

【区域协调发展】

中国区域协调发展的现实困境及国际经验借鉴*

杨德勇 贾丰源 卢帅瑜

摘要:党的十九大报告指出,中国在贯彻新发展理念、建设现代化经济体系中要将区域协调发展作为一项重要战略任务;中国特色社会主义进入新时代,中国社会的主要矛盾已经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。这就是说,中国当前所面临的主要问题是发展的不平衡不充分,其中包括区域发展的不平衡不充分。从世界各国发展的经验来看,区域发展不平衡是许多国家经济发展所必然存在的问题,面对复杂多样的国情,各国都采取了不同的措施。认真总结不同情况下各国在促进区域协调发展方面的做法,能够为中国实现区域协调发展提供借鉴。

关键词:区域协调发展;国际经验;政策启示

中图分类号:F061.5 **文献标识码:**A **文章编号:**2095-5766(2022)01-0039-06 **收稿日期:**2021-02-19

***基金项目:**教育部后期资助重大项目“区域协调发展战略视角的金融服务实体经济研究”(2018013);农业部委托项目“农村改革试验区金融改革试点试验任务跟踪评估”(2019140)。

作者简介:杨德勇,男,北京工商大学经济学院教授,博士生导师,北京工商大学区域金融工程研究中心主任(北京 100048)。

贾丰源,女,北京工商大学经济学院硕士生(北京 100048)。

卢帅瑜,男,北京工商大学经济学院本科生,助理研究员(北京 100048)。

一、中国区域协调发展的现状分析

中国区域协调发展的现状可以归纳为以下4个方面。

1. 区域间发展不平衡

中国处于亚洲东部、太平洋西部地区,山河纵横、地大物博,在气候特征、自然资源、历史文化等方面存在很大差异,加之全球产业分工和转型等因素,导致各地区区域发展不平衡问题突出。特别是在当前世界经济的新常态下,中国区域经济发展状况呈现出多样化和复杂化的特点。东部地区的经济发展水平、经济总量占全国的比重、人均收入占经济总量的比重均比中西部地区高,同时东部地区

基础设施建设相对完善,加之区位优势,由此产生了区域发展不平衡现象。区域发展不平衡不仅表现在经济发展水平方面,还表现在科技创新能力、教育发展水平、产业结构合理性以及公共服务水平等方面。

2. 落后区域发展陷入恶性循环

落后地区为了促进经济增长,在很大程度上依赖投资拉动经济。资金的流动受到经济发展水平、政策导向、地区未来发展潜力等因素的影响,使得资金大多流向了经济发达的东部地区,落后地区地方政府则需要增加举债进行融资,这导致财政赤字率提高,债务风险增加;政府能够提供的支持政策和转移性支出减少,导致人力资源、技术、资金等经济发展要素流失到发达地区。因此,造成落后地区

与发达地区贫富差距拉大,而过大的贫富差距导致低收入人群边际消费倾向变大,但消费基数及增长空间缩小,不利于消费拉动经济增长。由此,落后地区经济难以发展,陷入怪圈,降低了国民经济的发展效率。

3.中部地区面临较大压力

中部地区地处中原,不仅是华夏文明的起源地,更是重要的粮食产区。长期以来,农业在该区域起着支柱性作用,从事农业的人口占总人口比重较高,但人均收入较低,工业和服务业相对落后。由于处在东部地区和西部地区的中间地带,加上东北地区等老工业基地振兴战略的提出,周边地区普遍受到了政府支持,经济得以迅速发展。而中部地区崛起战略提出的时间晚于东部率先发展、西部大开发和东北振兴等战略,加上中部地区农业技术发展缓慢,农产品附加值不高,农业从业人员获得的收入较低,难以调动劳动人员的积极性,导致劳动力资源流失,区域发展压力加大,从而使得中部地区成为中国经济发展的低洼地区。

4.城乡发展的融合度加强

中国区域协调发展战略具有指导作用,为区域经济发展指明了前进的方向。近年来,全国高速公路网、铁路网的建设与完善加强了城市之间、城乡之间的联系,提高了城市聚集生产要素的能力,进而提高了区域内城镇化率以及居民平均收入水平。改革开放以来,东、中、西、东北四大板块的城镇化率和人均收入水平有所提高。同时,城镇化的推进也强化了城乡之间的政治和经济、社会关系,加快了农民收入的增长,在一定程度上缩小了城乡差距,使得城乡发展呈现出相辅相成的态势,加强了城乡发展的融合度。

二、中国区域协调发展存在的突出问题

中国区域协调发展存在的突出问题主要包括以下5个方面。

1.区域间人口的不合理流动

经济发展受到人口因素的影响,一般来说,人口的合理增加会促进经济提升。中国西部地区土地辽阔、具有丰富的矿产资源,但人口相对较少,加上受资源开采附加值较低、开采技术水平相对落后、创新型人才缺乏等因素影响,导致西部地区的

经济发展缺乏足够的活力、城市化水平较低,进而导致人口流向东部地区及大城市经济活力旺盛的地区。由于东部地区吸引了较多的高素质人才,更容易加快发达地区的经济发展速度,这导致西部地区人口数量减少,劳动力综合素质下降,劳动生产率降低,经济发展滞后,从而对区域经济协调发展造成较大影响。

2.政府宏观调控机制不完善

市场调节在区域经济发展中发挥着重要作用,市场调节能力的大小关系着区域协调发展的程度高低。目前,中国区域经济发展存在失衡现象,市场调节发挥的作用有限,所以政府进行适当的宏观调控是有必要的。随着中国经济社会的发展,落后地区的发展受到重视。在西部大开发战略的扶持下合理开采资源并提高资源利用效率,使得西部地区的产业结构得到优化。东北地区等老工业基地振兴战略和中部地区崛起战略的实施旨在发展东北地区和中部地区。从整体上来看,国家运用了一定的宏观调控手段,使得资源要素能够在区域内实现合理分配。但宏观调控机制还不够完善,缺乏相关领域的法律建设和制度建设,导致对市场经济的调节作用有限,难以有效激发市场活力。加上之前对落后地区缺乏足够的关注度,投资规模相对较小,政策帮扶力度相较于东部地区来说也较为薄弱,导致区域之间的发展处于时间与空间上的不平衡状态。

3.落后地区经济发展缺乏动力

拉动区域经济增长离不开完善的基础设施和的高素质人才,落后地区大多属于中西部地区,这些地区拥有丰富的自然资源,相较于东部地区来说在自然资源方面拥有较大优势。但落后地区缺乏电力、交通、水利、工程技术等方面的经济发展要素,加上基础设施建设的不完善,这些地区难以将资源优势转化为经济优势,并且由于落后地区受生活环境、政策条件、城镇化水平等因素影响,很难吸引人才流入,甚至会产生人才外流现象,导致区域内人口数量下降,科研水平、文化建设和经济发展缺乏创新活力,难以实现区域经济协调发展。

4.经济开发与环境保护问题

中国区域协调发展过程中会出现经济发展与生态环境保护相矛盾的现象,保持良好的生态环境,对于可持续发展来说具有推动作用。如何在

保证经济稳定发展的基础上实现与生态环境的和平共处是我们未来要实现的目标。然而,随着经济的不断发展,也带来了一些生态问题,例如,资源过度开发、环境污染、生态修复不及时等问题。中国在西部地区的开发过程中,由于大规模的开发以及没有对生态环境进行及时修复,伴随着经济的快速发展,环境问题也随之而来。这在一定程度上会制约西部地区的发展,同时会对全国各区域的发展提出警示,注重经济与生态之间的矛盾。

5. 法律法规的不完善

法律法规能够在区域协调发展过程中起到保障作用,尽管中国针对区域协调发展有相应的发展战略,但是要想落到实处,必须要有切实可行的法律法规建设。一方面,中国尚没有协调区域发展的基本法,相关领域的法律建设也不完善。中国的立法形式偏向于“先成熟再立法”的模式,导致区域协调发展领域的立法处于滞后状态。由此使得各区域单独立法,这些法律适用范围有限,难以进行有效的区域协调。长此以往,会消耗立法资源,甚至不利于各区域之间的协同立法。另一方面,近年来,一些发展相对滞后的地区虽然得到了政策支持,但是未对政府合作机制和区域政府的相关法律地位做出明确规定,所以在一定程度上会对区域经济发展造成影响。

三、区域协调发展的国际经验

通过梳理美国、日本、巴西区域协调发展的主要做法,笔者总结出了以下4条经验。

1. 政府运用财政手段,为落后地区提供政策支持

美国政府为了促进区域协调发展所采取的财政政策主要包括以下3个方面。第一,联邦政府在不同地区采取差别化的税收政策,对北部发达地区多征税,对西部地区与南部地区的落后区域少征税甚至不征所得税,同时消费税也有所降低,为西部地区与南部地区提供了良好的投资环境,也拉动了消费。第二,实行合理的转移支付措施,在北部地区采取差别税收政策,多征收的税款转移支付给经济发展滞后地区,同时政府采用专项补助,以拉动落后地区的发展。此外,美国采用分类拨款进行转移支付,提高了转移支付的效率。第三,通过对落后地区投资环境的改善,吸引外部资金,鼓励私企

和外企向落后地区投资,降低或减免企业利息,加大对教育和科研的投资,不断提高落后地区的劳动力素质及创新水平。

在改善区域经济不均衡发展过程中,日本在财政政策方面主要采用的是变动政府支出和制定合理税收制度,即增加转移性支付、实行税收优惠或者降低税收。中央与地方财政事权界定清晰,趋于集权,具有明确科学的划拨标准,目的性强,有完善的法律体系加以保障。而在金融政策方面主要是为特定区域开发事业服务。例如,北海道地区资源丰富,面积占日本的22%,但人口只有日本的5%,为了开发北海道,日本财政给予有力支持,北海道地区开发事业费占全国的10%以上;所需的公共事业费,由北海道开发厅运用国家财政直接调配,无须经过中央机构,享有全国性财政税收优惠政策,且项目补助都高于日本其他地区。同时在1950年设立北海道金融公库,专门为北海道地区提供长期无息贷款。

巴西政府针对经济发展相对滞后地区实施了财政优惠政策以及财税政策扶植,例如1963年颁布法令规定,凡是建立在东北等欠发达地区的企业,免除将近一半的税款,并将其利用于该地区的投资建设,巴西所得税款的30%用于成立巴西一体化基金,并在落后地区建立相关财政刺激部门,通过国家预算拨款来确保开发项目的顺利进行。1996年年底,巴西政府规定,为鼓励汽车制造外商企业在中西部地区投资建设项目,对这些汽车制造外商企业采取一定的税收优惠政策。

2. 加强落后地区基础设施建设

基础设施完备关系到一个地区的繁荣,“北海道综合开发计划”的前两个阶段的发展重点均是基础设施建设。日本为了使落后地区与中心都市圈加强联系,在偏远的落后地区加强道路建设,且落后地区道路建设均享有较高比例的政府补助,方便两地人员流动和产业转移,为落后地区发展打下基础。此外,日本政府还在电力、通信技术、公共卫生以及环境保护等方面进行明确规划,并建立了相关法律予以保障。

巴西政府在基础设施方面投入足够的资金支持,巴西北部地区有较丰富的煤炭、石油等资源,但因该地区基础设施不完善,导致资源难以有效开采与利用,因此,巴西政府投资建设贯穿南北的库亚

巴、斯塔伦布朗库公路,同时不忘中西部地区的建设,以巴西利亚为中心,连接巴西利亚与各州之间的高速公路已经全线通车,由巴西利亚到里约等主要城市之间的铁路也已建设完毕,提高了西北部地区的运输能力,加快了各地区的经济融合。

3.完善相关法律法规,以法律支撑区域经济发展

美国在区域发展方面重视法律的作用,坚持立法先行的策略,保证区域协调战略顺利实施。1933年,美国国会通过了《麻梭浅滩与田纳西河流域开发法》,对田纳西河流域进行综合开发,推动该流域工业及农业发展。1961年,美国颁布《地区再开发法》,加快对落后地区的开发建设。1965年,美国颁布《公共工程和经济开发法》《阿巴拉契亚区域开发法》。1993年,美国颁布《联邦受援区和受援社区法案》。通过多项相关法律法规的实施,使得美国区域经济发展得到了稳固的保障。

日本在第二次世界大战结束后,为了在国家层面进行综合性的空间规划、协调各地区之间发展差异,于1950年制定《日本国土综合开发法》,此规划自1961年开始,共经历了6个阶段,第一阶段着重发展东京、大阪、名古屋及其周边城市,增强中心城市功能,以社会开发的形式来缩小区域间的差异。第二阶段和第三阶段分别从经济开发、社会、环境等方面来解决都市圈过密而其他城市相对稀疏的问题。第四阶段则从调整产业结构角度缓解东京一极化现象。第五阶段到第六阶段从各地区间均衡发展转向特色发展的趋势。在此期间,《日本国土综合开发法》经历了多次修订与完善,在不断完善的过程中促进区域经济的发展。

4.建立经济特区,加强经济辐射能力

为了加快巴西西北部地区的经济发展,开发和利用亚马逊地区丰富的生态资源,1957年,巴西政府在玛瑙斯建立了自由贸易区,并在随后的10年间不断发展,以玛瑙斯为圆心,不断向四周辐射,受影响地区面积不断扩大,达到了221万平方千米,建立了免税商业区和农牧业发展区,虽远离巴西经济中心,但拥有便捷的泛美公路和强劲竞争力的产品优势,形成了良好的投资环境,工商业和旅游业优势突出,同时贸易、工业、农业也迅速发展,拉动了中西部地区的发展,为内陆地区的经济发展带来了活力。巴西通过经济特区的建立,带动周边地区发展,协调西北部地区与南部地区之间的差距,促进均衡发展。

四、国际经验对中国区域协调发展的启示

美国、日本、巴西区域协调发展的经验对中国的启示包括以下5个方面。

1.积极引导人口向西部地区以及中小城市合理流动

人口是经济发展的重要影响因素,人口数量在合理范围内增长可以拉动经济发展,中国西部地区地大物博,拥有极大的自然资源优势,若能进行合理开发,将会加快西部地区乃至全国区域协调发展的进程。由于西部地区地广人稀,缺乏足够的人力资源以及先进的开采技术,所以,首先要积极引导人口向西部地区流动。经济增长离不开人口素质的提高,促进人口向西部地区流动的同时要着重注意高素质人才的引进,避免劳动生产率低下,同时由于东部地区及大城市经济活力旺盛,吸引了大批中小城市人口以及高素质人才流入,导致中小城市人口素质相对偏低,政府应通过改革户籍制度或提供政策补贴,促使人口特别是高素质人才向中小城市回流。

2.加快改革与完善转移支付制度

财政政策几乎是每个国家都会采用的调节区域经济协调发展的手段,是最基础也是最重要的手段,为了促进各地区均衡发展,各国都会设立财政转移支付制度。目前中国的财政转移支付制度主要包括税收返还、一般性转移支付、特殊转移支付三个部分。虽然该制度不断完善,但仍存在结构不合理、缺乏有效的协调机制、规范性差且不透明等问题。中国应该加快建立相关法律体系和监管机构,借鉴日本、美国经验,兼顾公平与效率,科学测算转移支付比重,在发展税收返还制度的基础上进行适当调整,优化项目结构。

3.推动落后地区的基础设施建设,加快高新技术产业发展

基础设施建设对拉动经济增长有着积极的影响,主要通过吸引外商投资来拉动经济增长,但是落后地区往往呈现地广人稀的特点,历史上世界各大国在针对落后地区区域协调发展时的做法是通过政府宏观调控,完善落后地区的交通、电力、医疗、教育等基础设施。一直以来,中国凭借“集中力量办大事”的优势,不断在落后地区加强交通、通

信、电力、水利等方面的建设,同时还要把西部地区的资源优势与基础设施建设相结合,注重信息网络方面的建设,加快产业结构调整,促进落后地区特别是拥有丰富资源的西部地区高新技术产业的发展,不断扩大有效需求,拉动投资,并对投资项目进行科学评判与论证,高效提升投资收益。

4. 经济发展要坚持以绿色可持续发展为前提

生态环境是经济可持续发展的基础,在促进经济增长的同时必须把生态环境摆在重要位置。由于巴西没有把握好经济与生态之间的平衡,导致亚马逊河流域生态环境遭到严重破坏。不合理的矿业开采、乱砍滥伐等使得水土流失,环境污染,尤其是对作为世界“森林之肺”和“绿色心脏”的亚马孙热带雨林的不合理开发,不仅破坏了巴西生态环境,甚至对全球环境都造成了不利影响。因此,中国在促进落后地区经济发展的同时应与生态环境保护并重,加快产业升级,不应一味发展工业,还要促进当地高新技术产业、环保产业、旅游业、生态农业等绿色产业的发展,走高质量发展之路。

5. 完善相关法律法规,明确发展计划

拥有完备的法律体系能够为区域协调发展提供制度保障。当前,中国区域协调发展的法制工作存在薄弱的地方,很多领域存在无法可依的现象,尤其是缺乏宪法保障。虽然中国出台了許多促进区域协调发展的政策,但是各项政策都需要在国家统一的法律法规框架下实施,需加快相关法律法规的制定,让法律成为政策实行的主导。建立区域协调发展基本法,使之成为中国区域协调发展的稳定根基。建立专项法,为特定区域发展提供法律保障。制定规划法,加强对区域发展规划的约束。

五、促进中国区域协调发展的对策建议

促进中国区域协调发展的对策建议包括以下5个方面。

1. 充分发挥核心城市的辐射带动作用

区域协调发展一直是当下的重点话题,中国经济增长的空间结构也在逐步发生变化。通过核心城市建设能够引领区域协调发展。世界上大多数区域发展都是依赖中心城市的发展。从世界各国发展的经验来看,中心城市的快速发展,能够发挥集聚效应和极大的影响力,促进周边地区一体化发

展。在生产要素配置与人口流动过程中,政府要制定相应的鼓励政策,避免经济发展要素在发达地区过分聚集。目前,中国一些相对落后地区依靠自身能力发展存在一些困难,需要借助外在推动力,通过提高棋盘式分布的中心城市辐射能力,促进生产要素流动,推动市场一体化进程,从而拉动各区域均衡发展。

2. 因地制宜,充分发挥比较优势

要想实现区域协调发展,必须加快推动东北地区建设、加快中西部地区自然资源开发与利用。在中西部地区还有很多欠发达地区,要想更快地实现自身发展,需要找准各自的发展优势,进而实现特色开发。中国各区域都有各自的优势,发挥各自的优势将会使得中国经济社会快速发展,例如,西部地区的自然资源是全国最丰富的地方,但是缺乏合理开发,因此,西部地区应该充分发挥其天然的资源优势,加快对石油、天然气及煤炭等资源的开发与利用,增加基础设施建设,促进区域内的产业结构调整,并在此基础上结合新能源技术,提升能源的附加值,从而提高西部地区的经济发展速度。

3. 完善区域之间的帮扶机制

通过帮扶与被帮扶地区之间的协商和考察,制定一系列援助项目填补落后地区的短板,促进发展。在先进地区和欠发达地区,要提供创新援助,加强科技交流和科技教育人才培养。通过保持发达地区与欠发达地区经济循环畅通,实现区域之间的联动发展,采用多元化的经济合作,以共建资源加工基地、人才培养中心等方式,加快调整发达地区产业布局以及促进欠发达地区产业升级。通过增强欠发达地区借助生产要素寻求发展的能力,促进欠发达地区快速高质量发展,从而实现共赢。优化区域帮扶机制,首先要在部分地区开展试点,发挥先行示范作用,进一步促进跨区域互助合作。加快建立公平有效的帮扶机制,加快补短板、增收益、促发展,确保欠发达地区和发达地区在区域合作中共同进步、共同发展。

4. 加强区域宏观政策的指向性

针对区域经济协调发展这一战略目标,从全国整体角度来看,要遵循因势利导的原则,在各大区域根据实际发展情况,制定具有指向性、差异化的宏观政策,做到有的放矢。东部地区要将部分产业转移到中西部地区,带动当地经济发展。同时也要

把握好产业间的结构平衡,避免出现去工业化严重的现象。西部地区要做好承接产业的准备,加大基础设施建设力度,维持经济发展与生态环境之间的平衡,增强区域内可持续发展能力,提高将资源转化为经济发展动力的能力。中部地区要利用自身的地理区位及重要产粮区优势,构建南北纵横的交通运输网络,扩大全方位开放布局,着力发展新型制造业及现代农业。

5. 加快促进区域产业结构互补发展

东部地区地势低平,地形以平原山丘为主,河流广布,水陆交通发达,经济发展要素完备,人口资源分布集中,因此,东部地区在区域发展过程中应该着重发展以技术和资本为主的产业,如芯片制造、通信设备等产业。中西部地区拥有丰富的资源,但人力成本相对较低,可适当发展劳动密集型产业,并且为东部地区的产业转移做好承接准备。加快促进区域间利益共享、融合发展局面的形成,中西部地区自然资源丰富,能够为东部地区提供经济发展所需的资源和能源支持;东部地区居民有较高的收入水平和较多的闲暇,对旅游资源的需求比较旺盛,中西部地区具有良好的自然环境资源,加以合理开发,便能促使旅游及相关产业的发展。

参考文献

[1]安虎森,汤小银.新发展格局下实现区域协调发展的路径探析[J].南京社会科学,2021(8).

- [2]李铁堆,岳学鲲.美国促进区域经济协调发展的财政政策及其启示[J].中国财政,2008(9).
- [3]王霞,孙中和.美国区域协调发展实践及对我国的启示[J].国际贸易,2009(7).
- [4]肖翔.世界大国协调区域发展差距的实践及启示——以美国、俄罗斯、巴西为例[J].理论月刊,2018(1).
- [5]袁惊柱.区域协调发展的研究现状及国外经验启示[J].区域经济评论,2018(2).
- [6]安翠娟,侯华丽.日本国土综合开发规划对我国的启示[J].国土资源,2007(10).
- [7]张婧.区域协调发展在经济法视阈下的重构探究[J].经济问题,2018(5).
- [8]林永然.新时代区域协调发展与中心城市建设[J].江汉大学学报(社会科学版),2020(4).
- [9]周宝砚,杨宁.试论巴西开发落后地区的政府干预举措[J].北方经济,2007(13).
- [10]吴洪英.浅论巴西地区经济发展失衡与地区开发[J].拉丁美洲研究,1998(2).
- [11]李卫东.论区域经济协调发展的现状及其成因[J].商,2015(45).
- [12]牛树海,杨梦瑶.中国区域经济差距的变迁及政策调整建议[J].区域经济评论,2020(2).
- [13]汤碧杰.区域经济协调发展存在的问题及路径思考[J].现代工业经济和信息化,2020(5).
- [14]王建新.区域协调发展与政府法治化构建[J].云南大学学报(社会科学版),2018(5).
- [15]于波.统筹区域经济协调发展的对策[J].宏观经济管理,2013(2).
- [16]袁惊柱.区域协调发展的研究现状及国外经验启示[J].区域经济评论,2018(2).

The Realistic Dilemma and the Reference of International Experience China's Regional Coordinated Development

Yang Deyong Jia Fengyuan Lu Shuaiyu

Abstract: The report of the 19th National Congress of the Communist Party of China pointed out that China should take of regional coordinated development as an important strategic task in implementing the new development concept and building a modernized economy. As socialism with Chinese characteristics has entered a new era, the principal contradiction facing Chinese society has evolved into one between unbalanced and inadequate development and the people's ever-growing needs for a better life. That is to say, the main problem facing China at present is unbalanced and inadequate development, including regional development. From the development experience of various countries in the world, the imbalance of regional development is an inevitable problem in the economic development of many countries. Facing the complex and diverse national conditions, various countries have taken different measures. A careful summary of the practices of various countries in promoting regional coordinated development under different circumstances can provide guidance for China to achieve regional coordinated development.

Key Words: Regional Coordinated Development; International Experience; Policy Enlightenment

(责任编辑:张子)