**分工与协调：区域发展的新格局、新理论与新路径**

陆 铭，向宽虎，李鹏飞，李杰伟，钟粤俊[[1]](#footnote-1)\*

**[摘要]** 在新发展阶段，更高水平改革开放将为中国发展提供新的动能，消费和服务业将获得快速发展。在此进程中，中国各区域的比较优势将进一步分化，经济活动和人口仍将向沿海城市群和中心城市周围集聚，偏远地区人口持续流出，形成从沿海向内陆、从中心城市向外围的发展梯度，呈现“双重中心—外围”的区域发展新格局。面向未来，区域发展战略应践行“在发展中促进相对平衡”的新理论，在城市群内部区分人口流入地和流出地，开拓区域间分工和协调并重的差异化发展新路径。通过深化生产要素市场改革，充分发挥中央政府的协调作用，中国将在建设统一大市场过程中改进资源的空间配置，释放改革带来的制度红利。

**[关键词]** 区域发展；“双重中心—外围”；比较优势；人口流动

**[中图分类号]** F061 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1006-480X（2023）

一、引言

改革开放以来，中国坚持积极融入国际市场，大力推进市场化改革，推动了经济社会发展，也带来了经济和人口的空间大变局。顺应经济发展的客观规律，不断调整完善政策体系，这对于充分发挥中国作为一个大国的竞争优势具有重要意义。而在一个大国内部，每个地方的比较优势不仅与其自身的地理条件有关，也与整个国家的发展阶段和发展格局有关，适应地区比较优势和国家发展阶段的区域发展战略在释放经济活力、促进地区分工、统筹地区发展等方面都发挥着重要作用。

在不同的发展阶段，中国政府基于形势的变化，提出了不同导向的区域发展战略。在改革开放早期，为了融入全球市场，中国实施了东部优先发展的战略，形成了“经济特区—沿海开放城市—沿海经济开放区—内陆”的对外开放格局。在这样的区域发展战略下，中国沿海地区获得了快速发展，人口也从中西部地区和东北地区不断向东南沿海流动。在这一过程中，地区间发展差距随之扩大，为此中央政府从2000年开始先后实施了“西部大开发”“振兴东北老工业基地”“中部崛起”等战略，以追求区域间的平衡发展。但随着经济全球化和现代化进程的不断推进，经济和人口继续向少数优势地区集中，在这一背景下，中央提出要加快构建以中心城市和城市群为主要载体的增长动力源。中央根据发展阶段的不同调整区域发展战略，对国家发展和各地区发展发挥了重要作用。在目前区域发展政策的制定中，具体的城市群和经济带等区块一体化发展的战略方向比较明确，但是，各区块之间以及区块内部的人口流入地和流出地之间如何形成优势互补的差异化发展新格局，仍需构建整体的认识。当前，在人均GDP即将达到高收入国家水平的新发展阶段，在经济向城市群和中心城市不断集聚的趋势中，亟需一个统一的区域经济理论框架来解释中国区域发展的现状和判断未来趋势，并以此来制定和实施新发展阶段的区域发展战略。

面向未来，在中国以更大力度、在更高起点全面深化改革开放的背景下，加快构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局将为中国区域经济格局带来巨大机遇。本文提出，在全球化和现代化的新发展阶段，中国各区域比较优势将进一步分化，形成从沿海向内陆、从中心城市向外围的发展梯度，呈现“双重中心—外围”的区域发展新格局。相应地，在大的区域尺度上人口仍将向沿海城市群集聚，同时在城市群内部也呈现出人口向中心城市周围集聚的趋势，内陆和城市群内外围地区的人口则持续流出。本文之所以要结合传统的中心—外围理论和中国的实践，提出一个“双重中心—外围”理论框架，是因为以下两点：①传统的中心—外围理论是一维的单中心分析，对中心如何出现的讨论需要结合中国具体的实践；②传统的中心—外围理论无法回答中国不同的城市群之间的比较优势是什么。本文结合区域经济理论和中国的大国区域发展实践，提出了 “双重中心—外围”框架，发展了中国特色区域经济理论体系，可以为未来中国区域发展战略的制定和实施提供理论依据，为现实中的政策调整凝聚共识。通过梳理最新的空间一般均衡研究，本文认为，如果在建设统一大市场过程中优化人口、土地、转移支付等资源的空间配置，将给中国经济带来巨大的结构改革红利。因此，未来的区域发展战略应践行“在发展中促进相对平衡”的新理论，通过深化生产要素市场改革，充分发挥中央政府的协调作用，在城市群内部进一步细分人口流入地和流出地，开拓差异化发展新路径。

本文的创新具体体现在三个方面：①中国人口空间分布越来越明显地分化为人口流入和人口流出地，并按照“双重中心—外围”模式来布局，这在之前的文献和文件中都未提及。②在政策区分人口流入和人口流出这一点上，仅仅在2022年中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于推进以县城为重要载体的城镇化建设的意见》里单列了人口流出的县城，但是在其他有关区域经济发展的战略表述中仍然没有得到足够的重视，也没有“双重中心—外围模型”的支撑。③关于中央在地区发展中的协调作用，如果不揭示人口流入和流出这种现象背后的规律，中央也没有基于这些规律进行相应的顶层设计，中国每一个地方都会在既有的格局下试图成为人口流入地，不断助长过度投资、重复建设和市场分割。对此，本文提出了新时代区域经济发展需要中央进行协调的问题所在和具体的逻辑。

余文结构安排如下：第二部分先从多方面总结了随着经济发展水平的进一步提高和改革的深化，区域经济格局发生的积极变化。第三部分拓展“中心—外围”理论，提出一个更适用于中国区域发展新格局的“双重中心—外围”理论框架；在此基础上，本文分析了开放、改革、连通、发展四个力量对于区域发展新格局的影响，并讨论中国未来区域经济的发展趋势。第四部分从政策实践角度出发阐述了国内统一大市场建设对高质量发展带来的结构红利，以及中央在区域协调发展中的作用。第五部分总结并展望了面向未来的分工与协调并重的区域经济发展新路径，并论述了其和共同富裕的关系。

二、新发展阶段的区域经济新格局

新发展阶段是中国全面建设社会主义现代化国家、向第二个百年奋斗目标进军的阶段，其中“十四五”时期是中国实现新的更大发展的关键时期。在此期间，中国经济将迎来一些新的变化，其中一些是经济社会发展的必然结果，一些则是伴随中国推进更高水平改革开放产生的积极变化，这些新变化共同构成了中国区域经济新格局的基础。

1.中国区域经济新格局的宏观背景

（1）发展水平进一步提高，服务业比重持续上升。从产业结构看，在新发展阶段，服务业在就业和GDP中所占的比重将持续上升。①在中国从制造业大国迈向制造业强国的过程中，制造业对研发、设计、信息、金融、贸易等生产性服务业的依赖不断增强，产业附加值将更多地产生于生产性服务业。②随着生活水平的提高，人们对生活必需品和耐用消费品的需求逐步饱和，相应地对高品质、多样化且多层次的生活性服务业将产生更大的需求，这也符合人民对美好生活的向往和追求。③构建新发展格局要求畅通国内大循环，这意味着将减少行政力量对于劳动力、土地、资本等生产要素空间配置的干预，其中就包括减少过度鼓励制造业发展的倾向性政策。这意味着，随着经济的发展和改革的深入，未来中国服务业在GDP中的比重将不断上升。

（2）经济结构不断优化，消费对经济增长的贡献进一步上升。在发展的早期，各国的经济增长普遍依赖物质资本的积累，投资对GDP增长的贡献率往往较高，但是随着经济的发展，消费对GDP的贡献率会持续增加。然而，中国长期存在有利于投资但不利于消费的宏观环境，消费贡献率相较于发达国家的同等发展阶段明显偏低（钟粤俊等，2020）。随着中国自身的发展和国际形势的变化，加快构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局是中国经济未来发展的必然选择，而畅通国内大循环的效果之一就在于通过经济和人口布局的调整，提升消费在GDP中的比重。因此，无论是结构转型的客观趋势，还是以改革推进高质量发展的现实需要，消费支出占GDP的比重都将进一步上升，而在消费中，服务消费占比也将随收入水平提升而相应提高。

（3）推进更高水平的改革开放为外循环赋能。从内循环和外循环的关系看，虽然中国近年的外贸顺差对GDP的贡献率已经下降到1%左右，但是贸易依存度（进出口总额与GDP之比）仍然显著高于其他大国[[2]](#footnote-2)，外循环在中国经济发展中的作用不容小觑。更重要的是，随着全球化的进一步推进，服务贸易占比越来越高，中国不仅要守住在制造业领域的全球竞争力，还要与其他经济体进行更为深入的分工和经贸合作，以营造开展服务贸易的良好国际环境。近年来，中国参与的《区域全面经济伙伴关系协定》（RCEP）正式启动，中国还在积极加入《全面与进步跨太平洋全面伙伴关系协定》（CPTPP）。这些重大举措彰显了中国正以更加积极的姿态推进更高水平的改革开放，这将释放巨大制度红利，并进一步强化外需和外循环在新发展格局中的重要作用。

（4）畅通国内要素市场大循环成为经济发展的新动能

生产要素数量的积累对中国经济的推动作用正在逐渐减弱，具体表现为：人口老龄化和少子化导致劳动年龄人口萎缩，投资拉动GDP增长的边际效应逐步下降，土地城市化速度明显超过人口城市化速度。在这种情况下，全要素生产率的提高将成为经济高质量发展的根本来源。其中，科学研究和技术服务等生产性服务业所推动的创新当然是提高全要素生产率的重要手段，但不可忽视的是，在当前生产要素存在空间错配的背景下，中国经济高质量发展的另一个动力源在于通过深化改革，畅通国内要素市场大循环，提高资源的空间配置效率。

以上几个新发展阶段的变化符合经济发展的客观规律，并将驱动经济和人口空间布局的持续调整。①由于大量服务业具有“不可贸易性”，供需双方需要在同一时空面对面交流，因此，人口规模大和人口密度高的大城市在服务业发展中更具比较优势，为自身和其他城市的制造业赋能，并将在对外服务贸易中发挥更大作用。②由于中心城市和都市圈拥有超大规模市场优势和内需潜力，可以依托成熟的商业技术、产业组织和消费环境，打造消费中心城市，从而在消费升级中获得进一步发展的优势。③在不断深化改革、构建统一大市场的过程中，大城市在人口、土地等方面受到的限制将逐渐被打破，从而迸发出更大的活力。总的来说，在更高水平改革开放的条件下，在创新驱动和经济服务化的新阶段，中国的城市化水平将不断提升，人口也会持续向中心城市及其周围集中，一些超大特大城市将与周边中小城市连片发展形成都市圈，沿海和大城市的集聚效应进一步强化。

2.中国区域经济新格局的体现

从中国当前的客观情况看，经济活动在城市层面的集聚已经呈现不断加强的趋势，相应地，人口流入地和人口流出地的分化愈发清晰，既有的区块式的城市群和经济带发展理念已经不能充分地把握城市之间人口分化的趋势。由于前文所述的四方面变化，中国经济空间分布调整的主要特征不再局限于城市群之间或者经济带之间的经济活动和人口转移，更值得注意的是城市层面乃至区县层面的经济总量和人口规模的分化规律。到2019年，按经济规模降序排列后，占全国GDP前50%的城市全部都是中心城市或沿海省份的城市(如表1所示)。同时，在经济向沿海地区以及向大城市集聚的过程中，中国的人口空间布局调整呈现出“大集聚”和“小集聚”的双重趋势（如表2所示）。一方面，在地级市层面（包括直辖市、地区、自治州等），大多数地区的人口是负增长或微弱正增长的，只有少数地区的人口出现了较大幅度的正增长。这些人口大幅流入的地区正是沿海地区和区域性的大城市及其周边地区等人口和经济活动本来就较为密集的区域。这意味着，最近十年，人口在区域层面的集聚趋势在不断强化，呈现出“大集聚”的特点。另一方面，在区县层面，只有少数地区人口较大幅度增加的趋势更加明显，并且在部分人口流出的地级市（如哈尔滨）也出现了人口向中心城区集中的现象，而在一些人口流入地的外围区县却出现了人口流出，从而在区县层面呈现出“小集聚”的态势。

表1 不同时期中国GDP前50%的城市分布变化

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **GDP累计** | **2000年GDP** | **2010年GDP** | **2019年GDP** |
| **GDP≥10%** | **上海市**、**北京市**、**广州市** | **上海市**、**北京市**、**广州市** | **上海市**、**北京市**、**深圳市** |
| **≥10%—≥20%** | **深圳市**、苏州市、**天津市****重庆市**、**杭州市**、无锡市**青岛市** | **深圳市**、苏州市、**天津市****重庆市**、**杭州市**、无锡市 | **广州市**、**重庆市**、苏州市**成都市**、**武汉市** |
| **≥20%—≥30%** | 佛山市、**武汉市**、**成都市****宁波市**、**大连市**、**南京市****沈阳市**、**长沙市**、唐山市 | **青岛市**、佛山市、**武汉市****成都市**、**宁波市**、**大连市****南京市**、**沈阳市** | **杭州市**、**天津市**、**南京市****宁波市**、无锡市、**青岛市****郑州市** |
| **≥30%—≥40%** | **济南市**、烟台市、东莞市**郑州市**、**哈尔滨市**、泉州市南通市、**石家庄市**、**合肥市****长春市**、**西安市**、**福州市** | **长沙市**、唐山市、**济南市**烟台市、东莞市、**郑州市****哈尔滨市**、泉州市、南通市**石家庄市** | **长沙市**、佛山市、泉州市东莞市、**济南市**、**合肥市****福州市**、南通市、**西安市** |
| **≥40%—≥50%** | 潍坊市、常州市、徐州市温州市、大庆市、淄博市绍兴市、鄂尔多斯市、济宁市、包头市、台州市、临沂市、邯郸市、东营市、盐城市 | **合肥市**、**长春市**、**西安市**福州市、潍坊市、常州市徐州市、温州市、大庆市淄博市、绍兴市、鄂尔多斯市、济宁市、包头市、台州市 | 烟台市、常州市、徐州市**大连市**、唐山市、温州市**昆明市**、**沈阳市**、**厦门市****长春市**、扬州市、**石家庄市**绍兴市、盐城市、潍坊市 |

注：城市按当年GDP总量进行排名，其中字体加粗的城市为中心城市（直辖市、省会、副省级城市），字体加横线的城市为非沿海省份的城市。2019年，占GDP前50%的城市中，距离沿海三大港口城市（天津、上海、深圳）[[3]](#footnote-3)500公里以外的城市只有重庆市、成都市、武汉市、郑州市、长沙市、西安市、昆明市、长春市，均为中心城市。

表2 2010-2020年中国城市和区县人口普查统计情况

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | 数量占比（%） | 2020年人口占比（%） | 数量(个) | 增加人口数(万人) | 数量(个) | 减少人口数(万人) |
| 城市类别 | 全部城市 | 人口增加城市 | 人口减少城市 |
| 到沿海大港口距离 | <100公里 | 3.79 | 8.04 | 14 | 1862 | 0 | 0 |
| 100—300公里 | 11.65 | 18.24 | 31 | 2708 | 12 | -229 |
| 300—500公里 | 17.89 | 21.23 | 40 | 1711 | 26 | -434 |
| >500公里 | 66.67 | 52.49 | 128 | 5007 | 118 | -2967 |
| 到国家级中心城市距离 | <100公里 | 10.03 | 22.25 | 28 | 4796 | 9 | -217 |
| 100—300公里 | 28.73 | 33.91 | 56 | 2756 | 50 | -1150 |
| 300—500公里 | 25.75 | 26.31 | 53 | 1935 | 42 | -800 |
| >500公里 | 35.50 | 17.53 | 76 | 1801 | 55 | -1464 |
| 区县类别 | 全部区县 | 人口增加区县 | 人口减少区县 |
| 到城市中心距离 | <30公里 | 39.27 | 50.95 | 758 | 1186 | 358 | -1181 |
| 30—50公里 | 17.80 | 17.58 | 179 | 1439 | 327 | -1581 |
| 50—100公里 | 28.22 | 23.78 | 253 | 1034 | 552 | -2532 |
| >100公里 | 14.60 | 7.69 | 178 | 278 | 237 | -976 |

注：到沿海大港口距离为到上海、天津、深圳的最短距离，到国家级中心城市距离代表到北京、天津、上海、广州、重庆、成都、武汉、郑州、西安这九个国家中心城市的最短距离，到城市中心距离为各区县政府所在地到地级市政府所在地的距离。

资料来源：数据来源于人口普查公开数据，由作者整理，不包括中国港澳台地区。

值得注意的是，当前中国正在践行“在发展中促进相对平衡”的区域经济新理论。在发展水平不断提升的过程中，经济和人口的同步集聚，恰恰促进了不同地区之间人均GDP的相对平衡。事实上，美日等发达国家都是在经济和人口的同步高度集聚中实现了地区之间人均GDP的相对平衡。相比之下，中国的经济集聚度与日本相近，低于美国，而由于中国转型时期的人口集聚程度仍低于经济集聚程度，因此地区间人均GDP差距较大。但从趋势看，中国的人口集聚程度在向经济集聚程度靠近，正在出现“在发展中促进相对平衡”的趋势。根据预测，如果中国在未来实现了更为自由的人口流动，人口将进一步向以国家级中心城市为核心的都市圈和都市群集聚，中国城市间的人均GDP差距可以大幅度地缩小，从而推动在经济高质量发展中实现地区间共同富裕。

三、中国区域发展战略的新理论

中国在“十四五”规划中提出区域经济要在发展中促进相对平衡，这需要根据传统区域经济学理论提出一个符合中国实际的区域发展新理论，从而在解释中国发展新格局新变化的同时，为区域发展政策的调整和完善提供指导。中国经济和人口出现的“大集聚”和“小集聚”趋势是经济发展的客观结果，而随着中国进入新发展阶段，这种变化趋势将不断强化。而传统的区块式的区域发展战略并不能很好地应对这种更为精细维度的区域经济格局变化，如不能适时调整，则将带来一定的经济效率损失，甚至损害公平。。

为了应对区域经济格局的新变化，本文提出 “双重中心—外围”理论体系，从而在区块式的区域经济格局基础上，加强对人口流入地和人口流出地空间规律的把握。具体而言，在大的空间尺度上，从沿海到内陆，这是一重“中心—外围”；在小的空间尺度上，城市群内部的中心城市和外围地区构成另一重“中心—外围”。在“双重中心—外围”理论框架下，经济活动和人口空间分布调整的方向都是由外围地区向中心地区集聚，这与第六次和第七次人口普查数据中人口空间布局变化中呈现的“大集聚”和“小集聚”特点相一致。更重要的是，在更高水平的改革开放和发展水平不断提高，地区之间的连通性不断加强的过程中，经济和人口分布的“双重中心—外围”模式仍将进一步强化，形成“在发展中促进相对平衡”的空间格局。

1.“双重中心—外围”框架的理论基础

“双重中心—外围”框架的形成是由客观经济规律与中国现实情况所共同决定的。传统的“中心—外围”模型描绘了到经济中心的距离和市场潜力的关系。其主要的观点是，在产品生产存在规模经济效应以及存在运输成本的条件下，一个地区到经济中心的距离与其市场潜力之间，存在“∽”型三次曲线关系，即随着到经济中心距离的增加，市场潜力先下降后上升，在距离达到一定程度之后，市场潜力随距离增加又开始下降（Fujita et al., 1999）。 如果将京津冀地区、长三角地区、粤港澳地区的天津市、上海市和深圳市（及紧邻的中国香港）三个沿海大港口城市定义为开放格局下的中心，中国地级市层面的长期经济增长、劳动生产率、投资效率、土地利用效率等，都符合中心-外围模型的预测，这构成了全国层面的第一重“中心—外围”模式。第一重“中心—外围”模式以三大港口城市为中心，这是因为中国只有一面临海，而且在国际贸易中，海运仍是最主要的运输方式，这使得沿海大港口成为中国接入国际大市场的重要通道，并且这种优势还会通过城市发展的路径依赖进一步强化。

按照同一逻辑，在城市群内部，区域性大城市对周边地区的发展也存在辐射带动作用，从而构成了以区域性大城市为中心的“中心—外围”模式。运用中国数据的实证研究也发现，随着到区域性大城市距离的增加，地级市层面的经济规模、经济增长率，以及制造业和服务业的劳动生产率也呈现出先下降后上升的趋势。第二重“中心—外围”模式以区域性大城市为中心，这是因为中国幅员辽阔，地区间的差异明显，某些内陆城市也通过满足一定区域范围内的市场需求而形成区域性经济中心，而沿海大城市，则在满足当地市场需求的同时，服务全国乃至全球市场，从而获得更大的规模优势。

“双重中心—外围”理论框架将中国现实与经济规律相结合，对于刻画中国区域经济格局具有重要的意义，可以为制定符合经济发展规律的区域发展战略，促进区域间良性竞争与合作提供理论依据。区域间良性竞争与合作的实现方式是基于比较优势的分工，而在一个国家内部，在消除了要素市场和产品市场的分割之后，决定不同地区比较优势的最重要因素即是地理区位和自然禀赋，其中最重要的是参与国际贸易和国内市场分工的区位优势。根据“双重中心—外围”的理论框架对区位优势的讨论，可以将全国的所有地区划分为六类区域，见图1。划分的依据为到沿海大港口的距离以及到中心城市的距离两个维度，分别为图1的横轴和纵轴，在每一个维度上，都存在一个“中心-外围”体系，因此，随着到沿海大港口距离和到中心城市距离的增加，形成了一个“双重中心—外围”的城市体系。到沿海大港口的距离决定了区块层面的比较优势，而区块的比较优势集中体现在中心城市的功能上。随着到沿海大港口距离的增加，城市群中心城市的功能定位分别是全球城市、国家级中心城市和区域性中心城市，这进一步决定了不同城市群间的大分工，即越靠近沿海大港口的城市群，经济越面向国际市场，内陆地区的城市群则主要服务于国内市场。而到中心城市距离的远近则决定了区块和城市群内部发展不同产业的比较优势：随着到中心城市距离的增加，产业发展的优势逐步从服务业过渡到制造业，再到农业和旅游业。从人口流动的视角看，处于右下角的区域，即靠近沿海大港口和中心城市的区域为人口流入地，而远离沿海大港口和中心城市的区域为人口流出地，人口流入到流出的数量变化在图1中呈现从深至浅的颜色变化。这一“双重中心—外围”框架能够很好地刻画中国区域经济的格局，城市群之间规模、功能的差异以及人口流动的趋势。同时，在这个理论框架之下，也能够清晰地看到传统的区块式发展战略相互之间是何关系，以及不同发展区块间应该如何协调。换句话说，每一个区块所处的地理条件，以及其中心城市的规模和能级，决定了城市群的比较优势和规模，同时，也为空间与产业之间的关联提供了理论基础。



图 1“双重中心－外围”框架下的区域比较优势

2.“双重中心—外围”模式的动态发展

（1）各区域比较优势的变化和中国区域发展战略的动态调整。中国是一个处在转型和发展进程之中的大国，因此，理解并展望中国的区域经济格局，需要从动态发展的视角分析，而这一视角也是当前的区域发展理论所欠缺的。在图1所示的区域比较优势的框架中，经济的转型和发展从四个方面影响着“双重中心—外围”模型中，各区域比较优势的动态调整，从而影响中国区域格局的演化。①“开放”。在中国从半封闭经济走向全面开放的过程中，东南沿海地区获得了发展外向型制造业的比较优势，而内陆和东北地区的制造业占全国的比重相应下降。未来，更高水平的对外开放将使得沿海地区参与全球经济的优势进一步强化。②“改革”。市场化改革强化了价格机制配置资源的作用，通过建设全国统一大市场，国内的生产要素在部门和地区间重新配置，使得资本和劳动力进一步流向回报率更高的沿海地区和大城市及周围地区。③“连通”。在经济发展的过程中，基础设施的大力发展和通讯技术（包括互联网）的飞速进步推动各地区之间连通性不断增强，这使得国内市场一体化的程度得到强化，商品和生产要素的流动性增强，从而进一步强化沿海地区和大城市发展制造业和服务业的比较优势。④“发展”。随着经济发展水平的提高，服务业在整体经济中的重要性上升，而服务业的发展更需要超大规模人口和高人口密度，服务需求也具有更高的收入弹性（即随着收入水平提高，服务业增长更快），这些因素使得人口规模大、密度高、收入高的大城市发展服务业的比较优势进一步增强。

在以上几点动态调整的因素中，目前争议较大的是“连通”的影响，有必要进一步地解释。

一方面，人们认为交通基础设施的连通性会给内陆地区和中小城市带来更多的机会，从而促进经济活动走向分散。实际上，交通基础设施连通性的加强可以降低地区间贸易成本，因而具有促进经济集聚的作用。有实证研究发现，当小城市接入高铁网络后，经济和投资向大城市集中的趋势是被加强的（张克中和陶东杰，2016）。此外，公路基础设施的建设也降低了贸易成本，从而使得大城市里可以贸易的服务业（如批发零售业）更加具有竞争力，大城市的优势会进一步增强（高翔等, 2015），而与大城市相连的外围地区的工业和经济总量则会相对减少（Faber, 2014）。

另一方面，人们认为新的技术条件，尤其是信息技术近年来的蓬勃发展有可能促使线上活动大量替代线下活动。然而，近年来的研究显示，这一趋势不仅没有发生，恰恰相反，信息技术的发展正在促进经济活动进一步向大城市集聚。理论上，以互联网为代表的线上经济的发展本质上是线上可交易活动的贸易成本的不断下降，这既使外围地区可以借助互联网进行销售，也使中心地区的生产者更容易拓展贸易范围，综合看，线上经济的发展可能会强化中心地区的集聚。不仅如此，创新根植于交流，交流则同时依赖“默会知识”和“可编码的知识”，而知识密集型行业，尤其是现代服务业的重要组成部分——“生产性服务业”更加依赖于“默会知识”。因此，不仅新技术创造出来的更加丰富的知识难以通过线上传播（Bai, and Massa, 2021），线上交流成本的降低还会增加线下的活动（Gaspar and Glaeser, 1998），所以互联网的渗透可能会促进生产性服务业往大城市集聚。

从“双重中心—外围”理论框架的动态发展角度看，在开放、改革、连通和发展四个因素的作用下，中国地区间比较优势调整的过程如图1中箭头所示。随着更高水平改革开放的推进，以及技术发展导致的城乡间、城市间和区域间连通性的增强，再加上经济发展导致的服务业比重的提升，沿海地区和中心城市及周边地区的集聚优势将进一步强化，两条虚线之间那部分原来的人口流入地将转变成人口流出地。同时，在区域和城市群内部，经济活动和人口进一步向中心城市及周围地区集中。最终的结果是，图1中的人口流出地区域向右下方扩张，而人口流入地区域向右下方收缩，人口集聚程度进一步上升。事实上，表2的数据显示，通过对比第五次、第六次和第七次人口普查的数据，可以发现，人口向沿海和中心大城市周围集中的趋势已经在加强，这与“双重中心—外围”模型的动态发展趋势完全一致。以城市层面2019年GDP总量、2010－2020年人口增长、2013年夜间灯光亮度和1992—2013年期间的亮度变化，以及2018年的客车、货车流量拟合上述“双重中心—外围”模型，本文发现，这些代表经济活动和人口静态空间分布及其动态调整的指标，与到沿海三大港口城市的距离的“∽”型三次曲线关系，以及与到区域性中心城市的距离的“U”型二次曲线关系都非常显著[[4]](#footnote-4)。

需要特别指出的是，各地区比较优势的变化趋势和人口流动方向的调整是经济规律自发作用的结果，但调整速度的快慢在很大程度上受到区域发展战略的影响，这也使得 “双重中心—外围”框架更有现实指导意义。在要素自由流动的情况下，区域经济格局虽然会自发地向着区域收入差距收敛的方向调整，但不同地区的调整速度存在差异。最新的理论研究指出，一个地区当前的资本和劳动存量与其在长期均衡状态下的资本和劳动存量之间的差异大小，会对该地区向稳态收敛的速度产生影响。特别地，在那些当前资本和劳动的存量都高于稳态水平的地区，由于资本和劳动的互补性，其边际报酬都处在相对较高的水平，因此资本和劳动要素流出的速度会比较慢，这也意味着这些地区向稳态调整的速度会比较慢（Kleinman et al. 2021）。收敛速度在区域间的差异，以及当前资本和劳动存量对收敛速度的影响，对中国区域发展战略的制定有着重要的意义。①经济自发调整状态下的收敛速度存在地区差异，意味着在没有政策干预的条件下，实现人均意义上的相对平衡将是一个长期的过程，这也意味着实施区域发展战略有其必要性。②由于中国过去存在的人口流动障碍和地区经济总量平衡政策的影响，一些欠发达地区当前正处于人口和资本存量都相对过剩的状态，这使得这些地区向稳态收敛的速度较慢。对于这些地区，如果继续用行政干预阻碍人口流出，则会进一步减慢它们向稳态收敛的速度，不利于区域间人均收入差距的缩小。因此，在政策上需要因地制宜地减量规划，来顺应人口流出的趋势，促进人均收入向发达地区收敛。③因为“在发展中促进相对平衡”的长期性，向欠发达地区进行转移支付是平衡地区财政的必要之举，但这应该主要用于发展当地有比较优势的产业，及推动地区基本公共服务均等化，如果将转移支付投入到当地不具有比较优势的产业上，那么转移支付起到的只是短期内缩小地区间收入差距的作用，从长期动态的角度来看，反而更不利于地区间人均收入水平的收敛。

（2）区域比较优势动态调整下的人口流出地发展 。在“双重中心—外围”框架下，不同地区的发展都应该根据其比较优势对产业布局、基础设施等做相应调整。但不可否认的是，在经济和人口集聚的另一面，内陆地区的中小城市将面临人口规模和经济体量的持续下降，进而对当地公共服务、基础设施等的供给产生影响，甚至有可能陷入“公共投入不足—人口流出—经济下滑—公共投入不足”的恶性循环。因此，从社会公平和共同富裕的角度出发，同时也为了更好地构建新发展格局，区域发展战略尤其要重视人口流出地面临的挑战。

需要说明，在一国内部城市体系的演化过程中，部分城市的经济和人口规模下降是一个普遍存在的现象。在城市发展的过程中，“收缩城市”一词被用来描绘城市人口大量流失和城市部分区域空心化的现象（Häußermann and Siebel, 1988），国际文献一般采用人口的持续流失作为收缩城市的判断标准，这一过程通常也伴随着城市经济总量的相对下降。在不同的历史时期，城市收缩的原因和表现不尽相同。例如，在经济全球化时代，一些城市由于其制造业产品相对竞争力的下降而发生城市收缩（Wiechmann, 2008）；与此类似，经济发展带来的服务业比重上升和“去工业化”进程也使得一些传统工业城市出现了经济衰退和人口流出的现象（Blanco et al., 2009）。此外，20世纪50年代，由于交通网络的不断完善，一些发达国家出现了郊区化现象，这也导致部分大城市中心城区的人口在一段时间内出现流失（Wiechmann and Pallagst, 2012）。总的来说，“收缩城市”的出现主要有两方面原因：一是该城市过去所依赖的产业逐渐没落，并且尚未形成新的支柱产业；二是在传统制造业发达时期，服务业的规模经济效应不明显，人们出于对生活品质的追求而选择离开市中心。第一种情况是每个国家、每个阶段都有可能遇到的，而后一种情况则随着服务业发展和产业升级而逐渐消失，事实上，发达国家在最近几十年又出现了人口向市中心集中的趋势。在中国，当前第一种城市收缩情况较为普遍，即伴随着人口和经济活动向沿海地区和大城市的集聚，一些欠发达地区的中小城市出现了城市收缩的状况。例如，第五次和第六次人口普查的数据显示，中国26.7%的地级及以上城市和37.2%的县市（区）处于人口流失状态，且存在明显的地域相关性，人口流失地区较为集中地分布于东北地区和长江流域，且以中小城市为主（张学良等2016）。此外，对比第七次人口普查和第六次人口普查的数据，可以发现即使在人口负增长的地级市，也普遍出现了人口向中心城区集中的现象，从而呈现出“集中式收缩”的特点。

由于城市收缩现象的普遍性，以何种态度及手段应对城市收缩成了中国区域发展战略不得不考虑的问题。需要明确的是，由于部分区域出现城市收缩是经济发展和结构转型的必然现象，城市收缩不应该成为需要预防或者扭转的问题。但同时也应该看到，由于人口的持续流出，收缩城市确实出现了一些需要解决的难题，例如公共财政压力、住房空置、公共服务质量下降等。这些问题的根源在于供需矛盾，即人口流出导致基础设施和公共服务需求下降，而住房、基础设施与公共服务的供给难以灵活地调整其数量和空间布局。

在区域比较优势动态调整的过程中，为了应对收缩城市可能出现的各种问题，应采取顺应“集中式收缩”趋势的城市开发模式。①在已经出现人口和经济总量下滑的城市，应采取“精明收缩”的发展思路。“精明收缩”的核心含义包含两个方面：一是土地开发规模的减量化，使土地开发规模与人口规模相适应；二是土地利用的集约化，在人口总量减少的情况下，促进存量人口向城市内部人口密集的地区集中（徐博和王宝珍，2018）。②在所有城市的开发过程中，都需要强化土地的集约利用。考虑到经济动态调整的过程，一些城市当前有人口小幅度流入，或者人口流出现象并不明显，但未来可能转变成人口流出地。若这些城市在当前的扩张过程中不太注重土地的集约利用，未来如果出现人口持续流出的情况，其面临的空置、衰退和财政压力问题将会更加严重。因此，判断未来人口流动大趋势至关重要，在这方面，“双重中心—外围”理论框架具有重要的现实指导意义。

四、“双重中心—外围”格局的制度要求：畅通国内大循环与改革央地关系

 “双重中心—外围”理论框架所描绘的区域发展格局是充分利用经济规律的力量，在发展中促进相对平衡的理想状态。学术界和政策制定者既要看到区域发展的客观规律，又要系统性地分析转型时期资源空间配置的政治经济学，只有将两者相结合形成中国特色的“空间政治经济学”，才能更加科学地理解畅通国内大循环所产生的结构红利，进而对畅通国内大循环、改善要素空间配置将会产生的结构红利形成改革共识。而要践行“在发展中促进相对平衡”的新理论，其必要前提有两个方面：一是要厘清畅通国内大循环的结构红利，凝聚改革共识；二是要对中国央地关系和体制优势有更深刻的认识，发挥中央政府在区域协调发展中的关键作用。

1.畅通国内大循环是区域协调发展的基础

中央财经委员会第五次会议明确提出，要促进各类要素合理流动和高效集聚，在发展中营造平衡。然而，长期以来，社会各界习惯于把区域经济的均衡发展理解为经济和人口的均匀分布，再加上地方政府普遍追求本地经济规模和税收的最大化，所以人们普遍希望通过行政力量以“动资源”的方式来推动区域经济的均匀发展。在2003年之后，面对不断扩大的地区间收入差距，中国在经济效率和地区间的“平衡”发展之间做了艰难的权衡。虽然劳动力的跨地区流动同时在起着缩小地区间差距的作用，但这个过程是漫长的，而且劳动力流动的体制和观念障碍也不是一朝一夕就可以完全消除的。因此，在转型时期，牺牲一定的效率换取地区间平衡，体现出了社会主义国家对于“公平”的追求。但也应该看到，这些政策虽然使得2003年之后的地区间人均GDP差距得以缩小，也导致国内生产要素出现了明显的空间错配（陆铭，2017）。

（1）过去平衡政策所伴随的要素空间错配。2003年以来，为了缩小地区差距，中央政府采取了一系列平衡地区发展的政策，再叠加户籍制度的影响，出现了人口、土地、转移支付等资源的空间错配现象。

首先是人口流动仍然不畅。以户籍制度为核心的人口流动障碍，导致农村流动人口在城市劳动力市场以及教育、医疗等公共服务领域受到差别待遇，增加了劳动力流动成本。农村劳动力向城市流动的规模不足，使得中国的城市化未能充分发挥缩小城乡收入差距的作用，城乡收入差距长期处于较高水平（李实，2003）。在当前不断深化户籍制度改革的背景下，户籍制度本身对于人口流动的限制在不断弱化，但与户籍挂钩的公共服务体系的影响则仍然存在，这也导致外来人口难以融入所在城市，并且表现出和本地人不一样的行为。例如，研究发现，移民群体的消费倾向低于本地居民，而这会进一步降低当地居民尤其服务业从业人员的收入（梁文泉，2018），最终转化为城市劳动生产率的损失。从国家发展的角度看，人口流动障碍也导致大部分城市的人口规模不足，各行业间的技能互补不够，城市的集聚效应无法充分发挥，造成整体经济效率和人均收入的严重损失（Au and Henderson, 2006；梁文泉和陆铭，2015）。尤其值得关注的是，随着改革的推进，当前户籍制度主要制约了大城市的发展。在现代制造业和服务业对于规模效应和技能互补性的依赖不断增强的当下，这些政策不仅限制了中心城市的经济和人口承载力，更不利于激发中心城市拉动中国经济增长的新动能。

其次是土地资源的空间错配。一方面，长期以来中国建设用地指标的供应也存在空间错配的问题。特别是2003之后十余年间，人口流出的中西部地区的建设用地供应占全国的份额大幅增加，但是人口流入的东部地区（尤其是大城市）的建设用地供应占全国的份额却不断下降。[[5]](#footnote-5)土地空间错配一方面导致了欠发达地区的新城快速扩张，而且大量新城建设在人口流出地。不仅如此，人口流出地的新城往往规划密度低、距离当地老城比较远，没有充分考虑到城市的发展需要建立在人口和产业的规模经济基础上，导致出现了大量的“空城”与闲置的工业园区，其结果是推高了当地的政府负债率（常晨和陆铭，2017）。另一方面，土地空间错配也直接导致了住房供求的“空间错配”，即有需求的地方供给不足，有供给的地方需求不足。在一些人口流入但土地和住房供给收紧的沿海城市，房价快速上涨，而另一些人口流出但土地和住房供给持续增加的城市，则出现了房价－收入比的下跌；而沿海地区快速上涨的房价，还会通过推高工资抑制东部地区和整个国家的经济竞争力（陆铭等，2015）。

最后是财政转移支付的政策目标与政策手段的偏离。在2003年左右，中央开始对欠发达的农村、中西部以及东北老工业基地等地区进行大规模的财政转移支付。不可否认的是，对欠发达地区进行财政支持是平衡地区财政收支的必要举措，也符合共同富裕的目标。但也应该看到，由于地理区位条件的制约，欠发达地区的人口总量相对于其经济潜力是过多的，这意味着人口流出的趋势不会改变，因此，对欠发达地区的财政支持如果没有转化成可“携带”的人力资本和物质资本，其对欠发达地区人民的帮助是有限的。更重要的是，在当前政府发展经济的激励下，再加上人口流动不畅以及获得大量的建设用地指标，欠发达地区将转移支付用于发展当地不具有比较优势的工业，建设了大量长期闲置的工业园，降低了转移支付的作用，还有可能会带来“道德风险”问题，诱使欠发达地区过度借债发展，最终带来区域性金融风险。[[6]](#footnote-6)

在全国层面，地理欠佳地区进行过量无效投资，会不可避免地压缩地理优势地区的资源投入。总的来看，这些再平衡政策虽然可以通过投资等方式拉高局部的经济增长速度，但是导致整体资源配置效率的恶化和经济增速放缓，最终反而损害了中国经济整体的国际竞争力（陆铭，2017）。因此，对欠发达地区的资源支持要顺应“在集聚中走向平衡”的趋势，将转移支付更多地用于教育、医疗等公共服务，以提高当地居民的人力资本水平，以及一些未流动人群的生活水平。

（2）畅通国内大循环的结构红利。2020年7月中共中央政治局会议指出，当前经济形势复杂严峻，不稳定性不确定性较大，要充分发挥中国超大规模市场优势和内需潜力，逐步形成以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局。虽然关于中国劳动力流动、土地空间配置的研究很多，但相关改革仍未达成共识，其中最重要的原因是社会各界仍然担心政策调整会损害欠发达地区的发展，这就需要在一般均衡的框架下对改革的全国福利效应进行分析，从而破除固有观念的束缚，凝聚改革共识，充分释放畅通国内大循环的结构红利。

首先是破除劳动力流动障碍的改革红利。降低劳动力流动成本，有利于促进人口流入的发展，但其对人口流出地以及整体经济的影响仍未形成共识。近年来，基于一般均衡效用进行量化分析的研究普遍发现，降低国内的劳动力流动障碍有利于提高中国总体劳动生产率、社会产出和福利水平（宋扬，2019；Tombe and Zhu, 2019； Hao et al., 2020； Liang et al., 2020）此外，人口和经济活动的集聚还有利于降低总污染和污染排放强度（Duranton and Puga,2019；Qi, et al., 2021），进而有利于中国实现碳达峰和碳中和的目标。

其次是打破土地空间错配的红利。土地作为生产要素的重要组成部分，其空间配置情况和供应结构对经济转型和社会发展有直接的影响。有效的土地资源配置可以同时提高城市和农村的生产效率，促进制造业和服务业发展，进而提高经济增长和社会福利，并缩小地区间收入差距。一方面，从促进生产效率和推动经济发展的角度看，限制城市的土地（住房）供应会降低大城市高生产率工人数量和城市整体生产率，这是因为住房供应受限城市的房价和名义工资会相应地被推高，从而影响劳动力的跨地区配置，进而影响总产出和社会福利（Hsieh and Moretti, 2019；黄文彬和王曦，2021；Liang et al., 2020）。另一方面，与劳动力流动不足和农村土地改革滞后相伴而生的农村土地流转率不足，阻碍了农业的规模经营，降低了农业的国际竞争力，这也是近年来中国粮食出现“高产量、高库存、高进口”现象的根源（徐灏龙和陆铭，2021）。

最后是降低区域间贸易成本的红利。在转型时期的行政体制之下，地方政府对辖区内资源配置能力很强，但行政辖区之间的边界也导致了市场分割现象，不利于全国统一大市场的建设（Zheng et al., 2022）。因此，降低区域间的贸易成本有利于整合市场、加强集聚经济效应和发挥地区比较优势，进而释放结构红利，并提升中国经济的国际竞争力（Tombe and Zhu, 2019）。有研究发现，中国国内贸易中的制度性贸易成本在国内总贸易成本中的占比为21.7%，制度性贸易成本的降低可以大幅改善贸易福利（韩佳容，2021）。可以说，当前中国的地区间贸易壁垒是经济发展面临的重要阻力，并且国内的省际贸易壁垒比国际贸易壁垒对经济增长的影响更大（陈朴等，2021）。此外，由于服务业的生产和消费更依赖于面对面的交流和接触，因此很多服务业商品比制造业和农业商品的运输成本更大，降低区域贸易成本有利于服务业发展。贸易成本下降促进服务业发展的机制由间接效应和直接效应决定。一方面，服务业发展受其他部门影响，降低贸易成本可以使得制造商品和农业商品的跨地区运输成本下降，推动生产端的中间投入同服务业更高质量结合，进而有利于服务业发展；另一方面，服务商品贸易成本比制造品和农产品的贸易成本更大，降低贸易成本有利于直接促进服务业（尤其是核心地区服务业）的贸易范围，进而有利于服务业发展。

2.中央更好地发挥顶层设计的作用是区域协调发展的保障

明确区域发展现状、厘清结构红利只是深化改革的第一步，而在改革的具体实践中，需要对中国的央地关系和体制优势有更深入的认识，从而更好地发挥中央政府在区域经济新路径中的积极作用。中国是一个大国，在空间政治经济学的视野下，下面六个方面的因素决定了从中央层面统一协调各区域发展战略的必要性，并体现出中国特色社会主义市场经济的特征。需要特别强调的是，虽然关于中国的大国优势和中央政府在区域协调发展中的作用已经有诸多讨论，但从畅通国内大循环的视角看，中央如何更好地发挥作用应有更为明确的含义。

（1）以整合国内市场为目标协调区域间的发展政策。地方政府基于本地局部经济总量最大化的发展路径可能偏离地区比较优势。在中国财政分权的体制下，地方政府有做大本地经济总量的激励，这对于地区发展有一定的作用。但也正因为发展本地经济的激励太强，欠发达地区如果不能有效地分享优势地区发展的成果，那么就有动机发展那些不具有比较优势的产业，最终产生重复建设和市场分割（陆铭等，2007）。与此同时，在中央推行全国层面的产业政策时，这种市场分割所导致的产业同构会被同质化的地方产业规划所强化（赵婷和陈钊，2020）。虽然随着市场化改革的推进，造成市场分割的制度障碍正在逐步减弱，但省际市场分割仍然不容忽视。Zheng等（2022）运用最新的货车行程大数据的研究发现，省界对于地区间贸易具有明显的削减作用，跨省且相距200公里左右城市对的货车流量，仅相当于同省相距302公里城市对的货车流量。更重要的是，偏离地区比较优势的行为不仅会影响本地经济的发展，更会损害国家在国际竞争中的优势。因此，需要中央政府对地区经济发展的目标进行协调，形成优势互补的区域发展格局，从而在国家全局层面形成合力，充分发挥大国优势并提高整个国家的竞争力。

（2）克服完全自由市场下的空间外部性。由于存在空间维度的外部性，完全自由市场无法充分发挥经济集聚的优势，同时可能在污染治理等全局性目标上产生地区间的协调失败。空间外部性分正外部性和负外部性，正外部性指的是经济主体（包括企业和劳动者）的区位选择会给当地的其他企业和劳动者带来收益，但该经济主体进行区位选择的成本，例如劳动力跨地区流动的成本，则由其自身承担，此时社会收益高于私人收益，从而导致企业和人口的流动不足。因此，需要中央政府通过区域发展战略和政策进行协调，例如在流入地区补贴迁入企业和劳动者，从而提高做迁移决策的企业和个人的私人收入，这样可以减少正外部性条件下经济集聚的不足，同时提升局部和整体的经济效率。空间的负外部性是指经济主体的行为会给本地其他企业或个人，或者其他地区带来成本。其中，对于发生在本地的空间外部性，例如人口集聚导致的拥堵和污染，地方政府有动力通过增加公共品供给和改善地方治理予以缓解。但跨地区的负外部性，例如污染跨界问题，却使得地方政府缺乏治理动力，从而影响全国层面生态环境的改善。这也需要中央层面进行协调。

由于人口跨地区流动普遍存在，当前中国还面临着公共服务供给的跨地区正外部性，尤其是在教育和医疗领域。具体而言，在当前体制下，教育和医疗资源的供给主要由当地财政负责。然而，当教育和医疗服务最终转化为居民的人力资本后，其带来的好处又很容易被人口流入地区分享。这种外部性带来的结果是人口流出地提供教育和医疗的激励严重不足，从而降低了全国人力资本积累的速度。因此，从公共服务的跨地区外部性角度，也需要中央政府的协调，既帮助人口流出地增加教育和医疗投资，又帮助流动人口在流入地获得更多更好的教育和医疗。

（3）克服地方层面由于短期和局部的增长目标导致的要素市场分割。在中国，全球化和现代化带来的经济发展成果更多地集中在沿海和大城市。然而，由于传统的户籍制度，欠发达地区居民难以通过移民来分享经济发展的成果，而发达地区也缺乏动力去改革户籍制度，从而出现严重的地区分配不均。在这种情况下，欠发达地区为了提升人均收入就只能努力做大经济总量，从而强化了当地重复建设和市场分割的倾向。因此，只有通过中央层面的协调，才能推动人口大量流入的大城市的户籍制度改革，推进外来人口的市民化，从根本上打破地方政府行为导致的劳动力市场分割。

由本地化、行政化的规划和管理模式，以及官员的短期行为所导致的土地资源空间配置效率低下，也需要中央协调。一方面，在城市之间，人口大量流入的城市其土地供应受到限制，而一些人口流出的地区却大规模地建设了很多新城；另一方面，在城市内部的用地结构中，地方政府又偏向于供应能持续提供税收的工业用地和商服用地，同时相对限制了社会收益更高的居住用地的供应。当前这些土地空间错配问题都与地方政府短期化、局部化的发展目标有关，因此，需要中央深化土地制度改革，为人口流入地区增加建设用地并提供发展空间，而在人口流出地区实施“集中式收缩”和建设用地的减量发展。

（4）在注重效率的大前提下，缩小地区差距，实现共同富裕。在特定的经济发展阶段，地区间存在收入差距是一个普遍现象，因此，出于共同富裕的考虑，需要中央政府来协调地区发展，满足不同地区民众的美好生活需要。在现实中，地区间收入差距的成因可大致分为三类：①在人口流动受限情形下，人口集聚滞后于经济集聚，导致人均收入的地区间差距。人口流动受限的原因很多，对于非制度的原因，例如恋土情结和熟人社会的传统（费孝通，2006），其自然转变可能需要较长的历史时期，此时有必要运用区域发展政策，促进欠发达地区的经济发展，使不流动人群也能够“共同富裕”。而对于前文提到的制度性因素，则需要中央政府通过深化改革来促进人口空间布局调整，从而缩小地区差距。②在区域经济向人均发展水平均等化状态收敛的过程中，由于不同地区收敛速度的不同导致的差距。即使是在美国这样资本和劳动力跨地区流动较为自由的国家，其地区收入差距的收敛也是一个长期过程，主要原因在于初始条件的不同，各个地区向着稳态收敛的速度存在差异（Kleinman et al., 2021）。地区差距自发收敛的长期性，也意味着需要中央政府的协调来加速实现共同富裕。③某些地区会受到特定经济或自然冲击的影响，这种负面影响如果仅靠市场力量的自发修复则需要较长的时间。从这三个方面讲，出于加速实现共同富裕的需要，中央层面通过制定地区发展战略来协调区域发展是必要的。

（5）新形势下地区发展新模式的探索性实验和推广。在过去的发展过程中，中国的市场化进程往往以渐进式改革的方式推进。这种渐进式改革的一种主要形式是先在某些地区进行实验，实施一段时间后总结可复制的经验，然后向全国其他地区推广。例如，1980年代开始的市场化改革和对外开放，是以四大经济特区的设立和建设为开端，逐步推广到十四个沿海城市，再以设立各类开发区的形式推广到内陆省会城市以及全国各地。在当前阶段，一方面中国的经济体制改革仍在继续推进，另一方面国家层面也面临一些前所未有的新形势，“摸着石头过河”的探索方式仍将继续发挥重要作用。而由于失败的风险和探索的成本，有时地方政府对于这种探索性的改革尝试并不积极，因此需要中央层面来选择少数地区进行试点，并提供相应的保障，以便能形成改革经验逐步推广。

（6）协调战略性产业的布局。战略性产业一般具有全国层面的正外部性，这种外部性同时包含产业和区域两个维度。一些战略新兴产业（如芯片产业），一旦取得重大突破将会对其他相关行业产生重大影响；与此同时，各个地区也会因为其自身产业结构和战略新兴产业的关联度差异而受到不同程度的正向影响。由于存在较强的正外部性，而研发成本又是巨大的，战略新兴产业的发展和突破往往需要国家产业政策的大力支持。但是，全国性的产业政策又有可能会引致多个地区一拥而上地发展相同的战略产业，从而造成地区间产业同构并加剧地区分割（赵婷和陈钊，2020）。因此，对于战略新兴产业的政策扶持，需要确定重点区域，而这就需要中央层面进行协调，以保证政策资金的有效利用，并限制地方政府的过度竞争。另一种战略性产业是对于国家发展或安全具有重大战略意义的产业，最为典型的就是军工，这无疑需要中央在全国层面协调生产布局。

区域发展战略的目标应该立足于长期、全局和多维的发展，这也是各个国家共同追求的目标，然而高协调成本、巨大的空间正外部性、微观激励与宏观目标的不一致性、类似共同富裕的公共目标、制度的探索性试验、战略产业的区域布局安排等，都是实践中不可避免的难题。因此，区域发展战略的制定不仅需要根据各地比较优势进行总体规划，更需要在大国空间治理中由中央层面进行协调，这也是中国体制的优势所在。

五、分工与协调并重的区域经济发展新路径

党的二十大报告提出中国式现代化，包括人口规模巨大的现代化和全体人民共同富裕的现代化。在区域经济的视角下，人口规模巨大的现代化伴随着人口空间布局的调整，而共同富裕的目标则需要在此空间布局调整下实现。中国各地区参与全球经济的区位优势的巨大差异决定了区域分工是全球化时代追求国家整体竞争力提升的必然选择。与此同时，中国特色的经济体制和政治制度又使得中央政府能够在区域协调上发挥更为积极的作用。因此，中国的区域发展必须不断地在发展中促进相对平衡，走上一条分工和协调并重的区域发展新路径。

首先，在新的发展阶段，要用“以人民为中心”的发展理念对区域发展政策及当前地区间人均GDP差距缩小的现象做出科学的评价，而这需要在区域发展中厘清“以人为本”（People-based）和“以地为本”（Place-based）的关系。一方面，在制度存在各种不完善的情况下，人口仍然在城乡间和地区间大规模地流动，并促使地区间收入差距缩小。这种人口流动是“以人为本”的，可以实现效率与平等的兼顾。另一方面，虽然地区发展政策对于缩小地区间差距也有作用，但只要地理和规模经济的效应足够大，那么“以地为本”的政策，就会导致资源的“空间错配”。从短期和局部来看，“以地为本”的政策是以效率换平等的，但是如果这些政策伴随着欠发达地区的低效率投资和严重的地方政府债务，那么长期看将导致效率与平等的双重损失。需要充分认识到，在经济全球化和现代水平不断提高的过程中，地理条件和规模经济在经济发展中发挥着越来越强的决定性作用，因此，从兼顾效率与平衡的角度来看，“以人为本”的政策越来越优于“以地为本”的政策。

其次，区域经济发展战略应始终坚持以人民为中心的发展路径，但“以人为本”和“以地为本”的政策选择需要不断在特定历史和现实条件下寻求最优的结果。一方面，虽然过去十几年间“以地为本”的政策导向造成了一些资源误配和结构扭曲，但必须承认的是，当初政策选择的背景是城乡间和地区间人口自由流动远没有成为社会各界的共识，经济集聚的好处也没有被充分认识到。随着社会各界认识的转变，促进人口流动的条件正在逐渐成熟。另一方面，不能简单地将“以人为本”和“以地为本”的地区发展政策截然分开，实际上，消除了劳动力流动障碍之后，欠发达地区仍然会有大量人口，此时，通过财政转移支付帮助其发展具有比较优势的产业，并提供生产和生活所需的基础设施和公共服务，既是“以地为本”的，也是“以人为本”的。在当前新的发展阶段，中国必须更加注重以人民为中心的区域发展战略，从而顺应区域经济发展的新格局，明确区域经济要持续“在发展中促进相对平衡”。

再次，践行“在发展中促进相对平衡”的区域发展新理论，不仅需要顺应经济规律的作用，以“双重中心—外围”框架为基础，协调区域发展战略，还需要不断调整央地关系，完善大国的空间治理。在这一过程中，中央政府需要更好地发挥协调统一的作用，而这是中国独特的优势之所在。在当前的阶段，中央要在协调区域发展和建设全国统一大市场方面更好地发挥作用，充分发挥中国作为一个大国的规模经济优势。与此同时，要从根本上改变地方政府的激励和行为。在近期，要以综合的指标取代单一的经济增长指标，特别是在经济发展的地理条件欠佳的地区要实施以人均GDP和生活质量为主的考核。对于地方出现的高负债、环境恶化等问题则要强化问责制，追求更加可持续的发展。在中长期，首先要破除前文提到的各种体制的障碍，加快建设全国统一大市场。2022年3月，《中共中央 国务院关于加快建设全国统一大市场的意见》发布，这意味着在商品、服务和生产要素的市场建设方面，既要不断加强制度规则的统一性和规范性，也要畅通国内大循环。同时，在对于本地居民各种需求的回应上，要加强制度的建设，特别是在价格机制失效的公共领域，更加需要有多种需求的发声渠道和反馈机制。最后，也是最为艰难的改革，是打破中央对地方的软预算约束和刚性兑付，只有这样，才能化解地方政府的道德风险，真正让地方政府对当地政策实践（特别是负债）担起主体责任，避免地方发展偏离国家的全局最优目标。

最后，要正确看待区域间分工深化和共同富裕的关系。基于“双重中心—外围”模式的新区域格局强调地区间的高度差异化，这是否与共同富裕的目标相违背呢。恰恰相反，本文认为，这种区域间和区域内精细化分工的发展模式，能够充分激活经济增长的潜力，反而更有利于共同富裕目标的实现。具体而言，在“双重中心—外围”模式的新区域格局之下，实现共同富裕的经济机制和政策着力点有五个方面：①区位优势比较强的地区，可以通过经济集聚带来的更快的增长实现收入提升；②区位优势较差的欠发达地区，部分人口流动到高收入地区会提高其收入；③留在欠发达地区的人口主要从事的是有资源约束的行业（例如农业、旅游和自然资源相关行业），在人口流出后将获得更高的人均资源存量，因此也有了获取更高收入的条件；④发达地区通过集聚优势创造的增量财政收入，可以通过转移支付支持欠发达地区，扶持其发展有比较优势的产业，同时提高公共服务的质量并优化其空间布局；⑤在人口空间集聚的过程中，人口流入地（尤其是大城市）内部可能会出现收入差距扩大，可以在经济总量进一步增长的同时采用二次分配和三次分配的手段加以弥合，例如，促进公共服务的均等化，促进流动人口市民化，以及通过物业税等手段将财产持有者的一部分财富以转移支付的形式帮助人口流入地的弱势群体，包括流入人口和本地户籍的低收入人群。

[参考文献]

[1]常晨, 陆铭. 新城之殇——密度、距离与债务[J] 经济学（季刊）, 2017, (4): 389-410.

[2]陈朴, 林垚, 刘凯. 全国统一大市场建设、资源配置效率与中国经济增长[J]. 经济研究, 2021, (6): 40-57.

[3]费孝通. 乡土中国[M].上海：上海人民出版社，2006.

[4]高翔, 龙小宁, 杨广亮. 交通基础设施与服务业发展——来自县级高速公路和第二次经济普查企业数据的证据[J]. 管理世界, 2015, (8): 81-96.

[5]韩佳容. 中国区域间的制度性贸易成本与贸易福利[J]. 经济研究, 2021, (9): 124-140.

[6]黄文彬, 王曦. 政府土地管制、城市间劳动力配置效率与经济增长[J]. 世界经济, 2021, (8): 131-153.

[7]李实. 中国个人收入分配研究回顾与展望[J]. 经济学（季刊）, 2003, (2): 379-404.

[8]梁文泉. 不安居，则不消费:为什么排斥外来人口不利于提高本地人口的收入[J]. 管理世界, 2018, (1): 78-87+191-192.

[9]梁文泉, 陆铭. 城市人力资本的分化：探索不同技能劳动者的互补和空间集聚[J]. 经济社会体制比较, 2015, (3): 185-197

[10]陆铭. 城市、区域和国家发展——空间政治经济学的现在与未来[J]. 经济学（季刊）, 2017, (4): 1499-1532.

[11]陆铭, 陈钊, 杨真真. 平等与增长携手并进──一个基于收益递增的策略性劳动分工模型[J]. 经济学（季刊）,2007, (2): 443-468.

[12]陆铭, 张航, 梁文泉. 偏向中西部的土地供应如何推升了东部的工资[J]. 中国社会科学, 2015, (5): 59-83.

[13]宋扬. 户籍制度改革的成本收益研究——基于劳动力市场模型的模拟分析[J]. 经济学（季刊）, 2019, 18(3): 813-832.

[14]徐博, 王宝珍. 城缩之维与规治之变：国际城市收缩问题的历史演化逻辑研究[J] 东北师大学报（哲学社会科学版）, 2018, (4): 168-175.

[15]徐灏龙, 陆铭. 求解中国农业困局：国际视野中的农业规模经营与农业竞争力[J]. 学术月刊, 2021, (6): 58-71.

[16]张克中, 陶东杰. 交通基础设施的经济分布效应——来自高铁开通的证据[J]. 经济学动态, 2016, (6): 62-73.

[17]张学良, 刘玉博, 吕存超. 中国城市收缩的背景、识别与特征分析[J]. 东南大学学报（哲学社会科学版）, 2016, (4): 132-139.

[18]赵婷, 陈钊. 比较优势与产业政策效果：区域差异及制度成因[J]. 经济学（季刊）, 2020, (3): 777-796.

[19]钟辉勇, 陆铭.财政转移支付如何影响了地方政府债务[J]. 金融研究, 2015, (9):1-16.

[20]钟粤俊, 陆铭, 奚锡灿. 集聚与服务业发展——基于人口空间分布的视角[J]. 管理世界, 2020, (11): 35-47.

[21]Au, C., and J. V. Henderson. Are Chinese Cities too Small[J]. Review of Economic Studies, 2006, 73( 3): 549-576.

[22]Bai, J., and M. Massa. Is Human-Interaction-based Information Substitutable? Evidence from Lockdown[R]. NBER Working Paper, 2021 .

[23]Blanco, H., M. Alberti, R. Olshansky, S. Chang, S. M. Wheeler, J. Randolph, J. B. London, J. B. Hollander, K. M. Pallagst, and T. Schwarz. Shaken, Shrinking, Hot, Impoverished and Informal: Emerging Research Agendas in Planning[J]. Progress in Planning, 2009, 72(4): 195-250.

[24]Duranton, G., and D. Puga. Urban Growth and its Aggregate Implications[R]. NBER Working Paper, 2019.

[25]Faber, B. Trade Integration, Market Size, and Industrialization: Evidence from China’s National Trunk Highway System[J]. Review of Economic Studies, 2014, 81(3): 1046-1070.

[26]Fujita, M., P. R. Krugman, and A. Venables.The Spatial Economy: Cities, Regions, and International Trade[M]. Cambridge, MA: MIT press,1999.

[27]Gaspar, J. , and E. L. Glaeser. Information Technology and the Future of Cities[J]. Journal of Urban Economics, 1998, 43(1): 136-156.

[28]Hao, T., R. Sun, T. Tombe, and X. Zhu. The Effect of Migration Policy on Growth, Structural Change, and Regional Inequality in China[J]. Journal of Monetary Economics, 2020, 113: 112-134.

[29]Häußermann, H. and W. Siebel. Die Schrumpfende Stadt und die Stadtsoziologie[A] Friedrichs, J. Soziologische Stadtforschung[C]. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 1988.

[30]Hsieh, C., and E. Moretti,. Housing Constraints and Spatial Misallocation[J] American Economic Journal: Macroeconomics, 2019, 11(2): 1-39.

[31]Liang, W., R. Song, and C. Timmins. Frictional Sorting[R]. NBER Working Paper, 2020.

[32]Kleinman, B., E. Liu, and S. Redding, S. J. Dynamic spatial general equilibrium[R]. NBER Working Paper, 2021.

[33]Qi, J., X. Tang, and X. Xi. The Size Distribution of Firms and Industrial Water Pollution: A Quantitative Analysis of China[J]. American Economic Journal: Macroeconomics, 2021, 13 (1): 1-34.

[34]Tombe, T., and X. Zhu. Trade, Migration and Productivity: A Quantitative Analysis of China[J]. American Economic Review, 2019, 109 (5):1843-1872.

[35]Wiechmann, T. Errors Expected—Aligning Uurban Strategy with Demographic Uncertainty in Shrinking Cities[J]. International Planning Studies, 2008, 13 (4): 431-446.

[36]Wiechmann, T., and K. Pallagst. Urban Shrinkage in Germany and the USA: A Comparison of Transformation Patterns and Local Strategies[J]. International Journal of Urban and Regional Research, 2012, 36 (2): 261-280.

[37]Zheng, Y., M. Lu, and J. Li. Internal Circulation in China: Analyzing Market Segmentation and Integration Using Big Data for Truck Traffic Flow[J].Economic Modelling, 2022, 115, 105975.

1. [收稿日期] 2023-01-16

[基金项目] 马克思主义理论研究和建设工程重大项目、国家社科基金重大项目“深入实施区域协调发展战略研究”（批准号2001MZD011）；国家自然科学基金面上项目“大数据视野下的城市空间结构与有效治理”（批准号 72073094）；国家自然科学基金重点项目“我国小城镇的转型发展与治理研究”（批准号 71834005）。

[作者简介] 陆铭：上海交通大学安泰经济管理学院、上海交通大学中国发展研究院教授。向宽虎：上海大学经济学院。李鹏飞：上海交通大学安泰经济与管理学院和中国发展研究院。李杰伟：上海海事大学经济管理学院。钟粤俊：华东师范大学经济与管理学部。通讯作者：向宽虎，电子邮箱：khxiang1986@163.com。感谢匿名评审专家和编辑部的宝贵意见，文责自负。 [↑](#footnote-ref-1)
2. 外贸依存度近几年有所下降，但是在疫情前常态下的2019年，中国的外贸依存度仍有32％，而同期美国和日本的贸易依存度分别是19.67％和28.06％。 [↑](#footnote-ref-2)
3. 根据后文提出的“双重中心外围理论”及实际数据检验的结果，中国的城市体系是沿着到沿海大港口和区域中心城市两重距离而分布的。在全国范围内，把京津冀、长三角和珠三角三大城市群定义为全国层面的经济中心；三大城市群内部，再找一个城市作为城市群的中心。综合考虑经济体量、港口条件及在都市圈的地理位置，选取天津作为京津冀的中心，上海为长三角的中心，深圳（实际上也接近香港的区位）为珠三角的中心。 [↑](#footnote-ref-3)
4. 回归结果参见《中国工业经济》网站（http://ciejournal.ajcass.org）附录。 [↑](#footnote-ref-4)
5. 根据历年《国土资源年鉴》的数据，2003年至2012年期间，东部地区（北京、天津、河北、江苏、浙江、上海、福建、山东、广东及海南十个省市）当年新增建设用地供给（划拨加出让面积之和）占全国的比重由69.16%下降到29.61%。 [↑](#footnote-ref-5)
6. 钟辉勇和陆铭（2015）的研究显示，对地方政府的财政转移支付并不能减少债务，却反而加强了地方政府的借债冲动。在中西部地方，每一元的专项转移支付，增加地方的城投债约0.3元，而东部无此效应。 [↑](#footnote-ref-6)