

【学术动态】

区域规划、产业转型与区域发展

——2010年“十二五”区域规划学术研讨会观点综述

孙承平¹, 李鲁静², 王东升¹

- (1. 中国社会科学院工业经济研究所, 北京 100836;
2. 山东文登市委党校, 山东 文登 264400)

[摘要] 本文对“十二五”区域规划研讨会的主要学术观点进行了综述, 这些观点涉及区域规划与政策取向、产业转型升级与区域发展、城乡发展与中国城市化以及区域发展战略与区域协调发展、区域创新等前沿内容, 反映了区域经济研究领域的最新进展。

[关键词] 区域规划; 产业转型; 区域发展

[中图分类号] F061.2 [文献标识码] A [文章编号] 1006-480X(2010)07-0146-06

2010年6月12—13日,“十二五”区域规划学术研讨会在天津滨海新区举行,会议由中国区域经济学会、天津滨海综合发展研究院、南开大学经济与社会发展研究院和南开大学城市与区域经济学研究所主办。大会共收到论文近80篇,200多位专家学者参加了会议。大会采取了主题演讲、专题分组研讨、集中点评与自由提问的方式进行,与会学者就“十二五”区域规划与政策取向、产业转型升级与区域发展方式转变等相关问题进行了深入的交流与讨论。此外,会议就区域发展如何应对国际金融危机展开了深刻讨论,对区域经济领域的学术交流发挥了良好作用,并且对“十二五”区域发展提出了诸多建议。

一、关于区域规划与政策取向

2009年至今,国务院先后批复了13个区域规划,区域规划正以空前的密集度出台,并跃升至国家战略层面。在这种宏观背景下,与会者就关于区域规划与政策取向相关问题进行了集中探讨。国家发改委国土开发与地区经济研究所副所长肖金成就中国区域规划的编制与实施发表了主题演讲,他认为区域规划就是在一定的地理空间范围内对经济要素进行布局、生态环境保护的制度性安排,并分析了区域规划与主体功能区规划、国土规划、经济社会发展规划之间的关系,指出区域规划与综合配套改革试验区、区域发展战略、区域政策中存在的异同,认为区域规划主要包括规划的范围、规划的指导思想与发展目标、区域功能定位与发展方向、产业结构调整与空间布局优化、基础设施建设与生态环境保护以及政策与保障措施等几方面内容。中国人民大学孙久文教授则系统分析了近期我国区域规划的特点,即突出区域的发展定位、增强区域规划的发展目标的战略性、正确认识规划的发展环境、形成地区发展特色和促进生产力合理布局。针对未来区域规划的生产力布

[收稿日期] 2010-07-02

[作者简介] 孙承平(1975—),女,山东烟台人,中国社会科学院工业经济研究所助理研究员;李鲁静(1981—),女,山东文登人,山东文登市委党校讲师;王东升(1981—),男,河南商丘人,中国社会科学院工业经济研究所博士研究生。

局安排,孙久文教授认为应当具有“三个重要依据”的作用:作为产业选择的重要依据,作为项目审批的重要依据,作为企业选址的重要依据。

中国社会科学院工业经济研究所周民良研究员认为,以往在我国经济发展思路形成中,比较重视产业规划编制和产业政策制定,对于区域规划重视不够。从“十一五”时期开始,国家重视制定区域规划,积累了一些宝贵经验,才有可能在国家应对全球金融危机,需要在区域层面有效扩大内需时,把区域规划作为重要手段。他指出今后应加快区域规划方式的转变,把完善区域规划的形成机制作为加快行政管理体制改革、规范政府行政行为的一项重点工作抓紧抓好。

我国经济社会发展的转型给我国区域规划带来了多重的冲击,区域规划面临重要发展机遇的同时也面临多重挑战。在转型期需要构建区域规划新的模式,以解决区域发展过程中面临的新问题。北京大学政府管理学院温锋华博士后以及北京大学政府管理学院沈体雁副教授认为,首先是在意识层次上,确立价值理性回归下的新区域主义作为新时期区域规划的核心指导思想;其次,是在行动层面上以城乡总体规划作为区域规划的主线,确立区域规划在城乡规划体系中的法理地位;再次,倡导多学科参与区域规划,促使区域规划从单一的技术学科向旨在维护社会公平、空间公正的综合学科转变。首都经济贸易大学城市学院孙翠兰教授认为,“十二五”时期区域经济、社会的进一步协调发展,应尊重客观经济规律、区域特点和低碳环保的要求,分三个阶段,有步骤、分层次地将“四大板块”和“类型区”中的经济社会资源进行挖掘、整合、调整,以达到总体综合实力的提高。

关于“十二五”期间的区域规划工作重点,肖金成认为对于已经出台国家级规划的地区,应加强规划的贯彻实施,国家有关部门也要对规划所提出的重点任务的推进情况进行全面跟踪,一方面发挥规划应有的指导性和示范带动作用,另一方面也保障规划的严肃性和实施效果,切实发挥区域规划的指导和约束作用。应敦促各地从优化生产力布局和体现国家区域发展战略意图的高度出发,结合本区域的发展实际,做好实施方案。政府各部门应按照规划要求,结合本部门的工作,具体落实相关的政策措施。当然,区域规划的重点和难点仍然是跨行政区的规划,省域内部的区域规划只是一种尝试,是一个基础,应在此基础上编制跨行政区的规划直至编制全国性规划。“十二五”期间,应把城市群和经济圈作为区域规划的重点,并加快制定和颁布一批跨省区重点区域的发展规划。

区域政策则是政府调控区域经济发展和协调区域经济关系的一个手段,涉及到利益的转移,通过政府的集中安排,有目的地对某些类型的问题区域实行倾斜,以改变由市场机制作用所形成的一些空间结果。针对“十一五”时期区域政策所产生的效果,中国社会科学院工业经济研究所李平书记和石碧华副研究员指出,在“十一五”期间我国呈现出中西部地区经济发展加速、区域经济增长相对均衡的格局,地区协调发展取得了显著成效、区域差距有缩小的趋势和区域经济在空间布局上由集中走向分散等特点。中国社会科学院工业经济研究所孙承平助理研究员则认为在“十一五”期间我国区域结构发展中仍存在城乡收入差距过大、基本公共服务的差距较大等问题,区域协调发展的任务仍较重。通过对“十一五”区域政策的实施效果的评价,多位专家为“十二五”区域规划政策提供了大量建议。其中,李平、石碧华认为应主要关注缩小各地区基本公共服务水平的差距、完善和落实主体功能区的规划和政策、建立区域生态补偿机制、建立健全区域合作机制、继续加快重点优势区域开发开放步伐、解决问题区域的发展问题等。西北大学经济管理学院安树伟教授则认为“十二五”时期我国区域政策调整方向应包括进一步规范区域政策调控手段、着力解决区域关键问题、提高东部和东北的城市化质量、加快中西部地区城市化发展、实施更加具有针对性的差别化政策等方面。福建省政府发展研究中心主任李闽榕则从省区层面进行分析,他认为“十一五”时期是福建省贯彻落实科学发展观,完善和实施海峡西岸经济区发展战略的关键时期,基本实现“十一五”规划预期目标已成定局。“十二五”时期是福建实现全面建设小康社会目标、加快海峡西岸经济区建设的重要时期,要求福建省必须以加快转变经济发展方式为导向,充分发挥自身优势,迎头赶上周边沿海发达省份。天津科技大学经济研究所杨海田教授认为,中国经济的空间布局和政策导向是一个需要

长期研究的重要课题,为此,建议我国空间经济研究机构和实际部门联合起来,成立空间经济研究联盟,为优化中国经济的空间结构进行持续研究和不懈努力。

区域经济学是改革开放以来在探讨和解决区域问题过程中,借鉴西方区域经济学、国际经济学、发展经济学、甚至转轨和制度经济学而逐步发展起来的。北京大学杨开忠教授针对区域经济学学科发展“十一五”回顾与“十二五”展望作了主题演讲,主要围绕区域经济学学科发展阶段演进、区域经济基本理论和方法以及区域经济政策与规划研究三个方面展开。他认为跨入 21 世纪以来,中国区域经济学进入深入发展期。这个时期,国家区域政策从上个时期的区域经济协调发展战略转变为区域协调发展战略。区域经济学研究具有两个方面的特点,即实践和理论难题“双力”驱动、接轨世界前沿,以及理论和实践全面繁荣。他指出区域经济发展趋势和重点研究领域主要包括:新经济地理学与计算经济学、演化经济学的融合发展;新经济地理学与新增长理论、公共经济理论的整合是未来的热点;多尺度、多区域系统协同演化模型与方法需要突破;交通与土地利用一体化模拟模型研究迫在眉睫;区域社会经济空间信息栅格模型与方法研究。

二、国际金融危机下的产业转型升级与区域发展

国际金融危机爆发以后,我国产业转型升级与区域发展方式转变已成为应对金融危机的主要手段。中国社会科学院工业经济研究所李平书记就后危机时代世界经济格局“变”与“不变”发表了主题演讲,他认为此次危机充分暴露了全球经济中的一个突出问题:金融机构与金融市场的全球化和金融治理的分散化。金融危机爆发后,全球经济呈现低速增长的特点,在这一形势下,他指出全球需求与经济发展模式急需调整,全球金融治理体系变革要求迫切。同时气候因素正成为全球产业结构调整 and 能源革命的最主要推动力,气候变化问题已成为当今最引人注目的国际政治问题,并迅速发展成为国际政治舞台上各利益攸关方瞩目的焦点。

气候变化议题正在改变整个世界,也对国际政治和国际关系产生长远而深刻的影响。气候政治已堂皇走进国际战略博弈的中心。长江上游经济研究中心产业经济研究院邹璇副主任从外汇储备过高、产能严重过剩与通货膨胀压力角度出发,认为由于治理全球金融危机的扩张性政策刺激,中国的宏观经济形势自 2009 年 11 月开始由通货紧缩向通货膨胀转变。原材料价格、农产品价格、股价、房价急速上扬,这些使人明显地感受到前段时间的经济衰退正在演变成资产经济泡沫和通货膨胀。在这种背景下,探讨当前外汇储备过高和产能严重过剩形成通货膨胀压力的机制,并就如何缓解当前的通货膨胀压力提出了初步建议。

中国工业增长与投资受到国际金融危机的深刻影响,中国社会科学院工业经济研究所区域经济研究室陈耀主任、王东升博士认为最早表现在外向度比较高的沿海发达地区,随后渐次向内陆地区蔓延。在工业下滑时期,以外向型经济为主的东部沿海地区工业增幅下降最大;进入复苏时期,中部地区工业增长速度最快,其次是西部地区和东北地区,中西部地区工业在全国的份额相应提高。固定资产投资“北上西进”的趋势依然强劲,新的增长点正在涌现。目前存在的主要问题是,沿海地区增长过于依赖外需,中西部地区对投资依赖程度高,粗放型增长的区域特征依然突出。后危机时代,中国地区工业要努力实现“四个转变”,即有针对性地刺激内需,实现外需拉动型向内需拉动型转变;强化自主创新能力,实现粗放型增长向集约型增长的转变;加快发展循环经济,实现环境损害型向低碳生态型转变;引导产业有序转移,实现“移民就业”向“移业就民”转变。中国轻工业信息中心李双双教授则从轻工业区域发展格局演变出发,认为 2009 年,轻工业经历了国际金融危机的严重冲击,全行业认真贯彻“扩内需、保增长、调结构”的方针,取得了战胜国际金融危机的决定性成果。行业整体呈现区域产业升级转移,区域结构调整深化,中西部展现发展潜力等特点。

后危机时代中国区域经济发展态势与路径选择是区域研究的一个重大问题。河南科技学院刘荣增副院长认为坚持“四统筹”的发展路径,统筹投资、出口与内需三大动力的关系;统筹区域

产业间的双向主动互动;统筹东中西和东北四大地域的协调发展;统筹全球城市等级的重组与变迁。中国景冈山干部管理学院周金堂副院长认为在“工业化、信息化、城镇化、市场化、国际化”继续深入的大背景下,后国际金融危机时期对我国县域经济结构调整形成了巨大的压力和倒逼机制,同时也提供了新的重大的机遇。他从后国际金融危机时期县域经济发展的角度分析了其战略取向。

地区产业转型是指对该地区已有产业进行提升或发展新兴替代产业。不同地区发展的特点及其所处的特定历史环境决定着地区产业转型时表现为多种类型。嘉兴学院商学院钱方明院长测度了1999—2007年长三角制造业结构变动的幅度和方向。实证研究结果显示,1999—2007年长三角制造业结构经历了较大幅度的调整,正在向高加工度化、高技术化转型,但高端化、生态化程度不高。河南省社会科学院喻新安副院长,则从地区转型发展来分析河南“十二五”经济社会发展的选择。他认为实现转型发展,要统一思想认识,解决“想不想转”的问题;谋划方略和大计,解决“能不能转”的问题;寻求路径和方法,解决“敢不敢转”的问题。同时,应采取一系列战略举措:优化产业结构,构建现代产业体系;加快城镇化步伐,构建现代城镇体系;加快技术进步,构建自主创新体系;推进公共服务能力建设,着力保障和改善民生。

三、城市经济、城乡发展与中国城市化

中国社会科学院城市发展与环境研究所魏后凯副所长就中国城镇化转型的战略作了主题演讲,他认为中国城镇化仍处于快速推进时期,但目前已由加速阶段转变为减速阶段。在今后一段时期内,中国仍将处于城镇化的快速推进时期,但相比较而言,城镇化率每年提高的幅度将会有所减慢,预计年均提高幅度将保持在0.8—1.0个百分点左右,很难再现“九五”和“十五”时期平均每年1.35—1.45个百分点的增幅。预计到2015年,中国的城镇化水平预计将达到52%左右;到2030年,将达到65%左右。他指出中国的城镇化是一种典型的不完全城镇化。从统计上看,中国的城镇化率确实存在着高估现象。目前中国的城镇化是一种缺乏质量、不协调、不和谐的城镇化。当前中国城镇化已经进入到一个重要的转型时期必须从中国国情和现阶段发展特点出发,坚持速度与质量并重,加快全面城镇化的进程,着力提高城镇化的质量,把城镇化快速推进与质量提升有机结合起来,促使城镇化从单纯追求速度型向着力提升质量型转变,从不完全城镇化向全面城镇化转变,坚定不移地走具有中国特色的新型城镇化道路。

资源型城市转型发展是城市经济研究的一个重要问题,安徽省社会科学界联合会程必定原书记认为资源型城市必须走出资源的局限性,以创新为主题推进转型,以更宽的视野开拓转型创新的科学思路。他从四个方面概括了我国资源城市转型创新的科学思路,即推进资源产品沿产业链的转型创新、推进城市由高碳发展模式向低碳发展模式的转型创新、推进城市由资源型向价值型的转型创新、推进城市与区域由“二元”发展向统筹发展的转型创新。而天津滨海综合发展研究院孙洋博士则利用空间计量经济学模型,对于我国长三角、珠三角和环渤海区域的城市化与经济增长过程中的空间效应进行了实证分析。他认为长三角区域和珠三角区域城市间更多的表现出经济结构的相互联系,而环渤海区域则更倾向于地域临近结构的相互联系。

区域经济的竞争优势不仅取决于区域内自有要素资源及开发能力,而且取决于区域外要素资源流入或吸引外部要素资源的能力。四川西华大学经济与贸易学院义旭东通过对要素价格的静态与动态均衡分析,提出要素价格的动态变化主要由稀缺规律与集聚经济支配,其变化形成要素区域流动的内因。在现实中,要素对流与整合的内生机制表现为价格配置主体与政府调控引导相结合,应该根据要素流动的路径来完善政府宏观调控,促进城乡之间统筹发展。西安建筑科技大学建筑学院张沛教授则从“三农”发展这一新的角度自下而上地对城乡一体化建设进行审视和总结,并进一步结合西安这一实际对象进行实证分析,得出了相应的发展策略和建议。

港城关系是港口城市发展的主线,它贯穿于港口城市发展的始终。进入新世纪新阶段,在内外

因素推动与作用下,港城关系具有不同的特点与趋势,这些新特点与新趋势是现代化港口城市发展规律在新时期集中体现。宁波工程学院郭华巍书记认为应从搭建互动发展新平台、拓展互动发展新渠道、增强互动发展新动力以及完善互动发展新保障四个方面来推进新一轮港城互动发展。

四、关于区域发展战略与区域协调发展

在科学发展观视角下,必须加快区域发展方式转变和发展模式转型,尽快从传统发展模式转变为科学发展模式。这种区域发展转型是包括经济、社会、文化以及思想观念、发展战略和政策手段等在内的多元化综合转型。魏后凯认为必须实行“五新”战略,加快推进区域发展战略的全面转型。一是实行新型工业化战略,二是实行新型城镇化战略,三是实行新型开发战略,四是实行新型开放战略,五是强化新型社会管理。南开大学城市与区域经济研究所郝寿义教授则从综合配套改革试验区的建立来探讨区域发展战略的问题。他认为综合配套改革试验区既有特殊经济区的继承性又有其创新性,可以通过综合配套改革试验区继续探索新的改革和发展模式,形成制度创新机制,进一步促进中国区域经济协调发展。

孙久文在分析我国区域经济发展战略的演变过程,针对区域协调发展提出了几点前瞻性的思考。一是坚持科学发展观,确立区域经济社会的综合发展目标;二是坚持和谐发展,加强对我国区域发展中的各种矛盾和问题的研究;三是以构建和谐的区域关系为目标,加快建立区域利益协调机制;四是充分发挥国家政策的引导作用。中国社会科学院工业经济研究所刘楷副研究员认为自改革开放以来,我国的区域政策经历了三次大的调整,三次调整对我国的经济增长起到了重要的推进作用,“十二五”时期将是我国经济发展的重要时期,同时也是我国区域“四大板块”协调发展的重要时期,他建议区域发展应切实体现科学发展观;充分利用区域发展呈现出的周期性变化,加快落后地区发展;加快城市群发展,缩小地区差异。

吉首大学商学院丁建军讲师基于协调发展概念强调经济联系、区域差异、动态收敛和可持续发展的本质特点,构建了综合考虑产业(部门)、空间(区域)、动态(时间)三个维度的评价体系,并运用该评价体系测算了中国东、中、西、东北四大区域和国家层面的区域协调发展程度,发现自2000年国家实施区域协调发展战略以来,国家层面的协调程度不断提升,但四大区域却表现出不同的发展趋势,东部和西部地区整体协调程度较低但具有明显的上升趋势,中部和东北地区虽然整体协调程度较高,但2005年后不断下降;而三个维度方面,动态协调度不断提升,但产业和空间协调度上升趋势不明显,中部和东北地区的空间协调度甚至出现下降。

五、关于区域创新与产业转移

区域产业转移是区域经济发展不平衡的必然产物,也是开放经济条件下实现区域协调发展的内在要求和趋势。面对国际金融危机的蔓延与冲击,我国东部地区向中西部地区的产业转移速度与规模都有待提升,这对促进区域经济协调发展、积极应对金融危机具有重要的意义。南开大学经济与社会发展研究院杜传忠教授认为,目前,中西部地区在承接东部产业转移的过程中,在商务成本、产业配套能力和投资环境等方面还存在诸多制约因素。中央政府应加紧制定相关规划和政策对区域产业转移加以引导和协调,并通过财政、税收等手段加以支持和促进。中西部地区要加快提升产业配套能力、优化投资环境,有效承接东部地区的产业转移。

新形势下,我国区域产业结构调整面临着一些新的问题。区域产业结构调整对产业转移有着迫切的需求,产业转移对于区域产业升级与协调发展将起到越来越重要的作用。中央财经大学经济学院科研处戴宏伟副处长提出了四个方面来促进产业转移推动区域协调发展的政策建议。即税利共享,为产业自主转移松绑;统筹产业转移区域流向,打造中、西部地区产业带;完善产业发展支持体系,实现产业承接与产业衍生互动循环;明确政府职责与定位,不越位不缺位。洛阳理工学院冯超副

教授认为高技术产业在不同区位的技术进步类型关系到产业结构升级和区域协调发展等问题。通过计量发现,集中了全国近 80% 份额高技术产业的东部地区,全要素生产率提高明显高于中西部,但资本在产出中的重要性很低,依赖劳动力的投入,并且还有不断强化的趋势。中西部的高技术产业则以劳动节约型为主,依赖资本的投入,但效率较低,既没有带来明显的资本收益,也没有带来就业的增加。这说明中国的高技术产业和区域要素禀赋严重背离,这可能是造成近年来中国高技术产业增长乏力的主要原因。高技术产业效率的提高需要东部转变增长方式,提高自主创新能力,改变单纯依赖低劳动力成本的状况,同时中西部地区的高技术产业应注重对当地经济的带动作用。

区域产业转移是破解区域发展不协调的一条重要而有效的途径,而传统的产业转移的研究割裂了海陆产业的关联,使产业转移在空间维度的作用没有得到全面的体现。广东海洋大学朱坚真副校长从基于海陆统筹的角度探讨推动区域产业有效转移和区域协调发展,从而使产业的区域转移在空间研究上形成一个比较清晰的框架。上海理工大学发展战略与区域经济研究所栾贵勤教授认为正确承接其他区域的转移产业对于促进江西在中部崛起有重大意义,客观经济、社会环境均有承接转移产业的需要,但在江西产业结构不合理、区位优势不强的情况下,要求在承接转移产业时应该是有选择性的。她认为在选择产业时应结合现有主导产业、注重发挥要素的聚集效应、保护环境、结合未来产业发展方向进行承接。

区域发展差距的扩大是中国区域发展的突出问题,统筹区域协调发展应是“十二五”时期及其以后一个时期中国区域发展的主题。安徽省社会科学界联合会程必定原书记认为皖江城市带以承接产业转移为主题的示范区建设,是从产业层面统筹区域协调发展,体现了中国区域发展的时代价值,而要体现这种价值,有效承接产业转移,皖江城市带应在化解产业转移“区域粘性”上有新突破。要提升产业存量、扩展产业增量,从产业方面培育皖江城市带承接产业转移的能力,化解产业转移的“区域粘性”;要优化皖江地区城市资源配置,加快城市群建设,从空间方面培育皖江城市带承接产业转移的集聚能力,化解产业转移的“区域粘性”。

青岛科技大学城市可持续发展研究中心雷仲敏主任认为,近年来,随着科学技术对经济社会影响的日益增大,科学技术竞争,特别是高科技竞争已成为当今世界竞争的制高点。在这一背景下,通过技术预见来选择“可持续的技术”,对促进地区经济增长,有着十分重要的意义。他在对技术预见进行思考的基础上,就技术预见的重要前期性工作,即产业需求,从区域产业优先发展领域的选择及其路线图开展了前瞻性研究。北京市社会科学院经济研究所杨维凤研究员通过构建了“区域创新总指数”,较清晰地反映一个地区整体的创新投入绩效、创新产出绩效和整体创新效率的高低等问题。

Regional Planning, Industrial Transformation and Regional Development——A General Review of the 2010 Academic Seminar of the Regional Planning within the “12th Five Year Plan”

SUN Cheng-Ping¹, LI Lu-Jing², WANG Dong-Sheng¹

(1. Institute of Industrial Economics CASS, Beijing 100836, China;

2. Party School of Shandong Wendeng, Wendeng 264400, China)

Abstract: This paper reviews the major academic points of the 12th Five-Year Regional Planning Symposium, involving the following hot issues: regional planning and policy orientation, industrial transformation and upgrading and regional development transformation, urban-rural development and Chinese urbanization, as well as regional development strategy, regional coordinated development and regional innovation. These issues reflect the new development in current regional economy researches.

Key Words: regional planning; industrial transformation; regional development

[责任编辑:王燕梅]