

的产业梯度转移,可以沿着两条欧亚大陆桥,大跨度地进入中亚、欧洲国家腹地,也可以在国内部分向其他地区转移。通过区域合作,为东部地区提供更多的发展机会和更大的发展空间,为其他三大地区在动态进出过程中引入更多的资源;三是调整完善相关地方性政策法规,要与上述中央政策的调整以及地区发展战略的调整相适应,对以往的相关政策法规进行清理,及时废止其中相抵触者,另外补充制定新的政策法规,发挥好地方政府的保障和引领作用。

第三,对企业来讲,作为微观主体,企业是对外开放的主角,中央政府和地方政府的所有战略意图都要由企业来落实,所有政策是在为企业保驾护航,创造好的投资环境,保护其合法权益。所以,无论是哪个地区的企业,都应该深入分析丝绸之路经济带建设给自己带来的商机,走出本地区,秉持平

等互利、合作共赢原则,到其他地区和国家寻找新的发展机遇与空间,签订订单,开拓市场。特别是在当前全国“大众创业,万众创新”的大背景下,更应该充分利用这些机遇与平台,创业创新。也可以把我国过去几十年对外开放中取得的成功经验,借鉴、复制到其他国家和地区中去。例如,当年我国借鉴了新加坡经验,创建了苏州工业园区,借鉴香港等地经验,创建了自贸区。现在,我们可以转换角色,以输出国的身份,与其他国家和地区创建工业园区和自贸区。由苏州工业园区援建的新疆霍尔果斯经济开发区、由招商集团与白俄罗斯政府合作建立的中白工业园就是这方面的成功范例。

作者简介:夏永祥,男,苏州大学商学院教授,博士生导师,中国区域经济学会常务理事(苏州215006)。

(责任编辑:口 天)

“三个支撑带”与中国区域经济协调发展的若干思考

和 云

DOI:10.14017/j.cnki.2095-5766.2015.0086

一、“三个支撑带”——中国特色区域 经济理论的新发展

中国经济改革开放以来逐步形成的东部沿海地区率先对外开放发展、东北地区振兴、中部地区崛起以及西部大开发四大区域经济战略即“四大板块”,在地方与中央高层政策的作用和上下通力合作下,无疑成为拉动当地经济的重要引擎。随着中国经济改革进入深水区和攻坚区,区域经济发展在原有“四大板块”基础上,政府又提出“三个支撑带”战略,充分显示决策层高瞻远瞩的智慧力量,也标志着中国特色区域经济理论的新发展。

1.从原来相对粗放单一的以地域为主划分,向更注重地域之间联系、更注重区域协同发展。原来以“四大板块”为主的发展战略往往是同质化的战略,以相对粗放单一的以地域为主划分,发展战略及产业布局都具有同构性。而“三个支撑带”则转

向更注重地域之间联系、更注重区域协同发展、更注重差异化和错位发展。如京津冀地区,一直以来京津冀许多产业同质化竞争严重,尤其工业与制造业,在京郊、天津和河北都广泛分布,缺乏有效协调。据有关研究通过相关模型计算,京津和京冀的产业结构相似度远低于津冀,表明目前京津和津冀间优势产业重合度较高,存在严重的产业趋同的竞争倾向。这次《京津冀协调发展规划纲要》将突出强调三地的错位发展,坚持协同发展、重点突破、深化改革、有序推进。其战略的核心是有序疏解北京非首都功能,调整经济结构和空间结构,走出一条内涵集约发展的新路子,探索出一种人口经济密集地区优化开发的模式,促进区域协调发展,形成新增长极。又如长江经济带则是通过有落差地区的区域规划去优化生产力布局。

2.区域经济支撑点从仅东部发达地区的支撑向东中西部多点支撑布局,区域空间结构趋于优化,形成全局性和整体性的发展格局。之前中国区域

经济的支撑点都集中在东部,主要是环渤海、长三角、珠三角,区域空间分布并不均衡,随着中国经济进入转型升级时期,过去支撑经济高速增长的比较优势在减弱。“三个支撑带”的战略,将依托长江中游城市群、成渝城市群、中原城市群、呼包鄂榆城市群、哈长城市群等重点区域,打造重庆西部开发开放重要支撑和成都、郑州、武汉、长沙、南昌、合肥等内陆开放型经济高地,形成东北、中西部多个经济支撑点。随着新的比较优势正在形成,区域均衡、多点支撑的发展,促使区域空间结构趋于优化。通过区域空间发展极大地拓展经济发展的空间,实现中国区域战略逐步走向全局性和整体性。

3.打出中国区域经济发展战略的新“组合拳”,形成叠加开发、立体开发和多维度开发的新理念。“十五”到“十二五”期间实施西部大开发、东北振兴、中部崛起和东部率先开放发展的“四大板块”战略,尽管从地域上实现了全覆盖,通过点轴开发,点、线、面梯度推进,取得重大的发展成效,但由于具体政策不够细化,针对性操作性不太强,尤其是以行政区划为主的区域开发,在“政策高地”等区域利益的阻隔下,导致区域发展政策落实情况不及预期,发展乏力和区域差距长期不能有效遏制。目前由“四大板块”转向统筹实施“四大板块”和“三个支撑带”战略组合,打出中国区域经济发展战略的新“组合拳”,通过叠加开发、立体开发和多维度开发的组合推进,形成区域经济发展的“组合拳战略”,这一开发理念是对以往理论的大胆创新和积极发展。

4.区域开发与国际化和国家对外开放新格局的有机融合,形成国际化和大开放下的高层次区域开发战略。当前,中国经济和世界经济高度关联,为抓住全球化、信息化快速扩张的机遇,深度融入世界经济体系,中国需要进一步构建全方位的开放新格局。“三个支撑带”理论体现了中国区域开发与国际化和国家对外开放新格局的有机融合,大力实施开放带动战略,共建开放通道和平台,推进国内外区域合作,提高开放型经济水平,形成国际化和大开放下的高层次区域开发。如“一带一路”战略,将形成东西双向互动、沿海一线与亚欧大陆桥“大T字形”发展格局。通过沿海地区加快对接21世纪海上丝绸之路,以港口、码头建设为龙头,建设以远洋运输为主、内联外接、贯通内陆、通江达海的综合物流

运输体系,推动国内发展与对外开放融合互动。推进“一带一路”建设既是中国推进国内外区域合作发展的需要,也是加强和亚欧非及世界各国互利合作的需要。

5.政府主导型跨区域协同机制的构建,“虚实”结合成为理论亮点。“三个支撑带”提出区域战略以协同发展、协同创新为最核心的内容,在“四大板块”的行政区划的“实”与“三个支撑带”的领导小组,协调机构的“虚”的并存,进一步把“虚”通过专门组织和协调结构而落实,形成新的“虚实”结合组织模式,为“一亩三分地”和行政区划利益藩篱阻隔的打破,构建政府主导型跨区域协同机制进行大胆尝试。中央在区域经济宏观指导上新的变化:打破了单纯的行政区划,把区域经济规划扩大到跨市跨省,力图使生产要素在一个摆脱行政区划束缚的、更大的区间进行流动和组合,这是符合经济规律的。

二、“三个支撑带”——新常态下的中国特色 区域经济发展新要求

新常态既是中国经济发展的新常态,也是世界经济发展的新常态,中国需要特别谋划区域发展“新棋局”,培育区域经济增长新动力,“三个支撑带”战略契合了新常态下的中国特色区域经济发展的新要求。

1.符合经济发展进入中高速增长长期解决区域经济增长瓶颈,提升增长质量的发展要求。当前,世界经济的复苏动力并不强劲,加之地缘政治因素影响,未来不确定因素增多,身处其中的中国经济难以独善其身。更为重要的是,中国经济发展面临“三期叠加”矛盾,资源环境约束不断加强,整体经济下行压力还在加大,先前高速增长已经不具备可能性。“三个支撑带”区域发展的战略实施,不同战略着眼点不一样,京津冀协同发展,着眼于优化在环渤海地区打造世界级的城市群,以优化各种功能的布局,使得北京更好发挥首都功能,把非首都功能输出,促进天津、河北的发展。长江经济带是用好长三角龙头对沿江具有很大发展潜力的中西部省份的辐射作用。有益于解决区域经济增长瓶颈,提升增长质量。“一带一路”则是跨境覆盖五六十个国家的大战略,通过中国和“一带一路”国家,以及“一

带一路”国家之间的深化经贸合作和民间往来,促进更大区域的经济的发展,为中国经济发展在周边和外部创造一个更大的空间。共建“一带一路”旨在促进经济要素有序自由流动、资源高效配置和市场深度融合,推动沿线各国实现经济政策协调,开展更大范围、更高水平、更深层次区域合作,共同打造开放、包容、均衡、普惠的区域经济合作架构。符合中国经济发展新常态下解决区域经济增长瓶颈,提升增长质量的发展要求。

2.力争使区域发展不平衡转变成增长动力源,传统产业梯度转移与新兴产业打造并行推进,相得益彰。中国经济“新常态”下的一个重要潜力就是广大的中部和西部地区发展水平还不高,一些发展潜能未得到有效释放,“三个支撑带”提出的跨区域开发,使城市和沿海地区失去比较优势的产业在农村和内地获得新的优势,进而使一些产业、产品的生命周期得以延长,中部地区、长江流域是缩小区域差距的突破之地。“三个支撑带”的战略出发点就是进一步扩大开放,协调内外市场和内外资源,加快互联互通,充分发挥内外两种增长动力。通过统筹各要素资源配置,打造跨区域和跨境产业链,中国重塑比较优势,激活增长潜力,解决当前新常态的某些发展瓶颈具有重要的战略意义。

同时后发区域承接传统产业梯度转移与新兴产业打造并行推进,相得益彰。如贵州省在过去一年里,正在崛起的“中国数谷”使贵阳奇迹般的创造出五个“中国第一”,即中国首个大数据战略重点实验室、中国首个全域公共免费WIFI城市、中国首个政府数据开放示范城市和中国首个大数据交易所。甘肃的中国中药材核心产区加工群形成,云南、广西建设沿边金融综合改革试验区总体方案的推进,积极探索跨境金融改革创新,推动沿边地区和民族地区经济金融和谐发展。

3.有序推动产业转移,优化区域协同发展的空间结构。在推进新的区域一体化中,通过基础设施建设、城镇化、产业转移和合作等方式,可以形成新的经济动力。“三个支撑带”可以在推进城乡发展一体化和东中西部区域协同发展的过程中,通过引导生产要素合理流动,形成跨区域的产业梯度转移和推进效应,形成中国未来中长期的增长点,拓宽经济增长空间,必将产生新的生产力。如《长江中游城市群发展规划》明确提出的六个方面的重点

任务之一是产业协调发展,依托产业基础和比较优势,建立城市群产业协调发展机制,联手打造优势产业集群,建设现代服务业集聚区,发展壮大现代农业基地,有序推进跨区域产业转移与承接,加快产业转型升级,构建具有区域特色的现代产业体系。

4.区域发展与大力实施开放带动战略,共建开放通道和平台,推进国内外区域合作。当今世界正发生复杂深刻的变化,国际金融危机深层次影响继续显现,世界经济缓慢复苏、发展分化,国际投资贸易格局和多边投资贸易规则酝酿深刻调整,各国面临的发展问题依然严峻。“三个支撑带”战略中把“一带一路”建设与区域开发开放结合起来,加强新亚欧大陆桥、陆海口岸支点建设,旨在促进经济要素有序自由流动、资源高效配置和市场深度融合,推动沿线各国实现经济政策协调,开展更大范围、更高水平、更深层次区域合作,共同打造开放、包容、均衡、普惠的区域经济合作架构。推进京津冀协同发展,在交通一体化、生态环保、产业升级转移等方面率先取得实质性突破。长江经济带将充分发挥长江三角洲地区的辐射引领作用,以促进中上游地区有序承接产业转移,同时,该经济带将充分利用海陆双向开放的区位优势,加快同周边国家和地区基础设施互联互通,从而成为横贯东中西、连接南北方的对内对外开放带。

三、“三个支撑带”——中国经济均衡协调发展新政策、新举措

在“四大板块”基础上,提出了“三个支撑带”战略,标志着中国区域发展战略和政策体系在不断完善。

1.顶层设计与具体规划配套衔接、政策的宏观指导和精准性更接地气。从“四大板块”到“三个支撑带”,代表着中国区域发展战略的再升级,随着2015年4月30日,中共中央政治局审议通过《京津冀协同发展规划纲要》,与同年3月28日,国家发展和改革委员会、外交部、商务部联合发布《推动共建丝绸之路经济带和21世纪海上丝绸之路的愿景与行动》,2015年4月16日,《长江中游城市群发展规划》正式发布,标志着“三个支撑带”战略的顶层设计基本完成,并从顶层设计转向了专项规划与具体实施

并进阶段。《京津冀协同发展规划纲要》对三地定位非常清晰,北京的定位仍保持2014年2月中央确定的北京的新定位,即政治、文化、国际交往、科技四大中心。天津市在京津冀协同发展中的定位,则由“三个中心一个基地”,即中国北方的经济中心、国际航运中心和国际物流中心、现代制造业基地,变化为“一个基地三个区”,即全国先进制造研发基地、国际航运核心区、金融创新示范区、改革开放先行区。河北定位则是“一个基地三个区”,即现代商贸物流重要基地,产业转型升级试验区,新型城镇化和城乡统筹示范区,京津冀生态环境支撑区。精准定位基地和试验区、示范区、先行区。

“三个支撑带”政策的宏观指导和精准性更接地气,政府工作报告把“一带一路”建设与区域开发开放结合起来,加强新亚欧大陆桥、陆海口岸支点建设。推进京津冀协同发展,在交通一体化、生态环保、产业升级转移等方面率先取得实质性突破。推进长江经济带建设,有序开工黄金水道治理、沿江码头口岸等重大项目,构筑综合立体大通道,建设产业转移示范区,引导产业由东向西梯度转移。加强中西部重点开发区建设,深化泛珠等区域合作。另外,从目前媒体报道的《京津冀协同发展规划纲要》内容看,从来没有哪一个区域规划如此细致、力度如此之大。细致到哪些企业搬到哪个区域、每一条路修到哪里都写得清清楚楚,而且有每年的进度表。加上健全的组织为规划落实提供保证,有问责举措。

2. 契合市场经济全面深化改革要求,区域经济发展由比拼“政策高地”的时代转向比拼开拓创新、比拼遵循市场规律转变。纵观此前30年的区域政策,通过税收和先行先试的优惠政策、大型基建和产业项目布局、资金扶持等形成“政策高地”,是中央政府支持特定区域发展的主要手段。名目繁多的区域性优惠政策割裂了统一的市场经济体系,削弱区域市场竞争的公平性,使区域竞争变成不是创新的竞争,而是追逐“政策高地”的竞争,并导致区域发展演变成政府主导的区域性GDP竞争。中共十八届三中全会提出要全面深化改革,形成全国统一的市场体系,发挥市场在资源配置中的决定作用的重大理论突破,“三个支撑带”的区域发展政策清晰表明人为打造“政策高地”的政策路径将被迫调整,各种区域性优惠政策的取消正在加紧进行,比

拼政策的时代即将过去,代之而起的将是勇于创新,大胆开拓,敢为天下先的新发展理念,契合市场经济全面深化改革,更好发挥市场在资源配置中的决定性作用。

3. 切实加速政府职能转变,转变思想,打破地域、行政壁垒,打破利益藩篱和市场阻碍。“三个支撑带”战略的推进,预示着各自为政的“诸侯经济”已经不符合新常态下区域经济发展的需要,开启了以强化区域协作为导向的区域协同发展时代,如何打破地域、行政壁垒,关键是打通思想、打破利益藩篱和市场阻碍,切实加速政府职能转变,以更开放更长远的眼光来看待自身发展、区域发展和国家发展。如《京津冀协同发展规划纲要》要在京津冀交通一体化、生态环境保护、产业升级转移等重点领域率先取得突破。其中交通一体化:打通“断头路”是任务之一。据河北省交通运输厅统计,河北通往京津两地的“断头路”,总里程达2300多公里。有专家曾把这2300多公里的“断头路”形成原因归结为“话语权不对等,市场机制欠缺,缺乏区域发展的观念”。京津冀的关系,说到底,不是三方关系,而是中央与京津冀四方的关系,没有中央参与,结果就很难预料。这就充分说明中央和各级政府要敢于啃硬骨头、敢于涉险滩,以更大决心和勇气冲破思想观念的束缚、冲破利益固化的藩篱。

4. 区域开发必须体现法治化和契约社会的精神。2015年是全面推进依法治国的开局之年,“三个支撑带”战略包含了在政府与市场主体的互动问题,政府既不要越位,也不可缺位,而应该谋位,要以高水平的决策抓住区域经济发展的战略机遇,真正按照法治化和契约社会的精神,通过推行政府与社会资本合作(PPP)机制,吸引、寻找国际国内的主体,比如交通等基础设施、水务、电气、垃圾处理、绿化等,实现政府和市场两只手真正相得益彰地推进京津冀一体化。当前地方政府对本地的GDP、财政收入十分重视,现有的地方政府考核体系使区域关系具有竞争性,区域利益的获得可以加快本区域经济水平的提升是当前地方政府的理性选择。

5. “经济带”成为未来中国区域发展的新引领。“三个支撑带”理论的形成,使“经济带”成为未来中国区域发展的新引领。据悉,中国正在制定的“十三五”规划中,区域经济的发展思路将出现明显变化。为适应新的发展形势,过去十年惯用的东部、

中部、西部、东北四大区域板块划分方式将逐渐被经济带、经济区概念取代。“一带一路”、京津冀、长江经济带三大战略规划,成为“十三五”区域战略重心培育的区域增长极、经济带,由此带动整体经济发展,成为未来区域发展的新引领。

同时也要看到,中国区域发展不平衡的问题仍

然突出,区域差距扩大趋势还没有得到根本性改变,需要付出长期不懈的努力。

作者简介:和云,女,北京邮电大学公共管理学院教授、硕士生导师(北京 100876)。

(责任编辑:口 天)

“三个支撑带”下的我国区域发展新趋势*

李松庆

DOI:10.14017/j.cnki.2095-5766.2015.0087

1979年7月15日,国务院批转了广东省委和福建省委关于对外经济活动实行特殊政策和灵活措施的两个报告,同意设立出口特区。1980年8月26日,五届全国人大第15次会议决定批准国务院提出的在广东省深圳、珠海、汕头和福建省厦门建立经济特区的建议,并通过《特区条例》。由此,我国的区域发展战略拉开了帷幕。30多年来,建立经济特区和经济技术开发区及高新技术产业开发区,开辟沿海经济开放区,实施东部率先发展、中部崛起、西部大开发、东北振兴,出台珠三角地区改革发展规划、长三角地区区域规划、京津冀协同发展规划、黄河三角洲高效生态经济区发展规划等,这些区域发展战略相继实施,促进了我国区域经济乃至整体经济的快速发展。然而,面对国内外社会经济形势和区域发展的变化,我国的区域发展战略急需调整和升级,拓展新空间,增创新优势。

一、区域空间范围扩大——空间范围由单一市、省向跨市、跨省转变

我国区域发展战略的历程,就是一个区域的空间范围由小到大、逐步扩展的过程。最初的经济特区、开发区、开放区,强调的是—个城市的某个区域或整体享受特殊的区域发展政策。后来,整个海南省划为一个经济特区,实行比我国其他经济特区更加开放、灵活的体制和政策,授权海南省政府更大的自主权。现在,区域发展战略由—区、—市、—省扩展到了空间相互毗邻、资源禀赋相近、发展水平

接近、社会结构相仿、经济联系密切的多市、多省。

例如,2008年12月出台的《珠江三角洲地区改革发展规划纲要》规划范围是以广东省的广州、深圳、珠海、佛山、江门、东莞、中山、惠州和肇庆市为主体,辐射泛珠江三角洲区域,并将与港澳紧密合作的相关内容纳入规划;2009年9月23日出台的《促进中部地区崛起规划》包括山西(晋)、安徽(皖)、江西(赣)、河南(豫)、湖北(鄂)和湖南(湘)六省;2010年6月出台的《长江三角洲地区区域规划》包括上海市、江苏省和浙江省两省—市;2013年12月31日出台的《武汉城市圈区域发展规划》是以武汉为中心,包括黄石、鄂州、黄冈、孝感、咸宁、仙桃、天门、潜江周边8个城市所组成的城市圈;2015年4月6日出台的《环长株潭城市群发展规划》是以长沙、株洲、湘潭为中心,外围分别发展常德、岳阳、衡阳、娄底4个次级城市圈(带);江西提出的“环鄱阳湖城市群”大发展思路,是以该省辖区内的我国第一大淡水湖鄱阳湖为核心,纳入环绕湖区的景德镇、九江、南昌、鹰潭、上饶共5个地级市;2015年4月5日出台的《长江中游城市群发展规划》则是以武汉城市圈、环长株潭城市群、环鄱阳湖城市群为主体形成的特大型城市群,承东启西、连南接北,是贯彻落实长江经济带重大国家战略的重要举措,也是一个跨区域城市群规划。

朝着价值链、产业链的延伸,市际、省际等区域之间的经济联系将更加密切,各种要素的优化配置不仅需要打破—省—地行政区划的限制,而且需要打破传统的沿海与内地、东中西三大地带、东中西