

【区域协调发展】

中国东部经济大省区域发展不协调问题研究

李晓琳 王继源 刘峥延 公丕萍

摘要:当前,广东、江苏、山东、浙江、福建五个东部经济大省进入加快推动高质量发展、实现共同富裕的阶段,亟须解决省域内部发展不协调问题。五省区域发展分化体现在沿海与内陆、少数中心城市与其他地区之间的差距,其中广东省内分化最为显著。党的十八大以来,各省经济分化的特征和格局已经基本稳定,但地区间经济差距依然十分明显;人口分化滞后于经济分化,但人口分化格局与经济分化格局基本保持一致;民生水平地区间差异较小且保持相对稳定状态,交通基础设施发展越来越均衡。造成经济大省内部发展不平衡有多重因素,其中自然条件及区位差异导致最初的经济分化,随着经济社会的发展,制度性因素的影响则越来越突出。未来,为更好地推动实现经济大省省域内部的协调发展,要立足不同地区比较优势,更加注重培育落后地区的内生发展动力,在高质量发展中解决不平衡问题。

关键词:经济大省;变异系数;省域协调发展

中图分类号:F061.5 **文献标识码:**A **文章编号:**2095-5766(2024)05-0085-07 **收稿日期:**2024-02-22

作者简介:李晓琳,女,国家发展改革委国土开发与地区经济研究所研究室主任,副研究员(北京 100038)。

王继源,男,国家发展改革委国土开发与地区经济研究所研究室副主任,副研究员(北京 100038)。

刘峥延,男,国家发展改革委国土开发与地区经济研究所研究室副主任,副研究员(北京 100038)。

公丕萍,女,国家发展改革委国土开发与地区经济研究所研究室副主任,副研究员(北京 100038)。

区域协调发展是推动高质量发展的关键支撑,是实现共同富裕的内在要求,是推进中国式现代化的重要内容(张翱等,2023)。广东、江苏、山东、浙江、福建是中国东部五个重要经济大省,2023年经济总量占东部地区的75.6%,占全国的39.1%。近年来,省域内部发展不平衡问题日益凸显,成为区域发展不协调的新特征。由于区位特征、资源禀赋、历史文化等的不同,不同地区间发展差距会始终存在,但过大的差距会对经济社会的高质量发展产生负面影响(孙久文等,2023)。当前,五个大省已经进入加快推动高质量发展、实现共同富裕的阶段,需要更加关注省域内部发展不平衡的问题,从而在推进中国式现代化建设中走在前列。解决经济大省发展不平衡的问题,要分清主观客观原因,立足各地发展实际,因地制宜、分类指导,将有效市

场与有为政府紧密结合起来,处理好公平与效率的关系,在发展中解决不平衡问题,以更加协调的区域格局实现更高质量的发展。

一、五省区域发展不协调的空间格局

五省区域发展不协调总体呈现为沿海与内陆、少数中心城市与其他地区之间的差距。其中,广东省内分化最为显著。

1. 广东:珠三角地区和粤东西北地区

广东区域发展不协调主要表现为珠三角地区和粤东西北之间的分化,且差距较为显著并有再次拉大趋势。2003年以来,珠三角地区GDP占全省比重稳定在79%左右。党的十八大以来,珠三角地区经济集聚态势有所增强,GDP占比从2013年的

79.6%提高至2023年的81.2%。但粤北地区经济下滑明显,2022年,粤北地区GDP、固定资产投资、社会消费品零售总额、进出口等全省占比分别为5.7%、5.5%、5.6%、0.4%,分别较2013年下降0.3、5.1、2.2、0.8个百分点。

2.江苏:苏南和苏中苏北

江苏区域发展不协调主要体现在苏南和苏中苏北之间的分化,南北差距有所缩小,但苏北仍是共同富裕的短板。2023年,苏南、苏中、苏北地区GDP占全省比重分别为56.9%、20.3%、23.5%,分别较2012年下降3个百分点、提高2.7个百分点、提高1个百分点。2012—2017年,苏南GDP年均增速慢于苏中和苏北地区;2018年以来,苏南增速快于苏北、慢于苏中地区。苏北地区发展明显滞后的格局仍然没有根本改变,苏北地区居民人均可支配收入除盐城外均低于全国平均水平,城镇化率低于全省平均水平8.9个百分点。江苏全省有1个设区市、12个县(市)人均地区生产总值低于全国平均水平,全部在苏北。

3.山东:胶东、省会、鲁南三大经济圈

山东区域发展不协调主要体现在胶东、省会、鲁南三大经济圈之间的分化,经济重心整体东移且中心城市集聚态势明显。胶东经济圈GDP占全省的比重于2015年超过省会都市圈,2023年达到42.8%,较2012年提高2.9个百分点;2023年胶东经济圈人均GDP分别是省会、鲁南经济圈的1.3倍、2.1倍。2012—2023年,济南、青岛两大中心城市GDP占全省比重从23.8%上升至31.0%,提高7.2个百分点。

4.浙江:浙东北和浙西南

浙江区域发展不协调主要体现在浙东北和浙西南的分化,省内发展协调程度较高,但板块差距、山海差距依然较大。近年来,浙江通过深入推动山海协作、实施“八八战略”、建设共同富裕示范区,浙西南等相对欠发达地区经济社会发展速度加快。但2016年以来,浙东北与浙西南发展相对差距仍有重新拉大的态势,2022年人均GDP倍差为1.75,为2000年以来的最高值;山区26县人均GDP仅约为全省的62%,追赶全省任重道远。

5.福建:福州、厦门、泉州三个中心城市与其他地区

福建区域发展不协调主要体现在福州、厦门、泉州三个中心城市与其他地区的分化,且中心城市

经济和人口集聚效应持续提高。2023年,福州、厦门、泉州3市GDP占全省比重为61.1%,较2012年提高1.3个百分点;2022年,厦门、福州、泉州人均GDP分别高于全省2.1万元、1.9万元、1万元,其他城市人均GDP均低于全省平均水平。

二、五省区域发展不协调的典型特征

本部分以地级市为单元,通过三个维度典型指标变异系数变化判断五个大省区域发展不协调的主要特征、历史演变及变化趋势。其中,经济分化尺度选择人均GDP;人口分化尺度选择常住人口;基础设施通达性、公共服务和人民生活水平的分化尺度选择公路密度、每千人拥有执业(助理)医师、城镇居民人均可支配收入。

1.经济分化明显,但格局总体稳定

党的十八大以来,各省经济分化的特征和格局已经基本稳定,经济差距快速拉大或缩小的阶段已经结束,但地区间经济差距依然十分明显(见表1)。从人均GDP变异曲线的阶段性特征来看,1978年改革开放之初,广东、福建的内部差距快速拉大,这与其直接面向港资台资、最早推动对外开放密切相关,沿海城市成为最早享受制度红利的地区。山东、江苏、浙江的分化则主要发生在20世纪90年代,东部沿海省份进一步深化改革开放,部分沿海城市先富起来,拉大了省内分化。

2.人口分化显著,且有加剧趋势

人口分化较经济分化时间普遍较晚,人口分化格局与经济分化格局基本保持一致,近年来人口向优势地区集聚加速。从常住人口变异曲线来看,广东、山东人口分化处于加剧阶段,江苏、浙江、福建保持在较高差距水平上(见表2)。2000年以来,浙东北地区人口比重从51.5%上升至57.0%,杭州、宁波人口占比合计从26.6%提高到2022年的33.4%;2012—2022年,苏南地区人口总量占比提高1.8个百分点,苏北减少1.2个百分点,苏中占比由20.4%下降至19.8%;珠三角人口占比于2008年首次超过一半,2022年提高至61.9%;2022年胶东经济圈人口占比比较2012年提高0.4个百分点,济南、青岛常住人口占比从16.3%提高到19.4%,提高3.1个百分点;福州、厦门、泉州三座中心城市占比为54%,较2012年提高两个百分点,“七普”期间,福州、厦门以占全省10%

表1 1978年以来五省经济分化情况*

省份	人均GDP变异曲线特征	分化时间	趋势
广东	1978—1986年:差距快速扩大,0.46—1.09 1986—2012年:波动中差距有所缩小,但水平较高,1.09—0.66 2012年以来:差距变化不大,稳定在0.6左右**	1978—1986年	稳定
江苏	1993—2008年:差距扩大,0.621—0.717 2008—2015年:差距缩小,0.717—0.312 2015年以来:稳定在0.3左右	1993—2008年	稳定
山东	1997—2012年:差距有所扩大,0.58—0.51 2012—2021年:差距逐步缩小,0.51—0.43	1997—2012年	稳定
浙江	1978—1992年:差距缩小,0.33—0.3 1992—2005年:差距扩大,0.3—0.35 2005—2012年:差距缩小,0.35—0.26 2012年以来:稳定在0.25左右	1992—2005年	稳定
福建	1978—1997年:差距明显扩大,0.34—0.8 1997—2012年:差距明显缩小,0.8—0.22 2012年以来:波动中维持在0.18左右	1978—1997年	稳定

数据来源:作者根据各省历年统计年鉴数据分析所得。

注:表中*表示在数据可有效获得的情况下,原则上所有指标以1978年为起始年份,由于不同数据、不同省份统计起始年份有所差异,因此不同省份不同数据起始点有所不同,表2、表3同。**表示广东疫情防控期间GDP增速变异系数出现突变值,取三年几何均值。

表2 1978年以来五省人口分化情况

省份	常住人口变异曲线	分化时间	趋势
广东	1979—1998年:差距缩小,0.50—0.39 1998年以来:差距持续扩大,0.39—0.75	1998年左右	持续扩大
江苏	2008—2017年:差距较大,在0.65左右 2018年以来:有所缩小,在0.55左右	2008年左右	维持较大差异
山东	1997—2007年:差距有所缩小,0.45—0.44 2007—2019年:差距有所扩大,0.44—0.45 2019年以来:差距快速扩大,0.45—0.47	2012年左右、2019年再次扩大	差异快速扩大
浙江	2000—2016年:持续扩大,0.49—0.57 2017年以来:维持较大差异,在0.56左右	2000年以后	维持较大差异
福建	1978—2012年:差距有所扩大,0.44—0.52 2012年以来:保持在较高水平上,在0.52左右	2007—2012年	维持较大差异

数据来源:作者根据各省历年统计年鉴数据分析所得。

左右的土地面积贡献了全省60%左右的人口增量。

3.基本公共服务和人民生活水平趋近,较交通基础设施更为均衡

总体来看,五个东部大省基本公共服务均等化水平不断提高,人民群众生活保障逐步完善。特别是党的十八大以来,民生水平地区间差异较小且保持相对稳定状态(见表3)。但也要看到,相对落后地区人民生活水平仍有短板。2014年以来,广东在基本公共服务方面呈现出差距再次拉大趋势,2022年城镇居民人均可支配收入最高城市为最低城市的2.58倍,较2014年提高0.23倍。浙江2022年山区26个县城居民和农村居民人均可支配收入分别约为全省的79%和78.8%,仍有9个县城居民人均可支配收入低于全国平均水平。

基础设施均衡性有所提高,但差距较公共服务和人民生活仍然较大。从公路里程密度来看,江苏、福建收敛在较高水平后保持相对稳定,浙江基础设施类分化明显高于民生类指标,广东、山东省域内部的基础设施差距有进一步拉大的趋势(见表3)。

三、省内区域发展不协调的主要成因

造成经济大省区域发展不平衡有多重因素,其中自然条件及区位差异导致最初的经济分化(樊杰等,2022),而随着经济发展,制度性因素的影响越来越突出。当前推动省域内协调发展的举措多是“治标”,长远性、结构性的制度设计缺位,难以从根本上解决差距过大的问题。

表3 五省交通基础设施、公共服务和人民生活水平分化情况

省份	公路密度变异曲线	每千人拥有执业(助理)医师变异曲线	城镇居民人均可支配收入变异曲线
广东	1993—2005年:差距缩小,0.38—0.23 2005年以来:波动中差距扩大,0.23—0.29	2000—2009年:差距扩大,0.43—0.5 2009—2014年:差距缩小,0.5—0.38 2014年以来:在0.38左右	2009—2014年:差距缩小,0.35—0.31 2014年以来:差距扩大,0.31—0.34
江苏	2008—2017年:差距较大,在0.65左右 2017年以来:有所缩小,在0.55左右	2002—2011年:差距较大,在0.35左右 2011年以来:差距较小,在0.1左右	2012年以来:在0.25左右
浙江	1995—2005年:差距扩大,0.3—0.41 2005年以来:差距较小,在0.25左右	1985—1995年:差距较大,在0.33左右 1995—2015年:差距缩小,0.32—0.13 2015年以来:保持在0.13左右	1986—2000年:波动中上升,0.09—0.13 2000年以来:波动中下降,在0.12左右
山东	2002—2007年:差距快速扩大,0.13—0.19 2007年以来:差距有所扩大,0.19—0.22	2002—2014年:差距缩小,0.29—0.19 2014—2018年:在0.19左右 2018年以来:差距缩小,0.19—0.14	2002—2014年:差距缩小,0.16—0.13 2014—2018年:差距扩大,0.13—0.21 2018年以来:在0.18左右
福建	1992—2007年:波动中缩小,0.48—0.36 2007—2016年:波动中扩大,0.36—0.41 2017年以来:在0.37左右	1978—1997年:差距扩大,0.36—0.43 1997—2016年:差距缩小,0.43—0.16 2016年以来:在0.15左右	1992—2002年:差距缩小,0.26—0.15 2002—2013年:差距扩大,0.15—0.2 2013年以来:在0.2左右

数据来源:作者根据各省历年统计年鉴数据分析所得。

1.自然禀赋的异质性是发展差距产生的自然基础,由此带来的开放程度差异成为差距扩大的重要因素

一是自然禀赋的异质性造成了发展的初始条件差异。不同地区地理、气候条件的差异具有客观性、稳定性、长期性,由此导致的区域发展差距在一定程度上可以改造和缩小,但难以根本性改变和消除。五个东部大省省域内不平衡主要是平原与山区、沿海与内陆的差异,浙闽山区、粤东西北、鲁西南、苏北等分布有大量山地、丘陵,如福建三明山地面积占比达到82%、龙岩超过94%,这些地区资源环境承载能力弱,土地资源紧张、信息相对闭塞、城市扩展空间不足。

二是区位优势进一步形成的改革开放时序和程度差异是差距拉大的重要原因。沿海地区改革开放程度高(吴碧波,2024),最早获得制度改革的红利,形成了高度外向型经济,并培育了较为成熟的市场环境,为后续加速发展创造了坚实基础。珠三角地区、福州、厦门、胶东、扬子江城市群、杭州、宁波都是中国改革开放的前沿,开放性政策和措施安排促使生产要素向沿海集聚,市场化程度相对较高,形成了经济发展的良性循环,拉开了与内陆地区的发展差距。例如,2023年福州、厦门、泉州三市利用外资规模占全省比重达到86.1%,胶东经济圈2022年实际利用外资分别是省会、鲁南经济圈的1.6倍、2.9倍。

2.公共服务质量和基础设施通达性仍有差距,影响了不同地区的发展机会公平

一是优质公共服务资源依然差距较大。优质

资源配套的差异成为不同地区吸引人才、企业的重要因素。尽管基本公共服务均等化推进成效显著,但优质公共服务资源分布仍然有较大的地区差异,教育、医疗、养老资源共建共享不足,优秀教师、医生等关键人才难以实现有效流动,如广东超过40%的三甲医院、50%的大学均位于广州。

二是交通基础设施通达程度差异对地区分化产生了较大影响。公路与铁路的路网建设,带来交通方式和运输通道的变化,对地区分化起到了重要作用,这种基础差距对地区经济发展产生了深远的影响。五省交通基础设施的分化造成了各地区发展机会的不公平,阻碍了要素流动。例如,浙东北、苏南地区与上海的高铁、城际、高速等交通联系极为便捷,这为其融入上海大都市圈提供了先天优势。宁波、舟山、青岛、深圳港群经济优势明显,结合铁路、高速公路干线和航空线组成了立体的海陆空运输交通网络。而苏北地区2019年底才接入高速铁路网,2021年东营、聊城、菏泽铁路网密度低于3千米/百平方千米,不到青岛、济南的一半。

3.部分省域或区域中心城市能级较低,城镇体系格局有待优化

一是福建、山东的省域中心城市“虹吸效应”显著。福州、泉州、厦门三市之间还处于资源竞争阶段,中心城市能级低、龙头带动作用不明显,对周边城市产生明显的虹吸作用。例如,莆田、漳州地处福州、厦门、泉州三个福建中心城市之间,虽然同为沿海城市且拥有宝贵的平原地形,却成为夹在高地中的“洼地”,成为省内人均GDP最低的两个城市;青岛、济南两个中心城市自身的人口和经济集中度

较高,但对其他城市带动作用较弱,2023年青岛GDP是烟台的1.6倍、日照的6.6倍,济南是淄博的2.8倍、聊城的4.4倍。

二是相对落后地区区域性中心城市辐射带动能力不足。区域性中心城市辐射带动能力弱及都市圈发育不足,是省域发展不平衡的重要因素。相对落后地区即使通过行政手段划定都市圈,但缺少中心城市带动,各自为战的格局仍然很难打破。2023年,珠海、湛江、汕头三个省域副中心城市经济总量仅为深圳的12.2%、11.0%、9.1%;鲁南经济圈中临沂、济宁、菏泽的GDP均在4000亿—6000亿元,2022年其人均GDP(5.3、6.4、4.8万元/人)均远低于全省平均水平(9.1万元/人),且同为典型的资源型城市,处于同质竞争阶段;苏北中心城市徐州2023年GDP排在全省第六位,2022年人均GDP排在倒数第三位。

三是县域单元发展差异较大。从省内来看,县域经济不平衡是造成区域发展不平衡的重要原因。五省的百强县基本分布于沿海地区,2022年山东县域地区生产总值前20名中,胶东、省会、鲁南经济圈分别占据12个、6个、2个;后20名中,胶东、省会、鲁南经济圈分别占据1个、11个、8个,主要分布在鲁西、鲁南省际交界地区。从不同省份来看,浙江、江苏相对均衡的发展格局与其大中小城市协调发展的城镇体系格局有密切关系;相反,广东县域发展薄弱,2022年57个县(或县级市)面积占全省的71.7%,常住人口仅占28%,GDP占12.4%,难以形成梯次分工合作的经济布局。

4. 地区间协作的主动性不足,尚未形成共赢的良性互动

一是政府间合作多、产业链协作少。经济合作主体仍以地方政府为主,合作方式主要依靠行政手段推动,区域合作内容仍以跨区域的铁路、公路等基础设施项目、生态保护为主,产业合作项目数量不多,企业主体作用发挥不够充分,缺乏能够促进人才、技术、管理等高端生产要素在不同地区间梯次流动的激励机制,尚未有效建立产业合作与发展的长效机制。

二是跨行政区合作利益分享机制缺位。目前,在跨行政区合作方面,尤其是投入成本分担、利益分配、生产和发展要素跨区域调剂等问题上,缺少系统谋划,利益协调与分配机制缺位,由此导致发

达地区成为利益受损者而缺少合作动力,部分跨行政区共建园区反而成为发展相对滞后的园区。

5. 后发地区内生发展动力不足,或导致“马太效应”进一步增强

一是产业升级与创新能力差距有进一步拉大趋势。先发地区普遍已经进入工业化后期,部分欠发达地区则由于技术、人才、资金等要素引进困难,产业转型升级面临瓶颈,地区间差距进一步扩大。2022年,浙东北研发经费投入强度为3.3%,浙西南仅为2.5%;2023年,粤东西北第一产业占比仍高达14.2%,2022年珠三角研发经费占全省比重达到95.7%。但一些后发城市抓住新经济机遇,加快转型升级,正在加速弯道超车,例如,福建宁德用10年时间发展形成了锂电新能源、新能源汽车、不锈钢新材料、铜材料等四个主导产业集群,2023年实现产值5806亿元,GDP增速连续5年位居全省首位,依靠产业突破实现了从“老、少、边、岛、贫”地区到全省高质量发展新增长极的蜕变。

二是营商环境等软配套薄弱。省域内部相对落后地区与先发地区不仅是硬条件的差距,深层次的落后还体现在软环境上。营商环境、制度配套等因素深刻影响后发地区的要素集聚能力,以及对先发地区重大产业平台项目的承载能力和吸引力,由此也使得先发地区出现产业的跨省跨国转移而非省内转移。《2022年广东省营商环境评价报告》显示,营商环境评价方面,粤东西北只有汕头、清远、湛江三市属于第二档次,其他地市属于第三档次,各项指标得分均低于珠三角地市。同时,由于经济上的落后,欠发达地区在各类改革试点、平台建设上难以获得先行先试机会,造成软环境差距的进一步拉大。

6. 不同类型地区间区际补偿机制不健全,落后地区比较优势难以有效发挥

相对落后地区大多与生态地区、革命老区、资源型城市等特殊类型地区、功能性地区重合。例如,浙闽山区是重要的生态功能区,粤东、粤北、闽西是重点老区苏区的所在地,鲁西南、苏北都是资源型城市和产粮大县聚集区。这些地区由于自身所承担的战略功能,在经济发展过程中受限较多,加上经济优势地区对这些地区补偿机制缺位,能够发挥欠发达地区比较优势的价值转换渠道不畅,导致这些地区在生产了大量具有正外部性公共产品的同时,却成为相对落后地区,特别是部分地区人

民生活水平明显落后,区际利益的矛盾冲突不断凸显。

四、推动五省省域区域协调发展的政策建议

推动省域内部的协同发展,要立足不同地区比较优势,以切实改善民生、推动共同富裕为根本出发点和落脚点,以畅通要素区域间流动、提高发展效率和效益为主要动力,以公共服务均等化、基础设施通达均衡为基本手段,以完善区域利益关系、优化区域协调发展机制为保障,更加注重构建相对落后地区培育内生发展动力的长效机制,在高质量发展中解决发展的不平衡不充分问题。

1. 推进基础设施通达均衡和公共服务均等化

一是增强互联互通,补齐传统交通基础设施短板。全面改善山区、海岛、革命老区、民族地区等交通设施条件,加密长江、珠江过江通道,推进省域内高铁网、轨道交通网、大城市地铁网三网融合,加大对欠发达地区交通枢纽建设支持力度,大力推进综合立体交通走廊建设。

二是优化新型基础设施布局,弥补传统基础设施均衡性短板。抓住新型基础设施再布局的关键时期,着力打造更加均衡的新基建网络,加快工业互联网、5G融合基础设施全面有效覆盖,推动先发地区与相对落后地区共建“5G+工业园”示范园区,推进多式联运枢纽场站、冷链基础设施、新能源、充电桩及配套电网、加(制)氢站布局建设。

三是从基本公共服务均等化转向缩小优质公共服务供给差距。在实现基本公共服务均等化的基础上,着力提高优质公共服务供给公平,提高公共服务省级统筹力度,推动省域内公共服务互认制度,提高公共服务可携带性。加大技术、人才协作力度,推进就业、教育、医疗卫生和问题资源共享,支持开展集团化办学办医、远程教学医疗,加强教师和医护人员异地交流。

2. 强化功能区导向优化省域经济地理布局

一是优化城市化地区区域中心城市布局。深圳、广州、南京、杭州、苏锡常都市圈相对成熟,要着重增强都市圈内部协作,强化对周边地区的辐射带动作用。青岛、济南、福州、厦门等要首先增强自身发展能级,更加注重与周边城市合作,形成合力。

浙西南、苏北、鲁西南、福建山区要着力培育区域中心城市,加强与先发地区中心城市的互动,加快形成区域增长极。

二是畅通“核带区”动力传导机制。按照“圈”“链”思维,以优化关键产业链布局为抓手促进区域协调发展,尽快在土地跨域整合、投资项目审批、公共服务一体化等方面取得突破,形成以中心城市引领都市圈发展、都市圈带动协同区发展的空间动力机制。

三是健全区际利益补偿机制。加大对重点生态功能区、重要水系源头地区、自然保护地的省级财政转移支付力度,完善生态保护成效与相关转移支付资金分配挂钩机制。完善多元化横向生态补偿机制,更大力度开展生态产品价值实现机制试点。落实产粮大县奖励办法,实施产粮大县粮食风险基金动态补助,完善粮食主产区利益补偿机制。围绕煤炭、水能、风能以及其他矿产等重要资源,建立健全有利于资源集约节约利用和可持续发展的资源价格形成机制,健全资源输入输出地间利益补偿机制。

3. 增强欠发达地区内生发展动力

一是全面推动产业链供应链协作。推广山海协作经验,理顺县级帮扶关系,将先发地区“腾笼换鸟”与后发地区“筑巢引凤”有机结合,共同绘制产业图谱,推动联合招商、共建招商中心,形成“研发+制造”、产业整体转移集聚、产业链双向延伸、“总部+功能性机构”等各具特色的产业合作方式。推动“双向飞地”建设,欠发达地区到发达地区设立“人才飞地”和“离岸人才中心”,发达地区到欠发达地区设立生产制造飞地。

二是优化营商环境。优化各类改革试点示范布局,支持后发地区更大力度推动改革开放,确保后发地区公平享受改革红利。加大对后发地区“数字政府”建设支持力度,提高政府行政效能和服务意识,增强吸引资金、技术、人才的能力,从根本上转变发展路径。

三是增强资金等要素保障。推广广东广河高速试点经验,支持后发地区积极申报开展不动产投资信托基金(REITs)试点,特别是对有利于保障和改善民生、推动区域协调发展、推进县城补短板强弱项、增强创新能力等的基础设施项目,在项目入库、试点申报等方面优先给予支持。

4. 精准施策增强县域和乡村底部支撑

一是推动县域经济高质量发展。县域和乡村是支撑区域协调发展的底部支撑单元,要进一步缩小政策单元,推动底部单元缩差。大力培育新生中小城市,支持有条件的县走“专精特新”发展之路,建立省级层面县域特色优势产业发展目录,开展重点县结对帮扶合作。选取经济发展能力较好的县,或处于省域边界、市域辐射带动作用不明显的县,深入推进扩权强县改革。

二是推动农业生产、农村建设、乡村生活生态良性循环。有力有序有效推广浙江“千万工程”经验,发挥好县域纽带作用,加快城乡融合发展,推动农村一二三产业融合发展。鼓励基层创新,充分发挥各地积极性主动性创造性,健全乡村治理机制。创新省内跨市耕地占补平衡方式,促进耕地占补指标异地有偿调剂,指标调剂收益主要用于耕地保护和农业农村发展。

5. 推进经济区与行政区适度分离改革

一是优化产业资源布局。将跨行政区合作园区作为省内产业转移的试点,优先将适合的国家、省级重点企业和项目布局于合作园区。深入推进省际交界地区跨省合作,支持在省际交界城市优先布局建设跨省合作示范园区,引入跨省重大产业项目和平台,率先探索打破省际行政区壁垒的制度创新。

二是完善收益分配制度。为避免不同行政区过早陷入利益分配博弈的僵局,允许暂时实施利

益留成机制,对一定年限内的发展收益免除上缴税收,在合作区域发展逐渐稳定后,以双赢为导向优化GDP、企业数量、工业、投资等统计制度,稳定税收分成制度(蔡之兵等,2021)。增加有关地方是否实质性参与并推动区域合作的指标数量和考核权重,将跨市、跨省合作园区和合作重点项目指标纳入两市、两省共同考核指标。

三是赋予共建园区更加灵活的发展权限。允许跨行政区合作园区自主选择涉及不同行政区的发展政策,自主选择适用更加有利的政策。以体制机制创新增强园区发展活力,支持园区公司化运营,构建“小管委会+大公司”市场化一体化开发建设模式。持续深化项目审批、市场监管、能源通信等领域改革,下放跨行政区审批权。

参考文献

- [1]张翱,孙久文.缩小区域发展差距与畅通国内经济大循环[J].社会科学文摘,2023(9).
- [2]孙久文,史文杰.以区域协调发展推进中国式现代化进程研究[J].区域经济评论,2023(2).
- [3]樊杰,赵浩,郭锐.我国区域发展差距变化的新趋势与应对策略[J].经济地理,2022,42(1).
- [4]吴碧波.区域协调发展视域下内陆地区与沿海地区产业合作的困境与突破[J].区域经济评论,2024(1).
- [5]蔡之兵,张可云.经济区与行政区适度分离改革:实践逻辑、典型模式与取向选择[J].改革,2021(11).

A Study on the Uncoordinated Regional Development of Large Economic Provinces in Eastern China

Li Xiaolin Wang Jiyuan Liu Zhengyan Gong Piping

Abstract: At present, Guangdong, Jiangsu, Shandong, Zhejiang and Fujian, the five major provinces in the eastern region have entered a stage of accelerating the promotion of high-quality development and achieving common prosperity, and there is an urgent need to solve the problem of internal uncoordinated development in the provinces. The uncoordinated development of the five provinces is reflected in the gap between the coastal and inland areas, as well as between a few central cities and other regions. And the problem in Guangdong is the most prominent. Since the 18th National Congress of the Communist Party of China, the characteristics and pattern of economic differentiation in the five provinces have been basically stable, but the gap is still very obvious. Population differentiation generally occurs later than economic differentiation, and the pattern of population differentiation is basically consistent with economic differentiation. The regional differences in people's livelihood levels are relatively small and maintain stable, and the development of transportation infrastructure is more balanced. There are multiple factors that cause uncoordinated development within the five provinces. Natural conditions and regional differences lead to initial economic differentiation. With the development of the economy and society, institutional factors become increasingly prominent. In the future, in order to promote more coordinated regional development, we should base on the comparative advantages of different regions, pay more attention to cultivating endogenous development drivers in relatively undeveloped areas, and solve the problems in high-quality development.

Key Words: Major Economic Province; Coefficient of Variation; Provincial Coordinated Development

(责任编辑:文 锐)