

新发展格局下中国区域差距 演变与协调发展研究

□孙久文 □张 皓

区域协调发展战略对缩小中国区域发展差距、缓解区域经济发展矛盾和加强区域间协调性起到了重要作用。在新发展阶段,如何处理好区域发展差距和区域协调发展的关系,使之服务于构建新发展格局需要是当前以及未来一段时间内需要着重解决的议题。本文解释了区域发展差距的演进,论述区域协调发展战略的沿革,着重探讨二者之间的逻辑关系,并阐明对构建新发展格局的现实价值,最终展望新发展格局下的区域协调发展新方向。本文认为,构建新发展格局需要在继续深入实施区域协调发展战略以缩小区域发展差距的过程中稳步推进。当前,需要加快缩小东西发展差距,重视南北发展差距新动向,推动城市化地区、农产品主产区、生态功能区三大空间格局形成协调发展大势,畅通生产、分配、流通、消费四个环节,助力国民经济高质量发展,促进全体人民共同富裕,着力构建新发展格局。

关键词:新发展格局;区域发展差距;区域协调发展战略;“十四五”

中图分类号:F061.5 文献标识码:A 文章编号:1003—5656(2021)07—0063—10

DOI:10.16158/j.cnki.51-1312/f.2021.07.007

引言

区域发展差距是随国民经济发展相伴而生的一种常态,具有随区域间经济发展水平变化而不断波动的基本规律。进入“十四五”时期,构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局,是习近平总书记和党中央积极应对国际国内形势变化、提升中国经济发展水平的新一轮战略抉择。加快构建新发展格局,需要区域协调发展战略随之调整,并在进一步促进缩小区域发展差距的过程中畅通国民经济生产、分配、流通、消费四个环节,从而调整中国区域经济布局与区际关系,使之服务于新格局建设。本文将在分析中国区域发展差距变化与区域协调发展关系的基础上探寻新格局下的变化规律。

随着改革开放的不断深入,中国各区域均有了不同程度的发展,但沿海开放战略和社会主义市场经济体制改革促使区域发展不协调问题和区域经济发展矛盾日益突出,集中表现为沿海与内陆的发展差距再次扩大。针对这一问题,“八五”计划首次提出要将促进地区经济朝着协调发展的方向前进,“九五”计划突出强调区域协调发展,开始了理论与实践探索。自1999年以来,中国先后实施了西部大开发、东北振兴、中部崛起战略,并与东部率先战略相配合共同组成区域发展总体战略。党的十八大以来,京津冀协同发展、长江经济带建设、粤港澳大湾区建设、长三角一体化和黄河流域生态保护与高质量发

基金项目:国家自然科学基金面上项目“中国沿海地区高质量发展的综合评价与政策耦合研究”(42071155)

作者简介:孙久文,中国人民大学应用经济学院教授、博士生导师;张皓(通讯作者),中国人民大学应用经济学院博士研究生。

展等一系列国家空间战略相继出台,与区域发展总体战略相互呼应,共同为持续缩小区域发展差距注入强劲的战略支持。虽然中国在促进区域协调发展,缩小区域发展差距上进行了大量战略设计和体制机制改革,但是区域协调和差距问题仍未得到根本性解决,甚至近几年在既有东西发展差距的基础上还产生南北发展差距问题,同时老少边穷等特殊类型地区也依旧存在,这就需要进一步通过加强协调发展以有效缓解地区间不平衡不充分发展的矛盾。^[1]当前,新发展格局建设为未来区域政策制定和区域经济发展指明了道路,如何在新发展格局背景下扭转区域发展长期存在的根本劣势,加强区域协调发展在促进缩小区域发展差距中的作用成为亟待解决的问题。面对百年未有之大变局,需要在区域协调发展战略促进缩小区域发展差距的过程中,打通既有经济循环框架的堵点和淤点,消解当前区域在生产、分配、流通和消费中的阻滞和壁垒,依托二者的互动关系,着力构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局。本文认为,鉴于目前区域发展差距在横纵维度上存在着东西发展差距和南北发展差距的基本事实,从协调发展和新发展格局视角看,虽然两种差距都应重视,但二者在性质和历史维度上的不同决定了当前更应该关注于东西发展差距,促进主要分布在中西部欠发达地区发展是构建新发展格局中的重要前提。未来,城市化地区、农产品主产区、生态功能区三大空间格局应该在现有区域协调发展语境下形成协调发展大势,在城市化地区带动农业生产区和生态功能区发展的基础上,促进缩小区域发展差距,形成循环通道和协调路径,以此加快构建新发展格局。

一、改革开放以来区域发展差距的演进

改革开放以来,随着人均收入水平的不断提高,中国区域发展差距从整体上经历了“减增减”三个阶段(见图1),其中,1978—1991年为缩小阶段,1992—2004年为增大阶段,2005年至今为缩小阶段^①,这一变化与已有研究成果基本一致。^[2-4]第一个缩小阶段主要是因为改革开放极大地提高了区域经济活力,促使各省份均有不同程度增长,从而为缩小区域发展差距提供可能。第二个扩大阶段主要是因为东部沿海地区凭借区位优势和非平衡发展战略加快促使制造业等第二产业向东部沿海地区集聚,^[5]沿海地区经济增速加快并拉开与其他地区的发展差距,最终导致差距水平在2004年达到新高。第三个缩小阶段主要是根据各板块特色制定了具有针对性的“西部大开发、中部崛起、东北振兴和东部率先”区域发展总体战略,努力推动基本公共服务均等化,促使区域发展差距不断缩小。其中,这一阶段的中西部经济增速均为14.00%,高于东部和东北地区的12.00%和9.00%^②。

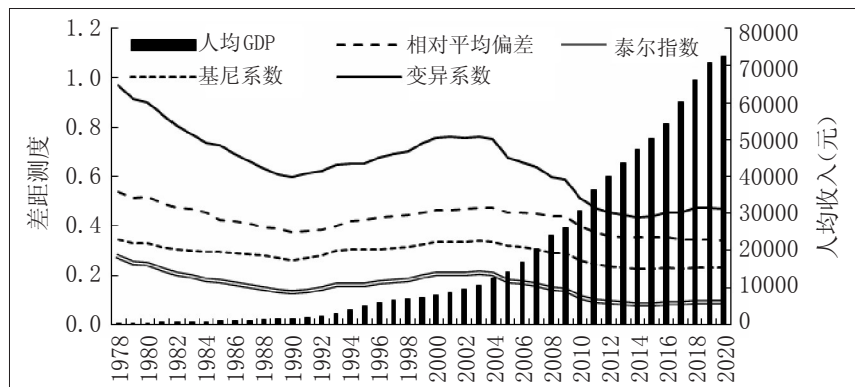


图1 1978—2020年全国区域发展差距演变趋势与人均GDP变化图

数据来源:国家统计局数据测算得出。

值得注意的是,新时代区域发展差距变化趋于稳态甚至处在差距缩小的平缓期,似乎反映出区域发展差距正居于蓄势调整的临界值,如何在政府引导和市场主导的环境下促使区域发展差距向最优方

^①本文所有区域发展差距分析均以平减后人均收入所得的基尼系数为主要分析依据,下同。其中,第三阶段包含着2008年和2015年左右区域发展差距的小幅上升,但由于波动变化周期短且幅度相对较小,所以本文将其统一纳入2005年之后的区域发展差距缩小阶段。

^②数据来源:国家统计局数据测算得出。

向转变显得十分必要。恰逢其时,同期也发生着诸如国际形势严峻与国内不平衡不充分发展矛盾等的新常态和新趋势,以国内大循环为主体、国内国际双循环的新发展格局的提出也为未来缩小区域发展差距指明了方向。因此,区域差距能否进一步缩小与新发展格局下的区域协同发展战略的实施有着紧密联系:区域发展差距缩小是实现新格局的基本保障,决定着新发展格局建设能否顺利圆满完成,更决定着国民经济发展是否切实满足新时代中国发展的实际需求并实现共同富裕。

关于区域发展差距的产生原因,一般认为是由于各区域不同发展因素的差异通过循环累积形成整体效率上的差距。^[6]虽然已有研究从不同角度对区域发展差距的来源进行了较为深入地探讨,认为区域发展差距主要与非国有经济、国内外政治经济环境、投资规模、产业发展水平等主要原因有关,^[7-8]但基于定量分析探究造成区域发展差距的来源和贡献能够更好地补充解释这一问题^①。^[9]本文基于新发展格局下的国内大循环供给侧和国内国际双循环(侧重国际)的双重视角^②,分别选取10个代表性变量并运用夏普利值分解考察动态视角下的差距影响因素演变规律。^{[2][10-13]}图2具体介绍了所选取变量的基本情况和依据,是基于新发展格局内涵所选取的具有重要解释力的关键变量;图3则直观反映出分解后不同因素对区域发展差距的产生存在显著波动,这也反映出新发展阶段要以优化国内大循环为主和国内国际双循环为辅畅通各环节,为未来国民经济发展奠定坚实的基础。

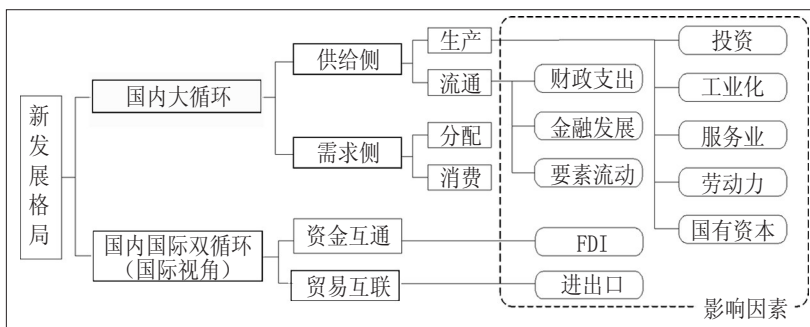


图2 基于新发展格局思路的影响因素选取思路

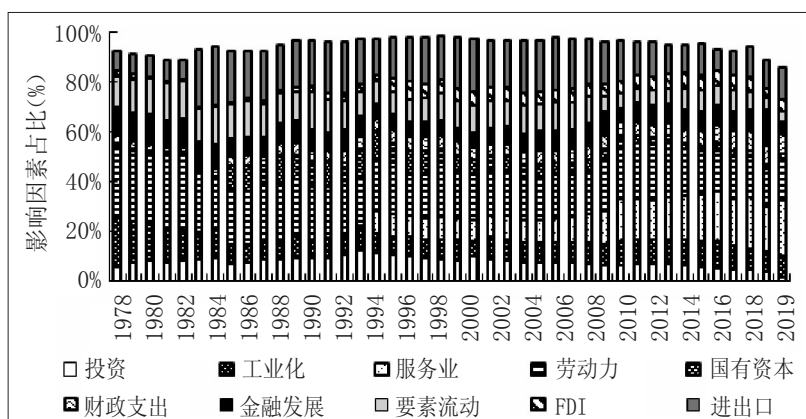


图3 逐年区域发展差距分解趋势图

数据来源:国家统计局数据测算得出。其中,缺失1985年前国有资本数据;缺失1994年前服务业数据。

① 本文运用夏普利值分解探讨造成区域发展差距的来源与贡献度。关于夏普利值分解的具体计算操作过程,在此不再赘述。选择这一方法主要是因为其能够更好地克服路径依赖问题和总体独立性原则,从而得出更加准确的结论。

② 本文未考虑需求侧是因为从基本需求到美好生活需求的转变过程涉及较多因素,且心理因素无法量化判断。仅考虑供给侧的因素分析已具有足够解释力。

③ 虽然缺失1985年前国有经济相关统计数据,但基于已有文献和中国发展历程可知,改革开放初期国有经济为促进区域发展起到重要作用。

一方面,由于生产与流通对区域发展差距存在影响,反映出其循环渠道不顺畅,无法满足需求端的分配和消费的顺利运转,引致区域发展差距水平波动且仍处在相对高位,从而阻碍未来新发展格局构建下的国内大循环。一是投资、国有资本和要素流动对区域发展差距的影响逐年减少^③,说明改革开放以来上述资源分配不均的现象逐渐消退,有效促进了欠发达地区发展,缓解了发展不平衡不充分现象。二是工业化、劳动力和金融发展的影响较为稳定,这主要是因为三者在不同阶段均对支撑国民经济平稳发展起到重要作用,例如三者以前可能更多的是满足基础需求,而现在可能是以不断优化后的结构规模或特色支撑经济高质量发展。三是服

务业和财政支出的影响逐渐增强,反映出要加强围绕第三产业、转移支付等完善体制机制设计,通过促进各地行业发展以遏制区域发展差距的再次扩大。其中,服务业贡献占比更有显著增长趋势,印证了有关服务业发展水平提高会进一步加大区域发展差距的观点。^[14]

另一方面,从国内国际双循环中的国际视角看,国际大循环需要实现资金互通和贸易互联,继续保持甚至是加强同国际市场的联系。一是进出口对区域发展差距的影响逐年减少,说明国内不同地区的对外交流和开放水平均有所提高,有效促进了各区域发展。二是FDI对区域发展差距的影响逐渐增强,反映出在创新驱动发展大环境下,东部沿海地区能够更好地凭借区位和集聚优势吸引外资,并在国内创新发展差距显著的前提下进一步引致FDI成为造成区域发展差距加大的主因,为此,需要通过政策优惠缓解外资不平衡的发展态势。

二、区域协调发展战略的沿革

区域协调发展战略是以“先协调、后发展”的思路,秉持填缺补漏与创新完善的基本原则,根据前一阶段实施效果与时代发展需求所制定的渐进式战略,具有一脉相承的发展逻辑,这一战略也是在过去平衡发展以及非平衡发展下进一步总结与反思而来的具有持续生命力的重大国家战略。从区域协调发展的明确提出,到新发展阶段下的新协调思路,区域协调发展能够在已有研究基础上划分为四个阶段^①,^[15-16]逐步体系化、全局化和精准化,并从体制机制、基础设施、公共服务、财政支持等明确了具体的实践路径,极大促进了区域间协调水平的提高,更有助于在此基础上为当前构建新发展格局提供坚实的经济基础与制度保障。

(一) 协调发展探索期: 重点解决单个突出问题(1992—1999年)

协调发展探索期是以解决过去平衡发展战略和先富带后富不平衡发展战略下的突出问题为主,着重建立社会主义市场经济体制下的区域经济发展宏观环境,打破行政管理壁垒,遏制中西部地区进一步落后等。在探索期内,战略部署的目的性和针对性较强,直面过去发展中所存在的地方保护、市场建设等方面问题,并以此类问题作为重点解决对象。1992年,十四大提出要建立社会主义市场经济体制,不断加快转轨速度,试图打破地方市场分割这一突出问题。^[17]而后,“九五”计划正式提出区域协调发展这一概念,就此形成了基本雏形与政策框架。虽然在探索期内的区域协调发展未取得预期效果,甚至导致研究期内的区域经济发展矛盾进一步激化,但这一时期涌现出的新问题为未来实施区域总体战略、生态文明建设、因地施策等提供了基本指导和可行方向。

(二) 协调发展战略期: 明确总体战略, 注重经济与生态耦合(2000—2011年)

进入21世纪后,区域协调发展形成了“坚持推进西部大开发,振兴东北地区等老工业基地,促进中部地区崛起,鼓励东部地区加快发展”的区域发展总体战略,成为指导区域政策设计与实施的基准。之后,党的十七大报告将生态文明建设纳入区域发展总体战略,进一步完善了区域协调发展战略的内涵。基于此,生态文明建设指导下的区域经济建设不断激发各区域绿色经济活力,特别是资源节约型和环境友好型产业发展缓解了西部地区生态经济矛盾,极大促进了当时落后地区的发展。至此,区域协调发展的理论体系趋于完善,既考虑了经济与生态的耦合发展,又强调发挥比较优势形成开放、统一、互存的地域体系。从结果看,这一阶段的区域协调水平显著提高^[18],中西部经济增速在2008年左右开始超过东部地区,扭转了长期以来东部绝对领先的基本局面。

(三) 协调发展精准期: 强化精准施策与总体战略布局(2012—2020年)

十八大以来,党中央对区域发展总体战略提出了新要求,提出区域政策和区域规划要完善创新,特

^①关于区域协调发展阶段与政策梳理,限于篇幅未在文中提供,仅作参考,如有兴趣可向作者索取。

别强调要缩小政策单元,重视跨区域、次区域规划,提高区域政策精准性。^[15]这一阶段在脱贫攻坚目标下开始瞄准更小尺度的区域经济建设,着重加大对革命老区、民族地区、边疆地区、贫困地区的扶持力度,并形成“四大板块+三大战略”的战略格局。而后,党的十九大报告将区域协调发展战略首次提升到统领地位,开始具备以新发展理念指导中国区域经济发展的基本特征。从政策文件表述看,该阶段区域协调发展强调稳中求新,对各大板块准确谋划发展思路,从举措、改革、优势和创新等部署发展方向,不断促进各区域经济发展。虽然区域协调发展有效指导各区域凭借区内特色与发展诉求实现向更高水平递进,但是行政壁垒束缚、协调机制不完善、规划尺度过大等问题仍显著存在,^[19]继续成为阻碍区域经济发展的掣肘。为进一步解决这一系列长期存在的主要问题,推动形成优势互补高质量发展的区域经济布局,聚焦经济增长质量而非速度,健全绿色低碳循环发展的经济体系,成为了第三阶段后期以及未来长期关注的焦点。

(四)协调发展关键期:推动新发展格局建设(2021—2035年)

面对复杂多变的国际形势和突发公共卫生事件对国内宏观形势的巨大冲击,中国区域经济发展亟须在顶层设计上解决发展不平衡不充分问题,推动经济高质量发展,并在各个环节、部门和领域畅通国内外双循环链条。区域协调发展可以凭借新发展阶段的基本需求在打破原有发展矛盾与不足的基础上,强化自身发展并支撑新发展格局建设。当前,新发展格局建设需要打通原有生产、分配、流通、消费等环节阻滞,也需要促进各区域进一步打破区划壁垒加入供需循环,“形成需求牵引供给、供给创造需求”的国民经济良性循环,以此面对新发展机遇与挑战。

“十四五”规划指出要“健全城乡要素自由流动机制,构建区域产业梯度转移格局,促进城乡区域良性互动”,并在供给、流通、进出口等多个方面提出具体要求和举措,这均能够与区域协调发展战略紧密衔接,也反映出到2035年建设成为社会主义现代化强国前,区域协调发展在新发展阶段具有了更多的现实内涵。区域协调发展战略在关键期内是以服务和推动新发展格局建设为主要内容,以国内大循环为主体,通过从生产、分配、流通、消费环节入手以弥补欠发达地区发展不足,进一步形成区域协调发展新格局,从而实现区域内供给侧和需求侧的良性互动,并在经济循环过程中打通堵点和淤点以更好的畅通循环渠道和纽带,全面盘活社会经济再生产和高质量发展经济链条,以此为新发展格局建设奠定坚实的基础。同时,区域协调发展战略也应着力实现区域内协调和外协调的双向耦合,一方面是在区域内协调发展过程中,要着力构建起支撑国内大循环运转的供给侧和需求侧最优水平,从生产上提高产品质量、从分配上实现效率与公平、从流通上提高要素周转速度、从消费上满足日益增长的物质文化需求,从而在区域内部不同尺度下实现内部自协调;另一方面是在区域间协调发展过程中,要基于比较优势形成产业梯度转移与发展的基本格局,打破地方保护和行政分割,加强跨区域经济合作,从顶层设计上确保区域间利益共享共赢,通过强区域间联合和强弱区域互补形成区域间供给侧和需求侧的循环流转,共同形成应对国外市场和不确定性冲击的坚实共同体,释放经济高质量发展的持久动能,最终在全国层面推动形成真正意义上的国内大循环新格局。

三、区域发展差距与区域协调发展的逻辑关系

区域发展差距与区域协调发展间存在着动态互动的演进关系,战略制定既受区域发展差距的影响,反之也会影响差距波动,但缩小区域发展差距,特别是东西发展差距是区域协调发展的长期和重点任务。利用现有区域差距水平,在缩小差距的过程中进一步同区域协调发展有机衔接,是实现区域高质量发展的有效手段,更能够在现有新发展理念指导下助力新发展格局建设。

(一)区域发展差距与区域协调发展具有动态联系

随着区域发展差距水平的不断变化和区域协调发展战略的灵活调整,二者的联系愈发紧密。区域发展差距的变化过程从整体上看更多是受区域协调发展战略调和区域矛盾的影响。但是,这种作用不是单向传递,而是二者在区域经济发展过程中互相影响,形成你中有我、我中有你的基本关系:一方面是区域发展差距促使区域协调发展战略定期调整,不断更新与完善;另一方面是区域协调发展战略长期致力于缩小区域发展差距,并在缩小区域发展差距中起到了重要作用。那么,在“十四五”时期和中国全面建成小康社会并向社会主义现代化强国前进的现实背景下,挖掘区域发展差距与区域协调发展的动态联系,就需要区域协调发展战略在区域发展差距新趋势下随之做出调整,在面对新形势、新环境和新格局下做出一些改变,以此在决定区域发展差距未来走势的关键期促进区域发展差距平稳缩小。特别是在当前新发展关键期,区域协调发展战略是促进缩小区域发展差距以及形塑和培植未来地区发展新趋势的重要阶段,以现有差距水平制定更加完善的协调发展政策能够更好地谋划新发展格局建设。

(二)缩小区域发展差距仍是区域协调发展的长期目标

回顾区域协调发展的演变历程,不难看出缩小区域发展差距是战略体系内的首要目标。从区域协调发展探索期到精准期都是在努力缩小区域发展差距和改善人民群众基本生活条件与收入水平。面对不平衡不充分发展矛盾、新时代经济发展新动态以及巩固脱贫攻坚伟大成果,仍应明确继续坚持缩小区域发展差距,这是区域协调发展的长期目标。不可否认,区域经济发展虽然在过去取得诸多显著成果并遏制了区域矛盾加剧,但现有经济发展水平下的人民生活水平和生活质量还存在较大差距,如2020年城乡居民人均收入比值为2.56,虽然比上年缩小0.08^①,但相差两倍有余的客观事实仍指明需要继续坚持缩小区域发展差距。在保障区域发展差距相对较小和人民收入差距相差不大的前提下,打破不平衡不充分发展矛盾,实现共同富裕,是未来区域协调发展战略的工作重点。因此,在新发展阶段缩小区域发展差距,需要继续坚持完善基本公共服务均等化建设,加快区域经济合作与要素流动,动态协调好要素禀赋在区域协调发展中的相互关系,是长期发展中需要达成的共识。

(三)缩小东西发展差距仍是区域协调发展的重点任务

党的十八大以来,区域经济发展呈现出新趋势,除东西发展差距仍长期存在以外,南北发展差距逐渐扩大,成为广受关注的新热点。过去长期以北快南慢为主要特征的发展趋势在2011年逐渐逆转,而后于2016年左右被打破,自此,南方开始领先北方并不断扩大差距。到2020年底,南北方人均收入差值仍突破万元,虽然相较2019年已有所降低,但更多是受突发公共卫生事件影响,否则存在进一步扩大的趋势。已有学者从资本、经济体制、劳动力、价值链和生态环境等因素进行解释,^[20-22]虽然其均指出未来南北发展差距可能进一步拉大,但是南北发展差距可能并不存在绝对扩大的长期趋势,现有差距格局的产生与北方正处在经济转型期有关。具体讲,从能源、人口与耕地、重大工程等方面看,北方地区发展潜力大于南方地区。首先,全国能源分布主要集中在北方地区,南方仅有少量石油和地热等资源。北方原材料集中的天然优势就能够以较低的生产成本获利,并在跨区域交易中获益。其次,北方地区耕地等可利用土地面积大于南方,但在人口总量上小于南方,不同于南方城市集约化发展以缓解生产生活压力,北方能够更好地承接成本高周期长的重大项目建设,从而为区内经济发展创造潜在动力。最后,西气东输项目有助于西北地区通过能源输送持续获益;南水北调有助于缓解北方水资源紧缺并推动生态经济共赢;高铁“四纵四横”网络加快了区间要素资源流动,这些都能够为未来北方的经济发展提供坚实的基础。因此,随着未来北方经济转型与动力转换基本完毕,南北发展差距有极大可能重新缩小,或者维持在一定均衡水平,这种阶段性而非长期性的差距格局对区域协调发展乃至国民经济的影响相对有限。

^①数据来源:国家统计局2020年国民经济和社会发展统计公报。

相反,对东西发展差距而言,其差距具有历史性和持久性。虽然西部大开发战略有效促进地区发展,并在脱贫攻坚战取得全面胜利后进一步改善了本地居民生产生活质量,但这并未使地区经济发展水平焕然一新,西部地区的市场环境、产业结构、地区特色仍有待进一步建设与完善,推动经济高质量发展仍是一项长期工作。^[23]特别是在构建新发展格局过程中,西部地区需要参与全国产业上下游与产供销衔接,支撑区域产业梯度转移格局建设,并利用地区比较优势形成特色化产业体系和优势产品,从而满足国内外市场消费需求。实现上述目标就需要在区域协调发展中继续坚持西部大开发建设,以转移支付扶持欠发达地区发展,最终在形成西部地区新格局的过程中助力新发展格局建设。总之,缩小东西发展差距是当前更为紧迫的战略任务。

(四)利用区域发展差距成为实现区域高质量协调发展的重要手段

虽然区域发展差距的长期存在产生东西发展矛盾等问题,但其本身仍存在着相对的正外部性:例如,建立社会主义市场经济初期的“先富带后富以共富”发展思想就是在承担区域发展差距加大所产生的一系列后果的基础上,放开既有区域规划限制,释放经济增长红利,从而促进了国民经济的快速增长。尽管这种发展方式已不再适于当前,然而在既有差距水平下利用好差距以加快经济增长和实现区域协调仍是一种有益尝试。区域发展差距的不断变化是经济发展过程中相伴而生的合理现象,将差距控制在一定范围内,甚至是有侧重、有选择的利用经济势差以实现经济快速发展,是现行经济发展环境下的一种可能。^[24-25]辩证地看,区域发展过程中存在的客观差距并非一无是处,实际也为区域协调发展指明了方向、提供了动力。例如,现行区域协调发展水平测度结果显示协调度仍继续上升,而区域发展差距是推动区域协调发展水平上升的主要力量之一。^[26]那么,根据差距的基本情况、特色与难点制定相应的发展规划,将其引导为区域高质量协调发展的枢纽以构建新发展格局,不失为一种可能。确保这一思路的有序进行,需要进一步从转移支付制度等保障欠发达地区的经济权益,加快形成发达地区经济溢出效应,吸引欠发达地区人口迁移至发达地区,实现人民生活水平的提高。

(五)区域发展差距与区域协调发展是助力新发展格局建设的经济基础

新发展格局已成为推动中国开放型经济向更高层次发展的重大战略决策部署。从新发展格局的理论内涵来看,畅通国内大循环、促进国内国际双循环、加快培育完整内需体系均需要区域经济的参与^[27],更需要区域协调发展等重大战略在进一步缩小区域发展差距后支撑建立新格局。实现国内大循环,一是要打通区域经济循环中的堵点和淤点,突破原有区域合作中的生产、分配、流通、消费环节中的难点,实现对内开放;二是要打破区域协调发展中长期存在的地方保护与行政分割,促进市场一体化体制机制建设,消除传统发展中跨区域贸易所产生的额外成本;三是要利用城市群与都市圈在推动区域协调发展中的作用,努力成为双循环发展网络中的重要节点与循环平台。

另外,区域发展差距也提供了构建新发展格局的施展空间。具体讲,区域发展差距反映出欠发达地区仍需在产业结构调整中由发达地区通过产业转移实行帮扶,那么,产业转移过程中对不同区域的产业结构调整有助于全国建立起开放、竞争、有序的国内统一大市场,推进新发展格局建设。同时,差距的客观存在也直观表明待改进之处,从而明确未来发展方向,更引致新发展格局的建设进一步符合区域经济布局和国民经济发展需要。因此,区域发展差距与区域协调发展在构建新发展格局过程中具有重要作用,二者为新发展格局提供了充实的经济基础和实践经验,新发展格局则为二者创造了新的机遇,有助于区域协调发展在新阶段促进缩小区域发展差距,实现区域经济高质量发展。

四、新发展格局下区域协调发展新展望与讨论

区域协调发展战略仍将继续成为影响中国区域经济发展的重要指导,对促进缩小区域发展差距、

推动基本公共服务均等化、实现共同富裕起到重要作用。结合当前新阶段构建新发展格局的现实需求,区域协调发展战略不仅要继续深入推进板块发展战略和支持特殊类型地区经济发展以在发展中促进相对平衡,还要通过缩小区域发展差距形成支撑新发展格局建设的宏观保障,以国内大循环为重点从生产、分配、流通、消费等多渠道畅通循环路径,辅以加强国内外双循环建设,从而在螺旋式上升过程中向形成新发展格局进阶。

现有区域协调发展战略的政策框架已在区域协调机构、政策作用对象、政策工具利用等方面具有一定指向性和目标性,为缩小区域发展差距提供了有效途径。从现有区域经济布局来看,目前已形成了以四大板块为基础,以五大区域重大战略为引领的基本布局。在新发展格局背景下,需要在既有区域经济布局的基础上进一步谋划建设以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进为原则的支持跨省份和跨区域联动的区域经济合作体系,打破过去板块划分下的区域间隐性独立关系,弱化行政区划界限,强化对覆盖地区的对内政策支持力度和对外贸易交流平台建设。总之,在新发展格局下实现经济循环强有力发展,需要基于实际发展需要以产业链、流域、政治需求形成独特的经济带、城市群等,形成多级空间尺度下具有承上启下相互作用关系的区域协调发展新体系,优化国土空间布局,形成创新平台和新增长极,为进一步缩小区域发展差距提供可能,促进新发展格局建设。

如果说区域协调发展战略是最大空间尺度的区域空间战略,那么“十四五”规划所提出的城市化地区、农产品主产区、生态功能区三大空间格局是较小尺度下的协调发展新实践^①。三大空间格局的适时提出也为区域协调发展和新发展格局构建起到了承上启下的中介作用:一方面,三大空间格局的提出表明了国土空间治理的目标主要是在重塑与调整空间格局的基础上实现国土空间的主体功能明显、优势互补和高质量发展,在高效归类和利用国土空间的过程中推进区域协调发展和新发展格局建设。另一方面,三大空间格局也可以成为在区域协调发展战略关键期畅通经济循环路径的重要枢纽,基于不同空间格局的治理目标形成盘活要素资源流动的循环发展大势,从而能够推动区域协调发展更好地缩小区域发展差距,搭建起生产、分配、流通、消费循环往复运转的中介平台,有效构建起新发展格局。

在新发展格局下,如何实现三大空间格局的协调发展,使其服务于区域协调发展战略,并有助于促进缩小区域发展差距和加快构建新发展格局,需要基于三大空间格局的基本特征与共通之处激发其发展潜力。从个体看,(1)城市化地区要实现经济发展与生态宜居的双向需求,进一步打破城乡二元户籍体制限制以创造人口迁移的有力制度环境,加强人口集聚。其也要加快转变经济增长方式,以人为本优化经济结构和城市空间结构,调整和升级城市产业结构与布局,形成经济效率高、生产条件优、集聚度高的基本环境,提供充足的工业品和服务产品,从而在供给侧和需求侧形成支撑经济循环发展与具有比较优势的效益链条,最终成为推动区域经济高质量发展、体现国家竞争力和支撑新发展格局的基本主体。(2)农产品地区需要在强化国家粮食安全责任意识和永久基本农田保护红线不可逾越的原则下,通过施行乡村振兴战略等促进优化农业生产布局,加快农业科技投入与推广,提供高质量商品以满足人民群众的基本生活需求,推动商贸流通标准化建设和要素流动。(3)生态功能区要完善生态文明建设与可持续发展,划定生态保护红线和生态保护空间,坚定不移地保护和恢复自然生态系统,综合治理和预防自然生态问题,用绿水青山就是金山银山的绿色发展理念实现人与自然和谐共处,同时也要为发展旅游服务业加强基本生活和交通运输等条件的建设,提高吸引力,实现生态经济循环发展。

从三大空间格局的新协调发展视角看,形成城市化地区高质量发展、农产品地区供给基本生活产

^①城市化地区主要就是城市群和都市圈,基本涵盖了国土空间内经济发展水平较高或者发展潜力大的地区;农产品主产区主要是在东北平原、长江流域等进行农业生产的地区,是保证国家粮食安全的重要主体;生态功能区是提供生态产品,保护物种多样性和野生生物生存的自然保护地,如大小兴安岭森林生态功能区等。

品、生态功能区提供物质文化环境的协调和循环关系,是在区域协调发展战略框架外的另一协调格局,能够起到辅助区域协调发展水平提高的重要作用,更能在区域经济的生产、分配、流通、消费环节的阻滞被逐一打破的前提下,畅通国内大循环并促进国内国际双循环。同时,区域协调发展的目标之一“人民生活水平大体相当”反映出要在缩小区域发展差距的基础上实现人的共同富裕,这也就意味着人是区域协调发展中的重要主体,说明人口集聚的城市化地区应在区域协调发展和三大空间格局中居于主要地位。基于此,城市化地区要在具有粮食安全责任意识和生态文明思想共识的基础上带动农业生产区和生态功能区发展,形成“以一牵二”的协调态势,并通过以城市化地区为主参与国内大循环来带动其他地区的发展。为此需要:(1)城市化地区要同农产品地区和生态功能区建立沟通有效的合作制度,在城乡一体化和城市集聚化过程中保护耕地与生态环境,满足人民日益增长的美好生活需要。(2)农产品地区和生态功能区要加强区内人口素质和劳动力基本服务质量,促进新兴旅游休闲业等的发展,吸引城市化地区人口游赏,从而形成长期的循环互动。(3)农产品地区在农业生产中要加强科技兴农和富农意识,通过与城市化地区的科技合作,以乡村振兴建设标准化农田、智慧化农业和现代化示范基地。(4)生态功能区加大保护与修复生态系统,基于地区特色建立具有差异化的自然保护体系,实现绿色环保化和效益化。(5)优化三大空间格局的基础设施建设,促进基本公共服务均等化与通达程度提高,保证各区域人民生活水平相对平衡,创造实现供给侧和需求侧在各空间格局及其之间相对的动态均衡。

新发展格局下的区域协调发展就是以区域重大战略为引领,增强三大空间格局的人口、资源和环境承载力,促进缩小区域发展差距,强化生产要素自由流动和资源优化配置,打通生产、分配、流通、消费阻滞,以改革谋求新发展格局建设。总之,新发展格局下区域协调发展有了更高要求和新使命,深入实施区域协调发展战略就是要抓住各区域发展特色与经济发展优势,继续坚持建立统一规范、层次明晰、功能精准的区域战略体系。政府也要继续扮演好引导者的角色并基于战略需要精准布局,在基础设施、公共服务、财政金融、区域利益等方面做到优化和平衡,深入与简化并存,为区域协调发展新机制的实施创造良好的软环境和经济循环基础,以便形成区域协调发展的最优合力,从而促进缩小区域发展差距,推动构建新发展格局。

参考文献:

- [1]樊杰,王亚飞.40年来中国经济地理格局变化及新时代区域协调发展[J].经济地理,2019,39(1):1-7.
- [2]陈秀山,徐瑛.中国区域差距影响因素的实证研究[J].中国社会科学,2004(5):117-129+207.
- [3]张红梅,李善同,许召元.改革开放以来中国区域差距的演变[J].改革,2019(4):78-87.
- [4]FUJITA M,D HU.Regional disparity in China 1985-1994:the effects of globalization and economic liberalization[J].The annals of regional science,2001,35(1):3-37.
- [5]范剑勇.市场一体化、地区专业化与产业集聚趋势——兼谈对地区差距的影响[J].中国社会科学,2004(6):39-51+204-205.
- [6]蔡昉,都阳.区域差距、趋同与西部开发[J].中国工业经济,2001(2):48-54.
- [7]SONG S G,CHU S F,CHAO R.Intercity regional disparity in China[J].China economic review,2000,11(3):246-261.
- [8]孙久文,夏文清.区域差距与亟待解决的问题[J].改革,2011(6):48-53.
- [9]陈钊,万广华,陆铭.行业间不平等:日益重要的城镇收入差距成因——基于回归方程的分解[J].中国社会科学,2010(3):65-76+221.
- [10]汪晨,万广华,张勋.区域差异与结构变迁:中国1978—2016[J].管理世界,2019,35(6):11-26+194.
- [11]金相郁,郝寿义.中国区域发展差距的趋势分析[J].财经科学,2006(7):110-117.
- [12]刘瑞明.所有制结构、增长差异与地区差距:历史因素影响了增长轨迹吗?[J].经济研究,2011,46(S2):16-27.

- [13]范剑勇,朱国林.中国地区差距演变及其结构分解[J].管理世界,2002(7):37-44.
- [14]覃成林,张 华,张技辉.中国区域发展不平衡的新趋势及成因——基于人口加权变异系数的测度及其空间和产业二重分解[J].中国工业经济,2011(10):37-45.
- [15]孙久文.论新时代区域协调发展战略的发展与创新[J].国家行政学院学报,2018,115(4):109-114+151.
- [16]李兰冰.中国区域协调发展的逻辑框架与理论解释[J].经济学动态,2020,707(1):69-82.
- [17]徐现祥,李 邨.市场一体化与区域协调发展[J].经济研究,2005(12):57-67.
- [18]覃成林,郑云峰,张 华.中国区域经济协调发展的趋势及特征分析[J].经济地理,2013,33(1):9-14.
- [19]夏 添,孙久文,林文贵.中国行政区经济与区域经济的发展述评——兼论我国区域经济学的发展方向[J].经济学家,2018(8):94-104.
- [20]盛来运,郑 鑫,周 平,李 拓.我国经济发展南北差距扩大的原因分析[J].管理世界,2018,34(9):16-24.
- [21]李善同,何建武,唐泽地.从价值链分工看中国经济发展南北差距的扩大[J].中国经济报告,2019(2):16-21.
- [22]许宪春,雷泽坤,窦园园,柳士昌.中国南北平衡发展差距研究——基于“中国平衡发展指数”的综合分析[J].中国工业经济,2021(2):5-22.
- [23]张可云,王洋志,孙 鹏,张 颖.西部地区南北经济分化的演化过程、成因与影响因素[J].经济学家,2021(3):52-62.
- [24]魏后凯.区域经济的发展观[J].中国工业经济研究,1993(5):31-36.
- [25]周民良.经济重心、区域差距与协调发展[J].中国社会科学,2000(2):42-53+206.
- [26]姚 鹏,叶振宇.中国区域协调发展指数构建及优化路径分析[J].财经问题研究,2019,430(9):80-87.
- [27]洪银兴,杨玉珍.构建新发展格局的路径研究[J].经济学家,2021(3):5-14.

(收稿日期:2021—05—28 责任编辑:杨锦英)

**Research on China's Regional Disparities
and Regional Coordinated Development under the New Development Pattern
Sun Jiu-wen, Zhang Hao**

Abstract: The regional coordinated development strategy has played an important role in narrowing China's regional development disparities, alleviating regional economic development contradictions, and strengthening inter-regional coordination. In the new development pattern, how to rely on regional coordinated development to further narrow the regional development disparities and make it serve the needs of building a new development pattern is a topic that needs to be addressed at present and in the future. This article further explains the regional development disparities, and discusses the evolution law of regional coordinated development, focuses on the logical relationship between the two, and clarifies its practical value to the construction of a new development pattern, and finally looks forward to the new direction of the regional coordination under the new development pattern. This article believes that the construction of a new development pattern requires steady in the process of in-depth implementation of the regional coordinated development strategy to narrow the regional development disparities. At present, we should accelerate the narrowing of the development gap between the East and the West, pay attention to the new development trend of the disparity between the North and the South, promote the coordinated development of the three spatial patterns of urbanized areas, main agricultural production areas, and ecological function areas, and smooth the four links of production, distribution, circulation and consumption. In this way, we can boost the high-quality development of the national economy, promote the common prosperity of all people, and realize the new development pattern.

Key Words: New Development Pattern; Regional Disparities; Regional Coordinated Development Strategy; "14th Five-Year Plan"