

【笔谈】

## 构建面向未来的韧性城市

**编者按:**伴随着全球化和城镇化进程的不断加快,城市发展的外部环境正在发生着深刻的变化。气候变化、环境危机以及各种不可预测的突发公共事件给城市人民的生活造成严重影响,也给未来城市的发展带来新的挑战,提出了新的要求。这种外部不确定性的增加迫使人们不断思考,如何提前规划增加城市的韧性,使得城市本身能够在应对冲击时做出积极响应,实现快速的自我恢复。“韧性城市”作为一种新的城市发展理念,顺势成为新形势下应对城市危机的新模式和城市可持续发展的新方向,重新定义了城市的规划与治理,成为近年来国际社会关注的热点,也成为决策者着力实现的城市建设目标。而如何真正实现面向未来的韧性城市建设,成为当下亟待解决的关键性问题,基于此,本刊特邀国内城市研究领域内的相关知名学者,从多个角度发表真知灼见,以期对韧性城市建设提供理论支撑和思路借鉴。

**关键词:**韧性城市;不确定性;基础设施

**中图分类号:**F299.23 **文献标识码:**A **文章编号:**2095-5766(2020)06-0001-11 **收稿日期:**2020-09-10

## 未来城市与韧性设计原则

仇保兴

城市发展正在面临着越来越多的不确定性。习近平总书记在2015年中央城市工作会议上指出,无论规划、建设还是管理,都要把安全放在第一位,城市如果不安全一切归零。未来的城市发展,面临的普遍问题大致有气候变化、环境危机以及各种极端事件的威胁。因此,“以人民为中心和绿色发展”的新型城镇化,就必须考虑韧性城市的建设。

### 一、韧性城市的意义

城市面临的威胁和不确定性越来越多,包含各种社会不确定性、灾害不确定性以及经济不确定性等,一般而言,城市规模越大,其面临的不确定性越多。第一是极端气候的变化。比如,2020年7月,水利部发布消息显示,我国四条河流的水位超过历史记录。目前出现的旱灾或者水灾,大都是超历史

极值的,因此通常的承载力估算或者通常的预案往往是没有作用的。第二是城市的高集中性。例如,上海目前宣布无人驾驶的时代已经到来,但无人驾驶同时也意味着另一个方面的高不确定性,如果无人驾驶被黑客所控制,那么汽车就变成了在市区内横冲直撞的危险工具。第三是新技术的快速涌现。比如人工智能、物联网,特别是人工合成生命这些颠覆性的技术,新的科技本身就是新的脆弱性产生的新源头。物联网和5G时代,也是万物互联的时代,但万物互联往往也意味着危险互联。第四是快速发展和高度国际化的脆弱性。我们现在正在经历着快速的机动化,高铁和高速公路的网络化,时空被高度的压缩,一旦有什么舆情发生,就会迅速地扩散到周边,所以空间的高速连接,也意味着任何一个地方甚至国际上的一些灾害,会迅速传递到中心城市,而中心城市里的一些灾害也会迅速

的扩散至其他地方。第五是多主体的复杂性。人口的大量流动,特别是国际人口大量流动,城市集聚的膨胀,都会带来各种各样新的不确定因素。

应对这些新的不确定性或者未来灾害的方法就是韧性城市。因为所有的这些大的灾害,都可以称之为“黑天鹅”,传统的解决思路对此是无效的。20世纪80年代,国际社会提出了韧性城市概念,韧性城市是指城市的经济、技术系统、基础设施系统面对灾害的冲击和压力,仍然能够保持基本的功能、结构、系统和特征不变,这样的城市系统也称为韧性系统。

## 二、韧性系统的模型

韧性系统的模型包含结构韧性、过程韧性和系统韧性三个方面。结构韧性可以分为技术韧性、经济韧性、社会韧性、政府韧性。技术韧性是基础性的,也就是城市生命线的问题,指的是城市的通讯、能源、供排水、污水处理、交通、防洪、防御系统等都应该有足够的认识,应对不测的风险。经济韧性就是要实现经济结构的多元化建设、就业多元化和就业弹性,促进经济活动低碳可持续发展。社会韧性是指城市社会各个主体在威胁或者灾难来临时能够保持理性,不放大危险。政府韧性就是通过韧性城市的建设,使得政府在任何情况下都能够准确地搜集到情况,然后率领民众抗击灾害,保证职能的正常运行。

从过程韧性来看,任何一个城市特别是中心城市,在面临“黑天鹅”事件和灾害时应该具有一种维持力,能够保持这个城市的主要功能不变。过程韧性的第二个阶段,是指如果主要功能消失或者交通中断,能够迅速恢复,比如供电、供水中断能够在24小时恢复,24小时是个节点。第三个阶段是我们通过对每一次灾害、每一次干扰进行科学研判和总结,找出短板并迅速补齐,使得城市就能够转型升级,可以应对更大的不确定性。所以维持、恢复、转型这三个阶段,体现出一种过程的认识。

系统韧性与智慧城市紧密相连。城市智慧是基于每一个城市单元,首先对发生的问题能够获得足够的信息,能够感知,第二个阶段就是通过人工智能或者一定模型能够进行快速运算,第三个阶段就是送到执行机构进行执行,精准地解决问题。最

后对执行的结果进行反馈,反馈了以后再感知。因此,感知、运算、执行、反馈就构成了系统的闭环运作。这个闭环越敏感,运转的速度越快,越能够应对外部的干扰,这就是系统韧性。

基于以上的一些指导原则,如何提高城市韧性,需要引进一个新的方法就是CAS,也即复杂适应系统,该系统中每一个主体都能够对外界的干扰做出自适应反应,而且各种主体之中会产生复杂的、良性的互动,使得整个城市能够在大的灾害或变故之前、之中,保持主要功能稳定不变,且如果发生改变能够迅速恢复。

韧性城市实际上是我们人类一直追求的比较理想的城市翻版,人类追求理想的城市已经至少有五千年的历史。一个理想的城市首先可以看成是安全韧性,然后是活力宜居的,第三是绿色可持续的。这三者构成了城市的铁三角,且这种铁三角都可以包括在韧性过程中。韧性城市虽然只有40年的历史,但却是世界上所有的重要城市都重点关注的问题,比如纽约就提出“2040,韧性压倒一切”,伦敦提出“2045,韧性是最重要的因素”,巴黎提出“2045的巴黎”。

## 三、韧性城市的要素

韧性城市包含几个要素:第一个要素就是主体性。主体性实际上就是系统的主体,也就是民众,包括各个市场主体在应对外部干扰或者灾害来临的时候的应对、学习、转型、再成长的能力。日本学者曾提出,一个城市的韧性,首先注重于人们素质的提高,提升居民的个人素质可以决定减灾的成败,在灾害的现场要求人民在不确定的信息基础上,开展合理的避灾行动。因此,日本与地震灾害进行了近千年的斗争,面临一般性的地震时,日本的民众伤亡和次生灾害是最小的,这主要来源于其主体的适应能力是最高的。主体还包括多个层次,比如说建筑、社区、城区主体,企业、单位、各级政府主体,不同的主体相互之间是良性互动的,这是主体性的要求之一。主体性的另一个要求是每一个主体要发挥自己的功能。比如,欧洲一些国家提出微农场,在建筑内部生产蔬菜,通过新的LED光源,能够在一年中实现20—25次采摘,其单位产出蔬菜、瓜果比大田里面还高出50倍,更重要的是,这是现

代版的菜篮子、米袋子。城市如果借鉴这种做法,城市的安全性就会提高。再比如,目前提出的自然农场,实现了菜肴15分钟就可以从田头到达案头,而且整个过程可视化,整个产业链非常短,也被称做短链生产体系。这个短链生产体系体现的就是韧性,也是我们菜篮子现代化的方向。

第二个要素就是多样性。任何一个系统特别是中心城市的产业应该多样化,防灾能力要具备多样性,更重要的是,要在城市基础设施上推广分布式、去中心、小型化、并联式,这种生命线的系统比传统城市那种大规模化、中央控制、串联运行要更具韧性。在此方面,城市的发展也有不少例子。比如,天津滨海新区曾规划建设亚洲最大的危险品仓库,为什么危险品仓库要最大呢?其价值和意义值得商榷,相反把危险品分散、小型专业储存似乎更具合理性。再比如,北京的新发地市场,曾有人提议要把它建成世界最大的批发地市场,结果整个河北甚至山西的蔬菜果品,都要到新发地去进行流通,这似乎并没有必要,相反却越集中越危险。工业文明时代要去中心化、大型化、流水线化,但其同时也造成了新的脆弱性。英国研究韧性城市的专家曾经说过,真正大规模的杀伤性武器不是别的,而是那种集中性的、大型的城市基础设施。交通设施也是一样,目前的实践中我们经常把交通看成一种串联式,从步行到公交,公交到轨道,轨道再到高铁,但其实应该建设成为并联式,也即各种各样的交通工具都可以到达目的地,这样人们可以有更多的选择余地,比如电动自行车、自行车、步行都能够到达目的地,这种交通基础设施才是韧性系统。

再比如,在城市公共空间可以通过各种各样的空中连廊把它连起来,当特大洪水、超历史记录洪水来临时,这些空中连廊就可以变成紧急的生命线功能和避灾场所,同时保持城市的基本交通功能不变。日本的筑波城区位类似于中国的雄安,地势比较低洼,旁边还有一个大湖,其在规划时把主要建筑用空中连廊连接起来,离开地面大约7.5米,这样一来,当超历史记录洪水来临时,这些连廊就成为了生命线工程,可以保持城市正常的功能不变,日常这些连廊可以成为人们绿色交通、步行、自行车交通的主要通道,跟地面机动车分道而驰。类似的连廊工程在中国沿海一些城市都已经在实施,而且这些连廊工程最后成为了城市的共享空间和避

灾场所,显著增强了城市的活力和韧性。

第三个要素就是自治性。也就是说每一个单元、每一个主体,特别是城市的社区,都具备自救功能,能够在灾害来临的时候自己存活、自己解救。比如,日本居民家里就有“三个一”,第一是每一个家里都有急救包,这个急救包里面有三天食品,三天的水,三天的药品,那么在三天为外界隔离情况下,可以维持正常的生活。第二是周边社区公园有一个急救站,这个急救站里面可以维持一个社区一万人口三天的水、药品、食品。第三是城市里面还有若干个急救中心,可以维持所有市民使用三天的水、药品、食品,这样的城市 and 这样的社区,就具有强大的自治功能,可以把许多灾害造成的次生灾害消除在萌芽状态。再比如,在防御洪灾时可以采取这种升降式防洪墙设计,因为五百年一次的洪水跟一百年一次的洪水在大平面上就相差一米,甚至一米都不到,利用一个挡板就可以解决问题。但是平常这些挡板如果做成可升降的,可以大大地改善景观,而平常状态则可以作为路面。荷兰发明了一种价格比较昂贵的可以自动升降的挡板,面临水位提升挡板可以自动升起来。

第四个要素就是冗余。冗余就是有备胎,现实中人们往往追求系统的运行效率,运行效率越高就会出现剑走偏锋式的脆弱性,因此,任何一个复杂系统,特别是特大型城市、中心城市,它必然包含着备胎,也就是无用之用,但是遇到重大灾害的时候,那些无用的部分恰恰是效率最高的。比如疫情之后中央决定一定要把救助药品、救助物资的仓库系统运转好。比如,在每一个居民区里面设置一定的超市,这些超市存储有必要的粮食、油、干净饮用水,包括基础性的一些药品,备足供应这个小区三天之用,这样的超市可以给予一定的补贴,也即这些必须的储藏品应该有一定的冗余。再比如,可以在每一个卫生间里面装上微中水系统,实际上就可以节水35%,也就是另外一个小的系统,通过收集雨水,在每一个落水管装上一个三吨重的水桶,这个水桶就可以吸去洪峰30%,再加上屋顶绿化,透水的地面,可以把洪峰吸走一半,对于抵御洪水具有重要作用。实际上,这些系统在灾害来临时就是消防系统和微救灾系统。城市可以把微中水进行N次使用,使用的次数越多,这个城市水循环的韧性就越强。在雄安规划设计实践中,就推荐使用了这

种集装箱式的污水处理系统,每一个集装箱每天处理一百吨到两百吨,如果不够可以再增加集装箱数量,就地收集、深度处理小区的污水,形成无数个小的微循环,如果哪一个集装箱坏了马上换上另一个,实现并列式运行,这种系统要显著优于传统的集中式污水处理。

第五个要素就是慢变量管理。因为城市运行中许多的脆弱性,都是温水煮青蛙造成慢变量积累的。比如,燃气管道陷入一定程度以后,它的空腔里面燃气跟其它气体混合到一定比例的时候会产生大爆炸,那么慢变量的管理办法就是要找到这种临界,因为慢变量最后肯定要到达临界点,如果把慢变量能够找出来,那么我们不仅可以预防“黑天鹅”式事件,也可以预防“灰犀牛”事件。所以这些问题,都是韧性城市设计和建设要考虑的。慢变量管理是比较困难的,但通过微计量和智慧城市的办法,首先把这些数据都能够精确地搜集起来,然后跟模型比对,预测什么时候会出现颠覆性的事件,也即通过慢变量的管理可以显示、警示,同时发出警报。

最后一个韧性的要素就是标识,这个标识在复杂的系统中间,就提供了相互之间主体配对和解决灾变所带来的灾害的具体办法。标识实际上是一个古老的方法,但是在现代的情况下却越来越重要。比如,消防队员要穿红色的衣服,医生要穿白色衣服,这些都是标识,标识在危机的时候就会发挥作用,比如需要医生时,找到穿白大褂的就是找到对象了标识目的在于帮助人们进行配对。大自然界包括我们的免疫系统都存在这种标识,没有标识系统则无法运行,但如果标识十分可靠,而且能够自动寻找对方进行配对,那么这个标识系统就是非常强大的。比如现如今的人脸识别、人工定位,实际上都是标识系统。比如疫情期间,利用一个好

的系统可以把每一个感染者的空间轨迹进行精确定位,可以帮助大家了解信息保持主动隔离。

现在是万物互联的时代,这种万物互联其实有两种可能,一种它可能把各种危险都连接在一起,但是另一方面,也有好的侧面。我们只要把万物互联根据现在韧性城市进行标识的配对使用,可以迅速帮助人们在需求与供给之间自动自组织进行配对,手机发挥方便的助力工作,在混乱中间起到关键性作用,使得整个5G系统能够在灾害来的时候,帮助人们进行迅速的配套和配对,然后迅速自动地发出要求配套援助的信号,这样一个标识系统,在灾害来临时可以减少大量的人员损耗,把次生灾害降至最低程度。

总结起来,第一,传统城市防灾思维总是企图建造一个巨大的拦水坝,把各种各样的不确定性拒之于城外,这样做不仅浪费极大,有时还会造成新的脆弱性。第二,传统的工业文明思维下,城市都是要越集中、越大型、越中心控制才越好,这样的思路必须彻底抛弃,比如世界上最大的新发地市场,世界上最大的危险品仓库集中市场,包括深圳建设的世界上最大的集中堆场,堆土推,这些从一个侧面来看都潜藏危险,所以必须辅之以各种微循环、分布式的新模式,而且这样的成本更低、效果更好。第三,在城市设计中,要采用第三代的系统理论,跳出第一、第二代系统论的局限性,因为第三代的系统论坚持了主体的自主能动性,只有在坚持主体自主能动性基础上,系统才有多样性和自治性,才有足够的冗余和备胎,然后才可以进行慢变量的管理,加之建设丰富的标识系统,才能使我们城市的韧性才变得越来越强。

作者简介:仇保兴,男,国务院参事,国家住建部原副部长(北京 100006)。

## 韧性城市对现代城市的挑战

姚永玲

城市韧性是指城市在发展过程中应对各种危机的能力。随着城市突发事件日益频繁,韧性城市

成为城市发展的重要内容越来越受到重视。但是,由于现代城市发展面对的危机来源具有多样性和

不确定性,危机爆发后所造成的影响和扩散路径很多在事先并无规律可循。城市需要在事前对各种危机进行预设防,事中在有限时间内迅速组织应对,事后尽快适应并恢复正常运行。整个过程越完善、城市韧性就越好。这就需要城市从资源、环境、社会、经济、文化、治理等多种角度,组织各种资源、解决各种问题。因此,韧性城市构建是一个非常全面而复杂的过程,对现代城市发展提出了挑战。

城市韧性有多种定义,一般是指城市对灾害的承受能力,应对和恢复能力以及对未来风险的适应能力。概括起来主要内容为:鲁棒性(抵御灾害和减轻损失的能力),冗余性(备用设施和资源的补充能力),包容性(功能、产业、文化和社会多样性),恢复性(受灾后尽快恢复的能力)和适应性(从以往灾害中获得的灾害适应能力)。围绕韧性城市需要的这些能力,一些城市在空间规划、基础设施建设、城市运行、城市功能等方面设置了多个目标。其中,美国纽约市采用12个目标、52个绩效和156个二级指标评估城市韧性程度;“韧性伦敦”对个人、企业、社区、城市和国家在重大灾害发生时都制定了具体措施。但是,截至到2020年8月底,这些措施在新冠疫情面前却都显得手足无措。可见,韧性城市对现代城市的挑战不在于是否从韧性角度考虑城市的应对能力,而是对现有的城市定价机制提出了完全不同的要求,这些要求我们要突破现有城市规律,寻找另一种城市运行机制。

## 一、城市规模与空间价值

随着城市发展和规模扩大,城市增长的获得性不仅包括效率、财富和创新,也包括更高的犯罪率、传染病和灾害风险,这是规模带来的另一种效应。因此,大城市由于人口规模庞大,居住稠密、流动性强,交通拥堵、环境污染和社会治安恶化,一直以来都是城市病的主要高发地,也是灾害和流行病防控的主战场。2020年的新冠疫情,中国的疫情中心在人口稠密的武汉市中心;美国的疫情中心在人口最密集的曼哈顿。另外,疫情最容易传播的餐馆、影院剧场、艺术空间和各种人口聚集的公共场所,大都分布在城市中心。城市人口、建筑物、财富和生产要素高度集中在大城市和城市中心,是导致城市脆弱性的主要根源。因此,以控制人口规模为目标

的韧性城市规划,将低密度的空间开发作为主要手段,通过均衡布局城市基础设施、建筑物和公共服务,建设韧性城市;有的甚至认为,城市空间密度和面积必须控制在一定范围内,才能保护市民的健康安全。

但是,城市空间的优越性在于,规模扩大带来的规模效应,以及聚集外部性带来的共享、匹配和学习机制所创造的创新成果。正是因为城市将人们聚集起来,合作工作与学习,才产生了比以往更大的创造力。失去了规模效应,聚集及其各种城市福利也将无从谈起。一些研究表明,城市规模与基础设施和城市产出分别为次线性和超线性关系,城市人口规模每增加一倍,只需要增加0.85倍的基础设施,产出就可以增加1.15倍。尽管这种增加伴随着犯罪、污染和疾病的高风险,但同时也具有较高的危机应对组织能力;另外,城市密度高不仅意味着人口集聚,还代表着知识水平、文化内涵、公共服务与就业机会的提升,由此形成更强的城市韧性(适应性)。与此同时,多中心的空间结构以其不丧失聚集效应而又能降低城市密度的方式,成为解决大城市病的共识。但是,研究却表明,无论是郊区化、后郊区化还是扩展城市化,由于城市功能的外延和扩展,导致周边地区脆弱性的风险增加。因此,韧性城市是否真的需要改变城市规模和空间密度,并不同于一直以来的城市规模之争,而是需要什么样的空间形态,才能使城市既有聚集效率又有韧性。

由于城市千差万别、城市规模和结构丰富多彩,每个城市应该有什么样的空间形态都体现了城市的独特性。因此,现代城市既要有韧性、又要有聚集效应,就不能限定城市规模、更不能规定城市的空间形态,而是基于城市长期发展的地域基础和演化方向,加以引导形成各具特点的城市空间结构。这对按照城市空间发展规律建设韧性城市提出了难题,那就是在韧性城市建设中,标准化的思路都将毫无意义;只有根据不同城市本身的规模、结构、发展阶段和已有空间形态甚至腹地条件,合理配置资源,实现效率与风险防控的最优目标,才是该城市最佳的韧性效果。从这个角度,韧性城市是兼顾效率与风险的个体定制式的发展战略,不是统一的建设行动;在特定的空间形态下,城市规模和聚集效应是否一直都能创造出足够多的价值用

来抵御风险才是韧性城市建设的关键。由于风险的不确定性,这种适度规模已经远远超出了已有经济学能够解释的适度规模,从而对现有城市规模研究提出了挑战。

## 二、城市成本与效率核算机制

韧性城市的鲁棒性、冗余性和适应性都意味着城市要建设足够多的基础设施,用以吸收灾害影响和抵御风险。例如,为了应对洪水和风暴潮,纽约市的建筑、地铁、交通和道路设施全部提高了建设标准,为提高城市韧性还安排大量资金用于海岸线防护、建筑、经济恢复、社区防灾及预警、环境保护及修复等项目建设;针对地震灾害,东京不仅在建筑物方面具备形成抗震,而且建立了应急响应系统、多部门协同系统、关键基础设施管理系统、市民服务和移民控制系统、公共管理服务系统、警务执法系统和信息管理系统;墨西哥在应对犯罪、恐怖袭击、自然灾害等方面,建设了一个国家控制中心、五个区域控制中心、两个移动控制单元以及联合预警系统等;伦敦针对气候变化导致的洪水、干旱和高温天气等灾害,在基础设施、能源和废弃物排放,以及灾后尽快恢复经济和社会秩序方面,制定了综合实施方案。另外,整个国家也可能行动起来,建设国家重点基础设施,建设备灾救灾系统。这些额外建设无疑都增加了城市运行成本,在一定程度上降低了城市经济效率;超出日常运行的设施建设投入越多、韧性越好,城市总体经济效率就越低。

虽然,前瞻性行动和防御性措施抵御风险很有必要,但随着灾害呈全球性趋势,以及灾害的频繁程度、发生的强度和不确定性都日益增强,用于风险防控的额外投入将会越来越多,城市依赖规模和聚集所增加的效率是否能抵消这种越来越多的额外支出,是韧性城市必须面对的难题。在规模和聚集效应都较为相似条件下,由于城市所处环境和地域不同,面临的风险和不确定性有着天壤之别,导致不同城市用于风险防控和风险抵御的投入差异巨大,从而使城市经济效率不再取决于规模和聚集效应,而是由城市所面临的风险程度所决定。因此,韧性城市的长期可持续发展取决于风险而不是要素,城市需要将风险与收益核算以及城市发展与

风险之间的关系纳入城市经济的运行机制中。

## 三、开放发展中的外部性共同体

韧性城市最突出的特点是化解和抵御灾害冲击。除了增加基础设施建设、增加公共服务资源供给、优化决策机制合理组织和调动资源外,减少和应对冲击的措施往往采用隔离甚至疏散。这与现代城市要素高度聚集和高流动性以及城市之间高度关联性的发展方向相悖;即便是非流行病类灾害,比如地震、火灾、洪水和海啸等与人员流动无关的局部灾害,受灾城市的损失和功能阻滞也会影响其他城市的运行;尤其在城市群或联系密切的城市之间,任何一个城市受灾都会发生空间连锁反映,放大空间负外部性。从流行病灾害来看,大城市对外具有交通网络发达、人员流动频繁的特点,内部又广泛使用大容量公共交通、大规模办公设施、商业综合体等,客观上确实会加速传染病的空间扩散,城市联系越紧密,这种风险就越高;从局部自然灾害来看,核心城市受灾后,所有与之联系的流动必然中断,在空间关联性强、城市网络更复杂精密的系统中,各城市受到的冲击就越强、范围也越广。一般来说,这种连锁效应与空间外部性息息相关,而且正负外部性往往相互对称。

但是,现代城市发展战略中,我们往往强调城市群和城市关联所带来的正外部性而忽略负外部性;强调正外部性带来的利益共同体而忽视风险共同体。尤其是,基于外部性好处而构建的利益共同体在应对灾害中由于投入与收益并不对称,更不容易风险共同体的形成;在各种灾害都存在极度不确定的前提下,协同韧性城市建设中的投入与回报都尚无明确的利益机制和核算基础。因此,韧性城市不仅是城市个体的发展问题,更是城市系统难题;不但要改变城市层面的发展思路,更要重新审视区域(甚至国家)层面一体化战略的利益基础。

基于以上三点,由于韧性城市与现代城市的运行机制有诸多相悖之处,如果遵循现有发展逻辑,韧性城市研究将会陷入困境,例如:第一,可以提出韧性城市建设的对策措施,认为既能发挥规模聚集效应,又能建设韧性城市;但是由于并不清楚实现双赢的内在逻辑关系,措施缺乏实施依据。第二,认为城市总是能通过聚集创新提高效率从而可以

增强风险抵御能力;但并不清楚效率提高所获得的收益与抵御风险投入孰多孰少,城市的可持续性无法得到保证。第三,通过智慧城市和技术手段,总能使城市既获得空间正外部性又能避免负外部性;但由于忽略了现代技术使城市系统越来越精密的同时,导致脆弱性也越强、面临的风险也越大,不能真正预测两者相互促进的最终结果。因此,韧性城市需要在重新认识城市价值与风险、投入与效率,

以及城市关系的正负利益核算理论基础上,建立新的发展逻辑。

**作者简介:**姚永玲,女,中国人民大学应用经济学院教授,博士生导师(北京 100872)。

## 以智慧管网建设提升城市韧性

刘治彦

2020年突如其来的新冠疫情、城市洪涝等灾害,再次警示在新型城市建设中必须提高城市抵御风险能力,提升城市韧性。城市韧性可以从城市经济运行、城市公共卫生、城市基础设施、城市生态环境等诸多方面进行打造。本文仅从城市基础设施视角,主要分析如何通过加强智慧管网建设来提升城市韧性。

管网设施是城市的“神经”和“血脉”,是城市的“生命线”。长期以来,中国城市建设,“重面子、轻里子”问题一直未能解决,城市基础设施建设历史欠账较多,管网设施事故频发,给城市和居民人身安全带来较大隐患,随着城市规模扩张,城市风险日益加剧。

究其缘由主要是,第一,城市规划缺乏前瞻性、系统性和权威性,一张蓝图难于绘到底。城市规划往往跟不上城市发展步伐,加之城市规划的法律效应较弱,权威性较差,换任领导换一次规划,规划随着领导意志走,城市管网建设为适应不确定性城市总体规划,就会经常出现变动,影响管网建设质量。第二,管网建设单位各自为政,管网信息资料不能共享。一个管线施工单位因缺少全部管网分布图常挖断其他管线,导致一系列纠纷,也影响城市正常运行。同时,由于管网资料分散在各建设单位,不能共享,影响管网统一管理。第三,市政管网建设质量差或年久失修,大多存在安全隐患。20世纪的老旧管网大多进入更新期,近20年来的新管网建设由于缺少有效监管,管网设施建设偷工减料,工程质量较差,时常出管网破裂和路面坍塌。第

四,监管不力,管理滞后,违规施工建设屡禁不止。一些施工单位为节省投入,时常改变规划设计,导致管网信息失真,工程质量受到较大影响。第五,投资主体单一,建设资金不足,影响管网建设质量。地下管网作为市政基础设施主体,其建设资金主要来源于财政投资。中国城市管网建设投资长期偏低,投资额仅为GDP的0.45%左右。同时,城市区域间投资能力差别较大,对财政经费较为充裕地区来说管网投资尚不是问题,但对于一些财政经费紧张地区来说,管网投资难以保障。第六,技术手段落后,管理效率较低。以往地下管网缺乏有效技术手段,难以及时掌握管网运行状况,管理难度较大、效率较低。第七,管理法律法规不健全。目前中国还没有完善的城市管理法,更没有地下管网管理法,因此城市管网规划、建设和管理无国家法律可依,部分城市虽有有关管理条例,但不具有严格意义上的法律效应,追责较为困难。

针对上述问题,国务院2014年6月印发了《关于加强城市地下管线建设管理的指导意见》(国办发〔2014〕27号),要求各地“2015年底前,完成城市地下管线普查,建立综合管理信息系统,编制完成地下管线综合规划。力争用5年时间,完成城市地下老旧管网改造”和“用10年左右时间,建成较为完善的城市地下管线体系”。纵观近年来各地实践,城市地下管网建设管理工作取得了一定进展,尤其是地下综合管廊试点城市,加大了投资力度,采用了最新技术手段,积极推进地下管网建设管理。但由于这项工作基础薄弱、耗资较大,许多地方到目

前尚未完成预期目标。总体来看,地下管网建设管理工作尚未全面铺开,整体进展较为缓慢。为此,应加强以下工作:

#### 1.加快出台城乡地下管网管理法

要加快制定和实施中华人民共和国《城乡地下管网管理法》并明确规定,地下管网是国家最重要基础设施,是保障城乡人民生活正常运行的“生命线”,任何单位和个人不得随意破坏和违规建设。地方政府应按照国家相关法律法规负责辖区地下管网规划、建设和管理,以满足当地人民需要。地下管网规划要与城乡发展规划同步进行,要具有科学性和前瞻性。地下管网建设要严格按照法定规划设计进行施工,施工单位不得随意改动建设单位提供的规划设计图纸,监理单位必须严格按照相关标准进行验收,不合格者不得通过。地下管网日常运行维护应由专职机构负责,及时发现问题并妥善处理,防患于未然。

#### 2.建立地下管网信息共享平台

由政府综合部门牵头,住建部门、规划部门、电力公司、通信公司,以及自来水、燃气、热力、路灯等市政部门和其他有关部门共同组成地下管网管理协调小组,已经完成现状普查的进一步核实资料信息,没有完成的交由国家地下管网普查机构统一完成。利用最新探测技术,参考现有管网资料,彻底摸清地下管网基本情况。参照人口普查和经济普查的办法,制定全国地下管网普查标准,调查内容主要包括:现有地下管网的权属、使用年份、三维坐标、管径、用途、材质等信息,按照统一标准整合各类普查信息,建立地下管网信息数据库,并及时更新数据库内容。

#### 3.推进智慧管网规划设计

运用大数据和云计算等新技术,结合管网普查数据资料,以及城乡基础数据库,加快研制“多规合一”的技术方法,改进城乡规划和管网规划。根据区域资源环境条件,确定地区人口承载力上限,根据人口增长和迁徙趋势确定居住地人口规模,在人口状况预测基础上,分析产业选择和发展趋势,从而确定基础设施和管网需求量和空间布局结构。通过城市动态模拟手段,优化管网设计,增强管网规划设计的科学性和前瞻性。

#### 4.加快智慧管网体系建设

充分利用5G网络和物联网建设的新机遇,加

快智慧管网建设。采用最新材质对老化管网和存在安全隐患的管网进行逐步改造,在改造过程中,安装相应传感器,及时采集管网状态信息,集中传输到市政管网运行监测中心,根据管网信息设置隐患预警和提供应急处置预案。智慧管网体系建设是智慧城市建设的有机组成部分,要将地下管网建设纳入到智慧城市建设之中。智慧城市就是城市发展智慧化,依靠智慧驱动城市发展,是未来城市发展趋势,要通过城市规划建设管理的智慧化来实现。中国地下管网建设面临难得的历史机遇期,要紧紧抓住智慧城市建设主旋律进行推进。以智慧城市建设为统领,有机整合智慧交通建设、海绵城市建设、地下综合管廊建设和地下管网建设,形成智能化城市基础设施。

#### 5.稳步扩大地下综合管廊建设

尽管地下综合管廊一次性投资较高,但从国际经验来看是城市建设中“一劳永逸”的事。在中国城镇化现阶段,一些大城市和中小城市仍处于发育期,甚至出现收缩的情况下,地下综合管廊建设不宜也不必遍地开花。在国家确立的36个地下综合管廊试点城市基础上,鼓励区位优势、聚集人口能力强、经济实力雄厚、发展潜力大的一、二线城市开展地下综合管廊建设,以综合管廊建设整合地下管网建设。

#### 6.严格规范管网建设

地下管网建设应与城市道路新建、改建、老城区改造同步进行,统一进行招投标,优先由道路改造施工单位负责施工,避免重复施工,节约工程成本。提高地下管网承建单位准入门槛,城市地下综合管廊与干线地下管网承建单位必须要有国家级相关资质,鼓励地方市政工程公司承建支管网和配套工程。承建单位要严格按照规定程序,建设前必须办理规划许可,开工前应向有关部门上报施工方案和图纸等,由管理部门将相关资料输入地下管网信息管理系统,核算新铺设的管网与其它管网之间是否达到安全间距、埋深等标准,确保管道铺设路线的合理性。承建单位要严格按照地下管网规划设计和施工图进行建设,优化施工方案,对可能出现的紧急情况要有应对预案,事先协调好各利益相关方。工程监理单位在管网施工时,应加强工程监理,确保承建单位按图施工,杜绝施工的随意性、盲目性;管网建设竣工后应严格按国家验收规范进

行竣工验收,及时将资料报相关部门备案,适时更新地下管网管理信息系统。

### 7. 建立多元化投融资渠道

地下管网建设,尤其是地下综合管廊建设耗资较大。根据有关测算,地下综合管廊建设每公里需投入0.5—1.3亿元。中国现建地下综合管廊平均造价为1.2亿元/千米。目前仅供水、排水、燃气、供热4类市政地下管线长度已超过180万千米,若全部采用地下综合管廊,工程量将达45多万千米,全部投资将超过50万亿元,假如10年建成,每年投资至少5万亿元。钢材、水泥、机械设备等方面的投资,以及大量的人力投入,对经济的拉动作用十分明显。但所需资金规模巨大,必须建立多元化投融资渠道。近些年实行的PPP模式,在一些地区遇到去

地方债的困扰,继续推广会有些难度。国办发〔2014〕27号文中提出的“鼓励管线单位入股组成股份制公司”模式可在实践中进一步探索和完善。根据城市基础设施建设国际经验,可以采取组建市政建设基金和发行市政建设债券等融资方式,一方面弥补建设资金不足,另一方面也可让市民分享市政建设投资利润,一举两得。另外,也可以通过特许经营权和道路管网两侧土地增值分享方式对承建单位予以补偿。

**作者简介:**刘治彦,男,中国社会科学院城市发展与环境研究所研究员、博士生导师,中国社会科学院城市信息集成与动态模拟实验室主任(北京 100028)。

## 着力增强特大型城市经济韧性

秦 尊 文

城市经济韧性是指城市在遭受外部冲击后表现出的经济反弹能力以及对极端灾害的防范、响应和恢复能力。2020年1月以来,中国许多城市遭受新冠肺炎疫情冲击,人们开始关注城市韧性问题。由于单个中小城市的经济规模小、结构较为单一,受到冲击后其他城市可以弥补或部分冲销;而特大城市体量大,遭受冲击后造成的损失,中小城市难以弥补,其经济韧性问题更受关注。

### 一、新冠肺炎疫情是对城市经济韧性的大考

中国疫情得到控制后,特大城市积极组织复工复产复市,目前已取得较好成效,但各市经济恢复的程度不一样,反映出各城市之间经济韧性的差异。用一组数据进行比较:2020年1—5月武汉市规上工业增加值比上年同期下降24.4%,社会消费品零售总额下降37.9%;而杭州市分别只下降了1.9%和8.3%。这说明杭州市经济韧性较强。当然,武汉作为当时疫情的“震中”,情况很特殊,可比性可能不太强。

郑州与杭州具有较强可比性,对两者进行比较,还是可以看出有较大差异。2020年1—5月,郑

州规上工业增加值下降3.1%,比杭州多降1.2个百分点;社会消费品零售总额下降13.7%,比杭州多降5.4个百分点。上半年,杭州实现生产总值7388亿元,按可比价格计算,同比增长1.5%;全市实现一般公共预算收入1276亿元,增长1.2%。郑州生产总值5459.6亿元,按可比价格计算,同比下降0.2%,与杭州相差1.7个百分点;全市实现一般公共预算收入635.2亿元,增长0.7%,与杭州相差0.5个百分点。两市发展“亮点”也不同:杭州2020年上半年数字经济核心产业实现增加值1833亿元,占GDP的24.8%,增长10.5%;而2020年1—6月郑州房地产企业销售金额TOP15企业合计销售金额为665.7亿元,占上半年GDP的12.9%。这从一个侧面说明,杭州比郑州产业结构更优、经济可持续发展能力更强。

新冠肺炎疫情是对经济韧性的大考,各个特大城市交出了成绩不同的答卷。习近平总书记强调:“要着力完善城市治理体系和城乡基层治理体系,树立‘全周期管理’意识,努力探索超大城市现代化治理新路子。”城市治理应以此次疫情大考为契机,根据新形势、新要求不断提高城市应对重大公共卫生事件能力和各种突发灾害及重大意外事

件的能力,努力增强城市发展韧性和城市经济韧性。

## 二、着力增强城市供给侧结构韧性

供给侧包括劳动力、土地、资本、制度创造、创新等要素。外来冲击造成城市经济下行,这就要求加大逆向调节力度,在增强供给侧结构韧性方面下功夫。

一是提升经济创新能力。仅有“抵抗力”的城市不意味着必然具有韧性,而具备经济创新能力的城市通过重新配置资源能够跨越到更高的增长路径,打破原有城市历史演化形成的路径依赖。要鼓励支持高新技术产业、战略性新兴产业发展,促进传统产业结构调整 and 转型升级。经济创新能力兼具“抵抗力”和“更新力”,是经济韧性的重要维度。经济的韧性主要靠企业的承压能力来体现,企业的承压能力又靠其盈利能力来支撑,而盈利能力的源头又来自创新能力。这次疫情,将使长期以来的低成本竞争策略和“互害”模式的价格战可能走向终点。那些不思创新驱动、专靠“薄利多销”的企业,一碰到剧烈的市场波动和突发事件往往就会极为被动,甚至走破产。

二是增强微观主体活力。引导企业做大做强。实施龙头企业培育工程、企业兼并重组和产业链垂直整合工程,集结规模优势,提升产业层次。实施中小企业成长工程和企业企业家培育工程,引导中小企业走专业化、精细化、特色化、新颖化发展之路,培育一批拥有自主品牌和技术、在行业内位居前列的“隐形冠军”企业和“科技型小巨人”企业。建立亲清政商关系,大力营造依法保护企业家合法权益的法治环境、促进企业家公平竞争诚信经营的市场环境、激励企业家干事创业的社会环境。高度关注中小微企业发展,采取税费减免、租金和贷款利息补贴等优惠政策,千方百计保住市场主体。劳动力也是微观主体。短期看,受疫情冲击最重的湖北省劳动力就业受到很大影响,出省务工曾一度遇到较大困难。其实放在更长时段来看,一些地区、一些行业早已出现结构性的就业问题。如在2018年初,中美发生严重贸易摩擦发生之后,沿海地区一些制造业企业受冲击较大,出现了减员现象;再比如东北地区以及山西等对资源依赖较强的地区,

近年来也出现了一定的就业压力。但是,另外一些行业出现了需求旺盛但劳动力供给相对不足的局面,如养老服务、家政行业等。将劳动力从过剩的地区和行业转向短缺的地区和行业,也是搞活微观主体的重要内容。

三是发展龙头型经济和块状经济。顺应构建以国内大循环为主体的新发展格局的大趋势,大力发展实体经济。特大城市要加快整合、优化、提升现有各类开发区、工业园区、产业集中区,鼓励工业企业向特色产业园区集聚,实施新建重大产业项目全市统筹、分区落地,引导和促进与产业相关联的中小企业、上下游企业和新上项目按产业功能分区落户或迁入工业园区。支持本地骨干企业“滚雪球”式成长,积极引进技术领先的成熟企业,以龙头企业为支撑吸引相关产业集聚,引导特色产业接续成龙,通过产业协同效应和集聚效应延伸产业链上下游,形成龙型经济。通过提高产业组织化程度,以“抓龙头、铸链条、育集群”为目标,实施产业延链、补链、强链工程,强化传统产业链的核心环节,补齐新兴产业链的薄弱环节,整合形成产业链接和产业配套。培育和引导配套企业健康发展,扶持一批小而精、小而专、小而特的配套企业,加强与龙头企业合作,鼓励形成产业集群,加快产业集群内重点企业的上下游及侧向产业链的配套建设,构建产业配套体系,形成块状经济。通过龙型经济和块状经济的发展,形成城市经济结构的多元化、体系化,提升抵御因外部冲击导致结构失衡的能力,维持和推进经济的可持续发展。

## 三、努力增强城市需求侧结构韧性

需求侧主要有投资、消费、出口,通称为“三驾马车”。特大城市要增强城市需求侧结构韧性,主要是“三个扩大”。

一是扩大投资。做好项目策划,提升有效投资的质量和水平。加快基础设施、生态环境、先进制造、民生建设等短板领域策划重点项目,特别是要注重在“新基建”方面加大投资力度,发挥其乘数效应,并使供需两侧共同受益。要善于进行“无中生有”创造投资,加大对新产业、新技术、新模式的引入和投资力度。疫情的冲击,推动机器人、数字化车间、智能工厂等不断涌现,促进智慧交通、智慧医

疗、智慧教育、智慧社区等加快发展,推进传统制造向智能制造转变,促进先进制造业和现代服务业深度融合,推动智慧城市全面发展。这些都是投资的重点领域和方向。要持续优化营商环境,加强招商引资,推动产业链招商科学化、精准化和路径化。要注意在增加投资过程中优化投资结构和产业结构,开源疏流,实现经济可持续发展。

二是扩大消费。顺应消费升级趋势,积极扩大居民消费,合理增加公共消费,保持线上消费热度不减,把在疫情防控中催生的新型消费培育壮大起来;鼓励实体商店消费,把在疫情防控中被抑制、被冻结的消费需求释放出来,使实物消费和服务消费得到强劲回补。加快完善传统市场和新型市场监管体制、城乡消费基础设施和消费支撑体系,尤其是顺应互联网时代消费模式新要求,要健全城市功能,完善城市消费布局 and 消费载体,发展人工智能商场、网上购物、跨境电商、消费金融、租赁市场、体验式消费、共享经济等现代消费模式,充分释放消费潜力,切实发挥消费在经济稳定运行中的“压舱石”作用。加大民生投入,提升居民消费能力。越是困难时期,越要加大民生投入,保障民生基本需求,增加“能消费”的预期。

三是扩大开放。在提升“引进来”的能级和水平的同时,拓展“走出去”新空间。积极对接“一带一路”倡议,大力培育外贸进出口企业,支持企业开拓国际市场。实施国际自主品牌培育计划,引导企业增强品牌产品研发创新能力。大力实施外贸产业培育工程,培育外贸进出口企业,发展跨境电商、外贸综合服务外贸新业态。支持企业实施一批国际产能和装备制造合作重点项目,鼓励发展对外承包工程投建营一体化新模式。疫情期间武汉火神山医院、雷神山医院“火速”建成,全球上亿网友“云监工”,向世界展示中国力量、中国速度,要以此为契机,加速“中国建造”走向全球。

#### 四、特大城市要注重增强区域空间韧性

第一,要推进城市内部多中心发展。通过模块化,达到分散风险的效应。因为地区经济和功能系统中各部门或组织之间是可及时分离的,通过塑造子系统内部联系紧密、子系统之间联系相对稀疏的

模块结构,来分散、抑制和抵消外界压力施加的影响。模块化原则是塑造多中心区域空间结构的有效机制。从曾经的疫情“震中”武汉市来讲,就是要深化“1+6”城市空间发展格局,“1”指的是严格控制三环线以内为中心城区,“6”就是按照“独立成市”的理念将东西湖、江夏、黄陂、新洲、蔡甸、汉南6个新城区建设成规模中等、功能完善、特色鲜明的现代化新城。

第二,要推进乡村振兴战略的深入实施。这次抗击疫情,农村发挥了大作用。春节前夕,全国上亿在外县、外市、外省就业的农民工回到农村。恰遇政府宣布“封城”“封镇”“封村”,被封闭在家,但吃喝不愁,不像城市需要付出维持生活的巨大成本。武汉农村也一样,二三百农村人口不仅自己解决了吃喝问题,还向中心城区提供蔬菜、水产品等方面的供给。从全国情况看,除深圳外各个特大城市都还有一定农村。因此,应注重在空间上保持合理的城乡结构,深入实施乡村振兴战略,以为中心城区提供较大的回旋余地。

第三,要推进与城市外部的协同发展。鼓励特大城市发展“飞地经济”。以武汉市为例,目前已经跨区域在洪湖市建立了69平方千米的武汉经济技术开发区新滩新区,取得了较好效益。未来武汉市还要深化与长沙、南昌合作,共建长江中游城市群;加强与河南、陕西两省有关城市合作,共建汉江生态经济带;加强与河南、安徽两省有关城市的合作,共推大别山革命老区振兴。继续做好中央和省委部署的对口支援工作,特别是援藏援疆工作。大力援助山南市经济社会发展,并引导企业到山南投资兴业,增强山南“造血”机能。要加强与博州的对口合作,共同融入“一带一路”建设。充分利用阿拉山口口岸和霍尔果斯口岸,推动中欧班列(武汉)高质量发展,并探索建立“飞地”园区,既增强受援地的经济活力,也增强特大型城市的经济韧性。

作者简介:秦尊文,男,中南财经政法大学教授,博士生导师,湖北省社会科学院研究员,中国区域经济50人论坛成员,中国区域经济学会副会长(武汉 430073)。

(责任编辑:文 锐)

【区域经济理论】

# 区域新产业发展路径：研究述评与展望\*

李伟 贺灿飞

**摘要:**演化经济地理学最初关注区域产业演变的路径依赖与路径突破,在此基础上对区域新产业发展路径的类型与模式进行深入探讨意义重大。当前,演化经济地理学引入相关理论重点探讨区域新产业发展路径形成机理,分析不同类型区域创新系统的结构性差异对推动新产业发展路径形成的影响,进而从结构性视角转换到能动性视角,探讨在区域创新系统转型与新产业发展路径形成的不同阶段不同经济主体应发挥的能动作用,并认为区域新产业发展路径形成会涉及不同子过程。演化经济地理学需进一步深化对企业和政府能动性的理解,在微观层面引入战略管理与组织理论探讨企业的组织学习与新产品开发过程,在中观和宏观层面引入产业转型的政治经济学分析政府在推动不同类型区域创新系统转型、推动路径依赖与路径突破型新产业形成过程中的不同作用,深入挖掘区域新产业发展路径形成过程中不同子过程的协同演化机制。

**关键词:**区域新产业发展路径;路径依赖;路径突破;战略管理与组织;产业转型的政治经济学

**中图分类号:**F061.5 **文献标识码:**A **文章编号:**2095-5766(2020)06-0012-13 **收稿日期:**2020-09-25

\***基金项目:**国家自然科学基金重点项目“全球—地方互动与区域产业重构”(41731278);国家自然科学基金委杰出青年基金项目“经济地理”(41425001)。

**作者简介:**李伟,男,中国宏观经济研究院与中国人民大学经济学院联合培养博士后(北京 100038)。

贺灿飞,男,北京大学城市与环境学院院长,教授,博士生导师(北京 100871)。

## 一、引言

区域经济发展是一个新产业不断出现而旧产业不断消亡的过程(Schumpeter, 1942)。发达国家已进入知识经济时代,创造、培育和发展新产业是保持竞争优势的重要源泉;处于工业化进程中的后发国家多努力谋求产业升级,试图引进和发展更多资本与技术密集型新产业。2008年金融危机以来,许多国家和地区经济增长乏力,发展动力不足。在此背景下,经济学与管理学等相关学科开始重新重视科技政策、创新政策与产业政策对开发新技术、发展新产业的作用(Criscuolo等, 2019; Mazzucato, 2018)。经济地理学将时间与空间视角结合,开启

了“演化转向”,关注区域产业动态演变、区域产业演变路径与区域新产业发展路径形成等问题(Isaksen, Martin and Trippl, 2018)。研究发现现有产业和产业集群发展会面临市场饱和等问题,致使区域经济增长放缓或发展停滞(张可云和李晨, 2019; 赵建吉, 王艳华和苗长虹, 2019)。只有不断发展新产业、不断推动集群动态演化才能获得持续的竞争优势,抵消因市场饱和或成熟产业衰退带来的负面影响(贺灿飞和李伟, 2020)。

21世纪以来,演化经济地理学快速发展,从历史与过程视角探讨区域产业动态变迁规律(Boschma and Frenken, 2018),研究区域在历史发展过程中积累的知识、技术、产业基础及其制度框架对未来产业发展方向的影响(Boschma and

Martin, 2010)。一些中国学者对演化经济地理学的产生背景、研究范式、理论框架、研究方法、主要研究内容与理论进展进行介绍(安虎森和季赛卫, 2014; 李福柱, 2011; 刘志高和崔岳春, 2008; 刘志高, 崔岳春和李敏, 2009; 刘志高和尹贻梅, 2006; 颜银根和安虎森, 2013)。在理论层面, 重点梳理了区域产业发展路径依赖性(贺灿飞, 2018; 张可云和李晨, 2019)、区域经济韧性(胡晓辉, 2012; 李连刚, 张平宇和谭俊涛, 2019; 孙久文和孙翔宇, 2017)、区域新兴产业形成机理(赵建吉, 王艳华和苗长虹, 2019)等。赵建吉等重点从区位优势窗口、相关多样化与技术关联、区域产业分叉、政策与制度安排等方面介绍了区域新兴产业形成机理(赵建吉, 王艳华和苗长虹, 2019)。

本文在以上研究基础上综述演化经济地理学区域新产业发展路径研究的最新进展。演化经济地理学最初关注区域产业演变路径依赖性(Boschma, 2005; Boschma, 2011; Boschma and Frenken, 2012), 提出了区域新产业发展路径的不同类型与模式。近年来, 开始借鉴区域创新系统、转型理论与制度变迁等理论探讨区域新产业发展路径形成机理(Boschma, 等, 2017; Evenhuis, 2017; Hassink, Isaksen and Trippel, 2019; Isaksen, 等, 2019; MacKinnon, 等, 2019; Tödtling and Trippel, 2018), 研究从结构性视角转换到能动性视角, 将区域新产业发展路径形成归结为经济主体的能动作用。当前经济主体能动性还是一个相对空洞的概念, 需要进一步拆解与深化。演化经济地理学可以从微观和宏观两个层面深入探讨发挥企业和政府能动性。在微观层面, 引入战略管理与组织理论了解企业的组织学习与新产品开发行为, 在中观与宏观层面上引入产业转型的政治经济学来认识国家在推动路径突破与路径依赖型新产业发展中的不同作用, 认识国家在推动不同区域创新系统转型中的作用。

## 二、区域新产业发展路径形成: 演化经济地理学视角

近十多年来, 演化经济地理学快速发展(Boschma and Frenken, 2006), 从历史与过程视角理解区域产业动态变迁(Martin and Sunley, 2006),

重点探讨区域在历史发展过程中积累的知识、技术、产业基础及其制度框架对未来产业发展的影响(Boschma and Martin, 2010)。在理论层面, 演化经济地理学基于广义达尔文主义、路径依赖理论和复杂系统理论搭建研究框架(Boschma and Martin, 2007; Coe, 2011; Martin, 2010; Martin and Sunley, 2007), 探讨了区域产业演变路径, 揭示出区域产业演变的路径依赖性。近年来, 演化经济地理学引入区域创新系统理论、转型理论与制度变迁等理论探讨区域新产业发展路径形成机理, 从区域新产业发展路径的类型、区域创新系统的结构性差异、参与主体能动性及其不同发展阶段能动性差异、多子过程性及其协同演化等方面展开。

### 1. 演化经济地理学路径依赖理论: 技术关联的作用

第一, 在技术关联、相关多样化分化与路径依赖型新产业方面。最初, 演化经济地理学继承熊彼特主义研究传统, 以企业为分析对象, 把企业知识与技术逻辑置于主导地位, 在理论层面推导区域产业演变的路径依赖性。具体而言, 在企业层面, 企业开发新产品受制于认知邻近(Boschma, 2005), 倾向于以自身已掌握的知识为原点展开邻域搜索与学习(Stuart and Podolny, 1996)。因而, 新产品与现有产品使用相似知识与技术(Breschi, Lissoni and Malerba, 2003)。开发出新产品后的在位企业会衍生出新企业, 从而形成新产业(Klepper, 2007; Klepper, 2009)。在产业层面, 新产业可以看作是从现有产业分化而来的, 且二者存在较强的技术关联(Essletzbichler, 2015; 郭琪和贺灿飞, 2018), 这一过程被称为产业相关多样化分化(Boschma, 2011; Frenken and Boschma, 2007; Frenken, van Oort and Verburg, 2007)。在区域层面, 区域现有知识与技术基本决定了未来新产业的产生空间, 那些与现有产业存在较强技术关联的新产业更容易产生, 而那些与现有产业存在较弱技术关联的新产业则难以形成(Boschma, 2017; Content and Frenken, 2016; He, Yan and Rigby, 2018)。因此, 区域产业演变具有路径依赖性(Martin and Sunley, 2006)。研究证实了区域产业演变存在路径依赖性。例如, Hidalgo等(2007)通过考察世界各国出口产品演化路径发现, 各国新出口的产品与现有出口产业在“产品空间”上的距离较短。Boschma等基于西班牙出口数据发现, 新出口产品与区域现有出口产品使

用相似技术(Boschma, Minondo and Navarro, 2013)。中国区域产业演化同样具有路径依赖性,与本地产业具有较高技术关联的产业更容易进入该区域,而与本地产业技术关联较低产业更容易从该区域退出(贺灿飞,董瑶和周沂,2016)。研究还发现,除区域产业演变具有路径依赖性外,区域技术演变同样具有路径依赖性(Colombelli, Krafft and Quatraro, 2014; Rigby, 2015)。

第二,在外生力量、非相关多样化分化与路径突破型新产业方面。路径依赖理论将区域产业演化看作是一个内生的产业分化过程,现有产业不断分化出新产业,并且二者存在较强的技术关联(Boschma, 2011)。这较为符合发达国家的产业实践,发达国家处于科技与产业前沿,新技术与新产业形成更需要建立在已有知识、技术与产业基础之上,因而区域产业演变更具路径依赖性。然而,后发国家往往不具备较强的内生产业分化能力(Trippl, Grillitsch and Isaksen, 2018),其产业演化受全球化力量的影响(Yeung, 2016)。演化经济地理学越来越关注外生力量对区域路径突破或非相关多样化分化的作用。Zhu等(2017)基于中国产品出口数据发现,增强外部联系有利于中国区域产业发展的突破路径。Neffke等比较了本地初创企业与在位企业、本地企业与非本地企业对区域产业演变路径的影响,发现非本地企业是区域路径突破的主要推动者,而本地在位企业倾向于强化现有产业发展路径(Neffke, et al., 2018)。Elekes等(2019)分析了区域非相关多样化的推动主体,发现外资企业有助于带来全新的产业发展路径。研究开始引入全球生产网络视角(MacKinnon, et al., 2019)。

第三,在区域新产业发展路径的不同类型方面。演化经济地理学者突破路径依赖与路径突破(或相关多样化分化与不相关多样化分化)的二分法,划分出更多类型的区域新产业发展路径,例如路径创造、路径植入、路径多样化、路径延伸和路径升级(Isaksen, Martin and Trippl, 2018)。路径创造是在突破性技术、新科学发现、新型社会创新或新商业模式基础上形成的全新产业。路径植入是引进新产业,即吸引那些其他地区已有而本地没有的产业。路径多样化是指通过相关多样或者不相关多样化分化而形成的新产业。路径延伸是指通过渐进创新不断提升现有产业竞争力,从而壮大现有

产业发展。路径升级主要是指提升现有产业在价值链中的位置。值得注意的是,路径突破并没有一个较为清晰的概念,有时强调新产业与本地原有产业没有较强技术关联,有时强调在突破性技术与新科学发现基础上形成的全新产业。

## 2. 区域创新系统视角:系统的结构性力量

演化经济地理学的路径依赖理论将企业认知维度置于分析核心位置,推导出区域产业发展具有路径依赖性。然而,在区域创新系统视角下,影响区域新产业发展路径形成的不仅包括企业主体,还包括其它经济主体,不同经济主体有自身行为逻辑,认知邻近仅仅是其中一种(Isaksen and Trippl, 2016)。区域创新系统理论以一种更加整体主义的方式认识区域新产业发展路径,考察区域内不同经济主体如企业、政府、研发与服务机构以及在历史发展过程中形成的正式与非正式制度对未来产业发展的影响(Tödtling and Trippl, 2005)。区域创新系统视角下的新产业发展路径研究经历了从结构性视角到能动性视角的转换。区域创新系统最初被看作是静态系统,关注创新系统结构性特征与区域新产业发展路径的关系。当前区域创新系统被看作是一个动态演变系统,探讨新产业发展路径形成过程中经济主体的能动作用。这时系统的结构性要素被看作是转型的基础起点或有待修缮之物,而非决定性因素。

在区域创新系统结构性特征方面。演化经济地理学探讨了不同类型区域创新系统在创造新产业发展路径方面的差异(Isaksen and Trippl, 2016)。研究基于组织厚度与产业多样化两个维度将区域创新系统分为三类,即组织厚度与产业多样化水平均较高的地区,如发达的大都市地区;组织厚度较高但产业结构相对单一的地区,如专业化地区 and 老工业区;组织厚度较低的地区,如产业发展较为薄弱的落后地区。三类地区在系统层面存在诸多结构性差异,表现在产业多样化水平、创新活力与类型、大学与研究结构数量、专业化服务机构发育状况以及社会资本类型等方面。这些结构性差异导致了不同地区新产业发展路径的差异。研究认为,发达的大都市地区产业门类齐全、企业研发投入大、知识吸收能力强、大学与研究机构云集、桥梁型与纽带型社会齐备、知识溢出效应强、促进企业创新与发展的制度相对完善,因而既可以进行

相关多样化分化,又有能力发展出路径突破型新产业。专业化地区具有少数成熟产业、与之相匹配的科研与信息服务机构、有利于本地知识传播的纽带型社会资本,因而具有一定能力进行相关多样化分化,发展出路径依赖型新产业(Chaminade, et al., 2019)。落后地区产业发展基础薄弱,企业研发投入少、知识吸收能力弱,相关知识生产与服务机构匮乏,纽带型社会资本抑制新知识、新思想的传播。因而,落后地区几乎不具备内生产业分化能力,难以实现产业发展的路径突破(Isaksen, 2015)。不同类型区域创新系统不仅存在内部条件的结构性差异,对外部资源的需求程度、对外部知识的吸引力和吸收能力也存在一定的结构性差异,因此在创造新产业发展路径时需要采取不同策略。外部资源可分为两类:一类是进入本地的外部经济主体,如FDI、R&D机构、技术型归国企业家等;第二类是本地外部连接,如市场联系、亲朋好友、跨国并购、贸易展览等。研究认为,相较于组织厚度和产业多样化均较高的地区,组织厚度高且专业化地区和组织厚度较低的地区对外部资源的需求程度更高,但吸引力和吸收能力不足。因此,专业化和落后地区在推动新产业发展路径形成过程中需要采取差异化的策略以解决吸引力与吸收能力不足问题(Trippel, Grillitsch and Isaksen, 2018)。

可见,早期的区域创新系统理论将区域创新系统看作是一个静态系统,关注系统的结构性特征与区域新产业发展路径形成的关系。然而,这一思路仅关注创新系统的完备性,却忽视了区域创新系统的动态演变性(Schot and Steinmueller, 2018),也忽视了不同经济主体的能动性,本质上是静态的结构决定论。考虑到发达地区本身就具备较好发展条件,区域创新系统的静态结构决定论无法解释落后地区的成功追赶。当前,经济主体能动性对创造新产业发展路径的作用引起了较多关注(Carvalho and Vale, 2018)。研究将区域创新系统看作是一个动态演变系统,关注系统层面的转型,将结构性特征看作系统转型的起点条件,而非决定性因素。研究尤其关注落后地区经济主体能动性的发挥。

### 3. 区域创新系统视角:主体能动性作用

在经济主体能动性与区域创新系统转型方面。研究从动态视角认识经济主体能动性对区域创新系统转型与区域新产业发展路径形成的作

用。区域新产业发展路径尤其是路径突破型新产业的形成需要区域创新系统转型或系统重建,如引入全新企业、建立新的研发机构与服务机构、重新搭建组织机构之的关系网络、构建新的制度框架与体系。这一系列转型或系统重建不能完全归功于系统的结构性力量,而更依赖于经济主体能动性,即个人、企业、政府、研发与服务机构等有意识地或战略性地偏离原有发展轨道、超脱于原有社会规则而行事。

演化经济地理学区分了个体能动性与系统能动性。就个体能动性而言,演化经济地理学主要关注三种类型:一是熊彼特式创新型企业家;二是企业家型政府;三是其它利益相关者所构建的地方领导力(Grillitsch and Sotarauta, 2020)。熊彼特式创新型企业家会引入和学习新知识,开发新技术,发展新产品(Grillitsch, 2019);政府会制定新政策、新法律法规以保障新产品成功商业化,形成细分市场;其他利益相关者,如银行和各类研发与服务机构同样需要改变原有行为习惯,促进新产品规模化生产并成功投放市场。需要指出的是,在推动区域新产业发展路径形成时,尽管个体能动性十分重要,但其往往无法单独发挥作用。例如,新技术的应用需要互补性技术做出相应调整,新产品的投放可能不符合当前制度规则而需要政策制定者修改相应法律法规。因此,在成功培育区域新产业发展路径时,企业、政府与其它利益相关者需要共同发力,形成三位一体的集体能动性(Grillitsch and Sotarauta, 2020)。否则,仅有超前的制度,而没有创新型企业家,这些制度就是空制度;仅有创新型企业家开发出新技术与新产品,但没有外部环境的适应性调整,其也无法成功商业化;没有利益相关者行为习惯的调整,新产品难以快速投入市场并获得市场竞争力。可见,区域新产业路径的形成不仅仅需要各类经济主体发挥各自的能动性,也需要不同经济主体相互协调配合形成系统能动性。

研究探讨了不同新产业发展路径和区域系统重塑程度的关系,认为从提升现有产业竞争力、到发展路径依赖型新产业、再到创造路径突破型新产业,对区域资产修缮和系统重塑的要求不断提高。例如,提升现有产业市场竞争力仅需维持现有区域创新系统的相对稳定,让企业在良好环境中自由探索、不断进行渐进创新即可。创造路径突破型新产

业需要在系统层面做出更多更大调整,例如建立新科研机构、资助新研究方向与研究项目、培育新型劳动力市场、引入新企业、建立新政策工具、调整金融机构服务对象、倡导新的行为惯例与文化氛围等(Isaksen, Tödting and Trippel, 2018)。此外,演化经济地理学还引入转型研究与可持续性转型理论探讨新产业发展路径形成过程中的创新系统重塑(Boschma, et al., 2017)。创造区域新产业发展路径时需要将分散于不同经济主体之间的能动性调动起来,将一系列位于不同地区的资源整合起来,经过不断的试错、试验与迭代,最终形成区域新产业发展路径(Boschma, et al., 2017)。这一过程不仅涉及技术创新,还需要社会—技术体制的整体重塑(Schot and Steinmueller, 2018),如市场观念更新、用户实践改变、商业规则调整、产业网络重塑等(Coenen, Moodysson and Martin, 2015)。学者推出从多层次视角来理解这一社会—技术体制转型,即通过分析顶层景观、中层体制和底层利基三者之间的辩证互动关系,从宏观—中观—微观三个层面理解转型过程(Geels, 2002; 胡晓辉, 朱晟君 and Hassink, 2020)。总之,区域新产业发展路径的形成,尤其是发展路径突破型新产业,既需要发挥企业个体能动性,也需要发挥系统能动性,甚至需要在不同层面变革整个社会—技术体制。

#### 4. 区域新产业发展路径划分

创造区域新产业发展路径需分步骤、分阶段、协调有序地进行,不同阶段需要不同经济主体发挥不同类型能动性(Weber and Truffer, 2017)。有研究将区域新产业发展路径形成分为3个阶段,即发起阶段、加速阶段和强化阶段。首先,在发起阶段,大部分企业仍然从事已往生产活动,仅少量企业冒险进入新产业领域。这时市场前景充满不确定性,相关知识与技术有待学习与探索、支撑性制度与政策尚未形成。其次,在加速发展阶段,越来越多在位企业和衍生企业进入新产业领域,但不同企业开发思路不同,新产品尚未定型,标准不统一。新旧产业争夺稀缺资源,新企业和相关中介与服务机构形成新利益联盟。政府改变原有资源分配格局,对公共研发投入方向、人力资本培训内容、优惠政策事项、法律条文与制度等做出调整。最后,在强化阶段,新产业份额迅速扩大,整个区域形成新的利益共同体。阻碍新产业发展的限制性因素被拆除,

支撑原有产业发展的制度体系瓦解,新产业发展被纳入政治议程。企业管理者下定决心裁撤原有部门、付出沉没成本。不同经济主体(新企业、在位企业、研发与服务机构、公共政策制定者和相关团体)在新产业发展路径不同形成阶段的作用并不一样,有时是推动者,有时是阻碍者。具体而言,第一阶段为现有产业维持阶段,在位企业和政策制定者多倾向于维持现有产业发展,而阻碍新产业发展。第二阶段为产业变革阶段,现有产业遇到市场饱和等问题,政府开始发挥关键作用,通过资助新研发方向、加强新型技能培训、扶持重点创新型企业、保证企业与研究机构良性互动等措施推动新产业发展。第三阶段为新产业快速发展阶段,政府作用弱化,新企业、在位企业、研发与服务机构和相关团体重要性增强,不同组织机构形成新型合作网络,产品市场竞争力提升(Jolly, Grillitsch and Hansen, 2020)。此外,新产业不同形成阶段需要不同经济主体发挥不同类型的能动性。首先,新产业形成初期需要分散式能动性,不同研究机构或企业进行自由探索与尝试,形成各类酿酒新技术与新方法。其次,新产业快速发展期需要协调型能动性,引入相关企业、发展教育培训及其它服务机构,建立相关制度,强化不同组织机构之间的互动协调,使之成为统一整体。最后,新产业成熟阶段需要精心培育式的能动性,企业、研发、服务机构已形成利益共同体,还需建立产业联盟或产业协会。产业联盟与协会发挥领导力,定义产品标准与规范、代表行业发声、规划未来产业发展蓝图等(Semper, 2019)。

区域新产业发展路径形成可以分为酝酿阶段、形成阶段和正向锁定阶段(Holmen and Fosse, 2017)。首先,在酝酿阶段,政府发挥促进作用,就相关议题造势,引导相关企业及机构参与到议题讨论之中,形成活跃的社会氛围;还要参与其中,资助大学及研发机构开展研发活动。企业能动性体现在战略性地进入相关产业,开发新技术。其次,在形成阶段,政府一方面要讲好故事,让更多企业或消费者使用新产品;另一方面要动用行政力量解决系统失灵问题,使得企业、公共部门、研发机构与消费者形成良性互动,为不断改进新产品提供基础。新企业进入新产业领域后便会发现现有制度与政策缺陷,企业要反客为主向政府提供政策建议,推动制度变迁。最后,在正向锁定阶段,新产业趋于

成熟,政府将新产业发展纳入常规政治议程,设定完善制度框架。企业及其相关机构紧密合作,形成利益共同体。总结不同实证研究可以发现,区域新产业发展路径形成可分为3个阶段。第一阶段要形成新技术、新产品,可以通过两种方式实现:一是创新型企业家们的自由探索;二是企业家型政府设立与资助新研发机构与研发方向(Holmen and Fosse, 2017)。第二阶段要推动创新系统转型,构建新的产业创新系统,使不同经济主体形成合作网络。政府要改变现有资源分配格局,通过优惠政策吸引相关企业、研发与服务机构入驻,推动不同组织机构的协调统一(Jolly, Grillitsch and Hansen, 2020)。第三阶段则要建立产业联盟或产业协会,强化行业领导力,规范行业标准,主动塑造未来发展方向(Semper, 2019)。为保证新产业快速发展,有时还要主动瓦解旧产业,将旧产业的资源导入到新产业。

#### 5. 区域新产业发展路径涉及多个子过程

区域新产业发展路径形成涉及多个子过程,不同子过程既有其独立特点,又表现出一定协同演化性(Freeman, 2019)。演化经济地理学研究了不同经济主体在不同阶段的合作与协调问题,实际上不仅仅是网络子过程,还需要探讨其他子过程。区域新产业发展路径形成可划分为4个子过程,即知识创造子过程、细分市场形成子过程、投资动员子过程和技术合规化子过程(Binz, Truffer and Coenen, 2016)。管理学较为关注新产业形成的技术子过程、网络子过程、市场子过程和产业认同子过程(Gustafsson, et al., 2016)。

首先,技术子过程引起较多关注。在新产业形成初期,不同企业学习新知识,开发新技术、新产品。从新产品出现到主导设计形成之前,不同企业争夺产品标准制定权与技术主导权。为此,企业之间会组建技术联盟以获取竞争优势。随着主导设计出现,新产业进入快速增长期,企业过程创新增多,技术锁定趋势增强(Nelson, et al., 2018)。其次,经济学和社会学关注市场子过程,但关注重点并不一致。经济学关注产品销量与成本的关系,认为随着产品销量达到一定门槛,产品平均成本降低,销量迅速攀升。社会学关注产品市场的建构过程,认为新产品除了要有价格和品质优势外,还必须适应当前社会文化特征与制度安排,从而获得合

法性(Geels, 2020)。例如,在欧洲环保主义氛围影响下,生产者与消费者共同构建出符合绿色理念的新产品,而一些不符合环保理念的技术与产品逐步被废弃。在社会建构主义视角下,产品市场化过程与产品合法化过程是密不可分的。演化经济地理学开始关注合法化问题,如Gong(2020)研究了电子游戏这一备受争议产业的合法化过程,发现了合法化的多尺度性,在不同发展阶段需要不同空间尺度主体来赋予其合法性。再者,新产业获得技术合法性或得到身份认同后才会形成大规模投资动员。新产业形成之初并不被消费者、投资商和政府所熟知。新产业构建出认知合法性、社会—政治合法性和产业认同后,经过社会媒体的广泛宣传开始被消费者、政府、投资者、合作者所熟知,从而获得大规模投资,产业进入快速增长期(Gustafsson, et al., 2016)。可见,演化经济地理学不仅要关注不同经济主体的网络子过程,还需要深入探讨其他子过程及其协同演化。

### 三、区域新产业发展路径:拓展方向

演化经济地理学分析了区域产业演变的路径依赖性,划分出包括路径突破在内的不同类型的新产业发展路径,研究了不同类型区域创新系统新产业发展路径的差异,深入分析了在区域创新系统转型与区域新产业发展路径形成不同阶段经济主体应发挥的能动作用。当前,越来越多的研究将区域新产业发展路径的形成原因归结为经济主体能动性。但从当前研究来看,主体能动性还是一个较为空洞而无实质内容的概念,亟需引入相关理论与概念,分析制约或推动能动性发挥的管理学或公共治理因素。本文认为演化经济地理学可从企业和国家两个层面拆解经济主体能动性。就前者而言,可借鉴战略管理与组织理论在微观层面深入分析企业的组织学习与新产品开发过程(路风, 2018);就后者而言,可借鉴产业发展的政治经济学在中观与宏观层面探索企业家型政府在推动新产业发展路径形成过程中的激励与约束(Perry, 2020)。

#### 1. 引入战略管理与组织理论

演化经济地理学需借鉴战略管理与组织理论深入探讨企业组织学习与新产品开发(Feng, 2019; 路风, 2018),而不能简单地用企业家精神或企业家

能动性来概括这一复杂过程。在区域层面,开创区域新产业发展路径的往往是少数关键企业,而非所有企业。战略管理学的动态能力理论(Teece, Pisano and Shuen, 1997)比较了一般性企业与创新型组织能力的差异,指出一般性企业多具有普通能力,熟练掌握生产技能与管理技巧,保障了现有产品的市场竞争力(Teece, 2014)。少数创新型组织不但掌握普通能力,还有较强动态能力,可以在不断变化的市场条件下感知新机会、抓住新机遇,通过调整组织形态、管理模式与资产组合,开发新产品,获得新优势(Teece, 2016)。这些企业往往具有较强技术能力,可以把握技术变化方向(Teece, 2019),而不仅仅是具有生产能力。

战略管理和组织理论关注新产品开发的组织与管理过程,二者对于理解动态能力提升至关重要(Helfat, et al., 2009)。首先,企业新产品开发需要更多资源分配,而资源再分配既受组织内权力关系约束(Child and Heavens, 2003; Pfeffer, 2004),也受企业组织层级约束(Gavetti, 2005)。只有更高层级的管理者才更有权威进行资源再分配。因此,企业管理者对技术重要性和技术发展方向的认识会影响新产品开发。这就要求企业管理者具有深刻的洞察力,洞察力的形成往往是过去经验累积的结果,尽管有时会产生短视效应(Helfat, 2009; Teece, 2012)。其次,企业新产品开发需要配之以相应的管理模式。研究发现,企业产品开发部门若采取分权的管理模式,工程师群体被赋予更大技术自主权,则可以进行更广范围的探索与学习,更好更快地开发新技术与新产品。否则,过于集权式的管理模式可能将技术开发方向引入特定轨道,致使一些技术机会无法被重视,甚至完全被忽视,从而对产品开发产生不利影响(Feng, 2019; Helfat, 2009)。再者,企业股权结构设置影响企业新产品开发强度(Sainsbury, 2019)。例如,美国许多大企业的股权结构设置导致企业经理人倾向于将利润用于回购股票、拉升股价,从而获得更多分红,而非将利润投入新产品开发中,这在长期范围内降低了美国企业的创新能力与新产品开发能力(Lazonick, 2014)。最后,基于新产品与企业当前知识基础的技术距离,企业往往采取不同策略,若技术距离较近,则企业可以在自己的开发平台上,进行组织学习并开发新产品;若技术距离较远,企业通常采取直接收购

或建立战略联盟等方式获得外部新知识(Capron, Anand and Mitchell, 2009)。可见,在企业层面,只关注企业家的战略意图(Hamel and Prahalad, 2005)是远远不够的,还要考察企业是否具备较合理的组织与管理条件来实现这些战略意图(Winter, 2017)。

通过战略管理与组织理论可以看出,演化经济地理学还需深入企业组织层面理解企业新产品开发,否则只能将区域新产业发展路径形成归功于一个空洞的、虚无的企业家精神或能动性身上。从某种程度上说,只有理解企业内部组织与管理过程,才能更好地认识新产品开发的速度与方向,才能更具体的阐述企业家能动性。这对于理解落后地区区域产业发展的路径突破至关重要,因为其无法通过区域创新系统的网络力量来实现发展,而只能依赖于个别企业的战略崛起。在发达地区,需要理解外部环境与企业组织的互动关系,才能更好地考察企业新产品的开发。

## 2. 引入产业转型的政治经济学理论

演化经济地理学可引入产业发展的政治经济学详细阐述企业家型政府在创造新产业发展路径中的作用。当前演化经济地理学十分关注企业家型政府在区域新产业发展路径形成过程中所发挥的作用,研究认为国家需要将各个利益主体协调起来,形成集体能动性(Chaminade, et al., 2019; Martin and Martin, 2017)。实证研究表明,创新型企业在引入外部资源时会遇到诸多障碍,需要国家层面的协调与帮助(Dawley, 2014)。外来企业需要国家配之以较好的政策体系才能更好推动区域路径突破(Isaksen and Trippl, 2017; MacKinnon, et al., 2019)。从当前研究来看,企业家型政府多被当作是区域创新系统的一部分,仍然关注经济主体的组织过程,而没有关注组织过程背后所涉及的政治经济过程(Perry, 2020)。产业发展的政治经济学强调国家在推动产业转型过程中要有效管理利益集团之间的冲突、打破政策瓶颈,推动政策协调、推动高度关联的新兴产业协同发展(Andreoni and Chang, 2019)。本文认为将产业发展的政治经济学理论、区域创新系统理论、路径依赖与路径突破理论融合起来,才能更好地理解国家在创造新产业发展路径中的作用。未来,可首先考察企业家型政府在推动路径依赖型新产业和路径突破型新产业中

的不同作用。

一般而言,路径依赖型新产业的发展是由本地企业内生驱动的。从区域创新系统视角看,路径依赖型新产业形成所需要的各类经济主体,如企业、研发与服务齐备,政策与制度体系完善,因此政府不需要有太多干预,保障经济主体在市场竞争中自由探索即可。政府要防止被建立在当地优势产业基础上的利益集团所捕获,避免将过多资源导入当地优势产业之中,从而强化路径依赖,导致区域产业结构单一化。简而言之,在主导产业较为明确的地区,政府要避免被当地利益集团所捕获,避免形成政治锁定(Grabher, 1993; Morgan, 2013),防止区域产业结构单一化。至于如何确保政府不被地方利益集团所捕获,则需要引入更多公共管理与政府管理学知识。

企业家型政府可着眼于创造和发展路径突破型新产业。从区域创新系统视角看,企业家型政府需发挥更大作用推动系统转型,如建立新型研发机构、引入新企业、吸引新型专业人才、组建相关服务与中介机构等。当前,演化经济地理学关注路径突破型新产业形成过程中的上述组织过程,但没有关注这一组织过程背后的政治经济过程(Perry, 2020)。具体来说,首先,区域层面的组织过程背后往往涉及深刻的资源再分配过程。从国家视角看,创造路径突破型新产业需要给予新产业部门更多资源,如更多财政补贴与税收减免,吸引相关人才、调整土地供应、改变金融扶持对象等,这一系列资源再分配会使得建立在当前主导产业基础上的广泛利益群体或联盟受损(Andreoni and Chang, 2019; Andreoni and Scazzieri, 2013)。在西方情境下,现有利益集团通过游说与影响选举等手段影响政府政策制定,从而维系原有资源分配体系,延续原有产业发展路径。就中国而言,在中国地方政府竞争的大背景下,一些地区的地方政府与大型外资企业结成利益共同体,资源被不断分配到由大型外资企业所主导的产业领域,从而难以进入其它领域,进而强化了区域产业发展的路径依赖(Chen, 2017)。一些地区的地方政府与本地中小企业形成了利益共同体,地方政府科技部门通过不断资助本地中小企业,不断推动路径突破型新产业形成(Chen, 2018)。因此,演化经济地理学需分析企业家型政府—主导产业利益群体围绕资源再分配而

展开的政治经济互动与博弈过程,这有助于说明为什么有些地方能够发挥能动性,而有些政府难以发挥自身能动性,有助于说明为什么路径突破型新产业可以或难以快速形成。基于中西方的不同体制,还可以做关于政府能动性发挥的比较政治经济地理学研究。其次,产业转型的政治经济研究表明,在推动产业转型时,国家需要解决政策瓶颈问题,并将不同政策组合成一个连贯的整体(Andreoni, Frattini and Prodi, 2017)。演化经济地理学需要研究创造路径突破型新产业的政策瓶颈是什么,以及如何将科技政策、产业准入政策、人才引进政策、税收减免与补贴政策、土地政策、政府采购与消费政策等协同起来。最后,产业转型的政治经济研究表明,新产业发展路径不全是单一产业,而可能是一组相互关联的产业群体。演化经济地理学需要超越单一路径研究(Frangenheim, Trippel and Chlebna, 2020)。

### 3. 丰富区域新产业发展路径子过程协同演化研究

演化经济地理学关注到区域新产业发展路径的形成涉及多个子过程,但还没有对各子过程的阶段性特征展开详细分析,尤其没有分析不同子过程之间的协同演化关系。未来,需要在区分路径依赖型新产业与路径突破型新产业基础上,研究不同类型新产业发展路径形成过程中各子过程的阶段性特征,以及各子过程之间的协同演化机制,例如技术子过程与市场子过程的协同演化、产品合法化与产品投资动员子过程的协同演化等。这有助于为中国各地实现产业新旧动能转换、新产业培育提供科学依据。

## 四、结论

区域产业发展是一个动态演化的过程,不断创造新产业才能获得可持续的竞争优势。21世纪以来,演化经济地理学快速发展,着重探讨区域在历史发展过程中累积的知识、技术、产业和制度条件对未来产业发展路径的影响。近年来,演化经济地理学广泛吸收新熊彼特主义经济学、区域创新系统理论、转型理论与制度变迁等理论,深入探讨区域新产业发展路径形成机理,取得了一系列研究成果。一是演化经济地理学基于认知邻近和企业衍生等概念,提出了相关多样化分化,认为现有产业

会分化出与其具有较高技术关联的新产业。在区域层面,区域现有知识与技术决定了新产业的产生空间,导致区域产业发展的路径依赖。但这一认识将区域产业演变看作是区域内生过程,忽视了外生力量对区域产业演变路径的影响。相关实证研究表明,外生力量如进入本地的外部企业与本地企业的对外联系有助于推动区域产业发展的路径突破。近年来,演化经济地理学开始突破路径依赖与路径突破的二分法,对区域新产业发展路径进行详细划分,提出了路径创造、路径植入、路径多样化、路径延伸和路径升级等概念。二是演化经济地理学引入区域创新系统理论,探讨不同类型区域创新系统的结构差异对新产业发展路径的影响,认为相较于大都市地区,专业化地区和落后地区缺乏路径突破的内在能力。然而,这一认识过于偏向静态结构决定论,无法说明落后地区不断生成新产业、不断成功实现赶超的原因。因此,研究开始将区域创新系统看作是一个动态演变系统,关注能动性对区域创新系统转型和新产业发展路径形成的影响。研究将能动性分为个体能动性和系统能动性,强调在创造新产业发展路径过程中需要不同经济主体在不同阶段形成不同形式的集体能动性。演化经济地理学还引入转型理论与制度变迁理论,强调新产业发展路径形成过程中的社会—技术体制转型。三是演化经济地理学所关注的系统能动性实际是经济主体的网络过程,最初需要企业进行分散式探索或者政府发挥引导作用;之后需要企业、政府、研发与服务机构等强化合作,发挥协调型能动性;最后需要行业协会等发挥地方领导力,主动塑造产业未来发展方向。从管理学等相关理论看,新产业发展路径的形成不仅仅包括网络子过程,还涉及其他子过程,如技术子过程、市场创生子过程、投资动员子过程与产业合法化子过程等。现阶段,演化经济地理学对这些子过程的研究才刚刚起步,尚未对各子过程的协同演化进行深入探讨。

未来,演化经济地理学需要深入探讨企业家与政府能动性的发挥。当前,演化经济地理学越来越将区域新产业发展路径形成归结到一个空洞的、虚无的能动性概念上,从结构性视角转换到能动性视角,但这还远远不够。只有在更加微观和更加宏观的层面上深化对企业组织和政府的理解才能进一步揭示为什么有些企业与政府可以更好地发挥能

动性而有些却无法发挥能动性。可行的办法是,在微观层面引入战略管理与组织理论深入探讨企业组织学习与新产品开发行为,在中观与宏观层面引入产业转型的政治经济学理论认识国家在推动路径突破与路径依赖型新产业发展中的不同作用。具体而言,一是演化经济地理学可引入战略管理与组织理论,在企业组织层面分析为什么有些企业组织可以更快学习、更快创新、更快开发新产品;在开发不同技术关联度新产品过程中,企业采取何种不同手段以获得、学习与吸收外部知识,不同手段的效果有何差异;企业组织的知识过程如何受到组织内层级条件、政治关系的约束,而不仅仅是认知距离所约束。只有在企业组织层面理解企业新产品开发,才能更加深刻地理解企业家能动性的发挥。这对于理解落后地区的产业追赶与新产业发展路径形成至关重要。二是演化经济地理学可引入产业转型的政治经济学,将产业转型的政治经济学、路径依赖与路径突破、区域创新系统理论融合起来,以理解企业家型政府在创造不同类型新产业中所发挥的不同作用。区域创新系统理论关注到发展路径依赖与路径突破型新产业所涉及的不同组织过程,但却没有关注这一组织过程背后围绕资源再分配而展开的政治经济过程。理解企业家型政府与在位优势产业利益集团之间的政治经济互动才能理解资源再分配过程,才能更好解释为何有些地区可以快速推动区域产业发展的路径突破,而有些地区只能不断进行路径依赖型产业分化。

## 参考文献

- [1] ANDREONI A, H-J CHANG. The political economy of industrial policy: Structural interdependencies, policy alignment and conflict management[J]. *Structural Change and Economic Dynamics*, 2019(3).
- [2] ANDREONI A, F FRATTINI, G PRODI. Structural cycles and industrial policy alignment: the private - public nexus in the Emilian Packaging Valley [J]. *Cambridge Journal of Economics*, 2017(3).
- [3] ANDREONI A, R SCAZZIERI. Triggers of change: structural trajectories and production dynamics [J]. *Cambridge Journal of Economics*, 2013(6).
- [4] BINZ C, B TRUFFER, L COENEN. Path Creation as a Process of Resource Alignment and Anchoring: Industry Formation for On-Site Water Recycling in Beijing [J]. *Economic Geography*, 2016(2).
- [5] BOSCHMA R. Proximity and innovation: A critical

- assessment A Critical Assessment [J]. *Regional Studies*, 2005(1).
- [6] BOSCHMA R. The Evolution of Path Dependence [J]. *Economic Geography*, 2011(3).
- [7] BOSCHMA R. Regional Branching and Regional Innovation Policy. In: Kourtiti K, P Nijkamp and R R Stough. *Drivers of Innovation, Entrepreneurship and Regional Dynamics* [M]. Berlin: Springer, 2011.
- [8] BOSCHMA R. Relatedness as driver of regional diversification: a research agenda [J]. *Regional Studies*, 2017(3).
- [9] BOSCHMA R, L COENEN, K FRENKEN, et al. Towards a theory of regional diversification: combining insights from Evolutionary Economic Geography and Transition Studies [J]. *Regional Studies*, 2017(1).
- [10] BOSCHMA R, K FRENKEN. Technological relatedness and regional branching. In: Boschma R, K Frenken, H Bathelt, M Feldman and D Kogler. *Beyond territory: dynamic geographies of knowledge creation, diffusion and innovation* [M]. London: Routledge, 2012.
- [11] BOSCHMA R, K FRENKEN. Evolutionary Economic Geography. In: Clark G L, M P Feldman, M S Gertler and D Wójcik. *The New Oxford Handbook of Economic Geography* [M]. UK: Oxford University Press, 2018.
- [12] BOSCHMA R, R MARTIN. Editorial: Constructing an evolutionary economic geography [J]. *Journal of Economic Geography*, 2007(5).
- [13] BOSCHMA R, R MARTIN. The aims and scope of evolutionary economic geography. In: Boschma R and R Martin. *The handbook of evolutionary economic geography* [M]. Cheltenham: Edward Elgar, 2010.
- [14] BOSCHMA R, A MINONDO, M NAVARRO. The Emergence of New Industries at the Regional Level in Spain: A Proximity Approach Based on Product Relatedness [J]. *Economic Geography*, 2013(1).
- [15] BOSCHMA R A, K FRENKEN. Why is economic geography not an evolutionary science? Towards an evolutionary economic geography [J]. *Journal of Economic Geography*, 2006(3).
- [16] BRESCHI S, F LISSONI, F MALERBA. Knowledge-relatedness in firm technological diversification [J]. *Research Policy*, 2003(1).
- [17] CAPRON L, J ANAND, W MITCHELL. Acquisition-based dynamic capabilities. In: Helfat C E, S Finkelstein, W Mitchell, M Peteraf, H Singh, D Teece and S G Winter. *Dynamic capabilities: Understanding strategic change in organizations* [M]. Oxford: Blackwell Publishing, 2009.
- [18] CARVALHO L, M VALE. Biotech by bricolage? Agency, institutional relatedness and new path development in peripheral regions [J]. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 2018(2).
- [19] CHAMINADE C, M BELLANDI, M PLECHERO, et al. Understanding processes of path renewal and creation in thick specialized regional innovation systems. Evidence from two textile districts in Italy and Sweden [J]. *European Planning Studies*, 2019(10).
- [20] CHEN L. Grounded Globalization: Foreign Capital and Local Bureaucrats in China's Economic Transformation [J]. *World Development*, 2017(5).
- [21] CHEN L. Manipulating Globalization: The Influence of Bureaucrats on Business in China [M]. Los Angeles: Stanford University Press, 2018.
- [22] CHILD J, S HEAVENS. The Social Constitution of Organizations and its Implications for Organizational Learning. In: Dierkes M, A B Antal, J Child and I Nonaka. [M]. *Handbook of organizational learning and knowledge*. Oxford: Oxford University Press, 2003.
- [23] COE N M. Geographies of production I: An evolutionary revolution? [J]. *Progress in human geography*, 2011(1).
- [24] COENEN L, J MOODYSSON, H MARTIN. Path Renewal in Old Industrial Regions: Possibilities and Limitations for Regional Innovation Policy [J]. *Regional Studies*, 2015(5).
- [25] COLOMBELLI A, J KRAFFT, F QUATRARO. The emergence of new technology-based sectors in European regions: A proximity-based analysis of nanotechnology [J]. *Research Policy*, 2014(10).
- [26] CONTENT J, K FRENKEN. Related variety and economic development: a literature review [J]. *European Planning Studies*, 2016(12).
- [27] CRISCUOLO C, R MARTIN, H G OVERMAN, et al. Some Causal Effects of an Industrial Policy [J]. *American Economic Review*, 2019(1).
- [28] DAWLEY S. Creating New Paths? Offshore Wind, Policy Activism, and Peripheral Region Development [J]. *Economic Geography*, 2014(1).
- [29] ELEKES Z, R BOSCHMA, B LENGYEL. Foreign-owned firms as agents of structural change in regions [J]. *Regional Studies*, 2019(11).
- [30] ESSLETZBICHLER J. Relatedness, Industrial Branching and Technological Cohesion in US Metropolitan Areas [J]. *Regional Studies*, 2015(5).
- [31] EVENHUIS E. Institutional change in cities and regions: a path dependency approach [J]. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 2017(3).

- [32] FENG K. Innovation and Industrial Development in China: A Schumpeterian Perspective on China's Economic Transformation [M]. London:Routledge, 2019.
- [33] FRANGENHEIM A, M TRIPPL, C CHLEBNA. Beyond the Single Path View: Interpath Dynamics in Regional Contexts[J].Economic Geography,2020(1).
- [34] FREEMAN C. History, Co-Evolution and Economic Growth[J].Industrial and Corporate Change,2019(1).
- [35] FRENKEN K, R A BOSCHMA. A theoretical framework for evolutionary economic geography: industrial dynamics and urban growth as a branching process[J]. Journal of Economic Geography,2007(5).
- [36] FRENKEN K, F VAN OORT, T VERBURG. Relate variety, unrelated variety and regional economic growth [J]. Regional Studies,2007(5).
- [37] GAVETTI G. Cognition and hierarchy: Rethinking the microfoundations of capabilities' development [J]. Organization Science,2005(6).
- [38] GEELS F W. Technological transitions as evolutionary reconfiguration processes: a multi-level perspective and a case-study[J].Research Policy,2002(8).
- [39] GEELS F W. Micro-foundations of the multi-level perspective on socio-technical transitions: Developing a multi-dimensional model of agency through crossovers between social constructivism, evolutionary economics and neo-institutional theory [J].Technological Forecasting and Social Change,2020(3).
- [40] GONG H. Multi-scalar legitimation of a contested industry: A case study of the Hamburg video games industry[J]. Geoforum,2020(4).
- [41] GRABHER G. The weakness of strong ties; the lock-in of regional development in Ruhr area. In: Grabher G. [M].The embedded firm; on the socioeconomics. of industrial networks. London:Routledge,1993.
- [42] GRILLITSCH M. Following or breaking regional development paths: on the role and capability of the innovative entrepreneur[J]. Regional Studies,2019(5).
- [43] GRILLITSCH M, M SOTARAUTA. Trinity of change agency, regional development paths and opportunity spaces[J]. Progress in human geography,2020(4).
- [44] GUSTAFSSON R, M JÄÄSKELÄINEN, M MAULA, et al. Emergence of industries: a review and future directions [J]. International Journal of Management Reviews,2016(1).
- [45] HAMEL G, C K PRAHALAD. Strategic intent [J]. Harvard Business Review,2005(7).
- [46] HASSINK R, A ISAKSEN, M TRIPPL. Towards a comprehensive understanding of new regional industrial path development[J].Regional Studies,2019(11).
- [47] HE C, Y YAN, D RIGBY. Regional industrial evolution in China[J].Papers in Regional Science,2018(2).
- [48] HELFAT C E. Dynamic capabilities: future paths and possibilities. In: Helfat C E, S Finkelstein, W Mitchell, M Peteraf, H Singh, D Teece and S G Winter [M].Dynamic Capabilities: understanding strategic change in organizations. Blackwell Publishing, Malden, MA Oxford:Blackwell Publishing,2009.
- [49] HELFAT C E. Executives, dynamic capabilities, and strategic change. In: Helfat C E, S Finkelstein, W Mitchell, M Peteraf, H Singh, D Teece and S G Winter. Dynamic capabilities: Understanding strategic change in organizations[M].Oxford:Blackwell Publishing, 2009.
- [50] HELFAT C E, S FINKELSTEIN, W MITCHELL, et al. Dynamic capabilities: Understanding strategic change in organizations [M].Oxford:Blackwell Publishing,2009.
- [51] HIDALGO C A, B KLINGER, A-L BARABÁSI, et al. The product space conditions the development of nations[J]. Science,2007(5837).
- [52] HOLMEN A K T, J K FOSSE. Regional agency and constitution of new paths: a study of agency in early formation of new paths on the west coast of Norway[J]. European Planning Studies,2017(3).
- [53] ISAKSEN A. Industrial development in thin regions: trapped in path extension? [J]. Journal of Economic Geography,2015(3).
- [54] ISAKSEN A, S-E JAKOBSEN, R NJØS, et al. Regional industrial restructuring resulting from individual and system agency [J]. Innovation: The European Journal of Social Science Research,2019(1).
- [55] ISAKSEN A, R MARTIN, M TRIPPL. New Avenues for Regional Innovation Systems – Theoretical Advances, Empirical Cases and Policy Lessons [M].Gewerbstrasse: Springer,2018.
- [56] ISAKSEN A, F TÖDTLING, M TRIPPL. Innovation Policies for Regional Structural Change: Combining Actor-Based and System-Based Strategies. In: Isaksen A, R Martin and M Trippl. New Avenues for Regional Innovation Systems – Theoretical Advances, Empirical Cases and Policy Lessons[M].Cham:Springer International Publishing, 2018.
- [57] ISAKSEN A, M TRIPPL. Path Development in Different Regional Innovation Systems: A Conceptual Analysis. In: Parrilli M, R Fitjar and A Rodríguez-Pose. Innovation Drivers and Regional Innovation Strategies [M].London: Routledge, 2016.
- [58] ISAKSEN A, M TRIPPL. Exogenously Led and

- Policy-Supported New Path Development in Peripheral Regions: Analytical and Synthetic Routes [J]. *Economic Geography*, 2017(5).
- [59] JOLLY S, M GRILLITSCH, T HANSEN. Agency and actors in regional industrial path development. A framework and longitudinal analysis [J]. *Geoforum*, 2020(5).
- [60] KLEPPER S. Disagreements, spinoffs, and the evolution of Detroit as the capital of the US automobile industry [J]. *Management Science*, 2007(4).
- [61] KLEPPER S. Spinoffs: A review and synthesis [J]. *European Management Review*, 2009(3).
- [62] LAZONICK W. Profits without prosperity [J]. *Harvard Business Review*, 2014(9).
- [63] MACKINNON D, S DAWLEY, A PIKE, et al. Rethinking Path Creation: A Geographical Political Economy Approach [J]. *Economic Geography*, 2019(2).
- [64] MACKINNON D, S DAWLEY, M STEEN, et al. Path creation, global production networks and regional development: A comparative international analysis of the offshore wind sector [J]. *Progress in Planning*, 2019(1).
- [65] MARTIN H, R MARTIN. Policy capacities for new regional industrial path development - The case of new media and biogas in southern Sweden [J]. *Environment and Planning C: Politics and Space*, 2017(3).
- [66] MARTIN R. Roepke Lecture in Economic Geography-Rethinking Regional Path Dependence: Beyond Lock-in to Evolution [J]. *Economic Geography*, 2010(1).
- [67] MARTIN R, P SUNLEY. Path dependence and regional economic evolution [J]. *Journal of Economic Geography*, 2006(4).
- [68] MARTIN R, P SUNLEY. Complexity thinking and evolutionary economic geography [J]. *Journal of Economic Geography*, 2007(5).
- [69] MAZZUCATO M. Mission-oriented innovation policies: challenges and opportunities [J]. *Industrial and Corporate Change*, 2018(5).
- [70] MORGAN K. Path dependence and the state. In: Cooke P. *Re-framing regional development: evolution, innovation, and transition* [M]. London: Routledge, 2013.
- [71] NEFFKE F, M HARTOG, R BOSCHMA, et al. Agents of Structural Change: The Role of Firms and Entrepreneurs in Regional Diversification [J]. *Economic Geography*, 2018(1).
- [72] NELSON R R, G DOSI, C E HELFAT, et al. *Modern Evolutionary Economics: An Overview* [M]. Cambridge: Cambridge University Press, 2018.
- [73] PERRY K K. Innovation, institutions and development: a critical review and grounded heterodox economic analysis of late-industrialising contexts [J]. *Cambridge Journal of Economics*, 2020(2).
- [74] PFEFFER J. Understanding power in organizations: A collection of readings. In: Anderson P and M Tushman. *Managing Strategic Innovation and Change* [M]. Oxford: Oxford University Press, 2004.
- [75] RIGBY D L. Technological Relatedness and Knowledge Space: Entry and Exit of US Cities from Patent Classes [J]. *Regional Studies*, 2015(11).
- [76] SAINSBURY D. Toward a dynamic capability theory of economic growth [J]. *Industrial and Corporate Change*, 2019(12).
- [77] SCHOT J, W E STEINMUELLER. Three frames for innovation policy: R&D, systems of innovation and transformative change [J]. *Research Policy*, 2018(9).
- [78] SCHUMPETER J. *Capitalism, socialism and democracy* [M]. London: Routledge, 1942.
- [79] SEMPER D. Machina ex Deus? From Distributed to Orchestrated Agency [J]. *Research in the Sociology of Organizations*, 2019(3).
- [80] STUART T E, J M PODOLNY. Local search and the evolution of technological capabilities [J]. *Strategic Management Journal*, 1996(S1).
- [81] TEECE D J. Dynamic capabilities: Routines versus entrepreneurial action [J]. *Journal of Management Studies*, 2012(8).
- [82] TEECE D J. The foundations of enterprise performance: Dynamic and ordinary capabilities in an (economic) theory of firms [J]. *Academy of Management Perspectives*, 2014(4).
- [83] TEECE D J. Dynamic capabilities and entrepreneurial management in large organizations: Toward a theory of the (entrepreneurial) firm [J]. *European economic review*, 2016(7).
- [84] TEECE D J. A capability theory of the firm: an economics and (strategic) management perspective [J]. *New Zealand Economic Papers*, 2019(1).
- [85] TEECE D J, G PISANO, A SHUEN. Dynamic capabilities and strategic management [J]. *Strategic Management Journal*, 1997(7).
- [86] TöDTLING F, M TRIPPL. One size fits all?: Towards a differentiated regional innovation policy approach [J]. *Research Policy*, 2005(8).
- [87] TöDTLING F, M TRIPPL. Regional innovation policies for new path development - beyond neo-liberal and traditional systemic views [J]. *European Planning Studies*, 2018(9).

- [88] TRIPPL M, M GRILLITSCH, A ISAKSEN. Exogenous sources of regional industrial change:Attraction and absorption of non-local knowledge for new path development[J].Progress in human geography,2018(5).
- [89] WEBER K M ,B TRUFFER. Moving innovation systems research to the next level:towards an integrative agenda[J].Oxford Review of Economic Policy,2017(1).
- [90] WINTER S G. Pursuing the evolutionary agenda in economics and management research [J].Cambridge Journal of Economics,2017(3).
- [91] YEUNG H W-C. Strategic coupling: East Asian industrial transformation in the new global economy [M]. New York: Cornell University Press,2016.
- [92] ZHU S, C HE, Y ZHOU. How to jump further and catch up? Path-breaking in an uneven industry space [J]. Journal of Economic Geography,2017(3).
- [93] 安虎森,季赛卫.演化经济地理学理论研究进展[J].学习与实践,2014(7).
- [94] 郭琪,贺灿飞.演化经济地理视角下的技术关联研究进展[J].地理科学进展,2018(2).
- [95] 贺灿飞.区域产业发展演化:路径依赖还是路径创造?[J].地理研究,2018(7).
- [96] 贺灿飞,董瑶,周沂.中国对外贸易产品空间路径演化[J].地理学报,2016(6).
- [97] 贺灿飞,李伟.演化经济地理学与区域发展[J].区域经济评论,2020(1).
- [98] 胡晓辉.区域经济弹性研究述评及未来展望[J].外国经济与管理,2012(8).
- [99] 胡晓辉,朱晟君,R HASSINK. 超越“演化”:老工业区重构研究进展与范式反思[J].地理研究,2020(5).
- [100] 李福柱.演化经济地理学的理论框架与研究范式:一个文献综述[J].经济地理,2011(12).
- [101] 李连刚,张平宇,谭俊涛.韧性概念演变与区域经济韧性研究进展[J].人文地理,2019(2).
- [102] 刘志高,崔岳春.演化经济地理学:21世纪的经济地理学[J].社会科学战线,2008(6).
- [103] 刘志高,崔岳春,李敏.演化经济地理学:新范式还是“新瓶装旧酒”?[J].演化与创新经济学评论,2009(1).
- [104] 刘志高,尹贻梅.演化经济地理学:当代西方经济地理学发展的新方向[J].国外社会科学,2006(1).
- [105] 路风.论产品开发平台[J].管理世界,2018(8).
- [106] 孙久文,孙翔宇.区域经济韧性研究进展和在中国应用的探索[J].经济地理,2017(10).
- [107] 颜根银,安虎森.演化经济地理:经济学与地理学之间的第二座桥梁[J].地理科学进展,2013(5).
- [108] 张可云,李晨.区域派生理论与经验研究进展[J].经济学动态,2019(12).
- [109] 赵建吉,王艳华,苗长虹.区域新兴产业形成机理:演化经济地理学的视角[J].经济地理,2019(6).

## Regional New Industrial Development Paths: A Literature Review and Future Development

Li Wei He Canfei

**Abstract:** Evolutionary economic geography initially focused on the path dependence and path creation in the process of regional industry evolution, and then analyzed some other types of regional new industrial development paths has a big significance. At present, Evolutionary economic geography introduces relevant theories to analyze the formation mechanism of regional new industrial development paths. Scholars focus on the impact of the structural differences of different types of regional innovation systems, and then switch from a structural perspective to an agency perspective. The agency perspective highlights the active roles played by different economic actors in different stages of regional innovation system transformation and the formation of regional new industry development paths. Evolutionary economic geography also pays attention to the sub-processes involved in the formation of regional new industrial development paths. This article points out that the current Evolutionary economic geography theory needs to have a better understanding of the agency of entrepreneurs and governments. At the micro level, strategic management and organization theory should be introduced to analyze the organizational learning and development process of new products at organizational level. At the meso and macro level, the political economy of industrial transformation need to be introduced to analyze the different role played by entrepreneurial governments in promoting the transformation of innovative systems in different types of regions, the formation of path-dependent and path-creation new industries. Evolutionary economic geography also needs to further analyze the co-evolution of different sub-processes in the formation of regional new industrial development paths.

**Key Words:** Regional New Industrial Development Paths; Path Dependence; Path Creation; Strategic Management and Organization theory; Political Economy of Industrial Transformation

(责任编辑:齐 双)

【区域协调发展】

# 论区域协调发展视角下“行政区经济”的演变

孙久文 张翱

**摘要:**“行政区经济”作为我国区域经济发展的特殊现象,其在促进区域经济发展过程中起着积极作用,然而由于其具有封闭性和稳定性的特征,使得在新时代区域协调发展的背景下,阻碍了区域一体化的发展进程,不利于构建全国统一的市场,因此需要探索区域协调发展的新机制,逐步由“行政区经济”向“经济区经济”转变。分析我国京津冀一体化、长三角一体化和粤港澳大湾区建设三大区域发展战略,总结这些战略在实施过程中如何协调区域发展,突破行政区划的制度约束,在此基础上,推进形成由“行政区经济”向“经济区经济”转变的三种机制具有重要的现实意义。

**关键词:**行政区经济;区域协调发展;机制

**中图分类号:**F061.5 **文献标识码:**A **文章编号:**2095-5766(2020)06-0025-05 **收稿日期:**2020-09-09

**作者简介:**孙久文,男,中国人民大学应用经济学院教授,博士生导师(北京 100872)。

张翱,男,中国人民大学应用经济学院博士生(北京 100872)。

党的十九大提出要实施区域协调发展战略,建立更加有效的区域协调发展新机制。2018年11月18日《中共中央国务院关于建立更加有效的区域协调发展新机制的意见》提出:“坚决破除地区之间利益藩篱和政策壁垒,加快形成统筹有力、竞争有序、绿色协调、共享共赢的区域协调发展新机制,促进区域协调发展。”然而,地区之间不同的利益诉求成为区域协调发展的重大障碍。不同区域利益主体的一体化需要创新协调机制,积极探索区域协调发展的新机制对于京津冀一体化、长三角一体化和粤港澳大湾区建设等国家战略具有重要的理论与实践价值。建立区域协调发展的新机制,实现区域协调发展,构建与区域协调发展相适应的区际利益关系被认为是重要举措之一。进入新时代,我国提出经济高质量发展理念,实施区域协调发展战略,注重地区发展的系统性和全局性,促进“行政区经济”向区域经济转变,实现区域经济一体化发展是促进发展成果共享的关键。

## 一、“行政区经济”与区域经济的关系

“行政区经济”作为具有中国特色的区域经济现象,随着各地经济发展程度的不同,逐渐对区域协调发展构成很强的体制障碍。“行政区经济”的弊端在于经济活动空间受制于行政区划范围,行政区边界有屏蔽效应,地方政府出于本位主义控制资源流动,在行政区内构筑自我封闭、自我配套的经济结构体系,难以实现资源在更大空间范围内的有效配置。在省际边际地区,“行政区经济”表现则是该地区的发展被严重边缘化,省际边缘地区的经济发展严重滞后。进入新时代,“我国社会主要矛盾已经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”。这种“不平衡不充分”在区域层面上的表现就是存在明显的区域发展差距,行政区之间的经济联系小于行政区内部的经济联系。在构建区域协调发展新机制的时代背景下,积极探索“行政区经济”向“经济区经济”转变,减少

行政壁垒对区域协调发展的阻碍,有利于形成全国统一的超大规模市场优势。

“行政区经济”是由于行政区划对区域经济的刚性约束而产生的一种特殊区域经济现象,是我国区域经济由纵向运行系统向横向运行系统转变过程中出现的一种区域经济类型。“行政区经济”的形成可以理解成政治权力的空间分布牵引着经济活动的空间分布,并且政治权力分割伴随着经济活动的分割。具体表现为行政区划体制对区域经济的发展乃至规划建设管理有很大影响。行政区划带来的经济管理界线如同一堵“看不见的墙”跨行政区的生产要素流动严重受阻,另外,由于各个行政区单元内实施的产业政策和提供的公共服务存在很大差异,不同的行政区基于对自身经济发展的需要出台相应的产业政策,导致各类生产要素的集聚也出现差异,最终影响到各个各地经济集聚能力和劳动生产率的差异,难以实现在行政区边界两端的区域一体化发展。

“行政区经济”显示了我国转型期区域经济运行带有强烈政府干预的本质特征。“行政区经济”的缘起是改革开放以来,中央向地方下放经济发展权限,极大地提高了地方政府发展本地经济的积极性,各地方政府在行政区管辖范围内大力发展地方经济,形成以行政区为基础的经济发展模式,进而形成了“行政区经济”。“行政区经济”是由计划经济向市场经济转轨过程中发展型政府的产物,政府肩负起发展当地经济、改善当地居民生活水平的责任,地方政府掌握土地等生产资源,则必然出现“行政区经济”。“行政区经济”具有行政性、封闭性、稳定性、双面性和过渡性等特征。阻碍区域协调发展的是“行政区经济”的封闭性和稳定性,“行政区经济”的封闭性和稳定性是导致区域发展差异的关键因素。首先,“行政区经济”的封闭性使得生产要素不能实现跨行政区的自由流动,导致区域经济发展受阻,这一点在不同省份之间的经济发展表现差异尤为突出。例如,即使在我国区域经济一体化程度较高的长三角地区,上海、江苏和浙江三省(市)之间也存在生产要素流动的行政区壁垒,在省级交界处,经济发展相对于核心区仍有滞后,生产要素跨省流动也存在诸多限制。其次,“行政区经济”的稳定性则是能够维持不同行政区之间经济集聚能力的差异,不同行

政区的经济集聚能力出现长期差异。现代空间经济学认为,经济活动的集聚有利于提高劳动生产率,世界各国经济发展的一般规律表明经济活动呈现空间集聚的格局是经济发展的必然趋势,现实中不存在经济活动的空间均质分布,具体到我国的现实情况而言,不同行政区之间的经济集聚能力有差异,而且由于“行政区经济”的稳定性这种不同行政区之间的经济集聚能力的差异长期持续存在,例如在西部地区,省会城市的经济集聚能力明显强于普通地级市,使得生产要素持续向省会城市流入,导致省会城市的经济首位度非常大,因此,“行政区经济”的封闭性和稳定性是导致区域发展差距的重要原因。

“行政区经济”在我国具有较强的时代特征和国情特性,其对城镇化的影响较大,导致了工业化和公共服务的两端脱节、人口城镇化与土地城镇化的分异。行政区划的本质是政治和行政权力的空间配置,淡化“行政区经济”有利于我国形成统一的国内市场,更好地发挥我国社会主义市场经济的优势。

## 二、区域协调发展战略下转变 “行政区经济”的实践探索

“行政区经济”概念的提出者刘君德教授曾经预言,我国的行政区经济现象将长期存在,他给出的原因主要有两点:一是我国自改革开放以后逐渐形成的深刻的体制背景。他认为我国将持续“强势”政府的体制,地方政府对地方经济发展的影响将持续存在,地方政府之间的竞争也会持续存在,这种地方政府之间的竞争存在着有利于经济发展的一面。二是历史原因。儒家思想下,地方政府为政一方,有造福一方百姓的属地责任,潜意识里就存在着维护行政区内的经济利益思想。

“行政区经济”具有过渡性的特色,随着市场的深化和全国统一市场的形成,“行政区经济”在逐步瓦解。“行政区经济”的封闭性和稳定性是造成区域差异的关键原因,而“行政区经济”形成的关键条件是单个行政区成为利益主体。改革开放以来,为了激励地方经济发展,国家承认地方利益的存在,打破了只有国家利益的一元利益主体框架,形成了多个区域利益主体的发展格局,随着经济发展对跨行

政区的生产要素自由流动提出更高的要求,有部分学者认为有必要调整行政区域以服从经济发展的需要。然而,行政区划调整以服务于经济发展的做法“治标不治本”,转变政府职能,加强规划引导,完善经济管理体制,改变粗放式的发展模式才是破除行政区藩篱的关键。进入新时代,我国提出京津冀一体化、长三角一体化和粤港澳大湾区建设等区域发展战略,为建立区域协调发展新机制作出了积极的努力和探索,在一定程度上减少了“行政区经济”对一体化发展的阻碍。

1. 中央政府的行政协调,减少了协同发展的制度成本

京津冀协同发展战略是以中央政府作出的战略布局作为指引,北京疏解非首都功能,强化京津冀三地区域经济分工,在河北设立雄安新区,承接北京非首都功能产业转移,缩短北京与河北的发展差距。京津冀协同发展战略实践中,突破行政区经济体制束缚,关键在于协同发展上升为国家战略,由中央政府主导京津冀协同发展的战略布局,实现了更高层次的行政协调,明确京津冀三地的区域分工,因此,虽然京津冀地区还存在着明显的行政区经济特征,但是由于中央政府的行政协调,加快了京津冀三地协调发展的进程,减少了建立起京津冀协同发展机制的制度成本,在行政协调的助推下三地行政区经济的封闭性和稳定性都出现了变化,更高层级的政府经济管理体制协调京津冀三地的利益冲突,通过强化京津冀区域的分工与合作,加强三地的经济联系,使得三个行政区经济逐渐变成一个统一的经济区。

2. 省级政府之间的积极合作,探索跨省级行政区生产要素自由流动

在实施长三角一体化发展战略过程中,长三角各省级政府为突破“行政区经济”进行了有益的探索。2019年10月25日经国务院批复,设立长三角生态绿色一体化发展示范区,范围包括上海市青浦区、江苏省苏州市吴江区、浙江省嘉兴市嘉善县,面积约2300平方公里。示范区自设立之初就是跨省级行政区,由三地政府联合管理,采用“理事会+执委会+发展公司”管理模式,在建设用地指标、投资管理和财税分享机制等方面进行先行先试的改革。目的在于突破省级行政区的边界障碍,打破省级行政壁垒,通过三地政府积极协商与合作,探索

和创新长三角一体化制度,建立有效管用的一体化发展新机制。长三角生态绿色一体化发展示范区的设立是长三角地区积极探索跨省级行政区一体化发展的重大里程碑事件,其提出的共建共治共享共赢为原则探索区域协调发展新机制的思路,通过增强政策的协同性,降低行政壁垒,让生产要素跨省级行政区自由流动。长三角一体化战略的实践,更多地是较少行政干预,更充分地充分发挥市场在推动区域协调发展的作用,积极引导市场机制在跨省级行政区经济之间发挥资源配置的决定作用,通过市场的力量将不同的“行政区经济”塑造成一个统一的经济区。

3. 充分利用交通联通作用,促进粤港澳大湾区的一体化进程

粤港澳大湾区涉及两种制度,三个关税区,在“一国两制”的制度背景下,粤港澳大湾区是“行政区经济”特征最为显著的地区,广东与香港、澳门的行政区壁垒在短期内难以打破,然而粤港澳大湾区也是我国经济最有活力的地区之一,其中广州、深圳、香港和澳门都是重要的国际都市,经济辐射能力强,市场机制在单个行政区内的资源配置中起着决定性作用,不同的制度背景、法律体系和贸易模式在一起相互碰撞,成为粤港澳大湾区创新的强大动力,不断衍生出新的经济业态。在行政区壁垒短期内难以通过行政协商打破的情况下,为了促进粤港澳大湾区的经济一体化建设,粤港澳积极发展市场机制在湾区经济一体化建设中的作用,通过加快交通基础设施的建设,修建举世闻名的港珠澳大桥,形成以城市轨道交通为主的公共交通体系等加强经济联系的措施,充分挖掘市场力量在经济一体化中的作用。减少跨行政区之间的要素流动成本,提高生产要素流动的便捷性是粤港澳大湾区减少行政区经济束缚的一大特征,也是粤港澳地区积极探索区域协调发展新机制的现实做法和积极尝试,便捷高效的交通运输体系为粤港澳三地形成统一的经济区打下坚实基础。

### 三、建立“行政区经济”向“经济区经济”转变的协调机制

一般而言,国家体制决定了只要行政区存在,就会出现“行政区经济”现象,并且“行政区经济”在

强化地区利益主体,提供地区发展激励,促进地区经济发展中起着积极的关键作用。我国的区域经济不可能脱离行政区而单独存在,经济发展中始终嵌套着政治因素。对“行政区经济”的作用并不是全盘否定,而是应该将“行政区经济”的行政界线的刚性约束转变为柔性约束,既发挥市场在资源配置过程中的决定性作用,又更好地发挥政府在提供经济发展秩序中的管理作用。“经济区经济”是与“行政区经济”相对的一个概念,经济区是市场经济条件下,社会生产地域分工的空间表现形式,是一种市场主导资源配置的空间结果。总结我国在京津冀一体化、长三角一体化和粤港澳大湾区建设等区域发展战略在突破行政区经济,实现一体化发展的实践经验的基础上,本文提出建立三种“行政区经济”向“经济区经济”转变的机制。

#### 1.发挥市场在资源配置过程中的决定作用

让市场在资源配置过程中起决定作用,强化市场机制,减少政府对经济活动的干预,政府做到“有求必应,无事不干预”。

“行政区经济”向“经济区经济”的转变,本质上是让市场的力量大于行政的力量,是各个地区之间的利益协调问题。一方面需要充分发挥市场机制的作用,让市场在资源配置过程中起决定作用。另一方面,加强有限政府建设,减少政府对经济活动的干预,逐渐由发展型政府向服务型政府转变,加快经济管理体制改革,提升政府管理水平,实现生产要素在各个行政区之间自由流动。行政区划并不一定阻碍生产要素的自由流动,欧美发达国家在经济发展过程中很少调整行政区划,其中原因在于这些国家政府对经济活动的干预较少,能够做到政治和经济的恰当分离,经济的发展并不受到政治权力空间上分割的影响。因此转变政府职能,符合国家治理体系现代化的发展要求,充分发挥市场机制在调节区域发展差距的作用是未来我国区域协调发展战略重要的实现路径之一。经济区应该是行政边界限制模糊、地区优势互补性强、内部经济联系密切的经济发展区域,经济活动受到政府的干预较少,市场能够主导经济区内的资源配置。行政区与经济区的适度分离是现代社会发展到一定阶段,为了进一步提升效率,提升专业化水平的要求。

行政区与经济区的不协调本质上是市场在资源配置中起决定作用与政府主导资源配置之间的

矛盾;是市场和政府之间边界不明确的结果,是市场活动的空间范围超出行政区的范围后对提升经济效率的要求。“行政区经济”有可能阻碍全国统一市场的形成和发展。“行政区经济”是我国转型期出现的一种特殊的区域经济类型,它与“经济区经济”相对应。经济区形成发展要依托于行政区,而行政区的形成发展会深刻影响到经济区的发展;行政区与经济区是一种即对立又统一的矛盾关系。“行政区经济”形成的一个重要原因是全能型政府,政府的作用扩展到资源的配置领域。有限政府应逐渐由发展型政府向服务型政府转变,提升政府管理水平,实现生产要素在各个行政区之间自由流动。

#### 2.发挥行政机制的协调作用

行政协调只是在本级行政区的范围内,超出了行政区的范围,缺乏有效的行政协调,这就有必要更高层级的政府在并列的行政区之间建立起有效的行政协调机制。由于同级政府之间存在竞争关系,“行政区经济”在短期内难以通过同级政府之间的协商建立起有效的协调机制,此时,根据我国的政治体制,上级政府应主导下级政府之间的合作,破解下级政府之间的利益藩篱。根据新制度经济学的观点,建立新机制的最优路径应该是由建立制度成本最小的主体去做,同级政府之间在经济发展存在竞争关系的体制背景下,同级政府通过合作协商建立起区域协调发展的成本较大,且缺乏有效的监督实施成本;上级政府应主导行政区内的协调发展,建立起区域协调发展的机制则成本相对较小,且可以监督下级政府对新机制的实施,因此是最优的协调发展新机制建立路径。这种模式最终将加大中央政府在区域协调发展战略中的职能,省级行政区经济之间的协调发展问题最终都由中央政府主导解决。例如,深圳作为改革开放的前沿,其设立初期是作为改革开放的特区,行政区面积相对于北京、上海等一线城市狭小,随着深圳经济的迅速发展,人口密度是一线城市中最高的,造成了现在人多地少,房价高企的现象。2019年8月又获得社会主义先行示范区的政策加持,因此扩大深圳特区行政区面积的呼声不断高涨,应及时调整深圳行政区划面积以适应深圳经济的发展,然而深圳扩大行政区面积需要中央的批准。虽然邻近深圳的东莞、惠州受到深圳经济发展的带动作用,由于行

政区经济的限制,靠近深圳的东莞、惠州部分地区与深圳在公共服务、交通基础设施等方面仍存在较大的区域差异,是否有必要调整行政区划以促进深圳以及周边地区的发展仍存在较大争议。

### 3. 发挥中心城市的辐射带动作用

超大型城市具有很强的辐射带动能力,对全国经济都具有重要的影响力。近年来,我国陆续确立起了北京、天津、上海、广州、重庆、成都、武汉、郑州、西安等9个国家级中心城市,由于国家级中心城市可以突破行政区限制的超大影响力,形成以国家级中心城市为核心的都市圈,在更大的空间范围内配置资源;以轨道交通为核心的现代交通运输业正在加速跨行政区之间的经济和人文交流,更是放大了国家级中心城市对周边地区的辐射带动作用,加快了现代都市圈的形成。未来的国家空间经济布局应该是在“集聚中走向平衡”,大城市的规模将继续扩大,其超大规模的经济效应完全能够突破行政区的限制,发展成为一个空间范围更为广阔的都市圈,特别是以国家级中心城市为核心的都市圈,跨越本地行政区范围,蔓延到周边行政区,形成一个超越行政区的更大空间范围的经济区,在这个经济区内,将以国家级中心城市为核心展开生产要素的统一布局,突破行政区经济的束缚,在更大空间范围内配置资源。

### 参考文献

- [1]贾若祥.区际经济利益关系研究[J].宏观经济管理,2012(7).
- [2]范恒山.探索建立全要素的区际利益平衡机制[J].区域经济评论,2020(1).
- [3]郭岚,刘潇,张祥建.破解行政协调之困,推动跨区域发展[J].科学发展,2018(4).
- [4]曾冰,张朝,龚征旗,章成帅.从行政区和经济区关系演化探析我国省际交界地区发展[J].经济地理,2016(1).
- [5]舒庆,刘君德.一种奇异的区域经济现象——行政区经济[J].战略与管理,1994(5).
- [6]刘君德.中国转型期“行政区经济”现象透视——兼论中国特色人文—经济地理学的发展[J].经济地理,2006(6).
- [7]夏添,孙久文,林文贵.中国行政区经济与区域经济的发展述评——兼论我国区域经济学的发展方向[J].经济学家,2018(8).
- [8]王志凯,史晋川.行政区划调整与城市化经济空间——杭州、萧山地方政府博弈的实证[J].浙江大学学报(人文社会科学版),2015(3).
- [9]刘君德,马祖琦.中国行政区经济理论的哲学思考[J].江汉论坛,2016(8).
- [10]刘小康.“行政区经济”概念再探讨[J].中国行政管理,2010(3).
- [11]马祖琦.“行政区经济”的弊端及其解决方略[J].城市问题,2010(6).
- [12]孙久文,张翱,周正祥.城市轨道交通促进城市化进程研究[J].中国软科学,2020(6).

## On the Evolution of “Administrative District Economy” from the Perspective of Regional Coordinated Development

Sun Jiuwen Zhang Ao

**Abstract:** As a special phenomenon of my country's regional economic development, “administrative region economy” plays an active role in promoting the process of regional economic development. However, due to its closed and stable characteristics, under the background of coordinated regional development in the new era, It hinders the development process of regional integration and is not conducive to building a unified national market. Therefore, it is necessary to explore a new mechanism for coordinated regional development, and gradually transform from “administrative region economy” to “economic region economy”. Analyze the three major regional development strategies of my country's Beijing-Tianjin-Hebei integration, Yangtze River Delta integration and Guangdong-Hong Kong-Macao Greater Bay Area construction, and summarize how these strategies will coordinate regional development during the implementation process and break through the institutional constraints of administrative divisions. On this basis, advance three mechanisms for the transition from “administrative zone economy” to “economic zone economy” are formed.

**Keywords:** Administrative Region Economy; Regional Coordinated Development; Mechanism

(责任编辑:晓 力)

【区域协调发展】

## 黄河流域融入“一带一路”倡议研究\*

李曦辉 张杰 邓童谣

**摘要:**黄河作为中华民族的母亲河,在历史长河中曾作为经济中心大放异彩。然而当前黄河流域内各省区整体生产力水平偏低,发展协调性差,集中了较多贫困人口。着眼全国发展大局,黄河流域各省区亟待打破行政分割和市场壁垒,促进要素跨区域自由流动,搭乘“一带一路”倡议的便车,加强产业协作与互补,调整各自产业结构以形成完整的产业链条,进而提高对外开放与经济发展的水平,顺利实现脱贫攻坚与两个一百年的奋斗目标。

**关键词:**黄河流域;“一带一路”建设;规模范围;分工

中图分类号:F061.5 文献标识码:A 文章编号:2095-5766(2020)06-0030-08 收稿日期:2020-09-10

\*基金项目:国家社会科学基金一般项目“现实版全球化理论悖论与‘一带一路’的创新发展”(18BJL086)。

**作者简介:**李曦辉,男,中央民族大学管理学院院长,教授,博士生导师,中国区域经济学会副会长,中国企业管理研究会副会长(北京 100081)。

张杰,女,中央民族大学管理学院企业管理硕士研究生(北京 100081)。

邓童谣,女,中央民族大学管理学院企业管理硕士研究生(北京 100081)。

黄河流域面积752443平方千米,从西到东横跨四个地貌单元,包括青海省、四川省、甘肃省、宁夏回族自治区、内蒙古自治区、山西省、陕西省、河南省和山东省九个省区。建设黄河流域经济带符合发展的客观规律与人民的现实需求。这个过程中首先要确定黄河流域当前的发展水平,再因时、因地施策,推动黄河流域经济发展与生态文明建设。

### 一、“一带一路”建设带给黄河流域经济带的机遇

中国目前已经进入带式发展阶段,“一带一路”倡议的提出代表着由过往的内向型经济向外向型经济的转变,建立黄河流域经济带,是对于“四大板块+四大战略”的有益补充,重组沿黄产业链,以产业链条的合理延长和分工为契机,适应中国扩大对外开放的现实需求,将成为“一带一路”建设的坚强

助益。

#### 1. 借助国内经济格局重组形成沿黄产业链

2015年11月,《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年计划的建议》中提出:“以区域发展总体战略为基础,以‘一带一路’建设、京津冀协同发展、长江经济带发展为引领,形成沿海沿江沿线经济带为主的纵向横向经济轴带,塑造要素有序自由流动、主体功能约束有效、基本公共服务均等、资源环境可承载的区域协调发展新格局。”由改革开放初期的沿海开放战略、“七五”时期的东部率先战略、1999年的西部大开发战略、2004年的振兴东北老工业基地战略以及东部崛起战略发展至今,国家战略不断调整与修正的过程印证了习近平总书记提出的“协调既是发展手段又是发展目标,同时还是评价发展的标准和尺度,是发展两点论和重点论的统一,是发展不平衡和平衡的统一,是发展短板和潜力的统一。”<sup>①</sup>

“一带一路”倡议要求具有不同的资源禀赋,沿黄各省区的资源禀赋各异,彼此之间存在着有效的需求与供给,经济发展的互补性很强,具有很大的分工潜力与合作空间,这为经济带的建设奠定了根本。“一带一路”倡议要求交通效率不断提高,黄河流域公路、铁路、航路、水路以及管路的铺开带来全域的交通互联,水陆空三位一体的运输体系为经济带的建设创造了条件。“一带一路”倡议要求信息技术的不断改善,5G和云服务等高新技术应用广泛,黄河流域数字化平台的建设有效促进了信息的流动与共享,为经济带的建设提供了保障。“一带一路”倡议涉及不同的民族国家,需要跨越民族之间的藩篱。黄河流域属于典型的多民族聚居地区,少数民族人口大多居住在青海、甘肃、宁夏、内蒙古等上游地区,人口约占黄河流域总人口的十分之一。参与“一带一路”倡议不仅有助于促进民族地区的经济发展,巩固多民族团结统一,而且有助于积攒跨民族经济、文化交往的有益经验,探索如何进一步促进民族认同和民族融合,实现涵盖范围更加广阔、受益程度更加深远的经济全球化。

### 2.以沿黄经济带牵引区域经济格局的重组

新中国成立之初的三十年,中国实行计划经济体制。经济运行的轨迹主要体现在省内的循环,由此带来以单个省、市为单元的相对割裂的板块效应。但是促进经济发展的主要手段是通过不断提高资源的配置能效,实现尽可能高的产出投入比。改革开放四十年中国探索、构建了中国特色社会主义市场经济体制,由此带动了更高水平的资源配置和更大范围的经济运行,典型的特征就是经济活动逐渐跃出了行政区划的范围,表现为更加明显的流域效应。黄河流域经济带的发展是对于流域效应的实践和深化,充分吸收了长江经济带发展的经验,着眼于黄河流域的整体布局,因地制宜、因地制宜,调整各地区的产业链条与产业结构,以企业为纽带加强地区之间的沟通与协作,牵引区域经济格局的重组,凸显区域的综合比较优势,逐步从非均衡发展过渡到均衡发展再过渡到高水平均衡发展。

在计划经济时期,我们发展的眼光总是投向国内,行政的力量在资源配置中发挥着至关重要的作用,无论是生产什么还是生产多少的问题多由政府主导。改革开放这种实践的进步推动了马克思主义理论的创新发展。在中国特色社会主义市场经

济时期,我们逐渐将眼光投向全球,让市场在资源配置中起决定性作用以及更好地发挥政府的作用。这个过程要求从传统的一维直线型、二维平面型、三维普通空间型的生长模式,过渡到“建立以点线面角综合支撑多极点多轴线多层面多视角的互融性、复合性、特色性、立体性多维度配置生产力新形态。”<sup>②</sup>

黄河流域经济带的发展切实贴合新型生产力配置的要求,以周围若干中小城市和城镇为依托,全面提升中心城市的集聚作用和辐射效力。中心城市承担着行政中心、金融集群和交通枢纽的功能,产业结构的升级伴随着传统产业以及产业链的低端环节向周边不发达地区的转移,不断加强双方产业协作与产业互补,加快产业一体化与市场一体化的进程。

而且,黄河流域作为中华民族文明的发源地,早在4000年前就有黄帝和炎帝部落联盟在此劳作和繁衍。一直到北汉时期,黄河流域始终是中国经济的中心地带,成就了农业文明的鼎盛。从南北宋时期一直到近代虽然经济重心逐渐向南迁移,但这里依旧在经济活动开展过程中扮演着重要的角色。随着黄河流域经济带的发展和崛起,沿黄省区加速淘汰落后产能,拓宽市场边界,突出经济集聚效应,形成相互牵引的产业链条,带动区域经济格局的重组,探寻新的经济增长点,定将唤醒黄河流域曾经的经济活力。

### 3.“一带一路”倡议为沿黄经济带的崛起带来契机

“一带一路”倡议是全球化的中国版本,要克服包括民族宗教因素在内的非经济因素障碍以及以往的模式在推行过程中暴露出来的弊端,不断挖掘区域之间合作新模式。沿黄经济带搭乘“一带一路”的便车,借助自身优势,要更坚定地走上这条互尊互信之路、合作共赢之路、文明借鉴之路。

第一,黄河流域资源充沛。作为农产品主产区,黄河流域粮食和肉类的产量在全国占比达到了三分之一。在矿产资源方面,黄河流域是我国重要的能源和化工基地,煤炭、石油、天然气和有色金属的资源储备丰硕,煤炭的储量更是达到全国的二分之一以上。第二,黄河流域交通便利。四川可以借助四川自贸试验区与天府新区,甘肃可以借助“兰州—加德满都”南亚公路联运体系,陕西可以借助

西安港的建设、中欧班列线路的开拓和“长安号”的诞生,河南可以借助郑州航空港、无人港以及郑欧班列的开通,山东可以借助著名的十大港口等,再加之各省区之间不断打通梗阻路段,畅通瓶颈路段,黄河流域经济带形成了内部紧密、外部通达的交通网络。第三,黄河流域的劳动力资源丰富。河南和山东两个人口大省使得整个沿黄经济带在承接东部地区的产业转移方面具有劳动力数量优势,在发展以制造业为代表的第二产业方面具有劳动力低成本优势。随着国家对于教育事业的持续投入,这些劳动力还具有为优化产业结构以及调整产业链条提供后发动力的素质提升优势。第四,黄河流域横跨东中西三大地带,“在我国的三大经济地带和点、面之间,经济技术发展水平存在明显的‘梯度差’,有‘梯度差’就蕴含着‘经济势能’。”<sup>③</sup>这种发展水平的差异具体表现在产业结构的落差。沿黄各省区的产业结构处于不同的层次水平,而且各级产业提供的就业与创造的产值不相匹配,这种发展阶段的相对差异为产业转移提供了机遇。相对发达的地区将不再具有比较优势的产业转移至相对不发达的地区,转移方可节省时间与资源进行更高层次的产业积累,吸收方可以提高原本的产业结构水平,从而加速大范围区域布局的升级与合理化。

黄河流域在中华民族灿烂的历史长河中曾经大放异彩,独有的自然风景与厚重的人文历史都在凸显着滋养华夏五千年的黄河文明,经济的繁荣更是在沿线人民的血脉里留下了独特印记。自古黄河流域就是丝绸之路的一部分,黄河流域经济带自然成为丝绸之路经济带的子系统。“一带一路”倡议则刚好为沿黄经济带的崛起带来了新的契机,牢牢抓住资源、交通、劳动力的优势,充分利用产业结构的落差,重新实现历史的繁盛。

#### 4. 黄河流域与“一带一路”建设的融入水平

当前沿黄各省区由于地理位置的差异以及发展禀赋的区别,参与“一带一路”建设的水平层次不一,差距颇大(见图1)。

2019年青海省、宁夏回族自治区与“一带一路”沿线国家分别实现贸易额14.4亿元与73.39亿元,青海省同比增长13.9%,宁夏回族自治区同比下降11.4%。两省区尽管地处偏远,经济带上位于参与“一带一路”建设的末位,但随着交通条件不断改善,后发力量强劲。甘肃省、山西省和陕西省2019

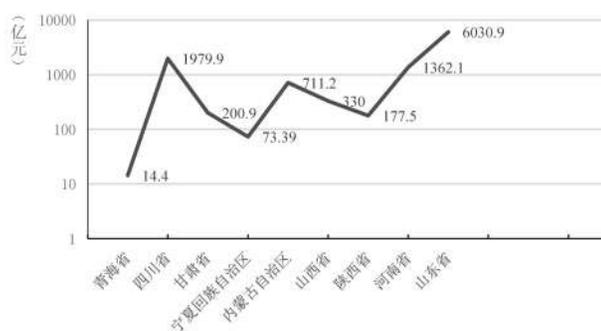


图1 2019年沿黄各省区与“一带一路”沿线国家进出口总额

资料来源:中国统计年鉴和各省市区统计年鉴。

年与“一带一路”沿线国家进出口总额分别为200.9亿元、330亿元与177.5亿元,占当地进出口总量的比率分别为52.9%,22.8%与54.6%,属于黄河流域经济带上参与“一带一路”建设的中等水平,仍然存在着较大的发展空间。

内蒙古自治区、河南省和四川省2019年对“一带一路”沿线国家进出口总额分别达到711.20亿元、1362.1亿元和1979.9亿元。其中四川省与去年同期相比增长20%,占全省外贸总额的29.3%,进步显著。蒙、豫、川三省与甘、晋、陕三省相比数量级获得进一步提升,属于中等偏上水平。山东省2019年与“一带一路”沿线国家实现外贸进出口6030.9亿元,超过沿黄经济带其余八省区的总和,与去年相比增长15.9%,占全省进出口总额的29.5%。其中,出口总额为2824.0亿元,同比增长5.7%;进口总额为2373.6亿元,同比增长9.4%。总体而言,山东省参与“一带一路”倡议的范围最广,程度最深,表现最为优异。

尽管当前黄河流域各省区参与“一带一路”建设的现状并不尽如人意,彼此之间差距明显,但是脱离区域位置、自然禀赋及经济发展的历史背景差异谈论绝对数值只能在一定程度上了解发展的现实,更为重要的是要着力推动黄河流域进一步融入“一带一路”倡议,进行更高水平的经济建设,使得开放的红利释放到祖国的每一个角落。

## 二、新冠疫情给黄河流域融入“一带一路”倡议带来的挑战

2020年注定是跌宕起伏的一年,新冠疫情的全球性爆发带来了有史以来最大规模的公共卫生危

机,逆全球化的声音逐渐凸显。一方面为了增强不同国家自身面对公共卫生挑战时独立应对的能力,第一步就是打破业已存在的相关医疗卫生用品的世界产业链,将工厂召回本国;另一方面是以美国为首的资本主义国家忌惮于中国共产党领导下的中国在这次危机中表现出的强大的组织能力、动员能力以及经济实力,而中国强大的主要来源之一就是**通过改革开放不断融入全球化的浪潮,因此将捍卫霸权利益具化为抵御全球化进程。**

但是全球化的进程从来不会以单个组织或者单个国家的意志为转移,它已经是现实的不可逆转的存在,逆全球化将导致大规模的资源配置的低效甚至浪费。在疫情防控方面,病毒没有国界,疫情不分种族。任何国家如果表现为一座“孤岛”都难以独善其身,整个人类作为休戚与共的命运共同体,也只有团结协作才能尽快赢得抗疫胜利。同时,疫情造成的全球经济衰退已经成为不争的事实,加快经济的复苏同样需要全球性的经济合作。“黑天鹅”的出现并没有改变全球化的底层逻辑,该逻辑主要体现在两个方面。

第一方面是全球化具有规模与范围效益,前者是在一定的要素组合后首先实现规模,其次带来交易成本的节约,最后表现出经济性;后者是这些要素组合带来不同类型的产品和服务之后呈现出经济性。由此看出,生产要素的流动性无论对于规模还是范围都具有举足轻重的作用。在“一带一路”倡议打造的国际化交易平台上,生产要素以更高的效率以及更大的自由度进行更充分地流通,沿线国家身处不同的地理位置,经历各异的发展阶段,这些差异也代表着需求的创造以及更多要素组合的可能,从而实现更高层次的规模与范围效益。

第二方面是全球化能够强化分工,带来经济效益。亚当·斯密在《国富论》中写道:“分工起因于交换能力,分工的程度,因此总要受交换能力大小的限制,换言之,要受到市场广狭的限制。”<sup>⑧</sup>参与“一带一路”的不同国家和地区具有不同的自然禀赋,由此在经济活动的过程中产生多种多样的需求,引致交换和贸易的倾向,继而推动分工的持续与供给。根据马克思主义政治经济学中的劳动地域分工理论,这种分工协作带来的节约效应会随着生产力的提高以及生产关系的拓展更加突出。

当前,“去中国化”的声音也不时响起。作为一

种政治炒作,其实际意义也同样经不起推敲。中国在全球产业链上的地位并非一蹴而就,而是在过去相当长的一段时间通过不断积累建设起完备的工业体系,配置完善的基础设施,加之丰富的劳动力资源等诸多比较优势联合所形成的局面。无论是选择中国制造,还是加入中国市场,表面上是跨国企业自主选择的结果,深层次原因应归结于资本的逐利性。常态化疫情防控与复工复产正有序推进,中国的产业链也在加快恢复。

在后疫情时代,全世界都不可避免地进入新的全球化阶段,全球治理也将迎来不同规模的调整。“新冠肺炎疫情是一次全方位的社会‘体检’,以极端的甚至是破坏性的方式,检测中国制度环境的健康状况。”<sup>⑨</sup>习近平总书记也提出:“面对严峻复杂的国际疫情和世界经济形势,我们要坚持底线思维,做好较长时间应对外部环境变化的思想准备和工作准备。”<sup>⑩</sup>风险的扩散总是伴随着机遇的诞生,我们应当相信面对着百年未有之大变局,随着“新基建”的不断推动,“一带一路”建设将发挥更大的经济效用,黄河流域经济带更应当抓住机遇,搭乘“一带一路”的便车,调整产业结构,完善产业链条,扩大对外开放,助力实现脱贫攻坚与两个一百年的奋斗目标。

### 三、黄河流域经济带的发展现实

黄河连起辽阔的中原腹地,沿线九省区面积广阔、资源丰富,具备良好的合作发展条件。但与发展迅速的长三角以及珠三角对比,沿黄省份的地区生产总值偏低,经济综合实力较弱。

#### 1. 黄河流域经济带的 GDP 水平

截至2019年底,沿黄九个省区地区生产总值之和在全国占比24.97%,其中山东省、河南省和四川省表现抢眼,生产总值均跻身全国前六,有力地拉动了黄河流域经济带整体发展水平,但是与其他发达地区相比仍相形见绌。比如广东省全年生产总值为107671.07亿元,占全国比重为10.87%,已经超过九省区总和的三分之一。在人均国内生产总值方面,全国平均水平在70892元,九省区均低于平均线(见表1)。

综合来看,黄河流域经济带总体发展水平不高,各地区间发展水平不一。尽管山东、河南和四

表1 2019年黄河流域经济带地区生产力水平指数

地区	地区生产总值 (亿元)	生产总值全国占比 (%)	比去年同期增速 (%)	年末城市常住人口 (万人)	人均生产总值 (元)
青海	2965.95	0.30	6.3	609	48981
四川	46615.8	4.70	7.5	8375	55774
甘肃	8718.3	0.88	6.2	2647	32995
宁夏	3748.48	0.38	6.5	695	54217
内蒙古	17212.5	1.74	5.2	2540	67852
陕西	25793.17	2.60	6.0	3876	66649
山西	17026.68	1.72	6.2	3729	45724
河南	54259.2	5.48	7	9640	56388
山东	71067.5	7.17	5.5	10070	70653

资料来源:中国统计年鉴和各省市区统计年鉴。

川三省整体发展向好,但并未对其上游其他省区产生显著的联动效果。当前各省区之间相互割裂,尚未形成前后联系、相得益彰的产业链态势,黄河流域经济带整体也尚未形成良好的协调发展局面。

### 2.黄河流域经济带的对外经济贸易水平

随着改革开放的不断进行,中国整体对外经济贸易不断向深层次的宽度和广度拓展。黄河流域经济带各省区的对外经贸水平全年稳中有进,在利用外资规模不断扩大的同时,对外投资活动也表现得更加活跃(见表2)。

截至2018年底,货物贸易方面,黄河流域经济带九省区货物贸易进出口总额在全国占比12.24%,山东省遥遥领先,四川省、河南省属于中等偏上水平,青海省和宁夏回族自治区排名靠后。对外投资方面,山东省依然表现优异,河南省和四川省次之,青海省最差。沿黄九省区对外非金融类直接投资流量占比之和为16.14%,外资企业投资总额占比之

和为10.98%,与去年同期相比有明显提升,这代表着对外开放程度和经济贸易水平不断加强。流域外部仍旧以广东省为例进行对比,该省2018年全年进出口总额全国占比23.46%,对外投资占比16.43%,外资企业投资总额占比24.74%,均在一定程度超过九省区指标总和,这说明黄河流域经济带对外经贸仍然整体规模较小,能力较弱,对外投资力度不足。

究其原因,黄河流域除了生态环境脆弱等天然因素,计划经济时代遗留下来的弊病也在一定程度上阻碍着对外经济贸易的繁荣。经济发展讲究聚集效应,但是沿黄各省区联动基础薄弱,内生动力不足,没有形成以黄河为轴互相牵引的流域产业链,一直保持内向型的发展模式和分割式的发展方式直接影响了地区的经济发展。

### 3.黄河流域经济带各省区的产业结构水平

产业结构的转变升级是后发国家不断加快经

表2 2018年黄河流域经济带的对外经济贸易水平指数

地区	进出口总额 (亿美元)	进出口总额全国占比 (%)	对外非金融类 直接投资流量 (亿美元)	对外非金融类 直接投资流量 全国占比(%)	外资企业投资总额 全国占比 (%)
青海	7.3	0.02	2.29	0.02	0.10
四川	899.2	1.95	217.74	2.22	1.62
甘肃	60.1	0.13	59.08	0.60	0.30
宁夏	37.8	0.08	44.87	0.46	0.24
内蒙古	156.9	0.34	88.31	0.90	0.58
陕西	533	1.15	65.71	0.67	1.53
山西	207.6	0.45	52.24	0.53	0.81
河南	828.1	1.79	385.76	3.93	1.36
山东	2924	6.33	669.06	6.81	4.44

资料来源:中国统计年鉴、各省市区统计年鉴及中国商务年鉴。

经济增长步伐的核心要求。由于黄河流域工业化发展水平普遍低下,产业结构相对落后,因此三大产

业的比重高低只能在一定程度上反应各个省区当前发展的现状(见表3)。

表3 黄河流域经济带各省区的产业结构水平

地区	地区生产总值 (亿元)	第一产业生产 总值地区占比 (%)	第二产业生产 总值地区占比 (%)	第三产业生产 总值地区占比 (%)	第一产业就业 人数地区占比 (%)	第二产业就业 人数地区占比 (%)	第三产业就业 人数地区占比 (%)
青海	2865.23	9.36	43.52	47.12	33.45	21.06	45.49
四川	40678.1	10.88	37.67	51.45	35.90	27.20	36.90
甘肃	8246.07	11.17	33.89	54.94	53.90	15.50	30.59
宁夏	3705.18	7.55	44.54	47.91	40.84	18.04	41.13
内蒙古	17289.22	10.14	39.37	50.48	42.79	16.81	40.40
陕西	24438.32	7.49	49.75	42.76	38.05	15.93	37.95
山西	16818.11	4.40	42.15	53.44	33.71	23.16	43.18
河南	48055.86	8.93	45.85	45.22	35.36	30.60	34.04
山东	76469.67	6.47	43.99	49.53	27.80	35.30	36.90

资料来源:中国统计年鉴和各省市区统计年鉴(注:宁夏就业数据来自2017年)。

截至2018年底,黄河流域经济带绝大多数省区的产业结构已实现了从“二二一”到“三二一”的转变,产业结构与布局逐渐趋于合理。除山西省和山东省外,其余七个省区第一产业经济贡献占比均高于7.2%的全国平均水平;仅四川省、甘肃省与内蒙古自治区第二产业经济贡献占比低于全国平均水平40.7%;而在第三产业经济贡献方面只有甘肃省、山西省高于全国平均水平52.16%。其中陕西省与河南省产业结构层次较低,主要体现在第三产业占比均低于第二产业且第三产业容纳的就业人数也低于第一产业。

综合来看,各省区之间产业结构不在同一水平,三大产业生产总值落差过大,劳动力转移就业尚未完成,主要就业人员仍集中于第一、二产业,传统产业转型升级步伐滞后,产业结构亟待优化。由于黄河流域经济带各省区产业基础差异较为显著,经济发展水平参差不齐,未来要不断缩小产业结构落差,逐步进行产业转移,以黄河为脉络形成紧密的产业链条。

#### 四、黄河流域加快加深融入“一带一路”建设的对策

着眼全国发展大局,黄河流域各省区未来的发展要更加深入地融入“一带一路”建设,形成沿黄增长极,打破行政分割和市场壁垒,促进要素跨区域自由流动,搭乘“一带一路”的便车,进而提高对外

开放与经济发展的水平。

1.以全球化的眼光形成具有中国特色的沿黄极增长

“一带一路”建设的重点是国外,但是建设的基础始终在国内。开放的实质是在于兼顾国际和国内两个大局。不仅要继续坚持中国立场,发掘中国潜力,而且要拥抱世界格局,打开全球视野。“带”和“路”的精准对接,将形成对外开放以及对内搞活两者之间积极有序的正向循环。

第一要创新发展,目的就在于寻找到发展的动力。金碚曾提出“这种新动力机制的供给侧是创新引领,需求侧则是人民对美好生活的向往以及对实现个人全面发展的需要。”<sup>④</sup>沿黄极增长要注重以资源开采技术以及资源利用工艺为代表的实践创新。不断壮大绿色导向、智能导向的新兴产业,把传统产业引领到节能环保可持续的路径之中。

第二要协调发展,目的就在于解决不平衡的问题。由基础设施建设方面的协调带动经济发展方面的协调,通过运输网络体系的构建形成有机衔接,经济比较发达的下游反哺经济欠发达或者不发达的上游,对整体的关系与效能给予更大的关注。

第三要绿色发展,目的在于实现人与自然的和谐相处。生态经济园区的建设是其中的重点之一,尤其是以优势特色资源深加工为核心的绿色产业,还要不断发掘化工类产业园区的生存发展路径,持续向资源节约型和环境友好型的方向转变。

第四要开放发展,目的在于达成内外的联动。黄河三角洲作为历史上中国与世界握手的重要窗口,在今天仍旧保持着开放的本色。要着力构建多维度的政府间宏观政策的沟通以及交流机制,积极参与新亚欧大陆桥、中蒙俄、中国—中亚—西亚等国际经济合作走廊建设中。

第五要共享发展,目的在于促进社会的公平正义。黄河上游大多是少数民族聚居区域,在贫困人口脱贫以及贫困县摘帽上要付出更多的努力。恩格斯提出过“在社会领域内进行活动的,是具有意识的、经过思虑或凭激情行动的、追求着某种目的的人,任何事情的发生都不是没有自觉的意图,没有预期的目的”<sup>⑤</sup>。因此更要继续坚持发展为了人民、发展依靠人民以及发展成果由人民共享的理念,打造具有中国特色的沿黄增长极。

## 2.以流域为引带实现生产要素的优化配置

习近平主席在黄河流域生态保护和高质量发展座谈会上的讲话中明确提到,“沿黄河各地区要从实际出发,宜水则水、宜山则山,宜粮则粮、宜农则农,宜工则工、宜商则商,积极探索富有地域特色的高质量发展新路子。”<sup>⑥</sup>沿黄省份要实现对接“一带一路”建设中的不同定位与角色,进行生产要素的优化配置,以流域为引带实现上下联动、东西联动。

根据刘东升等人的研究可以发现,“一带一路”沿线国家向中国出口的主要是资源密集型产品。借助“一带一路”倡议的契机,可以有效促进对于稀有自然资源的节约,倒逼集约高效的开发利用,改变当前资源性重化工的特征,把高污染、高消耗产业以及低端制造业等进行转移。中国向“一带一路”沿线国家出口的主要是劳动密集型和技术密集型产品,同时劳动密集型产品的比重下降,技术密集型产品的比重上升<sup>⑦</sup>。出口结构的变化可以引导沿黄省份的发展重心向以知识密集以及资本密集为代表的高附加值产业转移,不断提高企业、科研机构以及高等院校科技创新成果的转化能力和转化效率,形成一批不仅拥有核心技术,而且能够打造独立品牌的龙头企业。

黄河流域长期存在的一个短板就是高层次人才的匮乏。自20世纪80年代以来,沿黄西部省份人才的流入量不足人才流出量的1/2。借助“一带一路”倡议的契机,推动黄河流域经济带的开放与发展,优化的生态环境与就业环境可以在一定程度上保障人

才队伍的稳定。要不断改善传统的评估、勉励的机制,完善海内外精英的引进方式,培养专业基础扎实、创新创造能力强的后备人才队伍,打破过往“封闭—落后—更封闭—更落后”的怪圈。

## 3.在全球化视野下形成流域的竞争优势

如果说“一带一路”建设是中国打造全新可持续发展的经济格局的总抓手;京津冀协同发展战略着力于疏解北京非首都功能,不断提升和牵引开放决策力与开放统筹力;粤港澳大湾区建设致力于打造与国际接轨的现代化开放型经济体系,成为典型的国际商贸合作与双向投资的大平台;长江经济带建设旨在打通中国境内的大进大出的国际通道,以上海为龙头的长三角区域为改革开放的布局提供重要支撑,那么黄河经济带建设的目标就是形成东中西协同一体的协调发展带以及生态经济相平衡的绿色支撑带,不断缩小中西部发展差距,塑造经济发展新态势。

在生态保护方面,首先要意识到“黄河的水来自上游,泥沙来自中游,灾害主要发生在下游。”<sup>⑧</sup>那么上游的主要任务是水源涵养生态功能的维系和稳定。中游要着力推进退耕还林还草,不断减少水土流失,重点监督污染物的排放问题,继续推动水利工程的加固。下游工作重点在于污染治理、滩区治理、洪涝旱碱治理以及黄河三角洲湿地保护等。三管齐下,协同开展修复与重建工作。

在经济发展方面,上游的青海、甘肃与宁夏资源丰富,城镇化水平低,发展的载体在于以点状开发的形式建造的各种类型的产业园区,不仅包括传统资源,而且要涵盖锂电等新材料以及风能、光能等清洁能源。还要不断推进农牧业、畜牧业的规模生产与品牌打造,形成可持续发展的绿色产业体系。四川省要继续推动以饮料食品、油气化工等为代表的七大传统优势产业与以页岩气、节能环保装备等为代表的五大成长型产业发展,着力促进第三代核电技术的推广与应用。

中游的内蒙古、陕西与山西要促进基础能源与建筑材料、装备制造等过往优势产业形成良性互动,推动产业链向航空航天装备、轨道交通设施等高端制造转移。以呼和浩特、西安、太原等省会城市为示范,尽快培育生物医药、三网融合等连接替代型的新兴产业。

下游的河南和山东持续推动农业向节水化、机

械化以及现代化转型是十分重要的发展课题。与之并重的是以郑州、洛阳、济南、青岛等中心城市为依托发展制造业,促进以食品、家电、纺织等为代表的基础产业集群的壮大,以数控机床、智能机器人、精尖医疗器械等为代表的高端产业集群的成长,使其成为全国乃至世界都具有角逐实力的制造业王牌军。

此外,随着自然资源的逐渐枯竭,将给予第一、第二产业日渐增多的禁锢,整个黄河流域都应当对现代服务业给予充分的重视。不仅要发展生产性服务业,而且要发展生活性服务业。经济越发达,居民越富裕,第三产业的战略地位就越高<sup>⑨</sup>。打造文化旅游业的名片,也将成为流域的竞争优势之一。

对外开放不仅是经济的贯通,也是文化的融汇。“称黄河为中华民族的‘母亲河’,不仅是指其自然物质以上的供养和支撑,而且是指其在文化形态意义上的沉淀和进化。”<sup>⑩</sup>在源远流长的历史过程中孕育的深厚的文化底蕴,有助于营造出宽松自在的文化交融环境,形成文化上的竞争优势,助力黄河流域融入“一带一路”行稳致远。

## 注释

- ①中共中央文献研究室:《习近平关于全面建成小康社会论述摘编》,中央文献出版社,2016,第57页。②郭先登:《新时代大国区域经济发展空间新格局下多维度配置生产力研究》,《山东财经大学学报》2018年第4期。③陈栋生:《走向2000年的中国经济布局对策》,《工业技术经济》1987年第2期。④金碚:《关于“高质量发展”的经济学研究》,《中国工业经济》2018年第4期。⑤中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局:《马克思恩格斯选集》,人民出版社,1995年,第247页。⑥习近平:《在黄河流域生态保护和高质量发展座谈会上的讲话》,《求是》2019年第20期。⑦刘东升,张志醒:《供给侧结构性改革进程中对外贸易的发展、结构与作用分析——以我国与“一带一路”沿线国家双边贸易为例》,《工业技术经济》2018年第3期。⑧许学工:《构建黄河流域生态文化经济融合发展带》,《中国社会科学报》2019年第6期。⑨李江帆:《中国第三产业的战略地位与发展方向》,《外贸经济》2004年第1期。⑩陈晓东,金碚:《黄河流域高质量发展的着力点》,《改革》2019年第11期。⑪(英)亚当·斯密:《国民财富的性质和原因的研究》,商务印书馆,2010,第8、16、69、87、91页。⑫金碚:《论经济主体行为的经济学范式承诺——新冠肺炎疫情引发的思考》,《学习与探索》2020年第2期。⑬习近平:研究部署落实常态化疫情防控举措全面推进复工复产工作。2020-4-8, <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1663404313790504001&wfr=spider&for=pc>。

## Research on the Yellow River Basin Integrating into “the Belt and Road Initiative”

Li Xihui Zhang Jie Deng Tongyao

**Abstract:** As the mother river of the Chinese nation, the Yellow River used to shine brilliantly as an economic center in the long history. However, the overall productivity level of the provinces and regions in the basin is low, the development coordination is poor, and more poverty-stricken population are concentrated here at present. Focus on the overall situation of national development, the provinces and regions in the Yellow River Basin is urgent needed to break the administrative division and market barriers, promote the free flow of the trans regional elements, join “the Belt and Road Initiative”, strengthen the industrial collaboration and complementarity, adjust the industrial structure of each region to form a complete industrial chain, and further enhance the level of opening up and economic development, successfully achieve the two centenary goals and nation rejuvenation.

**Key Words:** The Yellow River Basin; the Belt and Road Initiative; Scale and Scope; Labor Division

(责任编辑:文 锐)

【区域协调发展】

# 双循环发展视角下长三角区域协同治理问题研究\*

胡彬

**摘要:**大都市边界扩张中的跨区域公共品供给、区域一体化升级中的功能积累和区域协调发展中的机制创新构成了区域协同治理的主要动因。全球化时代区域发展的多重复杂性兴起了对区域协同治理的大量需求,持续的实践探索深化了该领域的理论研究。在中国渐进式改革、全球化进入3.0时代的现实背景下,为构建国内国际双循环相互促进的新发展格局,长三角区域协同治理应充分前置并形成自己的优势特点。长三角区域的空间性质、开放特征和发展潜力,赋予其在国内国际双循环相互促进中的重要枢纽作用,从而对区域协同治理产生更高也更加复杂的内在要求。建议从质量层次、基础设施体系、制度供给、风险防控机制等方面加强长三角区域协同治理。

**关键词:**双循环新发展格局;长三角;区域协同治理;区域一体化;经济全球化

中图分类号:F061.5 文献标识码:A 文章编号:2095-5766(2020)06-0038-10 收稿日期:2020-08-03

\*基金项目:上海财经大学长三角与长江经济带发展研究院重点课题“长三角生态绿色一体化示范区跨界区域治理模式创新研究”(2020110569)。

作者简介:胡彬,女,上海财经大学长三角与长江经济带发展研究院/财经研究所副研究员(上海 200433)。

2019年12月,中共中央、国务院印发《长江三角洲区域一体化发展规划纲要》,标志着长三角区域进入以高质量和一体化为驱动力的新阶段。对于区域发展来说,更高质量的发展目标往往对应于更高水平的区域一体化。这意味着,后者作为前者的实现手段,承担着区域经济增长路径选择、管理和维护的重要任务,所以需要引入区域协同治理的整体思维,并将制度安排、组织协调、主体培育、空间规划等职能充分前置,以确保区域协同治理体系的高效运行。针对中国经济发展新阶段出现的新情况、新要求,加快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,成为中央决策部署的战略新重点。在新的背景下,长三角区域在国内与国际大循环中的双重枢纽地位有待进一步提升,如何在国内大循环中发挥创新引领作用,增强对产业链、价值链的组织协调能力,形成内需导向的产业分工体系;如何在国内国

际双循环的开放关系治理中,加强资源优化配置能力和制度创新能力,考验着长三角区域一体化升级的潜力。因此,长三角区域协同治理应致力于在新的技术条件下,以功能、制度、组织等高层次要素为基础,为长三角高质量一体化注入新内涵、提供新动能。

## 一、区域协同治理的主要动因与关注焦点

历史演化的过程表明,区域协同治理的动因发生了从局部性的地理边界扩张到强调功能驱动的区域一体化,再到整体性的区域协调发展的趋势变化,其关注焦点则逐步从应对导向的问题治理转变为以适应全球挑战和增进本地居民福祉为导向的机制创新。国内国际双循环相互促进的战略导向,既构成了中国区域发展的新背景,也是构建与完善区域协同治理体系的应有之义。

### 1. 对大都市边界扩张中的跨区域公共品实行有效供给

技术进步与城市化共同导致了生产地理的边界扩张,由此带来跨区域发展的公共品供给和公共事务解决的现实问题。理查德·菲沃克(2012)将区域治理给出的解决方案概括为3个:把现有的地方政府权威统一为超级大都市政府;根据实际情况,以政策层面的合作为基础,通过相关政策领域的合作来推动地方政府间的合作;建立新的地方政府层级,即区域政府,它要求保留现存的政治单位,但允许一个更集中的权威来对区域性事务承担责任。

20世纪40—80年代,盛行于美国学术界的主张建立超级大都市政府的“巨人政府论”所采取的措施以消弭边界扩张带来的管理真空为目的,例如,鼓励中心区扩张、兼并邻近的郊区和市镇;市县合并;建立广泛权限和自治的双层制度,区分管理跨区域事务和地方性事务。然而,边界扩张不可能通过无限制地扩大政府规模来得到有效治理。并且,超级大都市政府的集权式管理体制存在管理层级过多和官僚主义的弊病,随着公共事务的大量增加和大都市内部结构的日益复杂化,这种治理模式的适用性和有效性都受到越来越多的质疑。

在美国,在专门的领域(港务、交通和流域管理、水污染、税收、区域规划、垃圾处理、高等教育等)以政府间协议的方式进行跨区域公共品供给,以及成立区域委员会、区域公共政策协会等组织机构,是普遍运用的区域治理方式。这类制度安排在20世纪80年代以前盛行的原因是更多地迎合了大都市外延城市化的需要,以及共享市场、降低不确定性、减少市场摩擦、实现外部性内在化等,这些也是政府协议合作的主要原因。

### 2. 关注功能积累的区域一体化升级需要

道格拉斯·诺思(2008)指出,理解不断发展的人类环境的必要前提是理解那些导致物理环境被“征服”的革命性变化:这些变化为不断发展的人类环境提供了背景。20世纪80年代以后,美国大都市区的规模与结构发生了较大变化,聚焦开放条件下的功能提升成为区域治理的重点。在背景方面,这时的全球化进入了以统一全球市场为特征的1.0时代。在新自由主义思潮的影响下,国家放松了对资本流动和金融业的管制,从而极大地推动了工业的全球化,并向金融、文化、社会等领域加速扩展全

球化的影响力。全球化1.0时代是由西方国家的市场力(主要是跨国公司)引发的,由市场力和政府力的结盟推动的,社会力则被排除在全球化过程之外(张庭伟,2012)。以泰勒为首的世界系统分析学派提出,全球化是资本主义从地理上构造自己的方式(彼得·纽曼、安迪·索恩利,2016)。由全球化释放的市场力量,通过集聚经济、劳动力流动和产业专业化与贸易增长等影响机制,塑造着新的经济地理空间,凭借一体化优势崛起的区域成为了全球竞争的空间基础。2000年,美国管理与预算办公室把大都市区的概念更新为“包括一个可识别的人口核心和具有核心的高度一体化的毗邻地域的地区”(洪世健、黄晓芬,2007)。这可以被视为区域治理实践的转变节点,从重点强调“大都市区化”的边界动态管理转向关注大都市及周边地区功能整合的一体化治理。大都市概念涵盖了实体地域、行政地域和功能地域3种形式的地域,并主要表现为人口规模、行政关系和城市功能3个标准(易承志,2014)。相较于人口规模和行政关系,城市功能更加能够体现要素集聚、产业分工、开放增长的实际成效,是引起人口规模和行政边界变化的潜在积累因素,以其作为治理的重点可以把握区域发展的核心需求。

20世纪90年代,高度城市化的地区出现融合发展的态势;核心区主导式微的多中心大都市以及后来的大都市连绵带成为城市发展的主要模式;城市区域而非城市,成为全球经济竞争的相关主体(汉克·V.萨维奇等,2009)。在这种背景下,经济活动的尺度、空间和内涵发生了重大转变,产生了新型的空间形式,其中突出的有全球城市和巨型区域(萨斯基娅·萨森等,2011),它们对应于高度城市化地区在更高层次上的区域一体化。空间体系的网络化、高端要素集聚和功能结构的外向化,都使得区域协同治理的难度相应变大。

根据Denters和Rose(2005)的观点,在城市化和全球化交织的背景下,地方治理既要解决由边界变动带来的融合发展问题,更要直面全球化带来的诸多挑战,地方政府不仅需要处理更加复杂的协调关系,而且还涌现出大量新的下沉治理需求及参与动机(见表1)。对于发展中国家来说,区域协同治理的挑战更加严峻。一方面,在横向层面上,工业化和城市化的不平衡发展会增大地方政府之间关系协调的难度;另一方面,在纵向层面上,开放环境

带来的不确定性和竞争压力的增大,又需要各级政府整合资源和多方力量共同应对。

20世纪90年代以后,在理论上经历了新区域

主义向地域重划与再地域化的演进,所提出的解决方案包括:地域重划/结构重组;经济全球化导致的次国家(地方)重构,涉及地域界线、作用、功能、资

表1 新世纪城市面临的挑战与问题

趋势	城市面临的挑战	地方治理需要回答的问题
城市化	多种多样次国家政府活动的协调与合作	次国家政府或者地方政府内部的变化
全球化	新的劳动分工适应全球化带来的社会经济效果	地方政府与更高层政府之间的关系如何转变
新的大量的需求	为有效率和有效地解决社区问题增加的地方能力	地方政府管理与社区伙伴关系发生什么变化
新的参与需求	新的参与需求的回应和确保地方政府的回应性	地方民主体制发生什么变化

资料来源:踪家峰:《城市与区域治理》,经济科学出版社,2008年。

源以及政府与私人机构、非政府行为者关系的重新调整(汉克·V.萨维奇等,2009)。在亚太区域,国家在这些方面发挥了重要作用,对空间效率的追求促使政策的焦点放在了特定区域的规划与全新定位上。长三角区域的发展就非常具有典型性,国家战略驱动地方政府合作、市场化改革激励社会资本、结构优化重塑区域开放平台等,都是围绕区域一体化而采取的主要举措。再地域化的概念较好地诠释了区域治理思维的这一转变。尼尔·布伦纳(2008)将全球化理解为社会、经济、政治制度空间的再地域化,以及这种再地域化与外在多重地理尺度相互交织的过程;城市空间和国家机器等地域组织与全球化互为因果,它们既是全球化的前提,也是全球化作用于地方的载体与结果。所以,从这个角度来看,区域治理已成为国家治理的工具之一。

### 3.促进区域协调发展的机制创新

长期以来,区域协调发展是空间公平范畴重点讨论的话题。在现实世界中往往面临空间失灵等问题,要素总是趋向于集聚在少数几个地方,区域内部和区域之间的发展差距不断扩大(丁嵩、孙斌栋,2015)。所以,关于效率与公平的权衡,始终是贯穿区域治理问题研究的一条主线。然而,在效率优先的价值预设下,为区域协调发展而采取的治理对策多少带有被动和事后的色彩。随着市场化程度的提高,区域一体化的规模经济与分工优势将日益增强,其发展的地理边界也会相应外推,使得区域协调发展内化为了空间效率实现的前提。所以,在区域一体化的范畴,空间发展的效率与公平往往具有相互依存的关系。例如,在大都市急速扩张的时期,对组建大都市政府持肯定态度的观点指出,它可以通过强有力的财政维持中心城市与边缘郊

区的财政平衡,具有区域战略规划能力等(吴晓林、侯雨佳,2017)。然而,这种治理策略可能造成的官僚化倾向却与追求效率的初衷相悖。取而代之的是包括公共选择学派在内的分权治理思维,强调公共品的供给效率,主张通过分散的政府单位以竞争或者合作的方式为城市居民提供公共服务,在治理中引入市场机制、注重对市场力量的回应是其核心主张。此时,区域协调发展并非政府期望以干预的方式来达到的主要目标,而是通过竞争机制来实现的空间均衡状态,也即在区域公共品的供给中引入市场竞争,根据市场供给效率找到区域发展的合理边界,避免大都市发展中的过度扩张及其导致的空间失衡。例如,理查德·菲沃克(2012)认为,在分权治理的社区中,市场和政府间的竞争能够通过区域范围的影响来塑造发展决策——尤其是在土地利用和经济发展的选择上。

20世纪80年代以来,城市政体理论从关注“谁统治”的问题转向关注“如何统治”的问题,不再仅将社会权力视为社会控制手段,而将精英主义和多元主义争论的焦点从“垂直的权力”转移到社会生产的表达方式上(吴晓林、侯雨佳,2017)。20世纪90年代兴起的整体性治理观(Holistic Governance)和新区域主义治理观,对于跨界公共事务的治理,分别强调政府之间的整合协作和多元主体的合作共治。至此,关于区域协调发展问题的讨论,从原先关注协调发展的具体内容,转向研究协调发展的实现机制,确保政策的充分弹性和因地制宜成为主流的治理趋势。阿尔伯特大学的城市区域中心(City-Region Studies Centre in University of Alberta, 2007)通过对欧美12个城市群区域治理案例的研究认为,大都市区域治理可能并不存在最佳路径,需

要充分考虑当地文化背景下的公私关系、动机和价值体系,促进利益相关者共同讨论并形成谈判非常重要(张衔春等,2015)。2018年,国务院发布《关于建立更加有效的区域协调发展新机制的意见》,表明中国的区域协同治理也进入了一个新的阶段。

## 二、全球化时代区域发展的复杂性与协同治理需求

区域协同治理是在开放程度不断扩大的背景下,为实现整体竞争优势提升的现实需求。追求区域协同发展的治理思维,将政府与政策的功能充分前置,既强调市场配置资源的核心作用,同时也努力探索各种形式的政府合作与体制机制创新的有效空间。

经济全球化导致区域现象的大量兴起,并使其成为国家竞争与合作的空间基础。当今世界已是一个全球化和地区化并行发展、全球主义和区域主义共同崛起的时代(陈瑞莲、刘亚平,2013)。所谓区域主义,并非一个全新的概念,它涵盖了时代变迁中对区域现象所持的不同发展理念与实践主张。区域主义强调区域主体之间的相互依赖与协同关系,这一发展理念贯穿了区域主义从“旧”向“新”的演化历程,推动了经济全球化广泛而深入的发展,并渗透到空间发展的经济、政治、文化、环境等多个领域。由此,区域发展的问题也变得日益复杂,所呈现出的若干特点,为区域协同治理提供了合理依据。

1.在区域发展中涌现出不同的层次类型,彼此嵌套又相互关联

美国国际关系学家詹姆斯·米特尔曼将新区域主义划分为宏观区域、次区域、微观区域3个层次。宏观区域是在民族国家之间缔结的合作联盟、经济或贸易组织;次区域是由跨国界、跨境形成的经济区域;微观区域是一国内部的出口加工区、工业园区或省际间、地区间的合作(陈瑞莲、刘亚平,2013)。在现实中,区域发展的各层次之间并非独立的关系,它们彼此之间的相互影响具有多种可能性,既可能是垂直的驱动关系,也可能是水平的竞合关系,其中产生了大量的、需要区域协同治理来解决的问题。考虑到区域发展所处的全球化环境,需要以“大区域观”的思维来全面审视区域治理的主要问题。对此,郑先武(2020)将区域治理定义

为特定区域层次的特定议题领域提供规则或公共产品和服务的、控制性制度化的社会协调模式,区域则被视为一种参照领土定位和地理或规范接近性的社会建构。从该角度来看,区域治理已经从后端的、被动形式的问题解决,前溯为主动的、以协同发展为目的的规则制定与制度设计,它在建构区域的社会形态中发挥着先导和约束作用,既适应了不同层次和类型的区域发展、竞争与合作的需求,也以增强一体化和社会凝聚力的方式对全球化过程中充斥的不确定性与风险因素给出了协调的解决方案。兴起于20世纪90年代的新区域主义尤其强调区域协同治理的开放性。它在区域协调的制度安排上具有一定的张力,可以运用非区域地理上的力量达到区域治理的要求(全永波,2012),这其中的国家作用尤其值得关注和研究。

2.区域发展的多样化导致越来越普遍的结构差异

区域发展的多样化导致越来越普遍的结构差异促使区域治理更加注重实践的价值和可持续发展的重要性,以充分契合区域自身的特征与需求。高度开放的外部环境,通过经济、贸易和市场的一体化影响趋势,给区域发展带来了更大的竞争威胁,并面临一些具体的现实问题,例如,如何进一步挖掘比较优势的潜力、与周边地区建立起稳定互惠的合作关系;如何在外向化发展中培育内生增长动力;如何稳定提高本地与国家整体的福利水平等。可以看出,这些问题都对区域协同发展提出了更高的要求,每个区域作为相对独立的治理单位,需要自主地动员各方资源与主体力量,结合区域自身的特点进行治理实践的探索及制度创新。在这种情况下,区域治理会聚焦于因个体的差异特征和复杂外部环境引起的诸多不确定性,以多元协调、过程导向、开放互惠作为主要的应对方式。

3.特定区域的战略地位逐渐上升,对全球经济秩序产生重大影响

区域发展特征的类型化是经济全球化重塑地理空间的一个显性结果。其中,围绕全球城市、由与之密切关联的多个城市构成的全球城市区域是最为特殊和重要的类型,基于这类区域的协同治理实践甚至发展出了专门的研究领域。

首先,是对全球城市的讨论。新的世界领跑城市是那些在全球化中发挥着重大经济影响力的城市,它们都在新经济秩序中成为金融中心(彼得·纽

曼、安迪·索恩利,2016)。全球城市不仅是接受世界经济影响的前沿,更是影响世界新经济秩序的重要力量,它的协同治理界面远远超出了其行政与地理范围。在这种情况下,治理变革的核心在于界面重构。界面重构需要依靠内部结构支撑,通过内部结构改革来适应环境和实现功能(李文钊,2019)。在彼得·纽曼和安迪·索恩利(2016)看来,战略规划是城市应对经济全球化的一个至关重要的标志……它的任务是协调比较广泛意义上的经济压力和地方需要,涉及管理全球—地方的关系……全球、区域、国家和地方管理层面的相互作用以及这种相互作用对全球经济因素的反应方式和重新在全球背景上呈现城市的方式,将一起决定一个城市的特殊的战略规划。

其次,是对城市区域的讨论。斯科特(2017)指出,大都市区不断向外蔓延扩张并相互接合,与拥有次级城市中心的腹地共同构成大型的城市区域形态;这些城市区域是世界资本主义体系的主要经济引擎,在不断强化的竞争与合作中彼此紧密相连。城市区域的庞大规模与复杂结构,对应于密集的要素流动和发达的产业分工体系,区域协同治理的重点就是要确保“中心—腹地”系统的整体性与竞争优势。在中心的城市维度上,主要表现为在向上的尺度接入全球经济开放体系,积极参加全球城市之间的竞逐。以顶级的全球城市伦敦为例,若干版本的“伦敦规划”都使用了世界城市文献中的核心词汇……提高伦敦在世界城市中的地位依然是发展中的顶尖选项(彼得·纽曼、安迪·索恩利,2016)。无论是利文斯通市长将以大事件来驱动伦敦东部地区的发展,还是约翰逊市长以伦敦郊区为重点提高其作为全球城市的生活质量,都意在城市内部创造结构性的支撑;在区域的维度上,为适应全球城市的开放转型,既要根据领跑公司的需求补充一些新的功能,也应注重地方性特征在应对全球化影响时的优势体现。在这方面,中国的做法比较典型,由国家规划控制城市发展、在都市区层面设计战略远景,都是突出的特点。以长三角为例,从2010年的《长江三角洲地区区域规划》、2016年的《长江三角洲城市群发展规划》到2019年的《长江三角洲区域一体化发展规划纲要》,国家始终都是区域协同发展的战略引导者。

综合上述分析,区域层次的立体化、区域类型

的多样化和区域一体化水平的提高,都让区域协同治理成为了依靠实践探索和理论反思逐步加深认识的领域。缘起于区际与国际双重开放的区域协同治理需求,自然为双循环战略导向下的区域发展和高质量一体化提供了恰当的分析视角。

### 三、长三角区域协同治理的内在要求

在学术界,区域治理是一个普遍提及的概念,区域协同治理的提法要相对小众一些。对于区域协同治理,可以有两种理解:一是指为实现区域协同发展而采取的治理方式;二是指区域以协同的方式进行的治理活动。这两种理解并不完全相同,前者强调区域治理的目标,而后者更加关注区域治理的方式。根据前面的理论分析,区域治理往往是多目标的,以至于区域治理的方式也倾向柔性灵活。在可持续发展的区域治理价值目标下,区域治理的管理功能主要体现为4E原则:管理区域经济(economic),谋求经济可持续增长;管理环境(environment),谋求环境可持续完善;管理资源与能源(energy),谋求资源与能源的可持续利用;管理社会(equality),实现社会可持续公平(王铮等,2019)。对于大都市区、城市群、巨型城市区域来说,由于充当着全球竞争中国家经济增长引擎的角色,从而其整体意义上的竞争力就是区域治理的核心目标。基于上述认识,在此讨论的区域协同治理综合了治理的协同目标和治理的协同方式这两层涵义。

长三角区域的空间性质、开放特征和发展潜力,赋予其在国内国际双循环相互促进中的重要枢纽作用,从而对区域协同治理产生更高也更加复杂的内在要求,具体表现在以下4个方面。

#### 1. 纵深推进区域一体化发展

《2009年世界发展报告》区分了地区、国家、国际3个地理尺度的经济力量与核心要素(见表2)。从中可以看出,地区发展的次序主要是由基于不可流动的土地要素之上的资源禀赋与比较优势决定的;当上升到国家尺度时,劳动力要素的自由流动开始居于核心位置;进一步升至国际尺度时,经济力量则由集聚与要素流动支持的专业化所驱动,由中间生产投入在国际与国内流动中形成更高层次的生产网络,从而使得经济增长建立在更高质量

表2 不同地理尺度的经济力量与核心生产要素

类别	地理尺度		
	地区	国家	国际
经济力量 核心生产要素	迁移、资本流动和贸易推进的集聚 土地(不可流动)	集聚和专业化影响的迁移 劳动力(在国内流动)	集聚和要素流动支持的专业化 中间生产投入(在国际和国内流动)

资料来源:作者根据《2009年世界发展报告》整理。

的一体化水平之上。

在上述3个地理尺度中,无论是向上,还是向下,国家的作用都是关键性的,对区域的影响主要表现为:第一,根据中长期的国家发展需要,制定阶段性的区域发展战略。改革开放以来,中国经历了从不平衡发展战略时期(1979—1998年)到区域协调发展战略时期(1999年至今)的演进过程。相应地,区域发展重心从增长优先、追求效率转向质量优先、兼顾效率与公平。第二,根据社会主要矛盾的变化,适时调整空间政策的价值取向。党的十九大报告指出,中国社会主要矛盾已经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。这要求中国大胆探索区域协调新机制,聚焦实现缩小地区差距和经济高质量发展的双重目标:聚焦解决地区落差过大问题,实现均衡发展功能;瞄准更高级的地区发展水平,实现增长质量提升动能(李兰冰,2020)。第三,服务国家战略与空间政策的变化,实施以市场一体化为基础、以边界融合为内容的地域重划或尺度重构。空间政策的权衡,应充分考虑劳动力不完全流动、市场不完善等制度约束,在渐进改革的过程中利用市场力量形成强大的集聚优势,并使之通过外部性内在化的制度方式惠及更大的地理范围。具体地说,城市群的空间选择作为中国拓展发展空间与优化经济格局的重要方式,成为新一轮国家空间重构尺度上移与尺度下移的制度试验(马学广、唐承辉,2019)。

2010年国家发布的《长江三角洲地区区域规划》,就是通过尺度重构来深化推进长三角区域一体化的举措,重点实现从要素一体化向政策一体化的逾越。然而,也必须认识到的是,在国家尺度上,以劳动力为核心的要素流动本质上要求建立起统一的市场体系,中国渐进改革的过渡性使得地区发展中存在着“天花板”式的限制,这是长三角区域在尺度重构中的主要矛盾。如果不加以解决,长三角区域发展会更加依赖政府主导的空间干预政策,市

场一体化也将遭遇更大的阻力。2013年,国家作为尺度重构的制度供给主体,明确了要素市场一体化的发展方向和实施路径。在党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中指出,建设统一开放、竞争有序的市场体系,是使市场在资源配置中起决定性作用的基础。2014年,习近平总书记在十八届中央政治局第十五次集体学习会议上指出,准确定位和把握使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用,必须正确认识市场作用和政府作用的关系;更好发挥政府作用,就要切实转变政府职能,深化行政体制改革,创新行政管理方式,健全宏观调控体系,加强市场活动监管,加强和优化公共服务,促进社会公平正义和社会稳定,促进共同富裕。党的十九大报告提出,经济体制改革必须以完善产权制度和要素市场化配置为重点,实现产权有效激励、要素自由流动、价格反应灵活、竞争公平有序、企业优胜劣汰。

改革开放前沿、高度发达的城市群、全球化城市区域等标签,都使得长三角区域在“新国家空间”的选择中位居优先地位。在长三角区域中同时存在着3个地理尺度的一体化需求,所以更高质量一体化对于长三角区域发展的意义,不止是时间维度上的阶段演进,还是在普遍高于国内其他区域发展水平上寻求进一步提升。所以,长三角区域更高质量一体化在国家尺度上的示范价值,要求在矛盾最突出的环节重点展开探索与创新。对于具体的着力点,刘志彪(2019)认为,长三角区域一体化发展只有以市场一体化为核心,才可以使长三角地区突破分割治理的传统模式,进入经济一体化协同治理的新阶段;而这其中只有以劳动力为中心的生产要素实现市场化配置,区域经济一体化才能真正实现。由此释放出的尺度效应,在地区的层面表现为提高资源配置效率,在国际的层面则表现为增强创新动能。

## 2. 扩大多元利益主体的治理参与度

20世纪90年代以后,包括长三角地区在内的东亚巨型城市区域(mega-city region)的兴起受到

了学术界的高度关注。关于这类区域,竞争型城市区域主义(competitive city-regionalism)倡导通过合作来促进城市区域的竞争优势,对整体性、全局性利益的追求是区域治理的核心目标,涉及经济、社会、环境和空间结构优化等多方面内容,需要地方政府以及更高层级的政府、企业、社会组织、个人等多元利益主体的共同参与。

由此可见,长三角区域协同治理是多目标与多主体的综合。对于具体的目标,多元主体之间的协同性是实现复杂任务的必要条件。以生态一体化的协同治理为例,目前长三角区域的实践探索主要包括生态一体化制度建设、跨区域生态补偿探索(如新安江生态补偿试点)、多区域生态主体共建(如崇明世界级生态岛建设)(席恺媛、朱虹,2019)。然而,在这些实践中,各地方政府仍然是区域协同治理的绝对主体,其行动力受到了行政边界与利益冲突的约束,社会、企业、居民的参与度较低甚至存在缺失,导致生态一体化区域协同治理的系统性、联动性缺乏有效的机制保障。举例说明,由历史遗留的产业发展的结构矛盾与转型压力,是单纯的末端治理无法解决的,它反映的是区域一体化过程中如何有效治理中心与外围关系、重塑产业分工格局的问题。此外,如果社会公众与居民的生活方式不发生根本性的改变,环保意识薄弱、环境治理的参与度低,那么能源低效利用的产业结构也会延续较长的时间,从而增大区域一体化协同治理的难度。

不仅如此,长三角区域协同治理还需要处理多目标之间的发展关系。长三角区域的崛起是工业化在全球范围的延伸和中国以增长极为驱动力的改革开放双向互动的产物,并由城市网络联结而形成一体化的空间形式。在功能定位上,无论是上海的全球城市,还是长三角的世界级城市群,都意在打造成为面向全球竞争的战略场所。关于战略场所的功能属性,如果从治理的角度来分析,就应充分认识在增值和贬值的上的内涵。在增值方面,以若干个核心功能为全球战略场所的关键依托。具体包括:全球经济发展的控制中枢、制度与文化创新的源空间、技术和信息广泛交流的地区(易千枫、张京祥,2007)。萨斯基娅·萨森等(2011)强调了这类区域的空间复杂性,她将全球城市网络所构成的空间视为一个具有新政治和经济潜能的空间,包括跨国的、身份与社区的最具战略意义的空间之一,

并认为这种空间既因为根植于具体的战略场所之中而以地方为中心,又因与地理上并不毗邻的场所之间的紧密联系而跨越地域。根据上述分析,全球战略场所的功能增值来源大致可以概括为:以产业链与价值链的链权为基础的市场控制力、开放包容的文化与制度竞争优势、基于知识生产和交流的技术创新优势。由于功能增值的影响力超越了区域和国家边界的范围,并且相互之间又具有内在的促进关系,从而使得主要局限于地方的区域协同治理存在较大难度。

此外,全球战略场所的冲突与矛盾也不能低估。萨斯基娅·萨森等(2011)指出,一方面,城市集中了大量的公司权力,并成为公司经济过度增值的关键场所之一;另一方面,城市也集中了大量的弱势群体,并成为其贬值的重要场所之一。解决这些负面影响,也是长三角区域协同治理应重点考虑的内容。由于全球战略场所的影响力遍及全世界,所以对于冲突与矛盾的治理应对,也将构成全球化变迁的重要力量。2008年金融危机之后,全球化2.0时代提供了一个新的全球化模式,社会力的参与可以为建立某种更加包容的、可持续的全球化模式做出贡献(张庭伟,2012),亦反映出了作为冲突与矛盾中心的全球战略场所的治理趋势。当前,世界正在兴起第三次经济全球化浪潮,进入经济全球化3.0时代……中国在经济全球化3.0时代的地位取决于如何从曾经的高增长引领世界经济转变为未来的善治与活力引领世界经济(金碚,2016)。以上海的全球城市建设为核心的长三角区域在发展成为世界级城市群的过程中,也应走在时代前沿,在区域协同治理的变迁中发挥全球性的影响力。

### 3.健全区域协同治理的制度体系

在区域协同治理的制度体系建设方面,全球城市区域的领先者(如纽约、伦敦、东京等)作为长三角区域的对标竞争对象,尽管政府管治力度各有不同,但在协调发展的组织模式方面却具有一定的共同点,即都存在市场之外的区域协调机构(如行业协会等),负责处理城市区域内单凭市场行为难以实现的区域发展目标,它们以法律形式明确规定其地位和职责权限,包括建立区域统计信息平台、制定区域发展规划、保护区域整体生态环境、建设区域大型基础设施项目等(仝德等,2014)。因此,加强区域协同治理的制度体系建设,也是长三角高质

量一体化的重要保障。

目前,尽管地方政府之间围绕区域公共事务治理进行了有益的合作尝试,但区域公共治理的行政主体、管理理念、协商机制和法制保障等问题亟待突破(王学栋、张定安,2019),长三角区域可以在这些方面先行先试,特别是立法协同作为基础性的保障,需对统一规划的执行落地、契约性合作协议的法律效力界定、环保标准的统一制定、多元主体参与机制、专题合作协同机制、区域利益补偿机制等提供充分的法律保障。

#### 4.提升政府服务市场的综合能力

2017年以后,长三角陆续出台了一系列区域一体化政策,涉及信息化合作、集体行动的计划安排、环境保护、信用体系建设、卫生健康合作、市场体系一体化建设合作、养老一体化合作共享、生态绿色一体化发展示范区国土空间规划等方面。地方政府探索各种形式的合作体现的正是区域协同治理的服务思维,以期在市场体系的健康运行、要素自由流动、生态与环境保护等方面实质性地推动区域一体化发展。在这些内容中,有效地促进市场一体化是政府服务市场能力建设中的重中之重,空间中性的政策主张更加强调经济、社会和生态的协调发展。空间中性政策代表了一种最有效地增强效率、保证享有平等发展机会以及改善个人生活水平的最优方法(丁嵩、孙斌栋,2015)。为了进一步促进集聚经济的规模效应、挖掘区域内各城市的增长潜能,长三角区域需要形成一个对劳动力有着更强吸引力、要素流动更加自由、产业分工关系更加紧密、创新驱动产业持续升级的开放发展环境,这些都将是地方政府合作与协同治理的主要方向。

## 四、长三角区域协同治理的重点及政策建议

在加快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的战略导向下,高质量区域一体化、全球竞争的功能增值、统一市场建设、公共服务合作共享等构成了长三角区域协同治理的多重目标。然而,这些目标的性质又不完全相同,相互之间的逻辑关系需要充分解析。高质量区域一体化和全球竞争的功能增值属于强关联的结果目标,而统一市场建设与公共服务合作共享则属于强关联的过程目标。正是由于中国改革开放的

渐进性,以及在这种大环境下长三角区域一体化的先行推进,造成了结果目标与过程目标同时被列为区域协同治理目标指向的现实特点。这是长三角区域协同治理的难点所在,也是它无法简单地照搬国外经验的主要原因。因此,在平台类的、基础性的和影响面广泛的领域重点探索长三角区域协同治理的模式、路径与机制是可行的选择。

#### 1.依托产业链与创新链的协同互动,提高长三角区域一体化发展的质量层次

围绕产业链部署创新链、围绕创新链布局产业链,推动经济高质量发展迈出更大步伐,是加快转变经济发展方式,把实体经济特别是制造业做实做强做优的重要思路。在长三角区域,产业链和创新链的发展水平都位居全国前列,它们之间的协同发展就是要处理好产业一体化与创新一体化之间的互动关系。

第一,产业链的长短取决于创新链的服务能力,特别是向中高端价值链的延伸,离不开创新链的充分支持。长三角区域城市之间的要素流动和产业链分工导致融资、生产、研发等环节分离,但在空间上集中,生产性服务业和制造业在地理上呈现显著的集聚特征,这种集聚不仅影响本地的创新效率,而且通过产业链和创新链辐射到邻近地区(谢露露,2019)。因此,产业链与创新链之间的协同互动需要充分考虑不同类型的产业集聚形成的功能分工格局。相较而言,创新链对于创新服务体系的要求较高,其对应的功能性产业分布具有更强的地理指向性,偏好集中于人力资本、企业家精神、创新氛围与制度等高端要素供给充裕的少数中心城市,空间布局的范围相对狭小一些。在创新链为产业链提供服务支持的背后,实际上正是这类充当着区域创新源的城市及其所集聚的生产性服务业为其他中小城市的制造业集聚提供层次各异、领域不同的服务的问题。因此,长三角区域应注重在源头上完善创新生态系统、激发创新链上各类企业的市场活力,将创新链的资源与产出有效地和产业链的多重需求相结合,打通产业链与创新链之间的行业边界,鼓励不同产业链之间的跨界创新活动。

第二,长三角区域的各城市需要加强基于创新链的横向合作,根据产业集聚群落的分布情况(如纺织服装、互联网、电子通信设备、交通运输设备等),整合资源和吸引人才,规划发展若干个产业技术方向明确的、以人才和实验室共享为基础的创新

走廊和公共技术联合攻关的创新平台。

第三,加快推进上海科创中心功能体系建设,在知识、人才、制度等方面使长三角区域创新系统与全球产业链的价值需求相对接,形成开放、高效、包容的创新交流机制,为中国高端技术产业、战略新兴产业、前沿技术产业提供内外源相结合的动力支持。同时,依托以高端技术为主导的全球产业链部署创新链,基于中国自主设计和研发、自身系统集成能力建立达到世界先进水平的产业链,围绕产业链持续加大技术研发力度,保持技术领先地位(洪银兴,2020)。

2. 依托传统与新型基础设施的协同互动,形成开放高效的基础设施体系

国内外区域一体化的经验表明,基础设施一体化向来都是区域发展的先决条件和协同治理的发端环节。基础设施从传统到新型的变迁,驱动力是技术的重大变革和产业发展的新趋势,同时也承载着传统经济增长模式向创新驱动增长模式转变的先导任务。2019年中央经济工作会议强调通过新型基础设施建设驱动中国经济新一轮的内生性增长,并将新型基础设施定义为5G、人工智能、工业互联网及物联网的建设。2020年,新基建首次进入政府工作报告,提出加强新型基础设施建设,发展新一代信息网络,拓展5G应用,建设充电桩,推广新能源汽车,激发新消费需求、助力产业升级。其中,新基建位列投资重点支持的“两新一重”(新型基础设施建设,新型城镇化建设,交通、水利等重大工程建设)之列,处于既促消费、惠民生,又调结构、增后劲的重要战略地位。

由于数字经济的赋能作用,相比于传统基础设施,新型基础设施对区域一体化将产生更深刻的影响,对区域协同治理的要求也就更高。与传统基础设施主要以物理形态存在、传统生产要素消耗量大有所不同,新型基础设施以数据、信息、知识为核心要素,高度依赖算力、网络无边界、信息高速流动、处置能力高效、产业服务界面广是其主要的特点,对区域协同治理的影响将是全面性和系统性的,会产生技术应用倒逼制度合作、传统基础设施信息化升级、智能化制造体现以人为本、区域公共服务系统架构重塑等一系列新问题。对此,长三角区域可以开展先行先试的制度创新,为新基建条件下的区域协同治理积累经验。

3. 依托组织模式创新与法律体系完善,增强区域环境协同治理的制度供给

相关研究(周冯琦、程进,2016)表明,长三角“三省一市”之间的环境保护总体上处于协同演进状态,但各地区环境保护协同发展水平还较低,环境保护协同发展仍面临着行政壁垒、经济社会发展及环境污染的区域差异较大、环保社会参与能力不均衡等制约因素,区域环境保护协同关系还需采取有效措施加以强化。环境污染的类型和源头多种多样,污染影响的范围也不尽相同,从而要求从产业进入的门槛环节、生产过程的环境污染监测到环境污染行为的惩戒执行全过程的管理,跨界区域协同治理要能够满足这些需求。第一,制定长三角区域内统一的环境保护法律法规体系,明确各级政府环境保护的责任与权利。第二,统一环境质量与排放标准,运用大数据等技术手段,实行长三角区域环境保护监测“一张网”的整体管理模式。第三,根据产业链空间布局、地区经济发展差距、流域上下游环境状况,建立常态化的利益协调与补偿机制。第四,因地制宜、精准施策,对具体的环境重点保护区域探索协同治理的创新模式。2019年出台的《长三角生态绿色一体化发展示范区总体方案》,正是一个关于跨界小尺度空间如何有效协同治理的有益探索。

4. 在涉及公共安全的重大领域,建立区域协同治理的风险防控机制

2020年新冠肺炎疫情的暴发对长三角区域在公共安全重大领域建立起风险预警、信息共享、资源统筹配置、防控一体化、危机高效处置、应急响应联动、有效推动复工复产的完善的协同治理体系提出了迫切要求。经济体系开放、要素自由流动、产业高密度集聚,既是长三角区域一体化的优势来源所在,又使其面临着更大的风险防控压力,当前要利用新基建发力的起点契机,升级对节点、枢纽、网络的公共安全防控体系的数字化建设,动员各层次的社会治理力量和公众参与,建立起组织高效、反馈及时、处置得当的公共安全响应机制,从而为长三角区域全球战略场所的功能持续增值和高质量一体化提供安全保障。

#### 参考文献

- [1] 艾伦·J.斯科特.浮现的世界——21世纪的城市与区域[M].王周扬,译.南京:江苏凤凰教育出版社,2017.

- [2]彼得·纽曼,安迪·索恩利.世界城市规划:全球化与城市政治[M].叶齐茂,倪晓晖,译.北京:中国建筑工业出版社,2016.
- [3]陈瑞莲,刘亚平.区域治理研究:国际比较的视角[M].北京:中央编译出版社,2013.
- [4]道格拉斯·诺思.理解经济变迁过程[M].北京:中国人民大学出版社,2008.
- [5]丁嵩,孙斌栋.区域政策重塑了经济地理吗?——空间中性与空间干预的视角[J].经济社会体制比较,2015(6).
- [6]汉克·V.萨维奇,罗纳德·K.福格尔,罗思东.区域主义范式与城市政治[J].公共行政评论,2009(3).
- [7]洪世健,黄晓芬.大都市区概念及其界定问题探讨[J].国际城市规划,2007(5).
- [8]踪家峰.城市与区域治理[M].北京:经济科学出版社,2008.
- [9]金碚.论经济全球化3.0时代——兼论“一带一路”的互通观念[J].中国工业经济,2016(1).
- [10]李兰冰.中国区域协调发展的逻辑框架与理论解释[J].经济学动态,2020(1).
- [11]李文钊.理解中国城市治理:一个界面治理理论的视角[J].中国行政管理,2019(9).
- [12]理查德·菲沃克.大都市治理:冲突、竞争与合作[M].重庆:重庆大学出版社,2012.
- [13]马学广,唐承辉.新国家空间理论视角下城市群的国家空间选择性研究[J].人文地理,2019(2).
- [14]尼尔·布伦纳,徐江.全球化与再地域化:欧盟城市管治的尺度重组[J].国际城市规划,2008(1).
- [15]全永波.基于新区域主义视角的区域合作治理探析[J].中国行政管理,2012(4).
- [16]萨斯基娅·萨森,王磊.全球城市:战略场所,新前沿[J].国际城市规划,2011(2).
- [17]萨斯基娅·萨森,许玫.新型空间形式:巨型区域和全球城市[J].国际城市规划,2011(2).
- [18]世界银行.2009年世界发展报告:重塑世界经济地理[M].北京:清华大学出版社,2009.
- [19]仝德,戴筱岷,李贵才.打造全球城市—区域的国际经验与借鉴[J].国际城市规划,2014(2).
- [20]王学栋,张定安.我国区域协同治理的现实困局与实现途径[J].中国行政管理,2019(6).
- [21]王铮,孙翊,吴乐英,等.关于“区域管理”的再讨论[J].经济地理,2019(10).
- [22]吴晓林,侯雨佳.城市治理理论的“双重流变”与融合趋向[J].天津社会科学,2017(1).
- [23]席恺媛,朱虹.长三角区域生态一体化的实践探索与困境摆脱[J].改革,2019(3).
- [24]谢露露.产业集聚和创新激励提升了区域创新效率吗——来自长三角城市群的经验研究[J].经济学家,2019(8).
- [25]易承志.大都市与大都市区概念辨析[J].城市问题,2014(3).
- [26]易千枫,张京祥.全球城市区域及其发展策略[J].国际城市规划,2007(5).
- [27]张紧跟.新区域主义:美国大都市区治理的新思路[J].中山大学学报,2010(1).
- [28]张庭伟.全球化2.0时期的城市发展——2008年后西方城市的转型及对中国城市的影响[J].城市规划学刊,2012(4).
- [29]张衔春,赵勇健,单卓然,等.比较视野下的大都市区治理:概念辨析、理论演进与研究进展[J].经济地理,2015(7).
- [30]郑先武.全球治理的区域路径[J].探索与争鸣,2020(3).
- [31]周冯琦,程进.长三角环境保护协同发展评价与推进策略[J].环境保护,2016(11).

## Research on Regional Collaborative Governance of Yangtze River Delta under the Perspective of Double Circulation Development Strategy

Hubin

**Abstract:** The cross-regional public goods supply, the function accumulation in the regional integration upgrade and the mechanism innovation in the regional coordination development in the metropolitan boundary expansion constitute the main motivation of regional cooperative governance. The multiple complexity of regional development has raised a large demand for regional cooperative governance, and continuous practical exploration has deepened the theoretical research in this field. Under the realistic background of Chinese gradual reform and globalization entering the 3.0 era, in order to construct the new development pattern of domestic and international double circulation and mutual promotion, Yangtze River Delta regional collaborative governance should be fully advanced and form its own advantages. The spatial nature, open character and development potential of the Yangtze River Delta region give it an important pivotal role in the mutual promotion of domestic and international double circulation, thus creating higher and more complex internal requirements for regional collaborative governance. It is suggested to strengthen the regional coordinated governance of Yangtze River Delta from the aspects of quality level, infrastructure system, institutional supply and risk prevention and control mechanism.

**Key Words:** New Development Pattern of Double Circulation; Yangtze River Delta; Regional Cooperative Governance; Regional Integration; Economic Globalization

(责任编辑:张子)

【区域协调发展】

# 构建双循环新发展格局的思考与路径

张任远

**摘要:**加快“构建双循环新发展格局”是新时代我国立足国内大循环、畅通国内国际双循环,筹划以更高层次的改革、更高水平的开放,加快形成内外良性循环,积极应对世界百年未有之大变局和当前国内外经济形势变化的战略新抉择。要在构建双循环新发展格局中有所担当和作为,需要清楚构建双循环新发展格局的重大意义,在分析我国面临的机遇和挑战的前提下,找出构建双循环新发展格局的重点路径,以加快我国社会主义现代化步伐。

**关键词:**双循环;新发展格局;机遇;挑战

中图分类号:F061.5 文献标识码:A 文章编号:2095-5766(2020)06-0048-07 收稿日期:2020-09-19

作者简介:张任远,男,河南应用技术职业学院思政部助教(郑州 450000)。

在我国经济全面迈向高质量发展的关键阶段,习近平总书记提出要加快构建完整的内需体系,加快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,培育新形势下我国参与国际合作和竞争新优势。“构建双循环新发展格局”是新时代百年未有之大变局叠加百年一遇之大疫情深刻改变世界政治、经济、文化、社会等方方面面之际,我国展望“十四五”,立足国内大循环、畅通国内国际双循环,筹划以更高层次的改革、更高水平的开放,加快形成内外良性循环,积极应对世界百年未有之大变局和当前国内外经济形势变化的战略新抉择。我国要在构建双循环新发展格局中有所担当和作为,需要清楚构建双循环新发展格局的重大意义,在分析我国面临的机遇和挑战的前提下,找出构建双循环新发展格局的重点路径,以加快我国社会主义现代化建设的进程。

## 一、“构建双循环新发展格局”的时代性和创新性

“构建双循环新发展格局”从战略定位来看,是

新时代的改革开放,是我国从经济大国迈向经济强国的关键一步;从本质内涵来看,是我国以高质量发展为根本出发点,主动适应全球百年大变局的新选择;从核心目标来看,是顺应全球贸易格局重构和价值链体系再造的世界经济发展态势,从国际竞争和国内情况出发,促进稀缺增长动力形成的新战略,因而具有鲜明的时代性和创新性。

1.“构建双循环新发展格局”是对马克思经济思想新的丰富和运用

习近平总书记在纪念马克思诞辰200周年大会上发表重要讲话时指出,“学习马克思,就要学习和实践马克思主义关于生产力和生产关系的思想”。生产力决定生产关系,生产关系反作用于生产力是马克思主义经济思想的基本原理。改革开放以来,我国一直强调要在经济上融入国际,同国际接轨,实行国际大循环。特别是20世纪80年代改革开放初期,我国东南沿海地区曾依靠大力发展两头在外的出口加工产业,融入了“国际经济大循环”,促进了我国社会生产力的快速发展,取得了令世人瞩目的经济增长成就。新时代,随着世界经济的深度调整 and 我国发展所具有的要素禀赋的变化,市场和资

源两头在外的国际大循环动能明显减弱,而我国内需潜力不断释放,国内大循环活力日益强劲,客观上有着彼此消长的态势,尤其是以美国为主的逆全球化行为使得全球资源配置效率下降,全球性经济衰退乌云笼罩,全球化的红利进入了递减区域,深刻改变了世界经济的生产、交换和分配关系,改变了世界经济全球化背景下的生产关系。生产关系的改变反作用于生产力的发展,为了进一步解放和发展社会生产力这个最革命、最活跃的因素,同时利用好国内国际两种资源、打通国际国内两个市场,“构建双循环新发展格局”,提升我国经济发展的效率,推动我国经济的持续发展成为我国新的战略选择。所以,“构建双循环新发展格局”是习近平新时代中国特色社会主义思想对马克思经济思想的继承、丰富和运用。

2.“构建双循环新发展格局”是对市场资源配置理论新的发展和推进

市场经济理论告诉我们,市场配置资源是最有效率的形式,市场决定资源配置是市场经济的一般规律。20世纪80年代,我国非常重视利用国外市场和资源,许多企业得益于“两头在外,大进大出”的发展战略,收获“第一桶金”的实践也证明了这一点。出口导向战略在改革开放初期能够发挥积极作用是依赖于世界市场外部条件的,当世界市场条件发生变化时,我们需要扭转过去长期对国内市场需求培育和开发的忽视,将日益强大的国内市场视作一种战略资源,作为推进更高水平对外开放的基础和依托。另外,我国作为世界上人口最多、经济体量已经位居世界第二,成为对世界经济具有明显外溢效应的大国经济体,单纯依靠参与国际经济循环,已经不足以继续支持我国经济的长期可持续的发展,也在一定程度上影响了大国经济优势的发挥和宏观经济的良性循环。因此,以国内大循环为基础参与国际大循环,利用国际大循环促进国内大循环,真正做到国际国内双循环相互促进,实现内循环“为主”,内外循环“互促”,促进国内外市场发展和规则相融,不仅有助于拓宽我国在全球范围配置资源的空间,也是进一步强大国内市场的重要保障。尤其是在当前保护主义抬头、世界经济低迷、全球市场萎缩的外部环境下,只有将“大市场”的资源禀赋优势转化为“强大市场”的国际竞争优势,才有可能通过繁荣国内经济、畅通国内大循环,为我

国经济发展增添动力。

3.“构建双循环新发展格局”是对经济学理论难点新的突破和创新

发展经济学家罗斯托的“经济增长阶段论”,将一个国家的经济发展过程分为从启动到成熟等6个阶段,强调了国际贸易对一国经济发展的重要性,对落后国家追赶先进国家具有重要的指导意义。但整个分析也只是纵向结构,即一个经济体自身的发展历程,而忽略了一个国家在经济走向成熟阶段后,世界经济环境变化的问题。我国经济现在已经进入企业向国外投资,一些经济增长极开始转变为技术创新极的成熟阶段,却面临着世界经济思潮开始进入孤立主义,全球产业链、供应链面临着松动、分离的严峻形势,加上境外疫情持续蔓延,国际贸易和投资大幅萎缩,国际大循环动能明显减弱的态势,世界进入动荡变革期。提出“构建双循环新发展格局”,加快形成以国内大循环为主体的新发展格局,突破了发展经济学的理论局限,有利于纠偏国内国际经济循环失衡的现状,打通国内大循环,构建独立的国内经济循环体系,激活高质量发展的强劲内生动力;有利于使国内市场和国际市场更好联通,把国内国际循环统筹起来,相互影响、相互促进,形成不同于过去的新的新格局;有利于培育新形势下我国参与国际合作和竞争新优势,参与和带动国际经济循环,更好利用国际国内两个市场、两种资源,实现更加强劲可持续的发展。这是我国实施双循环战略的目标,也是双循环的逻辑终点。

总之,“双循环”的提出顺应了当今全球增长模式周期性改变的大势,一方面能够壮大和畅通国内经济循环,继续推动经济高水平开放,有利于更主动和高效地参与国际经济循环;另一方面体现了我国对相互依存的世界经济的深度思考和精辟诠释以及对全球生产力与生产关系变化的深刻理解与运用。展示了我国促进全球平衡发展、包容发展的价值理念,具有鲜明的时代性和创新性。

## 二、“构建双循环新发展格局”的客观性与必然性

自2008年金融危机之后,世界经济就开始步入一个新时期、进入一个新阶段,到2020年爆发的新冠肺炎疫情,世界全面进入了全球化重构的时代,

全球供应链出现了本地化、区域化、分散化的趋势,但总体而言,虽然有反复和波折,全球化仍然是一个不可阻挡的历史发展趋势,在全球进行配置资源仍然是人类发展和进步的必然方向。提出双循环发展新格局,是针对国际环境发生的复杂深刻变化,针对我国经济发展新阶段出现的新情况新要求,为了更好地利用世界市场,推进我国更高水平的开放,而在战略上、政策上做出的重大调整,既契合经济增长周期的变化规律、契合大国经济成长的客观规律,又能够推动全球经济再平衡发展。

### 1.“构建双循环新发展格局”契合经济增长周期的变化规律

我们知道,从历史的长视角来看,任何一种经济增长模式都存在周期性的起伏和增长动能边际递减的趋势,2008年金融危机以来,全球经济增长进入“大停滞”时期,全球贸易进入“大平庸”时期,全球发展模式本身要求做出内生的调整,驱使全球出口导向型增长模式进入明显的递减区间,全球增长模式出现周期性的变化,依靠制造业出口的出口导向型的经济体,外需拉动经济增长的作用已经下降,尤其是在给定国际市场存量和增量的条件下,大量的出口导向型经济体生产能力如果超过了全球市场的消费能力,还会引发全球不平衡带来的一系列风险问题,如贸易摩擦、汇率摩擦和跨境资本流动带来的资产价格大幅度波动问题等。

改革开放40多年来,我国经济增长的奇迹得益于成功的出口导向型增长模式。20世纪90年代参与国际大循环(两头在外)的模式有效发挥了我国经济中的成本优势,制造业成为我国参与国际竞争最有竞争力的产业,我国成为世界制造重要的中心或者平台之一,形成了以中国制造为重要主体的中日韩东北亚全球生产区域,与北美、欧洲共同成为全球最重要的三大经济区,占据了全球GDP的70%。但是随着全球增长模式的周期性变化,外需拉动中国经济增长的作用已经下降。所以,自2008年金融危机以来,我国经济更多的是强调扩内需来稳定增长,而“构建双循环新发展格局”更是顺应全球增长模式周期改变大势的明确战略抉择。

### 2.“构建双循环新发展格局”契合大国经济成长的客观规律

从美国、英国、德国等大国经济成长的规律来

看,大国经济一旦发展到了一定阶段,必须要逐步从外向型的发展模式,演化成一个以内为主的发展模式。我国已经是全球第二大经济体,人均GDP已经达到1万美元,大国经济成长的规律决定了我国必须形成以国内经济循环为主体的发展格局,我国经济发展的阶段水平也需要我们注重以国内循环为主的双循环,以更好地满足国内消费和发展。事实上,我国的贸易依存度已经从2006年超过60%下降到30%多,2018年,代表外需的商品与服务净出口占GDP比重已经低至2.59%。随着贸易顺差收窄和经济继续增长,内需作为我国经济主要引擎的作用会持续提升。

此外,作为全球第二大经济体,我国经济总量近年来占全球比重越来越高。世界银行WDI(世界发展指数)数据显示,2005—2018年,我国GDP占世界比重从4.81%逐年增加到15.84%,而以美国为首的发达国家经济比重则逐年下降,美国从27.57%到23.91%;欧盟从30.39%到21.85%;日本从10.01%到5.79%。中外经济总量在全球经济占比的这种“此消彼长”从根本上决定了我国经济会越来越依赖国内市场。

### 3.“构建双循环新发展格局”能够推动全球经济再平衡发展

自2008年金融危机以来,全球反思次贷危机爆发的根源,多有学者认为全球不平衡是导致次贷危机的重要原因之一。全球再平衡战略被提上日程,包括IMF等国际性机构在次贷危机的反思中都强调了不平衡带来的风险。由于新冠肺炎疫情的暴发,导致全球贸易急剧下降,大宗商品价格下跌,外部融资环境趋紧,对各国经常账户余额的影响差异很大,会带来部分经济体进一步的外部不平衡。相比经常账户不平衡,金融失衡也成为全球失衡的另一个重要问题。现有的国际金融失衡规模已经超越了经常账户失衡规模,主要原因是货币和金融的过度扩张,或称国际金融体系的过度弹性,跨境资金的流动规模已经远远大于经常账户失衡所要求的融资数量。目前,全球金融不平衡达到历史的新高。外部资产和负债的存量也已达到历史新高,债务国和债权国都面临着各种风险,债务问题已经成为世界经济未来增长最大的风险隐患之一。

在全球经常账户和金融账户双失衡的背景下,

“构建双循环新发展格局”无疑是推动全球再平衡发展的战略抉择。从经常账户来说,“双循环”中的国内消费大市场的挖掘有助于企业顺利实施部分出口产品转内销的营销方式,减少对外部市场的依赖;国内大市场也会为国外产品提供市场,进口改善国内生产和消费需求的产品,在开放中去实现包容性平衡发展。“双循环”中国内要素市场的改善,尤其是改善资金市场的内部循环,能够提升国内储蓄—投资转换的效率,能够减少对外部资金的需求,同时长期中有利于我国经济中经常账户的平衡。因此,以国内市场大循环为主体的“双循环”有助于推动全球的再平衡发展,也是推动全球包容性增长的战略抉择。

总之,“构建双循环新发展格局”是一个主动和积极有为的战略。这个战略的实施,一不是以放弃国际市场来推动国内市场,而是要以更高水平的开放打通国内大循环;二不是短期的应对发达国家打压的权宜之计,而是解决中国经济长期发展空间和问题的“持久战”,是长远的战略性举措。

### 三、“构建双循环新发展格局”中的重大发展机遇

当前,无论从供给层面还是从消费层面,我国构建国内国际双循环格局已经具备了一定的基础。经过多年发展,我国已经拥有了最完整、规模最大的工业供应体系,是全世界唯一拥有联合国产业分类中全部工业门类的国家,同时我国还拥有世界其他国家没有的超大的市场规模,而且,抗疫的成功和后疫情时期的经济复苏还展示了我国特有的抗风险能力。这些基础和优势都带来了许多发展的机遇,重点来说,主要有以下三大机遇。

1.“构建双循环新发展格局”将带来广阔的市场空间

“双循环”格局的出发点是挖掘需求潜力,以扩大内需为战略基点实施的“双循环”发展战略,既是我国与世界经济再平衡的需要,也是我国经济进入高质量发展阶段后的内在要求。我国以内为主的发展模式,实际上从2008年金融危机暴发后就开始进行了很好的自我调整,经济重心逐渐由沿海向内陆转移,特别是我国的内陆省份,近十多年来得到了快速发展。随着“双循环”发展战略的实施和深

入推进,过去大量输送至国外的产能,接下来要为国内市场服务;国内消费市场开拓力度将进一步强化。一些位于我国南北西东经济大动脉上的核心节点省份,坐拥强大的区位优势,加上人口众多,市场空间庞大,消费体量和消费能力巨大,发展的机遇前所未有。

2.“构建双循环新发展格局”将带来高质量发展的新动力

构建双循环新发展格局将进一步发挥我国互联网经济的重要作用,进一步加快我国在全球价值链中的提升速度,劳动密集型产品的占比会下降,技术密集型产品占比会进一步提升,将给互联网行业以及相关行业提供大量的就业机会,线上教育、线上办公、线上会议等,将逐渐成为一种常态,半导体、芯片等关于关键技术、关键原材料的行业将成为热门,给高技术人才开拓了大量的就业空间。对于自主创业的普通人来说,创业成本低、回报高的短视频、社交零售、自媒体行业等在正在风口,趁着5G的东风将有大量就业机会。如近年来,河南省以建设国家大数据(河南)综合试验区为契机,大力推进大数据、5G、人工智能、新型显示、智能终端等产业集群建设,数字经济规模在2018年就突破万亿元,成为推动河南经济高质量发展的新动力。随着各省启动实施的基础网络、智能制造、智能交通、智能医疗等领域5G+示范工程,构建双循环新发展格局将开辟更多的就业空间,创造更多的就业机会,聚集更多的人才,培育经济高质量发展的新动力。

3.“构建双循环新发展格局”将加速社会主义现代化的步伐

从长远来看,“构建双循环新发展格局”不仅我国作为世界工厂的地位不会变,而且我国作为未来全球创新中心的地位会进一步强化,在一些新市场开拓力度上将会持续提升,在未来几年会加速崛起。以河南为例,作为中部六省发展体量最大的河南,这些年来依托密集的交通网络和发达的物流体系,进一步强化中原的枢纽作用,进一步注入高质量发展的新动能,进入河南振兴中原崛起的快车道。从全国来说,自党的十九大开启了中国特色社会主义的新时代,我国加快了社会主义现代化的新步伐。“构建双循环新发展格局”将进一步加速这个进程。

#### 四、“构建双循环新发展格局”带来的压力与挑战

以畅通国民经济循环为主构建新发展格局,加快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作为重塑我国国际合作和竞争新优势的战略抉择,是事关全局的系统性深层次变革,无论是国际还是国内都会存在一些目前难以准确预知和把控的变数,给发展中的我国带来潜在的压力和挑战,重点来说,主要有以下三大压力或变数。

1.在“构建双循环新发展格局”中,我国的对外开放变数加大

“构建双循环新发展格局”正是我国谋划“十四五”发展时期,这一时期将是我国应对中美摩擦并进行战略性布局的关键期。由于疫情后西方世界“去中国化”力量更趋凸显,产业链外迁压力进一步增大,西方国家对我国技术和投资限制进一步增强,将会严重压缩我国全面开放和发展的空间,这将进一步影响我国对外开放的步伐,这将是一个长期的过程,有可能伴随我国社会主义现代化建设的全过程。

2.在“构建双循环新发展格局”中,我国的创新发展压力巨增

构建国内经济大循环很重要的一个方面,是要使国内经济循环在不断提升产业水平、技术水平的过程中,找到它所面临的瓶颈问题,在这些瓶颈问题上进行全面的突破,进而提升国内循环在产业链、供应链上的安全性,稳定国内经济循环。我国未来的发展已拥有良好的经济基础和庞大的市场空间,但是还存在企业多而不强的局面,2018年世界500强企业中虽然已有120家中国的企业,但是高新技术企业还不够强,科技创新能力与内循环的要求不匹配、创新能力与动力不足,科技投入不足,创新驱动发展面临诸多困境,需要引起重视。

3.在“构建双循环新发展格局”中,我国的变革任务更加艰巨

要“构建双循环新发展格局”不仅仅是简单经济循环问题,不仅仅是形成以内为主的发展模式,还涉及未来发展的新模式和新格局,意味着要加快国内统一市场的步伐,加大启动内需的动力,提升数字经济的发展,加快产业重构的速度,加大区域洗牌的力

度,这些都对政府的治理能力提出了很大的挑战和很高的要求,要求政府适应形势的变化,进行自我调整和变革探索,要求政府建立和完善经济社会发展工作中长期协调机制,坚持结构调整的战略方向,更多依靠科技创新,完善宏观调控跨周期设计和调节,实现稳增长和防风险长期均衡。

#### 五、构建双循环新发展格局的重点路径

加快构建双循环新发展格局关系到我国经济中长期发展,有利于实现更高质量、更有效率、更加公平、更可持续、更为安全的发展,有利于拉动世界经济复苏和增长。在这个过程中,要努力有更大的担当和作为,重点放在以下四大方面。

1.着力扩大内需,开辟消费市场新空间

构建双循环新发展格局的根本目的在于寻找支撑经济高质量发展的新动力。从长计议,持续地抓好消费,才有望在未来对经济形成真正的支撑。我国有超过14亿人口的大市场,但消费贡献长期以来比较低,居民消费特别是农村居民的消费、低收入群体的消费未受到应有的重视。未来应将经济政策的重心放在如何促进居民消费、建设消费市场,如何发展服务业、如何扩大市场空间的方向上来:一是不断提高居民收入水平,着力扩大中等收入群体规模,提高居民消费能力,保持支撑经济增长的需求因素改善,从而激活市场消费潜力。二是以扩大就业为目标,以缓解当前广大小微企业因疫情冲击生存面临空前的压力为导向,进一步健全鼓励就业、促进就业的相关政策,加快形成以创业带动就业的新格局。三是增加住房、教育与医疗等社会事业的财政支出,提升社会保障水平,以换取居民在这些领域减少支出,将节省的部分用于其他消费。四是积极扩大投资发展新型消费,加快5G基站、大数据中心等项目建设,在稳固传统消费的同时,加快拓展新型消费、时尚消费、定制消费、信息消费、智能消费等新兴消费领域,增加健康、养老、医疗、文化、教育以及安全等领域消费的有效供给,激发全社会消费活力。

2.着力开放发展,打造国际竞争新优势

对外开放不仅是一个地区吸收国际优质资源和先进要素的主要渠道,也是一个地区开放理念和参与国际竞争的外化体现,更是观念提升、环境优

化、区域竞争优势培育的主要途径。放眼我国的各个区域,可以清晰地看到,凡是有强烈的国际循环助推的地方,经济活力、营商环境、企业家水平、官员素质相对更高。实施“双循环”战略需要持续关注开放发展问题,牢牢把握开放主基调。一是正确看待双循环发展与开放发展的关系。以国内大循环为主体,绝不是关起门来封闭运行,而是通过发挥内需潜力,以国内大循环推动国际大循环,以国际大循环促进国内大循环,使国内市场和国际市场更好联通,更好利用国际国内两个市场、两种资源,实现更加强劲可持续的发展。二是随着世界经济形势的紧张,引进外资难度较大,项目投资预期趋弱,为了适应新时期现代化发展的现实需求,下一步开放发展要通过政策引导,逐步实现开放发展模式的转型升级,重点通过谋划实施城市、产业、企业和人才的四大国际化战略,推动开放发展由过去单一对外出口为主的模式向基于内需的双向开放模式转变。三是以现有的21个自贸试验区为基础,谋划建设一批各有特点的自由贸易港,以此全方位拓展我国的开放空间,加快形成更高水平的开放新格局。四是打破市场上的各种阻碍要素流通的显性和隐形障碍,为国际投资者提供兼具宽度、深度、安全、流动性的市场服务,推动以规则、规制、管理和标准等为特征的制度型开放,培育国际竞争新优势。

### 3.着力创新发展,培育科技竞争新动力

创新是提升区域竞争力的关键环节,一个地区竞争力的提升不仅要看规模和速度,更要看创新发展的能力和活力,当今世界,疫后科技领域的国际竞争更加激烈,加快推进创新驱动发展,增强科技竞争力已刻不容缓。我们要坚定不移贯彻新发展理念,把创新摆在事关发展全局的核心位置,牢牢把握创新驱动这个国内经济大循环的核心动力源,加快构建全流程创新链条,以创新引领高质量发展。一是补短板。把创新作为最强发展动能和发展的支点,下大气力补齐创新短板,打好关键核心技术攻坚战,如扩大新一轮基础设施建设投资,在补齐交通等传统基建的基础上大力发展5G、人工智能、工业互联网、智慧城市、教育医疗等新型基建。二是强弱项。建设共性关键技术创新与转化平台,争取突破一批“卡脖子”技术;培育壮大新兴产业,培育新兴产业链。三是激活力。聚集创新资源,以

新技术、新产业、新业态、新模式不断催生新的增长点,把实体经济做优做强做实,筑牢经济高质量发展的根基,为经济社会持续健康发展提供不竭动力。

### 4.全面深化改革,疏通经济双循环新通道

我国构建双循环新发展格局具有两大特别优势:一是非常大规模的国内市场,二是非常丰富的人力资本。利用双重优势在构建双循环新发展格局中实现高质量发展的核心在于把握深化改革这个关键一招,为疏通经济双循环打造新通道、提供强大动力。构建新发展格局是事关全局的系统性深层次变革,要以营造长期稳定可预期的制度环境为目标,持续深化重点领域和关键环节改革。一是营造便捷法治的政务环境,纵深推进“放管服”改革,加快建设法治政府,依法保护市场主体合法权益。二是营造公平竞争的市场环境,给所有经济主体平等的待遇、产业进入的公平,打破市场上的各种阻碍要素流通的显性和隐形障碍。三是构建亲清新型政商关系,强化服务意识,重视为遭受外部冲击后的企业和其他经济体修复能力的恢复服务,稳定企业家的信心、营造经济长期向好的预期,提高社会资本投资积极性,进一步激发各类市场主体活力和创造力。

### 参考文献

- [1]习近平.不断开拓当代中国马克思主义政治经济学新境界[J].求是,2020(16).
- [2]王子晖.看习近平这几次重要讲话,弄懂“大循环”“双循环”[EB/OL].[http://www.xinhuanet.com/politics/xxjxs/2020-09/05/c\\_1126455277.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/xxjxs/2020-09/05/c_1126455277.htm).2020-09-05.新华网.
- [3]权威专家解读“双循环”新发展格局[EB/OL].[http://www.ce.cn/xwzx/gnsz/gdxw/202009/16/t20200916\\_35757568.shtml](http://www.ce.cn/xwzx/gnsz/gdxw/202009/16/t20200916_35757568.shtml).2020-09-16.人民论坛网.
- [4]张占斌.如何理解双循环新发展格局[EB/OL].[http://www.china.com.cn/opinion2020/2020-09/04/content\\_76669149.shtml](http://www.china.com.cn/opinion2020/2020-09/04/content_76669149.shtml).2020-09-04.中国网.
- [5]张占斌.构建国内国际双循环相互促进新发展格局[EB/OL].<http://theory.people.com.cn/n1/2020/0821/c40531-31831175.html>.2020-08-21.人民网.
- [6]赵晋平.开创双循环新发展格局的生动实践[N].光明日报,2020-08-14.
- [7]冯其予.专家学者热议新发展格局时表示——国内大循环不是“闭门造车”[N].经济日报,2020-08-06.
- [8]本报评论员.危机中育新机 变局中开新局[N].经济日

报,2020-07-31.  
[9]张占斌. 构建国内国际双循环相互促进新发展格局[EB/

OL].<http://theory.people.com.cn/n1/2020/0821/c40531-31831175.html> 2020-08-21.人民网.

## Thinking and Path of Constructing New Development Pattern of Double Circulation

Zhang Renyuan

**Abstract:** Speeding up the “constructing a new pattern of domestic and international dual cycle development” is a new strategic choice for China. It is based on the domestic big cycle, smooth the domestic and international dual cycle. The constructing plans to form a virtuous circle at home and abroad with a deeper level of reform and higher level of opening up, and actively responds to the unprecedented great changes in the world and the changes in the current domestic and international economic situation. In order to construct the new development pattern of domestic and international dual cycle mutual promotion, we need to clarify its great significance to China’s economic development, analyze its opportunities and challenges, formulate appropriate measures, make long-term planning, and find out the key path to build a new development pattern of dual cycle, so as to accelerate the pace of socialist modernization in China.

**Key Words:** Double Circulation; New Development Pattern; Opportunity; Challenge

(责任编辑:柳 阳)

·会讯·

### 第二十三届全国经济地理研究会年会在云南召开

2020年9月19—20日,第23届全国经济地理研究会暨“构建优势互补高质量发展区域经济新格局”研讨会在云南省昆明市举行。此次研讨会由全国经济地理研究会、云南大学主办,云南大学经济学院(发展研究院)、云南省经济学会承办,中国人民大学书报资料中心、思想战线杂志社、经济地理杂志社、区域经济评论杂志社等参与协办。来自北京大学、中国人民大学、南开大学、兰州大学、上海财经大学、北京科技大学、暨南大学、西南大学、西南财经大学、中国科学院、河南省社会科学院、云南省社科院等高校和研究机构的170多名专家学者齐聚一堂,共同探讨如何继续推动中国区域经济和地理理论与实践创新。

开幕式由全国经济地理研究会秘书长、北京科技大学张满银教授主持。全国经济地理研究会会长、中国人民大学孙久文教授,云南大学社科处杨绍军处长,云南省经济学会会长杨先明教授分别致开幕词。

在主旨报告环节,南开大学教授安虎森、中国人民大学教授张耀军、云南省社会科学院研究员陈利君、中国科学院科技政策与管理科学研究所研究员赵作权、北京大学城市与环境学院院长贺灿飞、中国科学院地理科学与资源研究所研究员金凤君、南开大学经济与社会发展研究院教授张贵、云南大学经济学院(发展研究院)党委书记梁双陆等8位专家围绕区域与城市融合发展、中国人口空间格局分布、新开放格局、产业发展、创新等主题发表了演讲。

在主旨发言环节,全国经济地理研究会会长、中国人民大学孙久文教授、中国地质大学(武汉)教授邓宏兵、西南民族大学经济学院院长郑长德、北京大学教授薛领、江苏师范大学教授范文国、长沙理工大学教授周正祥、中国测绘院研究员董春等7位专家围绕国家重大发展战略、生态文明建设、民族地区发展、区域协同治理模式等方面提出问题、分析问题并分享了观点。

本次会议的研讨成果对中国区域经济发展和地理理论与实践创新具有良好的促进作用,是一次理论与实践完美结合的学术盛会。区域经济评论杂志社刘昱洋副社长应邀参会,并与专家学者进行了深入交流。

(柳 阳)

【区域协调发展】

## 蒙晋陕豫合作推进黄河中游沿线地区高质量发展研究\*

冉淑青 曹林 刘晓惠

**摘要:**区域合作是破解黄河中游沿线区域落后发展难题,实现高质量发展的重要突破口,现阶段是黄河中游沿线区域促进战略合作的重要机遇窗口期。在文献综述基础上,建立欠发达跨省地区基于资源与利益基础的合作一体化共生机制:以文化认同为纽带的共荣合作、以经济合作为动力的共赢合作、以生态合作为压力分配合作、以交通设施合作为拉力共建合作机制意义重大。黄河中游沿线地区合作的内生动力有地缘关系密切、资源禀赋相似、经济结构同质等,当前该区域发展中存在产业发展能力不足、交通基础设施落后、对外开放水平落后、生态保护形势严峻等问题。黄河中游沿线地区合作推进高质量发展的具体路径应包括加强产业合作、共建交通设施、合作扩大开放、联合保护生态、共同弘扬黄河文化。

**关键词:**蒙晋陕豫合作;黄河中游;高质量发展

**中图分类号:**F207 **文献标识码:**A **文章编号:**2095-5766(2020)06-0055-08 **收稿日期:**2020-09-12

**\*基金项目:**2019年国家社会科学基金项目“新亚欧大陆桥经济走廊区域协同发展新机制研究”(19XJL009);2019年陕西省社会科学基金项目“新中国成立70年陕西城镇化演进及高质量转型研究”(2019D034);2020年陕西省社会科学院重大课题“陕西黄河流域生态环境质量提升研究”(20SXZD08)。

**作者简介:**冉淑青,女,陕西省社会科学院经济研究所副研究员(西安 710065)。

曹林,男,陕西省社会科学院经济研究所副研究员(西安 710065)。

刘晓惠,女,陕西省社会科学院经济研究所助理研究员(西安 710065)。

区域合作是全球经济发展的一种必然趋势,也是世界发达国家提升经济实力和综合国力的重要路径之一。当前,中国已经进入高质量发展的关键阶段,各级地方政府也逐渐意识到,要实现本地经济的持续繁荣,必须摒弃粗放式发展和狭隘的地方保护主义,加强区域合作,发挥自身优势,组团作战才能在区域竞争日趋激烈的时代背景下打造新经济增长点和增长极。在新时代“以点带面、从线到片”区域大合作的总体思路引领下,“一带一路”建设与粤港澳大湾区、京津冀、长江经济带、汉江经济带等具有全国影响力的区域战略合作正在推进,并逐渐成为推动中国高质量发展的重要动力源。现阶段,跨省区宏观经济振兴与区

域合作已经成为新常态条件下不可回避的时代命题。2019年9月,黄河流域生态保护和高质量发展国家战略的提出,为黄河流域加强区域合作提供了绝佳的政策机遇。黄河中游涉及蒙晋陕豫四省区,多为经济欠发达地区,经济发展以农业生产和能源资源开发为主,相似的经济发展模式、脆弱的生态环境、一衣带水的地缘关系以及黄河文化的共同滋养,使得蒙晋陕豫区域合作具有重要的发展基础。在此背景下,抓住历史机遇、顺应时代要求,通过发挥地方政府间督导和协调作用,推进蒙晋陕豫合作,探索黄河中游地区高质量发展的路径措施意义重大。

## 一、研究综述

区域合作是指通过促进各区域功能分工与合作获得区域共同繁荣的制度安排,按照尺度划分,区域合作包括国际间合作、一国之内多行政区域合作和城市内部合作等层次。复杂系统理论认为,区域是一个具有非线性、动态性、自组织性和适应性的开放巨系统,在一定的外力作用下,区域系统能够自发演化,区域间各子系统通过彼此合作,达到彼此依赖、协同共进的有序结构状态,从而使区域经济演化为更高级的发展状态。政府多为地方发展的“代理人”,是推动区域合作的突破力量。两个或多个独立区域政府在经济、社会、环保等领域,调整区域间交流互动关系,搭建统一的发展平台,建立内部互动规则和权益义务分配机制,可以降低共同发展的交易成本,最终实现双赢。国外学者对区域合作促进区域经济发展过程及机理的解释较为多元化,Agranoff Robert (1988)提出了州际管理(intergovernmental management)的合作方向,认为不同层次的地方政府可以就具体问题展开横向交流,而合作活动展开的效果取决于政府的协调能力。Lowndes V (1998)提出了多组织伙伴关系(Multi-organizational partnership)面临的主要挑战是不同治理模式下可能会产生竞争或协作两种截然不同的结果。Richard C. Feiock (2004)等学者分别研究了集权性区域政府和分权性区域政府在地域范围内治理战略所能发挥的作用,并详细探讨了合作以及在某些问题上展开竞争的可能性。国内研究方面,政府合作和区域一体化研究多集中于公共管理学和区域经济学。早期学者多关注对区域经济与政府合作关系的论证以及政府合作基本理论的构建。陈剩勇(2004)提出区域政府合作是现有体制下实现区域经济一体化的理性选择。叶必丰(2005)、臧乃康(2006)、陈瑞莲(2007)以珠三角、长三角为例分别探讨了政府合作的法制协调、合作机制、机制创新。龙朝双(2007)、金太军(2007)、张明军(2007)从理论视角讨论了中国地方政府合作的动力机制、形态演变以及合作过程中和谐政府关系的构建。郭寻(2006)、杨妍(2009)则从旅游发展、环境治理视角探讨了区域合作的机制及制度障碍。近年来,该领域研究理论深度和广度不断扩

大,研究方法从静态的、单一学科研究向动态的、跨学科研究转换。蒋永穆等(2019)以全国范围为尺度从理论上总结了新中国成立70年以来中国区域经济合作的演进动力。白晔(2018)良性合作环境对于破解“合作悖论”、推动区域协调发展起着重要作用。牟娟(2019)通过定量分析论证了地方政府有效合作能够带来更快的经济增长率,进而实现整个市场范围内固定资产投资总额和财政收入的增长。程皓(2019)采用空间计量模型论证了基础设施、产业结构、科技创新与区域协同之间的互动关系。满舰远(2019)从演化博弈论的角度构建了区域合作机制的分析框架。综合来看,国内关于宏观尺度区域合作与宏观经济发展的研究多集中于理论层面的构建,区域尺度研究多以华北、华东以及华南地区为主,重点关注京津冀、长三角、泛珠三角的具体区域合作实践,对于欠发达地区区域合作理论与实践的研究相对较少。

黄河流域生态保护和高质量发展战略自提出以来,国内学者对黄河流域高质量发展进行了相关研究与探讨。刘昌明院士提出了黄河流域生态保护与高质量发展矛盾的对立统一性。陆大道院士提出了实现黄河流域全面深刻转型发展的方向,并否认了“黄河经济带”在全国经济层面上的存在。任保平、郭晗、高煜、师博等学者分别从总体战略设计、生态保护、现代产业体系构建、中心城市建设、体制机制等视角探讨了黄河流域高质量发展问题。黄河流域蜿蜒漫长,正如陆大道院士所讲,黄河所经过的九个省区经济发展差异化显著,在全国层面难以形成如长江流域般的带状经济区。总的来看,当前国内对黄河流域高质量发展的研究过于宏观,难以对具体省区经济发展实践提供可操作的路径参考。因此,该文选取经济发展特征具有一定相关性的蒙晋陕豫黄河中游沿线地区为研究对象,意在通过构建蒙晋陕豫区域合作机制与框架,提出黄河中游沿线地区生态保护与经济协同发展的一体化战略布局,为实现黄河中游地区的高质量发展提供具有现实意义的理论参考。

## 二、欠发达跨省地区合作一体化共生机制的建立

资源与利益是区域合作的基础,也是区域互动合作的第一动力,对于欠发达跨省地区而言亦是如

此。在重视差别化发展的同时重组区域内部结构,强调利益共享和义务共担,将区域发展的对立变为更广空间的共存,对于欠发达跨省地区走出落后困境,实现高质量发展具有重要意义。因此,建立跨省地区合作一体化共生机制,在区域发展中形成竞争和互动的耦合是成功实现跨省地区合作的核心,即跨省交界地带自愿打破行政区域界线,在区域背景下整合发展要素,通过建立联合机制,开展资源开发、产业发展、公共事业领域等全方位的合作,形成稳定的共生关系,使区域发展达到任何单方面都无法达到的最高水平,实现区域整体利益的最大化。

#### 1.以文化认同为纽带的共荣合作

文化认同是统一边界地带合作意识形态的润滑剂,建立跨省地区的文化认同感则是促成边界地带合作的精神纽带。建立跨省地区地理属性、文化属性认同感,树立区域整体意识,才能摒除行政区观念障碍,克服地方保护主义及对周边地区带来的外部性影响。建立和加强跨省交界地区的文化认同感,一方面要发掘区域历史文化资源,在政府引导下进行区域价值认同与地域文化构建,建立区域文化意识共同体,形成地域文化精神凝聚力,夯实区域协作的文化基础。另一方面,要加强地域文化的弘扬与宣传,使其在更大地域范围内提升文化影响力,增强人民对区域文化的自豪感和荣誉感。

#### 2.以经济合作为动力的共赢合作

复杂系统理论认为,区域间经济系统是一个具有非线性、开放性、自组织性与适应性的复杂巨系统。国内发达地区经济发展的历史经验表明,市场是区域合作的重要推动力量,打破两省间的行政壁垒,在规范的市场环境下市场力量会自发推动区域合作共赢。在区域经济内部各子系统相互作用、外部环境交互联系基础上,建立基于特定关联关系的耦合系统,形成相互作用、彼此依赖、协同发展的有序结构状态,推动区域经济系统向更高级状态演化,实现整体功能大于各区域经济系统的线性叠加之和。欠发达跨省地区基于自身经济发展普遍落后的现实情况,需着力于优化资源在各区域的配置,加快资本、信息、技术等生产要素的流动,以经济合作为动力推动区域合作发展。

#### 3.以生态合作为压力的分配合作

大量研究表明,区域合作在解决公共池塘资源的治理困境上具有绝对优势。污染治理的制度性集体行动具有报酬递增特征,并能够将治理成本内生化,从而实现大范围区域生态保护的共赢。因此,建设生态利益共同体的结盟是促进跨省地区合作的重要作用力之一。党的十九大以来,中国生态文明建设已进入全面治理新时代,筑牢生态文明之基,走好绿色发展之路已经成为各级地方政府的共识,各地区生态保护工作面临着“不得不为”的压力与迫切感。为了实现生态治理效益的最大化,跨省地区加强地方政府之间的合作,通过建立完善的协作体制机制,构建一体化治理框架,以较低的行政成本保障治理成果的最大化。

#### 4.以交通设施合作为拉力的共建合作

交通是一种准公共物品,其建设及运营均能对经济发展产生积极影响,如减少交通运输成本、改善物流效率、促进物流业发展,以及通过改善经济发展环境增强发展要素的吸引力。欠发达跨省区为改变交通闭塞的现状,通过政府之间的沟通协商促成跨界交通路段的有效连接,提高区域对外交通的通达性,并为实现区域经济一体化合作奠定硬件基础。由于联通诉求及付出土地建设等成本差异,导致合作双方收益多寡不同。因此,合作双方需要通过上级政府及第三方力量加以调和,并建立利益补偿机制来抵消合作初期初始收益的非均等化,合作后期双方利益将逐渐达到均衡状态,潜在的外部收益一定程度上确保了这种合作关系的持续。

### 三、黄河中游沿线地区合作的内生动力分析

区域发展的内生特质是促成黄河中游沿线地区合作的重要驱动力,黄河中游沿线地区有着密切的地缘关系、相似的资源禀赋以及同质化的经济结构。由于长期游离于省域发展的主轴之外,长期存在产业发展能力不足、交通联系闭塞、生态保护问题严峻、对外开放迟滞的问题。从内生特质来看,黄河中游沿线地区具备了促成区域合作发展的内在动力。

#### 1.地缘关系密切

四省交界的黄河中游沿线地区一衣带水,地缘关系十分密切。黄河从内蒙古托克托县河口镇由

南向北急转而下,流经晋陕大峡谷并在陕西潼关县急转东去,流至郑州桃花峪段,此为黄河干流的中游,包括47个县(区、旗、市)。根据黄河两岸的地理形态,黄河中游从地理上分为北、中、东三段。北段即从河口镇至韩城市龙门镇,这一段河流将黄土高原一切两段,东侧为晋西北黄土高原,西侧为陕北黄土高原,两侧千沟万壑的黄土地貌则成为黄河中游地区的独特景观。河谷两侧岩石壁立,险峻的峡

谷景观故名“晋陕大峡谷”。中段为龙门镇至潼关,黄河经过龙门峡口之后进入开阔的汾渭平原缓缓流动,并接纳了两条重要的支流渭河和汾河,该段河床十分宽阔,古人有诗云“欲穷千里目,更上一层楼”。东段为潼关以下,黄河谷地陡变狭窄,水流湍急,三门峡水库建成之前,两个岩石岛并排立于河中,把河水分为鬼门、神门和人门,可见水流之险恶。

表1 黄河干流中游段落划分及所涉及的县(区、旗、市)

段落	地理范围	包含县(区、旗、市)
北端	河口镇至龙门镇	内蒙古:托克托、准格尔、清水河 山西:偏关、河曲、保德、兴县、临县、柳林、石楼、永和、大宁、吉县、乡宁、河津、万荣 陕西:府谷、神木、佳县、绥德、清涧、延川、延长、宜川、韩城
中段	龙门镇以南至潼关县	山西:临猗、永济、芮城 陕西:合阳、大荔、潼关
东段	潼关以东至桃花峪	山西:平陆、夏县、垣曲 河南:灵宝、陕州、渑池、义马、新安、孟津、济源、吉利、孟州、温县、武陟、荥阳、巩义

### 2.资源禀赋相似

黄河中游绵延1206千米,依托相同的地质结构、地理环境和自然条件,跨省相邻的沿线地区资源禀赋十分相似。晋陕蒙三省交界区地处中国内陆第二大盆地鄂尔多斯盆地,能源资源富集,也是中国石油产品增储的主力油气区,包括神木、吴堡、准格尔旗、清水河、托克托、河曲、保德、偏关、兴县、柳林等地区,文化资源以北方游牧少数民族文化、边防城池文化为主。黄河晋陕大峡谷两侧的陕西佳县、绥德、清涧、吴堡、延长、延川、宜川与山西兴县、柳林、临县、石楼、永和、大宁、吉县等地区属于黄土高原沟壑区,杂粮、林果等农业资源丰富,文化资源以红色革命文化、黄土高原民俗文化为主。地处晋陕豫黄河金三角的合阳、大荔、潼关、临猗、永济、芮城、平陆、灵宝等县域拥有优越的地理环境和气候条件,水土资源丰富,农业发展条件得天独厚,悠久的历史孕育了丰富多彩的民俗文化。渑池、义马、温县、济源等县区位于河南中原平原西部地区,是中国粮食主产区之一,都城文化、平原民俗文化尤为丰富,受郑州国家中心城市和中原城市群辐射带动,县域经济发展条件十分优越。

### 3.经济结构同质

蒙晋陕豫黄河中游沿线地区处于同一地理片区的县(区、旗)有着相似产业结构,如图1所示。位于最北端的毛乌素沙漠地区包括蒙晋陕交界的托克托、神木、府谷、柳林等地区,绝大部分县区二

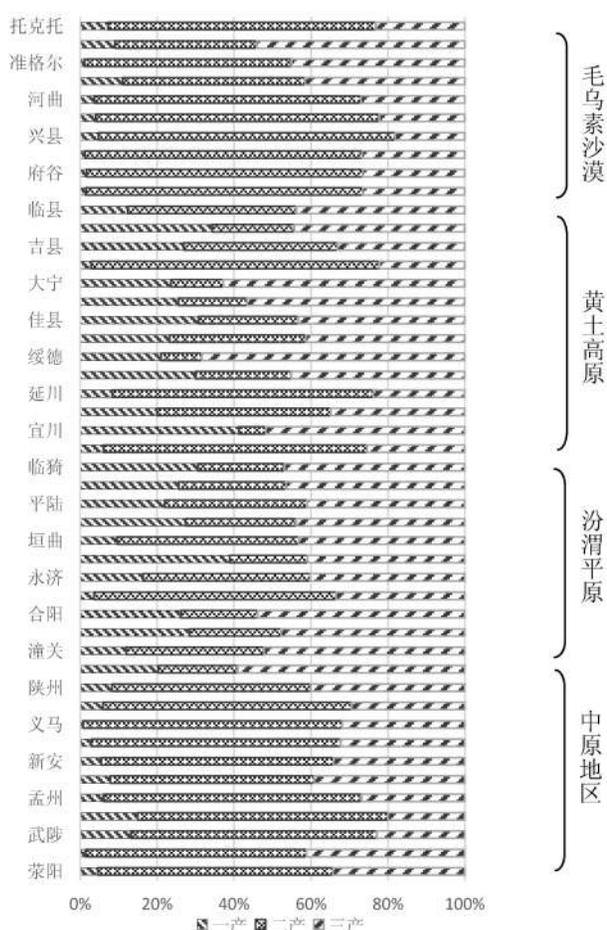


图1 黄河中游沿线县域产业结构比较图

资料来源:各县(区、市、旗)2019年国民经济和社会发展统计公报、政府工作报告以及内蒙古、山西、陕西、河南等省区统计局官方网站。

产占比高于60%，其中神木、府谷、柳林、兴县、保德的二产占比达到70%以上，煤炭开采及煤化工产业在县域经济发展中发挥着主导作用。该区域县域经济总体规模与效益均处于蒙晋陕豫黄河中游沿线地区前列，其中，神木、府谷、准格尔人均地区生产总值均在20万元以上。佳县、吴堡、绥德、吉县、乡宁、大宁等县区位于黄土高原区，受资源条件限制县域经济总体规模偏小，人均地区生产总值均在5万元以下。从产业结构来看，二产占比普遍较低，其中绥德县低至10.7%，除乡宁、延川、韩城外的其他县域工业基础十分薄弱，农业生产以杂粮、林果产业以及农产品初加工为主，旅游产业仍处于初始发展阶段。位于汾渭平原的临猗、万荣、平陆、合阳、大荔、潼关等县区农业发展条件较好，生态养殖、设施农业较为发达，但工业整体较为落后，绝大部分县区二产占比低于40%，由于人口较多，人均地区生产总值普遍低于3万元。地处中原地区的渑池、义马、温县、济源等县区依托中原城市群发展，具备良好的工业基础，多数县区二产占比60%以上，人均地区生产总值为5—10万元，县域经济较为发达。

#### 四、黄河中游沿线地区跨省合作存在的问题

现阶段，黄河中游沿线地区在区域发展中存在产业发展能力不足、交通基础设施落后、对外开放水平落后、生态保护形势严峻等问题。

##### 1. 产业发展能力不足

尽管黄河中游干流沿线区域有着相似的资源禀赋，但产业发展尚未形成发展合力，县域产业发展仍以“单兵作战”为主，甚至存在以邻为壑、恶性竞争的现象。农业方面，黄河中游沿线地区农业开发历史悠久，北段旱作农业区小米、红枣、莜面、羊肉等农产品品质优良，具有良好的市场口碑，中段和东段水产养殖业较为发达。长期以来，由于缺乏政府主导和顶层设计，农业品牌建设不足，农业产业链短小，农产品附加值始终维持在较低水平，严重制约农民收入水平的提升和县域经济的高质量发展。工业方面，晋陕蒙交界的神木、吴堡、准格尔旗、清水河、托克托、保德、偏关等县域均属于能源经济大县，但由于分属不同省份，能源产业发展战略方向各有不同。陕西致力于陕北能源化工基地

的建设，山西着力打造国家综合能源基地“升级版”，内蒙古要建设国家现代能源经济示范区，在不同战略的牵引之下，难以形成能源资源开发合力，实现更高质量的经济。旅游产业方面，黄河中游干流沿线旅游资源丰富多彩，但“大景观”“大产业”联合开发格局尚未形成。晋陕两省对立黄河两岸分别开发了毛泽东东渡遗址、黄河二碛、黄河瀑布、乾坤湾等景区，多个相邻县域提出发展黄河漂流项目，气势恢宏的自然景观晋陕大峡谷因跨省合作缺位而“藏于闺中”不为人知，旅游产业发展实力与丰富的旅游资源严重不匹配，在旅游资源开发利用方面黄河中游干流沿线区域的合力尚未形成。

##### 2. 交通基础设施落后

黄河中游干流沿线地区为省域交界之处，多数地区偏离省域经济发展主轴，各省域高速公路、铁路的布局除跨省需要，绝大多数县域的对外交通建设不足，加之受黄河天险的影响，历史上长期交通闭塞，与跨省相邻县域的交通联系基础更为薄弱，发展至今仍然存在两县隔河相望而不相往来的现实情况。2017年，陕西沿黄公路贯通了陕西沿线范围内的13县市，建立了陕西境内黄河沿线县域交通联系的大通道，在一定程度上提高了县域对外交通联系水平，但陕西沿黄公路的等级仅为二级观光公路，难以满足物流交通发展的需求。截至2020年7月，山西沿黄公路都尚未贯通，部分路段建设处于停滞状态，沿黄县域之间交通联系依然不便。黄河中游沿线地区跨省交通联系更为有限，在长达1206千米的黄河中游干流之上，跨省黄河大桥仅有10座，落后的交通联系水平严重制约了两岸县域之间的经济、文化交流。

##### 3. 生态保护形势严峻

黄河中游是黄河流域生态保护与经济发展矛盾最突出、生态保护形势最严峻的区域。黄河中游干线北段流经毛乌素沙漠，尽管毛乌素沙漠治沙成效显著，但从生态属性上该区域仍属于土地沙化敏感地区。该段北部多为能源县，神木、吴堡、准格尔旗、清水河、托克托、保德、偏关以及中部的韩城等县市以煤炭开采为主，大量煤矸石堆积、污水排放、采空区隐患等严重破坏了该区域的生态环境，能源化工产业的高耗能、高污染特征使得这一区域环境保护压力巨大。该段南部的晋陕大峡谷两侧属于黄土高原地区，县域经济以旱作农业、畜牧业为主，

经过多年退耕还林生态治理,水土流失得到一定程度的遏制,但目前仍是黄河泥沙的主要来源区,未来水土保持生态治理仍然面临较大压力。黄河中游干线中段与东段区域人口密集,农业发达,存在着生产生活污水排放、农业面源污染等环境问题,个别城镇紧邻黄河岸边,城市大型基础设施如韩合机场的布局与建设对黄河生态平衡的影响尚未得到合理论证,人类生产生活对黄河生态的影响依然广泛存在。

#### 4. 对外开放水平较低

对外开放不足是制约蒙晋陕豫内陆省份发展的重要短板,也是四省区跨省区地区社会经济总体落后的重要原因。在“一带一路”建设背景下,内蒙古、陕西、山西、河南均在积极开展战略合作、打造对外贸易通道等方面取得了重要成果。在世界经济低迷,保护主义、单边主义盛行的背景下,2019年内蒙古、山西、陕西、河南对外贸易依存度分别达到6.37%、8.5%、13.63%、10.53%。然而,由于黄河中游沿线地区经济发展普遍落后,对外产生经济联系的基础条件薄弱,外向型经济发展整体不足,经济发展对外贸易依存度普遍较低。受数据获取的限制,本文选取了黄河中游沿线市域对外贸易依存度指标,以省域为单位进行比较。结果显示,黄河中游沿线内蒙古段、山西段、陕西段对外贸易依存度分别仅为2.84%、2.74%、0.63%,远低于全省平均水平。河中游沿线市域河南段对外贸易依存度相对较高,为6.14%,但与河南平均水平相比仍有一定的差距。

## 五、黄河中游沿线地区合作推动高质量发展的路径探讨

以“高质量发展”作为黄河流域国家战略的总目标和总要求是解决黄河流域生态保护和经济发展两者关系的科学抉择。未来要保持历史耐心和战略定力,通过加大黄河中游沿线地区在产业发展、交通设施、对外开放、生态保护、文化繁荣等方面的合作,构建全方位、多领域的跨省合作体系,推动黄河中游沿线地区实现增长的稳定性、发展的均衡性、环境的可持续性、社会的公平性,进一步实现黄河中游地区的高质量发展。

#### 1. 深化区域产业合作

基于蒙晋陕豫跨省地区经济发展普遍落后的

现实情况,未来要加快资本、信息、技术等生产要素的流动,通过优化资源配置推动产业合作,推动经济系统向更高级状态发展。首先,合力打造农业品牌。基于蒙晋陕豫跨省地区农业发展整体落后的现实情况,未来要提升农业现代化水平,促进农产品生产向优势产区集中,实现专业化、规模化和基地化,构建区域共享的农业服务体系,培育红枣、小米等优势品种,打造农业知名品牌,通过延长农业价值链带动农业现代发展及农民增收。其次,积极开展能源产业合作。通过推动晋陕蒙交界县域能源合作,优化能源产业链条,提升能源资源产业价值。神木、府谷能源化工产业已经具备一定的实力,构建了较为完整的煤化工产业体系,建议整合蒙晋陕三省煤化工产业链条,并通过构建合理的产业利益分配机制促成能源产业合作。再者,促进旅游资源合作开发。以政府为主导整合黄河中游沿线旅游资源,制定省际旅游市场整体营销方案,通过推出新型复合旅游产品,加强蒙晋陕豫地区联合编制旅游线路,打造一体化“无障碍旅游圈”,合作开展市场推广,共同做大区域外旅游市场,进而提升区域旅游形象和地位,促进旅游产业转型升级与高质量发展。

#### 2. 完善内外交通体系

便捷的交通环境是保障经济快速发展的重要支撑。蒙晋陕豫四省区要加快合作共建黄河中游干流沿线内外交通体系,建议蒙晋陕豫四省区通盘考虑交通发展规划,为加快构建内需生产消费循环体系,为经济高质量发展提供坚实的基础保障。重点推进四省区中心城市间快速路和黄河大桥建设,打通省际断头路,加快与全国骨干路网的对接,提升主要城市之间的通达性,打造以高速公路为骨架、高等级干线公路为支撑、农村公路为基础的公路框架网络体系。加快推进各省区沿黄公路的升级改造,打通县域主要城镇与沿黄公路之间的交通联系,织密农村公路交通网络,提高沿黄县域公路设施水平。推进四省区之间干线铁路建设和既有铁路扩能改造,完善对外连接快速铁路网络,在更广区域范围内统筹建设城际铁路交通线,促进晋陕蒙能源金三角、晋陕豫黄河金三角与关中平原城市群、中原城市群、成渝经济区、京津冀城市群城际铁路线对接。加强客货运站点建设,重点改扩建和新增一批市县级客货站,建设若干区域交通枢纽。加

强交通运输智能化建设,搭建统一的交通运输信息平台,促进区域物流运输信息共享。

### 3.加大开放合作力度

扩大对外开放水平是推动经济高质量发展的重要动力。促进蒙晋陕豫跨省地区开放合作,构建全方位立体化开放格局是驱动黄河中游沿线地区经济实现高质量发展的战略方向。随着“一带一路”建设的深入推进,蒙晋陕豫四省区均从融入“一带一路”大格局、构建外贸通道、建设枢纽城市、打造内陆开放高地等视角提出了相应的发展战略,尤其是河南、陕西自由贸易试验区的建设为扩大对外开放水平、构建对外开放新格局提供了重要的支撑平台。蒙晋陕豫跨省地区要打破行政区划分割,作为一个区域单元充分发挥四省区对外开放战略综合优势,充分利用中欧班列、空中丝绸之路、自由贸易试验区、国际港务区等对外开放平台,结合各省区对外开放的重点方向扩大对外开放水平,如依托郑州国际农产品交易中心,助推该区域优势农产品走向全国乃至世界,提升四省跨省地区农业开放水平;鼓励依托西安丝绸之路文化高地目标建设,加强黄河文化的输出与交流,扩大黄河文化的国际影响力;鼓励蒙晋陕能源三角区依托阳煤集团、中煤能源等大型能源企业加强国际能源合作,在更大范围、更高水平、更深层次扩大能源产业开放水平。

### 4.跨省联合优化生态保护体系

基于跨区域合作在应对具有外部性、蔓延性、溢出性等特性的生态环境问题方面具有的独特优势,蒙晋陕豫建立跨省联合生态保护体系是保障黄河中游高质量发展的重要路径之一。但同时,跨区域合作生态保护也极易引发利益协调不顺畅、利益分配不均衡、利益补偿不到位等弊病。因此,通过搭建区域信任与利益分配协商桥梁,健全各地区利益诉求和利益表达体系,统一利益目标,增强利益分配的规范性,建立利益共享和利益补偿格局,对构建蒙晋陕豫生态保护合作利益整合机制具有重要意义。在具体措施中,还要探索建立黄河中游生态环境管理机构,统一制定黄河生态环境立法、环境准入标准和污染治理要求,建立一体化环境监测平台,在蒙晋陕豫四省范围内适时通报共享黄河流域生态环境信息,统一负责重大基础设施和产业项目环评、环境污染监管和生态治理修复。在流域性水域上游、城市上风向、滨河或生态保护区等生态

敏感区,对可能带来生态环境影响的项目,严格落实环境管理机构评审制度。建立黄河中游生态建设与环境保护专项基金,重点支持跨省区环境污染防控、环境治理和生态补偿等。完善黄河中游生态补偿机制,对在生态保护与环境治理中承担生态功能而影响经济发展的县域,予以合理的经济补偿。

### 5.共同弘扬黄河文化

黄河文化犹如黄河水系源远流长,浩瀚渊深,在历史发展长河中萌芽、成长、壮大,并以其为主体形成了光辉灿烂的中华文化。发源于黄河中游的周、秦、汉、唐文化是黄河文化基本传统体制的基础,黄河文化最精彩的部分便集中在黄河中游地区。蒙晋陕豫四省交界地区是黄河中游的地理核心区域,该地区黄河文化元素种类繁多、灿若星河,如以吴堡、佳县为代表的红色革命文化,以吴堡石城、府谷古城、碛口古镇、潼关古城为代表的古代城池文化,以佳县赤牛疖为代表的陕北民俗文化,以三门峡陕州区为代表的中原民俗文化,以《诗经》发源地合阳洽川湿地为代表的文学艺术文化等。为讲好黄河故事,蒙晋陕豫四省区要强化文化资源整合,一方面从挖掘黄河故事的文化渊源入手,加强黄河文化相关文学作品、影视剧的创作,采用现场演艺、广播电视、网络、书籍、报刊等展现方式,拓宽黄河文化的传播渠道,延续历史文脉。另一方面,深入挖掘黄河文化蕴含的时代价值,弘扬自强不息的民族奋斗精神,彰显黄河文化在中华文明发展史中的重要地位和意义,坚定民族文化自信。

### 参考文献

- [1]汪保全,郑容坤.地方政府合作研究的特征述评与未来展望——基于CSSCI(2003-2017)文献计量分析.上海行政学院学报[J].2019(7).
- [2]陈雯,王珏,孙伟.基于成本—收益的长三角地方政府的区域合作行为机制案例分析[J].地理学报.2019(2).
- [3]Agranoff R, Mc Guire M. Collaborative Public Management: New Strategies for Local Governments [M]. Washington DC: Georgetown University Press, 2004.
- [4]Lowndes V, Skelcher C. The dynamics of multi-organizational partnerships: An analysis of changing modes of governance. Public Administration[J], 1998(2).
- [5]Richard C.Feiock Metropolitan Governance: Conflict, Competition, and Cooperation [M]. Washington DC: Georgetown University Press, 2004.
- [6]陈剩勇,马斌.区域间政府合作:区域经济一体化的路径

- 选择[J].政治学研究.2004(1).
- [7]叶必丰.长三角经济一体化背景下的法制协调[J].上海交通大学学报(哲学社会科学版),2005(2).
- [8]臧乃康.多中心理论与长三角区域公共治理合作机制[J].中国行政管理,2006(5).
- [9]陈瑞莲,刘亚平.泛珠三角区域政府的合作与创新[J].学术研究,2007(1).
- [10]龙朝双,王小增.我国地方政府间合作动力机制研究[J].中国行政管理.2007(6).
- [11]金太军.从行政区行政到区域公共管理——政府治理形态嬗变的博弈分析[J].中国社会科学,2007(6).
- [12]张明军,汪伟全.论和谐地方政府间关系的构建:基于府际治理的新视角[J].中国行政管理,2007(11).
- [13]郭寻,吴忠军.区域旅游发展中政府合作的制度障碍及对策思考[J].人文地理,2006(1).
- [14]杨妍,孙涛.跨区域环境治理与地方政府合作机制研究[J].中国行政管理.2009(1).
- [15]蒋永穆,周宇晗,鲜阳红.国内区域经济合作演进70年:历史进程、演进动力与基本经验.福建师范大学学报(哲学社会科学版)[J].2019(5).
- [16]白晔,黄涛,鲜龙.区域协调发展的“合作悖论”与有效性增进路径[J].经济学家.2018(12).
- [17]牟娟,齐英.政府协调合作与宏观经济振兴的内在关系分析[J].贵州财经大学学报,2019(4).
- [18]程皓,阳国亮.区域一体化与区域协同发展的互动关系研究——基于粤港澳大湾区及其腹地的PVAR模型和中介效应分析[J].经济问题探索.2019(10).
- [19]满舰远,张可云.演化博弈视角下的区域合作机制研究[J].区域经济评论.2019(2).
- [20]刘昌明.对黄河流域生态保护和高质量发展的几点认识[J].人民黄河.2019(10).
- [21]陆大道,孙东琪.黄河流域的综合治理与可持续发展[J].地理学报.2019(12).
- [22]任保平.黄河流域高质量发展的战略设计及其支撑体系构建[J].改革.2019(1).
- [23]郭晗.黄河流域高质量发展中的可持续发展与生态环境保护[J].人文杂志.2020(1).
- [24]高煜.黄河流域高质量发展中现代产业体系构建研究[J].人文杂志.2020(1).
- [25]师博.黄河流域中心城市高质量发展路径研究[J].人文杂志.2020(1).
- [26]陈雯,王珏,孙伟.基于成本—收益的长三角地方政府的区域合作行为机制案例分析.地理学报[J].2019(2).
- [27]郭钰.跨区域生态环境合作治理中利益整合机制研究.生态经济[J].2019(12).

## Research on the Cooperation of Inner Mongolia, Shanxi, Shaanxi and Henan to Promote the High Quality Development of the Areas along the Middle Reaches of the Yellow River

Ran Shuqing Cao Lin Liu Xiaohui

**Abstract:** Regional cooperation was an important breakthrough to solve the problem of backward development along the middle reaches of the Yellow River and realize high-quality development. The current era was an important window of opportunity for promoting strategic cooperation in the regions along the middle reaches of the Yellow River. On the basis of literature review, the cooperation and integration symbiosis mechanism based on resources and interests had been first established in underdeveloped and trans provincial regions: establishing cultural identity as a link, win-win cooperation driven by economic cooperation, cooperation with ecological cooperation as pressure distribution cooperation, and cooperation with transportation facilities as pulling force to build a cooperation mechanism. The endogenous power of cooperation along the middle reaches of the Yellow River was discussed, including close geographical relationship, similar resource endowment and homogeneous economic structure. The problems existing in the regional development was also analyzed, such as insufficient industrial development capacity, backward transportation infrastructure, backward opening-up level, and severe ecological protection situation. The specific regional cooperation paths of promoting high-quality development along the middle reaches of the Yellow River should include strengthening industrial cooperation, co-building transportation facilities, cooperation in opening up, and jointly carrying forward the Yellow River culture.

**Key Words:** Cooperation of Shanxi, Shaanxi, Inner Mongolia and Henan; The Middle Reaches of the Yellow River; High Quality Development

(责任编辑:齐 双)