜力,保障东江水质的持

续改善。

第二,广东省应动员因上游水质改善而获益的产业分担部分补偿金,缓解政府财政压力,提高全省补偿能力。同时,应探索多种补偿形式,充分发挥先进产业和人才技术优势,帮助江西省加快调整产业结构、开发产业潜力,降低江西省水质改善成本,从而降低其对补偿金的需求。

第三,中央政府应督促江西广东两省建立健全信息渠道,全面、准确、及时地掌握各级利益相关方的诉求,以避免信息不完全对横向生态补偿机制有效性的负面影响,促进横向生态补偿方式、补偿金额以及落实措施的合理化,促进江西和广东社会经济的可持续发展。

参考文献

[1]杨中茂,许健,谢国华.东江流域上下游横向生态补偿的必要性与实施进展[J].环境保护,2017(7).

[2]孙治仁.东江水源区生态补偿机制研究[D].广州:华南理工大学,2017.

[3]高振斌,王小莉,苏婧,等.基于生态系统服务价值评估的东江流域生态补偿研究[J].生态与农村环境学报,2018(6).

[4]卢志文.省际流域横向生态保护补偿机制研究[J].发展研究,2018(7).

[5]张捷,莫扬.“科斯范式”与“庇古范式”可以融合吗?——中国跨省流域横向生态补偿试点的制度分析[J].制度经济学研究,2018(3).

[6]王奇,吴华峰,李明全.基于博弈分析的区域环境合作及收益分配研究[J].中国人口·资源与环境,2014,24(10).

[7]李明全,王奇.基于双主体博弈的地方政府任期对区域环境合作稳定性影响研究[J].中国人口·资源与环境,2016,26(3).

[8]Daniel Friedman.On economic applications of evolutionary game theory[J]. Journal of Evolutionary Economics, 1998, 8(1).

[9]P.K.C. Wang. Stability analysis of elastic and aeroelastic systems via Lyapunov's direct method[J]. Journal of the Franklin Institute, 1966, 281.

Research on the Sustainability of Horizontal Ecological Compensation in Dongjiang River Basin from the Perspective of Game

Liu Huifang Wu Xinyi

Abstract: In the three years since the implementation of the horizontal ecological compensation policy in the Dongjiang River Basin, some results have been achieved while there are still some problems. The dynamic information and evolutionary game methods of complete information are used to study the gains and losses tradeoffs, strategic choices and game outcomes of stakeholders in the horizontal ecological compensation of the Dongjiang River Basin. Research shows that the central government's funding and supervision have a significant impact on the implementation of horizontal ecological compensation. The increase in compensation and strict political evaluation are conducive to the improvement of water quality in the Jiangxi provincial government, and the level of political evaluation income is that Guangdong is willing to pay compensation Decisive factor. The study further focused on the influence of enterprises and individuals in Jiangxi and Guangdong as stakeholders on the outcome of the game. The results show that Jiangxi Province will use part of the ecological compensation for the transformation and upgrading of local polluting industries, and Guangdong Province will levy part of the ecological compensation from the province's polluting industries and ecologically dependent industries, which will be conducive to the sustainable development of horizontal ecological compensation.

Key Words: Dongjiang River Basin; Horizontal Ecological Compensation; Dynamic Game; Evolutionary Game

(责任编辑:晓 力)

【区域经济研究综述】

疫情对区域经济发展的影响及对策

——“中国区域经济50人论坛”第十五次专题研讨会纪要

肖金成 沈体雁 凌英凯

摘要:2020年年初发生的新型冠状病毒肺炎疫情(以下简称“新冠肺炎疫情”)对全球和中国经济社会发展带来了前所未有的冲击,中国区域经济发展也面临新的挑战。新冠肺炎疫情既是一次危机,也是一次大考。为应对新冠肺炎疫情冲击带来的国际国内经济下行、国际形势变化和全球产业格局变革对区域发展的影响,“中国区域经济50人论坛”围绕“疫情对区域发展的影响及对策”进行了线上专题研讨,与会专家学者们全面分析了中国和世界经济发展的现状与问题,深刻描述了疫情对中国区域整体、重点地区及区域产业结构、空间布局、生态环境、人民生活等带来的变化和影响,并就当前和未来应采取的对策提出了重要参考。

关键词:新冠肺炎疫情;区域经济发展;影响及对策;“中国区域经济50人论坛”

中图分类号:F061.5 文献标识码:A 文章编号:2095-5766(2020)04-0140-06 收稿日期:2020-05-10

作者简介:肖金成,男,国家发展和改革委员会国土开发与地区经济研究所研究员,中国区域科学协会理事长,中国区域经济50人论坛成员(北京 100824)。

沈体雁,男,北京大学政府管理学院教授,中国区域科学协会副理事长,中国区域经济50人论坛副秘书长(北京 100871)。

凌英凯,男,北京大学政府管理学院博士生(北京 100871)。

2020年4月18日,“中国区域经济50人论坛”第十五次专题研讨会在北京召开。此次会议以视频方式进行,研讨主题为“疫情对区域发展的影响及对策”。会议由“中国区域经济50人论坛”成员之一的杨开忠教授主持,范恒山、张军扩、迟福林、陈耀、陈文玲、丁任重、胡鞍钢、李国平、陆大道、李善同、刘亭、刘尚希、刘以雷、秦尊文、孙久文、沈体雁、肖金成、许宪春、张建清、张大卫、张学良、张占仓、杨开忠等23位专家学者在线上依次做了精彩发言。

一、疫情对区域经济的影响

国家发展和改革委员会原副秘书长范恒山教

授认为,新冠肺炎疫情对区域经济的影响主要有5个方面。一是脱贫攻坚困难加大,疫情发生及其蔓延对基础不牢的已脱贫人口和未脱贫人口都会造成较大影响。二是地区分化将进一步加剧,疫情中心地区、疫情防控和经济发展统筹力度较弱地区、中小微企业较多地区、生活服务业占比较大地区、数字经济技术基础薄弱地区、经济发展处于转折越坎阶段地区在常态化疫情防控环境下很容易出现经济波动和下滑。三是人口高度集聚的城区和社区模式面临挑战,中国城市发展结构和大都市建设受到新的挑战。四是区域产业结构会发生变化,健全产业应急防控体系、实现重要产业链可控、建设数字经济高地将成为区域产业结构调整的重要驱

动因素。五是生态良好地区的发展地位将进一步提升,绿色发展理念和生态环境建设会进一步加强。

四川省委、省政府决策咨询委员会宏观经济组副组长丁任重研究员以“区域空间视角下的公共卫生事件”为题提出了3个观点。一是经济越发达的地区,疫情越严重。患者数量最多的5个地区囊括了国家经济最发达的5个省(区、市)。二是人口越密集的地区,疫情越严重。除武汉之外,确诊人数排名前五位的城市是重庆、温州、北京、深圳、上海,这5个城市除温州以外,都是全市人口数量位居全国前五位的城市。三是城市越大,现代公共防御能力越薄弱。从人均数量来看,每万人医师数量中,除北京排在第4位以外,成都排在第16位,上海排在第53位,广州排在第22位,重庆排在第149位。对此,丁任重研究员提出两点建议:一是未来中国的经济发展要贯彻新的发展理念,坚持经济与社会统筹发展;二是重新认识中国的城镇化道路,在城市发展中,特别是大城市要补齐社会事业的短板,促进城市均衡发展和城乡统筹发展。

中国人民大学应用经济学院孙久文教授就疫情对区域经济的影响谈了3点内容。第一,疫情对区域产业发展的影响。受疫情影响最大的是第三产业,损失估计在5000—10000亿元;将会长期受到影响的产业是制造业。此外,国际疫情加重和国际订单的减少也会对制造业造成越来越大的影响,且国内部分地区严格的疫情防控措施也会对制造业的发展带来一定的副作用。第二,疫情对区域经济格局的影响。虽然疫情的影响很大,但是它可能不会导致中国区域经济格局出现根本性变化。但湖北所处的中部地区、受国际疫情影响更大的沿海地区和外向型经济发达的三大城市群可能会受到较大影响。

清华大学国情研究院院长、公共管理学院教授胡鞍钢认为,从机会成本角度估算,疫情期间全国实际GDP的损失金额约为2.88万亿元,相当于2019年实际GDP的2.9%。因此,此次疫情对中国经济发展是一次全面且强烈的冲击,而湖北作为疫情中心地区,其经济发展实际上比全国有更早、更大幅度地下降。在第一仗的抗疫之战打下来后,第二仗其实就是经济保卫仗。无论是“六稳”,还是“六保”,武汉或者湖北的发展都是重中之重,对口支援湖北意义重大。一种思路是比照灾后重建,集中全

国有效力量支援湖北;第二种思路是给湖北、武汉设立专项扶持。

浙江省政府咨询委员会学术委员会副主任刘亭研究员针对疫情对区域经济发展的影响提出了5点看法。由于疫情影响,一是区域分化的趋势更为明显;二是城市群和大都市圈对区域经济的支撑作用更为突出;三是治理能力强弱和水平高低对区域发展的作用更为关键;四是数字经济发育比较充分和领先的区域,在疫情对经济造成普遍冲击的情况下,体现出更强的抗冲击能力和发展韧性;五是市场化改革比较坚定和彻底的区域,往往体现相对较高的包括经济、社会和政府等在内的综合治理能力,因而在疫情冲击下,展现出相对较好的发展态势。

北京大学首都发展研究院副院长沈体雁教授以“重构生产力布局,建立现代产业链治理体系”为题,提出疫情对区域经济的影响主要体现为5个重构。一是区域竞争优势的重构。自然资源优势密集地区、生态良好地区、科学资源密集地区、创新先锋地区、数字化转型标杆地区和市场中心地区的区位优势将更加明显。二是产业链的重构。产业链将进一步本地化、集群化、数字化、协同化,伙伴关系、产业关联、勇于创新、地区能力将成为重要的优势。三是地区发展动能的重构。国内可贸易型产业和本地不可贸易型产业对地区的带动作用将会上升。四是市场格局的重构。长期来看,市场和经济中心还是会向中部地区转移,中部地区的重要性将会进一步提升。五是国家和地方政府在地区经济发展治理中作用的重构。地方政府精细化治理能力的提升变得尤为重要。

二、疫情下区域经济发展的新特点

中国区域经济学会副会长兼秘书长、中国社会科学院工业经济研究所陈耀研究员根据2020年一季度统计数据谈了几点看法。2020年一季度,发达地区受疫情冲击较大,但反弹力度也大,产业则恰恰相反,受疫情冲击最大的第二产业的反弹力度反而小于服务业,因此,分类施策以增强区域韧性是应对疫情影响的关键。首先,连片特困地区是当前恢复经济社会问题区域,应当是国家特别是国家财政重点扶持的对象。其次,启动内需的重点

是中心城市和城市群。疫情后,不仅要加强建设新的卫生防御体系,产业链布局也要进一步收缩并减少对外依赖,城市群要发挥更大作用,此外,消费发力、新基建、新技术的应用也更需要依托大城市和城市群。最后,外向型出口企业的生存和出口转内销问题也要重点关注。

中国区域科学协会理事长肖金成研究员提出,一是抗击疫情要打持久战。要人自为战,每个人要加强防疫的意识,出门戴口罩,减少聚集,减少人与人的接触。要因地制宜,没有疫情的地方应尽快复工复产,实现生产生活的正常化,一面抗疫情,一面搞生产,抗疫、生产两不误。二是面对经济下行要打“阻击战”。疫情对2020年一季度经济增长造成巨大影响,对全年的经济增长也会产生很大的影响。疫情使国际供应链受到了冲击,甚至出现断裂,中国的外向型企业应采取对策,通过建设国内供应链,扩大国内市场,扩大内需是“阻击”经济下行的关键。三是推进都市圈的同城化。建设轨道上的都市圈,建设特色小镇,发展都市产业,实现城乡融合。四是强化区域性中心城市的功能和实力,构筑产业聚集平台,使其更有吸引力。

中国财政科学院党委书记、院长刘尚希教授讲了3个问题,一是疫情对经济社会的冲击可能是长期的。全球200多个国家或地区暴发新冠肺炎疫情,全球治理格局、发展格局将发生重大转变。与此同时,国内的治理格局、发展格局也将发生改变。二是中国和全球都将进入一个高风险发展轨道。从全球看,科技跟不上病毒的变异,人们认识跟不上疫情的变化,制度创新跟不上公共风险的升级,这3个“跟不上”意味着高风险、高成本和高不稳定,区域分化也会在疫情冲击下表现出新的经济特征和社会特征。三是当前该怎么办。首先,应当把短期应对放到长期和高风险发展的背景下考虑,不能仅考虑眼前;其次,应当把政策制定和政策实施纳入到各项改革中来,进一步扩大地方在中央统一领导下所拥有的因地制宜的改革自主权;再次,宏观政策要根据确定性来设计,一方面发挥政策效应,提振信心,改善预期,另一方面以微观政策为主、宏观政策为辅隔离疫情风险、经济风险、社会风险的二次形成和传播。

武汉大学中国中部发展研究院教授张建清主要谈了两个问题。第一,对当前疫情对全球经济影

响应有清晰的判断。国际疫情暴发可能导致全球经济的衰退,对中国最直接的影响聚焦于外向型经济,即中国全球价值链的供应问题。第二是国外疫情对中国不同区域的影响。沿海地区和企业受到的冲击会更大一些,中西部地区的外贸外资由于占比小,受疫情冲击相对要小一些。为此,提出了3条对策建议:一是继续坚定地实施扩大内需;二是中央政府要通过财政政策和金融政策扩大内需;三是要把疫情期间出台的好的企业政策和管理模式常态化、制度化,湖北和武汉作为特殊区域,需要中央政府出台更多的援助措施来支持湖北和武汉的疫后重建。

中国国际经济交流中心副理事长张大卫探讨了3个问题。第一,区域经济的新形态和新特点。现阶段,区域经济发展形成了以中心城市为节点、以交通枢纽和互联网平台为集束的区域空间,具有产业高度化、共同参与全球分工以及先进制造业和现代服务业相互支撑发展的特征。第二,区域经济面临的问题。一是产业发展慢于空间发育;二是后疫情时代逆全球化冲击影响国际产业分工体系。中国应当在扩大国内消费、优化区域供应链的同时,继续推动贸易自由化和经济全球化,重点巩固、改善和提升中国与周边国家的多边经贸关系,特别是要把握好东北亚、东盟、上合组织、“一带一路”4个方向。第三,关于中国城市体系和都市圈的思考。一是以往在城市发展中虽然重视了要素和人的聚集,重视了竞争力的提升,但却忽视了城市功能性生态的合理构建;二是应注重行政层级设置及其条块分工的管理体制是否高效;三是社区的作用需要高度重视,应当关注地方政府治理效率、社区化公共服务的提供和隐私保护等问题。

国务院发展研究中心发展战略和区域经济研究部原部长李善同研究员针对当前区域经济发展所面临的3个共性问题展开了讨论。一是未来必须注重以促进市场一体化来降低交易成本。从疫情开始到现在,人口流动和商品流动的成本大幅上升,交易成本上升会对经济发展带来重大影响。二是产业升级方向问题。过去各地区更关注战略新兴产业,对传统产业升级关注不够,未来各个地区的发展一定要把握好产业升级的方向。三是对产业链和供应链给予关注。交易成本上升和保护主义抬头会影响产业链,但价值链的产生还是由市场

决定,成本上升和政府作用会对产业链重组产生一定影响,今后基本需求类产业可能会回归靠近消费市场布局,要稳住中国有优势的这类产业。

三、疫情下区域经济发展的着力点

中国国际经济交流中心总经济师陈文玲研究员认为,应对疫情的关键在于立足长远,放眼明年,抓住当前,释放潜能。经过若干年的调整,中国区域经济发展有很强的韧性,要把区域经济格局调整作为中国经济加快复苏和发展的最大腾挪空间。具体而言,一是要做好“一带一路”的文章。当前真正带动力强的是珠三角、长三角、环渤海经济圈,六条走廊的带动力都不强,要着眼于把“一带一路”作为一个跨国界、跨时空的长周期性国际经济合作项目,做好主体省份的工作。二是着眼于已形成的区域经济框架,创造国内市场大循环。国内大市场,既是对外商最大的吸引力,也是恢复中国经济最大的内在潜力和动力,要把国内市场大循环和区域经济调整结合起来。同时,要形成国内制造业的大循环,对断裂的产业链部分,要利用好国内完备的制造业体系,抓紧时间有意识地在区域之间进行产业链的补链、扩链和强链。三是要加大投资力度。加大基础设施投资,搞活微观经济、稳定微观经济和民营企业,走出疫情的阴霾。

中国(海南)改革发展研究院院长迟福林教授就以内需导向促进区域经济一体化提出了3个更加重要。一是推进区域产业一体化进程更加重要。破解产业同构和同质竞争难题,提高产业区域集聚和全要素生产率,形成具有区域特色的产业供应链,统筹推进区域基础设施一体化进程,实现重要产品国产化和区域产业转型升级。二是推进区域城乡一体化进程更加重要。以外贸为主的劳动力密集型产业受疫情冲击较大,要通过破除城乡两元壁垒,统筹城乡基本公共服务和基础设施建设,推进城乡要素市场化配置,从而释放巨大的内需潜力。三是推进区域经济一体化进程更加重要。扩大内需的同时,坚持高水平开放中推动区域经济一体化进程。加强中国同东北亚、东南亚的区域合作,以高水平开放形成区域合作新局面。

北京大学首都发展研究院院长李国平教授以“积极应对疫情影响,补足城市发展的短板”为题,

探讨了如何从城市运行和区域运行的角度应对疫情对经济社会发展的影响。具体而言,一是从城市建设布局的角度看,过去城市的发展过于关注GDP,致使城市在应对灾害、病毒、气候等方面的欠缺较大,且中心城区过度集中的模式可能导致一些问题,因此未来的城市发展要结合新基建寻求多中心网络化发展。二是从经济运行的角度看,在关键的民生领域要强调多元化发展,此外,在这些领域把握自给自足的程度和自主能力的提升也非常重要。三是从社会运行角度看,社区共同体、社区建设非常重要。四是从制度运行角度看,完善城市规划的相关内容,包括区域发展的相关政策和制度设计,以及规划落实等也非常必要。

中国科学院院士、中国地理学会原理事长陆大道教授谈了疫情与中国区域经济发展的相互关系。第一,从交通运输角度看,长江航运和集装箱海运受影响最严重,其次是铁路运输,公路运输情况不同,大货车货运量还维持在高水平。第二,从农业角度看,由于疫情开始在冬季,农业受到的影响相比其他产业较小,但一些规模化农业地区和长三角地区的农产品加工和对外出口受影响比较明显,两湖地区的农业和南方特色农业地区也受到较大影响。第三,从工业角度看,重工业和部分高技术产业受影响较小,但轻型制造、消费品制造和长三角、珠三角及山东半岛、辽东半岛的出口导向型、劳动密集型制造业受影响大。第四,疫情对数字化网络化经济有正效应,浙江由于电子商务体量大,受影响小,而产业链分布在台湾及国外的沿海省份短期内受疫情影响较大。总地来讲,对外依赖大的中部地区和经济大省、贸易大省会继续受到疫情影响。

新疆大学中国西部经济发展与改革研究院院长刘以雷研究员以“迎接新挑战,补齐新短板,遏制区域间发展差距扩大”为题发表了观点。对疫情带来的风险而言,外部的挑战和风险大于内部,宏观角度的风险和挑战大于微观,东部地区的风险和挑战大于西部地区。但西部地区经济受疫情影响也很大,一是西部地区经济发展的信心还需继续增强,由于家底薄、发展迟缓,西部地区的经济韧性不足,受到影响也较大。二是西部地区完成脱贫攻坚任务更加艰巨。疫情无疑又给本就是脱贫攻坚主战场的西部地区增加了新的困难和挑战。三是西

部地区不管是传统基建,还是新基建的投入,都更加吃力。西部地区整体经济实力不强,常规基建滞后、不完善,且财力下降,导致新基建动力缺乏。四是西部地区市场的主体复工复产更加困难。西部地区受治理能力不强、发展落后等主客观因素影响,普遍本着“防得起、治不起”的思维对待防疫防控和复工复产,且产业链配套不完善也影响了复工复产。对此,要继续加大对西部地区的政策支持力度,抓落实;加大对西部地区的资金支持,推动新老基建的协调发展;高度重视缩小东西部差距;加大减税让利力度,扶持西部地区中小企业的发展。

上海财经大学长三角与长江经济带发展研究院执行院长张学良教授以长江经济带为例,提出减轻疫情影响、提高经济韧性要处理好的四类关系。一是对内开放与对外开放的关系。从短期和中期来看对内开放与对外开放都有受阻的迹象,但长江经济带对内开放的潜力和动力很大,建议加大长三角、长江中游成渝城市群的协作,加强长江黄金通道的建设。二是地方政府之间的关系。在长三角和长江经济带率先建立合作新机制,这对形成新型城市关系,新型省域关系非常重要。三是政府与市场的关系。市场在资源配置中起决定性作用,政府则做好优质公共服务的有效提供,完善市场资源配置纠错和优化配置的机制体制,在提升信息化、服务化水平和能级方面实现更大突破。四是生产与生活的关系。生产和生活能不能慢下来,是不是可以慢得下来,让生活更有获得感和幸福感。

四、应对疫情对区域经济冲击的对策建议

浙江省政府咨询委员会学术委员会副主任刘亭研究员针对如何应对疫情对区域经济的冲击,提出:第一,全面深化以民营经济为主体的市场化改革,发展数字经济,强调均衡协调的区域政策;第二,抓住新基建机遇、用好新基建手段,适当放宽、松绑、搞活房地产市场;第三,培育和放大数字经济红利,促进数字化转型;第四,切实反对形式主义和官僚主义,减少“一刀切”运动式政策。

湖北省政府咨询委员、湖北省社会科学院原副院长秦尊文研究员谈了应对疫情对区域经济冲击的4点对策。第一,坚决守住“六保”底线。外资外贸属于锦上添花,“六稳”“六保”是保生命线保底

线。第二,更加注重城市韧性。城市韧性对于城市供需弹性、经济结构都有重要意义。第三,更加注重乡村振兴。乡镇在疫情期间对解决基本需求供应和容纳流动人口起到重要作用。第四,全国帮扶湖北。现在是湖北最艰难的时刻,应当对湖北进行优先安排和考虑,建议在高校对口帮扶,新基建、铁路建设等方面优先考虑湖北。

中国人民大学应用经济学院孙久文教授就应对疫情对区域经济的冲击提出了5点政策建议。一是重新审视国土空间规划,将防灾减灾作为国土空间规划的重要组成部分。二是重提“大分散、小集中”的空间布局原则,从全国层面提高城市抗击疫情的能力。三是在提高中心城市和城市群承载力的同时,应适当限制特大城市的规模。以大城市和中等城市为主体,结合小城市的发展,重塑中国都市圈。四是对现存的超大城市和特大城市,建议进行多中心城市改造,提升城市安全性。五是提高地方政府的治理能力,进一步增强地方政府的社会公信力。

北京大学首都发展研究院副院长沈体雁教授提出应对疫情对区域经济冲击的5点对策:一是建立产业链或产业集群安全评估制度;二是打造一系列相对独立、配套完整、固联成网、相互支撑的现代化产业社区,实现产业链的精细化治理;三是基于云计算、大数据等新基建建设,建立健全国家现代化产业链治理体系;四是进一步推动产业链和产业集群的数字化转型,培育产业创新生态系统;五是提出重建武汉计划,把湖北打造成为世界级疫后重建示范区和生物安全示范区;六是探索建立中日韩钢铁等生产要素联盟和市场联盟。

河南省人民政府参事、河南省社会科学院原院长张占仓研究员以“在疫情风雨之后,正确把握中国经济可持续发展的几个要点”为题发表了自己的观点。第一,筑牢基点,保证粮食等农产品供给。疫情的出现提示了粮食供给、基本农产品供给的重要性和保护耕地任务的重要性。第二,聚焦热点,聚焦高质量发展与GDP增长速度的协同。高质量发展的关键是持续实施创新驱动发展战略,必须加大研发投入,并且要保持GDP增长稳定在合理区间。第三,突出重点,突出制造业与实体经济的发展。在制造业方面要加快转型升级,同时瞄准更多先进制造业产品。第四,破解难点,加强生态保

护。进一步推动形成绿色发展方式和绿色生活方式,统筹推进山水农田湖草系统治理。第五,抑制痛点,健全国家公共卫生管理体系。通过完善体制机制,注意公共医疗机构改革的方向,强化其对社会服务的指导,淡化其对市场的指导。第六,强化亮点,加快数字经济发展。科学评估疫情对经济发展的冲击,正确把握经济可持续发展的要点,进一步拓展经济发展的优惠政策。

中国区域科学学会会长杨开忠教授指出,疫情将促进经济布局的转型、新型城镇化和数字化转型。第一,疫情将加速中国世界级产业链集群的建设。疫情之后,产业链的集聚导向力会加强,企业在区位调整中将会更加强调接近供应商和客户。全球产业链的部分中断也为中国产业转型升级带来战略性机遇。第二,规划建设城市群、经济圈已经成为国家战略,疫情将加速中国城市群和经济圈的形成。第三,疫情将加速形成中国多中心网络化区域协调发展格局。

五、结语

本次研讨会是“中国区域经济50人论坛”顺应抗疫新形势,首次举行的线上论坛。研讨会时间长达4个小时,专家学者们踊跃发言,建言献策,取得了丰硕成果。会议内容充实、观点新颖、气氛热烈,与会专家就中国和世界经济发展的现状与问题,疫情对中国区域整体、重点地区及区域产业结构、空间布局、生态环境、人民生活等带来的变化和影响等进行了探讨,并提出了应对疫情对区域经济冲击应采取的具体措施。2020年“中国区域经济50人论坛”的举办,激发了来自不同高校、科研院所等机构众多学者的思考,专家学者们分别从不同领域和专业视角出发,分析现状、提出问题,为后疫情时期中国区域经济的发展建言献策,具有重要的启示意义和现实价值。

The Impact and Countermeasures of the COVID-19 on Regional Economic Development ——Summary of the 15th Symposium of “Chinese Regional Economists of 50 Forum”

Xiao Jincheng Shen Tiyan Ling Yingkai

Abstract: The COVID-19 fast-spread in early 2020 has produced unprecedented impact on both the global economy and domestic economy in China. The regional development in China is also facing a series of new challenges. President Xi has pointed out that we should submit a satisfying paper for the austere challenges and tribulations brought by the COVID-19 that we are undergoing. To cope with the impacts of global economic downturn, the changing international trade environment and the potential reform of global industrial division pattern on Chinese regional development under the epidemic situation, Chinese Regional Economists of 50 Forum hold an online seminar on “The Impact and Countermeasures of the COVID-19 on Regional Development” on April 18th, 2020. The participating experts and scholars presented reports in overall analyzing the present status and problems facing by the global economy and our domestic economy, and then provided profound reviews and feasible countermeasures on impacts of COVID-19 on the industrial structure, the spatial allocation, the ecological environment and social life and the like of overall region and the major affected areas.

Key Words: COVID-19; Regional Development; Impact and Countermeasures; Chinese Regional Economists of 50 Forum

(责任编辑:齐 双)

【区域经济研究综述】

新时代中国经济学发展轨迹及研究特征*

——基于《经济研究》《管理世界》《中国工业经济》期刊文献的计量分析

陈晓东 赵丹妮

摘要:以中国经济学学科领域的三份顶级期刊《经济研究》《管理世界》和《中国工业经济》刊载文献为研究对象,运用文献计量分析方法,考察经济学学科发展轨迹与特征分析。通过设定文献来源,收集三本期刊2013—2019年上传中国知网(CNKI)数据库的学术论文4277篇,在逐一人工筛选处理的基础上,确定3664篇文献作为研究对象,并运用CO_OC1.7, Ucinet, NetDraw等软件从文献数量、作者及单位、关键词主题变化三个方面进行统计对比分析。研究发现,近年来随着经济学的发展,各期刊发文数量在减少,刊文质量在不断提高;从发文作者及单位来源看,刘伟、金碚等学者在中国经济学发展进程中发挥了重要作用。期刊发文单位来源广泛,除了中国人民大学、南开大学、上海财经大学、中山大学、厦门大学、北京大学和中央财经大学等国内重点院校之外,中国社会科学院成为中国经济学发展研究的前沿阵地。对论文关键词的分析表明,经济学研究主题与中国经济发展和时代特征紧密结合,不同阶段关注的研究重心有所不同,不同期刊经济学研究主题也有明显的偏好和特色差异,共同推动着中国经济学的发展和进步。

关键词:经济学顶级期刊;中国经济学;发展轨迹;研究特征

中图分类号:F015 **文献标识码:**A **文章编号:**2095-5766(2020)04-0146-11 **收稿日期:**2020-01-13

***基金项目:**国家社会科学基金重大研究专项“加快构建中国特色哲学社会科学学科体系学术体系话语体系”(18VXK002);中国社会科学院学部委员创新工程项目“经济学理论创新与实践探索”(SKGJCX2019-2020);中国社会科学院优势学科登峰计划(产业经济学);中国社会科学院创新工程项目“竞争政策理论前沿与政策走向研究”(SKGJCX2017)。

作者简介:陈晓东,男,中国社会科学院工业经济研究所研究员,博士,北京大学国家竞争力研究院特聘研究员(北京 100836)。

赵丹妮,女,中国社会科学院上海研究院研究生(上海 200444)。

一、引言

重点期刊的文献往往代表着一个学科的集大成者,其研究内容大体上反映了学科的发展格局。因此,考察经济学的发展进程和研究热点,不仅能厘清中国经济学发展的现状与特征,更重要的是,

能促进学术理论研究与现实实践发展,对经济学的长远发展具有重要意义。

目前关于学科发展评价的文献研究百花齐放。曹亮(2012)、陈静、吕修富(2014)、吴远仁、沈利生(2015)、杨虎涛(2016)、肖兴志(2018)等人分别以文献计量分析方法对国际贸易学、统计学、数量经济学、政治经济学、产业经济学等学科进行研

究,分析学科发展状况。也有一些学者侧重于某一具体主题,如储节旺(2014)对2002—2011年“知识管理”的研究热点和研究方法进行了梳理归纳;魏鲁彬(2017)则基于2005—2016年WOS核心合集中SSCI数据库样本,对“国际机制设计”这一具体领域的研究现状和发展态势做文献分析。

考虑到《经济研究》《管理世界》和《中国工业经济》作为中国经济学领域的顶级期刊,无论是从期刊影响因子、国家社会科学基金资助情况,还是从其创刊历史、发展规模和学术影响力,在经济学领域都具有公认的权威代表性。因此,本文以《经济研究》《管理世界》《中国工业经济》三本期刊在新时代(2013—2019)刊载的全部文献为研究对象,分析党的十八大以来中国经济学发展轨迹和研究特征。

二、样本来源与数据处理方法说明

1. 样本来源与数据筛选处理

本文研究的数据样本来源于2013—2019年中国知网(CNKI)发布的《经济研究》《管理世界》和《中国工业经济》三本期刊的所有论文,截至2019年12月23日,共收录论文4277篇,作者8898人,论文第一作者所属单位340所。

数据的具体收集与处理过程如下:首先对数据收集进行基本设定,将中国知网(CNKI)期刊论文数据库的检索条件分别设置为“来源期刊”设定为“经济研究”“管理世界”和“中国工业经济”,将时间跨度设定为2013—2019年,分别检索得到论文1486篇、1768篇和1023篇。总计检索得到论文4277篇。然后对数据进行筛选处理。在检索下载得到全部样本的基础上,通过严苛的人工筛选,剔除有关人物介绍、学术会议通知、综述、书讯书评等非学术性文章的样本613篇,最终确定有效数据3664篇文献,作者8898位,共计340家第一作者单位,以此为样本进行统计分析。

具体的数据筛选处理过程如下:

(1)对搜索的总体文章样本进行无效样本剔除,剔除内容包括会议通知、会议综述、书籍评介、期刊致谢、征稿启事、通知公告以及作者单位空白等样本,核心原则为:该论文样本不包含有意义的关键词和作者单位不明确。

(2)在剔除无效样本的基础上,人工处理“作者

单位”信息时只保留到第一责任单位,且保留单位为高校、政府或企业的一级单位名称。如“东北财经大学产业组织与企业组织研究中心”保留为“东北财经大学”“国家发展计划委员会投资研究所”保留为“国家发展计划委员会”。

(3)经过对单位信息初步排序后,筛选出在样本期间内单位名称发生过变更的高校或政府机构,进行名称统一并对样本数量进行加总,以保证样本质量的稳定可靠性。如“南京审计学院”于2015年更名为“南京审计大学”,“广东商学院”于2013年更名为“广东财经大学”,“宁波大红鹰学院”2018年更名为“宁波财经学院”;“国家计委”和“国家发展计划委员会”以及“国家经济体制改革委员会”最终合并更名为“国家发展和改革委员会”等。

(4)对于一些单位的名称一律以全称表示,比如“国家发改委”统一写全称“国家发展和改革委员会”,“中国社科院”统一写全称“中国社会科学院”。

2. 研究方法与分析工具说明

本文运用CO_OC1.7软件、Ucinet和NetDraw软件,采用词频分析法和共现分析法对样本文献进行分析。词频分析法能对反映文献核心内容的关键词出现频次进行统计,借此了解经济学领域的研究热点和发展动向。共现分析法通过统计一组文献的主题词两两之间在同一篇文献出现的频率,便可形成一个由这些词对关联所组成的共现网络,根据网络节点以及连线反映主题内容的亲疏关系。

在此基础上,本文从文献数量、所属高校、关键词主题及动态演变等角度,结合国内研究的实际情况和经济社会发展规律,分析近7年学术研究的热点问题和研究方向,以了解目前经济学高端人才分布,掌握经济学学科发展的方向和时间演变特征。

三、文献数量变化

学术期刊的文献数量是刊物产出容量的体现,也是衡量学术期刊吸引和传播科学信息能力的重要指标。对期刊历年文献数量进行跟踪分析,可以发现其变化特征和归纳总体趋势的特点。表1显示了《经济研究》《管理世界》和《中国工业经济》2013—2019年各期刊历年发文数量与样本筛选情况。

可以看出,2013年到2019年,从总量上看,三

本期刊的保留样本数量之和变动不大,总体保持在440—570篇的区间内。其中2013年到2017年均保持在500篇以上,2017—2019年样本总数有明显的下降的趋势,尤其是2019年,保留样本总数达历史最低443篇。三本期刊的删除样本总数在2014年达到峰值,之后基本保持平稳,近三年有下降的趋势。

对比三本期刊可以发现,保留样本数量最多的是《管理世界》,其次是《经济研究》,最少的是《中国工业经济》;删除样本数量最多的是《中国工业经济》,其次是《管理世界》,最少的是《经济研究》。综上分析,经历长时间的文献总量增长之后,各期刊对文献质量把关上都在进一步收紧。

表1 2013—2019年各期刊历年发文数量与样本筛选情况

年份	《经济研究》			《管理世界》			《中国工业经济》		
	总发文数量	保留样本数量	删除样本数量	总发文数量	保留样本数量	删除样本数量	总发文数量	保留样本数量	删除样本数量
2013	176	151	25	269	251	18	164	137	27
2014	244	179	65	262	248	14	161	139	22
2015	227	168	59	273	251	22	149	129	20
2016	219	166	53	251	241	10	141	112	29
2017	229	182	47	273	240	33	139	116	23
2018	202	153	49	255	238	17	131	120	11
2019	189	145	44	185	168	17	138	130	8
合计	1486	1144	342	1768	1637	131	1023	883	140

数据来源:作者整理。

四、发文作者分析

1.全部论文作者分布

全部样本本文献中,共涉及作者(含个人署名与课题组署名)8898个。其中,发文量最高的作者是中国人民大学的刘伟,发文19篇;其次是社会科学学院的金碚,发文15篇;接下来是黄群慧、范子英、龚六堂分别发文14篇;张杰、史清华,发文13篇。发文数量8篇及以上的作者72人,累计占7.77%,具体情况见表2。

2.论文的第一作者分布

全部样本3664篇文献中,共涉及第一作者(含个人署名与课题组署名)2493个。2013—2019年,发文数量最多的4位学者分别是中国人民大学的刘伟,16篇;中国社会科学院金碚,13篇;中国社会科学院黄群慧,12篇;中国人民大学张杰,12篇。发文数量6篇及以上的第一作者39人,累计占7.89%,分布如表3所示。

结合全部作者分布和第一作者可以看出,刘伟、金碚、黄群慧、张杰等学者在中国经济学发展中发挥了重要作用。

3.论文作者的共现分析

对文献作者的共现分析,有助于发现各学者间的合作关系。首先,对全部样本3664篇文献中作者

进行提取并统计。对于高频、低频作者词频临界值的设定,根据样本作者的分布和离散度较大等实际情况,设置关键词的频次阈值6,生成143×143的共现矩阵(篇幅所限文中略去),该矩阵是无向对称的关系矩阵,当两个作者在同一篇文献中出现时,表明两者存在学术合作关系。其次,据此共现矩阵利用社会网络分析工具Ucinet和内部集成的可视化工具NetDraw进行可视化中心度分析,给出了作者的共现网络分析图,详见图1。

图1中关联节点的大小和连接线的多少,均代表相关学者与其他学者合作的关联程度和频次。关联节点越大、连接线越多,表示与相关学者的合作越密切。图1显示,以樊纲、高培勇、刘世锦、李伟、洪银兴、刘伟、彭泗清等学者为连接节点的共现关系最多,说明了相关学者为丰富和推动经济学领域内的学术交流和合作研究起到了一定的引领作用。

五、发文作者所属单位分析

1.全体文献作者所属单位

发文来源是衡量期刊论文质量和全国影响力大小的重要指标之一,分析作者单位有助于发现经济学领域研究的主要机构和团队力量的分布情况。综合三本期刊,文献来源分布比较广泛,包括

表2 2013—2019年发文数量8篇及以上作者分布

序号	姓名	发文数量	累计百分比 (%)	序号	姓名	发文数量	累计百分比 (%)	序号	姓名	发文数量	累计百分比 (%)
1	刘伟	19	0.21	25	潘建成	10	3.28	49	余泳泽	8	5.70
2	金碚	15	0.38	26	王凤彬	10	3.39	50	洪银兴	8	5.79
3	黄群慧	14	0.54	27	毛其淋	10	3.51	51	陈凌	8	5.88
4	范子英	14	0.70	28	王博	9	3.61	52	郝大海	8	5.97
5	龚六堂	14	0.85	29	赵晶	9	3.71	53	姚树洁	8	6.06
6	张杰	13	1.00	30	余森杰	9	3.81	54	吕长江	8	6.15
7	史清华	13	1.15	31	沈坤荣	9	3.91	55	冯根福	8	6.24
8	李伟	12	1.28	32	张勋	9	4.01	56	张伟	8	6.33
9	李实	11	1.40	33	包群	9	4.11	57	史丹	8	6.42
10	蔡昉	11	1.53	34	刘斌	9	4.21	58	刘刚	8	6.51
11	张军	11	1.65	35	马光荣	9	4.32	59	廖理	8	6.60
12	李兰	11	1.78	36	潘越	9	4.42	60	祝继高	8	6.69
13	魏江	11	1.90	37	裴长洪	9	4.52	61	孙早	8	6.78
14	孙浦阳	11	2.02	38	肖静华	9	4.62	62	李维安	8	6.87
15	李新春	11	2.15	39	袁富华	9	4.72	63	田国强	8	6.96
16	万广华	11	2.27	40	刘瑞明	9	4.82	64	杨继东	8	7.05
17	王永进	10	2.38	41	李静	9	4.92	65	甘犁	8	7.14
18	贺小刚	10	2.49	42	谢康	9	5.02	66	韩剑	8	7.23
19	高培勇	10	2.61	43	杨汝岱	9	5.12	67	戴翔	8	7.32
20	黄玖立	10	2.72	44	樊纲	9	5.23	68	盖庆恩	8	7.41
21	贾俊雪	10	2.83	45	程名望	9	5.33	69	孔东民	8	7.50
22	陆正飞	10	2.94	46	范从来	9	5.43	70	陈彦斌	8	7.59
23	张平	10	3.06	47	姜付秀	8	5.52	71	刘霞辉	8	7.68
24	彭泗清	10	3.17	48	毛捷	8	5.61	72	刘修岩	8	7.77

数据来源:作者整理。

表3 2013—2019年发文数量6篇及以上第一作者分布

序号	姓名	发文数量	累计百分比 (%)	序号	姓名	发文数量	累计百分比 (%)	序号	姓名	发文数量	累计百分比 (%)
1	刘伟	16	0.44	14	林伯强	7	3.66	27	程名望	6	5.92
2	金碚	13	0.79	15	戴翔	7	3.85	28	王国刚	6	6.09
3	黄群慧	12	1.12	16	孙早	7	4.04	29	潘越	6	6.25
4	张杰	12	1.45	17	孔东民	7	4.23	30	尹志超	6	6.41
5	贾俊雪	9	1.69	18	陈仕华	7	4.42	31	刘瑞明	6	6.58
6	裴长洪	9	1.94	19	洪银兴	7	4.61	32	李明	6	6.74
7	高培勇	9	2.18	20	孟庆斌	6	4.78	33	赵晶	6	6.91
8	范子英	8	2.40	21	刘修岩	6	4.94	34	孙浦阳	6	7.07
9	蔡防	8	2.62	22	许晖	6	5.10	35	汪伟	6	7.23
10	姜付秀	8	2.84	23	余泳泽	6	5.27	36	陈林	6	7.40
11	毛其淋	8	3.06	24	王永钦	6	5.43	37	余森杰	6	7.56
12	魏江	8	3.28	25	王凤彬	6	5.59	38	余东华	6	7.72
13	邵帅	7	3.47	26	李扬	6	5.76	39	陈彦斌	6	7.89

数据来源:作者整理。

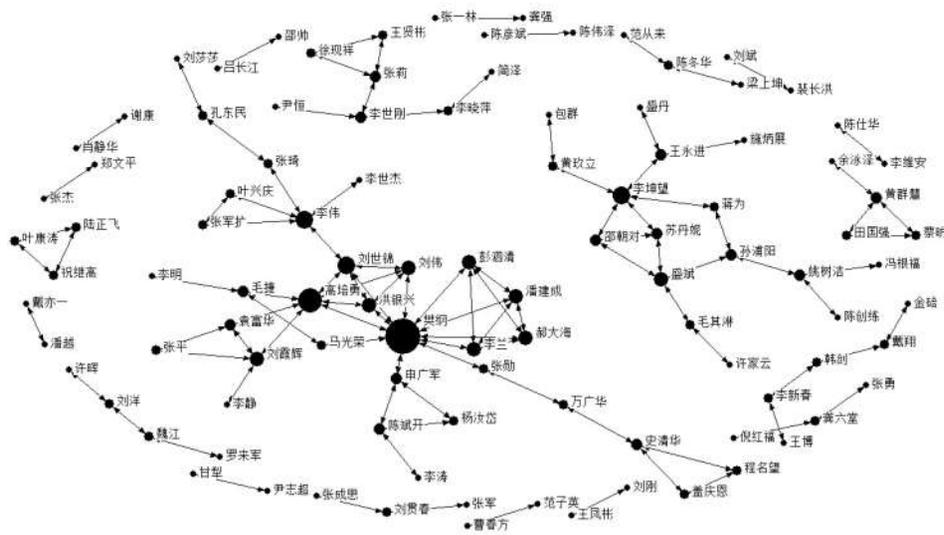


图1 论文作者共现网络分析

数据来源:作者绘制。

全国高等院校以及国家部委、研究机构等。全部3664篇文献涉及第一责任单位共340个,平均单位发文数量为10.78篇,其中,前8个单位发文均超过100篇,只有两个单位发文超过200篇,分别是发文数量最多的中国社会科学院,233篇以及第二发文数量的中国人民大学,231篇。排在第三到第八位

的分别是南开大学、上海财经大学、中山大学、厦门大学、北京大学和中央财经大学,发文数量分别为160篇、138篇、123篇、108篇、105篇和101篇。

从统计来看,发文数量前4位的机构发文762篇,占20.80%,发文数量达到整体发文数量的五分之一;发文数量前15位的机构发文1818篇,占49.62%,接

近整体发文数量的一半;发文数量前50位的机构发文2840篇,占77.51%,超过整体发文数量的四分之三。发文数量20篇及以上的机构37个,累计占71.81%,即约前10%的高校单位发文数量占总体发文数量的71.81%,发文数量10篇及以上的机构62个,累计占81.33%。文献分布如表4所示。

表4 2013—2019年发文量3篇及以上的单位分布

序号	单位	文献数量	累计百分比(%)	序号	单位	文献数量	累计百分比(%)
1	中国社会科学院	233	6.36	26	浙江工商大学	36	64.27
2	中国人民大学	231	12.66	27	南京财经大学	35	65.23
3	南开大学	160	17.03	28	重庆大学	33	66.13
4	上海财经大学	138	20.80	29	东南大学	30	66.95
5	中山大学	123	24.15	30	大连理工大学	26	67.66
6	厦门大学	108	27.10	31	上海交通大学	26	68.37
7	北京大学	105	29.97	32	湖南大学	23	69.00
8	中央财经大学	101	32.72	33	西安交通大学	22	69.60
9	对外经济贸易大学	98	35.40	34	西北大学	21	70.17
10	西南财经大学	95	37.99	35	北京交通大学	20	70.72
11	暨南大学	95	40.58	36	四川大学	20	71.26
12	武汉大学	93	43.12	37	同济大学	20	71.81
13	复旦大学	91	45.61	38	华东师范大学	19	72.33
14	南京大学	74	47.63	39	华南理工大学	18	72.82
15	浙江大学	73	49.62	40	中国人民银行	18	73.31
16	清华大学	70	51.53	41	江西财经大学	18	73.80
17	东北财经大学	66	53.33	42	管理世界	17	74.26
18	华中科技大学	57	54.89	43	南京审计大学	17	74.73
19	中南财经政法大学	55	56.39	44	安徽财经大学	16	75.16
20	浙江财经大学	47	57.67	45	山东财经大学	16	75.60
21	山东大学	46	58.92	46	广东财经大学	14	75.98
22	国务院发展研究中心	43	60.10	47	宁波大学	14	76.36
23	北京师范大学	40	61.19	48	北京工商大学	14	76.75
24	吉林大学	40	62.28	49	浙江工业大学	14	77.13
25	首都经济贸易大学	37	63.29	50	北京邮电大学	14	77.51

数据来源:作者整理。

2.对比三本期刊作者所属单位

对文献来源的机构集中度进行研究。从平均单位发文数量角度进行分析,平均单位发文数量,顾名思义,即用期刊总发文数量/第一单位数量。平均单位发文数量越大,一定程度上可以代表发文单位的集中度越高。依据数据统计可以得到:《经济研究》文献共1144篇,第一作者单位为132个,平均单位发文数量为8.67篇;《管理世界》文献共1637篇,第一作者单位为280个,平均单位发文数量为5.85篇;《中国工业经济》文献共883篇,第一作者单位为136个,平均单位发文数量为6.49篇。从这个意义上看,《经济研究》文献来源的机构更集中,而《管理世界》文献来源的机构更加丰富。从文献的累计百分比进行比较。选取《经济研究》《管理世界》和《中国工业经济》三本期刊各自的发文数量前20位的第一作者单位,具体情况如表5所示。可以发现,同样发文数量前20位的单位,《经济研究》发文数量累计百分比已达到72.81%,接近四分之三。而《管理世界》发文数量累计百分比仅49.79%,不到

二分之一。可见依然是《经济研究》文献来源的机构更集中,而《管理世界》文献来源的机构更加丰富。

对文献机构进行比较可以发现,同时在三本期刊发文数量占据前20位的机构共12家,其中属于科研机构的仅仅有中国社会科学院,且中国社会科学院在《经济研究》和《中国工业经济》中均占据发文数量首位,表现优秀。同时,大学是文献来源的主要单位。在发文数量前20位中,综合类大学有7家,分别是中国人民大学、南开大学、复旦大学、中山大学、暨南大学、武汉大学和南京大学;财经类院校共4家,分别是上海财经大学、中央财经大学、西南财经大学和对外经济贸易大学(见表5)。

六、关键词分析

采用词频分析方法从3664篇文献提取关键词主题,总计14913个关键词,平均每篇文献4个关键词,符合一般规律。互异的关键词共9487个,考虑

表5 2013—2019年发文量前20的第一单位分布对比

序号	《经济研究》			《管理世界》			《中国工业经济》		
	第一作者单位	发文数量	累计百分比(%)	第一作者单位	发文数量	累计百分比(%)	第一作者单位	发文数量	累计百分比(%)
1	中国社会科学院	113	9.88	中国人民大学	104	6.35	中国社会科学院	87	9.85
2	中国人民大学	81	16.96	中山大学	62	10.14	中国人民大学	46	15.06
3	上海财经大学	65	22.64	南开大学	55	13.50	南开大学	41	19.71
4	南开大学	64	28.23	对外经济贸易大学	52	16.68	武汉大学	38	24.01
5	厦门大学	55	33.04	上海财经大学	48	19.61	厦门大学	34	27.86
6	北京大学	54	37.76	北京大学	46	22.42	暨南大学	31	31.37
7	中央财经大学	49	42.05	浙江大学	43	25.05	西南财经大学	27	34.43
8	复旦大学	47	46.15	国务院发展研究中心	37	27.31	南京大学	26	37.37
9	中山大学	41	49.74	中央财经大学	36	29.51	上海财经大学	25	40.20
10	暨南大学	32	52.53	华中科技大学	36	31.70	东北财经大学	25	43.04
11	西南财经大学	32	55.33	西南财经大学	36	33.90	山东大学	20	45.30
12	清华大学	30	57.95	中国社会科学院	33	35.92	对外经济贸易大学	19	47.45
13	武汉大学	28	60.40	暨南大学	32	37.87	东南大学	17	49.38
14	对外经济贸易大学	27	62.76	东北财经大学	31	39.77	中山大学	17	51.30
15	中南财经政法大学	26	65.03	南京大学	30	41.60	浙江工商大学	17	53.23
16	山东大学	24	67.13	清华大学	30	43.43	中央财经大学	16	55.04
17	南京大学	18	68.71	复旦大学	29	45.20	大连理工大学	16	56.85
18	浙江大学	17	70.19	武汉大学	27	46.85	复旦大学	15	58.55
19	北京师范大学	16	71.59	吉林大学	26	48.44	首都经济贸易大学	15	60.25
20	中国人民银行	14	72.81	北京师范大学/重庆大学/浙江财经大学	22	49.79	浙江财经大学	15	61.95

数据来源:作者整理。

到实际情况对关键词作如下处理后进行分析。

对于相似度较高的关键词,将频次排名靠后的并入频次排名靠前的,如“TFP”“tfp”和“全要素生产率(tfp)”替换为“全要素生产率”;“实证分析”替换为“实证研究”;“数据包络分析”替换为“DEA”;“VAR”替换为“VAR模型”;“DSGE建模”“动态随机一般均衡模型”和“DSGE”替换为“DSGE模型”;“双重差分”“双重差分方法”和“did方法”替换为“双重差分法”;“一带一路倡议”替换为“一带一路”等。对于范围模糊、指向不明的关键词予以剔除,如“中国”“中华人民共和国”“经济”等。

1.研究热点的频次分布

本文对全部样本 3664 篇文献的关键词进行提取,统计得到原始关键词 9487 个,关键词呈现总频次为 14889 次。表 6 列示了全部样本(2013—2019 年)、近五年(2015—2019 年)和近三年(2017—2019 年)不同时间跨度的文献中前 30 位高频关键词的频次分布。

通过梳理对比可以发现,无论是在全部样本区间内,还是近五年、近三年内,“经济增长”“全要素生产率”“创新”“企业创新”“公司治理”“全球价值链”等主题关键词在期刊内以相关关键词

表 6 不同时间跨度的关键词频次分布(前 30 位)

时间跨度	2013—2019 年		2015—2019 年		2017—2019 年	
	排序	关键词	出现频次	关键词	出现频次	关键词
1	经济增长	119	经济增长	87	经济增长	52
2	全要素生产率	72	全要素生产率	49	全要素生产率	27
3	货币政策	47	全球价值链	34	融资约束	25
4	创新	45	企业创新	33	全球价值链	25
5	融资约束	44	创新	33	“一带一路”	22
6	国有企业	41	融资约束	33	企业创新	21
7	公司治理	41	货币政策	31	供给侧结构性改革	19
8	全球价值链	39	公司治理	29	公司治理	19
9	企业创新	34	“一带一路”	28	双重差分法	18
10	双重差分法	28	双重差分法	28	创新	18
11	产业政策	28	国有企业	28	产业政策	117
12	“一带一路”	28	产业政策	25	货币政策	16
13	DSGE 模型	27	政治经济学	22	信息不对称	15
14	产业结构	26	供给侧结构性改革	21	国有企业	14
15	家族企业	25	DSGE 模型	21	环境规制	12
16	制度环境	25	信息不对称	20	政治经济学	12
17	人力资本	24	对外直接投资	19	经济波动	12
18	环境规制	23	家族企业	18	人力资本	11
19	制造业	23	人力资本	18	混合所有制改革	11
20	收入分配	23	收入分配	17	收入分配	11
21	信息不对称	23	产能过剩	17	DSGE 模型	11
22	政治经济学	22	资源配置	16	僵尸企业	10
23	对外直接投资	22	制度环境	16	外商直接投资	10
24	企业绩效	21	产业结构	16	高质量发展	10
25	案例研究	21	环境规制	16	制度环境	10
26	供给侧结构性改革	21	创业	15	空气污染	10
27	资源配置	20	比较优势	15	产能过剩	9
28	社会资本	19	新常态	15	创业	9
29	生产率	19	股价崩盘风险	15	家族企业	9
30	收入差距	19	企业异质性	14	对外直接投资	9

数据来源:作者整理。

发表的文章一直占有较大比例,始终是中国经济学学者研究的热点。同时,对比可以清晰地发现,“国有企业”“货币政策”关键词随着时间的推移,其排名在不断下降;“一带一路”“供给侧结构性改革”“信息不对称”等关键词随着时间推进,其排名不断上升。总的来看,“经济增长”成为高频词,始终保持在第一位;“全要素生产率”词频热度仅次于“经济增长”,始终保持在第二位;“一带一路”“供给侧结构性改革”趋热;“环境规制”研究增多;近三年“混合所有制改革”“僵尸企业”“高质量发展”频次提高,充分说明了期刊和所刊发学术论文的理论贡献与现实经济社会发展的实践紧密结合。

2. 文献关键词的共现分析及主题演变

对文献关键词进行共现分析,不仅可以从直观地了解不同研究主题之前的关联度,还可以清晰地反映出关键词的整体特征和可视化中心凸显。首先,使用CO_OCI.7软件对高频、低频作者词频临界值进行设定,根据选取样本中词频的分布和研究区域的关键词离散度较大等实际情况以及考虑到共现矩阵规模,集中反映数据主体间的网络关系,将高频词阈值以累计百分比在12%左右、频次较为集中的最低频数作为划定为高频词的临界点,据此得到高频关键词共现矩阵和出现频次分布表,具体阈值设定情况如表7所示。其次,将构造好的共现矩阵导入社会网络分析软件Ucinet,再利用内

表7 不同样本时间跨度文献关键词共现分析阈值设定

样本时间	样本数量	关键词数量	关键词呈现总频次	最高频次	阈值设定	累计百分比(%)	共现矩阵规模
全部样本(2013—2019年)	3664	9487	14889	119	10	12.93	104 × 104
近五年(2015—2019年)	2559	6996	10437	87	9	12.12	78 × 78
近三年(2017—2019年)	1492	4422	6124	52	6	12.08	70 × 70

数据来源:作者整理。

部集成的可视化工具NetDraw进行可视化中心度分析,得到文献高频关键词共现网络图,如图2至图4所示。

党的十八大以来(2013—2019年),“经济增长”“全要素生产率”“对外直接投资”“货币政策”“融资约束”“创新”“制造业”“双重差分法”等高频关键词一直是经济学研究热点。伴随经济全球化,中国积极寻找促进“经济增长”的方式,通过“创新”“制造业”将产业迈向全球价值链中高端。“创新”关键词主题的频次排名不断上升,促进产业的研发投入和技术创新以提高企业的“全要素生产率”。

五年(2015—2019年)以来,“经济增长”“全要素生产率”“双重差分法”“创新”“自主创新”“企业创新”“对外直接投资”“全球价值链”“产业结构”等关键词主题的研究较多。在关键词的演变中,反应了现实经济的

缩影。2015年政府强调提升“制造业”的竞争力,鼓励“自主创新”,向“全球价值链”的中高端攀升;2016年的“政府工作报告”中第一次提出要提高“全要素生产率”,在中国经济新常态下如何保证经济平稳发展成为重中之重,通过“企业创新”提升企业的“全要素生产率”,实现“经济增长”。

近三年(2017—2019年)以来,“经济增长”“全要素生产率”“融资约束”“双重差分法”“国有企业”“创新”“企业创新”“一带一路”“高质量发展”“对外

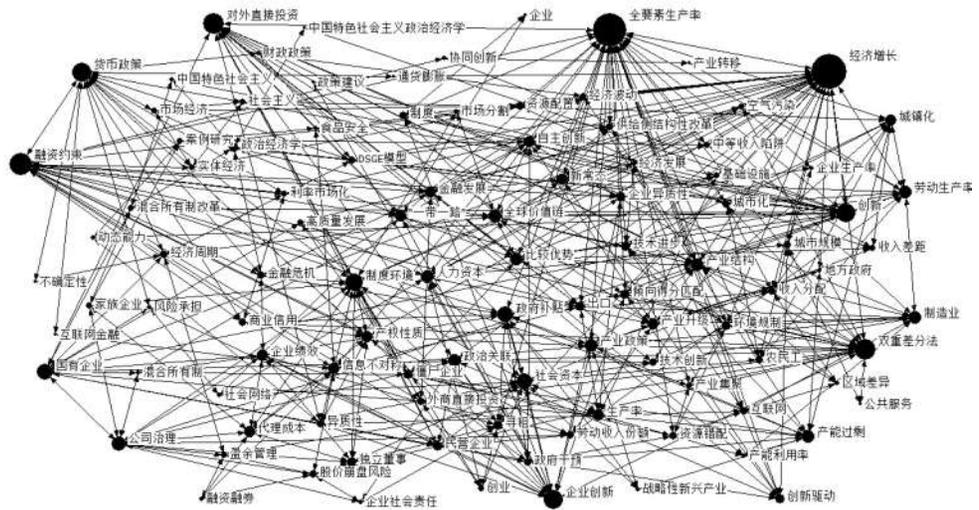


图2 全部(2013—2019年)文献高频关键词的共现网络

数据来源:作者绘制。

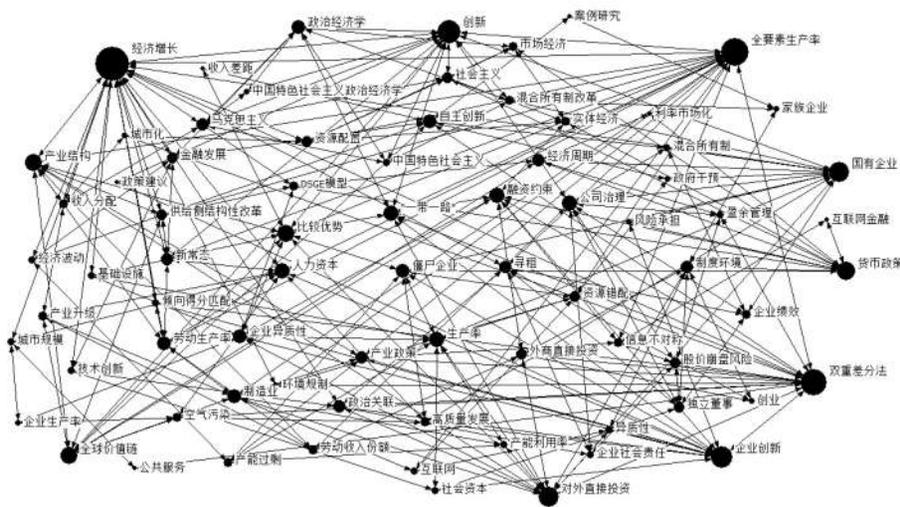


图3 近五年(2015—2019年)文献高频关键词的共现网络

数据来源:作者绘制。

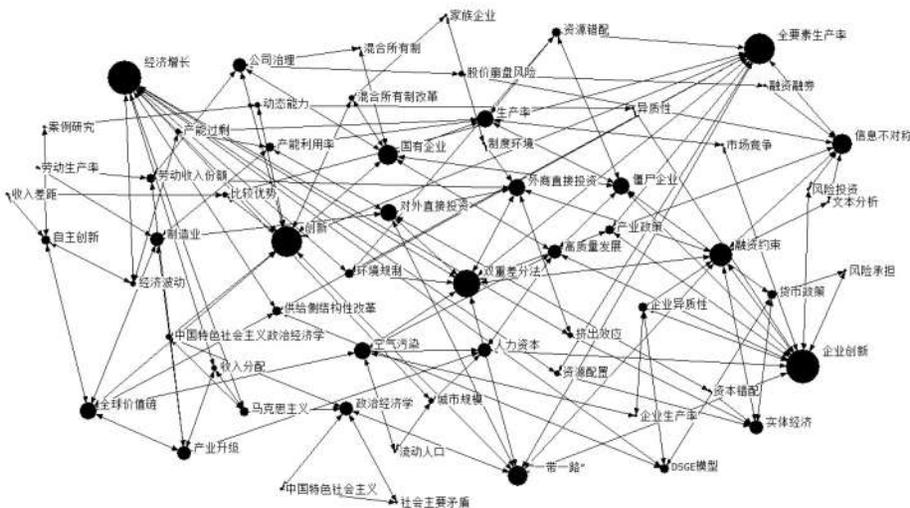


图4 近三年(2017—2019年)文献高频关键词的共现网络

数据来源:作者绘制。

行业,研究较为均匀地分散在“政治经济学”“人力资本”“资源配置”“利率市场化”“经济波动”“通货膨胀”“不确定性”“新常态”等关于宏观经济分析的层面。而《管理世界》更加注重对“国有企业”“产业升级”“制度环境”“公共服务”“企业社会责任”“农民工”等关乎国民经济命脉的重点行业和领域。《中国工业经济》则侧重于“产业政策”“产业结构”“产业集群”“产业转移”等产业的分析,同时“国有企业”“制造业”“企业绩效”“战略性新兴产业”“资源错配”“产能过剩”等具体行业和资源配置效率方面有所聚焦;另外关注时事及国家战略在“一带一路”“高质量发展”“贸易摩擦”中有所体现。总之,经济学文献的研究以社会发展为导向,注重理论研究与现实实践的结合。

为了分析研究主题

之间的关系,构造高频关键词的共现矩阵并导入社会网络分析软件Ucinet和内部集成的可视化工具NetDraw进行可视化中心度分析,分别得到《经济研究》《管理世界》《中国工业经济》高频关键词的共现网络图。考虑到选取样本中词频的整体分布和关键词离散度较大等实际情况,将高频词阈值以累计占比达到样本数量12%时最低频数作为高频关键词的临界点。

对比图5至图7不同期刊的文献高频关键词共现网络图,直观、清晰地展示了“全要素生产率”“经济增长”“国有企业”和“企业创新”等关键词节点较大、连线较多,相对于其他研究热点具有较紧密的内部联系和外部联系。

《经济研究》文献高频关键词的共现网络图呈

直接投资”“外商直接投资”“全球价值链”“产业升级”“信息不对称”等关键词主题的研究较多。党的十九大首次提出中国经济由高速增长阶段转向“高质量发展”阶段,“国有企业”通过“创新”提高“全要素生产率”,促进“经济增长”。

3.不同期刊层面对比

不同期刊关键词存在一些共性,也有各自的特色。通过横向对比不同期刊发现,无论是《经济研究》,还是《管理世界》《中国工业经济》,“经济增长”“全要素生产率”一直以绝对优势占据各期刊关键词的前列。“创新”“公司治理”“融资约束”等主题也始终是经济学论文的研究热点。

进一步对比发现,《经济研究》较多采用“DSGE模型”的研究方法,研究方向更为宏观,不聚焦某个

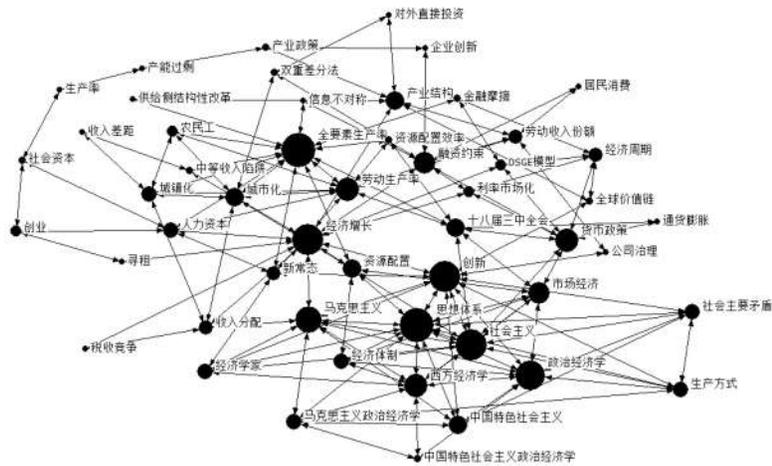


图5 《经济研究》文献高频关键词的共现网络

数据来源:作者绘制。

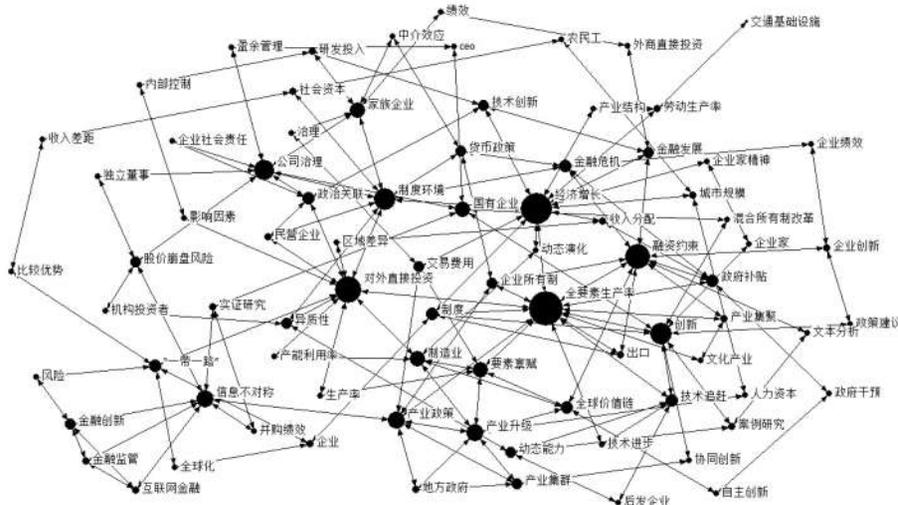


图6 《管理世界》文献高频关键词的共现网络

数据来源:作者绘制。

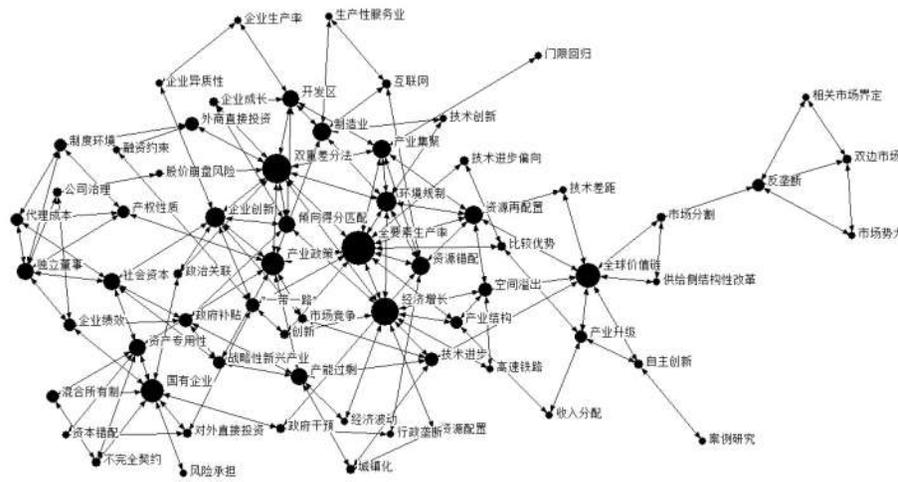


图7 《中国工业经济》文献高频关键词的共现网络

数据来源:作者绘制。

现了“经济增长”“全要素生产率”“融资约束”“马克思主义”“思想体系”“创新”等关键词主题的多核心分布。通过连接线的多少和关联节点的大小,“双重差分法”与“企业创新”“外商直接投资”“产业政策”“产业集聚”“全要素生产率”“经济增长”“环境规制”等关键词关系研究较多。这与该方法的应用情况相契合。《管理世界》关键词的共现网络分布整体较均匀,焦点集中在“全要素生产率”“经济增长”“融资约束”等三四个关键词。“技术创新”“全要素生产率”“国有企业”与“经济增长”具有紧密的联系。《中国工业经济》高频关键词网络布局整体上与《经济研究》较为相似,多焦点且分布集中,研究方法“双重差分法”与其他热点有密切联系,同时“制造业”“开发区”“产业集聚”等问题研究较多。

七、结语

本文以中国经济学领域的权威期刊《经济研究》《管理世界》和《中国工业经济》3664篇刊载文献为研究对象,运用CO_OC1.7,Ucinet,NetDraw等软件从文献数量、作者及单位、关键词主题变化三个方面进行统计对比分析经济学发展现状。

从期刊发文数量来

看,历年发文数量、删除样本量在2014年达到最高点后逐年平稳减少。对比三本期刊可以发现,保留样本数量最多的是《管理世界》,其次是《经济研究》,最少的是《中国工业经济》;删除样本数量最多的是《中国工业经济》,其次是《管理世界》,最少的是《经济研究》。可以看出期刊整体水平的提升以及对论文高质量的要求。

从发文作者及单位来源看,文献作者众多,部分作者合作密切;刘伟、金碚、黄慧群、张杰等学者在中国经济学发展进程中发挥了重要作用。期刊发文单位来源广泛,除了中国人民大学、南开大学、上海财经大学、中山大学、厦门大学、北京大学和中央财经大学等国内重点院校之外,中国社会科学院成为中国经济学发展研究的前沿阵地。

从期刊发文关键词主题共现与变化来看,一方面,本文划分不同时间跨度,纵向比较经济学研究主题的发展变迁,期刊研究主题与中国经济发展的时代特征、现实问题及国家政策导向紧密结合,体现国内研究者与时俱进的特征;另一方面,本文比较三本期刊的不同特色,分析三本期刊侧重的研究重心,不同期刊经济学研究主题呈现出明显的偏好和特色差异。

参考文献

- [1]曹亮,盛月,黄建忠.国际贸易学发展的基本特点和前沿动态——基于对1990—2012年间国际贸易学权威文献的统计结果[J].*经济学动态*,2012(11).
- [2]陈静,吕修富.基于CSSCI(2000—2011)的中国统计学学科知识图谱研究[J].*图书与情报*,2014(2).
- [3]吴远仁,沈利生.中国数量经济学学科知识图谱研究——基于CSSCI(2000—2014)数据的文献计量分析[J].*经济学动态*,2015(8).
- [4]杨虎涛,李思思,邓川.中国政治经济学的文献计量研究——基于1998—2013年的CSSCI文献分析[J].*政治经济学报*,2016(2).
- [5]肖兴志,张伟广.中国产业经济学发展轨迹与特征分析——基于《中国工业经济》期刊文献的计量分析[J].*产业组织评论*,2018,12(1).
- [6]储节旺,王龙.近10年国内知识管理研究热点——基于CSSCI数据库的词频分析[J].*情报科学*,2011(9).
- [7]魏鲁彬.国际机制设计研究动态——基于WOS(2005—2016)数据库的文献分析[J].*经济学动态*,2017(9).
- [8]金碚.关于开拓商域经济学新学科研究的思考[J].*区域经济评论*,2018(5).
- [9]陈晓东.经济学的理性主义思想基础及其局限——兼论新时代中国特色经济学理论创新[J].*区域经济评论*,2019(1).

Analysis on the Development Track and Research Characteristics of Chinese Economics in the New Era

——Based on the Quantitative Analysis of the Periodicals Literature of *Economic Research*, *Management World*, and *China Industrial Economy*

Chen Xiaodong Zhao Danni

Abstract: This paper uses three top-level journal literatures in the field of Chinese economics, that is, *Economic Research*, *Management World*, and *China Industrial Economy* as research objects, and uses bibliometric analysis methods to analyze the economic development track and characteristics. By setting the source of the literature, we collected 4277 academic papers uploaded to the China National Knowledge Infrastructure (CNKI) database from three journals during 2013—2019. Based on one-by-one manual selection and processing, 3664 documents were identified as the research object. Then we use CO_OC1.7, Ucinet and NetDraw software to carry out statistical comparison and analysis from three aspects: the number of literatures, authors and their units, and the change of keywords themes. The following research findings: With the development of economics in recent years, the number of publications in each journal has been reduced, and the quality of journals has been continuously improved. From the perspective of authors and units, scholars such as Liu Wei and Jin Bei have played an important role in the development of Chinese economics. The publication units of the journals come from a wide range of sources. In addition to Renmin University of China, Nankai University, Shanghai University of Finance and Economics, Sun Yat-sen University, Xiamen University, Peking University, and Central University of Finance and Economics, the Chinese Academy of Social Sciences has become the forefront of the development of Chinese economics. By analyzing the key words, we learned that the economic research theme is closely integrated with China's economic development and the characteristics of the times. The research focus on different stages is different, and there are obvious differences in preferences and characteristics of different journal economic research topics, which jointly promote the development and progress of Chinese economics.

Key Words: Top Economics Journals; Chinese Economics; Development Trajectory; Research Characteristics

(责任编辑:晓 力)