

持续经济增长的过程中,面临着中等收入陷阱、人口老龄化问题、日益加剧的不平等以及金融发展等挑战。作为亚洲最大的发展中国家、世界最大的发展中国家,我国经济面临全球经济再平衡的挑战,要实现可持续发展,只有不畏艰难地坚持转变经济发展方式。

第二,农业富余劳动力减少和人口老龄化程度提高。随着我国劳动年龄人口峰值的到来,农村剩余劳动力供给面临拐点。近年来各地“用工荒”已渐成常态,劳动力无限供给、依靠“人口红利”带动经济增长的时代结束了。目前,我国的老龄人口绝对值为世界之冠,占世界老龄人口总数的1/5;而且人口老龄化速度快,增速在人口大国发展史上也是前所未有的。出现了“未富先老”的现象。人口老龄化是我国社会经济发展的一大阻碍,也是区域发展中地方财政的一个巨大负担。

第三,资源环境瓶颈制约日益加剧。随着工业化、城镇化进程的加速推进,经济发展与资源环境之间的矛盾日益突出,我国的区域可持续发展面临一系列严峻挑战。在资源环境瓶颈制约日益加剧的背景下,主要依土地等资源粗放消耗推动城镇化快速发展的模式不可持续。要坚持节约优先、保护优先、自然恢复为主的基本方针,着力推进绿色发展、循环发展、低碳发展,形成节约资源和保护环境的空间格局、产业结构、生产方式、生活方式,从源

头上扭转生态环境的恶化趋势。

第四,城乡二元结构矛盾逐渐凸显。在城镇化过程中,传统的城乡二元结构正在被破除,而城市内部二元结构在某些地区却在强化,成了突出的二元结构矛盾,尤其是在发达地区各大中城市中,外来人口数量已经大大超过了本地户籍的农业人口,外来人口不断增多,这是由户籍人口与外来人口公共服务差距造成的。消除城市二元结构,就是要解决农业转移人口的市民化问题。推进以人为核心的新型城镇化;紧紧围绕解决好现有“三个一亿人”问题,推进户籍制度改革和基本公共服务体系建设;围绕建立农业转移人口市民化成本分担机制和多元化可持续的投融资机制、创新行政管理体制和降低行政成本的设市设区模式等,推动开展国家新型城镇化试点和中小城市综合改革试点。

总之,“十三五”时期,我国区域发展面临新形势,既有全面发展的机遇,也有严峻的挑战,但机遇大于挑战。未来区域发展必须利用好国内外环境,克服面临的困难,进一步做好区域协调发展的工作。

**作者简介:**孙久文,男,中国人民大学经济学院教授,博士生导师。新疆财经大学特聘教授,中国区域科学协会理事长,中国区域经济学会副理事长(北京 100872)。

(责任编辑:弘 昶)

## “十三五”时期我国区域发展政策的几点思考

陈 耀

DOI:10.14017/j.cnki.2095-5766.2015.0005

第十三个五年规划时期(2016-2020年)是我国承前启后、继往开来,由全面建成小康社会目标向第二个百年目标(新中国成立一百年)迈进的重要历史转换期。如何规划好“十三五”发展蓝图,特别是谋划好区域发展的新棋局,具有重大战略意义。

### 一、坚持区域协调发展总方针,深入实施区域发展总体战略和主体功能区战略

20世纪末直到“十一五”时期,国家相继实施西部大开发、东北老工业基地振兴、中部崛起等战略,

加上先前提出的沿海率先发展战略,形成了四大板块的区域发展总体战略。在此基础上,“十二五”又开始推进体现国土空间开发管制理念的主体功能区战略。这样,发展与保护并重,使得国家区域政策日趋完善和成熟。

现在有种观点认为,近些年,中西部地区发展速度加快,而东部地区下行压力越来越大,“十三五”要考虑怎么能够更好地发挥东部沿海地区的优势,使得东部沿海地区在转型升级方面走在全国的前列。笔者认为,从“转型升级”方面考虑“东部率先”是完全正确的,因为东部作为经济发达地区,今

后重点是结构提升、效益提升、创新动力提升。但不能由此理解为要改变东部增速慢的趋势,更不能给人感觉是国家区域发展重点又要转移。应当看到,这些年“东慢西快”的增长格局不仅与国内外经济环境变化有密切关系,也是国家不断加大促进区域协调发展的力度的结果。尽管区域发展差距扩大的趋势得到有效抑制,但是这种态势并不稳固,大多数欠发达地区才刚刚进入工业化、城镇化加速发展时期,中西部尤其是西部地区仍相当贫穷落后,与发达国家相比,我国的区域差距依然较大,高收入地区人均生产总值(GDP)与低收入地区的比值至少在5-6倍以上,而发达国家一般约为2-3倍。因此我们仍需继续努力,不应放松,更不应调整缩小地区差距、促进区域协调发展的总方针。“十三五”时期,要全面建成小康社会,必须加大对低收入地区的扶持力度,首先要确保实现基本公共服务的均等化,其次是使其人均收入尽可能接近全国平均水平。

“十三五”规划还要不要保留四大板块的政策划分?有人认为四大板块这种划分太粗,应进一步细化,比如把东部沿海分成长三角、珠三角、京津冀三大经济区,把西部地区分为西北和西南两大地区。笔者认为没有必要调整四大板块,主要理由是:形成和实施的时间还较短,东中西三大地带(三分法)从七五时期开始一直沿用至十一五,经历四个五年规划,而四大板块(四分法)仅用两个五年规划,许多目标任务还远未完成。与四大板块战略相辅相成的主体功能区战略推进缓慢,国土空间开发的无序无度状况还未根本扭转。因此,建议“十三五”时期进一步深入推进两大战略,使主体功能区规划政策能一项一项得到落实。

## 二、整合矫正区域“碎片化”,强化国家级区域规划实施评估与监督

四大板块战略形成之后,开始密集出台或批复各个省区内的国家级区域规划和指导意见,如包含不同主题的综合配套改革试验区、完善沿海布局的重点经济区和内陆各省内的重点经济区、中西部承接产业转移示范区、依托中心城市的国家级新区以及沿边开放综合试验区,等等。据统计,各类国家级区域规划和指导意见大约有一百余个。

这一系列国家级重点区域及其规划,根据不同地区的特点提出了发展目标定位、建设重点和政策措施,对于指导各地区贯彻国家意图,发挥比较优势,强化地区合作,避免重复建设,培育新增长极,优化空间布局,促进区域协调发展,均具有重大战略意义,总体效果是积极的。但也存在诸多值得关注的问题。一是在较短时间内批复过多过频,有些重点经济区及规划往往缺少深入调研论证,以致规划过于原则性,可操作性差,规划目标实现困难。如某沿海经济区规划提出滩涂造地数百万亩,要求大部分用于农业开发,而当地政府财力不足,社会资本又无积极性投入,以致完不成造地目标,期待上级有关部门能调整规划或增加商业用地比例。还有的规划在国家战略层面的重要性并不显著,在审批的重点和时序上显得牵强凌乱,看不出有充分合理的依据。二是为争取上升到国家战略,得到国家优惠政策与项目支持,各地区纷纷动员各种力量开展游说公关活动,创造了“寻租”机会,甚至在地方形成了上升国家战略与攻关力度成正比的错误导向。三是区域规划批复后缺乏相应的跟踪监督、实效评估、改进完善。国家级区域规划的一个重要作用是,通过规划指导经济区内各行政主体协调一致行动,现实中大多仍是各自为政,甚至相互竞争更激烈,而并没有得到有效的督察和对违规行为的管制。

“十三五”时期建议放缓国家级各类区的审批,不再设立新的区域类型,把重点放在对已批复规划的落实检查和修正完善上;同时建议各类国家级经济区审批统一由国家区域政策规划部门管理;有的功能相似相近的经济区可以考虑名称统一,如高新技术产业区、经济技术开发区、经济开发区、工业集聚区等,可以统称为“产业园区”;另外,把保税区、出口加工区、保税港区、综合保税区等各类海关特殊监管区、边境(跨境)合作区、重点开放试验区,整合为“自由贸易园(港)区”,实行“境内关外”,封关运作。

## 三、构建五大都市圈,推动内部一体化,培育国际竞争优势

“十二五”规划在“两横三纵”轴线的网络节点上勾画了21个都市圈,总体上对“十三五”时期依然有指导意义,但也有某些都市圈设立不尽合理,范

围等级差别较大,如环渤海地区把联系不紧密的三个城市圈合为一体,规划范围过大。因此,“十三五”时期对都市圈规划要进行合理的调整。笔者认为,我国未来的都市圈要由五个大都市圈和若干个中小都市圈组成,最重要的是培育建设大都市圈。这是因为大都市圈或城市群是城市化高度发展的产物,集聚了大量人口、资本、信息、产业等优质要素,既是国家经济最为重要的增长极,也是国家竞争优势的集中体现。

在五个大都市圈中,有三个处于我国沿海地区,即京津冀、长三角、珠三角,是大家公认的相对发达成熟的大都市圈,其中以上海为中心的城市圈被认为是世界第六大城市圈,三大都市圈已成为我国经济增长的前“三极”。另外两个处于中西部地区,分别是中三角城市群(由武汉、长沙、南昌中心城市构成)和成渝城市群,与“前三极”相比,这两大都市圈整体规模相对较小、发展水平相对较低,但已具备相当的优势条件。未来沿海三大都市圈主要着力于转型升级和优化发展,而国家要重点培育的是中西部两大都市圈,使其能够成为带动整个中西部地区发展的两大“发动机”,形成与沿海三大都市圈五足鼎立的格局。经过一段时期的培育壮大,还可以考虑将中三角和中原城市群联结起来,形成我国中部连绵城市带;将成渝城市群和以西安为中心的关中城市群联结起来,形成我国西部连绵城市带。

目前我国大都市圈发展面临的突出问题,就是内部一体化程度不高,国际影响力和竞争力还不强。因此,要把内部一体化和协同发展作为大都市圈建设的重中之重。促进大都市圈内部不同行政区主体间的紧密合作和要素自由有序流动,实现交通、通信、教育、医疗、社保、市场、产业、环保、政策等领域的互联互通或同城化,同时扩大对外开放,加强与国内其他城市圈和国际的交流合作,成为我国与国际合作竞争的“本垒”。2014年2月26日,习近平总书记提出京津冀协同发展上升为重大国家战略,通过京津冀的先行先试,可为我国其他城市圈一体化发展提供重要可复制、可借鉴的经验。

#### 四、以“一带一路”引领国内全方位开放,加强内陆和沿边“短板”建设

“丝绸之路”经济带和21世纪“丝绸之路”是我

国新时期面向未来构建开放型经济的重大战略,也是一个内涵丰富、涉及面广、包容性强的内外对接平台,不仅大多数国家可以参与,而且国内大多数地区都能够加入进来。我国沿海地区对外开放起步早,开放程度高,全国近90%的进出口贸易和外资集中在沿海,内陆和沿边地区开放程度较低,这也反映了我国“东向开放”与“西向开放”的严重不平衡。“十三五”时期要在“一带一路”战略的引领下,按照“五通”(政策沟通、道路联通、贸易畅通、货币流通、民心相通)的要求,规划好国内区域与相关国家,特别是周边国家的战略对接,重点加强内陆和沿边地区“向西开放”的规划建设,包括交通通信能源的互联互通,口岸、边境城镇、重要节点城市的功能完善,以及与周边国家地区的经贸和文化交流。通过内陆沿边开放,带动当地基础设施建设、优势资源开发、国外资源的利用和国内产品的出口,促进中西部欠发达地区加快发展。

#### 五、引入“区域治理”理念,建立有效的跨行政区协调机制

区域治理是指地方政府、社会组织、企业、居民为实现区域公共利益最大化,通过协商、规划、政策、立法等方式对区域公共事务干预的集体行为。区域功能不只关系自身利益,更是国家功能的子系统,是国家功能与意志在特定国土空间范围内的实现。基于此,区域治理根本对象在于区域功能的完善与实现,是区域局部与国家整体间利益协调统一的制度安排。区域治理是国家治理的有机组成部分,没有有效的区域治理,很难实现有效的国家治理;实现国家治理体系和治理能力的现代化,也必然要求区域治理体系方法的不断创新发展。

目前,我国跨地区的协调机制难以建立,一方面是缺乏有权威的协调组织机构,另一方面也缺乏区域治理的意识和方法创新。“十三五”时期要正式引入区域治理的理念,加强对中国特色的区域治理的研究。总体上,我国的区域治理要以跨行政区经济一体化为导向,通过政府、社团机构、企业和居民的共同参与,采取区域规划、区域协作组织、行政区划调整、区域自治和立法等手段,处理多方面的地区冲突与摩擦,力求实现产业分工协作、基础设施互联互通、生态环境协防共治、要素流动市场配置

等治理目标。当前,针对区域城市间普遍存在的行政分割和区域壁垒,要考虑制定一体化法律法规,明确提出一体化发展任务清单,将其直接与绩效考核指标挂钩,形成区域一体化发展的考核体系。同时,健全区域协调机构,考虑设立由上一级政府牵头组织的有权威的区域协调委员会,并重视发挥政府、协会与企业的不同作用,促进区域主体参与多

元化,矫正政府在专权专治中造成市场、空间与信息扭曲。此外,还要加强一体化数据统计与评估,实现一体化协调和监督常态化。

**作者简介:**陈耀,男,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理事长兼秘书长,博士生导师(北京 100086)。

(责任编辑:弘昶)

## 县域经济一体化是“十三五”时期的发展重点

钱津

DOI:10.14017/j.cnki.2095-5766.2015.0006

“十三五”规划需要将支持区域经济发展列为重点内容,其中,与“十一五”规划和“十二五”规划有所不同的是,在区域经济建设方面,不应再仅仅强调主体功能区的作用,也不要再继续将重点放在几个大的区域协调方面,比如环渤海经济开发区的建设,而是要具有新的全局观念,可将推进区域经济发展的重点放在支持全国的县域经济一体化发展上面。这是新形势的要求,是中国在“十三五”规划之后基本实现工业化的特别迫切的需要。

从改革开放后的实际情况来看,中国除省会城市外,经济发展的行政区域主要表现是县域。省域经济的发展要靠县域经济,地级市经济的发展也要靠县域经济,县域经济是整个国民经济的区域细胞,县域经济发展的水平决定中国经济发展的水平。在县域经济发展中,最具代表性的是江苏苏州的昆山、浙江金华的义乌、福建泉州的晋江等。这几个县域经济的发展都超过所在地级市的市区,都在全国市场中具有广泛的影响力。换句话说,县域经济可以在更大的区域经济发展中起到带动作用,中国所有的县域经济都搞好了,中国经济就是不可撼动的世界第一了。县域是不可忽视的经济发展区域,县域经济的作用在整个国民经济的发展中最为重要。现在,改革开放已经35年了,应该明确地认识到,在市场经济条件下,县域经济应是各个区域经济层次中最为基础的区域经济。

目前,区域经济一体化已是区域经济发展的主流趋势。所以,“十三五”规划的区域经济发展的重点放在县域经济上,就是要放在推进县域经济一体化的发展上。县域经济一体化不同于国际的区域经济一体

化,不是经济组织协调的一体化,而是指县域内的经济全方位的整体发展,即要求一、二、三产业整体协调发展。又要求产学研和内外贸整体协调发展,还要求生态保护与经济发展后劲共同取得满意的效果。

县域经济一体化中的一、二、三产业整体协调发展,在“十三五”规划中,主要应是体现在夯实农业基础,分批走向或实现现代农业建设目标;实现第二产业的转型升级,在绝对值稳定的前提下,降低工业产值比重;保证做到第三产业的大力发展,尤其是生产服务业、生活服务业、文化产业的发展要依托网络达到前所未有的水平。

县域经济一体化中的产学研整体协调发展,在“十三五”规划中,要特别强调学的作用,即要突出高等教育的作用。由于社会经济水平与教育发展水平相一致,主要体现在与高等教育的发展水平相一致方面,所以,县域经济一体化的发展也要求高等教育的服务也跟上,要求高等教育的发展直接成为县域经济一体化发展的重要组成部分。而且,毫无疑问,只有重视教育的发展,产业的发展才能获得后劲,各项研究工作才能具有活力。

县域经济一体化中的内外贸整体协调发展,在“十三五”规划中,主要应体现在大力促进内贸的发展。不论在哪里,不论何时,就绝大多数的县域讲,都应以内贸为主,而且内贸还要以发展本县域的周边地区贸易为主。每个县域都处于某个战略发展区之内,如长三角战略发展区或珠三角战略发展区,一般说来,每个县域主要是在所处战略发展区发展内贸。各个县域“十三五”规划时期的外贸能够保持“十二五”规划时期的水平就可以了。