

中国区域经济差距的变迁及 政策调整建议

◇牛树海 杨梦瑶

一、东西差距呈现缩小态势

改革开放以来,东西差距的演变过程可以分为3个阶段:

(一)东部地区率先发展,东西差距缓慢增加(1978—1992年)

这一阶段为实验期,主要通过给予深圳、珠海、汕头、厦门和海南5个经济特区特殊的经济政策,探索经济体制、管理体制、流通体制、价格体制等方面的改革。经济特区的成功改善了投资环境,引进了外商投资、先进技术及管理经验,开辟了中国通向世界的通道,改变了中国人的思想。

(二)三大地带间差距迅速扩大(1993—2002年)

这一阶段是中国市场经济全面建设的起步时期。1992年,邓小平同志的南方谈话拉开了新中国全面开放的序幕,东部地区率先开展了全面的体制机制改革。市场经济体制率先在东部地区生根开花,人才、资金等要素进一步向东部地区转移,带动了东部地区经济的高速发展。与此同时,由于要素流出及体制机制改革的滞后性,中西部地区及东北地区发展活力不足,造成三大地带间的发展差距迅速扩大。

(三)四大板块间差距持续缩小(2003—2018年)

这一阶段是区域协调发展战略的形成阶段。国家对西部地区、东北地区和中部地区的政策以发挥地区比较优势、加大地区开放力度为主,有效发挥了西部地区的资源优势、东北地区的重工业优势、中部地区的区位优势,促进了西部地区、东北地区、中部地区的快速发展。

二、南北差距呈现扩大趋势

改革开放以来,南北差距的演变过程可以分为3

个阶段:

(一)南北差距缓慢增大(1978—1995年)

1978—1995年,南方地区经济发展速度快于北方地区的主要原因是沿海地区率先实行改革开放,5个经济特区、14个沿海港口城市中有9个位于东南沿海地区,引领东部地区发展与南方地区发展的区域格局基本重合。

(二)南北差距微幅缩小(1996—2013年)

1996—2013年,随着市场经济体制全面推广,北方地区也实现了全方位开放,随着西部大开发战略、振兴东北地区等老工业基地战略等国家战略的深入实施,南北差距保持了稳中微降。

(三)南北差距急剧扩大(2014—2018年)

这一阶段,中国经济发展进入新常态。经济体制改革的南北差异,是导致南北方地区区域经济差距扩大的重要原因。

改革开放以来,中国区域经济差距经历了高一低—高一低的演变过程,区域差距明显缩小。东西差距虽呈现明显的下降趋势,但发展差距依然较大,且出现了区域分化等新问题。南北差距虽呈现扩大的趋势,但仍低于东西差距,属于适度范围。南北差距对区域经济发展的影响远小于东西差距,中国区域经济发展不平衡仍将长期表现为东西差距问题。

三、缩小中国区域经济差距的政策调整建议

区域差距的存在具有客观性和长期性,区域协调发展是缩小区域差距的重要途径。要全面落实区域协调发展战略,促进区域协调发展向更高水平和更高质量迈进,必须客观认识区域经济差距,及时调整现有区域政策。

(一) 加强宏观区域政策的针对性

瞄准区域协调发展战略的目标要求,从全国的角度出发,遵循比较优势原则,制定有针对性的、差异化的宏观区域政策。一方面,针对四大板块的发展实际,制定宏观区域政策。东部地区既要做好产业向中西部地区转移,带动中西部地区发展,以创新推动优化发展,也要率先做好三次产业间的结构平衡,谨防过度去工业化。西部地区要以增强可持续发展能力为基础,以破解基础设施和生态环保两大关键问题为切入点,充分发挥西北地区的资源优势和西南地区的产业优势,塑造产业核心竞争力。中部地区要发挥交通区位优势 and 粮食生产优势,进一步构筑现代基础设施新网络,放大纵横联通优势,实现全方位开放,重点发展先进制造业和现代农业。东北地区要以有效提升发展活力、内生动力和整体竞争力为目标,深化体制改革,推进结构调整,推动创新创业。另一方面,针对特定地区的发展实际,制定宏观区域政策。依托长江黄金水道推动长江经济带发展,促进沿长江各地区的优势产业发展。推进“一带一路”建设,加强西部地区基础设施建设,促进沿边地区发展。

(二) 加大对黄河流域生态保护和高质量发展政策支持

黄河流域生态保护和高质量发展已经成为中国区域发展的重大国家战略,这是国家对区域发展格局的重大调整,能够优化北方地区经济结构和空间结构,带动北方地区协调发展,有效缓解南北差距扩大的趋势。发展基础薄弱、产业结构不合理、生态环境脆弱等是制约黄河流域生态保护和高质量发展的主要瓶颈,因此,国家既要加大黄河流域生态保护力度,促进黄河流域绿色发展,又要通过发挥黄河流域创新能力驱动黄河流域高质量发展。支持黄河流域各省份创建一批国家级创新平台和综合试验区,加快提升创新能力;支持黄河流域积极推进双向开放,对接“一带一路”建设,汇集全球创新资源,打造内陆开放高地;支持黄河流域

加快资源型产业升级步伐,培育战略性新兴产业,构建黄河流域区域创新体系。

(三) 建立城市群高质量发展政策体系

构建“中心城市带动城市群、城市群带动区域”的新区域发展模式,强化中心城市的辐射功能,弱化其虹吸效应,形成大中小城市体系合理的城市群,建立中心城市、城市群、区域互动的新途径和新机制。一要逐步打破行政区划封锁,弱化行政手段,突出市场手段,促进城市群之间资源要素的自由流动,谋求更高层次的融合发展,激发不同城市群的发展活力。二要抓准城市群中心城市的基本功能定位,明确城市群内各城市的分工,构建核心城市引领、中等城市支撑、推动其他中小城市协同发展的城市群高质量发展格局。三要支持中原城市群、关中城市群、呼包鄂榆城市群等北方城市群发展,加快工业化、城镇化进程,以“点”带“面”,加快城市网络化建设,增强辐射带动力,实现区域内部的协调发展。

(四) 建立精细化区域发展政策体系

国际区域发展实践和理论表明,区域分化和区域政策体系化是区域发展的趋势。一方面,建立各个地区的特色区域发展政策体系,应充分考虑区域发展特点,发挥区域比较优势,细化区域政策尺度,以提高财政、产业、土地、环保、人才等政策的精准性和有效性。各个地区针对各自区域发展的突出问题,出台差别化、精细化的政策和规划意见,填补区域发展漏洞,补齐区域发展短板。另一方面,构建区域发展监测评估预警体系、建立区域发展风险识别和预警预案制度,做到及时掌握,动态调整。将大数据监测和信息平台用于区域发展水平测度,实现基本公共服务均等化、基础设施通达程度均衡、人民生活大体相当的协调发展。

作者简介:牛树海,郑州大学商学院副教授,经济学博士。

(摘自《区域经济评论》2020年第2期)