

基于增长极理论的新常态下中小城市经济发展战略研究

贾中华

(机械工业技术发展基金会,北京 110000)

摘要:作为中国城镇体系的重要组或部分,中小城市的健康发展对中国整体社会经济的发展至关重要。改革开放以来,中国经济高速增长所带来的巨变在中小城市的发展中体现的更为突出,三十年来中国中小城市的发展已经依赖了国家经济高速增长的路径,在中国经济发展步入新常态、增长放缓的当前时期,中小城市的发展应及时调整发展战略积极应对新常态的经济形势。该文旨在通过对增长极理论进行阐述,对中国中小城市发展现状进行分析,并基于增长极理论提出新常态下中小城市发展的对策建议。

关键词: 增长极;中小城市;新常态;经济发展;创新驱动

中图分类号: F207 **文献标识码:** A **文章编号:** 1671-2404(2016)75-0031-05

1 增长极理论与城市发展

增长极理论是法国经济学家佩鲁在1950年发表在《经济学季刊》中的《经济空间:理论与应用》一文中首次提出的。佩鲁认为增长不是在每个地方以不同的速度增加的;相反,在不同时期,增长的势头往往集中在某些主导部门和有创新力的行业,而这些主导部门和有创新力的行业一般聚集在某些地区。因此,国民经济的增长在不同时期往往集中在不同的地区。佩鲁认为,这种主导部门和有创新力的行业聚集的地区(往往是城市中心),就是区域增长极。这种聚集经济的的增长不仅促进自身发展,产生“城市化趋向”,还会进一步推动其他区域发展。佩鲁的区域增长极就是指在一定“经济空间”上的“推进型单元”佩鲁把推进型单元分为企业区域增长极和产业区域增长极两类。这种推进型经济单元,本身具有较强的创新能力和增长能力,并通过自身的生长或创新诱导其他经济单元的的增长,推动整个经济发展。

在此基础上,佩鲁的弟子法国著名经济学家布带维尔将增长极概念的经济空间推广到地理空间,认为经济空间不仅包括与一定地理范围相联系的经济变量之间的结构关系,也包括经济现象的区位关系或地域结构关系。他在《区域经济规划问题》和

《国土整治和发展极》等著作中对“经济空间”这一术语做了系统阐述。他认为,经济空间既包括经济变量之间的结构关系,也涵盖经济现象的地域机构或区位关系,增长极既可以是部门的,也可以是区域的,布带维尔正式提出了“区域增长极”概念,从而将增长极的概念赋予了地理性。随后,一些经济学家,如赫希曼、缪尔达尔等进一步将城市作为区域的增长极,来研究城市等地理单元在区域发展中的作用和影响。如赫希曼在《经济发展战略》一书中写道,一个国家的发展,需要“增长点”或者“增长极”的出现,这是经济发展过程中不可避免的情况。缪尔达尔在《经济理论和不发达地区》等著述中,用“回波”和“扩散”的概念,来说明增长极对落后地区既“给予”又“吸收”的双重影响。增长极理论有着广泛的适应性,在发达和不发达地区应用都有很强的指导意义。因此,该理论先后成为美国、法国、巴西、马来西亚等许多国家制定区域经济发展政策的理论依据,用以推进本国部分区域经济发展。1967年巴西政府为了刺激亚马逊河流域等落后地区的经济增长,建立了“玛瑙斯自由港”,成为巴西最大,也是全世界最大的经济特区,并给予了一系列政策支持和激励手段,甚至为此迁都移民。用了三年时间把首都从繁华的里约热内卢迁往落后地区的巴西利亚。另外为完善该地区的基础设施,投入重金修建了以巴伐利亚为中心的链接各州主要城市的公路网。玛瑙斯自由港被作为推动巴西中西部经济发展的增长极和辐射中心。同样马来西亚政府为了促进其落后区域——帕朗地区的发展,制定了相关政策,鼓励人才和资金向帕朗地区转移。通过重点投资,

收稿日期:2016-06-28

作者简介:贾中华,经济学博士,国际注册管理咨询师,机械工业技术发展基金会副秘书长,中国致公党中央科技委员会委员,主要从事国际贸易、产业经济及创新经济等方面的研究。

对高科技创新企业的扶持,建立了西北地区的增长极,并带动周边相对贫穷落后地区发展成为富裕的地区。

自改革开放以来,中国的区域经济发展主要采取了非均衡经济发展战略。从沿海省市大开发、到实施城市群战略再到建立国家级开发区,增长极理论得到了广泛的应用,并为中国经济的发展起到了积极的推动作用。

2 中国中小城市发展现状及困境

据 2015 年中国中小城市科学发展评价指标体系研究成果统计,截至 2014 年底,广义上看(包括含乡镇的市辖区),中小城市直接影响和辐射的区域,行政区面积达 934 万平方公里,占国土面积的 97.3%;总人口达 11.68 亿,占全国总人口的 85.4%。2014 年,中小城市及其影响和辐射的区域,经济总量达 53.91 万亿元,占全国经济总量的 84.7%;地方财政收入达 51 859.3 亿元,占全国公共财政收入的 36.95%。中小城市已经成为中国经济发展的主力。

作为转移制造业和农村劳动力的承接地,又是未来城镇化的重要空间载体,在上一轮发展中,中小城市在全国经济高速发展的推动下,通过对外输送劳动力、对内依靠土地财政驱动自身发展。这一发展模式决定了绝大多数中小城市政府做出增量扩张的决策选择,以期通过(第一阶段)出让土地获得财政收入,实现地方财政的平衡,完成土地城镇化;在此基础上(第二阶段)吸引实业,继而创造税收、带动就业、增加居民收入,完成人口城镇化。因此,大多数中小城市最终形成以土地财政为源动力的城市开发循环。而在后经济危机时期,由于外部环境与内部成本的变化,尤其是当前“三期叠加”的新常态阻断了中小城市复制先发地区(大城市)的传统路径,中小城市在土地出让后无法持续第二阶段刺激实业发展,使得上述循环无法顺利完成,当期中国中小城市发展困境已经显现。

2.1 地方政府层面:土地财政难以为继

大多数中小城市的土地财政表现如下两个方面:一方面以新城区建设为载体,新城区土地财政收入成为地方财政的重要构成。另一方面新城区土地建设也成为政府贷款融资的重要资本与工具,将土地抵押给银行的方式进行融资,成为政府获取资金的重要手段。2002~2012 年的 10 年间,地方政府的

负债增长了 10 倍,其中最大份额即是依靠土地抵押换取的银行贷款。而新城一旦真正出现房地产市场不景气、土地出让难的困境,政府则面临债台高筑,甚至会出现财政断裂的风险。另一方面,巨大的建设量使得房地产面临巨大风险。据最新资料统计全国楼市库存高达 90 亿平方米,以目前的销售速度,至少 7 年才能卖完。据了解,中小城市的住房库存过高问题更加严峻。部分中小城市住房商品化后,过量的投放导致供过于求,住房库存量为合理库存量数倍,但由于中小城市人口和需求有限,部分中小城市甚至需要十余年才能消化完毕。

2.2 市场产业层面:房地产严重挤占了实体产业的发展空间,使得中小城市呈现实体经济空心化的趋势

长期以来房地产在国民经济发展中一枝独秀,各种因素的推动下房价持续攀升。房地产业的丰厚利润回报不仅吸引了大批传统产业转战地产业,而且也推高了劳动力、原材料、资本等生产要素的价格,使得实体经济的利润越来越少,经营越来越困难,部分行业发生大面积亏损甚至倒闭,此现象在中小城市尤其严重。由于经营房地产的回报远高于实业经营(一般房地产利润率达 28% 以上),而实体企业利润率则要低很多。这促使大批企业把主要精力转向房地产和资本市场,聚焦在如何赚快钱、赚大钱上,相比做实业赚“辛苦钱”来得更容易、更轻松。一些实体企业在“副业”房地产投入收益高、资金回流快的诱导下,逐步放弃了对主营业务的坚守,出现了“一流企业做房产,二流企业做金融,三流企业做物流,四流企业做实业”的局面。一些企业甚至通过以实业为担保获得贷款用于经营房地产业的套利中。赚快钱的诱惑,让相当多的企业无心做实业。有调查表明,2008 年至 2012 年是房地产公司诞生最多的五年。一些大企业把房地产当成盈利性支柱产业,有的企业房地产收入已经超过企业的主营业务收入。使得中国企业“转型资金”大量沉淀在房地产业,在中小城市房地产泡沫濒临破灭的时期,而实体产业也早已难以为继,使得中小城市的发展没有动力支撑。

著名经济学家鲍莫尔通过大量研究指出,一个地区要实现领先性增长需要满足四个条件:易于创设和发展企业;生产性企业的投入能够得到良好回报;非生产性活动受到抑制;迫使市场竞争的赢家继

续保持创新势头。很显然,当一个地区的大多数人都乐于投身实业,积极创业,勇于创新,通过劳动创造财富、贡献税收时,这个地区就具备了经济增长的长久动力。在当前经济新常态下,面临发展困境中的中国大多数中小城市的重心回归实体经济是当务之急。因此当前时期,运用强调实体产业创新与技术进步而又着眼于产业及区域经济联动的增长极理论重新审视中国中小城市的发展战略有着重要的现实意义。

3 基于增长极理论对当前中小城市发展的建议

增长极理论实质是一种非均衡的经济发展理论。强调经济发展的主要动力是创新和技术进步,并且认为创新总是倾向于集中在一些特殊的企业、产业或地区,这些企业、产业或地区的增长速度往往会高于平均的经济增长速度,是经济成长中最富活力的部分,是经济的增长极。增长极理论还强调通过经济联系来带动其上下游企业,产业或关联地区的发展,进而实现区域经济的总体发展。以往研究与实践中,增长极理论经常被应用于大城市或特大型城市的发展战略,较少关注到承接中心城市和外围落后地区的中小城市。而根据增长极理论的产业及区域间经济互动原理,采用该战略同样对中小城市的经济发展有着积极的价值。

3.1 对于增长极周边区域的中小城市,应充分利用地缘优势,紧密呼应增长极,主动参与增长极产业分工,完善自身产业结构,融入增长极经济圈

增长极理论在区域经济发展中的贡献已经得到证实,改革开放以来,中国先后通过对深圳特区、浦东新区、天津滨海新区、重庆两江新区等增长极的建设从而带动珠三角、长三角和环渤海经济圈、成渝经济圈的发展,并且取得了巨大的成就。当前中国的大型或特大型城市(增长极)产业结构已经成熟,经济结构也表现为多样化,对区域经济有着积极的拉动增长作用。与此同时,增长极(大城市)对周边的中小城市的有着相当的依赖。这种依赖为周边中小城市经济发展带来了诸多的机遇。“背靠大树好乘凉”,区域内的中小城市应充分利用地缘优势,积极主动的参与产业分工来满足这些需求。一方面由于增长极中的推进型单元(企业或产业)(必然会产生向后和向前的连锁效应,引起对原材料或前阶段产

品的需求。由于中小城市的规模有限,难以提供满足增长极的多样化和全面的资源、设施和服务,但是这些中小城市可以凭借与增长极之间独有的地缘优势,增长极(大城市)的经济增长磁性传递至周边中小城市,这些中小城市便具备了经济增长的磁性,使得外部资源的调配能力大大增强,进而吸引某类企业或产业的集中,以此完善自身产业结构,并形成主导产业。除此之外,由于增长极的“推进型单元”经济增长速度高于其他企业、产业和地区的增长速度,获得了可观的经济效益,产生了大量的新的消费服务需求。一些中小城市就会通过集散新的产品或服务来满足其需求。例如:利用所拥有独特的自然景观或人文景观,开发以吸引增长极区域居民为主的观光、休闲产业。一般来说,相对于大中城市(增长极)(在经济结构上的多样化,中小城市的经济结构则表现出更强的专业性。中小城市这种在经济结构上的专业化,是参与由增长极所支配的产业分工的结果。

在中国经济发展面临新常态的当前时期,增长极的进一步发展遇到了诸多约束与挑战,这给予增长极周边的中小城市更多的发展机遇。这些中小城市应主动呼应增长极,适时调整自身发展策略;树立与增长极休戚相关、唇齿相依的意识,积极携手增长极应对经济新常态。而对于一些增长极距离很近的中小城市,受到大城市的辐射最强,自身也很难再独立发展成为一个独立的城市,自然而然的主动融入大城市,成为大城市的一部分。如在当前城市发展进程中,很多县被撤县设区而成为中心城市的一部分,从而真正融入到增长极的经济圈。

3.2 对于远离增长极的中小城市,尤其是中国中西部中小城市应立足自身资源禀赋,顺应经济规律,积极有序地承接产业转移,推进产业升级,力争率先成长为区域经济发展的增长极

缪尔达尔认为,增长极发展到一定程度,就会有人口稠密、交通拥挤、污染严重、和自然资源相对不足等一系列问题,使得生产成本上升,外部经济效益逐步降低,经济增长放缓甚至停滞。如当前的北京、上海等大城市病日益显现,为此北京正在积极疏解非首都核心功能,上海等沿海经济发达大城市也在进行产业转移。在这种情况下一些企业和产业就会从增长极中迁移出来,迁到条件适合的中小城市,这对于经济相对落后的中小城市,有利于解决其城市

的就业,促进其经济的发展。增长极的产业转移对中小城市来说是绝佳的发展机遇,因此中小城市应结合自身资源禀赋,为承接产业转移创造条件。自全球性金融危机爆发以来,进行产业结构调整升级,寻求承接沿海城市的产业梯度转移已经成为中西部地区中小城市的重要工作之一。各级地方政府在招揽沿海企业在本地投资落户方面下了不少功夫,采取了多种手段,包括税收优惠、用地优先、简化审批、提供全方位的服务等方面。中西部地区的有些沿江港口城市、铁路干线的重要节点城市应该说还是取得了一定的成效,承接了一些大项目投资落户,对接了一些央企,初步培育形成了一些产业集群,工业化的速度明显加快。

承接沿海地区的产业转移一定要立足自身资源禀赋,顺应经济发展规律,以安徽省六安市承接长三角地区产业转移为例,全球性金融危机之后,长三角地区的食品加工、纺织业、黑色金属冶炼及压延业、机械制造业等资源、劳动密集型产业,在生产要素成本不断上升的压力下,已经表现出明显的向区外转移的趋势。六安市位于“泛长三角”经济区,在承接产业转移中具有显著的区位优势。更主要的是六安市的区域资源禀赋非常适合承接长三角地区的转移产业。六安市铁矿资源丰富,其中霍邱铁矿已探明储量16.5亿吨,为六安市发展金属矿采选及冶炼业提供了极佳的条件;该地区农产品原料充盈且质优,劳动力资源充裕且成本较低,为食品加工、纺织业等产业的发展创造了良好的基础;同时,六安市周围集聚了如江淮、安凯、奇瑞等一批在国内具有较高知名度的汽车整车企业,然而周边地区汽车零部件产业的发展却相对滞后,这些为通用及专用设备制造业的未来发展创造了良好的基础和广阔的市场空间。六安市通过积极主动的承接长三角地区的产业转移,完善了本地区的产业链,推动了产业结构升级,使得六安市经济发展实现了新的跨越。

“互联网+”的蓬勃发展,无限延长了增长极的辐射半径,为一些地处偏远但有着独特资源禀赋的中小城市的发展带来了更多的机遇。毋庸置疑,承接沿海地区的产业转移使得一些中西部的中小城市踏上了经济发展的快车道。而相比之下中西部地区的其它一些中小城市,特别是既不处在交通要塞、又无明显国家政策倾斜的地区,所承接的产业无论是从数量,还是从质量方面来说都要逊色得许多。甚

至有些偏远的中小城市,出于生态保护的需求,并不适合承接东部地区的产业转移。但是往往这些偏远的中小城市恰恰有着独特的资源禀赋,有的是少数民族区域,不仅有着优美的自然景观,异域的文化风情而且还有着独特的土特产。这些中小城市可以依托其独特的资源禀赋借助“互联网+”与全国的所有增长极跨空间互动。一方面可以吸引游客发展旅游相关联的产业及土特产的销售业;另一方面其独特的资源禀赋可以吸引增长极的资金与人才的聚集,使得旅游产业及土特产的销售与深加工更加优化,推进产业升级,促进产业做大做强。

3.3 在通过与增长极保持紧密互动以此促进产业进步的基础上,积极推进创新驱动与技术进步是增强中小城市发展内生动力,破解当前发展困境的关键所在

增长极理论实质是一种非均衡的经济发展理论,强调经济发展的主要动力是创新和技术进步。在中国经济发展进入新常态阶段,创新驱动、技术进步是确保中国经济高质量的中速增长,成功跨越“中等收入陷阱”的根本所在。为此,中央有关会议已经提出要加快实施创新驱动发展战略,加快推动经济发展方式转变。在全国积极推进创新驱动发展的大环境下,中小城市更是应该把握先机,积极实施创新驱动战略,以科技进步带动区域经济增长。中小城市实施创新驱动战略,首先要创新政府的管理机制,转变政府职能。各级行政管理部门应按照市场经济体制要求,确立企业在市场中的主体地位,营造有利于各类投资主体公平、有序竞争的服务环境,促进生产要素的合理流动和有效配置。在具体实行过程中,政府投资方面的管理职能应转移到投资主体服务和创造良好发展环境上来,转移到以完善为企业服务为中心、以提高服务效率为目的上来。要通过大胆的改革和实践,实行管理体制的创新,从而为投资者提供优质高效的服务。改革项目审批制度、提高项目审批效率。改进投资宏观调控方式,灵活运用投资补助、贴息、价格、利率、税收等多种手段,引导社会投资,优化投资的产业结构和地区结构。其次立足区域创新资源禀赋,通过政府推动和市场驱动,积极整合科技创新要素,构建以知识创新为基础、以产业技术创新为主线、以科技创新服务为保障的三位一体的科技创新体系。中小城市与大中城市相比科技资源相对匮乏,在科技创新体系建设

过程中,需要处理好政府引导与社会参与、资源配置与资源共享等各种关系。具体而言,发展科技创新首先应充分发挥本区域的原始创新优势和人才培育优势,形成以本区域高校、科研单位为主体的知识创新体系。在此基础上,结合本区优势产业,积极整合全国乃至国际科研资源,开展与本区优势产业相关的关键技术及共性技术研究,进而促进本区优势产业科技进步,为优势产业的持续竞争力增强奠定了坚实的科技支撑。一个完善的科技创新的服务体系有助于科技创新的健康持续发展,中小城市应以科技中介机构为主体,完善科技基础条件平台和技术创新服务平台建设布局,建立科技资源集成优化、联动高效的科技资源共享机制。在科技创新的诸多要素中,资金是最关键的环节。很多的科技创新由于缺乏资金的支持而中途夭折,因此构建科技创新的投融资体系更是科技创新服务的关键所在。中小城市政府应加强科技、金融、财政等部门统筹协调,建立科技金融工作联动机制。促进科技资源与金融资源的对接,开展科技投融资试点,鼓励银行发放科技开发贷款和知识产权抵押贷款。支持创新型企业、

高新技术企业上市或进入未上市公司股份转让平台。大力发展科技创业投资,鼓励设立创业投资引导基金。积极推动科技保险业务发展,进而分散企业技术研发和产业化风险。

参考文献

- [1] 周睿超.中小城市在增长极战略中的作用及其发展[J].东北师大学报:哲学社会科学版,2010(2).
- [2] 人民网-人民日报.2015年中国中小城市科学发展评价指标体系研究成果发布[EB/OL].(2015-11-23).
<http://unn.people.com.cn/n/2015/1123/c14717-27844521.html>.
- [3] 孙娟,等.新常态下中部地区中小城市发展困境与规划探索——以江西省鹰潭市为例[J].上海城市管理2016(3).
- [4] 姚乐.中国实体经济“空心化”之忧[J].当代经济,2013(21).
- [5] 田盼盼,等.欠发达地区中小城市的主导产业选择及其发展策略探讨[J].山东师范大学学报(自然科学版),2013(3).

Research on Economic Development Strategy of Small and Medium Sized Cities under the New Normal based on Growth Pole Theory

JIA Zhonghua

(China Machinery Technical Development Foundation, Beijing 110000, China)

Abstract: As an important part of our towns system, the healthy development of small and medium sized cities is of great importance to China's overall economic and social development. Since the reform and opening up, the economic changes brought by the rapid growth of our country is reflected in the more prominent in the development of small and medium-sized cities. Since the development of small and medium sized cities in China has relied on the path of national economic growth in thirty years, it should adjust the development strategy to actively respond to the new normal economic situation. The article aims to expound the growth pole theory, analyzes the current situation of the development of small and medium sized cities in China, and puts forward the countermeasures of development of small and medium-sized city under the new normal.

Key words: growth pole; small and medium sized city; new normal; economic development; innovation driven