

新发展格局下区域协调发展的 战略骨架与路径构想

孙久文 蒋 治

[摘要] 区域协调发展是加快构建新发展格局的必由之路,对实现中华民族伟大复兴的中国梦具有承前启后的牵引力。步入新时代以来,虽然中国面临宏观经济下行压力加大、国际政治经济环境错综复杂等诸多不确定性,但区域协调发展实践稳中有进,成为国民经济由高速增长阶段转向高质量发展阶段的源头活水。立足新发展格局,以区域发展总体战略、区域发展重大战略、主体功能区战略、城市群与都市圈、新型功能性平台为骨架,区域经济将朝着提升发展的协调性与平衡性、产业有序转移、新型城镇化与乡村振兴并举、陆海统筹扎实推进、绿色发展步伐加快、开放型经济体制走向健全的方向迈进,引领中国在2035年基本实现社会主义现代化、2050年建成社会主义现代化强国的康庄大道上行稳致远。

[关键词] 新发展格局;区域协调发展;战略骨架;路径构想

[中图分类号] F12 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1007-5801(2022)04-0078-10

DOI:10.14119/j.cnki.zgxb.2022.04.014

一、引言

区域经济发展是一个历久弥新的话题。40多年前,伴随改革开放大幕的拉开,在沿海发展战略的作用下,沿海地区逐步成为中国经济腾飞的中坚力量。与此同时,区域发展不协调的问题也日益凸显,集中体现为沿海与内地发展差距扩大。针对上述问题,中央政府围绕区域协调发展,展开了理论与实践的探索:1999年以来,中央政府先后实施西部大开发、东北振兴、中部崛起战略,与东部率先战略相配合,共同组成区域发展总体战略的基本构架。党的十八大以来,中央政府在进一步贯彻落实区域发展总体战略的同时,相继开展京津冀协同发展、长江经济带建设、粤港澳大湾区建设、长三角一体化、黄河

流域生态保护和高质量发展等政策实践。党的十九大报告将区域协调发展首次提升为统领性战略,作为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矛盾之间的矛盾的必由之路。党的十九届六中全会审议通过的《中共中央关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议》充分肯定了区域协调发展在改革开放和社会主义现代化建设新时期、中国特色社会主义新时代所发挥的巨大作用。2021年12月的中央经济工作会议再次强调要增强发展的平衡性协调性。

面向百年未有之大变局,2020年5月,习近平总书记在看望参加政协会议的经济界委员时首次提出“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”,并在同年7、8月召开的企业

[收稿日期] 2022-03-28

[基金项目] 国家自然科学基金项目“黄河流域城市群与产业高质量发展的协同推进路径与模式”(72050001)。

[作者简介] 孙久文,经济学博士,中国人民大学应用经济学院教授;蒋治,中国人民大学应用经济学院博士研究生(通讯作者)。

家座谈会、经济社会领域专家座谈会上多次强调构建新发展格局的重要性。构建新发展格局是国家综合研判国内发展阶段和国际环境局势所做出的重大战略部署,是习近平新时代中国特色社会主义思想的又一重量级成果^[1]。

新发展格局背后蕴藏着深刻的理论与现实逻辑。一方面,国内大循环的要义在于国民经济各环节的有效转换,即生产、分配、流通、消费社会扩大再生产链条的稳定性、延续性^[2]。其中,直接生产过程是在国内大循环中发挥决定性作用的环节,分配和流通是连接生产和消费的桥梁与纽带,而消费则是物质资料生产总过程的最终目的和国内大循环的关键动力。伴随国内大循环的平稳推进,国内市场资源日益丰富、分工更为精细化、科技愈加创新化,必然会出现生产成本降低的现象,从而使国内需求增加、国际竞争力提高,参与国际大循环以嵌入全球价值链成为大势所趋。另一方面,从新中国成立到改革开放前30年的时间里,中国通过“内循环为主”的工业化模式,建立起相对完整的工业体系,但由于缺少国内需求刺激与国际循环条件,一度出现了行业结构比例失调的问题;改革开放后30多年的时间里,中国奉行“对内搞活经济、对外实现开放”的方针,形成了“两头在外,大进大出”的外循环模式,然而伴随着人口红利的消失,这种外循环模式愈发难以为继;党的十八大以来,中国经济运行的内外形势不断变化,内部面临下行压力,外部环境复杂严峻,加工贸易比重与外贸依存度均呈明显下降态势,外循环已经无法带动大体量的内循环,内循环为主成为必然选择^[3]。

构建新发展格局离不开区域协调发展的理论深化与实践创新。一方面,坚持以国内大循环为主体,就需要将区域发展差距控制在合理范围内,充分发挥不同区域的竞争优势,形成互有分工的高耦合度产业链网络^[4]。如果区域间的位势差过于悬殊,相对发达区域与欠发达区域将无法形成科学高效的分工合作关系,阻滞国内统一大市场建设,以国内大循环为主体也就无从谈起。另一方面,实现国内国际双循环相互促进,在调动各区

域参与国民经济生产、分配、流通、消费各环节的同时,还应将各区域一并纳入全方位、宽领域、多层次的开放型经济体系,以开放促发展、促合作、促共赢,驱动整个国家向着全球价值链中高端迈进^[5]。鉴于此,迫切需要从新发展格局的理论与现实逻辑出发,描绘新时代中国区域协调发展的基本态势,搭建新发展格局下中国区域协调发展的战略骨架。

二、新时代中国区域协调发展的基本态势

随着中国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,转变发展方式、优化经济结构、转换增长动力成为新时代区域协调发展的应有之义。

(一)国内国际双循环的物质基础:经济实力

经济规模扩张是国内国际双循环并进的必要支撑。从绝对总量上看,2012年东部、中部、西南、西北、东北地区的GDP分别是29.59万亿元、11.63万亿元、6.62万亿元、4.77万亿元、5.05万亿元;到2020年,五大板块的GDP依次变化为52.58万亿元、22.22万亿元、14.00万亿元、7.33万亿元、5.11万亿元,东部地区始终是国内国际双循环良性运转的压舱石。

从相对变化上看,东部地区GDP增长稳中有进,但2018年以来增速有所放缓,这主要是因为东部地区经济规模基数较大;中部地区GDP增长率先降后升,先由2012年的11.30%下降至2015年的5.96%,随后回升至2019年的13.54%,经济规模扩张速度稳中有进,成功避免了中部塌陷现象的发生;西南地区GDP增长率的变动轨迹与中部地区类似,从2012年的14.18%放缓为2015年的7.67%,而后回弹至2019年的15.22%,以成渝城市群为轴心的西南地区正日益成长为西部大开发战略的龙头;西北地区2012—2019年GDP增长率波动较大,除2012—2014年以及2018年增速有所加快以外,其余年份增速尚未超越5%,低于全国平均水平;东北地区GDP增长率总体偏低,在2016年和2019年还分别出现了9.35%、11.46%的负增长,东北振兴仍然面临多重挑战。进一步计算五大板块的GDP平均增长

率发现,东部、中部、西南、西北、东北地区GDP年均增长率依次是8.12%、9.45%、10.50%、6.06%、-0.06%,再次印证了上述判断。

2020年初,突如其来的新冠肺炎疫情给中国区域经济运行带来了巨大影响,严重阻滞了国内大循环的顺利进行。2020年第二季度以来,伴随疫情防控逐渐步入常态化阶段,复工复产有序拉开帷幕,五大板块的GDP逆势上扬,受疫情冲击最明显的中部地区回弹最为显著。经过多方艰苦奋斗,2020年东部、中部、西南、西北、东北地区GDP分别实现2.85%、1.60%、5.15%、1.73%、1.74%的增长,使得全国GDP达到101.60万亿元,比上年增长2.30%,成为百年未遇之大疫情下率先实现正增长的世界主要经济体,彰显出强劲的反危机能力^[6],为畅通国内国际双循环奠定了坚实的物质基础。

(二)国内大循环的主要动力:消费活力与投资实力

高质量国内大循环的基点在于扩大内需。为此,要充分释放消费的基础性作用、有效投资的关键性作用,巩固国内大循环的主体地位。

第一,消费活力。作为生产—分配—交换—消费国内大循环链条的最后一环,消费是居民生活水平的直接表现,正逐渐超越资本形成与进出口贸易成为高质量发展的重要驱动力。

东部地区消费总额自2012年的11.07万亿元扩大到2020年的19.97万亿元,年均增长率达到7.66%,占据了绝对优势地位。这主要是因为东部地区多个省市的人均收入已同中等发达经济体相当,住房、汽车和健康养老消费的比重逐步上升,消费日趋高端化、个性化,建设以消费型社会为主要特征的国内大循环网络已初具条件。中部、西南地区消费总额虽然不及东部地区,分别从2012年的4.27万亿元、2.36万亿元扩大到2020年的9.22万亿元、5.88万亿元,但两地区消费总额的增长速度依次是10.11%、12.08%,高出东部地区2.45个、4.43个百分点,内需扮演着愈发关键的角色。西北地区虽然与西南地区同处在西部大开发的战略空间范围内,但消费增长潜力远不及西南地区,

仅由2012年的1.37万亿元缓慢爬升至2020年的2.32万亿元,年均增长率为6.78%,低于全国平均水平,尚处于向内需驱动型经济转化的初级阶段。需要引起高度重视的是,东北地区消费总额自2012年的1.96万亿元缩水至2020年的1.79万亿元,平均每年降低1.15个百分点,断崖式下滑特征明显,疲软的消费成为新时代东北振兴的最大痛点,是盘活国内大循环的政策发力关键点。

第二,投资实力。在筑牢消费基础性作用的同时,释放有效投资的关键性作用同样不容忽视。为贯彻落实新发展理念,国家先后圈定包括5G基站、特高压、城际高速铁路和城市轨道交通、新能源汽车充电桩、大数据中心、人工智能、工业互联网等在内的七大新基建工程,上述领域的固定资产投资在对冲宏观经济下行压力、优化国内大循环速率等方面的正外部性显著。

东部、中部、西南地区投资总额呈逐年攀升态势,分别从2012年的15.19万亿元、8.66万亿元、4.98万亿元增加至2019年的29.57万亿元、19.98万亿元、12.59万亿元,年均增长率依次达到9.98%、12.68%、14.17%。虽然东部地区投资总额最多,但中部、西南地区投资增速较快,均步入了两位数区间。西北地区投资总额在2012—2014年上升较快,但2018年发生了严重缩水,将年均增长率拉低至6.30%。东北地区在此期间投资持续低迷,投资总额自2014年以来持续走低,在2016年曾一度出现了23.38%的负增长,解决东北地区有效投资不足的问题,是当前促进国内大循环的重要任务。

(三)国际大循环的重要动能:进出口贸易与外商投资

扩大对外开放是融入国际大循环网络的应时之举。自2013年习近平总书记提出“一带一路”倡议以来,中国开放型经济建设进入了全新时期,日益成为国际大循环链条上的中坚力量。进出口贸易与外商投资是中国嵌入国际大循环网络的重要动能。

第一,进出口贸易。进出口贸易扩容是中国参与国际大循环最直接的表现。按照进出口贸易规模

从大到小排列,依次为东部、中部、西南、东北、西北地区。20世纪80—90年代,在沿海发展战略的指引下,中央先后在东部地区设立了一批经济特区、沿海开放城市,形成了环渤海、长三角、闽东南、珠三角四大沿海开放区,东部地区成为开放型经济建设的示范窗口。进入21世纪,为巩固开放型经济建设的排头兵地位,东部地区于2013年获批在上海率先推行自由贸易区试点,积极融入国际大循环分工网络。统计发现,东部地区进出口总额由2012年的32775.40亿美元变化为2020年的37174.10亿美元,平均占到全国进出口总额的82.53%,处于绝对领先地位。在大力促进东部沿海地区开放的同时,内陆与沿边开放也在加速推进:在内地省会城市、沿江开放城市、沿边开放城市的支撑下,中部、西南、西北进出口总额分别自2012年的1880.10亿美元、1571.05亿美元、734.36亿美元增加至2020年的3621.10亿美元、3101.10亿美元、1078.90亿美元,立体化对外开放格局已基本形成,成为国际大循环的关键枢纽。东北地区进出口总额不升反降,从2012年的1710.29亿美元滑落至2020年的1583.80亿美元,融入国际大循环网络道阻且长。

第二,外商投资。在大力发展进出口贸易的同时,中国还广泛开展负面清单实践,外资准入门槛不断降低,广泛参与到国际大循环中去。截至2019年底,东部地区10省份已全部进入自由贸易区试点范围,2015年试点于上海、天津、福建、广东自由贸易区的负面清单政策被成功推广至其他省份,促使外商投资总额从2012年的23833.81亿美元增加至2019年的66292.15亿美元,年均增长率达到15.74%。中部、西南、西北、东北地区的外商投资总额依次由2012年的2687.78亿美元、1802.43亿美元、764.93亿美元、2317.00亿美元提高到2019年的8236.35亿美元、6102.56亿美元、2637.47亿美元、5131.73亿美元,年均增长率分别达到17.35%、19.03%、19.34%、12.03%,中国同世界其他国家的经济关联更加密切,在国际大循环中的主动权得以确立。

三、新发展格局下 中国区域协调发展的战略骨架

党的十八大以来,中央不断优化空间战略供给,为构建统筹有力、竞争有序、绿色协调、共享共赢的区域协调发展新机制注入了强劲动力。处在“两个一百年”奋斗目标的历史交汇点,区域发展总体战略、区域发展重大战略、主体功能区战略协同实施^[7],城市群与都市圈建设、新型功能性平台培育并行,共同构成了新发展格局下中国区域协调发展的战略骨架,助力国内大循环与国际大循环。

(一)区域发展总体战略

“十四五”规划纲要指出:“深入推进西部大开发、东北全面振兴、中部地区崛起、东部率先发展,支持特殊类型地区加快发展,在发展中促进相对平衡”,将21世纪初形成的区域发展总体战略再一次推向时代前沿。区域发展总体战略将充分调动不同板块参与国内大循环与国际大循环的积极性,在构建新发展格局的实践中起到了纲举目张的效应。

第一,鼓励东部地区加快推进现代化。为发挥东部地区在2035年基本实现社会主义现代化征程中的引领作用,“十四五”规划纲要强调发挥创新要素集聚优势、培育世界级先进制造业集群,确保东部地区率先完成高质量发展的转型目标,以便更好地支援内陆,最终促成整个国家的高质量发展,描绘出一幅波澜壮阔的新时代“两步走”蓝图。

第二,开创中部地区崛起新局面。为避免发生中部塌陷现象,“十四五”规划纲要将武汉、长株潭都市圈定位为长江中游城市群的轴心,提出在有序承接产业转移的同时,在长江、京广、陇海、京九沿线打造中高端产业集群。此外,考虑到2020年初新冠肺炎疫情给以湖北为代表的中部地区带来了巨大冲击,“十四五”规划纲要还特别强调提升中部地区应对公共卫生等重大突发事件的能力。

第三,推进西部大开发形成新格局。“十四五”规划纲要响应2020年5月发布的《关于新时代推进西部大开发形成新格局的指导意见》,将成渝地区双城经济圈定位为具有全国影响力的重要经济中心、科

技创新中心、改革开放新高地、高品质生活宜居地。在此基础上,考虑到西部地区南北经济分化的特征性事实,“十四五”规划纲要还将关中平原城市群建设作为促进西北西南联动的关键支柱。与此同时,“十四五”规划纲要特别提到要推进新疆大型油气生产加工和储备基地、大型煤炭煤电煤化工基地、大型风电基地、国家能源资源陆上大通道建设,支持西藏面向南亚开放,将西部沿边地区更高水平的开发开放提上议程。

第四,推动东北振兴取得新突破。“十四五”规划纲要强调改造提升装备制造等传统优势产业的基础上,立足黑吉辽三省实际,圈定辽宁沿海经济带、长吉图开发开放先导区、哈尔滨对俄合作开放区三个示范单元,适时培育寒地冰雪、生态旅游等新业态。

(二)区域发展重大战略

构建新发展格局离不开京津冀协同发展、长江经济带、粤港澳大湾区、长三角一体化、黄河流域生态保护和高质量发展五项区域发展重大战略的支撑。其中,京津冀协同发展、长三角一体化、粤港澳大湾区作用于东部地区,将塑造一条以上海为中心、以京津、广深为南北两翼的沿海经济带,东部地区在国内大循环与国际大循环中的先导地位将不断巩固;长江经济带、黄河流域生态保护和高质量发展勾连中国东、中、西三大地带,将有效控制区域发展差距,充分调动各区域参与国内大循环与国际大循环的积极性。

第一,京津冀协同发展。2014年2月,习近平总书记在北京召开座谈会时首次提出京津冀协同发展。2015年4月,《京津冀协同发展规划纲要》审议通过,为推进京津冀协同发展指明了前进方向。纲要明确了北京、天津、河北的功能定位,提出了“一核、双城、三轴、四区、多节点”的空间布局方略,并将疏解北京非首都城市功能作为京津冀协同发展的重中之重。历经近8年的实践,京津冀在产业一体化、基础设施一体化、基本公共服务一体化、生态环境保护一体化等关键领域都取得了长足进步。

第二,长江经济带。长江作为联通中国东、中、

西三级阶梯的重要通道,是颇具发展潜力的带状区域。早在20世纪90年代初期,长江经济带就已被确立为拉动国家经济社会发展的主轴,与沿海发展战略相呼应,塑造了江海一体的立体化空间格局^[8]。为持续释放长江经济带活力,中共中央于2016年3月正式审议通过了《长江经济带发展规划纲要》,纲要以“共抓大保护、不搞大开发”为总基调,从目标愿景、空间布局、生态环境保护、黄金水道建设、产业培育、对外开放、构建统一大市场、基本公共服务一体化等方面切入,勾勒了长江经济带高质量发展的美丽愿景。

第三,粤港澳大湾区。建设粤港澳大湾区的设想最早出现在2017年3月的政府工作报告中,报告强调要进一步深化粤港澳三地合作。在中央政府的大力推动下,粤港澳大湾区建设正式上升为国家战略:2017年7月,《深化粤港澳合作 推进大湾区建设框架协议》签发,协议明确了合作宗旨、目标与原则,圈定了七大重点合作领域,驱动国际一流湾区和世界级城市群建设。2018年4月,博鳌亚洲论坛召开,会议指出,粤港澳大湾区集纽约湾区的金融中心角色、东京湾区的制造业水准、旧金山湾区的创新能力于一体,一致认为深化粤港澳合作是强化大湾区实力的不二法门。经过将近两年的酝酿,《粤港澳大湾区发展规划纲要》于2019年2月发布,围绕空间布局、创新能力、基础设施建设、产业体系、生态环境、人民生活、对外开放、区域合作八个领域,为大湾区日后发展指明方向。

第四,长三角一体化。长三角涵盖上海、江苏、浙江、安徽三省一市,是中国经济与人口密度最大的地区之一。2018年11月,习近平总书记在首届中国国际进口博览会上明确表示支持长三角一体化上升为国家战略。为加快长三角各类优质要素高速、高效、自由流动,《长三角一体化发展规划纲要》于2019年12月颁行,纲要围绕协同创新产业体系、基础设施互联互通水平、生态环境共保联治、公共服务便利共享、更高水平协同开放,展望了未来15年的发展图景。为响应高质量发展的时代主旋律,2020年8月,习近平总书记在合肥主持召开扎实推进长

三角一体化发展座谈会,强调长三角需紧扣一体化和高质量两个关键词抓好重点工作,助力国民经济复兴。

第五,黄河流域生态保护和高质量发展。与长江流域类似,黄河流域横贯东西,能源资源丰富,生态地位突出,同时又是国家脱贫攻坚与“一带一路”倡议的关键区域。2019年9月,习近平总书记在河南考察调研时将黄河流域生态保护和高质量发展定位为国家战略。2021年10月,《黄河流域生态保护和高质量发展规划纲要》发布,强调黄河流域必须下大气力进行大保护、大治理:一方面,在实施水源涵养提升、水土流失治理、黄河三角洲湿地生态系统修复、河道和滩区综合提升治理等重大生态工程同时,协同做好水污染、大气污染、土壤污染的治理工作;另一方面,加快兰州—西宁城市群、黄河“几”字弯都市圈、关中平原城市群、中原城市群、山东半岛城市群协同发展,带动整个沿黄地区高质量发展。

(三)主体功能区战略

主体功能区划是根据各区域社会经济密度、开发潜力、资源环境承载力对国土空间进行的功能性分区^[9],旨在塑造高质量发展的国土空间开发保护格局,融通国内大循环与国际大循环。2011年6月,《全国主体功能区规划》正式发布,在明确优化结构、保护自然、集约开发、协调发展、陆海统筹五大开发原则的基础上,将国土划分为优化开发、重点开发、限制开发、禁止开发四类。为形成更加科学的国土空间开发保护支撑体系,2021年3月发布的“十四五”规划纲要秉承分类指导的基本法则,将城市化地区、农产品主产区、生态功能区纳入统一框架。其中,城市化地区与优化开发区、重点开发区一脉相承,农产品主产区同限制开发区在空间分布上高度重合,生态功能区与禁止开发区关联紧密。

为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,“十四五”规划纲要进一步明确了城市化地区、农产品主产区、生态功能区的核心任务。一方面,对于城市化地区而言,为增强经济和人口的承载能力,要着力培育一批中心城市和城市群,作为城市化地区参与国内大循环与国际大循

环的载体。另一方面,对于农产品主产区、重点生态功能区而言,在增强农产品主产区农业生产能力以服务于国内大循环的同时,还需支持生态功能区将工作重心转向保护生态环境、提供生态产品等领域,为参与国内大循环与国际大循环营造优质环境。

(四)城市群与都市圈

作为区域协调发展的网络化空间组织形式,城市群能够优化各类资源要素的组合分布,为切实处理好利益共享问题与行为约束问题提供可行方案,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。“十四五”规划纲要圈定了19个城市群,两横三纵的新型城镇化格局已基本成型。统计表明,各大城市群经济与人口要素的集聚效应显著:长三角城市群GDP总量超过10万亿元,京津冀、珠三角、长江中游城市群GDP总量逼近10万亿元;京津冀、长三角、长江中游、中原城市群人口数突

表1 2019年中国城市群的发展概况

城市群名称	战略定位	GDP (亿元)	人口 (万人)	人均GDP (元)
京津冀	优化提升	84580.08	11307.40	74800.64
长三角		197349.53	15552.83	126889.79
珠三角		86899	6446.89	134792.12
成渝		61220.68	9108.95	67209.37
长江中游		93833.89	13064.81	71821.86
山东半岛	发展壮大	71067.53	10070.21	70572.04
粤闽浙沿海		67554.84	9305.65	72595.53
中原		79196.22	16786.08	47179.70
关中平原		19681.32	3872.84	50818.83
北部湾		21047.83	4262.76	49376.02
哈长	培育发展	20853.10	3949.19	52803.48
辽中南		20925.58	3090.70	67704.98
山西中部		8680.22	1633.26	53146.49
黔中		10037.49	1672.81	60003.76
滇中		14076.87	2143.76	65664.38
呼包鄂榆		13246.28	1154.55	114731.11
兰州—西宁		5562.50	1194.08	46584.02
宁夏沿黄		3425.86	569.59	60146.15
天山北坡		6654.03	523.83	127026.93

资料来源:根据《中国统计年鉴》《中国城市统计年鉴》《中国区域经济统计年鉴》计算。

破1亿人;长三角、珠三角、呼包鄂榆、天山北坡城市群人均GDP达到10万元以上,成为引领国内大循环与国际大循环的集水区。在构建有序分工、错位发展的城市群等级体系的同时,国家还大力培育以城市群内部超大特大城市或辐射带动功能强的大城市为中心、以1小时通勤圈为基本空间范围的都市圈。都市圈建设从基础设施一体化、高端产业培育、统一开放市场孵化、优质公共服务资源共享、生态环境共保共治等维度切入^[10],对实现更高水平的国内大循环与国际大循环更具实操性。

(五)新型功能性平台

新发展格局下区域协调发展需以新型功能性平台为战略骨架。党的十八大以来,包括自由贸易区、国家级新区、高水平示范区在内的一批功能性平台相继设立,在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的实践中扮演了不可替代的角色。

第一,自由贸易区。步入新时代以来,为充分利用国内国际两种资源、有效整合国内国际两个市场,中央于2013年在上海设立了首个自由贸易区,开放型经济建设迈上新台阶。此后,广东、天津、福建于2015年4月,辽宁、浙江、河南、湖北、重庆、四川、陕西于2017年3月,海南于2018年4月,山东、江苏、广西、河北、云南、黑龙江于2019年7月,北京、湖南、安徽于2020年9月先后分5批开展自由贸易区实践,共囊括20省区市,新增总试点面积多达35818.45平方公里。

第二,国家级新区。作为承载深化改革开放重大任务的高地,国家级新区能够有效辐射带动周边区域发展。自1990年上海浦东成为首个国家级新区以来,国家先后共设立19个国家级新区,其中又以雄安新区最具代表性。设立雄安新区是同京津冀协同发展一脉相承的重大战略决策,疏解北京非首都城市功能的指向性明确:同长三角、粤港澳城市群对比发现,京津冀城市群二级城市缺位,首都北京的极化效应持续叠加,诱发了一系列大城市病。作为千年大计、国家大事,设立雄安新区将有助于缓解北京的大城市病。在世界眼光、国际标准、中国特色、

高点定位的理念指导下,《河北雄安新区规划纲要》、《河北雄安新区总体规划(2018—2035年)》分别在2018年4月和12月得到批复。雄安新区将在城乡融合发展、营造优美自然环境、构建综合交通网络、高起点布局高端产业等方面为人口密集平原区的城市化开辟新路^[11]。

第三,高水平示范区。改革开放之初,中国政府为尽快改变落后局面,开创性地实施沿海发展战略。在国家的鼎力支持下,东部地区成为国民经济高质量发展的压舱石。2019年以来,国家先后提出在深圳建设中国特色社会主义先行示范区、在浦东打造社会主义现代化建设引领区、在浙江高质量发展建设共同富裕示范区的战略构想,东部地区成为2035年基本实现社会主义现代化伟大征程中的主心骨。

四、新发展格局下 中国区域协调发展的路径构想

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,需要打通、整治不同区域在生产、分配、流通、消费各环节的堵点、难点、痛点,提高国民经济运行效率。鉴于此,本文将系统探讨新发展格局下中国区域协调发展的路径。其中,前五条路径将优化国内大循环速率,第六条路径将加深中国嵌入国际大循环的广度与深度。

(一)提升发展的协调性与平衡性

步入21世纪,以区域发展总体战略、京津冀协同发展、长江经济带、粤港澳大湾区、长三角一体化、黄河流域生态保护和高质量发展、主体功能区战略、城市群与都市圈、国家性中心城市、国家级高新区、经济技术开发区示范区为代表的国家重大空间战略逐步推出,为提升发展的协调性与平衡性、畅通国内大循环奠定了牢固的制度基础^[12]。

作为地理学区域学派的核心概念,空间尺度是指将特定地理空间按照一定特征划分成的若干不同等级的子系统,因此层级性是区域的典型特征。就相应区域发展战略的空间属性而言,国家—区域尺度下战略的“空间中性”特征较为明显,旨在实现“整体分散”;城市尺度下的战略更多地表现为“基于地

区”,目的在于“优势集中”^[13]。“整体分散”与“优势集中”二者相互补充,使发展的协调性与平衡性不断提升,助力国内大循环顺利运转。根据上述尺度划分标准,国家一区域层面的空间战略包括区域发展总体战略、京津冀协同发展、长江经济带、粤港澳大湾区、长三角一体化、黄河流域生态保护和高质量发展、主体功能区战略、城市群与都市圈,城市层面的空间战略包括国家性中心城市、国家级高新区、经济技术开发区示范区。上述战略在地理空间上相互交织、相互渗透,将重新定义区域间分工,增进发展的协调性与平衡性,破除国内大循环中的梗阻。在认真贯彻现有空间战略的同时,还应在“整体分散、优势集中”的原则指导下,重点塑造以大运河文化带、河西经济走廊、云贵川大金三角、区域性城市群、区域性中心城市为代表的新型经济地理空间,在行政重组、空间重组与规划重组中推陈出新,激发国内大循环活力。

(二)有序引导产业转移

面向世界百年未有之大变局,产业转移将与更加复杂的国内国际形势相伴,呈现出一系列新特征,为国内大循环带来机遇与挑战。第一,双向转移渐成趋势。在纺织、服装等劳动密集型制造业,钢铁、石化、有色金属等资本密集型制造业向中西部地区转移的同时,新能源汽车、新材料、计算机等技术密集型制造业逐渐向更有效率的东部沿海地区转移。第二,交通基础设施的改善、新技术的推广削弱了制造业对劳动力、土地的依赖。随着国家高速铁路网络渐趋完善,加之大数据、人工智能、物联网等先进技术的推广,劳动力、土地等要素成本上升对制造业生产经营的约束有所减弱,国内产业梯度转移可能呈现放缓态势。第三,集群招商成为重要模式。集群招商从市场细分和专业化分工的角度出发,致力于引进配套项目与相关企业,通过共享、匹配与学习三大微观机制最大化集聚经济正外部性。

为提升国内大循环速率,要在因地制宜、分类指导的基本原则下,独资、合资、收购、兼并、非股权安排等方式并重,科学引导劳动密集型、资本密集型产业向中西部地区转移,避免过度向东南亚、南亚的国

家和地区外流。在肯定梯度推移主导地位的同时,产业转移还应同新技术、服务业升级、城市群发展、扩大内需相结合^[14],夯实东部地区京津冀、长三角、珠三角,东北地区辽中南国家制造业中心的地位,保持国家制造业中心在国内大循环中的生命力。

(三)新型城镇化与乡村振兴并举

城乡深度融合是新时代区域协调发展的关键一环,对加快国内大循环意义重大。步入新时代,中国城市化率由2012年的53.10%提升至2020年的63.89%,提升了10.79个百分点,中国已由“乡土中国”进阶至“城乡中国”^[15]。然而,在中国城市化进程中依然存在着明显的城乡失衡现象,集中表现为以人口城市化为导向的人口结构失衡、以城市扩张和农村萎缩为主的空间失衡、以农村承接传统制造业转移为主的产业失衡、城乡管理体制分割的制度失衡、忽视中小城市过渡作用的城市体系失衡,同区域差距相互交织,成为贯彻落实新时代区域协调发展战略、加快国内大循环进程中必须破除的障碍。

针对上述失衡现象,要加快城乡深度融合的战略转型,就必须牢牢把握新型城镇化和乡村振兴两大战略要领,同步增进城市化的量和质,以城市和乡村为双轮驱动,赋能以国内大循环为主体的新发展格局。要重点抓好以下三项工作:第一,将人作为新型城镇化的核心要义。要在不断扩大幼儿养育、科学教育、收入分配、医疗卫生、养老与住房保障等领域的基本公共服务供给的同时,加速基本公共服务均等化进程,切实保障农业转移人口的城市权利,朝着“幼有所育、学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居、弱有所扶”的大同目标迈进。第二,践行农业工业化的构想。科学研判消费需求变动、制度革新所诱发的人地关系重构,在土地配置制度优化、资本下乡、城乡人力对流的三维框架下,助推农业生产机械化与现代化,贴近国际产业技术前沿面。第三,城市文明与乡村文明的交汇融合。要珍视乡村物质与非物质传统文化,紧扣特色小镇、美丽乡村建设的主旋律,发展乡村特色文化产业与文化事业,重塑山清水秀的居住环境、诗意盎然的人文环境,在弘扬现代城市文明的同时“望得见山,看得见

水,记得住乡愁”。

(四)扎实推进陆海统筹

中国拥有300多万平方公里的海洋国土,蕴藏着丰富的海洋资源,2020年创造的生产总值已超过9万亿元。党的十九大报告将“坚持陆海统筹,加快建设海洋强国”纳入区域协调发展战略内,是夯实国内大循环主体地位的催化剂。

为在更高层次上扎实推进陆海统筹,需要关注四方面内容:其一,统筹海洋权益维护与海洋国际合作。遵循《联合国海洋法公约》的相关精神,在坚决维护中国海洋权益的同时,通过海洋保护与开发的国际合作有效化解当前国际政治经济形势下的各类不确定性,增进全人类福祉。其二,统筹海洋资源利用与生态环境保护。适时开展蓝色国土的主体功能区划分,与陆上主体功能区划相互补充、相互增益。其三,统筹海洋产业结构优化与产业布局调整。牢牢扭住蓝色粮仓建设这一重心,积极开拓同海洋船舶工业、海洋油气业、滨海旅游跨界融合的新业态、新模式。其四,统筹近海优化开发与远洋空间拓展。最大限度发挥蓝色增长极的引领作用,辐射近海、波及远洋。按照上述思路,海洋经济的总量与质量、海洋开发的强度与利用时序将得到最大限度的协调,保障国内大循环行稳致远^[16]。

(五)加快绿色发展步伐

绿色发展理念源于生态环境保护,又高于生态环境保护范畴,是贯穿国民经济高质量发展全局的基础性理念^[17]。习近平总书记强调,保护生态环境就是保护生产力,改善生态环境就是发展生产力。彰显了生态环境作为生产力内在属性的重要地位,对于发展面向未来的绿色生产力具有十分重要的意义。

为增进国内大循环的可持续性,应综合考虑生态容量和资源承载力的双重约束,高质量完成以下三项工作:首先,以优化绿色全要素生产率为导向驱动产业调整升级。加快绿色技术创新步伐,培育以新材料、新能源汽车、高端装备制造为代表的技术集约型产业,对钢铁、化工、冶金等传统产业部门实施绿色技术改造,释放波特假说效应,为实现绿色发展

注入动力。绿色技术创新离不开人才、信息、技术等优质生产要素的支撑,为此,不同区域要着力实现税收减免、加速折旧、盈亏相抵、延期纳税、信贷支持等优惠性措施的一体化,为产业绿色发展创造良好的政策环境,助力绿色全要素生产率的区域协同优化。其次,引导产业梯度转移有序推进。根据《产业转移指导目录》等政策性文件,以绿色发展为首要评价准则,圈定各省区转入与转出产业的主要门类,坚决避免高污染高耗能行业向限制开发区、禁止开发区转移,防止其沦为污染避难所^[18]。最后,建立健全环境污染的联防联控机制。对于水体治理而言,必须按照一体化标准实施对废水的无害化处理,着力改善跨行政区大型水域的水质。对于大气与固体废弃物治理而言,要追根溯源,适时联动淘汰落后产能,释放环境规制的约束效应,从源头上减少废气废渣的排放。值得注意的是,在生态环境治理进程中必然会出现开发地区、受益地区与受保护地区的分化,这就需要以系统优化思想为指导,健全跨区域生态补偿机制。

(六)健全开放型经济体制

改革开放以来,本着互利共赢的基本宗旨,中国先后设立了一批经济特区、沿海开放城市、沿海经济开放区、沿江开放城市、沿边开放城市,成为参与国际大循环的中坚力量。

为在更高层次上健全开放型经济体制以驱动国际大循环,需要抓好两方面工作:一方面,高标准建设自由贸易区^[19]。在扩大自由贸易区试点范围的同时,不断优化自由贸易区的微观制度设计,扎实推进以“一线放开”、“二线安全高效管住”为核心的监管服务改革,通过“单一窗口”建设为国际经贸往来提供线上渠道。在发展进出口贸易的同时,还应吸引外商投资、到境外投资、对外承包工程与劳务输出并举,在“引进来”与“走出去”的实践中融入国际经济技术合作网络。另一方面,拓展国际合作的领域。在经贸合作的同时,还要积极加深信息技术、文化教育以及非传统安全领域的合作,从而更好地适应错综复杂的国际政治经济环境。具体而言:其一,通过建设以大数据、云计算、物联网为技术支撑的信息大

通道,弱化同其他国家和地区间的数字鸿沟效应;其二,积极挖掘特色文化资源,携手其他国家和地区举办各类文化交流活动,增进人民的文化认同感,中俄青年友好交流年、国际青年创意文化周正是成功典

范;其三,中国在自然灾害、公共卫生、恐怖主义、跨国犯罪等非传统安全领域与众多国家和地区休戚与共,各方要加强联防联控,将深化对外开放面临的风险消除在萌芽状态。

[参考文献]

- [1] 刘鹤. 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[N]. 人民日报, 2020-11-25.
- [2] 王一鸣. 百年大变局、高质量发展与构建新发展格局[J]. 管理世界, 2020(12).
- [3] 江小涓, 孟丽君. 内循环为主、外循环赋能与更高水平双循环——国际经验与中国实践[J]. 管理世界, 2021(1).
- [4] 裴长洪, 刘洪愧. 构建新发展格局科学内涵研究[J]. 中国工业经济, 2021(6).
- [5] 马建堂, 赵昌文. 更加自觉地用新发展格局理论指导新发展阶段经济工作[J]. 管理世界, 2020(11).
- [6] 刘伟, 蔡志洲. 中国经济发展的突出特征在于增长的稳定性[J]. 管理世界, 2021(5).
- [7] 高国力. 加强区域重大战略、区域协调发展战略、主体功能区战略协同实施[J]. 人民论坛·学术前沿, 2021(14).
- [8] 孙久文, 张静. 长江经济带发展的时空演变与发展建议[J]. 政治经济学评论, 2019(1).
- [9] 谌莹, 张捷, 石柳. 主体功能区政策对区域经济增长差距的影响研究[J]. 中国软科学, 2020(4).
- [10] 肖金成, 马燕坤, 张雪领. 都市圈科学界定与现代化都市圈规划研究[J]. 经济纵横, 2019(11).
- [11] 李国平, 宋昌耀. 雄安新区高质量发展的战略选择[J]. 改革, 2018(4).
- [12] 张可云, 何大志. “十四五”时期区域协调发展的空间尺度探讨[J]. 学术研究, 2021(1).
- [13] 孙久文, 蒋治. “十四五”时期中国区域经济发展格局展望[J]. 中共中央党校(国家行政学院)学报, 2021(2).
- [14] 李雯轩, 李晓华. 新发展格局下区域间产业转移与升级的路径研究[J]. 经济学家, 2021(6).
- [15] 刘守英, 王一鸽. 从乡土中国到城乡中国——中国转型的乡村变迁视角[J]. 管理世界, 2018(10).
- [16] 林香红. 面向2030:全球海洋经济发展的影响因素、趋势及对策建议[J]. 太平洋学报, 2020(1).
- [17] 刘德海. 绿色发展理念的科学与价值取向[J]. 江苏社会科学, 2017(3).
- [18] 孙久文, 蒋治. 中国沿海地区高质量发展的路径[J]. 地理学报, 2021(2).
- [19] 岳文, 韩剑. 我国高标准自由贸易区建设:动因、现状及路径[J]. 经济学家, 2021(7).

(责任编辑 德 祥)

The Strategic Framework and Path Conception of Regional Coordinated Development under the New Development Pattern

SUN Jiuwen JIANG Zhi

Abstract: Coordinated regional development is the only way to speed up the construction of a new development pattern, and it has a traction to realize the Chinese dream of the great rejuvenation of the Chinese nation. Since the new era, although China is facing many uncertainties such as increasing macroeconomic downward pressure and complex international political and economic environment, the practice of regional coordinated development has been steadily progressing, and it has become a vibrant source for the national economy to shift from a high-speed growth stage to a high-quality development stage. Based on the new development pattern, with the overall regional development strategy, major regional development strategy, main functional area strategy, urban agglomeration and metropolitan area, and new functional platforms as the skeleton, the regional economy will move towards improving the coordination and balance of development, industrial orderly transfer, simultaneous development of new urbanization and rural revitalization, solid progress in land and sea coordination, accelerated green development, and a sound open economic system, leading China to basically achieve socialist modernization by 2035 and become a great modern socialist country by 2050.

Keywords: New Development Pattern; Regional Coordinated Development; Strategic Framework; Path Conception