

DRC

国务院发展研究中心研究丛书 2017

丛书主编·李 伟

协 同

促进区域经济增长的新路径

国务院发展研究中心发展战略和区域经济研究部

Synergy:

A New Pathway to Promote Regional Economic Growth



中国发展出版社
CHINA DEVELOPMENT PRESS

协 同

促进区域经济增长的新路径

国务院发展研究中心发展战略和区域经济研究部

图书在版编目 (CIP) 数据

协同：促进区域经济增长的新路径/国务院发展研究中心发展战略和区域经济研究部著. —北京：中国发展出版社，2017. 10

(国务院发展研究中心研究丛书. 2017 / 李伟主编)

ISBN 978 - 7 - 5177 - 0793 - 6

I. ①协… II. ①国… III. ①区域经济—经济增长—研究—中国 IV. ①F127

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 261946 号

书 名：协同：促进区域经济增长的新路径

著作责任者：国务院发展研究中心发展战略和区域经济研究部

出版发行：中国发展出版社

(北京市西城区百万庄大街 16 号 8 层 100037)

标准书号：ISBN 978 - 7 - 5177 - 0793 - 6

经 销 者：各地新华书店

印 刷 者：北京市密东印刷有限公司

开 本：710mm × 1000mm 1/16

印 张：12.5

字 数：150 千字

版 次：2017 年 12 月第 1 版

印 次：2017 年 12 月第 1 次印刷

定 价：43.00 元

联系电话：(010) 88919581 68990692

购书热线：(010) 68990682 68990686

网络订购：<http://zgfzcbbs.tmall.com>

网购电话：(010) 68990639 88333349

本社网址：<http://www.developress.com.cn>

电子邮件：370118561@qq.com



版权所有·翻印必究

本社图书若有缺页、倒页，请向发行部调换

DRC

2017

国务院发展研究中心研究丛书

编 委 会

主 编：李 伟

副主编：王安顺 张军扩 张来明 隆国强 王一鸣

余 斌

编 委：（按姓氏笔画为序）

马 骏 马名杰 王 微 王一鸣 王安顺

王忠宏 王富慧 卢 迈 叶兴庆 包月阳

吕 薇 贡 森 李 伟 李志军 李建伟

来有为 余 斌 张 辉 张军扩 张来明

陈昌盛 赵昌文 赵晋平 侯永志 高世楫

陶平生 隆国强 葛延风 程国强

“协同：促进区域经济增长的新路径”

课题组

课题顾问

张军扩 侯云春 李泊溪 李善同

课题负责人

侯永志 张永生 刘培林

课题协调人

孙志燕

总报告：孙志燕

专题一：刘勇 宋逸群（北京师范大学博士）

专题二：刘云中

专题三：宣晓伟

专题四：何建武

专题五：卓贤

专题六：施戍杰

案例研究一：潘文轩（上海市委党校）

案例研究二：黄栋栋

案例研究三：贾坤

其他课题组成员：张诗颖（上海理工大学硕士）

冯瀚钊（北京师范大学硕士）

总 序

全面贯彻落实党的十九大精神， 开创新时代政策咨询研究工作新局面

李 伟

2017年10月，举世瞩目的中国共产党第十九次全国代表大会胜利召开。这是在全面建成小康社会决胜阶段、中国特色社会主义进入新时代的关键时期召开的一次十分重要的大会。党的十九大，作出了中国特色社会主义进入新时代、我国社会主要矛盾已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等重大政治论断，确立了习近平新时代中国特色社会主义思想为党必须长期坚持的指导思想，提出了新时代中国特色社会主义的基本方略，确定了决胜全面建成小康社会、开启全面建设社会主义现代化国家新征程的目标。

党的十八大以来五年，以习近平同志为核心的党中央以巨大的政治勇气和强烈的责任担当，提出一系列新理念新思想新战略，出台了一系列重大方针政策，推出一系列重大举措，推进一系列重大工作，推动党和国家事业发生历史性变革。如在宏观经济政策领域，面对近些年我国经济在增速、结构、动力等方面发生的深刻变化，五年来，以习近平同志为核心的党中央准确把握全球经济发展

大势和中国经济发展变化，不断创新宏观调控方式，形成了作出经济进入新常态重大判断、以新发展理念为指导、以供给侧结构性改革为主线、以稳中求进为工作方法论的宏观经济政策框架。具体而言，这个政策框架有以下几个鲜明特点：

其一，作出了新常态这一重大判断。从速度层面看，经济增长速度从高速增长转为中高速增长，经济发展的质量和内涵发生质的变化；从结构层面看，经济结构发生全面深刻变化，不断优化升级；从动力层面看，经济发展从要素驱动、投资驱动转向创新驱动。认识、把握、引领新常态是当前和今后一个时期做好经济工作的大逻辑。

其二，确立了新发展理念这一指导思想。创新、协调、绿色、开放、共享五大发展理念为经济社会发展提供了战略指引，是关系我国发展全局的一场深刻变革，攸关“十三五”乃至更长时期我国发展思路、发展方式和发展着力点。

其三，明确了推进供给侧结构性改革这一工作主线。供给侧结构性改革的最终目的是满足需求，主攻方向是提高供给质量，根本途径是深化改革，这是解决我国发展面临的突出问题与挑战的必由之路。

其四，确定了稳中求进这一工作方法论。坚持稳中求进工作总基调，并将之上升为治国理政的重要原则和经济工作的方法论，这是对经济工作思想方法作出的重大调整。强调要保持战略定力，在实践中转变急于求成的思想观念和操之过急的工作方法，推动经济转向平稳健康持续发展的轨道。

从五年来的实践成效看，在这一政策框架指导下，我国经济在

经历多年调整后，趋势性下行的空间明显收窄，正在逐步迈入中高速增长阶段。特别是自2016年下半年开始，我国经济运行出现了一些积极变化，企稳基础有所增强，国际环境的有利因素也在增多，我国经济转型有望从“降速”阶段转向“提质”阶段。2017年前三季度基本延续了这一态势，经济增速达到6.9%，总体保持平稳，结构不断优化，经济发展的稳定性、协调性和可持续性增强，稳中有进、稳中向好的态势持续发展。

党的十九大对新时代推进中国特色社会主义伟大事业作出了全面部署，对开启全面建设社会主义现代化国家新征程作出战略安排，明确提出全面建成小康社会、实现第一个百年奋斗目标，又要乘势而上开启全面建设社会主义现代化国家新征程，向第二个百年奋斗目标进军。从2020年到本世纪中叶，分两个阶段安排：第一个阶段，从2020年到2035年，在全面建成小康社会的基础上，再奋斗十五年，基本实现社会主义现代化；第二个阶段，从2035年到本世纪中叶，在基本实现现代化的基础上，再奋斗十五年，把我国建成富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国。这一系列战略部署为包括国务院发展研究中心在内的各类智库发挥作用提供了前所未有的广阔空间，如：社会主要矛盾所指的发展不平衡不充分的具体表现在哪些方面？本世纪中叶建成社会主义现代化强国的具体内涵和指标有哪些？现代化经济体系科学内涵是什么？如何实施乡村振兴战略？全面建设社会主义现代化国家新征程中将面临哪些风险和挑战？等等。这些重大问题，都需要智库加强前瞻性研究，提供切实可行、管用的决策咨询建议。

党的十九大指出，深化马克思主义理论研究和建设，加快构建

中国特色社会科学，加强中国特色新型智库建设。智库建设的内容首次写进党的代表大会报告，令人振奋。这既为国务院发展研究中心建设国际一流高端智库提供了重大机遇，也为我们履行政策研究、政策评估、政策解读和国际交流合作“四位一体”的职能提出了更高要求。国务院发展研究中心将全面贯彻落实党的十九大精神，贯彻习近平总书记2013年4月15日关于智库建设的重要批示和中央关于智库建设的总体部署，加快落实国务院已批复的《国务院发展研究中心国家高端智库建设试点方案》，全面实施质量提升、人才优化、国际交流合作、成果传播、支撑保障和党的建设等六大工程，建立健全党的建设、人才使用与激励、研究质量保障和成果创新、经费使用和管理、成果转化和传播、研究支撑、国际交流合作、统筹利用社会资源等八个方面的体制机制，加快建设国际一流高端智库，力争到2020年进入高质量服务中央决策的政策支持力度强、社会影响力大、国内领先、国际一流高端智库前列。

国务院发展研究中心将把深入学习宣传和全面贯彻落实党的十九大精神作为当前和今后一段时期的首要政治任务。作为服务党中央、国务院的政策咨询研究机构，我们将牢牢把握为中央决策服务的根本方向，以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，坚持马克思主义立场观点方法，坚持以人民为中心的发展思想，紧紧围绕十九大作出的“贯彻新发展理念，建设现代化经济体系”“加快建设创新型国家”“实施乡村振兴战略”“实施区域协调发展战略”“加快完善社会主义市场经济体制”“提高保障和改善民生水平，加强和创新社会治理”“加快生态文明体制改革，建设美丽中国”等一系列重大决策部署，坚持问题导向，精心选题，主动加强新时代

中国特色社会主义有关经济建设、社会建设、生态文明建设的全局性、战略性、前瞻性、长期性以及热点、难点问题研究，大兴调查研究之风，不断形成一大批具有较高政策价值和较大社会影响力的研究成果，为中央科学决策提供有力的智力支持，努力开创新时代政策咨询研究的新局面。

“国务院发展研究中心研究丛书”是我们每年主要研究成果的集中呈现，自2010年面世至今，已经连续出版八年。今年这套丛书成书共包括15部著作，其中：《迈向高质量发展：战略与对策》《构建“一带一路”设施联通大网络》《打好风险攻坚战：思路与对策》等3部著作是国务院发展研究中心的重大研究课题报告；《协同：促进区域经济增长的新路径》《构建竞争力导向的农业政策体系》等9部著作，是各研究部（所）的重点研究课题报告；另3部著作是青年研究人员的优秀招标研究课题报告。

最后，对于多年来中央和地方各级领导同志给予我们的肯定和鼓励，以及社会各界读者的认可和厚爱，我们深怀感恩，并表示由衷的谢意。同时，我们也深知不足，诚恳希望各级领导、专家、学者和广大读者继续给予关心、支持和帮助，对这套丛书以及我们的工作多加批评指正，促使我们以更加振奋的精神和昂扬的姿态为推进国家治理体系和治理能力现代化、决胜全面建成小康社会、夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利、实现中华民族伟大复兴的中国梦而不懈奋斗。

2017年11月

（作者为国务院发展研究中心主任、研究员）

内容摘要

随着发展阶段的转变，我国各地区经济增长速度普遍下降，地区间的分化不断加剧，有些地区甚至出现了负增长，一些新的问题和矛盾随之凸显，如部分资源型城市养老、医疗等财政支出压力骤增，区域性集中失业风险、债务风险扩大等，而高增长地区也面临着另一方面的突出问题，如人口短期内快速聚集而产生的环境污染、交通拥堵、公共服务供需矛盾加大等。这些都影响到国家经济增长的稳定与可持续，需要针对不同地区的情况及时采取应对措施。除此之外，在经济下行压力加大的情况下，更需要优化资源要素在整个国土空间内的配置结构，这也是培育新经济增长动力的源泉之一。但以往主要依靠“政策洼地”和“地方竞争激励机制”来推动地区经济增长的方式显然已不能适应新的发展环境和条件，需要以更加系统性、整体性的发展思路，推动区域经济增长路径的变革。

本课题在综合研究国家区域政策调整的方向以及国内区域经济增长新特征的基础上，提出“以协同促进增长”的新路径，更有效地解决长期困扰我国区域经济发展的一些突出矛盾——地区间的产业同质化、底线竞争，复制性或重复性的无效投资，资源利用碎片化，缺乏

规模效应等——加快各类地区经济增长潜力的释放，实现国家整体经济的较快增长。

区域协同增长是一个在多重约束的情况下，兼顾多重目标、较为复杂的优化过程。本报告从协同增长机制和支撑性政策两个层面提出了实现区域协同增长的对策建议。具体建议包括建立约束力更强的分工协调机制，减少区域之间复制性或模仿性增长，引导要素在不同优势地区或潜力地区适度集中，形成一定的规模效应，促进地区经济增长路径的多元化；建立具有明确导向的协同激励机制，有效控制地区之间对各种“资源”的底线竞争；建立要素跨区域统筹配置的机制，弱化区域经济增长过程中的“循环累积效应”和“虹吸效应”，促进每一类地区都能相对平等地获得发展资源；区域政策要从强调“竞争”转向鼓励“协同”，要从促进局部地区的增长转向区域一体化增长；加强地区导向型政策的科学性，注重各层级政府之间的互动，避免无实质性差异的地区导向型政策，避免部门政策在地区层面的不协调、不一致；加快完善以“人”为中心的区域政策，为地区间的协同增长创造更适宜的政策环境；构建分别以实物（资源、产品等）和知识信息为核心的双层、多维互通的大空间基础设施网络，促进不同地区之间的“智慧互联”，加强信息网络基础设施向非中心外围地区的延伸，促进地区间知识、信息、技术等要素的有效流动，为外围地区创新经济增长路径创造有利条件；建立区域投资一体化政策框架，提高投资的规模效应和组合投资的集成效应；建立有利于地区间协同增长的地方税体系，增强协同增长的内生动力。

目录

总报告

协同：促进区域经济增长的新路径

- 一、我国区域经济增长的变化趋势与总体格局 / 2
- 二、实现区域经济增长面临新的挑战与约束 / 9
- 三、以区域协同增长释放各地增长潜力 / 14
- 四、实现区域协同增长的对策建议 / 22

专题一

区域协同增长的现状分析

- 一、改革开放以来我国区域差距的演变 / 30
- 二、区域差距变动的原因分析 / 39
- 三、区域差距调控的国际国内经验 / 41
- 四、促进区域协同增长的措施 / 44

专题二

要素流动、全国统一市场与最优政策区域

- 一、区域由多种要素及其相互作用而构成 / 50
- 二、区域政策范围需要依据要素的流动范围来确定 / 53
- 三、区域政策的合理性、综合性及时序 / 57
- 四、结论和建议 / 60

专题三**区域协同增长与政策协同**

- 一、引言 / 62
- 二、地区竞争模式和区域政策协同 / 63
- 三、不同中央地方关系下的区域政策协同 / 66
- 四、政策建议 / 77

专题四**区域协同增长与区际产业分工**

- 一、引言 / 85
- 二、价值链分工的研究方法 / 86
- 三、价值链分工的测算结果 / 89
- 四、主要结论及政策建议 / 95

专题五**在协同增长中推动城镇化向都市圈化发展**

- 一、我国城镇化在结构调整中实现较快推进 / 98
- 二、我国城镇化发展趋势的展望 / 101
- 三、行政资源的过度集中扭曲了城镇化资源配置 / 103
- 四、从单中心城市到多中心都市圈化 / 110

专题六**区域协同增长与民营经济发展**

- 一、引言 / 115
- 二、理论分析 / 118
- 三、实证分析 / 123
- 四、进一步思考 / 132
- 五、结语 / 134

案例研究一

区域协同增长的上海案例

- 一、上海与周边区域协同增长历史沿革分析 / 138
- 二、上海及长三角区域协同增长态势 / 140
- 三、上海与周边区域协同增长路径 / 144
- 四、“十三五”期间上海与周边区域协同增长机遇及建议 / 153

案例研究二

贵州协同增长的动力和路径

- 一、当前贵州快速发展的主要特征 / 156
- 二、贵州区域协同发展现状及现实困难 / 160
- 三、贵州融入长江经济带协同发展 / 166
- 四、促进贵州协同增长的举措建议 / 170

案例研究三

东北地区协同增长面临的问题和对策

- 一、东北地区经济发展空间特征分析 / 173
- 二、东北地区工业空间格局变化分析 / 177
- 三、东北地区创新资源与产业发展协同性分析 / 180
- 四、促进东北地区协同发展的思路建议 / 182

总报告

协同：促进区域经济增长的新路径



随着经济社会发展阶段的转变以及全球化、人口老龄化、技术进步、全球生产分工体系调整等多种因素的综合影响，我国整体经济增长速度明显趋缓，各地区经济增长速度普遍下降。有些地区已陷入转型困境，出现了负增长，并衍生出一系列新的问题和矛盾，如：人口向某些高增长、高就业、高收入地区过度积聚而产生环境污染、交通拥堵、公共服务供需矛盾加大；地区之间可支配财政能力的差距进一步扩大，低增长地区的公共服务保障能力下降，发展能力得不到提升；经济增长持续下滑导致一些地区的失业风险、债务风险不断加大等。这些在经济增长转型过程中出现的问题和矛盾，直接关系到国民经济增长的稳定与可持续，需要针对不同地区不同的发展情况，采取及时有效的应对政策。除此之外，在更加开放的经济体系之中，还需要加快推动资源要素在整个国土空间内配置结构的优化，这也是培育新经济增长动力的源泉之一。建立促进区域协同增长的体制和机制，制定与其相适应的政策，是加快空间结构转型的重要手段，也是提高生产率，促进各类地区向创新驱动增长转型的重要途径。

本报告首先对新时期我国区域经济增长格局变化的总体趋势、各

地在实现经济增长过程中面临的主要制约因素和新的约束条件进行了深入分析。以此为基础，重点探讨了在新的区域经济发展环境下，如何通过加强地区之间的“协同”，引导不同类型地区充分挖掘本地区特有的“资产”优势，创新经济增长路径，释放新的增长潜力；如何通过地区之间的“协同”，促进资源要素在更大空间范围的结构优化，实现配置效率的系统性改进，形成新的增长动力；如何通过区域之间的“协同”，推动地区之间更有效、更智慧的“分工合作”，相互促进、相互辐射，促进区域和国家整体经济实现更稳健、更可持续的增长。

一、我国区域经济增长的变化趋势与总体格局

进入新常态之后，我国各地区的经济增长普遍下降，地区之间的“分化”成为当前区域经济增长的突出特征。从省级层面来看，2016年，辽宁GDP增速为-2.5%，是全国唯一负增长的省份，同期，重庆、贵州的GDP增速均超过了10%；从地市层面来看（2015年），在可获得数据的285个地级及地级以上城市中，有12个地市为负增长，同期有35个地市GDP增长率超过了10%。地市之间以及省内的分化要明显高于省际的分化。因此，本报告重点以地市层面的数据为基础，从不同经济发展水平（人均GDP）、人口规模/密度、区位特点（是否为省会城市或区域性中心城市）等维度对不同地区经济增长的变化趋势进行比较分析。这对进一步优化区域政策更具意义。

（一）发展水平与经济增长

按照人均GDP水平对地级及以上城市进行分组比较（如图1所