

【本刊特稿】

中国的区域发展战略和区域政策

刘应杰

摘要:近年来,国家大力深化改革开放,加快创新发展,不断增强发展新动能。与此同时,国家对区域发展的宏观调控成为最重要的宏观调控之一,区域政策也成为最重要的国家发展政策之一。改革开放以来,中国在经济社会发展等方面取得了举世瞩目的伟大成就,区域发展战略和区域政策发挥了非常重要的作用。中国区域发展主要有以下五大发展战略:区域梯度发展战略、统筹区域协调发展战略、主体功能区战略、区域发展重大战略和新型城镇化战略。此外,为贯彻落实区域发展战略,国家制定了一系列区域发展政策,具体来说主要有4项:区域发展先行先试政策、中央财政转移支付和税收优惠政策、地区协作和对口支援政策和跨区域协同发展政策。未来,中国实施区域发展战略和区域政策有以下4个需要深入研究的问题:中央与地方财权与事权划分改革的问题,区域政策精准化、精细化的问题,区域发展政策的协调问题,区域发展中出现新的分化差距问题。

关键词:区域发展战略;区域政策;改革开放;区域协调发展

中图分类号:F061.5 文献标识码:A 文章编号:2095-5766(2021)01-0010-04 收稿日期:2020-11-09

作者简介:刘应杰,男,国务院研究室专题调研组组长,中国创新战略与政策研究中心副主任(北京 100017)。

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》提出:“坚持实施区域发展重大战略、区域协调发展战略、主体功能区战略,健全区域协调发展体制机制,完善新型城镇化战略,构建高质量发展的国土空间布局和支撑体系。”第一次归纳总结了中国区域发展的几大战略,并进一步提出了中国未来区域发展的目标任务。对于中国这样一个地域辽阔、人口众多的发展中大国来说,区域发展战略是最重要的国家战略之一,国家对区域发展的宏观调控是最重要的宏观调控之一,区域政策也是最重要的国家发展政策之一。改革开放以来,中国经济社会发展取得了举世瞩目的伟大成就,区域发展战略和区域政策发挥了非常重要的作用。

一、中国的五大区域发展战略

改革开放以来,中国区域发展主要有以下五大

发展战略。

1. 区域梯度发展战略

中国东中西地区之间存在着明显差距,不可能齐头并进,发展必然会有先有后。20世纪80年代初,邓小平提出“两个大局”的思想:“沿海地区要加快对外开放,使这个拥有两亿人口的广大地带较快地先发展起来,从而带动内地更好地发展,这是一个事关大局的问题。内地要顾全这个大局。反过来,发展到一定的时候,又要求沿海拿出更多力量来帮助内地发展,这也是个大局。那时沿海也要服从这个大局。”实践证明,这是非常重要和正确的战略决策。现在,中国区域发展正呈现出梯度跨越“中等收入陷阱”的新格局。一些经济发达地区的人均生产总值已经跨越了中等收入阶段,进入人均1.25万美元以上的高收入水平。2019年,北京的人均地区生产总值达到2.36万美元,上海的人均地区生产总值达到2.3万美元,江苏的人均地区生产总值达到1.8

万美元,浙江的人均地区生产总值达到1.6万美元,福建的人均地区生产总值达到1.57万美元,广东的人均地区生产总值达到1.4万美元,天津的人均地区生产总值达到1.3万美元。如果以地级及副省级城市为单位,则会有更多的城市进入高收入水平行列,如深圳的人均地区生产总值达到2.95万美元,苏州、无锡、广州的人均地区生产总值都超过2.3万美元,全国大约有1.4亿人口的人均地区生产总值超过2万美元,估计有5亿多人口的人均GDP超过1.25万美元。中国区域发展正由点到线到面,先后跨越“中等收入陷阱”,由局部跨越到大部跨越再到整体跨越,进入高收入发展水平,这是符合中国国情的现实发展路径。预计“十四五”期间,大约在2023年,中国的人均GDP可以达到1.3万美元以上,跨越“中等收入陷阱”,进入高收入国家的最低门槛。

2. 统筹区域协调发展战略

中国发展有一个重要原则,就是要充分调动“两个积极性”,一个是中央的积极性,另一个是地方的积极性。中央鼓励和支持各地区加快发展,逐步缩小区域发展差距。在东部地区率先发展的基础上,2000年国家开始实施西部大开发战略,2003年开始实施东北地区等老工业基地振兴战略,2006年开始实施促进中部地区崛起战略。国家加大对中西部地区发展的支持力度,特别是结合实施国家脱贫攻坚行动计划,重点支持老少边穷地区加快发展。2020年中国将全面建成小康社会,完成脱贫攻坚任务,历史性地消除绝对贫困问题,这是一项全世界公认的非常了不起的伟大成就。

3. 主体功能区战略

2011年开始,国家实施《全国主体功能区规划》,将国土空间按开发方式划分为优化开发区、重点开发区、限制开发区和禁止开发区四种类型,对不同类型实行不同的空间开发、产业布局、人口集聚、生态环保、财政和投资等政策。在此基础上,中国设立各种类型的自然保护区共计2750个,总面积占到国土面积的18%,全国森林覆盖率达到23%。其中,设立国家级自然保护区474个,设立三江源、祁连山、大熊猫、东北虎保护等10多处国家公园。要构建国土空间开发保护新格局,发挥各地比较优势,逐步形成城市化地区、农产品主产区、生态功能区三大空间格局。可以说,中国实施主体功能区战略取得了重要进展,推动了生态建设、环境保护和

经济社会可持续发展。

4. 区域发展重大战略

概括起来就是“四三二一”战略决策,即“四大板块+三大城市群+两大经济带+‘一带一路’”。在提出西部大开发、东北振兴、中部地区崛起、东部率先发展战略的基础上,进一步实施京津冀协同发展、长三角一体化、粤港澳大湾区建设,以及长江经济带发展、黄河流域生态保护和高质量发展等重大战略,实施连接国内外的“一带一路”对外开放重大决策。这些区域发展的重大战略决策,构成了中国区域发展的大框架,对于引领和促进全国经济发展具有重大战略意义。

5. 新型城镇化战略

2014年3月,中国正式发布《国家新型城镇化规划(2014—2020年)》,并开展综合试点工作。新型城镇化坚持以人为核心,促进产城融合、节约集约、生态环保、和谐宜居。深入推进户籍制度改革,加快农业转移人口市民化,重点解决3个1亿人的问题,即1亿农村转移人口落户城镇问题,1亿人居住的城中村和棚户区改造问题,1亿人在中西部地区就近城镇化问题。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,发挥中心城市和城市群的综合带动作用,打造新的高水平高质量经济增长极。

二、中国的四大区域发展政策

为贯彻落实区域发展战略,国家制定实施了一系列区域发展政策。概括起来,主要包括以下4个方面。

1. 区域发展先行先试政策

先行先试是中国改革开放的一条重要成功经验。从改革开放初期设立5个经济特区、14个沿海开放城市,到在各地设立经济开发区、高新技术区、产业园区,直到近年来先后设立自由贸易试验区、海南自由贸易港、跨境电商综合试验区、服务贸易创新发展试点城市、“双创”示范城市等,这些做法就是要在一些地方先行先试,探索积累经验,然后在全国复制推广、全面铺开。2020年10月14日,中央召开深圳特区建立40周年庆祝大会,深圳成为中国改革开放先行先试取得辉煌成就的一个突出代表。2019年深圳经济总量超过香港,人均地区生产总值超过台湾,财政收入也超过台湾,国际专利申请量超过德国、韩国,深圳被称为“中国硅谷”“世界创新之都”。

中央提出要在深圳建设中国特色社会主义先行示范区,就是要让深圳在改革开放中继续走在全国前列,努力创建社会主义现代化强国的城市范例。

2. 中央财政转移支付和税收优惠政策

1994年中国实行分税制改革,近年来全面推行营业税改征增值税,这是中央与地方财政划分的两次重大调整。目前,中国财政收入占国内生产总值的比重为20%左右,中央财政收入占到全国财政收入的43.5%,地方财政收入占到全国财政收入的56.5%;与此同时,中央财政支出仅占全国财政支出的32%,而对地方转移支付为74415亿元,占到中央财政支出的68%。从地方财政收入来看,地方本级收入占57.6%,中央转移支付占到42.4%。现在财政净上缴的省份只有8个,从多到少依次为:广东、上海、北京、江苏、浙江、山东、天津、福建;其他23个省份都是中央净转移支付的省份。特别是在一些西部地区,中央财政转移支付已经占到了大头,如西藏财政支出中90%由中央转移支付。中国实施西部大开发战略,对西部地区实行一项重大税收优惠政策,就是企业所得税由25%降低为15%,鼓励国内外企业到西部地区投资。这些财政税收政策,对支持中西部地区经济社会发展、促进区域协调发展发挥了至关重要的作用,充分体现了中国特色社会主义的制度优势,这是其他许多国家做不到的。

3. 地区协作和对口支援政策

国家开展东中西地区协作,国家部委、中央企业和东中部地区对口支援西部贫困地区,特别是支援西藏和四省藏区、新疆地区发展,派遣干部援藏、援疆,重点支援当地交通水电等基础设施建设,学校和医院建设以及产业发展、人才培养等,并且支援地区每年援助资金按当地财政收入一定比例安排。这充分体现了全国一盘棋和各地区团结协作的互助精神,也是中国区域发展政策的一项创举。现在西部地区的城乡面貌发生了巨大变化,交通、通信等基础设施、学院、医院、居民住房等都焕然一新,正在逐步赶上甚至在一些方面超过内陆地区的发展水平。

4. 跨区域协同发展政策

国家制定实施了一系列跨区域、跨流域发展政策措施,出台实施了一些重大举措,包括推进京津冀协同发展,疏解北京非首都功能,建设雄安新区,推进粤港澳大湾区建设、长三角一体化发展、长江经济带发展、黄河流域生态保护和高质量发展等。这些都是

需要在中央层面协调推进的跨区域发展战略,出台实施相应的区域发展政策。为了统筹推进大江大河流域上中下游发展,特别是推进生态建设和环境保护,国家也在探索实行区域生态环境补偿政策。

三、区域发展需要深入研究的四个问题

中国实施区域发展战略和区域政策,有力地促进了区域经济社会发展,创造了中国发展的奇迹。同时,在发展中面临以下4个需要深入研究的问题。

1. 中央与地方财权与事权划分改革

分税制改革和营改增改革,提高了中央财政的宏观调控能力,促进了中国经济全面发展,同时也出现了新的问题,主要是中央与地方财权、事权不匹配,地方财政特别是县乡基层财政能力弱化。这就需要进一步完善分税制改革,特别是要健全省级以下财政体制,健全地方税体系。近几年,中国全面实施营改增,这是一场重要的税制结构性改革,以前属于地方税的营业税全面改征为中央与地方共享的增值税,中央与地方分成比例由原来的75:25改为六四分成又改为五五分成,在地方原有税收基数不变的情况下,确保地方税收只增不减,这从根本上保证了营改增的顺利推进,收到了各方满意的效果。今后还需要进一步调整和完善中央与地方的财税关系,优化中央财政转移支付制度,开辟地方税源,促进地区经济协调发展。

2. 区域政策的精准化、精细化问题

区域政策要真正管用有效,就必须照顾到差异性,增强针对性。特别是大的区域政策,还要进一步细化、实化、具体化。比如西部大开发政策,就要根据西北地区与西南地区的巨大差异,制定实施不同的差异化政策。中国西部地区地域辽阔,包括12个省(区、市),面积占全国总面积的71.7%,人口只占全国总人口的27%,经济总量占全国经济总和的20.7%。西北地区地广人稀,面积占西部地区总面积的62.4%,人口和经济总量只占西部地区总量的1/3,干旱缺水,沙漠戈壁广布,生态环境脆弱;而西南地区人口相对稠密,面积不到西部地区总面积的38%,人口和经济总量占到西部地区总量的2/3,雨量充沛,平地较少,山高路险。无论是从地理、气候、人口、民族,还是从经济发展来看,西北地区与西南地区都存在着很大差异。因此,需要制定实施有区别的差异化政策措施。比如,西北地区需

主要解决缺水的问题,西南地区需主要解决交通的问题,西南地区要发挥好成渝双城经济圈的带动作用,西北地区要增强以西安为中心的关中城市群的辐射力。

3. 区域发展政策的协调问题

现在,各地方发展的积极性都很高,形成了比学赶帮、竞相发展的良好态势,同时也存在相互攀比、重复建设、不当竞争的问题。各地都积极向中央争取戴帽子、挂招牌、设试点、给政策。如设立国家中心城市,目前国家有关文件中提出设立的国家中心城市有9个,包括北京、天津、上海、广州、重庆、成都、武汉、郑州、西安,积极争取成为国家中心城市的还有南京、杭州、济南、青岛、沈阳、长沙、厦门等城市。再如城市升级问题,现在全国共有副省级城市15个,计划单列市5个,一些省会城市如郑州、长沙,地级城市苏州等都希望提高城市能级,增设各种试验区等,实行先行先试政策。这些都需要从国家全局出发,统筹考虑,更好地加以协调解决。

4. 区域发展中出现新的分化差距问题

近年来,中国区域发展出现了一个新现象,就是在原有的东中西发展差距逐步缩小之外,产生了新的“南北分化”问题,突出表现为“南快北慢,南升北降”。南方地区经济发展势头相对较好,西南、东南、中南地区发展都不错;北方地区主要是东北、西北、华北地区经济增速有所下降。南方地区经济在全国所占比重上升到62%,北方地区经济占全国比重下降到38%,特别是东北地区经济占全国比重下降到6.3%,

不到1978年时的一半。为什么会出现这样的区域差异和经济走势分化现象?从根本上说,是由创新发展和新动能成长的不同所造成的。这表现在两个方面:一是体制和机制创新,经济发展好的地方一般是改革开放力度大,市场化程度高,市场活力和动力充足,民营经济发展得比较快比较好的地方;二是科技和产业创新,经济发展好的地方一批新产业、新业态、新模式快速成长,特别是与互联网+、大数据、云计算、人工智能等相结合,发展起来的新经济提供了发展的新动能,撑起了发展的新天地。一个地方要发展得好,就必须大力深化改革开放,优化营商环境,加快创新发展,不断增强发展新动能,这是区域经济发展的根本所在。就像一列火车,如果还用过去的蒸汽动力或内燃机,肯定是跑不快的,必须适应高铁时代的需要,配备新的强劲动力,才能快速向前、行稳致远。

参考文献

- [1]贺新元.新中国成立以来国家区域发展战略思想及格局的历史演进和经验启示[J].中国井冈山干部学院学报, 2020(4).
- [2]肖金成,安树伟.从区域非均衡发展到区域协调发展——中国区域发展40年[J].区域经济评论, 2019(1).
- [3]陈健,郭冠青.马克思主义区域协调发展思想:从经典理论到中国发展[J].经济纵横, 2020(6).
- [4]佚名.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[N].人民日报, 2020-11-04.

China's Regional Development Strategy and Regional Policy

Liu Yingjie

Abstract: In recent years, China has made great efforts to deepen reform and opening up, optimize the business environment, accelerate innovation and development, and constantly strengthen new drivers of development. At the same time, the macro-control of regional development by the state is one of the most important macro-control, and the regional policy is also one of the most important national development policies. Since the reform and opening up, China has made great achievements in economic and social development, and regional development strategies and policies have played a very important role. Since the beginning of reform and opening up, China's regional development has been characterized by the following five development strategies: gradient regional development strategy, overall planning and coordinated regional development strategy, functional zoning strategy, major regional development strategy, and new urbanization strategy. In addition, in order to implement the strategy for regional development, the state has formulated and implemented a series of regional development policies, including four major ones: the policy of first experimentation in regional development, the central financial transfer payment and tax preferential policies, the policy of regional cooperation and matching support, and the policy of cross-regional coordinated development. In the future, China's implementation of regional development strategy and policy has the following four problems that need to be deeply studied: the reform of the division of financial and administrative power between the central and local governments, the precision and refinement of regional policies, the coordination of regional development policies, and the emergence of new disparities in regional development.

Key Words: Regional Development Strategy; Regional Policy; Reform and Opening up; Coordinated Regional Development

(责任编辑:齐 双)