

【区域协调发展】

“十四五”时期区域深度融合发展的方向与路径

韦伟

摘要:随着推动区域发展的重大国家战略陆续出台,推进中国区域协调发展战略的“四梁八柱”正在形成,中国区域发展的顶层设计和战略框架逐步完善,“十四五”时期的重要任务之一是推进区域发展战略细化和落实,而推进区域发展战略细化和落实的关键在于深入推动各个战略内部以及各个战略之间的深度融合。区域深度融合发展需要正确处理政府融合和市场融合、规划融合和机制融合、硬件融合和软件融合的关系。推进区域深度融合发展的方向是承认差异、步调一致和久久为功。区域深度融合发展的主体是企业,关键是地方政府,核心是制度融合,保障是中央政府。

关键词:区域协调发展;深度融合;双循环

中图分类号:F061.5 **文献标识码:**A **文章编号:**2095-5766(2021)02-0042-05 **收稿日期:**2020-11-15

作者简介:韦伟,男,中国区域经济学会副会长、安徽大学创新发展研究院特约研究员(合肥 230039)。

党的十八大以来,党中央、国务院发布了《京津冀协同发展规划纲要》《长江经济带发展规划纲要》《粤港澳大湾区发展规划纲要》《长江三角洲区域一体化发展规划纲要》等一系列推动区域发展的重大国家战略。2020年1月3日,中央财经委员会第六次会议研究黄河流域生态保护和高质量发展问题、推动成渝地区双城经济圈建设问题;2020年10月16日,中央政治局召开会议审议《成渝地区双城经济圈建设规划纲要》。推进中国区域协调发展战略的“四梁八柱”正在形成,中国区域发展的顶层设计和战略框架逐步完善。中国“十四五”时期的重要任务之一是推进区域发展战略细化和落实,而推进区域发展战略细化和落实的关键在于深入推动各个战略内部以及各个战略之间的深度融合。

一、区域深度融合的内涵及意义

物理学意义上的融合是指不同的物质融成或融化后成为一体,具备不同于原先物质的新的物理性能的过程。区域经济学意义上的融合是指不同

行政区域在市场和政府的共同推动下形成一个更大的经济区域的过程,在这个更大的经济区域内,商品自由贸易、要素自由流动、体制政策一致、基本公共服务大致相等。需要注意的是,融合不等同于联合,相融不等同于相加。联合、相加只会使行政区域版图扩大,但块状的内部结构以及各个块之间的相互关系没有发生改变。相融则是区域面积扩大,区域内部块状的结构以及各个块之间的相互关系发生质的变化,经济联系更加紧密,经济往来更加频繁,经济效率和一体化程度明显提高。

融合发展对于中国来说,具有十分重要的意义。从经济学角度来看,可以明显降低成本、提高效率。一是打破行政隶属关系,区域内各自独立的经济单元由外部经济变为内部经济,降低交易成本。二是通过产业结构调整与优化,实现区域内同类产业和相似产业的联合,变过度竞争为一体化运行,降低竞争成本。三是拆除区域内各经济单元之间的相互封锁,货物、要素自由流动,降低保护成本。四是组建区域科创综合体,针对共性技术、关键技术集中攻关,降低研发成本。简言之,融合发

展通过地域范围的扩大和运行机制的改变实现规模效应和范围效应,从而极大地提高了该区域的综合竞争力。无论是京津冀协同发展、粤港澳大湾区建设、长三角一体化发展,还是成渝地区双城经济圈建设等,虽然各自的名称不同,但从区域经济角度来看,都是变小块为大块、变小区为大区,都可以理解为通过融合实现一体化。一体化效益实现程度的大小取决于融合的程度,融合程度越深,实现的整体效益就越大。

党的十八大以来,在习近平新时代中国特色社会主义思想的指引下,国家在继续推进西部大开发、东北全面振兴、中部地区崛起、东部率先发展等战略的同时,明确提出要实施京津冀协同发展、粤港澳大湾区建设、长江经济带发展、长三角一体化发展等重大战略。在践行五大发展理念的基础上,资源空间配置加速优化升级,区域经济增长新引擎快速形成,经济增长的巨大潜力进一步显现,区域协调发展取得了令人瞩目的成绩。但也必须看到,当前区域协调发展还存在一些突出问题和矛盾,区域发展差距依然较大,区域分化现象逐渐显现,无序开发与恶性竞争仍然存在,区域发展不平衡不充分问题依然比较突出,区域发展机制还不完善。“十四五”时期需要我们在国家已经确定的“四梁八柱”的基础上,朝着高质量发展的方向进一步推进区域内部及区域间的深度融合。区域深度融合发展就是要实现地区间的无缝连接、顺畅循环,如产业发展深度对接,基础设施深度互联,开放创新深度合作,生态文明深度联建,公共服务深度协同,发展规划深度衔接,通过区域内和区域间的深度融合充分释放区域经济的内生增长潜力,从而实现高质量发展。

二、“十四五”时期区域深度融合发展是确保“双循环”畅通运行的前提

党的十九届五中全会指出,当前和今后一个时期,中国发展仍然处于重要战略机遇期,但机遇和挑战都有新的发展变化。“十四五”时期要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。构建新发展格局是提升中国经济发展水平的战略抉择,也是塑造中国国际经济合作和竞争新优势的战略抉择。这是以习近平总书记为核心的党中央立足中华民族伟大复兴战略全局和世

界百年未有之大变局,深刻认识中国社会主要矛盾变化带来的新特征、新要求和错综复杂的国际环境带来的新矛盾、新挑战作出的重大战略部署。

构建新发展格局要坚持扩大内需这个战略基点,使生产、分配、流通、消费更多依托国内市场,形成国民经济良性循环;要打通经济循环堵点,提升产业链供应链的完整性,使国内市场成为最终需求的主要来源,形成需求牵引供给、供给创造需求的更高水平动态平衡。构建新发展格局就是要求我们充分发挥国内超大规模市场优势,集中力量办好自己的事,最大程度激活内生动力和活力。当前,新发展格局面临的突出堵点之一就是中国统一开放、竞争有序的市场体系尚未完全形成,这成为影响“双循环”畅通运行的重要制约。

近年来,中国区域发展取得了令人瞩目的成绩,区域战略加速互动融合、区域发展协调性不断增强、区域经济增长势头持续强劲。但高标准市场体系尚未形成,地方政府之间长期条块分割的路径依赖、地方主义思维、以GDP和财政收入论英雄而形成的人为封锁还不同程度的存在,“行政区经济”现象依然存在。党的十九届五中全会指出,“十四五”时期要坚持实施区域重大战略、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。这样做的目标是在顶层设计明确的条件下,加快各板块内部以及各板块之间的深度融合,进一步增强区域发展的协同性、联动性、整体性,探索建立更有效的协调地区经济、社会、行政和科技等的规则体系和融合机制。

中国是一个地域辽阔、人口众多且各地生产力发展水平极不平衡的发展中大国,各个区域在地理区位、自然条件、要素禀赋乃至体制与文化上均各具特点,中国经济高质量发展要在区域经济与国民经济两个层面上共同推进。改革开放40多年的历史经验充分证明了区域经济的强势推动是中国经济持续健康快速成长的重要原因之一,在新发展格局条件下,这条成功的经验还要继续坚持。“十四五”时期构建新发展格局,重心在区域经济层面,基础条件是区域层面的充分开放。没有区域层面的顺畅循环,就不会有国家层面的大循环,也不会有兼顾国内国际的双循环。构建统一开放且竞争有序的市场体系,对于构建新发展格局和实现“十四五”规划目标具有重要意义。

三、“十四五”时期区域深度融合发展需要 正确处理三对关系

“十四五”时期区域深度融合发展需要正确处理政府融合和市场融合、规划融合和机制融合、硬件融合和软件融合的关系。

1. 正确处理政府融合和市场融合的关系

区域深度融合发展客观上存在着政府与市场两种力量,在推进融合的过程中这两种力量都是必要的、缺一不可的。政府以行政的方式推进融合,尤其是在融合初期,如果没有政府的强力推动,融合是很难实现的。但融合发展的根基、成效在市场,这是由融合发展的本质决定的,融合发展的目的在于克服和消除影响资源和要素自由流动的体制机制障碍。融合发展,企业是推进主体,企业跨地区发展将自动产生融合发展的内生效应。企业以市场为导向,逐步打破区域行政壁垒,发展企业主体在区域间的自我联合、自我协调和自我发展机制。政府的作用主要表现在跨区域的共性基础设施建设,以及在体制机制方面打破影响生产要素自由流动和优化配置的重重障碍。

融合发展是在不改变行政隶属关系的基础上,探索跨界地区分工、合作、协同和共享的协调发展机制,特别需要审慎处理好一体化体制机制和地方行政管理自主性的关系,也就是说,要处理好一体化与地方化的关系,一体化要在地方化的基础上进行,地方化要联系一体化进行。政府应基于互利共赢、合理适当的原则,视具体情况建立利益分享和补偿机制;结合推进跨地区投资、产业转移等重大事项,形成特有的政策体系和制度设计;结合发展“飞地经济”和共建产业园区等重要举措,探索在产值、税收、利润、节能减排等重要指标上进行区际分割的有效模式。

2. 正确处理规划融合和机制融合的关系

有一种观点认为,党的十九届五中全会审议通过《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》,顶层设计确定了,大家只要照着干就可以了。众所周知,规划的目的是引导规划区域内的微观经济主体与地方政府实现国家宏观目标,优化区域发展的思路与方向。对于融合发展来说,科学规划是必要

的,但制定了规划应该说仅仅是万里长征走完了第一步,融合发展成功与否取决于推进融合发展的体制机制是否建立健全。

在现有关于协同推进合作一体化的文章中,有些文章在技术层面说的很细、很实,甲地区应该做什么,乙地区应该做什么,丙地区又应该做什么,思考得很完备。但很多文章都假定了一个前提而忽略了一个基本问题,假定的前提是地方政府都在追求协同合作一体化;忽略的基本问题是地方政府为什么一定要协同合作一体化,为什么一定要融合发展?融合发展有巨大的红利,但这个红利是从长期的、全局的角度来看的,而从短期的、局部的角度来看还得不到、摸不着。为了长远利益,可能需要有的地区牺牲自己的眼前利益和局部利益,那么有什么样的体制机制保证这些地区不放弃融合发展的努力呢?由此引申出一些新的问题,新发展格局下融合发展的组织形式是什么?红利如何获得,又如何分配?用什么样的指标体系去评价融合发展的绩效?对区域不合作行为如何判定?谁来判定?怎样制止融合发展进程中的搭便车行为?对不合作方如何进行责任追究和损失补偿等。

因此,“十四五”时期应加大融合发展体制机制建设力度,以体制机制创新作为推动区域融合发展的引擎,协调解决跨区域发展中的制度性难题,建立更加紧密的区域关系。

3. 正确处理硬件融合和软件融合的关系

融合发展既包括硬件建设,也包括软件建设。硬件建设是指融合发展所需的各类基础设施,软件建设是指融合发展所赖以生存的体制机制环境。硬件建设相对来说比较容易做到,简单说有规划和资金就可以办到,比如打通“断头路”、织密“交流圈”、共建交流平台等,现在很多地区正在按照规划的要求和地方之间的共识加快建设,一个布局合理、立体通畅、智能坚固的基础设施体系正在显现,将成为区域融合发展的有力支撑。而构建融合发展的体制机制环境相对来说要难一些,体制机制环境应包括推进资源要素自由流动的体制格局、政策体系和市场环境等,这些软件即使有规划和资金也并不能够很快实现,需要正确处理央地(中央与地方)关系、府际(地方政府之间)关系、政府与企业的关系、企业与企业的关系等,需要形成一系列激励机制和约束机制以及一系列地方政府、企业、社会

的行为规范。

融合发展的本质是实现资源要素的自由流动和地区间的全方位开放与合作,“十四五”时期要紧紧紧抓住融合发展的本质要求,着力破除一切不利于资源要素自由流动的障碍,使资源要素突破行政区划限制,在更大范围内优化配置,促进市场的合理分工和各地区比较优势的充分发挥。当然,强调软件环境的复杂性并不是否认硬件建设的重要性,融合发展往往是从硬件融合开始的。在硬件融合的过程中必然会涉及土地、资金、利益、补偿等问题,而这些问题的背后是体制机制问题,硬件融合过程中会暴露矛盾和体制机制的缺失,矛盾的暴露和体制机制的缺失恰恰就是我们解决矛盾、建立体制机制的开端。

四、“十四五”时期区域深度融合发展的方向与对策建议

“十四五”时期区域融合发展需要确立正确的方向与路径。

1.“十四五”时期区域深度融合发展的方向

第一,承认差异。不同地区的经济条件、自然条件不均衡是客观存在的,如城市和乡村、平原和山区、产业发展区和生态保护区之间的差异,不能简单、机械地理解均衡性。解决发展不平衡问题,要符合经济规律、自然规律,因地制宜、分类指导,承认客观差异,不能搞一刀切。不能将深度融合简单地理解为区域同质化、城市同城化、要素分布均匀化和公共设施布局均等化,一体化不是一样化、不是一般高,融合发展的一个重要目的是解决区域发展不平衡问题,不同地区的发展落差往往是势能所在,恰恰是发展的空间。

第二,步调一致。区域融合发展就是要基于紧密的命运共同体、利益共同体和责任共同体的原则,在平等互利的基础上,破除要素流动壁垒、提高基础设施联动、统筹公共服务,发挥产业共生效应、空间布局联动效应、区域治理协同效应。深度融合在功能组织、空间布局、基础网络、推进实施等方面,要步调一致,各司其职而又统一有序,不能各行其是。

第三,久久为功。要树立打持久战的准备,既要有历史耐心,又要有只争朝夕的紧迫感,既谋划

长远,又干在当下。区域融合发展是一个长期过程,不可能一蹴而就,不能指望出台几个规划、建设几大工程就一劳永逸,不能抱有急功近利的心态,要做大量细致而复杂的工作,通过具体项目来推进融合发展,解决体制机制难题,建立企业与政府、企业与市场、企业与社会的良性互动机制。

2.“十四五”时期区域深度融合发展的对策建议

第一,区域深度融合发展的主体是企业。产业是融合发展的基础,产业关联是区域经济融合发展的内在机制。企业是融合发展的主体,企业跨地区发展形成有利于融合发展的产业组织形态,这种产业组织将自动产生融合发展的内生效应。产业集群可以有效地模糊行政区划,产业集群的发展将促使融合发展的主要机制在空间上进行资源整合。各地要进一步优化区域产业转移机制,大力建设承接产业转移示范区和加工贸易梯度转移承接地,深化产业链、供应链整合,提升产业发展水平,推动区域协同合作、联动发展。当然产业集聚、产业转移不应该是简单的重复和集中,而是按照产业基础高级化、产业链现代化的要求,实现资源集约利用和产业功能整合,达到优势互补、错位竞争、链接发展,进而提升整体竞争力。

第二,区域深度融合发展的关键是地方政府。融合发展一个绕不开的话题就是地方政府,融合发展的动力和阻力都与地方政府密切相关。任何一个地方政府都无法在自己的“一亩三分地”里实现持续快速健康发展,因为任何一个地方政府在发展的过程中都会遇到许多自己无法单独解决的跨区域的公共问题,如科技创新、交通便捷、环境保护、安全治理等。融合是经济社会规律的客观要求,这是推进融合发展的动力所在。同时,地方政府又必须确保辖区内地方经济社会发展和民生改善,发展仍是各级地方政府的首要职责,实现各发展水平不同地区的融合发展,地方政府必然会直接或间接地反映当地利益诉求。发达地区担心随着融合程度的逐步加深,要素(尤其是人员)更加无障碍地涌入,本地的公共服务资源(尤其是教育、医疗)会被稀释。发展中地区担心随着融合程度的逐步加深,发达地区对发展中地区的“虹吸现象”会进一步加剧,稀缺资源会进一步向发达地区聚集,发展中地区会进一步“空心化”。

第三,区域深度融合发展的核心是制度融合。

制度融合的核心是消除分割,消除分割的动力在于共同利益和共同需求。这就需把区域间共同事务的调节治理原则、方法和机制凝结固化为具体的、标准化的共同政策,形成各地在共同事务领域遵行的共同政策。需从政府间纵向财权与事权改革、地方合作平台机制的规范和制度化、合理调整财政转移支付资金去向和建设用地指标配额、建立适应于融合发展特征的税制体系和统计核算体系、鼓励市场主体和公众参与等方面不断尝试和完善。

第四,区域深度融合发展的保障是中央政府。中国现行宪法和地方政府组织法虽然从不同的角度规定了中央政府与地方政府的法律关系及地方政府在国家政治经济生活中的地位和作用,但对于地方政府之间如何发展横向对等关系、各地方政府在区域经济合作中的地位以及区域管理机构的法律地位等方面缺乏相关的法律依据。要按照党的十九届五中全会进一步推进国家治理体系和治理能力现代化的要求,加快相关法律法规的建立和健全。要以建立权责清晰、财力协调、区域均衡的中

央和地方财政关系为指导,按照税种属性和经济效率等原则,进一步理顺政府间收入划分。加快税制改革的步伐,除增加直接税、减少间接税、减少企业税外,探索将属地原则的财政税收制改为更灵活的属地和异地并存的税制。加快完善相关的财税政策和利益平衡机制,积极有效应对融合发展后的地区功能分工深化的态势,需加快建立与地区功能分工相适应的财税政策和利益平衡机制。进一步协调税收优惠政策,突破要素流动障碍、公平对待要素流动、鼓励要素优化配置等。

参考文献

- [1] 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.
- [2] 习近平.关于《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》的说明[N].人民日报,2020-11-04.
- [3] 李志勇.融合发展成区域协调发展重要抓手[N].经济参考报,2019-01-04.

Direction and Path of Regional Deep Integration Development during the “14th Five-Year Plan” Period

Wei Wei

Abstract: With the launch of major national strategies to promote regional development, the “four beams and eight pillars” of China’s regional coordinated development strategy are taking shape, and the top-level design and strategic framework of China’s regional development get progressive improvement. One of the important tasks in the “14th Five-Year Plan” period is to promote the refinement and implementation of regional development strategy, which the hinge is to promote the deep integration within and among various strategies. Regional deep integration development needs to properly handle the relationship between government integration and market integration, planning integration and mechanism integration, hardware integration and software integration. The direction of promoting regional deep integration development is to recognize differences, uniform working pace and continuous work. Enterprises are the mainstay of regional deep integration development, local governments are the hinge, institutional integration is the core, and the central government is the guarantee.

Key Words: Regional Coordinated Development; Deep Integration; Double Circulation

(责任编辑:张 子)