

加快推进中部地区协调发展的建议

黄征学¹, 吴九兴^{2*}

1. 中国宏观经济研究院国土开发与地区经济研究所, 北京 100038

2. 安徽师范大学地理与旅游学院, 芜湖 241002

摘要 从全国层面分析了中部地区在全国协调发展中的特点, 探讨了中部地区协调发展面临的南北发展不协调、经济集聚和人口集聚不匹配、特殊类型地区不发达、协调发展机制不完善等“四不”问题。针对“四不”问题, 结合协调发展的特征, 从构建区域协调发展空间格局、深化特大城市和超大城市户籍制度改革、健全特殊类型地区发展政策体系、完善区域协调发展机制等4方面提出政策建议。

关键词 南北协调; 人口和经济集聚相匹配; 特殊类型地区发展; 区域协调发展机制

自国家“九五”计划首次提出“区域经济协调发展”以来, 区域协调发展逐步受到社会各界关注和重视, 党的十九大报告将区域协调发展上升为国家战略后, 中央从政策和实践层面均做了全面系统的部署。2018年, 中共中央、国务院出台的《关于建立更加有效的区域协调发展新机制的意见》(以下简称《意见》)明确了健全区域协调发展的八大机制, 国家“十四五”规划纲要进一步明确区域协调发展的重点内容。

在区域协调发展政策体系逐渐完善过程中, 相关理论研究也在不断深化。张可云和裴相焯^[1]、阮云婷和徐彬^[2]、冯旭芳和刘敏^[3]等分别采用不同的方法测度区域发展差距。张鹏和杨雪^[4]、张超和钟

昌标^[5]、贾敬全^[6]、温来成^[7]等从税收政策、财政政策、货币政策、土地政策、空间政策等方面作了不少探索。诸多理论成果奠定中部地区协调发展研究重要的基础。党的十八大以来, 伴随着区域协调发展战略和系列国家重大战略的实施, 其内涵和外延都发生了变化。国家“十三五”规划纲要明确区域协调发展包括要素有序自由流动、主体功能约束有效、基本公共服务均等和资源环境可承载4方面的内容, 《意见》进一步提出实现基本公共服务均等化、基础设施通达程度比较均衡、人民基本生活保障水平大体相当的三大目标。因此, 从本质来看, 区域协调发展体现了人民至上、共同富裕要求, 坚持了客观规律、重视效率原则, 考虑区域优势、因地

收稿日期: 2022-05-22; 修回日期: 2022-06-12

作者简介: 黄征学, 研究员, 研究方向为区域经济和房地产经济, 电子信箱: hzx0331@sina.com; 吴九兴(通信作者), 副教授, 研究方向为城乡发展与土地利用, 电子信箱: wujiuxing@163.com

引用格式: 黄征学, 吴九兴. 加快推进中部地区协调发展的建议[J]. 科技导报, 2022, 40(11): 76-81; doi:10.3981/j.issn.1000-7857.2022.11.008

制宜现实,完善了空间治理、主体功能定位。

从分析区域协调发展四大板块看,中部地区东接东部沿海,西接西部内陆,按自北向南排序包括山西、河南、安徽、湖北、江西、湖南6个相邻省份,总面积约为102.8万 km^2 ,约占中国国土总面积的10.7%。第七次全国人口普查结果显示,中部地区人口为3.64亿人,占全国总人口的25.81%。2021年中部地区国内生产总值(GDP)总量为25.01万亿元,约占全国总GDP的21.86%。鉴于中部地区在承东启西、连南接北中的地位非常重要,是构建新发展格局的重要一环,是促进区域协调发展的重要抓手,本研究拟以中部地区为研究对象,在省级、地级市2个层面,对中部地区协调发展以及省域内的地级市之间协调发展进行深度分析,揭示2010—2021年间中部地区区域协调发展的新特点和新问题,提出推动中部地区协调发展的政策建议。

1 中部地区协调发展的现状特征

从中部塌陷到中部崛起,山西、河南、安徽、湖北、江西、湖南六省发展潜力逐步释放,经济位势在全国地位稳中有升,区域协调发展呈现新的特征。

1.1 中部地区占全国GDP和人均GDP的比重稳步上升

2010年以来,国家先后实施区域协调发展、长江经济带发展、长三角一体化发展、黄河流域生态保护和高质量发展等重大战略,中部六省都有多个发展战略的叠加,有力促进了中部地区发展。中部地区GDP占全国的比重稳步提升,2021年,中部地区GDP全国占比达21.86%,比2010年高0.87个百分点(图1)。2021年,中部地区人均GDP为68628元,比全国平均水平低12348元,但占全国人均GDP的84.75%,比2010年提高5.82个百分点。其中,湖北省的人均GDP在2014年超过全国平均水平后,人均GDP全国占比也在稳步提升,2021年湖北省人均GDP比全国平均水平高5440元。总体而言,近10多年,中部地区不论是GDP占比,还是人均GDP占比,尽管有波动,但稳中有升的总趋势没有变化,中部地区与全国发展的差距稳步缩小,

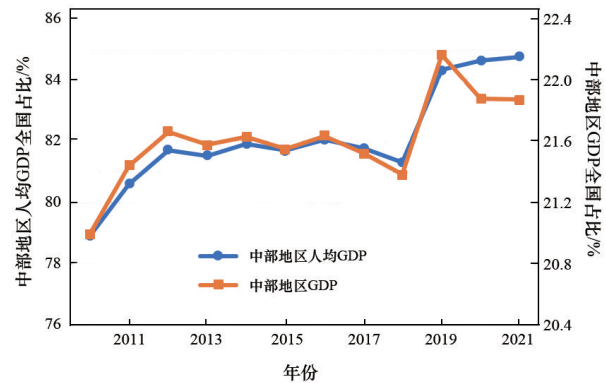


图1 中部六省GDP和人均GDP占全国的比重

区域协调发展水平有所上升。

1.2 经济向“心”集聚的态势比较明显

新时代以来,区域“分化”和“极化”态势并存,全国各省(市/自治区)中均存在部分城市GDP全省占比稳步上升,而其他部分城市GDP占比不断下降的现象。从中部地区六省看,经济向省会城市或副中心城市集聚的趋势比较明显。2010—2021年间,GDP全省占比提高2个百分点的城市有太原、武汉、郑州、合肥、赣州等5座城市,除赣州是省域副中心城市外,其余都是省会城市。其中,提高最多的是合肥,11年间共提高4.11个百分点,其次是郑州,提高4.05个百分点,再次是武汉,提高3.39个百分点,太原、赣州分别提高3.35、2.23个百分点。南昌和长沙这2个省会GDP全省占比则有所下降(图2)。中部地区六省统计年鉴数据整理的结果表明,其他地级市虽有涨跌,但幅度均在2个百分点以下。湖南的省会城市和各地市涨跌均不超过1个百分点,从另一侧面也说明,高质量发展的动力源依然缺位。

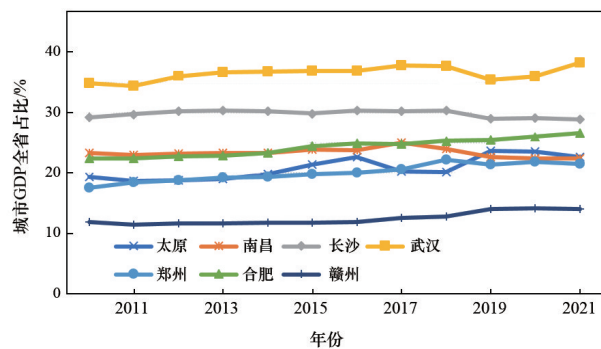


图2 省会城市和副中心城市GDP全省占比

1.3 中部六省人均可支配收入占全国比重总体稳定

可支配收入是衡量人民生活水平的重要指标。从数据具有可比性的2003—2020年的情况看,中部地区六省城乡人均可支配收入占全国的比重尽管有波动,但总体上比较平稳。作为全国重要的粮食生产基地,中部地区农民人均可支配收入占全国农民人均可支配收入的比重基本稳定在95.4%左右,仅在2020年由于中部地区的湖北等地受新冠肺炎疫情影响比较大,农民人均可支配收入全国占比降到94.64%。江西表现尤为突出,2010—2021年间,江西农村居民可支配收入从4397元上涨到18684元,与同期全国平均水平的差距急剧缩小,农村居民可支配收入在中部六省中的排名也从第6位上升到第1位。从城镇居民可支配收入看,中部地区六省占全国城镇居民可支配收入的比重基本稳定在86%左右,除2020年外,总体有向上走的趋势,但根基不稳定(图3)。从城乡居民可支配收入差距看,中部地区城乡人均收入比在稳步缩小,低于全国平均水平。

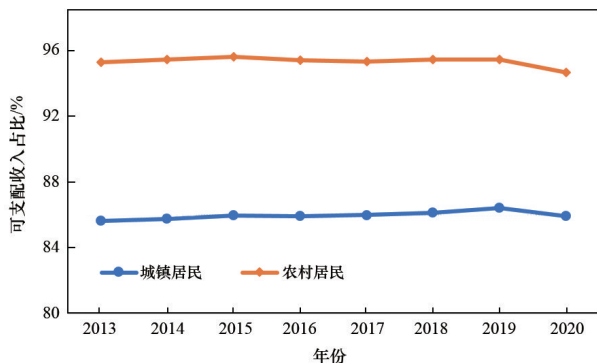


图3 中部地区城乡居民可支配收入占全国的比重

1.4 区域协调发展格局逐步清晰

2021年《中共中央国务院关于新时代推动中部地区高质量发展的意见》由点及面,构建以武汉、郑州等国家中心城市为骨架,以长沙、合肥、南昌、太原等区域中心城市为支撑,以洛阳、襄阳、阜阳、赣州、衡阳、大同等区域重点城市为支点的城镇体系,搭建以武汉、长株潭、郑州、合肥、南昌等都市圈及山西中部城市群为核心区域发展格局,推动城乡区域融合发展。各省结合自身实际,细化、实化党中央、国务院的要求,提出具有省域特色的区域发

展格局。山西加快推进以太原为“一主”,以大同、长治、临汾为“三副”,以运城、晋城、阳泉、朔州、忻州、吕梁等为中心的城镇化建设。江西不断完善提升以南昌都市圈为“引领”,以沪昆和京九为“两轴”,以赣南、赣东、赣西为“三区”的区域发展格局。湖南积极推动形成以长株潭为“一核”、以岳阳和衡阳为“两副”,以京广、沪昆、渝长厦为“三带”,以长株潭、洞庭湖生态经济区、湘南、湘西为“四区”的区域经济格局。湖北着力构建以武汉都市圈为“一主”,以襄阳、十堰、随州、神农架林区和宜昌、荆门、荆州、恩施为“两翼”的区域发展布局。河南加快打造以郑州和洛阳“主副”引领,以郑州都市圈和洛阳都市圈“两圈”带动,以南阳、安阳和商丘“三区”协同,多点支撑的空间格局。安徽高质量建设合肥都市圈、合芜蚌国家自主创新示范区、展皖江城市带承接产业转移示范区、皖北地区、皖西大别山革命老区、皖南国际文化旅游示范区“一圈五区”的区域发展格局。

2 中部地区协调发展面临的问题

党的十八大以来,中部六省大力实施区域协调发展战略,中部地区人均地区生产总值、城乡居民可支配收入和基本公共服务与全国的相对差距不断缩小,区域协调发展取得实质性进展,但因多方面原因,中部地区区域协调发展也面临诸多问题。

2.1 中部地区南北发展不协调

伴随着中国经济从高速增长转向高质量发展,东中西不协调和南北差距扩大同时凸显,区域协调发展的复杂性明显上升。在中部地区内部,由于北方两省新旧动能转换慢,南北方差距的问题也开始暴露,长江流域的湖北、湖南、江西、安徽与黄河流域的山西、河南的差距也在拉大。2010—2021年间,从经济总量上看,江西、湖南、湖北、安徽GDP全国占比分别提高0.30、0.25、0.50、0.54个百分点,而山西和河南分别降低0.26、0.45个百分点;从人均GDP全国占比来看,江西、湖南、湖北、安徽分别提高11.98、7.98、16.14、15.68个百分点,而山西和河南分别降低5.26、5.98个百分点,中部地区南方4省的人均GDP全面超过北方两省;从城乡居民可

支配收入看,河南和山西2省也位列中部六省的后2位。总体而言,中部地区内部,南升北降的态势近些年愈发明显。

2.2 经济集聚和人口集聚不匹配

经济集聚和人口集聚大体匹配是区域经济协调发展的重要表现形式,也是促进地区之间或城市之间进一步缩小人均GDP差距的重要手段。以日本为例,2019年东京都人口总数1392万人,占日本总人口的11.03%,GDP为9654亿美元,占日本全国的17.71%,经济和人口占比相差6.68个百分点,人均GDP最高的东京都与最低的奈良县之比为2.79:1。中部六省在积极推动经济要素向省会集聚过程中,

由于户籍制度改革相对滞后,人口却没有同步集中,导致经济集聚和人口集聚不匹配。近10多年来,中部六大省会城市经济占比和人口占比的差距有缩小的趋势,但差距依然比较大(表1)。一般而言,省会城市的经济占比和人口占比反映了省会在省内的首位度、影响力或辐射力。如,武汉2021年GDP占湖北省的38.25%,但人口仅为湖北省的21.77%,两者相差16.49个百分点。六大省会城市中经济占比与人口占比相差最小的是太原,差7.18个百分点。同时,也有地方人口占比高于经济占比。如,2021年江西赣州GDP占全省的14.08%,人口却占19.88%,人口占比比经济占比高5.80个百分点。

表1 2010—2021年六省省会城市人口、经济全省占比(单位:%)

年份	太原		南昌		长沙		武汉		郑州		合肥	
	人口占比	经济占比	人口占比	经济占比	人口占比	经济占比	人口占比	经济占比	人口占比	经济占比	人口占比	经济占比
2010	12.10	19.32	11.27	23.35	10.72	29.20	17.10	34.86	9.21	17.50	9.58	22.46
2011	12.30	18.66	11.25	22.98	11.25	29.71	17.40	34.44	9.61	18.49	12.60	22.37
2012	12.63	18.76	11.39	23.17	11.63	30.18	17.51	35.97	9.95	18.75	12.67	22.72
2013	12.78	19.07	11.46	23.27	11.93	30.38	17.62	36.69	10.31	19.29	12.62	22.81
2014	13.08	19.84	11.54	23.34	12.30	30.23	17.78	36.78	10.68	19.40	12.65	23.31
2015	13.41	21.37	11.61	23.92	12.52	29.82	18.13	36.91	11.02	19.76	12.68	24.47
2016	13.80	22.65	11.70	23.79	12.97	30.33	18.29	36.88	11.44	20.05	12.70	24.88
2017	14.20	20.27	11.82	25.01	13.61	30.18	18.46	37.80	11.84	20.64	12.73	24.82
2018	14.60	20.11	11.93	23.99	13.99	30.29	18.73	37.72	12.22	22.20	12.79	25.30
2019	14.96	23.66	12.00	22.60	14.51	28.94	18.92	35.40	12.47	21.35	12.86	25.43
2020	15.23	23.54	13.84	22.36	15.14	29.06	21.55	35.95	12.69	21.82	15.35	25.97
2021	15.49	22.67	14.25	22.45	15.46	28.81	21.77	38.25	12.89	21.55	15.48	26.57

注:根据中部六省统计年鉴数据整理。

2.3 特殊类型地区不发达

中部地区资源型城市、老工业基地、脱贫地区等特殊类型地区比较多,经济整体欠发达。根据《“十四五”特殊类型地区振兴发展规划》,全国地级资源型城市126个,中部地区共37个,占中部六省地级行政单位的45.12%^[8]。尽管近十多年来资源型城市加快转型发展力度,但“资源诅咒”依然没有破解,经济发展仍然困难。作为典型的资源型城市,大同、阳泉、朔州2021年GDP占山西省的比重比2010年分别下降0.04、0.61、0.99个百分点;平顶山、鹤壁、焦作、濮阳等2021年GDP占河南省的比

重比2010年分别下降1.10、0.05、1.77、0.35个百分点;淮南、淮北、铜陵、马鞍山等2021年GDP占安徽省GDP的比重比2010年分别下降1.16、0.64、0.81、0.44个百分点。湖北和河南交界的秦巴山区、湖北和湖南交界的武陵山区、江西和湖南交界的罗霄山区、山西所处的燕山-太行山山区和吕梁山区及安徽、河南和湖北交界的大别山区等都属于欠发达地区,发展不充分的问题非常突出。

2.4 区域协调发展机制不健全

自1999年中央提出西部大开发战略,特别是2010年实施主体功能区战略以来,国家逐步建立

针对欠发达地区基本公共服务均等化、针对资源枯竭型城市的建立资源开发补偿机制和衰退产业援助、针对重点生态功能区的生态补偿等一系列机制,对促进区域协调发展发挥重要作用,但由于没有把有效市场和有为政府有机结合起来,这些机制发挥的作用较为有限,各地比较优势难以真正发挥。如,中部地区省际交界的欠发达地区往往也是重点生态功能区,长期以来因生态产品价值实现机制没有建立起来,“绿水青山”没有转化为“金山银山”。同时,省际交界地区也是行政壁垒比较严重的地区,区域合作机制没有建立起来,区域协同发展或一体化发展的难度也非常大。资源产品价格机制没有真正建立,资源富集地区发展也会受到抑制。太原、南昌、长沙、武汉、郑州、合肥等人口和经济要素集中、集聚度高的地区在国家和省两级层面没有建立农业转移人口规模和土地指标、财政转移支付、基本建设投资等领域挂钩的机制,地方积极性难以调动,发展也会受到限制。

3 促进中部地区协调发展的建议

中部地区区域协调发展是全国区域协调发展的重要组成部分。针对中部地区协调发展的问題,完善举措,健全机制,努力缩小发展差距,推进共同富裕。

3.1 构建区域协调发展空间格局

发挥中部地区承东启西、连南接北的优势,依托京广、京九、京兰、沪昆、雄忻、沿江等通道,主动对接京津冀、长三角和粤港澳大湾区等三大高质量发展动力源,畅通区域内部人流和物流^[9],加快中部地区,特别是北方山西和河南发展。着力打造武汉、长株潭、郑州、合肥、南昌、太原等现代化都市圈,推动基础设施、创新体系、产业专业化分工、公共服务、生态环境等一体化发展,培育区域竞争新优势。鼓励山西、江西、湖南、河南和安徽实施“强省会”战略,不断完善省会在区域经済中的组织功能,迅速提升省会在全省经济中的位势。推动湖北构建“一主两副”发展格局,适度疏解武汉超大城市功能,推进区域均衡发展。积极培育省际交界地区区域性中心城市,不断完善城市休闲、娱乐、购物、

就业、教育、医疗等功能,带动欠发达地区发展。

3.2 深化特大城市和超大城市户籍制度改革

落实国家户籍制度改革部署,促进人口有序自由流动,推进经济和人口同时向区域性中心城市和都市圈集聚,不断缩小区域人均GDP的差距。优化武汉、长沙、郑州等超大城市积分制落户政策,推动太原、南昌、合肥等城区常住人口300万以上城市降低落户门槛,全面取消城区常住人口300万人以下城市的落户限制,消除各种隐性门槛,不断释放城镇化红利。对暂不具备放开户籍的超大或特大城市,积极完善居住证制度,不断充实居住证享有的基本权利及享受的基本公共服务,提高居住证的含金量^[10]。以都市圈为基本地理单元,推进圈内居住证互认,鼓励人口在都市圈内自由迁徙。积极推进基本养老保险全国统筹和医疗保险省级统筹,建立健全医疗保险跨省域异地结算机制,夯实人口有序自由流动的基础。

3.3 健全特殊类型地区发展政策体系

完善财政转移支付制度,加大对特殊类型地区民生领域倾斜力度,促进城乡区域基本公共服务均等化。创新特殊类型地区涉农资金统筹整合使用管理机制,在分类统筹整合涉农专项转移支付和涉农基建投资的基础上,完善“大专项+负面清单”管理模式,把专项减贫资金、相关涉农资金和社会帮扶资金按照“农业发展类、农村基础设施建设类、农民增收类和农业农村生态保护类+负面清单”的方式捆绑集中使用^[11]。充分发挥中央预算内投资带动作用,鼓励开发性、政策性金融机构加大对特殊类型地区的金融支持力度,鼓励各类商业金融机构在风险可控前提下支持特殊类型地区转型发展,支持符合条件的企业上市融资、发行债券,增强金融支持力度。加大对特殊类型地区年度土地利用计划指标倾斜力度,保障重大项目用地需求。推进特殊类型地区县城补短板、强弱项,提高人口和经济要素承载力,率先提升“点”上的效率。

3.4 完善区域协调发展机制

落实党中央国务院《意见》的要求,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、区域政策调控等机制,促进都市圈等城镇化地区和特殊类型地区融合发展。健全生态产品机

制实现机制,拓展生态产品价值实现模式,推进生态资源权益交易,畅通“绿水青山”向“金山银山”转化通道,支持重点生态功能区高质量发展。探索建立农产品主产区一般性转移支付制度,研究建立农业发展基金,加大新增农业补贴、农业投资倾斜力度,夯实中部地区重要商品粮基地发展基础。完善资源价格形成机制,使价格反映市场供求关系、资源稀缺程度、环境损害成本,提升资源节约集约利用效率。落实替代产业扶持机制,支持国家、省级重大项目在符合准入门槛的条件下优先向欠发达地区布局,鼓励对口支援单位协同推进产业承接转移。落实城镇建设用地增加规模同吸纳农业转移人口落户数量挂钩机制、财政转移支付同农业转移人口市民化挂钩机制和财政性建设资金对城市基础设施补贴数额与城市吸纳农业转移人口落户数量挂钩机制,调动大城市、特大城市和超大城市吸纳人口的积极性。

参考文献(References)

[1] 张可云, 裴相焯. 中国区域协调发展水平测度——基于

省级数据分析[J]. 郑州大学学报(哲学社会科学版), 2019, 52(6): 29-34, 125.

[2] 阮云婷, 徐彬. 城乡区域协调发展度的测度与评价[J]. 统计与决策, 2017(19): 136-138.

[3] 冯旭芳, 刘敏. 区域发展差异测度及协调对策——以山西为例[J]. 经济问题, 2007(3): 124-126.

[4] 张鹏, 杨雪. 区域经济协调发展的财政政策工具优化选择与中国逻辑[J]. 软科学, 2021, 35(6): 29-34.

[5] 张超, 钟昌标. 中国区域协调发展测度及影响因素分析——基于八大综合经济区视角[J]. 华东经济管理, 2020, 34(6): 64-72.

[6] 贾敬全. 促进区域经济协调发展的财政政策研究[J]. 经济问题探索, 2011(5): 53-56.

[7] 温来成. 城镇化税收政策与城乡区域协调发展[J]. 税务研究, 2005(4): 9-12.

[8] 黄征学. 加快中部地区绿色发展的思路[J]. 中国农村金融, 2021(9): 3-7.

[9] 肖金成, 黄征学. 中部地区城市群的形成与展望[J]. 区域经济评论, 2014(1): 29-39.

[10] 黄征学. 用“两个匹配”推动区域协调发展[N]. 中国经济时报, 2020-06-09(A04).

[11] 黄征学, 高国力, 滕飞. 中国长期减贫, 路在何方?——2020年脱贫攻坚完成后的减贫战略前瞻[J]. 中国农村经济, 2019(9): 2-14.

Suggestions on accelerating coordinated development of central region

HUANG Zhengxue¹, WU Jiuxing^{2*}

1. Institute of Land Development and Regional Economy, China Academy of Macroeconomics, Beijing 100038, China

2. College of Geography and Tourism, Anhui Normal University, Wuhu 241002, China

Abstract The central region connects the east to the west, the south to the north, and plays an important role in the coordinated development of regions across China. This paper first analyzes the characteristics of the central region in terms of national coordinated development from the national level, and then explains the situation that the coordinated development of the central region faces the "four no" problems, such as uncoordinated development between the north and the south, mismatching of economic agglomeration and population agglomeration, underdevelopment of special types of regions, and imperfect coordinated development mechanism. Finally, to tackle the "four no" problems, combined with the characteristics of coordinated development, this paper puts forward some policy suggestions from four aspects: constructing the spatial pattern of regional coordinated development, deepening the reform of the registered residence system in megacities, improving the development policy system for special types of regions, and improving the mechanism for coordinated regional development.

Keywords North South coordination; matching population and economic agglomeration; special types of regional development; regional coordinated development mechanism ●



(责任编辑 刘志远)