

【本刊特稿】

区域经济发展的守正与创新

赵艾

摘要:新中国成立以来,中国的区域经济发展经历了改革开放前的均衡发展,以及改革开放后的非均衡发展和协调发展三个阶段。近年来,中国在探索区域协调发展方面取得了积极成效,形成了以“一带一路”建设、京津冀协同发展、长江经济带发展、粤港澳大湾区建设等重大战略为引领,以西部、东北、中部、东部四大板块为基础的区域发展格局。与此同时,区域发展不平衡不充分,即区域分化仍是困扰当前经济社会发展的突出问题之一。新时期,对区域协调发展已经成型、可以制度化的理论和实践,要毫不含糊地坚持和巩固,即守正;根据新形势与新任务、新目标与新要求,新需求要与时俱进地进行完善与发展,即创新。

关键词:区域经济发展;区域协调发展;守正;创新

中图分类号:F061.5 **文献标识码:**A **文章编号:**2095-5766(2020)01-0004-04 **收稿日期:**2019-11-19

作者简介:赵艾,男,中国经济体制改革研究会副会长、秘书长,国家发展和改革委员会区域开放司(推进“一带一路”建设工作领导小组办公室)、国家发展和改革委员会西部开发司原司长(北京 100081)。

党的十八大以来,区域协调发展格局基本成型,党的十九大更是将区域协调发展上升为国家战略。在两个一百年的交汇点,面对世界百年未有之大变局,面对经济发展空间结构的深刻变化,面对新发展理念高质量发展的要求,面对即将开始的“十四五”规划编制,区域协调发展该考虑什么、准备什么、做点什么?是不容回避的必答题。党的十九届四中全会通过的《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》(以下简称《决定》)提出,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。根据党的十九届四中全会精神,本文将从守正与创新的角度对新时期区域经济的发展谈点看法。

一、区域经济发展需秉持守正

所谓守正,就是坚持和巩固。对于党的十八大

以来,区域协调发展已经成型、可以制度化的理论和实践,“十四五”时期要毫不含糊地坚持和巩固。这是区域协调发展格局的四梁八柱,是“承重墙”,不可撼动,动了可能会出大问题。

1. 守正的具体内容

实施区域协调发展战略,是习近平新时代中国特色社会主义思想和基本方略的重要组成部分,是贯彻新发展理念、建设现代化经济体系的重要内容,是新时代推动中国区域发展的总体战略部署。区域协调发展是党的十六届三中全会提出的“五个统筹”之一。党的十六届五中、六中全会也进一步予以阐述。党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央提出了创新、协调、绿色、开放、共享的新发展理念,实施了京津冀协同发展、长江经济带建设等引领区域发展的重大战略。党的十九大正式提出区域协调发展战略,并将其纳入国家七大战略之中。2018年11月,国家出台《中共中央 国务院关于建立更加有效的区域协调发展新机制的

意见》，意味着中国进入了实施区域协调发展战略的新阶段。

新时代的区域发展，从空间格局看，已形成京津冀协同发展、长江经济带发展、长三角一体化发展、粤港澳大湾区建设、黄河流域生态保护和高质量发展等五大战略构筑成的基本格局。从补短板角度看，要加大力度支持革命老区、民族地区、边疆地区、贫困地区加快发展，并将其作为首要任务。从发展板块看，应强化举措推进西部大开发形成新格局，深化改革加快东北等老工业基地振兴，发挥优势推动中部地区崛起，创新引领率先实现东部地区优化发展，建立更加有效的区域协调发展新机制。从城镇作用看，应坚持以城市群为主体构建大中小城市和小城镇协调发展的城镇格局，加快农业转移人口市民化。从内容丰富性看，将支持资源型地区经济转型发展、加快边疆发展、坚持陆海统筹加快建设海洋强国等内容纳入，从而进一步丰富了区域协调发展战略的内涵，逐步形成了多层次的区域发展战略体系。党的十八大以来，国家实施的区域协调发展战略已经取得重要进展和明显成效。对于实践证明是正确的东西，必须坚持和巩固。

二、区域经济发展需坚持创新

所谓创新，就是需要完善和发展的地方。就是在不动“承重墙”的情况下，根据形势与任务、目标与要求、需要与可能进行与时俱进的“装修”。非“承重墙”能打则打，能改则改，实在不行，可考虑根据需求和可能，搞点“加建”。当然了，“加建”部分不仅要与整体设计和整体风格协调，还要符合“物业”管理条例。总之，新时期要善于找到腾挪的空间，并适时、顺势、适当加以完善和发展。

1. 区域板块分化不断加深

找准创新，即需要完善和发展的地方，首先就是要找问题，坚持问题导向。而现阶段，影响区域协调发展的主要问题是不平衡不充分，具体来讲，就是分化。

2013年以来，随着中国经济发展进入新常态，区域发展也出现了新趋势、新变化。依靠创新驱动的东部沿海地区继续保持较为稳定的增长态势，且表现出了更强的韧劲和惯性；主要依赖投资拉动、资源驱动的部分内陆省份则经历了一轮较大幅度

的经济下滑，在南北方之间、四大板块之间、四大板块内部都出现了较为明显的分化现象。

2018年，区域分化格局进一步加剧，低速增长省份在北方蔓延扩大，东部整体增速出现下行，同时各板块内部的分化也在加深。首先是南北分化。从2013年开始，南方省份的总体增长速度开始超过北方省份，一直持续至今并且差距不断扩大，呈现出经济增长“南快北慢”和经济总量占比“南升北降”的分化格局。其次是四大板块分化。既存在板块之间的分化，也存在板块内部的分化，这使得目前区域分化状况更加复杂。具体表现为，东北地区的经济增速多年走不出困局，西部地区的经济增长速度领先优势弱化，东部地区经济增速放缓，中部地区经济增速相对较好。再者是国家重点战略分化。京津冀、长江经济带、粤港澳大湾区等国家重点战略在区域间也出现了增速分化。京津冀增速放缓，长江经济带和粤港澳大湾区增速平稳。此外，还有“胡焕庸线”两侧分化。“胡焕庸线”西北半壁经济增速下滑压力增大。“胡焕庸线”西北半壁经济增速曾连续10年超过东南半壁，增长势头强劲，但2017年开始，西北半壁的经济增速低于东南半壁。就经济比重讲，东南半壁略有上升，西北半壁略有下降。

2. 解决区域分化问题的政策要求

解决上述分化问题，从政策角度看，需要梳理并完善现行分类管理的差别化区域政策，解决区域政策的碎片化问题，提高区域政策的互动性、互补性、协调性。

具体而言，一是梳理并完善经济功能区优惠政策。改革开放以来，国家先后设立了一批不同类型的经济功能区，从早期的经济特区、沿海经济开放区、经济技术开发区等，到随后的保税港区、综合配套改革试验区、自主创新示范区、自由贸易试验区、自由贸易港等，国家在赋予其明确功能定位的基础上，均给予了相应的优惠政策。这些优惠政策的确发挥过重要作用，但随着形势任务的变化，也必须要进行重新梳理，及时推进废、改、立。

二是梳理并完善主体功能区调控政策。自2005年以来，国家大力推进主体功能区规划建设。2010年12月，国务院颁布了《全国主体功能区规划》，按照资源环境承载能力、现有开发密度和发展潜力，将国土空间划分为优化开发、重点开发、限制

开发和禁止开发四类主体功能区,以规范空间开发秩序,优化空间结构,促进人与自然和谐发展。新时期,要根据规划的执行落实情况及新情况、新问题,对不同类型主体功能区的主体功能定位、发展导向,以及财政、投资、人口、环境等方面的分类政策等进行梳理,发现问题、分析原因、予以整改。特别是要实事求是、因地制宜、差异施策、扬长避短、优化发展,适合干什么就干什么,不搞整齐划一的“一刀切”。

三是梳理并完善针对特殊类型区的援助政策。特殊类型区是全面建成小康社会、推进社会主义现代化建设的突出“短板”和“弱项”,是区域发展不平衡不充分的集中体现。但同时也是区域协调发展、国家生态安全、能源资源安全、边疆稳定、民族团结进步的重要支撑。推动特殊类型区实现高质量发展,客观上需要完善相关政策,从差别化转向精准化,从面上覆盖转向点上发力,从依托大区域板块转向小区域范围,从行政区划线转向跨区域整合,从以地理单元施策转向以经济单元扶持,增强政策的精准性和有效性。

三、区域经济创新发展新思考

守正,坚持和巩固则可。创新,完善什么、发展什么,怎么完善、怎么发展,则需要认真研究。具体而言,新时期实现区域创新发展,需要着重注意以下3个方面。

1.持续加大改革力度,推动区域发展发生“化学反应”

改革改的就是依然制约或不利于区域协调发展的体制机制,从而构建区域协调发展新机制。党的十九大报告强调,要建立更加有效的区域协调发展新机制。而促进区域协调发展,增强区域发展的协同性、联动性、整体性,关键在深化改革和体制机制创新。

具体而言,一是健全市场一体化发展机制。党的十九届四中全会《决定》强调,要加快完善社会主义市场经济体制,建设高标准市场体系。必须坚决清理废除妨碍统一市场和公平竞争的各种规定和做法,清除各种显性和隐性市场壁垒,促进生产要素价格市场决定、跨区域自主有序流动和高效公平配置。加快建立各区域间统一开放、竞争有序的市

场体系。二是深化区域合作机制。2019年8月26日,在中央财经委员会第五次会议上,习近平总书记在重要讲话中强调,要研究推动形成优势互补高质量发展的区域经济布局问题。要根据各地的条件,走合理分工、优化发展的路子,落实主体功能区战略,充分发挥承载发展要素的中心城市和城市群的带动作用,完善空间治理,形成优势互补、高质量发展的区域经济布局。三是创新区域互助机制。完善先进帮落后的对口支援制度,创新帮扶方式,加强教育、科技、人才等帮扶力度,增强落后地区自身发展的“造血功能”,促进对口支援从单方受益为主向双方受益转化。在省级统筹基础上加快养老保险全国统筹进度,在全国范围内实现制度统一和区域间互助共济。四是建立健全区际补偿机制。完善能源消费总量和强度双控制度,全面建立生态补偿制度,健全区际利益补偿机制和纵向生态补偿机制。五是改革土地管理制度,增强土地管理的灵活性,不断扩大优势地区的发展空间。完善财政转移支付制度,对重点生态功能区、农产品主产区、困难地区提供有效转移支付。

2.进一步扩大开放,不断增强区域发展的联动效应

2019年11月5日,在上海举行的第二届中国国际进口博览会开幕式上,习近平总书记在主旨演讲中指出,中国将继续推动京津冀协同发展、长江经济带发展、长三角区域一体化发展、粤港澳大湾区建设,并将制定黄河流域生态保护和高质量发展的新型国家战略,增强开放联动效应。

党的十九届四中全会《决定》明确指出,建设更高水平开放型经济新体制。实施更大范围、更宽领域、更深层次的全面开放。首先,区域发展要与更大范围的开放联动,在区域上优化对外开放的空间布局,既要加快自由贸易试验区、自由贸易港等对外开放高地建设,又要推进各区域面上的整体开放。其次,要与更宽领域的开放联动,根据不同区域的特点大幅放宽市场准入,包括在更多领域允许外资控股或独资经营等。再次,要与更深层次的开放联动,积极推动贸易和投资自由化、便利化,具体包括健全外商投资准入前国民待遇加负面清单管理等制度。

党的十九大报告指出,要以“一带一路”建设为重点,坚持引进来和走出去并重,遵循共商共建共

享原则,加强创新能力开放合作,形成陆海内外联动、东西双向互济的开放格局。将西北、东北地区的发展与丝绸之路经济带建设密切联系,将东南沿海地区的发展与21世纪海上丝绸之路建设密切联系。在中新(重庆)战略性互联互通示范项目的基础上,加强国际陆海贸易新通道建设,提升中国西部地区与东南亚地区的互联互通水平,加大对沿边地区的开放力度。

3.更加重视公平共享,推动区域发展产生“连锁感应”

区域协调发展的最终目标就是通过解决区域发展不平衡不充分问题,增进各区域人民福祉,满足各区域人民日益增长的美好生活需要,促进人的全面发展。党的十九届四中全会《决定》指出,必须健全国家基本公共服务制度体系,尽力而为,量力而行,注重加强普惠性、基础性、兜底性民生建设,保障群众基本生活,使改革发展成果更多更公平地惠及全体人民。

具体而言,一是区域发展要与促进就业产生感应,健全更充分更高质量的就业促进机制。二是区域发展要与办好教育产生感应,构建服务全民终身学习的教育体系。三是区域发展要与完善全民社保体系产生感应,建立有利于健全统筹城乡、可持

续的基本养老保险制度、基本医疗保险制度,稳步提高保障水平。四是区域发展要与提高人民健康水平产生感应,让广大人民群众享有公平可及、系统连续的健康服务。五是区域发展要与完善城乡公共文化服务体系产生感应,健全人民文化权益保障制度。六是区域发展要与人民安居乐业、社会安定有序产生感应,完善共建共治共享的社会治理制度。七是区域发展要与生态文明建设产生感应,践行绿水青山就是金山银山的理念,促进人与自然和谐共生。八是区域发展要与脱贫攻坚产生感应,圆满完成脱贫攻坚任务,巩固成果,防止返贫,推进乡村全面振兴。此外,共享,既是区域发展的理念,又是要求、任务和目标。新时期,区域协调发展要高度重视区域发展的公平性,不仅要考虑区域整体的经济社会质量提升,更要注重提升人民群众的获得感、幸福感、安全感,让各区域的人民群众共享发展成果。

参考文献

- [1]吴俊.关于建设现代化经济体系的研究[J].经济研究参考,2019(12).
- [2]贾若祥,张燕,王继源,等.我国实施区域协调发展战略的总体思路[J].中国发展观察,2019(9).

The Integrity and Innovation of Regional Economic Development

Zhao Ai

Abstract: Since the founding of the People's Republic of China, China's regional economic development has experienced three stages: the balanced development stage before the reform and opening up, the unbalanced development and coordinated development stage after the reform and opening up. In recent years, China has made positive achievements in exploring coordinated regional development, and formed a regional development pattern based on the western, northeastern, central and eastern regions, led by major strategies such as the Belt and Road Initiative, the coordinated development of Beijing-Tianjin-Hebei Urban Agglomeration, the development of the Yangtze River Economic Zone, and the construction of the Guangdong-Hong Kong-Macao Greater Bay Area. At the same time, regional development is unbalanced and insufficient, that is, regional differentiation is still one of the outstanding problems that plague the current economic and social development. In the new era, we must firmly uphold and consolidate the theories and practices that have taken shape and can be institutionalized, that is "integrity". According to the new situation and new tasks, new goals and new requirements, we need to keep pace with the times to improve and develop the new needs, that is "innovation."

Key Words: Regional Economic Development; Regional Coordinated Development; Integrity; Innovation

(责任编辑:齐 双)