

# “建立更加有效的区域协调发展新机制”笔谈

孙久文，张可云，安虎森，贺灿飞，潘文卿

[编者按] 党的“十八大”以来，中央从战略和全局高度出发，谋划布局并推动实施了“一带一路”建设、京津冀协同发展、长江经济带发展三大战略，进一步优化了经济发展空间格局。党的十九大报告提出“建立更加有效的区域协调发展新机制”，中国的区域格局和城市发展正在迈向一个更新、更高的阶段。为了探索区域协调发展新机制，我们在《中国工业经济》高端前沿论坛(2017·夏季)暨“区域发展与城市化”研讨会嘉宾演讲的基础上，策划了本组笔谈。我们邀请5位知名学者探讨区域协调发展趋势、雄安新区、东北振兴和全球生产网络与区域发展问题，为区域协调与区域发展提供有益的理论探索。

[关键词] 区域协调发展新机制；雄安新区；东北振兴；全球生产网络；区域价值链

[中图分类号]F124 [文献标识码]A [文章编号]1006-480X(2017)11-0026-36

DOI:10.19581/j.cnki.ciejournal.2017.11.015

## 中国区域经济发展的空间特征与演变趋势

孙久文

当前中国区域经济的空间格局，是改革开放以来实施各时期区域经济发展战略的产物。改革开放之初，中国东部地区面向太平洋和西部地区深入欧亚大陆内陆深处的陆海分布的自然地理格局，迎合国际产业大尺度向东亚特别是中国沿海地区进行空间转移的趋势，使中国向沿海倾斜、融入国际经济体系的区域发展战略得以顺利实施，实现了从内陆发展为主向沿海发展为主的转变，促进了经济的腾飞。进入21世纪，“三大地带”发展差距逐步拉大，形成了自然资源丰裕程度和区域经济发展程度的阶梯形态分布格局，客观上要求各区域发挥优势，缩小差距，落实区域发展总体战略也具备了坚实的客观基础。党的“十八大”以来，伴随中国经济发展进入新常态，区域经济不可避免地迎来转型时期，砥砺多年的“4+3战略”日臻成熟，同时以经济发达程度和市场发育程度为导向制定的区域政策和区域规划进入发力期，促进协调发展成为区域发展转型的基本战略。习近平总书记在党的十九大报告中，将新时代中国社会的主要矛盾定义为“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”，使加快促进区域协调发展的意义更加重大，区域协调发展成为区域经济的统领性战略。

区域经济空间格局是实施区域协调发展战略的基础。那么，经过多年变化的中国区域空间格局的基本形态和主要特征是什么？未来的演变趋势到底如何？

[作者简介] 孙久文(1956—)，男，北京人，中国人民大学经济学院教授，博士生导师，经济学博士。

## 一、中国区域空间的基本形态

中国区域空间 40 年来一直延续不变的格局是:东部地区发展水平高、所占比重大,中部地区和西部部分地区发展迅速但所占比重仍然较小,地带性差异所反映的区域空间格局大体稳定。1978—2016 年的 38 年间,东部地区的比重一直在 50%—60% 间变化。从 2005 年之前的“三大地带”时期,到 2005 年之后的“四大板块”时期,东部地区的 GDP 比重都没有太大变化,即便到了 2016 年仍然大于 50%。

在省级尺度上,中国区域经济发展程度最高的区域依次为上海、北京、天津等直辖市,然后是除了海南和河北以外的东部沿海省份,其中,位于“长三角”的江苏和浙江两省和位于“珠三角”的广东省是中国经济的精华所在。再次为中部诸省份和东北地区省份,最后是西部地区各省份。省际发展差异主要反映在增长动力的不同上。从增长动力看,西部和中部目前的经济增长主要还是依靠投资拉动,比如,山西、安徽、江西、贵州、云南、西藏、陕西、甘肃、青海、宁夏、新疆等省份,2016 年投资额均超过 GDP 的规模。另有一些省份消费对区域经济的作用明显,社会消费品零售总额增速达到或超过 10% 的有广东、江苏、山东、浙江、福建、江西、安徽、湖北、湖南、河南、广西、重庆、四川、贵州、云南、河北、黑龙江、西藏、青海。创新成为经济增长动力的地区主要是东部的若干省份,2015 年规模以上工业企业 R&D 经费投入最大的省份为广东、江苏、山东、浙江和上海,授予专利最多的省份有江苏、广东、浙江、山东和北京。随着中国国民经济统计范围的变化,部分研发投入计入 GDP,沿海地区的创新优势将更加明显,创新能力将会更加活跃,技术进步逐步成为东部地区经济增长的主要动力。

2016 年中国区域经济增长的中心主要在西南地区。从各地经济实际增速看,西部为 8.6%,中部为 7.7%、东部为 7.6%、东北为 3.5% 左右。分省份看,重庆为 10.7%,贵州为 10.5%、西藏为 10%,排在前三位。增速最慢的几个省份为吉林、河北、上海、北京、黑龙江、山西、辽宁,分别为 6.9%、6.8%、6.8%、6.7%、6.1%、4.5%、-2.5%,除上海外均为北方省份。十年之前,北上广深四个增长极与其余城市差距较大,城市发展的分异线离海岸线不远。当时,除了东南沿海地区外,其他城市群特别是经济带只是初见雏形,而当前城市群和经济带逐渐形成,并向网络化的空间形态演变。这十年间区域经济从聚集向扩散转变的过程,不仅在东部内部由中心城市向其腹地扩散,同时也由东部向中西部扩散,重庆、西安等西部城市发展程度不断提高,发展速度明显加快,与兰州—成都一线以西的城市形成明显的分异。

## 二、区域空间变化的影响机制

中国区域空间格局在不变与变化中前行,区域经济发展面临的根本问题是增长动力转型难题。改革开放以来的中国区域空间变化的作用机制主要是体制创新、聚集经济和结构优化。

### 1. 改革开放与空间重塑

在空间经济上制度与空间经济互为依托,制度创新离不开空间载体,寻找制度阻力稀薄的地区率先进行发展转型,是空间重塑成功的重要保证。制度创新所具有的改变空间格局的能力,已经被中国区域经济发展的历史反复证明。改革开放初期,东南沿海是计划经济体制的相对薄弱地区,同时又是对外联系便捷的窗口地区,东部地区理所当然作为“突破口”承担起空间转型的重要任务。中国东南沿海抓住改革开放带来的制度创新窗口期,迅速实现经济率先发展,这一结果展示出制度创新是塑造空间格局的重要力量。

进入 21 世纪,由于多年非均衡发展形成的发展惯性,区域发展差距持续扩大,基尼系数并未显

著缩小,用区域发展总体战略代替向沿海倾斜的战略,是空间重塑的主要途径,也是全面实现制度创新的空间安排。中西部和东北地区发展战略中的一些制度安排、综合改革配套试验区的布局以及国家级新区的出台等,都是这方面的具体措施。

中国经济进入“新常态”后,由于区域政策和区域规划存在“泛化”趋势,区域政策的边际效应正在降低,空间转型的难度加大。以改革促进空间发展的“突破口”,就是进行有针对性的空间联通,特别是在实施“一带一路”和全方位开放的战略背景下,以经济带建设来实现区域空间的重塑是有基础的。然而由于各区域的空间要素早已经不是一片空白,承载体制机制作用的区域政策的作用也不可能一蹴而就,所以强化区域政策的精准性和实质性作用力,通过法治化手段规范区域政策的制度程序,才能够保障空间重塑有一个正确的方向。

## 2. 聚集经济与产业布局

中国东南沿海地区经济的快速发展和水平的提升,是工业化进程加快所导致的。而工业化进程的加快很大程度上是生产率提升和空间聚集的结果,同时工业聚集也成为空间格局变化的重要原因。工业是国民经济的主导部门,它担负着为其他部门提供设备、能源、原材料及为人民生活提供各种必需品的任务。1998年工业在全国的集中指数为61.81%,2005年工业集中指数为64.49%,集中度在不断提高。2005年之后开始进行产业布局调整,沿海地区的转型发展开始启动,到2016年工业集中指数仍然保持59.53%,说明工业在全国显现很强的集聚特征;从集中度的绝对值看,1998年为0.29,到2005年为0.34,2016年为0.31,说明排名前三位的省份工业所占份额之和已占到了全国的1/3左右。

按省份来看的工业聚集程度也存在显著的差异,东部聚集程度高,中西部聚集程度低。2007—2015年,工业占全国比重超过5%的省份为6个,低于3%的省份为21个。各省份的工业区位商差异巨大,上海、广东、江苏、浙江、山东等的工业区位商在2—3之间,中西部很多省份低于1,最低的西藏为0.1,低于1的省份占全部省份的2/3。说明工业在省份间的聚集程度不均衡。从工业区位商的变化看,工业区位商增长幅度明显的省份有内蒙古、山东、天津等,这些省份同时也是经济发展比较快的省份;而一些经济发展活力比较弱的省份如辽宁、黑龙江、山西等下降程度明显。工业份额向东部沿海的省份集中,造成空间格局向沿海倾斜,产业布局的作用十分明显。最近几年,工业从东部省份向中西部省份的转移加快,出现可喜的趋势,优化区域空间格局从产业布局的优化开始,无疑是正确的选择。

多年来,我们强调区域竞争多,区域合作少,不利于区域空间格局的优化。另外,新区、开发区等的布局对于优化产业布局也是至关重要,特别是国家级新区需要有统一的规划。

## 3. 结构优化与空间转型

优化产业布局的核心是产业结构的优化与调整。一直以来,我们都主张一个地区的产业结构取决于该区域的资源禀赋。然而随着区域发展水平的提高,完全局限在区域的资源禀赋上而不思进取显然是落后的思维。用优化产业结构来求得产业布局的优化,进而实现空间格局的优化,其基本要求就是从产业的创新、转型、升级等出发,重新审视一个地区的产业结构构成。当前区域发展中的衰退区域的问题,很大程度上是产业结构的原因,特别是由单一结构造成的。

我们看到,当前的区域问题已经从板块尺度的系统区的区域问题转变为以类型区形式出现的区域问题。例如,资源型城市的衰落和老工业基地的发展乏力,成为很多资源丰富地区的共性问题。结构单一、市场集中程度过高、体制机制负担沉重是造成此类区域问题的内在根源。缺乏以创新为主导的内生增长动力是这些地区发展乏力的重要原因。这类地区发展的方向是要积极破解结构单

一的问题,着力提高区域经济的多样化程度和聚集经济水平。具体讲,一是着力破解资源型地区和老工业基地的单一结构问题,通过多样化的产业发展战略增强区域经济发展活力,提升地方经济参与市场竞争的能力。二是依靠聚集经济和内生增长带动区域开发。单纯依靠资源开发的区域发展模式容易带来产业结构单一的不利局面,要发挥聚集经济的优势,促进产业集群的培育,将区域开发模式逐步转向依靠创新和内生增长的轨道上来。三是注重培育自身的自生能力,发挥比较优势。根据区域比较优势进行产业选择是提高区域自生能力的基本方针。各区域应当立足比较优势、提升竞争能力,实现区域经济持续健康发展。

另外,产业转移也是解决区域问题、优化空间格局的主要途径。随着东部沿海地区环境、土地等成本不断提高和转型发展的趋势日益明显,产业聚集的方向应当是加快产业向中西部地区转移。

### 三、区域空间格局的演变趋势

伴随供给侧结构性改革的推进,中国经济发展转型的任务也为区域经济发展带来重要考验。随着经济开发程度的提高,发达经济体越来越表现出区域化的态势,区域尺度越来越成为承载产业集群和经济集聚的理想载体。区域化现象能够突破行政区的边界,将经济活动的空间配置交由市场来实现。从区域的尺度思考国民经济发展成为必然的趋势。如果中国形成区域经济支撑国民经济的态势,那么确保区域经济的基本面能够稳定、高效发展是极其重要的。鉴于此,本文对中国区域空间格局的未来变化趋势,做如下研判:

#### 1. 城市群和经济带支撑与多极化的趋势

从2005—2016年变化趋势看,中国的区域空间格局呈现从增长极引领逐步转变为城市群和经济带支撑的过程。东部沿海地区在京津冀、长三角和珠三角等成熟城市群的支撑下已经形成了一条明显的发展轴带。另外,从京津冀城市群,经中原城市群、长江中游城市群并连接珠三角城市群这一纵向轴带,与长江经济带这一横向轴带相交叉,已经初见雏形。

这种态势的形成原因是一系列区域规划的出台,以及“区域化”和“多极化”成为中国经济不可逆转的趋势。改革开放以来形成的东西部“核心—边缘”结构开始解构,区域经济进入“多极并起”的区域化时代。这种结构消解是实施“一带一路”建设、京津冀协同发展、长江经济带发展三大战略,构建“四大板块+三大战略”的区域发展格局的结果。与局域性发展战略相比,“三大战略”涉及地域空间范围更广、合作内容更全。从地域上看,“三大战略”均是跨省级行政区乃至连接国内外的空间安排;从内容上看,每个战略均强调基础设施互联互通、重点领域率先突破和体制机制改革创新,通过改革创新打破地区封锁和利益藩篱。“三大战略”的深入实施,促使中国区域经济版图从主要依靠长三角、珠三角和京津冀三大引擎带动的传统格局,向区域联动、轴带引领、多极支撑的新格局转变,这必将为区域协调发展战略的实施注入新的动力。

#### 2. 发展动力分化与创新增强的趋势

通过深化改革开放打造制度性“增长极”并进一步发挥增长极的空间溢出和带动作用是中国区域经济发展的基本规律,利用中国广阔的空间纵深来消化这一改革红利,是中国区域经济发展非常突出的“大国综合优势”。在全面实现小康、迈向现代化国家的新时代,寻找新的制度性增长极成为中国当前区域经济发展面临的新局面,通过布局制度变革的空间试点破解区域经济增长动力转型成为新的时代要求。

21世纪以来,国家相继布局了国家级新区、改革试验区和自贸区等一系列制度创新的试点,并在空间上逐步推开。然而,随着经济发展形势日趋复杂,区域经济发展面临的机遇和挑战均出现异

化,制度创新在空间上的“突破口”始终扑朔迷离。针对不同的发展区域,重新制定有针对性的、差异化的区域政策,是应对发展动力分化的重要发展诉求。

创新成为东部地区的主要增长动力。上海、江苏、广东、浙江、山东和北京、天津等省份反应突出,说明东部沿海地区创新能力活跃,技术进步显著,与其他中西部省份存在明显的差异。虽然西部和中部地区的经济运行较为平稳,但其内部分化现象较为明显,因此区域政策的差异化更有必要。值得注意的是,西部的西北和西南地区呈现出不同的产业结构:西南地区近些年来向电子制造、装备制造、汽车产业等现代制造业转型,外贸出口增长较快,现代产业体系在逐步完善;西北地区自然资源富集,矿产开发和重化工业比重较大,投资对经济增长的拉动作用明显。中部地区的山西省与西北地区有相似之处,产业结构偏重,内需不足使得西北和山西投资增速大幅下滑,需要加快产业转型升级。同时,外需不振使西南出口受阻,需要拓展新兴经济体市场。

因此,我们判断未来板块内经济运行和产业格局均会有进一步的分化,区域政策的差异化与精确瞄准就更有必要。

### 3. 空间布局的总体分散、分类聚集的趋势

空间效率和空间平衡一直是影响区域空间格局的两难选择。20世纪80年代中国实施东部地区率先发展政策以来,东部地区凭借区位、要素和政策优势迅速崛起,板块间差距不断拉大,大的空间尺度的空间聚集和不平衡发展成为主要趋势。克服板块之间的发展落差,释放东中西部地区之间的梯度势能构成空间格局优化的主要思路。然而,近年来这种“总体聚集”的态势正在发生逆转,“总体分散、分类聚集”的战略态势开始显现。从空间经济理论角度,总体分散符合新经济地理学框架的大尺度空间分散态势,而小尺度的聚集则更加有利于发挥聚集经济效应。21世纪以来中国空间经济逐渐走向“大分散、小聚集”格局,板块间差异在2004年前后达到顶峰之后不断回落,2008年金融危机之后,市场化经济比较发达的东南地区发展强劲,而经济结构单一化的资源型城市 and 老工业基地却呈现出增长乏力和疲软,2013年以后板块间差距已经降到20世纪90年代初期的水平;另一方面,板块内部的差距不断加大。大的空间尺度出现经济分散和均衡布局,小的空间尺度出现经济聚集和不平衡布局,“分类”聚集成为中国区域经济的新趋势。

## 四、建立更加有效的区域协调发展新机制

面对区域空间发展中的困境,我们在新时代的任务就是改造生存的这片土地,使之成为理想的伊甸园,这就需要我们完成习近平总书记在党的十九大报告中提出的新任务:“建立更加有效的区域协调发展新机制”。

### 1. 构建带状联通机制

“一带一路”建设、京津冀协同发展、长江经济带发展三大战略,构建“四大板块+三大战略”的区域发展格局,与局域性发展战略相比,涉及地域空间范围更广、合作内容更全。

首先,“四大板块”是在“三大地带”的基础上形成的,当其空间范围长期固化之后,加强板块之间东西方向的联通,一直是区域发展的重要任务。其次,在当前的经济带建设的基础上构建区域协调发展机制要注重南北向的沟通与联系。一方面,无论是原来的东部沿海地区还是中部地区,经济发展的南北向均出现了分化,南方发展水平和活力均优于北方地区;另一方面,长江经济带和丝绸之路经济带均对于加强东西向的联系发挥了重要作用,然而目前加强南北向联系,缓解南北向分异的战略并未形成。再次,在当前的发展状态,东部沿海经济带和从京津冀城市群,经中原城市群、长江中游城市群并连接珠三角城市群这一纵向轴带均具有建设南北向经济带的基础。因此,可以考虑

以此为基础建设南北向的经济带,与长江经济带和以连云港为起点的新丝绸之路经济带形成交叉,构建多中心网络状的空间格局,优化经济发展的新空间。

## 2. 构建空间平衡机制

空间平衡主要是指板块之间的发展均衡。从新中国成立之初的沿海与内地之间的关系,改革开放之后的东、中、西“三大地带”的关系,到21世纪初的东、中、西和东北的“四大板块”关系,建立解决空间发展平衡问题的机制,一直是我们努力方向。进入新时代,空间板块的裂解不可避免,最后形成南部沿海、北就沿海、中部地区、东北地区、西北地区 and 西南地区六大板块,有助于区域政策的精准实施。

不同板块采取不同的发展策略。南部沿海地区是中国经济实力最强的地区,广东2016年达到7.9万亿人民币的产值,折合美元约1.2万亿,高于俄罗斯的1.18万亿美元产值。江苏2016年为7.6万亿人民币产值,广东加上江苏相当于印度2016年的产值(2.4万亿美元)。南部沿海地区应当成为稳固中国经济发展的支柱力量,并且通过产业升级发展,大力推进创新,在形成新的发展动力的同时,提升中国国际竞争力。北部沿海地区推进产业结构的转型,应当采取改革体制、调整结构、塑造动力的措施,改掉影响经济发展的顽疾,形成发展的新动能。中部地区是下一个经济周期的主要增长区域,也是未来国家的主要制造业中心,通过产业转移等途径,使其成为中国未来经济增长的引领区域和支撑地带。东北地区通过体制创新和结构优化获得新生,重新确立综合制造业中的地位。西南和西北地区是中国经济发展的后备地区,资源开发仍然是主要的发展形式,但需加强生态保护的意识。

## 3. 实现绿色协调一体化

“绿色发展”是五大发展理念之一,彰显出绿色化和生态文明建设的重要性。将绿色化发展从理念转化为实践,需要在区域空间上有明显的印记,这就是要造就绿色的国土空间。造就绿色国土空间,形成绿色发展方式是首要任务。在产业发展上,大力支持绿色清洁生产,对传统制造业进行绿色改造,推动建立绿色低碳循环发展的产业体系,更新改造工艺技术装备,为产业转型升级提供良好契机。打造绿色发展空间,一体化无疑是一个显著的趋势。但是,一体化的表现形式多种多样。长三角和珠三角的一体化,实质上是网络化。京津冀、成渝经济区、中原城市群、山东半岛城市群、关中城市群的区域一体化是点轴发展向经济带发展的模式转化。跨省域的经济区的一体化,实际上也是区域合作的关系,如乌大张、黄河金三角等。

抓住经济带和城市群的建设与发展。中国经济进入高速增长向中高速增长的换挡期,寻找新的经济增长点、挖掘新需求和新市场成为重点。长江经济带成为再造中国内需市场的关键布局,而丝绸之路经济带成为推进对外开放的关键举措。长江经济带和丝绸之路经济带战略的启动,将有效拉动沿线经济,对中国稳增长和调结构都具有战略意义。同时,应以主要中心城市为依托,大力推进城市群建设,统筹京津冀、长三角、珠三角、长江中游和成渝等城市群的发展,加强省际主要城市的联系与协同,统筹大中小城市和小城镇的发展。促进区域经济一体化,加大对落后区域的干预,需要有强有力的区域干预的措施,要通过产业转移进行均衡布局,通过区域合作实现区域之间的协调与协同发展。

总之,区域空间既要协调发展,又要实现发展的平衡。

[责任编辑:姚鹏]

## 雄安新区的集聚规模与结构探讨

张可云

2017年4月初中央决定设立河北雄安新区后，雄安新区的发展定位与规划便引起了高度关注。从现有的研究与讨论看，学术界围绕雄安新区的设立背景、战略意义、其发展与疏解北京非首都功能的关系以及对京津冀协同发展的影响等重要问题提出了许多观点，但几乎都是原则性的，可操作性强的研究成果并不多见，特别是缺乏对雄安新区的集聚规模与结构的讨论。雄安新区建设是一项历史性工程，为了保证其成为“我们这代人留给子孙后代的历史遗产”，切忌随心所欲、急于求成。在制定雄安新区发展总体规划与详细规划前，有必要弄清楚事关全局的集聚规模与结构问题，即未来人口与经济集聚规模到底有多大？城市发展以哪些产业与技术为主导？

雄安新区是“无中生有”的新城，根据其规划范围内的发展现状和资源禀赋几乎是不可能推断出未来的集聚规模与结构的。因此，有必要从理论与外部战略机遇两个方面着手，以得出有实用价值的结论。下面将首先简要讨论集聚的一般理论及确定雄安新区集聚的意义；然后对雄安新区发展进行优劣机威分析，并将重点放在外部机遇的分析上；在前述两个方面的基础上，进一步深入讨论雄安新区产业—人口—空间匹配的集聚规模与结构；在明确未来的发展规模与结构后，将分析雄安新区“正锁定”集聚的几个政策保障；最后一部分是结论与讨论。

### 一、集聚的一般理论分析及确定雄安新区集聚规模与结构的意义

雄安新区既是一个特殊的政策区域，也是一个新城。从一般意义上看，新区建设能否成功，关键在于是否能形成正锁定的人口与产业集聚，即随着人口与产业在空间上的集中，经济外部性的影响会越来越来大。

集聚是新区建设有效的空间组织形式。通常而言，产业与人口在空间上集聚能产生集聚经济效应，带来经济增长的规模效应。所谓集聚经济，是指各种经济活动在空间上集中布局所产生的规模收益递增以及由此带来的成本节约或收益提高。根据马歇爾的观点，产业集聚所产生的收益递增有三个来源，即中间和最终产品供应商之间的联系、劳动力池和知识溢出<sup>①</sup>。集聚的企业之所以发生投入产出联系，是因为企业由于接近本地供应商和消费者可以节约交通成本。劳动力池外部性会产生，是由于劳动力市场规模与密度越大，则专业化程度越高，工作搜索以及员工与企业间的匹配更有效率，另外由于存在集聚带来的竞争效应，劳动者进行自身技能投资的激励会更大，从而使得人力资本累积不断提高。最后，会产生知识和人力资本溢出，这是由于空间集中布局的企业和

[作者简介] 张可云(1964—)，男，湖南临湘人，中国人民大学区域与城市经济研究所教授，博士生导师，经济学博士。

① Marshall, A. Principles of Economics [M]. London: Macmillan, 1920; Fujita, M. M., P. Krugman, and A. J. Venables. The Spatial Economy: Cities, Regions and International Trade [M]. Cambridge, MA: MIT Press, 1999.

员工相比空间分散布局的企业和员工更容易相互学习<sup>①</sup>。

集聚经济的微观机制包括三种:共享、匹配和学习<sup>②</sup>。共享能获取利益,因为共享会使得供应商、消费者或服务商降低获取与利用共用设施的成本。匹配是指由企业和工人彼此接近所带来的一种利益,即集聚程度越高,工作—工人匹配的概率就越高,寻找工作和寻找员工更容易且成本更低。学习涉及的是个体(即企业、工人)间的信息和知识交换,其能促进创新的出现和扩散,两者都会对生产率产生积极的影响。共享机制是从规模经济的角度决定集聚的正外部性,匹配机制是从内生的要素配置效率上决定集聚经济的质与量,而学习机制则是从技术或知识外溢的角度决定了集聚的正外部性。

由上述简要的理论分析不难发现,雄安新区要建设成为“世界眼光、国际标准、中国特色、高点定位”的创新展示范区,就必须高度重视集聚的规模与结构问题。一是只有达到一定的规模,才能通过共享机制产生足够的集聚经济,而且集聚规模又是与集聚结构有关的,也就是说,雄安新区的主要发展方向、城市和产业结构安排会影响其总体规模。二是集聚结构决定了技术人员与劳动力的类型选择。雄安新区建设不可能完全依靠当地人口,未来的产业集聚将更多地依赖从区域外部引入的技术与劳动力。因此,只有预先确定未来的主要发展方向,才能有目的地引进人才与企业,才能通过匹配机制提高工人—工作的匹配程度,从而提高企业的效率并保证引入的人口人尽其才。三是未来的雄安新区不可能是结构单一的新区,集聚的经济活动应该存在一定的投入产出联系或主辅关系,或者指向性相同。只有如此才能保证通过学习机制让不同的微观主体充分享受到知识溢出所产生的正外部性。

集聚的规模与结构是相互影响的。规模的大小决定了集聚经济的大小,决定了集聚地对高端经济活动与高层次人才吸引力的强弱,进而在一定程度上影响了集聚的结构。集聚的结构由主导产业的选择与发展方向决定,在一个集聚地是由主导产业、辅助产业与服务产业组成的,其中主导产业的规模决定了辅助与服务产业的规模,因而决定了集聚体的总体规模。

## 二、雄安新区集聚的优劣机威分析

设立雄安新区,不单纯是为了促进当地人的发展,而是着眼于打造世界级城市群、促进京津冀协同发展、优化京津冀空间布局以及打造国家级创新发展示范区的需要。从雄安新区的定位看,其未来的影响会非常巨大,因此在确定雄安新区的集聚规模与结构之前,必须进行缜密的优劣机威(即SWOT)分析,即分析雄安新区的优势(Strengths)、劣势(Weaknesses)以及未来的机遇(Opportunities)和威胁(Threats),而非仅局限于分析其内部的资源禀赋条件。优劣机威分析是一种战略分析,其目的是通过信息的收集和分析,以确保预期目标能得以实现。

从内部看,雄安新区的发展存在一定优势,但劣势也是显而易见的。雄安新区的优势主要有三个方面:良好的区位条件、较低的开发强度与较好的基础。雄安新区规划范围涉及河北省雄县、容城、安新3县以及周边部分区域,雄安新区与京津大致呈等腰三角形分布,三者彼此之间的距离基本相同,大约为110—120公里。雄安在接受北京、天津与石家庄等城市的转移与辐射方面有近水楼台之利,区位优势十分明显;雄安新区现有开发强度较低,有较大的发展空间,资源环境承载能力较

① Fujita, M. M., and J. F. Thisse. *Economics of Agglomeration: Cities, Industrial Location and Regional Growth*[M]. Cambridge: Cambridge University, 2002.

② Duranton, G., and D. Puga. *Micro-foundations of Urban Agglomeration Economies* [A]. Herderson, J. V. and J. F. Thisse(eds) *Handbook of Regional and Urban Economics*[C]. Amsterdam: Elsevier, 2004.

强,因而可以成为北京非首都功能疏解的集中承载地;雄安新区的铁路、公路等交通条件优越,且未来通过快速交通系统可便捷抵达北京首都国际机场与首都第二机场。另外,雄安新区规划范围内有华北地区最大的淡水湖泊白洋淀,而且水系发达,有瀑河、唐河、漕河、潯龙河等河流,因而有“北国江南”的美誉。

雄安新区目前的劣势也是比较明显的,主要表现在人口、产业与空间三个方面。在人口方面,人口集聚程度不高。雄安新区当地人口有 112 万人(其中雄县 39 万人,安新县 46 万人,容城县 27 万人)<sup>①</sup>,显然,这样的人口规模是不足以将雄安建设成为有影响力的世界级城市的;在产业方面,产业集聚不足且低层次产业所占比重较大,经济总量与密度偏低。2016 年雄县、容城、安新 3 县的 GDP 合计为 214 亿元,经济密度低,而且以橡胶及塑料制品业、服装业、鞋业、旅游业与废旧有色金属集散为主,缺乏高新技术产业支撑;在空间方面,雄安新区地跨雄县、容城和安新 3 县,三县现有开发强度普遍较低,且之前的建设缺乏统一规划,因此雄安新区在经济建设与项目开发等方面需要进行推倒重来式的空间重塑。

从外部看,雄安新区建设存在多种机遇,而且机遇远远大于威胁。雄安新区发展的外部机遇良好,可以从中国的国际影响力、世界技术潮流与产业革命、京津冀协同发展与疏解北京非首都功能等方面来分析未来雄安新区的发展机遇。

第一,中国的国际影响力不断提高,设立雄安新区适逢其时。改革开放以来,中国对全球经济增长的贡献日益提高。“十一五”时期,中国的全球经济增长贡献率达到 30.69%。2016 年,世界最大的十个经济体分别为美国、中国、日本、德国、英国、法国、印度、意大利、巴西与加拿大,动态考察 1978—2016 年这十个国家的全球经济增长贡献率分别为 2.66%、32.30%、2.20%、1.95%、1.98%、2.26%、9.18%、2.59%、1.65%与 2.47%,中国的贡献率超过了其他九个国家的总和(合计为 26.95%);静态考察 2016 年这十个国家的全球经济增长贡献率分别为 14.57%、32.43%、3.25%、3.75%、1.79%、2.63%、8.89%、-4.56%、0.98%与 1.43%,中国的贡献率略低于其他九个国家的总和(合计为 32.75%)<sup>②</sup>。在目前的世界格局中,中国是独一无二的最强劲的经济增长火车头。在综合国力不断增强背景下,一方面需要有与之相匹配的世界级城市群,另一方面表明中央政府完全有实力打造一个流芳百世的世界一流新城。如果说“一带一路”彰显的是中国的国际影响力,那么雄安新区建设则将展现的是中国对世界潮流的引领力。

第二,世界技术潮流与产业革命提供了难得的打造高点定位新城的机遇。目前,智能制造、生物医药、新材料、新能源、电子信息与航空航天等领域的技术革新引领着世界技术与产业革命的新方向。中国在航天、生物、高铁以及互联网等领域已经达到或接近世界先进水平,而且由于有强大的经济后盾以及建设创新型国家的战略引领,中国的研究与发展人才的培养速度已经赶上甚至超过了许多发达国家。借此机遇,完全可以“无中生有”,打造出一个有世界影响力的一流创新示范区。

第三,京津冀协同发展战略与北京非首都功能疏解为雄安新区发展提供了难得的机遇。京津冀在区域格局与区域关系两个方面存在较为突出的问题,这是提出京津冀协同发展战略的主要理由。一方面,京津冀三个行政区域之间以及内部不同地区之间发展差距过大,且落后病与城市病并存。与京津两个发达城市地区相比,河北省的发展水平落差十分大,几乎是“悬崖式”的。京津两个城市

① 中华人民共和国民政部. 中华人民共和国行政区划简册 2017[M]. 北京:中国地图出版社,2017.

② 原始数据来源于世界银行 WDI(2017 年版)数据库; $i$  国的贡献率= $i$  国 GDP 增量/世界 GDP 增量;GDP 增量按 2010 年不变价格计算;十大经济体依据 GDP 总量排序。

地区的经济活动与人口膨胀,交通拥堵、环境污染与资源短缺等城市病症状突出,而河北还存在大片“环京津贫困带”,落后病比较严重。另一方面,自改革开放以来京津冀内部不同行政区域之间一直存在较激烈的利益矛盾与冲突,要素在区域间的流动不合理。在相当长一段时期内,京津冀各地区各自为政,囿于地方内部利益的地方政策导致各地区一损俱损,京津冀整体发展水平难以提升。燕北经济协作区(1986年7月成立)、燕南经济协作区(1987年4月成立)以及环京经济技术协作区(1988年8月成立)等区域经济合作组织曾经在这一区域相继成立<sup>①</sup>,但对表现为重复建设、原料大战与市场封锁等形式的区域矛盾与冲突缺乏约束力,区域内部始终难以形成利益共同体。此外,京津这两个增长极对河北产生的回流效应过大,导致河北的高质量要素大量流出,整个京津冀要素流动内容与方向均不利于区域协同发展。从理论上说,分布于京津周围的河北理应接受到京津所产生的强大辐射和扩散效应,但事实正好相反,河北因靠近京津而损失了大量的发展机会,同京津的发展水平越拉越大。“大树底下不长草”与“灯下黑”等俗语形象地描述了这种不符合区域经济发展常规的现象。疏解北京与天津过度集聚的经济活动与人口,在河北寻找一个有条件的地方建设新增长极,既是缩小京津冀内部“悬崖式”发展差距的需要,也是内部各行政区联动解决各自所患区域病的需要,还是化解区域冲突的需要<sup>②</sup>。由此可见,缩小京津冀内部发展差距,治疗目前存在的突出区域病,克服京津冀不同地区间的利益冲突并扭转要素的流动方向,将为建设雄安新区提供极其难得的机遇。雄安新区凭借承接北京与天津疏解出的部分科技创新功能,可以同京津以及石家庄等城市相得益彰,共同构成一个有世界影响力的京津冀城市群。

雄安新区的威胁主要来自外部竞争。毕竟,在雄安新区的周围既有中国的北方经济中心天津,又有首都北京,还有北京城市副中心通州、河北省省会城市石家庄以及河北省经济重镇唐山等增长极。此外,对人才与技术的竞争是全方位的,既存在来自国内其他地区的竞争,也存在来自国外的竞争。由此可见,审慎选择雄安新区的发展方向,并在此基础上确定其合理的发展规模,是化解外部竞争压力的不二选择。

由上述分析可知,雄安新区建设既具有天时,又具有地利,还具备人和,总体而言机遇大于威胁。所谓天时,是指在国家整体实力与国际影响力提升后打造世界级首都及其周边地区城市群,雄安新区建设可谓适逢其时;所谓地利,是指雄安新区处于邻近京津石的区位,是承载周围大城市特别是北京疏解的理想之地;所谓人和,是指建设雄安新区的决策得到了中央、地方、企业和社会各界的高度支持。有此等天时地利人和,打造出一个让世人为之一振的靓丽新区,关键在于把握好产业、人口与空间匹配的集聚规模与结构。

### 三、雄安新区产业—人口—空间匹配的集聚规模与结构

习近平总书记在党的十九大报告中明确提出:“高起点规划、高标准建设雄安新区”。高起点是指产业选择方面要求站在全球产业发展的前沿,高标准是指城市建设与空间布局方面要求让人耳目一新,可以传世。高起点的产业需要与之相适应的人口等要素集聚,而高标准的城市空间是高端产业与高端人才集聚的必要条件,适度集聚规模与合理集聚结构则主要体现在产业—人口—空间的匹配上。

① 张万清. 区域合作与经济网络[M]. 北京:经济科学出版社,1987;刘振亚. 迈向市场经济的区域合作[M]. 北京:中国计划出版社,1993.

② 张可云. 设立雄安新区的逻辑和十大关键问题[J]. 区域经济评论,2017,(5):39-43.

## 1. 雄安新区的适度城市规模确定

依据城市经济理论,存在适度或最优城市规模,其取决于产业集聚的规模与结构及关联性、要素集聚规模与结构。城市集聚规模体现在三个方面,即用地规模、人口规模和经济规模。

根据中央的决定,雄安新区规划建设的起步区面积约 100 平方公里,中期发展区面积约 200 平方公里,远期控制区面积约 2000 平方公里。这只对未来用地规模作出了规定,并未提及雄安新区未来的人口与经济规模。雄安新区的远期控制区面积与深圳目前的面积(1997 平方公里)基本一致。根据《中共中央国务院关于设立河北雄安新区的通知》,雄安新区“是继深圳经济特区和上海浦东新区之后又一具有全国意义的新区”,其人口规模与经济规模可比照深圳与浦东作出推测。

——合理人口规模。2016 年,深圳经济特区与上海浦东新区的常住人口分别为 1191 万人与 547 万人,其中浦东新区的面积只有 1210 平方公里。根据设想,雄安新区建成后必然至少会比肩深圳与浦东,因此其人口集聚水平不会与这两个地区相差太大。深圳与浦东的人口密度分别为 5964 人/平方公里、4521 人/平方公里,据此可推断,未来的雄安新区人口规模应该超过 500 万人,理想规模应该是 800 万—1200 万人。有些人将雄安新区的未来人口规模确定为 500 万人以下甚至是 200 万人以下,是缺乏科学依据的,主要理由有二:一是人口规模过小不利于人口结构的多元化。若用 5:1 作为外来人口与本地人之比的门槛,则雄安新区的人口最小规模不能低于 500 万人。只有吸引足够的具有“世界眼光和国际标准”水平的人才,才有可能塑造全新的发展方向。根据预定目标,雄安新区规划范围内的发展结构与模式需要推倒重来,而这一任务完全依靠当地人显然是不可能完成的。二是人口规模过小不利于发挥疏解北京非首都功能的集中承载地的作用。伴随经济活动疏解的是大量劳动力转移,如果雄安新区的人口与就业吸纳能力设计过小,雄安新区便不能真正扮演好疏解北京部分非首都功能的集中承载地角色。

从深圳与其他特区的比较可以发现,人口结构特别是人力资源结构是深圳高速发展的关键原因。无论是雄安新区还是其他国家与省级新区建设,都应该将改变人口构成和破除过去已经形成的路径锁定作为发展的发力点。新的发展模式、发展起点与发展目标需要新的人力资源结构支撑。不打破原有的利益结构与发展路径,就不可能体现新区中的“新”。人口结构多元化是深圳成功的秘诀之一,值得雄安新区规划与建设时借鉴。

——合理经济规模。建成后的雄安新区必须以高附加值产业为主,比照深圳与浦东的经济密度可推算出未来雄安新区的经济规模。2016 年,深圳与浦东的 GDP 分别为 19493 亿元与 8732 亿元,单位面积 GDP 分别为 2.23 亿元/平方公里与 7.22 亿元/平方公里。将 5 亿元/平方公里作为标准,则未来雄安新区建成后的 GDP 将超过 1 万亿元(按当前价格计算)。

## 2. 确定雄安新区未来主要发展方向的基本依据

雄安新区是“无中生有”的城市,其定位为“绿色生态宜居新城区、创新驱动发展引领区、协调发展示范区、开放发展先行区”。因此,确定其未来发展方向不可能单纯依据地区内部的资源禀赋和现有产业基础,而必须更加注重外部机遇。全球发展方向、国家制造业发展战略与区域格局调整是寻找雄安新区的发展方向的三个主要依据。

(1) 占领全球技术与产业发展制高点是设立雄安新区的初衷之一,也是确定其未来主要发展方向的依据之一。

迄今为止,人类经历了四次技术与产业革命,即 18 世纪 60 年代至 19 世纪中叶的以机械化为特征的工业 1.0、19 世纪中期至 20 世纪初期以电气化为特征的工业 2.0、20 世纪 50 年代至 21 世纪

初期的以信息化为特征的工业 3.0 以及发端于 21 世纪初期的以智能化为特征的工业 4.0<sup>①</sup>。

工业 4.0 所强调的智能化是以智能制造为主导的全新技术与模式。产品全生命周期和全制造流程的数字化以及基于信息通信技术的模块集成,将形成高度灵活、个性化、数字化的产品与服务生产模式。工业 4.0 倡导的理念和模式与中国提出的创新发展理念不谋而合,不只是涉及工业,而是与几乎所有产业关联,其强调的是创新在整个产业体系中的引领作用。工业 4.0 具体表现为集约型、智慧型、高效型的发展方式,能够保持产业的可持续发展从而为区域乃至整个国家综合国力的提升奠定良好基础。可见,雄安新区要做到高点定位,就必须在工业 4.0 中寻找未来的主要发展方向。

(2) 遵循《中国制造 2025》设计的路线图建立国家级增长极是设立雄安新区的初衷之一,也是确定其未来主要发展方向的依据之一。

2015 年国务院印发的《中国制造 2025》明确提出了“三步走”实现制造强国的战略目标,即到 2025 年迈入制造强国行列,到 2035 年整体达到世界制造强国阵营中等水平,到中华人民共和国成立一百年时制造业大国地位更加巩固且综合实力进入世界制造强国前列。要完成这三个阶段的目标,必须有一批创新能力突出的国家级增长极作为支撑,雄安新区就是为了这一目的而设立的。

为了实现国家制造业强国战略目标,雄安新区的主要发展方向可围绕未来的重点领域选择。从国家范围看,需要突破发展的重点领域包括:新一代信息技术产业(主要有集成电路及专用装备、信息通信设备和操作系统及工业软件)、高档数控机床和机器人、航空航天装备、海洋工程装备及高技术船舶、先进轨道交通装备、节能与新能源汽车、电力装备、农机装备、新材料、生物医药与高性能医疗器械十大类。雄安新区的未来发展方向应该优先从这些领域中选择。

(3) 建立一个疏解北京非首都功能集中承载地是设立雄安新区的初衷之一,也是确定其未来主要发展方向的依据之一。

决定设立河北雄安新区后,雄安新区的定位与其承接何种北京非首都功能便成为了两个重要的现实问题。在北京的“四个定位”中,能疏解至雄安新区的只有部分科技创新功能。

2014 年公布的《京津冀协同发展规划纲要》对北京非首都功能作出了原则性说明,只规定了优先疏解的四类非首都功能,即一般性产业特别是高消耗产业;区域性物流基地、区域性专业市场等部分第三产业;部分教育、医疗、培训机构等社会公共服务功能;部分行政性、事业性服务机构和企业总部。显然,这只是列举了部分北京非首都功能,而非北京非首都功能的全部,据此也无法确定具体疏解对象,特别是疏解至雄安新区的对象。2017 年公布的《中共中央国务院关于设立河北雄安新区的通知》提出了雄安新区的定位,即绿色生态宜居新城区、创新驱动发展引领区、协调发展示范区和开放发展先行区。这是从除共享发展以外的四大发展理念角度对雄安新区作出的原则性定位,据此并不能对雄安新区未来的具体发展方向作出判断。可见,根据中央发布的权威性规划与文件,尚不能对北京向雄安新区疏解哪些功能与雄安新区的具体发展方向是什么这两个问题给出科学合理的答案。而回答清楚这两个问题,对北京疏解非首都功能与河北建设雄安新区都是十分重要的。在疏解北京非首都功能时,必须牢牢把握两个基本操作原则。

第一,非首都功能并不存在高低档之分。北京的过度拥挤,肯定与一些低档经济活动过度集聚有关,但也与高档次功能在北京叠加过多不无关系。例如,北京集中了几乎所有门类的研究院,这是北京出现城市病的一个重要原因。一个城市要维持正常运转,必定会存在各种档次的功能,否则城

<sup>①</sup> 张可云,蔡之兵. 全球化 4.0、区域协调发展 4.0 与工业 4.0——“一带一路”战略的背景、内在本质与关键动力[J]. 郑州大学学报(哲学社会科学版),2015,(3):87-92.

市就会瘫痪。一些高档次的功能不一定非得集中在北京不可,例如,北京已经没有冶金工业,与冶金有关的研究院可以选择其他地区布局。

第二,北京定位不等于首都功能,北京“四个中心”定位中只有政治中心与国际交往中心是首都功能,而文化中心与科技创新中心并不一直都是首都功能。或者说,北京的文化功能与科技创新功能中有一部分是非首都功能,也是可以疏解的。试问,美国与欧盟国家的航空航天研究院都位于首都吗?世界上有多少发达国家的农业与林业研究机构集中在首都?美国国家航空航天局(National Aeronautics and Space Administration,NASA)的总部设在首都华盛顿,但其下属机构设在加利福尼亚、德克萨斯、佛罗里达、马里兰、亚拉巴马以及俄亥俄等州。英国皇家航空航天研究院(Royal Aircraft Establishment,RAE)最早设在英格兰的汉普郡。德国航空航天中心(Deutsches Zentrum für Luft-und Raumfahrt,DLR)的总部设在科隆。美国农业部农业研究中心(Agricultural Research Service,ARS)设在马里兰州。日本的日本国立农业科研机构(National Agricultural Scientific Institutions in Japan)下属的13个研究机构主要分布在茨城县与三重县。

把握上述两个基本操作原则,就能对雄安新区提出之初时的一种担心作出合理解释了。作为国家大事,雄安新区的建设要求是16个字,即“世界眼光、国际标准、中国特色、高点定位”。有人认为北京疏解出的是低档次的功能,而雄安新区作为北京非首都功能疏解集中承载地,承接北京的低端功能明显与16字要求不符。这一观点的错误之处在于,其将非首都功能与低端功能等同视之<sup>①</sup>。从雄安新区的建设要求角度分析,其未来承接的将是北京疏解出的非首都功能中的高端部分。北京疏解出的低端功能并非雄安新区期望承接的。

总之,北京“四个定位”中有两个高端功能并不完全是首都功能,即文化中心与科技创新中心。那么非首都功能中的高端部分只能从这两个方面去识别。其中,文化功能具有浓烈的地域性,不可能是疏解至雄安新区的功能,这是由于北京的文化事业与产业搬到雄安新区后就不可能有北京特色了。因此,可以进一步得出:雄安新区承接北京疏解出的具体非首都功能,只能在科技创新领域去寻找,舍此无他。

### 3. 雄安新区产业—人口—空间匹配的集聚结构

雄安新区的设立举世瞩目,要建设成为国际一流、绿色、现代智慧的城市,不仅要求城市景观秀美与人居环境优良,更要突出“科技、生态、宜居、智能”发展方向。根据前述分析,雄安新区的集聚应该围绕智能化和航空航天两个存在关联性的产业领域安排,同时集聚相关的大学科研机构。

智能化是当今世界技术与产业发展的前沿,既具有极强的创新性又具有广泛的应用性,智能化系统是由现代通信与信息技术、计算机网络技术、行业技术、智能控制技术组合而成的应用智能集合。北京与天津的部分企业与研发团队可以转移至雄安新区,形成一个前后向联系密切的产业集群。

航空航天技术日新月异,既具有广阔的经济价值又是国家核心竞争力的具体体现。北京集聚了这个领域的许多研发单位与生产企业,选择航空航天作为疏解至雄安新区的主要领域,存在三个方面的重要理由:一是比较而言,航空航天研究对环境质量的要求高。北京的空气污染尽人皆知,而未来雄安新区将打造成为绿色宜居新城,仅就环境质量而言,雄安新区更加适合航空航天研究机构的集聚。二是航空航天的产业关联度大,将其作为未来的主要方向有利于提高雄安新区的集聚规模。航空航天创新功能在一个城市集聚,可以形成一个巨大的产学研体系,并成为有特色的城市发展方向。三是航空航天研究与生产队伍庞大,从疏解人口规模角度考虑,将航空航天而非其他产业作为疏解对象所产生的效果会更胜一筹。总之,未来北京疏解至雄安新区的功能肯定是高端的,在北京

<sup>①</sup> 张可云. 北京非首都功能的本质与疏解方向[J]. 经济社会体制比较,2016,(3):23-25.

现有高端功能中挑选疏解对象,航空航天是较佳的选择。

以智能化、航空航天为核心,打造创新驱动发展引领区,雄安新区肯定会成为别具一格的有世界吸引力的新城市。将目前布局于北京的智能化与航空航天领域的高校科研机构与相关企业搬迁至雄安新区,既有利于疏解北京非首都功能,又有利于迎合雄安新区建设国际一流城市的定位需求。

除上述领域外,鉴于雄安新区城市建设风格独具一格且城中有风光旖旎的白洋淀,旅游业及相关产业也可作为其发展方向之一。此外,创新离不开金融支持。除了一般的金融企业集聚外,可考虑将国家的环境交易中心设在雄安新区,以形成另一个新的生长点。

智能化、航空航天与金融业的发展需要大量外来人口的集聚,除从北京与天津疏解一部分外,高端人才需要从全国甚至全球招揽。而当地现有人口除了从事一般的服务业外,还可通过职业培训向旅游业转移。另外,辅助部门与一般服务部门的规模与结构根据主导产业的规模与结构确定。

如果上述产业发展方案付诸实施,那么在制定雄安新区详细规划时就应该特别考虑智能化与航空航天研究发展的特殊要求。在新区内设立专门的智能研发与制造区、航空航天研发与制造区、高校科研机构区以及金融企业集聚区等。

#### 四、雄安新区正锁定集聚的政策保障

从人口与经济规模角度推测,雄安新区未来不仅会大大缓解北京与天津经济活动和人口密度过大的问题,而且可以在京津冀形成一个崭新的增长极,带动河北省整体发展并增强国家核心竞争力。为了实现这一战略意图,需要为雄安新区的建设提供必要的政策保障,以利于形成正锁定集聚,即规模收益递增效应,不断增强的人口与产业在空间上的集聚。

河北虽然是沿海省份,但其目前的财力不足以担负“世界眼光、国际标准”的新区建设的重任。中央的通知明确提出,雄安新区是“继深圳经济特区和上海浦东新区之后又一具有全国意义的新区”,这表明中央政府肯定会给予充分的政策支持,而且雄安新区是“国家大事、千年大计”的定性不排除举全国之力打造一座既冠绝全球又延续历史文脉的新城的可能性。然而,深圳特区是在改革开放初期为建立对外开放窗口而设立的,上海浦东新区是为了示范建立社会主义市场经济体制而设立的,而雄安新区是在中国进入新时代后着眼于打造与完善世界级城市群建设与促进京津冀协同发展而设立的。这三个特殊地区的设立背景与目的有明显的不同之处,因而在政策支持方面不能将雄安新区同深圳经济特区与上海浦东新区等同视之,保障政策与措施不能照搬。为了实现雄安新区独特的设立目的,需要制定完善的中央支持政策、北京非首都功能承接政策、人才流动政策以及行政建制安排,为雄安新区建设顺利推进提供坚实的政策保障。

——中央支持政策。可以预期,中央政府会给予雄安新区建设特殊的优惠支持政策,这些政策可以归纳为“权”与“利”两类。“权”类政策包括金融、土地、财税与人口等方面特殊的权力安排。雄安新区最终要建设成为创新发展示范区,肯定需要创新土地利用模式、投融资模式、人才吸引模式以及同周边地区融合发展模式,财税、环境、人口以及住房等方面的政策安排也需要创新以与整体定位相适应。“利”类政策包括拨款、优惠贷款、税收减免、基础设施建设以及工业和科技园区建设等,中央政府宜在基础设施建设、流域治理、企业搬迁以及启动建设方面给予直接的资金支持,举京津与其他发达城市之力助推雄安新区内的科技园区建设。

——北京非首都功能承接政策。如前所述,北京定位(即政治中心、文化中心、国际交往中心与科技创新中心)并不等于首都功能,不宜将雄安新区承接北京非首都功能疏解视为承接北京淘汰的低端行业。许多北京非首都功能是低端行业,这是不争的事实,但北京“四个中心”定位中的文化中

心与科技创新中心并不完全是首都功能,也就是说,非首都功能也包括北京的部分文化功能和科技创新功能。在北京疏解出的非首都功能中,雄安新区选择承接的肯定是其中的高端功能,低端功能不可能成为选项。由此可见,识别出北京非首都功能中的高端部分,是协调好北京的疏解和雄安新区的承接关系的重要环节。因此,政策设计宜在拉力与推力两个方面双管齐下。一方面,使用“胡萝卜”政策使雄安新区产生巨大的拉力。通过利益激励形成强大的吸引力,重点鼓励科技创新人才和企业进入。另一方面,使用“大棒”政策使北京与天津产生巨大的推力。通过许可证、高额税收或行政处罚等手段,对布局在北京的部分高端非首都功能与布局在天津的部分不符合天津整体发展方向的高端功能形成强大的排斥力,迫使这些功能向雄安新区转移。

——人才引进与流动政策。对于外来人员,雄安新区规定了非户籍政策与住房只租不售政策,这在一定程度上不利于前来雄安新区工作者产生归属感,但有利于形成人才的淘汰与流出机制。除了对智能化、航空航天与金融等产业领域的高端人才给予一定的鼓励与奖励外,人才流入激励政策应该着眼于促进共享、匹配与学习三大集聚机制的形成与完善,通过市场手段让人才和企业雄安新区通过共享、匹配与学习实现个人价值与企业利益增进。

——行政建制安排。雄安新区规划范围涉及河北省雄县、容城、安新3县及周边部分区域,随着雄安新区的设立,为了统一规划与建设,相应调整规划范围内的行政区划和行政建制势在必行。雄安的行政建制存在至少三种可供选择的安排方案:一是不改变现行行政区划界线与隶属关系,而像其他绝大部分新区一样设立只具有经济管理职能的管委会;二是将所涉及的地区合并,成立一个脱离保定市的地区级新市;三是成立一个新的副省级城市。依据“世界眼光、国际标准、中国特色、高点定位”的建设要求,设立一个新的副省级城市应该是最佳选择。曾经有观点认为雄安将打造成为首都副中心,这不符合雄安作为北京非首都功能疏解集中承载地的安排。换言之,如果雄安新区是首都副中心,那么其不可能承接北京疏解出来的非首都功能,这显然又违背了中央决定“重点打造北京非首都功能疏解集中承载地”的初衷。为了统一规划、建设与管理,雄安新区的行政区划调整与行政建制安排宜早不宜晚。

## 五、总结与简要讨论

合理确定雄安新区集聚的规模与结构,是事关预定目标能否实现的最关键的问题。从理论上说,一个能产生强大集聚经济的城市必须具有良好的中间和最终产品供应商之间的联系、劳动力池和知识溢出,并通过共享、匹配与学习机制得以实现集聚效应递增的“正锁定”。雄安新区虽然几乎是白手起家,但从战略角度分析,其建设具有天时地利与人和。根据理论分析与内外部环境分析,本文明确提出了如下结论:雄安新区未来集聚的合理人口规模为800万—1200万人,经济规模为经济总量超过1万亿元;经济结构以代表全球技术与产业发展潮流的智能化与航空航天为主,辅之以金融与旅游等产业;为了使产业、人口与空间相匹配,需要引进特殊人才并对新区内的空间利用作特殊安排;促进雄安新区建设的政策保障重点包括中央支持政策、北京非首都功能承接政策、人才引进与流动政策以及行政建制安排等。

雄安新区建设将影响千秋万代,确定其城市未来集聚规模及产业选择的具体方向必须慎之又慎。需要注意的是,在市场在资源配置中起决定性作用的体制背景下,政府实施重大空间战略行动前不仅需要制定合理科学的规划与政策,而且要进行全面的事前评价,以降低风险与不确定性。本文对雄安新区所作的优劣机威分析只是初步的。在确定雄安新区的集聚规模与结构前,需要进行广泛的事前评价。除对其内部的优势与劣势以及外部的机遇与威胁作出准确判断外,事前

评价不仅应该评估其对整个国家和国内不同层次区域可能产生的潜在影响,而且还要评估其未来可能产生的潜在国际影响。国际国内影响评价十分复杂,不是本文所能完成的,需要进一步的专门研究。

[责任编辑:姚鹏]

## 东北经济问题解决的主要途径:有为政府的市场创造

安虎森

为破解“新东北现象”,中共中央政治局于2015年12月审议通过了《关于全面振兴东北地区等老工业基地的若干意见》,国务院于2016年10月审议通过了《关于深入推进实施新一轮东北振兴战略部署加快推动东北地区经济企稳向好若干重要举措的意见》和《东北振兴“十三五”规划》。2017年上半年,振兴东北经济方面有一些实质性动作,如辽宁谋划569个投资超亿元的大工业项目,东北计划选择40家国有企业进行混改试点等。工业是东北经济的脊梁,故工业稳则东北稳。尽管如此,2017年上半年辽吉黑三省GDP增速排名分别为全国倒数第一、第三和第四;全国A股新增上市公司252家,而东北三省只有两家新增公司;许多东北的上市公司因“技术优势、人才优势、政策优势以及信息获取优势”等方面的原因,公司总部往外迁,如黑龙江省35家上市公司中,9家公司的办公地点在上海、北京等地<sup>①</sup>。近日,《东北振兴,请政府不要再添乱》一文,也引发了热议。该文认为观念陈旧、制度僵化、各自为政、政府添乱是东北经济衰败的根本原因。林毅夫先生在有关吉林省经济发展研究报告中提出扬长补短的发展战略,即根据东北地区轻工业发展偏弱的情况,提出包括承接轻纺行业在内的建立五大产业集群的构想又引发热议。

几乎所有讨论“东北现象”的文献都涉及到东北地区经济体制僵化问题。有些学者认为,“新东北现象”的根本症结可以归结为东北地区始终没有解决好市场配置资源的体制机制问题、传统产业的转型发展和新兴产业发展的新旧增长动力接续转换等问题<sup>②</sup>。一些学者认为,东北振兴面临产能过剩及如何处理“僵尸企业”等难题,但更主要的是制度僵化、观念陈旧、不思进取、本位主义以及官气暮气十足等问题,并要求“请政府不要再添乱”。据智库Bruegel员工在“知乎”上公开的2012—2014年调查数据<sup>③</sup>,在东北地区461家受调查的外地企业中,有306家企业“已实际撤资或停止在东北地区经营”或“在未来五年内有离开意愿”,且超过半数的企业(51.33%)认为“当地政府以及相关政策”是企业在东北地区发展遭遇到的最大阻力,而在东南沿海地区中认为当地政府及相关政策是最大阻力的比例仅占18.93%。有些学者指出,国有企业改革,尤其是中央企业改革是新一轮东北振兴的

[作者简介] 安虎森(1952—),男,吉林安图人,南开大学中国特色社会主义经济建设协同创新中心、经济研究所教授,博士生导师,经济学博士。

[基金项目] 国家自然科学基金面上项目“区域经济发展与产业空间调整”(批准号71573142);教育部人文社会科学重大项目“产业战略性转移与经济地理重塑”——“一带一路”国家重大战略的政治经济学思考”(批准号15JJD790019)。

① 证券时报. 东北资本困局:上市公司数量负增长 [EB/OL]. <http://finance.huanqiu.com/chanjing/2017-07/10973740.html>, 2017.

② 赵昌文. 如何看待当前东北地区的经济状况[J]. 人民论坛, 2015, (24): 20-22.

③ 黄童超,刘锐. 救一万个国有企业救不了东北经济[EB/OL]. <https://c.m.163.com/news/a/BIS6A7040001590Q.html>, 2016.

关键,中央企业在东北无处不在,目前东北有中央企业 3180 多家,这些中央企业中的许多企业又是无资产、无生产、无偿债能力的“三无僵尸企业”,例如辽宁有央企 1751 家,其中高达 830 余家是“三无僵尸企业”。多数学者的研究仍然涉及到东北地区固定资产投资问题,一些学者认为当前东北经济整体下滑的直接原因是经济结构和产业结构失衡扭曲,深层次的症结在于以投资拉动为主的振兴战略政策模式,因此各级政府尤其是地方政府要切实改变通过大规模投资刺激经济的发展观念和政策思路,将政策实施的重心转变到要素结构调整和供给效率尤其是制度供给上来<sup>①</sup>。有些学者认为工业经济从稳增长向保增长转变,传统优势产业衰退和新增长点尚未成规模是导致东北地区经济增速断崖式下滑的直接因素,也就是体制改革受阻和结构调整转换困难是“新东北现象”的症结所在<sup>②</sup>。有些学者指出东北地区经济失速与固定资产投资波动密切相关,近期持续下挫的投资增速是东北经济“断崖式”下跌的主要原因,因此建议东北地区扩大固定资产投资规模,保持必要的投资增速<sup>③</sup>。有些学者的研究主要关注东北地区国有企业与民营企业发展滞后之间的关系,认为东北地区国有企业的创新升级相当困难,民营企业又对国有企业的依附性很强,并认为东北的民营企业多是国有企业的“配套”和“龙套”,他们与国有企业之间形成的生态不仅是生产经营上的附属关系,更是体制上的“寄生”关系<sup>④</sup>,东北国有企业的转型升级以及释放民营资本活力都相当困难。长期以来,东北大力支持国有企业发展的同时,忽略了民营经济的发展,东北地区民营企业的发展严重滞后,如 2016 年上半年广东民间投资增长 19.6%,但辽宁是-58.1%,2017 年“中国民营企业 500 强”中,东北只有 9 家企业,吉黑两省各有两家。根据第六次全国人口普查数据,东三省的生育率远远低于全国的平均水平(约为 1.02%),10 年中东北人口净流出 180 万人<sup>⑤</sup>。有些学者认为“新东北现象”的背后是人口危机,许多年轻人包括受过高等教育的年轻人流向了东部发达地区,人口长期的净流出对振兴东北老工业基地无疑是釜底抽薪<sup>⑥</sup>。

“鞋子合不合脚,自己穿了才知道”,这是习近平总书记于 2013 年 3 月 23 日在莫斯科国际关系学院演讲时的一句名言,意味着一个国家或地区的发展道路合适与否,只有这个国家或地区的人知道,或者一个国家和地区要选择适合于它自己经济发展的道路。东北的情况也如此,东北必须选择好适合于它自己的发展模式。那么东北如何选择适合于自身的发展模式?有没有可借鉴的经验?

## 一、资源型经济成功转型发生在中国而非西方

东北是中国实行计划经济体制最彻底、受到前苏联模式影响最深的地区,市场化改革相当滞后。20 世纪 90 年代东南沿海地区大力发展市场经济时,东北地区才开始发展商品经济;中国加入 WTO 后东南沿海地区坐上了国际化的市场经济快车,而东北地区此时才开始建立市场经济体制,因此观念陈旧、制度僵化、“政府不断添乱”。另一方面东北作为传统的资源型产业和重工业基地,受到资源枯竭、国际大宗商品市场低迷以及国家经济结构转型升级等多方面的影响,经济出现较大幅度的下滑。其实,由于资源枯竭、国际大宗商品市场低迷以及经济结构升级换代等影响,经济大幅下

① 靳继东,杨盈竹. 东北经济的新一轮振兴与供给侧改革[J]. 财经问题研究,2016,(5):103-109.

② 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):61-67.

③ 杨东亮,赵振全. 东北经济失速的投资性根源[J]. 东北亚论坛,2015,(5):94-107.

④ 张墨宁. “新东北现象”预警中国经济[J]. 南风窗,2015,(10):28-30.

⑤ 国务院人口普查办公室、国家统计局人口和就业统计司. 中国 2010 年人口普查资料[M]. 北京: 中国统计出版社,2016.

⑥ 张占斌. 经济新常态下的“新东北现象”辨析[EB/OL]. [http://www.sohu.com/a/29198823\\_123427](http://www.sohu.com/a/29198823_123427),2015.

滑是常见的现象,不仅在国内老工业基地中普遍存在,在市场经济高度发达的美国、英国、德国等资本主义国家中也大量存在。美国五大湖地区的“锈蚀地带”和德国鲁尔区曾经都是世界有名的重工业基地和资源性产业基地,但随着经济转型走向了衰落。德国鲁尔区曾经为“德国工业的心脏”,但目前其人均GDP低于德国的平均水平,近十年来贫困率攀升了27%,已成了德国最贫穷的地区之一;美国五大湖地区的底特律为美国“汽车城”,汽车产量占美国的1/4,从业人员20万,但2008年经济危机后由于人口大量流失和税基大量萎缩、美国汽车竞争力下降、没有有效应对新技术的冲击,底特律已成为美国有名的“鬼城”。其实,西方国家也试图解决这些资源型城市和重工业城市的转型升级问题,但至今没有探索出比较成功的经验。在有效解决资源型城市和重工业城市的转型问题上,中国的重庆、成都都走在了西方国家的前面。从重庆的经验中,我们总结出了与主流主张或观点完全不同的一些结论,因为它所选择的是以政府开创市场为基础的规模化生产模式。

重庆的第一个经验为以改革促内陆开放,开拓国内外市场。过去,改革开放是从沿海地区开始,然后再向中西部扩散的。开放是一种观念、是一种文化,故它与地理区位没有必然的联系。开放又是一个市场经济命题,它的内涵就是一个国家或地区参与国际国内“两个市场”,配置“两种资源”,推动本国或本地区的经济发展<sup>①</sup>。重庆经过艰辛努力建成了大通道、大通关、大平台,形成了水陆空三个国家级的枢纽、三个一类口岸、三个保税区的“三个三合一”的开放特征,成了中国内陆地区的开放高地,也形成了全方位、宽领域、多渠道的外资利用格局。全方位指过去主要是利用香港的资金,现在是从港澳台、欧美、东南亚、日本等国家或地区吸引外资;宽领域指第一、二、三产业都吸引外资;多渠道指引进外资项目和存量资本重组收购兼并转让等多种方式结合。重庆外资利用近五年(2015年为止)一直保持在100亿美元以上,是内陆22个省份中利用外资最多的。由于重庆形成大平台,近几年进出口贸易迅速增长,2014年曾达到955亿美元,2015年有所下降,为750亿美元。重庆的“三个三合一”大大放大了重庆的市场规模,现在它不仅包括当地市场和通过长江水道的广大国内市场,还包括通过以“渝新欧”等为代表的“一带一路”大通道沿线的中亚、欧美市场。可以看出,市场规模在区域经济发展中发挥极其重要的作用,而政府的主要职责是创造市场。

第二个重要经验为通过加工贸易模式的创新,推动内陆地区产业结构调整。中国传统的加工贸易大都布局在沿海地区,这种加工贸易模式有两个短板,一是在中国境内的产业链很短,零部件和原材料全部进口,在国内进行组装,然后所有产品全部出口到世界各地,故中国赚取的只是加工费;二是因这种大进大出的物流结构特点,这种加工工业只能布局在沿海地区。重庆打破了这种加工贸易模式。一是延伸了产业链,通过大量引进外资实现零部件或原材料的本地化(电子产品,已占80%)、在本地组装、本地进行离岸金融结算等方式,将加工贸易产值的主部(电子产品总产值的70%左右)留在重庆。二是所有加工贸易产品的生产形成产业集群,零部件、原材料、整机上中下游产业链形成产业集群;同类产品、同类企业形成集群;形成了物流运输、销售结算等生产性服务业与制造业的集群。重庆通过改革,推动内陆地区产业结构的调整,产业结构由过去的资源型结构逐渐向电子信息、汽车以及装备、化工、材料、能源和消费品工业转向,同时有前瞻性地布局战略性新兴产业。这意味着经济发展方式的创新,起到决定性作用,但这种发展方式的创新要有为政府的引导。

第三个重要经验为通过金融创新,支持实体经济的发展。重庆前瞻性地选择了包括芯片及液晶面板等电子核心部件、物联网、机器人及智能装备、石墨烯及新材料、轨道交通及通用航空等高端交通装备、新能源汽车及智能汽车、综合化工、页岩气、生物医药、环保产业等十大产业作为今后重点培育的产业,这些产业的市场和技术可以解决,但每个项目通常需要几百亿元的投资。重庆通过资

<sup>①</sup> 黄奇帆. 长袖善舞破陈规,多财善贾渝生辉[EB/OL]. <http://news.sina.com.cn/c/z/szzyn/?sw=l2nm4#p2>, 2014.

本市场融资来扶持这些实体经济的发展。第一步,在本地市场规模较大(如重庆本地需要大量的液晶面板)的情况下,利用一些上市公司增发股票,然后组织本地国有企业认购。上市公司拿到这部分私募基金后,再到银行贷款,然后利用这几百亿元进行投资。由于一大笔钱投入到实体经济中,股市当然有反应,因而认购企业可以赚钱。第二步,政府利用国有企业扣除认购成本后的净收益(股权归企业),以及中国人寿保险股份有限公司、国家开发银行等比较重要的投资者的出资,建立高科技战略新兴产业股权投资基金。战略性新兴产业是由具有较高技术水平的企业来推进,这些企业进入某一领域时也会带来资本。政府把这两者作为资本金,再到银行贷款,然后把这些都投入到实体经济。这些就告诉我们,重庆实体经济的发展离不开理性政府的计划,但计划的实施又要遵循市场规律。

第四个重要经验是改革户籍制度,实现城乡统筹。城乡统筹本质是农民转变为城市居民的问题。首先,重庆对自愿留在城市并申请城市户口的农民工,给予城市户口,并实施城市和农村一体化待遇,在就业、养老、医疗、住房、子女上学方面与城市居民完全一样。其次,农民转户到城市后他在农村的耕地、林地和宅基地全部予以无条件保留,保护了农民的利益。由于重庆有效解决了农民户籍问题,大量农民就地打工,因而就不存在像沿海地区那样过年时农民工钟摆式转移而产生的三个月停产现象,大量订单集中到重庆,这就彻底改变了传统的加工贸易经济模式。此外,重庆改革土地交易制度,设计了一种用地指标“地票”,这种地票可以在土地交易所自由进行交易。这样,进城务工农民在其利益得到保护的情况下,退出了其在农村的宅基地;这既扩大了农村耕地面积,又扩大了城市的建设用地规模。总之,重庆户籍制度改革和以“地票”交易形式的土地交易制度,促进了生产力的发展,实现了资源的优化配置。这意味着,制度是内生的,任何制度安排都要与当时的生产力发展水平相适应,反过来,制度创新促进生产力的发展和资源的优化配置。

杭州在引进人才方面的经验也值得借鉴。据最近数据,杭州市人才总量为221万人,累计引进海外高层次人才2.5万人,外籍人才1.5万人,国家“千人计划”专家341人,浙江“千人计划”专家506人,外国人注册(担任法人)的企业4980家。杭州为何成为国内外人才选择创新创业的首选之地?主要原因,一是力度大的政府的扶持政策;二是浙江雄厚的民间资本和开放的投资理念;三是传统大型企业转型升级的创新需求;四是北京、上海等原有一线城市出现了人口拥挤、高房价、交通拥堵、高污染等诸多问题,这为后期的那些具有独特的自然和人文条件的新一线城市的崛起创造了条件。

总之,资源型经济成功转型,主要发生在中国而非市场经济发达的西方国家,其主要原因之一为在“市场化、私有化、自由化、去监管化”下,市场经济国家的资源型城市一旦被市场所摒弃,那么它将无法再得到市场的宠爱。反过来,重庆和杭州成功的经验告诉我们,不同于西方的市场经济国家,以开辟市场为主要职能的有为政府发挥了重要的作用。

## 二、需要澄清的一些理论问题

从重庆和杭州的经验中可以总结出与西方学术界主流观点完全不同的一些结论,为什么会这样?

第一,中国特色的社会主义经济建设需要政府的引领。改革开放以来经济发展历程表明,政府的政治职能和经济职能是不断加强和完善而不是削弱的。中华人民共和国成立后,中国共产党人考察了晚清的专制制度(汲取性政治制度)、民国时期私有产权制度和市场经济(包容性政治制度)条件下没能引爆中国的工业化反而陷入民不聊生、殖民地、半殖民地窘境,提出“只有社会主义才能救中国”的口号,选择了社会主义道路,模仿苏联实行计划经济。但在资本原始积累为零的情况下推进工业化进程,只能在政府强有力的计划调配下,依靠农业剩余来推进工业化进程。这种全部依靠农业剩余来推进的工业化必然导致消费品短缺和生产力提升相当缓慢,这是步履艰难且难以为继的

工业化过程,为此,20世纪80年代初开始进行改革开放。但中国没有像俄罗斯那样实行彻底的私有化、政府从所有经济领域退出,而是以社会主义计划经济体制为基础,引入了市场经济元素,进行具有中国特色的社会主义经济建设。该体制最大的特色就是以公有制为主体、多种所有制经济共同发展。由于世界上从来没有出现过类似的发展模式,因此只能通过“摸着石头过河”的方式探索出一条适合于中国的发展道路。可以看出,中国的发展模式是在社会主义计划经济元素基础上引入市场经济元素而形成的,它强调政府在配置资源方面的功能,同时也强调市场在配置资源方面的功能,政府和市场都是配置资源的手,“要两只手才能够举起重物,才能创造市场,才能够办工业和教育,才能把人民组织起来”。然而,充分发挥这两只手配置资源的功能,组织起广大民众,则“需要强大的国家行政力量,并依靠正确的产业政策和国家发展战略”<sup>①</sup>。这意味着,中国特色的社会主义经济建设需要在经济、法律、行政管理以及基础设施建设领域具有强大控制力的政府的引领。当然,东北也不例外,需要具有坚强的意志力和市场开拓能力、能够制定适合东北的发展战略和区域经济政策的政府。

第二,富有创新性的“天使”的引领是发展区域经济的根本保证。如前所述,有为的政府在资源型城市转型或人才引进方面发挥重要的作用。但近来中国一些学者竭力主张“小政府”、“去中心化”,强调强化市场的配置功能的同时尽可能减少政府的经济职能。其实这种主张是西方学者的“市场化、私有化、自由化、去监管化”主张的翻版。王岐山同志在2017年两会上指出,中国历史传统中,政府历来是广义的,承担着无限责任,党的机关、人大机关、行政机关、政协机关以及法院和检察院,在广大群众眼里都是政府。王岐山同志的这些话,是对这种自由化思潮的反驳。其实,任何西方国家的工业化都离不开政府的推动,英国、美国、法国、德国、日本等国家的工业化能够成功,是不断强化“国家能力”的结果,“是一个商业导向的政府,以及在商业和贸易政策指导下的政府主导”进行国家建设的结果,“并不是纯粹的自上而下的颠覆性制度变革……,而是自下而上的改良性政策调整”<sup>②</sup>的结果。与此相反,许多发展中国家陷入不断积累贫穷的陷阱,其核心是“国家能力”严重不足,没有能力履行政府在维持国家安全和秩序、提供公共服务、建立国内统一的市场、制定和推行产业政策等方面的基本职能。主张“自由化”、“去监管化”的一些人认为,市场自由化能够做到优胜劣汰,实现社会福利最大化,但市场中大量存在信息不对称现象和套利现象,不对称现象将严重扭曲市场价格,同时自由放任的市场机制如果不受管制,就会“在资本利益裹挟下,冲破人类的一切社会关系,把一切都变成商品,失去其自然和社会属性”<sup>③</sup>。俄罗斯那种把所有国有企业和国家资源私有化,退出所有经济领域,放弃所有产业政策的休克疗法的沉痛教训值得我们牢记。重庆和杭州的经验告诉我们,政府是“天使”,这种有为且富有创新性的“天使”的领导力是发展区域经济的根本保证。其实,中国政府的职能也已发生了很大的变化,没有像一些学者喜欢炮轰的改革开放前的政府那样所有事情都由政府来包办,也没有陷入像国内一些学者所主张的“小政府”的陷阱,而是不断通过引入市场机制和“通过试验和微观制度创新从上到下地纠正重大的政策失误”<sup>④</sup>,不断强化“国家能力”。

第三,选择适合东北现有发展水平和产业特性的制度安排,不要盲从主流观点的主张。目前许多学者是从计划经济时期的专制体制的反思出发,批评东北目前经济体制中存在的问题,但有些学

① 文一. 工业化不是一个瓦特或马云就能做出来的 [EB/OL]. [http://www.guancha.cn/WenYi2/2017\\_07\\_31\\_420629\\_s.shtml](http://www.guancha.cn/WenYi2/2017_07_31_420629_s.shtml), 2017.

② 文一. 伟大的中国工业革命:“发展政治经济学”一般原理批判纲要[M]. 北京:清华大学出版社, 2016.

③ 江宇. 经济增长源于“小政府”[EB/OL]. [http://www.guancha.cn/jiangyu/2017\\_03\\_06\\_397360.shtml](http://www.guancha.cn/jiangyu/2017_03_06_397360.shtml), 2017.

④ 文一. 伟大的中国工业革命:“发展政治经济学”一般原理批判纲要[M]. 北京:清华大学出版社, 2016.

者更多的是因为深受西方制度经济学理论的影响的缘故。阿西莫格鲁和罗宾逊以朝鲜和韩国为例指出，“不同国家之所以在经济成就上存在差别是由于采用了不同制度、采用了影响经济运行的不同规则以及不同激励制度”<sup>①</sup>，朝鲜因为采用缺乏民主的“汲取性政治制度”因而导致经济的停滞和“数百万人的挨饿”。其实，这两位学者对朝鲜和韩国经济发展差距的原因的分析是缺乏公允的，是有偏的。截至20世纪80年代，朝鲜的经济发展水平高于韩国，20世纪80年代中期开始，朝鲜经济发展滞后于韩国。他们认为朝鲜经济发展滞后于韩国，主要是朝鲜实施“汲取性政治制度”的缘故。他们认为20世纪80年代韩国经济快速发展，是因为韩国实施包容性制度，“在韩国，你可以自由地开办公司，但在朝鲜，你却不能这么做”。但值得注意的是，不同于西方的资本主义经济，韩国经济是典型的“国家主导的资本主义”经济，韩国政府与大财团之间有千丝万缕的联系。再有，朝鲜的“汲取性政治制度”和韩国的“包容性政治制度”，是经过后天的不断演化而来的，它是适应朝鲜或韩国目前政治经济发展的结果，而不是经济发展的原因。马克思主义理论告诉我们，经济基础决定上层建筑，而上层建筑又反作用于经济基础。“发达国家现在有各种完善的体制、制度、公平等，这些是发展的成果，并不是发展的前提。但是现在很多人按照发达国家的理论模型……要求发展中国家进行改革以拥有这些前提。比如20世纪80年代新自由主义认为，发展中国家搞计划经济，干预太多效率低；所以我们要走向市场经济，市场经济就有很多制度安排……但是，实际上按照这种制度创新去做的国家的结果怎么样，答案不言自明”<sup>②</sup>。任何制度，都是随经济发展而形成的倒逼机制“倒逼”下不断得到完善的结果，政府职能也随经济发展而得到转型和自我完善。因此，如果在假设先进的政治体制和法律制度是经济发展的前提条件的情况下研究区域经济问题，会陷入逻辑上的混乱，分析东北现象也不例外。许多学者指出的东北的“观念陈旧”、“体制僵化”、“严重的官僚主义”都与目前东北的社会经济发展状况有密切关系，在经济社会发展滞后的情况下，必然蔓延官商勾结、疯狂抓权，盛行懒政惰政、吃拿卡要的不正之风、关系之风、企事业单位‘逆淘汰’之风<sup>③</sup>。“认为东北只需要大搞市场化改革、降低国有经济的比重就能够起死回生、重新振作，恐怕也是有失偏颇的”，“仅仅寄希望于市场经济、民营经济的活力什么的，要想救得了东北，是一种比较幼稚的看法”<sup>④</sup>。制度是内生的，它与经济发展阶段、该阶段的生产力水平、产业特性等密切相关。“鞋子合不合脚自己知道”，选择适合自己现有发展水平和产业特性的制度安排才能带来区域经济的繁荣。

### 三、有为政府的职能就是开创市场

前面我们讨论了现实中得出的结论不同于西方主流观点的原因，现在开始讨论一下区域经济发展当中政府的职能问题。

(1)市场是很昂贵的公共产品，政府的职能就是创造这种昂贵的公共产品。本文是从新经济地理学的以市场规模为基础的规模化生产是区域经济增长的核心的观点出发的。因此，在本文的讨论中，市场规模是核心变量。18世纪，亚当·斯密通过别针生产厂家的例子解释了积累国民财富的动

① [英]德隆·阿西莫格鲁，詹姆斯·A.罗宾逊，阿西莫格鲁等. 国家为什么会失败[M]. 李增刚译. 湖南：湖南科学技术出版社，2015.

② 林毅夫. 制度创新比科技创新重要 [EB/OL]. [https://www.guancha.cn/LinYiFu/2017\\_07\\_11\\_417478\\_2.shtml](https://www.guancha.cn/LinYiFu/2017_07_11_417478_2.shtml), 2017.

③ 水木然. 官僚主义是东北经济的罪魁祸首[EB/OL]. [http://www.sohu.com/a/69656404\\_138452##1](http://www.sohu.com/a/69656404_138452##1), 2016.

④ 李晓鹏. 东北经济衰败，真的是体制作怪 [EB/OL]. [http://www.guancha.cn/lixiaopeng/2016\\_05\\_05\\_359138.shtml](http://www.guancha.cn/lixiaopeng/2016_05_05_359138.shtml), 2016.

力是劳动分工的观点,因为劳动分工与专业化带来递增的收益。但劳动分工和专业化受到市场规模的限制,市场规模越大,分工和专业化水平也就越高。杨格认为,以高水平分工为基础的生产和高迂回性产生巨大的市场需求和供给,但生产的迂回程度又受到市场规模的影响,而市场规模的大小又受到迂回生产导致众多中间投入品厂商进入而引发的总产出规模的影响,因此杨格指出“分工一般取决于分工”。可以看出,区域经济增长的核心是区际分工基础上的大规模生产,因为这种大规模生产带来递增收益以及高效而有序的生产组织。但组织这种大规模生产要有足够规模的市场。市场,从广义上讲所有产权转移和交换都可以成为市场,它不仅包括产供销各方,还包括为产供销各方提供交换场所和时间以及其他交换条件的软硬基础设施和各种服务行为。可以看出,市场是典型的公共物品,又是需要支付很大成本才能创造或维系的公共物品,它“既不自由也不免费,更不会天然存在和有效运作”<sup>①</sup>。任何追求自身收益最大化的经济人无法供给市场这一成本极其昂贵的公共物品,这只能由政府来供给,因而政府也就充当了这种公共物品的创造者。如果区域缺乏这种市场的创造者或者区域政府不作为,那么将无法补充原有的市场规模,该区域的市场规模不断萎缩,逐渐演变成经济“塌陷区”。因此,欠发达地区经济发展所面临的最大问题是缺失具有清晰的发展战略和产业思路的市场创造者。重庆为开辟中东欧市场,与“一带一路”沿线六个国家海关签订“渝新欧自由贸易海关协议”,与沿线六个国家铁路公司协商形成“五定班列”(定起点、定终点、定路径、定运行时间、定价格),与沿线国家铁路公司谈判形成比海运价格低很多的“渝新欧”运输价格,进而成功地开辟了欧洲市场。同时,通过设立“地票”交易制度和改革户籍制度,实现城乡统筹,又创造出了国内市场。据猎聘网的《2017年人岗争夺战及职场流动大数据报告》,在上半年全国主要城市人才净流入率排名中,杭州以11.21%的人才净流入率位居榜首。为吸引人才,杭州市实行大力度的资金奖励和研发补贴且还充当当地创业企业的推销员,成功创造出了杭州的人力资本市场。

(2)东北振兴需要创造市场的有为政府。根据新经济地理学理论,区域市场规模取决于资本、劳动力、社会基础设施等不同要素在该区域的聚集程度,如果区域市场规模小,无法吸引这些生产要素反而生产要素不断逃离,则这些区域就会逐渐演变成边缘区。东北地区已经面临着这种境况,2017年民营企业500强中,东北三省只有9家企业上榜;许多东北的上市公司因“技术优势、人才优势、政策优势以及信息获取优势”等方面的原因,把公司总部往外迁;从“五普”到“六普”的十年间,东北流失高水平人力资本达180万;网上流行的一句话是“投资不过山海关”,2017年上半年全国252家A股新增上市公司中,东北三省只有两家。相对于全国其他地区,东北市场相对规模不断萎缩。目前东北已形成了“市场萎缩—资本逃逸—人才流失—经济下行—财政萎缩—社保无力—市场萎缩”的恶性怪圈。这种恶性循环是相当稳定的循环,内生无法产生能够改变这种稳定均衡的力量,外生的边际改革也无法改变这种市场规模不断萎缩的低水平稳定状态。打破这种低水平的稳定均衡,就得依靠外来的强有力冲击,诸多外生冲击中力度最大的冲击不外乎是人力资本的重新配置,也就是通过组织调配的方式,把具有市场经济理念与具有改革开放精神的人力资本派进东北并主政东北<sup>②</sup>。这些政府,像重庆和杭州那样,一是通过完善和开辟国际国内运输通道、重点投资新兴产业部门和加强国有企业改革的力度,通过盘活乡村地区土地资源、加强城市基础设施和棚户区改造的方式,通过搭建不同类型工业企业和农业企业可以“自由交易”的交易平台的方式,尽可能“创

① 文一. 看得见的手——政府在中国工业革命中扮演的角色 [EB/OL]. [http://www.guancha.cn/WenYi/2017\\_02\\_06\\_392730.shtml](http://www.guancha.cn/WenYi/2017_02_06_392730.shtml), 2017.

② 安虎森, 肖欢. 东北经济问题解决的主要途径: 人力资本重置 [J]. 南开学报 (哲学社会科学版), 2017, (2): 109-116.

造”国内外市场。二是引入“优胜劣汰”的竞争机制到各个领域,通过立法和加强管理的方式,尽可能降低经济运行成本。三是积极转变政府职能,像重庆和杭州那样积极扶持新兴的产业和初创期的企业,由“经常添乱”的参与者转变为规则的制定者和监督者。最后,要有完善的规章制度和法律体系,加强对市场的监管力度,尤其加强对监管者本身的监管和防腐制度的建设。

#### 四、如何创造市场

林毅夫先生从新结构经济学角度出发所给出的药方是,从“违背比较优势型赶超战略转轨到遵循比较优势型发展战略”,从“扬长避短”的战略思维转移到“扬长补短”的战略思维上。同时提出利用东南沿海地区大量转移区内劳动密集型产业的机遇期,承接这些省市向外转移的轻纺行业,建设包括大农业产业集群、大健康产业集群、现代轻纺产业集群、现代装备产业集群以及新能源、新材料与新一代信息技术为核心的融合型产业集群等五大产业集群。

本文是从新经济地理学理论出发,认为以市场规模为基础的规模化生产是区域经济发展的核心。如前所述,目前东北地区 GDP 增速、工业产值增速都低于全国平均增速,这意味着相对于其他地区,东北地区市场规模相对萎缩,这种市场规模的萎缩反过来导致经济活动的萎缩。因此,基本思路是要扩大东北地区的市场规模或创造市场,而市场规模的扩大或创造又是政府的主要职能,创造市场的核心又是如何构建稳定而充满活力的社会环境的问题。

(1)留住和吸引人才、创造稳定的社会环境是创造市场的核心之一。吸引人才和留住人才的关键是能够提供较高的工资水平和稳定的工作环境。目前东北经济大幅下滑,市场规模萎缩,“投资不过山海关”,因此吸引外资和民资进入东北相当困难。东北需要休养生息的缓冲期,在该缓冲期期间,主要建立较为稳定的社会经济环境,为下一轮外资和民营资本的跟进创造条件。一是彻底解决所有下岗工人和职工的民生问题,建立一个富有活力的社会环境。从 20 世纪 90 年代开始到 2003 年基本结束的东北地区的“抓大放小”,在激活市场经济方面起到了一定的作用,但是同时也导致大量国有资产被贱卖和大量的国企职工下岗,东北三省下岗职工曾高达 750 万人,占全国下岗总人数的 25%<sup>①</sup>。因此,解决这些下岗职工的生计,不仅可以提高消费水平进而创造大规模的市场,而且还可以留住大量的能工巧匠。要努力吸引人才,配合最近教育部发文反对东部高校到西部和东北吸引人才的做法,加大留住本地人才的工作力度。二是加大对城乡基础设施的投资力度,尽可能放大东北地区的市场规模:加强农村地区基础设施建设,尤其要加大对道路、电力、自来水等基础设施建设力度,实现这些基础设施全覆盖;加强城乡保障房建设,尤其加大对资源型城市棚户区改造和经济适用房建设,要实现东北全境全覆盖;加强农村土地制度创新,通过建立类似于重庆“地票”的用地指标并在土地市场上进行自由交换,加速土地向大型农业企业集中,促使分散居住的居民向城镇集中。三是加大政府职能转变,尤其是要改变东北地区的官僚主义作风,避免“政府添乱”现象的发生。许多东北人背井离乡到南方去闯荡,也与看不惯这些官僚主义作风严重、裙带关系突出、政府不断添乱、喜欢搞利益输送等各种不良现象有直接关系。留住和吸引人才、创造稳定工作环境是目前东北振兴最重要的工作。

(2)东北不以新建为主,而以制造业转型升级为主轴,加大对制造业转型升级所需技术创新领域和以农产品深加工领域的投资。转型升级主要是以国有企业为主,农产品深加工领域主要以民营企业为主,但政府应对进入这些领域的民营企业在投融资、税收、物流等方面给予优惠。一是在东北

<sup>①</sup> 国家统计局人口和就业统计司、人力资源和社会保障部规划财务司. 中国劳动统计年鉴(2016)[M]. 北京: 中国统计出版社,2016.

经济低迷的情况下,很多东北制造业企业本身无法解决其转型升级所需技术创新的投资资金问题,同时东北市场逐渐萎缩的情况下,任何外资或民资都不会到东北进行投资,因此国家要加大对东北制造业企业转型升级所需技术创新的投资和农产品下游加工系列的投资,这种投资可以采取不同的方式,也可以通过控股或参股一些国内外创新型企业的形式。通过国家加大投资,也可以吸引外来资本和民营资本跟进来。二是要加大国有企业改革。国有企业和民营企业都是东北振兴倚重的力量。民营经济有活力、创新性强且很灵活,但很容易被利益所追逐或摆布,在东北经济下滑严重的情况下,绝不会主动到东北来投资。国有企业财税贡献大(例如吉林的工业主营业务收入的90%来自中央企业),国有企业承担社会所有责任,但体制机制死板。通过灵活采取引入战略投资者、推进企业改制上市等方式,实行混合所有制改革,同时要淘汰或处置“僵尸企业”和特困企业。要注意的是,尽管南方经济发达地区大量把失去比较优势的产业向外转移,但这些地区也没有那么大的产业转移体量,因此,东北振兴的突破口仍是扩大对外开放,尤其在产能合作方面,通过输出和输入,尽可能吸引高端制造业落户东北地区的同时鼓励东北的优良产能走出去。此外,类似于重庆,通过建立国有投融资体制,支持实体经济的发展。重庆在金融创新方面一直走在全国的前列,他们通过建立“八大投”、产业投资基金,不仅支持了实体经济的发展,又吸引了富士康、京东方液晶面板、德国日本的机器人等企业。

(3)产业布局和城市建设不应全面铺开,要选择合适的区位。在产业布局上要有选择性,吸引国外产业落户东北时,要布局在具有较强比较优势的地区或区位,例如,2015年12月经国务院批复后在沈阳建设中德沈阳装备制造产业园,现已引进德国、欧美国家的35家高端企业。对那些地理位置比较偏、资源已经枯竭、人口规模较小以及至今没能进行大规模住房改造的资源型小城镇,大量居民仍生活在棚户区的小城镇,通过适当调整行政区划,划入经济有活力且人口规模较大的区域,通过国家投资的方式,解决民生问题。如果资源枯竭的城镇的人口规模较小,则可以把这些人口向经济有活力、人口规模较大的城市整体搬迁,原有城区进行复垦或植树造林,消除过剩产能死灰复燃的可能性。

上述的创造市场,需要大量投资,用于这一部分资金可以来自国家发展和改革委员会公布的新一轮振兴东北方案中的1.6万亿元投资当中。

## 五、结论

东北是中国实行计划经济体制最彻底、受到前苏联模式影响最深的区域,市场化改革相当滞后,观念陈旧,制度僵化。东北又作为传统的资源型产业和重工业基地,容易受到资源枯竭、国际大宗商品市场低迷以及国家经济结构转型升级等多方面的影响,经济出现较大幅度的下滑。其实,这种现象不仅在国内老工业基地中普遍存在,在市场经济高度发达的西方资本主义国家中也大量存在。西方国家也试图解决这些资源型城市和重工业城市的转型升级问题,但至今没有探索出比较成功的经验,因为在“市场化、私有化、自由化、去监管化”下,市场经济国家的资源型城市一旦被市场所摒弃,将无法再得到市场的宠爱。反过来,在有效解决资源型城市和重工业城市的转型问题上,中国的重庆、成都等城市走在了西方国家的前面。从重庆、杭州等城市的经验中,本文总结出与西方学术界主流观点完全不同的一些结论,重庆所选择的是以政府开创市场为基础的规模化生产方式。重庆的最重要的经验是政府为企业创造市场,创新经济发展方式,创新金融以支持实体经济,创新制度以实现城乡统筹。

为什么在实践中所得出的经验与西方主流学者的“私有化、自由化”和“小政府”的主张完全不

同？这是因为，中国特色的社会主义经济建设需要在经济、法律、行政管理、基础设施建设领域具有强大控制力的政府的引领。政府又是“天使”，它的引领作用和发展区域经济的根本保证。中国目前并没有陷入像国内一些学者所主张的“小政府”的陷阱，而是通过不断引入市场机制和纠正重大的政策失误，不断加强政府职能。根据经济基础决定上层建筑，上层建筑又反作用于经济基础的马克思主义的观点，制度是内生的，它与经济发展阶段、该阶段的生产力水平、产业特性等密切相关，应选择适合自己现有发展水平和产业特性的制度安排才能带来区域经济的繁荣。

市场是很昂贵的公共产品。东北地区已经形成了“市场萎缩—资本逃逸—人才流失—经济下行—财政萎缩—社保无力—市场萎缩”的恶性怪圈，要打破这种恶性循环并实现东北振兴，则必须不断创造市场或扩大市场规模。为创造市场，东北要彻底解决所有下岗工人和职工的民生问题，加大对城乡基础设施和住房改造的投资力度，加大政府职能转变，由经营参与者变为规则制定者和监管者以及提供服务的仆人；积极开辟国际市场，尤其是以俄日韩朝蒙为中心的东北亚市场并有可能开辟直通到欧美的北极航线；东北需要以制造业转型升级为主轴，加大对制造业转型升级所需技术创新领域和以农产品深加工领域的投资；产业布局和城市建设上不应全面铺开，要选择合适的区位。

[责任编辑：姚鹏]

## 全球生产网络与东部地区发展

贺灿飞

20世纪70年代以来，随着交通与通信技术发展、贸易与投资政策自由化与制造业的模块化转变，跨国公司得以在全球范围内进行生产网络布局并推动经济全球化进程不断深化。改革开放以来，中国东部地区充分发挥土地、劳动力与市场等比较优势，通过贸易和投资深度融入全球生产网络和经济全球化进程，实现快速发展<sup>①</sup>。然而，2008年金融危机对世界区域经济造成了不同范围与强度的冲击，对中国东部地区的影响尤为严重<sup>②</sup>。随着劳动力、土地成本以及环境成本等提升，中国东部地区的“人口红利”、“土地红利”逐渐消失，且部分低端产业出现产能过剩问题。中国东部地区经济发展亟待转型升级。东部地区是中国实现“两个一百年”奋斗目标的关键区域，要坚持新发展理念，坚定不移贯彻创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，加快经济转型发展。

转型之路上，风险与机遇并存。从风险来看，新自由主义主导的上一轮全球化进程遭遇经济衰退、贫富分化、社会福利、环境污染等重大挑战，为东部地区从全球化进程中获益蒙上阴影。从机遇来看，党的十九大报告中提出要以“一带一路”建设为重点，坚持引进来和走出去并重，形成陆海内外联动、东西双向互济的开放格局。本文以全球生产网络理论为视角，分析东部地区与全球生产网络的耦合特征，并为全球化背景下东部地区实现“再发展”提出政策建议。

[作者简介] 贺灿飞(1972—)，男，江西永新人，北京大学城市与环境学院院长，长江学者特聘教授，博士生导师。

[基金项目] 国家杰出青年科学基金项目“经济地理”(批准号41425001)。

① 彭文斌，刘友金. 我国东中西三大区域经济差距的时空演变特征[J]. 经济地理, 2010, 30(4): 574-578.

② 傅雪莹，陈才，刘继生. 全球金融危机传导的地理层级性及其对中国防范金融危机的启示 [J]. 地理科学, 2015, (2): 197-203.

## 一、全球生产网络与区域发展

全球生产网络理论原型可追溯到波特在1985年提出的企业价值链框架。该框架将企业创造价值的过程分解为创造不等价值的多个环节,并主张企业应聚焦在核心价值环节上以形成竞争优势<sup>①</sup>。20世纪80年代中期,经济社会学与组织管理学的学者们将价值链的基本概念空间化、网络化,并提出全球价值链与全球商品链理论,以解释全球分工体系在国家层面的扩散与价值创造过程。这一思潮与强调区域内禀赋的新区域主义结合,最终形成了兼顾多尺度、多主体生产活动的全球生产网络理论<sup>②③</sup>。全球生产网络是指基于既定契约,按照生产网络参与者的等级层次来组织跨企业、跨边界价值链的全球生产组织治理模式<sup>④⑤</sup>。其包括以下六个组成要素:①区域(国家内部区域、国家或者经济联盟);②公司;如地方企业、跨国公司;③组织;如国际货币基金组织、国家财政部等;④经济活动;创造并捕获经济价值;⑤流;物质流(货物)、非物质流(技术、资本);⑥联系;如产业上下游联系。因此,该理论框架可以被理解为以区域为范围,以公司组织为节点,以经济活动为属性,以流与联系为线所编织成的抽象网络。

全球生产网络与区域之间的联系方式为战略耦合(Strategic Coupling),即网络行动者与区域为了一个共同战略目标而形成的利益与协作的趋同,具体表现为跨国公司嵌入地方与地方接入全球生产网络的双向过程<sup>⑥</sup>。在这一过程中,嵌入地方的行动者将尽可能地提高价值捕获的能力以降低成本、规避规制并转移利润。而地方则着力于提升价值创造能力,在规制外来资本的行为的同时也要利用外来资本、技术将自身禀赋转化为价值<sup>⑦</sup>。双方在这一耦合关系的基础上不断博弈,最终形成相对稳定的价值分配规则。因此,全球化时代下的区域发展在本质上是由战略耦合的类型决定的,耦合类型包括嵌入型耦合、功能型耦合以及结构型耦合<sup>⑧</sup>。战略耦合的形式会根据网络行动者的固有属性、行动策略与地方的区域资产、发展战略而不断变化。而区域内部的社会冲突、跨国公司的策略转变等因素都可能导致原有战略形式的崩溃,即脱嵌(Decoupling)现象,并为新一轮战略耦合的发生,即再耦合(Recoupling)过程提供条件<sup>⑨</sup>。

- ① Porter, M. E. *Competitive Advantage*[M]. New York: Free Press, 1985.
- ② Martin, R., and P. Sunley. *Slow Convergence? The New Endogenous Growth Theory and Regional Development*[J]. *Economic Geography*, 1998, 74(3):201-227.
- ③ Coe, N. H., and Yeung. *Global Production Networks: Theorizing Economic Development in An Interconnected World*[M]. Oxford, UK: Oxford University Press, 2015.
- ④ Henderson, J., P. Dicken, M. Hess, N. Coe and H. W. C. Yeung. *Global Production Networks and the Analysis of Economic Development*[J]. *Review of International Political Economy*, 2002, 9(3):436-464.
- ⑤ Ernst, D., L. Kim. *Global Production Networks, Knowledge Diffusion, and Local Capability Formation*[J]. *Research Policy*, 2002, 31(8-9):1417-1429.
- ⑥ Coe, N., M. Hess, H. Yeung, P. Dicken and J. Henderson. *Globalizing Regional Development: A Global Production Networks Perspective* [J]. *Transaction of the Institute of British Geographers*, 2004, 29 (4):468-484.
- ⑦ Coe, N., and M. Hess. *Global Production Networks, Labour and Development*[J]. *Geoforum*, 2013,(44):4-9.
- ⑧ Yeung, H. W. *Regional Development and the Competitive Dynamics of Global Production Networks: An East Asian Perspective*[J]. *Regional Studies*, 2009, 43(3):325-351.
- ⑨ Chun, Y. *From Strategic Coupling to Recoupling and Decoupling: Restructuring Global Production Networks and Regional Evolution in China*[J]. *European Planning Studies*, 2013, 21(7):1046-1063.

在全球生产网络框架中,中国在改革开放以来的发展历程可以被划分为结构性耦合、被动与主动脱嵌过程、主动再耦合三个阶段:

改革开放至 21 世纪初为结构性耦合阶段,表现为东部沿海地区对全球生产网络的网络嵌入与跨国公司对东部沿海地区的地域嵌入。从网络嵌入的角度看,分税制下的地方税收竞争促使各地政府通过优惠的土地供给制度、税收制度等不同策略吸引外资,并占据全球价值链的部分环节<sup>①</sup>。从地域嵌入的角度看,后福特主义与贸易自由化使得跨国公司能够通过来华设厂发掘劳动力、土地、市场等要素的低成本优势。然而,东部地区用以吸引外资的生产要素具有较高程度的可替代性,转化为产品后的附加值较低,且极度依赖于外部市场环境。因此,中国区域发展的耦合类型主要为不稳定的结构性耦合,其影响主要有:①对抗性的政企博弈:外方在股权、产品技术以及市场渠道等方面对中国制造商进行限制<sup>②</sup>,而中国政府则利用制度规制与国内市场促使外国投资者嵌入本国经济体系中<sup>③</sup>。②区域市场分割:各地争夺外资导致地方保护主义与重复建设<sup>④</sup>。③区域发展失衡:耦合程度差距导致沿海和内陆地区之间的发展差距加大<sup>⑤</sup>。④产业升级:进口产品与投资的知识外溢促进地方产业升级<sup>⑥</sup>。⑤产业集聚:资本和劳动力密集型行业在沿海地区聚集<sup>⑦</sup>。

进入 21 世纪,中国东部沿海地区与全球生产网络的结构性耦合出现“裂隙”。土地紧缺、劳动力成本升高导致东部地区对外投资吸引力降低<sup>⑧</sup>。金融危机与上一轮开发遗留的环境污染、劳资冲突、贸易争端等一系列矛盾凸显并引发资本转移。这些“裂隙”最终导致了部分地区战略耦合的摩擦甚至断裂,即被动脱嵌<sup>⑨</sup>。而脱嵌后的资本选择“东产西移”或“东产外移”,为中国中西部地区、东南亚地区发展提供耦合机会的同时也造成了迁出地经济发展的短暂停滞。值得一提的是,东部部分地区在结构性耦合断裂前选择了主动脱嵌策略:如通过土地指标控制、税收政策转变等措施淘汰落后、生产效率低下的低端产能,并为新兴产业发展提供政策与要素支持<sup>⑩</sup>。这种策略在促使区域经济实

- ① Chun, Y. Strategic Coupling of Regional Development in Global Production Networks: Redistribution of Taiwanese Personal Computer Investment from the Pearl River Delta to the Yangtze River Delta, China[J]. *Regional Studies*, 2009, 43(3):385-407.
- ② 刘德学. 全球生产网络与加工贸易升级[M]. 北京:经济科学出版社, 2006.
- ③ Liu, W., and P. Dicken. Transnational Corporations and ‘Obligated Embeddedness’: Foreign Direct Investment in China’s Automobile Industry[J]. *Environment & Planning*, 2006, 38(7):1229-1247.
- ④ Poncet, S. A. Fragmented China: Measure and Determinants of Chinese Domestic Market Disintegration[J]. *Review of International Economics*, 2005, 13(3):409 - 430.
- ⑤ Fujita, M., and D. Hu. Regional Disparity in China 1985—1994: The Effects of Globalization and Economic Liberalization[J]. *Annals of Regional Science*, 2001, 35(1):3-37.
- ⑥ 潘悦. 在全球化产业链条中加速升级换代——我国加工贸易的产业升级状况分析[J]. *中国工业经济*, 2002, (6):27-36; 包群, 叶宁华, 王燕玲. 外资竞争、产业关联与中国本土企业的市场存活[J]. *经济研究*, 2015, (7):102-115.
- ⑦ 潘峰华, 贺灿飞, 孙蕾. 外商直接投资溢出效应——对江苏和浙江制造业的实证研究[J]. *地域研究与开发*, 2008, 27(3):21-25.
- ⑧ Henderson, J., and K. Nadvi. Greater China, the Challenges of Global Production Networks and the Dynamics of Transformation[J]. *Global Networks*, 2011, 11(3):285-297.
- ⑨ Henderson, J., and P. Dicken, M. Hess, et al. Global Production Networks and the Analysis of Economic Development[J]. *Review of International Political Economy*, 2002, 9(3):436-464.
- ⑩ 许德友, 梁琦. 珠三角产业转移的“推拉”分析——兼论金融危机对广东“双转移”的影响[J]. *中央财经大学学报*, 2011, (1):68-73.

现“软着陆”的同时也为更高等级的耦合形式提供了机遇。

战略耦合动态演化的根本原因在于区域的固定性与资本的流动性,这意味着资本迁出地的本地企业在区域脱嵌后获得了宝贵的区域资产与市场空间。这些企业在与外资企业合作的过程中学习外溢知识,促进产品升级,逐步从转包加工商的角色升级为全球主导企业的战略合作伙伴<sup>①</sup>。其中一部分优势企业则进一步发展为具有自主创新能力与自有供应网络的业内主导企业,从事附加值高的生产环节并积极向域外拓展市场。

综上所述,全球生产网络理论从全球—地方视角出发,研究多主体在全球价值链不同环节上的动机、行为及其互动效应,能很好地解释全球化背景下外向型区域的经济发 展 进 程。

## 二、中国东部地区外向型经济发展

### 1. 东部地区涉外直接投资格局演化

(1) 外商和港澳台商直接投资变化格局。以东部地区的山东、广东和江苏省为例,我们发现 21 世纪东部三省外商和港澳台商直接投资的主要来源地为港澳台与其他亚洲地区,北美和欧洲次之,而来自新兴市场区域的比重较小。金融危机前后各区域对东部三省的直接投资呈现出三种不同的变化类型:①港澳台地区属于加速增长型;②欧洲与北美洲属于减速增长型;③亚洲其他地区、拉丁美洲、非洲、大洋洲属于衰退型。新兴市场区域对中国东部地区的直接投资受金融危机影响较大。

21 世纪以来中国东部三省外商和港澳台商直接投资的主要产业为制造业与房地产业。金融危机前后世界各区域对东部三省不同产业的直接投资同样呈现出 3 种不同的变化趋势:①农业、采掘业、能源产业、计算机与信息技术业、金融保险业、社会服务业属于加速增长型;②制造业、房地产业属于减速增长型;③文化、卫生等社会福利业属于衰退型。东部三省制造业与房地产业的外商和港澳台商直接投资增长受金融危机影响较大。计算机与信息产业、生产性服务业和较少接入全球生产网络的资源型行业投资额则逆流而上。东部三省外商和港澳台商直接投资的变化体现在两个层面,即投资来源向亚洲区域与发达国家集中的马太效应与投资行业分散化、多元化的逆马太效应,体现了金融危机对传统投资热门行业与新兴国家投资商的冲击,也体现了资本从工业生产、固定资产转向知识、服务与技术循环的规律。

(2) 对外直接投资变化格局。以商务部对外投资企业名录中的企业投资去向反映对外直接投资的区域指向,2002 年以来中国东部地区对外直接投资的主要目标区域集中在港澳台和北美地区,东南亚、西欧与撒哈拉以南非洲地区次之。中国东部地区对发达国家与亚洲邻近区域的直接投资增长幅度高于其他新兴市场。除撒哈拉以南非洲、拉丁美洲外,东部地区对大部分新兴市场的投资增幅较低。因此,东部地区对外投资的目标选择分为三类:第一类是具有成熟资本运作制度的发达国家和地区;第二类是文化认知度较高的亚洲地区;第三类为享受国家政策支持并具有大市场体量的新兴市场。

### 2. 东部地区对外商品贸易结构演化

(1) 贸易总量演化。2003 年以来中国东部地区出口的主要目标市场为港澳台、北美、东亚、东南亚与西欧,表现为发达国家和地区倾向性与邻近倾向性。金融危机后东部地区对新兴市场区域的出口增幅出现两极分化:市场体量较大的发展中区域出口市场(如拉美、南亚)比体量小的区域市场(如中亚、中东欧)在金融危机冲击下表现出更强的韧性,其中对拉美、撒哈拉以南非洲的出口扩张

<sup>①</sup> Liu, Y., and C. Yang. Strategic Coupling of Local Firms in Global Production Networks: The Rise of the Home Appliance Industry in Shunde, China[J]. Eurasian Geography & Economics, 2013, 54(4): 444-463.

幅度甚至大于欧美市场与邻近亚洲市场。中国东部地区的进口主要来源地与出口市场一致,但新兴经济体进口比重大于出口比重。同时东部地区对新兴市场(如拉美、西亚)的进口扩张幅度大于传统欧美市场与邻近亚洲市场,且对邻近市场区域的进口拓展受金融危机影响大于对非邻近市场的出口扩张。

(2)贸易产品结构演化。东部地区主要出口劳动密集型产品(如陶瓷玻璃、塑胶产品)和资本密集型产品(如化工产品)。金融危机后东部地区大多数产品的出口增速放缓,但部分较少参与全球生产网络的资源密集型产品在金融危机后的出口增速加快。而大部分劳动密集型产品的出口总量在金融危机后陷入衰退。这些劳动密集型产品的附加值较低但参与全球生产网络程度高,其出口衰退体现了金融危机对中高端制造业出口市场的冲击。资源密集型产品(如草本木浆制品、矿产品)和资本与技术密集型产品(如车船飞机等重工业产品)占东部地区进口份额比重较大。东部地区对大部分资源与劳动密集型产品的进口增速在金融危机后逐步提升。在该类产品贸易中,东部地区与新兴市场区域(如拉美、中南欧)的进口贸易增速最为显著,体现了新兴市场中低端进口贸易的快速发展。减速增长和出口衰退的产品大多集中在资源密集型以外的产品类型中。

### 3. 参与全球生产网络与东部地区对外贸易

参考贺灿飞与陈航航的研究方法<sup>①</sup>,本文以垂直专业化分工水平衡量东部地区参与全球生产网络的深度、广度以及等级。参与深度为各区域加工贸易占总贸易额比率,反映各区域与东部地区贸易参与国际垂直专业分工的程度。参与广度则根据东部地区与各区域加工贸易额的份额测量。参与层级则根据东部地区加工贸易增加值率进行评价。

从参与国际垂直分工深度的角度看,东部地区的主要加工贸易伙伴集中在东亚、东南亚、北美与欧洲地区。而中国加入世界贸易组织后,东部地区对各区域加工贸易的比例都出现了增长,说明加入世界贸易组织促进了东部地区参与全球制造业垂直分工。国际金融危机发生后,东部地区对大部分区域加工贸易的比例都出现了下降。在此过程中,东部地区与撒哈拉以南非洲等新兴市场的加工贸易比例表现出更强的韧性,且撒哈拉以南非洲、西亚、俄罗斯地区还出现了垂直分工贸易程度的增长。中国加入世界贸易组织后,东部地区外贸市场分散度逐步提升,说明加入世界贸易组织拓展了东部地区参与全球生产网络的广度。与此同时,东部地区加工贸易附加值也逐步增加,表明东部地区与全球生产网络的耦合等级提升。在国际金融危机后,东部地区参与全球生产网络的扩张速度放缓,加工贸易附加值则大幅减少。

## 三、全球化背景下东部地区的发展机遇、挑战与发展路径

### 1. 全球化背景下东部地区的发展机遇与挑战

经济全球化为东部地区发展创造的机遇体现在:在投资方面,外商直接投资的产业目标更加多元,且倾向于新兴产业,为更高等级的战略耦合创造条件。在贸易方面,东部地区与新兴市场的进口贸易联系逐渐增强,且与大体量新兴市场的出口联系与垂直化分工联系具有较强韧性。因此,蓬勃的新兴市场区域可作为东部地区向外发展更稳定耦合形式的基础。在参与全球生产网络方面,开放性的多边贸易体系有助于提升东部地区参与全球生产网络的深度、广度与等级。

全球化背景下东部地区面临的挑战体现在:在投资方面,东部地区对外投资的发达国家倾向性与邻近地区倾向性可能阻碍对外投资范围的拓展,且其与新兴市场区域的投资联系较为脆弱,受金融危机影响较大。在贸易方面,东部地区劳动密集型产品的出口贸易受金融危机影响较大,其中与

<sup>①</sup> 贺灿飞,陈航航. 参与全球生产网络与中国出口产品升级[J]. 地理学报,2017,(8):1331-1346.

小体量新兴市场的出口贸易联系较为脆弱。在参与全球生产网络方面,东部地区参与全球垂直分工的深度、广度与耦合等级在金融危机后均出现增速放缓、停滞甚至下降。

## 2. 全球化背景下东部地区发展的路径

在全球生产网络视角下,区域发展通过与全球生产网络的战略耦合升级实现。按照演化经济地理学理论,全球化时代下的区域发展与本地产业的技术关联、区域内的政策制度与社会环境转变、区域外的贸易与投资联系密不可分。因此,本文以战略耦合的三个阶段为平台,以演化经济地理学理论为升级手段,提出如图1所示的东部地区发展转型路径。

在该路径中,本地产业技术关联是地区通过原有产业的技术关联路径进行耦合升级。Hidalgo等学者认为区域产业结构的演进方向很可能是本区域优势产业的技术关联产业,其预示着选择新的耦合方向<sup>①</sup>。因此,处于结构性耦合阶段的地区应注重优势产业的规模化与其供应网络的本地化,提升生产能力与供应稳定性,向作为战略合作伙伴的功能性耦合阶段迈进。而处于功能性耦合阶段的地区可以利用路径依赖效应打造自身具有比较优势的产业集群,培育核心优势产业与潜在关联产业的经济联系<sup>②</sup>,并发展至具有国际竞争力与自我进化能力的内生性耦合阶段。

战略耦合升级的路径依赖可以通过区域制度环境创新进行突破。而区域制度环境创新包括政策与社会文化环境两个层次的变化。在制度建设方面,针对落后产业的限制与退出政策有助于结构性耦合地区实现主动脱嵌,为优势产业提供发展资源与空间;而针对重点行业的产业政策、税收政策转变有助于地区突破原有路径并实现产业升级<sup>③</sup>,为具有多样性的内生性耦合打下基础。而在社会文化环境方面,由于企业主体与区域的耦合根植于区域内部的社会与制度背景、文化风俗和价值观之中<sup>④</sup>,营造开放、包容、公平的社会经济环境对于结构性耦合的升级至关重要。而已具备一定产业环境基础的功能性耦合地区更应重视产业集群与大学、研究机构的联系,促进产学研体系的形成。

除此之外,区域外的贸易投资联系也能为区域战略耦合升级提供路径突破的可能。Neffke et al.(2011)认为进口产品中蕴含着区域外的新知识,为本地新产品的创造提供了弯道超车的机会<sup>⑤</sup>。但也有实证研究表明,本地企业在通过模仿创新与进口替代获得初步发展后会受到龙头企业的技术与价格限制以致丧失进一步发展的主动权<sup>⑥</sup>。因此,外商直接投资所蕴含的区域外联系与稳定的战略合作机会能对本地企业突破原有发展路径起到更为积极的作用<sup>⑦</sup>。在功能性耦合阶段,区域已

① Hidalgo, C. A., B. Klinger, A. L. Barabási, R. Hausmann. The Product Space Conditions the Development of Nations[J]. *Science*, 2007, 317(5837): 482-487.

② Yeung, H. W., and N. Coe. Toward a Dynamic Theory of Global Production Networks [J]. *Economic Geography*, 2015, 91(1): 29-58.

③ 贺灿飞,董瑶,周沂. 中国对外贸易产品空间路径演化[J]. *地理学报*, 2016, (6): 970-983.

④ Li, P. F., H. Bathelt, and J. Wang. Network Dynamics and Cluster Evolution: Changing Trajectories of the Aluminium Extrusion Industry in Dali, China[J]. *Journal of Economic Geography*, 2012, 12(1): 127-155.

⑤ Neffke, F., M. Henning and R. Boschma. How Do Regions Diversify over Time? Industry Relatedness and the Development of New Growth Paths in Regions[J]. *Economic Geography*, 2011, 87(3): 237-265.

⑥ Liu, Y., and C. Yang. Strategic Coupling of Local Firms in Global Production Networks: the Rise of the Home Appliance Industry in Shunde, China[J]. *Eurasian Geography & Economics*, 2013, 54(4): 444-463.

⑦ Zhu, S., C. He, and Y. Zhou. How to Jump Further and Catch Up? Path-breaking in an Uneven Industry Space[J]. *Journal of Economic Geography*, 2017, 17(3): 521-545.

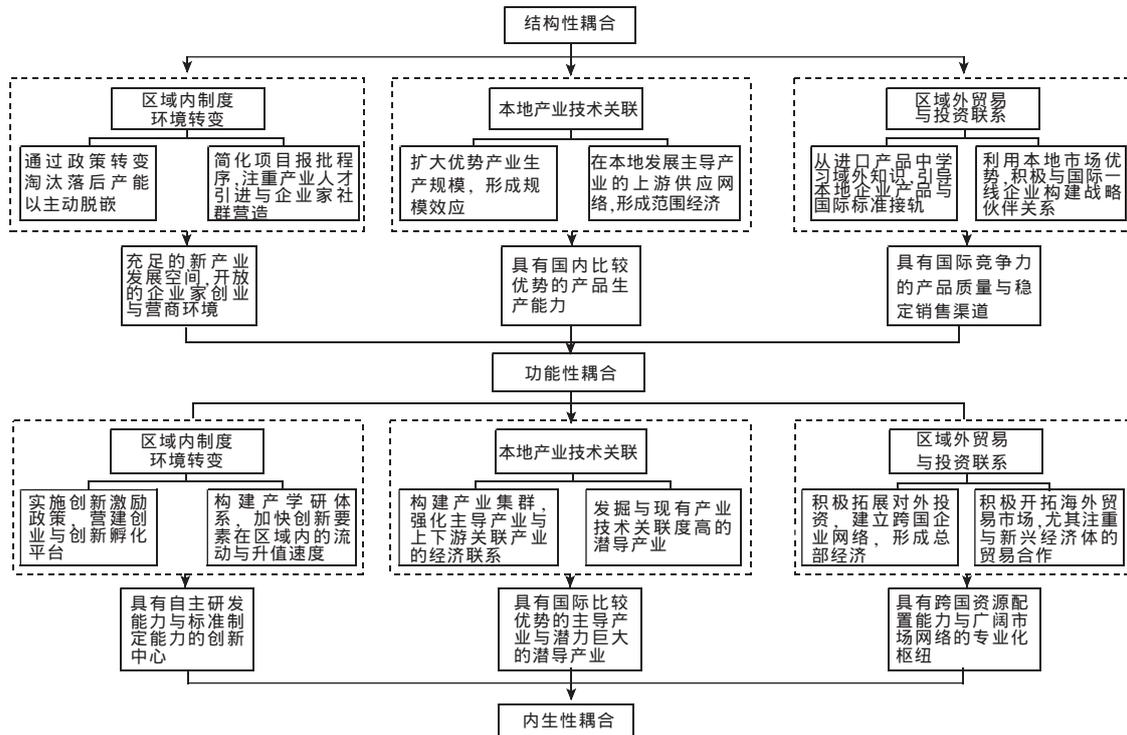


图 1 全球生产网络视角下的东部地区发展路径

资料来源：作者绘制。

具备一定的垂直分工体系，可以向海外进行投资扩张以降低生产成本并拓展海外市场，最终发展升级至具有全球生产网络支配能力的内生性耦合阶段。

#### 四、结论与政策建议

本文通过对 21 世纪东部地区进出口贸易与投资结构的分析，发现东部地区外向经济演化格局呈现出以下特点：对外投资表现为发达国家与邻近亚洲市场倾向性，而对拉丁美洲与撒哈拉以南非洲的投资增长最为明显；利用外商和港澳台商投资同样表现为发达国家与邻近市场倾向性，且外商越来越倾向于投资高新技术产业与生产性服务业；进口贸易中新兴市场的市场份额逐步扩大，且资源与劳动密集型产品的进口增幅扩大；出口贸易表现为发达国家与邻近市场倾向性，而对大体量新兴市场的出口贸易表现出较强的增长势头与韧性；开放性的贸易体系有助于提升东部地区与全球生产网络耦合的深度、广度与层级，而金融危机导致这些指标的增速放缓、停滞甚至下降。在“一带一路”倡议下，中国东部地区产业发展转型升级应主动融入全球生产网络。

##### 1. 通过本地优势产业的技术关联进行战略耦合升级

选择潜在关联产业重点发展，地方需研判本地与邻近地区产业演化趋势，大力发展优势产业的关联产业，发挥路径依赖对生产结构演化的作用。同时需要注重邻近地区边界产业的发展类型，完善跨区域经济联系与全球生产网络的耦合。完善产业退出机制。按照演化经济地理学理论，区域某产业的平均技术关联度越低，则该地该产业在未来就越有可能退出市场。因此地方政府应识别技术关联度较低产业类型，通过政策限制等方法完善该类产业的退出机制。强化耦合产业集群建设。通过政策促进优势产业与其关联产业的集群建设，有利于地方经济发展的规模效应与范围效应的发挥。

## 2. 通过区域内的政策制度与环境转变实现路径突破

在宏观政策方面,对于后进但有巨大市场空间的部分产业,应采用针对性的优惠与激励制度以突破路径依赖。在中观模式方面,可以采用官助民办模式推进地方产业与全球生产网络的耦合进程,即政府除了在资金投入和专项政策方面给予环境支持,还要从规划、立项、人才培养等方面给予具体支持,成为地区产业发展的代理人。在微观措施方面,重视外国社区、企业家与创业者社群建设,重视跨文化社区、外国社区与本地产业生态的融合,引导本地企业家与创业者社群的自发形成,营造鼓励创新创业的社会环境。

## 3. 强化区域外贸易与投资联系,重点拓展大体量新兴经济体市场

定向吸引未来产业投资。鼓励外资向新兴产业投资,并进行有效的社会与环境规划建设以控制风险。促进进口贸易知识转化。通过交易博览会等进口贸易交流形式,增加区域内企业从进口产品中正式学习的机会,进而引导区域内企业进行产品升级,接受国际标准。深化与大经济体量新兴经济体的贸易合作。注重与该类新兴市场区域政府和企业家的合作联系,以地区营销的方式扩大东部产业在当地的影响力与营销网络。

东部地区在中国实现“两个一百年”奋斗目标中承担极其关键角色。党的十九大报告中提出,要创新引领率先实现东部地区优化发展,必须坚定不移贯彻创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念,必须使市场在资源配置中起决定性作用,更好发挥政府作用,推动新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化同步发展,主动参与和推动经济全球化进程,发展更高层次的开放型经济;在建设开放型经济中,要以“一带一路”建设为重点,坚持引进来和走出去并重,加强创新能力开放合作;要拓展对外贸易,培育贸易新业态、新模式,推进贸易强国建设。实行高水平的贸易和投资自由化便利化政策,大幅度放宽市场准入,扩大服务业对外开放。创新对外投资方式,促进国际产能合作,形成面向全球的贸易、投融资、生产、服务网络,加快培育国际经济合作和竞争新优势。

[责任编辑:姚鹏]

# 中国区域的国内价值链:关联特征与变化趋势

潘文卿

中国自改革开放以来,通过积极参与全球价值链(GVC),提升了资源配置效率,国民经济实现了持续快速发展。但2008年的全球金融危机不仅冲击了美、日、欧等发达经济体,也对中国的经济发展带来了较大的负面影响,在国际贸易保护主义抬头、外商投资增速下滑、国内生产要素成本急剧飙升等因素的影响下,中国经济原有的依靠低工资、低价格水平、资源消耗、生产粗放的发展模式日益难以为继。为了更大程度地释放国内发展活力与潜力,推动中国经济发展模式转型、国内产业整合及区域协调发展,中国政府提出包括“一带一路”建设在内的各种区域经济发展战略,其中“一带一路”倡议明确提出“充分发挥国内各地区比较优势,进一步加强东中西互动合作”的要求。直到目前为止,中国仍然是一个发展中大国,不同区域的经济水平、地区发展模式差距明显。因此,关注并培育国内不同区域、不同行业与企业间的分工合作,既具有现实基础,又有重大的理论意义

[作者简介] 潘文卿(1966—),男,河南临颖人,清华大学经济管理学院教授,博士生导师,经济学博士。

[基金项目] 国家自然科学基金面上项目“中国贸易增加值分解与国内价值链延伸”(批准号71573150)。

与政策意义。目前,在中国各区域积极参与 GVC 的过程中,国内价值链(NVC)到底发展得如何呢?尤其是在中国市场机制发展仍不完善、资源配置扭曲仍然存在的情况下,中国国内价值链的构建程度如何?发展轨迹的变化情况如何,不同区域参与程度与特征怎样?仍然是学术界及相关政府部门普遍关注的问题。

## 一、中国国内价值链分析

我们利用 1997 年、2002 年、2007 年和 2012 年的中国 8 大区域<sup>①</sup>的区域间投入产出表对不同区域参与国内价值链的现状与变化趋势进行分析。<sup>②</sup>

### 1. 国内价值链的中间品关联

为了从一个更宏观的层面考察中国不同地区参与国内价值链的现状与变化,首先测度中国 8 大区域生产过程中来自国内各区域的中间投入品占总中间投入的比例。1997—2012 年,从平均水平看,随着中国加入世界贸易组织,来自国内的中间品占总中间投入的比例呈下降趋势,1997 年为 92.6%、2002 年与 2007 年处于低值点,为 88.9%,但受全球金融危机的冲击,在国际贸易普遍受阻的情况下,该比例值又回升到了 90.6%。这意味着,中国在加入世界贸易组织后到全球金融危机前,使用的进口中间品占全部中间投入品的比重也是相对最高的,为 11.1%,2012 年又下降到了 9.4%。这说明,尽管中国自改革开放以来以前所未有的步伐融入全球价值链(GVC),但总体来看,中国仍然处于依赖自身“投入”并“消耗”着中国自己的中间品,或者说中国存在着自己的国内价值链(NVC)。京津地区、东部沿海地区与南部沿海地区三大区域所使用的国内中间品的比例要低于全国平均水平,而其他五个区域高于全国平均水平。这一定程度地反映了中国的沿海地区参与 GVC 的程度更大、内陆地区参与 NVC 的程度更大一些的基本特征。

进一步排除每个区域对自己的中间投入品的消耗部分,即从中间品投入消耗的视角考察各区域对国内其他区域中间品的投入依赖程度,换言之,测试区域的国内中间品流入比率(RDI);同样地,还可以从中间品分配使用的视角考察某区域的中间品分配到国内其他区域的比例,即测度区域的国内中间品分配比率(RDA)。当剔除了本区域内部中间品的投入后,各区域对国内其他区域中间品投入的依赖程度明显降低了,全国平均的中间品流入比率不到 20%,远低于没有剔除本区域中间投入品时 90%左右的比率值。这说明,对中国来说,区域内部中间品的投入与消耗占据了总中间投入的更大比例。剔除本区域的中间品投入后,有如下四个方面的不同特征:<sup>①</sup>虽然 2002 年中国加入世界贸易组织使得中国 8 大区域平均的国内中间品流入比率有所下降,但在 2002 年到 2007 年中国经济最为高速增长的时间段里,平均的国内中间品流入比率却是上升的,表明中国在融入全球价值链的同时,也在构建着国家内部的价值链。当然,全球金融危机也一定程度地冲击了国内区域间中间品的投入与消耗,2012 年全国平均的国内中间品流入比率相比 2007 年略有下降。<sup>②</sup>总得来看,中部地区、西部地区与京津地区来自国内其他地区的中间品投入的比率高于全国平均水平,而对南部沿海地区、东部沿海地区以及东北地区来说,该比率低于全国平均水平;考虑到西南地区来自国内其他地区的中间品投入比率几乎与全国平均水平同步,而北部沿海地区在 2007—2012 年该指数远低于全国平均水平,意味着:除东北地区外,中国的内陆有着更高的来自国内其他地区的中间品

<sup>①</sup> 八大区域包括东北地区、西北地区、中部地区、东部沿海地区、南部沿海地区、北部沿海地区、西南地区、京津地区。

<sup>②</sup> 1997 年表由中国国家信息中心编制,2002、2007、2012 年表由国家信息中心与清华大学在国家自然科学基金(70473043)支持下联合编制完成,其中 2012 年待出版。

投入率,而除京津地区外,沿海来自国内其他地区的中间品的投入比率相对较低。③西北地区与中部地区的国内中间品流入率高于全国平均水平,且呈现持续上升的态势,意味着它们对来自国内其他地区的中间品投入的依赖程度更强了。东部沿海地区与东北地区虽然总的国内中间品投入比率不高,但2002年以来该比率呈现持续上升的态势。④除了东北地区、西北地区、中部地区与东部沿海地区外,京津地区、北部沿海地区、南部沿海地区与西南地区,在2002年后来自国内其他地区的中间品的投入比率都有所下降,说明2008年全球金融危机不仅影响了对海外中间品的需求,而且更大程度地影响了对国内其他地区中间品的需求,贸易保护在国际与国内的不同区域均有所抬头,后者是不利于国内价值链的形成与发展的。

中间品关联指数由国内中间品投入比率与国内中间品分配比率的平均值来测度,以反映一个地区的产品生产需要与其他地区中间产品的投入比率以及对其他地区分配中间品的综合情况。中国8大区域平均的国内中间品关联指数总体呈现出波动中上升的变化趋势,表明各区域在生产过程中,越来越多地使用国内其他地区的产品作为中间投入品,同时也将自己生产的产品作为中间产品越来越多地投入到其他地区产品的生产中。当然,在加入WTO后,该指标上升幅度最大,而2007年后在全球金融危机的冲击下,该指数略有下降。表明更大的开放环境有助于国内地区间的开放与融合,而国际经济的不景气,不仅加剧国际贸易主义的抬头,也可能刺激国内地区间的贸易壁垒加剧,对国内产业价值链的形成带来负面影响。同样地,从各区域的角度看,西北地区、京津地区、中部地区的国内中间品关联指数高于全国平均水平,表明这些地区参与国内价值链的程度更大一些;而东北地区与东部沿海地区一直低于全国平均水平,意味着它们参与国内价值链的程度相对不大。南部沿海地区、北部沿海地区与西南地区基本与全国平均水平接近,参与国内价值链的程度位于前两类区域之间。

## 2. 国内价值链的增加值关联

从全国平均增加值后向关联与前向关联情况看,1997—2012年总体呈现增加态势。虽然从中国加入WTO后,国内区域间的增加值关联程度较1997年有所下降,但在2002—2007年间,随着中国经济的强劲增长,国内区域间的前、后向关联均有一个较大幅度的提升。尽管在全球金融危机的冲击下,2012年的全国平均的国内中间品关联指数较2007年略有下降,但前、后向增加值关联指数却呈现出略有上升的特征。表明中国区域间的增加值关联要比中间品关联更加稳定。

不同区域间进行比较,京津地区、西北地区的增加值后向关联指数较大,表明它们为国内各地区生产最终产品时带动的其他地区的增加值相对最大,它们从生产方带动了国内其他地区增加值的流转。相对来说,东北地区与西南地区的增加值后向关联指数较小,一定程度地表明它们与中国其他地区间在增加值关联上的割裂。当然,东北地区与西南地区呈现出了自2007年以来与其他地区间增加值后向关联指数上升的变动趋势,表明它们也正在向加入中国国内价值链的方向努力。从增加值的前向关联指数看,表现出了与后向关联不大一致的基本特征:中部地区与北部沿海地区的增加值前向关联指数较大,意味着它们为各地区生产最终产品时所分配的增加值相对最多,它们从产品的提供方为中国其他地区产品的生产提供了更多的初始投入(增加值);而东北地区、京津地区与西南地区,它们的增加值前向关联指数较小,表明它们的增加值向其他地区的流转程度相对较低。

国际经济波动对沿海地区的增加值的流动影响要大于对内陆地区的影响。除东部沿海地区外,2008年全球金融危机的冲击使得北部沿海地区与南部沿海地区的增加值前向关联指数与增加值后向关联指数均有一定幅度的下降;而除西南地区的增加值后向关联指数以及东北地区的增加值前向关联指数在2012年比2007年略有下降外,西南地区的增加值前向关联指数、东北地区的增加

值后向关联指数以及中部地区、西北地区以及京津地区的增加值前、后向关联指数均呈现不同幅度的上升态势。

### 3. 投入产出关联与价值链形态演进

中国作为一个发展中的大国,地区间的经济发展水平存在较大差异,区域间存在多种形式的相互依存与相互作用,以中间品贸易为特征的区域关联形成了中国特有的国内价值链形式。从1997—2012年的变化看,除中部与东部沿海外,其他6大地区的上游度指数均呈现上升变化态势,表明该6大区域的国内价值链的投入产出关联关系进一步加强,其中西北上升幅度最大。在下游度指数方面,除东部沿海、南部沿海与东北外,中国的其他5大区域的下游度指数也呈现上升趋势。当然,东北的下游度指数下降的幅度非常小。中国8大区域上、下游度指数的这种变化,一方面表明中国的总体国内价值链在加强,另一方面也意味着某些地区与其他地区的价值链关联强度在减弱。

中国国内不同区域上、下游度指数的变动正是20世纪90年代后期以来各区域国内专业化分工角色调整的体现。在改革开放政策的促使下,东北、西北、中部大量制造企业转移到东部沿海与南沿海等发达地区,东南沿海集聚了中国大部分的制造产能。<sup>①</sup>而东北、西北、中部等地区企业的“东迁”降低了这些地区的生产制造能力,一个较为现实选择是加快比较优势突出的资源能源部门与初级加工部门的发展,提升资源能源以及初级加工品的国内供给,并逐渐固化以西北、东北为代表的资源能源密集区的“资源提供者”角色。<sup>②</sup>1997年,北部沿海与中部在中国国内价值链中处于最上游的位置,它们生产的产品更多地被作为中间产品进入其他区域产品的生产加工链条之中;南部沿海与京津处于最下游的位置,它们的产品更大程度上作为最终品直接进入到了各地区的最终使用领域;而东部沿海、东北、西北、西南则基本处于价值链的中游位置。2012年,除了北部沿海仍处于中国国内价值链的上游位置外,西北从中下游的位置移到了中上游,而中部则从上游位置移到了中游。2012年除了南部仍处于中国国内价值链的最下游之外,东部沿海也从中游地区移动到了更偏向下游的位置。

一个值得关注的现象是,从区域的角度考察,中国国内价值链不具有明显的“微笑曲线”特征,即处于国内价值链中游位置的区域并不一定有低的增加值率,处于上游以及下游的地区不一定具有高的增加值率,<sup>③</sup>而是增加值率与区域的特征有较大的相关性。西北、西南与中部一直是具有较大增加值率的地区,而南部沿海、东部沿海与京津一直是增加值率较低的地区。虽然北部沿海在1997年增加值率较高,但到2012年也成了中国增加值率较低的地区。当然,尽管增加值率较低,但由于拥有较大的海外市场,中国的生产要素在东南沿海地区快速集聚,产出规模的增加也带来了增加值规模的迅速扩大。

## 二、结论与启示

自改革开放以来,中国通过积极参与全球价值链(GVC),提升了资源配置效率,拓展了海外市

① 范剑勇, 谢强强. 地区间产业分布的本地市场效应及其对区域协调发展的启示 [J]. 经济研究, 2010, (4): 107-119.

② 黎峰. 增加值视角下的中国国家价值链分工——基于改进的区域投入产出模型 [J]. 中国工业经济, 2016, (3): 52-67.

③ 虽然从区域视角没有发现中国国内价值链呈现出所谓“微笑曲线”,但从产业视角考察,有一些产业的国内价值链确实呈现出“微笑曲线”特征。本文旨在从区域的视角更宏观地考察中国国内价值链的演进特征,因此不列出更微观一些的产业价值链的相关内容。

场,实现了国民经济的持续快速发展。但一个不争的事实是,中国加入全球价值链基本以“世界加工厂”的低端定位为特征,承接了发达经济体转移的劳动密集型、初级加工型产业,表现出了对全球跨国公司主导的全球价值链的一种“依附”关系,并由此形成了产业的低端锁定与生产环节的低附加值特征。目前,中国的改革开放将步入第40个年头,中国已经成为全球第二大经济体与全球第一大贸易国,中国的发展更需要产业的升级与经济增长质量的提升。中国能否在后续的发展进程中进一步转变经济增长方式、进一步增强国力并实现中华民族的伟大复兴,不仅要是否更深入地融入全球价值链,也要看是否稳步构建了中国的国内价值链。构建国内价值链,不是要取代全球价值链,而是要在中国创新、创业的大潮中,摆脱之前的低端锁定,通过国内价值链向全球价值链的延伸以争取更大的国际产销话语权。

这一研究的政策启示是:中国要摆脱全球价值链的低端锁定的身份,并不是不参与全球价值链,而是要在参与全球价值链的过程中注重构建国内价值链。对于经济增长与就业而言,一国(或企业)做什么要比一国(或企业)卖什么更重要;<sup>①</sup>而本研究关于中国不同区域间以中间品和增加值关联衡量的国内价值链的特征与变动趋势表明,对中国这样的“大国”来说,构建并完善不同区域间的国内价值链,形成国内不同区域间的“要素”干什么的协同发展,可能要比各区域只盯着全球价值链而“生产”什么更为重要。因此,要全面调整区域发展政策,推进区域合作分工,培育研发设计中心、组建加工制造基地,建成并完善国内物流体系,以便有效形成研发、生产、销售及售后服务的国内价值链,并通过“中国创造”、“中国制造”以及“中国销售”的全面发展,将国内价值链向全球价值链延伸,在推进中国经济发展的同时也造福全人类。

[责任编辑:姚鹏]

## Commentary on Establishing a More Effective and New Mechanism for Regional Coordinated Development

SUN Jiu-wen, ZHANG Ke-yun, AN Hu-sen, HE Can-fei, PAN Wen-qing

**Editorial Note:** Since 18<sup>th</sup> CPC National Congress, the central government from a strategic and overall perspective, planned and promoted the “The Belt and Road”, the coordinated development of Beijing-Tianjin-Hebei and Yangtze River Economic Belt development strategy, to further optimize the spatial pattern of economic development. The report of 19<sup>th</sup> CPC National Congress pointed out that we should establishment a more effective new mechanism for regional coordinated development. China’s regional pattern and urban development is moving towards an update and higher stage. To explore the new mechanism on regional coordination development, we planned this written discussion on the basis of the speech in the ‘China Industrial Economy’ High Front Forum (2017·Summer), whose theme is the regional development and urbanization. We invited five well-known scholars to explore the trend of regional coordinated development, Xiong’an New Area, revitalization of the northeast and the global production network and regional development, providing a useful theoretical exploration for the regional coordination and development.

**Key Words:** regional coordination development; Xiong’an New Area; revitalization of the northeast; global production network; regional value chain

**JEL Classification:** P41 F02 L00

<sup>①</sup> OECD. Interconnected Economies: Benefiting from Global Value Chain[M]. OECD Publishing, 2013.