() 庆祝新中国成立70周年・理论之声

区域经济发展70年的回顾与展望

□ 石碧华

新中国成立以来,我国区域经济发展经历了改革开放前的均衡发展,以及改革开放后的非均衡发展和协调发展三个阶 段。这三个阶段既一脉相承又各有侧重,表现出鲜明的时代特征与阶段性特点,对推动我国区域经济发展发挥了重要作用, 积累了宝贵经验。回顾和总结70年来我国区域经济发展的历程,对未来更好推动区域协调发展具有重要的理论意义和现实意 义。面向未来,我们要加快解决当前区域发展不平衡不充分的突出问题。对此,应汲取70年来的实践经验,在区域发展战略 选择上着重处理好效率与公平、政府与市场、均衡与非均衡、中央与地方四个方面的关系,着眼推动经济高质量发展,深入 实施区域协调发展战略,推动形成基本公共服务均等化、基础设施通达程度比较均衡、人民生活水平大体相当的区域协调发

新中国成立70年来,我国区域经济发展主要 经历了三个阶段。前30年,我们实行高度集中的 计划经济体制,区域经济发展主要由国家重工业发 展战略推动,采取的是均衡发展战略。改革开放 后,我国开始实施向东倾斜的非均衡发展战略,从 而促进了沿海经济的高速增长。20世纪90年代 起,我国区域发展战略开始由非均衡发展转向协调 发展,区域发展协调性显著增强。党的十九大报告 从我国区域发展新形势和社会主要矛盾变化的新 要求出发,明确提出实施区域协调发展战略,成为 新时代推动我国区域发展的重大战略部署。

区域经济均衡发展阶段

改革开放以前,我国的区域经济发展基本上采 取的是均衡的发展战略,国家投资建设的重点在内 陆地区,经历了156项工程建设和三线建设。在此 阶段,中西部地区迅速建成了一批工业城市,带动 了中西部地区基础工业的发展,使中西部地区的工 业结构逐步趋于合理。这对于改变中西部地区的 工业布局和推动地区经济社会发展具有至关重要 的作用。

总体来看,计划经济时期我国区域经济发展具 有以下特点:

一是追求区域均衡目标。从整个生产力布局 来看,强调区域平衡发展,国家在投资的地区分配 和项目选取上,强调缩小地区差距。这在一定程度 上缓解了区域经济的不平衡状况。

二是形成了高度垂直的区域分工结构。由于 实行高度集中的指令性计划管理模式,区域的一切 经济活动都是由国家计划予以安排,区域经济的组 织和运行以垂直分工体系为主,区域间的横向联系 较弱。

三是强调区域发展自成体系。在均衡发展目

从区域发展战略的演变可以看出, 我国在不 同历史时期,根据区域实际情况和经济社会发展 的需要,与时俱进,不断调整和创新区域发展战 略。不同时期提出和实施的区域发展战略都具有 显著的时代特征,具体内容不同,但一脉相承, 体现了缩小地区差距、实现共同富裕这一要求。 70年来,我国区域经济发展在实践中积累了宝贵 经验, 主要体现为努力认识和积极处理四个方面

在区域战略目标的选择上要正确处理效率与 公平的关系问题。新中国成立之初的30年,我国 在区域经济发展上推动的是"公平优先"的均衡 发展,尽管在集中资源、加快建立独立完整的工 业体系方面发挥了重要作用,但其最大的短板是 不能长久实现较高的效率。改革开放以后,我们 转而推动"效率优先"的非均衡发展,虽然推动 了国民经济高速增长,但也引发了区域差距持续 扩大的问题。如何协调"效率优先"与"兼顾公 平"的关系,一直是我国区域经济发展战略调整 中的一个重要问题。应该看到,效率与公平之间 相互依存且具有内在的统一性。公平是效率提高 的社会条件,效率是实现公平的物质基础。当前 我国实施区域协调发展战略, 立足发挥各地区的 比较优势和缩小区域发展差距,努力实现基本公 共服务均等化、基础设施通达程度比较均衡、人 民生活水平大体相当的区域协调发展目标, 正是 体现了效率与公平的有机统一

在区域运行机制上要正确处理政府与市场的

新中国成立70年来,我国区域经济协调发展 取得了历史性成就,但依然存在一些需要解决的 问题,推动区域经济协调发展仍然面临挑战。应 该看到,我国区域发展差距依然较大,而且这种 非均衡的格局还将持续很长时间;空间开发无 序、低水平重复建设问题依然存在,区域产业结 构趋同,资源和要素空间配置效率较低,生产力 布局总体上还不尽合理;促进区域协调发展的体 制机制尚不健全,脱贫攻坚任务依然艰巨;等 等。当前乃至今后相当长的一段时期,促进区域 协调发展仍然是我国区域政策的重心。

第一,要继续深入实施"3+4"的区域协 调发展总体布局,重点突出三大战略的引领带 动作用。通过培育新的增长极和增长带,为区 域发展扩展新空间,重点建设以沿江沿海沿线 经济带为主的纵向横向经济轴带,形成区域协 调发展的重要支撑。继续推进"四大板块"与 三大战略的对接,加强跨区域重要经济轴带与 经济区发展布局的统筹协调,促进区域联动发 展。同时建立更加有效的区域协调发展机制, 围绕实现基本公共服务均等化、基础设施程度

我国区域经济发展的不平凡历程

标的指导下,全国实行工业扩散方针,鼓励一切有 条件的省和自治区发展独立自主的工业体系,鼓励 一切有条件的行政地区和县发展五小工业。各地 区形成了较为雷同的地区经济产业结构。

区域经济非均衡发展阶段

改革开放初期,我们实施向东倾斜的区域非均 衡发展战略具有其时代必然性,也是对改革开放以 前区域均衡发展战略的调整。实践证明,在当时的 历史环境下实施区域非均衡发展战略是正确的,具 有积极的作用,不仅促进了东部率先发展,进而带 动了整个国民经济发展水平的提高,而且推动了我 国市场化改革的进程和全方位对外开放格局的

在这一阶段, 我国的区域非均衡发展战略主 要以"梯度发展理论"为核心,以效率优先为基 本指导思想,在理论上有两大突破:一是打破了 片面强调均衡布局的传统布局模式, 承认地区间 发展非均衡的现实,强调遵循由非均衡到均衡的 客观发展规律;二是强调集中资金和资源进行重 点发展,同时在地区间形成产业结构转换的连续 关系,从而使产业空间分布与地区经济互相联 系,产业结构与产业布局相结合,经济发展与产 业政策相结合。

改革开放初期,在计划经济向市场经济过渡的 初始阶段,这种战略对促进我国经济发展的作用是 巨大的,东部地区呈现加速发展态势。

区域经济协调发展阶段

20世纪90年代,我国开始对区域发展战略进 行调整,把促进地区经济协调发展提到了重要的战 略高度,并确立了地区经济协调发展的指导方针, 先后制定和实施了西部大开发战略、东北地区等老 工业基地振兴战略、促进中部地区崛起战略、鼓励 东部地区率先发展战略以及主体功能区战略等,由 此我国区域协调发展战略的总体思路基本形成,全 面实施。党的十八大以来,中央从战略和全局的高 度,在继续深入实施区域发展总体战略的同时,实 施"一带一路"建设、京津冀协同发展、长江经济带 发展三大战略,统筹东中西、协调南北方,进一步优 化经济发展空间格局。通过三大战略引领,实现四 大板块和三大战略融合,推动形成以沿海沿江沿线 经济带为主的纵向横向经济轴带,促进区域协调 发展。

区域协调发展战略的全面实施,使各区域的比 较优势得到充分发挥,呈现出增长较快、结构优化、 协调性增强的良好态势。一是区域经济增长呈现 出相对均衡的格局;二是区域空间布局由集中走向 分散,趋于均衡;三是重点优势区域的集聚作用增 强,城市群和经济圈等一些重点优势区域的集聚作 用增强,在区域经济发展中起着主导作用;四是区 域协调发展机制逐步建立,区域合作和一体化进程 加快,区域合作已经成为我国统筹区域发展、解决 区域差距的重要方式之一。

推动区域经济发展取得的重要经验

关系。我国是一个区域差异性特征较为明显的大 国,推动区域协调发展需要采取必要的调控措 施、建立有效的协调发展机制。从我国区域发展 的实践来看,我国不同时期区域发展战略的调 整,实际上是不断地确立政府和市场各自发挥作 用的范围和条件的过程。实践证明, 政府发挥对 区域经济发展的宏观调控作用,必须以尊重市场 经济客观规律为前提,充分发挥市场在资源配置 中的决定性作用,形成既各具特色又有机统一的 区域政策体系,促进各经济区域间的合理分工与

在区域空间布局上要正确认识均衡与非均衡 的关系。在区域经济发展过程中,均衡和非均 衡是贯穿始终的一对矛盾统一体,两者相互交 替,不断推动区域经济发展从低水平向高水平 迈进。与经济学中的均衡概念不同,区域经济 发展中的均衡更应被看作是一个动态的过程, 它是非均衡发展的最终结果, 而非主观设定的 目标。旧的均衡被不断打破,新的均衡则不断 建立; 与此同时, 区域发展的总体均衡中也包 含着局部的非均衡。现实地看,由于各区域的 时空背景、基础条件和发展潜力等客观因素存

在差异, 非均衡的情况是绝对的, 在资源一定 的条件下,经济力和社会力的作用只会加大这 种差距。虽然也存在着市场力作用和政府干预 使非均衡逐渐趋向于均衡的可能性, 但只有经 过非均衡发展的过程,才能达到高水平、高效 率的空间均衡。因此,一个国家和地区在制定 区域发展政策和规划时,不能简单地推行齐头 并进的均衡发展, 否则将导致区域低水平、低 效率的均衡发展。从全局和长远看,地区之间 的发展水平处于相对均衡状态时, 社会经济的 总体发展效益才能进入最佳状态,否则,低发 展水平地区将会制约高发展水平地区的发展, 从而最终制约全国的发展水平。

在区域管理模式上要正确处理中央与地方的 关系。我国区域经济发展战略的阶段性调整,都 伴随着中央与地方关系的变化。在实践中,我们 既要防止地方经济的积极性和灵活性受到抑制, 活力不足,又要防止因权力下放过多,各区域各 自为政,难以形成共同发展的合力。对此,中央 与地方之间要进行科学合理的职责权限划分,保 障中央与地方作用的充分发挥,特别是要坚决维 护中央的权威, 保证政令畅通。

★来我国区域经济发展的展望

比较均衡、人民生活水平大体相当的目标,继 续全面深化改革,加快破除地区间利益藩篱和 政策壁垒,推动形成区域统一市场,促进城乡 区域间要素自由流动。

第二,加强"一带一路"建设与国家重大区 域战略的统筹对接,构建区域开放新格局。在深 化沿海开放的同时,推动内陆和沿边地区从开放 的洼地变为开放的高地,与京津冀协同发展、长 江经济带发展等国家战略统筹推进, 促进各区域 开放型经济协同发展,形成"陆海内外联动、东 西双向互济的开放格局"。同时加强东部地区的龙 头引领和中西部内陆腹地的战略支撑作用。

第三,要以城市群为主体,构建大中小城 市和小城镇协调发展的城镇新格局。重点是提 高城市群质量,发挥城市群在区域协调发展中的

支撑和引领作用。强化规划引导,建立健全城市 群发展协调机制,推进大中小城市网络化建设, 优化城镇空间规模结构,增强中心城市的辐射带 动功能;创新体制机制,统筹推进户籍制度改革 和基本公共服务均等化,促进城乡协调发展;优 化提升东部地区城市群, 并在中西部地区培育一 批城市群和区域性中心城市。

第四, 完善和落实主体功能区的规划和 政策,构建国土开发新格局。推进主体功能 区建设是促进区域协调发展的重大举措, 也是 一项长期且艰巨的任务,现阶段,关键是要完 善和落实主体功能区的规划和相关配套政策, 推动各地区依据主体功能定位发展,同时加快 主体功能区战略格局在市县层面的精准落地。

(作者单位:中国社会科学院工业经济研究所)



合力打造不返贫的 坚实保障

□杨萌

10月17日是我国第六个"扶贫日",我国脱贫攻坚战也进入到决胜

改革开放40多年来,我国逐步消除贫困,让7亿多人口摆脱了贫困。 创造了人类减贫史上的奇迹。党的十八大以来,党中央把贫困人口脱贫 作为全面建成小康社会的底线任务和标志性指标,在全国范围全面打响 了脱贫攻坚战。脱贫攻坚力度之大、规模之广、影响之深,前所未有,成绩 也十分突出。近年来,贫困群众生活水平明显提高,贫困地区面貌明显改 善。国家统计局的数据显示,按现行国家农村贫困标准测算,2018年末, 我国农村贫困人口1660万人,比上年末减少1386万人;贫困发生率 1.7%,比上年下降1.4个百分点。截至2018年末,全国农村贫困人口从 2012年末的9899万人减少至1660万人,累计减少8239万人;贫困发生 率从2012年的10.2%下降至1.7%,累计下降8.5个百分点。"到2020年 我国现行标准下农村贫困人口实现脱贫"的宏伟目标渐行渐近。

如期打赢脱贫攻坚战,是一项对中华民族、对整个人类都具有重大意 义的伟业,对此,我们是有信心的。但也要看到,我国脱贫攻坚面临的任 务仍然十分艰巨。从如期实现脱贫攻坚目标的视角看,越往后脱贫成本 越高、难度越大;从实现脱贫攻坚目标之后的视角看,如何有效保障脱贫 群众不再返贫、实现自身可持续发展,同样是个重大挑战。可以预见的 是,在如期打赢脱贫攻坚战之后,我们将迎来消除贫困的"持久战";在绝 对贫困问题基本解决后,我们将面对解决相对贫困的挑战。后续工作的 难度在不断增大,进一步探索防止脱贫后返贫的现实路径也势在必行,需 提前谋划、统筹推进,与推动当前剩余贫困人口脱贫一并纳入各级政府的 考虑之中,特别是要用好脱贫攻坚进程中积累的宝贵经验。

观察目前剩余贫困人口的群体,多为残疾人、孤寡老人、长期患病者 等"无业可扶、无力脱贫"的贫困人口以及部分教育文化水平低、缺乏技能 的贫困群众。从地域上看,大都是自然条件差、经济基础弱、贫困程度深 的地区。这些贫困群众的自身发展能力不足、脱贫内生动力严重不足。 这些地区发展也严重滞后,存在产业基础薄弱、金融资本支持不足、市场 发育欠缺等短板。特别是很多深度贫困村发展产业欠基础、少条件、没项 目,即使有产业项目也结构单一、抗风险能力不足,对贫困户的带动作用 有限。缺乏能够自主创业的种养大户和致富能手,也缺乏能够帮助贫困 人口增收的技术和经营人员。在此条件下,贫困群众脱贫不易,想保持发 展态势、杜绝返贫也比较困难。

应该看到,做好扶贫工作,要处理好政府与市场的关系。未来,除了 更好发挥政府作用,比如,提供公共品、建设基础设施、营造良好的营商环 境等,亦应切实发挥市场的作用,更好引导社会力量开展产业扶贫、就业 扶贫、公益扶贫等,比如,找到规模虽小却有市场需求和竞争优势的产业, 为贫困地区和群众的发展提供持续动力。由此形成政府与市场的合力, 打造不返贫的坚实保障。

近年来,电子商务在扶贫工作中扮演了越来越重要的角色。据商务 部数据,2018年,全国农产品网络零售额达2305亿元,同比增长 33.8%。取得这一成绩的根本原因在于,现代互联网技术使贫困地区跳 出了"地域陷阱",走出了"信息孤岛",使得"小农经济"与国内外大市场相 通。在此进程中,电商平台大大降低了交易成本,促成了诸多原本难以发 生的交易,带动了就业与税收,一些地方得益于电商规模化发展,已初步 形成完整的市场生态。贫困群众即使没有直接参与到电商产业链中,也 同样可从地方发展中分享成果。

电商之间的市场竞争也令贫困地区和贫困群众受益。现实地看,贫 困地区的自然条件复杂,资源禀赋差异显著。贫困人口的收入来源主要 是农业特别是种植业,而农产品的成熟期相当短暂。在此条件下,如何精 准匹配供需,在时空上形成归集效应,从而帮助贫困地区形成长期稳定的 产销机制?对此,从市场竞争的角度看,一些电商平台不需要政府引导便 自发地解决问题、寻找出路、不断创新。

还要看到, 贫困地区发展产业的一个现实问题就是人才缺乏。有的 电商平台在人才培训上也投入了巨大精力。比如,拼多多自2017年底 推动"人才本地化、产业本地化、利益本地化"策略,带动有能力特别 是受过高等教育的青年人返乡创业。截至目前,拼多多已累积带动 62000余名"新农人",基本覆盖各大主要农产区。在2018年培育的 18390人中,超过11000名为返乡人才。这些"新农人"将成为地方脱 贫致富的"领头羊'

实践证明,假如只盯住消除贫困本身,就会觉得困难重重;将目光放 在长远发展上,才会找到合力消除贫困的路径。防止返贫,归根结底要靠 选定适合地方发展的相关产业,实施适度的经济开发。为此,需更好实现 资源的合理配置,尤其是发达地区与欠发达地区之间、中西部地区城乡之 间人才与资本的畅通流动,推动政府和市场形成持续扶贫、持续脱贫、防 止返贫的合力。我国扶贫事业必将取得新的成就。

国务院发展研究中心产业经济研究部研究室 主任 许召元 提出:

切实稳定制造业投资

制造业是实体经济的主要组成部分,制造业高质量发展是经济高质 量发展的重要一环。当前,我国制造业处于迈向中高端转型升级的关键 期,内有实现从规模增长向质量提升转变、从规模竞争力向技术和品牌竞 争力转变的压力,外有发达国家对我国高技术产业发展围追堵截的挑战, 要克服困难顺利实现制造业升级和发展,需要保持一定速度的制造业投 资。更好稳定制造业投资,需在以下几个方面持续发力:

一是落实好降成本政策,让企业轻装前行。今年大规模的减税降费 政策从4月份开始执行,企业整体感受增值税、小微企业所得税改革等方 面的政策落实得比较好,但是也有一些降成本的政策,各地落实进度不 一。在社保费率、融资成本等方面,企业的负担还比较重。对此,需要进 一步落实好全面降成本的政策,特别是防止企业税费负担反弹。

二是提高制造业的效益水平,吸引更多的投资。要综合采取多种措 施优化企业营商环境,打破低质低价低效益恶性竞争的发展模式,不断提 高制造业效益水平。重点包括继续加快僵尸企业的出清,促进制造业兼 并重组,加强市场公平性审查促进公平竞争,防止大集团大企业利用优势 地位侵犯上下游中小企业利益等。

三是更加重视优化消费市场环境,发挥国内大市场的带动作用。只 有优化营商环境和优化市场环境并重,供给侧和需求侧同步提升,才能更 有效地促进制造业升级和发展。要加强消费者权益保护,构建"放心、省 心、安心"的消费环境,充分满足消费者对国货精品的需求,充分释放需求 升级的潜力,带动制造业投资持续稳定增长。

此外,还要为制造业实施信息化、智能化、数字化改造升级提供普惠性 的资金支持,助力企业利用最新技术提高效率、提升能力,同时加快推进新型 基础设施建设,为制造业发展和升级提供重要的基础条件支撑。

(肖 伟)

本版编辑 栾笑语