

【区域协调发展】

南北协调发展现状、趋势及风险防范*

夏成 潘彪 黄征学 张燕

摘要:结合区域协调发展的丰富内涵,构建包括综合经济、创新、协调、绿色、开放、共享6个维度40个评价指标,发现21世纪以来,南北协调发展经历了调整缓和(2000—2008年)和差距扩大(2009年以后)两个阶段,当前南北差距扩大主要表现在综合经济和协调发展领域,是中国经济转型过程中出现的正常的阶段性现象,并非全方位不协调。“十四五”时期,南北经济协调程度可能会继续下降,进出口贸易、就业、教育投入、节能减碳等领域的差距也有扩大倾向,需要重点防范由此带来的放大陷入“中等收入陷阱”风险、制约新发展格局构建、引发就业和民生问题、诱发区域性金融风险、增加欠发达地区振兴发展难度、引发边疆和国防风险等。对此,要聚焦差距有扩大倾向的重点领域,通过优化国土空间布局、壮大实体经济根基、补齐开放合作短板、强化生态环境保护、密切区域合作互助等,多措并举、集中发力,不断释放北方地区的发展潜力,确保南北协调发展。

关键词:南北方;区域协调发展;指标体系;趋势;风险防范

中图分类号:F207 **文献标识码:**A **文章编号:**2095-5766(2021)06-0040-10 **收稿日期:**2021-09-10

***基金项目:**中国宏观经济研究院2021年重点课题“促进南北区域协调发展研究”(A2021051009)。

作者简介:夏成,男,中国宏观经济研究院国土开发与地区经济研究所副所长,经济学博士(北京 100038)。

潘彪,男,中国宏观经济研究院国土开发与地区经济研究所助理研究员,经济学博士(北京 100038)。

黄征学,男,中国宏观经济研究院国土开发与地区经济研究所研究员,经济学博士(北京 100038)。

张燕,男,中国宏观经济研究院国土开发与地区经济研究所副研究员,经济学博士(北京 100038)。

区域发展是国民经济和社会发展的重要组成部分,中国幅员辽阔、人口众多,各地区资源环境禀赋差异大,如何在发展中保持区域平衡和协调,始终是国家发展战略层面需要解决的重大问题。改革开放以来,随着东部沿海地区率先发展,逐渐形成了“东中西”三大空间发展格局,国家对区域发展的宏观调控也主要集中在统筹“东中西”层面,先后实施了西部大开发、东北振兴、中部崛起、东部率先发展等区域协调发展战略,并取得了积极成效(盛来运等,2018)。近些年来,随着全国经济重心南移,南北差距问题成为各界关注的焦点,协调南北方成为继统筹东中西之后,推动中国区域协调发展的又一重要任务。

对于南北协调发展问题,学界主要围绕南北方差距扩大现象及其原因展开研究。对于南北差距扩大的现象,杨多贵等(2018)、杨明洪等(2021)发现从2013年开始南北方经济总量、人均水平、财政收入差距加速扩大;盛来运等(2018)发现2012—2017年南北多项经济指标的差距都有明显扩大趋势;更进一步地,许宪春等(2021)发现2011—2018年南北方在经济、社会、生态、民生四个维度中仅生态维度的差距缩小,而经济维度差距在2011年就已显现。对于南北差距扩大的原因,学者们主要从北方发展放缓的角度切入,聚焦于经济结构、经济增长动力、产业分工、体制机制、市场开放程度、科技创新、人力资本等方面(盛来运等,2018;周晓波等,

2019;杜宇和吴传清,2020;张可云等,2021),也有学者把北方经济失速归结为中国工业化进程过早衰退,降低了对北方能源产业的发展需求(蔡之兵,2019)。

既有研究成果有助于准确理解和把握南北协调发展存在的问题,但至少在三个方面还存在拓展空间。首先,随着经济社会发展,区域协调已从简单的经济协调延伸至经济社会各个领域,而现有研究和讨论仍主要是从经济的角度判断南北分化,与区域协调发展的内涵不符,与高质量发展的理念也不一致,建立包含多个维度的指标体系,全面、客观评价南北协调发展水平十分必要。其次,既有研究结合中国经济发展阶段以及发展动能转换过程,认为南北差距扩大态势将在一定时期内延续(申兵和党丽娟,2016),而对于“十四五”时期,南北协调发展水平将保持在何种区间,事关构建高质量发展的国土空间开发保护新格局,急需给出明确判断。最后,在“统筹发展和安全”被纳入经济社会发展的指导思想后,对于南北协调发展,除了关注差距扩大现象及其原因,更为关键的是,要提前研判和化解不协调带来的潜在风险,为全面建设社会主义现代化国家开好局、起好步。

一、南北协调发展水平的评价方法与数据来源

受地理区位、资源禀赋、文化差异、制度体系等影响,各地区发展不平衡不协调问题普遍存在,推动区域协调发展的探索由来已久,对其概念内涵和

测度方法的把握几经演进。

1.区域协调发展评价体系构建

区域协调发展有狭义和广义之分,狭义的区域协调发展主要致力于缩小区域间经济发展差距,而广义的区域协调发展除了经济差距以外,还关注区域间基本公共服务、自然生态环境等多个方面,是一个综合性的概念(樊杰和赵艳楠,2021;范柏乃和张莹,2021)。从政策实践来看,区域协调发展关注的内容也不断扩展和深化,从早期通过调整生产力布局缩小经济差距,逐渐扩展到经济、社会、文化、生态等多个方面。党的十七大报告提出“缩小区域发展差距,必须注重实现公共服务均等化”;2018年印发的《中共中央 国务院关于建立更加有效的区域协调发展新机制的意见》进一步将区域协调发展的目标明确为基本公共服务均等化、基础设施通达程度比较均衡、人民基本生活保障水平大体相当。

在构建高质量发展的国土空间开发保护新格局背景下,创新、协调、绿色、开放、共享五大新发展理念成为行动指南。对区域协调发展水平的评价也应该围绕高质量发展的要求,从新发展理念的角度展开研究。从既有文献来看,由于数据本身的可获得性,以长周期视角展开分析多使用关键性的指标,而在短周期视角下分析多通过构建综合评价指标体系进行测度(见表1)。综合考虑指标代表性和数据可得性,本研究选择以综合经济和五大发展理念评价相结合的方法,构建“1+5”共6个维度40个评价指标体系。在具体指标的表征变量选择,兼顾投入型变量和结果型变量,具体指标选择见表2。

表1 衡量区域协调发展程度的代表性多维评价指标

维度	维度内容	代表性文献
一维	经济差距(经济总量、经济结构、经济活力、经济效益、经济增速)	江孝君(2019)
二维	人文系统(经济、社会、人口)、自然系统(资源、环境) 生态文明建设、经济高质量发展	孙久文和和瑞芳(2013) 万媛媛等(2020)
三维	经济、资源环境、社会 经济、社会、生态 基本公共服务均等化程度、基础设施通达程度、人民基本生活保障水平 经济效益、基本公共服务、生活环境	孙建萍(2011) 邓宏兵和曹媛媛(2019) 张可云和裴相焯(2019) 刘叶青和王凌峰(2020)
四维	经济发展、社会进步、环境质量、资源状况 经济水平与经济结构、科技进步与人口素质、社会发展与居民物质生活水平、自然生态环境与自然资源 经济、社会、生态、民生 经济发展、生态环境、创新能力、公共服务	冯江茹和范新英(2014) 韩兆洲(2000) 许宪春等(2021) 刘强和徐生霞(2021)
五维	经济发展、人民生活、基本公共服务、资源环境承载力、市场发育水平 经济发展、公共服务、基础设施、人民生活、生态环境 创新、协调、绿色、开放、共享	陈韶晖(2020) 张超等(2020) 杨鑫环和雍雯曦(2021)

表2 区域协调发展多维评价指标体系

维度	指标名称	维度	指标名称
综合经济 (8项)	GDP总量	绿色发展 (6项)	单位GDP能耗
	人均GDP		单位GDP碳排放量
	财政收入规模		森林覆盖率
	全社会固定资产投资总额		自然保护区面积占比
	社会消费品零售总额		人均城市绿地面积
	工业增加值		城市空气质量优良天数占比
	粮食产量	开放发展 (3项)	商品和货物贸易总额
	全员劳动生产率		外商企业投资总额
创新发展 (4项)	R&D经费投入强度	共享发展 (12项)	对外承包工程合同额
	每万人专利申请授权数		城镇居民人均可支配收入
	技术市场成交额		农村居民人均可支配收入
	规模以上工业企业中有研发活动企业占比		城镇居民家庭恩格尔系数
协调发展 (7项)	常住人口城镇化率		农村居民家庭恩格尔系数
	第二产业与第三产业之比		城镇登记失业率
	投资率(资本形成总额/GDP)		人均教育经费支出
	消费率(最终消费支出/GDP)		中小师生师比
	铁路营业里程密度		每万人公共图书馆机构数
	公路里程密度		电视节目综合人口覆盖率
	人均邮电业务总量		每千人医院床位数
			每千人拥有执业(助理)医师数
		基本养老保险参保率	

2.数据来源及处理

对于南北方地区的划分,参考已有研究,本文中北方包括东北地区(辽宁、吉林、黑龙江)、北部沿海地区(北京、天津、河北、山东)、黄河中游地区(河南、山西、内蒙古、陕西)、西北地区(甘肃、青海、宁夏、新疆)15个省(区、市);南方包括东部沿海地区(上海、江苏、浙江)、长江中游地区(安徽、江西、湖北、湖南)、南部沿海地区(福建、广东、海南)、西南地区(广西、重庆、四川、贵州、云南、西藏)16个省(区、市)。对时间跨度的选择,本文以2000—2019年为研究节点。以2000年为起点,主要是考虑到进入21世纪以来,西部大开发等区域协调发展战略陆续实施,区域协调进入新的阶段;以2019年为终点,是考虑到2020年受新冠肺炎疫情影响冲击,存在非趋势性的偶然变化。对于40个指标所对应的省级面板数据,主要来源于中经网数据库、Wind数据库,其原始数据源自各省(区、市)统计年鉴以及全国各类专业领域的统计年鉴。缺失数据采用插值法、移动平均法等方法补齐,涉及金额的数据,分别采用各省(区、市)2000年为基期的居民消费价格指数、固定资产投资价格指数平减。

区域协调发展水平多以差距的大小来表示,而

差距的具体衡量方法主要有极差、平均差、标准差、变异系数、基尼系数、泰尔指数等(江孝君,2019)。综合考虑各类方法的适用性,本文直接采用南北方各项指标之比来衡量,若该比值基本不变,则表明南北协调程度相对稳定,若该比值偏离1且持续增加或缩小,则南北协调程度下降。

二、中国南北方协调发展状况评价

从40个统计指标来看,2000—2019年,南北方协调发展经历了调整缓和(2000—2008年)和差距扩大(2009年以来)两个阶段。在差距扩大阶段,约一半的指标显示南北协调程度下降,表现在综合经济和协调发展领域,并未出现全方位的差距扩大现象。

1.南北综合经济差距总体拉大,北方仅粮食生产能力保持绝对优势

经济总量和人均水平方面,2000—2008年南北方在全国的GDP占比基本保持稳定,此后受东北以及天津、河北等地经济增速放缓影响,北方占比从2008年的40.4%降至2019年的35.2%(图1)。相应地,南北方人均GDP在2008年之前大体相当,但其后从1.07持续上升至1.31。投资和消费方面,2000—

2008年北方受国家政策支持 and 投资倾斜,固定资产投资与南方的差距大幅缩小,南北方之比从1.41下降至1.11,但近10年又扩大至1.51;南方经济增长的内需拉动作用更为明显,2000—2008年社会消费品零售总额一直稳定在北方的1.5倍左右,随后至2019年快速上升至其2倍。工农业生产方面,2008年以前南方工业增加值稳定在北方的1.4倍左右,而到2019年迅速扩大至其2倍;南方粮食产量在2005年历史性地落后于北方,到2019年已下滑至不足其7成,其中东北和黄河中游地区的粮食产量占全国比重从2000年的27%增加到近40%。南北方全员劳动生产率在2008年以前基本相当,随着南方持续提高,目前南方是北方的1.3倍。财政收入方面,南方地区地方财政一般预算收入规模长期领先北方地区,2008年之前二者之比维持在1.5左右,后又扩大至2019年的1.7。

2. 创新研发差距有缩小趋势,但北方创新综合能力仍远落后于南方

创新投入方面,2000—2019年,南方研发投入强度奋起直追,于2018年赶上北方,2019年南北方分别达到2.31%和2.20%。同期,北方有研发活动的规上工业企业占比与南方的差距从2000年的6.9个百分点扩大到2008年的10.2个百分点,后小幅回落至2019年的9个百分点。创新产出方面,2000—2012年,南北方每万人专利申请授予量之比从1.1上升至2.4,2019年回落至1.9,分别达到21.9件和11.3件,差距明显。2000年北方技术市场成交额全国占比比南方低6.2个百分点,到2012年转变

为比南方高32.6个百分点,2019年回落至高6.6个百分点,分别为53.3%和46.7%,北方占比高主要是由于北京在全国占比超过40%。值得关注的是,南北方创新投入产出效率存在明显差距,北方研发投入强度高于南方但专利等创新成果产出低于南方,其原因在于北方创新投入主要依靠政府和科研院所,偏向于基础性研究,而南方地区则主要依靠企业,应用型研究比例更高,更加追求投资效率。

3. 南北经济结构协调程度差距拉大,基础设施通达程度总体较均衡

经济结构协调方面,2000—2019年,北方第二产业增加值在GDP中的占比下降8.8个百分点,降幅比同期南方高4.8个百分点,使得北方第二、第三产业之比从2011年开始落后于南方,目前分别为0.67和0.74;北方投资率从高出南方3.5个百分点扩大至14.8个百分点,消费率从低于南方2.8个百分点上升至高出7.7个百分点。基础设施方面,2000—2019年,北方铁路网密度从2014年开始低于南方,2019年南北方密度分别为1.5公里/百平方公里、1.4公里/百平方公里,大体相当;公路网密度差距在2002—2008年不断缩小但随后持续扩大,目前北方比南方低35.2公里/百平方公里,这与北方相对地广人稀有一定关系。人均邮电业务量差距以2016年为界,先扩大后小幅回落,南北之比从1.1上升至1.5后又下降至1.3。北方城镇化率从2011年开始落后于南方,2019年分别达到60.2%和61.7%,差距不大。

4. 南北节能减碳差距在扩大,但北方生态环境质量整体改善更为明显

节能减碳方面,北方能耗和碳排放偏高,尽管2000—2018年单位GDP能耗和碳排放量削减量更大,但减幅分别比南方低9.1个和30.4个百分点,二者的相对差距仍持续扩大。生态环境质量方面,2000—2019年,北方自然保护区面积占比与南方的差距缩小至2.7个百分点,森林覆盖率保持在南方的一半左右。

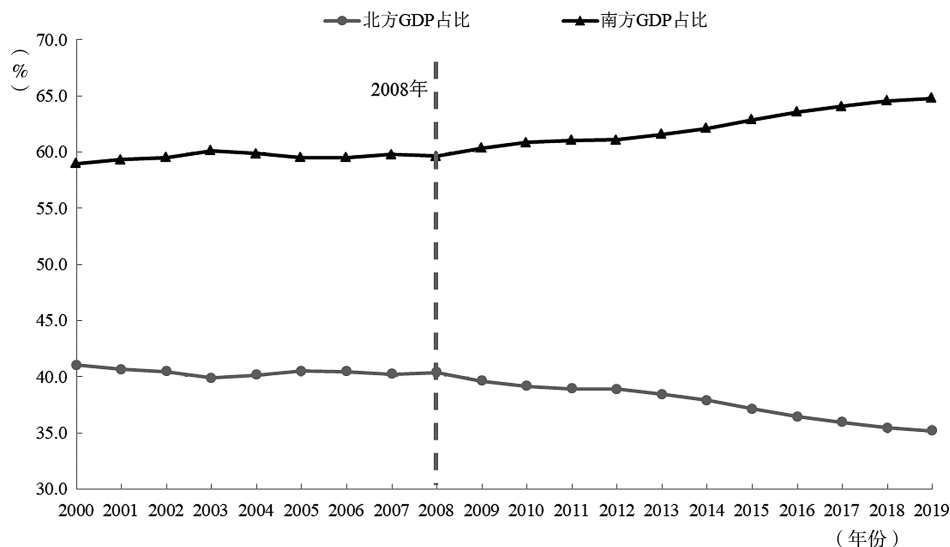


图1 2000—2019年南北方GDP总量全国占比变化

党的十八大以来,北方大气污染治理成效显著,2013—2018年南北方城市空气质量优良天数之比从1.40下降至1.31。北方人均城市绿地面积一直高于南方,南北方分别从2000年的2.9公顷/万人、3.2公顷/万人增长到2019年的8.7公顷/万人和9.1公顷/万人。

5.北方开放程度明显落后于南方,二者差距长期保持稳定

无论是对外贸易、对外投资,还是吸引外商直接投资,北方始终与南方存在较大差距。2000年以来,北方进出口贸易总额占全国比重在25%—29%之间波动,比南方低45个百分点左右;北方外商企业投资总额占全国比重在26%—30%之间波动,比南方低44个百分点左右;北方对外承包工程合同总额的全国占比在25%—37%之间波动,2012年后与南方的差距稳定在30个百分点左右(见图2)。

6.经济发展成果普遍共享,南北方民生福祉差距全面缩小

居民收支方面,得益于长期对居民增收高度重视,2000—2019年南北方城镇居民人均收入之比从1.27下降至1.15,农村居民人均收入之比从1.12下降至1.02,差距持续缩小;同时南北方城镇、农村恩格尔系数之差分别缩小了0.7个和2.7个百分点,南北方居民生活水平逐渐拉近,符合“人民基本生活保障水平大体相当”的协调发展目标。基本公共服务方面,2000—2019年,南北公共文化服务差距稳中有降,南方每10万人拥有的公共图书馆机构数从北方的74%上升至81%;电视节目综合人口覆盖率

保持大体相当,目前均已超过99%。医疗养老领域北方领先幅度有所缩小,每千人拥有的医疗卫生机构床位数和执业(助理)医师人数差距分别减小至0.21张和0.28人;养老保险覆盖率南北方基本持平,仅相差1.5个百分点。同期,南方中小师生比保持在北方的1.1倍左右,人均教育经费于2002年赶上北方但超出幅度较小;南方城镇登记失业率从比北方高0.24个百分点下降到低0.41个百分点。

三、南北协调发展的未来研判

“十四五”时期,随着区域重大战略、区域协调发展战略、主体功能区战略深入实施,南北方有可能会扭转2008年以来差距不断拉大的态势。但也应该看到,“碳达峰、碳中和”战略加速落地,资源能源结构偏重的北方省份可能受到更大的影响,南北协调发展程度也存在持续降低的可能。对于南北方协调发展状况的具体走向,需要进行深入分析。

1.基于“十四五”规划目标的考察

各省(区、市)“十四五”规划对未来五年经济社会发展目标的设定,是对本地区发展状况全面把握基础上做出的判断,比较符合发展实际。对其中可比性较强的经济增速和基本公共服务指标目标进行比较,可以判断出南北协调发展的基本趋势。

从经济增速来看,南北方经济差距可能会进一步拉大,协调发展水平倾向于下降。“十四五”时期,GDP增速目标在6%及以下的省(区、市),北方有11个,南方仅有6个;GDP增速目标在7%及以上的省份,北方只有山西(大于8%),而南方则有江西、贵州、云南、西藏、海南5个省区(见表3)。经济增速目标的差异意味着在“十四五”期间,经济增长“南快北慢”的现象将会延续,南北方之间经济发展差距将进一步拉大。

在基本公共服务领域,南北方将各有领先,但二者之间的差距相差不大。教育服务方面,南方劳动年龄人口平均受教育年限略高

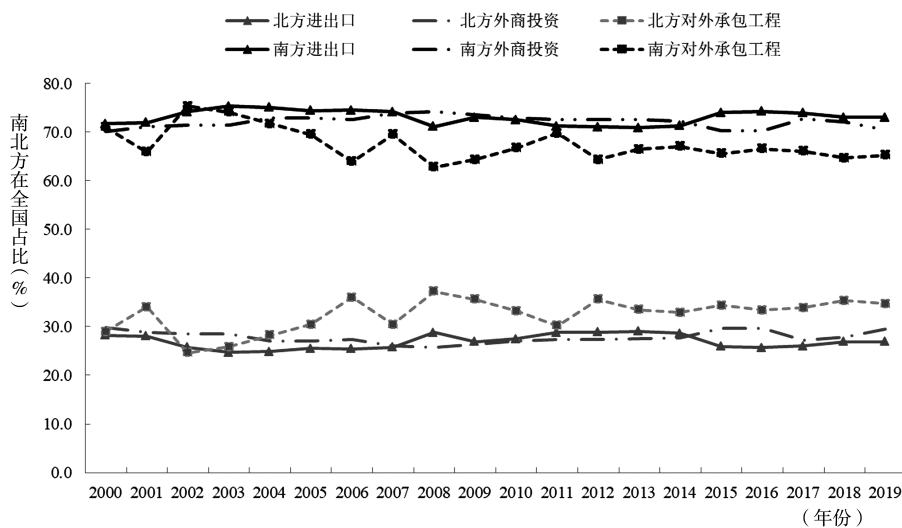


图2 2000—2019年南北方对外开放指标比较

表3 “十四五”时期南北方地区生产总值增速对比

GDP增速(%)	北方地区	南方地区
5	北京、内蒙古	上海
5.5	黑龙江、山东、青海	江苏、浙江
6	天津、河北、辽宁、河南、陕西、宁夏	福建(6.3%)、湖南、重庆、四川
6.5	吉林、甘肃	安徽、湖北、广东、广西
7		江西、贵州
7.5		云南(7.5%—8%)、西藏
8		
8以上	山西(大于8%)	海南(10%)

数据来源:全国及各省(区、市)“十四五”规划纲要,由笔者整理获得。其中,新疆未公布经济增速,但其在“十三五”期间年均增速为6.1%。

于北方。二者都是有9个省(区、市)在“十四五”末达到或者超过全国平均水平。其中,北方有5个省(区、市)高于全国平均水平,4个与全国平均水平相同;南方有7个省(区、市)高于全国平均水平,2个与全国平均水平相同,这意味着南方地区的人力资源水平高于北方(见图3)。医疗服务方面,从每千常住人口执业(助理)医师人数来看,北方长期的领先优势将得以延续,有10个省(区、市)的目标超过全国平均水平,而南方仅有4个省(区、市)超过全国平均水平(见图4)。

2.基于历史数据的定量测算

基于2000—2019年数据,利用时间序列模型方法,本文对“十四五”时期南北协调发展水平进行预

测,有三点结论值得关注。

首先,三成指标显示南北差距将进一步拉大,其中四分之三的指标延续2008年以来的扩大趋势。40个指标中有12项指标(占30%)显示南北差距会比2019年进一步拉大。其中,有9项指标(占22.5%)是延续2008年以来的差距扩大趋势,主要是4项综合经济指标,以及绿色、共享指标各2项,开放指标1项;协调、创新和共享发展各1项指标在“十四五”时期开始出现差距扩大的迹象。

其次,北方与南方的经济差距持续扩大,工业生产、投资、消费、财政收入差距拉大最为明显。2025年,北方地区在全国GDP中的占比进一步下降至34.3%,比2019年降低0.9个百分点,但受人口流

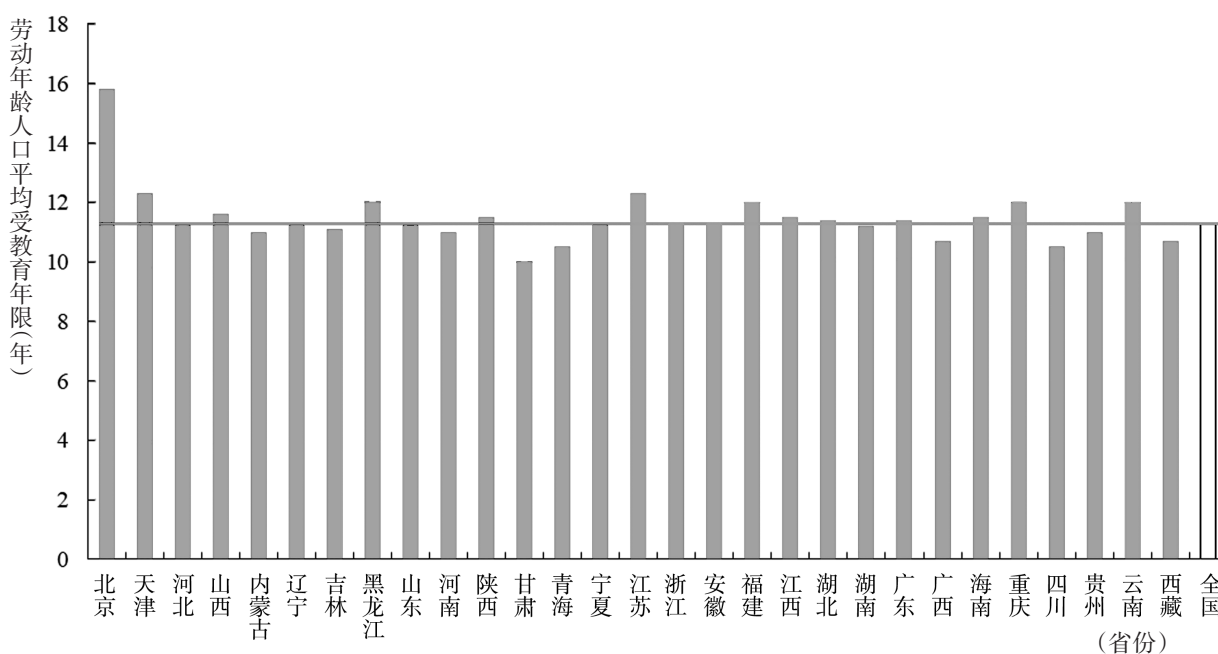


图3 “十四五”时期各省(区、市)教育发展目标比较

数据来源:全国及各省(区、市)“十四五”规划纲要,由笔者整理获得。其中,新疆未公布发展目标,上海统计指标不可比。

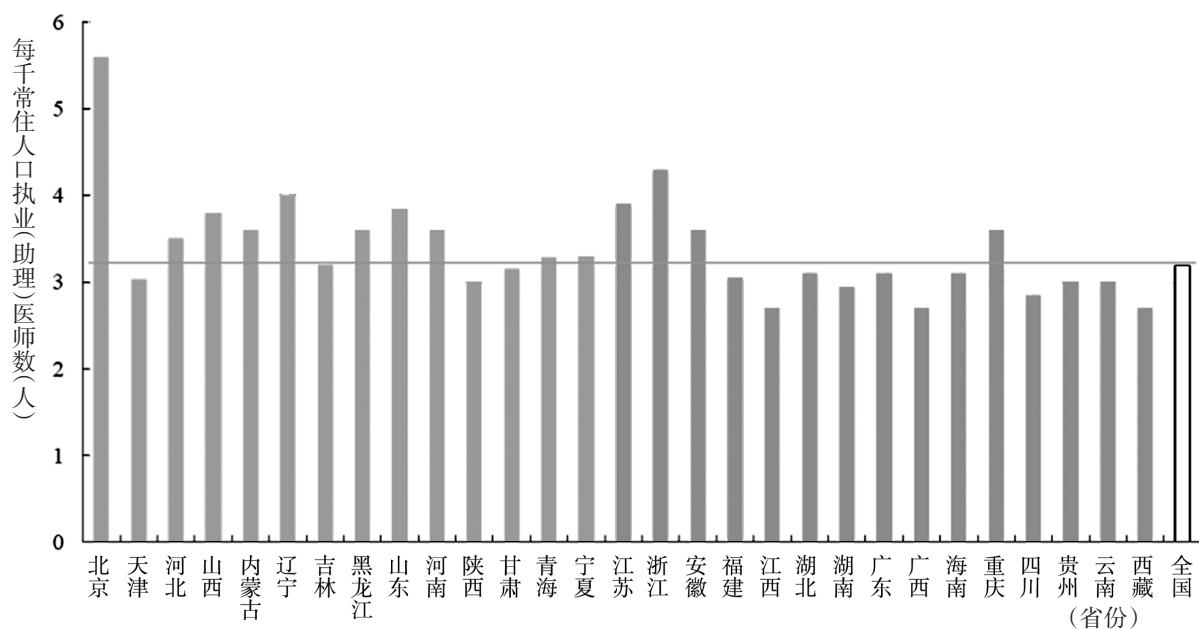


图4 “十四五”时期各省(区、市)医疗发展目标比较

数据来源:全国及各省(区、市)“十四五”规划纲要,由笔者整理获得。其中,新疆未公布发展目标,上海统计指标不可比。

动影响,人均GDP之比维持在1.3左右。到2025年,社会消费品零售总额、工业增加值、固定资产投资和一般公共预算收入会持续差距扩大的趋势,南北方之比分别上升至2.32、2.15、1.81和1.86。综合经济维度的其余指标均显示南北方差保持稳定,没有显著扩大或者缩小态势。

最后,开放、共享、绿色等领域个别指标有差距扩大倾向,进出口贸易、就业、教育投入、节能减碳等值得关注。除综合经济领域外,开放领域的南北差距最为明显,“十四五”时期进出口贸易总额差距会进一步扩大,北方贸易规模下滑至不足南方的三成。就业和教育领域的差距也有所扩大,南方城镇登记失业率下降至比北方低0.8个百分点,人均教育经费则上升至北方的1.3倍。南北方能耗和碳排放差距小幅上升,2025年南方地区单位GDP能耗和碳排放量均已降至较低水平,2019以来降幅分别比北方高13.9个和10.5个百分点,在“双碳”目标约束下,北方面临的节能减碳压力加大。

四、南北发展不协调带来的潜在风险

南北方在经济、创新和对外开放等方面长期存在较大发展差距,这主要与北方地区远离国际市场的地理区位、以资源型产业为主的经济结构、市场化程度低有很大关系,有其客观必然性。2008年以来,由于

全球经济危机、中国经济结构调整等因素叠加,出现新一轮南北方经济规模、增速等差距扩大趋势,这种现象在“十四五”时期可能会持续存在,使得南北方之间的协调程度下降,进而带来一系列延伸风险。

1. 放大陷入“中等收入陷阱”风险

2020年统计数据显示,中国人均GDP达到10540美元,按照世界银行给出的人均GDP超过12535美元的高收入国家最新标准来看,中国正处于从中等收入国家向高收入国家迈进的关键阶段。南北方协调发展程度下降,部分地区经济增速放缓,将压缩中国经济回旋的战略空间,从总体上制约中国向高收入阶段跨越的步伐,放大陷入“中等收入陷阱”的风险。如巴西、阿根廷、墨西哥、马来西亚等国,由于对全社会发展的公平性重视不够,区域差距和居民收入差距日益拉大,社会财富迅速向少部分地区和少部分人集中,大部分地区与人口缺乏经济来源和消费能力,导致国内需求不足、经济增长乏力,发展水平长期停滞不前。2020年中国人均GDP超过12535美元的省(区、市),仅有北方的北京、天津,南方的上海、江苏、福建、浙江和广东共7个(见图5)。如果北方经济下行趋势蔓延,将进一步拉低整体经济增速,放大经济增长失速风险。

2. 制约新发展格局的构建

构建新发展格局,扩大内需是战略基点,贯通国内生产、分配、流通、消费各个环节是关键。南北

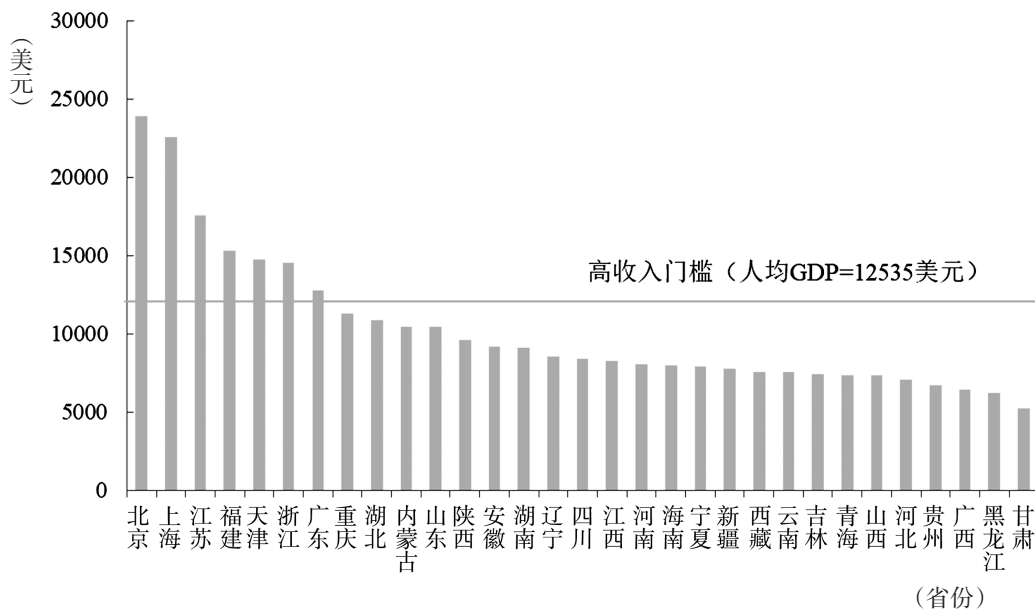


图5 2020年各省人均GDP

数据来源:各省(区、市)统计公报。

发展不协调,不仅不利于内需释放,还直接影响统一国内市场建设,阻碍畅通国内大循环、国内国际双循环,制约构建新发展格局(朱秋和李正图,2021)。一是南北方经济发展差距,特别是北方经济增速放缓会影响居民收入水平和消费能力,内需驱动作用将进一步下降。二是南北方发展水平差距扩大,特别是生产效率存在明显差距,可能会促使生产要素和商品单向流动,不利于统一国内市场建设。三是南北方之间对外开放水平存在巨大差距,不利于整合南北方优势建设贸易强国,制约形成全球资源要素强大引力场。

3. 引发就业和民生问题

南北发展不协调特别是北方产业和市场活力下降,会使得就业压力加大,居民收入增速下降,民生改善进程放缓,与共同富裕目标相违背。具体来说,一方面,北方地区经济增速持续放缓,投资和消费动力不足,产业和市场不活跃,稳定就业压力增加,从2015年开始,北方地区城镇居民登记失业率连续高于南方,而就业不稳定则收入无保障,部分失业群众将直接面临生活水平下降问题。另一方面,经济持续低迷,企业经营绩效变差又会直接影响税收水平,降低政府财政收入规模,能够用于基础设施建设和改善基本公共服务的支出资金也会相应地缩减,进而致使社会民生保障水平下降。

4. 诱发区域性金融风险

南北方发展不协调还有可能会降低北方地区

投资回报率,推动资本向区域外转移,进而诱发区域性金融风险。一是增加北方地区地方政府债务。北方地区经济活跃度下降直接影响地方政府财政收入,而基础设施和社会民生领域的财政支出需保持刚性增长,财政收支缺口扩大,增加地方政府债务负担。统计数据显示,2019年北方地区债务率比南方地区高7.5个百分点。二是资本容易脱实向虚。北方地区经济不景气,固定资产投资回报率偏低,企业更倾向于虚拟经济而非实体经济,同时这也更容易引发资本的跨南北区域流动。三是引起北方地区资金链条断裂。北方经济发展迟缓可能会导致投资规模进一步下降,政府投资因财政收支缺口扩大而减少,会导致北方地区部分企业和重大项目出现资金链断裂问题。

5. 增加欠发达地区振兴发展难度

北方欠发达地区范围广泛,多生态脆弱地区、农产品主产区、资源型地区等。统计数据显示,北方重点生态功能区县和产粮大县面积分别占全国的62.5%和66.2%;全国65个资源枯竭型城市有40个位于北方,120个老工业城市中有71个位于北方。这些地区承担着重要的生态安全、粮食安全、能源安全等功能,但自身经济发展水平相对较低、能力较弱,社会负担重,长期需要中央财政转移支付和发达地区的帮扶。随着北方经济增速放缓,这些地区面临的经济社会环境变差,所能受到的区域内中心城市和城市群的辐射带动作用减弱,外部支

持资金也会减少,实现振兴发展将面临更大的困难和挑战。

6. 引发边疆安全风险和国防风险

南北方发展不协调持续加剧,可能会带来深层次社会分歧,造成区域矛盾和人群对立,弱化社会认同,诱发社会政治风险乃至国防风险,影响社会稳定。一方面,伴随着南北方发展不协调,收入差距扩大、失业、生活状况恶化等互相叠加,诱发社会不稳定因素。另一方面,北方地区拥有漫长的边境线,140个边境县中,北方地区占89个,经济发展迟缓和社会不稳定因素增加,保障边疆安全和国防安全将面临更大的挑战。

五、促进推动南北协调发展的政策建议

“南升北降”是中国经济转型过程中出现的阶段性现象,不必过度解读和干预,但仍需关注差距有扩大倾向的重点领域,多措并举,集中发力,不断释放北方地区的发展潜力,确保南北协调发展。

1. 优化国土空间布局,培育支撑北方经济发展的多层次动力源

坚持“宜水则水、宜山则山,宜粮则粮、宜农则农,宜工则工、宜商则商”原则,聚焦增强中心城市、都市圈和城市群等优势地区的经济和人口承载能力,分层次打造北方地区增长动力源,辐射带动北方地区发展。瞄准京津冀建设世界级城市群的目标,在疏解北京非首都功能的同时,提升北京创新策源能力和全球资源配置能力,引领北方地区参与全球竞争。落实黄河流域生态环境保护和高质量发展的要求,在加大环境保护力度的同时,提升山东半岛、中原、关中平原、山西中部、呼包鄂榆、兰州—西宁、宁夏沿黄、黄河“几”字湾等城市群或都市圈核心城市能级,加快集聚人口和产业,打造区域发展新动力源。完善都市功能,强化城市之间分工合作,培育发展沈阳、大连、长春、哈尔滨、乌鲁木齐等现代化都市圈,形成高质量发展的重要区域。推进资源枯竭城市、老工业城市转型发展,加快发展接续替代产业,积极培育发展新动能,打造“群”外、“圈”外高质量发展新的增长极。

2. 壮大实体经济根基,构建符合北方比较优势的现代产业体系

结合国家粮食安全产业带建设,优化北方地区

粮食种植和加工布局,推动产业融合发展,增加农产品附加值,提高农业生产的综合效益和竞争力。依托北方众多老工业城市雄厚的制造业基础,加快数字赋能步伐,大力促进人工智能、大数据、区块链等技术应用,推动产业数字化转型,重塑制造业竞争优势。推进生产性服务业与制造业融合发展,加快提升生产性服务业对制造业尤其是高端装备制造业的支撑能力,引导和支持制造业企业延伸服务链条。围绕重大装备、航空航天、军工等北方地区优势领域,谋划建设科创走廊、国家综合性科学中心、区域性科学中心等新型创新平台,以科学城建设为抓手引导国家重大科学装置布局,加大创新发展力度,注入持久发展动力。在进一步放大北京金融市场及北京证券交易所、郑州和大连等期货交易所、天津柜台交易市场功能的基础上,在北方地区布局新型的金融、类金融市场,大力发展科技金融、绿色金融,多渠道增加有效金融服务供给。

3. 补齐开放合作短板,积极打造内陆和沿边开放型经济发展新格局

以对外通道和开放平台建设为抓手,推进制度性开放,提升北方内陆地区和沿边对外开放水平。支持北方各省市深度参与“一带一路”建设,推动新亚欧大陆桥、中蒙俄、中国—中亚—西亚、中巴国际经济合作走廊建设与国内发展轴带衔接,加快陆路、航空、管网、信息等基础设施互联互通,推进中欧班列与西部陆海新通道、空中丝路等联动发展,全面融入全球经济体系。优化北方地区自由贸易试验区布局,深化首创性、集成化、差别化改革探索,积极复制推广制度创新成果,引领高质量、高标准、高水平开放。创新提升北方地区海关特殊监管区作用,完善综合保税区、保税功能区,探索设立保税港区、出口加工区、跨境工业园。

4. 强化生态环境保护,建立绿水青山就是金山银山的转化机制

强化北方地区节能减碳力度,完善能源消费总量和强度双控制度,实施以碳强度控制为主、碳排放总量控制为辅的制度,加快实施能源系统优化、节能减排技术改造等重点工程,深入推进工业、建筑、交通等领域低碳转型,积极推广低碳农业,缩小北方能源消耗、碳排放与南方的差距。统筹经济发展和生态环境保护,深入实施天然林保护、退耕还林还草、“三北”防护林等重点生态工程,加快推进

生态屏障建设,巩固北方地区生态环境向好趋势。支持北方地区加快建立健全生态产品价值实现机制,推进生态产品调查监测和价值评估,鼓励采取多样化模式和路径,科学合理推动生态产品价值实现。

5.密切区域合作互助,推动建立南北融合互动、融通补充的政策环境

依托沿海、京哈京广、包昆三条贯穿南北的纵轴通道布局建设南北合作基地,鼓励南北企业跨区域设立分公司或投资建厂,复制移植新业态、新模式,推动建立跨越南北的产业链、供应链和创新链,强化产业、技术、创新、人才等领域的合作交流,密切南北经济合作。调整优化东南与西北地区结对帮扶方式,扩大和强化东南与东北地区对口合作的范围和力度,完善区域合作互助机制。健全区际利益补偿机制,完善南北方横向生态补偿,推动南北方之间粮食主产区与主销区、资源输出地与输入地之间的利益补偿,切实支持北方地区维护生态安全、粮食安全、能源安全和边疆安全。

参考文献

- [1]盛来运,郑鑫,周平,等.我国经济发展南北差距扩大的原因分析[J].管理世界,2018,34(9).
- [2]杨多贵,刘开迪,周志田.我国南北地区经济发展差距及演变分析[J].中国科学院院刊,2018,33(10).
- [3]杨明洪,巨栋,涂开均.“南北差距”:中国区域发展格局演化的事实、成因与政策响应[J].经济理论与经济管理,2021,41(4).
- [4]许宪春,雷泽坤,窦园园,等.中国南北平衡发展差距研究——基于“中国平衡发展指数”的综合分析[J].中国工业经济,2021,(2).
- [5]周晓波,陈璋,王继源.中国南北方经济分化的现状、原因与对策——一个需要重视的新趋势[J].河北经贸大学学报,2019,40(3).
- [6]杜宇,吴传清.中国南北经济差距扩大:现象、成因与对策[J].安徽大学学报(哲学社会科学版),2020,44(1).
- [7]张可云,王洋志,孙鹏,等.西部地区南北经济分化的演化过程、成因与影响因素[J].经济学家,2021(3).
- [8]蔡之兵.南北分化视角下的北方区域经济失速问题探因[J].江淮论坛,2019(5).
- [9]申兵,党丽娟.区域经济分化的特征、趋势与对策[J].宏观经济管理,2016(10).
- [10]樊杰,赵艳楠.面向现代化的中国区域发展格局:科学内涵与战略重点[J].经济地理,2021,41(1).
- [11]范柏乃,张莹.区域协调发展的理念认知、驱动机制与政策设计:文献综述[J].兰州学刊,2021(4).
- [12]江孝君.中国区域经济差异的多尺度时空演化特征及驱动机制研究[D].东北师范大学,2019.
- [13]孙久文,和瑞芳.基于省际时空差异的区域系统协调发展研究[J].兰州学刊,2013(1).
- [14]万媛媛,苏海洋,刘娟.生态文明建设和经济高质量发展的区域协调评价[J].统计与决策,2020,36(22).

Research on the Current Situation, Trend and Risk Prevention of Regional Coordinated Development Between Southern and Northern China

Xia Cheng Pan Biao Huang Zhengxue Zhang Yan

Abstract: Combining the rich connotation of regional coordinated development, this paper constructs 40 evaluation indicators in 6 dimensions including comprehensive economy, innovative, coordinated, green, open and shared development. We found that since the new century, the regional coordinated development between southern and northern China has experienced relative stability stage (2000–2008) and gap expansion stage (since 2009). The current expansion of the southern and northern gap is mainly manifested in the field of comprehensive economy and coordinated development which is a normal stage phenomenon in the process of China’s economic transformation, rather than an all-round uncoordinated phenomenon. During the “14th Five-Year Plan” period, the degree of economic coordination between the southern and northern China may continue to decline, and the gap in the fields of international trade, employment, education investment, energy conservation and carbon reduction also tends to expand. It is necessary to focus on preventing the resulting enlargement and falling into the “middle income trap” risks, restrict the construction of a new development pattern, trigger employment and people’s livelihood issues, induce regional financial risks, increase the difficulty of revitalization and development in underdeveloped areas, and trigger border and national defense risks. In this regard, it is necessary to pay attention to key areas where the gap tends to widen. By optimizing the spatial layout of the country, strengthening the foundation of the real economy, filling the shortcomings of open cooperation, strengthening ecological environmental protection, and intensifying regional cooperation and mutual assistance, we must take multiple measures and focus our efforts. Continuously release the development potential of the northern region and ensure the regional coordinated development between southern and northern China.

Key Words: Southern and Northern; Regional Coordinated Development; Indicator System; Tendency; Risk Prevention

(责任编辑:平萍)