

明年区域经济相对差距进一步缩小

□国家信息中心宏观政策动向课题组

2012年,受国际金融危机和国内经济转型影响,各区域经济增幅普遍回落,同时西快东慢格局继续强化。2013年,预计外部环境变化不大,国内经济政策保持基本平稳,影响2012年区域经济发展的因素将继续发挥作用,在政策外力推动和市场内生动力的共同作用下,区域经济新格局雏形逐步形成,中西部地区成增长热点,东部地区经济转型加快,区域经济相对差距进一步缩小。为进一步促进区域经济协调发展,建议建立和完善超越地方利益的区域协调机制,推进区域间公共服务均等化,引导产业从沿海向中西部地区有序转移,完善区域协调的市场机制。

一、东部地区“一马当先”增长格局渐被打破

“十一五”以来,在科学发展观的指导下,我国区域发展呈现出一系列重大积极变化,东部地区“一马当先”的增长格局逐渐被打破。2007年,西部地区经济增速首次超过东部地区。2008—2011年,中部、西部和东北地区经济增速连续4年超过东部地区,地区发展差距扩大的势头得到有效遏制,中西部地区发展步伐加快。

根据国家统计局发布的2010年地区综合发展指数报告,2000—2010年期间,中国四大区域的综合发展指数稳步提升,其中东部地区由2000年的44.88%提升到2010年的65.32%,中部地区由2000年的35.93%提升到2010年的54.13%,西部地区由2000年的33.72%提升到2010年的52.23%,东北地区由2000年的38.96%提升到2010年的56.35%。

2001—2010年,东部、东北、中部和西部地区综合发展指数年均增速分别为3.82%、3.76%、4.18%和4.47%,在四大区域中西部地区增速最快,中部地区次之。

2012年,我国经济增幅普遍

遍出现下降,各地经济增速维持东慢西快格局,上半年GDP增长东部最慢,东北、中西部分别比东部高0.86、2.10和3.58个百分点。第三季度,东部地区经济增幅出现回升,但GDP增长依然最慢,前三季度,东北、中西部分别比东部高0.87、1.68和3.3个百分点,其原因主要有以下几点。

一是经济结构调整。东部一些企业特别是传统的加工制造业企业发展到一定程度,遭遇土地、劳动力等瓶颈制约,竞争优势逐步丧失,于是向中西部地区转移,而新的接替产业尚未发展起来,不足以弥补传统产业市场份额的损失。

二是国际金融危机带来的外需不振影响。东部地区增速明显放缓,一个较为重要的因素就是外需对经济增长的拉动力下降,2012年1—10月,东部地区贸易顺差比上年同期仅增加137亿美元,这主要是近两个月的大幅增加所致,今年1—8月东部地区贸易顺差比上年同期减少60亿美元,外需的变化对东部地区经济增长产生了不小的影响。

三是受国内房地产市场主

动调控的影响,东部地区消费增幅也受到一定影响。近些年,随着居民收入水平的不断提高,消费结构悄然升级,由住房引起的是东部地区居民消费的大项,但东部作为房地产市场主动调控的重点区域,受影响比较大。

从前三季度消费品零售总额统计数据看,东部除福建增长15.8%增幅并列第1位)、天津增长15.2%增幅列第19位)外,其余8省市增幅排名均在20以外,排名最后的4位均属东部地区,分别为:浙江(13.2%)、北京(11.7%)、广东(11.5%)和上海(9.1%)。

四是东北和中西部地区受益于国家投资项目带动,投资增幅相对较高,而东部地区在企业效益下滑、信心不足的大环境下,投资增幅相对比较低,对经济增长的拉动较弱。

五是经济规模、发展阶段不同,导致产生的政策效果不一。中西部地区经济规模明显小于东部地区,政策影响存在基数效应。同时,由于发展阶段的不同,中西部地区惯性发展空间相对较大,对政策的敏感度更高。

二、2013年各区域经济增长格局基本不变

1、总体形势判断

由于过度重复建设形成的能力不能得到充分的利用和有效的释放,成为过剩产能,由此构成了我国制造业的一大硬伤。工信部公布的统计数据表明,在中国的24个行业中,有22个行业存在严重的产能过剩,钢铁业是产能过剩的大户。短期看,产能过剩已直接导致了制造企业“去库存”压力的加速聚积。据汇丰PMI的分项数据,企业产成品库存继续增加,统计局发布的PMI数据也表明,9月原材料库存指数为47%,尽管比8月份的45.1%有所提升,但仍处于50%的荣枯线之下。显示我国经济去库存效果不彰,对未来经济增幅的回升会构成一定的压抑。

不过,由于我国幅员辽阔,地理差异巨大,资源禀赋也各不相同,形成了沿海与内地二元经济,进而形成了发达地区和欠发达地区二元区域经济,区域经济差距的存在客观上形成了区域发展“位势”,使得我国经济发展有“接替”能力,有利于促进整体经济的平稳发展。

由此判断,2013年我国经济增长尽管大幅回升的市场内生动力不足,但保持平稳的概率比较大,在这样的背景下,各区域经济增长的格局基本不变。

2、区域经济发展趋势

首先,中西部将接替东部地区成为加工基地。转变经济增长方式,变粗放型增长为集约型增长,是当前我国经济发展的一项重大战略方针,是我国经济实现长期持续发展的根本保证,但我国农业劳动力向非农产业转移过程决定了我国劳动密集型产业发展的长期性,今后相当长的时期内我国经济发展还要依赖劳动密集型产业发展,发展劳动密集型产业是我国国情的客观要求,是我国经济发展不可逾越的阶段。

近年来我国东部珠江三角洲、长江三角洲的许多城市和地区水、电、煤、地及劳动力成本都在快速上升,多数产业尤其是劳动密集型产业的边际收益下降,产业生存发展的压力日益增大,不得不向相对不发达的中西部地区转移,由此,中西部地区将有望成为我国新的加工制造基地,而东部发达

地区将承担产业技术升级的重要任务。

其次,中西部地区仍处于快速发展期。总体上看,未来,我国在积极推进“住、行、学”短缺格局改变的过程中,将更多地通过城镇化来推进经济社会的发展。在这个过程中,经济的发展将根据城镇经济的发展要求而展开。中国幅员广大,各地区差异甚大,对中西部的大部分地区而言,今后相当一段时间内可能还将以工业化为经济发展的主要推动力,对它们来说,城镇化是经济发展的一个重要推动力。但对东部地区的主要中心城市而言,城市化将成为经济发展的主要推动力。

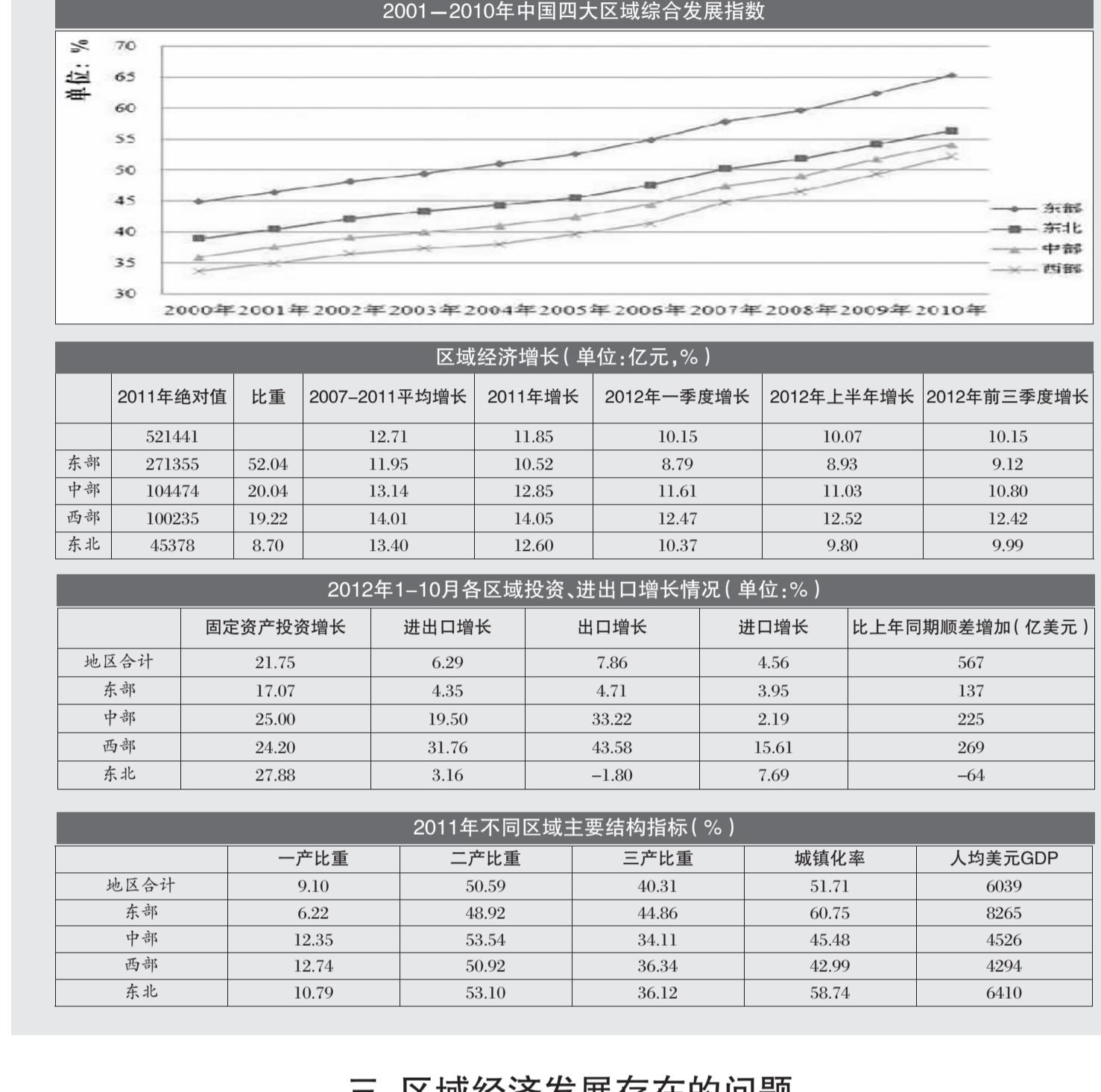
诸如北京、上海、广州、天津、南京等城市将教育经济、文化(包括影视、娱乐等)经济、医疗保健经济、养老经济、旅游经济、总部经济、设计研发经济、房地产经济、物流航运经济、金融经济、商业经济和会展经济等逐步成为经济发展的主要内容,经济结构也将依此而调整,在转向以城市经济为重心的过程中,随着新增工业项目,尤其是大型工业项目的减少和工业的区域转移,东部地区GDP增长率平稳甚至下降也就在情理之中。依据国外的经验:城镇化率一般在30%—50%范围,是经济高速发展期;50%—70%范围为平稳发展期,目前东部城镇化率刚刚超过60%,而中西部正处在30%—50%之间的最佳增长期。

因此,从驱动经济增长的主要动力看,中西部地区增速将快于东部发达地区,中西部地区依然处于快速发展期。

3、区域经济发展形势分析

第一,中西部固定资产投资增幅相对高。2013年,“八大”确定的我国未来经济社会发展新思路将进一步激发全国上下改革开放和加快发展的热情,同时2013年还是“十二五”规划中期评估年份,国家层面将对各级地方政府规划执行情况全面检查评估,各级地方政府为努力上交满意的答卷,将积极推动地方经济发展。从2012年各地公布的投资计划看,地方政府投资冲动很强,各地都想上大项目。分区域看,中西部地区投资有望继续保持相对较高的增幅,原因:一是政策

依据上述分析,如果世界经济不出现严重恶化,中国宏观经济政策延续目前的态势,对我国四大区域经济增长的预测如下:2012年,东部地区经济增长9%左右;中西部地区增长11%左右;西部地区增长12.5%左右;东北地区增长10%左右。2013年,东部地区经济增长9.5%左右;中西部地区增长11.5%左右;西部地区增长12.8%左右;东北地区增长10.4%左右。



三、区域经济发展存在的问题

我国区域经济发展中的突出问题主要表现为:缺乏有效的区域合作机制,使地区利益协调困难,基础设施建设重复布局,区域产业结构趋同,缺乏统一的区域市场体系,导致商品和生产要素区域之间难以自由流动和优化组合,区域比较优势难以体现,区域经济未能有效实现规模经济与集聚经济效应等。

第二,影响消费需求的有利因素西部更多。近年来,我国城乡居民收入增长明显加快,为扩大消费奠定了坚实的收入基础。受节能产品补贴政策、消费金融快速发展等影响,消费正成为当前中国经济增长中一股相对稳定的力量。分区域看,影响2012年消费增长的因素在2013年变化不大,住房调控政策将保持稳定,环保政策会进一步完善,同时,社会保障将取得更大进展,温家宝指出,政府宁肯少上几个项目,也要确保对社会养老保险制度的投入,要根据经济发展、财政收入、物价变动等因素建立科学合理的保障水平调整机制。这几方面,中西部相对有利,一是收入增幅相对较高;二是受调控影响相对较小;三是由于社会保障覆盖面和水平存在差距,国家加强社会保障工作,中西部受益更大。

第三,对外贸易的影响依然存在。总体看,2013年国际经济环境依然复杂多变,全球经济仍将处于深度结构调整之中,经济增长动力不足,区域经济环境面临许多不确定因素,我国对外贸易改善的难度比较大。这对依赖外需更强的东部地区影响更大,而中西部地区受到的影响相对较小。

第四,区域竞争激烈,宏观调控面临新的挑战。为了缩小差距、实现区域协调发展和分享大国崛起的成果,后发地区的发展

热情极大地增强,各地在强化“发展是第一要务”理念的基础上,全面实施追赶战略。这种如饥似渴的发展热情和现行地方财政体制相结合,使地区之间的竞争愈演愈烈。

在这种情况下,中央政府既要适当抑制各地的盲目冲动和过度投资行为,又要努力保护地方发展的积极性,要在现有地方经济发展和竞争格局中使这两方面保持平衡,的确存在较大的难度。

第五,区域政策差别化不够。

目前我国区域政策制定的基本空间单元过大,在制定政策时,不少都是在重复或强调全国的普惠政策,真正有差别的政策种类少、力度小。

第三,中西部地区持续发展的机制尚未形成。中西部近几年发展速度虽然很快,但大部分来自国家对交通、通讯、文化、科技、能源、矿业的投资拉动,还有中央大企业对中西部若干产业项目的投资拉动。真正意义上东部的民营企业、中小企业向中部、西部产业规模性转移还远不够,中、西部可持续发展的内在机制尚未形成,还没有形成有别于东部发达地区的独特的发展路径。

四、多举措促进区域协调发展

1、建立和完善超越地方利益的区域协调机制

区域经济协同发展是一种双赢的经济发展模式,需要建立健全科学合理的协同发展机制和制度框架,实施跨区域协调操作。在目前地方保护主义和市场分割的情况下,特别需要建立一个超越地方利益、有调控能力的协调机构和组织运行机制,制定科学合理的区域协同发展政策,对各区域经济发展方向、规模与结构等进行科学引导和有效约束;推进各区域协调互动,建立区域经济协同发展信息沟通平台和高效的物流网络系统;打破市场分割,建立生产要素自由流动的区域大市场,实现在各区域之间资源流动与优化配置。在区域经济发展和生产要素流动方面模糊各区域的行政区划界限,培育密切的区域空间协同关系,实现生产要素自由流动,实现区域间的优势互补,推动各区域走协同发展道路,发挥全国经济的整体优势最大化。

2、推进区域间公共服务均等化

推进区域间基本公共服务均等化是我国当前及未来相当长时期内促进区域协调发展的首要目标,对于我国这样一个国土面积广袤、发展差异巨大的国家,区

域之间经济发展的差距在短期内难以缩小,但为各地区居民提供均等的基本公共服务水平则是有可能、有条件实现的,通过为各地区居民提供均等化的基本公共服务,有利于为劳动力的国际流动创造条件,是按照市场经济的方式缩小区域间经济发展水平差距的有效手段。当前要重点提高欠发达地区义务教育和基本医疗卫生服务水平,建立有利于劳动力流动的人口管理和基本社会保障制度。推进区域间义务教育均衡发展,加快中西部地区贫困人口、少数民族和边境地区义务教育发展水平,在确保义务教育数量的同时,大幅度提升质量。应继续在办学条件、师资水平、教育质量等方面进一步缩小区域间差距,巩固九年义务教育成果。提高中西部欠发达地区基本医疗和公共卫生服务水平,加强服务体系建设,逐步增加服务内容,健全以县级医院为龙头、乡镇卫生院和村卫生室为基础的农村医疗卫生服务体系。

3、引导产业从沿海向中西部地区有序转移

产业转移是企业的自发行,受市场规律的支配,但政府可以科学地运用产业转移的规律,吸取国际产业转移的经验和教训,采取有效措施,引导产业

有序转移,避免产业无序转移所造成的弊端,促进区域产业协调发展。当前,我国东部发达区域向中西部地区的产业转移趋势已经初步形成。建议加强协调,做好组织对接。鼓励东西部省区之间设立产业转移及对接协调机构,建立稳定和高效的操作协调机制,定期不定期加强协调与沟通,促进东西部省区间劳动密集型产业对接,使东部劳动密集型产业转移与承接的成本更小、代价更低、周期更短、效果更好。二是深化改革,为产业转移创造良好环境。中西部地区应进一步转变政府职能与管理方式,提高政务服务的透明度和效率,为企业创造公平的制度环境,同时要制订促进本区域承接劳动密集型产业转移的政策措施。三是加大投入,完善基础建设,进一步加强供水、供电、交通、通信等基础设施和公共设施建设,增强服务功能,为承接东部劳动密集型产业梯度转移提供良好硬件环境。四是限制污染企业的转移,强调在转移过程中引导企业提升技术水平和管理水平,减少对转入地的环境污染,提高对资源的利用效率。

4、完善区域协调的市场机制

实施区域发展总体战略,促

进区域经济协调发展,不在于区域规划的多少以及区域特殊政策的博弈,更需要在完善市场机制上下工夫。实际上,不少经济转型成功的国家,并没有推出太具体的区域发展规划,只是提供有利于经济发展的公平竞争环境和非歧视性的人口流动保障,从而达到经济集聚、地区协调发展,如德国汉堡的人均GDP超出东北部落后地区两倍,但两个地区的福利却没有差异,人均收入水平也相差无几。因此,促进区域协调发展,须以健全的市场经济体制为基础,消除制约地区比较优势发挥的行政体制障碍和不合理的价格形成机制,最大程度上发挥不同地区所具有的要素禀赋、规模经济和竞争优势,构建区域间合理的竞争与合作关系,实现全国整体利益的最大化。目前,一方面要纠正要素价格扭曲现象,用价格杠杆引导各类生产要素合理流动,优化要素资源配置,提高经济效益,促进社会总财富增加。另一方面要正确应对生产要素供需的结构性变化,各地应遵循市场规律,利用不同地区对要素需求的差异,拓展地区间要素配置效率提升的空间,引导和促进区域间生产要素合理流动。

(执笔:胡少维)