

【经济理论与实践】

# “十四五”时期的国际国内环境与区域经济高质量发展

孙久文 张 翱

**摘要:**“十四五”时期我国将面临日趋复杂的国际国内环境。为有效应对国际国内环境变化和实现区域经济高质量发展的目标,党的十九届五中全会对区域经济发展作出了全新部署,区域发展战略出现了新的特征。文章基于对“十四五”时期国内外发展环境的分析,从实现经济区的协调发展、提高国家中心城市承载力、以县城为枢纽推进城市化进程与乡村振兴相衔接、注重缩小区域发展差距等四个方面提出推动区域经济高质量发展的政策建议。

**关键词:**区域经济;高质量发展;战略规划

**中图分类号:**F061.5

**文献标识码:**A

**文章编号:**1003-0751(2021)05-0020-08

“十四五”时期是我国由全面建成小康社会向基本实现社会主义现代化迈进的关键转变时期,是“两个一百年”奋斗目标的历史交汇期,也是全面开启社会主义现代化强国建设新征程的重要机遇期。当前国际经济环境复杂多变,区域经济是我国国民经济的基础,是实现国家战略与奋斗目标的重要支撑,区域经济高质量发展对实现社会主义现代化意义重大。“十四五”时期我国区域经济发展的基本战略目标就是实现区域经济的高质量发展。

## 一、我国“十四五”时期面临的发展环境

“十四五”时期我国面对的国际国内环境十分复杂,新一轮科技革命的发力期与国际环境不确定性影响的凸显期并存,我国区域经济发展环境将会出现一些新趋势和新特征,区域经济发展面临新挑战和新机遇。

### (一)国际环境的三个特点

#### 1.百年未有之大变局

习近平总书记在庆祝中国人民解放军建军90周年大会上提出:“当今的世界国际形势正发生前所未有的大变局。”<sup>①</sup>随后他在第二十三届圣彼得堡

国际经济论坛全会上又进一步指出:“当今世界正经历百年未有之大变局。新兴市场国家和发展中国家的崛起速度之快前所未有,新一轮科技革命和产业变革带来的新陈代谢和激烈竞争前所未有,全球治理体系与国际形势变化的不适应、不对称前所未有。”<sup>②</sup>“百年未有之大变局”是以习近平同志为核心的党中央对中国当前所处的国际环境深刻理解而提出的综合判断,其对世界的影响是方方面面的,是在经济、政治、社会、文化各领域都有所体现的体系性变局。<sup>③</sup>百年未有之变局最根本的特征是国际经济政治格局的变动,特别是中美力量对比发生革命性变化,并由此带来全球治理体系的深度调整。

百年未有之大变局意味着全球化的趋势在变,中国在全球经济发展中的地位和作用都在变。有研究指出,经济全球化退潮和全球产业链、供应链调整是推动大变局的深层因素,2008年金融危机以后,全球价值链和供应链均由扩张转向收缩。<sup>④</sup>世界格局变化导致美国对中国经济发展的遏制升级,在这方面美国共和党和民主党已经基本达成共识。从经济角度看,美国打压中国的主要原因是中国经济实力的快速增强。根据IMF《世界宏观经济数据库》

收稿日期:2021-04-02

作者简介:孙久文,男,中国人民大学应用经济学院教授,博士生导师(北京 100872)。

张翱,男,中国人民大学应用经济学院博士生(北京 100872)。

的数据,2019年中国的GDP已经接近美国的67%,工业总产值已经超过了美国,这对美国在全球的影响力形成了潜在的威胁。美国对中国的战略遏制日趋强化,说明中国综合国力的崛起正在改变原有的国际力量对比和世界格局。目前中国人均GDP已超过1万美元,城镇化率超过60%,中等收入群体超过4亿人,中国相对经济实力稳步提升,国际力量对比变化和大国博弈加剧成为百年未有之大变局中的最大变量。中美两国在高科技领域的竞争加剧,美国为保持高新技术领域的竞争优势,控制全球价值链的顶端,加强对中国的技术封锁,推动与中国的“技术脱钩”。

## 2. 百年未遇之大疫情

新冠肺炎疫情全球大流行使百年未有之大变局加速演变,给世界经济发展带来了高度的不确定性。新冠肺炎疫情在全球范围内的快速扩散导致全球经济体系更为脆弱,延迟复工、销售滞缓、进出口受阻、劳动力供给不足和供应链断裂等因素对产业发展影响较大。世界各国为了防止疫情扩散,实行“闭关锁国”的政策,人口和商品跨境流动大幅下降,全球自由贸易面临严峻挑战,世界经济发展受阻,全球经济分工不得不进行大调整。从世界疫情传播历史的角度看,这次疫情是自1918年全球大流感以来最为严重的一次全球疫情。目前,全球疫情仍在冲击世界经济体系,有关专家预计新冠肺炎疫情在短期内难以彻底消除,疫情的影响有可能会持续到2022年。随着部分国家第二波疫情的暴发,全球经济复苏将出现结构性分化,从而加剧原有的深层次问题。新冠肺炎疫情使得国际形势变得更为复杂,全球治理面临更多困难,对世界经济造成了巨大冲击,使全球经济深度衰退,保护主义和单边主义上升。新冠肺炎疫情不仅夺去了数百万人的生命,还拉大了全球长期存在的健康医疗、经济发展和社会治理差距。可以预见新冠肺炎疫情将加剧贫富差距和社会分化,加剧地缘政治紧张局势。

面对百年未遇之大疫情,中国人民在中国共产党的领导下团结一心,在国内基本控制了疫情的传播,抗疫取得了阶段性胜利,为国内经济发展营造了一个安全稳定的环境,彰显了中国特色社会主义制度的优越性。国内学者基本认为疫情对中国经济的影响是外生的、阶段性的,并且是总体可控的,改变不了中国经济发展潜力大、经济增长韧性强的基本

特征,改变不了中国经济发展长期向好的趋势。<sup>⑤</sup>根据国家统计局发布的最新数据,2020年中国经济按可比价格计算,GDP首次突破100万亿元大关,达到1015986亿元,比上年增长2.3%,成为2020年世界主要经济体中唯一保持经济增长的国家。其中,一季度同比下降6.8%,二季度增长3.2%,三季度增长4.9%,四季度增长6.5%。2020年中国经济由负转正,展示了中国人民应对经济发展中出现的各种困难的能力,也表明中国经济所特有的发展韧性。

## 3. 百年未有之科技发展

目前国内外的科技发展势不可挡,大数据、人工智能、云计算和工业互联网等领域引起了广泛关注。科学技术的快速发展打破了传统全球治理框架和贸易规则的边界。要素和产业组织的高度信息化和国际化推动形成了新的全球治理机制。习近平总书记曾指出:“未来几十年,新一轮科技革命和产业变革将同人类社会形成历史性交汇。”<sup>⑥</sup>所谓的“历史性交汇”就是科技革命和人类社会相互作用,科技革命深刻改变人类生产生活方式。<sup>⑦</sup>邓小平曾指出:“科学技术是第一生产力。”<sup>⑧</sup>科技革命是推动人类进步的根本力量,在新一轮科技革命的推动下,当今世界经济出现数字化、网络化、智能化趋势,使得全球的科技、经济和贸易联系日益紧密。

目前世界新一轮技术革命日新月异、竞争日趋激烈,深刻改变着全球经济格局,为世界不确定性带来新的变量,全球面临百年未有之科技发展。在科技革命发展的同时,全球化又出现新的趋势,信息流动的成本几乎为零,各类要素的跨界流动性更强,地区化的经济竞争更为激烈。当前全球化遭遇逆流,以中国为代表的新兴国家倡导自由贸易和维护多边主义,反对单边主义和“大国沙文主义”,为全球的发展带来新的动力。中国积极主动扩大对外开放,采取的建设海南全岛自由贸易试验区、主办世界进出口博览会等一系列对外开放措施,都彰显了中国加大改革开放的步伐与积极拥抱世界、构建人类命运共同体的坚定决心。

## (二) 国内发展形势

### 1. “双循环”发展战略的建立

为应对国际形势的变化,中国在发展战略上及时进行调整,将“十四五”时期国家的战略调整为: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(以下简称“双循环”)。在“双循

环”战略的框架下,区域经济发展将更加注重畅通国内经济循环,减小地区市场分割,加速推进区域经

济一体化进程,加快形成优势互补和高质量发展的区域经济布局。

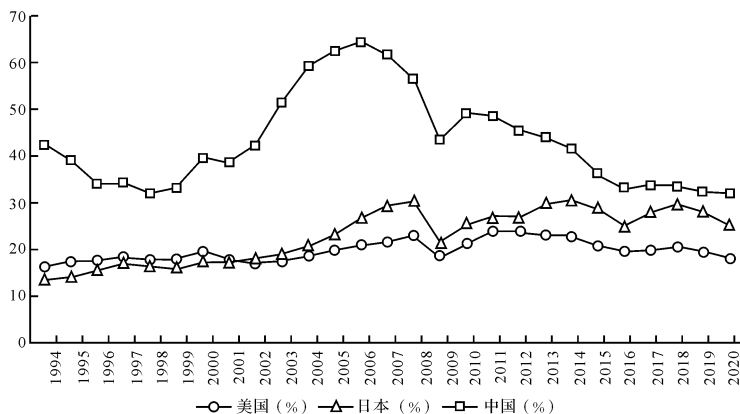


图 1 中美日对外贸易依存度比较(1994—2020 年)

数据来源:根据《中经网统计数据库》整理计算而来。

“双循环”战略是以国内大循环为主体的战略。自加入世界贸易组织以来,中国经济是国内和国际双循环驱动,外循环在促进东部沿海地区经济发展过程中起着重要作用。<sup>⑨</sup>当前的国际贸易形势是中国与发达国家之间的经贸关系由互补为主逐渐转向以互补和竞争并存的格局。“十四五”时期中国将继续扩大对外开放,但可能会有结构上的变化。比如,对外贸易的依存度会继续下降,如图 1 所示,2020 年中国的对外贸易依存度是 31.84%,相对于 2006 年的 64.40% 有了大幅下降,2008 年金融危机以前,中国对外贸易依存度总体上呈上升的趋势,此后持续下降。以发达国家作为参照,美国的对外贸易依存度在 18% 左右,日本是 20% 左右,参照上述发达国家的标准,今后中国对外贸易依存度还会进一步下降。未来中国“双循环”战略持续推进,对外贸易依存度持续下降是必然趋势,与此同时还要尽量保持出口与进口的总体平衡。

“双循环”战略是国家战略,不是区域战略。国内大循环不可能以某一个区域为单位进行循环,必然是全国统一市场的大循环。“双循环”的关键在于把握产业链条核心环节的技术,建立循环的枢纽或者节点,长三角、粤港澳大湾区、京津冀等区域,都具备形成这样的枢纽或者节点的条件。这些枢纽或者节点的主要任务是有效地聚集和配置国际资源。当前全国许多重要的城市都在抢占“双循环”战略的先机,积极打造国内大循环的枢纽城市,这说明我国实施的“双循环”战略已经开始指导区域经济的发展了。

## 2. 经济增长平稳向好

2020 年世界各国经济虽然受到新冠肺炎疫情的严重影响,但是中国仍然是世界主要国家中唯一实现经济正增长的经济体。首先中国经济体量大、韧性强、抗风险能力强,正如习近平总书记所说“中国经济是一片大海,而不是一个小池塘”<sup>⑩</sup>,我国经济内需空间广阔,产业基础雄厚,经济发展潜力足,战略回旋空间大。作为一个发展中的大国,中国经济体量规模大,尽管 2020 年面临新冠肺炎疫情的冲击,中国经济增速、就业情况、物价指数等主要宏观调控指标均处在合理区间。中国可以充分利用发展中大国的优势,保持经济平稳增长,通过提升经济韧性推动经济高质量转型升级。<sup>⑪</sup>在当前的国内外环境下,增强我国经济发展的韧性,应建立现代化的经济体系,提高自身应对外部冲击的调节适应能力。<sup>⑫</sup>其次,中国产业结构高级化加速,高科技产业在经济中占比逐年上升,对“十四五”时期的区域经济发展产生很大影响。再次,区域经济对国民经济的支撑作用进一步增强,中国沿海地区的京津冀、长三角、粤港澳三大城市群,中部地区的长江中游、中原城市群,西部地区的成渝、关中城市群,东北地区的辽中南城市群,已经形成了稳定的区域经济发展态势,成为中国经济的压舱石。功能互补、联系密切的不同规模的城市在一定空间地域范围内的集中,可以形成新的更强的集聚经济效应和正外部性。<sup>⑬</sup>经济活动在空间上集聚形成的城市群已经成为中国区域经济发展的重要空间载体,城市群在促进经济高效集约发展,加快产业结构升级和实现区域高质量发展

等方面具有明显优势。

### 3. 要素集中与聚集趋势进一步加强

“十四五”时期中国将进一步推进城市化进程。根据国家统计局发布的数据,从1978年到2019年,我国城市常住人口由1.7亿增加到8.5亿人,城镇化率由17.92%增加到60.60%。自改革开放以来,中国城镇化率平均每年提升1%左右,随着城镇化的快速推进,大量农村人口流向城市,到“十四五”末期预计城镇化率可以达到65%,到2035年预计可以超过70%,这意味着2035年大概有10亿人在城市生活。劳动力、资本等生产要素的集中会提高经济整体的资源配置效率,从而使得生产效益和经济规模得到提升,人均产出、城市化与工业化进程都会随之提高和改进。经济活动向城市的集聚产生的集聚经济主要来源于公共基础设施的共享、生产要素的匹配和劳动者之间互相学习三种机制。<sup>⑭</sup>随着城市化进程的推进,未来城市群将成为发挥集聚经济的主要空间经济组织形态,形成优势产业优势互补、功能明晰的城市群有望成为带动全国高质量发展的动力源。未来京津冀、长三角、珠三角三大城市群在国际经济竞争中将扮演更加重要的角色。人口流动趋势逐渐由农村流向城市转变为城市与城市之间的人口流动,以及人口向经济最为活跃的城市群集聚。

## (三)“十四五”期间发展环境变化对区域经济的影响

### 1. 区域经济增长分化

“十四五”时期,面对新的国际国内发展环境,各个地区既面临挑战也存在机遇。随着中国特色社会主义进入新时代,我国经济由高速增长转为中高速增长,经济发展更加注重质量。在百年未有之大变局和新一轮科技革命叠加的“十四五”时期,部分地区面临更大的经济转型发展压力。例如,东北地区和部分资源型城市难以适应信息革命带来的冲击,新技术的使用力度和创新能力不足,进而导致经济结构转型升级迟缓,经济增速一直呈现下行趋势。与此形成对比的是西部一些欠发达地区,充分利用信息革命带来的经济发展机遇,积极抢占新一轮科技革命的前沿,在新的经济领域培养出竞争优势,实现了经济发展的“弯道超车”。其中最为典型的代表是贵州省发展大数据,推动经济数字化转型,“十三五”期间,贵州省数字经济增速连续五年位居全国第一,省会贵阳市数字经济增加值达到1649亿

元,占地区生产总值的38.2%<sup>⑮</sup>,数字经济增速高于全国平均水平,并由此带来经济增速持续高于全国平均水平,显示出未来经济发展的巨大潜力。

### 2. 区域经济一体化进程加快

新的发展环境对国家经济活动的安全性提出了更高的要求。当前我国经济发展不平衡不充分的矛盾仍然突出,国内经济生产、流通、消费和分配等环节均存在循环不畅通的情况。在构建国内经济大循环的过程中,推进以都市圈和城市群为主要空间组织形式的区域经济一体化必不可少。随着交通和信息技术的进步,现代经济需要在更大的空间范围内配置资源以提升经济活动的效率。加快推进区域经济一体化有助于畅通国内经济大循环,我国目前部分地区还存在着较为严重的市场分割现象。例如,户籍制度限制劳动力流动,各个地区的政府出台差别化极大且只在本行政区内有效的产业政策。财政分权体制下的区域经济发展竞争是造成我国市场分割、区域经济一体化进程受阻的重要原因。新技术革命带来的空间效应将加快各个地区之间的市场整合,推动经济一体化进程。现代交通和信息技术压缩了时空距离,空间对经济活动的约束作用下降,各个地区之间的经济往来进一步加强,因此,新科技革命推动区域经济一体化进程加快。

受当前国际经济发展大环境的影响,中国“十四五”期间的进出口波动性有进一步增强的风险,这决定了我国经济安全必须依靠内需。我国有庞大的人口和经济规模,有能力构建独立自主的经济循环体系。但要发挥我国经济规模的超大优势需要整合国内分割的区域市场,加快形成全国统一的市场体系。当前,在市场化程度较高的珠三角和长三角等地区,区域经济一体化程度较高,而在中西部市场化程度较低的地区,区域经济一体化程度则较弱。<sup>⑯</sup>“十四五”期间,推进经济一体化需要改变以往区域之间恶性竞争的局面,强化政府间的合作,引导区域之间的产业分工与合作,形成各个地区竞争有序、优势互补的高质量发展新格局。

### 3. 缩小区域发展差距的必要性增强

区域发展差距大一直以来是我国空间经济结构的重要特征之一。但是伴随着经济的不断发展,“十四五”期间我国目前不平衡不充分的区域经济发展格局应当有所改变,特别是在缩小区域发展差距方面更应如此。我国目前仍面临较大的区域发展

差距,根据国家统计局的抽样调查,我国东西部的人均可支配收入差距在持续上升,2014 年东西部人均可支配差距为 10578 元,至 2019 年已增长至 15452 元。“十四五”期间的国际国内环境都迫切要求缩短区域发展差距,为畅通国内经济大循环提供必要条件。缩小区域发展差距仍然是我国“十四五”期间区域发展战略的重点,这不仅是扩大内需和发挥中国经济超大规模优势的前提条件,也是扩大国内有效需求、拓宽中国经济发展空间的客观需要。

## 二、“十四五”时期区域经济发展战略的新特征

### (一) 实施三大区域发展战略

#### 1. 实施区域重大战略

区域重大战略是解决我国经济发展不平衡不充分的矛盾和优化国土空间布局的重要战略举措。我国区域重大战略以提升区域经济发展质量、缩小区域发展差距为重点。一方面,对经济发展具有很大潜力的区域,国家通过实施区域重大战略提升该区域的经济发展质量和速度,对其周边地区形成强大的辐射带动作用,并实现该区域的可持续发展;另一方面,对发展相对落后的区域,实施区域重大战略,加快落后地区经济发展,逐步缩小区域之间的经济发展差距。发挥区域重大战略两个方面的作用,都要根据区域自身的特点,坚持效率优先,以促进区域经济高质量发展为落脚点。

实施区域重大战略是对国土空间布局政策有意识的倾斜和重点开发,加快国内某一部分地区的经济发展,是国家对宏观经济管控的体现。由于市场机制调节的盲目性和滞后性,市场机制需要在国家创造一定条件以后才能充分发挥作用,需要实施区域重大发展战略对市场机制进行补充和促进。京津冀一体化、长江经济带、粤港澳大湾区建设、长三角一体化、成渝经济区和海南自由贸易岛建设等新时代区域重大战略,促进了所涵盖区域经济增长极作用的发挥,并推动所涵盖区域成为中国经济高质量发展的重大创新平台。

#### 2. 推动区域协调发展的战略

区域协调发展的核心是全面协调,重点是四大板块的协调、特殊类型区的协调、经济带与经济区的协调。关于特殊类型区,包括老少边穷地区、生态退化地区、资源枯竭地区和老工业基地,这些地区的协调发展是未来的区域协调发展战略的关键。党的十

九届五中全会提出,“十四五”时期区域协调的重点是“健全区域战略统筹、市场一体化发展、区域合作互助、区际利益补偿等机制,更好促进发达地区和欠发达地区、东中西部和东北地区共同发展。”

进入新时代,中国经济发展过程中的不平衡不充分的矛盾突出,表现在空间上就是区域发展差距过大,区域协调发展仍面临严峻挑战。有学者指出,地方保护与行政分割是中国区域间难以协调发展的根本原因。<sup>①7</sup>为了促进地区经济增长,地方政府间竞争异常激烈,出现了典型的“行政区经济”现象。面对经济体制造成的区域协调发展障碍,实现区域协调发展需要中央政府自上而下的行政协调,让地区利益服从国家利益。

#### 3. 实施新的主体功能区战略

我国在“十一五”时期即提出主体功能区概念,当时将国土空间划分为优化开发、重点开发、限制开发和禁止开发四类区域。随着实践经验的积累和丰富,我国不断调整主体功能区战略的内涵,不断充实和完善主体功能区战略,并且依据这一战略编制了全国性的主体功能区规划。主体功能区战略改变了过去的以行政区划为基础进行分散式国土空间开发的模式,使得国土空间开发在宏观层面上更加具有系统性。主体功能区战略对地方政府主导的以行政区划为边界的空间单元开发模式进行了宏观约束和指导,有利于加强区域合作,形成跨行政区的功能区。学术界一般认为,主体功能区战略是对国土空间实施管控的战略,主要是解决国土开发无序、无度的问题。<sup>①8</sup>因此,主体功能区战略加强了中央政府对国民经济的管理能力,中央政府通过编制全国层面的主体功能区规划,把宏观经济活动框定在一定的空间范围内,增强经济活动的集聚性。

### (二) 构建形成三大类型区

中央在提出“十四五”时期三大区域发展战略的同时,提出要健全区域协调发展的机制,完善新型城镇化战略,构建高质量发展的国土空间布局 and 支撑体系。在区域发展三大战略下,未来要形成以下三大类型区。

一是城市化地区,主要聚集人口和经济。按照 2014 年的规划,我国现在规划建设城市群应该是“19+2”,也就是 21 个城市群。“十四五”时期将重点发展一批经济基础条件较好的城市群,培育一批新兴城市群。通常大城市在发展知识密集型产业方

面具有比较优势,并且在科学技术的创新、扩散和使用强度方面都优于中小城市,分散化的城市空间分布体系不利于充分利用现代科学管理技术提升城市综合承载力。国家中心城市作为国家发展战略的重要平台和战略支点,对于优化国土空间布局发挥了积极作用,国家中心城市在国土空间上的合理分布有利于平衡地区发展和协调区域经济。大力发展国家中心城市是提升城镇化质量的重要举措之一。

二是农产品主产区,主要包括东部部分平原地区、中部一些农业条件好的地区以及西部的绿洲地区,确保中国的基本农田不减少。三大类型区政策的实施可强化区域分工与合作,促进地区产业的专业化水平提升,使得城市化地区主要发展制造业和服务业,而农产品主产区则主要发展现代农业,保障国家粮食安全,为经济安全稳定提供基础保障。

三是生态功能区。除上述两大类型区以外,其他区域都会被划到生态功能区,主要任务包括生态环境保护 and 提供生态产品,这部分区域覆盖全国大部分地区。生态功能区以生态保护为主,不在该地区从事大规模的经济活动。科学合理的政策类型区划分能够做到国土空间布局的集聚与平衡性统一,塑造合理的空间经济结构。

### (三) 进一步提升中心城市和城市群的战略作用

城市群是以若干城市为主要支撑平台的空间经济组织形态,是中国新型城镇化未来发展的重点。在不断复杂的国际竞争环境中,城市群的重要性日益凸显,是国家经济活动的主要区域,也是国家创新能力最强、高科技产业最为发达的区域。“十四五”期间中央政府将加大力度统筹规划城市群的建设与发展,建立城市之间的利益协调机制。在中央的战略指引下,京津冀城市群一体化有实质性推进,北京疏解非首都功能,加快建设通州和雄安两个城市副中心,统一规划通州地区与河北省的“北三县”建设,强化北京核心城市的溢出效应,带动周边地区发展是未来京津冀一体化发展的主要途径。预计“十四五”时期京津冀、长三角、珠三角(粤港澳)、成渝四大城市群 GDP 可以占到全国的 60%,未来中国将形成 10 个左右的城市群,包括京津冀、长三角、粤港澳、长江中游、中原、成渝、关中、辽中南、山东半岛、海峡西岸等。当前中国进入后工业化的高质量发展阶段,经济活动向以中心城市为核心的城市群集聚

趋势明显。人口和产业都在向城市群集聚,预计未来中心城市和城市群人口和经济占比将继续提升。由于区域经济一体化进程受我国经济管理体制的束缚,城市群内部行政区划导致的市场分割问题还没有得到彻底解决,城市群内各个政府之间的协调能力都有待提升,跨行政区的经济联系较弱。“十四五”时期要进一步推进以中心城市为核心的城市群一体化进程。

### (四) 全面推进城市化与乡村振兴战略衔接

“十四五”时期中国的城市化会出现一些新的变化,当城市化率超过 60%以后,就不可能保持持续高速提升,城市化的推进速度会逐步减慢。而且,受新冠肺炎疫情的影响,高密度的大城市疫情传播更快,因此重新审视城市的密度和规模也显得非常重要。为推进农业人口的市民化,有必要建立新型的城乡土地关系。中国迫切需要发展思路从过去的做大城市转为今后的做强城市。中央提出乡村振兴战略,预计“十四五”期间将会进一步打破城乡之间的二元体制,继续推进户籍制度改革。乡村的兴旺发达离不开城市的带动作用,早在民国时期,著名社会学家吴景超在《发展都市以救济农村》一文中就曾系统论述了依靠农村自身的力量难以实现农村地区的现代化。在他看来,中国人口密度大、人均耕地面积小和工业化不足的现实国情决定了必须要发展都市,振兴乡村的办法就是通过城市的工业发展将滞留农村的过剩人口转移到城市,从事非农活动。<sup>⑨</sup>改革开放以来,中国城市发展取得巨大成就,2020 年 GDP 超过万亿元的城市就有 23 个,但农村发展依旧滞后。由于乡村的发展受到技术、资本等约束,城乡融合发展才是乡村振兴的现实路径,城市与乡村之间应形成互补性的发展,以城市带动乡村振兴。

## 三、“十四五”时期推进区域经济高质量发展的建议

“十四五”时期中国如何实现向高质量发展的区域经济转型?笔者提出以下四点建议:

### (一) 以国土空间规划为抓手实现各经济带(区)的协调发展

国土空间规划是政府对经济活动空间管控的重要政策工具,也是促进各个区域协同发展的重要方式。随着我国区域经济一体化进程的加快推进,经济带与经济区成为国家配置资源的主要空间单元。

目前国家层面的经济带(区)主要有:长江经济带、黄河生态保护与高质量发展带、成渝经济区、长三角经济区、京津冀经济区、粤港澳大湾区。这些重点区域内部面临相互之间的协调与发展问题,需要科学合理编制经济带的国土空间规划,把国土空间规划作为各级政府发展地方经济的战略指引,加强地方政府之间的行政协调,以行政协调促进区域经济带(区)的协调发展。

国土空间规划可以把经济带(区)之间的经济联系作为重点,途径包括交通、信息和制度一体化、区域和产业之间的协作、加强区域贸易等。实现各经济带(区)的协调发展需要突破“行政区”边界,这离不开各级地方政府之间的密切合作。在实现经济带(区)的协调发展的过程中,需要以国土空间规划为抓手妥善处理好行政区与经济区的关系,经济区形成发展要依托于行政区,而行政区的发展会深刻影响到经济区的发展,行政区与经济区是政治与经济两个维度上互相交织的关系。<sup>⑩</sup>因此,破除经济带(区)内的行政区壁垒是实现区域协调发展的关键。

### (二) 发挥国家中心城市对提升经济活动承载力的作用

国家中心城市是在全国范围有重要影响力且具有一定区域性国际影响力的城市。考虑到城市的资源环境承载力和经济发展基础两方面的条件,我国陆续确定了北京、天津、上海、广州、重庆、成都、武汉、郑州和西安等 9 个城市作为国家中心城市。国家中心城市按照国际大都市标准规划、建设、管理和运营,能够高效地组织经济活动。国家级中心城市都具有发展成为国际化大都市的潜力,其地理位置优越,资源环境承载能力强,自然地理条件好,处于重要的交通枢纽位置。国家中心城市是最适合发挥规模经济的空间组织形态,通过合理的城市规划和设计,可以发挥集聚经济,实现城市的高效集约发展,提升整个国家资源的配置能力。

对于国土空间布局,笔者主张“整体分散,优势集中”的行动指南。国家中心城市处在“优势集中”的空间位置,是经济活动的主要集聚地区。国家集中优势资源布局中心城市建设,不仅可以通过大城市的溢出效应辐射带到周边地区发展,还可以平衡区域经济发展差距。国家中心城市在国土空间上的布局是相对均衡的,华北、华中、华东、西南、西北、华南等每个大区域都布局有国家中心城市,形成了每

个区域经济发展的骨架和支撑体系。为缩短区域之间的发展差距,国家在经济发展滞后的区域重点建设中心城市,提高这些区域国家中心城市的经济承载力,形成区域经济发展的增长极。

### (三) 以县城为枢纽实现区域协调发展与城乡协调发展并重

乡村振兴是“十四五”时期区域发展的重点任务,走城市化带动乡村振兴的道路是一种捷径,而城市化与乡村振兴的交点与枢纽是县城。党的十九届五中全会提出“推进以县城为重要载体的城镇化建设”意味着“十四五”期间国家将加大县城的建设力度。改革开放初期,基于对大城市过度拥挤和贫民窟问题的担忧,加之 20 世纪 80 年代乡镇企业的蓬勃发展,小城镇发展战略被认为是最适合中国国情的城市化道路。进入新时代,出于乡村振兴战略的需要,县城的经济价值再次凸显,“十四五”时期我国可继续推行撤县设市、撤县设区等城市管理体制改革,进一步扩大县城在国家经济运行中的地位,做大做强县城的经济,把县城作为国家中心城市与乡村连接的枢纽。

促进县城发展也是大中小城市和小城镇协调发展的需要,积极发展全国数量众多的县城,可以避免人口大规模地“候鸟式”迁徙,实现就地城镇化。发展县域经济可以较好地带动乡村经济的发展,促进乡村经济繁荣,加快乡村的现代化进程。县城也是承接大城市制造业转移的重要空间载体,国家应出台支持县域经济发展的政策,支持县城承接大城市转移出来的制造业,做大做强县域经济的规模,带动周边乡镇经济发展。“十四五”时期应致力于构建生产要素城乡双向流动的机制,一方面要健全农业转移人口市民化机制,放开城市落户限制,使得农村过剩劳动力进一步流向城市,让市场机制在城乡更大的空间范围内配置资源;另一方面,也要让城市的人才、资金和技术等生产要素能进入农村,为乡村振兴创造必要的条件,在基本公共服务方面缩小与城市的差距,实现城市与农村共享基本公共服务。

### (四) 把缩小区域发展差距作为区域经济发展的重点任务

缩小区域发展差距一直以来都是区域经济协调发展战略的重要目的。以前重视的主要是东西部之间的发展差距,从新中国成立之初的沿海与内地的发展差距,到改革开放之初的“三大地带”的发展差

距,到当前的“四大板块”的发展差距,一直都是影响中国经济协调发展的关键因素,也是中国经济发展不平衡的一个重要特征。

“双循序”战略的深入实施,使扩大消费成为战略基点,缩小区域经济发展差距的必要性增强。为此,实施新一轮的西部大开发战略正当其时,补齐西部地区经济发展短板,推动西部地区经济发展,以提升国家整体消费能力。针对边疆地区、少数民族集聚地区、革命老区和贫困地区等特殊类型地区,因地制宜,采取“一地一策”的方式,充分发挥当地比较优势,帮助它们积极融入国家发展潮流。将刺激消费政策与促进区域经济发展政策有效结合起来,执行有倾斜的消费促进政策,加大欠发达地区消费补贴力度。总之,重视区域发展差距,是中国解决发展不平衡不充分主要矛盾的重要抓手,也能够为中国加快区域经济发展提供新的思路。

#### 注释

- ①习近平:《习近平谈治国理政》第2卷,外文出版社,2017年,第415页。  
②《习近平在第二十三届圣彼得堡国际经济论坛全会上的致辞》,新华网, [http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2019-06/08/c\\_1124596100.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2019-06/08/c_1124596100.htm), 2019年6月8日。  
③段光鹏:《马克思世界历史思想视野中的“百年未有之大变局”》,《湖南社会科学》2020年第1期。  
④王一鸣:《百年大变局、高质量发展与构建新发展格局》,

- 《管理世界》2020年第12期。  
⑤刘伟:《疫情冲击下的经济增长与全面小康社会目标》,《管理世界》2020年第8期。  
⑥中共中央文献研究室:《习近平关于科技创新论述摘编》,中央文献出版社,2016年,第97页。  
⑦王丹、邱耕田:《习近平新科技革命观论析》,《中共中央党校(国家行政学院)学报》2019年第3期。  
⑧邓小平:《邓小平文选》第3卷,人民出版社,1993年,第275页。  
⑨江小涓、孟丽君:《内循环为主、外循环赋能与更高水平双循环——国际经验与中国实践》,《管理世界》2021年第1期。  
⑩《习近平在首届中国国际进口博览会开幕式上的主旨演讲》,新华网, <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1616283069651795249&wfr=spider&for=pc>, 2018年11月5日。  
⑪王永贵、高佳:《新冠疫情冲击、经济韧性与中国高质量发展》,《经济管理》2020年第5期。  
⑫孙慧、原伟鹏:《西部地区经济韧性与经济高质量发展的关系研究》,《区域经济评论》2020年第5期。  
⑬张学良、李培鑫:《城市群经济机理与中国城市群竞争格局》,《探索与争鸣》2014年第9期。  
⑭Duranton G, Puga D. Micro-foundations of urban agglomeration economies. *Handbook of Regional and Urban Economics*, 2004, Vol. 4, Amsterdam: North-Holland, pp. 2063-2117.  
⑮郑波、王新伟、顾阳等:《贵阳后发赶超》,《经济日报》2021年3月21日。  
⑯唐为:《要素市场一体化与城市群经济的发展——基于微观企业数据的分析》,《经济学(季刊)》2021年第1期。  
⑰李兰冰:《中国区域协调发展的逻辑框架与理论解释》,《经济学动态》2020年第1期。  
⑱陈耀:《我国国土空间布局优化的重大问题思考》,《河北经贸大学学报》2021年第2期。  
⑲吴景超:《第四种国家的出路》,商务印书馆,2017年,第122页。  
⑳孙久文、张翱:《论区域协调发展视角下“行政区经济”的演变》,《区域经济评论》2020年第6期。

责任编辑:刘 一

## International and Domestic Environment and High-quality Development of Regional Economy in the Period of the 14th Five-year Plan

Sun Jiuwen      Zhang Ao

**Abstract:** During the 14th Five-year Plan period, China will face an increasingly complex international and domestic environment. In order to effectively respond to international and domestic environmental changes and achieve the goal of high-quality development of regional economy, the Fifth Plenary Session of the 19th CPC Central Committee has made a new deployment for the regional economy development, and new characteristics have emerged in the regional development strategy. Based on the analysis of the development environment at home and abroad during the "14th five year plan" period, this paper puts forward four policy suggestions to promote the high-quality development of regional economy, including realizing the coordinated development of economic zones, improving the carrying capacity of national central cities, taking the county as the hub to promote the convergence of urbanization process and rural revitalization, and paying attention to narrowing the regional development gap.

**Key Words:** regional economy; high-quality development; strategic planning