

# 区域发展战略重大调整成经济发展新突破口

◇ 本刊记者 张 倪

十八大以来,受内外各种客观因素影响,中国经济下行压力较大,国内产能过剩与就业压力加大相互交织,中国对摆脱经济困境进行了深层思考,提出一系列构想并付诸实施,如“一带一路”、京津冀协同发展、长江经济带、雄安新区、粤港澳大湾区等等,意图通过国际合作和培育区域经济新增长极,为中国经济发展找寻新的突破口。

## “三大战略”引领区域发展新格局

回顾十八大以来这五年,我国区域发展战略经历了非常重大的变化与调整。

据中国社会科学院工业经济研究所研究员、中国区域经济学会秘书长陈耀介绍,新中国成立以来,我国区域发展战略大体经历了四个发展阶段:一是改革开放前的区域均衡发展阶段。二是从改革开放开始到上世纪90年代后期的区域非均衡发展阶段。三是进入新世纪后的区域协调发展阶段。在该时期内,我国形成了区域发展“四大板块”(东部率先发展、中部崛起、西部大开发、东北振兴)总体战略。四是十八大以后的竞争性协调发展阶段。

“总体来看,十八大以前,我国更多采取的是数量扩张型的区域发展模式。十八大以来这五年间,我国区域政策正逐渐从数量扩张型向质量提升型转变。十九大后,我国将更加强调以质量提升为主攻方

向,以促进区域发展。”国务院发展研究中心发展战略和区域经济研究部助理研究员施成杰日前在接受《中国发展观察》采访时表示。

具体来看,专家指出,在区域发展战略层面,十八大以来的第一个重大调整,即在“四大板块”基础上,提出区域发展“三大战略”(“一带一路”、京津冀协同发展、长江经济带),强调重点地区的优先发展以及城市群的内外部协同,通过扩大开放,吸收和集聚要素资源,改变了过去我国全覆盖式、碎片化的区域发展思路。

第二个重大调整是,进一步加强了对生态文明建设和生态环境保护的重视程度。党的十八大报告确立了经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设五位一体的总体布局,并将“优化国土空间开发格局”摆在了突出位置。习近平总书记多次强调,“既要金山银山,也要绿水青山”“绿水青山就是金山银山”“绿水青山胜过金山银山”。据测算,目前我国仅有约180万平方公里的国土面积适宜人类生存发展。今后,我们应更加集约高效地利用仅有的适合人类生存发展的国土面积,对于不适宜人类生存的国土面积要加强保护,尽可能地减少人类活动。我们看到,十八大以来,我国对于加强生态环境保护的重要意义的认识不断提高,各级政府积极地将认识转化为行动。

在区域政策规划层面,十八大时期也取得了突出进展。首先表

现为开展城市群的规划。十八大以来,《长江三角洲城市群发展规划》《哈长城市群发展规划》《成渝城市群发展规划》《长江中游城市群发展规划》《中原城市群发展规划》《珠江—西江经济带发展规划》等获国务院批准,对我国城市群的发展起到了重要的引领和规范作用。同时,国家层面在进一步调整各地区间关系、规范地方政府权责等方面开展了很多制度性建设并取得突出进展。去年以来,国家多次出台有关规范地方政府债务的文件,有效规范了各地方政府的投融资行为。

在充分肯定成绩的同时,也要清醒地认识到,我国区域发展仍面临不少突出问题。中国宏观经济研究院研究员肖金成日前在接受《中国发展观察》采访时指出,一是国内区域发展差距仍较大,欠发达地区经济仍很落后。虽然2008年至2015年,我国中西部地区经济发展速度全面超过东部地区,人均地区生产总值相对差距有所缩小,但区域发展绝对差距仍在继续拉大。二是地区封锁依然存在,无序开发和产能过剩矛盾有待化解。地方各自为政、相互封锁、无序竞争的状况仍然存在,生产力布局与人口资源环境不相匹配的矛盾仍很突出。三是板块利益格局日趋固化,区域协调发展机制有待完善。从政策体制看,各板块之间对政策优惠的攀比和竞争趋于加剧,区域优惠政策实施空间有限。四是区域管理不适应新形势新要求,国家层面统筹协调

有待加强。

国务院发展研究中心发展战略和区域经济研究部第一研究室主任刘勇也表达了类似观点。他强调,未来中国区域经济发展的关键,应始终着眼于让不同地区的发展保持一种相对均衡的状态。在保证要素自由流动的基础上,尽量减少要素流动成本。“十九大后,我国区域经济领域的重要任务,首先,应构建新型城乡区域经济一体化。包括尽快建立起以县域经济为基本单元的城乡交通网络体系、完善的城镇体系以及加快新型城镇化的发展步伐等。其次,应以县域经济为基础,构建新型区域分工合作体系。进一步明确和划分我国东中西部地区的都市县与农业县的各自发展目标。此外,构建更加合理的区域政策体系。优化和完善中央对地方的转移支付制度。”

### 粤港澳大湾区和雄安新区建设形成南北两大新热点

在“三大战略”作为今后相当长一段时期我国区域发展总体战略的引领下,十八大以来,我国还产生了很多新的热点地区。

陈耀认为,雄安新区的设立,是十八大时期我国在区域经济领域出台的最重要新政。他表示,雄安新区是我国经济新入新常态后,解决新的地区结构矛盾的重要战略。这种“跳出旧城建新区”的发展路径,对于推进我国新型城镇化发展、解决大城市病问题以及人口密集地区的优化发展问题,甚至解决整个北方地区的发展困局问题等都具有较强的带动作用。

作为继深圳特区、上海浦东新区之后第三个有全国意义的国家级

新区,雄安新区的战略意义的确非常重大。对于雄安新区的战略定位与目标任务,肖金成表示,首先,作为承接北京非首都功能的集中疏解地和直接承载地;其次,作为北京、天津这两大都市的反磁力中心,同时重点带动河北地区发展;此外,作为京津冀地区新的经济增长极,助力京津冀打造成为世界级城市群。

近年来,我国在东西部协调发展方面取得了重大突破。2007年后,西部地区的经济增速始终保持在高于东部地区的水平上。经过十年时间,东西部差距已明显缩小。如今,我国出现了新的地区结构矛盾,即北方尤其是东北和华北地区的经济困境。究其主要原因,是北方大部分地区主要为依托资源的重化工经济结构,造成严重产能过剩。“在此背景下,雄安新区的设立,对于提振和带动整个北方地区经济发展的重要性更可见一斑。”在陈耀看来,今后,南北方的协调问题将成为我国区域发展一个新的重要抓手。

和北方的雄安新区相对应的另一热点地区,即位于南方的粤港澳大湾区。

在国务院发展研究中心发展战略和区域经济研究部第二研究室主任刘云中看来,粤港澳大湾区同样着眼于我国的全球竞争力。粤港澳大湾区的设立,对于香港和澳门的长期繁荣稳定、提升中国整体竞争力等方面都具有重大意义。未来,粤港澳大湾区发展面临的最大挑战是如何在“一国两制”框架下推动湾区一体化发展。

### 长江经济带最被看好,中原城市群潜力大

可以预见,雄安新区和粤港澳

大湾区建设这“一南一北”两大新战略,将在中国的区域版图上发挥出日趋重大的影响力。而以雄安新区为代表的京津冀地区和粤港澳大湾区这两个热点地区,也将会逐渐引领形成我国南北方的投资博弈。

谈及十九大后最看好的地区热点板块,不少专家坦言,仍要属长江经济带。

自2016年9月《长江经济带发展规划纲要》正式印发以来,长江经济带的发展始终坚持三个基本定位,一是统筹东中西部、协调南北方的新引擎,二是成为中国经济发展新的支撑带,三是作为中西部双向开放的先导区。而长江经济带的三大优势,显而易见,一是区位条件较好,坐拥长江中下游平原、江汉平原和成都平原。二是依托“黄金水道”,可大大减少物流成本,实现东西双向开放。三是资源禀赋更合理,产业基础较好。

2016年1月4日,习近平总书记在推动长江经济带发展座谈会上强调,“当前和今后相当长一个时期,要把修复长江生态环境摆在压倒性位置,共抓大保护,不搞大开发。”这也意味着,今后长江经济带将肩负起作为我国生态文明建设示范区的重要使命。

除此之外,国内还有很多其他热点地区同样值得关注。

在长江经济带战略推动下,其沿江产业的整体调整正在紧锣密鼓推进中。在此背景下,江苏省提出构建“扬子江城市群”,致力于苏南、苏中地区的一体化、同城化发展。目前,该地区正重点致力于将沿江的重化工产业转移至环境容量更大的沿海地区,其未来发展潜力较大。

有观点认为,如今长三角的重心正在逐渐南移。尤其是杭州成功

举办G20峰会之后,杭州湾的发展空间与潜力被各方所看好。随着近年来该地区环境的逐渐改善、产业的快速转型升级以及“互联网+新经济”等新技术、新业态的创新发展(尤其是该地区特色小镇的快速发展非常令人瞩目),杭州湾也将会成长为我国新的投资热点地区。

位于中西部地区的中原城市群也同样值得关注。专家预测,未来五到十年,中原城市群(尤其是郑州、武汉、长沙、合肥)的发展潜力和成长空间将是巨大的。

“以郑州为中心的中原城市群,目前已形成四通八达的‘米字型’高铁分布网、郑州航空港、中欧货运班列等。国家政策层面的支持力度也非常大,包括构建郑州至卢森堡的‘空中丝绸之路’,支持郑州和武汉建设国家中心城市等。目前,该地区已成功集聚了不少高端产业和航空偏好型产业。未来,作为承东启西、连南贯北的交通枢纽地区,中原城市群的居中区位优势将会更加凸显。”刘云中说。

## 未来二十年中国区域发展的新战略

在专家看来,十九大后,中国区域经济版图及结构将经历一次新的重塑和再造的过程。在“三大战略”的引领下,中国区域经济将呈更加多元化、多极化、网络化的总体发展趋势。除长三角、珠三角、京津冀外,中西部地区将会涌现出更多大规模的城市群和新的经济增长极。

肖金成提出,未来二十年内,我国区域发展应采取四点新战略和新思路:

一是统筹协调战略。中国幅员辽阔,如果单纯依靠珠三角、长三

角和京津冀,未来的中国经济不可能长期保持快速持续增长的态势,应该在中西部和东北地区选择一些适合发展的地区,培育新的经济增长极,使之成为支撑未来中国经济可持续发展的新动力。通过实施增长极战略,创新体制机制,完善基础设施,优化投资环境,吸引国内外的人才、资本、技术向这些地区聚集,在中西部地区崛起几个“深圳”和“浦东”,进而带动区域经济的发展。

二是轴带引领战略。依托重要交通干线聚集经济要素,使其成为纵向横向经济隆起带,并发挥轴带横跨东中西、连接南北方的天然优势,提升轴带对统筹区域协调发展的能力。在轴带不同的发展阶段,应选择差异化的策略。

三是群区耦合战略。十九大后,我国需进一步加强城市群内部交通设施网络化和空间结构合理化,推进城市群一体化发展,强化城市群内部功能整合,提升城市群的整体竞争力。要顺应经济带、城市群和经济区相互耦合的趋势,发挥城市群对周边区域的辐射力和带动力。如可依托辽中南、哈长城市群,构建东北经济区;依托京津冀、山东半岛城市群,构建泛渤海经济区;依托长三角城市群、江淮城市群,构建泛长三角经济区;依托海峡西岸城市群与台北都市圈,构建海峡经济区;依托珠三角城市群和北部湾城市群,构建泛珠三角经济区;依托长江中游城市群、中原城市群和湘东城市群,构建中部经济区;依托关中城市群、天山北坡城市群,构建西北经济区;依托川渝城市群、黔中城市群、滇中城市群,构建西南经济区。

“这种空间组织模式,不仅顺应我国经济社会发展在空间上先集

聚成点、后扩散于带、再辐射为面的客观趋势;也有利于改变我国人口与产业不匹配、大城市过大、小城镇过小、中等城市发育不良的区域空间结构不合理状况,优化我国国土空间开发格局,提高资源配置效率和经济自组织能力。消除区域壁垒,促进要素跨区域流动,避免区域差距过大。”肖金成说。

四是开放合作战略。未来,深化国际区域合作的重点是推进丝绸之路经济带和21世纪海上丝绸之路经济带建设;以国际大通道为依托,通过珠江—西江经济带,深化珠三角与北部湾地区的合作,充分利用中国—东盟自由贸易区平台,把广西打造成我国西南中南地区开放发展新的战略支点;深化我国与中亚地区的合作,利用丝绸之路经济带,加强中哈、中俄、中蒙次区域合作,把新疆建成向西开放的重要基地;深化与东北亚国家合作,加强黑龙江、吉林、辽宁、内蒙古和环渤海地区的区域合作,构建我国面向东北亚开放的核心区和重要枢纽。同时,还要高度重视国内区域合作。应通过国际合作和国际次区域合作,拉动或引领国内区域合作,通过国内区域合作支撑国际区域、次区域合作。以开放促合作,以合作促发展。进一步加强港澳、海南、广西、云南与珠三角地区在泛珠江三角洲框架内的合作;以长江经济带为依托,以川渝城市群为重要支撑,强化云南、贵州、西藏与成渝经济区的合作;以丝绸之路经济带为纽带,以关一天水经济区为重点,强化西北地区合作,不断提升向西开放的水平;以泛渤海经济区为腹地,以辽宁、吉林、黑龙江、内蒙古为前沿,深入展开东北亚国际次区域合作,打造我国内陆地区对外开放新高地。