

中国区域经济学会会刊

区域经济评论

REGIONAL ECONOMIC REVIEW

(2021年第3期,总第51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 (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 河南省社会科学院

区域经济评论

(双月刊)

庆祝中国共产党成立100周年

5 中国百年城乡关系:从农村包围城市到城乡融合发展

——正确处理城乡关系是中国共产党的重要制胜法宝

王大伟 孔翠芳 徐勤贤

笔谈

13 新时代推动中部地区高质量发展

范恒山 金 碚 陈 耀 程必定 李新年 秦尊文

区域经济理论

27 铸牢中华民族共同体意识经济视角研究

李曦辉

区域经济政策

35 央地两级政府在双循环中的角色定位及关系调适

江世银 陈 曦 付会敏

44 国家战略导向的空间价值变迁与长三角一体化发展

胡 彬 林柏韬

区域协调发展

51 新时代粤港澳大湾区协同发展研究

符正平 刘金玲

58 新时代乡村振兴和新型城镇化协同发展研究

刘依杭

66 要素流动、技术扩散与地区间经济差距

——基于长三角城市群的经验证据

房逸靖 张治栋

城市经济研究

76 大力推动城市群高质量发展

——序《中国城市群研究系列丛书》

范恒山

81 中国智慧城市建设的作用机制与路径探索

郝寿义 马洪福

92 产业集聚异质性对中国城市效率的影响研究

黄阳平 贾品品

区域开放与合作

102 改革开放以来中国FDI区位变动分析与前景展望 付晓东 王 谦 陈祖贤

114 区域合作视角下的深圳特区扩容研究

王成军 蒋明华 徐汉明

122 RCEP协定生效面临的问题与风险防范

沈 洁

区域格局与产业发展

130 “十四五”时期现代农业发展中的粮食市场建设

钱 津

136 “十四五”时期东北振兴取得新突破的发展思路

董静媚

143 东北地区产业发展的回顾与展望

刘让群 牛 靖 姚 鹏

151 河南乡村产业振兴的典型地域模式探析

张占仓

主 管 河南省社会科学院

主 办 河南省社会科学院

编辑出版 区域经济评论杂志社

地 址 郑州市丰产路21号

邮 编 450002

电话/传真 0371-63690786

投稿邮箱 qyjpl@163.com

网 址 www.qyjpl.cn

http://qyjpl.cbpt.cnki.net/

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

国内订阅 全国各地邮局

国内发行 郑州市邮政局 邮发代号 36-44

国外发行 中国国际图书贸易集团有限公司

国外代号 BM5690

刊 号 ISSN2095-5766 CN41-1425/F

定 价 16元

REGIONAL ECONOMIC REVIEW 2021.3 *Bimonthly*

China's Urban-rural Relationship over The Past Century: from Utilizing the Rural Areas to Encircle the Cities to the Integration of Urban and Rural Development.....	Wang Dawei Kong Cuifang Xu Qinxian(5)
Study on the Economic Perspective of Shaping the Chinese National Community Consciousness	Li Xihui(27)
Adjusting the Role and Relationship of Central Governments and Local Governments in the Double Circulation	Jiang Shiyin Chen Xi Fu Huimin(35)
National Strategy-Oriented Spatial Value Changes and the Development of Yangtze River Delta Integration	Hu Bin Lin Botao(44)
Research on the Coordinated Development of the Guangdong-Hong Kong-Macao Greater Bay Area in the New Era	Fu Zhengping Liu Jinling(51)
Research on the Coordinated Development of Rural Revitalization and New Urbanization in the New Era	Liu Yihang(58)
Factor Flow, Technology Diffusion and Regional Economic Disparities —— Based on the Empirical Evidence of the Yangtze River Delta Urban Agglomeration	Fang Yijing Zhang Zhidong(66)
Vigorously Promoting the High Quality Development of Urban Agglomeration ——Preface to Study on Urban Agglomerations in China Series	Fan Hengshan(76)
Action Mechanism and Path Exploration of Smart City Construction in China	Hao Shouyi Ma Hongfu(81)
Impact of Industrial Agglomeration Heterogeneity on Urban Efficiency in China	Huang Yangping Jia Pinpin(92)
Analysis and Prospect of the Location Variation of FDI in China since the Reform and Opening-up	Fu Xiaodong Wang Qian Chen Zuxian(102)
The Expansion of Shenzhen Special Zone from the Perspective of Regional Cooperation	Wang Chengjun Jiang Minghua Xu Hanming(114)
The Problems RCEP Execution May Face with and Ways of Risk Prevention	Shen Jie(122)
Grain Market Development in the 14th Five-year Plan Period	Qian Jin(130)
Development Ideas of the New Breakthrough in the Revitalization of Northeast China during the 14th Five-year Plan Period	Dong Jingmei(136)
Retrospect and Prospect of Industrial Development in Northeast China	Liu Rangqun Niu Jing Yao Peng(143)
Research on the Typical Regional Model of Rural Industry Revitalization in Henan Province	Zhang Zhancang(151)

【庆祝中国共产党成立100周年】

中国百年城乡关系:从农村包围城市到城乡融合发展*

——正确处理城乡关系是中国共产党的重要制胜法宝

王大伟 孔翠芳 徐勤贤

摘要:处理好工农关系、城乡关系,在一定程度上决定着中国现代化的成败,事关经济社会发展大局和中华民族伟大复兴战略全局。中国共产党成立一百年来,对中国城乡关系的认识、处理和引领,按革命、建设、改革开放和党的十八大以来社会主义现代化建设新时期可分为四个阶段。在不同阶段,中国共产党关于城乡关系的重要政策和城乡关系的处理有其不同的阶段特征,其最重要的成就是,使中国城乡关系从对立割裂走向融合发展,最重要的经验是,中国共产党处理城乡关系的“两着眼、三坚持”,对新时代更好地处理城乡关系,确保广大人民群众共享改革发展成果具有重要的借鉴意义。

关键词:工农关系;城乡关系;城乡融合发展;共同富裕

中图分类号:F291.3 **文献标识码:**A **文章编号:**2095-5766(2021)03-0005-08 **收稿日期:**2021-03-04

***基金项目:**国家发展和改革委员会重大课题“‘十四五’时期乡村振兴战略研究”(2020);国家发展和改革委员会城市和小城镇改革发展中心重点课题“城乡融合发展的体制机制创新与路径研究”(2020)。

作者简介:王大伟,男,国家发展和改革委员会城市和小城镇改革发展中心政策研究部主任,研究员(北京 100824)。

孔翠芳,女,国家发展和改革委员会城市和小城镇改革发展中心助理研究员(北京 100824)。

徐勤贤,女,国家发展和改革委员会城市和小城镇改革发展中心副研究员(北京 100824)。

一、引言

城乡关系是经济社会发展中的重要关系,在中国这样一个传统农业文明大国建设社会主义现代化国家,如何处理城乡关系是国家发展进程中的重大战略问题。在中国共产党领导中国革命、建设、改革开放和建设社会主义现代化国家的进程中,始终伴随着正确认识城乡关系、深入总结城乡发展规律、科学指引城乡发展方向的过程。回顾总结中国共产党成立百年来处理城乡关系的历程和经验,对解决中国社会主要矛盾中存在的城乡发展不平衡这一中国发展最大的不平衡、农村发展不充分这一

中国发展最大的不充分问题,对促进新型城镇化和乡村振兴良性互动,加快城乡融合发展,实现城乡共同富裕具有重要的理论和实践意义。

乡村和城市是人类聚落的两种主要形式。自城市产生之日起,就产生了城乡关系,这一关系伴随着城乡发展全过程。城乡关系体现在经济、政治、文化、社会和生态环境等多个方面。因发展阶段不同,城乡关系表现为相互促进或对立、协调或制约。第一次工业革命前的漫长时期,由于生产力水平限制,城乡相互依赖,城乡关系较为稳定,城乡间总体上是依附与被依附、管理与被管理的关系。工业革命急剧改变了城乡关系,城市成为生产和交换中心,并以其经济文化优势吸引农村人口、资源

向城市转移,城乡关系发生深刻变化,城市主宰乡村,乡村从属于城市,并产生尖锐的城乡对立分割。对于这一关系的走向,正如马克思所说的那样,城乡的对立破坏了工农业间必要的适应和相互依存关系,因此随着资本主义转化为更高级形态,这种对立将会消失。城乡关系的面貌一经改变,整个社会的面貌也就为之变化。

中国城乡关系的变化有普遍性和特殊性。1840年前的漫长历史时期,中国社会以自给自足的自然经济为主,城乡关系较为稳定。1840年之后,中国进入半殖民地半封建社会,外来冲击造成生产结构和社会结构的巨变,加速改变了城乡关系,割裂了城市和乡村。中国共产党以马克思主义为指导,立足中国国情,深刻认识、处理和指引城乡关系,使中国城乡关系从对立割裂走向融合发展。革命时期,中国共产党立足农村根据地,实行“耕者有其田”的土地制度,发动广大农民群众,凝聚起中国革命的磅礴力量,走出了一条农村包围城市的革命道路。建设时期,在错综复杂的国际环境下,采取了计划经济体制,实行了重工业优先发展战略,形成了城乡隔离分治、农业支持工业的局面。正因为有了农业农村对工业和城市的支持,中国在一穷二白的基础上建立起了较为完整的工业体系。改革时期,通过向农民赋权和市场化改革,逐步打破城乡二元经济社会体制,城乡关系进入深度调整和互动阶段,并释放了蓬勃的发展活力。党的十八大以来,城乡发展一体化全面加速,以人为核心的新型城镇化战略深入实施,乡村振兴战略全面启动,城乡关系进入了互补融合发展的新阶段。

二、中国百年城乡关系演变历程与主要特征

100年来中国城乡关系经历了在割裂对立中农村包围城市、在多种探索中选择城乡分治、在调整改革中城乡加速互动、在互补联动中城乡融合发展四个阶段。在中国共产党的领导下正确处理四个阶段的城乡关系,为革命、建设、改革开放和新时代社会主义现代化建设提供了有力支撑。

1. 革命时期的城乡关系(1921—1949年): 割裂与对立

旧中国深受封建主义、官僚资本主义、帝国主义的三重控制。外国帝国主义和本国买办大资产

阶级所统治的城市极其野蛮地掠夺乡村,大量不在地主^①的存在,加剧了乡村的衰败和被剥削程度。1921—1949年,也是城乡割裂对立最严重的时期。以最为重要的生产资料土地的占有情况看,1921年前后农村人口占全国总人口近80%。在广大农村,没有土地的佃农雇农等占农民的55%;而在45%的有地农民中,占有少量耕地(户均10亩以下的)的贫农占44%,其占有的土地不足农村土地的6%。这种土地占有极不均衡的状态,使近80%的农民处在赤贫状态。

中国共产党在成立之初,就开始关注城乡关系的重要性。在革命斗争实践中,更是深刻认识和充分利用了这一阶段城乡割裂对立的矛盾。1921年,中国共产党成立时发布的《中国共产党纲领》明确:要把工人、农民和士兵组织起来。1922—1927年召开的中国共产党第二次到第五次全国代表大会,都提出要重视农民在革命中的作用,如党的二大宣言提出:“中国三万万的农民,乃是革命运动中的最大要素。”1927年大革命失败后,“八七会议”确定了土地革命和武装起义的方针,提出土地革命是中国革命的中心问题。中国共产党在武装割据中几经挫折后,最终在毛泽东主席的正确领导下,通过土地革命发动农民,团结最广大的农民。从1927年制订《井冈山土地法》,到1947年颁布《中国土地法大纲》,中国共产党在不同阶段实施了不同的土地法令,激发了农民的革命热情,为革命胜利奠定了群众基础和物质基础。在中国共产党的领导下,以农村包围城市,最终夺取了反动势力盘踞的城市,结束了城乡严重割裂对立的局面。

2. 建设时期的城乡关系(1949—1978年): 探索与艰难选择

1949年3月,毛泽东主席在中共七届二中全会上提出“使中国稳步地由农业国转变为工业国,把中国建设成一个伟大的社会主义国家”的战略构想,并指出党的工作重心必须由乡村转移到城市。基于1949—1952年三年的国民经济恢复和之后实施的第一个五年计划实践,毛泽东主席于1956年发表《论十大关系》,指出“城乡必须兼顾,必须使城市工作和乡村工作,使工业和农业,紧密联系起来”。之后,随着国际环境变化,建立独立完整的工业体系、确保国家安全成为关系国家和民族命运的必然选择。中国采取了重工业优先发展战略。从1958

年起,严格的人口流动限制、农产品统购统销和人民公社等制度体系逐步建立完善,中国在经济、政治和社会管理等方面形成了城乡分治局面。虽然因为粮食产量大幅下降等原因,期间曾提出“农业是基础,工业是主导”的方针,但总体来看,这一时期城乡二元结构逐步形成并固化。

经济方面。形成了农业支持工业、农村支持城市的局面。一是价格管制使农业剩余转移到城市。工农产品的价格管制和农村粮食的统购统销,使工农产品形成了价格剪刀差,价格剪刀差使农业在改革前向工业贡献了6000亿—8000亿元人民币。二是非农部门和农业部门劳动生产率差距持续保持在较高位置。20世纪70年代,非农部门劳动生产率是农业部门的7倍以上。三是城乡居民收入和消费都被压到较低的水平。

社会管理方面。一是限制城乡间人口流动。1958年实施《中华人民共和国户口登记条例》,正式建立起城乡二元的户籍管理制度,农村向城镇的人口迁移被严格控制,城镇化水平低位徘徊,1949—1978年,城镇化率仅增长7个百分点。二是建立城乡有别的福利制度。在城市,政府为城镇居民提供全面的福利保障;在农村,农民只能从集体得到少量现金和实物救助。三是基层组织上,在农村逐步建立了人民公社制度,实行“政社合一”的组织管理制度。

这一时期固化的城乡二元结构使农业发展水平和农民生活水平长期徘徊,也影响了国民经济发展的整体效率。到1978年,人均GDP相比1952年,实际增长仅2.8倍;城镇居民人均可支配收入为343元,比1957年年均实际增长仅0.8%;农村居民家庭人均纯收入为134元,比1957年年均实际增长仅2.3%;人均粮食产量相比1957年仅增长约5.6%^②,温饱问题始终没有得到较好解决。但农业支持工业的结果,也使中国总体建立了较为完整的工业体系,重工业占比约55%,冶金、机械、电力、石油和化工的比重快速上升,机械工业在20世纪50年代末成为第一大工业行业,国家安全也在严峻的外部环境下经受住了考验(见图1)。

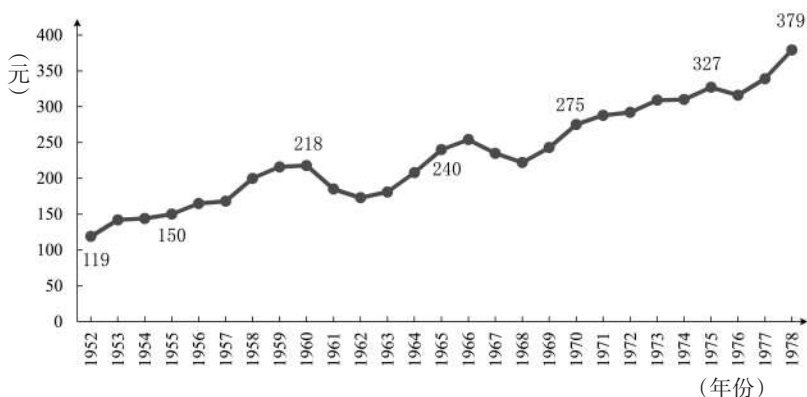


图1 1952—1978年中国人均GDP

数据来源:根据国家统计局《中国统计年鉴1999》人均GDP数据绘制。

3. 改革时期的城乡关系(1978—2012年):调整与深化互动

1978年,中共十一届三中全会拉开了改革开放的大幕。邓小平主张进行生产关系改革,并提出“先农村,后城市”的思路。1982—1986年,连续五个关于农业农村发展的“一号文件”,促进了农村发展。改革从农村率先试水一段时间后,逐步向城市拓展。改革使城乡二元体制逐步松动,城乡关系出现重大调整。这一时期,从农村经营制度改革开始,之后逐步放开价格管制,放松人口流动限制,废除人民公社,农村生产力得到迅速释放。20世纪90年代后,在偏向城市的改革进程中,农村剩余劳动力流入城市,为城市发展创造了巨大人口红利,农用地转为非农用地使城市获得农用地转用的土地增值红利,这都进一步拉大了城乡差距。到2002年,城乡收入差距比超过3倍。为应对城乡差距拉大及产生的一系列经济社会问题,党的十六大报告首次提出“统筹城乡经济社会发展”,把统筹城乡发展提高到一个新的高度,城乡二元结构逐步扭转。这一阶段,可以大致以2003年为界,分为前后两个时期。

其一,1978—2003年城乡二元结构调整与城乡关系“摇摆”时期。

经济方面。一是以家庭联产承包经营责任制为主体的生产关系变革,解放了农村生产力,较快提高了农民收入。1985年农村居民家庭人均纯收入397.6元,是1980年的2倍,1985年前后也成为中国城乡居民收入差距最小的时期。二是价格管制逐步放开。1985年《中共中央 国务院关于进一步活跃农村经济的十项政策》中规定:“除个别品种

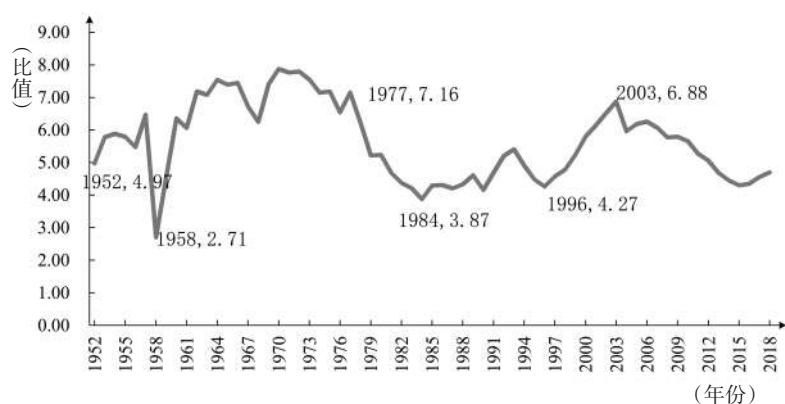


图2 1952—2018年中国非农与农业部门劳动生产率比值变化

数据来源:根据国家统计局年度数据库(www.stats.gov.cn)计算整理。

外,国家不再向农民下达农产品统购派购任务。”至此,实行了32年的农产品统购统销制度开始被打破。三是改革偏向的变化使得农业和非农劳动生产率差距经历了由大变小、又由小变大的过程,1977年,农业和非农劳动生产率差距为7.16倍,之后下降到1984年的3.87倍,又扩大到2003年的6.88倍(见图2)。

社会管理方面。人口流动限制逐步放松,部分小城镇探索放开农村人口落户限制,城镇化率较快提高,由1978年的17.92%提高到2003年的40.53%,城镇人口由1.72亿人增加到5.24亿人。但这一阶段,以户籍制度为主要依据的城乡福利制度差异依然突出。进入20世纪90年代以后,城市国有企业改革为农业剩余劳动力提供了一定就业空间,促进了城乡关系继续调整,但是城乡居民的福利差距并没有根本改变。流入城镇的农业转移人口,无法享有城镇居民享有的就业、医疗、社会保障等的基本公共服务。

其二,2003—2012年统筹城乡发展和城乡一体化发展时期。

经济方面。对农业的支持力度逐步加大。从2002年开始,全国农村税费改革开始推开,到2006年,农业税全部取消,为消除城乡二元结构创造了重要条件。2002年以后,出台种粮直补、良种补贴、农机具购置补贴和农资综合直补等“四项补贴”政策,补贴的范围和规模持续增加,资金规模从2002年的1亿元提高到2012年的1653亿元。

社会管理方面。一是户籍制度改革逐步展开。2003年—2006年,《关于做好农民进城务工就业管理和服务工作的通知》《关于解决农民工问题

的若干意见》等放松人口管理的文件相继发布,人口遣返制度废止,使得流动人口大幅增加。2005—2013年,流动人口由1.47亿人增加到2.36亿人,年均增长1112万人。二是土地制度改革加快推开。2004年,国务院出台《关于深化改革严格土地管理的决定》,对完善征地补偿安置制度做出许多新规定,尤其是在失地农民就业安置和社会保障方面有较大改进。三是农民福利水平逐步提升,城乡基本公共服务均等化迈出重要一步。党的十

六届六中全会提出要逐步实现城乡基本公共服务均等化。2003年在部分县(市)开展新型农村合作医疗制度试点,2008年覆盖到所有县(市),2013年全国参保人数达8.02亿人,参保率达98.7%。2006年实施农村义务教育经费保障机制改革,农村义务教育被逐步纳入公共财政保障的范围,九年义务教育全面普及。2007年在全国范围内建立农村最低生活保障制度,当年年底基本覆盖到所有的县,2009年开展新型农村社会养老保险试点。

4.党的十八大以来城乡关系新阶段(2012—至今):互补与全面融合

党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央高度重视城乡关系。习近平总书记多次强调推进城乡发展一体化,是工业化、城镇化、农业现代化发展到一定阶段的必然要求,是国家现代化的重要标志;处理好工农关系、城乡关系,在一定程度上决定着现代化的成败;健全城乡发展一体化体制机制,是一项关系全局、关系长远的重大任务;要走城乡融合发展之路,向改革要动力,加快建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系。2013年党中央召开中央城镇化工作会议,2014年《国家新型城镇化规划(2014—2020年)》发布,2017年党的十九大提出实施乡村振兴战略,2018年《乡村振兴战略规划(2018—2022年)》发布,2019年中共中央、国务院印发《关于建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系的意见》,明确提出要加快形成新型工农城乡关系。党的十八大以来,户籍制度、城乡公共资源配置制度、土地制度等关系城乡二元体制的关键性制度改革取得历史性突破,城乡关系得到历史性改善,城乡加快融合发展,城乡关系进入新阶段。

一是城乡二元户籍制度改革取得历史性突破。2014年7月,国务院《关于进一步推进户籍制度改革的意见》,提出建立城乡统一的户口登记制度,取消农业户口与非农业户口性质区分,统一登记为居民户口。到2018年,全国31个省(区、市)全部出台户籍制度改革方案,城乡统一的户口登记制度全面建立,“农业户口”这一名称成为历史。同时,各类城市对农业转移人口的落户管制逐步放宽,到2020年底,全国300万人以下人口

城市总体放开了落户限制,有意愿的农业转移人口基本实现了在大多数超大特大以下城市的自由落户。2014—2019年,超过1亿人的农业转移人口成为城镇居民。

二是城乡一体的公共资源配置机制加快建立。以公共资源配置为重点的城乡基本公共服务均等化加快推进。2014年,国务院《关于建立统一的城乡居民基本养老保险制度的意见》发布,全国范围内建立起统一的城乡居民基本养老保险制度。2015年,根据国务院《关于进一步完善城乡义务教育经费保障机制的通知》,城乡统一、重在农村的义务教育经费保障机制总体建立。2016年,国务院《关于整合城乡居民基本医疗保险制度的意见》发布,推进城镇居民医保和新农合制度整合,逐步在全国范围内建立起统一的城乡居民医保制度。当前,国家基本公共服务项目和标准得到全面落实,保障能力进一步提升。2019年年底,城乡居民基本医保覆盖13.54亿人,基本养老保险覆盖9.68亿人,失业保险、工伤保险参保人数分别达到2.05亿人、2.55亿人。同时,城乡基础设施建设向着联通化、一体化的方向加快迈进,到2018年年底,全国99.6%的乡镇、99.5%的建制村通了硬化路,96%的建制村通了光纤,城乡间实现了便捷快速联通。

三是城乡统一的建设用地市场逐步建立。农村承包土地、宅基地、集体经营性建设用地改革均取得重大进展,促进了城乡统一的建设用地市场建设。农村承包地所有权、承包权、经营权“三权分置”制度建立,稳定了家庭联产承包责任制,放开了农村土地经营权,促进了土地流转。农村宅基地所有权、资格权、使用权“三权分置”的改革探索不断

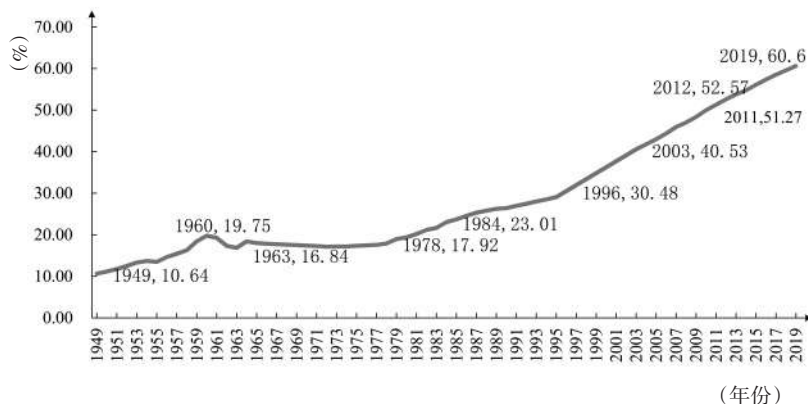


图3 1949—2019年中国城镇化率变化

数据来源:根据国家统计局年度数据库(www.stats.gov.cn)计算整理。

深入,在保障农民合法居住权的基础上,赋予了农民更多财产权。农村集体经营性建设用地入市制度总体建立,截至2018年年底,农村集体经营性建设用地直接入市1.1万宗、10.6万亩,总价款290亿元,腾退零星闲置宅基地18万户、11.8万亩,农民财产权利得以实现。

一系列推动城乡一体化和融合发展的政策举措,使城乡人口和要素流动更加顺畅,城镇化率在2019年突破60%,达到60.6%;城乡居民收入比大幅下降,由2012年的2.88下降到2019年的2.64^③;农业劳动生产率大幅提升;脱贫攻坚胜利完成,中国在历史上首次整体消除了绝对贫困。

三、中国共产党处理城乡关系的重要经验

百年来,中国共产党在处理城乡关系方面取得了以下重要经验。

1.着眼中华民族伟大复兴战略目标处理城乡关系

中国共产党处理城乡关系的过程始终围绕中华民族伟大复兴战略全局,始终服务站起来、富起来、强起来的阶段性目标任务。

革命时期,中国共产党抓住城乡关系中存在的对抗性矛盾,依靠广大农民,带领中国革命走向胜利,实现了民族独立、人民解放,迈出中华民族伟大复兴的第一步。建设时期,新中国迫切需要现代化建设,迫切需要保障自身安全。城乡分治的方式保证了农村为城市提供支持,使中国得以形成了比较完整的工业体系,确保了国家安全,中华民族伟大复兴迈出重要一步。改革时期,围绕着经济建设这

个中心任务,由农村改革起步,并倒逼城市改革,激发了城乡发展活力,夯实了民生保障底线,初步实现了“富起来”的目标,距实现中华民族伟大复兴又迈出至关重要的一步。党的十八大以来,针对社会主要矛盾变化,不断补足乡村发展的短板,着力解决人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾,为实现“强起来”的目标奠定了基础。新时代,党中央提出构建新型工农城乡关系的要求,这是实现第二个百年奋斗目标的内在要求,并为实现中华民族伟大复兴提供重要动力。

2.着眼经济社会发展大局处理城乡关系

中国共产党妥善处理城乡关系,事关经济社会发展大局,更服务于经济社会发展大局。

建设时期,尽快实现工业化,将建设重点放在城市,是新中国成立后的经济社会发展全局。围绕全局大局,涉及城乡关系的政策方针的调整,如人口制度、社会管理、经济体制等方面的调整服务了经济社会发展大局。改革时期,加快改革和发展,以改革促城乡发展,以发展缩短城乡差距,是经济社会发展的重中之重。围绕全局大局,逐步推进破解城乡二元体制桎梏的改革,创造了中国奇迹。党的十八大以来,处理好改革发展稳定的关系是经济社会发展的大局。新时代,围绕城乡融合发展推进体制机制改革,缩小城乡差距,确保城乡社会和谐稳定,是服务于经济社会发展大局的重要体现。运用系统观念,妥善处理城乡关系,确保城乡关系服务经济社会发展大局,是党处理和指引城乡关系的重要经验。

3.坚持“人民至上”是处理城乡关系的宗旨

“人民至上”的发展思想贯穿了中国共产党成立以来的一切工作和决策。让人民过上幸福生活是党处理城乡关系的出发点和落脚点。

革命时期,帝国主义、封建主义和官僚资本主义是压在人民头上的三座大山,人民对生存安全的基本需求都难以得到满足。中国共产党以农村为根据地,以广大农民的力量为依托,认识城乡对立、利用城乡对立,推翻三座大山,实现了人民当家作主,保障了人民群众对生存安全的需求。建设和改革时期,社会主要矛盾转变为“人民对于建立先进的工业国的要求同落后的农业国的现实之间的矛盾”“人民日益增长的物质文化需要同落后的社会生产之间的矛盾”。党中央制定和实施了不同的城

乡发展政策,不断满足了人民群众对温饱的需求以及日益增长的物质文化需求。党的十八大以来,社会主要矛盾转化为“人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾”。新时期城乡关系处理更加紧密地围绕提升人民群众的获得感、幸福感和安全感,构建“工农互促、城乡互补、协调发展、共同繁荣的新型工农城乡关系”,就是让城乡居民享有更好的环境,享有更多的发展成果。维护人民根本利益,增进民生福祉,使党在处理城乡关系上始终能得到广大人民群众拥护。

4.坚持党的领导是处理城乡关系的坚实保障

习近平总书记指出,“中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征,是中国特色社会主义制度的最大优势”。一百年来,党在每个阶段对城乡关系的演变处理,无不体现了党坚强有力的组织领导。

革命时期,在党的领导下,中国革命拥有了最为坚实的群众基础。在处理城乡关系时,注重调动农民参加土地革命的积极性,鼓励群众开展互助合作,鼓励成立“变工队”“扎工队”等互助组织,有效确保了政令畅通。建设时期,基层党组织向乡村延伸,农村基层党组织在组织党员群众方面的组织力不断提升,确保了党中央决策部署贯彻落实,又加强了农村管理服务。改革时期,党中央通过一系列政策,逐步调整完善了城乡关系,明确了城乡发展方向,党的领导确保各项政策得到迅速贯彻落实。党的十八大以来,正是依靠上下贯通、执行有力的组织体系,和“一级抓一级、层层抓落实”的工作机制,确保党中央关于乡村振兴战略和城乡融合体制机制得到贯彻落实。加强党中央集中统一领导,是妥善处理城乡关系的有力保障。

5.坚持顶层设计与尊重基层探索相结合是处理城乡关系的有效途径

城乡关系涉及多元主体的利益,以及不同特征的区域,处理城乡关系必须坚持因地制宜。党在处理城乡关系上,坚持顶层设计与尊重基层探索相结合的原则,确保了城乡关系保持总体良好可控。革命时期,党中央高度重视“求真求实,理论联系实际”。建设时期,城乡关系的确立和调整,是党中央顶层设计与基层探索实践的结果。改革时期,基层实践探索为改革创造了经验,并上升为顶层设计,推动了改革顺利进行。正如习近平总书记指出的那样:“改革开放在认识和实践上的每一次突破和

发展,无不来自人民群众的实践和智慧。”^④党的十八大以来,党更加重视顶层设计和基层探索的结合。坚持顶层设计与尊重基层探索的有效结合是改革的有效办法,也是党在处理城乡关系中始终遵循的重要准则。

四、中国共产党处理城乡关系的重要启示

我国城乡融合发展是协调推进新型城镇化与乡村振兴的总抓手,是社会主义现代化建设的重要内容。中国共产党建党百年以来正确处理城乡关系的重要经验,对于持续推动经济社会高质量发展具有重要启示。

1. 要正确处理生产力与生产关系的关系

解放和发展社会生产力是社会主义的本质要求,是中国共产党人接力探索、着力解决的重大问题,是构建合理城乡关系、促进城乡融合发展的根本法宝。马克思主义认为,生产力是推动社会进步最活跃、最革命的要素,生产力和生产关系相互作用、相互制约,支配着整个社会发展进程。建党百年以来,中国共产党带领人民坚定不移地解放和发展社会生产力,根据生产力的发展,不断调整城乡发展体制机制,构建起城乡融合发展的社会关系。站在“两个百年”历史交汇点,要自觉通过调整生产关系激发社会生产力发展活力,让中国特色社会主义现代化建设更加符合规律地向前发展。

2. 要正确处理改革发展与稳定安全的关系

在正确处理改革发展稳定关系中行稳致远,是改革开放经验的深刻总结。城乡关系变革在正确处理改革发展与稳定安全的关系中发挥了重要作用。习近平总书记在庆祝改革开放40周年大会上指出,我国是一个大国,决不能在根本性问题上出现颠覆性错误。中国共产党在城乡关系调整中,把改革发展稳定统一起来,以改革创新为根本动力,统筹发展与安全,推动农村制度改革,保障农民群众共享发展成果。我国进入新发展阶段,面对错综复杂的国际形势、艰巨繁重的国内改革发展稳定任务,要正确处理改革发展与稳定安全的关系,坚持方向不变、道路不偏、力度不减,加快构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局,确保新时代改革开放走得更稳、走得更远。

3. 要正确处理政府与市场的关系

市场作用和政府作用是相辅相成、相互促进、互为补充的。正确处理政府与市场的关系是经济体制改革的核心,也是推动城乡关系变革的核心抓手。乡村相比城市具有天然的弱势,这也决定了其发展在依靠市场力量的同时,政府支持和引导至关重要。中国共产党深化城乡融合发展体制机制改革,既使市场在资源配置中起决定性作用,又更好发挥政府作用,推动了城乡要素自由流动、资源合理配置和产业协同发展。推进社会主义现代化建设,要坚持完善市场机制,提高企业资源要素配置效率和竞争力。要在尊重市场规律的基础上,用改革激发市场活力,用政策引导市场预期,用规划明确投资方向,用法治规范市场行为。

4. 要正确处理中央与地方的关系

发挥中央和地方两个积极性,是中国共产党推进社会主义现代化建设的基本方针,也是中国共产党引导城乡关系变革的基本方略。纵观建党百年尤其是新中国成立以来城乡关系变革的伟大实践,从实行农村家庭联产承包、乡镇企业异军突起到户籍制度改革、建立基本公共服务体系,从新型城镇化战略到打赢脱贫攻坚战、全面实施乡村振兴战略,从城乡分治到城乡融合都体现了发挥两个积极性的基本要求。为更好满足人民日益增长的美好生活需要,着力解决发展不平衡不充分问题,要坚持中央和地方一盘棋,健全充分发挥中央和地方两个积极性的体制机制,构建从中央到地方权责清晰、运行顺畅、充满活力的工作体系,推进国家治理体系和治理能力现代化。

党的十九大提出,建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系;党的十九届五中全会提出,强化以工补农、以城带乡,推动形成工农互促、城乡互补、协调发展、共同繁荣的新型工农城乡关系。构建新型城乡关系,促进城乡融合发展,这是新时代中国城乡发展的新目标和总要求,是中国共产党成立百年来指引城乡发展的新成就和新方位。站在“两个一百年”的历史交汇点上,开启全面建设社会主义现代化国家新征程、向第二个百年奋斗目标进军,推动新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化“四化”同步,必须更好地处理城乡关系、着力构建新型工农城乡关系,确保广大人民群众共享改革发展的成果。

注释

①不在地主是指不居住于村里的地主,以城居地主为主。这主要是由于城镇资本在乡下的投资,农田的所有权落到城里人手中。根据费孝通先生在《江村经济》中的描述,“江村”有2/3的田地所有权被不在地主占有。②根据国家统计局《中国统计年鉴1999》中“人均GDP”“城镇居民家庭人均可支配收入”“农村居民家庭人均纯收入”“人均粮食产量”计算。③根据国家统计局《中国统计年鉴2020》中“城镇居民人均可支配收入”“农村居民人均可支配收入”计算。④2014年12月,习近平总书记在中央全面深化改革领导小组第七次会议上的重要讲话。

参考文献

- [1]马克思,恩格斯.马克思恩格斯选集(第1卷)[M].北京:人民出版社,1995:104.
- [2]马克思.哲学贫困[M].//马克思恩格斯全集(第4卷).北京:人民出版社,1965.
- [3]中共中央党校党史研究室选编.中共党史参考资料(六)[M].//中国土地法大纲(中国共产党全国土地会议1947年9月13日通过).北京:人民出版社,1979.
- [4]毛泽东.毛泽东选集第1卷[M].北京:人民出版社,1991.
- [5]朱斯煌主编.民国经济史[M].郑州:河南人民出版社,2016.
- [6]中国共产党第二次全国代表大会宣言[EB/OL].中国共产党历次全国代表大会数据库.<http://www.people.com.cn>.
- [7]毛泽东.毛泽东选集第4卷[M].北京:人民出版社,1991.
- [8]毛泽东.论十大关系[M].//毛泽东文集第7卷.北京:人民出版社,1999:42.
- [9]蔡昉,林毅夫.中国经济:改革与发展[M].北京:中国财政经济出版社,2003.
- [10]国家统计局.中国统计年鉴1999[M].北京:中国统计出版社,1999:55.
- [11]龚育之主编.中共中央、国务院发出《关于进一步活跃农村经济的十项政策》[Z].中国二十世纪通鉴,1981-2000.
- [12]国家统计局.中国统计年鉴2020[M].北京:中国统计出版社,2020:31.
- [13]禹伟良,杨彦,梁小琴,等.城乡统筹:协调发展的中国方案——十六大以来重大战略述评之七[N].人民日报,2012-10-30.
- [14]国家统计局.中国统计年鉴2014[M].北京:中国统计出版社,2014.
- [15]中国政府网.2013年我国卫生和计划生育事业发展统计公报[EB/OL]. <http://www.gov.cn>.
- [16]习近平.把乡村振兴战略作为新时代“三农”工作总抓手[J].求是,2019(11).
- [17]习近平.习近平谈治国理政(第三卷)[M].北京:人民出版社,2020.
- [18]国家医保局.2019年全国医疗保障事业发展统计公报[EB/OL].(2020-06-24).http://www.nhsa.gov.cn/art/2020/6/24/art_7_3268.html.
- [19]人力资源和社会保障部.2019年度人力资源和社会保障事业发展统计公报[EB/OL].(2020-06-08). http://www.mohrss.gov.cn/SYrlzyhshbzb/zwgk/szrs/tjgb/202006/t20200608_375774.html.
- [20]国务院新闻办公室.99.64%的乡镇和99.47%的建制村通了硬化路[EB/OL].(2019-02-28).<http://www.scio.gov.cn/xwfbh/xwfbh/wqfbh/39595/39949/zy39953/Document/1647981/1647981.htm>.
- [21]王政,韩鑫.96%行政村通光纤[N].人民日报,2018-10-14.

China's Urban-rural Relationship over the Past Century: from Utilizing the Rural Areas to Encircle the Cities to the Integration of Urban and Rural Development

Wang Dawei Kong Cuifang Xu Qinxian

Abstract: Proper handling the relationship between industry and agriculture, as well as the relationship between urban and rural areas, to a certain extent determines the success or failure of modernization, and is related to the overall situation of economic and social development and the strategy of the great rejuvenation of the Chinese nation. In the past 100 years, since the founding of the Communist Party of China (hereafter CPC), the understanding, handling, and guidance of China's urban-rural relationship can be divided into four stages according to revolution, construction, reform and opening-up, and the new period of socialist modernization since the 18th National Congress of the CPC. At different stages, the important policies of the CPC on urban-rural relationship and the treatment of urban-rural relationship have different phrase characteristics. Its most important achievement is to make China's urban-rural relationship develop from separation to integration. Its most important experience is "two focuses and three insistences" of the CPC in handling urban-rural relationship, which has important reference significance for better handling of urban-rural relationship in the new era and ensuring that Chinese people share the fruits of reform and development.

Key Words: Relationship Between Industry and Agriculture; Urban-rural Relationship; Integrated Urban-rural Development; New Urbanization; Common Prosperity

(责任编辑:晓 力)

【笔谈】

新时代推动中部地区高质量发展

编者按:2021年3月30日,中共中央政治局召开会议,审议《关于新时代推动中部地区高质量发展的指导意见》。党的十八大以来,在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下,中部地区经济社会发展取得重大成就,粮食生产基地、能源原材料基地、装备制造及高技术产业基地和综合交通运输枢纽地位更加巩固。中部地区承东启西、连南接北,资源丰富,交通发达,产业基础较好,文化底蕴深厚,发展潜力很大,推动中部地区高质量发展具有全局性意义。进入新发展阶段后,中部地区作为全国大市场的重要组成部分和空间枢纽,如何构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局,如何构建以先进制造业为支撑的现代产业体系,如何建设绿色发展的美丽中部,如何推动内陆高水平开放,如何改革完善体制机制,如何增强城乡区域发展协调性,如何提升基本公共服务保障水平,从而推动中部地区加快崛起,在全面建设社会主义现代化国家新征程中做出更大贡献,是需要学术界研究的重要课题。本期特邀国内知名专家围绕相关问题展开讨论,以期为新时代推动中部地区高质量发展建言献策。

关键词:新时代;中部地区;高质量发展

中图分类号:F061.5 **文献标识码:**A **文章编号:**2095-5766(2021)03-0013-14 **收稿日期:**2021-04-07

开创中部地区崛起新局面的四个着力点

范恒山

2006年,国家作出了促进中部地区崛起的战略决策。基于区域比较优势,按照建设“三基地一枢纽”的基本导向,中部地区凝神聚力,开拓创新,取得了一系列重大成就,经济社会发展跃上了新的台阶。但应该看到,中部地区发展还很不平衡,整体上仍与先进地区存在差距。当前,新一轮科技革命和产业变革深入推进,中国已转向高质量发展阶段,推动中部地区加快崛起、全面崛起面临着新的要求和挑战。党的十九届五中全会和国家“十四五”规划提出要努力开创中部崛起新局面,中央专门制定了《关于新时代推动中部地区高质量发展的指导意见》。中部地区应把握机遇,正视挑战,贯彻落实好中央提出的各项任务,特别是抓住那些制约高质量发展的关键问题下功夫,巩固已有成果,实现新的突破,推动中部地区走在国家高质量发展和现代化建设的前列。加快促进中部地区崛起,要特

别重视并抓好以下四个方面。

一、以比较优势为基础,推动形成具有持续竞争力的产业结构

经济的发展,直接取决于产业的发展;区域的竞争力,主要来自产业的竞争力。经过十多年的努力,中部地区产业结构现代化程度明显提升,但仍需进一步调整和创新。要加快崛起,必须继续把动态优化产业结构放在重要位置,以增强其市场竞争力和实现可持续发展的支撑能力。作为演进方向,中部地区仍应以建设粮食生产基地、能源原材料基地、装备制造及高技术产业基地为重点和抓手,拓展产业门类,形成以先进制造业为支撑的现代产业体系。但在具体路径上,则并非不论区别的以“高”“新”为标准搞“一律化”和“一刀切”,而应从实际出

发,以发挥比较优势为基础,构建各具特色、充满活力的产业结构。在操作上,要围绕“联动”“适宜”做文章。一是加大力度化解产业的同质竞争与重复建设。各地区应进一步树立全局思维和长远意识,破除行政垄断和市场封锁,推动适宜资源和产业遵循经济规律要求向优势地区集中,依此形成资源要素在区域内的最佳配置和产业发展在地区间的合理分工,从而实现整个区域产业的协调发展和效益增长的最大化、持久化。二是统筹战略性新兴产业和未来产业发展。战略性新兴产业、未来产业发展决定着区域的前途,需要抓紧谋划、提前布局。但行政板块利益约束和争抢心理容易导致各自为战,也往往会因条件所限和相互掣肘而功败垂成。应协商形成具有可操作性和约束力的顶层设计,形成相关产业与空间的适宜匹配,并建立积极的资源要素协同机制。对需要在多地布局的产业,可利用一园多区等途径和“一园共享”等机制促进协同发展。三是有效推进产业基础高级化和产业链现代化。这是产业结构得到深度拓展和优化提升的基础支撑和具体呈现,涉及基础零部件及元器件、基础软件、基础材料、基础工艺和产业技术基础等瓶颈和短板的克服,涉及重大产品和关键核心技术的攻关,单靠一个地区的力量很难做好。应建立分工协作机制,推动各地区资源要素的积极聚合和有机整合,在产业基础能力建设和补链、强链、延链上取得实质性进展。四是加快推进资源产业、传统产业比重过高的地区创新发展。深入推进地区间产业转移与承接,以空间调整带动品质提升,依托共性技术平台和数字经济载体加快产业转型升级,推动智能化、精细化、绿色化发展。

二、建立健全促进机制,加快实现乡村振兴

乡村是国家发展的潜力所在,也是当前发展的主要瓶颈和制约。中部地区城市化率相对较低,农村人口比重较大;农业地位突出,是国家重要的粮食生产基地,农产品附加值较低,因此兴中部必须兴乡村,乡村振兴在很大程度上是中部地区崛起的支撑与标志。需结合实施国家区域协调发展战略、新型城镇化战略等,强化政策倾斜,建立促进机制,加快推进农村农业现代化建设,实现农业高质量发展。一是建立健全城乡要素公平对待、平等交换的

政策体系。全面消除农民与市民的身份界限,赋予乡村居民与城市居民在就业、创业、居住、流动等方面完全平等的权利;把农村资源要素全面纳入市场化轨道,与城市资源要素依同等规则进行交换。确需以特殊形式、特殊价格进行转让的,应给予适当补偿。还有一个重要方面是推进基本公共服务均等化,群众对这方面的感知度最高,因而也最为在意。这一问题的根本所在是农民无法享有与城市市民同等的基本公共服务。应建立标准体系,推进制度创新,下力气解决好这一问题。二是建立健全城乡融合、以城带乡的体制机制。通盘考虑城市与乡村发展规划,以传统和新型基础设施建设为重点,全面推进城乡一体化发展。发展的主要矛盾在乡村,而解决这一矛盾的主要力量在城市。要在推进消除绝大部分城市对农民的落户限制,加快农业转移人口市民化,实行农村承包地“三权分置”和宅基地“三权分置”,发展多种形式适度规模经营等改革的基础上,促进城市骨干企业和优秀经营者进入农村,以现代化生产方式、技术手段和操作平台发展乡村经济,推动产业变革融合。三是建立健全农村低收入人口和欠发达地区帮扶机制。继续用好以工代赈等手段,巩固拓展脱贫攻坚成果;完善农村社会保障和救助制度,建立健全易返贫致贫人口的快速发现和支持机制。四是建立健全重要农产品区际利益补偿机制。中部地区农村是国家农产品生产特别是粮食生产的主体,基于战略利益和全民福祉考虑,农产品既不能缩减产量,也无法自由定价。为了促进区域协调发展和乡村振兴,也为了适当体现农民辛勤劳动的价值和实现共同富裕的要求,中部地区应积极争取国家支持,与有关地区协作,以粮食为重点,着力探索构建农产品主产区与主销区间适宜的利益调节体系或补偿机制。

三、紧扣关键探索创新,充分发挥重点城市和特殊功能区的引领作用

经济发展需要强有力的支撑和引领。城市特别是中心城市是优质资源要素的主要集聚地,综合环境好,创新能力强,延展弹性大,具有强大的辐射能级;而国家级新区、自由贸易试验区等各类特殊功能区既是国家战略的承接载体,又是先行先试的探索基地,具有显著的示范效应。两者对推动区域

经济社会发展都具有关键的支撑作用和强大的引领作用。中部地区拥有一批国家或区域中心城市及众多的特殊功能区,应进一步采取有效措施,促其紧扣实现高质量发展的关键问题进行深入探索,提供示范、增强辐射。一是在构建公正、开放、规范的市场体制和全面激发各类市场主体活力方面做出示范。以公平竞争、诚实信用为准则健全市场体系基础制度,平等对待一切有利于生产力发展和社会进步的市场主体与经营活动;全面破除妨碍统一开放市场的规定与做法,推动资源要素自由流动、自主配置,依法持续打击市场垄断和不正当竞争行为;健全社会信用体系,建立及时的信用调查机制与严厉的失信行为惩治制度。二是在推动创新发展、构建高能高效的区域创新体系方面做出示范。推动创新力量有效整合和积极联动,优化创新环境与攻关机制,在推进引领性原创成果、关键核心技术、产业技术基础等的创新上形成强大能力。三是在实施品牌引领、促进高质量供给方面做出示范。高质量发展催生品牌,而品牌创造又推动高质量发展。应以品牌培育、创建、提升为抓手,深化供给侧结构性改革,推动创意设计、生产模式、产业组织方式等的创新,持续扩大优质消费品、中高端产品的供给,不断拓展个性化、差异化、品质化消费需求,形成品牌提升供给、供给创造需求的动态循环,有效贯通生产、分配、流通、消费各环节,不断满足人民日益增长的美好生活需要。四是在深化开放合作、推动协同联动方面做出示范。开放合作有利于促进资源整合、优势互补,有利于合理分工、抑制掣肘,是促进经济发展的重要途径。相对而言,中部地区对外开放水平不高、地区间合作联动不够紧密,这既是挑战,也是潜力。应结合打破地区封锁、建立高标准的市场体系和推进制度性开放,构建与国际通行规则相衔接的体制机制及监管模式,进一步深化对内合作与对外开放,充分利用好国内国际两种资源两个市场。五是在加快数字化发展、构建新型基础设施优势方面做出示范。人工智能、5G、工业互联网等新型基础设施是实现传统产业转型升级和催生新业态、新模式的强劲动能,也是推动经济加速发展和持续发展的坚实支撑。谁走在前面,谁就占据了发展的主动位置,数字技术是新型基础设施的核心,要加强关键数字技术的创新应用,推动数字产业化、产业数字化相互促进,打造具

有国际竞争力的数字产业集群,以数字化转型推动经济跨越和生产方式、生活方式、治理方式全面变革。

四、进一步提升社会文明水平,为加快经济发展提供强有力的精神支撑

精神力量可以转化为物质力量,而坚定的意志、能动的创新、持续的努力都来自精神的支撑。促进中部地区加快崛起,不仅要全面调动物质资源的能量,更要强化精神文明建设,推动全社会形成适应新时代要求的思想观念、精神面貌、道德风尚和行为规范。中部地区是中华文明的重要发源地,文化底蕴深厚,人民智慧豁达,具有很强的坚韧性和创新力。要紧扣实现高质量发展的要求,引导市场经济价值取向与社会主义文明观念、中华优秀传统文化对接融合,着力克服薄弱环节,大力发展先进文化,不断增强人民的精神力量,持续提升中部地区的软实力。一是要打造工匠精神。世界上怕就怕“认真”二字,精益求精、精细专注的工匠精神的特质就是认真。推动中部地区高质量发展,必须重塑、振兴、弘扬各类人群、各个方面的工匠精神,以向市场和社会负责、向历史和未来负责、向自己信誉和品质负责的信念与勇气,细心做好每一项工作,不马虎,不松劲,不停辍。二是要秉持契约精神。人无信不立,事无信不兴,契约的实质与核心就是“信”或诚实信用,而契约精神不仅是市场经济的本质,也是中华民族优秀传统文化和社会主义先进文化的精髓。推进经济高质量发展,要严格遵规守约,不偷奸耍滑、投机取巧;要坚持诚实信用,不弄虚作假、坑蒙欺诈;要实行公正交易,不尔虞我诈、钩心斗角。有了契约精神,经济活动才能真实展开,市场循环也才能有序进行。三是要强化合作精神。齐心协力、合作联动是中部地区加快崛起的重要保障。除局部利益羁绊外,中部地区地理板块单元整体黏合度不高特点也影响中部地区省份间的合作联动。在充分认识合作联动重要性的基础上,应通过法规约束、机制推动、平台关联和利益齿合等多种途径强化地区间合作,促进重要领域的一体发展和重大工程的协同建设,不断提高地区凝聚力、人民向心力和市场竞争力。四是要提升集体精神。集体精神即爱我地区、爱我城市、爱我家园的精神,这是爱国精神的一种自然体现,也是一

种具体延伸。集体精神往往与责任联系在一起,与“事不关己、高高挂起”意识形成了鲜明对照。有了集体精神,不仅会积极奉献,自觉为地区发展添砖加瓦,也会勇于挑剔,严格审视政府决策和市场行为;不仅会严于律己,也会帮扶和约束他人。应强化督促引导、制度保障,牢固树立爱国主义、集体主

义观念,使每一个公民都成为推动中部地区加速崛起的积极能量和中坚力量。

作者简介:范恒山,男,国家发展和改革委员会原副秘书长(北京 100081)。

加快中部地区崛起须走高质量发展之路

金 碚

加快中部地区崛起,是实现新时代中国经济社会发展目标的重大部署和关键战略举措之一。2021年3月30日,中共中央政治局审议的《关于新时代推动中部地区高质量发展的指导意见》,进一步为中部地区高质量发展指明了方向。中部地区高质量发展正在迎接一个新时期的到来。

一、加快中部地区崛起体现国家战略的新高度

中部地区崛起是改革开放以来,国家区域发展重点开始从东部沿海地区率先发展转向内陆腹地纵深推进的重大战略部署。国家区域发展战略从一部分地区率先发展转向地区间相对均衡发展的战略方向。2006年,党中央颁布《关于促进中部地区崛起的若干意见》,2009年,国家制定《促进中部地区崛起规划》,致力于中部地区实现跨越式发展。2017年,党的十九大提出高质量发展,标志着中国经济由高速增长阶段转向高质量发展的新高度和新阶段,这同时也就赋予了中部地区崛起发展战略新的含义,即加快中部地区崛起必须走高质量发展之路。2019年5月21日,习近平总书记在南昌主持召开推动中部地区崛起工作座谈会并发表重要讲话,要求中部地区要积极主动融入国家战略,推动高质量发展,奋力开创中部地区崛起新局面。2021年3月30日,中共中央政治局召开会议,审议《关于新时代推动中部地区高质量发展的指导意见》。高质量发展的新标准成为中部地区加快崛起的新台阶。

中部地区作为国家重要的粮食生产基地、能源

原材料基地、装备制造及高技术产业基地和综合交通运输枢纽,在地理区位上处于中原要地,且居长江、黄河之核心流域,是促进中国经济高质量发展的关键地区之一。因此,中部崛起战略,不仅是一个重要的地区发展规划,而且具有国家发展战略的全局性重大意义。中部地区发展的表现直接反映了全国经济社会高质量发展的真实水平。

为此,国家对中部地区实现快速崛起寄予极大期望。中共中央政治局会议强调,中部地区承东启西、连南接北,资源丰富,交通发达,产业基础较好,文化底蕴深厚,发展潜力很大,推动中部地区高质量发展具有全局性意义。推动中部地区加快崛起,在全面建设社会主义现代化国家新征程中做出更大贡献。

二、高质量发展的战略意义在于 全面贯彻新发展理念

要实现经济发展,就必须开发和利用资源,经济学上叫有限资源的有效配置,即实现经济活动的高效率。“时间就是金钱,效率就是生命”曾经成为中国解放思想、改革突破的生动口号和激励全国人民锐意进取、奋发图强、效率至上的改革精神。经济发展首要的努力方向就是追求效率,这一认识已成为改革开放以来所形成的最大共识。加快中部地区崛起,发挥优势,后来居上,必须发扬效率精神。这是高质量发展的原有之意。因此,直接体现经济效率的经济增长率目标,无疑是中部崛起的重要战略目标。中央将2021年全国的增长率预期目

标设定为6%以上,中部地区可以争取更高一些的目标,为加快中部崛起创造条件。

当然,经济发展并非仅关注效率目标,实现平等目标也是经济发展的重要目的。在中部地区崛起过程中,体现平等目标的内容具有特别重要的意义,这包括缩小区域差距、减小城乡差距、提高公共服务水平等。与传统经济发展观相比,在新发展理念中,对于平等目标给予更高、更广泛的重视。

在新发展理念中,最突出的内容是对生态环保的高度关注。党的十九大提出转向高质量发展阶段时,就特别指出了要建立健全绿色低碳循环发展的经济体系的方向。可见,在新发展理念的含义中,对于生态环境和可持续发展有特别重要的关切。也就是说,中部地区的崛起必须是绿色崛起。如《关于新时代推动中部地区高质量发展的指导意见》所特别强调的,要坚持走绿色低碳发展新路,加强能源资源的节约集约利用,加强生态建设和治理,实现中部绿色崛起。所以,中部崛起不仅具有全国性战略意义,而且是直面整个人类发展所面临的时代大课题。

罗马俱乐部资深专家乔根·兰德斯在2012年发表的《2052:未来四十年的中国与世界》一书中指出,在未来四十年里,人类会发现,自己正面临越来越多的挑战;这些挑战的源头,大多是因为人类正在地球上快速扩张;我们会面临许多问题,如资源逐渐枯竭、多种污染物集聚、一些物种和生态系统消失、保护建筑物不受极端天气影响的需求增加、交通堵塞导致的耗时问题等。乔根·兰德斯教授所指出的这个挑战,无疑也是中国中部地区面临的严峻挑战。这个挑战的严重性,不仅关系发展前景,而且正在成为越来越突出的安全问题。

在《关于新时代推动中部地区高质量发展的指导意见》中,特别提到要坚持统筹发展和安全。这是世界进入百年未遇之大变局时期的国际政治经济形势,特别是新冠肺炎疫情冲击的严峻形势,对新发展观和高质量发展战略的重要启示。安全取向原本就是中国价值文化和政策选择的鲜明特色。作为社会主义国家,中国把人民生命和健康置于政策目标的首位。对于国家和社会的综合安全高度关切。在数千年历史上,中国曾是一个严重自然灾害频繁发生的多难之国,今天,中国人生活于有史以来最具自然环境安全保障的时代。对于安

全的高度关切已经越来越成为整个国家价值文化和政府政策取向的一个鲜明中国特色。在应对新冠肺炎疫情中充分体现了中国经济的这一特色。我们必须时刻认识到:一方面,安全环境可以为经济运行和发展提供基础条件,没有安全保障就无法进行正常的经济发展;另一方面,无论是人民生命安全,还是国家和社会的综合安全,最终取决于经济发展水平,没有经济发展的支持就难以保证安全。

总之,从经济学的基本理论来理解,中部地区的高质量发展,要解决经济发展不充分、不协调、不可持续的问题,就必须全面贯彻新发展理念,以满足对于效率、公平、生态及安全的全方位战略关切。

三、中部地区高质量发展是全方位创新之路

高质量发展是中国经济社会发展的时代要求,对于加快中部崛起也是基本的时代底色。各地区都须从自己的具体情况和区域特征出发,实现高质量发展目标,本质上就是要走全方位创新之路。

中部地区发展的关键词之所以定义为“加快崛起”,意味着发展水平的高度要有显著提高,没有新高度,就称不上“崛起”。只有充分发挥优势,让经济运行更畅通、更活跃,使内在活力得以充分释放,才能激发更合意的经济增长和经济发展,实现“加快崛起”目标。

目前,按GDP总量计算,中国达到了世界第二大经济体的位势,表明中国国力的总体规模已经令人刮目相看,可以居二而望一。但是,如果按人口规模来看,中国远不能算是富足国家,仍然属于发展中国家之列。要看到,中国现在的人均GDP尚未达到1万美元的世界平均水平,仅为发达国家的几分之一,例如,仅为美国的1/6。除少数东南沿海地区城市外,中国大多数地区的人均GDP远低于1万美元的标准,还没有达到中等收入阶段,许多地方仍然处于低收入状态。由此可见经济“崛起”之意义重大和使命之紧迫。

正因为体会到了中部崛起的这一实质所在,所以多年来中国经济工作关于中部地区发展的政策意向,一直明确定位于供给侧结构性改革。而且,要抓住中部地区供给侧结构性改革的重点要义。正如中共中央政治局会议有针对性地指出的:中部地区作为全国大市场的重要组成部分和空间枢纽,

要找准定位,发挥优势,加快建设现代化基础设施体系和现代流通体系,促进长江中游城市群和中原城市群发展,全面推进乡村振兴,积极服务和融入新发展格局。要把创新作为引领发展的第一动力,以科技创新引领产业发展,形成内陆高水平开放新体制。要坚持走绿色低碳发展新路,加强能源资源的节约集约利用,加强生态建设和治理,实现中部地区绿色崛起。中央所强调的这三个“要”,正是中

部地区快速崛起过程中,尤其需要有所作为的关键之处和必须做出更大努力的方向,为此而有创新突破和重大建树,才可以称得上是具有“崛起”意义的发展壮举。

作者简介:金碚,男,中国社会科学院学部委员,中国区域经济学会会长,郑州大学商学院院长(北京 100086)。

新时代推动中部地区高质量发展的新思路

陈 耀

2021年3月30日,中共中央政治局召开会议,审议《关于新时代推动中部地区高质量发展的指导意见》(以下简称《指导意见》),这是党的十九大提出中国进入高质量发展新阶段以来,以习近平同志为核心的党中央对推动新时代区域高质量发展作出的又一重大部署,也是对新时代国家重大区域战略的进一步完善。中部地区承东启西、连南接北,资源丰富,交通发达,产业基础较好,文化底蕴深厚,发展潜力很大,推动中部地区高质量发展对于贯彻新发展理念、构建中国新发展格局,提升中部地区经济发展水平和人民生活品质,具有十分重要的意义。我们要在更高的站位和更实的路径上,深入研究中部地区高质量发展这一重大命题。

一、要在构建新发展格局中认识中部地区高质量发展的战略意义

第一,中部地区高质量发展是畅通国内大循环的核心环节。构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局,其主体是畅通国内大循环,战略基点是扩大内需,而中部地区独特的区位交通条件、大规模的潜在内需市场、以及雄厚的产业技术基础,使其在中国新发展格局中处于核心环节的重要地位。中部地区“居中”的区位和四通八达、便捷高效的综合交通网络,不仅可以在东西联动、南北协调等方面发挥桥梁纽带功能,而且在促进跨区域资本、人才、技术等要素自由流动、物

资商品流通与合理配置中也处于关键环节,如果这一桥梁纽带和关键环节出现“堵塞”或“梗阻”,势必影响国内经济的大循环和国内市场的稳定。同时,中部地区有3.72亿常住人口,约占全国总人口的1/4(26.6%),拥有长江中游城市群和中原城市群两大城市群、武汉和郑州两个国家中心城市以及武汉、长沙、郑州、合肥四个进入“万亿俱乐部”的城市,城市密度高,但区域整体城镇化率尚低于全国平均水平,消费市场潜力大,中部地区通过高质量发展,提升城镇化水平,增加城乡居民收入,形成中部地区消费中心,无疑会成为拉动国内需求的重要动力源。由于交通运输的通达性强、物流成本和交易成本相对低,也使得中部地区成为产业集聚及优化布局的优选之地,并且对于全国产业链、供应链的安全稳定具有其他地区不可替代的作用。

第二,中部地区高质量发展是提升内陆高水平开放的重要条件。中国高水平对外开放要求从以往商品和要素流动型向规则、管理、标准等制度型转变,在沿海地区、内陆地区、沿边地区三大板块中,沿海地区开放起步早、水平高,内陆地区和沿边地区相对滞后,中部地区的进出口贸易和外资总量仅占全国的一成左右,规模小也制约了中部地区开放型体制和制度的建设。《指导意见》明确提出,中部地区要形成内陆高水平开放新体制,这不仅是对中部地区高质量发展的要求,而且从客观上看,中部地区高水平开放也是中国内陆融入“双循环”新发展格局、利用国内国际两个市场、两种资源加快

自身发展和提升国际竞争优势的新契机。加快推进中部地区的高水平开放进程,特别是推进贸易和投资自由化、便利化,建设吸引高质量外资的营商环境和外向型经济新体制,有利于形成新时代中国全方位陆海内外联动、东西双向互济的高水平开放格局。作为全国大市场的重要组成部分和空间枢纽,中部地区要主动适应新阶段、新理念、新格局的要求,立足内陆比较优势,找准定位,补齐短板,统筹推进、建设、用好各类开放平台,打造开放层次更高、营商环境更优、辐射效应更强的内陆开放新高地。尤其要以已有安徽、河南、湖北、湖南四个自贸区为主要抓手,赋予这些国家级开放平台更大的改革自主权,不断深化首创性、集成化、差别化的改革探索。要发挥中部地区各省资源、产业和交通运输枢纽优势,以中欧班列、陆海联运、跨境电商、空中丝绸之路为依托,积极参与“一带一路”国际合作,创造不靠海、不沿边的内陆高水平开放新模式。

第三,中部地区高质量发展是满足中部地区高品质生活的根本要求。所谓高质量发展,就是体现新发展理念的发展,其根本目的就是要满足人民高品质生活的要求。习近平总书记明确提出要把高质量发展同满足人民美好生活需要紧密结合起来,这为我们推进中部地区高质量发展指明了方向,也激发了中部地区人民推进高质量发展的内在动力。走高质量发展之路,就要坚持以人民为中心的发展思想,坚持创新、协调、绿色、开放、共享发展,以人民幸福为追求,增进民生福祉。按照《指导意见》,中部地区高质量发展要着力建设绿色发展的美丽中部,要坚持走绿色低碳发展新路,加强能源资源的节约集约利用,加强生态建设和治理,实现中部绿色崛起。这是因为环境就是民生,青山、绿水、蓝天就是美丽、就是幸福。近些年,随着中部地区工业化和城镇化的加快推进,生态环境保护的压力也越来越大,雾霾、黑臭水体、城乡垃圾等严重影响人民群众的生活环境和生活品质。因此,要自觉践行习近平生态文明思想,始终坚持生态优先、绿色发展,不断优化中部地区空间开发保护格局,加大生态环保突出问题的整治力度,加强生态环境系统保护修复,切实保护好山水林田湖草,让良好生态环境成为中部地区高质量发展的支撑点,让绿水青山变成永久造福百姓的金山银山。

二、要在落实新使命任务上探寻中部地区高质量发展的现实路径

自2006年促进中部地区崛起上升为国家战略以来,特别是党的十八大以来中部地区经济社会发展取得重大成就,“三基地一枢纽”的地位更加巩固。在开启全面建设社会主义现代化国家新征程中,中央对中部地区赋予“高质量发展”的新使命任务,即“六个着力”:着力构建以先进制造业为支撑的现代产业体系,着力建设绿色发展的美丽中部,着力推动内陆高水平开放,着力改革完善体制机制,着力增强城乡区域发展协调性,着力提升基本公共服务保障水平。这是贯彻新发展理念、加快中部地区崛起的现实路径。笔者认为,推动中部地区高质量发展,需要重点做好“三大体系”的建设和空间布局的优化。

第一,加快建设中部地区“三大体系”,提升产业链供应链现代化水平。一是着力构建以先进制造业为支撑的现代产业体系。中部地区产业基础雄厚,产业体系相对完整,产业配套能力强,但大多处于中低端水平。加快发展现代产业体系,要以先进制造业为支撑,推进产业基础高级化、产业链现代化,提高质量效益和核心竞争力;要以战略性新兴产业为引领,推进产业集群化、数字化和生态化,提升科技和管理的创新能力。中部地区要建设成为全国先进制造业中心。充分发挥中部地区在装备制造、电子信息、能源材料等重点领域的科技优势,依托中部地区国家自主创新示范区和高新技术产业开发区,开展制造业基础前沿、关键共性和战略高技术研究创新,特别要重视在解决钢铁、石化、有色、建材和家电等产能过剩矛盾的基础上,选择传统优势制造业中的重点行业、高端产品、关键环节进行数字化、智能化改造,优化产品结构和工艺流程,促进向价值链高端拓展,建设一批在全国具有影响力的制造业创新中心。重点发展壮大集成电路、生物生命技术、高端装备、量子 and 光电子通讯、新能源汽车、新材料等战略性新兴产业,推进人工智能、大数据、工业互联网等前沿领域的创新应用,着力在智能感知元器件、工业云平台等核心领域取得突破,积极发展服务型制造和现代金融、现代物流、电子商务、科技服务等生产性服务业。

二是加快建设现代化基础设施体系。基础设施是经济社会发展的基石,是“双循环”的骨骼,现代化的基础设施体系是现代经济体系的重要支撑。习近平总书记主持召开中央全面深化改革委员会第12次会议强调,要以整体优化、协同融合为导向,统筹存量和增量、传统和新型基础设施发展,打造集约高效、经济适用、智能绿色、安全可靠的现代化基础设施体系。中部地区的区位优势,使得加快建设现代化的交通、能源、科技、水利、信息、城乡公共设施等基础设施,更具全局性、关键性和紧迫性。要面向未来、统筹谋划,打造适应高质量发展要求的设施优势。学习上海虹桥,在郑州、武汉、合肥、长沙等城市建设现代综合交通中心,全面提升中部地区互联互通的水平、国内外的交通能力和在全国的枢纽地位。建设“西能中送”的特高压和重载通道,优化电煤生产和输送布局,加快油气管网和储备工程建设,从根源上避免“电荒”,为推动高质量发展和高品质生活提供充足的能源保障。抓住新基建的机遇,加快5G移动通信、大数据中心等建设,尽早发挥其对数字经济的支撑作用,特别是中部地区还要争取国家布局更多的大科学装置,为中部地区的科技创新和先进制造业提供高层次基础研究平台。

三是加快建设现代流通体系。现代高效流通体系能够在更大范围连接生产和消费,推动分工深化,提高生产效率,促进财富创造。要牢牢把握好扩大内需这个战略基点,发挥并强化中部地区交通物流枢纽的配置功能,着力打通堵点、连接断点、疏通痛点,为形成全国统一大市场和新时代内需体系奠定基础。要完善现代商贸流通体系,培育一批具有全球竞争力的现代流通企业,改造升级关系居民日常生活的商贸流通设施,加快推进重要产品追溯体系和支付结算等金融设施建设。尤其是要提升中部地区高铁货运和国际航空货运能力,重点打造郑州和武汉国际物流中心,发挥其在中部地区的辐射带动作用。

第二,优化中部地区空间布局,以“两群两圈一廊”引领高质量发展。优化空间布局是高质量发展的重要路径,按照《指导意见》要求,着力增强城乡区域发展协调性是一个重要任务,而实现路径就是要发挥重点地区的带动作用。笔者认为,新时代促进中部地区城乡区域协调发展,要建立“三大带动”新机制,即发达地区带动欠发达地区,城市带动乡

村,中心城市引领城市群继而带动区域发展。中部地区的欠发达地区主要分布在大别山革命老区、湘鄂西少数民族地区以及太行山等山区,对这些特殊类型地区除国家政策扶持外,相关省内的发达地区也应提供一定的人财、物力帮扶。在乡村振兴中仍要发挥所辖城市的作用,通过深化改革举措鼓励城市优质资源向乡村注入。

中心城市、都市圈和城市群是优质高端要素集聚的城市化地区,既是城乡区域协调发展的带动者,也是区域高质量发展的引领者。对于中部地区而言,建议将“两群两圈一廊”作为高质量发展的重点来布局,“两群”指长江中游城市群和中原城市群,“两圈”指合肥都市圈和太原都市圈,“一廊”指“郑洛西科创走廊”。其中长江中游城市群是以武汉城市圈、环长株潭城市群、环鄱阳湖城市群为主体形成的特大型城市群,覆盖中部地区湖北、湖南、江西3个省份的31个城市,面积约32.61万平方公里。2020年,湖北、湖南、江西3个省份的总人口1.75亿人,地区生产总值约10万亿元,人口总量超过京津冀地区、成渝地区和粤港澳大湾区,经济总量也超过京津冀地区和成渝地区,是中部地区崛起的重要力量。中原城市群以河南为主体延及周边,覆盖5省30个地级市,面积28.7万平方公里,总人口1.6亿人,是中华民族和华夏文明的重要发祥地,正在努力打造中国经济发展的新增长极、重要的先进制造业和现代服务业基地、中西部地区创新创业先行区、内陆地区双向开放新高地和绿色生态发展示范区。合肥都市圈和太原都市圈也是中部地区高质量发展的重要引擎,而且合肥是目前中部地区唯一的综合性国家科学中心。值得关注的是,地处中西部地区的郑州、洛阳、西安三个城市正在探索建设黄河流域生态保护和高质量发展示范带,其中西安是高校、科研院所等创新资源集聚地,洛阳是工业制造业重镇,郑州是商贸发达的中心城市,通过深化三市合作共建“郑洛西科创走廊”,无论是对黄河流域还是对中部地区,都将发挥高质量发展的重要引领作用。

作者简介:陈耀,男,郑州师范学院国家中心城市研究院院长,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研究员(北京 100086)。

扬六省之长共推中部地区高质量发展

程 必 定

2021年3月30日,中共中央政治局审议的《关于新时代推动中部地区高质量发展的指导意见》,是《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》发布后第一个关于区域发展的指导性文件,在中部地区发展史上具有里程碑意义。在新时代,中部地区六省要肩负起时代使命,各扬其长,共同推进高质量发展。

一、中部地区高质量发展的时代使命

中部地区包括河南、山西、安徽、江西、湖北、湖南六个省份,2019年国土面积102.84平方公里,总人口3.72亿人,地区生产总值21.87万亿元,分别占全国的10.7%、26.5%和22.2%,人均GDP达5.87万元,相当于全国平均水平的82.8%,是中国发展潜力很大的经济板块。自2006年4月中共中央、国务院发布《关于促进中部地区崛起的若干意见》以来,中部地区经济持续稳定发展,在全国区域发展中的地位逐年上升。如2019年与2005年相比,中部地区人口占全国的比重上升了0.17个百分点,地区生产总值占全国的比重上升了3.4个百分点,人均GDP与全国平均水平的差距缩小了7.54个百分点;与东部地区相比,地区生产总值的差距缩小了8.9个百分点,人均GDP的差距缩小了17.63个百分点,东中部地区差距处于持续缩小之势。

改革开放40多年来,从四大区域板块来看,中国由“站起来”变为“富起来”,东部地区的率先发展起到了带动作用;在新时代中国再由“富起来”变为“强起来”,不仅要继续发挥东部地区的带动作用,还要中部地区对标东部地区加快崛起、高质量发展,为中国全面建设社会主义现代化国家扩大区域支撑。从国际比较来看,2019年中部地区的面积与德国、英国、法国三个国家的面积接近,人口是德国、英国、法国三个国家的1.66倍,按美元计算的生产总值(31708亿美元),相当于德国的82.45%,是

英国的1.12倍、法国的1.17倍、印度的1.10倍、俄罗斯的1.86倍、韩国的1.93倍。有这样的经济基础,又有巨大的发展潜力,中部地区完全可以肩负起时代使命,中部地区高质量发展对中国实现第二个百年奋斗目标具有全局性意义。

二、扬六省之长,高质量建设“三基地一枢纽”

2006年,中共中央、国务院在《关于促进中部地区崛起的若干意见》中把中部地区定位为粮食生产基地、能源原材料基地、装备制造及高技术产业基地和综合交通运输枢纽。15年来,中部地区共同努力,“三基地一枢纽”功能逐年增强,已成为中部地区的突出优势。在新时代,中部地区作为全国“三基地一枢纽”的战略定位并没有改变,但要进一步提升,主要是聚焦高质量发展,对“三基地一枢纽”全面赋能。为此,中部地区六省要各扬其长,着眼于国家重大需求,加大科技创新和供给侧结构性改革的力度,高质量建设“三基地一枢纽”。

第一,高质量建设粮食生产基地,为确保中国粮食安全做出新贡献。中部地区是中国重要的粮食主产区,2019年,中部地区农作物播种总面积4848万公顷,粮食总产量19968.5万吨,分别占全国的29.2%和30.1%,为中国粮食安全做出了重要贡献。中国作为人口大国,尽管粮食产量连年增长,但粮食安全仍处于紧平衡状态,为把饭碗牢牢地端在自己的手里,中部地区六省应各扬其长,从藏粮于地、藏粮于技、增粮于效、稳粮于质四个方面拓展思路,高质量建设粮食生产基地。所谓藏粮于地,就是严格执行主体功能区规划,在粮食主产区严格保护耕地和抑制抛荒,确保基本农田面积和粮食播种面积“两个不减少”,在城镇化过程中确保耕地占补平衡;所谓藏粮于技,就是推进农业技术进步,既要推广良种良法、配方施肥、改良土壤,保障粮食及农产品的可持续生产能力,又要重视农业创新发

展,加快推进“互联网+农业”,充分利用数字技术推动农业参与国内农产品贸易大循环:所谓增粮于效,就是继续深入推进农业供给侧结构性改革,大力发展特色农产品和农副产品加工业,促进农业与第二产业和第三产业融合发展,以第二产业和第三产业收益补农民生产粮食收入低的短板,提高农业生产的综合效益和农民收入;所谓稳粮于质,就是高度重视粮食和食品质量安全,在生产环节发展绿色农产品,尽快实现化肥农药施用“零增长”,在食品加工经营环节加强食品安全监管,在“从农田到餐桌”的各个环节提质增效,从而实现稳粮增粮。

第二,高质量建设能源原材料基地,为确保中国能源安全和供应链安全做出新贡献。在能源基地建设方面,主要是应对气候变化,把落实国家“碳达峰”“碳中和”要求纳入中部地区生态文明建设整体布局,加大节能减排力度,推进能源革命和关键技术创新,优化能源结构,完善能源产供储销体系,扩大清洁能源开发利用,提供安全可靠能源保障。针对中部地区以煤电为主的能源生产结构,要全面推进煤矿和发电的智能化发展,加大煤炭智能绿色开采力度和煤矿安全改造力度,稳定煤电基地产能;适应绿色发展的要求,积极发展各种可再生能源和新能源,提高非石化能源在供给结构中的比例,为确保中国能源安全做出新贡献。在原材料基地建设方面,中部地区六省要各扬其长,既要积极推进钢铁、有色金属等传统优势原材料工业的技术改造,广泛应用智能开采、智能装备、智慧生产、智慧管理,推进原材料基地的智能化、绿色化转型,又要发挥各省优势,着眼于世界产业链、供应链重组和国家战略需求,立足于科技创新,加强新材料研究和开发,大力发展各种新材料,以高性能、高可靠性、长寿命、智能化为导向,重点发展高性能金属新材料、化工新材料等,提高关键基础材料的自主保障能力,扩大各类新材料在相关产业的应用,在质和量上增强原材料基地的发展能力,提升产品在国际市场的竞争力,在原材料方面为确保中国供应链安全做出新贡献。

第三,高质量建设装备制造及高技术产业基地,提升中部地区产业的现代化水平。中部地区六省科教力量较强,高技术产业发展较快,已形成以六个省会城市为中心的高技术产业基地,每个省都已打造出了若干个特色鲜明、竞争力强的高技术产

业。在新时代,中部地区六省应各扬其长,深度融入新一轮科技革命和产业变革,着眼于前沿科技发展,以发展壮大战略性新兴产业为重点,高质量建设高技术产业基地,以产业链为主线带动相关产业发展,提升各省产业的现代化水平。为此,中部地区六省要在现有的发展基础上,聚焦具有本省优势的战略性新兴产业发展,打好关键核心技术攻坚战,促进产业链向中高端跃升,推动产业基础再造,构筑科技自立自强的产业体系新支柱,加快培育若干个具有核心竞争力的国家级乃至世界级产业集群,以这些产业集群为战略支撑,以产业链、供应链的延伸为主线,发挥市场机制和科技进步的作用,扩展生产和服务网络,带动关联产业发展,进而逐渐提升各省产业的现代化水平。需要特别强调的是,中部地区制造业基础较好,发展能力较强,六省又各具特色,更应各扬其长,差异化发展,以创新驱动、数字赋能、品质引领为方向,加快推进制造业向智能制造、绿色制造、精品制造、服务型制造转型升级。其中,智能制造重在突出发展新一代信息技术与关键装备、核心工业软件集成创新和成果的有效应用;绿色制造重在顺应“碳达峰”“碳中和”的要求,进一步提升节能环保水平;精品制造重在提升技术标准、工艺水平和产品质量;服务型制造重在提升产品的需求感知能力和对客户的服务能力。中部地区制造业转型升级要加强六省之间的分工合作,以先进制造业为支撑,共同推进中部地区作为全国装备制造及高技术产业基地的高质量发展。

第四,发挥全国综合交通运输枢纽优势,高质量建设流通网络,推进中部地区深度融入“双循环”新发展格局。经过多年建设,中部地区作为全国综合交通运输枢纽的地位已进一步巩固,但在融入“双循环”新发展格局方面还存在一些堵点、断点,需要加强六省间的区域合作,共同打造支撑高质量供给和高效率流通的节点,消除各种堵点、断点,增强要素和商品对行政区界的穿透能力,高质量建设流通网络,推进中部地区深度融入“双循环”新发展格局。一方面,中部地区六省要加强区域合作,发挥全国综合交通运输枢纽优势,合力完善流通设施网络,如共同加强高铁货运和国际航空货运能力建设,提升高速公路和港口航道通达能力,形成跨六省的“枢纽+通道+网络”的现代物流运行体系,推动现代流通从单点增效向体系优化转变,构建“中部

地区123快货物流圈”，即实现货物国内1天送达、周边国家2天送达、全球主要城市3天送达，提升流通体系功能和效率。另一方面，中部地区六省要各优其长，以骨干企业集团为龙头，进一步完善商贸流通体系，如实施流通产业体系补链、强链工程，既要积极发展跨六省大空间尺度的电商平台，又要促进县区小空间尺度的配送投递设施提档扩面、农贸市场改造升级，尽快实现中部地区城乡邮政快递网络全覆盖。为此，在政府层面，中部地区六省各级

政府要深化流通体制改革，完善流通保障机制；在企业层面，要推动流通企业数字化、智能化转型和跨界融合，提升融入“双循环”新发展格局的能力。这样，充分发挥市场机制和政府引导作用，形成国内国际两个市场、两种资源的战略链接，在深度融入“双循环”新发展格局中推进中部地区高质量发展。

作者简介：程必定，男，安徽省时代战略研究院院长（合肥 230051）。

推动中部地区绿色崛起跑出“加速度”

李新年

2021年3月30日，习近平总书记主持召开中共中央政治局会议，审议《关于新时代推动中部地区高质量发展的指导意见》。会议强调，要着力建设绿色发展的美丽中部；坚持走绿色低碳发展新路，加强能源资源的节约集约利用，加强生态建设和治理，实现中部绿色崛起。绿色是高质量发展的底色，也是美丽中国的主色调。中部地区处在“中国龙”的腰部，是“中国龙”腾飞的力量所系。新时代，我们要以长江、黄河流域生态文明建设为牵引，进一步提升中部地区生态环境治理体系和治理能力现代化水平，推动中部地区绿色崛起跑出“加速度”，为中部地区高质量发展提供绿色动能，打造美丽中国建设的“中部样本”。

一、紧紧牵住长江、黄河流域生态文明建设这个“牛鼻子”

长江、黄河是中华民族的母亲河，是中华民族永续发展的重要支撑。中部地区历来是长江文明、黄河文明的高地。新时代，我们要牵住长江、黄河流域生态文明建设这个“牛鼻子”，加快推动中部地区绿色崛起。

坚持生态优先、绿色发展，是长江、黄河流域生态文明建设的本质要求。党的十八大以来，习近平总书记多次考察长江、黄河流域生态保护和高质量发展情况，亲自为长江、黄河把脉问诊，提出了长江经济带

发展、黄河流域生态保护和高质量发展两大国家战略，而贯穿其中的一组关键词，就是生态优先、绿色发展。习近平总书记指出，推动长江经济带发展必须从中华民族长远利益考虑，走生态优先、绿色发展之路，使绿水青山产生巨大生态效益、经济效益、社会效益，使母亲河永葆生机活力。对如何推进黄河流域生态保护和高质量发展，习近平总书记同样强调，要坚持绿水青山就是金山银山的理念，坚持生态优先、绿色发展，以水而定、量水而行，因地制宜、分类施策，上下游、干支流、左右岸统筹谋划，共同抓好大保护，协同推进大治理。所以，无论是长江流域还是黄河流域，在推进生态文明建设上，我们都必须坚持生态优先、绿色发展。这是历史的启示，也是现实的考量。

长江、黄河一南一北流经中部地区六个省份，是推动中部地区绿色崛起的两大动力源。山西、安徽、江西、河南、湖北、湖南的大部分地区地处长江、黄河流域。特别是河南与湖北，分别地处黄河、长江之腰，地理位置更为重要。2018年4月26日，习近平总书记在湖北武汉主持召开深入推动长江经济带发展座谈会；2019年9月18日，习近平总书记在河南郑州主持召开黄河流域生态保护和高质量发展座谈会。这些国家级重要会议选择在这两地召开，在一定程度上体现了湖北、河南地理位置的重要性，彰显了两地在长江、黄河流域所肩负的特殊使命。因此，推动中部地区绿色崛起，中部地区

必须齐心协力谋篇布局,下功夫做好长江、黄河流域绿色发展这篇大文章,提升长江、黄河流域生态文明的原生力和创造力。

二、推动长江、黄河流域树立“一盘棋”思维

习近平总书记在黄河流域生态保护和高质量发展座谈会上指出,要加强对黄河流域生态保护和高质量发展的领导,发挥中国社会主义制度集中力量干大事的优越性,牢固树立“一盘棋”思想,尊重规律,更加注重保护和治理的系统性、整体性、协同性。这一重要论述深刻揭示了黄河流域生态保护和高质量发展应遵循的基本规律。黄河生态系统是一个有机整体,流域面积涉及多个省份,其保护和治理要注重系统性、整体性、协同性,长江亦是如此。

要在推动中部地区绿色崛起中做好长江、黄河绿色发展这篇大文章,中部地区必须正确认识整体与部分的辩证关系,既见树木,又见森林,着眼可持续发展的内在要求,以建设绿色发展的美丽中部为立足点,牢固树立“一盘棋”思维,在长江、黄河流域生态保护和治理上主动担当作为,推动东中西部地区形成长江、黄河全流域生态保护和治理的协调与合作机制,为中部地区绿色崛起打造可持续发展的生态系统。

郑州、武汉既是国家中心城市,又是黄河、长江流域重要节点城市 and 中部地区崛起的领头雁。河南、湖北两省要强化“一盘棋”思维,着力发挥郑州、武汉的头雁效应,联合中部地区其他省会城市,推动成立中部地区绿色发展联盟,围绕推动中部地区绿色崛起,定期组织长江、黄河流域自然科学界和社会科学界专家学者“华山论剑”,探索新时代推动中部地区绿色崛起的规律和特点,为高质量推进长江、黄河全流域生态保护和治理提供理论坐标。同时,中部地区6省应参照国家绿色发展基金的做法,共同探索设立中部地区绿色发展基金,以加快中部地区绿色发展为重点,同时辐射长江、黄河流域东西部绿色发展,与国家绿色发展基金形成互补。

三、坚持以绿色发展理念推进“两群一乡”建设

推动中部地区绿色崛起是一篇大文章,在绿色

发展理念的指引下,既要做好长江、黄河这两篇文章,又要做好长江中游城市群、中原城市群发展和乡村振兴“两群一乡”建设文章,从而形成河流、城乡与人和谐共生的绿色发展共同体,这也是推动中部地区高质量发展的实践要求。

城市群是城市发展的高级形态,标志着人类文明进入了一个新的发展形态。目前,中国国家级城市群有7个,其中两个位于中部地区,一个是以武汉为中心的长江中游城市群,一个是以郑州为中心的中原城市群。这两大城市群横跨长江与黄河,总面积达60.4万平方公里,占中部地区总面积的50.8%,是推动中部地区绿色崛起的重要支撑。要依托这两大城市群,打造中部地区森林城市新标杆,做大做强郑州“绿城”和武汉“江城”这两个老字号招牌,让以郑州和武汉为中心的两大城市群成为中部地区的大绿都,成为长江、黄河沿岸名副其实的绿色明珠。要加强两大城市群的协作发展,尤其是在推进低碳经济发展上,要大力推进生态互利、产业互补和人才互通。

人类文明起源于河流,河流经过城市、匍匐于乡村,谱写着人类流动不息的文明篇章。在推动中部地区绿色崛起这盘棋中,我们要以长江、黄河为棋盘,用绿色发展理念做好乡村振兴这个“眼”。要在长江、黄河两岸的荒地、滩地,谋划建设好沿江、沿河湿地公园,为更好地涵养长江、黄河及其支流生态提供养分。要大力推进森林乡村建设,尤其是在沿江、沿河区域,要以森林乡村建设为抓手,加快推进山水林田湖草系统治理,优化乡村生态环境。

城市和乡村是互为依存的关系,是地理空间层面生态文明的两极。我们要依托连接城乡之间的道路和河流,因地制宜地加强城乡绿色生态廊道建设,让每一条道路、每一条河流都成为美丽的绿色风景。要加强城乡之间的闲置资产向绿色资源转化,对散落在城乡之间的废弃砖窑、厂矿、坑塘等进行绿色改造,使其变为百姓的“生态福利”。要在城乡之间大力推广绿色种植,不断降低农药、化肥使用率,改善土壤成分和结构,为中部地区绿色崛起提供优质土壤。

作者简介:李新年,男,河南省社会科学界联合会副主席,研究员(郑州 450002)。

发挥中部地区的空间枢纽优势

秦 尊 文

2021年3月30日,中共中央政治局召开会议,审议《关于新时代推动中部地区高质量发展的指导意见》。会议指出,中部地区作为全国大市场的重要组成部分和空间枢纽,要找准定位,发挥优势。笔者认为,中部地区要重点从以下五个方面发挥空间枢纽优势。

第一,完善现代化基础设施体系。中部地区的优势之一是地理位置优越,承东启西、连南接北,是国内大循环的空间枢纽。要完善交通基础设施,充分发挥区位优势。在陆路方面,以高速铁路、高速公路为重点,进一步提升京广铁路、京九铁路、焦柳铁路、陇海铁路、沿长江、沪昆“三纵三横”大通道运输能力,加快建设合肥经武汉、荆门至重庆、成都以及郑州经襄阳至重庆、西安经武汉至南昌、重庆经长沙至厦门等高速铁路;适度建设地方高速公路,推进普通国道、省道提质改造和“瓶颈”路段建设以及“四好农村路”创建。在水运方面,稳步推进长江、汉江、淮河航道整治与疏浚工程和三峡枢纽水运新通道建设;加快武汉长江中游航运中心和荆州、岳阳、九江、安庆等港区建设。在航空方面,加强武汉、郑州、长沙、合肥、南昌、太原等机场建设,加快亚洲首个货运机场——鄂州花湖机场建设,增强区域枢纽功能,新增一批支线机场,加快通用机场建设,拓展航空运输网络。以省会城市为突破口,加快建设新型基础设施。充分发挥武汉、合肥等地的科技优势,加快5G网络规模化部署和“北斗”多场景应用,建设高速泛在、天地一体、集成互联、安全高效的信息基础设施,增强数据感知、传输、存储和运算能力,为中部地区数字经济发展提供有力支撑。

第二,健全现代流通体系。世界银行基于各国现代流通体系硬件和软件方面的发展水平,每两年公布一次全球供应链绩效指数(LPI)。根据最新排名,中国还没进前二十名,与全球第二大经济体的地位不相称。中部地区要积极作为,多管齐下,努

力健全现代流通体系。一是打造流通节点城市。大力提升武汉、郑州、长沙、合肥、南昌、太原等国家级流通节点城市集散中转功能,完善产品跨区域产销链条,打造中部地区乃至更大范围内流通发展的核心支点;加强宜昌、襄阳、洛阳、商丘、岳阳、衡阳、芜湖、安庆、九江、赣州、大同、长治等区域级流通节点城市流通设施建设,提升集散功能和中转效率,发挥在流通体系中承上启下的作用;以其他地级市为重点,发展地区流通节点城市。二是加强流通基础设施建设。依托承东启西、连南接北的区位优势,结合区域竞合态势和一体化发展需要,以统筹规划、整合资源、错位发展为重点,积极构建便捷、高效的物流基础设施网络。三是推进物流基地建设。按照节约集约用地的原则,在重要物流节点城市加快整合与合理布局物流园区,推进物流园区多式联运设施建设,形成物流业与制造业、物流业与零售业、物流业与战略性新兴产业融合联动发展的格局。四是加快发展专业物流。包括积极发展农产品物流、原材料物流、工业消费品物流等。促进城乡物流合理分工,依托城市商贸市场和农村农副产品生产基地,构建农村物流集散网络和城市物流配送网络。着力培育新型农村物流主体,积极探索城乡物流对接新模式。五是推动流通业数字化转型。推动商贸服务等传统支柱产业数字化、网络化、智能化,实现数字智能决策、数字经营、数字体验;推动政府商贸流通管理服务的数字化,培育电商物流创新产业集群,促进数字技术与实体经济有序融合发展。六是加快应急物流体系建设。认真研究应对新冠肺炎疫情的经验,加快建立储备充足、反应迅速、抗冲击能力强的应急物流体系,努力增强中部地区的城市韧性和经济韧性。

第三,促进城市群、都市圈发展。2018年11月18日,中共中央、国务院印发《关于建立更加有效的区域协调发展新机制的意见》,首次提出建立以中心城市引领城市群发展、城市群带动区域发展新模

式,并要求以武汉、郑州为中心引领长江中游城市群、中原城市群发展,带动相关板块融合发展。2019年2月19日,国家发展和改革委员会印发《关于培育发展现代化都市圈的指导意见》,要求培育发展一批现代化都市圈,形成区域竞争新优势,为城市群高质量发展、经济转型升级提供重要支撑。2021年3月30日,中共中央政治局审议的《关于新时代推动中部地区高质量发展的指导意见》,明确要求促进长江中游城市群和中原城市群发展。促进中部地区城市群、都市圈发展,首先要做好规划编制工作,“谋定而后动”。国务院于2015年批准的《长江中游城市群发展规划》和2016年批准的《中原城市群发展规划》,规划期均到2020年结束。建议国家发展和改革委员会与湖北、河南等省迅速启动新一轮发展规划编制工作。支持省会城市和其他有条件的中心城市在省级政府指导下牵头编制都市圈发展规划。要以创新体制机制为抓手,以推动统一市场建设、基础设施一体高效、公共服务共建共享、产业专业化分工协作、生态环境共保共治、城乡融合发展为重点,促进中心城市与周边城市(镇)同城化发展。针对中部地区城镇化水平低于全国平均水平的现状,要有序放开、放宽城市落户限制。推动进城就业生活五年以上和举家迁徙的农业转移人口、在城镇稳定就业生活的新生代农民工、农村学生升学和参军进城的人口等重点人群优先落户。城区常住人口300万人以下城市落实全面取消落户限制政策,实行积分落户政策的省会城市要确保社保缴纳年限和居住年限分数占主要比例,并允许租房常住人口在公共户口落户。

第四,全面推进乡村振兴。中部地区是国家重要的“大粮仓”。要切实扛起粮食安全政治责任,实行粮食安全党政同责。深入实施重要农产品保障战略,完善粮食安全省长责任制和“菜篮子”市长负责制,确保粮、棉、油、糖、肉等供给安全。稳定种粮农民补贴,让种粮有合理收益。坚持并完善稻谷、小麦最低收购价政策。深入推进农业结构调整,推动品种培优、品质提升、品牌打造和标准化生产。

发挥湖北、湖南、河南种业科技优势,打好种业翻身仗。打造农业全产业链,把产业链主体留在县城,让农民更多分享产业增值收益。开发休闲农业和乡村旅游精品线路,完善配套设施。推进农村一二三产业融合发展示范园和科技示范园区建设。加强乡村公共基础设施建设,大力实施乡村建设行动。中部地区是国家的“大水缸”。丹江口水库、三峡水库这两口“大水缸”为京津冀地区和长三角地区提供重要水源,是名副其实的生态枢纽。要注重扩大生态空间,丰富生态产品,加快推进生态产品价值实现,为建设美丽中部做出积极贡献。发挥大别山、伏牛山、太行山、幕阜山、武陵山、秦巴山等山区生态屏障功能,打造中部地区生态安全格局。扶持山区、革命老区振兴发展,巩固拓展脱贫攻坚成果,全面推进乡村产业、人才、文化、生态、组织振兴,充分发挥农业产品供给、生态屏障等功能,走出一条中国特色、中部特点的乡村振兴之路。

第五,打造对内对外开放新高地。积极对接“一带一路”建设。构建融入“丝绸之路经济带”的商贸物流通道。积极推动中部地区的中欧班列发展,构建以郑州、武汉、长沙、合肥、南昌、太原为枢纽节点,连通中亚、俄罗斯和欧洲的铁路货运大通道。打造“万里茶道经济带”,提升北向通道。拓展中部地区联通东盟的陆路“物流直通车”,开辟南向新通道。充分发挥长江黄金水道的作用,积极推动武汉、宜昌、荆州、岳阳、黄石、九江等城市港口资源整合,畅通陆水联运通道,提升长江黄金水道的运输功能,通过长江黄金水道,融入“海上丝绸之路”建设。抓好湖北、河南、湖南、安徽等自贸区建设。在自贸区内积极探索有利于促进公平竞争、激发市场活力的体制机制,积极融入“双循环”新发展格局。

作者简介:秦尊文,男,中南财经政法大学公共管理学院教授,博士生导师,湖北省社会科学院研究员,中国区域经济学会副会长(武汉 430073)。

(责任编辑:张子)

【区域经济理论】

铸牢中华民族共同体意识经济视角研究*

李 曦 辉

摘 要:铸牢中华民族共同体意识是全面建设社会主义现代化国家,共创中华民族大家庭美好未来的精神力量之魂。目前,基于文化视角研究铸牢中华民族共同体意识的成果已经很充分,但从经济维度研究铸牢中华民族共同体意识的理论成果尚为粗糙,影响了在社会主义市场经济背景下民族共同体认同的科学发展。发展的实践需要创新的理论提供指导,我们引入域观经济学理论和民族经济学理论,研究它们对铸牢中华民族共同体意识的作用机理,力图将经济学理论与民族共同体认同有机结合起来,在理论与实践层面推动我国各民族为铸牢中华民族共同体意识做出贡献。

关键词:中华民族;共同体意识;经济维度

中图分类号:F061.5 **文献标识码:**A **文章编号:**2095-5766(2021)03-0027-08 **收稿日期:**2021-02-09

***基金项目:**2019年度国家社会科学基金重大项目“中国特色社会主义少数民族经济发展及其国际比较研究”(19ZDA173)。

作者简介:李曦辉,男,中央民族大学管理学院院长,教授,博士生导师(北京 100081)。

自习近平总书记2014年在中央民族工作会议上提出培育中华民族共同体意识,到党的十九大强调铸牢中华民族共同体意识,中华民族共同体意识被提到了前所未有的高度。然而,在我国既有的研究中,对文化与民族国家认同和民族共同体认同理论研究比较透彻,而对经济因素影响认同的研究还显粗糙,尚未深入到应有的理论层面开展深入的研究,对铸牢中华民族共同体意识的理论指导作用还没有很好地显现出来,在一定程度上影响了认同的实现程度。发展的实践需要创新的理论提供指导,在中华民族伟大复兴的关键时期,我们迫切需要强化各民族的民族国家及共同体认同,这就需要我们运用新的理论指导我国民族工作的实践,特别是运用创新的经济学理论指导各民族共同体认同的实践,促成民族间和谐相处,实现中华民族伟大复兴的中国梦。本文将运用创新的域观经济学以及民族经济学理论进行研究,试图展现出中华民族共同

体认同的经济维度,揭示出经济发展与共同体认同相互作用的规律,为有效应对市场经济及全球化带来的挑战提供理论指导。

一、研究回顾

习近平总书记2014年在中央民族工作会议暨国务院第六次全国民族团结进步表彰大会上强调,“要坚定不移走中国特色解决民族问题的正确道路”“让各族人民增强对伟大祖国的认同、对中华民族的认同、对中华文化的认同、对中国特色社会主义道路的认同”“积极培养中华民族共同体意识”。他特别强调,“文化认同是最深层次的认同”“文化认同问题解决了,对伟大祖国、对中华民族、对中国特色社会主义道路的认同才能巩固”^①。在党的十九大报告中,习近平总书记又进一步提出:“深化民族团结进步教育,铸牢中华民族共同体意识,加强

各民族交往交流交融,促进各民族像石榴籽一样紧紧抱在一起,共同团结奋斗、共同繁荣发展。”^②

关于文化的重要作用,国内外学者都做过深入研究,阿里·迈兹认为,文化是从共同体内部影响成员选择的重要力量:(1)文化提供了观念与认识的透镜,人们对世界持何种观点很大程度上受一种或多种文化范式的影响;(2)它提供了人类行为的动机;(3)它提供了价值尺度;(4)它提供了认同基础;(5)它提供了交流方式;(6)它提供了划分阶层、阶级、等级与身份的基础;(7)它影响着生产与消费的方式^③。自古以来,中国的民族认同即强调文化的同一性而不是血统的一致性,正是因为这种包容而非排他的特征,中华民族才发展壮大成为世界上最大的民族集团。陈寅恪先生认为:“汉人胡人之分别,在北朝时代文化较血统尤为重要。凡汉化之人即目为汉人,胡化之人即目为胡人,其血统如何,在所不论。”^④钱穆先生也认为,夷狄与华夏的区别在于文化而非血统,“诸夏而夷狄则夷狄之,夷狄而进乎诸夏则诸夏之”^⑤。美国学者列文森也认为:王朝时代的中国,“国是一个权力体”“天下是一个价值体”^⑥。早在晚晴时期的1907年,杨度在《金铁主义说》中就认为,中华民族的族名“实采合于文化说,而背于血统说”“非一血统之种名,乃为一文化之种名”^⑦。中国共产党缔造者之一的李大钊先生撰文认为:“吾国历史相沿最久,积亚洲由来之数多民族冶融而成此中华民族,畛域不分、血统全泯也久矣,此实吾民族高远博大之精神有以铸成之也。”^⑧李大钊先生认为中华民族是一个文化共同体,人们应团结在中华文化之中,成为一个屹立于世界民族之林由文化融凝的民族国家。1935年,历史学家傅斯年认为,自春秋战国以来,“我们中华民族,说一种话,写一种字,据同一的文化,行同一伦理,俨然一个家庭。世界上的民族,我们最大,世界上的历史,我们最长,这不是偶然,是当然。‘中华民族是整个的’,一句话,是历史的事实,更是现实的事实”^⑨。1939年,历史学家顾颉刚在《中华民族是一个》中也认为,“中华民族不组织在血统上”“早因各种各族的混合而渐渐舍短取长成为一种混合的文化了”“现有的汉人的文化是和非汉的人共同使用的,这不能称为汉人的文化,而只能称为‘中华民族的文化’”^⑩。在这里,历史学家阐述了“中华民族是一个”的历史事实,提出了中华文化不是任何一个自然民族的文

化,而只能是中华民族共同体共有的文化,是各民族通过交往、交流、交融混合而成的文化,它是中华民族共有的精神家园。关于中华民族,孙中山先生的阐述最为贴切:“国家之本,在于人民。合汉、满、蒙、回、藏诸地为一国,即合汉、满、蒙、回、藏诸族为一人,是曰民族之统一。”^⑪这种基于文化一统而建立起来的政治一统,即民族国家,在各族人民中产生了重要的影响,各民族对中华民族的认同达到了空前的高度。

2014年,中央民族工作会议暨国务院第六次全国民族团结进步表彰大会做出5个并存的判断,即“改革开放和社会主义市场经济带来的机遇与挑战并存,民族地区经济加快发展势头和发展低水平并存,国家对民族地区支持力度持续加大和民族地区基本服务能力建设仍然薄弱并存,各民族交往交流交融趋势增强和涉及民族因素的矛盾纠纷上升并存,反对民族分裂、宗教极端、暴力恐怖斗争成效显著和局部地区暴力恐怖活动活跃多发并存”^⑫。这5个并存说明我们的民族工作有成绩也存在不足,还有较大的改进空间。习近平总书记指出:“要创造条件,千方百计加快少数民族和民族地区经济社会发展,让民族地区群众不断得到实实在在的实惠。”^⑬在此基础上,中央民族工作会议进一步认为:“推动民族工作,既要依靠物质力量,也要依靠精神力量;解决好民族问题,既要解决好物质方面的问题,也要解决好精神方面的问题……坦率地讲,一个时期以来,我们物质力量的运用强一些,精神力量的运用弱一些……维护民族团结,反对民族分裂,要重视少数民族和民族地区的经济发展,但并不是靠这一条就够了。应该说,问题的成因主要不在物质方面,而是在精神方面。一把钥匙开一把锁。我们在继续用好发展这把钥匙的同时,必须把思想教育这把钥匙用得更好。”^⑭

随着中央民族工作会议对过去完全依靠经济发展促进民族工作进行反思,学术界开始对经济因素与民族因素的相互作用关系进行回顾,认为经济发展有促进民族关系优化的作用,也存在市场经济发展对少数民族国家认同的消极作用。有的学者认为:“发源于西方的现代化既是推动全球化的因素,也是造成民族危机和促进民族认同的力量,还是瓦解后发民族国家传统文化价值体系的重要推手。”^⑮应当说,现代以全球化为主要特征的经济发

展,具有正反两个方面的影响,它既引致民族危机也会促进民族认同,研究者只是陈述了现象,并没有厘清其中的机理。还有学者认为,随着中国市场化改革的深入,原有的经济社会结构日益瓦解,出现西部地区与东部地区之间、不同民族之间的财富分配差距,少数民族的政党认同与国家认同出现“断裂”,造成少数民族群众某种程度的“党和国家认同危机”^⑩。有学者进一步认为,民族关系的核心问题在于民族利益分配以及民族发展的根本利益,而每个民族都有自己独特的利益需求,民族利益的差异有可能引发民族利益冲突,利益冲突是民族或族群冲突的根源^⑪。正因如此,“我国民族问题治理的全新思维:将民族工作的重点从‘发展少数民族和民族地区经济’转移到‘中华民族共同体意识’的培养上来,凸显了我国民族问题治理思路不再片面强调‘物质决定意识’,而是更加注重‘意识反作用于物质’”^⑫。

上述学者的论述,主要强调了市场经济发展给少数民族的中华民族共同体认同带来的负面影响,这是以前研究所忽视的,现今加以重点关注,也是无可厚非的。只是民族发展、中华民族共同体认同,都离不开经济社会发展作为基础,我们在研究经济发展积极和消极方面影响时,要更加注重理论层面的研究,使少数民族经济发展进入健康的轨道,为铸牢中华民族共同体意识起到促进作用。

从对铸牢中华民族共同体意识的研究回顾中可以发现,中华文化对于少数民族共同体认同的作用机理已经研究清晰,那就是运用历史的研究方法,对中华民族形成发展过程中中华文化的重要作用,通过中华民族形成发展历程,进行了一一对应的研究,事实证明,中华民族是一个基于文化一体而非血统一体的民族,文化的作用至关重要。近年来,学者几乎一边倒地认为,市场经济的发展解构了少数民族传统的社会结构,在新的社会结构没有建立起来之前,少数民族的国家认同、民族共同体认同受到了市场经济的影响,开始出现分殊的情况。然而,中华民族之所以能够形成一个统一的民族共同体,它是靠文化凝聚在一起的,但共同文化的形成,却是得益于交往交流交融,“三交”的前提就是经济的交流,没有经济的交流,是不可能产生“三交”的。笔者曾经对我国的民族国家模式进行概括,“我们是经济居先、文化一体的民族国家模式,也

就是说,我国不同族体之间先有经济往来,逐渐形成文化认同,最后才是建立统一的民族国家”^⑬。经济发展在民族国家形成发展、民族共同体认同中具有特殊重要的作用,我们不应一味地认为是市场经济发展诱致了民族关系的恶化和民族共同体认同的下行,而是应该提出新的理论,用以约束民族成员的行为,使之向有利于铸牢中华民族共同体意识的方向迈进。

二、铸牢中华民族共同体意识的 经济学理论支撑

我们要正视改革开放必然性这个现实,通过理论创新,为各民族的国家认同、民族共同体认同,找到切实可行的指导理论,从经济维度指导我们铸牢中华民族共同体意识的实践。

从我国文化认同、多元一体的国情出发,中国社会科学院金碚学部委员提出了域观经济学理论,希望能更贴近经济社会发展的现实,能够更准确地描绘人类的发展实践。西方经济学是建立在经济人假设基础之上的,假设人是自私的,时刻都在追求着利益最大化,否则经济学说就不存在了。金碚认为:“在现实中,所有人都不是生活在微观经济学和宏观经济学所描绘的抽象世界中,而是生活在一定的实际域境之中,即‘一切社会关系的总和’映射下的某个局部世界里。人们的经济活动总是发生在具体‘商域’之中,他们的各种感受和行为方式也都形成于特定商域,而不会有抽象人性所决定的抽象经济关系和经济现象。”“商域是指具有一定价值文化特征和特定制度形态规则的商业活动区域或领域。”“在不同商域中,不同的思、言、行特征,以及思、言、行之间的关系特点,反映了各自价值文化特征。”“商域经济学假定商业活动受经济理性、价值文化和制度形态三方面因素的决定和影响,经济理性逻辑具有内在一致性和抽象性,而价值文化和制度形态则具有丰富性、复杂性和多元性。”^⑭

经济理性对铸牢中华民族共同体意识的影响。到目前为止,人类在微观领域创造财富只有两种路径,一是分工,二是创新。分工实践自古有之,是由亚当·斯密在《国富论》中进行总结的,他认为:“有了分工,同数劳动就能完成比过去多得多的工作量,其原因有三:第一,劳动者的技巧因业专而日

进;第二,由一种工作转到另一种工作,通常损失不少时间,有了分工,就可以免除这种损失;第三,许多简化劳动和缩减劳动的机械的发明,使一个人能够做许多人的工作。”^②分工效益的最大化,就是尽量多的人参与分工,从事人类社会的经济活动。鼓励人们在经济领域建立最广泛的联系,其极致状态就是全球都通行一种经济规则,全人类都参与这一规则,每个人分工完成自己的工作,这样就能带来人类福祉的最大化。在这一经济活动的背后,就是人类文化认同的最大化,各民族通过交往交流交融,首先实现民族共同体的认同,最终实现全人类不同民族的一体认同,也就是马克思恩格斯所说的民族消亡,世界大同。

目前阶段,由于通行市场经济法则,经济活动中还有不同的利益主体,存在不同的认同,而分工理论又要求人类经济活动的全球化,就目前人类生存的软硬环境来看,人类只能强化民族共同体认同,这已经是我们从事经济活动所能达到的最高程度的一体化,还不具备世界大同的条件,因此,现阶段分工有利于中华民族铸牢中华民族共同体意识。关于创新,看似是一个简单孤立的过程,实则是一个成长于一种文化之中的个体,由于接受创新文化的浸染,而对传统文化中不利于人类进步的环节进行挑战,实现突破,为人类带来新的生产函数,推进人类福祉的改善。创新是对一种文化认同和对另一种文化扬弃的过程,在现阶段也是有利于铸牢中华民族共同体意识并推进人类诸文化发展完善的事物,有利于人类的进步与发展。

价值文化对铸牢中华民族共同体意识的影响。金碚认为:“人性不可能离开社会的价值文化环境而作为赤裸裸的‘理性人’(经济人)而存在。所以,经济现代化,尽管是经济理性化的过程,同时也是文明化的过程。”^③关于文化,我国新文化运动的代表人物胡适则认为,广义的文化,泛指人类创造的一切非自然的成果,可归纳为物质文化、制度文化(行为文化)和精神文化三个层次;狭义文化,特指人类创造的精神文化,它带有民族性,具有一定的民族特点,反映其理论思维水平的精神风貌、心理状态、思维方式和价值取向等精神成果的总和^④。从这里我们可以看出,文化也是与各民族的发展历史密切相关的,它是指一个民族创造的一切非自然的成果。在市场经济的推动下,人类开始在

全球范围内配置资源,这样才能达到经济活动的规模范围效应最大化。在这一过程中,每个民族的优秀文化都得到最大程度的张扬,每个民族的文化不适应时代发展的方面都会受到应有的抑制,从而逐步实现人类文化资源市场导向配置效益的最优化。正是市场导向的全球民族文化优化配置,使得各民族间文化开始重新配置,由于交往交流交融的逐渐常态化,民族间文化从互谅到共存,再到认同,是一个必然的过程,人类文化最终也会实现推陈出新与一体化。在这样一种进程中,各个民族共同体的文化都会在民族国家的政治庇护下逐渐走向一体化,并为迎接全球文化一体化做好必要的准备。由此看来,与马克思主义关于民族产生、发展、消亡的理论相伴随,人类的文化最终也会走向相互认同。而今,这一进程对铸牢中华民族共同体意识将会起到重要的推动作用。

制度形态对铸牢中华民族共同体意识影响。金碚认为:“在不同的商域中,人的价值观念和行为方式具有不同的文化特质,而且,由于制度形态的不同特质(制度形态及其特质又受传统文化的深刻影响,可谓‘文化是制度之母’),决定或影响着人的价值观念和经济行为,所以,不同商域中的人的经济行为,具有理性(客观规律)和非理性(习俗文化)的双重性。”^⑤由于市场经济偏好竞争,使利益主体走向多元;受收益和成本的趋使,市场主体又追求经济活动的规模与范围效益,逼迫利益主体——自然人走向联合,人们需要在同一平台上进行经济活动。这种竞争中最有效的利益主体整合方式,就是不同来源的人们实现文化认同,进而实现文化的一体化、行为规范的同一化。金碚认为:“中华文明的历史是一部多民族多域思想流动和多元文化融合的历史,曾经的强大正是这一文明特质尽情张扬的表现;一度的停滞甚至衰落,则是自我封闭,特别是阻塞思想流动,僵化固守的后果。”^⑥这种经由市场经济形成的不同血统来源民族文化的互谅与统一性,促进了生产要素的全球配置,同时要求生产要素的软环境不断实现同一性,使得生产要素的全球配置具有文化认同基础之上的制度支撑,进而实现更大的经济效益。这样的制度形态同一化的过程,在存在民族国家分野的今天,就会推进形成包容性更大的民族共同体,对于中国而言,有利于铸牢中华民族共同体意识。

为了回应经济全球化的要求,从民族维度进行经济社会发展研究,笔者提出了民族经济新范式。定义新范式下的民族经济学,“就是对民族过程的政治文化效果进行经济学分析,按照经济学而非民族学的范式进行规范研究的一门科学”^⑧。认为民族经济学的经济、政治、文化三个要素具有递进关系,需要民族经济学研究者进行理论回应。

民族过程的政治效果对铸牢中华民族共同体意识的影响。民族过程,包括民族分离、民族融合、民族相容和民族认同等,我们来探寻这一过程的政治学价值。民族分解过程:或者表现为一个民族分解为几个单独的民族,而原先那个民族便不复存在;或者表现为从一个民族中分化出几个与之并立的单独民族。这其中包括民族迁徙和政治分割。民族结合是指若干单独存在的族类共同体由于相互接近而产生地域和经济联系上的同一性、语言和文化上的同质性的过程。民族结合包括民族整合、民族聚合、民族同化、民族融和。按照荷兰学者格劳秀斯在《战争与和平法》中的理论阐释,人类普遍趋于建立民族国家。近代以来,中国也开始按照民族国家的范式塑造自己的主权民族,那就是中华民族。由于中国的民族形成具有基于文化而非血统的特点,中华民族形成与发展过程中一直强化中华民族文化认同,这样才能应对经济全球化带来的挑战。在民族国家形成与发展的过程中,中华民族文化的地位与作用不断得到强化,这对于铸牢中华民族共同体意识具有积极的正面影响。

民族过程的文化效果对铸牢中华民族共同体意识的影响。民族过程是一个发展方向截然不同的过程,它可能走向民族结合,即几个民族经由文化互认成为同一个民族;也可能走向分解,即一个民族由于文化的相互疏离而分化成几个相互独立的民族。在这一民族基于认同而进行的相互重组的过程中,民族文化一直居于非常重要的地位,民族间文化相互认同,几个民族就能够组合成一个新的民族;民族文化相互冲突,原本一个完整的民族,就能因此分化成几个互相区隔的独立民族。究其本质原因,就是民族或民族共同体的文化认同在发挥本质的作用。在当今的民族过程中,具有如此重要作用的民族文化,恰恰是铸牢中华民族共同体意识的核心影响因素,民族过程的文化后果,用经济学视角进行审视,就是铸牢中华民族共同体意识的

重要影响因素。

三、经济因素铸牢中华民族共同体意识的历史佐证

我们提出的经济因素对铸牢中华民族共同体意识的积极作用,已经为中华民族发展史所证实,下面我们将沿着历史范式的研究方法进行推演,证明中华民族的凝聚与形成,处处离不开经济活动的支撑。马克思和恩格斯认为:“在古代,每个民族都由于物质联系和物质利益而团结在一起。”^⑨“在中华民族形成与发展过程中,汉族始终作为主体民族,起着凝聚核心的作用。汉民族是历史上自然形成的,其形成与汉王朝的强大与巩固分不开的”。“我国不同经济类型的民族之间所形成的有机联系,是任何力量也无法使其长久分开的。而且一旦出现人为造成的暂时中断,便会带来严重后果;即使有时出现暂时中断现象,最终也必然会得到恢复,且不断发展,这是不可抗拒的历史趋势”^⑩。就像梁启超先生在《饮冰室合集》中所说的那样:“华夏民族,非一族所成。太古以来,诸族错居,接触交通,各去小异而存大同,逐渐化合以成一族之形,后世所谓诸夏是也。”^⑪这其中居于决定地位的影响因素,就是民族间的交往交流交融与经济上形成的紧密联系。像马克思和恩格斯所说:“各民族之间的相互关系取决于一个民族的生产力、分工和内部交往的发展程度。”^⑫这越发证明了经济活动对于民族间关系的重要作用,经济活动是强化民族间关系的重要基础。

历史也证明了我们的论断。《史书》记载,汉代匈奴人的生活是,“皮裘蒙毛曾不足盖形,复不去夏冬不离窟”,直至“仰中国丝絮而后衣之”^⑬。由于经济上的紧密联系,匈奴人向往汉朝,故有“匈奴自单于以下皆亲汉,往来与长城下”^⑭。在同一时代,鲜卑“数犯障塞,且无宁岁。唯至互市,乃来靡服”^⑮。这些都说明经济联系是促成中华民族形成以及中华民族共同体认同重要的物质基础。接下来的唐代也是如此,《大唐西域记》记载了一段西域于阗国引进中原桑蚕技术的故事,“昔者此国未知桑蚕,闻东国有之,命使以求。时东国君秘而不赐,严赦关防,无令桑蚕种出也。瞿萨旦那王(于阗王)乃卑词下礼,求婚东国。国君有怀远之志,遂允其请。瞿

萨旦那王命使迎妇而诫曰:‘尔致词东国君女:我国素无丝绵,桑蚕之种可以持来,自为裳服。’女闻其言,密求其种,以桑蚕之籽置帽絮中。既至关防,主者遍索,惟女王帽不敢以检。遂入瞿萨旦那国,止鹿射伽蓝故地,方备礼仪奉迎入宫,以桑蚕种留于此地。”^⑧这说明,经济因素是促成古代和亲及其不同民族间交往交流交融的重要影响因素,以前一直没有引起学者的重点关注,现在我们要重点关注,并研究其内在的机理。与宋同时代的地方政权辽国,同宋朝开展了“茶马互市”,据载:宋初“置互市于原、渭、顺德三郡,以市蕃马;熙宁间,又置场于熙河。南渡以来,文、黎、珍、叙、南平、长宁、阶、和凡八场,其间卢甘蕃马岁一至焉,洮州蕃马或一月或二月一至焉;叠州蕃马或半年或三月一至焉,皆良马也。其他诸蕃马多驽,大率皆以互市为利,宋朝曲示怀远之恩,亦以是羁縻之”^⑨。正因辽宋经济关系如此紧密,才有《辽史》中如下的记载,“炎帝氏、黄帝氏,子孙众多,王畿之封建有限,王政之布霍(散布)无穷,故君四方指(边疆各族)者,多二帝子孙,而服中土(居中原汉族)者,本同出也。考之宇文周之书,辽本炎帝之后,而耶律俨称辽为轩辕(黄帝)后。俨《志》晚出,盖从周《书》”^⑩。由于经济活动使然,契丹与汉族交往频繁,最终在情感上也是渐行渐近,认为自己就是汉人,只是早年大禹的后代分布塞外而已,在血统上是没有差别的。由蒙古族建立的全国统一政权,对中华民族形成与认同也具有积极的影响。元人比较以往的生活状态后认为:“今四海为家,……适千里者,如在户庭;之万里者,如出邻家。”^⑪说明元朝实现了各民族间一统于一个政权之下,经济活动的能量得到了极大地释放,这间接对中华民族的形成与民族共同体的认同,打下了坚实的基础。到了清朝情形更是如此,乾隆皇帝曾说,满洲人“原不识书籍,自我朝统一以来,始学汉文”^⑫。在清朝,学习汉文,接纳汉俗,也是为了更好地进行民族间的经济交流,这也是经由经济活动促进各民族相互认同的一个重要过程。

2019年4月,笔者带领课题组对山东省卧龙电气章丘海尔电机有限公司(以下简称“山东卧龙电气公司”)进行了调研,山东卧龙电气公司自公司建立以来,一直有数百名维吾尔族员工就业其中。调研重点围绕新疆籍少数民族员工进行问卷调查和深入访谈。本次调研在山东卧龙电气公司共面向

新疆少数民族员工发放问卷200份,收回问卷190份,有效问卷186份。

课题组针对新疆少数民族外出务工人员的思想融入情况做了调研,在“中华民族”概念的调查中,认为“中华民族”是指56个民族的占90%,认为是指汉族的占7%,认为是指少数民族的占2%,认为不清楚的占1%。在调查是否会为自己是中国人而感到骄傲时,98%的人表示会,1%的人表示不会,1%的人表示说不清。在调查国家发展与个人发展的关系时,54%的人认为国家发展与个人发展的关系非常密切,43%的人认为有关系,2%的人认为没关系。在调查是否认为宗教是人们摆脱苦难的重要途径时,90%的人认为不是,7%的人认为是,3%的人认为说不清。

通过问卷调查我们发现,相较于在新疆本地的少数民族劳动者,在外务工的劳动者,因为经济活动强化了他们与所在地其他民族劳动者的交往交流,正在向着交融的方向迈进,体现出与所在地其他民族劳动者越来越接近的民族国家、民族共同体认同倾向,说明经济活动对铸牢中华民族共同体意识具有积极的影响作用。

四、经济维度铸牢中华民族共同体意识的路径

从经济维度出发,强化各民族的民族国家及共同体认同,铸牢中华民族共同体意识可考虑以下路径。

1. 坚持经济理性,做大共同市场

经济理性是人类进入工业化社会以来的重要推动力量,如果没有人们对经济理性的追求,就没有市场经济,也就没有市场对资源的优化配置,人们可能也就无法享受市场经济带来的物质财富的丰富,人类社会的福祉就会打折扣。经济理性就是抽象掉人类其他方面的诉求,将人们对价值的追求放大到最大化的程度,而假设人们只追求物质利益。正是这种追求,需要人类社会将分工推崇的极致的程度,才能获得最大化的收益,然而,分工要求市场规模的极大化,市场的边界就会被推到过去不可能想象的地方,如果从民族维度分析,那就是人类要拥有一个统一的市场,这在现阶段就是民族共同体的市场,下一步向所有民族共同的市场推进。这样看待经济理性与共同市场的形成,它有利

于形成民族共同体认同,对于现阶段中国而言,就是有利于铸牢中华民族共同体意识。

2. 竞争促进文化的同一性

竞争是市场经济发展阶段人类面临的一个永恒的主题,只要人们需要生产生活要素,只要人们需要通过市场获取这些要素,由于存在稀缺性,人们就要通过价值规律、供求规律、竞争规律来获得这些要素,人们之间出现全方位的竞争是不可避免的。竞争焦点主要集中在产品的价格与成本,为此,人们努力减少成本,降低价格,这种努力延伸到微观领域,就是需要管理协调的成本最低。这其中文化的同一性起到了至关重要的作用,由于文化的一致性,导致人们从事生产活动有了统一的步调,不需要管理人员的协调,从而降低了管理成本,为产品价格的下调提供了基础性的支撑。这就为市场经济利益主体多元,而世界市场越来越集中,提供了文化维度的解释。这对于当今的中国而言,具有促进铸牢中华民族共同体意识的积极作用。

3. 从经济理性到文化同一再到制度融合

经济理性是人类工业化社会的产物,发端于亚当·斯密经济理论对人性的一种假设,自产生以来,就对人类社会经济的发展起到了巨大的推动作用,对于人类在工业社会积累起来的巨大财富起到了推波助澜的作用,是人类得以在工业社会实现巨大发展的理论力量。经济理性需要分工,分工需要最大化的规模与范围,这些落实到人身上,就是人们的行为规范要趋同,也就需要人们拥有共同的文化。制度是文化的外在表现,制度决定于民族集团的传统文化,可以说文化是制度之母,有什么样的文化,就会衍生出什么样的制度。所以说,在人类从经济理性到文化同一的进程中,客观要求民族集团融合成的民族共同体,不断实现从文化认同到制度的融合,以应对市场经济带来的压力。这对于当前的中国而言,是有利于铸牢中华民族共同体意识的。

4. 民族国家的生存需要经济一体化

近代以来,民族国家是人类政治的一种最主要的形式,世界上绝大多数国家都采取民族国家的形式,可以说,民族国家是人类利益分置的基本单元。采取民族国家的形式,就是将民族与国家紧紧绑定在一起,使民族以国家的形式出现,让国家具有民族的内核。之所以会出现民族国家而不是公民国家的形式,主要是因为人们的祖国认同需要高

尚的道德情操做基础,不是一个人与生俱来就能达到的,它需要不断得到的修炼;人们的民族认同是与生俱来的文化的产物,人们倾向于与具有共同文化的民族成团共同组成国家,这就是民族国家,可以说组成民族国家对于我们每个人来说更容易一些。这样相对容易组成的民族国家,在文化上具有排他性,而市场经济发展又需要统一的市场,在这种矛盾的发展过程中,要求人们逐渐认同规模范围更大的民族共同体和与之相伴随的共同市场,最后是马克思恩格斯所说的民族消亡、世界大同,形成全球一体的共同市场。在现阶段,民族国家生存及对共同市场的需求,都有利于铸牢中华民族共同体意识。

5. 从市场竞争到文化一体再到文化认同

西方国家大学经济学专业上的第一次课,老师一般会告诉学生,你无论多么富裕,你所拥有的钱都无法满足你所有的欲望,经济学就是如何最有效地把有限的金钱配置到你核心的欲望之上的科学。到目前为止,人类只发明了两种配置资源的方式,即市场和计划。计划看似公平,但是缺乏实现的手段;市场貌似浪费,但能通过价值规律、供求规律、竞争规律逐步达到均衡。采用市场方式配置资源,就要时刻面对竞争,最后才能实现资源配置的帕累托最优,这一过程中,要求人们的行为方式逐渐同一化,这样可以节约协调管理成本,增强竞争优势,在竞争中占优。而这种行为的同一化,前提就是文化的一体化,再发展就是不同民族之间的文化认同,形成稳固的民族共同体。这对于铸牢中华民族共同体意识具有积极的促进作用。

6. 经济活动引致的交往交流交融是铸牢中华民族共同体意识的主线

历史的事实证明,经济活动是引致民族间交往交流交融的主要原因,在交流困难的古代,如果不是经济活动利益的驱动,人们恐怕是没有动力走到一起的。自公元前2世纪张骞凿空西域以来,在欧亚大陆上开始实现了民族间经济方面的交流,比如,我们喜欢的面条、西红柿、胡椒等都来自这个大陆的西方,丝绸、瓷器等中国传统的产品,则从东方远走西方。这种经济的交流,带来了不同民族之间人员的交往交流,经过千百年来的接触,有的民族消亡了,融合到了其他民族之中,形成了新的民族共同体,大家认同同一种文化,逐渐拥有了同一的

行为方式,也有的融合成了同一个民族。这样一种经济活动引致的交往交流交融,有利于铸牢中华民族共同体意识。

注释

①《中央民族工作会议暨国务院第六次全国民族团结进步表彰大会在北京举行》,《人民日报》2014年9月30日。②《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》,人民出版社,2017年,第40页。③参见(日)星野昭吉:《全球政治学——全球化进程中的变动、冲突、治理与和平》,新华出版社,2000年,第193页。④陈寅恪:《隋唐制度渊源略论稿/唐代政治史述论稿》,三联书店,2004年,第200页。⑤钱穆:《中国文化十二讲》,九州出版社,2015年,第59页。⑥参见(美)列文森:《儒家中国及其现代命运》(中译本),中国社会科学出版社,2000年,第84页。⑦中国第二历史档案馆、中国藏学研究中心:《民国治藏行政法规》,五洲传媒出版社,1999年,第372页。⑧《李大钊全集》(第2卷),河北教育出版社,1999年,第494-495页。⑨《傅斯年全集》(第4卷),湖南教育出版社,2002年,第125页。⑩《顾颉刚全集》(第4卷),中华书局,2010年,第94-106页。⑪《孙中山全集》(第2卷),中华书局,1981年,第2页。⑫国家民族事务委员会:《中央民族工作会议精神学习读本》,民族出版社,2015年,第58页。⑬《习近平看望全国政协十二届二次会议少数民族界委员》,http://politics.people.com.cn/n/2014/0304/C70731-24527922.html。⑭国家民族事务委员会:《中央民族工作会议精神学习读本》,民族出版社,2015年,第249

页。⑮傅才武、严星柔:《论建设21世纪中华民族文化共同体》,《华中师范大学学报》2016年第5期。⑯参见李克建:《中华民族认同的历史形成:思想基础与认同目标》,《西南民族大学学报》2013年第12期。⑰参见杨鹏飞、田振江:《国家认同、法治与爱国主义:和谐民族关系的实现路径》,《宁夏大学学报》2012年第5期。⑱杨鹏飞:《中华民族共同体认同的理论与实践》,《新疆师范大学学报》2016年第1期。⑲李曦辉:《论民族国家差异化的根由》,《中央社会主义学院学报》2018年第3期。⑳金碚:《关于开拓商域经济学新学科研究的思考》,《区域经济评论》2018年第5期。㉑亚当·斯密:《国民财富的性质和原因的研究》(中译本),商务印书馆,2010年,第8页。㉒金碚:《中国经济发展中理性观念演变历程》,《江苏社会科学》2019年第1期。㉓马艳玲:《胡适文化研究》,社会科学文献出版社,2018年,第2页。㉔金碚:《试论经济学的域观范式——兼议经济学中的中国学派》,《管理世界》2019年第2期。㉕金碚:《思想流动、域观常态与治理体系现代化》,《北京工业大学学报》2020年第1期。㉖李曦辉:《民族经济学学科新范式研究》,《现代经济探讨》2019年第9期。㉗《马克思恩格斯全集》第3卷,人民出版社1960年,第92页。㉘课题组:《中华民族凝聚力的形成与发展》,江苏人民出版社2013年,第105、131页。㉙《饮冰室合集》第8册,《中国历史上民族之研究》,中华书局,1989年。㉚《马克思恩格斯选集》第1卷,人民出版社,1972年,第25页。㉛《盐铁论》。㉜《汉书·匈奴传》。㉝《后汉书·应劭传》。㉞《大唐西域记》卷一二。㉟《宋史》卷一八四,食货志下六。㊱《辽史·世表》序。㊲《麟原文集》前集卷六《义冢记》。㊳《清高祖实录》卷四四三,乾隆十八年癸酉。

Study on the Economic Perspective of Shaping the Chinese National Community Consciousness

Li Xihui

Abstract: Forging the consciousness of the community of the Chinese nation is the soul of the spiritual power to build a modern socialist country in an all-round way and create a bright future for the Chinese nation. At present, researches based on the cultural perspective have been sufficient to establish the consciousness of the Chinese nation's community, but the theoretical results of the study of the Chinese nation's community consciousness from the economic dimension are still rough, which affects the science development of national community identity under the background of the socialist market economy. The practice of development requires the guidance of innovative theories. We introduce the theory of domain economics and national economics to study their mechanism of strengthening the consciousness of the Chinese nation's community, and try to organically integrate economic theory with the identity of the national community. The theoretical and practical level promotes all ethnic groups in our country to make contributions to forging the consciousness of the Chinese nation's community.

Key Words: Chinese Nation; Community Consciousness; Economic Dimension

(责任编辑:晓 力)

【区域经济政策】

央地两级政府在双循环中的角色定位及关系调适

江世银 陈曦 付会敏

摘要:双循环使得国内市场和国际市场能更好地联通,更好地利用国际国内两个市场、两种资源,实现更加强劲的可持续发展。政府在双循环中占有重要的地位,起着非常重要的作用,无论是中央政府还是地方政府都应各司其职,各负其责。中央政府与地方政府在促进双循环中的关系是干预与被干预、辅助与主导的关系。两者在双循环中的侧重点不同,前者更多考虑的是区域公平,后者更多考虑的是区域效率。只有充分发挥中央政府与地方政府两者的积极性,才能更好更快地促进双循环。

关键词:政府;中央政府;地方政府;双循环;区域

中图分类号:F252 **文献标识码:**A **文章编号:**2095-5766(2021)03-0035-09 **收稿日期:**2021-01-22

作者简介:江世银,男,中国宏观经济管理教育学会常务理事,南京审计大学教授(南京 211815)。

陈曦,女,南京审计大学金融学院硕士生(南京 211815)。

付会敏,女,南京审计大学金融学院硕士生(南京 211815)。

一、引言

以习近平同志为核心的党中央提出的要推动形成以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局,是后疫情时代中国长期经济发展格局的再定位。2020年5月14日,中央政治局常委会提出,充分发挥中国超大规模市场优势和内需潜力,构建国内国际双循环相互促进的新发展格局。8月24日,习近平总书记在主持召开的社会领域专家座谈会上,要求以畅通国民经济循环为主构建新发展格局。目前,根据中国发展阶段、环境和条件变化,双循环战略的重点在于国内大循环的畅通,即在整个国家范围内实现生产、分配、流通、消费等多环节的畅通,通过产业结构和消费结构的优化升级,达到国家经济增长机制的转换。那么,在国内大循环进程中,政府应该扮演什么角色与作用?中央政府与地方政府应该如何处理双循

环中的关系?这些问题都值得思考。

双循环发展同其他发展一样,都需要制定发展战略。只有制定双循环战略,双循环才有发展的方向和目标,才能得到更好的发展。双循环战略就是国家或区域对较长时期(通常为10年以上时期)的双循环全局性重大问题的部署和安排,是基于国际循环带动经济发展的方式进入瓶颈期、国内资源满足内部循环所需条件的局限,经过全面、深层的考量,而提出的一种非防守、非逆势、非改良的中长期动态战略,是以国内循环为主体、国际循环为前提和补充的新格局,是对双循环总方向、总目标、总体步骤和重大方针的概括。它具有长期性、战略性、宏观性、全局性等特点,对双循环具有至关重要的影响。双循环战略是一国经济发展战略的组成部分,其内容是以市场调节为基础、结合政府引导,实现国民经济健康运行,其目的是人尽其才、货畅其流和物有所用。人尽其才是指通过双循环战略,实现区域人才的循环,培养技能人才并将人才合理分

配到各行各业,使其才能得以最大程度的利用和发挥。货畅其流是指注重内需体系中供应链的完善,疏通包括国际国内、区域、城乡之间的交流不畅,提高货币资金流通的效率和质量。物有所用是指国家或区域内的各种物质资源都能得到充分的使用。在双循环中,人、财、物通过循环都得到了充分的利用。双循环战略是粗线条的,有许多方面是非量化的,体现了国家或区域长远发展的利益。它关系到区域双循环的前景,是指导区域双循环发展的重要依据。区域双循环战略是区域经济发展战略的组成部分,是国家或区域对较长时期的区域国民经济双循环全局性重大问题的部署和安排。一个区域内的多种发展战略,对区域双循环发展都有不同程度、不同范围和不同层次的影响。

双循环战略同其他战略一样,都需要合理调控发展方向。有了双循环调控,双循环战略才能得到更好的落实和发展。双循环调控在整个经济系统运行中起到承上启下、协调利益差异的作用。在同一个区域,由于其差距的存在也需要双循环调控。双循环调控在双循环中具有重要的监测、协调和监管作用。第一,双循环调控的监测功能。经济运行中的周期波动是发展阶段的普遍现象,经济运行的超前研究就成为必要的前提条件,它要求双循环调控者主要是政府准确地把握现在,科学地预测未来。第二,双循环调控的协调职能。从总体目标上讲,政府宏观调控与双循环调控具有统一性,即两者的根本利益是一致的。但它们在职能分工和具体调控目标上又存在着差别。有区别就有矛盾,其焦点集中在中央利益与区域利益的冲突上。双循环调控的协调作用就体现在对中央调控做适当的再安排,注意考虑区域的比较利益优势,把两方面的利益统一在优化资源配置的要求上。第三,双循环调控的监管职能。宏观运行的特殊性和整个国民经济稳步发展要求政府能够运用善意诱导和严格监管的调控方式,即按照市场导向的原理,通过利益机制能动地引导各区域的发展。当双循环处于无序时,政府应当加强对双循环的管理与调控。这时,政府的双循环调控更多的是进行引导和管理,让区域双循环走上良性运行和协调发展的状态。当区域双循环处于良性运行和协调发展时,政府适当解除对双循环的约束。这时,政府的双循环调控更多地是提供区域发展所需要的各种服务。

二、央地政府在双循环中的角色分析

中央政府与地方政府在双循环中扮演着不同的角色。事关国家整体利益的双循环由中央政府负责,事关区域发展要求的双循环由地方政府负责。在双循环过程中,中央不能代替地方,地方也离不开中央,它们各司其职,各负其责。

1. 中央政府在双循环中应该扮演的四大角色

中央政府是全国事务主管机构的总称,在双循环中占有重要的地位。它能发挥引导区域间的合作、推进双循环一体化、进行双循环立法和维护良好的双循环生态系统等诸多作用。双循环离开了中央政府,可能会出现恶性循环,导致区域间资源的无序流动。如果资源过度集中,还可能出现马太效应,进一步降低资源配置效率。

第一,中央政府可以引导区域间的合作。区域间的合作是双循环的大势所趋,双循环的发展必然要求区域间的高度合作。随着区域经济的快速发展,资金在区域间流动越来越频繁,资本流入区域不可能长期搞地区封锁,否则它们难以进一步吸引更多的资金,这就需要区域间的金融开放与合作。金融开放与合作是区域经济一体化的重要基础和核心环节。通过双循环合作,能够促进资本在区域内的有效集聚,实现金融资源在区域内的自由流动和优化配置,最终实现区域内经济与金融的联动发展与合规运行。区域间的双循环合作就是在统一发展战略思想指导下,本着自愿、互利、扬长避短、分工合作、共同提高的原则,经有关区域充分协商建立起来的一种横向经济联合体。这些双循环合作包括市场主体的合作、双循环市场的合作、双循环协调与监管的合作等。没有区域间的双循环合作,双循环难免出现障碍。在“一带一路”建设中,亚洲基础设施投资银行在中央的倡导下积极推进双循环合作,推进沿线国家基础设施建设和产业转型升级,促进市场联系,打通了沿线国家国内大循环。同时,各沿线国家的政府通过签订自贸和投资协定,促进了外循环,从而使各国都能够形成双循环格局,以重塑全球化格局。开展区域间的合作,除区域自身外,只有政府特别是中央政府才能担起相应的责任来。中央政府作为区域双循环的引导方和监管方,从双循环协作的角度着手,加强彼此

合作联系,构建合理有效的协作机制以及合作渠道,能够有效地推进双循环合作。单个地方政府也只有在中央政府的引导下与其他区域携手合作,在区域竞争中充分展示自身的优势,才有可能加快区域发展。

第二,中央政府可以推进双循环一体化。随着现代科技的发展,双循环突破传统的空间限制,实现双循环资源共享,拓展经济合作,出现了双循环一体化。双循环一体化是区域内市场主体在该区域经济协同发展的情况下,通过合理的组合,生产要素的优化,从整体上发挥对该区域筹集和分配资金的作用,并在该市场运行上实现融合的整体功能。伴随区域经济的快速发展,双循环的发展也将逐步走向一体化。双循环一体化通过整合区域内生产资源,提高其利用效率,强化双循环合作,最终实现双循环资源的合理分配和经济的快速发展。作为双循环一体化发展中的重要角色,政府在区域一体化过程中发挥着巨大的作用。中央政府能够协调各区域利益以及资源的合理分配,开展最大化的双循环合作,进而完全实现双循环一体化。

第三,中央政府可以进行双循环立法。区域经济发展需要制定和实施与区域双循环相适应的法律法规。同样,双循环的发展也需要制定和实施与双循环调控相适应的一系列法律法规。虽然中国社会主义市场经济运行机制相对成熟,社会主义市场经济已经具有一定的规模,但中央政府在推进双循环进程新倡议中,仍要警惕过度市场化、缺少法律保障带来的弊端,尤其是在当前复杂的国际、国内双循环的背景下,有了双循环法律法规,双循环运行才会有法律保障。以严肃而又严密的法律条文将中央协调地方利益的方式予以明确界定,能避免各区域为了发展而各自为战的状态,进而提高双循环的整体运行效率。

第四,维护良好的双循环生态系统。双循环生态系统,是指经济系统在一定区域环境下生存和发展的状态,也是指生产要素之间及其与区域外部环境之间在相互作用的过程中,通过分工、协作所形成的具有一定结构特征、执行一定功能的复合空间地域系统。区域经济的安全、稳健运行是经济健康发展的重要条件之一。实现双循环安全不仅对保持区域内经济、社会稳定具有重要的现实意义,而且对维护国家安全与社会秩序的稳定具有积极作

用。据《中国城市营商报告》(2020)显示,北上广深等城市营商环境评估指标一直处于全国领先水平,100强城市排名中最大指数为94.93,而最小指数仅为18.22。环境带来的发展差距进而可能引发区域风险,由于一些经济区域内长期累积的风险正逐步显现,有些区域甚至较为突出,因此需要通过加强调控与监管,促进区域增强抵御风险的能力,实现双循环安全。中央政府通过良好的政策制定和实施,维护良好的双循环生态系统。

2. 地方政府在双循环中应该扮演的四大角色

地方政府是中央政府为管理地方事务而设置的下属行政机关。地方政府在双循环中一直扮演着非常重要的角色,诸如促进区域双循环、开展双循环合作、提高双循环的竞争力和推进双循环创新体系建设等,可以纠正因区域空间结构不合理导致的区域经济市场失灵,提高区域内居民生活水平,实现区际均衡发展。

第一,地方政府可以促进区域内双循环。地方政府促进区域双循环的发展是其自身的职责。如果地方政府不能在发展过程中促进区域双循环,那么,该区域迟早会落后。如果一个区域“等、靠、要”,区域双循环所带来的差距会越来越大。双循环资源的集聚与扩散过程影响着区域间生产要素的流动与配置,对区域经济发展产生重要的影响。区域缺少循环,区域内的居民除了靠国家扶持外就难以提高收入和改善生活,区域也就难以稳定。只有各区域社会稳定、经济发展,区域才有竞争力。地方政府在确定区域发展方向时,只有考虑到外部环境变化对自身可能造成的各种影响,特别是对同一区域内其他区域的影响,才能脱离外部变化来制定双循环政策。实际上,地方政府干预双循环的最佳方式并不是要争夺多少资源,而是要为双循环创造良好的经济环境,培养双循环的内生机制。

第二,地方政府间可以开展双循环合作。双循环战略并不是独立存在的,而是要融入其他战略,形成一个完整、立体的战略体系。在时间上,双循环应该有效对接前期战略、政策。例如对接“乡村振兴”,促进城乡间要素双向流动,提高农民实际收入,推动农村消费方式的转型,促进国内循环进一步优化;对接“六稳”“六保”,缓解新冠肺炎疫情的负向冲击,稳定就业、投资,促进居民消费,激发市场活力,保障内外循环的持续运行。在空间上,双

循环合作是各区域搞好经济环境建设、实现经济稳定的重要环节。在开放经济条件下,一个区域的发展受到其他区域的影响越来越大,而且对其他区域的影响也越来越大。如果不考虑一定区域内的相互合作,就会故步自封。区域间的经济冲突使各区域都深受其害,各个区域单打独斗已经不可能适应经济一体化趋势,这是各地方政府寻求新的双循环合作的重要原因。区域内各地方政府之间开展多形式的合作,促进区域间自然资源、人才资源循环,缩小各个城市圈发展差距,完善中小城市建设,实现区域内部、外部的均衡发展,有利于区域双循环。在“一带一路”建设中,亚洲基础设施投资银行积极推进双循环合作,推进沿线国家基础设施建设和产业转型升级,促进市场联系,打通了沿线国家国内大循环。

第三,地方政府可以提高双循环的竞争力。双循环竞争力是双循环特定产业的整体竞争能力。双循环竞争力作为衡量双循环实力的指标,它的差异必然会促使不同区域在合作中的分工和协调,促使了双循环一体化的形成。发达国家的区域经济发展实践表明,在双循环竞争力中地方政府对区域资本流入和流出的影响力愈来愈强。双循环竞争力的要素和要素之间组合,同区域外部环境密切相关。双循环竞争力直接受企业发展环境、国内宏观经济环境、国际金融和经济环境等影响。2019年,中国基础研究经费为1335.6亿元人民币,占R&D经费比重的6.0%,这一数据仍远低于主要创新型国家10%以上的比例。作为创新主体的企业,用于基础研究的投入仅占其总研发投入的0.3%。这就不难理解中国缺乏具有挑战性和突破性的技术创新,产品创意和产品原创较少的现状。随着经济全球化的快速发展,外部经济环境的各种变化也会对双循环竞争力产生比较大的影响。在空间上,区域竞争力在特定区域内较强,但在其他区域则可能较弱。在时间上,特定时间内某区域的竞争力比较弱,但一段时间后,其双循环竞争力可能增强。区域综合竞争力与生产要素竞争力的强弱存在差异,现实的双循环的竞争力与潜在的双循环竞争力也有不同。为了开展区域间竞争,区域内的地方政府着力提高双循环的竞争力显得十分必要。

第四,地方政府可以推进双循环创新体系建设。区域经济的发展是宏观经济发展的基础,区域

竞争力、发展潜力和可持续性越来越依赖双循环创新能力。双循环创新是指为了迎合一个区域内经济发展要求、创造更多的利润,在政府的推动下,该区域内的生产要素按新的方式组合配置。在推进双循环创新体系建设中,地方政府不仅可以树立新发展理念,明确现代化科技的研究方向,厘清科技创新促进循环的作用机制,建立完善科技创新体系,鼓励技术原创,实现关键核心技术自主创造;而且可以创新国内教育体系,注重“学以致用”,提高创新思维能力,从而培养出更多高素质的科技人才,为技术攻坚提供丰富的人力资源。因为循环都是人们来推动的,所以畅通区域经济循环的关键是构建双循环创新体系。双循环的创新通常由该区域内较为发达的中心区域率先发起,创新效果向边缘区域逐级扩散,最终达到双循环的最优组合。双循环创新体系是指,在一定的区域范围内,通过将区域内的各种创新资源和要素加以重新组合,创造出一种新的更为有效的资源配置方式,以此提高双循环竞争力,并推动区域产业结构的优化升级。双循环创新体系的作用主要在于提高双循环竞争力,分散经济系统的风险,增强企业的活力,以及挖掘区域经济发展潜力。在推进区域双循环过程中,区域地方政府的作用在于培育和发展区域竞争性市场体系,提升区域竞争力,同时注重地方优势产业的培育,加速双循环网络化建设。

三、央地政府在双循环中的关系定位

构建以国内大循环为主体,国内国际循环相互联动的新发展格局,不仅是应对世界经济持续下行和逆全球化的现实需要,也是中国经济高质量发展的内在要求。促进双循环需要正确处理政府与市场、中央政府与地方政府的关系,即进行央地政府在双循环中的关系定位。尤其在加快构建国际循环高水平开放型经济新体系中,促进双循环需要正确看待和处理中央政府与地方政府的关系。根据中国现阶段的实际,央地政府在双循环中的关系可以定位为:中央政府与地方政府的关系是干预与被干预、辅助与主导的关系。前者更多考虑的是区域公平,后者更多考虑的是区域效率。仅有中央政府的干预与辅助作用或仅有地方政府的被干预与主导作用都是不足的,需要二者相互协调,形成合力。

1. 干预与被干预的关系

在促进双循环中,中央政府与地方政府的的关系是干预与被干预的关系,即管理与被管理、调控与被调控的关系。中央政府是干预者,是双循环的调控者和主体,它干预区域经济发展就是以制定和实施规划政策等来实现的。当然,中央政府是干预者,并不是说地方政府是完全被动的。被干预者也不是被动地循环,需要主动适应双循环的需要,积极参与区域双循环。这就需要它也有充分发挥区域比较优势的权力,制定和实施有利于本区域的具体的区域政策。具体而言,需要从两方面推进双循环。

一是中央政府发挥双循环干预者与调控者的作用。中央政府是干预者和调控者,通过制定和实施政策,进行财政税收支持和产业布局调整,影响双循环。对双循环政策的推进,对双循环活动的监管,对双循环风险的控制等,都离不开中央政府的干预。针对不同区域的发展情况,中央政府的干预力度、干预范围、干预方式、干预结果不同。当双循环秩序混乱时,中央政府加强对双循环干预,防止双循环风险的出现。尽管地方承接的产业有利于经济发展,但如果它不利于环境保护和资源的合理运用,这个时候中央政府需要担当其职责,干预其不利于国家长远发展的双循环。地方出现的人才争夺战、资源战,这些都是需要中央政府干预的。

二是地方政府在中央政府干预与调控下推进双循环。这就是说地方政府是被干预者和被调控者。虽然地方政府在双循环过程中也是干预者,但对中央政府来说,地方政府是被干预者,无条件接受中央政府对双循环的干预。因此,地方政府在进行财政税收调整、产业布局调整和推进双循环过程中,需要遵守中央的政策法律法规,制定和实施适合本区域的法规和具体规章。中央政府要求地方产业承接所需要的配套资金及环境要求、资源利用,地方政府必须严格执行。否则,环境污染、资源浪费这种不利于国家可持续发展的双循环是不可取的。

因此,为提高资源配置效率,地方政府需要在中央政府的支持下转换观念,通过市场优化资源配置,发展生产、生活服务业,从而实现区际优势互补,促进区域经济发展。服务业尤其是高附加值、高增长性的服务业,不仅能促进地方经济快速发

展,而且有很强的产业关联效应,可以推动并且促进区域其他相关产业共同发展,在地方政府的资源配置和经济结构调整中发挥着举足轻重的作用。

2. 主导与辅助的关系

由于各区域存在诸多实际情况,加之中央政府的力量有限,在双循环中如果所要支持的区域范围太大,就很难对这些区域的发展起到有效的促进作用。因此,中央政府必须结合实际,不能搞一刀切。促进双循环,主要依靠各区域的地方政府,以中央政府的支持为辅。只有正确处理好中央政府与地方政府的的关系,才能更有利于区域双循环的持续快速健康发展。双循环以地方政府所推动的循环为主,以中央政府所推动的循环为辅。

一是双循环的推进以地方为主,主要是地方政府的职责和任务。中央政府的政策再好,地方政府如果缺乏积极性,区域经济也难以快速发展。在双循环中,地方政府承担着主要的职责和任务。创造促进双循环持续快速健康发展的环境与条件也主要是地方政府的事。如果不以地方政府为主,而是由中央政府包办,那么区域经济也难以通过双循环而发展起来。各区域产业的布局、市场规模的扩大、经济贸易的开展等,都应由地方政府作主,中央政府绝不能包办代替。对于地区需要发展的国外资本和先进人才,也应以地方政府为主,中央政府为其提供更多的循环信息。各区域的发展以地方政府推动的国内市场循环为主,辅之以国际与国内相结合的大循环。

二是双循环的推进以中央为辅,中央政府引导地方政府进行双循环,中央承担双循环运行秩序的协调等职责。因此,促进双循环离不开中央政府。由于中央政府承担的更多的职责更多的是从宏观上促进经济发展,即在双循环中起着辅助的作用,如果地方政府没有促进双循环的积极性,中央政府再好的政策与再大的支持力度,双循环也难以有效推进。双循环需要避免自我循环,排斥国外能为我所用的资源或进行市场封锁与垄断。对于吸引国外资本和先进的高新技术人才,以中央政府的人才政策和所提供的良好环境为主,地方配套支持。

双循环差异不仅是区域经济发展不平衡的表现,也是政府制度安排的结果。无论是中央政府还是地方政府,在促进双循环时,都必须运用有差别的方法即区别对待,而不是采取一刀切的传统做

法。统一的、无差别的双循环政策只能带来双循环的盲目无序发展,造成双循环发展差距的扩大,特别是一刀切的政策严重忽视了区域经济发展中的巨大差异,在大大降低政策有效性的同时,也会进一步拉大区域经济发展的差距。中央在不同时期具有不同的经济发展偏好,可以采取有差别的双循环政策,以实现其特定的经济发展偏好。即不同的发展阶段的主要问题不同,双循环战略的具体内容也会不同。因此,在双循环战略实施过程中,一方面分清轻重缓急,有理有序地解决出现的问题;另一方面,立足国内实际,着眼于长远目标和可持续发展,有目的性、有针对性地进行战略规划。此外,实施有差别的双循环发展政策更适合不同的区域经济发展要求或同一区域在不同发展阶段的发展要求,而且对于需要加快发展的区域非常有利。总之,没有中央政府的集中统一领导,就会形成地方政府治理碎片化的局面,而没有真实意义的地方政府治理辅以必要的补充,就会走向僵化的“大一统”和“全国一刀切”。对于不同的区域,需要对其实施有差别的双循环发展政策,才能带动区域甚至全国经济协调发展。

四、央地政府在双循环中的关系错位与问题辨析

政府主导下的双循环干预具有明显的临时性、随意性和不规范性。如果资源过度集中,可能出现马太效应,进一步降低资源配置效率,导致区域间资源的无序流动。央地政府在区域循环中的“错位”“越位”和“缺位”等现象存在,致使双循环受到严重的制约和干扰。

1. 双循环中的资源配置干预与被干预问题

优化双循环资源配置,促进区域经济发展,需要央地政府尽职尽责。影响区域经济健康发展和双循环顺利推进的重要因素是区际竞争,包括横向和纵向的竞争。横向竞争即各地方之间的经济竞争,主要表现为投资竞争,表现为对生产资源的竞争,对生产资源的竞争又表现为对市场主体的竞争。地方政府通过要素价格和财政收支吸引资源流入本区域。虽然这促进了区域经济的发展,但整体来看不利于国家整体利益,违背了中央政府的初衷,不管是中央政府对区域双循环还是地方政府对

双循环的干预,大多源于政府过多介入竞争性领域。纵向竞争即中央政府与地方政府之间的竞争,地方政府在谋求本区域经济快速发展过程中,必然会利用其政治影响力和经济控制力向中央政府讨要生产资源,但地方政府出于自身角度考虑,可能不会完全按照中央政府的意愿行事,由此产生的大量越位现象导致地方资源配置效率较低。中央政府干预区域双循环,领跑区域发展的地方政府可能会不接受干预,而是各行其是。这就会出现中央政府与地方政府在双循环中的干预与被干预关系错位,其原因在于地方政府有其自身的利益而不完全按中央政府的意图行事。改革开放后出现的地方与中央利益博弈直到今天都还不同程度存在,这种情况阻碍了双循环的正常开展。

2. 区域均衡发展中双循环主辅政策问题

由于政府的政策对双循环差异具有重要的影响,因此缩小区域经济发展差距需要政府实施有差别的双循环政策,包括中央政府的主导政策与地方政府的辅助政策。据《中国可持续发展报告》(2019)显示,发展水平排名首位的广东发展指数为57.19,而发展水平排名末尾的西藏发展指数仅为4.67,各省(区、市)发展水平存在巨大的差异。中国区域发展不平衡不协调是长期性问题,虽然经过一系列区域发展战略的推动,东部率先发展、实施西部大开发、振兴东北老工业基地、加快中部地区崛起等,中西部的经济发展加速,但与东部地区的发展差距仍较明显。2019年,中国各地区的经济发展速度较2018年都有所提升:中西部地区经济增速分别为7.3%和6.7%,略高于东部地区的6.2%;东部地区地区生产总值一如既往地领先,达到51.1万亿元人民币。而中西部地区的总产值均位于东部地区总产值的一半以下,经济发展水平依然偏低。此外,中西部地区的贫困地区较多,人居环境较差,基础设施建设不全面,教育、技术水平低下,经济发展的手段传统,政府服务效率不高,这些都不利于进一步缩小中西部地区与东部地区发展的差距。根本的原因是没有处理好区域均衡发展中的双循环政策问题。有的区域发展各行其是,如发达的东部地区吸引了中西部地区大量的资金、人才、物资、信息。双循环以东部省(区、市)的优惠政策为主,中央政府所发挥的作用极其有限。如今中国经济已经进入高质量发展阶段,区域发展不协调问题亟待

解决,只有将双循环战略与区域均衡发展联系起来,才能有利于维持长期可持续发展战略。

区域双循环中的主辅政策问题的存在,导致发达地区发展速度总是很快,落后地区发展速度总是很慢。中央政府需要充分发挥其统筹协调区域经济发展的重任。落后地区的双循环如果没有中央政府的支持,仅靠地方政府的力量是有限的。目前,区域发展差距过大,如广东、江苏的GDP总量达10万亿元人民币,而贵州还不到2万亿元人民币,原因是不少资金、人才、物资、信息由落后地区流向了发达地区。如果区域发展需要通过双循环发挥作用,处理好区域均衡发展中双循环主辅政策问题是非常必要的。

3. 双循环风险防范中的两个积极性问题

防范双循环风险,维护双循环安全不仅是中央政府而且也是地方政府的重要职责。双循环安全是指某一时期的某一区域存在不明显的风险的一种运行状态。双循环风险具有突发性强、波及范围广、破坏力大等特点,随着区域双循环的推进,有的区域可能会成为高风险区域,一旦风险在区域间迅速传递,将会威胁区域经济安全。如果防范不当,它的累积和传递会引起国家的风险,可能会直接威胁到一国经济的安全。换句话说,预防和管理得当可以控制和阻断因局部区域范围内的风险传递而导致的宏观经济的系统性风险。当前,防范疫情输入、国际产业链供应链中断风险、国际金融市场动荡、全球经济陷入泥潭,都要做好防范双循环风险的准备,应对双循环风险挑战的任务更显艰巨。地方政府防范好这些风险,对于推进双循环是非常有利的。双循环只由中央负责、没有地方的积极性,或者只由地方负责、没有中央的积极性,都是不可取的。只有充分调动中央与地方两个积极性,双循环才是可持续性的。

双循环风险集中表现在区域性市场主体上。一些区域信用环境差,地方政府将市场主体借贷资金看成是中央政府的财力,行政干预加剧了贷款风险的形成,单个贷款风险的显现可能通过债务链条传导至整个系统,进而导致系统性风险。在缺乏对地方性事务进行制度化界定的条件下,地方政府的角色与功能定位难以明晰。地方政府在执行中央制度、履行法定职责的过程中,必须面对各种中央政府无法预料的利益关系和治理难题,地方政府应

创新地运用一定的手段、方法和技术,恰当地发挥监管、监督、协调职能,能够有效地促进区域经济的发展,防范与化解双循环风险,维护双循环系统的安全运行。

五、央地两级政府在双循环中的关系调整

事实上,政府在双循环中处于主导地位并发挥着重要的作用。这涉及央地政府在双循环中的关系调适问题。央地政府在双循环中的关系可以调适为中央政府统筹协调地方政府,地方政府在中央政府领导下充当双循环的“掌舵人”。忽视任何一方对双循环所发挥的作用,都不利于双循环的构建。只有充分发挥中央政府与地方政府两个积极性,才能更好更快地促进双循环。

1. 中央政府统筹协调地方政府双循环

首先,中央政府统筹协调区域间的发展。中央政府对区域与区域间的发展负有统筹协调的责任。就如同统筹西部大开发、振兴东北老工业基地、实施中部地区崛起、加快东部地区发展一样,中央政府统筹各地方政府推动的双循环。如何从国民经济全局角度出发,利用制度安排缩小区域发展差距,是中央政府工作的重要内容之一。双循环并不仅仅是地方政府的职责,也是中央政府与各个地方政府统筹合作的共同责任。地方政府在谋求本区域经济快速发展过程中,通常会利用其政治影响力和经济控制力向中央政府争取各种资源。这时,中央政府就要采取各种办法和措施统筹协调区域间的发展。党的十八大以来,中国区域协调发展战略已取得初步成效,长三角区域一体化、粤港澳大湾区建设、京津冀地区协同发展稳步推进。但在战略实施过程中仍存在诸多问题,如中西部地区的基础设施建设水平、城镇化率、生态环境建设水平等均未达到全国平均水平,因此中央政府仍需提高统筹协调水平,继续坚持“协调与发展”的思路,进一步强化不同区域间的经济技术联系,促进中国区域发展不断向更高层次、更高质量迈进。

其次,中央政府制定和实施双循环政策。中央政府统筹协调地方政府推进的双循环,主要以制定和实施双循环政策体现。制定和实施双循环政策是中央政府的一项重要职责。双循环政策的制定和落实,直接影响到区域经济的发展速度和效率,

区域经济的快速发展离不开双循环的支持。虽然区域内的地方政府为了发挥比较优势需要制定和实施双循环政策,但只有中央政府才能更好地从全局上统筹区域经济发展。中央政府在政策制定和实施时会充分考虑区域间的差异性,通过采取扶植型政策在较短时间内缩小区域经济发展差距,即在政府适度主导型发展模式下,制定和实施具有倾向性的市场规则、制度、体系,在不破坏规则的前提下,尽量缩小市场环境差异,使处于劣势的落后区域能够参与竞争,从而体现出政策的灵活性和优惠性。

2. 地方政府在中央政府领导下充当双循环的“掌舵人”

首先,地方政府在中央政府领导下制定和实施双循环规划。地方政府在中央政府领导下充当双循环的“掌舵人”,首先是要制定好规划,因为双循环是一个长期的过程,它需要在科学的规划下进行。双循环发展战略同其他发展战略一样,都需要进行长远的规划。双循环规划包括双循环的基础、目标、任务和具体的措施等,它确定了双循环的发展方向、性质与区域经济的协调程度等。只有制定科学的双循环规划,才能减少双循环中政府干预的临时性、随意性和不规范性,才能更好地推进双循环。在双循环体系建设以及双循环过程中,中央政府领导地方政府的双循环,而地方政府需要发挥关键的作用,即“掌舵人”,而不是“船夫”。特别是地方政府要充当双循环的主角,自己要规划好自己。地方政府参与双循环的优势主要在于它比中央政府更了解本区域的经济基础和发展方向,能够更高效地进行双循环规划、协调、调控与监督。

其次,地方政府在中央政府领导下进行双循环生态环境建设。生态环境是指区域生存和发展的外部环境及其对外部环境冲击的自我演变状态,各因素相互联系、相互依赖、相互作用,形成生态环境的有机整体。区域双循环下的生态环境保护与建设是国家生态环境在区域发展中的表现。各区域建设双循环的生态环境,成为双循环的重要组成部分。2019年,中国能源消耗总量达4.9亿吨标准煤,高于能源生产总量,能源加工转换效率和水平有待提升。近年来,能耗弹性系数增加,能耗增速低于经济增长速度,但两者差距逐步缩小。产业结构存在的高能耗、低效益问题的解决需要激发各产业的创新活力,提高实际技术水平,实现经济结构的升

级,进一步推动双循环战略的落实。这为区域长期的双循环提供了良好的条件。因此,双循环的长期可持续发展,离不开良好的双循环环境。生产资源的双循环,非常依赖于区域环境条件,好的区域生态环境有利于双循环良性运行和协调发展。对地方经济社会发展来说,良好的双循环生态环境既是区域经济发展的主要动力,也是社会稳定和谐的重要保障。地方政府在中央政府生态环境保护倡导下推进双循环,是双循环生态环境建设的主导者和参与者,在双循环生态环境建设中发挥着重要的作用。它为双循环营造良好生态环境,从而为区域经济发展提供及时有效的支持。双循环的推进只能在合理的外部环境下实现。政府的外部制度安排之所以对双循环重要,就是因为它直接影响了经济系统运作的组织费用和交易费用,从而外在决定了双循环的空间和边界。

最后,地方政府在中央政府领导下推进双循环立法。双循环立法是双循环正常运行和顺利发展的保证,而政府对双循环差异的形成具有关键性的影响。由于资金通常是由落后的区域流向发达的区域,所以政府需要通过立法来引导资金从发达区域流入落后区域。双循环中人才、技术、物资、信息等同资金的流向是相同的,这就需要用立法保证双循环。双循环立法是政府的重要职能,无论是中央政府还是地方政府,在处理区域间问题时,都要有法可依,推进区域立法尤其是双循环立法,同时根据中央与地方的立法权限确立双循环立法权,建立有序的双循环调控与监管法规。具体而言,中央政府需要通过法律条文明确界定中央统筹协调地方利益的方式方法,既促进区域双循环发展,同时也能使区域之间协调发展,进而实现整体的双循环。地方政府在遵守国家法律法规的前提下,通过专门的双循环立法来保证区域双循环的正常开展,通过制定和实施双循环相关的法规规范使其有进入和退出机制,通过制定和实施双循环市场交易的法规规范其运行,通过制定和实施有区别对待的双循环监管法规为其提供保障。当然,整个国家的双循环立法以中央为主、地方为辅。而区域间的双循环立法在不违反中央法律法规前提下以地方政府的法规规范为主。

3. 正确处理双循环中中央政府与地方政府的关系

区域经济的发展历史表明,区域双循环是各级

政府共同作用的结果。双循环需要正确处理中央政府与地方政府的关系。如果处理不当,双循环不仅不利于各区域的发展,而且有损国家的整体利益。如前所述,在双循环中只有中央政府或只有地方政府都是不够的,地方政府需要中央政府的引导,中央政府要想实现良好的区域双循环也离不开地方政府的配合,两者是相辅相成的关系。正确处理双循环中中央政府与地方政府的关系要求明确界定二者的职责权限,明确中央政府与地方政府的行为边界,规范地方政府的职能、责任和权限并不断提高其专业化水平。这既要充分发挥中央政府的积极性,又要充分发挥地方政府的积极性。中央政府从整个社会公共利益的角度承担国家宏观管理的职能,地方政府配合履行监督与服务职能。只有这样,政府才能更好更快地促进双循环。

一是确定中央政府与地方政府的权限。在地方能够发挥比较优势的前提下,让其自主推动双循环。例如,能够承接国外产业转移的地区,在发挥比较优势的前提下让其自主循环。对于地方不能很好地推动双循环的,中央政府进行引导。对于地方资金、信息、人才、物资违法违规的循环,中央政府予以纠正。例如,国家促进发达地区资金流向落后地区,防止对其剥夺;凡是东部地区无序地争抢中西部地区人才的,给予其惩罚。对于地方双循环

做得好的给予广泛宣传。努力实现各区域双循环的良性运行与协调发展。

二是充分发挥中央政府与地方政府在双循环中的积极性。中央政府从顶层设计双循环的规定。中央政府在双循环中的职责主要是制定和实施相关的法律法规,政策及外部环境引导。地方政府在服从国家整体利益前提下从自身利益需要进行双循环,充分发挥地方的比较优势,加快发展步伐。各区域在循环中不断开拓市场,充分利用区内外资源,实现本区域的长期可持续发展。

参考文献

- [1]江世银. 区域经济发展宏观调控论[M].成都:四川人民出版社,2003.
- [2]江世银. 区域产业结构调整与主导产业选择研究[M].上海:三联书店,2004.
- [3]贾根良. 国内大循环:经济发展新战略与政策选择[M].北京:中国人民大学出版社,2020.
- [4]郑新立. 把握好构建新发展格局的重要抓手[N].人民日报,2020-10-14.
- [5]姚树洁,房景.“双循环”发展战略的内在逻辑和理论机制研究[J].重庆大学学报(社会科学版),2020(9).
- [6]黄群慧.“双循环”新发展格局:深刻内涵、时代背景与形成建议[J].北京工业大学学报(社会科学版),2020(9).
- [7]王微,刘涛. 以强大国内市场促进国内大循环的思路与举措[J].改革,2020(9).

Adjusting the Role and Relationship of Central Governments and Local Governments in the Double Circulation

Jiang Shiyin Chen Xi Fu Huimin

Abstract: Double circulation makes the domestic market and the international market better connected, makes better use of the two international and domestic markets and resources, and realizes more powerful sustainable development. The government occupies an important position and plays a very important role in the dual cycle. Both the central government and the local government perform their respective duties. The relationship between the central government and the local government in promoting the double cycle is the relationship between intervention and being intervened, auxiliary and leading. For the focus of the two in the double cycle, the former is more about regional equity, while the latter is more about regional efficiency. Only by giving full play to the enthusiasm of the central government and the local government, can we promote the double circulation better and faster.

Key Words: Government; Central Government; Local Government; Double Cycle Area

(责任编辑:平 萍)

【区域经济政策】

国家战略导向的空间价值变迁与长三角一体化发展*

胡 彬 林 柏 韬

摘 要:党的十八大以来,加快转变经济发展方式的总体导向引起区域政策的转向性变化。国家战略的介入为长三角作为优先区域超越自身空间范围的目标需求提供了明确的价值基础和持续的方向引导,发挥了“再地域化”的尺度重组作用。从启动期到推进期,长三角一体化的侧重点逐步深入,从规划的整体性、内外空间的协调性、产业—空间的协同优化、多中心一体化到制度的一体化、体制机制创新的一体化。围绕长三角区域的向上与向下的尺度重组正在通过系统性、集成性的制度创新重塑经济地理格局,并将给中国经济高质量发展带来深远影响。

关键词:国家战略;长三角一体化;空间价值目标;尺度重组

中图分类号:F301.2 **文献标识码:**A **文章编号:**2095-5766(2021)03-0044-07 **收稿日期:**2021-02-22

***基金项目:**上海财经大学资助项目“长三角区域治理的理论分析与政策研究:‘流动空间’的视角”(2020110416)。

作者简介:胡彬,女,上海财经大学财经研究所副研究员(上海 200433)。

林柏韬,男,上海财经大学金融学院就读(上海 200433)。

一、引言

自1992年上海浦东新区成为首个国家级新区并于2005年上升为综合配套改革的国家级战略平台以来,长三角区域作为改革开放的前沿,凭借优越的地理区位以及城市密集分布、经济互补性强、产业基础雄厚等优势,集聚了大量的生产要素和跨国资本,产业跨地区分工的范围逐渐扩大,区域规模扩张的动能持续累积并日益强化。与此同时,一些值得关注的问题也显现出来,如长三角区域泛化发展仍以土地要素驱动的规模扩张为主要动力;区域内部经济发展始终不平衡,呈现稳态的“核心—边缘”结构(何冬梅、杜宇玮,2018)等。上述问题反映出,长三角区域经济的发展方式与区域发展整体性的治理诉求之间存在冲突,且在行政区经济的体制框架下,难以从区域内部打破这种局面。依托国家战略的介入,运用外部力量、从整体规划的角度

推动长三角区域一体化的实质性发展,成为一种必然选择。2010年,国家发展和改革委员会印发《长江三角洲地区区域发展规划》(简称“长三角区域规划”),从战略上将长三角区域定位为亚太地区重要的国际门户、全球重要的现代服务业和先进制造业中心、具有较强国际竞争力的世界级城市群。对于发展目标的实现,明确提出把扩大内需与经济增长、社会建设、民生改善和提高开放水平结合起来,加快转变发展方式,为促进全国经济平稳较快发展发挥更大作用。长三角区域规划旨在巩固提高长三角区域开放地位,聚合长三角区域各种要素、各类资源,提升整个区域的产业发展水平与竞争实力,其先导性体现为拓宽外向型经济道路,在经济转型、社会发展方面增强对国内其他地区的引领和示范作用。

自此以后,长三角一体化的发展任务始终贯穿于国家战略的演进轨迹中。又或者说,长三角一体化对于国家战略的重要性,决定了它自身就具备支

撑战略推进及实现的引领作用,有所区别的只是它
在不同发展阶段的价值、意义和功能会发生一定程度
的变化,而这显示出的正是长三角区域强大的、
持续升级的内在潜力。

二、区域政策转向与国家战略价值浮现

党的十八大的召开标志着中国经济发展进入全
局性的转折时期。党的十八大报告鲜明阐释了科学
发展观的核心内涵:推动经济社会发展;以人为本;
全面协调可持续。具体来说,重点在三个方面明确
了未来发展的主要方向。第一,在加快完善社会主
义市场经济体制和加快转变经济发展方式方面,提
出了“四个着力”和“四化同步”。“四个着力”分别
为着力激发各类市场主体发展新活力、着力构建现
代产业发展新体系、着力增强创新驱动发展新动力、
着力培育开放型经济发展新优势。“四化同步”是指
农业现代化、工业化、信息化、城镇化的同步推进。
第二,在加强社会建设方面,提出要以改善民生和
创新管理为重点。第三,在大力推进生态文明建设
方面,首次提出了“美丽中国”的发展目标。

作为中国区域政策制定主要依据的国家发展
战略的导向及其变化会直接影响区域经济的总体
发展模式,而优先区域的发展方向在这种影响的链
条关系中则将率先做出反应。根据中国的实际情
况,区域经济总体发展模式是区域经济发展的统
领,中央和地方的关系以及地方和地方的关系是
重要的外在环境,发展区域的优先级是区域发展
格局形成的基石,城市与城市化则显示了未来发
展的重要趋势(陈建军、黄洁,2020)。相对而言,优
先发展区域与区域经济总体发展模式以及央地、
地地关系之间是部分与全局的关系。在中国渐近
式改革的特殊背景下,全局性的区域经济总体发
展模式,既受资源配置方式的影响,又面临外在环
境复杂的条件约束,所以优先区域的发展就承担
了更多的职能。在局部地区建立统一市场的运行
机制、以城市群为空间载体促进区域一体化发展、
以经济发展方式转变加深全球化嵌入程度等,都
是长三角区域在全局性区域经济总体发展模式
寻求突破的过程中迈出的重要步骤。

1. 新发展阶段区域政策的转向性变化

党的十八大以后,中国的区域经济发展进入新

阶段,区域经济发展的总体模式从追求快速增长
转为高质量发展(陈建军、黄洁,2020),这意味着
无论板块或地区的差异性如何,区域发展的核心理
念与性质意义都应该是高度一致的。这之前区域
政策导向的目标设定具有明显不同,从而决定了
实施路径也将做出重大调整。具体来说,区域政
策的转变具有以下三个方面的特点。第一,注重
区域政策的层次性与空间尺度的科学有序,充分
利用区域政策空间依赖性改善整体经济绩效(孙
久文、原倩,2014)。第二,改变生硬的政府干
预方式,加大制度创新力度及其复制的广域性,
逐步释放市场在资源配置和产业分工中的主导
作用,培育区域的内生增长动力。第三,重新认
识“空间性”的发生机理及其价值内核,修正区
域政策的出发点。关于“空间性”,无论是板块
划分还是区位性质,都不足以揭示其内涵,它是
一个需要多维度认识的动态概念。世界银行的
《2009年世界发展报告》中总结了日本、北美
和西欧的经验,认为提高密度、缩短距离、减少
分割是促进地理变迁和空间转变的重要因素。所
以,“密度—距离—分割”可以为评估“空间性”
及政策应对提供决策依据。当然,结合中国的
实际情况,由于不平衡的区域发展起点、由易及
难的改革推动进程、地方保护主义等因素,使得
对存在尺度嵌套或叠加的“空间性”的把握更
加困难。所以,在区域政策的制定中,开始出现
由国家战略不间断地提供支持的典型特征。

2. 长三角区域发展的优先级与先导性的战略需求

在新的发展阶段,作为优先发展的区域,长
三角从之前的率先融入全球经济体系、实现快
速增长的角色转变为先行推进一体化的实践者
与示范者。因此,在某种程度上,针对长三角
的区域政策相较其他地区而言,具有一定的超前
性,同时也不乏协调发展的深远意蕴。在长三
角区域中,城市与城市化均表现出了更快的发展
势头,城市之间联系度的加强又引致了一些复
杂的结构性变化,这些新的趋势都需要以前瞻
性的思维去谋划区域的未来发展。Henderson
(2010)认为,城市和城市系统不只反映了发
展,还是发展的一种重要投入。进一步分析,为
了使某些类型的经济增长、文化成就、更好的
教育和社会融入成为可能,城市化必须成为可能
(迈克尔·斯托珀尔,2020);同时,随着城市
的增长,成功的城市化要求将更广阔的地区连
接起来(世界

银行,2009),这涉及城市化路径的选择及其主体空间形式确定的问题。再从投入的角度来看城市系统的发展价值,主要以城市群在全球范围的大量兴起,及其经由地域专业化形成的空间功能分工为突出的表现形式。从2012年开始,中国的城市群蓬勃发展(陈建军、黄洁,2020),然而地方政府干预抑制空间功能分工演进带来的地区差距自发收敛过程的不利影响也逐渐在大多数的城市群显现(赵勇、魏后凯,2015)。上述问题的存在,尽管都反映为城市和区域发展中的各种矛盾,但是却需要从国家层面明确区域政策在新发展阶段的战略导向。

2011年,中国城镇人口达6.91亿人,人口城镇化率达51.27%,城镇常住人口超过农村常住人口,表明中国开始进入以城市型社会为主体的新的城市时代(魏后凯,2012)。同期,长三角16个城市的城市化率在65%左右,对净迁移人口的吸引力超越了珠三角城市群,成为中国经济强大的增长引擎。相关研究(尹虹潘,2012)发现,长三角、珠三角、环渤海地区的相关省份经济集聚指数高于人口集聚指数。这说明,随着市场活力的逐步增强,基于要素流动的产业集聚通过城市群的空间形式对中国的经济地理产生了重塑作用,并成为中国经济增长的效率来源。与此同时,这种经济地理的重塑效应,也对应于极化程度更高的中心—边缘发展结构,要素流动、产业转移、技术扩散以及产业链的延伸等都受到了空间范围的局限。所以,城市化使政策面临的挑战更加复杂,对处于城市化高级阶段的地区而言,政策面临着三重挑战:通过针对地区的干预措施提高发展密度、克服经济距离问题和解决经济与社会分割问题(世界银行,2009)。

然而,要应对这些挑战,仍然需要创造一些重要的前提条件,如深入推进市场化改革,特别是以劳动力市场为主的生产要素市场改革,提高生产要素的空间配置效率;在国际贸易、直接投资、金融合作等领域持续扩大对外开放,并以此促进和深化国内各领域的改革(张宇燕,2018)。在这些方面进行的战略筹划,都构成了长三角一体化发展的重要基础。可以看出,上述问题牵涉的都是不考虑空间因素的制度变革,被世界银行认为是一体化政策的基石所在。也就是说,通过先导性战略进行的这类“空间中性”^①的制度安排与政策选择,是长三角一体化能够充分发挥市场力量的先决条件。

三、国家战略牵引的长三角一体化： 实施路径与重点

长三角在区域发展序列中的优先级设定,之所以上升为战略层面考量的主要内容,除需要进一步发挥它对于全国尤其是长江流域和长江经济带的带动作用外,更重要的还在于它自身面临的发展约束需要遵循新发展理念,并从区域一体化持续推进的角度加以突破。经过改革开放以后的率先发展以及长期的路径依赖影响,长三角区域低端嵌入全球价值链的发展模式存在着固化倾向,创新不足导致结构性矛盾凸显,规模扩张的发展冲动造成对环境的破坏与污染,所有这些都束缚了长三角区域经济发展的可持续性,难以适应国内外形势的变化与全球竞争加剧的挑战。同时,长三角沿此路径的长期发展不仅扩大了与国内其他地区之间的发展差距,也对后者的发展空间造成了一定程度的挤压,增加了地方之间合作的难度,市场力量在区域经济发展中的自我组织机能受到了抑制。所以,需要对经济形势、社会性质与增长压力的变化有一个清晰而全面的认识,运用战略外力整合区域内力的方式来逐步打破这一局面,为在具体的区域中率先转变经济发展方式提供解决方案。

鉴于长三角区域在全国经济增长中的领先地位以及长久积累的正式与非正式的合作基础,它逐步具备了一体化发展的先发优势,区域整体功能性嵌入全球化开放经济体系、打通要素流动与商品贸易的循环通道,是长三角区域一体化发展的规划起点。这一高度也决定了国家战略持续介入与支持的必要性。

表1列示了2010年以来引导和促进长三角区域一体化持续推进的主要国家战略。根据这些战略的具体性质及其与长三角区域之间关系的紧密程度,可以进一步细分为两个阶段:2016年之前的启动期,以战略前提的铺垫为主要内容;2016年以后的推进期,以机制探索和制度创新为主要内容。

1.启动期的长三角区域一体化

2010年出台的《长江三角洲地区区域规划》,是中国第一部促进“超级区域”发展的规划文件。美国的纽约、芝加哥、旧金山都属于令世界所瞩目的“超级区域”,并且都具有针对自身特点和发展愿景

表1 国家战略的空间价值目标与长三角一体化的侧重点

年份	政策名称	政策类型	空间价值目标	侧重点
2010	长江三角洲地区区域规划	2009—2015年长三角地区发展改革的纲领性文件和编制相关规划的依据	运用规划手段,强调区域发展的整体性	规划引导的一体化
2014	关于依托黄金水道推动长江经济带发展的指导意见	涵盖长三角的文件	明确长三角一体化发展的外延空间与协调基础	强调空间通道的一体化
2014	国家新型城镇化规划(2014—2020年)	涵盖长三角的文件	区域政策空间属性的导向性变化	“空间中性”导向的一体化
2015	国家新型城镇化综合试点方案	涉及长三角的文件	区域政策空间属性改变的尝试与探索	部分地区城乡双向改革的一体化
2016	长江经济带创新驱动产业转型升级方案	涵盖长三角的文件	基于产业升级的空间结构优化	产业—空间协同优化的一体化
2016	长江三角洲城市群发展规划	2016—2020年长三角城市群一体化发展的指导性、约束性文件	以都市圈为单位的组团式发展;强调制度创新空间的价值传导	要素升级驱动的多中心一体化
2018	关于建立更加有效的区域协调发展新机制的意见	涵盖长三角的文件	健全市场一体化发展机制	制度层面的一体化
2019	长江三角洲区域一体化发展规划纲要	规划期至2025年,展望到2035年,指导长三角地区一体化发展的纲领性文件	建设与治理并举的高质量发展	体制机制创新的一体化

资料来源:作者自行整理。

的区域规划。它们是美国真正的“世界城市”,汇集了世界级的艺术、文化、教育、经济巨头(彼得·卡尔索普、威廉·富尔顿,2018)。然而,与这些区域城市(The Regional City)相比,中国并未沿着美国大都市区化的思路来制定长三角区域规划,而是在现有行政区划的框架下明确发展由16个城市作为核心区的城市区域,强调长三角区域发展基于多城市构造的整体性是该规划出台的主要目的。

党的十八大报告把区域协调发展机制基本形成作为实现经济持续健康发展目标中的一个部分(杨龙,2014)。这意味着,致力于内部合作的长三角区域一体化发展必须以开放的外部空间作为协调基础,在更大的范围内提高要素流动效率,同时还要使长三角经济密度不断增大带来的利益能够惠及更广泛的地区。在2014年出台的《关于依托黄金水道推动长江经济带发展的指导意见》中提出,依托长江黄金水道,统筹铁路、公路、航空、管道建设,加强各种运输方式的衔接和综合交通枢纽建设,加快多式联运发展,建成安全便捷、绿色低碳的综合立体交通走廊,增强对长江经济带发展的战略支撑力。这项战略安排强调全方位推动长三角内、外部空间的通道联结,以发挥交通节点、枢纽和网络的空间组织作用,这同样体现了一体化发展的核心要义。《2009年世界银行报告》指出,当一体化面

临的挑战涉及几个地理因素时,就必须以考虑空间因素的基础设施公共投资对制度进行补充。

随着市场化改革的逐渐深入,中国的区域发展已经开始改变“空间干预”主导的政策供给模式,“空间中性”的政策倾向逐步显性化,放松对劳动力流动的约束、注重提高社会福利是其主要的指向内容。2014年,《国家新型城镇化规划》的落地,是“空间中性”政策实施的典型代表。被确立为国家战略的新型城镇化,是为了改变在特定的地区(主要以政策空间、制度空间为存在形式)以资本积累驱动和城市边界扩张为特征的增长模式及与之对应的空间生产逻辑,期望在区域发展的效率与公平之间寻找一个平衡点(胡彬,2019)。这意味着,在经济生产的地理之外,社会福利的地理已逐步成为空间政策的着力点。随着国家的发展,经济生产的地理将会变得逐渐崎岖不平,然而社会福利的地理则变得逐渐平缓(丁嵩、孙斌栋,2015)。这种双向变化,将进一步释放集聚和专业化力量,增强地理的“第二自然”的效率贡献,与此同时则要求提高教育、医疗等公共服务的供给能力和地方政府的治理能力^②。在此过程中,政府职能的转变是至关重要的,从经济发展的干预者到经济社会发展的服务者,其角色上的转变仅仅是表象性的,更深层次的转变则在于中央政府与地方政府之间财政关系与

职能分配的变化,以及地方政府之间遵循空间组织规律而形成的竞合关系。

2.推进期的长三角区域一体化

在区域一体化发展的框架下,重新审视“地方发展”与“人的发展”之间的关系,需要调动更多的政策工具并根据地理尺度进行恰当的组合。这其中涉及的核心问题有两个。第一,如何基于“地方发展”的效率提高,实现“人的发展”?第二,关于“地方发展”,其效率提高且能兼顾公平正义的空间形式又是什么?推进期的长三角一体化,在这两个方面分别从创新升级和城市群发展的角度进行了战略上的明确。

2016年,《长江经济带创新驱动产业转型升级方案》出台,提出坚持以优化为主线,调整产业存量、做优产业增量,完善现代产业体系;坚持以创新为动力,依托科技创新、制度创新双轮驱动,构建全方位创新发展体系;坚持以融合为导向,推进科技、产业、教育、金融深度融合发展,建立要素资源联动机制;坚持以协同为抓手,打破地区封锁和利益藩篱,形成全面合作的发展机制。覆盖11个省(市)、人口数量占全国总人口40%的长江经济带,作为中国经济发展的缩影和重要的生态—经济—社会承载空间(胡彬,2016),同时还是产业融合、技术传播与分工扩展的连续空间,企业创新行为与产业升级活动也将集中于此,所以该战略的提出对于长三角区域一体化的意义在于产业群、产业链与产业体系的高质量发展,以此增强对城市与产业之间关系的协同治理。以上海和长三角为创新的原动力,加强对长江经济带的带动作用,做大创新产业的整体规模,可以为“人的发展”提供根本性的支撑和保障。

《长江三角洲城市群发展规划》以加快形成国际竞争新优势、促进区域协调发展、提高城镇化质量为出发点,提出要从战略高度优化和提升长三角城市群,打造改革新高地、争当开放新尖兵、带头发展新经济、构筑生态环境新支撑、创造联动发展新模式,建设面向全球、辐射亚太、引领全国的世界级城市群。相比于2010年的《长江三角洲地区区域规划》,《长江三角洲城市群发展规划》的总体定位更加强调目标实现的具体突破口,涉及一揽子的创新内容:开放领域的制度创新、新功能植入的科技创新、体系完善的治理模式创新等。致力于实现上述创新内容,新一轮规划强调以要素升级为驱动力、

以都市圈的组团式和多中心一体化发展为空间结构优化的基础,协调效率与公平的发展关系。所有这些,都可以理解为对前面述及的第二个问题的政策回应。

党的十九大标志着新时代区域协调发展战略期的开启(李兰冰,2020),长三角一体化随之也进入了深水区的探索。2018年,中共中央、国务院发布《关于建立更加有效的区域协调发展新机制的意见》,提到完善市场一体化机制、深化区域合作机制等,这些都是推进长三角一体化过程中面临的突出问题。也正是由此,长三角一体化上升到了国家战略的高度。当然,集中探索解决这些问题的思路,根本上是为了给推动形成全面开放新格局积累经验,并最终实现复制和推广。

区域一体化发展是指在一个大的经济区域中,各个行政边界清晰的地区之间不断克服和消除区域发展中各种阻碍资源和要素流动的体制、机制、政策等人为障碍,实现市场的竞相开放和充分竞争的过程(刘志彪、陈柳,2018)。上升为国家战略的长三角一体化需要在这些深层次的领域开展体制突破、制度安排与机制创新的诸多尝试。2019年出台的《长江三角洲区域一体化发展规划纲要》明确提出,到2025年,长三角一体化发展取得实质性进展;跨界区域、城市乡村等区域板块一体化发展达到较高水平,在科创产业、基础设施、生态环境、公共服务等领域基本实现一体化发展,全面建立一体化发展的体制机制。至此,关于如何促进区域一体化发展,首次形成了系统性的正式文本与实施框架。由国家战略切入到长三角一体化发展的体制机制与制度环节,所涉及的尺度重组比之前的任何时期都要复杂,影响力也较由规模导向的扩容式一体化^③更加深刻。

所谓尺度重组,是指权力和控制力在不同尺度之间的变动(Shen,2007),对于新的功能中心的形成、跨界地区的资源导入以及边界效应的消除等均能发挥重要作用。当前,以体制机制创新为重点的长三角一体化,同时涉及向上(scaling up)与向下(scaling down)两种不同类型的尺度重组。

以长三角为出发点的向上的尺度重组,反映为区域发展向国家战略的尺度上移,是长三角更高质量一体化的内在要求。国家的尺度重组主要涉及国家权力与制度的重新安排,即治理的变迁(殷洁、

罗小龙,2013)。从1992年长三角地区联合成立城市经济协作办主任联席会议、1997年成立长江三角洲城市经济协调会、2001年沪苏浙三省(市)发起成立由常务副省(市)长参加的沪苏浙经济合作与发展座谈会制度,到2008年安徽出席长三角地区主要领导座谈会,长三角的区域合作主要以自发和横向为主,并延续了相当长一段时期。为进一步完善常态长效体制机制,2018年2月长三角区域合作办公室正式挂牌成立,并重点研究制定了《长三角地区一体化发展三年行动计划(2018—2020年)》等,区域合作不断走向纵深(刘志彪、孔令池,2019)。在国家战略的执行层面,长三角区域合作办公室介于柔性合作组织和刚性行政管理主体之间,同时具备柔性治理和刚性治理的优势(胡剑双、孙经纬,2020),是国家力量介入尺度重组并发挥作用的具体表现。

值此,纵向的制度激励与横向的制度创新相结合,逐步完善区域治理体系,成为现阶段长三角一体化的发展重点。然而,由于相对充分的信息、资源、要素都集中在区域层面,并掌握在地方政府、企业、社会团体和公众等各类主体手中,所以具体的实践又往往是通过向下的尺度重组来实现的,由上述主体通过协同合作的方式来实现共治共享。从广义和长远的角度来看,具有示范价值且可推广的跨界协同发展新机制主要包括跨界城市合作的有效模式、城乡一体化的区域融合机制、跨界区域协调的组织管理体制、多元主体共治的结构体系等内容(胡彬、仲崇阳,2021)。

从连续的角度来观察战略供给到区域发展的实践过程,向上的尺度重组与向下的尺度重组呈现出相互交织、衍生推进、连点成片的特点。例如,从上海自贸试验区的最初设立到上海自贸试验区临港新片区的诞生,从虹桥商务区的最初规划到虹桥国际开放枢纽的打造,可以看出国家级战略平台在长三角一体化中由形态到功能、由硬件到软件、由政策聚焦到制度支撑的作用深化过程。党的十八大以来,主要战略平台布局的推进特征表现为中央推动与地方全面贯彻落实相结合加快各领域“试点—推广”节奏(尹虹潘,2018),这在长三角区域发展中已经转化为改革与开放相互促进的制度一体化动能。在未来,跨地区发展、跨产业融合、跨边界治理、跨组织合作将是长三角一体化越来越普遍的区域现象,将为长三角赋予更加强大的生命力与增长活力。

四、结语

在党的十八大强调转变经济发展方式的背景下,实现高质量发展成为新时代的主要任务,长三角一体化由此开始步入国家战略供给诱致区域合作制度变迁的发展轨道。深水区的改革与开放互为条件,需要系统性、集成性的制度创新来加以突破,这使得处在改革排头兵位置和开放最前沿的长三角区域承担起了越来越多国家赋予的战略任务。在空间的层面上,也正是由于秉持新发展理念的中央力量的介入,国家的治理需求开始下移到一些非常具体的领域,触及行政区经济赖以固化的路径依赖并尝试进行一体化协调发展的路径替代,为“人的发展”创造长期可持续的未来。由于高质量发展具有非常丰富的目标内涵,伴随着空间价值认知与政策属性的深刻变化,所以在长三角一体化践行高质量发展的过程中,显现出向上与向下的尺度重组交织进行的现象,引发新一轮的区域治理体制变革。这意味着,国家权力、区域政策、地方政府职能转变正在透过功能平台、制度一体化、科技创新等新的合作形式对长三角区域的经济地理产生重塑性的影响,反映出中国特色的区域发展模式在长三角一体化中的具体实践与创新。

注释

①空间中性政策也被视为基于人员的政策,该政策代表了一种最有效地增强效率、保证享有平等发展机会以及改善个人生活水平的最优方法(丁嵩、孙斌栋,2015)。②地方政府的治理能力指对本地区经济社会事务,包括行政审批、税收、交通、公共安全等方面的治理能力(孙志燕、候永志,2019)。③相关研究(吴俊、杨青,2017)认为,长三角核心和外围之间存在显著的边界效应,范围扩大后,从经济规模来看呈现显著的负向边界效应,从劳动生产率变化来看依然保持显著的正向边界效应,边界效应并未消失。

参考文献

- [1] HENDERSON J V. Cities and Development[J]. Journal of Regional Science, 2010, 50(1).
- [2] SHEN J. Scale, State and the City: Urban Transformation in Post-Reform China[J]. Habitat International, 2007(3).
- [3] 迈克尔·斯托珀尔.城市发展的逻辑[M].北京:中信出版社, 2020.
- [4] 尼尔·布伦纳.全球化与再地域化:欧盟城市管治的尺度

- 重组[J].国际城市规划,2008,23(1).
- [5]彼得·卡尔索普,[美]威廉·富尔顿.区域城市[M].南京:江苏凤凰科学技术出版社,2018.
- [6]陈建军,黄洁.新中国区域经济发展70年:走向高质量发展之路[J].安徽大学学报(哲学社会科学版),2020,44(4).
- [7]陈建军,黄洁,陈国亮.产业集聚间分工和地区竞争优势——来自长三角微观数据的实证[J].中国工业经济,2009(3).
- [8]丁嵩,孙斌栋.区域政策重塑了经济地理吗?——空间中性与空间干预的视角[J].经济社会体制比较,2015(6).
- [9]何冬梅,杜宇玮.长三角区域济格局演变、驱动因素及空间溢出效应研究[J].现代经济探讨,2018(12).
- [10]胡彬.上海城市转型与长江经济带发展:战略视角的研究[J].科学发展,2016(12).
- [11]胡彬.长三角区域高质量一体化:背景、挑战与内涵[J].科学发展,2019(4).
- [12]胡彬,仲崇阳.长三角生态绿色一体化示范区跨界治理的需求层次与模式创新[J].科学发展,2021(3).
- [13]胡剑双,孙经纬.国家一区域尺度重组视角下的长三角区域治理新框架探析[J].城市规划学刊,2020(5).
- [14]李兰冰.中国区域协调发展的逻辑框架与理论解释[J].经济学动态,2020(1).
- [15]刘志彪,陈柳.长三角区域一体化发展的示范价值与动力机制[J].改革,2018(12).
- [16]刘志彪,孔令池.长三角区域一体化发展特征、问题及基本策略[J].安徽大学学报(哲学社会科学版),2019,43(3).
- [17]世界银行.2009年世界发展报告[M].北京:清华大学出版社,2009.
- [18]孙久文,原倩.我国区域政策的“泛化”、困境摆脱及其新方位找寻[J].改革,2014(4).
- [19]孙志燕,侯永志.对我国区域不平衡发展的多视角观察和政策应对[J].管理世界,2019,35(8).
- [20]魏后凯.中国城市化转型与质量提升战略[J].上海城市规划,2012(4).
- [21]吴俊,杨青.长三角扩容与经济一体化边界效应研究[J].当代财经,2015(7).
- [22]杨龙.中国区域政策研究的切入点[J].南开学报(哲学社会科学版),2014(2).
- [23]殷洁,罗小龙.尺度重组与地域重构:城市与区域重构的政治经济学分析[J].人文地理,2013,28(2).
- [24]尹虹潘.国家级战略平台布局视野的中国区域发展战略演变[J].改革,2018(8).
- [25]尹虹潘.开放环境下的中国经济地理重塑——“第一自然”的再发现与“第二自然”的再创造[J].中国工业经济,2012(5).
- [26]张宇燕.中国对外开放的理念、进程与逻辑[J].中国社会科学,2018(11).
- [27]赵勇,魏后凯.政府干预、城市群空间功能分工与地区差距——兼论中国区域政策的有效性[J].管理世界,2015(8).

National Strategy–Oriented Spatial Value Changes and the Development of Yangtze River Delta Integration

Hu Bin Lin Botao

Abstract: Since the 18th National Congress of the Communist Party of China, the overall orientation of accelerating the transformation of economic development mode has led to the directional change of regional policies. The intervention of national strategy provides a clear value basis and continuous direction for the target demand of the Yangtze River Delta as a priority region to go beyond its own spatial scope, and plays the role of re-regionalization scale reorganization. From the start-up phase to the propulsion phase, the emphasis of Yangtze River Delta Integration is gradually deepening, from the integrity of planning, the coordination of internal and external space, the collaborative optimization of industry-space, the depth of polycentric integration to the integration of institution and the integration of institutional innovation. The scaling up and scaling down of the Rescaling around the Yangtze River Delta region is reshaping the economic geography through systematic and integrated of institutional innovation, and will have a profound impact on the high-quality development of the Chinese economy.

Key Words: National Strategy; Yangtze River Delta Integration; Spatial Value Objective; Rescaling

(责任编辑:张 子)

【区域协调发展】

新时代粤港澳大湾区协同发展研究

符正平 刘金玲

摘要:建设粤港澳大湾区是中国“十三五”时期的重要国家战略决策,其目的是在华南地区打造一个世界级城市群和参与全球竞争的重要空间载体。与此同时,粤港澳三地因粤港澳大湾区建设,开启了三地政府合作的新篇章。粤港澳大湾区的建设发展极具中国特色,是区域协同发展的典范,具有五大战略定位:一是建设充满活力的世界级城市群;二是创建具有全球影响力的国际科技创新中心;三是作为“一带一路”建设的重要支撑;四是构建内地与港澳深度合作的示范区;五是共建“宜居、宜业、宜游”的优质生活圈。粤港澳大湾区建设秉承协同、开放、创新、绿色、共享的理念,坚持中央顶层设计,大力推进交通基础建设的“硬联通”和与粤港澳规则对接的“软联通”,综合区内各城市的比较优势,夯实科研与产业转化,创新区域治理制度,把握区域全面经济伙伴关系协定的机遇,加大科研投入,升级并延展区域内产业链,铸就国际科技创新中心,发挥粤港澳大湾区之长,服务国家之所需,打造中国“双循环”、高质量发展的区域样本。新时代,中国改革开放进入攻坚克难阶段,探析粤港澳大湾区的高质量发展之路意义重大。

关键词:粤港澳大湾区;高质量发展;区域协同

中图分类号:F061.5 **文献标识码:**A **文章编号:**2095-5766(2021)03-0051-07 **收稿日期:**2021-03-10

作者简介:符正平,男,中山大学粤港澳发展研究院副院长,中山大学自贸区综合研究院院长,教授,博士生导师(广州 510275)。

刘金玲,女,中山大学自贸区综合研究院博士后(广州 510275)。

党的十八大以来,以习近平总书记为核心的党中央站在国家发展全局和战略的高度,为全面准确贯彻落实“一国两制”方针,有效发挥粤港澳地区的比较优势,支持港澳融入国家发展大局,进一步优化粤港澳大湾区促进中国对外开放的功能,不断加强粤港澳三地的合作。继2003年内地与香港、澳门特区政府分别签署了内地与香港、澳门《关于建立更紧密经贸关系的安排》(以下简称“CEPA”)后,2017年,国家发展和改革委员会与粤港澳三地在香港共同签署《深化粤港澳合作 推进大湾区建设框架协议》(下文简称《框架协议》),确定了粤港澳大湾区的合作目标和原则,同时也确立了合作的

重点领域。中央相关部委和粤港澳三地政府一直以创新开放的思维围绕促进粤港澳大湾区人流、物流、资金流、信息流等生产要素的互联互通而寻求政策突破。2019年,中共中央、国务院为落实《框架协议》,印发并实施了《粤港澳大湾区发展规划纲要》(下文简称《规划纲要》),这标志着粤港澳大湾区的建设迈上新台阶。因此,回顾粤港澳大湾区的发展过程,总结粤港澳大湾区建设的新进展与成就,分析现有政策成效,将有助于推进粤港澳大湾区建设,以更高标准构建粤港澳大湾区高质量发展新棋局,并为全国其他地区提供符合“十四五”时期区域经济高质量发展的典范。

一、粤港澳大湾区协同发展的基础

粤港澳三地之间地缘相近,文化相似,改革开放后,粤港澳三地从经贸交流逐步扩展到经济、社会和文化的全方位、多领域交流与合作,并从最初的民间合作,逐步上升到粤港澳三地政府之间的制度化合作。发展城市群优化国土空间布局,促进中国城市化进展和产业升级,是党的十八大以来的一项重大战略选择。为深化中国改革开放,构建新发展格局,精准服务“一国两制”,国家以《框架协议》与《规划纲要》的行政形式创建了粤港澳大湾区。

粤港澳大湾区的地理范围包括香港特别行政区、澳门特别行政区和广东的广州、深圳、珠海、佛山、惠州、东莞、中山、江门、肇庆(以下简称珠三角九市),总面积约5.6万平方千米。截至2019年年末,粤港澳大湾区总人口约为7266.93万人,经济规模达到116001.64亿元人民币。粤港澳大湾区是中国开放程度最高,经济活力最强的区域。从行政区域而言,粤港澳大湾区是一国境内不同行政层级的组合,包含香港、澳门两个特别行政区,广州是国家计划单列市和国家中心城市,深圳、珠海是经济特区。从治理结构而言,粤港澳大湾区是“一国两制”、三个独立关税区、三种法治、三类货币的不同区域。从经济而言,粤港澳大湾区经济结构各异但相互联系紧密、开放程度不同但相互支撑凸显,是中国改革开放时期,具有最高经济发展水平的区域之一。粤港澳大湾区经济实力雄厚,科研能力强劲,在协同发展、制度创新、资源集聚方面具有重要的战略地位。

粤港澳大湾区的联动发展并非一蹴而就,是在粤港澳三地长期合作的基础上发展而来。根据粤港澳三地的经济、民生融合发展状况,从最初的学术研究、讨论,逐步升级到粤港澳三地政府的交流合作,然后被纳入中央政府的决策议程,通过不断地深化与丰富内容,最后上升为国家战略。2009年,粤港澳三地联合编制《大珠江三角洲城镇协调发展规划研究》,规划明确提出“粤港澳应合力建设具有全球竞争力的世界级城镇群”。随后,中央出台了《国务院关于深化泛珠三角区域合作的指导意见》。2017年,习近平总书记在香港回归二十周年庆典上的讲话及李克强总理在政府工作报告中提

出“要推动内地与港澳深度合作,研究制定粤港澳大湾区城市群发展规划,发挥港澳独特优势,提升在国家经济发展和对外开放中的地位与功能”,这标志着建设粤港澳大湾区正式成为国家战略。

二、粤港澳大湾区协同发展的成效

习近平总书记亲自谋划、部署、推动了粤港澳大湾区的建设发展。《规划纲要》公布两年来,以粤港澳大湾区建设领导小组为主导,粤港澳大湾区构建了创新型政策体制,从交通、河套深港科技创新合作区等基础设施的“硬联通”,到粤港澳三地之间法制协同、粤港澳规则对接等“软联通”,进行了许多有益探索,取得了瞩目的成就。

1.中央顶层设计:准确贯彻“一国两制”构建创新型政策体制

中央为促进香港、澳门更好地融入粤港澳大湾区,制定《规划纲要》,并设立了粤港澳大湾区建设领导小组,在国家发展和改革委员会设立了机构,研究解决粤港澳大湾区建设中政策制定、项目安排、体制机制创新、平台建设等方面的重大问题。广东也成立了推进粤港澳大湾区建设领导小组,在广东省发展和改革委员会以及粤港澳大湾区的9个城市均成立了粤港澳大湾区办公室,香港、澳门在相关的行政机构中也成立了专门的粤港澳大湾区机构。广东省委、省政府在《规划纲要》公布后即颁布了贯彻落实《粤港澳大湾区发展规划纲要》的实施意见,并且制定了推进粤港澳大湾区建设三年行动计划,形成了广东推进粤港澳大湾区建设的施工图和任务书。

2019年11月,中央为进一步促进粤港澳大湾区人流、物流、资金流的便捷流通,便利港澳居民融入大湾区就业、就学和居住,粤港澳大湾区建设领导小组制定了16项便利港澳居民到粤港澳大湾区生活工作购房的措施。这些措施具体包括:港澳居民在大湾区内地城市购房,可享有与内地居民同等的待遇;在大湾区内试点推出香港居民异地见证开立内地个人银行结算账户;港澳居民在内地便捷地使用移动支付;保障在粤工作港澳居民子女与内地居民子女享同等教育安排;探索建立跨境理财通机制;非中国籍香港永久性居民可向内地当局申请办理有效期二至五年的签证或居留许可,便利在粤港

澳大湾区内地城市停留、居留;进一步放宽药品和医疗器械准入限制,允许珠三角九市中指定的医疗机构可使用已在港澳注册上市的药物和常用医疗仪器;放宽港澳律师在粤港澳大湾区内地城市执业和有条件地允许与内地律师事务所合伙联营;进一步扩大建筑专业人士资格互认范围;扩大港澳建筑专业人士在内地执业优惠政策的实施范围;给予保险监管优待政策;取消香港服务提供者在内陆设立保险公估机构年限限制;支持港澳债券市场发展;支持深港科技创新合作区建设;对进境动物源性生物材料实行通过便利;放宽内地人类遗传资源过境港澳的限制。

这些政策措施的颁布与实施,加快了粤港澳大湾区的建设与融通,进一步便利了港澳居民融入粤港澳大湾区,促进了专业服务业在粤港澳大湾区的加快发展,并且取得了初步成效。例如,广东省人力资源和社会保障厅出台了《粤港澳大湾区(内地)事业单位公开招聘港澳居民管理办法(试行)》(以下简称《办法》),符合条件的港澳居民可参加广州、深圳、珠海、佛山、惠州、东莞、中山、江门、肇庆及省直驻上述各地事业单位(参照公务员法管理事业单位除外)的编制内岗位公开招聘。此外,广东还出台了《关于加强港澳青年创新创业基地建设的实施方案》,在广州南沙、深圳前海、珠海横琴3个自由贸易试验区片区打造港澳青年创新创业基地,以及2025年前珠三角九市分别建立至少一个港澳青年创新创业基地。这些港澳青年创新创业基地将为港澳青年入住孵化项目提供场地、创业资金以及相关的创业服务。

促进粤港澳三地跨境资金流动是粤港澳大湾区建设的重要任务,中国人民银行、银保监会、证监会、外汇局于2020年5月联合发布《关于金融支持粤港澳大湾区建设的意见》,全面支持粤港澳大湾区金融发展,并在坚持服务实体经济、坚持合作互利共赢、坚持市场化导向及坚持防范系统性金融风险的原则下,从促进粤港澳大湾区跨境贸易和投融资便利化、扩大金融业对外开放、促进金融市场和金融基础设施互联互通、提升粤港澳大湾区金融服务创新水平、切实防范跨境金融风险等5个方面提出了30条具体措施。这些措施有效地打破了目前粤港澳三地存在的资金流动壁垒、货币壁垒、监管壁垒、人才壁垒,进一步引导了更高水平的金融开

放,推进了金融业的开放创新,深化了内地与港澳地区的金融合作,提升了粤港澳大湾区在国家经济发展和对外开放中的支持引领作用。

2.“硬联通”:以交通、5G基站为抓手,构建现代化基础设施体系

粤港澳大湾区因珠江分隔为东西两岸,在香港、澳门两个特别行政区与深圳、珠海两个经济特区之间存在陆地海洋物理上的关卡。粤港澳大湾区的物理连通性是影响粤港澳大湾区经济与市场一体化的重要因素。《规划纲要》明确了基础设施投资是粤港澳大湾区建设的重要组成部分。《规划纲要》发布后,各级政府已经投入大量资金对区域铁路系统与公路基础设施进行升级改造,以加强粤港澳大湾区城市群之间的互联互通。随着广深港高铁、港珠澳大桥、深圳莲塘新口岸、南沙大桥等工程的陆续竣工,将会最终形成粤港澳大湾区发达的交通网络,加上正在建设中的深中通道、广佛地铁、深茂高铁、广珠城轨等城市基建,粤港澳大湾区主要城市之间的交通时间更短,粤港澳大湾区“一小时生活圈”逐步形成。粤港澳大湾区的通勤时间甚至少于人口密度更大的“东京—大阪”城市群与长江三角洲地区。粤港澳大湾区的主要城市通过大型交通基建,依托城际铁路、高速公路、港口群与机场群,形成综合网络化高效链接的空间格局。2019年,粤港澳大湾区高速公路通车里程达4776千米、铁路2100千米、机场群客流量达到2.23亿人次。港珠澳大桥的落成使用,深中通道与深茂铁路的建设,将有助于促进珠江东西两岸联通,加快珠江西岸地区发展。

除交通基础设施建设之外,粤港澳大湾区在5G技术等信息技术基础设施方面也加速布局,广州、深圳成为全国首批5G试点城市,率先使用5G技术,兴建5G基站。在粤港澳大湾区内部,从广州经东莞至深圳,形成了规模超万亿元的电子信息产业带。一条围绕5G技术建设的,集研发、生产、应用于一体的产业链初见雏形。广东正聚焦互联互通强化基础设施支撑,着力推进粤港澳大湾区“硬联通”。

3.“软联通”:粤港澳规则对接资质互认,共建优质生活圈

粤港澳大湾区建设既需要实现基础设施的“硬联通”,又需要规则对接的“软联通”来推动资金、人

员、服务、技术与数据等要素自由流动。粤港澳大湾区内存在“一国两制,三个关税区”。粤港澳规则对接的关键是要打破制度壁垒,创新合作发展机制,优化营商环境,共建“宜居、宜业、宜游”的优质生活圈,促成产业、市场和人文的深度融合。

粤港澳大湾区的发展动力在于创新。随着学术中的创新理论发展,Anna Lee Saxenian(1996)通过对美国波士顿128公路和硅谷区域创新网络地区优势的比较研究发现:区域创新系统是由高校、科研机构、生产企业、金融科技服务机构等多个决定因素构成。围绕《规划纲要》中“着力提升科技成果转化能力,建设全球科技创新高地和新兴产业重要策源地”的要求,粤港澳大湾区开展了多领域的合作。

在高等教育领域,与香港高校共建大学分校。2014年,香港中文大学与深圳市人民政府签订详细办学协议,经中华人民共和国教育部批准,按《中外合作办学条例》设立香港中文大学(深圳)。2019年,香港科技大学获教育部批准进行香港科技大学(广州)的筹建工作。香港大学(深圳)、香港城市大学(东莞)、香港理工大学(佛山)、香港公开大学(肇庆)、澳门科技大学(中山)等亦相继在粤港澳大湾区九市选址并且筹建分校。澳门大学已搬迁至珠海横琴岛。香港、澳门高校在深圳、广州等地设立分校,为粤港澳三地高等教育的交流合作打开了新局面,有利于培育具创新能力的国际化高端人才,促进粤港澳三地的知识转移与科研成果转化。

专业服务业是港澳的优势,通过资质互认、标准规则对接,以及市场准入门槛的降低,加快促进港澳服务业融入粤港澳大湾区。以法律服务业为例,《规划纲要》提出“支持粤港澳专业服务界建立联系机制,加强交流与合作”。截至目前,粤港澳大湾区已经初步构建了粤港澳大湾区仲裁联盟、粤港澳大湾区律师协会联系会议制度等一系列法律服务合作平台。这些平台有效地整合了粤港澳大湾区内的法律资源,有助于解决区际法律冲突问题。近年来,广东省司法厅认真贯彻落实《合作框架协议》和《规划纲要》,不断促进粤港澳律师业优势互补、紧密协作、联动发展,实现了粤港澳三地法律交流的制度化和常态化,为粤港澳大湾区建设提供优质高效的法律服务。此外,从2021年开始,港澳籍注册建筑师、城市规划师可在粤港澳大湾区九市

执业。

在合作平台建设方面,深圳前海、广州南沙、珠海横琴3个自由贸易试验区片区作为粤港澳深度合作示范区,在粤港澳制度“软联通”方面将扮演先行先试的角色。深圳前海重点是面向香港服务业开放,目前已经聚集了港资企业1万多家,包括汇丰银行、恒生银行、香港证券交易所等龙头企业,并建立了深港创新城、香港设计创意产业园、香港青年创业工场、深港基金小镇等港资企业聚集区。广州南沙片区搭建了全国首个常态化的粤港澳规则对接平台,建立起粤港澳规则对接联络和需求反馈机制,推出342项“湾区通办”事项,已有200多个港澳青创团队入驻粤港澳青年创新工场、“创汇谷”。珠海横琴作为自由贸易试验区和国际旅游休闲岛,与澳门在中医药产业、旅游休闲产业、澳门青年创业等方面开展了深度合作。

在共建优质生活圈方面,《框架协议》签署三年以来,粤港澳三地在教育、社会保障、生态环境等领域紧密合作,加快融合。港澳居民可在粤港澳大湾区九市享受与内地居民同等的医疗及教育服务。此外,珠三角九市均已成为“国家森林城市”,粤港澳大湾区内的森林覆盖率达到52%,沿河临岸有3000多千米的绿水碧道,粤港澳大湾区正逐渐形成一个宜居、宜业、宜游的大湾区生活圈。深圳率先开展粤港澳大湾区食品安全标准建设,通过与港澳食品安全标准对接,提升粤港澳大湾区美食美誉度。在药品方面,粤港澳大湾区也在国家政策支持下,实现了港澳医院临床使用的药品和医疗器械在大湾区的同步使用,并设立了国家药品评审中心,以加快新药的开发上市。因为香港、澳门是自由贸易港,实行低税率制,在国家和广东地区的支持下,在粤港澳大湾区内部实现了港人港税政策。

粤港澳大湾区以规则对接为抓手,围绕惠及民生的具体问题创新探索“一事三地”“一策三地”“一规三地”实现形式,围绕食品安全、教育、法律、社会保障、环保等粤港澳三地共识度高的领域开展规则对接与合作,从“点上突破”扩展至“面上推进”。粤港澳大湾区内的相关政府部门,推出一批政策互通事项,以标准为先导推动规则“联通、贯通、融通”,以点带面推动三地规则衔接不断取得实质性进展。

4. 区域协同共建综合性国家科学中心和现代产业体系

粤港澳大湾区抢抓新一轮科技产业革命机遇,协同粤港澳三地资源激发创新活力,加快推动区内人流、物流、资金流的良好循环,打破“硬联通”和“软联通”之间的发展隔阂,将“制度之异”变成“制度之利”,整合大湾区内各城市的比较优势,加快建设国际科技创新中心。

以顶层设计为主导,协调粤港澳大湾区内部发展。粤港澳大湾区的建设参考了日本东京湾的经验,在地方政府层面和行业层面分别设立东京湾港湾联协推进协议会、东京都港湾振兴协会等区域协调机构。顶层制度集中指导土地规划和城市功能定位,避免重复建设与无谓竞争,确保东京湾区各区域均衡增长、协同发展。建设粤港澳大湾区国际科技创新中心是国家赋予粤港澳大湾区的重任。在粤港澳大湾区内,香港、澳门拥有众多国际前沿领域的基础研究和处于世界领先地位的科研技术应用,而珠三角九市拥有巨大的市场和完备的产业链。以顶层设计协同发展的规划指导,粤港澳大湾区整合与优化各地资源,取长补短,形成创新动力,力争在一些前沿科技创新领域取得突破性成果。

以建设国际科技创新中心为抓手,打造高水平科技创新载体和平台,推进“广州—深圳—香港—澳门”科技创新走廊建设。香港、澳门以高校、科研、金融、航运等优势闻名;深圳以高科技产业和开放的环境著称;广州聚集了众多的大学和科研院所和人才资源优势明显;东莞、佛山等地则是制造业实力雄厚的重镇。在国家和广东地区的各项政策支持下,粤港澳大湾区的科研项目资金已实现跨境流动,科研人员、设备和试验样品等跨境通关流动取得了长足进展。如今,粤港澳大湾区各个城市的创新要素流动已成加速趋势,形成了创新驱动的良好氛围。

《中共广东省委 广东省人民政府关于贯彻落实〈粤港澳大湾区发展规划纲要〉的实施意见》提出,携手香港、澳门共建综合性国家科学中心,争取国家支持集中布局建设世界一流的重大科技基础设施集群,集聚具有国际先进水平的国家实验室、研发机构、科研院所、研究型大学以及顶尖科学家和高层次人才,重点开展基础研究和应用基础研究,打造重大原始创新重要策源地。深圳光明科学城、东莞

松山湖科学城、广州南沙科学城的建设正在从规划阶段进入建设实施阶段,一批国家重大科学装置正在加速建设。如深圳光明科学城第一排落户的重大科学装置就有6个,其中脑解析与脑模拟、合成生物研究两个大科学装置将于2021年开始施工建设。

粤港澳大湾区以香港、澳门、广州、深圳四大中心城市为区域发展的核心引擎。同时,支持七大重要节点城市充分发挥自身优势,深化改革创新,增强城市综合实力,聚焦鲜明特色,实现功能互补,带动周边特色城镇发展,共同提升城市群发展质量。从粤港澳大湾区的产业链分工来看,通过明确不同城市产业的发展重点,中心城市主要突出科技、人才、交通与产业枢纽功能,继续发挥比较优势,增强对周边区域发展的辐射作用,节点城市是先进制造业和现代农业的承载地,彼此联动,具有强大的发展活力。

在粤港澳大湾区产业体系建设上,国家文化与旅游部等部门于2020年12月出台了《粤港澳大湾区文化和旅游发展规划》,这是粤港澳大湾区第一个现代产业体系建设的专项规划。与此同时,广东也出台了《关于培育发展战略性新兴产业和战略性新兴产业集群的意见》,将选择十大战略性新兴产业集群和十大战略性新兴产业集群进行重点建设。

三、新时代粤港澳大湾区协同发展的路径

新冠肺炎疫情的暴发为全球化进程按下了暂停键,逆全球化趋势愈发明显。2020年11月,中国、东盟十国以及日本、韩国、澳大利亚、新西兰等15个国家,正式签署了《区域全面经济伙伴关系协定》(Regional Comprehensive Economic Partnership, 简称为RCEP),这象征着总人口、经济体量、出口总额均占全区总量约30%的全球最大自由贸易区正式诞生。粤港澳大湾区应把握机遇,将自身打造成为融入RECP的先行示范区,有效发挥中国超大规模的市场优势和内需潜力,构建国内国际双循环相互促进的新发展格局。

1. 把握RCEP,提升粤港澳大湾区对外开放水平

按照RCEP相关协议内容,区域内90%的货物贸易将最终实现零关税,服务贸易和投资总体开放水平显著高于原有“10+1”自由贸易协定。RCEP是一个包容、合作、共赢的协议,通过削减关税及非关税

壁垒,助推亚洲生产链、供应链和消费链叠加升级。

在双循环新发展格局的构建中,粤港澳大湾区可以依托国内大市场畅通与RCEP区域之间的产业链、供应链和价值链,深化粤港澳大湾区的供给侧结构性改革,激发内需潜力,在RCEP区域一体化合作中发挥更大的作用。依据海关数据显示,2020年前10个月,东盟作为广东第一大贸易伙伴,双方进出口贸易总额达到8651.4亿元,增长率为7.3%,超过同期中国对东盟贸易总额的两成。在粤港澳大湾区九市中,加工贸易企业占比较大,RCEP将为这类企业带来更好的转型升级空间,推动中间品的加工生产能力提升,推动其在加工贸易环节转型升级,从而延展粤港澳大湾区的产业链,提升粤港澳大湾区在价值链的位置。

2.以广深联动作为双引擎,加速粤港澳大湾区高质量发展

广州、深圳“双核联动”“双轮驱动”已然成为推动粤港澳大湾区城市群协同发展的重要引擎。2019年9月签署的《广州市深圳市深化战略合作框架协议》明确了广州、深圳将在“共建国际科技创新中心、打造国际性综合交通枢纽、共建具有国际竞争力的现代产业体系、共建宜居宜业宜游优质生活圈、共同引领‘一核一带一区’建设、加强广州南沙粤港澳全面合作示范区和深圳前海深港现代服务业合作区等方面深化合作”等方面协同发力,共同做强珠三角核心区,发挥粤港澳大湾区核心引擎功能。在广深双城联动创新机制下,广州、深圳在科研共建共享、产业协同布局、基建互联互通等方面已取得了一定成效。深化广州与深圳的“双子城”联动,将有助于探索粤港澳大湾区城市互动的新模式,带动区域经济协调发展。

3.加快建设“广州—深圳—香港—澳门”创新走廊,协同铸就国际创新科技中心

粤港澳大湾区内部要实现进一步合作,应发挥香港所长,服务国家所需,携手铸就国际科技创新中心。香港有四大独特优势:领先的科研水平,一流的金融、法律服务业,优良的国际营商环境与国际形象,丰富的全球视野。然而,由于香港的科研力量多在高校以及学术层面,没有和产业结合,科研成果的产业化是其短板。以大疆无人机的港深研产合作为例,大疆无人机的核心技术来自香港科技大学,公司则是在商业创新氛围更为浓郁的深圳

成长,通过两地协同推动了科技成果落地。深圳拥有科技成果产业化的优良环境,还可以将香港的金融资源、广州的服务资源,以及整个珠三角地区发达的制造业和先进制造业资源,联通整合为一体,促使粤港澳大湾区成为全球科技创新资源相对密集的地区。打造粤港澳大湾区国际科技创新中心,重点是将港澳的“研”与粤港澳大湾区九市的“产”更紧密地结合起来。善用“一国两制”,共建河套深港创新及科技园,建设粤港澳联合实验室,协同建设“广州—深圳—香港—澳门”创新走廊,增强创新“虹吸区域”的规模。这既有助于港澳在已有的良好基础上探索形成新的、更加符合科技创新规律要求的优势领域,实现由“0到1”的创新突破,打通创新要素跨境便捷流动的堵点,加快释放聚力融合的磅礴力量,辐射粤港澳大湾区建设,促进中国科技体制改革。

4.携手拓展“一带一路”市场,组团“出海”

打造参与“一带一路”建设的重要支撑平台,是粤港澳大湾区的五大战略定位之一。粤港澳三地在“一带一路”建设中各有优势,香港是综合服务与运营管理中心,澳门是中葡经济贸易合作平台,广东具有产业优势。通过打造湾区一体化市场,促进湾区要素便捷流动,形成国际国内两个市场、两种资源有效对接,粤港澳三地才能够实现优势互补,共同“拼船出海”参与“一带一路”建设。同时,围绕“一带一路”建设,携手港澳,推动资源融合、促进优势互补、积极联通联动,高标准、高质量建设广东自由贸易试验区,统筹广州南沙、深圳前海、珠海横琴三个片区建设,打造高水平对外开放枢纽。携手拓展“一带一路”沿线市场,推动广东制造业与港澳服务业“组团出海”,共赴海外开展粤港澳大湾区品牌推介和联合招商,以自由贸易试验区为开放窗口,合作打造服务“一带一路”建设的投融资平台,粤港澳大湾区内的规则对接,正在对全球市场释放积极的外溢效应。展望未来,粤港澳大湾区共同参与“一带一路”建设,将推动开放资源整合、开放优势互补,引领形成陆海内外联动、东西双向互济的开放格局,促进国内国外双循环,构建“嵌入型世界经济平台”,成为中国城市群高质量发展的典范。

参考文献

[1]谢宝剑.“一国两制”背景下的粤港澳社会融合研究[J].中

- 山大学学报(社会科学版),2012(5).
- [2]辜胜阻,曹冬梅,杨崑.构建粤港澳大湾区创新生态系统的战略思考[J].中国软科学,2018(4).
- [3]孙久文,夏添,胡安俊.粤港澳大湾区产业集聚的空间尺度研究[J].中山大学学报(社会科学版),2019(2).
- [4]符正平,彭曦.实现粤港澳大湾区体制机制创新[J].中国社会科学报,2019(9).
- [5]冯泽华,詹鹏玮.粤港澳大湾区环境治理法律合作机制研究[J].行政,2019(1).
- [6]杨爱平,林振群.世界三大湾区的跨域治理机构:模式分类与比较分析[J].公共行政评论,2020(2).
- [7]谢箬,邹杨,宁祺器.湾区经济发展战略对区域经济增长的影响——基于粤港澳大湾区的实证研究[J].当代财经,2020(12).
- [8]张树剑,黄卫平.新区域主义理论下粤港澳大湾区公共品供给的协同治理路径[J].深圳大学学报(人文社会科学版),2020(1).
- [9]郭天武,卢诗谣.“双循环”新发展格局的法治支撑与保障——以粤港澳大湾区建设为例[J].特区实践与理论,2021(1).
- [10]林先扬.粤港澳大湾区空间发展特征、存在问题与优化提升探讨[J].广东行政学院学报,2020(12).
- [11]倪君,刘瑶,陈耀.“两链融合”与粤港澳大湾区创新系统优化[J].区域经济评论,2021(1).
- [12]刘伟政,李华军,谢卓霖.粤港澳大湾区金融集聚与区域经济增长[J].特区经济,2021(1).
- [13] Schumpeter J A.Theory of Economic Development [M]. New York:Routledge,2017.
- [14] Anna Lee Saxenian. Regional Advantage Culture and Competition in Silicon Valley and Route 128 [M]. Boston Cambridge:Harvard University Press,1996.

Research on the Coordinated Development of the Guangdong-Hong Kong-Macao Greater Bay Area in the New Era

Fu Zhengping Liu Jinling

Abstract: The construction of Guangdong-Hong Kong-Macao Greater Bay Area is an important national strategy in the 13th Five-year Plan Period of The People's Republic of China, which aims to build a world-class city cluster in South China and an important space carrier to participate in global competition. At the same time, with the construction of Guangdong-Hong Kong-Macao Greater Bay Area that have opened a new chapter of government cooperation among the three places. The development of Guangdong-Hong Kong-Macao Greater Bay Area having Chinese characteristics, which is a model of regional coordinated development. She has five strategic positioning: Firstly, to build a vibrant world-class urban cluster; Secondly, to create an international science and technology innovation center with global influence; Thirdly, as an important support for the construction of The Belt And Road Initiative; Fourthly, to build a demonstration area for deep cooperation among the mainland, Hong Kong and Macao; Fifthly, to build a high-quality living circle that is "livable, suitable for business and good for traveling". The construction of Guangdong-Hong Kong-Macao Greater Bay Area adheres to the concept of collaboration, openness, innovation, green and sharing. With the central top-level design, she implemented the "Planning Outline", vigorously promoted the "hard connectivity" of transportation infrastructure, the "soft connectivity" of Guangdong, Hong Kong and Macao rules, integrated the comparative advantages of cities in the region, consolidated scientific research and industrial transformation, and innovative regional governance systems. Seize the opportunities of RCEP then increase investment in scientific research, upgrade and extend the industrial chain in the region, create an international science and technology innovation center, give full play to Guangdong-Hong Kong-Macao Greater Bay Area's strengths, serve the needs of the country, and creating the regional samples of "dual circulation" and high-quality development in China. In the new era, China's reform and opening up has entered a stage of overcoming difficulties. It is of great significance to explore the road of high-quality development of the Guangdong-Hong Kong-Macao Greater Bay Area.

Key Words: Guangdong-Hong Kong-Macao Greater Bay Area; High-Quality Development; Regional Synergy

(责任编辑:齐 双)

【区域协调发展】

新时代乡村振兴和新型城镇化协同发展研究*

刘 依 杭

摘 要:推进乡村振兴和新型城镇化协同发展是建设社会主义现代化国家、实现区域协调发展的重大战略举措。乡村振兴和新型城镇化的协同发展体现在产业兴旺与产业城市化、生态宜居与生态城镇化、乡风文明与社会城镇化、治理有效与空间城市化、生活富裕与经济城镇化五个层面。其中,农业现代化水平不高,城乡要素双向流动不足、对接不畅,服务保障机制不均衡,治理体系不健全等是制约二者协同发展的主要因素。为此,要充分发挥政府与市场双重作用,建立健全有利于城乡比较优势,发挥的制度环境及城乡融合发展体制机制,打造城乡双向互惠合作模式,全面提升乡村振兴和新型城镇化协同发展水平。

关键词:新时代;乡村振兴;新型城镇化;协同发展;内在机理

中图分类号:F061.5 **文献标识码:**A **文章编号:**2095-5766(2021)03-0058-08 **收稿日期:**2021-02-13

***基金项目:**2018年国家社会科学基金重大项目“新时代促进区域协调发展的利益补偿机制研究”(18ZDA040);世界银行项目“河南省乡村产业振兴的模式探索与政策支持研究”(TCC6B06-2019);2020年河南省哲学社会科学规划项目“新时期河南小农户参与农业全产业链的选择偏好及路径研究”(2020CJJ088);2021年河南省软科学研究项目“新时代背景下小农户参与农业产业链的行为意愿及路径选择”(212400410061)。

作者简介:刘依杭,男,河南省社会科学院农村发展研究所助理研究员(郑州 450002)。

推进乡村振兴和新型城镇化协同发展,是建设社会主义现代化国家、实现区域协调发展的重大战略举措。改革开放四十多年来,中国城乡人民生活发生了翻天覆地的变化。一方面,中国经历了世界上有史以来规模最大、速度最快的城镇化进程。2019年中国城镇常住人口84843万人,常住人口城镇化率首次超过60%^①。另一方面,中国农业农村发展也取得了历史性成就、发生了历史性变革,居民生活水平稳步提升,城乡差距进一步缩小。但在充分肯定成绩的同时,也要清醒地看到城乡发展不平衡、农村发展不充分的问题依然突出。这些问题在新型城镇化方面突出表现为城镇化质量不高、农业转移人口市民化滞后,比如,2019年中国户籍人口城镇化率比常住人口城镇化率低16.22个百分点。在乡村方面,农村底子薄、发展不平衡、生产力

滞后的局面尚未根本改变,农业农村现代化始终是现代化建设的短板和薄弱环节。对此,2020年党的十九届五中全会提出:“优先发展农业农村,全面推进乡村振兴”“优化国土空间布局,推进区域协调发展和新型城镇化。”“优先”和“优化”不仅是对未来中国乡村发展的重大决策部署,也为未来中国区域协调发展指明了方向。在新时代背景下,如何推进乡村振兴和新型城镇化两大战略协同发展,实现城乡共荣共赢发展局面,是当前和今后一个时期需要解决的重大问题。

一、乡村振兴和新型城镇化协同发展的 内在关系

乡村振兴和新型城镇化是中国推进现代化建

设、解决当前社会主要矛盾的重要途径。两大战略虽然在不同时期提出,有着不同的侧重点,但二者之间始终存在着一种互利共生关系,具有相互依存、相互促进、共同发展的特征(详见表1)。

表1 乡村振兴和新型城镇化的战略差异对比

	乡村振兴战略	新型城镇化战略
提出时间	2017年10月党的十九大	2012年11月党的十八大
战略核心	推动乡村产业、人才、文化、生态与组织振兴,补齐农村短板	以人为核心,转变城镇化发展方式,全面提高城镇化质量
总体要求	产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕	以人为本、四化同步、优化布局、生态文明、文化传承
发展目标	2020年,乡村振兴取得重要进展,制度框架和政策体系基本形成;2035年,乡村振兴取得决定性进展,农业农村现代化基本实现	2020年,城镇化水平与质量稳步提升,城镇化格局更加优化,城市发展模式科学合理,城镇化机制不断完善
战略举措	构建乡村振兴新格局、加快农业现代化步伐、建设生态宜居美丽乡村、健全现代乡村治理体系、完善城乡融合发展政策体系	有序推进农业转移人口市民化、优化城镇化布局与形态、提高城市可持续发展能力、推动城乡发展一体化

资料来源:作者根据《国家乡村振兴战略规划(2018—2022年)》《国家新型城镇化规划(2014—2020年)》资料整理。

乡村振兴战略是为解决传统农业发展后劲不足、农村发展内生动力欠缺、城乡发展不平衡的问题而提出,其目的是通过政策倾斜,高标准、高水平、高质量推进农业农村现代化,促进农业全面升级、农村全面进步、农民全面发展。乡村振兴离不开新型城镇化的协同推进,新型城镇化战略通过集约型发展发挥集聚效应和规模效应,整合优化空间资源,为乡村振兴战略实施创造新契机,提供物质基础和技术人才保障。同时,新型城镇化还能够引导城市资金、技术、信息、人才、管理等现代生产要素向农业农村流动,更好地发挥工业化、信息化、城镇化对农业现代化的带动作用,实现对乡村价值的再发现和再利用,引领城乡一体化,促进乡村振兴战略的实施推进。新型城镇化通过加强乡村改造与城市发展的规划衔接及功能配套,有利于充分发挥城市对农村的辐射带动作用,推动产业之间、产城之间、城乡之间融合发展,进而从整体上优化城乡布局形态和功能结构。

新型城镇化战略是以促进人的城镇化为核心、以高质量发展为导向、以城乡统筹为基本原则;其“新”之义在于摒弃过去以物为要、过于重视物理空间拓展的“土地城镇化”模式,转而强调以重视和满足人对城镇的美好向往为价值,旨在推进人口城镇化与土地城镇化协调发展。新型城镇化依赖于乡村振兴提供的劳动力、原材料、能源等多功能产品的供给。乡村振兴战略通过不断释放农村消费市场潜力,推动城乡功能对接,构筑起宜居宜业宜人的空间发展新格局,为新型城镇化提供绿色空间和生态保障。同时,乡村振兴战略的实施坚持绿水青

山就是金山银山理念,落实节约优先、保护优先、自然恢复为主的方针,强化了农村生态产品供给,将乡村生态优势转化为经济发展和产业发展优势,从而可以提供性能更优、质量更好的绿色生态产品来满足新型城镇化发展的需要。

综合以上分析,从乡村振兴和新型城镇化两大战略协同发展的目的、原则及核心价值来看,二者之间彼此支撑、互为条件,是相辅相成、相互联系、相互促进的有机整体。

第一,从目的上看,两大战略都旨在提升农民生活质量和综合素质。在新型城镇化战略中,解决农民工市民化问题是新型城镇化实施的重要原因之一。通过户籍制度改革、产城融合发展,实现农业转移人口市民化稳步推进,确保居民享受到全面高质量的基本公共服务。而乡村振兴战略的目标和任务是增强农业“造血功能”,激发农村发展内生动力,提高农民收入和生活水平,这也是提升农民生活水平的具体表现。

第二,从原则上看,两大战略都以城乡融合发展为导向。新型城镇化战略在提高城镇化质量的前提下,还要求与农业现代化协调发展即通过推动资金、技术、人才等现代生产要素由城镇向农业农村流动,从而对周边农村地区的发展起到辐射带动作用,实现农业资源要素的集聚和优化配置,形成以城带乡、以乡养城、协调发展的良好局面。而乡村振兴战略在注重提升农村经济发展的基础上,更加强调城乡地位的平等、要素的互动、空间的共融,以此推动形成工农互促、城乡互补、协调发展、共同繁荣的新型城乡关系。

第三,从核心价值上看,两大战略都强调以人为本。新型城镇化战略通过统筹城乡经济社会发展、优化城乡空间布局,使农业转移人口具有归属感和认同感,获得更多更好的发展机会;所以新型城镇化追求的是实现人的自由全面发展的城镇化。而乡村振兴战略强调坚持农民主体地位,充分尊重农民意愿,切实发挥农民在乡村振兴中的主体作用,把维护农民群众根本利益、促进农民共同富裕作为出发点和落脚点,不断提升农民的获得感、幸福感、安全感,这也是强调以人为本的具体表现。

二、乡村振兴和新型城镇化协同发展的机理分析

乡村是具有自然、社会、经济特征的地域综合体,兼具生产、生活、生态、文化等多重功能,与城镇互促互进、共生共存,共同构成人类活动的主要空间。乡村振兴和新型城镇化两大战略虽然针对的空间区域不同,但二者发展的内在机理高度一致且相互契合(详见图1),具体体现在以下几个层面。

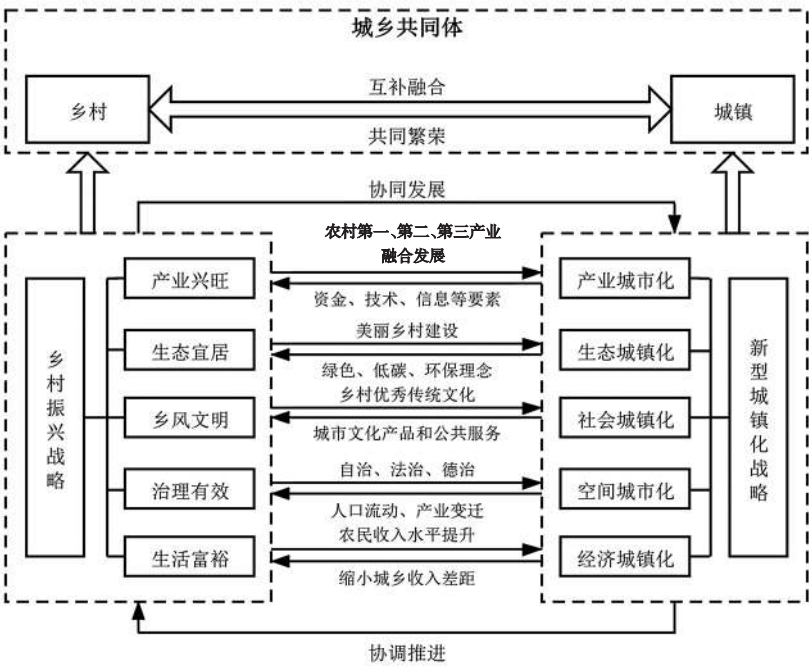


图1 乡村振兴和新型城镇化协同发展的内在机理

1.产业兴旺与产业城市化

产业兴旺为产业城市化提供了要素支撑。通常而言,乡村产业发展除包含第一产业外,还覆盖第二、第三产业。但目前中国大部分乡村产业仍停留在传统农业阶段,第二、第三产业发展缓慢,缺乏

足够的竞争优势且发展后劲不足。即使打造农产品加工业,也大多集中在城镇产业园区。因此,实施乡村振兴战略关键要发展乡村生产力,围绕农村第一、第二、第三产业融合发展,构建乡村产业体系,实现产业兴旺。而城镇可以借助乡村产业兴旺之机吸纳农村资源要素,这也为产业城市化可持续发展提供了坚实保障,有利于推进城镇产业多元化发展。

产业城市化是产业兴旺的重要动力。产业城市化发展是指第二、第三产业在城镇经济结构中逐渐成为主导产业的过程;此过程往往伴随着资金、技术、信息等多种要素的流动,以此实现资源的优化配置。产业城市化发展能够有效带动乡村产业结构升级。首先,产业城市化通过对产业结构的优化升级,从而推进乡村特色产业提质增效,使乡村产业结构更加合理,最终实现农业农村高质量发展。其次,产业城市化的可持续发展必须要以科技创新为核心,这也为引导科技资源要素向乡村流动,支撑乡村产业兴旺提供了重要动力。最后,产业城市化通过以外向型经济为主导,使更多资源要素流入乡村,参与到乡村产业的发展,有效激发了乡村产业的创新创造活力。

2.生态宜居与生态城镇化

生态宜居是生态城镇化的内在要求。生态宜居是实施乡村振兴战略的关键,其中“生态”是指自然资源保护和农业环境突出问题的综合治理;“宜居”是指改善乡村基础设施,是实现人们对于农村“愿意去”和“愿意留”的物质前提。首先,从生态环境来看,城市周边的农村地区通过美丽乡村建设为城镇生态发展提供了绿色空间和生态支撑。其次,从生产环境来看,生态宜居涉及生产方式、生活方式、思维方式和价值观念的变化。因此,农村地区在发展中要坚持资源节约和生态保护的原则,增强可持续发展能力,为城镇提供更多更好的绿色生态产品,以此满足生态城镇化建设的需要。最后,从生活环境来看,生态宜居提高了农村

居民的节约意识、环保意识和生态意识,改变了农村过去那种高污染、高能耗的生产生活方式,引导农村向可持续健康方向发展,这也为生态城镇化建设提供了有效路径。

生态城镇化是生态宜居的重要保障。从生态文明的角度看,新型城镇化必须要适应生态文明建设的时代要求,走出一条旨在实现生态美丽、生产发达、生活美好的城镇化道路,这与乡村生态宜居建设理念相得益彰,也为乡村生态优势转化为生态经济优势提供了保障。如江苏、浙江等发达省份在生态城镇化与乡村生态宜居协同发展方面,通过美丽乡村建设,把乡村打造成城市的“后花园”,为城市居民提供优质的农产品和适宜的休闲场所;而在生态城镇化建设中,通过以“绿色生活”为媒介,引领城市居民树立绿色、低碳、环保的生产生活理念,为乡村营造良好的生态环境,提供农民生产生活所需的现代服务。此外,生态城镇化不仅指自然环境的改善,而且还包括生活饮用水安全、生活垃圾无害化处理、家庭信息化覆盖等人工环境和社会环境质量的提升,这也为改善农村人居环境创造了良好条件。

3. 乡风文明与社会城镇化

乡风文明是社会城镇化的核心。乡风文明塑造了乡村振兴的主体价值,为实现乡村全面振兴提供了力量源泉,也是社会城镇化发展得以延续的核心。首先,乡风文明通过思想道德建设和教育科学文化建设提高了农民的文化素质水平,这无疑为农民更好地融入和适应城市生活提供了保障。其次,通过培育文明乡风、良好家风、淳朴民风,使乡风民风不断优化,在一定程度上也影响着社会城镇化发展的质量。同时,乡风文明既传承了乡土优秀传统文化和富有特色的民间习俗,又体现了乡村居民对精神和物质生活的追求,乡村文明与城市文明的相互补充,为社会城镇化发展提供了精神支撑。

社会城镇化为乡风文明提供了坚实依托。社会城镇化通过加强基本公共服务有效供给、健全基础设施体系,使城镇基础性、先导性和服务性功能进一步完善,从而吸引了大批农民工进城务工生活,进一步促进了农民工对新理念、新思想、新知识、新文化的吸纳,使农民工的精神文化生活逐步变得丰富多元化,形成了既能“留住乡愁”又能与城市现代文明有机融合的发展机制。同时,社会城镇

化在发展过程中,对周边农郊地区人文社会环境也产生了显著影响,如浙江宁波市通过以“绿色、智慧、品质、包容、国际、幸福”为核心,打造社会城镇化新亮点,有效带动了周边村落的乡风文明建设,乡村人居环境和精神面貌逐步改善,文明意识有了进一步的提升,人民群众对美好生活的需求得到满足。

4. 治理有效与空间城市化

治理有效为空间城市化提供了基本遵循。乡村治理有效是国家治理体系的重要组成部分,实现乡村振兴,必须要完善和推进乡村治理体系和治理能力现代化。乡村治理有效的要求在于治理的有效性和合法性,通过动员组织全社会力量投入乡村振兴,从而实现自治、德治、法治相结合的乡村治理体系。首先,乡村治理有效通过法治方式化解了社会矛盾,推动了农村社会有序和谐发展,这也为推动城市空间优化布局,化解城市治理困境,实现城市空间和功能组织的现代化提供了思路。其次,农民作为乡村治理主体、建设主体和受益主体,与政府一起发挥了乡村治理、参与服务、协同管理等方面的作用。而城镇空间优化布局既是一个动态过程,也是一个不断探索的过程,在不同的发展阶段具有不同的特点,面临着不同的困境,这不仅需要政府的主导,还需要社会和个人主动参与,因此乡村自治也为空间城市化发展提供了经验。此外,乡村治理通过以政府主导、多主体参与的治理模式,对统筹城乡均衡发展尤为重要,这也为优化城镇空间布局,推进区域协调发展提供了治理方向。

空间城市化是治理有效的重要引擎。空间城市化主要体现在非建设用地转化为各类城市建设用地的过程,使城市空间结构更加优化、生态环境质量持续改善、环境安全得到有效保障,现代治理体系和治理能力基本形成。空间城市化的发展基于不同经济条件和交通运输条件的变化,人口流动、产业变迁是重塑城镇空间的关键力量。一方面,空间城市化是一项投入庞大的系统性工程,离不开社会各界的广泛参与和大力支持,这为乡村治理模式的有效实现提供了良好环境。另一方面,空间城市化强调城镇化质量的全面提升,以积极推进农民市民化转变、改善农村生产生活条件、统筹城乡公共服务均等化为主要任务,这为乡村治理体系和治理能力现代化构建提供了组织载体和有效平台。

5.生活富裕与经济城镇化

生活富裕是经济城镇化的目标导向。生活富裕既是乡村振兴的根本所在,也是实现全体人民共同富裕的必然要求;不仅反映了广大人民群众日益增长的美好生活需要,也反映了城镇当地经济社会发展水平。生活富裕的实质是解决农民收入持续增长的问题,这也是推进经济城镇化发展的前提。农民收入水平的提升,还取决于收入结构的优化和收入质量的明显改善。因此,要以现代产业为支撑发展绿色低碳循环经济,这与经济城镇化遵循的节能减排、可持续发展目标相一致。同时,随着农民收入水平和对生活质量要求的提高,其对物质层面的追求,将逐步转向对精神层面的追求,这与经济城镇化以提高居民生活水平为目标的发展理念十分契合。

经济城镇化是实现生活富裕的根本途径。经济城镇化是一个自然和渐进发展的过程,对于优化经济结构、促进经济转型升级具有重要意义。经济城镇化与生活富裕的战略目标一致,都旨在消除城乡差距,实现共同富裕。首先,经济城镇化的主要目标是增加居民人均可支配收入,提高经济运行质量和效益。因此,带动农民群众增收、缩小城乡收入差距也是经济城镇化发展的主要任务。如表2所示,2015—2019年城乡居民人均可支配收入分别上涨了1.36倍和1.40倍,城乡居民生活消费支出稳步增长,生活水平显著提高。其次,经济城镇化依靠产业结构升级、打造循环经济发展模式为城乡融合提供了动力,为农民增收致富提供了强有力的技术支撑。

表2 2015—2019年城乡居民人均经济指标对比

年份	人均可支配收入(元)		人均生活消费支出(元)	
	城镇	农村	城镇	农村
2015	31194.8	11421.7	21392.4	9222.6
2016	33616.2	12363.4	23078.9	10129.8
2017	36396.2	13432.4	24445.0	10954.5
2018	39250.8	14617.0	26112.3	12124.3
2019	42358.8	16020.7	28063.4	13327.7

数据来源:作者根据《中国统计年鉴(2020)》公开数据统计整理。

三、乡村振兴和新型城镇化协同发展的
制约因素

基于上述机理分析,推进城乡协同发展,本质

上是构筑城乡共生关系。当前,城乡协同发展的新动能不断积聚、条件更加充分。但在全面建成小康社会、实现区域协调发展的大背景下,城乡协同发展在现代化水平、资源要素流动、规划建设、公共服务均等化、治理能力等方面还存在一定的差距。

1.从经济协同发展看,农业现代化水平不高

城乡之间发展不平衡不充分是制约中国经济均衡发展的重要因素,其主要表现在城乡现代化发展水平上。在农业产业结构方面,农村产业在类型、规模等方面不全面不平衡。一些地区的产业类型较为单一,仍以传统种植业、养殖业为主导,其他产业基础薄弱,与城市间产业联系的广度和深度不强,城乡资源要素流动和区域分工协作不畅。在农业基础能力方面,2019年中国高标准农田仅占耕地面积的35.59%,农作物耕种收综合机械化率虽超过70%,但与发达国家水平相比还相差甚远。在农业生产经营方面,受传统经营模式和土地流转等因素制约,全国近70%的耕地仍处于传统的粗放经营状态,高效设施农业比重和农业适度规模经营比重不高,农业科技进步贡献率仅为59.20%。在对河南省农业农村现代化调研中也发现,许多地方高标准农田建设滞后、建设等级低,农田水利设施排涝能力差,导致农业生产成本增加,对农业抗灾减灾能力带来了不利影响。在农业生产服务体系方面,存在农村物流基础设施薄弱、运营效率低等问题;棉花、蔬菜、水果、畜禽等主要农副产品涉保能力不足,农产品运输腐坏率较高,市场服务体系滞后,严重制约了现代农业的发展。

2.从要素协同发展看,城乡要素双向流动不足

一方面,由于要素价格扭曲和市场分割现象仍然存在,要素在城乡之间的流动受到诸多限制,城乡在科技、人才、资金及土地等要素配置方面严重不均,农村现代化进程远远滞后于城市。在劳动力流动方面,由于城市强大的虹吸效应,导致城乡关系发展失衡,严重制约了农村经济和社会的发展。另一方面,城市资金、技术、人才等要素流入农村还面临一些障碍,返乡创业支持政策对社会保障的关注比较欠缺,影响了返乡创业群体参与乡村振兴的积极性,制约了城市资源要素向农村的流入。此外,人口二元化问题依然突出,城乡壁垒尚未完全消除,进城务工农民未能享受到与城市居民同等的待遇,农民定居城市的门槛依然很高。在资本流通

方面,农村资金大量流向城市,城乡金融发展差异十分明显,农村金融市场总体发展水平相对滞后,金融服务主体单一,金融活动仍以传统的存贷业务为主。随着农村人口的大规模外流,“钱随人走”现象日趋增多,导致现有金融产品和服务与农业产业链、价值链匹配度不高,社会资本进入农业农村领域缺乏积极性。在土地流转方面,资源资产产权主体不明确、不到位,农村集体产权管理制度改革相对滞后,农村集体资产闲置、使用率不高等现象普遍存在,农村产权流转交易市场体系不健全,交易平台设立不统一、运行不规范、监管不到位等问题尚未解决,农村宅基地和集体经营性建设用地未能得到有效盘活。

3.从空间协同发展看,城乡建设双向对接不畅

目前,城乡空间规划还存在布局散乱、利用粗放、规划不合理的情况,缺乏科学精准的规划设计,在城乡建设过程中存在“两张皮”现象。一是城乡规划缺乏统筹设计,“各自为政、圈地服务”现象较为普遍,缺乏有效的资源整合。一些地方规划设计忽视了城市下位层面的微观控制,只注重城镇及周边地区的规划发展,对乡村建设缺乏全面深刻准确的把握,规划的前瞻性和预见性不强,导致城乡土地利用规划在实践中处于不相协调的状态,城乡总体规划脱节,城乡建设杂乱无章。二是城镇化发展后劲不足。由于人口流动总体上空间流向不均衡且集中度高特征长期无法改变,人口城镇化滞后于土地城镇化发展,出现城乡内部发展失衡、城乡区域发展失衡和城乡规模体系失衡现象。2019年中国常住人口城镇化率为60.60%,但户籍人口城镇化率仅为44.38%,两者之间存在16.22个百分点的差距,且差距有所扩大(详见图2)。三是农村生态环境污染问题急需综合整治。在农村人居环境整治中,大部分农村地区存在着政策执行不到位、环境卫生基础设施建设投入严重不足、技术空间适应性相对较差等突出问题。农村生活垃圾无害化处理不到位,生活污水处理率普遍偏低,厕所改造不彻底且推进缓慢。

4.从社会协同发展看,城乡服务保障机制不均衡

中国城乡之间的差距不仅体现在收入水平上,还体现在教育、医疗及社会保障等方面。一是农村民生保障不到位。在卫生资源配置方面,农村医疗卫生人才匮乏,农业人口与卫生人员的比例不匹配,医院床位数严重偏低;在城乡居民医保和养老方面,新农合可报销的范围比例普遍低于城镇居民医保。二是城乡义务教育资源分配不均衡。城乡基础教育存在二元化问题,由于农村办学条件简陋且教师薪资待遇较差,很难吸引优秀的人才下乡支教,最终导致农村教育资源缺乏,教师人数不足,农村学生很难享受到优质教育。三是城乡公共文化资源配置失衡。农村公共文化设施建设落后,公共文化服务人员数量偏少,许多公共服务设施十分落后,公共文化开展主要以本地村民自发组织为主,公共文化内容匮乏,活动形式单一,不能满足农民的实际需求。四是城乡治理机制不健全。随着农民进城人数的不断增加,城郊及县城周边村庄人口急剧增长,由于城市综合承载能力有限,城镇化进程中社区管理滞后问题凸显,且原有的村级管理体制并未得到有效改善,严重制约了城乡融合发展水平的提升。

5.从生态协同发展看,城乡生态环境问题突出

生态环境是关系民生的重大社会问题,与广大人民群众的切身利益息息相关。但从当前发展情况来看,城乡生态环境问题仍然十分突出,主要表现在以下几个方面:一是城乡环境污染不容乐观。

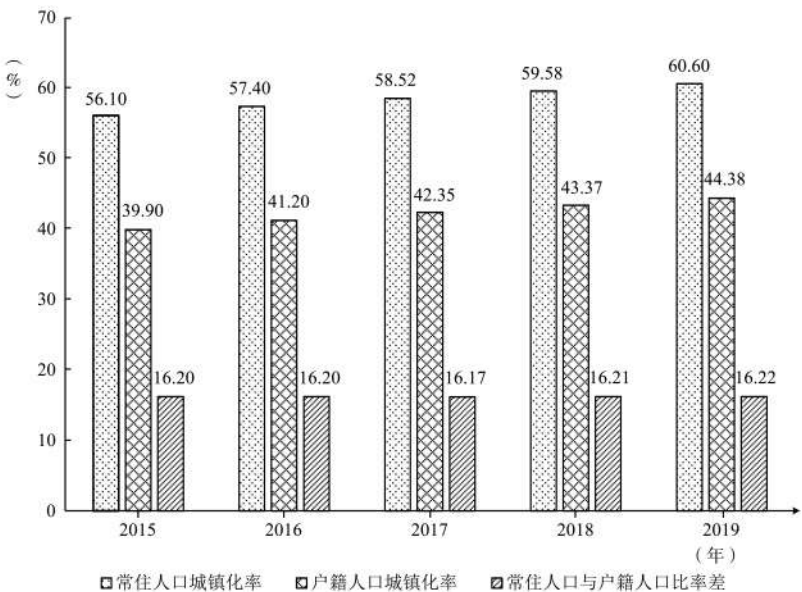


图2 2015—2019年中国常住人口与户籍人口城镇化率
数据来源:作者根据《中国统计年鉴(2016—2020)》公开数据统计整理。

受自然环境、产业结构布局 and 交通状况等因素影响,环境质量持续改善压力增大。城乡饮用水水源地水质状况不容乐观,部分地区供水能力不足、供水水质不达标问题突出。二是城镇环境治理能力不足。大部分城区排水管网存在雨污合流及雨污混接现象,城市污水处理设施和技术比较落后,“污水漫城”时有发生。三是农业农村面源污染治理面临许多困难。农村生活垃圾清运不及时、处理不规范,大部分地区垃圾收集处理设施缺乏,未能实现垃圾集中收运和无害化处理。传统农户家畜家禽仍以分散养殖为主,大量养殖废弃物没有得到有效处理和利用,成为农村环境治理的一大难题。

四、推进乡村振兴和新型城镇化协同发展的 对策措施

推进乡村振兴和新型城镇化协同发展,要在新时代背景下充分发挥政府与市场的双重作用,通过建立健全有利于城乡间比较优势发挥的制度环境和城乡融合发展体制机制,打造城乡双向互惠的合作模式,以此形成面向现代化强国的协同发展新格局。

1. 发挥政府与市场双重作用,激发城乡发展动力

推进乡村振兴和新型城镇化协同发展,不仅要充分发挥好市场机制作用,而且还需要政府的主动服务、积极作为。尤其在区域协调发展战略实施的大背景下,应坚持市场主导与政府引导相结合。充分发挥市场在区域协调发展新机制建设中的主导作用,更好发挥政府在区域协调发展方面的引导作用,实现要素在城乡间双向自由流动。一方面,政府要聚焦重点任务,着力破除户籍、土地、资本、公共服务等方面的体制机制弊端,要守住土地公有制性质不改变、耕地红线不突破、农民利益不受损三条底线。通过放手发动群众,调动方方面面的积极性,引导社会力量广泛参与到乡村振兴和新型城镇化协同发展中来。另一方面,要顺应市场、遵循经济发展规律,尊重市场机制和市场主体力量的作用。在政府引导基础上,着力建立规划对接、要素对流、优势互补、互利共赢的城乡协同发展机制,营造良好的市场环境,推进生态环境、资金、人才、基础设施建设等综合性建设项目,实现城乡要素平等交换和公共资源均衡配置,激发城乡协同发展的主

体活力和内生发展动力。

2. 建立城乡比较优势发挥制度环境,促进城乡 功能互补

乡村振兴和新型城镇化协同发展要切实发挥好城乡比较优势,推动形成高质量发展的区域布局,促进城乡间要素互补、功能互促。一是要深化改革,把农业农村发展的巨大潜力和强大动能充分释放出来,调动各类市场主体积极性,培育壮大新型农业经营主体和新型职业农民,鼓励、支持和引导更多在外创业能人返乡创业,发展乡村产业,助力乡村振兴。二是要结合城市自身环境和资源条件优势,推动高新技术产业发展,将城市科技成果和人才资源优势切实转化投入到乡村振兴战略,推动农业农村经济发展模式创新,更好地激发农民内生动力。三是要积极开发农业多种功能综合利用,通过延伸产业链、提升价值链、拓宽增收链、完善利益链,促进农村第一、第二、第三产业融合发展;依托乡村自然资源、人文禀赋、乡土风情及产业特色,发展形式多样、特色鲜明的乡村产业,吸引城市资金、人才、技术和信息等资源要素向农村流动。四是要把乡村旅游与现代化农业有机结合起来,以“农业产业园区+农业特色小镇”“农业示范园区+田园综合体”为载体,强化都市现代农业产业支撑,打造一批特色鲜明、功能多样、业态丰富的休闲农业园区,有效拓展农业增值增效深度和功能价值开发广度。

3. 健全城乡融合发展体制机制,推动城乡共建共享

实现工业与农业、城市与乡村协同发展,离不开完善的城乡融合发展体制机制和政策体系。一是要破除城乡二元结构藩篱,让广大农民平等参与现代化进程、共同分享现代化成果,形成以工促农、以城带乡、工农互促、城乡一体的新型工农城乡关系。二是积极推进城市产业链条向农村延伸,加强工业对农业的反哺,构建城乡完整、契合的产业链体系,有效解决城市人口、就业及生产压力,同时也使农村充分享受到城市发展的红利,成为乡村产业兴旺、产业振兴的基础。三是提升城市经济创新力和竞争力,降低城市产业流失和发展成本,形成产业集聚效应,辐射带动周边农业农村发展,促进农民收入水平提升。四是建立健全农村发展的长效内生机制,在城市反哺农村基础上,提高农业劳动者运用先进科学技术和经营理念改造传统农业的能力,促使农村人力资源更好地向人力资本方向转

化,引领农业农村高质量发展。

4.打造城乡双向互惠合作模式,实现城乡互利共赢

城乡双向互惠发展模式从主体来看,主要体现在城乡居民之间、政府与非政府组织之间建立合作性关系。目前农村地区除要体现独特的区位优势外,还需要稀缺的资源和充足的人才,以及各类完善的供应链和广阔的市场发展空间,这些优势是推进乡村振兴和新型城镇化协同发展的关键。一是创新城乡空间的集聚规律和组织模式,通过发挥县域经济在城乡协同发展中的支撑作用,促进城乡要素、资源、产业等方面的深度融合,不断提高城乡基本公共服务均等化水平。二是积极探索城乡统筹发展新模式,进一步完善城乡基础设施建设,提升城镇综合承载能力,实现产业链、创新链、价值链、人才链、金融联“六链融合”,推进城乡创新要素集聚、开放功能提升、营商环境优化的发展格局。三是突出县域项目带动、产业支撑、统筹城乡的重点,提升县域经济发展水平,充分发挥县域承接城市优质高端要素资源与乡村本土资源融合裂变的效应,让人才、土地、资金、技术等关键要素资源集聚优化,形成动力更强、结构更优、质量更高的城乡融合发展格局。

注释

①数据来源:林火灿:《逾60%:城镇化仍有巨大潜力》,《经济日报》2020年6月18日。

参考文献

- [1]李英,贾连奇,张秋玲,等.关于加快城乡融合发展 推动乡村建设的思考[J].中国农学通报,2020(2).
- [2]徐成龙,庄贵阳.新型城镇化下城镇可持续发展的内涵解析与差异化特征探讨[J].生态经济,2021(1).
- [3]徐维祥,李露,周建平,等.乡村振兴与新型城镇化耦合协调的动态演进及其驱动机制[J].自然资源学报,2020(9).
- [4]高培勇.构建新发展格局要统筹发展安全两件大事[N].经济日报,2020-10-27.
- [5]刘应杰.经济新常态下推进城镇化建设的思路和举措[J].中州学刊,2016(6).
- [6]叶超.探寻新时代城乡发展的路径——“新时代的城镇化与城乡融合发展”专辑序言[J].地理科学进展,2021(1).
- [7]李昌凤.困境与突破:乡村振兴战略中农民主体地位的实现路径[J].领导科学,2020(12).
- [8]李翔,宗祖盼.数字文化产业:一种乡村经济振兴的产业模式与路径[J].深圳大学学报(人文社会科学版),2020(2).
- [9]杨嵘均.论新型城镇化与乡村振兴战略的内在张力、政策梗阻及其规避[J].南京农业大学学报(社会科学版),2019(5).
- [10]叶振宇.城镇化与产业发展互动关系的理论探讨[J].区域经济评论,2013(4).
- [11]李梦娜.新型城镇化与乡村振兴的战略耦合机制研究[J].当代经济管理,2019(5).
- [12]易醇,张爱民.城乡一体化背景下的城乡产业融合协同发展模式研究[J].软科学,2018(4).
- [13]姜晓萍,许丹.新时代乡村治理的维度透视与融合路径[J].四川大学学报(哲学社会科学版),2019(4).

Research on the Coordinated Development of Rural Revitalization and New Urbanization in the New Era

Liu Yihang

Abstract: Promoting the coordinated development of rural revitalization and new urbanization is a major strategic measure to build a modern socialist country and achieve coordinated regional development. The coordinated development of rural revitalization and new urbanization reflects in five points including industrial prosperity and industrial urbanization, ecological livability and ecological urbanization, rural civilization and social urbanization, effective governance and spatial urbanization, rich life and economic urbanization. The low level of agricultural modernization, insufficient two-way flow of urban and rural elements, poor docking, unbalanced service guarantee mechanisms, and imperfect governance systems are the main factors restricting the coordinated development of rural revitalization and new urbanization. To this end, it is necessary to give full play to the dual role of the government and the market, establish and improve the urban-rural comparative advantage institutional environment and integrated development institutional mechanism, create a mutually beneficial urban-rural cooperation model, and comprehensively improve the level of rural revitalization and the coordinated development of new urbanization.

Key Words: New Era; Rural Revitalization; New Urbanization; Coordinated Development; Internal Mechanism

(责任编辑:文 锐)

【区域协调发展】

要素流动、技术扩散与地区间经济差距^{*}

——基于长三角城市群的经验证据

房逸靖 张治栋

摘要:考察在推进长三角一体化进程中要素流动与技术扩散对地区经济差距的影响,可以利用2003—2018年地级市层面的面板数据,构建地区经济差距指标,使用静态和动态面板计量模型,实证考察其要素流动、技术扩散与地区差距之间的关系。研究发现,在考察期内,劳动力流动扩大了地区经济差距,资本流动和技术扩散有利于地区差距的缩小。动态面板结果表明当期经济差距存在明显的路径依赖,受上一期地区差距的影响较大。进一步研究发现,要素流动与技术扩散对地区经济差距的影响存在着地区差异,并且要素流动与技术扩散对地区差距的影响需要经历较长时间才能凸显,地区平衡发展是一个长期过程。最后,进行机制检验,发现劳动力流动通过产业集聚影响地区差距,资本流动和技术扩散则没有这种中介效应。

关键词:地区经济差距;要素流动;技术扩散;长三角一体化

中图分类号:F061.5 **文献标识码:**A **文章编号:**2095-5766(2021)03-0066-10 **收稿日期:**2020-12-09

***基金项目:**2019年度安徽省哲学社会科学规划重点项目“习近平新时代中国特色社会主义思想:理论体系、制度建设与地方实践研究”(AHSKZ2019D031)。

作者简介:房逸靖,男,安徽大学经济学院博士生(合肥 230011)。

张治栋,男,安徽大学经济学院教授,博士生导师(合肥 230011)。

一、问题的提出

2018年11月5日,习近平总书记在首届中国进博会上指出,将长三角区域一体化发展列为国家战略,落实新发展理念,继续深化改革,打造更高层次对外开放,同“一带一路”、京津冀、长江经济带、粤港澳大湾区一起共同建设,推动区域协调发展。2019年12月,我国正式印发《长江三角洲区域一体化发展规划纲要》,规划范围为江、浙、皖、沪四省(市)全部区域。2020年8月20日,在合肥召开的推进长三角一体化发展座谈会上,习近平总书记发表了重要讲话,指出实施长三角一体化发展战略要紧扣一体化和高质量两个关键词,以一体化的思路 and

举措打破行政壁垒、提高政策协同,让要素在更大范围畅通流动,有利于发挥各地区比较优势,实现更合理分工,凝聚更强大的合力,促进高质量发展。

长三角地区作为我国经济发展最活跃、开放程度最高且创新能力最强的地区之一,在建设社会主义现代化进程中,推进长三角一体化发展意义重大。与此同时,推进长三角一体化举措是否通过要素流动和技术扩散等方式缩小区域间的经济差距,一直是学者们关注的焦点。唐亚林(2019)认为当前长三角地区难以建立一体化协调发展的格局的根本原因是缺乏一个统一协调的、有效的竞争规则,根本的解决之道在于建立一个不被行政关系和垄断力量扭曲的区域共同市场,使区域内真正的市场主体进行充分的、有效的、公平的市场竞争,实现

区域共同市场内资源的高效率配置。黎文勇和杨上广(2019)研究表明,提高市场一体化与城市功能专业化程度还有助于缩小边缘城市与中心城市经济发展质量差距。有关要素流动与配置方面,白俊红和刘宇英(2018)研究发现,中国各地区均存在着一定程度的资本和劳动力错配,并且地区间有明显的差别。而地区间的要素流动有利于纠正资源错配,提高资源配置效率,要素的流动是引起经济增长变化进而影响地区间经济差距的重要因素(余壮雄和杨扬,2014)。邹璇和安虎森(2008)指出,区域间资本流动是一把双刃剑,可能出现好坏两个方面的结果,好的方面,能促进地区间更多互动,有利于缩小地区间发展不平衡的差距;坏的方面,会使得资本匮乏的欠发达地区的资本流向资本充裕的地区,出现经济发达地区虹吸经济欠发达地区资源的现象,恶化地区间的平衡发展。卞元超等(2018)认为,高铁开通加速了要素流动,进而拉大了区域间经济差距,产生极化效应。赵祥(2012)揭示了产业集聚和扩散同地区经济差距之间的联系,解释了地区经济发展呈现“先趋异,后趋同”的倒U型假说。本文研究要素流动、技术扩散与地区间经济差距的关系,通过促进区域间经济收敛,从而在推进长三角一体化进程中解决发展不平衡问题,以期对长三角一体化经济高质量发展提出更具针对性的政策建议。

二、关于要素流动的理论分析

要素流动指资本、劳动力和技术等要素实现空间上的转移。与国外“资本追逐劳动”的情况不同,中国资本和劳动力朝相反的方向流动,其中资本要素向经济欠发达地区相对转移,劳动力要素则流到沿海发达地区。新古典经济学理论认为边际报酬递减的存在,要素在区域内自由流动将导致要素报酬不断趋同,进而最终使得各地区的经济达到收敛状态。

从资本要素来说,Romer(1986)将资本流动作为内生变量引入内生增长分析理论中,自此,资本流动成为研究地区差距不可或缺的因素。经济落后的地区引入资本对本地经济增长有积极的影响。如发达地区的资本流出后,考虑边际产出递减,地区的资本要素价格回报可能上升,因此资本

要素流入欠发达地区后的配置效率高于发达地区。对于流入地而言,资本要素流入,不断形成要素集聚,发挥“集聚红利”,提升了经济增长效率,经济朝着收敛的方向发展(郭晗和任保平,2017)。王小鲁和樊纲(2004)研究表明,要素流动有利于缩小地区间经济差距,其中,劳动力流动可以在全国范围内优化资源配置,通过“干中学”效应和收入转移效应,缩小地区间差距,使得经济收敛。相反,有学者认为流动要素会在流入地不断积聚,形成集聚效应,最终产生了地区间经济差距(刘彦军,2016)。王淑娟等(2015)引入新古典增长模型对比分析了劳动力流动对区域经济差距的影响,研究发现劳动力流动能够有效抑制地区经济差距的扩大。但Cai et al.(2002)和彭国华(2015)分析了劳动力流动与区域经济差距之间的关系,发现劳动力流动不利于经济收敛,将拉大地区间的经济差距。在各地纷纷上演“抢人大战”的背景下,地方政府出台人才引进和人才优惠住房政策,加快吸引人才流入,不断提升当地经济活力和创新性,进而能更好地应对地区经济发展的竞争压力(陈燕儿、白俊红,2019),这种横向间政府竞争的结果势必会导致地区经济差距的扩大,出现“马太效应”。因此,劳动力流动可能促进区域经济收敛,也可能扩大地区差距,存在不确定性。

资本和劳动力要素流动较为局限,只能在单一时点和空间上转移,但技术可以在多时点和多空间中扩散,一般而言,技术由发达地区向欠发达地区扩散。欠发达地区引入技术后,通过“干中学”和引进—吸收—再创新,从而发挥技术红利效应,促进地区经济增长,最终实现经济趋同发展。陈磊等(2019)研究表明,长期技术扩散不仅会提高流入地的经济增长水平,也会促进输出地的经济增长。白俊红和王林东(2016)认为创新驱动对全国经济收敛有显著的促进作用。对于一个国家或地区而言,技术水平决定了经济的长期均衡增长路径,发达国家或地区往往具备前沿的技术和高级的经济结构,但其面临的问题是市场饱和或产业生命周期进入衰退阶段,这就会导致企业利润率下降,进一步出现向国外或外围地区的产业转移和技术扩散,以提升所有国家或地区的整体技术存量,促进长期经济增长。因此,技术扩散起到了缩小地区经济差距的作用。

三、模型、变量与数据说明

1.模型构建

为了考察要素流动与技术扩散对地区经济差距的影响,本文构建如下的计量模型:

dif_{it}=α₀+β₁ptf_{it}+β₂ctf_{it}+β₃tec_{it}+γ₁x_{ijt}+μ_i+λ_t+ε_{it} (1)

其中:*i*表示各个省份;*t*表示年份;*dif_{it}*表示地区间经济差距;*ptf_{it}*、*ctf_{it}*、*tec_{it}*为本文的核心解释变量,分别表示各地区劳动流动、资本流动及技术扩散指标;γ表示控制变量的系数;*x_{ijt}*表示一系列的控制变量,下文有详细介绍;μ_{*i*}表示地区的个体效应;λ_{*t*}表示时间效应;ε_{*it*}表示随机扰动项。

2.变量描述与数据说明

(1)被解释变量。地区间经济差距(*dif*)指标为本文的被解释变量,相关文献直接用人均地区生产总值衡量经济差距,但会存在缺失参照系的问题。本文参考张建清和孙元元(2012)的做法,用各地区与同期经济发展水平最高地区的差距衡量地区间的经济差距。即将同期各地级市人均国内生产总值的最大值/同期其他地区的人均生产总值。

(2)核心解释变量。劳动力流动(*ptf*)。本文认为劳动力流动以就业在地区间转移形式为主,因此,利用地区就业人数占地区总人口的比重衡量劳动力流动强度,该指标越大表示劳动力流动性越强。资本流动(*ctf*)。参考陈磊等(2019)年的做法,计算方式如下:

ctf_{it}= $\frac{I_{it}}{GDP_{it}}$

其中 *ctf*表示资本流动强度,*I_{it}*表示固定资产投资总额,*GDP_{it}*表示各地区生产总值,该比值越大,说明地区经济发展越依赖投资,资本流动性也就越强。

技术扩散(*tec*)。张治栋和吴迪(2019)认为技术扩散的过程可间接的表现专利发展过程,本文使用长三角41个地级市的专利申请授权量的增长率表示技术流动指标。

(3)控制变量。城镇化水平(*urban*)用城市建设用地面积占辖区面积的比例表示。教育水平(*edu*)用普通高等学校在校学生数占地区总人口的比重表示。人口规模(*pop*)用地区总人口衡量。外商直接投资(*fdi*)按当年汇率将美元折算成人民币,已有研究表明,*fdi*在经济增长过程中不可或缺,但其对经济增长的影响目前尚未得出统一的结论,*fdi*投资是否有利于缩小地区差距也有待进一步验证,本文用当年实际利用外资表示。公路里程数(*road*)代表地区的基础设施建设,用各地区的公路里程总数表示。环境污染程度(*envir*),以往以牺牲环境为代价追求经济的高速增长,但随着污染的加重反过来则会抑制经济的增长效应,本文用各城市污水排放量表示污染程度。财政支出规模(*fiscal*),政府在地区间的平衡发展起着主导作用,通过行政手段调配资源,促进欠发达地区的经济增长,用政府预算内一般财政支出总额衡量。本文所使用的主要变量及定义见表1。

(4)数据说明。本文研究选择的样本是2003—2018年长三角“三省一市”共41个地级市的面板数据。数据主要来源于《中国城市统计年鉴》《中国统计年鉴》《中国县域统计年鉴》以及各地级市的统计年鉴;专利数据来源于 incopat 数据库;人民币兑换

表1 变量设置与计算方法

变量	符号	定义
地区间经济差距	dif	同期地级市人均GDP最大值/同期地级市其他人均GDP
劳动力流动	ptf	地区就业人数占地区总人口的比重
资本流动	ctf	地区固定资产投资额/地区国内生产总值
技术扩散	tec	地级市的专利申请授权量的增长率
城镇化水平	urban	城市建设用地面积占辖区面积的比例
教育水平	edu	普通高等学校在校学生数占地区总人口的比重
人口规模	pop	各地级市年末户籍总人口
外商直接投资	fdi	当年实际利用外资
公路里程数	road	各地级市公路里程数
环境污染程度	envir	各城市污水排放量
财政支出规模	fiscal	各城市政府预算内一般财政支出总额

美元的历年汇率数据来源于国家统计局。其中2011年安徽省撤地级巢湖市为县级市,并由合肥市代管,其中将庐江县划给合肥市,无为县划给芜湖市,含山县、和县划马鞍山市管辖,2011年之后再无地级巢湖市的相关数据,因此需要将巢湖市2011年之前的数据根据行政区划调整的方式合并到合肥市、芜湖市及马鞍市,保证数据在2011年前后具有可比性。此外,为了缓解回归模型中存在的异方差问题,本文对相应变量做取对数处理。相关变量的描述性统计见表2。

表2 相关变量的描述性统计

Variable	Obs	Mean	Std. Dev.	Min	Max
dif	656	4.025	3.275	1.000	22.662
pft	656	0.638	0.127	0.396	1.613
cft	656	0.667	0.249	0.219	1.469
tec	656	0.302	0.425	-0.445	3.307
urban	656	9.703	8.744	0.450	51.519
edu	656	0.018	0.020	0.000	0.125
lnpop	656	6.052	0.609	4.261	7.288
lnfdi	656	12.765	1.544	8.394	16.325
lnroad	656	9.010	0.628	6.472	10.098
lnenvir	656	9.137	1.096	5.940	12.375
lnfiscal	656	14.417	1.169	11.430	18.241

四、实证结果分析

1.描述性分析

自1983年开始,我国便有了建立长江三角洲经济区的初步设想,随后逐步扩容,到2019年长三角地区包括了“三省一市”共41个地级市,区域一体化的过程中地区间的经济差距也呈现逐步缩小的态势。2003年人均GDP最高的苏州是人均GDP最低的阜阳的18倍之多,2018年人均GDP最高的无锡是人均GDP最低的阜阳的8倍。2003—2018年长三角地区间的经济差距整体上表现出减小的趋势。而区域间的要素流动和技术扩散与地区间经济差距息息相关,下文将进行实证检验。

2.模型估计结果与分析

(1)基准回归结果。用Hausman检验静态面板模型,检验结果拒绝了随机效应模型,说明要素流动、技术扩散与经济差距之间存在个体异质性,因此,本文采用固定效应模型以控制城市差异带来的影响。同时考虑到各城市的经济增长受到共同的

政策约束而导致变量具有相似的时间趋势,所以在回归方程中加入时间趋势项以控制随时间变化的不可观测因素对个体产生的影响。最终采用固定效应模型对式(1)进行估计,估计结果见表3。

模型1中考虑劳动力流动、资本流动与技术扩散3个核心解释变量,从模型1的结果可以发现,劳动力要素流动对经济差距的影响显著为正,表明劳动力流动拉大了地区间的经济差距。Barro and Sala-i-Martin (1995)利用6个发达国家的数据进行分析,发现有些国家人口迁移缩小了地区差距,而有些国家的劳动力流动反而扩大地区差距,因此整体上来看劳动力流动并不一定会带来经济收敛。有学者考虑了劳动力的不完全流动性和资本的外部性,由于资本在各地区流动性很强,当劳动力在区域间流动时,流入地资本的边际收益会提高,进而带动资本也随之流动,产生“资本追逐劳动力”的现象,故劳动力流动不一定会导致区域经济收敛,可能会拉大地区间经济差距(许召元和李善同,2009)。改革开放后,我国出现了“民工潮”形式的大规模劳动力跨地区流动,大量农民工从中西部地区涌入沿海发达城市,促进了流入地经济发展,但这些农民工从事的基本上是低技术工作任务,防御风险的能力较差,未能有效促进流出地的经济发展,拉大了经济差距。此外,“人随产业走”的现象导致中西部地区人才流失的窘境,沿海地区比内陆地区吸引更多的外国技术、外商投资,从而进一步加剧了欠发达地区的人才流失,“孔雀东南飞”的结果是拉大了地区差距(彭国华,2015)。而且由于户籍制度的存在,中国劳动力流动受到较大的限制,劳动力流动尚未对缩小地区经济差距发挥重要作用。

模型1中资本流动和技术扩散对经济差距的影响显著为负,说明资本流动和技术扩散起到了缩小地区经济差距的作用。地区经济差距的根源在于地区间要素禀赋的差异,欠发达地区如果不进行资本积累,不调整原有的产业结构,难以缩小同发达地区间的经济差距。Mundell (1957)验证了资本流出地会获得资本报酬,资本的自由流动利于缩小地区差距。姚枝仲和周素芳(2003)认为资本拥有者并不能完全获得资本所创造的收入,政府税收也是其中的一部分,从而流入资本的投资收益并未全部流出;资本伴随持有者流入,从而使流入的资本成为本地资本;当欠发达地区存在大量剩余劳动力

表3 基准回归

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
	模型1	模型2	模型3	模型4	模型5	模型6	模型7	模型8
pft	3.914*** (0.735)	4.050*** (0.734)	3.463*** (0.766)	3.437*** (0.757)	2.615*** (0.722)	2.628*** (0.721)	2.582*** (0.715)	2.082*** (0.707)
cft	-2.303*** (0.327)	-2.312*** (0.326)	-2.232*** (0.326)	-2.245*** (0.322)	-0.636* (0.359)	-0.741** (0.364)	-0.859** (0.363)	-0.369 (0.368)
tec	-0.268** (0.120)	-0.279** (0.120)	-0.283** (0.119)	-0.291** (0.118)	-0.257** (0.111)	-0.232** (0.112)	-0.225** (0.111)	-0.199* (0.109)
urban		-0.033** (0.013)	-0.034*** (0.013)	-0.030** (0.013)	-0.027** (0.012)	-0.027** (0.012)	-0.029** (0.012)	-0.029** (0.012)
edu			30.227** (11.985)	42.557*** (12.217)	37.834*** (11.568)	40.250*** (11.640)	35.014*** (11.636)	32.239*** (11.415)
lnpop				2.930*** (0.723)	2.434*** (0.686)	1.941*** (0.746)	1.657** (0.744)	2.129*** (0.735)
lnfdi					-0.769*** (0.091)	-0.776*** (0.091)	-0.773*** (0.090)	-0.644*** (0.092)
lnroad						0.605* (0.361)	0.503 (0.359)	0.427 (0.352)
lnenvir							-0.532*** (0.155)	-0.337** (0.157)
lnfiscal								-1.547*** (0.306)
_cons	4.110*** (0.484)	4.365*** (0.492)	4.373*** (0.490)	-13.356*** (4.400)	-1.641 (4.387)	-3.594 (4.533)	3.789 (4.981)	18.360*** (5.669)
Year	YES	YES	YES	YES	YES	YES	YES	YES
N	656	656	656	656	656	656	656	656
r2_a	0.522	0.527	0.531	0.543	0.591	0.592	0.599	0.615

注：表中括号内报告的是标准误，***、**、*分别表示在1%、5%、10%的置信水平上显著。

时,资本的流入能使得这些剩余劳动力进入生产部门,从而拉动欠发达地区的经济发展;最后,资本流入往往伴随着更先进的技术,提高了生产效率。综上所述,资本流动有利于缩小地区经济差距。近些年由于土地成本和房价的飙升,产业不断向欠发达地区转移,资本流动带来了更高回报率,加速了经济的收敛。傅晓霞和吴利学(2013)研究表明技术差距决定了国家间的经济发展差距以及赶超的关键。因此,新技术的扩散能有效促进欠发达地区的经济增长,整体经济朝着收敛的方向发展。贺俊和刘亮亮(2015)在“干中学”模型框架的基础上考虑将技术扩散内生化,并将其引进到内生增长模型以研究技术扩散与经济增长的动态关系,研究表明,发达地区的技术扩散能同时促进发达地区和欠发达地区的经济增长,技术扩散具有正外部效应。因此,技术在地区间扩散是通过引进—吸收—再创

新,提高资源的配置效率,进而促进经济欠发达地区的经济增长,实现经济的收敛。

在模型1的基础上,逐步引入控制变量,形成模型2—模型8。可以看出资本流动、要素流动与技术扩散的估计系数绝对值总体上呈现减小的趋势,但估计系数仍显著,并且系数符号与模型1保持一致。同时控制变量的估计结果也提供了一些有利于解释引起经济差距的结论。城镇化水平(*urban*)系数显著为负,表明随着城镇化水平的提升,有利于缩小地区经济差距。人口规模(*pop*)对地区经济差距扩大有显著的促进作用,说明“人随产业走”带动人口规模的扩张不利于经济收敛。教育水平(*edu*)系数显著为正,教育水平越高的地区,可能为地区培养更多的人才,更有利于激发经济活力,促进经济增长,而教育水平落后的地区,因人才匮乏,不利于发展经济,导致了地区经济差距的扩大。外

商直接投资(*fdi*)对经济差距的扩大有显著的抑制作用,可能是对外开放程度的提高,有利于地区之间缩小经济差距。前期FDI主要集中在东部沿海地区,内陆地区只有非常有限的外商资本,随着要素市场化改革的推进,外资进入沿海以外地区的数量逐渐增加,地区经济差距逐渐缩小。随着其他控制变量的加入,公路里程数对经济差距的影响不显著,公路(*road*)作为基础设施建设的一部分,由政府部门主导,对经济差距的影响没有通过市场竞争机制被放大。环境污染程度(*envir*)和财政支出规模(*fiscal*)对经济差距的影响均显著为负,其中环境污染会产生负的外部效应,可能会缩小地区间的差距;财政支出规模代表了政府对市场的干预程度,调节地区间不平衡发展问题,所以有利于城市经济差距的缩小。

(2)稳健性检验。基准回归中采用了固定效应模型,为了确保模型分析的合理性与可靠性,本文使用随机效应模型作为稳健性检验。此外,在静态面板回归的基础上,本文还考虑了地区经济差距可能存在一定的路径依赖,加入被解释变量的滞后一期,建立动态面板模型进行稳健性检验,采用广义矩估计(GMM)方法。GMM方法从矩条件出发,构造参数方程,不需要假定变量的分布,也不需要知道随机扰动项的分布情况,可以有效地解决内生性问题。并运用Sargan过度识别检验以及残差序列相关判断模型的合理性,回归结果见表4。

表4第一列中随机效应模型(RE)的估计结果显示劳动力流动对拉大城市经济差距有显著的正向作用,资本流动与技术扩散仍然起到缩小地区经济差距的作用。回归结果与基准回归一致,说明表1的估计结果是可靠的。表4第二列与第三列分别表示系统广义矩估计模型(*sysgmm*)和差分广义矩估计模型(*diffgmm*)的估计结果,其中AR(1)和AR(2)检验均表明系统GMM和差分GMM模型估计的残差只存在一阶序列相关,无二阶序列相关,通过自相关检验。Sargan检验*P*值也均大于0.1,因此系统GMM和差分GMM模型所有工具变量都是有效的,以上表明了广义矩估计模型估计结果的准确性。从估计结果来看,上一期的经济差距对当期经济差距有显著的正向作用,说明地区经济差距存在一定的路径依赖,过去已有的经济差距影响当期经济差距。劳动力流动、资本流动与技术扩散估计系

表4 稳健性检验

	(1) RE	(2) sysgmm	(3) diffgmm
L.dif		0.240*** (0.012)	0.096*** (0.008)
pft	1.983*** (0.671)	0.719 (0.638)	2.683** (1.175)
cft	-0.117 (0.349)	-0.855*** (0.289)	-3.323*** (0.150)
tec	-0.195* (0.109)	-1.084*** (0.062)	-0.809*** (0.020)
urban	-0.028** (0.011)	-0.029*** (0.008)	-0.041** (0.020)
edu	19.562** (8.680)	29.037 (18.145)	73.417** (35.891)
lnpop	2.955*** (0.469)	1.863*** (0.515)	9.361* (4.890)
lnfdi	-0.704*** (0.088)	-0.742*** (0.064)	-0.571*** (0.057)
lnroad	0.240 (0.329)	2.153*** (0.079)	1.546*** (0.091)
lnenvir	-0.421*** (0.144)	-1.066*** (0.152)	-0.522*** (0.121)
lnfiscal	-1.790*** (0.274)	-1.089*** (0.096)	-1.378*** (0.260)
_cons	19.599*** (3.133)	7.351*** (2.084)	-35.451 (26.499)
AR(1)		0.005	0.010
AR(2)		0.116	0.612
Sargan 检验		1.000	1.000
Year	YES		
N	656	615	574

注:①表中括号内报告的是标准误,***、**、*分别表示在1%、5%、10%的置信水平上显著。② AR(1)、AR(2)和Sargan检验分别提供检验的*p*值。③L代表变量的滞后一期。

数均与基准回归模型保持一致,说明前文的估计结果是稳健可信的。

(3)异质性分析。为了检验样本的异质性,对基准回归做进一步分析。一方面,同一省份内部各地级市面临共同的政策约束、受文化因素及地理因素的影响,考虑地区的异质性影响具有现实意义。长三角城市群由上海、江苏、浙江和安徽等省(市)的城市组成,在该城市群中,上海发挥中心城市的

功能,因此,我们将除上海外的40个城市根据隶属的省份划分为江苏、浙江和安徽三类,考察推进长三角一体化进程中要素流动和技术扩散如何影响省域内部的经济差距,使用固定效应模型进行实证

检验。另一方面,考虑时间趋势的影响,本文将样本分为三个时间段:2003—2008年、2009—2013年以及2014—2018年,使用上述方法进行实证检验。回归结果见表5。

表5 分时段和区域回归结果

	(1) 江苏	(2) 浙江	(3) 安徽	(4) 2003—2008年	(5) 2009—2013年	(6) 2014—2018年
pft	4.091*** (0.961)	4.433*** (0.573)	-0.232 (1.271)	0.808 (1.213)	0.762 (2.708)	1.393*** (0.135)
cft	0.752 (0.687)	0.799** (0.331)	0.930 (0.757)	0.621 (0.543)	0.748 (1.044)	-0.316** (0.152)
tec	-0.181 (0.176)	-0.083 (0.070)	-0.310* (0.187)	0.122 (0.100)	-0.133 (0.203)	-0.044 (0.036)
urban	0.014 (0.016)	0.010 (0.009)	-0.038 (0.023)	0.012 (0.012)	0.027 (0.036)	0.009 (0.005)
edu	28.873* (14.673)	7.727 (9.436)	99.683*** (21.971)	-10.633 (13.530)	10.585 (55.134)	-7.182 (5.270)
lnpop	-4.975* (2.624)	6.231*** (1.671)	5.965*** (1.296)	-4.260 (3.412)	6.790 (9.804)	1.305*** (0.277)
lnfdi	-0.507*** (0.145)	-0.266*** (0.056)	-0.097 (0.183)	-0.187* (0.103)	-0.412 (0.320)	-0.012 (0.039)
lnroad	0.686 (0.599)	-0.145 (0.176)	-0.289 (0.866)	0.338 (0.277)	1.812 (1.566)	0.109 (0.190)
lnenvir	-0.522** (0.223)	0.193* (0.105)	-0.271 (0.319)	-0.176 (0.161)	0.011 (0.629)	-0.098 (0.095)
lnfiscal	-0.769*** (0.254)	-1.625*** (0.371)	-5.673*** (1.094)	-0.389 (0.604)	-0.057 (0.519)	-0.089 (0.129)
_cons	47.871** (19.488)	-13.120 (12.767)	48.014*** (13.457)	36.013* (20.212)	-47.797 (62.881)	-4.319 (2.675)
Year	YES	YES	YES	YES	YES	YES
N	192	192	256	246	205	205
r2_a	0.777	0.789	0.721	-0.033	0.370	0.437

注:表中括号内报告的是标准误,***、**、*分别表示在1%、5%、10%的置信水平上显著。

从分地区的检验结果来看,劳动力流动拉大地区经济差距在江苏和浙江较为显著,但在安徽的影响不明显。目前长三角地区中,安徽作为劳动力流出地,江苏和浙江以及上海为劳动力流入城市,并且近些年江浙沪不断开展“抢人大战”和同一政府层级间的竞争,导致了安徽省人才流失严重,人才集聚可能加大了江浙内部的经济差距。资本流动对地区经济差距的影响不显著,在推进长三角一体化进程中,逐步进行产业转移,但当前产业同质化现象较为严重,资本流动尚未在各个省份内部起到缩小经济差距的作用。技术扩散能够缩小城市经

济差距,但这种作用仅在安徽显著。安徽作为高科技产业后发省份,技术红利不断凸显,起到了缩小地区差距的作用。

从分时间段的回归结果来看,要素流动与技术扩散对经济差距的影响在不同时段的出现较大差异。2003—2008年和2009—2013年要素流动与技术扩散对经济差距的影响还未显现出来。2014—2018年,劳动力流动能够显著的拉大地区经济差距,资本流动能够有效的缩小地区差距,技术扩散抑制地区经济差距扩大,但这种抑制作用还不明显。以上分析说明推进长三角一体化进程中,要素

流动与技术扩散对地区经济差距的影响需要较长时间才能显现。金融危机后我国要素市场发生重要变化,劳动力要素流动正成为加大地区经济差距的重要原因,资本的趋利避害性越发明显,技术扩散的效应仍不够明显。

(4)机制检验。一般来说要素随着产业而进行跨地区流动,例如,劳动密集型产业地区对劳动力的需求较大,资本密集型产业对资本的需求较大;从另一个层面来说,如果地区的要素资源丰富,对于企业来说丰富的资源有利于其降低生产成本,使得企业有倾向转移到该地区,形成产业集聚。因此本文将产业集聚作为要素流动影响地区经济差距的中介变量进行机制检验。

产业集聚变量(*agg*)的度量借鉴已有研究(伍骏骞等,2018),本文以HOOVER指数作为衡量产业集聚指标,计算方法如下:

$$agg_i = \frac{e_{ij}/e_i}{E_{ij}/E_k}$$

其中,*agg*表示产业集聚水平,*e_{ij}*表示*i*城市制造业的从业人数,*e_i*表示*i*城市就业人数;*E_{ij}*表示全国制造业从业人数,*E_k*表示全国就业总人数。相关变量数据来源于历年《中国城市统计年鉴》、《中国统计年鉴》。本文借鉴温忠麟等(2004)中介变量检验方法,构建递归方程:

$$w_{it} = \alpha_0 + \delta_1 ptf_{it} + \delta_2 ctf_{it} + \delta_3 tec_{it} + \gamma_j x_{ijt} + \mu_i + \lambda_t + \varepsilon_{it} \tag{2}$$

$$dif_{it} = \alpha_0 + \theta_1 ptf_{it} + \theta_2 ctf_{it} + \theta_3 tec_{it} + \pi w_{it} + \gamma_j x_{ijt} + \mu_i + \lambda_t + \varepsilon_{it} \tag{3}$$

式(1)一式(3)构成了整个递归方程。检验分为4个步骤:第一,对式(1)回归,如果β系数显著,进行下一步检验,若β系数不显著,说明不存在中介效应,停止检验。第二,对式(2)、式(3)进行回归,若δ和π系数显著,可以确定中介效应存在,进入下一步检验;反之,如果δ和π系数有一个不显著,直接进入最后一步。第三,确定存在中介效应,则计算中介效应的大小:δπ/(δπ+θ)。第四,将第二步中不显著的结果做Sobel检验,检验的统计量为Z=δπ/√δ²s_δ²+π²s_π²,其中s_δ和s_π为δ和π的标准差,如果Z统计量显著,表明中介效应存在,返回上一步计算大小,反之中介效应不存在。检验结果见表6。

从表6中可以看出劳动力要素流动的系数显著,并且产业集聚的系数也显著,说明中介效应存在,说明劳动力流动不利于产业集聚,但产业集聚

表6 中介效应检验

	(1) agg	(2) dif
agg		
pft	-1.229*	-0.203*** (0.039) 1.832***
	(0.735)	(0.694)
cft	-0.448	-0.461
	(0.383)	(0.361)
tec	-0.155	-0.230**
	(0.113)	(0.107)
urban	0.053***	-0.018
	(0.012)	(0.012)
edu	-33.481***	25.431**
	(11.863)	(11.242)
lnpop	-2.012***	1.720**
	(0.763)	(0.723)
lnfdi	0.518***	-0.539***
	(0.096)	(0.092)
lnroad	0.581	0.545
	(0.366)	(0.345)
lnenvir	0.050	-0.327**
	(0.163)	(0.153)
lnfiscal	0.359	-1.474***
	(0.318)	(0.300)
_cons	3.804	19.134***
	(5.891)	(5.548)
Year	YES	YES
N	656	656
r2_a	0.535	0.632

注:表中括号内报告的是标准误,***、**、*分别表示在1%、5%、10%的置信水平上显著。

有利于缩小地区经济差距,劳动力流动扩大了地区经济差距,计算可得中介效应占总效应的比例为11.99%。究其原因,近几年政府关注地区的平衡发展,通过行政力量将相关产业转移到欠发达地区,而劳动力仍朝着沿海地区流动,导致了人口流动与产业转移相悖而动,可能产生了劳动力流动不利于产业集聚的现象。而资本流动与技术扩散的系数均不显著,进行Sobel检验,得到Z统计量对应的P值分别为0.177和0.183,拒绝存在中介效应的原假设,说明资本流动和技术扩散没有通过产业集聚影响到地区经济差距。这也间接验证了采用行政手段进行资源重新配置可能会扭曲资源的配置效率。

五、研究结论与政策建议

如何缩小地区经济差距,促进区域平衡发展,更好地发挥要素流动与技术扩散的红利,是推进长三角区域一体化进程中的一项重要议题。本文在理论上分析要素流动与技术扩散影响地区经济差距的基础上,采用2003—2018年长三角地区41个地级市的面板数据,实证检验了要素流动与技术扩散对地区经济差距的影响,并进行了机制检验。

本文研究的主要结论有:第一,从整体回归来看,劳动力流动显著拉大了地区经济差距,由于资本在各地区流动性很强,当劳动力在区域间流动时,流入地资本的边际收益会提高,进而带动资本也随之流动,产生“资本追逐劳动力”的现象,故劳动力流动扩大了地区经济差距;资本流动和技术扩散有利于地区经济差距的减小,资本的趋利避害性导致了资本追求高回报率有利于缩小地区经济差距,技术扩散通过引进—吸收—再创新,发挥技术红利的作用,减小地区经济差距。第二,结合动态面板模型考虑经济差距的路径依赖,发现上一期的经济差距会扩大当期经济差距,同时在动态面板下劳动力流动仍扩大地区经济差距,资本流动和技术扩散有利于缩小地区差距。第三,结合地区异质性分析,发现要素流动与技术扩散对地区经济差距的影响仅在江苏和浙江显现,对安徽的影响不明显;分时间段来看,要素流动与技术扩散对地区差距的影响需要较长的时间,随着长三角一体化进程的深入推进,其效应会逐步凸显。第四,进行机制检验,发现劳动力流动通过产业集聚影响地区差距,而资本流动与技术扩散未能通过产业集聚影响地区经济差距。

这些结论的启示在于,深入推进长三角区域一体化要重视地区的平衡发展。第一,从本文的研究结论可知,劳动力流动拉大了地区经济差距,并且这种影响在不同省份具有差异性。当前长三角地区人口往上海、江苏和浙江一些区域性的大城市流动,人口聚集带动了这些地区的经济增长;而一些相对欠发达地区人口的净流出,不利于当地经济增长。此外,以上海和杭州为代表的城市,不断加大对人才的引进力度进一步恶化了“强者愈强,弱者愈弱”的局面。需要从区域一体化角度出发,为相

对欠发达地区引进人才,提供住房、购房优惠、生活补贴等,同时注重打造欠发达地区特色产业,形成自己的核心竞争,吸引劳动力流入。此外,为了促进劳动力在地区间的自由流动,需要进行户籍制度改革,消除劳动力流动障碍,促进地区经济平衡发展。第二,资本流动和技术扩散起到抑制地区经济差距扩大的作用。由于地区的要素禀赋有差异化,应积极推动要素从禀赋高的地区流向禀赋低的地区,提高要素的回报率和资源配置效率。应该发挥好技术红利,加快新技术在地区间扩散的速度,提升地区引进—吸收—再创新的能力,缩小地区间的技术差距,当欠发达地区能够提供与发达地区同样技术含量的工作岗位时,地区差距才会逐渐减少甚至消除。第三,要素流动与技术扩散对经济差距的影响是个长期过程,在进一步推进长三角一体化进程中,利用好要素流动和技术扩散带来的积极作用,努力消除其产生的负面影响,同时要在长期中做好推进地区平衡发展的工作。第四,从产业集聚角度出发,考虑地区的特点,在制定区域政策时,不能搞“一刀切”。当前上海作为我国经济中心之一,经济实力在长三角城市群最强,科技教育发达,服务业体系较为健全;江苏制造业先进,实体经济基础较好;浙江民营经济活力十分发达,市场活力也较强;安徽人力资源丰富,高新科技发展具有后发优势,应做好城市间的产业转移与承接,发挥地区的比较优势。在推进长三角一体化进程中,切实推进中小城市的一体化发展,避免大城市对周边城市的“虹吸效应”,从而推动区域平衡发展。

参考文献

- [1]唐亚林.“都带融合发展战略”:新时代长江三角洲区域一体化的战略选择[J].南京社会科学,2019(5).
- [2]黎文勇,杨上广.市场一体化、城市功能专业化与经济发展质量——长三角地区的实证研究[J].软科学,2019,33(9).
- [3]白俊红,刘宇英.对外直接投资能否改善中国的资源错配[J].中国工业经济,2018(1).
- [4]余壮雄,杨扬.市场向西、政治向东——中国国内资本流动方向的测算[J].管理世界,2014(6).
- [5]邹璇,安虎森.区际资本流动风险对地区引资能力影响研究[J].求索,2008(5).
- [6]卞元超,吴利华,白俊红.高铁开通、要素流动与区域经
- [7]赵祥.趋同还是趋异?——一个关于区域经济差距变动的

- 新视角[J].江淮论坛,2012(4).
- [8] Romer, Paul M. Increasing Returns and Long-Run Growth[J]. *Journal of Political Economy*, 1986, 94(5).
- [9] 郭哈,任保平.中国区域结构转换的增长效应:要素流动与技术扩散[J].经济问题探索,2017(12).
- [10] 王小鲁,樊纲.中国地区差距的变动趋势和影响因素[J].经济研究,2004(1).
- [11] 刘彦军.中国产业集聚是由因果循环积累导致的吗[J].经济经纬,2016,33(3).
- [12] 王淑娟,王笛旭,李豫新.劳动力流动对区域经济发展差距的影响研究——以新疆为例[J].人口与经济,2015(1).
- [13] Cai F, Wang D, Du Y. Regional disparity and economic growth in China: The impact of labor market distortions[J]. *China Economic Review*, 2004, 13(3).
- [14] 彭国华.技术能力匹配、劳动力流动与中国地区差距[J].经济研究,2015,50(1).
- [15] 陈燕儿,白俊红.要素流动与区域经济差距[J].现代经济探讨,2019(6).
- [16] 陈磊,胡立君,何芳.要素流动、市场一体化与经济发展——基于中国省级面板数据的实证研究[J].经济问题探索,2019(12).
- [17] 白俊红,王林东.创新驱动对中国地区经济差距的影响:收敛还是发散[J].经济科学,2016(2).
- [18] 张建清,孙元元.进口贸易技术溢出、技术的空间扩散与地区技术差距[J].南方经济,2012(10).
- [19] 张治栋,吴迪.产业空间集聚、要素流动与区域平衡发展——基于长江经济带城市经济发展差距的视角[J].经济体制改革,2019(4).
- [20] Barro, R., and X. Sala-i-Martin, *Economic Growth*. New York: McGraw-Hill, 1995.
- [21] 许召元,李善同.区域间劳动力迁移对地区差距的影响[J].经济学(季刊),2009,8(1).
- [22] 彭国华.技术能力匹配、劳动力流动与中国地区差距[J].经济研究,2015,50(1).
- [23] Mundell, R. International Trade and Factor Mobility (1957): *American Economic Review* 67(1957).
- [24] 姚枝仲,周素芳.劳动力流动与地区差距[J].世界经济,2003(4).
- [25] 傅晓霞,吴利学.技术差距、创新路径与经济赶超——基于后发国家的内生技术进步模型[J].经济研究,2013,(6).
- [26] 贺俊,刘亮亮.基于内生增长模型的技术扩散与经济增长的关系研究[J].天津大学学报(社会科学版),2015,(3).
- [27] 伍骏骞,何伟,储德平,等.产业集聚与多维城镇化异质性[J].中国人口·资源与环境,2018,28(5).
- [28] 温忠麟,张雷,侯杰泰,等.中介效应检验程序及其应用[J].心理学报,2004(5).

Factor Flow, Technology Diffusion and Regional Economic Disparities ——Based on the Empirical Evidence of the Yangtze River Delta Urban Agglomeration

Fang Yijing Zhang Zhidong

Abstract: This paper aims to investigate the influence of factor flow and technology diffusion on regional economic gap in the process of promoting integration of the Yangtze River Delta. Based on the panel data of prefecture-level cities from 2003 to 2018, an indicator of regional economic gap was constructed. Static and dynamic panel econometric models were used to empirically investigate the relationship between factor flow, technology diffusion and regional gap. The results show that during the study period, labor mobility enlarges the regional economic gap, while capital mobility and technology diffusion are beneficial to narrowing the regional gap. The results of dynamic panel show that the current economic gap has obvious path dependence, which is greatly affected by the regional gap in the previous period. Further research shows that there are regional differences in the impact of factor flow and technology diffusion on regional economic gaps, and the impact of factor flow and technology diffusion on regional economic gaps needs a long time to become prominent, and the balanced development of regions is a long-term process. Finally, the mechanism test shows that labor flow affects regional gap through industrial agglomeration, while capital flow and technology diffusion have no such intermediary effect.

Key Words: Regional Economic Gap; Factor Flow; Technology Diffusion; Yangtze River Delta Integration

(责任编辑:晓 力)

大力推动城市群高质量发展

——序《中国城市群研究系列丛书》

范恒山

摘要:城市群是城市发展的最高层次的空间组织形式。作为资源要素的主要集聚地和协同创新的最强载体,城市群在区域和国家经济社会发展中发挥着核心支撑作用。党的十八大以来,中国把城市群作为新型城镇化的主体形态予以积极部署、大力推进。在新的发展阶段,践行新发展理念,推动形成新发展格局,应进一步认识并充分发挥城市群建设的重要作用。中国要遵循客观规律要求,着眼解决关键问题,不断提高城市群的建设水平。城市群在超越单个城市的更大空间范围内承载着资源要素的集聚与配置,它不是简单的城市集合体,而是特定空间内由不同规模等级的城市在分工与协作基础上形成的具有密切联系的一体化功能区域。因此,推动城市群发展,要以促进资源要素自由流动和各城市间全方位开放合作为导向,建立健全各种支撑协调机制。

关键词:城市群;高质量发展;新型城镇化

中图分类号:F301.2 **文献标识码:**A **文章编号:**2095-5766(2021)03-0076-05 **收稿日期:**2021-01-28

作者简介:范恒山,男,国家发展和改革委员会原副秘书长(北京 100081)。

城市群是城市发展的最高层次的空间组织形式。作为资源要素的主要集聚地和协同创新的最强载体,城市群在区域和国家经济社会发展中发挥着核心支撑作用。资料显示,世界排名前40名的城市群为全球贡献了66%的经济总量和85%的科技创新成果,而城市群都是各国经济发展格局中最具活力和潜力的地区。中国已由高速增长阶段转向高质量发展阶段,抓住世界百年未有之大变局带来的机遇,适应形势变化构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局,实现国家经济更高质量、更有效率、更加公平、更可持续、更为安全的发展,必须高度重视城市群发展,采取更加有力的举措推动城市群建设。

一、进一步认识推动城市群发展的重要意义

党的十八大以来,中国把城市群作为新型城镇

化的主体形态予以积极部署、大力推进。在《国家新型城镇化规划(2014—2020年)》中,对优化提升东部地区城市群、培育发展中西部地区城市群和建立城市群发展协调机制做了安排。国家“十三五”规划纲要明确了城市群的具体建设任务。近些年来,19个城市群和2个城市圈的规划编制工作相继展开。党的十九大进一步指出,要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。党的十九届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》强调,发挥中小城市和城市群带动作用,建设现代化都市圈。在新的发展阶段,践行新发展理念,推动形成新发展格局,应进一步认识并充分发挥城市群建设的重要作用。

1.推动城市群发展有利于促进城乡区域协调发展

当前中国存在的主要问题是发展不平衡不充分,而这在城乡区域发展方面表现得尤为突出。东

西差距过大问题没有完全解决,南北差距又凸显出来;近些年城镇居民与农村居民人均可支配收入比有所缩小,但城乡差距依然很大。建设城市群有利于加快缩小城乡间、地区间的发展差距。城市作为优质资源要素的主要集聚地,不仅构成了经济社会发展的主体动源,而且是带动区域发展的核心力量,而由多个城市有机组合而成的城市群,依托其网状形态和联动机制对周边地区发挥着更加广泛和更具强度的辐射带动作用,从而能大大加快欠发达地区的发展进程。不仅如此,依据东中西部地区资源禀赋和发展潜能构造城市群功能和布局供应链、价值链,则可以形成区域间联动发展、合作共赢的格局。从城市群内部来看,通过城市间的合理分工及交通通信等基础设施网络连接等举措,不仅能发挥中小城镇的比较优势,还可以充分发挥中心城市的引领带动作用,促进区域内各城市间在关键领域和重点环节的一体发展、协调发展,从而大大提升相对落后地区的发展速度与品质。

2.推动城市群发展有利于防止和治理“大城市病”

城镇化发展进程蕴含着两个演进趋势,一是农村生产要素向城镇的流转和集聚,这更多地体现为土地城镇化的发展;二是经济和人口等向大城市的转移和集聚,这更多地体现为人口城镇化的发展。前一种演进容易形成粗放发展,而后一种演进很容易导致“大城市病”。大城市具有的综合优势吸引众多的人口和企业进入,众多人口和企业的进入推动了城市产业多元扩张和功能全面拓展,大而全的产业体系和混杂的功能结构,造成城市不堪重负,从而形成了交通拥堵、环境污染、资源浪费等一系列“大城市病”。因此,注重发展单个城市,不仅大概率会使城市患上各种病灶,而且一旦患病,很难通过自己进行有效治理。发展城市群则能够较好地解决这个问题。通过功能疏解重组既能够化解中心城市人口多、产业杂、环境乱、服务难等难题,又能强化中小城市的主体功能,推动其产业结构和公共服务等的优化提升。同时,还可以有效克服各城市间基于局部利益造成的不良竞争,促进优势互补、资源并济和风险共担。

3.推动城市群发展有利于进一步提升资源配置效率

作为由众多不同规模等级城市组合而成的空间结构紧凑、经济联系紧密的有机体,城市群为一

体发展、协同运行提供了坚实的组织体系和空间构架,而一体发展、协同运行给城市 and 城市群都能带来强大的发展动能。城市间的合理分工减少了不良竞争、带来了地区协作,防止了资源配置分散、带来了专业效能的提升,强化了比较优势、提供了产业衔接配套条件。与此同时,在一体化、同城化等机制下,各城市可以突破行政区划约束在城市群范围内自由进行资源要素配置,这不仅能有效化解自身面对的“巧妇难为无米之炊”的困境,还能大大降低配置成本,提高适配水平,从而大大提升发展质量与效率。

4.推动城市群发展有利于加快形成“双循环”发展格局

城市群不仅是国家和地区发展创新的主体,而且是全面承载生产、分配、流通、消费过程,衔接供给、需求体系,连接国内外市场的平台,城市群的循环不仅是国家双循环的基础与支撑,也是动能和推手。通过加强城市群各城市间跨行政区的开放合作,可以打破阻梗与封锁,畅通内部“小循环”,实现中心城市的引领带动作用与其他城市联动崛起效应的有机结合,全面激发各个地区的发展潜能,提升城市群整体竞争力,带动周边区域发展。而通过深化城市群间的开放合作,则能够形成合理的区域分工和全方位的合作联动局面,形成供给与需求的配套促进、产业链创新链的联动提升,从而有效发挥内需潜力,使国内市场和国际市场互相联通,持续挖掘新动能、拓展新空间。

二、不断提高城市群的建设水平

契合经济进入高质量发展新阶段的要求,服务加快推进国家现代化建设重大使命,努力在形成新发展格局中担当砥柱职责,中国城市群发展必须走内涵式的高质量发展道路。要遵循客观规律要求,着眼解决关键问题,不断提高城市群的建设水平。考虑到城市群建设所涉及领域的广泛性与关系的复杂性,在具体方略上,宜坚持从实际出发,灵活施策、多措并举。特别要围绕如下几个方面下功夫。

1.强化区域战略协调互动,进一步优化城市群功能分工

囿于历史基础和自然禀赋的差异,中国城市群在国土空间中总体呈现出“东高、中平、西低”的分

布格局,而东部地区城市群的经济实力、可持续发展能力远远领先于中西部地区城市群。现有城市群本身发展很不平衡,既有已经较为成熟的,也有正在快速发展之中的,还有处于培育形成阶段的。这种不平衡状态要求城市群发展在总体战略上坚持分类指导、因地制宜,并根据各城市群的发展水平和比较优势,进一步明确功能定位、确立发展重点。在此前提下,应大力推动成熟型城市群与发展型城市群、培育型城市群的战略互动。长三角、粤港澳、京津冀等成熟型城市群应充分发挥辐射带动作用,将发展型城市群和培育型城市群作为产业转移和跨区域合作的主要依托,发展型城市群和培育型城市群应进一步加强与成熟型城市群的交流合作,一方面,通过移植借鉴成熟经验和科学做法,夯实经济社会运行和治理的软硬基础,建立国际一流的发展环境;另一方面,通过飞地经济、租赁经济、托管经济、共享经济、平台经济等多种组织形态和合作模式,实现优质资源要素的共享互补,进一步强化地区比较优势和特色经济体系。

2. 加快都市圈建设,完善城市群空间结构

通常意义上,都市圈是城市群内部以超大和特大城市或辐射带动功能强的大城市为中心,以约1小时通勤圈为基本范围的城镇化空间形态,它以同城化为方向,构筑中心城市和周边城市一体化发展的运行格局。都市圈是城市群的基本支撑和主要带动力量,从根本上决定着城市群发展的能量与质量。放眼世界,城市群的发展几乎都得益于都市圈的快速发展。例如,据2018年数据,纽约都市圈以占美国东北部大西洋沿岸城市群不到25%的总面积集聚了超过40%的就业,创造了约40%的GDP,其集聚带动效应十分显著。因此,推动城市群发展,必须要加快都市圈建设。都市圈建设仍然要坚持分类指导、因地制宜的总体原则,而操作的重心,一方面应是进一步塑造和突出中心城市的主体功能,增强其核心竞争力;另一方面则是大力推动中心城市与周边城市的一体发展、协调联动,这两个方面应该有机结合、相互支撑。可以利用空间换产业、市场换技术、园区换资本等手段,在疏解中心城市非主体功能的同时,将中心城市发展中的一般功能和“臃肿”事务向周边地区进行“梯度转移”,帮助周边地区突破发展的瓶颈制约。同时,以体制机制创新为保障,以基础设施一体化为支撑,促进中心

城市和周边城市市场统一建设、产业错位布局、公共服务协同共建、生态环境一体保护,在合作联动中实现互利共赢。通过促进中心城市和周边地区功能互补和同城化建设,进一步完善城市群的空间结构,形成更大的发展能量。

3. 依托经济联动规避行政区划约束,最大限度地提升城市群综合承载能力

中国京津冀、粤港澳、长三角等19个城市群承载了全国78%的人口,贡献了超过80%的地区生产总值,成为承载资源要素、引领经济发展的主要空间载体。其中的奥妙在于,城市群各城市间通过协调联动强化了资源要素的跨行政区划配置,即通过拓展经济边界提升区域资源能源、生态环境、基础设施、公共服务等对经济社会发展的承载和支撑能力,缓解单个城市因行政区划限制所受到的土地、生态、环境等的约束。推进城市群发展,应进一步通过共建经济区、深化互补性经济合作、促进体制对接与市场开放等途径,突破行政边界限制打通人员、资金、技术、土地、数据等要素的自由流动通道。土地是城市群发展的核心要素,往往受制于行政区划约束和城市分割,应作为城市群改革创新的重点。就这方面而论,在加强建立全国性建设用地、补充耕地指标跨区域交易机制探索的同时,重点应加快城乡接合部农村集体土地制度改革,盘活存量建设用地,并深化农村宅基地制度改革试点,完善城乡建设用地增减挂钩政策,通过这些举措改变中心城市土地紧缺而外围地区土地闲置的不良状况。

4. 强化数字技术开发利用,夯实城市群现代化建设的智能基础

伴随全球新一轮科技和产业革命的蓬勃兴起和深入发展,以互联网、大数据、人工智能等为代表的数字技术将直接作用于经济发展,形成“数字经济+”模式,带动人类社会生产方式变革、生产关系再造和生产空间重构。如果说过去区域经济乃至整个国民经济的快速发展在很大程度上得益于各类战略的大力推动的话,那么数字技术将成为现在和未来国家高质量发展的核心支撑力量。对于城市群建设来说,数字技术不仅是高效运行、有效治理和一体联动的支撑,还是内涵拓展、品质提升、功能集聚的条件。要把握新的科技革命的机遇,立足于争取未来发展的主动地位,加快推进城市群数字技术的开发利用。在这方面应当竭尽所能,能走多快就

走多快。当前应当重视的是,要加快5G基站、智慧高速公路、未来社区等数字基础设施或运行载体在城市群内深度布局;大力推动传统产业数字化改造,促进制造业与数字技术融合发展;结合本地比较优势,发展和壮大数字经济核心产业;加快完善相关法律法规体系,优化数字经济投资促进机制,强化保障措施。通过努力,在城市群内形成优质高端、开放包容的数字技术基础设施与经济运行体系。

5.协调优化“三生”空间,努力提高城市群的内在品质

高质量发展的城市群应当是生产、生活和生态功能的有机结合体。回顾中国城镇化发展历程,“三生”空间布局失衡是一个突出问题。在比较长的一个时期里,对生产功能的过度重视,导致生活空间和生态空间不断被蚕食侵夺,影响了城市品质的提升和人民福祉的增长。随着新发展理念特别是绿色发展理念深入人心,城市生态和生活空间建设已受到各方面的高度重视,但协调发展和优化布局仍然面临着不少难题。必须明白,城市群发展“三生”协调并不是简单强化自然景观或休闲场所建设,不是三种功能空间的物理拼凑,而是从整体规划到具体设计上全方位、多层次体现三者的交融耦合。高质量发展前提下的“三生”协调,要把绿色作为全部经济社会活动的底色,融入生产格局和生活方式之中。要站在绿色发展、经济发展与环境保护有机结合、人和自然和谐共生的基点上来考虑“三生”空间的建设与布局,通过“三生”空间的协调发展,更好地满足人民日益增长的美好生活需要,实现城市群的高品质建设和高质量发展。

三、完善城市群一体化发展的支撑协调机制

城市群在超越单个城市的更大空间范围内承载着资源要素的集聚与配置,它不是简单的城市集合体,而是特定空间内由不同规模等级的城市在分工与协作基础上形成的具有密切联系的一体化功能区域。可以说,一体化是城市发展的基本品质所在,也是其旺盛的持续发展潜力所在,而一体化的本质和核心则是资源要素的无障碍自由流动和地区间全方位开放合作。因此,推动城市群发展,还要以促进资源要素自由流动和各城市间全方位开放合作为导向,建立健全各种支撑协调机制,尤其

要重视以下四个方面的机制建设。

1.完善规划指导协调机制

事前的统筹布局、一体规划不仅可以避免低水平重复建设,还可以促进各个城市的发展紧扣自身功能定位,充分发挥比较优势,从而促进城市群内部合理分工与协调发展,进而提升区域的整体竞争力。中国实施规划指导具有特殊的优势和丰富的经验,世界上一些国家和地区在城市群规划建设方面也有可借鉴的做法。例如纽约都市区区域规划协会的工作经验表明,尺度较小、精准度较高的区域规划更能促进区域间交流合作。因此,应当进一步完善城市群规划的指导、管理与协调机制,在强化政府规划部门指导的同时,针对不同区域的城市群发展建立社会层面的规划引导和协调机制。在规划重点上,考虑到都市圈发展对城市群发展的特殊功能,应在统筹谋划城市群发展总体方向、战略布局、地区特色和发展重点的同时,把加强都市圈建设的规划指导与协调放到突出重要的位置。

2.创新产业集群发展跨区域协调机制

产业集群的跨区域建设是城市群建设的核心内容,而形成世界级产业集群是实现城市群高质量发展的关键支撑。产业集群组织在美国、德国、日本、欧盟等发达国家和地区世界级产业集群的建设过程中发挥了至关重要的作用。在坚持政府引导、市场决定和企业推动的基本思路与操作原则基础上,中国推动城市群内跨区域产业集群建设,还应借助已有的区域合作机制,尝试建立包括政府、企业、高校、科研院所、行业协会、投资机构等在内的多元化集群管理组织架构,通过其更好协调各方利益,维护公平竞争秩序、优化产业结构,并不断推动产业发展政策的调整和创新,支持先进特色产业做大做强。

3.探索公共服务优化配置机制

以医疗、教育为代表的公共服务跨地区共享是城市群高质量一体化发展的重要标志,也是提升人民群众获得感和幸福感的重要途径,但在现阶段仍然是城市群建设的一个难点。解决这一难题,一个可以探寻的思路是建立教育、医疗协同发展体系,形成公共服务跨区域优化配置机制。在具体操作上,可以通过中心城市医疗、教育等公共服务部门与周边地区签署合作协议等方式,促进资源共享、研训协同;可以采取设立分院、科室合作、学校共

建、专家义诊、线上云平台等办法促使中心城市优良医疗、教育资源服务于周边城市居民。值得强调的是,此次新冠肺炎疫情的突然袭击,警示城市群建设必须高度重视生物安全和卫生安全。应依此进一步优化城市群空间布局和城市建设格局,完善突发公共卫生疫情联防联控机制,健全跨区域公共卫生应急管理体系,做到反应及时、应对有力,严谨有序、万无一失。

4. 建立成本共担、利益共享机制

交通基础设施互联互通、生态环境联保联治、产业发展协同协作、市场要素对接对流等跨区域事务都涉及成本分担和利益分配问题。保障城市群一体化高质量发展应进一步畅通多层次政府间沟通协商机制,按照稳定存量、改善增量的原则,建立成本共担、利益共享的分配机制,以全面调动各城市、各地区的积极性。为切实推进一体化发展进程,可以以政府资金为引导,探索设立城市群共同投资基金,建立科学效能的基金投资决策机制和运行监督机制。

总体来说,城市群发展是一项宏大而艰巨的系统工程,要审时度势、统筹兼顾,并谋于高远、工于细末。特别是要基于百年未有之大变局的形势和实现高质量发展、建设现代化的要求来谋划和推进,通过持续努力,使中国城市群真正成为带动国

家发展的创新高地和核心增长极。

顺应新形势、新使命的要求,上海财经大学张学良教授等发起的中国城市群研究联盟运用“互联网+科研”的新思维,采取“众筹、众包、众研”的项目组织方式,从2017年7月起,在深入调研的基础上,对中国城市群发展的诸多理论与现实问题进行了全面系统的研究,经过艰苦努力,编写出了《中国城市群研究系列丛书》。丛书在梳理京津冀城市群、长三角城市群、粤港澳大湾区、成渝城市群、长江中游城市群、中原城市群、关中平原城市群、山东半岛城市群、滇中城市群、环鄱阳湖城市群、呼包鄂城市群的地理环境、历史脉络与发展历程的基础上,对中国城市群空间结构、产业发展、交通网络、经济联系、区域合作、资源环境承载能力等进行了分析论证,揭示了当前城市群发展取得的基本成就和存在的主要问题,提出了未来实现高质量发展的方向性思路与操作性建议。这套通过各团队成员集体参与、充分沟通,可谓集百家之所长、融众人之所思的丛书,将思想性、政策性、学术性、资料性归为一体,特色鲜明、见解独到,不乏真知灼见,是了解、研究和推进中国城市群发展不可多得的工具类书籍,适用于理论研究者、政策制定者、实践推进者。若据而读之,必深受其益。故此竭力推荐,希望引起关注。

Vigorously Promoting the High Quality Development of Urban Agglomeration ——Preface to Study on Urban Agglomerations in China Series

Fan Hengshan

Abstract: Urban agglomeration is the spatial organization form of the highest level of urban development. As the main gathering place of resource elements and the strongest carrier of collaborative innovation, urban agglomeration plays a core supporting role in regional and national economic and social development. Since the 18th National Congress of the Communist Party of China, China has made active plans for and vigorously promoted urban agglomeration as the main form of new urbanization. In the new stage of development, we should further understand and give full play to the important role of urban agglomeration construction in implementing the new development concept and promoting the formation of a new pattern of development. China should follow the requirements of objective laws, focus on solving key problems, and constantly improve the level of urban agglomeration development. Urban agglomeration bears the agglomeration and allocation of resource elements in a larger space beyond a single city. It is not a simple urban agglomeration, but a closely related integrated functional area formed by cities of different scales and grades in a specific space on the basis of division of labor and cooperation. Therefore, to promote the development of urban agglomerations, various supporting and coordinating mechanisms should be established and improved, with the guidance of promoting the free flow of resources and factors and all-round opening and cooperation among cities.

Key Words: Urban Agglomeration; High Quality Development; New Urbanization

(责任编辑:张 子)

【城市经济研究】

中国智慧城市建设的作用机制与路径探索*

郝寿义 马洪福

摘 要:建设新型智慧城市是解决新时代人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的主要矛盾的一种新型社会形态,也是信息时代和大数据时代城市发展的高级阶段。网络化、共享化、智能化是智慧城市的特征,数据聚变即数据资本化是城市可持续发展的新动能。智慧城市建设不仅在于用数据重新描述和解释城市,更在于依靠数据聚变促进城市升级与更新,实现可持续发展。数据资本化遵循“数据资源—数据资产—数据资本”的价值转化路径,智慧城市既是数据资本化的空间载体,更是数据资源价值的转化平台。结合中国智慧城市建设实践,从数据产品直接交易、数据产权确认、数据资产投资运营等方面探究数据资本化的路径,并提出政府应加大数据开放,实行数据招商等相关政策建议。

关键词:智慧城市;数据资源;数据资本化;数据产业化

中图分类号:F301.2 **文献标识码:**A **文章编号:**2095-5766(2021)03-0081-11 **收稿日期:**2020-12-21

***基金项目:**教育部青年基金项目“数据资本化价值链形成机理研究”(20YJC790097)。

作者简介:郝寿义,男,南开大学经济与社会发展研究院教授(天津 300000)。

马洪福,男,天津财经大学现代经济管理学院讲师(天津 300000)。

随着互联网+、大数据、云计算、人工智能等技术的快速发展,网络化、智能化、共享化引领城市建设走向新型智慧化,新型智慧城市是新时代中国新型城镇化建设的重要趋势和高级阶段。2015年12月,中央网信办提出了新型智慧城市概念,指出新型智慧城市是以为民服务全程全时、城市治理高效有序、数据开放共融共享、经济发展绿色开源、网络空间安全清朗为主要目标,通过体系规划、信息主导、改革创新,推进新一代信息技术与城市现代化深度融合、迭代演进,实现国家与城市协调发展的新生态。2016年,习近平总书记提出分级分类推进新型智慧城市,以信息化推进国家治理体系和治理能力现代化。2017年10月,党的十九大提出建设网络强国、数字中国、智慧社会,推动互联网、大数据、人工智能和实体经济深度融合。建设

智慧城市已经上升到国家战略层次,成为新时代城市发展的重要方向。

如何融入大数据和人工智能等新一代信息技术成为新型智慧城市建设的共同话题和必然选择,而大数据、人工智能等技术和城市可持续发展的融合剂——数据资源是新型智慧城市建设的核心要素。资源开放共享则是新型智慧城市的核心特征,其中数据资源开放、共享和利用是智慧城市建设的關鍵,数据聚变是驱动城市可持续发展的引擎和新动能。然而,新型智慧城市面临数据壁垒、资金短缺、运营机制不健全等问题,制约着中国新型智慧城市。本文基于对智慧城市概念的理解,探究在信息和大数据时代,如何在多维数据聚合新空间——智慧城市中发挥数据资源价值的途径,进而助推城市可持续发展。

一、文献综述与概念界定

当前全球处于信息和大数据双重叠加时代,新要素、新业态、新模式正重塑城市新空间、新功能,城市发展进入新阶段。智慧城市被普遍认为是新时代城市发展的高级阶段,是近十多年来世界各国城市发展的方向,也是城市发展的前沿理念和探索实践。

1. 国内外智慧城市相关概念研究

国内外大多数学者认为智慧城市概念由数字城市演变而来,按照概念的提出时间大致可以划分为两个阶段:1998—2008年是全球数字城市建设时期,2008年至今进入全球智慧城市建设时期(罗卫,2019)。基于各国智慧城市建设实践^①,学者们从不同角度对智慧城市概念进行了深化,提出数字城市、智能城市、虚拟城市/信息城市、宽带城市/宽带大都市、泛在城市等概念(傅荣校,2019)。用科技凝聚和服务城市是智慧城市的核心,注重信息技术与城市发展的融合,以问题、目标与需求为导向通过创新城市发展模式、整合优化城市资源配置方式,进而提升城市智能化运行效果与即时服务能力,以提高城市生产、生活质量,并推动城市可持续发展。智慧城市建设不仅仅是基础设施和技术的更新,还是城市争夺新增长空间、培育可持续发展新动能的手段。

随着智慧城市建设的不断深入,智慧城市发生了重要转变。一是从重视技术到强调以人为本,打造智慧城市不是目标,而是手段;科技只是一种优化基础设施、资源分配与空间共享的工具,智慧城市应着眼于更好地满足居民需求,并支持他们积极参与城市建设,塑造自己未来的家园。二是从以硬件建设为核心到以数据资源为核心,一个成熟的智慧城市能够让市民、企业、非政府组织和政府部门既产生数据,也应用数据(楚天骄,2019)。运用大数据、人工智能、云计算等提高政府服务能力即“优政”、企业生产效率即“兴业”、居民生活质量即“惠民”是智慧城市的目标,其核心在于能够实现大数据时代地球空间信息“4R”的智能服务要求,即在城市新空间中如何在规定的时间内(Right time)和规定的地点(Right place)通过大数据和人工智能技术将正确的数据、信息、知识(Right data/information/

knowledge)准确地传递给需要的人(Right person),进而对城市空间资源进行高质量整合,提升城市实时智能服务水平(李德仁,2018)。

总结已有智慧城市建设实践,可以发现智慧城市是以微观经济主体即居民和企业为核心,以数字化、网络化、云端化和智能化的信息通信技术为技术支撑,以生产、生活、生态活动产生的数据为新要素,旨在通过匹配城市微观主体的供求,实现城市新空间资源有效整合的实时智能服务的现代城市可持续发展模式(陈莉等,2019)。

2. 大数据与智慧城市相关研究

随着新一代信息技术的发展,城市微观经济主体的位置、移动轨迹、自然条件、城市环境的瞬时变化,都变成了能够被感知、存储、分析和利用的时空数据(李超民,2019)。人类通过亿万万个各类传感器将产生越来越多的数据,数据量级将从现在的GB(gigabyte)级和TB级逐步增长到PB级、EB级甚至ZB(zettabyte)级^②(李德仁,2018),即人类真正进入大数据时代。在大数据时代,数据已经成为国家基础性战略资源和经济增长的新要素。然而,数据开放共享是大数据发展和深入挖掘数据价值的基础,是推进新型智慧城市建设的重要抓手和核心内容(邱国栋等,2018)。城市汇聚了巨量的数据资源,数据资源共享是将城市数据资源有效结合起来,优化城市资源配置,满足城市微观经济主体供需匹配的重要机制(朱扬勇等,2018)。智慧城市建设要最大化利用以大数据、物联网、人工智能、云计算等为代表的新一代信息技术,充分挖掘城市网络空间中的数据资源的价值,并使其发生聚变,为城市可持续发展创造可持续动能,即城市数据聚变成为城市可持续发展的新动能。

目前,国内外学者分析了大数据在交通、医疗、卫生等领域的应用,如以T.M.Vinod Kumar等(2017)为代表的学者对智慧城市的智慧经济(Smart Economy in Smart City)进行了深入研究,提出了智慧城市的概念框架,其核心在于基于信息技术设施完善的基础上,通过对智慧城市泛在感知获取智慧城市空间系统的瞬时变化,通过数据搜集、分析、整合、匹配提供实时智能服务,进而提高城市效率(张波,2018)。为了能够客观地反映智慧城市的智慧化水平,国外学者试图从不同维度构建智慧城市的概念模型、框架与评价体系。如帕尔多·T

(Pardo T)等学者(2011)从技术、人、制度三个维度构建智慧城市的概念模型。此外,一些学者还从城市空间中所容纳的基础设施、政府服务、公共安全等功能维度(拿帕哈德,2011;格雷布伐等,2014;安索普洛斯,2015),或者经济、社会、生态、治理等宏观维度(吉芬格等,2007;IBM索德斯特伦等,2014)来定义智慧城市的概念。国内早期学者则更多地从技术运用于现代城市管理的视角深化了对智慧城市的研究,如李德仁院士将智慧城市看成是智能化城市管理和运营的平台。但是大多数学者更多地是基于2015年12月,中央网信办、国家互联网信息办提出的新型智慧城市概念;住房和城乡建设部、国家发展和改革委员会、中央网信办分别出台了相关指标体系,成为新型智慧城市建设的客观评价指标。

目前,关于智慧城市、大数据、信息技术等的研究已经非常多,且对智慧城市概念、模型与评价体系的研究也在不断完善。但是,新一代信息技术与智慧城市建设的相互影响与作用机制研究相对较少。虽然很多学者意识到新一代信息技术对智慧城市的影响,但是其还处于一种简单的描述,并没有进行深层次的机制分析;尤其是缺少如何在智慧城市的建设过程中,充分挖掘智慧城市的数据资源,发挥数据资源的价值,培育城市可持续发展的新动能等方面的研究。基于郝寿义(2015)在《区域经济学原理》中提出的区域循环发展理论,本文以如何实现城市数据资源价值化的转变为核心,重点探究数据资本化与智慧城市建设之间的关系。

二、中国智慧城市建设的成就

中国智慧城市建设发展迅速,无论是智慧城市数量,还是投资规模,均居全球前列。

1. 智慧城市建设规模大,智慧城市群逐渐形成

2012年以来,住房和城乡建设部分三批确定了290个国家智慧城市试点,新型智慧城市已经基本覆盖了中国的副省级以上城市,且大多数城市制定了智慧城市顶层设计。根据2019年数据,国家级城市群、国家级新城新区、省会城市及计划单列市、地级市、县级市开展新型智慧城市顶层设计或总体规划的比例分别为23%、52%、94%、71%、25%^③。在《智慧城市顶层设计指南》(GB/T36333—2018)的

指引下,全国智慧城市差异化布局稳步推进,尤其是粤港澳大湾区、长三角城市群、京津冀城市群引领全国智慧城市群建设,以数据跨城市流动为纽带的群网化,即智慧城市群逐渐形成。按照国家分级分类推进智慧城市建设的规划,中国未来智慧城市建设投资规模 and 市场规模将大幅提高。随着各级政府积极响应并开展智慧城市建设,中国智慧城市市场规模和增长潜力较大,据统计数据显示,中国智慧城市的市场规模由2014年的0.74万亿元增加至2018年的8万亿元(见图1),约实现年均2倍的增长,这也表明智慧城市建设为城市的可持续发展创造了强劲的可持续发展动力^④。

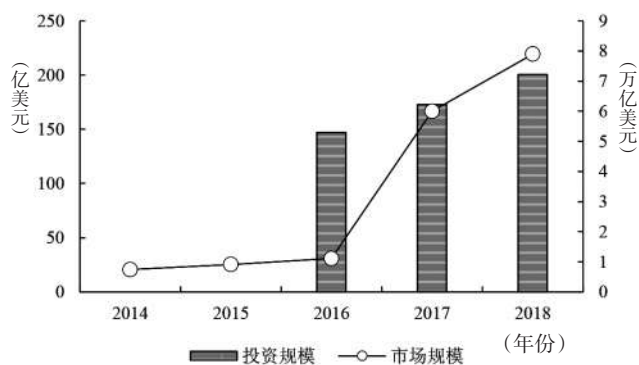


图1 2014—2018年中国智慧城市建设投资规模与市场规模

注:由于2014年和2015年的投资规模数据缺失,本文仅统计2016—2018年的投资规模。

数据来源:作者自行整理。

2. 智慧城市数据共享程度提高,数据驱动效能开始显现

数据是智慧城市建设和城市可持续发展的重要战略资源。一般而言,城市空间数据越聚合,数据资源可供挖掘的价值潜力就越大。数据共享程度越高,能够促使城市沉淀数据产生的协同效应就越大。当前,中国地级市共享交换平台和基础数据库建设进展较快,已有81.7%的地级市建成或在建共享交换平台,86.9%建成或在建基础数据库(中国信通院,2019)。政府数据开放平台已成为地方政府智慧城市建设的标配,如贵阳、上海、杭州等城市通过政府数据开放共享、大数据与智慧城市建设相结合为城市可持续发展创造了新动能(见表1)。表1中显示贵阳政府数据公开程度名列全国第一,贵阳以打造“中国数谷”为目标,2017年,贵阳通过政府数据开放共享,共吸引和培育大数据企业1200

表1 截至2019年上半年中国部分城市数据开放总量及开放指数

城市	数据集总量(个)	可机读格式(个)	开放树林指数	城市	数据集总量(个)	可机读格式(个)	开放树林指数
贵阳	2544	2522	69.98	南通	100	2	20.07
上海	1897	1272	56.34	马鞍山	148	148	19.52
济南	2805	1766	53.88	铜仁	223	59	19.16
哈尔滨	1602	1023	50.81	淮安	224	220	18.97
深圳	1204	1203	49.18	南京	200	103	18.79
北京	1280	1192	48.51	常德	56	23	18.24
青岛	2316	2232	45.57	湛江	46	4	18.2
威海	1403	1486	41.55	黄山	31	14	17.63
成都	566	491	41.18	茂名	86	72	17.18
银川	228	228	41.12	长沙	556	47	16.72
潍坊	3423	3379	40.73	六安	116	110	16.03
天津	467	364	40	雅安	46	45	15.86
广州	1333	1215	38.69	阳江	300	34	15.84
江门	739	311	37.99	荆门	207	5	14.89
烟台	6208	2870	36.87	石嘴山	82	32	14.15

数据来源:复旦大学和国家信息中心数字中国研究院联合发布的2019年下半年《中国地方政府数据开放报告》暨中国开放数林指数。

余户,主营业务收入达到817亿元,大数据企业为地方财政贡献110亿元,以大数据为代表的新动能对经济增长的贡献率达33%,这表明智慧城市数据资源具有较大的经济增长潜力。贵州大数据与产业融合模式为智慧城市建设过程中如何发挥数据价值提供了范式,其中数据开放共享是关键。

3.智慧城市新型信息基础设施建设加快,集约化管理能力增强

智慧城市建设能够有效解决城市病问题,提高城市运行效率,随着信息通信技术在交通、教育、安全等领域的应用,新一代信息技术协同作用,为智慧城市集约化管理能力的提高奠定了技术支撑。移动终端和互联网普及,促使智慧城市APP与城市生产、生活融合,尤其是以5G、大数据中心、人工智能等为代表的信息新基建,提升了城市的集约化管理水平。“城市数据大脑”是实现城市数据与城市功能融合的中枢,目前中国城市级大数据平台较少,多集中于政务数据共享交换。根据中国信息通信研究院统计资料显示,2019年杭州“城市大脑”和“云上贵州”贵阳分平台已基本建成城市级大数据平台,其中贵州通过向企业发放“云使用券”方式,已累计实现20831家企业“上云”,助推中小微企业的数字化、网络化、智能化转型。北京、上海、深圳等城市正在建设城市级大数据平台。

中国多数城市正建设政务数据共享的数据平台,65.6%的地级市启动多卡合一建设,超过50%的地级市已着手建设集约化智慧城市管理中心,43%的地级市已开展“多网格合一”工作。各地借助新一代信息技术,通过建设大数据平台、开发智慧城市APP等方式推动“优政”“兴业”“惠民”。梁甜等(2019)通过搜集全国140个城市333个智慧APP研究发现,智慧交通、智慧生活分别占44.5%、37.8%,其中智慧生活更多集中于人社服务、政务服务、便民服务等。

4.智慧城市政策规划与标准体系逐步完善,智慧城市建设分级分类稳步推进

2012年,住房和城乡建设部印发《国家智慧城市试点暂行管理办法》,开启了中国智慧城市建设的步伐,随后国家相关部委与各省(区、市)将智慧城市建设作为城市发展的重点,纳入城市发展长期规划,尤其是“十三五”时期以来,国家相关部委与各省(区、市)出台了一系列智慧城市总体发展规划与试点方案。随着国家《智慧城市顶层设计指南》《新型智慧城市评价指标(2016年版)》等政策、标准体系的出台,为中国各省(区、市)新型智慧城市建设提供了参考标准。2016年至今,多个省(区、市)出台了智慧城市发展的顶层政策,依据市、县实际需要,指导地方政府制定相应的智慧城市建设

方案,逐步形成顶层设计引导、城市层级衔接、差异化建设的新型智慧城市发展新格局。智慧城市政策体系逐步完善,为中国新型智慧城市建设提供了政策支撑。

三、中国智慧城市建设的作用机制

计算机的出现、互联网的发展、人工智能创新等信息通信技术(ICT)叠加创新,使人类社会迈入信息时代和大数据时代。大数据、物联网、云计算、人工智能(AI)等是信息时代智慧城市建设的关键技术,随着大数据、物联网等技术的发展,提升了城市发展解决城市病的能力,即城市治理能力;同时,延伸了城市空间范围,弱化了地理因素带来的空间成本,优化了城市空间配置效率。

1.智慧城市体系与城市循环发展

根据对智慧城市概念的理解,智慧城市的本质在于运用信息技术促进城市空间各领域的更新,是信息化、智能化与城市化的多维融合,这也决定了智慧城市是一个具备多维度的空间动态非均衡系统。借鉴 T.M.Vinod Kumar 等学者在《Smart Economy in Smart City》中对智慧城市系统的定义,本文认为智慧城市是生产、生活、生态的新空间聚合体,是数据要素客体、智慧微观经济主体、信息技术和基础设施环境、智能流动或市场机制、智慧应用和制度保障泛在互联、相互作用的网络空间巨系统。数据要素+大数据、人工智能等信息通信技术+信息基础设施是智慧城市区别于传统城市的新基础设施和新要素,这些新基础设施为城市数据资源聚变创造了新平台,新要素的产业化、价值化、资本

化即数据聚变成为智慧城市发展的新引擎,促使智慧城市实现更高层次、更高质量的发展(见图2)。

根据图2可知,区域与城市经济发展是一个动态发展的过程,是循环流转和创新驱动共生的过程。其中,循环流转既是一个静态过程,又是一种均衡条件,该均衡则是对经济系统变化的吸收;而创新驱动的发展则是经济系统和社会条件的巨大跳跃,是一种能够打破原有均衡的系统内生变化。在区域与城市经济发展过程中,循环流转是一个和创新驱动的发展共生的过程。创新驱动的发展推动循环流转在更高层次上运行,可将其看作是一个旧结构的瓦解和新结构的构建过程。然而,解构和建构的核心是引入一种新的要素组合,这既改变了要素结构和要素组合,也改变了区域和城市发展模式,最终促使城市发展进入新的阶段。当前,以信息(或数据)为核心投入、智能制造为先导部门、新一代互联网基础设施为主要内容的新一轮技术—经济范式正深刻地改变着人类的生产和生活方式。在此过程中,区域和城市发展新聚集机制形成,并逐步改变传统的产业分工与集聚模式,网络化、智能化将成为新兴产业的组织形态。正如卡斯特所指出:信息技术革命催生了以信息与知识为关键因素,知识的生产、信息的处理以及技术的运用为生产力来源的新的信息发展方式,智慧城市则是这一发展模式的新阶段。

2.智慧城市建设与数据资本化的作用机制

城市发展本质上是一定空间范围内各种要素相互作用的非均衡动态系统,是空间、微观经济主体、要素禀赋、环境内在联系与相互作用的结果。本文认为智慧城市是信息时代和大数据时代的新

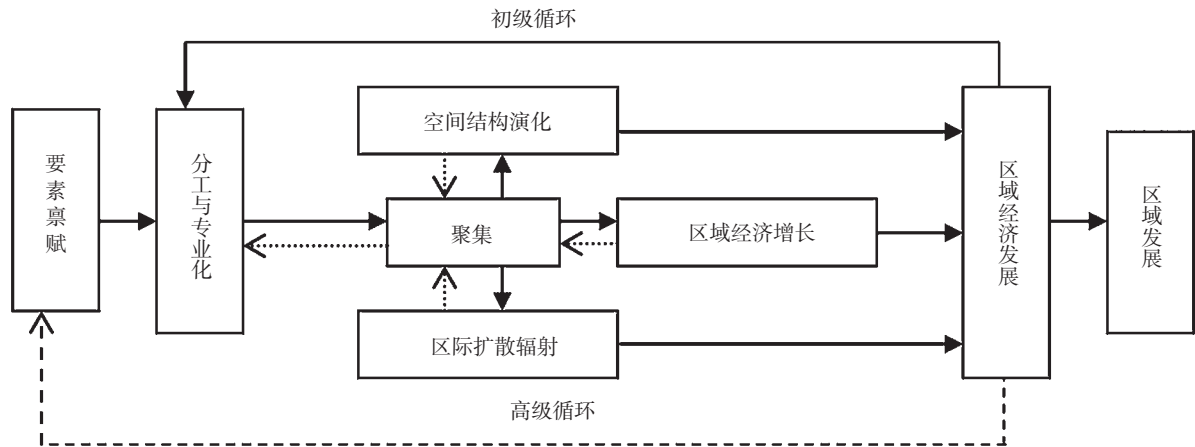


图2 区域与城市发展循环图

资料来源:作者自行整理。

空间聚合体,是数据资源、新一代信息技术与微观主体需求之间动态作用的结果。故本文拟从智慧城市的新要素,即数据或信息要素^⑤、新一代信息技术创新效应、微观主体的匹配等方面,探索智慧城市建设与数据资本化的相互作用机制。

第一,多维数据聚集空间——智慧城市。以大数据、人工智能、物联网为代表的新一代信息技术打破了传统地理空间无感知、孤立的束缚,城市空间延伸到泛在联系、无线感知的网络新空间——智慧城市;智慧城市建设完善了城市空间智能服务新功能,为数据资本化提供了应用空间。随着计算机、互联网、大数据等技术的创新,城市空间也由传统的地理空间延伸到信息网络空间(见图3),泛在互联、实时感知、及时反馈成为新空间的核心特征。尤其是进入大数据时代,物联网赋予城市实时监控与整合的能力,城市发展进入城市大数据监控时代,数据、信息成为城市发展的新要素。城市大数据监控时代,城市成为数据聚集地,变成多维数据聚合空间。智慧城市作为一种新空间,不仅仅是经济活动的载体,同时也具有空间价值,即城市发展由空间上的发展延伸到空间发展的更高层次。

当前,智慧城市建设重在城市信息基础设施建设,通过物联网、遥感等技术实时感知空间内的变化,其本身就是在打破传统地理、信息孤岛等空间阻碍,使得城市发展进入一个能够为科学决策提供

瞬时变化信息的新空间。5G、大数据中心、人工智能、工业互联网等信息基础设施的完善使得智慧城市能够更加高效地汇集城市空间内外部的数据、信息,形成城市发展的数据资源。与传统地理空间资源不同,智慧城市作为一种网络空间,数据或信息资源是其内部核心资源;同时,还能够吸收其他空间的数据资源,并将城市网络空间中的社会、文化、生态等资源进行数据化,形成城市数据资源洼地。此外,新一代信息基础设施的建设、移动终端的普及,使得智慧城市成为具备数据思维、数据能力、数据应用的聚合体。因此,智慧城市既是数据聚变——数据资本化的空间载体,也是数据聚变引致城市质变——城市可持续发展的结果。

第二,智慧城市的数据聚变——数据资本化。舍恩伯格(2018)指出,人类已经进入数据资本时代。与传统城市发展靠商品生产、资本投资获得利润和积累资本不同,智慧城市中数据成为资本积累的重要来源。大数据时代,数据资源正逐步向生产要素的形态演进,且与资金、土地、人力、技术等要素相提并论(大数据战略重点实验室,2019),参与生产且与劳动创造的商品相互整合衍生形成数据商品,即用数据生产数据(刘璐璐,2019),并促使数据资源的资本化,实现数据的生产要素价值。大数据时代,大数据与智慧城市建设实质上是将大数据、物联网等技术与城市建设相结合,重在以数据

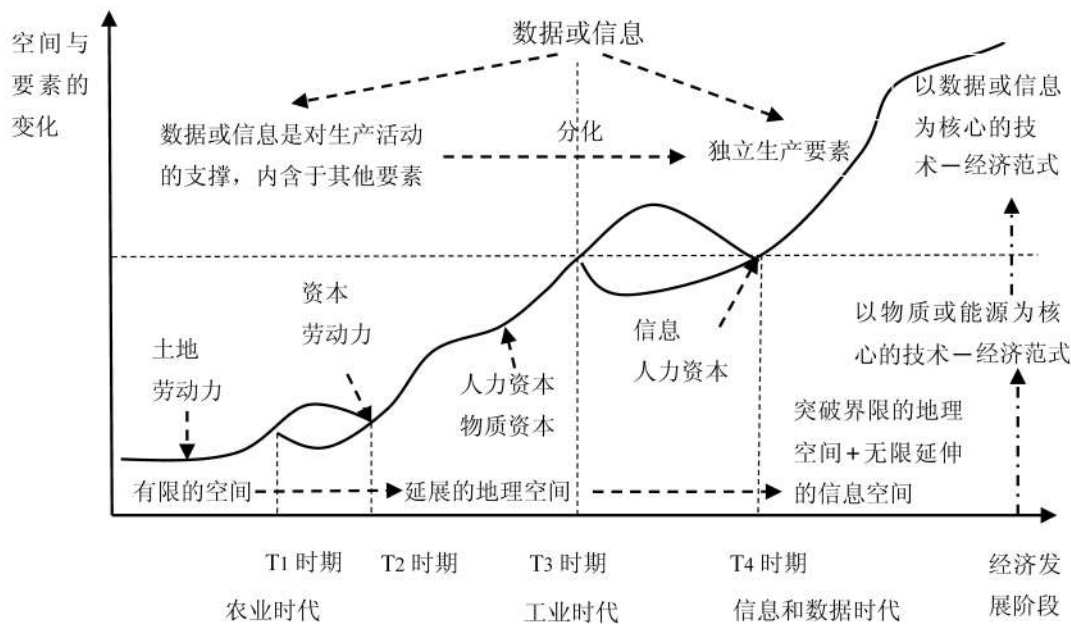


图3 不同发展阶段空间与要素的特征

资料来源:作者自行整理。

流、技术流引导商品流、资金流、人才流。因此,建设智慧城市就要系统把握数据从哪里来、流向哪里、为何以及流量是多少等问题,这一过程也就是智慧城市数据资源如何配置的问题。

一定空间范围内经济主体所拥有的数据资产的聚合,成为区域经济发展的初始数据禀赋,受数据引力的影响,数据受自身规模与质量、外部条件的影响,不断地聚合数据资源,从而实现数据规模的指数级倍增、空间上融合,在城市空间上将形成数据网络聚合效应。数据的弱排他性、强聚合性、高异质性等,也决定了城市数据价值的非线性规模缩放,区域传统生产要素的线性规模报酬。然而,这种非线性缩放聚合效应要求数据资源或数据资产必须通过市场交易,从而实现数据作为一种生产要素的经济价值,即数据资本化。本文研究认为数据资本化是利用市场手段对数据资源开发、加工、交易等,以满足人类创造财富的需求并获取利润,从而对数据资源价值的认识、开发、利用、投资、运营的价值增值过程,即数据价值的实现需要沿着数据资源—数据资产—数据资本—数据经济价值的转换路径,实质上是数据资源价值形态在不断发生变化。未来智慧城市建设则需要围绕数据资本化过程构建与之相匹配的数据生态系统,完善数据资本化的数据聚集与处理能力、制度保障和市场机制,即构建城市数据资本化价值链(见图4)。

从图4可以看出,数据资本化过程涉及数据要

素禀赋、智慧微观经济主体、信息基础设施环境、智能管理、智能流动机制、智慧应用的智慧城市系统的全部要素。城市数据资本化价值链不仅包括数据资源价值化,还在于“数据+”,依赖新一代信息技术,促进数据与城市经济发展的多维融合。数据资本化与智慧城市建设的动态作用目的就在于赋予城市数据思维、数据能力与数据应用,充分挖掘城市空间数据洼地的价值,在这一过程中实现数据聚变——资本化,催生新业态、新产业、新模式即数据产业化,培育城市可持续发展的新动能,释放智慧城市的空间价值。

第三,数据开放共享是沟通智慧城市与数据聚变的桥梁。当前,作为动态变动的非均衡空间,城市发展要由传统的相对封闭地理空间向开放共享的网络空间转变,智慧城市建设更要通过新的信息通信基础设施的完善,提高空间的开放共享程度,使数据能够真正在城市空间中流动起来即转化为数据资本。所以,智慧城市已成为一个具有复杂系统的数据聚合体,是数据资源本体、大数据技术、市场匹配机制、数据供需主体、数据应用等多维数据因素的聚合体。智慧城市聚合体内数据开放共享决定了聚合体内各因素相互作用的深度,进而决定了智慧城市决策的制定与选择,以及城市的发展模式。

在一个成熟的智慧城市中,居民、企业、非政府组织和政府部门既是数据的生产者,也是数据的应

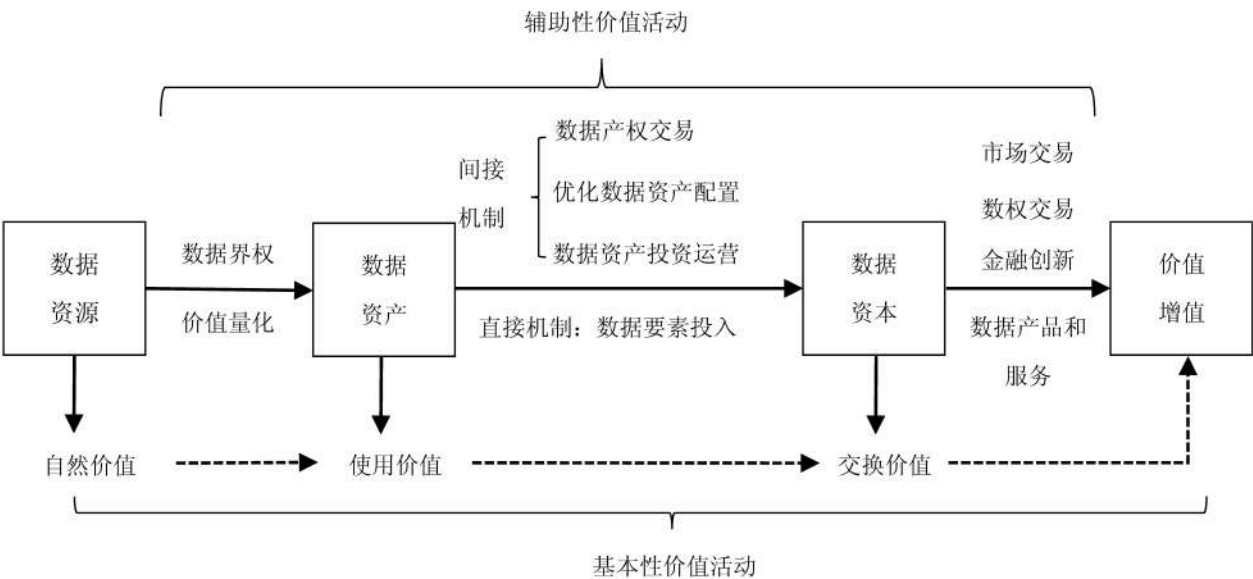


图4 城市数据资本化价值链模型

资料来源:作者自行整理。

用者。智慧城市聚合的大量数据资源只要能够用来满足微观经济主体的需求,都具有一定的利用价值,只要能将这些资源按照微观主体的需求有效的匹配起来,就能实现数据资源的共享,促进数据资源发挥价值,提升智慧城市的服务水平和治理能力。智慧城市是政府与居民、企业之间沟通的载体,承载着政府治理、经济社会发展等关键职能。政府为了更好地发挥职能,通过实地调查、统计报表、普查等形式,掌握了城市经济、社会、生态等领域的大量数据,在智慧城市建设中这些数据成为政府重要的数据资产。如何更好地开放政府数据平台,挖掘政府数据资产的价值,成为智慧城市政府治理的新举措。目前,上海、杭州、贵阳等城市通过政府数据平台开放打造“城市数据大脑”,城市治理观念、治理模式不断发生变化。同时,通过政府数据开放,催生了数据相关新兴产业的诞生,促进了本地数据资源的产业化。总之,智慧城市以向微观经济主体提供实时智能服务为目标,运用大数据、互联网、人工智能等技术实现“优政”“兴业”“惠民”的目标。这一目标实现的动力和机制均来自数据聚变—数据资源的资本化,而数据资源的开放共享是前提条件,也是智慧城市建设与数据资本化的共享机制。

四、中国智慧城市建设面临的难题

中国智慧城市建设面临以下三个方面的问题。

1.中国智慧城市规模增长较快,但缺乏可持续性

智慧城市建设需要大规模投资,这也决定了智慧城市的发展离不开城市政府、居民、企业的参与。随着中国经济发展由高速增长转向高质量发展,部分城市的智慧城市建设投入资金不足,整体投资规模增长趋于下降,导致已规划的项目无法启动、已开展的项目缺乏持续性。根据艾瑞咨询报告统计,2013—2017年中国智慧城市投资规模由1154亿元增长到3274亿元,但年增幅由42.37%下降到17.98%。

从地方政府财政角度来看,智慧城市建设需要财政投入一定规模的资金,这在一定程度上会增加财政负担。尤其是在经济增长放缓、财政收入规模缩减、民生等方面财政支出增加的情况下,用于信息化建设或智慧城市建设的预算资金大幅减少。从企业角度来看,虽然政府鼓励社会资本参与智慧城市建设,但因投资回报率较差或投资回报模式不清晰,导致企业投入的热情和资金出现“双低”倾向。这使得中国智慧城市建设资金难以形成持续性投入。图5给出了2017年中国部分城市在某项智慧城市建设项目中的财政拨款额度和占比,可以发现不同项目中政府拨款支出存在较大差异。

2.数据壁垒和开放是制约中国智慧城市建设的最大阻碍

政府作为城市公共服务的提供者和城市运行的治理者,在城市建设和发展过程中,各地政府及

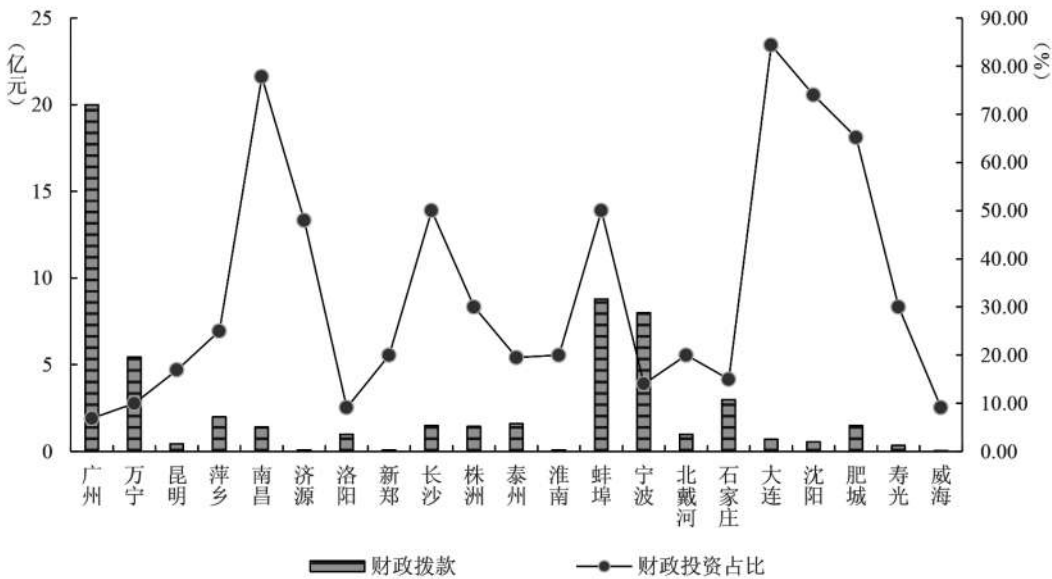


图5 2017年中国部分城市智慧城市建设财政拨款及其占比情况

数据来源:作者自行整理。

各部门建立了相应的信息系统,积累了大量的数据、信息等资源。这些信息系统依据相关职能产生对应的数据库、信息库,但彼此之间互不联通,形成了大量的“数据烟囱”。从表1还可以看出,全国部分城市数据开放程度还相对较低,如天津、南京的开放程度与其经济发展程度不相匹配,同时一些落后地区城市如中西部地区城市需要借助智慧城市建设,通过加大政府数据开放程度吸引和培育大数据相关企业、产业,进而为城市可持续发展创造新的增长动能。智慧城市数据开放共享还存在不同的系统仅能支撑本部门单一业务应用的问题,即数据往往是孤立的。政府部门也各自独立,互不联通,城市数据洼地的经济价值尚待挖掘。打破信息孤岛是智慧城市建设的重要内容,如何持续增加智慧城市数据供给,并提高快速处理匹配数据的能力,关键在于提高数据开放共享程度。

3.智慧城市运营机制与风险管控问题

在国家政策引导下,中国智慧城市建设投资规模迅速增长,智慧城市建设项目不断增加,但是当前中国智慧城市建设过程中出现重建设、轻运营的问题,缺乏系统、完善的智慧城市运营体系,这也导致智慧城市实际效益水平相对较低、可持续运营能力不足。在智慧城市建设初期,城市政府投入大量物力、财力建设智慧城市项目,由于缺少长期运营机制,对政府财政投入依赖性较大。近年来,由于政府财政存在较大压力,政府财政支出规模相对下降,很多智慧城市项目由于谁建设、谁经营、成本分摊、利益共享等机制欠缺难以持续运营。运营机制不健全导致难以将城市数据资源进行有效整合,政府不同部门之间存在差异化的数据标准,难以形成数据资源市场交换、流动机制。此外,由于政府不能较程度的开放政府数据资源,很难吸引大数据相关企业的进入,这就使得市场参与机制不完善,进而增加了政府财政支出的负担。

随着大数据、移动互联网、人工智能等技术的发展,数据安全问题也成了智慧城市建设面临的重要问题。全球数据泄露事件不断被暴露,如英国一家名叫剑桥分析的数据公司,滥用5000万Facebook用户数据;2012—2016年,涉及金融、保险、零售商以及其他企业的数据泄漏事件总共有950起。同时,这也是当前政府数据开放程度低的一个重要原因,如何在确保数据安全的情况下挖掘数据资源的

价值是智慧城市建设需要解决的重要问题。

五、中国智慧城市建设的对策建议

中国智慧城市建设的对策建议包括以下三个方面。

1.挖掘数据(信息)要素产出能力,促进数据产品直接交易

大数据时代,数据资源正逐步向生产要素的形态演进,且与资金、土地、人才、技术等要素相提并论,参与生产且与劳动创造的商品相互整合衍生形成数据商品,即用数据生产数据。将数据资源的优势转化为数据产品并获得可直接交易的价值,是智慧城市建设助推数据资源资本化的直接路径。新一代信息技术提高了智慧城市数据(信息)要素挖掘、应用、创造经济价值的能力,通过不断积累和挖掘新的数据生产要素,并与其他生产要素相结合生产出满足微观主体需求的新型数据产品,借助智能流动或市场机制直接在生产者和消费者之间交易获得价值,将数据资源的使用价值直接转化为交换价值。目前,中国成为全球产生并复制数据的重要力量,年均将按照高于全球均值3%的速度增长;同时,由于中国网民基数大,中国数据规模将猛增,据预测,中国的数据规模将由2018年的7.6ZB增至2025年的48.6ZB,从而夯实以数据为关键要素的智慧城市可持续发展的基础。数据交易驱动数据互联互通,深入释放数据价值,既是城市建设的重要组成部分,又是智慧城市可持续发展的重要引擎。贵州大数据交易所目前可交易的数据产品已突破4000个,涵盖数据源、模型算法、可视化组件、应用平台、数据安全、工具组件、数据治理、云资源等八大类,这些数据产品涉及金融、电信、卫星、农业等30多个领域,数据成交量排前三位的分别是金融数据、行为数据、企业数据。这也表明智慧城市作为数据洼地,其数据价值尚存在较大的增长空间。智慧城市建设更要注重信息要素的挖掘,不仅要为信息要素转化为经济价值创造可行性空间,还要通过信息技术应用,将信息、数据等要素资本化。具体而言,通过建设智慧城市信息基础设施,为新一代信息技术的创新应用、产业规模化发展提供平台支撑,并创造市场空间,进而释放数字经济自身的增长动能,以及对经济发展的放大、叠加、倍增作用,

实现城市在新要素禀赋优势上的可持续发展。

2. 细化数据要素禀赋分类,明确数据产权,提升数据要素的市场流动性

智慧城市建设需要依托数据便捷地交换、共享、融合,数据产权明确是数据资源在市场流动的前提。目前,智慧城市数据大致可划分为政府部门数据、企业数据和物联网数据三种类型。其中,政府各部门和下属单位都有一套各系统内的数据资源,涉及经济、气象、金融等方面,政府大数据约占国内数据总量的80%(摘自《南京日报》,2016)。企业数据又可分为新兴互联网企业数据和传统以客户资源为主的企业数据,经过企业的挖掘、利用后,形成了企业竞争新优势。典型代表如阿里巴巴、腾讯等新兴互联网企业和海尔、海信、美的等传统企业。此外,还有一些新兴的以物联感知技术开发与应用的科技企业,通过与政府、企业合作搜集数据资源。一般而言,企业数据和物联网感知数据具有明确的产权界定关系,企业是数据产权的拥有者,具有决定数据使用、出租、转让的权力,由此也使数据资源交换价值得以实现。然而,由于政府数据具有特殊性,其数据使用价值转化存在较大的阻碍。从竞争性和安全性两个角度来看,政府数据因具有涉密的特点,使其具有垄断性和安全性“双高”的特点,虽然不能直接向市场开放,但可依据数据的特点,进行分级、分类逐步开放,建立自主可控的数据开放开发机制。具体而言:一是对涉密较高的数据不开放、不共享。二是对涉密程度不高或可探索市场化运营的数据,逐步开放并共享,用数据作为资本参与智慧城市建设。三是逐步解决不愿开(垄断)、不敢开(开放数据存在风险,有后顾之忧)、不会开(开放质量不高,可利用性差)的问题,可采取企业开发、政府监督的自主可控机制。智慧城市建设应注重完善与数据确权相关的制度,提高数据开放共享程度,尤其是政府数据资源开放,释放政府拥有的沉淀数据资源的价值。

3. 探索智慧城市建设运营新模式,优化数据资产配置

优化数据资产配置就是要以数据资产存量为基础,推进与数据资产相关的产业组合发展,整体优化配置数据资产并提升数据资产的质量及其服务社会的智能化水平,从而提高数据共享的增值空间。数据资本化实质是数据流在空间中不同经济

主体之间的流动,并依托与信息基础设施形成产业化应用,即在一定程度上,可以将其看作是通过“数据+”促进生态资源转化为经济社会产出,实现数据资产优化配置。所以,智慧城市建设就是要完善“数据+空间”“数据+产业”“数据+微观主体”“数据+技术”等软硬件环境,促进数据资产转化为数据资本。其外在表现就是智慧城市大脑建设、数字经济发展、智慧城市管理模式的变化。其中,数据资产投资运营创新是智慧城市可持续发展动能的源泉。这就要求智慧城市必须清楚自身的数据资产规模,即要从量上把握数据要素存量。目前,国内尚缺乏统一的数据资产核算标准,这是制约城市数据价值挖掘能力的重要因素,也是数据难以确权并进行市场交易的关键因素。未来政府要创新资产核算方法,掌握自身拥有的数据财富,并进行投资运营。为了实现数据资产资本化,政府还应该创新投资运营模式。一方面,政府可以对数据资产进行授权运营,如浪潮集团与济南、天津和内蒙古合作,搭建健康医疗大数据超级平台,三地政府授权浪潮集团运营健康医疗大数据,带动互联网+医疗、AI+医疗、医养结合、医疗科研以及可穿戴设备、康养辅具等领域的产业化。另一方面,把数据作为招商资源,数据招商替代传统招商模式。例如,青岛市北区以某企业35PB互联网数据为依托,开展数据招商,鼓励大数据企业依托数据开展基础研究和创新应用,围绕数据存储、数据分析处理、数据可视化、数据安全等领域推进产品研发,完善产品体系,面向社会提供新产品、新业态、新模式等。

注释

①欧洲 Living Lab 组织、新加坡“智慧国”计划、韩国“U-City 计”、I-Japan 智慧日本战略等。②国际数据公司 IDC 公布的《数据时代 2025》报告显示,2025 年人类的大数据量将达到 163ZB,比 2016 年创造的数据量增加十倍,全球数据价值潜力巨大。③数据来源于《新型智慧城市发展研究报告(2019 年)》。④数据主要参考前瞻产业研究网及其智慧城市相关研究报告。⑤借鉴 Ackoff(1989)提出的“数据—信息—知识—智慧”(Data-Information-Knowledge-Wisdom, DIKW)金字塔模型,他指出数据是处于最基础层次的、不相关的数字或符号,信息是对数据进行筛选、系统化整理分析得到的资料,知识是对沉淀信息结构化后形成的产物,智慧是依据相关知识进行决策或准确评估采取最佳行动的能力。结合对智慧城市的理解,本文认为智慧城市是数据聚合空间,是数

据资源的载体。数据则是对智慧城市生产、生活、生态活动的数字化或符号化记载,即具有物理价值和存在价值的数字资源。当数据资源被用来满足智慧城市微观主体需求时,数据资源具备使用价值,此时数据变成城市数据资产即信息。信息进一步被结构化处理形成数据产品或服务,并用于为智慧城市微观经济主体决策提供参考,此时数据资源实现了其交换价值,即数据资本化。因此,数据作为物理存在还不具备要素的属性,只有那些能够用来满足人类需求的数据才能最终参与到生产、生活中,直接创造价值,而这部分数据作为要素与信息具备资产的属性。本文认为数据资源是能够满足人类需求的数据,因此,本文在谈到要素时,信息与数据被看作是等同的。

参考文献

[1]罗卫.“城市病”治理的新途径:从数字城市到智慧城市[J].科技创新与应用,2019(26).
[2]傅荣校.智慧城市的概念框架与推进路径[J].求索,2019(5).
[3]楚天骄.伦敦智慧城市建设经验及其对上海的启示[J].世界地理研究,2019,28(4).
[4]朱扬勇,叶雅珍.从数据的属性看数据资产[J].大数据,2018,4(6).
[5]李超民.智慧社会建设:中国愿景、基本架构与路径选

择[J].宁夏社会科学,2019(2).
[6]邓雯,杨奕,吴锐刚,等.从云端化到智能化:技术驱动下城市治理的路径选择与价值实现[J].情报杂志,2019,38(11).
[7]邱国栋,王易.“数据—智慧”决策模型:基于大数据的理论构建研究[J].中国软科学,2018(12).
[8]郝寿义.区域经济学原理(第二版)[M].上海:格致出版社,2015.
[9]张波.上海新型智慧城市建设路径与模式创新研究[J].科学发展,2018(12).
[10]李德仁.脑认知与空间认知——论空间大数据与人工智能的集成[J].武汉大学学报(信息科学版),2018,43(12).
[11]陈莉,张海侠.基于熵权—云模型的我国绿色智慧城市评价[J].系统仿真学报,2019,31(1).
[12]刘璐璐.数字经济时代的数字劳动与数据资本化——以马克思的资本逻辑为线索[J].东北大学学报(社会科学版),2019,21(4).
[13]梁甜,彭国超,邢飞.我国智慧城市APP应用现状及问题分析[J].图书情报工作,2019,63(8).
[14]LEONIDAS A, MARIJN J, VISHANTH W.A Unified Smart City Model(USCM) for Smart City Conce Ptualization and Benchmarking [J].International Journal of Electronic Government Research,2016.

Action Mechanism and Path Exploration of Smart City Construction in China

Hao Shouyi Ma Hongfu

Abstract: The construction of a new smart city is a new social form to solve the main contradiction between the people’s ever-growing needs for a better life and unbalanced and inadequate development in the new era. And it is also the advanced stage of urban development in the information age and big data age. Network, sharing and intelligence are the characteristics of smart city. Data fusion, namely data capitalization, is the new driving force for the sustainable development of smart city. The construction of smart city is not only to use data to redescribe and explain the city, but also to rely on data fusion to promote urban upgrading and renewal and achieve sustainable development. Data fusion, namely data resource capitalization, follows the path of “data resource—data asset—data capital”. Smart city is not only the spatial carrier of data capitalization, but also the transformation platform of data resource value. Combined with the construction practice of smart city, this paper explores the path of data capitalization from the aspects of data product direct transaction, data property right confirmation, data asset investment and operation, and proposes that the government should increase the data opening, and implement data investment and other relevant policy recommendations.

Key Words: Smart City; Data Resources; Data Capitalization; Data Industrialization

(责任编辑:张 子)

【城市经济研究】

产业集聚异质性对中国城市效率的影响研究*

黄阳平 贾品品

摘要:以2003—2018年中国269个城市的面板数据为基础,运用BBC-DEA模型测算各个城市的效率,并通过固定效应模型评价产业集聚对中国城市效率的影响,结果表明:产业集聚对中国城市效率存在非线性影响,且其影响存在产业异质性和区域异质性。在全国层面,制造业集聚和服务业集聚对城市效率的影响呈现先促进后抑制的“倒U型”,从传导渠道来看,制造业集聚效应主要在于改善城市纯技术效率,而服务业集聚效应在于促进城市规模效率提升;在区域层面,服务业集聚对东、中、西部城市效率的影响与全国层面的一致,而制造业集聚的影响效果出现了差异,在东部出现了“拥挤效应”,呈现先负后正的“U型”特征,在中部为“倒U型”,在西部的影响暂不显著。因此,中国的产业发展应立足区域特征,制定差异化的集聚政策,从而有效地助力城市效率提升。

关键词:产业集聚异质性;制造业集聚;服务业集聚;城市效率

中图分类号:F299.27 **文献标识码:**A **文章编号:**2095-5766(2021)03-0092-10 **收稿日期:**2021-02-15

***基金项目:**福建省社科基金后期资助重大项目“福建省现代化经济体系构建研究”(FJ2018YHQZ2014);福建省科技厅软科学项目“城市群中收缩城市的产业空间重组:基于厦漳泉城市群和福莆宁城市群的研究”(2019R0069)。

作者简介:黄阳平,男,集美大学财经学院教授(厦门 361021)。

贾品品,女,集美大学财经学院硕士生(厦门 361021)。

一、引言

随着中国城市经济的发展规模逐步扩大,城市经济发展的效率也引起广泛关注。早在2017年10月,党的十九大报告就明确提出,“以供给侧结构性改革为主线,推动经济发展质量变革、效率变革、动力变革,提高全要素生产率”。2020年10月,党的十九届五中全会上再次强调了经济的发展效率,指出“十四五”时期经济社会发展的主要目标是:“经济发展取得新成效,在质量效益明显提升的基础上实现经济持续健康发展。”在此背景下,探索城市效率的影响因素对于实现经济持续发展具有重要意义。

资本、人才、技术、信息、制度等都被看作是影响城市经济发展效率的重要因素,而作为最具生产力的空间组织形式之一,产业集聚不仅体现在地理概念和空间概念上的衡量尺寸缩小,而且表现为区域内产业种类和要素种类多样性、集中性的提升,因此它在城市经济效率中的作用更值得考量。但是在不同的经济发展环境下,产业集聚对经济效率的正负向影响处于动态博弈的过程之中。一方面,产业集聚可以带来共享经济、规模经济、溢出效应和产业关联效应;另一方面,产业集聚造成选择成本增加、沉没成本上升、交通拥挤和竞争加剧。因此,探究产业集聚对中国城市经济效率的影响路径是实现城市由速度型增长向效率型增长发展模式转变的关键环节。

二、文献回顾及理论分析

国内外学者从多种视角考察了影响城市效率的重要因素。Gleaser 和 Resssger(2009)发现城市规模对城市效率的作用效果为正向的; Ottaviano 和 Pinelli(2006)认为人口密度对地区劳动生产率有重要影响; Guocheng Xiang 等(2020)基于物理学中分子间距离的模型来分析城市分布对城市生产率的影响,提出城际距离对城市效率具有重要影响;卫平和余奕杉(2018)的实证结果表明,产业结构的合理化对城市经济效率提高的正向效应显而易见,而产业结构升级由于城市规模大小的制约对城市经济效率的影响出现差异;杨振华(2018)与时俱进地将城市效率和信息化催生下的智慧城市联系在一起,搭建了智慧城市和城市效率之间的桥梁,并且研究发现:智慧城市的发展概念有效地提高了城市的经济效率;周雯雯等(2020)在“一带一路”建设背景下,利用中国 271 个地级市约 14 年的面板数据,并且结合 DEA 数据包络分析和空间动态 Durbin 模型,创造性地在区域层面分析了基础设施建设和城市全要素生产率之间的关系,更深层地展示出二者之间所存在的正相关关系;晏艳阳和吴志超(2020)通过对 2001—2017 年中国 30 个省级行政区创新政策对 TFP 的影响和空间溢出效应的研究发现,区域创新政策主要通过劳动力扭曲对全要素生产率水平产生显著影响。同时,还有诸多学者研究发现,城市内部各类型产业的集聚水平对城市效率也存在着内在的影响关系。虽然学术界关于产业集聚对城市效率相关方面的影响已有较多的研究,但暂时未达成一致的观点。

一方面,产业集聚可以带来生产要素的共享、先进技术的溢出、人力资本的合理利用、产业链上下游的高效配合等“集聚效应”,使集聚的边际成本小于边际收益,对城市效率产生正向影响。其中最具有代表性的是 MAR 外部性理论和 Jacobs 外部性理论,前者认为产业集聚专业化可以通过行业内的协同创新、成本节约和规模经济等渠道来提高城市效率,后者认为产业集聚多样化可以凭借行业间的技术进步、信息扩散和资源匹配等途径提升城市效率;范剑勇等(2014)将技术效率作为产业集聚与企业全要素生产率之间的关键纽带,以技术效率为反

应介质,发现技术效率为产业集聚提高全要素生产率发挥了重要的催化作用;吴群等(2019)采取“Structure—Conduct—Performance”的分析范式,在城市经济学理论基础之上,运用随机前沿方法和动态面板模型,发现产业集聚能够促进城市土地利用效率的提高。

另一方面,产业集聚带来市场竞争加剧、要素成本扭曲、企业同质化严重等“拥挤效应”,使集聚的边际成本大于边际收益,给城市效率带来负向影响。如 Brakma(1996)认为产业过度集聚造成交通“拥塞”化、环境“灰色”化、土地“高价”化等问题,从而进一步抑制城市效率的提高;张广胜等(2019)基于可持续发展理念对城市生态效率的影响因素进行研究,结果表明,在较短时间范围内,生产性服务业的集聚阻碍了城市生态效率的提高;张晶(2020)运用空间计量的方法,通过对 2010—2018 年中国城市水平的面板数据进行实证研究得出,制造业集聚对中国城市经济效率的提升造成抑制作用。

此外,由于产业集聚对城市效率影响的动态性和复杂性,产业集聚各项效应的发挥受到时间和空间条件的限制,所以产业集聚与城市效率之间还存在着非线性的关系。威廉姆森假说指出,在产业集聚的早期阶段,集聚效应起主要作用,工业通过技术溢出、学习效应和人力共享等提高城市生产效率。然而,随着集聚水平的提高,资源供不应求、道路水泄不通、空气质量下降、土地使用紧张等各种负面效应也开始出现,产业集聚最终抑制了生产效率的提高;于斌斌等(2015)研究发现,在经济条件不断改善的背景下,制造业集聚对区域效率水平的作用突破了最低点限制,二者的作用趋势在经历了先上升后下降的过程后又出现了上升的态势;张治栋等(2018)利用具有非预期产出的 SBM 模型来衡量各个城市的绿色效率,并利用 Tobit 模型发现,在产业集聚的综合效应下,产业集聚对城市绿色效率的影响不是单一的正相关或者负相关关系,它们之间存在着复杂的变动关系。

总结已有研究成果可以发现,学者们大多关注产业集聚对城市效率的总体影响,极少从产业异质性角度和区域异质性角度分析产业集聚对城市效率的不同影响。但制造业集聚可以缩短厂商间的距离,通过资源共享效应减少行业间的生产成本和交易成本,激发产业的规模经济,刺激城市效率提

升。而服务业集聚可以改善企业间的创新环境,通过知识溢出效应和技术波及效应催化新部门和新服务的产生,提高行业附加值,推动城市效率的上升。所以不同类型的产业集聚对城市效率呈现出不同的促进路径,因此本文把产业集聚划分为制造业集聚和服务业集聚,把地理空间划分为东、中、西部三个版块,从产业异质性角度和区域异质性角度探究产业集聚对城市效率的影响。

三、研究设计

为了更好地探究产业集聚对城市效率的影响,本文参考方杏村等(2019)的方法,利用BBC-DEA模型测度出城市效率,再使用区位熵方法计算出制造业集聚水平和服务业集聚水平来衡量城市的产业集聚水平,然后借鉴相关文献引入政府干预水平、对外开放水平、科学研究水平、金融发展水平和信息化水平5个控制变量,最后,利用固定效应模型进行实证分析。

1.城市效率模型的构建与指标选取

本文以2003—2018年全国269个地级及以上城市为决策单元,选取尽可能代表城市发展的投入产出因子作为模型的投入产出指标,指标如下:

投入指标。资本投入(K):本文借鉴单豪杰(2008)的方法,采取永续盘存法计算的固定资本存量为指标;劳动投入(L):用年末城镇单位从业人员来表示;土地投入(LAND):用城市土地面积来衡量。

产出指标。经济产出用每个城市的地区生产总值GDP进行衡量。为了消除价格的影响,将每个城市的GDP以2003年为基期进行换算。由于各个城市历年GDP平减指数的可获得性有限,所以选取城市所在省份相应的指数替代。

经济学研究中有多种关于效率的测度方法,但由于城市系统投入产出关系复杂,难以用单一的函数体现其生产关系,因此本文采用非参数的数据包络分析法对城市效率进行测算。DEA模型(即数据包络分析)是在非参数的前提下,运用线性规划方法,根据多投入多产出指标,确定决策单元资源配置效率的定量分析模型。但是因为多种不确定因素的干扰,使得城市的发展不可能一直处于最优的规模状态,所以本文最终选定规模报酬可变的BBC-DEA模型来测度城市效率水平,并将模型中

各个决策单元的综合效率(OE)作为城市效率(TFP)的替代指标,并把综合效率($OE=TE \times SE$)分解为纯技术效率(TE)和规模效率(SE),分别从技术和规模视角分析产业集聚影响城市效率的路径。本文的BBC-DEA模型设置为:

$$\begin{aligned} \min & \left[\theta - \varepsilon (e_1^T s^- + e_2^T s^+) \right] \\ \text{s.t.} & \begin{cases} \sum_{j=1}^k x_{jl} \lambda_j + s^- = \theta X_l^n & l=1,2,\dots,L \\ \sum_{j=1}^k y_{jm} \lambda_j - s^+ = \theta X_m^n & m=1,2,\dots,M \\ \sum_{j=1}^k \lambda_j = 1 \\ \lambda_j \geq 0 & n=1,2,\dots,K \end{cases} \end{aligned} \quad (1)$$

其中: x 表示投入指标量, y 表示产出指标量, $\theta(0 < \theta \leq 1)$ 为决策单元的最终综合效率值, k 为决策单元的个数, $\lambda_j(\lambda_j \geq 0)$ 为决策单元的权重, $s^-(s^- \geq 0)$ 和 $s^+(s^+ \geq 0)$ 分别为决策单元的剩余变量和松弛变量, ε 为阿基米德无穷小量, $e_1^T=(1,1,\dots,1) \in E_m$ 和 $e_2^T=(1,1,\dots,1) \in E_k$ 分别为 m 维和 k 维单位向量空间。

当模型结果 $\theta=1$ 时,表明决策单元运行在最优生产前沿时,达到了最优的综合效率;当 $\theta < 1$ 时,则表明该决策单元非有效,其资源配置需优化。

2.计量模型的构建与变量选择

被解释变量为由数据包络分析计算所得的城市效率(TFP)。借用DEAP2.1软件计算出的2003—2018年269个城市的历年综合效率为城市效率。核心解释变量为产业集聚水平(见表1)。在已有的学术研究中,还没有统一的方法来衡量产业集聚水平,但考虑到区位熵指数法能够从细微空间上对要素的分布进行反映,并且弱化了区域之间规模的差异。因此本文借鉴Holmes等(2002)的研究,采用区位熵测度产业集聚水平。但是由于二者之间为正相关关系,所以其数值越大,说明该产业在这个区域内集聚水平越高。同时为了更好地反映不同产业集聚对城市效率的影响,本文将产业集聚水平划分为制造业集聚水平和服务业集聚水平,其计算公式如下:

$$magg_{i,t} = (L_{it,m} / L_{it}) / (L_{kt,m} / L_{kt}) \quad (2)$$

$$sagg_{i,t} = (L_{it,s} / L_{it}) / (L_{kt,s} / L_{kt}) \quad (3)$$

其中, $magg$ 和 $sagg$ 分别表示制造业集聚水平和服务业集聚水平, L 表示就业人数(万人), m 和 s 分别表示制造业和服务业, i 和 t 分别表示地区和年

份, k 表示国家层面的指标水平。

控制变量中, 对外开放水平(fdi): 用实际利用外资金额(亿元)^①与地区生产总值(亿元)的比值来表示。外商直接投资水平的提高一方面能够促进外国资本与技术的引入, 激发产业的扩张效应, 提升本国的生产效率; 另一方面外资企业的介入会对本地的市场造成冲击, 并且由于某些外资企业设置技术壁垒, 本国企业难以真正获取利用外资所带来的正向溢出效应, 从而抑制城市效率。

政府干预水平(gov): 用地方财政预算支出(亿元)与地区生产总值(亿元)的比值来表示。政府干预当地经济发展一方面可以通过土地政策与财税政策等路径扶持当地幼小企业的发展, 促进资源整合, 提升城市效率; 另一方面可能造成资源配置的扭曲, 拉大当地企业之间经济差距, 降低城市效率。

金融发展水平(finance): 参考吕冰洋(2018)的方法, 用城市年末金融机构各项贷款余额(亿元)与地区生产总值(亿元)的比值来表示。资金链是城

市发展、企业运营的重要支撑, 充裕的资金保障有利于当地企业规模的进一步扩张, 但是贷款比例的增加也会给企业发展带来风险, 形成市场经济泡沫, 阻碍经济效率的提升。

信息化水平(inter): 用国际互联网用户数量作为指标。为了计算方便, 本文将信息化水平进行对数处理, 用 $\ln inter$ 作为信息化水平的替代变量。信息化水平的提升能够显著降低不同行业、不同地区之间信息传播的成本, 在促进外来知识、技术和商品引进来的同时帮助本地企业走出去, 助力城市效率的提升。

科学研发水平(rd): 用科学事业费支出(亿元)、教育事业费支出(亿元)二者之和与地方财政支出(亿元)的比值来表示。科研投入水平的提升有助于地区之间的知识溢出与技术溢出, 从而进一步提高企业的创新水平, 增强城市总体效率。但是由于科研投入对经济效率的促进作用是一种持续性的活动, 一旦科研投入降低或中断, 反而会造成资源浪费, 抑制城市效率的上升。

表 1 计量模型变量情况

	变量名称	字母表示	变量计算方法
被解释变量	城市效率	TEP	由 BBC-DEA 模型计算得出
	纯技术效率	TE	由城市效率分解而来
	规模效率	SE	由城市效率分解而来
核心解释变量	制造业集聚水平	magg	$magg_{i,t} = (L_{it,m} / L_{it}) / (L_{kt,m} / L_{kt})$
	服务业集聚水平	sagg	$sagg_{i,t} = (L_{it,s} / L_{it}) / (L_{kt,s} / L_{kt})$
控制变量	对外开放水平	fdi	实际利用外资金额/地区生产总值
	政府干预水平	gov	地方财政预算支出/地区生产总值
	金融发展水平	finance	城市年末金融机构各项贷款余额/地区生产总值
	信息化水平	inter	对国际互联网用户数目取对数
	科学研发水平	rd	(科学事业费支出+教育事业费支出)/地方财政支出

参考国内外相关文献的方法, 为了更好地解释产业集聚对城市效率的异质性影响, 本文将产业集聚分为制造业集聚和服务业集聚两个方面进行分析, 并且引入二者的二次项, 分析深层次影响机制。同时还将城市效率分解为纯技术效率和规模效率, 更为细致地探究不同类型的产业集聚对不同效率的影响。模型如下:

$$TFP_{i,t} = \alpha_0 + \alpha_1 magg_{i,t} + \alpha_2 (magg_{i,t})^2 + \alpha_3 sagg_{i,t} + \alpha_4 (sagg_{i,t})^2 + \alpha_5 fdi_{i,t} + \alpha_6 gov_{i,t} + \alpha_7 finance_{i,t} + \alpha_8 \ln inter_{i,t} + \alpha_9 rd_{i,t} + \varepsilon_i$$

(4)

上式中, $i=1, 2, \cdots, 269$ 表示城市; $t=2003,$

2004, $\cdots$, 2018 表示年份, α_0 为常数项, $\alpha_1, \alpha_2, \alpha_3, \alpha_4$ 为解释变量的系数, $\alpha_5, \alpha_6, \alpha_7, \alpha_8, \alpha_9$ 为控制变量的系数, ε_i 为残差项。

3.数据来源及描述性统计

本文选取的样本是 2003—2018 年中国 269 个地级及以上城市的面板数据。原始数据主要来源于《中国统计年鉴》《中国城市统计年鉴》以及各个城市的《国民经济和社会发展统计公报》。鉴于统计口径存在差异, 本文研究的地级市样本暂不包括香港特别行政区、澳门特别行政区和台湾地区, 并且剔除了拉萨、哈密、白银、吴忠等数据缺失较严重

的地区。对于部分缺失数据采用插值法补充,变量的描述性统计见表2。

表2 变量的描述性统计

Name	Num	Mean	Stand	Min	Max
TFP	4304	0.522	0.164	0.165	1.000
TE	4304	0.603	0.193	0.193	1.000
SE	4304	0.883	0.135	0.191	1.000
magg	4304	0.876	0.468	0.032	3.042
sagg	4304	1.028	0.344	0.191	4.239
fdi	4304	0.003	0.004	0.000	0.082
gov	4304	2.573	1.496	0.649	18.025
finance	4304	0.886	0.893	0.019	31.043
lninter	4304	12.660	1.237	5.466	17.762
rd	4304	0.197	0.046	0.006	0.497

四、实证分析

为了保证实证结果的稳健性,本文在实证分析中需要选择合适的模型进行检验。但是因为Hausman检验的结果在1%的显著性水平上拒绝了原假设,所以本文借鉴张营营等(2020)的方法,采取固定效应模型进行回归。结果如表3所示。

1.全样本回归结果分析

第一,核心解释变量实证结果分析。表3展示了全国269个地级及以上城市在不同模型下的回归结果。模型(1)和模型(2)分别采用制造业集聚和服务业集聚对城市效率进行回归。模型(3)则综合考虑了两对城市效率的影响。模型(4)和模型(5)分别展示了制造业集聚和服务业集聚对城市纯技术效率和规模效率的影响。

表3 基本回归结果

变量	(1) TFP	(2) TFP	(3) TFP	(4) TE	(5) SE
magg	0.0808*** (0.0251)		0.110*** (0.0252)	0.0651** (0.0287)	0.0848*** (0.0179)
magg2	-0.0443*** (0.0100)		-0.0430*** (0.00996)	-0.0189* (0.0113)	-0.0387*** (0.00708)
sagg		0.138*** (0.0176)	0.145*** (0.0191)	0.157*** (0.0218)	0.0120 (0.0136)
sagg2		-0.021*** (0.00305)	-0.0213*** (0.00324)	-0.0229*** (0.00369)	-0.00166 (0.00230)
fdi	-5.477*** (0.628)	-5.425*** (0.625)	-5.556*** (0.624)	-4.322*** (0.711)	-2.212*** (0.444)
gov	0.000151 (0.00246)	-0.00252 (0.00243)	-0.00104 (0.00245)	0.00634** (0.00279)	-0.00889*** (0.00174)
finance	0.0247*** (0.00277)	0.0245*** (0.00276)	0.0248*** (0.00275)	0.0213*** (0.00314)	0.00926*** (0.00196)
lninter	0.0197*** (0.00194)	0.0194*** (0.00193)	0.0193*** (0.00192)	0.0146*** (0.00219)	0.00652*** (0.00137)
rd	-0.149** (0.0621)	-0.136** (0.0615)	-0.104* (0.0619)	-0.160** (0.0705)	0.0820* (0.0440)
Constant	0.270*** (0.0325)	0.187*** (0.0322)	0.118*** (0.0378)	0.254*** (0.0430)	0.760*** (0.0268)
Observations	4304	4304	4304	4304	4304
Prob(F)	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000
Number of city	269	269	269	269	269

注:***、**、*分别表示估计系数在1%、5%、10%的水平上显著。

在模型(1)中, magg 的系数为“+”, magg2 的系数为“-”, 制造业集聚水平与城市效率之间的关系走势显著, 呈现为“倒U型”。在制造业集聚水平达到拐点 0.91 之前, 城市产业的集聚性水平较低, 多处于集聚初期, 城市经济发展规模效应显著。在此阶段, 城市资源丰富, 市场竞争水平较低, 劳动力和中间投入品的共享机制降低了成本, 带来了规模经济效应, 从而促进了城市效率的提升。而当制造业集聚水平越过最高点后, 负面效应开始逐步浮现, 地价上涨、生产要素成本提升和交通拥挤等因素对城市经济效率的提升起到了反向作用, 这与吴振华的研究结果达成了一致。

在模型(2)中, 服务业集聚水平也在 1% 的显著性水平上对城市效率起着先促进后抑制的非线性作用。在服务业集聚水平达到拐点 3.29 之前, 知识溢出和技术扩散等因素促进了服务型企业的资源整合和结构优化, 扩大了企业的发展规模, 提升了企业的经济效率, 对城市效率的提升起到了显著的正向作用。当服务业的集聚水平跨过拐点后, 通勤成本的增加和市场环境的扭曲等不利因素带来了人力成本的上升和服务业市场的企业挤出, 集聚的负面效应超过正面效应, 抑制了城市效率的提高。

在模型(3)中, 将制造业集聚和服务业集聚共同纳入城市效率的影响因素之中, 二者对城市效率仍旧表现出显著的“倒U型”作用路径。经数据比对, 除个别城市的个别年份外, 全国城市的服务业集聚水平大都位于服务业集聚的拐点(3.40)左侧, 产业集聚的集聚效应发挥优势。但是在全国范围内已有近 1/6 的城市(如宁波、芜湖、苏州、泉州等)越过制造业集聚水平的拐点(1.28), 出现拥挤效应, 城市效率受到抑制。

在模型(4)和模型(5)中, 本文从纯技术效率(TE)和规模效率(SE)两个角度进行辩证综合分析。规模效率体现了个体现有规模的合理性水平, 纯技术效率则代表着个体的创新与管理能力。在模型(4)中, 服务业的集聚对纯技术效率的作用显现出比制造业集聚更显著的“倒U型”趋势, 而在模型(5)中制造业集聚对规模效率的先促进后抑制作用则更加明显。即服务业集聚通过提升纯技术效率来提升城市效率, 而制造业集聚通过改善规模效率提升城市效率, 说明产业集聚对城市效率的影响

存在行业异质性, 这为通过不同类型的产业集聚提高城市效率提供了改进方向。

2. 控制变量实证结果分析

在对外开放方面, 由表 3 可知, 在各个模型中对外开放水平对效率的提升均在 1% 的显著性水平上发挥了负向作用。可能的原因是, 中国企业并未成功地吸收转化外来企业的技术知识, 导致外资企业对国内企业的挤出作用大于引进外资在技术模仿、人员培训和市场开放等方面的促进作用, 从而抑制了城市效率的提升。

在政府干预方面, 政府干预水平在不同的模型中发挥了不同的作用。政府干预在 5% 的显著性水平上促进城市纯技术效率的提升, 说明政府投入份额的增加显著提升了城市的创新能力和管理水平。与此同时, 政府干预在 1% 的显著性水平上抑制了城市规模效率的提升, 说明目前政府的干预在一定程度上扭曲了市场经济的常规运行轨迹, 限制了城市经济规模的扩大。在模型(3)中政府干预水平为负但并不显著, 说明政府干预对 TE 的促进和对 SE 的抑制处于动态拉锯中, 最终作用效果暂不明显。

在金融发展方面, 金融发展水平的提高均在 1% 的显著性水平上促进了城市效率的提升。说明中国的城市金融发展调控有效, 企业资金保障到位, 虚拟经济服务实体经济潜力巨大。

在信息化方面, 信息化水平在 1% 的显著性水平上助力城市效率提升。说明互联网在推动信息交流、促进技术创新、增加经济发展附加值等方面成效显著, 下一步应大力发展 5G 技术, 继续提升信息化水平。

在科学研究方面, 科研水平的提升在 10% 的显著性水平上抑制了城市效率的发展, 即使对城市规模效率出现了正向促进, 促进效应也比较微弱。说明中国技术效率的改善可能受到抑制。从国内角度来看, 城市集聚区的产业内同质化问题较为突出, 企业之间相互模仿和抄袭, 从而暂时抑制了科技创新水平的提高效应; 从国际角度来看, 中国的科研投入水平与欧美等世界发达国家之间存在着显著差距, 因此科研投入对于中国而言是一种“稀缺资源”, 使国家较难维持高水平科研投入活动的持续性, 极易出现研发活动的中断, 形成人力资本和物质资本的浪费, 造成城市效率提升受限。

3.区域异质性回归结果分析

中国疆域宽广,各地区的自然优势和发展趋势各不相同,所以不同区域内制造业集聚和服务业集

聚对城市效率水平的影响也会存在差异。本文将269个地级以上城市按省份划分为东、中、西三个区域^②,分区域实证结果如表4所示:

表4 区域异质性分析

变量	东部地区		中部地区		西部地区	
	(1) TFP	(2) TFP	(3) TFP	(4) TFP	(5) TFP	(6) TFP
magg	-0.130*** (0.0445)	-0.0758* (0.0432)	0.271*** (0.0497)	0.245*** (0.0482)	0.127* (0.0660)	0.0986 (0.0667)
magg2	0.0335** (0.0152)	0.0146 (0.0148)	-0.0921*** (0.0253)	-0.0966*** (0.0245)	-0.0438 (0.0394)	-0.0467 (0.0400)
sagg	0.229*** (0.0383)	0.227*** (0.0370)	0.196*** (0.0295)	0.151*** (0.0294)	0.0989*** (0.0356)	0.0968*** (0.0354)
sagg2	-0.0443*** (0.00794)	-0.0423*** (0.00764)	-0.0293*** (0.00471)	-0.0215*** (0.00469)	-0.0111** (0.00544)	-0.0106** (0.00541)
fdi		-5.741*** (0.903)		-5.278*** (1.177)		-2.095 (1.502)
gov		0.0121** (0.00506)		-0.00410 (0.00433)		-0.00940*** (0.00299)
finance		0.0251*** (0.00498)		0.0465*** (0.00593)		0.00596 (0.00433)
lninter		0.0220*** (0.00360)		0.0250*** (0.00309)		-0.00222 (0.00315)
rd		-0.255** (0.105)		0.141 (0.0931)		-0.371*** (0.117)
Constant	0.480*** (0.0447)	0.191*** (0.0704)	0.198*** (0.0371)	-0.0860 (0.0560)	0.296*** (0.0486)	0.447*** (0.0713)
Observations	1840	1840	1744	1744	720	720
Prob(F)	0.000	0.000	0.000	0.000	0.001	0.001
Number of city	115	115	109	109	45	45

注:***、**、*分别表示估计系数在1%、5%、10%的水平上显著。

由表4可知,由于三大区域在资源禀赋、产业基础、市场建设、政策倾斜等方面差异显著,所以产业集聚对城市效率的促进作用呈现明显的空间分异特征。

第一,东部地区。与全国层面的结果不同,东部地区的制造业集聚总体上呈现“U型”的作用机制。经计算,东部地区的城市中除苏州、惠州、泉州等个别制造业发展成熟的城市外,其余城市的制造业集聚水平平均处于拐点(2.59)左侧。这说明东部地区的制造业集聚已经出现了“拥挤效应”。由于良好的政策优势和产业底蕴,东部地区较早形成了完备的市场环境,但随着集聚的推进,东部地区制造业企业呈现扎堆趋势,制造业集聚的规模效应被拥

塞效应抵消,且随着政府部门“退二进三”政策的出台,制造业的促进作用被进一步弱化,所以总体上制造业集聚对城市效率呈现负向影响。东部地区的服务业集聚趋势与全国整体情况依旧保持一致,说明东部地区过去经济发展阶段所积累的前卫管理经验、先进技术条件和完善的基础设施对该地区的服务业发展正向影响显著。

第二,中部地区。与全国层面的结果一致,制造业集聚和服务业集聚均在1%的显著性水平下对城市效率呈现“倒U型”影响。经计算,中部地区城市的制造业集聚水平和服务业集聚水平分别位于拐点(1.27和3.51)的左侧,说明中部地区产业集聚的“集聚效应”正在发力。首先,中部地区拥有充沛

的资源禀赋,无论是人口数量还是土地租金都优势显著;其次,由于中部崛起战略的实施,国家对中部地区的制造业和服务业投入了大量的政策扶持和资金支持,从而使得中部地区的企业发展迅速,城市效率提升明显;最后,因为东部地区人力等要素成本的增加,一部分较为成熟的制造业企业和服务业企业开始向资源要素丰沛的中部地区转移,进而促进了中部地区集聚优势的发挥。

第三,西部地区。服务业集聚在5%的显著性水平上呈现“倒U型”促进趋势,不同的是,虽然制造业集聚的平方项magg2系数也为“-”,但是其最终结果却并没有通过显著性检验。经计算,西部地区城市的服务业集聚水平均处于拐点(4.57)的左侧,且西部地区服务业集聚的拐点比全国服务业集聚的拐点(3.40)出现得更晚,说明西部地区服务业集聚发展空间仍然很大,发展态势一片大好。虽然西部地区土地面积广袤、物质资源丰富、市场环境宽松,但是由于该地区还处于前工业化进程的阶段,基础设施建设较差,人力资本相对欠缺,经济发展基础弱、起步晚,所以对外来企业吸引力较弱,集聚的影响不显著。此外,东部地区的科技投入水平在1%的显著性水平上抑制城市效率发展,且科技投入水平每上升1%,城市效率下降0.371。这说明当地的科技投入水平与经济发展效率不匹配,造成了资源的浪费,应根据当地情况客观地调整科研投入水平。

4.稳健性检验

本文采用两种方法进行稳健性检验。第一,转变回归模型,使用Tobit模型分析产业集聚对城市效率的影响。第二,分时段回归控制2008年金融危机的影响,将本文的样本数据分为2003—2008年和2009—2018年两个时间段进行回归。如表5所示,三个模型的回归结果与上文的回归结果基本一致,说明本文的回归结果具有很强的稳健性。

五、结论与政策建议

产业集聚对城市效率的影响是非线性的,且存在产业异质性和区域异质性。在全国层面,制造业集聚和服务业集聚对城市效率的影响呈现先促进后抑制的“倒U型”,并且服务业集聚更显著地通过影响城市的纯技术效率进而影响城市效率,而制造

表5 稳健性检验结果

变量	Tobit模型 TFP	2003—2008年 TFP	2009—2018年 TFP
magg	0.112*** (0.0239)	0.0301 (0.0560)	0.0957*** (0.0318)
magg2	-0.0392*** (0.00969)	-0.0499** (0.0243)	-0.0413*** (0.0124)
sagg	0.147*** (0.0186)	0.0483** (0.0197)	0.223*** (0.0313)
sagg2	-0.0216*** (0.00318)	-0.00659** (0.00326)	-0.0299*** (0.00515)
fdi	-5.195*** (0.623)	0.0774 (0.421)	-0.0632 (0.538)
gov	-0.00206 (0.00231)	-0.00941*** (0.00354)	0.00135 (0.00303)
finance	0.0223*** (0.00277)	0.00117 (0.00180)	0.0264*** (0.00482)
lninter	0.0209*** (0.00191)	-0.00618 (0.00430)	0.0806*** (0.00392)
rd	-0.0412 (0.0604)	-0.355*** (0.0779)	-0.259*** (0.0967)
Constant	0.0847** (0.0369)	0.614*** (0.0694)	-0.751*** (0.0669)
Observations	4304	1614	2690
Prob(F)	-	0.000	0.000
Number of city	269	269	269

注:***、**、*分别表示估计系数在1%、5%、10%的水平上显著。

业集聚则更显著地通过影响城市的规模效率进而影响城市效率;在区域层面,中部地区产业集聚对城市效率的影响效果与全国层面的影响效果大体一致,东部地区服务业集聚以“倒U型”的趋势影响城市效率,而制造业集聚以“U型”的趋势影响城市效率,并且其“拥挤效应”已经出现,而西部地区服务业集聚影响效果相对较弱,制造业集聚影响效果尚未显著。基于以上研究结论,提出如下利用产业集聚促进城市效率的对策:

第一,合理化发挥政府优势。政策上,政府要打破地方保护主义思想,突破政策壁垒,促进人力、物力等要素在不同地域间的高效流动,同时实行城市间结对发展的互助政策,释放产业集聚的“溢出”红利。行动上,政府一方面要大力推进开放,引进国际优质资源,鼓励企业学习国外高端技术和管理经验,实施“干中学”和“学中做”,促进本土企业生

产附加值的增加,提升城市效率水平;另一方面要紧密监督各产业机构的经济活动,保证市场资金链的完整,预防经济泡沫的产生,发挥好市场对城市效率的正向作用。

第二,差异化施行区域产业集聚。在东部地区,一方面要积极引导制造业产业过渡,进行制造业的有效转移;另一方面要合理控制服务业集聚,优化服务业产业布局,避免服务业出现“拥挤效应”。在中部地区,要完善基础设施的建设,借助中部地区交通枢纽城市的区位优势,形成大范围产业集聚网络,促进不同城市上下游行业间的关联性集聚,但是要动态调整产业集聚程度,避免重现东部地区的拥挤效应;在西部地区,要积极承接两个地区的产业转移,发挥本地天然优势,施行税收、就业和土地等产业要素相关的优惠政策,实现人才、企业等的回流,还要加强制造业集聚和服务业集聚的产业互动,通过服务业集聚激发制造业集聚对城市效率的促进作用。

第三,优质化提升城市发展效率。首先,要建设高质量人才和高水平项目“孵化园”,加强产业间技术溢出和知识扩散的源头动力;其次,要合理配置科研资源,建立长效监督机制,保证科研资金的发放兼顾地区经济发展水平,避免造成资源的低效率投放,同时要根据地区经济状态合理调整科研投入,保证集聚区域内科技创新活动的持续性;再次,要激励集聚区域内企业开展研发创新活动,预防技术复制和同质化竞争带来的城市创新乏力现象;最后,要加强发达城市和周围城市的经济沟通,提高核心城市对周围城市的帮扶带动作用,构建梯次布局、协调联动的集聚发展模式,实现城市发展优势的梯度传递。

注释

①其中实际利用的外资金额按照各年《中国统计年鉴》所提供的历年人民币市场汇率(按年平均价)折算为人民币价值。②文中的东部地区包含北京、天津、河北、辽宁、上海、江苏、浙江、福建、山东、广东、广西、海南;中部地区包含山西、内蒙古、吉林、黑龙江、安徽、江西、湖北、湖南、河南;西部地区包含重庆、四川、贵州、云南、陕西、甘肃、青海、宁夏、新疆。

参考文献

[1]习近平.决胜全面建成小康社会夺取新时代中国特色社会主义社

会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告[M].北京:人民出版社,2017.

- [2]习近平.奋力夺取全面建设社会主义现代化国家新胜利——在中国共产党第十九届中央委员会第五次全体会议上的报告[M].北京:人民出版社,2020.
- [3]曹正旭,董会忠,韩沅刚.工业集聚对全要素生产率影响机理及区域异质性研究[J].软科学,2020,34(9).
- [4]周跃辉.如何理解“我国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段”[N].学习时报,2018-01-31.
- [5]胡亚茹,陈丹丹.中国高技术产业的全要素生产率增长率分解——兼对“结构红利假说”再检验[J].中国工业经济,2019(2).
- [6]Edward G, Matthew R. The Complementarity between Cities and Skills[N]. NBER Working Paper, 2009-10-08(6).
- [7]Ottaviano G, Pinelli D. Market Potential and Productivity: Evidence from Finnish Regions[J]. Regional Science and Urban Economics, 2006, 36(5).
- [8]Guocheng Xiang, Yunjun Xiong, Jingjing Liu, et al. How Far Is the Optimal Intercity Distance? Evidence from China. 2020, 43(4).
- [9]卫平,余奕杉.产业结构变迁对城市经济效率的影响——以中国285个城市为例[J].城市问题,2018(11).
- [10]杨振华.智慧城市能否提高经济效率——基于智慧城市建设的准自然实验[J].科技管理研究,2018,38(10).
- [11]周雯雯,李小平,李菁.基础设施建设对全要素生产率的空间溢出效应——基于“一带一路”背景下271个地级市面板数据的研究[J].经济问题探索,2020(6).
- [12]晏艳阳,吴志超.创新政策对全要素生产率的影响及其溢出效应[J].科学学研究,2020,38(10).
- [13]Marshall A. Principles of Economics [D]. London: Mc Millan, 1890.
- [14]Jacobs J. The Economies of Cities [D]. New York: Random House, 1969.
- [15]范剑勇,冯猛,李方文.产业集聚与企业全要素生产率[J].世界经济,2014,37(5).
- [16]张雯熹,吴群,王博,黄静.产业专业化、多样化集聚对城市土地利用效率影响的多维研究[J].中国人口·资源与环境,2019,29(11).
- [17]Brakman S, Garretsen H, Gigengack R, et al. Negative Feedbacks in the Economy Industrial Location [J]. Journal of Regional Science, 1996, 36(4).
- [18]张广胜,陈晨.产业集聚与城市生态效率动态关系研究[J].科技进步与对策,2019,36(13).
- [19]张晶.产业集聚对于城市经济效率的影响机制分析[J].商业经济研究,2020(9).
- [20]Williamson J G. Regional Inequality and the Process Of National Development: A Description Of the Patterns[J]. Economic Development and Culture Change, 1965, 13(4).

- [21]于斌斌,杨宏翔,金刚.产业集聚能提高地区经济效率吗?——基于中国城市数据的空间计量分析[J].中南财经政法大学学报,2015(3).
- [22]张治栋,秦淑悦.产业集聚对城市绿色效率的影响——以长江经济带108个城市为例[J].城市问题,2018(7).
- [23]方杏村,田淑英,王晓玲.财政分权、产业集聚与绿色经济效率——基于270个地级及以上城市面板数据的实证分析[J].经济问题探索,2019(11).
- [24]单豪杰.中国资本存量K的再估算:1952—2006年[J].数量经济技术经济研究,2008,25(10).
- [25]Holmes, Thomas and Stevens, Geographic Concentration and Establishment Scale[J]. The Review of Economics and Statistics,2002,84(4).
- [26]杨浩昌,李廉水,张发明.高技术产业集聚与绿色技术创新绩效[J].科研管理,2020,41(9).
- [27]吕冰洋,毛捷,马光荣.分税与转移支付结构:专项转移支付为什么越来越多?[J].管理世界,2018(4).
- [28]江曼琦,梅林.产业“链”簇关系辨析与协同发展策略研究[J].河北经贸大学学报,2018,39(1).
- [29]王惠,王树乔,苗壮,等.研发投入对绿色创新效率的异质门槛效应——基于中国高技术产业的经验研究[J].科研管理,2016,37(2).
- [30]张营营,白东北,高煜.生产性服务业集聚促进中国高技术产业出口升级了吗?[J].经济经纬,2020,37(5).
- [31]吴振华.服务业、战略性新兴产业协同集聚与经济高质量发展——基于2005—2018年省际面板数据的实证分析[J].河南师范大学学报(哲学社会科学版),2020,47(4).
- [32]王伟,石珂菲.技术效率、行业测度与中小企业高质量发展——基于SFA模型的实证分析[J].河南师范大学学报(哲学社会科学版),2019,46(6).
- [33]张治栋,陈竞.环境规制、产业集聚与绿色经济发展[J].统计与决策,2020,36(15).

Impact of Industrial Agglomeration Heterogeneity on Urban Efficiency in China

Huang Yangping Jia Pinpin

Abstract: Based on data from a panel of 29 cities in China from 2003 to 2018, this paper serves as a metric to measure the impact of each city and uses a static impact model to assess the impact of industrial connections on Chinese cities. Research shows that: industrial agglomeration has a nonlinear impact on the efficiency of Chinese cities, and its impact is regional industrial diversity and heredity. At the national level, both manufacturing agglomeration and service industry agglomeration have an “inverted U-shape” that promotes first and then suppresses urban efficiency. From the perspective of transmission channels, the manufacturing agglomeration effect is mainly to improve the city’s pure technical efficiency, Although the impact of the service industry on increasing urban weight efficiency; At the regional level, the impact of service industry integration on the effectiveness of eastern, central and western cities is similar at the national level, while the impact on industrial production varies, and the “crowding effect” appeared in the east, showing the first The “U-shaped” feature of negative after positive is “inverted U-shaped” in the middle, and its influence in the west is temporarily not significant. Therefore, China’s industrial development should be based on regional characteristics and formulate differentiated agglomeration policies to effectively improve urban efficiency with high quality.

Key Words: Heterogeneity of Industrial Agglomeration; Manufacturing Agglomeration; Agglomeration of Service Industry; The Efficiency of City

(责任编辑:文 锐)

【区域开放与合作】

改革开放以来中国FDI区位变动分析与前景展望

付晓东 王 谦 陈祖贤

摘 要:改革开放开启了FDI大规模进入中国的闸门,随着全球化进程的深入推进,中国吸引与实际利用外资水平不断提升。2019年,中国连续第四年成为全球第二大外资流入国。由于改革开放的梯次进行以及各地区在自然禀赋、技术水平、集聚效应、文化制度环境等方面的差异,外商直接投资在中国的分布也表现出明显的区域差异。中国经济社会进入新发展阶段,对外面临全球经济放缓、“逆全球化”趋势、新冠肺炎疫情冲击、新兴势力崛起、全球权利重心转移等复杂多变的国际形势;对内面临国内产业转型升级、新旧动能转换,经济发展进入深度调整期。在新发展阶段、新发展格局下,中国如何提高外商投资黏性及实际外资利用水平,促进FDI区位分布合理化、均衡化是一个重要议题。

关键词:FDI; 区位变动; 前景展望

中图分类号:F061.5 **文献标识码:**A **文章编号:**2095-5766(2021)03-0102-12 **收稿日期:**2020-12-21

作者简介:付晓东,男,中国人民大学应用经济学院教授,博士生导师(北京 100872)。

王谦,女,中国人民大学应用经济学院博士生(北京 100872)。

陈祖贤,女,中国人民大学应用经济学院硕士生(北京 100872)。

一、引言

随着经济全球化进程的推进,利用FDI(外商直接投资)已成为发展中国家解决资金短缺、形成资本积累和帮助国内企业学习国外先进技术的重要途径。改革开放以来,中国开始大力引进外商直接投资,历史实践证明,吸引外资是推动中国经济高质量发展、扩大就业、实现技术创新、增加税收、促进国际收支平衡和深化改革的重要动力。由国家统计局、国家商务部与海关总署的数据显示,2011—2017年,外商投资企业吸纳就业人数占当年全国比重均超过6%,2013年更达到7.8%的高占比;2018年,高新技术产业实际利用外资占比为23.7%,外商投资企业研发人员、经费投入与新产品开发经费支出在全国规模以上工业企业中占比均超过两

成;2019年,外商投资企业贡献了全国近二成的税收;2000年以来,外商投资企业累计对外贸顺差的贡献度、对外贸进出口的贡献度和对外贸出口的贡献度均接近五成。2021年1月24日,联合国贸易与发展会议发布的《全球投资趋势检测报告》显示,受新冠肺炎疫情影响,2020年全球外国直接投资总额大幅下滑,中国FDI逆势增长4%,超过美国,成为全球最大外资流入国。聚焦“FDI区位变动”,由于改革开放的梯次进行、深化以及各地自然禀赋、技术水平、集聚效应、文化制度环境等差异,外商直接投资在中国的分布表现出明显的区域差异。梳理FDI区位变动的轨迹,是有针对性地优化引资环境、提高利用外商直接投资效率的重要基础。

学术界最早关于外商直接投资区位的研究始于20世纪50年代(Iwansson R.1950),Akaah I & Yaprak A(1983)的研究提出FDI倾向于流入符合本

身利益需求的地区或行业,Guimaraes P.et al.(1999)研究表明,FDI大多集聚于沿海发达地区。针对中国FDI区位的研究可以得出相近的结论:中国的外商直接投资主要集中于东部沿海地区(魏后凯,2004),且以接触扩散及等级扩散的方式由东向西、由南到北推进(魏后凯,2001;贺灿飞,2005)。梳理影响FDI区位分布主导因素的相关研究,从时间纬度分为3个阶段:一是成本导向阶段——跨国公司倾向于选择在内部化成本低于市场成本的地区开展直接投资,其成本包括劳动力成本(Schneider & Frey, 1985; 李小建, 1996)、土地成本及交易成本(Caves & Richard E, 1974; 魏后凯、贺灿飞、王新, 2001)等;二是市场、技术因素导向阶段——市场规模(黄肖琦、柴敏, 2006)、市场开放化程度(龚雪、高长春, 2008; 田素华、杨烨超、周念利, 2012)以及是否存在技术与创新能力的垄断优势或相对优势(陈继勇、雷欣, 2010; Lei 和 Zhao, 2013);三是制度和营商环境因素导向阶段——跨国公司开展对外直接投资时必须同时考虑制度环境(Du & Lu, 2008)、相应的基础设施配套、集群优势及营商环境(崔志新, 2015; 张应武、刘凌博, 2020),好的制度保障及优越的营商环境对FDI更有吸引力。

当今世界正在经历百年未有之大变局,对中国来说,一方面面临贸易保护主义、中美贸易摩擦以及“逆全球化”的挑战与冲击,另一方面新兴国家崛起、全球权利重心转移、数字经济又为发展带来了重大机遇。当前中国正在积极构建以国内大循环为主体,国内国际双循环相互促进的新发展格局,但这并不意味着中国对外开放的基本国策发生战略转变,“双循环”建立在参与国际合作与竞争的基础上,继续吸引外资和提高外资利用水平对促进中国经济高质量发展意义重大。中国如何在传统要素成本优势弱化的情况下,应对新的国际国内形势及全球新冠肺炎疫情所带来的负面影响,稳定FDI流入、提高外商投资黏性及实际外资利用水平,促进FDI区位分布合理化、均衡化是一个重要议题。

二、中国FDI的时空分析

自改革开放以来,中国FDI保持了持续稳定增长的态势,整体分布呈现出外商直接投资数量增加、外商直接投资结构优化、外资利用形式多元化

等特征;地带性分布则呈现出外商直接投资“东强西弱、南多北少”的特征;在空间关联与集群视角,FDI在省级、地级市层面存在显著的集聚特征。

1.FDI整体性分布特征

第一,外商直接投资持续稳健增长。1983—2019年,中国实际利用外商投资总额从91596万美元增长到13813500万美元,实际利用外商直接投资累计金额为217069070万美元,年均增长率达到14.95%。2019年,在全球跨境投资降至新低的背景下,中国吸收外资增幅与前两年基本相当,实际使用外资持续稳定增长。2013—2018年,中国新增企业数量分别为5353家、14737家、20480家、23972家、34194家、53931家,新增外商投资企业数量逐年上升。2019年,全国新设立外商投资企业33947家,增长率下降42.7%,截至2019年年末,全国累计设立外商投资企业超过100万家。

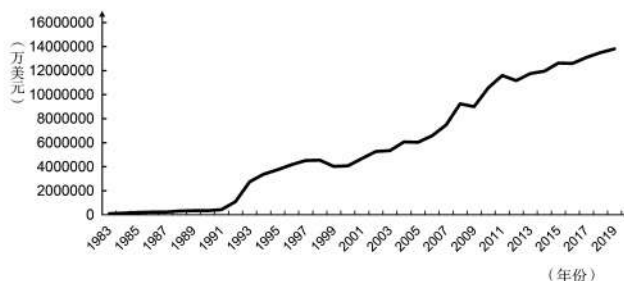


图1 1983—2019年中国直接利用外商直接投资额趋势变化

数据来源:2020年《中国统计年鉴》,国家统计局官网。

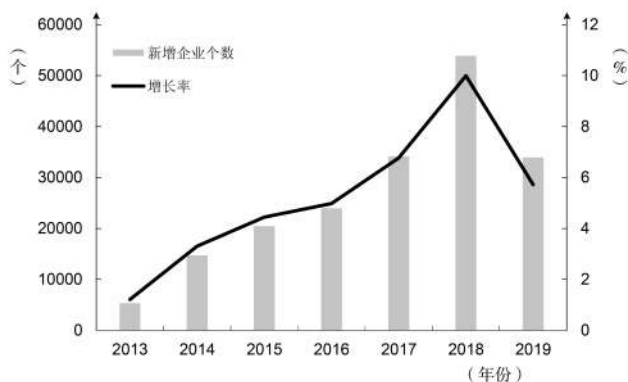


图2 2013—2019年中国外商投资新增企业数量比较及增长率变化

数据来源:2013—2020年《中国统计年鉴》,中国对外经济数据库。

第二,外商投资结构持续优化。首先,由2006年与2019年中国外商直接投资行业分布比重之间的对比可以看出,近15年来,中国外商直接投资产

业结构持续优化(见表1)。制造业实际利用外资比重不断下降,服务业实际利用外资比重不断上升,在2011年首次超过制造业,自此服务业利用外资规模不断扩大,增速明显,成为吸收外资的新增长点。伴随中国经济加快转型升级及对外开放的不断深化,服务业实际利用外资规模将持续扩大。其次,制造业和农、林、牧、渔业利用外资的占比不断缩小,2019年,制造业利用外资规模约为全国总量的1/4,而农、林、牧、渔业的比重仅为0.4%。原因主要有两方面:一是近年来发达国家为扩大就业,制定一系列政策以吸引制造业回流;二是国内要素成本上升,原本流入劳动密集型产业的外国资本开始流出,并向周边越南、印度等东南亚、南亚国家转移。再者,随着中国对外资吸引力的不断增强,中国的人均可支配收入不断提高,服务业市场规模扩

大、需求潜力增长,外资更快更多地进入中国服务业领域。此外,为了扩大在华市场,针对本土市场创新产品,大量跨国公司在转移制造业后,逐渐向产业价值链的高端延伸(李蕊,2016)。从表1可以看出,与2006年相比,2019年信息传输、计算机服务和软件业,租赁和商务服务业,科学研究、技术服务和地质勘探业,金融业增长迅速,其利用外资规模占全国总量的比重均上升了超过5个百分点;水利、环境和公共设施管理业,以及文化、体育和娱乐业也保持稳定增长,规模不断扩大;而房地产业规模和占比略有下降,主要是近年来政府不断调控房地产市场的作用。由此可见,服务业实际利用外资不仅实现了数量上的提高,而且实现了流入行业布局的不断优化。

第三,独资、合资仍为主要利用外资形式,并购

表1 2006年、2019年具体行业的实际使用外资金额统计

行业	类别	2006		2019	
		金额(亿美元)	比重(%)	金额(亿美元)	比重(%)
农、林、牧、渔业		5.7	0.4	5.6	0.4
采矿业		15.6	1.1	21.9	1.6
制造业		620.8	43.8	353.7	25.6
电力、燃气及水的生产和供应业		137.4	9.7	35.2	2.6
建筑业		15.9	1.1	12.2	0.9
交通运输、仓储和邮政业		137.6	9.7	45.3	3.3
信息传输、计算机服务和软件业		2.2	0.2	146.8	10.6
批发和零售业		158.9	11.2	90.5	6.6
住宿和餐饮业		14.6	1	9.7	0.7
金融业		0	0	71.3	5.2
房地产业		293.0	20.7	234.7	17.0
租赁和商务服务业		4.4	0.3	220.7	16.0
科学研究、技术服务和地质勘探业		6.1	0.4	111.7	8.1
水利、环境和公共设施管理业		0	0	5.2	0.4
居民服务和其他服务业		5.5	0.4	5.4	0.4
教育		—	—	2.2	0.2
卫生、社会保障和社会福利业		—	—	2.7	0.2
文化、体育和娱乐业		0	0	6.3	0.5
公共管理和社会组织		—	—	0	0
总计		940.1	100	1381.3	100

数据来源:2007年和2020年的《中国统计年鉴》。

方式显著增长。首先,中国吸收外资方式主要分为外资企业、中外合资企业、外商投资股份制企业以及中外合作企业等企业类型。1997—2019年,外资企业、合资经营企业一直是中国实际利用外商投资

的主要形式,合作经营企业数量规模在不断降低,外商投资股份制企业数量规模在逐渐扩张,不同企业类型实际利用外资规模也呈现出相似的变化趋势。其次,外商投资方式分为并购投资和绿地投

资。随着中国实施自由化便利投资政策,投资环境显著优化,外商投资企业在中国境内开展投资的方式结构也在不断变化,外资并购数量显著增加。从外资并购的总量规模看,2004—2018

年,外国投资者并购中国境内企业数量呈现较为平稳的上升

趋势,占新设外商投资企业总数的比重逐年上升。2004—2018年,外资并购企业实际使用外资金额除2017年有突然下降之外,上升趋势较为明显,且占全年实际投资总额的比重逐年上升,2018年中国实际使用外资金额为178.1亿美元,同比增长22.2%,占全年实际投资总额的13.2%。

2.FDI地带性分布特征

第一,以“四大板块”为划分依据,FDI呈现出数量上“东多西少”,产业流入上“东高西低”,亚洲为主要来源地的投资特征。

首先,外商直接投资数量“东多西少”。东部地区经济比较发达,基础设施完善,特别是港口运输便利、劳动力素质较高,一直是中国吸引外资数量最多的地区;中部地区承东启西、连南接北,在全国发展大格局中有着重要地位。在推进中部地区崛起战略实施的过程中,中部地区依托其在资源、能源、制造业、劳动力等方面的比较优势,成为东部地区和国际制造业转移的重要承接地,使用外资金额有所增长;在西部大开发战略的引领下,西部地区使用外资金额增长较快,增速超越东、中部地区;东北地区经济起步较早,拥有高度密集的企业集群和

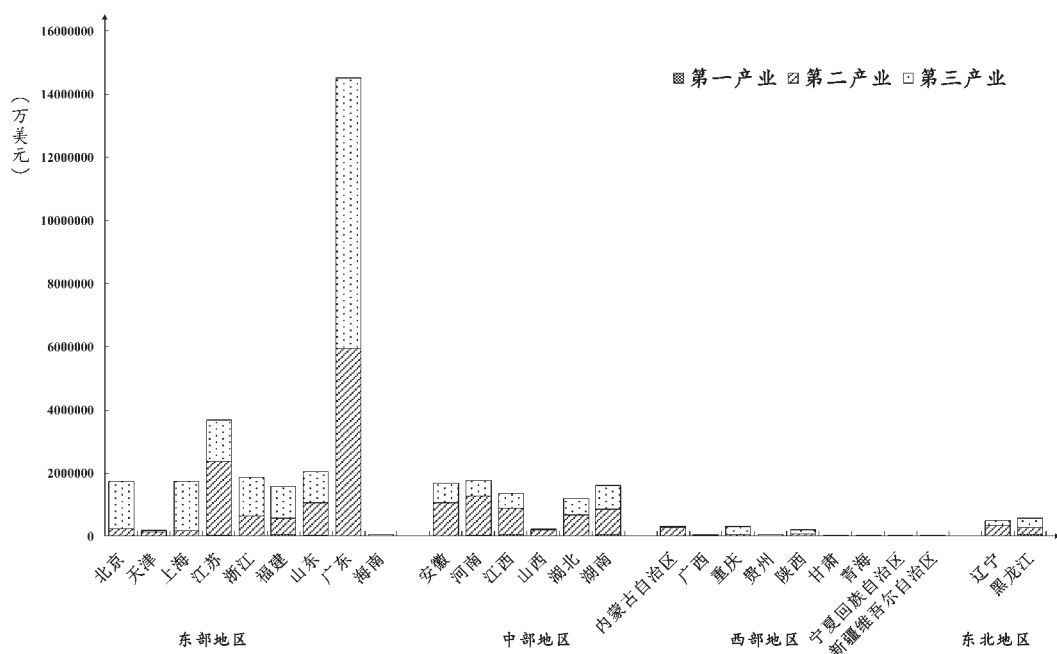


图3 2018年“四大板块”地区代表性省份实际利用外资产业分布

数据来源:中国各省级统计年鉴。

数据说明:数据来源于中国各省级统计年鉴,其中河北、吉林、四川、云南、西藏自治区缺少相关统计,故上图中展示了剔除该5省区数据后的实际利用外资产业分布情况。具体到每个省份,由于各省统计细分行业不一致,故将细分行业归类于三大产业,进行产业层面的分析。每个板块数据为所属板块区域省份数据的加总。

雄厚的工业基础,随着振兴东北老工业基地战略的实施,东北地区吸引外资的势头较好,但近年来人才外流、产业转型升级阵痛等问题使得东北地区的发展势头逐渐减弱。具体而言,从实际利用外商投资额这一指标来看,东部地区自1997年以来,远远高于其他三个板块,2017年东部地区实际利用外商投资额达到1551.19亿美元的峰值,2018年(1358.1233亿美元)较2017年出现小幅度的下滑。中部地区外商直接投资自2005年起开始实现持续上升,2005—2018年实现平均增长19.85%,较西部、东北地区有较为明显的领先优势。西部地区外商直接投资水平低且增长较为缓慢;东北地区外商直接投资在2014年出现下跌,并开始落后于西部地区。此外,从注册企业数量来看,2018年东部地区外商注册企业数量占比为80.4%,中西部及东北地区分别为7.57%、7.63%以及4.39%。外商投资新增企业数量2018年对比2013年,东部地区增长33.1%,中部地区增长7.08%,西部地区下降61.45%,东北地区下降65.96%。

其次,外商直接投资流入产业“东高(附加值)西低(附加值)”。由总体实际利用外资产业分布来

表2 “四大板块”外商直接投资产业分布

地区	第一产业(%)	第二产业(%)	第三产业(%)
东部地区	0.42	40.86	58.72
中部地区	1.31	61.98	36.71
西部地区	0.38	50.60	49.03
东北地区	4.78	55.17	40.05

看,外商投资更多集中于第二产业(采矿业、制造业、建筑业、电力热力燃气及水生产和供应业、建筑业),在相对发达地区,外商直接投资更多地流向第三产业,比如北京、上海、广东地区的外商直接投资第三产业占比均大于第二产业占比。从四大板块外商直接投资产业分布来看,东部地区各省(区市)不仅外商投资总量高于其他板块省(区市),其产业分布更倾向于高级化,第三产业占比最高,为58.72%;中部地区外商直接投资主要流向第二产业,是四大板块区域中二产占比最高的区域;西部地区 and 东北地区在外商直接投资总量上不占优势,西部地区第二产业、第三产业吸引外资比重基本持平,东北地区农业基础及工业基础相对雄厚,因而第一产业吸引外资比重达到4.78%,外商直接投资第二产业占比高于第三产业占比超过15个百分点。

再者,外商直接投资主要来源于亚洲国家和地区,并符合一定地理范围内的“就近原则”。从“四大板块”区域代表性地区外商直接投资来源国分布来看,亚洲国家、地区投资占很大比重。同时,欧洲与北美洲投资更多偏向于广东、北京、江苏、山东、安徽等相对发达的地区。此外,外商直接投资流向也体现出一定地理范围内的“就近原则”,比如蒙古国与俄罗斯对内蒙古自治区的投资。

第二,“三大战略”地带作为区域发展重点,外商直接投资规模大,且流入产业呈现高级化特征。

首先,外商投资总体规模大,但近年来呈现下降趋势。“三大战略”地带作为区域发展的重点,是塑造区域协调发展新格局的重要抓手。由实际利用外商投资额这一指标来看,长江经济带自1997年以来,外商直接投资规模持续扩大,2018年实际利用外商投资额达到1333.15亿美元,1997—2008年年均增长率为11.08%,自2014年起长江经济带外商直接投资总额开始赶超京津冀经济圈和“一带一路”倡议。“一带一路”倡议的外商直接投资规模在2014年达到峰值1212.94亿美元,但从这一年起开始萎缩。京津冀经济圈由于区域范围相对较小,因

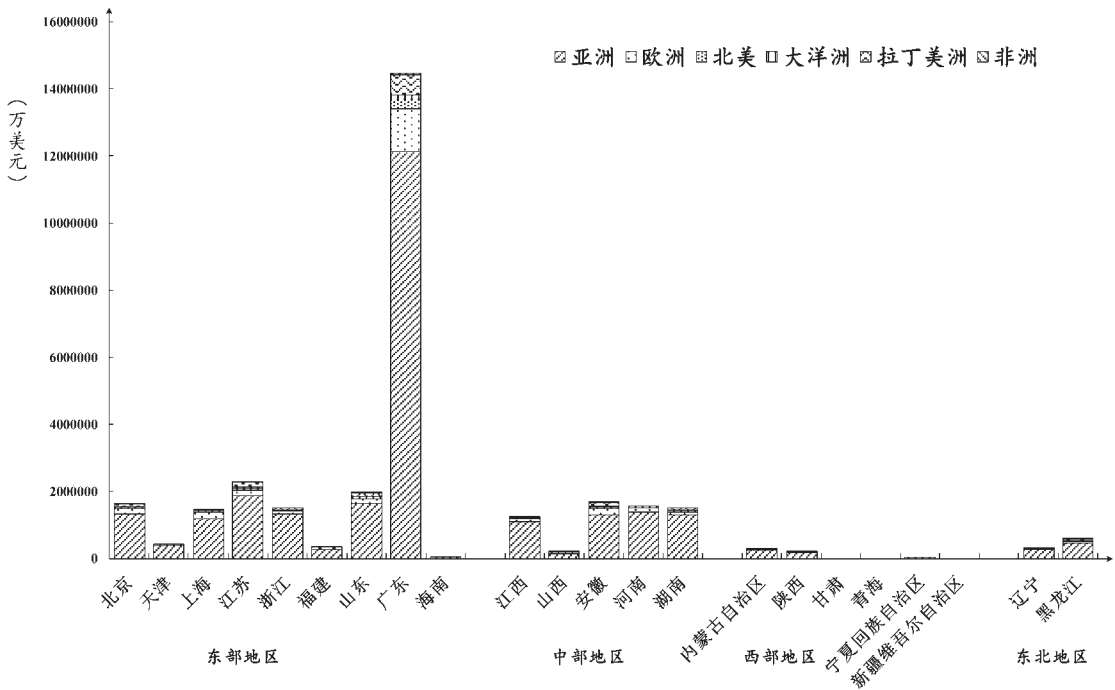


图4 2018年“四大板块”区域代表性省份FDI按投资国家(地区)分布

数据说明:数据来源于中国各省级统计年鉴,其中河北、吉林、湖北、重庆、四川、贵州、云南、广省、西藏自治区缺少相关统计,故上图中展示了剔除该9省区数据后的实际利用外资来源分布情况。具体到每个省份,由于各省统计来源国家不一致,故将各来源国家归类于亚洲、欧洲、北美洲、大洋洲、拉丁美洲、非洲,进行洲际层面的分析。每个板块数据为所属板块区域省份数据的加总。

而外商直接投资规模绝对值相对长江经济带与“一带一路”倡议来说较小,从2015年起,外商投资规模出现波动,2017年达到峰值434.27亿美元。2018年,京津冀经济圈实际利用外商直接投资金额为312.41亿美元。长江经济带新设立外商投资企业13421家,同比增长13%,实际使用外资金额为541.9亿美元,同比增长3.7%。此外,从注册企业数量来看,2018年,京津冀地区外商注册企业数量55650家,长江经济带及“一带一路”地区分别为245108家、388280家。外商投资新增企业数量2018年对比2013年,京津冀地区增长22.83%,长江经济带增长29.25%，“一带一路”地区增长40.52%。

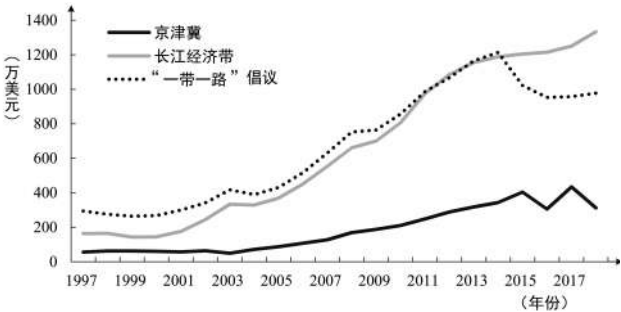


图5 “三大战略”地区外商直接投资变化趋势
数据来源:中国各省级统计年鉴,每个区域为相应省份数据加总。
其次,“三大战略”地带外商流入产业呈现高级

化特征。由“三大战略”地带实际利用外商直接投资的产业分布来看,京津冀地区第三产业实际利用外商直接投资的比重高达79.65%(由于缺失河北数据,这一比值为北京与天津的外商直接投资产业分布值,因此应比实际值高)。长江经济带地区第二产业、第三产业吸引外商直接投资的比重分别为58.86%、40.07%,第二产业高于第三产业超过18个百分点。上海、广东、浙江、福建等发达地区及城市大量外商直接投资投放于第三产业,带动了整个“一带一路”地区实际利用外商直接投资产业分布的高级化,第三产业占比高于第二产业21个百分点。

表3 “三大战略”区域实际利用外商直接投资产业分布

地区	第一产业(%)	第二产业(%)	第三产业(%)
京津冀地区	0.39	19.96	79.65
长江经济带地区	1.07	58.86	40.07
“一带一路”地区	0.40	38.93	60.67

再者,外商投资来源依然以亚洲地区为主。与“四大板块”区域代表性省份外商直接投资来源国分布情况相一致,“三大战略”地带中国外商投资的70%来源于亚洲国家及地区。同时,每个战略区域中均存在起到引领作用的相对发达省份或者城市,在吸引外商直接投资上起到集聚的效果,从而辐射到周边区域。

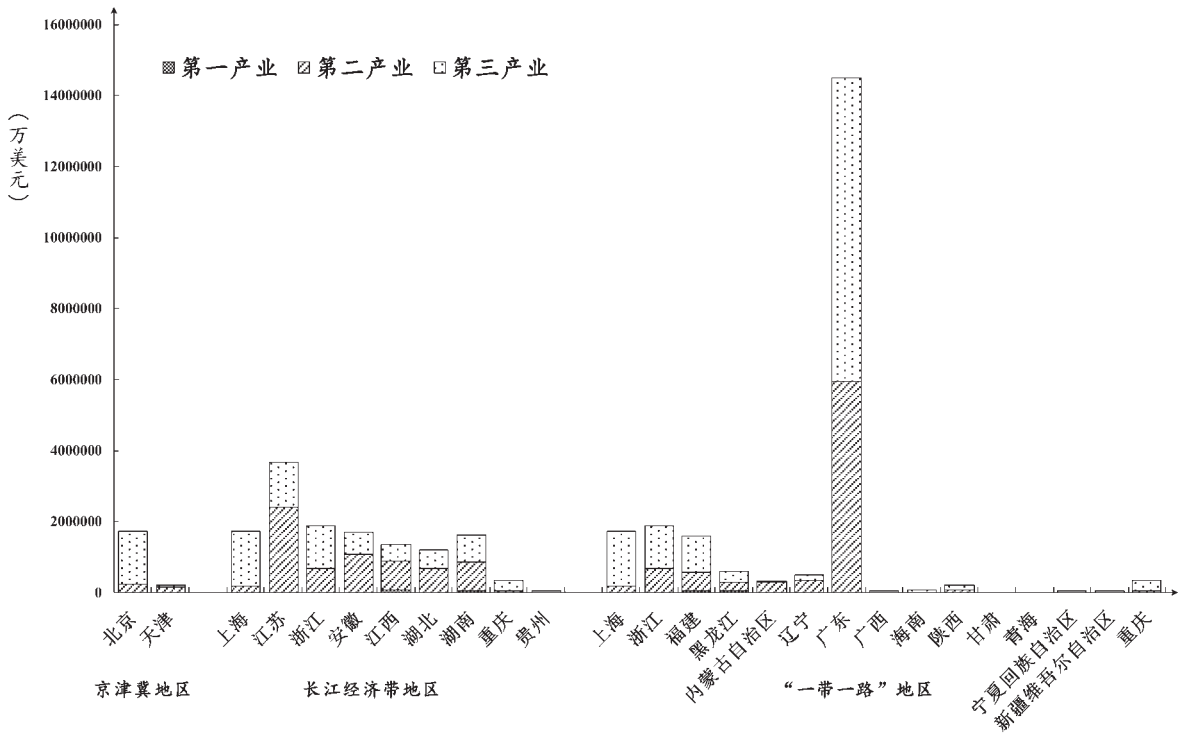


图6 2018年“三大战略”区域代表性省份FDI产业分布
数据来源:中国各省级统计年鉴。

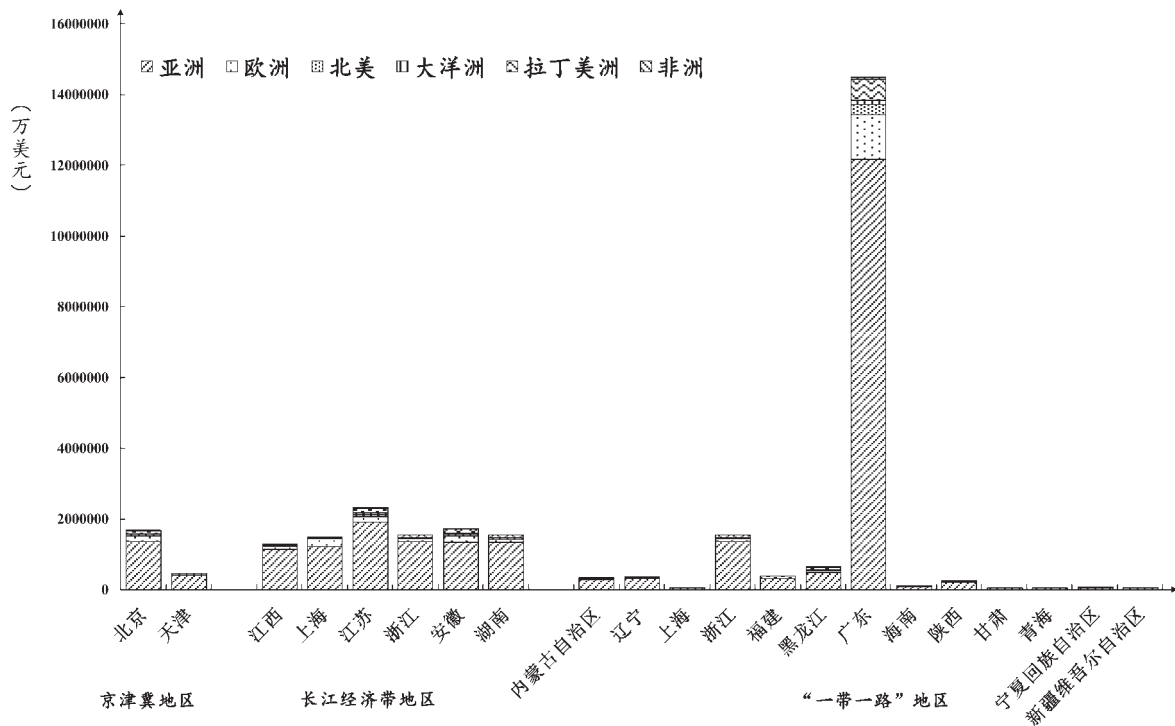


图7 2018年“三大战略”区域代表性省份FDI按投资国家(地区)分布

数据说明:数据来源于中国各省级统计年鉴,其中河北、吉林、湖北、重庆、四川、贵州、云南、广西、西藏自治区缺少相关统计,故上图中展示了剔除该9省区数据后的实际利用外资来源分布情况。具体到每个省份,由于各省统计来源国家不一致,故将各来源国家归类于亚洲、欧洲、北美洲、大洋洲、拉丁美洲、非洲,进行洲际层面的分析。每个区域数据为所属区域省份数据的加总。

三、FDI空间关联与集群特征

关于数据,由于省一级统计年鉴只有18个省份发布了2020年的统计年鉴,所以数据分析仅更新到2018年。计算1997—2018年外商对中国31个省份直接投资的全局自相关指数 $G(d)$ 及局部空间关联指数 $Getis-Ord\ G_i^*$,可以识别FDI的空间关联结构模式,即识别省级空间尺度、市级空间尺度上外商直接投资冷点与热点的分布。用该方法一方面可以直观地观察到FDI的集群分布特征,另一方面有助于分析FDI的空间格局演变态势。

第一,省级层面:2004—2007年、2015—2018年FDI存在显著集聚。利用 $Getis-Ord\ General\ G$ 指数,计算1997—2018年外商对中国31个省份直接投资的全局自相关指数 $G(d)$ 。可见,1997—2018年 $G(d)$ 均大于期望值,但是存在较为明显的波动:1997—2005年整体上升,2005—2011年整体下降,2011—2018年又上升。但是根据显著度 $P(d)$ 的结

果,只有在2004—2007年、2015—2018年,该结果才是显著的(P 小于0.1),说明在这两个时间段内FDI存在高值集聚的态势,而在1997—2003年、2008—2014年FDI呈随机分布,不存在集聚特征。根据全局自相关指数 $G(d)$ 的结果,选取出两个特殊节点(2005年、2016年),利用局部空间关联指数 $Getis-Ord\ G_i^*$ 对各省的冷热点集聚区变动进行测度。2005年、2016年为FDI整体呈高值集聚的年份。2006年,山东、江苏、浙江、福建、广东、安徽及江西为投资热点区域,吉林、辽宁、河北、河南、湖南、广西以及海南为次热点区域。2018年发生变化,广东由热点区转变为次热点区,吉林、辽宁由次热点区转变为次冷区,湖北由次冷区转变为次热点区。

第二,市级层面:集聚特征显著,但存在逐渐下降的趋势。利用 $Getis-Ord\ General\ G$ 指数,计算2000—2017年外商对中国292个城市直接投资的全局自相关指数 $G(d)$ 。2000—2017年 $G(d)$ 均大于期望值,且显著度 $P(d)$ 始终达到0.05水平。说

明在地级市尺度上始终存在显著的高值集聚态势。但是G(d)和Z(d)始终呈下降趋势,说明2000—2017年地级市FDI高值集聚的现象在逐渐减弱。虽然地级市尺度上G(d)呈现单调降低的趋势,但为了便于与省级尺度结果的比较,同样选取两个典型年份(2005年、2016年),利用局部空间关联指数Getis-Ord Gi*对各地级市的冷热点集聚区变动进行测度。2005年,山东半岛、辽东半岛、长三角、珠三角地区形成吸引外商直接投资的集群。2016年,沈阳、川渝地区成为新投资热点区域,除此之外,大面积投资冷点区域转变为次冷点区域,次冷点区域转变为次热点区域,投资集群效应日益显著。

四、不同视角下中国FDI的分布情况

第一,在2020年全球经济放缓、新冠肺炎疫情暴发的复杂局势下,中国经济实现逆势增长,成为外资第一大流入国。2020年,新冠肺炎疫情的暴发与蔓延重创世界经济,造成全球性外商投资的显著下降,全球外商直接投资从2019年的1.5万亿美元下降至8590亿美元,降幅达42%,自2005年以来首次低于1万亿美元,远低于全球金融危机后外商投资流量低谷1.2万亿美元。从全球外商投资流量趋势图来看,即便在新冠肺炎疫情暴发之前的2015—2019年,全球外国投资流量已经连续四年持续下滑,加之贸易保护主义支配下的欧美国家对中国进行贸易打压与防范,外部投资环境进一步恶化。在严峻的国际形势与疫情环境下,随着中国疫情得到控制并率先复工复产,中国FDI下滑现象得到明显改善,2020年中国FDI仍然实现了4%的小幅增长,实现了1630亿美元的外资流入,首次超越美国成为第一大外资流入国。短期来看,疫情对于中国外商投资影响明显;长期来看,中国宏观经济发展的前景及韧性是吸引世界投资的重要依仗。

第二,FDI区位分布视角:东部地区恢复性增长明显,中西部地区受冲击较大。从FDI区位分布视角来看,东部地区吸收外资增长8.9%,占比88.4%,其中江苏、广东、上海、山东、浙江等主要引资地区分别增长5.1%、6.5%、6.6%、20.3%和18.3%。在新冠肺炎疫情与贸易摩擦的外部环境下,中西部地区相比东部地区受到更大的冲击。一方面由于中美

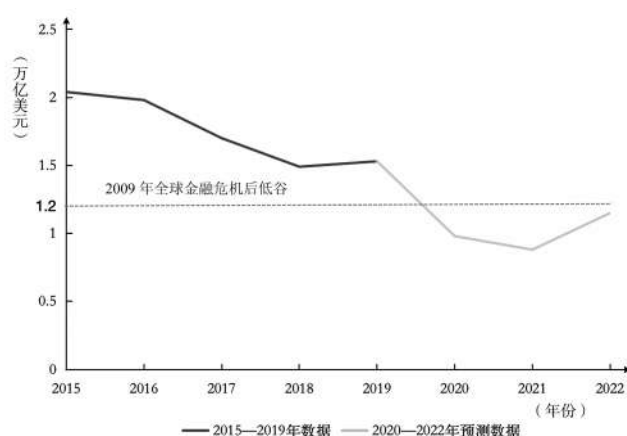


图8 2015年以来全球外商投资流量趋势图
资料来源:《2020年世界投资报告》,UNCTAD发布。

贸易摩擦使得劳动密集型产业的FDI流入减少,同时以占领市场为主要目标的水平型FDI增加,而使以布局产业链为目的的垂直型FDI减少,位于价值链中低端的制造业外资企业以贸易转移的方式应对贸易摩擦,被迫撤出中国(卢进勇、李小永,2019)。位于中国中西部地区的FDI主要分布于中低端制造业,因而外资撤出中西部地区首当其冲。另一方面,新冠肺炎疫情首先在中部地区的湖北武汉暴发,湖北成为疫情最为严重和集中的地区,2018年湖北实际利用外资规模在中部地区占比为23.98%,与河南、湖南、江西、安徽、山西五省占据了中部地区超过90%以上的外商投资份额,而河南、湖南与江西、安徽分别属于疫情最严重的第二梯队与第三梯队的省份;处于疫情最严重的第三梯队的重庆与四川,是西部地区利用外资最主要的两个省市,疫情影响使中西部地区受到更大冲击。

第三,FDI产业流向视角:高技术产业、信息服务业、研发服务业投资增势显著,引资结构进一步优化。据《全球投资预测报告》显示,全球外商直接投资信息通信产业的金额达到780亿美元,同比增长18%,公共事业与汽车制造产业投资额均有增长,是为数不多的投资增长行业;与此同时,焦炭和石油项目投资额降幅最大,采掘业并购投资额降幅最大,与中国引资结构基本相符。2020年,中国实际利用外资结构分布进一步优化。据中国商务部门公开发布的数据显示,中国服务业实际使用外资金额为7767.7亿元人民币,增长13.9%,占比77.7%。高技术产业吸收外资增长11.4%,高技术服务业增长28.5%,其中研发与设计服务、科技成果转化服务、电子商务服务、信息服务分别增长78.8%、

52.7%、15.1%和11.6%。

在2020年全球经济放缓及新冠肺炎疫情影响下,中国的FDI区位变化原因主要有以下三点。

第一,区域间土地、劳动力及信息等成本存在差异且发生时空变动。中国在土地、劳动力、信息成本等方面存在着显著的区域差异。随着土地与劳动力成本的不断上升,东部沿海地区的很多工业企业纷纷向中西部地区迁移,这不仅是因为中西部地区目前的土地价格、劳动力价格较低,还因为中西部地区为吸引企业进驻而纷纷采取优惠举措。为追求信息成本的最低化,外商投资更倾向于流入沿海沿边地区、经济特区、开发区等地区,这对于外商来说更便于进行交流、更容易获取当地政治、经济、文化等相关信息,为投资服务。随着改革开放的不断深入及经济社会的快速发展,中国不同区域的成本优势也在不断发生变化,总体趋势是中西部地区劳动力、土地成本优势突出,东部发达地区技术研发优势、信息优势愈加显著。

第二,市场规模、市场发育水平、对外开放程度等市场因素是影响中国FDI区位时空分布的重要原因。市场规模主要是指现实的市场容量,市场潜力则更注重市场未来发展的前景。东部地区由于人均收入与人口数量均比中西部地区高,市场规模大且具备更大的市场潜力,同时体制转变相对更早,市场经济成分占比更高,市场发育水平远高于中西部地区,这种环境更能吸引FDI,成为了跨国投资企业的首选地区。而中西部地区人口数量少,人均收入较低,市场规模小,跨国投资自然较少。因此从地域上来看,外商直接投资更倾向于东部地区。随着中国对外开放与“一带一路”倡议的深入推进,中西部地区市场开放化程度不断提高,这是吸引外资并促进外资分布均衡化的积极因素。

第三,集聚效应、配套完备程度、优越的法治文化环境等是吸引FDI的重要因素。产业集聚产生的外溢效应会强化示范和累积效应,进一步吸引外商投资,那些配套能力越强、法治环境越完善的地区,对外商投资的吸引力就越大。东部沿海地区小到纽扣、钉子(比如浙江义乌的小商品产业),大到家电和汽车制造(比如青岛的家电产业和汽车制造产业),均形成了完整的产业链和产业集群,产业集聚程度高,相关产业的配套能力强。与此同时,东部地区在涉外经济税收、管理、知识产权、仲裁等方面

法治环境更加健全,从而在吸引外商直接投资方面具有无可比拟的优越性。而中西部地区,由于产业链不完整,相比之下产业集聚程度低,相关产业的配套能力差,法治环境不够完善,因此对外商直接投资的吸引力较弱。

五、新时代中国FDI前景预测

1.未来几年全球外商投资将持续疲软态势

新冠肺炎疫情对全球经济造成了巨大冲击,新一轮疫情反弹、全球投资政策的不确定性会直接影响外商直接投资,联合国贸发会预计全球外商直接投资水平在2022年之前难以恢复。在严峻的国际形势下,中国疫情的有效控制及经济的快速恢复显示了中国宏观经济发展韧性与潜力,宏观经济发展前景及韧性是保证中国持续具有外资吸引力的重要保证。

2020年,中国国内生产总值首次突破100万亿元,国家统计局发布数据,2020年四个季度的GDP同比增速分别为-6.8%、3.2%、4.9%和6.5%,全年实现同比增长2.3%,成为全球唯一实现经济正增长的主要经济体。在这个数据背后,代表的是中国在对抗自然灾害及重大疫情时有效的社会治理、高效的政府执行力及强大的经济韧性。这是2020年中国成为第一大外资流入国的主要原因。产业层面,2020年,中国工业、金融业、房地产业,信息传输、软件和信息技术服务业前三季度GDP累计同比贡献率分别为34.38%、24.51%、9.38%和25.92%,分别较上年同期提高7.49个、15.84个、6.25个和13.69个百分点,是拉动中国经济的重要动力。中国产业发展态势与全球外商投资产业流向基本相符,是中国持续具有外资吸引力的又一方面。与此同时,中国营商环境的持续改善、国内市场的巨大潜力、知识产权保护的完善等,在复杂的全球形势下,将有利于进一步吸引外资流入。

2.未来中国FDI在结构优化、区位分布优化中将面临“撤资潮”风险

随着全球化进程的不断深入,世界各国凭借比较优势参与到全球价值链分工中,以不同价值增值及价值关联环节——提供原材料(初级产品)、参与初级制造业、参与先进制造业与服务业、开展创新活动为基础,进行专业化的生产与对外贸易。各国

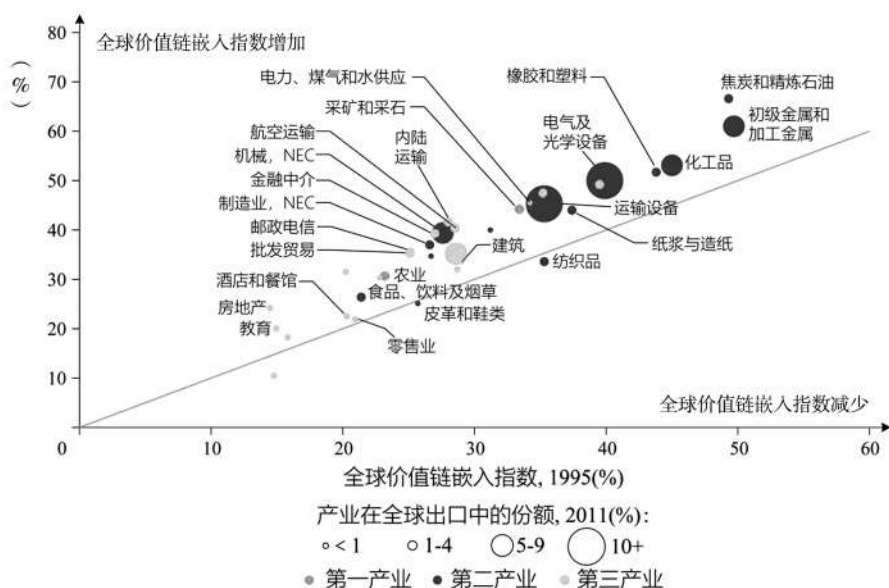


图9 各产业在全球价值链中的参与情况

资料来源:《在全球价值链时代,以贸易促发展》,世界银行发布。

在全球价值链中的位置是产业链重构的基本依据,新冠肺炎疫情影响下,中国并没有出现供应链、产业链大规模转移的现象,从长期来看,中国在全球供应链、产业链的重要地位不会因为疫情影响而改变,中国在全球价值链、产业链中的位置是吸引外资流入的主要根据。

在1995—2015年,全球价值链整合主要由复杂的先进制造业驱动,上游采矿业及其他基础产业由于占世界贸易的份额大,通过规模效应推动了全球价值链的扩张,同时服务业也在迅速扩张。2020年,世界银行发布报告《在全球价值链时代,以贸易促发展》,数据显示,1990—2015年,许多国家进行了价值链升级,在东亚及欧洲尤为明显,目前发达国家和大型新兴国家(包括中国)主要参与复杂的先进制造业与服务业的价值链环节,非洲、中亚和拉丁美洲的许多国家仍主要从事原材料出口或初级制造业。

对于中国来说,中国地域环境复杂多样,要素禀赋与发展程度的差异使得生产分工也呈现出地域差异——东部发达地区劳动力成本、土地成本上升等区位优势变化使得传统的制造产业缺乏竞争力,而优越的人力资本、技术环境、研发条件具备吸引FDI流入价值链高端产业的土壤;中西部地区具有劳动力、土地成本相对较低的比较优势,相对完善的配套、集群效应、有助于承接产业转移、吸引FDI流入劳动密集型与资本密集型制造业。因而价值链格局重构,对于中国来说是生产体系升级的机

遇,也是FDI区位布局优化的契机。与此同时,联合国贸易和发展组织会议预计,新冠肺炎疫情对于国际投资在技术、医疗行业将产生较小影响,绿色产业、智能制造、医疗健康产业、新型消费品产业作为“十四五”期间的发展重点,具有巨大潜力,将是吸引外资流入的重点领域。

随着改革开放的不断深入及经济结构的转型升级,生产要素成本上升、人民币汇率升值、制造业外资优惠政策吸引力相对减弱(李玉梅等,2020),吸引FDI区位

优势逐渐变迁,中国面临劳动密集型制造业外商投资撤资趋势(李玉梅等,2016)。实际上,撤资趋势主要表现为产业链低端部门的结构性转移,流出行业以电气机械、金属制品、电子设备为主,集中出现于制造领域,与产业梯度转移进程基本契合,体现了国内制造业转型升级的总体趋势。

3.新要素、新基建为中国FDI带来新契机

当前,在数字经济蓬勃发展的背景下,FDI传统影响因素的重要程度发生了变化,并且还出现了新的影响因素。新兴信息技术将人类带入数字经济时代,大数据成为新时代的关键生产要素,同时,信息、通讯、互联网、物联网、人工智能等技术,成为数字经济时代数字经济跨国企业对外投资的主要依据。世界各国在全球价值链中的竞争也更多地取决于数据资产、数字技术基础设施质量、创新与研发能力等因素。

数字经济时代诞生了大量的新业态与新模式,价值链数字化、制造业服务化、价值链去中介化、生产定制化(詹晓宁、欧阳永福,2018)成为新的发展趋势。数字经济跨国企业开始崛起,其对外投资的模式及路径也呈现出新的特征——在投资区位决定要素上,资源、土地、劳动力的重要性让位于创新研发能力、数据资产安全及产权明晰性、数字技术基础设施等。在组织架构上,互联网平台的作用替代了传统跨国企业为拓展市场销售网络而设立的海外分支机构,价值链数字化提高了海外收益、资

产比,在某种程度上削弱了跨国企业的海外投资强度。在外商投资产业、行业流向上,服务业投资比重上升,是全球价值链服务业规模化重要体现。与此同时,由于数字技术的存在,全球价值链的分散化布局成为可能,由此跨国公司的投资布局、资本转移也将更加灵活。

2020年年底召开的中央经济工作会议再次强调“大力发展数字经济,加大新型基础设施投资力度”。受到新冠肺炎疫情影响,政府加速推进新基建投资,各省(区、市)陆续发布大规模的新基建项目规划,5G基站、人工智能、新能源等成为重点投资领域。从规划角度看,未来几年中国将有大量的投资机会,对于外国企业来说,将是完善投资布局的重要机遇。从经济发展长周期来看,由于新兴技术、数字化成为影响国际投资流动的重要因素,拥有数字经济核心技术的国家在国际投资中将占据优势地位,中国对数字经济的战略重视及加快发展将极大吸引外资流入。从FDI区位分布来看,当前中国数字经济发展虽然基本呈现由东部沿海地区向西部内陆地区逐渐递减的趋势,但是中西部地区部分省市数字经济发展水平远超其由GDP衡量的经济规模水平,比如贵州。数字经济给后发城市提供了“换道超车”的机会,有利于中西部地区、落后地区吸引外商投资,缩小区域差距,实现外商直接投资布局的均衡。

六、精准利用FDI的对策建议

1.完善外资利用政策,差异化引资策略引导外资流向

严格执行负面清单管理制度,严格限制“高污染、高耗能”的外国资本进入,并在此基础上,以国家产业转型升级为导向,支持与鼓励外商投资流入国家战略新兴产业,如节能环保产业、高新技术产业、高端服务业等,扩大服务领域的开放。根据中国东中西部地区不同的发展阶段与相应的区位特征,用差异化策略引导外资流向,建立东部地区与中西部地区的产业关联机制,在中西部地区搭建与东部地区的对接平台,形成更加安全、可靠的产业链、价值链——东部地区以高端服务业为引资重点,除投资价值高的金融、保险、证券等专业服务领域外,在有效防范风险的前提下优化准入条件、扩

大经营范围与空间,鼓励外资企业,尤其是大型跨国公司设立技术研发部门;中西部地区重点引导外资流入现代农业、中高端制造业、劳动密集型产业、相关服务业领域,强化西部地区的基础设施与产业配套,支持中西部地区电子、医药、汽车、生物医药等产业的发展,创造条件确保其在吸引中高端制造业等外商投资方面形成新的竞争优势。

2.借助“一带一路”倡议打造内陆开放平台,促进FDI区域均衡发展

“一带一路”倡议开创了中国对外贸易新格局,为中西部地区引进外资创造了新的区位优势。未来,应在“一带一路”倡议下,打造更多的综合保税区、自由贸易区、经济特区等内陆开放试点平台,符合条件的城市或区域在夯实本地优势产业的基础上,注重物流枢纽以及通道建设,强化口岸支撑并建设园区等功能性平台,以此提高内陆地区在招商引资上的活力。成都、重庆、西安作为国家中心城市,是当前西部地区重要的开放平台,应继续深度融入“一带一路”倡议,呼和浩特、兰州、昆明、南宁等城市在跨区域合作中发挥着越来越重要的作用。在中心城市与开放平台的辐射与带动下,中西部地区应在明确定位的前提下抓住机遇,承接符合本地条件及需求的产业,优化打造营商环境,高起点谋划,借助数字经济带来的新兴业态实现跨越式发展,以此提高引进与利用外资的数量与质量,缩小与东部发达地区在外资利用方面的差距,实现实际利用外资的区域均衡化发展。

3.优化营商环境,增强外商投资的投资黏性

打造法治化的营商环境,促进国内市场形成国内本土企业与外商投资企业政策的规范统一,完善相关法律法规,确保“负面清单”外投资产业实行自由许可、符合国民待遇原则,夯实研发、破产并购、人才引进、融资、知识产权保护等各项专项政策,法治层面确保公平竞争的市场环境。深化“放管服”改革,进一步简政放权、创新监管、高效服务,建立高效的沟通机制,推进投资审批、落户、手续办理等便利化。加大知识产权保护力度,打造知识产权保护中心,依法保护外商投资者和外商投资企业的知识产权,严厉打击侵犯知识产权的违法犯罪行为,鼓励基于自愿原则和商业规则的技术合作,加强技术转移和科技成果转化通道建设。在当前国际产业链加速调整、国内产业结构升级的新形势下,利

用先进技术与信息平台整合市场、改进管理,改善营商环境,继续扩大对外开放,积极融入全球价值链,增强外商资本对中国的投资黏性。

参考文献

- [1] Iwansson R. The FDI in relation to the World Health Organization [J]. Den Norske Tannlaegeforenings Tidende, 1950 (4).
- [2] Akaah I, Yaprak A. Identifying target segments for foreign direct investment (FDI) attraction: an application of conjoint methodology [J]. International Marketing Review, 1983 (3).
- [3] Guimaraes P, Figueiredo O, Woodward D. Agglomeration and the location of foreign direct investment in Portugal [J]. Journal of Urban Economics, 1999(47).
- [4] 魏后凯.中国外商投资区位变迁及其经济影响[J].重庆工商大学学报(西部论坛), 2004(4).
- [5] 魏后凯.中国外商投资的区位特征及变迁[J].经济纵横, 2001(6).
- [6] 贺灿飞,梁进社,张华.北京市外资制造企业的区位分析[J].地理学报, 2005(1).
- [7] Schneider F, B Frey. Economic and political determinants of foreign direct investment[J]. World Development, 1985 (2).
- [8] 李小建.香港对大陆投资的区位变化与公司空间行为[J].地理学报, 1996(3).
- [9] Caves, Richard E. Multinational Firms, Competition and Productivity in Host-country Markets [J]. Economica, 1974(41).
- [10] 魏后凯,贺灿飞,王新.外商在华直接投资动机与区位因素分析——对秦皇岛市外商直接投资的实证研究[J].经济研究, 2001(2).
- [11] 黄肖琦,柴敏.新经济地理学视角下的FDI区位选择——基于中国省际面板数据的实证分析[J].管理世界, 2006(10).
- [12] 龚雪,高长春.国际产业转移技术溢出效应的实证研究:以中国为例[J].管理现代化, 2008(3).
- [13] 田素华,杨烨超,周念利. FDI进入中国区位变动的决定因素:基于D-G模型的经验研究[J].世界经济, 2012(11).
- [14] 陈继勇,雷欣,黄开琢.知识溢出,自主创新能力与外商直接投资[J].管理世界, 2010(7).
- [15] Lei Ming, Zhao Xinna, Deng Honghui, Keah-Choon Tan. DEA analysis of FDI attractiveness for sustainable development: Evidence from Chinese provinces [J]. Decision Support Systems, 2013(56).
- [16] Du Julian, Lu Yi, Tao Zhigang. Economic institutions and FDI location choice: Evidence from US multinationals in China [J]. Journal of Comparative Economics, 2008 (36).
- [17] 崔志新.外商直接投资影响因素研究——基于42个国家数据的实证分析[J].管理现代化, 2015(6).
- [18] 张应武,刘凌博.营商环境改善能否促进外商直接投资[J].国际商务(对外经济贸易大学学报), 2020(1).
- [19] 李蕊.“十二五”时期中国利用外资状况及“十三五”战略选择[J].全球化, 2016(1).
- [20] 卢进勇,李小永.中美贸易摩擦对我国利用外资的影响及对策分析[J].国际贸易, 2019(1).
- [21] 李玉梅,王园园,胡可可.外商投资撤资回流的趋向与对策[J].国际贸易, 2020(6).
- [22] 李玉梅,刘雪娇,杨立卓.外商投资企业撤资:动因与影响机理——基于东部沿海10个城市问卷调查的实证分析[J].管理世界, 2016(4).
- [23] 詹晓宁,欧阳永福.数字经济下全球投资的新趋势与中国利用外资的新战略[J].管理世界, 2018(3).

Analysis and Prospect of the Location Variation of FDI in China since the Reform and Opening-up

Fu Xiaodong Wang Qian Chen Zuxian

Abstract: The national policy of reform and opening-up opened the gate for foreign direct investment (FDI) to enter China on a large scale. With the constantly advance of the globalization process, China's ability to attract and make use of foreign capital has continued to increase. In 2019, China has become the world's second largest inflowing country for the fourth year in succession. Due to the phased development of the reform and opening-up and the differences in natural resources, technological level, agglomeration effect, and culture system environment among different regions, the distribution of FDI in China also shows significant regional differences. In this new era, we are faced with more complex international and domestic situations, which include the slowdown in global economy growth, the trend of "reverse globalization", the impact of the COVID-19 pandemic, the transfer of global power caused by emerging powers, the transformation and upgrading of domestic industries, and the conversion of old economic drivers into new ones. The international and domestic economy had entered a period of profound adjustment, and China is actively constructing a new development pattern in which the dual circulation of domestic and international economy promotes each other. Under the new situation, how to improve the stickiness of foreign investment and the level of foreign capital utilization, and promote a more reasonable and balanced FDI distribution, are important issues.

Key Words: FDI; Location Variation; Prospect

(责任编辑:齐 双)

【区域开放与合作】

区域合作视角下的深圳特区扩容研究*

王 成 军 蒋 明 华 徐 汉 明

摘 要:特区扩容是指经济特区版图的扩展,其实质是特区内所实行的特殊经济政策和经过实践检验的成功经验在地理上的扩散。以区域合作为主要形式的深圳特区扩容,可分为三个阶段。第一阶段,合作的动力是政策协同效应,主要特征是“特区”话语适应于领导权话语。第二阶段,在资源协同效应的期望下,深圳扮演的关键行动者角色是实现扩容的关键。而在第三阶段,跨界合作双方的动机是资源与政策协同的综合效应,与主导话语相适应的城市——区域尺度的出现,缓解了各方矛盾,是深圳以跨界合作形式实现扩容的主要原因。对深圳特区扩容的阶段特点和机制内容进行总结发现,不同阶段的合作动力导致不同的话语构建、尺度跳跃和网络构建,进而也影响到合作结果的稳定性。

关键词:深圳经济特区;区域合作;特区扩容;合作机制

中图分类号:F061.5 **文献标识码:**A **文章编号:**2095-5766(2021)03-0114-08 **收稿日期:**2021-03-12

***基金项目:**2017年广东省普通高校特色创新类项目“粤港澳大湾区背景下广东省经济强镇设市路径研究——基于制度供给的视角”(2017WTSCX134);2019年东莞市社会科技发展(一般)项目“东莞‘门户—核心—腹地’三核联动的国际科技创新中心建设路径研究”(2019507151952)。

作者简介:王成军,男,东莞理工学院城市学院讲师(东莞 523419)。

蒋明华,男,东莞理工学院城市学院副教授(东莞 523419)。

徐汉明,男,东莞市汽车技术学校讲师(东莞 523410)。

经济特区是中国特色社会主义发展道路的实践浓缩。经济特区实践所积累的重要经验就是,通过渐进式的改革,发现和排除体制风险,实现我国经济社会动态平衡发展。新阶段,以何种方式推广经济特区的制度和经验,已经成为学术界比较关注的话题。特区扩容表面上是指经济特区版图的扩展,而其本质是特区内所实行的特殊经济政策和经过特区实践检验的成功经验在地理上的扩散。通过版图的扩大,一方面使更多的区域能够直接享受特区的制度红利和实践经验;另一方面,辖区面积的扩大,也注入新的发展动力,激起新的制度挑战,使特区的制度试验上升到新水平。特区扩容主要是采用区划变更的方式,设置特区或者对其区划范

围进行扩张、析出、重组。具体来说,包括特区设置、区域合作和区划合并等多种形式。其中,或者是其他方式的基础,或者是其诸多环节之一,区域合作因其普遍性而成为主要的特区扩容方式。截至2011年5月,深圳、珠海、汕头和厦门四个经济特区均实现了扩容,从几百平方千米的区划范围,扩张到现在的上千平方千米的规模。在其扩容过程中,这些特区都与周边区域经历了时间不一的区域合作。

特区扩容过程中的区域合作在全球、国家、区域、城市和地方等各个层面上存在着多种社会动因。如,全球自由流动的资本对行政区划发起的挑战,为特定国家空间战略定向制度供给所导致的合

作意愿加强,不发达区域对发达区域溢出效应的期望,城市集聚能力的提升与土地以及劳动力成本普遍上涨之间的矛盾,特区周边街道和镇区对于身份转变的憧憬等。而在这些结构性动力因素之外,各级政府、特区政府本身以及以各类企业为代表的第三方,作为主要行动者,也在区域合作过程中扮演着重要的角色,进一步影响、改变、重塑甚至创新了经济特区的社会空间特征。总之,在特区扩容过程中,区域合作的动力特征各异,合作进程的维度多元,各个维度之间的关系紧密,而合作的结果也不尽相同,动力、过程和结果这三者之间的联系共同描绘了特区扩容的机制。本文的目的正在于对这一机制进行探索。

本文以深圳经济特区(下文简称“深圳特区”)的扩容过程为例,以区域合作为分析视角,从合作动机、合作过程和合作结果这三个环节分析深圳特区扩容机制。深圳特区的扩容经历了“从蛇口工业区的设想,到经济特区的设置,再逐步扩展到整个深圳,到如今的跨市合作”这样一个过程。这一过程不仅涉及特区内不同区域的合作,还涉及特区与非特区之间的合作以及深圳与其他城市之间的跨界合作。在整个深圳特区扩容过程中,权力和制度二者与地理空间的结合方式具有明显的阶段性特征,导致了扩容机制的具体内容差异明显。基于此,本文首先总结深圳特区扩容的阶段特征,然后,从合作动机、合作过程和合作结果三个方面,分别分析深圳特区扩容的主要内容,最后,对深圳特区扩容进行经验总结。

一、中国经济特区的三点典型发展成就

中国经济特区建立以来,充分利用政策优势与区位优势,紧抓产业结构调整的机遇,加强特区基础设施建设,改善投资环境,大力引进国外先进技术,发展外向型经济。经过40多年的发展,到现在建党100周年之际,特区经济高速发展,经济实力显著增强,主要表现在以下三个方面。

1.经济增长显著,GDP总量大幅提高

1980年经济特区建立之初,中国五大特区的GDP总量仅占到全国的0.9%,截至到2020年,五大经济特区(暂未统计喀什和霍尔果斯)的GDP总量占全国的4%,人均GDP也有极大地提高。经济结

构不断优化,对外贸易不断增长,特别是深圳,已经成为中国科技创新发展的一个重要增长极,且现有的经济特区都成为区域经济增长的重要支撑。

2.制度实验成功且成果显著

特殊地区实施特殊的经济和管理制度,已被证明符合中国经济社会发展实际,经济特区在建立和完善社会主义市场经济体制等许多方面先行先试、大胆探索,取得巨大成就,为全国的改革开放和现代化建设积累了宝贵经验。

3.经济特区的创新发展为形成新格局奠定基础

一方面,促进技术创新由“跟跑”向“并跑”“领跑”转变,形成国际合作和竞争新优势,成长出大批具有较强国际竞争力的自主创新企业和成长性强的中小科技型企业,促进由“引进来”向“引进来”“走出去”并重转变。另一方面,经过持续发展,经济特区定位从启动时的引进国外先进技术的窗口、学习国际先进管理方法的窗口、对外政策和扩大对外影响的窗口,发展成为引领科技发展的“全球引擎”、展示中国形象的“最佳窗口”,在释放经济增长内需潜力的同时,不断吸引国际商品和要素资源,为新时代加快形成以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局发挥更大作用。

二、中国经济特区扩容的类型

特区扩容是指经济特区版图的扩展,其实质是特区内所实行的特殊经济政策和经过实践检验的成功经验在地理上的扩散。从不同角度解析,其扩容类型大致可以分为以下三种。

按照最初设立经济特区招商引资的对象来看,深圳特区、汕头经济特区设立旨在吸引香港的资本和技术,厦门经济特区为了吸引台湾的资本和技术以及承接当地的产业链,珠海经济特区基于毗邻澳门的地缘优势,为了吸引澳门的资本和技术;而2010年成立的喀什和霍尔果斯两个经济特区,紧紧依托沿海地区及内地先进生产力要素,广泛集聚优势,力争早日形成面向东亚、南亚、西亚、中亚乃至欧洲的核心发展区。

从特区成立后对应城市形成的行政级别看,深圳和厦门的行政级别为副省级城市,汕头和珠海属于地级市行政级别。从当前国家空间发展战略看,深圳、珠海归属于粤港澳大湾区城市,受到国家政

策支持倾斜程度更高。喀什和霍尔果斯的成立是为了承接国家的“一带一路”倡议,也受到国家的高度重视。从扩容规模上看,深圳、珠海、汕头、厦门属于小扩容,仅由各个城市的某小规模区扩容到全市;海南属于大扩容,是全国经济特区中唯一的省级经济特区。且海南经济特区的扩容模式也不同于其他经济特区,通过建立“一区一港”,即自由贸易试验区试点和自由贸易港,此模式具有一定的扩容性。喀什特区准确地说,是在喀什、霍尔果斯各设一个经济开发区,赋予特殊政策和灵活措施,将其建设成为中国向西开放窗口和新疆经济新的增长点。

三、中国深圳特区扩容的机制分析

1.深圳特区扩容的第一阶段:蛇口工业区到经济特区

深圳特区从无到有的创设阶段可以看作是其扩容的第一阶段。在这一阶段,从一个构想开始,到设立300平方千米的特区,香港招商局的蛇口工业区和宝安县的区域合作,在特区设立过程中起到了重要作用。1979年1月,党中央、国务院决定由香港招商局集资举办蛇口工业区并负责具体实施,标志着深圳特区第一阶段扩容的开始;1984年年初,邓小平视察深圳之后发表讲话,并且其讲话精神被中央以座谈会纪要的形式批转下发,标志着第一阶段的区域合作成果获得了中央领导的肯定,并以非制度的形式加以巩固。

图1从合作动力、合作过程和合作结果三个方面描述了这一阶段区域合作机制的主要内容。

从合作动力来看,在这一阶段,合作双方对政策协同效应的期望是合作动力的主要来源。最初,宝安县打算利用靠近港澳的优势,设想建设工农业结合的出口商品生产基地、并同时吸引港澳游客旅游,从而探索出搞活经济的新路径。这一设想与交通部香港招商局设立蛇口工业区的设想产生政策协同效应,也为蛇口工业区的审核、批地和开发提供了条件。蛇口工业区在引进外资、企业管理、土地使用和经营制度上的成功经验,使深圳(1979年3月宝安县改为深圳)深受启发,因而其出口商品基地的战略定位随之修改,从最初的以农业为主的出口生产基地,到允许外商独资或者合资建厂的出口特区,再到发展多种行业的经济特区。这一阶段,虽然文化和目标相异的宝安县(深圳)和香港招商局对同一个问题产生了不同的看法,但在实践过程中,双方的观点又充分结合。这一结合不仅使双方可以相互学习,降低了各自探索的社会成本,而且创新了一套解决方案。因此,宝安县和香港招商局对于政策协同效应的期望,使得深圳特区以初创的方式实现了第一次扩容。

从合作过程来看,深圳特区第一阶段的扩容是基于话语跃升的尺度重构和网络建构。话语是指不同的社会权力关系交织在一起的言语表达方式。1978年上半年,中央先后派出代表团出访欧洲,此时党和国家领导人已经在酝酿和构思中国的改革开放,在高层已经萌发了“经济特区”话语。而无论是深圳创办出口商品基地,还是香港招商局创办蛇口工业区,合作双方在接待高级别领导干部视察的过程中,以及分别通过广东省委和交通部向中央汇报的过程中,以“出口商品基地”和“工业区”为主要内容的地方发展话语主动适应中央的“经济特区”领导权话语,从而使得

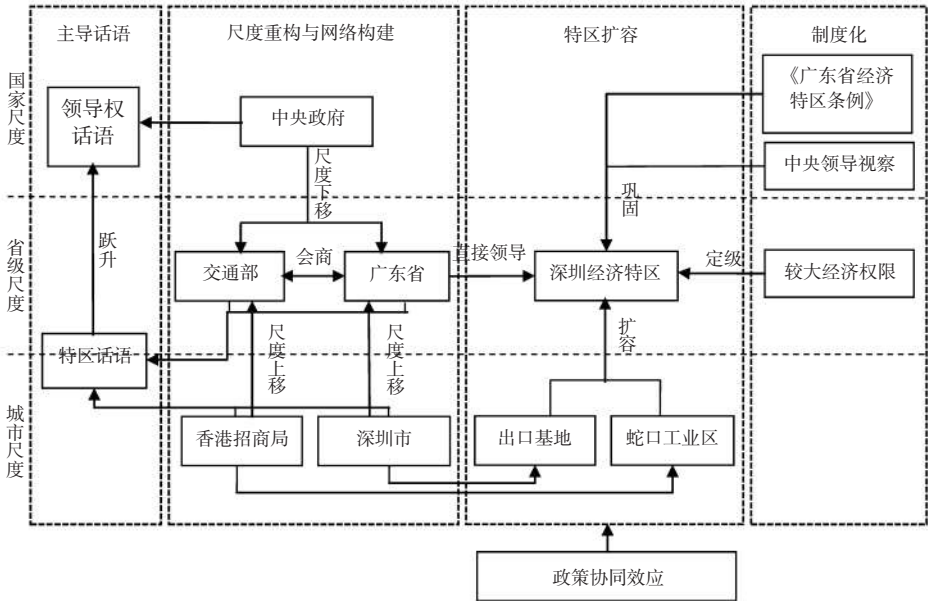


图1 特区扩容第一阶段区域合作示意图

资料来源:作者汇制。

“经济特区”话语逐渐被各个方面所接受并进一步上升为国家战略。同时,也为尺度重组和网络构建奠定了基础。在建构话语的同时,区域合作双方也在积极着手尺度重构和网络构建。首先,香港招商局对内和对外交流都比较便利,并且可以通过交通部向中央汇报,成为合作网络中的关键行动者。其次,广东省委将宝安县改为深圳,政区类型和政区级别都发生了变化,以便后期的尺度跃升。不久之后,将深圳从地级市提升为副省级,在行政等级网络中跃升一级,使深圳发生了尺度上移。再次,在深圳和蛇口工业区的合作过程中,多名国家领导人前来调研和视察,他们成了交通部和广东连结中央以使得网络向权力高层延伸的关键人物,在国家尺度下移的过程中发挥着重要作用。在经过一系列的尺度重构和网络构建之后,深圳和香港招商局都发生了尺度上移,进而形成了一个以广东为核心的合作网络,使得创设深圳特区的政治动员得以展开。

从制度建设来看,第一阶段区域合作结果经历了一个比较复杂的制度化过程。其过程分三步实现:首先是人大立法。全国人大批准的《广东省经济特区条例》从国家法律层面确定了深圳特区以初创形式扩容的成果。其次是行政定级。广东省委给予深圳副省级政治待遇,领导干部按照副省级规格配备,确定了深圳特区副省级行政级别。最后是领导人肯定。在以上两个步骤之后,区域合作的成果仍然经历了一段波折,最后是中央领导人视察之后,尤其是1984年初邓小平的深圳视察,区域合作最终得以制度化,深圳扩容成果以领导人认可的方式得以完全巩固。

2. 深圳特区扩容的第二阶段:从区域特区到全域特区

区域特区是指深圳行政区里仅有部分区域被

划为经济特区;全域特区是指深圳行政区全部被划为经济特区。这一阶段的深圳特区扩容主要是特区(简称“关内”)与非特区(简称“关外”)之间的合作。1981年宝安县建制的恢复、深圳辖区内两种不同类型区划的共存,标志着关内和关外合作的开始;2010年国务院批复同意深圳特区扩大到整个深圳,标志着特区扩容进入到关内关外一体化发展时期,而2018年国务院同意撤销经济特区管理线,标志着合作成果制度化。图2描述了这一阶段区域合

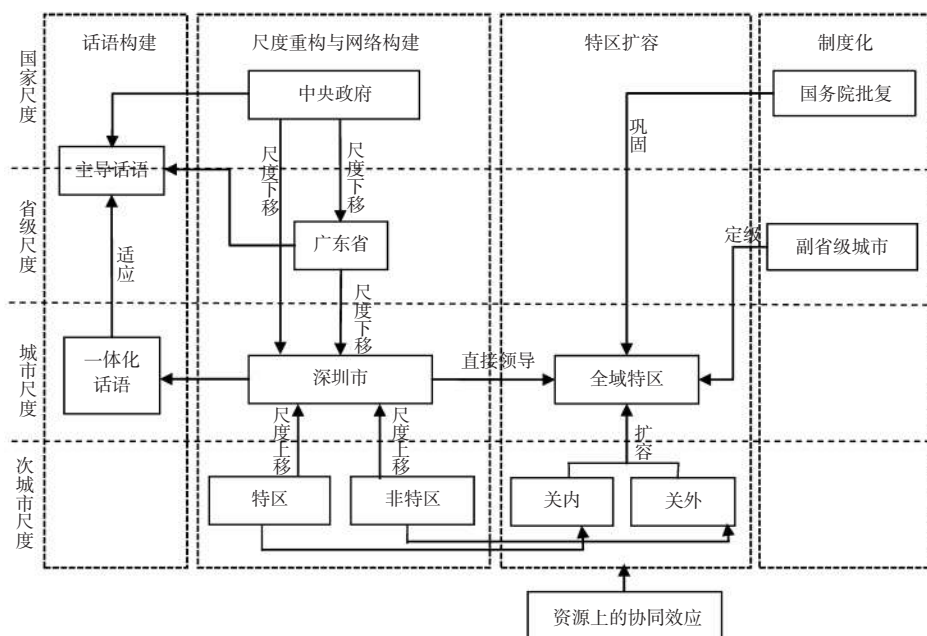


图2 特区扩容第二阶段区域合作示意图

资料来源:作者汇制。

作的大致过程。

从合作动力来看,这一阶段区域合作的动力是双方在资源上的协同效应。不过,不同时期资源协同效应的内容不同。图3是关内关外单位面积固定资产投资额的变动情况,从中可以看出,在2004年之前,关内关外建设投入的差距逐渐增大,导致二元结构呈加剧趋势,这说明这一时期关内关外的协同效应并不明显。从2005年到2013年,关内变化不大,关外上升明显,关内关外差异逐渐减少,呈现一体化趋势,说明合作双方充分发挥了关内吸引投资能力强、关外土地资源成本低的优势,形成了明显的资源协同效应。而从2014年开始,关内关外先后都有一个非常明显的加速上升趋势,说明行政区划调整后的深圳统筹能力得以强化,关内作为科技产业的核心,关外作为科技产业的腹地,双方协调分工,实现了创新发展。

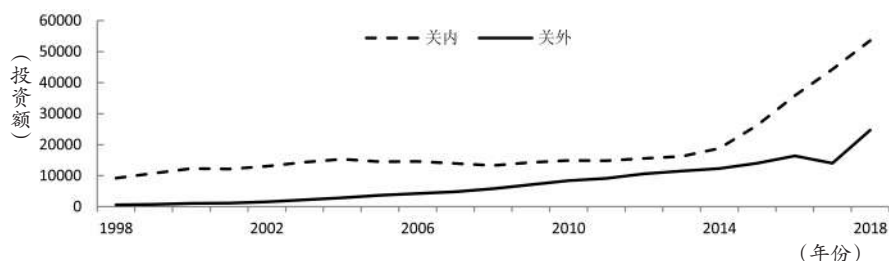


图3 关内关外单位面积固定资产投资额的变化趋势(万元/平方千米)

数据来源:作者根据调查数据整理。

从合作过程来看,在特区扩容的第二阶段,“一体化”话语跃升为主导话语,使其为各方面所接受。关内关外协调发展的话语由来已久。特区创立之初,就已经有了关内关外统一发展的构想,并基于此提出了特区“带状多中心组团发展”空间布局的理念,而深圳后续多项重要规划中都有“关内关外统一发展”话语的内容表述。2010年国务院在《关于扩大深圳经济特区范围的批复》中提出了“尽快解决特区内外发展不平衡”的问题,从而形成了“一体化”的主导话语。而这一转变并非只是话语表达上的变化,更重要的是话语更抽象、外延更广泛。首先,“关内关外统一发展”突出的是以经济发展作为解决关内关外发展不平衡的主要手段,而“一体化”具有更强的概括性和系统性。其次,相比较前者只突出了经济发展这一个方面,后者的内涵包括关内关外空间上的一体化、经济发展一体化、城市管理一体化和社会服务一体化这四个方面。另外,话语抽象性的提高,不仅使其更易于被宣传和研究,也增加了各方面政策的灵活性。

在本阶段的话语构建、尺度重构以及网络构建的诸多环节中,深圳扮演着关键行动者角色。首先,深圳构建、凝练和推广了关内关外统一发展的话语,甚至为了吸引公众对关外宝安区和龙岗区的关注以提高其话语地位,深圳先后进行了宝安区“全国文明先进区”建设和龙岗区“全国文明小镇示范点”建设,逐渐拔高关于这两个区的话语尺度。其次,以深圳为中心,发生了一系列的尺度跳跃。一方面,中央和省以审批各种改革方案的方式实现了向深圳的尺度下移,如“深圳经济特区土地管理体制改革方案”和“深圳综合配套改革总体方案”的审批通过,深圳以先行先试的方式获得了较大的自主权。一方面,深圳对于特区内的各个区实行扁平化管理,强化了对基层的控制和管理,以此实现关内各个区的尺度上移。同时,对于关外,第一步是

撤宝安县设宝安、龙岗两个市辖区,第二步是在这两个关外的市辖区里先后设立各种市级功能区,如,深圳大工业区和光明新区等,由于功能区是市政府派出单位,所以实现了这两个关外区的尺度上移。第三,深圳

领导是行动者网络中的关键人物。深圳在特区扩容过程中的作用与深圳领导人所具有的三重身份具有直接联系,即深圳市委书记既是深圳的最高党政长官,也是广东的重要领导,还是深圳特区最高领导。这种行政区、功能区领导人“三合一”的身份,使其成为下级网络指向的重要结点,而行动者网络也通过这一结点向权力高层延伸,如广东省委,甚至是中央。

从制度化建设来看,第二阶段扩容成果的巩固是一个制度确认的过程。首先是2010年,国务院批准了深圳特区扩大版图的应用,深圳实现了全域特区,在行政手续上制度化了特区扩容成果。其次是2018年初国务院同意撤销深圳经济特区管理线,在名义上已经不存在关内关外的区分。而到2018年5月,在陆续完成市管功能区转为市辖区之后,深圳以市辖区的形式,扁平化地领导特区内的所有区级行政区划,以关内关外合作为主要形式的深圳特区第二阶段扩容成果得以制度性巩固。

3.深圳特区扩容的第三阶段:跨界的区域合作

深圳特区第三阶段的扩容是外延发展阶段,也是深圳与其他市进行跨界合作阶段。在这一阶段,既有以市场为导向的跨界产业园合作,如由深圳投资控股公司与保定国控集团共同投资开发的深保高新技术产业园;也有以政府为主导的跨界平台建设,如“坪清新”合作示范区、深汕特别合作区。其中,深汕特别合作区前后经历了上述两种情况,具有较好的代表性。深汕特别合作区的前身是深圳(汕尾)产业转移工业园区,2011年被广东省政府批准为深汕特别合作区,从而进入以政府为主导的跨界区域合作阶段。2018年,深汕特别合作区党工委和管委会分别调整为深圳市委和市政府的派出机构,标志着合作区由深圳市直接领导,深圳特区跨界扩容成果得以初步制度化。图4描述了这一跨界区域合作的大致过程。

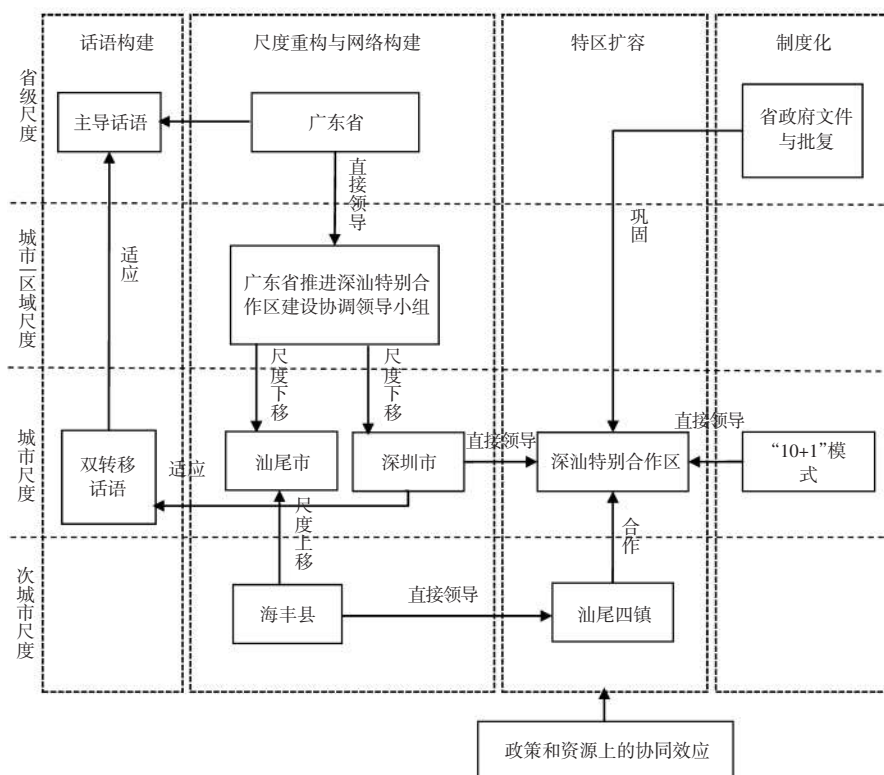


图4 深圳特区跨界扩容中区域合作示意图

资料来源:作者汇制。

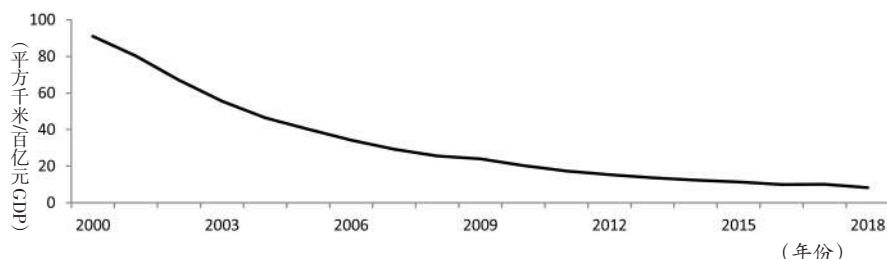


图5 深圳每百亿元GDP使用土地面积变化图

数据来源:作者整理。

从合作动力来看,跨界区域合作阶段的主要动力是政策和资源协同效应。深圳实现全域特区之后,发展依然受到空间限制。如图5所示,2010年前后,深圳每百亿元GDP使用土地就已经下降到20平方千米。如此狭小的空间内,深圳建设国际创新城市所必需的基础设施和产业配套已经无法合理布局和顺利展开,深圳特区需要强化与周边区域的联系,积极拓展发展空间。而周边城市通过与深圳特区合作兴办各种园区和平台,一方面直接引进了深圳的资金和技术,另一方面也学习到了深圳的创新体制和管理制度。在跨界扩容阶段,合作双方的动力是政策和资源协同效应的综合。

从合作过程来看,话语的尺度转换是深汕特别合作区发展建设中的重要特点。2008年,广东省政

府提出“产业转移和劳动力转移”的战略,形成“双转移”话语。在这一话语号召下,深圳与汕尾共建产业转移工业园。也正是由于适应了“双转移”话语,深汕产业转移工业园顺利地被认定为省级工业园。党的十八大之后,扶贫开发上升为国家尺度的社会治理话语。与此话语相适应,广东构建了“区域均衡发展”话语。与“双转移”话语相比较,“区域均衡发展”话语内容更全面、层次更丰富。在内容上,“区域均衡发展”话语既包括了产业协调发展,还包括经济、社会、生态的均衡发展;在层次上,该话语包括了省级、次省级的区域均衡发展,还包括城市区域的均衡发展。与“区域均衡发展”话语相适应,深汕产业转移工业园的定位发生战略性改变,从单纯的城市产业合作转变为以产业带动区域均衡发展、产业扶贫的典范。也正是由于适应了主导话语,深汕特别合作区的尺度也发生了相应的上移。

广东推进深汕特别合作区建设协调领导小组(以下简称“协调领导小组”)是尺度重构和网络构建的关键行动者。首先,在尺度体系上,正是由于协调领导小组的组建,使得在省级尺度和城市尺度之间新生了一个城市—区域尺度。新生的尺度是次省级尺度,是基于“区域均衡发展”话语下由深圳和汕尾市所组成的城市联盟的政治尺度。其次,在尺度跳跃上,由于城市—区域尺度的出现,尺度体系更加细致,省级尺度下移和城市尺度上移时都有一个过渡,从而使尺度跳跃更加顺畅。第三,在网络构建上,协调领导小组由政府主要领导、深汕两市主要领导、省各职能部门主要领导组成,一方面,由于协调功能的定位和协商机制,调和了省级政策的刚性和省与地方政府信息不对称所导致的

矛盾;另一方面,由于内部建立的平等对话渠道,也调和了由于深汕两市行政等级差距而导致的无法直接对话或深圳独占话语权的矛盾。因此,协调领导小组的出现,既丰富了政治尺度体系的层次性,使得尺度跳跃更加顺畅;也形成新的重要结点以构建了新的网络,使得地位不对等的区域合作者拥有平等对话的平台。

从制度化建设来看,合作成果的分享协议对跨界合作的制度化产生深远影响。本阶段的特区扩容,涉及两个不同的行政区,合作成果及其分配都影响到深汕两市政府的行政绩效,因此,如何分配合作成果直接影响到深汕两市的合作意愿和结果的制度化。广东省政府通过《深汕(尾)特别合作区基本框架方案的批复》和《深汕特别合作区管理服务规定》等重要制度性文件,形成了一个成果分享格局:深圳分享了大部分的GDP绩效,这是各类资本从特区流向合作区的合理回报;汕尾市获得部分GDP绩效和土地收益,另外,还获得了合作区发展带来的地方收益;广东省政府还树立了一个区域协同发展的典范,获得了较好的政治效益。因此,成果分享协议既将前一阶段合作成果制度化,也为后期合作区的“10+1”管理奠定了基础。

四、深圳特区扩容的经验总结

第一,政策协同效应更易引发尺度跃升。不同形式的区域合作形式目的不同,动力机制也不相同:以市场为主导的区域合作,目的是在资源比较优势的基础上探索生产要素的优化配置,其合作动机是资源协同效应;以政府为主导的区域合作,其重点在于研究制度安排以保持区域合作的持续运转,其合作动机是政策协同效应。新时期各级政府更加关注的是,合作双方通过合作平台相互学习以创新制度、试验制度和改进制度。因此,以深化产业分工、缩小区域差距以及制度改革试验等为主要目标的区域合作,因其能够产生可观的政策协同效应,更易适应高尺度的话语,从而将成为新阶段区域合作的主要动力。

第二,试行功能区是深圳区划改革的基础。对于深圳来说,现有区划导致其发展空间受限,并且短期仍无法解决。因此,通过与周边城市合作,共建功能型合作区,是解决特区内发展空间不足的有

效途径。这一点已经被“10+1”模式的深汕特别合作区所证明。而深汕特别合作区也可以视为深圳特区跨界扩容的第一阶段,其主要特征是输出式扶贫型跨界合作。新阶段的特区跨界扩容的重点,是与特区周边城市开展合作从而形成功能区,尤其要注重与东莞市以及惠州市的惠城区和惠阳区共建功能区。一方面,以上区域不但与深圳接壤,而且在城镇化水平上与深圳更加接近,在产业发展水平上也更易配套,因此合作内容和合作方式都可能更加丰富。另一方面,就深圳未来可能的行政区划改革设想来说,以功能区的形式先行与以上区域展开合作,可以培育基础、发现问题,从而为深圳的行政区划扩容做铺垫。

第三,对高尺度行动者的政治动员具有决定性的作用。在区域合作成果的巩固方面,高尺度行动者往往扮演着决定性的角色。无论是法律文件的制度化方式还是领导视察的非制度化方式,高尺度行动者都具有重要影响力。虽然一般情况下高尺度行动者不直接参与区域合作的过程,但其往往是领导权话语的构建者,他们可以通过视察、座谈、调研等方式释放自己对区域合作的态度,以构建领导权话语的形式对区域合作成果产生非制度性影响。另外,高尺度行动者往往会直接影响区域合作双方在税收分成和人事任免等重要事项的安排,也会直接影响合作区的土地管理权限,从而,以影响区域合作政策的方式对区域合作产生影响。因此,当高尺度行动者的战略发生转移时,区域合作的成果带有明显的不稳定性,甚至会受到损害。所以,能否动员高尺度行动者,直接决定了区域合作中的话语构建、尺度跳跃、网络构建和结果制度化。

第四,正式制度化已经成为主流。在巩固合作成果的方式上,常见的方式有两种:一种是以法律文件将合作成果落实在规划上或者给予明确法律地位的制度化方式;另一种是以领导视察、调研、座谈以肯定合作成果的非制度化方式。合作成果被制度化之后,合作区域的运作就有法可依,从而保证了区域合作的日常性、长期性和稳定性。不过,合作成果制度化的过程一般较长,并且,制度化的尺度越高,所需时间就越长。而非制度方式易于组织,也具有较好的灵活性。随着中国改革的不断深入,制度化方式已成为主流。

五、结论

深圳特区扩容可以分为不同的阶段,从区域合作的角度总结其在合作动机的差异,合作过程中话语构建、尺度重构和网络构建的特点,以及合作成果制度化的形式,可以发现,从蛇口工业区到经济特区的第一阶段,区域合作双方在政策协同效应的基础之上,通过交通部和广东省委等关键行动者的作用,使“特区”话语适应于领导权话语,特区扩容因此而获得了高层支持,并最终与国家法律的形式使区域合作的成果制度化。从区域特区到全域特区的第二阶段,深圳政府以特区领导机构和深圳领导机构这种“合二为一”的双重身份扮演着关键行动者角色,这也是第二阶段的特区扩容顺利实现的关键。而在特区扩容的第三阶段,跨界合作双方的动机是资源与政策协同效应的综合,“双转移”话语适应“均衡发展”话语后,激发了一个新的尺度层次——城市—区域尺度,这一类似于次省级的尺度,缓解了多方面的矛盾,是深圳以跨界合作形式实现特区扩容的关键。

深圳特区扩容的目标不能仅仅是管辖面积等地理要素在空间上的扩展,更重要的是,深圳特区扩容过程是不同战略诉求下,深圳制度试验和发展经验有计划、有步骤地空间溢出。从研究的焦点上看,如果将前者作为研究目标,理论和现实意义并不明显。正如新马克思地理学派所强调的,资本不可能飘浮在“虚空”中,而是以不同的方式扎根于制度、文化和政治等环境之中。对于以区域合作为主

要特点的深圳特区扩容来说,不同的时代背景下,合作的动机差异明显,从而导致不同的合作阶段在话语构建、尺度跳跃和网络构建等方面各有特点,进而也影响到合作结果的稳定性。所以,对于深圳特区扩容过程的研究,重点在于发现合作双方的合作动机及其对合作过程和合作结果的影响,本文的目的正在于此。

参考文献

- [1]罗清和,张畅.深圳经济特区四十年“四区叠加”的历史逻辑及经验启示[J].深圳大学学报(人文社会科学版),2020,37(2).
- [2]姬超,袁易明.从经济特区到先行示范区:中国发展道路的“特区”范式[J].江西社会科学,2020,40(1).
- [3]余典范.上海浦东新区与天津滨海新区、深圳特区的比较研究[J].上海经济研究,2007(3).
- [4]钟坚.深圳经济特区改革开放的历史进程与经验启示[J].深圳大学学报(人文社会科学版),2008(4).
- [5]曹伟,吴佳南.厦门经济特区扩容背景下的城市交通战略规划探讨[J].城市发展研究,2011,18(12).
- [6]马彦琳,郝寿义.经济全球化背景下区域经济研究的若干趋势[J].华中科技大学学报(人文社会科学版),2002(4).
- [7]马学广,李鲁奇.尺度政治中的空间重叠及其制度形态塑造研究——以深汕特别合作区为例[J].人文地理,2017(5).
- [8]陈利勇,马斌.区域间政府合作:区域经济一体化的路径选择[J].政治学研究,2004(1).
- [9]赵燕菁.高速发展与空间演进——深圳城市结构的选择及其评价[J].城市规划,2004(6).
- [10]罗子昕,周素红,何嘉明.区域一体化下城市居民跨边界社会网络构建——以广佛地铁为例[J].城市发展研究,2019,26(6).

The Expansion of Shenzhen Special Zone from the Perspective of Regional Cooperation

Wang Chengjun Jiang Minghua Xu Hanming

Abstract: On the surface, the expansion of Special Economic Zone refers to the expansion of its territory. In fact, the nature of this process means spreading of the special economic policies and the successful experiences tested by Shenzhen SEZ. With regional cooperation as the main form of expansion of Shenzhen SEZ, this process can be roughly divided into three stages, and the motivation, procedures and results of them are obviously different. In the first stage, the motive force of cooperation is the policy coordination effect, and the adaptation of “special zone” discourse to hegemonic discourse is its main characteristic. In the second stage, Shenzhen Municipal plays as the role of key actor, which leads to the success of the expansion of Shenzhen SEZ. In the third stage, the motive of the two sides of cross-border actors is the comprehensive benefit of the coordination of resources and policies, and the emergence of the urban-regional scale alleviates the contradictions between the parties and is the key to the expansion of the SEZ. It is found that different cooperative dynamics lead to different discourse construction, scale jump and network construction, and then affect the stability of cooperation results.

Key Words: Shenzhen Special Economic Zone; Regional Cooperation; Territory Expansion; Cooperation Mechanisms

(责任编辑:平 萍)

【区域开放与合作】

RCEP 协定生效面临的问题与风险防范*

沈洁

摘要:RCEP的成功签订标志着东亚一体化已取得阶段性进展,RCEP一旦生效意味着美国的亚太再平衡战略严重受挫。因此,在RCEP正式生效前,仍应高度警惕区域外部力量对协定内部成员国在经贸、军事、政治、文化等领域施加压力,干扰审批程序正常推进。从国家自主性和关联性两个角度出发,分析东盟、日韩和澳新等RCEP协定成员国的特点,便于更加有针对性地提出协定生效过程中可能面临的风险,并在此基础上提出相应的防范与应对策略。

关键词:RCEP;自由贸易协定;经济全球化

中图分类号:F061.5 **文献标识码:**A **文章编号:**2095-5766(2021)03-0122-08 **收稿日期:**2021-02-12

***基金项目:**国际关系学院中央高校基本科研业务费资金项目“新时代中国对外发展战略的国际政治经济学研究”(3262019T66)

作者简介:沈洁,女,国际关系学院经济金融学院讲师(北京 100091)。

一、问题的提出

2020年11月15日,《区域全面经济伙伴关系协定》(Regional Comprehensive Economic Partnership,以下简称RCEP)第四次领导人会议顺利举行,中国、日本、韩国、澳大利亚、新西兰及东盟十国的贸易部长共同签署这一协定。至此,涵盖15个国家、23亿人口、25万亿美元GDP和30%世界贸易总量的全球最大自由贸易区正式诞生。RCEP作为中国加入的最大自由贸易区,其成功签署无疑是对“中国封闭论”的有力回击,更是在当前民粹主义暗流汹涌背景下为推进经济全球化进程注入的一剂强心针。

不过,根据RCEP的规定,协定签署后各成员国首先需要依照各自适用的法律程序核准、接受或批准协议,并将相关文件交存于保管方。此外,协定生效需15个成员中至少9个成员批准,其中要至少包括6个东盟成员国以及中国、日本、韩国、澳大利

亚和新西兰中至少3个国家。鉴于协定已签署,接下来RCEP各成员国将各自履行国内法律审批程序,推动协定早日生效实施,在此过程中是否会出现变数尚不可知。

自贸协定在进入国内审批程序后遇到阻碍的情况并非没有先例。2015年,中澳自贸协定在历经10年谈判后正式签署,但澳大利亚工党和一些工会组织对自贸协定提出批评,认为其中一些条款为在澳投资的中国企业引入中国劳工提供了便利,将影响到澳本国劳工的就业机会。之后,针对工党提出的三项具体修改意见,澳贸易和投资部长安德鲁·罗布和工党“影子内阁”贸易部长黄英贤达成妥协方案,最终获得工党议会党团批准。根据这项方案,澳大利亚政府同意通过修改移民规定,而非中澳自贸协定的方式,来化解工党方面的担忧,扫清自贸协定生效障碍。虽然中澳自贸协定最终顺利生效,但考虑到RCEP体量规模远超现有双边FTA,且一旦生效即意味着东亚区域经济一体化程度显著加深,因此来自区域内外部的干扰因素势必更加

复杂,应该未雨绸缪,提前为可能出现的问题做好防范与应对。

二、干扰协定生效的风险因素

事实上,RCEP协定的缔约方既然能够成功达成协议,意味着内部成员国之间至少在经济目标上不存在分歧和异议。因此,协定生效前可能出现的主要风险将来自于缔约国范围之外,其中尤以美国的影响最为突出。RCEP签署时,正值美国总统大选如火如荼之际,也正是因为这一时间点上的“巧合”,使得华盛顿无暇东顾,一定程度上促成了协定的顺利签署。但是在美大选几近尘埃落定之后,拜登即表态不会对亚太地区的一体化态势置之不理,更重申美国在制定游戏规则中“必须”占据主导地位。虽然拜登并未说明其具体方案,但已有不少相关领域专家学者认为美国将重返 TPP(跨太平洋伙伴关系协定 Trans-Pacific Partnership Agreement,以下简称 TPP),主张制定在国有企业、垄断、劳工、环境等方面“门槛”更高的自贸协定,以牵制中国。

近年来,美国插手东亚事务的案例比比皆是,国际上普遍认为其目的在于全方位阻挠中国的崛起,确保美国在世界范围内的霸权地位不动摇。以中日韩自由贸易协定(Free Trade Agreement,以下简称 FTA)的谈判过程为例,期间经历的一波三折大多都与美国从中作梗脱不开干系。表 1 中总结了中日韩 FTA 自构想提出,到经历 10 余轮谈判,至今

未能达成协议框架的过程中经历的重大事件。中日韩 FTA 构想自 2002 年由中方主导提出以来,由于三国间的领土争议和历史问题,加之东北亚区域复杂多变的局势,三方领导人会议两度暂停,中日韩合作一度陷入停滞状态(张司晨,2020)。期间,美国奥巴马政府通过实施重返亚太战略和推动构建 TPP,拉拢日韩盟国,拟通过 TPP 全面介入并主导东亚经济一体化进程,进而阻挠中日韩 FTA 的谈判。在美国因素作用下,2013 年 3 月,日本正式决定加入 TPP 谈判并明显表现出更加积极的态度,在中日韩 FTA 谈判上则犹豫不定、观望拖延。2013 年年底前,韩国原本拒绝加入 TPP,但受到 2015 年美国奥巴马总统签署贸易“快速道”授权法案的影响,亦转变态度于 2015 年 TPP 首轮磋商结束后正式加入。日韩加入 TPP 无疑对中日韩 FTA 的推进造成阻碍,这一影响持续到美国在特朗普执政期间退出 TPP 之后才重有起色。

美国对于“离岸平衡手”角色的热衷与对自身霸权地位的执著使其尽一切努力阻止欧亚大陆大国的崛起与联合。中日韩三国一旦摒弃前嫌,坦诚合作,那么东亚将成为世界经济的重心,团结的东亚将使美国的存在和干预失去“抓手”,这是美国不愿看到的。长期来看,中日韩合作的潜力巨大,美国将试图操纵东亚合作的进程与节奏,保证中日韩三国的合作不超出美国的控制范围之外。适度制造和挑拨三国间的嫌隙与裂痕,也是美国一贯的做法(张鹏,2018)。

表 1 中日韩 FTA 大事记

时间 (年/月)	事件
2002/11	时任中国总理朱镕基基于“10+3”东盟峰会首次提出中日韩三国建立自由贸易区的设想,并得到了日韩领导人的认可
2008/12	中日韩三国首次脱离“10+3”框架举行领导人会议,签署《推动中日韩三国合作行动计划》
2012/11	中日韩三国于柬埔寨举行经贸部长会议,正式宣布启动中日韩 FTA 谈判
2013/03	中日韩三方于韩国首尔举行第 1 轮谈判
2014/11	亚太经合组织(APEC)领导人非正式会议在北京举行,此后中日韩领导人会议重启
2018/05	第七次中日韩领导人会议发表联合宣言,重申将积极推动中日韩 FTA 谈判进程
2019/04	中日韩 FTA 第 15 轮谈判在日本东京举行
2019/12	第八次中日韩领导人会议在成都召开

资料来源:作者整理。

三、RCEP 成员国特点:基于自主性和关联性

由上文分析可知,美国将是阻挠 RCEP 生效的

最主要因素。现实情况也不容乐观,RCEP 成员国中日本、韩国、澳大利亚和新西兰都是美国的盟友,东盟的出口也长期依赖于美国市场。因此,美国若要出手“搅黄”RCEP,其方法和路径可谓“丰富

多样”。而且,目前大部分RCEP成员国抱有“两头下注”的希冀,既想扩大与中国经贸合作关系,又希望美国提供国家安全方面的保护,走大国平衡战略。

对此,本文通过国家自主性和关联性两个概念予以解释,其中自主性指一国或经济体的决策过程是否容易受到外部势力的干扰,若容易受到干扰则自主性弱,反之则自主性强;关联性指两国关系在不同领域之间是否存在明显的连带或传导效应,比如政治层面的不和乃至对立是否直接对经贸合作关系产生不利影响,以及影响程度的大小。不同国家的自主性和关联性组合可能存在明显差异,大体上可总结为表2中所示的四种类型。

表2 基于自主性和关联性的国家分类

A类国家: 自主性高&关联性低	B类国家: 自主性高&关联性高
C类国家: 自主性低&关联性低	D类国家: 自主性低&关联性高

A类国家自主性高且关联性低,意味着其一方面能够出于自身利益考虑问题,另一方面对于经贸合作的态度表现为“在商言商”,不会受到历史因素、地缘政治、意识形态等领域的干扰,是风险性最低的国家;B类国家自主性高且关联性也较高,针对这类国家而言,需要全方位把控双边关系,确保在其他领域也实现充分沟通和彼此互信,为两国间开展长期经贸合作奠定基础;C类国家自主性低但关联性也较低,这意味着即便两国存在矛盾甚至冲突的情况下,经贸合作也存在可能,因此对于这类国家应尽可能抓住其核心利益诉求,同时高度关注和防范外部势力的介入;最后,D类国家最易受到外部力量左右,而且不同领域间高度相关,在经贸合作中风险最高,甚至可能成为自贸区中的“特洛伊木马”,阻碍其他多边关系的建立和发展。基于这四种类型分析RCEP成员经济体的特点和变化趋势,有助于更有针对性地提出对策建议。

1. 东盟自主性不断提高,且关联性保持低位

东盟国家作为RCEP协定的提出方和倡议方,始终在积极推动该协定落地生根。尽管部分东盟国家如越南、菲律宾等与中国存在领土争端等问题,但是对于拓展中国市场,构建东亚经济共同体能够带来的实际经济利益认知清晰。新冠肺炎疫情暴发并向全球蔓延后,中国最早与东盟开展抗疫

合作,推动整个东亚地区实现守望相助,务实合作的良好态势,与混乱无序的全球抗疫局面形成了鲜明对比(张洁,2020)。疫情不但没有对东亚区域合作态势产生负面影响,反而体现出中国在东盟外交中的重要地位和作用。在疫情常态化的趋势下,尽快实现复工复产,刺激地区经济复苏成为当下最重要的任务,东盟国家已经清醒地意识到了这一点,也势必将付诸行动,确保RCEP乃至更高级别的东亚合作顺利开展。

此外,东盟国家虽然致力于在大国博弈中谋求自身利益,重视与美国构建政治友好,经贸合作的关系,如2012年首届东盟—美国经贸部长会议发表的《联合声明》中指出:东盟和美国就建立经贸和投资领域的紧密合作关系进行了探讨,强调双方紧密合作对维护世界和区域经济发展至关重要(李鸿阶,2020)。但近年来,东盟各成员国的战略独立性和自主意识明显增强,不愿意在中美出现冲突时选边站,普遍奉行政治上向美国表态,经济上向中国靠拢的“周旋”策略。在其他非经济领域问题上,东盟国家也开始转向“就事论事”,与中国的对峙冲突有所缓解。如就南海问题而言,“搁置争议,共同开发”的方针是中国的一贯主张,菲律宾等国起初并不认可,但近年来菲律宾态度有所转变,如2018年11月,中菲签署《石油和天然气开发合作谅解备忘录》;2020年东盟峰会前,菲律宾能源部宣布取消在南海争议海域的石油勘探禁令,表示中菲已在南海共同开发油气资源问题上达成共识。菲律宾总统杜特尔特更肯定中国在菲律宾对外贸易、国民基础设施、道路交通以及电信通信行业等多领域所作贡献,认可中菲在民生经济方面联系密切。

相较之下,当时特朗普治下的美国则充满“不确定性”和矛盾性,而且美国的贸易制裁大棒还四处出击,这就使原来的美国盟友与伙伴国家增添了疑虑与观望情绪。特朗普执政期间多次缺席美国—东盟峰会,引起东盟国家的普遍不满。如2017年在菲律宾马尼拉举行峰会期间,特朗普提前离开;2018年在新加坡举行东盟峰会,特朗普直接“甩手”到欧洲,由副总统彭斯参加会议;2019年特朗普派出“降级代表团”参加东盟峰会。综合以上因素,东盟国家政策自主性正在增强,不同领域间关联性有限,近年来对美国依赖性和政治互信有所降低,因此在推动RCEP生效过程中“出尔反尔”的可能性

不高。

2. 日韩自主性有所增强,但关联性始终较高

相比东盟,日本对于RCEP的态度则经历了颇多曲折。从最初的“10+3”拓展到“10+6”,拉拢印度等域外力量进入,显露了日本希望在东亚稀释中国影响的意图;2013年,时任日本首相安倍晋三正式宣布加入TPP后,对RCEP采取消极应对的方式,即便在美国退出TPP后,仍主动承担起领导责任,并为美国返场保留通道;2018年以后,随着日本主导的全面与进步跨太平洋伙伴关系协定(Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership,简称CPTPP)和日欧EPA(Economic Partnership Agreement,经济伙伴协定)相继签约并正式生效,日本重新对RCEP谈判展示出积极态度,但在条款内容方面提出了“高标准”要求,且力争发挥主导作用;最后,在2019年末印度宣布退出RCEP谈判后,日本经济产业大臣梶山弘志曾公开表示“日本不会考虑在没有印度的情况下签署RCEP”(常思纯,2020)。即便在近日RCEP成功签署后,日本国内民众仍多有不满意,认为RCEP协定中缺乏对知识产权和移民问题的相关规定,有损日本利益。

事实上,日本在RCEP谈判过程中表现出的反复态度正是其在国际环境变化背景下面临矛盾的直观反映。一方面,自20世纪50年代以来,美日同盟就是美国在西太平洋的重要堡垒。美国的威慑力使得日本的经济、科技和软实力均得以发展,随着日本的实力不断增强,二者之间的同盟关系逐渐由早期的单方面依赖转向各取所需。应对中国崛起是美日利益交汇之所在,美国近年来通过各种举措强化同盟^①,而日本则以此作为跳板,寻求美国的支持。菅义伟作为安倍晋三的接班人,其保守主义本质没有发生改变,日本外交不会放弃“日美同盟”基轴,将继续配合美国在全球推行所谓“价值观外交”,加大对“印太战略”的投入,平抑中国影响(项昊宇,2018)。其根本目的还是要维系现有国际规则和地区秩序,维护日本在全球和地区的既得利益。2020年11月,中国在完成RCEP区域自贸协定的签署后,释放出考虑加入CPTPP的合作信号。但对此日方却作出回应道:“CPTPP要求成员国必须具有非常高水准的市场开放,中国恐怕很难达标”,相当于“委婉拒绝”。而在2021年初拜登宣布就任

总统后,日本政府则第一时间公布了一系列拟对美国交流的话题,包括再次确认日美同盟的重要性,以及继续深入开展印太事务等。由此可见,美日间同盟关系长期内将保持稳固,并势必会对中国的外部环境带来不可低估的影响,我们始终需要认清现实并保持警惕。

另一方面,也要看到日本在持续加强与美国的“特殊关系”的同时,寻求改善中日关系,力争使日本的大国外交“基本保持平衡与灵活”。日本能在RCEP、CPTPP和“印太战略”中游刃有余,说服“东盟10+3”扩容,实现合作利益最大化,与其自主性增强,坚持“以我为主”,采取适用性、灵活性的政策措施有关。尤其是在特朗普执掌美国期间,其表现出的机会主义倾向使得美日稳定坚固的同盟关系呈现出新的分歧。如特朗普主张美国与盟国之间要建立一种“权责均等”的合作机制,几番要求日本承担驻日美军的军费开支;“放任”日本修宪,同意其购买更多的先进武器,希望日本发展军事实力以分担美国作为“世界警察”的经济压力(凌胜利、刘琪,2018)。但是日本政府同样面临巨大的财政负担,到2019年,日本政府债务已达11.8万亿美元,与GDP比率高达238%,再叠加2020年突发疫情造成的不利影响,发展经济已成为当下的要紧任务,即便美日之间存在高额贸易逆差,20世纪80年代的“广场协议”恐难再上演。这些特点虽然并没有改变两国利益契合的基础,但是对日本而言是其提升国家自主性和国际影响力的机会。综合以上因素,通过外交、经济、安全等多种手段稳定和改善中日关系,将有助于缓解中国崛起所面临的美日同盟压力。

韩国与日本存在诸多相似之处,作为美国在东亚地区的同盟,日韩作为相对弱势一方,为了获得安全保护,必然会让渡一部分国家自主权,但是完成这种让渡之后,又势必将以最大程度上减少自主性的损失为目标,随着国际环境的变化,这种动态平衡也会相应调整。与日本相似,韩国对于中国的快速崛起忧虑颇多,但就RCEP协定而言,韩国接受起来并没有太多压力。RCEP谈判初期,韩国就表明了积极态度。由于韩国已经与除日本外的绝大多数RCEP成员国签署双边贸易协定,而且RCEP多数为发展中国家,产业优势与韩国基本不存在竞争性,因此对韩国经济造成的不利影响在可控范围内,有利之处则更为明显,包括大幅开拓市场,提高

已有双边 FTA 利用率等。而且,与日本不同的是,在美国牵头构建 TPP 之初韩国也并未急于加入,而是把中韩 FTA 作为首要对外经济战略任务来执行。作为 RCEP 和中日韩 FTA 的主要谈判成员,韩国在东亚以及亚太经济一体化进程中发挥着不可忽视的作用。韩国国内也充分认可 RCEP 的正面效益。据估算,RCEP 中长期内将为韩国带来年均 1.1% 的 GDP 提升效应、年均 11 亿美元的消费者福利效应、年均 3.8% 的出口扩大效应和 1.1% 的进口扩大效应(李天国,2020)。

最后,值得关注的是,中日韩三国关系在较好、矛盾不突出的时候,对自由贸易协定的谈判有较大推进;而在其中双边或三边出现较为突出的矛盾时,就会对三边自贸协定的谈判产生阻碍作用。三国政治关系及其首脑会议会谈的好坏,直接影响三边自贸协定谈判的成败。也就是说,在 RCEP 内部日本和韩国是不同领域间关联性较强的两个成员国,这种情况不但不利于 RCEP 顺利生效,更有可能阻碍未来中日韩 FTA 的推进和签订。这种关联性一方面来自成员国内部:一是三国在政治和安全方面缺乏互信,在历史问题上长期存在纠葛,这些矛盾经过积累酝酿后对国家间的经济往来合作也会造成伤害;二是美国的干扰构成最主要的外部不利因素,最直接的体现是在中日韩 FTA 的谈判过程中,每当谈判出现重大进展时,三国间的一些历史遗留问题总会恰巧“浮出水面”,引爆争议。总结来看,日韩自主性相对较差,在 RCEP 推进过程中存在不确定性,但是时任美国总统特朗普推行的外交策略使得美日、美韩关系呈现出一些新的矛盾点,倒逼日韩两国自主性有所增强;但与此同时日韩呈现出不同领域间关联性较高的特点,因此在推进自贸协定生效过程中应高度防范其他领域爆发矛盾或冲突,导致经济合作陷入停滞。

3. 澳新自主性相对较差,而关联性尚属可控

澳大利亚和新西兰作为“五眼联盟”成员,对中国崛起构成的威胁认知强烈,因而近年来不遗余力地在国际社会上排挤、挑衅和攻击中国,其中尤以澳大利亚气焰最盛。对于中澳关系的迅速恶化,国内民众的认知也经历了由惊讶、疑惑到反感、排斥的转变过程。澳大利亚在地理位置上与中国相隔甚远,彼此之间并无历史遗留问题或领土争端,且经贸关系日益密切,“远无仇、近无忧”,澳大利亚却

处处针对中国,不惜以交恶代价打压中国。澳大利亚深受美国影响,在国际层面已站定队伍。坚决扶持美国在印太地区霸权体系与秩序。方圆圆、黄贝(2020)基于清华大学国际关系研究院中外关系定量数据库做出的预测认为,由于澳大利亚试图在国际体系转型期提升国家实力及影响力,并在多个领域对中国的威胁认知不断增强,因此其与中国的双边关系分值将持续走低。

不过,尽管在执政的自由党—国家党联盟政府的政策导向下,中国企业家、投资者、消费者对澳大利亚的营商环境信心骤减,目前中澳间经贸往来仍十分密切,其根本原因在于两国间优势资源和产业结构的互补性。2009 年以来,中国稳居澳大利亚最大贸易伙伴和重要的投资来源国地位,中国对澳出产的铁矿石等资源存在敏感性,澳大利亚更依赖中国庞大的市场需求和增长潜力。这也是澳大利亚在政治、安全、意识形态等领域不断损害中国利益和名誉的同时,先后与中国签订中澳自贸协定并加入 RCEP 谈判并最终签署协议的根源所在。从这个角度看,中澳经济层面的相互依赖性将在较长时期内保持稳定,不容易因受到其他领域干扰或外部压力而滑向“脱钩”。也正是基于这种信心,中国近年来在对澳大利亚贸易方面也开始采取措施,诸如在合法合规的框架范围对澳大利亚大麦进口征收反倾销税和反补贴税,限制进口澳洲的龙虾、葡萄酒、糖类、木材等。目的是提醒澳大利亚政府,在当前大国博弈的国际环境下充当“两面派”无可厚非,但自告奋勇充当反华“急先锋”的姿态实属丑陋,中方已做好准备承担一定的经济损失,以儆效尤。

相比澳大利亚,新西兰在国际舞台上显得更加低调和务实,但其在推进 RCEP 顺利生效过程中可能发挥关键作用。虽然新西兰偏居南太平洋一隅,无论是地理位置还是综合国力,均处于国际政治舞台的边缘,但 20 世纪 80 年代中期,新西兰在反核立场上与美国发生分歧,拒绝美国军舰访问新西兰港口继而事实上失去了美国盟友的身份,这使得新西兰与美国之间的防务关系备受关注,也意味着新西兰的国家自主性得以相对提升。2010 年以来,新西兰与美国的防务与政治关系虽密切,但美国没有展现出将新西兰再次招入麾下的强烈意愿,而新西兰也似乎无意再成为唯美国马首是瞻的小盟国。“新型战略伙伴关系”是两国在新的国际环境下,考虑

到既往两国防务关系后作出的更加成熟的合作选择(赵婉廷,2020)。

与此同时,中新经贸合作不断开创新局面。2004年11月19日,中新两国政府宣布启动自贸区谈判,2008年4月7日顺利结束谈判,自2008年10月1日起正式实施,这是中国与西方发达国家签署的第一个全面自由贸易协定,涉及面广,层次高,涵盖货物贸易、服务贸易和投资合作等领域。中新FTA签订后十年,双边农产品贸易合作金额达91.14亿美元,较2008年增长近8倍(郑国富,2020)。2015年,中国“一带一路”倡议合作建设推进。新西兰作为加入中国“一带一路”倡议的首个西方发达国家,双方政府高度重视并积极推动双边经贸合作发展。由于中国经济稳步增长,综合国力增强,人民物质生活升级优化,对海外优质特色农产品进口需求强劲,中国已成为新西兰规模最大的海外市场和最重要的贸易合作伙伴,经济领域的良好发展态势也将对两国间的政治战略互信产生辐射效应。综合来看,澳新两国虽深受美国影响,自主性较低,但不同领域间关联性尚属可控。澳新的国家利益与其地缘特点密切相关,受自然条件所限,两国势必严重依赖对外贸易,因此涉及其核心经济利益时两国往往会权衡利弊,选择最优解。

四、可取的防范与应对措施

总结而言,东盟国家近年来自主性较高,处理国际事务时往往体现出“务实”特点,且不同领域间相互波及干扰的现象相对较少。此外,考虑到东盟是牵头推动RCEP签订的主导力量,相信其在敦促协议生效过程中也将发挥重要的正向影响。基于此,东盟国家基本可以归类为正在迈向A类国家的C类国家,但是也要密切关注美国等域外势力与东盟国家之间的往来,警惕其借南海等领土问题做文章,挑拨中国与东盟间良好稳定的互信基础。

日韩虽与美维持长期稳定的同盟关系,但自主性不断增强,可以视作是向B类国家过渡的D类国家。因此中国应以区域大国的姿态在不损害主权利益的情况下,创造合作的条件,寻找利益交汇点,引导他国转变思维,逐步从对抗走向对话。此外,我们有必要认真回顾总结过去几年来与周边国家关系的经验教训,进一步强化管控历史、政治、安

全、领土、意识形态等问题上存在的认知分歧和机制化建设。在此基础上加强战略沟通和军事安全对话,尤其是就各自发展战略和国防政策展开坦诚沟通,明确发出“互不视对方为威胁”的政治信号。

澳新尽管自主性较差,但在不同问题的传导和关联性方面尚处于可控范围内,比较恰当的归类是C类国家。我们应当清醒地看到,在美国加速对中国遏制和对澳大利亚既施压又拉拢之下,中澳关系在政治和安全领域的分歧可能会进一步扩大。但纷争并非中国与澳新关系的全部,我们不会容忍无底线的挑衅,但更不会步入偏离区域经济融合与发展的错误轨道。中国应善于使用“双轨制”来处理与像澳大利亚这样积极充当“马前卒”的美国军事盟国的关系,在维护主权的同时,加倍努力地推进区域经济合作与发展。从长远来看,这有利于增强中国的综合国力,特别是经济实力;同时,也有利于进一步加强亚太区域国家与中国的经济依存,通过长期的共同发展、共同繁荣,逐步化解美国在本地区的挑拨,耗损美国在本地区乃至全球军事霸权的经济基础。

除针对不同类型国家制定不同的应对策略外,中国接下来仍需在以下几个层面做出努力,以更好地融入亚太地区经济一体化进程。

1.适当关切RCEP成员国审批进度,敦促各方做好往来沟通

就本文关注的核心问题而言,当下最紧要的是确保RCEP协定的正式实施不受外界因素的干扰,顺利按期生效。因此,在不同层面(如领导人会议、部长级会议、政府层面的记者会等)适当关切成员国的审批进度,表达中方对区域自贸协定的高度期许能够起到积极的敦促作用。不过这种往来沟通需要把握好尺度,中国始终秉持“不干涉别国内政”的原则,若成员国在RCEP审批过程中遇到了障碍、出现了问题,应给予合作伙伴充分的信任和自行处置解决的空间。比如在本文引言中提及的中澳FTA审批进程中,虽然出现一些曲折,但澳方通过修订国内法律而非自贸协定来化解这一障碍,一方面维护了本国利益不受损害,另一方面保证了自贸协议的顺利批准。

事实上,澳方之所以加紧批准中澳FTA,除考虑到其能够为澳洲经济带来的可观增量外,中方释放的积极信号也发挥了一定作用。如中澳FTA谈

判期间(2005年4月—2015年6月),中国总理李克强在北京会见澳大利亚总理阿博特时表示希望双方共同努力,加快中澳自贸协定谈判进程;中澳FTA正式签署(2015年6月17日)后,中国国家主席习近平同澳总理阿博特第一时间互致贺信,中国商务部新闻办公室随后推出围绕货物贸易、签证、服务贸易、双边投资四个篇章的独家权威解读;2015年8月,人民网邀请澳大利亚驻华大使孙芳安女士接受专访,以《中澳自贸协定为两国经济关系奠定历史性基础》为题与网友进行在线交流;2015年12月8日,商务部投资促进事务局与澳大利亚驻华大使馆商务处联合举办中澳自由贸易协定解读研讨会,从多角度解读中澳自贸协定的内容。中澳FTA最终于2015年12月20日正式生效,为双边贸易的繁荣创造了良好条件,期间中国持续输出的正面表态不但彰显出扩大开放的决心,更提升了双边与多边合作的信心。

2.持续深化改革,对接高标准RTA,不断拓展经贸合作空间

2020年11月,习近平主席在APEC第二十七次领导人非正式会议上表示,中方将积极考虑加入CPTPP。这一方面表明中国将在目前RCEP的基础上继续推动制度改革与对外开放,达到更高的贸易投资自由化水平;另一方面也意味着现有的RCEP与CPTPP两条轨道并非完全独立,可能会在未来条件成熟时融为一体,为亚太经济共同体的建成做出贡献。不过,考虑到缔约方多为发达国家,CPTPP在诸如知识产权保护、数字贸易、国企治理、劳工和环境等方面设立了远高于RCEP的标准,以中国目前的实际情况不容易满足。但是,正因为当前的世界经济的表现形式已发生重大改变,旧有的全球贸易体制变得不适应新情况,国际经贸规则开始由多边主义向区域化、碎片化发展,中国才应该把握机会,倒逼国有企业改革,强化市场在资源配置中的基础性作用,提高中国市场的承压能力,营造良好的法治化营商环境,争取参与到更高水平、高标准的区域自贸协定中。

相比CPTPP而言,仍在谈判进程中的中日韩FTA应该是中国近期最为关注的区域自贸协定。尽管RCEP的签署已经间接打通了三国之间的贸易壁垒,但中日韩FTA势必会在目前RCEP的基础上,根据三国的实际能力与需求提出更高的标准,形成

推动东北亚区域经济一体化的“RCEP+”。中日韩自贸区虽然只是三边自贸安排,但其GDP之和却占RCEP成员国经济规模的80%和世界经济总量的25%,经济体量已经超过欧盟。中日、中韩间年贸易额现已达到4000亿美元和3000亿美元,在亚太地区仅次于东盟10国。在未来的东北亚经济圈设想中,中日韩三国将各自保持相对独立的地位,继续发挥产业链上下游互补性,并进一步挖掘彼此经贸合作的潜力。此外,中日韩FTA最重要的意义在于中国完全参与了规则的制定过程,掌握着相当的话语权。与直接加入已经生效的CPTPP不同,中日韩FTA若能成型,中国将在此过程中积累丰富的谈判经验,探索适合中国发展的制度框架和实施途径,为贸易自由化和经济全球化做出更多贡献。

3.密切关注拜登政府的对华政策及印太战略,随时调整应对

本文探讨的很多内容与在任美国总统所采取的内外政策存在密切联系,比如特朗普上台后发布总统令退出TPP,严重挫伤了这一区域性贸易协定的重要性和影响力。也正是在此背景下,日本开始积极投身于RCEP的谈判进程,并一定程度上促成了RCEP的顺利签署。因此,考虑到美国方面可能产生的一系列不确定性和风险因素,关注拜登政府的对华政策以及印太战略的实时动向显得至关重要。

日前,拜登政府已表态“俄罗斯是美国最大威胁,中国是最大竞争对手”。这意味着尽管中美双方不处于敌对状态,但在具体竞争领域摩擦冲突不可避免,并且涉及的议题将从之前的以经贸问题为绝对核心转向多议题并重,比如拜登强调在5G、人工智能等产业和技术领域建立美国主导的规则体系,加大对华规制力度。不过,拜登认为特朗普推行的单边主义和贸易保护政策造成了全球贸易的扭曲,疏远甚至恶化了美国与盟友之间的关系,他主张利用美国现有优势建立更高标准,对等互惠,强调对“不公平贸易”等伤害美国利益的做法采取强硬措施,但不赞同所谓“新冷战”和与中国“脱钩”的说法。因此,拜登在任时期中美间的合作空间或将有所扩张,但仍要注意在敏感问题上两国面临的尖锐矛盾。如拜登明确表示在供应链问题上要减少对中国的依赖,对此中国应立足自身发展,保持战略定力,在不断挖掘对外合作潜力的同时推动形成“双循环”发展格局,为中国经济发展增添动力。

除对华政策的改变外,拜登上台后的一大重要转变即恢复与盟友间的密切关系,重返多边主义框架,增加共同利益。对于特朗普的政治遗产“印太战略”,拜登政府并没有表态批评,而是更有可能延续和深化这一战略的细节内容。拜登及其顾问认为,奥巴马时期制定的“重返亚太”战略是应对中国挑战的必要之举,更宣称在其治下的美国将会加强与日本、韩国和澳大利亚等传统盟国的关系,并继续深化与印度和印度尼西亚等国的“战略伙伴”关系。由此可见,拜登政府对于亚太地区的一体化进程十分关切,不可能接受美国被排除在亚太地区“游戏规则”的制定者范围之外,所以美国接下来的动作值得高度关注。此外,拜登政府仍可能重返TPP,拉拢日本、韩国、印尼、泰国等其他亚太经济体组建一个“由志同道合的国家组成的强大集团”,削弱RCEP的地区影响力,为中国参与制定国际经贸规则和进一步融入世界经济体系制造障碍。在这种情况下,我们应主动作为,加大开放力度,充分利用地缘上的邻近性和经济上的相互依赖性强化与周边贸易伙伴之间的经贸合作关系,以RCEP为基础推动构建亚太自贸区,依托“一带一路”倡议拓展欧亚大陆发展潜力,提升国家形象,传递中国理念。

注释

①包括同意和鼓励日本修宪,允许日本自卫队出征海外等。

参考文献

[1]新华网. 中澳自贸协定扫除最后障碍 预计年底批准生效

[EB/OL]. http://www.xinhuanet.com/world/2015-10/22/c_128343455.htm, 2021-01-07.

- [2]张司晨.依托中日韩 FTA 新进展推动东北亚区域合作实现新突破[J].东北亚经济研究,2020,4(1).
- [3]张鹏.中日韩三边关系探析——三边与双边互动的视角[J].领导科学论坛,2018(17).
- [4]张洁.新冠疫情推动中国与东盟合作提速提质[J].世界知识,2020(13).
- [5]李鸿阶.《区域全面经济伙伴关系协定》签署及中国的策略选择[J].东北亚论坛,2020,29(3).
- [6]常思纯.日本对 RCEP 政策的演变及展望[J].东北亚学刊,2020(3).
- [7]项昊宇.亚太大变局中日本战略选择和中日关系走向[J].和平与发展,2018(3).
- [8]海峡快讯.中国考虑加入 CPTPP,遭到菅义伟间接拒绝:中国加入难度颇大[EB/OL]. <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1688210975339423100&wfr=spider&for=pc>, 2021-01-23.
- [9]凌胜利,刘琪.特朗普治下的美日同盟关系及其未来走向[J].和平与发展,2018(4).
- [10]李天国.逆全球化背景下韩国亚太自由贸易区战略——基于 RCEP、CPTPP 规则比较[J].东北亚学刊,2020(3).
- [11]周永生. 中日韩自由贸易的现实障碍与前景展望[J].学术前沿,2020(9).
- [12]方圆圆,黄贝.美国印太盟友对华政策差异将持续[J].国际政治科学,2020,5(4).
- [13]赵婉廷. 退盟后新西兰与美国防务关系研究[D].华东师范大学,2020.
- [14]郑国富.中国与新西兰自贸区背景下双边农产品贸易发展的新动态、问题与前景[J].商学研究,2020,27(3).
- [15]张建平,董亮.《区域全面经济伙伴关系协定》与亚太区域经济合作[J].当代世界,2021(1).

The Problems RCEP Execution May Face With and Ways of Risk Prevention

Shen Jie

Abstract: The successful signing of RCEP marks that the integration of East Asia has processed into a new stage. Once RCEP came into force, the Asia-Pacific re-balancing strategy of America would suffer a badly setback. Therefore, it is of great necessity to be vigilant and cautious of external forces bringing pressures to bear upon contracting states through trade, military, politics, and culture areas and to interfere the examination and approval procedure. From the perspective of national autonomy and relevance, the paper analyzes the features of ASEAN countries, Japan and South Korea, Australia and New Zealand, and on this basis raises up with risks we may face with before the agreement coming into force and corresponding approaches of prevention and confrontation.

Key Words: RCEP; Free Trade Agreement; Execution; Risk

(责任编辑:晓 力)

【区域格局与产业发展】

“十四五”时期现代农业发展中的粮食市场建设

钱 津

摘 要:粮食是人民生活中最重要的必需品,必须高度重视和有效管理向全社会提供最重要生活必需品的粮食市场,它是所有体现交换关系和契约关系的市场经济中最基础的市场。中国农业的出路在于实现农业现代化,而建设现代农业的基础资金主要来自粮食市场。市场经济体制改革之后,中国的粮食市场并没有为建设现代农业提供足够的基础资金,原因在于粮食市场的价格调整不到位,粮价过低。改革开放之后国内的粮食市场已经融入了国际市场,而国际市场粮食的低价格制约了国内粮价的调整。所以“十四五”时期国内粮食市场建设的核心要求是国家对粮食市场实施保护,大幅度提高粮食价格。只有保证粮食价格在现有基础上至少提高一倍,才能为现代农业建设、乡村振兴和提高粮农的生活水平奠定坚实基础,使其跟上社会主义现代化建设的步伐。

关键词:粮食市场;粮食价格;国际市场;价格调整;市场保护

中图分类号:F32 **文献标识码:**A **文章编号:**2095-5766(2021)03-0130-06 **收稿日期:**2021-03-20

作者简介:钱津,男,中国社会科学院经济研究所研究员(北京 100836)。

2020年10月29日,党的十九届五中全会审议通过了《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》。会议公报指出:“优先发展农业农村,全面推进乡村振兴。坚持把解决好‘三农’问题作为全党工作重中之重,走中国特色社会主义乡村振兴道路,全面实施乡村振兴战略,强化以工补农、以城带乡,推动形成工农互促、城乡互补、协调发展、共同繁荣的新型工农城乡关系,加快农业农村现代化。”在“十四五”时期,加快农业发展依然是中国面临的头等大事。而对于农业和农村来说,在现代市场经济条件下,除了要鼎力搞好农业生产,还必须高度重视市场建设问题,其中最重要的市场就是粮食市场,因此,在党的十九届五中全会精神的指引下,在开启“十四五”建设之际,有必要根据当前国际国内形势的风云变幻对粮食市场的建设审慎地做出新的战略分析。

一、粮食市场是现代市场经济中最基础的市场

就像产权不同于所有权一样,市场经济也不同于商品经济。但是,经济学研究确定的范畴同样也像产权范畴一样,市场经济范畴也涵盖商品经济范畴。作为社会经济形态,市场经济与商品经济的不同在于,市场经济比商品经济多一个生产要素市场,即市场经济既有商品交换市场,又有生产要素市场,而商品经济只有商品交换市场,没有生产要素市场。所以市场经济就是在商品交换市场高度发达的基础上又产生了生产要素市场的社会经济形态。因而,凡是商品经济时代存在的市场,基本上都能延续成市场经济时代的市场;凡是商品经济时代不存在的市场,都是市场经济时代独有的市场,如劳动力市场、产权交易市场、证券市场等生产要素市场。而粮食市场是在最古老的商品经济时

代就存在的市场,也同样成为市场经济时代的市场存在。所以,在中国特色社会主义市场经济的建设中,不可忽视粮食市场的存在及其作用。强调改革开放之后要走市场经济道路,不能只是重视市场经济时代独有的市场建设,而不将传统的商品经济时代存在的市场放在现代市场经济大格局下统筹考虑它们的存在与发展。对于粮食市场来说,由于交易的粮食是人们生存的最基本必需品,需要从现代市场经济的角度给予充分重视,要在中国特色社会主义市场经济建设中认真思考和探讨。

虽然种子也是粮食,但是粮食市场不包括种子市场,种子是农业生产需要的最基本要素,不是用于消费的粮食,而粮食市场指用于人民生活或其他行业生产消费的粮食交易市场。按照交易类别划分,粮食交易市场基本上分为粮食收购市场、粮食销售市场以及粮食对外贸易市场。粮食收购市场的供给方是农业生产者,是包括农业生产组织在内的粮农和粮食生产组织;粮食收购市场的需求方是粮食加工企业或粮食经营组织,都不是粮食的最终消费者。这充分体现出粮食收购市场的交易特点,即供给方都是粮食的直接生产者,而需求方除需要粮食作为生产原料制成非食用品的企业以外,其余的经营者都只是粮食流通或加工的中间环节,一般都不是粮食使用价值的最终需要者。有的粮食加工企业是米厂,需要收购大量的稻谷加工成精米出售。有的粮食加工企业是面粉厂,需要收购大量的小麦加工成面粉出售。有的粮食加工企业是榨油厂,需要收购大量的油料作物加工成食用油出售。有的粮食经营组织是国家粮库,需要按照国家政策收购粮食用于国家储备。粮食销售市场的供给方就是粮食收购市场的需求方的一些粮食加工企业或粮食经营组织,粮食销售市场的需求方也是一些粮食加工企业或粮食经营组织,只不过这些粮食加工企业需要的粮食不是从粮食生产者手中直接购买的,而是从国家粮库等粮食经营组织手中购买的,那些从粮食销售市场大量购买粮食的粮食经营组织或是为了储粮的需要,或购买经过加工的成品粮大米、面粉等商品。粮食销售市场依然是一种粮食批发交易市场,而不是零售商业中的粮食买卖市场。粮食对外贸易市场是通向国际市场的粮食交易市场。如果国内生产的粮食不足,可以通过国际市场购买一定的粮食满足国内的需求。如果国内

生产的粮食能够做到自给自足,也可以通过与国际市场的贸易往来进行某些粮食品种的调剂。

粮食是物质产品,而且是人民最基本生活的物质消费品。与其他物质产品一样,粮食也是不能够长期储存的。粮食市场必须保证平稳地向社会供应粮食,粮农的生产必须每年都有保障,国家对于粮食的储备必须每年更新。粮食更是与其他基本生活消费品一样,对于每一个人不可或缺。尽管现在人们吃的蔬菜、水果、肉类食品多了,但是粮食是主食,不能完全由副食替代。在一个拥有2000万人口的大城市,每天消耗粮食最低需要1000万公斤,如果一辆卡车拉10吨,每天需要1000辆卡车来运输粮食。虽然广大的粮食消费者不是从粮食市场直接购买粮食,他们需要的粮食基本上都是购自超市或粮店,但是粮食市场的存在及其作用与广大的粮食消费者休戚相关。如果没有一个让人放心的粮食市场存在,任何人的生活都可能不稳定。作为人们最基本生活物质消费品的粮食,不同于钢铁、机器、有色金属或化学原料、飞机、轮船、火车、汽车、电灯、电话、电视机等生产生活用品。钢铁、机器、有色金属或化学原料都是最重要的工业产品,但都不是最重要的生活用品。因此,在现代市场经济条件下,在水源净化和空气污染都需要市场化控制的背景下,向全社会提供最重要生活用品的粮食市场是所有体现交换关系或契约关系市场中的一个必须给予高度重视和有效管理的最基础市场。

二、建设现代农业需要高度重视粮食市场建设

作为现代市场经济中的最基础市场,粮食市场的建设对于广大粮食消费者很重要,对于广大的粮食生产者更为重要。供给创造需求,没有生产就无从消费,如果粮食生产不足,就难以满足市场需求,难以满足国民对于粮食消费的刚性需要。市场与生产的关系,在粮食市场与粮食生产的关系上更为紧密相连、休戚相关。也就是说,粮食市场对粮食生产影响极大,粮食生产不能不顾及粮食市场。粮食市场是为粮食生产服务的,高质量的粮食生产必然需要高质量的粮食市场服务。具体而言,发展中国的粮食生产,不能只看近6年来粮食产量达到13000亿斤,更要明确中国农业的出路,即保障粮食生产的基础在于实现农业现代化,中国必须要走出

小农生产结构,必须要建设现代农业,必须要依靠现代农业建设牢牢巩固粮食生产,而不是在现有的农业发展水平上维持粮食生产。这就是说,要将粮食市场的建设与现代农业的建设密切联系起来,使粮食市场能够更好地为粮食生产服务,使粮食生产依靠现代农业建设和粮食市场建设获得牢固的保障。

粮食生产是现代农业建设的重中之重。尽管现代农业建设就是实现全部的农业现代化,而农业现代化并不等同于农业工业化,也不同于农业产业化,实现农业现代化就是实现有机农业、走向绿色农业、做到循环农业和健康农业与再生农业和观光农业的统一,就是实现新型农村建设和农田生产规模经营的统一,就是实现科技农业、新型城镇化和新型农民的统一,实现粮食生产的机械化、现代化是最重要的农业现代化要求。小农生产结构的粮食生产是自给自足的粮食生产,能够满足农民自己对于粮食消费的需求就不错了。而现代化的粮食生产要作为产业来做,是要满足全社会对于粮食的需要,需要有大量的粮食进入市场销售,要面向市场进行生产,所以粮食市场就是粮食生产的生命线。在市场经济条件下,在农业必须实现现代化的要求下,粮食市场对于粮食生产的制约作用,也就是对于粮食生产实现机械化现代化的制约作用。在市场经济条件下,现代农业一定要面向粮食市场进行粮食生产,即维护粮食生产需要依赖粮食市场提供的保障,粮食生产实现机械化现代化需要依赖粮食市场的支撑能力。由落后的粮食生产模式走向机械化现代化的粮食生产模式不是轻而易举的事情,除了观念的改变、技术的进步、种子的优良,还必须要雄厚的资金实力,否则无法实现粮食的机械化现代化生产。而所有的粮食生产建设资金,除了政府的补贴以外,都需要从粮食市场获取,这就是粮食市场与粮食生产最直接最根本的经济关系。

不同于其他的农产品市场,粮食市场不仅是最大的农产品市场,也是最稳定的农产品市场。在农产品市场中,蔬菜市场是最活跃的市场,每天都有不同的蔬菜品种上市,同时蔬菜价格的变化也比较大,并且在短期内就会出现供给或需求方面的波动。粮食市场就不同了,粮食销售市场可以每天都进行交易,而粮食收购市场基本上只是在收获的季节里才开市交易,收获的季节一过,就停止活动了,

并不是一年365天都有市场活动。而且,粮食的价格在每一年的收获季节里基本上是稳定的。就是在不同的年份,只要不出现大的粮食减产,粮食的市场价格变化也不太大。更重要的是,粮食市场的需求基本上是稳定的,只要不出现大的人口数量变化,市场的需求就大体上不变。人口在国内各地区之间的流动,不影响全国市场总需求的变化。所以,与其他农产品市场经常出现需求变化或价格变化不太一样,粮食市场的总需求基本上是稳定的,粮食交易的价格也不是每天都有很大变化。

在市场经济中,作为最基础市场的粮食市场的稳定决定了国民经济基础的稳定。这无疑是进行宏观经济分析不可忽略的一个重要方面,即必须要认识到粮食市场稳定的重要意义和作用。国家经济的发展离不开粮食生产的稳定,同样也离不开粮食市场的稳定。从建设现代农业的角度讲,更需要认识到,自从走上市场化的经济发展道路之后,粮食市场的稳定也对现代农业建设产生了一定的制约作用。实现农业现代化是四个现代化之首,然而相比工业现代化、国防现代化和科学技术现代化,农业现代化进展却是最慢的,农村人口全部脱贫也不是在推进农业现代化的基础上实现的。农业现代化的推进之所以缓慢,关键就是资金问题。在走向市场经济体制改革之后,稳定的粮食市场并没有为建设现代农业提供足够的基础资金。同期蔬菜市场、水果市场、鱼类市场,甚至花卉市场都为相应的蔬菜生产、水果生产、鱼类生产和花卉生产的现代化提供了相对足够的基础资金,偏偏稳定的粮食市场没有为粮食生产的机械化现代化提供足够的基础资金。现在粮食市场的发展与现代农业建设都相对滞后,需要在“十四五”时期迈开大步,迎头赶上。保持粮食市场的稳定是必须的,推进粮食市场的发展也是必须的。关键的问题在于,市场需要的是高水平的稳定,在“十四五”时期,需要在不影响大局稳定的基础上大力进行粮食市场建设,推进粮食市场发展,务必使其能够为现代农业的建设提供足够的基础资金,而不能再在低水平稳定的状态下拖住现代农业建设的后腿。

三、“十四五”时期粮食市场建设的核心要求

粮食的价格是粮食市场最关键的因素。改革

开放以来,粮食市场经历了很大的变化。但是,粮食价格的变化始终没有跟上市场发展的需要。这些年来,粮食市场一直不能为现代农业建设提供足够的基础资金,关键的制约因素就在于粮食价格低。在市场化进行的各行各业产品的价格调整中,粮食价格的调整一直没有到位。假定包括蔬菜价格在内的其他行业的产品价格都提升了100倍,但粮食价格仅仅提升了不到20倍,明显地表现出粮食价格调整的不到位。2020年,受到新冠肺炎疫情的影响,粮食价格有一些上涨,但仍是低价位的。在秋季的粮食收购市场,中晚稻收购价格每斤1.27—1.4元;玉米价格每斤1.05—1.25元;大豆收购价格每斤2.3元左右。2020年12月18日,辽宁鞍山发展和改革委员会在网上公布的当地粮食市场的粮油价格是:水稻收购价格每斤1.51元,玉米(干粮)收购价格每斤1.29元或1.22元;大米出厂价每斤2.43元,批发市场价格每斤2.48元,超市零售价格每斤2.59元;面粉出厂价每斤2.2元,批发市场价格每斤2.2元,零售价格每斤2.67元;豆油出厂价为5升42元,批发市场价格每升55元,超市零售价格为5升58.45元。

粮食价格低是制约粮食生产的根本性因素。目前,粮农的收入水平低,粮食生产的现代化水平不高,与粮食价格低直接相关。而国家对于粮食价格的市场化管理,又是构成粮食价格长期处于低价位的直接原因。改革开放以来,国家对于许多行业的产品价格基本上都是放开的,只有少数产品价格还处于国家的管控之下,而粮食的价格就在这少数之内。虽然粮食市场的价格不再全部由国家决定,在一定程度上已经是市场化管理,但是国家制定的粮食最低收购价格从根本上决定了粮食价格的低价位。因为有了国家规定的粮食最低收购价格,在最低收购价格之上才有粮食价格的完全放开,已经对粮食价格做出基准控制,粮食价格的市场化波动不会脱离国家最低收购价格太远,即只要国家的粮食收购价格是低价格,那么粮食价格就不会有太强劲的上涨,必定还是低价格,与国家最低收购价格相差无几。2019年10月12日,国家有关部门联合发布的通知规定:“2020年国家继续在小麦主产区实行最低收购价政策。综合考虑粮食生产成本、市场供求、国内外市场价格和产业发展等因素,经国务院批准,2020年生产的小麦(三等)最低收购价为

每50公斤112元,保持2019年水平不变。”很显然,在每斤小麦1.12元的最低收购价格的基准上,2019年、2020年市场化的小麦购销价格和面粉价格也高不了多少,一般超市的普通面粉价格也就在每斤2元左右。所以,根本问题在于价格调整中国家没有同步调整粮食的价格,没有提高粮食的最低收购价格,粮食价格的上涨远远落后于其他行业,粮农的劳动收入远远低于工业和服务业的劳动收入,导致现代农业建设缺少足够的基础资金,这是一个严肃的关系到广大粮农生活水平的问题,更是一个复杂的涉及国民经济整体运行的全局性战略问题。改革开放以来,国家对于粮食市场缺乏必要的保护。1978年中国实行了改革开放,1994年中国开始走上市场化改革道路,2001年12月11日中国正式加入世界贸易组织。改革后的中国粮食市场一直是对外开放的,逐步地成了国际粮食市场的重要组成部分,由于国际粮食市场上,其粮食价格低,所以完全融入国际粮食市场的中国粮食市场,其粮食价格必然要与国际粮食市场的粮食价格保持基本一致。只要中国粮食市场融入国际粮食市场之中,缺乏必要的自我保护,那么在国际粮食市场的粮食价格低的约束下,中国粮食市场的粮食价格就高不起来。只有中国在经济走向全球化和进一步实施高水平对外开放的同时能够将自己国家的粮食市场保护起来,不使其完全融入国际粮食市场,即不与国际粮食市场的粮食价格保持基本一致,中国粮食市场的粮食价格才能逐步调整到位,从而结束长期保持低价位的历史。

国际粮食市场的粮食价格低是由于一部分经济发达国家的农业生产率相当高,不仅可为国际粮食市场提供大量的粮食供给,而且可以以相当低廉的价格有竞争性地向别国出口粮食。而这部分经济发达国家之所以农业发达,除实现农业机械化现代化生产之外,更主要的是具有天然优越的农业生产资源禀赋,即具有得天独厚的土地和气候资源,这是中国农业生产的自然条件不可与之相比的,也是基本上无法改变的。所以,目前农业生产相对落后的中国无法改变国际粮食价格的低水平状态,只能是将自己国家的粮食市场保护起来,以有利于自己国家的粮食市场发展现代农业建设。因此,在“十四五”时期,粮食市场建设最核心的要求就是国家实施战略转换,将粮食市场保护起来,使之不再

由国际粮食市场的价格牵着鼻子走,按照国内经济发展的实际情况大力度调整粮食价格,使粮食价格的上涨幅度与改革开放后其他商品价格上涨的幅度保持一致,使粮食市场确实能够为现代农业建设提供足够的基础资金,充分有效地提高粮食生产者的劳动收入水平。在这方面,日本、韩国一直对本国的粮食市场实施保护,本国粮食市场的价格不与国际市场价格接轨,始终保持在较高的价格水平之上。因此,“十四五”时期确有必要向日本、韩国学习,在以国内市场为主的双循环中,加强对国内粮食市场的保护。

四、实现农业现代化发展的粮食市场建设

中国将在2035年实现社会主义现代化,成为社会主义现代化国家。从“十四五”时期起,要加快社会主义现代化的建设步伐。由此,必须将粮食市场保护起来,大幅度提高粮食市场价格,不再接受国际市场低价格的影响。只有这样,才能加快现代农业建设,提高粮农劳动收入,保证农村发展跟上国家社会主义现代化的步伐。如果不对粮食市场实施保护,还像以前一样与国际粮食市场接轨,让粮农不得不接受国际市场低价格约束下的粮食价格,那么即使国家对农业现代化投入更多,广大的粮农还是不能提高自己的劳动收入,还是不能同城市劳动者一样享受现代化生活。农业生产的特点是,每亩地的粮食产量是有极限的,不可能不断地提高粮食的亩产。因此,在粮食产量达到一定水平之后,粮食生产者的劳动收入水平就由粮食市场价格决定;低价格决定低收入,高价格决定高收入。日本、韩国一般农业劳动者的生活水平高于工业、服务业劳动者的生活水平,原因就在于一般农业劳动者的劳动收入水平实际高于工业、服务业劳动者的劳动收入水平,而一般农业劳动者的劳动收入水平能够高于工业、服务业劳动者的劳动收入水平就在于粮食市场的价格是受到国家保护的,远远高于国际市场价格。如果日本、韩国的粮食市场价格与国际市场价格保持一致,也是低价格,那么日本、韩国的现代农业就发展不起来,日本、韩国的粮食生产者就无法同本国其他行业的劳动者一样享受现代化的生活,因为他们生活所依靠的劳动收入是由粮食市场价格决定的。在中国也是一样的,在国家没有对

粮食市场实施保护之前,粮食价格是与国际市场接轨的低价格,广大的粮农是国内无可争辩的低收入群体。所以,在进一步改革开放的前提下,国家对粮食市场进行必要的保护,对于广大粮农具有极其重要的意义。

由于粮食市场是现代市场经济中的最基础市场,国家保护粮食市场,提高粮食价格,必定要对整个国民经济的运行产生重大的影响,对于其他行业的产品价格产生一定的冲击,对于城市人口的生活消费支出提升产生相应的推动效应。然而,这就像粮食保持低价格可以为人们长期接受一样,提高粮食的价格使之调整到位也是能够为正在走向现代化的全国人民接受。毕竟粮食的消费是刚性的,也是在生活消费中占比较低的。一个人一天一般消费一斤粮食,现在按每斤粮食2.5元计算,一个人一个月购买粮食需要花费75元;如果粮食价格上调一倍,即每斤5元,那么一个人一个月购买粮食需要花费150元。这相比每月5000元的工资收入,消费支出的上涨仅为1.5%,并不太大,更何况即使是退休人员,每人每年的收入上涨幅度在5%左右,所以是完全可以承受的。必须明确的是,粮食价格的调整是滞后的,其他行业的价格调整早就大幅度提高,因此,滞后调整的粮食价格上涨并不会引起新一轮的价格普遍上涨。当然,只要粮食价格上涨,就必然会进一步引起肉类食品价格的上涨,这存在一种同步上涨的关系,说明肉类食品价格也同粮食价格一样一直没有调整到位。但是,粮食价格的上涨不能引发白酒价格的进一步上涨,因为用粮食制成的白酒价格早就调整到位,不能再涨了。“十四五”时期,不能因为怕引起价格的轮番上涨,就不进行粮食价格的调整了。因为实现社会主义现代化,不仅要靠高科技,而且必须依靠高质量的市场发展,粮食市场是最基础的市场,不理清粮食市场的价格关系,就难以发挥最基础的市场作用,这样的影响是全局性的,是根本性的,必须给予高度重视。“十四五”时期,即使付出一定的代价,也需要大幅度地提高国内粮食市场的价格,这是建设社会主义现代化国家不可回避的客观要求。

党的十九届五中全会提出的2035年基本实现社会主义现代化的远景目标明确指出,“人均国内生产总值达到中等发达国家水平”。这一目标之中当然包括粮食生产的人均国内生产总值在2035年

也要达到中等发达国家水平。为此,“十四五”时期粮食价格在现有基础上至少需要提高一倍。以此可以作为建设社会主义现代化国家的起步措施。现在国内超市里的馒头售价是1元一个,按照粮食价格涨一倍计算,到“十四五”时期结束,馒头的价格应该是2元一个。如果没有这样的价格调整力度,要让现代农业的建设和粮农的生活水平提高跟上国家的社会主义现代化建设步伐是不可能的。当然,粮食价格提高一倍可以在5年内逐步实现,即如果每年粮食价格提高15%,那么5年之后就能够实现粮食价格提高一倍的既定目标。以2020年的国家小麦最低收购价格为例:2020年是每斤1.12元,2021年提高15%将达到每斤1.288元,2022年提高15%就达到每斤1.4812元,2023年提高15%就达到每斤1.7033元,2024年提高15%就达到每斤1.9588元,2025年提高15%就达到每斤2.2527元,恰好是2020年每斤价格1.12元的一倍多一点儿。所以,按“十四五”时期粮食价格提高一倍计算,5年之后粮食生产创造的国内生产总值将提高一倍以上,即按每年生产粮食13000亿斤以上计算,若每斤粮食提价1元,五年之后的粮食生产的国内生产总值将至少增加13000亿元以上。可以完全肯定地

说,在“十四五”时期,使农业生产的国内生产总值实现翻番,不可能是粮食产量翻番,只能是粮食价格翻番。而实现这一翻番,才是建设现代农业的基础,才是乡村振兴的力量,才是提高粮农生活水平的保障,才能够在2035年实现粮食生产的人均国内生产总值达到中等发达国家水平。而若没有这样的翻番,在耕地面积既定和粮食产量无法进一步大幅度提升的前提下,建设现代农业、乡村振兴和提高粮农的生活水平,无疑是缺少必要的资金基础的。而且,到2035年也是难以实现粮食生产的人均国内生产总值达到中等发达国家水平的。所以,只要确认建设社会主义现代化国家离不开最基础的市场建设,那么,在“十四五”时期,国家就一定要对粮食市场做出必要的保护,一定要有序地起步调整粮食价格,由国家制定粮食最低收购价格做起,大幅度地相对提高粮食价格,使粮食市场成为社会主义农业现代化建设的坚实保障。正如2018年9月习近平总书记在黑龙江考察北大荒精准农业农机中心时的讲话中指出:“中国人要把饭碗端在自己手里,而且要装自己的粮食。”国际粮食市场的粮食再便宜,中国人也不能依靠进口粮食吃饭,中国需要的粮食必须主要依靠中国粮农提供。

Grain Market Development in the 14th Five-year Plan Period

Qian Jin

Abstract: Food is the most important necessity of people's life. Therefore, the food market which provides the most important necessities for the whole society is the most basic market which must be paid great attention and effective management in all market economy which embodies the exchange relationship and contractual relationship. The way out of China's agriculture lies in realizing agricultural modernization, and the basic funds for the construction of modern agriculture mainly come from the grain market. However, after the reform of market economy system, the grain market in China has not provided enough basic funds for the construction of modern agriculture. The key is that the price of the grain market is not adjusted in place and the price of grain is too low. Since the reform and opening up, the domestic food market has been integrated into the international market, and the low price of the international market restricts the adjustment of the domestic grain price. Therefore, during the period of the 14th five year plan, the core requirement of domestic grain market construction is to protect the grain market, greatly improve the grain price. Only by ensuring that the food price is adjusted in place and the food price is doubled at least on the existing basis can we lay a solid foundation for the construction of modern agriculture, the revitalization of rural areas and the improvement of the living standards of food and agriculture, and agriculture can keep up with the pace of the socialist modernization.

Key Words: Food Market; Food Price; International Market; Price Adjustment; Market Protection

(责任编辑:平 萍)

【区域格局与产业发展】

“十四五”时期东北振兴取得新突破的发展思路

董静媚

摘要:“十四五”时期,中国的国内外发展环境面临深刻复杂变化,东北振兴也面临新的机遇和挑战。分析东北振兴存在的问题和面临的新发展形势,提出东北振兴取得新突破的思路,即以重构产业体系竞争力为核心提升区域吸引力意义重大。具体而言,实现东北振兴取得新突破,在发展思路上要以产业体系竞争力重构为振兴发展之本,以城市群功能优化为产业空间支撑,以体制机制彻底性改革为发展环境保障,以陆海内外全方位开放为畅通循环渠道,并在5个“安全”保障、数字化发展、基础设施提升、创新支持、体制机制改革等重点领域给予更大的发展政策支持。

关键词:东北振兴;新突破;竞争力重构;创新;开放

中图分类号:F061.5 **文献标识码:**A **文章编号:**2095-5766(2021)03-0136-07 **收稿日期:**2021-03-22

作者简介:董静媚,女,国家信息中心助理研究员(北京 100045)。

东北地区是中国重要的工农业基地,维护国家国防安全、粮食安全、生态安全、能源安全、产业安全的战略地位十分重要,关乎国家发展大局。实施东北振兴战略以来,东北地区经济发展迈上新台阶。推动东北振兴取得新突破是2020年党的十九届五中全会提出的部署要求,是“十四五”时期推动东北振兴工作的目标,也是未来实现东北地区全面振兴,促进中国区域协调发展的重要阶段性任务。

一、东北地区发展面临的主要问题

东北老工业基地振兴是一项集艰巨性、复杂性、长期性于一身的重大发展改革任务。自2003年国家全面实施东北振兴战略以来,中央先后实施了一系列振兴政策,东北各省(区、市)也陆续出台了多项配套支持政策,振兴工作取得了明显成效。从发展阶段来看,目前东北地区主要经历了两轮振兴发展。第一轮振兴为2003—2013年,大量投资项目、支持政策加上重工业顺周期发展带来的红利使得东北地区的经济发展水平一度以高于全国平均

水平的态势快速增长,该十年也被称为是东北振兴的“黄金十年”,但由于更多是重工业投资的拉动式增长,对产业结构调整和新动能培育较为忽视,东北地区经济结构的脆弱性也就此埋下伏笔。第二阶段为2014—2020年,由于国际经济复苏低迷,国内经济进入“三期叠加”的“新常态”,东北地区经济结构的脆弱性显现,经济增速出现“断崖式”下滑,甚至一度出现负增长,被称为“新东北现象”。对此,党中央及时研判,于2014年再次出台新的东北振兴指导意见和相关支持政策,促进东北地区转型发展、加快培育新动能、增强内生动力。由于结构调整和新动能培育的难度大,新旧动能转换需要一定时间,整体来看,东北地区的经济增长仍长期低于全国平均水平,经济转型仍处于爬坡过坎、滚石上山的关键阶段。

从当前东北地区经济发展中存在的主要问题来看,实现东北振兴的难点主要集中在3个方面。一是经济结构不够优化。东北地区的粗放式发展仍然普遍,重化工业所占比重较大,高新技术和战略新兴产业发展不足,现代服务业发展欠缺,创新驱

动型增长乏力,国有企业活力和竞争力不足,民营经济等非公有制经济发展不充分。二是体制机制改革仍不到位。东北地区的市场化程度依然不高,政府对市场的干预较多,未充分发挥市场在资源配置中的决定性作用,市场运行效率较低,营商环境较差,民营经济发展不足,体制机制深层次矛盾尚未解决。三是对外开放水平仍有待提高。受地缘因素影响,东北地区长期处于相对封闭和边缘的状态,与国内其他地区相比开放程度较低,外贸产品和区域相对单一,经济外循环对经济发展的拉动作用长期缺乏,内循环方面由于竞争力不足使得经济要素处于向外流出状态,有效利用国内外资金、技术、人才等要素的能力不足,大大限制了东北地区的发展。

二、“十四五”时期东北地区发展面临的新环境

“十四五”时期,国内外发展环境发生重大变化,世界处于百年未有之大变局。必须从全球、全国的视角来看东北地区的发展,准确研判发展形势和要求,为东北振兴实现新突破找到合适的发展思路。

1.安全发展责任更为重大

一方面,人民群众追求良好生态、食品安全的愿望越来越强烈,这对建设高质量发展的生态功能区和粮食主产区,满足人民群众对优质生态产品和农产品的需要提出了更高要求。另一方面,新冠肺炎疫情的暴发给全球发展带来严重冲击,世界金融和经济危机风险升高,能源安全、粮食安全挑战加大,全球既有产业链、供应链断链风险加剧,部分国家贸易保护主义抬头,国际宏观经济政策协调难度增大。在全球有诸多不稳定、不确定性因素的发展环境下,东北地区作为中国重要的高品质粮仓、原材料基地、装备制造业基地,并覆盖大面积的生态保护区,同时与俄罗斯、蒙古、朝鲜接壤,所肩负的国防安全、粮食安全、能源安全、生态安全、产业安全责任更加突出。

2.边缘化压力进一步增大

区域经济发展繁荣兴盛的关键在于能够集聚和吸引所需的人才、资本等各类生产要素从事生产活动。东北地区经济发展失速的直接原因就在于其对经济要素的吸引力下降,大量要素外流,主要是流入国内其他更有发展吸引力的地区。从国内

四大区域板块来看,东部板块是中国经济发展的发动机和稳定器,集聚和吸引各类优质高端要素的能力最强,其中京津冀、长三角、珠三角三大都市圈是中国最重要的增长极,并分别对应着京津冀协同发展、长三角一体化发展、粤港澳大湾区建设三大国家级区域发展战略。中部和西部地区则是近些年来发展速度最快的区域,受益于承接东部地区产业转移和“一带一路”建议等,中西部地区的增长极加快形成,重庆、成都、武汉、郑州、西安5个国家中心城市发展势头强劲,同时长江经济带发展、黄河流域生态保护和高质量发展等国家级战略的覆盖也有力促进了这些地区的高质量发展。相比之下,东北地区则缺乏动力强劲的增长极,缺乏国家中心城市,也尚无国家级区域战略的引导带动,在未来要素更加自由流动的市场化发展方向下,若无有力的政策支撑,东北地区对各类要素的吸引力很可能会继续下降,从而导致自身经济发展进一步走向边缘化。

3.机遇和挑战并存

东北地区作为重要的区域板块,在构建双循环新发展格局中需发挥自身的独特优势,包括保障粮食安全、能源安全、加强科技自立自强提升产业安全等,同时在这一过程中东北地区也面临新的机遇和挑战。机遇方面主要是东北地区在扩大国外循环方面已取得新突破,利于未来进一步促进自身的振兴发展。近年来,东北地区积极融入“一带一路”建设,对外贸易与投资合作有较大提升,比如加强通道建设,通过“中欧班列”增强了同欧洲的贸易与投资合作;落实《中韩自由贸易协定》,规划建设中韩(长春)国际合作示范区,中韩经济合作将有助于带来新的增长动力;2020年年底,新签署的中欧投资协定,未来将为东北地区和欧洲企业在更高质量和更高水平上进行贸易合作提供了更有力的保障。挑战方面主要是东北地区在国内大循环发展中可能面临来自东南沿海地区等国内发达地区更激烈的市场竞争。“十四五”时期,只有更高端、更能满足国内升级消费需求的供给才会占领更大市场,东北地区在区位通达便利度、物流运输效率和企业竞争力方面还相对缺乏优势只有加快改革和发展速度,提高自身竞争力,才能成功应对挑战,实现东北振兴发展取得新突破。

4.数字经济纵深发展

“十四五”时期,世界范围内新一轮科技革命和

产业变革将持续深化,尤其是以互联网、大数据、人工智能、云计算、物联网、5G、区块链等信息技术为代表的前沿创新加快应用与融合渗透,数字经济已经成为全球经济竞争的制高点之一。与此同时,新冠肺炎疫情的延续加速了数字化在经济社会发展中的应用渗透。从国内来看,数字经济在重塑产业发展生态、发展模式的同时,也在重塑区域发展格局。数字经济发展抢先,与实体经济融合发展得好的地区将更早实现经济转型升级和新动能培育。以浙江、上海、江苏等为代表的数字经济强省、强市在创新驱动发展方面愈加卓越,以贵州为代表的数字经济后起之秀在经济“换道超车”方面表现抢眼。东北地区必须加强数字化对经济发展的赋能作用,促进数字经济与实体经济深度融合,为加快经济社会转型、促进东北地区全面振兴提供强大助力。

5. 内外合力造优势需求加剧

振兴东北目标顺利实现的核心在于能否使东北地区的吸引力在全国经济地理格局中重新处于优势地位。处于优势地位,则资源要素流入,产业集聚,经济发展趋势向好;处于劣势地位,则资源要素流出,产业向外转移,经济走向相对衰退甚至绝对衰退。因此,要通过内外合力促进东北地区区域吸引力大幅提升,阻止要素不断流失的趋势,促进经济要素集聚发展。内力主要指需要东北地区自身去把握和实现的方面,东北地区要以重构产业体系竞争力为根本,围绕这个目标实施配套政策来整体提升区域吸引力;外力主要指靠东北地区自身难以实现,必须由国家予以支持才能实现的方面。“十四五”时期,中央需要给予东北地区更有针对性、差异性、实质性的区域政策,增强东北地区对各类经济要素的吸引力。

6. 分类施策促发展

东北地区幅员辽阔,尽管老工业基地相对集中,但并不只有这一种特殊类型地区,还同时存在着资源型地区、生态退化地区、民族和沿边地区等各具特点和问题的特殊类型地区。“十四五”时期,在东北振兴过程中必须考虑各类不同地区的实际情况,因地制宜、分类施策,深入解决各类特殊类型地区存在的问题,促进其功能提升和发展升级。对老工业城市来讲,重点是落实高质量发展要求,着眼于构建现代化经济体系、促进城市经济整体转型,加快制造业竞争优势重构,加强工业遗产

保护利用,推动老工业区改造升级,全面激发老工业城市经济和社会发展的新动力、新活力。对资源型地区来讲,重点任务侧重于有效保障国家能源资源安全,统筹推进资源开发与转型发展,加快培育接续替代产业,重点加强民生保障和基本公共服务供给,完善可持续发展长效机制,推动实现高质量发展。对民族和沿边地区来讲,重点是兴边富民,提高人口与经济支撑能力,促进边境地区国土安全。对生态退化地区来讲,重点是加快采煤沉陷区和工矿废弃地等的综合治理,广泛开展生态修复工作,全面提高生态恢复的质量,做好草原、湿地、山林、黑土地等的保护工作。

7. 创新引领作用突显

“十四五”时期,东北地区要想在区域经济竞争中实现突围,更要提高创新引领发展的高度。首先是产业发展创新。针对产业结构老化问题要进行产业体系创新和竞争力重构,改造升级“老字号”、深度开发“原字号”、培育壮大“新字号”,打造新时代东北地区的优势产业,优化产业结构,完成区域经济发展的新旧动能转换。继续组织实施东北振兴重大创新工程,强化创新链和产业链、创新链和服务链、创新链和资金链对接。务实推动东北地区多层次创新创业平台建设,努力将东北地区建设成为重要技术创新与研发基地。其次是体制机制创新。针对东北地区的深层次体制机制矛盾,从行政体制、人才管理、科技创新、国企改革、民营经济发展等诸多方面进行彻底的配套改革和创新,打造充满活力的市场经济体制机制。

三、“十四五”时期东北振兴取得新突破的思路

“十四五”时期,东北地区要贯彻新发展理念,以高质量发展为主题,以供给侧结构性改革为主线,围绕提升产业体系竞争力,从产业体系重构、产业空间支撑、发展环境保障、畅通循环渠道4个方面整体配合,实现东北振兴发展取得新突破。

1. 以产业体系竞争力重构为振兴发展之本

产业体系是城市和区域经济发展的主要内容,产业体系问题决定区域的兴衰,是解决区域经济发展问题的根本。产业体系重构是一个地区重新培育具有竞争力产业的一种方式,不仅包括沿着原有产业发展路径进行的纵向产业升级,还包括横向产

业链扩张,以及更为彻底的从无到有的新产业培育。实际情况中这三种基本方式可以综合运用。对于存在产业体系衰退的地区来讲,只沿着既有产业发展路径进行技术升级不能真正提升其产业体系竞争力,不能改变其发展的相对衰退趋势,只有通过思路更广的重构才能重塑产业体系竞争力,走向经济振兴。东北地区存在不少资源依赖型单一产业城市和地区,这类城市和地区的主导产业已经走向衰退,只有通过接续替代产业的培育发展对其进行产业体系重构才能实现东北振兴取得新突破。而对于沈阳、大连、长春、哈尔滨为代表的区域核心大城市来讲,由于其具备一些有一定竞争力的主导产业和多元化的产业结构,因此其重构产业体系竞争力的方向则以产业升级、产业链延伸与扩展为主,“十四五”时期这类城市可在良好的产业发展基础上进一步打造现代化产业体系。

2.以城市群功能优化为产业空间支撑

东北地区要以核心大城市集聚提升和收缩型中小城市瘦身强体提升辽中南和哈长城市群竞争力。随着中国的城镇化发展进入以城市群为主体的发展阶段,区域和城市的竞争力角逐也进入以不同区域城市群为竞争载体和单元的时代。目前,京津冀城市群、长三角城市群、粤港澳大湾区是国民经济最重要、竞争力最强、要素集聚吸引能力最强的3个区域。此外,近年来中西部地区的成渝城市群、长江中游城市群发展势头迅猛,相比之下,东北地区的辽中南和哈长两大城市群则发展相对迟滞。“十四五”时期,为实现东北振兴取得新突破,必须优化东北地区的城市群发展策略,增强辽中南和哈长城市群对人口等要素的集聚力和吸引力,扭转人口等要素继续外流的趋势。具体而言,一是要进一步强化提升东北地区核心城市的发展,增强其对要素的集聚能力。哈尔滨、长春、沈阳、大连这些核心大城市要通过更有力度的产业、创新、财税金融政策等集聚人才等要素。二是收缩型中小城市要瘦身健体、优化发展。东北地区的一些资源枯竭型、产业衰退型中小城市要加快衰退产业的企业兼并重组和有序退出,因地制宜加快发展接续替代产业。三是加强城市群内大中小城市的协调合作,提升整体发展效能和竞争力。加快东北地区城市群内部城市间的交通基础设施建设,通过大中小城市合理的产业分工协作促进装备制造等先进制造行业

的区域集群式发展壮大,提升东北地区制造业补链、强链、稳链、延链保障产业安全的能力和竞争力。

3.以体制机制彻底性改革为发展环境保障

东北地区要以体制机制彻底性改革打造优良营商环境、活跃创新创业氛围。营造良好的营商环境和创新创业环境是东北地区提升自身区域吸引力的重要方面,而这些措施的落地需要通过加快实施深化体制机制改革等举措来实现。当前东北地区的体制机制改革具体落实措施与国家振兴东北的节奏还不协调,制度优势和改革红利没有充分发挥,“十四五”时期,东北地区要加大力度对体制机制进行彻底性的改革。重点包括:使市场在资源配置中起决定性作用和更好地发挥政府作用;优化党政机构职能配置,借鉴深圳等发达省市经验,探索推行行政权三分制改革,打破机构设置的条块模式,提高行政效率,减少行政成本,优化公共服务;加快金融服务体制机制创新,加快拆除阻碍实体经济发展的各种藩篱,加快制定出台有助于金融业和更好服务于实体经济发展的体制机制改革措施;加快推进国有企业改革,增加国有企业创新活力,提升其市场竞争力;加快人力资源供给机制创新,完善人才激励机制,为东北振兴提供智力支持。此外,为了加快优化东北地区的营商环境方面,活跃创新创业,还需要进一步加快放管服改革,推行“最多跑一次”服务,加快数字政府、数字社会、智慧城市建设。

4.以陆海内外全方位开放为畅通循环渠道

同全国其他地区相比,东北地区经济发展的一个重要限制性因素是外循环发展相对薄弱,对经济的带动作用不足,并因此影响东北地区在国内大循环中对经济要素的聚集能力。随着“一带一路”建设的深入实施和东北亚区域经贸合作的不断推进,“十四五”时期,东北地区更有条件和机遇以更大的力度推进对外贸易合作。对此,一方面,国家要加大力度支持东北地区的国家级开发开放创新平台建设和对外合作,进一步畅通东北地区国际经济大循环对经济发展的带动作用。加快推进东北亚经贸合作,推进“中蒙俄经济走廊”建设,探索建立中蒙俄经济走廊自由贸易区;加快推进中日韩自由贸易区谈判和建设,以此为基础推动东北亚经济融合,进而推动环日本海经济区发展,形成涵括中国、日本、俄罗斯、韩国、朝鲜、蒙

古六国的东北亚经济区;积极推进国际产能合作,高质量参与“一带一路”建设。另一方面,东北地区在国内大循环中要加强对口合作与战略对接。通过继续深化与国内东部沿海发达省市的跨区域对口合作,引进更多先进发展理念、高端人才、技术和资金,通过加强与京津冀、长三角、粤港澳等重大国家区域发展战略的协调对接,优化东北地区与其他区域的区域合作。通过陆海内外全方位开放,东北地区的国内国际双循环发展渠道能更加畅通,从而更好地带动产业发展。

四、东北振兴取得新突破的五大重点

“十四五”时期,东北振兴实现新突破要在保障5个“安全”战略定位基础上,围绕重塑产业体系竞争力优势,从优化基础设施体系、加快发展数字东北、强化创新引领政策、加快体制机制改革等4个方面加强支持,筑牢战略要地之本、促进内外循环畅通、重塑区域发展优势、推进产业人才集聚、建设活力市场经济。

1. 充分保障5个“安全”,筑牢战略要地之本

5个“安全”,即国防安全、粮食安全、生态安全、能源安全、产业安全,是东北地区维护国家发展大局的重要战略定位,在“十四五”时期东北地区必须抓住存在的重点问题和难题,对5个“安全”的发挥作用予以充分保障。一是国防安全方面,加强同周边国家的沟通对话与战略合作,健全党政军警民合力强边固防机制,推进兴边富民、稳边固边,确保边海防安全稳定,巩固边疆稳定屏障,为东北地区经济振兴创造良好发展环境。二是粮食安全方面,重点促进大豆产业振兴,强化黑土地保护,保证东北粮仓优产稳产;加强东北地区优质种源保护利用以及种子库建设,提升种业自主创新能力,促进东北大豆产业振兴;进一步强化黑土地保护,总结推广先进经验。三是生态安全方面,深化巩固东北地区重要生态安全屏障,加强森林、草原、河湖、湿地生态系统保护和重点流域与区域环境整治,保障祖国北方地区的生态安全。四是能源安全方面,保障中俄油气管道稳定运行,优化能源供给结构,提高传统能源利用效率,有序发展清洁能源和新能源,加强能源基础设施建设,增强东北地区电力等能源的向外输送能力。五是产业安全方面,支持东北地区

围绕装备制造、石油化工、生物医药等优势产业打造国家级先进制造业集群,聚焦已有发展基础的战略新兴产业和先进制造业部署一批创新链,实行重点项目攻关“揭榜挂帅”等制度,实施一批体现国家战略意图、适应东北产业需求、彰显东北科技优势的重大科技项目,努力攻克一批关键核心技术、“卡脖子”技术,开发一批重大创新产品,加快突破“五基”领域的薄弱环节,打好产业基础高级化和产业链现代化攻坚战。

2. 优化基础设施体系,促进内外循环畅通

“十四五”时期,东北地区要在交通贸易通道、能源输送、农田水利等传统基础设施体系建设方面进行优化提升,并在新型基础设施方面加快布局建设,促进经济内外循环畅通,为经济新旧动能转换打好基础。一是构建内部充分联通、外部更加畅通的综合交通贸易运输网络。完善构建以哈尔滨、长春、沈阳、大连为核心的“一小时交通圈”,推进中俄、中蒙和中朝跨境铁路、跨境公路和跨境桥梁建设与改造,开通更多从东北地区始发的中欧班列,开辟经珲春借港出海的多条内外航线,推进海港陆港空港和各类口岸联动发展。二是共建能源基础设施网络,构建连接蒙东煤炭基地与东北地区主要能源消费区的大运量煤炭运输通道,完善蒙东和黑吉辽相互之间的电力输送通道,完善东北地区天然气管网。三是共建农田水利基础设施网络,强化松花江、嫩江、辽河等综合整治和中小河流治理、病险水库水闸除险加固,实施一批大型水利枢纽及引水工程、农田水利工程。四是加快布局建设新型基础设施。立足当地禀赋和产业分布,统筹市场需求和本地发展实际,重点在哈尔滨、长春、沈阳、大连等资源相对丰富的节点型、枢纽型城市推动新基建的发展,推动东北地区重构产业竞争力、建设智慧城市和“一带一路”信息枢纽,通过新基建激发东北地区投资活力、优化产业结构、提高经济增长潜力。

3. 加快建设数字东北,重塑区域发展优势

“十四五”时期,东北地区要把握数字化发展机遇,进一步提升“数字东北”战略定位,将数字化发展作为创新转型发展的重要引领驱动力和优化营商环境的重要抓手,扭转数字化发展相对落后的局面,缩小同其他地区的发展差距,实现振兴发展取得新突破。一是加快数字经济发展,持续推进实体经济和数字经济深度融合。在农业领域,提升“互

联网+”现代农业发展水平。在工业领域,利用数字经济改造提升传统产业,鼓励支持龙头企业建设跨行业、跨领域的工业互联网平台,立足装备制造领域优势,加快推动以装备制造为代表的先进制造业向高端、智能、绿色、服务方向转型升级,重塑产业竞争新优势,将东北老工业基地打造成为中国制造的先行区。在服务业领域,借助“互联网+”促进文化、休闲、娱乐、商业融合发展,加快推进以大数据、5G等为代表的信息产业和生产性服务业发展,提升金融行业服务实体经济的水平;鼓励数字赋能的新技术、新业态、新模式的双创活动,促进一二三产业融合发展。二是加快数字社会发展,提升公共服务、城市治理、社会治理、乡村治理等数字化智能化水平,提升城市软环境竞争力。三是加快数字政府建设,加快政府管理服务标准化、规范化、透明化发展,提高政府行政效率和服务水平,助力营商环境实现大幅改善。

4. 强化创新引领政策,推进产业人才集聚

“十四五”时期东北地区要坚持中央支持和自身创造性发挥相结合,进一步强化创新引领。一是优化提升国家对东北地区的创新资源配置。支持国家级创新平台和大科学装置在东北地区落地;高质量建设沈大国家自主创新示范区和省级以上高新区,打造创新资源集聚高地;深化科技体制改革,推进科研院所、高校、企业科研力量优化配置和资源共享,提高创新链整体效能;强化企业创新主体地位,支持企业牵头组建创新联合体,建立产学研市场化利益联结机制,推动产业链上中下游、大中小企业融通创新;加强共性技术平台建设和关键核心技术联合攻关,提高科技成果转移转化成效。二是对东北地区的创新创业发展给予更优惠更倾斜的财税金融政策支持。比如,健全以技术创新为重点导向的税收优惠政策体系,制定《东北地区鼓励类产业发展目录》,给予符合要求的新进入企业税收优惠、投资补助或贴息倾斜;设立国家东北振兴产业投资基金,加大先进制造产业投资基金在东北地区投资力度,提高一般转移支付和税收返还比重等。四是要深化人才发展体制机制改革,全方位培养、引进、用好、留住人才,建设高水平创新创业人才队伍。把大学生留在东北地区就业创业,积极引进高层次人才和创新团队,完善安居、子女教育、医疗、社保等人才保障政策。构建充分体现知识、技术等创新要素价值的收

益分配机制,完善科研人员职务发明成果权益分享机制。打造高质量教育体系,加强职业教育产教融合发展和高等教育内涵式高质量发展,支持东北地区加强推进一流大学和一流学科建设,面向世界科技前沿、经济主战场和国家重大需求,加强重点急需领域学科专业建设和人才培养。

5. 加快体制机制改革,建设活力市场经济

“十四五”时期,东北地区必须加快市场经济体制机制改革,推动有效市场和有为政府更好结合,构建充满活力的市场经济体制机制。一是加快高标准市场体系建设。建立健全统一开放的要素市场,推进土地、劳动力、资本、技术、数据等要素市场化改革,完善要素交易规则和服务体系,促进要素自由流动和平等交换。推进存量土地有序流转和开发利用,提供灵活高效的产业用地保障。健全多层次资本市场体系,更好服务中小微企业发展。促进数据资源化、资产化、资本化。健全公平竞争审查机制,提升市场综合监管能力。二是打造公平竞争的市场环境。进一步放开市场准入,取消各类歧视性门槛,提高公平竞争水平,形成对创新的压力和推动力。毫不动摇地支持、保护、扶持民营经济和非公有制经济发展,激发与保护企业家精神,弘扬“鼓励冒险、包容失败”的创新创业文化,激发各类市场主体活力。加大知识产权保护力度和服务水平,保护企业创新热情。深化国资国企改革,实施国企改革三年行动。按照完善治理、强化激励、突出主业、提高效率的要求,因企施策深化国有企业混合所有制改革,做强做优做大国有企业,培育一批具有核心技术和国际竞争力的企业集团。紧紧围绕战略安全、产业引领、国计民生、公共服务等功能,加大战略性重组和专业化整合,在关键技术上取得新突破。三是推进政府职能转变,营造一流营商环境。加快转变政府职能,建设职责明确、依法行政的政府治理体系。深化简政放权、放管结合、优化服务改革,持续优化市场化法治化国际化营商环境。健全重大政策事前评估和事后评价制度,畅通各方参与政策制定的渠道,提高决策科学化、民主化、法治化水平。推进政务服务标准化、规范化、便利化,深化政务公开。

参考文献

- [1] 陈晓东. 深化东北老工业基地体制机制改革的六大着力

- 点[J].经济纵横,2018(5).
- [2]武靖州.振兴东北应从优化营商环境做起[J].经济纵横,2017(1).
- [3]王成金,李绪茂,谢永顺,等.新时代下东北地区高质量发展的战略路径研究[J].中国科学院院刊,2020(7).
- [4]蔡之兵.东北振兴的“一核四梁八柱”[J].群言,2020(10).
- [5]董静媚.产业体系重构视角下的东北振兴问题研究[M].北京:经济管理出版社,2020.
- [6]董静媚.复杂外部环境下推动中国装备制造业创新转型的政策建议[J].中国经贸导刊,2020(9).
- [7]东北地区陆海内外联动开放新格局研究联合课题组.促进陆海内外联动开放协调是“十四五”时期东北振兴的主基调[J].中国发展观察,2020(Z1).
- [8]元利兴.振兴东北建设进展与展望[R].中国经济分析与展望(2017—2018),2018-04-01.
- [9]张可云.东北老工业基地振兴的难点与重构新思路[J].中国发展观察,2016(2).
- [10]董静媚.加快数字东北建设 更好助力振兴发展[J].中国物价,2019(12).

Development Ideas of the New Breakthrough in the Revitalization of Northeast China during the 14th Five-year Plan Period

Dong Jingmei

Abstract: During the period of the 14th Five-year Plan, the development environment at home and abroad is facing profound and complex changes, and the revitalization of Northeast China is also facing new opportunities and challenges. This paper analyzes the existing problems and the new development situation of the revitalization of Northeast China, and puts forward the idea of making a new breakthrough in the revitalization of Northeast China. It is of great significance to improve the regional attraction by taking the restructuring of the competitiveness of the industrial system as the core. Specifically, to achieve a new breakthrough in the revitalization of Northeast China, in terms of development ideas, we should take the restructuring of industrial system competitiveness as the basis for revitalization and development, the industrial space will be supported by the optimization of urban agglomeration functions, the thorough reform of system and mechanism as the protection of development environment, and the all-around opening up at home and abroad as the smooth circulation channel. We will also provide greater policy support for development in five “safe” security, digital development, infrastructure improvement, innovation support, and institutional reform.

Key Words: Revitalization of Northeast China; New Breakthrough; Competitiveness Reconstruction; Innovation; Open

(责任编辑:齐 双)

中国区域经济50人论坛第19次专题会议 黄河流域生态保护和郑洛西高质量发展合作带建设座谈会在洛阳举行

2021年4月25日至26日,中国区域经济50人论坛第19次专题会议、首届黄河流域生态保护和郑洛西高质量发展座谈会、黄河流域生态保护和郑洛西高质量发展合作带建设座谈会在河南省洛阳举行。

本次座谈会由中国区域经济50人论坛、河南省发展和改革委员会和洛阳市政府共同主办,洛阳市发展和改革委员会承办。国家发展和改革委员会原秘书长范恒山在开幕式上代表中国区域经济50人论坛致辞。他说,《黄河流域生态保护和高质量发展规划纲要》明确提出要建立郑洛西高质量发展合作带,这是基于全流域统筹做出的重要决策。郑洛西在黄河流域的地位举足轻重,建设郑洛西高质量发展合作带,能够为落实战略核心要求形成强力示范和带动、为构建新发展格局打造坚实支撑和枢纽、为促进区域协调发展提供良好平台和动能。中国区域经济50人论坛将以此次座谈会为契机,为建设郑洛西高质量发展合作带提供更多智力支持。

大会第二阶段由国家发展和改革委员会国土开发与地区经济研究所原所长、中国区域科学协会理事长肖金成主持。国务院参事、住建部原副部长、中国城市科学学会理事长仇保兴,中国社会科学院学部委员、中国区域经济学会会长金碚,河南省人民政府参事、河南省社会科学院原院长张占仓,上海财经大学讲席教授、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以及特邀嘉宾教育部长江学者特聘教授、中国文化研究中心主任李浩分别围绕“黄河中游城市碳中和路径”“创造畅通协调的区域发展新格局”“在郑洛西高质量发展中洛阳的优势短板与对策”“大时空背景下郑洛西高质量发展的战略与路径”“从‘两京’到‘双城’:长安与洛阳的前世今生”等主题发表主旨演讲。

金碚会长主持第三阶段的圆桌会议。张大卫、陈文玲、肖金成、张建清、孙久文、陈耀、李国平、刘以雷(按发言顺序),特邀嘉宾陈晓东、董雪兵、余东华、杨涛、施成杰、朱喜钢以及河南省发展和改革委员会李迎伟、陕西省发展和改革委员会刘晓军、山西省发展和改革委员会王庆华等共同为郑洛西高质量发展合作带建设建言献策。

中国区域经济50人论坛秘书处

【区域格局与产业发展】

东北地区产业发展的回顾与展望*

刘让群 牛靖 姚鹏

摘要:东北地区产业发展呈现传统产业优势衰弱、新兴产业发展不足的特点。优势产业主要集中在煤炭、石油和天然气的开采及加工,木材加工、汽车制造等产业,产业特色突出。但从整体看,东北地区经济呈现缓慢增长趋势,经济增长主要依靠重化工业,传统产业转型和升级的动力不足,营商环境存在整体下降趋势,东北三省之间发展不平衡的问题突出。未来,东北地区应加强三省协作,优化营商环境,增强经济活力,加强对外开放力度,同时注重资源和生态环境保护,推动传统产业转型升级,调整产业结构,培育和发展新兴产业。此外,东北地区要明确特色产业布局,形成三省联动格局,推进东北地区一体化进程,实现东北地区的全面振兴,培育老工业基地的经济发展新动能。

关键词:东北地区;产业竞争力;营商环境;产业发展

中图分类号:F062.9 **文献标识码:**A **文章编号:**2095-5766(2021)03-0143-08 **收稿日期:**2021-03-02

***基金项目:**国家社会科学基金一般项目“农业主体功能区的新型城镇化实现路径研究”(15BJL039)。

作者简介:刘让群,男,中国科学院大学博士生(北京 100049)。

牛靖,男,曲阜师范大学经济学院硕士生(日照 273165)。

姚鹏,男,经济学博士,曲阜师范大学经济学院副教授,全国经济地理研究会常务理事兼副秘书长(日照 273165)。

一、东北地区产业发展回顾

东北地区是中国重要的工业基地和农业基地,“十三五”时期,东北地区积极培育新兴产业,形成了多点支撑、多业并举、多元发展的产业发展格局。以哈尔滨为例,2019年,哈尔滨新区食品、医药、装备制造三大主导产业工业总产值同比增长21.7%。战略性新兴产业、高技术产业总产值分别增长25.8%和14.3%,拉动规模以上工业总产值增长7.6个和2.9个百分点。但就整体而言,东北地区的经济发展速度未呈现较大进展,产业发展的突出矛盾仍然存在。具体来说,“十三五”时期,东北地区产业发展呈现出传统产业优势衰弱、新

兴产业发展不足、营商环境整体不强的特点。在原本最具优势的装备制造领域,工程机械、机床及冶金等通用设备企业的效益下滑,亏损额持续增加,2016年,东北地区企业的资产负债率达到54.9%,部分企业长期亏损。此外,东北地区新兴产业发展慢,规模优势不明显。2017年,辽宁战略性新兴产业增速与全国平均水平持平,吉林增速为7.7%,低于全国平均水平3.3个百分点,黑龙江增速更低,哈尔滨仅为1.3%。

总体来看,“十三五”时期东北地区经济增长缓慢,经济下行压力大,尽管有增长,但产业发展仍存在突出矛盾。因此,为了更好地阐述东北地区的经济发展情况,基于“十三五”时期的相关数据,通过构建国内市场占有率、地区专业化指数及全要素增

长率3个指标,综合分析东北地区的产业竞争力,同时采用熵值法测算东北地区营商环境,进一步说明东北地区的产业竞争力情况。测算数据表明,“十三五”时期东北地区存在过度依赖资源密集型产业,传统重工业转型和升级动力不足,经济发展与资源、生态环境保护存在矛盾,产业结构单一以及营商环境不佳等问题。针对这些问题,“十四五”时期东北三省应抓准机遇,推动传统产业转型升级,培育新兴产业,调整产业结构,为推进东北地区一体化进程和实现东北地区振兴提供政策依据。

二、东北地区产业竞争力分析

区域竞争力特指一个地区在特定时期所表现的相对于其他区域主体参与市场竞争的水平和能力。区域产业竞争力作为区域竞争力的关键决定因素,在区域发展中起着重要的作用。分析区域产业竞争力,对区域产业发展实践具有明显的指导意义。本部分通过分析东北地区产业的国内市场占有率、地区专业化指数以及全要素增长率等指标,对东北地区的产业竞争力进行理论上的分析,为东北地区的产业发展提出合理建议。

1. 产业竞争力指标构建及数据选取

本研究通过分别构建国内市场占有率、地区专业化指数及全要素增长率3个指标分析东北三省“十三五”时期的产业竞争力。

第一,在国内市场占有率及地区专业化指数构建方面。考虑数据的可获得性,借鉴文献资料,产业层面测算以行业就业人数代替工业销售产值,为保持数据的连续性和各省市统计口径的统一,以年末就业人数类似代替下一年度就业人数,即将2014年年底到2018年年底的数据类似为2015—2019年的数据,即可获得2015—2019年的指标得分,两指标计算公式如下:

$$\text{某省市}i\text{行业的国内市场占有率} = \frac{\text{该省市}i\text{行业的就业人数}}{\text{全国}i\text{行业的就业人数}} \times 100\% \quad (1)$$

$$\text{某省市}i\text{行业的地区专业化指数} = \frac{\text{该省市}i\text{行业的就业人数/第二产业就业人数}}{\text{全国}i\text{行业的就业人数/第二产业就业人数}} \quad (2)$$

第二,在地区全要素生产率测度方面。首先,使用索罗余值法测算出中国整体的资本产出弹性和就业产出弹性;其次,采用产出增长率扣除各投入要素增长率后的余值来测量全要素生产率的增长率。在假设存在规模收益不变和希克斯中性技术条件下,全要素生产率增长率等于技术进步率。设生产函数为:

$$Y_t = A(t)F(X_t) \quad (3)$$

其中, Y_t 为产出, $X_t=(X_{1t}, \dots, X_{nt})$ 为生产要素投入向量, $A(t)$ 为希克斯中性技术系数,意味着技术进步不影响投入要素之间的边际替代率。假设 $F(X_t)$ 为一次齐次函数,即关于所有投入要素都是规模收益不变的。式(3)两边同时对 t 求导并同除以式(3)有:

$$\frac{\dot{Y}_t}{Y_t} = \frac{\dot{A}}{A} + \sum_{n=1}^n \delta_n \left[\frac{\dot{x}_{n,t}}{x_{n,t}} \right] \quad (4)$$

$$\text{其中, } \delta_n = \frac{\partial Y_t}{\partial X_{n,t}} \cdot \frac{x_{n,t}}{Y_t}, \text{表示各投入要素的产}$$

出份额,于是可进一步得到全要素增长率的计算表达式为:

$$\frac{\dot{A}}{A} = \frac{\dot{Y}_t}{Y_t} - \sum_{n=1}^n \delta_n \left[\frac{\dot{x}_{n,t}}{x_{n,t}} \right] \quad (5)$$

式(5)就是全要素生产率增长率的索罗余值公式。

2. 产业竞争力分析

第一,东北地区国内市场占有率较高的行业以能源开采、加工等传统重工业为主,“十三五”时期呈现下降趋势,新兴制造业发展缓慢,市场占有率较低。表1是根据公式(1)计算的东北三省“十三五”时期^①各行业国内市场占有率,表中数据显示:“十三五”初期,辽宁在国内市场占有率较高的行业集中于能源的开采及加工,“十三五”后期铁路、船舶、航空航天和其他运输设备制造业占比有所提升,说明辽宁“十三五”时期的产业结构有所改变,但仍然以重工业行业为主。具体来看,2015年,辽宁各行业国内市场占有率前五名分别是其他采矿业,开采辅助活动,石油加工、炼焦和核燃料加工业,黑色金属冶炼和压延加工业,通用设备制造业,占比分别为23.2%、18.4%、13.2%、11.6%、6.5%;2017年,辽宁各行业国内市场占有率前五名分别为

其他采矿业,开采辅助活动,石油加工、炼焦和核燃料加工业,黑色金属冶炼和压延加工业,金属制品、机械和设备修理业,占比分别为18.6%、18.3%、13.2%、11.4%、7.4%;2019年,辽宁各行业国内市场占有率前五名分别为开采辅助活动,石油加工、炼焦和核燃料加工业,黑色金属矿采选业,黑色金属冶炼和压延加工业,铁路、船舶、航空航天和其他运输设备制造业,占比分别为16.7%、12.3%、11.3%、10.5%、7.1%。

吉林“十三五”时期凭借自身在森林资源方面的独特优势,木材加工和木、竹、藤、棕、草制品业的国内市场占有率一直处于本省首位,由于其丰富的矿产资源和工业基础,使得采矿业、开采辅助活动和汽车制造业的市场占有率稳居前五名。但医药制造业占重却呈现下滑趋势,由2015年的7.7%下降到2019年的3.1%。详细地,2015年,吉林各行业国内市场占有率前五名分别是木材加工和木、竹、藤、棕、草制品业,其他采矿业,汽车制造业,医药制造业和开采辅助活动,占比分别为11.8%、8.2%、7.9%、7.7%、7.2%;2017年,吉林各行业国内市场占有率前五名分别是木材加工和木、竹、藤、棕、草制

品业,医药制造业,开采辅助活动,汽车制造业和其他采矿业,占比分别为11%、7.6%、7.5%、7.2%、5%;2019年,吉林各行业国内市场占有率前五名分别为木材加工和木、竹、藤、棕、草制品业,汽车制造业,开采辅助活动,其他采矿业,石油和天然气开采业,占比分别为8%、7.3%、5.7%、4.5%、4.4%。

黑龙江市场占有率较高的行业集中于能源、矿产的开采以及加工等传统产业。2015年,黑龙江各行业国内市场占有率前五名分别是石油和天然气开采业,石油加工、炼焦和核燃料加工业,采矿业,煤炭开采和洗选业,木材加工和木、竹、藤、棕、草制品业,占比分别为15.3%、6.6%、6%、5.6%、5.6%;2017年,黑龙江各行业国内市场占有率前五名分别为石油和天然气开采业,石油加工、炼焦和核燃料加工业,采矿业,电力、热力生产和供应业,采矿业,煤炭开采和洗选业,占比分别为16.4%、6%、5.7%、5%、4.6%;2019年,黑龙江各行业国内市场占有率前五名分别为石油和天然气开采业,开采辅助活动,采矿业,石油加工、炼焦和核燃料加工业,煤炭开采和洗选业,占比分别为17.2%、8.7%、6.5%、5.7%、4.8%。

表1 东北三省各行业国内市场占有率 (单位:%)

行业	年份	2015			2017			2019		
	省份	辽宁	吉林	黑龙江	辽宁	吉林	黑龙江	辽宁	吉林	黑龙江
采矿业		5.2	2.4	6	5	2.7	5.7	5.2	2.3	6.5
煤炭开采和洗选业		4.2	1.7	5.6	3.7	1.9	4.6	3.4	1.4	4.8
石油和天然气开采业		6.1	4.3	15.3	6.4	4.6	16.4	6.7	4.4	17.2
黑色金属矿采选业		5.8	3.1	0.5	6	2.7	0.7	11.3	2	0.3
开采辅助活动		18.4	7.2	3.3	18.6	7.5	3.1	16.7	5.7	8.7
其他采矿业		23.2	8.2	0.6	18.3	5	1.3	5	4.5	0.4
木材加工和木、竹、藤、棕、草制品业		3.4	11.8	5.6	2	11	3.3	2.9	8	1.9
石油加工、炼焦和核燃料加工业		13.2	0.6	6.6	13.2	0.6	6	12.3	0.6	5.7
化学原料和化学制品制造业		2.9	2.5	0.9	2	2.4	1.1	2	2.4	1.2
医药制造业		2	7.7	3	1.8	7.6	2.5	1.8	3.1	2.2
黑色金属冶炼和压延加工业		11.6	1.2	1	11.4	1	0.8	10.5	1.3	0.9
通用设备制造业		6.5	0.6	1.7	5.2	0.7	1.5	5.1	0.5	1.3
专用设备制造业		5	1	1.9	4.1	0.9	1.6	2.9	0.6	1.3
汽车制造业		3.5	7.9	0.8	3.3	7.2	0.4	3.6	7.3	0.4
铁路、船舶、航空航天和其他运输设备制造业		6	2.1	2.3	5.3	2	2.5	7.1	2.1	2.7
金属制品、机械和设备修理业		4.4	2.9	2.1	7.4	2.5	1.6	4	2.1	0.7
电力、热力生产和供应业		3.5	3.5	4.8	3.4	3.3	5	4.2	2.8	3.9

数据来源:据《中国统计年鉴》及各省(区、市)地区统计年鉴整理测算。

第二,东北地区专业化指数较高的行业集中于能矿资源和木材的开采及加工,高新技术产业发展缓慢,专业化程度不高。东北三省是中国重要的重工业基地,矿产资源丰富,从地区专业化指数看,如

表2^②所示,辽宁、吉林、黑龙江的优势产业主要集中于矿产资源的开采及冶炼和加工制造、汽车制造业以及地区优势产业(如木材加工和木、竹、藤、棕、草制品业)。从整体看,东北三省整体产业结构比较单一,但特色产业优势明显,辽宁、吉林、黑龙江专业化指数高于2.5的产业在2015年和2017

年分别达4个、5个及6个,在2019年分别达4个、5个及5个。其中,吉林木材产业和汽车产业特色突出,木材加工和木、竹、藤、棕、草制品业以及汽车制造业专业化指数均在3以上,黑龙江的石油和天然气开采业专业化指数保持在8.3以上,显著高于辽宁和吉林(见表2)。

表2 东北地区主要产业“十三五”时期专业化指数

行业	年份 省份	2015			2017			2019		
		辽宁	吉林	黑龙江	辽宁	吉林	黑龙江	辽宁	吉林	黑龙江
采矿业		1.5	1.3	3.3	1.7	1.4	3.4	1.7	1.5	4.1
煤炭开采和洗选业		1.2	0.9	3.0	1.2	1.0	2.7	1.1	0.9	3.0
石油和天然气开采业		1.8	2.4	8.3	2.2	2.5	9.7	2.2	2.9	10.8
黑色金属矿采选业		1.7	1.7	0.3	2.0	1.4	0.4	3.7	1.3	0.2
有色金属矿采选业		1.2	1.8	0.3	1.3	1.9	0.4	1.2	2.3	0.9
非金属矿采选业		1.4	0.4	0.5	1.3	0.2	0.7	1.2	0.1	0.9
开采辅助活动		5.4	3.9	1.8	6.3	4.0	1.8	5.5	3.7	5.5
其他采矿业		6.8	4.5	0.3	6.2	2.7	0.8	1.7	2.9	0.2
木材加工和木、竹、藤、棕、草制品业		1.0	6.5	3.0	0.7	5.9	1.9	1.0	5.2	1.2
石油加工、炼焦和核燃料加工业		3.9	0.4	3.6	4.5	0.3	3.6	4.1	0.4	3.6
化学原料和化学制品制造业		0.8	1.4	0.5	0.7	1.3	0.7	0.7	1.5	0.8
医药制造业		0.6	4.2	1.6	0.6	4.1	1.5	0.6	2.0	1.4
黑色金属冶炼和压延加工业		3.4	0.6	0.5	3.8	0.5	0.5	3.5	0.8	0.6
汽车制造业		1.0	4.3	0.4	1.1	3.9	0.2	1.2	4.7	0.2
电力、热力、燃气及水生产和供应业		1.1	1.8	2.4	1.3	1.7	2.7	1.5	1.8	2.3
电力、热力生产和供应业		1.0	1.9	2.6	1.1	1.8	3.0	1.4	1.8	2.4

数据来源:据《中国统计年鉴》及各省(区、市)地区统计年鉴整理测算。

第三,“十三五”时期东北地区全要素生产率呈现增长趋势,但增速逐年放缓,省际之间的互动作用有待加强。如表3所示,“十三五”时期,东北三省的全要素增长率都呈现逐年递增的趋势,其中辽宁的全要素增长率明显高于吉林和黑龙江,且辽宁全要素增长率增速一直呈上升状态,但吉林和黑龙江的全要素增长率增速呈现先上升后下降的态势。整体上,辽宁作为东北地区的一枝独秀,尽管自身经济发展水平不断,但对于吉林和黑龙江并没有显著的带动作用,行政区域划分没有打破。

表3 东北三省“十三五”时期全要素增长率 (单位:%)

年份 地区	2015	2016	2017	2018	2019
辽宁	2.52	2.54	2.67	2.85	3.06
吉林	2.13	2.14	2.17	2.21	2.23
黑龙江	2.32	2.36	2.45	2.52	2.57

数据来源:据《中国统计年鉴》及各省(区、市)地区统计年鉴整理测算。

三、东北地区产业发展的营商环境分析

李克强总理在2019年政府工作报告中提及工作任务时指出,首先要“创新改善宏观调控”,其次就是“着力优化营商环境”。在区域竞争日益激烈的今天,营商环境也是竞争力,一个拥有较好发展环境的地方,不仅能够充分激发现有生产经营主体的活力,还会吸引更多优质的资金和项目流入,促进经济高质量发展;反之,则会形成恶性循环。新时代,营商环境会极大地影响生产力和竞争力,对东北地区“十三五”时期的区域营商环境进行分析,通过构建营商环境指数,能够正确认识东北地区的产业发展现状。

1.营商环境指数构建及指标选取

采用熵值法测算东北地区各省份营商环境,其测算公式为:

$s=\sum p_{ij}w_{ij}(i=1,2\cdots,m;j=1,2,\cdots n;)$

其中， $p_{ij}=\frac{r_{ij}}{\sum_{i=1}^m r_{ij}}$ 为j指标下城市i的样本值

比重， $w_{ij}=\frac{f_j}{\sum_{j=1}^n f_j}$ 为指标j的权重。

综合考虑营商环境内涵,从经济环境、市场活力、基础设施以及地区软实力4个方面(准则层)构建营商环境指标体系,共包括23个二级指标,如表4所示。

2.东北地区“十三五”时期营商环境分析

第一,东北地区的营商环境指数呈现由南向北递减的空间格局。辽宁的营商环境显著优于吉林和黑龙江(见表5)。辽宁作为东北地区对外开放的重要门户,其对外开放水平、基础设施建设以及软实力等诸多方面都位于三省首位,是拉动东北地区经济发展和提升竞争力的重要领跑者。但“十三五”时期,辽宁的营商环境评价有所下降,从2015年的41.91下降到2018年的37.70,吉林、黑龙江的营商环境评价在“十三五”初期有所上升,但后期一直处于下滑态势。

表4 营商环境评价指标体系

准则层	一级指标	二级指标
经济环境	经济实力	人均GDP(元) GDP增长率(%) 人均固定资产投资额(元)
	市场规模	城镇居民消费水平(元) 人均社会消费品零售总额(元)
市场活力	市场分配资源	财政支出占GDP的比重(%) 私营经济在规模以上工业企业利润额中的比重(%) 非国有经济就业人数占城镇总就业人数的比例(%) 国有及国有控股企业在规模以上工业企业总产值中的比重(%)
	对外开放	实际利用外资额(亿美元) 进出口商品总额/GDP(贸易依存度,%)
基础设施	交通运输	高速公路密度(千米/万平方千米) 铁路密度(千米/万平方千米) 规模以上快递业务量(万件) 货运周转量(吨公里)
	生活设施	人均供水量(立方米/人) 人均医院床位数(张/人)
地区软实力	创新发展	专利申请量(项) 技术市场成交额(亿元)
	劳动力	每十万人人口高等学校平均在校生数(人) 城镇就业人员平均工资(元)
	金融环境	金融机构资产总额(亿元) 企业债券融资规模/社会融资规模(%)

表5 东北三省“十三五”时期营商环境评价指数

地区\年份	2015	2016	2017	2018
辽宁	41.91	38.37	38.08	37.70
吉林	34.13	34.95	33.77	31.84
黑龙江	31.32	33.31	32.78	29.78

数据来源:据wind数据库、中经网、《中国统计年鉴》《中国劳动统计年鉴》及各地区统计年鉴整理测算。

第二,东北地区营商环境各准则层指数呈现下降趋势,营商环境状况有待改善。表6显示了“十三五”时期东北三省营商环境在经济环境、市场活力、基础设施和地区软实力4个准则层的评价变动。其中,辽宁在市场活力、基础设施和地区软实力3个准则层评价相对于其他两省较好,但经济

环境较弱,经济实力和市场规模有待提高;吉林经济环境较好,地区软实力提升较快,但缺乏市场活力;黑龙江经济环境和基础设施处于三省中间位置,市场活力呈现下滑趋势,同时其地区软实力存在短板,人才、创新以及金融环境的提升是黑龙江改善营商环境所面临的关键问题。

表6 东北三省“十三五”时期营商环境准则层指标评价指数

年份	省份	经济环境	市场活力	基础设施	地区软实力
2015	辽宁	9.48	13.49	11.39	7.55
	吉林	9.71	11.2	7.21	6.01
	黑龙江	6.35	11.18	7.8	5.99
2016	辽宁	7.47	11.18	11.12	8.59
	吉林	11.7	9.07	7.25	6.93
	黑龙江	8.5	10.91	7.64	6.27
2017	辽宁	7.51	10.95	10.71	8.91
	吉林	9.67	8.65	6.82	8.64
	黑龙江	7.66	9.35	7.96	7.8
2018	辽宁	8.7	10.99	10.57	7.44
	吉林	8.78	7.9	7.19	7.96
	黑龙江	6.36	9.05	7.94	6.43

数据来源:据 wind 数据库、中经网、《中国统计年鉴》《中国劳动统计年鉴》及各地区统计年鉴整理测算。

四、东北地区产业发展面临的突出矛盾

产业是经济发展的发动机,产业状况决定了经济的发展状况。通过对东北地区产业竞争力和营商环境的分析,发现“十三五”时期东北地区在产业发展方面存在资源依赖、转型升级动力不足、省际之间发展不平衡等矛盾和问题。

1.重工业发展与资源枯竭、生态环境保护的矛盾

东北地区产业发展具有明显的资源依赖性,东北地区矿产资源以及石油资源丰富,因此国内市场占有率排名前五名的产业以能源开采和加工产业为主,其中吉林由于其丰富的森林资源使得木材加工产业市场占有率排在前列,但资源是有限的,产业发展与地区资源的有限性矛盾显著。同时,传统重工业发展会造成生态环境的污染,这与绿色发展理念相悖,产业发展面临环境保护的挑战,产业升级面临资源约束的困境,如何有效推动东北地区打破资源约束和环境保护困境,实现传统重工业的转型和升级是解决这一矛盾的关键。

2.产业结构调整 and 转型升级的动力不足

东北地区产业结构单一,总体产业结构水平落后于中国其他发达地区,主要表现在传统重工业比重较大,新兴产业占比较低。目前,东北地区产业结构和转型升级的动力不足,主要表现在:东北三省过度依赖能源资源和矿产资源,传统产业仍然停留在初始开采和加工阶段,技术创新不足,无法提升产业深加工的附加值;受地区发展影响,东北三省创新氛围不足,创新人才流失严重,经济软实力不足,使得东北地区营商环境整体呈现下滑趋势;经济下行压力加大,经济增速放缓,东北地区产业结构调整 and 转型升级的动力不足。

3.省际间产业发展不平衡问题突出

东北地区作为中国的老工业基地,本应抓住市场经济带来的契机,实现更好更快地发展。但现阶段,东北三省产业结构相似,区域禀赋雷同,产业发展同质化严重,无法形成相互衔接的产业链条。从行业的国内市场占有率、地区专业化指数数据以及营商环境指标评价来看,辽宁的指标数据显著优于吉林和黑龙江,在一定程度上反映了东北地区发展

不平衡的问题,这与东北三省之间无法突破行政区域距离,形成联动发展格局也有关。

五、东北地区产业发展的对策与展望

“十四五”时期是中国经济实现创新驱动发展的关键时期,同时在构建国内国际双循环相互促进的新发展格局下,东北地区面临着重大机遇和挑战。对此,东北地区要继续坚持以问题和目标为导向,聚焦东北地区产业高质量发展,重点是以产业结构调整为主攻方向,发挥工业基础、资源和人才优势,通过技术改造和自主创新促进工业结构优化升级,振兴基础原材料产业和装备制造业,培育高新技术产业,提高产业竞争力,缓解产业矛盾,促进东北地区经济的高质量发展。同时,东北地区应在振兴东北老工业基地战略的指导下,实现“两手抓”,即实现城市群的创新引领和实现资源枯竭城市、生态退化地区的振兴发展,推动东北地区发挥其在东北亚经济圈的重要作用,同时促进辽中南城市群的建设。

产业是区域经济发展的重要推手,在外部环境发生改变的情况下,东北地区应该深刻挖掘自身发展优势,切实把握当前环境发展变化,做优做实产业规划,为产业发展与地区发展提供有效支持。同时,东北地区依托良好的区位条件和地缘优势,要积极优化营商环境,增强活力,通过营商环境的优化,留住区内生产要素,吸引外部生产要素,提升产业竞争力。在振兴东北老工业基地的战略指导下,在新形势下,进一步巩固和发挥工业优势和农业优势。

1. 加快传统重工业的转型升级,引入绿色发展的理念

东北地区存在经济发展与资源环境的矛盾,对此要引入绿色发展的理念,推动区域内能源开采和加工、采矿业、汽车制造等产业的优化升级,实现传统产业的绿色转型,以最小的环境成本换取最大的经济利益。同时,要充分利用东北地区作为重要工业基地的优势,延长产业链,推动产业链向高附加值环节延伸。再者,要积极提高区域的自主创新能力,提高东北地区产业的技术创新和制度创新,加快传统产业的升级。

2. 积极培育新兴产业,完善和升级产业结构

在传统工业的基础上,着力培育市场占有率高

的医药制造业、汽车制造业和其他运输设备制造业等新兴产业,有计划地调整和升级产业结构,向新兴产业延伸和发展,着力打造先进装备制造业基地等新名片。具体而言,一是要发挥东北三省的区位优势,加强对内对外开放力度,对内加强东北地区与京津冀地区的协作,对外抓住东北地区与日本、韩国的地缘政治优势,增强开放力度,加强经济合作,利用先发地区带动后发地区新兴产业的发展。二是要积极改善东北地区的产业发展环境,充分发挥区域内高校的作用,提高软实力,扩展新兴产业范围,向互联网产业等战略性高技术产业发展,使总体产业结构水平得到进一步提高。

3. 明确地区特色产业布局,培育各省经济发展新动能

“十四五”时期,东北地区应明确东北三省各自的特色,以提升产业竞争力为目标,充分考虑各自的自然禀赋优势,强化东北地区的特色产业布局,提高特色产业的市场占有率和专业化程度,同时进一步强化东北地区特色产业的融合发展,形成区域联动的发展布局,实现东北地区经济的均衡发展。例如,吉林和黑龙江的黑土地和森林资源丰富,应当考虑积极发展现代农业,推进农产品从初加工到深加工的产业升级,依靠电商平台和物流业的发展,打造从初始产品到产成品的完整产业链,提高产品的附加值,融合两省特色产业,实现共同发展。此外,拥有独特冰雪旅游资源黑龙江,应充分利用冰雪优势,打造特色冰雪旅游,如完善当地旅游设施建设,加强基础设施建设;加强与线上应用程序合作,打造线上线下特色旅游,培育黑龙江经济发展新动能,并进一步转变经济发展方向,推动产业的专业化发展。

4. 积极优化营商环境,推进东北地区一体化进程

在新冠肺炎疫情的冲击下,国内国际形势将面临重大改变,东北地区的产业发展也面临新的挑战和机遇。东北地区应正确认识营商环境的重要性,积极改善和优化营商环境,增强发展活力。以辽宁为例,作为东北地区唯一的沿海省份,辽宁应发挥自身的区位优势,在中日韩自由贸易区和东北亚经济圈发展过程中,加大对外开放力度,为本区域经济发展争取更多的机会,降低相关进出口产业成本,积极发展进出口贸易和现代商贸产业。受新冠

肺炎疫情影响,全球产业链和全球市场份额也会发生重大改变,东北三省要做好自身战略定位,顺势而为调整产业链和产业结构,依据需求变化,发挥自身产业优势,使装备制造等传统产业得到整合,形成完整的产业链。此外,东北地区应紧跟5G时代的步伐,抓住5G时代带来的机遇,改变东北地区单一结构的局面,积极发展互联网产业、高新技术产业以及现代旅游等高端服务业、现代产业,打破行政区划的界限,由南向北形成特色高新技术园区和服务路线,提升东北三省的协作能力,推进东北地区一体化进程,最终实现东北等老工业基地的全面振兴。

注释

①②在文章中只标注出2015年、2017年、2019年部分行业数据,读者若想阅读其他年份数据可与作者联系。

参考文献

- [1]叶振宇.东北地区经济发展态势与新一轮振兴[J].区域经济评论,2015(6).
- [2]王成金,李旭茂,谢永顺,等.“十四五”时期东北地区高质量发展总体思路和路径[W].http://cn.chinagate.cn/news/2020-07/28/content_76320804.htm.
- [3]吕晞.中部地区企业区域竞争力评价研究[J].区域经济评论,2014(5).
- [4]孟媛,张弛.索罗余值法测算全要素生产率的文献综述[J].天津科技,2019(8).
- [5]周锦尉.营商环境是一种竞争力[J].企业与法,2019(2).
- [6]郭显光.熵值法及其在综合评价中的应用[J].财贸研究,1994(6).
- [7]郭文尧,王西.东北地区经济发展的困境及新动能培育[J].企业经济,2018(12).
- [8]武靖州.振兴东北应从优化营商环境做起[J].经济纵横,2017(1).
- [9]黄征学.加快构建东北地区对外开放战略新格局[J].区域经济评论,2016(5).

Retrospect and Prospect of Industrial Development in Northeast China

Liu Rangqun Niu Jing Yao Peng

Abstract: The industrial development in Northeast China showed the characteristics of weak traditional industrial advantages, insufficient development of emerging industries, and weak private economy. Advantageous industries are mainly concentrated in the mining and processing of coal, oil and natural gas, wood processing, automobile manufacturing and other industries with outstanding industrial characteristics. But on the whole, economic development showed a slow growth trend. Economic growth mainly relied on traditional heavy industries. There was insufficient motivation for transformation and upgrading of traditional industries. There was an overall downward trend in the business environment, and the development of the three northeast provinces was uneven the problem is outstanding. In the future the Northeast region should strengthen cooperation among the three provinces, optimize the business environment, and increase vitality. Strengthen opening to the outside world, while focusing on resource and ecological environmental protection, promote the transformation and upgrading of traditional industries, adjust the industrial structure, and cultivate and develop emerging industries. The Northeast region must clarify the layout of characteristic industries, form a three-province linkage pattern, promote the integration process of the Northeast, revitalize the Northeast, and cultivate new momentum for economic development in the old industrial base.

Key Words: Northeast China; Industrial Competitiveness; Business Environment Industrial Development

(责任编辑:齐 双)

【区域格局与产业发展】

河南乡村产业振兴的典型地域模式探析*

张占仓

摘要:在连续对河南11个省辖市超过30个县(市)现场调研和对上海、重庆等5个省(市)调研的基础上,归纳整理出河南乡村产业振兴的平原农区确保粮食安全模式、丘陵山区全域旅游模式等10种地域模式。根据对10种乡村产业振兴地域模式发展特征的研究,可以发现,河南乡村产业振兴地域模式丰富多彩,乡村产业振兴地域模式必须因地制宜,乡村产业振兴地域模式运行一定要符合市场经济规则,乡村产业振兴的根本动力在于创新驱动,乡村产业振兴对提升农民收入水平意义重大,乡村产业振兴一定要加强基层组织领导。

关键词:乡村产业振兴;乡村振兴;地域模式;河南

中图分类号:F327 **文献标识码:**A **文章编号:**2095-5766(2021)03-0151-10 **收稿日期:**2021-02-24

***基金项目:**世界银行贷款中国经济改革促进与能力加强项目(TCC6)“河南省乡村产业振兴的模式探索与政策支持研究”(B06-2019)。

作者简介:张占仓,男,河南省社会科学院原院长,中国区域经济学会副会长,研究员,博士生导师(郑州 450002)。

一、引言

根据世界银行贷款中国经济改革促进与能力加强项目(TCC6)“河南省乡村产业振兴的模式探索与政策支持研究”(B06-2019)子课题研究的需要,笔者参与的课题组从2020年5月初开始,想方设法克服新冠肺炎疫情影响,主要以现场综合调研的方法,夜以继日奔赴南阳、驻马店、新乡、洛阳、信阳、濮阳、焦作、商丘、鹤壁、安阳、济源等11个省辖市超过30个县(市)深入基层调研,还先后到上海、重庆、江苏、湖北、山东等省(市)进行了针对性调研,学习与吸取来自生产一线的海量新信息,开阔了研究视野,进一步认识到习近平总书记提出的“民族要复兴,乡村必振兴”的重大战略意义。

所谓地域模式,在本研究中是指在县(市)、乡(镇)、村等行政区域之内形成的有一定代表性的经济发展模式。按照这种逻辑推理,乡村产业振兴的

地域模式,就是在县(市)、乡(镇)、村等行政区域之内乡村产业发展与较快提升当地百姓收入水平的一种产业发展模式。

二、河南乡村产业振兴的主要地域模式

对调研了解的乡村产业振兴的各种发展模式进行整理、筛选与归纳,笔者认为河南乡村产业振兴的地域模式主要有以下10种类型。

1.平原农区确保粮食安全模式

习近平总书记指出,确保重要农产品特别是粮食供给,是实施乡村振兴战略的首要任务。河南等作为农业大省,粮食生产对全国的影响举足轻重。“要扛稳粮食安全这个重任”,必须确保粮食生产规模。2019年3月,习近平总书记在参加全国人大河南代表团审议时对河南确保粮食安全和推动农业高质量发展提出明确要求:要发挥好粮食生产这个优势,立足打造全国重要的粮食生产核心区,推动

藏粮于地、藏粮于技,稳步提升粮食产能,在确保国家粮食安全方面有新担当新作为。按照习近平总书记的要求,河南省委、省政府高度重视粮食生产,在确保粮食安全方面大胆实践,探索出了具有重要理论意义与实践价值的平原农区粮食安全供给模式。

河南四季分明,物产丰富,是著名的“天下粮仓”。河南省委、省政府高度重视粮食生产与加工,始终在确保国家粮食安全方面积极作为。2020年,河南省用占全国6%的耕地,生产粮食总产量1365.16亿斤,比上年增长1.9%,占全国粮食总产量的10.2%,确实不负重托,为国家粮食安全做出了重要贡献。尤其在平原农区,大部分县(市)均不负众望,以新方法努力扛稳粮食安全这个重任。

河南永城地处豫东平原,常住人口为123.9万人。其中,农业人口为115万人,耕地面积为206万亩,常年粮食种植面积达320万亩,素有“豫东明珠、中原粮仓”美称。近些年,永城加快高标准农田建设,共建设高标准农田139.8万亩,占耕地总面积的67.9%,落实“藏粮于地”的要求。引进农业高新技术,推广农业集成技术,落实“藏粮于技”的策略。统筹推进布局区域化、经营规模化、生产标准化、发展产业化,加强对粮食生产的科学管理,把粮食生产做成了精细化的产业,既保障了粮食稳产高产,又促进了粮食生产与加工的高质量、高效益、绿色化发展。2020年,粮食总产量达13.7亿公斤,居全省第二位,同比增长3.0%以上,创历史新高。同时,围绕“豫东大粮仓转型升级豫东大厨房”“从田间到餐桌”小麦全产业链紧密衔接工程,企业经营实现了优势面粉加工向主食加工、方便食品、休闲食品、速冻食品等的延伸拓展,初步形成了“种植一面粉一面制品”产业链,从“面粉城”成功转向“食品城”,过去的粮食生产转变成现在的粮食产业,经济社会效益大幅度提升。

豫北的延津县常住人口为45.7万人,土地面积为886平方千米,地处黄河岸边的华北大平原,粮食生产条件得天独厚。多年来,在优质粮食生产方面大胆探索、系统运作,按照粮食生产产业化的方向,闯出了一条独特的发展小麦经济的新路子,有力地促进了粮食持续稳定增长。现种植优质小麦面积100万亩,小麦品质各项指标媲美加麦和美麦。其中,建成强筋小麦生产基地50万亩,被国家质检总

局确定为“全国优质强筋小麦品牌创建示范区”。依托优质小麦资源优势,形成了以小麦食品加工为主业的产业聚集区,园区入驻食品加工企业48家,并成为国家级农业产业化示范区。被国家农业部评为“全国小麦全产业链产销衔接试点县”“国家优势制种基地县”等,在以小麦生产与加工为支撑的乡村产业振兴中日益展现出勃勃生机。

地处豫北平原的滑县也是闻名全国的粮食生产大县,是河南粮食生产第一县。2020年,小麦种植面积为181万亩,平均亩产达555.8公斤,比上年增长3.3%,对国家粮食安全做出了重要贡献。

该模式的主要特征有四个:一是粮食生产条件优越。这些粮食生产大县,均地处华北大平原,耕地资源丰富,土壤肥沃,水热条件适宜,当地老百姓有比较丰富的农业生产技术积累,善于从事农业生产。二是当地党委和政府高度重视粮食生产。在当地的常年工作安排中,始终把确保粮食安全供给放在特别突出的战略地位,特别是在高标准农田建设方面持续给力,稳定扩大高标准农田面积,为“藏粮于地”奠定了基础。三是在推广应用农业新技术方面下硬功夫。发挥当地农业基础好的传统优势,做好先进技术引进推广工作,落实国家“藏粮于技”的要求。四是延伸产业链条。从过去生产粮食,到后来的粮食初加工,以及近几年大规模的食品加工和网络销售,形成“粮食生产+粮食加工+食品生产+网络销售”的越来越丰富的产业链条,推动粮食生产产业化,提升粮食产业的整体效益。

2.丘陵山区全域旅游模式

全域旅游是指在一定区域内,以旅游业为优势产业,通过对区域内经济社会资源尤其是旅游资源、相关生产要素进行全方位、系统化的有机整合,集中力量发展旅游业,以旅游业带动和促进经济社会协调发展的一种新的区域协调发展模式。2016年7月,习近平总书记在宁夏调研时指出:“发展全域旅游,路子是对的,要坚持走下去”,为推进旅游业改革创新指明了方向、提供了遵循。2017年,李克强总理在政府工作报告中首次提到“全域旅游”,并成为两会热词,引起全社会重视。河南中西部地区主要是丘陵山区,旅游资源比较丰富,具备发展全域旅游的条件。近些年,经过各地积极探索,初步在部分县(市)形成了比较切实可行的全域旅游发展模式。

河南利用大别山区、伏牛山区、太行山区的地理资源优势,抓住全民休闲旅游热潮兴起的历史机遇,在一部分丘陵山区县(市)探索形成全域旅游发展新格局,成为乡村产业振兴的新路径。

2019年,习近平总书记亲自视察调研的新县,地处河南南端大别山腹地,是鄂豫两省接合部,总面积为1612平方千米,常住人口为29.1万人。该县是全国著名的将军县,也是国家生态县、国家扶贫开发工作重点县和大别山集中连片特困地区扶贫攻坚重点县。近年来,新县全面深入贯彻落实习近平总书记关于文化和旅游融合发展的重要论述,依托丰富的红色历史、绿色生态、古色乡村资源,按照“以文促旅、以旅彰文”工作思路,树牢“旅游兴县、旅游富民”发展理念,认真做好文旅融合发展大文章,构建全域旅游发展大格局,打造旅游强县富民大产业,走出了一条以文旅融合引领全域旅游、促进乡村产业振兴、带动农民增收的可持续发展之路,探索出了可复制、可推广的全域旅游的“新县模式”。2019年,全县一共接待游客1008.8万人次,实现旅游综合收入78.7亿元。2019年9月,习近平总书记在新县调研考察时指出,新县“依托丰富的红色文化资源和绿色生态资源发展乡村旅游,搞活了农村经济,是振兴乡村的好做法”,对当地乡村产业振兴的做法给予充分肯定。

栾川县地处豫西伏牛山腹地,总面积为2477平方千米,常住人口为35.4万人,森林覆盖率为82.7%,空气质量优良天数常年保持在310天以上,是生态旅游和矿产资源大县,也是国家级贫困县和秦巴山区连片扶贫开发重点县。近年来,该县把全域旅游作为引领全县经济社会发展的主要抓手,努力将生态环境资源优势转化为经济社会发展优势,实现了城市乡村景区化、景区发展全域化、旅居福地品质化,初步构建了游“奇境栾川”、品“栾川味道”、住“栾川山居”、购“栾川印象”的全域旅游产业链条,走出了一条全域旅游带动乡村产业振兴、促进农民增收的绿色发展新路子。2016年,国家旅游局将栾川模式总结为“全域景区发展型”,在全国推广。2018年,重渡沟带贫模式入选世界旅游联盟旅游减贫案例。2019年,栾川县旅游产业扶贫的做法入选全国精准扶贫典型案例。当年,全县共接待游客1638.1万人次,实现旅游总收入96.3亿元,旅游业增加值占GDP比重升至16.5%,成为当地经济发

展的支柱产业。如果用年接待游客人次与当地常住人口之比作为县域全域旅游接待指数的话,2019年栾川县全域旅游接待指数达46.2,居全省第一位。2020年7月8日,《人民日报》头版刊发文章《生态饭才是长久饭》,对栾川围绕生态保护发展乡村旅游、带领群众精准脱贫的典型案例点赞。

该模式的主要特征有五个:第一,突出丘陵山区优美生态环境优势。在自然资源上,丘陵山区有大山大岭河流等秘境,适合于春季观花、夏季度假、秋季看红叶、冬季观冰挂的游客需求。第二,挖掘丘陵山区各具特色的传统文化积淀。融汇大量的传统文化故事,有引人入胜的富有地方特色的传统文化活动,有吸引城市居民的乡愁记忆等场景。第三,强化全域旅游的组织领导。充分发挥县委书记是乡村振兴“一线总指挥”的作用,强化对全域旅游建设工作的总体设计和组织推动,最大限度地形成工作合力。第四,以人民为中心发展全域旅游。调动广大群众的积极性、主动性、创造性,让群众参与到旅游发展的各个环节,并从中广泛受益。第五,做优旅游项目。重视全域旅游的宣传,做优旅游项目,丰富旅游业态,做强品牌,让绿水青山源源不断地向金山银山转化,造福当地老百姓。

3. 乡村集体经济发展模式

乡村是我国“三农”工作的基础,也是基层政权的重要驻地。如果村一级的组织没有经济基础作支撑,就很难长期维护我们的基层政权。所以,乡村集体经济发展情况,对巩固和提升基层治理至关重要。

近些年,河南全省按照中共中央四中全会精神要求,健全党组织领导的自治、法治、德治相结合的乡村基层治理体系,在选准德才兼备的基层带头人的基础上,以各式各样结合当地实际的方法,积极推动集体经济发展,促进了乡村产业振兴,提高了农民的收入水平。

新乡县地处豫北平原,常住人口为34.8万人,县域面积为393平方千米,为全省乡村振兴战略示范县。新乡县注重党建引领,坚持做到自治、法治、德治“三治”有机融合,实现法治乡村、德治乡村、平安乡村有效治理。因为基层组织健全,在基层带头人的带领下,大力发展集体经济,走出了符合当地需要的乡村产业振兴之路。新乡县围绕“做精一产、做强二产、做大三产、促进融合发展”的思路,持

续壮大支柱产业发展,优化产业布局,提高带动群众增收致富的能力。2019年,全县农村居民人均可支配收入达到20145元,位居全省前列。全县农村居民人均食品消费支出占生活消费支出的21%,达到富裕水平。

辉县市张村乡裴寨村在村领导班子带领下,把一个位于太行山区原来只有595口人、人均年收入不足千元的省级贫困村,发展成11800人入住、2019年人均年收入近两万元的新型农村社区。他们重点抓好三大举措:一是选好带头人。2005年4月,在老支书裴清泽和党员群众的再三邀请下,裴春亮以94%的得票率,当选裴寨村村委会主任。2010年,他又挑起了村党支部书记的重担。二是集中力量解决村民住房和用水难题。2005年,裴春亮个人捐资3000万元,带领乡亲们苦干3年半,挖平荒山,不占一亩耕地,建成160套上下两层、每套200平方米的连体别墅楼。2008年冬至,全村153户居民欢天喜地搬进了两层小洋楼。三是积极发展乡村产业。全村已发展高效农业1500多亩,结合当地石材资源丰富的特点创建了以水泥为主导产业的春江集团,还发展了红薯产业,创建国家4A级宝泉旅游风景区,建设服装产业园,发展农村电商,共带动周边群众5000余人在家门口就业创业。如今的裴寨村,在乡村振兴中声名远扬,当地群众都以自己是裴寨人为荣,幸福指数不断攀升。

该模式主要特征有三个:第一,加强基层党组织建设是促进乡村全面振兴的重要保障。基础不牢,地动山摇。如果当地有比较强的基层党组织建设基础,让乡村治理“活起来”,对乡村全面振兴影响非常大。第二,选拔好德才兼备、有家国情怀的基层组织带头人是乡村产业振兴的关键。第三,做大做强产业是乡村振兴的长远大计。乡村振兴涉及方方面面,但是乡村产业振兴是头等大事,是提高居民收入水平的直接抓手。

4.特色种养加产业链延伸模式

河南作为传统农业大省,在过去粮食资源短缺年代,各地基本上全力以赴发展种植业。伴随着农产品供给形势的好转,在种植业基础上,发展养殖业成为河南很多县(市)的自然选择。进而,依托养殖业发展加工业和服务业,成为一二三产业融合发展的典型,为乡村产业振兴开拓出新的路径。

作为农业农村资源丰富的大省,河南各地在传

统种植业的基础上,进一步发展养殖业,在城镇化工业化浪潮推动下,又延伸产业链,发展基于当地养殖业基础的加工业,从而形成了很多地方种养加产业链延伸模式,促进了乡村产业振兴。

地处豫南的泌阳县常住人口为67.4万人,总面积为2335平方千米,属浅山丘陵区,境内伏牛山与大别山交汇,长江与淮水分流,总体呈“五山一水四分田”格局,属于自然条件非常适合畜牧业发展的县域。当地历来重视畜牧业发展。从1986年开始,由祁兴磊带领的科研团队先后历时21年,于2007年培育成功中国第一个肉牛品种——夏南牛。该牛具有适应性强、生长发育快、耐粗饲、易育肥、肉用性能好、肉质细嫩、遗传性能稳定等优良特性。当地立足于该品种原产地与对全套技术掌控完整的优势,把夏南牛饲养、加工做成了当地乡村产业振兴的标志性产业。通过提升种群品质、扩大种群规模、做大做强产业龙头——河南恒都食品有限公司、打造知名品牌,当地建成高质量夏南牛饲养加工产业集群。河南恒都食品有限公司联结种、养、加工等相关企业和农村新型经营主体2300多家共谋发展,有2万余户近10万人围绕恒都肉牛产业上、中、下游从业,带动农民种植业年增收3亿元以上,加工业年增值10亿元以上,冷链、运输、物流、科技、餐饮、服务等行业年收入5亿多元,实现一二三产融合发展。2019年,河南恒都食品有限公司产值达46亿元,实现利税总额2.6亿元,带动夏南牛产业集群实现年产值达120亿元,成为远近闻名的优质肉牛养殖、加工基地。

确山县常住人口为40.3万人,总面积为1650平方千米,属亚热带气候和暖温带气候的过渡地带,山地、丘陵、平原各占三分之一,地处秦岭、淮河地理分界线。全县耕地面积99.84万亩,有86万亩荒山牧坡,90多万亩林间隙地和20多万亩宜牧草场,年产牧草可达20多万吨,自然条件非常适合畜牧业发展。确山县县委、县政府高度重视畜牧业的发展,加快恢复生猪生产,预计2021年底生猪生产基本恢复正常;扩大肉牛生产规模,2020年年底,肉牛存栏9.45万头,出栏6.65万头;做大羊产业,持续提升北羊中育南运养羊基地的地位,平均每年从北方调运、经过短期育肥再销售到广东等南方市场的羊达到100万只以上,高峰年份达到200万只;建设肉鸽之乡,年出栏60万只以上的优质肉鸽,是豫南“肉

鸽之乡”；发展畜产品加工业，建成生猪和肉牛屠宰加工基地。畜牧业着力扩基础、育龙头、补链条、保安全，全县规模化养殖比重达到70%以上，畜牧业产值占农业总产值的比重达到40%以上。确山县已经成为全国畜牧大县、全国生猪调出大县、全国肉牛产业集群建设项目县、全国肉羊集散地，畜牧业发展成为当地乡村产业振兴的重要支柱。

该模式最突出的特色是一二三产业融合发展。在当地种植业发展基础上，立足于地方性特殊地理资源条件，进一步发展养殖业，形成比较明显的畜牧业发展优势，持续延伸产业链，发展成为畜牧产品加工基地，乡村一二三产业融合发展，逐步成为根深蒂固的乡村骨干产业基地，为提升老百姓的收入水平提供了就地就业和创业发展的历史机遇。

5. 地方特色农产品规模化种植加工模式

河南地处中原，各地农业资源丰富多彩，地方性特色农产品有较好的发展基础。近些年，适应市场经济的需要，不少地方集中力量，开展地方特色农产品规模化种植加工，形成了一批在市场上有重要影响的特色农产品生产加工基地，为乡村产业振兴提供了源源不断的新动力。

各地利用自然资源优势，或者产业技术优势，集中力量培育有地方特色的农产品集群，形成了特色农产品规模化种植加工模式，成为当地乡村产业振兴的主要途径。

西峡县地处豫西南伏牛山腹地，常住人口为43.0万人，土地面积为3454平方千米，是河南面积第二大县，全县“八山一水一分田”。经过持续多年的探索，该县在香菇产业生产加工方面逐步走出了前沿化科研、生态化栽培、标准化管理、科学化监管、多元化服务、品牌化经营、信息化提升、国际化发展和相关产业协同提升的乡村产业振兴之路。全县有近20万人从事香菇种植、加工和购销，农民纯收入的60%来自香菇产业，香菇年总产量突破20万吨。香菇种植业效益稳定在30亿元左右，与香菇加工、销售等相关的产业综合效益达到200亿元以上。2020年1月1日，“西峡香菇铁海快线（中欧）专列”正式开通，实现了对俄罗斯等欧洲市场的产地直供。目前，西峡县香菇自营出口企业达到100多家，产品远销俄罗斯、法国、德国、美国、韩国、日本等30多个国家和地区，其中“一带一路”国家20多

个。西峡县香菇自营出口额2005年不足350万美元，2019年达到13.4亿美元，累计出口额达到66亿美元，占全国香菇出口额的30%左右，是名副其实的全国香菇出口第一县。

地处豫东北平原的清丰县常住人口为62.8万人，土地面积为828平方千米。近些年，清丰县委、县政府高度重视食用菌产业的发展，经过实践探索，初步梳理出“党建作保障、政府作引导、公司作龙头、基地作示范、贫困户作股东、种植户作产业”的发展思路，着力实施“党建+扶贫+食用菌”工程，走出了一条特色产业强县富民之路，成为平原地区很有特色的、在全国有重要影响力的蘑菇生产加工大县。目前，该县蘑菇种植呈规模化态势。全县种植面积达1700万平方米，年产蘑菇30万吨，综合产值突破25亿元。蘑菇加工实现工厂化。先后培育龙丰实业、瑞丰农业等“丰”字头工厂化生产企业14家，工厂化日产鲜菇300吨，成为河南最大的食用菌工厂化生产基地。2020年，“清丰食用菌”作为全省遴选的特色农产品，在全省推广。中共河南省委书记王国生、河南省人民政府省长尹弘等省领导对“党建+扶贫+食用菌”工程给予了高度评价。

该模式一是农业气息比较浓，围绕地方特色农产品作大文章。二是科技创新支撑力量比较强，围绕主导产业扎扎实实做好科技创新，形成了当地独特的产业技术优势，培育了特殊行业的大规模人才队伍，支撑了特色产业的可持续发展，促进了当地农民脱贫致富。

6. 以“巧媳妇工程”为依托的服装产业集群发展模式

在河南各地实施的“巧媳妇工程”主要是通过引导女能人创业办项目，以各类巾帼示范基地、专业合作社等为平台，帮助农村贫困妇女和留守妇女等掌握一技之长，实现在家门口或者在家就业脱贫，促进乡村产业振兴、农民安居就业致富的一种产业组织方式。

近几年，河南全省各地抢抓东南沿海服装产业向中西部地区转移的机遇，积极创造条件，改善营商环境，促进服装产业在当地集群发展，成为乡村产业振兴的一大亮点。

地处淮河之滨的淮滨县常住人口为57.0万人，土地面积为1209平方千米。近年来，淮滨县在上级妇联和河南省服装协会指导下，结合当地实际，大

力推进“巧媳妇工程”,把农村留守妇女这一庞大的群体转化为承接产业转移的有效资源,让留守妇女实现在家门口就业。该县借全国性服装产业转移大势,积极培育化纤纺织服装产业集群,按照“全产业链专业园区”发展思路,规划建设了16个相互关联、互为配套的纺织服装“区中园”,已发展纺织服装企业142家,2019年实现产值119亿元,带动从业人员2.78万人,妇女占65%以上,成为信阳市唯一超百亿级纺织服装产业集群,被中纺联授予“中国新兴纺织产业基地县”称号。

地处豫中南的西平县常住人口为68.1万人,土地面积为1089.77平方千米。2016年以来,西平县委、县政府以嫚祖服饰文化为依托,围绕“五大新发展理念”,充分利用“西平裁缝”这个全国优秀劳务品牌的专业技能人才优势,切实做好嫚祖文化与服装产业发展的有机“嫁接联姻”,与河南省服装行业协会密切合作,大力推进“巧媳妇工程”,以智能制造为导向,有力推动了纺织服装产业集群发展。截至2020年年底,西平县产业集聚区入驻纺织服装企业已由2016年的不足20家增长为62家,服装产业工人由不足2000人增加到7000余人,年生产服装8000万件,产值达50亿元,服装产业成为当地乡村产业振兴的主要支柱。

该模式有三个突出特点:一是适应全国服装产业转移的新形势。充分利用了近些年东南沿海服装产业向中西部地区转移的机遇,成为承接服装产业转移的基地,发展比较快。二是促进了女工就地就近就业。充分发挥了河南省妇联与河南省服装协会联合推动的“巧媳妇工程”的助推作用,促进了当地女工就地就近就业,既大幅度提升了收入水平,又照顾了家庭生活,深受当地群众欢迎。三是服装产业发展空间比较大。该产业涉及的县市比较多,未来的进一步发展将对全省乡村产业振兴产生深远影响,需要引起各级领导高度重视。2021年1月,河南省人民政府办公厅发布《关于促进服装产业高质量发展的实施意见》,提出“继续实施‘巧媳妇工程’”。该文件的贯彻落实,将有力促进全省服装产业的高质量、规模化发展。

7. 传统文化特色小镇建设模式

河南因为是全球四大文明发祥地之一的黄河文化主要集中区域,所以传统文化资源特别丰富。时逢太平盛世,各地抓住“盛世兴文”的机遇,在挖

掘传统文化资源方面大做文章,开拓文化产业发展空间,这既是对中华民族传统文化的弘扬与传承,又能够满足广大人民群众对优秀传统文化的消费需求。

近些年,河南各地依托当地传统文化与资源禀赋,在挖掘地方特色文化、创新产业形态上下功夫,全省涌现出一批越来越有影响力的特色文化小镇,帮助当地居民大幅度增加了收入,打开了乡村产业振兴的新门路。

魏家坡村,又名卫坡,位于河南孟津县朝阳镇境内,坐拥北邙福地,南依洛阳,北靠孟津,荣获“中国美丽乡村”创建试点村、中国传统村落、河南省历史文化名村等荣誉称号。村内保存有比较完整的清代顺治年间卫氏先祖卫天禄及其后人修建的集祠堂、私塾、绣楼、南北老宅于一体的官宦家族宅院,是经典的传统文化积淀丰厚的小镇,也是河南省重点文物保护单位。魏家坡村是豫西地区最大、保存最完整的清代建筑群,具有较高的历史文化和开发利用价值。2020年11月,被评为第六届全国文明村镇。其主要吸引点:一是清代古民居建筑群。魏氏古民居占地面积为42000平方米,由天井窑院、簸箕窑院、靠山窑院、南北祠堂、私塾、三进院、五进院、车马院、逃生通道、望台、望楼组成,古民居共有厅、堂、楼、廊567间,窑洞76孔,有“民间故宫”之称。二是魏家名人故事。魏家曾经出过4名诰命夫人,29位七品以上官员,其家传、家教、家风、家规等都成为很多游客关注的热点。三是魏紫牡丹的诞生地。魏家培育出名扬天下的魏紫牡丹,被誉为牡丹之后,它花朵硕大丰满,花瓣重叠,高耸紧凑,花形直立,状如皇冠。四是特色演艺沉浸式实景演绎魏坡谣。每天安排有多场演出,彰显地方文化特色,给参观者留下深刻印象。五是特色美食街。本地特色美食店有60家,非遗文创产品店有7家,引进省内外知名特色业态店有30家,为旅游者提供丰富多彩的传统美食餐饮体验。近些年,魏家坡村在科学合理保护文物古迹的基础上,引进外来资本第一期投入5.7亿元,开发形成颇有影响的特色文化小镇,逐步铸就了“古民居建筑群+魏家名人故事+魏紫牡丹+现代资本运作+特色小吃+官方大型活动”的开发模式,由传统文化村落晋级为乡村旅游热点,甚至成为网红打卡地。

获嘉县同盟古镇·袁家村文旅小镇位于获嘉县

亢村镇府庄村,是一个由投资方河南袁家村文化旅游产业发展有限公司推动的、以传统建筑文化+同盟文化主题公园+民宿体验+特色小吃+文旅活动等为支撑的文旅小镇项目,目标是逐步打造一个活态中原古村落建筑博物馆。该项目总投资50亿元,占地面积2000亩,总建筑面积40万平方米。项目全部建成后预计可实现年游客接待量600万人次,年旅游收入约30亿元,带动周边就业人口约1万人。一期工程是袁家村核心体验区和同盟文化主题公园,占地270亩,已于2019年9月建成并投入运行,成为当地农民就业、提高收入水平的主要途径。因为距离省会郑州距离较近,吸引郑州大量年轻人晚上或者周末前往体验,很快就成为一个新的网红打卡地。

该模式有三个特点:一是大打文化牌。在传统文化上做文章,让参与者能够记得住乡愁,唤醒愿意多次到访的意识。二是不忘吃的硬道理。以传统特色小吃为卖点,既吸引游客全家出动,共享美食美味,营造家庭和谐的“家和万事兴”的和谐氛围,也保障项目运行的资金流支撑,为特色小镇可持续发展提供源源不断的动力。三是有足够的资本支撑。完善相关政策,促进工商资本进入乡村产业振兴的各个领域,是乡村产业振兴中需要引起高度重视的一个现代经济学问题,也是进一步促进传统文化资源活起来的一大秘诀。

8.普惠金融试验发展模式

普惠金融,是指立足于社会发展机会平等和商业可持续原则,以可负担的、较低的成本为有金融服务需求的社会各阶层和群体提供适当、有效的金融服务。一般情况下,小微企业、农民、城镇低收入人群、贫困人群和残疾人、老年人等特殊群体是普惠金融重点服务对象。

2016年以来,在党中央、国务院支持下,河南通过探索普惠金融扶持小微企业和贫困户发展的方式,在促进乡村产业振兴方面初步显示出现代金融的独特魅力。

2016年,在充分调研论证的基础上,河南提出把普惠金融作为全省金融改革创新突破口,探索普惠金融促进地方经济发展的具体路径,选择代表性较强的国家级贫困县——兰考县作为试点,制定了普惠金融试点方案。当年12月,兰考普惠金融试验区方案获国务院审批同意,由中国人民银行联合

银监会等8部委联合印发,兰考普惠金融试验区成为全国第一个国家级普惠金融改革试验区,河南也因此实现国家级金融改革试验区零的突破。

兰考县自普惠金融改革试验区获批以来,立足县域经济发展需求和普惠金融的特殊性,稳妥有效地推进各种普惠金融改革创新措施,将政府引导与市场主导有机融合,推动传统金融与数字金融协同发展,解决了农村金融发展中的融资难、融资贵、信用体系不完善、风险防控机制不健全等问题,探索出了以数字普惠金融为核心的“一平台四体系”兰考模式。其中,“一平台”是指打造普惠金融数字服务平台,推动解决普惠金融服务的“低效率、高成本、风控难”等问题。“四体系”一是指建设普惠授信模式体系,针对一些农民信用记录空白及有效抵押担保资源匮乏的实际,变革传统小额信贷的“信用+信贷”流程,创新推出了“信贷+信用”普惠授信模式,推动解决农民贷款难、贷款贵、贷款慢问题;二是建设乡村普惠金融服务体系,让金融服务深入基层,推动解决金融机构下乡成本高、基层服务人员不足问题;三是建设“信用信贷相生”体系,开展信用信贷相生行动,实施相应的守信激励和失信惩戒措施,旨在促进信用信贷的相互促进,引导农户增强守信诚信意识,不断提升农村的信用环境建设水平,推动解决农村信用体系建设难、信用环境差等问题;四是建设“四位一体”“分段分担”的信贷风险防控体系,除了出资设立风险补偿基金、周转还贷金之外,还探索了“银行、政府、保险公司、担保公司”四位一体的分担机制,系统性推动了银行贷款中风险分担权责利不对等问题的解决。在普惠金融试点力量推动下,兰考县经济社会全面加快发展步伐,于2017年2月率先实现脱贫摘帽,普惠金融指数实现了大幅度跃升,在全省县(市)的排名由2015年的第22位升至2017年的第1位,并保持至今,主要经济社会指标增速持续位居全省前列。

从2018年上半年开始,兰考普惠金融模式在全省22个试点县(市、区)进行复制推广,均取得比较显著的效果,也引起全国各地普遍重视,展示出现代金融促进乡村产业振兴的勃勃生机和旺盛活力。

该模式主要特征有四个:第一,普惠金融补齐了乡村产业振兴的现代金融短板。第二,数字化智能化为普惠金融的全面发展提供了新机遇。第三,普惠金融服务乡村产业振兴需要不断创新的政策

支持。第四,普惠金融可持续发展需要建立健全风险防控体系。要防止普惠金融试行过程中局部的风险逐步演化为系统性和区域性风险。

9.农村电商发展模式

电商,作为现代服务业的重要热门领域,在全球发展迅速。我国大中城市电子商务发展普及特别快,对提升全社会资源配置效率起到了特别大的作用。广大农村地区,居住分散,更需要电子商务这样的现代服务业进入,以利于全面提升农村地区各类资源配置效率。

近些年,伴随着电子商务技术的普及,农村电商也迅速铺开,既促进了农特产品、特别是时令农产品的快速销售,也培育了农村创业就业的新渠道,为乡村产业振兴开辟了一条新通道。

地处豫东平原的宁陵县常住人口为50.8万人,土地面积为798平方千米,是比较传统的农业县,粮食作物以小麦、玉米为主,是远近闻名的酥梨之乡、温棚葡萄之乡。近年来,随着互联网购物浪潮的兴起,该县抢抓数字经济发展新机遇,积极探索电子商务进农村发展新模式,通过电商人才培养、质量保障与追溯体系建设、现代流通体系建立等多种举措,推动产业与电子商务、追溯体系建设融合发展,联合相关科技公司积极探索“电商+追溯”扶贫新模式,加强农产品产销对接,助力精准扶贫和乡村振兴。2017年,宁陵县被商务部、财政部、国务院扶贫办评为“国家级电商进农村示范县”。到2019年,产业园入驻优质企业65家,成功孵化企业50多家,带动从业人员1300余人,电商交易额达3.8亿多元,在国家级电子商务进农村综合绩效考评中,宁陵县成绩位居全省第一。通过发展农村电商,促进了农民增收、农业增效、农村发展。

鲁山县地处河南中南部的伏牛山东麓,县域面积为2432.32平方千米,常住人口为78万人。近几年,鲁山县积极发展农村电商,构建农村电商生态链,通过“电商人才培育+电商企业+经营主体+贫困户”模式,帮助贫困群众参与网上销售自产的各种农产品,成效明显。2020年上半年,全县完成电子商务交易额3.3亿元,其中农产品网络销售7000余万元,电商服务已覆盖全县所有乡镇,共有40多万当地农村群众受益。

农村电商发展主要有三个特点。第一,发展比较快。很多县市农村电商销售额近几年平均增速

均在30%以上,2020年增长速度高达50%以上。第二,农村电商对盘活农产品资源具有非常重要的作用。第三,农村电商发展管理中存在着技术支撑体系不完善的短板。比较突出的是各地快递业务体系建设不均衡,直接影响农村电商均衡化推进。

10.乡村土地资源盘活模式

乡村地区最大的资源优势就是拥有比较丰富的土地资源。按照经济学原理上最为经典的理论体系,劳动是财富之父,土地是财富之母。所以,乡村土地资源如何科学、合理、高效、市场化利用历来都是乡村振兴研究的重中之重。

各地积极探索土地资源盘活的具体方式,已经显示出提升当地群众或集体收入的比较重要的作用。

在耕地资源盘活方面,南阳宛城区近几年提出并探索的“准股田制”土地托管经营模式显示出比较好的实际效益。宛城区总人口为61万人,其中,农村人口约42万人。现有耕地69.7万亩,2019年粮食总产量8.16亿斤,土地流转面积21.5万亩,占耕地面积的30.8%。其中,河南文景园农业科技有限公司探索推进农业“准股田制”土地托管经营模式,已实现规模经营2万多亩,大幅度提升了农民的收入水平,有力地推动了乡村产业振兴。该公司坚持“让农民增收、让农业增值、让农村增色”的新理念,以“股田制”土地托管新模式为主体,以农业综合管理及金融服务为两翼,大力整合相关产业资源,着力打造可持续发展的农业共同体。其运行模式的核心是村民将农地经营权委托给村集体,村委会(合作社)再流转给企业,农民1亩1股,企业以自己的经营资本和田间管理等占另一半的股份,保底收益为略高于当地耕地平均租金的定额,折算成市场价下的大宗作物产量(200公斤小麦+200公斤玉米,首轮合同为期3年);分红方法为企业与农民各占一半。在效益上,小麦产量600—650公斤/亩,约合1400元;玉米600公斤/亩,约合1200元,两项合计共收入2600元,扣除地租1000元以及农资、浇水等支出约400元,亩均净收益约1200元。按照农民、企业各一半进行分红,则企业亩均净利润达600元,农民则相当于收入1600元/亩,远远高于农民分散种植收益,显示出比较好的进一步扩大发展规模的前景。

新郑城关乡结合当地实际,探索盘活乡村土地

资源的新途径,成效显著。该乡以盘活乡村土地资源的思路,着力解决农村公共服务体系建设问题。2020年,该乡累计摸排能够有效利用的闲置资源162处、土地278亩。在此基础上,将闲置资源优先用于村级公共服务配套设施建设,这些昔日无人问津的“五闲资源”,如今成了群众流连忘返的好去处。该乡聘请专业团队编制村庄规划,高标准实施“五小项目”建设(打造小讲堂14个、小书屋8个、小广场18个、小游园35个、小舞台8个),实施“修百里路、亮千盏灯、暖万民心”惠民工程,修建乡村道路和宅前道路86千米,安装路灯2630盏,做到一张蓝图谋划好、量力而行实施好,空间落到规划上、项目落在土地上,深受群众欢迎。

该模式主要特点有三个:第一,土地资源盘活潜力比较大。无论是耕地资源还是乡村闲置建设用地资源,都有比较大的盘活空间。第二,基层组织的领导能力成为盘活土地资源的关键。只有乡村基层组织健全,基层干部领导能力比较强,才能有效推动该项工作。第三,进一步认识土地资源创造价值的能力非常重要。其实,土地是财富之母是一个经济学上的基本命题,也是创造财富的有效途径。如何结合构建新发展格局的要求,从基层做起,探索更多新的方法,盘活乡村土地资源、推进乡村建设、增加当地农民的收入需要深入思考和探究。

三、结论与启示

笔者通过本次的调研和归纳分析,得到如下结论和启示。

1.河南乡村产业振兴地域模式丰富多彩

河南地处中原,山河壮丽,人文荟萃,乡村产业振兴路子宽广,产业振兴模式丰富多彩。上文所梳理出来的10种乡村产业振兴的地域模式,有一定的代表性。这些发展模式涉及很多县(市)、乡(镇)、村等基层地域的实践探索,是基层干部与当地群众认真探索、大胆创新的结果,已经或正在显示出促进乡村振兴的美好前景,值得继续关注,对相关地区也有重要的参考借鉴价值。

2.乡村产业振兴地域模式必须因地制宜

新县、栾川县、林州市等之所以能够形成比较好的丘陵山区全域旅游模式,新乡县、永城市、滑县等能够在平原农区确保粮食安全供给方面闯出新

路,确山县、泌阳县等结合当地畜牧业发展条件优越的优势形成特色种养加产业链发展模式等,都是立足于当地实际,脚踏实地探索出来的,乡村产业振兴地域模式符合当地发展需要。而与此同时,在基层调研时经常看到或听到的情况是不少地方在学习借鉴外地乡村产业振兴做法的过程中,贪大求洋味道较重,不切实际的想法较多,需要引起有关部门重视,并给予及时指导与引导。只有切合当地实际的路子,才会走起来踏踏实实,能为当地的长远发展创造实际效益。

3.乡村产业振兴地域模式运行一定要符合市场经济规则

乡村产业振兴是促进乡村发展的长远大计,必须具有可持续性。从调研所了解到的各种地域模式来分析,只要按照市场经济规则运行,各种地域模式都具有较好的发展活力。当然,这些乡村产业振兴的地域模式在进一步实施与推进过程中也确实存在着一些实际问题,有些甚至是比较突出的问题,需要我们在深入的探索实践中逐步予以解决和完善。

4.乡村产业振兴的根本动力在于创新驱动

与过去乡镇企业发展的历史基础相比,当前我国乡村产业发展的基础条件、人力资本、目标任务、运行机制和主要制约因素等都发生了深刻变化,农产品产业链比较短、农牧产品深加工不足、乡村产业信息化智能化程度低、乡村产品国际化渠道不畅是普遍现象,推动乡村产业高质量发展是大势所趋。而乡村产业高质量发展,必须依靠创新驱动。在基层调研时看到,发展活力充沛的乡村企业,均在创新创意创造方面做得比较充分,形成了独特的技术体系或保障产品高质量发展的技术支撑条件,在研发投入方面持续发力,在吸引人才方面大刀阔斧,敢于出真招。进一步强化创新驱动,是乡村产业振兴与可持续发展的必由之路。

5.乡村产业振兴对提升农民收入水平意义重大

尽管各地经济发展条件不同,但只要遵循实事求是的原则,发挥当地群众的积极性、主动性、创造性,探索出符合当地实际的乡村产业振兴模式,就能够稳定扩大农民在当地的创业就业机会,而有了稳定的就业机会,不断提升农民收入就有了稳定的保障。乡村振兴中产业振兴作为“五大振兴”之首,是实施乡村振兴战略的关键,也是解决乡村内生性

可持续发展问题的基本前提。所以,乡村产业振兴意义重大,是提升农民收入水平的直接推动力量。

6. 乡村产业振兴一定要加强基层组织领导

在基层调研时,感受最为深刻的道理就是,只要县(市)委、县(市)政府领导高度重视乡村振兴,把主要精力放在“三农”上,充分发挥好“一线总指挥”的作用,把更多资源向“三农”投入,让更多生产要素向乡村集聚,在更高起点上谋划推动乡村振兴,就能够探索出具有地方特色的乡村产业振兴之路。有些地方乡村产业振兴的发展思路至今不明确,更没有形成有地域特色的发展模式,关键就是因为当地领导对于实施乡村振兴战略重视不够。

参考文献

- [1] 习近平.民族要复兴,乡村必振兴[N].新华每日电讯,2020-12-30.
[2] 申延平.“中原粮仓”扛稳粮食安全重任[J].农村工作通

讯,2020(4).

- [3] 张占仓.准确把握实施乡村振兴战略的科学内涵与河南推进的重点[J].河南工业大学学报(社会科学版),2020(4).
[4] 完世伟.创新驱动乡村产业振兴的机理与路径研究[J].中州学刊,2019(9).
[5] 李国祥.以实施乡村建设行动为抓手全面推进乡村振兴[N].河南日报,2020-11-25.
[6] 魏后凯.加快推进农业农村现代化[N].中国社会科学报,2020-11-24.
[7] 李国英.补齐乡村基础设施短板 强化城乡共建共享[N].中国社会科学报,2020-10-21.
[8] 韩长赋.铸就新时代“三农”发展新辉煌[N].人民日报,2020-10-20.
[9] 安晓明.新时代乡村产业振兴的战略取向、实践问题与应对[J].西部论坛,2020(6).
[10] 陈明星.“十四五”时期农业农村高质量发展的挑战及其应对[J].中州学刊,2020(4).
[11] 张占仓.深化农村土地制度改革促进乡村振兴[J].中国国情国力,2018(5).

Research on the Typical Regional Model of Rural Industry Revitalization in Henan Province

Zhang Zhancang

Abstract: Based on the continuous field investigation of over 30 counties (cities) in 11 provincial cities of Henan Province and the investigation of 5 provinces and cities such as Shanghai and Chongqing, 10 regional models, such as the grain security mode and the whole tourism mode in Hilly and mountainous areas, are summarized and sorted out for the plain agricultural areas with the revitalization of rural industry in Henan Province. According to the research on the development characteristics of 10 regional models of rural industry revitalization, we can find that the regional models of rural industry revitalization in Henan Province are rich and colorful, the regional models of rural industry revitalization must adapt to local conditions, the operation of regional models of rural industry revitalization must conform to the rules of market economy, the fundamental driving force of rural industry revitalization lies in innovation drive, the revitalization of rural industry is of great significance to improve the income level of farmers, it needs to strengthen the leadership of grassroots organizations to revitalizing rural industry.

Key Words: Rural Industry Revitalization; Rural Vitalization; Regional Model; Henan Province

(责任编辑:柳 阳)