

中国区域经济学会会刊

区域经济评论

REGIONAL ECONOMIC REVIEW

(2022年第4期,总第58期)

双月刊

学 术 顾 问 范恒山 程必定 洪银兴

编 委 会 主 任 金 碚

编 委 (以姓氏笔画为序)

丁任重 王一鸣 王承哲 史育龙 宁越敏

阮金泉 任晓莉 安虎森 孙久文 李同新

李国平 李海舰 李曦辉 杨开忠 杨继瑞

肖金成 谷建全 张可云 张占仓 张世贤

张军扩 张其仔 陈 耀 金 碚 周金堂

赵 弘 郝寿义 贺灿飞 秦尊文 高国力

崔民选 覃成林 喻新安 魏后凯

主 编 张富禄 陈 耀

社 长 张富禄

副 社 长 刘昱洋

主管单位 河南省社会科学院

主办单位 河南省社会科学院

区域经济评论

(双月刊)

迎接党的二十大胜利召开:共同富裕专题

- 5 共同富裕与区域经济协调发展 张耀军 张 玮
- 16 共同富裕的理论方位与实践路径 金正连
- 22 城乡区域视角下促进共同富裕的战略路径研究 欧阳慧 李沛霖 李 智

区域经济政策

- 32 主要发达国家工业互联网政策的演变与启示 李小妹

区域协调发展

- 45 基于断点回归的京津冀区域协同发展政策临界效应评估及政策建议 张满银 卞小艺
- 53 区域利益补偿机制构建的理论基础与实践探索 郑国楠

区域高质量发展

- 61 内陆山地地区内驱型城镇化高质量发展导向与战略路径——以云南、
贵州两省为例 龙茂乾 欧阳鹏 卢庆强
- 70 河南经济创新驱动高质量发展的战略走势与推进举措 张占仓

区域财政与金融

- 79 国际学界对中国财政治理的评价研究 许 晖 毕学进

城市经济研究

92 我国中部地区省会城市夜间经济发展比较研究

余江波

区域开放与合作

101 中国制度型开放水平的测度评价及政策优化

聂新伟 薛钦源

112 入世20年中国服务贸易发展基本图景:历程、特征与经验

朱福林

123 “一带一路”数字经济合作的进展、挑战与应对

安晓明

生态文明与区域发展

132 中国区域能源转型基础与转型绩效的适配性研究

李长胜 王重博 雷仲敏

145 碳中和目标下粤港澳大湾区新能源汽车产业发展研究

袁 博

152 交互环境规制视角下长三角产业生态化水平测度及提升路径

陈 芳 赵芸霆

主 管 河南省社会科学院
主 办 河南省社会科学院
编辑出版 区域经济评论杂志社
地 址 郑州市恭秀路16号
邮 编 451464
电 话 0371-63690786
投稿邮箱 qyjpl@163.com
网 址 www.qyjpl.cn
印 刷 河南瑞之光印刷股份有限公司

国内统一连续出版物号 CN41-1425/F
国际标准连续出版物号 ISSN2095-5766
广告发布登记证 金市监广发变登字[2020]021号
国内订阅 全国各地邮局
国内发行 郑州市邮政局 邮发代号 36-44
国外发行 中国国际图书贸易集团有限公司
国外代号 BM5690
定 价 16元

REGIONAL ECONOMIC REVIEW 2022.4 *Bimonthly*

Common Prosperity and Coordinated Development of Regional Economy	Zhang Yaojun Zhang Wei(5)
The Theoretical Orientation and Practical Path of Common Prosperity	Jin Zhenglian(16)
Strategic Approach for Promoting Common Prosperity from Urban-Rural and Regional Perspective	Ouyang Hui Li Peilin Li Zhi(22)
Evolution of Industrial Internet Policy in Main Developed Countries and its Enlightenment to China	Li Xiaomei(32)
Evaluation of the Critical Effect of Coordinated Development Policy in the Beijing-Tianjin-Hebei Region Based on the Regression Discontinuity	Zhang Manyin Bian Xiaoyi(45)
Theoretical Basis and Practical Exploration on the Establishment of Regional Interest Compensation Mechanism	Zheng Guonan(53)
The High-Quality Development Orientation and Strategic Path of Inward-Driven Urbanization in Inland Mountainous Areas in China—Taken the Yunnan and Guizhou Provinces as Examples	Long Maoqian Ouyang Peng Lu Qingqiang(61)
Henan Economic Innovation Drives High-Quality Development Strategic Trend and Promotion Measures	Zhang Zhancang(70)
A Study on International Scholarly Evaluation of China's Fiscal Governance	Xu Hui Bi Xuejin(79)
A Comparative Study on Development of Night-Time Economic of Provincial Capital Cities in Central Region of China	Yu Jiangbo(92)
Research on Evaluation and Policy Optimization of Institutional Opening Level in China	Nie Xinwei Xue Qinyuan(101)
The Basic Process, Characteristics and Experience of China's Trade in Service Development Since its Entry into WTO	Zhu Fulin(112)
Progress, Challenges and Responses to the Digital Economic Cooperation of "the Belt and Road"	An Xiaoming(123)
Study on the Matching of China's Regional Energy Transformation Foundation and its Performance	Li Changsheng Wang Chongbo Lei Zhongmin(132)
Research on the Development of Guangdong-Hong Kong-Macao Greater Bay Area's New Energy Vehicle Industry under the Goal of Carbon Neutrality	Yuan Bo(145)
Measurement and Promotion Path of Industrial Ecological Level in the Yangtze River Delta from the Perspective of Interactive Environmental Regulation	Chen Fang Zhao Yunting(152)

【迎接党的二十大胜利召开:共同富裕专题】

共同富裕与区域经济协调发展*

张耀军 张玮

摘要:党的十九大提出到21世纪中叶基本实现全体人民共同富裕的远大目标,党的十九届五中全会进一步提出到2035年全体人民共同富裕取得实质性进展。目前,我国仍处于社会主义初级阶段,在人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分发展之间的矛盾亟待解决的情况下,目标与现实的差距主要体现在区域经济发展不协调,中等收入群体比重不高,各区域各行业人群收入分配差距较大,城乡区域发展差距明显等方面,这些问题制约着共同富裕目标的实现。新发展阶段,应着重从区域经济协调发展的角度扎实推动共同富裕,促进区域经济协调、高质量发展,完善城市群建设,优化各类要素资源在区域间的配置,通过区域协调发展缩小收入分配差距,在各地区人民收入水平和生活质量不断提高的过程中逐步实现共同富裕。

关键词:共同富裕;区域经济;协调发展

中图分类号:F061.5 **文献标识码:**A **文章编号:**2095-5766(2022)04-0005-11 **收稿日期:**2022-04-08

***基金项目:**中国人民大学科学研究基金(中央高校基本科研业务费专项基金)项目“主体功能区规划背景下人口有序流动合理分布研究”(12XNI002)。

作者简介:张耀军,男,中国人民大学应用经济学院教授,博士生导师(北京 100872)。

张玮,女,中国人民大学应用经济学院硕士生(北京 100872)。

一、共同富裕的提出与内涵

作为社会主义的本质特征,共同富裕包括两方面的有机统一:富裕是指经济总量的提升,实现经济高质量发展;共同是指富裕实现的范围,是全体人民的普遍富裕。消除两级分化,实现社会人人有份、共同发展是中华民族一直以来追求的崇高理想。此外,中国共产党还肩负着将马克思主义共同富裕思想中国化的使命和责任。对于实现共同富裕,每一代中央领导人都依据当时的现实情况制定不同的应对策略,共同富裕的概念也在不同的社会发展阶段体现出不尽相同的内涵和特点。

1.共同富裕的提出及发展历程

中华人民共和国成立初期,我国面临内忧外患

的严峻形势,为此国家制定了优先发展工业和重点发展城市的政策方针。但这不可避免地导致了农业与工业、农村与城市发展差距的不断拉大,全国70%以上的工业集中在占国土面积不到12%的东部沿海地区(肖光荣,2009)。为此,以毛泽东为核心的第一代党中央领导集体制定了诸如“一五”计划、“三线”建设、向西部地区推进的区域平衡战略等措施,并于1953年10月正式提出“共同富裕”。党和国家希望通过中央有计划的领导,以财政收入划拨和计划指令倾斜两种方式保证均衡发展战略的顺利进行,并且在全国各地适当分布工业生产力,使工业企业接近原料、燃料产区和消费地区,使工业布局适应巩固国防的要求,逐步提高落后地区的经济发展水平。引导广大农民走社会主义农业生产合作化道路,实现增收,减少农村与城市居民的收入差距。这些都

是在中华人民共和国成立初期特定的历史条件下,中国共产党为实现共同富裕所采取的初步尝试。

在中华人民共和国成立后的30年里,我国的经济平衡增长战略加速了内陆地区的经济增长,并建立了一批初具规模的工业企业和较为完善的交通设施,为中西部地区的工业化发展奠定了基础。但随着国际形势趋于缓和,均衡发展战略暴露出很多问题,因此,以邓小平为核心的第二代党中央领导集体认识到国家建设必须考虑经济效益,提出贫穷不是社会主义,共同富裕是社会主义的本质特征等一系列重要论断。这一时期,通过分层次和分阶段发展区域经济,我国的区域经济发展战略选择也从均衡发展战略开始转向梯度发展战略,即优先发展东部及沿海地区,再通过辐射效应带动其他地区以及整个国民经济的发展。开辟了鼓励一部分地区一部分人先富起来,先富带后富,最终达到共同富裕的道路。经过邓小平等党中央领导人的探索与实践,共同富裕的概念与社会主义的进程紧密联系起来,共同富裕理论也在对社会主义进程的反思中得到了深化,推动了全社会财富“蛋糕”的做大。

以江泽民为核心的党中央第三代领导集体强调兼顾效率与公平,探索如何在提高效率的前提下更好地实现社会公平,使广大人民群众在社会主义现代化建设的每一个阶段都共享改革发展的成果。进一步提出了通过收入分配制度改革,一方面,充分利用东部沿海地区经济增长的势头,支撑国民经济发展;另一方面,实施西部大开发和东北地区等老工业基地振兴战略,推动落后地区经济发展,缩小贫富差距,实现共同富裕。

进入21世纪,我国经济进入高速增长时期,人民富裕程度大幅提高,我国的社会主义现代化建设进入到了一个全新阶段。但随着经济结构的变化,城乡之间、地区之间、产业之间以及不同群体之间的收入差距进一步拉大。以胡锦涛为总书记的党中央进一步推动区域协调发展,在鼓励东部地区加快发展的同时继续实施西部大开发、振兴东北老工业基地,促进中部崛起和优化国土开发格局的区域发展战略,形成“东中西互动、优势互补、相互促进、共同发展”的新格局(肖光荣,2009)。与此同时,此阶段还突出以人为本的科学发展观,提出了“发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享”等以共同富裕为目标的一系列战略要求。

2.新时代共同富裕的新内涵

党的十八大以来,中国特色社会主义步入新时期,由于国内局势变化,国家把逐步实现全体人民共同富裕放到更为关键的位置。党的十九届五中全会指出,社会主义共同富裕到2035年要取得更为明显的实质性进展,到2050年要基本实现这一总体目标,这标志着共同富裕在我国正式由目标理念走向现实政策(王琼,2022)。此时,共同富裕的内涵有了新变化,即共同富裕是社会主义的本质要求,是中国式现代化的重要特征;共同富裕是全体人民的共同富裕,是人民群众物质生活和精神生活都富裕,不是少数人的富裕,也不是整齐划一的平均主义;要深入研究不同阶段共同富裕的目标,分阶段实现共同富裕(习近平,2021)。

具体来看,第一,实现共同富裕是中国式现代化的基本内涵和重要特征,体现了以人为本的根本宗旨。共同富裕是新时代中国特色社会主义的本质要求(习近平,2021),是满足人民对美好生活需要的落脚点和出发点。新时代推进共同富裕取得更为显著的实质性进展,其核心要义就是要将全面建成社会主义现代化国家与人民群众对美好生活的普遍需求统筹起来,在全面提高社会经济发展水平的同时,使人民生活更加富裕。第二,从“五位一体”的角度实现共同富裕。新时代的共同富裕是建立在物质生活丰裕的基础上,精神生活的富足、民主政治的进步、文明素质的提高和生态良好的全方位富裕,不仅要注重经济建设,更要加强和统筹政治、文化、社会和生态文明建设。第三,促进共同富裕有阶段性目标和举措。实现全体人民的共同富裕,从总体上分三步走:即“十四五”末居民收入和消费水平差距逐步缩小;到2035年,基本公共服务实现均等化;到2050年,居民收入和消费水平差距缩小到合理区间(辛向阳,2022),共同富裕目标基本实现。第四,实现共同富裕必须加强党的领导。中国共产党的领导为实现共同富裕奠定了坚实的制度基础和体制保证,而中国共产党也在不断丰富和发扬共同富裕理论的过程中推动社会主义事业向前发展,新时代实现共同富裕的目标更需要坚持和加强党中央的正确领导和顶层设计。第五,推进经济社会的协调发展是新时代共同富裕的关键。在注重经济发展速度的同时要以协调发展理念为指导,重视区域协调发展在推进共同富裕中的重要

作用,缩小收入差距、增强各类政策的协调性,更加注重发展的协调性和平衡性,通过推进区域、城乡、大中小城市和企业间的协调发展,减小收入分配差距,从而实现全体人民的共同富裕。

综上所述,基于我国地理环境和自然资源、社会和经济、政治和文化等方面的不同,构成了当前地区内经济与社会发展水平的巨大差异,这种差异直接影响到共同富裕的实现程度和发展水平。而实现共同富裕的目标,也需要以缓解城乡等区域经济失衡问题为出发点和落脚点,协调区域经济社会发展,从而真正实现全体人民的共同富裕。

二、区域经济协调发展是实现共同富裕的基础

共同富裕既要求把“蛋糕”做大,又要将“蛋糕”分好,充分体现了财富占有和收入分配的结果。共同富裕的实现,首先需要依赖社会生产力的持续提高,社会物质财富的持续增加;其次要持续缩小社会成员之间的贫富差距,加大财富占有及收入分配和再分配的政策调节力度,合理分配物质财富。而这二者都以区域作为基础和关键。

1. 经济发展以区域为载体

经济活动离不开一定的地理范围,国民经济在纵向上分成部门,在横向上分成地区(孙久文, 2001),因此,区域经济和国民经济是部分和整体的关系。首先,区域经济是国民经济的基础,区域为经济发展提供所需的土地、劳动力、各种自然资源和地理条件,吸引相应的产业在此集聚发展,这些资源的分布具有明显的地域性,受地域约束较大,资源配置以区域为基础。其次,区域经济是国民经济增长的动力和源泉,随着经济体制改革和市场机制的建立,区域经济从附属于国民经济转变成利益的实体(孙久文, 2001)。区域是国家各类经济战略和政策的承担对象,现阶段我国中央财政收入主要依靠地方财政收入的上缴,因此,区域经济发展的速度和质量决定了国民

经济发展的速度和质量。

2. 物质分配以区域为基础

新时代,实现共同富裕要求构建以中等收入群体为主体,两头小、中间大的橄榄型收入分配格局,需要正确处理效率和公平的关系,构建初次分配、再分配、三次分配协调配套的基础性制度安排。尤其是二次分配,政府通过税收把钱收上来,再通过社会福利、公共服务、养老、地区转移支付等途径,进行基于结果更加公平原则的再一次分配,对整个收入差距的调节起到了很大作用,增进了社会公平。一方面,国家以税收作为调节财富的重要工具,各级政府依据各地具体情况,以行政区域为单位,通过不断扩大民生支出和提高公共服务水平等不断完善社会保障体系。另一方面,中央政府通过在各区域间的转移支付,可以将资金重点用于欠发达地区、农村地区和落后产业,以此平衡地区间的财力差异,促进并加快实现基本公共服务均等化,这些措施都是以区域为基础进行。

3. 区域经济协调发展是共同富裕的基础

改善收入分配格局,提高居民收入水平,提高人民生活品质需要解决社会发展中的不平衡不充分问题。全面建成小康社会之后,我国区域之间的发展差距已经缩小,但尚未消除,居民人均收入基尼系数仍然处于0.46左右,高于国际上规定的警戒线,说明贫富不均问题仍然十分严重(见图1)。而区域经济失衡是造成收入差距问题的最重要原因,这在我国经济发展过程中长期存在,并已经成为社会各界持续关注的焦点。经济的增长和财富的分配都离不开区域的协调配置,未来区域的进一步协调发展已经成为推进共同富裕的关键。

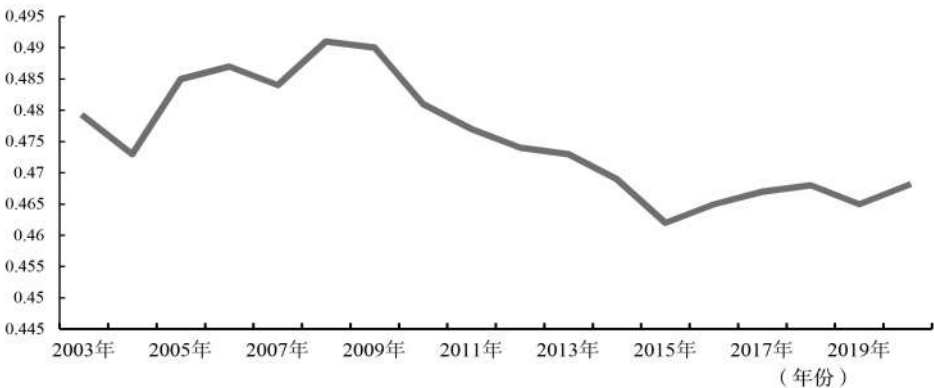


图1 2003—2020年中国居民可支配收入基尼系数趋势图

资料来源:中国统计局。

三、共同富裕中的区域经济问题

由于地理环境、政治文化、社会因素等方面的差异性,导致我国区域间形成了经济发展水平的差异,进而导致区域间人均收入差距的产生,直接影响到全体人民共同富裕目标的实现程度和水平(方世南,2021),而区域协调发展问题将会深刻影响新时代共同富裕目标的实现。具体来看,我国的区域经济失衡问题主要表现在以下几个方面:一是区域各板块的分化,呈现出“东多西少”“南快北慢”的特征;二是大中小城市之间以及城乡之间的收入失衡;三是近年来尽管全社会的工资收入水平普遍提高,但制造业、城镇私营单位从业人员收入远低于金融、计算机等热门行业以及国有单位,而且这一差距有逐步扩大的趋势。

1. 区域间经济差距依然存在

第一,东、中、西部地区和东北地区四大板块存在经济差距。为了更好地实现区域经济协调发展,更有针对性地实施区域发展战略,我国于“十一五”时期依据现实情况把区域经济布局分为东、中、西和东北四大地区。具体来看,如图2所示,自1993年之后,东部地区经济份额在全国占比超过50%,成为促进我国经济发展和保证经济平稳运行的中坚力量。东部地区的人均可支配收入一直高于其他地区,2020年,东部地区的人均可支配收入为44746

元,是中部地区的1.64倍,是西部地区的1.79倍,是东北地区的1.61倍。虽然随着西部大开发战略和成渝都市圈等战略和规划的兴起与实施,西部地区的经济持续向好,人均可支配收入增速高于其他区域(见图4),但其绝对值和东部地区仍然有较大差距(见表1)。在中华人民共和国成立初期,东北地区凭借其较高产业发展水平和重工业体系,在国民经济中所占比重长期维持在15%左右,并持续到改革开放。此后,东北地区经济总量占全国的比重持续减少,受国有企业体制机制和人口大量流出等问题的影响,东北地区的经济增速减缓,甚至出现负增长,最终被其余板块挤占经济份额(孙久文,2020)。近些年,东北地区经济份额在全国的占比仅为5%(见图2),而且虽然东北地区的人口持续外流,但其人均可支配收入增速仍是四大板块中最低的。

第二,南北方经济差距凸显。从宏观经济指标来看,目前南北差距呈现出增长速度“南快北慢”,经济总量“南多北少”,人均水平“南高北低”的特点。如图4所示,从中华人民共和国成立后到改革开放前,北方地区在重工业的带动下,经济发展速度和居民生活水平皆优于南方地区,并且由于南方地区人口数量多,人均GDP落后于北方地区。改革开放后,南方地区经济发展速度提高,人均GDP增速加快;之后随着西部大开发、中部崛起、振兴东北老工业基地等战略措施实施,北方地区的经济增速相对加快,但南方地区的人均收入逐渐超越了北方

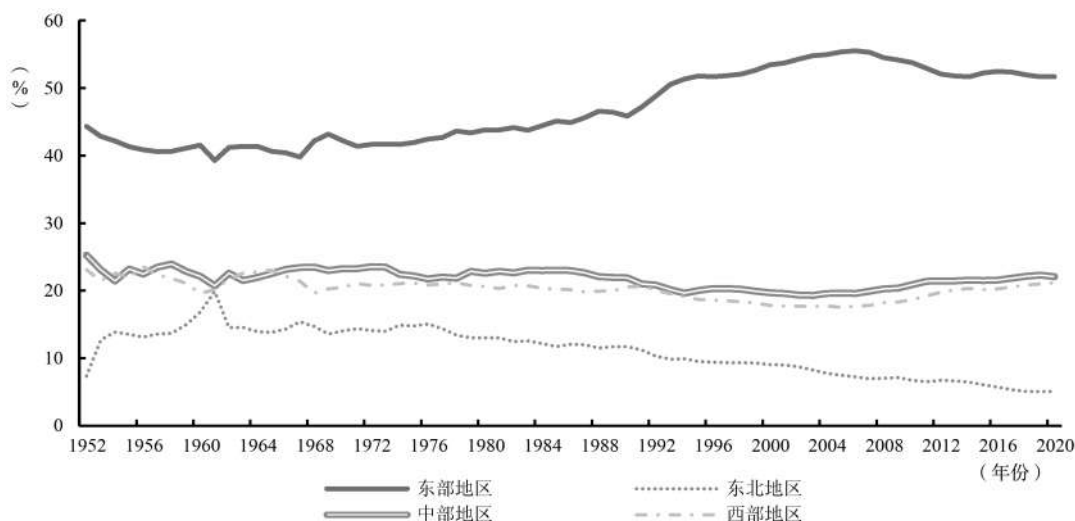


图2 1952—2020年中国四大板块经济总量份额变化

资料来源:根据中国统计局数据整理。东部地区包括北京、天津、河北、江苏、上海、浙江、福建、山东、广东;东北地区包括黑龙江、吉林、辽宁;中部地区包括湖南、湖北、江西、安徽、山西、河南;西部地区包括内蒙古、广西、重庆、四川、贵州、陕西、云南、西藏、甘肃、青海、宁夏、新疆。

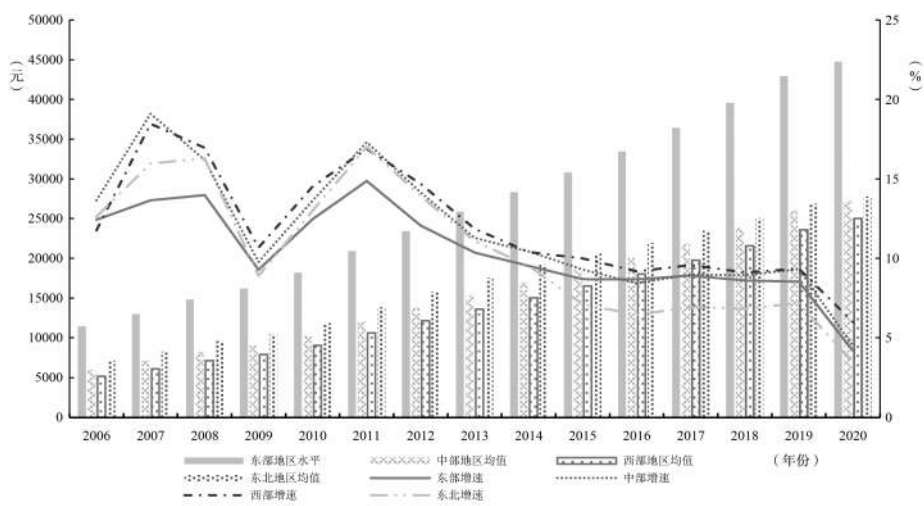


图3 2005—2020年四大板块人均可支配收入及其增速
数据来源:根据中国统计局数据进行整理。

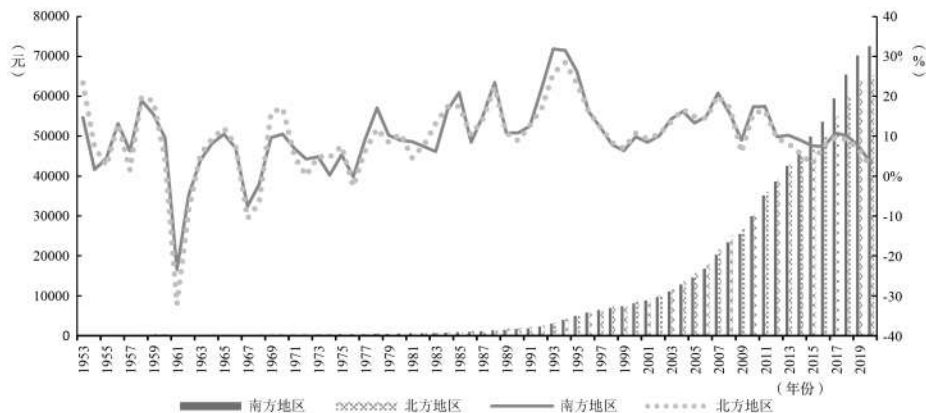


图4 南北方人均GDP及其增速
数据来源:根据中国统计局数据进行整理。

表1 东部地区与其他地区人均可支配收入差距变化(元)

年份	东部与中部差值	东部与西部差值	东部与东北差值
2005	4914	5534	3815
2006	5460	6253	4276
2007	5882	6857	4694
2008	6547	7634	5159
2009	7116	8244	5676
2010	7898	9109	6328
2011	8822	10281	7014
2012	9634	11242	7602
2013	10506	12225	8275
2014	11367	13271	9064
2015	12255	14230	10158
2016	13364	15382	11499
2017	14542	16638	12963
2018	15721	17969	14492
2019	16879	19329	16068
2020	17512	19712	16949

资料来源:根据中国统计局数据进行整理。差值项为东部地区人均可支配收入减去其他地区人均可支配收入。

地区,并且差距逐渐拉大(见图5)。经济进入新常态后,我国经济发展面临速度减缓和结构转变的压力,北方地区经济增速回落幅度更加明显,而南方地区经济转型升级情况较好,导致南北方发展差距逐渐扩大。2014年之后,南方地区的人均GDP超过了北方地区,并且保持较快的增长速度(见表2),且近几年来南北经济差距仍有扩大趋势。从2020年的数据来看,在产值增速前10位的省(区、市)中,南方地区有8个;在产值前10位的省(区、市)中,南方地区同样有8个,北方地区有2个(见表3),南北方差异分化凸显的趋势值得警惕。

2.大中小城市收入差距进一步扩大

20世纪90年代市场化改革之后,我国的城市化发展速度逐步加快,城市人口占比急速上升。在此过程中,一些城市规模急剧扩张,另一些城市规模逐渐收缩,资金和人口等各类生产要素向大城市和城市群不断流动和集聚,城镇居民收入差距也在不断扩大,城市规模分化和收入差距扩大是现阶段城市化进程中同时出现的两种现象(张天华,2017)。依据国家现行标准,城区常住人口规模在50万人以下的为小城市,常住人口规模在50万人—100万人的为中等城市,常住人口规模在100万人以上的为大城市。通过选取较有代表性的大城市和中小型城市进行人均可支配收入的比较,从图6可以看出,大城市的人均收入水平持续高于中小城市,且差距在不断扩大。分地区来看,东部地区大中小城市整体的人均收入水平高于中西部地区,但大中小城市之间的差距更大(见图7)。大中小城市的收入差距如果进一步扩大会导致中小城市发展缺乏动力。

表2 南北方人均GDP差值和收入差距变化 (元)

年份	南北人均GDP差距	南北人均收入差距
2006	1230	-346
2007	1355	-432
2008	1905	-385
2009	1300	-424
2010	1083	-505
2011	968	-619
2012	914	-700
2013	191	-723
2014	-1236	-865
2015	-3405	-1047
2016	-3597	-1343
2017	-4555	-1652
2018	-5545	-2034
2019	-6413	-2501
2020	-7278	-2957

表3 2020年产值及增速排名前十省份

地区	产值增速前十省份(%)	地区	产值前十省份(元)
西藏	12.07	广东	110760.9
贵州	6.30	江苏	102719
重庆	5.92	山东	73129
云南	5.59	浙江	64613.3
吉林	4.98	河南	54997.1
安徽	4.98	四川	48598.8
四川	4.82	福建	43903.9
湖南	4.73	湖北	43443.5
宁夏	4.59	湖南	41781.5
广西	4.33	上海	38700.6

资料来源:根据中国统计局数据进行整理。东部地区包括北京、天津、河北、江苏、上海、浙江、福建、山东、广东、辽宁;中部地区包括湖南、湖北、江西、安徽、山西、河南、黑龙江、吉林;西部地区包括内蒙古、广西、重庆、四川、贵州、陕西、云南、西藏、甘肃、青海、宁夏、新疆。

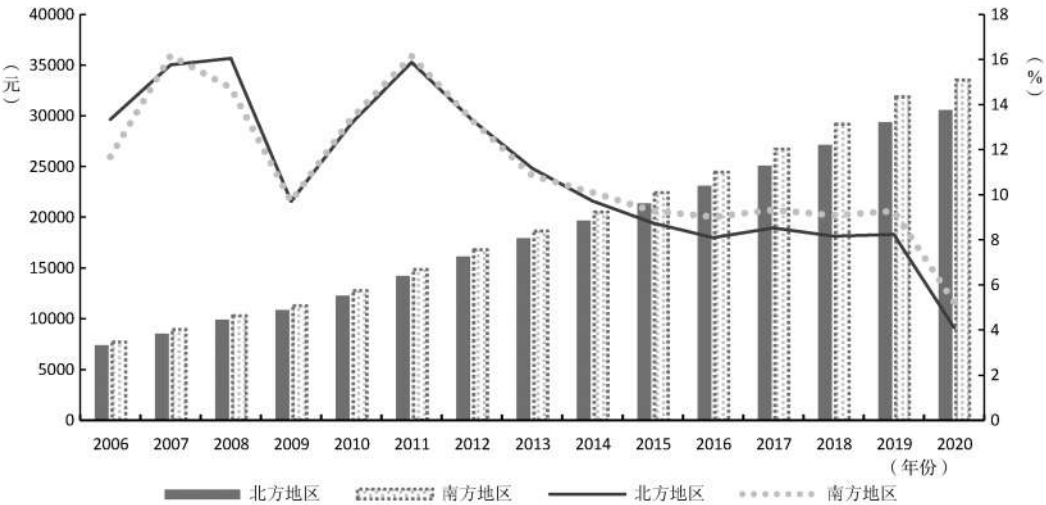


图5 南北方人均可支配收入及其增速
数据来源:根据中国统计局数据进行整理。

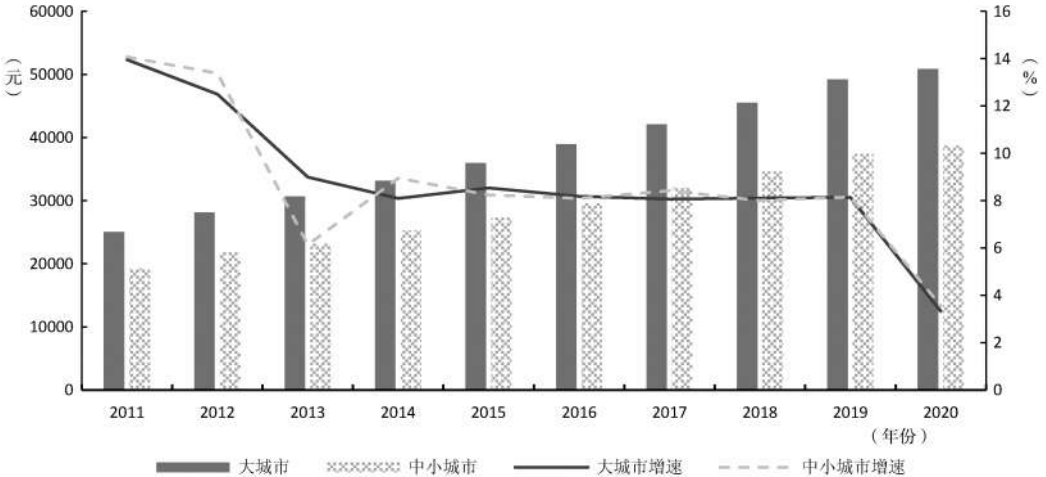


图6 大城市和中小城市人均可支配收入及其增速
数据来源:根据中国统计局数据进行整理。

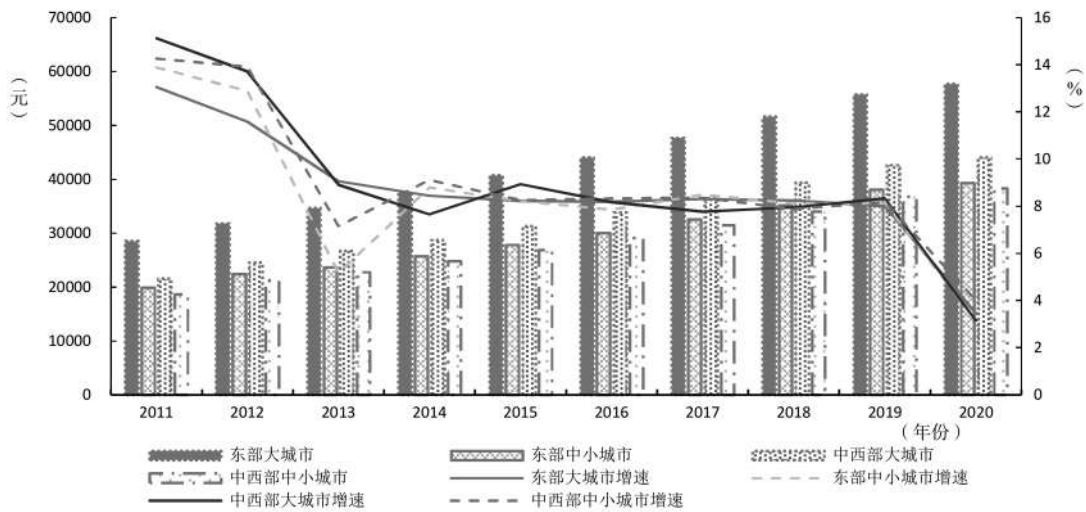


图7 2010—2020年不同地区大中小城市人均收入差距及其增速变化

数据来源:根据中国统计局数据进行整理。

3.城乡收入差距不断扩大

城乡收入差距大一直是制约我国区域协调发展的关键问题。改革开放之初,家庭联产承包责任制的实行激发了农民的积极性,解放了农村生产力,提高了农业生产效率和土地配置效率,加之乡镇企业的发展为农村就业提供了新渠道,这些都为农民增收创造了条件。1978—1983年,农村居民人均收入快速增加,城乡居民的恩格尔系数十分接近,1983年城乡居民收入差距达到历史最低水平(见图8)。而在此之后,经济体制改革逐步以城市为重点,市场经济的发展加速了工业化和城镇化的进程,导致城乡居民收入差距不断扩大。而在2003年之后,如何增加农民收入成为全面建设小康社会的重点。此外,城乡二元结构的逐渐弱化也在一定

程度上缓解了收入差距,尤其是党的十八大以来实施的脱贫攻坚和乡村振兴战略,提高了农村居民的收入水平与福利待遇,农村居民人均收入提速明显(见图9)。但2020年,我国城乡人均收入差距仍然达到了26703元,城乡收入不均问题依然存在(见表4)。

4.行业间收入差距

根据中国统计局2006—2020年城镇居民人均可支配收入的数据统计,从东部地区来看,金融行业、信息计算机行业、电力燃气以及科学研究平均收入较高,而住宿餐饮业、农林牧副渔的平均收入较低(见图10)。2006年,东部地区的城镇居民人均可支配收入最高行业和最低行业的差值为34164元,而2020年该差值达到了120496元,收入差距悬

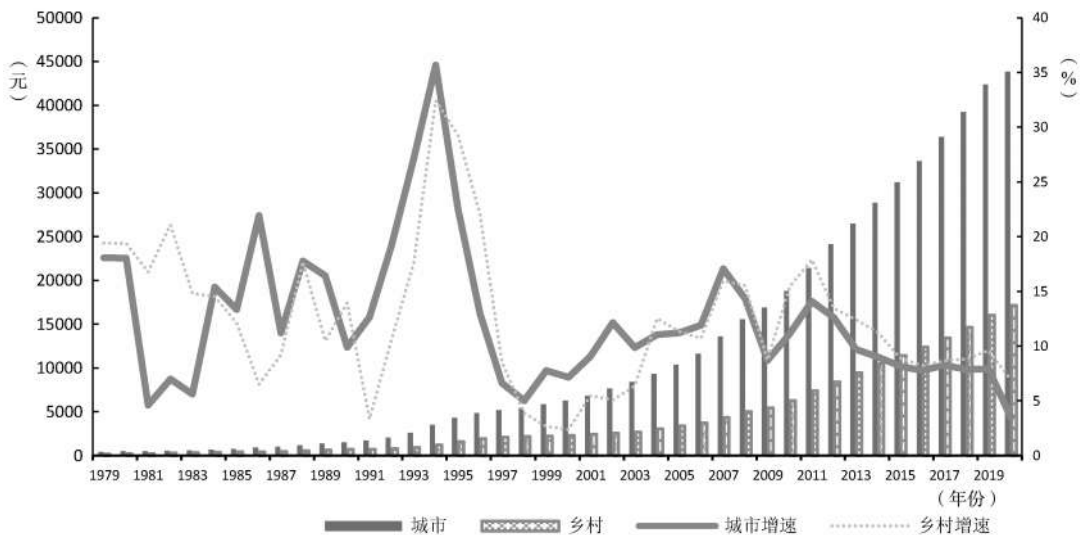


图8 城乡人均收入及其增速

数据来源:根据中国统计局数据进行整理。

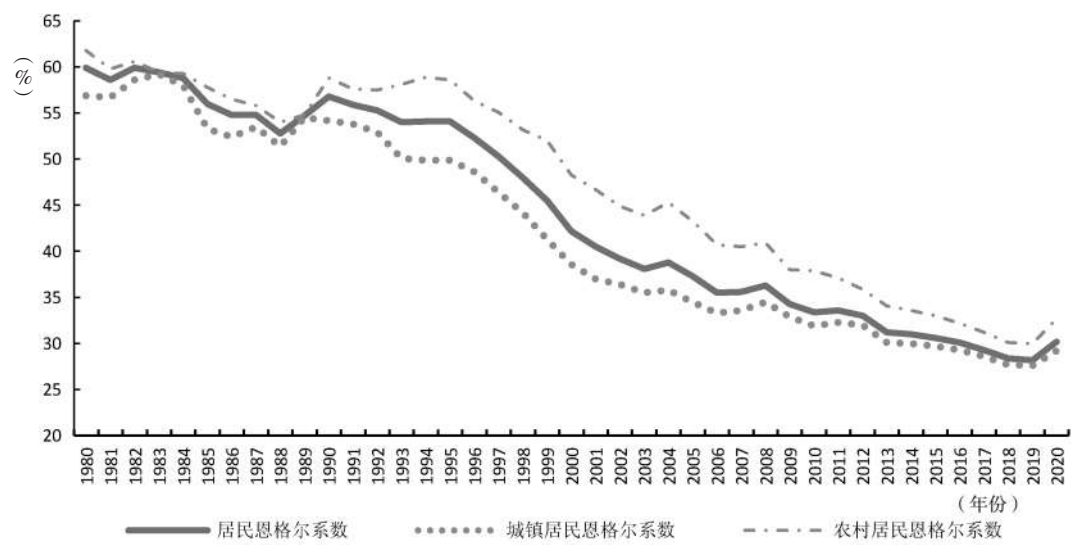


图9 城乡居民恩格尔系数
数据来源:根据中国统计局数据整理。

表4 城乡居民人均收入差距 (元)

年份	城市	乡村	城乡收入差	年份	城市	乡村	城乡收入差
1978	343	134	209	2000	6256	2282	3974
1979	405	160	245	2001	6824	2407	4417
1980	478	191	287	2002	7652	2529	5123
1981	500	223	277	2003	8406	2690	5716
1982	535	270	265	2004	9335	3027	6308
1983	565	310	255	2005	10382	3370	7012
1984	652	355	297	2006	11620	3731	7889
1985	739	398	341	2007	13603	4327	9276
1986	901	424	477	2008	15549	4999	10550
1987	1002	463	539	2009	16901	5435	11466
1988	1180	545	635	2010	18779	6272	12507
1989	1374	602	772	2011	21427	7394	14033
1990	1510	686	824	2012	24127	8389	15738
1991	1701	709	992	2013	26467	9430	17037
1992	2027	784	1243	2014	28844	10489	18355
1993	2577	922	1655	2015	31195	11422	19773
1994	3496	1221	2275	2016	33616	12363	21253
1995	4283	1578	2705	2017	36396	13432	22964
1996	4839	1926	2913	2018	39251	14617	24634
1997	5160	2090	3070	2019	42359	16021	26338
1998	5418	2171	3247	2020	43834	17131	26703

数据来源:根据中国统计局数据整理。

殊。从中部地区来看,收入最高的是金融业和电力燃气行业,收入最低的为住宿餐饮、农林牧副渔和水利环境相关行业。2006年,中部地区城镇居民人均可支配收入最高行业和最低行业的差值为17186元,2020年该差值达到了60085元。从西部地区来

看,收入最高的为金融行业,收入最低的是住宿餐饮和农林牧副渔。2006年,西部地区的城镇居民人均可支配收入最高行业和最低行业的差值为17741元,2020年这一差值达到了74321元。可以看出,收入较高的行业均集中于使用高精尖技术的信息

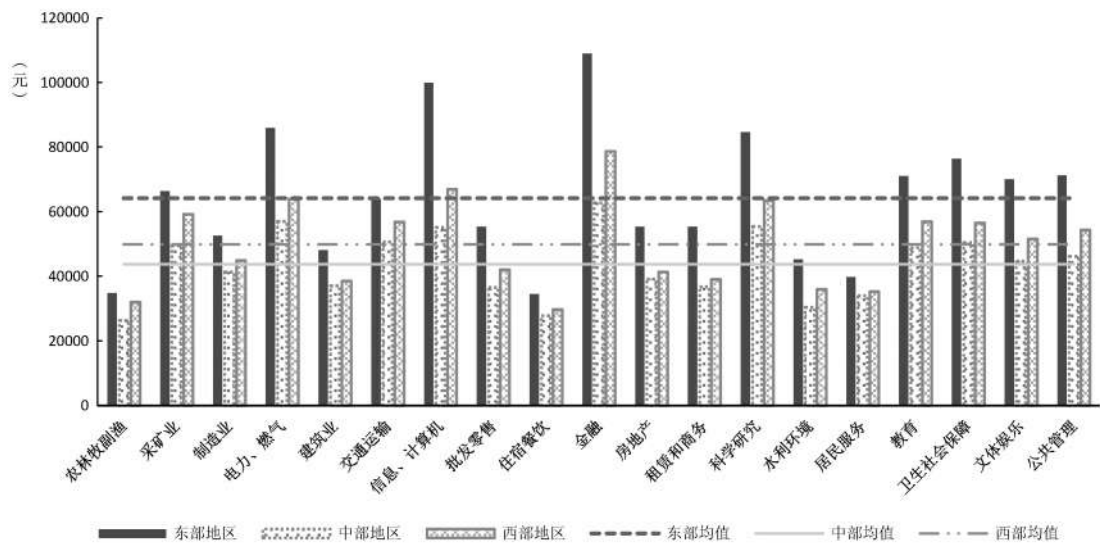


图10 分地区各行业收入差别

资料来源：根据中国统计局数据整理。东部地区包括北京、天津、河北、江苏、上海、浙江、福建、山东、广东、辽宁；中部地区包括湖南、湖北、江西、安徽、山西、河南、黑龙江、吉林；西部地区包括内蒙古、广西、重庆、四川、贵州、陕西、云南、西藏、甘肃、青海、宁夏、新疆。

传输、软件和信息技术服务业以及金融业，还有垄断性较高的电力燃气行业；而农林牧副渔业与大部分制造业等基础性产业的平均工资偏低，市场竞争比较充分的行业平均工资也较低，如零售业、餐饮业等。

四、以区域经济协调发展促进共同富裕

新时代，共同富裕的目标是居民收入迈上新台阶，提高低收入人群收入，扩大中等收入群体，巩固拓展脱贫攻坚成果，提升基本公共服务均等化水平，增强再分配调节能力，逐步形成“橄榄型”收入分配格局。因此，未来需要协调区域经济发展，继续深入实施各类区域协调发展战略，促进要素和资源在区域间的流通，深化区域一体化发展，缩小各类区域和行业收入差距，完善收入分配体系，做到发展成果由人民共享。

1.促进区域经济的均衡协调发展

第一，在区域经济协调发展方面，一方面要挖掘和发挥各地区比较优势，合理分工；另一方面应注重区域协调和区域合作，促进要素在区域间的合理流动和高效集聚。具体来看，对于人均收入水平较高的东部地区，未来依然是区域经济发展的高地，支撑着国民经济的发展，未来应加快东部地区现代化建设，保证经济平稳增长。对于人均收入水

平较低的西部地区，未来的发展重点是解决低收入人口问题，巩固脱贫攻坚成果，加大对农产品主产区、生态功能区和困难地区的转移支付力度，发展特色产业。而对于中部地区来说，未来需要培植新的经济增长点，在发挥承东启西和产业优势中崛起，加快建设中部制造业基地，打造中高端产业集群。对于东北地区，应加快产业结构调整 and 国有企业改革改组改造，支持资源型地区经济转型发展，强化粮食基地建设和现代农业建设，积极参与国内大循环和新发展格局的构建。同时，各区域之间应在发挥各自比较优势的基础上加强区域合作，推动生产要素的自由流动和优化配置，促进市场一体化，促进发达地区和欠发达地区、东中西部地区和东北地区共同发展，形成南北区域的良好互动(孙久文,2021)。第二，在城乡协调发展方面，要深入实施乡村振兴战略，夯实农业生产能力基础，稳定和优化粮食生产，发展特色产业，增加农民收入，巩固脱贫攻坚成果；改善交通、水电、互联网等基础设施建设，提高公共服务质量，改善农户生活生产环境；加快户籍制度改革和土地政策改革，加强城乡融合互动。与此同时，推进以人为核心的新型城镇化。构建大中小城市和农村协调发展的空间格局，深化户籍制度改革，合理减少人口向城镇、大城市的流动限制，完善中小城市社会保障体系建设，提高中小城市社保覆盖率，加快农业转移人口市民

化,实现基本公共服务城乡均等。加强乡村振兴战略和新型城镇化战略二者之间的有机统一,减少阻碍城乡各类要素流动的体制机制,加强城乡合作和联动发展,促进城乡生产要素自由流动、平等交换。第三,在合理调节行业收入方面,政府要合理定位政府与市场关系,在初次分配中坚持以市场调节为主,进一步转变职能,强化对市场和行业的引导、监管。不断完善市场体制机制,逐步缩小垄断行业与非垄断行业以及各行业之间的收入分配差距,不断优化市场环境。与此同时,通过再分配维护社会分配的公平正义,最大限度地为社会谋求最优福利,构建合理的收入分配体系(杨海涛,2018),通过税收、转移支付等方式,调节过高收入,增加低收入者收入。

2.促进区域经济高质量发展

第一,坚持创新推动发展战略。一方面,各地区应根据本地的要素资源禀赋和产业基础,发展合适的创新产业。例如,东部地区集中了大量的人才、资金和科技资源,应构建以科技创新为引领的现代产业体系,依靠科技创新驱动,建设创新型和智慧型超大城市群,将城市群打造成创新策源地和高质量发展增长极。中西部地区应借助各类政策制度红利,利用资源要素等禀赋优势促进创新要素在中西部地区汇聚(吴福象等,2021)。另一方面,构建统一大市场。各地区应加强区域协调合作,打通区域壁垒,降低商品和要素流通成本,发挥东部地区在创新发展方面的引领带动作用,发掘中西部地区的资源要素和市场潜力,积极构建国内创新产业链。第二,坚持绿色发展。完善主体功能区战略,建立生态补偿制度,按照生态空间功能,实施纵横结合的综合补偿制度,促进生态受益地区与保护地区利益共享,形成受益者付费、保护者得到合理补偿的良性局面(杨继瑞,2021)。逐步实现碳达峰和碳中和,进一步完善能源消费双控制度,建设碳中和型城市群,向绿色生产生活方式转型,实现人与自然的和谐相处。第三,坚持开放和共享发展。新发展格局是连接东中西、贯通南北方的多中心、网络化、开放式区域开放格局,区域经济高质量发展要求打通区域经济循环中的堵点,构建开放的国内国外双循环体系。此外,要聚焦医疗卫生、教育、住房保障等重要民生领域,提升各区域公共服务保障水平,并逐

步实现各区域公共基础设施和公共服务的均等化,建立覆盖全民、统筹城乡的多层次社会保障体系,更好地满足人民日益增长的美好生活需要。

3.大力推进都市圈和城市群建设

随着我国新型城镇化水平的不断提高,人口、生产要素和经济活动持续从农村向城市转移、从小城市向大城市转移,中心城市、城市群和都市圈积聚了我国大部分的生产和发展要素,并逐渐成为资源配置的空间新层级(杨继瑞等,2021)。在新发展格局中,应促进城市群一体化发展,发挥城市群的辐射效应。实现城市群内部基础设施一体化,打通阻碍城市群内部商品市场和生产要素流通的堵点,突破行政区划对经济区的束缚,减少流通成本,提高流通效率,提高经济发展较快地区的辐射带动能力,形成中心城市带动都市圈、都市圈带动城市群、城市群支撑经济区、经济区连成经济带的多层空间嵌套体系(倪鹏飞,2021)。此外,建设城乡融合型城市群,应以城市发展带动乡村振兴,减少行政制度障碍,重视中小城市和小城镇发展,提高其吸纳农村富余劳动力就业的能力,加快相对欠发达地区的城市群建设,吸引更多的人口与资源流向相对欠发达地区的核心区域,实现城乡要素双向自由流动。

4.促进区域资源的合理优化与配置

生产要素在区域间的合理配置有助于缩小区域发展差距,提高人民生产生活质量,实现共同富裕。在我国的户籍政策下,人口自由流动还存在一定限制,此外流动人口也因无法享受居住地的医疗、教育、养老等公共福利,仍需支付很高的迁移成本,这不仅降低了资源配置效率,更扩大了收入差距。因此,应继续推动户籍制度改革,逐渐去除阻碍人口自由流动的体制性障碍,推动外来人口公共服务均等化,提高城市管理水平。同时,户籍制度改革需要和优化土地空间配置相匹配。推动土地资源和人力资源的同向聚集,增强土地管理政策的灵活性,完善新增建设用地与转移人口挂钩政策,实现土地人口相匹配,提升经济发展效率、缩小区域人均收入差距、稳定发达地区住房价格。此外,在区域资本合理配置方面,东部地区应促进资本的自由流动,推动利率市场化改革,提高资本配置效率和水平;西部地区应针对劳动力市场扭曲问题,逐步提高劳动报酬,通过多种手段吸引和留住高素

质劳动力。

参考文献

- [1]唐任伍,孟娜,叶天希.共同富裕思想演进、现实价值与实现路径[J].改革,2022(1).
- [2]王琼.人民至上 志在富民[N].新华日报,2022-01-18.
- [3]肖金成,沈体雁,左万水.中国经济南北差距扩大的原因与趋势分析:中国区域经济50人论坛第二十次专题研讨会综述[J].经济与管理,2022(1).
- [4]习近平.扎实推动共同富裕[J].中国民政,2021(20).
- [5]方创琳,张国友,薛德升.中国城市群高质量发展与科技协同创新共同体建设[J].地理学报,2021(12).
- [6]方世南.新时代共同富裕:内涵、价值和路径[J].学术探索,2021(11).
- [7]孙久文,张皓.我国区域发展差距的多尺度考察及其“十四五”趋向[J].改革,2021(11).
- [8]杨继瑞,杨蓉.习近平新时代区域协调发展重要论述溯源与探讨[J].中国高校社会科学,2021(6).
- [9]孙久文,张皓.我国区域空间的百年嬗变:庆祝中国共产党成立100周年之空间变革[J].齐鲁学刊,2021(5).
- [10]吴福象,王兵.“自然”本性、“一带一路”建设与供应链地理重塑[J].河北学刊,2021(1).
- [11]董雪兵,池若楠.中国区域经济差异与收敛的时空演进特征[J].经济地理,2020(10).
- [12]李江涛,熊柴,蔡继明.开启城乡土地产权同权化和资源配置市场化改革新里程[J].管理世界,2020(6).
- [13]王丽莉,乔雪.我国人口迁移成本、城市规模与生产率[J].经济学(季刊),2020(1).
- [14]邓晓兰,金博涵,李铮.转移支付的资源配置效应研究:基于区域间资本错配视角[J].中央财经大学学报,2019(8).
- [15]Trevor Tombe, Xiaodong Zhu. Trade, Migration, and Productivity: A Quantitative Analysis of China [J]. American Economic Review, 2019(5).
- [16]孙斌栋,金晓溪,林杰.走向大中小城市协调发展的中国新型城镇化格局:1952年以来中国城市规模分布演化与影响因素[J].地理研究,2019(1).
- [17]李雪松,王冲.要素市场扭曲是否抑制了创新效率的提升:基于区域差异的视角[J].南京审计大学学报,2019(1).
- [18]习近平.深入理解新发展理念[J].当代党员,2019(12).
- [19]杨海涛,田文.行业垄断与收入分配差距的合理性探索及治理研究[J].经济问题,2018(9).
- [20]张天华,董志强,付才辉.大城市劳动者工资为何更高:基于不同规模城市劳动者收入分布差异的分析[J].南开经济研究,2017(1).
- [21]鲁春义.垄断、金融化与中国行业收入分配差距[J].管理评论,2014(11).
- [22]肖光荣.中国共产党对区域经济协调发展的探索及历程[J].湖南师范大学社会科学学报,2009(2).
- [23]孙久文.论区域经济在国家和地区发展中的作用[J].经济问题,2001(4).

Common Prosperity and Coordinated Development of Regional Economy

Zhang Yaojun Zhang Wei

Abstract: The 19th National Congress of the CPC set the goal of achieving common prosperity for all by the middle of the 21st century, and fifth Plenary Session of the 19th Central Committee of the CPC further stated that substantive progress should be made in achieving common prosperity for all by 2035. At present, China is still in the primary stage of socialism, and the contradiction between the growing needs of the people for a better life and unbalanced and insufficient development needs to be solved urgently. The gap between goals and reality is mainly reflected in the uncoordinated regional economic development, the low proportion of middle-income groups, the large income distribution gap among people in various regions and industries, and the large development gap between urban and rural areas. These problems restrict the realization of the goal of common prosperity. In the new development stage, we should focus on promoting common prosperity from the perspective of coordinated development of regional economy, promoting coordinated and high-quality development of regional economy, improving the construction of urban agglomerations, optimizing the allocation of various factor resources among regions, narrowing the income distribution gap through coordinated regional development, and gradually realizing common prosperity in the process of continuous improvement of people's income level and quality of life in various regions.

Key Words: Common Prosperity; Regional Economy; Coordinated Development

(责任编辑:齐 双)

【迎接党的二十大胜利召开:共同富裕专题】

共同富裕的理论方位与实践路径^{*}

金正连

摘要:共同富裕是社会主义的本质特征,是中国共产党的不变追求,是对马克思主义理论的创新发展,是中国特色社会主义的智慧结晶,为实现中华民族伟大复兴的中国梦提供了实践路径。在理论逻辑上,共同富裕是马克思主义关于无产阶级解放学说的自然延伸和合理完善;在实践逻辑上,共同富裕是在革命、建设、改革和新时代的各个历史时期,一代又一代中国共产党人始终追求的社会理想,也是中国共产党初心使命中不可或缺的实质性内容。共同富裕的理论基础不断完善,思想内涵不断丰富,实践道路不断拓宽,为构建人类命运共同体和解决人类贫困问题、公平正义问题贡献了中国智慧和方案。

关键词:共同富裕;理论逻辑;思想内涵;实践路径

中图分类号:F062.6 **文献标识码:**A **文章编号:**2095-5766(2022)04-0016-06 **收稿日期:**2022-04-12

***基金项目:**重庆工业职业技术学院重点项目“人民至上思想的理论逻辑和实践经验研究”(2022XCBZD001);重庆市渝北智库项目“习近平总书记‘七一’重要讲话的阐释与研究”(2021YBZK08)。

作者简介:金正连,男,重庆工业职业技术学院党委宣传部副部长、副教授,博士(重庆 401120)。

共同富裕是社会主义的崇高理想。自《共产党宣言》发表至今已有一百七十多年的历史,而一部马克思主义产生、传播和发展的历史,就是一部马克思主义者为人民求解放、为人民谋幸福的历史,也是一部以追求人民富裕、幸福生活为目标的社会主义奋斗史。与此同时,共同富裕凝聚起广大人民为创造属于自己的幸福生活而不懈奋斗的磅礴力量。随着中国特色社会主义进入新时代,中华民族实现伟大复兴的步伐也逐渐加快,在实践中践诺共同富裕理论的现实需求成为全体人民的共同期盼,为此中国共产党提出了共同富裕的实现路径和发展思路,确保广大人民群众能够在新时代共享改革开放的红利和经济发展的效益。因此,从理论上探寻共同富裕的理论渊源和深刻内涵,从实践中探索共同富裕的实践路径就显得十分必要。

一、共同富裕的理论方位

作为马克思主义擎旗手的中国共产党,一百多年来始终坚持以实现全体人民共同富裕为己任,慎终如始地走在中华民族伟大复兴的道路上,赓续着中国共产党为人民谋幸福、为民族谋复兴的初心使命,践诺着坚持真理、坚守理想,践行初心、担当使命,不怕牺牲、英勇斗争,对党忠诚、不负人民的伟大建党精神。理论是实践的向导,共同富裕之所以能成为马克思主义的根本遵循,是由其自身的先进性使然,是马克思和恩格斯对以私有制为基础的资本主义制度的否定和对未来理想社会的前瞻性规划。恰基于此,马克思和恩格斯才开启了改变人类社会历史发展方向的世界性巨变,人类社会迈入了由马克思主义科学世界观和方法论为指导和引领的历史时代。

1. 马克思和恩格斯奠基了共同富裕的理论基石

马克思和恩格斯是共同富裕这一理论的奠基人。在《1857—1858年经济学手稿》中,马克思坚信,在未来的理想社会,社会生产将以所有人的富裕为目的;恩格斯在谈到民主主义者和共产主义者利益关系时曾表示,民主主义者只要明确地坚持无产阶级的利益和愈加依靠无产阶级,这种共同的利益就愈大。在论及无产者和共产党人关系的时候,马克思十分坚定地指出,无产者与共产党人并没有任何同整个无产阶级利益不同的利益,共产党人始终代表着整个无产阶级的利益。很明显,这里的“整个运动”就是共产党人为无产者谋取利益的无产阶级革命运动,是为全世界被压迫者谋幸福、求解放的国际共产主义运动。在《哥达纲领批判》一文,马克思清楚、明白地阐释了人类社会走向共同富裕的前提和条件,认为在共产主义社会第一阶段,财富分配仍然是有条件、有限制的分配方式,这是由于收入分配永远离不开当时社会经济发展状况的制约和限制。只有到了共产主义社会发展的高级阶段,随着个人的全面发展和生产力的巨大进步,而且唯有在“集体财富的一切源泉都充分涌流之后”,“社会才能在自己的旗帜上写上:各尽所能,按需分配”。由此可见,马克思早已将共同富裕作为无产阶级革命运动和科学社会主义革命所追求的终极目标。在谈到无产阶级及其政党使命的时候,恩格斯明确强调,无产阶级政党的最终目的是在推翻资产阶级统治的基础上建立社会主义制度,而且,这种为全世界所有被压迫者提供基础保障的制度将会给所有人提供健康而有益的工作,给所有人提供充裕的物质生活和闲暇时间。很明显,恩格斯所强调建立的社会主义制度,实则是社会生产力及其成果不断提升和完善,并足以保证每个人的一切合理需求在最大程度上得到满足的共产主义社会制度,而且,也只有通过社会生产力的极大提高和物质产品的极大丰富,才能保证劳动者的体力和智力获得充分的自由发展和运用。综上,马克思和恩格斯的确是对共同富裕理论提出清晰、明确认知的奠基人,是将共同富裕理论确定为无产阶级政党追求目标和理想的创始人,并将自由人联合体的最终实现确定为真正马克思主义者最高理想的马克思主义人学开拓者。

2. 新中国成立初期共同富裕是凝聚人心的重要法宝

作为真正的以实现全体人民共同富裕为己任的中国共产党,自其建立之初就以建设共产主义社会为最高追逐目标,最终实现人民当家做主和共同富裕。新中国成立之后,作为领导新民主主义革命胜利和社会主义革命的开拓者,毛泽东提出共同富裕的明确奋斗目标,目的就是要让百孔千疮的中国尽快通过走社会主义道路而摆脱贫困,逐步使人民群众实现共同富裕。具体来看,中华人民共和国成立之初,以毛泽东为代表的中国共产党第一代领导集体为实现全体人民共同富裕的目标,在持续实行农业生产互助团体经验基础上,根据马克思主义关于未来社会的设想并结合实际情况,现实了对农业、手工业和资本主义工商业的社会改造,在实践上促进了社会生产力的极大提升和国民经济的稳固发展。社会主义改造的完成,既标志着社会主义制度的真正确立,也为社会主义现代化建设奠定了坚实的物质基础。但如何快速实现共同富裕依然是当时的棘手难题。1955年10月,毛泽东根据对“一五”计划实施情况所作出的归纳和预判,对何时能够建成共同富裕的现代化强国作出了较为科学的判断,预测大约在50年到75年的时间内,就是10个五年计划到15个五年计划时间内,可能建成一个强大的社会主义国家。回顾六十多年前毛泽东作出的判断,可以看出其超前卓越的眼光、敏锐的洞察力和坚定的信念,在其看来,真正的马克思主义者能够克服一切困难,在中国的大地上,未来一定会出现一个强大的社会主义中国。

在社会主义建设过程中,毛泽东始终坚信,只有建成一个强大的社会主义中国,共同富裕的目标才能真正实现,而实现途径将不得不通过引导广大农民走社会主义农业生产合作社道路,从而达到城市工人生活水平。这一时期的共同富裕体现了相对性、历史性特征,是共同富裕内涵的具体历史表征。在社会主义建设实践中,为打破帝国主义国家对中华人民共和国的封锁、围堵和孤立,将生产资料社会主义公有制作为实现共同富裕的制度保障,明确提出实现共同富裕和实现社会主义都是为了同一个奋斗目标。在工业和农业相互关系方面,这一时期着重关注工业发展,提出实现全体人民的共同富裕,就必须倾全国之力优先发展重工业,将提

高生产力和社会主义现代化作为实现共同富裕的前提条件。此外,关注农村农民及共同富裕道路问题,是毛泽东关于共同富裕认识的一个亮点。在社会主义改造过程中,毛泽东多次强调,要实现农村地区广大农民的共同富裕,就必须在坚持自愿、互利原则的基础上走互助合作道路,即使合作社存在某些问题与不足,但必须看到其本质和主流。在毛泽东看来,最重要的是农村绝不能出现两极分化问题,如果出现这种现象,农村地区将出现富农更富、贫农更穷的异常现象,这将严重影响中国共产党的信誉和政权的巩固。毛泽东坚信,在中国只有让农民富裕起来,工农联盟才能得到巩固和加强;只有让农村的穷人得到实实在在的利益和好处,他们才能一直跟着中国共产党走下去。

回顾过去,毛泽东当时之所以将互助合作看作是农民走向共同富裕的必经之路,一是对社会主义建设过程中迷惘困境的公开回应;二是将马克思主义基本原理同中国实际相结合的实践探索。为此,毛泽东在坚持实事求是思想路线的基础上,广泛开展调查研究,坚定地支持从正面引导农民走集体生产共同富裕的道路,实现了对共同富裕目标和道路方向的认知统一。

3. 中国特色社会主义理论体系指明了共同富裕的实现途径

本文将中国特色社会主义理论——邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观与习近平新时代中国特色社会主义思想分开论述,是基于《中共中央关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议》中“毛泽东思想是马克思主义中国化的第一次历史性飞跃”“中国特色社会主义理论体系,实现了马克思主义中国化新的飞跃”和“习近平新时代中国特色社会主义思想,实现了马克思主义中国化的新的飞跃”等全新判断基础上所作出的理性分界。在改革开放和社会主义现代化建设初期,鉴于“文化大革命”时期“左倾”思潮的影响和一些人在“什么是社会主义、怎样建设社会主义”等认识上存在的不足,邓小平作为中国特色社会主义理论体系的首位代表人物,在坚持马克思主义基本原理与中国改革开放实践相结合的基础上,推动了共同富裕由理论走向实践,实现了中华民族由贫穷走向富裕的伟大创举。

第一,实践上突破。从效果上看,邓小平在改

革开放时期为探索共同富裕道路找到了一个突破口,即允许一部分地区、一部人先富起来,最终实现全体人民的共同富裕。第二,理论上澄明。邓小平从社会主义本质视角强调,社会主义的最大优越性就是共同富裕;社会主义的根本任务是发展生产力;社会主义的特点不是穷,而是富,但这种富是人民的共同富裕;社会主义的原则,第一是发展生产力,第二是共同富裕。而后,邓小平在视察南方谈话中对社会主义本质作出科学界定,并坚定强调:“社会主义的本质是解放生产力,发展生产力,消灭剥削,消除两极分化,最终达到共同富裕。”第三,江泽民和胡锦涛对共同富裕理论的探索。作为中国特色社会主义理论的重要组成部分,江泽民和胡锦涛从理论上继承了邓小平关于共同富裕理论的思想实质,强调实现共同富裕是社会主义的根本原则和本质特征,决不能动摇,而引导和帮助农民走共同富裕道路才是真正的人间正道。

综上所述,中国特色社会主义理论体系实则是围绕全体人民共同富裕而进行的不懈探索,是对社会主义本质理论的倾情追问,是中国共产党对全体人民的神圣承诺,是中国共产党对社会主义道路如何建设所给出的理论回应。

4. 习近平新时代中国特色社会主义思想助推共同富裕不断跃上新台阶

党的十八大之后,中国特色社会主义进入了新时代,以习近平同志为核心的党中央继承了马克思主义中国化的理论精华,将共同富裕理论铸造成新时代一个里程碑式的新标杆,体现了马克思主义理论发展的逻辑特性和中国共产党的初心使命。

第一,新时代共同富裕理论的时代性。党的十八大以后,习近平在阐释马克思主义中国化重大理论和基本原则时,多次强调实现全体人民共同富裕。习近平多次强调,科学社会主义基本原则不能丢,丢了就不是社会主义;实现全体人民共同富裕的理想不能丢,丢了就不称其为社会主义。在谈到新时代社会主要矛盾变化及其处理原则的时候,习近平提出,鉴于新时代人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分发展之间的矛盾,就必须在现实中切实坚持并加强以人民为中心的发展思想,朝着实现全体人民共同富裕的目标不断迈进,这充分体现了中国共产党不断改善民生、增进人民福祉的决

心和信心。第二,实现第二个百年奋斗目标的实践性。2021年7月1日,习近平《在庆祝中国共产党成立100周年大会上的讲话》中,向国内外庄严宣告,中国已经全面建成小康社会;实现全体人民共同富裕是中国人民迈向第二个百年奋斗目标的核心议题。在国家全面建成小康社会之际,实质性地解决共同富裕问题的时机已经成熟。第三,新时代共同富裕理论的世界性。习近平在谈到共同富裕是中国现代化重要特征的时候,明确指出了共同富裕的世界性意义,即以共同富裕为重要特征的中国式现代化新道路将为解决人类问题贡献中国智慧和方案。2021年7月6日,习近平在中国共产党与世界政党领导人峰会上的讲话中明确指出,在人类追求幸福的道路上,一个国家、一个民族都不能少,共同富裕是全人类的美好前景。事实上,习近平共同富裕理论旨趣深远,因为其始终将共同富裕的实现与构建人类命运共同体相互呼应,始终强调共建共享、合作共赢的世界经济秩序和发展理念,所有这一切阐释,都彰显了中国“为世界谋大同”的国际主义情怀和大国风范,极大地拓展了共同富裕的世界视野。

二、共同富裕的内涵解析

从以上关于共同富裕理论的论述可以看出,虽然共同富裕这一范畴自马克思主义理论创立至今已有一百七十余年,但对共同富裕的理解并没有形成统一的概念。故此,讨论、思考 and 解析共同富裕这一概念的本质、内涵,就成了学界求真、求实的应有之义。应该说,共同富裕这一饱含马克思主义理论情怀的基本构想一经提出,便成为中国共产党人奋斗的理论遵循和实践指南,更是深深地融入到毛泽东思想、中国特色社会主义理论体系和习近平新时代中国特色社会主义思想等马克思主义中国化“三次飞跃”理论的血液之中,成为实现中华民族伟大复兴和向第二个百年奋斗目标迈进的行动指南。此外,学术界对共同富裕问题也有着较为深入的研究,有力地配合了中国特色社会主义建设的伟大实践,值得肯定。但是,在对共同富裕本质、内涵的解析方面尚存在不足与偏颇,应通过对共同富裕范畴本质的解析与内涵的确证,还原其本真涵义。

1. 共同富裕的内容和范围

共同富裕作为社会主义的价值追求,反映了社会主义的根本目的和本质要求。按照马克思主义理论的终极价值追求学说,有学者认为马克思主义理论就是关于人类共同富裕的理论,但鉴于共同富裕实现过程的复杂性,人们对这一范畴本质和内涵的理解颇有差异。从马克思主义经典作家关于共同富裕本质的认知程度来看,无论是马克思的“所有人的富裕”,恩格斯的“所有人共享福利”,列宁的“大家共享劳动成果”,还是毛泽东的“富裕和社会主义就是一个东西”,邓小平的“社会主义本质是共同富裕”,习近平的“全体人民共同富裕是群众的物质生活和精神生活都富裕”等,所有这些经典阐释无不透露出这样一个信息,即共同富裕是社会主义的本质要求和根本目的,体现的是全体人民的全结构福祉,是超越单纯的物质范畴,容纳政治、经济、文化、社会和生态多方福利的综合性概念。因此,共同富裕是涵盖物质生活和精神生活双方面的富裕,是人完善自身的目的和手段,不是以对财富的占有为目标,而是以推动并创造人的自由而全面的发展为目的,以创造“和平、发展、公平、正义、民主、自由”的人类共同价值为核心,以全体人民共同富裕为社会主义目的和价值的实践追求。

2. 共同富裕的内涵辨析

承认差别是共同富裕蕴涵的一个特色和内涵,具有“和而不同”的中国传统文化辩证法特质。共同富裕是历史和动态的概念,不是平均主义,也不是同等或同步富裕,更不是财富占有的两极分化,是既讲效率优先,又兼顾公平;既坚持按劳分配为主体,又坚持多种分配方式并存的共同富裕;是既坚持一部分人先富起来,先富带动帮助后富的共同富裕,也是鼓励个人通过诚实劳动和合法经营致富的共同富裕。概而言之,共同富裕是一个理想的,既包含多样性差别又充满创造活力的,涉及收入分配和共享劳动成果的社会状态,是新时代中国特色社会主义的理想和追求。从对共同富裕理想的追求过程来看,必须建立在社会平等基础之上,建立在有条件的差别基础上,坚持公平正义,以尽量缩小共同富裕的可容忍性差别。所谓可容忍差别,源自世界上不存在绝对的自由、绝对的权利和绝对的平等而退而求其次的选择性自觉,是一种相对性的伦理认知,是人有善念的现实表达。

3.共同富裕的评价和设计

共同富裕作为一个生成中的概念,深具相对性、长期性特征,拥有比较客观的固定评价标准。在现实生活中,一般以家庭恩格尔系数和人均国民收入来衡量一个家庭的富裕程度和人均财富占有量,用收入基尼系数和财富基尼系数来考察富裕差距和平等水平。2019年,我国的恩格尔系数为28.2%,达到联合国20%—30%的富裕标准;收入基尼系数为0.465,低于美国2018年的数值。由此可以看出,自改革开放以来,的确有一部分人先富了起来,且家庭财富相当可观。2021年5月14日,习近平在南阳主持南水北调后续工程座谈会上的讲话中,擘画分阶段促进共同富裕的宏伟蓝图,明确指出,到“十四五”时期末,以乡村振兴为抓手,共同富裕迈出坚实步伐;到2035年,共同富裕取得实质性进展,基本公共服务实现均等化;到21世纪中叶,共同富裕基本实现,收入和消费水平缩小到合理区间。由此可见,共同富裕的内涵、评价指标、实施规划等都被完整、详尽地勾勒出来。

4.共同富裕的思路和原则

共同富裕是社会主义的本质和目的,如何科学、理性、扎实、辩证地做好这项富民福祉,是中国共产党自成立一百多年以来一以贯之的理想和追求。2021年8月17日,习近平在主持召开的中央财经委员会第十次会议上,对如何走共同富裕道路给出了总体思路,这是指导我国实施第二个百年奋斗目标,最终实现共同富裕的理论遵循。会议上提出要坚持以人民为中心的发展思想,在高质量发展中促进共同富裕,促进人的全面发展,使全体人民朝着共同富裕的目标扎实迈进。这次会议在辩证认识共同富裕及分阶段促进共同富裕的基础上提出了实现共同富裕必须坚持的四项原则:第一,对个人来说,鼓励全体人民通过合法劳动、诚实经营、勤奋创新实现共同富裕;对国家来说,国家畅通向上流动通道,给普通人创造致富机会。第二,坚持以公有制为主体、多种所有制经济共同发展的前提下,鼓励创业致富,先富带后富。第三,尽力而为、量力而行,通过建立科学政策体系和分配格局,保障民生。第四,坚持马克思主义辩证法原则,循序渐进、因地制宜地探索共同富裕之路,形成经验并推广。

三、共同富裕的实践路径

扎实推进共同富裕,要着眼于全局和未来,以中央顶层设计为基准。习近平在《扎实推动共同富裕》一文中提出,推动共同富裕的实践是一个在动态中向前发展的过程,不是所有地区、所有人同时富裕,不同人群实现富裕的程度有高有低、时间上有先有后,因此,全体人民必须脚踏实地、久久为功,以顺利实现2035年中期目标和第二个百年奋斗目标,最终实现中华民族伟大复兴。鉴于此,实现共同富裕的奋斗目标就必须脚踏实地,在实践中扎实做好各方面工作。

第一,指导思想层面。坚决贯彻并落实习近平新时代中国特色社会主义思想,并将其作为推动全体人民共同富裕的指导方针不动摇。习近平新时代中国特色社会主义思想是马克思主义基本原理与新时代中国具体实际相结合的理论典范,其作为引领新时代中华民族伟大复兴的旗帜,既是推动全体人民共同富裕的动力,也是构建人类命运共同体的方向。中国共产党一百多年来的历史实践可以证明,只有正确坚持并高举马克思主义这杆思想大旗,才能推进中国社会朝着正确的方向发展、前进,指导思想和旗帜的问题就是方向和原则的问题,不能动摇。我国正处在实现中华民族伟大复兴的关键历史时期,全体人民应在坚持习近平新时代中国特色社会主义思想的指引下,不走或少走弯路,真正全力以赴地在实现中华民族伟大复兴和共同富裕的道路上迈出坚实步伐。

第二,福利保障层面。低收入群体是共同富裕道路上的重要群体,而这部分人群共同富裕目标的实现,必须依靠国家的社会福利保障体制。2021年8月17日,习近平在主持召开中央财经委员会第十次会议上指出,在正确处理效率与公平关系的基础上,通过构建初次分配、再分配、三次分配协调配套制度设计,通过税收、社保、转移支付等手段增加低收入者的收入。执行此项政策,其目的在于整体提升社会成员的收入水准,缩小社会成员内部的收入差距,进而促进共同富裕目标的实现。具体到福利保障制度的设计上,一定要做到初次分配时加大力度提升劳动收入,再分配时通过税收转移支付给低收入群体,三次分配时通过公益发展塑造捐赠激励

政策,为低收入群体提供救助,最终实现共同富裕。从事实上看,通过分配方式调整提升低收入群体收入,实现共同富裕既要政府积极作为,营造良好的社会慈善公益氛围,也要激发慈善家的为民情怀,为社会底层人民奉献至爱真善。

第三,实践手段层面。真抓实干、积极作为,是在现实中践诺共同富裕理想的实践手段;等、靠、要,不是推动共同富裕的方略。政府积极有为加上个体勤奋劳动,才是实现共同富裕的正途。从政府视角看,一是坚持新发展理念,不断推进高质量发展,才能激发市场主体活力,提升经济效益,塑造产业优势,提高低收入者的收入水平。二是创新社会治理手段,提升基层社会治理能力,扩大基层公共服务供给水准,逐渐消除制度性贫困。三是通过不同社会群体互相融合,引导整个社会公平共享公共服务,给老百姓创造更多参与公共生活的有效载体,推动老百姓在共识基础上形成社会治理共同体。四是拓展脱贫攻坚历史性成果,全面推进乡村振兴,通过加强农村基础设施建设,改善农村生产生活环境,促进农民农村共同富裕。从个体视角看,个体必须自主提高自身的物质和精神素养,逐步实现个体自由而全面地发展,主动融入到共同富裕的发展实践之中,积极在国家的扶持和帮助下实现共同富裕。

综上所述,在中国特色社会主义建设和中华民

族伟大复兴征程中,只有在中国共产党的坚强领导下,在共同富裕理论思维和认知智慧的坚实支撑下,在充分理解共同富裕本质和内涵的基础上,通过艰苦探索和不断实践,才能最终实现全体人民的共同富裕。

参考文献

- [1]中央文献研究室.毛泽东著作专题摘编上册[M].北京:中央文献出版社,2003.
- [2]马纯红.毛泽东共同富裕思想与实践的当代价值[N].湖南日报,2018-12-25.
- [3]中共中央文献研究室编.建国以来重要文献选编(第14册)[M].北京:中央文献出版社,1993.
- [4]习近平.习近平谈治国理政(第一卷)[M].北京:外文出版社,2014.
- [5]习近平.决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利:在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告[M].北京:人民出版社,2017.
- [6]杨明伟.共同富裕:中国共产党的坚定谋划和不懈追求[J].马克思主义与现实,2021(3).
- [7]盛世豪.深刻把握共同富裕的内涵[N].光明日报,2021-10-27.
- [8]邱海平.共同富裕的科学内涵与实现途径[J].政治经济学评论,2016(7).
- [9]葛道顺.新时代共同富裕的理论内涵和观察指标[J].国家治理,2021(2).
- [10]习近平.扎实推动共同富裕[J].求是,2021(20).

The Theoretical Orientation and Practical Path of Common Prosperity

Jin Zhenglian

Abstract: Common prosperity is the essential feature of socialism, the constant pursuit of the Communist Party of China, the innovative development of Marxism, the crystallization of the wisdom of socialism with Chinese characteristics, and provides a practical path for realizing the Chinese dream of the great rejuvenation of the Chinese nation. In theoretical logic, common prosperity is the natural extension and reasonable perfection of Marxist theory on proletarian liberation; In practical logic, common prosperity is a social ideal pursued by generations of Chinese Communists in the historical periods of revolution, construction, reform and the new era. It is also an indispensable substantive content in the original mission of the Communist Party of China. The theoretical foundation of common prosperity has been continuously improved, the ideological connotation has been continuously enriched, and the practical path has been continuously improved, contributing Chinese wisdom and Chinese solutions to the construction of a community of shared future for mankind and the solution of human poverty and fairness and justice.

Key Words: Common Prosperity; Theoretical Logic; Ideological Connotation; Practical Path

(责任编辑:齐 双)

【迎接党的二十大胜利召开:共同富裕专题】

城乡区域视角下促进共同富裕的战略路径研究*

欧阳慧 李沛霖 李智

摘要:共同富裕是社会主义的本质要求,是中国式现代化的重要特征。城乡区域视角下的共同富裕是以人为本、高质量和高水平、循序渐进、协调帮扶的共同富裕。实现城乡区域均衡发展,促进全体人民共同富裕是一项长期艰巨的任务。党的十八大以来,中国在实现共同富裕的道路上取得了显著成果,但仍面临许多亟待解决的问题。为此,中国应以“三步走、有条件的重点城市群先行示范、五向发力”为促进共同富裕的总体部署,实施农民工安居城镇计划、欠发达地区造血行动、横向和纵向联动互补机制、基本公共服务均等化、区域服务供给和共享五大举措,化解区域、城乡之间的不平衡不充分问题,确保全体人民共享经济社会发展成果。

关键词:共同富裕;城市群;城乡差距;区域差距

中图分类号:F061.5 **文献标识码:**A **文章编号:**2095-5766(2022)04-0022-10 **收稿日期:**2022-05-07

***基金项目:**国家社会科学基金重大项目“系统观视角下推进以人为核心的新型城镇化战略突破研究”(22ZDA056)。

作者简介:欧阳慧,男,国家发展和改革委员会市场与价格研究所研究员,博士(北京 100038)。

李沛霖,男,国家发展和改革委员会国土开发与地区经济研究所副研究员,博士(北京 100038)。

李智,男,国家发展和改革委员会国土开发与地区经济研究所副研究员,博士(北京 100038)。

共同富裕是社会主义的本质要求,是新时代中国现代化建设远景目标的重要内容。党的十八大以来,党中央把握发展阶段新变化,把逐步实现全体人民共同富裕摆在更加重要的位置上,推动区域协调发展,采取有力措施保障和改善民生,打赢脱贫攻坚战,全面建成小康社会,为促进共同富裕创造了良好条件。党的十九届五中全会首次提出,到2035年全体人民共同富裕取得更为明显的实质性进展。但同时应清醒认识到中国发展不平衡不充分的问题仍然突出,城乡区域发展和收入分配差距较大是制约共同富裕的难点,也是有效推进共同富裕的关键着力点。

一、城乡区域视角下促进共同富裕的内涵与要求

当前,中国社会主要矛盾已经转变为人民日益

增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。新时代,共同富裕就是要基于中国社会主要矛盾的变化,着力满足人民日益增长的美好生活需要。从本质上看,共同富裕是社会主义先进生产力和先进生产关系的有机组合,其中富裕是生产力,共同是生产关系,生产力和生产关系是相互促进的。因此,在城乡区域视角下实现共同富裕,一是要瞄准富裕这一核心目标,发展生产力,不断满足人民日益增长的美好生活需要,这既包括物质方面的需求,也包括精神文化、生态环境等方面的需求,要把新发展理念贯穿发展全过程和各领域,着力将社会财富这块“蛋糕”做的尽可能大。二是要充分体现共同的本质特色,维护好生产关系,着眼解决不平衡不充分的矛盾,着力化解区域、城乡、群体之间的不平衡不充分问题,将社会财富这块“蛋糕”分得更加公平。

城乡区域视角下促进共同富裕的四点基本要求:

第一,实现以人为本的共同富裕。共同富裕的核心是实现人的自由全面发展,把“发展的核心是人”作为价值取向,将“人本原则”作为谋划发展的出发点和落脚点,把人民的主观感受作为衡量成败的核心标准,让人民“有更多、更直接、更实在的获得感、幸福感、安全感”。在城乡区域视角下,共同富裕不仅追求收入上的平等分配,更是实现城乡、区域间人民的权利公平、机会公平、规则公平,使发展更具公平性、普惠性、包容性,最终实现让身处城市、乡村、落后地区的人民都感到满意的共同富裕。

第二,实现高质量和高水平的共同富裕。共同富裕不是绝对的平均主义、同步富裕,而是通过社会生产力的不断提高和经济社会的持续发展,在生产高度发达的基础上,全体社会成员共享改革发展成果的过程。目前,中国仍处于并将长期处于社会主义初级阶段,大力发展生产力,提升城乡和区域经济整体发展水平是实现共同富裕的前提条件和物质基础。在城乡区域视角下,共同富裕的关键是在不断做大“蛋糕”的同时,注重分配结构的优化和发展机会的均等,让发展成果更多地惠及落后地区和困难群体,从而促进以城带乡、乡村振兴。

第三,循序渐进地实现共同富裕。国际上,特别是拉美国家的教训表明,不尊重规律,超前过度福利化会导致生产效率低下、增长停滞、通货膨胀以及收入分配恶化,从而陷入“中等收入陷阱”。共同富裕需要立足发展的特定阶段,既要遵循规律、积极有为,又要量力而行、脚踏实地,分阶段制定切实可行的目标任务,并在迈向现代化的过程中不断地、逐步地实现这些目标任务。在城乡区域视角下,共同富裕是遵循阶段性规律、区域经济发展规律和各地比较优势规律下的渐进过程,共同富裕的实现是一个长期积累的过程,由无数个小阶段组成,而先富是组成这个长远过程的一个小阶段。各地区发展步伐有快有慢,富裕时间有先有后,富裕程度有高有低,应在防止两极分化的前提下,坚持先富带动后富,进而实现共同富裕。

第四,协调帮扶的实现共同富裕。共同富裕是从非均衡到均衡的动态发展历程。一方面,由于各地区发展基础、自然条件、区位条件等存在较大差异,区域间难以达到整齐划一的发展水平。另一方

面,区域发展不是封闭的,一个地区优势的发挥在很大程度上依赖于与其他地区的合作,在深化合作中彰显各区域的特色价值。在城乡区域视角下,共同富裕就是要促进发达地区和欠发达地区、不同类型地区之间的联动发展、共同发展,确保区域发展差距保持在合理区间,在发展中营造相对平衡。

二、城乡区域视角下促进共同富裕取得的成果

党的十八大以来,党中央把握发展阶段新变化,把逐步实现全体人民共同富裕摆在更加重要的位置上,推动区域协调发展,采取有力措施保障和改善民生,打赢脱贫攻坚战,全面建成小康社会,在缩小城乡区域差距、促进共同富裕方面取得了显著成果。

1.城乡公共服务差距显著缩小

一是城乡医疗资源差距逐渐缩小。2019年,农村每千人医疗卫生机构床位数、每万人拥有卫生技术人员分别达到4.8张和50人,较2012年分别增长了54.8%和47.1%(见表1)。城乡每千人医疗卫生机构床位数、每万人拥有卫生技术人员比分别从2013年的2.2和2.6降至2019年的1.8和2.2。2021年,国家卫生健康委员会发布的《2018年全国第六次卫生服务统计调查报告》显示,2018年调查地区基本医疗保险覆盖率达96.8%,比2013年提高1.7个百分点,城市和农村居民基本医保参保率分别达96.1%和97.6%。城市和农村因经济困难需住院而未住院比例分别从2013年的18.3%和24.5%降至2018年的9.0%和10.2%,农村地区降幅(14.3%)比城市地区降幅(9.3%)高5个百分点。城市和农村居民年住院率分别从2013年的9.1%和9.0%增加至2018年的12.9%和14.7%,农村地区增幅(5.7%)比城市地区增幅(3.8%)高1.9个百分点。这说明,经济困难不再是阻碍城乡居民获得基本医疗服务的决定性原因。此外,医疗资源可达性迅速提高,2018年有89.9%的家庭位于最近医疗点的15分钟服务覆盖范围内,其中,西部地区农村该指标从2013年的69.1%提高到2018年的82.6%。

二是城乡教育资源差距进一步缩小。2021年,国务院新闻办公室发布的《人类减贫的中国实践》白皮书显示,乡村教师队伍教学水平整体提升,通

过“特岗计划”招募教师达95万名,“国培计划”培训为西部地区乡村学校输送教师近1700万人次,累计选派19万名乡村教师到边远贫困地区、边疆民族地区支教。8万多所连片特困地区学校的127万名教师获得生活补助。另外,800多万名贫困家庭初中和高中毕业生因定向招生、学生就业、职业教育脱贫等倾斜政策得以接受职业教育培训,514

万名贫困家庭学生拥有接受高等教育的机会,重点高校定向招收农村和贫困地区学生70多万人。在学前教育阶段,农村地区幼儿园专任教师从2012年的22.96万人增加至2019年的44.84万人,在城市学前教育快速发展的背景下,城乡幼儿园专任教师人数比从2012年的3.2降至2019年的3.0(见表1)。

表1 2012—2019年中国城乡医疗和教育资源情况

年份	每千人医疗卫生机构床位数(张)			每万人拥有卫生技术人员(人)			幼儿园专任教师(人)		
	城市	农村	城市/农村	城市	农村	城市/农村	城市	农村	城市/农村
2012	6.9	3.1	2.2	85.0	34.0	2.5	737289	229563	3.2
2013	7.4	3.4	2.2	92.0	36.0	2.6	802174	268327	3.0
2014	7.8	3.5	2.2	97.0	38.0	2.6	884373	300752	2.9
2015	8.3	3.7	2.2	102.0	39.0	2.6	956261	341446	2.8
2016	8.4	3.9	2.2	108.0	40.0	2.7	1048592	370517	2.8
2017	8.8	4.2	2.1	109.0	43.0	2.5	1150623	404557	2.8
2018	8.7	4.6	1.9	109.0	46.0	2.4	1230946	425616	2.9
2019	8.8	4.8	1.8	111.0	50.0	2.2	1336427	448416	3.0

数据来源:国家统计局网站、Wind数据库。

2.区域公共服务差距得到不同程度的缩小

一是中西部地区教育短板加快补齐。2012—2019年,中部地区、西部地区、东北地区小学师生比(教师设为1)分别从1:18.63、1:16.77、1:18.25小幅变化到1:17.24、1:16.82、1:17.17,东部地区小学师生比(教师设为1)从1:17.28变化到1:17.30,这在一定程度上表明,由于人口流动、城乡统筹、国家政策扶持等因素的作用,中西部地区义务教育资源紧张状况得到缓解。中国东、中、西部地区和东北地区的小学师生比超过了世界平均水平,义务教育质量显著提升。

二是西部地区医疗水平快速提高。2011—2019年,东、中、西部地区和东北地区每万人拥有卫生机构床位数从37张、37张、39张和46张提高到57张、64张、68张和69张。与美国相比,1970年美国每万人拥有医院床位数79张,1990年下降至49张,至2012年进一步下降至29张,中国东、中、西部地区和东北地区人均床位数均超过美国。

三是省际文化设施差距逐步缩小。2012—2019年,东、中、西部地区和东北地区人均拥有公共图书馆藏量分别从0.76册、0.36册、0.45册和0.64册提高到1.06册、0.51册、0.57册和0.82册,增

幅分别达39.8%、42.6%、26.2%、28.9%,四大板块文化基础设施水平总体处于同步提高状态。2011—2019年,中国省际人均拥有公共图书馆藏量变异系数从0.84快速下降至0.66,反映出省际差距逐步缩小。

3.城乡基础设施差距在部分领域显著缩小

一是农村新增道路长度超过城市,村村通目标基本实现。2012—2019年,农村每年新增道路长度达10万千米以上(见表2),远超过城市新增道路长度,城乡差距逐步缩小。近年来,农村新增排水管道(沟渠)长度逐步提升,2017年新增超过5万千米(见表2)。

二是城乡用水普及率显著缩小,行政村集中供水率达70%。截至2019年年底,乡和村用水普及率分别达80.5%和81.0%,较2012年分别增长13.8个百分点和23.6个百分点,2012—2019年,城市和村、城市和乡(镇)的差距分别缩小了22个百分点和12.2个百分点(见表2)。

三是电网、互联网、广播电视网在农村广泛存在。首先,多年的农村电网改造工程使几乎所有农村都通上了电。其次,农村信息基础设施建设进程加快,有力地推进了互联网宽带网络在农村的广泛覆盖。截至2016年年底,通宽带互联网的村占比为

96.7%，城市和农村宽带用户比由 2012 年的 3.3 下降到 2019 年的 2.33，城乡差距显著缩小。再次，2019 年，农村广播节目和电视节目综合人口覆盖率分别达 98.7% 和 99.2%。

表 2 2012—2019 年中国城乡新增道路长度、新增排水管道(沟渠)长度及用水普及率情况

年份\指标	新增道路长度(万千米)		新增排水管道(沟渠)长度(万千米)		用水普及率(%)					
	城市	农村	城市	农村	县城	镇	乡	村	城市	集中供水的行政村比例
2012	1.82	10.66	2.5	3.67	86.9	80.8	66.7	57.4	97.2	57.4
2013	0.92	10.23	2.58	3.71	88.1	81.7	68.2	59.6	97.6	61.3
2014	1.6	10.12	4.63	3.52	88.9	82.8	69.3	61.6	97.6	62.5
2015	1.26	10.84	2.84	4.23	90	83.8	70.4	63.4	98.1	65.6
2016	1.75	12.02	3.7	4.1	90.5	83.9	71.9	65.2	98.4	68.7
2017	1.54	12.04	5.37	5.15	92.9	88.1	78.8	75.5	98.3	72
2018	3.44	13.55	5.32	4.82	93.8	88.1	79.2	77.7	98.4	75.2
2019	2.7	11.39	6.05	4.95	95.1	89	80.5	81	98.8	78.3

数据来源：国家统计局网站。

4. 区域基础设施差距加快缩小

一是区域人均铁路里程差距快速缩小。2019 年，东、中、西部地区和东北地区铁路总里程分别达 3.31 万千米、3.29 万千米、5.56 万千米和 1.83 万千米，人均铁路里程分别达 6.1 厘米、8.8 厘米、14.6 厘

米和 17.0 厘米，相比 2012 年分别提高 1.7 厘米、2.6 厘米、4.3 厘米和 2.9 厘米(见表 3)，这表明，西部地区人均铁路里程快速增加，交通基础设施短板正在加快补齐。与国际相比，中国幅员辽阔的西部地区正在快速接近世界平均水平。

表 3 2012—2019 年中国、世界和美国人均铁路里程 (单位:cm)

年份	东部地区	中部地区	西部地区	东北地区	世界	美国
2012	4.4	6.2	10.3	14.0	14.8	72.7
2013	4.8	6.4	10.8	14.1	14.6	72.2
2014	5.1	7.2	11.8	14.2	14.5	71.6
2015	5.5	7.5	12.9	15.6	14.3	—
2016	5.5	7.6	13.4	15.5	14.1	—
2017	5.5	7.6	13.8	15.7	—	—
2018	5.9	7.8	13.9	17.0	—	—
2019	6.1	8.8	14.6	17.0	—	—

数据来源：中国数据根据国家统计局数据计算得到，国际数据来源于世界银行。

二是区域互联网普及率差距缩小较快。2012 年以来，四大板块互联网普及率均快速提高，中西部地区和东北地区提高速度更快。2016 年，东、中、西部地区和东北地区互联网普及率分别达 62.2%、46.1%、46.1% 和 54.8%，相比 2012 年分别提高 9.4 个百分点、12.4 个百分点、11.8 个百分点和 13.0 个百分点。与国际相比，2016 年四大板块互联网普及率均超过世界平均水平(45.9%)。

5. 贫富差距呈微缩态势

从基尼系数的变化趋势来看(见图 1)，改革开放以来，中国的贫富差距变化情况可以分为三个阶

段：第一阶段(1981—1996 年)为快速扩大期，原因是支持一部分人和地区先富起来政策的实施；第二阶段(1997—2009 年)为平台波动期，表明市场经济下“先发”人群已经接近饱和，区域协同政策下人民生活水平得到提高，贫富差距趋于稳定，但由于各地发展情况不一致，导致贫富差距仍存在波动；第三阶段(2010—2020 年)为逐步下探期，随着大量中心城市的经济从极化阶段走向扩散阶段，都市圈和城市群的建立让后发区域和乡村地区获得了更多的生产要素，获得了经济发展和居民收入增长的动力，居民贫富差距扩大的支撑力不足，

表明《国家新型城镇化规划(2014—2020年)》等采取的市民化举措、城乡融合发展战略和区域协调发展战略取得了实质性效果。

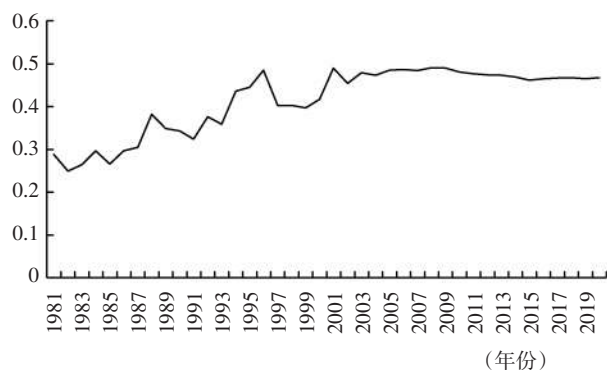


图1 1981—2020年全国居民人均可支配收入基尼系数变化趋势

数据来源:国家统计局网站和房汉廷:《1981—2019:“基尼系数”标注的中国贫富差距》,《科技与金融》,2021年第9期。

三、城乡区域视角下促进共同富裕亟待解决的问题

1. 城乡收入和支出以及生产效率差距依然较大

中国城乡收入差距自2009年达到峰值3.33之后呈现出不断下降的趋势,到2019年下降至2.64,但仍高于国际2.0的标准。在可支配工资性收入方面,2020年城乡收入差距达到3.7。相比之下,发达国家(如美国、日本、韩国)的城乡收入差距均经历了一个先扩大再缩小的阶段,目前已经在较低水平趋于稳定,2015年美国城乡家庭收入中值之比为1.03,2013年韩国城乡家庭年均收入之比为1.7,分别比中国同期低1.7和1.1。中国城乡消费水平差距同样显著。2020年城镇居民人均消费支出为27007元,约为农村的1.97倍。城市居民服务支出和居住支出分别为农村居民的2.31倍和2.35倍。

农业生产效率与非农产业差距依然较大。农业现代化水平仍然不高,以小农经济为主流模式的现状仍未得到根本性改变。综合第三次全国农业普查主要数据等资料可以看到,小农户占农业从业人员达九成,非小农户农业经营主体比重不到2%,形成对农业大规模机械化和城镇化的束缚。2017年农业高新技术企业占全国13.6万家高新技术企业的比重不到7%。截至2020年,中国农业科技进步贡献率为60%以上,而美国、德国、荷兰等发达国

家的农业科技进步贡献率在80%左右。

2. 区域人均GDP绝对差距与相对差距均有所扩大

从四大板块来看,进入经济新常态后,伴随着省际经济增速分化和以PPI为代表的资源价格、工业品价格低迷,西北地区、东北地区等部分资源大省、工业大省的名义GDP受到较大冲击,叠加辽宁、内蒙古、天津滨海新区等部分地区经济数据挤水分的因素,省际经济总量出现较大波动,导致人均GDP分化出现抬头趋势。2019年,中部地区、西部地区、东北地区人均GDP与东部地区的绝对差距分别拉大为35715元、40445元、47675元,相比2011年分别提高了13856元、15372元、27803元(见图2)。中部地区、西部地区、东北地区人均GDP与东部地区的相对差距由2011年的42.94%、49.26%、39.04%变化为2019年的37.95%、42.97%、50.66%,这表明东北地区与东部地区人均GDP的绝对差距和相对差距均有所拉大。在就业方面,2020年东、中、西部地区 and 东北地区的城镇人口失业率分别为0.09%、1.1%、1.12%和1.54%,相对于其他地区而言,东北地区的就业形势仍然较为严峻。



图2 2011—2019年中国四大板块人均GDP变化情况
数据来源:作者自行整理。

2011—2014年,省际人均GDP变异系数从0.483下降至0.450,而2015—2018年该系数出现逆转,连续4年抬升至0.477,2019年该系数轻微下降至0.472(见图3)。

3. 区域产业增长呈现不均衡发展态势

在产业带动力方面,从2011—2020年四大板块的产业增长数据来看,东部地区第二产业增加值由123341.6亿元增加至198492.9亿元,增长1.61倍,第三产业增加值由120567.9亿元增加至302249.9亿元,增长2.51倍;中部地区第二产业增加值由53948.55亿元增加至90268.88亿元,增长1.67倍,第三产业增加值由37977.89亿元增加至111878.17

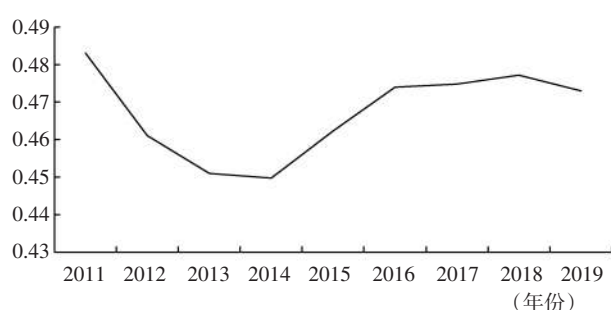


图3 2011—2019年中国人均GDP变异系数变化趋势

数据来源:作者自行整理。

亿元,增长2.95倍;西部地区第二产业增加值由42475.96亿元增加至78548.82亿元,增长1.85倍,第三产业增加值由38851.83亿元增加至109393.49亿元,增长2.82倍;东北地区第二产业增加值由338.2亿元降低至310.05亿元,第三产业增加值由13203.45亿元增加至26638.24亿元,仅增长2.02倍。由此可见,东北地区的第二产业和第三产业增长量和增长速度均显著低于其他三个地区,呈现出落后态势。

在高新技术发展方面,从专利申请数量来看,2011年,东、中、西部地区和东北地区专利申请数量分别为653832件、97563件、76200件和36332件,其中,东部地区的专利申请数量分别是中部地区、西部地区、东北地区专利申请数量的6.7倍、8.58倍、17.99倍。2020年,东、中、西部地区和东北地区专利申请数量分别为2464110件、538865件、388488件和112611件,其中,东部地区的专利申请数量分别是中部地区、西部地区、东北地区专利申请数量的4.57倍、6.34倍、21.88倍,这一指标反映出各区域高新技术发展水平和创新能力仍存在较大差距。

4. 区域公共服务仍存在较为严重的不均等化现象

在教育方面,从受教育年限来看,2011—2019年,东、中、西部地区和东北地区平均受教育年限分别从9.16年、8.75年、8.36年和9.25年提高到11.17年、9.82年、9.42年和10.17年,平均受教育年限最高的东部地区和最低的西部地区相差达到1.75年。根据高等教育数据与内容服务商青塔对400余所本科高校经费数据统计的情况来看,2021年预算经费排名前50的东西部地区高校中,80%为东部地区高校,10所西部地区高校均来自四川、重庆、广西、贵州等西南地区。在经费相对较少的50所高校中有32所位于西部地区,占比64%。在“双一流”高校建

设上,东部地区“双一流”高校81所,为西部地区的3.1倍。经费排名前30的“双一流”高校中,西部地区高校仅5所。

在医疗方面,国家卫生健康委员会发布的《2020中国卫生健康统计年鉴》显示,2019年,东部地区医疗机构数量占全国的比重为37.76%,但资产总额占比高达46.57%,说明其医院投入水平和发展质量明显高于其他地区。相比之下,数量占比30.93%和31.31%的中部地区和西部地区医院,资产总额占比分别仅为27.62%和25.82%。

四、城乡区域视角下促进共同富裕的战略路径

共同富裕是社会主义的本质要求,是中国式现代化的重要特征。综合考虑现阶段中国现代化建设面临的城乡区域差距的同与异、变与不变问题,把握好高质量发展与共同富裕的关系,城乡区域视角下促进共同富裕应坚持“三步走、有条件的重点城市群先行示范、五向发力”,以重大举措为突破口,以点带面迈向共同富裕。

1. 三步走

考虑到中国区域发展差异大,促进共同富裕需要循序渐进、逐步富裕,要遵循“先易后难”“先小尺度后大尺度”“先富带后富”的原则,结合国家正在构建的以“19+2”城市群为主体形态的城镇化空间格局,以“城市群先行共同富裕→城市群带动周边地区共同富裕→城市群(含周边地区)之间共同富裕”为次序开展总体战略部署,同时促进人口向城市群地区集聚,减少非城市群地区人口数量,扶持欠发达地区发展,梯次推进共同富裕。

2. 有条件的重点城市群先行示范

国家规划建设19大城市群在全国国土空间均衡分布,2018年集聚了全国约76%的人口,城市群地区总体发展水平高、城乡区域协调性好、自然生态和人居环境优、改革探索集成度高,有基础、有条件也更容易建设成为共同富裕先行示范区。

以城市群作为促进共同富裕的空间先行载体是矛盾分析法的创造性应用,有利于推动城市群内正在从极化阶段走向扩散阶段的超大、特大中心城市提升高端要素吸引力,培育创新驱动的产业体系,疏解非核心功能,有利于城市群内中小城市和

县城承接要素,通过培育一般性产业、布局物流基地等增加优质就业岗位,提升消费能力,有利于优化城市群生产、生活、生态空间布局,提升城市土地绿色利用效率,以符合抗解性思维的模式推动机会公平和环境可持续发展,最终形成多领域高度协调发展的区域经济体,实现共同富裕。

从路径上看,应按照“领先全国、适当超前”的考虑和“尽力而为、量力而行”的原则,有序建设城市群共同富裕先行示范区。紧扣共同和富裕两个关键词,以满足人民日益增长的美好生活需要为根本目的,率先推动全体人民在发展中走向共同富裕,在创新城市群一体化发展体制机制、建立一体化发展市场体系以及缩小城乡差距、区域差距、不同群体收入差距和不同领域发展差距上为全国其他地区做出示范,率先实现基础设施互联互通、产业链深度融合、生态环境共保联治、公共服务普惠共享,实现更高质量、更有效率、更加公平、更可持续、更为安全的发展,全面提升人民群众的获得感、幸福感、安全感。

3.五向发力

五向发力指从引导人口向城市群集聚、扶持欠发达地区发展、畅通城乡区域经济循环、保障和改善民生、健全政策支撑机制等5个方面同时发力。

第一,引导人口向城市群集聚的依据在于遵循推拉理论中城乡区域收入机会差异形成的人口流动规律,顺应人口向往高收入和美好生活的需求,关键在于把握好城市群内要素从超大、特大城市向中小城市和乡村疏解过程中“高性价比”任职机会的增长红利,引导周边地区人口向城市群集聚,通过提升较高收入和较好生活水平国民的比重,稳步推进共同富裕的进程。

第二,扶持欠发达地区发展的关键在于把握好市场在资源配置中的决定性作用和中央宏观调控精准性的度,既要从不同欠发达地区区位和资源禀赋出发,科学研判市场机制下欠发达地区在城镇化和工业化进程中的比较优势,因地制宜地集聚有限的资金和人才资源用于培育关键增长点,又要注意以规划为引领,发挥中央预算内投资和重大项目对拉动经济、促进就业和消费增长的作用,以差别化战略实现区域间共进共富。

第三,畅通城乡区域经济循环的关键在于通过产业链和供应链的不同环节协作,美好生活圈不同

圈层分工,多式便捷客货运网络相互支撑,畅通生产、流通、分配、消费各个环节。通过资金、技术、人才、土地等要素的流动,实现资源、货币、福利在城乡间和区域间流通,最终使更广泛的人群享受到发展的红利。

第四,保障和改善民生的依据在于从纵向公平的视角出发,以充足主义为标准推动公共产品和公共服务在人群中更优的进行二次分配,即相对于经济社会发展到一定阶段后多元化的人口需求,牢牢把握优先满足广大人民群众的基本民生需要,推动基本公共服务常住人口全覆盖,增强农业转移人口稳定居住和就业能力,通过优化交通等基础设施布局,为发展能力较弱的群体提供公平享受公共服务的机会,从而以机会公平促进社会正义。

第五,健全政策支撑机制的关键在于推动上述发力方向的标准化、流程化、精准化,为共同富裕的实施提供制度保障,减少行政壁垒和制度成本,促进要素市场一体化,为构建新发展格局提供强有力的支撑。

五、城乡区域视角下促进共同富裕的重大举措

1.实施农民工安居城镇计划,引导人口向城市群集聚

综合考虑扩大内需、扩大中等收入群体规模、促进农民工真正融入城市、稳定城市产业工人队伍等因素,聚焦外来人口密集的城市群地区,通过政策性保障住房、购房补贴、贷款贴息等多种方式,有计划、有步骤地促进有条件、有意愿的存量农民工及其家属在城镇安居。

第一,进一步加大保障性住房供给。扩大保障性住房农业转移人口覆盖面,将保障性住房(含公共租赁房)纳入居住证基本公共服务保障范围。鼓励政府将持有的存量住房用作保障性住房,鼓励有关机构整合拥有长期租赁权的社会闲置房源用作廉租房,政府予以租金补贴。

第二,加快租赁住房市场创新发展。加快住房租赁立法,明确租售同权,规范市场秩序。实施租赁住房税收减免等支持政策,对政策性租赁住房、不动产信托投资基金和住房租赁平台交易房源,实行配套税收减免政策。推动长租房市场健康发展,

鼓励相关机构以市场化手段、以低成本资金整合各类资源,将大量社会闲置房源转化为长租房源。

第三,通过城市旧城、老旧小区及城中村改造增加可支付健康房源供给。明确将面向农民工的可支付租赁住房纳入城市旧城、老旧小区及城中村改造的目标,支持利用集体建设用地建设面向农民工的租赁住房,重点增加小户型、配套齐全的可支付健康住房,完善公共服务设施和市政基础设施,满足农民工基本住房和生活需求。

第四,政策支持满足农民工自购房需求。支持农民工购买首套普通商品住房,探索采取先购后补、定额补贴、分级结算、直补到户的方式,给予满足一定条件的农民工家庭合理补贴。探索建立农业转移人口退出农村“三权”与在城镇购房优惠的联动机制,给予退出农村“三权”农民工合理购房补贴。

第五,开展城市群农业转移人口市民化综合改革试点。找准城市群发展与农业转移人口市民化的“最大公约数”,推动城镇化与工业化在空间上形成合力。探索建立城市群市民化综合改革试点,围绕建设更强大国内消费市场,加快推动城市群户籍政策一体化改革,健全以居住证为载体、与城市群范围内居住年限等条件相挂钩的基本公共服务提供机制。加大“人、地、钱”挂钩政策向试点城市群倾斜力度。赋予先行先试权利,在土地制度改革、公共服务供给、成本分担机制等方面探索经验。

2. 实施欠发达地区造血行动,缩小城乡区域发展差距

第一,支持选择若干个优势突出的内陆欠发达城市建设低成本产业发展基地。积极应对中国部分产业向东南亚转移的趋势,主动把握区域格局战略性调整的重大机遇,发挥中国地理空间广阔、发展梯度大的优势,挖掘发展位势正在快速提升的内陆欠发达城市,顺势而为,加大政策支持力度,以全局眼光、战略思维谋划和打造若干个国家低成本产业发展基地,建设成为国家承接产业转移的新高地和集聚返乡回流产业工人就近城镇化的新载体,为应对日趋激烈的国际产业竞争、促进区域协调发展、缓解“大城市病”、推动内陆三四线城市房地产去库存发挥纲举目张的作用。

第二,引导部分关键产业向欠发达地区倾斜布局。将航空航天、核工业、精密电子、军事工业等市

场化程度较低、安全发展要求较高、中央主导力较强、带动力较强的工业布局于要素比较优势突出的欠发达地区。此外,也可以参考20世纪70年代日本技术立国论和《技术聚集城市法》策略,以中央文件或立法形式规定部分未来技术布局在长三角、粤港澳、京津冀等主要动力源地区之外的地区,激发技术创新扩散对欠发达地区的乘数效应。

第三,加大对欠发达地区的教育扶持力度。首先,加大各级财政对落后地区优秀教师等教育人才的补贴力度,吸引更多优秀青年投身落后地区的教育事业,提高欠发达地区的师资力量与教育质量。其次,借鉴美国教育券模式,促进义务教育阶段的教育公正,强化跨学区、跨行政边界的教育资源和学生流动,保障欠发达地区的儿童获得高质量教育资源的权利。此外,发展线上教育事业,推动线上教育资源在三四线城市和乡村地区的下沉,通过在线教育等线上资源缩小教育资源的地区差异,满足欠发达地区的教育需求。

第四,加强对欠发达地区的资金支持力度。支持慈善事业发展,鼓励慈善基金与公益组织对经济落后地区的产业发展与基础设施建设提供资金支持。加大福利彩票等机制对欠发达地区关键领域的支持力度,大力发挥非政府财政资金对欠发达地区的资金支持作用,减轻政府财政援助的压力。

3. 完善横向和纵向联动共享机制,畅通城乡区域经济循环

第一,完善对欠发达地区的对口支援机制。进一步加大力度,增强针对性,推动发达地区加大对欠发达地区的对口协作力度,推动发达地区先进发展理念、中层干部和地方治理经验输出,支持在欠发达地区共建产业园区,共同发展资本和知识产权市场等。

第二,完善横向生态补偿机制。持续完善“新安江模式”,设立专门机构协调跨界流域补偿。鼓励建立赤水河流域横向生态保护补偿基金等区域性生态补偿基金,促进农业保险与农业生产协同作用,探索更有效利用中央财政、省级财政、国际合作援助、社会资金的基金管理模式。

第三,完善生态收益分享机制。在碳达峰碳中和背景下,借鉴印度尼西亚经验,成立造林基金和经济林木基金等,允许欠发达地区森林生态系统创造的“固碳”效应在碳市场中获得的收入反哺农户

和社区等森林实际管理者。依托“北京—青海”“上海—云南”“广东—贵州”等长期跨区域对口帮扶合作机制,将欠发达地区已开发的碳汇产品纳入发达地区碳排放交易市场,积极探索可持续生态价值实现路径。

第四,更大力度地促进城乡要素双向自由流动。首先,持续深化土地制度改革,尤其是深化欠发达地区农村产权制度改革,探索建立公平合理的土地入市增值收益分配、分享机制,构建城乡一体的建设用地市场,推进土地要素流转。其次,强化城乡要素市场化配置改革,畅通资本、技术等要素在城乡间的流动渠道,创新城乡人才合作交流机制,探索岗编适度分离等新型方式,充分发挥农业转移劳动力返乡就业和创业、大学生回乡创业、新乡贤的城乡纽带作用等。此外,推动财政支农的直接投资逐渐从竞争性领域转向基础性和公共性领域,支持通过国有资本投资公司和国有资本运营公司等平台投资欠发达地区的乡村产业。

4.推进基本公共服务均等化,有力改善民生和促进公平

第一,幼有所育。推进优生优育、幼儿健康、幼儿教育和关爱保护等国家基本公共服务内容向常住人口覆盖。为0—6岁儿童提供健康管理和预防接种服务,加强特殊儿童群体、困难儿童基本生活保障、基本医疗保障等。建立健全农村留守儿童信息系统,对无监护能力的农村户籍未成年人提供家庭监护指导、心理关爱、行为矫治等服务。

第二,学有所教。重点解决“两为主”“两纳入”政策实施落地难问题,研究适时将“两为主”“两纳入”政策纳入《中华人民共和国义务教育法》,明确考核评价方法。统筹解决人口流入地区义务教育经费保障和教师编制不足问题,增加中央财政对跨省流动人口随迁子女义务教育承担的经费责任,探索建立教师编制跨省调剂机制。逐步解决非户籍学生中考和高考准入资格限制问题,逐步取消以户籍为依据的中考和高考报考限制,探索建立以“本地居住年限+本地连续受教育年限”为依据的“学籍+常住地”报考制度。

第三,劳有所得。重点清理就业歧视政策,实行公平就业准入,推动所有企事业单位面向社会公平招聘、择优录用。提升新时期农业转移人口的就业能力,围绕市场急需的紧缺职业,组织开展有针

对性的定向、定岗培训和专项技能培训。

第四,病有所医。重点解决跨省异地就医问题,简化异地就医结算手续,推动跨省流动人口异地就医门诊费用直接结算。

第五,老有所养。重点解决跨区域转移接续不畅问题,实施企业基本养老保险全国统筹制,借鉴欧盟实现社会保险转移接续的经验,采用“工作地缴费,分段记录;退休地发放,全国结算”的分段计算模式,将在各参保地缴费时间的比例作为各地应当支付给劳动者养老保险待遇的份额。

第六,住有所居。扩大保障性住房常住人口(含农民工)覆盖面,将保障性住房(含公共租赁住房)纳入居住证基本公共服务保障范围,降低农民工参加住房公积金制度的条件,简化公积金提取流程。

第七,弱有所扶。推进贫困救助、临时救助、法律援助和残疾人服务等国家基本公共服务向常住人口覆盖,实施最低生活保障制度。

5.抓好区域服务供给和共享,最大程度地破除制度瓶颈

第一,健全公共财政转移支付制度。以缩小地区间人均公共服务财力保障水平差距为出发点,优化转移支付结构,加大对特殊类型地区的均衡性转移支付力度,稳步构建权责清晰、标准合理、保障有力的基本公共服务保障体系。支持基本公共服务投入向重点人群、薄弱环节倾斜,增强地市以下财政基本公共服务保障能力。

第二,提高基本公共服务统筹层次。完善基本医疗保险制度,积极推动在省级层面实现基本医疗保险统筹,推动形成全国统一的医疗保障标准化体系。完善企业职工基本养老保险基金中央调剂制度,着力推动养老保险全国统筹。完善义务教育管理体制,探索建立全国统筹、省(区、市)负总责、市县管理、社会监督的义务教育经费保障机制和基于统一高考的综合评价多元录取制度。

第三,加快构建基本公共服务跨地区衔接体制机制。建立医疗、就业等基本公共服务跨地区流转衔接制度,研究制定跨省转移接续具体措施和支持政策。推动在城市群共同富裕先行示范区率先构建区域基本公共服务平台,创新跨区域服务机制,推动居民异地享受基本公共服务并便捷结算。

参考文献

- [1]汪晓东,宋静思,侯云晨.在高质量发展中促进共同富裕[N].人民日报,2022-03-01.
- [2]王继源.推动共同富裕的主要思路与时代愿景[J].中国发展观察,2021(12).
- [3]孙智君,范嘉旭,吴传清,等.习近平新时代共同富裕思想的理论创新和实践创新[J].金融经济研究,2022(1).
- [4]辛向阳.习近平的共同富裕观[J].新疆社会科学,2022(1).
- [5]国家卫生健康委统计信息中心.2018年全国第六次卫生服务统计调查报告[M].北京:人民卫生出版社,2021.
- [6]中华人民共和国国务院新闻办公室.人类减贫的中国实践[M].北京:人民出版社,2021.
- [7]张学良,杨朝远.发挥中心城市和城市群在区域协调发展中的带动引领作用[N].光明日报,2020-01-14.
- [8]陈迪宇,王政,徐颖,等.我国城市群建设进展及任务举措[J].宏观经济管理,2021(11).
- [9]张东玲,王艳霞,刘敏.新型城镇化对城市土地绿色利用效率的政策驱动效应:基于280个地级市的实证检验[J].城市问题,2022(4).
- [10]谭禹.政策性住房金融支持保障性租赁住房发展研究[J].中国房地产,2021(21).
- [11]欧阳慧,李智.适应未来发展需要的城镇化战略研究[J].宏观经济研究,2021(7).
- [12]程江,符军.美国政府对欠发达地区的成功开发及启示[J].宏观经济管理,2000(2).
- [13]范肇臻.日本科技立国战略研究及借鉴[J].中外企业家,2014(16).
- [14]高策,祁峰.美国竞争性教育券制度对我国义务教育择校启发[J].教学与管理,2018(15).
- [15]陈鲁南.慈善事业在脱贫攻坚中的四个突出作用:以江西省莲花县为例[J].中国民政,2020(22).
- [16]彭玉婷.“新安江模式”下的流域生态补偿可持续投入机制研究[J].北方经济,2021(8).
- [17]张东玲,焦宇新.农业保险、农业全要素生产率与农户家庭经济韧性[J].华南农业大学学报(社会科学版),2022(21).
- [18]鲁德.印度尼西亚的林业政策[J].世界林业研究,1991(4).
- [19]吕惠娟,赵肖萌.我国养老保险关系转移接续机制研究:基于欧盟的经验和启示[J].特区经济,2011(10).
- [20]青塔.重磅!2021年全国高校经费统计结果出炉[EB/OL].(2021-09-01)[2022-05-06].<http://www.cingta.com/article/detail/20816>.
- [21]国家卫生健康委员会.2020中国卫生健康统计年鉴[M].北京:中国协和医科大学出版社,2020.

Strategic Approach for Promoting Common Prosperity from Urban-Rural and Regional Perspective

Ouyang Hui Li Peilin Li Zhi

Abstract: Common prosperity is the essential requirement of socialism and an important feature of Chinese modernization. Common prosperity from the perspective of urban-rural development ought to be defined as a development mode with people-oriented, high quality, high level, step-by-step and decent coordination. It is a long-term and arduous task to achieve balanced urban and rural regional development and promote the common prosperity of all people. Since the 18th National Congress of the Communist Party of China, China has made remarkable achievements in realizing common prosperity, but it still faces many urgent problems. To this end, China should take “three steps, conditional key urban agglomeration demonstration, five directions to unleash force” as key development strategies, and implement five measures of stabilizing migrant workers’ living in cities and town, enhancing development capabilities for underdeveloped regions, horizontal and vertical complementarity mechanism across the country, promoting equal basic public services, and facilitating regional service supply and sharing scheme, resolve the imbalance and insufficiency between regions and between urban-rural areas, to ensure that all people share in the fruits of economic and social development.

Key Words: Common Prosperity; Urban Agglomeration; Urban-Rural Development Gap; Regional Development Gap

(责任编辑:张子)

【区域经济政策】

主要发达国家工业互联网政策的演变与启示^{*}

李 小 妹

摘 要:当前,人类正进入以产业变革为主体的新工业革命时代。为应对产业变革的挑战,主要发达国家以工业互联网为核心的产业竞争不断升级,竞相出台了一系列加快工业互联网发展的相关政策。研究表明,主要发达国家的工业互联网政策聚焦制造业的数字化、网络化和智能化转型,重视技术政策、标准建设和安全政策的统一,并采取供给侧和需求侧并重以及多元主体间协作的实施路径。研究主要发达国家工业互联网政策的演变趋势对我国工业互联网建设及赋能实体经济转型升级具有重要的参考价值。

关键词:发达国家;工业互联网政策;工业4.0;智能制造

中图分类号:F204 **文献标识码:**A **文章编号:**2095-5766(2022)04-0032-13 **收稿日期:**2022-03-22

***基金项目:**国家社会科学基金面上项目“知识产权保护中区块链技术应用的风险识别及防范机制研究”(20BGL007);2021年度河南省软科学研究计划项目“信息化赋能视角下的区域科技创新治理研究”(212400410337)。

作者简介:李小妹,女,河南工程学院人文政法学院副教授,管理学博士(郑州 451191)。

一、引言

当前,人类正进入以产业变革为主体的新工业革命时代,使全球的经济结构和社会形态面临全方位、深层次的挑战。工业互联网作为新工业革命的基石,在赋能实体经济向数字化、网络化和智能化转型方面发挥着重要作用。工业互联网的概念最早由美国通用电气公司提出,它是通过全球工业系统与先进的计算、分析、低成本传感和互联网连接等相融合而发生的。国外学界对工业互联网缺乏系统化的专题探讨,相关的论述散见于工业4.0、工业物联网、智能制造等方面的研究、国家战略规划,以及通用公司、工业互联网联盟、世界经济论坛等组织的工作报告。现有研究表明,工业互联网也被称为工业物联网,是物联网应用于工业的一种简称;与工业互联网有较大重叠的一个概念是工业

4.0,二者尽管被语言、传统和商业文化所分离,但实质上是跨大西洋的近亲;而工业4.0就是工业物联网,通过使用信息物理系统(CPS)和互联网,实现人、机器和物体的实时、智能、水平和垂直方向的连接。此外,德国工业4.0倡议的提出和美国工业互联网联盟(后期更名为工业物联网联盟)的成立,均为发达国家推进智能制造的重要举措,而智能制造的基础就是工业物联网。国内学界对于工业互联网的认识,较高程度上受国家政策所采用概念的影响,经历了从“互联网+协同制造”到“互联网+先进制造业”,最终到“工业互联网”的变迁;认为工业互联网是工业互联的网,即工业互联网姓“工”;而工业互联网、信息物理系统、智能工厂和智能制造等则是围绕工业4.0所产生的一系列的解释和界定。综上所述,工业互联网、工业4.0、工业物联网和智能制造是一组相近的概念,其实质均是将数字世界与机器世界进行深度融合,通过人、机、物的全面互

联,构建起全要素、全产业链与全价值链连接的新型工业生产制造和服务体系,从而为全球工业带来深刻变革。

习近平总书记在党的十九大报告中指出,要“加快建设制造强国,加快发展先进制造业,推动互联网、大数据、人工智能和实体经济深度融合”。发展工业互联网,已经成为助力传统产业转型升级乃至经济社会高质量发展的重要课题。因此,有必要分析并把握主要发达国家的工业互联网政策及其演变趋势,研究其政策目标、政策内容以及政策实施情况等,为我国工业互联网建设并赋能实体经济转型升级提供可资借鉴的国际经验。

二、主要发达国家工业互联网政策的演变

发展工业互联网是全球各国推进工业经济转型发展、应对全球产业竞争的共同选择,尤其是以美国、德国、英国、日本为代表的发达国家竞相发布工业互联网发展战略,对工业互联网产业发展进行系统化和前瞻性的战略布局,积极推动工业经济和互联网融合发展。尽管不同国家的战略规划和政策措施各有侧重,但总体上呈现出以下三个演变趋势。

1.政策目标由重建产业公地转向制造业的数字化、网络化和智能化

工业4.0能够将模拟和集中式的工作流程转换为数字化和分散式的生产流程,从而重组整个生产系统,大幅度提高生产效率。因而,发达国家普遍在重振制造业的进程中出台与工业互联网相关的政策措施。

第一,重建制造业产业公地引发工业互联网建设。产业公地,即嵌入的知识和技术框架,借此能够提高专有资本和劳动力的效率、效力和生产力。2012年,美国哈佛大学商学院教授加里·皮萨诺和威利·史在其著作《制造繁荣——美国为什么需要制造业复兴》中指出,制造业复兴对于推动美国经济在全球范围内占据主导地位的创新至关重要,只有重建制造业产业公地才能积累专业知识和制造实力,重新获得竞争优势。美国在其2015年国家创新战略报告中指出,美国制造业所依赖的国内研发、工程和生产能力变得稀缺,为充分恢复产业的未来创新能力,美国的产业公地,即支撑美国制造

业实力的小企业、能力和供应链网络必须予以重建。这一论点也影响到其他发达国家,例如,英国在其发布的《制造业的未来》报告中强调,要促进研发与生产的共存,以维护和建立一个产业公地。

产业公地建设包括研发和制造基础设施、专有技术、工艺开发技能和工程能力。由于制造业的新时代以高度敏捷和网络化的企业为标志,在全球化和产业变革的背景下,产品、过程和基础设施实现了实时联网,供应、制造、维护、交付和客户服务均通过互联网连接,刚性的价值链正在转变为高度灵活的价值网络,但同时亦给企业带来重大挑战。现有的制造系统需要平行地集成到价值网络中,并与企业内部业务流程垂直连接,对整个价值链进行端到端的数字化成为必然。工业互联网、工业4.0是将智能机器、产品和生产资源纵向整合到柔性制造系统中,并将其横向整合到跨行业价值网络中的重要模式,能够将机器、控制系统与信息系统、业务流程连接起来,通过智能设备、智能系统和智能决策,实现智能化生产、网络化协同、规模化定制和服务化延伸,从而成为制造业转型升级和产业生态重塑的新引擎。因此,产业公地建设引发了工业互联网的建设热潮。

第二,制造业数字化转型成为工业互联网政策目标。发达国家所进行的产业公地建设,愈来愈集中于工业互联网所涉及的射频识别、大数据、云计算、增材制造、智能传感器、人工智能、增强现实和物联网等先进技术,目的在于将新一代信息技术(IT)与运营技术(OT)进行融合,最终实现制造业的数字化转型。

德国通过2006年的《德国高科技战略》、2010年的《德国2020高科技战略》和2012年的《高科技战略行动计划》等一系列政策支持新技术,特别是其教育和研究部、经济事务和能源部联合提出的工业4.0国家战略。作为2012年《高科技战略行动计划》的十个未来项目之一,工业4.0旨在通过增加数字化和产品、价值链和商业模式的互联,推动制造业的数字化发展,并在整个数字转型过程中保持德国在制造业和机械工程方面的传统优势地位。工业4.0的重点领域是通过寻求将信息物理系统等概念纳入制造业以及将物联网服务(IoTS)纳入工业过程,将信息、资源和人员聚集在一起,改善价值创造、工作组织和下游服务,提高生产过程的生产力、

效率和灵活性,促进经济增长。

与德国不同,美国从未公开宣称要实施工业互联网战略,工业互联网主要是由通用公司、工业互联网联盟等私营部门推动的。尽管如此,与工业互联网相关的政策措施仍频频出现在美国政府推进先进制造的各类战略规划中。继2011年发布《在先进制造业中赢得国内竞争优势》、2012年发布《确保美国在先进制造业中的领导地位》报告之后,2014年,美国先进制造伙伴2.0(AMP2.0)指导委员会发布了《加速美国先进制造》报告,宣称若要保持美国的制造业竞争力,必须实现制造业持续转型。2013年,美国政府启动了国家制造业创新网络(NNMI)计划,在全国建立创新中心,其中的数字制造和设计创新研究所与企业密切合作,明确提出支持企业实施工业4.0。

弹射计划是英国推动工业4.0的重要举措。其中,成立于2011年的英国高价值制造(HVM)弹射中心、数字弹射中心和卫星应用弹射中心尤为注重制造业数字化。2013年,英国政府科学办公室发布《制造业的未来》,为制造业展示了到2050年的蓝图,并确定传感器和增材制造等为关键领域,制定了技术路线图,肯定了高价值制造弹射中心在识别和支持新技术方面所发挥的关键作用。但整体来看,英国缺乏一致的工业4.0规划或政策路线图。

日本在2016年编制的第五个科学和技术基本计划中提出了“社会5.0”,以期通过充分纳入新工业革命的技术创新,创造借助新技术将网络空间和物理空间结合的“超级智能社会”。2017年,日本制定了“未来战略投资”计划,提出有效利用工业4.0。2018年日本的新版本战略,提出要加快迈进工业4.0的实施阶段,实现社会5.0,并在四个优先领域制定了旗舰项目,其中,与产业发展最相关的是建设新一代产业体系,推动中小企业和微型企业的生产力提升与变革。此外,日本经济、贸易和工业部为新的产业结构制订了详细的计划,称为“2030年未来展望”,确定了流动性、供应链、医疗保健和生活等四个优先领域,其中,供应链部分突出了智能供应链,并要求提高制造的复杂性和效率。为加快实施工业4.0,该部在2017年提出了“连接产业”(CI)的新概念,确定了制造业和机器人、工厂(基础设施)安全管理等五个重点领域。此外,日本国会于2018年6月批准了《提高生产力特别措施

法》,其中包含一个“CI税制度”,以帮助企业在数据利用等方面开展合作。

2.政策内容由技术政策为主转向技术政策与标准建设、安全政策并重

工业互联网发展初期,发达国家的政策重点集中在高速宽带、频谱扩展等数字基础设施建设,以及助力先进制造的新一代信息技术的研发上;之后,为抢占工业互联网发展话语权以及鉴于工业互联网安全问题的特殊性,逐步加大了标准建设及安全问题的政策权重。

第一,建设先进制造技术生态系统。发达国家普遍在先进通信网络、宽带接入、电网现代化、新一代信息和通信技术研究等方面加大了政策倾斜力度,推动先进制造技术生态系统建设。

(1)推进数字基础设施建设

自2010年起,美国大幅度增加可供商业使用的无线频谱,从50兆赫增至550兆赫,制订避免“频谱紧缩”的十年计划;其商务部的国家电信和信息管理局与国会、联邦通信委员会及其他政府机构密切合作,在2020年前为商业用途提供共计500兆赫的频谱;通过制订《宽带技术计划》在宽带赠款中投入40多亿美元用于网络基础设施建设,建立公共计算机中心,开展数字素养培训;2011年,根据《恢复法案》发放70多亿美元的宽带赠款和贷款,为城乡地区无线宽带网络腾出频谱;2015年3月,美国又成立了宽带委员会,扩大宽带部署与应用;制定智能电网技术标准并进行信息技术投资;出台网络和信息技术研究与发展方案,资助高速网络、新一代超级计算机、信息物理系统、软件工程和信息管理等领域研究。

德国认为快速部署5G网络将为企业在早期阶段把新的数字应用程序集成到价值链中创造必要的基础。因此,2016年秋季,德国启动5G倡议框架,出台加快5G基础设施快速发展以及将技术全面整合到增值流程中的有关措施,包括:加大网络推广力度、根据需求提供可用频率、促进电信与用户行业的合作、开展针对性和协调性研究、启动城镇5G。2017年,德国发布了《5G战略》,提出开展基础设施建设的先决条件,要在2025年实现5G连接,加紧部署光纤,以便于能够充分利用5G网络功能,推动德国成为5G网络和应用的领先市场。

为推动高速宽带的应用,欧盟在2010年《欧洲

数字议程》中制定了宽带目标。在此基础上,2016年欧盟又制定了2025年长期目标,强调促进基于“超高容量”的光纤网络,通过有线和(或)无线通信基础设施实现千兆位连接,并在其“千兆位战略”中提出了千兆连接及5G移动数据连接等战略目标。2018年6月,欧盟达成了建立欧洲电子通信代码协议,并于同年12月颁布了最终版本,大幅修订监管框架,激励对高速宽带基础设施的投资。

(2) 重视发展智能制造相关技术

近年来,先进制造业国家一直鼓励与尖端信息通信技术相关的技术研发,以实现智能制造。美国在2014年的《加速美国先进制造》报告中,确定了先进传感、控制和制造平台,可视化、信息学和数字制造,以及先进材料制造三项新兴的变革性制造技术。2015年《美国国家创新战略》提出,要建立新一代数字基础,推进高性能计算,同年7月,通过总统行政命令推进实施高性能计算的国家战略,以巩固和推动处于领先地位的计算机技术。2016年5月,美国信息物理系统公共工作组发布了信息物理系统框架,为分析和描述连接设备和系统提供了一个综合工具。2018年,美国先进制造业小组委员会(SAM)发布了《美国先进制造领先地位战略》,将开发和变革新的制造技术列为先进制造三大战略目标之首,在这一目标下确立了未来4年的5个战略分目标,主要目的就是要把握智能制造系统的未来,把智能和数字制造、先进的工业机器人、人工智能基础设施,以及制造业网络安全放在优先位置。其中,针对智能和数字制造,确立了未来4年要采取的具体行动,包括:通过在制造过程中应用大数据分析以及先进的传感和控制技术来促进制造业的数字化转型;优先支持生产设备、过程和系统的实时建模和模拟;挖掘设计、生产和性能数据;制定使智能制造组件和平台之间能够无缝集成的标准。美国国家标准和技术研究所(NIST)通过智能制造研究项目,确立了动态生产系统和快速设计产品的策略,并通过分散控制网络、数字制造和分散机器智能等三种关键技术来实现这些策略。

德国的做法总体上也是以技术为重点,将生产自动化和优化作为工业4.0的优先主题,联网和数字化等新技术是其重中之重。2014年,德国发布了《德国数字化战略2014~2017》,致力于支持德国高科技战略中所述的工业4.0和智能服务等前瞻性项

目,建立和扩展具有高度产业可移植性的研究和技术计划,包括自主技术、3D、大数据、云计算和微电子学等。类似于德国工业4.0,韩国贸易、工业和能源部于2014年颁布了“制造业创新3.0”战略,制定了制造业实现新飞跃的四种推进策略,确定了发展与智能制造相关的关键和代表性技术的八项战略任务,包括:CPS、物联网、云计算(云制造)、大数据、增材制造(3D打印)、传感器、节能和全息图。韩国科学、信通技术和未来规划部发起了与智能制造相关的、基于信息研究基础设施建设项目和连接智能工厂项目的研发活动,研发的关键技术主要集中在制造数据连接技术,该技术通过物联网技术来实现,并以ICT技术、CPS建模和仿真技术以及支持增强现实(AR)的可穿戴设备技术为基础。

第二,强调实现互操作性的工业互联网标准建设。标准化是实现工业物联网愿景的必要条件。如果没有互操作性,工业物联网将会损失40%的潜在价值。因此,发达国家均逐步加大在规范和标准化方面的建设,以便在现有大量不同系统之间实现互操作性。根据欧盟物联网创新联盟的统计,目前共有100多个标准化组织正就工业互联网标准化展开工作,其中,较为突出的是德国工业4.0标准化研究所和美国工业互联网联盟。

德国国家科学和工程学院将标准化、劳动力组织和产品供应列为实施工业4.0的三个挑战。根据德国工业4.0标准化路线图(2.0版),最需要标准化的领域是参考模型、通信、制造技术、工业4.0中的人,以及非功能属性。为解决这一问题,德国采用了自上而下的标准化方法,通过基于对话的方式,由政府与少数创新型企业以及研究人员等共同决定标准化的总体方向,标准化活动由包括工业4.0平台在内的组织与研究人员通过密切合作开展。2016年,德国成立了工业4.0标准化研究所,旨在制定数字制造标准,并在德国国内和国际之间两个层面协调这些标准,即充当工业4.0平台成员与各种标准化组织之间的中介,促进产业和标准化组织之间的协调,并将确定的规范和标准化要求纳入工业4.0路线图。目前,开放标准已被许多德国企业视为集成工业4.0的关键要求。

美国工业互联网联盟则采取了不同的标准化建设路线。2015年6月,美国工业互联网联盟发布参考体系架构,为系统、解决方案和应用程序体系

结构的开发提供了指导,其目的是为标准化组织提供指导,而不是具体地创建标准。尽管美国工业互联网联盟并未将其自身视为一个标准化组织,但实质上,工业互联网联盟一直在与国际标准化组织——对象管理组织(OMG)进行合作,并与德国工业4.0平台、德国标准化研究所等组织签订了若干合作协议,主要目标就是确保双方独立开发的体系结构模型RAMI(工业4.0参考体系结构模型)和IIRA(工业互联网参考体系结构)的互操作性。除工业互联网联盟外,美国全见联盟(AllSeen Alliance)和开放式互联基金会(OCF)均侧重于制定行业标准,尝试并创建灵活的互操作性解决方案,其诸多战略和解决办法都得到了大力推广。

此外,欧盟的创建数字单一市场(DSM)战略依赖于各种现有的标准、指南和实践,以使关键基础设施提供商能够实现复原力,该战略将重点放在数字经济上,包括数据自由流动、责任分配、所有权、互操作性、可用性和访问等,以实现互操作性和标准化。总体来看,由于工业4.0的复杂性,因而很难建立单一的工业4.0标准,使所有相关的标准化活动在一个组织的主持下集中起来,而是需要建立一个标准化组织系统,在标准化领域开展企业、行业协会和决策者之间的国际合作。

第三,强化工业互联网网络安全及数据安全监管。传统的网络安全解决方案旨在通过采取更好的认证、更新安全补丁和云计算风险管理等行动保护基于信息技术的系统,但由于需要清楚地了解信息技术和运营技术系统之间的漏洞差异,制造组织的网络安全变得复杂。制造系统及其集成控制系统是对物理世界有直接影响的运营技术系统,无法按需更新,因此,通常不能仅通过采用新的信息技术方法来加以保护。此外,物联网创造的连通性也带来了巨大的风险和脆弱性,特别是在网络安全和数据隐私领域,物联网的日益渗透提出了迫切的政策问题。据德国国家科学和工程院的调查显示,数据安全和数据主权问题是目前工业互联网发展的关键问题,对与安全有关问题缺乏信任也是建立规范和标准的主要障碍之一,数据安全被认为是最大的威胁,甚至超过了标准化问题。

2014年美国《网络安全加强法》强调了国家标准和技术研究所的作用,包括确定和制定网络安全风险框架,供关键基础设施所有者和运营商自愿使

用,要求国家标准和技术研究所必须确定“一种优先、灵活、可重复、基于性能和成本效益的方法,包括关键基础设施所有者和运营商可能自愿采取的信息安全措施和控制,以帮助他们识别、评估和管理网络风险”。同年,美国国家标准和技术研究所发布《改善关键基础设施网络安全框架》(NIST CSF),并在2017年和2018年两次进行修订。作为政府与行业多方利益攸关方在多种情况下促进网络安全的有力模式,该框架提供了一种灵活的方法来解决网络安全问题,包括网络安全对物体、网络和人员维度的影响,适用于将信息技术、工业控制系统、信息物理系统以及物联网作为网络安全重点的各类组织。美国联邦贸易委员会启动了一个名为“从安全开始”的计划及“坚持安全”的后续计划,以保障“设计安全”原则的执行。尽管如此,由于没有国家层面的物联网战略,这些政府机构的活动之间并未得到较好的协调。而且,在法律层面上,联邦和州政府对物联网技术的商业和私人用途也几乎没有控制。为此,美国参议院于2015年3月通过了一项决议,呼吁制定物联网国家战略。2016年9月,美国众议院通过了一项类似的决议,在此基础上,美国国会审议了《发展创新和发展物联网(DIGIT)法案》。2017年8月,美国推出了《2017年物联网网络安全改进法案》,促使向联邦机构出售可穿戴设备、传感器和其他网络连接工具的企业遵守新的安全标准。2018年,美国国家和科学技术委员会发布《美国先进制造领先地位战略》,再次强调要开展深入的研究工作,制定并更新标准和指南,以便在制造系统中实施新的网络安全技术,包括用于威胁检测和处理的人工智能、用于制造信息安全的区块链以及部署在智能制造系统中的工业物联网设备;制定标准、工具和测试平台,并传播在智能制造系统中实施网络安全的指导方针,最终推动美国制造商实现更好的网络安全。

不同于美国制定针对具体部门的监管制度,欧盟作为信息治理的全球领导者,在网络安全和数据隐私保护方面采取了一种独特的、更全面的做法。2013年,欧盟网络安全战略引入了网络信息安全指令的目标,即通过建立网络信息安全公私平台(NIS平台),实现信息共享,汇集现有风险管理标准和最佳做法。该平台专门采用NIST CSF的核心,即将识别、保护、检测、应对和恢复作为欧盟网络安全政策

的行业标准方法。成立欧盟物联网创新联盟,旨在制定一个能够解决各种物联网安全和隐私问题的框架。2014年,欧盟资助了一个名为CIPHER的项目,深入分析欧洲私营信息系统的安全现实。此外,欧盟进行物联网治理的一个关键举措是制定《一般数据保护条例》(GDPR),这是其创建数字单一市场战略的一部分,重点是数据隐私保护,以及在可行的范围内拆除欧盟成员国之间的监管墙,走向单一的欧盟市场。监管机构将对不遵守GDPR者处以巨额罚款,最高可达企业全球收入的2%~4%。

3.政策实施由注重技术供应和政府推动转向技术与市场并重和多主体协同

工业互联网的发展不仅是技术问题,更是技术与应用叠加的问题,工业互联网只有实现产业化,才能与实体经济真正相融合,并改变产业生态。同时,产业服务提供商、工厂运营商、机械制造商和基础平台运营商由于工业互联网的发展而共同形成数字生态系统,引发多元主体间合作形式的不断涌现。因此,发达国家采用工业互联网技术供给与应用场景开发并重的双重战略,并通过广泛合作持续推动工业互联网政策的落地实施。

第一,实施供给侧与需求侧双重战略。德国工业4.0选择了双重战略,将领先供应商战略与领先市场战略相结合。一方面持续推动制定综合工业4.0战略,包括制定参考架构、规范和标准,成为智能制造技术的领先供应商;另一方面,寻求制定务实的示范解决方案,以证明工业4.0对企业的具体好处,为CPS技术和产品开发新的领先市场。同样,工业互联网联盟亦采取双管齐下的办法。一方面,持续推动开发工业系统互操作性所需的参考体系结构、框架和开放标准,同时充当交流经验和产生创新思想的论坛;另一方面,寻求通过建立示范案例和测试平台来促进创新,以便能够在实际应用中快速验证、实施创新思想和技术。

韩国政府一方面全力推进与新工业革命相关的新技术研发,另一方面着重为从工业化向技术发展转变的企业提供定制化的支持与服务。韩国科学、信息通信技术和未来规划部设立了旗舰项目支持方案(FPSP),该方案并不是一个支持技术研发的计划,而是帮助中小企业克服时间和成本上的障碍,从而创建新技术发展背景下的新商业模式,顺利进入大企业已经建立的商业生态系统。从2015

年方案启动到2017年,共支持了24个项目,部分项目还帮助企业建立开放平台,收集并处理相关数据。不仅允许企业间建立伙伴关系,而且鼓励用户参与,所有这些项目均集中在智能设备、物联网、机器人技术等领域。

第二,开展多元利益相关主体间合作。在德国,工业4.0是通过跨部门方式来实现的,旨在促进政府、学术界和企业界之间的对话,通过建立共识形成综合的工业4.0战略。德国工业4.0的政策杠杆重点是在利益相关者间建立伙伴关系,采用自上而下的方式实现政府指导与利益相关者之间的合作,实现构想的制定和实际执行。工业4.0的主要利益相关者包括政府、学术界和私营部门:政府以教育和研究部以及经济和技术部为代表;学术界代表是弗朗霍夫学会、国家科学和工程院,以及德国人工智能研究中心;私营部门由IT行业协会、机械行业协会和电子行业协会三个行业协会组成。2015年3月,德国联邦经济和能源部、联邦教育和研究部联合创建了工业4.0平台,目标主要是确保和发展德国在工业制造中的领先地位,该平台旨在通过与利益相关者的对话,形成对工业4.0的一致全面理解,拟定行动建议,并展示如何实现工业制造数字化。平台的结构化设计在产业、学术界和决策者之间架起了桥梁,促进了知识与技术创新的协调和跨行业交流。此外,在资金来源上,工业4.0的资金主要以公共来源为基础,但行业捐助也是重要的补充来源。

与工业4.0的政府背景不同,工业互联网联盟是由美国通用公司于2014年与AT&T、思科、英特尔和IBM共同成立的非营利组织,成员单位230多家,目标是在政府、产业界和学术界之间围绕工业互联网的优先事项和扶持技术进行促进和协调,推动工业互联网的全球部署与应用。联盟与政府联系的重要方式是联盟成员通过招标获得试验台赠款。工业互联网联盟所有成员紧密联合,因为“他们意识到只有分享最佳做法才能获得好处,单独行动将是昂贵的,可能会重复努力”。为确保尖端制造能力,美国政府推出了智能制造领导力联盟(SMLC),这是一个泛国家的研究和开发共同体,目前有25家公司、7所大学、8家财团和1家政府研究所参与其中。美国国家标准和技术研究所作为唯一属于美国智能制造领导力联盟的政府机构,在发

展智能制造技术方面发挥着重要作用,其发布的《改善关键基础设施网络安全框架》是政府、产业界和学术界不断合作努力的结果,该框架的出台历经8次公众研讨会、多次征求意见,以及与来自美国及世界各地许多部门等利益相关者的数千次直接互动,这种积极的多元对话是框架成功的关键因素。2014年,美国国家信息技术研究所协助召开了信息物理系统公共工作组会议,以促进关于信息物理系统的公私多方利益攸关方讨论。美国国家人工智能研发战略计划在2019年确定的8个战略优先事项,其一即为扩大公私伙伴关系,与国际伙伴、学术界、工业界和其他非联邦实体开展合作。英国弹射中心的先进技术和创新中心网络是英国创新战略的关键组成部分,这些创新中心吸纳了学术界和工业界人士共同工作。欧盟在2014年就“未来工厂”(FoF)发起了新的公私伙伴关系合同,根据地平线2020方案,计划在2014年至2020年间提供近800亿欧元的资金,整体提高欧盟的科研与创新水平。

工业互联网被视为一项集体努力的成果,因为人们相信,没有任何一项倡议本身就足以解决工业4.0的所有利益相关者的利益分配问题。根据德国国家科学和工程院的调查,产业界、学术界和行业协会都认为合作是成功实施工业4.0的基本要求,合作可以增加数据安全、商业模式等专门知识,减少开发时间,提供防止冗余解决方案。技术领域合作的优先主题集中在数据获取(传输)、联网、数据处理(分析)和接口。因此,致力于工业互联网的各类联盟之间不仅没有明显的竞争,而且与其他组织建立了各种合作关系。例如,美国工业互联网联盟、开放式互联基金会和全见联盟超过60%的成员来自北美以外;由于被美国视为重要合作者的一些德国大型软件企业和制造企业,如思爱普、博世、西门子早已大量参与工业4.0组织,因此,利用德国强大的工业基础来补充美国的互联网专业知识成为可能;2016年3月,德国工业4.0平台与美国工业互联网联盟签署合作协议,英国标准研究所(BSI)与德国标准化研究所(DIN)则在标准化领域开展合作,而部分德国企业已经加入了英国弹射中心。

三、我国工业互联网政策趋势

我国工业互联网的发展伴随着国家关于两化

融合、数字化转型、智能制造和工业互联网战略举措的制定与实施。相应地,国家层面出台了各类相关的政策措施,建立起工业互联网政策体系的基本架构,工业互联网建设步伐逐步加快,目前产业规模已迈过万亿元大关。总体来看,我国工业互联网政策呈现以下趋势。

1.以政府为主导的工业互联网战略规划日趋完备

政府在我国工业互联网发展进程中,始终扮演着主导者角色,这也是我国工业互联网政策架构的理论基础和基本出发点。中央政府对于发展工业互联网的规划思路始终以“为制造业转型升级赋能”为核心,自上而下进行顶层设计,政策关注点从工业互联网平台逐步扩展至工业互联网全领域。例如,自2018年起,发展工业互联网连续五年被写入我国《政府工作报告》。2018年首次提出发展工业互联网平台;2019年提出打造工业互联网平台,拓展智能+,为制造业转型升级赋能;2020年明确要大力发展工业互联网,推进智能制造;2021年提出发展工业互联网,搭建更多共性技术研发平台,提升中小微企业创新能力和专业化水平;2022年提出要加快发展工业互联网,培育壮大集成电路、人工智能等数字产业,提升关键软硬件技术创新和供给能力。

中央部委密集出台工业互联网领域重点政策(见表1),凸显了政府在工业互联网发展中的强劲主导作用。自2018年起,工业和信息化部出台每3年为一个周期的《工业互联网创新发展行动计划》,标志着我国工业互联网发展进入深层次发展阶段。其中,2021年发布的《工业互联网创新发展行动计划(2021—2023年)》,全面深入地对工业互联网创新发展进行了部署,相比上一个3年期计划,新的行动计划增加了数据汇聚赋能行动、技术能力提升行动和产业协同发展行动等内容,凸显了对工业互联网各领域更全面的覆盖。以工信部为主导、19个中央部委共同组成的工业互联网专项工作组,围绕工业互联网创新发展行动计划,逐年制订《工业互联网专项工作组工作计划》,明确目标,分解任务,为工业互联网的发展进行了较为完备的规划设计。此外,以工信部所属信息通信研究院为理事长单位的工业互联网产业联盟,从工业互联网顶层设计、技术研发、标准研制、测试床、产业实践和国际合作等多方面开展工作,亦为政府提供了决策支持。

表1 我国工业互联网领域重点政策

颁布时间	政策名称	颁布部门	重点内容
2017.11	《关于深化“互联网+先进制造业”发展工业互联网的指导意见》	国务院	确定工业互联网发展323行动,即打造网络、平台、安全三大体系,推进大型企业集成创新和中小企业应用普及两类应用,构筑产业、生态、国际化三大支撑等7项任务
2018.4	《工业互联网APP培育工程实施方案(2018—2020年)》	工信部	从4个方向规划工业互联网APP培育重点。从培育基础、规模、质量和应用生态等方面确定发展目标。提出夯实工业技术软件化基础、推动工业APP向平台汇聚、加快工业APP应用创新、提升工业APP发展质量4大主要任务
2018.5	《工业互联网创新发展行动计划(2018—2020年)》	工信部	到2020年年底,初步建成工业互联网基础设施和产业体系,初步构建工业互联网标识解析体系和安全保障体系。具体包括建成5个左右标识解析国家顶级节点、遴选10个左右跨行业跨领域平台、推动30万家以上工业企业上云、培育超过30万个工业APP等内容
2018.7	《工业互联网平台建设及推广指南》	工信部	结合工业互联网建设及推广工程要求,提出平台发展目标。确定制定标准、培育平台、推广平台、建设生态和加强管理的主要任务
2018.7	《工业互联网平台评价方法》	工信部	按照从“基础共性”到“特定行业、特定区域、特定领域”再到“跨行业跨领域”平台能力要求逐步递增的基本思路,构建五大类17个能力评价要求
2018.12	《工业互联网网络建设及推广指南》	工信部	细化工业企业建网络用网络、建标识用标识的总体目标、实施路径和工作重点,有针对性地解决企业建网用网、建标识用标识的突出问题。到2020年,形成相对完善的工业互联网网络顶层设计,初步建成工业互联网基础设施和技术产业体系
2019.7	《加强工业互联网安全工作的指导意见》	工信部等10部门	在制度机制、技术手段、产业发展方面确定主要任务,到2025年,基本建立起较为完备可靠的工业互联网安全保障体系
2019.11	《“5G+工业互联网”512工程推进方案》	工信部	面向2022年提出了“5G+工业互联网”的发展目标和建设措施。5个产业公共服务平台、内网建设改造覆盖10个重点行业,形成20个典型工业应用场景
2019.11	《国民经济和社会发展的第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》	国务院	实施“上云用数赋智”行动,推动数据赋能全产业链协同转型。在重点行业和区域建设若干国际水准的工业互联网平台和数字化转型促进中心
2019.11	《关于推动先进制造业和现代服务业深度融合发展的实施意见》	发展和改革委员会等15部门	加快工业互联网创新应用。深入实施工业互联网创新发展战略,加快构建标识解析、安全保障体系,发展面向重点行业和区域的工业互联网平台
2020.3	《关于推动工业互联网加快发展的通知》	工信部	加快新型基础设施建设,促进企业上云上平台,加快健全安全保障体系,深入实施512工程
2020.12	《工业互联网标识管理办法》	工信部	促进工业互联网标识解析体系健康有序发展,规范工业互联网标识服务
2021.1	《工业互联网创新发展行动计划(2021—2023年)》	工信部	提出5方面、11项重点行动和10大重点工程,着力解决工业互联网发展中的深层次难点、痛点问题,推动产业数字化,带动数字产业化
2021.4	《“十四五”智能制造发展规划》	工信部等8部门	加快建设工业互联网安全技术监测服务体系;加快工业互联网、物联网、5G、千兆光网等新型网络基础设施规模化部署,鼓励企业开展内外网升级改造。支持大型集团企业、工业园区建立各具特色的工业互联网平台;建成具有行业和区域影响力的工业互联网平台
2021.5	《工业互联网和物联网无线电频率使用指南(2021年版)》	工信部	确定依法使用、协调发展、鼓励创新的频率使用原则,强调充分发挥5G技术和产业优势的重要性。分类梳理和分析无线电频率、无线电台(站)、无线电发射设备使用所遵守的国家无线电管理有关要求
2021.11	《工业互联网综合标准化体系建设指南(2021版)》	工信部、国家标准委	明确工业互联网标准体系建设目标及内容,建成统一、融合、开放的工业互联网标准体系
2021.12	《工业互联网安全标准体系(2021年)》	工信部	包括分类分级安全防护、安全管理、安全应用服务等3个类别、16个细分领域以及76个具体方向,为切实发挥标准规范引领作用,加快建立网络安全分类分级管理制度,强化工业互联网企业安全防护能力

资料来源:根据中央政府网站及工业和信息化部、发展和改革委员会等中央部委网站整理汇总。

2.以技术体系设计为重点的政策措施更加清晰

国家层面对工业互联网助力制造业高质量发展高度重视,政策措施逐步从工业互联网发展宏观战略架构的规划转向微观技术体系设计的引导,政策重点日趋集中到工业互联网基础创新能力等深层次问题并更具有针对性,表明我国工业互联网的发展正在由概念框架走向落地实践阶段。

早期的工业互联网政策侧重于工业互联网架构的整体规划。例如,2015年7月,国务院《关于积极推进“互联网+”行动的指导意见》首次提出要研究工业互联网网络架构体系,引导工业互联网基础共性标准、关键技术标准的研制及推广,但尚处于“研究”“引导”工业互联网发展的阶段,并未涉及具体规划,可视为是一种战略导向。2017年11月,国务院出台了被称为我国工业互联网发展纲领性文件的《关于深化“互联网+先进制造业”发展工业互联网的指导意见》,明确工业与互联网融合的长期发展思路,确定了工业互联网发展323行动,即打造网络、平台、安全三大体系。此后,国家层面所出台的政策,均将工业互联网网络、平台、安全的体系架构作为重要政策议题,系统规划工业互联网的发展着力点、目标和具体任务。随着工业互联网架构体系建设的逐步完善,政策举措开始倾向于工业互联网发展的重点技术领域。例如,仅2018年就密集出台了关于工业互联网APP、工业互联网平台及网络的建设及推广、工业互联网安全等的多项政策文件,围绕评测、试点和推广等工作提出指导意见。此外,关于工业互联网的标准建设和应用也逐步纳入政策议程。例如,工业和信息化部信息技术发展司推动起草的5项工业互联网平台国家标准于2021年获批立项,标志着我国工业互联网政策愈加致力于实现工业互联网产业规范化与标准化的政策目标。

尽管当前我国工业互联网发展与发达国家基本同步启动,但在云计算能力、工业互联网内容以及未来的商业模式等方面还存在一定差距,工业互联网关键技术供给能力较弱,工业互联网产业的标准体系、监测体系和评估体系有待完善。工业互联网领域重点政策中规划类政策居多,规范类政策偏少,且政策协同度不高。因此,急需通过研究工业互联网政策的国际演变趋势,结合我国工业互联网发展实践,探寻克服发展短板的路径,真正实现工

业互联网的高质量发展。

四、主要发达国家工业互联网政策演变对我国的启示

通过对工业互联网政策国际演变趋势的研究,基于我国工业互联网政策及建设现状,可得到如下启示。

1.加强工业互联网建设战略规划,聚焦智能制造

有研究表明,缺乏数字战略是推动工业互联网建设、赋能制造业转型升级的最突出的障碍。因此,如何根据我国工业互联网产业发展实际,进一步加强、协调战略规划,加速推进智能制造,是当前我国工业互联网发展的重中之重。

第一,完善工业互联网政策。要健全工业互联网相关法律法规;增加工业互联网产业规范类政策比重,政策导向要从整体兼顾向细节聚焦转变,不断提高政策精准度,围绕标准、评测、试点和推广等出台规范性的政策意见;要整合财税、金融、人才等政策力量,有针对性地研究制定工业互联网发展的配套支持政策,建构以规划型政策、规范类政策和支持类政策为基本架构的政策体系,为加快推进工业互联网产业发展奠定制度基础。

第二,加强国家政策与地方政策的协同性。目前,在国家政策引导下,27个省(区、市)发布了地方工业互联网发展的政策文件。国家政策主要是统筹协调工业互联网发展的全局性工作,确定工业互联网发展的重大规划、重大工程专项和重要工作安排。地方层面,应当以国家政策为指引,加快推进工业互联网建设,按照网络、平台、安全等细分方向因地制宜制定细化和落实的具体政策措施。例如,根据区域产业基础和优势,配合国家编制工业互联网发展计划;依托国家工业互联网试点示范项目,确定发展具体目标及重点任务;结合产业特色推动“区域经济+产业平台”协同发展;积极开展部署企业上云、平台建设、技术改造和安全保障,加速传统产业数字化转型。

第三,引导企业确立数字战略,推进智能制造。随着技术革命和产业变革的到来,制造业数字化与智能化已成为主导产业的核心增长点,将数据视为生产要素、以数据分析与赋能为依托的生产经

营方式成为必然。要注重导向型工业互联网政策的制定,一方面,促使企业从传统的工业化思维向工业物联网战略思维转变、向信息化与工业化融合思维转变,引导企业确立数字战略,主动将新一代信息技术与解决方案融入企业价值链中,增强数字化转型内生动力;另一方面,引导企业树立共生理念、系统思维和生态思维,重新审视市场、用户、产品、管理方式和商业模式,将信息化提升和数字化转型的需求嵌入工业互联网平台,有效解决组织、流程、技术和人力资源等方面的转型问题,推动技术进步,提升整体效能,推进智能制造。

2. 建设工业互联网产业供给体系,丰富应用场景

工业互联网为制造业转型升级提供了技术支撑和发展机遇,要逐步健全工业互联网产业供给体系,提高工业互联网资源供给能力,丰富工业互联网应用场景,助推企业转型升级。

第一,提升工业互联网基础设施能力,加快网络及平台建设。积极探索升级建设制造业企业工业互联网内外网络的新路径和新模式,推动5G+工业互联网落地实施;建设工业互联网大数据中心,结合边缘计算、云计算和区块链的发展,提升网络服务能力;加快国家标识解析体系建设和规模化应用;打破行业性、区域性和经营性壁垒,支持电信企业、通信设备企业和大型制造企业开展跨领域技术攻关和产业化合作,面向重点行业和重点领域,建设一批具有区域和行业影响力的工业互联网平台,培育壮大工业互联网解决方案提供商和应用服务商。

第二,发挥标准在工业互联网产业体系构建中的顶层设计和引领规范作用。标准是推动工业互联网产业发展的重要保障,要在工业互联网关键技术领域抢占话语权,用标准引领信息化与制造业的融合。总体来讲,通过政府主导的方式,我国在工业互联网的网络、平台、安全三个层级的标准上均实现了突破。下一步,要重点在数据格式、标准工业互联网词汇表和互操作性等领域实现标准化,总结行业内工业互联网应用可复制、可推广的解决方案,在此基础上,寻求构建共性问题的标准化解决框架,带动整个制造业形成新的竞争优势,打通产业链壁垒,实现价值链全面提升。

第三,建设一体化工业互联网安全监测防控体

系。工业互联网数据种类繁多、保护需求多样。与传统互联网安全和工控安全相比,工业互联网安全具有安全场景丰富、网络安全与生产安全交织等特征,因此,影响范围更广、复杂程度和风险系数更高。目前,我国已经在安全框架与标准体系制定、技术产品研发等方面取得积极进展。下一步,要进一步健全从硬件到软件、从应用到数据的安全管理制度机制,建立并完善工业互联网企业、平台及工业APP的安全信息检查检测及通报处置机制;推动安全技术能力建设,建设完善国家、省、企业工业互联网三级技术保障体系;强化安全技术手段,提高安全监测、风险评估、处置技术等安全防护能力,为确保设备安全、控制安全、网络安全、应用安全和数据安全提供多样化解决方案;开展网络安全技术攻关,加快关键核心安全技术的研发与应用。

第四,积极探索工业互联网应用场景。应用探索与推广是工业互联网技术创新与产业合作的动力之源,是工业互联网赋能制造业落地深耕的关键环节。我国工业体系完备,应用场景需求多元,要加快建设面向企业的工业互联网公共服务平台,结合企业的生产经营特征提供工业APP、工业云等服务,在服务平台与企业之间建立供需对接渠道,使企业能够以简单快捷、成本较低的方式接入工业互联网。建设由行业主管部门牵头、企业或科研机构参与的具有行业特色的应用示范平台,探索不同应用场景的具体实现,向企业推广成功的应用模式,鼓励引导企业上云上平台,助推企业转型升级。

3. 构建工业互联网产业生态体系,实现跨界合作

工业互联网作为支撑工业化和信息化深度融合的关键综合信息基础设施,技术性高、前瞻性强,唯有通过跨界合作才能实现融合创新,而融合创新需要业界更高层次的协同,因此,在工业互联网技术领域、培训和专业发展、研究和开发、商业模式、获得风险资本和人才培养等方面的跨界合作成为工业互联网发展常态,这也是发达国家推进工业互联网的共同特点。由于工业互联网跨界融合具有知识难度大、细分市场专业性要求高等特征,因此,必须加快构建深度关联、跨界融合、开放创新、合作共赢的工业互联网产业生态体系。

第一,加强政产学研用协同合作。以政府为主导,围绕工业互联网技术研发、产业服务、人才培

养,广泛开展政府、产业、学术界等所有利益相关者间的合作。建立健全中央政府部门与地方政府间的部省会商与联动机制,在核心技术研发、重大项目实施、产业示范项目、扩大推广等方面开展合作;成立多方参与的工业互联网产学研合作联盟,共同推进技术研发、标准制定、产业合作、商业模式创新、人才培养和国际交流;出台相关引导政策,培育一批工业互联网相关系统解决方案提供商和应用服务商;为工业企业和互联网安全企业的跨界合作、解决方案企业与需求企业的供需对接搭建桥梁、做好服务。

第二,推动互联网企业与工业企业深入合作。制定工业互联网技术产业链图谱,围绕技术短板开展协同攻关;做实各类制造业创新中心、融合型产业联盟、开源社区等平台,将互联网企业的技术优势、市场优势、资源优势与制造企业的行业经验与专业经验紧密结合,产出一批工业互联网创新解决方案和高价值工业APP;促进工业互联网产业生态融通发展,引导龙头企业开放产业资源,构建高质量公共数据资源池,助力产业资源精确对接和有效流动,推动大中小型企业之间的创新资源和创新能力共享,实现协同发展。

第三,广泛开展国际合作。工业互联网的发展需要有与关键行动者建立联系的平台,同时避免孤立的思维和行为。目前,我国工业互联网产业联盟已与美国工业互联网联盟、欧盟物联网创新联盟等签订了战略合作协议,与发达国家的产业组织在技术创新、标准对接等方面开展了深度合作。下一步,要继续完善多元、多边、多层次的国际合作交流机制,加强与发达国家之间的对话,定期沟通工业互联网发展情况及在法律、政策、国际治理等方面的诉求与举措;充分发挥工业互联网产业联盟等行业组织的桥梁纽带作用,推动与发达国家产业组织在工业互联网参考体系架构、标准化、测试床、安全、产业推广等方面开展深度协同合作。

五、结语

工业互联网构建了数据驱动、智能优化的新工业范式,催生了诸多新模式和新业态。为了适应这一范式的转变,应对产业变革与挑战,发达国家以工业互联网为核心,在工业互联网政策的目标、内

容以及实施路径上实行了一系列新的举措,不断提升其产业竞争优势。目前,我国工业互联网已从概念倡导阶段进入实践深耕阶段。因此,研究发达国家工业互联网政策的演变与实施,注重工业互联网政策聚焦制造业的数字化、网络化和智能化转型,重视技术政策、标准建设和安全政策的统一,采取供给侧和需求侧并重以及多元主体间协作的实施路径,对推进我国工业互联网建设、加快工业互联网赋能实体经济转型升级、有效开展国际合作并参与国际竞争均具有重要的借鉴意义。

参考文献

- [1]高柏,朱兰.从“世界工厂”到工业互联网强国:打造智能制造时代的竞争优势[J].改革,2020(6).
- [2]傅荣校.工业互联网发展的多维度观察:基于概念簇、战略、政策工具视角[J].人民论坛·学术前沿,2020(13).
- [3]李春梅.“工业4.0”对经济发展的影响及作用效果:基于德国行业面板数据的实证分析[J].科技管理研究,2019(14).
- [4]胡晶.工业互联网、工业4.0和“两化”深度融合的比较研究[J].学术交流,2015(1).
- [5]中国工业互联网发展的政策、路径及推进:专访工业和信息化部信息技术发展司副司长王建伟[J].卫星与网络,2021(10).
- [6]World Economic Forum.Industrial Internet of Things: Unleashing the Potential of Connected Products and Services [EB/OL]. (2015-01-22) [2021-01-15].https://www3.weforum.org/docs/WEFUSA_IndustrialInternet_Report2015.pdf.
- [7]MAPI. The Internet of Things: Industrie 4.0 vs. the Industrial Internet[EB/OL].(2015-07-23)[2021-01-15].<https://mapifoundation.org/research/2015/7/23/the-internet-of-things-industrie-40-vs-the-industrial-internet>.
- [8]Arnold C, Voigt K-I. Determinants of Industrial Internet of Things Adoption in German Manufacturing Companies[J]. International Journal of Innovation and Technology Management,2019,16(6).
- [9]O'Donovan P, Leahy K, Bruton K, et al.. An Industrial Big Data Pipeline for Data-Driven Analytics Maintenance Applications in Large-Scale Smart Manufacturing Facilities[J].Journal of Big Data,2015,25(2).
- [10]Sisinni E, Saifullah A, Han S, et al.. Industrial Internet of Things: Challenges, Opportunities, and Directions[J]. IEEE Transactions on Industrial Informatics,2018,14(11).

- [11] Raj A, Dwivedi G, Sharma A, et al.. Barriers to the Adoption of Industry 4.0 Technologies in the Manufacturing Sector: An Inter-Country Comparative Perspective [J]. International Journal of Production Economics, 2020, 224.
- [12] Government Office for Science. The Future of Manufacturing: A New Era of Opportunity and Challenge for the UK Summary Report [EB/OL]. (2013-10-29) [2021-01-19]. https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/255923/13-810-future-manufacturing-summary-report.pdf.
- [13] National Economic Council and Office of Science and Technology Policy. A Strategy for American Innovation [EB/OL]. (2015-10-21) [2021-01-23]. https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/strategy_for_american_innovation_october_2015.pdf.
- [14] Kagermann H, Anderl R, Gausemeier J, et al. Industrie 4.0 in a Global Context: Strategies for Cooperating with International Partners [EB/OL]. (2016-11-23) [2021-01-23]. <https://en.acatech.de/publication/industrie-4-0-in-a-global-context-strategies-for-cooperating-with-international-partners/>.
- [15] European Commission. Germany: Industrie 4.0 [EB/OL]. (2020-06) [2021-02-07]. https://ati.ec.europa.eu/sites/default/files/2020-06/DTM_Industrie%204.0_DE.pdf.
- [16] Kinoshita M. Japan on the New Industrial Revolution: Direction and its Global Implication for Inclusive and Sustainable Industrial Development [EB/OL]. (2019-03) [2021-02-07]. <http://www.pp.u-tokyo.ac.jp/wp-content/uploads/2016/02/51178026.pdf>.
- [17] National Economic Council, Council of Economic Advisers, and Office of Science and Technology Policy. A Strategy for American Innovation Securing Our Economic Growth and Prosperity [EB/OL]. (2011-12) [2021-03-12]. <https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/uploads/InnovationStrategy.pdf>.
- [18] The Federal Government. 5G Strategy for Germany [EB/OL]. (2017-09-14) [2021-03-20]. https://bmdv.bund.de/SharedDocs/EN/publications/5g-strategy-for-germany.pdf?__blob=publicationFile.
- [19] Briglauer W, Stocker V, Whalley J. Public Policy Targets in EU Broadband Markets: the Role of Technological Neutrality [J]. Telecommunications Policy, 2020, 44(5).
- [20] Executive Office of the President, President's Council of Advisors on Science and Technology. Accelerating U.S. Advanced Manufacturing [EB/OL]. (2014-10-27) [2021-03-20]. https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/microsites/ostp/PCAST/amp20_report_final.pdf.
- [21] Lee G. What Roles Should the Government Play in Fostering the Advancement of the Internet of Things? [J]. Telecommunications Policy, 2019, 43(5).
- [22] Subcommittee on Advanced Manufacturing Committee on Technology of the National Science & Technology Council. Strategy for American Leadership in Advanced Manufacturing [EB/OL]. (2018-10-05) [2021-04-12]. <https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2018/10/Advanced-Manufacturing-Strategic-Plan-2018.pdf>.
- [23] Kang H S, Lee J Y, Choi S, et al.. Smart Manufacturing: Past Research, Present Findings, and Future Directions [J]. International Journal of Precision Engineering and Manufacturing-Green Technology, 2016, 3(1).
- [24] The Federal Government. Digital Agenda 2014-2017 [EB/OL]. (2014-08) [2021-04-23]. https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/EN/publikationen/2014/digital-agenda.pdf?__blob=publicationFile.
- [25] Shackelford, S J. Smart Factories, Dumb Policy? Managing Cybersecurity and Data Privacy Risks in the Industrial Internet of Things [J]. The Minnesota Journal of Law, Science & Technology, 2019, 21(1).
- [26] Crawford D, Sherman J. Gaps in United States Federal Government IoT Security and Privacy Policies [J]. Journal of Cyber Policy, 2018, 3(2).
- [27] National Institute of Standards and Technology. Framework for Improving Critical Infrastructure Cybersecurity [EB/OL]. (2018-04-16) [2021-05-20]. <https://nvlpubs.nist.gov/nistpubs/CSWP/NIST.CSWP.04162018.pdf>.
- [28] Yang H, Kim S Y, Yim S. A Case Study of the Korean Government's Preparation for the Fourth Industrial Revolution: Public Program to Support Business Model Innovation [J]. Journal of Open Innovation: Technology, Market, and Complexity, 2019, 5(35).
- [29] Liao Y, Deschamps F, Loures E R, et al.. Past, Present and Future of Industry 4.0-A Systematic Literature Review and Research Agenda Proposal [J]. International Journal of Production Research, 2017, 55(12).

Evolution of Industrial Internet Policy in Main Developed Countries and
its Enlightenment to China

Li Xiaomei

Abstract: At present, human beings are entering the era of new industrial revolution taken the industrial revolution as the principal part. In response to the challenge of industrial revolution, major developed countries have continuously upgraded their industrial competition with the industrial internet as the core, and have formulated a series of related policies to accelerate the development of industrial internet. The research shows that the industrial internet policy of major developed countries focuses on the digital, networked and intelligent transformation of manufacturing industry, attaches importance to the unification of technology policy, standard construction and security policy, and adopts the implementation path of both reforming supply-side and demand-side and multi-agent cooperation. The research on the evolution trend of Industrial Internet policy in major developed countries has the important reference value for the construction of Industrial Internet and the empowerment of transformation and upgrading of real economy in China.

Key Words: Developed Countries; Industrial Internet Policy; Industry 4.0; Smart Manufacturing

(责任编辑:柳 阳)

· 会 讯 ·

首期“中国北部湾30人论坛”在广西钦州召开

2022年4月27日上午,由中国区域经济学会北部湾发展专业委员会、北部湾大学主办,北部湾大学钦州发展研究院承办,广西民族大学经济学院、湛江科技学院北部湾发展研究中心协办的首期“中国北部湾30人论坛”在广西钦州顺利召开。线下主会场设在北部湾大学钦州发展研究院,多位专家学者通过腾讯会议参与主题交流研讨。

本期论坛主题为习近平向海经济思想的理论与实践,主要议题有:习近平总书记关于发展向海经济的重要论述;向海经济的内涵、范围、特征及其基本理论体系;新时代全面推动向海经济发展的重点领域与任务;推进中国北部湾及西部向海经济带构建与建设;新格局背景下北部湾城市群升级版——北部湾向海新区规划与建设。在论坛第一阶段,中国社会科学院工业经济研究所研究员、中国区域经济学会副会长兼秘书长陈耀,中央民族大学经济学院教授、中国区域经济学会少数民族地区经济专业委员会常务副主任冯彦明,河南省社会科学院研究员、中国区域经济学会常务理事任晓莉,北部湾大学教授、钦州发展研究院常务副院长、中国区域经济学会北部湾发展专业委员会常务副主任傅远佳,广西民族大学经济学院院长、教授胡超,湛江科技学院北部湾发展研究中心主任何为民等6位专家学者围绕向海经济的理论、机遇、困境及对策等各抒己见。在论坛第二阶段,北部湾大学经管学院教授朱念、北部湾大学副教授黄桂媛、北部湾大学经济管理学院副教授施梅超、北部湾大学副教授庞子冰4位专家学者,围绕计量经济学在向海经济研究中的应用、广西向海经济的发展等话题交流分享。

本期论坛各项议程圆满完成,参会专家对相关主题提出了诸多新颖的前沿观点,得到了广大专家学者们的好评,对进一步推动向海经济的理论研究和应用研究将会产生深刻影响。通过这次论坛,与会人员对习近平向海经济思想有了更深层次的理解,并表示将继续深化理论研究与实践探索,为大力发展向海经济贡献一份力量。

(文 锐)

【区域协调发展】

基于断点回归的京津冀区域协同发展政策临界效应 评估及政策建议*

张满银 卞小艺

摘要:京津冀区域协同发展是中国区域经济协调发展的重大国家战略之一。以京津冀区域及周边200千米以内的40个地级市为样本,运用断点回归方法探究京津冀区域协同发展政策临界效应,实证结果表明:京津冀区域协同发展政策的临界效应虽然不显著,但已经揭示京津冀区域内部发展的差距过大,该区域虽然能耗强度低于周边地市,但劳动力资源的保障作用不足,且面临市场活力和投资动力不足的问题。应在分析京津冀区域协同发展存在问题的原因的基础上,进一步着力提升其政策效应。

关键词:京津冀;协同发展;政策效应;断点回归

中图分类号:F061.5 **文献标识码:**A **文章编号:**2095-5766(2022)04-0045-08 **收稿日期:**2021-04-15

***基金项目:**国家自然科学基金应急项目“区域规划实施评估理论方法机制与案例研究”(71641027);中央基本业务科研经费精品文科、特色理科资助基金(FRF-BR-18-004B)。

作者简介:张满银,男,北京科技大学教授,博士生导师,经济学博士(北京 100083)。

卞小艺,女,北京科技大学硕士生(北京 100083)。

一、引言

京津冀区域高质量协同发展是中国新时代、新阶段的国家重大区域发展战略之一,准确评估京津冀区域协同发展的政策效应是推进京津冀区域实现高质量发展的重要任务。自2015年中国实施《京津冀协同发展规划纲要》以来,国内一些学者对京津冀协同发展的政策效应进行了深入研究,其实证分析方法主要集中于统计推断,即如何利用样本信息获得总体信息的估计以及如何进行假设检验以判断估计结果的统计显著性。常森、曹海青(2022)以高效、公平、可持续的协同发展准则构建指标体系,采用距离协同模型从时间维度上对京津冀城市群协同发展的程度进行了评价;王淑伟、崔万田(2022)构建了包括经济发展、创新开放、经济协调、

社会综合和资源环境在内的指标体系,利用复合系统协同度模型评价了京津冀区域经济协同发展的程度;张佳峰(2020)基于新发展理念构建京津冀协同发展评价指标体系,通过有序度模型定量测度了京津冀地区协同发展水平。事实上,近年来随着因果推断研究范式的兴起,特别是以随机化实验思想作为因果效应识别基础的双重差分法、合成控制法、断点回归法已成为实证研究的新热点,如杜雯翠、夏永妹(2018),黄军甫、李珊(2019),耿蕊(2020),王郁、赵一航(2020),郭晗(2021),王磊、李金磊(2021),洪扬、王佃利(2021)使用双重差分法分别分析了京津冀区域协同发展的雾霾协同治理措施的实施效果、雾霾协同治理机制的实施效果、区域产业协同发展政策的减排效应、公共服务供给效率的影响和城市间差异、京津冀地区经济发展的政策效应、产业结构优化升级的影响效应以及区域

污染协同治理的影响效果;与此同时王金营、贾娜(2020)、曾世富(2020)则使用合成控制法分别分析了京津冀区域协同发展由政策转变带来的经济增长效应以及对主要地级市的经济增长效应;另外,王红梅、鲁志辉(2020)则使用断点回归分别分析了评估京津冀协同发展中的产业转移对河北的经济效应,并进一步研究了其作用渠道及对地区影响的差异。

事实上,这些对于政策效应评估的计量方法选择至关重要,但双重差分法的局限性是要求其实验组和对照组要具有相同的发展趋势,而合成控制法是在双重差分法基础上发展起来的一种非参数方法,要求对照组权重必须非负,且必须满足合成控制的特征和干预前的结果变量与处理地区足够接近,断点回归法是利用断点处的跳跃来识别因果效应,其数据样本无系统性差别,接近随机试验,避免了参数估计带来的内生性问题。断点回归法需满足断点和跳跃两个条件,由此推断其断点的局部因果效应。由于中国实施了多个国家重大区域发展战略和众多国家级区域规划,实际导致在这种政策效应评估中寻找适当的对照组相对困难,但这种政策影响的核心区域和外围区域在客观上是存在的,一般政策冲击的临界效应或许也是存在的。

由于京津冀区域协同发展是国家实施的重大区域发展战略之一,探究其政策实施的临界效应、存在问题,以及对目前深入实施京津冀区域协同发展仍具有重要的启示作用。本文拟采用断点回归分析方法,以2017年京津冀区域及周边200千米以内的40个地级市为样本,探究京津冀区域协同发展的政策临界效应,以期为新时代京津冀区域高质量发展协同发展提出启示性建议。

二、断点回归设计

(一)断点回归

断点回归(Regression Discontinuity Design, RDD)是一种准随机实验,其接受处理的概率是一个或几个变量的间断函数。运用断点回归分析其政策效应时,需先定义一个变量,当该变量大于临界值,个体接受处置;当该变量小于临界值,个体则不接受处置。它将处于临界值以下的个体作为控制组,由此观察个体未接受处置时的状态。尤其当控制变量是连续的情况时,接受处置的个体和经济变量间的因果关系很容易可以从临界值附近样本

的差别中看出。

(二)断点回归设计

1.精确断点回归与模糊断点回归

断点回归设计研究方法根据干预的分配规则分成两大类,即精确断点回归和模糊断点回归。在断点回归设计中首先要明确处理变量,它是确定区分断点两侧个体数据不同归属的变量,即原因变量。

在精确断点回归设计中,当个体特征超过处理变量的某一特定值时,所考察的个体必然会受到政策处理,即个体受到政策处理的概率从0直接跳跃到1。而在模糊断点回归设计中,干预分配不是完全由处理变量决定的,干预分配还受到其他研究者看不到的因素影响,但是断点左右个体接受干预的可能性不同。当所考察个体的特征数据超过处理变量的某一特定值时,个体受到政策处理的概率从 a 大幅度地跳跃到 $b(0 < a < b < 1)$ 。

2.断点的选择

以时间为断点。应用断点回归模型对京津冀协同政策进行评估设计时,首先以政策实施时间为断点。在这种情况下,在2015年《京津冀协同发展规划纲要》实施以前,设定京津冀区域没有受到政策处理,2015年以后该区域受到政策处理。首先,这虽然符合断点回归设计中分组变量的连续性假设,但并不符合局部随机化假设的要求。因为分组变量是时间本身,并不能被认为是随机分配的,政策实施时间也不是随机分配的,而是由政府选择并提前宣布的。其次,在标准的断点回归模型中,断点附近应有足够大样本,这将接近结果变量条件期望的极限,即略低于和略高于临界值。若以时间为断点,可以通过两种方式来增加样本量:一是增加数据的频率,即缩小时间窗口;二是向前向后延伸所研究的时间长度。但这两种方法都有其局限性,如果数据是连续相关的,增加数据的频率不会增加太多的变化;而向前向后延伸所研究的时间长度则会增加估计偏差的可能性,数据会存在远离断点效应。此外,Hausman & Rapson(2017)还提出以RDit的估计会受时间序列数据的序列依赖性、研究者对自回归的解释以及不可观测的诸如实验组对政策干预的预期效应、适应效应、回避效应等的影响而产生偏差。

以地理边界为断点。Dell(2010)首次提出在断点回归设计中将地理边界作为断点。他设置地理距离为其分组变量,并研究了16—19世纪时期西班牙殖民政府在秘鲁的某些地区所实施的Mita劳役

制度对其经济发展的影响。由于政策所涉及的区域地理边界明确,将其距离作为分组的变量以期满足断点回归要求的三项前提假设。事实上,这种把地理边界作为断点是断点回归设计中相对较为科学前沿的一种创新。

因此,本文拟运用精确断点回归模型,通过比较京津冀协同发展战略核心区域内与临界线附近的地级市样本在人均GDP增长量及其主要影响因素上的差异来判断京津冀协同发展战略当初实施的政策临界效应。

三、实证分析

(一)数据的描述

2015年《京津冀协同发展规划纲要》实施以后,考虑政策实施的滞后性与数据的可得性,本文选用京津冀数据较为完整的2017年的统计数据,即以2017年京津冀区域及周边200千米以内的40个地级市统计数据进行实证研究。数据均来自京津冀地方政府统计年鉴及地方国民经济和社会发展统计公报。其变量包括:

被解释变量:人均GDP年度增量。考虑使数据波动相对稳定以及解决异方差等问题,对该变量进行取对数处理,用 $\ln gro$ 表示。

分组变量:距离。为得到距离指标,本文利用谷歌地球系统(google earth),首先确定《京津冀协同发展规划纲要》实施区域的临界线,然后计算各个样本直辖市、地级市与临界线的距离,由于该距离存在多个,本文选取最近的距离作为分组变量的

值,京津冀区域内为正值,京津冀区域外为负值,用 dis 表示。

处理变量:是否实施京津冀协同发展政策。该变量为虚拟变量,当分组变量 $d \geq 0$ 时,表示样本受到政策干预,取值为1;当分组变量 $d < 0$ 时,表示样本未受到政策干预,取值为0,用 D 表示处理变量。根据《京津冀协同发展规划纲要》实施的范围,确定其实验组包括京津冀区域内13个城市,即北京、天津、保定、衡水、廊坊、沧州、张家口、邢台、承德、石家庄、唐山、邯郸、秦皇岛,另外还包括山东德州;其对照组包括京津冀区域周边200千米内其他26个城市,即济南、聊城、菏泽、滨州、东营、济宁、潍坊、乌兰察布、赤峰、呼和浩特、长治、大同、阳泉、太原、忻州、朔州、锦州、葫芦岛、朝阳、开封、濮阳、新乡、焦作、郑州、鹤壁和商丘。

控制变量:劳动力是影响京津冀区域经济发展的重要资源,本文选取全部从业人员数来衡量劳动力资源的丰富程度,并对该变量进行对数处理,用 $\ln hum$ 表示;资本资源是扩大生产能力的关键,本文以地区固定资产投资额来衡量这一指标,并对该变量进行对数处理,用 $\ln inv$ 表示;能源消耗,能源是促进或制约区域经济增长的重要物质基础,特别是电耗强度是反映其能耗的可靠指标,用 EI 表示;财政支出,由于政府对地方经济具有调控能力,特别是地方政府财政支出规模能够反映一定时期内政府支配社会资源的多少,本文以地方政府财政支出额的对数来衡量这一指标,用 $\ln fin$ 表示。

RDD 要求除处理变量以外,其他控制变量都不可在临界值处出现显著的跳跃,表3为控制变量在

表1 变量表

变量类型	变量名称	计算公式
被解释变量	人均GDP年度增量 $\ln gro$	$\ln(perGDP_{2017}-perGDP_{2016})$
解释变量	距离 dis	直辖市及地级市到临界线的最短距离
	政策干预 D	$D = \begin{cases} 0, & d < 0 \\ 1, & d \geq 0 \end{cases}$
控制变量	劳动力资源 $\ln hum$	$\ln(\text{地方全部从业人员数})$
	资本资源 $\ln inv$	$\ln(\text{地方固定资产投资额})$
	能源消耗 EI	电力消费量/GDP
	财政支出 $\ln fin$	$\ln(\text{地方财政支出额})$

资料来源:作者自行整理。

断点处的条件密度是否存在跳跃的检验。表中显示所有控制变量的 P 值均大于0.01,没有拒绝原假设,因此没有出现跳跃,条件密度函数在断点处都是连续的。

(二)模型的估计

本文将断点回归计量模型设定为:

$$\ln gro_i = \alpha + \beta \times D_i + \delta \times dis_i + \gamma \times D_i \times dis_i + \eta Z_i + \varepsilon_i \quad (i=1, 2, \dots, 40) \tag{1}$$

表2 变量的描述性统计

	N	最小值	最大值	均值	标准偏差
<i>dis</i>	40	-2.00	1.00	-0.4200	0.9730
<i>lnhum</i>	40	2.33	7.13	4.8580	1.2679
<i>lninv</i>	40	5.37	9.33	7.4044	1.0368
<i>EI</i>	40	0.01	2.38	0.2519	0.3972
<i>lnfin</i>	40	4.66	8.83	6.0519	0.7733
<i>lngro</i>	40	-10.69	9.91	5.4633	6.3798
有效个案数(成列)	40	—	—	—	—

数据来源:作者计算所得。

表3 控制变量断点处的连续性检验

<i>lngro</i>	Coef.	Std. Err.	<i>z</i>	<i>P> z </i>	[95% Conf. Interval]	
<i>lnhum</i>	-0.6930	0.8870	-0.78	0.435	-2.4315	1.0455
<i>lninv</i>	0.8576	0.8862	0.97	0.333	-0.8793	2.5945
<i>EI</i>	-0.2145	0.2182	-0.98	0.326	-0.6422	0.2132
<i>lnfin</i>	0.6952	0.6158	1.13	0.259	-0.5118	1.9022

数据来源:作者计算所得。

其中,下标*i*表示样本市;引入互动项 $\gamma \times D_i \times dis_i$ 是为了允许在断点两侧的回归线斜率可以不同(方程等价于使用断点回归两侧的数据分别进行回归,然后计算两侧截距项之差。如果断点回归两侧的回归线斜率不同,但未包括互动项,即相当于强迫两侧的斜率相同。这会导致断点一侧的观测值影响对另一侧截距项的估计,从而引起偏差); Z_i 为控制变量。

RDD的估计方法主要有边界非参数回归,局部线性回归(Local Linear Regression, *LLR*)和局部多项式回归(Local Polynomial Regression, *LPR*),由于非参数回归在边界上收敛速度比较慢,在断点处的估计并不理想, Hahn et al. (2001)、Imbens and Lemieux(2008)与 Lee and Lemieux(2010)等建议采用非参数局部线性回归方法(*LLR*),从而避免在边界上收敛速度慢的问题,本文采用*LLR*方法进行估计。

第一,选择最优带宽。图1中红线所在位置即为最优带宽1.508。图1反映出不同带宽虽然对估计结果有影响,但差异不大,且均为负值,无方向变

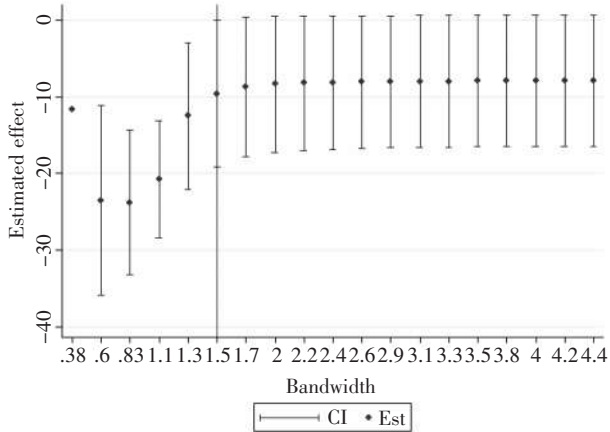


图1 断点回归估计量对窗宽的依赖度

数据来源:作者计算所得。

化,可以得出估计值对带宽的依赖性不大。

第二,使用最优带宽以及默认的三角核进行精确断点回归。从表4可知,一倍窗宽下的局部沃尔德估计值为负,并在5%的显著性水平下显著。图2显示,条件期望函数 $E(lngro|dis)$ 在断点0处向下跳跃。

表4 使用最优带宽与三角核的局部线性回归结果

<i>lngro</i>	Coef.	Std. Err.	<i>z</i>	<i>P> z </i>	[95% Conf. Interval]	
<i>lwald</i>	-9.6289	4.8736	-1.98	0.048	-19.1810	-0.0767

数据来源:作者计算所得。

从图2中可以明显看出,右侧京津冀区域内部差距远大于左侧周边区域。

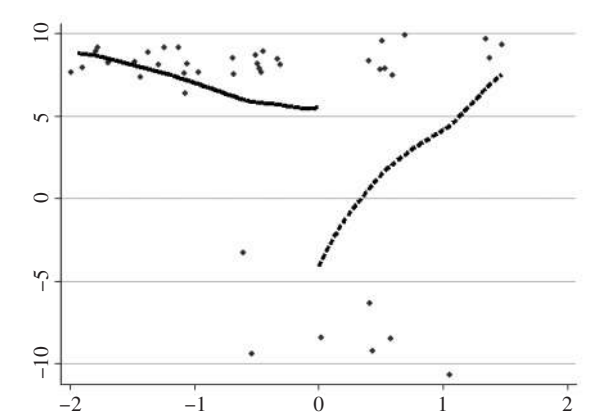


图2 使用最优带宽与三角核的断点回归

数据来源:作者计算所得。

注:图2中0点左侧为对照组,右侧为实验组。绝对值越大表示距离京津冀区域边界越远,曲线最右为北京,图3、图4、图5、图6同。

第三,将控制变量引入断点回归模型。计算最优带宽,使用默认的三角核密度函数进行精确断点回归,从表5可以看出,引入控制变量后导致估计量显著性水平下降,局部沃尔德估计量依然为负。

表5 引入控制变量后使用最优带宽与三角核的局部线性回归结果

lngro	Coef.	Std. Err.	z	P> z	[95% Conf. Interval]	
lwald	-7.7247	5.2950	-1.46	0.145	-18.1027	2.6533

数据来源:作者计算所得。

为更加清晰直观地了解研究对象,本文分别画出了如下各控制变量与解释变量间的关系图。

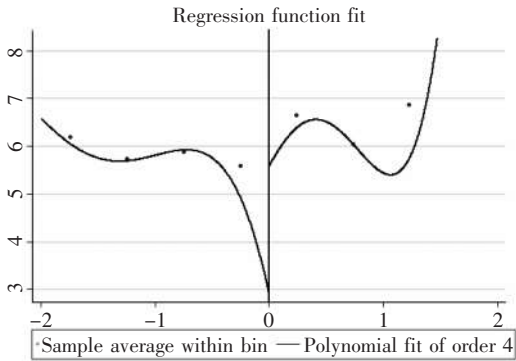


图3 lngro与dis关系

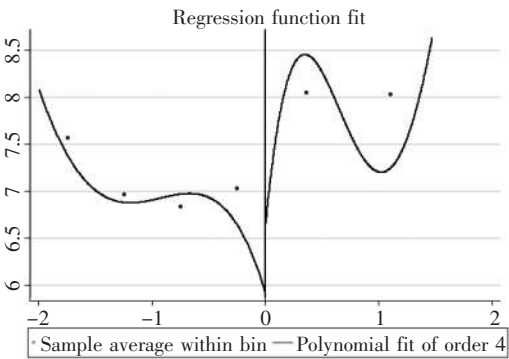


图4 lninv与dis关系

从图3和图4中可以看出,京津冀区域的财政支出保障与投资优势对其区域经济发展的支持和拉动作用明显高于其他样本区域。

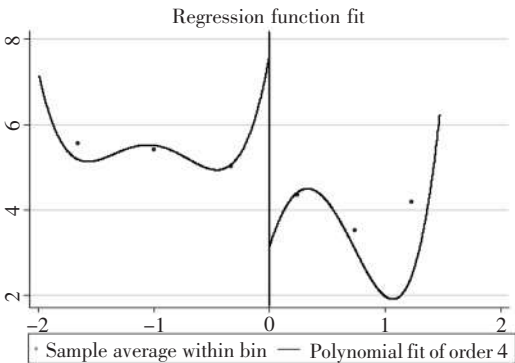


图5 lnhum与dis关系

从图5可以看出,在劳动力资源方面,北京市吸引了大量的劳动力资源,且津冀区域的劳动力资源保障水平明显低于周边地区;从图6可以看出,京津冀区域的(电力)能耗强度低于周边地市。

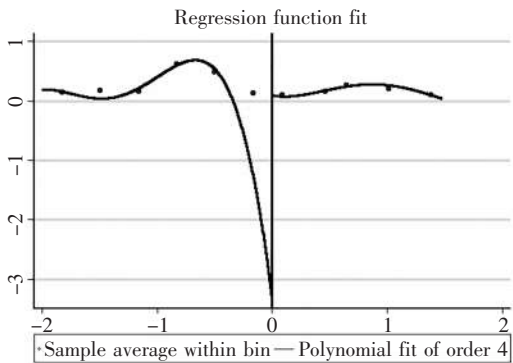


图6 EI与dis关系

(三)稳健性检验

断点回归的稳健性检验主要有四种方式,一是检验分组变量密度函数的连续性,二是通过改变核密度函数的形式,三是伪结果检验即控制变量连续性检验,四是带宽选择的敏感性检验。对于伪结果检验与带宽选择的敏感性检验,在前文数据的描述与模型的估计过程中已有介绍,这里将不再赘述。下面分别通过分组变量分布连续性检验与改变核密度函数的方式,判断其估计结果的稳健性。

分组变量密度函数的连续性检验。为避免“内生分组”问题引起断点回归的失效,需要对分组变量在断点处是否连续进行检查。本文采用McCrary方法判断核密度估计函数曲线是否存在断点,若密度函数分布不连续,则可能存在对指派的精确操控,否则可认为没有精确操控。通过McCrary检验得到 $\hat{\theta}=0.237$,计算得到P值为0.768。故可接受密度函数在断点处连续的原假设。从图7也可以看出,断点两侧密度函数估计值的置信区间有很大重叠部分,故断点两侧密度函数不存在显著差异,通过了该稳健性检验。

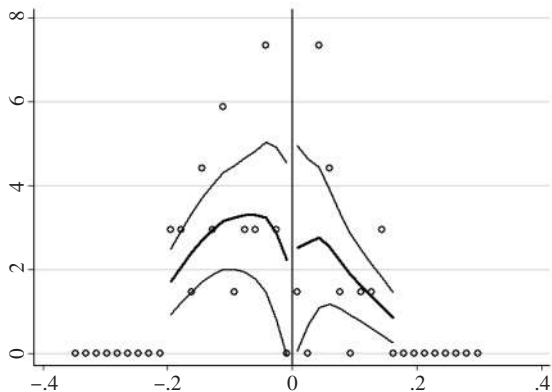


图7 分组变量的McCrary检验

矩形核的局部线性回归。在前文局部沃尔德估计中,默认使用核密度函数为三角核,为了保证结果的稳健性,使用矩形核对结论进行检验。检验

结果如表6所示:

表6 引入控制变量前后使用最优带宽与矩形核的局部线性回归结果

Lngro	Coef.	Std. Err.	z	P> z	[95% Conf. Interval]	
pre lwald	-7.7279	4.3413	-1.78	0.075	-16.2028	2.9258
post lwald	-6.6385	4.8798	-1.36	0.174	-13.7923	4.9089

数据来源:作者计算所得。

表6显示使用矩形核密度函数的局部沃尔德估计量,引入控制变量前后估计结果系数均为负值,且引入控制变量后显著性水平降低,估计结果与上文基本一致,通过了稳健性检验。

四、京津冀协同发展存在的问题及原因

从本文前面分析京津冀区域协同发展政策实施的初期时段看,京津冀区域协同发展政策的临界效应尚待进一步显现,但已经揭示其存在如下突出问题。

一是京津冀区域内部发展差距过大,协同发展作用还没有显现。京津冀区域内部差距远大于其周边区域,特别是河北人均GDP增量状况非常不理想,因为在本研究的40个样本市中仅有7个城市出现了负增长,而河北就占了5个。一方面,由于北京作为京津冀的超大中心城市,利用国家政策倾斜的优势持续吸取周边城市及其区域内的生产要素资源;另一方面,亦或是京津冀区域尚处于都市圈发展从第三阶段“都市圈形成”向第四阶段“多核合作”的过渡时期。由于京津冀区域是典型的“核心—外围”发展模式,首都北京这种强大的“虹吸效应”远大于其对津冀周边区域的辐射效应,使得外围区域的生产要素资源持续以单向为主流入核心区域,势必造成京津冀区域产业结构差异十分明显,区域内的产业关联度和耦合协调度不高,不利于在京津冀区域内形成前向、后向、旁侧影响和带动力强大的区域产业链条,是京津冀区域产业集群程度不高的重要原因,这会造成京津冀区域内特别是河北的产业转移难度增加,也会使得京津冀三地的公共服务水平诸如基础教育、医疗卫生、社会保障、生态环境等差距在短期内难以缩小。这也会在一定程度上造成京津冀核心区域向该区域三大发展主轴方向即京津发展轴、京保石发展轴、京唐秦发展轴的辐射带动能力有限,在一定程度上造成石家庄、保定、唐山、秦皇岛等节点城市的辐射带动能力有限,将会进一步影响京津冀区域协同发展的水平和发展质量。

京津冀区域如何科学有序疏解京津冀核心区域的非首都功能,特别是首都北京如何切实疏解与其功能定位不一致的其他功能,外围区域特别是河北如何与北京和天津形成功能互补、互为支撑的“多核合作”的有机协同发展格局,天津如何充分发挥其海上门户的带动、转化和拉动、承接作用,这些都是更好实施京津冀区域协同发展战略需要考虑的重大现实问题,以期更好显现京津冀区域协同发展的强大效应。

二是京津冀区域发展面临市场活力和投资动力不足的问题。虽然京津冀区域的财政支出保障与投资优势明显高于其他样本区域,但京津冀区域的协同发展,需要政府政策的引导与市场需求相适应,如果政府财政支出过大,势必产生挤出效应,甚至导致市场活力不足。事实上,京津冀区域协同发展政策的有效实施,激发其市场活力显得尤为重要,因为若与长江三角洲一体化区域和粤港澳大湾区相比较,京津冀区域长期主要以“看得见的手”为主配置资源,京津冀区域“看不见的手”的活力还没有充分显现,其市场发育的程度和市场化进程相对滞后,特别是非公经济推动区域市场发展、促进资源配置的市场化作用还没有得到更好发挥,也就是区域内民营经济市场主体在经济和社会发展中的积极性和创造性还没有有效激活和调动,目前其区域经济的宏观调控手段仍然以行政手段为主。虽然三地政府的行为在促进区域经济一体化发展中发挥了重要的作用,但有效发挥市场在区域资源配置中的决定性作用还没有更好显现,更深层次的原因或许是京津冀区域的生产要素市场特别是劳动力市场、技术市场和金融市场等运行不畅,确实存在“一亩三分地”的思想。

京津冀区域持续增加投资无疑为其协同发展提供了重要推动力,但京津冀区域确实面临投资增长乏力的问题。事实上,京津冀区域内部发展水平差异过大同样是推进京津冀一体化投融资增长的主要障碍,因为区域内产业关联、耦合的断裂和不适应会导致投资机会缺乏,区域内产业链延链、补链、强链或产业转移、升级的投资需求不足。毋庸置疑,京津冀区域的基础设施和公共服务设施投资的首要重点是河北,特别是京津冀区域的交通一体化、雄安新区建设、生态环境建设的重点无疑是河北,而目前河北的财政支出能力大大低于北京和天津,考虑到投资需求和金融市场配置能力的巨大差异,这种状况会大大降低京津冀区域的投资力度,也就是说京津冀区域内部的投融资需求与其实际融资能力不匹配,

是造成京津冀区域协同发展面临市场活力和投资动力不足的重要原因之一。采取切实措施,有效提升和增强京津冀区域发展的市场活力和投资动力,是更好实现京津冀区域协同发展的重大任务。

三是京津冀区域劳动力资源的保障作用有限,且其能耗强度低于周边地市。京津冀区域内特别是北京吸引了大量的劳动力资源,使得京津冀区域内劳动力资源分布极不平衡,且津冀地区劳动力资源低于京津冀周边山东、河南等人口大省的样本市地区,也就是京津冀区域的劳动力资源对区域经济增长的支撑作用有限,京津冀区域的人口红利在减少。京津冀区域劳动力资源有效供给和保障是促进其区域经济增长和技术进步的关键因素,京津冀区域发展差距过大也使得区域内劳动力资源结构层次差异较大,区域内劳动力市场的供需矛盾突出,特别是河北的劳动力资源就业结构层次偏低、劳动力的职业结构现代化程度偏低,需要采取切实措施有效提升和优化配置河北等的劳动力资源,特别是要使得其劳动力资源结构与产业结构相匹配,使得劳动力素质和技能与区域劳动力的市场需求相匹配。

京津冀区域的(电力)能耗强度低于周边地市,这在一定程度上也表明京津冀区域在《京津冀协同发展规划纲要》初期实施的过程中,京津冀区域已经持续注重产业发展的低碳化、能源消耗的减量化,特别是北京采取了果断措施腾挪一般性制造业,特别是已经淘汰了高耗能、高耗水、有污染的产业,也就是北京卓有成效地疏解了部分非首都功能的产业,北京历史性地改变了《京津冀协同发展规划纲要》实施初期京津冀地区曾经一度属于中国环境质量最差地区之一的局面,特别是京津冀地区生态环保联防联控机制的建立与完善,进一步加速了京津冀区域经济一体化发展与其能源消耗利用实现绝对脱钩的进程,这虽然会抑制当前一段时期京津冀区域经济增长的速度,但从长期来看十分有利于京津冀区域产业结构的转型和升级。

五、政策建议

根据以上实证研究分析的结论,京津冀区域一体化在坚持其能源消耗低碳化、减量化发展的前提下,本文主要提出以下针对性建议。

一是在紧紧牵住“牛鼻子”的前提下,重点加快发展强大的京津冀区域产业链。有效解决京津冀区域发展差距过大的问题,首先要按照京津冀区域

内部各自的功能定位,紧紧牵住疏解北京非首都功能这个“牛鼻子”,重点构建和培育京津冀区域产业链协同发展,特别注重发挥市场在京津冀产业链协同发展中的决定性作用,切实建立以市场和企业为中心的协同发展机制,更好发挥政府依法行政的统筹规划、市场监管、利益协调等职能,加快实现京津冀区域“都市圈”向“多核心”转变,持续促进京津冀各自核心功能的健全和提高。其次要持续拧紧京津冀三地协同发展的现代产业链条,进一步激发和增强其自身内生的活力和动力,持续加强重大、共性科技攻关,加大创新网络体系建设,不断提升北京高新技术产业的协同创新和带动能力,不断提升津冀产业的转化和承接能力,特别是提高河北的产业升级、转化和承载能力,持续增强京津冀区域产业链的协同带动力和影响力,使京津冀区域真正形成高质量协同发展的具有强大国际竞争力的现代产业链体系。

二是在财政支出和投资造血能力不足的困境下,继续重点推动京津冀基础设施一体化建设。客观地说,京津冀区域协同发展在不依赖土地财政的前提下,中央和地方专项资金有限,加上初期社会资本参与度不高的实际情况,京津冀区域特别是河北及市县面临的财政压力会较大。在这种京津冀区域面临投资约束的发展环境下,今后进一步推动京津冀区域基础设施一体化建设仍然是重中之重。毋庸置疑,基础设施一体化建设是京津冀区域内部协同发展的重要抓手,但相较于长江三角洲地区,京津冀区域的现代化交通体系还存在较多欠缺和短板。目前长三角公路和铁路运营里程总数是京津冀的2.2倍,机场吞吐量是京津冀的2.3倍,因此说京津冀区域交通基础设施互联互通仍是其建设的重点,建设“轨道上的京津冀”仍然任重道远。因此,推动京津冀区域交通一体化向广度深度拓展,加强其城际轨道交通、安置房建设、5G网络建设和区域生态等重要领域的投资,进一步提升其运输服务、运营管理和信息化建设等一体化水平,进一步有效优化京津冀区域固定资产投资结构和财政支出结构是仍然是未来京津冀区域一体化的重要任务。

三是采取切实措施改变京津冀区域劳动力资源分布不平衡的状况,重点持续实施“人才强区”战略。首先要充分利用京津冀区域中河北劳动力资源最为丰富的优势,持续加大对其教育和培训投入的力度,持续调整河北因主要以传统重工业、服务业和农业为主的从业人员流动性不强的这种人力资源结构,持续改变京津冀区域劳动力资源长期流

动不畅和分布严重失衡的状况,采取切实措施有效缓解京津冀区域劳动力资源保障不足的问题。其次要继续深化京津冀区域人才一体化发展的体制机制改革,不断完善“人才强区”的政策措施,推动京津冀区域建立人才发展与保障措施相协调的政策环境,不断探索其新路径和新方法,特别是要把高中级技能型人才和实用型人才纳入京津冀区域人才培养、培训体系中,为京津冀区域人才创新创业提供更好条件、更好保障和更好服务,推动京津冀区域实现人才政策互通、平台共建、人才共用、成果共享,推动京津冀区域面向全球引进更多高层次创新科研团队,着力培育建设雄安新区、北京城市副中心和北京国际人才社区等高端人才创新发展基地,实现京津冀2030年基本建成“世界高端人才聚集区”的目标,从而为更好发挥京津冀区域协同发展的政策效应提供保障。

参考文献

- [1]常森,曹海青.京津冀城市群协同发展水平测评[J].合作经济与科技,2022(2).
- [2]王淑伟,崔万田.京津冀区域协同评价[J].商业经济研究,2022(2).
- [3]张佳峰.京津冀协同发展水平评价研究[J].经济研究导刊,2020(25).
- [4]杜雯翠,夏永妹.京津冀区域雾霾协同治理措施奏效了吗?基于双重差分模型的分析[J].当代经济管理,2018,40(9).
- [5]黄军甫,李珊.京津冀雾霾协同治理机制研究:基于双重差分模型的分析[J].经济与社会发展研究,2019(14).
- [6]耿蕊.京津冀区域产业协同发展的减排效应研究[D].沈阳:辽宁大学,2020.
- [7]王郁,赵一航.区域协同发展政策能否提高公共服务供给效率?——以京津冀地区为例的研究[J].中国人口·资源与环境,2020,30(8).
- [8]郭晗.京津冀协同发展的政策评价:基于面板数据的双重差分模型[J].经济研究导刊,2021(18).
- [9]王磊,李金磊.区域协调发展的产业结构升级效应研究:基于京津冀协同发展政策的准自然实验[J].首都经济贸易大学学报(双月刊),2021,23(4).
- [10]洪扬,王佃利.京津冀协同治理对区域污染排放的影响研究:基于双重差分模型的实证分析[J].软科学,2021,35(7).
- [11]王金营,贾娜.政策调整变迁与京津冀区域协同发展:基于合成控制法的分析[J].人口与经济,2020(5).
- [12]曾世富.京津冀一体化促进了区域经济增长吗[J].商业2.0(经济管理),2020(12).
- [13]王红梅,鲁志辉.京津冀协同发展战略下河北经济协调发展的政策效应研究:基于京津产业转移的RD分析[J].当代经济管理,2020,42(12).
- [14]余静文,王春超.新“拟随机实验”方法的兴起:断点回归及其在经济学中的应用[J].经济学动态,2011(2).
- [15]IMBENS G W, LEMIEUX T. Regression Discontinuity Designs: A Guide to Practice [J]. Journal of Econometrics, 2008, 142(2).
- [16]LEE D S, LEMIEUX T. Regression Discontinuity Designs in Economics [J]. Journal of Economic Literature, 2010, 48(2).
- [17]赵西亮.基本有用的计量经济学[M].北京:北京大学出版社,2017.
- [18]HAUSMAN C, RAPSON D S. Regression Discontinuity in Time: Considerations for Empirical Applications [J]. Nber Working Papers, 2017.
- [19]HAHN J, TODD P, Van der KLAUW W. Identification and Estimation of Treatment Effects with a Regression-Discontinuity Design [J]. Econometrica, 2001(1).
- [20]MCCRARY J. Manipulation of the Running Variable in the Regression Discontinuity Design: A Density Test [J]. Journal of Econometrics, 2008, 142(2).

Evaluation of the Critical Effect of Coordinated Development Policy in the Beijing-Tianjin-Hebei Region Based on the Regression Discontinuity

Zhang Manyin Bian Xiaoyi

Abstract: The coordinated development of the Beijing-Tianjin-Hebei region is one of the major national strategies for the coordinated development of China's regional economy. This paper takes the Beijing-Tianjin-Hebei region and 40 prefecture-level cities within 200 kilometers of the surrounding area as samples, and uses the regression discontinuity design to explore the policy critical effects of the coordinated development of the Beijing-Tianjin-Hebei region. The empirical results show that the critical effect of policies on the coordinated development of Beijing-Tianjin-Hebei region was not significant at that time. It has revealed that the gap between the internal development of Beijing-Tianjin-Hebei region is too large. Although the energy consumption intensity of this region is lower than that of the surrounding cities, it is facing the problems of labor resources, the market vitality and investment power is insufficient. Based on the analysis of the causes of its problems, this paper puts forward some targeted suggestions to further improve its policy effect.

Key Words: Beijing Tianjin Hebei; Coordinated Development; Policy Effect; Regression Discontinuity Design

(责任编辑:平 萍)

【区域协调发展】

区域利益补偿机制构建的理论基础与实践探索^{*}

郑国楠

摘要:建立健全区域利益补偿机制,是构建区域协调发展新机制的重要任务,对推动形成高质量发展的区域经济布局具有重要意义。目前我国区域利益补偿实践尚处于探索阶段,存在制度体系不完善、主体作用未充分发挥、有关市场化补偿的制度安排有待改革等问题,为了构建更加完善的区域利益补偿机制,实现区域协调发展,应加快建立区域利益补偿的顶层制度设计,优化相关组织机构管理,探索建立区域利益补偿基金,构建更有利于多元化市场化补偿方式的制度体系。

关键词:区域利益;区域利益补偿;区域外部性

中图分类号:F061.5 **文献标识码:**A **文章编号:**2095-5766(2022)04-0053-08 **收稿日期:**2022-04-29

***基金项目:**国家自然科学基金资助项目“黄河流域城市群和产业高质量发展的协同推进路径与模式”(72050001)。

作者简介:郑国楠,女,国家发展和改革委员会国土开发与地区经济研究所助理研究员(北京 100038)。

我国是一个幅员辽阔、人口众多的发展中大国,同时也是世界上自然地理、资源条件和社会经济发展水平等方面区域差异最大的国家之一,推动区域协调发展一直是我国区域政策制定的主要目标。2019年,习近平总书记在《求是》杂志发表的《推动形成优势互补高质量发展的区域经济布局》一文中指出,要增强中心城市和城市群等经济发展优势区域的经济和人口承载力,增强其他地区在保障粮食安全、能源安全、生态安全和边疆安全等方面的功能,形成优势互补、高质量发展的区域经济布局。高质量发展的区域经济布局的核心是充分发挥各区域的比较优势,“宜水则水、宜山则山,宜粮则粮、宜农则农,宜工则工、宜商则商”,全国“一盘棋”开展区域间分工合作。但是,从实践来看,在区域分工体系中,总有一些区域为了更好地承担分工功能,被限制或禁止一些产业的发展,并为履行相关的分工职能承担相应的支出,使得区域发展受到限制、区域利益受到损失。因此,在实行强制区域分工的情况下,应该对区域的损失进行补偿,构

建更加完善的区域利益补偿机制,增强这些区域在保障粮食安全、能源安全、生态安全的能力,进而推动实现高质量发展的区域经济布局。

一、区域利益补偿机制的理论基础

区域利益补偿是将受益者、受损者、保护者和破坏者等补偿机制中的利益相关者定位于区域层面,从协调区域关系的视角出发,关注区域主体、区域产权和区域利益。

1. 内涵界定

区域利益补偿与一般意义上的利益补偿具有一定共性,又有不同之处。二者的共性在于都是对所损失的利益的补偿。但是,它们在“为什么补、补给谁、怎么补和补多少”的问题上具有本质的不同。一般的利益补偿调节的是人与人、企业与企业等利益明确的关系,可以依据制度建设(如产权)在市场机制的作用下完成。而区域利益补偿涉及多区域之间的关系,既有上级政府对下级政府的关

系,也有同级政府的关系,还有受益地区企业及个人对受损区域的关系,要补偿的区域损失是由于某区域为了国家整体利益的实现,放弃发展机会而遭受的损失,目的是为了发挥区域的正外部性作用,手段以政府间转移支付为主,目标是实现区域协调发展(见表1)。

表1 一般意义上的利益补偿与区域利益补偿的区别

	一般意义上的利益补偿	区域利益补偿
关系领域	人与人、企业与企业等个体关系	区域关系
关系组成及性质	个体之间获益和受损,利害关系的性质清晰	区域经济利益受损,其他地区获益;利害关系性质较为复杂,在某些情况下难以辨别
外部性性质	个体外部性	区域外部性
补偿主体和客体的关系	补偿与被补偿者在市场环境下拥有平等身份	中央政府与地方政府、上级政府与下级政府、同级政府间的关系等政府之间的协调。政府是补偿的主客体
实施补偿的途径	市场途径为主	政府转移支付为主,市场途径为辅
理论基础	外部性理论	区域外部性理论

据此,本研究将区域利益补偿界定为:基于某些区域在地域专业分工体系中或者在国家政策安排中承担了有利于整体利益的功能,减少或失去发展机会导致区域利益的损失,以中央政府和受益区域地方政府为主,通过转移支付、产业支持、资源产权交易、法律法规建设等政策措施对其失去的机会成本和损失进行补偿。区域利益补偿的最终目标是巩固这些区域有利于整体利益的功能,实现区域之间经济社会的协调可持续发展。

2.基本特征

区域利益补偿具有以下四个基本特征:一是以保障国家整体利益为目的。作为人口众多、资源分布不均的发展中大国,我国在经济社会发展中面临着诸如粮食安全、生态安全、能源安全等挑战,要保障国家经济社会的可持续发展,需要对那些为其他区域提供粮食、生态服务、能源等产品的区域予以补偿,这种补偿是以保障国家整体利益为目的。二是以区域公平为出发点。国家基于区域比较优势,通过一系列制度安排开展了区域强制分工,如全国主体功能区划将农产品主产区、生态功能区作为限制开发区,这些区域正是由于分工制度安排丧失了一些发展机会,需要从保障区域公平出发开展利益补偿。三是享受利益补偿的是以具体区域为单元的“作为主体”。与个体补偿有本质区别的是,区域利益补偿的对象是一定行政或地域单元区域,虽然补偿资金部分最终用于区域内居民或其他个体,但是总体来看被补偿的是区域整体的利益。同时,被补偿的区域应该以生产更多质量更高的粮食、生态、能源等产品为发展导向,积极承担相关功能分

工,补偿机制的设计应该以更好发挥被补偿区域的积极性为基础。四是以中央政府、受偿区域、受益区域共同认同和接受的制度安排为保障。要以法律或法规等形式把区域利益补偿的制度安排确定下来,相关区域必须接受这种制度安排,这是区域利益补偿机制得以正常运行的必要条件。

3.区域外部性理论

把“区域”从经济学角度看作一个具有某种功能的空间地理单元,如“农业区”“水源涵养区”等,这些区域具有正的外部性,如果没有对其外部性进行补偿,就会导致这些服务提供不足。在国内,学者丁四保提出了区域外部性的概念,他认为“我国独特的区域制度和行政区经济特征,存在事实上的区域产权和客观的区域利益,区域外部作用会对不同区域的利益产生影响,并且是不计入市场交易之内,因此产生区域间的外部性问题”(丁四保,2009)。

在经济学领域,产权与外部性研究通常是紧密关联在一起的,逐渐演化成了一种研究外部性问题的范式。然而传统的经济学重视微观外部性,忽视了地理空间因素对经济活动的影响,区域作为跨区域公共物品提供的重要主体,应该是产权结构中重要的部分。目前的研究认为,区域提供的两种形式物品具有明显的区域外部性特征,应该将其产权界定为区域产权。一是区域提供产权无法辨析的“公共物品”。如区域生态系统(林地、湿地、草地、水源等)维护和改善带来的生态服务功能的加强、区域对生物多样性的保护等,都是对全国甚至全球空间尺度的影响和贡献。同时,这些活动的受益者是

全国甚至全球范围内的公民或其他经济主体,其受益者也难以辨析,那么区域应该享有外部性带来的收益权。二是区域提供产权难以实现的“俱乐部物品”。如粮食主产区生产远多于本区需求的粮食形成的粮食安全保障,资源富集区资源采掘形成的经济发展资源和能源保障,河流流域上游水源保护对下游水资源安全的保障等,这种区域内活动对其他区域的影响和贡献是可观察、可测度的,并且在一定程度上有权属关系,但是由于涉及的范围比较大,而且各个区域受影响的程度有可能不同,因此一旦涉及责任划分的时候,谈判成本较高,以至于产权无法实现,那么在这种情况下,区域应该享有外部性带来的收益权。

二、区域利益补偿机制的基本框架体系

区域利益补偿机制包含补偿主体也就是“由谁来补偿”、补偿客体也就是“对谁进行补偿”、补偿标准也就是“补偿的资金或物资如何确定”、补偿方式也就是“用什么形式和途径去补偿”四个方面的主要内容。因为区域利益补偿在对“补偿区域外部性和发展机会成本的损失”这个问题上的一致性,使得“谁来补”“补给谁”“补多少”“如何补”等利益补偿机制运行的核心问题有共同的规律可循(见图1)。

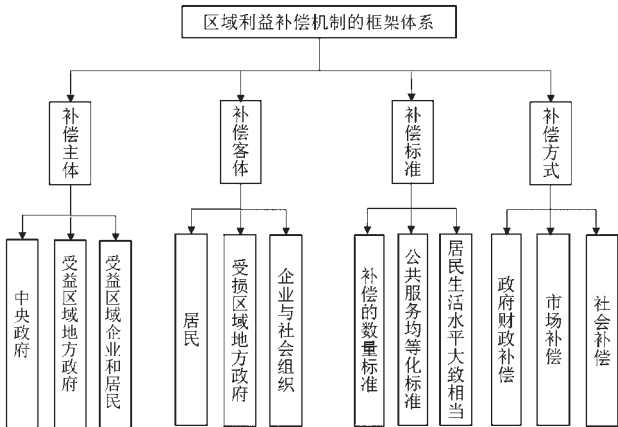


图1 区域利益补偿机制的主要框架

资料来源:作者绘制。

1. 区域利益补偿主体

“谁受益谁补偿”是利益补偿的一般性原理。但是与一般利益补偿不同,区域利益补偿的受益主体在微观上可能无法准确判定,或者说判定的成本很高,作为国家或区域整体利益代表的政府应该是区域利益补偿的主体。

首先,中央政府是区域利益补偿的重要主体。一是特定公共物品的受益者很有可能是社会全体成员,对于这种属于全国性的公共物品,应该由中央政府进行补偿。如对国家生态安全具有重要作用的大江大海的源头、水源涵养等国家重要的生态功能区和全国性的粮食主产区域等,其受益范围是整个国家,中央政府应该根据其贡献或机会成本的损失进行利益补偿。二是形成“合理有序的区域分工格局”是中央政府国土空间治理的目标。2010年《全国主体功能区规划》颁布实施,近年来,国家又建立和完善了国土空间规划体系,对国土空间开展用途管制。中央政府是国家空间治理制度的设计者,通过制度制定将部分区域的主体功能限定在特定产品提供上,进而造成了这些区域发展机会的损失,因此,中央政府应该设计与国土空间管制制度相应的政策安排来对特定区域进行区域利益补偿。三是中央政府是促进区域协调发展的主导力量。区域政策是中央政府为了实现更高质量、更协调的区域发展秩序制定的。我国先后实施了多项区域政策,推动了区域协调发展。自1994年国家实行分税制改革以来,中央财政收入占财政总收入的比例显著增加,为区域政策的实施提供了有力的保障,使得中央政府进行区域利益补偿的能力显著增强。

其次,受益区域地方政府具有补偿责任。受益区域的地方政府是区域内全体公民、企业和社会团体的利益代表。一方面,受益区域是国家国土空间差别化管制的受益者。在改革开放之初,我国实行区域非均衡发展战略,重点支持沿海地区率先发展,并采取经济特区、保税区、综合配套改革试验区等多种政策倾斜政策,促使各种资源要素在这些地区集中,成为城镇化、工业化的重点区域,是国家区域专业分工制度的受益者。另一方面,受益区域是区域外部性的受益者。虽然需要利益补偿的区域所提供的公共物品或准公共物品的受益者不能明确到具体的范围或个体,但是一般认为经济发达地区对粮食等农产品、能源与矿产资源、洁净的空气与水资源等生态服务具有强烈的需求,而作为发达地区利益代表的这些区域的地方政府应该对提供这些公共物品丧失发展机会的区域进行利益补偿。

2. 区域利益补偿客体

“谁损失谁被补偿”是补偿的一般原则。从理

论上看,区域利益补偿的客体的确定应该分为两个层次:一是哪些区域需要补偿。二是在确定了需要利益补偿的区域之后,由谁来代表这些区域接受补偿。这两个方面的分析构成了确定区域利益补偿客体分析的主要内容。

第一,粮食主产区、生态功能区、资源输出地区是区域利益补偿的主要类型。国内有些学者对需要补偿的区域类型进行了研究,提出了粮食主产区、生态功能区、资源开发区、人力资源输出较多的区域、革命老区、边境地区、遗产保护区等多种保护类型(范恒山,2020;林爱文等,2021;魏后凯等,2012)。2018年,中共中央、国务院印发的《关于建立更加有效的区域协调发展新机制的意见》中提出要对生态保护区、粮食主产区、资源输出地进行利益补偿。确定哪些区域需要利益补偿,既要考虑到区域利益的本质,即补偿的是因为承担生产重要的公共物品功能而利益受损的区域,又要考虑到经济发展阶段、政府财力等因素。当前,对财政包袱沉重的粮食主产区、被限制或禁止开发的生态功能区、各种矛盾交融的资源输出区进行补偿,已经受到了学者和政策制定者的一致认可,并且现实中也有了相应的实践,是目前开展补偿的主要类型。

第二,按照精准施策的原则确定受偿区域的地域单元。分类精准施策是我国区域政策制定的目标追求。县在我国的行政科层结构中是最基本的行政单元,区域利益补偿客体的地域单元原则上应该以县为基本单位,但是也要根据不同类型的受偿区域,确定基本地域单元(见表2)。粮食主产区区域利益补偿的基本单元应该以县域为主,这是因为农业经济是县域经济中的重要组成部分,且县级政府更加贴近农业生产,便于配套政策的制定和实施以及政策的上传下达。生态功能区域补偿的基本单元也应该以县域为主,这是因为我国主体功能区域是以县为基本划分单元,同时兼顾重要水源涵养区、大中型流域、森林、草原的自然地理特征,以自然形成的区域为基本地域单元。资源型区域利益补偿以地级市、县级市、市辖区为基本地域单元,因为资源型区域的产生有“先矿后城”或者“先城后矿”等形式,因此,城市的建设和发展与资源息息相关,在确定补偿地域单元时应考虑资源型区域空间结构特点。

表2 不同类型区域的地域单元选择标准

需要利益补偿的区域类型	地域单元选择标准
粮食主产区	县级
生态功能区域	以县为主,兼顾较大区域尺度的国家级重要生态功能区
资源型区域	地级市、县级市和市辖区

资料来源:作者整理。

第三,受偿区域地方政府是区域利益补偿的客体。对于需要进行利益补偿的区域而言,正的区域外部性主要是由区域内的政府、居民、企业、社会组织等集体贡献的,应该确定一个区域全体公民、企业、社会团体利益的代表作为区域利益补偿的客体。在我国,地方政府作为辖区内全体公民利益的代表合理性来源于宪法。我国宪法规定:“地方政府的合法性来源于地方人民代表大会,它必须对选民负责,并且要发展本区域的经济、文化、福利、教育和公共设施事业,改善人民生活。”为了实现自己的职能,地方政府一方面要制定各种政策、法规和条例来引导和约束区域经济活动,另一方面政府也作为一个经济主体直接参与经济活动。与其他参与区域经济活动的主体不同,地方政府的利益有一个明确的边界——行政界线,这也是区域利益的边界。因此,地方政府不但是区域内全体公民利益的代表,并且其利益边界与区域边界相一致。

3.区域利益补偿标准

需要补偿的区域类型十分多样,它们所提供的公共物品和准公共物品的类型更是多样,即使针对同一种类型区域利益补偿的标准也会因为经济发展阶段、自身特点等的不同而不同,因此要确立一种补偿标准的计算方法既不科学也不现实,应该充分考虑到区域利益补偿的本质特征,以补偿区域发展机会、体现现实公平、实现区域协调发展为思路,建立分阶段的差异化、弹性化补偿标准。

首先,在量化补偿标准的基础上更应关注区域公平的实现。国内外学者针对不同类型的区域,开展了一系列补偿标准的研究。特别是近年来,随着我国生态文明建设的逐步深入,生态地区生态产品价值实现机制实践不断探索,出现了诸多针对生态补偿标准的研究(代亚婷,2021;郭婷,2021)。对补偿标准的量化研究是有必要的,因为通过对区域产品或服务价值的计量,可以让决策

者更明确补偿的紧迫性,并将量化的补偿量作为制定相关补偿政策的依据。但是在当前区域利益相关者多元化、区域之间差异较大的背景下,应该更多地关注区域利益补偿对公平价值的体现,体现区域利益补偿与其他利益补偿的差异性,更多地强调对区域发展机会和提供公共产品的补偿。应该明确将实现区域间基本公共服务均等化作为区域利益补偿标准制定的“目的导向性”思路。将区域利益补偿嵌入基本公共服务均等化的过程中,通过政府间的横、纵向转移支付,让受偿区居民在医疗、教育、社会保障等领域享有大致均等的基本公共服务。

其次,应该建立差异化、弹性化、动态调整的补偿标准。一方面依据不同的区域类型形成不同的补偿标准体系。对于发展基础薄弱的禁止或限制开发区域,补偿标准的制定不应该是“对损失十足的补偿”,而应该是有利于维护区域所承担的分工功能,有利于缓解由于市场失灵带来的发展资源稀缺,有利于实现区域内居民和政府大致平等地享有国家发展带来的福利。而对于拥有土地、环境容量、区位等良好资源基础,且如果放弃工业化发展将产生极其复杂的机会成本的区域,补偿标准的制定重点应该是激励其在承担国家给予的分工功能的基础上,积极拓展产业发展空间,在承担功能和促进发展之间实现协调。另一方面区域利益补偿标准应该是弹性化的不断动态调整的。应该更加着眼于区域内的实际情况和需求,建立灵活弹性的补偿标准,改变过去标准制定中“一刀切”的现象,充分考虑到经济总体发展阶段、接受补偿区域内的个体特征,如生产方式、发展特色等因素,从而使得补偿资金能够真正起到补偿效果,同时也要随着经济社会发展不断修正补偿标准,避免多年来补偿金额一成不变的低效率的补偿方式。

4. 区域利益补偿方式

总体来看,区域利益补偿可以分为政府补偿和市场补偿,考虑到我国的发展阶段和区域利益补偿的特殊性,应该以政府补偿为主,市场补偿为辅。

首先,政府补偿是区域利益补偿中最重要、最直接的方式。政府补偿主要有纵向补偿和横向补偿两种方式。纵向补偿主要包括上级政府对做出贡献的区域进行补偿,实质上是上级政府运用专项补助、转移支付等形式,对生态保护、粮食生产等公

共物品生产的行为给予不完全的报酬支付,是对受偿区域损失的不完全补偿。当前的实践中,现行的纵向转移支付的制度主要目标仍然是对落后地区的补助,主要目标是平衡地区间财政收入能力的差异。区域横向补偿是受益地区政府根据受偿区域提供的粮食、生态服务、资源等,结合其经济社会发展水平和支付意愿,按照互利互惠的原则,经过平等协调后提供给受偿区域的补偿。在我国的行政体制下,受益区域和受偿区域分属于不同级次的财政。从目前的实践来看,横向补偿的方式有两种,一是直接补偿,包括直接提供现金、物资资助。如北京为了确保密云水库水质优良向上游河北开展的生态补偿,既包括每年支付3亿元补偿资金,也包括援建生态涵养项目。二是间接补偿,包括支持本地的企业到受偿区进行投资和合作,接受受偿区到本地的异地开发,进行多种形式的对口支援等。

其次,市场补偿应该是区域利益补偿的重要方式。企业和个人是市场经济的微观主体,也是区域外部性行为的主要受益者。因此,应该充分发挥市场在资源配置中的主导作用,积极探索资源使用权交易、粮食安全税费、排污权交易、碳排放交易等市场补偿模式。目前,国家已经开展了资源环境权属交易相关试点。另外,应该充分依托国家社会的支持和社会各类公益基金,以粮食安全组织、环境保护组织等公募基金会和一些非公募基金会作为主体,充分发挥社会各界力量募集区域利益补偿基金,作为补偿的重要来源。随着社会的发展和收入水平的提高,市场力量和民间力量参与区域利益补偿的资金的筹集和组织实施的力度会越来越大,将会发挥更大的作用。

三、我国区域利益补偿的实践进展与主要问题

实践层面,我国各级政府通过转移支付、直接补偿、税收优惠等方式对产粮大县、重点生态功能区、资源枯竭地区开展了一系列补偿或支持政策,受益地区也通过资金补偿、对口支援、产销合作、产业飞地等形式对受偿区域开展了资金和实物支援。但是区域利益补偿还存在制度框架不健全、路径不明晰等问题,远远无法满足构建高质量区域经济布局目标的需要。

1. 补偿政策逐步实施,但尚未形成完善的区域利益补偿制度体系

从2010年实施主体功能区战略以来,我国不断完善区域利益补偿的政策体系。党的十九大报告提出要“建立健全区际利益补偿机制”,2018年《关于建立更加有效的区域协调发展新机制的意见》对开展区域利益补偿提出指导性意见,但至今仍未有相关制度对区域利益补偿的关键问题进行系统性安排。而当前广泛应用的财政转移支付、对口支援等政策,从本质上来说,并不是针对区域利益的补偿手段,而是针对欠发达地区的补助手段,不能体现出国土空间差别管制下对区域外部性的补偿。2017年10月,中共中央、国务院印发《关于完善主体功能区战略和制度的若干意见》要求,相关部门要建立实施依据主体功能区安排的投资政策、人口政策、土地政策,以及细化生态环境保护、农产品主产区建设等配套政策,区域利益补偿政策应该是主体功能区战略配套政策的重要领域,但至今为止并没有被明确提出来。相关部门虽然在指定有关产业政策、财政政策时考虑了生态功能区域、粮食主产区域的有关补偿,但在当前制度体系中尚未明确区域利益补偿资金,这就导致了对做出贡献的区域激励不足。如对于粮食主产区而言,现行的针对粮食生产的三项农业补贴政策、价格支持政策的补贴对象是微观的农民、农户和农业生产主体,从本质上说是一种粮食产业政策,而不是针对区域的利益补偿政策。目前我国除了产粮大县奖励政策真正具有粮食主产区域利益补偿的性质,还尚未专设对粮食主产区域的补偿科目。同时,粮食主产区承担了粮食风险基金配套资金筹集的任务,使得粮食生产越多,配套资金越多,地方政府的财政包袱越大,导致粮食主产区的经济社会发展,特别是公共服务方面的水平与粮食主销区差距逐年扩大。在这种情况下,相对落后的粮食主产区域把生产的粮食调往相对发达的粮食主销区,实际上也伴随着粮食补贴和利益的转移,由此产生“穷区”补贴“富区”的不合理现象,使得粮食主产区域承担粮食生产功能的积极性不高。

2. 补偿资金逐年增加,但政府在区域利益补偿中的主体作用尚未充分发挥

与一般意义上区域补助政策不同,区域利益补偿解决的是区域的发展问题,在大多数情况下,受

益者和受损者无法明确到具体个体,区域利益补偿的核心应该是政府与政府之间的关系,是中央政府与地方政府、地方政府与地方政府的关系。中央政府是区域利益补偿的重要主体,尽管中央纵向财政转移支付年年增加,但是基本没有具体安排受制度规范的区域利益补偿资金。与此同时,中央纵向转移支付的补偿能力是有限的,存在补偿金额规模小,以专项补偿为主,对区域外部性弥补不足等问题。如目前应用最广泛的中央对国家重点生态功能区的补偿,2021年对676个国家级生态功能区(县)共补偿881.9亿元,其中禁止开发补偿仅为70亿元,每个县补偿资金1.3亿元,补偿资金中还有较大部分用于专项生态补偿,对当地基本公共服务、绿色产业发展等的支持比较有限,导致“十补九不足”。而对于横向区域利益补偿方面,目前受益地区地方政府对区域利益补偿的认识十分不足,并未意识到自身有义务对生态地区、粮食主产区等地区进行补偿,即使已经开展的粮食产销地合作、流域上下游生态补偿等,也被认为是“对口支援”“对欠发达地区的援助”等,而不是基于平等利益主体的对于损失的利益补偿。因此,在这种认识下,加之对于区域利益补偿没有开展相关的制度和法律政策设计,地方政府之间的横向补偿进展十分缓慢。如本应该于2014年签订的第二轮新安江流域生态保护补偿,由于下游政府不愿意再进行补偿而耽搁良久,直到中央相关职能部门财政资金引导下,经过多轮谈判才于2016年重新开启新一轮上下游生态补偿协定。

3. 补偿渠道日益多元,但针对市场化补偿的价格形成和产权制度有待改革

从理论上,弥补区域外部性有两种途径,一是通过政府财政资金的转移支付,使得产生正区域外部性的区域得到补偿;二是对于生产粮食、资源、能源等“俱乐部产品”的区域,通过完善价格形成机制、资源产权制度等构建市场交易为支撑的补偿和激励体系。政府补偿一般只能“保基本”,补足的是区域基本公共服务的均等化。而市场化补偿更多的是内生“造血型”补偿,是推动区域更高质量、更高水平发展的补偿。自2000年开始,我国逐步倡导市场化补偿方式,陆续完善自然资源有偿使用制度,开展资源环境权益交易试点等,如宁夏、内蒙古、广东等地开展了水权交易试点,2017年底以发

电行业为突破口在全国启动了碳排放交易体系等。但是当前我国粮食价格、资源价格、能源价格尚不能真实反映市场需求和生产成本,仍然具有较大的改革空间。与此同时,开展市场化补偿的重要前提是具有较为健全的自然资源产权体系,明确“俱乐部产品”的所有权、使用权和收益权,而当前我国资源环境权益确权多处于试点阶段,尚未形成相应的制度安排,阻碍了市场化补偿的进程。如千岛湖作为国家级重要水源保护地,为了保护优质水资源,近年来不仅限制区域产业发展导致发展机会丧失,还为了保护水环境投入了巨额财政资金。为了推动水源地区可持续发展,2021年实施的《浙江省水资源条例》第15条规定“水资源配置工程供水价格应当优水优价,体现水源区水源涵养、水生态保护、水环境整治等投入”,这为千岛湖地区探索多元化市场化补偿路径、增强区域发展“造血”功能提供了重要依据。但在实践中,千岛湖地区“优水优价”改革仍面临着与国家相关部门制定的规范性文件不一致、资源性收费使用管理规定尚处空白等方面的障碍,急需国家层面更高层级完善相关制度安排。

四、健全区域利益补偿机制的政策建议

建立健全区域利益补偿的制度体系,是构建我国高质量发展的区域经济布局的重要支撑。当前我国开展区域利益补偿仍处于实践深入探索、制度初步建立的重要阶段,“十四五”时期,要加快建立区域利益补偿的顶层制度体系,健全从中央到地方各层级管理组织结构,建立区域利益补偿基金,建立有利于完善“造血”功能的多元化市场化补偿的制度。

1. 加快建立区域利益补偿的顶层制度设计

根据新时期区域协调发展客观规律,研究建立区域利益补偿顶层制度设计,对当前一段时期需要开展利益补偿的区域类型及其确定原则、补偿标准制定的原则、补偿方式和手段等进行明确规定,确立各级政府在区域利益补偿事务管理中的责权利,明确有关主体责任和行为边界,特别是对区域利益的横向补偿、市场化补偿进行指导性规定,对受偿区域相应的分工功能开展考核和评估。与此同时,应该借助当前全国和各地区编制国土空间规划的

时机,根据国土空间规划对农产品主产区、生态功能区等区域划定情况,配套制定针对国土空间差别化管制的补偿政策,并适时上升到法律层面,将区域利益协调机制纳入法律规制范围,以法律法规规范区域利益补偿各环节事项,增强区域利益补偿的约束性和权威性。

2. 优化区域利益补偿的管理组织机构

从我国目前的区域利益补偿实践来看,主要是国家相关部委协同实施对产粮大县、国家重点生态功能区等的奖励和补偿工作,缺乏专门的组织管理体系。不同部门管理也造成了各自的投资渠道各自独立、相互分割地投向同一个区域而造成重复投资,加剧了政府财政补偿资金使用上的分散化倾向。因此,为了区域利益补偿机制更好地运行,必须完善与健全组织体系。健全区域利益补偿组织的核心是建立有关区域利益补偿的行政管理机构,包括补偿政策制定机构、补偿标准计算机构、补偿征收管理机构等,以解决区域利益补偿的法规制定、补偿主客体界定、外部性价值评估、机会成本损失评估、明确补偿项目与补偿标准、监督补偿基金的落实和补偿项目的实施、补偿效果评价等诸多环节的问题,确保区域利益补偿活动顺利开展。结合当前国家把促进区域协调发展上升为国家战略,建议建立国家级的区域利益补偿管理机构,机构的职能除实施中央政府层面的区域利益补偿外,同时也对相关利益补偿基金进行协调、管理和监督。在管理内容上,要对补偿主体和客体界定、补偿标准制定、补偿方案制定、补偿实施及反馈等一系列生态补偿流程加以细化。

3. 探索建立区域利益补偿基金

要建立脱离产业政策、财税政策等的独立的区域利益补偿区域政策工具,如由中央和地方财政共同出资,吸引金融机构等社会资本参与,整合现有分散在不同部门的区域发展专项资金,成立国家区域利益补偿基金,同时根据不同的区域类型,细化不同类别的补偿基金,全国统筹安排资金的使用,加强对区域利益补偿精准分类调控。区域利益补偿基金是由中央政府、受益地方政府等受益主体根据法律法规规定,强制缴纳一定数量的资金或者以财政拨款等其他方式向社会筹措资金后形成的用于补偿由于维护国家粮食安全、生态安全、能源安全而遭受损失的区域的资金集合。区域利益补偿

基金具有专用性和对等性特征,专用性是指补偿基金的使用具有明显的专用性和指向性,在使用的区域上,只能用于国家确定的区域;对等性是指补偿基金的各个主体具有权利义务的对等性。中央政府、受益地区政府等需要向补偿基金缴费,缴费的数量与各自受益程度相等。受偿区域由于履行分工职能造成了经济社会发展的损失,那么需要通过补偿基金的转移支付获得补偿,补偿的数量与功能发挥的质量和付出的机会成本相一致。

4.构建更有利于多元化市场化补偿的制度安排

中央政府的纵向补偿实质上是在公平的基础上将部分财政收入进行重新分配的过程。在这个过程中,中央政府的价值取向更多的是“保基本”,而非“促发展”。为了实现受偿区域能够在现有功能分工下,提供更多更优质的公共物品,必须增强其内生发展动力,不能仅“保基本”。应尽快建立横向补偿机制和市场化补偿机制,稳妥推进粮食、资源、能源等产品价格改革,建立能够反映市场供求关系、反映生产和开采成本的价格体系。推动生态地区开展生态产品价值核算评估,开展自然资源产权、环境产权的初始分配并建立统一规范的市场,支持以林权、水权等资源类权益和用能权、碳排放权、排污权等环境类权益交易,建立市场化生态产品价值实现体系。通过一系列制度安排,将受益区域的政府、组织结构和个人的积极性调动起来,更多地将区域外部不经济内部化,提高受偿区域政府、企业、居民的积极性,有利于构建更可持续的区

域产业体系,保护和加强区域所承担的功能,从而提高资源配置效率,形成有序有效的区域利益补偿的良性循环。

参考文献

- [1]丁四保.中国主体功能区划面临的基础理论问题[J].地理科学,2009(4).
- [2]尼茨坎普.区域和城市经济学手册(第1卷)[M].北京:经济科学出版社,2001.
- [3]范恒山.探索建立全要素的区际利益平衡机制[J].区域经济评论,2020(1).
- [4]林爱文,周亚娟,钱婧.区域协调发展背景下自然资源开发补偿机制研究[J].区域经济评论,2021(6).
- [5]陈明星,唐轲,张淞杰.完善粮食主产区利益补偿机制的路径及对策[J].区域经济评论,2022(1).
- [6]高国力,丁丁,刘国艳.国际上关于生态保护区利益补偿的理论、方法、实践及启示[J].宏观经济研究,2009(5).
- [7]魏后凯,王业强.中央支持粮食主产区发展的理论基础与政策导向[J].经济学动态,2012(11).
- [8]李明.我国区域政策体系构筑的若干问题[J].宏观经济管理,2010(10).
- [9]王青云.资源型城市经济转型研究[M].北京:中国经济出版社,2003.
- [10]代亚婷,朱道林,张晖,等.基于均衡价值论的生态产品定价与补偿标准研究[J].中国环境管理,2021,13(4).
- [11]郭婷,王奕淇,李国平.基于能值生态足迹的国家重点生态功能区补偿标准研究[J].生态经济,2021,37(7).
- [12]刘通.受益主体不明确的禁止开发区域利益补偿研究[J].宏观经济研究,2008(5).

Theoretical Basis and Practical Exploration on the Establishment of Regional Interest Compensation Mechanism

Zheng Guonan

Abstract: It is an important aspect to establish and improve the regional interest compensation mechanism for promoting regional coordinated development, as well as with a great significance to construct a regional economic layout of high-quality development. As can be seen from the results, the current practice of regional interest compensation is still in the exploratory phase, we should accelerate the establishment of top-level system design of regional interest compensation, the optimization of management organization, the establishment of regional interest compensation funds, and the construction of an institutional system in favor of diversified market compensation way, so as to establish a more perfect regional interest compensation mechanism and achieve the regional coordinated development.

Key Words: Regional Interest; Regional Interest Compensation; Regional Externality

(责任编辑:文 锐)

【区域高质量发展】

内陆山地地区内驱型城镇化高质量发展导向与战略路径

——以云南、贵州两省为例

龙茂乾 欧阳鹏 卢庆强

摘要:受自然资源与区位条件影响,我国内陆山地地区城镇化进程相对滞后,城镇化质量不高,探寻适应高质量发展要求的特色城镇化道路,对构建我国新型城镇化发展格局,实现特色发展意义重大。通过总结以云南、贵州两省为代表的内陆山地地区城镇化典型特征,辨析促进质量提升、坚持就业优先、引导有机集聚、实现诗意栖居的城镇化高质量发展导向,探讨立足内在驱动力、适应地域差异性与匹配高质量发展要求的内驱型城镇化高质量发展模式与耦合机制,提出了以特色产业支撑高质量就业、有机集聚塑造高效能空间格局、依山就势营造高品质人居环境的城镇化战略路径,走“人—产—城—环境”要素高效高质耦合的内陆山地地区新型城镇化特色道路。

关键词:内驱型城镇化;新型城镇化;内陆山地地区;高质量发展;城镇化路径

中图分类号:F062.6 **文献标识码:**A **文章编号:**2095-5766(2022)04-0061-09 **收稿日期:**2022-05-17

作者简介:龙茂乾,男,北京清华同衡规划设计研究院总体五所(战略所)规划师(北京 100085)。

欧阳鹏,男,北京清华同衡规划设计研究院总体研究中心总工程师(北京 100085)。

卢庆强,男,北京清华同衡规划设计研究院副总规划师、总体研究中心主任,本文通信作者(北京 100085)。

一、引言

自新型城镇化战略实施以来,我国的城镇化水平和质量得到大幅提升。2021年,我国的常住人口城镇化率达到64.7%,已接近世界中高收入国家的平均水平。然而,新型城镇化在全国快速推进的同时,城镇化发展水平省级层面差异大、发展不平衡的问题更加凸显,特别是内陆山地地区城镇化水平和质量与沿海平原地区仍存在较大差距。长期以来,内陆山地地区地形条件受限、区位欠佳、交通不便、经济社会发展相对滞后,是我国城镇化率最低的地区,城镇化动力相对不足、城镇化质量亟待提高。

当前,我国城镇化进程进入快速发展的中后期,伴随社会经济结构的分化(任远,2016),城镇化速度将出现明显换挡,其动力机制、内在逻辑和外在表征均发生重大变化,需要更加重视城镇化质量问题(肖金成、刘保奎,2018),突出人本性、协同性、包容性和可持续性(陈明星、叶超、陆大道等,2019)。自党的十九大提出高质量发展理念以来,学界就提出以高质量的城镇化助推现代化(陈迪宇、王政、张金萍,2020)。高质量发展是以满足人民日益增长的美好生活需要为目标的高效率、公平和绿色可持续发展(张军扩等,2019),强调经济、社会、环境等方面的均衡发展。学术界将高质量发展理念与新型城镇化结合,进行了一系列的理念探讨。方创琳(2019)指出新型城镇化高质量发展是

高质量的城市建设、基础设施、公共服务、人居环境、城市管理和市民化的有机统一。高质量城镇化的实现需要完善市场、政府及社会力量参与的治理策略(任碧云、郭猛,2021),要满足人民群众对公平正义、自由迁移、就业发展、人居环境和共建共享等方面的需求(欧阳慧、李智,2021)。在高质量发展理念的统领下,学者们结合新形势新要求,围绕市民化、城镇化格局、城乡融合发展、相关制度改革等重点领域进行了深入讨论(魏后凯、李功、年猛,2020;中国宏观经济研究院国土开发与地区经济研究所课题组,2020;张梦瑶,2021;程必定,2021)。也有学者从全国、省级层面构建评价体系测度城镇化质量,发现从整体上看,我国的城镇化质量不断改善,但区域差距、省际差异明显(赵玉、谢啟阳、丁宝根,2020;苏红键,2021;丁文珺、张铮,2021)。

有少量研究聚焦中西部地区、内陆山地地区的城镇化质量问题。云南、贵州、西藏等内陆山地地区城镇化质量得分靠后,与其他地区在城镇化率、基础设施、城乡一体化等方面有一定差距(李海英,2019)。针对内陆山地地区,有学者提出要强化“省会都市圈+县城和特色小镇”“两端发力”的城镇化形态,重视山地特色产业对城镇化的拉动作用,强化生态保护和绿色发展(刘保奎、刘峥延、张燕,2020)。也有学者认为,受地形和交通等因素影响,山地地区应精准配置“城—镇—村”公共服务设施和土地资源,就近满足城乡居民公共服务和就业需求(田健、曾穗平,2021),完善生态约束下的城镇空间管控与规划布局策略(肖礼军,2017),以产业和公共服务共同促进就近城镇化(李玉双等,2021)。周侃等(2020)指出内陆山地贫困地区应立足资源条件,发挥比较优势,完善城镇体系和城镇功能,探索重生态环境、重生态品质、重百姓感受、重可持续发展的新型城镇化发展模式。针对“三区三州”等生态环境紧约束地区,文雯和王亚洁(2022)提出了基于特殊性的城镇化模式转型。上述研究强调产业发展、空间布局优化、生态环境保护等,对地形受限和土地资源紧约束的山地地区城镇化发展具有启发意义。

总体上看,现有关于城镇化高质量发展的研究多是国家层面的宏观思路探讨,少有省级层面和内陆山地地区的针对性研究。云南和贵州是我国典型的内陆山地省份,两省地域相邻、自然地理条件

相似,近年来城镇化发展速度较快,但城镇化进程仍滞后于全国,城镇化发展面临诸多现实约束,迫切要实现高质量发展。本文以云南、贵州为例,总结内陆山地地区城镇化典型特征,辨析高质量城镇化发展导向,探讨立足内在驱动力、适应地域差异性与匹配高质量发展要求的内驱型高质量城镇化发展模式与耦合机制,提出城镇化战略路径,以打造具有中国特色城镇化道路的地区样本。

二、云贵两省城镇化典型特征及高质量发展导向

综合已有研究观点,城镇化高质量发展的内涵是以人为核心,因地制宜地促进人的城镇化、产业发展、空间布局和人环境的有机统一、协调匹配,实现社会效益、经济效益、空间效益和生态效益的同步增长,满足城镇居民对美好生活的需要。受自然与区位条件限制,云贵两省城镇化地域性、阶段性特征明显,促进质量提升、坚持就业优先、引导有机集聚、实现诗意栖居,是城镇化高质量发展的应有之义。

1. 城镇化总体特征——水平低,增速快,人口流动性强,应促进质量提升

当前,云贵两省城镇化发展有两个典型特征:一是水平低、增速快。2021年,云贵两省的常住人口城镇化率分别为51%、55%,分别比全国平均水平低13.7个、9.7个百分点。然而,2010—2020年,云贵两省的城镇化率提升迅速,其中,贵州的城镇化率共增长19.34个百分点,年均增长1.93个百分点,居全国第一(见图1)。二是人口流出规模大,农业转移人口落户意愿不强。2020年,贵州户籍人口中的外出人口数量达到845万人,比2010年增加127万人,其中脱贫劳动力外出务工人员达到335.6万人;云南外出农民工数量达到596.9万人,比2019年增加45.2万人。云贵两省农业转移人口愿意进城务工、不愿意落户的现象明显,农业转移人口融入城市生活的能力不足。以贵州安顺为例,在2988名农村户籍受访者中,仅有30.8%的受访者愿意把农村户口转为当地城镇户口^①。

云贵两省城镇化率的快速提升,主要得益于经济社会发展引发的城乡人口迁移和易地扶贫搬迁政策带动的人口城镇集中安置。特别是易地扶贫

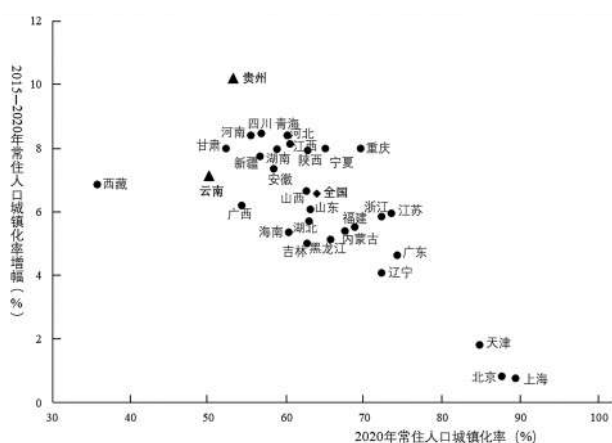


图1 全国各省(区、市)常住人口城镇化率与增幅关系

数据来源:《中国统计年鉴2021》。

搬迁加速了云贵两省的城镇化进程,改变了云贵两省贫困落后地区的城镇化发展轨迹。“十三五”时期,云贵两省易地扶贫搬迁人口分别达到100万人和188万人,占全国易地扶贫搬迁人口总数的28.8%(见图2),贵州省有183.45万人集中安置在中心城市、县城和重点镇(乡),为城镇化率的提升贡献了约5个百分点。下一阶段的重点是推动易地扶贫搬迁人口从实现城镇“住”到实现城镇“化”,真正实现市民化。

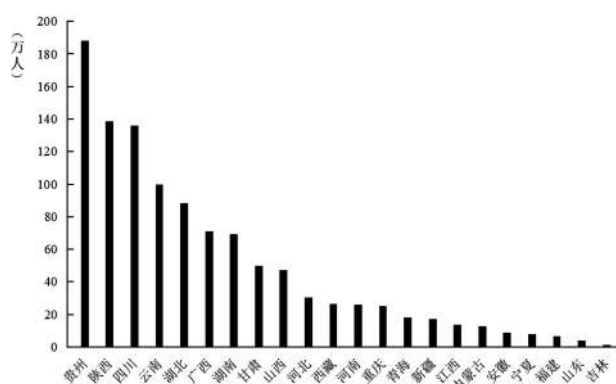


图2 “十三五”时期各省(区、市)易地扶贫搬迁人口规模

数据来源:根据国家发展改革委网站“‘十三五’易地扶贫搬迁工作巡礼”专栏统计。

新型城镇化的核心是以人为本,首要任务是市民化,需要统筹考虑人口的规模、结构、空间分布及流动趋势,聚焦农业转移人口城市落户、素质技能提升、基本公共服务保障,使全体人民共享现代化建设成果。虽然云贵两省的城镇化水平提升较快,但受经济社会发展水平的影响,云贵两省城镇化质量不高的问题长期存在,具体表现在基本公共服务均等化水平不高、优质教育和医疗供给不足等方面,城镇化亟待由速度提升向质量提升转型,特别

是提升重点群体的市民化质量。

2. 产业特征——底子薄,特色强,以资源能源开发为主,应坚持就业优先

城镇化是伴随工业化发展,非农产业在城镇集聚、农村人口向城镇集中的自然历史过程^②。上述定义从城镇化与工业化协调发展的角度,强调了产业发展对城镇化的促进作用,揭示了城镇化的经济动力——城镇产业发展带来就业机会的增加,人们为了追求更多的就业机会和更高收入,选择从乡村进入城市。由于云贵两省自然和区位条件受限、经济基础薄弱,导致本地就业机会不足,致使人口长期大规模外流。近年来,云贵两省交通和开放水平明显改善,资源禀赋和文化特色优势显著发挥,促进了两地区产业的发展和就业岗位的增加,城镇化水平进一步提升。

由于产业发展受到自然地理条件、能源资源禀赋、交通及开放水平、产业政策、文化特色等因素的影响,云贵两省产业发展的地域特征明显。具体来看,自然地理方面,云贵两省的山地丘陵面积分别占到全省总面积的93.6%和92.5%,能用于农业生产、工业开发、城镇建设的土地资源少,这决定了云贵两省不能走东中部平原地区大规模工业化道路。资源禀赋方面,云贵两省水、能源、矿产、生物等资源丰富,是我国重要的能源资源储备基地,资源开发带动城镇化效应明显,特色制造业发展潜力大。例如,云南形成了烟草和能源两大支柱产业,绿色铝、绿色硅等先进制造业发展较快。交通与开放水平方面,云贵两省均位于我国西南内陆地区,区位相对闭塞,交通不便,但近年来,随着高速公路、高速铁路等大规模建设,云贵两省的交通短板快速补齐,对外通道逐渐打通,对外开放水平得到明显提升。2020年,云南、贵州高速公路通车里程分别达到8406千米和7607千米,总里程分列全国第2位和第5位。“十三五”期间,云贵两省分别新增高速公路通车里程4400千米和2479千米,新增里程分列全国第1和第4位,占全国新增里程的18.4%(见图3)。产业政策方面,在全球生产网络分工深化、全国产业梯度转移的背景下,云贵两省通过招商引资,承接东部沿海发达地区产业转移,本地特色产业迅速发展。例如,贵州遵义正安县通过提供厂房、减免租金等优惠政策吸引广东吉他制造企业入驻,建设国际吉他产业园。2018年,产销吉他数

量近600万把,产值60亿元以上,解决就业人口近1.4万人,60%的产品外销欧美等地(丁玉冰,2019)。文化特色方面,云贵地区民族文化璀璨,古城古镇古村星罗棋布,人文和山水特色鲜明,是人类精神文化遗产的人文宝库。云贵两省发挥文化特色,发展文化旅游产业,带动了城镇化发展。



图3 全国各省(区、市)“十三五”时期新增高速公路里程
(单位:千米)

数据来源:《中国统计年鉴2016、2021》。

就业是民生之本,是发展之基,城镇产业发展为各类人群提供就业岗位、为城镇建设提供资金,是城镇化发展的重要推动力;反之,城镇化也为工业化、服务业发展和农业现代化提供巨大的消费市场和劳动力市场。针对就业岗位不足等问题,云贵等内陆山地地区要以促进农业转移人口就业、就近城镇化为导向,坚持就业优先,打造就业容量大、就业质量高、富有地域特色的现代产业体系。

3.空间特征——规模小,分布散,要素资源向省会集聚,应引导有机集聚

我国城镇化进程最典型的特征之一是强有力的政策引导,各级政府通过制定发展战略,强化中心城市和城市群优势地位,配套“人地钱”相关政策等,以加速城镇化进程。上述政策确定了城镇化战略重点发展区域、建设载体和形态格局,投射在空间上即为城镇化空间布局。城镇化空间布局与人口迁移也有密切关系,即城镇化空间布局及其变化是人口空间分布、自然增长及流动在空间上的映射;反之,城镇化空间布局优化即政策调整,也会诱发人口迁移。

一般而言,城镇化空间布局受到自然地理条件、人口变动、交通区位、发展要素、宏观政策等因素影响,云贵两省在上述方面呈现出明显的地域性和阶段性。在自然地理条件方面,云贵两省以山地丘陵为主,大部分地区不具备大规模、集中式城镇

建设的地形地质条件,少数适宜地区在空间分布上较为分散、规模较小,以省会城市为中心的局部区域有较大的人口经济承载潜力。人口变动方面,云贵地区人口总量稳定增长,外出人口总量增加,但外出趋势明显减弱,外来人口总量增加,回流趋势显现,城乡人口梯度流动将对城镇布局带来重构效应。交通区位方面,贵州境内贵广、沪贵、渝贵、成贵等高铁建成通车,云南境内沪昆、南昆高铁开通,强化了这些地区与超大特大城市的联系。内外交通联系的改善和区位优势再造,将从基础上改变各城镇发展条件,不同区位的城镇将继续分化发展。城镇发展要素方面,云贵两省土地资源约束大,建设用地指标紧缺、空间不均衡,同时政府债务重、风险高。2019年,贵州、云南债务率分别达到148.5%和108.4%,分别位居全国第1位和第7位(见图4),城镇化融资能力弱,过去大规模投入的发展模式亟待转型。宏观政策方面,西部陆海新通道、西部大开发等重大战略以及城市群、都市圈发展战略都对两省城镇化空间布局带来重要影响。加之云贵两省近年来实施强省会战略,将可能进一步极化省域城镇空间格局。

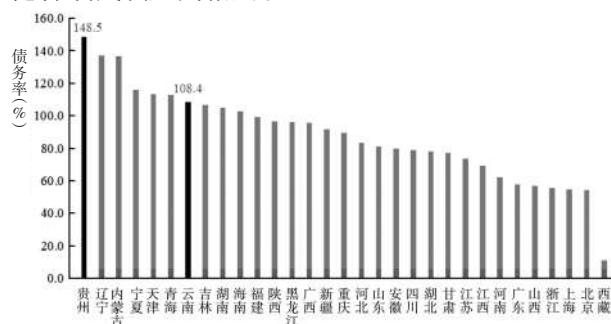


图4 2019年全国各省(区、市)债务率

数据来源:根据联合资信(2020)数据绘制。

各级城镇是城镇化的空间载体,城市群是城镇化的主体形态,科学布局、合理引导各级城镇协调发展,将为各类人群提供发展平台,有利于释放城镇化空间效益。云贵两省城镇空间布局以省会城市为核心、以城市群为主体形态,普通地级市规模均质化,县城和镇规模普遍较小,面临省会首位度过高、城市群一体化水平不高、空间组织模式“小而散”、小城镇遍地开花等问题。未来,应立足本地山地条件,把握交通改善、发展战略布局等机遇,顺应人口变动趋势,科学合理地配置资源要素,引导人口、建设用地、资金等要素向重点地区和城镇有机集聚,提高国土空间开发效能,构建符合地域特色

的城镇化空间格局。

4.环境特征——山地型,生态优,民族文化特色鲜明,应实现诗意栖居

城市人居环境的改善,包括基础设施和公共服务水平的提升、生态环境的改善等,为城市居民生活提供品质保障,增强了人口吸引力。一般而言,城市人居环境受自然地理条件、生态环境保护治理、城市规划建设管理水平、科技应用、安全韧性水平、文化保护传承等因素影响,云贵两省自然条件本底优越、文化特色鲜明,但硬件设施相对薄弱、短板有待补齐。自然地理方面,云贵两省是长江上游重要的生态屏障,生态地位显著,生态环境敏感,森林覆盖率分别达到65%和60%。生态环境保护治理方面,云贵两省自然环境优美,是我国生态文明建设先行地区,生态治理成效明显。云南洱海、滇池等水质持续改善,州市政府所在地城市空气质量优良天数比率达到98.8%,贵州主要河流出境断面水质优良率达到100%,绿色城市建设具有较好的自然基础。城市规划建设管理方面,受经济发展水平所限,云贵两省与东部沿海平原地区还有较大差距,城市空间治理能力不足,基础设施建设和公共服务供给仍存在诸多短板。科技应用方面,云贵两省新一代信息基础发展、新型基础设施建设相对不足,智慧城市建设有待加强。安全韧性水平方面,云贵两省的城市抵御冲击能力

相对不强,重大风险防控能力和防灾减灾设施体系有待完善。在文化保护传承方面,云贵地区传统文化和民族文化特色鲜明,特色文化生态建设基础较好。

为满足人民群众对美好生活的向往,云贵等内陆山地省份需要发挥生态环境优良和文化特色突出的优势,提高城乡建设水平,提高城镇绿色、宜居、智慧、安全水平,创造高品质生活空间,实现诗意栖居。

三、云贵两省地域特性与城镇化驱动力耦合分析

地域特性对城镇化发展具有基础性作用,在很大程度上决定了城镇化的启动条件与发展方向。城镇化发展受到市场、政府、社会等动力驱动,各类主体对自然条件、资源禀赋等地域特性的合理利用,能够有效激发动力,促进城镇化发展。

1.内陆山地地区与沿海、内陆平原地区特征对比

总体来看,云贵等内陆山地地区与沿海和内陆平原地区相比,内陆山地地区在自然地理、城镇化水平、空间格局、产业发展、人居环境等方面有着显著差异,如表1所示。未来,应突出地域特色,因地制宜探索满足高质量发展要求的城镇化道路。

表1 不同地区城镇化基础条件比较

	沿海平原地区	内陆平原地区	内陆山地地区
代表性省份	江苏、山东等	河南、安徽等	云南、贵州等
自然地理	平原为主,对城镇化限制较小	平原为主,对城镇化限制较小	山地丘陵为主,对城镇化限制大
城镇化质量	城镇化率高、增速相对较慢,城镇化质量较高	城镇化率中等水平、增速较快,城镇化质量中等	城镇化率较低、增速较快,易地扶贫搬迁人口多,城镇化质量不高
产业发展	现代产业体系较为完善,迈向高端化、创新化;区位优势,交通便利,对外开放水平高	产业体系逐步完善,承接沿海产业转移;区位条件较好,交通便利,对外开放水平较高	产业发展水平不高,以能源资源开发为主,就业岗位不足,承接产业转移;区位不佳,交通条件改善,开放水平不高
空间格局	城市群实力强、一体化水平较高,中心城市能级高,都市圈形态显现	城市群实力较强,中心城市能级较高,城镇体系较为完备	城市群实力不强,中心城市能级不高、首位度高,城镇布局“小而散”
人居环境	城乡建设水平较高,历史和山水文化特色鲜明	城乡建设水平中等,历史和山水文化特色鲜明	城乡建设水平不高,民族和山地文化特色鲜明

资料来源:作者整理。

2.基于内陆山地地区地域特性的城镇化驱动力耦合分析

如表2所示,基于地域特性与城镇化驱动力耦合分析,建立了内陆山地地区城镇化策略制定的简

要分析框架,探讨立足内在驱动力、适应地域差异性与匹配高质量发展要求的内驱型高质量城镇化发展模式与耦合机制。

表2 内陆山地地区地域特性与城镇化驱动力耦合分析

		驱动力		
		政府	市场	社会
地域特性	自然地理 (山地丘陵为主)	●强化空间开发管制 ●优化调整空间布局	—	—
	区位条件 (内陆地区,交通条件明显改善)	●打通开放通道 ●搭建开放平台 ●营造开放环境 ●优化调整空间布局	●扩大产品和服务 的市场潜力 ●专业化分工	—
	生态本底 (生态地位重要、环境敏感)	●生态环境保护治理 ●生态保护补偿 ●建立健全生态产品价值实现 机制	●生态资源开发 ●生态产品价值 实现	—
	资源禀赋 (能源资源丰富、开发潜力大)	●资源开发管控 ●产业政策制定	●资源开发利用 ●特色产业体系	—
	文化特性 (传统文化和民族文化特色鲜明)	●文化保护传承创新	●文化和旅游市场	—
	城乡发展 (城镇公共服务和基础设施存在短板 弱项,城乡差距大)	●公共服务供给 ●基础设施布局 ●促进农业转移人口市民化 ●易地扶贫搬迁城镇集中安置 ●城乡融合发展政策引导等	●城乡建设 ●资本、人才、技术 等要素城乡间双向 流动	●农村人口为享受 更好的公共服务 而向城镇迁移 ●农村人口城镇 落户

资料来源:作者整理。

具体来看,首先,政府在城镇化发展中起到宏观引导和底线管控作用。基于内陆山地地区的地域特性,云贵两省各级政府能够通过强化空间开发管制,优化调整城镇化空间格局,以适应自然地理条件,提高空间开发效益;通过改善交通条件,打通内外开放通道,搭建开放平台,以克服区位优势和优化城镇化空间布局;通过保护和治理生态环境,健全生态产品保护补偿机制和生态产品价值实现机制,夯实生态本底;基于公共利益管控资源开发,制定产业政策,发挥资源禀赋优势;通过保护历史文化和民族文化,推动文化传承创新,建设人文城市;通过优化公共服务供给和基础设施布局,促进农业转移人口市民化,加快城乡融合发展。其次,市场在城镇化发展中起到配置资源的决定性作用。基于内陆山地地区资源禀赋和生态优势,云贵两省各类市场主体能够通过利用交通条件的改善、开放水平的提升,扩大产品和服务的市场,实现专业化分工;通过开发各类生态资源,实现生态系统价值;通过开发利用各类资源能源,形成特色产业体系,带动就业;通过依托文化特色,形成有活力的文化和旅游市场;通过参与城乡建设,实现资本、人才、技术等要素在城乡间的双向流动。最后,在社

会驱动力方面,人们会为了享受城市的教育医疗等公共服务(龙茂乾、项冉、张践祚,2016),追求更好的生活环境和品质而迁移;在城镇化背景下,农村人口也会为了给子女提供更好教育、改善居住条件等向城镇迁移、在城镇落户。云贵两省城镇化速度较快,需要优化公共服务布局、强化城乡规划建设,以适应和引导城乡人口迁徙。

综合来看,内陆山地省份城镇化从高速增长转向高质量发展,是遵循城镇化规律、增强发展动力、实现“人—产—城—环境”高效耦合的过程。转向高质量发展的关键是发挥政府、市场和社会驱动力,探索契合本地资源禀赋,彰显山地优势特色,更好满足人民美好生活需要的城镇化发展路径。

四、云贵两省城镇化高质量发展战略路径

云贵两省应突出以人为核心的高质量城镇化导向,聚焦产业发展、空间布局和人居环境三大重点,明确战略路径,实现高质量城镇就业、高效能空间格局和高品质人居环境(见图5)。

1.特色产业支撑高质量城镇就业

产业发展的前提条件是与本地资源禀赋相契

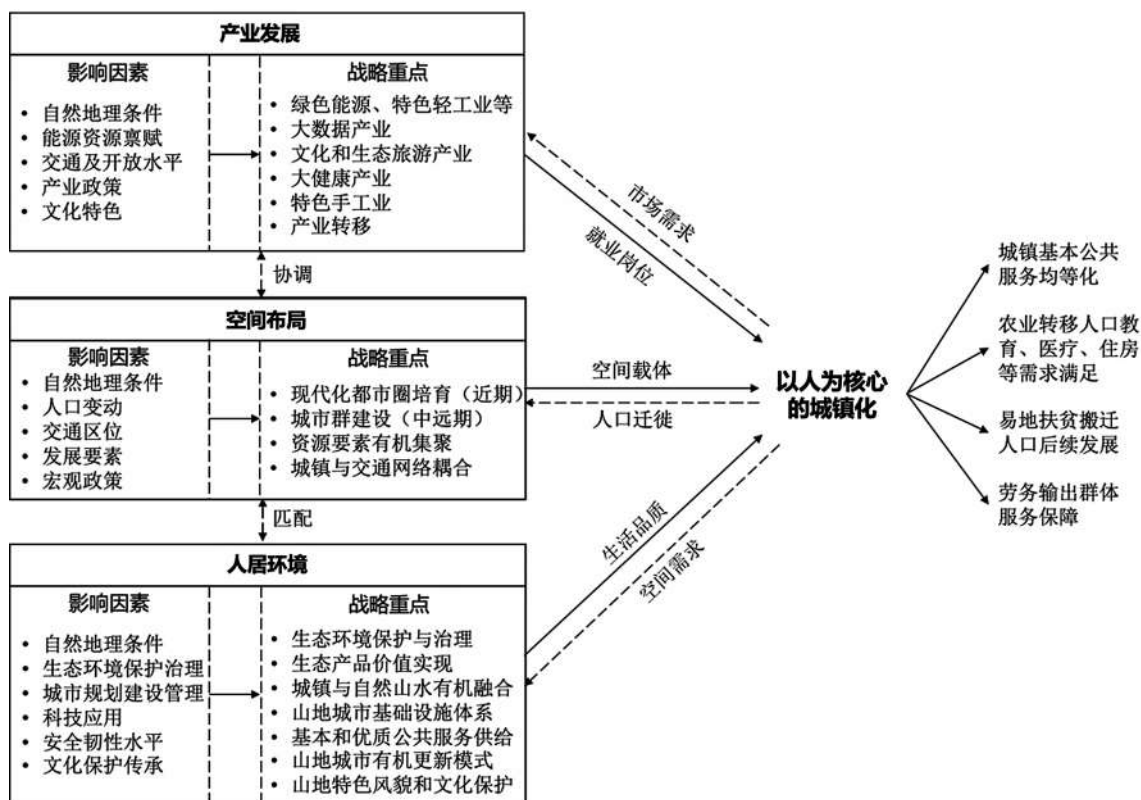


图5 内陆山地地区城镇化高质量发展的战略重点

资料来源:作者绘制。

合,云贵两省可以依托气候、生物、农产品、民族文化、能源、矿产等生态和资源方面的优势,运用体制和科技杠杆撬动现代产业增长点,扩大城镇就业容量。第一,近年来,云贵两省分别形成了“绿色能源、绿色食品、健康生活目的地”和“酒、茶、药、烟、食品”特色产业名片,可以通过加强要素保障、延展产业链、完善产业政策等措施,进一步扩大特色产业就业规模。发挥后发优势,大力发展大数据产业,因地制宜发展新材料、新能源、节能环保等战略性新兴产业。对接东部沿海发达地区,积极承接符合本地资源禀赋的产业转移。引进有实力的龙头企业和经营主体,培育壮大社区经济,在集中安置点因地制宜建设投资规模较小、吸纳就业较多的“微工厂”,健全产业发展和搬迁群众的利益联结机制,提升易地扶贫搬迁人口可持续生计能力。第二,文化魅力和生态特色是云贵两省靓丽的名片,应继续发挥云贵两省的文化生态资源优势,大力发展旅游和大健康产业,扩大旅游业就业容量。为打造全域旅游目的地,云贵两省应加快完善旅游基础设施和公共服务体系,积极创建国际康养旅游示范区,推动健康产业与旅游、体育、文化、教育等产业融合发展,打造智慧景区,提升旅游智慧化水

平。第三,云贵两省均拥有特色鲜明的传统手工艺非物质文化遗产,可以依托现代科技和创新手段赋能油纸伞、手工苗银、苗族蜡染、大理扎染、建水紫陶、傣锦等传统手工业发展,将美观性、实用性与手工制品的高品质和独特创意相结合,走中高端定制化路线,满足多样化、个性化的市场需求,提升产品附加值,积极塑造特色手工艺品牌,形成“高端设计+特色手工艺+电商物流+旅游”的产业链条。

2.有机集聚塑造高效能空间格局

在符合资源环境承载能力的前提下,云贵两省应顺应人口经济集聚规律和趋势,积极响应国家政策引导,按照适度集聚、先易后难、分步推进的原则,遵循“以圈带群、有机集聚”的思路,科学合理配置资源要素,提高国土空间开发利用效能,优化城镇空间格局。第一,“以圈带群”,聚焦推进城镇化的主要抓手,近期引导都市圈率先发展,中远期带动城市群加快发展。“十四五”时期,云贵两省应积极引导昆明、贵阳转变城市发展方式,不以提高城市首位度为目标,而是聚焦增强省会城市先进制造研发、科技创新驱动、贸易服务等功能,合理疏解中心城区一般性制造业、区域性物流基地、专业市场等非核心功能,辐射带动都市圈内部城镇发展。待

昆明、贵阳都市圈综合实力明显增强,同城化水平显著提高,且具备更大辐射作用的情况下,再逐步带动滇中、黔中城市群发展。第二,城镇化发展应有适当的集聚,但不是摊大饼式的集聚,而是“有机集聚”,即向都市圈集聚,向市州中心城市集聚,向重要交通枢纽城镇集聚,向资源环境承载能力高和国土开发适应性好的地区集聚。因此,“有机集聚”有两方面的含义:一是引导资源要素适度向昆明、贵阳等大城市和各市州中心城市集聚,促进大中城市形成集聚经济,提高综合承载能力。二是引导生产要素向交通区位优势、发展基础较高、发展潜力较大的县城和小城镇集聚,实现城镇空间、产业空间和综合交通网络的高效耦合。

3. 依山就势营造高品质人居环境

云贵两省具有得天独厚的自然生态本底条件和山地景观特色,未来应强化生态环境保护,建设宜居城镇,在更高水平上营造体现天人合一理念、独具山地特色魅力、实现诗意栖居愿景的美好人居环境。第一,在生态保护方面,坚持生态优先和绿色发展,构建整体连续的区域生态安全格局,深入推进山水林田湖系统保护和治理,擦亮云贵两省青山、碧水、净土、蓝天生态名片。同时,建立健全生态产品价值实现机制,分区分类引导地方生态资源产品化、产业化。第二,在城镇宜居建设方面,注重山地城市生态环境保护、基础设施网络建设、公共服务体系构建、文化特色保护与营造。修复城市生态空间,依托山水林田湖等自然基底,建设城市生态绿色廊道,推进山地城市绿道网络、沿山生态休闲带、景观视廊、天际线等要素的整体设计,实现城市与自然山水有机融合。加强城市环境保护,完善垃圾处理、供排水等市政基础设施体系。提升城镇教育、医疗卫生、养老、托育、文化、体育等公共服务供给能力和服务品质,打造15分钟社区生活圈。统筹各类支持性政策和资金,发挥省市县三级政府在营造支持性环境、提供公共物品等方面的作用,以搬迁安置点为单元,完善公共教育、医疗卫生、社会保障、社区服务体系,加强职业技能培训,完善就业服务体系,完善劳务输出人群服务保障体系。增强城市防灾减灾韧性能力,提升城市精细化治理水平。实施城市更新行动,探索适合山地城市的老旧小区、老旧厂区、老旧街区、城中村“三区一村”改造模式,建设智慧社区,打造一批高品质生活空间。传

承优秀传统文化和民族特色文化,加强市州特色文化风貌发展指引,建设一批魅力彰显的人文城市。

五、结语

城镇化是现代化的必由之路,走中国特色新型城镇化道路、完善新型城镇化战略,需要顺应城镇化发展规律,深入考察适应高质量发展要求的城镇化动力机制与地域特色路径。本研究在坚持以人为核心,实现人的城镇化、产业发展、空间布局 and 人居环境有机统一、协调匹配的新型城镇化总体方略的基础上,进一步结合自然地理、区位条件、发展阶段、发展导向等的差异性与独特性,探讨了顺应城镇化内在驱动力和地域差异性的中国特色城镇化道路的地区样本。

我国地域差别巨大,因地制宜推进城镇化高质量发展,是国家宏观政策制定、地方战略实施的必然选择。以云南、贵州为代表的内陆山地省份,自然地理条件受限、经济相对落后、城镇化质量不高,同时生态地位重要、资源能源富集、少数民族集聚、文化特色突出,需要立足自然地理和资源禀赋条件,发挥政府、市场和社会作用,聚焦重点群体推进农业转移人口市民化,突出就业导向,强化产业支撑能力,按照“以圈带群”和有机集聚的思路完善空间布局,依山就势营造高品质人居环境,立足内在驱动力、适应地域差异性与匹配高质量发展要求的内驱型高质量城镇化发展模式,因地制宜地走出一条“人一产一城一环境”要素高效高质耦合的中国内陆山地地区新型城镇化特色道路。

城镇化高质量发展是一项系统工程,顺应城镇化发展规律的系统研究、路径选择与政策设计也是一项长期而艰巨的重大任务。提高市民化质量、强化产业支撑、完善空间布局、改善人居环境等重点领域,均离不开体制机制和政策改革创新。破解城镇化高质量发展的制度性瓶颈,开展系统性、针对性的研究与实践,是需要进一步研究探讨的理论问题和现实课题。

(致谢:北京清华同衡规划设计研究院总体五所副所长谢宇、国家发展和改革委员会国土开发与地区经济研究所助理研究员郑国楠对本文亦有贡献,特此致谢。)

注释

①数据来源于2020年10—11月发放的安顺市城乡居民网上调查问卷。②定义来源于《国家新型城镇化规划(2014—2020年)》。

参考文献

- [1]任远.城镇化的升级和新型城镇化[J].城市规划学刊, 2016(2).
- [2]肖金成,刘保奎.改革开放40年中国城镇化回顾与展望[J].宏观经济研究,2018(12).
- [3]陈明星,叶超,陆大道,等.中国特色新型城镇化理论内涵的认知与建构[J].地理学报,2019,74(4).
- [4]陈迪宇,王政,张金萍.更好发挥城镇化对高质量发展的支撑作用[J].宏观经济管理,2020(9).
- [5]张军扩,侯永志,刘培林,等.高质量发展的目标要求和战略路径[J].管理世界,2019,35(7).
- [6]方创琳.中国新型城镇化高质量发展的规律性与重点方向[J].地理研究,2019,38(1).
- [7]任碧云,郭猛.我国新型城镇化高质量发展的策略研究[J].经济纵横,2021(5).
- [8]欧阳慧,李智.适应未来发展需要的城镇化战略研究[J].宏观经济研究,2021(7).
- [9]魏后凯,李玢,年猛.“十四五”时期中国城镇化战略与政策[J].中共中央党校(国家行政学院)学报,2020(4).
- [10]中国宏观经济研究院国土开发与地区经济研究所课题组.中国新型城镇化空间布局调整优化的战略思路研究[J].宏观经济研究,2020(5).
- [11]张梦瑶.中国特色新型城镇化高质量发展的实践路径探析:基于新发展理念视角[J].当代经济管理,2021(9).
- [12]程必定.中国省域高质量发展的区域经济布局思考[J].

区域经济评论,2021(1).

- [13]赵玉,谢啟阳,丁宝根.中国城镇化高质量发展的综合测度与演化特征[J].区域经济评论,2020(5).
- [14]苏红键.城镇化质量评价与高质量城镇化的推进方略[J].改革,2021(1).
- [15]丁文珺,张铮.新形势下湖北省城镇化高质量发展综合测度及演进策略[J].湖北社会科学,2021(1).
- [16]李海英.民族地区新型城镇化高质量发展研究[J].企业经济,2019(12).
- [17]刘保奎,刘峥延,张燕.“两端发力”优化后发山地省份城镇化布局形态:基于云贵4市州的调研[J].宏观经济管理,2020(8).
- [18]田健,曾穗平.城乡资源配置视角下西藏城镇化路径重构与国土空间规划响应[J].城市规划学刊,2021(6).
- [19]肖礼军.生态约束下的西南山地城镇规划策略与实践探索[J].西部人居环境学刊,2017(3).
- [20]李玉双,聂晶鑫,孙双辉,等.中部后发山地地区人口城镇化发展模式探究:以宜昌市秭归县为例[J].城乡规划,2021(5).
- [21]周侃,盛科荣,樊杰,等.我国相对贫困地区高质量发展内涵及综合施策路径[J].中国科学院院刊,2020(7).
- [22]文雯,王亚洁.生态环境约束地区城镇化模式转型与路径探索:以“三区三州”新型城镇化发展为例[J].小城镇建设,2022(4).
- [23]丁玉冰.正安吉他产业的“野心”:打造“中国唯一、世界一流”的吉他文化产业园[EB/OL].(2019-09-26)[2022-03-20].<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1645835657574832785&wfr=spider&for=pc>.
- [24]龙茂乾,项冉,张践祚.梯度城镇化的村庄解析:以福建上杭为例[J].地理科学,2016(10).

The High-Quality Development Orientation and Strategic Path of Inward-Driven Urbanization in Inland Mountainous Areas in China ——Taken the Yunnan and Guizhou Provinces as Examples

Long Maoqian Ouyang Peng Lu Qingqiang

Abstract: Affected by natural and locational conditions, the urbanization process of inland mountainous areas in China is relatively lagging behind and low-quality. It is of great significance to exploring a characteristic urbanization path that meets the requirements of high-quality development. This study summarizes the characteristics of urbanization in inland mountainous areas represented by Yunnan and Guizhou provinces, and puts forward the development orientation of high-quality urbanization, including quality improvement, employment priority, organic agglomeration and dwelling poetically. Based on the inward-driven high-quality urbanization mode that adapting to regional differences and matching the requirements of high-quality development, we propose an urbanization strategy path of supporting high-quality employment with characteristic industries, reshaping a high-efficiency spatial pattern with organic agglomeration, and creating a high-quality living environment.

Key Words: Inward-Driven Urbanization; New-Type Urbanization; Inland Mountainous Areas; High-Quality Development; Urbanization Path

(责任编辑:齐 双)

【区域高质量发展】

河南经济创新驱动高质量发展的战略走势与推进举措^{*}

张 占 仓

摘 要:伴随全国经济高质量发展的浪潮,河南提出建设国家创新高地的新目标,建立党政“一把手”抓创新的工作机制,全面实施创新驱动科教兴省人才强省战略,在“双一流”大学建设上努力实现新跨越,全面奏响了创新驱动高质量发展的时代乐章。针对研发投入强度不足、科技创新的人才环境仍待进一步优化、制造业亟待转型升级、对民间创新不够重视等短板,研究提出推进河南经济高质量发展的战略举措为:在提高全社会研发投入强度上实现新跨越,以高端制造、智能制造为支撑挺起先进制造业大省的脊梁,以引聚人才为核心优化创新生态,坚定不移推动绿色发展,全面推进乡村振兴。结论认为,在省级层面建立党政“一把手”抓创新的体制机制意义非凡,大幅度提高研发投入强度是河南创新驱动高质量发展的重中之重,引聚人才需要在体制机制上有重要突破。

关键词:高质量发展;创新驱动;一流创新生态;人才强省

中图分类号:F127 文献标识码:A 文章编号:2095-5766(2022)04-0070-09 收稿日期:2022-05-15

^{*}基金项目:河南省社会科学院2022年创新工程重大项目“全面实施创新驱动、科教兴省、人才强省战略”(22A04)。

作者简介:张占仓,男,河南省社会科学院原院长,研究员,博士生导师(郑州 451464)。

自从党的十九大提出我国经济社会进入高质量发展阶段以来,全国各地经济社会高质量发展的整体节奏加快,不少领域都涌现出大量新技术新模式新业态,部分领域出现了新的重大突破,全国经济高质量发展出现了一系列稳中向好的新变化。面对举国上下高质量发展的历史性潮流,中原大地波涛汹涌,捷报频传。从中共河南委书记楼阳生亲自带头,深度谋划,大幅度增加对科技创新的人力物力财力投入,频繁参加科教领域的各种活动,日夜为打造国家创新高地倾注心血,到河南人民政府2022年度工作报告提出,要加快创新驱动发展,构建重大创新平台,激励企业大胆创新,大力引育创新人才开工建设“中原之光”等大科学装置,推进“智慧岛”双创载体省辖市全覆盖,打造未来化市场化国际化创新创造品牌,各地全面奏响了创新驱动高质量发展的时代乐章。

一、河南经济创新驱动高质量发展的战略走势

作为全国经济总量位列第五的经济大省,河南一直在发挥传统优势,探索促进经济较快发展的科学之路。近几年,河南高度重视创新驱动高质量发展,特别是2021年下半年以来,在创新驱动高质量发展方面大胆作为,快节奏推进,不断开创经济高质量发展的新境界。

1.创新驱动高质量发展明确了新目标

按照党的十九大关于“我国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段”的重大判断,中共河南省委、省政府召开了多次研讨会,反复研究并制定出台《关于推动高质量发展的实施方案(2018—2022年)》《河南高质量发展指标体系与市县高质量发展考核评价实施办法》等,各县市也结合当地实际出台了更加具体细致的促进高质量发展的实施

意见,并初步建立考核机制,为高质量发展逐步建立起新的推进机制。2021年7月,《中共中央 国务院关于新时代推动中部地区高质量发展的意见》发布,按照党中央、国务院的战略部署,河南制定了《关于在新时代中部地区高质量发展中奋勇争先的实施意见》,提出“打造国家创新高地、先进制造业基地、黄河流域生态保护示范区、现代交通物流枢纽和改革开放新前沿”的战略定位,努力在中部地区加快崛起中彰显新担当、新作为,尤其是第一次明确提出“打造国家创新高地”的新目标,为河南经济社会高质量发展指明了前进方向,使河南上下真正拥有了新的创新驱动高质量发展的战略目标。既然要建设国家创新高地,就必须借鉴国内外的成功经验与做法,发挥体制机制优势,由主要领导牵头,以空前的力度抓创新发展,在全社会凝聚创新力量。河南过去曾经提出建设中西部地区创新高地,而这一次面对新的高质量发展的需要,进一步提出建设国家创新高地,培育国家战略科技力量,在拉高标杆中争先进位,在加压奋进中开创新局,确实让河南人民有了新的期盼,也将在中部暨全国高质量发展新征程中显示中原大省的新形象。

2. 建立党政“一把手”抓创新的工作机制

中共河南省委书记楼阳生明确提出,要坚定把创新摆在发展的逻辑起点、现代化河南建设的核心位置,主动对接国家战略科技力量体系,大力实施创新驱动、科教兴省、人才强省战略,加快打造一流创新生态,奋力建设国家创新高地、成为重要人才中心,走好创新驱动高质量发展“华山一条道”。“把坚持创新发展摆在各项任务的首位,这是河南现代化建设的动力源泉”。2021年9月22日,河南成立科技创新委员会,省委书记楼阳生、省长王凯担任双主任,省委、省政府有关领导担任委员,建立党政“一把手”抓创新的工作机制,落实地方领导和组织本地创新发展的主体责任,充分表明省委、省政府对构建一流创新生态、建设国家创新高地的高度重视。此后,分别于2021年11月29日、2021年12月28日、2022年2月25日,先后召开了三次河南省科技创新委员会会议,研究创新驱动高质量发展的相关重要议题,连续出台一系列文件,支持提升科技创新能力,推进科教创新工作的节奏非常快。其实,这种工作节奏本身,已经彰显出在现有体制下在省级层面建立党政“一把手”抓创新的制度性优

势,也必将为全面创新发展注入更加充足的动力与能量。

3. 创新驱动科教兴省人才强省战略全面实施

高质量发展是“十四五”发展的主旋律,也是发展方式转变的历史性重大命题。经过全社会各个方面的积极努力,特别是2021年9月河南省委工作会议提出全面实施“十大战略”以来,作为“十大战略”之首的创新驱动科教兴省人才强省战略已经于2021年12月形成实施方案,明确提出按照“起高峰、夯高原、补洼地”三个导向,以前瞻30年的眼光、打破常规的创新举措,实现国家级重大创新平台、国家大科学装置、世界一流学科、重大前沿课题研究、重大原创性成果“五个突破”,为高质量发展储备和增添第一动力,重建重振河南省科学院。坚持前瞻谋划并采取超常规举措,支持科学院布局基础研究学部,重塑研发体系、转化体系和服务体系,把科学院建设成为汇聚高端人才、科研实力雄厚、产学研合作与科技成果转化的高能级平台和高端科技智库。2021年12月28日,重建重振河南科学院揭牌仪式在郑州举行,标志着这艘河南科研新“航母”正式起航。在揭牌仪式上,中共河南省委书记楼阳生向全世界科学家发出诚挚邀请:“今日之河南,比以往任何时候都需要创新,比以往任何时候都重视创新,也比以往任何时候都渴求人才。”“归来吧,河南科学院在向你招手;家乡的父老乡亲在向你招手!”楼阳生书记这一次饱含深情的讲话,打动了国内外不少科学家与青年人才,在全国科教领域形成巨大反响。同时,支持河南农科院构建现代农业科技创新体系和推广服务体系,打造成为“国内一流、国际知名”的种业科技创新高地和区域农业科技创新中心,为国家解决农业“卡脖子”问题贡献中原力量。2022年初,省政府工作报告第一次提出2022年河南研发经费投入强度1.96%以上,实现了研发投入较大幅度的增长,显示出河南对创新发展的高度重视。按照河南省委、省政府整体部署,从2021年7月17日,第一家省实验室嵩山实验室在信息工程大学正式揭牌运行,这标志着河南重塑实验室体系、搭建一流创新平台迈出了实质性步伐。截至2022年3月22日,河南已经成立实验室6家(见表1)、中试基地21家(见表2)、产业研究院25家(见表3),而且都是省委书记楼阳生和省长王凯为其揭牌和聘任相关专业领域的院士担任实验室主

任,推进速度之快和工作力度之大在河南历史上都是空前的。从这三类新成立的研发机构分布情况看,对河南各地覆盖性比较好,未来对河南高质量发展将产生全面的推动作用。因此,在省委、省政府的直接推动下,河南创新驱动高质量发展的整体氛围越来越浓厚。

表1 2022年3月河南已成立实验室概况(前二批)

序号	实验室名称	实验室所在城市	牵头组建单位	实验室主任	研究主攻方向
1	嵩山实验室	郑州	信息工程大学、郑州大学	邬江兴院士	新一代信息技术
2	神农种业实验室	郑州	河南农业科学院、河南农业大学	张新友院士	农业生物品种
3	黄河实验室	郑州	黄河水利科学研究院、郑州大学	王光谦院士	黄河流域生态保护和高质量发展
4	龙门实验室	洛阳	河南科技大学、郑州大学	樊会涛院士	新材料与智能装备
5	中原关键金属实验室	郑州	郑州大学、三门峡市人民政府等	何季麟院士	关键金属
6	龙湖现代免疫实验室	郑州	河南农业大学、郑州大学	张改平院士	公共卫生安全和生物安全

资料来源:实验室揭牌仪式的相关报道。河南计划成立10个实验室,至2022年3月22日已经成立6个。

表2 2022年3月河南已成立中试基地概况(前二批)

序号	中试基地名称	中试基地所在市、县	建设依托单位
1	河南省高端装备中试基地	洛阳	清华大学天津高端装备研究院洛阳先进制造产业研发基地
2	河南省环保与精细化工新材料中试基地	沁阳	豫科创新(沁阳市)科创园有限公司
3	河南省生物医药CXO一体化中试基地	郑州	郑州创泰生物技术有限公司
4	河南省食品加工中试基地	漯河	漯河市食品研究院有限公司
5	河南省轻质金属材料中试基地	洛阳	洛阳特种材料研究院
6	河南省纳米材料中试基地	济源	河南河大纳米材料工程研究中心有限公司
7	河南省新能源电池中试基地	新乡	河南电池研究院有限公司
8	河南省智能传感器中试基地	郑州	郑州大学、河南昊博智能传感产业发展有限公司
9	河南省电子装备柔性中试基地	郑州	中国电子科技集团公司第二十七研究所
10	河南省低碳能源技术中试基地	郑州	郑州中科新兴产业技术研究院
11	河南省体外诊断产品中试基地	郑州	郑州安图生物工程股份有限公司
12	河南省智能制造系统中试基地	郑州	机械工业第六设计研究院有限公司、国机工业互联网研究院(河南)有限公司
13	河南省碳基新材料中试基地	开封	开封平煤新型炭材料科技有限公司
14	河南省先进高温材料中试基地	洛阳	中钢集团洛阳耐火材料研究院有限公司
15	河南省光子集成芯片中试基地	鹤壁	河南仕佳光子科技股份有限公司
16	河南省微电子中试基地	郑州	河南芯睿电子科技有限公司、郑州中科集成电路与信息系统产业创新研究院、新乡新东微电子研究院有限公司
17	河南省生物基材料中试基地	郑州	宏业控股集团有限公司、河南科学院
18	河南省生物发酵与植物提取中试基地	临颍	河南中大恒源生物科技股份有限公司
19	河南省先进光学与功能镀膜中试基地	南阳	中光学集团股份有限公司、河南科学院南阳光电研究所
20	河南省地下工程中试基地	平舆	坝道工程医院(平舆)
21	河南省医用防护用品中试基地	长垣	河南亚都实业有限公司

资料来源:河南中试基地揭牌仪式等相关报道。

表3 2022年3月河南已成立产业研究院概况(前二批)

序号	产业研究院名称	产业研究院 所在市、县	牵头单位
1	河南尼龙新材料产业研究院	平顶山	中国平煤神马集团
2	河南农机装备产业研究院	洛阳	第一拖拉机股份有限公司
3	河南氢能与燃料电池汽车产业研究院	郑州	郑州宇通集团有限公司
4	河南氟基新材料产业研究院	焦作	多氟多新材料股份有限公司
5	河南现代医药产业研究院	郑州	河南真实生物科技有限公司
6	河南高性能医疗器械产业研究院	长垣	河南驼人医疗器械集团有限公司
7	河南人工智能产业研究院	郑州	河南讯飞人工智能科技有限公司
8	河南生物医药产业研究院	新乡	华兰生物工程股份有限公司
9	河南先进膜材料产业研究院	卫辉	河南银金达控股集团有限公司
10	河南智能传感器产业研究院	郑州	汉威科技集团股份有限公司
11	河南煤矿智能开采装备产业研究院	郑州	郑州煤矿机械集团股份有限公司
12	河南先进光子技术产业研究院	郑州	中国电子科技集团公司第二十七研究所
13	河南高温新材料产业研究院	洛阳	中钢洛耐科技股份有限公司
14	河南动物疫苗与药品产业研究院	洛阳	普莱柯生物工程股份有限公司
15	河南高端轴承产业研究院	洛阳	洛阳 LYC 轴承有限公司
16	河南智慧康养设备产业研究院	内黄	河南翔宇医疗设备股份有限公司
17	河南新能源及智能网联汽车电子电器产业研究院	鹤壁	河南天海电器有限公司
18	河南新型动力及储能电池材料产业研究院	新乡	河南科隆新能源股份有限公司
19	河南钛基新材料产业研究院	焦作	龙佰集团股份有限公司
20	河南生物基材料产业研究院	南乐	宏业生物科技股份有限公司
21	河南金刚石材料产业研究院	长葛	河南黄河旋风股份有限公司
22	河南数字光电产业研究院	南阳	中光学集团股份有限公司
23	河南中药现代化产业研究院	新县	河南羚锐制药股份有限公司
24	河南聚乳酸可降解材料产业研究院	郸城	河南金丹乳酸科技股份有限公司
25	河南先进有色金属材料产业研究院	济源	河南豫光金铅集团有限责任公司

资料来源:河南产业研究院揭牌仪式等相关报道。

4.在“双一流”大学建设上努力实现新跨越

经过历届河南省委省政府和河南人民的努力,高等教育获得了较快发展,特别是省会郑州在校大学生人数超过百万,成为全国高度关注的在校大学生超过百万人的六个城市之一,并且人数跃居全国第二名(见表4)。高等教育的快速发展,使郑州作为国家中心城市成为一个具有重要影响的新兴大学城。大学城是较大规模集聚优秀高等教育人才、科研人才和青年学子的一个新高地,这种人才集聚的新高地必然孕育高质量发展的新机遇。新一届省委、省政府顺势而为,提高站位,强调要以前瞻30年的战略眼光、战略思维、战略举措谋划推动“双一流”大学建设,积极为河南高等教育高质量发展赋能助力。按照省委、省政府部署,河南正加大对郑州大学、河南大学“双一流”建设支持力度,深入推进高校布局、学科学院、专业设置优化调整。着力

打造郑大、河大“双航母”,按照“量身定做、精准施策”的要求,为郑大、河大“双一流”建设分别制定了全方位支持意见,推动两校在国家“双一流”建设中力争实现晋位升级。从以上已经启动建设的6个河南实验室牵头建设单位组成情况可以看出,郑州大学以其雄厚的专业实力,全面融入河南实验室建设体系之中。这种战略布局,将对郑州大学全面提升基础研究水平产生深远影响。同时,中共河南省人民政府全力培育“后备军”,实施“双一流”学科建设工程,按照扶优、扶强、扶特的原则,遴选河南理工大学等7所高校的11个学科作为“双一流”创建学科,集中优势资源支持其加快发展,力争在特色专业上实现率先突破,在国家下一轮“双一流”布局中抢占先机,使河南新增1—2所高校进入国家“双一流”建设行列。河南科技创新委已经制定出台支持政策,将郑大、河大和“双一流”创建高校作为改革

特区,制定专项方案,充分放权赋能,努力构建一流人才政策体系,聚天下英才而用之,为河南高等教育高质量发展建立起快速集聚优秀人才的内在机制。2022年初,在110年校庆的特殊节点,由中共河南省人民政府直接协调确定,河南大学由过去开封与郑州双校区、双校址,变更为郑州单校址,标志着河南大学全面投入河南省会郑州的怀抱,为“双一流”建设迎来新的更加宽广的舞台,使这所百年名校社会高端资源配置条件大幅度提升与优化,为其高质量发展直接注入新的实质性要素机制。

表4 2021年中国在校大学生超过百万人的城市

城市	在校本专科生 (万人)	在校研究生 (万人)	合计 (万人)
广州	141.26	14.57	155.83
郑州	127.40	5.76	133.16
武汉	110.56	18.27	128.83
成都	98.10	12.10	110.20
重庆	100.27	9.74	110.01
北京	59.60	41.30	100.90

数据来源:中国各地2021年统计公报。

二、河南经济创新驱动高质量发展存在的主要短板

对比国内外发达地区的成功经验与创新做法,系统分析河南创新驱动高质量的历史基础与现实状态,对标区域经济高质量发展的主要标志,河南经济创新驱动高质量发展存在的主要短板非常突出。

1.研发投入强度不足

2017年9月,河南省人民政府办公厅《河南研发投入提升专项行动计划(2017—2021年)》提出,到2018年,全社会研发投入达到600亿元左右,占生产总值比重达1.3%以上。到2021年,河南全社会研发投入强度力争赶上全国平均水平。实际上,2018年河南研发投入强度达1.40%,较好完成了原方案提出的年度目标。但是,当年全国研发投入强度升至2.19%,北京、上海、天津、重庆分别达到6.17%、4.16%、2.62%和2.01%,广东、江苏、浙江、山东、福建分别达到2.78%、2.70%、2.57%、2.51%和1.80%。河南与全国平均水平相比差距比较大,与先进省市相比差距更大。同是地处中部的安徽、湖北、湖南、江西等研发投入占比已分别升至2.16%、

2.09%、1.81%和1.41%,连地处西部的陕西、四川已升至2.18%和1.81%。与之相比,河南GDP仍居全国第5位,与研发投入强度居全国第16位非常不匹配。2021年,全国研发投入强度达2.44%,而河南仅为1.68%,同年北京、上海、广东、浙江、山东则分别达到6.0%、4.1%、3.1%、2.9%和2.3%,差距依然较大。因为研发投入不足,直接影响了河南创新能力提升。在《中国区域创新能力评价报告2021》排名中,河南居第14位。当地创新资源最为集中的省会郑州,在2021年全国科技创新百强市排名中只列全国第13位。河南至今有三个科技领域为零的弱项,分别是国家实验室、国家技术创新中心、国家大科学装置。高层次创新平台较少,使关键核心技术攻关能力不强。原始性创新能力薄弱,缺乏在国内外有重大影响的原始性创新。近些年,在国家实验室、大科学装置等科技创新的高端领域,不要说沿海地区,即便是中部的湖北、安徽,或是西部的四川、山西等都已经进行了积极部署,而河南显然起步较晚。因为没有足够的研发投入,肯定没有较好的科技产出。缺乏科技进步的第一动力,经济社会高质量发展很难有正常保障。正是因为创新支撑能力不足,才导致出现河南经济发展活力明显下降的情况。2020年,河南GDP增速仅1.3%,低于全国2.3%的水平,增速居全国各省(区、市)倒数第6位。2021年,河南GDP增速6.3%,低于全国8.1%的平均水平,增速居全国倒数第4位。作为2004年至今的全国第5经济大省,连续两年出现GDP增速明显低于全国平均水平的现象,确实需要引起河南各界高度重视。目前,全国GDP排名第6位的四川,过去5年与河南GDP的差距拉近了10个百分点,2021年已相当于河南GDP的91.4%(见表5)。如果河南再不奋力加速发展,失去全国第5经济大省地位的压力日益显现。

表5 2016—2021年河南与四川GDP比较

年份	河南GDP (亿元)	四川GDP (亿元)	四川GDP占 河南的比重(%)
2016	40160.0	32680.5	81.4
2017	44988.2	36980.2	82.2
2018	48055.9	40678.1	84.6
2019	54259.2	46615.8	85.9
2020	54997.1	48598.8	88.4
2021	58887.4	53850.8	91.4

数据来源:2016—2021年河南、四川统计公报。

2. 科技创新的人才环境仍待进一步优化

伴随全国对科技创新工作的高度重视,河南在改善人才环境方面做了大量的实际工作,也取得了明显的成效。但是,目前无论是专业科研机构的科技人员,还是大学或企业的专业科技人才所实际享受的科技人才待遇仍亟待改善。一是现有科技人员的实际工资待遇较低。2012年,河南省人力资源和社会保障厅制定出台的关于科技人员在完成岗位任务的基础上可享受岗位工资100%—300%的奖励政策,至目前真正执行的科研机构有限,主要原因是资金来源无保障,细化的执行政策也不一致。二是在专业科研单位或高等院校科技人员报账难仍然比较普遍。前些年,各单位制定的各种报账制度在经历若干次检查后,所在单位为了减少管理上的问题,不少单位都把报销规定简单化,有票据才能够报账成为一种普遍现象,智力劳动奖励机制淡化,从而导致科技人员到处想方设法开发票报销课题经费成为一种人人皆知的不正常现象。三是针对青年人才的优惠政策力度不够。科技创新青年人才是关键,没有大批青年人忘我地投入,想在科技创新上有较大进展是不可能的。在近些年各地抢人才大战中,针对青年人才的优惠政策不断创新。就河南现有的青年人才政策来看,除了郑州大学等少数单位以外,整体上住房补贴较低、工资待遇较低、机制不灵活,直接影响吸引人才。2020年郑州成为全国流向北京、上海、杭州人才最多的前5位城市。四是高端人才环境营造不够给力。近几年,随着国家科技创新水平的提升与创新资源的大幅度增加,全国出现出国留学归国人员数量大增的可喜局面。但是,在河南的相关机构中这种现象基本上还没有起步。经过多次深度调研,出国留学人员反映最集中的问题除了待遇偏低外,双语幼儿园、小学、中学配备不足是一个突出短板。因为真正在国外读完博士再回国的青年人才往往都30岁左右了,很多人都已经结婚生子,回来以后直接面临孩子上学的难题。郑州现在办有少量的民办双语幼儿园和小学,不仅收费高,而且招生规模有限,接送孩子距离过远,不能满足实际需要。正是因为人才环境不优,导致高端创新人才匮乏,青年创新骨干人才团队不足。河南两院院士(24人)、国家杰出青年科学基金获得者(18人)数量仅分别占全国总数的1%和0.03%,高端人才严重不足。

3. 制造业亟待转型升级

河南制造业发展规模居全国第一方阵,特别是在超高压电力装备、盾构装备、大型客车、农机装备、大型矿山装备、汽车零部件、智能手机、机器人、传感器、超硬材料、新能源、生物医药等领域创新基础与发展态势均比较好,在国内外有较大的影响力,尤其是郑州、洛阳等在大国重器研发方面积累了大量技术与人才优势,初步形成了一批各具特色的制造业产业集群。但是,与沿海发达地区相比,河南制造业总体上大而不强,高端要素供给不足、中低端要素供给过剩的结构性矛盾比较突出,很多领域创新能力弱、资源消耗大、智能化水平偏低、有较大影响的龙头企业少、品牌影响力不强等短板比较明显,高端制造、智能制造虽然快速发展,但高端产品占比较低,直接影响与制约了河南制造业的高质量发展。2021年,河南战略性新兴产业占规上工业的24.0%,高技术制造业占规上工业的12.0%,与沿海地区相比,这两种产业占比都偏低。近几年,在科技创新领域特别受到重视的瞪羚企业、独角兽企业、专精特新企业等发展不够活跃,河南不少县市“双创”的热度明显不足。面对全球以物联网、大数据、AI、5G、元宇宙等为代表的新产业革命浪潮,制造业高端化、智能化、绿色化、国际化、无人化势在必行,河南亟待通过全面的创新驱动实现制造业转型升级,在高质量发展方面培育和创造新的产业发展优势。

4. 对民间创新不够重视

创新在一定程度上是一种自觉行为。在广袤中原大地的百姓之中,千百年来都不乏对科技创新有浓厚兴趣的人才,而且有些人才创新的科研成果应用价值非常大。据调研,现在不少领域都蕴藏有重要的民间创新人才与创新项目。其中,有些创新成果具有重要的应用前景。但是,由于体制机制的限制,特别是受官本位思想影响,这些民间创新项目,很难在现有体制下推广应用。鹤壁创新发展研究院院长苏卫星完成的重大技术发明“两驱动一体发电设备”,是他带领的团队经过持续30多年的不懈研究探索实现的一项重大技术突破。经多家机构检测,其发电效率提高3倍以上。该技术属国际首创,在风力发电技术领域达到了国际领先水平。其推广应用有可能为全社会大幅降低用电成本提供技术支撑,为国家实现“双碳”目标做出重大贡

献,为全球发电装备更新换代提供历史性机遇。然而,这样高水平的创新成果,至今没有得到河南重视,没有得到政府创新资金的支持,推广应用一直处于非常艰难的状态。

三、推进河南经济高质量发展的战略举措

面对全球性产业革命与全国性高质量发展形成的新竞争压力,必须转变观念,紧跟时代步伐,用系统性思维,统筹河南高质量发展的各种要素配置,以更多的创新力量推进经济高质量发展。

1.在提高全社会研发投入强度上实现新跨越

习近平总书记强调:“发展是第一要务,人才是第一资源,创新是第一动力”“创新是撬动发展的第一杠杆”“实施创新驱动发展战略决定着中华民族前途命运”“自主创新是推动高质量发展、动能转换的迫切要求和重要支撑”。习近平主席这些论述,为我们指明了高质量发展的关键支撑是创新驱动,这也是发达国家实践已经证明科学可行的高质量发展之路。实施创新驱动发展战略,需要全社会投入足够的人力、物力、财力。企业的应用性研发需要以企业为主体投入,而社会公共科技投入、基础研究投入、超前性重大项目研发投入则需要以政府投入为主。作为全国GDP第5大省,河南研发投入强度明显偏低的现象必须高度重视,并下决心从省、市、县政府做起,瞄准研发投入强度2.60%的公认标杆,向先进省份学习,想方设法带头在提高全社会研发投入强度上实现新跨越,快速提升河南研发投入强度在全国的位次,以此为保障吸引人才、滋养项目、积淀创新成果,以省辖市“智慧岛”建设全覆盖为切入点,以规上工业企业研发全覆盖为支撑,以全面激励“双创”为直接抓手,为河南经济高质量发展增添不竭动力,以创新发展谱写新时代中原更加出彩的绚丽篇章。

2.以高端制造、智能制造为支撑挺起先进制造业大省的脊梁

2019年9月17日,习近平主席在郑煤机调研时指出:制造业是实体经济的基础,实体经济是我国发展的本钱,是构筑未来发展战略优势的重要支撑。要坚定推进产业转型升级,加强自主创新,发展高端制造、智能制造,把我国制造业和实体经济搞上去,推动我国经济由量大转向质强,扎扎实

实实现“两个一百年”奋斗目标。按照习近平主席的要求,我们要旗帜鲜明地发展实体经济,而在实体经济中,要牢牢把握制造业高质量发展这个河南制造业大省的发展基础。基础不牢,地动山摇。只有把制造业这个基础不断巩固与加强,实体经济才能够有战略支撑。两者相辅相成,国民经济就能够保持足够的发展活力,老百姓就能够经济发展中充分享受时代发展红利,不断提高获得感、幸福感、安全感。下一步河南要全面落实规划方案,以创新发展为主要动力,以数字化智能化为支撑,以打造更具影响力的先进制造业集群为矩阵,积极推进制造业转型升级,促进河南制造业特别是高端制造智能制造跨越式发展,力争在优势产业领域实现更多重大技术突破,尽快打造一批新的大国重器和高端制造业产品,为国家富强、民族复兴、地方经济高质量发展挺起先进制造业大省的脊梁,持续不断为制造业高质量发展注入创新驱动的新动能。

3.以引聚人才为核心优化创新生态

创新发展的核心是人才问题,引聚人才始终是优化创新生态的重中之重。一是必须在科技人才基本待遇上有魄力。近几年,伴随我国经济发展水平的快速提高,北京、上海、广东等引进国际一流人才,都实行了与国际接轨的年薪制和奖励机制。需要在向他们学习的同时,制定更加具有吸引力的工资与奖励机制,以提升吸引人才、留住人才的体制机制性竞争力。我们只能把政策的宽松程度比他们更优,才有可能真正引进较多的世界一流人才。只有拥有一批世界一流人才,才可能不断完成新的重大重要创新成果,加快建设国家创新高地。二是在高水平创新平台建设方面尽快跃上新台阶。现在,河南没有国家大科学装置,没有国家实验室,没有国家技术创新中心,难以为国际一流人才提供合适的专业就业岗位。按照河南十一次党代会的部署,在大力度实施创新驱动战略和重塑实验室体系中,要尽快在国家大科学装置、国家实验室、国家技术创新中心建设方面有重大行动,实现实质性跃升,以便为引聚国际一流人才提供切实可行的科研岗位支撑。三是在科技成果奖励政策上实现大跨越。对在科技创新中获得重大或重要技术突破并获得较好应用的科研成果要比照深圳、苏州、合肥等的实际做法,予以较大力度甚至更大力度的奖

励,以激励更多优秀人才愿意在科技成果创新上有大作为。四是在科研经费财务制度管理上有重要改革创新。按照国务院“放管服”改革的明确要求,进行大幅度的改革创新,尽快形成让科研人员安心从事科研工作的氛围,而不是让科研人员都成为“会计”。五是在为世界一流人才生活需求提供周到服务方面开辟新天地。只有让世界一流人才在河南有安居乐业的生活条件,比如有双语幼儿园和中小学、有国际化社区等,他们才可能长期稳定在当地安心从事专业工作,才可能在高质量重大项目研发上形成国际一流的重要成果,并为产业升级换代提供科学技术支持,为全面提升核心竞争力提供高质量技术保障。

4. 坚定不移推动绿色发展

按照习近平主席在黄河流域生态保护与高质量发展座谈会上重要讲话精神的要求,要坚定不移地把生态环境保护与污染防治攻坚战协同推进,务求不断取得绿色发展的实效。一是继续把黄河流域生态保护与高质量发展做实做细。坚持绿水青山就是金山银山的理念,坚持生态优先、绿色发展,以水而定、量水而行,因地制宜、分类施策,上下游、干支流、左右岸统筹谋划,共同抓好大保护,协同推进大治理,持续规划完成一批“大保护”“大治理”工程,着力加强生态保护治理、保障黄河长治久安、促进全流域高质量发展、改善人民群众生活、保护传承弘扬黄河文化,让黄河成为造福人民的幸福河。二是按照《河南“十四五”水安全保障和水生态环境保护规划》,全面推进高质量的水安全与生态保护,确实让更多的区域形成绿水青山,全面优化城乡人居环境。三是继续坚持铁腕治污,特别是要从长计议,全社会协同推进,在降低燃煤发电占比、提高风力发电、太阳能发电等绿色能源比例上从长计议,确实减少污染物与碳排放来源,为碳达峰碳中和奠定基础,真正让绿色发展之光照亮我们美好生活的未来。

5. 全面推进乡村振兴

民族要复兴,乡村必振兴。乡村振兴,事关“三农”大局,对于广大农民提升收入水平与幸福感特别重要。按照党中央、国务院的战略部署,充分考虑河南农业大省的实际,结合各地的资源优势与产业基础,以绿色发展为底色,以第一第二第三产业融合发展为理论支撑,以具有地方特色的乡村产业

振兴为切入点,以建立健全基层党组织为组织保障,以全社会加大基础设施投资力度为支撑条件,以稳步提升农民收入水平为明确目标,全面落实2022年中央新的一号文件精神,推动乡村产业、人才、文化、生态、组织等全面振兴。真正通过乡村振兴全面提升河南城乡协调发展水平,破解城乡之间发展不平衡不充分的难题,全面提升基层农民的生活水平,为农业农村高质量发展赋能助力。

四、结论

2022年,面对全球政治局势动荡、新冠肺炎疫情反复冲击、全国性经济下行压力加大的特殊情况,中央经济工作会议作出稳字当头、稳中求进的重要决策,为全国经济高质量发展确定了新的努力方向。在这样的条件下,河南经济高质量发展既面临巨大压力,也确实通过以上系统分析看到了新的重要机遇。

第一,在省级层面建立党政“一把手”抓创新的体制机制意义非凡。从河南成立科技创新委,建立党政“一把手”抓创新的实践与已经取得的明显成效看,对创新驱动高质量发展这样难度非常大的历史性重大课题,确实需要发挥体制机制优势,让党政“一把手”抓创新变成一种完全融入体制机制的重要工作,以利于促进区域经济的健康发展。

第二,大幅度提高研发投入强度是河南创新驱动高质量发展的重中之重。国内外的理论与实践都证明,区域经济的创新驱动高质量发展需要足够的研发投入。近几年,河南研发投入强度提高速度较快,但是与发达地区相比,差距仍然比较大。没有足够的研发投入,就无法在科技创新能力提升上有重要作为。如果创新能力不足,省域经济高质量发展就缺乏活力与动力。只有持续不断提高河南研发投入强度,才能够为河南经济高质量发展奠定坚实可靠的科技基础。

第三,引聚人才需要在体制机制上有重要突破。只有充分考虑各类科技人才的实际需要,制定更加优惠与宽松的政策,打造一流人才环境,才能够在引聚人才上真正形成体制机制性吸引力。而人才集聚的直接效应之一,就是通过提升科技创新能力,有效促进地方经济高质量发展。因此,区域经济的健康发展事实上是各类科技人才集聚支撑

的一种新发展模式。

参考文献

- [1]金碚.人类文明新形态是不断探索中的伟大创造:中国特色社会主义的世界意义和共同价值[J].人民论坛·学术前沿,2021(19).
- [2]李力.让创新成为新时代河南最鲜明的标识[N].河南日报,2022-01-14.
- [3]王凯.政府工作报告:2022年1月6日在河南第十三届人民代表大会第六次会议上[N].河南日报,2022-01-11.
- [4]张占仓,杨书廷,王建国,等.河南经济高质量发展存在的突出问题与战略对策研究[J].科技创新,2020,20(01).
- [5]范恒山,金碚,陈耀,等.新时代推动中部地区高质量发展[J].区域经济评论,2021(3).
- [6]楼阳生.传承弘扬伟大建党精神 在建设现代化新征程上阔步前进[N].学习时报,2021-07-12.
- [7]冯芸,马涛.楼阳生在调研科技创新工作时强调 下非常之功 用恒久之力 全力建设国家创新高地[N].河南日报,2021-07-07.
- [8]李铮,冯芸.省科技创新委员会召开第一次会议 蹄疾步稳久久为功建设国家创新高地[N].河南日报,2021-09-23.
- [9]李铮,冯芸,马涛.确保高质量建设现代化河南 确保高水平实现现代化河南 全面实施“十大战略”在新征程上奋勇争先更加出彩[N].河南日报,2021-09-08.
- [10]尹江勇,师喆.创新驱动,河南全方位发力[N].河南日报,2021-12-22.
- [11]李铮,冯芸.重建重振河南科学院揭牌仪式举行[N].河南日报,2021-12-29.
- [12]冯芸,马涛.努力进入国家战略科技力量体系 像嵩山一样屹立在中华大地[N].河南日报,2021-07-18.
- [13]李铮,冯芸.完善创新链条贯通产学研用 创新体制机制激发创造活力[N].河南日报,2022-03-23.
- [14]冯芸,马涛.加快建设“双一流”在中原大地起高峰[N].河南日报,2021-07-06.
- [15]李铮,冯芸.锚定“双一流”奋勇攀高峰[N].河南日报,2021-09-10.
- [16]李铮,冯芸.省科技创新委员会召开第四次会议[N].河南日报,2022-02-26.
- [17]赛迪顾问.2021中国科技创新百强市排行榜[EB/OL].(2022-01-21)[2022-04-11].<http://top.askci.com/news/20220121/1709491731327.shtml>.
- [18]胡艳,张安伟.新发展格局下大科学装置共建共享路径研究[J].区域经济评论,2022(2).
- [19]河南统计局,国家统计局河南调查总队.2021年河南国民经济和社会发展统计公报[EB/OL].(2022-03-12)[2022-04-11].<http://www.henan.gov.cn/2022/03-12/2413033.html>.
- [20]耿明斋.建设国家创新高地[N].河南日报,2021-11-03.

Henan Economic Innovation Drives High-Quality Development Strategic Trend and Promotion Measures

Zhang Zhancang

Abstract: With the tide of high-quality development of the national economy, Henan has put forward the new goal of building a national innovation highland, established a working mechanism for the “top leaders” of the party and government to grasp innovation, comprehensively implemented the strategy of “rejuvenating the province through science and education driven by innovation, and strengthening the province through talents”, made great efforts to achieve a new leap in the construction of “double first-class” universities, and played an era movement of innovation driven high-quality development in an all-round way. In view of the shortcomings such as insufficient R & D investment intensity, the talent environment for scientific and technological innovation still needs to be further optimized, the manufacturing industry urgently needs transformation and upgrading, and the lack of attention to private innovation, the strategic measures to promote the high-quality economic development of Henan are put forward as follows: to achieve a new leap in improving the R & D investment intensity of the whole society, to build up the backbone of an advanced manufacturing province with the support of high-end manufacturing intelligent manufacturing, and to optimize the innovation ecology with attracting talents as the core, Unswervingly promote green development and comprehensively promote rural revitalization. The conclusion is that it is of great significance to establish a system and mechanism for the “top leaders” of the party and government to grasp innovation at the provincial level. Greatly increasing the R & D investment intensity is the top priority of Henan’s innovation driven high-quality development, and attracting talents requires an important breakthrough in the system and mechanism.

Key Words: High-Quality Development; Innovation Driven; First Class Innovation Ecology; Strong Talent Province

(责任编辑:平 萍)

国际学界对中国财政治理的评价研究*

许 晖 毕 学 进

摘 要:党的十八大以来,中国推进财政治理创新,引起国际关注。国际学界认为,中国改善中央政府和地方政府的财政关系,致力于各级政府的财权与事权相适配;完善财政管理体制,为稳健的财政运行提供保证;加大公共产品供给,社会福利不断提高;国际合作和对外援助规模扩大,彰显负责任大国的担当。国际学界从不同角度解构了中国财政“何以为治”。激励论认为财政分权产生了地方治理激励,动能论认为财政与经济发展的交互驱动使经济拥有持续动能,行政进步说认为公共行政的改进改善了财政运行程序,再平衡说认为结构性和周期性不平衡的打破有利于实现再平衡,政治包容说认为民主协商的政治程序促进了财政的信息包容与决策包容。但是,中国的财政治理仍存在债务风险问题、结构性问题以及不平等问题,学界提出了相应的政策建议,这对中国财政治理具有重要的启示意义。

关键词:财政治理;财政分权;政治包容

中图分类号:F069.9 **文献标识码:**A **文章编号:**2095-5766(2022)04-0079-13 **收稿日期:**2022-04-25

***基金项目:**2020年国家社会科学基金重点项目“近代中国政府间事权与财权划分研究”(20AJY018);2020年中央财经大学标志性成果“从家国同构到国家共治:中国财税历史透视”。

作者简介:许晖,女,中国人民大学书报资料中心编辑,经济学博士(北京 100872)。

毕学进,男,中央财经大学财政税务学院博士生,通信作者(北京 100081)。

党的十八大以来,中国多措并举,展现了财政治理的中国智慧。既往学界围绕中国的财政治理展开了一系列研究,形成了财政风险论(刘尚希等,2018)、财政国家治理论(高培勇,2014)、新市场财政学(李俊生和姚东旻,2018)等一批有影响力的成果,试图从不同角度分析中国的财政治理创新。然而上述研究,多数是基于中国本土视野展开的。中国的财政改革也引起了世界范围内的关注。那么,国际学界如何看待中国的财政治理?很少有学者进行总结分析。因此,本文从国际学界的视角,重点分析党的十八大以来中国财政治理的创新成效、学理逻辑、问题和对策等,以期为中国财政治理的评价以及改进方向提供新的学术线索^①。

一、中国财政治理的创新及其成效

党的十八大以来,中国进行了一系列财政改革,在央地财政关系、财政管理体制、公共产品与社会福利、国际合作与对外援助上取得了明显成果,引起国际学界关注。

1. 央地财政关系

中国财政分权问题是学界长期关注的重点问题。尤其是1994年中国的分税制改革引起的国外关注尤多,Ehtisham(2018)指出,1994年中国分税制改革的治理模式及其演变表明,中国财税治理注重在激励和制裁之间取得平衡。他认为,中国的分税制改革是一场真正的革命,改变了中国政府间的财政关系。

党的十八大以来,中国进一步深化分税制改革,学者就中国央地财权、事权配置等事项展开了大量研究。Wingender(2018)的研究表明,2018年中国财政支出较为分散,且地方政府承担了公共支出的85%。有限的收入自主权和不充分的政府间转移支付,导致大量没有资金的任务和预算外债务的累积。为此,中国政府改革转移支付手段,以提高社会支出水平和缩小地区差距。Kadochnikov(2020)认为,中国财政分权和行政集权与地方政府作为中央机关代理人的责任包容相结合是中国财政分权最显著的特征。

中国的央地财政关系具有一定的经济驱动效应和环境改善效应。Jalil(2014)构建了复合财政分权模型,他发现,无论是从短期来看,还是从长期来看,中国大部分省份的财政分权与经济增长之间都存在强且正的相关关系。Dittmer(2021)认为中国的财政分权改革刺激了区域间的经济竞争,有利于消除贫困和污染,推动了技术创新。Kuai(2019)的研究表明,中国式的财政分权显著改善了环境质量。财政分权程度高的地区,环境治理资金充足,环境规制有效,从而促进了区域环境保护。Teets(2021)认为中国政府设计的生态系统服务于集中支付政策,改变了当地利益相关者保护环境成本和收益。

2. 财政管理体制

党的十八大以来,中国不断完善财政管理体制,国库管理、预算、审计、监督、问责等全链式财政管理体制引起国际学界关注。

Ehtisham(2018)指出,中国国库系统在引入国际货币基金组织出版的《2001年政府财政统计手册》框架的同时实现了现代化和现金流的动态跟踪,减少了资金暗箱转移的可能性。Kadochnikov(2020)认为,中国采取的分散支出和集中决策财政管理体制促进了经济改革。Alfred(2014)强调了预算制定和执行中的财政责任与问责制对改善利益聚合以及公共治理产生的积极影响。Трофимов(2018)重点关注了中国立法者对预算外资金的支出与支出管理,他认为是严格的管理确保了统一预算制度的公开透明。

在财政审计监督上,Monir(2017)指出,中国的审计强调财政数据的真实性,并且有严厉的问责机制,从而提高了中国公共行政部门的公共责任。这

种审计制度被西方国家理解为运作良好的公共部门审计制度特征。Kadochnikov(2020)更倾向于中国中央政府对政府层级的管理确保了地方政府的行政和预算决定符合中央政府的政策方向。

3. 公共产品与社会福利

党的十八大以来,中国政府不断加大公共产品的供给,社会福利进一步改善。Pan(2019)认为,中国应对社会主要矛盾变化的有效措施是完成全面的福利体系建设。Nogueira(2020)指出,中国设计的医疗和教育系统具有福利国家的特征,并在劳动力市场和其他领域也进行了类似的改革。由此,他提出,中国正在走向福利国家的路上。Mok(2020)的研究描述了中国经历了积极的福利发展,包括减少绝对贫困、改善民生、扩大社会福利供给、增加教育机会以及改善住房、医疗和各种社会服务。

在医疗方面,Daemmrich(2013)指出,中国的医疗改革主要利用公共转移支付与医疗保险,改善了医疗服务的提供方式,呈现出渐进式改革的特征。Bali(2017)重点关注了中国的基层医疗体系,中国政府大幅增加对村卫生室、乡(镇)卫生院和城市社区卫生服务中心的资助。Meng(2019)发现2009—2017年中国政府每年增加100亿—150亿元(约合14亿—21亿美元)的卫生支出,扩大了公共卫生的覆盖面。Blaxland(2014)认为,中国政府强调卫生服务的公共利益,建立起城乡居民公共卫生服务覆盖体系,发展医疗保险,确保充足和安全的药品供应,实现了安全、有效、便捷的健康医疗服务。经过一系列医疗卫生领域的改革,Nogueira(2020)认为,中国的健康指标已优于除俄罗斯外的金砖国家,高于东亚和世界平均水平。

在教育方面,Blaxland(2014)指出,中国推动教育机会均等化的主要措施是增加公共财政对教育的投资,优先在贫困地区和少数民族人口高度集中的地区提供教育服务,完善低收入家庭学生教育补助,优先保障低收入家庭和农民工家庭子女的教育权利。Eryong(2018)认为,中国始终以九年制义务教育为重点,积极开展教育扶贫工作,将教育扶贫纳入国家扶贫战略规划。

在其他公共设施方面,Wong(2013)的研究表明,财政投资有效地改善了中国农村的基础设施和道路供应。Lawrence(2019)指出,中国政府完善高铁项目建设驱动了经济高速发展。在水利工程建设

设方面,Tortajada(2016)认为,中国的水利工程建设改善了居民的饮水质量。Schwab(2013)认为,水利工程建设不仅有利于增加水产量,而且使中国成为仅次于美国的世界第二大能源生产国。

同时,中国还致力于推进公共产品供给一体化,缩小福利供给差异。Shi(2012)以成都为例,分析了城乡协调的渐进式改革过程,使成都重组了其分散的社会保障体系。Aglietta(2020)指出,中国通过集中社会保障、统一退休制度和改革税收制度以缩小地区之间的差距,使落后地区有权使用同等的公共产品与服务。如中国的西部大开发战略,西部地区将受益于高铁、农产品加工、文化旅游和环境保护。

值得一提的是,党的十八大以来,中国的脱贫攻坚让超过1亿人口走出了绝对贫困,为全球减贫事业贡献了中国方案,谱写了人类扶贫开发史上的新篇章。Blaxland(2014)采用学界常用的多维贫困概念,证明了中国脱贫攻坚的主要目标是确保所有目标人群衣食不愁与基本卫生、教育、住房有保障,以消除多维贫困。Eryong(2018)指出,中国的扶贫从以“输血”为基础的被动模式转变为以“活血”为目标的主动可持续模式,并将这种政策定义为贫困人口造血能力的中国模式。Camille(2020)探究了中国反贫困的具体做法,认为中国农村的脱贫攻坚主要集中在基础设施投资和对当地经济的支持上,凸显了国家支持的企业家长制特征,具有世界意义。Davie(2021)强调,中国扶贫最新颖的特征在于精准,精准的关键是每个贫困户都与当地政府官员一对一配对,使财政资源和社会资源能精准投给贫困户,带来了更好的脱贫成果。

4. 国际合作与对外援助

党的十八大以来,中国推进人类命运共同体建设,承担了更多的大国责任。Smith(2021)利用2013—2019年的中国精英演讲、中国政府文件和汉语学术研究,展示了2012年以来中国如何利用新的合法化战略,积极改革国际秩序,以承担更大的全球责任。Portyakov(2021)认为,中国日益认识到需要从自力更生转向国家逐步开放,并将其视为与外部世界大规模多元化经济关系的互动过程。

中国与“一带一路”沿线国家和地区广泛开展国际合作与对外援助。Kitano(2016)估计中国的净对外援助金额,提出中国对外援助将会持续增加,

并在可预见的未来成为全球主要的对外援助国家。Kitano(2014)认为,基于中国经济增长显著的特征,中国的对外援助规模将迅速扩大,影响力将遍及发展中国家的每一个角落。Ryder(2021)的研究表明,中国对非洲的融资帮助使得很多非洲国家完善了基础设施建设。Harpaz(2016)认为,中国的援助不是“一刀切”的模式,而是针对受援国的具体需要而展开的。中国援助的项目侧重于基础设施、教育和制造业。根据一贯坚持的不干涉原则,中国并未像西方国家那样要求以良好治理或环境标准为援助条件。

中国的这些措施,效应不言而喻。Smith(2018)指出,中国通过亚洲基础设施投资银行以及区域共同开发,建立周边命运共同体,促进了区域繁荣。中国不仅成为亚洲发展的重要领导者,还对全球经贸合作、共同发展产生了积极影响。此外,Harpaz(2016)认为,中国崛起对全球秩序产生了积极影响,中国已成为世界银行的重要贷方和区域开发银行的重要捐助者。同时,中国发展迅速,却没有实施西方国家的经济改革模式。中国不仅成功度过了全球金融危机,而且帮助世界其他地区摆脱了危机,这说明中国已找到不同于西方国家的新增长方式。

二、中国财政治理的学理解释

中国财政“何以为治”?这引起了学者们的兴趣,他们从经济学、管理学与历史学等角度出发,分析中国财政治理成效的原因,基于学者们研究的视角和主要观点,可归结为激励论、动能论、行政进步说、再平衡说、政治包容说和其他学说。

1. 激励论

中国有广阔的国土面积、多元的民族构成和差异化的区域发展情况,因此,每个地方都存在异质化的发展需求,居民也存在不同的公共产品偏好。这要求中央政府赋予地方政府更多的财权与事权,以配置地方公共产品的异质性偏好。但是,正是由于这种分散化的地缘与区域结构,中央政府又必须在宏观上把握地方政府的行为信息。宏观性调控与微观性偏好要求中央政府既能集权,又能分权,保持宏观统筹与微观激励的统一。

财政分权下的激励何以产生? Glawe(2021)认为,中国将财政权力适当下放给负责执行经济改革

的地方政府,依据地方公共产品提供与经济增长、要素流动、环境治理等要素而展开考核,呈现出强大的激励机制。地方各级政府都必须满足绩效标准。Ahlers(2014)将中国的财政分权激励定义为等级嵌套下的实验,这是由目标责任制和下一级监督责任组成的干部激励制度,除社会稳定、经济发展、公共产品提供以及城镇化等目标外,政治创新也被视为绩效考核措施,严厉的目标责任制下的考核措施会激励地方政府官员进行创新。

在财政分权下,中央政府与地方政府建立了隐形的契约合同。地方政府获得财政权力,但必须履行促进经济增长、提供公共服务的义务。Suzuki(2019)使用契约理论分析中国中央政府和地方政府之间的财政激励关系,构建了财政激励合同模型,并以竞赛标杆为手段,提出了中国财政激励的运作过程。他认为,相较于财政包干制,1994年的分税制改革是从中央政府和省级政府之间一次性分享收入的合同财政转向分税制,在这种体制下,税收重新分配,这也被看作是一种互补的制度变迁。自1994年至今,中国深化了分税制改革。中央政府和地方政府建立了一种隐形的财政契约关系,即中央政府给予地方政府财权,但是地方政府要完成经济增长、公共服务等目标。基于这种财政契约,可以解释为标尺竞赛下的潜在义务实现的收益,如晋升机制、财政转移支付、政策倾斜等,从而激发了巨大的创造潜力。

在改革实验中,中央政府还有容错机制,Glawe(2021)认为,中国允许地方政府在特定区域层面进行新的改革。由于这些实验往往涉及较高的政治与经济风险,因此,将其限制在某些领域,以确保万一失败,整体经济的稳定性不会受到严重影响,即使改革失败,中央政府也能容纳,以保持持续性的改革。

以上从财政分权的激励视角解释了中国的财政治理创新,其最为核心的是,中央政府通过垂直信息传输与考核下的激励两条路径实现一元统筹。地方政府需要决定如何在直接从地区中获取信息和间接向中央政府寻求政策建议之间分配资源,根据获得的信息流,当地政府做出政策决定,这不仅保证了国家能力,也保证了地方政府的决策更适应区域发展需求与居民福利偏好,从而带来了更高的产出和更低的波动性。

2. 动能论

财政的动能维度主要表现在财政与经济的交互作用过程。一方面,财政政策可以通过宏观经济和微观经济促进经济增长。在宏观经济层面,稳健的财政政策可以影响总需求,稳定经济周期,从而提振商业信心、投资和长期增长。在微观经济层面,财政政策可以通过鼓励就业、投资影响私营部门的行为。另一方面,经济的可持续增长又反作用于财政,使财政有可持续的税基,让财政有蓬勃的内生增长动力。

一些学者认为,中国的财政政策在逆周期下驱动了经济的持续增长。Kong等(2019)指出,全球金融危机爆发时,中国拥有充足的财政空间,这使中国能够采取强有力的财政措施阻止经济衰退。中国的财政政策总体上是逆周期的,并达到了预期的经济效果。中国的财政政策符合凯恩斯经济学的基本政策取向,并与其经济成功密切相关。Prime(2019)和Kim(2021)的研究支持了这一观点,认为中国反周期财政应对全球金融危机的成效凸显了财政政策对短期经济增长的巨大影响。

财政的分配效应促进了中国长期包容性增长。Lam(2015)认为,收入改革促进了中国更加包容、绿色和可持续的增长。中国通过实施分类与综合结合的个人所得税、引入经常性财产税(如城镇土地使用税、车船税)、完成全面营改增等措施,增加了居民收入。

财政投资下的技术创新效应。Aglietta(2020)指出,中国的主要矛盾在于在过去和现在的发展中所产生的不平衡,提高增长质量的首要途径是通过创新(如数字经济、新能源等)达到技术前沿。在党的十八届五中全会上,中国明确了“创新、协调、绿色、开放、共享”五大发展理念,创新占据首位,中国正在努力向创新国家迈进。Mats(2012)的研究表明,近年来很少有国家像中国这样迅速增加研发支出,中国形成了从中央政府到地方政府的研发嵌套网络。Evgeny(2013)认为,中国已经成为新兴的科技大国,并加速向有效的国家创新体系过渡。

内生增长理论开辟了一条探索税收对经济增长影响的途径,除通过个人所得税改革等措施优化税收制度改革外,中国还通过减税降费驱动增长。Lan(2020)认为,企业创新是一个复杂的过程,失败率高,预期回报不确定,需要大量的资本投入,信息

不对称,而且具有强烈的不确定性,给企业从外部市场获取研发投入带来了风险。中国的减税措施缓解了企业创新的融资约束,使企业有更多的资金用于研发活动,且营改增与减税结合的政策打通了企业间增值税抵扣链条,企业的议价能力越强,税收负担就越有可能通过交易中的价格优势转移到上游或下游企业,影响企业的现金流,进而影响企业的研发投资。Kong(2021)的研究表明,中国的减税措施切实降低了企业的研发成本,促进了企业对新技术研发的投资。

经济的增长动能赋予财政澎湃的内生增长动力。Kong等(2019)认为,中国的经济增长对税收产生了积极的反应,他们将其归因于税收促进了合理的资源配置。新兴领域的投资会拓宽税源、税基。Christensen(2022)的研究指出,中国的数字经济发展与崛起使中国拥有了持续的数字税源。同时,财政与经济的动能交互还体现在财政政策的需求回应上。Engelbert(2019)证明了刺激生产、减税减负等措施能够刺激社会总需求,进而在不同的环节产生新的税源。中国通过大规模减税降费等政策打破了企业的融资约束,驱动了企业的持续创新,开发了新的经济蓝海与税基蓝海。同时,家庭消费的增加也使中国税源得以拓宽。总之,财政政策刺激了经济增长,产生了持续的税收红利。

动能论尝试从财政与经济增长的交互作用来解释中国的财政治理。实际上,党的十八大以来,中国不断投资“新基建”,培育新型经济业态,推进供给侧结构性改革与需求侧改革,培育了新的经济动能。这验证了既往学界财政的经济效应(Balassa, 1993)。然而,中国的大规模减税活动是否会导致既往学界讨论的“税基与税源侵蚀”(Alm, 1991)现象的出现?中国的经验否定了这种情况的出现。其关键经验在于中国坚持减税和税基的均衡。中国在减税的同时降低了企业研发的信息风险与投入成本,新的经济业态涵养了新的税源,从而实现了减税与涵税的均衡。

3.行政进步说

治理体系不仅反映了不同国家的政治和宪法安排,还反映了潜在的经济与政治制度、政策工具和信息流。其中,行政是较为关键的因素。Ahmad(2018)将世界范围内的行政模式分为三类,即以美国为中心的规范方法、欧盟的积极政治经济模型和

中国的行政进步模式。

Ahmad(2018)指出,无论是以美国为中心的规范方法,还是欧盟的积极政治经济模型,都不足以促进发展。如美国各个州拥有主权并拥有自己的宪法,拥有税收权力的司法管辖区并不总是与经济单位相对应,导致其制度框架存在问题。对于欧盟的积极政治经济模型而言,其存在信息成本、动态不稳定、竞相逐底、缺乏统一的负债确认等问题,这导致市场会解决问题的预期没有奏效。Ahmad(2018)认为,与西方国家不同的是,中国采取的是行政进步模式,包括严格的官员选拔过程、公平的评价标准、充分的信息或独立的可验证的反馈机制,从而防止地方官员的寻租行为。

Ahmad指出,中国政府于1993—1994年建立了一揽子强化措施,包括建立国家税务总局、以“向下”分享收入的方式管理全国增值税以及建立相应的均等化制度。同时采取措施加强信息流的治理,完善自有税收管理,建立地方官员激励机制以及防止债务累积和寻租行为,将国家基础设施政策与地方连通性和改进的公共服务相结合,充分利用新的互联互通机会实现生产性再平衡和机会分配更加平等,加快完成治理和机构变革,形成不同于西方国家的治理模式。

Ahmad认为,中国的行政进步主要体现在8个方面。一是责任制,让生产激励与惩罚措施结合,在促进增长和创造就业方面发挥更大的作用。二是税收结构和转移支付改革,建立并不断完善收入共享和公共服务均等化制度。三是税制改革,如营改增等。四是更有效地使用个人所得税制度,缓解不平等。五是制定碳税。六是预算机构治理,如生成与国民账户体系一致的标准化财政数据网。七是管理地方负债风险。八是采用现代工具完善财政制度,如建立中央政府和省级政府国库单一账户嵌套系统。

Ahmad提出的行政进步说从中国财政行政治理角度解释了财政治理。Ahmad用“坏皇帝综合症”概括了中国历史上的周期性财政治理。中国传统社会采取高度集中的财政管理模式,财政决策在很大程度上取决于君主偏好,呈现出典型的人格化特征。Ahmad所称的中国财政治理的进步,不仅是中国古代财政治理的进步,也是20世纪70年代分散性财政治理模式的进步,改变了传统社会的高度

集中以及20世纪70年代的高度分散,是一种进步表现。

4.再平衡说

在增长与发展理论中,增长战略有两种不同的观点,分别是平衡增长战略(Rosenstein, 1943)和非平衡增长战略(Nurkse, 1953)。新兴经济体的增长必然是一个不平衡的动态过程。Wagner(2017)在此基础上,提出再平衡理论,并定义再平衡是对旧的不平衡的再平衡行为的过程。他认为,经济与社会发展面临着结构性不平衡和周期性不平衡,再平衡意味着纠正过去产生的不平衡。

为了应对失衡的风险,中国采取了再平衡战略。Wagner(2011)指出,2012年以来,中国试图重新平衡经济,走消费和服务驱动的增长道路,提高社会和环境标准。这些新的增长战略,使中国能够避免中等收入陷阱。为了实现这一目标,中国从国外技术的复制者转变为技术创新的独立发起者和领导者,以创建自己的全球价值链。Glawe(2021)认为,中国的再平衡战略包括试图进一步将西部地区纳入整体发展战略,努力提高社会和生态水平,提倡以消费和服务为主导的增长战略。Cubizol(2020)从税收角度分析了中国的再平衡战略,认为中国通过税收政策纠正导致国内失衡的要素成本,企业劳动力得以重新分配,稳定了对全要素生产率冲击的福利反应,从而产生了再平衡效应。此外,Ahmad(2018)将中国再平衡财政政策定义为可持续增长的财政政策。Ahmad(2021)认为,中国的供给侧结构性改革旨在使国内再平衡,从而实现可持续和包容性增长。

再平衡说从经济增长的动态平衡过程解释了中国财政治理。经济是周期性波动的,尤其是新兴经济体,更容易面临周期性失衡。改革开放以来,中国经济快速发展,但是产生了区域、行业、个体的不平衡。党的十九大提出,中国社会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,这说明解决不平衡问题已经成为中国主要的施政方略,主要措施包括通过实施东北全面振兴、西部大开发、中部地区崛起等战略和减税降费、财政补助等措施缩小区域差距以及通过个人所得税等改革缩小收入差距。这一系列措施实现了以公平的方式创造机会,缩小了不平衡现象,促进了包容性、稳定性增长。

5.政治包容说

政治包容一般被理解为政治系统通过语义和制度安排,使成员能够平等参与政治活动的过程(Ahlers, 2019)。包容性政治需要为政体做出具有集体约束力的决定能力。包容性角色包括领导者、选民、政府、议会、社会组织成员、顾问等。政治包容有正式性特征(如会议),也有非正式性特征(如咨询专家)。

中国社会福利改善的重要原因在于包容的政治环境。Bai(2020)认为,中国出现了高度动员的国家与社会关系,将政府(包括中央政府和地方政府)、社会(包括企事业单位在内的社会组织)和个人(公共部门的公务员和社会成员)调动起来参与财政和经济决策,体现了公共产品提供的社会偏好。Chloé(2019)用协商威权主义定义中国的政治包容。他认为,中国环境非政府组织在立法过程中完成了从局外人到局内人的转变。在2014年《中华人民共和国环境法》进行重大修订的过程中,中国环境非政府组织扮演了专家的角色,并将他们的地位从环境政治中的利益集团或利益相关者转变为受人尊敬的顾问。中国的这种治理方式呈现出民主包容的特征。Portyakov(2021)认为,中国实现了符合国情的协商民主模式。中国共产党在经济社会各个领域中的作用显著加强,协商民主的中国模式可被其他国家借鉴。Sagildr(2019)分析了政协的一项特殊任务,即反映民意。政协代表并不是“富人的游乐场”,政协组织有约束与激励机制,要求政协委员展开民意、民情反思。他将这种过程称为信息包容。

政治包容学说与中国学者吕炜和王伟同(2021)的中国的包容性财政体制观点颇为类似,他们都强调了中国的政治决策是自上而下与自下而上的双向交互过程。区别是吕炜和王伟同更强调中央政府对地方政府的激励与容忍机制。两者都从包容性视角分析中国的政治程序,这从另一个视角解释了中国财政决策的公共性。

6.其他学说

历史根源论。部分学者认为,中国的财政治理与悠久的历史文化相关。Ahmad(2018)指出,从汉代开始,一种行政等级制度一直在发挥作用。官员任命要通过一系列的公平审查或机制评估才能生效,这可能影响中国的财政考核。Enderwick(2018)

的研究表明,早在汉唐时期,中国就有丝绸之路,它不仅是贸易路径,还刺激了当地市场和消费。“一带一路”倡议被视为备受推崇的丝绸之路再复兴。Fukuyama(2016)指出,中国在公元前221年秦统一时就建立了国家。秦统一后具有现代国家的许多特征,如技术官僚化的集权政体、统一的度量衡制度、完善的官吏考核措施,这些策略与16—17世纪的法国、普鲁士和瑞典等欧洲国家的改革类似。随后,汉朝将现代主义政府形式制度化,这在接下来的两千多年中成为中国的特色。同时,儒家思想被推崇,让官员保持是非善恶的决策判断。儒家崇尚大同社会,强调了他们作为更广泛的公共利益守护者角色。中国的这些历史基础,影响了中国的财政决策。由此可见,学者们认为中国历史上民生理念、丝绸之路的实践,对中国的财政治理颇有影响。需要指出的是,虽然中国历史上有很多智慧,但是中国对其进行了创造性转化,这是国际学界所没有发现的。

集体凝聚力论。与西方国家追求个体利益最大化不同的是,中国人民有较强的集体凝聚力。部分学者认为,中国的集体凝聚力是中国政府执政的重要出发点。Yang(2021)认为,中国政府的合法性在于确保人民群众满意,避免社会不稳定。中国政府所做的决策,前提是集体利益不受损害。Mok(2019)批判性地研究了中国在扩大社会福利供给和加强社会服务方面做出的尝试,以促进社会凝聚力与社会和谐。中国的公共产品供给以集体利益最大化为出发点,由此提升了整个社会的福利水平,也提升了中国人民对政府的信任。这种观点尝试从集体观点出发来解释中国财政决策的原点。比较遗憾的是,集体凝聚力论并没有被深入挖掘。从中国古代社会形成的家国同构的政治运行体系到当前中国形成的国家共治的理念,集体在中国人民的价值印象中,远远大于个体利益实现。正是这种集体凝聚力使政府不断提升整个国家的福利水平,同时个体也承担国家治理的义务,从而形成了独特的共同治理体系,但未来还有待进一步研究。

三、中国财政治理的问题与展望

尽管中国财政治理取得了很多成就,但是不可回避的是,中国财政还存在许多问题需要改善,主要集中在债务风险问题、不平等问题和结构性问题

等方面。国际学界分析了问题所在,并提出了相应的政策建议。

1. 中国财政治理的问题

第一,债务风险问题。虽然近年来中国经济发展整体较好,但是也累积了债务风险,这引起了学者的关注。Ehtisham(2018)指出,2013年前后中国地方政府债务规模占GDP的31%左右,且在县和乡(镇)一级还在不断增长,而这些地方的财政内生能力非常有限,可能无法偿还债务。Färber(2018)进一步指出,中国人均地方债务约为1370元,有偿债责任的债务达61%,且较贫穷的省份比富裕的省份承担更多的债务。一些地方债务增长的速度甚至超过了GDP增长的速度。Naito(2015)认为区域性的债务问题可能会引发严重的危机。Guess(2015)重点关注了土地财政问题,指出地方政府普遍依赖土地财政,通过向房地产公司出让土地产生预算收入,这也是过去中国房价飙升和形成房地产泡沫的主要原因。城市房价超过了大多数中国家庭的承受能力。如果房价大幅下跌,可能引发金融危机。累积的存量债务与潜在的金融危机将会引发系统性的财政风险。此外,隐形债务的存在容易高估政府的预算能力,而且在潜意识中,中央政府为地方政府提供隐性担保。虽然中国在2015年出台了地方政府债务市场化的政策,但实际上并没有地方破产法,一旦发生系统性债务违约,这种隐性保证对中央政府宏观经济稳定的威胁是一个严重的风险。Färber(2018)分析了债务危机的传导路径,认为现有的融资体系使地方政府容易受到中央财政收入分成变化或地价下跌的影响。地方政府拥有隐性的“转移杠杆”,即地方债务可能转移给中央政府,加上影子银行等融资行为,中国债务存在隐性的社会风险和政治危机。学界从债务规模、渠道以及偿债能力等角度分析了中国债务风险问题。可以预见,依靠土地出让收入、房价等因素获得的财政内生动力是不可持续的,加上潜在意识的“转移杠杆”,一旦发生系统性地方债务违约事件,后果将不堪设想。因此,从这个角度而言,对债务风险的防控依然是中国政府财政治理的重中之重。

第二,不平等问题。虽然中国努力实现公共服务与公共产品均等化,但是在个体、地区以及行业间不平等现象依然存在,这是中国再平衡发展面临的主要问题。世界银行2021年发布的《中国经济报

告:推动公平的经济增长》显示,2021年中国基尼系数达到0.474。Quan(2021)指出,中国收入分配存在国民收入分配格局不合理、个人收入与经济发展的差距、劳动报酬增长与生产率提高的差距等问题。国际学界关注的中国不平等问题,涵盖了收入不平等、城乡不平等、地区不平等等多个维度,影响了公共服务的平等获得、居民幸福感提升以及财政运行。中国需要深入实施再平衡战略,以打破不平衡、不平等发展的短板。

第三,结构性问题。这类问题主要从经济结构与人口结构角度展开讨论。Ansar(2016)认为,近年来中国经济的高速发展主要源于基础设施投资,而非技术创造。长期依靠基础设施投资不会驱动经济持续增长,过度的传统基础设施投资反而会导致经济和金融脆弱。Oksanen(2016)指出,中国的人口老龄化将是永久性的,因为生育率仍然很低并且寿命继续增加。这一变化给公共支出带来了巨大压力,特别是公共养老金、医疗保健和长期护理支出。此外,人口老龄化将使维持高储蓄率变得更加困难,影响技术创新。Bai(2020)的研究表明,未来30年中国劳动年龄人口将快速下降,使经济增长面临人力资源挑战。巨额的养老金缺口将会使财政背上沉重的负担,挤压公共服务与公共产品的提供空间。

2. 中国财政治理的展望

对于中国日益累积的债务风险,国际学界提出了建议。在债务风险评估上,Guess(2015)建议,中国改进标准风险评估工具。这是因为传统方法侧重于债务或赤字占GDP的比率,但可能忽略政府持有的资产,这些资产可用于降低债务风险。因此,他建议在风险评估中增加资产负债表分析。在债务监管上,Miao(2016)提出,“权、责、利”之间的关系管理是建立中国地方政府债务风险控制体系的重要因素,具体建议包括找准时机赋予地方政府举债权,并设计地方政府债务责任约束机制,解决新增债务、无效债务、逾期债务扩大等问题。在债务结构上,Kozhevnikov(2019)建议,中国鼓励地方政府发行专项债券,为重点投资项目提供充足资金。在债务投向上,Miao(2016)认为,中国防止利用地方政府的债务为私人利益服务,确保地方债务为公共利益服务。在债务可持续性上,Li(2017)建议,中国政府减缓信贷快速扩张的趋势,提高投资质

量。同时地方政府需要对税收制度进行根本性的审查和改革,以实现可持续的收入来源。此外,Ehtisham(2018)指出,中央政府承担部分地方债务可能是短期内化解债务风险的唯一解决方案。

在不平等问题上,Cevik(2019)指出,适当的财政再分配可以通过减少净收入不平等来实现平衡和可持续的增长。他认为,中国需要扩大税基,使税收制度更具累进性,从间接税转向直接税,以缩小收入不平等。中国通过转移支付提高社会福利的空间还很大,如支持农村人口更多地获得教育、医疗保健和其他社会服务。同时,财政政策应考虑其分配效应,扭转收入不平等扩大的格局。Wang(2020)认为,住房不平等是城乡不平等的重要因素,建议要实现农村土地和房屋产权清晰、可交易,促进农村住房市场化,实施农村住房产权登记,出台农村住房交易制度,缩小城乡差距。在地区不平等问题上,Luintel(2020)发现,地方公共支出在不同地区之间以不同的方式呈现收敛,且教育和健康支出对增长趋同的贡献要大得多,建议地方政府需要提供更多的健康与教育公共产品,以纠正地方资源配置不当问题。Crane(2018)认为,中国经济特区的创建和沿海地区的繁荣也造成了地区之间的经济差距,提出中国需要扩大经济特区的影响力,甚至在全国不同地区设立新的经济特区,给予新的财政支持,刺激投资并缩小经济差距。

在结构性风险上,学者们认为创新驱动战略是打破中国经济结构失衡的重要途径。Naito(2015)提出,在经济放缓迹象日益明显的情况下,财政政策发挥的作用越来越大。中国需要进行税收和财政体制改革,完善财政转移支付制度,制定地方财政政策相关法律法规,并在此基础上进行适当的财政管理,合理分配中央政府和地方政府之间的行政权力、收入和责任,实现调整经济结构和转变政府职能的目标。Wagner(2017)认为,中国必须实施财政驱动创新增长战略,更加关注结构性和制度改革,而不是投资刺激计划。Ansar(2016)建议,中国应该将投资重点从传统基础设施转向新领域,培育新的经济业态。关于应对人口结构问题,国际学界从多个角度提出了建议。Bai(2020)认为,必须系统性地解决中国的人口老龄化问题。除财政奖补鼓励生育外,还要进一步深挖人口红利,提升人力资本水平,拓展新的就业形态(如美团、滴滴等实现

了适龄老年人口的再就业),改善医疗保健促进健康老龄化(如疾病的免费筛查),建立政府、市场和社会三者协同的多支柱养老金体系(如发展企业补充养老金、个税递延型养老金)等。Soto 和 Gupta (2017)估计,2015—2050年中国养老金体系的失衡约为2015年GDP的125%。他们建议,中国应该提高退休年龄、修改养老金指数以及让公务员和公共服务单位计划缴费,以减轻养老金的财政偿付压力。

四、结论与启示

中国财政治理的成效获得了国际学界的认可。中国不断改善中央政府和地方政府的财政关系,以寻求各级政府的财权与事权相适配。中国财政分权使地方政府得以提供更为优质的基本公共服务,同时刺激区域间的经济竞争,有利于消除贫困和污染,推动技术创新。在财政管理体制方面,中国建立国库管理、预算、审计、监督、问责等全链式财政管理体制,通过灵活预算使中国能够维持快速的经济增长并保持稳健的财政能力。在预算制定和执行方面,中国加强财政责任和问责制对改善利益聚合与公共治理产生了积极影响。运行规范、问责严厉的审计制度遏制了公共寻租与腐败行为,提高了公共行政部门的公共责任。在公共产品与社会福利方面,中国进一步完善公共产品供给,极大地改善了社会福利水平。在医疗改革方面,中国利用公共转移支付与医疗保险改善医疗服务的提供方式。在教育改革方面,中国增加教育投资,优先在贫困和少数民族人口高度集中的地区提供教育服务,提高低收入家庭学生教育补助,优先保障低收入家庭和农民工家庭子女的教育权利,促进教育供给均等化。在优化农村基础设施和农村道路供应方面,中国改善水利工程建设,完善高铁项目建设,率先布局5G网络,社会公共基础设施供给得到极大的改善。在国际合作与对外援助方面,中国提出构建人类命运共同体,推进“一带一路”建设,加大对外援助,改善沿线国家的基础设施,促进了区域繁荣,同时对全球经贸合作、共同发展也产生了积极影响。

国际学界尝试从激励论、动能论、行政进步说、再平衡说、政治包容说等角度解析中国财政治理的

学理逻辑。激励论强调财政分权下的地方政府治理激励,动能论强调财政与经济发展的交互驱动,行政进步说强调公共行政的改善促进财政治理,再平衡说强调财政打破结构性不平衡和周期性不平衡,政治包容说强调民主协商的政治运行程序促进了财政的信息包容与决策包容。这些学说从不同角度解释了中国财政“何以为治”。

目前,中国财政治理仍然存在债务风险、不平等以及结构性等问题,学界提出的部分建议仍然对中国的财政治理具有启示意义。

第一,化解债务风险。国际学界提出由中央政府承担部分地方债务可在短期内化解债务风险,这不太适合中国的实际情况。但是,其提出的债务监管、债务结构、债额配置对中国防范债务风险仍具有启示价值。一方面,可强化债务审计,建立债务信息流系统,监控地方政府每一笔债务的具体投向,以防范违规举债、违规用债行为。另一方面,优化地方的债务结构。严格控制投向传统基础设施建设的债务,适当放宽涉及民生所需的债务。此外,债务偿还最终依靠的是经济动能下的持续财政内生动力,当前依靠土地出让收入偿还债务的模式是不可持续的。因此,要鼓励地方政府驱动创新,由产业发展向产业链发展转变,由创造价值向创造价值链推进,使地方政府有持续的经济动能,产生澎湃的财政内生动力,从根本上化解债务风险。

第二,继续促进公共服务均等化,促进共富共美。部分学者提出可以在中国不同地区设立新的经济特区,以缩小地区差距在短期内可能不符合中国的实际。但是,国际学界提出的财政再分配、放开户口限制、优化农村地区的资源配置仍具有启示意义。一方面,可以改进税制结构,加快房地产税的政策酝酿,同时在其他财产税上进行政策试点。设计更具累进性的税率,以发挥税收在分配中的调节作用。另一方面,拓宽农村基础设施投资范围,除传统的水利工程、道路工程外,5G网络、教育共享项目、大健康项目、智慧生活项目也应适时在农村投资。同时,因城而异、因群而异推进户籍制度改革,建立与市民化公共服务挂钩的财政转移支付制度,实现基本公共服务全覆盖。

第三,解决结构性问题。经过改革开放40多年的发展,中国已经成为全球超级经济大国,但是随之而来的结构性问题成为未来经济运行的潜在风

险。尽管中国努力实现再平衡,但是依然存在经济结构与人口结构的遗留问题。国际学界提出的创新驱动战略、人口结构优化战略具有政策启示价值。鉴于中国区域创新差异较大,应当因地制宜。对于中国东部地区而言,随着经济特区设立以及各类财税支持政策的实施,东部地区经历了较好的发展,应该保持长期技术创新优势,并鼓励新的技术创新。对于中国中西部地区而言,政府因加大对技术创新的投资,同时鉴于西部地区的人才外流现象,政府应加大对其人力资本的投资。对于人口结构性问题将会造成经济与社会的系统性风险问题,中国需要全面放开生育。按照国际惯例,放宽计划生育政策并不会产生生育效应,一系列配套的服务和保障体系就显得尤为必要。除为孕妇提供更多的医疗服务和反就业歧视保障外,对于幼儿养育,应当给予财政补助,同时扩大对育儿支出的个税抵扣额,降低育儿成本,缓解生育意愿抑制。提升人力资本水平,布局大健康产业,推进重大疾病的免费筛查,推动中国人口由数量优势向质量优势转变。

注释

①本文文献主要来源于Scopus、Web of Science数据库,以确保文献的权威性。同时,还从Springer、Wiley Online Library等数据库选取部分文献,以使文献更为全面。在文献选取中,除国外学者的文献外,一些有代表性的中国学者发表在国际期刊上的文献也纳入本文的选取范围。

参考文献

- [1]刘尚希,李成威,杨德威.财政与国家治理:基于不确定性与风险社会的逻辑[J].财政研究,2018(1).
- [2]高培勇.论国家治理现代化框架下的财政基础理论建设[J].中国社会科学,2014(12).
- [3]李俊生,姚东旻.财政学需要什么样的理论基础?——兼评市场失灵理论的“失灵”[J].经济研究,2018(9).
- [4]Ehtisham A. Rebalancing, Taxation and Governance: Fiscal Policies for Sustainable Growth, Fiscal Underpinnings for Sustainable Development in China[A]. Ahmad et al. (eds), Fiscal Underpinning for Sustainable Development in China [C]. (2018-03-28) [2022-04-03]. http://doi.org/10.1007/978-981-10-6286-5_1.
- [5]Kadochnikov V. Fiscal Decentralization and Regional Budgets' Changing Roles: A Comparative Case Study of Russia and China[J]. Area Development and Policy, 2020, 5(4).
- [6]Jalil A, Feridun M, Sawhney L. Growth Effects of Fiscal Decentralization: Empirical Evidence from China's Provinces [J]. Emerging Markets Finance and Trade, 2014, 50(4).
- [7]Dittmer L. China's Political Economy in the Xi Jinping Epoch: Domestic and Global Dimensions [M]. Singapore: World Scientific Publishing Co. Pte. Ltd, 2021.
- [8]Kuai P, Yang S, Tao A, et al. Environmental Effects of Chinese-style Fiscal Decentralization and the Sustainability Implications[J]. Journal of Cleaner Production, 2019, 239.
- [9]Teets C, Gao M, Wysocki M, et al. The Impact of Environmental Federalism: An Analysis of Watershed Eco-compensation Policy Design in China [J]. Environmental Policy and Governance, 2021, 31(6).
- [10]Alfred M. Searching for Fiscal Responsibility: A Critical Review of the Budget Reform in China [J]. China: An International Journal, 2014, 12(1).
- [11]Трофимова. Эволюция бюджетного законодательства Китая [J]. Правоведение, 2018, 62(3).
- [12]Monir M, Haiwei F. Public Sector Audit in the Absence of Political Competition [J]. Managerial Auditing Journal, 2017, 32(9).
- [13]Pan Y, Wang Z. The Welfare Regime in China: Towards Moderate Universalism [M]//Globalizing Welfare. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2019.
- [14]Nogueira I, Bacil F, Guimarães V. A Caminho de um Estado de Bem-Estar Social na China? Uma Análise A Partir dos Sistemas de Saúde e de Educação [J]. Economia e Sociedade, 2020, 29.
- [15]MOK K H, Yuyang K. Social Cohesion and Welfare Reforms: The Chinese Approach [M]//Social Cohesion in Asia. London: Routledge Press, 2020.
- [16]Daemrich A. The Political Economy of Healthcare Reform in China: Negotiating Public and Private [J]. SpringerPlus, 2013, 2(1).
- [17]Bali S, Ramesh M. Designing Effective Healthcare: Matching Policy Tools to Problems in China [J]. Public Administration and Development, 2017, 37(1).
- [18]Meng Q, et al. What Can We Learn from China's Health System Reform? [J]. British Medical Journal, 2019, 365(6).
- [19]Blaxland M, Shang X, Fisher R. Introduction: People oriented: A New Stage of Social Welfare Development in China [J]. Journal of Social Service Research, 2014, 40(4).
- [20]Eryong X. Education and Anti-poverty: Policy Theory and Strategy of Poverty Alleviation through Education in

- China[J]. Educational Philosophy and Theory, 2018, 50(12).
- [21] Wong L, Luo R, Zhang L, et al. Providing Quality Infrastructure in Rural Villages: The Case of Rural Roads in China[J]. Journal of Development Economics, 2013, 103(7).
- [22] Lawrence M, Bullock R, Liu Z. China's High-Speed Rail Development[M]. Washington (DC): World Bank Publications, 2019.
- [23] Tortajada C. Policy Dimensions of Development and Financing of Water Infrastructure: The Cases of China and India[J]. Environmental Science and Policy, 2016, 64(10).
- [24] Schwab K. Global Competitiveness Report 2012–2013[C]. World Economic Forum, Geneva, Switzerland, 2013.
- [25] Shi J. Towards Inclusive Social Citizenship? Rethinking China's Social Security in the Trend towards Urban–Rural Harmonisation[J]. Journal of Social Policy, 2012, 41(4).
- [26] Camille B. Lutte Contre la Pauvreté en Chine: l'Essor du Paternalisme D'Entreprise Soutenu Par l'État[J]. French Centre for Research on Contemporary China, 2020, 152(3).
- [27] Davie G, Wang M, Rogers S, et al. Targeted Poverty Alleviation in China: A Typology of Official–Household Relations[J]. Progress in Development Studies, 2021, 21(3).
- [28] Smith N. China's "Major Country Diplomacy": Legitimation and Foreign Policy Change[J]. Foreign Policy Analysis, 2021, 17(2).
- [29] Portyakov Y. The Chinese Communist Party and the Policy of Foreign Economic Openness[J]. World Economy and International Relations, 2021, 65(7).
- [30] Kitano N. Estimating China's Foreign Aid II: 2014 Update[R]. JICA–RI Working Paper, 2016.
- [31] Kitano N. China's Foreign Aid at a Transitional Stage[J]. Asian Economic Policy Review, 2014, 9(2).
- [32] Ryder H, Fu Y. Africa's "Too Little Debt" Crisis: Why Finance from China to African Countries Is More Crucial than Ever in the Wake of COVID–19[J]. China International Strategy Review, 2021(3).
- [33] Bhattacharjee D. China Pakistan Economic Corridor[R]. Available at SSRN 2608927, 2015.
- [34] Harpaz D. China's Coherence in International Economic Governance[J]. Journal of Chinese Political Science, 2016, 21(2).
- [35] Kim S. China and the World: Chinese Foreign Policy Faces the New Millennium[M]. Routledge, London, 2018.
- [36] Smith N. Community of Common Destiny: China's "New Assertiveness" and the Changing Asian Order[J]. International Journal, 2018, 73(3).
- [37] Glawe L, Wagner H. The Economic Rise of East Asia[R]. Springer, 2021.
- [38] Ahlers L, Schubert G. Effective Policy Implementation in China's Local State[J]. Modern China, 2014, 41(4).
- [39] Suzuki Y. A Contract Theory Analysis to Fiscal Relations between the Central and Local Governments in China[J]. Economic and Political Studies, 2019, 7(3).
- [40] Kong X, Feng F. China's Economic Success: Evidence Regarding the Role of Fiscal Policy[J]. Review of Keynesian Economics, 2019, 7(1).
- [41] Kim J, Wang M, Park D., et al. Fiscal Policy and Economic Growth: Some Evidence from China[J]. Review of World Economics, 2021, 157(3).
- [42] Prime B, Kulkarni G. Who Will Lead Global Growth? Slowing Trends Are the "New Normal"[J]. Global Business Review, 2019, 20(3).
- [43] Mats B. Head in the Clouds and Feet on the Ground: Research Priority Setting in China[J]. Science and Public Policy, 2012, 39(2).
- [44] Evgeny A. Innovation System in Transition: Opportunities for Policy Learning between China and Russia[J]. Science and Public Policy, 2013(5).
- [45] Lan F, Wang W, Cao Q. Tax Cuts and Enterprises' R&D Intensity: Evidence from a Natural Experiment in China[J]. Economic Modelling, 2020, 89(7).
- [46] Kong D, Xiong M. Unintended Consequences of Tax Incentives on Export Product Quality: Evidence from a Natural Experiment in China[J]. Review of International Economics, 2021, 29(4).
- [47] Christensen C, Hearson M. The Rise of China and Contestation in Global Tax Governance[J]. Asia Pacific Business Review, 2022, 28(2).
- [48] Engelbert S. Demand Effects of Fiscal Policy since 2008[J]. Review of Keynesian Economics, 2019(6).
- [49] Balassa B. Public Finance and Economic Development[M]. Policy Choices for the 1990s. London: Palgrave Macmillan, 1993.
- [50] Alm J, Bahl R, Murray N. Tax Base Erosion in Developing Countries[J]. Economic Development and Cultural Change, 1991, 39(4).
- [51] Ahmad E. Governance Models and Policy Framework: Some Chinese Perspectives[J]. Journal of Chinese Governance, 2018, 3(2).
- [52] Rosenstein–Rodan P. Problems of Industrialization of Eastern and South–Eastern Europe[J]. Economic Journal,

- 1943,53(210/211).
- [53]Nurkse R. Problems of Capital Formation in Underdeveloped Countries[M]. Oxford:Basil Blackwell, 1953.
- [54]Wagner H. The Building up of New Imbalances in China: The Dilemma with “Rebalancing” [J]. International Economics and Economic Policy, 2017,14(4).
- [55]Cubizol D. Rebalancing in China: A Taxation Approach[J]. China Economic Review, 2020,60(4).
- [56]Ahmad E. Rebalancing in China: Fiscal Policies for Sustainable Growth [J]. The Singapore Economic Review, 2018,63(4).
- [57]Ahmad E, Neuweg I, Stern N, et al. Policies for Structural Reform in China: Comestic Rebalancing for Strong Sustainable and Inclusive Growth within and beyond China [M]// China and the West. London: Edward Elgar Publishing, 2021.
- [58]Ahlers L. Political Inclusion in Contemporary China[J]. Journal of Chinese Governance, 2019,4(3).
- [59]Bai Z. China’s Governance Model and System in Transition [J]. Journal of Contemporary East Asia Studies, 2020(3).
- [60]Chloé F. From Outsiders to Insiders:The Rise of China ENGOs as New Experts in the Law-making Process and the Building of a Technocratic Representation [J]. Journal of Chinese Governance, 2019,4(3).
- [61]Sagildr A. Informational Inclusion: Reflection Work in China’s Local People’s Political Consultative Conferences[J]. Journal of Chinese Governance, 2019,4(3).
- [62]吕伟,王伟同.中国的包容性财政体制:基于非规范性收入的考察[J].中国社会科学,2021(3).
- [63]Enderwick P. The Economic Growth and Development Effects of China’s One Belt, One Road Initiative [J]. Strategic Change, 2018,27(5).
- [64]Fukuyama F. Reflections on Chinese Governance [J]. Journal of Chinese Governance, 2016(8).
- [65]Yang L, Walker R. Village Governance, Social Cohesion and Contentment with Social Assistance in Northern China[J]. Journal of Asian Public Policy, 2021(8).
- [66]Färber G, Wang Z. Subnational Public Debt in China and Germany: A Comparative Perspective [M]//Fiscal Underpinnings for Sustainable Development in China. Singapore:Springer, 2018.
- [67]Naito J. China’s Fiscal Position and Policy: Current Status of Local Government Debt Problems and Challenges[J]. Public Policy Review, 2015,11(1).
- [68]Guess M, Ma J. The Risks of Chinese Subnational Debt for Public Financial Management [J]. Public Administration and Development, 2015,35(2).
- [69]Quan H. China’s Income Distribution Reform in the New Era: New Problems and Challenges [M]//Forty Years of Renovating the Income Distribution in China. Springer, Singapore, 2021.
- [70]Ansar A, Flyvbjerg B, Budzier A, et al. Does Infrastructure Investment Lead to Economic Growth or Economic Fragility? Evidence from China [J]. Oxford Review of Economic Policy, 2016,32(3).
- [71]Oksanen H.Coping with the Effects of Population Ageing on Public Finances in the European Union and China[J]. Economic and Political Studies, 2016,4(4).
- [72]Bai C, Lei X. New Trends in Population Aging and Challenges for China’s Sustainable Development [J]. China Economic Journal, 2020,13(1).
- [73]Miao X. Status Analysis and Control Measures of the Debt Risk in Chinese Local Government: Based on the Study of the Relationship between “Power, Responsibility, and Interests” [J]. China Finance and Economic Review, 2016,4(1).
- [74]Kozhevnikov M Y. Debt of Local Governments of China: Assessment Issues and Analysis[J]. Studies on Russian Economic Development, 2019,30(6).
- [75]Li Y. China’s Debt Problem and Rising Systemic Risks: Impact of the Global Financial Crisis and Structural Problems[R]. 2017.
- [76]Cevik M S, Correa-Caro C. Growing (un) equal: Fiscal Policy and Income Inequality in China and BRIC+ [J]. Journal of the Asia Pacific Economy, 2019,25(4).
- [77]Wang Y, Li Y, Huang Y, et al. Housing Wealth Inequality in China: An Urban-Rural Comparison [J]. Cities, 2020,96(1).
- [78]Uintel B. The Role of Provincial Government Spending Composition in Growth and Convergence in China [J]. Economic Modelling, 2020,90(8).
- [79]Crane B, Albrecht C, Duffin K, et al. China’s Special Economic Zones: An Analysis of Policy to Reduce Regional Disparities [J]. Regional Studies, Regional Science, 2018,5(1).
- [80]Wagner H. The Building up of New Imbalances in China: The Dilemma with “Rebalancing” [J]. International Economic Policy, 2017,14(4).
- [81]Deng F, Lv H, Wang L, et al. Zhou L. Expanding Public Health in China: An Empirical Analysis of Healthcare Inputs and Outputs [J]. Public Health, 2017,142.
- [82]Soto M, Gupta S. Social Security Reform for Sustainability and Equity [M]//Modernizing China. International Monetary Fund, 2017.

- [83] Jeong U. “Know Who” May Be Better than “Know How”: Political Connections and Reactions in Administrative Disputes in China[J]. Journal of Chinese Governance, 2019, 4(3):233–251.
- [84] Chen B, Gao C. Development Strategy, Economic Transformation and Income Distribution [J]. Economic and Political Studies, 2017, 5(3):358–379.
- [85] Wang H, Wang Y, Zhang S. Numerical Simulation on Property Tax Reform: Evidence from China [J]. Applied Economics, 2019, 51(20):2172–2194.

A Study on International Scholarly Evaluation of China’s Fiscal Governance

Xu Hui Bi Xuejin

Abstract: Since the 18th National Congress of the Communist Party of China, China has promoted innovations in fiscal governance that have attracted international attention. According to the international academic community, China has improved the fiscal relationship between central government and local government, enabling the appropriation of financial and administrative powers at all levels of government. It has improved the fiscal management system and maintained a sound fiscal operation capacity. Extensive improvements in the supply of public goods have greatly improved social welfare. The scale of international cooperation and foreign aid has increased, demonstrating the responsibility of a responsible major country. International scholars have deconstructed China’s fiscal “governance” from different perspectives. The incentive theory argues that fiscal decentralization creates incentives for local governance; the kinetic theory argues that the interaction between fiscal and economic development drives sustained economic momentum; the administrative progress theory argues that improvements in public administration improve fiscal processes; the re-balancing theory argues that structural and cyclical imbalances are broken to achieve re-balancing; the political inclusion theory suggests that the political process of democratic consultation promotes financial inclusion in information and decision making. However, there are still some problems in China’s, such as debt risk problems, structural problems and inequality problems. Scholars have put forward corresponding policy suggestions, which have important implications for China’s fiscal governance.

Key Words: Fiscal Governance; Fiscal Decentralization; Political Inclusion

(责任编辑:张 子)

我国中部地区省会城市夜间经济发展比较研究^{*}

余江波

摘要:中部地区六座省会城市夜间经济发展迅速,但也受到区域协调困难、同质化现象加剧、夜间市场供给不足、数字化转型路径不清等问题的困扰。对比2020年和2021年中部地区六座省会城市夜间经济发展数据,可以发现城市的硬实力、软实力、政府的支持力度等因素直接影响着当地夜间经济的发展。考虑到夜间经济自身发展规律和中部地区六座省会城市自身发展特点,应该在决策层面上提高站位,明确路径;在理念层面上强化公平竞争,提倡绿色健康;在文化生活层面上挖掘特色,因地制宜;在技术层面上要数字赋能,重构场景;在市场层面上要多维构建,下沉市场;在治理层面上要创新机制,提高效能,以促进中部地区省会城市夜间经济的发展。

关键词:夜间经济;中部地区省会城市;发展潜力;消费场景

中图分类号:F293 **文献标识码:**A **文章编号:**2095-5766(2022)04-0092-09 **收稿日期:**2022-02-25

***基金项目:**河南省科技厅软科学2021年项目“疫情防控常态化条件下河南省夜间经济创新发展问题研究”(212400410079);河南省教育厅人文社科2021年项目“新冠疫后河南省夜间经济复苏及繁荣方略研究”(2021-ZZJH-239)。

作者简介:余江波,男,洛阳师范学院商学院副院长,讲师,博士(洛阳 471023)。

一、引言

夜间经济是以服务业为主体的新经济形态在第二时空的进一步延伸,发展夜间经济是实现培育新消费增长点、助力消费升级、确保经济中高速增长的必然选择。《中国城市夜经济影响力报告(2019)》显示,中国已有60%的消费发生在夜间。截至2020年10月1日,我国各级政府出台与夜间经济高度相关的政策197项,其中以夜间经济命名的政策文件超过80项,全国近七成省级行政区出台政策推进夜间经济发展。在当前新发展格局下,发展夜间经济已成为产业结构调整、服务业转型、激发消费潜力、促进就业、缩小城乡差距、提高城市包容性和宜居性的重要手段。

本文所指我国中部地区(以下简称“中部地区”)为山西、河南、安徽、湖北、江西、湖南六省,国土面积约102.8万平方千米,2020年生产总值合计157249亿元。中部地区经济体量占全国的比重超过五分之一,按照美元计算,2020年中部地区人均生产总值约为8800美元,处于迈向10000美金的关键窗口期。2021年第七次全国人口普查显示,中部地区人口占我国总人口的25.83%。中部地区省会城市为武汉、郑州、合肥、长沙、南昌、太原。六个省会地区也是中部地区经济最为发达的六个核心区域,基本形成了自己的都市圈,辐射范围广,区域带动能力强,城市虹吸效应明显,人才资源相对集中。周边大量年轻人聚集在这些省会城市,使得城市生活丰富多彩,人们夜间活动较多,夜间经济发展迅速。

二、夜间经济发展的文献综述

夜间经济的概念由 Montgomery 在 1990 年正式提出,其从诞生以来就受到学术界的广泛关注,国内外学者对其进行了较为深入的研究。

国外学者对夜间经济的研究大致经历三波浪潮,在第一波积极鼓励(Lovatt & O'Connor, 1995; Bianchini, 1995)的浪潮后,第二波学者们将关注重点转向夜间饮酒和娱乐产业发展带来的各种负面问题的研究上(Measham & Moore, 2009; Karen, 2009; Jane Jacobs, 2014; Jelle Brandsa & Tim Schwanen, 2014),随之第三波则集中于为夜间经济健康发展提供政策性建议上(Adam Crawford & John Flint, 2009; Hadfield, 2010; Brands & Schiwanen, 2014; Dénes Szűz, et al., 2016)。从已有研究看,国外学者在夜间经济的内涵特征(经济和社会双重属性)、影响因素和挑战(内部因素和外部环境)、政策调控(经济社会作用与成本之间的平衡点)等方面,研究得较为深入,成果颇丰,研究领域已从技术层面上升到经济、社会、伦理道德乃至整个制度层面。在这些研究中,夜间经济的经济属性主要体现在增长效应(Bianchini, 1995)、协同效应(Füller, et al., 2018; G Olt, et al., 2019)、集聚效应(Roberts, 2006)上;社会属性主要体现在对消费者体验的塑造(Nofre, et al., 2018),城市功能和宜居性(Glaeser, et al., 2001)上。夜间经济的影响因素和挑战主要是内部动力和外部环境综合作用的结果,夜间经济的发展受到城市去工业化进程(Jones, et al., 2003; Rowe & Lynch, 2012)、高等教育的发展(Lindsay, 2009; Mac Lean & Moore, 2014)、政府环境的改善(Cook & Wilkinson, 2019)、消费者安全的感知(Sheard, 2011; Brands, et al., 2016)、基础设施的完善(Eldridge & Roberts, 2008; Sibirskaya, et al., 2015;)、服务业态多样性的发展(Thurnell-Read, et al., 2018)等内外部因素的影响;同时,夜间经济也带来了诸如享乐主义问题(Winlow & Hall, 2006; Lindsay, 2009)、土地使用问题(T Beer, 2011)、夜间活动与其他经济活动的矛盾(Füller, et al., 2018)、参与人之间的纠纷(Rowe & Lynch, 2012)、夜间劳动力匮乏的困境(McArthur, et al., 2019)等诸多问题和挑战。关于政策调控的

研究认为,夜间经济具有不同于日间工业生产的时空属性,需要有针对性的宏观调控政策支持,关键是在其经济社会作用与社会成本之间找到平衡点,要进行合理的城市规划(Tiesdell & Slater, 2006; Yeo, et al., 2016)、时间规划(Tiesdell & Slater, 2006),实现管理主体的多元化(Ashton, et al., 2018),丰富业态的供给(Roberts, 2015),才能营造良好的发展环境(Wortley, 2001; Brands, et al., 2016; Cozens, et al., 2019)。

国内对于夜间经济的研究,虽然最早可以追溯到 1956 年《人民日报》第二版的《农村夜市》一文,但随后很长时间内研究数量偏少,成果不突出。直到 2018 年后,夜间经济再次受到强烈关注。截至 2021 年 2 月,知网检索的有效文献有 571 篇,将其归类分析的话,国内研究大致分为三个阶段:第一阶段(2005 年以前),主要是针对北京、上海等国内夜间经济先发地,从城市夜间消费角度着手所开展的一些初期研究(刘德林等, 2003; 柴彦威等, 2005)。第二阶段(2005—2018 年),随着不少城市开始出台相关政策,学者开始从产业、经营模式、消费、区域发展等多个角度对夜间经济进行全面探索(杨芷汀等, 2011; 葛枫呐, 2013; 付迎霞, 2016; 靳泓, 2018 等)。第三阶段(2019 年至今),研究热点、领域、对象进一步深化(付晓东, 2019; 曹和平, 2019; 周继洋, 2020),并开始关注夜间经济对旅游、餐饮、文化等相关产业的辐射和带动作用(来有为, 2019; 程小敏, 2020; 吴慧玲, 2020),以及数字化和互联网对夜间经济的影响(刘彦华, 2019; 张丽娜, 2020),同时,理论研究也进一步丰富(靳泓, 2019; 冯倩等, 2020; 毛中根等, 2020; 秦学等, 2020)。学者们普遍认为,夜间经济已成为我国经济一个新的增长点(靳泓, 2018; 来有为, 2019);大城市如北上广深等夜间基础设施完善、交通运输便利、文化旅游发达、各类夜间服务完善、作息时间灵活机动,夜间经济发达(朱松琳, 2019; 杨智杰, 2019);省会城市及其他地区上述条件虽不完善,但发展亦有其自身特点,如长沙(傅才武等, 2021)、郑州(陈科等, 2021)、合肥(许彩俊, 2021)、呼和浩特(高梅等, 2020)等。有学者认为,政府应当在城市规划、财税金融、质量卫生、交通运输等方面为夜间经济的发展提供便利和保障(李佐军, 2019; 曹和平, 2019; 王振华等, 2020; 许大伟, 2020)。夜间经济作为一种内生积极的增长因

素,正受到学术界越来越多的关注,仅从知网可检索到的2021年1月—2021年12月发表的有效论文已有141篇,其中关于省会城市夜间经济发展的超过50%,关于中部地区省会的研究分别达到了长沙19篇、武汉17篇、合肥9篇、郑州7篇、南昌5篇、太原4篇,由此可见,中部地区省会夜间经济发展已经受到了高度关注。伴随着中部地区省会城市的迅速发展,夜间经济对于相关产业的辐射和带动能力正在凸显。

三、中部地区省会城市夜间经济发展的总体特点

随着我国经济的发展、人民生活水平的提高,以及人们对于休闲娱乐要求层次和档次的不断提升,我国夜间经济的发展有其必然性,特别是在当前新发展格局下,消费市场在不断扩大,城市消费在经济发展中的比重不断提升,为我国夜间经济的发展提供了强劲的动力。

数据显示,虽然受到新冠肺炎疫情的严重影响,但在2020年,我国夜间经济发展规模超过30万亿元,而中部地区各省会城市夜间经济发展迅速。具体表现出以下一些特点。

1. 多元夜间消费场景丰富城市经济内涵

夜间经济所催生出的各种夜间经济活动和概念,正在成为城市经济发展和市民生活的重要商业资源和时尚潮流。中部地区六座省会城市夜间经济业态丰富,餐饮购物、酒吧演艺、电影艺术、文化体育、休闲旅游等特色产品和服务精彩纷呈,消费场景多样,生活体验类型丰富。如长沙作为典型的“夜间网红城市”,夜间经济在中部地区中最为发达。在2021年4月由新华社瞭望智库和腾讯共同发布的《中国城市夜经济影响力报告(2020)》中,长沙与重庆并列第三,成为“2020中国城市夜经济十大影响力城市”,同时,“2020中国城市夜经济创新城市”“2020中国城市夜经济创新案例”中长沙也是榜上有名。泛文旅消费、网红城市、打造“24小时城市”这些概念让长沙在此轮的夜间经济发展中赚得盆满钵满,“文和友”“茶颜悦色”等一批典型品牌在全国范围内极具影响力。郑州2020年夜间经济的规模超过1800亿元。由中国旅游研究院夜间旅游课题组发布的2020中国夜间经济二十强城市排行

中,郑州排名16位,建业电影小镇《一路有戏》荣获“2020游客喜爱的十大夜间演艺”奖项。同样作为“2020中国城市夜经济十大影响力城市”之一的武汉,《夜上黄鹤楼》吸引力强大,成为武汉市又一网红旅游打卡项目。

2. 文化差异化造就中部地区夜间经济发展机遇

虽然在国家层面上将中部六省统称中部地区,但中部六省的文化各具特色。河南作为中华文明的发祥地,以黄河文化、河洛文化为核心,是文化大省,为郑州的夜间经济发展在文化上占得先机。长沙的湘江文化、洞庭湖文化、湘西文化给长沙夜间文化注入了少数民族的活力。武汉作为九省通衢的长江重镇,辛亥革命首义之地,无论是在历史还是近现代,都有着举足轻重的地位。南昌更是中国红色文化的发祥地,新中国正是从这里出发。至于山西和安徽,“晋商”和“徽商”两大中国近代商人集团商业文化的影响力深远,太原和合肥也是当前我国中部地区经济发展潜力巨大的两座城市。

3. 中部地区省会城市夜间经济业态不断深化

从最早的简单的夜市摊点、KTV酒吧开始,各省会城市的夜间经济不断向更深层级和更广泛的领域发展,如武汉的户部巷、楚河汉街等;南昌的胜利路步行街等;郑州的二七广场、德化步行街等;合肥的四牌楼大商圈、环天鹅湖商圈等;长沙的“五一商圈”、黄兴南路步行商业街等,太原的华润万象城、中正天街等。这些地方都是集吃、玩、游、学等多种产品和服务于一身,并不断出现跨界融合的迹象,逐步形成一些典型的夜间商业综合体。

4. 数字技术不断融入夜间经济

随着互联网和数字技术对于夜间消费模式的不断渗透,中部地区各省会城市夜间经济发展的空间维度不断拓展,时间维度不断延伸,同时,消费的效率也不断提升。中部地区六座省会城市的资源技术人员集中,移动支付、数字场景、VR情景再现、AI智能等技术在这些城市中的普及率高,使用广泛,效果明显。优秀的夜间景观可以通过有效改善人们的生活品质而促使当地区域经济的发展,推动旅游消费,如南昌胜利路步行街以“胜利归来”为主题,设计上以赛博朋克特色混搭工业美学,使用大量的LED外部灯箱与传统广告结合,融合二次元与中国风特点,将高饱和度的灯光、色彩与互动投影技术相结合,营造出既有时代感又有年代感的特色

步行街;郑州推出大型沉浸式演出《一路有戏》,在电影大道上,游人可以体验穿着古装,穿越历史,融入场景,体验剧情,与演员一起飙戏,大大增加了活动的趣味性。

四、中部地区省会城市夜间经济发展潜力分析

中部地区各省会城市夜间经济发展迅速,通过对公开数据和资料分析,我们能够看到中部地区各省会城市在夜间经济发展的基础潜力上存在的差异及问题,具体可以从以下几个方面进行分析。

1.城市硬实力

从中部地区六座省会城市的面积、人口、经济、财政实力看,武汉和郑州都是国家中心城市、国际性综合交通枢纽,在中部地区实力较强,处于中部地区的两个核心;长沙、合肥处于中游,分别是长江中游地区重要的中心城市、长三角城市群副中心城市,两市实力强劲,潜力巨大;南昌毗邻长江三角洲、珠江三角洲和海峡西岸经济区,是中国长江中游地区重要的中心城市,但总体实力较弱;而太原虽然也是中部地区重要的中心城市,但是在硬实力方面相对最弱。具体数据如下表1所示。

表1 中部地区六座省会城市基础指标(2020年)

城市	面积 (平方千米)	人口 (万人)	GDP (万亿元)	财政收入 (亿元)
武汉	8569.15	1232.65	1.56	1230.3
郑州	7567	1260.06	1.2	1259.4
长沙	11819	1004.79	1.21	1100.1
合肥	11445	936.99	1.0	762.9
南昌	7195	625.5	0.57	483.9
太原	6988	530.41	0.42	378.4

资料来源:中部地区六座省会城市《2020年国民经济和社会发展统计公报》。

通常来看,省会城市在我国各省都担当着中心城市的功能,金融贸易、科教文卫、生活保障等大都集中于省会,第三产业的增加值是相对较高的。如表2所示,中部地区六省会城市第三产业在GDP中的比重也是较高的,除南昌外,其余五地市均是在50%以上,特别是武汉的第三产业占比,仅次于北上广深、成都以及杭州,在全国排名第7位。作为省会城市的六座省会,经济贸易发达、科教文卫事业相对完善,金融法律等高端服务业集中,城市包容

性强,消费潜力巨大。

表2 中部地区六座省会城市第三产业发展数据(2020年)

城市	第三产业增加值 (亿元)	2020年GDP (亿元)	第三产业占比 (%)
武汉	9656.4	15616.1	61.84
郑州	7086.6	12003.0	59.12
长沙	6979.8	12142.5	57.48
合肥	6133.9	10045.7	61.06
南昌	2833.4	5745.5	49.32
太原	2616.8	4153.3	63.01

资料来源:中部地区六座省会城市《2020年国民经济和社会发展统计公报》。

2.城市软实力

在对中部地区六座省会城市的相关软实力数据进行分析后,我们可以看出:

首先,在科技和创新实力上,武汉最为强劲,武汉汇聚了国内大量的知名高校和科研院所,人才相对集中,在中部地区对于年轻人的吸引力也是最强的,留住人才为武汉的发展注入了活力,同时留住人也是留住了巨大的消费群体。郑州作为国家中心城市,在科技、大学教育和创新实力上却是相对较弱,而合肥的潜在实力不容小觑(见表3)。

表3 中部地区六座省会城市科教水平(2020年)

城市	大学 (所)	985、211大学 (所)	国家级科研机构 (个)	科技创新 发展指数
武汉	84	7	54	0.6511
郑州	65	1	13	0.5537
长沙	51	4	19	0.5890
合肥	60	3	39	0.5970
南昌	53	1	9	0.4900
太原	45	1	16	0.4694

数据来源:《中国城市统计年鉴2020》《中国城市科技创新发展报告2020》。

其次,在文化传承方面,中部地区六座省会城市有着深厚的文化底蕴,在不同的历史时期都有着突出的特点,六座城市的文化各有特色,地域差别也较为明显。郑州地处中原,是华夏文明的发祥地,各种文化起源于此,地下文化资源丰富,文物古迹众多;武汉又称江城,两岸三镇,遍布革命胜迹;长沙是湖湘文化的发祥地之一,湘西更是神秘之地;合肥“归异出同曰肥”,是包拯故里、淮军摇篮;太原长期处于中原文明的边塞要地,自古就是军事重镇,民风彪悍;南昌意为“南方昌隆”,“襟三江而带五湖,控蛮荆而引瓯越”,自古文士风流,滕王阁

名句“落霞与孤鹜齐飞,秋水共长天一色”传唱千古(见表4)。

表4 中部地区六座省会城市文化传承及特点

城市	文化传承	文化特点
武汉	盘龙文化、荆楚文化、黄鹤文化、东湖文化	三镇鼎立,大气厚重
郑州	黄河文化、姓氏文化、中医文化、少林文化	地处中原,传承有序
长沙	湖湘文化、洞庭湖文化、湘西文化	休闲包容,民族性强
合肥	徽文化、淮河文化、“徽商”文化	民风淳厚,俗尚劲悍
南昌	赣文化、红色文化	文士风流,英雄之城
太原	三晋文化、“晋商”文化	开放包容,彪悍尚武

资料来源:中部地区六座省会城市文化和旅游局公开资料,中国城市文化传播网和中国历史网。

再次,从旅游综合实力上看,由界面新闻发布的《2020中国旅游业最发达城市榜单》可以看出,全国排名前50的热门旅游城市中,武汉第8名,合肥第20名,长沙第22名,南昌第26名,郑州第29名,太原没有进入。再通过《2020年中国城市文化旅游热度指数》的数据对比可以看出,界面新闻的名次基本反映了中部地区六座省会城市旅游业发展的现状,六座城市中只有合肥和太原的旅游总收入没有超过1000亿元,总收入占GDP比重不超过10%。虽然太原市拿了一个“2020中国国家旅游年度臻选旅游城市”的称号,但其真实吸引力尚不是很强(见表5)。

表5 中部地区六座省会城市旅游综合实力(2020)

城市	全年旅游总人数(万人)	旅游总收入(亿元)	占GDP比重(%)	国内旅游热度排名
武汉	25911.90	2906.29	18.61	8
郑州	11304.0	1401.10	11.67	29
长沙	15194.31	1661.32	13.68	22
合肥	8107.88	975.97	9.72	20
南昌	15122.30	1475.24	25.67	26
太原	3594.04	354.61	8.54	未进前50

资料来源:《2020年中国城市文化旅游热度指数》《2020年中国旅游业最发达城市榜单》。

我们通过对中部地区六座省会城市在人口、经济硬实力方面和在科教创新、文化旅游等软实力方面的基础数据进行对比后可以看出,武汉作为中部地区各方面综合实力最强的城市,在人口基数、经济实力、城市容量、历史文化、科技与创新、旅游吸引力等方面无疑是最强的,其发展夜间经济的能力和潜力也无疑是这六个城市中最大的,其后依次是

长沙、郑州、南昌、合肥和太原。南昌虽然旅游总收入达到了1475.24亿元,但其人口、GDP总量依然较低,其夜间经济自身发展能力依然有所欠缺;合肥虽然2020年GDP破万亿元,但其综合影响力和夜间经济的潜力依然不如南昌;太原基础最弱,发展潜力和实力也相对不足。

五、中部地区省会城市夜间经济发展现状的比较分析

随着我国经济结构的调整和新经济格局的形成,中部地区省会城市的夜间经济的发展也在由初期的粗放式发展模式向高质量发展模式不断迈进,自身品质建设持续加强。我们可以通过对各省会城市夜间经济发展的政策环境、发展模式和消费场景、夜间交通、夜间产业发展等几个方面的对比来研究其发展规律。

1.政策环境

2019年以来,中部地区六座省会城市都制定了相关政策,鼓励和支持夜间经济的发展,而其中建设和规划是主要措施,出台多为“指导意见”“方案”或“规划”,出台部门多为“人民政府”“发展和改革委员会”“商务局”“文化广电和旅游局”。最早如南昌于2019年3月就明确提出了南昌未来三年夜间经济的发展目标和建设路径。武汉2020年出台与夜间经济高度相关的政策有6项,2021年出台7项,内容涉及旅游、贸易、交通、文体、电力供应、城市规划、环境治理等多个方面。长沙与合肥都在2019年12月颁布了《关于加快推进夜间经济发展的实施意见》,长沙更是提出聚焦消费体验、丰富夜间供给,到2022年实现建设50个具有全国知名度的夜间消费名片的口号。太原也于2020年8月5日印发了《太原市繁荣夜间经济促进消费增长实施方案》,大力促进夜间经济的发展。而中部六座省会城市中只有郑州没有明确制定关于促进夜间经济发展的具体文件,不过河南省却于2020年8月出台了《关于促进夜经济发展的指导意见》。由于郑州在政策上的相对滞后,2020年5月召开的郑州市政协十四届三次会议上,与会代表关于郑州夜间经济发展的提案高达17个。由此也能看出,社会各界对于夜间经济发展的重视程度已经相当之高,发展夜间经济也是城市发展的迫切需求(见表6)。

表6 中部地区六座省会城市夜间经济的政策支持

城市	文件名称	颁布时间
武汉	《关于促进武汉夜间经济发展的若干措施》	2019年9月
郑州	《关于贯彻以人民为中心发展思想 进一步做好为民造福工作的意见》	2020年6月
长沙	《关于加快推进夜间经济发展的实施意见》	2019年12月
合肥	《关于加快推进夜间经济发展的实施意见》	2019年12月
南昌	《南昌市进一步促进夜间经济发展三年行动方案》	2019年3月
太原	《太原市繁荣夜间经济促进消费增长实施方案》	2020年8月

资料来源：中部地区六座省会城市人民政府网站发布文件。

2.发展模式 and 消费场景

夜间经济更加强调夜间经济活动中的独有特征,现代城市与夜晚融合而成的夜间经济具有独特的社会空间,使其具备与日间经济不同的情感特征,因此,其发展也具有不同的模式。当前国内夜间经济发展的基本模式可以分为三种类型:①昼间

消费延伸型,其中包含如餐饮、夜市、商超、夜游等消费场景;②夜间主导消费型,包含如酒吧、夜店、KTV、影院等消费场景;③昼夜不间断型,包含如线上购物、24小时便利店等消费场景。中部地区省会城市的夜间经济的发展也秉承了这个基本规律,以上这些模式在六座省会城市都有突出的表现(见表7)。线上消费的场景基本类似,各大网络电商已经占据了全国主要城市的线上市场,外卖快递、线上购物、旅游出行等,基本都是被美团、饿了么、淘宝、拼多多、滴滴等这几家公司瓜分;酒吧、夜店、影院等这些夜间主导消费的场景在六座省会城市也出现了资源全国性整合的现象,苏格缪斯、SPACE CLUB、欧贝斯、万达、奥斯卡等品牌带着更加时尚年轻的消费理念正在快速向全国各大城市的夜间市场渗透;同时,由于中部地区六座省会城市的发展水平、地域和文化的差异,在夜市、夜游、夜商圈以及24小时便利店这些消费场景上,六座省会城市也呈现出各自典型的特点,但无疑在庞大需求之下,夜间经济各种业态成长迅速。

表7 中部地区六座省会城市夜间经济发展模式和典型消费场景(2021年)

城市	昼间消费延伸型			夜间主导消费型		昼夜不间断型	
	夜市	夜游	夜商圈	酒吧夜店	影院	24小时便利店	线上APP
武汉	北湖、户部巷、长堤街夜市等	黄鹤楼、知音号等	江汉路步行街、楚河汉街、	苏格缪斯酒吧、v2club酒吧等	武商摩尔国际影城、万达影城等	天富、好邦、可多等	美团、饿了么、淘宝、拼多多、滴滴等
郑州	健康路、农科路休息一条街	中原福塔、方特旅游区等	二七广场、郑东新区CBD等	SPACE CLUB、奥斯卡等	奥斯卡、万达、中影星美等	COCO、天空便利、咱家等	美团、饿了么、淘宝、拼多多、滴滴等
长沙	太平西路、解放古街等	橘子洲、岳麓山等	黄兴南路步行街、芙蓉广场等	SPACE PLUS、十二兽俱乐部	中影、万达、太平洋等	Today、罗森、千惠等	美团、饿了么、淘宝、拼多多、滴滴等
合肥	长江东路、老报馆、怀宁路等	三河镇、城隍庙、天鹅湖等	四牌楼、三里庵、芜湖路等	MIU CLUB 苏格缪斯酒吧等	万达、金逸、长江影城等	友门鹿、苏果、lets购等	美团、饿了么、淘宝、拼多多、滴滴等
南昌	福州路、潦河大市场美食街等	夜游赣江、滕王夜宴等	绳金塔、滨湖大道商圈等	花样年华、LIFE酒吧、花都国际等	万达、江西华影、博纳国际等	罗森、美宜佳、易站等	美团、饿了么、淘宝、拼多多、滴滴等
太原	中正天街、柳巷、五一广场等	如梦晋阳、汾河公园等	铜锣湾商圈、钟楼街、开化寺等	奥斯卡、迈阿密、缪斯、欧贝斯等	保利国际、万达、金逸影城等	易站、52week等	美团、饿了么、淘宝、拼多多、滴滴等

资料来源:maigoo品牌排行网行业品牌排名。

3.夜间交通

由于国内大多数城市公共交通工具的运营主要在昼间,因此,国内大多数城市夜间经济的发展受到出行便利程度影响比较大,这在中部地区六座省会城市夜间经济的发展上表现也同样明显(见表8)。

从地铁运行上看,武汉拥有11条线路,是六座城市中最多的,郑州7条,长沙和合肥4条,南昌2条,太原1条。武汉的地铁最为便利,同时,每日的停运时间也是最晚,而只有1条线路的太原,地铁线路停运最早。公交运行上,各个城市的公交系统除太原

外,最晚都能运行到夜晚24点。而作为夜晚出行的另一重要交通工具的出租车,距离在2千米内的起步价多数都在10元,只有南昌最便宜是6元。通过这些数据我们同样可以看出,消费者在这六座城市夜间活动时基本还是比较便利的。

表8 中部地区六座省会城市交通出行数据(2021年)

城市	最晚一班地铁到站时间(站名)	最晚一班公交时间(线路)	出租车夜间2千米内起步价
武汉	00:44(天河机场)	24:00(703路)	10元
郑州	00:14(郑大科技园)	24:00(Y系列)	10元
长沙	00:14(山塘站)	1:00(314路)	10元
合肥	24:00(丙子铺站)	24:00(11路支线)	9元
南昌	23:27(大岗)	00:30(2路)	6元
太原	22:38(大北门)	23:30(501/502路)	8.6元

资料来源:作者根据中部地区六座省会城市本地宝数据和交通部门数据整理所得。

如果我们从百度地图交通出行的热力图来看,选取2021年12月30日22:00这一时间节点(见图1),我们可以看出,虽然已经夜深,但六座省会城市的夜间交通依然繁忙。但从分布上看,郑州和武汉这两个人口超过1200万人的大型城市夜晚最亮,在热力图显示上,两地旗鼓相当,但武汉的发展布局总体优于郑州,人口分布更加广,夜晚消费聚集点也更加分散;长沙号称娱乐之都,南昌是红色旅游胜地,夜晚同样明亮;相比之下,合肥和太原红色较弱,可见两地夜间交通不是很繁忙,人们应该是较早回家。

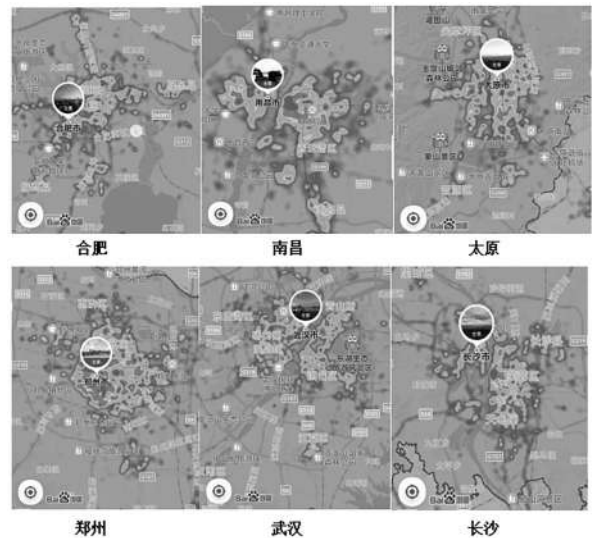


图1 中部地区六座省会城市交通出行热力图
(2021年12月30日22:00)

资料来源:百度地图交通出行热力图实时数据。

4.夜间产业发展

中部地区六座省会城市的夜间经济都经历了

原始成长期、政府规划与管控期、自我重塑期三个阶段,同时,三个阶段也呈现出不同的交叉和融合。原始成长期的典型案例就是城市居民地摊、跳蚤市场、烧烤夜市等,以及早期的KTV、酒吧等,这些形态的产业一方面丰富了居民的夜间生活,创造了一定的价值,但也带来了治安、环卫、食品安全等一系列问题。政府规划与管控期则表现为:随着政府的干预,由政府主动规划或引导,各城市纷纷设立或形成了规模化的夜市区、夜游区、夜间商圈等,同时在公共卫生、安全、交通、照明等领域,随着政府的介入,夜间经济更为成熟。自我重塑期是从2019年开始的,随着我国经济社会的发展格局的变化,消费成为我国社会发展的主要动力,社会各界对夜间经济价值的认识不断提高,以5G技术、数字技术、物联网技术等为代表的新技术开始重塑夜间经济。新技术不断创新消费场景、开拓消费新需求、设计新的生活方式、拓展市场新边界。通过新技术的应用,企业构建物联网络,让价值观偏好引领算法,让信息服务更加集中于消费者的需求。通过技术上的创新,实现对夜间经济的重塑。

六、中部地区省会城市夜间经济发展的
问题与对策

通过对比,我们可以看到,就中部地区而言,武汉作为中部最大和最发达的城市,夜间经济发展基础好,市场潜力巨大;作为中部地区第一人口大省省会的郑州,虽然在规划上有些滞后,但河南省夜间市场体量巨大,成长依旧迅速;长沙、南昌和合肥在这一轮夜间经济高速成长期,抓住了机遇,迅速扩大规模,形成了颇具城市特色的一系列品牌和项目;发展相对缓慢的太原,由于受到自身体量和地理位置限制,较之其他五座城市,还有较大的提升空间。

1.六座省会城市夜间经济面临的共性问题

同时对比国内一线城市夜间经济发展,可以发现:中部地区六座省会城市夜间经济的发展依然存在着一些共性问题,尚需进一步优化。

第一,区域协调发展的联动机制与区域特色经济的利益关系尚需理顺,急需避免区域内以及区域间的同质化现象的加剧,夜间经济发展的区域协同性需要加强。区域夜间经济发展规划有待协调,地

市之间、县区之间、各省会周边区域存在大量重复建设和类似项目,各地特色步行街建筑设计、经营商品严重同质化,缺乏区域特色,造成外地游客未能体验真正的本地化产品和文化底蕴,本地人又觉得这些产品和服务不正宗。

第二,夜间经济市场的供给不足以及与昼间经济活动的矛盾关系需要突破。一方面,由于传统的作息习惯等多种因素的影响,昼间市场的产品与服务供给过剩,造成大量产品积压与滞销,甚至浪费,而大多数有能力消费的群体在昼间需要忙于工作学习,无暇消费。另一方面,夜间市场的供给相对较少,主要是餐饮与娱乐的消费较为活跃,但总体上质量不高,远远没有满足消费者夜间消费的需求,其他产品和服务的供给如运动、学习、休闲等更是严重不足,总体消费潜力还需要进一步激发。

第三,夜间经济数字化转型升级需要进一步深化。当下数字技术正在重构夜间经济供给和需求,数字支付、灯光秀只是夜间经济数字化的开始。国际数据公司IDC预测,未来全球52%的GDP将由数字化转型成功的企业所提供的产品和服务驱动产生。夜间经济未来发展的数字化场景呈现能力、线上线下统一经营能力、业务智能化驱动能力、上下游产业资源整合能力、社会化资源调度能力、政府数字化服务能力等还需进一步加强,重塑产业发展格局、培养数字习惯和数字素养还有很长的路要走。

第四,中国传统文化、节俭思想与夜间享乐、消费主义的价值观冲突还需进一步协调。夜间经济本身就是受到享乐主义驱动的产物,年轻人生活压力大,所以要白天努力工作,夜晚享受生活,但享乐主义本身的负面影响也是巨大的,与中国传统文化的勤俭节约也是相冲突的。同时,过度消费会造成治安、环保、青少年教育等诸多社会问题。另外,在当前大力提倡节约、学会过紧日子的背景下,如何把握好过度消费的“度”还有待进一步探索。

第五,政府服务意识、管理效能、管理方式滞后性的制约有待突破。当前我国各级政府主要是执行白天工作的昼间政府,除了个别执法部门有夜间执勤和维持公共安全卫生的任务外,其他部门基本在夜间处于休息状态,如何通过更为科学的手段,引入数字技术改善夜间政府服务,为夜间经济保驾护航是政府面临的新问题。

第六,劳动力资源昼间过剩与夜间相对匮乏的

矛盾有待改善。由于人们习惯于白天开展工作,这就造成了一方面昼间劳动力市场的相对过剩,薪水价格过低;另一方面夜间高薪也难以请到合适的员工。这种昼间工作方式在夜间经济日渐发达的今天,要很快做出适应夜间经济的改变尚需时日,也需要合理的引导。

2.六座省会城市夜间经济发展的对策建议

考虑到夜间经济自身发展规律和中部地区六座省会城市自身发展特点,必须从构建消费主导型发展全局角度,从区域产业链价值重构的角度谋划夜间经济的发展。

第一,决策层面:提高站位,明确路径,重视品牌,形成共识。要认清发展夜间经济对构建我国新发展格局的意义、对于本省经济发展和对于城市经济意义;要明确发展夜间经济是当前疫情大背景下有效释放市场潜力的有效路径;积极打造城市品牌是实现夜间经济发展的重要手段,同时要重视具体产品品牌建设,做大做实本地知名品牌;要形成共识,努力培养“中国制造+中国消费”的超大规模市场优势,做大国产产品,培养对国产产品的自信。政策重点放在产业培育、资金投入、目标规划等方面,聚焦于精品打造和试点培育阶段,加强组织保障、宣传教育和金融支持。

第二,理念层面:公平竞争,绿色健康。建构“竞争+绿色”监管体系,将反平台垄断和环境政策置于核心地位;提高夜间市场产品和服务的准入标准,完善法律和制度保障,建立良好的公众监督机制;探索绿色消费的夜间模式,构建绿色价值链,打造绿色产品和服务;加强宣传教育,培养健康的消费习惯,提高民众消费质量,引导消费者夜间绿色出行和消费。

第三,文化生活层面:挖掘特色,因地制宜。文化基础设施是夜间活动的重要组成部分,对发展夜间经济具有重要意义。要充分挖掘本土文化特色,因地制宜,还原本地居民生活实景,深耕本地夜间市场,还原本土文化与传统,强化本土居民的认同感与归属感;要积极激发文化创意,大力探索新场景、新业态,通过努力丰富大众的夜间消费体验来提升夜间文化服务内涵与品质,增强外来游客的对于本土文化和生活场景的新奇感和体验感,以本地生活场景和生活方式为特色吸引外来游客。

第四,技术层面:数字赋能,重构场景。重视数

字技术对场景创新与业态重构的作用,提高夜间消费品供给质量;借助大数据、云平台、VR、AR等互动技术构建“虚拟夜空间”,营造沉浸式、体验型云端消费场景;以数字技术丰富地域特色的夜间文娱活动、文创产品;优化政府夜间服务,打造夜间经济数字化监管平台,为夜间经济高质量发展“掌灯护航”。

第五,市场层面:多维构建,下沉市场。多维构建夜间市场,打通日夜经济时间空间限制,改善夜间市场供给水平和供给质量,鼓励企业积极参与夜间经营活动,创新商业模式,重视夜间各类消费场景的融合与协调发展;继续推动以市场化为导向的改革,以市场为主,尊重市场选择,尊重民众选择,而不是过度干预;加强对夜间城市形象、城市品牌的宣传,做好城市营销,吸引关注度;构建更宽松、更包容的作息和生活环境,提高收入水平,释放消费潜力;下沉市场,关注“长尾”农村夜间市场,抓住农村夜间市场需求,激发农村夜间市场潜力。

第六,治理层面:创新机制,提高效能。大力提高服务效能,找准自己的角色定位,突出引导和培育,构建更加“立体化”的发展模式;积极推进平台创新,搭建规模化、大众化、敏捷化、微服务化的政务系统;打造“业务+IT”一体化的服务中台,整合可支持企业发展的通用服务和共享服务;搭建数字化条件下的网络安全体系、金融服务体系、社会信用体系;推动夜间消费集散地改造升级,发展夜间品

牌连锁便利店,建设昼夜交替的城乡高效配送体系,推进绿色经营场所的创建;积极探索宣传创新,加强对传统文化、传统习俗、传统理念的解读和对夜间消费习惯、消费理念以及生活态度的引导,加强对夜间城市形象、城市品牌的宣传力度。

参考文献

- [1]鲁钊阳,郑中伟.经济新常态下新消费增长点培育的逻辑起点、约束条件与路径选择[J].经济问题探索,2016(1).
- [2]赵一静.2020中国夜间经济发展报告[R].中国旅游研究院,2020.
- [3]毛中根,龙燕妮,叶胥.夜间经济理论研究进展[J].经济学动态,2020(2).
- [4]李娟.点亮夜经济 正当其时[J].中国市场,2003(8).
- [5]戴传彬.城市夜景照明规划策略研究[J].城镇建设,2019(12).
- [6]Shaw, R. Beyond Night-Time Economy: Affective Atmospheres of the Urban Night[J]. Geo Forum, vol. 51, 2014:87—95.
- [7]张占斌.新时代中国特色社会主义政治经济学的创新发展[J].马克思主义与现实,2021(3).
- [8]余构雄.夜间经济专项政策研究:基于内容分析法[J].当代经济管理,2021(10).
- [9]Gallán, B. Night Lives: Heterotopia, Youth Transitions and Cultural Infrastructure in the Urban Night[J]. Urban Studies, 2015(3):555—570.
- [10]甄伟锋,刘建萍.夜间经济的文化经济学分析[J].福建论坛(人文社会科学版),2020(12).

A Comparative Study on Development of Night-Time Economic of Provincial Capital Cities in Central Region of China

Yu Jiangbo

Abstract: The night-time economy of the six provincial capital cities in the central region has developed rapidly, but there are also obvious shortcomings such as difficulties in regional coordination, intensified homogenization, insufficient supply in the nighttime market, and unclear digital transformation paths. Comparing the night-time economic development data of the six cities in 2020 and 2021, it can be found that the city's hard power, soft power, and government support and other factors directly affect the development of the local night-time economy. Considering the development law of the night-time economy and the development characteristics of the six cities in the central region, it is proposed to raise the political stance and clarify the path at the decision-making level, strengthen fair competition and encourage the concept of green health at the conceptual level, explore the characteristics and adapt to local conditions at the cultural life level, reinventing application scenarios with digital technology at the technical level, build a multi-dimensional market and sinking the market at the market level, innovate the mechanism and improve the efficiency at the governance level, to promote the development of the night-time economy in the capital cities of the central region.

Key Words: Night-Time Economy; Capital Cities of Central Region; Development Potential; Consumption Scenarios

(责任编辑:柳 阳)

【区域开放与合作】

中国制度型开放水平的测度评价及政策优化

聂新伟 薛钦源

摘要:基于制度型开放的概念内涵和基本特征,从营商环境、贸易投资自由化便利化、制度创新三个维度构建评价指标体系,运用熵权—Topsis距离函数法对中国31个省(区、市)的制度型开放水平进行测度评价,结果表明:自贸区等对制度型开放水平具有明显的提升效应,广东、北京、上海、江苏、浙江、天津、福建等东部地区在引领制度型开放的同时,河南、湖南、四川、陕西、重庆等中西部地区的开放水平也随产业梯度转移和“一带一路”建设实现了跃升。然而,由于不同评价维度下短板弱项的存在,中国不同地区要实现制度型开放水平的整体提升,急需进一步推动自贸区向中西部和沿边地区优化布局,打造沿海、沿江、陆海通道等自贸区发展带和自贸区联盟,适时推动制度型开放平台转型升级,加快不同开放功能平台的集聚化发展。

关键词:制度型开放;评价指标;自由贸易试验区

中图分类号:F741 **文献标识码:**A **文章编号:**2095-5766(2022)04-0101-11 **收稿日期:**2022-04-24

作者简介:聂新伟,男,国家发展和改革委员会区域发展战略研究中心助理研究员,经济学博士(北京 100038)。

薛钦源,男,首都经济和贸易大学财政税务学院讲师,经济学博士(北京 100070)。

一、引言

2013年,党的十八届三中全会提出要“构建开放型经济新体制”,并做出了加快自由贸易试验区建设,形成面向全球的高标准自贸区网络的决定。随后上海自贸试验区的设立正式开启了中国以自由贸易试验区(以下简称“自贸区”)来对标国际高水平贸易投资规则、探索制度型开放的新时期。作为对标国际高水平贸易投资规则、探索制度型开放的重要载体(李思敏,2019),自贸区以制度创新为核心,以可复制可推广为基本要求,形成了战略定位各不相同、互有补充、经验互鉴、协同发展、各具特色的发展格局,发挥了全面深化改革的试验田作用。正如杨剑等(2021)所指出的,以设立上海自贸区为开端,中国从理论和实践上进入了对标国际高标准投资和贸易规则的制度型开放的新阶段,制度

型开放成为中国新时期深化改革的首要任务。2018年12月21日,中央经济工作会议明确提出“要适应新形势、把握新特点,推动由商品和要素流动型开放向规则等制度型开放转变”。制度型开放的概念被首次明确提出,标志着中国对外开放进一步向制度层面纵深推进,将更加注重制度层面的系统性开放,这也意味着制度型开放将全方位贯穿于中国对外开放的各个方面,将是推动全方位对外开放的主线(崔卫杰,2019)。加快推动由商品和要素流动型开放向规则等制度型开放转变,是新时代中国应“百年未有之大变局”做出的重要战略部署。从国内外形势来看,制度型开放是中国推动扩大开放和贸易高质量发展的需要,也是全球化新格局下中国参与全球贸易治理和提升国际贸易竞争力的必然选择(张丽娟,2021)。

对外开放是中国的基本国策,也是当代中国的鲜明标识。从党的十四届五中全会提出“发展开放

型经济”,到党的十八届三中全会提出“构建开放型经济新体制”,再到十九届五中全会提出“建设更高水平开放型经济新体制”,不断地提升对外开放水平始终是中国对外开放层次、领域和范围高级演进的历史主线。对标高标准贸易和投资协定一方面能够倒逼国内改革,为供给侧结构性改革与制度创新注入活力;另一方面可以为今后全球化治理体系的形成和发展贡献中国力量(江小涓,2021)。在中国迈入制度型开放的新阶段,如何通过制度型开放来加快对接国际高水平自贸协定规则,进而不断推动更高水平开放型经济新体制建设和形成全方位对外开放新格局;着眼于“陆海内外联动、东西双向互济”的新开放格局构建,如何通过自贸区等开放平台来优化对外开放的空间格局,进而通过更大范围的开放,改变东快西慢、沿海强内陆弱的开放状况,引导沿海内陆沿边开放优势互补、协同发展等,无疑是急需回答的重大现实课题,而要回答好这些问题需要对当前我国不同地区以自贸区等为载体开启的制度型开放探索实践进行科学评价。

二、制度型开放的理论基础

从理论层面上对制度型开放与政策性开放、流动型开放的概念进行辨析是本研究的逻辑起点。

1. 制度型开放的概念界定

制度型开放是通过深化体制机制改革与协调对接国际高标准规则而不断消除开放制度壁垒和完善开放制度安排的过程。从制度型开放的目的来看,是为了更好地推进金融、人员等要素跨境流动的自由化便利化,从而实现对全球优质高端要素的优化配置。从实践层面来看,作为制度型开放的实践载体,推动国内自由贸易试验区建设,试点内容包括以负面清单管理为核心的投资管理制度、以贸易便利化为重点的贸易监管制度、以资本项目可兑换和金融服务业开放为目标的金融创新制度、以政府职能转变为核心的事中事后监管制度,形成与国际投资和贸易通行规则相衔接的制度创新体系(江小涓,2019)。制度型开放旨在实现与国际高标准经贸规则的接轨与衔接。目前来看,结合崔凡(2022)的研究,国际高标准经贸规则主要表现为三个内涵特征:一是高标准经贸规则可能是在现有WTO规则基础上具有更高的标准,如原产地规则、

知识产权保护等。二是高标准经贸规则可能在现有WTO规则之外涵盖更多的新规则。如数字贸易、环境保护、服务贸易规则、政府采购、国有企业竞争地位等。三是高标准经贸规则可能更加具有约束性和可执行性。

2. 制度型开放的内涵特征

第一,制度型开放与政策性开放的区别在于有无优惠等特殊政策。江小涓(2021)认为,1978—2018年对外开放的40年,中国是政策性开放阶段。政策性开放是以优惠政策为主要特征的(隆国强,2017)。郑凯捷(2008)指出,1980年中央批准在深圳等地设置经济特区,给予特区政府实行一系列特殊经济政策的权利,包括可以给予外资企业优惠政策的权利,特区经验成功之后,中央延续了这一“给予特殊政策启动开放”的思路与模式。不同于经济特区,自贸区是中国经济领域深化改革的“改革高地”,绝不是“政策洼地”(王受文,2015)。与之前的政策性开放不同,制度型开放具有见效慢、可复制推广性强、企业获得感不高等特点(崔卫杰,2019)。

第二,制度型开放与商品、要素等流动型开放的区别在于从“边境外”规则到“边境内”规则。一般而言,流动型开放的政策制度主要体现为边境措施,制度型开放的政策制度主要体现为边境内措施(崔卫杰,2020)。货物贸易属于“边境开放”内容,而服务贸易、公平竞争、知识产权保护等涉及“边境后开放”的相关措施。推进制度型开放,就要更多地转向边境后措施,比如知识产权保护、政府采购等涉及营商环境、监管一致性方面的开放(贺小勇,2021)。本质上看,制度型开放就是从以往“边境开放”向“境内开放”的拓展、延伸和深化(戴翔,2019)。

第三,制度型开放是系统性改革与高水平开放的统一,注重发挥市场与法治的作用。高水平对外开放不仅仅是对外国产品、服务和技术的市场准入扩大开放,更多会涉及国内制度改革,是一个制度型开放问题(徐林,2021)。制度型开放过程中,制度构建和制度探索的分量非常重,深刻体现了以开放促改革、以改革促开放的重要内容(杨剑等,2021)。过去的改革往往具有时序特点,比如改革往往由A到B到C到D,现在的系统集成式改革,往往是ABCD要同时推动,发挥改革集成性、配套性、功能性(权

衡,2021)。实施制度型开放,最终目标是打破国内循环体系和国际循环体系之间所存在的各种不合理的、人为设置的(制度)藩篱和壁垒(李大伟,2020)。因此,制度型开放其实是中性的开放,就是不偏向于某一种行为,然后让市场在跨境资源配置中发挥决定性的作用(江小涓,2021)。

第四,制度型开放是要从适应遵守向参与制定国际通行经贸规则体系转变。黄奇帆(2020)指出,进入新时代,中国对外开放出现的新特征之一是从融入和适应全球经济治理体系为主,转变为积极参与甚至引领国际投资和贸易规则的制定修订。制度型开放阶段,中国要从高标准国际经贸规则的接受跟随者向参与贡献者和完善制定者转变,在推动国内制度与国际规则接轨的同时,更加积极主动地参与国际经贸规则制定,体现了中国参与国际经济贸易规则制定能力的不断增强(张晖明等,2020)。李大伟(2020)认为,通过制度型开放,构建一个涵盖诸多具体政策领域的开放型经济制度体系,是有效参与国际经贸规则的制定,为世界经济和本国经济创造一个相对良好的规则环境的前提条件,这就构成了制度型开放的国际内涵。

三、中国制度型开放的实践特征

不同于新加坡、迪拜等自贸港政策设计与落地实践具有空间地理的同一性特点,中国制度型开放的实践探索是在“顶层设计+摸着石头过河”这一重要方法论的指导下推进的,“为国家试制度”的不同开放平台载体兼具了“定制化”制度设计和“多元化”功能使命,表现在开放重点领域、开放发展策略和开放政策制度的不同,并随着开放测试压力的不断加大而呈现出不同的梯度演进形态。

1.以自贸试验区等开放平台为试验田示范引领区域高水平制度型开放

从全国范围来看,制度型开放平台除自贸试验区外,还有上海临港新片区、海南自由贸易港、北京服务业扩大开放综合试点、国际离岸创新创业示范区、双边国际合作产业园、宁波中东欧“16+1”地方经贸合作示范区、巴州中巴经济走廊国家经贸合作示范区等,呈现出了多样化、差异化、定制化特征(崔卫杰,2019)。考虑到制度型开放平台的空间范围和动态演进特征,重点通过自贸区、服务业扩大

开放试点和服务贸易创新发展试点三类平台考察我国区域制度型开放的实践路径探索。

第一,从上海自贸区试点到“雁行阵”格局形成。制度型开放一定是全域开放,不可能在一个很小的范围、功能又单一的区域里搞制度型开放(王新奎,2020)。从自贸区来看,2013年9月,中国(上海)自由贸易试验区率先挂牌建设,到2020年北京、湖南和安徽第六批自贸试验区设立并启动建设,不仅形成了“1+3+7+1+6+3”的自贸试验区“雁行阵”,而且布局涵盖沿海地区、中心城市、中西部地区、边境省份(广西崇左片区、云南德宏片区与红河片区、黑龙江绥芬河片区)等,体现出了“陆海内外联动、东西双向互济”全面开放的新时代特征。

第二,从北京服务业扩大开放试点到“1+4”试点格局形成。北京曾是全国唯一的为服务业开放发展、创新发展提供示范引领的服务贸易扩大开放综合示范区。2021年,中国服务业扩大开放综合试点首次迎来扩容——天津、上海、海南、重庆4省(市)成为新晋试点地区。新增试点不仅有助于与北京的综合示范区建设形成梯次安排与协调配合,多点开展试验论证,形成综合效应;而且有助于“1+4(N)”试点格局的形成,为推动全国实施更大范围、更宽领域、更深层次的服务业对外开放提供可复制推广的经验样板。

第三,从服务贸易创新发展试点到服务贸易创新发展示范区建设。服务贸易创新发展试点已经成为中国推进贸易高质量发展的重要举措。2016年2月22日,国务院同意在天津、上海、海南、成都、苏州、威海和哈尔滨新区、贵安新区、西咸新区等15个省(区、市)开展服务贸易创新发展试点。之后,试点从启动走向全面深化,试点地区也从15个扩展至28个。在2021年中国国际服务贸易交易会全球服务贸易峰会上,习近平主席首次提出探索建设国家服务贸易创新发展示范区。2022年初,商务部发言人表示2022年将遴选服务贸易创新发展试点成效显著的地区,升级建设国家服务贸易创新发展示范区。届时国家服务贸易创新发展示范区和国家服务业扩大开放综合示范区将成为引领中国服务业更高水平开放的双高地(聂新伟,2022)。

2.以不断加大风险压力测试的渐进式开放推动不同区域迈向更高水平开放

由于制度型开放具有高风险的特点,在统筹开

放和安全的战略思路下,层级演进的梯度开放策略是当前推进中国区域制度型开放更为稳健的路径选择。换言之,从特定空间试点到赋权扩区(更大空间范围)始终是不不断加大开放平台“风险压力测试”的过程,也是推动平台载体向更大物理空间“扩围”(即赋权扩区)、向更高级形态演进(升级版功能平台)的过程(如图1所示)。

中国自贸区在遵循开放形态由低级向高级演进逻辑的基础上,初步探索形成了从自贸试验区到临港新片区(特殊经济功能区),再到中国特色自由贸易港梯度开放路径。具体而言,上海自贸区自2013年试点成立,2015年实现首次扩区。2019年7月在自贸区试点基础上,国务院印发了《中国(上海)自由贸易试验区临港新片区总体方案的通知》,在实现上海以“自贸试验区+临港新片区”“双区”牵引高水平开放的新局面下,投资自由、贸易自由、资金自由、运输自由、从业人员自由和数据安全有序流动(即“五自由一便利”)开放安排也标志着中国自贸区2.0版制度体系的正式出台。作为对上海自由贸易试验区过去对外开放试验成果的充分肯定,临港新片区的设立是自贸区的延伸和发展,而非简单的空间扩大、政策平移(夏悦等,2021)。由于具备了“准自贸港”的制度体系,临港新片区成为引领更高水平开放的“特殊经济功能区”。作为中国当前的最高开放形态,海南自贸港^①也同样起步于自贸区,而且在开放功能定位上水平更高。《中国(海南)自由贸易试验区总体方案》提出把海南打造成为面向太平洋和印度洋的重要对外开放门户,《海南自由贸易港建设总体方案》进一步明确要将海南自由贸易港打造成为引领中国新时代对外开放的鲜明旗帜和重要开放门户。从“重要对外开放门户”到“重要开放门户”更加表明了自贸港已从单向的对外开放向“双向开放”功能的转变,开放门户的功能使命明显加强。

与此同时,在通过物理空间扩围实现开放安排高水平演进外,在特定空间单元上集聚更多制度型开放功能也成为重要途径。如北京的“两区”建设(即自贸试验区和服务业扩大开放综合示范区)和深圳的“三区”打造(自贸试验区+中国特色社会主义先行示范区+前海深港现代服务业合作区)。此外,随着中国正式申请加入《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》(CPTPP)和《数字经济伙伴关系协

定》(DEPA),为对接上述规则体系而进行的先行先试探索将推动一批新的开放平台落地。例如,为促进数字经济发展,中国已经明确提出要建设数字贸易示范区。

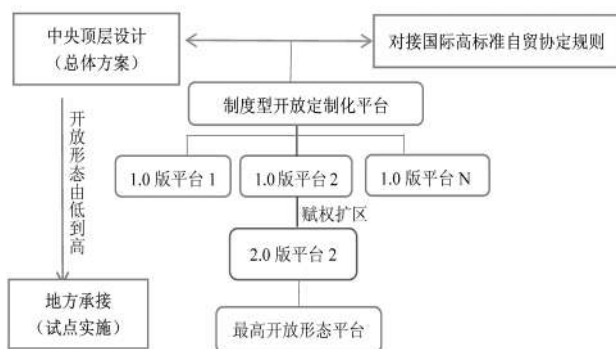


图1 中国制度型开放实践路径探索的经验模式

资料来源:作者绘制。

四、中国制度型开放水平的测度评价

基于制度型开放的概念内涵和基本特征,结合开放型经济(经济开放度)、世界银行营商环境、OECD服务贸易限制指数等评价方法,尝试构建如下制度型开放的评价指标体系。

(一)指标体系构建

自贸区作为制度型开放的平台载体,目前关于开放成效的评价已有不少成果,但更多的评价研究是关系到自贸区发展成效或潜力(周广澜等,2021;雅玲,2021)、竞争力水平(刘敏等,2020)、自贸区城市金融竞争力(王力等,2021)、自贸区营商环境评价(彭羽等,2014;岳琴等,2021;陈芳等,2021)、自贸区投资环境评价(韦倩青等,2021)等。基于已有研究,结合制度型开放的概念内涵和实践中不同开放平台的功能使命,区域制度型开放水平评价将从营商环境、投资贸易自由化便利化水平和制度创新三个维度展开。

在二级指标选择上,结合制度型开放政策安排及其实施效果的因果关系(即制度型开放的目的是提升要素跨境流动的便利化自由化水平),在数据可得的基础上考虑综合运用替代指标、虚拟变量和结果变量,并避免多重共线性问题发生。其中,营商环境维度下的二级指标分别为市场化指数、政商关系健康指数和司法文明指数,全面反映了当前中国营商环境构建更注重市场和法治作用的努力方向。在投资贸易自由化便利化维度下,统筹双向开

放(走出去和引进来)和央地事权关系选取了对外直接投资规模、对外贸易依存度、外商直接投资、经济服务化水平4个二级指标,其中经济服务化水平既体现出制度型开放是顺应了服务业更高水平开放的趋势要求,也反映出服务业开放向边境内措施拓展将加快服务业高质量发展进而促进经济服务化进程的因果关系。在制度创新维度上,考虑到制度创新既是过程(手段)也是结果(目的),为避免逻辑混乱,采取把制度创新作为开放范围、领域和层次大小的直接结果。首先是重点区分出制度型开放带来的制度创新成果,由于制度型开放平台的集聚化,将海关特殊监管区域和海关监管特殊区域^②作为多元定制化制度型开放平台的共同称谓,结合其贸易规模效果来反映出制度成果的情况。其次,

由于海关特殊监管区域(分为自贸区内部和非自贸区内部)与海关监管特殊区域(“境内关外”制度安排的自贸港)开放权限不同,表现为外商准入负面清单版本差异、开放重点领域差异明显,结合虚拟变量设置方法,对没有执行负面清单的区域和执行不同开放力度负面清单的区域分别采用0、1、2等累计赋权方法(即开放程度越高权值越大)。此外,根据开放平台高级演进的实践经验,制度创新成果越多,越有望获得更高水平开放权限(例如上海自贸区扩大到临港新片区),在高水平开放是促进高质量发展必由之路的时代要求下,不同平台的制度创新成果累计值将直接关系到平台未来的开放形态和潜在创新成果的多少。综上所述,制度型开放水平评价指标体系如表1所示。

表1 中国综合开放程度评价指标体系

维度层	基础指标	编号	指标含义	数据来源
营商环境	市场化指数评分	A1	全面反映市场化进展水平	樊纲等市场化指数
	政商关系健康指数	A2	市场竞争环境的公平性	中国政商关系报告
	司法文明指数	A3	司法质量(法治水平)	中国司法文明指数报告
投资贸易自由化便利化程度	对外直接投资规模(万美元)	B1	资本走出去水平	各省(区、市)统计年鉴
	对外贸易依存度(%)	B2	货物贸易规模水平	各省(区、市)统计年鉴
	外商直接投资(亿美元)	B3	外资引进来水平	各省(区、市)统计年鉴
	经济服务化水平(“三产”占比(%))	B4	服务业开放程度	各省(区、市)统计年鉴
制度创新	保税和海关特殊监管区进出口总额(亿元)	C1	贸易自由便利创新水平	海关总署
	负面清单得分	C2	开放权限大小	中国商务部
	制度创新推广案例个数	C3	制度创新成果可复制性	中国商务部
	重点发展产业个数	C4	重点产业开放机制创新	中国商务部

资料来源:作者制作。

(二)研究方法、数据选择与评价结果

利用熵权—TOPSISI距离函数法对构建的指标体系进行量化建模,具体包含以下三个方面的内容:对原始数据进行标准化处理;利用熵权法对构建的指标体系进行指标权重测算;根据TOPSISI距

离函数模型对中国区域综合开放水平进行测算。经过对指标及其数据标准化处理后,利用熵权法确定各指标的权重如表2所示。其中权重最高的5个指标分别是保税和海关特殊监管区进出口总额、制度创新个数、对外直接投资规模、外商直接投资和

表2 中国制度型开放程度评价指标权重

指标	权重(%)	指标	权重(%)
市场化指数评分	1.40	经济服务化水平(“三产”占比(%))	7.77
政商关系健康指数	7.31	保税和海关特殊监管区进出口总额(亿元)	18.49
司法文明指数	2.05	负面清单得分	7.80
对外直接投资规模(万美元)	15.86	制度创新推广案例个数	15.89
对外贸易依存度(%)	7.09	重点发展产业个数	7.21
外商直接投资(亿美元)	9.13		

资料来源:作者计算所得。

负面清单得分。

如前所述,作为党在新时代提出的对外开放战略新举措,制度型开放于2018年底才首次在中央经济工作会议上被提出,这成为诸多研究判断制度型开放实施推进的年份。考虑到制度型开放理论内涵与实践内涵的统一性,以及自贸试验区

实现东中西部全覆盖下的区域代表性,选取2020年作为制度型开放的评价年份,围绕指标体系形成涵盖31个省(区、市)的截面数据。根据确定的指标权重,分别测算出2020年中国31个省(区、市)的综合开放水平指数和三个分维度评价指数,如表3所示。

表3 中国制度型开放水平综合及分项评价指数情况一览表

综合排名及得分情况			营商环境		投资贸易自由化便利化		制度创新	
省(区、市)	评价指数	排名	评价指数	排名	评价指数	排名	评价指数	排名
广东	0.647367985	1	0.46189297	7	0.741557468	1	0.609484966	1
上海	0.605798115	2	0.901078654	2	0.666957162	2	0.56070131	2
北京	0.530620919	3	0.923948034	1	0.515833138	3	0.51540508	3
江苏	0.371284732	4	0.435405319	8	0.431820689	4	0.318770045	4
浙江	0.322730542	5	0.506696918	4	0.390992133	5	0.260269468	6
山东	0.289156882	6	0.472946162	5	0.355558769	6	0.223856748	8
天津	0.26376516	7	0.65131535	3	0.26153885	9	0.217627991	9
海南	0.240991725	8	0.465415457	6	0.149388171	16	0.26032337	5
河南	0.235773057	9	0.182467768	19	0.269307125	8	0.215967357	11
福建	0.226630921	10	0.330214157	10	0.153845281	15	0.254610295	7
湖南	0.203155313	11	0.168288769	23	0.280845384	7	0.13103503	20
四川	0.203098901	12	0.328788268	11	0.159476863	13	0.216116892	10
安徽	0.202853957	13	0.307444153	12	0.255632949	10	0.148871998	19
湖北	0.195588051	14	0.27433565	15	0.156531267	14	0.209712526	12
重庆	0.193484048	15	0.431272465	9	0.115219946	19	0.204922366	13
辽宁	0.160751749	16	0.17087019	22	0.123920736	18	0.179463839	14
河北	0.15667186	17	0.12147744	30	0.171337657	12	0.150092892	18
广西	0.150834465	18	0.260195695	16	0.091677113	20	0.168548385	15
陕西	0.145292644	19	0.134095746	29	0.131362727	17	0.154872213	17
江西	0.140930796	20	0.288638932	14	0.206459701	11	0.006236178	24
黑龙江	0.129851446	21	0.137315493	27	0.045815089	26	0.158728979	16
云南	0.104859569	22	0.115647535	31	0.061044866	23	0.122610577	21
贵州	0.065275056	23	0.292125163	13	0.035404281	28	0.001792899	26
吉林	0.059128634	24	0.177664384	20	0.068691904	22	0.00111262	28
甘肃	0.057276856	25	0.143570478	26	0.077701	21	0.00144016	27
内蒙古	0.056315039	26	0.214511705	17	0.040695257	27	0.006316411	23
新疆	0.050986673	27	0.162271932	25	0.056042592	24	0.004825568	25
宁夏	0.050323939	28	0.208618586	18	0.03231094	30	0.000148853	29
山西	0.049452411	29	0.165544131	24	0.053303805	25	0.007559442	22
西藏	0.044287829	30	0.177187377	21	0.025990827	31	0	31
青海	0.037140854	31	0.134572216	28	0.033648002	29	0.000028883	30

资料来源:作者计算所得。

(三)评价结果分析

根据TOPSISI方法评价31个省(区、市)制度型开放水平,按照总一分一总的方法对评价结果进行合意性分析。其中,综合评价水平重点是从四大板块这一大空间尺度进行比较分析,凸显出不同板块

间(内)的成效进展;为进一步考察综合评价结果的差异,分别从营商环境、投资贸易自由化便利化和制度创新三个维度的得分高低进行比较,重点对一些开放水平提升较为显著的省份进行评价分析,具体结果如下:

1. 综合评价

总体来看,从省域制度型开放水平的评价结果可以发现,一是自由贸易试验区等开放平台对制度型开放水平具有明显的提升效应。从结果来看,21个设有自贸区的省份在排名上明显靠前,而且开放平台聚集越多的地区,制度型开放水平越高。尤其是自贸试验区向中西部地区的覆盖,极大促进了“东西双向互济、陆海内外联动”新开放格局的构建。二是不同区域板块的开放水平均实现了新的突破。在新一轮制度型开放进程中,广东、上海、江苏、浙江、天津、福建等东部传统外向型经济发达地区再次发挥了示范引领作用。与此同时,在劳动密集型产业梯度转移和“一带一路”建设的带动下,一些中西部地区抓住高水平制度型开放的机会窗口,加快制度集成创新,实现了开放水平的快速提升。如河南、湖南、四川、陕西、重庆等。其中,江西近年来作为广东珠三角地区产业转移的直接受益地区,虽然没有自贸试验区的赋能,但开放水平依然实现了较快的提升,甚至高出了拥有自贸试验区的黑龙江和云南两省。三是沿边地区的区位优势加快向开放势能转变。在“跨境+”制度创新模式的带动下,沿边地区与周边国家要素跨境流动的便利化自由化水平显著提升,对外开放的桥头堡正成为对外开放的新高地,为加快周边经济走廊建设进而推动跨区域跨境产业链高水平协作提供了有利条件。四是区域之间、区域内部的制度型开放水平呈现出显著的离散分布特征。在东部地区,广东制度型开放水平综合得分是河北的4.1倍;在中部地区,河南综合得分则为山西的4.8倍。与此同时,对于西部地区而言,重庆、四川等西南地区的开放水平明显高于甘肃、青海等西北地区。依此来看,在全国加快更高水平开放型经济新体制建设的战略要求下,西北地区若不被赋予更高水平的开放安排,将有可能重新回归到开放末梢而错失新一轮开放带来的红利。

2. 分项指标评价

第一,营商环境。从三个指标的综合得分情况来看,北京和上海作为世界银行营商环境的中国样本,在国内明显属于一流领先水平,得分自然最高。天津、浙江、山东、海南、广东、江苏、重庆7省(市)的营商环境指数相对较高。其中,海南在自贸港建设的积极推动下,营商环境不断优化、社会治

理水平不断提升、市场主体活力不断增强。与此同时,为了积极承接国内外劳动密集型产业转移,部分中西部省(市)近年来通过深化“放管服”改革,在亲清型政商关系构建、司法公正改革等方面取得了显著进展,使得整体营商环境排名出现了较好表现,如四川、安徽、贵州、江西、广西、内蒙古、宁夏等。然而,需要注意的是,一些自贸区所在的省份,其营商环境也存在明显的短板弱项,如黑龙江、陕西、河北和云南。

第二,投资贸易自由化便利化水平。首先,从排名来看,广东、上海和北京得分最高。近年来,依托高水平开放新高地的建设,人员、资本、信息、数据等要素跨境流动在自由化便利化开放举措促进下明显加快,集聚和配置全球优质高端要素能力显著增强。其中,北京作为国家服务业扩大开放综合示范区,在“引资、引技、引智”方面对发达经济体的吸引力显著提升。自贸试验区、临港新片区和社会主义现代化建设引领区等高水平开放平台的开放势能叠加,正助力上海打造成为国内大循环的中心节点和国际国内双循环的战略链接。其次,江苏、浙江、山东水平相对较高。作为外向型经济发展的传统优势地区,在产能产业国际合作不断深化和“海外仓”布局建设不断提速的背景下,江浙地区的资本、人员、商品、服务“走出去”步伐明显加快,直接或间接促进了要素流动自由化便利化水平的提升。再次,湖南、河南、天津、安徽相对次之。如前所述,中部地区近年来在国际国内产业转移的直接推动下,外向型经济发展水平明显提升,外资引入水平呈现出快速增长态势,贸易通关便利化步伐加快,使得贸易投资自由化便利化水平积极向好局面不断巩固提升。最后,需要注意的是,东北三省尽管拥有中韩、中日合作示范区等开发开放平台,但投资贸易便利化仍处于全国中下水平。这种态势的持续将不利于新时代东北地区的全面振兴。

第三,制度集成创新。制度集成创新成果跟开放力度具有正向关联性,开放水平越高,制度创新成果就越有竞争优势。从得分情况来看,未设立自贸试验区、服务业扩大开放综合示范区等制度型开放平台的地区,因无法通过落实试点政策而进行制度创新,造成了排名位次的靠后。从三个维度指标排名的横向比较看,海南此项得分最高,这显然与《海南自由贸易港建设总体方案》相关的开放安排

密切相关。作为当前中国的最高开放形态,海南自贸港不仅实行了全国范围内最短的外商投资准入负面清单,而且还率先落地实施了全国第一张跨境服务贸易负面清单。

3. 区域制度型开放水平差异化的原因阐释

从表3可知,一是在综合得分排名的前10名中,东部地区占了9个位次,中部地区为1位,西部和东北地区均为0。以此来看,当前中国制度型开放在区域层面的实践探索仍遵循了渐次开放的历史方法,始终注重发挥东部地区在对外开放中的先行先试作用,这也表明,未来自贸区等开放平台仍有继续向中西部地区优化布局的可能。从分项情况来看,广东、天津、海南、福建和河南5省(市)不同维度评价指数的离散程度相对较高,表明制度型开放的一些领域存在短板弱项。其中,广东、河南在营商环境方面仍有极大的提升空间;海南、福建的投资贸易自由化便利化水平依然不高;天津、河南在制度创新方面仍需继续提升。

二是在综合得分排名的中间10位中,中部地区占了4位,东部地区1位,西部和东北地区分别为4位和1位。在中国由南向北、由东向西、先沿海后内陆的梯次开放格局的历史进程影响下,中西部地区的外向型经济发展水平相对较为落后,“孔雀东南飞”造成在相当一段时期内,资本、人员等要素“由东向西”流动的规模水平受到极大约束,但随着西部大开发、中部崛起等区域协调发展战略的稳步推进,一些省份在锻长板、补短板的主动开放作为下,制度型开放评价指标的部分维度上实现了显著提升,并超过了部分东部地区省份。如重庆的营商环境水平、湖南和安徽的投资贸易自由化便利化水平以及四川的制度创新等。这意味着中西部地区的部分省份已经在制度型开放方面率先实现了点的突破,为下一步由点到线再到面的突破和区域整体开放水平提升奠定了良好基础。但也应该看到,制度型开放领域的短板弱项问题在一些省份仍比较突出,如湖南、陕西在营商环境方面,湖南、安徽在制度创新方面,以及重庆在投资贸易自由化便利化方面等。与此同时,作为东部地区省份,由于在营商环境和制度创新方面存在明显短板,河北综合排名不仅处于东部地区最后一位,而且也落后于一些中西部省份,京津冀打造协同开放新优势依然任重道远。江西

虽是没有设立自贸试验区,但近年来得益于粤港澳大湾区、长江经济带等国家区域重大战略的积极带动,承接产业转移步伐明显加快,交通设施水平显著提升,加之在通关便利化等方面的改革创新,使得江西的制度型开放水平出现了明显提升态势。2020年国务院同意江西设立内陆开放型经济试验区,以降低关税壁垒和提高资本自由流动程度为主的试点要求将进一步提升江西的开放型经济发展水平。值得注意的是,山西作为内陆型省份,以能源为主的产业结构使其长期以来多以国内贸易为主,外向型经济发展水平相对落后,加之缺乏高水平制度型开放平台的赋能,正成为“内陆开放低地”,与周边省份的开放落差将会被继续拉大,这显然不利于中部崛起,自然也会影响到山西主动融入京津冀协同发展战略的进程。

三是在综合得分排名的后11位中,除黑龙江、吉林和山西3省之外,其余7位均为西部省份。从排名次序来看,自贸试验区等制度型开放平台尚未覆盖地区明显落后于已经覆盖地区,并且西南地区开放水平明显要高于西北地区。整体而言,这些省份开放基础相对较弱,虽然一些沿边省份承担着建设成为面向周边国家重要开放桥头堡的功能使命,但以边贸为主的贸易层次与水平、经济社会发展落差较大的瓶颈约束,以及通道设施联通不畅等因素影响,贸易规模和跨境要素流动水平依然不高。然而,近年来,西部地区在“一带一路”建设的推动下,正从开放末梢向开放前沿转变,随着中欧班列、西部陆海新通道与长江黄金水道通联作用的不断增强,西部省份的区位优势 and 开放优势将得到进一步提升,开放型经济发展水平也将不断取得新进展新成效。以贵州为例,自2016年贵州内陆开放型经济试验区落地以来,贵州以建设内陆投资贸易便利化试验区为重点,坚持开放引领,积极参与“一带一路”建设、长江经济带发展和国际产能合作,开放型经济水平显著提升。数据显示,2020年贵州货物进出口总值546.5亿元,增长20.6%,增速排名全国第一,营商环境排名位于全国第13位。与此同时,依托丝绸之路经济带核心区建设,新疆正在打造成为向西开放的前沿。随着与周边及沿线国家发展规划、政策规则、产业发展对接机制、合作平台的建立,新疆的开放型经济发展水平将实现质的提升。

五、优化提升中国制度型开放水平的政策建议

未来,要以推进更高水平开放型经济新体制建设为引领,按照构建陆海内外联动、东西双向互济新开放格局的要求,打造沿海、沿江、沿边、陆海新通道等自贸区带和自贸区联盟,适时推动制度型开放平台转型升级和向更高级形态演进,加快不同开放功能平台集聚化发展,支持增设数字贸易示范区等更多功能性开放平台,不断形成以新开放高地引领带动区域乃至全国向更高水平开放迈进的中国特色制度型开放路径,进而实现以高水平制度型开放促进高质量发展的新时代目标。

1. 坚持锻长板、补短板,不断提升区域制度型开放质量水平

东部地区要主动对标国际高标准经贸规则,加快制度集成创新,进一步提升贸易、投资、资金、人员、运输、数字等要素跨境流动自由化便利化水平,在新一轮开放中继续发挥引领示范作用。分省来看,广东、江苏、河北要加大力度优化提升市场化法治化国际化营商环境;海南要切实实施好《海南自由贸易港建设总体方案》“6+1+4”的制度设计,加快“3+1”现代产业体系构建,不断提升承接高水平开放安排的能力,持续推进要素跨境流动便利化自由化;福建要进一步加强制度集成创新,立足自贸试验区建设,利用好“海上丝绸之路”核心区建设和《海峡两岸经济合作框架协议(ECFA)》。中部地区要坚持把营商环境持续改善作为推进制度型开放的重要抓手,不断提升承接国际国内产业转移的竞争力,积极通过外向型经济加快发展实现向更高水平的开放型经济发展迈进。围绕自贸试验区、海关特殊监管区域等平台,加快国际国内货物通道互联互通,以开放促改革促发展促创新。西部地区要坚持因地制宜,结合经济实力、地理区位、运输通道、产业基础等因素,有所为有所不为,着力在川渝等沿江省(市)、滇桂等沿边省份以及陕贵等内陆省份,继续加大制度型开放风险压力测试,打造成为带动西部地区新一轮开发开放的新高地;坚持流动型开放和制度型开放相统筹,全面提升西部陆海新通道与长江黄金水道、中欧班列通联水平,以打造以“中间品”为纽带的国际国内转移产业集群为导向,加

快提升投资贸易便利化自由化水平。东北地区要进一步优化改善营商环境,重点围绕中外产业合作园区、自贸试验区、国家级新区等高能级平台,加快开放合作新高地建设,不断提升优化配置国内外优质要素资源能力;以打造重点面向东北亚的对外开放新前沿为导向,积极利用沿边沿海区位优势,深度融入“一带一路”建设,通过“跨境+”制度创新,为中蒙俄经济走廊建设赋能添力。

2. 优化制度型开放空间布局,试点探索制度型开放平台联动发展新模式

构建陆海内外联动、东西双向互济的新开放格局是党的十九大做出的重要战略举措。从中国制度型开放空间布局的路径探索来看,内陆开放型经济试验区和自由贸易试验区均呈现出时空分布不断扩围的态势,而且不同开放平台向更高级形态演进的思路基本清晰(如自贸试验区到准自贸港再到自贸港)。在此情况下,为推进更高水平开放型经济新体制建设,加快构建新发展格局,以高水平开放促进高质量发展,急需在更高层次、更广范围、更宽领域实现全方位开放。在自贸区新增方面,新疆依托沿边开放和“一带一路”核心区建设带来的向西开放的独特优势,可以考虑新设中国(新疆)自贸试验区,以推进外向型经济发展和东中部地区产业转移。依靠向北开放战略定位和中欧班列北线通道的优势,可以考虑在内蒙古口岸城市或中心城市设立自贸试验片区。基于自贸区间形成协同开放优势的考虑,中国(吉林)自贸试验区增设有望推动打造东北地区全面开放新格局。山西作为内陆省份,外向型经济发展基础薄弱,未来可以在结合国家资源型经济转型综合配套改革试验区建设成效的基础上,设立山西内陆开放型经济试验区,推动中部地区形成“2+4”(山西与江西“一南一北”两个开放型经济试验区+安徽、湖北、湖南、河南四个自贸试验区)的开放新格局。与此同时,在服务业高水平开放平台优化布局方面,可以考虑在外向型经济发展相对充分、人力资源优势较为突出、经济服务化程度较高的地区(事后来看,2020年新扩容的上海、天津、海南和重庆在全国服务化程度排名中分别位于第2、第3、第4和第10的位置,其中重庆则是西部第1)进行试点,如广东、浙江、湖南等省份。此外,应根据国内外开放新形势新要求,积极推动服务贸易创新发展示范区、数字贸易示范区等新开

放平台落地。

3. 发挥高水平制度型开放平台的示范引领作用,通过赋权扩区加快打造制度型开放新高地

结合地方探索实践成效,坚持“试验田”更高水平引领与整体开放型经济发展水平提升相结合,提升对制度型开放平台“赋权扩区”的精准度。按照梯次开放的思路,着力发挥“试验田”的示范引领作用,以更大的压力测试赋予开放平台大胆试、大胆闯和自主改的动力,在对接国际高水平自贸协定规则体系上先行先试。依照“自贸试验区—准自贸港制度—自贸港制度”不断向更高开放水平形态演进的路径,积极推动上海临港新片区“特殊经济功能区”向自贸港最高开放形态演进,打造成为引领带动长三角地区和长江经济带更高水平开放的新高地。积极推动浙江、广东等自贸片区向“特殊经济功能区”过度。稳步有序推进横琴粤澳深度合作区和海南自贸港封关运作,为中国真正实践“境内关外”制度体系探索路径、积累经验。随着更多开放功能在特定空间单元上集聚的趋势加强(如北京的“两区”建设),可以考虑在改革创新成果显著、要素集聚能力较强的已有平台上,通过试点政策的物理扩围或不同开放功能平台的空间集聚等方式,不断提升开放平台的开放力度和能级水平,进而更好促进高质量发展的能力水平。与此同时,在服务业扩大开放“试点开展—深化—全面深化—创新发展示范区”的演进路径下,结合北京和天津、上海、海南、重庆形成的“1+4”服务业扩大开放实践路径,积极推动不同开放形态的平台载体进行转型升级,为实现中国服务业高质量发展和高水平开放贡献力量。此外,在内陆开放型经济试验区建设方面,随着国务院《关于支持贵州在新时代西部大开发上闯新路的意见》明确指出要“深入推动制度型开放,打造内陆开放型经济试验区升级版”,无疑为宁夏、江西等内陆开放型经济示范区转型升级提供了方向指引。

注释

①自贸试验区和自贸港存在质的区别。实际上,自贸试验区在某种程度上可以理解是为“外向型经济产业园”,从某种意义上说,自贸试验区边界只是行政管理上的边界,而非

海关监管边界,而自贸港的边界则是关境边界;因此海南自贸港将分阶段、分区域逐步探索实行“境内关外”,意味着海南会有一部分区域率先处于海关监管之外(自贸港开放区域会逐步扩大,从一开始特定区域逐步扩大到全岛),可以与全世界开展高度自由的经济活动。②自贸区和海关特殊监管区域是目前中国对外开放制度创新的主要平台,且两者覆盖范围往往重合。截至2021年9月底,全国共有167个海关特殊监管区域,其中有64个海关特殊监管区域位于21个自贸区内,海关特殊监管区域已成为自贸区的重要组成部分。

参考文献

- [1]李思敏.制度型开放与自贸试验区金融高质量发展[J].南方金融,2019(12).
- [2]本书编写组.改革开放简史[M].北京:人民出版社,2021.
- [3]崔卫杰.以制度型开放推动全方位对外开放[N].中国经济时报,2019-02-27.
- [4]张丽娟.制度型开放与贸易政策机制建设[J].中共青岛市委党校青岛行政学院学报,2021(3).
- [5]江小涓.中国的对外开放是否遵循基本规律?[J].经济研究,2021(6).
- [6]隆国强.构建开放型经济新体制[M].广东:广东经济出版社,2017.
- [7]郑凯捷.从政策性开放到制度性开放的历史进程[J].世界经济,2008(5).
- [8]王受文.国新办举行自由贸易试验区有关情况新闻发布会[EB/OL]. (2015-04-20) [2022-03-03]. www.scio.gov.cn/m/xf/bh/xwfbh/wqfbh/2015/32766/tw32769/Document/1419074/1419074.htm.
- [9]崔卫杰.制度型开放的特点及推进策略[J].开放导报,2020(2).
- [10]贺小勇.《海南自由贸易港法(草案)》修改的七大建议[J].上海对外经贸大学学报,2021(28).
- [11]戴翔.制度型开放:中国新一轮高水平开放的理论逻辑与实现路径[J].国际贸易,2019(3).
- [12]徐林.从加入WTO到加入CPTPP:中国产业政策的未来[J].比较,2021(5).
- [13]杨剑,张威,张丹.制度型开放注意力配置研究:基于自贸试验区方案文本[J].国际经济合作,2021(3).
- [14]权衡.“引领区”,为什么是浦东?[N].新民晚报,2021-07-22.
- [15]李大伟.新发展格局下如何推进制度型开放[J].开放导报,2020(6).
- [16]黄奇帆.分析与思考:黄奇帆的复旦经济课[M].上海:上海人民出版社,2020.
- [17]张晖明,郑海鳌.积极探索制度型开放新路[N].经济日报,2020-04-22.

- [18]崔凡.国际高标准经贸规则的发展趋势与对接内容[N].人民智库,2022-03-01.
- [19]周广澜,范志颖,王健.中国自由贸易试验区发展绩效评估研究[J].中国经贸导刊(中),2021(12).
- [20]雅玲.上海自由贸易试验区综合绩效评价指标体系研究[J].现代商业,2021(14).
- [21]刘敏,秦洲.陕西自贸区与东亚主要自贸区国际竞争力的比较分析:基于因子分析法[J].科技经济市场,2019(9).
- [22]王力,黄育华.中国自贸试验区城市金融竞争力评价报告[J].银行家,2021(10).
- [23]岳琴,王月龙.辽宁省自贸试验区营商环境评价与优化研究[J].北方经贸,2021(9).
- [24]陈芳,付雨芳.浙江自贸试验区营商环境优化问题研究:基于营商环境评价指标体系的分析[J].北方经济,2021(4).
- [25]韦倩青,苏宣云,黄英嫚.中国自贸试验区投资环境改善的效果评价研究[J].市场论坛,2021(8).
- [26]张幼文.自贸区试验的战略内涵与理论意义[J].世界经济研究,2016(2).
- [27]周小川.RCEP应优先考虑把正面清单转为负面清单[EB/OL].(2021-01-15)[2022-03-03].https://m.thepaper.cn/newsDetail_forward_10802344.
- [28]彭羽,陈争辉.中国(上海)自由贸易试验区投资贸易便利化评价指标体系研究[J].国际经贸探索,2014(10).
- [29]James E Anderson, Douglas Marcouiller. "Insecurity and the Pattern of Trade: An Empirical Investigation", Review of Economics and Statistics, 2002, 84 (2): 342—352.
- [30]夏悦,张宝明.后疫情时代上海自贸区临港新片区发展优化研究[J].物流科技,2021,44(10).
- [31]王新奎.关于当前我国对外开放国际环境变化趋势的若干思考[J].上海对外经贸大学学报,2020,27(6).
- [32]聂新伟.制度型开放:历史逻辑、理论逻辑与实践逻辑[J].财经智库,2022(2).
- [33]孙元欣.2021中国自由贸易试验区发展研究报告:赋予自贸试验区更大改革自主权[M].上海:格致出版社/上海人民出版社,2021.

Research on Evaluation and Policy Optimization of Institutional Opening Level in China

Nie Xinwei Xue Qinyuan

Abstract: Based on the conceptual connotation and basic characteristics of institutional openness, this paper evaluates the level of institutional openness of 31 provinces in China by using the Entropy-Topsis Distance Function Method from the evaluation index system composed of business environment, trade and investment liberalization and facilitation, and institutional innovation. The results show that pilot free trade zones and other new era "experimental fields" have a significant improvement effect on the level of institution-based opening. Guangdong, Beijing, Shanghai, Jiangsu, Zhejiang, Tianjin, Fujian and other eastern regions lead the institution-based opening. Central and western regions, such as Henan, Hunan, Sichuan, Shaanxi and Chongqing, have also witnessed rapid improvement in their opening-up level with the gradient transfer of industries and the belt and Road Initiative. However, due to the existence of weaknesses in different dimensions, in order to realize the overall improvement of institutional openness in China's different regions, it is imperative to further optimize the distribution of the new era "pilot fields" such as free trade zones to the central and western regions and border areas, develop free trade zones and free trade zone alliances along coastal areas, along rivers, and along land and sea corridors, promote the transformation and upgrading of institutional open platforms at an appropriate time, and accelerate the concentrated development of platforms with different open functions.

Key Words: Institutional Opening; Evaluation Index; Pilot Free Trade Zone

(责任编辑:文 锐)

【区域开放与合作】

入世20年中国服务贸易发展基本图景:历程、特征与经验*

朱福林

摘要:加入世界贸易组织(简称“入世”)对中国服务贸易全方位发展产生了积极影响,是中国服务贸易进入高质量发展轨道的重要前提。入世后,中国服务贸易发展大致先后经历了接轨发展模式与自主开放兼创新发展模式,并呈现出服务贸易规模持续扩大,服务贸易出口结构不断优化,服务进出口世界排名位次稳步上升,旅行服务进口成为主要增长点等显著特征。但同时,中国服务贸易在对外贸易中的比重长期处于低位,持续处于逆差状态,且日益受到国际经济波动的影响。此外,入世后,中国服务贸易发展也获得了不少重要的宝贵经验,如国家的重视与扶持是中国服务贸易发展的重大前提,入世倒逼市场化改革为服务贸易发展带来活力,服务业渐进开放推动服务贸易快速发展,扩大开放促进了服务贸易竞争力的提升,产业园区成为承载服务贸易产业的主力军,相关政策体系的不断完善形成了互促合力。

关键词:服务贸易;WTO;高质量发展;服务业改革开放;外溢效应

中图分类号:F742 **文献标识码:**A **文章编号:**2095-5766(2022)04-0112-11 **收稿日期:**2022-05-17

***基金项目:**国家社会科学基金重点项目“中国服务贸易发展战略研究”(19FJLA002);国家自然科学基金面上项目“生产网络视角下服务业技术进步影响因素、机制及路径优化研究”(72073139);国家社会科学基金重点项目“新形势下中国稳外资的思路及对策研究”(19AJY021)。

作者简介:朱福林,男,商务部国际贸易经济合作研究院副研究员,经济学博士后(北京 100710)。

2021年是中国加入世界贸易组织20周年。经过15年复关入世的艰难谈判历程,2001年中国终于加入涵盖全球贸易90%以上份额的世界贸易组织,成为其第143个成员国。加入世界贸易组织是中国从封闭走向开放的历史性事件,对中国经济而言无异于一次变革洗礼,标志着中国改革开放进入一个崭新的历史阶段。2021年11月4日,习近平在第四届中国国际进口博览会开幕式发表主旨演讲时指出,入世20年是中国深化改革、全面开放的20年。加入世界贸易组织是中国深度参与经济全球化的里程碑,标志着中国改革开放进入新的历史阶段。入世20年来,中国深度融入全球价值链、供应链和产业链,中国在履行各项开放义务

的同时也享受到经济全球化带来的发展红利,中国经济实现快速增长,中国对外贸易潜能迅速得到释放。入世推动国内国际循环加速融合,为中国服务贸易快速发展创造了有利的内外部条件。中国服务贸易发展空间不断拓展、服务贸易发展环境大幅改善、服务贸易产业基础不断累积、服务贸易政策促进体系不断完善,中国服务贸易实现了量的增长和质的跨越。入世后,随着中国服务贸易规模的不断扩大,服务贸易在国内经济循环中的作用不断提高,服务贸易在中国经济发展战略布局中的分量日益提高。一定意义上,中国服务贸易的真正发展是由入世开启和推动的,入世是推动中国成为服务贸易大国的关键因素。

一、入世20年中国服务贸易发展基本历程

加入WTO之后,中国服务贸易发展经历了地位不断提升、发展水平逐渐提高、从接轨适应到主动开放的多阶段演进过程。服务贸易在响应国家发展战略与深化高水平对外开放中不断贡献力量,日益成为中国新时代对外贸易和高水平开放型经济发展的重要组成部分,对中国新发展格局构建、对外贸易高质量发展、对外开放新格局构建发挥着重要作用。

1.入世拉开中国服务贸易快速发展新序章

入世后,国家对服务贸易发展政策的扶持力度不断加大。2001年,入世后的第一个五年规划(即国家“十五规划”)提出,大力发展承包工程、设计咨询、技术转让、国际旅游、国际运输、航天发射、教育文化和金融保险等领域的服务贸易出口,逐步缩小服务贸易逆差。2002年,党的十六大报告提出,进一步扩大商品和服务贸易,坚持以质取胜,提高出口商品和服务的竞争力。2003年,党的十六届三中全会通过了《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》,提出发展服务贸易,全面提高出口竞争力。此外,入世后,服务业开放承诺进入快速实施阶段,服务贸易发展潜能不断释放,发展环境也日臻有利。2005年,《中共中央关于制定国民经济与社会发展的第十一个五年计划的建议》提出,大力发展服务贸易,继续开放服务市场,有序承接国际现代服务业转移。2006年,国家“十一五”规划提出,到2010年服务贸易进出口总额达到4000亿美元,并且单独设置“发展服务贸易”章节,提出扩大工程承包、设计咨询、技术转让、金融保险、国际运输、教育培训、信息技术、民族文化等服务贸易出口;鼓励外资参与软件开发、跨境外包、物流服务等;建设若干服务业外包基地,有序承接国际服务业转移;积极稳妥地扩大服务业开放,建立服务贸易监管体制和促进体系。经过入世过渡期的发酵与积累,中国服务贸易在对外贸易乃至经济增长中的地位显著加强。

经过6年的入世过渡,2007年,中国服务贸易领域开放承诺已全部履行完毕,发展服务贸易的共识进一步形成。2007年,《国务院关于加快发展服务业的若干意见》提出,把大力发展服务贸易作为

转变外贸增长方式、提升对外开放水平的重要内容。2007年,党的十七大报告明确提出要大力发展服务贸易。2008年,国际金融危机爆发导致外需疲软,中国货物贸易增速大幅下滑,而服务贸易却实现逆势增长,成为应对外部冲击的重要手段,发展服务贸易的重要性逐渐显现并被各界认知,国家也坚定了大力发展服务贸易的决心。2011年,国家“十二五”规划在“深化沿海开放”部分指出,推进服务业开放和国际服务贸易发展,吸引国际服务业要素集聚。在“大力发展服务贸易”中提出,促进服务出口,扩大服务业对外开放,提高服务贸易在对外贸易中的比重;在稳定和拓展旅游、运输、劳务等传统服务出口同时,努力扩大文化、中医药、软件和信息服务、商贸流通、金融保险等新兴服务出口;大力发展服务外包,建设若干服务外包基地;扩大金融、物流等服务业对外开放,稳步开放教育、医疗、体育等领域,引进优质资源,提高服务业国际化水平。在“建立健全两岸经济合作机制”中提到,推进货物贸易、服务贸易、投资和经济合作的后续协商,促进两岸货物和服务贸易进一步自由化。在国家政策大力引导下,中国服务贸易发展步伐加快。2012年,党的十八大报告提出,发展服务贸易,推动对外贸易平衡发展。

2.更高开放水平下积极探索服务贸易创新发展路径

入世以来,中国服务贸易发展取得重大成就,发展服务贸易的共识达到更高水平,但对如何推动服务贸易更好更快发展仍存在很多未知。2013年,中国(上海)自由贸易试验区正式挂牌成立,标志着中国对外开放进入新阶段。截至目前,中国共分6批建立了21个自由贸易试验区,覆盖了东部沿海地区的10个省份、内陆地区的8个省份和沿边地区的3个省份,共规划设立了67个片区。自由贸易试验区的开放重点和开放压力测试主要落在服务贸易领域。2015年,国务院发布《关于加快服务贸易发展的若干意见》,指出中国服务贸易发展较快,但总体上国际竞争力不强,仍是对外贸易“短板”,并提出7大主要任务、5大政策措施、5大保障体系,旨在扩大服务贸易规模,优化服务贸易结构,培育“中国服务”的国际竞争优势。这是中国第一次针对服务贸易进行的全面、系统、深入的顶层设计,对中国服务贸易发展产生了重大促进作用。后续一大批行

之有效的服务贸易推进政策都是在这个文件中被首次提出,如规划建设服务贸易功能区,在有条件的地区开展服务贸易创新发展试点等。进一步地,自2016年国务院在15个城市开展服务贸易创新发展试点以来,服务贸易创新发展试点政策已持续了五年共三轮,目前正处于全面深化阶段,区域范围扩大至全国28个地区,为中国服务贸易更好发展提供了经验探寻。2015年,中国先是启动北京服务业扩大开放综合试点。2021年4月,服务业扩大开放综合试点首次实现区域扩容,增加天津、上海、海南、重庆等区域,并将服务业扩大开放综合试点政策扩大至所有直辖市和自由贸易港。2016年,国家“十三五”规划提出,促进货物贸易和服务贸易融合发展,大力发展生产性服务贸易。这一时期,服务贸易占对外贸易比重达到16%以上,服务贸易促进体系更加健全。2017年,党的十九大报告提出要扩大服务业开放。2019年11月19日,《中共中央国务院关于推进贸易高质量发展的指导意见》提出大力发展服务贸易,深化服务贸易领域改革和开放,持续推进服务贸易创新发展试点,完善促进服务贸易发展的管理体制和政策体系;推进文化、数字服务、中医药服务等领域特色服务出口基地建设;探索跨境服务贸易负面清单管理制度;加强服务贸易国际合作,打造“中国服务”国家品牌。2021年,国家“十四五”规划提出,创新发展服务贸易,推进服务贸易创新发展试点开放平台建设;建立健全跨境服务贸易负面清单管理制度,健全技术贸易促进体系;稳妥推进银行、证券、保险、基金、期货等金融领域开放;推行服务贸易“既准入又准营”制度。

二、入世20年中国服务贸易发展基本特征

入世后,中国服务贸易的发展经历了压力开放、改革适应、主动探索的过程,在取得诸多重要成就的同时也形成了一些显著特征。入世对中国服务贸易发展的促进作用是根本性的,是中国通过入世积极融入经济全球化的又一成功案例。本质上,中国服务贸易所呈现出的一系列特征仍是差异化比较优势作用的结果,与中国经济发展阶段、服务业基础、开放水平等具有很强的相关性。

1.服务贸易规模持续扩大

入世对中国服务贸易发展起到重要的促进作

用。由表1可知2001年至金融危机爆发前,中国服务贸易连续保持两位数高速增长态势,2004年和2007年同比增速达到30%以上。之所以如此,可能是因为中国针对不同服务部门的市场开放设定了1—6年的过渡期,大多数服务部门的开放过渡期为3—5年。2009年,美国次贷危机和欧洲主要债务危机造成全球金融危机,导致全球经济与贸易陷入衰退。受此影响,2009年,中国服务贸易增速下滑,呈现负增长,但在国内相机抉择政策的带动下,2010年中国服务贸易迅速摆脱了金融危机的不利影响,实现了近23%高增长。金融危机之后,中国服务贸易两位数高速增长态势止步于2015年,标志着中国服务贸易整体进入以低速增长为特征的“新常态”。受新冠肺炎疫情影响,2020年,中国服务贸易增速为负,下滑程度远甚于2008年金融危机,也是入世以来的增速最低点,其中,服务进口增速下降幅度大于服务出口。随着疫情进入常态化控制阶段以及疫情引发的国内外企业数字化转型加快,2021年,中国服务贸易一举扭转下滑颓势获得大幅增长,增长规模甚至超过2019年水平。此外,入世以来,中国服务贸易发展动力大致以2011年和2017年为界,呈现显著的交错特征,在2010年之前,除少数年份外,服务贸易高速增长主要由服务出口高速增长拉动,服务出口增速大于服务进口增速;2011年之后出现反转,除少数年份外,服务进口增速高于服务出口增速,服务进口增长成为拉动整个服务贸易增长的主要动力;但2017年后又回归至以出口拉动为主。

表1 入世以来中国服务贸易进出口规模总体状况
(单位:亿美元;%)

年份	进出口额		出口额		进口额		差额
	金额	同比	金额	同比	金额	同比	
2001	784	10.2	392	11.8	393	8.6	-1
2002	928	18.2	462	18	465	18.5	-3
2003	1066	15	513	11	553	18.9	-40
2004	1452	36.2	725	41.3	727	31.5	-2
2005	1683	15.9	843	16.3	840	15.5	3
2006	2038	21.1	1030	22.1	1008	20.1	21
2007	2654	30.2	1353	31.4	1301	29	52
2008	3223	21.4	1633	20.7	1589	22.1	44
2009	3025	-6.1	1436	-12.1	1589	0	-153
2010	3717	22.9	1783	24.2	1934	21.7	-151
2011	4489	20.8	2010	12.7	2478	28.2	-468
2012	4829	7.6	2016	0.3	2813	13.5	-797

续表

年份	进出口额		出口额		进口额		差额
	金额	同比	金额	同比	金额	同比	
2013	5376	11.3	2070	2.7	3306	17.5	-1236
2014	6520	21.3	2191	5.9	4329	30.9	-2137
2015	6542	0.3	2186	-0.2	4355	0.6	-2169
2016	6616	1.1	2095	-4.2	4521	3.8	-2426
2017	6957	5.1	2281	8.9	4676	3.4	-2395
2018	7919	13.8	2668	17.0	5250	12.3	-2582
2019	7850	-1.4	2836	4.5	5014	-4.5	-2178
2020	6617	-16	2806	-1	3811	-24	-1005
2021	8212	24.1	3942	40.4	4269	12	-327

数据来源:中国商务部网站。

2.服务贸易出口结构不断优化

入世加速了中国服务业对外开放和融入全球化的进程,中国服务贸易在规模持续扩大的同时,结构也在不断优化。如表2所示,2001—2021年,在中国服务贸易整体构成中,知识和技术密集型新兴服务贸易占比从28.71%上升至42.51%,与此相对应,传统服务贸易占比从69.11%下降至57.49%。由此说明,入世对中国服务贸易内部结构的改善产生积极作用。虽然,传统服务贸易份额仍然居高不下,但入世之后中国新兴服务贸易部门占比均获得不同程度的提高,尤其是电信、计算机和信息服务贸易提升速度显著。具体来看,首先,在服务出口方面,2001—2021年,中国传统服务出口占比由73.52%下降至52.26%,同期新兴服务出口占比由约24.19%上升至47.76%,表明中国服务贸易出口知识含量、技术水平不断提高,服务出口结构获得优化。从分项来看,在中国服务贸易出口结构中,旅行服务出口占比下降幅度最大,由2001年的45.86%下降至2021年的3.36%左右(主要受疫情影响),而上升幅度最为显著的是电信、计算机和信息服务,其占比由2001年的1.89%上升至2021年的15.06%。但金融服务,保险和养老服务,知识产权使用费,个人、文化和娱乐服务贸易出口占比提升幅度不大,占比仍较低,表明不同部门对服务出口结构优化的贡献差异很大,也说明入世对不同服务贸易部门出口的提升效应存在差异。其次,在服务进口方面,呈现出与服务出口略微不同的趋势,服务进口结构的优化程度弱于服务出口。2001—2021年,中国传统服务进口占比下降仅3个百分点,新兴服务进口占比从33.12%提升至38.44%,主要由于知

识产权使用费,电信、计算机和信息服务这两个部门占比提升所致,分别由2001年的4.96%和1.72%左右升至2021年的10.77%和9.21%。

总而言之,中国服务贸易结构演化基本上反映了中国经济发展的阶段性特征、服务产业基础、服务部门开放、重点战略等信息。例如,中国建设服务出口占比提高与中国具有工程劳动力比较优势、“一带一路”倡议持续推进相关。保险和养老金服务、金融服务及个人、文化和娱乐服务占比不高与中国对这些部门设置较高的准入门槛有关。中国旅行服务进口大幅增长与中国居民收入提高密切相关。电信、计算机和信息服务与中国互联网新经济优势、开放水平相对较高有关。知识产权使用费进口增加主要与中国内部供给不足有关。

表2 入世以来中国服务贸易结构演变(%)

类别	服务进出口		服务出口		服务进口	
	2001	2021	2001	2021	2001	2021
加工服务	7.85	1.93	15.72	4.21	0.02	0.16
维护和维修服务	0.00	1.51	0.00	2.33	0.00	0.88
运输	20.51	35.64	11.95	37.79	28.96	33.98
旅行	40.75	15.16	45.86	3.36	35.57	24.29
建设	2.16	3.25	2.14	4.56	2.17	2.24
保险和养老金服务	3.78	3.13	0.59	1.46	6.93	4.43
金融服务	0.23	1.28	0.26	1.53	0.20	1.08
知识产权使用费	2.63	7.59	0.28	3.49	4.96	10.77
电信、计算机和信息服务	1.80	11.76	1.89	15.06	1.72	9.21
其他商业服务	20.17	18.13	21.10	25.80	19.19	12.19
个人、文化和娱乐服务	0.10	0.61	0.07	0.43	0.13	0.75
传统服务贸易	69.11	57.49	73.52	52.26	64.55	61.55
新兴服务贸易	28.71	42.51	24.19	47.76	33.12	38.44

说明:表2中的服务不包括政府服务。传统服务贸易是指加工、维护维修、运输、旅行、建设;新兴服务贸易包括保险和养老服务,金融服务,知识产权使用费,电信、计算机和信息服务,其他商业服务,个人、文化和娱乐服务。值得指出的是,2020—2021年,受疫情影响,中国旅行服务进出口受到很大抑制,低于正常值,因此这两年中国传统服务贸易占比理论上应高于真实值,但并不影响中国服务贸易结构优化的事实,只是幅度不同。

数据来源:国家外汇管理局国际收支平衡表(2022年3月25日)。

3.服务进出口世界排名稳步攀升

入世推动中国服务贸易比较优势提升、竞争力

加强,进而推动中国服务贸易世界排名稳步提升。由表3可知,自2001年以来,中国服务出口在世界服务出口中的排名持续攀升。2001年,中国服务出口排名世界第12位,排在美国、英国、德国、法国、日本、意大利、西班牙、荷兰、比利时、中国香港和加拿大之后;2002年超过比利时上升一位次,排名第11位;2003年超过中国香港和加拿大上升两位次,排名第9位;2004—2006年,保持在第9位;2007年超过日本、西班牙和意大利上升3个位次,排名升至第6位;2010年超过荷兰达到第5位并保持至2019年,排在美国、英国、德国和法国之后;2020年,受新冠肺炎疫情影响,中国服务出口世界排名超越法国,排名升至第4位。

在服务进口方面,2001年,中国服务进口世界排名第12位,与服务出口世界排名相同;2002年,中国服务进口世界排名超过比利时上升一位,排

名第11位;2003年,超过中国香港和加拿大排名第9位;2005年超过西班牙上升至第8位;2006年超过意大利和荷兰达到第6位;2007年超过法国上升至第5位;2009年被法国反超,但超过日本,因此排名维持在第5位,未发生变化;2010年第一次超过英国并再次超过法国达到第3位,此排名一直保持至2012年;2013年超过德国跻身世界第2位并延续至今。中国服务进口世界排名的爬升速度要快于服务出口。但必须指出的是,中国服务进口规模扩张主要来自于旅行服务部门。2019年,在中国5007亿美元服务进口中,旅行进口高达2507亿美元,占比高达50.1%,而同期美国、德国、日本和法国的这一比值分别为22.9%、25.3%、10.4%和19.1%^①,表明与世界服务贸易强国相比,中国服务进口过度依赖旅行进口,服务进口呈现出“一业独大”现象。

表3 入世以来中国服务贸易进出口世界排名变化趋势

服务出口	年份	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
	世界排名	12	11	9	9	9	9	6	6	6	5
	年份	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
	世界排名	5	5	5	5	5	5	5	5	5	4
服务进口	年份	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
	世界排名	12	11	9	9	8	6	5	5	5	3
	年份	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
	世界排名	3	3	2	2	2	2	2	2	2	2

数据来源:根据UNCTAD服务贸易数据库整理。

4.旅行服务进口表现突出

随着中国居民收入和生活水平的大幅提高,旅行服务进口成为入世后中国服务贸易增长的重要动力。通常来讲,当国民收入达到一定阶段之后,居民的国外旅行需求大量产生。中国经济总量自2010年超越日本之后稳居世界第2位,带动中国居民收入稳步提高,推动中国居民需求结构转向高端化和多样化。入世又为中国旅行服务贸易发展提供了便利化条件。在此背景下,中国旅行服务进口大幅增长。据中国国家统计局数据显示,2001—2019年,中国每年居民因私出境人次由695万人次增长至1.6亿人次,增长23倍。入世以来,中国旅行服务进口总体处于高增长状态,2001—2015年,除2003年受SARS影响外,其余年份中国旅行服务进口均呈现两位数增长,2014年增速达到最高点77%,但增速呈现出前高后低的发展态势。由于存在低基数效应,入世之初,中国旅行服务进口表现

出高增速态势,在增长到一定限度之后,随着国内旅行服务进口需求得到充分释放,旅行服务进口增速逐渐降低,2015年增速仅为10%,2016—2019年转入个位数增速期。2020年,受新冠肺炎疫情影响,中国旅行服务进口增速下降49%,2021年由于全球新冠肺炎疫情持续肆虐,中国旅行服务仍远未恢复至疫前水平。入世之后,旅行服务进口在中国服务总进口中的比重呈现先降后升的发展态势。入世至金融危机爆发时,中国旅行服务进口占服务总进口的比重呈下降趋势,由2001年的35%下降至2008年的23%,此后转入持续上升期,直至2015年达到历史最高点57.3%,2014—2019年该比重持续保持在50%以上,2019年,中国旅行进口占服务总进口的50.1%,2020年受新冠肺炎疫情影响下降至34%。目前,旅行服务进口成为中国与主要服务贸易伙伴服务进口的重要部门,在中国前十大服务进口国中,旅行服务进口占服务进口的比重较高(见

图 1)。值得指出的是,中国与欧盟的旅行服务进口在双边进口服务总额中占比较低并不意味着欧盟旅行服务不具有比较优势,而是因为中国从欧盟进口了大量的生产性服务,间接地拉低了旅行服务的

进口比重。有些贸易伙伴,其能与中国服务进口需求形成高度匹配的服务以旅游为主,因而在中国与其服务进口总额中,旅行服务进口占比较高,例如澳大利亚、中国澳门和金砖国家等。

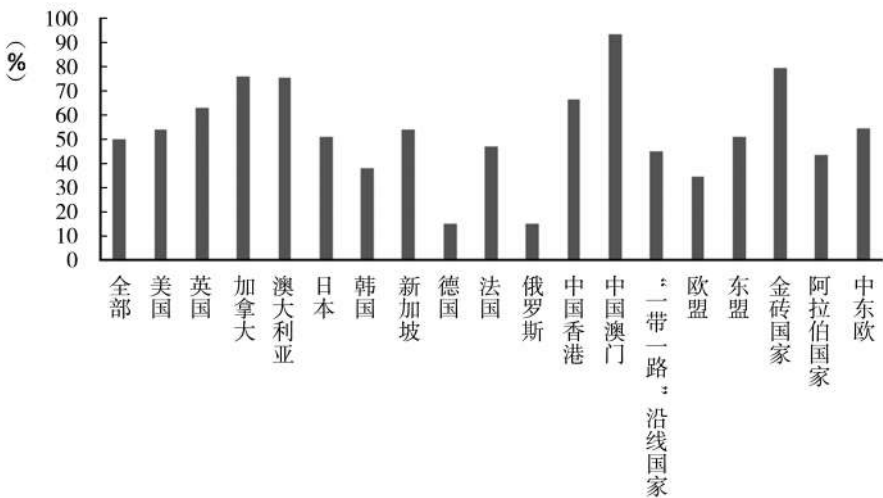


图 1 2019 年旅行进口占中国与贸易伙伴服务进口总额比重

数据来源:中国商务部《中国服务进口报告 2020》。

5.服务贸易在对外贸易中的比重持续处于低位
服务贸易占一国对外贸易的比重不单取决于服务贸易自身的发展,还与货物贸易发展休戚相关。入世后,中国基于劳动力成本优势的人口红利得以充分释放,使中国具有比较优势的劳动型密集货物贸易获得强劲增长,这是入世之后中国服务贸易占比长期处于低位水平的重要原因。入世之初,中国服务出口占对外贸易总出口、服务贸易占对外贸易的比重呈现下降态势(见图 2)。具体来看,入

世至新冠肺炎疫情暴发之前,中国服务贸易占对外贸易比重提升幅度较小,2001—2019 年,中国服务贸易占比提高幅度仅为 1.3 个百分点,中国服务贸易占对外贸易比重在 2015 年达到最高点(15.2%),远低于世界平均水平。受新冠肺炎疫情影响,2020 年,中国服务贸易占比跌至 2014 年以来的最低点 12.5%,低于 2001 年水平,2021 年进一步下降至 11.7%。另外,2001—2021 年,中国服务进口占比始终高于服务贸易占比和服务出口占比,说明服务进

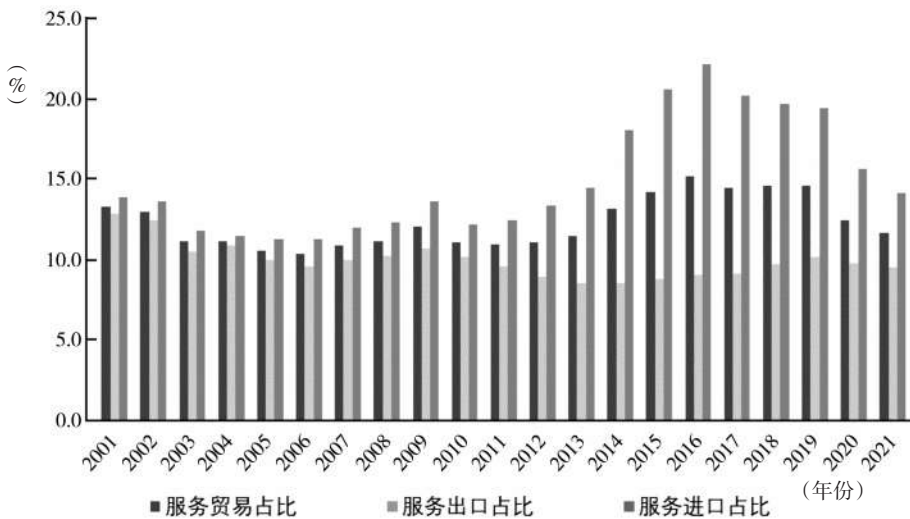


图 2 入世以来中国服务贸易进出口占对外贸易比重

数据来源:UNCTAD、国家外汇管理局中国国际收支平衡表(2022 年)。

口在提升服务贸易在对外贸易占比中的作用强于服务出口。此外,从国际比较来看,中国服务贸易占对外贸易比重大幅低于发达国家。2019年,美国、德国、日本和法国的服务贸易占对外贸易比重分别为25.8%、20.6%、22.3%和31%^②。造成服务贸易比重偏低的一个原因在于,多年来中国货物贸易一直未能形成对服务贸易的有效支撑。黄奇帆(2020)所指出,巨量的货物贸易对服务贸易发展理应具有的带动优势但却没有展现,每年4万多亿美元的货物贸易所伴生的生产性服务贸易如跨国运输、货物保险及贸易清算结算的竞争优势尚未发挥。此外,中国服务贸易占比较低主要在于服务出口占比过低。2019年,中国服务出口占比仅为10.2%,远低于世界平均(24.4%)、美国(34.8%)、日本(22.5%)、法国(33.5%)、德国(18.6%)。虽然,服务进口占比也与贸易强国和国际平均水平存在差距,但与服务出口相比,中国服务进口占比的差距相对较小^③。

6. 服务贸易总体呈现逆差状态

入世以来,中国服务贸易差额规模呈现出显著的前期小、后期大的特征,差额状态呈“负—正—负”的演化趋势(见图3)。入世之初,中国服务贸易差额规模较小,2001年的服务贸易逆差仅为1亿美

元;2003年该逆差额大幅增加到40亿美元;2005年出现顺差,并保持至2008年;从2009年开始又转为逆差并一直保持至今。2011年之后,中国服务贸易逆差规模呈扩大态势,并在2018年达到历史最高值,逆差额高达2582亿美元,2019年有所收窄。2020年和2021年,受全球新冠肺炎疫情影响,中国服务贸易逆差大幅下降,主要是因为全球疫情防控措施导致国际航班、人流严重受阻,导致中国服务贸易逆差“大户”——旅行进口大幅缩减。中国服务贸易逆差扩大化趋势之所以发生于2010年前后,是由于中国经济实力提高、国外吸引政策、人民币走势趋强等因素大大刺激了中国居民海外旅行、教育、就医的需求。展望未来,由于国内服务进口有效需求巨大,中国服务贸易逆差仍将保持较大规模。此外,入世以来,中国服务贸易差额部门并未发生显著变化,除旅行服务、建设服务外,之前是顺差状态的服务部门仍保持顺差状态,是逆差状态的仍为逆差状态。而且,无论是顺差服务部门还是逆差服务部门,差额值均呈现扩大趋势。逆差额扩大比较显著的部门为运输、旅行、知识产权使用费;顺差额扩大较显著的为建设、电信、计算机和信息服务及其他商业服务。

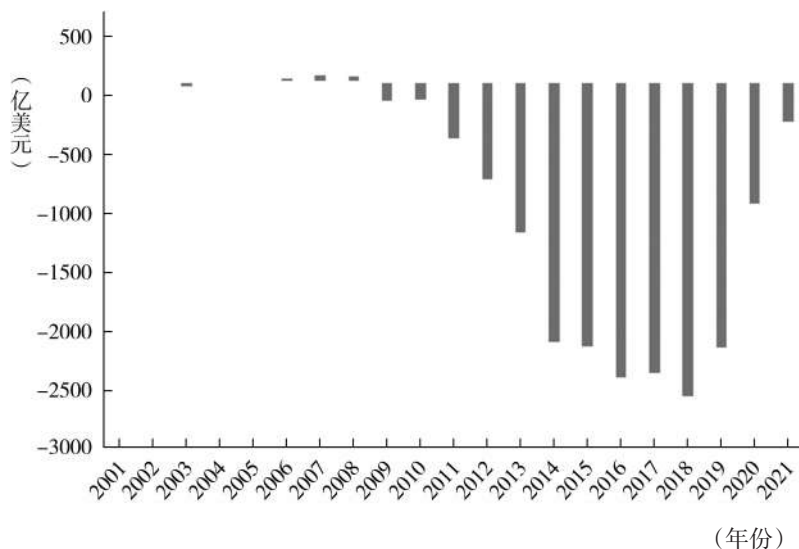


图3 入世以来中国服务贸易差额变化趋势

资料来源:中国商务部网站。

7. 国际经济波动日益影响中国服务贸易

入世之后,随着中国日益融入经济全球化网络,中国服务贸易发展日益受到国际经济周期、形势变化的直接影响。金融危机之前,全球经济形势一片良好,经济全球化处于扩张期;国内外利好因

素相结合推动中国服务贸易连续增长。2008年,美国次贷危机爆发引发全球金融危机,导致外需疲软,2009年中国服务贸易总额出现负增长,同比下降6.1个百分点。其中,服务出口受负面影响的程度较大,同比下降12.1个百分点;服务进口增速下

降至零,受影响程度小于服务出口。另外,2015—2016年,中国服务贸易表现低迷与全球服务贸易不振相关。根据联合国贸易和发展会议数据显示,2015年,全球服务出口额由2014年的5.2万亿美元下降至接近5万亿美元,2016年有所增长但仍未能恢复至2014年水平。在此背景下,2015年,中国服务出口结束连续5年的正增长,出现负增长。2016年,虽然在服务进口的支撑下,中国服务贸易实现微弱增长,但服务出口下降幅度比上年有所扩大。2020年,受新冠肺炎疫情的负面影响,全球服务出口额由2019年6.2万亿美元跌至5万亿美元以下^④,中国服务贸易总额、出口额和进口额增速也均出现不同程度的下降。这些都表明,中国服务贸易发展状况与全球经济贸易发展形势高度关联,一方面享受全球化带来的增长红利,另一方面也必然会受到全球贸易形势恶化的波及。

三、入世20年中国服务贸易发展基本经验

服务贸易是中国入世后融入世界开放型经济发展的一个重要分支,是国内国际循环相互促进的重要交汇点。相对来说,在国内,服务贸易还是一个较新的领域,中国在服务贸易制度设计、政策制定等方面还存在很大的提升空间。入世后,在不断融入经济全球化的过程中,国内大循环需求与国际化压力使得发展服务贸易成为中国提升经济发展质量的一项重要任务,并获得不少宝贵经验。

1. 国家重视与政策扶持是中国服务贸易发展的重要前提

加入世界贸易组织是党中央、国务院面向新世纪作出的一项重大抉择,面对当时复杂的国内外局势,党中央、国务院高瞻远瞩、总揽全局,作出加快WTO谈判进程的重大决策,为中国服务贸易制度化、规范化、机制化发展掀开序幕。金融危机之后,服务贸易在国民经济中的作用与地位不断提升,党中央、国务院充分认识到发展服务贸易的必要性与必然性,不断加强服务贸易发展顶层设计,与服务贸易相关的重大政策不断出台。2015年2月14日,国务院发布《关于加快发展服务贸易的若干意见》[国发(2015)8号],在总结过去经验的基础上,对中国主动开创服务贸易发展新局面进行了系统、全面的部署。鉴于国家政策的方向引领性,全国多地为

落实国务院8号文纷纷出台与服务贸易相关的政策文件,如2015年12月2日广东省人民政府印发《广东省加快发展服务贸易行动计划(2015—2020)》。进入高质量新发展格局阶段,服务贸易的重要性日益突出。2019—2021年,习近平总书记连续3年在中国国际服务贸易交易会发表重要讲话,并在2021年中国国际服务贸易交易会全球服务贸易峰会上指出,服务贸易是国际贸易的重要组成部分和国际经贸合作的重要领域,在构建新发展格局中具有重要作用。国家的重视与政策支持力度的加大彰显了中国大力发展服务贸易的信心与决心,对各地区服务贸易发展产生了巨大的推动效应。

2. 入世倒逼国内市场化改革激发服务贸易发展活力

相对于货物贸易,服务贸易对要素流动与制度质量的敏感度更高。服务要素的活跃度要大于商品的活跃度,更需要制度接轨。加入世界贸易组织使中国建立起符合WTO规则的涉外经贸体制,从而制度性地融入全球贸易体系,不断缩小与国际经贸制度的差距。中国融入全球化的过程其实也是一个自我改革、自我革新的历练过程。入世之后,中国迅速开展了以WTO原则与规则为标尺的国内法“立改废”工作,中央各部委及地方政府迅速清理修正不符合WTO规则的法律法规文件,为服务贸易发展提供了良好的制度环境。入世对中国而言,意味着一整套规则、体制和制度的引入、吸引,是对原有规则、体制或制度的冲击与革新。中国通过履行入世承诺将WTO规则内化为中国改革开放的主动实践。WTO规则以市场经济为导向,中国为入世而开展的一系列与国际接轨的国内改革自然顺应了市场化改革要求。入世之前,国内外贸易体制差异较大,中国市场经济制度质量较低,对知识、信息、技术及人员跨境流动造成隔阂,国内经济体制与管理模式对国外资本来说相对陌生,入世使中国经贸规则、标准国际化程度显著提高,极大地助力了国内外服务要素的流动。

3. 服务业渐次开放推动中国服务贸易快速发展

与中国对外开放总体进程一样,中国服务业开放也走过了一条先易后难、由外到里的渐进式路径。入世为中国服务业逐步开放提供了国际压力与动力,为中国服务业阶段性开放设立了明确目标,推动了中国服务业开放进程的加快。入世之后

的第一个《外商投资产业指导目录》(2002年)增加了76条鼓励类,减少了37条限制类,大幅扩大了服务业开放。此后,中国通过不断优化《外商投资产业指导目录》《鼓励外商投资产业目录》,持续扩大服务业外商投资范围。此外,为避免巨大冲击,积攒经验,中国服务贸易更高水平自由化率先在内地与香港和澳门之间推行。2015年,《内地与香港CEPA服务贸易协议》签署,在总结《内地与香港CEPA关于内地在广东与香港基本实现服务贸易自由化的协议》先行先试经验的基础上,在内地全境进一步扩大对香港服务业的开放,这是内地首个尝试在全境以准入前国民待遇加负面清单方式全面开放服务贸易领域的自由贸易协议,内地对香港全面或部分开放的服务部门达到153个,占全部160个服务贸易部门的95.6%,标志着内地全境与香港走向服务贸易自由化。2019年11月21日,内地与香港签署关于修订CEPA《服务贸易协议》的协议,在不少重要服务贸易领域,如金融、法律、建筑及相关工程、检测评语、电视、电影、旅游等领域增加了开放措施,在粤港澳大湾区珠三角九市推出多项先行先试开放措施。在探索自主开放的同时,中国还积极商签涵盖服务贸易独立章节的自由贸易协定,通过制度性改革进一步地扩大服务贸易的开放边界。2022年1月1日,全球最大自由贸易区RCEP正式实施,将中国服务贸易开放推向更高水平,不仅新增22个承诺部门,而且提高了原有37个已开放部门的承诺水平。随着中国服务贸易开放实践与经验的积累,中国服务贸易开放模式由正面清单逐步转向负面清单。2021年7月,《海南自由贸易港跨境服务贸易特别管理措施(负面清单)(2021年版)》经党中央、国务院同意正式予以公布,并已于2021年8月26日起正式施行。

4. 经贸伙伴增多为中国服务贸易创造国际市场空间

中国服务贸易的发展得益于中国经贸伙伴数量的不断增多。截至目前,中国已是全球120多个国家和地区的第一大贸易伙伴,与250个国家和地区有服务贸易往来,而改革开放初期中国仅有几十个贸易伙伴。此外,中国已与26个国家和地区签署了19个区域贸易协定,这是入世之后中国不断营造国际化营商环境、积极融入经济全球化的结果。近年来,中国与主要贸易伙伴之间的贸易协定将服务

贸易置于重要地位,不断提升中国服务业协议开放水平,为中国服务贸易深入发展带来动力与压力。“一带一路”高质量发展为中国参与“一带一路”沿线国家和地区经济产业升级,为“中国服务”输出创造了难得机遇。RCEP的成功实施进一步扩充了中国服务贸易的合作伙伴。此外,通过签署服务贸易合作备忘录打造服务贸易国际合作机制,也有力地促进了中国与贸易伙伴国双边服务贸易领域的合作深化,例如,中国已签订了《中国—中东欧国家服务贸易合作倡议》《金砖国家服务贸易合作路线图》等。

5. 开放推动服务贸易产业竞争力提升

从整体来看,入世对中国产业来说影响是全面的,既带来了全球市场,也带来了竞争,服务贸易企业也不例外。实践表明,凡是入世开放较为彻底的产业,反而没有遇到当初所担心的那种冲击和破坏,其竞争力得到不断提升。入世之后,中国服务贸易产业发展环境不断优化。入世使包括中国服务贸易企业在内的民族企业与国外同行处于同一竞技平台,中国企业为了能够在国际市场上占据一定份额,并不断提升自身能力,出现了一大批具有国际竞争力的大型企业,有的甚至在全球产业链中占据重要地位。一批“走出去”的服务贸易企业不仅进入其他国家市场获得规模经济优势,而且在国外设立研发中心,吸收全球创新资源服务于企业核心竞争力的提升,并不断成长为具有国际经营本领的跨国公司。此外,许多外企研发中心为中国培养了大量的高级研发人才,一部分外企本土员工或转入中资企业担任重要管理岗位,形成了相当可观的人力资本溢出效应。目前,不少活跃于市场的中国本土企业家和企业高管都具有早期外资工作背景。此外,作为现代化公司治理的典范,跨国企业具有先进的企业制度和管理方式,在进入中国之后,使本土企业具有近距离学习的机会。中国服务贸易企业通过业务来往、员工交流、观摩等途径获得跨国公司管理模式并吸纳到本企业组织中。作为跨国公司业务合作伙伴,在参与跨国公司全球业务时,中国服务贸易企业的国际视野不断拓展,国际布局能力得到显著提升。

6. 产业园区成为服务贸易产业的重要载体

以小切口营造小气候的产业园区发展模式是中国对外开放的必然选择,在局限范围内按国际通行规则办事容易取得共识且有利于防止造成大面积扰动。改革开放以来,各类产业园区在中国外向

型产业集群发展中发挥着作用,服务贸易也不例外。目前,中国服务贸易发展比较出色的区域几乎都拥有一批具有品牌效应的服务贸易产业园区,其服务贸易产业大都聚集在这些产业园区之内。作为中国服务贸易的先导者,服务外包就是依赖产业园区模式发展起来的典型代表。具体以中关村软件园为例,20世纪90年代,随着席卷全球的互联网科技进入中国,中关村软件园以紧邻高校、科研院所的人才优势抓住机遇,通过构建宽松便捷的营商环境吸引跨国公司入驻。最初,为满足跨国公司用户软件汉化要求,中关村本土软件公司开始获得第一笔订单,成为跨国公司价值链的一个环节。此后,类似中关村软件园以轻资产模式运行的产业园区在全国建立,并成为各地服务贸易企业的聚集区和产值贡献者。此外,产业平台载体须嫁接优惠政策才能形成生命力。仍以服务外包为例,中国先是设立服务外包基地,然后将其升级为服务外包示范城市,并配备技术先进型企业政策,再加上地方政府的大力扶持与鼓励,中国服务外包取得飞速发展,长期充当着中国新兴服务出口的主要力量,并推动中国成为世界第二大离岸服务外包承接国。事实证明,以产业园区为载体,并施以优惠政策,就可以成为出色的服务贸易产业苗圃,这是中国服务贸易发展行之有效的模式。

7. 服务贸易发展政策支撑体系不断完善

入世之后,中国服务贸易相关政策加快持续推进,各项政策从不同角度对服务贸易形成有力支撑。第一,在知识产权保护方面,入世之后,中国依据WTO《与贸易有关的知识产权保护协议》对国内与知识产权相关的法律法规和司法解释进行了修改,增加知识产权法治制度供给,制定并实施了保障商标法、专利法、著作权法等一系列配套法律法规。2008年,《国家知识产权战略纲要》颁布实施;为加强知识产权违法案件的审理,2014年,中国相继组成北京、广州和上海知识产权法院;2014年,《深入实施国家知识产权战略行动计划(2014—2020年)》出台;2015年,《国务院关于新形势下加快知识产权强国建设的若干意见》印发实施;2019年,中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于强化知识产权保护的意见》。第二,在专项规划方面,入世之后,中国服务贸易规划工作不断细化。自“十一五”时期开始,中国已连续制定了4个服务贸易专项

五年规划。服务贸易五年规划对各个时期中国服务贸易发展目标、主要任务、重点领域等内容进行系统谋划,对促进中国服务贸易发展发挥了重要的指引作用。第三,在产业促进方面,选择服务贸易重点领域作为突破口,出台并持续修订《鼓励进口服务目录》《服务出口重点领域指导目录》《文化产品和服务出口指导目录》等,颁布实施技术贸易相关管理办法,相继推出数字服务出口基地、国家文化出口基地、国家中医药服务出口基地等政策。第四,在组织保障方面,为推动入世后中国服务贸易的快速发展,中国服务贸易推进机制不断完善。入世后,国务院批准商务部成立专门负责促进服务贸易发展的司级单位。2015年,国务院成立服务贸易部际联席会议,进一步加强服务贸易统筹协调机制。在服务贸易创新试点政策的推动下,部分服务贸易创新发展试点地区也成立省级或市级服务贸易联席会议。第四,在数据统计方面,不断完善服务贸易统计制度与办法。服务贸易的发展离不开数据支撑,为此商务部联合统计局定期多次修订《国际服务贸易统计监测制度》。商务部建立国际服务贸易综合监管服务平台便于企业上报数据,对摸清中国服务贸易基本概貌及实施精准政策扶持形成有力支持。

四、结语

当今世界正处于百年未有之大变局,国际形势复杂多变,地缘政治争议不断,全球化遭遇保护主义、单边主义逆流。与此同时,在迈向第二个百年奋斗目标的新阶段,中国经济高质量发展任重道远,构建双循环新发展格局面临的堵点顽疾急需消除,全国统一大市场构建仍须持续发力。面对严峻的国内外形势,中国必须保持战略定力,“危”中抓“机”,借鉴入世以来获得的宝贵经验,继续深化改革、推进高水平开放。当今世界是开放的世界,国内外大量实践表明,关起门来搞建设是不可能取得成功的。入世是中国主动融入全球经济体系的历史性壮举,以“开放、包容”为鲜明特征的“入世精神”是中国经济实力、科技实力和综合实力获得飞跃提升的重要思想前提。入世20年乃至以后相当长的时期内,中国仍须继续发扬“入世精神”,积极参与全球经济治理和经贸规则重构,为实现高质量

发展和建设现代化国家打造更优更活的外部环境。此外,入世后,中国严格履行GATS项下做出的服务业开放承诺,中国服务贸易在开放竞争的条件下获得快速发展,并连续多年成为世界服务贸易第二大,服务贸易在中国经济发展中的地位不断提升,并成为构建新发展格局的重要组成部分。但与此同时,中国服务贸易“大而不强”的态势一直未得到根本改观,服务贸易内部结构还存在进一步优化提升的广阔空间,中国服务贸易与服务贸易强国之间的差距仍十分明显。

为此,中国必须以服务贸易高质量发展为着眼点,以提升中国服务贸易比较优势为目的,不断加快推进服务业高水平开放,加快消除阻碍服务贸易多种模式发展的边境后隐性壁垒,继续严格落实公平竞争审查制度,推行制度型开放、所有制中性开放和竞争中性开放。继续深化国内改革,加快推进国企改革,破除行政垄断、地方垄断,加强国企人事制度改革,破除“旋转门”现象,推进国有企业竞争环节向民营、外资开放。大力推进自由贸易区提升战略,拓展高质量经贸朋友圈,加快商签涵盖服务贸易新规则的高水平自由贸易协定,以申请加入CPTPP、DEPA为契机不断修正与调整涉外经济法律法规。继续深化自由贸易试验区、自由贸易港改革创新,加大服务业开放压力测试,搭建服务贸易高质量产业平台,进一步深化服务贸易创新试点和服务业扩大开放综合试点,不断推进服务贸易数字化转型。

注释

①②④根据UNCTAD数据测算所得。③值得指出的是,中国服务进口占比上的差距较小主要归因于中国旅行服务进口的大幅增长。从中国服务进口结构来看,生产性服务和知识型服务进口比重相对于服务贸易强国而言仍偏低。

参考文献

- [1]隆国强.中国入世十周年:新的起点[J].国际经济评论,2011(4).
- [2]朱福林.中国自由贸易试验区发展脉络、主要成效及高质量发展对策[J].北京工商大学学报(社会科学版),2021(3).
- [3]石广生.中国加入世界贸易组织知识读本(三):中国加入世界贸易组织法律文件[M].北京:人民出版社,2011.
- [4]黄奇帆.结构性改革:中国经济的问题与对策[M].北京:中信出版社,2020.
- [5]张琦,赵福军,王金照.提升中国服务贸易竞争力的思路与举措[N].经济日报,2020-02-18.
- [6]张宇燕,卢锋,张礼卿,等.中国入世十周年:总结与展望[J].国际经济评论,2011(5).
- [7]屠新泉,娄承蓉.改革开放40年:中国与多边贸易体制关系的演变[J].东南学术,2018(5).
- [8]杨艳红,卢现祥.中国对外开放与对外贸易制度的变迁[J].中南财经政法大学学报,2018(5).
- [9]王晓红,费娇艳,谢兰兰.“十四五”服务贸易高质量发展思路[J].开放导报,2020(2).
- [10]刘建丽.新中国利用外资70年:历程、效应与主要经验[J].管理世界,2019(11).
- [11]朱福林.全球服务贸易基本图景与中国服务贸易高质量发展[J].管理学报,2022(1).

The Basic Process, Characteristics and Experience of China's Trade in Service Development Since its Entry into WTO

Zhu Fulin

Abstract: China's entry into WTO has a profound impact on the fast development of its service trade. After China's entry into WTO, the development of China service trade has generally experienced from integration mode to independent opening and innovative development mode. Since China's accession to the WTO, China's service trade has made great achievements and presented distinctive characteristics, which are shown as follows: Since China's accession to the WTO, China's scale has continued to expand, the export structure of service trade has been continuously optimized, the ranking of service import and export in the world has continued to rise, and the import of travel services has become the explosive growth point. However, the proportion of China's service trade in foreign trade has been low for a long time, and continues to show a deficit, and increasingly affected by the international economic situation. After China's accession to WTO, China has gained a lot of valuable experience in the development of service trade, including that the state attaches great importance to laying the political foundation for the development of service trade, China's accession to the WTO forces market-oriented reform to bring vitality to the development of service trade, gradual opening-up of the service industry promoting rapid development of service trade, promoting the competitiveness of service trade through opening-up, the industrial park becoming an important service trade industry carrier, and relevant policy system continuously improved to produce a joint driving force.

Key Words: Trade in Services; WTO; High Quality Development; Service Sector Reform and Opening-Up; Spillover Effects

(责任编辑:齐 双)

【区域开放与合作】

“一带一路”数字经济合作的进展、挑战与应对^{*}

安 晓 明

摘 要:数字经济已经成为全球经济增长的重要动力源。“一带一路”数字经济合作正逢其时。近年来,数字经济逐渐成为“一带一路”沿线国家的重点合作领域,数字经济合作的顶层设计和政策协调加快推进,数字基础设施领域合作进展迅速,数字服务贸易迅速发展,“丝路电商”合作成果丰硕,各种远程服务迅速发展,新型金融支付方式不断出现。但仍然面临来自合作基础、合作机制、合作动能、合作环境的四重挑战,具体而言,包括数字经济鸿沟、网络安全威胁、战略互信不足、规则制定欠缺、金融支持乏力、无序竞争等。当前,全球新冠肺炎疫情仍将持续,全球政治经济局势依然复杂严峻,要积极面对数字经济发展过程中的挑战,还需不断加强数字经济治理,加强政治磋商和政策沟通,积极参与国际规则制定,共同守护网络安全,完善金融支持体系,加强协调统筹,构建“一带一路”数字经济共同体。

关键词:一带一路;数字经济;合作;挑战

中图分类号:F061.5 **文献标识码:**A **文章编号:**2095-5766(2022)04-0123-09 **收稿日期:**2022-03-20

***基金项目:**国家社会科学基金青年项目“‘一带一路’高质量建设中我国内陆节点城市功能响应与提升研究”(19CJL044)。

作者简介:安晓明,女,河南省社会科学院改革开放与国际经济研究所副研究员,硕士生导师(郑州 451464)。

当前,数字经济已经成为全球经济增长的重要动力源。“一带一路”数字经济合作正逢其时。早在2017年首届“一带一路”国际合作高峰论坛上,习近平主席就提出要建设“21世纪的数字丝绸之路”。2019年,在第二届“一带一路”国际合作高峰论坛的主旨演讲中,习近平主席指出要共同把握数字化、网络化、智能化发展机遇,建设数字丝绸之路。2020年以来新冠肺炎疫情席卷全球,严重影响了全球经贸往来,但也为数字经济的发展和国际合作提供了契机,远程教育、远程医疗、云支付、云视频、电商直播等新业态需求凸显。近两年来,在全球经济形势复杂严峻的大环境下,数字经济逆势上扬,成为全球经济发展的新增长点和新一轮产业竞争的制高点。当前,全球经济发展仍然面临新冠肺炎疫情的巨大挑战,全球政治局势复杂多变,贸易

保护主义抬头,中美贸易摩擦不断,加强“一带一路”数字经济合作势在必行。近年来,数字经济逐渐成为“一带一路”沿线国家的重点合作领域,在数字基础设施建设、跨境电商等领域的合作取得了较好的进展,但仍然面临诸多挑战,需要积极应对。

一、“一带一路”数字经济合作的主要进展

我国数字经济体量位居全球第二,数字技术发展处于世界领先地位,近年来在数字经济领域与“一带一路”沿线国家开展了一系列卓有成效的合作。

1. 顶层设计和政策协调加快推进

自2017年习近平主席提出建设“21世纪的数字丝绸之路”以来,“一带一路”数字经济合作的顶层设计和政策协调正在加快推进,取得了一系列的

合作成果。2017年的第四届世界互联网大会上,中国与埃及、塞尔维亚、沙特、泰国、老挝、阿联酋、土耳其等7国共同发起《“一带一路”数字经济国际合作倡议》,提出了合作的主要原则、重点领域和实施机制,明确了在数字化转型、数字化技能培训、数字经济政策、信息通信技术、电子商务、网络空间等重点领域的合作。2019年4月,在第二届“一带一路”国际高峰论坛数字丝绸之路分论坛上,中国工信部与匈牙利、巴西、智利等国家相关部门达成战略合作。2019年8月“数字丝绸之路”国际合作会议召开,来自5个国家的12个政府部门、专业机构和企业代表在数字贸易、大数据、人工智能等领域签订了合作协议。截至2020年底,我国已与16个国家签署“数字丝绸之路”合作谅解备忘录,与22个国家建立“丝路电商”双边合作机制。2022年我国发布的《“十四五”数字经济发展规划》也对有效拓展数字经济国际合作做出了具体安排。这无不表明,“一带一路”数字经济合作正在逐步推进。

2.数字基础设施建设进展迅速

数字基础设施是“一带一路”数字经济合作的前提,也是“一带一路”全方位互联互通建设的重要内容。近年来,我国与沿线国家积极开展数字基础设施建设合作,已有华为、中兴、中国电信、中国联通、阿里巴巴等多家企业参与其中。华为和中兴承担了东盟多个国家的5G项目,华为还与俄罗斯等国签署5G合作协议。中国电信牵头的中国—尼泊尔跨境互联网光缆于2018年1月正式开通,搭建起了中尼两国的“数字丝路”。中国联通发起与沿线19个国家和地区共同建设的“亚非欧1号”海底电缆项目已经投入运营^①,成为“一带一路”数字基础设施建设的标杆项目。目前,我国已

与“一带一路”沿线国家建成超过30条跨境陆缆和10余条国际海缆。自2019年起,中国的北斗导航系统为“一带一路”沿线国家和地区提供导航服务。阿里云积极布局海外,已在新加坡、吉隆坡、雅加达、孟买、迪拜、法兰克福、伦敦等城市建设云数据中心(IDC)。据国际咨询机构高德纳(Gartner)数据显示,全球云计算基础设施及服务(IaaS)市场份额排名中,阿里云排名全球第3位^②。我国发起建设的“数字丝绸之路”地球大数据平台可为“一带一路”沿线国家和地区的自然灾害监测、生态环境变化、城市和工程建设、农情动态等提供全面支持。中国—东盟信息港,已经成为面向东盟的国际通信网络体系 and 信息服务枢纽。中国和比利时共建的列日数字物流中枢已经成为欧洲最大的智慧物流基础设施项目。

3.数字服务贸易迅速发展

近年来,我国数字服务贸易规模迅速增长,特别是自2017年“数字丝绸之路”提出以来,数字服务贸易出口的增长更是迅猛。根据联合国UNCTAD的数据,2020年我国数字服务贸易总额达到2939.85亿美元,是2010年的2.32倍,位居全球数字服务贸易前列。其中,数字服务出口达到1543.75亿美元,是2010年的2.68倍,2017年的1.51倍。数字服务贸易所占份额也在节节攀升。一方面,我国数字服务出口占世界总量的比重从2010年的3.08%提升到了2020年的4.874%;另一方面,数字服务出口占我国服务贸易出口总额的比重从2010年的32.33%提升到了2020年的55.01%。我国数字服务进口额也连年增长,2020年达到1396.1亿美元,比2010年增长了1倍多(见表1)。

值得一提的是,我国数字技术和通信技术产品

表1 我国数字服务贸易额规模及份额

数字服务贸易		2010年	2015年	2016年	2017年	2018年	2019年	2020年
数字服务贸易总额(亿美元)		1266.18	1794.41	1907.71	2079.51	2562.3	2718.11	2939.85
数字服务出口额	出口总额(亿美元)	576.53	933.13	937.01	1025.67	1321.66	1435.48	1543.75
	占世界总量的比重(%)	3.08	3.709	3.602	3.644	4.242	4.451	4.874
	占服务贸易总额的比重(%)	32.33	42.68	44.72	44.97	48.69	50.69	55.01
数字服务进口额(亿美元)		689.65	861.28	970.7	1053.84	1240.64	1282.63	1396.1

注:我国数字服务贸易额规模以当前价格的美元计算。

数据来源:联合国UNCTAD 数据库。

与服务贸易出口也呈逐渐上升趋势。其中,我国信息与通信技术服务(ICT)快速发展,特别是2017年

以来,ICT服务出口在我国服务贸易出口中所占份额呈快速上升趋势,从2010年的5.87%提升到2017年

的12.17%,2020年这一份额提升至21.04%(见图1)。近年来,我国通信技术商品贸易的出口额和进口额保持增长态势,出口大于进口,贸易顺差保持在2000亿美元左右(见图2)。据博思数据发布的《2022-2028年中国计算机网络设备市场分析与投资前景研究报告》表明,2021年上半年我国计算机、通信和其他电子设备制造业出口交货值累计值达29461.2亿元,期末产量比上年累计增长17.6%。未来这一增长趋势将更加明显。

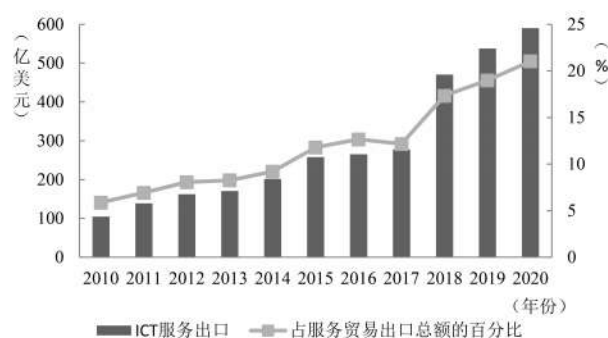


图1 中国ICT服务出口规模及份额

数据来源:联合国UNCTAD 数据库。

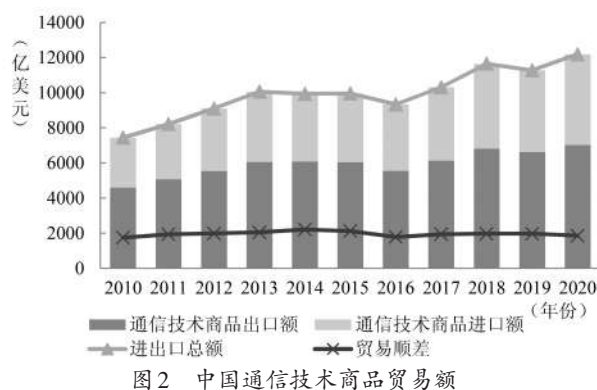


图2 中国通信技术商品贸易额

数据来源:联合国UNCTAD数据库。

4.“丝路电商”合作成果丰硕

近年来,随着电商业务的逐渐成熟和“一带一路”沿线国家信息化水平的不断提高,中国企业通过股权投资与并购等方式加速布局海外数字经济市场,“丝路电商”合作取得了丰硕的成果。

一方面,跨境电商交易额迅速增长。从2017年到2021年,中国跨境电商市场规模每年保持两位数以上的增长速度。2017—2021年市场规模(增速)分别为8.06万亿元(20.29%)、9万亿元(11.66%)、10.5万亿元(16.66%)、12.5万亿元(19.04%)、14.2万亿元(13.6%)^③,跨境电商在进出口总额中的占比也越来越高,正成为推动中国外贸增长的新动能。据海关总署2022年1月14日发布的数据显示,2021

年我国货物贸易进出口总值39.1万亿元,按美元来算,首次突破6万亿美元关口。据网经社“电数宝”电商大数据库显示,其中跨境电商市场规模达到14.2万亿元,占比达36.3%(见图3)。据商务部统计,目前中国海外仓数量超过2000个,很好地支撑了中国跨境电商的发展。可以预见的是,未来跨境电商市场仍有较大提升空间。

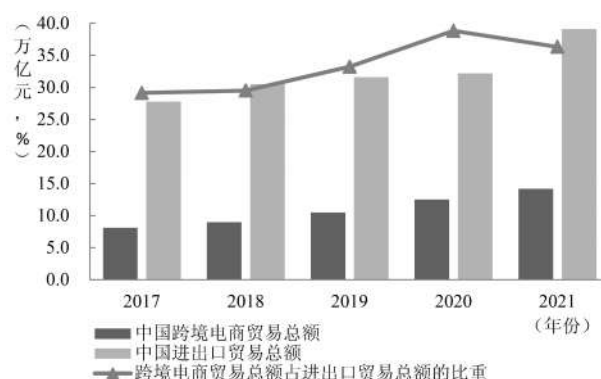


图3 中国跨境电商市场情况

数据来源:网经社, <https://www.100ec.cn/zt/2021kjdsccsjbg/>。

另一方面,跨境电商平台和规则越来越完善。阿里巴巴的“全球速卖通平台”“全球电子商务平台”(eWTP)以及京东的“京东售全球”等跨境电商平台在“一带一路”沿线加快布局发展。自马云倡议的海外第一个eWTP“试验区”2017年正式落地马来西亚后,eWTP相继进入非洲、欧洲和美洲,推动建立相关规则,为跨境电商健康发展营造了良好环境。东盟成为中国跨境电商企业的主要贸易伙伴。中俄、中哈、中乌等跨境电商平台纷纷建立,丰富了“丝路电商”双边、多边合作的内容。在中东地区,来自中国的阿里速卖通(Ali Express)、Shein、JollyChic、Fordeal等跨境电商平台非常活跃。此外,跨境电商与“中欧班列”进一步融合,“义新欧”“苏新欧”等跨境电商专列先后开通并常态化开行。

5.各种远程服务迅速发展

近年来,我国与“一带一路”国家之间的远程会展、远程医疗、远程教育等远程服务加快发展,特别是自2020年新冠肺炎疫情发生以来,远程服务得到了迅速发展。

由于疫情因素影响,原有的各类线下展会改为线上线下相结合的远程会展新模式。中阿博览会、中国—东盟博览会、亚欧商品贸易博览会等区域性展会,中国国际进口博览会和广交会等全球性展会都开启了这种新的展会模式,不仅没有失去以往展

会的客户资源和影响力,反而由于参展成本和门槛降低吸引了更多企业参展,扩大了展会的规模并提升了影响力,收到了意想不到的效果。如2021年中阿博览会以“深化经贸合作、共建‘一带一路’”为主题在宁夏布置线下展区,同时在线上设置综合商品展,这种模式吸引了来自30多个国家和地区的数千家企业,1000多万线上观众和专业采购商访问洽谈、协商采购,海外线上观展12万人次,共签约成果277个,计划投资和贸易总额达1566.7亿元,取得了骄人的成绩。

远程医疗不断创新发展,“互联网+医疗健康”成为“一带一路”数字经济合作的重要内容。2019年9月6日,第四届中阿博览会“互联网+医疗健康”应用大会在银川举行。宁夏作为全国首个“互联网+医疗健康”示范区,签订了多个“互联网+医疗健康”重要合作项目,其中的中泰(宁夏)“互联网+医疗健康”影像云平台建设项目已经成为宁夏向“一带一路”国家技术输出的远程影像诊断“样板”项目。2020年5月,上海合作组织医院合作联盟抗疫国际远程研讨会举行,与会专家分享各国抗疫经验,加深了抗击疫情的合作。2022年1月27日,“天府云医·海外惠侨远程医疗站”在阿根廷建成启用,将依托四川省优质的医疗卫生资源,利用互联网+医疗模式为在阿侨胞提供持续抗疫和日常就诊服务。

受疫情影响,传统的线下教育与培训受到很大限制,加速了远程教育与培训的迅速崛起,我国与“一带一路”国家积极对接远程教育和培训。2020年7月,中国网龙公司宣布实施“非洲教师在线教育能力建设计划”,为提升非洲教师的教育能力提供支援和帮助。2021年4月,中国商务部举办上合组织国家电子商务合作研修班,为来自阿塞拜疆、白俄罗斯、蒙古等国的87名学员提供电子商务合作专题远程培训,取得了良好的效果。在中国—东盟博览会期间,广西卫健委举办澜沧江—湄公河跨境传染病联防联控线上培训会,为东盟培养1000名卫生行政人员和专业技术人员。

6. 新型金融支付方式不断发展

移动支付在中国迅速普及之后,逐渐向“一带一路”沿线国家扩散,推动了沿线国家的数字经济合作。许多国家开始布局移动支付,特别是一些中国人喜欢去旅行和消费的国家,如泰国、日本、韩国

等国家,开始在大型商超、旅游景区、国际机场等场所广泛应用中国的移动支付工具。普华永道的调查显示,移动支付的使用比例大幅上升。中东地区受访者使用移动支付的比例已从2018年的25%上升至45%。在欧洲及东南亚等地区,移动支付的使用范围正在不断扩大,现金的使用量大幅减少^④。华为“移动钱”平台已在坦桑尼亚、莫桑比克、莱索托、刚果(金)、加纳等十多个国家上线,成为非洲最知名的移动支付平台之一^⑤。移动支付不仅让各国居民享受到便捷高效的支付服务,还推动了世界各国广泛互联,赋能生产和消费越来越全球化。随着跨境电商和数字贸易的发展,远程支付也得到了快速发展。大型综合性支付平台纷纷在海外部署远程支付业务。中国银联的移动支付已经覆盖到全球60多个国家和地区,扫码支付能够覆盖40个国家和地区。蚂蚁金服的“本地版支付宝(钱包)”已经在印度、巴基斯坦、韩国、泰国等9个国家大量推广,并通过各种形式为全球50多个国家和地区的几十万商家提供支付业务。除了这些大型金融机构,我国一些中小型金融机构也通过各种形式的金融创新参与国外支付业务,如哈尔滨银行的中俄跨境电子商务在线支付平台,打通了业内首条卢布—人民币线上清结算通道,成为中俄跨境电子商务“首选银行”^⑥。不断推陈出新的金融支付方式降低了跨境交易成本,为“一带一路”沿线国家在数字经济领域的合作提供了便利。

二、“一带一路”数字经济合作面临的挑战

虽然“一带一路”数字经济合作进展比较顺利,但是仍然面临合作基础、合作机制、合作动能、合作环境等四重挑战。具体表现在数字鸿沟、网络安全、战略互信、规则制定、金融支持、机会争夺等方面。“一带一路”数字经济合作首先建立在双方现有的数字经济发展水平和软硬件基础之上,“数字鸿沟”的存在意味着双方差距较大,将不利于双方数字经济方面的匹配和对接,当然从另一方面来说也带来了合作的机会以共同消弭“数字鸿沟”;“一带一路”数字经济合作需要建立起完善的合作机制,但是由于统一的数字经济规则 and 标准还未形成,再加上合作双方战略互信不足,导致合作机制不畅,阻碍了“一带一路”数字经济合作的顺利推进;“一

带一路”数字经济合作需要强有力的动能支持,现有的金融支持体系还不足以支撑;“一带一路”数字经济合作需要良好的合作环境,安全是合作的基本要求,合作机会和资源的争夺也不可避免,数据安全威胁和数字经济发展中的无序竞争将消耗“一带一路”数字经济合作的能量,影响合作效果。此外,“一带一路”数字经济的合作基础、合作机制、合作动能、合作环境各系统之间也是相互影响、相互关联的,比如合作基础薄弱、合作环境较差都会影响到合作动能的输入和合作机制的构建,而合作机制的不完善和合作动能弱也会影响到合作环境的改善和合作基础的提升(见图4)。

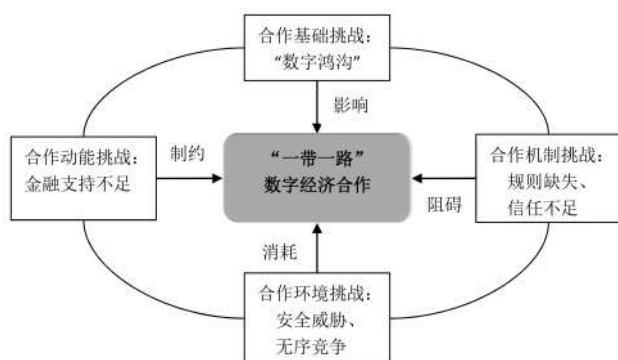


图4 “一带一路”数字经济合作的四重挑战
资料来源:作者绘制。

1.“数字鸿沟”挑战:各国数字经济发展存在巨大落差

发展数字经济已经成为普遍共识,各国纷纷加大对数字经济的投入,但各国数字经济发展整体水平参差不齐,新加坡、以色列等国数字经济发展水平较高,非洲、拉美一些国家数字经济才刚起步,存在“数字鸿沟”。

从数字基础设施来看,大多数发展中国家和地区还比较落后,使得“一带一路”国家之间的数字协调难度比较大。一些国家的网络基础设施还很不完善,互联网交换点尤为欠缺,并且网络基础设施的区域分布极为不均,大多集中在首都和大城市,小城市、村镇网络基础设施不仅数量少且技术比较落后。少数国家的宽带速度缓慢,并且成本极高,如巴勒斯坦的移动互联网连接速度仅为6.77兆位/秒,在全球排名非常靠后^⑦。

从信息化水平来看,中东欧国家信息化水平相对较高,西亚北非20国及东南亚国家略低于平均水平,南亚7国普遍滞后,而非洲大部分国家基本处于起步阶段,互联网普及率和使用率都非常低,存在

大片数字“洼地”。一些国家和地区的传统硬件基础设施薄弱,如非洲地区电力资源分布极为不均,有近6亿人用电需求仍然得不到满足,严重制约了数字基础设施的建设和信息化发展。

从对数字前沿技术的利用来看,两极分化现象更为明显。比如,全球70个最大数字平台市值,中国和美国就占了90%,而非洲和拉丁美洲仅为1%,非洲和拉丁美洲加起来拥有的主机代管数据中心占世界总数的比例不到5%^⑧。此外,在技术标准、市场规模等方面,“一带一路”沿线国家也存在巨大差距,而由于“马太效应”的存在,“数字鸿沟”可能会进一步加剧,这将为“一带一路”数字经济合作带来不小挑战。

2.网络安全挑战:“一带一路”数据安全威胁不断升级

随着数字经济的快速发展,人们越来越认识到数据是一种重要的战略资源,数据是国家安全的重要组成部分。在当前复杂多变的国际形势下,“一带一路”合作的数据安全问题愈发凸显。一方面,数字技术发展迅速,数字经济属于新兴业态,相关监管体系机制和监管体系尚不健全,容易出现各种监管漏洞,数据泄露、数据篡改等现象时有发生。再加上数字经济的核心资源和关键技术掌握在少数发达国家手中,全球13台根服务器中有10台在美国,全球互联网绝大多数数据都要经过美国,发达国家“数据窃取”行为屡见不鲜,发展中国家数据信息安全风险长期存在。随着我国与“一带一路”沿线国家和地区合作范围的不断扩大,合作领域的不断拓宽,所产生的海量数据不光涉及商业信息,还可能涉及国家机密,必须更加注意数据安全问题。另一方面,随着全球互联网运用的普及和数字化水平的不断提高,网络数据传输量不断攀升,网络犯罪和网络恐怖主义也在逐步向世界蔓延,网络安全问题愈发突出。由于“一带一路”发展中国家大多数字技术比较落后,再加上监管不力,很容易受到敌对国家、恐怖主义及犯罪集团的网络攻击,数据安全威胁不断升级,网络数据滥用、个人隐私被侵犯、商业机密或核心技术被窃取、跨境网络诈骗、被他国监控国家主权、数据交易黑色地下产业链活动猖獗等时有发生。特别是政务、医疗及生物识别信息等高价值特殊敏感数据泄露风险加剧,云、端等数据安全威胁居高不下。

3.战略互信挑战:数字经济合作的战略互信还有待增强

尽管“一带一路”已经深入推进多年,但是一些国家对“一带一路”倡议的认知尚存在疑虑和不信任,或者合作态度暧昧不明,既想加强与中国的合作,又出于安全考虑对合作持保留态度。如越南虽然已经同阿里巴巴、腾讯、京东等中国公司在电子商务等领域开展合作,但这并不意味着其放松了对中国的战略警惕^⑨。越南的主要电信及移动运营商纷纷避开华为,选择与美国高通、三星、诺基亚等公司合作。缺乏政治互信影响了“一带一路”数字经济合作的深度和广度。

美国等西方国家的做法也为我国与“一带一路”沿线国家政治互信蒙上了阴影。比如美国不断向其盟友和有关国家施压,特别是在5G领域,打压华为、中兴等中国高科技企业,而且拉拢联合30多个志同道合的国家发布“布拉格倡议”,在一定程度上干扰了“一带一路”数字经济的正常合作。美国还向其他国家施压,禁止使用中国的5G设备和技术,这种做法给中国与“一带一路”国家数字经济合作造成了不利影响。此外,地缘政治冲突造成地区秩序动荡,不仅影响了当地政府和社会信用,提高了投资风险,也不利于“一带一路”数字经济合作的正常开展。

4.规则制定挑战:数字经济国际规则和相关合作机制尚未建立

“一带一路”数字经济合作尚处于起步阶段,数字经济的国际规制尚未建立,尚未形成统一且被广泛认可的多边规则。虽然“一带一路”共建国家标准信息平台已经上线,促进了标准信息的互通,但是还远远未发挥出其应有的作用。沿线各国在网络数据信息安全及数据接口、货物海关检疫、跨境贸易税收、数字产业划定等方面标准不统一,数字经济发展水平参差不齐,基础设施、资源禀赋、营商环境等方面存在较大差异,还可能受法制环境影响而设置数字壁垒如数据本地化要求、网络审查、内容限制等,从而影响数据流通与共享,使得合作项目难以有效对接。

目前,“一带一路”数字经济治理机制主要以基于某种共识、友谊或互信的关系治理为主,具有强约束力的规则治理明显不足。虽然我国已同全球168个国家及国际组织签署共建“一带一路”合作

文件,但其中签署自由贸易协定(FTA)的还不占多数,对双方的权益保障和义务履行都非常有限,不利于“一带一路”数字经济合作。美国掌握互联网传输协议等多项技术标准的制定,但由于数字经济本身比较复杂,尚有诸多规则问题需要深入探讨,且美国等西方国家试图输出国内标准以掌控数字经济的国际话语权。中国主要致力于全球物流、网络支付便利化等内容,虽然在数字经济发展规模上有较大的优势,但相关规则制定却相对滞后,多是被动地适应国际规则,且由于数字知识产权法律法规还不完善,要想在数字经济国际规则制定中掌握较大话语权并不容易。同时,由于网络空间中的双重标准及网络空间规则中话语权的缺乏,使发展中国家利益难以得到保障,不利于“一带一路”数字经济合作的深入推进。

5.金融支持挑战:数字经济的金融支持体系还不完善

金融是经济的血脉,推动数字经济合作的稳定、健康、可持续发展,完善的金融体系支持不可或缺。目前“一带一路”数字经济合作的金融支持还很不完善。主要表现在两个方面:一方面,在数字经济合作中,需要大量的资金支持,而目前很多合作项目都以中国企业投资为主,资金来源比较单一,并且数额有限。“一带一路”数字经济合作刚刚起步,可以预见,在后续的合作中将面临非常大的资金缺口;另一方面,一些“一带一路”沿线国家数字金融服务体系还比较落后。沿线发展中国家金融服务普遍不完善,一些新兴国家的银行账户渗透率不高,如印度、东南亚、非洲等沿线地区由于银行网点少、门槛高,使得银行服务只能面向少数人。一些“一带一路”沿线国家的数字技术还比较落后,无法有效构建社会征信体系,也缺少社会信用文化的土壤,再加上会计准则、法律环境等金融支撑体系还很不健全,可能导致“一带一路”数字经济合作面临较高的风险。此外,沿线国家之间的金融合作主要集中于传统贸易结算,新型支付方式还远远未实现普及,非常不利于跨境贸易的发展。

6.机会争夺挑战:数字经济合作中还存在无序竞争

“一带一路”的数字经济合作已经成为国际合作的一个热门领域。虽然相关的协调、对话机制已经在陆续推进,但是由于同一时空内的机会和资源

是有限的,因此,对机会和资源的争夺不可避免,从而造成了“一带一路”数字经济合作中的内耗。这种机会争夺包括三个层面。一是企业层面的机会争夺。比如在数字基础设施领域,我国多家企业都想抢占机会去数字经济发展综合条件较好的国家投资,在商业谈判中容易降低底线,造成整体利益受损。二是国内层面的机会争夺。比如国内一些城市在与沿线国家的合作中,出于政绩考虑很可能为了达成项目而压低合作底线,从而造成各自为政、无序竞争,不利于合作的健康和可持续发展。三是国家层面的机会争夺。“一带一路”数字经济合作只是一个倡议,沿线国家均可参与,国家之间也存在机会和资源的相互争夺。不仅中国可以与“一带一路”沿线国家开展合作,美国等西方国家也可以与沿线国家开展合作,“一带一路”沿线国家之间也可以开展合作。这就造成了多头参与、多方竞争的局面,如果缺乏有效的协调,很可能引起恶性竞争,损害合作利益。

三、“一带一路”数字经济合作的应对策略

面对“数字鸿沟”、网络安全威胁、战略互信不足、规则制定欠缺、金融支持乏力、无序竞争等诸多挑战,要积极加强数字经济治理,加强政治磋商和政策沟通,积极参与国际规则制定,共同守护网络安全,完善金融支持体系,加强协调统筹,构建“一带一路”数字经济共同体。

1. 积极加强数字经济治理,缩小“数字鸿沟”

一是要继续加强沿线国家传统信息基础设施建设合作,重点在互联网的速率和稳定性方面提供支持,补足其基础设施短板;二是要大力推进5G、物联网、数据中心等新兴信息基础设施建设,提升先进技术应用能力,尽快缩小数字技术差距;三是要合作共建行业性数字基础设施,促进行业的数字化转型。如在数字农业领域,要加快农业数字化改造,推广农业遥感技术,合作构建“天空地”一体化数据采集和监测预警系统,建设农业农村信息化服务平台等。在推动信息基础设施建设合作的过程中,要积极发挥国有企业的引领性作用和民营企业的技术研发优势,优势互补,携手并进。要降低数字基础设施行业的市场准入门槛,鼓励更多的企业和社会资本参与信息基础设施建设合作。通过多

种途径在信息基础设施建设领域加强合作,缩小“一带一路”沿线国家之间的“数字鸿沟”。此外,要大力推动数字技术创新和交流合作,建立沿线国家共研和共享数字科技共同体。基于市场需求不断改善数字产品和服务,改造渗透传统产业,促进沿线国家产业数字化转型。充分利用在沿线国家设立的境外产业园、经贸合作区,在工业互联网、智能制造等领域加强合作,建立“一带一路”数字园区,助力更多产业融入“一带一路”数字经济合作。

2. 加强政治磋商和政策沟通,增强战略互信

一是积极利用多边机制加强政治磋商和多边协调。将“一带一路”数字经济合作纳入双边、多边合作框架中,利用“一带一路”国际合作高峰论坛、RCEP、“数字丝绸之路”国际合作论坛和世界互联网大会等多边合作平台,对“一带一路”数字经济合作的相关政策、数字治理、技术标准、实施方案等进行双边和多边沟通协调,促进“一带一路”数字经济合作的协调、可持续发展。二是要努力推动解决地缘政治冲突,维护地区稳定。地缘政治冲突不利于当地的经济社会发展,也阻碍了“一带一路”数字经济合作。中国作为负责任大国不只是谋求经济利益,还要在“一带一路”倡议框架下构建利益共同体和命运共同体,尽力调和地缘矛盾,缓和冲突,促进和平稳定和共同发展。三是加强合作双方的高层外交,增进友好协商和政治互信。一些国家对于“一带一路”数字经济合作仍持有观望甚至警惕态度,应加强合作双方的高层外交,深化双边互信,找准思想共同点,尽可能多地打造利益交汇点,缩小矛盾点,凝聚合作共识。四是要努力与相关国际组织及沿线国家的数字发展战略进行对接与合作,加强“一带一路”沿线国家建设、财政、金融、信息、能源等相关部门之间的协调合作,促使数字经济合作落到实处。

3. 积极参与国际规则制定,提升合作契合度

一是要遵循国际秩序和规则,以WTO及其他国际贸易组织的相关规则为参考,与“一带一路”沿线国家加强多边磋商,共同探索制定适合“一带一路”数字经济发展的规则和机制,推动搭建“一带一路”联合区域治理框架。同时也要借助G20、APEC等平台 and 机制,在跨境电商、数据产权、数据安全、数字地址分配、数据交易和流动等相关规则的制定中积极争取话语权,发出以中国为代表的发展中国

家的声音。二是要加强标准制定的国际合作,减少数字规则分歧。“一带一路”沿线国家要积极参与数字技术产品和服务的国际标准制定,推动建立沿线国家统一的数字经济标准体系,打破发达国家对相关标准制定的垄断。三是要建立“一带一路”数字经济纠纷处理机制。建议在北京、上海或香港等国际都市设立“一带一路”数字经济纠纷仲裁机构和解决机构,使仲裁机构具备国际仲裁标准,从而作为权威机构处理“一带一路”数字经济纠纷。跨境数字贸易是数字经济合作的关键内容,在深度合作中需要更完善、更便捷、更低成本的争议解决方式,在线争议解决机制是比较可行的选择,如电子商务法庭、空中调解室等。此外,阿里巴巴的《阿里速卖通纠纷裁决指引》及赔偿金制度、欧盟的《消费者ODR条例》等为在线争议解决机制提供了借鉴。

4. 积极构建网络安全共同体,守护网络安全

一是要积极发挥“一带一路”国际合作高峰论坛、世界互联网大会等平台作用,在网络安全和数字治理方面开展对话,探寻利益共同点,探索建立“一带一路”数字安全和保护合作机制。围绕5G、云技术、移动支付等重点领域加强数字安全标准化建设。定期召开网络安全合作会议,加强网络空间治理法治化合作和执法合作,共同打击跨国网络犯罪和网络恐怖主义。组建“一带一路”网络安全专家联盟,定期开展沟通对话,集思广益,共同维护网络安全。二是要加强数据安全保障和信息保护,推动建立“一带一路”数据流通、交易机制和跨境传输安全保护机制。数据资源在便利了经济社会发展的同时也面临信息泄露的威胁。要研究借鉴G20、OECD、APEC等国际组织框架下的数据和隐私保护合作,结合“一带一路”沿线国家的实际情况,高度重视个人信息和隐私保护,增强数字主权保护意识,在加强数据安全保护和监管的同时实现数据的共享和流通。三是要完善“一带一路”沿线信息网络服务系统,统筹协调防范合作中的各种重大风险,建立起“一带一路”数字经济合作的系统性风险预警机制与风险防范机制。

5. 建立面向数字经济的金融支持体系,夯实金融支撑

一是要建立“一带一路”数字经济合作专项基金。中国应联合亚洲基础设施投资银行建立专项基金,一方面激励数字科技企业积极投身“一带一

路”沿线经济体的数字化建设,推广数字化商业应用,完善数字基础设施;另一方面要为沿线欠发达地区提供无偿或低息的数字基础设施建设援助项目,提高互联网普及率,帮助其发展数字经济。通过专项基金撬动更多社会资本参与到“一带一路”数字经济合作中来。二是要积极梳理对接沿线国家的数字经济发展投资需求,创新融资模式,扩大金融支持来源。支持符合条件的数字经济企业开展国际金融业务,获得境外融资支持。整合境内外政策性、开发性、商业性金融资源向数字经济领域倾斜,畅通金融支持获取渠道,汇集更多力量支持“一带一路”数字经济合作。三是要大力发展金融科技,防范化解投资中的风险。引入区块链技术建立新型社会信用体系,强化信用预警,着力解决沿线政府信用和商业信用缺失问题。加强“一带一路”大数据分析,做好合作前的风险评估,在合作中实时跟踪监测项目进展、企业经营、经贸往来、资金流动等信息,并动态关注沿线国家的整体局势、宏观经济、金融市场等情况,加强风险预警,着力破解金融机构跨境业务风险防控的难题。

6. 加强数字经济合作中的协调统筹,防范无序竞争

一是要加强企业层面的合作协调,避免无序竞争和资源浪费。中国企业要组团“出海”,在参与“一带一路”数字经济国际合作中互帮互助,分工合作,形成合力。可采取产业链“出海”的方式,上下游企业形成良好的合作关系,以便在参与国外的数字经济项目中站稳脚跟,共同抵御风险。要开展“丝路电商”行动,多渠道支持企业共建共享海外仓,提升海外仓储等供应链系统的整体功能,避免重复建设造成资源浪费。二是要加强国内层面的合作协调,避免各自为政。各地要加强协调,根据各自的不同情况,找准自身优势寻求合作。特别是郑州、西安、重庆等“一带一路”内陆节点城市,霍尔果斯等沿边城市,以及连云港、泉州、北海等海上丝绸之路节点城市,类别不一样,与“一带一路”沿线国家合作的倾向性也有所不同。而数字经济比较发达的北京、杭州和数字经济相对较弱的中西部城市在数字经济合作中所发挥的作用也很不一样。如北京探索建设“数字丝绸之路”经济合作试验区,其他一些城市可参与北京的“朋友圈”,壮大“数字丝绸之路”经济合作试验区的整体实力。总之,各

地要根据自身特点加强统筹协调,增强合作的针对性,提高契合度,形成优势互补的合作格局。

注释

①兴岳:《共建数字丝绸之路,共享网络发展红利》,光明网,2019年04月28日。②徐向梅:《展现数字贸易活力与韧性》,《经济日报》2022年5月27日第11版。③此处是指广义的跨境电商。网经社把它定义为电子商务在进出口贸易及零售中的应用,包括进出口跨境电商、跨境电商(B2B、B2C、C2C)以及9710、9810等海关监管代码和相关建站、SAAS、供应链、物流、海外仓、支付、金融等服务商。④《多国无现金支付加速发展 支付方式变革机遇与挑战并存》,《中国青年报》2020年9月30日。⑤《数字经济合作 为共建“一带一路”增添动力》,《人民日报》2022年5月6日第17版。⑥刘华芹:《以数字经济拓展“一带一路”国际合作新空间》,《中国远洋海运》2021年第10期。⑦姜志达,王睿:《中国与中东共建数字“一带一路”:基础、挑战与建议》,《西亚非洲》2020年第6期。⑧王小艳:《中国推进共建“一带一路”数字经济:基础·困境·对策》,《经济界》2021年第2期。⑨王道征:《“数字丝绸之路”视域下的中越数字经济合作》,《湖北经济学院学报》2021年第3期。

参考文献

[1]安晓明.河南省数字农业高质量发展的现实问题与对策建议[J].河南工业大学学报(社会科学版),2021(5).

- [2]陈健.“一带一路”高质量发展的理论逻辑与实践方案[J].财经问题研究,2021(7).
- [3]方丽娟,张荣刚.“一带一路”数字经济治理逻辑、问题及应对[J].理论导刊,2020(11).
- [4]姜峰,段云鹏.数字“一带一路”能否推动中国贸易地位提升:基于进口依存度、技术附加值、全球价值链位置的视角[J].国际商务(对外经济贸易大学学报),2021(2).
- [5]姜志达,王睿.中国与中东共建数字“一带一路”:基础、挑战与建议[J].西亚非洲,2020(6).
- [6]李西林.我国数字服务贸易居全球前列[N].经济日报,2022-05-27.
- [7]刘华芹.以数字经济拓展“一带一路”国际合作新空间[J].中国远洋海运,2021(10).
- [8]倪琦.“数字丝绸之路”共建中的治理机制研究:以我国跨境电子商务出口为例[D].杭州:浙江工业大学,2020.
- [9]史佳颖.中国与“一带一路”沿线国家的数字经济合作:进展和展望[J].北京城市学院学报,2021(6).
- [10]王小艳.中国推进共建“一带一路”数字经济:基础·困境·对策[J].经济界,2021(2).
- [11]邢劭思.“一带一路”沿线国家数字经济合作研究[J].经济纵横,2022(1).
- [12]姜志达,王睿.中国—东盟数字“一带一路”合作的进展及挑战[J].太平洋学报,2020(9).
- [13]姜峰,蓝庆新.数字“一带一路”建设的机遇、挑战及路径研究[J].当代经济管理,2021(5).

Progress, Challenges and Responses to the Digital Economic Cooperation of “the Belt and Road”

An Xiaoming

Abstract: Digital economy has become an important driving force for global economic growth. The digital economic cooperation of “the Belt and Road” is at the right time. In recent years, the digital economy has gradually become a key area of cooperation among countries along the line. The top-level design and policy coordination of digital economic cooperation have been accelerated. The cooperation in the field of digital infrastructure has made rapid progress. The trade in digital services has developed rapidly. The e-commerce cooperation based on the silk road has yielded fruitful results, various remote services have developed rapidly, and new financial payment methods have developed continuously. However, we still face four challenges from the cooperation foundation, the cooperation mechanism, the cooperation momentum and cooperation environment. Specifically, it includes many challenges, such as the digital economic gap, the threat of network security, the lack of strategic mutual trust, rule making, financial support, disordered competition, and so on. At present, the global COVID-19 will continue, and the global political and economic situation is still complex and grim. We should actively face the challenges in the development of the digital economy. We should strengthen the governance of the digital economy, strengthen the political consultation and policy communication, participate in the formulation of international rules actively, safeguard network security jointly, improve the financial support system, strengthen coordination and overall planning, to build a “the Belt and Road” digital economic community.

Key Words: The Belt and Road; Digital Economy; Cooperation; Challenge

(责任编辑:文 锐)

【生态文明与区域发展】

中国区域能源转型基础与转型绩效的适配性研究^{*}

李长胜 王重博 雷仲敏

摘要:加快推进中国区域能源转型是有效应对经济增长、能源安全和环境可持续发展等诸多挑战,实现区域高质量发展的重要突破点。在对中国各省(区、市)能源转型基础和能源转型绩效进行综合评价的基础上,应用两维度象限分析模型,研究不同区域能源转型基础和能源绩效之间的适配性,结果发现:2015年以来,中国区域能源转型基础稳步提升、区域能源转型绩效持续改进,区域能源转型绩效与转型基础的适配性有所改善,但不同区域之间的能源转型依然存在较大的差异性。

关键词:区域能源转型;转型绩效;转型基础;适配性;两维度象限分析模型

中图分类号:F062.1 **文献标识码:**A **文章编号:**2095-5766(2022)04-0132-13 **收稿日期:**2022-05-05

***基金项目:**国家自然科学基金项目“我国混合减排机制经济效率研究”(71303126);山东省高等学校青创科技支撑计划“山东省资源环境综合承载力与产业布局优化研究”(2019RWE003);青岛市社会科学规划项目“中国——上海合作组织地方经贸合作示范区建设发展研究”(QDSKL200272)。

作者简介:李长胜,男,青岛科技大学气候变迁与能源可持续发展研究院副院长,教授,博士(青岛 266061)。

王重博,男,青岛科技大学经济与管理学院硕士生(青岛 266061)。

雷仲敏,男,青岛科技大学城市可持续发展研究中心主任,教授,青岛市城市经济学会会长(青岛 266061)。

一、引言

在全球气候变化风险持续升温、能源地缘政治加剧等多重因素共同推动下,实现碳中和,加快能源转型已成为世界各国的普遍战略抉择,中国政府于2020年提出了二氧化碳排放力争于2030年前达到峰值,努力争取2060年前实现碳中和的远景目标,这必将加速中国能源结构向更加清洁、更加可持续的方向转型。考虑到能源在国民经济和社会发展中的基础性战略地位,能源转型不能简单地将其局限在一次能源结构优化的范畴,既应包括经济发展、环境可持续性、能源安全为主的转型绩效,还应包括经济社会发展、产业结构调整、技术水平提升、生态环境改善、生产要素完善、

治理能力提升等多重维度的能源转型基础演进。在这一背景下,统筹安排和有序推进处于不同发展阶段、不同发展水平、承载国家不同发展使命的各类区域能源转型,提升区域能源转型基础和转型绩效的适配性,提高区域间的生产要素配置效率和水平,重塑不同地区参与国际合作和竞争新优势。

“能源转型”一词最早来源于德国,1982年,德国应用生态学研究所出版了《能源转型:没有石油与铀的增长与繁荣》一书,首次提出了能源转型的概念。随着气候变化议题持续升温,能源转型行动共识在全球范围内形成。进入21世纪,推进能源转型逐渐成为各国共识,吸引了大量学者的关注,也成为跨学科研究的一个热点,诞生了一批有价值的研究成果。

(一)关于能源转型内涵

部分学者认为能源转型是指能源结构发生根本性的变革,即新能源和可再生能源主导的低碳能源替代由化石能源主导的高碳能源。随着人们对能源转型复杂性认识的不断深入,越来越多的学者认识到,能源转型不仅涉及能源结构或能源品种的转换,还涉及更广泛的社会经济和政治变化。

(二)关于能源转型路径

目前,能源转型路径在全球层面、国别层面以及行业层面都已形成较为丰富的研究成果。在全球层面,代表性的成果主要有:IEA 讨论了在全球升温 1.5 摄氏度情景下,全球如何实现快速的能源转型,到 2050 年打造实现零排放的能源系统的路线图。从国别层面,Foxon et al. 使用综合方法评估了英国低碳能源路径的影响,同时对整体系统使用能源分析和环境生命周期评估;Shafiei et al. 建立包括能源供应、能源价格、加油站和燃料需求四个模块的冰岛能源和运输系统的系统动力学模型,对比了电力、氢能和生物燃料传统路径到未来可持续陆路运输的情景;Mc Dowall 通过定性社会技术情景和定量能源系统模型,评估了英国氢转型,探索了三种可能的转型路线以及不同不确定性和可能的决策点;Ashina et al. 分析日本 2050 年低碳社会可行性和路线图,为了实现 2050 年相比 1990 年下降 80% 的减排目标,日本 2020 年、2030 年和 2040 年减排目标最好分别设定在 16%—20%、31%—35% 和 53%—56%。从行业层面,代表性的成果主要有:Tsai 使用 MRAKAL 能源工程模型,研究了台湾地区电力、工业、家庭和服务、运输部门等主要经济部门,在 2050 年大量碳减排目标和低碳发展情景下,采用技术和税收措施的减排效果。

中国能源转型路径的研究也形成比较丰富的成果。中国国家经济交流中心课题组认为,中国能源革命路线要做好三个运算,一是加法——增量革命,二是减法——减量革命,三是乘法——效率革命。马丽梅和史丹将中国能源转型的可行路径分为三个阶段:能源转型温和期(2015—2025 年)、能源转型确定期(2025—2035 年)、能源转型成熟期(2035—2050 年)。范英和衣博文在分析中国能源转型的现实挑战和驱动机制基础上,从市场驱动、政策驱动、创新驱动、行为驱动等多个维度提出了中国能源转型路径。黄莹等人基于长期能源替代

规划系统模型,对粤港澳大湾区交通运输能源转型路径进行了研究,提出了大力推进清洁能源的应用、大力发展铁路和水路运输以及城市公共交通、强化技术节能和管理水平提升,推进粤港澳大湾区交通运输能源转型。曾诗红等研究了“双碳”目标下中国能源转型发展路径:分阶段加大节能减排力度,大力发展可再生能源,集成应用示范绿色低碳技术,构建现代能源体系,以助力“双碳”目标的实现。

(三)关于能源转型评价方法

鉴于对能源转型概念认识的不同及不同的研究目的,能源转型评价方法也各不相同,如:长期能源替代规划系统模型、能源系统模型、随机动态模型、结构分解模型、随机网络模型、主体仿真模型、指数和综合指数法等。其中,综合指数法由于能够为决策者提供更加全面认知,并提供权衡和改进领域选择的灵活性,因而被世界银行、国际能源署、国际可再生能源署、世界经济论坛等国际机构广泛应用(Neofytou et al., 2020)。其中,世界经济论坛从 2012 年以来连续发布的《推动能源系统有效转型》系列报告,构建了能源转型指数(Energy Transitions Index, ETI),对全球 115 个国家和地区能源转型进行定量评估。世界经济论坛与埃森哲联合发布的全球能源架构绩效指数(energy architecture performance index, EAPI),从经济增长与发展、环境可持续发展、能源获取与安全三个维度,评估和分析政府和能源价值链中的其他利益相关方确定自身能源系统各要素的相对绩效。世界能源理事会采用能源三难困境指数(energy trilemma index, ETI),从能源绩效和关系绩效两个层面建立分析体系,其中,能源绩效包括能源安全、能源平等(可获得性和可负担性)、环境可持续性三个维度,关系绩效包括政策强度、社会强度、经济强度三个维度。

(四)关于适配性研究

适配性主要反映不同主体或系统之间的适应性与匹配关系,广泛应用于研究公共资源与人口分布、产业结构与基本经济条件、固定资产投资结构与产业结构、人力资本与技术选择、水资源、能源和粮食系统等协调一致性。其中,黄炎采用两维度象限分析模型,将中国经济增长的动力分为基本经济条件和产业结构两大方面,根据这两个方面将经济增长划分为四个象限,分别代表不同的发展方式和阶段,用来研究中国产业结构与基本经济条件的适配性。

综上所述,国内外学界对能源转型的概念、实施路径以及支撑政策等方面进行了研究,但是区域能源转型研究成果相对较少,更鲜有针对区域能源转型基础和转型绩效适配性的研究文献。基于此,本文拟在对各省(区、市)能源转型基础和转型绩效进行综合评价的基础上,应用两维度象限分析模型,研究不同地区能源转型基础和转型绩效之间的适配性,并分别提出不同适配类型区域能源转型的对策建议。

二、区域能源转型评价指标体系与方法

(一)区域能源转型评价指标体系

区域能源转型有狭义和广义之分,狭义的能源转型一般是指一次能源供给侧发生根本性的结构性变革,当前主要是指以新能源和可再生能源替代为标志的能源结构调整。而广义的能源转型则从能源在国民经济和社会发展中的基础性战略

地位出发,不仅包括一次能源结构优化,还包括了经济社会发展、产业结构调整、技术水平提升、生态环境改善、生产要素完善、治理能力提升等多重维度。为此,本文构建了由转型基础和转型绩效两个维度所组成的区域能源转型评价指标体系(见表1)。

(二)权重方法

本文指标体系权重采用主观确权和客观确权相结合的方法。第一,参照《能源转型评论》中关于国际能源转型准则层确权方法,在征询部分专家意见的基础上,利用主观确权法确定准则层权重(等权);第二,利用熵值法确定指标层权重,充分考虑基期和末期数据信息不一致性,将基期和末期的熵值权重平均后再做归一处理,最终得到指标层权重(见表1)。

(三)数据来源

经济社会发展指标,如:GDP、人均GDP、城市化率等数据来自国家统计局网站;能源类指标,如

表1 中国区域能源转型评价指标体系

目标层	准则层	指标层	具体计算指标	权重	指标属性
能源转型基础	资源禀赋 (1/5)	生态禀赋	森林覆盖率	0.375	正向指标
		石化能源储量	煤炭资源储量占比	0.073	负向指标
		能源结构	火电发电量占比	0.552	负向指标
	经济社会	城市化	城市化率	0.315	正向指标
		经济发展水平	人均GDP	0.366	正向指标
		产业结构	高技术产业占比	0.319	正向指标
	生态环境 (1/5)	碳排放水平	CO ₂ 排放量在全国的占比	0.151	负向指标
		空气质量水平	全年环境空气质量良好天数的比例	0.849	正向指标
	生产要素 (1/5)	人力资源水平	高技术产业R&D人员人数占比	0.540	正向指标
		教育质量	每万人大专及以上人员的人数	0.073	正向指标
		融资能力	金融机构本外币存款余额占比	0.239	正向指标
		投资水平	全社会固定资产投资占比	0.148	正向指标
	政府治理 (1/5)	营商环境	省级营商环境指数	0.015	正向指标
		民营经济发展水平	民营企业数量占比	0.599	正向指标
能源转型绩效	经济发展 (1/3)	经济比重	GDP规模/全国GDP	0.517	正向指标
		经济发展水平	人均GDP	0.483	正向指标
	环境可持续性 (1/3)	温室气体排放	人均CO ₂ 排放量	0.344	负向指标
		能源经济效率	单位GDP能耗	0.224	负向指标
		碳排放强度	单位GDP二氧化碳排放量	0.278	负向指标
		空气质量	年均PM2.5浓度	0.154	负向指标
	能源供应质量与可及性 (1/3)	供应质量	一次能源生产中清洁能源占比	0.448	正向指标
		能源可及性	能源自给率	0.552	正向指标

数据来源:作者整理所得。

一次能源生产中清洁能源占比、煤炭资源储量占比、火电发电量占比、单位GDP能耗、能源自给率等主要基于中国能源统计年鉴(2016年和2020年);各省(区、市)二氧化碳排放量主要参照中国碳核算数据库^①中省级排放清单,然后根据省(区、市)人口和GDP测算各自的人均CO₂排放量和单位GDP二氧化碳排放量。环境类指标,如年均PM2.5浓度、全年环境空气质量良好天数的比例主要来自各省(区、市)相应年份环境质量状况公报;科技类指标,如每万人大专及以上人员的人数、高技术产业占比、高技术产业R&D人员人数占比、全社会R&D投入占比根据中国科技统计年鉴计算得出。2019年省级营商环境指数数据采用北京大学光华管理学院发布的2020年中国31省(区、市)营商环境研究报告,而2015年采用2017年各省(区、市)的省会城市营商环境指数^②近似代替。

三、实证结果

(一)中国区域能源转型基础基本特征

1.整体特征

根据区域能源转型基础指数及其测算方法,对2015年和2019年全国30个省(西藏数据缺失)(区、市)的能源转型基础进行了综合评价(见表2)。

总体来看,2015年以来全国区域能源转型基础综合指数平均值有了明显改善,从2015年的30.90增长到了2019年的35.14,提高了13.72%。分区域来看,能源转型基础与区域经济社会发达程度和可再生能源资源禀赋密切相关。2019年,东部沿海经济发达地区领跑全国,在全国前10中占据6席,广东表现尤为突出,以58.08的总指数高居榜首。西南地区等可再生能源资源丰富的地区表现不凡,重庆、云南持续保持在全国能源转型基础综合指数(FRET)前10。部分中部和西部省份尽管能源转型基础相对薄弱,但追赶势头强劲,河南、宁夏、新疆、甘肃、青海、四川等能源转型基础指数增幅都超过了20%,河南、宁夏、新疆能源转型基础提高尤为显著,增幅都超过了30%。东北地区省份能源转型基础有待进一步提升,吉林增幅(14.91%)低于全国平均增幅。煤炭资源丰富地区能源转型基础整体偏弱,内蒙古、新疆、山西和河南能源转型基础综合指数排在全国最后(见表3)。

表2 2015年和2019年的能源转型基础综合指数、排名及变化

地区	2019		2015		增幅 (%)
	基础综合 指数	排名	基础综合 指数	排名	
全国平均	35.14	—	30.90	/	13.72
广东	58.08	1	54.71	1	6.16
福建	49.45	2	44.74	2	10.51
北京	48.65	3	41.28	3	17.86
上海	44.83	4	38.21	6	17.32
云南	44.11	5	40.64	5	8.56
四川	43.84	6	34.30	12	27.81
重庆	42.39	7	36.64	9	15.70
江苏	42.12	8	36.91	8	14.11
浙江	41.31	9	40.69	4	1.51
广西	38.62	10	37.49	7	3.01
江西	38.56	11	34.79	10	10.86
海南	37.88	12	34.39	11	10.12
贵州	37.60	13	33.61	14	11.88
湖南	36.75	14	33.72	13	9.00
青海	36.73	15	30.00	17	22.42
湖北	36.56	16	31.17	15	17.30
辽宁	33.57	17	27.47	19	22.20
吉林	31.01	18	26.99	20	14.91
陕西	30.66	19	29.60	18	3.61
黑龙江	30.36	20	23.89	23	27.10
天津	30.23	21	30.82	16	-1.91
安徽	28.79	22	24.87	21	15.73
宁夏	28.72	23	21.07	26	36.35
甘肃	28.12	24	22.19	24	26.73
内蒙古	26.45	25	24.66	22	7.25
山东	24.95	26	21.57	25	15.66
河南	22.95	27	15.91	30	44.26
新疆	22.24	28	16.68	29	33.31
河北	20.37	29	19.03	27	7.02
山西	18.32	30	19.00	28	-3.56

数据来源:作者计算整理所得。

2.分区特征

根据2019年能源转型基础综合指数的四分位数,可以将中国30个地区的能源转型基础划分为良好区、中等区、较弱区和薄弱区等四大区域(见表4)。

良好区。能源转型基础良好区的省(区、市)大部分位于中国东部地区,这展现出了东部地区整体雄厚的经济实力和较高的社会发达程度。从各二级指数来看,良好区在经济社会、生产要素和政府治理维度表现尤为突出,但能源转型基础在资源禀赋和生态环境方面仍需进一步提高。

表3 2019年中国区域能源转型基础各维度指数及排名

地区	资源禀赋		经济社会		生态环境		生产要素		政府治理	
	得分	排名	得分	排名	得分	排名	得分	排名	得分	排名
广东	55.89	10	65.45	3	69.45	15	81.65	1	17.98	4
福建	71.79	3	47.44	7	96.32	1	20.72	10	10.97	15
北京	31.83	19	87.76	1	55.56	21	29.38	5	38.73	1
上海	14.82	29	81.46	2	78.98	10	24.35	7	24.53	2
云南	91.90	1	16.79	28	95.40	3	10.62	19	5.86	24
四川	79.51	2	34.39	11	70.10	14	23.69	8	11.52	14
重庆	49.31	13	57.58	5	79.29	9	13.56	16	12.23	12
江苏	21.81	25	62.30	4	53.96	23	55.21	2	17.30	5
浙江	57.76	9	40.76	8	53.21	24	38.24	3	16.58	6
广西	68.01	4	18.11	27	91.66	6	10.47	20	4.87	27
江西	53.17	12	30.44	14	83.11	8	16.58	15	9.52	17
海南	62.15	5	29.19	15	92.19	5	2.41	30	3.43	29
贵州	53.63	11	23.94	20	95.70	2	9.45	21	5.30	25
湖南	59.22	7	27.59	16	65.75	18	19.05	13	12.15	13
青海	61.18	6	20.76	23	93.50	4	3.98	29	4.23	28
湖北	58.65	8	34.53	10	54.95	22	21.80	9	12.86	9
辽宁	45.20	14	30.78	12	66.74	17	12.63	17	12.52	10
吉林	43.44	15	19.13	24	77.86	11	6.84	26	7.79	20
陕西	38.22	18	35.88	9	48.34	25	16.97	14	13.92	7
黑龙江	41.14	17	18.76	26	76.63	12	8.66	24	6.63	23
天津	14.03	30	56.97	6	47.47	26	12.55	18	20.10	3
安徽	25.71	21	27.08	17	58.42	20	20.22	11	12.50	11
宁夏	22.91	24	23.00	21	84.29	7	4.54	28	8.88	19
甘肃	42.44	16	9.83	30	74.66	13	5.95	27	7.72	21
内蒙古	23.54	23	26.88	18	67.50	16	9.05	23	5.28	26
山东	20.69	26	30.77	13	26.69	29	33.52	4	13.05	8
河南	25.35	22	26.05	19	29.14	28	25.18	6	9.04	18
新疆	20.16	27	14.82	29	65.28	19	8.05	25	2.89	30
河北	29.65	20	18.93	25	23.76	30	19.56	12	9.96	16
山西	16.81	28	21.98	22	36.76	27	9.15	22	6.89	22

数据来源:作者计算整理所得。

表4 2019年中国区域能源转型基础划分类型

地区	良好区	中等区	较弱区	薄弱区
东部	广东、北京、上海、福建、江苏	浙江、海南	天津	山东、河北
中部	—	江西、湖南	湖北、安徽	河南、山西
西部	四川、云南、重庆	广西、贵州、青海	陕西	甘肃、宁夏、内蒙古、新疆
东北	—	—	黑龙江、辽宁、吉林	—

数据来源:作者计算整理所得。

具体来看,从经济社会维度来看,良好区占据了经济社会指数排行榜前10中的5席,北京、上海、广东、江苏和重庆包揽了经济社会指数全国的前5,北京更是以87.76的经济社会指数领跑全国;从生产要素集聚来看,良好区6个省市进入了该指数排

行榜前10,广东、江苏雄踞该榜单的前2位;从政府治理维度来看,良好区占据了该指数排行榜前10中的4席,北京、上海、广东和江苏进入政府治理指数全国的前4,北京以38.73的得分领跑全国政府治理指数榜。在资源禀赋方面,除了福建、四川和云南

排名进入全国前10外,上海和江苏排名均位列全国的20名之后。从生态环境来看,除了福建、云南和重庆排名进入全国前10外,该区域其他的省(区、市)排名都有待进一步提升。

中等区。能源转型基础中等区省份分布较为分散。其中,东部地区的有浙江和海南,西部地区有广西、贵州和青海;中部地区的有江西和湖南。其中浙江占据了中等区榜首位置。从各二级指数来看,中等区省(区、市)在资源禀赋和生态环境维度表现不错,但经济社会、生产要素和政府治理仍需进一步提升,且各维度分化较为明显。

具体来看,资源禀赋和生态环境分别有五个省份进入全国资源禀赋指数和生态环境指数前10。这些省份大都水力资源丰富、森林覆盖率高,都为能源转型提高了良好的基础。经济社会、生产要素和政府治理维度,除浙江表现较好外,中等区其他省份表现整体较差;特别是在生产要素维度和政府治理维度,不少省份排名在20名以外。

较弱区。能源转型基础较弱区的省(区、市)主要以中部、东北和西部省份为主,东部地区的天津也落入该区域。相比较而言,该类型省份在经济社会和社会治理方面表现相对较好,其中,湖北在各维度表现较好。

具体来看,资源禀赋方面,该类型省份产业结构偏重,能源转型的资源禀赋劣势明显,该类型省份只有湖北进入了全国前10的;从经济社会来看,天津、陕西和湖北进入了全国前10;生态环境方面,整体表现相对较差,均进入了全国前10;生产要素方面,只有湖北进入了全国前10,位居全国第9位;天津、山西、湖北和辽宁则进入了政府治理全国前10,其中,天津位居全国政府治理指数的第3位。

薄弱区。能源转型基础薄弱区的省(区、市)主要以西部地区和中部地区省份为主,东部地区山东和河北也落入该区域。整体而言该区域能源转型基础薄弱,宁夏和河南为该区域为数不多的亮点,分别进入了全国生产要素指数排行榜和生产要素指数排行榜的前10,分列全国的第4位和第6位;而在政府治理维度,山东进入全国政府治理指数排行榜的前10,位列第8位。

(二)中国区域能源转型绩效综合评价结果

1.总体特征

根据区域能源转型绩效综合指数及其测算方

法,对全国30个省(区、市)2015年和2019年的能源转型绩效进行了综合评价(见表5)。

表5 2015年和2019年的能源转型绩效综合指数、排名及变化

地区	2019年		2015年		增幅(%)
	绩效综合指数	排名	绩效综合指数	排名	
全国	52.91	—	46.99	—	12.60
广东	72.61	1	65.83	1	10.30
四川	71.30	2	60.47	3	17.91
北京	69.11	3	52.75	9	31.00
江苏	68.45	4	55.71	7	22.88
浙江	68.27	5	62.29	2	9.61
福建	67.57	6	55.56	8	21.61
上海	65.20	7	56.85	5	14.69
湖北	64.89	8	56.68	6	14.48
云南	64.46	9	58.15	4	10.86
重庆	56.66	10	44.14	18	28.36
海南	55.51	11	50.66	11	9.57
湖南	55.24	12	48.24	14	14.53
广西	54.87	13	52.22	10	5.09
青海	52.96	14	45.94	16	15.27
江西	52.43	15	40.65	23	28.99
陕西	52.29	16	47.28	15	10.58
贵州	50.82	17	44.58	17	14.01
甘肃	49.82	18	40.27	24	23.70
山东	49.10	19	48.53	12	1.17
安徽	48.56	20	43.25	20	12.27
河南	47.79	21	40.91	21	16.81
天津	46.49	22	48.33	13	-3.80
吉林	43.84	23	38.64	26	13.45
黑龙江	43.67	24	43.78	19	-0.25
新疆	40.71	25	35.85	27	13.55
辽宁	40.04	26	40.80	22	-1.85
山西	37.58	27	33.17	28	13.28
河北	36.72	28	32.06	29	14.55
内蒙古	33.79	29	39.10	25	-13.58
宁夏	26.54	30	26.95	30	-1.53

数据来源:作者自行整理所得。

从能源转型综合绩效综合指数变化看,2015年以来,全国能源转型绩效指数平均值有明显提高,从2015年的46.99提高到了2019年的52.91(满分100),增长了12.60%。能源转型综合绩效与区域经济社会发展程度和可再生能源资源禀赋密切相关。东部沿海地区能源转型综合绩效表现亮眼,北京、广东、四川、浙江、福建、上海、江苏进入了全国能源转型绩效前10;可再生能源资源丰富地区能源转型综合绩效表现非凡,四川、云南、湖北和重庆进入了全国能源转型绩效综合指数排行榜前10,其

中,四川以 70.50 的得分位列全国排行榜第 3 名。西部地区省份能源转型绩效提升显著,其中重庆、甘肃、四川、青海等地区能源转型综合绩效指数增幅都超过了 15%。黑龙江、吉林、辽宁等老工业基地以及河北等重工业地区能源转型综合绩效较差,均排在全国的后 10 名;与 2015 年相比,黑龙江和辽宁能源转型绩效还出现了微弱劣化。2019 年区域能源转型绩效综合指数各维度指数得分及排名如表 6 所示。

表 6 2019 年中国区域能源转型绩效分项指数及排名						
地区	经济发展 绩效指数	排名	环境可持 续性指数	排名	能源供应质量 与可及性指数	排名
广东	68.20	2	92.75	2	56.89	12
四川	30.52	11	89.57	6	93.82	1
北京	61.98	3	93.17	1	52.18	15
江苏	75.46	1	83.66	14	46.24	22
浙江	52.02	5	89.19	7	63.61	8
福建	44.74	7	91.66	4	66.31	6
上海	60.55	4	88.17	10	46.87	20
湖北	37.59	8	86.94	12	70.13	4
云南	17.84	20	88.62	8	86.93	2
重庆	26.56	14	90.14	5	53.28	13
海南	11.27	26	92.30	3	62.97	9
湖南	28.86	12	87.30	11	49.58	17
广西	14.66	23	85.11	13	64.84	7
青海	9.16	29	62.82	25	86.89	3
江西	20.44	19	88.32	9	48.53	18
陕西	24.55	15	80.05	17	52.27	14
贵州	13.00	24	79.59	18	59.88	10
甘肃	6.37	30	75.25	21	67.82	5
山东	46.41	6	75.78	20	25.11	30
安徽	28.05	13	83.46	15	34.17	25
河南	33.57	9	82.55	16	27.24	28
天津	31.92	10	74.03	23	33.53	27
吉林	12.25	25	78.45	19	40.81	24
黑龙江	10.99	27	74.64	22	45.39	23
新疆	14.89	21	47.45	28	59.78	11
辽宁	21.69	18	64.80	24	33.64	26
山西	14.88	22	51.04	27	46.81	21
河北	22.40	17	60.72	26	27.05	29
内蒙古	22.76	16	31.24	29	47.38	19

数据来源:作者自行计算整理所得。

2.分区特征

根据 2019 年能源转型绩效综合指数的四分位数,将中国 30 个地区的能源转型绩效划分为优秀区、良好区、中等区和较差区四大区域(见表 7)。

表 7 2019 年中国区域能源转型绩效划分类型				
地区	优秀区	良好区	中等区	较差区
东部	广东、北京、江苏、浙江、福建、上海	海南	天津、山东	河北
中部	湖北	湖南、江西	河南、安徽	山西
西部	四川	云南、重庆、青海、广西	贵州、甘肃、陕西	新疆、宁夏、内蒙古
东北	—	—	—	黑龙江、吉林、辽宁

数据来源:作者自行计算整理。

优秀区。能源转型绩效优秀区的省(区、市)主要分布于中国经济发达地区和西北、西南可再生能源资源丰富的地区。其中,东部地区表现抢眼,占据了全国能源转型绩效优秀区 8 席中的 6 席(广东、北京、江苏、浙江、福建、上海);中西部可再生能源资源丰富地区也表现不错,四川、湖北占据了全国能源转型绩效优秀区其他 2 席。

从分项绩效来看,东部地区的广东、北京、江苏、浙江、福建、上海等省份在经济发展绩效和环境可持续性指数绩效表现突出,其中,江苏、广东、北京、上海、浙江雄踞全国经济发展绩效排行榜的前四五名。在环境可持续性绩效方面,东部省份表现依旧亮眼,其中,北京、广东、福建、浙江和上海进入全国排行榜的前 10。但该区域省份的能源供应质量与可及性绩效相对一般,只有福建和浙江进入了全国能源供应质量与可及性绩效排行榜的前 10,上海和江苏排名甚至在 20 名之后。

与东部地区表现不同,四川、湖北进入能源转型绩效优秀区主要凭借着在能源供应质量与可及性绩效和环境可持续性绩效方面的出色表现。其中,四川和湖北雄踞全国能源供应质量与可及性绩效排行榜第 1 位和第 4 位;四川的环境可持续性绩效也进入了全国排行榜的前 10。

良好区。能源转型绩效良好区主要来自可再生能源资源丰富省份。其中,西部可再生能源资源丰富的云南、重庆、广西和青海进入了该区域。东部地区的海南和中部经济崛起的湖南和江西也落入该区域。

从分项绩效来看,良好区在环境可持续性和能

源供应质量与可及性维度表现相对较好,经济发展绩效有待进一步提升。其中,云南、重庆和海南在环境可持续性绩效表现亮眼,均进入了全国环境可持续性绩效榜单的前5,海南以92.30的得分雄踞全国环境可持续性指数排行榜的第3位;在能源供应质量与可及性维度,云南、海南、广西、青海均进入了全国能源供应质量与可及性指数榜单的前10,其中,云南和青海更是以86.93和86.89的得分,分别位列全国能源供应质量与可及性指数榜单的第2位和第3位。在经济社会方面,该类型省份没有进入全国前10的。

中等区。能源转型绩效中等区主要来自中西部省份和部分东部省(区)。其中,中西部省份包括陕西、贵州、甘肃、安徽和河南;东部省(区)包括山东和天津也落入该区域。

从分项绩效来看,该类型中的东部省份在经济发展绩效表现不错,其中,山东和天津进入了全国经济发展绩效指数榜单的前10名;在能源供应质量与可及性绩效方面,甘肃表现抢眼,进入了全国能源供应质量与可及性绩效指数榜单的前10。但该类型省份环境可持续性绩效表现一般,没有进入全

国环境可持续性绩效指数榜单的前10。

较差区。能源转型绩效较差区的省份主要来自东北地区、中西部地区。东北三省全部位于该区,西部省份包括新疆和内蒙古;东部的河北和中部的山西也落入该区域。从分项绩效来看,处于较差区的省份,经济发展绩效和环境可持续性绩效普遍较差;新疆能源供应质量与可及性绩效表现不错,位列该榜单第11位,但其他省(区)的能源供应质量与可及性绩效亟待提升。

(三)区域能源转型绩效和转型基础的适配性

为了进一步科学全面评价中国区域能源转型状态,本文建立了“能源转型基础——能源转型绩效”对应的分析框架,将各地区能源转型基础综合指数和能源转型绩效综合指数分别绘入同一平面坐标系中,以平均值将坐标平面分成四个象限。其中,第一象限和第三项象限为能源转型基础与转型绩效的适配区,第二象限和第四项象限为能源转型基础与能源转型绩效的错配区。2015年和2019年,各地区能源转型的适配情况分别见图1和图2。

从图1和图2来看,中国区域能源转型绩效与

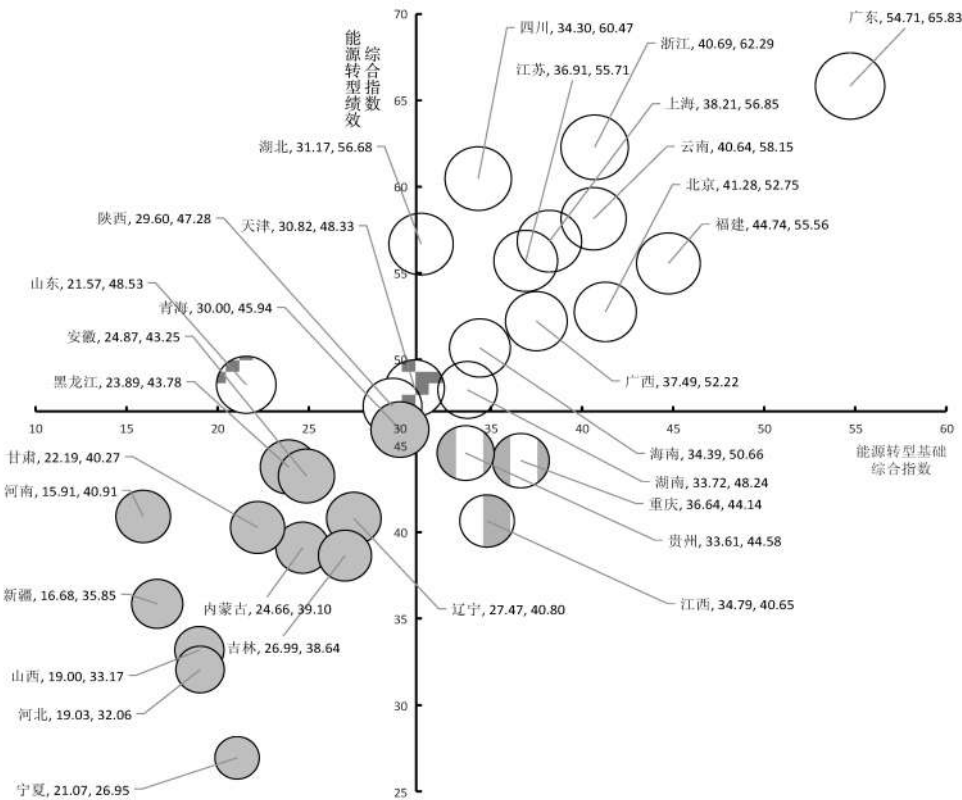


图1 2015年区域能源转型基础与能源转型绩效的适配性

数据来源:作者自行计算整理所得。

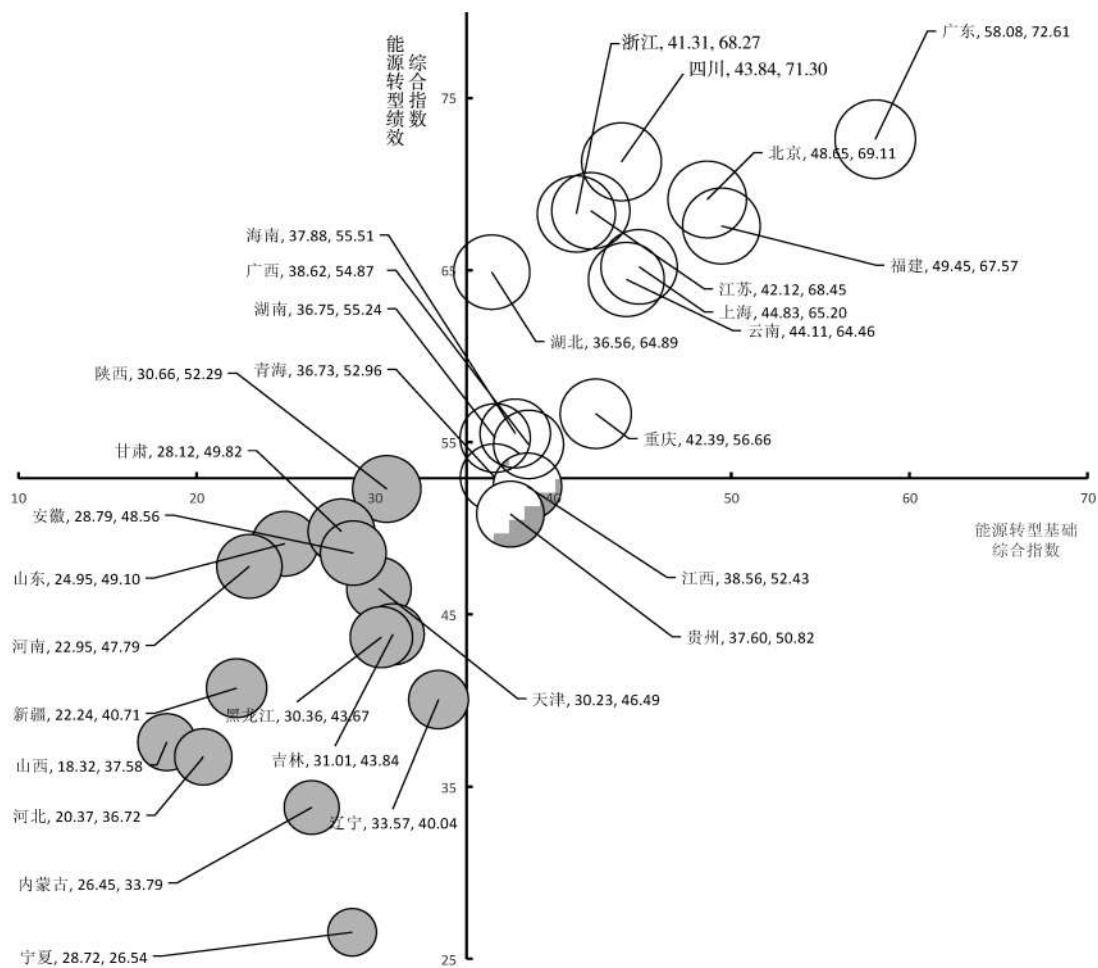


图2 2019年区域能源转型基础与能源转型绩效的适配性

数据来源:作者自行计算整理所得。

表8 2015年和2019年中国区域能源转型基础与能源转型绩效的适配性变化

适配区类别		2015年	2019年
适配区	高基础—高绩效	广东、四川、浙江、上海、云南、北京、福建、江苏、湖北、广西、海南、湖南	浙江、四川、北京、广东、福建、江苏、上海、云南、湖北、湖南、重庆、海南、广西、青海
	低基础—低绩效	青海、黑龙江、安徽、甘肃、河南、新疆、内蒙古、山西、宁夏、河北、辽宁、吉林	天津、陕西、甘肃、贵州、安徽、山东、河南、新疆、山西、内蒙古、河北、宁夏、辽宁、吉林、黑龙江
错配区	高基础—低绩效	重庆、贵州、江西	江西、贵州
	低基础—高绩效	山东、天津、陕西	—

数据来源:作者自行整理。

区域能源转型基础整体上呈正相关性,区域能源转型基础越好,区域能源转型综合绩效表现也越好。但也存在个别地区存在错配问题。

1. 适配区

高适配区:高基础—高绩效。2019年,处于高基础—高绩效适配区的地区有浙江、四川、北京、广东、福建、江苏、上海、云南、湖北、湖南、重庆、海南、广西、青海共计14个省(区、市)。相对2015年,数量多了2个,表明中国区域能源转型基础与能源转

型绩效适配性增强。从具体省(区、市)变化来看,重庆从2015年的低基础—低绩效进阶到2019年的高基础—高绩效错配区。

高基础—高绩效适配区的共同优势主要有:一是能源转型基础好。其无论经济发展整体水平、要素支撑条件、政府治理能力,还是资源禀赋和环境治理都整体明显优于其他地区。二是从能源转型绩效来看,大部分省份经济实力雄厚,经济发展绩效和环境可持续性绩效表现整体优秀,对传统化石

能源依赖性不如其他类型区域高,能源生产结构清洁程度较高。

该类区域能源转型面临的共性挑战:一是在碳达峰、碳中和背景下,如何发挥该类地区资本、人才、创新基础等优势,加大绿色、低碳、节能科技研发,构建低碳产业体系,推进经济体系低碳转型,进一步提升能源转型经济绩效和环境绩效水平。二是能源净输入地区,由于能源自给率普遍不高,如何在能源转型过程中,提升能源供应质量与可及性绩效。

低适配区:低基础—低绩效。2019年,处于低基础—低绩效适配区的省份有天津、陕西、甘肃、贵州、安徽、山东、河南、新疆、山西、内蒙古、河北、宁夏、辽宁、吉林、黑龙江共计15个省(区、市)。相对2015年,从数量方面看,处于低基础—低绩效适配区省份增加了2个。从具体省(区、市)变化来看,天津、陕西从2015年的低基础—高绩效错配区退化为2019年的低基础—低绩效区域。

低适配区省份面临着加快提升能源转型基础和能源转型绩效的双重挑战:一是如何加快提升经济实力,这既是夯实能源转型基础的重中之重,是提高生产要素集聚水平的关键,也是政府治理效能水平的综合体现。特别是如何摆脱传统化石资源依赖,加快新兴产业发展和产业迭代,走出一条经济发展和生态保护“双赢”的道路是这些省份亟待解决的重大难题;二是加快提升能源转型综合绩效,由于该类区域大部分省份能源结构仍然以煤炭为主,资源环境约束依然面临较大压力,加快能源结构向清洁低碳化转型,提升能源转型环境可持续性绩效和能源供给质量,是该类地区面临的又一重大挑战。

2. 错配区

高基础—低绩效错配区。2019年,处于高基础—低绩效错配区的有江西和贵州,相对2015年,从数量方面看,处于高基础—低绩效错配区的省份减少了一个,这说明“十三五”期间,中国区域能源转型错配程度有所降低。主要表现为重庆从2015年的高基础—低绩效错配区进阶为2019年的高基础—高绩效区域。

高基础—低绩效错配区省(市)一般为经济发展水平较高、人力资源等生产要素相对集聚,政府治理能力不错,但能源供应质量与可及性绩效相对

较差,可再生能源资源相对短缺和能源自给率较低,属于典型能源净调入区域。该类区域能源转型的最大挑战是,如何在进一步提升经济发展水平的基础上,进一步推进能源结构清洁化和提升能源自给率。

低基础—高绩效错配区。2019年,没有省份处于低基础—高绩效错配区,相对2015年,数量减少三个。从省市变化来看,天津、陕西和山东从2015年的低基础—高绩效错配区退化为2019年的低基础—低绩效区域。

四、主要研究结论与政策建议

(一) 主要研究结论

本文从能源转型基础和能源转型绩效两个维度,对中国各省(区、市)能源转型现状进行了综合评价,在此基础上,应用两维度象限分析模型,研究了不同地区能源转型基础和能源绩效之间的适配性。

一是中国区域能源转型基础稳步提升。2015年以来,全国区域能源转型基础综合指数平均值有了明显改善,从2015年的30.90增长到了2019年的35.14,提高了13.72%。分区域来看,东部沿海经济发达地区能源转型基础领跑全国;部分中部和西部省份尽管能源转型基础相对薄弱,但追赶势头强劲;东北地区省份能源转型基础有待进一步提升。

二是中国区域能源转型绩效持续改进。2015年以来,全国区域能源转型绩效指数平均值有明显提高,综合指数平均值从2015年的46.99提高到了2019年52.91(满分100),增长了12.60%。分区域来看,东部沿海地区能源转型综合绩效表现亮眼,北京、广东、四川、浙江、福建、上海、江苏进入了全国能源转型绩效前十;西部地区省份能源转型绩效提升显著;黑龙江、吉林、辽宁等老工业基地以及河北等重工业地区能源转型综合绩效较差,

三是相对2015年,2019年中国区域能源转型绩效与转型基础的适配性有所改善。其中,高适配性地区(高基础—高绩效)和低适配性地区(低基础—低绩效)的省份分别增加二个,这表明中国区域能源转型基础与能源转型绩效适配性有所改善;处于高基础—低绩效错配区和低基础—高绩效错配区的省份分别比2015年减少了一个和三个,这表

明中国区域能源转型错配程度有所降低。

(二)对策建议

根据中国区域能源转型综合评价结果,结合国家碳达峰、碳中和目标约束,对推进中国“十四五”时期区域能源转型提出如下建议。

1.国家宏观层面

加强顶层设计和统筹谋划。结合国家碳达峰、碳中和目标要求,加强顶层设计和统筹谋划,加快制定中国区域能源转型战略,明确中国不同类型区域能源转型的时间表、路线图,科学设定各区域各阶段目标,确定工作方向、主要任务和工作重点,厘清中央政府和地方政府在推动能源转型过程中的责任边界,鼓励和加快体制机制创新,制定支撑区域能源转型的政策体系。

坚持因地制宜和协同推进。坚持全国能源转型一盘棋,根据不同区域经济发展基础、能源资源禀赋、生态环境治理,及其在国家区域协调发展战略和国家区域重大战略中承载的使命,因地制宜制定区域性差异化能源转型路径,协同推进化石能源资源富集地区、可再生能源资源丰富地区、东部沿海经济发达地区等区域能源转型。

化石能源富集地区,应生态优先、科学开发、清洁利用,优化煤炭生产与消费结构,推动煤炭清洁生产与智能高效开采,积极推进煤炭分级分质梯级利用,强化其能源安全保障作用,打造区域性能源安全保障基地;因地制宜,稳步推进煤制气、煤制烯烃等能源化工产业差异化发展。可再生能源资源丰富地区,应发挥可再生能源资源和土地资源优势,加快可再生能源开发利用,加大绿色电力生产供应,加快培育一批清洁能源基地。东部沿海地区,一方面要加快沿海清洁能源开发,加大国际油气资源利用,打造国家沿海油气储备基地和可再生能源基地。另一方面,应发挥科技、人才、金融、信息等创新要素集聚优势,推进绿色低碳技术创新,引领和推动其他区域能源转型。同时,应强化区域间能源通道互联互通,突出能源系统集成优化,加快推进国家东数西算工程落地,协同推进区域能源转型。

强化机制创新和政策支撑。最大限度发挥市场机制作用,逐步扩大全国碳排放权交易市场行业覆盖范围和区域差异化准入条件,丰富交易品种和交易方式,稳步推进地方碳市场逐步向全国碳市场

过渡,有效发挥碳排放权交易市场在控制温室气体排放、推进清洁能源发展中的重要作用。

进一步完善可再生能源绿色电力证书交易制度,加快建立可再生能源发电配额强制考核办法和绿色电力证书强制约束交易,丰富绿色电力证书强制约束交易产品品种。

进一步健全能源转型的投资机制,建立信贷支持能源转型的绿色低碳发展正面清单,拓宽绿色低碳企业直接融资渠道。培育排污权、用能权、用水权等区域环境权益交易市场,支持基于排污权、用能权、用水权等环境权益金融衍生品开发,支持符合条件企业发行绿色债务融资工具,实现能源转型的金融支持多元化。

进一步完善有利于能源转型的跨区域生态补偿机制。优化区域产业政策,统筹运用财政、税收等政策工具,加快能源转型基础薄弱地区创新发展,加快传统产业改造升级步伐,充分发挥区域比较优势,大力发展先进制造和战略性新兴产业,依托风景名胜区、边境旅游试验区等,大力发展旅游休闲、健康养生等服务业,构建富有竞争力的现代产业体系。

2.区域转型策略

能源转型适配区。高适配区。一是充分发挥该类地区资本、人才、创新基础等优势,聚焦能源转型过程中技术需求,聚焦绿色低碳循环发展关键核心技术,创新科研攻关机制,构建市场导向的绿色低碳技术创新体系,推动低碳前沿技术研究和产业迭代升级,抢占能源转型和碳达峰碳中和技术制高点,以科技创新促进区域能源转型,为国家能源转型和碳达峰碳中和提供强劲支撑。二是深入推进重点领域节能减碳。优先推进工业领域化石能源率先达峰,推广新能源汽车,大力推广建筑能源碳中和技术,提高建筑能效,控制交通、建筑、居民等重点领域能源消费快速增长态势;大力发展分布式能源系统,因地制宜推进分布式清洁供暖。三是强化能源储备能力建设,提升能源应急保障水平。补齐能源储备短板,重点推进天然气储备基础设施建设,建设区域性大型煤炭储配基地,因地制宜推进抽水蓄能电站、风光水火储一体化、风水储一体化等示范项目建设,提升能源运行调节和风险防范能力,切实提升能源应急保障水平。

低适配区。一是尽快提升经济实力,夯实能源

转型经济基础。立足资源优势,严控“两高”(高耗能、高污染)项目,加快特色产业高质量发展,加快实施战略性新兴产业培育工程,建立梯次产业体系,构建一批各具特色、优势互补、结构合理的战略性新兴产业增长引擎。二是加快提升能源转型基础能力,提高电网的可再生能源电力消纳比例,重点推进基础设施、人力资本、资本与投资、政府治理等方面能力建设。三是加快能源结构清洁低碳化转型,提升环境可持续性绩效和能源供给质量。对可再生资源丰富地区,坚持集中式和分布式并重、电力外送与就地消纳结合,着力增加风电、光伏发电、太阳能热发电、抽水蓄能发电等非化石能源供给,加大风储、光储、分布式微电网储和大电网储等发储用一体化商业应用试点示范力度,形成风光水火储一体化协调发展格局;加强外送通道重点电网工程建设,推动非化石能源持续健康快速增长。对煤炭资源富集地区,推进传统能源绿色清洁高效发展,推进煤炭分质分级梯级利用,大力发展碳基新材料产业,大幅提升煤炭作为原料和材料的使用比例。

错配区。低基础—高绩效错配区。一是加快资源优势转变成为产业优势。重点发展光伏、风电、光热、地热等新能源,加快发展高端风电装备、光伏发电系统集成产品,布局氢能、储能等新能源制造产业,打造具有规模优势、效率优势、市场优势的支柱产业,在提升能源转型经济基础的同时,进一步提升能源转型的经济绩效。二是在边远、人口稀少等地区,以生物质能源为重点,大力发展农业农村分布式能源,大力发展移动能源技术,提高能源可及性,推进经济社会与生态环境协调发展。

高基础—低绩效错配区。一是大力发展分布式能源。推进各类工业产业园区公共空间和厂房屋顶等资源,大力布局可再生能源利用项目,推进工业和产业园区绿色和低碳化转型。二是加快调整优化能源结构。大力发展天然气、风能、太阳能等清洁能源,提升天然气在一次能源中占比,大幅降低单位地区生产总值能源消耗、二氧化碳排放,持续提升大气、水体质量和森林覆盖率。加强细颗粒物、臭氧、温室气体协同控制,突出碳排放强度和总量“双控”,切实提升能源转型的环境绩效。三是强化能源区域互济互保。协商制定统一的清

洁能源发展目标和战略规划,完善区域电网主干网架结构,加快区域石油管网建设,完善天然气主干管网布局,推动清洁能源供应通道建设,提高区域能源基础设施互联互通和能源供应互济互保,切实提升能源应急保障水平。

注释

①中国碳核算数据库 <https://www.ceads.net.cn/>。②粤港澳大湾区研究院,2017年中国城市营商环境报告。

参考文献

- [1] Hirsh, R. F., C. F. Jones. History's contributions to energy research and policy[J]. *Energy Research & Social Science*, 2014(1).
- [2] 顾海兵,张帅.中国能源转型的测定研究及与美、德的比较[J].*学术研究*,2017(6).
- [3] 范英,衣博文. 能源转型的规律、驱动机制与中国路径[J].*管理世界*,2021,37(8).
- [4] Fouquet, R., P. J. G. Pearson. Past and Prospective Energy Transitions: Insights from History [J]. *Energy Policy*, 2012,(50).
- [5] 朱彤.如何消化能源转型带来的矛盾:以德国能源转型背景、目标与进展评估[J].*中国石油企业*,2016(5).
- [6] Foxon, T. J., Hammond, G. P., Pearson, P.. Developing transition pathways for a low carbon electricity system in the UK [J]. *Technological forecasting and social change*, 2010,77(8).
- [7] Shafiei, E., Thorkelsson, H., Asgeirsson, E. I., etc.. An agent-based modeling approach to predict the evolution of market share of electric vehicles: a case study from iceland [J]. *Technological Forecasting & Social Change*, 2012,79(9).
- [8] McDowall, W.. Technology roadmaps for transition management: the case of hydrogen energy [J]. *Technological Forecasting & Social Change*, 2012,79(3).
- [9] Ashina, S., J. Fujino, T. Masui, T. Ehara etc.. A roadmap towards a low-carbon society in Japan using backcasting methodology: Feasible pathways for achieving an 80% reduction in CO2 emissions by 2050 [J]. *Energy Policy*,2012(41).
- [10] Tsai, M.-S., S.-L. Chang. Taiwan's 2050 low carbon development roadmap: An evaluation with the MARKAL mode [J]. *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, 2015(49).
- [11] 中国国家经济交流中心课题组.中国能源革命的国内外环境及路径研究[J].*中国市场*,2014(32).

- [12] 马丽梅, 史丹, 裴庆冰. 中国能源低碳转型(2015—2050): 可再生能源发展与可行路径[J]. 中国人口·资源与环境, 2018, 28(2).
- [13] 黄莹, 郭洪旭, 廖翠萍, 等. 基于长期能源替代规划系统模型的粤港澳大湾区交通运输能源转型路径研究[J]. 科技管理研究, 2021, 41(12).
- [14] 曾诗鸿, 李根, 翁智雄, 等. 面向碳达峰与碳中和目标的中国能源转型路径研究[J]. 环境保护, 2021(16).
- [15] Li, F. G. N. Actors behaving badly: Exploring the modelling of non-optimal behaviour in energy transitions [J]. Energy Strategy Reviews, 2017(15).
- [16] Wang, Q., S. Wang. Is energy transition promoting the decoupling economic growth from emission growth? Evidence from the 186 countries [J]. Journal of Cleaner Production 2020(260).
- [17] Hribar, N., G. Simic, S. Vukadinovic, P. Sprajc. Decision-making in sustainable energy transition in Southeastern Europe: probabilistic network-based model [J]. Energy Sustainability and Society, 2021, 11(1).
- [18] Hansen, P., X. Liu, G. M. Morrison. Agent-based modelling and socio-technical energy transitions: A systematic literature review [J]. Energy Research & Social Science 2019(49).
- [19] Singh, H. V., R. Bocca, P. Gomez, S. Dahlke, M. Bazilian. The energy transitions index: An analytic framework for understanding the evolving global energy system [J]. Energy Strategy Reviews 2019(26).
- [20] Neofytou, H., A. Nikas and H. Doukas. Sustainable energy transition readiness: A multicriteria assessment index [J]. Renewable and Sustainable Energy Reviews 2020(131).
- [21] 王宏亮, 吴健生, 高艺宁, 等. 管青春. 城市公共资源与人口分布的空间适配性分析: 以深圳市为例[J]. 北京大学学报(自然科学版), 2021, 57(6).
- [22] 黄炎. “双循环”新发展格局下中国产业结构与基本经济条件适配性分析[J]. 兰州学刊, 2021(2).
- [23] 姜雨, 沈志渔. 技术选择与人力资本的动态适配及其政策含义[J]. 经济管理, 2012, 34(7).
- [24] 范德成, 李昊, 方磷. 中国区域固定资产投资结构与产业结构的适配性研究[J]. 统计与决策, 2016(8).
- [25] 支彦玲, 陈军飞, 王慧敏, 等. 共生视角下中国区域“水—能源—粮食”复合系统适配性评估[J]. 中国人口·资源与环境, 2020, 30(1).

Study on the Matching of China's Regional Energy Transformation Foundation and its Performance

Li Changsheng Wang Chongbo Lei Zhongmin

Abstract: Accelerating China's regional energy transformation is effective way to cope with many challenges such as economic growth, energy security, environmental sustainable development, and an important breakthrough point to achieve high-quality regional development. Based on a comprehensive evaluation of the energy transition foundation and energy transition performance of China's 31 provinces (municipalities and autonomous regions), this paper investigated the regional energy transition foundation, energy performance and their matching by employing a two-dimensional quadrant analysis model. The results show that, despite of large differences in energy transformation among different regions, China's regional energy transformation foundation, transformation performance, and their matching degree have been steadily improved since 2015.

Key Words: Regional Energy Transition; Transition Performance; Transition Foundation; Matching Degree; Two-Dimensional Quadrant Analysis Model

(责任编辑: 平 萍)

【生态文明与区域发展】

碳中和目标下粤港澳大湾区新能源汽车产业发展研究^{*}

袁博

摘要:新能源汽车作为节能环保的先锋,在减少二氧化碳排放方面同样发挥着重要作用。得益于碳中和目标的实施,新能源汽车产业近年来快速发展。粤港澳大湾区依托于广东珠三角地区,加入香港和澳门,是中国经济实力最强的区域之一,全区新能源汽车产业发达,在技术、市场、推广等方面居于国内领先地位,呈现出自身独有的发展特点,同时,在发展的过程中暴露出一系列问题。为应对碳中和目标,粤港澳大湾区新能源汽车产业各参与方需共同面对存在的问题,制定出应对策略,在产业快速发展的同时尽快实现碳中和目标。

关键词:碳中和;粤港澳大湾区;新能源汽车

中图分类号:F062.9 **文献标识码:**A **文章编号:**2095-5766(2022)04-0145-07 **收稿日期:**2022-03-12

***基金项目:**2021年河南省哲学社会科学规划年度项目“碳中和目标下的河南新能源汽车产业发展路径与创新研究”(2021BJJ049)。

作者简介:袁博,男,河南省社会科学院数字经济与工业经济研究所助理研究员(郑州 451464)。

一、相关理论综述

碳中和(Carbon Neutrality)是指企业、团体或个人测算在一定时间内直接或间接产生的温室气体排放总量,通过植树造林、节能减排等形式抵消自身产生的二氧化碳排放,实现二氧化碳的零排放。碳中和的概念最早起源于1997年,2006年《新牛津美语字典》将“碳中和”评为当年年度词汇,获选主要原因在于它已经从最初由环保人士倡导的一项概念逐渐获得越来越多的民众支持,并且成为受到美国政府当局所重视的实际绿化行动。2007年1月29日联合国政府间气候变化问题研究小组(IPCC)在巴黎举行会议,历时5天的会议计划在2月2日结束后发表一份评估全球气候变化的报告,报告的初期版本预测,到2100年全球气温将升高2℃—4.5℃,全球海平面将比现在上升0.13—0.58米,过去50年来的气候变化现象中90%的可能是由人类活动导致的。

2013年7月国际航空运输协会提出的航空业“2020年碳中和”方案浮出水面,该方案对各国各航空公司最实质的影响是要为2020年后超过排放指标的部分买单,交纳实际上的“碳税”。2018年10月联合国政府间气候变化专门委员会发布报告,呼吁各国采取行动,为把升温控制在1.5℃之内而努力,为实现这一目标,需要在土地、能源、工业、建筑、运输和城市领域展开快速和深远的改革。

新能源汽车主要使用电能作为动力源,少部分使用氢燃料、太阳能等清洁能源。相对于传统汽车使用的汽柴油和天然气,新能源汽车在使用过程中完全不消耗任何化石能源、不产生任何有害尾气,可以完全实现二氧化碳的零排放,是实现碳中和目标的重要途径。近年来,碳中和计划加速实施,新能源汽车产业得以快速发展,相关学者对此进行了深入研究:李晓易等(2021)系统分析了交通运输领域绿色发展和碳排放现状,识别出为进一步实现碳达峰目标、碳中和愿景而面临的重大挑战;刘建国、朱

跃中、田智宇(2021)认为,在碳中和目标要求下,中国交通运输部门有望走出一条全新的低碳甚至零碳发展道路,届时可为全社会碳中和目标的实现提供强有力的支撑;何青等(2021)从国家和地市两个方面阐述了碳中和目标下中国氢燃料电池汽车产业发展政策,分析了产业存在的不足,并对未来发展提出了建议;常维等(2021)认为大幅度提升节能与新能源汽车在保有量中的占比可助力汽车碳排放在2030年左右实现碳达峰,积极应对气候变化是中国一贯的国家战略,而二氧化碳控排是其工作重点。

二、粤港澳大湾区新能源汽车产业现状分析

粤港澳大湾区包括香港特别行政区、澳门特别行政区和广东省广州市、深圳市、珠海市、佛山市、惠州市、东莞市、中山市、江门市、肇庆市(以下称珠三角地区),总面积5.6万平方千米。2019年2月18日,中共中央、国务院印发《粤港澳大湾区发展规划纲要》,按照该规划纲要,粤港澳大湾区不仅要建成充满活力的世界级城市群、国际科技创新中心、“一带一路”建设的重要支撑、内地与港澳深度合作示范区,还要打造成宜居、宜业、宜游的优质生活圈,成为高质量发展的典范。粤港澳大湾区是在原有的珠江三角洲城市群的基础上加入香港特别行政区和澳门特别行政区,以中国第一经济大省——广东省为主体发展。1978年之后,广东成为改革开放最前沿阵地,1979年深圳和珠海被中共中央和国务院设立为经济特区。优越的地理位置和大力的扶持使广东走上了快速发展的道路。1989年广东GDP总量为1381.39亿元,超过江苏,首次成为大陆地区省级行政区GDP第一省份。2007年广东GDP为31777.01亿元,超过台湾,正式成为中国GDP最高的省级行政区。之后,广东没有停下前进的脚步,继续快速增长,2013年广东GDP达62163.97亿元,按当年汇率约合1.0039万亿美元,首次突破1万亿美元。2021年广东GDP达124369.67亿元,连续15年稳居中国省级行政区GDP首位,其中珠三角九市的GDP总量达100585.26亿元,占广东GDP总量的80.9%。依托于广东发展主体的珠三角地区,加入早已迈入发达地区的香港和澳门,粤港澳大湾区2021年GDP总量达12.63

万亿元,粤港澳大湾区不仅经济总量巨大,发展质量同样较高,2021年全区人均GDP达17.4万元,地均GDP达2.25亿元,人均GDP和地均GDP均排在全国经济区最前列。粤港澳大湾区是中国开放程度最高、经济活力最强的区域之一,在国家发展大局中具有重要战略地位。

粤港澳大湾区汽车产业发达,以珠三角地区为发展主体,汽车产销量常年位居全国最前列。2017年广东汽车产量达321.09万辆,跃居省级行政区首位,之后一直保持这一位置。2020年广东汽车产量达313.31万辆,销量超过200万辆,产销量双双占据榜首,2021年广东汽车产量达338.46万辆,连续5年稳居省级行政区第一,产量的80%以上集中在珠三角地区。粤港澳大湾区新能源汽车产业同样发达,早在2013年2月广东省发展和改革委员会就印发了《广东省新能源汽车产业发展规划(2013—2020年)》,是国内最早出台新能源汽车产业相关规划和政策的省级行政区之一,经过多年发展已经成为国内新能源汽车产业最发达地区之一。截至2020年年底,近2万家相关企业汇聚于珠三角地区,其中包括比亚迪集团、广汽集团、小鹏汽车、亿纬锂能、欣旺达等大型企业。新能源整车产量近年来位居全国最前列,2021年广东新能源汽车产量达53.54万辆,同比暴增156.5%(见图1),占当年全国新能源汽车总产量的15.1%,近90%产量集中在珠三角地区。香港虽然缺乏新能源汽车相关企业,但同样出台了产业相关规划和政策,2021年3月香港特区政府公布《香港电动车普及化路线图》,计划于2035年全面禁售燃油车,积极推进新能源汽车的推广和应用。粤港澳大湾区的新能源汽车产业发展呈现出欣欣向荣的良好态势,特点鲜明。

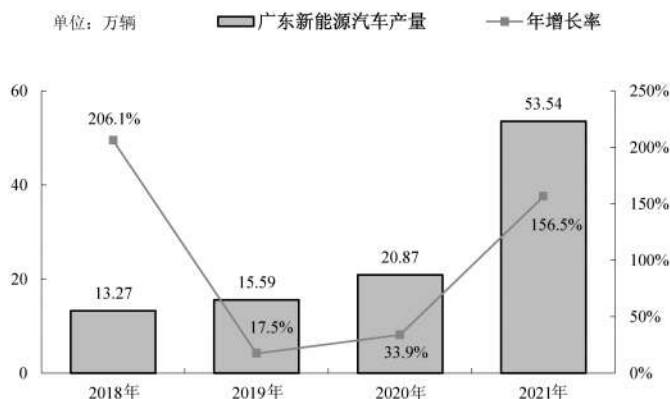


图1 广东历年新能源汽车产量

数据来源:2018—2021年广东省国民经济和社会发展统计公报。

1. 产业规模和技术水平高度一致

粤港澳大湾区新能源汽车产业规模庞大,无论是企业数量还是总体产销量,都位居全国最前列,技术水平同样处于国内领先地位,与产业规模同步发展。截至2021年年底,全国共有新能源汽车相关企业超过40万家,其中,广东以4.23万家的数量位居省级行政区第二名,占全国企业数量的10%以上。截至2021年7月,广东新能源汽车专利数量近1.2万项,位居省级行政区第二名(见图2),其中,90%以上来自于珠三角地区。粤港澳大湾区不仅在新能源汽车相关企业和专利数量方面位居全国最前列,科技成果转化同样处于较高水平,其中,比亚迪的技术实力常年领先于国内同行。截至2021年6月,比亚迪以9426项专利高居中国新能源汽车企业榜首,超过第二名和第三名的总和,优势巨大。比亚迪将专利逐步转化为实用技术,BNA架构、e平台、刀片电池、碳化硅功率模块、DMI超级混动、DiLink智能网联系统等领先业界的独有核心技术陆续推出并搭载于旗下车型,持续热销,常年位居国内新能源汽车销量第一。此外,区内其他新能源汽车企业近年来同样努力提升研发实力:广汽埃安近年来专注于电池技术的创新,2021年已经成功开发出安全性更高的弹匣电池技术,2022年推出全球首款能量密度超过200Wh/kg、CLTC续航里程超过1000千米的纯电动汽车AION LX Plus;小鹏汽车坚持自主研发电控系统和辅助驾驶技术,2021年其自主研发的NGP高速自主导航驾驶系统上线,处于国内领先地位,小鹏汽车还自建快充桩,2021年10月发布推出国内首个量产800V高压碳化硅(SiC)平台,该平台可实现充电5分钟补充续航里程200千米的能力;亿纬锂能在动力电池领域持续创新,公司动力型磷酸铁锂电池销量处于国内领先地位。

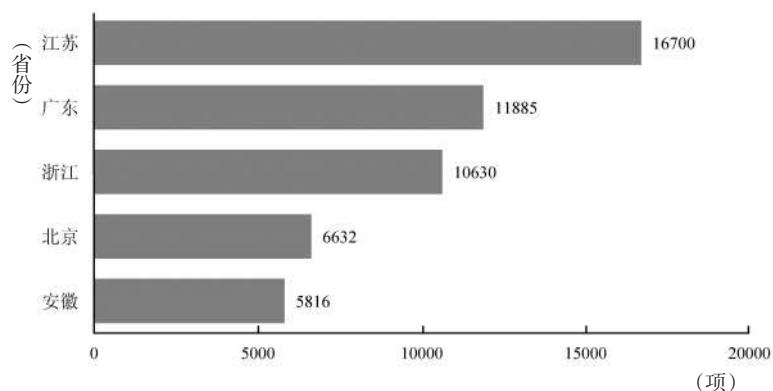


图2 2021年7月新能源汽车专利数量排名前5的省级行政区

数据来源:我国各省级行政区知识产权局。

得益于粤港澳大湾区新能源汽车产业近年来技术水平的快速提升,全区新能源汽车产销量同步快速增长。2021年广东新能源汽车产量达53.54万辆,销量达41.4万辆,产销量均创历史新高,其中90%以上来自于珠三角地区。比亚迪连续9年蝉联国内新能源汽车企业销量冠军,广汽埃安和小鹏汽车销量同比增长119%和263%,同时进入国内新能源汽车企业销量前十,分别位居第五名和第七名。亿纬锂能动力电池装机量排名国内第七。产销量的提升为企业带来更多经济收益,促使其投入更多资金进行技术研发,粤港澳大湾区新能源汽车产业规模和技术水平已经形成相辅相成、共同进步的良性循环的发展态势。

2. 以深圳为引领带动全区共同发展

深圳一直以来是粤港澳大湾区的新能源汽车产业发展中心,新能源汽车产量、销量和保有量均常年排名全区第一。新能源汽车是深圳的支柱产业,深圳是粤港澳大湾区最早制定新能源汽车产业规划和政策的地区。早在2011年,深圳市政府就先后制定了《新能源汽车发展规划》和《深圳市节能与新能源汽车补贴试点实施方案》,率先在国内公布充电站建设的技术标准,积极推动新能源汽车上路。作为本土最大的汽车企业,比亚迪成为深圳市重点扶持的对象,公司日后的巨大成功离不开深圳市政府对新能源汽车产业的大力支持,深圳在推广普及方面也走在了全球最前列。2017年年底深圳实现纯电动公交100%全覆盖,成为全球首座实现公交车全面电动化的大城市,每天有超过1.6万辆公交车在道路上行驶,是全球纯电动公交车应用规模最大的城市。2019年1月深圳出租车纯电动化率达98.57%,已经基本实现全电动化,超过2.1万辆

出租车使深圳成为全球纯电动出租车规模最大的城市,深圳新能源汽车销量常年位居城市前三名。截至2020年年底,深圳有各类新能源汽车48万辆,位居国内各城市最前列,占汽车保有量的约14%,占比位居当年全国各城市首位。深圳获得2019年新能源汽车推广应用补贴资金21.02亿元,为全国各城市最高。

深圳新能源汽车产业的巨大成功带动了粤港澳大湾区新能源汽车产业的整体发展。近年来,珠三角地区的广州、惠

州、珠海、佛山等地产业界积极借鉴深圳的成功经验,大力发展新能源汽车产业。作为广东省省会的广州,经济发达,其中汽车制造业是广州的传统优势产业,是全国三大汽车生产基地之一,汽车产量常年占广东汽车产量的90%以上。2017年广州汽车产量达310.8万辆,位居全国各城市第一,2018—2020年广州又连续3年蝉联汽车产量冠军。2020年广州汽车产量为295.21万辆,占广东全省汽车产量的94.2%。广州新能源汽车产业起步较晚,直到2017年才正式出台新能源汽车产业相关规划,广汽集团在2014与比亚迪合资生产新能源客车,但发展不尽如人意,2017才正式进入新能源汽车领域。小鹏汽车于2014年中在广州成立。截至2021年11月底,广州纯电动汽车保有量达28.6万辆,位居全国前列,广汽埃安和小鹏汽车的新老组合使广州新能源汽车产业焕发新生,2021年两家企业的新能源汽车销量双双进入国内前十;惠州以动力电池产业为主导,坐拥亿纬锂能和惠州比亚迪两大动力电池企业,致力于打造广东新能源汽车零部件制造中心;珠海以新能源商用车为发展支点,其中银隆新能源股份有限公司于2008年成立,是一家集新能源汽车研发、生产、销售以及动力电池回收梯次利用为一体的全球综合性新能源产业集团,其纯电动客车和储能系统产品在国内有一定占有量;佛山成为粤港澳大湾区首个大规模使用氢燃料电池公交车示范城市,截至2020年年底,佛山运营的氢燃料电池公交车近500辆,广东省政府未来将以佛山为重点城市,加快氢燃料公交车的推广应用。

3. 完备强大的产业链体系

粤港澳大湾区是国内为数不多的集“上游原材料、中游零部件、下游整车制造”的完整产业链体系的区域,相关企业全部集中在珠三角地区,其中比亚迪在2021年1月中标智利锂矿开采权,成为全球首家集原材料、核心零部件、整车制造于一身的新能源汽车全产业链企业。珠三角地区不仅拥有完备的产业链,产业实力同样强大:比亚迪新能源汽车销量常年稳居国内第一,其动力电池装机量稳居国内第二;广汽埃安销量位居国内前列,已进入销量第一阵营;小鹏汽车销量快速增长,位居造车新势力最前列;仅深圳就有多达20家企业进入中国充电桩百强排行榜,珠三角地区充电桩企业占百强企业的1/4左右。粤港澳大湾区新能源汽车完备的产

业链与强大的产业实力相结合,已经完全实现了产业链端的垂直整合,一方面使上中下游的产业链衔接更加顺畅,大幅度提高生产效率和产品质量;另一方面使整车制造成本明显低于竞争对手,保持产品突出的性价比。得益于此,粤港澳大湾区的新能源汽车产销量常年位居全国最前列。

三、粤港澳大湾区新能源汽车产业存在的问题

1. 发展遭遇瓶颈,增速放缓

粤港澳大湾区在我国新能源汽车产业发展初期一直是核心发展地区,无论是产业规模、技术水平还是推广应用方面都常年位居全国最前列,但进入2020年之后,粤港澳大湾区新能源汽车产业在技术水平和推广应用方面遭遇到瓶颈,增速开始放缓。2019年广东新能源汽车产量仍然同比增长,但增长率从去年的两倍以上骤降至不足20%,2020年首次被上海超越,而邻省广西同年的新能源汽车产量实现了近两倍的同比增长率,产量已经接近广东。2021年,仅广西柳州新能源汽车产量就高达48.2万辆(广西总产量数据未出),已经逼近广东全省新能源汽车产量。除整体表现低迷外,企业同样发展受阻,2020年比亚迪新能源汽车销量仅为18.97万辆,同比下滑17.35%,虽仍然是中国新能源汽车销量冠军,但优势明显缩小。更为糟糕的是,比亚迪在2020年全球新能源企业销量排行榜中首次被大众超越,排名下滑至第三,自2015年以来首次跌出全球前二。2021年比亚迪通过技术革新实现了销量暴增,达到近60万辆,以较大优势再次夺得国内新能源汽车销量冠军,但仍然不及特斯拉,连续3年丢失全球新能源汽车销量桂冠。此外,比亚迪参与合资的腾势汽车和广汽比亚迪的销量同样惨淡,甚至处于破产倒闭的边缘,发展遇到前所未有的瓶颈和阻碍。除比亚迪外,其他企业表现尚可,广汽埃安和小鹏汽车在2021年都实现了销量的快速增长,但由于体量不大,现阶段无法形成规模效应。粤港澳大湾区新能源汽车产业目前内忧外患,需要进一步对产业结构进行升级。

2. 产品线不完整,竞争力有待提高

粤港澳大湾区新能源汽车产品丰富,涵盖了乘用车、商用车和特种车辆,但在能源类型方面有所缺

失,以生产混合动力和纯电动汽车为主,全部产品均为这两类车型,氢燃料电池汽车领域基本为空白。2020年11月广东省政府印发《广东省加快氢燃料电池汽车产业发展实施方案》,但已明显滞后于其他省份,广东在氢燃料电池汽车领域的巨大劣势与其新能源汽车强省的地位不相符。近年来,广东大力推广氢燃料电池汽车,截至2020年年底,已接入氢燃料电池汽车2450辆,位居省级行政区第一名,但全部为省外采购,直到2021年年初,银隆客车才开始生产氢燃料电池客车,但已经落后于其他地区数年,粤港澳大湾区在氢燃料电池汽车领域劣势明显。

3.港澳地区产业发展水平不高

粤港澳大湾区新能源汽车产业发达,分布均匀,但仅限于珠三角地区,香港和澳门新能源汽车产业发展明显滞后。香港和澳门是粤港澳大湾区的中心城市,经济高度发达,人均GDP高,2020年香港和澳门人均GDP分别高达32.2万元和24.6万元,以绝对优势位居省级行政区前两位。香港工业发展曾盛极一时,20世纪年代初最高峰时,制造业增加值曾占其GDP的23%。改革开放之后,香港工业企业利用内地生产成本较低的优势把生产线迁移至内地,而本土经济则转向服务业发展。如今制造业增加值仅占香港GDP的1.4%,第三产业发达,增加值在GDP中的占比高达90%以上。香港公共交通便利,面积狭小导致停车问题突出,汽车保有量仅为60万辆左右,但同时香港的高物价和狭小面积适合使用成本低、续航里程有限的电动汽车。香港政府近年来大力推广新能源汽车特别是纯电动汽车,2013年香港政府开始给予电动汽车税收补贴,特斯拉成为早期的最大受益者。2015年Model S在香港售出2221辆,香港成为特斯拉在全球范围内的重要市场,Model S占据同期香港纯电动汽车市场销量的80%以上。2017年香港政府决定降低对电动汽车的税收补贴,Model S销量出现断崖式下跌,同年4月Model S销量甚至直接暴降为0。之后香港政府开始逐步引导民众自发购买新能源汽车。2019年8月,价格更加低廉的Model 3开始在香港交付,深受消费者喜爱。2020年上半年,Model 3成为香港销量最高的乘用车。澳门与香港类似,同样是第三产业高度发达,增加值在GDP中的占比超过90%。澳门面积更加狭小,更加适合电动汽车推广,但至今地方政府没有出台相关产业发展规划和

政策,新能源汽车销量极低,发展停滞不前。香港和澳门已经成为粤港澳大湾区新能源汽车产业发展的短板。

四、碳中和目标下粤港澳大湾区新能源汽车产业发展路径

加快实现碳中和目标可以显著改善生态环境、促进经济转型升级,有益于全人类共同发展终极目标的实现。低碳节能的新能源汽车不仅是汽车产业的未来,同样也是实现碳中和目标的重要途径。粤港澳大湾区作为新能源汽车产业的发达地区,需要产业各参与方共同应对存在问题,制定出应对策略,以尽快实现碳中和目标。

1.坚持以技术创新加快产业发展

技术创新是产业发展的源动力,粤港澳大湾区新能源汽车产业规模位居全国最前列,源于其坚持以技术创新为导向引领产业发展的方针路线。粤港澳大湾区的各地政府都十分重视企业技术研发,制定鼓励和促进企业进行自主研发的扶持政策。相关企业也积极投身于技术创新中,其中比亚迪已经成为全球首家同时生产整车和动力电池的新能源汽车企业,相关专利数量遥遥领先,技术水平在国内的新能源汽车企业中处于绝对领先地位。其他相关企业同样勇于创新,技术水平同样奋起直追:2020年之后广汽埃安和小鹏汽车这两家新进入的新能源整车企业在技术研发方面持续创新,取得多项重大突破,受到业界和消费者关注,得益于此,2021年两家企业销量暴增,超出预期,双双位居全国前十;亿纬锂能和欣旺达在动力电池领域持续创新,装机量同时进入国内前十。粤港澳大湾区在目前占据技术优势的基础上要继续坚持这一发展路线不动摇,政府部门要给予相关扶持资金和政策,鼓励和引导企业持续加大在核心技术研发的投入,建立专业的研发机构和人才队伍,通过技术创新进一步加快产业发展。

2.丰富产品类型,建立完整的产品体系

粤港澳大湾区新能源汽车产业链完善、技术水平高、产品种类繁多,但还需进一步丰富产品类型。燃料电池汽车是用车载燃料电池装置产生的电力作为动力的汽车,是一种自带燃料发电机的电动汽车,将氢、甲烷、乙醇等可燃物质作为燃料,目

前以氢燃料电池汽车为主,其使用的燃料为高纯度氢气或含氢燃料经重整所得到的高含氢重整气,其基本原理是电解水的逆反应,氢燃料电池汽车只会产生水和热,所以氢燃料电池汽车是完全的清洁排放,对环境是真正的零污染,氢燃料电池汽车将是未来新能源汽车的重要组成部分。2022年3月国家发展和改革委员会和能源局联合印发《氢能产业发展中长期规划(2021—2035年)》,其中明确氢能是未来国家能源体系的重要组成部分,并提出一系列规划,比如2025年之前国内企业要掌握核心技术和工艺,2025年氢能源汽车的产量要达到5万台,2030年要形成较为完备的氢能产业技术创新体系。粤港澳大湾区的新能源汽车相关企业要积极响应国家规划,把氢燃料电池汽车提升到与其他车型同等重要的地位,加大氢燃料电池汽车的研发投入力度,力争尽快研发和生产出高技术、高质量、高附加值的氢燃料电池汽车产品。

3.持续加强区域内的产业交流合作

粤港澳大湾区新能源汽车产业规模和技术水平都已处于国内领先地位,除源于产业自身强大的实力外,与区域内的产业交流合作同样密不可分。珠三角地区各城市间距离较近,交通发达,经济联系紧密,新能源汽车产业间的交流合作频繁:由于深圳可用土地有限,比亚迪早在2007年就在相邻的惠州建立惠州比亚迪电子有限公司,生产电子器件和汽车零部件;广汽集团在2014与比亚迪合资生产新能源客车,积累了相关经验,随后于2017年进入新能源乘用车领域;亿纬锂能和欣旺达同时是小鹏汽车的动力电池供应商,双方在核心零部件方面合作紧密。珠三角地区的新能源汽车产业交流合作态势良好。

香港和澳门高等教育和科学研究水平高,拥有数所全球顶尖高校和科研机构,整体研究实力超过珠三角地区,是粤港澳大湾区的科教中心。近年来香港科学院、澳门环境研究院、香港科技大学、香港城市大学、澳门大学等科研机构开始进行碳中和相关领域的研究,珠三角地区新能源汽车产业界应充分利用香港和澳门在高教和科研水平的巨大优势,与高校和研究机构在新能源汽车相关领域积极展开合作,形成产学研一体化发展的新型模式,共同推动粤港澳大湾区新能源汽车产

业的整体发展。

4.完善动力电池报废回收机制

动力电池的构成比较复杂,其中包含多种元素。早期的铅酸电池中的镉、铅本身都是重金属,目前应用广泛的锂电池构成更为复杂,还有磷、锰、铁、锂、镍等元素,在报废动力电池的过程中如果处理方式不当,就会对自然环境造成污染。动力电池虽然报废,但可以通过一定的方法提取出尚可使用资源,形成循环利用的良性生态(见图3)。

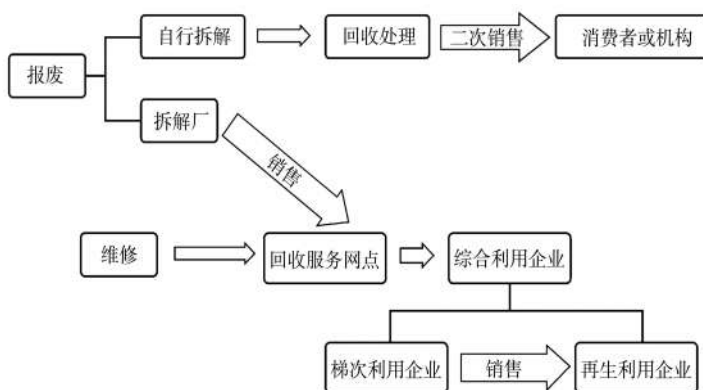


图3 动力电池报废回收流程

资料来源:作者绘制。

回收的动力电池二次销售模式成为近年来相关企业新的报废电池处理方式,对报废动力电池进行再处理,重新推向市场销售,既节约生产成本,同时增加销售收入,更重要的是,解决了报废动力电池的闲置问题,粤港澳大湾区地相关企业在这一方面早已布局。以比亚迪集团为例,比亚迪曾经连续4年成为全球新能源汽车的销量冠军,同时位居全球前五大动力电池制造商之列,庞大的整车需求导致报废动力电池数量的激增,促使其较早地开展动力电池回收业务。由于比亚迪本身涉足储能产品,消费者对这类产品的体积和能量密度要求不高,使得能量密度和处理成本都较低的报废动力电池成为理想的原材料。此外,广汽埃安、小鹏汽车、亿纬锂能、欣旺达、比克汽车等企业都在积极开拓动力电池报废回收业务,但目前储能产品占动力电池报废总量的比例不高,同时缺乏动力电池报废回收的相关标准和政策。粤港澳大湾区的动力电池企业要首先建立自身完善的动力电池报废回收机制,整车制造企业要与动力电池企业合作建立基于车辆生产和使用全流程的动力电池报废回收机制。此外,相关部门需尽快出台动力电池报废回收的标准和

政策,鼓励和引导相关企业投身这一领域,最终形成粤港澳大湾区完整的新能源汽车产业生态。

参考文献

- [1] 李晓易,谭晓雨,吴睿,等.交通运输领域碳达峰、碳中和路径研究[J].中国工程科学,2021(6).
- [2] 刘建国,朱跃中,田智宇.“碳中和”目标下我国交通脱碳路径研究[J].中国能源,2021(5).
- [3] 何青,孟照鑫,沈轶,等.“双碳”目标下我国氢能政策分析与思考[J].热力发电,2021(11).
- [4] 常维,刘斌,祝月艳.双碳目标下汽车产业发展趋势[J].汽车纵横,2021(8).
- [5] 2018年广东国民经济和社会发展统计公报[EB/OL]. (2019-03-04) [2022-03-06]. http://stats.gd.gov.cn/tjgb/content/post_2207563.html.
- [6] 2019年广东省国民经济和社会发展统计公报[EB/OL]. (2019-03-07) [2022-03-07]. http://stats.gd.gov.cn/tjgb/content/post_2923609.html.
- [7] 2020年广东省国民经济和社会发展统计公报[EB/OL]. (2021-03-01) [2022-03-07]. http://stats.gd.gov.cn/tjgb/content/post_3232254.html.
- [8] 2021年广东省国民经济和社会发展统计公报[EB/OL]. (2022-03-02) [2022-03-07]. http://stats.gd.gov.cn/tjgb/content/post_3836135.html.

Research on the Development of Guangdong-Hong Kong-Macao Greater Bay Area's New Energy Vehicle Industry under the Goal of Carbon Neutrality

Yuan Bo

Abstract: As a pioneer in energy conservation and environmental protection, new energy vehicles also play an important role in reducing carbon dioxide emissions. Thanks to the implementation of the carbon neutrality target, the new energy vehicle industry has developed rapidly in recent years. Guangdong-Hong Kong-Macao Greater Bay Area (GBA) is one of the regions with the strongest economic strength in China. GBA's new energy vehicle industry is developed, which is in a leading position in technology, market and promotion. It presents its own unique development characteristics and exposes a series of problems in the process of development. In order to deal with the goal of carbon neutrality, all parties in the new energy vehicle industry of GBA need to jointly response to existing problems and formulate coping strategies, so as to achieve the goal of carbon neutrality as soon as possible while the industry is developing rapidly.

Key Words: Carbon Neutrality; Guangdong-Hong Kong-Macao Greater Bay Area; New Energy Vehicle Industry

(责任编辑:柳 阳)

【生态文明与区域发展】

交互环境规制视角下长三角产业生态化水平测度及提升路径*

陈芳 赵芸霆

摘要:根据2008—2019年长三角地区41个地级市面板数据,应用熵值法和耦合协调度模型测度产业生态化水平指数,运用莫兰指数分析其空间演变特征,结果表明,长三角地区产业生态化有着显著上升的聚集特征。运用固定效应模型研究环境规制对产业生态化的影响机制,可以发现:双重环境规制及协同作用均对产业生态化水平有着显著的促进效应。进一步运用空间杜宾模型分析,可以得出:正式环境规制存在正向溢出效应而非正式环境规制存在负向溢出效应。长三角各地区应采取加大正式环境规制力度,发挥非正式环境规制效用,加强政社关联机制,促进各政府协调合作等措施全面提升产业生态化水平。

关键词:产业生态化;环境规制;耦合协调

中图分类号:F061.5 **文献标识码:**A **文章编号:**2095-5766(2022)04-0152-09 **收稿日期:**2022-03-25

***基金项目:**安徽省高等学校人文社会科学研究项目“交互环境规制视角下长三角产业生态化水平测度及提升路径”(YJS20210006)。

作者简介:陈芳,女,安徽大学经济学院副教授,硕士生导师(合肥 230601)。

赵芸霆,女,安徽大学创新发展战略研究院硕士生(合肥 230601)。

近年来,我国粗放型的产业结构造成的生态污染、效率低下等问题已经逐渐影响到经济社会发展的全局。党的十九大报告指出,在推动经济社会高质量发展的关键时期,必须注重生态文明建设。产业生态化不仅是促使产业结构升级、保护环境的重要手段,也是落实可持续发展重要方针的必要举措之一。长三角地区以仅占全国3.72%的国土面积,在2020年集中了24.08%的地区生产总值,是中国经济社会发展的重要引擎。然而长三角地区的经济高速增长也伴随着高污染的出现,以废水排放量为例,2020年长三角地区废水排放总量为33.982亿吨,与全国废水排放总量占比高达26.14%,面对经济与环境协调发展的总方针,绿色发展已成大势,长三角地区如何实现高质量发展、产业生态化水平如何

提高是目前需要解决的关键问题。在面临资源使用效率低下和环境保护意识不足的双重困难下,建立产业系统和生态环境系统的新型体系,制定合理的正式环境规制、充分发挥非正式环境规制效用成为提高产业生态化水平的重要保障措施。

一、文献综述

现有文献对于产业生态化的研究主要集中在以下三个方面:一是产业生态化含义界定。陆根尧等(2012)将产业生态化定义为充分的资源使用率及产业与生态的和谐统一;黄志斌、王晓华(2000)认为产业生态化是指将产业活动纳入生态系统循环之中,从而实现产业活动与生态系统的良性循环和可持续发展

展。二是产业生态化测度方法。目前产业生态化测度方法主要包括生态效率法(王恩旭、武春友,2011)、层次分析法和因子分析法(陆根尧、盛龙,2012)、熵值法和耦合协调法(张国俊、王珏晗,2018)这三种主流方法。三是产业生态化的驱动因素分析。斯丽娟(2019)主要探究了经济发展水平、城镇化水平、环境治理能力等因素对西部地区产业生态化的影响程度,高锦杰(2020)则是探究绿色金融对我国产业结构生态化的影响机制,韩若冰(2020)从数字技术的视角对文化创意产业生态化进行了研究。

环境规制作为干预企业生产行为及污染排放的行政手段,受到国内外学者的长期关注(雷玉桃,2018),现有文献对于环境规制与产业绿色发展的研究主要分为观点差异化研究与对象多样化研究。观点差异化研究认为,环境规制与产业绿色发展的关系主要分为以下三种作用:一是促进作用。依据波特假说(Ambec S,2013)中的创新补偿理论可知,环境规制给企业带来了环境治理的压力,从而倒逼企业进行技术创新,技术创新不仅提高了资源利用率,也进一步提高了企业的竞争力,从而促使产业生态化。二是抑制作用。相关学者认为环境规制会增加企业成本,降低绩效和竞争力,例如赵霄伟(2014)研究城市工业面板数据发现,提高环境规制强度会降低经济增速,企业未得到足够的经济利润的同时,也会降低绿色产业升级的成本,从而抑制产业生态化。三是非确定作用。相关学者通过研究发现,环境规制在长期可以促进绿色产业发展,例如李斌(2017)等在探究环境规制与循环经济绩效关系时得出呈U型曲线。对于样本多样化研究,根据现有文献,可以发现,不同学者从不同的研究样本对于环境规制与产业生态化之间影响机

制进行了研究,尹礼汇(2021)基于长江经济带视角,探究了环境规制对于污染密集型产业生态化效率的相关关系;杨林(2021)选择海洋产业结构为研究对象,探究了环境规制以及不同的环境规制工具对其的影响机制;张媛媛(2020)选择全国产业生态水平为样本,对其时空演变及影响因素进行了研究。

现有研究主要从正式环境规制视角对产业生态化水平进行研究,忽略了非正式环境规制的重要性以及非正式环境规制与正式环境规制对产业生态化水平的交互作用,正式与非正式规制之间不仅影响彼此的强度,也产生协同作用,将非正式环境规制看作正式环境规制的补充略显片面(许学国、张俊杰,2019)。本文将正式环境规制与非正式环境规制作为解释变量,探究其对于长三角产业生态化的影响机制。文献中以长三角流域为研究整体,测度长三角地区产业生态化水平尚未有统一的标准,应选取合适的指标体系对长三角流域产业生态化水平进行测度,本文利用熵值法和耦合协调度模型,选用长三角耦合协调度作为产业生态水平指标。长三角作为我国经济发展的重要引擎,如何通过恰当的环境规制组合促使其完成产业生态转型具有重要研究价值。

二、长三角产业生态化水平测度

基于相关学者研究成果,本文依据长三角地区实际情况构建长三角产业生态化水平指标体系,并运用熵值法及耦合协调度模型对其进行测度。

(一)指标体系构建

产业生态化旨在产业结构升级与生态环境保护的协同发展,因此,本文借鉴相关文献,将产业生态化划分为产业系统及生态系统,并构建指标体系如表1所示。

表1 产业生态化水平评价指标体系

目标层	准则层	指标层	单位	权重
产业生态化水平	产业系统	人均GDP	元	0.0962
		第二产业增加值/第三产业增加值	%	0.0471
		第二、三产业增加值总额	亿元	0.2203
		人均实际利用外资	万美元/人	0.1811
		产业高级化指数	人	0.1346
	生态环境系统	建成区绿化覆盖率	%	0.0098
		人均工业废水排放量	万吨/人	0.0165
		一般工业固体废弃物综合利用率	%	0.0062
		万元GDP水耗	立方米/万元	0.117
		生活垃圾无害处理率	%	0.0122

资料来源:作者构建。

在产业系统指标构建中,选取人均GDP、第二、三产业增加值总额,人均实际利用外资这三项指标表示产业系统中的量,选取第二产业增加值/第三产业增加值以及产业高级化指数表示产业系统的质。其中,产业高级化指数参照郭付友(2019)的方法,以信息传输、软件业和计算机服务单位从业人员数以及交通运输、邮政和仓储业单位从业人员数总和与采矿业和制造业单位从业人员总和的比值表示。产业生态化指标体系中生态环境系统的评价标准包含着生态环境的现状以及环境自我修复能力,而生态化在产业发展过程中可以体现为处于开端的资源消耗量、使用过程中的污染排放量以及末端的污染循环利用率,因此,本文选择建成区绿化覆盖率、人均工业废水排放量、一般工业固体废弃物综合利用率、万元GDP水耗以及生活垃圾无害化处理率这五项指标对生态环境系统进行衡量。

(二)研究方法

1.熵值法

熵值法是根据各项指标提供的信息量来赋予不同指标相应的权重,可以有效规避人为主观意识的不科学性,从而使得结果更加真实可信。因此,本文主要运用熵值法确定长三角产业生态化评价指标体系权重,首先对原始数据进行无量纲化处理,选用极差标准化方法,其标准化公式为:

$$y_{ij} = \frac{x_{ij} - \min x_{ij}}{\max x_{ij} - \min x_{ij}}$$

其中, $\min x_{ij}$ 、 $\max x_{ij}$ 、 x_{ij} 为指标 j 的最小值、最大值和实际值。

2.耦合协调度模型

产业生态化是产业系统与生态环境系统相互协同作用的体现,并且产业系统决定了产业生态化水平的规模与强度,生态系统决定了产业生态化水平的效率和可持续性,两者处于相辅相成的合作形态,因此本文采用耦合协调分析方法分析长三角地区产业生态化水平,具体公式如式(1)所示。

$$C = (I E_i)^k / (\alpha I_i + \beta E_i)^{2k} \tag{1}$$

式(1)中, C 为产业系统与生态环境系统的耦合度, C 的数值在 0 至 1 内,数值越大表示产业系统与生态环境系统之间耦合程度越好, I_i 和 E_i 分别表示产业系统和生态环境系统评价指数, α 、 β 、 k 是参数,

α 、 β 均取值 0.5, k 取 5。接着根据耦合发展度函数计算协调度,公式如下:

$$D = \sqrt{C(\alpha I_i + \beta E_i)} \tag{2}$$

式(2)中, D 为产业效率与生态效率协调度, C 的取值范围为 0 至 1 之间,数值越大表示协调度越高,根据相关研究成果,将耦合协调度划分为 10 个等级(见表 2)。

表 2 产业系统与生态环境系统协调度分类及协调等级

耦合协调度 D 值区间	协调等级	耦合协调程度
(0.0—0.1)	1	极度失调
[0.1—0.2)	2	严重失调
[0.2—0.3)	3	中度失调
[0.3—0.4)	4	轻度失调
[0.4—0.5)	5	濒临失调
[0.5—0.6)	6	勉强协调
[0.6—0.7)	7	初级协调
[0.7—0.8)	8	中级协调
[0.8—0.9)	9	良好协调
[0.9—1.0)	10	优质协调

数据来源:作者参考了文末第 5 条文献,并通过 SPSSAU 软件得出表 2 中数据。

(三)研究范围及数据来源

本文选取 2008—2019 年长三角地区 41 个地级市形成的面板数据为计量基础,数据主要来源于《中国统计年鉴》《中国环境年鉴》以及长三角地区各省份的统计年鉴,对于个别缺失数据采取插值法进行补充。

三、长三角产业生态化水平特征分析

为探究长三角产业生态化水平特征事实,本文分别从指标权重及产业生态化水平指数两个方面对其进行研究。

1.指标权重分析

根据表 1 可得,对于长三角产业生态化水平影响最大的是第二、三产业增加总值(0.2203)、人均实际利用外资(0.1811)、产业高级化指数(0.1346)以及万元 GDP 水耗(0.117),而一般工业固体废弃物综合利用率(0.0062)以及建成区绿化覆盖率(0.0098)对长三角产业生态化水平的作用并不明显。说明在长三角地区,政府为提高产业生态化水平主要依靠第二、三产业的发展及外部投资,产业高级指数对于产业生态化水平的影响也反映了第三产业的良好发展,对于产业生态化水平的提

高起到了较大影响。在企业创新初期,由企业内部独自承担环保技术创新成本是比较困难的,外部投资可以有效地解决这一问题,促使科技创新。对于已有污染物如何集中处理或综合利用依旧是尚未解决的难题,绿色循环系统仍不完善,在集中精力解决污染源头的同时,也需要对于污染物如何综合利用采取关注,从而进一步提升产业生态化水平。

2.产业生态化水平指数分析

为了直观显示长三角流域地级市产业生态化水平区域差异,利用 arcgis 软件分别对 2008 年和 2019 年长三角产业生态化水平指数进行可视化分析(见图 1)。长三角产业生态化水平空间格局存

在区域异质性的特征,宿州市、亳州市、丽水市、金华市和台州市一直处于较低产业生态化水平,宁波市、杭州市、宿州市、合肥市、南京市和上海市则一直处于较高产业生态化水平。2008 年产业生态化水平处于最低行列共有 4 个地级市,而 2019 年地级市数量则上升为 9 个地级市,反映出全面提升长三角产业生态化水平是紧迫且有意义的。从空间动态变化上看,产业生态化高水平区域处于长三角流域中部,并呈现由中部逐渐向周围扩散的趋势,存在明显的集聚效应,杭州市、安庆市、阜阳市、湖州市、苏州市、无锡市等地级市产业生态化水平有了显著提升,从总体上看,长三角流域产业生态化水平明显提升。

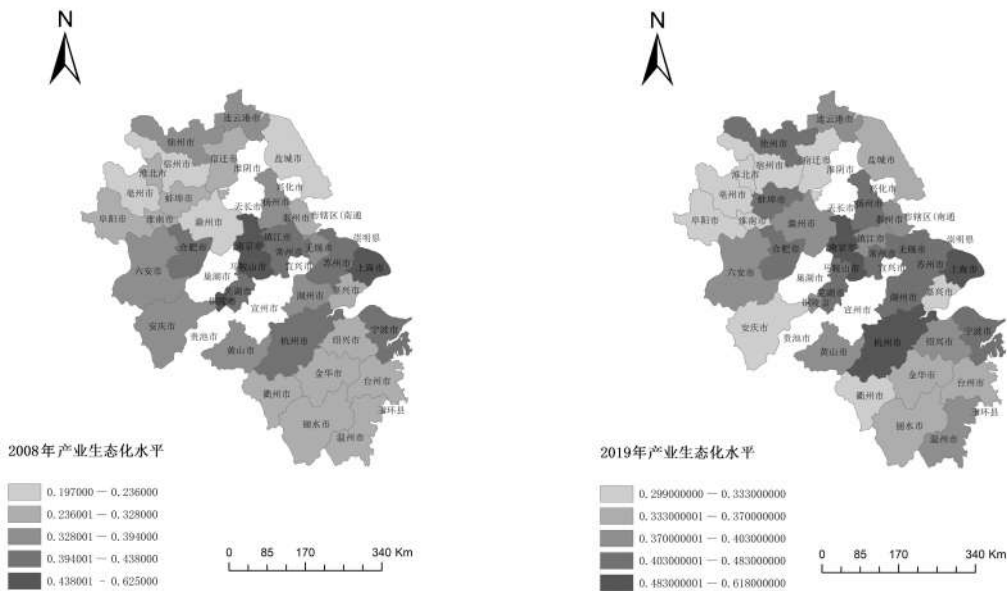


图 1 2008 年与 2019 年长三角产业生态化水平时空演变图

资料来源:作者绘制。

四、环境规制及其交互作用对产业生态化水平的影响分析

结合相关数据,运用固定效应模型对环境规制及其协同作用对产业生态化水平影响机制进行研究,接着利用莫兰指数对长三角地区产业生态化水平进行空间相关性分析,最后运用空间计量模型对正式环境规制与非正式环境规制溢出性进行探讨。

(一)计量模型设定

1.一般回归模型

为探究长三角正式环境规制与非正式环境规制对产业生态化水平的影响,构建模型(1):

$$ECO_{it}=\beta_0+\beta_1FER_{it}+\beta_2ZFER_{it}+\beta_3IS_{it}+\beta_4FI_{it}+\beta_5TE_{it}+\beta_6IN_{it}+\varepsilon_{it} \tag{1}$$

为探究正式环境规制与非正式环境规制交互作用,构建模型(2):

$$ECO_{it}=\beta_0+\beta_1FER_{it}\cdot ZFER_{it}+\beta_2IS_{it}+\beta_3FI_{it}+\beta_4TE_{it}+\beta_5IN_{it}+\varepsilon_{it} \tag{2}$$

其中, i 代表地区, t 表示时间, ε 代表残差项。

2.空间面板模型

环境规制在各城市间并不是完全独立的,地级市的环境规制程度会受周边地区环境规制强度的影响,因此,为探究正式环境规制与非正式环境规制对于长三角产业生态化水平的溢出效应,本文引入空间杜宾模型,模型基本形式如下:

$$y_{it}=c+\rho\sum_{j=1}^Nw_{ij}y_{jt}+X_{it}\beta+\theta\sum_{j=1}^Nw_{ij}X_{jt}+u_i+\delta_t+\varepsilon_{it}\quad(3)$$

模型(3)中, ρ 表示空间回归系数, θ 表示解释变量的溢出效应, u_i 表示空间固定效应, δ_t 表示时间固定效应, ε_{it} 表示随机干扰项,其中, i 代表省份, t 代表时间。

(二)影响因素说明

1.正式环境规制(FER)

本文借鉴俞超的做法,选取工业增加值占工业二氧化硫排放量与工业废水排放量的比重来衡量各城市的环境规制强度,由于工业部门是能源损耗和环境污染的重要场所,选取工业增加值与工业污染物的比值可以很好地衡量环境规制的强度。

2.非正式环境规制(ZFER)

借鉴Pargal et al.的方法,选取受教育水平、收入水平以及人口密度三个单项指标并运用熵值法计算各单项指标的权重,进而构建非正式环境规制综合指数。用该指数对非正式环境规制进行衡量。

3.控制变量

参考相关文献,选取以下控制变量:一是创新能力(IN),采用城市当年专利申请数进行表示。二是产业结构(IS),利用第二产业增加值与第三产业增加值的比值作为产业结构的代理变量。三是外商投资(FI),选取地级市层面人均外商投资的对数进行衡量。四是科学技术条件(TE),将科学支出占地区总产值的比重作为衡量科学技术条件的代理变量。

(三)一般回归模型估计结果

探究正式环境规制与非正式环境规制对长三角地区产业生态化水平的影响程度,回归结果见表3。未加入控制变量的情况下,分别对正式环境规制、非正式环境规制以及正式环境规制与非正式环境规制交互项进行回归,得到结果如①、②、③所示,可以发现,结果均显著为正,这说明在长三角地区,正式环境规制与非正式环境规制及两者协同作用均能有效地提高产业生态化水平。分析系数可知,非正式环境规制对于产业生态化水平的改善能力最强,其次是正式环境规制与非正式环境规制的协同作用对于产业生态化水平的影响。

正式环境规制主要通过政府颁发的硬性法律法规倒逼企业进行产业结构升级,使得企业进行技术创新,进而促进产业生态化水平的提升。长三角

地区经济国内领先,政府对于创新企业的资助体系完善,企业在创新初期一般拥有足够的资金进行产业结构升级。因此,在长三角地区,正式环境规制的提高可以有效改善产业生态化水平。非正式环境规制对于长三角产业生态化水平的提高有着显著的影响,随着长三角地区群众环保意识的提高以及基础环保知识的普及,促使消费者对于绿色产品的需求日益渐增,进而侧面激励相关企业对环保绿色产品的重视,大力发展绿色创新能力,抢先占领技术高地,从而推动当地发展绿色经济。在长三角地区,公众对于污染事件的重视、环保组织以及相关媒体对于污染事件的披露,也在一定程度上约束着企业的污染行为,给企业造成道德压力,进而推进产业生态化水平提升。正式环境规制与非正式环境规制的协同作用显著促进产业生态化水平的提高,说明了长三角地区政府及社会公众联动体系成熟,面对政府力量不足以全面覆盖监督企业行为的困境,公众社会的力量可以有效地辅助正式环境规制的执行,降低污染的扩散范围,减轻污染的不良影响;而政府部门的硬性文件同样弥补了道德约束对于污染行为带来的负面代价不足的现状,政府与社会相互配合、相互合作,共同改善长三角产业生态化水平。

分别对模型(1)以及模型(2)进行回归,得到结果如④、⑤所示,在加入控制变量后,正式环境规制以及非正式环境规制的系数均显著为正,拟合优度也有了相应的提升,正式环境规制与非正式环境规制的交互项系数依旧显著为正,进一步说明环境规制对于长三角产业生态化水平的提升具有重要意义。根据表3可知,创新能力、产业结构及外商投资对于长三角产业生态化水平的影响系数均为正。其中,创新能力对产业生态化水平的影响不显著且数据相较于其他控制变量系数过小,说明长三角地区对于节能减排、污染治理等环境保护方面创新动力不足,应加大对绿色新型行业创新性人才的引进及资金投入。产业结构估计系数显著为正,说明在环境规制的硬性约束下,可以有效倒逼企业实现产业结构升级,进而促使产业生态化水平的提升。外商投资影响系数显著为正,反映出长三角地区由于经济地理优势吸纳大量外商投资,并合理利用资金改善长三角地区环境水平,升级污染治理系统,对产业生态化水平

表3 一般计量模型估计结果

变量	①	②	③	④	⑤
<i>FER</i>	0.0518*** (0.00863)			0.0304*** (0.00880)	
<i>ZFER</i>		0.248*** (0.0359)		0.0825* (0.0446)	
<i>FER·ZFER</i>			0.0798*** (0.0182)		0.0388** (0.0183)
<i>IS</i>				0.0185° (0.00979)	0.00999 (0.0112)
<i>FI</i>				0.0665*** (0.0156)	0.0755*** (0.0161)
<i>TE</i>				-0.00602 (0.0237)	0.0187 (0.0234)
<i>IN</i>				2.45×10 ⁻⁷ (2.28×10 ⁻⁷)	3.69×10 ⁻⁷ (2.57×10 ⁻⁷)
Constant	0.354*** (0.00343)	0.295*** (0.0115)	0.362*** (0.00281)	0.163*** (0.0317)	0.169*** (0.0343)
R-squared	0.226	0.206	0.121	0.379	0.332

注:括号内为稳健标准误差。***代表 $P<0.01$, **代表 $P<0.05$, *代表 $P<0.1$ 。
数据来源:作者计算所得。

产生正向影响。科学技术对于产业生态化水平估计系数为负,说明长三角地区绿色环保技术水平依旧处于较低水平,在促使科学进步的同时忽略了对环境的保护。

(四)空间相关性分析

本文空间相关性分析基于长三角地区人均GDP年均值绝对差值的倒数得出空间矩阵*W*。首先从全局莫兰指数上看,2008—2019年的10年中,长三角流域产业生态化水平的全局莫兰指数均为正值,并且,10年莫兰指数*P*值均小于0.05,通过了显著性水平检验,说明长三角地区产业生态化水平在空间上存在着明显的集聚效应。莫兰指数结果如表4所示,所有的指数均为正值并且高度显著,说明长三角地区存在着高度的空间正相关集聚效应,并且根据表4可以得知,这种集聚效应呈现出波动式增长趋势,是因为低产业生态化水平地区会学习模仿周边高产业生态化水平地区相关措施政策,从而相应提高自身产业生态化水平,使得集聚效应产生波动式变动,而产业生态化水平的提高不仅依赖于经验借鉴,也依靠资源利用效率的提升,这促使高产业生态化地区形成战略合作伙伴,共同提高彼此的产业生态化水平,从而使得集聚效应在总体上看呈现上升趋势。

表4 2008—2019长三角产业生态化水平全局莫兰指数

年份	莫兰指数	P值	年份	莫兰指数	P值
2008	0.277	0.000	2014	0.388	0.000
2009	0.285	0.000	2015	0.297	0.000
2010	0.204	0.004	2016	0.368	0.000
2011	0.214	0.002	2017	0.308	0.000
2012	0.344	0.000	2018	0.419	0.000
2013	0.407	0.000	2019	0.396	0.000

数据来源:作者计算所得。

关于引入局部莫兰指数研究局部视角下的长三角流域空间变化特征,本文选取2008年、2019年局部莫兰散点图进行分析(见图2)。根据2008年散点图可知,局部分布主要呈现高高集聚以及低低集聚特征,其中高高集聚地区包括上海、南京、无锡、苏州、杭州、宁波等地,低低集聚地区包括盐城、宿迁、赣州、池州、宣城等地。根据2019年局部莫兰散点图可知,高高集聚和低低集聚特征更加明显,特别是低低集聚效应更为明显,而扬州、芜湖这两个地级市退出了高高集聚地区。

(五)空间溢出效应分析

在基于长三角地区人均GDP年均值绝对差值的倒数得出的空间矩阵*W*下进行空间杜宾固定效应模型回归处理,结果如表5所示。

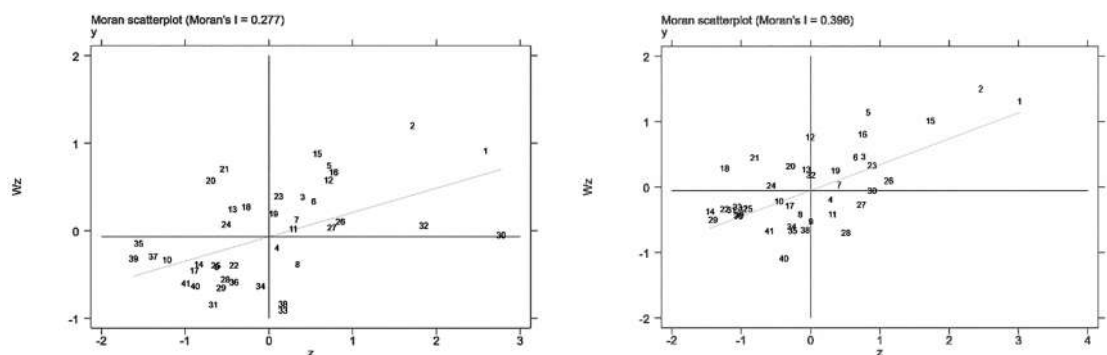


图2 2008年与2019年局部莫兰指数散点图

资料来源:作者绘制。

表5 空间面板模型回归结果

变量	SDM	SAR	SEM
<i>FER</i>	0.00571 (0.0104)	0.0262*** (0.00723)	0.0243*** (0.00781)
<i>ZFER</i>	0.118*** (0.0308)	0.0793*** (0.0287)	0.115*** (0.0301)
<i>IS</i>	0.0296*** (0.00708)	0.0209*** (0.00669)	0.0284*** (0.00742)
<i>FI</i>	0.0654*** (0.00793)	0.0650*** (0.00814)	0.0689*** (0.00821)
<i>TE</i>	0.00451 (0.0123)	-0.0107 (0.0120)	-0.00283 (0.0121)
<i>IN</i>	2.87×10 ^{-7**} (1.16×10 ⁻⁷)	2.55×10 ^{-7**} (1.19×10 ⁻⁷)	3.04×10 ^{-7**} (1.26×10 ⁻⁷)
<i>W·FER</i>	0.0574*** (0.0138)		
<i>W·ZFER</i>	-0.287*** (0.0525)		
<i>RHO</i>	0.133**	0.140**	0.331***
R-squared	0.367	0.590	0.591

***代表 $P<0.01$, **代表 $P<0.05$, *代表 $P<0.1$

数据来源:作者计算。

根据表5可知,在空间杜宾模型中,长三角地区产业生态化水平的空间滞后项系数*RHO*显著为正,进一步说明在长三角地区中,地级市产业生态化水平明显受到相邻地级市产业生态化水平的影响,同时也影响着周边城市的产业生态水平。根据正式环境规制与非正式环境规制空间溢出效应的回归结果可知,正式环境规制具有显著正向溢出效应,本地区正式环境规制的提高有利于周边地区产业生态化水平的提升,可以进一步促进长三角区域生态一体化进程。随着中央政府对环境考核的重视程度的加深,各地方政府与周边地方政府会出现逐顶竞争。当本地区加强正式环境规制强度时,周边地区未避免过多吸纳污染企业从而污染自身环境,

也会相应地提高自身正式环境规制强度,并且当该地区由于正式环境规制加强从而倒逼技术创新,周边地区会得益于创新技术的外部性,从而促进产业生态化水平的加强。非正式环境规制具有显著的负向溢出效应,即本地区的非正式环境规制处于较高水平时,会抑制周边城市产业生态化水平发展,这是由于长三角各地方政府之间的保护主义和过度竞争会抑制知识要素外溢,并且由于政府间协同交流不足导致的文化隔阂,也使得非正式环境规制难以促使周边产业生态化水平的提高。当本地非正式环境规制相较于周边地区过高时,也会造成污染企业转移效应,从而阻碍周边地区产业生态化的提升,同时说明长三角区域一体化进程还需推进,应加强长三角各政府间协调合作,实现产业生态化水平全面提高。

(六)稳健性检验

为验证前文回归结果的稳健性,选择变换回归模型进行稳健性检验,表5显示出空间杜宾模型、空间滞后模型以及空间误差模型三种模型相应的回归结果,根据三种不同空间模型回归结果可知,各变量系数符号相对稳定,无显著变动,因此,认为该模型可以通过稳健性检验,本文中主要研究结论稳健可信。

五、研究结论及政策建议

本文利用2008—2019年长三角地区41个地级市面板数据,利用熵值法及耦合协调度对产业生态化水平指标体系进行测度,分析长三角流域产业生态化水平的时空演变特征及空间聚集效应,运用固定效应模型对正式环境规制与非正式环境规制及协同作用对产业生态化水平的影响进行分析,并运

用空间计量模型分析其溢出效应,得出如下结论:一是长三角地区产业生态化水平有着明显的集聚效应,且高产业生态化水平地区多集中在中部地区。二是正式环境规制及非正式环境规制均对产业生态化水平起到促进作用,两者协同作用也有着显著正向影响。三是正式环境规制存在显著正向溢出效应,而非正式环境规制存在显著负向溢出性。

基于以上研究,本文提出如下提升长三角地区产业生态化水平的五个方面的政策建议。

一是加大正式环境规制力度。各地方政府应提高政策实施效率,加强执法力度,用法律法规硬性约束企业污染情况,完善惩处体系,利用正式环境规制倒逼企业实施绿色技术创新,促使企业产业结构绿色升级。为减轻创新初期企业资金上的困难,政府可以采取提供相关补助、减轻税负等举措,避免由于正式环境规制的增强带来的污染企业转移效应,进而全面提升长三角产业生态化水平。

二是发挥非正式环境规制效用。应重视非环境规制对产业生态化水平的优化作用,扩大基本环保知识普及面,加深社会群体对环境污染危害的认知,提高居民道德素养,避免由于基础环保认知不足导致无法修复的环境危害。应加大非正式环境规制强度,一方面利用道德、舆论的压力对相关污染企业进行行为约束,另一方面通过影响市场需求进而促进企业进行产业结构升级,从而实现产业生态化水平的提高。

三是加强政策法规与社会公众之间的关联机制。在制定正式环境规制的同时,营造良好的社会公众监督体系,实现群众意见多渠道反馈,使得社会公众、环保组织及相关媒体对污染企业行为及时监督并反馈;在加强社会环保意识的同时,给予公众相关法规政策的支持,同时提高相关政府部门对于社会反馈的处理效率,切实维护群众利益。利用正式环境规制与非正式环境规制强度关联效应加快长三角产业生态化水平进程。

四是促进各政府间区域联动。在污染治理方面,由于环境存在溢出效应,无法用行政边界进行划分,相邻政府间刻意规避责任会严重阻碍产业生态化进程。各政府应突破行政壁垒,相互协调治理,对于环境污染积极承担相应责任,完善信息交换机制,进而实现跨界污染的协同治理。在地区发

展方面,各政府间相互协调联动不仅可以加速创新要素以及知识外溢,使得各地区可以因地制宜地补足自身劣势,发扬优势,从而实现各地区互利共赢,还可以避免因不必要的过度竞争而阻碍长三角区域一体化进程,从而使得资源配置最优化。

五是促进科技进步及生态保护协调发展。首先,应加快对污染治理、环保技术等技术性人才的培养,加大绿色创新企业资金投入,进而吸引更多人才流入环保技术创新行业。同时,面对成熟的技术成果,扩大推广实施范围,切实实现长三角产业生态化水平的全面提升。其次,各地政府可实施研发经费、技术补助、税负优惠等措施,激励更多企业进行技术创新,促进产业结构升级,使得传统模型污染企业向绿色化方向转变。最后,应大力推进循环经济、绿色经济等产业发展,提高资源利用效率,选用新能源代替传统的煤气、燃油,从源头上降低污染排放量,推动现代化产业建设,加速长三角高产业生态化水平目标的实现。

参考文献

- [1]陆根尧,盛龙,唐辰华.中国产业生态化水平的静态与动态分析:基于省际数据的实证研究[J].中国工业经济,2012(3).
- [2]黄志斌,王晓华.产业生态化的经济学分析与对策探讨[J].华东经济管理,2000(3).
- [3]王恩旭,武春友.基于超效率DEA模型的中国省际生态效率时空差异研究[J].管理学报,2011(3).
- [4]张国俊,王珏晗,庄大昌.广州市产业生态化时空演变特征及驱动因素[J].地理研究,2018(6).
- [5]斯丽娟.西部地区产业生态化时空演进及其驱动机制[J].甘肃社会科学,2021(4).
- [6]高锦杰.绿色金融对中国经济增长的影响及其区域异质性研究[D].长春:吉林大学,2021.
- [7]韩若冰.数字技术推动下的文化创意产业生态化发展及其向度研究[J].山东大学学报(哲学社会科学版),2020(2).
- [8]雷玉桃,游立素.区域差异视角下环境规制对产业生态化效率的影响[J].产经评论,2018(6).
- [9]Ambec S, Cohen M A, Elgie S, et al.. The Porter Hypothesis at 20: Can Environmental Regulation Enhance Innovation and Competitiveness? [J]. Review of Environmental Economics and Policy, 2013, 7(1): 2—22.
- [10]赵霄伟.环境规制、环境规制竞争与地区工业经济增长:基于空间Durbin面板模型的实证研究[J].国际贸易问题,2014(7).
- [11]李斌,曹万林.环境规制对我国循环经济绩效的影响研

- 究:基于生态创新的视角[J].中国软科学,2017(6).
- [12]尹礼汇,吴传清.环境规制与长江经济带污染密集型产业生态效率[J].中国软科学,2021(8).
- [13]杨林,温馨.环境规制促进海洋产业结构转型升级了吗?——基于海洋环境规制工具的选择[J].经济与管理评论,2021(1).
- [14]张媛媛,袁奋强,刘东皇,等.产业生态化水平的测度及其影响因素研究[J].长江流域资源与环境,2019(10).
- [15]许学国,张俊杰.交互视角下环境规制对工业生态效率的影响[J].软科学,2019(6).
- [16]周映伶,罗胤晨,文传浩.城市产业生态化水平指标体系构建与综合评价[J].统计与决策,2021(6).
- [17]杨得前,刘仁济.地方财政支出对产业生态化的空间溢出效应研究[J].财贸经济,2018(7).
- [18]张治栋,陈竞.环境规制、产业集聚与绿色经济发展[J].统计与决策,2020(15).
- [19]俞超,陆玉梅,潘冬,等.环境规制对全要素能源效率的空间溢出效应研究[J].统计与决策,2021(20).
- [20]郑晓舟,郭晗,卢山冰.环境规制协同、技术创新与城市群产业结构升级:基于中国十大城市群的实证分析[J].广东财经大学学报,2021(3).
- [21]李晟婷,周晓唯,武增海.基于高质量发展的省域产业生态化质量测度与分析:以陕西省为例[J].华东经济管理,2021(11).
- [22]魏巍,陈志国,孙春生,等.京津冀产业生态化水平测度及时空动态演变[J].统计与决策,2020(21).
- [23]韩政,程钰,刘娜.科技创新对中国沿海地区产业生态化的影响研究[J].湖南师范大学自然科学学报,2021(4).
- [24]严立冬,刘昊昕,邓远建,等.农业生态资本投资水平及其空间溢出效应研究[J].中国地质大学学报(社会科学版),2021(6).
- [25]高思齐,郭付友.山东省限制开发区产业生态化时空分异特征与驱动因素[J].地理与地理信息科学,2021(3).
- [26]郭付友,佟连军,刘志刚,等.山东省产业生态化时空分异特征与影响因素:基于17地市时空面板数据[J].地理研究,2019(9).
- [27]陈长.省域生态产业化与产业生态化协同发展理论、实证:以贵州为例[J].贵州社会科学,2019(8).
- [28]原伟鹏,孙慧,闫敏.双重环境规制能否助力经济高质量与碳减排双赢发展?——基于中国式分权制度治理视角[J].云南财经大学学报,2021(3).
- [29]程钰,李晓彤,孙艺璇,等.我国沿海地区产业生态化演变与影响因素[J].经济地理,2020(9).

Measurement and Promotion Path of Industrial Ecological Level in the Yangtze River Delta from the Perspective of Interactive Environmental Regulation

Chen Fang Zhao Yunting

Abstract: According to the panel data of 41 prefecture level cities in the Yangtze River Delta from 2008 to 2019, the entropy method and the coupling coordination degree model are used to measure the level index of industrial ecology, and the Moran index is used to analyze its spatial evolution characteristics. The results show that the industrial ecology in the Yangtze River Delta has a significantly rising aggregation characteristic. Using the fixed effect model to analyze the impact mechanism of environmental regulation on industrial ecology, dual environmental regulation and synergy have a significant promoting effect on the level of industrial ecology. Further using the spatial Dobbins model, it is concluded that there is a positive spillover effect in formal environmental regulation and a negative spillover effect in informal environmental regulation. All regions in the Yangtze River Delta should strengthen formal environmental regulation, give full play to the effectiveness of informal environmental regulation, strengthen the political and social association mechanism, promote the coordination and cooperation of governments and other measures to comprehensively improve the level of industrial ecology.

Key Words: Industrial Ecology; Environmental Regulation; Coupling and Coordination

(责任编辑:柳 阳)