

【区域协调发展】

构建区域经济发展新格局的若干重大问题*

陈晓东

摘要:中国区域经济战略及其政策经历了从以公平效率到协调安全的不同发展阶段的历史变迁,充分反映了国际政治格局和经济形势对中国经济发展战略的重大影响。党的十九大尤其是2020年新冠肺炎疫情之后,国际发展环境使得中国发展战略的安全价值取向越来越突出。构建区域经济发展新格局,就是要以新发展理念贯穿始终,以更高质量、更加协调、更加安全为发展导向,以建设现代化经济体系为目标,协调东中西平衡、统筹南北方发展,促进要素配置合理、流动通畅;以实现“碳达峰”和“碳中和”为核心,建立充分照顾流域上中下游和流域间发展利益的体制机制,打造不同层次的区域增长极。在确保安全稳定的前提下,形成优势互补、功能突出、特色明显、人民共享的区域经济发展新格局。

关键词:安全稳定;统筹发展;优势互补;新格局

中图分类号:F061.5 **文献标识码:**A **文章编号:**2095-5766(2021)04-0039-10 **收稿日期:**2021-03-22

***基金项目:**国家社会科学基金重大研究专项“加快构建中国特色哲学社会科学学科体系、学术体系、话语体系”(18VXK002);中国社会科学院优势学科登峰计划(产业经济学);中国社会科学院京津冀协同发展智库基础研究项目“电子信息产业链供应链安全状况评估研究”(2020G04)。

作者简介:陈晓东,男,中国社会科学院工业经济研究所研究员、博士,北京大学国家竞争力研究院特聘研究员(北京 100836)。

中国幅员辽阔、地形复杂、人口众多,各地自然条件、资源禀赋差异较大,区域统筹发展关系重大。新中国成立以来,中国不断调整生产力布局。党的十八大以来,党中央提出了京津冀协同发展、长江经济带发展、“一带一路”建设、粤港澳大湾区建设、长三角一体化发展、黄河流域生态保护和高质量发展等国家战略,优势互补的高质量区域经济发展布局正在形成。当然,工业化推进的不平衡使得区域经济发展分化态势明显。东部地区已经初步走上高质量发展轨道和现代化道路;相对于南方地区来说,北方地区增长速度有所放缓,尤其是东北地区、西北地区等发展相对滞后。发展动力极化现象日益明显,经济和人口向大城市及城市群集聚的趋势比较突出。一些城市特别是资源枯竭型城

市、传统工矿区城市发展活力不足。如何正确看待和解决这些发展中产生的问题,直接关系到中国经济的高质量发展和区域协调发展新格局的构建。

一、辩证看待区域发展中的东西失衡与南北差距

任何一个国家的区域政策一般都有两个目标:效率与公平。对于这两个政策目标,不同的国家或者同一个国家在不同时期、不同地区,其政策选择是不一样的,尤其是中国这样的大国,幅员辽阔,地形多样,民族众多,自然空间和经济空间具有高度异质性。中国经济与其他国家不可同日而语,其区域政策不仅具有上述两个方面的价值取向,客观上

还有安全与秩序的价值取向。作为一个具有悠久中央集权传统的大国,中国在治理体系和治理能力更多的是体现安全稳定与秩序井然的前提下实现国内经济社会的全面发展。到了近现代,由于清朝政府的腐败无能,帝国主义弱肉强食,造成中国积贫积弱,国家独立和民族解放成为头等大事。新中国成立以后,在当时的国内外环境制约下,中国更加侧重于国内发展,在经济政策上则更多地表现在实现区域平衡,体现出更多的国防安全、国家安全、发展机会公平等方面;改革开放以后,当中国下决心融入第二次世界大战以后西方国家建立的世界体系的时候,国防安全压力看似在某种程度上得到了缓解,百万大裁军和军费大幅压缩,以牺牲一定程度上的国防安全来换取难得的发展战略机遇期;先污染后治理,以牺牲可以忍受的生态环境安全为代价换取经济快速发展;采取梯次发展战略,将有限的资源和力量主要集中在发展条件更好的东部沿海地区,让一部分地区先富起来,加快打造区域经济增长极,并力图使增长态势向后发地区延伸。这种非均衡的激励政策表现出区域政策的效率选择取向,这一历史选择取得了巨大成功:不仅集聚资源、握紧拳头在很短的时间里打造出经济发展高地,而且所形成的溢出效应与扩散态势越来越显现出强大的带动中西部地区及北方地区经济腹地发展的能力。

改革开放取得了举世瞩目的成就,东部沿海地区率先进入现代化。而作为主要资源输出地和生态保护源头的中西部地区尤其是西部地区,在生态保护方面付出了代价、牺牲了宝贵的发展机会,其实际价值并没有得到很好地体现与回报,因而在客观发展上相对于东部沿海地区的差距却进一步扩大了。这一时期,欠发达地区尤其是生态保护地区在经济理性与迫切发展的压力下所采取的政策措施可能会造成生态破坏甚至难以修复。这不仅是现实的选择,也是可以理解的无奈。但既然是以牺牲环境代价来换取经济的发展,正如恩格斯所说:如果说人靠科学和创造天才征服了自然力,那么自然力也对人进行报复,按他利用自然力的程度使他服从一种真正的专制,而不管社会组织怎样。因此,无论是黄河还是长江,不管是保护还是发展,都要以整个流域为一个完整的有机生态系统来考察,必须充分考虑上中下游的客观差异,充分照顾各个

群体的利益诉求,不能一概而论采取一样的发展模式 and 政策措施。而长江以北地区,主要是西北地区、华北地区、东北地区当前的发展速度也远落后于南方地区,尤其是“十三五”期间南北差距越来越大,主要体现在整个黄河流域和东北地区在中国特色社会主义市场经济的发展过程中,其产业结构、技术创新、人才集聚、营商环境等方面远不及长江流域及其以南地区的珠江流域。因此,客观地看,东西失衡的本质是政策公平问题,即要把中西部地区在生态保护的努力与付出以及牺牲当前发展机会的价值充分地体现出来,把绿水青山及其维护的努力与付出都要转化为生产力;而南北差距问题,本质上是经济发展问题,北方地区需要加快建立现代化经济体系来解决发展落后的问题。总体来看,东西失衡与南北差距都是在经济社会发展中出现的较为突出的矛盾,我们仍需要以辩证的思维来看待这些问题,要抓住主要矛盾和矛盾的主要方面;而发展就是解决这些矛盾的关键,发展仍是第一要务。这些问题与矛盾产生于发展过程中,我们仍需要依靠发展来解决这些问题与矛盾,尤其是以高质量发展来解决这些在发展中出现的问题与矛盾。

不平衡是普遍存在的。有的可能还会长期存在,我们要在发展中促进相对平衡,推动发达地区和欠发达地区协调发展,逐步实现共同发展。因此,我们不能简单地要求各地区、各部门在发展上设立同样的目标,并一起达到同等发展水平。一刀切解决不了发展问题,也难以解决发展中出现的矛盾。应该根据各地区、各部门的现实制约条件,合理分工,优化发展,分进合击,最终实现各地区协调发展和共同富裕。《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》提出的推进区域协调发展,是解决区域发展不平衡不协调战略构想的重大举措,是全面建设社会主义现代化国家的重大战略部署,也是将邓小平同志提出的现代化建设“两个大局”战略思想全面落地的行动。以国家力量推动的方式来解决东中西部地区和南北方地区发展的不平衡、不协调、不充分问题,特别是在2020年年底实现在现有标准条件下所有贫困地区脱贫摘帽,这是实现中国区域协调发展和经济社会可持续发展的伟大的第一步,更是实现中国共产党对在中国革命、建设和改革开放等各个时期做出巨大牺牲和突出贡献地区人民所做出的

政治承诺。进入工业化和经济现代化时期,中国经济的非均衡性在空间上必然表现为区域间巨大的不平衡性。工业化不可能表现为所有地区在同一时期内实现同步发展,加之大国在自然空间和经济空间方面的差异就更加表现为不同地区的发展有先有后,甚至是不同区域之间的发展表现出巨大的速度差距和成就落差。

改革开放以后经济学界所采用的西方主流经济学微观—宏观分析范式难以客观描述中国现实发展成果及区域发展差异,一方面,由于其范式本身的缺憾,正如保罗·克鲁格曼所说,空间经济学的某些特征使得它从本质上就成为主流经济学家掌握的那种建模技术无法处理的领域;另一方面,中国广阔的地域、丰富的实践,使得西方主流经济学微观—宏观分析范式难以把握中国革命、建设、改革开放等各个时期的现实精髓,与分析范式的很多所谓公理性结论难以吻合,尤其是中国共产党将人民利益第一、国家安全和社会稳定等诸多非经济因素作为治理的第一价值取向时,其很多研究结论难以与中国发展现实契合而使其分析范式的局限性日益显现。以工业化推动的现代经济发展,从来就是一个域观经济过程,而不是主流经济学假设的微观—宏观抽象研究的经济过程。所以,无论是在理论描述上还是在现实区域战略与制度安排上,都不能将中国的经济发展简单地视为微观—宏观结构的抽象,具体区域政策的制定和执行也必须体现域观经济的特质,即所谓因地制宜、因时制宜。因此,区域协调发展首先必须立足于中国的国情,根据国家安全战略的不同排序,结合不同发展阶段、综合国力等现实情况来确定区域战略和具体政策安排。

当前区域协调发展就是要着重解决区域之间的公平发展问题,缩小地区间的发展差距,创造公平的发展机会,其核心是要逐步解决东西失衡和南北差距问题。实现东西协调、缩小南北差距是中国经济高质量发展的应有之义,以前缩小区域差距的战略与政策更多地着眼于东中西部地区之间的失衡,随着南北发展差距的逐步加大,解决东西部地区、南北方地区的协调发展,更需要努力践行新发展理念,并将其一以贯之,始终坚持创新发展、协调发展、绿色发展、开放发展、共享发展,使之协同发力、形成合力。加快实现新旧动能转换,大力优化产业结构,建设现代化经济体系,推动中西部地区

与北方地区更高层次和更高水平的对外开放,发挥欠发达地区在构建新发展格局中的作用。中国区域协调发展战略和政策不仅解决的是经济发展过程中的利益分配问题,更是关系到中国经济社会可持续发展和包容性发展的核心问题,也是实现国家总体安全战略的关键所在。

二、从注重区域平衡到全面协调发展的历史脉络

新中国成立之初,中国工业基础十分薄弱,且地区分布极不平衡,全国70%以上的工业集中在占全国国土面积12%的东部沿海地区,其中,60%以上的工业集中在以上海为中心的长江三角洲、以沈阳为中心的东北地区、以天津为中心的京津唐地区、以青岛为中心的胶济铁路沿线和广州。面对当时复杂的国际形势和国内外重重困难,国家提出优先发展重工业,尽快建立完整的工业体系,走独立自主、自力更生的中国社会主义道路。虽然这一决策非常符合当时的国情,但由于受苏联平衡配置生产理论的影响,加上对马克思主义经典作家关于平衡发展论述的理解尚处于探索过程中,这一阶段的工业生产力重新布局大都以实现平衡发展为特征,区域政策主要体现在为备战备荒而将国家投资和重点项目向中西部地区倾斜和布局,出现了工业生产力在“一五”计划时期和三线建设时期两次大规模向中西部地区挺进。1958年,国家设立七大经济协作区,明确提出根据中国幅员广大、资源丰富、人口众多的特点,在中央集中领导下,按照全面规划,逐步形成若干个比较完整的工业体系的经济区域。1964年5月,毛泽东主席提出加强内地建设;8月,他强调工业过度集中在沿海地区不利于备战,沿海各省份都要搬家,包括工业交通部门、学校、科学院、设计院,加强二线、三线的工业建设。随后,西部地区的高等教育在20世纪60年代开始迅速发展,西安、成都、兰州、昆明等地的高校为中西部地区发展培育和储备了大量人才并一直延续至今。同时,毛泽东主席又指示将成昆、滇黔、川黔、湘黔等铁路修好。这些铁路建成通车彻底改变了中西部地区基础设施落后的面貌,为其后来的发展奠定了良好基础。由于内地工业化基础不断加强,其工业总产值占全国的比重由1952年的30.6%提高到

1978年的39.1%，彻底改变了新中国成立以前工业布局极端不平衡的状况。这一时期的区域政策不仅落实了国家安全战略，而且在发展机会上体现了公平，使得内地和沿海的差距大大缩小。同时，这一时期的生产力布局得到了优化，大量新兴工业城市在中西部地区迅速崛起，与沿海地区老工业城市一起，促进了中国工业体系的建立和区域经济的发展。

改革开放以后，中国在融入全球化的过程中，为了适应第二次世界大战以后西方国家主导建立的世界经济体系，在经济理论学习和研究方面引入了以微观—宏观分析范式为主的西方主流经济学，将其中的梯度转移理论与中国生产力布局和区域经济发展实践相结合，并对1949—1979年中国的平衡发展经验与教训进行了总结和反思。由于很多投资和重点项目主要集中在中西部地区，客观上使得东部沿海地区投资明显减少，增长也出现明显下滑，上海及华北地区一些老工业基地的潜力并未得到充分发挥。再加上中西部地区的投资效率也并不高，使得东西部地区差距在得到一定程度缩小之后反而逐步攀升。因此，过去那种以牺牲效率为代价的平衡发展指导思想 and 区域政策难以为继。在重新探讨了生产力布局原则之后，中国的经济工作把增长效率放到了第一重要的位置，经济布局和区域发展战略也随之进行了调整，区域发展向非均衡态势转变。在此战略和政策指导下，政策与资源向东部沿海地区倾斜，让一部分人和一部分地区先富起来。“六五”“七五”计划时期，中国区域发展取得了巨大成功，而另外一个结果就是东部地区与中西部地区的经济差距不断扩大。“八五”计划开始注重地区之间的公平问题，提出“统筹规划，合理分工，优势互补，协调发展，利益兼顾，共同富裕”的区域经济发展和生产力布局原则，尤其是突出了中西部地区基础产业和基础设施建设。

从2000年开始，西部大开发战略全面启动；2003年开始振兴东北地区等老工业基地；2005年中部地区崛起战略实施。2008年，东部沿海地区为了应对国际金融危机冲击率先转型升级。至此，西部大开发、东北振兴、中部崛起、东部率先的四大板块战略全面落地实施。各个板块结合自身的优势和特点，扬长补短采取各不相同的区域战略和政策，有力地促进了各地区的经济社会发展。东部沿海地区在创新驱动发展方面表现突出，创新成为率先

发展的新引擎，创新能力不断提高。东部沿海地区还将优势与“一带一路”建设充分融合，加快建立全方位开放型经济体系，深度参与国际竞争合作，国际影响力不断增强。“十三五”时期提出新发展理念，深入实施西部大开发战略，大力推动东北地区等老工业基地振兴，促进中部地区崛起，支持东部地区率先发展。大力支持革命老区、民族地区、边疆地区和困难地区加快发展；不断提高对资源枯竭、产业衰退、生态退化等困难地区的支持力度。

2017年，党的十九大把区域协调发展上升为国家战略，目的就是要促进地区间的发展由不平衡到平衡，加快破除地区间的藩篱，平衡不同群体之间的利益和实现生态补偿机制，最终实现各地区共同富裕。区域协调发展战略不仅强调促进东中西部地区、东北地区经济地带间的协调发展，同时特别注重城市群内部的协同和一体化发展，注重南北方地区统筹协调。2020年，区域协调发展成为“十四五”规划的主基调，强调了四大板块的协调发展，加快老少边等地区的发展，兴边富民，稳固边疆；打造创新平台和新增长极，推动黄河流域、长江经济带高质量发展；坚持陆海统筹，健全区域战略统筹、市场一体化发展、区域合作互助、区际利益补偿等机制，逐步实现基本公共服务均等化。“十四五”规划把促进东中西部地区更加平衡和南北方地区共同发展、促进发达地区和欠发达地区协调发展提升到了新的高度。东中西部地区特别是中西部欠发达地区能否与发达地区协调发展，南北差距能否缩小，直接决定了中国经济社会的发展质量、总体水平和发展前景。

三、以建立现代化产业体系为抓手 缩小南北差距

中国南北方地区传统地理意义上的分界线是秦岭—淮河一线，以北属于北方地区，以南属于南方地区。从经济发展角度上讲，可以将黄河流域一线及其以北地区视为北方地区，主要包括西北地区、华北地区和东北地区；而长江流域一线及其以南地区属于南方地区。新中国成立以后，北方地区尤其是东北地区在全国的经济社会发展中独树一帜，拥有当时亚洲闻名的工业基地和工业城市，为新中国的建设立下了汗马功劳。在加强国防安全

的三线建设时期迅速发展起来的黄河流域及西北地区的工业城市和工业基地,不仅解决了中西部地区工业从无到有的问题,并实现了快速发展,形成了较为平衡的生产力布局,也与东北老工业基地一起,为实现国家安全战略和经济社会发展做出了突出贡献。当时的综合国力与发达国家相比较为薄弱,在考虑国防安全和国家安全的前提下,将本已有限的资源和捉襟见肘的财力较为分散地在全国进行布局,尤其是布局在中西部地区,在当时来看既正确又略显无奈,但客观上为建立完整的工业体系和改革开放以后制造业迅速发展打下了坚实基础。

改革开放以后,在非均衡化战略和梯次开发理论的指导下,区位较好、条件较为突出的南方地区尤其是东部沿海地区得到了迅速发展,而东北老工业基地、西北地区和华北地区的黄河流域工业基地城市逐渐衰落,目前正处于艰难的转型升级之中。其原因是多方面的,除国家层面非均衡性的激励政策外,西北地区、华北地区和东北地区有一个共性就是当年更多的是承接国家的指令与计划,加上这些地区煤炭、矿石等资源丰富,具有比较典型的生产靠国家、资源靠采掘的特点;内蒙古和东北地区还有集中连片的牧场、森林和良田,生活上靠大自然恩赐的特点十分明显;而对于南方地区来说,历史上很早就开始了定居的农耕生活,手工业一直较为发达,市场交换更多地体现在当时经济发展和社会生活当中;加上历史上几次因北方地区战乱而人口和生产力向南方地区迁移,“聚而为市,筑而为城”,南方地区的经济社会发展逐步处于全国领先地位,因此南方地区也一直是历朝历代的“钱袋子”和“粮袋子”。这种传统和北方地区的一样都流传至今,深刻地影响着各自的价值取向和发展方式。

2008年国际金融危机之后,南方沿海地区眼光向外,瞄准发达国家科技创新带来的发展红利,吸取外延式发展的深刻教训,加快推动产业转型升级,目前创新发展已经取得初步成效,因而在“十三五”期间的发展速度相对于转型升级的北方地区而言就显得非常迅速。对于进入新时代走上高质量发展之路、实现区域协调发展和缩小南北差距而言,北方地区要着力于建立与完善创新引领、协同发展的现代化产业体系,实现实体经济、科技创新、现代金融、人力资源等融合发展。让创新成为引领

发展的动力,大力促进科技创新与实体经济紧密结合,尤其是在积极推进数字经济发展的过程中,加快推进数字经济与实体经济融合发展,让科技创新和数字经济的比重与贡献率不断提高;进一步提高产业链抗风险的强度,加大数字经济对实现产业链补链、扩链、强链和承接国际创新链转移的作用力度;在严防系统性金融风险的同时,不断增强现代金融和科技金融服务实体经济的能力,推动大数据和金融创新对实体经济发展的支持力度,尤其是对中小微企业的支持;真正改善和优化营商环境,提高对创新人才的吸引力,不断突出人力资源在支撑实体经济发展中的重要作用。

虽然东北振兴战略早已在国家层面确立,国家也给予了东北地区巨大的政策与资金支持,但实施效果未达到预期目标。尽快推动东北振兴取得新突破成为实现中国区域协调发展中解决南北差距这个主要矛盾的主要方面。东北地区是中国重要的工业和农业基地,对维护国家国防安全、粮食安全、生态安全、能源安全、产业安全的战略地位十分重要,直接关乎国家的发展大局。当前,东北振兴要实现突破、实现全面振兴和全方位振兴需要进一步全面深化改革,尤其是要切实推动体制机制改革,做实改革举措,释放改革活力,提高改革效能,有效破除阻碍东北地区发展的体制机制障碍,为新时代东北振兴提供更坚实的保障。东北振兴需要进一步解放思想,坚持实事求是,敢闯敢干敢拼,这样才能促进东北地区的发展找到新思路,实现新突破,展现新作为。充分利用东北地区在亚洲的地理位置和国内的区位优势,在构建新发展格局中勇于探路,力争在国内和国际竞争规则衔接的基础上探索建立现代化产业体系。充分挖掘和利用东北老工业基地的优势,努力在实现产业链现代化方面取得新突破;促进数字化硬件设施的高端化发展,加快形成产业链数字化基础设施供给与需求的更高水平动态平衡;提高数字化软件服务的质量,着力畅通产业链的循环协作,确保产业链的安全稳定和自主可控;在构建数字化软件服务领域全方位开放体系方面敢闯敢试,实现产业链的补链、扩链、强链并承接国际创新链转移。在东北振兴的突破实践中更好地处理政府与市场的关系,切实做到使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用。采取有针对性的改革举措,进一步优化营商环

境、降低营商成本,为更多企业创新发展创造有利条件,使优势产业更好地发挥作用,在锻长板的同时加快补齐短板。积极突破“卡脖子”等关键核心技术,改进科技项目组织管理方式,加大对现有科技人才队伍的激励与挖潜,大力推广“揭榜挂帅”制度。进一步加大产权保护力度,提高对东北地区关键核心技术、高新技术、共性基础技术的保护力度。大力支持企业、产业技术联盟建设服务平台,加快发展研究开发、技术转移、科技咨询等服务。加强对各类企业法人财产权的保护,依法保护企业家的创新收益。进一步加大对科技型中小微企业的支持力度。鼓励有条件的民营企业设立院士专家工作站,加强科研基地建设。放宽民营企业的准入领域和采购范围,支持民营企业牵头承担国家科技项目,组建产业与技术创新联盟。加大金融支持东北地区实体经济转型升级的力度,选择沈阳、长春、哈尔滨、大连等城市做好现代金融和科技金融的试点。大胆尝试、稳步推进东北地区混合所有制改革,在实践中检验改革方案的有效性和可行性。积极创新人才供给机制,用好东北地区雄厚的教育资源和人才资源。

另外,解决好黄河流域的产业转型升级、营商环境、人才集聚、科技创新等问题,建立黄河流域的现代化产业体系,对于加快缩小南北差距同样重要。而作为整个国家战略屏障和战略纵深的西北地区和西南地区,其发展就不仅仅是建立现代化产业体系的问题,也不仅仅是缩小南北差距和协调东中西部地区发展的问题,而是统筹于国家层面的全局性战略安排,对于“一带一路”倡议向西和向西南方向的实施与发展、对于中部地区和东部地区的高质量发展、对于中华民族伟大复兴都有深远意义。

四、以“碳中和”为核心确立统筹机制 实现东西协调发展

中国地形复杂,总体上呈现西高东低的走向。因此,大江大河基本上也是发源于西部地区,而在东部地区或者南方地区汇入大海,最著名的就是西部地区的三江源地区了。如何在保护大江大河上游地区尤其是源头地区生态环境的同时,兼顾上游地区人民群众对美好生活的追求和经济社会发展,以及统筹考虑与中游地区和下游地区之间的协调

发展、协同发展是一个重要问题。从共同发展的愿望出发,我们希望各地区发展水平尽可能接近,但受要素禀赋差异影响,各地区发展水平的差距是难以完全消除的。特别是在受自然条件影响、生存成本和发展成本很高的地区或在维护国家生态环境安全上负有重要使命的地区(如大江大河的源头地区等),如果难以通过扩大经济总量缩小发展差距,就要考虑向区外移民的路径,使实际人口密度与地区人口承载力趋近。这种经济发展和生态保护的难题一直是世界各国面临的重大问题。中国从改革开放初期到党的十八大之前也一直在争论“到底是先保护还是先发展”。在党的十八大报告中,生态文明建设成为中国特色社会主义事业“五位一体”总体布局的重要组成部分。2015年9月,《关于加快推进生态文明建设的意见》提出坚持绿水青山就是金山银山。2017年10月,党的十九大报告提出必须树立和践行绿水青山就是金山银山的理念;建设生态文明是中华民族永续发展的千年大计,是构成新时代坚持和发展中国特色社会主义的基本方略之一。在党的十九大上,将“增强绿水青山就是金山银山的意识”写进了新修订的《中国共产党章程》。2018年3月,生态文明建设写入宪法。这不仅是新时代中国生态文明建设的指导思想,也是中国各地区在流域内部和流域之间进行“碳中和”交易、完成减碳目标与实现协同发展的指导原则。

正确认识和处理好发展与保护的辩证关系,不仅是当前中国国民经济转型与发展的迫切任务,也关系到中国的繁荣昌盛与永续发展。很多问题不是我们认识不到,而是受所处阶段、所用技术和经济基础等客观条件的制约。就西方工业革命以来的发展情况来看,先污染后治理也是情非得已。在人类的生存和发展的历史进程中,人类与环境的关系通过供给、生产、交换和消费等活动表现了出来。人类从诞生之日起就从周围的环境中获取生存与发展资料,包括各种各样的生活资料和生产资料。人类在不断利用自然和改造自然的过程中,对环境产生了巨大影响,这种影响既有积极的一面,也有消极的一面,而环境又反过来作用于人类,如此循环往复。当前世界上出现的生态危机主要是人类没有很好地把握这一对立统一的矛盾。工业革命以来,西方发达国家消耗约占同期全球消费总量80%的能源与资源而先后完成了工业化。工业

文明在给人类带来丰富物质条件与精神享受的同时,也造成资源枯竭、环境破坏、大气污染、土地荒漠化、地下水系破坏、气候变暖等问题。而中国用了70多年的时间,完成了西方200多年走过的工业化道路。在这种快速的压缩式的工业化过程中,资源环境越来越难以支撑中国的高质量发展,发展理念和发展方式的转变成为必然。发展经济与生态保护既对立又统一,只要按照客观规律办事,在一定条件下可以使其互相转化实现统一。处理好发展与保护的关系,认真解决中国经济社会发展过程中的环境污染、生态平衡等问题,是加快新旧动能转换和实现高质量发展的前提与基础。

从生态保护的角度来看,大江大河的上游多以提高水源涵养能力为主,中游突出抓好水土保持和污染治理,下游注重保护河流生态系统和提高生物多样性。同时,沿河沿江地区还要实现经济社会的发展。协调保护与发展成为一件既要尊重自然规律又要讲究社会效益的实践艺术。流域生态补偿机制是协调上中下游保护与发展的主要手段之一,目前中国在流域生态补偿机制的实践上已经初步取得了可观的生态效益、良好的经济效率和巨大的社会效应。作为一个闭合的整体系统,未来流域内生态补偿的前提与关键就是要充分照顾上中下游有关利益主体的利益,确定各方都能接受的补偿额度,调动相关地方政府的积极性及其之间的协作性,建立充分反映不同流域实际生态价值、代际补偿、资源稀缺程度的有偿使用生态补偿机制,使为流域生态做出不同贡献的地区共享发展机遇和发展成果。这是一个实现大江大河上中下游联动、统筹东中西部地区发展的有力的制度安排。

另一个有效统筹流域及其不同地区之间协作的新政策是“碳中和”。“碳中和”是指,生产和生活等过程中所释放的和吸收的二氧化碳相当,这样大气中总的二氧化碳含量就不会增加。作为一个以煤为主要资源优势的发展中大国,煤炭在中国的能源结构中比重偏大,第二产业特别是高耗能产业结构偏重、综合能源效率偏低等现状仍未得到根本改变,能源消费碳排放强度是世界平均水平的1.5倍左右。世界上许多国家认为碳排放是气候变暖的主要原因,近年来,世界上越来越多的国家提出“碳中和”目标,并积极开展碳排放交易。中国已经明确在2030年前力争实现二氧化碳排放达到峰值,并

努力争取2060年前实现“碳中和”。中国在气候雄心峰会上宣布,森林蓄积量将比2005年增加60亿立方米,风电、太阳能发电总装机容量将达到12亿千瓦以上。这不仅是大国责任的体现,也是落实新发展理念,加大生态保护力度,实现中国创新发展、协调发展、绿色发展、开放发展、共享发展的必然结果,更是流域内部和流域之间实现碳排放交易的指导原则,并最终实现从减碳到零碳排放。因此,“碳中和”对于中国来说,既是新时代的新发展机遇,又是实现高质量发展的挑战,其政策约束是刚性的,实际执行也会付出很大代价。

中国能源消费结构中煤炭占57%左右,其作为中国能源的兜底地位和保障作用还将会存在较长时期。简单地说,这个“煤袋子”必须牢牢地抓在自己的手上,能源才是安全的。中国煤炭资源“西多东少、北多南少”的特点及其与经济社会发展呈逆向的分布特征,在历史上形成了著名的“西煤东运、北煤南调”格局。随着东北地区、西南地区等老煤矿区资源的渐趋枯竭,山西、陕西、内蒙古等中西部地区煤炭产量比重不断提高。同时,中西部地区很多煤炭转化项目产品为化工原料,仍需运到东部地区加工制成成品再转运回来以供当地产业发展需要,如汽车和飞机零部件等。数字经济为东中西部地区产业联动提供了巨大的基础条件,关键是要做好让各参与方通过这种跨地区经济技术协作实现要素聚合、优势互补、合作共赢。因此,推动产业集群化发展要紧密结合中西部地区的航空航天、汽车等制造业实际发展情况,突破煤炭产业边界,构建上下游产业集群发展模式,实现以煤炭资源上下游产业链聚合,打造相互连接的产业体系,推动形成区域经济各要素优势得到最大限度发挥的产业集群,构建煤炭全产业链、全要素协同发展新格局。

当然,减少碳排放,本质上还是需要依靠科技进步和创新发展。随着风电、光伏等发电成本的下降,其市场竞争力也在不断提高,要进一步推动风光电建设,充分发挥西北地区、华北地区等黄河中上游地区的干旱少雨风大、长江流域的风多雨急、华南地区及东南沿海地区的暴风骤雨等特点,促进风光电的大中小、分散与集中、内陆与海上开发相结合,加大东中西部地区协同与南北方地区统筹发展,建立保障性的风光电消纳市场需求,扩大风光电输送和消纳区域,提高风光电利用率。鼓励资源

使用企业充分利用荒山、沙漠地区植树造林,增加森林碳汇规模。建立健全碳交易市场机制,确定各方都能接受的碳排放配额和交易规则,构建合理有效、合作竞争、共享共赢、东西联动、南北统筹的碳排放权交易制度,形成区域协同、能源互补、空间均衡的零碳经济新格局,为力争按期完成“碳达峰”与“碳中和”提供体制机制保障。

五、以构建新发展格局为导向打造区域增长极

由威廉·配第提出的增长极经弗朗西斯·佩鲁在20世纪50年代发展而成为大家所熟知的增长极理论,主要是指产业集聚在某一空间并给该空间及其周边地区的经济增长带来影响的现象。根据弗朗西斯·佩鲁的增长极理论,沿海港口、主要城市、交通要道、资源富集地等具有优势条件的地区首先出现经济增长,这些就是经济空间的中心,即增长极。增长极通过极化效应、扩散效应等不同渠道向外扩散,带动地区整体经济发展。

发达国家不仅在其欠发达地区实施增长极计划,而且也在发达地区实施增长极计划,如美国的硅谷。硅谷是世界上最大的微电子产业基地,其成功既得益于以创新实用为导向的大学文化,也得益于联邦政府和州政府的推动。除一般性的法律规制和面向中小企业的支持外,政府的特殊作用集中体现在政府采购、支持研发和制定明确的产业发展计划。联邦政府通过军事订单扶持硅谷的发展。在硅谷发展的初期,其订单有四分之一来自政府;20世纪50年代,联邦政府的军事订单达到硅谷产品销售额的40%;20世纪60年代,在集成电路开始发展的时期,美国政府购买集成电路产品的数量一直占硅谷企业全部产量的37%—44%。联邦政府在加利福尼亚州设置了70多家联邦实验室和研究发展中心,直接提供的资金占加利福尼亚州研究资金的60%。在加利福尼亚州政府层面有明确的科技政策和扶持微电子产业发展的计划,对州立大学在有关微电子业以及其他相关领域的研究活动提供公共资金。印度班加罗尔的成功在很大程度上也得益于印度积极发展软件产业的政策。1986年,印度政府提出把软件作为战略性产业来发展,在班加罗尔建立软件技术园。为促进软件产业的发展,印度政府还鼓励外国企业持有软件企业75%—100%

的股份并给予税收优惠。这些优惠的投资政策促使许多外国公司将印度作为设计、生产软件和其他高技术产品的生产基地,然后将产品出口到世界其他地区。美国微软公司就在印度的海得拉巴建立了软件研究和开发基地,这是微软在海外兴建的仅次于以色列的第二大软件发展基地。日本在促进北海道发展时也曾使用过相应的产业发展政策。

20世纪七八十年代,人们发现有些国家的增长极战略实施效果比较好,而有些国家的增长极战略实施效果并不尽如人意。巴西通过迁都巴西利亚,有效地带动了巴西中部地区的发展;日本北海道地区的开发也比较成功。但也有没有达到预期目标的情况,如意大利对南部重点地区的扶持,法国在20世纪六七十年代为分散巴黎的功能,在巴黎周边地区规划的反磁力中心等。从20世纪80年代开始,许多国家不再全面采用增长极战略,而采取针对具体问题在重点地区实施扶持增长极发展的策略。世界各国采取增长极战略主要是为了解决发展问题,包括支持经济增长停滞地区的发展、促进经济活动的分散化、改善国家的城市体系等。20世纪五六十年代,发达国家部分区域面临着较多的发展问题。早期的制造业中心由于交通区位的变化出现了衰落,原来的矿业城市或区域由于资源枯竭而缺乏发展后劲,最典型的就是美国的“锈带”地区。

从国际上的实践来看,增长极的另一个大的应用就是促进活动分散。为构造一个良好的空间经济结构,增长极被用来建立大都市的反磁力中心,如卫星城,也就是通过建设一个“规划的”增长极,使其具有一定的人口、经济、基础设施等方面的规模,从而可以达到分散大都市的人口和经济活动的目的。在20世纪六七十年代,大城市发展得比较快,但中等规模的城市发展得比较慢,大量的人口从农村和中小城市直接流向大城市,既给大城市带来了较大的压力,也在一定程度上削弱了农村和中小城市的发展动力。通过规划和其他政策的引导,人口、基础设施和经济活动集中到有一定规模的增长极中,形成中等规模的城市,有助于解决上述问题。从增长极的发展历史与经验可以看出,政府积极有为是增长极形成与发展的主要动力,而且政府还要在这一历史进程中保证所有参与的市场主体的有序竞争。而做到有序竞争,首先要保证微观领域要素流动的畅通、微观利益主体(企业)之间合作

竞争而非恶性冲突,其关键在于在发挥市场决定性作用的同时,有为政府通过产业政策或者区域政策来引导与规范。因此,不仅要充分调动并积极引导地方和企业参与增长极的形成与发展,还要规范地方政府执行区域规划与区域政策的行为。在中国建设和发展的各个时期尤其是改革开放的历史进程中,地方政府承担的角色和发挥的作用是无可比拟的,也是无法替代的。在市场对资源配置起决定性作用的基础上,研究中国在不同领域更好发挥政府作用的丰富实践,准确把握政府在推动中国经济发展中的域观特质,才能解开中国经济增长的奇迹之谜,解释不同区域之间的经济发展差异性,为解决新时代发展不平衡不充分的主要矛盾铺设学理之路。

新冠肺炎疫情给各个国家的发展都带来了深刻的变化。在世界经济格局中,中国经济所形成的秩序体系,不仅增强了自己的国际竞争力,而且还提升了其全球影响力和吸引力。作为有中央集权历史又实施中国特色社会主义制度的大国,秩序、稳定与安全一直是中国政策取向最突出的特点。新冠肺炎疫情之后,中国将打造最安全和最畅通的经济秩序,以适应世界经济发展的新要求。中国不仅具有观念上的政策目标安全取向,而且有条件成为最安全的国家。高水平的安全环境可以为经济运行和发展提供最基础性的条件,让经济运行更畅通,使内在活力得以充分释放,从而实现更合意的经济增长和经济发展。2020年5月,国家提出要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。双循环新发展格局是经济发展的客观趋势,体现了战略价值取向的变化,也体现了规则博弈的纵深化表现。其实,国内国际双循环的发展态势是大国经济发展的一个事实。改革开放以前,中国的发展模式比较封闭,基本上是内循环体系,进出口比重很低,国际资本很少。改革开放以后,特别是2001年中国加入世界贸易组织(WTO)之后,开始发展国际大循环,开拓国际市场,引进外资和技术,进出口增长率超过了GDP的增长率,进出口占GDP的比重不断提高。2006年,出口占GDP的比重和进出口贸易占GDP的比重都达到较高水平,国内国际双循环的态势在2006年前后已经开始出现。

现在世界上绝大多数国家都走上了市场经济的发展道路,经济发展比较快的国家也都实行较自

由的市场经济。按照西方主流经济学的思维范式,市场经济以工具理性为主导,具有增长的无限性。世界各国由市场经济主导,无限地追求交换价值,其逻辑结果和现实表现就必然是市场经济具有扩展至全球的内在冲动。那么,所有实行市场经济的国家必然要在国内和国际两个市场中发展,追求无止境的经济增长。国内国际双循环既然是一个趋势性事实,那重点就应该在新发展格局上。经济学最关心的是效率,市场经济的特点就是可以提高效率。另一个关切点是公平。因为市场经济有其局限性,往往不能令人满意地解决公平问题。当然,还有一些其他的因素,比如不确定性、风险性等,但对这些问题的关注也大多归结到效率。

当强调新发展格局时,实际上体现了战略关切取向的变化。这是市场经济底层逻辑的假定,即没有安全就没有市场经济。这虽然不是西方主流经济学研究的主要问题,但新冠肺炎疫情暴发以来,安全问题的重要性瞬间凸显甚至超过了效率与公平。在这种特殊情况下,宁可牺牲效率与公平,也要保证安全甚至是不惜一切代价。因此,安全成为经济思维和战略取向中一个特别重要的影响因素。纷繁复杂的国际环境使我们看到,国内的规则空间有效性和安全性可能比国际的规则空间更可控和更好一些。所以,以国内大循环为主体可以保证更大程度的安全。这也是各个国家尤其是大国都会考虑把国家经济命脉的重要环节控制在自己手上。这是考虑到产业供求关系的安全性,希望能够在国内构建更加安全和更加畅通的经济循环体系。当然,这并不是否认国际循环。相反,当今世界,没有哪一个国家认为所有的环节都有必要完全掌控在自己手中才是安全可靠的。文化是多样的,世界是多元的;世界经济也是非匀质的,各国经济更是非同构的。随着中国在经济方面的首先崛起,导致曾经由英国和美国主导的发展逻辑已经不再适用,已经西方化很多年的全球规则必须面对不同国家,面对适应新的规则要求以及规则空间的衔接问题,这才是新发展格局。因此,各国之间尤其是中国和美国之间既要承认制度规则的域观特性,又要实现不同规则体系之间的有效衔接。这是顺应世界经济发展潮流的客观要求,也是构建新发展格局过程中的艰难历程。

当前,中国区域经济增长进入了以城市群为主

导的区域经济增长格局。因此,要积极引导各地城市空间布局,特别是要注意城市与城市群产业合理布局与升级,保证产业链供应链的安全稳定,积极促进低端要素向周边地区或其他地区转移,加快吸引高端要素集聚;强化优势产业部门,通过不断向外输出来拓展市场容量;构建合理有序的增长极,实现区域经济的协调发展。通过实行多中心网络开发战略,加快在东中西部地区和东北地区培育一批支撑全国经济高质量发展的、具有新发展动能的增长极、增长带与增长轴,推动形成全国经济一体化和区域协调发展的新格局。建设不同层级的增长极,一方面,积极发挥原有城市群的增长极作用,按照市场规律与机制对各级、各类城市群增长极进行整合建设,形成整体结构合理、聚集功能与带动功能良好的国家增长极体系;另一方面,通过增长极之间的彼此关联协调,加快形成点、线、面、网的发展格局,发挥先进生产力在行业与空间上的聚集—扩散—带动作用,在构建新发展格局的导向下,统筹协调全国各级、各类区域,实现安全稳定、优势互补的高质量发展。

参考文献

- [1]金碚.继往开来的西部大开发——中国经济发展的旷世之举[J].区域经济评论,2020(5).
- [2]习近平.推动形成优势互补高质量发展的区域经济布局[J].求是,2019(24).
- [3]魏后凯.现代区域经济学(修订版)[M].北京:经济管理出版社,2011.
- [4]陈晓东.从域观经济学范式认识中国奇迹[J].中国社会科学评价,2021(1).
- [5]陈晓东,杨晓霞.数字经济可以实现产业链的最优强度吗?——基于1987—2017年中国投入产出表面板数据[J].南京社会科学,2021(2).
- [6]陈晓东.深化东北老工业基地体制机制改革的六大着力点[J].经济纵横,2018(5).
- [7]陈栋生.区域协调发展的理论与实践[J].嘉兴学院学报,2005(1).
- [8]刘云中.发展区域经济增长极的国际经验[J].发展研究,2011(7).
- [9]张可云.区域协调发展新机制的内容与创新方向[J].区域经济评论,2019(1).
- [10]金碚.构建双循环新发展格局 开启中国经济新征程[J].区域经济评论,2021(1).
- [11]金碚.关于“高质量发展”的经济学研究[J].中国工业经济,2018(4).

Several Major Issues in Building a New Pattern of Regional Economic Development

Chen Xiaodong

Abstract: China's regional economic strategy and its policies have undergone historical changes from fairness and efficiency to coordinated security, which fully reflects the great influence of the international political pattern and economic situation on China's economic development strategy. After the 19th National Congress of the Communist Party of China, especially after COVID-19 epidemic in 2020, the international development environment makes the security value orientation of China's development strategy more and more prominent. To build a new pattern of regional economic development, we should take the new development concept throughout, take higher quality, more coordination and more security as the development orientation, take the construction of modern economic system as the goal, coordinate the balance between the East, the West and the East, coordinate the development of the South and the north, and promote the rational allocation and smooth flow of factors. In order to achieve carbon target and carbon neutralization as the core, we should establish an institutional mechanism that fully takes care of the development interests of the upper, middle and lower reaches of the river basin and between the river basins, and create regional growth poles at different levels. On the premise of ensuring security and stability, a new regional economic development pattern with complementary advantages, prominent functions, obvious characteristics and people's sharing will be formed.

Key Words: Security and Stability; Overall Development; Complementary Advantages; New Pattern

(责任编辑:张子)