

【区域经济政策】

# 未来中国区域经济发展空间战略新棋局\*

安树伟 郁鹏

**摘要:**“十二五”以来,中国区域发展总体进入相对均衡时期,中西部地区发展势头良好,东北地区振兴初见成效。在区域经济增长的新常态下,通过对区域经济增长阶段的有效组合,可以形成区域接力增长态势,在中西部地区培育新的增长极来接力东部地区的发展。未来支撑中国区域经济发展的梯度化多层次格局为:经济支撑带—“新战略区域”和“潜在新战略区域”—城市新区。未来中国区域经济发展战略新棋局的实现将更多地依赖经济手段和法律手段这两种区域政策作用的发挥。

**关键词:**新棋局;经济支撑带;“新战略区域”;“潜在新战略区域”

**中图分类号:**F061.5 **文献标识码:**A **文章编号:**2095—5766(2015)01—0013—05 **收稿日期:**2014—11—25

\***基金项目:**本文系北京高等学校青年英才计划项目(Beijing Higher Education Young Elite Teacher Project)“京津冀区域市场一体化发展研究”(YETP1680)的阶段性成果。

**作者简介:**安树伟,男,首都经济贸易大学城市经济与公共管理学院教授、博士生导师(北京 100070)。

郁鹏,男,咸阳师范学院商学院讲师,经济学硕士(咸阳 712000)。

DOI:10.14017/j.cnki.2095-5766.2015.0002

区域政策的密集出台和区域经济的迅猛发展是近年来中国经济社会发展的突出亮点。“十二五”以来,中国区域经济发展总体进入相对均衡时期,区域经济协调发展成效显著,各地区经济呈现出良好的发展势头,区域间的差距正在逐步缩小。2014年3月,李克强总理在《政府工作报告》中指出:“把培育新的区域经济带作为推动发展的战略支撑。要谋划区域发展新棋局,由东向西、由沿海向内地,沿大江大河和陆路交通干线,推进梯度发展。依托黄金水道,建设长江经济带。以海陆重点口岸为支点,形成与沿海连接的西南、中南、东北、西北等经济支撑带。推进长三角地区经济一体化,深化泛珠三角区域经济合作,加强环渤海及京津冀地区经济协作。实施差别化经济政策,推动产业转移,发展跨区域大交通、大流通,形成新的区域经济增长极。”未来中国区域经济发展的空间战略格局将由经济支撑带、“新战略区域”和“潜在新战略区域”以及国家近年来批准设立和有可能批准的若干城市新区共同构成的体系。

## 一、“十二五”以来中国区域经济发展的新特点

“十二五”以来,中国区域经济快速发展,区域增长格局发生重大转变,区域协调性明显增强,区域经济进入了一个重要“转折期”。

### (一)区域经济发展总体进入相对均衡时期

“十一五”时期,中国区域间总量差距以及增长质量的差距仍在扩大,但相对差距有所缓解,地区间基本公共服务和居民收入差距有所缩小。东部地区在严格的土地、环境和产业政策作用下转型升级步伐加快;中部地区在承接东部地区产业转移过程中加快崛起;西部地区在特色优势产业和重点区域发展上取得明显成效;东北地区得益于特有的制造业基础优势,资源型城市经济转型积极推进(安树伟等,2008;2009)。“十二五”以来的发展情况表明,中国区域经济发展已经进入了新的阶段,整体经济活动向东部地区集聚的空间结构被打破,工业化向中西部推进趋势日益明显(孙久文,2013)。2010—2013年,东部地区第二产业增加值占全国的比重由52.1%下降到49.2%;中部地区和西部地区的比重分别由20.5%和18.5%上升到21.6%与

20.3%,区域之间的发展差距呈现出缩小态势,区域经济发展总体进入相对均衡时期。

### (二)东部地区在全国地位持续下降

2010-2013年,东部地区国内生产总值年均增长10.3%(以当年价格计算,下同),在四大区域中增速最低,占全国的比重由53.1%下降到51.2%;全社会固定资产投资占全国的比重由42.7%下降到40.1%,地区经济增长对于投资的依赖明显下降,经济增长更多地依赖消费和净出口的拉动;产业结构由6.3:49.4:44.3调整到6.2:46.9:46.9。可以看出,尽管工业向中西部和东北地区转移,但服务业却不断向东部地区集聚,这也成为东部地区产业结构调整 and 升级的主要原动力;2010-2013年,东部地区进出口总额年均增长10.2%,进出口总额占全国的比重下降了3.9个百分点。

### (三)中部崛起政策效应继续显现

随着中部崛起战略的进一步深化,中部地区经济总量持续增加,在全国地位呈上升趋势。2010-2013年,中部地区国内生产总值年均增长率为13.9%,占全国的比重上升了0.5个百分点。其中,除第一产业占全国比重有所下降外,第二、第三产业占全国的比重不断上升;全社会固定资产投资明显增加,从62890.5亿元上升到105894.2亿元,年均增长19.0%;产业结构从13.0:52.4:34.6调整到11.8:52.1:36.1;进出口总额年均增长23.4%,但与其所处的区位优势,以及经济总量和人口占全国的比重相比,依然有更大的发展空间。

### (四)西部大开发不断走向深入

“十二五”以来,西部地区经济总量不断增长,在四大区域中成长最快。2010-2013年,西部地区国内生产总值年均增长15.7%,占全国的比重从18.6%上升到20.0%;全社会固定资产投资年均增长20.8%,是全国增长最快的地区,占全国的比重从22.8%上升到24.4%;产业结构从13.1:50.0:36.9调整为12.5:49.5:38.0;进出口规模不断扩大,从1283.9亿美元(占全国的比重为4.3%)上升到2780.5亿美元(占全国的比重为6.7%),年均增长29.4%。这一时期,西部地区经济增长方式进一步转变,全要素生产率对经济增长的推动作用不断上升(杨万平,2014)。

### (五)东北老工业基地振兴任重道远

总的来看,东北地区全社会固定资产投资不

足,经济增长依然乏力。2010-2013年,国内生产总值从37493.5亿元上升到54442亿元,年均增长13.2%,占全国比重一直保持在8.6%的水平;全社会固定资产投资从30726亿元上升到47367.1亿元,年均增长15.5%,但占全国的比重从11.3%下降到10.6%;产业结构由10.6:52.5:36.9调整为11.7:49.7:38.6;对外贸易稳定增长,进出口总额从1230.7亿美元上升到1792.2亿美元,年均增长13.3%,占全国的比重从4.1%上升到4.3%。

## 二、当前中国区域经济发展面临的新形势

### (一)大都市区将进一步提升全球竞争力

大都市区在国际层面上已经作为竞争单元而出现,国与国之间的竞争更多地体现在大都市区的竞争实力上(唐路,等,2004)。北京、上海、广州、深圳作为改革开放的前沿地区,伴随着经济全球化这一进程,与世界的联系已十分紧密,这些地区作为引领中国未来经济增长的重要区域,也是提升中国全球竞争力的重要区域。这些地区都已经形成了较强的生产能力,基础设施亦比较完善,在全球生产分工体系中处于有利地位。未来大都市区的发展将改变以单个区域为目标的区域规划模式,更加重视顶层设计,强调国家层面总体战略布局和综合性战略规划的作用(孙志燕,2014)。未来要遵循区域经济活动空间聚集的基本规律和效率原则,重视“创意性阶层”(Creative Class)的聚集和创造性能力的培育,提高大都市区的国际竞争力,从而带动整个国家的区域经济增长。

### (二)工业化将进一步向中西部地区推进

“十一五”以来,中国工业的空间分布呈现出扩散的趋势,工业地理集中度不断下降,在工业活动扩散化趋势的影响下,中国整体经济活动也开始打破以往不断集聚的趋势,呈现出空间扩散的特征(孙久文,2013)。目前,东部地区总体上将进入工业化的后期阶段,在全面发展的基础上,将以其积累的产业、技术、资金、人才优势和创新能力,以高端先进制造业为导向,推进产业结构升级,提升产品附加值;在经济规模扩张过程中,走“以质提升”为核心内容的工业化道路,总体上将形成以高端制造业为主导的区域发展格局。中西部地区则以其资源优势,大规模发展能源、原材料产业,在清洁生产、循环经济和集约发展的基础上,走“以量扩张”

的工业化道路;同时,以其劳动力优势逐步吸纳东部地区劳动密集型产业的转移,形成以重化工业为主导的区域发展格局。

### (三)中西部地区的城市功能将不断提升

改革开放以来,在中国省际人口迁移过程中,迁入地主要是长三角、珠三角等沿海发达地区,迁出地主要是中西部地区。目前东部地区常住人口城镇化率已经达到62.2%,而中部、西部地区分别只有48.5%、44.8%。未来10-20年内中国人口流动规模将会进一步扩大,尤其是由农村向城市将会出现大规模的人口流动。城市化区域将成为区域发展的核心地带,城市群、都市圈等不同地域类型的城镇密集区将不断涌现并发展、成熟。随着国家有序放开城区人口50万-100万人的城市落户限制,合理放开城区人口100万-300万人的大城市落户限制,合理确定城区人口300万-500万人的大城市落户条件,严格控制城区人口500万人以上的特大城市人口规模,中西部地区的各类城镇密集区亦将成为承载转移人口和产业的主要区域。

### (四)贫困地区“脱贫”面临新挑战

当前中国正处于经济转型和结构调整期,既是中等收入国家向中等发达国家迈进的机遇期,又是矛盾增多、爬坡过坎的敏感期,解决好贫困地区和低收入人群的问题,才有可能避免掉入“中等收入陷阱”。当前,区域性的自然条件不再是导致贫困的唯一重要因素,人力资本与参与市场竞争的机会和能力等成为贫困地区落后的重要原因。此外,过去贫困地区的衡量标准主要以收入来衡量,而基础设施、科教文卫等其他客观指标的贫困和主观效用的贫困未得到重视,随着居民收入的增长和绝对贫困人口的减少,这些维度的贫困日益成为关注的焦点。再者,过去中国经济的快速成长为解决贫困地区问题提供了有力支撑,但在当前中国经济发展的新常态下,贫困地区抵御各种自然灾害和市场风险的能力较弱,居民收入增长具有更大的不确定性(孙法臣,2012)。

## 三、“十三五”期间支撑中国区域经济发展的新棋局

“十三五”及未来一段时期,支撑未来中国经济持续增长的区域经济空间战略新棋局的总体框架是“三纵四横一沿边”。在此基础上可以分为三个

层次:经济支撑带为第一个层次;“新战略区域”和“潜在新战略区域”为第二个层次;国家近年来批准的和具有战略意义、有望上升为国家级新区的若干城市新区为第三层次。

### (一)第一层次——经济支撑带

中国区域经济空间战略新棋局的总体框架是“三纵四横一沿边”。其中,“三纵”指沿海轴线、京哈—京广轴线、包头—昆明轴线;“四横”指北部湾—西江轴线、长江三角洲—长江轴线、淮海经济区—新亚欧大陆桥轴线、环渤海—内蒙古巴彦淖尔—新疆塔城轴线;“一沿边”指从鸭绿江口—北仑河口的沿边开放地区。这一总体新棋局中,沿海轴线是优化发展的经济带,其中的京津冀、长江三角洲和珠江三角洲城市群,要充分发挥其对全国经济社会发展的重要支撑和引领作用;京哈—京广轴线、长江三角洲—长江轴线、淮海经济区—新亚欧大陆桥轴线是支撑中国未来15年内(现在到2030年)经济持续增长的主要经济支撑带;包头—昆明轴线、北部湾—西江轴线、环渤海—内蒙古巴彦淖尔—新疆塔城轴线是支撑中国未来10-25年内经济持续增长的主要经济支撑带;沿边开放地区全长22000千米,沿线分布了131个县级行政单位(约2000万人)、40多个地级行政单位(约7000万人),是以对外口岸为依托的“大分散、小聚集”发展轴线,战略地位十分突出。但由于自然条件的限制和国际关系的不确定性,近期内很难成长为一个具有全局意义的经济支撑带。

### (二)第二层次——“新战略区域”和“潜在新战略区域”

“新战略区域”是指与第一代战略区域(珠江三角洲、长江三角洲等)相对的,基础优势明显、战略地位突出、带动作用显著,在未来15年左右(即现在到2030年)以全面实现小康社会为目标推进工业化和城镇化的引领区和带动区域,是推进国家区域战略调整的主导力量。初步考虑,“新战略区域”主要有成渝、中原、长江中游、哈(尔滨)长(春)、关中等城市群。“潜在新战略区域”是“新战略区域”的接替区域,是未来10-25年支撑中国经济持续增长的重要区域。其识别因素主要考虑:交通、市场等区位综合条件优越;基础优势和战略地位突出;高端产业实力雄厚,处于工业化中期阶段,经济发展综合水平较高;资源环境承载能力较强;中长期发

展态势强劲,辐射带动作用明显(如面积、人口、城镇体系的完善程度,城镇化率在50%左右);科技创新能力较强;发展方式转型意义重大;一体化与对外联系便捷;有一定的国际竞争力水平等。初步考虑,“潜在新战略区域”主要有环北部湾地区、云南沿边地区、新疆及其沿边地区、吉林沿边地区、淮海经济区、晋冀鲁豫交界地区、长江上游经济区、黄河上中游地区、汉江流域、西藏“一江两河”地区、青海湟水谷地、黔中地区、滇中地区等区域。

### (三)第三层次——城市新区

城市新区通常作为城市外部区域的新增长极,具有改革先行先试区、新产业集聚区等特征,与老城区相比,新区交通更便捷、设施更完善、环境更美好,对经济要素的吸引力更强。城市新区和老城区一起构成城市有机整体,在城市空间增长中发挥了重要作用,是城市转型发展及区域开发的重要途径。近年来,中国城市新区快速发展,目前国务院共批准了上海浦东新区、天津滨海新区、重庆两江新区、浙江舟山群岛新区、甘肃兰州新区、广州南沙新区、陕西西咸新区、贵州贵安新区、青岛西海岸新区、大连金普新区和成都天府新区共11个国家级新区(其中东部地区6个,西部地区5个)。未来可进一步考虑在中部地区设立湖南湘江新区、河南郑东新区等;在西部地区设立宁夏银川滨河新区和新疆石河子南山新区等,作为对原有经济区的进一步细化。通过城市新区的建设,有效促进产城融合,加速城镇化进程,从而实现原有城市聚集力的倍增,使得城市对腹地的引领和辐射带动作用更加显著,为区域经济协调发展打下更坚实基础。

## 四、未来中国区域经济发展的新策略

全面深化改革,释放改革新红利,贯彻让市场充分发挥作用的区域宏观调控理念,用经济手段和法律手段塑造中国区域经济发展空间战略新棋局,提高政府公信力和行政效率,推进政府从经济增长型向公共服务型转变,强化政府在市场经济条件下进行社会管理和提供公共服务的基本职能(胡鞍钢等,2013)。

### (一)加大区域发展的法律制度建设

区域政策是政府宏观政策的组成部分,通常分为经济手段、行政手段和法律手段。在三种区域政策手段中,中国除采取部分经济手段外,法律手段

近乎于零,大多数采用的是行政手段,均以通知、意见、纲要、决定、建议、规划等形式提出。从各种区域政策手段的比较分析以及国内外的比较可以看出,法律手段在促进经济发展方面具有绝对优势(表1)。而且随着经济的快速发展,全球化及市场化程度的不断提高,我们应更加重视对法治的建设与完善。中国区域政策手段应由行政手段为主,尽快过渡到以法律手段和经济手段为主,以保证中国区域政策的科学性、连续性、高效性和透明性(安树伟,2011)。

表1 区域政策实施效果比较

效果	法律手段	经济手段	行政手段
时效性	弱	较弱	强
稳定性	强	较弱	弱
公众参与程度	高	较高	低
短期成本	高	较低	低
长期成本	低	较高	高
实施效果	好	较好	差

资料来源:安树伟、刘晓蓉.区域政策手段比较与我国区域政策手段完善方向[J].江淮论坛,2010,(3):36-40,52。

同时,应提高法律和经济同步发展的意识。应该逐渐使法律同社会主义经济的发展同步,甚至适度超前;提高区域经济主体维护自身合法权益的意识;提高公平、公正、公开的法律意识。政府要真正做到“法无授权不可为”,企业、市民等市场主体则是“法无禁止即可为”。

### (二)不断完善区域调控的经济手段

区域调控的经济手段主要是通过政府投资、产业政策、税收政策、空间政策等经济利益方式影响和调节区域经济运行,通常这些手段往往也以法律的形式出现。未来中国区域经济调控的主要方面包括:建立良好的空间资源分配准则,完善空间政策(包括产业、环保、交通、基础设施、人口、住房等空间政策)对区域空间利用和资源分配的作用,引导城市与区域协调发展;深化资源型产品价格和环保收费改革,建立健全有利于促进结构调整、资源节约和环境保护的资源性产品价格机制和环保收费制度,推行绿色价格和绿色财税改革,完善区域生态补偿制度,大幅度减少要素价格扭曲导致的经济成本,提高能源资源利用效率。

## 参考文献

[1]安树伟,郁鹏.“十一五”以来我国区域经济运行

- 态势及未来政策取向[J].西南民族大学学报:人文社科版,2008,(10):65-71.
- [2]安树伟,任媛.“十一五”以来我国区域经济发展的新态势与新特点[J].发展研究,2009,(9):9-14.
- [3]孙久文.中国区域经济发展的新趋势[N].光明日报,2013-04-05(05).
- [4]杨万平.中国西部地区经济增长源泉——基于人力资本与能源消费的双重约束[J].华东经济管理,2014,(1):30-35.
- [5]孙法臣.当前我国农村扶贫开发面临的几个问题[J].中国发展观察,2012,(3):45-47.
- [6]唐路,薛德升,许学强.北美大都市区规划及其对珠江三角洲的启示[J].人文地理,2004,(1):66-70.
- [7]孙志燕.美国区域发展新战略变化趋势及其启示[N].中国经济时报,2014-09-01(A05).
- [8]孙久文,等.中国区域经济发展报告(2012)——从不平衡到相对平衡的中国区域经济[M].北京:中国人民大学出版社,2013.
- [9]胡鞍钢,鄢一龙,杨竺松.关于“十三五”规划基本思路的建议[J].经济研究参考,2013,(55):71-78.
- [10]安树伟,刘晓蓉.区域政策手段比较与我国区域政策手段完善方向[J].江淮论坛,2010,(3):36-40,52.
- [11]安树伟.“十二五”时期的中国区域经济[M].北京:经济科学出版社,2011.

## The New Chess Game of Chinese Regional Economic Development Strategy in the Future

An Shuwei Yu Peng

**Abstract:** Since 2011, China's regional economic development has stepped into the period of relative equilibrium overall. This is illustrated by the good momentum of development in central and west regions of China as well as initial success of northeast area in its economic revitalization. Under the new normal trend of regional economic growth, the regional relay growth which means cultivating new growth pole in the midwest in order to relay the development of eastern areas could be formed by the effective combination of regional economic growth phases. The future gradient and multi-level pattern which can sustain regional economic development is economic support belt, new strategic areas and potential new strategic areas and new urban areas. The new chess game of China's regional economic development strategy will rely on two regional policies, namely the economic policy and legal means.

**Key Words:** New Chess Game; Economic Support Belt; New Strategic Areas; Potential New Strategic Areas

(责任编辑:文 锐)