

# “十四五”时期中国区域发展格局 变化趋势及政策展望

邓仲良<sup>1</sup> 张可云<sup>2</sup>

(1.中国社会科学院 人口与劳动经济研究所,北京 东城 100006; 2.中国人民大学 应用经济学院,北京 海淀 100872)

**[摘要]** 中国区域发展的典型事实表明改革开放以来中国经济空间格局的均衡性逐步提升,区域发展差距日益缩小,区域协调发展机制更加完善,同时大规模劳动力流动也重塑了区域比较优势,城市群和区域性大城市成为主要经济空间载体,但当前也存在区域发展分化引起的人口集聚空间失衡、部分省份“去工业化”和经济结构“服务业化”的产业空间不匹配问题,还面临日益频繁的外部冲击挑战。为促进高质量区域协调发展,“十四五”时期中国应立足要素集聚的客观规律,统筹好区域发展和人的发展,强化城市功能分工,引导劳动力就业空间均衡化,推进城市群和都市圈建设,培育新的区域增长空间,不断完善国内生产网络和壮大国内消费市场,促进国内国际市场双循环,增强区域发展韧性和内生动力。

**[关键词]** “十四五”时期; 经济空间优化; 高质量发展; 优势互补

**[中图分类号]** F124 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1007-5801(2021)02-0066-11

**DOI:**10.14119/j.cnki.zgxb.2021.02.006

## 一、引言

党的十八大以来,中国经济已从高速增长阶段转向高质量发展阶段,区域是经济发展的空间载体,经济发展方式的转变势必要求与之相对应的高质量区域发展格局。在国际形势日趋复杂、国内经济发展的空间结构发生新的变化、跨区域人口等要素流动更加频繁、区域比较优势重塑的“十四五”时期,如何更好地“推动形成优势互补高质量发展的区域经济布局”<sup>[1]</sup>对实现经济高质量发展至关重要。

由于历史和地理等因素,各地区自然资源禀赋差异较大,经济基础也不尽相同,区域比较优势空间差异较大,不同发展阶段的区域面临问题也不同,促进优势互补高质量的区域发展要立足这一客观现实,准确认识哪些区域需要实现质量变革,哪些区域需更加注重效率变革,哪些区域的动力变革更为紧迫。伴随经济社会发展和技术创新,经济活动空间集聚更多地受到“第二自然”因素影响<sup>[2]</sup>,空间集聚是推动地区经济增长的重要力量,但集聚的空间不均衡会引起区域发展差距过大,而促进“生产在地理上

**[收稿日期]** 2020-10-20; **[修回日期]** 2021-01-16

**[基金项目]** 中国人民大学科学研究基金(中央高校基本科研业务费专项资金资助)项目(16XNH053);中国社会科学院创新工程项目“释放城镇化改革红利的领域与对策研究”(RKSCX2017014)、中国社会科学院青年人文社会科学研究中心“京津冀协调发展背景下的人口疏解政策调研”课题(2021QNZX002)资助。

**[作者简介]** 邓仲良,经济学博士,中国社会科学院人口与劳动经济研究所助理研究员;张可云,经济学博士,中国人民大学应用经济学院区域与城市经济研究所教授、博士研究生导师,中国人民大学书报资料中心主任(通讯作者)。

集中但生活水平趋同”<sup>[3]</sup>既可兼顾区域比较优势,也可实现劳动者福利均衡化。由于具有较好的产业基础和区位条件,中国东部沿海地区经济发展较快,产业集聚优势明显,尤其是高端制造业和现代化服务业的产业比较优势明显,经济优势也带动东部地区的要素回报率较高,进一步吸引劳动力流入。中西部和东北大部分地区资源型禀赋较高,但产业基础不如东部地区完善。因此,促进劳动力等要素自由流动不仅可以进一步放大东部地区集聚效应,而且也能实现人均意义上的“空间均衡”<sup>[4]</sup>。

从区域发展来看,由于要素禀赋和经济成本因素,不可能所有区域都具有相同的经济总量规模,因而要素配置效应和回报率必然存在空间差异,经济密度较高的地区具有集聚要素的潜在优势,尤其是劳动力要素<sup>[5]</sup>。2018年中国流动人口达2.41亿人,约占全国总人口17.27%,其中流动人口中农村户籍占比较高,2018年流动人口中外出农民工近1.73亿,占全国总流动人口71.64%。在农业转移人口就地市民化仍面临较大挑战的现实条件下,东部地区流入地和中西部地区流出地的跨区域、季节性的大规模劳动力迁移改变了区域间劳动力供给结构,人口流动失衡的“空间锁定”将进一步加剧区域发展分化。这不仅不利于实现优势互补的区域协调发展,也不利于农业转移人口市民化,制约了“以人为核心”的城镇化进程。因此,促进高质量区域协调发展关键是要解决好作为经济发展空间载体的区域经济与人的发展的匹配问题。

区域发展的不平衡不充分更多地体现为城市间发展不协调、城乡发展不平衡和农村发展不充分,区域发展的不平衡不充分将是“十四五”时期影响区域经济格局的重大问题<sup>[6]</sup>。“协调是发展平衡和不平衡的统一”,区域协调发展主要指“基本公共服务均等化,基础设施通达程度比较均衡,人民生活水平大体相当”,这进一步表明区域协调发展最终目标是实现人口流动的空间均衡化,即理性迁移人口在不同区域所获得的流动净收益是相同的。从这个意义上看,通过引导人口等要素均衡化流动可以促进资源重新配置,而优化要素空间配置结构可以降低地区

经济效率的空间差异,这种内生型“雁阵”增长模式<sup>[7]</sup>有利于区域多路径内生动力的形成<sup>[8]</sup>,因而区域高质量发展与区域协调发展二者并不矛盾,二者统一于本地要素配置结构优化,前者解决了区域发展效率的动力问题,后者则降低了区域发展差距,实现了区域发展机会公平。

## 二、优化经济空间格局的研究回顾

高质量的区域协调发展必然伴随着经济结构优化。这种优化不仅体现于要素在产业部门间的要素再配置,也体现在空间布局上。通过优化区域空间结构提升经济增长空间效率是加快区域均衡发展的重要举措。

### (一)关于经济空间优化的几种代表性学说

一般而言,研究区域发展或解释经济空间优化的代表性理论学说主要有区位论、增长极理论、空间经济学、经济地理及演化经济地理学等。

以“Thünen农业圈层结构”为代表的农业区位论最早探索了如何优化经济空间结构。伴随工业不断发展,Weber随后建立了现代工业区位论,将运输费用、劳动力工资等成本因素看作决定工业区位的重要因素。Christaller在《德国南部中心地原理》中阐述了动态的“空间理论和空间组织”,提出分别基于市场原则、交通原则和行政原则的中心地理论,即城市区位论,不同等级的城市提供不同数量和种类的产品,涵盖不同市场规模地区,中心地等级越高,则产品市场区范围越大。Lösch进一步拓展了中心地理论研究,建立市场区位理论,强调市场需求对产业区位体系的影响,认为产业区位选择受到最有利的生产中心、消费中心和供应中心等市场区(经济区)的影响,区位选择与纯利润紧密相关。Isard和Hoover进一步将空间资源如何配置及解释经济集聚产生机理纳入现代区位论,重视空间异质性,强调要素不完全流动性及区际贸易对区域发展的影响。

面临现实世界中经济增长的空间不平衡,极化理论认为区域发展存在扩散和回流效应。以Perroux的增长极理论等为代表的极化理论认为由于要素流动选择性、外部性影响以及市场不完全,扩散与回流

效应存在空间分异,纯粹市场力量将导致区域差距扩大,经济增长趋异无法避免。Myrdal的循环累积因果理论和Friedmann的“中心—外围”理论进一步揭示了经济增长与差异是扩散与回流效应的动态演化过程,Williamson通过经验研究也认为经济增长与区域差距存在倒U型的长期关系,是一种典型的库兹涅茨现象。进一步地,在“规模报酬递增”“非完全竞争市场”及“冰山成本”等基本假设下,新经济地理学构建了“核心—边缘”模型来解释城市体系的形成机理及产业转移等经济现象,逐步形成了空间经济学的研究框架。经济发展是一个“创造性破坏”过程,演化经济地理学认为新技术或新的产业模式是促进区域发展的新动力,区域发展是推动区域产业不断演化来打破原有发展路径依赖的动态过程,而这种区域产业演化路径和区域新发展路径受到内生的要素禀赋结构、经济外部性和制度条件等多种因素影响<sup>91</sup>。

国内学者对经济空间优化的研究主要起始于地域生产力布局<sup>10111</sup>,由于区域要素禀赋结构具有显著差异性和发展阶段性,在总结国土空间规划实践和区域发展经验的基础上,陆大道<sup>12</sup>提出区域发展和空间结构存在“点—轴系统”模式和“T”型结构,用以阐释东部沿海地区和长江沿岸作为发展轴线的空间战略,进一步地,各个城市和县域范围又可集中资源建设具有地方比较优势的重点产业集聚区,形成内部嵌套的“点—轴系统”。随着中国经济改革深入推进,由政府主导的生产力布局理论逐步转变为“市场机制对资源配置起决定性作用”和“更好发挥政府作用”,在点、轴、网络的集聚经济基础上,经济发展的空间属性和市场化要素流动愈加重要,但政府对区域发展协调作用也不可缺位<sup>13</sup>,在吸收国内外研究基础上,推动要素流动、产业转移和统筹跨区域发展成为优化经济空间发展格局的研究重点,并形成了系统的理论框架。

## (二)对当前经济空间格局优化研究的文献综述

经济空间格局优化的具体路径主要通过产业或要素的空间再配置来提升经济增长效率和缩小地区发展差距,其本质是促进集聚效应的空间均衡化。而经济空间格局的变化也必然会对区域要素结构产

生影响,高质量区域协调发展的本质进一步回归到了如何统筹区域发展和人的发展。

提升经济空间效率首先要基于区域比较优势来强化集聚效应。集聚是经济活动空间集中化,由于具有共享、匹配和学习三个微观机制,集聚经济可以显著地增强规模效应和促进产业关联,进而在空间上集聚更多的高效率企业和高技能劳动力。在市场经济条件下,要素倾向于流入回报率较高的地区,人口流动更受到工资、医疗教育等公共服务、生态环境及制度成本等多种因素影响<sup>14</sup>。从历史长期来看,历史上具有较高人力资本累积的城市具有显著的路径依赖,市场经济条件下城市间的人力资本空间分布会逐步向历史上的人力资本空间分布逐渐收敛,由于这些城市具有较高的人力资本回报率,将更多地吸引高技能人才流入<sup>15</sup>。另一方面,经济规模较大的城市或地区还通过互补效应同时吸引异质性企业和劳动力,而无论是从经济效率还是个人福利水平来看,低技能劳动力<sup>16</sup>和低效率企业<sup>17</sup>也受益于与高技能劳动力、高效率企业的协同集聚,进而促进产业集群形成,区域经济效率也得以提升,上述研究都表明集聚是经济空间效率提高的必要保证。

集聚效应显著提高了经济效率,为促进区域均衡发展,经济空间优化还可通过提升要素流动均衡性来进一步促进形成多个集聚中心。已有研究表明,促进产业部门和区域间的要素再配置可以显著提高全要素生产率<sup>1819</sup>,但过度的要素集聚会对经济效率和城市空间结构都会产生不利影响<sup>20</sup>,要素结构与投入产出存在相对最优关系,经济集聚是有度的,当其超过产业结构所决定的相对城市规模后,拥挤效应会造成集聚有效性降低和规模不经济,加剧要素空间错配。因此需要促进人口流动均衡,通过投入产出关联<sup>21</sup>抑或技术关联<sup>22</sup>增强区域间联系,协调人口流出地和流入地的产业关系,增大集聚经济空间溢出效应影响范围<sup>23</sup>,进而带动周边区域融入中心城市的产业网络,逐步实现经济空间结构由“单中心”向“多中心”空间结构转变,将大城市的“单中心”集聚优势<sup>4</sup>逐步放大到“多中心”区域空间结构,这不仅可以降低人口过度集聚引起的成本效应,还

可进一步降低产业集聚非均衡性引起的区域发展不协调,同时增加劳动者福利水平。

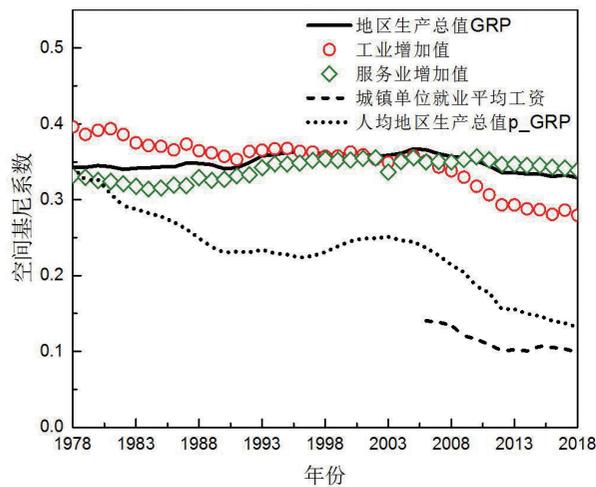
### 三、中国区域发展格局变化的典型事实

改革开放以来,我国区域发展由“非均衡”向“协调发展”的转变过,尤其是在党的十八大以来,区域经济发展格局均衡性显著提高,区域协调发展机制逐步健全,区域发展进一步转向高质量发展阶段。

(一)经济空间格局更加均衡,区域发展差距日益缩小

党的十九大报告指出,“我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。”这种不平衡不充分很大程度上反映为区域发展相对差距,具体又表现为区域经济差距(总量和人均)、产业结构差异、工资收入差距以及城乡发展差距。本文采用空间基尼系数(Spatial Gini)<sup>①</sup>来测度前三个指标,如图1所示,而采用城乡消费比来测度城乡差距。

图1 中国经济空间集聚趋势(1978—2018)



数据来源:历年《中国统计年鉴》,空间基尼系数为作者依据省级数据计算。限于数据获取,城镇单位平均工资数据范围为从2006—2018年;产值和价格均为当年价。由于数据缺失,未包括台湾省、香港和澳门。

①各变量的空间基尼系数(Spatial Gini)计算的空间单位为省级,计算方法如下:将各省变量数据进行排序,并折算为全国相对比值(0~1区间),而后进行累加求得洛伦兹曲线(Lorence curve),依据梯形法则对洛伦兹曲线进行积分,求得洛伦兹曲线下面积SL,则也可进一步求得绝对平等线与洛伦兹曲线间面积SE,则Spatial Gini=SE/(SL+SE);利用二者之和为直角三角形面积,即SL+SE=1/2,则各变量的空间基尼系数Spatial Gini=1-2×SL。数据来源为《2019年中国统计年鉴》,需要验证的读者可来信索取。

第一,区域经济发展差距日益降低。由图1可见,1978—2018年的地区生产总值GRP的空间基尼系数经历了先上升后下降的倒U型变化,但GRP空间基尼系数具体数值变化不大,1978年为0.343,峰值出现在2005年0.367,而后逐步下降,2018年为0.329。从人均地区生产总值的空间基尼系数来看,1978—2018年总体呈现降低趋势,仅在2000—2005年呈现小幅上升,其后下降趋势明显,1978年p\_GRP的空间基尼系数为0.343,2000年为0.245,2005年为0.244,2018年为0.132。第二,产业集聚空间均衡进一步提升。中国工业和服务业的空间发展格局呈逐步均衡的发展趋势,尤其是“十一五”后,中国实施了西部大开发等区域协调发展总体战略,通过产业转移和基本公共服务均等化来促进区域发展动力均衡化。从产业集聚空间差异来看,工业产业增加值的空间基尼系数从1978年0.396下降至2018年0.279,服务业的空间基尼系数也总体呈现降低趋势,2018年其值为0.339,其中公共基础性服务业均衡发展趋势最为明显,其2015年空间基尼系数比2004年下降约8%。第三,城乡发展差距逐步缩小。从工资收入水平来看,以城镇单位就业平均工资为例,城镇单位就业平均工资的空间基尼系数逐步降低,从2006年0.141降低至2018年0.099,这表明2006—2018年中国城镇收入差距逐步缩小。对城乡差距而言,根据《2019年中国统计年鉴》数据计算,1978—2018年城乡居民消费水平差异呈现“倒U型”变化趋势,2000年为城乡收入差距的拐点,2000年城乡消费比为3.651,2012年后城乡消费差距降幅最为明显,而后逐年降低,到2018年全国城乡消费比为2.548,较之2000年降低30.21%。

(二)区域发展战略逐步深化,区域协调发展机制更加完善

中国“五年规划”始终坚持问题导向和目标导向

相结合,在尊重经济社会发展规律的基础上,以理论和实践相结合的方式推进经济社会中长期发展<sup>[25]</sup>。从“五年规划”中区域发展思路来看,经历了从平衡发展、“非均衡”倾斜性发展到区域协调发展的政策演进。“一五”到“六五”时期的区域发展思路都是以向东部沿海地区“非均衡”倾斜性发展思路为主<sup>[26]</sup>,但由于区域发展差距过大将不利于经济社会长期稳定发展,随着改革开放深入推进,从“七五”时期开始,中国区域经济逐步向区域协调发展转变,到“十五”时期,随着2001年中国加入世界贸易组织和市场经济制度基本确立,对外开放进一步激发了国内市场发育,这个时期主要通过引导东部地区产业向中西部转移来降低区域发展差距。2008年全球金融危机后世界贸易规模和结构都发生了变化,国内经济进入了新常态,优化国内经济结构和提振内需市场对可持续的经济增长重要性日益凸显,如何优化国际市场结构和培育国内市场规模成为稳定经济增长预期和对冲不利国际影响的重要政策思路。在党的十九大报告中,习近平总书记已明确将区域协调发展列为国家战略之一,区域协调发展战略由此正式成为了促进经济高质量发展和提高增长均衡性的重要政策支撑。

表1 当前中国区域发展战略的政策体系

政策对象	主要内容
四大区域板块	西部开发、东北振兴、中部崛起和东部率先
重点区域战略	“一带一路”建设、京津冀协同发展、长江经济带发展、粤港澳大湾区建设、海南全面深化改革开放、长江三角洲区域一体化发展、黄河流域生态保护和高质量发展、成渝地区双城经济圈
区域协调发展机制	区域战略统筹机制、市场一体化发展机制、区域合作机制、区域互助机制、区际利益补偿机制、基本公共服务均等化机制、区域政策调控机制、区域发展保障机制

资料来源:作者根据相关文献总结。

中国区域发展战略已形成以“四大区域板块”总体战略为基础,多个“重点区域战略”为支撑的区域发展战略体系(简称区域发展“4+X”战略),前者为西部开发、东北振兴、中部崛起和东部率先,主要涉及了传统四大区域板块;为进一步降低区域发展差距,又相继提出了京津冀协同发展、长江经济带发展、粤港澳大湾区建设、海南全面深化改革开放、长江三角洲区域一体化发展、黄河流域生态保护和高质量发展、成渝地区双城经济圈等跨区域发展战略等。随着区域政策不断深入推进,促进区域协调发展的政策机制进一步清晰。面对不同重点区域的发展路径,建立了区域战略统筹机制,推动陆海区域间融合发展;推动区域合作和互助,带动欠发达地区融入现代经济体系,完善区际利益补偿机制,健全横向生态和资源利益补偿机制。实行差别化的区域政策,加大对环境保护地球和欠发达地区的转移支付,健全区域政策与其他宏观政策联动机制。

(三)人口集聚趋势进一步明显,中心城市和城市群成为主要经济空间载体

人口向大城市等优势区域集中流入是经济规律,尤其是向超大城市流入。大城市通常具有较高名义工资,因而吸引外地人口不断流入,即便考虑物价因素,这种溢价效应依然存在<sup>[27]</sup>;外地人口流入还同时提升了本地劳动力市场的工资溢价,对中国城市而言,城市中流动人口占比每提高10%,本地劳动力月工资收入将增长3.19%<sup>[28]</sup>,尤其对于具有较高人力资本的本地高技能劳动者<sup>[29]</sup>。中国城镇化已进入中心城市带动城市群,进而带动区域经济发展的阶段。2018年中国城镇人口比重已为59.58%,据作者估算,在地级市及以上城市层面,到2018年底我国已形成了至少8个超大城市和12个特大城市、25个I型大城市、118个II型大城市<sup>①</sup>,且伴随人口流动规模扩大,大城市数目还存在增多的趋势。2018年我国流动人口为2.41亿,据作者估算,这20个特大和超大城市承载了中国国内总流动

① 依据《国务院关于调整城市规模划分标准的通知》(国发[2014]51号),本文测算出2018年我国20个特大与超大城市分别是上海、北京、天津、广州、深圳、武汉、重庆、成都、西安、东莞、南京、杭州、佛山、汕头、沈阳、青岛、济南、郑州、苏州、哈尔滨,其中上海、北京、天津、广州、深圳、重庆、成都、武汉是超大城市。

人口23.57%，其中，除重庆市外，上海、北京、天津、广州、深圳、成都等6个超大城市分别吸纳了959.05万、786.45万、476.24万、542.14万、822.74万、142.74万流动人口。

与此同时，随着人口集聚趋势加快，“城市作为经济增长引擎”的作用日益凸显，大城市集聚了更具竞争力的企业和高技能劳动力，因而具有更高的经济效率，超大和特大城市也成为承载中国经济增长的主要空间。据作者估算，2018年北京、上海、重庆、天津、广州、深圳、成都、武汉等8个超大城市对中国经济增长的贡献率为19.93%；若再加上12个特大城市，则这20个超大与特大城市2018年对全国经济贡献率约为32.88%，这意味着特大、超大城市的经济发展快慢已经显著影响了全国经济平稳运行。另一方面，作为区域性中心城市，这些超大和特大城市大都涉及了中国主要经济区，是引领区域经济增长和稳定社会发展的重要力量，并已与周边中小城市形成了联系紧密的城市体系，具体如表2所示，促进这些大城市发展有利于发挥其“以大带小”作用（指超大和特大城市带动周边中小城市协同发展），进而增加经济增长的空间均衡性。

#### 四、区域发展面临的主要问题和挑战

当前中国区域发展面临增长动力分化、产业空间匹配性不高等现实问题，全球保护主义和逆全球化事件此起彼伏，国际环境不稳定性逐渐增加。

（一）区域发展分化造成人口集聚失衡存在空间锁定

从经济空间格局来看，2018年东部地区生产总值占全国52.6%，东北地区仅占6.2%，而东部地区人均GDP为89487.59元，中部地区和西部地区分别为51914元、48557元，东北地区为52373.20元。进一步地，从市场规模来看，无论是社会消费品零售总额，还是货物进出口总额，东部地区都具有显著的优势，前者是东北地区的6.26倍，后者是东北地区的近

21倍，同期中部和西部地区总量和人均都基本持平，且都高于东北地区。从经济增速来看，2000年东北地区经济增速平均值为8.77%，其为东部地区增速平均值83.46%，到2018年，东北地区经济增速平均值为4.23%，仅为同期东部地区68.61%。经济南北分化趋势明显，2000年北方省份<sup>①</sup>大多经济增速都高于全国平均水平，且都高于大多数南方省份，2009年南方省份经济增速大多已反超北方各省，到2019年时，南方省份中仅上海、广西和海南分别低于全国经济增速0.1%、0.1%和0.3%，而北方省份中有7个省份都低于全国经济平均增速，如图2。

区域发展分化本质上是区域增长动力的分化，这种增长动力分化既来自要素和产业的供给端，也与消费端的本地市场规模息息相关，这种区域发展分化最直观地体现为人口流动的空间失衡。人口过度向大城市集聚会造成特大城市迅速膨胀，而部分中小城市功能型衰退，城市规模体系呈现“两极化倾向”<sup>[30]</sup>，人口集聚或外流将直接改变本地劳动力结构和消费规模，进而影响区域经济增长动力，而这种人口集聚通常还具有“空间锁定”，部分城市的人口外流趋势始终没有改变，例如周口、商丘、信阳、毕节、驻马店、阜阳、南阳等城市多年均为人口净流出城市。部分II型大城市与中小城市也属于多年的人口净外流地（如洛阳、开封、盐城、芜湖、济宁等II型大城市，也含南宁等I型大城市），这两类城市产业基础薄弱，本地就业工资低，若单纯取消落户限制，可能会加大财政压力和制度成本。另外，就目前“人地钱挂钩”等配套政策仍多支持吸纳流动人口较多的城市，对放开落户的大城市（多为人口流出的II型大城市）的财政支持政策较少。中小城市要求提高产业支撑能力来承接大城市产业转移，而这类转移产业多为劳动密集型产业，这与当前中小城市人口普遍流出的现状相矛盾。还有部分农业转移人口即便获得了本地城市户籍，为获取高收入，仍选择前往临近区域中心城市或东部沿海城市就业。

<sup>①</sup> 一般地，中国南北方以全国地理中位线北纬35°线为界，本文遵从这样的规定，北方省份有北京市、天津市、河北省、山西省、辽宁省、吉林省、黑龙江省、内蒙古自治区、山东省、河南省、陕西省、甘肃省、青海省、宁夏回族自治区和新疆维吾尔自治区，其余省份为南方省份。

表2 2018年中国特大与超大城市的人口与经济集聚情况

城市	市辖区常住人口估算(万人)	人均地区生产总值(元)	流动人口估算(常住一户籍)	地区生产总值占全国比重(%)	所属城市群
重庆市	2429.981	65933	-315.533	2.26	成渝城市群
上海市	2421.054	134982	959.054	3.63	长三角城市群
北京市	2162.454	140211	786.454	3.37	京津冀城市群
天津市	1558.237	120711	476.237	2.09	京津冀城市群
广州市	1470.140	155491	542.140	2.54	珠三角城市群
深圳市	1277.746	189568	822.746	2.69	珠三角城市群
武汉市	1098.692	135136	214.692	1.65	长江中游城市群
成都市	1080.728	94782	142.743	1.70	成渝城市群
杭州市	840.553	140180	189.700	1.50	长三角城市群
南京市	838.559	152886	141.559	1.42	长三角城市群
东莞市	836.737	98939	604.737	0.92	珠三角城市群
佛山市	778.119	127691	341.119	1.10	珠三角城市群
西安市	767.822	85114	-5.979	0.93	关中城市群
沈阳市	692.704	75766	84.504	0.70	辽宁中部城市群
济南市	645.735	106302	83.079	0.87	山东半岛城市群
青岛市	630.249	128459	116.269	1.33	山东半岛城市群
郑州市	586.112	101349	136.831	1.13	中原城市群
汕头市	556.090	44672	-6.668	0.28	珠三角城市群
苏州市	554.586	173765	366.266	2.07	长三角城市群
哈尔滨市	550.948	66094	1.260	0.70	哈长城市群

数据来源:根据《2019年中国城市统计年鉴》计算,本表的市辖区常住人口为估算值,具体为市辖区地区生产总值与人均值的比值。

(二)部分省市在经济结构“服务业化”中过度“去工业化”,产业集聚的空间匹配性和劳动生产率均需进一步提高

当前中国经济已经进入后工业化和服务业发展并存的时期,2012年服务业对经济增速首次超过工业,到2018年已为59.09%,远大于工业对GDP增速贡献率31.81%。从经济格局来看,以地级市空间尺度为例,愈来愈多城市的经济结构也呈现“服务业化”。据笔者估算,2012年中国地级市GDP中服务业与工业比值大于1的城市占16.11%,到2017年已上升为42.65%,其中,生产性服务业与制造业的就业比重大于1的城市也从2012年21.45%上升至2017年29.89%,除北京等特大城市外,该类产业结构高端化的城市占全国经济比重并不高。也就是说

生产性服务业集聚尚未直接带动本地区经济增长,如乌兰察布、商洛、酒泉、固原等,这些地区还是传统意义上的工业城市,片面追求产业结构服务业化会进一步降低经济效率,抑制区域发展的比较优势,不仅可能造成部分区域工业化产值下降,同时还面临因服务业发展不充分造成的经济增长失速<sup>[1]</sup>。从省级经济数据进一步看出,2010年除北京、上海、海南、贵州等省市外,其余省市的经济增长基本都是工业主导(以工业增加值与服务业增加值比值确定),而到2018年除安徽、福建、江西、河南和陕西外,其余省市服务业占GDP比重均超过工业,服务业化趋势日益明显。而发展服务业需要具有较高的市场潜能优势和人力资本累积,当前一些省市的原有产业结构及区位优势还无法适应服务业发展要求,

尤其生产性服务业对本地高技能劳动力、创新投入等要求较高,从工业向服务业的产业结构转换失灵造成这些省市经济增速偏低,均小于全国平均水平。

另一方面,经济结构服务业化促使就业结构发生转变,大多数劳动力从事一般服务业,造成“鲍莫尔—富克斯”成本病的风险增大,劳动力要素配置效率亟待提高。就业结构服务业化在1994年显现(服务业就业比重23%,大于第二产业22.7%),而一直到2012年服务业产值占GDP比重才开始超过第二产业。从微观调查也能表明就业结构服务业化趋势明显,第四次全国经济普查数据表明,2018年末第三产业单位数1970.9万个(占比80.3%)、个体经营户5563.9万个(占比88.4%),第二产业单位个数484.1万个、个体经营户732.2万个。从从业人员来看,2018年第二产业的从业人员为17255.8万人,较之2013年普查值下降10.4%;第三产业的从业人员为21067.7万人,比2013年增长28.9%,从事一般服务业比重大于从事生产性服务业比重,2018年批发零售业从业人员4008.2万人,占服务业从业人员比重19.03%。从流动人口微观调查数据分析也进一步证实,制造业吸纳流动人口比重逐年下降,2017年已不足21%,服务业吸纳流动人口比重为77%,已经远超过制造业从业比重12.84%,服务业中吸纳流动人口就业主要为批发零售业、住宿和餐饮业等传统消费性服务业和社会服务、卫生体育等

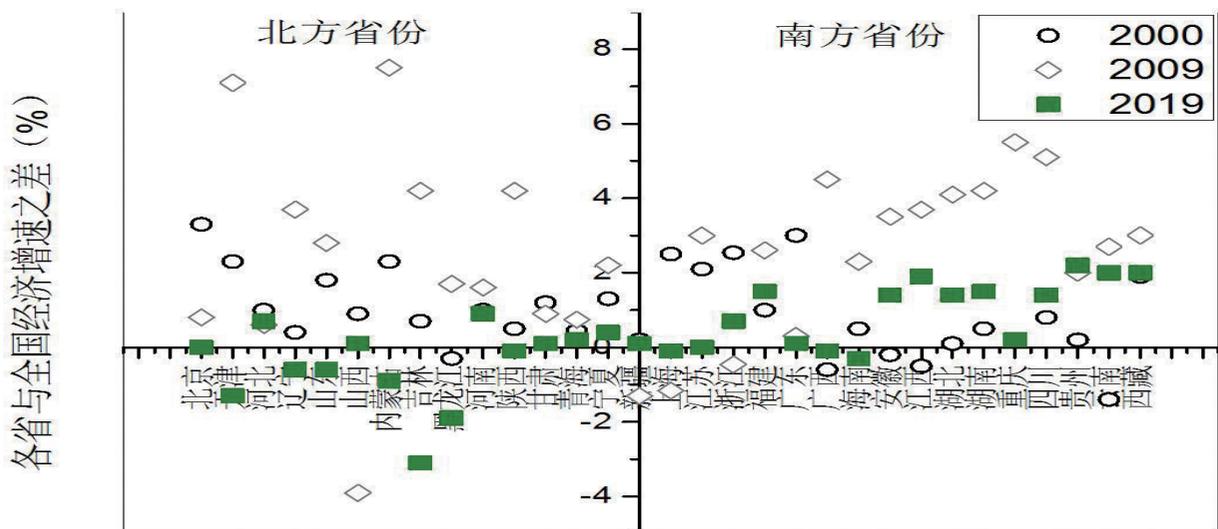
基础性服务业,二者分别占城市流动人口抽样28.13%、12.48%,均大于从事生产性服务业占城市流动人口抽样总数(2011—2017年其比值在5%—10%变动)。

### (三)保护主义和全球公共卫生危机冲击国内区域发展环境

区域开放是中国改革开放的重要组成部分。当前全球政治和经济格局正发生深刻变化,全球化进程面临保护主义严峻挑战,中美关系面临较大不确定性。与此同时,新冠疫情全球蔓延进一步造成全球经济持续衰退,对国内产业链带来较大冲击。

外部冲击不可避免地影响国内区域发展,尤其将对高质量区域协调发展产生不利影响。从经济数据来看,受疫情冲击影响,2020年中国国内生产总值增速第一季度下降6.8%,同期规模以上工业增加值和服务业增加值在第一季度分别下降8.4%和5.2%。不同地区均不同程度受到疫情冲击影响,东部地区2020年第一季度GRP为107272.46亿元,较之2019年第1季度同比降低4.64%,中部地区2020年第一季度GRP为43513.74亿元,同比下降近9.61%,西部和东北地区分别同比下降1.33%、5.29%。从各个区域GRP占全国比重来看,中部地区和东北地区受影响较为严重,GRP占比较之2019年第四季度分别下降0.99%和0.26%,东部和西部地区GRP占全国比重均分别上升0.41%和0.83%。从贸易情况来

图2 2000年、2009年和2019年中国南北省份相对全国经济增速



数据来源:历年《中国统计年鉴》。

表3 2018年中国人口净流出前10位情况

城市	年末户籍人口(万人)	全市流动人口估算(常住一户籍)	经济相对比重(%)	全国平均工资相对水平
周口市	1259	-387.011	0.298	0.674
商丘市	999	-267.805	0.265	0.699
信阳市	912	-265.619	0.265	0.607
毕节市	930	-262.699	0.213	0.904
驻马店市	964	-262.096	0.263	0.676
阜阳市	1071	-255.992	0.195	0.811
南阳市	1238	-233.813	0.396	0.697
茂名市	811	-185.129	0.343	0.823
徐州市	1045	-166.728	0.750	0.867
玉林市	733	-149.971	0.179	0.798

数据来源:作者根据《2019年中国城市统计年鉴》计算。

看,全球2020年第一季度贸易额同比下降近3%,中国2020年3月对外货物贸易进出口总额3504亿美元,同比下降4%,主要体现为出口同比下降6.6%。尽管随着国内疫情控制和复工复产,货物贸易和服务贸易规模逐步恢复,但境外疫情持续蔓延在短期内抑制了外部需求,从需求侧冲击了全球生产网络和国内产业链,国内加工企业出现了一些国际订单延误和取消,对外贸易依存度较高的东部地区部分省份影响较大,而这种冲击具有明显的结构性,尤其对劳动密集型产业、生活性服务业及中小企业影响较大<sup>[32]</sup>,一般性服务业占比较大、新业态发育不足的省市受疫情的短期影响更为严重。

## 五、“十四五”时期构建优势互补高质量区域布局的具体路径

实现经济高质量发展必须要解决“不平衡不充分”的区域发展问题。在“十四五”时期构建优势互补的高质量区域发展格局要尽快培育新的区域增长空间和增强“区域韧性”。

(一)准确把握要素集聚客观规律,引导就业空间均衡化实现区域协调发展

提高要素配置效率是促进经济高质量发展的关键因素,与资本追求高回报率不同,人口流动具有显

著的异质性,避免区域发展分化首先要就解决人口流动的空间失衡问题。总体来看,劳动力从小城市、农村向大城市流动是经济规律,追求高工资是驱动劳动力迁移的关键原因,但城市公共服务质量最终决定流动人口是否能留下,长期来看流动人口则更倾向于选择教育、医疗等基础服务较高的城市。基于这样的认识,推进以人为本的城镇化应顺应人口流动规律,在引导人口流动时,除采取基本公共服务均等化等措施外,还应更加关注如何实现就业机会的空间均衡化,这更加有利于统筹区域和人的发展,应强化医疗、教育、环境等城市公共服务供给质量来提升高技能人才落户预期。促进城市群内医疗、教育等公共服务重点资源均衡化,加大次中心城市对高技能劳动力的吸引力。加强中心城市与周边城市交通基础设施共建和公共服务一体化,减小人口流动成本。统筹人口流入地、流出地配套政策,建立有序的人口迁徙制度,做好医疗、养老等转移接续工作,统筹城乡劳动力市场,深化农村土地改革,促进城乡融合发展,提高农业转移人口落户预期。

(二)强化城市功能分工,构建国内生产网络和壮大消费市场,逐步增强区域发展韧性

立足劳动力结构差异的比较优势,应积极完善国内生产网络来实现区域间发展协同,通过延伸产业链来带动就业,增强区域发展韧性。推进东部地区制造业产业链向中西部和东北地区延伸,提高中西部地区居民收入;在中西部地区重点规划好以区域中心城市为重点的都市圈建设,逐步优化本地劳动力结构。在区域内部构建城市群内城市分工体系,统筹都市圈内产业空间布局优化,实现生产、生活和生态环境的融合发展,促进超大与特大城市的加工型制造业向中小城市转移,推动中小城市融入周边区域性中心城市的产业体系,壮大本地市场规模,吸引高技能劳动力回流,不断提升中小城市承接大城市制造业能力。对具有良好生态环境的中、小城市,应立足主体功能区规划因地制宜地发展养老、旅游等健康服务业;对交通区位条件较好的中小城市,则可以承接符合本地工业比较优势的制造业。另一方面,区域中心大城市通常集聚了互补性更强

的不同技能水平劳动力,而且也是内需市场主要来源,具备发展研发、商务等生产性服务业和消费性服务业的潜在比较优势,应促进国内重点节点城市和“一带一路”建设对接,促进国内区域市场一体化,进一步发挥我国大城市人口消费规模优势,减轻全球经济波动和不确定冲击对国内发展的影响。

(三)培育新的区域增长空间,增强区域发展内生动力

高质量区域协调发展重点在于因地制宜地培育不同区域的增长极,这是提高经济增长空间均衡性的根本。当前中国工业进程不断深入发展,新技术革命发展迅速,在人力资本集聚较高的区域或城市,“十四五”期间应强化区域创新动能的培育,提前布局更多地战略新兴产业发展平台,促进原始基础创新、产业化应用及前沿技术探索融

合发展。加快传统产业的智能化和数字化改造,加快研发应用型人才和资本等创新要素投入,不断拓宽产业互联网内涵,完善大数据等新技术应用标准,推进传统生产方式转变,形成新技术产业集群。在开放水平较高的区域,应借助“一带一路”建设平台,继续高质量推进对外贸易和国内区域间贸易,在“十四五”时期进一步推进这些开放新高地的建设,不断完善与国际法制相接轨的便利化营商环境,健全竞争性市场机制,不断完善国际交易平台和服务贸易规则,积极引进先进制造业核心技术,助力国内基础研发和高新技术制造业发展。对经济发展水平还不高的区域,应立足劳动力自由迁移的客观规律,通过引入新技术或拓展新模式来实现区域发展路径的转变,创新人才政策体系,吸引高技能人才回流。

#### [参考文献]

- [1]习近平. 推动形成优势互补高质量发展的区域经济布局[J]. 求是, 2019, (24).
- [2]Duranton, G., and D. Puga, “Micro-foundations of Urban Agglomeration Economies”, in: J.V. Henderson and J.F. Thisse (eds.), *Handbook of Regional & Urban Economics (Volume 4)*, Amsterdam: North Holland Publishing Co., 2004: 2063-2117.
- [3]刘修岩. 空间效率与区域平衡:对中国省级层面集聚效应的检验[J]. 世界经济, 2014, (1).
- [4]陆铭,李鹏飞,钟辉勇. 发展与平衡的新时代——新中国70年的空间政治经济学[J]. 管理世界, 2019, (10).
- [5]Combes, P.P., G. Duranton, L. Gobillon, D. Puga, and S. Roux. The Productivity Advantages of large cities: Distinguishing Agglomeration from Firm Selection[J]. *Econometrica*, 2012, 80(6), 2543-2594.
- [6]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, (5).
- [7]蔡昉. 中国经济增长如何转向全要素生产率驱动型[J]. 中国社会科学, 2013, (1).
- [8]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).
- [9]Boschma, R.K. Frenken. Evolutionary Economic Geography. In: G. L. Clark, M. P. Feldman, M. S. Gertler, D. Wójcik(eds) [M]. *The New Oxford Handbook of Economic Geography*, Oxford: Oxford University Press, 2018.
- [10]周起业,刘再兴,祝诚,张可云. 区域经济学[M]. 北京:中国人民大学出版社,1989:4.
- [11]陈栋生. 经济布局的理论与实践[M]. 辽宁:辽宁大学出版社,1989:6.
- [12]陆大道. 区域发展及其空间结构[M]. 北京:科学出版社,1995:3.
- [13]金碚. 中国经济发展70年的区域态势[J]. 区域经济评论, 2019, (4).
- [14]Desmet, K., and E. Rossi-Hansberg. Urban Accounting and Welfare[J]. *American Economic Review*, 2013, 103(6): 2296-2327.
- [15]夏怡然,陆铭. 跨越世纪的城市人力资本足迹——历史遗产、政策冲击和劳动力流动[J]. 经济研究, 2019, (1).
- [16]陆铭,高虹,佐藤宏. 城市规模与包容性就业[J]. 中国社会科学, 2012, (10).
- [17]张国峰,李强,王永进. 大城市生产率优势:集聚、选择还是群分效应[J]. 世界经济, 2017, (8).
- [18]Hsieh, C. T., and P. J. Klenow. Misallocation and Manufacturing TFP in China and India[J]. *Quarterly Journal of Economics*, 2009, 124(4), 1403-1448.
- [19]聂辉华,贾瑞雪. 中国制造业企业生产率与资源误置[J]. 世界经济, 2011, (7).

- [20]Brinkman, J.C. Congestion, Agglomeration, and the Structure of Cities[J]. *Journal of Urban Economics*, 2016(94), 13-31.
- [21]Venables, A.J. Equilibrium Locations of Vertically Linked Industries[J]. *International Economic Review*, 1996, 37(2), 341-59.
- [22]Guo, Q. & He, C.F. Production Space and Regional Industrial Evolution in China[J]. *Geojournal*, 2015, 80(6):1-18.
- [23]潘文卿. 中国区域经济发展:基于空间溢出效应的分析[J]. *世界经济*, 2015,(7).
- [24]Sun, Bindong, Tinglin Zhang, Zhou He, Rui Wang. Urban Spatial Structure and Motorization[J]. *Journal of Regional Science*, 2017, 57(3):470-486.
- [25]黄群慧. 论“五年规划”的重要特征与历史经验[N]. *经济日报*, 2020-06-30.
- [26]肖金成,安树伟. 从区域非均衡发展到区域协调发展——中国区域发展40年[J]. *区域经济评论*, 2019,(1).
- [27]高虹. 城市人口规模与劳动力收入[J]. *世界经济*, 2014,(4).
- [28]陈刚. 流动人口进入对本地劳动力市场的影响[J]. *经济学动态*, 2017,(12).
- [29]Glaeser, E.L., and M. Lu. Human-Capital Externalities in China[R]. NBER Working Paper, No. 24925, 2018.
- [30]魏后凯. 中国城镇化进程中两极化倾向与规模格局重构[J]. *中国工业经济*, 2014,(3).
- [31]邓仲良,张可云. 中国经济增长的空间分异为何存在?一个空间经济学的解释[J]. *经济研究*, 2020,(4).
- [32]朱武祥,张平,李鹏飞,王子阳. 疫情冲击下中小微企业困境与政策效率提升[J]. *管理世界*, 2020,(4).

(责任编辑 德 祥)

## The Changing Trend and Policy Prospect of China's Regional Development Pattern during the 14th Five-year Plan Period

DENG Zhongliang ZHANG Keyun

**Abstract:** Observations on China's regional development show that since the reform and opening up, the balance of China's economic spatial pattern has been gradually improved, the regional development gap has been increasingly narrowed, and the mechanism of regional coordinated development has been more thorough. In the meantime, large-scale labor migration has also reshaped the regional comparative advantage and urban agglomerations with mega-cities becoming the main economic carriers in spatial forms. However, there are also some problems such as the imbalance of population agglomeration caused by regional development differentiation, the spatial mismatch of “de-industrialization” and “service industrialization” in some provinces, and the increasingly frequent external impact challenges. In order to promote the high-quality regional coordinated development, in the 14th five-year plan period, based on the objective law of factor agglomeration, China should coordinate regional development and human development, strengthen the division of urban functions, guide the spatial balanced employment, promote the construction of urban agglomerations and metropolitan areas, cultivate new economic growth region, constantly improve the domestic production network and expand the domestic consumption market, and promote dual circulation between the internal and international markets to enhance the regional development resilience and endogenous growth force.

**Keywords:** The 14th Five-year Plan Period, Optimization of Economic Space, High-Quality Development, Complementary Advantages