

加有助于转型发展的技术装备和生产资源进口,以及金融、信息、技术等方面的生产性服务进口,促进引进消化吸收再创新;积极拓展进口渠道,发挥进博会、广交会、服贸会等综合展会作用,增强进口的吸引力和推动力。二是注重东部、中西部以及东北地区协同发展。深化区域合作,推动东部地区新旧动能转换,同时中西部和东北地区要进一步优化营商环境,完善基础设施建设,增强承接东部产业转移的能力,实现东西部联动发展;进一步扩大中西部和东北地区开放力度,支持深度参与“一带一路”共建,打造内陆开放新高地。三是注重贸易与环境协调发展。发展低碳经济,加快培育绿色经济增长点,实现可持续发展。

第六,持续优化营商环境,着力防范贸易风险。一是继续推进自贸试验区和自由贸易港建设。结合各自地理优势和产业特点,鼓励自贸区进行先行先试和制度创新,加快探索建设具有中国特色的自由贸易港。二是不断提升贸易便利化。持续优化口岸通关流程,精简单证手续和推进“网上核查”;优化扩充国际贸易“单一窗口”平台功能,从口岸通关领域向国际贸易管理全链条延伸,并推动与境外“单一窗口”的交流合作和信息互换,为市场主体提供更优质的服务。三是加强贸易领域风险防范能力。提高防范贸易风险的制度水平,构建现代化出口管制及合规体系,健全贸易救济调查工作体系,进一步完善贸易摩擦应对机制、贸易调整援助制度、产业损害预警机制等建设。四是关注中国大宗商品的海外供应安全、通道安全和定价权问题,不断提高政府对贸易总体运行和风险防范的可控能力。

2021年即将进入建设社会主义现代化国家的新征程,我们要坚持新发展理念,构建新发展格局。要辩证认识战略机遇期和当前国际国内环境变化,加快构建高水平对外开放体系,不断开创新局。

[责任编辑:许明]

## 区域发展不平衡不充分与“十四五”时期区域治理创新

张可云

“十四五”时期,中国面临深刻复杂变化的发展环境。面对百年未有之大变局,要推动中国经济持续稳定发展并继续提升中国的国际地位与影响力,就必须处理好国内区域发展不平衡不充分问题,使不同地区的发展潜力得到释放并形成区域发展合力。《中共中央关于制定国民经济和社会发展的第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》(简称《建议》)明确指出,“城乡区域发展和收入分配差距较大”,这是国家发展不平衡不充分问题的重要表现之一。处理好区域发展不平衡不充分问题是解决新时代中国社会主要矛盾的关键,需要在区域治理方面进一步创新。“十四五”时期,中国将逐步形成“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”,这是应对外部发展环境的一次战略调整,必将影响各级政府的区域协调方式方法。

### 一、区域发展不平衡不充分的主要表现

区域发展不平衡是区域间存在的发展问题,主要表现为区域发展差距较大,或称区域分化;而

[作者简介] 张可云,中国人民大学应用经济学院教授,书报资料中心主任、党委副书记,博士生导师,经济学博士。

区域发展不充分是区域内部存在的发展问题,主要表现为各类区域问题,亦称“区域病”。“十四五”时期区域协调面临的突出问题是区域发展不平衡不充分。

中国区域发展不平衡并不是一朝一夕形成的,而且始终是动态变化的。唐朝中叶经济重心南移,区域经济差距开始表现为南北差距,经过近代的变迁,已从南北差距为主转变为东西差距为主。地理学家胡焕庸于1935年首次提出的胡焕庸线深刻揭示了中国的东西差距。此后80多年,中国人口分布的这种格局一直没有大的变动。区域发展不平衡可以从不同空间尺度考察。

(1)四大板块尺度的区域发展不平衡:东西差距与南北失衡。2000年东、中、西与东北地区GDP占全国的比重分别为53.44%、19.15%、17.51%与9.90%,2019年分别为51.88%、22.20%、20.82%与5.10%。在这十年内,东部地区占比有所下降但经济总量占全国一半以上的局面没有变化,中部与西部地区的比重略有上升,东北地区占比下滑幅度过大。近年来,中国北方部分地区的经济增速放缓,而南方地区依然保持较好的发展态势,南北差距扩大开始成为引人关注的区域发展新问题。2004—2019年,南北地区不仅在经济总量上差距逐步扩大,经济增速近几年也出现较大的差距,2013年以来南方地区的增速明显超过北方地区。

(2)板块内部尺度的区域发展不平衡:地区分化。四大板块内部不同地区与省份的发展也是不平衡的。在西部地区内部,西南地区远远超过了西北地区,自2011年开始,西南地区的增长率开始明显高于西北地区并持续至今;在东北地区,大连、长春、沈阳与哈尔滨同其他老工业基地城市的发展落差十分明显;在中部地区,河南、湖北和湖南的发展势头较好,而安徽、江西与山西缺乏带动力强的增长极;在东部地区,广东、江苏、浙江、山东、北京与上海等的经济增长势头强劲,而河北、海南等增长相对乏力。地区基尼系数2014年为0.39,2019年上升到0.41,地区不平等程度攀升。

(3)城市群与城市尺度的区域发展不平衡:发展水平强弱不一。长期以来,珠江三角洲、长江三角洲与京津冀地区一直是中国高技术产业的主要集中地,始终保持龙头地位,这三个地区的城市群与西部地区的成渝城市群组成的菱形地区构成了中国的经济核心区域,2019年中国17座进入万亿俱乐部行列的城市全部分布在这一区域。广袤的中西部地区与东北地区的城市集聚不足,城市群或都市圈要么尚处于发育期,要么还未成型。

区域发展不充分是区域发展不平衡的重要原因之一。一方面,中国经济总量在空间分布上呈现的东南沿海畸高的特征始终没有改变;另一方面,“穷”“堵”“老”三类区域病并发。①“穷”“堵”“老”并存:问题区域发展不充分。“穷”是指落后区域面临的问题,“堵”是指城市病的突出表现,“老”是指老工业基地(或称萧条区域)的衰退问题。这三者对应的问题区域分别是落后区域、膨胀区域与萧条区域。“穷”“堵”“老”是笔者为了便于记忆而对三类区域病所做的通俗归纳。在四大板块中,“穷”区域主要集中分布于西部地区,但在其他板块中也存在此类区域,例如东部地区的环京津贫困带,中部地区的罗霄山区、吕梁山区、大别山区,东北地区的大兴安岭南麓山区。“堵”区域主要分布于东部地区,但在中西部与东北的部分大城市也存在人口与经济活动密度过大的问题。“老”区域在东北地区最集中,但是在东部(邢台、韶关、徐州等)、中部(襄阳、开封、马鞍山、景德镇、大同等)和西部(包头、石嘴山、克拉玛依、攀枝花、自贡、遵义、天水等)地区也存在老工业基地。②增长极扩散效应小:省会城市集聚不足。“穷”与“老”问题的存在是与这些类型地区所在的区域中心城市带动作用不强有关的。在前述菱形区域以外的其他地区,中心城市特别是省会城市自身集聚不足,市场潜能相对较小,带动能力有限。因此,《建议》明确提出“优化行政区划设置,发挥中心城市和城市群带动作用,建设现代化都市圈。”

## 二、区域发展不平衡不充分的主要原因分析

虽然导致区域发展不平衡不充分的原因十分复杂,且不同国家与不同区域的原因不尽一致,但无论是区域内部的发展还是区域格局的演变都存在一般的规律。需要特别注意的是,“区域病”与区域差距的产生都有一定的必然性,并不是仅靠主观努力就能完全避免的。

理论上,“穷”、“堵”与“老”的产生原因各不相同。“穷”是有史以来无力迈过现代化门槛的区域所不可避免的,这类区域的发展水平较低,主要表现为经济结构以农业为主、地方财政收入拮据、居民收入低下、基础设施与公共服务水平不足以及要素净流出。依据纳尔逊的低水平均衡陷阱理论,导致经济陷入低水平均衡陷阱的主要因素有:人口增长率超过人均收入的增长率;人均收入的边际投资倾向很低;缺乏未开垦的可耕地;低效率的生产方法。“堵”是人口与经济活动过于密集而产生严重负外部性的区域的通病。过度集中导致拥堵进而生产生活成本上升、公共服务质量下降等一系列集聚不经济问题,“膨胀病”恶化到一定程度会使这类城市出现经济结构老化、环境恶化以及人口大量外流等萧条特征。依据演化经济地理学理论,一个产业集聚区一旦形成,起初会有一个正锁定过程,此时规模收益递增或正外部性会使地方发展吸引力逐步增强,集聚规模不断增大,但正锁定时期的结构与组织具有一定的刚性与惯性,这种排斥创新的刚性与惯性会导致正锁定转变为负锁定,致使区域的要素生产率、适应性与竞争力降低,最终产生规模收益递减。“老”是历史上曾经辉煌但在之后的经济发展过程中竞争优势不复存在的区域的突出病症。这类区域的主要产业严重老化,经济停滞不前甚至出现负增长,大量的企业和人口外流。老工业基地的老化存在内外两个方面的具体原因,即内部缺新与外部有新。内部缺新是指其内部因循守旧而没有注意产业更新与技术创新导致创新乏力与竞争力急剧下滑;外部有新是指老工业基地以外的地区出现新的更强的竞争者并因此导致其比较优势逐渐丧失甚至转化为竞争劣势。每逢新的技术或产业革命到来之时,老工业基地若固步自封,不能抓住新的机遇,则有可能被新的竞争对手超越。

改革开放初期,为落实邓小平提出的“两个大局”战略构想,中国实施了沿海发展战略,东部沿海地区藉此率先崛起,与内地的发展差距拉大。实际上,在沿海发展战略实施的同时,扶贫工作有序展开。1986年6月,国务院贫困地区经济开发领导小组成立,并确定了331个国家重点扶持贫困县(2001年颁布实施的《中国农村扶贫开发纲要(2001—2010年)》正式将国家重点扶持贫困县更名为国家扶贫开发工作重点县,数量增加至592个)。20世纪90年代初期以来,为了缩小过大的区域差距,中央政府先后提出并实施了区域协调发展战略(包括西部大开发战略、东北地区等老工业基地振兴战略、区域发展总体战略等)以及诸如京津冀协同发展、长江经济带发展等一系列区域重大战略,而且区域协调发展战略被首次写入2017年版的《中国共产党章程》。

为了适应不断变化的区域发展外部环境与内部条件,区域协调发展战略自1992年提出以来进行了五次调整:1992—2002年主要着眼于解决西部地区的落后问题与东北地区的老化问题,2003—2006年明确了区域发展总体战略,2007—2012年在以前的基础上进一步强调生态文明,2013—2019年在之前的基础上强调全方位对外开放,2020年开始强调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。总体而言,区域协调发展战略一直在不断完善。那么,在各级政府十分重视区域协调的情况下为何还存在突出的区域发展不平衡不充分问题呢?这个问题的答案需要从两个方面寻找。一方面,“区域病”与区域差距的治理是一个漫长的过程,不可能一蹴而就。一些人质疑老工业基地振兴与西部大开发的效果,从某种程度上说是由于不了解“老”与“穷”问题的根深蒂固特点,治疗这些“区域病”需要长期努力。如果没有政府的大力扶持,老工业基地会比

目前更“老”，西部落后地区会比现在更“穷”。政府处理区域发展不平衡不充分问题必须久久为功。另一方面，应该承认迄今的区域管理制度基础还不完善，区域治理体系与治理能力现代化这一深化区域治理改革的目标还没有完全实现。

### 三、新发展格局下的区域治理创新方向

中华人民共和国成立至今经济社会发展水平快速提升，中国在世界的地位发生了翻天覆地的变化，从积贫积弱发展成了全球第二大经济体，而且“正在走近世界舞台中央”。实施区域协调发展战略，就是要处理好国内不同类型区域之间的关系，促进以所有区域成为一个利益共同体为标志的区域经济一体化，形成国家发展合力。理论上，区域协调发展战略是政府追求政治公平的手段，是协调“平等与效率”这对矛盾的必然选择。实践上，区域协调发展战略是实现国民经济高质量发展的手段之一，是实现全面深化改革总目标即“完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化”的具体空间安排。

“十四五”时期，政府促进区域协调会受到新发展环境与条件的影响，具体表现为：①全球爆发的新冠肺炎疫情对全球经济产生了巨大冲击；②美国等国不择手段打压中国外向型经济，恶化了中国的外部发展环境；③美英等国家对中国高科技企业的打压无所不用其极，试图阻挠中国由经济大国向经济强国转变，自主创新的重要性进一步提升；④在拉动经济增长的“三驾马车”中净出口的贡献率下降，中国经济的对外依存度呈降低趋势，以投资与消费构成的内需将在更大程度上决定未来经济增长能力；⑤中国发展不充分的“穷”“堵”“老”区域的内需潜力还很大。因此，“十四五”时期区域治理创新要突出重点，把握方向。

第一，需要尽快划分包括多个空间尺度的区域框架，从区域战略、区域政策、区域规划等多个角度确定一个综合区域治理体系。改革开放以来，区域管理的对象主要以三大地带与四大板块（即四大战略区域）为主，小空间尺度的政策区域划分仍然不完善。21世纪初期，笔者曾呼吁明确中国的标准区域与问题区域划分，“十四五”规划纲要应该提出一个包括多个空间尺度区域划分方案，以明确未来区域协调的空间对象。各类空间尺度大小不一的区域各有特定的功能。四大板块的作用是构建优势互补、高质量发展的区域经济布局的蓝图性指引，可视为一级标准区域；二级标准区域的作用是促进区域合作；三级标准区域是为识别问题区域、划分城市群与都市圈以及制定实体规划提供基本空间单元；问题区域的作用是明确区域政策的作用对象。总之，基于“三大地带”或“四大板块”的大尺度区域框架过于单一，必须增加细分的小尺度区域，以增加区域治理的精准度。

第二，区域治理必须聚焦“穷”“堵”“老”。不充分发展的区域主要是“穷”“堵”“老”区域，进而造成区域发展不平衡。2018年9月20日中共中央、国务院通过的《关于建立更加有效的区域协调发展新机制的意见》明确提出了区域协调发展的三大目标，即基本公共服务均等化、基础设施通达程度比较均衡、人民基本生活保障水平大体相当。这些目标的实现有赖于“穷”“堵”“老”问题的有效治理。

第三，发挥东部发达地区的带动作用。发达地区的现代化与问题区域的治理并不是对立关系，二者之间在一定意义上是相互促进的。一方面，鼓励东部地区加快推进现代化，产生更强的带动落后区域发展与老工业基地振兴的扩散效应；另一方面，患“膨胀病”的区域的功能疏解可为落后区域提供新发展机会。此外，“穷”“堵”“老”问题的解决可释放出巨大的需求潜力，为发达区域提供更大的市场。在发达区域布局建设综合性国家科学中心和区域性创新高地，有利于促进国内大循环。

第四，继续加强“一带一路”建设，通过“国内国际双循环相互促进”增加推动区域协调的手段。进一步扩大全方位对外开放，积极参与各种双边、区域与全球性多边合作，可以统筹国内国际两个大局，

进一步增强中国对全球经济的影响力与贡献度,推动互联互通、休戚与共的人类命运共同体建设。

第五,打造一批能引领世界技术与产业发展的世界级增长极。目前,东部地区三大城市群与都市圈达到了相当高的集聚水平,但对世界的影响力大而引领力不足,离世界级城市群与都市圈还有一定距离。在世界前沿技术与产业领域率先推动自主创新,支持北京、上海、粤港澳大湾区形成国际科技创新中心,以提升全国增长极体系的层次与带动作用,进而促进区域协调发展。

[责任编辑:章毅]

## 新发展格局下的城市:若干系统性的理论问题

陆 铭

在“十四五”期间中国将在人均 GDP 水平上成为一个高收入国家。但与此同时,经济结构也存在一些不合理现象,仍然制约着中国经济的高质量和可持续发展。作为一个发展中大国,必须从系统性的观点看待城市化进程和城市发展格局,从而为下一阶段的中国经济发展注入体制性和结构性的活力。

本文将结合党的十八大以来到十九届五中全会精神,阐述城市化和城市发展相关的几个理论问题,分别涉及发展与平衡的关系、城市和农村的关系、城市群和都市圈的关系、都市圈内部中心与外围的关系。

### 一、发展与平衡的关系

2019年8月,中央财经委员会第五次会议提出要在发展中营造平衡。可以说,在涉及城乡和区域发展的所有问题中,发展与平衡的关系是统领性的,也是被误解最多的。

发展和平衡是可以实现共赢的。由于现代经济发展(特别是制造业和服务业)具有强大的规模经济效应,与此同时,人口和经济活动在少数地区集中所造成的拥堵和污染问题能够得到有效的治理,因此,经济和人口从农村向城市集中,从小城市向大城市周围的都市圈集中,成为世界范围内普遍存在的现象。在此过程中,平衡应着眼于城乡之间和地区之间在人均 GDP、人均实际收入和生活质量方面的均等化,而人口的自由流动则能保证这种均等化,达到一种“空间均衡”状态。虽然最终人均 GDP 在城乡间和地区间未必能绝对均等,但是考虑到在相对发达地区的生活成本更高,因此,能够实现城乡间和地区间人均实际收入和生活质量的均等化。这就是“在集聚中走向平衡”的模式,也是“在发展中营造平衡”的道路。在新发展格局下,上述道路的实现需要改变传统的思维方式。传统的农业经济和计划经济思维总是将现代经济的集聚特征理解为区域经济发展不平衡,而实际上传统思维下的“平衡”追求的仅仅是经济和人口的均匀分布,甚至将集聚效应表述为带有感情色彩的“虹吸效应”。于是,这就造成了集聚和平衡之间的矛盾,甚至被人们认为市场经济之下实现的经济集聚仅仅能够实现经济效率而忽视了平等,产生了效率与平等的矛盾,由此又进一步认为应该用行政手段促进不同地区之间的平衡发展,从而又产生了市场与政府的矛盾。

[作者简介] 陆铭,上海交通大学安泰经济与管理学院特聘教授,中国发展研究院执行院长,中国城市治理研究院研究员,博士生导师,经济学博士。