

新时代区域协调发展新格局的战略选择

刘耀彬 郑维伟

【摘要】新中国成立以来,中国区域协调发展战略的演变贯穿了“注重公平—注重效率—公平与效率兼顾—以注重公平为重心、兼顾效率—公平与效率兼顾、实现高质量协调发展”的辩证逻辑主线。为适应新时代发展要求和新阶段经济社会发展形势变化,构建区域协调发展新格局必须遵循区域经济理论的内在逻辑,全面贯彻“创新、协调、绿色、开放、共享”五大发展理念,形成“稳健、开放、活力、公平”的国际国内大环境。为此,要继续推动共建“一带一路”,形成陆海内外联动全面开放新格局;积极推行环、带状区域发展新模式,打造东西双向互济区域协调发展新格局;建立健全城乡融合发展机制,推进建设更高水平的新型城镇化;实施乡村振兴战略,坚定不移兜住兜牢民生底线;聚焦生态文明,积极建设“美丽中国”,实现碳达峰碳中和;实施创新驱动发展战略,着力培育新动能,塑造区域发展新优势。

【关键词】区域协调发展新格局;高质量发展;战略选择;新时代

【作者简介】刘耀彬(1970-),男,湖北麻城人,教育部“长江学者”特聘教授,博士生导师,南昌大学副校长,南昌大学中国中部经济社会发展研究中心主任,研究方向:城市经济,生态经济(江西 南昌 330031);郑维伟(1997-),男,重庆人,重庆大学经济与工商管理学院,硕士研究生,研究方向:区域经济,生态经济(重庆 400044)。

【原文出处】《华东经济管理》(合肥),2022.2.1~11

【基金项目】国家社会科学基金重大项目“新时代绿色发展绩效评估与美丽中国建设道路研究”(18ZDA047);国家社会科学基金重点项目“中国坚持绿色发展的技术路线、区域实现及政策工具选择”(2015AZD070);全国“四个一批”人才项目(中宣干字[2016]49号)。

一、引言

2021年12月8日至10日召开的中央经济工作会议,在总结2021年经济工作、分析当前经济形势和部署2022年经济工作的基础上,总结提炼出了“1+3+4+5+7”的重要判断和认识^①。一方面,中国经济韧性强、长期向好的基本面不会改变,坚持党中央集中统一领导、坚持高质量发展、坚持稳中求进、加强统筹协调,是在百年变局和世纪疫情国际国内大环境下做好经济工作的规律性认识;另一方面,在国际国内复杂环境的时代背景下,疫情冲击、碳中和增量边际变化以及资本长期紧缺等带来的出口需求降低、内部消费需求收缩、商品短缺供应链紧张以及内外外部大环境不确定性引发的预期转弱等一系列问题,导致未来经济压力明显加剧。因此,如何完整、准确、全面地贯彻新发展理念,在继续“外防输入、内防反弹”的疫情防控条件下,“稳字当头、稳中求进”地

推动实现区域经济高质量发展,是中国未来经济发展破解“需求收缩、供给冲击、预期转弱”三重压力的重要突破口。

事实上,鉴于各时期中国面临着不同的国内外环境以及地域辽阔且存在显著区域差异的特点,自新中国成立以来,党中央历届领导集体围绕如何实现区域协调发展进行了深入的探索实践,并根据不同发展阶段的重心和目标差异,总体形成了特定时期的中国特色社会主义区域发展战略^②。然而,区域发展不平衡不充分仍然是中国构建区域协调发展新格局面临的突出问题和挑战^③。

因此,有必要从经济学理论出发,通过对新中国成立以来历次重大调整的区域发展战略进行系统归纳和总结,提炼出中国区域协调发展战略演变的历史和理论逻辑主线,进而从新时代构建区域协调发展新格局的现实要求、目标转变以及战略路径出发,

系统把握和规划一个有效的区域高质量协调发展蓝图,最终为适应和有效应对中国经济面临的“需求收缩、供给冲击、预期转弱”三重压力提供必要参考和借鉴。

二、新中国成立以来中国区域协调发展战略演变的逻辑主线

(一)中国区域协调发展战略经历了五大阶段性调整

中国区域发展战略的演变是党中央领导集体在不同时期的思想体现,是马克思主义中国化在区域发展上的具体实践^[1]。通过总结归纳历代中央领导集体在解决区域发展问题上所形成的思想体系,可以发现,新中国成立以来先后经历了由“充分利用沿海,实现均衡布局”,到“优先发展沿海,实现共同富裕”,再到“坚持协调发展,缩小地区差距”,然后强调“均衡协调发展,破解区域非平衡”,直至目前“全面均衡统筹,实现高质量发展”等五大阶段性区域发展战略调整。

(1)充分利用沿海,实现均衡布局(1949-1978年)。新中国成立初期,为了满足人民日益增长的物质文化需求和共同富裕的现实需要,加上受苏联生产力布局等区域发展理论和国际国内政治经济形势影响,为加快内地发展并逐步消除区域间的不平衡,中国以“区域均衡发展理论”为指导,实施了“充分利用沿海,实现均衡布局”的战略布局。

这一阶段,以毛泽东同志为核心的党的第一代中央领导集体,把全国分为沿海和内地两大地带以及东北、华北、华东、中南、西南、西北等六大行政区(同时也是经济区),并结合当时国内外政治经济形势和国内工业布局情况,提出了充分利用沿海工业基础,为实现区域均衡布局提供物质基础^[2]。1956年4月,毛泽东在《论十大关系》中明确提出“沿海的工业基地必须充分利用,但是,为了平衡工业发展的布局,内地工业必须大力发展”等区域发展思想。这种“区域均衡发展理论”统一体现在保证沿海经济正常运行的同时,促进内地经济发展,充分遵循利用沿海与内地经济发展相互关系的客观规律^[4]。此后,从中国“一五计划”时期(1953-1957年)起到70年代末,中国逐渐加大了对内陆地区发展的投入力度,并在“三五计划”时期(1966-1970年)按一线、二线、三线将中国地区布局进行了重新调整,以求缩小内地与沿海

的经济差距,故该阶段的“大三线”“小三线”建设便是“区域均衡发展理论”指导下的具体实践^[5]。

从实践成效看,新中国成立初期的区域发展实践通过对中西部地区投入大量资金进行经济建设,为西部地区奠定了经济基础,对中西部地区的经济发展产生了明显促进作用。然而,同时也牺牲和限制了东部地区的发展机会和空间,并且忽视了对国民经济整体发展速度和效益的影响。实践证明,一味追求区域均衡发展的战略实践不仅未能较好地促进国民经济发展和加快共同富裕目标实现,而且由于其持续时间较长,反而拉大了同世界发达国家的发展差距。

(2)优先发展沿海,实现共同富裕(1978-1992年)。改革开放初期,中国面临基础薄弱、资源有限、区域多样、人口众多、效率低下和贫穷落后等现实困境。为总体加快中国区域经济发展和国民经济水平提高,中国区域发展理论随即从新中国成立初的“区域均衡发展”转变到“区域非均衡发展”,由此进入“优先发展沿海,实现共同富裕”的区域发展战略实践。

这一时期,以邓小平同志为核心的党的第二代中央领导集体,在继承上一时期区域经济发展思想的基础上,通过吸收借鉴国外区域经济发展经验,创造性提出了率先实现沿海地区加快对外开放、通过先富带动内地发展,到20世纪末总体达到小康水平的“两步走”区域发展战略。具体来看,这一优先向东部地区倾斜的经济政策,旨在通过东部沿海地区“率先开放、率先改革”发展外向型经济,在取得“率先发展”理想效果后,辐射和带动中西部区域发展,最终实现全国整体区域发展。因此,在“六五计划”时期(1981-1985年),党和国家领导人提出要充分利用和发挥东部沿海地区的经济基础和地理优势,加快带动内地经济发展。“七五计划”时期(1986-1990年),党中央领导集体进一步按照东、中、西部三地带顺序进行经济布局,形成“沿海地区加速发展、中部地区有重点地发展、西部地区做好进一步开发准备”的区域发展战略。自改革开放以来,党中央领导集体便陆续对东部沿海区域实施了加大国有投资力度和设立经济特区等区域经济政策。如20世纪80年代初设立了深圳、珠海、汕头、厦门4个经济特区,1984年开放了从大连到北海的沿海14个港口城市,

1985年将长三角、珠三角和闽南厦漳泉三角地区开辟为沿海经济开放区,以及20世纪90年代初开发上海浦东新区^[6]。至此,中国东部沿海地带整体实现了“由点到线”到“由线到面”,最终由南至北条带状的区域发展战略布局。作为中国整体区域经济发展强劲的增长极,这些设立和开发的区域为此后中国东部沿海区域的经济高速增长和全国国民经济的持续发展提供了卓有成效的带动作用,因此,1992年邓小平南方谈话时指出,“先富起来的地区多交点利税,支持贫困地区的发展。”

然而,由于实践过程中过于突出“优先发展沿海”的重要性,“区域非均衡发展理论”指导下的区域发展战略在东部沿海地区优先发展后,不但未能及时“反哺”中西部地区以实现共同富裕,反而导致“区域均衡发展”阶段趋于缩小的区域发展差距被逐渐拉大,呈现出典型的区域发展非平衡特征。

(3)坚持协调发展,缩小地区差距(1992-1999年)。鉴于改革开放初期以“区域非均衡发展理论”为指导的战略实践虽然整体提高了中国经济发展水平,但其主要是以集中精力发展东部沿海地区、放缓中西部地区发展速度实现,尽管在一定程度上缩小了同发达国家的差距,却导致了更加明显的全国整体区域发展差距。为此,20世纪90年代后,中国区域发展战略逐渐进入以“坚持协调发展,缩小地区差距”为中心的非均衡协调发展阶段。

一方面,受中国资源有限和地区分布不均的客观约束,为提高资源配置效率,必须实行有重点的非均衡开发战略;另一方面又需要尽可能地确保各区域协调发展。因此,在这一阶段,以江泽民同志为核心的党的第三代中央领导集体,在继承“共同富裕”区域经济发展思想的基础上,结合该时期中国区域发展所面临的现实情况,创新性地提出了“区域非均衡协调发展”战略思想。在该区域发展战略思想指导下,中国开始了由沿海逐步向内地推进的区域非均衡协调发展战略实践。1992年8月,国务院正式批准开放了重庆、岳阳、武汉、九江、芜湖等5个长江沿岸城市,哈尔滨、长春、呼和浩特、石家庄等4个边境沿海地区省会城市,太原、合肥、南昌、郑州、长沙、成都、贵阳,西安、兰州、西宁、银川等11个内陆地区省会城市,实行沿海开放城市的政策。在1995年9月召开的党的十四届五中全会闭幕式上的讲话中,

江泽民同志进一步强调,“解决地区发展差距,坚持区域经济协调发展,是今后改革和发展的一项战略任务”,东部地区要通过多种形式帮助中西部欠发达地区和民族地区发展经济,促进地区经济协调发展。此后,1996年3月召开的第八届人大四次会议进一步将“坚持区域经济协调发展,逐步缩小地区发展差距”明确为中国未来短期内国民经济和社会发展的重要方针,以期正确处理好全国与地区经济发展关系、建立区域经济与各省区市积极性关系以及地区之间的相互关系^[7]。值得注意的是,在中国整体“区域非均衡协调发展”战略指导下,部分区域还实现了包括“珠江模式”“苏南模式”和“温州模式”等在内的突破式发展^[8]。

(4)均衡协调发展,破解区域非平衡(1999-2012年底)。随着改革开放不断深入,中国的市场化经济在取得较大程度发展的同时,进一步加剧了中国整体区域发展不均衡。因此,自20世纪末以来,为了满足各地区共同发展、均衡发展和共同富裕的现实需要,党中央更加注重和强调区域均衡协调发展的重要性。以“西部大开发”战略为标志,反映了中国开始陆续向西部相对发展滞后区域实行政策倾斜的实质,中国加快了由“区域非均衡协调发展”向“区域均衡协调发展”战略方向的转变,呈现出了“均衡协调发展,破解区域非平衡”的阶段特征。

为改变西部地区发展严重滞后状况,党中央于1999年正式提出“西部大开发”战略,旨在经过几代人的努力,到21世纪中叶从根本上改变西部地区相对落后面貌。此后,《国民经济和社会发展第十个五年规划纲要》进一步明确了“实施西部大开发战略,加快中西部地区发展,合理调整地区经济布局,促进地区经济协调发展”,强调了新世纪实施区域协调发展战略的重要性。2003年10月,中共中央、国务院正式印发《关于实施东北地区等老工业基地振兴战略的若干意见》,标志着振兴东北地区等老工业基地战略正式实施。此后,党的十六届三中全会通过《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》,第一次明确提出“统筹区域发展”,做出了“积极推进西部大开发,有效发挥中部地区综合优势,支持中西部地区加快改革发展,振兴东北地区等老工业基地,鼓励东部有条件地区率先基本实现现代化”的全国各区域未来发展规划。2004年3月,温家宝

总理在《政府工作报告》中首次明确提出了“促进中部地区崛起”发展战略。在2005年10月召开的十六届五中全会上,党中央再次强调要“落实区域发展总体战略,形成东中西优势互补、良性互动的区域协调发展机制”。

至此,中国总体形成了由“东部沿海地区优先发展”到“由沿海向内地推进”的区域协调发展战略布局,再到东中西互动、优势互补、相互促进、共同发展的“四大板块”区域发展时空格局。与此同时,也愈发呈现出区域发展过程中均衡协调实践效果减弱、区域发展不平衡不充分现象依然严峻等问题。

(5)全面均衡统筹,实现高质量发展(2013年至今)。尽管2010年中国GDP总量首次超过日本成为世界第二大经济体,但还未实现经济强国的奋斗目标。相反地,随着近年来中国正处于增长速度换挡期、结构调整阵痛期和前期刺激政策消化期“三期叠加”的特殊阶段,中国经济发展步入了“新常态”。在这一时代背景下,以习近平同志为核心的党中央审时度势,为进一步全面统筹实现新时代中国区域协调发展作出了一系列重要指示,总体形成了从“区域均衡协调发展”到“全面均衡统筹发展”战略部署调整的新形势下区域协调发展的总思路。

2015年10月,党的十八届五中全会通过《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》,提出了“创新、协调、绿色、开放、共享”五大发展理念,强调以协调发展解决不平衡问题,为中国区域发展开辟新思路、新方向和新着力点,推动实现更高质量、更有效率、更加公平和更可持续发展。2016年1月,习近平总书记在重庆召开推动长江经济带发展座谈会,强调“推动长江经济带发展必须从中华民族长远利益考虑,走生态优先、绿色发展之路,使绿水青山产生巨大生态效益、经济效益、社会效益,使母亲河永葆生机活力”。2017年6月国家发展改革委正式发布《关于支持“飞地经济”发展的指导意见》,总结出一种旨在打破行政区划界限、实现两地优势互补和互利共赢、为区域经济发展增添新动力的“飞地经济”新型区域发展模式,以期为推进区域协同发展做出新贡献。2018年9月,习近平总书记在沈阳主持召开东北振兴座谈会,强调要“扬长避短、发挥优势,以新气象新担当新作为推进东北振兴”。同年11月,中共中央、国务院正式出台《关于建

立更加有效的区域协调发展新机制的意见》,明确提出要“加快形成统筹有力、竞争有序、绿色协调、共享共赢的区域协调发展新机制,促进区域协调发展”。2019年1月和5月,习近平总书记分别在北京和南昌主持召开关于促进京津冀协同发展和中部地区崛起工作座谈会。在同年8月召开的中央财经委员会第五次会议中,习近平总书记再次强调要“推动形成优势互补、高质量发展的区域经济布局”。同年9月,习近平总书记在郑州主持召开黄河流域生态保护和高质量发展座谈会,指出并强调黄河流域生态保护和高质量发展是与京津冀协同发展、长江经济带发展、粤港澳大湾区建设、长三角一体化发展并列的重大国家区域发展战略。此后,党的十九届五中全会进一步围绕制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标,提出了“加快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”“优化国土空间布局,推进区域协调发展和新型城镇化”等建议。

可见,坚持优势互补推动区域协调发展,坚持补短板带动区域均衡发展,坚持对外开放深化区域统筹发展,既是关于新时代中国特色社会主义区域协调发展总思路的重要组成部分^①,也是解决中国区域发展不平衡不充分问题、实现经济高质量发展的重要理论和行动指南。

(二)“公平”与“效率”:中国区域协调发展战略演变的理论逻辑

(1)“公平”与“效率”的理论内涵与时代导向。从经济学和社会学看,“公平”与“效率”两个概念具有双重意义。一方面,经济学认为“公平”指在市场经济中体现商品等价交换原则的经济公平,在机会和规则公平前提下每个人具有平等竞争的机会和权利;经济学范畴上的“效率”,即指在市场经济下,资源的有效使用与有效配置,如劳动、土地、资本等生产要素配置效率。另一方面,社会学认为“公平”体现了儒家“等级—公平观”、人生来自由平等的天赋平等观以及法律面前人人平等的法权平等观,总体体现了社会价值分配法则的社会公平;“效率”则主要体现为整个社会资源能否得到合理配置、有效利用,社会财富能否得到最大限度增加。

传统经济学思想认为“公平”与“效率”是对立统一的辩证关系,两者往往不可兼得,“为了效率就要

牺牲某些平等,并且为了平等就要牺牲某些效率”^[10]。事实上,历届党和国家领导人对中国区域发展战略目标的制定同样集中体现了“公平”与“效率”两者优先选择问题^[11]。从政治经济学逻辑出发,构建新发展格局需要从顶层设计上明确社会主义生产目的,有效平衡政府和市场两种手段^[12]。在中国区域发展战略的演进过程中,也同样面临着“公平”与“效率”两者的抉择难题,诸如如何处理好沿海与内陆、发达与不发达区域间的关系等^[13]。然而,值得注意的是,与传统经济学中“公平”与“效率”此消彼长的对立关系不同,较多学者表明在区域发展中“公平”与“效率”应该是既相互矛盾又相互统一,并且可以正相关运行的关系^[11,13-14]。

鉴于从“公平”目标出发可以有利于社会稳定和长治久安,从“效率”目标出发则有利于社会财富日益增长,能否正确处理区域发展中“公平”与“效率”间的关系,将直接影响中国国民经济发展。因此,在中国区域发展战略的实践过程中需要重点关注区域发展经济效率和社会公平最大化两个基本目标。一方面,片面强调公平而忽视效率,往往只能实现低水平的均衡,不利于区域整体高质量可持续发展目标的实现;另一方面,片面强调效率,忽视公平和区域协调发展,则将导致区域间发展水平和差距的持续

拉大,进一步加剧区域发展不平衡不充分状况。换句话说,党和国家领导人在制定和实施相应区域发展战略时,若过度重视区域发展效率,优先采取向东部沿海地区倾斜的区域政策,将不利于中国区域间经济平衡发展,并由此导致区域间权益和利益不均等;若更加注重区域间发展公平性,又可能会因为对中西部地区的政策照顾影响整体经济效益^[14]。

(2)中国区域协调发展战略演变贯彻了“公平”与“效率”因时制宜的理论逻辑。在总结提炼新中国成立以来历届党中央领导集体所采取的区域发展战略的基础上,从“公平”与“效率”视角审视这五次转变,可以发现其整体具有紧密的内在逻辑关系,如图1所示。

第一,均衡发展阶段,注重公平。新中国成立初期,由于国际国内政治经济形势需要,考虑社会主义的生产目的是为满足全体人民日益增长的物质文化需求,同时也受苏联生产力布局理论和经验影响,这一时期中国采取了注重社会公平的区域均衡发展战略,以加快内地发展平衡工业布局,使沿海和内地间差距缩小并逐步消除区域间不平衡。然而,在实践中,却因为内陆地区创造的收益无法弥补沿海地区遭受的损失,未能真正实现政策预期效果。换句话说,这种以“公平”原则指导下的区域发展战略

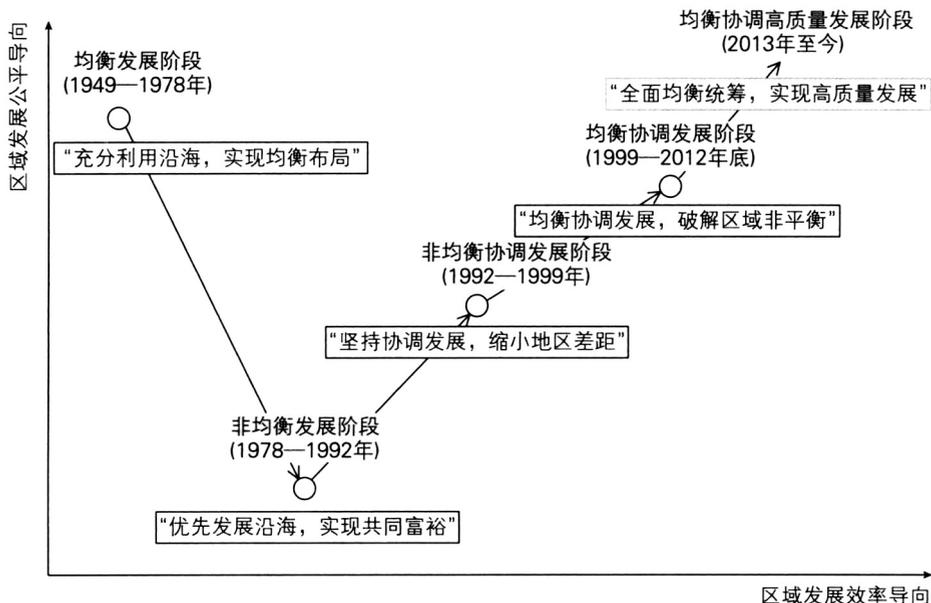


图1 中国区域协调发展战略演变的理论逻辑

注:作者根据相关资料整理绘制。

实践,虽然表面缩小了沿海与内陆之间的差距,但较大程度地降低了中国经济发展效率,导致中国短期内不仅无法实现追赶,甚至还加剧了经济落后局面。

第二,非均衡发展阶段,注重效率。改革开放初期,鉴于中国工业基础薄弱、资源有限和地域分布不均,且存在人口众多、贫穷落后、效率低下等状况,邓小平同志提出了以“先富带后富,全体人民共同富裕”为目标的“两个大局”思想。以邓小平同志为核心的党的第二代中央领导集体准确认识到了这一时期国际形势的变化,在当时中国生产力水平普遍落后的现实情况下,发展中国经济,效率是关键,“效率第一”,集中力量率先发展东部沿海地区,这是符合中国整体和各区域现实基础的重要战略部署。这种以效率优先的非均衡发展战略极大地改变了中国经济发展落后局面,较为明显地促进了东部沿海地区的快速增长和中国国力的显著提升。

第三,非均衡协调发展阶段,公平与效率兼顾。20世纪90年代后,鉴于东部沿海地区已经率先实现了较快的经济增长目标,并与中西部形成了较明显的区域发展差异。同时,中国经济发展基础也到了可以实施邓小平同志提出的“两个大局”的第二个阶段^②。因此,这一时期党和国家领导人更加意识到注重区域协调发展和缩小地区差距的重要性。在此基础上,中国区域发展战略导向也逐渐从“单一追求效率”向“效率第一、兼顾公平”转变,最终呈现出典型的区域非均衡协调发展特征。

第四,均衡协调发展阶段,以注重公平为重心,兼顾效率。自20世纪末以来,为进一步加快促进各区域均衡发展,实现共同富裕,中国政府进一步以注重公平为重心、兼顾效率为导向,制定并实施了区域均衡协调发展阶段的重要战略规划,这一阶段的典型特征即坚持“区域均衡协调发展,破解区域非平衡”。为此,国家相继实施了“西部大开发”“振兴东北地区等老工业基地”“促进中部崛起”以及进一步“鼓励东部率先发展”等重大区域发展战略实践。需要说明的是,这一时期所形成的“四大板块”区域发展时空格局,同样是全面贯彻落实邓小平同志提出的“两个大局”战略思想、实现中国区域协调发展的成功典范。

第五,均衡协调高质量发展阶段,公平与效率兼顾,实现高质量协调发展。党的十八大以来,中国既

面临着国内区域差距扩大、资源环境恶化以及实现经济高质量发展等考验,又顶着贸易保护主义抬头、国际竞争与合作并存、世纪疫情难题等压力^③。因此,为加快构建更加有效的区域协调发展新格局,实现区域高质量发展,以习近平同志为核心的党中央以公平与效率兼顾为重心和导向,整体谋划了包含“一带一路”倡议、京津冀协同发展、长江经济带发展等在内的一系列重大区域均衡统筹协调发展战略,旨在实现国内区域均衡协调发展和加强国际多边合作。

三、构建新时代区域协调发展新格局的战略目标

(一)遵循区域经济理论内在逻辑的现实要求

新时代构建区域协调发展新格局,必须遵循区域经济理论的内在逻辑。在区域发展过程中,公平与效率的统一是一个长期动态调整的过程,在不同阶段需要根据当时区域发展现状以及未来发展目标等进行有侧重的取舍。事实上,从中国现实情况来看,东中西部区域发展不平衡、不协调的问题依然突出,由东向西整体发展水平递减的阶梯状特征依然明显,传统区域治理方式日益失效^④。此外,伴随着中国改革开放逐步进入“深水区”和“攻坚期”,急需着力于提高经济质量,构建现代化经济体系;同时,还需要破解当前面临的世界经济复苏乏力、国际贸易保护升温等外部环境难题^⑤。

具体而言,相较于传统区域非均衡发展下单一追求效率原则,在当前追求区域均衡协调高质量发展阶段,需要秉持公平与效率并重的现实逻辑导向,牢牢把握“公平与效率兼顾,实现高质量协调发展”的基本原则。因此,破除区域发展不平衡不充分现状,更加需要处理好公平与效率的辩证关系,通过发挥“公平与效率兼顾”的合力作用,促进区域均衡协调和高质量发展,推动构建新时代区域协调发展新格局。

(二)坚持新发展理念与营造良好国际国内环境

1. 全面贯彻“创新、协调、绿色、开放、共享”五大发展理念

在党的十八届五中全会上,习近平总书记首次提出了“创新、协调、绿色、开放、共享”五大发展理念,并将其统一作为“十三五”乃至更长时期中国经

经济社会发展的基本理念,体现了我们党和国家对经济社会发展规律的深刻认识。在新时代构建区域协调发展新格局的过程中,应当进一步在思想和行动上贯彻落实新发展理念。

第一,明确创新作为引领发展的第一动力,必须摆在国家发展全局的核心位置的重要性。从创新的时代内涵看,必须意识到其不仅仅是传统科学技术领域或经济学范畴中的技术创新,更是一个以科技创新为核心,涵盖理论、创新、文化等在内的全面创新的复合概念。

第二,强调着眼于全局的系统观,统筹区域、城乡协调发展。新时代坚持协调发展,必须更加强调发展的平衡性、协调性和可持续性,从区域和城乡整体发展出发,通过补齐短板、化解突出矛盾,推动形成优势互补的高质量区域协调发展新格局。

第三,坚持绿色发展,创建生态文明高地,实现中华民族永续发展。坚持绿色发展作为关系中国发展全局的一个重要理念,是指引中华民族加快实现人民富裕、国家富强、中国美丽、人与自然和谐以及永续发展的重要法宝,必须坚定不移地走生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展道路。

第四,走“引进来”与“走出去”同时并举的对外开放道路。作为世界第二大经济体和最大的发展中国家,中国不仅需要顺应世界政治经济秩序,引进国外先进科学技术和管理经验,更应当积极参与全球经济治理和国际合作,推动全球经济治理体系朝着更加公正合理有效的方向变革,积极承担国际责任和义务。

第五,倡导共享发展,朝着共同富裕方向稳步前进。新时代构建区域协调发展新格局必须明确发展的目的是一切为了人民,以共享发展为目的和归宿,从人民最关心、最直接、最现实的利益问题着手,建立健全社会公平保障体系,致力于全体人民共同富裕目标实现。

2. 加快形成“稳健、开放、活力、公平”的国际国内大环境

第一,保持稳健地推进未来经济工作。中国当前正处于经济发展的转型期,加之在世纪疫情冲击下,如何稳扎稳打地转变发展方式、优化经济结构、转换增长动力,实现新旧动能平稳衔接,对于稳定宏观经济大盘和社会大局显得尤为重要。2021年中央

经济工作会议新闻通稿中25次提及“稳”字,2021年第三季度经济增速“破5”也反映了经济下行压力加大,因而需要在“稳字当头、稳中求进”的前提下推进2022年及未来经济工作。

第二,坚定支持多边主义,深化开放。在国内供给侧结构性改革阵痛、美国挑起贸易争端、西方去全球化思潮抬头、世纪疫情等多因素综合作用背景下,中国乃至全球均面临着“需求收缩、供给冲击、预期转弱”三重经济压力。为此,有必要进一步扩大高水平的对外开放,坚持多边主义,吸引更多跨国公司投资和跨区域贸易合作,缓解对外贸易发展的压力。

第三,激发国际贸易和国内市场经济发展活力。根据中国海关总署发布的数据,截至2021年11月,中国货物贸易进出口总值实现了同比22%的增长,远超2020年全年水平。可见,作为全球货物贸易第一大国,中国在保持外贸经济增长势头和经济发展活力的同时,一方面需要继续保持外贸基本盘的基本稳定乃至增长,另一方面又需要稳步推进国内经济稳定恢复,带动其他地区经济复苏。

第四,倡导公平,兜住兜牢民生底线,实现共同富裕。新时代构建区域协调发展新格局的过程中,还应锚定兜住兜牢民生底线的政策目标。具体而言,经济求“稳”,既是宏观经济保持稳健的现实要求,也是促进消费、稳定物价、改善民生的内在要求,必须坚持“以人为本”的基本原则,实现共同富裕。

总体上,实现区域均衡协调和高质量发展是新时代破解“三重压力”所面临的两大核心主题和重要突破口。首先,实现区域均衡协调发展,既需要加快中国各区域间形成海陆内外联动、东西双向互济的空间开放新格局;又需要坚持以人为本,通过乡村振兴战略实现城乡均衡协调发展新格局。其次,实现区域高质量发展,意味着既要坚持创新驱动发展战略,为区域发展提供新动能^[6];又要注重生态文明建设,积极建设“美丽中国”,实现碳达峰碳中和。

四、构建新时代区域协调发展新格局的战略路径

(一)继续推动共建“一带一路”,形成陆海内外联动全面开放新格局

2013年9月和10月,习近平主席分别在哈萨克斯坦纳扎尔巴耶夫大学、印度尼西亚国会发表演讲,先后提出建设“新丝绸之路经济带”与“21世纪海上

丝绸之路”,即“一带一路”倡议。2015年3月国务院授权发布《推动共建丝绸之路经济带和21世纪海上丝绸之路的愿景与行动》,进一步提出了秉持“和平合作、开放包容、互学互鉴、互利共赢”四大理念,打造同周边国家形成政治互信、经济融合、文化包容的利益共同体、命运共同体和责任共同体的发展目标,标志着“一带一路”倡议正式进入实质性战略实施阶段。此后,习近平总书记在党的十九大上,再次强调要以“一带一路”建设为重点,坚持引进来和走出去并重,遵循共商共建共享原则,推动形成陆海内外联动、东西双向互济的开放格局。

建设“新丝绸之路经济带”,一方面既有利于东部地区扩大开放,打造对外开放高地;另一方面又将为中西部地区发展提供重要推动力,有利于中部崛起和西部发挥新战略“前线”的重要作用。共建“21世纪海上丝绸之路”,不仅有利于加强中国对海洋资源的开发利用,积极建设海洋强国;而且对于中国深化改革扩大开放、引领“包容性全球化”发展同样具有重要意义。因此,积极推进“一带一路”建设^[7],配合中欧班列、西部陆海新通道以及近年来形成的以“1+3+7+1+6+3”为基本格局的自由贸易试验区^③,并进一步积极参与联合国、二十国集团、亚太经合组织、金砖国家等区域合作机制,加强同成员间的经济技术合作,推动区域贸易投资自由化,在促进中国与沿线国家共同发展、实现互利共赢的同时,促使中国内陆地区成为对外开放的前沿阵地,最大程度减少地理因素限制,对于优化区域开放布局、加大西部开放力度具有重要意义。换句话说,以上途径不仅有利于中国东西部地区实现均衡协调发展,更是综合实现国际国内大循环的重要实践路径。

(二)积极推行环、带状区域发展新模式,打造东西双向互济区域协调发展新格局

2015年2月,中央财经领导小组第九次会议研究并于4月经中共中央政治局会议审议通过《京津冀协同发展规划纲要》,旨在京津冀交通一体化、生态环境保护、产业升级转移等重点领域率先取得突破,有序疏解北京非首都功能。2016年3月,中共中央政治局会议审议通过并于9月正式印发《长江经济带发展规划纲要》,确立了“一轴、两翼、三极、多点”的区域发展新格局,充分发挥中心城市的辐射作用,打造长江经济带三大增长极,并通过加强次级城市的

互动联系,带动整体区域经济发展。2018年11月,中共中央、国务院发布《关于建立更加有效的区域协调发展新机制的意见》,明确指出“建立以中心城市引领城市群发展、城市群带动区域发展新模式,推动区域板块之间融合互动发展”。2019年2月,中共中央、国务院印发《粤港澳大湾区发展规划纲要》,明确指出要“坚持极点带动、轴带支撑、辐射周边,推动大中小城市合理分工、功能互补,进一步提高区域发展协调性,促进城乡融合发展,构建结构科学、集约高效的大湾区发展格局”。2019年5月,中共中央政治局会议审议了《长江三角洲区域一体化发展规划纲要》,着重强调要紧扣长三角区域“一体化”和“高质量”发展两个关键点,提升区域发展整体水平和效率,发挥区域经济带示范作用;牢固树立区域发展“一体化”和“一盘棋”意识,发挥对中西部地区的辐射带动作用,促进整个长江经济带和华东地区经济发展,践行区域发展公平理念。

“十四五”时期作为中国开启全面建设社会主义现代化国家新征程、向第二个百年奋斗目标进军的第一年,同时也是实现中国经济由高速增长转向高质量发展的关键阶段,需要从深化完善“4+X”的区域发展总体战略着手,将实现区域协调发展和全面推进区域高质量发展两者有机结合^[8]。换句话说,中国早期主要基于“效率第一、兼顾公平”原则,采用“西部大开发”“振兴东北地区等老工业基地”以及“促进中部崛起”等区域发展战略从区域自身视角解决区域发展不协调问题,尽管传统“四大板块”战略规划的确具有东中西互动、优势互补、相互促进和共同发展的特征,但却无法破解区域发展不平衡不充分且差距逐步扩大等难题。因此,新时代构建区域协调发展新格局,一方面既需要继续以“四大板块”战略为基础,统筹推进中国四大板块协调发展;另一方面又有必要积极建立以城市群、都市圈等为主要载体的环状、带状区域发展增长极网络^[9],加快形成东西双向互济的区域协调发展新格局。

(三)建立健全城乡融合发展机制,推进建设更高水平的新型城镇化

2018年9月,中共中央、国务院印发《乡村振兴战略规划(2018-2022年)》,提出统筹城乡发展空间,“坚持乡村振兴和新型城镇化双轮驱动”等要求。2019年5月,中共中央、国务院发布《关于建立健全

城乡融合发展体制机制和政策体系的意见》，确立了中国在较长时期内统筹城乡发展、推进新型城镇化的主要目标，强调重塑新型城乡关系，走城乡融合发展之路，促进乡村振兴和农业农村现代化建设的重要性。2020年10月，党的十九届五中全会审议通过《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》，进一步提出“健全城乡融合发展机制，推动城乡要素平等交换、双向流动，增强农业农村发展活力”的建议。

从中国区域经济社会发展现状看，区域发展差异与城乡发展差异是导致区域发展不平衡不充分的两大重要根源，且城乡发展差异属于主要原因^[20]。具体而言，中国区域发展现状还进一步呈现出区域与城乡发展差异叠加的“双重城乡二元结构”特征，一方面既表现为全国层面城乡二元对立结构，另一方面又嵌套了各区域内部城乡二元结构，并且还体现在区域内部城乡二元结构差异远大于各区域不同核心城市间的差异。可见，破解城乡二元结构，既是新时代破解区域发展不平衡不充分社会主要矛盾的现实需要，也是从城乡公平角度构建全面协调、可持续发展新格局的重要突破口。事实上，城乡发展不平衡不充分，既加剧了要素和资源环境承载能力的空间错配，对区域经济增长潜力和质量具有双维负面影响；又进一步导致了中国特色新型工业化、信息化、城镇化和农业现代化失衡发展，引发经济结构扭曲，最终影响公平与效率统一的“共同富裕”价值目标实现^[21]。因此，有必要建立健全城乡融合发展体制机制，坚定不移地推进“以人为核心的新型城镇化”，打通城乡要素流动通道，合理有序引导农村人口不断向城镇转移，二、三产业不断向城镇聚集，通过政策设计创新推动包容性城镇化发展，加快形成工农互促、城乡互补、协调发展和共同繁荣的城乡全面协调、可持续发展新格局。

(四)实施乡村振兴战略，坚定不移兜住兜牢民生底线

2017年10月，习近平总书记在党的十九大报告中明确指出要实施乡村振兴战略，“农业农村农民问题是关系国计民生的根本性问题，必须始终把解决好“三农”问题作为全党工作重中之重”。2018年1月，国务院公布中央一号文件《中共中央国务院关于实施乡村振兴战略的意见》，明确按照党的十九大提

出的相关战略安排，实施乡村振兴战略的目标任务。2018年3月，李克强总理在《政府工作报告》中同样强调要大力实施乡村振兴战略，依靠改革创新壮大乡村发展新动能。2018年9月，中共中央、国务院正式印发《乡村振兴战略规划(2018-2022年)》，为构建乡村振兴新格局作出重要指示。2019年4月，习近平总书记在渝主持召开解决“两不愁三保障”突出问题座谈会，再次明确如期全面打赢脱贫攻坚战、如期全面建成小康社会任务。

自十八大以来，党中央始终坚持人民至上、以人为本，愈发重视有效解决“三农”问题，愈发大力支持革命老区、民族地区、边疆地区和贫困地区加快发展，坚持整体推进与重点突破相结合，致力于消除贫困、改善民生和逐步实现共同富裕，最大限度消除区域间的不平衡不协调难题^[22]。从实践成效看，在接下来的较长时期内，一方面，仍然需要继续以乡村振兴战略和“后扶贫时代”的贫困治理为指引，加强对老少边穷地区的持续“反返贫”工作，致力于改善农村地区的基本医疗、教育、养老和社会保障等公共服务^[20]；另一方面，还需要进一步利用新兴技术积极推进美丽乡村建设，建立完善现代化农业体系，大力推进农村产业融合发展，着力培育农业农村新产品、新业态、新模式和新经济。

(五)聚焦生态文明，积极建设“美丽中国”，实现碳达峰碳中和

党的十八大将“生态文明建设”正式纳入中国特色社会主义建设，统筹推进“五位一体”总体布局，并首次将“美丽中国”作为执政理念。2015年10月，党的十八届五中全会审议通过《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》，将建设“美丽中国”纳入“十三五”规划中，并首次提出“创新、协调、绿色、开放、共享”五大发展理念，将“绿色发展”放到关系中国发展全局的重要高度。2016年12月，中共中央、国务院联合印发《生态文明建设目标评价考核办法》，明确了“加快绿色发展，推进生态文明建设，规范生态文明建设目标评价考核工作”。此后，由国家发改委等联合制定的《绿色发展指标体系》和《生态文明建设考核目标体系》，进一步提供了生态文明建设评价考核依据。2017年10月，习近平总书记在党的十九大提出“把我国建成富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国”，并将“坚持人

与自然和谐共生”纳入习近平新时代中国特色社会主义思想和基本方略,再次强调“建设生态文明是中华民族永续发展的千年大计”。党的十九大审议并通过的《中国共产党章程》决议中,正式将习近平总书记关于“绿水青山就是金山银山”的重要理论论述写入党章。在2018年5月召开的全国生态环境保护大会上,习近平总书记再次强调要推动中国生态文明建设迈上新台阶。此后,2021年12月召开的中央经济工作会议再次强调了生态文明建设持续推进、正确认识和把握碳达峰碳中和的认知矛盾。

从党的十八大以来中国生态文明建设实践看,区域发展战略集中体现了践行“绿色发展理念”、落实生态文明建设、统筹推进“五位一体”总体布局、树立“绿水青山就是金山银山”的发展理念以及积极建设“美丽中国”等内涵。从辩证逻辑角度看,这些区域发展战略实践均反映了在区域发展过程中,习近平生态文明思想从“人类中心主义”向“人与自然和谐共生”认识观的根本转变、从“半自然生态系统”向“复合生态系统”系统观的根本转变以及从“优先追求经济效益”向“山水林田湖草生命共同体”发展理念根本转变的实践认识^[23]。从实践成效看,在今后较长时期内,仍然需要进一步全面推行“河长制”“共抓大保护、不搞大开发”建设长江经济带、以“绿色城镇化”为内核走新型城镇化发展道路以及注重黄河流域生态保护与高质量发展等生态文明建设实践,推进生态文明与经济社会发展相得益彰的新路径,促进碳达峰碳中和目标实现。

(六)实施创新驱动发展战略,着力培育新动能,塑造区域发展新优势

坚持走中国特色自主创新道路,实施创新驱动发展战略。党的十八大明确提出:“科技创新是提高社会生产力和综合国力的战略支撑,必须摆在国家发展全局的核心位置。”2015年3月,中共中央、国务院出台《关于深化体制机制改革加快实施创新驱动发展战略的若干意见》,为加快实施创新驱动发展战略提供指导。2016年5月,中共中央、国务院印发《国家创新驱动发展战略纲要》,指出“把创新驱动发展作为国家的优先战略,以科技创新为核心带动全面创新,以体制机制改革激发创新活力,以高效率的创新体系支撑高水平的创新型国家建设”。2019年3月,李克强总理在《政府工作报告》中对中国深入实

施创新驱动发展战略的成效进行了总结回顾,再次强调了继续提升创新能力和效率的重要性。

为进一步推进实施创新驱动发展战略,培育区域发展新动能,塑造区域发展新优势,本文认为可以重点从以下三个方面把握:

第一,强化国家创新驱动发展战略定位与布局。一方面,始终坚持创新在国家发展和现代化建设全局中的核心地位,完善国家创新体系,持续深入推进实施科教兴国战略、人才强国战略以及创新驱动发展战略,为整体区域经济发展培育新动能。例如,更加注重在互联网信息、人工智能、集成电路、航天科技以及生物医学等前沿领域的基础研究和科技创新。另一方面,进一步建立完善跨区域创新资源整合与分工布局,根据各区域的比较优势塑造具有中国特色的区域创新发展新格局。其中,东部地区注重对原始创新和集成创新能力的培育,形成具有国际竞争力的科技创新增长极;中西部地区进一步重视对高精尖领域的创新驱动,形成具有地区基础和特色的创新发展合作网络^[21]。

第二,加强知识产权保护,完善创新评价制度体系,提升企业技术创新能力和动力。一方面,进一步完善科技创新体制机制,加强对科技创新成果的产权保护,完善国家和政府管理、激励创新的相关政策及法律法规,营造良好的科技创新环境与氛围。另一方面,继续强化企业的创新主体地位,鼓励支持企业加大研发投入,发挥大企业在技术创新方面的引领支撑作用,重视创新型中小微企业的创新成果。

第三,深入推进产学研用深度融合,激发人才创新活力。一方面,继续贯彻落实“尊重劳动、尊重知识、尊重人才、尊重创造”的重大方针,大力发展一大批高水平研究型大学,积极推进国家重点科学实验室建设,加强创新型、应用型、技能型人才培养,打造具有国际一流水平的科技创新领军人才和队伍,助力科技创新发展。另一方面,深入推进高校、科研院所和企业科研力量的优化配置及资源共享,强化相互间的产学研用对接,促进科技成果转化与应用,搭建更加高效的新兴技术转移通道,助力构建更高质量、更有效率、更加公平、更可持续的区域高质量协调发展新格局。

五、结束语

综上所述,为有效解决中国经济面临的“三重压

力”问题,一方面,需要对内以供给侧结构性改革为主线、不断做大做强经济基础、坚持创新驱动发展战略和生态文明建设,最终推动形成优势互补的高质量区域协调发展新格局;另一方面,需要对外坚持多边主义、持续推进更高水平对外开放,主动对标高标准国际经贸规则,推动经济高质量发展。其中,加快构建区域协调发展新格局是重要实现途径,推动经济高质量发展则是主要目标和方向。

注释:

①“1+3+4+5+7”中,1即“我国经济韧性强,长期向好的基本面不会改变”的一个重要判断;3即我国经济面临着“需求收缩、供给冲击、预期转弱”三重压力判断;4即“必须坚持党中央集中统一领导,必须坚持高质量发展,必须坚持稳中求进,必须加强统筹协调”四个必须规律性认识;5即重点把握“要正确认识和把握实现共同富裕的战略目标和实践途径,要正确认识和把握资本的特性和行为规律,要正确认识和把握初级产品供给保障,要正确认识和把握防范化解重大风险,要正确认识和把握碳达峰碳中和”五个认知矛盾;7即部署了“宏观政策要稳健有效,微观政策要持续激发市场主体活力,结构政策要着力畅通国民经济循环,科技政策要扎实落地,改革开放政策要激活发展动力,区域政策要增强发展的平衡性协调性,社会政策要兜住兜牢民生底线”七个政策任务。

②“两个大局”的第二阶段即当发展到一定时期时,需要拿出更多力量帮助中西部地区加快发展。

③2013年上海自贸区,2015年广东、天津、福建自贸区,2017年辽宁、浙江、河南、湖北、重庆、四川、陕西自贸区,2018年海南自贸区,2019年山东、江苏、广西、河北、云南、黑龙江自贸区,2020年北京、湖南、安徽自贸区。

参考文献:

[1]刘耀彬,陈文华.中国特色社会主义政治经济学的区域发展观:产生、发展与展望[J].江西财经大学学报,2017(1):3-11.

[2]刘耀彬,彭峰.中国特色社会主义区域协调发展战略的形成逻辑与时代特征[J].安徽大学学报(哲学社会科学版),2019,43(2):141-147.

[3]徐丽,章茂龙.简述我国区域经济发展的理论与实践[J].学习与实践,2001(4):16-17.

[4]毛泽东文集:第7卷[M].北京:人民出版社,1999:26.

[5]何金玲.中国区域经济发展的理论与实践[J].工业技术经济,2007,26(2):10-11.

[6]王傲兰.我国区域经济发展的实践与理论[J].宏观经济研究,2003(3):29-31.

[7]陈秀山,杨艳.区域协调发展:回顾与展望[J].西南民族大学学报(人文社科版),2010,31(1):70-74.

[8]逯进,陈阳.中国区域经济发展30年[J].东方论坛,2012(3):115-121.

[9]张存刚,王传智.习近平新区域发展观的时代性、传承性与创新性[J].西北民族大学学报(哲学社会科学版),2020(6):101-109.

[10]OKUN A M. Equality and Efficiency: The Big Trade off [M]. Washington: Brookings Institution Press, 1975.

[11]程必定.效率、公平与区域协调发展[J].财经科学,2007(5):55-61.

[12]朱珍,郑云峰.构建新发展格局的政治经济学逻辑[J].经济问题,2021(3):1-8.

[13]杨小军.从我国区域经济发展战略演进看公平与效率目标的选择[J].江西社会科学,2008(2):77-81.

[14]李世华.从效率与公平统一的角度优选区域发展战略[J].改革,1990(6):37-41.

[15]刘秉镰,边杨,周密,等.中国区域经济发展70年回顾及未来展望[J].中国工业经济,2019(9):24-41.

[16]苗峻玮,冯华.区域高质量发展评价体系的构建与测度[J].经济问题,2020(11):111-118.

[17]孙久文,蒋治.“十四五”时期中国区域经济发展格局展望[J].中共中央党校(国家行政学院)学报,2021,25(2):77-87.

[18]魏后凯,年猛,李功.“十四五”时期中国区域发展战略与政策[J].中国工业经济,2020(5):5-22.

[19]邓仲良,张可云.“十四五”时期中国区域发展格局变化趋势及政策展望[J].中共中央党校(国家行政学院)学报,2021,25(2):66-76.

[20]王曙光,王丹莉.新中国70年区域经济发展战略变革与新时代系统动态均衡格局[J].经济体制改革,2019(4):5-10.

[21]李兰冰,刘秉镰.“十四五”时期中国区域经济发展的重大问题展望[J].管理世界,2020,36(5):36-51.

[22]彭峰,刘耀彬.内源性绿色减贫的治理逻辑与实现路径[J].学术论坛,2020,43(5):93-99.

[23]刘耀彬,郑维伟.习近平新时代中国特色社会主义思想:历史形成、逻辑主线及实践创新[J].湖南科技大学学报(社会科学版),2018,21(1):68-76.