

# 扎实推动高质量发展,加快中国式现代化建设

## ——学习贯彻中央经济工作会议精神笔谈

**编者按:**2023年12月召开的中央经济工作会议指出,2023年是全面贯彻党的二十大精神开局之年,是三年新冠疫情防控转段后经济恢复发展的一年。以习近平同志为核心的党中央团结带领全党全国各族人民,顶住外部压力、克服内部困难,全面深化改革开放,加大宏观调控力度,着力扩大内需、优化结构、提振信心、防范化解风险,我国经济回升向好,高质量发展扎实推进。会议还强调,必须把推进中国式现代化作为最大的政治,在党的统一领导下,团结最广大人民,聚焦经济建设这一中心工作和高质量发展这一首要任务,把中国式现代化宏伟蓝图一步步变成美好现实。做好2024年经济工作,要以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,全面贯彻落实党的二十大和二十届二中全会精神,坚持稳中求进工作总基调,完整、准确、全面贯彻新发展理念,加快构建新发展格局,着力推动高质量发展,全面深化改革开放,推动高水平科技自立自强,加大宏观调控力度,统筹扩大内需和深化供给侧结构性改革,统筹新型城镇化和乡村全面振兴,统筹高质量发展和高水平安全。

为学习宣传贯彻本次中央经济工作会议精神,为深入贯彻落实党中央关于经济工作的决策部署提供学术支持与政策参考,本刊约请国内著名专家以“扎实推动高质量发展,加快中国式现代化建设”为主题撰写一组笔谈,以飨读者。

## 加快推进高质量区域协调发展与城乡融合\*

孙久文

推进区域协调发展与城乡融合是全面贯彻落实党的二十大、二十届二中全会和2023年中央经济工作会议精神的重要举措。随着我国发展步入新时代,高质量发展成为全面建设社会主义现代化国家的首要任务,而促进区域协调发展与城乡融合是实现高质量发展的主要任务之一。

### 一、区域协调发展与城乡融合亟待解决的关键问题

经过长时期的发展,我国区域协调发展与城乡融合取得了突出的成就:区域板块发展的平衡性显著增强、基本公共服务均等化水平不断提高、基础设施通达程度更加均衡、区域间基本生活保障水平逐步接近、动力源地区引擎带动作用得到加强、重要功能区关键作用进一步发挥、特殊类型地区发展水平明显提升、区域开放水平跃上新台阶。<sup>①</sup>这意味着我国区域协调发展与城乡融合步入稳步推进的正常轨道,战略导向愈加清晰,政策体系更加健全。

当前我国区域协调发展与城乡融合当中依然存在一些协调性和均衡性不足的问题亟须解决:

#### (一)东部沿海与西部内陆发展不平衡的问题

我国的区域发展差距问题由来已久,并且仍是当前亟待解决的主要问题。2000年以来我国区域经济延续了“西比东快”的发展格局,除东北地区外,中部和西部地区的增长速度超过东部,使得2022年的东部:东北:中部的比值达到1:0.55:0.66:0.61,东部地区与中西部的相对差距逐步缩小。尽管相对差距正在缩小,但沿海与内地的绝对差距逐步拉大的局面还未扭转。2000年东部地区与西部地区人均GDP的绝对差距是6878.28元,到2021年已经扩大到41859.46元。东部地区对全国经济增长的贡献率依旧大幅领先中西部地区,而东北地区的贡献率不升反降。解决东部、中部、西部、东北区域发展绝对差距扩大的问题,已经到了关键的窗口时期。

#### (二)南方与北方发展差距扩大的问题

最近十多年来,南方与北方发展差距扩大问题值得关注。南北方区域产值水平差距在1993—2005年之间没有明显变化,但从2005年开始逐渐拉开,2015年之后显著扩大。许多南方省市积极抓住新一轮科技革命的机遇,大力推动人工智能、互联网和智能制造等领域的发展,发展速度加快;而北方部分地区经济发展活力不足,特别是东北地区的人口与GDP在全国的占比同时下降,西北地区资源环境保护压力突出,经济转型升级相对滞后。当然南北方区域差距产生的时间较短,需要从长期演变过程和历史周期来观察,客观理性地认识这个差距对我国经济的影响。

#### (三)城乡发展不平衡仍然是突出的问题

推进城乡融合的关键是解决城乡发展不平衡的问题。一是城乡居民收入差距仍然较大。2022年城乡居民人均可支配收入之比为2.45:1,如果将住房、教育、医疗、社会保障等各项社会福利考虑

\* 孙久文,中国人民大学应用经济学院,邮政编码:100872。

① 赵辰昕:《关于区域协调发展情况的报告》,中国人大网2023年6月28日, [http://www.npc.gov.cn/npc/c2/c30834/202306/t20230628\\_430333.html](http://www.npc.gov.cn/npc/c2/c30834/202306/t20230628_430333.html)。

在内,城乡居民的收入差距可能更高。但这一比值相比于2012年已经下降了0.38,反映了城乡居民收入差距正在缩小。二是城乡居民消费差距依然突出。2022年城乡居民人均消费支出之比为1.83:1。城乡居民在消费结构上也存在明显差异,城镇居民更多地消费教育、文化、娱乐、医疗等服务性项目,而农村居民更多地消费食品、衣着、住房等物质性项目。三是城乡公共服务水平差距很大。以医疗服务为例,2022年居民人均医疗保健消费支出城乡之比为1.52:1。城乡居民公共服务差距不仅在量上,在质上的差距更大。

#### (四)区域经济发展质量差异巨大的问题

区域发展质量存在巨大差异。一是地区和城乡之间的发展机会不均等。由于地理位置、交通运输条件和发展基础的差异,地区和城乡之间在获取资源、要素、市场等方面形成了事实上的不均等。二是特殊类型地区振兴发展仍有困难。主要是欠发达地区的产业转型发展面临技术、人才、资金等要素资源制约。三是沿边地区与内地的发展差距逐渐拉大。由于沿边地区地理位置偏远、基础设施条件差、与内陆腹地经济联系欠佳、易受地缘政治关系等多方面因素所形成的叠加效应的影响,发展逐渐落伍的问题严重。<sup>①</sup>

#### (五)区域创新在空间上分布严重不平衡的问题

2022年我国全社会研究与试验发展(R&D)经费投入达3.1万亿元,稳居世界第二位。当年发明专利有效量达421.2万件,位居世界第一。但是地区之间、城乡之间的创新要素分布却很不均衡。人才、资金、技术等创新要素投入集中在东部地区,尤其是北京、上海、深圳等科技中心城市,而欠发达的中西部地区、尤其是中西部的乡村地区投入很少。2021年东部地区研发强度<sup>②</sup>为3.1%,中部地区为2.0%,西部地区为1.5%,东北地区为1.8%。部分创新关键产业、产业链的关键环节的分布过于集中于东部沿海地区,同时地区间产业同质化、低水平重复建设等问题仍然突出。由于创新投入有相当部分是投向了数字经济领域,创新空间的这种不均衡分布,有加深数字鸿沟的危险,进而加大地区间和城乡间的发展差距。

## 二、开拓高质量的区域协调发展与城乡融合之路

解决上述问题,出路是实现高质量的区域协调发展与城乡融合。高质量发展是全面建设社会主义现代化国家的首要任务,高质量的区域协调发展与城乡融合是其中的重要环节。

实现高质量的区域协调发展与城乡融合,笔者提出推进“四个转变”:

### (一)区域协调发展与城乡融合的目标面向中国式现代化转变

中国式现代化的经济体系由产业体系、经济体制和空间体系三部分组成,城乡体系又是空间体系的重要组成部分。区域协调发展的目标之一是优化区域空间体系,进而打好中国式现代化的空间基础,即实现空间现代化。

首先,空间现代化是中国式现代化的组成部分,空间现代化包含了推进中国经济、社会、生态、城乡和对外开放多方面转型的空间发展内涵与途径。其次,高质量的区域协调发展与城乡融合在宏观上要优化国土空间构成,按照高质量发展的要求调整经济板块、经济带和经济区的结构与关系;中观上要结合“美丽中国”建设解决城市群、都市圈、核心城市与广大乡村的空间建设问题,结合产业空间和市场空间巩固经济发展的增长极;微观上要处理好开发区、集聚区、产业集群和特色小镇、美丽乡村的发展与建设问题,真正实现生产力特别是城乡产业的高质量布局。再次,把缩小区域差距和城乡发展差距作为长期的高质量发展目标,在城乡融合的内涵和途径上走出新路,同时依

<sup>①</sup> 沿边9省份人口占全国的比重只是略有下滑,由1990年的21.13%下降到2018年的20.49%,但沿边省份GDP占全国的比重已经由19.48%下降至2018年的12.72%。

<sup>②</sup> 研发强度指地区的研究与试验发展(R&D)经费投入与国内生产总值之比。

托“一带一路”倡议,加大沿海和沿边的开放力度。

### (二)区域协调发展与城乡融合的导向面向共同富裕转变

共同富裕是实现国家经济社会高质量发展的最终目的。区域共同富裕是国家共同富裕总体目标中的重要组成部分,是在缩小区域发展差距和城乡发展差距基础上的内涵提升。区域协调发展与城乡融合的演化导向面向共同富裕转变,就是要在中国式现代化目标的引领下,实现区域与城乡经济的规模协调、水平趋近、差距缩小,实现基本公共服务在城乡间的适度均衡、人民群众的福祉逐渐趋同。

那么,如何才能实现这种导向的转变?笔者认为,一是实施核心区域与中心城市的带动战略,把实施重点放在东部国家创新中心带动中西部城市科技发展上,放在发达城市带动欠发达的农村地区发展上;二是推进东部发达地区产业向欠发达地区的转移,同时强化中西部和东北地区承接产业转移的能力建设;三是推动产业绿色转型升级,结合主体功能区战略,对主要粮食产区、重点资源开发地区、生态脆弱地区、老工业基地地区等制定绿色转型的推进政策与规划;四是全面推动城乡融合,促进城市优质产业和服务向农村地区转移与延伸,加快推进乡村振兴,巩固脱贫攻坚的成果。

### (三)区域协调发展与城乡融合机制面向创新驱动转变

经过多年实践,我国已经形成了区域协调发展与城乡融合的机制体系。笔者认为需要巩固和完善四类机制:

一是区域与城乡一体化发展机制。实现商品贸易、基础设施、要素流动和政策设计等方面的一体化,推动资本、技术、产权、人才、劳动力等生产要素的自由流动和优化配置。例如长三角地区、粤港澳大湾区。二是区域与城乡协同发展机制。协同发展是互相促进式的发展,核心区具有带动性和引领性,外围地区在资源、土地、环境等方面提供保障作用。例如京津冀地区。三是区域与城乡合作发展机制。主要指以发挥比较优势为主体的、欠发达地区之间的合作,特点是建立有组织、可操作的专项议事制度,积极推动各类经贸活动的开展,加强政策的统一性和协调性,消除市场壁垒,规范市场秩序,形成良好的政策环境和发展条件。比较适用这类机制的地区有西北地区、东北地区等。四是地区援助机制。地区援助是我国多年来形成的比较成熟的拉动落后地区的发展机制。援藏、援疆,都有一整套政策配套,而且效果也很明显。

未来高质量区域协调发展与城乡融合的机制转变,核心是从传统的投资驱动向创新驱动转变,并重点发挥数字经济对区域和城乡经济的推动作用,将科技创新作为推动区域和城乡高质量发展的主要动力。

### (四)区域空间结构和城乡结构面向空间一体化转变

高质量的区域协调发展与城乡融合对区域与城乡空间结构调整的要求是实现空间一体化。区域与城乡空间结构的演化一般要经历四个阶段:前工业化阶段、核心-边缘结构形成阶段、空间结构的极化阶段和空间一体化阶段。前工业化阶段和工业化初期的核心-边缘结构形成阶段在我国各个地区已经成为过去式,空间结构的极化阶段是大多数地区的当下的空间结构模式,空间一体化阶段在发达的长三角地区和粤港澳大湾区已经基本成型,在京津冀地区正在快速推进。

空间一体化阶段的特征是核心区的发展已经达到相当高的高度,扩散效应成为这个时期的主要效应,出现资金、技术和信息从中心向边缘地带、从城市向乡村的流动,边缘地区和乡村地区的经济发展水平不断提高,发展差距不断缩小,实现了空间相对均衡。例如北京非首都功能疏解、上海城市总人口的下降,都是空间一体化的表现。毫无疑问,实现了空间一体化的区域是我国区域与城乡经济的引领地区,是高质量区域协调发展和城乡融合的示范地区,也是未来区域协调发展和城乡融合的方向性地区。

### 三、未来区域协调发展与城乡融合的定位探索

我国“十四五”规划实施已经过半,现在谋划到2035年未来十年区域协调发展与城乡融合的战略选择,十分重要。

#### (一)重大战略:轴带支撑

深入实施区域重大战略是“十五五”时期的重要战略构成。区域重大战略的第一类是发展轴的战略,包括京津冀协同发展和高质量标准的雄安新区建设、粤港澳大湾区发展、长三角地区一体化发展和推进成渝双城经济圈建设等,旨在发展我国经济的轴心地区;第二类是长江流域经济带和黄河流域生态保护等我国经济布局的带状支撑区域,旨在巩固中国经济发展的脊梁。区域重大战略充分考虑了我国国土空间类型多样、差别巨大的客观实际,在不同空间尺度和空间类型的基础上对区域经济发展和布局的示范引领和辐射带动作用进行充分探索,共同构成了区域发展的支撑轴带。

#### (二)空间战略:均衡协调

从经济总量的空间分布上看,东西失调的问题并未得到根本性改善。区域协调发展与城乡融合在实现空间一体化的途径上,“十五五”时期应当更加强调均衡协调。在实践中,要充分联动不同尺度的空间战略,抓住各级空间尺度上的主要矛盾,塑造各级空间战略的最大合力。

实施均衡协调的空间战略,要求重构我国的空间板块。2006年我国划分为四大板块,全国经济规模的基数是18.72万亿元。到2022年东部地区GDP为62.2万亿元,中部地区26.65万亿元,西部地区25.7万亿元,东北地区5.79万亿元,各大板块的经济规模除了东北地区都已经大于当年全国的经济规模。因此,按照均衡协调的要求,重新划分大的空间板块已经是当务之急。

#### (三)城乡关系:融合发展

城镇化是支撑中国经济增长的一个重要引擎,促进城乡融合发展、构建新型城乡关系是长期而艰巨的任务。城乡融合发展着眼于从根本上破除城乡二元结构,不是城市反哺农村的传统策略安排,而是要以此促进要素城乡间的双向流动,重塑城乡之间的共生关系。一是以县城为载体协同推进乡村振兴和新型城镇化,提升县城产业承载能力和人口聚集能力;二是畅通城乡要素双向流通渠道,建立城乡双向的人口和生产要素的流通制度,特别是要健全农村金融服务体系、加快城乡投融资体制机制改革。三是补齐城乡公共服务短板。通过以县城为重要载体的城镇化大力推进教育、医疗、养老等公共服务向农村延伸,构建完善的公共服务保障机制。四是加快配套生产性、生活性、流通性的基础设施建设,推动乡村的宜居宜业建设。五是巩固脱贫攻坚成果与乡村振兴相衔接,通过促进城乡融合发展,构建新型城乡关系来防止大规模返贫。

#### (四)功能优化:区域创新

推进区域协调发展与城乡融合的路径之一是加大区域功能平台的改革创新。在经济发展的新常态下,增长动力正在发生转换:各国家级新区、各类试验区和开发区等区域功能性平台是动能转换的载体。只有充分完善各类平台建设,才能更好地服务区域与城乡经济。实现先发区域带动后发区域,推动打造创新型区域与城市。支持北京、上海、粤港澳大湾区形成国际科技创新中心,支持有条件的地方建设区域科技创新中心;强化国家自主创新示范区、高新技术产业开发区、经济技术开发区等的创新功能。

#### (五)发展引擎:数字经济

随着数字经济的发展,中国区域空间格局被注入新的要素。相较于传统要素而言,数据作为一种新型要素,主要特点是不受空间制约,产生更少的空间摩擦或距离摩擦。随着大数据、人工智能、云计算、物联网等数字技术的发展,传统生产要素地位受到巨大冲击,降低了土地、劳动、资本等传

统区位要素的重要性,数字经济作为区域与城市经济引擎的作用日益凸显。数字要素可以在更大范围配置资源,扩大市场规模,重塑区域空间格局与城乡之间的关系。当前,欠发达地区发展数字经济的劣势已经十分明显,应当未雨绸缪防止“数字鸿沟”的出现。