中国区域经济学会会刊

区域经济评论

REGIONAL ECONOMIC REVIEW

（2021年第2期，总第50期）

双月刊

学术顾问　范恒山　程必定　洪银兴

编委会主任　金　碚　谷建全

编　　委　（以姓氏笔画为序）

丁任重　王一鸣　王承哲　史育龙　宁越敏

任晓莉　安虎森　孙久文　李同新　李国平

李海舰　李曦辉　杨开忠　杨继瑞　肖金成

谷建全　张可云　张占仓　张世贤　张军扩

陈　耀　金　碚　周金堂　赵　弘　郝寿义

秦尊文　高国力　崔民选　覃成林　喻新安

魏后凯

主　　编　任晓莉　陈　耀

社　　长　任晓莉

副 社 长　刘昱洋

主管单位　河南省社会科学院

主办单位　河南省社会科学院

区域经济评论（双月刊）

笔谈

5　推动中国全产业链优化升级　　杨丹辉　戴魁早　赵西三　余典范　黄　寰

庆祝中国共产党成立100周年·雄安新区建设研究专题

17　雄安新区规划建设的示范价值、理论创新与未来展望　　柳天恩

25　雄安新区规划建设的进展、困境与突破　　田学斌　曹　洋

33　雄安新区城市高质量发展的金融支持路径　　胡恒松　王　皓　韩瑞姣

区域协调发展

42　“十四五”时期区域深度融合发展的方向与路径　　韦　伟

47　城乡要素自由流动促进新发展格局形成的路径研究　　完世伟　汤　凯

56　对口合作的形成机制与实践启示　　侯景新　于子冉

区域高质量发展

63　中国省际交界区域高质量合作发展研究　　马燕坤　王　喆

70　黄河流域高质量发展:比较优势发挥与路径重塑　　文玉钊　李小建　刘帅宾

83　构建沿黄九省区经济协同发展合作机制研究　　杜　华

区域创新发展

89　新基建助力中国数字经济发展的机理与路径　赵剑波

97　新发展格局下中国五大城市群创新发展战略研究　张秋凤　牟绍波

106　中部地区金融资源有效配置的路径优化研究　宋保胜　吴奇隆　赵明正

城市经济研究

116　适应城镇化未来发展需要的行政区划调整研究　李晓琳

125　新视角下全球城市分级的理论依据与实践启示　郭　靖　倪鹏飞

136　“一带一路”沿线主要节点城市的空间格局优化研究　高志刚　杨　柳

生态文明与区域发展

146　流域生态文明视角下多元主体协同治理体系研究　邓宏兵　刘恺雯　苏攀达

154　协同治理:黄河流域生态保护的实践路径　林永然　张万里

主　　管　河南省社会科学院
主　　办　河南省社会科学院
编辑出版　区域经济评论杂志社
地　　址　郑州市丰产路21号
邮　　编　450002
电话/传真　0371-63690786
投稿信箱　qyjjpl@163.com
网　　址　www.qyjjpl.cn
　　http://qyjjpl.cbpt.cnki.net/
印　　刷　河南瑞之光印刷股份有限公司
广告发布登记证　金市监广发变登字【2020】021号
国内订阅　全国各地邮局
国内发行　郑州市邮政局　邮发代号　36-44
国外发行　中国国际图书贸易集团有限公司
国外代号　BM5690
刊　　号　ISSN2095-5766　CN41-1425/F
定　　价　16元

REGIONAL ECONOMIC REVIEW 2021.2 *Bimonthly*

Demonstration Value, Theoretical Innovation and Future Prospect of Planning and Construction of Xiong'an New Area ····· *Liu Tian'en*(17)

The Progress, Predicament and Break-through of Planning and Construction in Xiong'an New Area ····· *Tian Xuebin Cao Yang*(25)

Research on the Path of Financial Support for Urban High-Quality Development in Xiong'an New Area ····· *Hu Hengsong Wang Hao Han Ruijiao*(33)

Direction and Path of Regional Deep Integration Development during the "14th Five-Year Plan" Period ····· *Wei Wei*(42)

Study on the Path of the Free Flow of Factors between Urban and Rural Areas on the New Development Pattern ····· *Wan Shiwei Tang Kai*(47)

The Formation Mechanism and Realistic Enlightenment of Counterpart Cooperation ····· *Hou Jingxin Yu Ziran*(56)

Study on High-quality Cooperative Development in Inter-provincial Border Regions in China ····· *Ma Yankun Wang Zhe*(63)

High-quality Development of the Yellow River Basin from the Perspectives of Comparative Advantage and Development Path ····· *Wen Yuzhao Li Xiaojian Liu Shuaibin*(70)

Research on the Establishment of Cooperative Mechanism for Collaborative Development among the Nine Provinces along the Yellow River ····· *Du Hua*(83)

Mechanism and Path of New Infrastructure Boosting the Development of China's Digital Economy ····· *Zhao Jianbo*(89)

Research on Innovation and Development Strategy of China's Five Urban Agglomerations under the New Development Pattern ····· *Zhang Qiufeng Mou Shaobo*(97)

Study on the Path Optimization of Effective Allocation of Financial Resources In Middle China ····· *Song Baosheng Wu Qilong Song Jianing*(106)

Research on the Adjustment of Administrative Division to Adapt to the Future Development of Urbanization ····· *Li Xiaolin*(116)

Theory Basis and Practical Inspiration of Global City Classification Under New Perspective ····· *Guo Jing Ni Pengfei*(125)

Research on Optimization of the Spatial Pattern of Major Node Cities along "the Belt and Road" ····· *Gao Zhigang Yang Liu*(136)

Research on the Establishment of the Multi-Subject Collaborative System of River Basin Ecological Civilization Governance ····· *Deng Hongbing Liu Kaiwen Su Panda*(146)

Collaborative Governance: Practical Path of Ecological Protection in the Yellow River Basin ····· *Lin Yongran Zhang Wanli*(154)

【笔谈】

推动中国全产业链优化升级

编者按:《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》提出,“加快发展现代产业体系,推动经济体系优化升级”“提升产业链供应链现代化水平”“锻造产业链供应链长板”“补齐产业链供应链短板”。推动中国全产业链优化升级不仅对建设现代化经济体系、促进高质量发展至关重要,也是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必然要求。现阶段,无论是在战略性新兴产业发展方面,还是在传统产业能级提升方面,全产业链发展面临着诸如关键核心环节缺失导致产业链自主可控能力不强、产业链内外循环链接能力较弱导致产业链网络节点地位较低、产业生态松散导致产业链协同效应难以发挥、产业链韧性不足等问题。因此,坚持自主可控,安全高效,分行业做好全产业链战略设计和精准施策,优化全产业链发展环境,强化要素支撑,推动全产业链优化升级意义重大。基于此,本刊特邀国内相关研究领域的专家学者,结合自身研究特长,从多角度发表真知灼见,以期对推动中国全产业链优化升级提供思想启迪和借鉴。

关键词:全产业链;产业链;供应链;现代化产业体系

中图分类号:F062.9 **文献标识码**:A **文章编号**:2095-5766(2021)02-0005-12 **收稿日期**:2021-01-12

锻造全产业链的“绿色”长板

杨 丹 辉

当前,新一轮科技革命正处在实现重大突破的历史关口,数字化和绿色化成为全球产业变革的两大趋势,也是中国建设制造强国、质量强国,提升产业链现代化水平的重要发力点。近年来,随着绿色发展理念的深入落实,中国绿色技术创新力度加大,推进绿色制造的体制机制逐步完善。特别是“十三五”后期,污染治理攻坚战在全国范围打响。面对持续的环保高压,钢铁、电力、有色、化工、建材等传统耗能和排放“大户”绿色转型的“倒逼效应”增强。同时,越来越多的国内企业投身到节能减排技术研发及其产业化应用中,主动打造绿色供应链,先行示范作用凸显,绿色发展的市场环境显著改善。

然而,与发达国家相比,现阶段中国工业能源资源消耗、污染排放总体水平仍然偏高。在实体部门的绿色转型过程中,还存在认识不到位、政策工具单一、激励效果不理想等问题,主要表现在工业领域尚未形成群体性绿色技术突破,低碳技术创新和绿色产品开发较为分散,平台式、体系性、集成化绿色创新缺位,绿色标准体系不健全,覆盖面窄,更新不及时。尤其值得注意的是,“十三五”时期,绿色园区和绿色工厂评估认证工作的进展相对顺利。相比之下,绿色产品认证进展却明显滞后,已获得认证的产品数量远远少于规划目标。究其原因,由于工业品种类繁多、一些技术和产品的“绿色程度”难以量化、缺少足够的基础数据和公开信息支持等,导致绿色标准标识制定认证困难,制约了绿色设计、绿色评价等工作开展。另外,无论是终端市场、金融机构,还是各级政府,对绿色产品的有效激励不足,企业认证积极性不高。

应该看到,由于绿色研发投资的收益具有长期

性和不确定性等特点，在现行国家标准和激励政策体系下，绿色工艺技术开发应用、绿色产品市场推广都会在不同程度上增加企业成本。因此，国内企业在节能减排、清洁生产、综合利用等方面的投入在很多情况下是为了应对市场竞争压力、国际贸易壁垒和环境规制约束而做出的被动选择，企业绿色转型的综合能力不强。新冠肺炎疫情暴发后，疫情叠加贸易保护主义、单边主义，严重冲击全球经济，不少企业出现经营困难，在绿色技术和产品研发的资金安排方面捉襟见肘，加之绿色设计和绿色产品的信息不对称，致使来自市场的正向回馈不足，绿色项目的风险溢价长期偏高，进一步增加了企业绿色投资回报的不确定性。另外，构建绿色制造体系仍存在体制机制障碍，政府绿色采购引导作用有待提升，推动绿色发展的公共服务以及市场化的绿色金融产品供给滞后。而在现行教育和科技体制下，官产学资之间有效协同联动的创新和产业化机制不够畅通，不同主体的绿色创新活动闭门造车，绿色市场搜寻和需求痛点定位能力普遍较弱。

从需求侧的情况看，受收入水平、消费观念、二元结构等因素影响，国内消费者对绿色产品的认可度低。随着消费水平的不断提高，高收入群体加快分化，部分消费者开始追求低碳环保绿色的生活方式，也有一些消费者对汽车、家电等消费品片面追求排量和容积，过度包装等不理性的消费偏好以及奢侈浪费等不良消费习惯仍有市场，普及绿色消费理念，倡导绿色生活方式，推广绿色产品难以一蹴而就。

《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》提出，推动全产业链优化升级，锻造产业链供应链长板。关于何为锻造产业链供应链长板，不少观点将其解读为中国巨大的市场规模优势、完善的产业生态以及不断增强的自主创新能力，这些无疑是中国制造竞争优势和中国经济发展韧性的集中体现。但对于中国这样的人口大国来讲，其产业链长板与短板的内涵和外延是动态变化的。从这一角度出发，绿色发展不仅是突破后起大国工业化进程的资源环境约束、引领中国工业驶入高质量可持续发展道路的重要动力，也同样能够助力产业链供应链形成长板效应。实际上，在百年未有之大变局下，绿色竞争已成为各国科技力量和产业链优势比拼的新领域。绿色竞争不再局限于对自然资源和能源矿产的争夺，而是在制造范式、创新理念、产业生态、排放标准、环境规制、消费方式等方面的全方位铺开。其中，作为全球绿色转型的先行者和领导者，在疫情重创欧洲经济的艰难时刻，欧盟不断强化在绿色低碳等自身优势领域的战略布局，以2050年率先实现“碳中和”为远景目标，高调确立了绿色复苏的主攻方向，在《欧洲绿色协议》中，数字化与绿色化同频共振、协同推进已经上升为欧盟“绿色复苏”最具时代特色的战略导向。

面对全球绿色发展的新趋势和应对气候变化的新要求，2020年9月，习近平总书记在第七十五届联合国大会上宣布，将采取更加有力的政策措施，推动中国碳排放总量于2030年前达峰，继而争取2060年前实现“碳中和”，这为中国经济社会绿色发展树立了更高的目标，也为“十四五”时期实现绿色创新发展提出了新要求。可以预见，支撑中国现代化经济体系的产业链供应链“长板”应该是也必定是绿色的、可持续的。为此，要对连续三个五年规划开展强制性节能减排成效评估，构建开放式、多层级、多元主体广泛参与的绿色制造投入机制和响应体系，营造“自下而上”和“自上而下”良性互动的绿色发展环境，加快由工业大国迈向工业强国。

坚持创新驱动，打造绿色低碳技术创新体系，鼓励企业与高校、科研机构合作，共同组建绿色技术研发中心，加大前沿绿色技术研发投入力度。积极培育壮大绿色技术创新主体，发挥龙头企业带动作用，支持创建国家级绿色企业技术中心。强化技术创新的绿色导向，制定发布绿色产业指导目录和绿色技术推广目录，引领绿色低碳领域的原始创新，抢占绿色技术发展的制高点。同时，“十四五”时期，应积极推进工业领域“碳中和”试点示范，精准识别工业低碳发展的重点领域，科学研判新兴产业和传统部门的减排技术路线，细化分解“3060”减排目标，着力推动绿色园区和绿色工厂的布局优化和转型升级，在重点行业和地区率先打造一批“碳中和”样板园区和“灯塔”工厂，尽快形成可复制推广的经验。

从要素利用方式、生产流程变革、能源管理潜力及其效果来看，绿色化与数字化互为条件、相互融合，共同支撑中国工业整体素质的改善和全产业体系再造。推动数字经济与绿色制造融合发展，是大数据时代两化融合的提升和深化。企业利用移

动互联网、云计算、大数据、物联网等数字技术及平台经济、分享经济等新业态、新模式，不仅能够为绿色产品设计制造销售提供新的研发理念、技术手段和商业模式，而且传统产业绿色改造、资源回收循环利用方式的绿色化创新同样要依靠丰富的数字要素和优质的信息平台。然而，在资金有限的条件下，一些企业却不得不在数字化与绿色化之间做选择，难免顾此失彼。针对企业的现实困难，应将数字化与绿色化深度融合的“新两化”作为锻造产业链长板的发展路径，完善工业数据要素的定价和交易机制，打通数字技术和绿色技术之间的端口，鼓励企业采用大数据等技术采集生产管理流程中的关键参数，改进工艺流程，提高管理效率。积极探索人工智能、大数据、云计算、区块链、物联网等数字技术面向“碳中和”目标的应用场景和价值实现方式，引导企业、科研机构和行业协会形成合力，深度挖掘、系统集成、综合运用工业数据资产，使之更好地服务于企业能源管理和生产方式绿色化、精益化改造，实现数字化与绿色化“双翼齐飞”。

需要强调的是，绿色发展是需要全社会共同参与的长期事业。“十四五”时期，各地区应结合自身的产业结构特点，建立完善多方共治的绿色行动机制，在绩效考核和人事任免、土地规划管理和审批、财政预算管理、城乡规划和投资项目管理等方面，构建以绿色发展为优先导向的决策体系，形成推动绿色制造发展的政策合力。同时，加强绿色制造成果宣传和推广，开展多层次、多形式的公益性宣传活动，在全社会树立绿色消费的良好文化氛围。

从国际合作的潜力来看，尽管全球绿色竞争加剧，但绿色在国际合作中仍具有突出的“无公害”特质。中国应积极参与全球绿色治理，推进清洁能源、生态环境、应对气候变化等领域的全球合作，凝聚绿色共识，营造有利于绿色发展的外部环境。

作者简介：杨丹辉，女，中国社会科学院工业经济研究所新兴产业研究室主任，研究员，博士生导师（北京　100006）。

推进中国产业链现代化

戴奎早

产业链现代化是党的十九届五中全会对中国发展现代产业体系、推动经济体系优化升级所作出的重大谋划和部署。产业链现代化直接决定产业整体质量和竞争力，是支撑中国高质量发展的必要条件，对于跨越中等收入陷阱、实现国家全面现代化具有长远的、基础的和重要的战略意义。

一、推进中国产业链现代化的现实背景

改革开放以来，中国充分发挥比较优势切入全球产业链，经济活力充分释放，快速从一个农业国跃升为全球制造业第一大国，产业基础能力和产业链水平实现了大幅提升。但是，目前仍然存在关键核心技术缺失、产品附加值较低、产业结构不优、资源环境承载压力大等突出问题，产业链总体处于中低端水平，与高质量发展和建设现代化产业链的要求相比，差距较大。

中美贸易冲突和新冠肺炎疫情是对中国产业链现实水平的压力测试。中国完备的产业体系、强大的动员组织和产业转换能力，为疫情防控提供了重要的物质保障，同时也暴露出中国产业链、供应链现存的风险和不足。习近平总书记在《求是》2020年第21期发表的《国家中长期经济社会发展战略若干重大问题》一文中指出：“产业链、供应链在关键时刻不能掉链子，这是大国经济必须具备的重要特征。这次疫情是一次实战状态下的压力测试。我国完备的产业体系、强大的动员组织和产业转换能力，为疫情防控提供了重要物质保障。我国

口罩日产能从1月底1000万只提高到目前的5亿只。同时，疫情冲击也暴露出我国产业链、供应链存在的风险隐患。为保障我国产业安全和国家安全，要着力打造自主可控、安全可靠的产业链、供应链，力争重要产品和供应渠道都至少有一个替代来源，形成必要的产业备份系统。”

新冠肺炎疫情全球大流行叠加国际经贸关系复杂博弈，将推动全球产业链供应链大调整、大重构，中国产业链面临的“不稳、不强、不安全”等问题日益突出，对加快提升产业链现代化水平，实现更高质量、更加安全、更可持续的发展提出了紧迫要求。为此，党的十九届五中全会明确提出，推进产业基础高级化、产业链现代化，坚持自主可控、安全高效，分行业做好供应链战略设计，精准施策，推动全产业链优化升级。

二、推进中国产业链现代化的主要着力点

推动中国全产业链优化升级、推进中国产业链现代化，可以从实施产业基础再造工程，补齐现代化产业链短板；强化国家战略科技力量创新引领，锻造现代化产业链长板；贯彻区域协调发展战略，优化现代化产业链空间布局；实行更高水平改革开放，改善现代化产业链发展环境；大力发展数字经济，增强现代化产业链国际竞争优势等五大方面发力。

1.实施产业基础再造工程，补齐现代化产业链短板

按照党的十九届五中全会的总体部署，需要加快构建新时代产业基础能力体系，打造具有更强创新力、更高附加值、更安全可靠的现代化产业链，更好地支撑现代产业体系建设。实施产业基础再造工程的目标是“补短板”，即在被国外“卡脖子”束缚比较明显的领域和事关国家安全及经济社会发展的重点领域，加大对重要产品和关键核心技术的攻关力度，聚焦、明确工程重点，充分发挥集中力量办大事的举国体制优势，调动部门、企业、行业协会等各方力量，加快技术突破，集中力量攻关，力争通过3—5年的时间使产业基础薄弱问题得到初步解决。具体而言，首先，要做好顶层设计，明确工程重点，并分类组织实施；建立产业基础能力评估制度，准确把握和评估中国产业链、供应链和关键技术的现状；在生产制造层面集成要素，优化流程，培育人才，切实实现产业基础高级化。其次，实施断链断供替代行动，推动龙头企业建立同准备份、降准备份机制。推动开展多元化采购，加强国际技术和贸易合作，加快拓展第二技术来源国。聚焦标志性产业链和关键产品，加快绘制重点产业链精准合作图，建立产业链补链、延链项目库，精准招引一批产业带动强、科技含量高、经济效益好的外资重大项目。

2.强化国家战略科技力量创新引领，锻造现代化产业链长板

提升中国产业链现代化水平，从长远战略角度应推动一批能够助力经济社会高质量发展、引领新一轮科技革命和产业变革的产业基础技术及产品突破，加快新一代信息技术与制造业深度融合，锻造全产业链供应链长板，形成局部领域领先优势，获取和发达国家谈判的砝码及反制“卡脖子”约束的非对称制衡能力，形成引领未来发展的产业基础优势。具体而言，首先，要强化国家战略科技力量的创新引领作用，立足产业规模优势、配套优势和高铁、人工智能、量子计算等部分领域先发优势，瞄准人工智能、量子信息、集成电路、生命健康、脑科学、生物育种、空天科技、深地深海等前沿领域，实施一批具有前瞻性、战略性的国家重大科技项目。其次，要发挥国家战略科技力量攻克重大战略性、基础性技术问题的创新引领作用，实施战略性科学计划和科学工程，推进国家重点实验室建设，布局建设综合性国家科学中心和区域性创新高地，推进科研院所、高校、企业科研力量优化配置，实现资源共享，提高创新链整体效能。

3.贯彻区域协调发展战略，优化现代化产业链空间布局

根据产业链现代化发展的需要，针对区域发展存在的“三不”（不平衡、不全面和不完善）问题，要积极推进生产力布局优化调整，根据不同区域制造业发展的基础条件、优势和发展潜力，明确各自的战略重点，增强中国产业链现代化发展的战略纵深和回旋空间。具体而言，首先，要充分发挥中西部地区承接产业转移的潜力，选择发展基础较好、交通条件便利、环境承载力较高的中等城市，积极打造一批先进制造业基地。在资金、技术、土地供应、税收等方面加大支持力度，着力推动以创新驱动、智慧高效、绿色低碳为重点的新型工业产业链，逐步形成一批新的国家工业基地。同时，加强对革命

老区、民族地区、边疆地区的产业链援助力度。其次，要鼓励东部地区加快发展，推进京津冀协同发展、长江经济带发展、粤港澳大湾区建设、长三角一体化以及雄安新区建设，打造国际产业创新中心。围绕主导产业发展需求，着力培育一批竞争优势突出、带动能力强的龙头骨干企业，支持上下游配套企业发展壮大，推动产业集聚和集群发展，不断延伸和完善产业链。最后，要发挥东北等老工业基地在装备制造、科研攻关、技术工人等方面的优势，通过加大关键核心技术和重大装备攻关投入，带动东北等老工业基地全面振兴，实现转型发展。

4.实行更高水平改革开放，改善现代化产业链发展环境

构建新发展格局必然要求中国利用自身市场吸引全球创新要素集聚，加强产业链创新合作。以往，中国加入全球产业分工体系的特征是切入跨国公司主导的全球价值链进行国际代工，利用西方市场进行出口导向。构建新发展格局，要以中国市场为主体建立以中国为主的全球价值链和国内价值链，充分发挥中国市场的巨大吸引力，虹吸全球创新资源为中国产业和科技创新服务。在新发展格局下加强国际产业安全、创新和发展合作，有助于形成具有更强创新力、更高附加值、更安全可靠的产业链供应链。具体而言，首先，要实行更高水平的改革开放，使中国产业链供应链嵌入全球全产业链，并逐渐成为全球产业链供应链中不可或缺的组成部分；推动各类创新要素在全球范围内充分流动和优化配置，推动建立全球产业链供应链应急协调和管理机制，促进中国产业链供应链和全球科技链的深度融合，打造开放稳定、具有国际竞争力的产业链供应链；把制造业产业链外迁作为用好两个市场、两种资源，培育中国世界品牌、扩大国内企业全球影响力的机遇，积极谋划构建以中国为中心的供应链生产组织网络。其次，在实行更高水平改革开放的过程中，为产业链现代化营造一流的营商环境，如持续推进“放管服”改革，建设高标准市场体系，依法保护企业家合法权益等；完善知识产权保护制度，健全创新激励机制，完善人才培育机制，以优化产业链现代化创新环境；建立完善的技术市场、金融市场、劳动力市场、数据市场等新要素市场制度，打破要素流动障碍，以强化要素对产业链供应链现代化的支撑作用。

5.大力发展数字经济，增强现代化产业链国际竞争优势

新一轮科技革命的一个最重要特征是依托平台网络与数据做创新，做产业、做市场、做服务，这是数字经济的精髓。在2020年抗击新冠肺炎疫情斗争中，数字经济在病毒溯源、患者追踪、疫苗新药研发等防控工作，以及无人生产、远程运维、居家办公等在线工作中，都发挥了重要作用，极大拓展和增强了中国经济发展的回旋空间和韧性。中国“十四五”规划也明确强调，要大力发展数字经济，推进数字产业化和产业数字化，推动数字经济和实体经济深度融合，打造具有国际竞争力的数字产业集群。在新一轮科技革命背景下，国际产业分工的高价值环节已从以制造环节为主向以服务环节为主转变，产业数字化日益成为驱动经济社会发展的重要力量，数字经济和实体经济深度融合，使制造业企业更多地从事研发设计、维护运行、营销、售后服务、品牌管理、提供一体化解决方案等价值链增值环节的服务活动，有助于中国制造业摆脱长期处于价值链中低端环节的境况，提高自身在国际产业链分工中的地位，进而增强中国产业链的国际竞争优势。具体而言，发展数字经济，首先，要把握信息基础设施的持续升级、5G等网络信息技术的快速突破、信息通信技术与传统产业的加速融合、居民消费升级等机遇，加快互联网、大数据、物联网、软件和信息服务、数字创意、电子商务等数字经济发展，加强数字社会、数字政府建设，提升公共服务、社会治理等数字化智能化水平。其次，要建立数据资源产权、交易流通、跨境传输和安全保护等基础制度和标准规范，推动数据资源开发利用。最后，要扩大基础公共信息数据有序开放，建设国家数据统一共享开放平台，保障数据与信息安全，积极参与数字领域国际规则和标准的制定。

作者简介：戴奎早，男，浙江财经大学经济学院教授（杭州　310018）。

全产业链优化升级的数字化路径

赵 西 三

推动全产业链优化升级是中国制造业迈向高质量发展轨道面临的紧要课题，中国制造业发展存在上中下游链接不紧密、供需衔接不通畅、要素对接不精准等问题，导致中国企业对产业链的整体掌控能力不强，在全球价值链分工中的地位偏低，从而制约了产业链现代化水平的持续提升。如何实现全产业链的整体跃升，数字化提供了新路径。

一、全产业链数字化的中国实践

近年来，中国由消费端驱动的数字技术和商业模式创新逐渐向全产业链拓展延伸，大数据、云计算、人工智能、工业互联网以及5G等新一代信息技术在研发、制造、管理、服务等各环节被广泛应用，为中国加快全链条、全要素、全流程、全场景的高效连接，破解产业链对接难题，提升全产业链运行效率，促进制造转型升级提供了新平台、新路径。基于中国经验的全产业链数字化转型呈现以下两大特点。

一是从消费互联网向产业互联网延伸。中国数字经济的蓬勃发展起源于消费端，拥抱互联网的消费者促进了消费互联网平台的崛起，庞大的在线消费数据催生了大数据、云计算、人工智能等新一代信息技术，这些在消费领域兴起的数字技术和商业模式正在向产业领域延伸渗透，加快了全产业链的数字化转型。例如，阿里巴巴在2017年推出了ET工业大脑，把基于消费互联网的数据分析能力、人工智能算法向工业领域拓展，成功服务了协鑫光伏、中策橡胶、正泰新能源等一批细分行业龙头企业，稳步提升了企业的运行效率、产品质量，降低了生产成本。目前，该平台已经形成了3大行业知识图谱、7个行业数据模型、19个业务模型，打通了全产业链数字化应用。京东2017年完成工业品上线，通过搭建“墨卡托”工业品数字化平台，构建工业品知识图谱，助推制造业企业整合新品开发、供应链、物流、服务等上下游资源，打通内外部数字化系统，为工业品供应链上下游互联互通提供一站式数字化技术支撑。

二是从企业内部数字化向平台赋能产业链拓展。近年来，一批制造业企业积极拥抱信息技术变革，成立智能化部门加快企业数字化转型，形成了一批符合行业特点和企业实际的数字化解决方案，部分龙头企业依托内部数字化改造经验整合相关资源，打造工业互联网平台，为产业链上中下游企业提供低成本、快部署、易运维的数字化解决方案，有力推动了全产业链优化升级。例如，海尔集团2012年开始探索智能制造转型，2017年着力打造“卡斯奥”工业互联网平台，实现制造能力和工业知识的平台化，通过“母平台+X+N”模式，成功把海尔在家电领域积累的智能化方案复制到陶瓷、玻璃、橡胶、装配式建筑等15个行业，推广到12个区域，为细分行业全链条优化升级深度赋能。三一集团2017年正式发布“根云”工业互联网平台，目前该平台已经接入工业设备72万台，打造了工程机械、农业机械、纺织服装、节能环保、家居定制等20多个行业云平台，赋能80多个细分行业，形成了工业互联网生态效应。

二、以数字化推动全产业链优化升级面临的新机遇

中国依托数字化转型推动全产业链优化升级取得明显成效，庞大的产业规模、丰富的应用场景、海量的设备数据在数字平台上汇聚，新产业、新业态、新模式持续催生，数据驱动协同效率提升、生产模式转变、组织方式优化、品牌价值重塑、企业形态再造的新格局正在形成。《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》对推动全产业链优化升级、数字经济和实体经济深度融合、数字产业化和产业数字化等方面做出战略部署，以数字化推动全产业链优

化升级面临新机遇。

一是数字新基建全面展开的机遇。以数字基础设施为核心的新基建全面展开，各区域纷纷推出数字新基建方案。根据工业和信息化部的信息显示，中国已经建成全球最大的5G网络，累计建设5G基站71.8万个，5G+各行业融合应用场景全面打开。中西部地区更加重视以5G为代表的新一轮数字基础设施建设。5G网络建设有利于消除区域“数字鸿沟”，为沿海发达地区已经成熟的数字技术和解决方案向内地企业扩散提供了新机遇，有利于形成跨区域的链式数字化转型格局，实现全产业链协同优化升级。

二是工业互联网深度赋能的机遇。2017年可以被称为工业互联网的发展元年，国务院发布《关于深化“互联网+先进制造业”发展工业互联网的指导意见》，阿里巴巴、海尔、三一等企业启动工业互联网平台发展战略。根据工业和信息化部公布的数据显示，目前中国已经拥有工业互联网平台600多个，连接工业设备数量超过4000多万台(套)，服务工业企业超过40万家，工业互联网标识解析服务体系加快构建，未来将实现为制造业深度赋能。2020年12月，工业和信息化部印发《工业互联网创新发展行动计划(2021—2023年)》，工业互联网发展进入了汇聚工业数据、沉淀工业机理、构建工业模型的新阶段，工业互联网为全产业链优化升级赋能的潜力将会进一步释放。

三是云平台打通“数字底座”的机遇。阿里云、华为云、腾讯云等云平台加快铺开，为产业数字化提供技术一致、算力稳定、生态丰富的云化基础设施，向生态伙伴全面开放，以统一的技术底座赋能行业数字化，为全产业链向云端迁移提供了“数字底座”，有利于整合数字技术，引导更多企业采用云计算模式部署信息系统，打通产业链、价值链、创新链，降低企业数字化转型成本，提高产业数字化转型效率，实现全产业链云上协同升级。

三、以数字化推动全产业链优化升级的建议

未来一段时期，中国数字基础设施建设将会加速推进，企业数字化转型趋势将会更加明显，上云上平台意识将会持续增强，而以数字化推动全产业链优化升级需要从以下3个方面发力。

一是突破数字化技术瓶颈环节。尽管中国在数字技术方面取得了巨大进步，但很多数字技术和标准仍由国外企业主导，如在产业数字化转型中需求较大的高端数控机床、工业软件等领域，欧美国家仍然控制着制高点，本土数控机床和工业软件层次不高，市场占有率低。中国可以抓住本土需求升级和工业软件云化的机遇，发挥大数据、云计算、人工智能、区块链等新一代信息技术后发优势，引导企业在智能装备集成、关键零部件、协同机器人、云化软件、工业APP等领域实现突破，真正做到自主可控。

二是依托工业互联网平台推广行业数字化方案。依托已经形成的工业互联网平台，集聚数字化技术资源，引导数字化服务商和平台分行业开发数字化转型方案和新模式，打造一批能够打通产业链上中下游、供需两端数据的行业性工业互联网平台，引导平台开发轻量化数字转型方案，培育协同化研发、智能化制造、个性化定制、平台化服务等新模式，加快成熟解决方案和新模式的跨行业、跨领域、跨区域复制推广，加快全产业链资源在工业互联网平台集聚，挖潜工业数据资源对数字化解决方案进行迭代升级，提高数字生产力。

三是推广链式数字化改造模式。引导开展产业链“链主”企业引领下的全产业链协同、大中小企业联动的数字化改造，支持龙头企业把自身的数字化改造方案向供应商延伸推广，带动全产业链数字化转型和优化升级。支持工业互联网平台跨区域落地，引导工业互联网平台与地方产业集群中的龙头企业共建数字化转型联合体，带动产业集群整体数字化转型，培育一批数字化转型的集群标杆和产业链标杆，加快标杆经验示范推广，提升产业集群协同效率，推动优势产业集群和特色产业链优化升级。

作者简介：赵西三，男，河南省社会科学院工业经济研究所研究员，副所长(郑州　450002)。

以产业链现代化推动现代产业体系建设

余 典 范

中国作为发展中大国，现阶段正面临“大国产业博弈显性化”的挑战，创新引领、统筹协调成为现代产业体系构建的关键。无论是在发展战略性新兴产业方面，还是在提升传统产业能级方面，中国面临的最大挑战是产业链现代化水平较低，突出表现在关键核心环节缺失导致产业链自主可控能力不强、产业链内外循环链接能力较弱导致产业链网络节点地位较低、产业生态松散导致产业链协同效应难以发挥、产业链韧性不足等方面。特别是在产业链数字化转型加速，中国产业链重构的“最大公约数”中美关系发生重大战略变化的背景下，中国被固化在产业链中低端的风险凸显。因此，产业链现代化的突围是构建现代产业体系的基础与关键。需要通过构建新的“全球观”“中国观”，在新的战略高度谋划全球产业链竞争与合作；通过“铆住全球产业链+钩住区域产业链+稳住国内产业链”三位一体的方式提升产业链韧性；通过协同竞争政策和产业政策，在重塑规则的产业链数字经济领域力争占得先机。

一、高度重视中国被固化在产业链“中低端陷阱”的风险

1.中国产业链转型升级最重要的“公约数”中美大国博弈已经显性化

现阶段，美国对中国产业链形成了“五雷轰顶”式的组合拳极限遏制，具体措施有加征关税遏制制造业出口、加码高技术领域的技术出口限制、扩充实体清单精准打击中国科技企业、重构WTO国际经贸规则阻碍中国参与全球产业链、技术授权长臂管辖对中国实施产业链熔断等。这将使中国的关键产业、先进技术、重要企业与人才随时面临“极限打压”。

2.在产业链数字化转型加速的背景下，中国被锁定在中低端产业链的风险加大

全球产业链的数字化转型将使发达国家的技术垄断优势和网络节点极化效应进一步凸显。未来，智能制造、人工智能、大数据等技术与产业的竞争实际上是底层技术的竞争，涵盖基础理论底层技术、基础材料、新装备、工业软件等众多方面。而且这些底层技术的迭代更新周期短，具有较强的网络特性，这意味着上一代技术在被替换后可能会被市场淘汰，不会像传统技术一样在发展成熟后进行梯度转移，那么像中国这样的后发国家很难通过技术学习实现技术升级和赶超，被锁定在中低技术的概率大大增加。例如，在知识产权收入方面。2019年，全球知识产权使用费收入达到3972.33亿美元，其中高收入国家（3866.27亿美元）占比高达97.33%，美国（1289.31亿美元）占比为32.46%，中国（66.05亿美元）占比仅有1.66%。而在知识产权费的支付上，2019年，中国支付343.7亿美元（占全球的比重为7.85%），存在较大的逆差。目前，中国的多数产品可替代性较强，产业链的根植性、稳定性较弱，尚未形成不易替代的竞争优势。同时，中国产业生产对全球的依赖主要集中于高新技术产品和基础原材料，“高不成、低不就”的产业链外循环特点突出。如果前沿新兴领域无法实现突破，中国极有可能陷入高端技术技不如人、低端技术又被转移的“三明治陷阱”。

3.中国重点产业链以龙头企业与创新平台引领的产业生态格局还未形成

具有竞争力的产业链，往往有诸多专精特色的中小企业围绕着龙头企业集聚或者形成紧密联系，如日本制造业就形成了上中下游企业共同促进、利益均沾、共赢发展的金字塔式产业链结构。尽管中国500强企业数量在2020年已经超过了美国，位居全球第一，但缺乏真正具有全球制造、全球设计研发、全球营销、全球经营能力的国际化企业，引领功能还比较欠缺。细分市场占有率高的“隐形冠军”等产业链“黏合剂”，中国与德国、日本等国家相比，差距依然较大。产业链上下游协同不足，上下游之

间不信任现象突出，整机制造企业不采购国内设备，国内设备与国内零部件不配套，零部件企业不使用国内原材料等问题比较突出。

二、以畅通产业链内外循环提升产业链现代化水平的建议

1.提升中国在全球供应体系中的话语权和主动权

跳出“中国看中国、以世界眼光看中国”的中国观，夯实“十四五”产业链发展基础，为实现现代产业体系积聚势能。稳住“十四五”是中国未来发展的关键所在，稳住中国产业发展势头就在产业链“竞合”关系中占据了上风。在新冠肺炎疫情期间，中国供应链已经彰显出快速恢复的弹性，以此为基础，需要实施更为积极主动的对外战略，积极与国际社会建立更加全面、系统的抗疫合作治理机制。拓展国际政治、经济合作空间，强化国家间的双边、多边和自由贸易平台建设。减少与其他国家的“零和博弈”，形成高度协同、更加友好合作的供应链、产业链、创新链战略伙伴关系。强化世界对中国产业链的黏性，推动全球供应链国际合作体系和治理机制的形成，提升中国在全球供应链体系中的话语权和主动性。

2.建立完善产业链动态监测与分析预警机制

利用大数据等新技术，构建、打通、完善产业链动态监测预警系统，实时分析预测外部冲击对中国核心产业发展的影响，建立产业链常态化应急协同响应机制。协同产业主管部门、海关、财税、统计、运输等共建产业链预警系统，该系统应涵盖要素供给、需求变化等核心指标，如原材料供应、人才支持、资金供给、进出口变化、产出指标、利润税收变化等，及时发现重点产业链的变化情况，研究共性问题并提出解决思路。协同行业协会、龙头企业，建立“政府—协会—企业”联动机制，进一步强化企业跟踪服务，发挥平台思维和创新思维，用网上空间替代物理空间，调动一切生产要素和服务资源，对重点产业中不可替代的关键技术环节，建立联盟，共同攻坚，并积极开展示范项目、应用项目推广，通过产业链上下游的协同，快速补强产业链短板。

3.以创新引领“三位一体”产业链循环体系构建

畅通“全球产业链（GIC）+区域产业链（RIC）+国内产业链（NIC）”三位一体的产业链循环。全球化、多边主义是历史的趋势与潮流，在以美国为首的部分国家实施“中国+1”的“去中国化”战略下，以“全球化+1”战略来应对冲击。中国是全球电子信息、电气设备、批发贸易等产业链的重要节点，对此，可以在这些世界对中国依赖度较高的产业上充分铆住产业链外循环，并在战略导向上转向以内需驱动内循环、带动外循环的发展方式，实现“国内需求—本土供给—服务全球”的有效对接，由此实现“内循环引致外循环”的实现。同时，从全球的主要产业链区域分布来看，中国产业链与东亚区域的相互依存度更高，形成高效的东亚区域产业链体系是互利共赢的“正和博弈”。在一些重点产业链领域，要继续深化与重要经济、技术合作区域，如日本、韩国为代表的东亚国家的合作，建议在有合作基础、产业链联系比较紧密的电子信息等产业率先推动供应链产业链的自由贸易和投资协作，通过保持经济交错互融，增加“经济脱钩”成本，降低“科技脱钩”“产业链脱钩”风险。逐步深入推进东亚区域贸易投资协议迈向升级版，深化东盟与中日韩（10+3）领导人会议，进一步加快落实“区域全面经济伙伴关系协定”（RCEP）等区域价值链合作框架职能与实施方案。进一步加强与价值链第二梯队、“一带一路”国家合作的紧密性，以经济利益换得产业链调整的时间和空间。在此过程中，积极引导、推进中国企业“走出去”，实现合规经营和管理，提升国际化合作、竞争能力。

此外，还要坚持制度创新和技术创新双管齐下，畅通国内产业链循环机制。一方面，要进一步深化区域产业一体化合作。根据不同区域产业一体化改革任务，制定目标明确的产业一体化规划；按照区域利益共享、资源优化配置、市场与调控有机结合的原则，推动建立健全区域法律机制，依法有效推进区域产业一体化建设；做实跨区域治理机制，包括设立常驻协调机构，明确合作建设内容，稳定经费支持，联合探索建立区域产业布局协调中心等。另一方面，要充分利用新技术在区域一体化中的倒逼机制，在经济活动中实现实质上的区域一体化和产业融合。中国在互联网、线上经济、移动终端等方面的发展充分证明，具有网络效应和规模效应的技术能够快速贯通产业链“堵点”。特别是要重视数字经济在畅通产业链上的作用，以产业互联网整体框架和国家战略来统筹推进工业、农业、服

务业和公共服务的数字化改造工程。充分利用消费端市场优势，倒逼供应端产业互联发展，发挥平台型企业的领军作用，在消费和供给之间搭建无缝链接的桥梁。形成以消费者为中心、市场驱动、智能化技术支撑、上下游贯通的产业链生态。全面实现产业链质量体系的协同化、智能化、全球化，切实提升中国产业链黏性。

4.全方位多角度嵌入全球产业链核心环节

鼓励企业多措并举，在相关产业链中通过实施并购、战略合作、交叉专利授权等方式嵌入产业链核心环节，形成“你中有我、我中有你”的相互制衡格局。充分利用中国的市场优势、加工配套优势、供应链弹性优势等，在产业链生态中嵌入不可或缺的关键环节。投资机构、企业应高度重视交叉专利授权这一战略合作方式，在核心产业链领域以及未来技术前沿领域提前介入合作。具体而言，一方面，政府应积极搭建合作平台，为国内供应商与外部对接提供机会；另一方面，国内供应商也应对标先进，在技术能力、标准规则上尽快实现升级。同时，利用此次新冠肺炎疫情冲击带来的机遇，国内有能力的企业应积极拓展国际业务，通过合规并购、战略合作等方式实现产业链资源的有效整合。在产业基础技术领域，重视实施“杀手锏”技术非对称战略，实现对前沿颠覆性技术的超前布局和重点突破。

5.优化提升产业链韧性与黏性

积极推进国内外双循环的“节点”链接建设，增强产业链韧性。首先，发挥中国潜在超大规模市场优势，提高产业链稳定性。加大对公共服务领域的投资，减轻民众在住房、养老、医疗、教育等方面的负担，释放庞大的消费潜力，倒逼产业升级。其次，在开放竞争中积极提升、培育本土全能冠军企业和隐形冠军企业，增强产业链的控制力和引领功能。整合“走出去”和“补短板”政策，鼓励以本土跨国企业为枢纽构建产业上下游协同平台，增强国内产业链和国际产业链的对接。采取税收、金融、产业基金等政策工具鼓励大企业牵引国内配套企业发展，打造更多“专精特新”隐形冠军，使其成为全球产业链中重要的“供应商”，增强链接全球产业链的黏性。同时，在开放竞争中积极推进上海等全球城市建设，打造中国与世界链接的名片。

6.以政策引领助力全产业链高效协同发展

协同高质量发展的产业政策与竞争政策，尽快完善产业链上下游协同发展体制机制。对接高标准，创新制定面向高质量发展的产业政策。产业链作为供应链的集成，需要产业政策的协调，而且未来基础性技术的发展具有超大规模技术开发和市场应用的特点，必须有强大的产业政策保障。着力构造功能性、普惠性产业政策体系，聚焦技术深度更强、产业链更长的新兴前沿产业，发挥产业政策的网络溢出效应，更加注重功能升级和创新导向。相关政策可以把稳定市场创新预期作为重点，制定重点产业技术短板清单，以稳定的创新预期牵引更多创新要素向核心环节、关键环节流动，加快补齐产业链短板。与此同时，特别需要注重产业政策与国际接轨，在政策工具选择、介入机制、过程监管上符合国际规范，减少政府（特别是股权投资）在市场中“过度恋战”和“与市场争利”。更加注重强化竞争政策的基础性地位，发挥市场竞争在促进产业创新中的重要作用。实施产业政策公平竞争审查制度，加大反垄断、反不正当竞争执法力度。对于新产业、新技术、新业态、新模式，要创新思维与监管方式，以包容、审慎的原则促进其发展。特别是对畅通区域、产业循环具有重要赋能效应的数字经济，要全面优化其营商环境。以事中事后监管代替事前准入许可，积极构建“宽进严管、靶向追踪、信用监管”的协同监管机制，实施弹性监管方式，坚持分级、分类监管，建立公平竞争的市场秩序。优化完善现有法律法规体系，做好法规的新立、修改、废止、解释等工作。顺应数字经济变化快的特点，对出台的相应管理办法设定有效期并不断修订完善，提升数字经济领域相关法规和标准的适用性，降低制度性成本。

作者简介：余典范，男，上海财经大学中国产业发展研究院副院长，上海财经大学商学院副教授（上海　200083）。

以产业结构优化推动成渝地区全产业链升级*

黄 寰

作为中国西部地区经济最发达、资源禀赋和要素集聚最优、产业体系最全的成渝地区，在西部地区及全国产业链中具有重要地位。但是，当前成渝地区双城经济圈产业发展还存在产业同质化和同构化现象突出、产业链集中度偏低、部分产业竞争力不足以及中间地带“塌陷”等问题，急需进一步细化产业链分工、优化协同创新发展环境、强化资源要素合理流动，协同推进成渝地区双城经济圈产业优化升级，形成领跑西部地区、带动全国高质量发展的重要增长极和新动力源。

不确定的国际环境以及新冠肺炎疫情等公共应急突发事件对中国产业链、创新链、供应链等带来诸多挑战与风险，为此，党中央提出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。在全国产业体系“一盘棋”的大背景下，成渝地区双城经济圈产业地位进一步凸显。成渝地区人口众多，是中国西南地区发展基础最好的区域，同时制造业、服务业和农业相对发达，是西部地区GDP最高的区域，人才集中，产业互补性强，交通发达，极具发展潜力。有别于京津冀、粤港澳、长三角地区，成渝地区的产业体系完备，且供应链上的务工人员大多来自本地，当突发事件发生时，可以降低由于“封村”“封路”而导致的物流不通畅等负面影响。此外，成渝地区拥有完整的面向国内国外的物流大通道。成渝地区双城经济圈作为中国内陆地区最早建成跨国物流大通道的区域，开行的中欧班列已成为2020年产业带动能力最强的班列，其货物运输量在疫情期间同比增幅达到60%。与此同时，成渝地区的工业发展基础较好，产业链集群体系较为完善。成都电子设备、交通设备、医药制造等领域拥有较完整的产业链布局，重庆则通用设备制造、汽车制造等领域拥有较完整的产业链布局。从全国布局来看，成渝地区作为国内最大的电子信息产业基地之一，已形成“芯、屏、器、核、网”世界级产业集群，成为全国乃至全球电子信息产业供应链的重要环节。

然而，由于成渝地区在战略位置、自然资源和区位条件上都具有一定的相似性，其产业结构存在以下问题。一是成渝产业同质化和同构化现象比较突出。主要表现为成都产业生态圈和重庆产业园区的相似性较大，协同性不强。四川和重庆在汽车配件、新一代电子信息等9个行业领域都有重叠，此外，由于成渝地区尚未形成跨区域的产业横向、纵向协同发展模式，从而导致产品同质化现象比较严重，如集成电路和生产资源错配等。二是产业集群效应不足导致区域竞争力偏低。川渝地区产业链具有基础扎实、种类多样的特点，但相比京津冀、长三角地区，成渝地区工业总量仅分别为前者的72.7%和25.4%，产业层级不高，缺乏核心竞争力。三是中间地带存在“塌陷”问题。由于成都和重庆两大极核城市尚未形成城市协同发展的产业链，中间城市大多以农业、重工业、物流业和制造加工业等产业为主，产业重叠、环境污染、劳动力匮乏和经济效益低下等问题较明显，不利于成渝地区双城经济圈打造形成完整的产业链供应链。在全球产业链深度重构的背景下，成渝地区需要通过科研、人才、金融等方面的协同创新来助推产业结构优化升级，进而释放要素活力。

首先，要细化双圈产业分工合作，破解两地重叠同质竞争。聚焦成渝地区的共同优势产业，通过科学规划、重新整合、细化分工等方式，进行产业链重组，构建成渝地区支柱产业协同发展新格局。成渝地区的产业在过去一段时间呈现出比较严重的同质化发展现象，例如，成渝两地利用新兴产业红利期，将车辆制造、电子信息和生物医药作为区域支柱型产业优先培育，在实现区域快速发展的同时，也形成了成渝产业重叠、同质化严重的被动局面。2020年年初，成渝地区积极联手互动，正在大

步朝着形成合力、分工协作的新格局迈进。成都在服务业、互联网、航空航天、生物医药等高附加值第三产业上形成了竞争力，着力打造“芯—屏—端—软—智—网”电子信息一体化产业链；重庆则依托汽车配件等第二产业发展成为中国著名的制造业基地，同时借助AI技术、大数据和5G通信等战略新兴产业的快速发展，通过新基建部署和传统行业赋能等方式，积极打造“智慧城市”。此外，成渝两地可以通过优势互补，通过加强制造业间的分工合作来做优做强产业链，着眼成渝地区双城经济圈大局发展，积极打造具有全国影响力的区域协同发展产业集群，进一步建成具有世界影响力的电子信息产业集群、汽车装备制造业集群和能源化工产业集群。

其次，要优化协同创新发展环境，形成产业补链集群效应。城市发展的核心关键是产业发展，提升成渝地区双城经济圈产业竞争力，需要推动产业协同创新发展，补链成群，形成围绕成渝“双核”的产业集群，进而实现产业一体化发展。具体而言，一是强化链条发展模式，优化协同发展环境。形成更有附加值、更具创新性、更加安全可靠的产业链供应链。四川在电子设备、交通设备、医药制造等领域拥有“双一流”学科、国家和省重点实验室；重庆则在汽车制造、通用设备制造等领域拥有较完整的创新链布局。因此，成渝地区应优先加强基础设施建设，特别在交通、政产学研人才供给和营商环境等方面，实现生产要素快速流通，助推成渝地区双城经济圈一体化发展。二是加快“补链成群”，营造产业链集群效应。成渝地区应加强产业间合作，携手培育引进与各自优势特色产业链相配套的企业，发挥协同效应，在产业链供应链方面形成集聚效应。例如，重庆的汽车制造业，其产业链上的不少配套设施企业还分布在中国沿海地区，如粤港澳、长三角等地区，生产要素的长距离供给不仅会增加产品的生产成本，还容易在不可抗拒的条件下发生供给中断。因此，在成渝地区双城经济圈产业链协同发展中，可以将配套产业企业引进至周边城市，以此提高产业的集聚效应，形成完整的产业链。

最后，要强化双圈资源要素流动，承接转移补齐发展短板。成渝两地曾在过去较长时间内存在“背向发展”，呈现出“双核独大”的局面，除重庆、成都外，其他中小城市发展相对滞后。例如重庆的江津、荣昌、永川等地区，四川的遂宁、内江、广安等地区，尽管这些城市的工业基础不错，但也更容易陷入成渝“两极”产生的“虹吸效应”，难以吸引来自东部沿海地区和国外的产业资本。因此，需要在这些城市引进成渝优势产业下游的相关配套设施环节，或承接成渝的产业转移，这样既能补齐短板又可以实现两核城市的产业转型升级，由“中间塌陷”转向“中间崛起”，通过产业转移、配套服务和协同分工等方式，实现成渝中部毗邻城市优先发展。例如2017年大竹县设立的川渝合作示范园区、2020年资阳雁江区谋划设立的成渝—紫徽商贸物流产业功能区、2020年遂宁与潼南区共同规划设立的潼川渝毗邻地区一体化发展先行区，在探索川渝合作方面走出了新路径。在此基础上，2021年1月8日，重庆市经济和信息化委员会与四川省经济和信息化厅共同发布《关于首批成渝地区双城经济圈产业合作示范园区的公告》，公布重庆荣昌高新技术产业开发区、四川隆昌经济技术开发区等20个首批成渝地区双城经济圈产业合作示范园区名单，聚焦协同打造电子信息、汽车摩托车、装备制造、消费品、材料、生物医药等重点产业集群。在此基础上，注重加强与非毗邻地区的“飞地”合作，加大川渝两地基础设施建设，打通两地的交通壁垒，使两地的产业链资源加速流通，通过实现相互“融通库存”来弥补产业链缺口，助力成渝中部城市快速崛起，以区域协同优化提升成渝地区双城经济圈的产业结构，真正建成具有全国重要影响力的经济增长“第四极”。

*基金项目：中国科协创新战略研究院2020年第二批科研项目“成渝地区双城经济圈的协同创新发展能力研究”；2020年四川省、重庆市社会科学规划“成渝地区双城经济圈”重大项目“成渝地区双城经济圈：成渝绵科创金三角研究”（SC20ZDCY001）；2020年四川省社会科学重点研究基地四川县域经济发展研究中心重点项目“四川县域经济高质量发展研究”（xy2020074）。

作者简介：黄寰，男，成都理工大学商学院和数字胡焕庸线研究院教授、中国人民大学长江经济带研究院研究员、四川高校社会科学重点研究基地成渝地区双城经济圈科技创新与新经济研究中心主任（成都 610059）。

（责任编辑：齐 双）

【庆祝中国共产党成立100周年·雄安新区建设研究专题】

雄安新区规划建设的示范价值、理论创新与未来展望*

柳 天 恩

摘 要：雄安新区规划建设在体制机制创新、经济高质量发展、新兴产业集聚、科技协同创新、城市空间布局、区域协调发展等方面具有重要的示范价值。雄安新区的规划建设启示我们，可在尝试贯通多个经济发展理论的基础上，构建适用于后发赶超地区的理论分析框架，为后发地区经济高质量发展、新兴产业集聚和区域协调提供理论指导。展望未来，雄安新区将在高标准建设、高质量发展方面形成更多可复制推广的制度创新成果和经验模式，引领国家级新区和未来城市发展。

关键词：雄安新区；国家级新区；示范价值；理论创新；未来展望

中图分类号：F061.3 **文献标识码**：A **文章编号**：2095-5766(2020)02-0017-08 **收稿日期**：2020-12-25

***基金项目**：2020年度河北省社会科学发展研究课题“雄安新区规划建设的进展、经验与困境摆脱”(202007019)；2018年度河北省社会科学发展研究课题“京津冀构建区域产业价值链驱动产业升级研究”(201803020215)；2020年度河北经贸大学京津冀协同发展科研专项重点课题“京津冀产业协同发展的政策效果评价”(JXT2020ZD04)；2021年度河北经贸大学“新财经”科研专项重点项目“‘新财经’改革的内涵、框架及实现路径”(2021XCJ14)。

作者简介：柳天恩，男，河北经贸大学京津冀一体化发展协同创新中心副研究员，经济学博士，硕士生导师(石家庄 050061)。

雄安新区是继深圳经济特区和上海浦东新区之后又一具有全国意义的改革开放“新地标”。作为千年大计和国家大事，雄安新区旨在为中国深化改革做试点、扩大开放筑高地、高质量发展立标杆。科学认识雄安新区规划建设的示范价值，总结提炼雄安新区规划建设的理论创新，分析雄安新区高标准建设和高质量发展的未来方向，不仅对雄安新区建设开好局、起好步具有重要的指导意义，也对后发地区经济高质量发展具有重要的借鉴启示意义。

一、雄安新区规划建设的示范价值

雄安新区是在中国进入全面深化改革和扩大开放的时代背景下设立的，需要将其放在新时代的历史坐标上进行全面考量和谋划。当前，国内外发展环境发生重大变化，改革开放进入攻坚期和深水区。从国内看，中国特色社会主义进入新时代，经济由高速增长转向高质量发展阶段，社会主要矛盾转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分发展之间的矛盾。从国际看，当今世界正面临百年未有之大变局，逆全球化和贸易保护主义抬头，中国在向全球产业价值链高端迈进时面临发达国家技术和市场封锁。一个时代有一个时代的价值，一个阶段有一个阶段的标志。雄安新区作为新时代高质量发展的全国样板和新一轮改革开放的制度创新试验田，具有十分重要的示范价值。

1.从传统的优惠政策洼地转向体制机制创新高地

以往的国家级新区及其他政策功能区重视优惠政策带来的“洼地效应”，通过土地、税收、补贴等优惠政策吸引周边要素资源流入，通过“虹吸效应”和“极化效应”，快速形成要素、企业和产业集聚优势。但通过优惠政策挤占周边地区发展资源的模式不仅不能有效辐射带动周边地区发展，还容易造成恶性竞争、重复建设、市场分割等新的区域问题。雄安新区是中国改革开放的时代“新地标”，肩负着为国家试制度、为区域谋发展、为开放探新路的历史使命。雄安新区受到各方面利益牵绊较少，有利于在土地利用、财税体制、科技创新、生态文明等方面开展一系列根本性的制度创新试验，为中国全面深化改革提供可复制、可推广的制度创新成果和典型经验模式。

2.从传统的经济增长极转向高质量发展新动力源

深圳经济特区是在中国改革开放初期设立的，创造了“深圳速度”。上海浦东新区是在中国改革开放从区域性试验转入全面展开阶段设立的，创造了“浦东奇迹”。雄安新区是在中国改革开放进入攻坚期、经济从高速增长转向高质量发展阶段批复设立，承担着解决北京“大城市病”、培育京津冀高质量发展新动力源、建设现代化经济体系新引擎和打造高质量发展全国样板的历史重任。雄安新区的发展不在于追求经济增速和产业规模，而在于加快转变经济发展方式，通过质量变革、效率变革和动力变革，构建高质量发展的动力系统，提升经济发展质量效益，推动经济发展从注重经济效益转向兼顾经济、社会和生态效益，从过去“争资源”“铺摊子”“上项目”的老路转向创新发展、绿色发展和高质量发展的新路，探索人口经济密集地区优化开发新模式。

3.从传统的工业和房地产集聚区转向新兴产业集聚区

在传统的国家级新区等特殊政策功能区，政治晋升和财政最大化激励下的地方政府，热衷于集聚传统工业项目和房地产项目，以实现经济短期快速增长和财税收入提高。但这些特殊政策功能区目前正面临传统工业产能过剩、生态环境恶化和土地财政不可持续困境，急需实现转型升级。雄安新区决定不再搞土地财政，不再走传统工业和房地产集聚的老路，而要集聚高端高新产业，打造科技创新高地。根据《河北雄安新区规划纲要》，雄安新区重点发展“新一代信息技术、现代生命科学和生物技术、新材料、高端现代服务业、绿色生态农业”等五大主导产业。未来，雄安新区产业发展必将面向全球科技前沿，适应重大国家战略需求，在制约中国产业高质量发展的“痛点”和“堵点”上有所作为，为后发地区产业高质量发展探索新模式和树立新标杆。

4.从传统的要素投资驱动转向科技创新和制度创新驱动

“创新驱动发展引领区”既是雄安新区的功能定位，也是雄安新区高质量发展的根本基点。雄安新区之“新”就在于“以新破局”，通过科技创新和制度创新“双轮驱动”，集聚和吸纳全球高端创新要素资源，打造贯彻落实新发展理念的创新发展示范区，形成全国创新驱动引领区和全球科技创新高地。雄安新区高质量发展最根本的动力就在于科技创新，最大的优势就在于制度创新。要准确把握“创新驱动发展引领区”的政策寓意，在“百年未有之大变局”中抓住新一轮科技革命和产业变革机遇，充分利用中国制度优势和“超大规模性”市场优势，以巨大的国内市场诱致雄安新区高端高新技术产业发展，培育形成新兴产业技术全球竞争新优势，为中国后疫情时代应对“逆全球化”和贸易保护主义提供重要战略支撑。

5.从传统的单中心“摊大饼”转向多中心“组团式”发展

雄安新区是北京非首都功能疏解集中承载地和首都功能拓展区，其规划建设可以为解决北京“大城市病”提供中国方案。习近平总书记在2015年2月召开的中央财经领导小组第9次会议上提出“多点一城、老城重组”的思路，考虑在北京之外建新城，后经科学选址定在雄安新区。党的十九大报告指出：“以疏解北京非首都功能为‘牛鼻子’推动京津冀协同发展，高起点规划、高标准建设雄安新区”。雄安新区的设立使北京彻底实现了从单中心“摊大饼”城市发展模式转向跳出去“建新城”发展模式，充分拉开北京城市发展骨架，有利于打造以首都为核心的京津冀世界级城市群。与此同时，雄安新区自身空间布局也体现了“未来城市”发展的鲜明特点，即从单中心“摊大饼”式发展转向多中心

“组团式”发展，形成“一主、五辅、多节点”的空间布局，实现产业、就业、居住、生态等功能的空间均衡。

6.从传统的“行政区经济”转向区域协调共同发展

由于受“行政区经济”的束缚，在过去的国家级新区发展过程中，地方政府既致力于辖区内的经济发展，又倾向于辖区间的“标尺竞争”，区域之间竞争大于合作。但作为京津冀协同发展向深度广度拓展进程中的又一重大国家战略布局，雄安新区天生就具备区域协同发展的“良好基因”。党中央、国务院在批复设立雄安新区之初就要求京津冀三地打破“一亩三分地”的思维惯性，由京津两地对口支援雄安新区建设，由河北省发挥雄安新区规划建设主体责任。雄安新区与北京城市副中心通州共同构成北京新的“两翼”，与以2022年北京冬奥会和冬残奥会为契机推进建设的张北地区形成河北新的“两翼”。《河北雄安新区规划纲要》强调雄安新区要与周边地区协调发展，与北京中心城区、北京城市副中心和天津在功能上实现错位，与保定、廊坊、沧州等周边城市在规划上实现衔接，与周边毗邻地区实施统一规划和统一负面清单。雄安新区与浦东新区、深圳特区分别位居中国北、中、南三个维度，有利于改变中国“南强北弱”“南北分化”的格局，“推动形成优势互补高质量发展的区域经济布局”。

二、雄安新区规划建设的理论创新

研究雄安新区规划建设，要以马克思主义政治经济学为指导，同时吸收西方经济学关于经济增长、产业发展和区域协调等相关理论的合理内核，结合中国实际和雄安实践，构建一个贯通的具有中国特色的区域经济发展理论框架。雄安新区是新时代经济高质量发展的全国样板和新动力源。雄安新区经济高质量发展在行业层面表现为新兴产业集聚，在空间层面表现为区域协调发展。因此，雄安新区规划建设的理论创新和实践探索首先就体现在经济高质量发展、新兴产业集聚和区域协调发展三个重要方面。

1.经济高质量发展的理论创新

目前，理论界仍有不少学者采用西方主流的新古典经济增长理论和新增长理论分析框架，结合中国经验数据来研究中国经济增长问题，并取得一大批有价值的研究成果。需要注意的是，上述理论具有严格的前提假设，在指导雄安新区经济高质量发展实践时需要注意其理论适用性。新古典经济增长理论以规模报酬不变、完全竞争市场结构和技术外生为理论前提，不能很好地解释长期经济增长的真正源泉，也不能对累积循环因果效应和路径依赖导致的产业空间集聚、城市空间极化和区域经济不平衡现象给出合理解释。新增长理论基于规模报酬递增、不完全竞争和技术内生的前提假设，深刻揭示了技术进步与经济增长的内生互动关系，是对新古典经济增长理论的一次重大修正。但不管是新古典经济增长理论，还是新增长理论，都同样忽视制度在经济增长过程中的内生作用，都将每个国家视作一个孤立的点，没有将空间因素纳入模型框架中来，难以对经济活动在空间上的块状分布特征给出合理解释和精准有效的政策建议。

此外，为了迎合主流经济学研究方法的数理模型化倾向，在西方的经济增长理论框架中，“质量”成为一个被“抽象”掉的因素，经济学家只研究可以用货币衡量的现象和关系。要研究经济高质量发展问题，必须将马克思的商品二重性理论重新置于经济学逻辑基底，结合雄安新区经济高质量发展实践探索，探究经济高质量发展的理论依据、理论内涵、判断标准、评价体系和制度安排。

雄安新区是在中国特色社会主义进入新时代、经济从高速增长转向高质量发展新阶段的背景下设立的具有空间维度的高质量发展新动力源和制度创新增长极。在借鉴西方经济增长理论指导雄安新区经济高质量发展实践时，决不能照抄照搬现有理论，要综合考虑雄安新区发展阶段、产业基础和制度环境，聚焦改革发展的重大理论和现实问题，在比较、借鉴、批判、升华西方理论的基础上，构建能够指导雄安新区的实践的经济高质量发展理论体系，提出能够体现雄安价值的政策主张，积累能够在全国复制推广的制度创新成果。雄安新区经济高质量发展的理论创新和实践探索集中体现在以下四个方面。

一是以新发展理念引领经济高质量发展实践。经济高质量发展是体现新发展理念的发展，其理论依据是“创新、协调、绿色、开放、共享”五大新理念，现实依据是社会主要矛盾发生变化。五大新发展理念是党的十八届五中全会在全面总结和吸

收借鉴国内外发展经验教训基础上提出的，体现经济发展内在规律，顺应国内外发展形势变化，创造性地回答了关于发展的一系列重大问题，是习近平总书记治国理政新理念、新思想和新战略的一个标志性的重大理论创新成果。雄安新区正是贯彻落实新发展理念的重大实践。习近平总书记强调，雄安新区要“努力打造贯彻落实新发展理念的创新发展示范区”。“绿色生态宜居新城区”“创新驱动发展引领区”“协同发展示范区”和“开放发展先行区”是党中央对雄安新区规划建设的四个具体功能定位，为雄安新区经济高质量发展提供了方向指引和行动指南，是未来一段时期雄安新区发展思路、发展方向和政策着力点的集中体现。

二是揭示经济高质量发展的理论内涵、判断标准和目标要求。经济高质量发展不同于经济高速增长，改革开放以来的经济高速度增长是以经济规模和发展速度为核心目标，极大地促进了生产力的提高。但随着中国进入社会主义现代化建设新时期，经济发展正面临传统发展方式粗放、要素投资效率下降、生态环境恶化、区域发展不协调不充分、供给侧与需求侧不匹配等制约经济可持续发展的一系列问题，迫切需要在雄安新区打造高质量发展的新动力源。雄安新区经济高质量发展的核心内涵是通过供给侧结构性改革，提高全要素生产率，提供更多更优的产品和服务，实现经济更有效率和更可持续的发展，满足人民日益增长的美好生活需要。雄安新区经济高质量发展的主要目标不再是单纯追求经济发展的规模和速度，而是要适应中国社会主要矛盾变化，更加注重经济发展的质量提升、效率提高、环境改善、动能转换、结构优化、消费升级和区域协调。经济高质量发展不是不要增长速度，而是不能以牺牲资源环境、社会公平、代际公平为代价盲目追求高增长，要兼顾经济和社会、公平和效率、产业和环境的平衡，促进经济更充分、更均衡、更可持续的发展。

三是构建反映经济高质量发展的指标评价体系。高质量发展是一个内涵丰富、路径多样、与时俱进的概念，其指标评价体系更是一个具有挑战性的复杂课题。高质量发展主要是指经济高质量发展，不是一个什么都能往里装的“筐”。明确界定经济高质量发展的科学内涵和外延边界，有利于加快构建与高质量发展相适应的指标评价体系，有利于更好地满足雄安新区经济高质量发展的现实需求，有利于更好地发挥雄安新区作为经济高质量发展全国样板的示范引领作用。通过在雄安新区先行先试，可以构建起以新发展理念为引领、以质量效益为中心、以生态环境为底线、以主体功能为约束、以可持续发展为导向、以人民满意为归宿、以精简实用为原则的反映高质量发展的多维度、全过程、系统性的指标体系、政策体系、标准体系、统计体系、绩效评价体系和政绩考核体系。雄安新区通过构建经济高质量发展指标评价体系，引导地方政府从过去重视经济增长的单一目标转向重视经济高质量发展的多维目标。

四是探索形成支撑经济高质量发展的体制机制。雄安新区经济高质量发展依赖于高质量的制度安排。高质量的制度安排包括公平竞争的市场环境、国际化的营商环境、精简高效的行政管理体制、有利于创新的科技体制和专利制度等。通过建立完善资源优化配置、要素有序流动、产权有效激励、主体功能有效约束的社会主义市场经济体制，发挥市场配置资源的决定性作用，充分激发微观市场主体活力。经济高质量发展尽管并不是一个依靠强政府行政干预来实现的宏观目标，但也需要政府主动作为，加强顶层制度设计，合理规划和引导，及时破除制约高质量发展的体制机制障碍，构建形成支撑经济高质量发展的激励机制、约束机制、监测预警机制和风险防范机制。

2.新兴产业集聚的理论创新

雄安新区经济高质量发展表现在产业方面，就是新兴产业集聚和新旧动能转换。学者们传统的区域产业聚集研究通常以西方主流经济学为理论依据、以已有传统制造业集聚为研究对象，常见的指导理论包括比较优势理论和空间经济学理论，近年来林毅夫教授等倡导的新结构经济学也越来越受到学者们的关注。然而，上述理论在指导雄安新区新兴产业集聚和高质量发展实践方面都存在一定局限。

比较优势理论从资源禀赋的先天差异即“第一自然”捕捉产业集聚的内在机理和成因。但雄安新区发展新兴产业不是基于比较优势，而是基于制度优势，不是基于人口红利和资源环境红利，而是基于制度红利和超大规模国内市场红利。如果基于比较优势理论，从雄安新区现有的劳动力、自然资

源、区位条件等，很难推导出雄安新区未来新兴产业发展方向。雄安新区需要依靠国家赋予的特殊制度供给，通过制度优势叠加国内超大规模市场优势，在开放式创新、协同创新、逆向创新和“干中学”中获得动态的比较优势、规模优势和竞争优势，进而实现新兴产业路径创造和技术赶超。

林毅夫教授倡导的新结构经济学与比较优势理论一脉相承，认为产业结构内生于要素禀赋结构，一个国家或地区要基于现有要素禀赋结构选择适宜的产业和技术，通过技术模仿追赶实现产业渐进式升级。但雄安新区确定的五大主导产业都是新兴产业，在本地既不存在坚实的产业基础，也缺乏与之配套的高端要素禀赋，需要“无中生有”和“平地起高楼”。至少从《河北雄安新区规划纲要》来看雄安新区的产业发展必然是跨越式的，产业技术不仅是引进、消化、吸收的渐进式创新，更重要的是要在制约中国产业发展的一些“卡脖子”技术领域进行原始创新、集成创新和突破式创新，引领中国在关键产业技术领域实现跨越赶超。新结构经济学对一般的后发地区产业发展具有指导价值，但在雄安新区新兴产业选定和国家制度赋能的情况下，其理论适用性大打折扣。雄安新区的“技术赶超”战略与新结构经济学强调的渐进式模仿创新也存在内在的理论冲突。

空间经济学的产业集聚理论从经济活动本身即“第二自然”揭示产业集聚的内生动力，强调历史偶然事件影响、累积循环正反馈作用机制和预期的自我实现。但空间经济学在指导雄安新区新兴产业集聚方面至少存在四个方面的理论缺陷。一是将产业初始集聚归结为“历史偶然事件”，回避了新兴产业初始集聚的触发机制，而把重点放在了“集聚导致进一步集聚”的累积循环作用机制方面，存在循环论证的理论缺陷，缺乏清晰的政策含义。在当前阶段，雄安新区最重要的是揭示新兴产业集聚的初始触发机制和微观作用机理，以及从初始触发机制向自增强持续机制的动态转换过程。二是空间经济学对已有产业集聚中心的传统制造业集聚机制具有深刻洞见，但对后发地区的新兴产业集聚、先进制造业与高端服务业协同集聚、跨区域协同集聚的机制和模式较少关注。雄安新区确定的主导产业既有先进制造业，也有高端服务业，并强调与周边地区协同发展。雄安新区新兴产业集聚是一种独特的跨区域、跨行业、多主体协同集聚模式，需要在对外开放和区际开放“二重开放”条件下加以研究。三是空间经济学基于主流经济学的研究范式关注产业空间集聚现象，注重演绎推理和实证研究，但为了简化模型，理论前提常会脱离复杂的现实情景，研究结论针对某一具体地区的指导性不强。鉴于雄安新区新兴产业集聚的特殊性，相关研究不仅要借鉴空间经济学的建模技巧，还要吸收管理学和经济地理学的研究方法，将产业集聚和产业集群相关研究统一起来，注重对具体典型案例进行归纳总结，使研究更加贴近现实世界。四是空间经济学尽管承认了技术的内生性，但将制度视为外生变量，从根本上排斥制度、政策和政府行为在新兴产业集聚演化过程中的内生作用，在政策和福利分析方面存在明显缺陷。事实上，雄安新区的制度是可设计和可调整的。雄安新区是规划出来的“未来之城”，具有“非首都功能疏解集中承载地”“首都功能拓展区”“制度创新试验田”“改革开放新高地”等典型特征。雄安新区在制度安排、机制设计和激励政策方面，需要有机融合顶层设计和基层探索，实现经济基础与上层建筑、生产力与生产关系的辩证统一。

因此，在雄安新区新兴产业集聚的相关理论研究中，一方面要融合制度内生的机制设计理论，弥补空间经济学制度外生和循环论证的理论缺陷，为西方理论结合雄安新区实践进行边际创新提供知识增量贡献；另一方面要吸收演化经济地理学中的区域派生和路径创造理论，以及演化发展经济学中的技术赶超理论，打开空间经济学“历史偶然性”黑箱，揭示后发地区新兴产业集聚的初始触发机制及各种机制的动态转换。

3.区域协调发展的理论创新

经济高质量发展体现在空间层面，就是区域协调发展。习近平总书记指出：“协调既是发展手段又是发展目标，同时还是评价发展的标尺和尺度。”区域协调发展理论是在均衡发展理论和非均衡发展理论基础上结合中国区域经济实践发展起来的理论体系。改革开放之前中国的区域发展的主导理论是均衡发展理论，中国学者在借鉴国外发展经济学中的大推进、贫困恶性循环、低水平均衡陷阱等理论基础上提出了生产力均衡布局理论。在均衡导向的区域发展理论指导下，中国基本实现了区域

均衡发展，但这是一种以牺牲效率为代价的低水平均衡。改革开放后，中国采取了效率优先的非均衡发展战略，增长极、累积循环、不平衡增长、倒U型和中心—外围等理论成为指导中国区域发展的主流理论，这一战略在促进区域经济高速增长的同时也拉大了区际发展差距。自20世纪90年代以来，区域协调发展上升为国家战略。京津冀协同发展和雄安新区规划建设等重大国家战略的相继出台，为新时代区域协调发展理论创新提供了肥沃土壤，有利于在区际产业分工与转移、城市空间极化与辐射带动、城乡融合与城市群建设方面进行理论创新和实践探索。

区际产业分工与转移理论是国际产业分工与转移理论在大国区域层面上的映射。产业分工理论包括产业间分工、产业内分工、产品内分工、全球价值链分工和国内价值链分工等理论。研究雄安新区的区际产业分工，需要把握产业分工从产业间、产业内向产品内、价值链分工转变的最新趋势，通过构建区域产业链和协同嵌入全球价值链，形成区域产业功能分工新模式。产业转移理论包括产业生命周期理论、雁阵理论和产业梯度转移理论等。研究雄安新区的产业转移，需要将其置于京津冀协同发展的大背景下进行战略考量。雄安新区的初心和使命是“北京非首都功能疏解集中承载地”和“首都功能拓展区”。雄安新区首先要承接的是北京疏解的高端功能和高新产业，形成产业集聚效应。雄安新区承接北京产业不是按照产业生命周期理论、雁阵理论和产业梯度转移理论所揭示的优先承接北京失去比较优势而雄安新区具有比较优势的传统制造业，而是坚持高起点、高标准和高规格的原则，优先承接符合雄安新区功能定位的先进制造业和高端服务业，吸纳集聚北京高端创新要素资源，对于不符合雄安新区功能定位的低端落后产业坚决不要。

兼顾城市空间极化和辐射带动是区域协调发展亟待突破的理论难题。根据赫希曼等人的不平衡增长理论、缪尔达尔等人的循环累积因果理论、佩鲁等人的增长极理论和弗里德曼等人的中心—外围理论，一个地区发展初期以“极化效应”“回流效应”和“虹吸效应”为主导，“溢出效应”“扩散效应”和“涓滴效应”并不明显，区域间呈现“中心—外围”格局。只有经过相当长时期后，经济发展到一定水平，中心地区对周边地区的辐射带动效应才会显现。但雄安新区在设立之初就充分考虑到了与周边区域的协同发展问题，兼顾空间极化效应和辐射带动效应，避免出现“环雄安贫困带”现象。雄安新区承担着探索国家级新区如何在大尺度上促进区域协同发展的历史使命，其成功实践不仅有利于丰富现有区域经济学相关理论内涵，而且可以为国家级新区转型提供经验借鉴。

如何从理论上理解雄安新区的城乡融合与城市群建设？城乡之间发展不平衡和城市之间发展不协调是当前城市经济发展面临的突出问题。雄安新区的城乡融合集新型城镇化和乡村振兴于一体，以资源环境承载力为刚性约束，严格控制城市开发边界和建设用地规模，严格划定生态红线和永久基本农田，规划形成“一主、五辅、多节点”的城乡空间统筹发展格局。雄安新区的城乡融合是破解当前城乡发展不平衡的制度创新试验，涉及户籍、土地、住房、公共服务和财税体制等深层次的制度改革，具有重要的理论价值和示范意义。雄安新区规划建设的目标是“到21世纪中叶，全面建成高质量高水平的社会主义现代化城市，成为京津冀世界级城市群的重要一极”。但京津冀城市群是多层嵌套的非标准层级结构，城市之间存在“断崖式”发展差距。从北京和雄安新区的关系来看，雄安新区是北京“一体两翼”的重要组成部分，与北京形成“中心—外围”结构，雄安新区处于外围地区。但从河北省来看，雄安新区是河北省“两翼”带动发展战略的重要“一翼”，与周边地区形成非标准的“中心—外围”结构，雄安新区处于中心地区。雄安新区的规划建设有利于京津冀城市群的空间结构优化，为解决当前大城市病和中小城市功能性萎缩提供理论创建和解决方案。

总之，发端于西方成熟市场的主流经济学通常以发达国家的产业、技术和制度作为理论前提或暗含假设，制度内生这一重要理论视角经常被忽略，在指导雄安新区经济高质量发展、新兴产业集聚和区域协调发展实践上有诸多局限。未来相关理论研究应该从中国转型期特征、京津冀协同发展特点、雄安新区新兴产业“平地起高楼”特性和“制度创新试验田”特质入手，通过纳入空间政治经济学因素构建具有中国特色的区域经济发展理论框架。

三、结论与未来展望

雄安新区规划建设具有重要的示范价值。雄安新区在体制机制改革、经济高质量发展、新兴产业集聚、科技协同创新、城市空间布局、区域协调发展等方面的创新实践，引领国家级新区和未来城市发展的全新模式。雄安新区改革创新的伟大实践为中国特色的区域经济理论创新提供了契机。研究雄安新区规划建设，要以马克思主义政治经济学为指导，构建一个贯通的区域经济发展理论分析框架。这个分析框架将对中国后发地区经济高质量发展、产业转型升级和区域协调提供理论指导。

未来，随着雄安新区从高起点规划阶段向高标准建设和高质量发展阶段转换，需要从多个方面发力，形成更多可在全国其他地区复制推广的制度创新成果和经验模式。

一是打造“改革开放新高地”和“制度创新增长极”。当前改革开放进入攻坚期和深水区，涉及的广度、深度和力度都前所未有，需要“啃硬骨头”和“涉险滩”。习近平总书记指出：“我国是一个大国，决不能在根本性问题上出现颠覆性错误。”雄安新区利益牵绊少，可以在一些重点领域和关键环节进行制度创新试验，增强改革的系统性、整体性和协同性，形成可在全国复制推广的制度创新成果，确保改革开放行稳致远，引领中国新一轮改革开放向纵深推进。

二是打造“高质量发展新动力源”和“现代化经济体系新引擎”。习近平总书记在《推动形成优势互补高质量发展的区域经济布局》一文中指出，要在京津冀地区形成“带动全国高质量发展的新动力源”。雄安新区作为经济高质量发展的全国样板，无疑需要率先“构建高质量发展的动力系统”，“形成优势互补、高质量发展的区域经济布局”。雄安新区经济高质量发展不能照抄照搬主流经济学的经济增长理论，而是要通过先行先试，在实践探索中寻找规律、积累经验、提炼模式和开辟新路，进而建立和完善经济高质量发展的理论体系。通过总结雄安新区经济高质量发展的创新实践，构建反映经济高质量发展的指标评价体系，形成与经济高质量发展相适应的现代化经济体系，积累可复制、可推广的经验模式，为其他区域经济高质量发展和现代化经济体系构建树立标杆。

三是打造“创新驱动发展引领区”和“高端高新产业集聚区”。根据《河北雄安新区规划纲要》确定的五大新兴主导产业，在雄安新区属于“无中生有”和“平地起高楼”。雄安新区集聚新兴产业很难用传统的产业发展理论进行有效指导。这不仅对理论创新提出研究选题，也对实践创新形成现实需求。雄安新区要发挥特有的制度创新优势和中国超大规模市场优势，构建社会主义市场经济条件下关键核心技术攻关新型举国体制，解决制约高端高新产业发展的各类“卡脖子”和瓶颈问题。雄安新区通过集聚吸纳京津乃至全球科技创新要素资源，打造“京津雄协同创新三角”，支撑新兴产业集聚和传统产业转型升级，为其他地区构建区域协同创新共同体和集聚高端高新产业提供示范引领。

四是打造“京津冀世界级城市群”和“区域协调发展示范区”。雄安新区是党中央推进京津冀协同发展向深度广度拓展过程中的又一重大战略部署，是中国探索区域协调发展新机制、新模式、新路径的试验区和示范区。从京津冀区域看，雄安新区是北京“跳出去建新城”的创新实践，是解决北京“大城市病”和河北“中小城市功能性萎缩”的路径探索，对优化京津冀世界级城市群空间布局和平衡南北方经济分化具有重要的战略意义。从河北省内看，雄安新区与“以2022年北京冬奥会和冬残奥会为契机推进张北地区建设”形成河北“两翼”。河北通过深入实施“两翼”带动发展战略，有利于培育经济高质量发展的新动力源，加快缩小与京津两地的城市发展差距。从雄安新区自身来看，需要兼顾城市发展的空间极化效应和对周边地区的辐射带动效应，在大尺度上探索实现区域协调共同发展的优化路径，对全国形成示范引领和辐射带动效应。

五是打造“非首都功能疏解集中承载地”和“首都功能拓展区”。抓住“非首都功能疏解集中承载地”这个“牛鼻子”，结合雄安新区功能定位，制定承接北京优质非首都功能的正面清单、实施方案和配套政策，承接好高校、医疗机构、企业总部、金融机构、事业单位等机构。同时，进一步把握“首都功能拓展区”的精神要义，配合国家和北京依托中关村相关机构将科技创新中心的功能向雄安新区延伸拓展。把北京“减量发展”和雄安新区“增量发展”结合起来，创新产业合作模式和合作机制，引导北

京高端高新产业向雄安新区异地扩张。以提升地方品质为抓手，加大优质公共服务投入力度，打造宜居宜业的生态环境、生活环境和营商环境，形成“反磁力中心”。

六是通过解放思想释放新区建设活力。要坚决破除不合时宜的思想观念和条条框框束缚，真正做到敢闯敢干敢为天下先。要把正面清单和负面清单结合起来，合理引导投资者预期，既要通过正面清单高规格承接北京优质非首都功能，更要通过负面清单释放大众创业万众创新的蓬勃伟力，让新区百姓和全国人民看到除基础设施以外实实在在、日新月异的变化。要处理好政府与市场关系，把有效市场和有为政府结合起来，鼓励社会资本与政府合作参与雄安新区建设项目。要吸取深圳市场化的成功经验和筑波科学城建设初期的教训，最大限度地调动一切积极有利因素，吸引全球不同技能水平的创新创业人才集聚。

参考文献

[1]郝寿义，曹清峰.国家级新区在区域协同发展中的作用——再论国家级新区[J].南开学报(哲学社会科学版)，2018(2).

[2]孙久文.雄安新区的意义、价值与规划思路[J].经济学动态，2017(7).

[3]韩峰，李玉双.产业集聚、公共服务供给与城市规模扩张[J].经济研究，2019，54(11).

[4]国务院发展研究中心课题组，马建堂，张军扩.充分发挥“超大规模性”优势　推动我国经济实现从“超大”到“超强”的转变[J].管理世界，2020，36(1).

[5]黄先海，张胜利.中国战略性新兴产业的发展路径选择：大国市场诱致[J].中国工业经济，2019(11).

[6]杨开忠. 雄安新区规划建设要处理好的几个重要关系[J].经济学动态，2017(7).

[7]徐现祥，王贤彬，高元骅.中国区域发展的政治经济学[J].世界经济文汇，2011(3).

[8]习近平.推动形成优势互补高质量发展的区域经济布局[J].求是，2019(24).

[9]金碚.关于“高质量发展”的经济学研究[J].中国工业经济，2018(4).

[10]孙久文，张可云，安虎森，等.“建立更加有效的区域协调发展新机制”笔谈[J].中国工业经济，2017(11).

[11]李世杰，胡国柳，高健.转轨期中国的产业集聚演化：理论回顾、研究进展及探索性思考[J].管理世界，2014(4).

[12]刘秉镰，朱俊丰，周玉龙.中国区域经济理论演进与未来展望[J]. 管理世界，2020，36(2).

[13]黄群慧.京津冀协同发展中的雄安新区产业定位[J].经济研究参考，2018(1).

[14]李兰冰，刘秉镰.“十四五”时期中国区域经济发展的重大问题展望[J].管理世界，2020，36(5).

[15]田学斌，柳天恩.京津冀协同创新的重要进展、现实困境与突破路径[J].区域经济评论，2020(4).

[16]肖金成，安树伟.从区域非均衡发展到区域协调发展——中国区域发展40年[J].区域经济评论，2019(1).

[17]柳天恩，田学斌.京津冀协同发展：进展、成效与展望[J].中国流通经济，2019，33(11).

[18]陈耀.新时代我国区域协调发展战略若干思考[J].企业经济，2018，37(2).

[19]万晓琼.区域、市场、政府协调整合的区域发展研究[J].河北学刊，2020，40(6).

Demonstration Value, Theoretical Innovation and Future Prospect of Planning and Construction of Xiong'an New Area

Liu Tian'en

Abstract: The planning and construction of the Xiong'an New Area is of great exemplary value in institutional innovation, high-quality economic development, agglomeration of emerging industries, collaborative innovation of science and technology, urban spatial layout, and coordinated regional development. On the basis of integrating several theories of economic development, this paper constructs a theoretical analysis framework that suitable for the late-developing regions to catch up and surpass, and also provides theoretical guidance for high-quality economic development, emerging industry agglomeration and regional coordination in these regions. Looking forward to the future, the Xiong'an New Area will accumulate and form more institutional innovative achievements and experiential models, which can be replicated and promoted in terms of high-standard construction and high-quality development, leading a new model for the development of the national new areas and future cities.

Key Words: Xiong'an New Area; National New Areas; Demonstration Value; Theoretical Innovation; Future Expectations

（责任编辑：平　萍）

【庆祝中国共产党成立100周年·雄安新区建设研究专题】

雄安新区规划建设的进展、困境与突破*

田学斌 曹洋

摘 要：雄安新区设立以来，在城市规划编制、基础设施建设、非首都功能承接和改革开放等方面取得明显进展，在高起点规划和高标准建设方面进行创新。当前，雄安新区规划建设也存在一些现实困境，如基础设施建设面临巨大的资金缺口，承接北京非首都功能面临公共服务落差大、产业配套不完善和功能错位等难题，新兴产业发展需要“平地起高楼”，改革开放需要向深度广度拓展。雄安新区迫切需要找到摆脱困境的发展路径，建立新型基础设施投融资模式，精准承接北京非首都功能疏解，推进传统产业升级、创新生态构建和新兴产业集聚，努力打造新时代改革开放的“新地标”。

关键词：雄安新区；规划建设；进展成效；现实困境；突破路径

中图分类号：F061.3 **文献标识码**：A **文章编号**：2095-5766(2021)02-0025-08 **收稿日期**：2020-12-25

***基金项目**：2020年度河北省社会科学发展研究课题“雄安新区规划建设的进展、经验与困境摆脱”(202007019)；2018年度河北省社会科学发展研究课题“京津冀构建区域产业价值链驱动产业升级研究”(201803020215)；2020年度河北经贸大学京津冀协同发展科研专项重点课题“京津冀产业协同发展的政策效果评价”(JXT2020ZD04)；2021年度河北经贸大学“新财经”科研专项重点项目“‘新财经’改革的内涵、框架及实现路径”(2021XCJ14)。

作者简介：田学斌，男，河北经贸大学经济研究所所长，雄安开发研究院常务副院长，京津冀一体化发展协同创新中心专职副主任，研究员，博士生导师(石家庄 050061)。

曹洋，女，河北经贸大学助理研究员(石家庄 050061)。

党的十九大报告提出：“以疏解北京非首都功能为‘牛鼻子’推动京津冀协同发展，高起点规划、高标准建设雄安新区。”2021年是雄安新区批复设立4周年，也是京津冀协同发展中期目标和远期目标的交汇转换之年。系统梳理雄安新区高起点、高标准、高质量规划建设的最新进展，分析雄安新区规划建设面临基础设施建设资金缺口大、非首都功能落地难、新兴产业发展无中生有、改革开放拓展难等现实困境，探索雄安新区摆脱困境的实现路径，具有重要的现实意义。

一、雄安新区规划建设的最新进展

雄安新区是京津冀协同发展向深度广度拓展进程中的又一重大战略布局。自2017年批复设立以来，雄安新区在城市规划编制、基础设施建设、非首都功能承接和改革开放等方面取得明显进展，为“十四五”时期经济高质量发展奠定了坚实基础。

1.高起点组织规划编制和城市设计

雄安新区的规划不仅影响新区高标准建设的质量和品位，也影响未来城市治理的成本和效率。雄安新区高起点组织各类规划编制，启动城市设计

全球招标，最终形成“1+4+26”规划体系和“1+N”政策体系。此外，雄安新区容东片区、容西片区、雄东片区和雄安站枢纽片区4个重点片区的控制性详细规划获批，雄县、容城、安新县城及寨里、昝岗5个外围组团的控制性详细规划编制完成，形成规划体系对“一主五辅”城乡空间的全部覆盖，为雄安新区“一张蓝图干到底”提供了坚实保障。目前，雄安新区规划编制的顶层设计已经基本完成，正在转入高标准建设和高质量发展的新阶段。

2.高标准推进重大基础性项目建设

为推动重大国家战略落地见效，雄安新区率先启动“四大片区”（容东片区、高铁站片区、启动区和起步区）、“十大工程”和“67项重点项目”。在对外骨干交通路网建设方面，京雄城际铁路、京雄高速、雄安站综合交通枢纽等一批重大标志性工程开工建设，“四纵两横”高速铁路网和“四纵三横”高速公路网相互交织。在水利防洪工程建设方面，高标准建设白洋淀引黄大树刘泵站、南拒马河防洪治理等工程项目。在白洋淀生态环境治理方面，多次实施引黄入冀补淀、南水北调生态补水等白洋淀补水工程，白洋淀逐步恢复“华北之肾”功能。在植树造林方面，率先启动“千年秀林”工程，截至2019年底，已累计完成造林31万亩，栽植苗木1400万棵。在起步区和启动区的市政基础设施建设方面，市民服务中心、公共资源交易中心等建成投入使用，商务服务中心、国际科技成果展示交易中心等加快推进，主次干道、地下空间、治水治污、能源保障等配套项目同步建设。

3.高质量谋划功能布局和产业承接

雄安新区明确了重点承接的功能清单，坚持高规格、高起点承接北京非首都功能疏解和产业升级转移，重点承接在京高校、科研院所、医疗机构、企业总部、金融机构、事业单位及高端高新产业等，对不符合雄安新区定位的产业坚决不要。为了精准有序承接，雄安新区专门为北京高科技企业入驻开辟“绿色通道”。截至2020年3月27日，雄安新区本级注册企业2184家，其中北京企业1670家，占比达到76.4%，首批入驻雄安市民服务中心的26家高端高新企业中有90%来自北京。为了吸纳北京高端创新要素资源，雄安新区与中科院共建雄安创新研究院，谋划和筹建清华大学智能实验室等25个重大创新平台，启动雄安中关村科技园建设，12家创新型企业入驻科技园区。为支持雄安新区提升基本公共服务水平，北京出资援建的“三校一院”（北京市北海幼儿园、史家胡同小学、北京四中、宣武医院）交钥匙项目全面启动，北京援助的4所学校雄安校区挂牌成立。

4.高水平推进改革开放取得新突破

在行政管理体制方面，设立了河北雄安新区工作委员会和河北雄安新区管理委员会，构建了“大部制——扁平化”的行政管理机构，形成精简高效的行政管理体制。在行政审批方面，赋予雄安新区省级经济社会管理权限，目前可办理行政许可事项基本全覆盖，实现“一枚印章管到底”。河北省政府印发《关于河北雄安新区建设项目投资审批改革试点方案》，推行以“一会三函”审批为重点的工程建设项目审批制度改革，大幅减少审批环节和压缩审批时限，降低企业制度性成本。在投融资平台方面，设立了中国雄安建设投资集团，初期注册资本金100亿元，成为雄安新区开发建设的主要载体和运作平台。在对外开放方面，批复设立了河北自由贸易试验区，成立了雄安海关，实现“雄安事、雄安办”。

二、雄安新区规划建设的创新之处

根据《河北雄安新区规划纲要》确定的发展定位，雄安新区作为北京非首都功能疏解的集中承载地，要建设成为“高水平社会主义现代化城市、京津冀世界级城市群的重要一极、现代化经济体系的新引擎、推动高质量发展的全国样板”。基于此，雄安新区坚持高起点规划、高标准建设和高质量发展，通过先行先试的创新实践探索，在城市规划建设方面积累了一些可复制推广的典型经验模式。

1.通过高起点规划，引领未来城市发展的新模式

雄安新区的规划无疑是新时代城市规划的典范，引领着城市规划理论转型和未来城市发展的全新模式。及时总结雄安新区在规划编制和城市设计方面的经验做法，不仅可以更好地指导雄安新区高标准建设和高质量发展，也可以为世界城市的规划设计提供经验借鉴。雄安新区规划的创新之处集中体现在以下几个方面。

一是城市规划理论的创新。中国的城市规划理论模式经历了计划经济时期的“生产计划驱动型”和市场化转型时期的“增长竞争驱动型”，正在向新时代的“美好生活驱动型”规划转变。与工业

文明阶段以经济增长为导向的规划理论不同，生态文明阶段的规划主要追求人民的美好生活，强调资源环境的刚性约束和经济高质量发展。新时代经济由高速增长转向高质量发展，社会主要矛盾转化为“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”。雄安新区是党的十八大后中央抓的一个国家级新区，是新时代经济高质量发展的全国样板，是“美好生活驱动型”规划的典型代表。雄安新区在规划编制上顺应社会主要矛盾变化，坚持“人民城市为人民”的初心，以人民美好生活为出发点，以提升地方城市品质为中心，以打造宜居宜业的美好家园为终极追求，着力解决城市发展中的不平衡和不充分问题。

二是城市规划理念的创新。首先是坚持先谋后动、规划引领的理念。习近平总书记强调：“考察一个城市首先看规划，规划科学是最大的效益，规划失误是最大的浪费，规划折腾是最大的忌讳。”雄安新区规划编制非常注重前瞻性和引领性，坚持“把每一寸土地都规划得清清楚楚再开工建设”，“精心推进不留历史遗憾”。其次是贯彻落实五大新发展理念。《河北雄安新区规划纲要》确定的“绿色生态宜居新城区”“创新驱动发展引领区”“协调发展示范区”“开放发展先行区”四个具体功能定位，正是新发展理念在雄安新区规划中的集中体现，为未来城市规划提供了方向指引和行动指南。

三是城市规划编制方法的创新。首先是汇聚全球智慧，开门开放编制城市规划。累计邀请1000多名国内外知名专家、200多支团队和2500多名技术人员参与规划编制和城市设计，通过古今中外先进理念和经验有机融合，打造经得起历史检验的“典范之城”“未来之城”和“千秋之城”，为世界城市规划提供示范和样板。其次是推进城市规划从完全理性向有限理性转变。雄安新区规划遵循城市发展规律，正视未来发展存在的不确定性，在空间上进行战略留白（新区规划总面积1770平方千米，其中启动区38平方千米，起步区198平方千米），为未来预留弹性发展空间。再次是从全能管理型规划向空间治理型规划转变。雄安新区的城市规划作为城市治理的一个重要手段，注重规划引导而非全方位管理，强调公众参与和资源环境的刚性约束，通过空间“负面清单”和“三区三线”对城市建设进行有效约束。

四是城市规划体系的创新。首先是重视空间全要素综合规划。雄安新区规划体系是个系统工程，通过多部门、多专业协同编制，最终形成全域覆盖、分层管理、相互衔接、多规合一的“1+4+26”规划体系，确保“一张蓝图干到底”，为城市空间治理现代化树立新标杆。其次是首创控制性规划。在传统的规划体系中，并不存在控制性规划这一层级。起步区控制性规划是一个介于城市总体规划和控制性详细规划之间的以“土地利用管控”为主线的管控型规划，既能对城市空间格局、功能布局、开发边界、公共服务设施等结构性要素进行刚性管控，又能对非结构性要素和未来可能变化提供弹性空间，增强规划的包容性。

2.通过高标准建设，树立人类城市建设的新标杆

一是树立“两新一重”建设新标杆。在新型基础设施建设方面，雄安新区超前谋划5G、物联网、工业互联网等新型基础设施建设，打造“城市大脑”平台，建设区块链实验室。在新型城镇化建设方面，雄安新区不建高楼大厦，不搞“水泥森林”，推行绿色建筑，打造“绿色城市”“海绵城市”“韧性城市”和“安全城市”。在交通等重大工程建设方面，雄安新区按照“先基础、后功能，先地下、后地上”的理念，率先推进交通路网、地下空间、综合管廊等重要基础设施建设。雄安新区采用“窄路密网小街区、慢行优先”理念建设市内交通路网，打造绿色智能交通系统。

二是树立生态文明城市建设新标杆。雄安新区坚持生态优先和绿色发展理念，率先启动“千年秀林”工程，探索人与自然和谐相处的绿色可持续发展新路，建设新时代生态文明典范城市。雄安新区坚持处理好城与淀的关系。白洋淀是“华北之肾”和“北方明珠”。当初选址在雄安新区就是考虑到要保护而非损害白洋淀，实现城与淀相互辉映。未来，随着“千年秀林”建设和白洋淀生态修复，雄安新区森林覆盖率将达到40%，蓝绿空间占比将达到70%，形成蓝绿交织、水城共融的生态宜居新城。

三是树立数字智慧城市建设新标杆。雄安新区坚持数字城市和现实城市同步规划，制定了智能城市建设专项规划，被授予“国家数字经济创新发展试验区”。“智慧城市参考架构标准”成为首个由雄安新区引领制定的国际标准，为全球智慧城市建设提供了中国标准和雄安范本，提升了中国在物联网和智慧城市标准制定方面的国际话语权。

四是树立城市空间治理新标杆。空间布局是城市功能定位和资源配置在空间上的集中体现。雄安新区坚持“三生合一”的发展理念，统筹考虑生产、生活和生态三大空间，构建疏密有度的新区发展空间。雄安新区遵循平原建城的自然规律，不套用先验模式，科学规划“北城、中苑、南淀”，形成城乡统筹的新区空间结构。雄安新区改变了传统城市单中心“摊大饼”的发展模式，推行多中心、组团式发展，各组团既相对完整又功能互补，能够较好地实现职住平衡和空间均衡，增强城市发展韧性和活力。

三、雄安新区规划建设面临的现实困境

当前，雄安新区正在从高起点规划向高标准建设和高质量发展阶段推进。雄安新区在不断取得进展的同时，也面临着一些现实困境。比如，雄安新区基础设施建设面临巨大的资金缺口，承接北京非首都功能面临公共服务落差大、产业配套不完善和功能错位等难题，新兴产业发展需要“平地起高楼”，改革开放需要向深度广度拓展。

1.基础设施建设面临巨大资金缺口

目前，雄安新区顶层设计已经基本完成，正在转入规划落地的高标准建设阶段，以“两新一重”为代表的基础设施项目稳步推进。起步阶段的主要建设项目包括以信息基础设施、融合基础设施和创新基础设施为代表的新型基础设施建设项目，以大规模植树造林、白洋淀生态治理、城镇污水垃圾处理、固废危废处理等为代表的生态环保和污染治理项目，以水电气热、海绵城市、地下管廊、城市供排水为代表的市政工程项目，以廉租房、经济适用房、公租房、棚户区改造、征地拆迁和居民安置为代表的住房保障项目，以仓储物流、产业园区、科技园区为代表的园区基础设施项目，以基础教育、基本医疗、公共文化和社会保障为代表的公共服务项目等。上述项目具有投资规模大、公益性强、回报周期长等典型特征，社会资本参与度低，短期面临巨大的财政资金压力。

“钱从哪里来”是雄安新区建设起步阶段需要优先考虑的问题。按照规划，雄安新区不走土地财政和房地产主导的城市发展老路，严控大规模房地产开发，这意味着雄安新区依靠“卖地”获取一次性资金的方式行不通。尽管从长期来看，雄安新区可以通过财税体制改革来调整税收结构，增加直接税比重和获得土地长期增值（租金）收益。但从短期来看，雄安新区新兴产业和市场主体尚未培育壮大，财税体制改革任重道远。而打造宜居生态环境、加强基础设施建设、提供优质公共服务和构建创新生态系统刻不容缓，这些都需要发挥地方政府的主体责任。

2.承接北京非首都功能面临落地难题

雄安新区集中承接北京非首都功能疏解面临三大难题。一是公共服务落差过大。雄安新区承接北京非首都功能疏解和产业转移，关键在于为在京企业家、创新创业人才、行政事业单位职工和高技能劳动力在雄安新区创新创业和就业生活提供与北京市基本均等的公共服务。但是目前雄安新区在基本公共服务方面与北京存在过大落差，尤其是在教育、医疗、养老、文化等关键公共服务领域存在明显短板，难以吸引北京非首都功能和产业落地生根。

二是基础设施和产业配套尚不完善。雄安新区设立的前两年主要是顶层规划设计，近期才转入大规模建设。雄安新区属于平原建城，原有的基础设施较为落后，产业园区和科技园区仍处于建设阶段，入园企业在交通物流、办公环境等方面存在诸多不便。雄安新区以传统产业为主，创新型产业集群和产业创新生态系统尚未形成，高端高新产业发展缺乏本地科技支撑和产业关联配套，不利于发挥产业集群的成本降低效应、知识溢出效应和生产率提升效应。

三是雄安新区重点承接的功能与北京重点疏解的功能存在错位。根据《河北雄安新区规划纲要》，雄安新区重点承接“符合雄安新区定位和发展需要的高校、医疗机构、企业总部、金融机构、事业单位等”。但根据《京津冀协同发展规划纲要》，北京重点疏解的四类对象是“一般性产业特别是高消耗性产业”“区域性物流基地、区域性专业市场等部分第三产业”“部分教育、医疗、培训机构等社会公共服务功能”和“部分行政性、事业性服务机构和企业总部”。第一类和第二类功能显然与雄安新区功能定位不符，第三类和第四类功能由于存在公共服务落差而面临“业走人留”难题。而且不少在京高校、医疗机构、企业总部、金融机构、事业单位等由国家相关部委直接管辖，北京市政府无直接决策

权，疏解受到部门利益牵制，协调难度较大。

3.新兴产业发展需要“平地起高楼”

雄安新区传统产业存在路径依赖，转型升级刻不容缓。雄安新区目前已形成塑料包装、乳胶制品、服装、制鞋、羽绒制品、电气电缆、压延制革、有色金属八大产业集群。但这些产业集群以传统产业为主，处于全球价值链的中低端，产业技术水平低，品牌效应不明显。随着雄安新区上升为国家战略，传统产业进一步发展面临资源环境承载力的刚性约束，急需打破路径依赖，实现转型升级。

根据《河北雄安新区规划纲要》，雄安新区未来重点发展的是高端高新技术产业，旨在打造全球科技创新高地和新兴产业集聚中心。然而，雄安新区确定的“新一代信息技术、现代生命科学和生物技术、新材料、高端现代服务业、绿色生态农业”等五大主导产业面临“无中生有”和“平地起高楼”的困境。传统意义上的新兴产业集聚是以“用脚投票”的市场机制为导向，企业、人才、劳动力等异质性微观主体会依据效率原则向有条件的特定区位自发集聚。但雄安新区没有新兴产业集聚的初始优势，缺乏集群内企业所特有的产业技术关联和投入产出关联，需要发挥制度政策优势，探索新兴产业集聚的初始触发机制、循环累积正反馈作用机制和制度政策保障机制，实现新兴产业技术赶超和路径创造。

4.改革开放需要向深度和广度拓展

从改革开放进程看，当前的改革开放进入攻坚期和深水区，涉及的广度、深度和力度都前所未有，需要“啃硬骨头”和“涉险滩”。习近平总书记指出：“我国是一个大国，决不能在根本性问题上出现颠覆性错误。”雄安新区利益牵绊少，需要在新时代改革开放的新征程中扮演“开拓者”和“先行者”角色，确保改革开放行稳致远。

过去的改革是渐进式和增量式的改革，容易形成共识。现在的改革涉及一些根本性的体制机制变革，需要打破利益固化的藩篱，触及既得利益群体的切身利益，改革的难度前所未有。过去的改革多为单点突破，且程序性（比如简化程序、压缩时间、降低费用等）和技术性（比如网上办理、电子政务等）的改革成果较多。当前的改革是全方位、宽领域、多层次、整体性的全面改革，需要增强改革的系统性、整体性和协同性。雄安新区通过在土地利用、财税体制、科技创新、生态文明等重点领域和关键环节进行根本性的制度创新试验，形成可在全国复制推广的制度创新成果，为新时代全面深化改革积累经验和探索新路。

过去的开放主要是通过对外开放参与国际循环，以加工制造和服务外包等方式嵌入全球价值链中低端环节，但容易被全球价值链“俘获”和低端锁定。现在的开放是通过对内对外“二重开放”参与国内国际双循环，通过“双重嵌入”攀升全球价值链中高端和构建自主可控的国内价值链，实现国内价值链和全球价值链的有效对接，强化区际产业联系，主动参与全球价值链治理。过去的开放重点在传统制造业领域，通过招商引资和发挥劳动力成本优势，形成“世界工厂”。现在的开放重点在先进制造业和高端服务业领域，通过招才引智和发挥超大规模市场优势，推进“中国制造”向“中国智造”“中国创造”和“中国品牌”转变，形成“世界市场”。过去的开放主要是适应国际经贸规则，以开放促改革，现在的开放面临服务贸易、数字贸易等领域国际经贸规则重构的机遇和挑战，需要主动参与新一轮国际经贸规则制定，提升中国在国际经贸规则和标准制定上的话语权。

四、雄安新区摆脱困境的路径选择

当前，雄安新区高标准建设和高质量发展迫切需要找到摆脱现实困境的有效路径。通过构建新型基础设施投融资模式、精准承接北京非首都功能疏解、促进传统产业转型升级、构建产业创新生态系统、集聚高端高新产业、深化改革开放，有利于持续推进雄安新区高标准建设和高质量发展。

1.构建新型基础设施投融资模式

雄安新区起步阶段基础设施建设的资金来源渠道主要有六个。一是中央政府的财政转移支付，二是河北的省级财政支持，三是雄安新区自身的财税收入，四是通过投融资平台进行融资（目前主要的投融资平台是中国雄安建设投资集团有限公司），五是通过银行贷款和发行地方债，六是资产证券化。由于雄安新区建设初期投资规模巨大，仅靠前三种方式的财政资金投入难以为继，迫切需要建立社会资本参与的市场化投融资模式。而建立长期稳定的市场化投融资模式和建设资金筹措机制，

需要充分发挥财政资金的杠杆作用，利用好融资平台、银行贷款、地方债、资产证券化等融资渠道。

近年来，为化解地方政府债务风险，中国采取“开正门、堵后门”的方式，约束地方政府的隐形债务扩张。雄安新区在提高融资平台市场化融资能力的同时，要坚决遏制隐形债务扩张，规范融资平台运行，防范地方政府债务风险。为更好地发挥财政资金的杠杆作用和盘活土地等存量资产，应适当加大对地方一般债、专项债和资产证券化等直接融资的支持力度，支持开展基础设施领域不动产投资信托基金（REITs）试点，探索出一种不依赖土地财政、少依赖财政投入和财政还款、有利于多元市场主体参与、长短期限搭配合理的市场化投融资模式，构建形成可持续的长期建设资金保障机制。

对于不同基础设施建设项目，需要探索建立不同的投融资模式。一般而言，对于公益性强、回报率低、市场主体自发参与意愿不强的纯公共领域项目，比如廉租房和经济适用房项目，适宜采用BT（建设—转让）模式，由政府财政资金投入、公开招标和政府回购（分期或一次性回购）实现。对于回报周期长、有一定投资收益的准公共领域项目，比如市政工程项目等，适宜采用BOT（建设—经营—转让）模式，吸引社会资金投入，争取做到“不花钱、能办事”或“少花钱、多办事”。也可以采用土地“拼盘开发”方式，为那些进行廉租房建设项目的市场主体提供配套商业设施开发项目，或要求商品房开发商配套建设廉租房项目。对于公益性强、回报收益稳定、回报周期长的建设项目，比如仓储物流、产业园区、水电气热等项目，可以通过REITs（基础设施领域不动产投资信托基金）或PPP（政府和社会资本合作）等方式实现投融资模式的创新。根据证监会2020年4月24日发布的《关于推进基础设施领域不动产投资信托基金（REITs）试点相关工作的通知》，雄安新区属于试点地区，上述项目属于试点项目，可谓恰逢其时。

根据雄安新区不搞土地财政、房住不炒、租售并举、以租为主的发展定位，将来房地产发展会以公共租赁住房为主。考虑到雄安新区是一座以创新为动力的“未来之城”，这意味着为那些到雄安新区创新创业的高端人才提供的公共租赁住房在品质上要超越传统意义上的保障性住房，在种类上要尽可能满足居民多样化的住房需求。对于有稳定现金流和长期租金收益的公租房项目，通过REITs或PPP方式吸引社会资本进入，减少财政资金投入，鼓励以收租方式获得长期租金收入和土地增值收益。尽管不搞土地财政，但土地仍将是雄安新区进行市场化融资和获得长期租金收益的主要渠道。

2.精准承接北京非首都功能疏解

一是科学识别雄安新区重点承接的非首都功能。对于北京重点疏解的四类非首都功能，雄安新区应基于自身发展定位和功能需求，加强与北京市政府的沟通协调，抓紧制定承接清单和配套政策，做到精准有序承接。对于第一类和第二类的产业功能，要严格产业准入标准，重点承接先进制造业和现代服务业。对于第三类和第四类中的公共服务和行政功能，重点承接“符合雄安新区定位和发展需要的高校、医疗机构、企业总部、金融机构、事业单位等”。

二是营造有利于北京非首都功能疏解的承接环境。雄安新区承接北京非首都功能疏解要做到“功能随着政策走”和“人口随着功能走”，就要在承接环境上下功夫，增强自身的承接引力。首先要加快基础设施建设，打造宜居宜业的生活环境，全方位提升地方品质。其次要提供和北京相当的优质公共服务，尤其是要加快“三校一院”和保障性住房建设，形成“反磁力中心”。最后要打造有利于产业发展的营商环境，建立功能先进的产业园区，完善产业配套条件。

三是建立有利于北京非首都功能疏解的激励政策。加强与中央协同办、国家发展和改革委员会、北京市政府等的制度性协商，实现规划衔接和政策对接。通过“有为政府”推动“有效市场”更好地发挥作用，建立非首都功能疏解的市场激励机制、约束机制和倒逼机制，汇聚起疏解地的推力、承接地的引力、疏解机构的动力和中央部门的助力，形成强大的疏解合力。推出户籍、土地、财税、金融、创新、开放、教育、医疗、人才等一揽子配套政策，形成对北京高端创新要素资源的政策吸引力，确保非首都功能“转得出、留得住、能发展”。

3.推进传统产业升级、创新生态构建和新兴产业集聚

一是推动传统产业转型升级。雄安新区目前以传统产业为主，与雄安新区功能定位和未来产业发展方向并不匹配，需要加快推进传统产业转型升级。首先是产品升级和流程升级。以供给侧结构

性改革为主线，以智能制造为主攻方向，以消费升级为目标导向，引进更先进的生产线和生产工艺，全面提升产品质量和生产效率，满足消费者差异化、多样化的消费需求。其次是功能升级。不断向全球价值链中高端环节攀升，重点发展“微笑曲线”两端高附加值和低污染的研发、设计、品牌、营销等环节，推进加工制造环节向周边地区转移。再次是融合升级。把握新一轮科技革命和产业变革趋势，利用新技术、新业态和新模式改造提升传统产业，实现传统产业与新兴产业融合发展、军民产业融合发展和第一、第二、第三产业融合发展。最后是跨链条升级。从现有的传统行业向具有投入产出关联或技术关联的新兴行业延伸，逐步实现“腾笼换鸟”。

二是构建产业创新生态系统。科技创新是传统产业转型升级和新兴产业培育壮大的根本动力，而科技创新的关键在于形成多区域、多主体、多要素协同参与的创新生态系统。首先是补齐高等教育短板，培育高端创新人才。推进北京高校、科研院所在雄安新区建立分校、分院、合作办学或整体搬迁，用新机制和新模式建设新时代的雄安大学。雄安大学既可以为全球顶尖科学家在雄安新区工作生活提供科研平台，也可以为本地企业发展提供原始创新动力和持续不断的人才保障。其次是建立京津冀协同创新共同体，打造“京津雄协同创新三角”。积极对接北京“三城一区”和天津滨海—中关村科技园，推进北京科技创新功能向雄安新区延伸拓展，引导京津创新要素和国家级创新平台向雄安新区集聚辐射。最后是加强多区域、多主体紧密互动，建立跨区域产学研协同创新机制。推进京津冀地区创新要素自由流动和创新资源开放共享，完善产学研协同创新的金融服务体系、政策激励机制和法律制度保障。

三是打造新兴产业集聚中心。雄安新区五大主导新兴产业属于“无中生有”和“平地起高楼”，需要发挥制度优势和集聚红利。首先是构建跨区域跨行业产业协同集聚模式，推进雄安新区新兴产业和传统产业协同集聚、制造业和服务业协同集聚、与周边地区产业协同集聚。其次是发挥雄安新区新兴产业集聚的政策作用机制，包括政策触发机制、预期引导机制、区域协调机制和空间自组织机制，以及各种机制的动态转换。最后是发挥高能级政府和有效市场两只手的作用，依靠制度创新和大国市场规模诱致，在雄安新区“构建社会主义市场经济条件下关键核心技术攻关新型举国体制”，形成新兴产业集聚的正反馈作用机制。

4.打造新时代改革开放的“新地标”

一是把握雄安新区在新时代改革开放进程中的历史方位。在中国改革开放的时间表和路线图中，深圳经济特区、上海浦东新区和河北雄安新区无疑是三个重要的里程碑。“80年代看深圳，90年代看浦东，21世纪看雄安”。深圳经济特区以开放促改革，开启了社会主义市场化改革，引领了中国第一轮改革开放高潮，辐射带动了珠三角（粤港澳大湾区）经济发展。浦东新区聚焦改革开放重点领域，开启社会主义市场经济体制的实践探索，成为全国第一个国家级新区、第一个综合配套改革试点和第一个国家自由贸易试验区，形成一系列制度创新成果，辐射带动了长三角（长江经济带）经济发展。雄安新区是在中国进入全面深化改革和扩大开放的时代背景下设立的，需要将其规划建设放在新时代历史坐标上考量谋划，通过顶层设计和基层探索相结合，打造改革创新先行区，构建开放型经济新体制，辐射带动京津冀地区协同改革创新和高质量发展。

二是打造改革创新先行区。赋予雄安新区更大的改革创新自主权，推进雄安新区在行政管理体制、土地财税体制、科技创新体制等方面进行一系列制度创新试验。在行政管理体制方面，科学设置行政管理机构，探索基于大部制的新区管理体制，在条件成熟时成立一级政府，实现新区管理体制向城市管理体制转变。逐步理顺与托管的雄安三县关系，以及与河北、北京的行政关系，避免“虚权管理”“多头管理”和“交叉管理”。在土地利用和财税体制方面，改变传统的土地财政投融资模式，调整税收结构，创新金融政策，构建有利于创新创业、产业集聚、生态环保、公共服务提升的现代财税体制。在科技创新体制方面，建立更加完善的知识产权保护制度，实行科技成果转化和职务发明科技成果权属混合所有制改革试点。创新知识产权融资模式和风险防范机制，探索形成产权有效激励和竞争公平有序的科技创新体制。

三是构建开放型经济新体制。首先是在“二重开放”中攀升全球价值链和构建区域产业链。雄安新区一方面要加大对外开放，沿着全球价值链向中高端环节攀升；另一方面也要注重区际开放，用好国

内大市场，构建区域产业链和新兴产业链集群，避免被全球价值链“俘获”和低端锁定。其次是在区域协同开放中实现功能互补和错位发展。雄安新区不沿江、不靠海，通过与北京新机场、天津滨海、河北沿海等地区协同开放，可以打通空运和海运大通道，为要素跨区域流动、资源大空间配置和新兴产业协同集聚提供保障。再次是在服务业扩大开放中培育经济发展新动能。在雄安新区开展服务业扩大开放试点，逐步缩短服务业扩大开放的负面清单，加大服务业扩大开放的压力测试，构建与负面清单管理模式相适应的外商投资安全审查机制。尤其是要逐步加大科技服务业、信息服务业和金融服务业等领域的开放，探索高端服务业扩大开放的新机制和新模式。最后是推进制度型开放。既要主动与现有的国际经贸规则接轨，也要抓住国际经贸规则重构契机，主动参与数字贸易、跨境电商等领域的经贸规则制定，为中国参与全球经济治理积累经验。

参考文献

[1]王文化，陈忠华，曹国厂，等.雄安画卷徐徐铺展 “未来之城”蓄势待发——雄安新区设立三周年巡礼[EB/OL].2020-3-31.http://www.xinhuanet.com/2020-03/31/c_1125795473.htm.

[2]杨开忠.新中国70年城市规划理论与方法演进[J].管理世界，2019，35(12).

[3]杨保军.规划新理念[N].中国城市报，2018-12-03.

[4]原付川.雄安新区规划编制体系的创新实践[N].河北日报，2019-06-05(003).

[5]张可云，赵文景.雄安新区高技术产业发展研究[J].河北学刊，2018，38(5).

[6]薄文广，陈飞.京津冀协同发展：挑战与困境[J].南开学报(哲学社会科学版)，2015(1).

[7]孙久文，张可云，安虎森，等.“建立更加有效的区域协调发展新机制”笔谈[J].中国工业经济，2017(11).

[8]盛斌.中国自由贸易试验区的评估与展望[J].国际贸易，2017(6).

[9]刘志彪，吴福象.“一带一路”倡议下全球价值链的双重嵌入[J].中国社会科学，2018(8).

[10]中国金融40人论坛课题组，周诚君.加快推进新型城镇化：对若干重大体制改革问题的认识与政策建议[J].中国社会科学，2013(7).

[11]马欣，白青刚.雄安新区基础设施投融资模式创新[J].中国金融，2019(10).

[12]中国财政学会公私合作(PPP)研究专业委员会课题组，贾康，孙洁.运用PPP机制提供保障性住房的建议[J].经济研究参考，2014(13).

[13]武义青，柳天恩.雄安新区精准承接北京非首都功能疏解的思考[J].西部论坛，2017，27(5).

[14]肖金成.雄安新区：定位、规划与建设[J].领导科学论坛，2017(16).

[15]柳天恩，田学斌.京津冀协同发展：进展、成效与展望[J].中国流通经济，2019，33(11).

[16]田学斌，柳天恩，周彬.新形势下我国产业转型升级认识纠偏和政策调适[J].当代经济管理，2019，41(7).

[17]武义青，张云，柳天恩.怎样筹建雄安大学[J].前线，2019(4).

[18]陈耀.基于京津冀协同发展的雄安新区产业定位思考[J].贵州省党校学报，2017(4).

[19]田学斌，柳天恩.京津冀协同创新的重要进展、现实困境与突破路径[J].区域经济评论，2020(4).

The Progress, Predicament and Break-through of Planning and Construction in Xiong'an New Area

Tian Xuebin　Cao Yang

Abstract: Since the establishment of Xiong'an New Area, significant progress has been made in urban planning, infrastructure construction, non-capital function undertaking and reform and opening up. Some innovations have been formed in high starting point planning and high standard construction. There are some practical difficulties in the planning and construction of the Xiong'an New Area. Infrastructure construction is facing a big funding gap. The functions undertaken from Beijing face three major problems: a large gap in public services, imperfect industrial support, and dislocation of functions. The development of emerging industries needs to start from scratch. In addition, reform and opening up need to be expanded in depth and breadth. Xiong'an New Area urgently needs to find a development path to get out of difficulties: establishing a new infrastructure investment and financing model, accurately undertaking Beijing's non-capital functions, promoting the upgrading of traditional industries, build an innovative ecosystem, and gather emerging industries, striving to create a "new landmark" for reform and opening up in the new era.

Key Words: Xiong'an New Area; Planning and Construction; Achieved Progress; Realistic Predicament; Break-through Route

(责任编辑:平　萍)

【庆祝中国共产党成立100周年·雄安新区建设研究专题】

雄安新区城市高质量发展的金融支持路径*

胡恒松 王皓 韩瑞姣

摘 要:“十四五”开局在即,雄安新区建设发展迈入新的征程。雄安新区致力于打造生态宜居、创新引领、协调发展、开放先行的现代化新城。树立“雄安质量”,金融必不可少。当前,雄安新区的金融支持力度仍显不足,投融资平台的融资能力与城市建设所需巨大资金不匹配,投融资体系仍在建设,仍需探索资本市场多渠道融资途径;金融机构参与城市建设与发展不够深入,仅银行开始深入布局,证券、保险业初步落户雄安,期货行业仍在规划参与阶段。应从拓宽融资渠道、鼓励市场参与、发展绿色金融以及推行科技金融创新等多角度入手,以政策引领和金融机构的市场化参与为基础,提升雄安新区城市建设与发展中的金融支持水平,建成创新、协调、绿色、开放、共享的高质量发展新区。

关键词:雄安新区;金融支持;城市建设;高质量发展

中图分类号:F283 **文献标识码**:A **文章编号**:2095-5766(2021)02-0033-09 **收稿日期**:2020-11-23

*基金项目:2020年河北省人力资源社会保障研究课题“京津冀协同背景下创业合作深化途径研究”(JRS-2020-1049)。

作者简介:胡恒松,男,河北金融学院金融与投资学院副教授,硕士生导师,中国人民大学经济学院博士后(保定 071051)。

王皓,女,河北金融学院硕士生(保定 071051)。

韩瑞姣,女,中央民族大学经济学硕士(北京 100081),河北金融学院地方政府投融资研究中心研究员(保定 071051)。

一、引言

雄安新区自2017年设立以来,始终保持稳步发展态势。2018年4月,《河北雄安新区规划纲要》明确将雄安建设成为新时代城市高质量发展的模版。四年来,雄安新区城市发展加速,逐步承接京津企业,产业结构向高端迈进;容东片区安置房科学建设,征迁工作有序推进;区块链开始应用于城市建设,基础设施数字化、项目工程信息化付诸实践;京雄高铁开通在即,交通一体化初见规模。雄安新区作为构建京津冀世界级城市群的切入点,正在逐步发挥调整区域空间结构、拉动经济高质量发展的重要作用。

雄安新区进入大规模建设阶段,高标准、高定位的城市建设所需周期长,预期投入资金规模大,沉淀成本高,仅仅依靠政府投资无法满足建设需要,必须利用金融手段补足资金需求。从深圳特区、浦东新区和滨海新区的建设经验来看,城市建设与发展需要依靠金融拉动。深圳特区建设初期,强调资金“引进来”,采用优惠政策,吸引金融机构,信贷规模逐步扩大;浦东新区则将陆家嘴金融贸易区的建设发展作为中心,聚集金融资源,集中发展金融业态;在滨海新区的建设中,也以金融支持经

济发展方式转变为抓手，以金融服务带动产业升级，打造高端制造业和现代服务业双驱动的发展中心（曲彬，2015）。雄安新区在未来建设与高质量发展过程中，金融支持同样必不可少。

金融支持在广义上指的是金融机构在市场和社会政治规律下投资于企业或者产业的过程，而狭义上指的则是金融机构依照政策向客户提供多元化金融服务的非市场化经营方式（谭波、邓远建、黄鹏，2012）。区域经济的发展需要金融拉动，相应地，区域经济发展和城镇化建设也会为金融提供良好的外部环境（李红、王彦晓，2014；刘士义，2017）。并且，金融杠杆与经济的增长存在“倒U型”关系（马勇、陈雨露，2017），因此在利用金融支持城市发展中，需要依据发展阶段配置资源，使金融结构能够服务于城市资源禀赋以及由此而形成的产业结构（杨子荣、张鹏杨，2018）。本文讨论金融对雄安新区建设的支持与引导，是指金融市场与金融机构通过资源配置投资于城市建设与发展并提供综合性金融服务的过程。基于城市高质量建设发展的基本路径，若将雄安新区的建设分为前期规划、中期建设与后期完善三个阶段，金融在这三个阶段分别以参与融资规划、投资项目建设与提供后续服务等方式参与支持。这一过程既可以通过市场推动，也可以由政府调节，即市场性与政策性的金融支持交互作用，最终推动雄安新区城市的高质量发展。

二、雄安新区城市发展规划需要金融支持

金融是经济的血液，是国民经济的重要调节器，是控制货币供给的总闸门，是发展经济、革新技术的重要杠杆，作为“千年大计、国家大事”的雄安新区，其城市的发展规划离不开金融支持。

1.生态宜居城市需要绿色金融支持

雄安新区致力于打造绿色生态宜居新城区，坚持生态优先，绿色发展。雄安新区地处河北腹地，毗邻“华北之肾”白洋淀地区，但是其所在区域系京津冀大气污染和水资源污染地区，大气PM2.5含量常年处于超标状态，雾霾形势严峻。2018年，雄安所在的保定PM2.5浓度67微克/立方米，在河北14个市中排名第9位，在169个重点城市中排名倒数第8位[①]，大气污染问题严重。并且白洋淀区域长期以来存在生活污水乱排放问题，污水直接入淀引发水体污染，淡季存在湖水枯竭危机。

因此，雄安新区的高质量发展必须做到生态先行，不能走“先污染、后治理”的老路，而要在规划设计阶段就将优美的生态环境作为城市建设的一部分，将绿色与高质量发展紧密结合，充分发挥白洋淀以及周边水网的作用，将蓝天绿水与宜居城市相结合，营造清新、富有活力的生态新区。生态宜居新区需绿色金融助力。绿色金融致力于提供保护与改善环境、节约高效利用资源以及应对气候变化，雄安新区城市高质量发展需要创新绿色制度安排，构建绿色金融体系，通过政策引导和机制保障，激励金融资源的绿色流向，并有效抑制高能耗、污染性的投资，从而支持传统企业的绿色改造，引导雄安新区打造优美生态的核心竞争力。雄安新区城市高质量发展的实践中，绿色金融的支持势在必行。

2.创新引领城市需要金融机构助力

创新驱动是对雄安新区城市发展的新要求。雄安新区的设立与发展是在我国经济进入新常态的背景下，必须依靠创新培育新的增长引擎，适应经济新常态，推进城市区域内动能转换与产业升级，聚集区域创新资源，通过雄安新区城市的带动作用引领河北经济发展和技术进步。雄安新区依托城市区位优势，承接北京研发和高科技产业，建设高端产业园区，整合创新资源，实施创新体制，打造集研发与转化为一体的创新示范城市。

雄安新区打造创新城市，推进城市高质量发展，金融机构的助力必不可少。创新的实现其一是以科研为起点，集中于大学、科研机构，通过政策支持上游高校和科研机构开展研究，获取创新成果并自上而下推广应用；其二是以企业为主体，产学研协作，打造基于市场需求的创新链。作为科教资源缺乏的新区，雄安新区的城市发展路径可以借鉴深圳特区经验，自下而上，以企业为主体将研发创新与市场对接。这一过程需要金融机构的大力支持，银行业金融机构为创新研发提供贷款融资，证券业推动高新技术企业上市或发行债券融资，保险业为成果研发应用保驾护航，其他金融机构各展所长，为创新产业的集聚与发展提供必要的支持，使雄安新区将城市发展的重点集中在创新上，科技、文化、产业创新相互交融，积极营造大众创业万众创新的

城市氛围，引致经济增长驱动的转变，推进雄安新区城市高质量发展，打造全球创新高地。

3.协调发展城市需要金融市场参与

协调发展是对雄安新区在地理空间角度的功能定位，打造协调城市，要将雄安新区的城市高质量发展放在京津冀协同、城乡一体化发展的整体中，实现统筹规划，建立机制保障，充分协同。雄安新区作为京津冀区域的核心城市和拉动河北经济的新增长极，需要形成要素流动洼地，打造完善的金融市场，带动城市产业经济进步。但是当前雄安新区城市经济强度处于较低水平，产业发展仍显落后，部分小微企业融资困难，公共服务能力低于北京、天津，交通便利度较差，土地住房仍在规划，城市建设还未完成，城市协调发展仍存在诸多制约因素。

雄安新区作为新生的城市，在其发展过程中，重点突出区域协同和城乡协调，精准识别发展中的不平衡、不充分问题，完善城市公共服务，拉动经济增长与区域协调，补短板强弱项，需要完善的金融市场全程参与。不论是疏解北京非首都功能，承接京津企业，还是“以城立城”，建设新发展理念的现代新城，都需要金融市场提供充分的资源保障，在形成资本要素洼地的过程中，承接北京的证券、保险、银行等金融机构的总部或分支，建立雄安品牌，创建新的体制机制，提供财税金融政策保障，引导金融资本流向城市建设与产业升级。在高质量的城市建设中，通过政策引导，带动金融资源支持发展环境的营造，充分利用金融市场提供金融服务平台，使金融要素在城市发展中充分流动，以提升雄安新区的协调发展水平，打造交通便利、公共服务均等化、城市建设现代化的协调新城，提升雄安新区城市强度，辐射带动周边地区经济，推进京津冀协同纵深发展。

4.开放先行城市需要金融体系协作

打造雄安城市开放发展先行区，要充分提升雄安新区对内对外的开放水平，建立适应国际投资贸易规则的制度体系，形成领先的城市管理模式，扩大开放合作平台，形成对内对外开放新格局。但是雄安新区现有公共设施薄弱，营商环境仍在打造。雄安新区城市区域没有海港，城市建设需要交通先行，以便利的交通条件为城市发展提供基础。在雄安新区规划建立前，雄县、容城县、安新县作为县级行政区划，其本身的开放能力有限。三县基础产业为服装箱包、塑料和食品加工等传统低档产业，缺乏吸引开放性资本能力。雄安新区要发展，必须充分集聚各种资源，不仅要对内开放，更要对外开放，吸引外国投资，完成区域高端转变。

雄安新区强调“世界眼光、国际标准”，天生具有开放基因。在发展过程中，需要通过金融体系完善协作，吸引高端要素，引导产业升级，打造具有吸引力的营商环境。以开放集聚金融资源，建立大金融格局，借助放宽金融市场准入机遇，抢占对外开放先机。以创新的金融产品开发和先进的金融服务能力，聚集国内外创新、人才、资本等要素，深化体制改革，以完善的金融体系抵御风险，带动城市升级，助力优势产业“走出去”，将雄安发展成为开放新高地。

三、雄安新区城市发展的金融支持现状与机理

探讨雄安新区城市发展的金融支持现状与机理，有助于使提出的雄安新区城市发展的金融支持建议更具针对性和可操作性。

1.雄安新区金融发展现状

（1）雄安新区存贷款和债券融资情况。在雄安新区规划开始前，雄县、安新县、容城县三地财政规模很小，金融不发达，金融机构存贷款规模小（见表1）。

表1　2015—2017年雄安新区金融机构存贷款情况

年份	三县合计金融机构各项存款（亿元）	三县合计金融机构各项贷款（亿元）
2015	360.41	154.47
2016	409.53	173.35
2017	477.39	177.12

数据来源：wind数据库。

自雄安新区规划建设以来，为满足城市建设与发展需求，中国雄安集团有限公司已发行了一系列债券，所发行的债券情况见表2所示。

可以看出，雄安新区目前债券发行规模仍然较小，中国雄安集团有限公司作为新区城市建设开发服务的主要提供者与运营者，其利用债券市场获取融资的规模不足以支撑城市建设的巨大资金需求。

（2）雄安新区金融机构现状。自雄安新区设立以来，银行业、保险业、券商业等多家金融机构已在雄安新区设立分支机构，雄县、安新县、容城县三地

表2 2018—2020年雄安新区债券发行情况

债券简称	发行规模(亿元)	期限(年)	发行日期	利率(%)	债券类型
20雄安SCP002BC	6.00	0.49	2020-08-12	1.99	超短期融资债券
18雄安PPN001	6.00	3.00	2018-11-15	4.40	定向工具
19雄安PPN001	6.00	3.00	2019-11-11	4.15	定向工具
20雄安SCP003	4.50	0.49	2020-09-16	2.10	超短期融资债券
20雄安(疫情防控债)SCP001	3.00	0.49	2020-03-19	1.78	超短期融资债券

数据来源:wind数据库。

金融体系得到了一定发展,但是金融机构服务城市建设与发展的能力仍然较弱。目前银行业金融机构在雄安新区布局较为积极,多家银行在年报中重点提及雄安新区城市建设相关服务;保险机构拟落地并已开始通过险资投入雄安新区建设;证券行业金融机构跃跃欲试,积极探索雄安新区投融资渠道;期货业也有意向在雄安新区设立基地及网点。

截至2020年9月,共有14家银行获银保监局批准,在雄安新区建立分行。分别是中国工商银行、中国银行、中国农业银行、中国建设银行、中国邮政储蓄银行、交通银行、光大银行、国家开发银行、招商银行、中信银行、承德银行、华夏银行、张家口银行、保定银行。银行机构为雄安发展提供"融资"和"融智"双轨道服务,对新区以信贷业务为主的各项金融服务能力正在显著增强。多家银行在2019年年报中提及主动服务雄安新区建设,实行差异化信贷政策、推动资金跨境流入支持,包括中国银行、中国工商银行、中信银行、中国邮政储蓄银行、光大银行等。其中,银行业助力绿色智慧雄安新区建设;工银科技融入数字新区建设;光大银行与雄安集团共建数字金融科技实验室,助力雄安新区打造智慧城市、智慧政务;中信环境中标容城县萍河生态治理EPC项目,正式参与雄安新区的环境治理工程。

截至2020年9月,保险、券商和期货行业已经开始布局雄安新区服务规划。对于保险业金融机构,中国人寿保险股份有限公司安新支公司已获批迁至雄安新区,阳光保险、中华保险、太平洋保险、太平保险纷纷表态将参与新区建设;此外,中国人寿通过投资京能电力支持雄安新区能源供给。在证券行业,安信证券、长江证券、国开证券在雄安新区设立了分支机构,财达证券也获批设立雄安分公司。对于期货行业,方正中期期货意向布局雄安新区,计划设立分支机构及人才基地。

2.雄安新区城市发展的金融支持机理

(1)政策引导机制。金融政策对城市发展具有引领作用。借鉴发达国家经验,利用金融政策平衡区域发展水平,促进地区经济增长十分必要。例如,美国在2008年危机后开始利用金融政策,解决南北经济不平衡问题;调整地方联邦储备银行制定的贴现率,以拉动欠发达地区经济发展;实行双线银行制度,鼓励商业银行对落后地区提供资金支持;联邦政府对在落后地区投资企业,给予长期的低息贷款和补贴优惠。日本早期也通过立法,引导金融机构和民间投资支持日本东北地区发展。在雄安新区城市建设发展中,突出金融政策的作用,将绿色生态、产业结构、创新发展、开放水平等变量纳入金融政策的考量范围,通过政策规划的引导作用,带动城市金融机构和金融市场的完善,能够谋求经济增长与环境、产业等之间的平衡,响应中央对于雄安新区的顶层设计规划,引导地区金融政策、科技政策、产业政策协同助推城市高质量发展。

(2)资金引流机制。城市发展中运用政策化金融支持,可以吸引资金流向城市高质量发展领域。例如,滨海新区设立渤海产业投资基金等产业引导基金,投资于有自主创新能力的现代制造业和高技术产业,运用市场化的资源配置,对产业由低端传统向高端创新转变起到了引领作用。在雄安新区建设过程中,运用金融支持手段,将创新、协调、绿色、开放、共享的理念寓于金融机构的日常经营活动中,能够通过差异化信贷政策、专项债券、产业投资基金等手段,引导资本退出落后产能,带动绿色产业、创新经济发展;引动资金支持小微企业,塑造良好营商环境;引领要素在雄安新区城市充分流动,构建协调开放的现代化新城。

(3)信息传导机制。金融体系具有信息传导功能,在城市发展中起到引导支持作用。社会网络广

泛存在于金融市场中，如金融机构间的关系、金融机构与投资者的关系、投资者间的关系、银行与公司的关系等，信息通过社会网络集聚和扩散，在金融中表现为降低信息不对称和影响企业及个人的投资决策（李培馨、陈运森、王宝链，2013）。在雄安新区城市建设过程中，利用金融行业本身识别信息能力，精准识别符合城市高质量发展需要的项目，对项目效果加以评估，并向社会公众传递，能够通过社会网络的传播扩散，带动成员趋同的投资行为，引起社会各部门参与城市发展的热情，优化城市要素配置，推动城市化建设，促进城市升级。

（4）风险防控机制。金融体系的风险防控能力为雄安新区建设发展提供保障。金融机构本身具有较为完善的风险防控能力，尤其是在项目投资过程中，将风险防控贯穿投资活动的整个周期。在雄安新区城市建设发展的重大项目投资进程中，金融体系可以为投资项目提供全方位的风控服务，以风险审核管控手段，对城市建设中的项目、企业等提供风险监测。同时也对金融机构的业务开展和金融工具创新加以监管，规范金融机构的日常业务，严格把控金融市场准入与金融创新，设定必要边界，促进良好发展环境的形成，防范城市发展中可能出现的风险。

四、金融支持雄安新区城市高质量发展路径建议

1.多种投融资渠道并行，助力城市建设

在雄安新区建设发展中，上级财政资金、转移支付、一般债券和专项债券构成了主要的资金渠道。立足于雄安新区高质量发展样板城市的定位，单纯依靠当前融资渠道仍有不足，还需探索多元化的长效投融资机制。

（1）构建雄安新区融资体系，建立大金融格局。雄安新区的发展需要长期稳定的资金支持，探索雄安新区投融资体制创新尤为关键。构建雄安新区融资体系，一方面要利用好财政“杠杆性”政策工具，以政策引领资源配置；另一方面要寻找符合城市发展战略需求的优质项目，以市场化方式募集资金投入城市建设，打造具有市场竞争力的融资主体。中国雄安集团是雄安新区开发建设的主要载体和运作平台，面临的挑战颇多。新区初建，基础设施和城市建设任务涉及范围广、行业多，资金需求规模大，但是集团融资能力有限，资产尚未形成，缺乏有效融资手段；并且雄安三县过去产业较为低档，经济发展水平不高，城市竞争力有限，当前要素聚集仅依靠政策拉动，本身对资本、人才的吸引力不足。因此，需要雄安新区优化运营模式，融合投资、融资、开发、建设、经营于一体，完善投融资板块。要围绕新区城市建设需求，积极筹建或引入各类金融牌照，整合现有金融资产，搭建新区城市投融资服务平台，制定涵盖交通、市政、园区、土地一级开发与城市地下空间开发等各类基础设施项目的投融资规划，为雄安新区城市建设保驾护航。

（2）增加资金渠道，发挥资本市场作用。在雄安新区建设过程中，要积极拓宽融资渠道，充分利用相关政策，在运用资本市场融资方面实现突破。在打造具有市场竞争力的融资主体前提下，融资平台可以综合利用资产证券化、公司债券、PPP模式、融资租赁等多种融资渠道。针对雄安新区“房住不炒”的要求，积极推动住房租赁贷款；针对雄安新区开放发展的定位，探索运用境外政府贷款；针对雄安新区重点建设智慧城市、数字城市的要求，创新基于区块链、大数据供应链的融资；开展基金合作，助力雄安新区打造高新技术产业基地。在直接融资板块，应该多运用类似于差异化板块的直接融资产品，标准化产品和非标准化产品，积极发挥证券化市场盘活存量的作用，创新直接融资产品，以新金融工具推进城市发展。

（3）创新专项债发行应用，优化绩效管理。雄安新区在地方政府债方面走得比较靠前，但目前，专项债募投项目以基础设施建设为主，较为单一，使用范围仍待扩展；专项债投向领域以容东片区及昝岗组团配套基建为主。雄安新区未来城市基础设施的建设、交通基础设施的建设以及产业基础设施的建设存在着巨大的融资需求，这种融资需求与地方财政在时间和空间上存在错配，而专项债的发行可以较好地解决这种错配。要发挥专项债推动雄安新区创新发展的效应，首先，需探索与雄安新区区域发展战略相匹配的创新性专项债券产品，例如在绿色建设、信息系统、大数据建设领域发行雄安特色专项债；其次，应创新专项债产品设计，优化专项债绩效管理，在专项债投资于项目的全过程建立覆盖整个流程的预算绩效管理体系；最后，可以

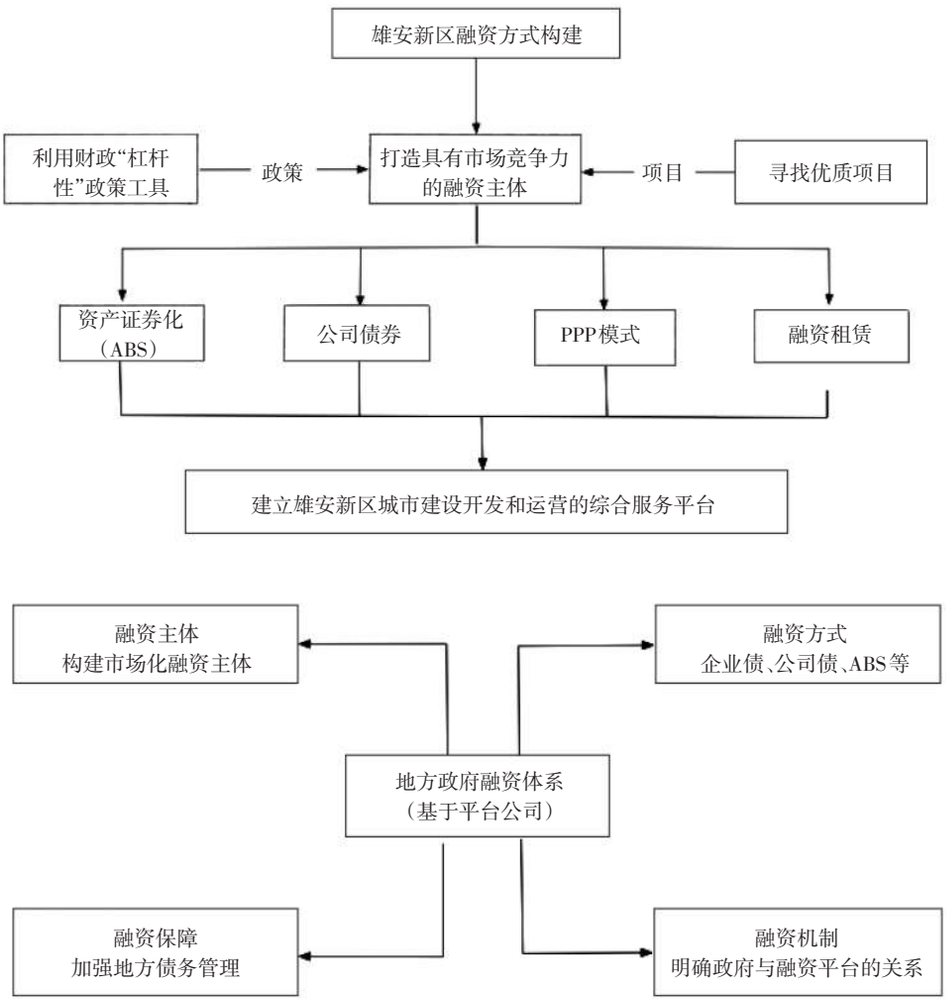

图1 雄安新区地方政府投融资体系构建图

注:本图由作者设计绘制。

鼓励专项债用作项目资本金,拓宽融资渠道。

2.政策引领与市场参与结合,实现资源合理配置

在金融支持雄安新区城市建设与发展过程中,要多方协作,使政策性和市场性金融支持共同发力,实现金融资源的合理配置,引导新区城市建设与产业升级。

(1)以政策引导金融资源带动产业升级。雄安新区城市的高质量发展离不开优势产业的支撑,雄安新区以往的产业模式较为低端,雄县的包装产业、容城的服装玩具加工产业以及安新的制鞋产业都存在规模小、产业分散、效率低且有一定污染的弊端。产业升级需要金融资源的配合,通过政策引导,淘汰落后产能,带动资金退出污染行业;引导金融资源投入集约化、规模化发展的产业,带动雄安新区产业升级;通过一定的财政补贴、税收优惠政策鼓励高新产业发展,优化城市产业结构,形成新的支柱产业,带动雄安新区经济增长。

(2)鼓励市场参与,实现资源合理配置。金融机构应在市场化模式下,积极参与雄安新区的城市建设与发展,银行业、证券业、保险业在雄安新区设立分支机构,提供金融产品与服务。打破资金要素流动壁垒,制定统一的金融标准,打通京津冀金融产业链条,满足雄安新区建设中的资金需求。银行业采用贷款、承兑、票据贴现等多种方式,为新区建设提供多样化融资服务;积极采取措施,吸引企业入驻,可基于供应链、创新链为核心企业上下游提供资金支持,鼓励中小企业进入雄安新区发展,同时,对高科技企业、新兴产业提供一定程度倾斜的信贷政策。证券业要根据雄安新区城市建设的需求开展诸如资产证券化、短期融资融券等金融产品

的创新服务，助力雄安新区盘活流动性较差资产，投入城市基础设施建设；推动优质企业上市，提升区域企业质量，打造龙头引领企业；鼓励合格企业发行债券融资，实现城市产业结构优化，保险业可依照城市产业定位提供多样化资金支持，研发个性化保险产品，防范城市发展中的风险隐患。

3.发展绿色金融，建设生态文明城市

雄安新区城市发展需围绕“打造优美生态环境，构建蓝绿交织、清新明亮、水城共融的生态城市”的总体要求，构建生态宜居文明城市，需要借助绿色金融力量，淘汰落后产能，引导环境友好绿色低碳企业落户，推动生态宜居城市建设。

（1）制定绿色金融发展规划，建立绿色项目推动机制。根据雄安新区的定位，结合当前中央及地方的绿色金融相关政策，制定雄安新区绿色金融方针，高屋建瓴，找准雄安新区绿色金融发展的政策、目标与未来方向，构建支持城市绿色转型的金融体系。完善相关制度规章，建立相匹配的监督和约束机制，充分带动全社会共建共享绿色城市，为绿色金融发展提供制度保障。落实绿色项目推动机制，通过政府引导优质绿色项目落地，打消社会对绿色项目时限长、成本高、回报率较低等方面的顾虑，鼓励企业积极参与，实现城市高质量发展。从财税金融政策的优惠支持角度，为绿色金融提供正面激励；提升企业和市民的环保意识，提高金融机构利用绿色金融支持实体经济的意识；强化各主体社会责任，建立绿色生产信息披露机制，推动雄安新区城市内企业绿色信息透明化。

（2）创新利用多种绿色金融工具。近年来，我国绿色金融产品深化创新，在助推地方经济发展与综合环境治理方面发挥了重要作用。在雄安新区环境友好城市建设中，第一，应大力发展绿色信贷，政府、企业、商业银行协作共建雄安新区特色绿色信贷体系。鼓励商业银行发放绿色信贷，建立符合绿色企业项目特点的信贷管理制度；完善绿色信贷执行标准，引导政策性银行补充提供绿色信贷；财政贴息与税收优惠并行，完善激励机制；优化绿色信贷担保机制，搭建企业数据和绿色信贷信息共享平台；完善信贷主体评级机制，利用差异化信贷政策促进雄安新区城市绿色发展；建立绿色信贷监控体制，疏通信息传导。第二，推进绿色债券发行，鼓励绿色项目融资。制定雄安新区绿色债券规划，标准化绿色债券发行流程；细分绿色债券信用评级，加强信息披露与监督；优化审核流程，对发行主体给予一定的财政贴息、税收减免等优惠支持；引导各类资金投向绿色债券，使绿色项目获得充足金融支持。第三，设立各类绿色发展基金。结合雄安新区绿色城市定位和现有产业转型方向，设立专项基金，增加对绿色产业升级的投资；建立绿色基础设施专项基金，支持城市基础设施建设与改造；鼓励设立白洋淀区域污染治理专项基金，应对雄安新区水体污染与水资源缺乏情况。

（3）创造良好的绿色金融环境，完善绿色金融服务。雄安新区城市建设中的绿色金融发展需要良好的运行环境为依托，营造绿色文明生态友好的金融发展氛围。一是健全绿色金融政策扶植机制，从财政、税收、审批等多方面提供优惠，带动金融机构参与。二是降低绿色项目融资成本，拉动企业发展绿色项目的积极性，鼓励社会资本投资绿色金融领域，以税收和补贴政策提升绿色项目的利润率，转变政府购买倾向性，为绿色企业提供资金收入。完善绿色金融服务，需要建立绿色金融信息共享机制。首先，建立信息公开标准，明确绿色信息公开的内容范围；其次，搭建绿色金融信息共享平台，提供绿色金融信息获取方式；再次，对绿色信息公开进行监督，全过程披露绿色项目信息；最后，发展第三方认证与评级机构，完善绿色金融服务的认知与统一标准，尤其针对碳金融等雄安新区城市发展重点新兴领域，搭建完善的服务体系。

4.推动科技金融发展，打造创新示范城市

发挥雄安新区创新示范区的作用，要借力京津地区科技创新资源，形成区域协同创新共同体，利用科技金融推进创新发展，打通京津冀创新链条，促进科技成果转化，打造创新示范城市。

（1）规范金融科技标准，打造雄安金融科技中心。雄安新区高质量发展进程中，多家科技金融服务企业陆续入驻，阿里系三家公司落地，蚂蚁金服与人工智能推进雄安数字金融建设；工银科技登陆雄安，助力建设智慧城市；京东金融、腾讯公司均加入服务雄安之路，发挥技术优势带动金融创新发展。科技金融未来可期，云计算、人工智能、区块链、“刷脸”、5G新技术的出现，更需要规范化的标准作为支撑。首先，需要基于城市建设情况与相关法律法规，研制创新技术金融应用标准，

促进雄安新区城市发展中新技术与金融业的深度融合与落地应用。其次，需要完善新技术应用的风险预警机制，了解风险传导路径与风险发生阈值，在积极利用科技创新成果的同时，有效防范风险。最后，要加强区块链技术和金融科技应用的相关立法，完善制度体系，促使新技术真正赋能实体经济，搭建数据开放、场景开放的前沿性创新基地。以规范的金融科技标准为根基，为雄安新区金融创新与应用提供健康的环境，助力建成雄安金融科技中心。

（2）鼓励金融创新，优化科技金融服务。金融与科技的结合，带来金融结构的不断完善与资源更优化的配置。在雄安创新城市的建设发展中，要积极鼓励金融创新，支持科技发展。首先，要完善科技金融发展的机制保障。从企业准入、信贷审批、风险核查等方面搭建完善的运行机制，为科技金融营造良好环境。其次，推动金融机构创新。引导创新企业灵活运用金融工具进行融资，使金融机构服务于科技企业和新兴产业；金融机构间可联合加强投贷联动，推出全方位的金融产品，服务创新型中小企业；结合雄安新区绿色、创新、协调、开放的定位，借力大数据、区块链等创新科技，推出符合雄安新区需求的金融服务模式。最后，要保证科技资金的充足配置。加大对创新平台、成果转化的财政投入，并引导金融机构为高新技术发展提供资源，撬动社会资金投入智慧雄安建设。

（3）集聚科技创新资源，引进培养人才。雄安新区的建设要立足于形成河北经济发展新的增长极，在要素净流出地区打造要素净流入城市。利用雄安新区的资源洼地作用，广泛集聚创新资源，吸引海内外金融科技人才；提升人才待遇，以地方高层次人才工程提高对高端人才的吸引力，打造雄安新区科技金融人才聚集地；发展城市金融业和科技产业，塑造良性竞争环境，激励人才赴雄安新区就业创业；打造科技金融智库，带动人才交流与思想碰撞，为城市发展提供更优方案。不仅要引进人才，更要做好人才培育，定制式培养雄安新区需要的工作者。建立雄安新区品牌高校和人才基地，建设“金融+科技”的培养方案，鼓励高校引进金融机构人员和科技从业人员作为行业导师，为雄安新区建设提供更专业的科技金融人才储备。

五、结语

“十四五”开局在即，雄安新区建设迈入新的征程。当前，雄安新区城市建设仍在进行，金融发展仍待深入，对于城市建设的资金支持规模尚有不足。新区未来发展需要以高质量发展理念引领，创新投融资体制，推行经济体制变革；优化营商环境，引导社会资本和民营企业投入雄安发展浪潮；深化供给侧结构性改革，助推产业优化升级；遵循绿色发展，建立生态友好城市；实施创新驱动，打造智慧新城。金融支持是促进雄安新区发展的有效途径，需从政策引领和提升金融机构的市场化参与两个方面着手，以绿色宜居城市、创新引领城市、协调发展城市和开放试点城市的建设为契机，构建雄安特色投融资体系，推动城市开发运营主体转型，优化资金来源，打造市场化融资平台，利用专项债等工具，助推城市基础设施建设；同时，引进金融机构，提升金融深化水平，优化新区资源配置；发展绿色金融，利用绿色金融工具，建设生态文明城市；推动金融科技发展，以新技术带动智慧城市建设，打造雄安科技金融中心。多渠道着力提升雄安新区城市发展中的金融支持水平，践行“雄安质量”，助力千年大计，打造创新、协调、绿色、开放、共享的高质量发展新城。

注释

①保定市地方志编纂委员会：《保定年鉴》（2018卷），河北人民出版社，2019年。

参考文献

[1]张燕.“十四五”时期推进市县高质量发展的思路与对策[J].区域经济评论，2020(5).

[2]李胜连，曹少杰，杨兆廷.信用机制重构与绿色金融支持雄安新区产业发展[J].金融理论与实践，2020(8).

[3]高晓燕.京津冀经济协同发展的金融支持研究[J].山西大学学报（哲学社会科学版），2020 (4).

[4]李雪伟，方浩.社会资本驱动城市创新发展[J].区域经济评论，2020(1).

[5]许会斌.强化“四个协同” 打造一流城市——金融如何支持资源配置创新、推动城市高质量发展[J].银行家，2019(12).

[6]杨蕾，寇家豪.雄安新区绿色金融发展路径探索——基于

五省(区)绿色金融改革创新试验区经验借鉴[J].会计之友,2019(21).
[7]卢钦.金融标准化在雄安新区建设中的作用[J].河北金融,2019(9).
[8]中国人民银行保定市中心支行课题组,郭玉增,周宏梅.雄安新区发展政策框架下金融服务创新路径探析[J].河北金融,2019(6).
[9]中国农业发展银行河北省分行课题组,刘希哲,彭德斌,王聪.政策性银行支持雄安新区发展模式研究[J].河北金融,2019(1).
[10]人民银行保定市中心支行课题组,郭玉增,周宏梅.雄安科技金融发展之路探析——以德韩科技金融发展模式为鉴[J].河北金融,2018(10).
[11]杨子荣,张鹏杨.金融结构、产业结构与经济增长——基于新结构金融学视角的实证检验[J].经济学(季刊),2018(2).
[12]人民银行石家庄中心支行调查统计处课题组,郑向阳,翟悦.起步雄安[J].河北金融,2017(10).
[13]郑文灏,黄安楠.绿色金融支持雄安新区产业升级路径研究[J].金融理论探索,2017(5).
[14]刘士义.我国新型城镇化的内涵及金融支持路径[J].城市发展研究,2017(7).
[15]马勇,陈雨露.金融杠杆、杠杆波动与经济增长[J].经济研究,2017(6).
[16]武义青,柳天恩,窦丽琛.建设雄安创新驱动发展引领区的思考[J].经济与管理,2017(3).
[17]本刊编辑部,肖金成,郭克莎,陆军,等.雄安新区战略发展的路径选择——"雄安新区与京津冀协同发展:理论及政策"高端论坛专家发言摘编(上)[J].经济与管理,2017(3).
[18]曲彬.浦东新区、深圳特区、滨海新区经济金融拉动模式的差异性研究——基于VAR模型实证的分析[J].上海金融,2015(9).
[19]李红,王彦晓.金融集聚、空间溢出与城市经济增长——基于中国286个城市空间面板杜宾模型的经验研究[J].国际金融研究,2014(2).
[20]李培馨,陈运森,王宝链.社会网络及其在金融研究中的应用:最新研究述评[J].南方经济,2013(9).
[21]谭波,邓远建,黄鹏.中国主体功能区规划下的区域发展金融支持研究[J].中南财经政法大学学报,2012(3).

Research on the Path of Financial Support for Urban High-Quality Development in Xiong'an New Area

Hu Hengsong　Wang Hao　Han Ruijiao

Abstract: With the beginning of the 14th Five-Year Plan , Xiong'an New Area has entered a new period of development. Xiong'an New Area will be founded to be a modern new city that is ecologically livable, a leading area of innovation, a sample area for harmonious development, an advanced area for opining up. Financial support is essential in the construction of Xiong'an's high-quality development. At present, the financial support of Xiong'an New Area is still insufficient. The financing capacity of platforms does not match the huge funding gap that is required for urban construction, and the capital market is not fully utilized for financing; financial institutions are not deeply involved in urban construction and development. Only banks have begun the in-depth layout, while the securities and insurance industries have just initially settled in Xiong'an, and the futures industry still plan to participate in the construction of Xiong'an. This article believes that to improve the level of financial support for the development of Xiong'an New Area, it is necessary to start from multiple perspectives such as broadening financing channels, encouraging market participation, developing green finance, and promoting technological financial innovation. Based on policy guidance and market participation by financial institutions, the level of financial support in the urban construction and development will be promoted, and Xiong'an New District will be built into a innovative, coordinated, green, open and shared high-quality developed area.

Key Words: Xiong'an New Area; Financial Support; Urban Construction; High-Quality Development

(责任编辑:柳　阳)

【区域协调发展】

“十四五”时期区域深度融合发展的方向与路径

韦 伟

摘　要：随着推动区域发展的重大国家战略陆续出台，推进中国区域协调发展战略的“四梁八柱”正在形成，中国区域发展的顶层设计和战略框架逐步完善，“十四五”时期的重要任务之一是推进区域发展战略细化和落实，而推进区域发展战略细化和落实的关键在于深入推动各个战略内部以及各个战略之间的深度融合。区域深度融合发展需要正确处理政府融合和市场融合、规划融合和机制融合、硬件融合和软件融合的关系。推进区域深度融合发展的方向是承认差异、步调一致和久久为功。区域深度融合发展的主体是企业，关键是地方政府，核心是制度融合，保障是中央政府。

关键词：区域协调发展；深度融合；双循环

中图分类号：F061.5　　**文献标识码：**A　　**文章编号：**2095-5766(2021)02-0042-05　**收稿日期：**2020-11-15

作者简介：韦伟，男，中国区域经济学会副会长、安徽大学创新发展研究院特约研究员（合肥　230039）。

党的十八大以来，党中央、国务院发布了《京津冀协同发展规划纲要》《长江经济带发展规划纲要》《粤港澳大湾区发展规划纲要》《长江三角洲区域一体化发展规划纲要》等一系列推动区域发展的重大国家战略。2020年1月3日，中央财经委员会第六次会议研究黄河流域生态保护和高质量发展问题、推动成渝地区双城经济圈建设问题；2020年10月16日，中央政治局召开会议审议《成渝地区双城经济圈建设规划纲要》。推进中国区域协调发展战略的“四梁八柱”正在形成，中国区域发展的顶层设计和战略框架逐步完善。中国“十四五”时期的重要任务之一是推进区域发展战略细化和落实，而推进区域发展战略细化和落实的关键在于深入推动各个战略内部以及各个战略之间的深度融合。

一、区域深度融合的内涵及意义

物理学意义上的融合是指不同的物质融成或融化后成为一体，具备不同于原先物质的新的物理性能的过程。区域经济学意义上的融合是指不同行政区域在市场和政府的共同推动下形成一个更大的经济区域的过程，在这个更大的经济区域内，商品自由贸易、要素自由流动、体制政策一致、基本公共服务大致相等。需要注意的是，融合不等同于联合，相融不等同于相加。联合、相加只会使行政区域版图扩大，但块状的内部结构以及各个块之间的相互关系没有发生改变。相融则是区域面积扩大，区域内部块状的结构以及各个块之间的相互关系发生质的变化，经济联系更加紧密，经济往来更加频繁，经济效率和一体化程度明显提高。

融合发展对于中国来说，具有十分重要的意义。从经济学角度来看，可以明显降低成本、提高效率。一是打破行政隶属关系，区域内各自独立的经济单元由外部经济变为内部经济，降低交易成本。二是通过产业结构调整与优化，实现区域内同类产业和相似产业的联合，变过度竞争为一体化运行，降低竞争成本。三是拆除区域内各经济单元之间的相互封锁，货物、要素自由流动，降低保护成本。四是组建区域科创综合体，针对共性技术、关键技术集中攻关，降低研发成本。简言之，融合发

展通过地域范围的扩大和运行机制的改变实现规模效应和范围效应，从而极大地提高了该区域的综合竞争力。无论是京津冀协同发展、粤港澳大湾区建设、长三角一体化发展，还是成渝地区双城经济圈建设等，虽然各自的名称不同，但从区域经济角度来看，都是变小块为大块、变小区为大区，都可以理解为通过融合实现一体化。一体化效益实现程度的大小取决于融合的程度，融合程度越深，实现的整体效益就越大。

党的十八大以来，在习近平新时代中国特色社会主义思想的指引下，国家在继续推进西部大开发、东北全面振兴、中部地区崛起、东部率先发展等战略的同时，明确提出要实施京津冀协同发展、粤港澳大湾区建设、长江经济带发展、长三角一体化发展等重大战略。在践行五大发展理念的基础上，资源空间配置加速优化升级，区域经济增长新引擎快速形成，经济增长的巨大潜力进一步显现，区域协调发展取得了令人瞩目的成绩。但也必须看到，当前区域协调发展还存在一些突出问题和矛盾，区域发展差距依然较大，区域分化现象逐渐显现，无序开发与恶性竞争仍然存在，区域发展不平衡不充分问题依然比较突出，区域发展机制还不完善。“十四五”时期需要我们在国家已经确定的“四梁八柱”的基础上，朝着高质量发展的方向进一步推进区域内部及区域间的深度融合。区域深度融合发展就是要实现地区间的无缝连接、顺畅循环，如产业发展深度对接，基础设施深度互联，开放创新深度合作，生态文明深度联建，公共服务深度协同，发展规划深度衔接，通过区域内和区域间的深度融合充分释放区域经济的内生增长潜力，从而实现高质量发展。

二、“十四五”时期区域深度融合发展是确保“双循环”畅通运行的前提

党的十九届五中全会指出，当前和今后一个时期，中国发展仍然处于重要战略机遇期，但机遇和挑战都有新的发展变化。“十四五”时期要加快构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局。构建新发展格局是提升中国经济发展水平的战略抉择，也是塑造中国国际经济合作和竞争新优势的战略抉择。这是以习近平同志为核心的党中央立足中华民族伟大复兴战略全局和世界百年未有之大变局，深刻认识中国社会主要矛盾变化带来的新特征、新要求和错综复杂的国际环境带来的新矛盾、新挑战作出的重大战略部署。

构建新发展格局要坚持扩大内需这个战略基点，使生产、分配、流通、消费更多依托国内市场，形成国民经济良性循环；要打通经济循环堵点，提升产业链供应链的完整性，使国内市场成为最终需求的主要来源，形成需求牵引供给、供给创造需求的更高水平动态平衡。构建新发展格局就是要求我们充分发挥国内超大规模市场优势，集中力量办好自己的事，最大程度激活内生动力和活力。当前，新发展格局面临的突出堵点之一就是中国统一开放、竞争有序的市场体系尚未完全形成，这成为影响“双循环”畅通运行的重要制约。

近年来，中国区域发展取得了令人瞩目的成绩，区域战略加速互动融合、区域发展协调性不断增强、区域经济增长势头持续强劲。但高标准市场体系尚未形成，地方政府之间长期条块分割的路径依赖、地方主义思维、以GDP和财政收入论英雄而形成的人为封锁还不同程度的存在，“行政区经济”现象依然存在。党的十九届五中全会指出，“十四五”时期要坚持实施区域重大战略、区域协调发展战略、主体功能区战略，健全区域协调发展体制机制。这样做的目标是在顶层设计明确的条件下，加快各板块内部以及各板块之间的深度融合，进一步增强区域发展的协同性、联动性、整体性，探索建立更有效的协调地区经济、社会、行政和科技等的规则体系和融合机制。

中国是一个地域辽阔、人口众多且各地生产力发展水平极不平衡的发展中大国，各个区域在地理区位、自然条件、要素禀赋乃至体制与文化上均各具特点，中国经济高质量发展要在区域经济与国民经济两个层面上共同推进。改革开放40多年的历史经验充分证明了区域经济的强势推动是中国经济持续健康快速成长的重要原因之一，在新发展格局条件下，这条成功的经验还要继续坚持。“十四五”时期构建新发展格局，重心在区域经济层面，基础条件是区域层面的充分开放。没有区域层面的顺畅循环，就不会有国家层面的大循环，也不会有兼顾国内国际的双循环。构建统一开放且竞争有序的市场体系，对于构建新发展格局和实现“十四五”规划目标具有重要意义。

三、“十四五”时期区域深度融合发展需要正确处理三对关系

“十四五”时期区域深度融合发展需要正确处理政府融合和市场融合、规划融合和机制融合、硬件融合和软件融合的关系。

1.正确处理政府融合和市场融合的关系

区域深度融合发展客观上存在着政府与市场两种力量，在推进融合的过程中这两种力量都是必要的、缺一不可的。政府以行政的方式推进融合，尤其是在融合初期，如果没有政府的强力推动，融合是很难实现的。但融合发展的根基、成效在市场，这是由融合发展的本质决定的，融合发展的目的在于克服和消除影响资源和要素自由流动的体制机制障碍。融合发展，企业是推进主体，企业跨地区发展将自动产生融合发展的内生效应。企业以市场为导向，逐步打破区域行政壁垒，发展企业主体在区域间的自我联合、自我协调和自我发展机制。政府的作用主要表现在跨区域的共性基础设施建设，以及在体制机制方面打破影响生产要素自由流动和优化配置的重重障碍。

融合发展是在不改变行政隶属关系的基础上，探索跨界地区分工、合作、协同和共享的协调发展机制，特别需要审慎处理好一体化体制机制和地方行政管理自主性的关系，也就是说，要处理好一体化与地方化的关系，一体化要在地方化的基础上进行，地方化要联系一体化进行。政府应基于互利共赢、合理适当的原则，视具体情况建立利益分享和补偿机制；结合推进跨地区投资、产业转移等重大事项，形成特有的政策体系和制度设计；结合发展“飞地经济”和共建产业园区等重要举措，探索在产值、税收、利润、节能减排等重要指标上进行区际分割的有效模式。

2.正确处理规划融合和机制融合的关系

有一种观点认为，党的十九届五中全会审议通过《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》，顶层设计确定了，大家只要照着干就可以了。众所周知，规划的目的是引导规划区域内的微观经济主体与地方政府实现国家宏观目标，优化区域发展的思路与方向。对于融合发展来说，科学规划是必要的，但制定了规划应该说仅仅是万里长征走完了第一步，融合发展成功与否取决于推进融合发展的体制机制是否建立健全。

在现有关于协同推进合作一体化的文章中，有些文章在技术层面说的很细、很实，甲地区应该做什么，乙地区应该做什么，丙地区又应该做什么，思考得很完备。但很多文章都假定了一个前提而忽略了一个基本问题，假定的前提是地方政府都在追求协同合作一体化；忽略的基本问题是地方政府为什么一定要协同合作一体化，为什么一定要融合发展？融合发展有巨大的红利，但这个红利是从长期的、全局的角度来看的，而从短期的、局部的角度来看还得不到、摸不着。为了长远利益，可能需要有的地区牺牲自己的眼前利益和局部利益，那么有什么样的体制机制保证这些地区不放弃推进融合发展的努力呢？由此引申出一些新的问题，新发展格局下融合发展的组织形式是什么？红利如何获得，又如何分配？用什么样的指标体系去评价融合发展的绩效？对区域不合作行为如何判定？谁来判定？怎样制止融合发展进程中的搭便车行为？对不合作方如何进行责任追究和损失补偿等。

因此，“十四五”时期应加大融合发展体制机制建设力度，以体制机制创新作为推动区域融合发展的引擎，协调解决跨区域发展中的制度性难题，建立更加紧密的区域关系。

3.正确处理硬件融合和软件融合的关系

融合发展既包括硬件建设，也包括软件建设。硬件建设是指融合发展所需的各类基础设施，软件建设是指融合发展所赖以生存的体制机制环境。硬件建设相对来说比较容易做到，简单说有规划和资金就可以办到，比如打通“断头路”、织密“交流圈”、共建交流平台等，现在很多地区正在按照规划的要求和地方之间的共识加快建设，一个布局合理、立体通畅、智能坚固的基础设施体系正在显现，将成为区域融合发展的有力支撑。而构建融合发展的体制机制环境相对来说要难一些，体制机制环境应包括推进资源要素自由流动的体制格局、政策体系和市场环境等，这些软件即使有规划和资金也并不能够很快实现，需要正确处理央地（中央与地方）关系、府际（地方政府之间）关系、政府与企业的关系、企业与企业的关系等，需要形成一系列激励机制和约束机制以及一系列地方政府、企业、社会

的行为规范。

融合发展的本质是实现资源要素的自由流动和地区间的全方位开放与合作，“十四五”时期要紧紧抓住融合发展的本质要求，着力破除一切不利于资源要素自由流动的障碍，使资源要素突破行政区限制，在更大范围内优化配置，促进市场的合理分工和各地区比较优势的充分发挥。当然，强调软件环境的复杂性并不是否认硬件建设的重要性，融合发展往往是从硬件融合开始的。在硬件融合的过程中必然会涉及土地、资金、利益、补偿等问题，而这些问题的背后是体制机制问题，硬件融合过程中会暴露矛盾和体制机制的缺失，矛盾的暴露和体制机制的缺失恰恰就是我们解决矛盾、建立体制机制的开端。

四、“十四五”时期区域深度融合发展的方向与对策建议

“十四五”时期区域深度融合发展需要确立正确的方向与路径。

1.“十四五”时期区域深度融合发展的方向

第一，承认差异。不同地区的经济条件、自然条件不均衡是客观存在的，如城市和乡村、平原和山区、产业发展区和生态保护区之间的差异，不能简单、机械地理解均衡性。解决发展不平衡问题，要符合经济规律、自然规律，因地制宜、分类指导，承认客观差异，不能搞一刀切。不能将深度融合简单地理解为区域同质化、城市同城化、要素分布均匀化和公共设施布局均等化，一体化不是一样化、不是一般高，融合发展的一个重要目的是解决区域发展不平衡问题，不同地区的发展落差往往是势能所在，恰恰是发展的空间。

第二，步调一致。区域深度融合发展就是要基于紧密的命运共同体、利益共同体和责任共同体的原则，在平等互利的基础上，破除要素流动壁垒、提高基础设施联动、统筹公共服务，发挥产业共生效应、空间布局联动效应、区域治理协同效应。深度融合在功能组织、空间布局、基础网络、推进实施等方面，要步调一致，各司其职而又统一有序，不能各行其是。

第三，久久为功。要树立打持久战的准备，既要有历史耐心，又要有只争朝夕的紧迫感，既谋划长远，又干在当下。区域深度融合发展是一个长期过程，不可能一蹴而就，不能指望出台几个规划、建设几大工程就一劳永逸，不能抱有急功近利的心态，要做大量细致而复杂的工作，通过具体项目来推进融合发展，解决体制机制难题，建立企业与政府、企业与市场、企业与社会的良性互动机制。

2.“十四五”时期区域深度融合发展的对策建议

第一，区域深度融合发展的主体是企业。产业是融合发展的基础，产业关联是区域经济融合发展的内在机制。企业是融合发展的主体，企业跨地区发展形成有利于融合发展的产业组织形态，这种产业组织将自动产生融合发展的内生效应。产业集群可以有效地模糊行政区划，产业集群的发展将促使融合发展的主要机制在空间上进行资源整合。各地要进一步优化区域产业转移机制，大力建设承接产业转移示范区和加工贸易梯度转移承接地，深化产业链、供应链整合，提升产业发展水平，推动区域协同合作、联动发展。当然产业集聚、产业转移不应该是简单的重复和集中，而是按照产业基础高级化、产业链现代化的要求，实现资源集约利用和产业功能整合，达到优势互补、错位竞争、链接发展，进而提升整体竞争力。

第二，区域深度融合发展的关键是地方政府。融合发展一个绕不开的话题就是地方政府，融合发展的动力和阻力都与地方政府密切相关。任何一个地方政府都无法在自己的“一亩三分地”里实现持续快速健康发展，因为任何一个地方政府在发展的过程中都会遇到许多自己无法单独解决的跨区域的公共问题，如科技创新、交通便捷、环境保护、安全治理等。融合是经济社会规律的客观要求，这是推进融合发展的动力所在。同时，地方政府又必须确保辖区内地方经济社会发展和民生改善，发展仍是各级地方政府的首要职责，实现各发展水平不同地区的融合发展，地方政府必然会直接或间接地反映当地利益诉求。发达地区担心随着融合程度的逐步加深，要素（尤其是人员）更加无障碍地涌入，本地的公共服务资源（尤其是教育、医疗）会被稀释。发展中地区担心随着融合程度的逐步加深，发达地区对发展中地区的“虹吸现象”会进一步加剧，稀缺资源会进一步向发达地区聚集，发展中地区会进一步“空心化”。

第三，区域深度融合发展的核心是制度融合。

制度融合的核心是消除分割，消除分割的动力在于共同利益和共同需求。这就需要把区域间共同事务的调节治理原则、方法和机制凝结固化为具体的、标准化的共同政策，形成各地在共同事务领域遵行的共同政策。需要从政府间纵向财权与事权改革、地方合作平台机制的规范和制度化、合理调整财政转移支付资金去向和建设用地指标配额、建立适应于融合发展特征的税制体系和统计核算体系、鼓励市场主体和公众参与等方面不断尝试和完善。

第四，区域深度融合发展的保障是中央政府。中国现行宪法和地方政府组织法虽然从不同的角度规定了中央政府与地方政府的法律关系及地方政府在国家政治经济生活中的地位和作用，但对于地方政府之间如何发展横向对等关系、各地方政府在区域经济合作中的地位以及区域管理机构的法律地位等方面缺乏相关的法律依据。要按照党的十九届五中全会进一步推进国家治理体系和治理能力现代化的要求，加快相关法律法规的建立和健全。要以建立权责清晰、财力协调、区域均衡的中央和地方财政关系为指导，按照税种属性和经济效率等原则，进一步理顺政府间收入划分。加快税制改革的步伐，除增加直接税、减少间接税、减少企业税外，探索将属地原则的财政税收制改为更灵活的属地和异地并存的税制。加快完善相关的财税政策和利益平衡机制，积极有效应对融合发展后的地区功能分工深化的态势，需要加快建立与地区功能分工相适应的财税政策和利益平衡机制。进一步协调税收优惠政策，突破要素流动障碍、公平对待要素流动、鼓励要素优化配置等。

参考文献

[1]中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议[N].人民日报，2020-11-04.

[2]习近平.关于《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》的说明[N].人民日报，2020-11-04.

[3]李志勇.融合发展成区域协调发展重要抓手[N].经济参考报，2019-01-04.

Direction and Path of Regional Deep Integration Development during the "14th Five-Year Plan" Period

Wei Wei

Abstract: With the launch of major national strategies to promote regional development, the "four beams and eight pillars" of China's regional coordinated development strategy are taking shape, and the top-level design and strategics framework of China's regional development get progressive improvement. One of the important tasks in the "14th Five-Year Plan" period is to promote the refinement and implementation of regional development strategy, which the hinge is to promote the deep integration within and among various strategies. Regional deep integration development needs to properly handle the relationship between government integration and market integration, planning integration and mechanism integration, hardware integration and software integration. The direction of promoting regional deep integration development is to recognize differences, uniform working pace and continous work. Enterprises are the mainstay of regional deep integration development, local governments are the hinge, institutional integration is the core, and the central government is the guarantee.

Key Words: Regional Coordinated Development; Deep Integration; Double Circulation

（责任编辑：张　子）

【区域协调发展】

城乡要素自由流动促进新发展格局形成的路径研究*

完世伟 汤凯

摘 要：城乡要素自由流动是畅通国民经济循环、构建“双循环”新发展格局的内在要求。从需求端看，城乡要素自由流动既有利于劳动力等要素流向城市、推进新型城镇化；也有利于高端要素回流乡村，激发乡村蛰伏的发展潜能、促进乡村振兴，从而为构建“双循环”新发展格局拓展新的内需空间。从供给端看，城乡要素自由流动有利于畅通生产、分配、流通和消费各环节，平衡城乡要素结构，提升要素配置效率，为构建“双循环”新发展格局培植新动能。因此，要发挥“有效市场”在要素配置中的决定性作用，深化城乡要素市场化配置改革，消除阻碍城乡要素自由流动和高效配置的各种体制障碍，打通“双循环”新发展格局中城乡要素流动的关键堵点。要发挥“有为政府”在乡村基础设施和政策体系制度供给中的作用，深化户籍、土地等制度改革，使城乡人口流动摆脱户籍制约，构建城乡统一的建设用地出让机制。要加大对要素返乡的支持力度，全面推进城乡新型基础设施建设，为形成“双循环”新发展格局提供有力的要素支撑。

关键词：城乡要素自由流动；新发展格局；双循环

中图分类号：F207 **文献标识码**：A **文章编号**：2095-5766(2021)02-0047-09 **收稿日期**：2021-01-20

***基金项目**：国家社会科学基金项目“城乡要素平等自由流动的福利效应与保障机制研究”(20BJY061)；“中原英才计划”项目经费资助；郑州大学人文社会科学优秀青年科研团队建设项目(2020-QNTD-10)；郑州大学经济学管理学新兴学科孵化研究基地项目(101/32610168)；河南省社会科学院博士后科研启动经费资助。

作者简介：完世伟，男，河南省社会科学院经济研究所所长，研究员，博士后导师(郑州 450002)。

汤凯，男，郑州大学商学院讲师(郑州 450001)；河南省社会科学院博士后工作站博士后，通讯作者(郑州 450002)。

党中央提出的“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”，是根据中国发展阶段、环境、条件以及社会主要矛盾变化提出来的重塑发展竞争新优势的重大战略部署，是对中国客观经济规律和发展趋势的正确把握，是掌握发展主动权的先手棋，为未来中国经济高质量发展指明了方向。自2020年5月14日召开的中共中央政治局常委会会议首次提出这一概念以来，习近平总书记又分别在企业家座谈会、经济社会领域专家座谈会、党外人士座谈会、深圳经济特区建立40周年庆祝大会等多个重要场合阐释这一理念，党的十九届五中全会突出强调“十四五”时期中国要加快构建新发展格局。可见，构建新发展格局已成为推动中国未来经济社会各项事业发展的方向性引领。那么，如何理解新发展格局的时代意义？如何更好更快地构建新发展格局？本文认为，实现城乡土地、资本、人才、技术、数据等一系列要素的自由平等流动，使城市与乡村相互支撑、融合发展，既能在需求端扩大城乡消费与投资需求，又可在供给端畅通国民经济再生产全过程，提升要素配置效

率，从供需两方发力，为构建新发展格局提供支撑，是未来中国在疫情防控和经济社会发展双统筹下守正创新，激发构建新发展格局动力和活力的有效途径。

一、城乡要素自由流动促进“双循环”新发展格局的现实逻辑

“双循环”新发展格局是事关全局的系统性深层次变革，如何理解新发展格局是本文研究的逻辑起点。加快构建新发展格局是中国应对世界经济发展缓慢、国际贸易市场萎缩和全球新冠肺炎疫情冲击的时代选择，也是加快中国经济增长内生转型、解决新阶段面临的深层次发展不平衡不充分问题、实现高质量发展而作出的重要战略部署，具有丰富的内涵和坚实的历史基础、实践基础。

1.“双循环”新发展格局的实质是改变以往外向型经济主导的发展格局，由出口导向型转为内需增长型

改革开放以前，中国经济发展主要以国内循环为主，实施进口替代和自力更生的贸易政策，进出口规模较小，1978年中国外贸进出口总额为206.4亿美元，外贸依存度仅为9.7%，经济基本处于封闭状态。改革开放后，中国抓住全球贸易、产业、投资结构的调整机遇，实施了以出口为导向、以国际大循环为主的外向型发展战略，实现了从封闭向深度融入全球化进程的重大转变，对外贸易成为中国经济发展速度最快的领域，带动城市化、工业化快速发展。2001年中国加入WTO后，融入全球产业链、供应链和价值链的进程加快，2006年中国外贸进出口总额超过1.76万亿美元，贸易依存度高达64.3%，达到中国经济参与国际大循环的最高峰，对外贸易成为实现中国经济增长奇迹的重要推动力。但这种经济发展模式也存在一些弊端，“两头在外、大进大出”的出口导向型经济是以国际市场为目标的“单循环”发展，过度依赖国际市场，整体发展格局上处于被牵引状态，在复杂多变的国际环境中更易遭遇外部的干扰和破坏，1997年东南亚金融危机、2008年全球金融危机以及2019年末的新冠肺炎疫情冲击就是以国际大循环的方式对中国的产业链和供应链安全造成了严重破坏。尤其是随着全球化进程的变异以及新一轮技术革命和产业变革，世界面临百年未有之大变局，中国外向型经济发展战略所依赖的世界经济发展模式、总体结构、治理体系和运行规律都发生了深刻变化，依托国际大循环的出口导向发展战略已很难适应新格局、新模式和新使命的要求，“以外为主，以外促内”的外向型发展战略已完成其历史使命，必须根据新阶段世情、国情的变化作出及时调整。基于此，“充分发挥我国超大规模市场优势和内需潜力，构建国内国际双循环相互促进的新发展格局”，便成为应对大变革时代各种危机和风险挑战的必然选择。

2.“双循环”新发展格局是对出口导向发展战略的修正和调整，是在以往持续探索的基础上对各种政策构想和战略思维所进行的全面升华

实际上，1997年东南亚金融危机的冲击就已使各方意识到，过度依赖国际市场和国外需求存在巨大的潜在风险。1998年中央经济工作会议明确表明要“把扩大国内需求作为促进经济增长的主要措施”，首次提出了将“扩大国内需求、开拓国内市场”作为我国经济发展的基本立足点和长期战略方针。2008年金融危机爆发后，中国出口贸易受到严重影响，而国内有效需求不足、产能过剩，在此形势下，《2009年国务院政府工作报告》提出，“把扩大国内需求作为促进经济增长的长期战略方针和根本着力点，增加有效需求，加强薄弱环节，充分发挥内需特别是消费需求拉动经济增长的主导作用”，中国经济发展愈加强化对内需的依赖。到2019年，消费对中国经济增长贡献率已达到57.8%，连续6年成为经济增长第一拉动力。同时，中国GDP总量接近100万亿元人民币，人口规模超过14亿人，人均GDP达1万美元左右，拥有9亿劳动力、1.2亿各类市场主体以及4亿人的全球规模最大的中等收入群体，拥有最完整、规模最大的工业供应体系，成为世界第二大经济体、制造业第一大国、商品消费第二大国，是全球唯一拥有联合国产业分类中全部工业门类的国家，这些为构建“双循环”新发展格局奠定了雄厚的现实基础。

3.“双循环”新发展格局要求城乡要素自由流动、平等交换和公共资源合理配置

统筹城乡发展、推进新型城镇化是中国最大的内需潜力和发展动能所在，在促进新发展格局中具有不可替代作用。近年来，虽然中国在城乡融合发

展方面取得了显著成就，但城乡要素与公共资源配置失衡等问题仍较为严重，城乡要素市场改革滞后，城乡之间发展不平衡已成为中国发展不平衡最突出的表现。城乡要素主要涉及人口、土地、资金、技术、信息等，“构建双循环新发展格局，首先要加快构建城乡要素的双向自由流动的机制”①，重塑新型城乡关系。实际上，国家很早便开始重视城乡融合与要素自由流动问题，扩大内需的过程其实也是城乡要素双向流动不断强化的过程。早在1998年中央经济工作会议提出要“把扩大国内需求作为促进经济增长的主要措施”时就已指出，要“千方百计地开拓城乡市场，特别是农村市场”；在党的十八大报告中，提出要“要牢牢把握扩大内需这一战略基点……扩大国内市场规模”，要“加快完善城乡发展一体化体制机制……促进城乡要素平等交换和公共资源均衡配置，形成以工促农、以城带乡、工农互惠、城乡一体的新型工农、城乡关系”；党的十九大报告提出要“增强消费对经济发展的基础性作用”，要“实施乡村振兴战略”“建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系”；2019年4月15日，《中共中央国务院关于建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系的意见》正式发布，提出要“破除妨碍城乡要素自由流动和平等交换的体制机制壁垒”，并从农业人口转移、城市人才入乡、农村土地制度改革等九个方面推出了具体举措，以此促进在乡村形成人才、土地、资金、产业、信息汇聚的良性循环；党的十九届五中全会也明确指出，“十四五”时期要“形成强大国内市场，构建新发展格局”，要“健全城乡融合发展机制，推动城乡要素平等交换、双向流动，增强农业农村发展活力”。可见，构建新发展格局，主体是畅通国内大循环，着力点是扩大内需，支撑是推动城乡融合，关键是实现城乡要素自由流动。只有实现城乡要素间的双向高速自由流动、高频配置和高效增值，才能完成城乡市场的有效对接，激发城乡市场供需潜力，为新发展格局的形成提供广阔的空间。

二、城乡要素自由流动促进“双循环”新发展格局的理论逻辑

城市与乡村处于不同的经济地位，城乡间要素流动有其内在的规律性。因此，需结合新发展格局的内涵要求，从理论逻辑上探讨城乡要素自由流动促进“双循环”新发展格局的作用机制。

1.培育完善需求扩大机制

“双循环”新发展格局要求以国内大循环为主体，把满足国内需求作为发展的出发点和落脚点，也就是说，扩大内需是构建新发展格局的战略基点，要千方百计地扩大内需。那么，如何进一步扩大内需？一方面要继续增强消费对国民经济发展的基础性作用，激发中国人口规模优势和消费市场规模优势；另一方面要持续发挥扩大有效投资的关键作用，按照城乡居民消费升级的内在趋势和规律，优化投资结构，实施精准投资，提升投资的有效性、针对性。显然，中国新型城镇化和乡村振兴所蕴含的巨大的消费与投资需求潜力将对构建新发展格局起着举足轻重的作用。而充分激发城乡的需求潜力，必须通过各种要素在城乡之间自由流动和资源再配置，培育完善完整的内需体系，实现城乡协调发展，以此引领新发展格局的构建。当前，农村要素向城市流动存在一定程度的阻滞，城市要素向农村流动同样也受到了一定程度的阻滞。在双重阻滞的背景下，破除要素流动限制、实现要素自由流动，已成为扩大需求、促进形成新发展格局的必然选择。

从乡村要素流向城市来看，实现城乡要素自由流动，降低对人口迁徙、土地流通、产业准入等方面的管制，能够为新型城镇化释放更多新的发展空间，进而创造更多消费与投资需求，促进新发展格局的形成（图1）。城乡要素自由流动的核心是人的流动，人口自由流动能促使更多农村剩余劳动力进入城镇，通过推动以人为核心的新型城镇化，实现

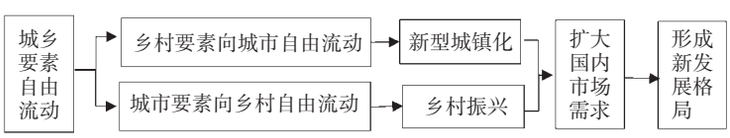

图1　城乡要素自由流动促进形成新发展格局的需求扩大机制

资料来源：作者汇制。

农村转移人口市民化，加速释放消费与投资潜力，增强内需动能。改革开放以来，中国城镇化水平显著提升，截至2019年末，中国户籍人口城镇化率为44.38%，常住人口城镇化率达到了60.6%，已基本实现城镇化。但是，中国城镇化率与发达国家80%的平均水平相比仍有较大差距，《中国农村发展报告2020》预计，2025年中国常住人口城镇化率将达到65.5%，届时将新增农村转移人口8000万人以上。而当前农民进城在就业、子女入学、医疗保障、社会管理等多方面都存在各种限制，农业转移人口市民化任务仍较为艰巨。如果能够实现要素的自由流动，推动农村人口的持续性转移，那么将从以下两个方面影响内需：第一，农村转移人口既是城镇劳动力供给主体，也是重要的消费群体，农村剩余劳动力向城镇转移，能有效增加城乡居民收入，扩大消费需求规模。同时，农村转移人口市民化能显著提升其消费结构和消费倾向。据估计，若农村转移人口实现与城镇本地居民消费弹性的趋同，那么到2030年带动的消费总量将达到15.8万亿元，相当于当年GDP的9.3%[②]。2019年中国有超过2.9亿农民工，虽然其中有2.2亿多农民工及其家属被统计为城镇常住人口，但他们并未取得城市户籍，严重限制了这部分城镇常住人口消费的增长。第二，随着农村富裕劳动力的释放和城乡融合发展进程的深化，大批农村人口将从“自给自足”的传统农业生产模式中解放出来，不断向城镇区域集聚，相应地将扩大城镇市场的住房需求、生活用品需求等，也必然引起相关投资需求的增加。此外，中国农业生产率仅为全社会平均生产率的27%，而农村富裕劳动力转移的过程也是农业生产规模化程度和生产率水平不断提升的过程，只有不断增加农业生产领域的资本和技术投资，才能弥补农村人口转移所带来的农业劳动力缺口。通过以上路径，可以形成较大的新动能来刺激经济增长，进而扩大农村市场，实现构建新发展格局的目标。

从城市要素流向乡村而言，实现城乡要素的自由流动，能将更多资本、技术和人才等先进生产要素引入乡村，激发乡村“蛰伏的发展潜能”，推动乡村振兴，促进新发展格局的形成（图1）。广大乡村所蕴含的规模庞大的投资与消费需求潜力是中国特有的经济优势。深入实施乡村振兴战略，培育和释放乡村内需，是促进“双循环”新发展格局的内在要求。而乡村振兴是一项复杂而系统的工程，超越了产业发展和经济范畴，涉及经济、政治、社会、文化、生态等诸多方面，需要城乡各类要素的支撑，急需构建相对均衡的城乡要素支撑局面，尤其是需要引导更多要素流向农村。而当前要素在城乡间的配置严重失衡，城市对要素的吸引力愈加强势，乡村日渐凋零，“空心化”严重。造成这一局面的主要原因是，中国长期以来实行了以重城轻乡为特征的工业化和城镇化政策，在这种政策导引下，城市工业优先发展，大量的人力资本、资金、土地等要素由农村单向流向城市，而城市要素很少流回农村，农村要素流出长期多于流入，使农村原本就较为薄弱的要素资源变得更加短缺，严重削弱了农村自我发展的根基，并最终形成“农村要素资源外流—经济发展迟缓—要素资源进一步外流—经济发展更加困难”的恶性循环，使城乡发展严重失衡，呈现出显著的二元结构特征。那么，如何提升乡村的要素禀赋，推进乡村振兴？在开放经济条件下，地区要素禀赋的变化主要来自于要素的自然增长与流动。就城乡而言，乡村要素的自然增长是一个极其缓慢的过程，而要素流动能对要素禀赋产生叠加效应，进而快速改变城乡间要素增长的速度、结果及经济发展能力，影响城乡间的经济差距。因此，要改变城乡二元结构、实现乡村振兴，为新发展格局提供良好的乡村需求支撑，其关键是要坚持农业农村优先发展，引导更多要素向乡村流动。目前，城市要素向乡村流动还存在较多的障碍，如，现行农村土地集体所有制和管理体制下，农村土地产权决定权仍取决于村委会，期限一般较短，不确定性较大，影响城市要素下乡的积极性；农业生产资源环境约束日益趋紧，乡村土地规模化供给不足；长期以来形成的制度壁垒、文化壁垒与投资壁垒等使城市要素流向农村的风险和成本较大，一些地区要素流动实际成本甚至高过了跨国出境的成本；政府由于担心“资本下乡”会带来“非粮化”“非农化”问题，对资本流向乡村设置较多限制等。在此背景下，消除制约城乡间要素流动的各种制约，改变不利于城乡融合发展的制度和政策，形成有利于城乡要素自由流动和融合发展的新体制，将能释放巨大的改革红利，推动实现乡村资源要素与全国大市场的对接，重塑城乡关系，形成城市与乡村竞相繁荣兴盛、联动发展新局面，助力构建新发展格局。

在城乡要素自由流动的框架下，农村与城市

将呈现一种要素双向自由流动的良性循环，由此奠定构建新发展格局的要素互动内在条件：第一，在有为政府和有效市场的共同作用下，城市的人才、资金、信息、技术等要素通过不同渠道流向农村，使农村摆脱原先要素短缺的困境，为乡村发展赋予新动能。而农村经济越发展，要素的回报率也就越高，也就越能吸纳更多优质要素流向农村，从而使农村步入良性发展阶段。同时，乡村振兴是新时代拓展中国经济发展空间的一个强劲动力，也是构建新发展格局的重要引擎。政府政策和市场作用通过引导工商资本入乡，形成工业反哺农业、城市支持乡村的局面，既为乡村发展带回了资金，还可以带回先进的理念、技术、管理模式以及优秀人才等。通过以上路径推动各类要素汇聚乡村，有可能引发乡村创业热潮，进而催生新业态、延伸产业链，通过产业集聚、技术渗透、机制优化、体制创新等方式，促进乡村产业兴旺，由此扭转乡村日渐凋敝的局面，实现乡村振兴，促进形成新发展格局。第二，在要素双向自由流动格局下，城乡间要素互动作用明显增强，主动性也将发生显著变化。从乡村的视角看，乡村既承接来自城市的要素流入，也存在面向城市的要素输出。虽然和以往单一流向相比，乡村仍存在要素输出，但已不再是原先乡村依附于城市状态下的要素流动，而是对外形成了自身独特的产品和价值，是乡村按照自己差异性定位对城市的主动作为、平等性输出和互动。除此之外，由于新发展格局下，城乡要素流动的重点聚焦于乡村端，城市对乡村不再是以往单纯的“输血式”反哺，而是在乡村环境得到优化的前提下，内生性地产生要素流向乡村的强大吸引力，乡村以其所具有的禀赋承接来自城市的各类要素，进而完成要素间的对接、整合、演化，实现要素的优化配置。

2.培育完善供给优化机制

“双循环”新发展格局要把实施扩大内需战略同深化供给侧结构性改革有机结合起来，以深化供给侧结构性改革为主线，形成供给创造需求的更高水平动态平衡。而从供给侧分析，要素是经济社会发展的核心，构建新发展格局的过程实际上也是要素进行重新组合的过程，以深化供给侧结构性改革为战略方向来促进构建新发展格局，特别需深化要素结构与效率改革，推动城乡要素自由流动，以此激发全社会创造力和市场活力。

从要素流动方面看，城乡要素流动不畅导致国民经济在城乡空间意义上循环不畅是产生供给侧结构性矛盾的重要原因，故深化供给侧结构性改革、以畅通国民经济循环为主构建新发展格局，必须解决要素供给结构性矛盾，畅通要素供给，推动城乡要素的自由流动（图2）。

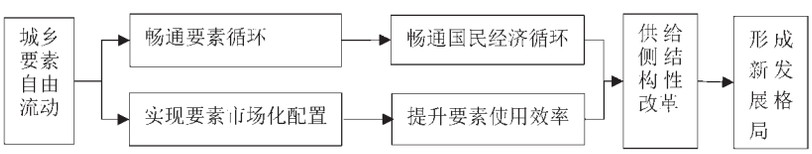

图2　城乡要素自由流动促进形成新发展格局的供给优化机制

资料来源：作者汇制。

马克思再生产理论认为，再生产包括了生产、分配、流通和消费四个环节，这四个环节的循环就形成了国民经济循环。“通”是新发展格局的主要战略思想，要激发经济发展的活力，必须畅通国民经济循环的各个关节，实际上就是畅通国民经济生产、分配、流通和消费的再生产全过程。而要素供给贯穿国民经济循环各领域、各环节，畅通国民经济循环首要前提是畅通要素供给的循环过程。在这种思想指导下，打通生产、分配、流通、消费各个环节，首先要实现城乡要素自由流动，这也是加速国民经济供给与需求、生产与消费、产业链与供应链、上游与中下游、大中小企业等之间有机循环的必然路径。当前，从构建新发展格局所要求的市场规模和体量看，中国已初步具备建设全球超大规模市场的现实基础。2019年中国社会消费品零售总额已近6万亿美元，略低于同期美国的6.22万亿美元；中国进口规模占全球比重约为10.8%，略低于同期美国的12.3%。但是，成为全球“超大规模市场”并不能只依靠规模和体量，还必须依赖人力、土地、资金、信息、技术等要素的畅通流动，在流动中实现各类要素资源的交换、匹配、渗透与补充。由于中国国内市场特别是城乡要素市场流通不畅等原因，许多要素在配置上存在扭曲和错位，严重制约了生

产效率的提高和新发展格局的形成，对激发国内市场潜力形成严重桎梏。只有进一步健全城乡要素市场，畅通城乡要素流动渠道，突出城市与乡村各自的特色优势，乡村优良的生态环境、丰富的特色农产品、优秀的传统文化和良好的手工艺品才能够借助城市资本、技术、信息、人才、创意等要素，形成更具市场竞争力的产业、产品和服务，城市要素也才能以更有影响力的品牌、更大的宣传力度、更雄厚的财力在更广阔的市场流通。总之，推进城乡要素自由流动，能使各类要素在自由的流动和充分的融合中，明确各自的位置，摆脱要素以往从乡村单向流向城市的整体格局，畅通整个国民经济全领域、全过程，实现更高层次、更大附加值和更高创新度的双向循环。

从要素配置方面看，城乡要素市场发育滞后导致各类要素在空间配置上效率偏低，是供给侧结构性失衡的重要表现，故深化供给侧结构性改革、促进构建新发展格局，必须扩大要素市场化配置范围，推动要素在城乡空间的自由流动，提高要素配置效率，实现要素价格市场决定、流动自主有序、配置高效公平，从要素配置上为构建新发展格局提供效率支撑、动力支撑（图2）。优化要素配置主要涉及人力要素与物力要素两大部分：第一，人力要素是经济社会发展中的第一要素，构建新发展格局首要需实现人力要素的自由流动。人力要素流动不单指劳动力数量的流动，在劳动力受教育水平和职业技能不断提高的基础上，还包含着技术、资本、信息、管理、知识等全方位要素的流动，甚至是创新创业要素的流动。一方面，乡村人力要素向能实现更高配置效率的城市流动，能增加进城人员收入，并能促进市场集聚和城市创新发展与效率提升。尤其是教育水平较高的新一代农民，他们对城市有更强烈的诉求，对自身的权益保障有更强烈的意识，更愿意且能更好适应市场机制，推动这部分人力要素流动起来，将能使其实现更大价值。另一方面，随着乡村基础设施的完善，乡村风景的美丽，乡村生活的愉快，乡村心理的恬静，以及乡村所提供的独立性，对城市人群越来越具有吸引力。一些城市人群选择在郊区或有特色的乡村安居定业，这既能加强城市和乡村的互补与融合，又能提升各类要素的使用效率，为构建新发展格局提供动力与效率支撑。总之，推动城乡人力要素双向流动，既能提升乡村劳动力价值，满足城市对劳动力的需求，促进城市经济发展；又能通过人员回流，把城市先进技术、资本、新业态等带回乡村，与乡村独特的资源相融合，催生出新的生产经营模式，提升要素的配置效率。第二，物力要素自由流动具有极强的循环累积效应，能够有效激活城乡闲置或效率偏低的要素资源，促进构建新发展格局。一方面，伴随乡村劳动力向城市转移，乡村的闲置土地不断增加，这种看似闲置的土地要素一旦与创意、创业、资本等相结合，就有可能焕发出强大的生命力。另一方面，伴随城市竞争的加剧，城市生产经营中不断出现多余的产能、落后的设备和技术，以及各种弱势资本，这些要素一经流入更为缺乏物力要素的乡村，就有可能唤醒新的生机。总之，城乡间物力要素的双向流动能够促进资源的有效配置，有利于优化城乡产业结构，并能极大地激发要素流动者的创新创业热情，形成滚雪球似的累积效益，为构建新发展格局提供巨大的空间优势和发展韧性。

城乡土地要素的自由流动与优化配置对构建新发展格局尤为重要。土地是财富之母，城乡土地要素自由流动与优化配置势必会牵动劳动力、资本、技术与数据等其他要素的协同推进，从而形成多要素相互激荡、财富叠加的综合效应，为“双循环”新发展格局的形成注入强劲动力。实际上，中国乡村长期发挥着城市资源储备基地的作用，普遍面临土地、资金以及劳动力等要素向城市单向流动、要素价格扭曲的困境，经济发展乏力，在土地要素市场化方面表现的尤为明显，突出反映为土地市场发育迟缓，农地流转不畅，流转率不高、流转增速放缓等方面。土地要素是乡村较为丰富的生产要素，而中国乡村长期实施家庭联产承包责任制所造成的土地碎片化和分散化，显然不符合新发展格局建设超大规模市场的要求。尽管国家不断强化推进农地流转和适度规模经营的力度，但因农地流转所存在的道德风险和逆向选择等可能性，制约了工商资本和小农户的有机融合。截至2018年，全国家庭承包经营耕地流转面积为5.3亿亩，流转面积占家庭承包经营耕地面积的37%左右；2014年至2018年，农地流转面积增速分别为18.3%、10.8%、7.2%、6.9%、3%，明显呈现逐年放缓态势。此外，农村宅基地权能残缺，农民虽然拥有宅基地的使用权，但

缺少处置权和收益权，导致其难以获得房屋财产性收益，限制了农村宅基地的流转。农村集体建设用地也存在着配置失衡、价格扭曲等问题。当前，以新《土地管理法》出台和要素市场化配置改革政策发布为标志，中国正全力推动城乡土地的市场化流动，以期打破城乡土地要素配置局限。这次改革的核心是允许农村集体经营性建设用地直接入市和探索增减挂钩指标、耕地占补平衡指标等跨省域交易，据保守估计，这将在未来30年内产生超过50万亿元的财富价值[③]，显然这将对形成新发展格局产生深刻的影响。总之，让城乡土地要素流动起来，优化土地配置，促进土地要素开发利用和国民经济循环，这既是破除城乡二元壁垒、保障农民要素权益的重要途径，也是构建新发展格局的内在要求。

三、城乡要素自由流动促进“双循环”新发展格局的实现路径

“双循环”新发展格局是着眼于中国经济中长期发展的必然选择和迫切要求。而城乡要素自由流动既可从需求端通过推动新型城镇化、促进乡村振兴助力新发展格局，又可从供给端通过畅通国民经济再生产全过程、提升要素配置效率等为构建新发展格局提供新动能。为此，进一步从“有效市场”和“有为政府”等角度提出以城乡要素自由流动促进“双循环”新发展格局的路径设计。

1.强化城乡要素市场化配置改革

从思想层面看，城乡要素配置市场化是“双循环”新发展格局中畅通国民经济循环和深化供给侧结构性改革的关键环节，其目的是要畅通资本、劳动力、技术、土地、数据等要素在城乡间的流动渠道，降低要素流动成本，消除流动壁垒。尽管中国40多年改革开放已为城乡要素流动提供了难得的制度环境，但阻碍城乡要素自由流动的各种体制性或政策性壁垒仍普遍存在。除了表现为劳动力难以跨城乡自由流动，科技成果城乡间转移或转化约束明显，企业存在跨城乡经营障碍及市场准入限制等，还突出反映在城乡要素价格存在不同程度的扭曲等方面。城乡要素价格扭曲使要素价格呈现双轨化的特征，一方面城乡间存在要素价格歧视问题，从而破坏要素价格的公平性，人为造成城乡要素流动障碍；另一方面一些效率低下的企业依然可以获取资源继续生存，导致大量要素被过剩产业低效占用。归根结底，这都是因为市场在城乡要素配置中仍未能完全发挥决定性作用，城乡要素的市场化机制有待进一步完善。而通过要素市场化配置改革，能够有效消除城乡要素价格的扭曲，利用市场机制实现要素的优化配置，释放落后产能占用的要素，畅通要素和国民经济循环通道。

从操作层面看，城乡要素市场化配置改革是构建新发展格局的突破口，能够促进新发展格局真正找到着力点。新发展格局战略意图主要有两个：一是通过扩大国内有效需求，激发市场潜力，形成对经济发展的强大牵引力；二是通过供给侧结构性改革，转变经济发展方式，建立更高质量的产业链，形成对经济发展的持续推动力。当前，受新冠肺炎疫情和国际形势的冲击，中国经济增速明显放缓，需求侧在短时间内难以形成较强的牵引力。而供给侧方面，相对于已较为成熟的商品市场，城乡要素市场发展长期滞后，仍存在较大的升级空间。这就需要通过推动城乡要素配置市场化改革，以此在未来较长的一段时间内持续释放要素能量。除此之外，城乡要素市场化配置改革通过消除要素流动壁垒，畅通要素流通渠道，能显著提高要素配置效率，降低企业生产经营成本，增强企业市场竞争力，也有利于引进和留住外资，为优化城乡产业结构创造有利条件。

总之，城乡要素市场化配置改革与要素自由流动、“双循环”新发展格局是统一的，体现了“双循环”新发展格局所要求的深化改革精神，是“双循环”新发展格局的有机组成部分，也将在未来较长时间内为构建新发展格局做出持续性贡献。新发展格局要在“循环”上下功夫，必须进一步改革和完善城乡要素市场，发挥市场在城乡要素配置中的决定性作用，消除阻碍城乡要素自由流动和高效配置的各种体制障碍，促使城乡要素以更高效率进行流动和配置。

2.深化户籍制度与土地制度改革

城乡间要素之所以会流动，主要是因为同一要素投入不同产业部门会产生不同的边际收入。一般而言，城市生产效率要显著高于乡村，驱使要素持续从乡村流向城市，乡村在要素竞争中长期处于弱势地位，成为要素回流的洼地。促进“双循环”新

发展格局，发挥市场在要素配置中决定性作用的同时，应更好地发挥政府作用，瞄准乡村短板弱项，破除关键阻碍，加快完善要素基础设施建设，强化政策体系制度供给，将有效市场与有为政府有机结合，增强城乡要素有序流动活力，改善乡村在要素竞争中的弱势地位。

深化城乡户籍制度改革，畅通劳动力和人才城乡流动渠道。新发展格局对城乡劳动力和人才自由流动提出了新需求。当前，除少数超大城市外，城乡劳动力已基本可按照经济社会发展需求自由流动，但制约劳动力和人才更优配置的症结仍然存在。户籍制度涉及乡村产权、社会保障、子女入学等一系列权利，也是乡村集体经济组织成员身份认证的前提条件，放弃农村户口一般意味着放弃集体经济组织成员的经济权利。虽然近年来一些地方实施了“农民带资进城”的措施，但因这种权益的代际传承制约明显，进城农民对此仍心存顾虑，导致政策的持续性和效力有待检验。在城市，因没有城市户籍，进城农民与城市市民在享受教育、医疗、保险、养老等公共服务方面存在显著差异，甚至因户籍限制而无法在城市买房安家。户籍制度已成为促进城乡劳动力自由流动、推进以人为核心的新型城镇化的关键障碍。除此之外，实现乡村振兴迫切需要充实乡村各类人才队伍，而乡村尚缺乏完善的人才评定定价机制，市场价值尚未被有效激发出来。因此，要进一步深化户籍制度改革，剥离户籍与集体经济组织成员权利间的关系，将城市户籍所能享受的基本公共服务覆盖到所有进城人口，使城乡人口流动摆脱户籍的制约；全面实施乡村人才工程，为各类人才返乡提供补贴支持，打造乡村人才发展平台，为在乡村发展中做出突出贡献的人才提供充足的向上空间，支持其在更大平台上施展才华；完善城乡“同工同酬”待遇体系，构建城乡劳动力和人才顺畅流动机制，激活城乡劳动力和人才市场，促进要素有序自由流动。

深化土地制度改革，构建城乡统一的建设用地出让机制。我国城乡土地管理长期实行“双轨制”，尽管其间历经多次改革，但二元结构问题尚未根本解决。这种土地配置方式的差异导致乡村土地市场化程度偏低，土地增值收益在城乡间分配严重不均。一方面农民难以分享集体土地转换为国有土地时所发生的“增值”，导致征地中出现一系列社会不稳定问题，制约乡村土地要素向城市流动；另一方面，具有下乡意愿的城市要素，因缺乏土地承包权，很容易与集体经济组织或成员产生利益冲突，制约城市要素向乡村流动。近年来，各地加速推进农村土地“三权分立”改革，但因实践中经营权流转定价困难，以及集体经济组织与成员间就土地流转难以形成一致意见等问题，经营权流转尚难得到有力保障。宅基地制度改革也同样面临一系列问题，国家长期限制非集体经济组织成员使用宅基地，造成宅基地对城市要素难以形成较强吸引力。因此，要顺应城乡要素双向流动的趋势和要求，进一步深化土地制度改革，盘活乡村闲置土地，为构建新发展格局提供充分的土地要素保障；强化城乡土地管理信息平台建设，将城市国有土地和乡村集体建设用地纳入统一管理平台，使土地有效需求和高效供给有机衔接；推进城乡建设用地“同地同价同权”，全面推开农村集体经营性建设用地直接入市，探索建立更加公平合理的集体经营性建设用地入市增值收益分配制度。

3.加强对要素返乡的支持力度

乡村发展基础的薄弱性以及农业所具有的天然脆弱性，决定了不能完全以市场竞争为导向来推动要素流动，否则极可能形成“马太效应”，造成要素继续流向城市，影响新发展格局的形成。因此，国家要完善激励机制，强化资本、技术、数据等要素向乡村回流的支持力度。第一，增值是资本要素的自然属性，要发挥财政资金的投资引导作用，将支农资金重点用于乡村平台打造、发展配套提升等方面，为资本回乡创造良好的盈利预期；进一步放开社会资本参与乡村建设的投资空间，完善资本回流优惠政策，提升乡村在城乡资本要素流动中的竞争优势；激发资本为城乡经济社会服务的社会属性，扶持城乡公益性金融服务机构发展，提升资本要素的保障能力。第二，科技是第一生产力，提升乡村汇聚技术要素的能力，增强技术下乡的引导力度，发挥土地、资本、人才等要素的协同效应，驱动技术要素向乡村聚集；拓宽技术应用范围，以科技改造乡村，探索乡村技术新需求；完善技术要素产权保护机制，增强技术支撑新发展格局的能力。第三，数据是促进“双循环”新发展格局的新型要素资源，要全面推进数字乡村建设，弥补城乡数字鸿沟；以新发展格局需求为导向，发挥数据要素对扩大国内

消费与投资需求、提高供给质量等方面的关键作用；加大城乡数据资源供给，满足城乡数字消费需求，提升城乡产业融合深度、居民消费便捷度；全面推进城乡新型基础设施建设，借力“新基建”打通城乡要素流动堵点，引领城乡数字化转型，为构建“双循环”新发展格局培植新动能。

注释

①2020年11月14日中国政策科学研究会常务理事徐洪才在海南海口举办的第86次中国改革国际论坛上的讲话。②数据来源：程杰，尹熙：《流动人口市民化的消费潜力有多大？——基于新时期中国流动人口消费弹性估算》，《城市与环境研究》2020年第1期。③数据来源：黄奇帆：《深化土地要素市场化配置改革 开启中国第三次土改新元年》，《第一财经日报》2020年6月1日。

参考文献

[1]贾大猛，张正河.以城乡要素流动推进新型城镇化高质量发展[J].国家治理，2020(36).

[2]金碚.构建双循环新发展格局 开启中国经济新征程[J].区域经济评论，2021(1).

[3]刘鹤. 加快构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局[N]. 人民日报，2020-11-25.

[4]马建堂，赵昌文.更加自觉地用新发展格局理论指导新发展阶段经济工作[J].管理世界，2020，36(11).

[5]年猛.中国城乡关系演变历程、融合障碍与支持政策[J].经济学家，2020(8).

[6]王向阳，谭静，申学锋.城乡资源要素双向流动的理论框架与政策思考[J].农业经济问题，2020(10).

[7]王一鸣.百年大变局、高质量发展与构建新发展格局[J].管理世界，2020，36(12).

[8]谢伏瞻，蔡昉，江小涓，等.完善基本经济制度 推进国家治理体系现代化——学习贯彻中共十九届四中全会精神笔谈[J].经济研究，2020(1).

[9]姚树洁，房景.“双循环”发展战略的内在逻辑和理论机制研究[J].重庆大学学报(社会科学版)，2020(6).

[10]张可云.区域协调发展新机制的内容与创新方向[J].区域经济评论，2019(1).

[11]张可云，何大栋.城市收入分化提高了全要素生产率吗？——基于中国工业企业数据的实证分析[J].中国人民大学学报，2020(6).

[12]张晓东，何攀.要素流动对城乡融合发展的影响机理——分地区比较研究[J].产业经济评论，2018(4).

[13]中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议[N]. 人民日报，2020-11-04.

[14]朱隽.让资源要素在城乡间自由流动[N]. 人民日报，2019-10-11.

Study on the Path of Free Flow of Factors between Urban and Rural Areas on the New Development Pattern

Wan Shiwei　Tang Kai

Abstract: The free flow of factors between urban and rural areas is the inherent requirement of smooth circulation of national economy and construction of new development pattern. From the demand side, the free flow of factors between urban and rural areas is not only conducive to the flow of labor and other factors to the city and promote new urbanization, but also conducive to the return of high-end factors to the countryside and stimulate the dormant development potential of the countryside. So as to expand new domestic demand space for the new development pattern. From the supply side, the free flow of factors between urban and rural areas is conducive to smooth production, distribution, circulation and consumption, balance the structure of urban and rural factors, improve the efficiency of factor allocation, and cultivate new momentum for the new development pattern. Therefore, we should give play to the decisive role of “effective market” in the allocation of factors, deepen the reform of market-oriented allocation of factors between urban and rural areas, and eliminate various institutional obstacles that hinder the free flow and efficient allocation of factors between urban and rural areas. We should give full play to the role of “promising government” in the supply of rural infrastructure and policy system, deepen the reform of registered residence and land, and make the population flow in cities and towns free from registered residence restrictions. It is necessary to strengthen the support for the flow of factors to rural areas, comprehensively promote the construction of new urban and rural infrastructure, and provide strong factor support for the formation of a new development pattern of double cycle.

Key Words: Free Flow of Factors; New Development Pattern; Double Circulation

（责任编辑：晓　力）

【区域协调发展】

对口合作的形成机制与实践启示

侯景新　于子冉

摘　要：对口支援和对口帮扶在促进区域协调发展中发挥了重要作用。对口关系的实质是区域间的转移支付，中央通过行政发包触发援助方之间的竞争机制，最后以结果为导向对政治任务的完成情况进行考核。由于缺失市场机制，对口双方的目标冲突不可避免，需要进行制度创新。对口合作既保留了传统对口关系的优势，又克服了其存在的问题。中央政府为对口地方间设置了定向交往机制，各级政府根据激励相容原则发挥自主性，因势利导选择合作项目，打破行政区划界限，建设“飞地型”园区，提供必要的组织服务让双方相关企业基于市场规则寻求优势互补。对口合作是在区域层面体现有为政府和有效市场结合的典范，不仅在新一轮东北振兴中具有重要的带动作用，还为今后区域协调发展积累了实践经验。

关键词：对口合作；飞地经济；市场机制；组织服务

中图分类号：F061.5　　**文献标识码**：A　　**文章编号**：2095-5766(2021)02-0056-07　　**收稿日期**：2021-01-06

作者简介：侯景新，男，中国人民大学应用经济学院教授，博士生导师（北京　100080）。

于子冉，男，中国人民大学应用经济学院博士生（北京　100080）。

一、引言

区域间的合作是缩小发展差距，促进区域协调发展的重要途径。虽然差距蕴含着发展潜力，但实践中相隔千里的地方政府之间的互动仅靠双方的合作协议并不能达到很好的效果，推动地理空间上不相邻的地方政府紧密合作，以发达地区带动落后地区加快发展，需要发挥制度优势和政治优势，利用中央权威进行统一的协调管理。其中，以对口关系为突破口促进落后地区发展，是中国特色社会主义区域发展机制的一个亮点。

在中国，从对口援藏援疆、对口支援三峡库区、对口支援汶川震后重建到对口帮扶打赢脱贫攻坚战，对口政策在实践中不断丰富和完善；2017年，国务院办公厅在《关于印发东北地区与东部地区部分省市对口合作工作方案通知》中正式明确了三省四市的对口合作关系。作为新时代对口关系的创新举措，对口合作承载着重要的使命。本文聚焦的问题是对口合作有哪些特点，运作机制如何，具体运行模式是什么；从对口支援和对口帮扶到对口合作，其中蕴含着什么样的经济逻辑，一些成功的实践经验对今后的区域发展政策有哪些启示等。

二、对口关系的实践探索

1979年，中央政府首次提出“对口支援”政策，引导沿海先发地区向边境地区和少数民族地区转移支付，以地区间牵手促进共同发展，其中，北京支援内蒙古、河北支援贵州、江苏支援广西和新疆、天津支援甘肃、上海支援云南和宁夏，全国支援西藏。此后经过援疆、三峡工程、汶川震后重建和脱贫攻坚等重大区域实践，功能不同、各具特色的“对口关系”逐步成熟，已成为政府利用行政方式驱动

区域协调发展的重要手段，其中以“对口支援”和“对口帮扶”最为典型。

1.对口关系的典型模式——支援和帮扶

20世纪末，在“两个大局”思想指引下，中国区域经济协调发展政策体系开始构建，对口支援的作用开始凸显。根据受援客体的不同，到目前为止，中国对口支援主要有三种模式：对边疆民族地区的常规性对口支援、对重大工程实施地定向性对口支援和对受重大损失灾区救急性对口支援（钟开斌，2013）。长期以来，该政策在促进落后地区发展、灾后重建和重大工程建设中贡献巨大，作用明显。常规性对口支援是历史最长、规模最大的政策模式，其中以“对口援疆”最具代表性。1996年，大批干部奔赴新疆，对口援疆正式拉开序幕。各省市以干部支援、资金援疆和项目援疆相结合的方式贯彻对口政策，经过几代人的不懈努力，对口政策在确保国家安全和长治久安、促进当地经济社会发展方面取得了历史性成就。

重大工程对口支援也是地方政府间对口关系的重要内容。在国民经济建设中，一些全国性的重大工程功在当代，利在千秋，受益者是全体国民，但工程的实施对所在地的经济、社会和生态环境等影响重大，只有通过全国其他省市同心合力才能解决问题，其中以举世闻名的三峡工程最为典型。1992年，国务院要求全国20个省（区、市）、10个大城市和中央政府50多个有关部门承担130多万移民安置（赵明刚，2011），经过十几年的努力，各对口单位均顺利完成任务。对口支援还是灾区重建的主要途径。2008年汶川地震发生后，国务院办公厅下发通知，要求举全国之力帮助灾区恢复重建，建立对口支援机制。后续评估发现，各省市提前一年完成了重建工作，且援助金额均高于中央制定的标准。此后青海玉树震后重建、湖北新冠肺炎疫情防控过程中均启动了灾后对口支援模式。

对口帮扶主要体现在东西部地区对口扶贫协作。20世纪90年代，大中型国有企业响应中央要求，积极参与脱贫攻坚工作，通过与深度贫困地区对口开展经济合作、技术服务、吸收劳务、扩散产品以及干部交流等，在扶贫中发挥重要作用。党的十八大以来，中央提出精准扶贫的新思路，对口帮扶的作用更加凸显。与扶贫的其他形式相比，对口帮扶采取双方结对的形式，实行“点对点”的帮助扶持，措施富有针对性，效果也更加显著。

2.对口关系的维系机制——政治任务

对口关系是具有中国特色的一项重要政策，在实践中得到不断完善和丰富，已经成为一种半常规化的制度安排。它的实质是非地理相邻地区之间资源的无偿赠送，相当于中央赋予经济发达省市的一项政治任务，必须按照政治任务的方式依靠完整的政治动员程序推动。以援藏和援疆为例，每一期援助工作的启动都要先召开相关地方和部门党政领导参加的座谈会以及工作会议，成立由党委领导任组长的对口支援领导小组，在受援地设立“前方指挥部”和临时党委，进行组织保障。同时，不同省市之间、不同层级政府之间形成援助体系，但要顺利地完成支援任务，中央政府的权威不可或缺。中央政府把贯彻政治任务作为官员政治晋升的考核指标，通过上传下达、任务分解、层层落实和以结果为导向的考核体系，形成对地方政府有效的制约和主要的激励。另外，仅有地方政府的组织动员和高层级的政府居中统筹协调还不够，各地还需要在社会层面形成共识。一方有难、八方支援是中华民族的优良传统，各地区政府通过宣传与感化逐渐将这种硬性的政治任务转化为守望相助的道德义务，以期能在当地民众之间孕育出一种共生文化和命运共同体意识，努力保证政策能获得支持并长期持续地发挥作用。

3.对口关系的运行逻辑——行政发包制

对口支援和帮扶是一种政府间的横向财政转移支付，实质上是将中央的财政义务分摊给地方财政来负担（朱光磊，2011）。在1994年分税制改革之前，“分灶吃饭”的财政体制使得中央政府的财政能力捉襟见肘，没有足够的财力支撑对落后地区的直接转移支付，只能诉诸将支援活动作为一项常规的长期任务交给各地方省市。分税制改革之后，这一政策模式延续了下来，并不断完善。与中央直接转移支付制度相比，对口政策确实有很多优势。

作为单一制国家，中国幅员辽阔，各地区基础条件千差万别，受信息成本和行政成本约束，包干制是国家治理的惯常做法。“对口政策”就是一种“行政发包制”，通过中央对地方放权，让各省市分工支援，八仙过海，各显神通，充分发挥自主性和创造性，因地制宜进行科学援助。这样不仅能节省信息费用，还可以明确责任，便于考核对口双方政

府。并且,对口政策能够触发地方政府之间的锦标赛竞争机制,相关责任人强烈的表现动机有利于防止推诿扯皮的官僚主义现象发生(周黎安,2007)。尤其是当巨灾发生时,纵向的行政体制无法适应海量物资的统一调度,下放权力,让援助方和受援助方之间沟通协商具体援助方案,可以使援助系统科学高效地运行起来。

4.对口关系存在的问题——市场机制缺失

对口关系经过近半个世纪的发展,产生了显著的经济效益和社会效益,其所发挥的作用不容否认,但其中也存在一些问题不容忽视。首先,支援行动很难由基层政府主动发起和实施。因为各级政府是其行政辖区内民众的利益维护者,支援的任务是"额外"的,需要"挤占"本地人享有的资源来完成,所以,支援方的内生动力与热情就有所折扣。又因为此项政治任务比较模糊,无法界定与明确援助内容、任务实现截止日期、援助标准、范围和时效性等,所以支援方地方政府倾向于尽量使得有限的援助款显现最大的"效果",单纯追求项目数量,一些华而不实的面子工程时有发生。虽然常态化的任务早已层层分解下去,但没有明确的法律解释和法律程序,无法做到有章可循。一些项目的前期开发程序不规范、签订后难以落实、实施过程中夭折、经济技术合作项目在对口支援方撤离后就迅速垮掉等现象都不同程度存在,且这些争端与纠纷无从处理(郑毅,2010)。同时,对口关系中消极应付的现象也时有发生,很难形成多元参与、齐抓共管的局面。

其次,对口关系中,增强受援方的造血能力已经成为共识,但出于对支援资金使用效率的考虑,交支票工程比较少,具体的支援方式主要是交钥匙工程,即由对口支援省市全额拨付建设资金,并负责全部项目的设计和施工,待竣工验收合格后整体移交给受援地区使用。通过创新机制促进双方经贸交流合作的案例并不多见,典型代表是浙江省在义乌国际商贸城为新疆和田地区无偿开设民族产品展销中心,但其实际发挥的作用也是杯水车薪。

作为援助的重头戏,加工制造业最受受援地政府的重视和支持,但实践中工业园区的建设效果却并不尽如人意。通常而言,援建项目往往是援助方的优势产业,但不一定符合当地实际情况,对当地相关行业的带动不大;如果结合当地的资源特色选择援助产业,不考虑与周边区域的关系,又会产生产业高度同质化,加剧区域内低水平、小规模的恶性竞争(程广斌、程楠,2014)。同时,引进企业对当地税收的贡献有限,绝大部分税收流向企业总部所在地;很多引进企业有专业技能方面的要求,劳动力要实现本土化,就需要在短时间内完成学习培训、技术推广、培育熟练的生产技术人才,这在实践中有时也很难实现。

更值得注意的是,对口援助在短期内可能会促发"荷兰病",抑制当地制造业的发展。因为当大批外来资源进入之后,会吸引人力和物资等都向与该资源有关的不可贸易部门倾斜,引发工资和当地物价上涨。所以,可贸易部门无法通过市场供需快速调整产品价格和工人工资,结果工人转移到不可贸易部门。用工成本的增加严重地挤出了制造业部门的生产,导致可贸易部门丧失在市场上的竞争力,该负向作用还会溢出到那些与被援助方相邻的地区。并且就长期效果而言,援助产生的"荷兰病"的作用甚至是不可逆的(Bulte,2018;张晓波,2018)。

最后,对口双方"不对等"的地位会产生不可忽视的社会问题。援助通常是"强帮弱",项目建设不可避免会打上援助方的烙印,"感谢碑"多处存在,这会给当地民众心理上造成挫败感。长此以往,人们会产生发达地区财富富余、理所当然应该援助的心理,费力不讨好的情景就时有发生。同时,这种"等、靠、要"的思维会改变当地居民的精神风貌,消解他们奋发图强的意识。

上述问题的产生主要有两点原因,一是双方发展水平落差太大,无法构建市场化的合作机制。依据梯度转移理论,发达省份资本、技术及市场的外溢效应,会带动欠发达省份的经济发展。但是如果梯度过大,产业关联性不强,双方合作所需与所能就不能很好地匹配和衔接,产业有序、科学转移的机制就无法发挥效用。二是无偿的、横向的政府间利益流转面临无法克服的障碍。地方政府不仅是中央的隶属机构,还是地方经济和社会组织的代言人。所谓无利不起早,因为"无偿",有明确的利益主体意识的地方政府就没有足够的激励去完成上级的任务,目标冲突不可避免。因此,如何进行制度创新,建立起有别于支援和帮扶的机制就至关重要。如何既能将对口援助的优点保留下来,又尽量少地依靠单向度给予,更多靠双方合作互利共赢,

对口合作提供了新的发展思路。

三、对口合作的形成逻辑与主要模式

2010年，对口支援汶川任务完成后，基于前期援建过程中建立起来的帮扶关系，广东省与汶川县、北京市与什邡市分别签订了合作框架协议。此次合作双方地位趋于平等，协议也具有系统性和全方位的特征，但这只是地方政府间自发形成的对口合作。在此基础上，2017年，国务院办公厅《关于印发东北地区与东部地区部分省市对口合作工作方案通知》正式明确了三省四市的对口合作关系，即辽宁省与江苏省、吉林省与浙江省、黑龙江省与广东省、北京市与沈阳市、上海市与大连市、天津市与长春市、哈尔滨市与深圳市7个对口合作关系，并对具体开展对口合作提出了4个方面共18项任务。至此，对口合作正式登台亮相，新的区域发展对口合作格局建立起来。

1.对口合作的形成机制——有效市场和有为政府

实践表明，解决地区发展不平衡问题仅仅通过转移支付调节是不够的，必须进行制度创新。无论是支援还是帮扶，援助关系主要是援助方代替受援方制定发展方向和行动方案，受援方只需享受援助成果即可。合作与之不同，它以互利共赢为原则，不仅包括共同劳作，还要分享合作成果，参与收益分配，这种平等交换的方式才是最终的理想状态（李瑞昌，2017）。

对口合作是一种新型的跨区域合作机制，它不同于传统的援助关系，也不同于粤港澳大湾区、长三角一体化、京津冀协调发展为代表的相邻城市间区域合作；与纯市场化合作相比，对口合作又多了各级政府牵引的纽带。既然是合作，就要运用市场的力量而不是由上而下的、来自中央政府的强力计划干预。根据“激励相容”原则发挥地方自主性，合作各方能够在动态发展的过程中选择和调整合作的领域和具体内容，综合考虑两地各方面的异质性进行全面系统的合作，使各方都能够从合作中获得持续稳定的收益。东北地区工业基础好、资源丰富、发展空间大；东部地区体制机制灵活、民营经济活跃、资金雄厚，三省四市发挥各自优势，扬长避短、扬长补短，能够使得东北振兴与京津冀协同发展、长江经济带发展、粤港澳大湾区建设等国家重大战略对接，实现南北联动，协同发展。

对口关系中的有为政府体现在，中央根据各地资源禀赋、城市功能、产业基础、发展水平来确定对口单位的匹配，尤其是基于现有的合作基础因势利导，着重把两地所需与所能有机结合起来，给出方向性原则，赋予省级政府广泛的自主操作空间（国家发展和改革委，2017）。这些对口合作省市之间普遍具有很强的产业互补性，两地的企业早已有密切的合作，交流早已开始。例如，在辽宁省发展的苏商有20万人之多，规上企业2万多家，在江苏发展的辽商也有10多万人；大连和上海同为沿海港口城市和金融、贸易、物流中心；黑龙江和广东是全国最大的粮食调出省和全国最大的粮食调入省，是全国口岸群最多的两个省份。同时，在省级以下层面，各市也一对一结对。以辽宁省和江苏省对口合作为例，南京与鞍山重点推进现代服务业合作，无锡与盘锦重点推进物联网等信息产业合作，南通与辽阳重点推进装备制造业合作，盐城与阜新重点推进节能环保产业合作，连云港与营口重点推动港口联动发展，扬州与丹东加强文化旅游产业合作，泰州与本溪共同发展医药健康产业，淮安与铁岭加强农产品产业化合作，镇江与朝阳共同推动军民融合产业发展，苏州工业园区与沈抚新区结对，结成重点合作园区等（曹阳，2019），对口双方由单纯的资金承接转变为管理与项目的复合承接，合作空间十分广阔。

中国地方政府交往方式很多，例如，重大的区域发展战略需要政府间密切协同，一般都会有权威性较强的领导小组协调推进；因共享自然资源或大型基础设施而开展交往、签署经贸合作协议等十分普遍，一般是地方政府间的自主动作；与此同时，人情机制的延伸也屡屡见诸报端，例如，当一地的政府官员到另一地任职后，两个地方之间的企业投资会增加，政府之间的交往会更加频繁。但是，一般而言，两个行政边界不靠近、相距甚远的地方政府难以形成持续交往的动力机制。即使有合作潜力和合作基础，也只能是企业行为或通过民间机制，没有中央政府正式的发文引导，政府层面的交流不会十分热络。对口合作的特点就在于，中央政府为两个远距离的地方政府设置了一道定向交往机制，“迫使”两地政府之间开展持续的、日常化的交往（李瑞昌，2017）。这样，政治顾虑消除了，利益分配

关系理顺了，上下同欲，成果自然可期。

2.对口合作的主要模式——飞地经济

在招商引资过程中，打破行政隶属关系，把甲地的资金或项目放到行政上乙地管辖的工业园区，伴随财政税收、政绩考核等一系列机制保障双方利益分配的合作模式，被称为“飞地经济”(The Enclave Economy)(张鑫，2014)。“飞地经济”是实现区域协调发展的一种制度创新。例如，广东省早在2004年就开始发展飞地经济，鼓励珠三角地区的政府和企业在粤北经济落后地区建设飞地，进行产业梯度转移；江苏省为实现省内产业转移，鼓励苏南苏北地区市级政府共建开发园区，弥合南北发展鸿沟，实现协同发展。但这些项目主要源于省级政府统筹规划，成功的经验也只能在省内复制。然而，在不同省份之间，由于空间位置相互独立，各自行政隶属关系也不同，飞地经济发展往往面临一些政策上的障碍。

传统的招商引资有三个主体，投资来源地政府、投资目的地政府和投资企业。相应地有三种力量决定项目能否顺利落地，即落后地区迫切加快发展的拉力、企业寻找低成本环境的动力和先进地区政府的阻力。阻力的存在源于地方政府并不希望自己的企业转移到其他省份发展，从而损失自己的税源和经济体量。对口合作机制的构建，很好地解决了这个问题。对口合作的飞地式关系不是地方政府间自发形成的，而是由上级政府安排而结成的。因为统筹协调的组织服务(organization service)跟上了，行政壁垒被打破，再加上多方利益关系得到重新理顺，跨省的飞地经济发展就不再困难。通过创新飞地经济的资源利用方式和利益分享方式，飞出地同样能分享飞入地园区企业发展的积极成果，两地都把飞地经济作为自己的分内事，传统招商引资过程中飞出地政府的阻力就变成了推力。

飞地经济模式下，双方以“共建、共管、共享”为原则，建设“飞地型”园区，通过园区再造，实现协同发展。例如，东北地区作为东部发达地区产业转移的承接地，把劳动密集型产业、资源密集型产业转移过来，利用双方发展水平的落差进行“嵌入式”发展。双方按照“总部经济+生产基地”的方式参与飞地经济建设，通过成立合资平台公司的方式利益共享、风险共担，减少了机会主义行为，调动了双方积极性。在管理体制上，实行管委会负责制，管委会主任由先进地区干部担任，主导经济管理和建设事务，党工委书记由当地干部担任，负责征地拆迁和社会事务。飞地内企业上缴省级税收增量全部返回给飞地提供市和使用市，由两市各按一定的比例分留，GDP等其他经济指标原则上也按此比例进行统计。

东部地区具有先进的市场观念、管理理念和政策环境，但是其一大劣势是地理空间有限，土地资源十分紧缺，商务成本较高，面临着产业结构亟待升级的问题。东北地区土地资源丰富，发展空间大，对产业和项目的限制要求低，但缺乏资金、人才和管理经验等关键性的生产要素。通过对口合作，发展飞地经济，东部地区拓展了发展空间，优化了产业结构，东北地区激活了闲置资源，提升了产业结构。例如，辽阳石化生产基础化工原材料比较齐全，拥有精细化工企业和相应产业工人储备，各项运营成本费用也较低廉，但是产业规模效应不强；南通市目前拥有大型知名化工企业集群，包括全球知名跨国企业，但是以农药等精细化工为主的企业，其中部分企业面临向外搬迁的压力，土地资源的紧缺、更为严格的安全环保政策使得农药企业产能得不到扩张，新产品也无法核准投产，因此迫切需要将产能向外转移，寻找新的发展空间(顾旭东，2019)。根据《辽宁省和江苏对口合作实施方案》，南通和辽阳也是对口合作城市，两地产业在许多方面也具有优势互补的有利因素，再加上政府部门的参与推动，更加有利于两地企业的对口合作。

飞地经济的另一个着力点是高新技术产业。东部地区科技成果转化能力强，东北地区有广阔的腹地、优质的高教资源和高素质的产业工人，共促科技成果落地双方一拍即合。例如，此次京沈对口合作，沈阳中关村创新基地项目已经完成规划，正在加速建设，一批以军研科工为代表的优质企业已经入驻；哈深对口合作共同打造的北斗卫星应用产业园，致力于在机器人制造、航空航天等领域开展深度合作。通过创新资源集聚孵化，区域间的知识溢出和技术转移扩散效应必将助力双方实现产业转型升级。

四、对口合作对区域协调发展的启示

区域经济协调发展离不开政府，但也不能排斥

市场只靠计划和行政手段。政府提供组织服务，牵线搭桥，将所有生产要素汇集到一起（Coase and Wang，2012）；市场理顺分配机制，坚持互利共赢，给参与双方提供行动激励，这是新时代对口合作机制的核心，也是发挥市场决定性作用和更好发挥政府作用的生动体现。

1.对口合作需要国家相关部门大力支持

跨区域、宽领域、多主体的合作关系离不开国家有关部门的支持。国家发展和改革委、中组部会同国务院振兴东北地区等老工业基地领导小组通过建立工作推进机制、指导编制实施方案和工作计划、干部互派挂职交流与人员培训、支持飞地经济跨地区耕地占补平衡等为对口合作保驾护航。例如，2017年6月，国家发展和改革委等部门颁布《关于支持“飞地经济”发展的指导意见》，其中明确提出要创新“飞地经济”合作机制，完善发展成果分享机制，提出支持在各类对口关系中开展“飞地经济”合作，整合资源、优化布局，促进区域协调发展。

2.对口合作依赖于地方政府间的强联系

通常情况下，中国的行政管理体制具有“属地管理”的特征，一个行政区域内的所有事情都归属于辖区的政府管理，跨地域的联系必须以管辖政府为中介才可能发生。然而，政府间纵向联系紧密、横向联系相对较弱的情况在某种程度上却制约着区域经济协调发展的目标实现。基于上级的权威建立起来的结对关系加强了横向政府间的联系，源于共同的利益交流互动，以市场化的方式来配置资源，对口合作在继承与创新中走出了一条新路，实现了互利共赢。在对口合作中，中央政府提供了有文件依据的政策资本，在其鼓励与支持下，地方政府之间建立起了决策层、协调层、执行层等多个层面工作机制，各对口市、部门和项目主要领导每年互访交流，通过横向联动、纵向衔接、定期会商使得交流主渠道畅通，合作机制运转高效。顶层设计之下，主要领导召开联席会议，面对面敲定合作框架，形成常态化干部交流和人才培训机制，更好地了解双方供需缺口，省（市、县、区）、部门、园区、项目之间密切交往，提供政府独特的组织服务，发挥助推作用，才能更好地找准合作切入点和结合点，使社会各界广泛参与到对口合作工作中来，使对口合作更加精准、长效与务实。

五、结语

纵观近3年的对口合作制度安排，东北地区借此机会在国企改革、体制机制创新、产业园区建设等领域主动向东部省市看齐、对标，以重大合作平台为载体实施了一批标志性跨区域合作项目，在产业链供应链协同、跨区域要素共享等方面不断拓展新的合作空间，并逐渐形成了一套相对完整的对口合作政策体系和保障措施。平台载体不断涌现，对口经贸洽谈会年年举办，要素流动越来越频繁，合作成果亮点频出。三年来，三省投资项目实际到位资金累计均超千亿元，成绩喜人（程晖，2019）。长期来看，如果两个地区的经济交往比较密切，那么政策上就会因为相互学习和模仿而变得趋同（CAO，2012），随着时间的推移，这种效应会越来越显著。

区域经济政策能不能成功，关键在于是否要把政府作为理性人对待。靠行政指令强迫无法调动其主观能动性；靠顾全大局、讲贡献、发扬风格也不能产生持久的热情；只有靠交换，发挥市场的作用，给双方都带来实实在在的经济利益才能产生预期的效果。同时，无论是横向政府之间的规划协调还是中央政府的纵向指导，组织服务所发挥的作用都不可或缺。高层级政府因势利导选择结对关系，同层级政府顺势而为拓展合作领域，政府搭台，企业唱戏，区域经济互动起来才能发挥巨大的经济效益与社会效益。中国经济回旋余地大，发展空间广阔，进一步打破区域间要素流动的壁垒，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，区域经济协调发展仍有巨大潜力。作为新时代区域协调发展的机制创新，对口合作也将会为其注入新动力。

参考文献

[1]CAO X. Global networks and domestic policy convergence: a network explanation of policy changes[J]. World Politics, 2012,64(3).

[2]Bulte E, L H Xu, X B Zhang. Post-disaster Aid and Development of the Manufacturing Sector: Lessons from a Natural Experiment in China [J]. European Economic Review,2018(101).

[3]H Coase, N. Wang. How China became capitalist[M].New York: Palgrave Macmillan,2012.

[4]曹阳,王智勇,蔡亚军.发挥各自优势 实现双赢共进——苏辽对口合作取得良好成效[J].中国经贸导刊,2019(17).
[5]程广斌,程楠. 新一轮19省市对口援疆:进展,问题与推进措施[J]. 石河子大学学报(哲学社会科学版),2014(3).
[6]程晖. 东北与东部地区对口合作,都取得哪些成果?[N]. 中国经济导报,2019-07-11.
[7]顾旭东,顾倩倩.搭建合作桥梁 共育两地产业——南通市工业和信息化局携企业赴辽阳考察报告[J].农药市场信息,2019(16).
[8]李瑞昌. 地方政府间"对口关系"的保障机制[J]. 学海,2017 (4).
[9]徐丽鹤,张晓波.灾后援助促进了经济增长吗? ——基于汶川地震"对口援建"政策的自然实验[C].首届中国发展经济学学者论坛会议论文集,2018.
[10]张鑫. 对口支援政策下的产业援疆模式选择与实现路径[J]. 石河子大学学报(哲学社会科学版),2014(1).
[11]赵明刚. 中国特色对口支援模式研究[J]. 社会主义研究,2011(2).
[12]郑毅. 法制背景下的对口援疆——以府际关系为视角[J]. 甘肃政法学院学报,2010(5).
[13]钟开斌. 对口支援:起源、形成及其演化[J]. 甘肃行政学院学报,2013(4).
[14]周黎安. 中国地方官员的晋升锦标赛模式研究[J]. 经济研究,2007,42(7).
[15]朱光磊,张传彬. 系统性完善与培育府际伙伴关系——关于"对口支援"制度的初步研究[J]. 江苏行政学院学报,2011(2).

The Formation Mechanism and Realistic Enlightenment of Counterpart Cooperation

Hou Jingxin Yu Ziran

Abstract: Counterpart support and assistance play an important role in promoting the coordinated development of regional economy. The essence of counterpart relationship is the transfer payment among regions. The central government triggers the competition mechanism among donors through administrative responsibility contract, and evaluates the completion of political tasks based on results. Due to the lack of market mechanism, the goal conflict between the two sides is inevitable, and institutional innovation is needed. Counterpart cooperation not only retains the advantages of traditional counterpart relationship, but also overcomes its problems. The central government has set up a directional communication mechanism for the counterpart places. The local governments at all levels play their autonomy according to the principle of incentive compatibility, choose cooperation projectsin the light of its general trend, break the boundaries of administrative divisions, build "Enclave type" parks, provide necessary organizational services, and let the relevant enterprises of both sides seek complementary advantages based on market rules. Counterpart cooperation is a model of the combination of active government and effective market at the regional level. It not only plays an important role in the new round of Northeast revitalization, but also accumulates practical experience for the coordinated development of the whole regional economy in the future.

Key Words: Counterpart Cooperation; Enclave Economy; Market Principle; Organization Service

(责任编辑:文 锐)

【区域高质量发展】

中国省际交界区域高质量合作发展研究

马燕坤 王喆

摘 要：省际交界区域的发展不容忽视，推进省际交界区域高质量合作发展，有利于加快省际交界区域经济发展，有利于促进区域协调发展，也有利于形成国内国际双循环相互促进的新发展格局。推动省际区域高质量合作发展，应遵循夯实区域发展“主引擎”、推动区域交通内畅外联、培育壮大区域性中心城市、加强区域次区域合作和协同推进生态环境保护的思路，着力于规划协调衔接、完善提升龙头城市功能、促进产业协同发展、构建立体化交通网络、推进公共服务均等化、扩大对外开放、推进生态文明建设和优化营商环境。

关键词：省际交界地区；区域合作；高质量发展

中图分类号：F061.3 **文献标识码**：A **文章编号**：2095-5766(2021)02-0063-07 **收稿日期**：2020-11-20

作者简介：马燕坤，男，国家发展和改革委员会经济体制与管理研究所副研究员，经济学博士（北京 100035）。

王喆，男，国家发展和改革委员会经济体制与管理研究所区域城乡室主任，副研究员（北京 100035）。

省际交界区域，顾名思义，是指由省际交界地区组成的区域，包括省级分界线两侧一定范围内的地级行政区或县级行政区。中国分为34个省级行政区，共有66条省级陆地分界线，两侧共分布着849个县级行政区，土地面积合计占全国陆地面积的近半数（曾冰等，2016）。除少数区域外，省际交界地区基本都地处省域经济边缘，普遍远离本省经济中心，经济发展相对欠发达。在决胜全面建成小康社会，开启全面建设社会主义现代化国家新征程的大背景下，推进省际交界区域高质量合作发展，意义重大。

一、推进省际交界地区高质量合作发展的重要意义

推进省际交界地区高质量合作发展，有利于加快省际交界区域经济发展，有利于促进区域协调发展，有利于形成国内国际双循环相互促进的新发展格局。

1.有利于加快省际交界区域经济发展

除少数区域外，省际交界区域基本都地处省域经济边缘，普遍远离本省经济中心，经济发展相对落后，甚至属于中国欠发达地区。如浙闽交界区域，2019年温州和丽水的人均地区生产总值分别是浙江平均水平的66.0%和62.0%；宁德和南平的人均地区生产总值分别是福建平均水平的78.6%和69.1%。推进省际交界区域高质量合作发展，就是要促进各地区消除壁垒，加强合作，优势互补，推动经济要素自由有序流动、资源配置优化和高效利用和各类市场融合统一，形成发展合力，共同推动区域经济发展。

2.有利于促进区域协调发展

区域协调发展战略是新时代国家重大战略之一，是贯彻新发展理念、建设现代化经济体系的重要组成部分。《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》明确提出，要加强省际交界地区合作，探索建立统一规划、统一管理、合作共建、利益共享的合作新机制。根据涉及省级

行政区数量的不同，中国不仅有两省交界区域，而且有三省交界区域和四省交界区域，甚至还有五省交界区域。经济分割是省际交界区域的基本特征之一，也是制约区域协调发展的主要障碍。涉及的省级行政区越多，经济分割现象越严重。推进省际交界区域高质量合作发展，就是要探索建立省际交界区域一体化发展新机制，消除经济分割，推进基础设施互联互通、产业发展协作协同、生态环境共保共治和公共服务共建共享，建立统一开放的区域市场，形成促进区域协调发展的新格局（肖金成等，2020）。

3.有利于形成国内国际双循环相互促进的新发展格局

2020年5月召开的中央政治局常委会会议提出，深化供给侧结构性改革，充分发挥中国超大规模市场优势和内需潜力，构建国内国际双循环相互促进的新发展格局。扩大内需是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核心动力和基础条件。人口体量和收入水平是扩大内需的两个着力点。中国不少省际交界区域属于人口密集地区，其中不乏人口近千万的地级市。如2019年，浙闽赣交界区域的温州常住人口930.00万人，淮海经济区的徐州常住人口882.56万人，户籍人口1041.73万人，晋冀鲁豫交界区域的邯郸常住人口954.97万人，户籍人口也在1000万人以上。推进这些省际交界区域高质量合作发展，加快提高这些区域的居民收入水平，将对中国通过扩大内需构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局形成强大支撑力量。

二、推进省际交界区域高质量合作发展的总体思路

省际交界地区分属不同的省级行政区，但地域相接，自然资源禀赋相近，人文相似，社会往来联系较多。然而，省际交界地区行政分割、各自为政问题突出，尤其体现在交通基础设施建设方面，不但密度普遍不高，连通性也不强，甚至存在严重的“断头路”现象。省际交界地区普遍地处省域经济边缘，经济发展普遍低于本省平均水平，在现实中竞争普遍大于合作。

如浙闽赣交界区域[①]，地形地貌均以山地丘陵为主，适宜开发的土地面积都较少，但地域相接、山水相连、文化相近、人缘相亲，特别是温州，自古与福建联系最为密切，有大量的福建移民及其后裔，尤以闽南人为多；温州、台州和宁德都属于东部沿海城市，且位于国家交通大通道上，建有铁路和高速公路，但在温州与南平、温州与上饶、台州与南平、丽水与上饶等城市间的交通联系都要绕道通达，经济社会往来很不便捷；2019年，温州、台州和丽水的人均地区生产总值分别是浙江平均水平的66.0%、77.6%和62.0%，宁德和南平分别是福建平均水平的78.6%和69.1%，上饶是江西平均水平的69.2%，其中，宁德和南平的经济体量分别排在福建倒数第2位和倒数第1位，台州、丽水、宁德、南平和上饶五市的城镇化率均明显低于本省平均水平。

面向新时代，面对百年未有之大变局，省际交界区域应深度融入国家区域发展战略，以整合区域优势资源、创新区域合作机制实现合作共赢、共同发展为目标，发挥区域发展“主引擎”的引领辐射作用，推进基础设施互联互通，培育壮大区域性中心城市，加强区域次区域合作和生态环境共保共建。

1.龙头引领，夯实区域发展“主引擎”

区域经济发展离不开龙头城市的引领辐射作用。省际交界区域应充分发挥龙头城市的引领辐射作用，着力提升营商环境和城市功能，提高交通便捷度，重点依托国家级产业集聚平台，吸引高新技术产业和现代服务业及高端人才集聚和创新创业，引导人口向中心城区集中，加快做大做强城市规模，进一步夯实引领辐射区域经济发展的龙头地位和功能。

2.内畅外联，推进交通基础设施互联互通

交通基础设施建设对于促进区域经济发展具有先导作用。以构筑内畅外联交通体系为目标，以地区间通道畅通为重点，打通省界、市界、县界的“断头路”，不断提升区域路网密度和等级。加快省市间交通基础设施规划和建设对接沟通，以铁路和高速公路为主体，国道和省道公路为辅助，航空和水运为补充，形成布局合理、层次清晰、功能协调、便捷高效的现代化区域综合交通网络。

3.“三集”联动，培育壮大区域性中心城市

产业园区是产业发展的载体，是城市发展壮大的驱动器。依托重点产业园区，促进产业集聚集群

集约发展。以经济技术开发区、高新技术产业开发区、新区等重点产业园区为载体，引导工业向园区集聚、服务业和人口向地级市区集中，推进产城融合发展，以产业发展促进城市发展壮大，以城市发展推动产业转型升级，依托各地级市中心城区培育形成区域性中心城市。以完善和提升城市功能为立足点，不断增强各区域性中心城市对高新技术制造业和生产性服务业的集聚能力，形成多个辐射带动区域经济发展的动力源。

4.改革创新，强化区域次区域合作

省际交界区域不仅要加强内部城市合作，而且要与周边的发达地区和较为发达地区加强合作。如浙闽赣交界区域，要与长三角、海西、长江中游等区域加强合作，以瓯江水运、铁路、高速公路等交通干线与港口的相互衔接为切入点，统筹谋划与长三角区域一体化发展相衔接的政策和措施，建立健全由政府部门、科研机构、社会组织、企业等主体共同参与的区域合作机制（李博雅等，2020）。还应积极推动在省级层面达成推进省际交界区域合作发展的共识，探索构建次区域合作机制，支持在省际交界地区、市际交界地区、县际交界地区合作共建次区域合作示范区或试验区。

5.协同共建，加强区域生态环境保护

牢固树立“绿水青山就是金山银山”意识，坚持“山水林田湖草生命共同体”理念，遵循“生态产业化，产业生态化”的思路，建设生态优先型省际交界区域经济，追求生态、经济、社会三大效益的最大化。打破行政区划界限，探索构建有效的合作机制，推进省际交界区域生态环境共保共建，实施生产、生活、山体、流域、海洋等环境污染协同治理和联合执法。以流域为主要依托，探索构建生态补偿机制，将生态资源产品化、资本化，让生态产品供给地区共享区域经济发展的成果。

三、推进省际交界区域高质量合作发展的对策建议

推进省际交界区域高质量合作发展，应着力推进规划对接协调、完善龙头城市功能、促进产业协同发展、构建交通设施网络、实现公共服务资源共享互认、协同扩大对外开放、加强生态环境共保共建和共同优化区域营商环境。

1.推动发展规划衔接，构建区域合作发展机制

树立“区域一盘棋”思维，加快省际交界区域发展规划对接和有效协调。共同编制省际交界区域高质量合作发展规划，明确合作发展的重点领域、目标和重点任务，将其作为省际交界区域各市产业发展规划、交通设施建设规划和资源利用与生态环境保护规划的依据，做到规划统一、同步建设。加强沟通和协调，省际交界区域各市分别积极申请把编制省际交界区域高质量合作发展规划列入本省“十四五”重点工作计划，并积极争取省级政府支持和推动列入国家“十四五”重点工作任务。在编制省际交界区域高质量合作发展规划的过程中，应加强与国家和省级主体功能区规划的有效衔接。

建立多层次区域合作协调机制是推动省际交界区域高质量合作发展的强有力保障。联合成立省际交界区域合作发展市长联席会议制度，成员由各市市长组成，作为推动省际交界区域合作发展的决策机构，聘请各市所属省主要领导为顾问，定期和不定期举办会议，协商解决区域内的重大问题，积极推进发展改革、规划、交通、产业、生态、投融资、引资引智等方面的合作。下设发展和改革、规划、交通、产业、生态等领域的若干委员会作为政策的执行机构，定期召开会议，加强信息沟通，及时反映区域发展中面临的问题，提出解决办法。各市成立省际交界区域合作发展办公室，或制定一个部门具体负责区域合作事宜。加强沟通和协调，共同推动省级政府签订省际交界区域合作战略框架协议，支持和指导区域合作发展。发挥行业协会、商会等社会组织在编制区域行业发展规划、规范区域市场秩序和制定区域市场行为准则的作用。

成立区域合作发展基金有助于解决省际交界区域高质量合作发展中的疑难问题。按照财政收入1%—3%比例拨付资金，共同出资成立省际交界区域合作发展基金。除用于区域合作机构日常运行外，该基金专项用于省际交界区域跨省市基础设施建设、区际利益补偿、区域重大课题研究及规划编制、区域重大活动开展等事项。

2.完善提升城市功能，增强龙头城市引领辐射力

以重要产业集聚平台为依托，加大基础设施建设力度，加快完善道路、给水、雨水、污水、电力、供热、工业蒸汽、天然气、通讯、互联网、有线电视网和土地平整“十一通一平”基础设施条件，增强投资吸

引力，激励创新创业，创造就业机会，吸引和引导人口向中心城区集中，加快壮大龙头城市的经济体量和人口规模。有序推进龙头城市市辖区扩容和中心城区市辖区撤并，扩大城市发展空间，提升中心城区对经济和人口等要素的综合承载能力。对标和对接上海、北京、广州及周边大都市，积极承接产业转移和科技成果产业化项目，支持本地企业在这些大都市建设研发中心。优化龙头城市与周边地区的重大交通方式布局，建设形成以龙头城市为中心的一小时交通圈。

以增强实力为目标，以提高效率为保证，以改革创新为动力，打破生产力发展的束缚，着力完善提升龙头城市的城市功能。推动龙头城市大力发展金融、商务、信息等高端生产性服务业，强化对本地及周边地区制造业发展的生产性服务功能（马燕坤、肖金成，2020）。加强龙头城市与毗邻重点城区和城镇的交通基础设施建设和教育、医疗、文化等公共服务设施建设，推进公交线路和轨道交通向远近郊区的延伸，提高中心城区与近郊区连通性。

安排专项财政资金，建立激励机制，推进龙头城市农业转移人口市民化。推广“人地挂钩”“增减挂钩”双挂钩政策，科学估算人口转入地区城镇新增用地规模与人口转出地区土地整治规模，实现城乡建设用地增减挂钩。探索建立低成本、多元化、可持续的市政基础设施建设投融资机制。积极探索通过统筹廉租住房、经济适用房、棚户区改造及公共租赁住房等保障性住房政策和住房公积金等住房金融政策，解决农业转移人口进城住房困难。按照一定时序、合理的空间秩序、适当的人群分类、适宜的领域重点，分类指导，循序渐进，有序推进农业转移人口的社会身份、公共服务和社会保障。

3.优化产业空间布局，推进区域产业协同发展

依托各市区位交通优势，优化省际交界区域产业空间布局，推动工业项目加快向各市重点产业园区集中集聚，推动服务业向各市中心城区集聚。以浙闽赣交界区域为例，重型工业项目向温州、台州、宁德等沿海地区重点布局，丽水、南平、上饶等内陆地区重点发展轻型工业项目和生态环保型产业。作为浙闽赣交界区域龙头城市，温州要大力发展金融中介服务、商务、科技创新、现代物流等生产性服务业和文化创意产业、高新技术产业，加强对周边城市制造业的联动和服务，让产业链的研发和市场营销环节留在本地，与其他城市形成产业功能分工；利用温商在区域内广泛投资经商办企业的有利条件，推进温州与宁德、上饶等城市的产业对接，建立更加紧密的经济联系与合作关系。借鉴宁波湾新区“引进一个企业、带动一个产业、打造一个产业集群”的创新创业发展理念，浙闽赣交界区域各市要充分利用大项目的引领带动作用，合理布局大项目产业链的前端或后端，合力打造区域大品牌。

立足区域产业优势，充分发挥国家级和省级产业集聚平台的作用，以产业对接、合作、转移为重点，构筑区域产业链供应链体系，引导各市中心城区产业高端化发展，通过产业衔接、融合和升级，打造各具特色、梯次布局的产业集群。如浙闽赣交界区域，应着力推进温州与丽水的绿色环保产业协作，构建温丽瓯江流域产业协作带（孙昌龙等，2014）；加强产业联动发展，整合温州、台州、宁德等城市的基础和资源，以开放型、创新型、宜居型为特征，推动湾区经济、海洋经济、港口经济与腹地经济协同发展，打造温台—温宁先进制造及海洋经济产业协作带（孙昌龙等，2014）。加强省际交界区域重点产业合作，实施“强强联手”，形成区域产业联盟，联合打造区域产业品牌，将相同或相近的产业做强做大，培育区域核心竞争力。借鉴粤桂合作特别试验区、长三角生态绿色一体化发展示范区等跨省合作共建产业园区的做法和经验，在省际、市际交界地区共建产业园区，两地优惠政策择优选用。

加强省际交界区域科研院所和高科技企业的资源共享和创新合作，联合争取国家重大科技合作计划，共同争取全国性重大体育赛事、国家级和国际性大型科技论坛等活动的举办权，统筹协调推进科技成果转化和产业链推介。加强区域产业共性技术共建共享，针对产业共性技术作为准公共产品普遍供给不足的情况，合作共建行业性的公共创新平台。探索建立创投机构、风险资本、科技银行等资源共通共享机制。构建省际交界区域科技创新创业投资基金联盟，在区域范围内优化配置科技金融资源，充分发挥各市创新创业投资基金对优化科技成果转化和高科技企业集聚布局的引导作用。鼓励和支持民营企业加强科技创新合作，共建科技创新平台，共享民营企业高科技人才地图，合作开展重大技术研发攻关，推动形成民间资本“炒科技”

的良好氛围。推进区域知识产权申报和审核互认，加强知识产权侵权、维权案件审理合作，强化知识产权跨地区保护和转化。

合力承接国际国内高端产业转移，重点引进资金技术密集、附加值高的高新技术项目、服务业项目和龙头项目，提升产业层次，延长产业链，由注重引资数量向注重引资水平和质量转变。统筹谋划区域人才引进政策，避免恶性竞争，避开与先进城市的正面竞争。促进专业技术人员在区域内企业间的合理流动，推动新技术中的隐性知识、生产工艺创新的共享和传播。通过培训、继续教育等方式，联合培养技能型人才和技术型人才，为企业发展提供专用型人才和人才库储备。加强医疗资源的合作，面向国内国际重点引进医疗设备制造、医疗健康服务等高新技术企业和高端人才，实施需求对接和合理布局。

4.加强基础设施互联互通，构建区域立体化交通网络

加强交通部门对接合作，着力打通跨地区“断头路”，畅通区域交通联系。以浙闽赣交界区域为例，共同推进杭温高铁、温武吉铁路建设和温福高铁建设前期工作，构建多向辐射的高铁网络；以干线铁路、高速铁路、高速公路及国省道为依托，形成便捷联系周边及内陆地区的综合交通通道；加强沟通和会商，共同呼吁和提请浙闽两省级政府支持和推动“苍南—泰顺—寿宁—庆元—松溪—武夷山”“宁德—霞浦—柘荣—泰顺—景宁”和“宁德—屏南—政和—庆元”等高速公路建设，争取纳入国家高速公路网络规划。

积极对接京津冀协同发展、长江经济带建设、黄河流域生态保护和高质量发展等国家重大区域发展战略和“一带一路”建设，加快推进省际交界区域基础设施、集疏运体系和多式联运系统建设，大幅度提升区域物流综合运输能力。如浙闽赣交界区域，一是加强温州、台州、宁德三地港口分工合作，统筹利用区域港口资源，充分发挥各港口的比较优势，实现错位发展和协同联动，形成区域航运物流综合竞争力；二是完善温州龙湾机场国际口岸建设，拓展、加密至国内各省会城市及国外重要城市的航线和航班，提高空港口岸开放程度，建设成为浙闽赣交界区域枢纽性国际机场；三是增强温州龙湾机场的区域航空服务能力，打造浙闽赣交界区域客货进出境中心。

5.推进公共服务共享共建，实现区域公共服务均等化

积极推进省际交界区域基本公共服务标准化管理，以标准化促进基本公共服务均等化、便利化。统筹考虑区域经济社会发展水平、城乡居民收入等因素，逐步提升基本公共服务保障水平。创新城市间公共服务对接转续机制，探索构建区域公共服务平台，促进居民异地享受公共服务并便捷结算，实现区域公共服务便利共享。实施民生档案跨地区查档服务项目，建立互认互通的区域档案专题数据标准体系。

推进省际交界区域城市间医疗资源合理衔接和医疗服务共享，创新医疗卫生领域协同发展机制。合作共建区域医疗卫生数据库和信息共享平台，逐步实现居民健康档案、电子病历、预约挂号、远程专家会诊等信息和数据的跨地区共享互认。完善门诊通用病历、双向转诊、临床用血应急调配等合作机制，实现区域同等级医疗机构医学检查结果互认，加快实现区域医疗卫生“一卡通”。扩大跨省异地就医直接结算联网定点医疗机构数量，加快实现县级行政区异地联网机构全覆盖。拓展跨省异地就医登记备案方式，研究解决就医地和参保地结算差问题。完善跨省异地就医信息沟通和应急联动机制，探索设立跨省异地就医结算专窗、开展院内自助查询方式。建立和完善公共卫生联防联控和信息共享机制，加强重大传染性疾病、突发公共卫生事件联防联控和相互支援。加强医疗卫生机构和人员合作交流，统筹开展医疗技术人员培训，积极引进外部优质医疗资源，共同提升区域医疗卫生服务水平。

共建区域就业和人才服务信息平台，推进人力资源市场一体化建设。完善扶持创业的优惠政策，共同营造有利于创业的市场环境。推进区域人力资源服务产业园建设，完善园区服务外包、渠道招聘、人才寻访、创业孵化、管理咨询等人才资源服务功能。加快推进失业保险政策对接和社会保障网络互联、信息互通，加快实现区域社会保障“一卡通”。构建区域城乡居民基本养老保险对接机制，实现养老保险关系转移接续和养老金资格认证认可。开展社会救助、社会养老等领域合作，建立社会福利共享机制。

6.强化外资外智利用，扩大区域对外开放水平

依托海运、航空、铁路、高速公路等交通大通道，选择地级城市重点规划布局一批物流贸易基地和陆路开放口岸，推动海运、航空、铁路、高速公路等开放口岸共建共享，大力发展枢纽经济，培育更多经济增长点，加快形成陆海内外联动、东西双向互济的对外开放格局。以国际贸易、港口物流、经贸服务、跨境电子商务等方式，对接主要城市优势主导产业，带动其传统产业转型升级，推动区域外向型经济发展。融入“一带一路”建设，对接沿线国家和地区发展需求，依托各市产业园区，加强优势产能、对外工程、能源资源、现代物流、农业等重点领域的国际产能合作，促进产业有序转移与承接。

充分发挥各市保税区的开放功能，推动各市进出口贸易发展，共同推进区域对外开放。依托各市区位交通、产业发展、生态环境、文化资源等方面的优势条件，积极打造国际交流与合作平台，深化政府、产业、商务、科技、文化、人才等领域的国际交流与合作。

探索实施外商投资准入特别管理措施（负面清单），负面清单之外的领域按照内外资一致原则实施管理。吸引外资重点投向服务业、先进制造业、研发创新等领域。积极试点外资企业参与“冷热电”三联供、污水及垃圾处理、地下综合管廊、公路、港口等基础设施项目建设。支持外资企业依法依规在主板、中小企业板、创业板、科创板上市，在新三板挂牌，以及发行公司债券、可转换债券等融资工具，为外资企业提供更加便利的融资渠道。

7.合力生态文明建设，推动区域产业绿色发展

构建跨界污染联防联治机制，协同推进区域水环境质量监控网建设，确定跨界流域监测断面、监测项目、监测频次、监测方法，互相通报跨界断面水质监测数据。推动空气质量数据联网，加快各市大气自动监测数据共享，按照国家新修订的《环境空气质量标准》实时发布空气质量监测数据。建立统一的生态环境检测体系，联合开展环境质量和环境影响评估，形成区域生态环境保护长效机制。构建生态环境信息资源共享机制、跨地区突发环境事件应急响应机制、环境污染纠纷协调处理机制和环评会商、环境执法等合作机制，联合推进环境违法打击和突发环境事件应急处置，共保区域生态环境安全。探索建立区域横向生态补偿机制和制度，在流域生态保护区与受益区之间开展横向生态补偿试点，在重要湿地开展湿地生态效益补偿试点，逐步提高重点公益林生态效益补偿水平。

推进跨境流域污染协同治理，成立区域跨境流域水环境保障协调办公室。加强跨省境、市境河流上下游水资源协调治理和管控以及左右岸生态环境保护和修复整治，联手打造区域生态屏障和跨地区流域生态景观。加强海岸线、河岸线生态环境联合保护和修复整治，协同推进近海、流域污染治理，实施联合执法。统一实施严格的环境准入标准，共同推动流域产业有序转移和转型升级。

强化省际交界区域生态文明建设的科技支撑。加快推进大数据建设和应用，综合使用GPS、GIS、RS、物联网等技术，建设包括水体、森林、湿地、水土流失等生态体系动态监测定位系统，增强区域生态环境动态监测和管理能力。加快推进各地区优势产业绿色化升级改造，大力推广能源高效利用、污染物减量化、废弃物资源化和无害化处理的工艺技术和先进设备。

8.构建区域信用体系，协同优化区域营商环境

借鉴广东省推进珠三角区域一体化的评价方法，建立区域跟踪评估制度，加强对各个合作领域和项目的监测、检查、统计、分析、评价。构建区域合作发展奖惩机制，当有地方政府违约时，可采取减少合作项目、取消某种优惠、向社会公布评估结果或启动内部民意压力等间接措施给予一定惩罚。

联合制定省际交界区域信用条例，签署一批重点领域跨地区信用联合奖惩合作备忘录。建立区域公共信用信息平台，推动行政许可和行政处罚双公示数据、失信被执行人、重大税收违法案件当事人等公共信用信息共享。建立严重失信名单信息公示、动态发布机制，对严重失信企业从投资关系、股东关系等多维度开展信用图谱关联分析，开展大数据信用风险监测、动态预警工作。聚焦生态环境、食品药品、产品质量、旅游、交通运输等重点领域，制定互认的区域红黑名单认定和退出标准及办法，并对信息主体的激励与惩戒以及权益保护等方面做出规定，形成“失信行为标准互认、信用信息共享互动、惩戒措施路径互通”的区域信用联合奖惩模式。联合保护知识产权和保障区域诚信体系建设，对诚信失范、侵犯知识产权的个人和机构依法惩戒和惩罚，并及时加以纠正。

协同推进“放管服”改革，进一步理顺政府与市场的关系，着力让市场在省际交界区域资源配置中起决定性作用。构建区域优化营商环境联盟，对标世界银行标准和国内外一流城市，精简行政审批环节，提高行政服务效率，消除不公平竞争，促进民营经济大发展（卓勇良，2014）。清理差异化的优惠政策，废除影响公平竞争的不合理规定，减少政策洼地，以谋求多元规制的协调，以统一市场准入制度和建立合作共赢、同国际贸易投资规则相适应的体制机制为重点，全面推进相关领域改革，积极推动市场规则体系共建、创新模式共推、市场监管共治、流通设施互联、市场信息互通和信用体系互动，共同营造法治化、便利化、国际化的营商环境。加强政策沟通和协调，引导和鼓励国有企业、民营企业、企业商会、行业协会、社会组织等力量在推进省际交界区域高质量合作发展中充分发挥主体作用，形成区域合作发展的自我强化机制。

注释

①浙闽赣交界区域包括浙江省温州、台州、丽水，福建宁德、南平和江西上饶六个地级市。

参考文献

[1]曾冰，张朝，龚征旗，等.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).

[2]高顺岳，林亚敏，王立先，等.温州打造浙闽赣六市区域中心城市的初步研究[J].统计科学与实践，2018(7).

[3]肖金成，马燕坤，洪晗.我国区域合作的实践与模式研究[J].经济研究参考，2020(4).

[4]李博雅，肖金成，马燕坤.城市群协同发展与城市间合作研究[J].经济研究参考，2020(4).

[5]马燕坤，肖金成.都市区、都市圈与城市群的概念界定及其比较分析[J].经济与管理，2020(1).

[6]孙昌龙，余建形，郭建东.温州与周边城市的区域产业合作空间[J].浙江经济，2014(19).

[7]卓勇良.破解温台发展困局[J].南风窗，2014(18).

Study on High-quality Cooperative Development in Inter-provincial Border Regions in China

Ma Yankun　Wang Zhe

Abstract: The development of inter-provincial border regions cannot be ignored in China. Promoting high-quality cooperative development in inter-provincial border regions is conducive to accelerating economic development of inter-provincial border regions, promoting regional coordinated development, and forming the new development pattern with domestic and international double-cycle mutual promotion. To promote the development of high-quality cooperation in the border region in China, we should follow the main engine of strengthening regional development. promoting the outreach of regional transportation facilities, cultivating and strengthening regional central cities, strengthening regional and sub-regional cooperation, and promoting ecological and environmental protection in coordination, and we will focus on coordination and articulation of plans, improving and upgrading functions of leading cities, promoting coordinated development of industries, building three-dimensional transportation network, promoting equal access to public services, opening wider to the outside world, building ecological civilization and enhancing business environment.

Key Words: Inter-provincial Border Area; Regional Cooperation; High-quality Development

（责任编辑：平　萍）

【区域高质量发展】

黄河流域高质量发展:比较优势发挥与路径重塑*

文玉钊 李小建 刘帅宾

摘 要:黄河流域拥有相对显著的地域、能源资源、人口与经济等规模优势以及产业基础、中心城市、经济地理区位等方面优势。黄河流域经济高质量发展必须高度关注流域的特殊性,高度重视流域发展的整体性,高度审视流域经济比较优势的尺度特征,高度注重流域经济的发展基础,高度聚焦流域经济发展的创新驱动。黄河流域经济发展路径重塑可重点从以流通和开放为导向强化黄河流域内外经济联系、打造黄河流域经济多层级增长极、构建以中心城市为极核面向周边的放射状开发开放新模式、以区域功能差异化为引领构建黄河流域现代产业体系、探索黄河流域内部多元化区域合作等五个方面展开。

关键词:流域经济;高质量发展;比较优势;发展路径;黄河流域

中图分类号:F061.5 **文献标识码:**A **文章编号:**2095-5766(2021)02-0070-13 **收稿日期:**2020-08-13

***基金项目:**国家自然科学基金青年项目"基于西通道的国家西向流通网络特征与组织模式研究"(41701141);国家自然科学基金面上项目"内陆快速城镇化地区特大城市多中心空间结构多维识别、发育机理及空间治理路径研究"(41871159);教育部人文社会科学重点研究基地重大项目"黄河中下游农耕文明转型中聚落体系演变与村庄发展模式研究"(16JJD770021);河南省高等学校哲学社会科学创新团队支持计划(2014-CXTD-07)。

作者简介:文玉钊,男,河南财经政法大学黄河流域经济协调发展研究中心/河南省城乡数据挖掘院士工作站研究人员,讲师,博士(郑州 450046)。

李小建,男,国际欧亚科学院院士,河南大学黄河文明与可持续发展研究中心教授(开封 475004);城乡协调发展河南省协同创新中心教授(郑州 450046)。

刘帅宾,男,郑州航空工业管理学院土木建筑学院讲师,博士(郑州 450046)。

中国是典型的陆海复合型大国,内部资源禀赋差异巨大。改革开放以来,由于各地区发展条件和外部动力的差异,区域经济差异大、发展不平衡成为基本国情。从空间维度看,这种不平衡长期表现为"东西差距",即从沿海至内陆形成了典型的经济地理梯度格局。随着经济进入新常态,近年来又呈现出中西部地区中心城市加速崛起、南北方经济分化加剧(经济增速"南快北慢",经济份额"南升北降")、不同地区间转型发展的动力差异明显等新的现象(盛垒等,2018;倪鹏飞等,2018)。总的来看,中国经济发展的空间结构正在发生深刻变化。在此背景下,黄河流域生态保护与高质量发展上升为国家战略,成为国家新一轮区域协调发展的重要支撑。

流域经济是一种以江河为通道、以物流为纽带或轴心的特殊区域经济,是自然区域范围内的经济和跨区域范围内经济的结合体,可通过整合和优化流域内各种资源而形成具有一定分工协作的经济带(张侃侃等,2013)。作为极为重要的大河流域,当前黄河流域整体发展水平仍然不高,在全国乃至

全球的综合竞争力优势不够凸显，流域内部经济联系相对薄弱，经济发展不平衡。因此，黄河流域经济实现高质量发展还面临较大压力。在区域经济的高质量发展上，国家明确提出要发挥各地区比较优势，促进各类要素合理流动和高效集聚，增强创新发展动力，增强中心城市和城市群等经济发展优势区域的经济和人口承载能力，形成优势互补、高质量发展的区域经济布局。在新的发展环境下，黄河流域经济如何发挥比较优势和探索富有地域特色的高质量发展新路径，已成为当前亟待探讨的问题。

一、黄河流域面临的新发展机遇

近年来，国家经济发展阶段与空间战略发生了显著调整，不同区域在新一轮发展中的定位、地位发生改变，不同区域的发展目标、重心、路径随之调整，黄河流域发展迎来了新的外部机遇。

1.黄河流域在全国发展格局中的地位得到明确

从发展史来看，人类文明先后经历了原始文明、农业文明和工业文明。黄河流域曾经诞生了辉煌的原始文明和农业文明，长期居于国家经济社会发展的核心，但在近代工业文明的大潮中逐步落伍，流域的大部分地区经济发展水平较低、经济发展质量不高。黄河流域生态保护与高质量发展上升为国家战略，表明尽管黄河流域的自然与经济条件弱于长江、珠江等大河流域，但其在全国发展格局中极为重要的地位得到明确。

2.黄河流域经济发展质量将不断提升

中国的经济社会发展已进入转型期和调整期，中国经济从高速增长阶段转向高质量发展阶段。高质量发展的本质内涵，是以满足人民日益增长的美好生活需要为目标的高效率、公平和绿色可持续的发展，是经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设“五位一体”的协调发展（张军扩等，2019）。区域是经济要素的承载空间，是各种社会经济活动的地域单元，各区域的高质量发展成为支撑国家整体目标实现的迫切需要。黄河流域纳入国家战略是经济高质量发展在特定空间上的落实，将助推黄河流域经济增长由以往的规模扩张和资源要素驱动逐步转为高效、公平与可持续的发展，促进经济发展从量的积累转向质的提升，最终形成高质量发展的良好动力系统。

3.黄河流域将成为生态文明建设的示范区域

工业文明以人类征服自然为主要特征，一系列全球性和地方性的生态环境问题不断产生，自然环境与经济发展之间的关系受到重新认识。在此背景下，生态文明实际上已成为人类文明发展新的阶段。当前，生态文明建设已纳入“五位一体”总体布局，成为国家和区域发展的重要目标。黄河流域长期存在生态脆弱、水资源短缺、水沙结构不合理等复杂的生态问题，对经济发展产生重要约束。随着黄河流域国家战略的实施，一系列生态保护与高质量发展的政策与重大工程项目的逐步落地，生态保护和经济发展之间的矛盾将逐步协调和破解，黄河流域将成为生态文明建设与经济高质量发展的示范区域。

4.黄河流域的整体功能发挥与内部协调发展将受到重视

1984年公布的“七五计划”，第一次把全国划分为东中西部三大经济地带与东部、中部、西部、东北四大板块划分。同时，相继实施了东部沿海地区率先发展、西部大开发、东北振兴与中部崛起等国家战略，实现了国家战略在地域上的全覆盖。经过长期发展，这种空间战略表现出显著的局限性，即切割了流域经济的横向联系，不利于区域经济的整合，致使东西部发展差距进一步拉大，同时造成了大区域环境治理难度加大与生态补偿的缺位（杨柏，2007）。近年来，国家空间战略发生了重大调整，突出表现为国家先后对珠江—西江、长江、淮河、汉江、黄河等大江大河流域进行针对性规划（见表1），空间战略走向注重区域内部协同发展的新阶段。以流域为对象的空间战略更加顺应自然地理规律，注重流域经济的横向联系，更有利于实现经济、文化、生态等各类要素的关联与融合，便于流域整体功能的发挥（文玉钊等，2017）。由于黄河主要通航能力的丧失以及上下游面积的极不平衡，黄河流域内部的经济联系受到严重的先天制约。同时，从沿海至内陆的广阔纵深驱动了上下游经济地理梯度格局的形成。黄河流域发展上升为国家战略，极大地提升了外界对流域整体功能发挥和内部发展不平衡问题的关注，对于破解黄河流域内部经济联系不强、发展差异大的“顽疾”与实现内部协调发展提供了前所未有的机遇。

表1 近年来基于流域发展的国家空间战略与主要着力点

年份	空间战略	规划文件	流域	流域发展主要着力点
2014	加快珠江—西江经济带发展	《珠江—西江经济带发展规划》	珠江—西江流域	生态廊道,互联互通大通道,港口群,产业协同,城镇体系,开放合作平台
	长江经济带发展	《关于依托黄金水道推动长江经济带发展的指导意见》	长江流域	生态文明,黄金水道,融合发展,海陆统筹,双向开放
2016	长江经济带发展	《长江经济带发展规划纲要》	长江流域	生态环境,综合立体交通走廊,产业转型升级,新型城镇化,全方位开放新格局,协调发展,城市群
2018	淮河生态经济带发展	《淮河生态经济带发展规划》	淮河流域	绿色生态廊道,高效淮河水道,立体交通网络,协同发展优势产业,产业转移与承接,城市协调发展,对外开放,区域合作
2018	汉江生态经济带发展	《汉江生态经济带发展规划》	汉江流域	“美丽汉江”“畅通汉江”“开放汉江”“创新汉江”
2019	黄河流域生态保护和高质量发展	《黄河流域生态保护和高质量发展规划纲要》	黄河流域	生态保护,环境治理,流域安全,水资源集约利用,产业协同发展,区域协调发展,黄河文化

资料来源:作者整理。

二、黄河流域经济高质量发展的比较优势

在新的发展条件下,基于对比较优势理论的全面认识,可从规模、产业基础、中心城市、经济地理区位等方面对黄河流域比较优势进行全面把握。

1.全面认识比较优势理论

比较优势理论以李嘉图的贸易理论为基础,并由赫克歇尔、俄林和萨米尔森等人发展完善。比较优势理论可简单概括为:基于各国不同的生产要素禀赋,各国分别从事凝聚不同要素强度产品的生产并形成各自比较优势,从而使国家之间进行产品贸易且均能获益(蔡昉,2019)。比较优势理论不仅广泛应用于国家之间贸易以及后发国家赶超研究,也被应用于国家内部不同地区间的发展与赶超研究。尤其在中国,中央与地方政府产业政策的制定往往基于地区的比较优势(赵婷等,2019)。总体来看,对比较优势理论的全面认识需在三个方面展开。一是不同主体(国家或地区)之间的技术水平和生产率水平差异所带来的相对优势往往取决于外生因素,而自然资源存量的有限性和国际自然资源价格的不稳定性,使得资源比较优势难以长时间维持,并且有可能陷入“资源诅咒”陷阱。因此,传统比较优势是静态和外生的,没有考虑比较优势的内生性、可转换性、可创造性和动态性。随着中国发展阶段的转变,资源和低廉劳动力供给变的不可持续,消费需求逐步成为主要拉动力,消费能力、内需市场、需求规模等因素将变成经济发展的重要内生变量,本地市场需求、规模经济、产业聚集也就成为产业发展的新比较优势,由规模经济带来的比较优势对产业和区域发展的作用将超过传统的要素禀赋的比较优势。二是不同主体之间经济互动具有不同的性质。在国家之间,生产要素的流动性比较小,而国家内部的不同地区之间,生产要素的流动性很强,资本和劳动可以无障碍地从一个地区转移到另一个地区。这可能导致一个地区早在与资源禀赋相对稀缺性相适应的产业结构形成之前,最活跃的生产要素已经转移到其他地区。这表明,特定地区要素相对稀缺性的特点,可以为其经济发展提供事先的认识和判断,但比较优势的真正发挥只能依靠一系列条件而实现(蔡昉,2019)。三是现实中在进行特定地区的比较优势分析时,比较优势的内涵可在其原有理论界定的基础上适当拓展。原有理论中的“比较优势”,指的是生产要素和生产率水平的相对优势,而现实中区域比较优势的研判,其覆盖面还可包括该地区的经济地理区位、对外开放、特殊政策优势等,呈现更加综合的优势特征。

2.黄河流域的规模优势

随着近年来对中国大国经济的研究，区域的规模优势受到越来越多的关注。中国的超大规模性和类似于欧洲的体量，使自身具有更大的经济发展驱动力和独特的内部循环结构。对一个经济体或区域而言，依托大规模的人口、国土空间、经济体量和统一市场能够形成叠加耦合效应，可在生产率、产业体系、创新创业创造、都市圈和城市群以及在全球范围配置资源等方面形成比较优势。尽管黄河流域经济整体发展水平不够高，但其经济要素的诸多方面在中国七大江河流域中仍具有明显的规模优势[①]，这也是黄河流域比较优势的重要体现。

第一，地域规模优势。一方面，黄河流域范围宽广。黄河干流全长5464千米，东西跨越23个经度，南北相隔10个纬度，流域总面积79.5万平方千米（含内流区面积4.2万平方千米），流经青海、四川、甘肃、宁夏、内蒙古、陕西、山西、河南、山东九省（区），流域面积和流经省份数量仅次于长江流域，经济发展的统筹空间巨大。另一方面，黄河流域地域结构多元特征明显。黄河发源于“中华水塔”三江源地区，途径青藏高原、内蒙古高原、黄土高原、华北平原等多种地形区，跨越高原山地、温带大陆性和温带季风等气候区以及干旱、半干旱、半湿润等降水类型区。地形、气候等自然要素的综合作用造就了黄河流域多元化的资源禀赋特征，为相关经济要素的数量、质量与结构提供了天然基础。

第二，能源资源规模优势。黄河流域又被称为“能源流域”，煤炭、石油、天然气资源丰富，拥有宁东、蒙西、陕北、晋西、陇东等大型能源基地，能源资源规模优势极为突出。依托中商产业研究院产量数据库，整理2018年各省煤炭、电力、石油、天然气数据，并对七大江河流域能源产能进行测算（结果见图1、图2、图3、图4），可以发现，黄河流域煤炭储量占全国总量的一半以上，2018年核心省（区）产出量高达27.9563亿吨，远远高出其他六大流域[②]。二次能源电力的产量上，2018年黄河流域核心省（区）高达21847亿千瓦时，仅次于长江流域，并远高于其他流域。在石油和天然气产量上，黄河流域核心省（区）高达6296万吨、569亿立方米，远高于其他流域。从省域尺度来看，黄河流域能源分布极不平衡，内蒙古、山西、陕西的煤炭产量极高，山东、河南、宁夏、甘肃、青海均高于其他多数省（区）。发电量上，山东、内蒙古分别位于全国第1、3位，山西、河南均高于全国平均规模。此外，黄河流域还拥有显著的风能、太阳能优势。《2018年中国风能太阳能资源年景公报》显示，内蒙古、青海、宁夏、甘肃的陆地海拔70米高度年平均风速在全国省域单元中分列1、6、8、11位，晋北、蒙西、宁夏、甘肃、青海2018年年水平面总辐射量均在每平方米1400—1750千瓦时，太阳能资源高于除青藏高原外的全国大部分地区。

第三，人口与经济规模优势。2018年，黄河流域核心省（区）人口总量高达3.37亿人左右，经济总量高达19.79万亿元，在七大江河流域中，仅次于长江流域，具有显著的人口和经济规模优势（见图

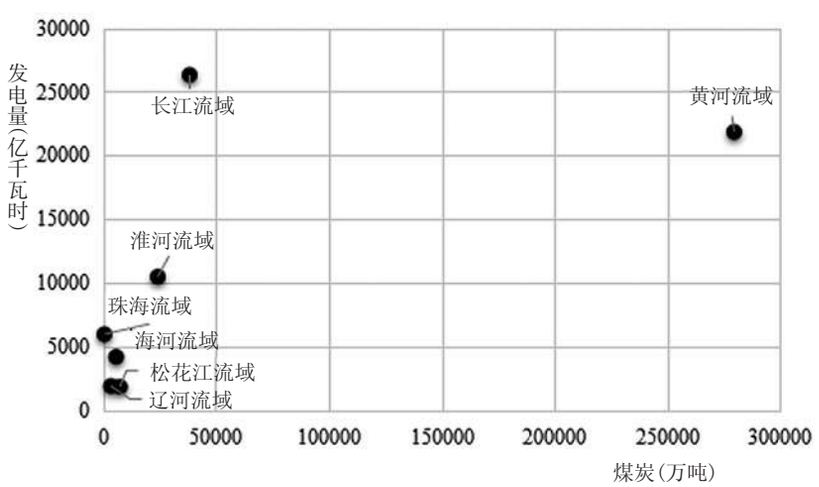

图1　2018年七大江河流域煤炭与电力产量

数据来源：中商产业研究院产量数据库，https://s.askci.com/data/shengenergy/a030101/，2018，基于各流域核心省份产量计算得到。

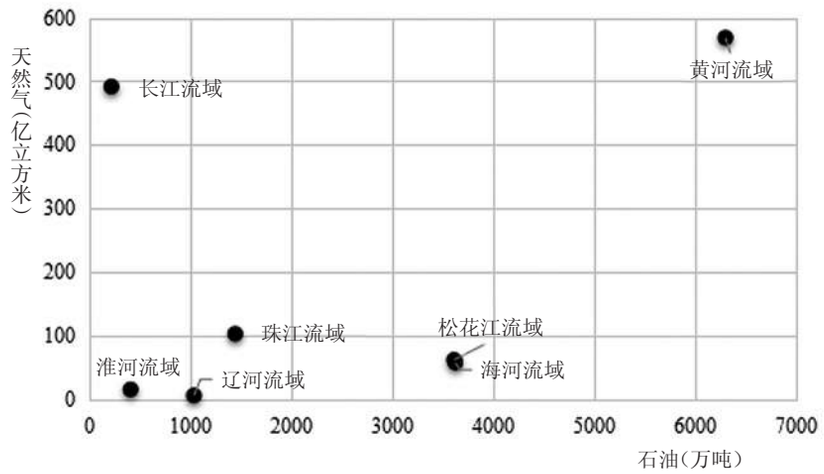

图2 2018年七大江河流域石油与天然气产量

数据来源：中商产业研究院产量数据库，https://s.askci.com/data/shengenergy/a030102/，2018，基于各流域核心省（区）产量计算得到。

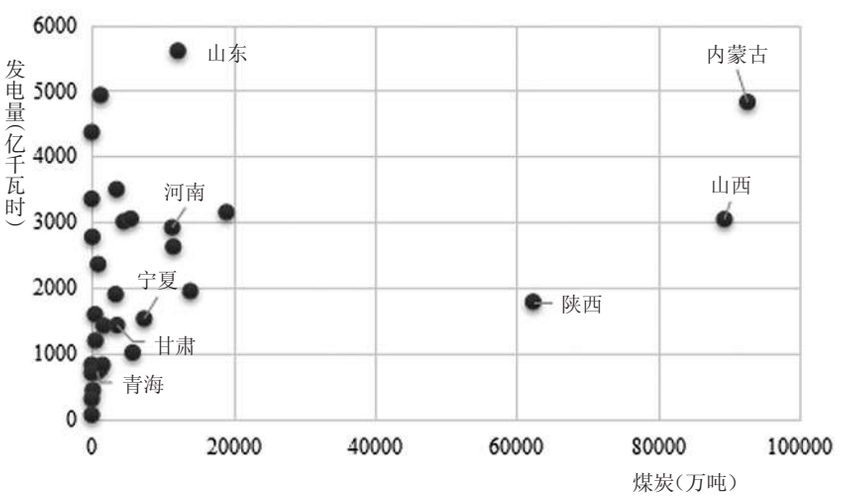

图3 2018年各省（区）煤炭与电力产量

数据来源：中商产业研究院产量数据库，https://s.askci.com/data/shengenergy/a030101/，2018。

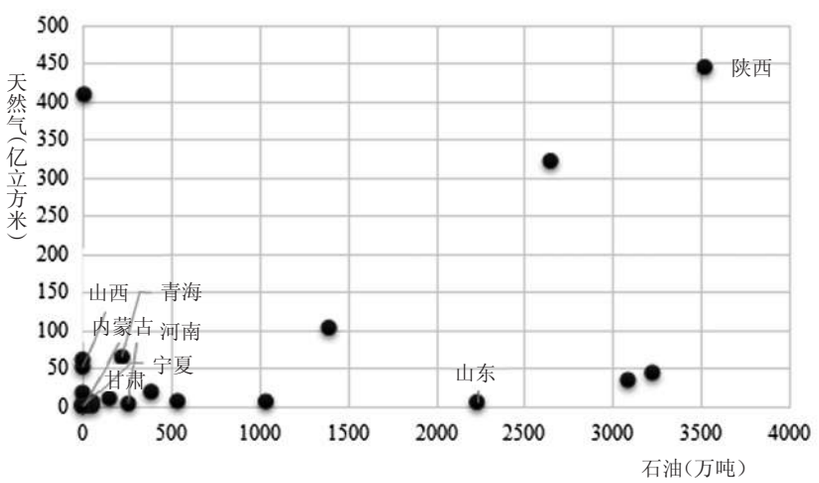

图4 2018年各省（区）石油与天然气产量

数据来源：中商产业研究院产量数据库，https://s.askci.com/data/shengenergy/a030102/，2018。

5)。从省域尺度来看,山东的人口和经济规模在全国分别位列第2、3位,河南分别位列第3、5位,规模优势明显(见图6)。在当前中国发展阶段转变的背景下,一方面,黄河流域仍具有一定的人力资源优势;另一方面,随着消费能力、内需市场、需求规模等内生变量作用的加大,黄河流域较为广阔的市场也将为自身发展带来新的比较优势,从而成为经济发展重要的驱动力。

3.黄河流域的产业基础优势

黄河流域农业条件好,拥有黄淮海平原、汾渭平原、河套灌区等粮食主产区和青藏高原、内蒙古高原等畜牧业主产区,粮食和肉类产量占全国三分之一左右,水果、蔬菜、中药材等拥有较大产量和品牌优势。

当前,黄河流域形成了大规模和具有强竞争力的食品加工产业。依托能源资源优势,黄河流域已经成为中国重要的能源、化工、原材料和基础工业基地,山东、河南、陕西、山西、内蒙古等省(区)在能源化工、传统材料、有色冶金、装备制造等方面拥有较强的产业体系。此外,随着近年来产业转型升级的不断推进,山东、河南、陕西等省份已形成了较大规模的高新技术和现代物流产业集群。

4.黄河流域的中心城市优势

当前,区域发展动力极化现象日益突出,中心城市和城市群正在成为承载发展要素的主要空间形式。中心城市对城市群及周边地区的引领和带

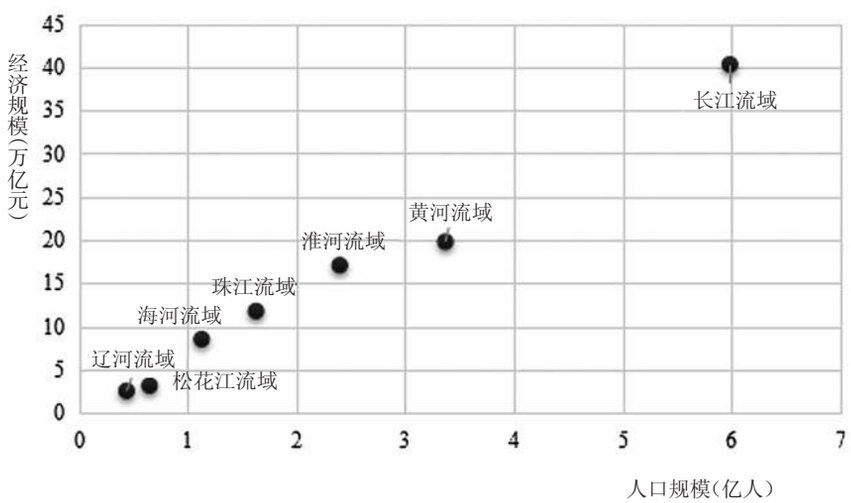

图5　2018年七大江河流域人口与经济规模

数据来源:《中国统计年鉴2019》。

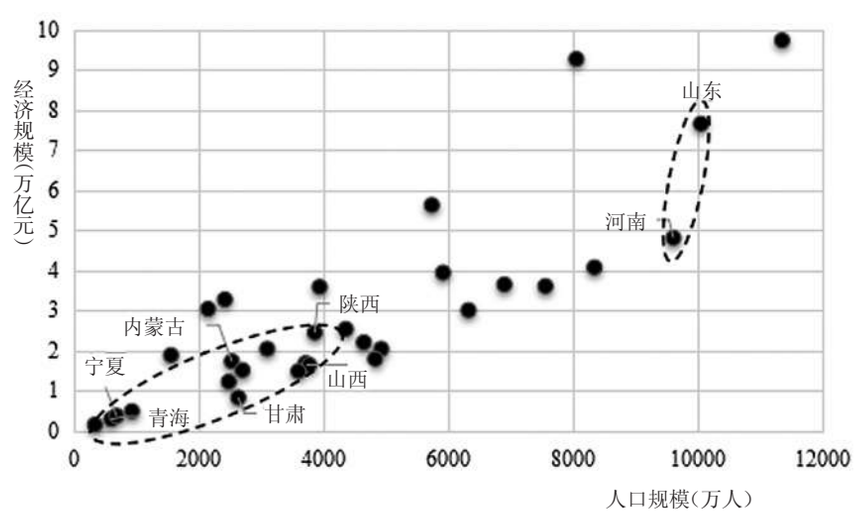

图6　2018年各省(区)人口与经济规模

数据来源:《中国统计年鉴2019》。

动作用逐步强化，并成为区域竞争的关键。中心城市的人口、经济规模以及集中程度，是中心城市综合实力的核心表征。依托各省（区）统计年鉴2018年数据，对各省（区）、各流域中心城市的人口、经济规模与集中度进行统计和测算[③]，可以发现，从流域尺度看，黄河流域中心城市人口、经济平均规模以及中心城市人口、经济集中度在七大江河流域中均处于末位（见图7、图8）。但从流域内部尺度看，基于省域的比较显示，陕西、宁夏、青海3省（区）中心城市的人口集中度高达0.23、0.21、0.17，均位于全国前5位，青海、宁夏、陕西、甘肃4省（区）中心城市的经济集中度高达0.35、0.34、0.33、0.27，均处于全国前8位（见图9、图10）。这表明，黄河流域中心城市整体发育水平还有待进一步提升，其对整个流域的引领、带动能力仍然有限。但从省域看，陕西、宁夏、青海、甘肃等省（区）具有十分显著的“强省会”特征。尤其是西安，其城区人口已将近900万人，成为中心城市较高集中度的典型代表。“强省会”型中心城市拥有强大的资源调配能力，通过聚集各类经济要素，对全省发展产生较强的辐射带动作用。同时，黄河流域还拥有以山东为代表的双核型省份，尽管单从济南或青岛来看，其人口与经济集中度都不够高，但二者从整体上实现了对省内的有效带动，体现了区域经济较高水平的均衡。从城市地位看，郑州和西安是国家明确支持建设的国家中心城市，济南、青岛为副省级城市，以上中心城市均拥有较高的规划定位或行政级别，为经济要素的集聚和对周边的带动提供了有力的支撑。

5.黄河流域的经济地理区位优势

近代以海洋方向为主导的对外开放深刻改变了生产要素的流动模式，并在很大程度上奠定了当前国家经济地理的基本格局。山东省依托沿海港

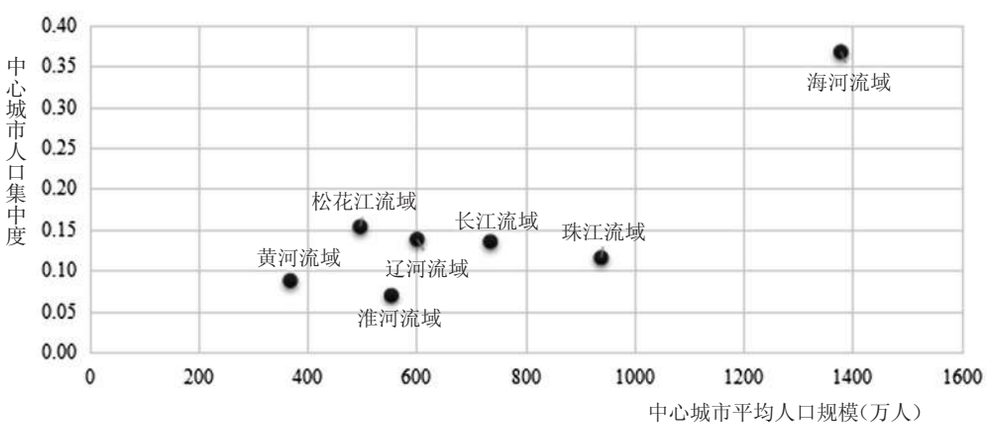

图7 2018年七大江河流域中心城市平均人口规模与集中度

数据来源：各省（区）统计年鉴2018年数据。

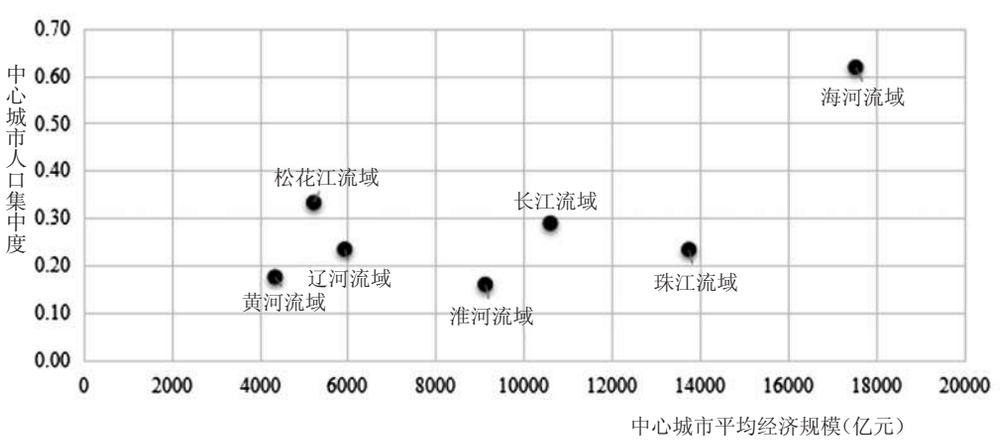

图8 2018年七大江河流域中心城市平均经济规模与集中度

数据来源：各省（区）统计年鉴2018年数据。

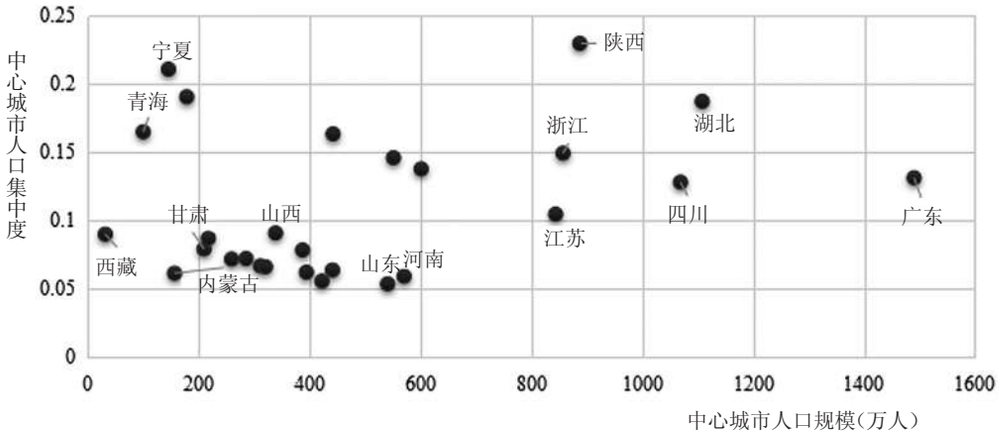

图9　2018年各省(区)中心城市人口规模与集中度

数据来源:各省(区)统计年鉴2018年数据。

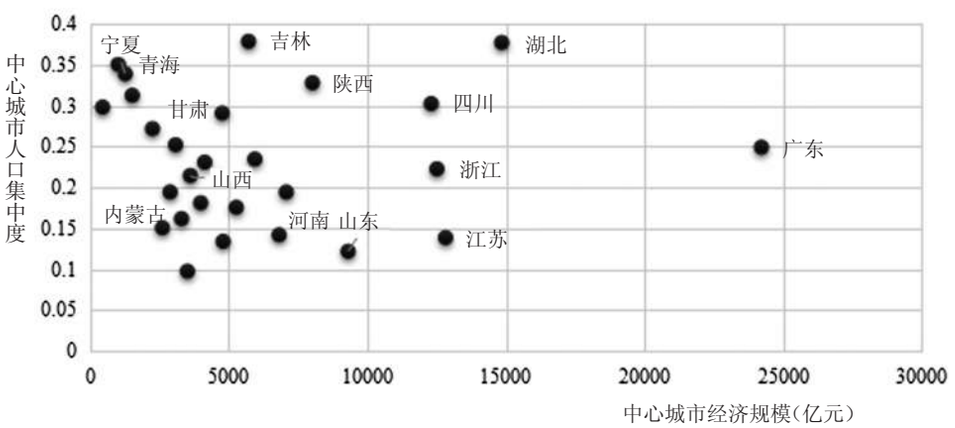

图10　2018年各省(区)中心城市经济规模与集中度

数据来源:各省(区)统计年鉴2018年数据。

口优势,成为黄河流域经济最发达省份。山东之外的其他省(区)均呈现典型的内陆区位特征,成为黄河流域经济发展水平相对较低的重要原因。“一带一路”倡议实施后,国家进入全面开放、陆海统筹、门户引领的发展新阶段,黄河流域上中游地区由对外开放的末梢变为开放的前沿,其区位弱势状况在一定程度上扭转。一方面,黄河流域多个省份在丝绸之路经济带中占据关键地位。在西向流通上,黄河流域是中欧班列的重要通道。西通道对国内经济地理重塑的影响也更大,西北地区广阔的纵深以及与中、东部地区紧密的连接性对于拉动内陆地区对外开放意义重大。另一方面,黄河流域已建立不同等级的陆港群和空港群,为“一带一路”重要国际物流中转枢纽和物资集散中心发展奠定了重要基础。尤其是以西安、郑州、甘肃(兰州)国际陆港以及郑州航空港经济综合实验区、西安临空经济示范区为代表的枢纽平台,在一定程度上弥补了黄河流域内陆地区不沿海、不沿江的区位劣势,成为打造内陆开放高地的重要依托。同时,黄河流域拥有郑州、西安、济南、兰州等极为重要的铁路、公路枢纽,在中国东中西、南北方地区的流通网络中占据着重要地位。

三、黄河流域经济高质量发展的审视要点

基于国家发展战略的演变,结合黄河流域的比较优势,从流域特殊性、流域发展整体性、流域经济比较优势的尺度特征、流域经济发展基础、流域经济发展的创新驱动等方面来思考,深度理解和把握黄河流域经济高质量发展路径必须注意以下几点。

1.必须高度关注黄河流域的特殊性

地形、气候等自然要素的综合作用催生了黄河

流域独特的流域结构：上中游地区生态脆弱，生态环境成为流域发展的重要约束；大型支流少，下游地上悬河河段呈线状结构，未能形成完善的河网系统，且河道水流宽、浅、散特征明显，很难设置固定航道，严重削弱黄河的通航功能；独特的大跨度“几”字形曲流形式等（李小建等，2020）。黄河流域自然结构的特殊性造成了其在水资源开发利用、交通运输、流域内部联系等方面具有不同于其他大河流域的显著特征，且具有明显的复杂性，其流域经济高质量发展应处理好发展经验从普遍到特殊、区域特质从一般到个性的逻辑关系（李小建等，2020）。尤其是生态环境的保护和修复，已成为当前黄河流域亟待推进完成的重大任务，更是经济高质量发展的前提。

2.必须重视黄河流域经济发展的整体性

黄河流域经济的整体提升和协调发展关乎国家协调发展新格局战略目标的实现。虽然长期以来黄河流域内部经济联系不够紧密，但其作为重要的大河流域，在国家发展层面上仍是一个完整的空间政策单元。以往的黄河流域经济开发在空间上缺乏系统化、整体性的经济布局，各省区在如何高效率地开发黄河流域、如何拓展和优化现有经济空间发展模式方面缺少必要的全面性分析及规划。从流域经济发展的整体性、互补性和联动性方面看，黄河流域在产业体系、城镇体系、水资源与土地利用等方面，仍需加强上下游、干支流、左右岸地区统筹谋划和调控引导，共同实现经济高质量发展目标。

3.必须考虑黄河流域经济比较优势的尺度特征

对黄河流域比较优势的把握，必须考虑不同空间尺度的影响。一方面，须以流域为对象，从宏观上把握其在全国重要流域（七大江河流域）中的比较优势；另一方面，黄河流域地域广大且以行政区为单元的管理模式，决定了流域不同省（区）之间显著的经济特征差异。因此，应从流域整体、省域、中心城市等多尺度准确把握流域比较优势特征和发展环境。

4.必须注重黄河流域经济的发展基础

黄河流域具有良好的自然资源条件，在长期的发展过程中形成了自身的产业系统。当前，黄河流域的传统农业、矿产资源开采、能源化工、传统材料、冶金等资源型产业较多，重化工特征明显。在此背景下，应基于地区比较优势对产业发展方向进行深入把握，不能盲目否定传统产业的发展，更不能所有地区一味追求战略性新兴产业和“高、精、尖”产业。传统产业不完全等于夕阳产业，应通过生产流程技术升级，延伸产业链，化解过剩产能，强化创新驱动，使得黄河流域的传统比较优势进一步得到巩固。

5.必须聚焦黄河流域经济发展的创新驱动

随着互联网、大数据、人工智能等新一代信息技术的广泛应用，以新产业、新业态、新商业模式为代表的新经济活动不断涌现。经济活动的创新主体、机制、流程和模式不再受到既定的组织边界束缚，资源运作方式和成果转化方式更多地依托互联网展开，跨地域、多元化、高效率的众筹、众包、众创、众智平台不断涌现，凸显出全球开放、高度协同的创新特质。在新的经济发展背景下，既有经济格局中处于落后状态的地区迎来了关键的机遇期，尤其是对内陆地区而言，其“地理距离”的劣势有望在一定程度上弱化。针对黄河流域而言，应高度聚焦创新驱动，通过汇聚发展新动能，优化和转变经济发展方式，在相关领域进行重点突破。

四、黄河流域经济高质量发展的路径重塑

基于当前黄河流域发展的现状，充分发挥比较优势实现黄河流域高质量发展，需要从流域内外经济联系、流域增长极、流域开发开放模式、流域产业体系、流域内部合作等方面对黄河流域经济高质量发展路径进行优化和重塑。

1.以流通和开放为导向强化黄河流域内外经济联系

要构建黄河流域发达的流通网络，破解内部经济联系薄弱问题。第一，进一步加密高铁、货运铁路和高速公路网络，以发达的快速运输网络提升流域内外的通达能力。尤其要按照新时代交通强国铁路先行的规划思路，尽快实现黄河流域20万人口以上城市铁路覆盖、50万人口以上城市高铁通达的战略目标。第二，着力提升流域港口与腹地之间的集疏运网络与物流联系[④]。以青岛港为代表的山东港口群体要加速构建以海铁联运为依托、以陆港群体为节点的全程现代物流体系，扩大其在黄河流域的核心腹地。尤其是青岛港要大力提升运营效率并降低物流成本，加速由物流港向贸易港、由门户

港向枢纽港转型,打造东北亚地区的国际航运中心。同时,山东港口群体应着力推进港产城融合发展,大力发展枢纽经济,打造畅通国内国际循环的关键支点,扩宽全球范围配置资源的空间,发展成为真正意义上带动黄河流域经济发展的海上门户。第三,以开放为突破口,大力提升黄河流域对外经济联系。在当前中美贸易摩擦和新冠肺炎疫情全球蔓延背景下,一方面,国家实施扩大内需战略并在内陆地区加速推进战略布局,着力构建国内国际双循环相互促进的新发展格局;另一方面,中欧班列由于人员流动性小、运输效率高等多方面优势,成为疫情期间支撑国际经贸合作与维持全球产业链上下游之间连接的重要载体。黄河流域应充分利用其在"一带一路"建设中的区位优势,发挥国际陆港群、空港群的运输优势,释放自贸区、综保区、跨境电商示范区、边境合作区等开放平台优势,深入开展中欧班列集结中心示范工程建设,加速培育面向国际市场的现代开放型产业体系和外向型企业主体,以开放为突破口提升流域经济国际化水平。

2.打造黄河流域经济多层级增长极

黄河流域应坚持面上保护、点上开发理念,大力培育联动发展的经济增长极。充分利用黄河流域下游省份城镇密集,上中游陕西、宁夏、青海、甘肃等省(区)中心城市人口与经济集中度高的优势,以中心城市为龙头引领城市群与都市圈发展,进而带动周边地区发展,形成空间尺度由小到大的"中心城市—都市圈—城市群"多层级增长极。具体来看,黄河流域下游地区应着力打造以济南、青岛为双中心,以济南都市圈、青岛都市圈,烟威都市区、东滨都市区、济枣菏都市区和临日都市区为支撑的山东半岛城市群;以郑州为中心,以郑州都市圈、洛阳都市圈为支撑的中原城市群。中游地区重点打造以西安为中心,以西咸都市圈为支撑的关中平原城市群;以太原为中心,以太原都市区为支撑的山西中部盆地城市群。上游地区加快打造以兰州、西宁为双中心,以兰州—白银都市圈、西宁—海东都市圈为支撑的兰州—西宁城市群;以银川为中心,以银川都市圈为支撑的宁夏沿黄城市群;以呼和浩特为中心,以呼和浩特都市圈为支撑的呼包鄂榆城市群。在基础设施方面,依托高铁、城际铁路、高速公路大力推进中心城市与都市圈(都市区)、城市群之间的快速交通网络建设,打造"一小时"生活圈和工作圈。在中心城市建设上,可依托打造重要功能板块优化城市内部空间结构,适当调整行政区划,进一步巩固提升中心城市的辐射带动作用。根据国家加快完善社会主义市场经济体制的意见,公共资源将由按照城市行政等级配置向按照实际服务管理人口规模配置转变。一方面,以郑州为代表的人口与经济规模较大但行政级别不高的中心城市可增加公共服务资源投入,进一步提升人口承载能力;另一方面,中心城市周边行政等级较低但经济要素聚集程度高的中小城镇可进一步增强要素市场化配置,释放发展潜力,形成新的增长极。

3.构建以中心城市为极核面向周边的放射状开发开放新模式

基于国家尺度以大区域之间通达为目标贯穿流域的东西向、南北向大通道奠定了黄河流域发展轴带的基本格局,黄河流域形成了以陇海—兰新(陆桥)、青银、京包、沿海、京沪、京港澳、包兰等为主的大区域网格状轴带(李小建等,2020)。近年来,以高铁为代表的交通线路对促进区域开发开放影响显著。当前,黄河流域的大部分中心城市都在全力打造高铁枢纽,可以中心城市为极核,构建面向周边的放射状流域发展轴带(见表2),打造空间开发开放新模式。整体来看,黄河流域尚未形成完整的高铁网络。京沪、京广、徐兰—兰新、济青、石太、京包、日兰(日照至曲阜段)、大西(原平至西安段)、银兰(银川—中卫段)、郑渝(郑州至襄阳段)、郑合、郑太(郑州至焦作段)等高铁已经运营。郑济、包西、银西、包银等高铁以及郑太、郑渝、郑日、西武、银兰、太原—威海、太原—乌兰察布等高铁的部分路段均处于在建状态,兰渝、兰太、西渝高铁均已进入国家铁路建设规划。在此基础上,黄河流域应重点研究郑州—银川、兰州—十堰、济南—兰州、呼和浩特—太原、西安—合肥等五条高铁线路。以上线路的建设将从不同空间方向上进一步完善快速运输网络,最终形成以郑州、西安、济南、兰州、太原、银川为代表的面向周边放射状交通枢纽,尤其是郑州、西安可实现对已规划"米"字形高铁枢纽的进一步超越。通过构建以中心城市为极核面向周边的放射状开发开放新模式,将进一步提升黄河流域中心城市群体的主导地位,增强其与周边腹地的联系和互动,加密流域内部的经济发展轴带,最终

表2 以中心城市为极核面向周边的放射状发展新轴带

新发展轴带	骨干交通线路	状态	流域中心城市	流域节点城市	轴带走向
郑州—济南	郑济高铁	在建	郑州、济南	新乡、濮阳、聊城	东北—西南
郑州—太原	郑太高铁	在建	郑州、太原	焦作、晋城、长治、晋中	西北—东南
郑州—重庆	郑渝高铁	在建	郑州	许昌、平顶山、南阳	东北—西南
郑州—日照	郑徐、日兰高铁	在建	郑州	开封、菏泽、济宁、临沂、日照	东—西
西安—包头	包西高铁	在建	西安	铜川、延安、榆林、鄂尔多斯、包头	南—北
西安—银川	银西高铁	在建	西安、银川	咸阳、庆阳、吴忠	西北—东南
西安—武汉	西武高铁	在建	西安、武汉	商洛	西北—东南
呼和浩特—银川	呼包—包银高铁	在建	呼和浩特、银川	包头、巴彦淖尔、乌海	东—西
银川—兰州	银兰高铁	在建	银川、兰州	吴忠、中卫、白银	南—北
西宁—成都	西成铁路	在建	西宁	同仁、合作	西北—东南
兰州—成都	成兰铁路	在建	兰州	临夏、合作	西北—东南
太原—威海	石太、石济、环渤海高铁	在建	太原	阳泉、德州、滨州、东营、烟台、威海	东—西
太原—乌兰察布	大西、集大高铁	在建	太原	忻州、大同、乌兰察布	南—北
兰州—重庆	兰渝高铁	规划	兰州	陇南	西北—东南
兰州—太原	兰太高铁	规划	太原、兰州	延安、庆阳、平凉	东北—西南
西安—重庆	西渝高铁	规划	西安	西安、安康	南—北
郑州—银川	郑银高铁	研究	郑州、银川	焦作、晋城、临汾、延安	西北—东南
兰州—十堰	兰汉十高铁	研究	兰州	天水、汉中	西北—东南
济南—兰州	青兰客专	研究	济南、兰州	聊城、邯郸、长治、临汾、庆阳、平凉	东—西
呼和浩特—太原	呼朔太高铁	研究	呼和浩特、太原	朔州、忻州	西北—东南
西安—合肥	宁西高铁	研究	西安	西安、商洛、南阳、信阳	西北—东南

资料来源:作者整理。

成为驱动流域空间结构重塑与实现空间协调发展的重要力量(李小建等,2020)。

4.以区域功能差异化为引领构建黄河流域现代产业体系

黄河流域应以区域功能差异化为引领,重点基于中心城市、外围城市、特殊经济功能区、农业地区、矿产资源开发地区等五种类型地域空间构建现代产业体系。一是流域中心城市要发挥优质经济要素集聚优势,大力构建数字经济、高新技术、先进制造和现代服务业体系。各中心城市应面向国内外大力吸引各类创新资源、高端人才,加强数字经济、通信技术、集成电路、高端装备、新材料、生物医药等新兴产业发展,打造大数据中心、重大创新平台和金融服务体系,形成黄河流域创新驱动发展的核心引擎。西安、青岛、郑州、济南等城市,应基于人才和创新优势充分发挥对全流域产业发展的示范带动作用。二是外围城市应注重依托自身优势构建和中心城市协同发展的产业网络。外围城市应充分利用周边土地要素、人力资本成本相对较低的优势,立足发展基础和区位条件,以主要城市群为依托,以重要交通轴带为支撑,协同中心城市大力发展“总部+制造基地”“创新中心+生产中心”的合作模式。同时,逐步打破中心与外围城市之间的分隔和行政藩篱,减少政府对市场的不合理行政干预,促进经济要素在区域间的自由流动。三是以综合保税区为代表的特殊经济功能区应充分拉动开放型产业发展。将综合保税区群体打造为驱动流域开放型经济的重要平台,进一步发挥其在外贸、吸引外资、促进产业转型升级等方面的作用。推动特殊经济功能区优化产业结构,支持和鼓励新技术、新产业、新业态、新模式发展。加强要素整合和产业配套,深度融入国际产业链、价值链、供应链,提升黄河流域经济的国际竞争优势。四是农业地区要努力打造现代化特色农业产业集群。黄河

流域可进一步重点发展粮食类(小麦、玉米、高粱、大豆、小米、大麦、马铃薯等)、油脂、林果(苹果、红枣、樱桃、葡萄、核桃、杏等)、蔬菜、食用菌、花木、特色植物(枸杞、向日葵、沙棘、啤酒花、牧草等)、肉类(肉牛、肉羊、牦牛等)、乳业、水产品、羊绒、中药材(含藏药、蒙药)等优势农产品,延长产业链条,提升农业附加值。同时,培育壮大龙头企业和农业产业化联合体,进一步拓展日韩、东盟、中亚、中东等国际市场。五是矿产资源型开发地区应巩固资源优势,注重优化和延长传统产业链。加大对矿产开采与煤化工、煤电冶、盐化工、石油化工等为代表的传统产业的科技提升,注重深加工,提高传统产业的"含金量"。充分利用国家政策,升级专业化产业基地,提升资源型产业集群发展水平。以科技为手段大力推进豫西、蒙西、长治等国家产业转型示范区建设,深化能源革命综合改革。

5.探索黄河流域内部多元化区域合作

近年来,区域合作成为区域经济发展的重要主线。黄河流域在整体发展水平不够高、内部经济联系相对薄弱的情况下,更应大力探索多元化的区域合作路径,充分释放合作红利。具体来看,可依托流域内部不同区域的比较优势,以自然资源、科技、教育、人才、资本等要素为核心,着力探索不同空间尺度上的强强联合式、优势互补式、协同创新式、空间共融式等典型合作模式,充分释放黄河流域的规模、区位、资源、产业、市场等优势(见图11)。

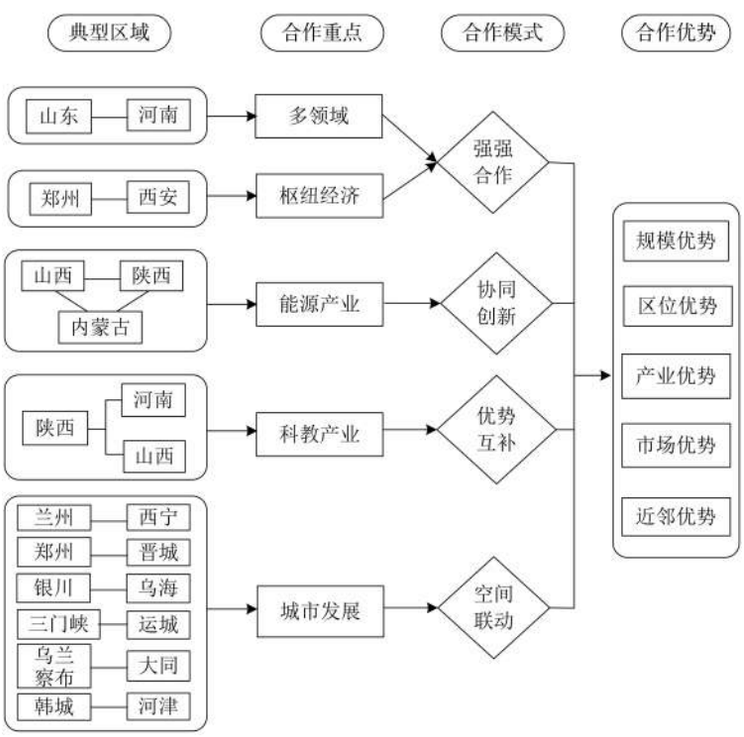

图11　黄河流域内部多元化合作框架

资料来源:作者绘制。

在合作的区域与领域上,黄河流域存在诸多可大胆探索突破的空间。例如,山东、河南在空间上毗邻,且二者的经济、人口、市场及制造业规模在流域内部拥有绝对优势,是黄河流域最具竞争优势省份,但长期以来河南与山东的经济联系紧密度不高,基础设施方面二者之间至今未建立直线型铁路网络(多数火车班次需绕道徐州)。二者可在多领域进行强强联合,进一步升级下游地区的规模效应。此外,郑州、西安拥有强大的交通枢纽优势,均致力于建设国际陆港、空港与发展枢纽经济,二者都以打造"中国孟菲斯"为战略目标。在激烈的外部竞争环境下,二者可充分发挥丝绸之路经济带支点城市的共同区位优势,进行战略合作,最大程度削减相互竞争带来的负效应。山西、陕西、内蒙古等省份均拥有大规模的能源开采与化工产业,相关地区的产业结构趋同特征明显且在空间上近邻,可建立紧密的能源产业集群发展联盟,在技术与产业链上进行协同创新。河南与山西拥有较大的科教

市场但优质高等教育资源等方面相对薄弱，而陕西拥有突出的科教优势，三省在科教领域存在显著的互补优势。在城市发展方面，兰州与西宁及海东、晋城与郑州及焦作、乌海与银川及石嘴山、三门峡与运城、大同与乌兰察布、韩城与河津等跨省城市之间具有显著的空间近邻优势，可在基础设施、产业布局、人才交流、金融资本、都市圈规划等方面进行紧密合作，探索打破行政区壁垒和市场分割。依托快速交通系统突破山脉、河流的空间阻隔，大力推进都市圈和一体化建设，在空间上进行不同程度的联动式发展，实现资源共享和经济要素的自由流动，大幅度提升以上城市之间的社会经济联系。

注释

①七大江河（长江、黄河、松花江、珠江、淮河、海河、辽河）的自然流域面积、人口和耕地总量分别占全国的45%、75.7%、86%左右，七大江河流域覆盖了中国主要的人口和经济密集地区，在全国经济发展中占据主导地位。②各流域的核心省（区）选取主要考虑流经省份的流域面积大小状况，并尽量减少各流域省（区）的重合度。以此原则，本文中四川省社会经济数据不计入黄河流域，山东省不计入淮河流域，内蒙古不计入辽河流域，江西、湖南、贵州、云南省不计入珠江流域。③本文中，以各省（区）首位城市作为中心城市。各核心省（区）首位城市的市区常住人口与GDP数据表征中心城市人口、经济规模，以便更准确反映中心城市自身规模。流域中心城市人口、经济集中度指各流域中心城市的市区人口及经济总规模分别占全流域的比例，省域人口、经济集中度指中心城市市区人口及经济规模占所在省（区）的比例。④由于地域庞大且缺失主要内河航运功能，天津、河北、山东、江苏等省市港口均是黄河流域所依托的重要港口，各港口腹地交叉重叠。本文主要关注黄河流域下游省份山东的港口门户功能。

参考文献

[1]盛垒，权衡.区域经济分化态势与经济新常态地理格局[J].复旦学报（社会科学版），2018，60(3).
[2]倪鹏飞，沈力. 从城市看中国：经济集聚、人才争夺与产业迁移[N]. 经济日报，2018-06-23.
[3]张侃侃，郭文炯.基于空间特征、过程与机制的流域经济研究[J].经济问题，2013(10).
[4]张军扩，侯永志，刘培林，等.高质量发展的目标要求和战略路径[J].管理世界，2019，35(7).
[5]杨柏.我国归类划分东中西部经济区已不适应发展要求[J].贵州财经学院学报，2007(4).
[6]文玉钊，车冰清.“一带一路”战略背景下江苏省区域发展问题与对策研究[J].江苏师范大学学报（哲学社会科学版），2017，43(4).
[7]蔡昉.从比较优势到规模经济——重新认识东北经济[J].学习与探索，2019(9).
[8]赵婷，陈钊.比较优势与中央、地方的产业政策[J].世界经济，2019，42(10).
[9]李小建，文玉钊，李元征，等.黄河流域高质量发展：人地协调与空间协调[J].经济地理，2020，40(4).

High-quality Development of the Yellow River Basin from the Perspectives of Comparative Advantage and Development Path

Wen Yuzhao　Li Xiaojian　Liu Shuaibin

Abstract: The Yellow River basin is endowed with the advantage of relatively significant region, energy resources, scale advantage of population and economy, industrial base, central city, economic geographic location and other factors. We argue that high-quality development of the regions along Yellow River must take the followings into account seriously, which include the particular characteristics of Yellow River basin, the holistic view of development, the scale features of comparative advantage of basin economic, the foundation and the innovation-driven of Yellow river basin economic development. It's suggested that the following five aspects are important ways to realize the path reconstruction of the economic development of the Basin: strengthening economic relations between the Yellow River basin and the outside oriented towards circulation and opening policies, building multi-tiered economic growth poles in the Basin, establishing a new model of open pattern for development centering around central city and radiating to the surrounding region, setting up a modern industrial system leading by regional functional differences, exploring diversified regional cooperation inside the Yellow River basin.

Key Words: Basin Economic; High-quality Development; Comparative Advantages; Development Path; Yellow River Basin

（责任编辑：文　锐）

【区域高质量发展】

构建沿黄九省区经济协同发展合作机制研究*

杜 华

摘 要：沿黄九省区协同发展是实现沿黄区域大联动、大协同、大发展的目标，是助推区域产业结构转型升级的必由之路。在未来发展中，将会打破原有的行政区域划分壁垒，在社会、经济、文化、生态、政治层面产生巨大的利益碰撞和产业重构，促进生产要素有序自由流动，提高资源优化配置效率。只有坚持绿色发展、生态优先的基本原则，转变发展思想，完善生态补偿、产业迁移补偿等相关制度，一以贯之，循序渐进，才能逐步提升沿黄区域生态建设内生动力，重构沿黄区域高质量发展产业布局，实现沿黄区域高质量发展目标。

关键词：区域协同；生态建设；沿黄区域；高质量发展

中图分类号：F205 **文献标识码**：A **文章编号**：2095-5766(2021)02-0083-06 **收稿日期**：2020-08-09

***基金项目**：河南省哲学社会科学规划项目“企业协同创新网络与创新绩效关系研究”(2019BJJ016)；河南省软科学研究项目“金融科技视角下普惠金融财务效益与社会效益研究”(212400410550)。

作者简介：杜华，女，河南财政金融学院副教授(郑州 451464)，西安交通大学经济与金融学院博士生(西安 710061)。

一、沿黄九省区经济协同发展的必要性和紧迫性

黄河流域是我国重要的生态屏障和经济地带，是决战决胜脱贫攻坚的重要区域。沿黄九省区如何协同生态治理、共谋经济发展、共享生态建设成果和经济发展红利，已经成为当前沿黄九省区面临的重大发展课题。

1.生态保护的迫切需要

黄河是中华民族的“母亲河”，“生态优先，绿色发展”是时代要求，也是高质量发展要求。当前，黄河流域存在上游局部地区生态系统退化、水源涵养功能降低，中游水土流失严重，下游生态流量偏低，一些地方河口湿地萎缩，以及流域内工业、城镇生活和农业污染及尾矿库污染突出等问题。以黄河水资源为例，黄河水资源常年处于高位消耗状态，平均每年损耗在900亿立方米以上，尤其是部分区域地下水采集超标情况严重。黄河降水量一旦异常，将会导致中下游出现黄河断流、泥沙沉积加快、河床进一步抬升等系统性风险。

要推进我国生态保护和高质量发展，就必须树立生态优先、绿色发展理念，通过制度规范、法治保障等一系列措施，以最严格的制度、最严密的法治来强化沿黄生态环境建设。自古以来，黄河治理问题一直是关乎国计民生的重大问题，但目前来看，我国在黄河治理方面尚存在“九龙治水”、多头治理的问题，需要切实加强统一有效的治理手段。

沿黄九省区区域协同发展，需要在统一规划、兼顾全局的基础上形成更加行之有效的治理体系，采用更加系统、有效的治理方案，注重治理工作步调一致，构建科学有效、区域联动的长效治理机制。上游区域防风固沙，解决源头性生态问题，预防为主，防治结合；中下游区域解决内部污染问题，减少根源性污染。具体为：一是根据区域定位，因地制宜，突出重点，从源头上改善水源涵养能力，保

护三江源等重点源头区域；二是预防为主，综合治理，培养黄河区域自然修复能力，提高沿岸蓄水能力；三是区域协同，分工协作，提高黄河区域综合治理能力，重点区域重点治理，全面开展黄河区域生态建设工作。与此同时，通过实施系统的水生态保护、合理配置水资源、调整优化涉水行为等，推进水资源高效集约利用，持续提升水功能区和饮用水水源地水质，不断减少水土流失和盐碱地面积，使黄河水生态系统功能不断恢复。

2.优化资源配置的迫切需要

我国长期以来的非均衡区域发展战略和区域间梯度推进策略使得区域发展不平衡现象普遍存在，如中西部发展不平衡，区域内发展也不平衡。沿黄九省区区域经济发展差别较大，总体是上游较差、下游较好的状况。由表1中各省份GDP产值可以看出，沿黄区域经济发展很不平衡。三大产业方面，山东、河南发展较好，而宁夏、青海常年处于劣势地位；2019年山东经济总量是宁夏、青海经济总量之和的10倍还多，经济体量方面差距十分明显。

沿黄区域要想实现协同发展，需要在互利共赢的前提下，发展优势产业，扩大优势区域，同时兼顾弱势区域，注重均衡发展，摆脱当前保重点的发展思维，改善区域间同质化结构，集中优势，兼顾公平，扩大利益共享区域，逐步实现同步发展，缩小区域间经济差距。如此一来，效果会非常明显。首先，水资源配置能够得到优化。沿黄区域协同发展，统一规划水资源利用，推进节水农业，限制费水工业，退耕还林还草，提高自然蓄水能力。改善过去区域间各自发展、不加节制地使用水资源的不良发展格局。其次，生态补偿效应能够凸显。协同发展要做到利益共享，大力补偿为黄河生态建设做出贡献的区域，打造生态建设内生动力。最后，公共资源配置将会更加合理。先进区域为落后区域提供人才、资金、设备等支持，帮助落后区域加强基础设施建设，逐步形成适合区域发展的产业结构。

表1 2019年沿黄九省区各省GDP产值表

（单位：亿元）

省份	第一产业	河南倍数	第二产业	河南倍数	第三产业	河南倍数	总产值	河南倍数
河南	4635.4	1.00	23605.79	1.00	26018.01	1.00	54259.2	1.00
山西	824.72	0.18	7453.09	0.32	8748.87	0.34	17026.68	0.31
内蒙古	1863.2	0.40	6818.9	0.29	8530.5	0.33	17212.6	0.32
山东	5116.4	1.10	29310.9	1.24	37640.2	1.45	72067.5	1.33
陕西	1990.93	0.43	11980.75	0.51	11821.49	0.45	25793.17	0.48
四川	4807.2	1.04	17365.3	0.74	24443.3	0.94	46615.8	0.86
宁夏	279.93	0.06	1584.72	0.07	1883.83	0.07	3748.48	0.07
青海	301.9	0.07	1159.75	0.05	1504.3	0.06	2965.95	0.05
甘肃	1050.5	0.23	2862.4	0.12	4805.4	0.18	8718.3	0.16

数据来源：2019年各省区国民经济和社会发展统计公报。

3.产业高质量发展的迫切需要

由图1中2009年沿黄九省区三次产业结构可以看出，沿黄九省区产业结构不均衡，第一产业占比很高，如河南第一产业总产值占比14.3%、四川第一产业总产值占比17.6%。从总体来看，九省区的第一产业对国民经济的贡献占比处于10%左右的高位；第二产业比例过高，如山东省第二产业比例高达56.6%，沿黄九省区第二产业占比基本处于50%以上，说明各省区对制造业的依赖程度较高；而服务业所处的第三产业产值多处于低位状态，占比普遍低于40%，三次产业结构明显处于不合理状态，区域经济发展的结构需要优化。

2019年的沿黄九省区三次产业结构图（如图2所示）显示，第一产业所占比例明显降低（产粮大省河南、四川除外），说明区域经济发展摆脱了对劳动密集型产业——第一产业的依赖；第二产业比例也明显降低，说明区域经济发展中对制造业的依赖程

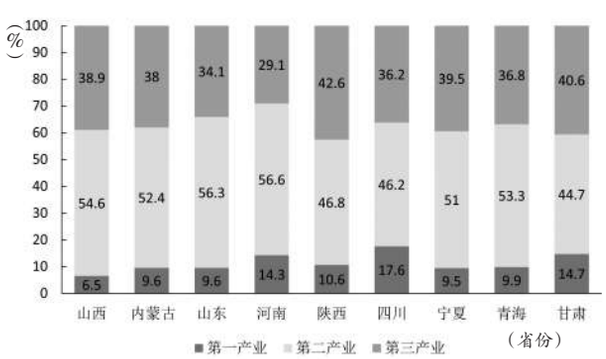

图1 2009年沿黄九省区三次产业结构图

数据来源：2009年各省区国民经济和社会发展统计公报。

度逐步降低，制造业发展质量得以提升；更重要的是，沿黄九省区第三产业产值比例大幅提升，由2009年的30%—40%普遍提升到2019年的50%以上，这充分说明经过过去十年的发展，第三产业迅速崛起，区域经济产业结构趋于合理化，资源配置进一步得到优化。

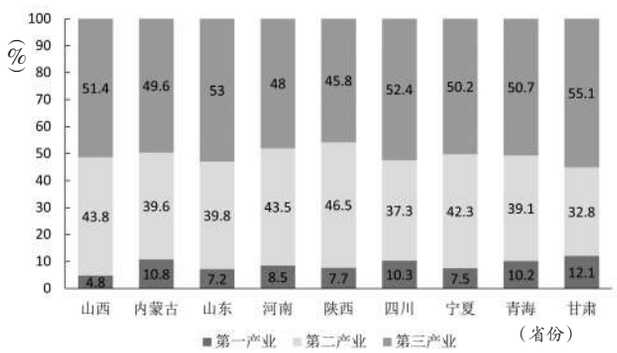

图2　2019年沿黄九省区三次产业结构图

数据来源：2019年各省区国民经济和社会发展统计公报。

沿黄九省区经济协同发展，能够打破原有经济发展中的行政区划壁垒，培育优势产业、淘汰劣势产能，形成区域发展同步、产业结构合理、资源配置优化的格局，打造生态共享、经济共享、产业共享的沿黄经济带，奠定区域经济高质量发展的坚实基础。

二、沿黄九省区经济协同发展面临的障碍分析

当前，沿黄九省区经济协同发展还存在许多现实问题，有组织层面的，有政策法律支撑层面的，也有具体执行层面的，只有深入剖析发展中面临的障碍，找到问题根源所在，才能更好地积极应对，探寻高质量发展之路。

1.缺乏有效组织系统

我国长期的区域行政分割和财政分割，再加上我国政绩考核板块中，最大板块是区域经济增长方面，强化了地方官员与地方利益的黏合，区域政府间上下级之间或者同级政府之间出现协调困难局面，地方政府间存在明显的经济竞争，导致地方保护主义和产业重复建设问题长期存在。个别区域内的企业为赢得市场，打起了“价格战”“成本战”，在这样的大背景下，企业之间的恶性竞争导致整个行业利益蒙受损失。

沿黄九省区经济协同发展，势必会影响部分区域利益，尤其是生态保护重点省份区域。如何在局部利益和全局利益中做出选择，如何在经济利益和生态效益中做出选择，成为考验区域经济发展的重要题目。对此，需要建立国家层面的协同发展组织机构，负责统筹沿黄区域各类资源，协调沿黄区域行政合作，增强区域协同发展意识，有效缓解区域发展中的诸多矛盾，促进区域经济协同发展。

2.政策支撑力度欠缺

沿黄九省区经济协同发展，离不开各项政策的支持，但目前区域经济协同发展的相关政策空白区域还很多。一是缺乏推进区域经济协同的基础性政策。国家层面缺少统筹协同政策，没有区域经济协同发展的主导方向；各个省区缺乏对区域经济长远协同发展的宏观布局和长期规划，难以高效、有序、持续地实现区域经济协同。二是相关法律和规范不足。目前立法协调机制基本上还处于空白，不同地区在税收优惠政策、劳动用工、道路交通和环境保护等法规方面存在冲突，在技术标准、行政规章、惩罚尺度、法律效力等方面也存在较大差异。三是市场化政策欠缺。区域经济协同发展不能仅限于政府之间的合作，更需要企业和社会力量的参与，目前还没有形成政府协调与市场机制的良性互动，政策协调过程也缺乏公民诉求表达机制。此外，区域经济协同发展还缺乏稳定的财政政策支持。

3.补偿制度存在不足

一是生态补偿制度不完善。沿黄九省区经济协同发展，首先需要解决的是黄河流域生态问题，在保障黄河安澜的大前提下，重点治理黄河污染问题，减少上游水土流失，加强中下游产业布局，提升黄河湿地水土涵养能力，解决“湿地不湿”难题。其次是黄河滩区治理工作，国家坚持“宜农则农、宜居则居、宜工则工”的原则，因地制宜，因地施策，然而，在沿黄九省区部分重点保护区域，补偿制度和补偿标准不明确，生态建设工作推进缓慢。二是产业迁移补偿制度不完善。沿黄九省区区域经济协同发展过程中，对于产业迁出的区域，缺乏长效有力的政策补偿措施，致使产业迁出区域政府消极对待产业迁移工作，不利于整个产业的发展，影响区域经济协同发展大局。

三、沿黄九省区经济协同发展的合作原则

我国区域协调发展三大目标分别是基本公共服务均等、基础设施通达程度比较均衡、人民基本生活保障水平大体相当。对于沿黄九省区经济协同发展，从生态角度讲，区域经济协同发展要结合黄河生态特点，以黄河治理、生态建设为基础，全面掌握生态与经济的关系，把黄河治理好，把沿黄生态区建设好，努力打造水土保持、水源涵养、休闲观光三位一体的生态景观廊道；从产业角度讲，产业协同发展，能够有效提升部分产业优势，整合部分低端产业，产业迁移更有目标性；从文化角度讲，黄河文化在区域合作情况下，得到充分挖掘，逐步形成系统性黄河文化体系，与文化相关的产业也将逐步崛起。

沿黄九省区经济协同发展，有利于构建经济协同发展机制，坚持科学、公平、合理的发展原则，确保经济协同发展道路能够行之有效、多方平衡、行稳致远。构建沿黄九省区经济协同发展应坚持以下几个原则。

1.生态优先原则

生态优先，就是在生态环境保护管理活动中优先考虑生态保护，在生态利益与其他利益发生冲突的时候，优先考虑社会的生态利益，满足生态安全的需要，做出有利于生态保护的管理决定。生态优先原则，主要是在处理经济增长与生态环境保护之间关系问题上所进行的决策权衡，涉及利益估价问题。

“绿水青山就是金山银山”，沿黄九省区经济协同发展，追求经济高质量发展，必须坚持生态优先原则，提高思想高度，统一思想认识，摒弃过去经济速度优先的发展思路，注重生态建设，探寻可持续的绿色发展道路。

2.区域共享原则

区域经济发展不能仅仅依靠片面的资源条件来实现，需要多方面资源整合，形成发展合力。区域经济协同发展，要积极打破区域资源共享壁垒，只有在资金资源、技术资源、人才资源、医疗资源、自然文化资源等方面进行资源共享，才能有效实现区域经济协同发展。

对于沿黄九省区来说，首先要共享的是自然资源和文化资源。在保护、开发和利用等方面，沿黄区域的自然资源和文化资源都需要在更大空间进行优化配置、组合和共享。自然资源在空间上有自然分布和群落关系，文化资源在时间上有历史渊源和演进交替，客观上需要共享。其次是资金技术资源共享。发展实力较强的省区，需要积极支持弱势区域的经济发展，尤其是生态保护区域以及生态建设区域的经济发展，为其提供资金技术支持，努力把控经济与生态的平衡关系，提升区域经济绿色发展的内生动力。最后是人才资源共享。区域发展离不开科技、医疗、教育、卫生等基础设施建设，更离不开相关人才资源，弱势区域在发展过程中，自身吸引人才落地能力不足，迫切需要优势区域的人才资源共享。

3.裁长补短原则

沿黄九省区经济协同发展，在产业协同发展上，需要坚持裁长补短原则。持裁长补短原则，一是能够“做大联强”，凸显产业优势互补，企业强强联合，做大优势产业；二是通过深入探索“飞地经济”模式，以最直接的生产要素高效利用为目的，在平等协商、自愿合作的基础上，实现互利共赢的区域经济发展模式；三是能够实现产业梯次布局，延伸产业价值链，扩大产业辐射区域，实现区域均衡发展。

坚持裁长补短原则，需要细化区域分工合作，使各区域比较优势得到充分发挥，实行资源互补、利益共享、共同发展，避免各自为政、重复建设、同质化竞争。需要推进产业协作一体化，重要的是，根据各区域的资源禀赋、区位交通条件、产业技术基础和发展前景，对重点区域与外围地区进行科学合理的产业分工定位，明确各自的产业发展重点和方向。对于已经进入工业化后期的部分区域，要适时进行转型升级，重点发展技术密集型高端产业，形成以现代服务业为主导的经济结构，并将传统产业转移到周边地区，为发展现代先进技术产业让渡空间和要素资源；对于工业化程度相对较低的区域，则应承接工业化程度较高区域的产业转移，逐步提升产业层次。

4.一以贯之原则

区域经济协同发展，是长期的市场行为过程，政策支撑固然重要，但不能替代市场基础调节，否则将失去区域经济协同发展的初衷。遵守一以贯之原则，沿黄区域协同发展战略才能行稳致远。一

以贯之原则旨在抓住区域协同发展重点，统筹规划区域政策、资源、环境等领域，形成长效发展协调机制，避免在实施过程中出现损坏市场配置资源基础的“一刀切”行为。

首先，沿黄九省区区域生态建设工作要一张蓝图绘到底。建立有效沟通机制，沿黄九省区相互沟通促进，搞好前期规划并贯穿始终，共同推进沿黄生态治理、灌区管理、湿地保护等工作。其次，产业政策要注重长效性。产业政策需要具有较强的前瞻性，要加强产业布局顶层设计，注重产业协同性和可持续性，突出产业优势，培育新兴产业，激发市场新活力，推动区域经济高质量发展。最后，文旅产业融合要稳步进行。沿黄九省区经济协同发展，需要重视黄河文化发掘研究工作，形成黄河文化体系，以弘扬黄河文化为中心，争取国家支持建设黄河文化博物馆、文化主题公园等重点文化产业实体建筑物，开辟黄河文化旅游专线，推进文旅产业融合稳步推进。

四、沿黄九省区经济协同发展的合作路径

基于对沿黄九省区经济、生态等方面的深入研究，沿黄九省区经济协同发展应当在初期设计上体现国家布局意识，在经济发展上体现战略意识，发展成果上体现公平意识。总体来说，沿黄九省区经济协同发展可从以下几个方面着手。

1.系统谋划，加强顶层设计

沿黄九省区区域经济协同发展，仅仅依靠九省区省级政府之间达成经济协同发展协议是远远不够的，需要提升到国家层面，由国家出台相关政策、制度，将沿黄九省区区域经济协同发展统一化、制度化，打造沿黄九省区经济协同发展片区，确定独特的区域发展体制，签署高度统一的战略框架协议。在内容上，一是目标高度统一。沿黄九省区要积极推动经济协同发展，优化区域产业结构，提升经济发展聚集效应。二是政策高度统一。九省区经济协同发展不能顾此失彼，要在突出优势的同时，兼顾公平，支持弱势区域发展。三是生态高度统一。区域经济协同发展，要坚持生态优先，把生态建设放在第一位，探索规划国家级沿黄生态公园、国家级黄河文化博物馆等项目，实现沿黄区域生态带、文化带、产业带一体化发展。

2.统一思想，注重生态建设

沿黄九省区经济协同发展关键在落实。单单依靠自发的市场行为难以做到产业协同、产业转移、产业优化，需要政府之间跨区域合作。沿黄九省区要统一思想认识，保证生态效益优先，形成统一的思想认识、可靠的发展协议、坚定的政策支撑和有力的社会监督。

沿黄九省区要签署经济协同发展框架协议，狠抓落实工作。一是坚持生态优先原则，打造沿黄生态区，提升黄河生态治理层次，保证黄河安全第一；二是加强退耕还林还草工作，减少黄河水土流失，降低黄河水域沙土沉积速度；三是推动沿黄河产业迁移工作稳步开展，减少沿黄生态保护区工业生产活动，有效增加保护区面积，缓解沿黄区域“湿地不湿”难题，逐步恢复沿黄湿地生态，保护湿地生物多样性。

3.多元合作，建立合理生态补偿机制

坚持“谁保护谁受益，谁利用谁补偿”的基本原则，科学确定生态补偿范围，遵守市场化生态补偿标准，充分保护生态保护区域利益。在此基础上，形成一个具有较强可操作性的、公平的、合理的、标准的利益分享与补偿机制。保障弱势区域发展机会和地方利益，尤其是注重生态补偿的效益性，提高弱势区域产业发展内生动力，努力减少地方政府间合作中矛盾的发生，为区域经济协同发展消除行政阻力。

利益补偿可采取两种方式：直接补偿和间接补偿。直接补偿是通过财政转移支付或价格补贴方式直接补偿受损方，这是我国目前主要的生态补偿手段，方式比较单一，不利于培养生态保护区发展动力；间接补偿是通过技术资金支持、项目合作、人才交流、信息共享和政策扶持等方式平衡地区发展差距，帮助利益受损方或其他合作方创造合作平台、夯实合作基础、增强合作意愿。

生态补偿范围不断加大，财政资金来源有限等状况，会导致生态补偿资金紧张。需要争取民间资金加入生态补偿行动中，建立多元化生态补偿方式，注重生态保护区产业平衡，并根据不同的补偿内容灵活选择补偿手段，在市场经济的推进中逐步扩大市场化利益补偿的适应范围。

4.强化制度，完善财政转移支付制度

沿黄九省区经济协同发展，在国家层面，要加大财政转移支付力度，扩大财政转移支付范围，形

成财政纵向转移支付制度，大力扶持生态保护区经济发展，缓解区域经济发展与生态保护的矛盾；在同级政府层面，产业协同发展获益方要研究制定横向财政转移支付制度、税收分税制度，帮扶贫困区域，发展区域经济。

研究制定沿黄生态保护相关法律法规，将黄河流域生态保护法律化、制度化，一以贯之，坚持“绿色发展，生态优先”的基本原则，推动产业结构调整，带动经济稳步增长。同时，兼顾公平，积极关注为生态保护做出贡献的区域发展，打造生态保护与经济发展良性循环的示范区。

5.区域协同，推动区域经济高质量发展

沿黄九省区协同发展就是要破除资源流动障碍，使市场在资源配置中起决定性作用，促进各类生产要素自由流动并向优势地区集中，提高资源配置效率，助推沿黄区域经济高质量发展。高质量发展，意味着高质量的供给、高质量的需求、高质量的配置、高质量的投入产出、高质量的收入分配和高质量的经济循环。

沿黄九省区经济协同发展，是区域经济实现高质量发展的一条必经之路。协同发展，不能仅仅依靠省区政府间的战略协议，需要系统谋划，提升战略高度，力争从国家层面获得政策、法律、财政、技术等方面的支持，形成特定的经济协同发展体制机制。沿黄九省区政府要狠抓落实，克服前期困难，将规划内容逐步落地，彻底打破行政区域划分障碍，形成区域发展合力，实现沿黄生态带、沿黄经济带、沿黄旅游带“三带合一”发展目标，打造沿黄区域经济高质量发展片区。同时，在发展过程中，要统筹生态、经济协调发展，重点支持优势区域经济发展，兼顾区域经济均衡发展，加大对弱势区域经济的支持力度，制定合理的生态补偿标准，并落实具体补偿措施，避免造成区域发展经济效益与生态效益产生矛盾。

参考文献

[1]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[J].奋斗，2019(20).
[2]任保平.新时代中国高质量发展的判断标准、决定因素与实现途径[J].改革，2018(4).
[3]张贡生.黄河经济带建设：意义、可行性及路径选择[J].经济问题，2019(7).
[4]史丹.从三个层面理解高质量发展的内涵[N].经济日报，2019-09-09.
[5]金凤君，马丽，许堞.黄河流域产业发展对生态环境的胁迫诊断与优化路径识别[J].资源科学，2020(1).
[6]杨永春，穆焱杰，张薇.黄河流域高质量发展的基本条件与核心策略[J].资源科学，2020(3).
[7]郭晗，任保平.黄河流域高质量发展的空间治理：机理诠释与现实策略[J].改革，2020(4).
[8]彭荣胜.基于区域协调发展的黄河流域经济空间开发[J].商业研究，2010(2).
[9]陈劲，阳银娟.协同创新的理论基础与内涵[J].科学研究，2012(2).

Research on the Establishment of Cooperative Mechanism for Collaborative Development among the Nine Provinces along the Yellow River

Du Hua

Abstract: The coordinated development of the nine provinces and regions along the Yellow River is the goal of realizing the great linkage and coordination of the great development of the region along the Yellow River and the only way to boost the transformation and upgrading of regional industrial structure. In the future development, the original barriers of administrative division will be broken down; huge interest collision and industrial restructuring will be generated in the social, economic, cultural, ecological and political level, so as to promote the orderly and free flow of production factors and improve the efficiency of optimal allocation of resources. Only by consistently adhering to the basic principle of ecological priority, green development transformation development thought, and improving the relevant systems of the industrial migration compensation for ecological compensation, can the endogenous power of ecological construction along the Yellow River be improved gradually, so the industrial layout of high-quality development along the Yellow River can be reconstructed and the high-quality development goals along the Yellow River areas can be realized.

Key Words: Regional Collaboration; Ecological Construction; Areas along the Yellow River; High-Quality Development

（责任编辑：柳　阳）

【区域创新发展】

新基建助力中国数字经济发展的机理与路径

赵剑波

摘　要：当前中国数字经济发展存在主导范式不清晰、智能化程度不高、效率提升作用不明显、相关要素供应不足等问题。新基建是适应数字经济发展特征的新型基础设施，完善新基建能够促进数字产业化深化发展，加速产业数字化转型，促生新的发展动能。新基建可以有效推动数字经济的深入发展，未来，在继续深化数据要素驱动的同时，还应坚持实施底层技术推动、创新平台拉动、产业融合联动等措施。

关键词：新基建；数字经济；智慧范式；融合机制

中图分类号：F061.5　　**文献标识码**：A　　**文章编号**：2095-5766(2021)02-0089-08　**收稿日期**：2020-08-13

作者简介：赵剑波，男，中国社会科学院工业经济研究所副研究员（北京　100836）。

近年来，人工智能、5G等技术创新不断涌现，在线经济、智能制造等新业态不断兴起，数字经济、互联网经济等新经济规模不断扩大。然而，实践的发展距离人们对于新科技革命与产业变革的期望还有些差距，比如，智能产业还不够智能，万物互联尚未实现，消费互联网向产业互联网的渗透步履维艰。最重要的是，以互联网、大数据、人工智能为代表的新一代信息技术对经济效率和社会效率的提升作用并没有完全发挥，在现实中虽有局部的应用，但没有实现全面的变革。人们所期待的智能社会或者智能互联时代，还没有完全到来。在此背景下，新基建作为数字经济的基础保障和引擎，为数字经济发展带来重要机遇。新型基础设施是以信息基础设施、融合基础设施、创新基础设施建设为支撑，促进新一代信息技术向实体经济的全面渗透和融合应用。新基建的发展一方面可以促进新科技本身的创新发展；另一方面可以深化新科技与实体产业的融合发展，且随着新技术越来越成熟，应用场景越来越完善，可以真正实现数字化、网络化、智能化的交织演进，真正实现联网、联物、联数的迭代升级，推动以“万物互联、泛在智能”为特征的数字经济健康、深入的发展。

一、中国数字经济发展的现实特征

按照目前产业界的理解，除了互联网经济代表的数字产业化，未来只有全面实现产业数字化，数字经济才能健康、持续发展（赵剑波，2019）。当前，中国数字经济增长强劲，数字经济的消费规模、贸易规模、企业数量等都位居世界前列。2019年，中国数字经济规模达31.3万亿元，数字经济成为中国经济的重要组成部分。数字经济具有以下三大关键特征。

1.数据成为关键生产要素

工业经济时代的主要生产要素包括劳动力和资本，生产要素的流动高度依赖铁路、电网、石油管道、高速公路等传统基础设施。数字经济时代的关键生产要素是数据，5G、工业互联网、物联网、卫星互联网等成为确保数据安全存储和流动共享的新型通信基础设施。工业经济时代的增长逻辑是基

于工厂经济的“规模与范围”扩张，而数字经济则以平台经济为组织模式实现非线性、指数级增长。由此可见，与铁路、公路、管道、电网等传统基建不同，新型基础设施具有鲜明的数字化特征和创新导向，有助于推动中国经济社会实现数字化转型。

2.平台成为主要组织形式

不同于工业经济时代的石油、钢铁、化工、零售类企业，微软、苹果、亚马逊、阿里巴巴、腾讯等新经济企业普遍采用平台型组织形式。与采用科层制的工业企业不同，这些平台型企业组织结构扁平化、员工数量相对较少、厂房和设备资产不多，然而其在资本市场的估值却高于那些能够解决更多就业、拥有更多有形资产的工业企业。平台经济可能是数字经济的重要发展趋势之一，采用与工业经济完全不同的运行逻辑。在数字经济时代，以“平台”为主要组织形式的企业，理论上其市场可以覆盖整个网络空间。

3.无形资产占据主导地位

平台型企业一般都采用“轻资产”模式，或者叫作无形资产主导模式。所谓无形资产主导，是指企业以智力资本为主，以知识型员工为主，人力资本是企业的主要资产价值所在。轻资产模式和平台组织形式能够产生极大的网络效应。第一是零边际效应。无形资产的特点是用户越多，资产价值越大。微信、电子商务、在线游戏、云音乐等应用都是如此，用户的接入和增加不会提升使用成本，或者微乎其微，但却能够极大降低平台的扩展成本。而工业经济则无法做到这一点，生产一种产品必然会消耗劳动力和原材料，生产能力存在极限。第二是溢出效应。因为“轻资产”特性，无形资产非常容易被模仿，例如共享出行平台，企业会相互复制对方在互联网领域的一些创新模式，而且这种模仿和侵权难以通过法律途径得到解决。有形资产则具有明确的权益归属，不容易被竞争对手模仿或者窃取。第三是协同效应。平台的数据协同价值最为明显，例如阿里巴巴通过电商积累用户数据，进而提供支付宝服务，再进一步提供金融服务，以用户数据为核心，经营范围不断拓展。正是基于这些特性，数字经济发展速度快，并容易形成规模效应。

总之，数字经济在传统经济转型升级、与实体经济融合发展中发挥了倍增器和乘法器的作用，正成为驱动中国经济发展的动力引擎。基础设施与经济模式密切相关，工业经济时代有其运行所需要的基础性设施，数字经济亦然。正是因为以上三种特征，数字经济的基础设施有了其专属性，其基础设施建设应该与发展速度相匹配。

二、中国数字经济发展存在的问题

数字经济对于基础设施建设提出了新要求。当前，中国数字经济发展进入了深水区，一方面要看到数字经济在数字化产业领域（即互联网经济）取得的成就，另一方面也要看到其在产业数字化方面还存在短板，即如何利用新一代信息技术推动实体经济的数字化转型，提升实体经济的效率。由于基础设施建设滞后于数字经济发展的需求，产业数字化发展领域还存在着发展范式不清晰、智能化程度不足、效率提升作用不够、技术和人才要素存在短板等问题，而导致这些问题的根源在于以新一代技术集簇为带代表的信息基础设施不够聚焦，促进智能化应用和效率提升的融合基础设施不够完善、新科技和创新型人才等创新基础设施还存在不足等方面。

1.新科技不聚焦造成主导发展范式不清晰

历次工业革命都有一个主导的发展范式。按照产业生命周期理论，所有处于初创期的新兴行业都面临着多种竞争性的技术范式（Eggers，2012）。现在谈及新科技革命的通用目的技术，我们可以列出人工智能、3D打印、物联网、大数据、云计算等，甚至有时还将生物技术列入其中（赵剑波，2019）。李海舰（2020）认为，狭义的数字基础设施可以泛指包括大数据、云计算、物联网、人工智能、区块链、无人驾驶、5G等新科技在内的“新技术群”，或者技术集簇。对于新科技，还可以列出很多项，这也反映出一个尴尬的现实，那就是列出的新科技越多，人们越感到迷惑，究竟什么才是推动此次新科技革命的通用技术？作为新基建的重要内容，无论是以5G为代表的新型通信基础设施，还是以人工智能为代表的新型创新基础设施，与第一次工业革命的蒸汽机、第二次工业革命的电力系统、第三次工业革命的计算机和网络相比，此次新一轮工业革命的通用目的技术还不够聚焦、不够完善、不够成熟。现在看来，可能是人工智能的概率较大，但是新一代人工智能技术还未形成广泛的扩散效应和网络效应。

新基建的完善能够推动通用目的技术向实体经济渗透，从而创造出新的应用场景。例如，蒸汽机作为动力装备应用在轮船、火车、工厂等场景中，电力作为能源设施应用在家庭、工厂、办公室等场景中。无论是蒸汽机还是电力设施，都可以作为一种自然而然的存在，以极低的使用成本改善传统社会、生产的运营效率。随着此次工业革命的深入发展，出于对未来的美好憧憬，人们提出了智能工厂、智慧农业、智慧医疗、智慧城市等概念，这些都是新一代信息技术作为通用目的技术向社会、经济等领域渗透的结果，表现为智能经济或者智慧经济，我们可以称之为“智慧范式”。这种智慧范式能够为中国带来引领产业发展的机会，帮助中国实现经济赶超，以及社会组织模式的创新，甚至加速社会文明的发展进程（赵剑波，2019）。

新基建内容不聚焦使得主导发展范式模糊化，同时，新科技在传统产业中的渗透和应用裹足不前，这也成为推动数字经济全面发展的关键问题。实践中，人们对于智慧和智能化程度的预期以及塑造这种智慧范式的方式的理解有所不同。以智能制造为例，新一代信息技术与先进制造融合发展至少存在三种不同的研究范式，即信息通讯研究院倡导的“工业互联网”、中国工程院提出的“智能制造”以及腾讯公司提出的“产业互联网”（赵剑波，2020）。工业互联网是“互联网+”政策的深入拓展，是将互联网技术融入工业领域，利用数据分析等技术充分释放生产潜能，从而更好地提高生产效率，基本定位还是新型网络基础设施。产业互联网则是互联网企业把自己的优势向产业领域延伸，产业互联网发展模式不同于消费互联网，能够协助传统企业进行数字化转型升级。除了腾讯公司，阿里巴巴集团也提出智能经济的概念，即以“数据+算力+算法”等技术帮助传统企业实现资源优化配置（赵剑波，2019）。这几种不同技术范式的同时存在会带来理解上的困扰。其实无论什么范式，最终都要以新一代信息技术为核心，重塑社会经济的技术体系、发展模式、关键要素等方面。总之，要尽快在繁杂的新基建技术集簇中抓住那些能够真正改变产业发展态势的关键，夯实信息基础设施建设，为产业数字化提供强劲的支撑。

2.融合基础设施不完善造成智能化程度不高

智慧范式的形成需要两方面的支撑，一个是智能技术本身的发展，另一个是智能应用场景的繁荣。智慧范式极大地扩展了人们对于未来经济和生活的想象力。以智能驾驶为例，十年前可能人们会觉得这是异想和笑话，现在大部分车辆已经不同程度地采用了智能辅助驾驶技术，视觉识别、深度学习等人工智能前沿技术开始得到应用。但目前来看，这些功能和应用还无法真正称为智能，尤其是新科技还没有突破自己的行业范畴。在制造业领域，新一代信息技术还未能大规模带动机器人及智能装备等相关产业发展，与先进制造融合发展还仅仅停留在示范应用或者部分制造环节。此外，中国智能感知与控制、数字化设计与制造等基础技术仍然较为薄弱，工业软件等基本被跨国企业垄断，缺少工业互联网平台和行业解决方案。总之，产业应用和产业场景距离真正的智能和智慧还有一定差距，其原因就在于作为新基建内容之一的融合基础设施建设不足。

在其他应用领域，虽然已经出现智慧农业、智慧医疗、智慧城市等不同的应用场景，但不可否认的是，这些应用还远未达到智慧的程度。冠以数字化之名，反而更能够准确地反映这些领域的发展现状。虽然数据要素不断积累，但是对于大数据价值的挖掘还缺乏必要的工具和手段，大数据背后所隐藏的价值还未得到理解和发挥。在不同的应用场景中，数据资源缺乏有效的利用。如果不能挖掘数据价值，就难以实现精准决策，就难以达到智能化的应用水平。有学者认为，智能制造范式是数字化、网络化、智能化并行推进、交织共演的过程。这无疑是一个更加宽泛的智能化概念，在现实应用中，数字化和自动化的应用和实践更多，但远未达到智能化的程度。

现有的智慧战略都是对于前景的美好描绘，大部分企业实践还处于数字化阶段，在现实中还很难看到智能化应用的成熟案例。当前有些企业已经开始成为智能产品和服务的先行者，但大多数都还是小规模验证。国内企业大部分还处于数字化改造发展阶段，数字化应用仍然十分落后，并且缺少实施智能化或者智慧化改造的技术资源。因此，应不断强化融合基础设施建设，避免新科技与实体经济存在“两张皮”困境，为不断促进新科技与实体经济的融合发展提供重要动力和支撑。未来，企业的智能化发展要立足实体经济而超越实体经济，不仅

要清晰认识智慧经济范式开放、共享、去中心化的本质，更要将其与组织体系、商业模式和资源配置方式相融合，充分把握新一代信息技术带来的颠覆式机遇。

3.新基建设施不足制约实体经济效率的提升

智能化的落脚点在于提升效率。在各个行业内推广智能化应用，最终目的是为了全面提升经济乃至社会的运行效率。企业关注的焦点是投资回报和创新收益，无论把数据当成关键生产要素，还是广泛采用智能化手段，都是为了提振生产效率。决定企业是否积极拥抱“智慧范式”的根本因素是投入和产出是否成比例。在智能化产业发展的初创期，因为未来收益并不明确，发展的动力主要依赖于产业政策驱动，可能会造成示范作用强于带动作用的困境。因此，通信基础设施、融合基础设施、创新基础设施普遍存在建设不足的情形。

智慧范式从技术走向市场，根本目的在于提升企业的经营绩效，帮助实体经济获得更高的生产效率。但是，由于全球经济发展态势不明确，国内外许多企业面临经营状况不佳困境，而采用新科技或者数字化技术升级现有的运营模式则需要巨大的资金投入，甚至可能对传统模式形成冲击，因此大多数企业对此缺乏积极性。未来，随着新基建的完善，新科技的应用成本将进一步降低，并带动新兴的工业革命和智慧经济范式步入成长期和成熟期。以新一代信息技术为代表的新基建作为通用目的技术将成为引发此次工业革命的基础性力量，并广泛渗透至各个产业、各个企业、各个价值链环节，真正带动智慧经济范式走向成熟，引领智能时代稳步发展。

4.创新人才等要素供应不足制约数字化转型

加强新基建建设，一方面应加强新科技等物质资本建设，另一方面还要加强创新型人才等智力资本投资。当前，中国数字经济领域的智力资本和物质资本要素较为缺乏。智力资本包括企业家精神和人力资本，代表着企业对于数字经济发展未来、数字化转型必要性、企业数字化素养的认知程度和判断能力。企业数字化素养的不足，可能会导致企业排斥新科技的应用。这种排斥表现在两个方面，一方面，传统实体经济企业会把自身与互联网企业对立起来，排斥互联网企业向传统领域的渗透，并认为这些互联网企业侵蚀了自己的利益；另一方面，传统企业仅仅做出局部性的改进。例如通过智能化改造，增加互联网、云平台等技术应用，或者采纳一些基础性的人工智能技术，例如在生产线上采用机器人上下料、基于图像识别的质量检查等，但是仍有相当一部分企业没有意识到新一轮工业革命的力量，对智慧经济范式的认识只停留在技术和工艺阶段，没有认识到这是足以打破现有产业格局、重塑核心竞争优势的发展模式和理念变革。

除了认知不够，新一代信息技术创新领域的高端人才较少，严重制约着中国实体产业、新科技产业的高端化发展和两者的融合发展（赵剑波，2020）。此外，能够为企业提供智能化规划咨询、关键装备试验检测、网络化平台化资源共享等服务的人才严重不足。数字经济领域的创新型人才短缺，导致智能化人才使用成本高昂，甚至成为企业实施智能化改造的沉重负担。

数字化产业和产业数字化是数字经济的两个重要组成部分。产业数字化领域的发展差距既体现在认知方面，也体现在盈利能力方面。在产业数字化领域，认知、资本、人才等要素的匮乏制约着数字经济的深化发展。正是这些要素的制约，导致一些企业数字化转型战略不清晰、数字化转型能力不够、数字化转型资金不足、数字化人才储备匮乏、数字化转型保障不力等，出现了“不能转、不善转、不敢转、不愿转、转不动”等障碍。

三、新基建促进数字经济发展的内在机理

新基建是适应数字经济生产模式的新型基础设施，具有公共性质，能够促进数字化产业、产业数字化、数字化治理等领域的经济活动发展。虽然当前学界对于“新基建”的内容有不同维度的划分（李海舰，2020），但基本内容可以分为三类，即信息基础设施、融合基础设施和创新基础设施。新基建本身就代表着一种范式，那就是要以产业数字化推动数字经济继续繁荣，而数字化能力将决定企业的竞争力、经济发展动能以及社会福利水平的提升。只有充分考虑中国数字经济面临的问题，才能真正理解新基建促进数字经济发展的内在机理。

1.新基建促进新科技应用

新一轮科技革命的主导技术是由信息技术、新

材料技术等构成的技术集簇或技术群体(安筱鹏,2008)。新一代信息技术具有高度的创新性、渗透性、倍增性和带动性特点,与传统产业融合并提升其效率,以至于能够深刻改变人们的思维方式、生产生活和传统发展模式。伊斯梅尔和马隆(2015)提出了指数型组织的概念,这些组织能够利用人工智能、大数据等指数型技术实现快速增长。他们认为平台型企业都是指数型组织,以数据为发展基础。传统企业则依赖稀缺资源,行动缓慢,而指数型组织灵活、适应性强、反应迅速,几乎能够跨越任何行业壁垒,并因此得以爆炸式增长。因此,新型基础设施建设不单是为数字经济"修路"和补充动能燃料,而且会助力相关产业加速实现数字化和指数级增长。

新基建能够促进产业数字化水平的提升。例如,"AI+医疗"等应用场景目前虽然还在起步阶段,但基础设施越完善,就用得越多、越完美、越智能。又如自动驾驶虽然强调"自主",但其实更依赖传统的交通基础设施,以及新型的数据库、宽带和卫星通信基础设施。新基建可以为这些新兴的智慧经济范式和创新场景提供更多的应用机会,进而不断提升各种场景的智能化水平。新基建的关键是新技术集簇和新的通用目的技术,发展的意义不在产值大小,而是要起到"发酵粉"一样的催化作用,使得人工智能等新一代通用目的技术相互结合、相互优化,并与各个行业场景不断融合,推动行业数字化发展。

随着新基建的实施,5G技术等新科技之间相互促进,将共同带来新的产业突破和增长,也会衍生出一些充满想象力的应用场景和创新案例。探讨新基建给数字经济带来的发展空间,这也许并非一个技术问题,甚至不是经济问题,而是一个想象力问题。时代在巨变,人们的认知也要随之改变,"拿着旧地图,找不到新大陆",不能让工业思维限制了行业发展的想象力。如果说工业时代的蒸汽机、电力和内燃机主要是通过"规模效应"定义商业生态,那么数字化技术则是在硬件、数据、算法等基础上实现了一系列"联动效应"或者"指数效应",使得产业数字化的生态空间越发丰富和成熟。

2.新基建加速数字化转型

正如历次工业革命所带来的巨变一样,以新一代信息技术为代表的通用目的技术正在与各种产业相互渗透、相互融合,多点突破、齐头并进,产生巨大变化。尤其对于产业数字化发展、行业应用及商业模式的演进或重塑并非单一技术所能实现,而需要5G等多项新科技合力完成。新基建的关键作用在于确保各种技术所驱动的应用能够有机高效地整合在一起,并使它们发挥出更加完整且智能化的作用。

新基建能够为产业数字化提供加速度。一方面,新基建能够帮助企业发现新的市场空间。例如,拼多多之所以能够做大,做到"市场下沉",依赖于中国农村交通基础设施的改善,以及乡村快递网络的搭建。基础设施的改善能够把原本封闭的农村市场空间打通,并整合进数字经济的市场网络中。新基建能够破除阻碍万物互联的痛点和堵点,加速数据要素的流通与分享,更加彻底地释放现有人口的消费能力,基于中国14亿人口、9亿劳动力资源、1.2亿市场主体的超大容量,打造出一个统一的、体量巨大的网络空间市场。另一方面,新基建能够彻底发挥新科技的催化作用。以无人驾驶技术为例,无人驾驶场景的实现不仅依赖于道路、街道等传统的交通基础设施,而且还包括依赖于5G通信系统、大数据和云计算数据库和标准等信息基础设施。5G是典型的信息高速通道,大带宽特征能够提升移动通信的人机交互性,低延时特征能够实现自动驾驶和控制的即时性,多连接特征能够满足多类型智能终端的信息接入要求。总之,在新一轮科技革命和产业变革过程中,新型通信基础设施能够助力实现"万物互联",增强数据要素的流动性,推动互联网产业形态平台化、网络化,加速制造业及实体经济向数字化、网络化、智能化转型。

3.新基建带来发展新动能

新基建能够聚集创新要素。出于对未来经济增长的悲观预期,在零利率甚至负利率的情况下,企业仍然缺乏投资意愿,除了风险规避,还有一个原因就是企业缺乏投资机会。如果说曾经的"互联网泡沫"是经济增长的"低垂之果",那么产业数字化就是"枝头之花"。推动实施新基建,能够引领投资焦点,打好产业数字化发展的攻坚战,可以让新科技在更加广阔的范围来推动经济增长。当前,科技创新空前密集活跃,新科技交叉融合,传统生产方式、业务流程、商业模式和产业链格局正在被颠覆。新科技正在引发以绿色、智能、泛在为特征的群体性技术创新,以及信息、生命、制造、能源、空

间、海洋等领域的基础性、原创性突破，带动前沿技术、颠覆性技术不断涌现。这种变革和增长将依赖于员工的个体价值和创造力，以及管理者本身的领导能力，新的人力资本、智力资本会不断地聚集，创造出新的激励模式和管理模式。

新基建能够消除“科技鸿沟”。新科技革命与产业变革过程中，必然有一部分人是受益者，有一部分人是受损者。例如，一些互联网领域从业者是受益者，而那些被颠覆行业的从业者是受损者。以互联网平台为代表的数字化产业发展的同时，产业数字化并未得到同步发展，两者之间存在严重的发展不均衡状态。数字化产业以“轻资产”为特征，网络效应带来“赢者通吃”，少数平台有了更大的垄断力和影响力，因此产生了“科技鸿沟”。科技鸿沟是指新科技发展所带来的产业之间的不平等，具体表现在财富差距和认知差异。那些最早拥抱数字化产业的人获得了较高的收入，在企业上市后可以实现财务自由，企业也可以保持较高的市值。数字化产业的受益者往往会认为传统产业从业者是“野蛮人”，他们顽固而保守，并拒绝任何新技术新业态新模式。新基建则具有普惠性的特征，能够惠及所有的数字化产业和产业数字化从业者，从而消除“科技鸿沟”，并为市场带来公平。

新基建的内容之一是创新基础设施，以5G、工业互联网、物联网、人工智能等为代表的新基建技术集簇，对促进产业数字化发展具有强大的赋能作用，推动数字经济新时代的到来。除了创新基础设施，新基建建设过程中还需要注重相关规则、制度和规范等制度性基础设施的建设，例如人工智能应用的道德规范、工业互联网的共享协议等。在新基建实施过程中，还要注重信任和社会资本的培育，未来，新基建一定会塑造出良好的科技硬件和制度软件基础设施，从而支撑和服务中国数字经济的健康发展。

四、新基建推动数字经济发展的路径

中国数字经济在数字化产业方面取得了极大的成就，但是随着数字经济发展和数字化转型进入“深水区”，产业数字化发展步履维艰。未来，如果依靠新基建推动产业数字化的深入发展，在继续深化数据要素驱动的同时，还应坚持底层技术推动、创新平台拉动、产业融合联动等多条路径。

1.深化数据要素驱动

既然数据已经成为关键生产要素，那么数据资源必须加速汇集，并将底层算力打造成核心竞争力。一是推进数据要素加速汇聚。要破除“大数据无用论”，在加速数据收集和累积的同时，广泛开展数据价值的挖掘活动，培育基于大数据分析的新兴商业模式和业态。二是提升数据计算和处理能力。信息存储、传输和处理能力现已成为决定智慧经济成熟度和应用效果的关键因素，数据计算和处理能力成为企业的核心竞争力。因此，应通过建立高效能运算中心，加快高效能运算前沿技术突破，促进既有数据运算能力转化为商业应用和公共服务。三是优化数据中心布局。当前各个互联网巨头纷纷利用新基建的机会，发力布局数据中心。要优化数据中心布局，同时引导算力的升级。数据中心建设不是简单的规模化复制，一定要与新科技新应用相结合，才能形成算力并挖掘数据价值，打造出真正的超级数据中心。

2.坚持底层技术推动

一是实现场景引领。场景应用创新离不开新基建的支撑。新基建与各个智能应用结合起来，协调推进，为智慧场景创新提供应用场所和市场支撑。在培育新科技应用环境方面，要积极推动信息基础设施、融合基础设施、创新基础设施的发展，依靠新基建带动形成“新基建+新经济+新智慧”的局面。二是推动技术协同。智慧经济范式及应用场景的演进或重塑并非单一技术所能实现，而需要第五代移动通信技术以及其他多项新科技合力完成。在新基建技术集簇中，5G的关键作用在于能够确保各种技术所驱动的应用能够有机高效地整合在一起，并使它们发挥出更加完整且智能化的作用。此外，在众多的新一代信息技术中，人工智能技术是重中之重，德国政府更是将人工智能技术看作是自蒸汽机以来人类最重要的基础性创新。因此，应积极推进以5G、物联网、工业互联网为代表的通信网络基础设施建设，以人工智能、云计算、区块链等为代表的新技术基础设施建设，以数据中心、智能计算中心为代表的算力基础设施建设，形成新科技相互促进、协同发展的局面。三是强化技术攻关。智能应用和智慧经济需要关键装备、共性技术的支撑，例如智能汽车、智能手机等，芯片、传感器

等核心零部件必不可少，数据格式、算法和硬件体系结构也亟待突破。云计算、云储存、新材料等是智慧经济的基础技术，针对控制软件、智能感知等前沿技术领域的薄弱环节，应加强技术创新以及技术引进与合作，聚焦一批关系中国智能产业发展的核心基础部件，以及一批与产业安全密切相关的关键共性技术，以市场化机制为主导，推动实现原始创新、颠覆性创新、集成创新等重大突破。

3.强化创新平台拉动

一是建设多元数字应用场景。建设数字孪生城市，推动以5G为基础的各种智能场景落地。探索构建无人驾驶和自动驾驶交通网络，打造实现智慧交通。利用智能医疗的可复制与可推广特征，实现均等化智能医疗服务。运用先进的视觉分析、人脸识别、生物特征分析等技术，实现智能安全等。二是推动建设工业互联网。利用互联网企业将数字化能力向供给侧迁移的时机，通过“数据+算力+算法”的机制助力企业在品牌、制造、组织、销售、渠道、供应链等各个环节的数字化转型，实现全产业链数字化。把工业互联网平台打造成工业关键基础设施，支持骨干制造业企业、大型互联网企业、知名科研机构联合建设，不断提升平台开发、设备管理、数据采集、边缘计算、人工智能等基础能力，打造可以服务于不同行业的新型工业互联网基础设施。三是建设产业创新中心。引导企业、高校、科研院所、用户组建多种形式的智能产业联盟，推动创新资源向企业集聚。建设智能产业创新中心，开展共性关键应用技术研发、系统解决方案咨询服务。支持组建智能机器人、增材制造等关键行业领域的产业创新中心。同时，产业创新中心建设必须要考虑不同技术水平、不同经营模式和不同市场环境下的企业需求，因“企”制宜，激发不同企业的内生动力。

4.注重产业融合联动

一是促进新科技与产业融合联动。5G与人工智能、边缘计算、视觉技术、传感技术等通用目的技术相互结合、相互优化，并与行业场景不断融合，在交通、能源、制造、教育、医疗、消费、休闲娱乐等领域带来新的业态，促进跨界融合，催生和推动行业数字化发展，重塑甚至颠覆传统商业模式，创造出巨大的经济价值。二是要避免“两张皮”，实现优势互补。新科技在自身领域的应用潜力是有限的，但与生产制造、企业经营相结合就能产生巨大的社会效益和经济效益。因此，新科技的应用归根到底要体现在智能转型和生产力提升中，帮助实体经济获得更高的生产效率。要强化数字技术、信息技术、智能技术向各行业各领域覆盖融合，加快培育“产业+互联网+服务”的新模式新业态，大力培育平台经济、网络经济、定制经济等数字经济新业态。三是促进智能服务新模式的发展。智能服务是“无形经济”的重要形式，智能化技术帮助制造企业从提供产品向提供“产品+服务”转变，结合以租代售、按时计费、远程诊断、故障预测、远程维修、一体化解决方案等新的商业模式，促进新一代人工智能等新技术进一步突破制造业上下游的边界和细分行业之间的壁垒，增强生产的社会化、专业化分工和共同协作能力，构建制造业服务化的产业形态。

五、结论与展望

与工业经济时代相比，数字经济对基础设施建设提出了新要求。工业经济时代的增长逻辑主要基于工厂经济的“规模与范围”扩张，而数字经济则以数据为生产要素，以平台经济为模式实现指数级增长。新基建是适应数字经济生产模式的新型基础设施，它具有公共性质，能够促进数字产业化、产业数字化、数字化治理等领域的经济活动繁荣发展。

1.研究结论

数字经济的基本属性表现在数据成为生产要素，平台成为组织形式，无形资产占据主导地位。当前中国数字经济发展还存在主导范式不清晰、智能化程度不高、效率提升不显著、要素供应不足等问题。新基建的本质是数字经济的基础设施建设，目标在于推动新一代信息技术与实体经济的渗透与融合发展。新基建促进数字经济发展的逻辑主要体现在三方面，一是促进新科技应用。二是加速数字化转型。三是带来发展新动能。新基建对于加速产业数字化发展至关重要，而产业数字化是数字经济发展的“深水区”，为了改变当前产业数字化发展步履维艰的困境，必须坚持落实数据要素驱动、基础技术推动、创新平台拉动、产业融合联动等相关措施。

2.未来展望

数字经济彻底改变了世界经济版图。从行业

发展看，现在的互联网企业或者数字原生企业的市值远比传统的能源、钢铁、化工企业经营规模大得多。十年前全球市值最大的十家企业与现在的十大市值企业已经完全不同。2020年6月，全球市值排名前三的企业分别是苹果、微软和亚马逊。未来，传统企业要充分利用新基建的赋能效应。以往我们会发现，大多数传统企业很难将亚马逊、苹果或奈飞的经营模式与自己的发展结合起来，而新基建能够构成一股新的力量，让原本井井有条的行业变得躁动不安，行业边界开始分崩离析。因此，我们需要一套新的、理解外部环境变化的逻辑框架，就是前文所说的数字经济时代的“新地图”。对于大多数的传统企业，它们虽然不是数字原生企业，但是只要充分利用新型数字经济基础设施，不断改善自己的商业模式，就能获得重生。

虽然未来的商业模式和产业业态还存在不确定性，但企业都需要积极推进数字化转型，要主动“上车”新基建而非等待确定性来临。因为技术的发展一定是指数级的，当企业明确看到新技术带来的颠覆性影响时，机遇可能早已错过。

参考文献

[1] Eggers J P. Competing Technologies and Industry Evolution: the Benefits of Making Mistakes in the Flat Panel Display Industry[J]. Strategic Management Journal, 2014, 35(2).

[2]安筱鹏.“全球产业技术革命视野下的信息化与工业化融合”之二 基于通用目的技术的能量转换工具的智能化信息化与工业化融合的物质基础[J].中国信息界，2008(3).

[3]李海舰. 五方面理解“新基建”内涵与重点[N]. 经济参考报，2020-07-07.

[4][英]乔纳森·哈斯克尔，斯蒂安·韦斯特莱克著.无形经济的崛起[M].谢欣，译. 北京：中信出版社，2019.

[5]赵剑波，杨丹辉.加速推动数字经济创新与规范发展[J]. 北京工业大学学报(社会科学版)，2019，19(6).

[6]赵剑波.推动新一代信息技术与实体经济融合发展:基于智能制造视角[J].科学学与科学技术管理，2020，41(3).

[7]“新一代人工智能引领下的智能制造研究”课题组.中国智能制造的发展路径[J].中国经济报告，2019(2).

[8]萨利姆·伊斯梅尔，迈克尔·马隆.指数型组织：打造独角兽公司的11个最强属性[M]. 苏健，译. 杭州：浙江人民出版社，2015.

Mechanism and Path of New Infrastructure Boosting the Development of China's Digital Economy

Zhao Jianbo

Abstract: At present, there are still some problems in the development of digital economy in China, such as unclear dominating paradigm, low level of intelligence, insignificant improvement of efficiency and insufficient supply of key factors. New infrastructure is a new type of infrastructure that adapt to the pattern of digital economy. And it can boost the application of new technology, accelerating digital transformation and bringing new development momentum. The new infrastructure will certainly promote the in-depth development of industrial digitization in the future. While continuing to deepen the data-driven factors, measures such as basic technology promotion, innovation platform driving and industrial integration and linkage should also be adhered to.

Key Words: New Infrastructure; Digital Economy; Smart Paradigm; Penetration Mechanism

（责任编辑：文 锐）

【区域创新发展】

新发展格局下中国五大城市群创新发展战略研究*

张秋凤 牟绍波

摘 要：我国正处于百年未有之大变局，在“双循环”背景下，创新仍然是促进区域经济高质量发展和获取竞争优势的关键。然而，在“双循环”新发展格局下，我国五大城市群面临着中心城市虹吸效应突出，区域发展非均衡程度较高；核心城市引领性不足，区域产业同质问题突出；国际局势影响程度较高，抗风险能力较低以及知识流动程度较低，企业创新实践能力较差等突出问题。在当前逆全球化背景下，急需实施“双循环”新发展格局下的区域创新发展战略。结合我国五大国家级城市群发展现状和创新模式，因地制宜提出“双循环”新发展格局下的区域创新发展战略，可以更好地发挥国内国际“双循环”相互促进的效果。

关键词：“双循环”；新发展格局；区域创新；城市群

中图分类号：F290 **文献标识码**：A **文章编号**：2095-5766(2021)02-0097-09 **收稿日期**：2021-01-06

***基金项目**：中国科协创新战略研究院2020年第二批科研项目“成渝地区双城经济圈的协同创新发展能力研究”；2020年四川省、重庆市社会科学规划“成渝地区双城经济圈”重大项目“成渝地区双城经济圈：成渝绵科创金三角研究”(SC20ZDCY001)；四川高校哲学社会科学重点研究基地成渝地区双城经济圈科技创新与新经济研究中心项目“成渝地区双城经济圈协同创新能力评价与提升对策研究”(CYCX202034)。

作者简介：张秋凤，女，成都理工大学商学院助教(成都 610059)。

牟绍波，男，西华大学教授，硕士生导师(成都 610039)。

一、引言

当今世界正经历百年未有之大变局，全球形势发生显著变化。2020年伊始，新冠肺炎疫情突然暴发，成为第二次世界大战结束以来人类面对的最大冲击，加速了国际格局和国际秩序的结构性变化。根据国际货币基金组织2020年7月23日对2020年经济形势的研判与展望，2020年全球经济将前所未有地收缩4.9%，发达经济体会收缩8%。发展中国家和新兴经济体今年会有3%的缩减，加之中美经贸摩擦、逆全球化等外部环境的变化，促使国家战略急需做出相应调整。在新的全球问题出现的同时，中国开始具备以国内大循环为主的基础条件：工业分类门类齐全、对外贸易依存度显著下降以及消费占比显著提升。基于此，中国审时度势，提出“双循环”新发展格局，历经四轮优化迭代，已成为“十四五”规划的重要目标。

“双循环”作为有机联系、相互促进的整体，当前和未来的核心问题是创新，创新仍然是促进区域经济高质量发展和获取竞争优势的关键。改革开放以来的前30年中国实行的“外循环”主导发展战略模式，对中国经济增长、结构调整和技术进步发挥了重要作用，然而，随着近年来大国博弈加剧以及国际力量的对比变化，中国外部生存环境发生了巨大的变化，中国区域创新体系局限性逐渐显现：一是区域过度依赖外部创新资源，导致自身知识创造能力不足，严重影响到一国的产业链与供应链的

安全性；二是在外界创新资源的吸收过程中，区域内部如若不及时进行技术消化并积累自身技术经验，外部创新环境的变化容易导致创新人才和关键技术的缺乏；三是长期依靠开放式技术创新联盟，导致内循环体系下的内在自主创新能力缺失，制约了中国在战略性新兴产业与面向科技强国建设的未来产业的自主创新能力的发展，在当前逆全球化以及地区极端主义等不确定环境下，区域内各创新主体与产业创新发展的潜在系统性风险进一步加大，对中国维持全球价值链地位以及攀登全球价值链高位呈现出双重挤压的趋势。区域创新能力对提升国家经济发展质量和新旧动能转换具有唯一性，“双循环”新发展格局对区域创新发展提出了新的要求，即改变以往一味地对外开展创新要素交流合作，转变为注重国内创新资源交流和创新产品合作，实现区域与区域之间的协同创新发展。这种新型创新战略不仅是对此前区域创新系统的再演化，更是利用“双循环”新发展格局应对国际动荡局势的再认识，有助于打破固有的创新模式和路径，有利于提高区域内创新知识研发效率、促进创新产业链的合理分工、推动区域间创新要素交流互通，为实现区域高质量创新发展注入全新动力。因此，本文基于对中国五大国家级城市群创新发展现状的分析，总结出其创新发展面临的突出问题，探求“双循环”新发展格局下中国五大城市群的创新发展战略，助推区域经济高质量发展。

二、中国五大城市群创新发展现状

面对动荡的国际形势和低迷的经济发展环境，中国各城市群经济、社会和创新发展面临重大挑战，亟待厘清城市群当下创新发展现状，明确区域创新发展战略。基于此，本文选择中国五大国家级城市群，围绕城市经济发展水平和创新发展能力两个维度，从城市群基本概况、产业结构组成及占比、创新投入与产出等三项内容，对中国五大城市群创新发展现状进行分析，形成数据基础以支撑各城市群创新发展模式特征的总结。

1.城市群基本概况

中国五大国家级城市群包括长三角城市群、京津冀城市群、珠三角城市群、长江中游城市群和成渝城市群，累计占地面积99.31万平方千米，占全国陆地总面积的10.34%，其中长江中游城市群占地面积最大，为32.61万平方千米。五大城市群累计常住人口5.57亿人，其中长三角城市群常住人口最多，为1.5亿人；据《中国城市统计年鉴2020》，2019年五大城市群年度GDP总量52.76万亿元，约占全国的53.25%，其中，长三角城市群年度GDP总量最高，为19.7万亿元（见图1）。

如表1所示，由于各城市群在科研水平、对外交流合作和企业实践等方面存在差异，故采用人口密度和人均GDP以量化区域现阶段经济发展水平：一方面，城市群人口密度和当地年度GDP总值呈明显正相关关系，珠三角城市群表现出人口密度最大、人均GDP最高，整体经济发展水平高于其他城市群；另一方面，长三角城市群相对较低的人口密度却表现出更高的人均GDP，得益于更高水平的对外交流合作、高校及科研机构和高新技术，创新领域板块的发展加速人均GDP的实际提升，长三角城市群整体经济发展质量较高。

表1 2019年中国五大城市群人口密度及人均GDP统计表

城市群	人口密度（人/平方千米）	人均GDP（万元）
京津冀城市群	525.6	7.49
长三角城市群	707.5	13.13
长江中游城市群	398.7	7.23
珠三角城市群	1163.6	13.58
成渝城市群	540.5	6.51

数据来源：《中国统计年鉴2020》《中国城市统计年鉴2020》。

2.产业结构组成及占比

在产业结构方面，如图2所示，中国五大产业结构特征表现为第三产业＞第二产业＞第一产业，但各城市群之间产业结构占比存在明显差异：京津冀城市群科研院所、历史底蕴和高新技术等产业要素发达，拥有承载区域产业运作和对外贸易的天津港码头，并且随着雄安新区、京津冀环线的建设进程，产业要素从核心城市向周边城市倾斜，京津冀第三产业占比位居国内五大城市群首位，达到52.03%；长三角城市群不仅拥有国际金融中心上海市，也拥有地理条件优越、物联网行业发达的江苏省、安徽省和浙江省，长三角城市群第二产业、第三产业相对均衡，分别位于五大城市群的第2位和第3位，正逐渐形成协同合作、分工合理的区域经济体；成渝城市群发展时间相对较短，其产业结构特征表现为

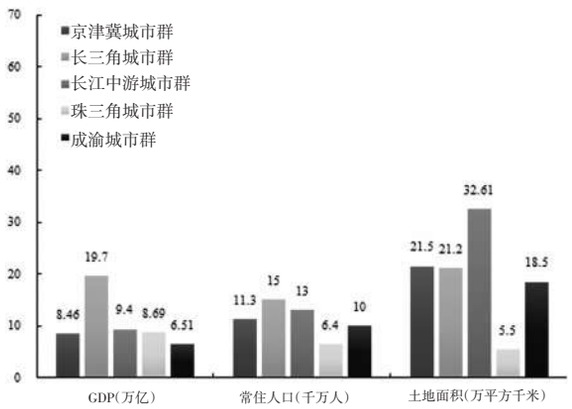

图1　我国五大城市群基本情况统计

数据来源:《中国统计年鉴2020》《中国城市统计年鉴2020》。

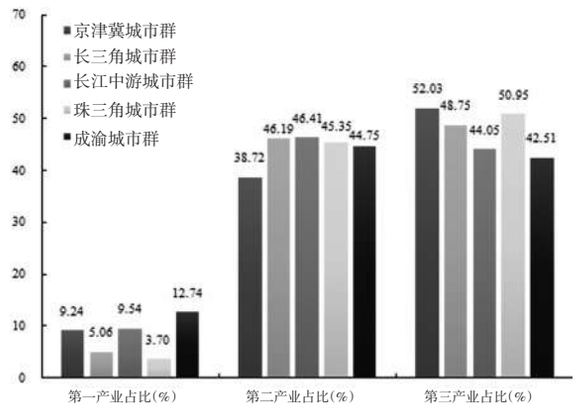

图2　我国五大城市群产业结构类型占比图

数据来源:同图1。

第二产业>第三产业>第一产业,其中重庆作为中国直辖市之一,具有深厚的工业基础和发达的交通网络,产业结构主要以第二产业为主。近年来,成渝城市群在核心城市成都市的引领下,具有优美的自然风光和历史底蕴,加之近年来飞速发展的天府新区、高新技术园区,为城市增添全新产业发展动力,正成为中国今年来发展最为迅速的区域之一。

3.创新投入及产出

R&D产业即研究和发展类型产业,该产业的发展情况一定程度上代表了城市的创新水平(见图3),2019年京津冀城市群在R&D机构和从业人员数量上位居五大城市群首位。一方面,京津冀全国顶尖高校、科研机构和研发型企业聚集,博士人数、硕士人数和本科人数等各层次人才数量位居五大城市群前列;强大的知识创造能力促进了区域的创新发展;另一方面,随着京津冀协同发展的推进,创新资源从北京向周边市区倾斜,河北也迎来创新发展前所未有的机遇,具有创新精神的年轻人群聚集到更具发展潜力的京津冀城市群,为区域整体创新发展灌注全新活力。而在R&D项目和经费投入方面,长三角城市群位居五大城市群首位,其中江苏省作为文化大省,拥有南京大学、南京航空航天大学、东南大学等全国"双一流"高校,其知识创造能力位居全国前列,并且得益于上海、杭州和南京等核心城市的历史积淀,作为我国改革开放、对外交流合作的"桥头堡",长三角城市群各项创新指标相对均匀,拥有高质量创新发展的坚实基础。

在创新成果方面,2019年长三角城市群在专利申请、专利授权和发明授权等指标上均位居五大城市群第1位,有别于京津冀城市群中北京市在创新能力上的一核独大,上海、南京和杭州在高校、科研机构上均具有本地化优势,在人力资源、创新能力和创新投入产出等方面相对均衡,并且借助对外交流合作平台,吸收外部优秀创新知识并加以实践,推动了区域创新成果的提炼和创新能力的提高(见图4)。

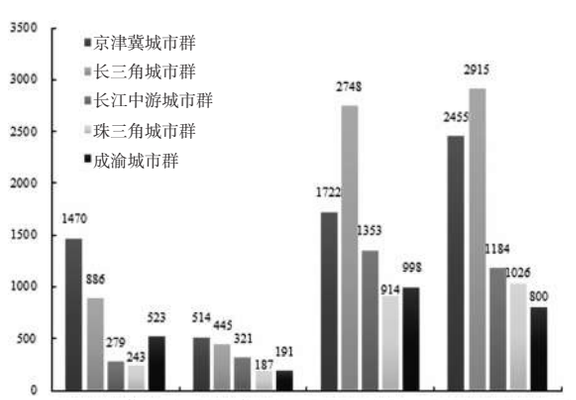

图3　我国五大城市群R&D产业发展情况统计

数据来源:《中国科技统计年鉴2020》《中国城市统计年鉴2020》。

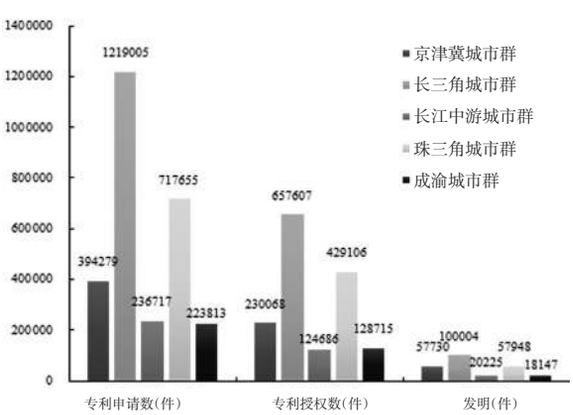

图4　我国五大城市群创新成果统计

数据来源:同图3。

然而，R&D项目、经费投入与创新成果产出未形成明显正相关：一方面，珠三角城市群在R&D产业发展指标上低于五大城市群平均水平，但在创新成果产出上处于第2位，超过了以科研攻关和创新能力著称的京津冀城市群，并且在专利申请授权比例方面位居五大城市群第1位，这得益于珠三角城市群拥有全国数量最多的高校，其中不乏中山大学、华南理工大学和暨南大学等“双一流”高校，加之改革开放政策和对外交流优势，珠三角城市群具有高质量创新发展的坚实基础和合作交流、积极实践的创新氛围，一定程度上推动了区域创新发展；另一方面，根据单个R&D项目从业人数和单位R&D投资产出专利数两项指标，表征城市创新产业领域中的人力资源基础和成果提炼能力，其中长江中游城市群的这两项指标均处于五大城市群末位，究其原因是区域内创新人才差异较大，区域内科研水平和创新人才等创新发展重要基础均匀程度较低，加之区域内缺乏具有国际影响力的核心城市，创新要素数量有限且不能向区域内城市每一个创新主体倾斜（见表2）。下阶段，长江中游城市群应该借力“双循环”新发展格局，利用国内大循环吸收外部知识和人才，促进区域内创新协同发展。

表2 2019年中国五大城市群单个R&D项目从业人数及单位R&D投资专利产业统计表

城市群	单个R&D项目从业人数（人/项）	单位R&D投资产出专利数（件/万元）
京津冀城市群	0.85	0.10
长三角城市群	0.32	0.23
长江中游城市群	0.21	0.10
珠三角城市群	0.27	0.42
成渝城市群	0.52	0.16

数据来源：《中国科技统计年鉴2020》《中国城市统计年鉴2020》。

通过上述分析，中国五大城市群创新发展存在明显差异，在“双循环”新发展格局下，各个城市群更应注重国内区域间的合作交流，在不同产业、高校及研究机构、创新知识和人才队伍上加强交流，构建创新要素合作交流共享平台，实现产业结构和创新能力的优势互补，打造区域内外协同创新发展的良好氛围。

三、“双循环”新发展格局下中国五大城市群创新发展的突出问题

基于上文对中国五大城市群创新发展现状的分析，结合中国科技发展战略研究小组撰写的《中国区域创新能力评价报告2019》相关数据，从知识创造、知识获取、企业创新、创新环境以及创新绩效五大维度对中国五大城市群的创新能力综合指标值进行对比（见表3），归纳各区域创新模式，总结出“双循环”新发展格局下中国五大城市群创新发展所面临的突出问题。

1.核心引领模式：中心城市虹吸效应突出，区域发展非均衡程度较高

核心引领模式主要表现为区域以一个或两个核心城市为发展重点，通过向核心城市倾斜政策、人才和创新资源等要素，从而实现“以点带面”带动区域整体创新发展。诸如京津冀区域和成渝地区，分别以北京、成都和重庆为核心引领城市，依靠自身政治政策优势、丰富的科技资源、强大的高校研究能力和集成人才队伍，其知识创造能力和创新环境远超区域内其他城市，主要形成了以周边城市服务核心城市、核心城市向外部循环的开放式创新战略。在此发展战略下：区域内循环中，高度集中的高校、研究机构、企业群体等创新主体为核心城市知识创造注入充足的研发能力；区域外循环中，丰富的创新资源、高新技术产业和国际化程度，使核心城市成为对外交流合作、企业创新实践的培养沃土，实现核心城市乃至区域的创新跨越式发展。总体上来看，虽然区域通过核心城市飞速发展实现了经济生产总值、科技研发水平和开放创新绩效的提升，但区域整体发展不平衡问题依然明显。

以成渝城市群为例，2019年平均创新绩效综合指标值42.25，位居五大城市群第3位，整体表现为成都、重庆双核独大的局面，区域内各城市间创新能力存在明显差异，造成周边城市发展滞后的“中部塌陷”不利局面。其采取的创新战略以成都和重庆为支点，继而带动区域整体发展：一方面，成渝城市群以成都、重庆为发展箭头，打造双城金融服务业和信息技术产业、中间城市加工及制造产业的“椭圆型”结构，整体呈现外部合作交流活跃、内部产业链分工合理的箭头格局；另一方面，成渝城市

表3　2019年中国五大城市群创新能力综合指标

区域	城市	综合值	知识创造综合指标	知识获取综合指标	企业创新综合指标	创新环境综合指标	创新绩效综合指标
京津冀	北京	53.22	74.4	49.36	44.53	52.01	52.61
	天津	28.83	23.3	23.93	29.62	23.37	42.51
	河北	21.86	18.21	13.15	24.13	21.43	28.82
长三角	上海	45.63	43.42	58.46	41.76	39.17	50.58
	江苏	49.58	48.49	36.75	56.78	43.59	58.52
	浙江	38.8	36.38	22.76	47.64	36.38	44.6
	安徽	28.7	29.53	9.06	41.16	20.06	38.02
珠三角	广东	59.49	47.16	47.22	75.98	52.2	66.45
长江中游	湖北	29.21	29.22	18.01	29.95	26.87	39.61
	湖南	26.82	22.54	14.94	33.89	21.99	36.15
	江西	23.31	16	13.51	25.15	23.28	33.87
成渝地区	四川	28.03	30.65	16.2	26.73	26.17	38.92
	重庆	30.87	25.6	20.79	34.08	25.1	45.57

数据来源：作者结合《中国区域创新能力评价报告2019》相关数据整理。

群整体的知识获取和企业创新指标较低，受制于成都、重庆“双核独大”的资源虹吸效应，区域内其他城市在研发投入、人才队伍和知识产出等方面均出现明显断崖。相较于发展更为均衡的珠三角区域，成渝城市群的创新资源的“溢出”已经严重干扰到区域内其他城市的发展，给成渝城市群整体协同创新发展带来消极抑制作用。

2.多点并行模式：核心城市引领性不足，区域产业同质问题突出

多点并行模式主要表现为区域内多城市均衡协调发展，通过颁布顶层政策和制定扶持计划等方式，控制好区域内各城市创新能力的平衡发展，以区域各城市各产业的齐头并进实现整体创新发展。诸如珠三角地区和长江中游地区，依靠相近的地理位置、共同的区位优势和知识创造能力，实现区域内各城市相互循环为主、区域外知识获取为辅的创新发展战略。在此发展战略下：区域内循环方面，各城市在创新源、创新政策及企业创新实践等环节均处于同一水平线，区域内部知识产权、研发人员和创新产品等交流互通频繁，依靠高程度的内循环链条带动区域创新发展；区域外循环方面，由于区域内不存在明显的核心引领城市，对外交流合作机会基本均分在区域内，因此区域内各城市的企业、高校等创新主体均得到与外部创新源输出和吸收的平台，通过相同的内外循环流程、创新研发能力和创新环境，实现区域整体水平的均衡发展。总体上看，虽然区域通过整体发展在经济生产总值、科技研发水平和创新绩效方面多点开花，但由于缺乏核心城市的引领，其在内部产业合理分工和吸引外部创新源等方面仍存在不可忽视的问题。

以长江中游城市群为例，2019年长江中游城市群平均创新绩效综合指标值36.54，位居五大城市群城市群第5位，得益于地区发展政策所打造的创新能力培养沃土，长江中游城市群各项创新能力指标均匀程度较高，形成知识创造与知识交流获取齐头并进、注重企业创新实践的创新发展战略：一方面，长江中游城市群同处中国中部，依靠长江水路消除了城市群之间由于信息差、政策差所带来的不利影响，长江中游城市群呈现出城市间合作零壁垒、内部创新要素流动频繁的“双螺旋”结构；另一方面，虽然创新发展平衡性较高，但缺乏核心城市引领，加之武汉、长沙和南昌前期产业转型较慢、对外交流合作程度较低以及创新能力程度不足等因素，不利于区域下阶段创新水平的提高。相较于城市发展较好、区域分工更为合理的长三角地区，长江中游地区由于各城市创新资源、创作能力和创新环境的相似，导致产业链分工同质严重，从而造成创新资源的严重浪费。在大力发展国内循环、高质量发展国外循环的格局下，由于缺乏核心城市的引领，最终可能造成区域各城市均不能实现高质量创新发展的窘境。

3.外部合作模式：国际局势影响程度较高，抗风险能力较低

外部合作模式主要表现为区域与外界开展创新活动的输送和吸收，通过对外投资、外商引入和打造国际交流合作平台等方式，利用外部先进创新

能力和发展理念以实现区域内各城市的创新发展。例如长三角地区和成渝地区，依靠港口、航空、“一带一路”“中欧铁路贸易互通”等优势，加强对外合作，形成了与外部创新源进行知识获取和合作交流为主的开放式创新战略。在此发展战略下：区域内循环方面，基于企业、高校等创新主体对外部知识进行内部再研发、再吸收和再利用，从而推动区域创新高质量发展；区域外循环方面，得益于外部合作模式更为开放、互利的合作政策，区域可以与区域外、国外等外部创新主体进行知识交换、人员交流和项目合作，充分拓展开放创新广度，实现区域整体创新水平的高速发展。总体来看，虽然区域通过对外合作交流，快速吸收外部先进创新理念和技术，一定程度上推动了开放式创新发展，但多频次、多领域、多维度的对外合作交流容易使区域创新过度对外依赖，忽略内部创新能力的发展，一旦区域外部国际创新环境发生变化，会对区域内部的创新发展产生极为不利的影响。

以长三角城市群为例，2019年长三角城市群平均创新绩效综合指标值47.93，位居五大城市群第2位，区域各项创新能力指标呈现从东向西依次递减趋势，以东部沿海城市为引领，形成以外部知识交流为主、内部知识创造为辅、着重优化完善创新环境的创新发展战略：一方面，长三角地区以上海“亚洲金融中心”为箭头，打造沿海金融服务业、中部信息技术产业、后部加工及制造产业的“辐射状”结构，整体呈现外部创新源吸引力强、对外合作交流活跃的循环格局，区域内知识获取指标位列全国第1名；另一方面，由于长三角地区与外部知识交流合作程度较高，其创新能力和经济发展水平容易受到国际局势变化的干扰，尤其表现为对金融危机抵抗能力不足，会使区域整体创新发展受到不良影响。相较于更加注重内部知识创造的京津冀区域，长三角区域由于在外部创新发展理念、外部创新资源要素和外部科研人才队伍等方面的过多吸收，缺乏与国内其他区域的交流合作，新冠肺炎疫情和国际经济下行给区域整体创新发展造成不利影响。

4.内部创造模式：知识流动程度较低，企业创新实践能力较差

内部创造模式主要表现为区域依靠内部城市自身创造能力进行创新知识的产出，通过内部交流合作、高校创新研发和创新人才培养等方式，利用内部自身创新要素和创造能力实现区域内各城市的创新发展。如京津冀和珠三角，依靠区域内先进的创新研发机构和“双一流”高校等，充分发挥自身知识创造能力，在积极推动区域内部循环的基础上，实现以区域内知识创作为核心、区域内城市合作交流为桥梁的创新发展战略。在此发展战略下：区域内循环方面，依靠内部自身企业、高校、研究机构等主体的创新能力，推动创新成果、创新技术和创新人才的发展，加之区域内部交流合作程度较高，在一定程度上，保证了国际动荡形势下区域的创新发展；区域外循环方面，由于对外交流程度较低，容易忽视外部先进的创新发展理念、高水平创新知识和人才队伍，不利于区域创新能力的高质量发展。总体来看，虽然区域通过自身知识创作实现了创新能力的高速发展，但缺乏高质量外部循环的充分补充，加之区域创新资源要素并不能无限量供给内部知识创作，其在内部容易出现核心引领过度、创新难度及成本增加和人才流失等问题，一旦内部创新能力与区域发展、产业需求相脱节，会对区域创新发展造成不可逆的伤害。

以京津冀城市群为例，2019年京津冀城市群平均创新绩效综合指标值41.31，位居五大城市群第4位，形成了以自身知识创造为主、外部技术交流为辅的创新发展战略：一方面，清华大学、北京大学及相关研究机构为京津冀区域注入全球领先的创新研发能力，推动了区域内创新要素的聚集和新兴技术产业的高质量发展；另一方面，京津冀区域整体的知识获取和企业创新指标较低，表现为内外知识流动不均衡和企业实际创新实践能力不足的现象，并且受制于北京“一核独大”的资源虹吸效应，区域内其他城市在研发投入、人才队伍和知识产出等方面均出现明显断崖，对区域整体创新协同发展起到消极的抑制作用。

四、新发展格局下五大城市群创新发展战略选择

城市群作为国家参与国际竞争以及承担世界经济重心转移的载体，是重塑未来经济发展格局的重要力量，而其创新发展更是关乎国家经济命脉。城市群的发展可分为雏形发育期、快速发育期、趋于成熟期、成熟发展期四个阶段，不同发展阶段适

用不同的创新发展战略。因此，各城市群应审时度势，根据各自的创新环境、创新能力和所处的发展阶段，因地制宜地选择与之匹配的创新发展战略。“双循环”新发展格局下，“外循环”成为重要的组成部分，是促进内循环的重要补充，中国区域创新发展长期以“外循环”为主导，创新发展战略侧重于国际市场，在当前逆全球化背景下，急需选择适宜的创新发展模式以应对复杂的外部环境。各城市群的创新发展战略要转变为以区域内各城市之间、区域与区域之间协同发展的国内大循环为主，以区域与国际之间交流合作的外循环为辅的创新模式，最终助力区域经济的高质量发展（见图5）。

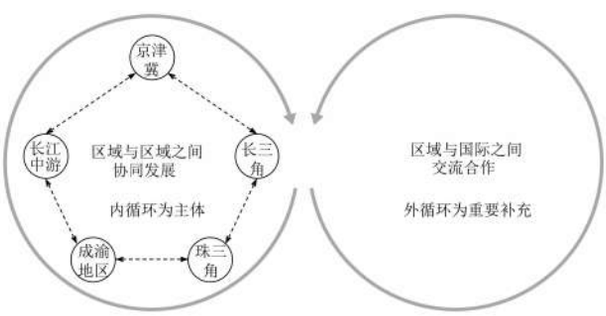

图5 “双循环”新发展格局下的创新发展模式

资料来源：作者根据2020年9月1日“中央全面深化改革委员会第十五次会议”相关讲话内容绘制。

通过上文对中国五大城市群现状及突出问题的分析，在“双循环”新发展格局下，一方面，根据区域具体情况和发展阶段，在创新发展初期宜选择核心引领模式，通过核心城市的高速发展引领区域创新发展；在创新发展中后期宜选择多点并行模式以权衡区域内各城市创新发展水平。另一方面，根据国内国际不同形势，在国内环境稳定、国外环境动荡情况下，宜选择内部创造模式，通过集合区域创新资源要素、增强区域与区域之间合作等方式，实现整体创新能力的提升；在国内创新资源有限、国外环境稳定情况下，宜选择外部合作模式，通过充分吸收国外先进创新理念、技术和人员等以推动区域创新发展。针对各城市群创新发展现状，本文针对性提出如下建议。

1.长三角城市群：强化区域政策引导作用，维持区域创新稳定发展

长三角城市群创新发展模式主要以外部合作为主，整体抗风险能力较弱。在“双循环”新发展格局下，长三角城市群应强化区域政策引领作用。首先，通过政府主导优化对外合作交流机制，将以往国际创新重心转移到国内区域间开放创新，最大限度地规避国际经济下行所带来的贸易风险，以国内市场为主、国外市场为辅，营造稳中向好的创新发展环境。其次，协同国内其他城市群，打造区域间创新交流合作平台。各区域可在平台上发布技术需求并收集外部信息，及时补齐内部创新能力短板，同时可进行人才培养、引进或技术交换等活动，助推区域创新合作网络的形成。最后，由于中国此前长期处于“外循环”主导的创新战略，区域内各创新主体常扮演制造方、代工厂、原材料供应方等创新能力较低的角色，长三角城市群应充分发挥国际金融中心“桥头堡”地位，紧扣高精尖设备、卡脖子技术和高水平人才等问题，以提升内生自主创新能力为核心，通过政策帮扶、多方协作、对外开放、人才培养等举措提升区域自主研发水平，吸取国外先进技术理念，优化国内区域间金融、商贸环境，并且大力发展电子电路、5G通信和人工智能等高新技术产业，开展传统行业的新经济赋能，实现国有技术的国内应用和国外推广，提升区域整体创新水平。

2.珠三角城市群：扩大合作交流影响范围，保障区域高质量创新发展

珠三角城市群创新发展特征表现为高水平的多点并行模式，受到区域面积和产业结构等因素的限制，存在发展后动力不足、国际影响力较弱等问题。基于此，在“双循环”新发展格局下，珠三角城市群应扩大合作交流范围。首先，联动特别行政区，形成以广州—深圳—香港—澳门为顶点的“四边形”结构，在“双循环”新发展格局下优化对外交流合作方案，推动粤港澳大湾区建设，为后疫情时代国内国际经济发展灌注充足动力。其次，在推动粤港澳大湾区建设的基础上，综合考虑区域内各城市支柱产业和创新优势，优化区域内产业结构，打造第一产业、第二产业、第三产业链梯度合理的产业集群，充分发挥香港、澳门特区优势，推动区域内创新高质量发展。最后，在珠三角城市群前期高水平创新发展的基础上，构建以政府为主导、以企业为核心、以高校和各研究机构为补给的创新服务体系，促进企业创新实践、提高科研成果转化效率：一方面，有利于创新服务产业的发展，促进创新信息、知识产权成果和新型技术的推广，为区域发展提供创新驱动力；另一方面，有利于人才交流平台、技术

合作途径的建立，推动区域内高端人才和金融资金的流动互通，开创区域创新引领、协同发展新局面。

3.京津冀城市群：优化区域内外开放合作战略，促进开放式创新发展

京津冀城市群创新发展模式主要以内部创造为主，虽然京津冀城市群凭借自身高水平的高校和科研机构，利用知识创造的优势实现了创新能力的高水平发展，但国内国际间交流合作程度较低，容易造成内部创新成本过高、人才向外流失和企业创新实践较弱等问题。基于此，在“双循环”新发展格局下，京津冀城市群应选择开放式创新模式，该范式以提升技术创新能力为目标，通过有效管理，聚集组织内外部的知识要素与创新资源，实现研发到商业化的一系列过程，是开放经济与动态竞争环境下的一种全新的创新范式，借助区域内外的优势创新资源，驱动产业升级与区域经济不断发展。京津冀城市群要积极优化区域内外开放合作战略。首先，通过政府主导和政策帮扶，改变企业创新自下而上、缓慢推广的自发模式，从顶层设计出发推动区域外部合作创新模式的实施，强化政策扶持力度，在税收、金融方面向外部合作创新型主体倾斜，从舆论上推广内外并举的创新理念，鼓励区域内各创新主体实施外部合作创新战略，实现“内部创造+外部合作”的耦合创新模式，在充分发挥京津冀自身强大创新创造能力的基础上，吸收外部优质创新要素和资源，推动区域创新高质量发展。其次，联合区域内外高校和研究型企业，营造大胆创新、积极实践的创新氛围，各城市可在交流合作中提出技术需求并搜集解决思路，挖掘实现自身创新发展思路的同时解决实际生产问题，在产品、技术和人才等创新要素的高水平、高频次交流互通中，实现国内区域间创新协同发展。最后，从“全球制造工厂”转变为“全球创新源中心”，从“卡脖子”转变为“对外输出”，需要区域内外进行深入且广泛的合作，转变传统合作思维，优化合作策略，围绕核心技术、精密设备、高层次人才和知识产权等创新资源进行深度交流，这不仅能使创新资源得到充分有效的配置，而且更有利于创新成果的商业化及传播扩散，为中国国内大循环提供源源不断的创新动力。

4.长江中游城市群：培育世界级核心城市，推动区域创新跨越式发展

长江中游城市群创新发展特征表现为低水平的多点并行模式，相比多点并行发展更成熟的珠三角城市群，长江中游城市群由于缺乏具有国际影响力的核心城市，在知识创造、外部创新资源吸取等方面仍存在亟待解决的问题。基于此，在“双循环”新发展格局下，长江中游城市群应加快培育世界级核心城市以推动区域创新跨越式发展。首先，优化协同分工以打造高质量产业集群，向高利润、高附加值区域拓展产业链条，将水平分工体系重塑成为垂直分工体系，促使区域内各创新主体从同质化的竞争关系转变成为异质化的合作关系，增强区域内各创新主体的国际竞争力和博弈能力，从而打造供需合理、协同创新发展的产业集群，推动长江中游城市群高质量发展。其次，制定人才培养体系以打造高质量创新动力。根据《中国城市统计年鉴2020》数据，长江中游城市群内拥有武汉大学、华中科技大学和湖南大学在内的高校、职业学校1175所，具备良好的人才培养和创新动力培育基础，长江中游城市群应制订人才引培和人才帮扶计划，为人才队伍激发区域创新动力创造优质沃土。最后，构建多维度交通体系，以打造高质量区域互联互通，长江中游城市群利用其得天独厚的地理位置和区位优势，构建区域内航空、铁路、公路和水路等多维度立体交通体系，消除区域内外交流壁垒，依托“两横三纵”交通轴线，形成分工合理、协同发展的创新格局，推动区域建成具有国际影响力的核心城市，推动长江中游城市群创新高质量发展。

5.成渝城市群：重塑产业链价值链结构，实现区域创新协同发展

成渝城市群创新发展特征表现为核心引领模式，由于受制于核心城市虹吸效应，区域创新发展协同程度较低，成都、重庆城市间“中间塌陷”问题突出。基于此，在“双循环”新发展格局下，成渝城市群应着重重塑产业链价值链结构。首先，认清发展格局，将“虹吸效应”转变为“带动效应”。成都与重庆作为成渝城市群的两大核心，肩负着“西部崛起”的重要使命，两个超大城市对创新要素不仅需要发挥集聚效应，而且应发挥带动效应，消除创新要素在城市间的流动壁垒，通过向周边城市倾斜创新资源和创新人才，依托产业集群实现协同创新，

破题“中部塌陷”，开创具有川渝特色的协同创新发展新局面。其次，进一步优化良性协同创新发展环境。相较于粤港澳、京津冀等城市群，当前成渝城市群协同创新发展能力整体较低，应该紧扣细化双圈产业链分工、破题两地同质化竞争的创新发展主体，借鉴优秀城市群经验，优化区域内协同创新机制，打造成都—重庆—绵阳“金三角”创新发展结构，提高区域整体协同创新发展能力。最后，聚焦区域优势产业。成渝两地可以通过优势互补、加强制造业间的分工合作来做优做强产业链，着眼于成渝地区双城经济圈的大局发展，通过建成具有世界影响力的电子信息产业集群、汽车装备制造业集群和能源化工产业集群，积极打造具有全国影响力的区域型协同发展产业集群，构建成渝地区支柱产业协同发展新格局。

参考文献

[1]何雄伟.“双循环”新发展格局背景下我国科技创新的战略选择[J].企业经济，2020(11).

[2]黄群慧.改革开放40年中国的产业发展与工业化进程[J].中国工业经济，2018(9).

[3]钟茂初.以创新为根本动力推动形成新发展格局[J].人民论坛·学术前沿，2020(22).

[4]江小涓，孟丽君.内循环为主、外循环赋能与更高水平双循环——国际经验与中国实践[J].管理世界，2021(1).

[5]王一鸣.百年大变局、高质量发展与构建新发展格局[J].管理世界，2020(12).

[6]陈劲，阳镇，朱子钦.“十四五”时期“卡脖子”技术的破解：识别框架、战略转向与突破路径[J].改革，2020(12).

[7]陈劲，阳镇，尹西明.双循环新发展格局下的中国科技创新战略[J/OL].当代经济科学，(2020-12-22)[2021-01-02].

[8]李新安.区域创新能力对经济发展质量提升的驱动作用研究[J].区域经济评论，2020(2).

[9]孙振清，李欢欢，刘保留.中国四大城市群协同创新效率综合测度及影响因素研究[J/OL].科技进步与对策，(2020-12-22)[2021-01-04].

[10]周迪，周茂湘.五大城市群人力资本与经济增长耦合水平差异及耦合路径[J].统计与决策，2020(20).

[11]中国科学技术发展战略研究院.国家创新指数报告2019[M].北京：科学技术文献出版社，2019.

[12]蒋永穆，李想.川渝黔经济一体化助推成渝地区双城经济圈建设研究[J].西部论坛，2020(5).

[13]李琳，彭璨.长江中游城市群协同创新空间关联网络结构时空演变研究[J].人文地理，2020(5).

[14]姚东旭.京津冀协同创新是否存在“虹吸效应”——基于与珠三角地区对比分析的视角[J].经济理论与经济管理，2019(9).

[15]方创琳，王振波，马海涛.中国城市群形成发育规律的理论认知与地理学贡献[J].地理学报，2018(4).

[16]陈群元，喻定权.我国城市群发展的阶段划分、特征与开发模式[J].现代城市研究，2009(2).

[17] CHESBROUGH H W. Open Innovation: The New Imperative for Creating and Profiting from Technology[M]. Boston: Harvard Business Review Press, 2003.

[18]朱斌，曾威强.区域开放式创新驱动机理和路径探析[J].区域经济评论，2015(5).

Research on Innovation and Development Strategy of China's Five Urban Agglomerations under the New Development Pattern

Zhang Qiufeng　Mou Shaobo

Abstract: China is undergoing great changes unseen in a century, under the background of “dual circulation”, innovation is still the key to promote the high-quality development of regional economy and obtain competitive advantages. However, under the “dual circulation” new development pattern, China's five urban agglomerations are facing prominent problems, such as prominent siphon effect of central cities, high degree of imbalance in regional development, poor leading ability of core cities, prominent regional industrial homogeneity, high degree of influence of international situation, low anti risk ability, low degree of knowledge flow, and poor innovation and practice ability of enterprises. Under the current background of anti-globalization, it is urgent to implement the regional innovation and development strategy under the new development pattern of “dual circulation”. Based on this, this paper takes China's five national urban agglomerations as the research objects, combines with their development status and innovation modes, and puts forward the regional innovation and development strategy under the new development pattern of “dual circulation” according to local conditions, so as to give better play to the mutual promotion effect of domestic and international “dual circulation”.

Key Words: “Dual Circulation”; New Development Pattern; Regional Innovation; Urban Agglomeration

（责任编辑：柳　阳）

【区域创新发展】

中部地区金融资源有效配置的路径优化研究*

宋保胜 吴奇隆 赵明正

摘 要：金融资源的有效配置能够发挥金融资源功能，提高资金使用效率，促进经济结构的调整进而提高社会全要素生产率。由于受政策制度、初始经济条件以及效益指标等诸多因素影响，我国中部地区的金融资源在配置过程中呈现出失配、错配等非均质现象，金融资源无法释放其全部潜力，造成资金供需不均衡，有效供给严重不足等问题，金融能量很大程度上被抑制。为提升中部地区金融资源配置效率，应调整存量、优化增量，化解政策、市场、利益等单方面约束，选择差异性、多样性等不同层次的路径，促进金融资源有效应用，从而保障社会经济持续、稳定、和谐发展。

关键词：中部地区；金融资源；空间异质；帕累托最优

中图分类号：F061.5 **文献标识码**：A **文章编号**：2095-5766(2021)02-0106-10 **收稿日期**：2020-11-09

***基金项目**：2020年度河南省重点研发与推广专项(软科学研究)项目“河南省金融机构对科技创新资金诉求的响应及有效对接研究”(202400410075)；2020年度河南科技智库调研课题“构建乡村振兴战略服务机制和路径研究”(HNKJZK-2020-07C)；2020年度河南省教育厅人文社会科学研究项目“科技创新促进乡村振兴战略实施的微观机理及有效对接的影响因素研究”(020-ZZJH-187)；2019年度河南农业大学高等教育科学研究课题“高等农业院校服务乡村振兴战略的对接机制研究”(20190107)；2019年度教育部人文社会科学研究青年基金项目“中国与‘一带一路’沿线国家土地密集型农产品生产与贸易合作潜力研究”(19YJC790194)。

作者简介：宋保胜，男，河南农业大学经济与管理学院教授，硕士生导师(郑州 450046)。
吴奇隆，男，河南农业大学经济与管理学院硕士生，通讯作者(郑州 450046)。
赵明正，男，河南农业大学经济与管理学院讲师，通讯作者(郑州 450046)。

党的十九大报告明确提出要“深化金融体制改革，增强金融服务实体经济能力”，强调金融机构服务实体经济，应结合其现实需求，加强金融供给侧结构性改革，进行科学合理配置，提升金融服务的质量。习近平总书记在2019年2月22日中央政治局第十三次集体学习时提出“金融供给侧结构性改革”的概念，提出要坚持质量优先，引导金融业发展同经济社会发展相匹配，二者协调发展，强调从宏观层面推进金融领域供给侧结构性改革，从微观方面注重金融资源存量的重组和增量优化，全面提升金融资源配置效率与质量，提高防范金融风险能力。目前，我国中部地区经济发展正处于新旧动能转换的特殊时期，需要高效的金融资源配置。这是因为，高效的金融资源配置是提升经济高质量发展的关键要素，通过金融资源有效配置可以促使各类生产要素进行重新优化组合，促使产业布局更加科学合理，从而加快产业结构转型升级，因而是提高经济发展的品质效应与现实生产力的高质增速效应的现实要求。

一、中部地区金融资源配置的现状审视

金融资源的有效配置是指一国或地区对本国（地区）金融资源的合理集聚和整合，并通过运用来最大限度满足社会经济发展中各种可能的选择性需求，是实现经济高质量发展的突破口。金融作为社会经济发展的助推器，金融资源的高效配置对促进金融和经济之间的良性互动发展具有基础性的影响。作为推动经济发展的一种资本要素，金融资源的配置是否合理，是否有效推动发展中地区经济高质量发展呢？课题组以中部六省金融资源配置情况为对象，对发展中地区金融资源配置现状进行调研审视。利用中部六省2019年度的国民生产总值、存款余额、贷款余额、股票筹资额和保险费收入等总量指标，分别度量银行业、证券、期货行业、保险业等金融资源的地区分布和差异，并对它们进行比较分析，具体数据如表1所示。

表1　2010年、2019年中部六省金融资源分布情况表

（单位：年、家、亿元）

金融行业	区域指标	河南		湖南		湖北		山西		安徽		江西	
		2010年	2019年	2010年	2019年	2010年	2019年	2010年	2019年	2010年	2019年	2010年	2019年
银行业	机构数（家）	181	240	136	174	108	158	125	210	104	166	112	173
	存款额（亿元）	23148.83	70771	16643.27	52660.4	21769	59747.7	18639.8	38381.4	16366.1	54786.8	11907.8	38952.5
	贷款额（亿元）	15871.32	56893.6	11521.67	42415.4	14648	50663.96	9728.7	28119.4	11452.3	44289.3	7757.1	35493.8
	存贷比	0.69	0.80	0.69	0.81	0.67	0.85	0.52	0.73	0.70	0.81	0.65	0.91
证券期货行业	机构数量（家）	55	221	70	111	78	110	38	42	70	110	33	301
	证券公司（家）	1	1	3	3	2	2	2	2	2	2	2	2
	期货公司（家）	0	137	0	0	0	0	0	0	0	0	0	255
	基金公司（家）	3	2	4	3	3	2	5	3	3	3	1	1
	上市公司（家）	51	81	63	105	73	106	31	37	65	105	30	43
	筹资额（亿元）	350	1969	536.1	1263.7	767	2640.7	506	2003.8	500	1624	240	1035
	股票筹资（亿元）	142	765	228.1	46.2	218	838	223	33.4	171	90	124	27
	债券筹资（亿元）	208	1204	308	1217.5	549	1802.7	283	1970.4	329	1534	116	1008
保险行业	公司数量（家）	47	6661	39	58	46	81	31	54	39	69	28	49
	法人机构（家）	0	1	0	1	1	4	1	1	1	1	0	1
	分支机构（家）	47	6660	39	57	45	77	30	53	38	68	28	48
	保费收入（亿元）	793	2431	438.5	1396.1	500	1728.6	365	883.3	438.2	1349	253	835.2
	保险密度（元/人）	789	2531	626	2018	875	2916.4	1066	2368.8	716.3	1894.8	563	1797
	保险深度（%）	3	5	2.9	3.5	3	3.8	4	5.19	3.6	4	3	3.4

数据来源：http://www.pbc.gov.cn/zhengcehuobisi/125207/125227/125960/126049/126077/2852056/index.html(2010年中国区域金融运行报告)，http://www.pbc.gov.cn/goutongjiaoliu/113456/4030508/index.html(2019年中国区域金融运行报告)。

1.金融资源增速匹配经济增长，支持实体经济高质量发展能力增强

作为特殊的资源，金融资源与区域经济发展存在着相互依存的关系。一方面，金融资源能为经济发展提供最重要的资金要素，还能通过金融服务需求，使金融资源成为区域经济发展外在动因；另一方面，区域经济高质量发展也能为金融资源总量增加提供累积空间，使其成为区域内金融资源动态配置效率基础。近年来，中部六省的GDP逐年增长，由2010年的85437.39亿元增加到2019年的218737.79亿元，年平均增速9.86%。中部地区经济持续增长，为金融资源的有效配置夯实了基础。从

表1统计的结果可以看出，2010年中部六省金融资源总量为79445.46亿元，2019年中部六省金融资源总量为286652.51亿元，金融资源总量增长3.6倍，年均增长率13.69%；金融相关率也由2010年的0.93增长到2019年的1.31，年均增长率3.48%，金融资源的增长比例超过经济发展速度，有效支撑了经济发展。金融业稳健运行，金融生态环境不断优化，金融资源供应量持续增加，金融支持实体经济转型高质量发展能力增强。近年来，在金融资源配置引导下，中部地区整体投资增速平稳，投资结构趋于协调，对稳定经济增长的作用增强；产业调整稳步推进，结构持续优化，一、二、三产业增加值比重结构为8.18:41.78:50.04，第三产业增加值比重超过50%；服务业增速明显，新动能增长较快。随着经济发展方式的转变，金融资源推动服务业快速发展，支撑引领作用更加凸显，中部六省服务业增加值同比增长7.83%，区域内战略性新兴产业、高技术制造业增加值同比增速分别高于规模以上工业5.5个、1.3个百分点，对区域内经济的增长具有较强拉动力。

2.银行信贷资源增速平稳，贷款结构呈现多元化趋势

银行信贷资源是否充足、配置是否合理有效是国民经济高质量发展的重要保证。近年来，中部六省银行信贷资源总量逐年提升，贷款去向多元化趋势较为明显，有力促进了区域经济的可持续发展。如表1，截至2019年年底，中部六省设置的各类银行机构达到1121家，比2010年设置的各类银行机构766家增加了355家，年均增长3.86%，初步形成了城乡互动、中外互补格局。银行机构的市场竞争更趋充分，服务地方经济能力逐步增强，凸显经济与金融协调发展。截至2019年年底，中部六省各类银行机构吸收本外币存款共计315299.8亿元，比2010年各类银行机构吸收本外币存款108474.8亿元增加了206825亿元，年均增长11.26%，各类存款数量的增加，为商业银行服务地方经济提供了重要的资金来源，有效促进了各种社会闲置资金向生产性资金转化，为经济的转型升级提供了动力支持。截至2019年年底，中部六省各类银行机构共发放本外币各项贷款共计257875.46亿元，比2010年各类银行机构发放本外币各项贷款70979.09亿元增加了186896.37亿元，年均增长13.77%。在经济下行压力加大的情况下，中部六省贷款规模逐年增加，较好地支持了经济平稳增长，同时，信贷结构趋于优化，信贷资源向国民经济重点领域和薄弱环节倾斜较为明显，绿色环保产业贷款、民营企业贷款、涉农贷款、小微企业贷款同比分别增长5.1%、3.2%、4.12%、3.14%。多层次、广覆盖、有差异的信贷资源供应，满足了实体经济多层次、多元化金融需求。截至2019年年底，中部六省设置的各类银行机构存贷比为81.79%，比2010年各类银行机构存贷比65.43%增加了16.36%，银行机构存贷比逐年增加，年信贷资源剩余逐渐缩小，表明中部六省信贷资源服务经济的能力不断增强。

3.资本市场规模不断扩大，直接融资能力持续提高

作为中长期资金借贷融通活动的市场，近年来，中部六省资本市场规模不断扩大，通过资本市场引导资金流动，融资功能得到了加强，推动了资金的合理配置，各类经营主体直接融资取得重大突破，加速资本积累的杠杆作用，使社会生产规模迅速扩大，促进了资金的积累和国民经济的发展。截至2019年年底，中部六省共有各类证券机构895家，比2010年的344家增加了551家，年均增长10.03%（见表1）。证券机构数量的增加，完善了中部地区证券经营机构体系，为经济实体在资本市场直接融资创造了条件，夯实了服务地方经济基础，增强了经济实体持续发展的资本实力。截至2019年年底，中部六省各类证券机构共计直接融资总额10536.2亿元，比2010年直接融资总额2899.1亿元增加了7637.1亿元，年均增长13.77%，其中，股票融资2019年年底总额1799.6亿元，比2010年年底股票融资总额（1106.1亿元）增加了693.5亿元，年均增长4.99%，债券融资2019年年底总额8736.6亿元，比2010年债券融资总额（1788亿元）增加了6948.6亿元，年均增长17.19%（见表1），各类证券机构直接融资金额的快速增长，利用再融资平台作用，支持符合条件的上市公司通过配股、增发、发行可转换债和公司债等多种形式再融资，增强资本市场融资功能，筹措更多的发展资金，有效缓解经济发展过程中的资金制约瓶颈，为经济高质量发展提供了重要资金来源，实现了公司治理、经营机制的转换和产业升级，提高了自主创新能力，拓展了发展空间，增强了核心竞争力和盈利能力。

4.保险业务发展迅速，服务经济社会发展的水平不断提升

一般来讲，保险业通过承保业务获取并分流部分社会储蓄，然后又通过对实体经济投资将积累的保险资金运用出去，扩大储蓄转化为投资的规模，体现了保险业作为金融机构的资金融通功能，为各类经济实体发展提供资金支持，有效促进经济增长。截至2019年年底，中部六省辖区内共有保险公司总公司及分支机构6972家，比2010年的230家增加了6742家，年均增长40.66%（见表1），保险业机构数量迅猛的增加，对银行业资金融通也是有效的补充，也有利于金融融资结构的优化配置，提高保险金的快速转化，提升资本市场效率，促进金融体制改革的进一步深化。同时，保险业机构的增加，在一定程度上促使保险密度增加，体现保险普及程度较好，截至2019年年底，中部六省取得的保险密度为2265元，比2010年的772.55元增加了1492.45元，年均增长11.36%（见表1）。保险密度的增加，促进了保险机构的保费收入增加，拓宽了经济实体融资渠道，为社会再生产提供了资金保障。截至2019年年底，中部六省取得的保险费收入总额为8623.2亿元，比2010年的2787.7亿元增加了5835.5亿元，年均增长11.95%（见表1）。保险资金属于负债型长期性资金，是经济实体长期资金来源之一，对区域内经济高质量发展起到分散风险和储蓄的作用，在很大程度上促进了资本市场的长期稳定发展。另外，保险市场发展能推动保险深度增加，体现了保险业在经济发展中所处的地位。截至2019年年底，中部六省的保险深度为4.15%，比2010年的3.18%增加了0.97个百分点，年均增长2.7%（见表1），保险深度的增加，说明中部六省的保险市场发展程度较好，具有一定的发展潜力，保险资源在总量上满足经济发展的需求，对经济增长起到了一定程度的推动作用。

二、中部地区金融资源配置存在的问题分析

为了解中部六省金融资源有效配置情况，笔者于2020年7—9月，对中部六省部分城市、乡（镇）的金融资源配置情况进行了实地调查和访谈。该次调查针对金融机构共发放问卷560份，收回有效问卷548份，有效回收率97.86%；针对涉农部门共发放问卷720份，收回有效问卷686份，有效回收率95.28%；针对制造业共发放问卷860份，收回有效问卷819份，有效回收率95.23%；针对第三产业共发放问卷860份，收回有效问卷816份，有效回收率94.88%。依据调研数据结合2009—2019年的《中国统计年鉴》《中国农村统计年鉴》《中国农业统计年鉴》和《中国金融年鉴》等相关数据，利用stata统计软件对收集的数据进行处理与分析。结合实地调研情况，中部地区的金融资源配置存在以下五个方面的问题。

1.政府干预不当，金融资源配置效率不高

资源约束条件下，规模驱动发展模式的不可持续性决定了效率优化之路的必然性（马娟，2017）。各类资源以效率优先为准则自由流动，以获取最大化的经济效益。金融资源配置决定着各经济主体对金融资源的拥有量以及由此所形成新的生产能力组合，产生最大的效益。通过对中部六省部分金融机构的调研，针对所收回的548份问卷进行整理分析，发现中部六省在对金融资源配置中，政府介入较多。2019年度，548家金融机构共发放3271笔各类贷款，涉及金额达1024.37亿元，其中有地方政府介入的2876笔，金额达739.54亿元，占比分别达到87.92%和72.19%，致使实体经济中更具效率、更具投资价值的行业或企业未能得到足够的资金支持，这不仅助长了产能过剩，还恶化了融资环境。另外还存在资金的重复投入、重复投资和重复建设，使产业结构存在严重的同质化现象。同时，加上司法信用环境不完善和发展金融市场中介组织的不完备，使得金融机构日常管控不够严密，造成履约风险加大。根据调研的结果显示，政府干预金融机构贷款业务中信贷违约率达48.97%，呆、坏账中有政府介入的达86.39%，违约率、呆坏账率增加，资源浪费严重，且没有得到合理配置，降低了资本的配置效率。

2.金融资源配置结构错位，经济综合效应低下

金融资源配置结构均衡是指在一定区域内金融资源的总供给与总需求在结构、时间和空间对接方面的平衡、匹配和协调状态，金融资源的配置结构均衡将直接影响到区域内宏观经济运行和社会经济高质量发展。近年来，中部六省金融资源总量逐年增加，截至2019年年底，区域内金融资源总量达到282702.15亿元，与2010年同口径金融资源总

量78664.78亿元对比，增加204037.37亿元，年均增长率为13.65%，平均增速高于同口径全国水平1.37个百分点。虽然中部六省金融资源供给总量有所增加，但面对乡村振兴、产业转型升级和科技创新等方面的融资诉求，金融服务和产品供给明显不足，存在供需不匹配，阻碍金融资源优化配置。从实际调研情况看，金融资源配置呈现出显著的结构错位现象：一是供需总量错位。在所调研的2321家企业中，有贷款需求的2031家，占比87.51%，但真正能够完全满足贷款需求的企业，仅有406家，仅占17.49%。金融资源供需不到位，致使一些有资金需求的企业在生产运营中因缺乏资金，造成生产规模、产品质量等方面受到影响，阻碍运营质量提升。二是期限错位。基于信息不对称下信贷配给理论，金融机构贷款产品的期限趋于短期化，也存在放贷过于谨慎，期限结构失衡的问题，难以满足第一、三产业生产需求。在所调研的1502家一、三产业企业中，有长期贷款需求的1275家，但需要真正能够得到完全满足的仅有154家，仅占12.08%。三是服务主体错位。小微企业和高新技术产业缺少相应抵押物，其金融资源需求难以得到满足。调研的结果显示，得到贷款需求企业中有76.38%是属于国有企业或规模上市企业。金融资源配置的“有效供给”不足与“无效供给”过度的问题，使资金剩余的企业更加容易得到贷款，资金需求大的中小企业贷款更加困难，很多大企业很容易进行大规模的扩张，造成产能过剩，弱化了金融资源对社会经济高质量发展的支持力度，金融资源配置经济综合效应不明显。

3.金融资源配置的区域分布不均衡，区域间经济发展“马太效应”严重

作为现代经济配置资源的核心，其配置均衡和高效运转可以改善实体经济的投融资效率，促进经济更好地发展（张晓朴、朱太辉，2014），但由于区域经济发展程度、金融的逐利性等因素的叠加，使得不同区域在获得外源融资方面存在着差异，金融资源功能发挥受阻。如表1所示，截至2019年年底，中部六省中，河南省金融资源总额为62601.14亿元、湖北省金融资源总额为55934.3亿元，分别占中部六省金融资源总额的22.14%和19.79%；江西省和山西省金融资源分布较为薄弱，其金融资源总额分别是38311.80亿元和31101.44亿元，分别占中部六省金融资源总额的13.55%和11.01%，金融资源的区间不均衡，在经济社会发展中较为明显，截至2019年年底，中部六省中，河南省GDP总额为54259.20亿元、湖北省GDP总额为45828.31亿元，分别占中部六省GDP总额的24.81%和20.95%；江西省和山西省GDP总额分别是24757.5亿元和17026.68亿元，分别占中部六省GDP总额的11.32%和7.78%。另外，在同一区域，金融资源分布极度不平衡，以金融资源相对较好的河南省为例，郑州市一支独大，2019年度存款总额为23356.1亿元，占全省的33.01%；贷款总额为25364.3亿元，占全省的44.58%；存贷比达到108.60%，均居全省第一；股票筹资额为629亿元，占全省的31.94%；金融相关率为2.32。金融机构的“城市化偏好”呈现出“虹吸效应”，使一些经济不发达县域、农村等区域，金融机构网点缩减严重，贷款总额减少，城乡呈现金融资源冗余和不充分现象，由此导致的非效率对生产效率产生负面影响，致使金融资源两极分化严重，导致区域经济发展的“马太效应”，制约了经济结构的调整和优化，阻碍了经济可持续发展。

4.金融资源配置路径单一，配置成本较高

金融机构的资源配置是以服务实体经济、推动实体经济发展作为运营的主要目的，利用直接或间接的融资方式，将资金配置到实体经济的业务运转过程中，引导其他生产要素进行有效组合，提高产品质量，促进经济健康有效运行。一般来讲，直接融资配置不通过金融中介机构介入，资金供应者在金融市场上购买有价证券，或资金供需双方直接就资金的使用额度、期限、使用费等签订协议，将货币资金直接提供给需求企业使用，对投资者来说收益较高，对筹资者来说成本却又比较低。间接融资则是指资金供需之间不发生直接关系，而是通过金融机构实现资金融通的过程，由于双方信息不对称，金融机构对资金需求者限制的条件多，手续繁琐，融资过程时间较长，成本较高。如表1所示，截至2019年年底，中部六省同口径融资总额282702.15亿元，其中，通过证券公司、期货公司等机构直接融资总额为10529.1亿元，只占同口径融资总额的3.72%。另外，依据实地调研的结果显示，2321家样本中，有333家企业以直接方式，通过信托公司、基金公司、金融控股公司等机构参与融资过程，仅占样本的14.35%；有1988家企业通过银行以间接融资方式完成融资，占比85.65%。融资渠道的单一，

缺乏金融产品创新，造成金融主体之间缺乏充分的竞争，间接融资的主动权掌握在金融机构手中，金融资源配置如何配置，由金融机构决定。有些金融机构为保证资金安全回笼，制定一些约束条款和繁琐的配置程序，造成金融资源配置成本增加，影响金融资源和实体经济之间的转换和交流，不利于资金快速合理配置和使用效益的提高，削弱资金配置效率。

5.市场配套机制不完善，金融资源配置流程不畅

金融资源的有效配置需要金融市场配套机制保障，金融机构应依据金融市场实际诉求，对在资本市场上进行资金融通所设置和制定的辅助制度和相应准则，包括金融资产、金融市场、金融中介机构和金融体制等一系列措施。完善、合理的金融市场配套机制，可以有效促进金融资源在不同区域、不同行业进行合理配置，有效降低金融市场供求双方之间信息不对称带来的逆向选择和道德风险，为金融资源跨时间、跨区域的分配提供方法和运行标准，能快速有效引导资金资源转移，实现资源的优化配置。中部六省作为经济发展中地区，金融市场相关的配套机制不尽完善，各项辅助制度不尽合理，阻碍金融资源有效配置。在对中部六省部分城市进行的调研结果显示，有完备的产权综合交易平台的城市只有34个，占比27.78%；资产价值评估和交易登记等机制尚未完全建立的城市有26个，占比33.33%。中介平台和相应辅助机制的不完善，加大了金融机构风险，同时，也使资金需求的实体单位得不到相关中介平台的鉴定保证，难以取得金融机构的信贷支持，加上政府对金融风险分担与补偿机制不完善，进一步加剧了金融资源配置过程中的国有大企业和房地产企业的行为偏好性和小微企业的分离行为。另外，农民财产所有权的确定困难，加上专业性的社会中介服务机构缺失，相关财务公司等新型金融组织匮乏，一旦发生贷款无法收回，金融机构难以通过抵押物流转的方式减少损失，使得通过市场机制配置有限金融资源的渠道不够畅通。

三、中部地区金融资源配置低效的症结分析

金融资源配置低效是金融资源的最大浪费，也是影响经济健康发展的核心因素，那么，中部地区金融资源配置低效的症结或者说内在的原因是什么呢？根据以上问题的分析，我们认为中部六省金融资源配置效率不高的内在原因在于以下5个方面。

1.考核管理激励机制不科学，致使政府过多干预金融资源配置

金融资源的配置过程中，地方政府干预不当使得金融资源错配现象严重，造成信贷资源成为“第二财政”，不仅形成了重复投资，也造成了一些行业出现严重的产能过剩。地方政府干预银行信贷资源配置的目的是地方发展获取资金支持，其内在动机是行政集权而财政分权下以GDP为核心的考核激励的“晋升锦标赛”。从20世纪80年代开始，我国以经济增长为官员“晋升锦标赛”的行政管理模式，为地方官员提供了充分的升迁激励，地方政府“为增长而竞争”或地方官员“为晋升而竞争”所产生的超量信贷资金需求，政府可以通过行使由公共权力衍生而来的资源再分配权力干预金融资源配置获取，但由于一些地方政府过于考虑GDP或受短期利益的驱使，为实现自身的政治目的，以行政命令方式直接介入金融资源配置，短期内地方政府领导任期经济得到了增长，各项考核指标达到要求，但是因为相关调控措施忽视了从供给侧实际需求，从而导致产能过剩，资源浪费，如将商业银行的信贷资源更多地引向高度依赖投资的粗放型行业，以满足地方政府和官员追求政绩的需求。另外，商业银行基于自身利润最大化需求，希望从政府获得“垄断特权”，通常积极、主动迎合政府，以满足政府的资金需求，以期从地方政府获取大额或来源稳定的存款、优质的贷款项目、表外业务等，以获取超额利润，其信贷资金的发放带有一定程度的行政化干预的色彩。

2.金融机构放款偏好过度，双重信贷配给明显

金融资源在不同行业间的不合理配置，导致金融资源效用不能得到充分发挥，造成经济的结构失衡。在金融资源配置过程中，商业银行偏好于向国有企业、房地产行业和政府投资项目投放贷款，而代表着未来经济转型希望的、更具活力的大量中小企业、高科技行业融资难的问题一直未能缓解。由于我国信贷传导机制的特殊性，使得各商业银行在对企业进行资金配置过程中双重信贷配给行为较为明显。一方面，各金融机构为了争夺有限的黄金

客户，必然要选择国家支持的产业和部门（特别是国有大中型企业）进行信贷扶持，不断向大型企业、热门企业和重点企业投放资金，而对那些规模小、回收周期长的小微企业、民营企业和高科技企业实行歧视性信贷。另一方面，商业银行追求利润最大化的动机以及风险防范的本能使得其在进行金融资源配置时，尽可能地根据市场机制对信贷对象进行甄别，由此形成了具有市场化特征的信贷配给。即通过信贷歧视政策对中小企业和民营企业在贷款数量、期限和利率、担保方面实施严格的信贷限制，出现了对中小企业信贷上的增量位移。这种双重的信贷配给特征，兼容了计划经济和市场经济对信贷资源配置的双重作用，最终导致基于双重信贷配给的金融资源大部分供给了效率低下的国有企业，而市场化特征明显的非国有企业却难以获得银行贷款的支持，由此自然而然地导致了信贷传导机制的低效率。

3.金融的逐利性，造成区域间金融资源配置差距过大

金融是经济社会发展的基础，金融资源在不同区域内配置总量很大程度上反映了该地区信贷资金的供给程度，可以直观地表明区域内的资本造血能力。我国金融资源配置的主体——各层次金融机构，基于安全性、营利性、流动性的要求，对中心城市的偏好，在耗散结构理论中的极化效应作用下，存贷余额、金融组织体系、金融产品创新、金融基础设施建设在空间上不断向中心城市靠拢，极大促进了城市经济发展。由于我国是一个农业大国，农业人口比重较大，农业基础底子薄，农业经济发展缓慢，城乡二元结构短期内并没有彻底改善，农村经济对金融资源的吸纳能力比较弱，耗散结构理论中的涓流效应并没有在农村显现，金融资源交易成本并没有达到拐点，中心大城市累积的丰富的金融资源没有带动周边农村金融发展，农村大量金融资源仍然流向城市，呈现出金融资源的逆向配置，造成边远地区和偏僻的农村金融服务质量和金融资源供给总量明显不足，金融资源在空间区域存在一定程度的错配，城乡不同区域金融资源配置有明显差距，资金的供求结构不均衡，远远不能满足区域内经济持续发展的要求，致使农村经济的增长速度与城镇相比比较缓慢，城乡居民之间收入差距越拉越大，甚至在某种程度上还制约了“三农”问题的根本解决，严重影响了乡村振兴战略的实施，制约了农村经济社会的和谐稳定发展。

4.资本市场发展不完善，市场后劲不足

当前我国经济转型、产业结构的调整等对资金有迫切需求，由于外部环境的变化和企业自身的限制，企业内源性融资已经很难满足转型需求，能够获取大量外源融资的渠道、特别是以直接融资为特征的资本市场成为企业融资的重要渠道之一。依据前述中部六省金融资源配置情况调查，尽管股票市场规模增长迅速，融资规模不断扩大，但通过资本市场融资比例仍旧偏低，以直接融资为特征的资本市场规模仍然偏小，无法为大量的中小企业提供足够的资金。主要原因是资本市场发展不完善，直接融资渠道仍然狭窄，流动性强的多层次资本市场建设尚不成熟，导致供给不畅。一方面是资本市场结构单一，主板市场准入条件高，能满足这些条件的企业绝大部分是国有大中型企业，数量庞大的中小企业基本上被排斥在这道“门槛”之外。另一方面，在资本市场方面，参与股权交易市场时需要付出的资产评估和信息披露费用、审核批准所需要的时间成本、复杂的融资手续所耗费的成本等远高于信贷渠道和内源融资所付出的融资成本，融资成本高成为制约企业采用直接融资的因素之一。融资的主要渠道过于单一，特别是直接融资渠道发展较为缓慢，融资效能低下，资本市场后劲不足，企业所需的长期、大规模、运用灵活的资金较难通过股票市场筹集。

5.地方政府服务理念不到位，影响资本市场相应配套机制对接

融资的需求与供给，不仅体现在资金上，还体现在资本市场资金的供给方为需求方提供的整体融资服务上。融资行为有效的关键在于融资的需求和供给实现对接，达到平衡，从而使资金的供给方把资源提供给能够最有效地使用资金的资金需求方。由于部分地方政府只关注资本市场交易量，对资本市场配套机制的重要性认识不到位，服务意识差，服务措施不到位，相关的制度、运行机制缺失，资本市场还不能为企业融资提供有效的平台，造成融资流程效率低，金融资源配置不畅。如相应的资本市场运行的法律制度体系不健全，信用化程度较低，为企业融资服务的各类社会中

介组织发育很不充分，面向企业的信用担保体系并不完善，致使部分资金需求者在进行贷款时，不知道提供什么样的抵押物，不知道在哪里进行抵押物价值评估，导致我国中小企业的融资成本增加的同时也提高了融资过程中产生的道德风险。另外，地方缺乏推动资本市场功能发挥的制度平台，影响资本市场相应配套机制对接。如资本市场上企业信息披露制度体系不健全，企业的信息基本上都是内部化、不透明的，基于风险管控目的，金融机构会提高融资条件，企业为了满足金融机构的要求，不得不在主管部门、金融部门、评估机构、物价部门、审计部门等相关部门办理相关手续，无形增加了企业融资成本，影响了金融资源配置的深度和广度。

四、中部地区金融资源有效配置的路径选择

金融资源有效配置可以使经济发展方式由粗放型向资源节约型和环境友好型转变，使更多的融资机会转向绿色发展，并通过过剩产能的淘汰、要素生产率的提高，促进产业结构的优化，推动经济高质量发展。实现中部地区金融资源有效配置的路径建议如下。

1.转变政府角色，优化区域金融资源配置环境

金融资源有效配置，应该坚持以金融市场供求关系为主导、以政府的宏观调控为辅助，确定政府与市场的角色定位。一是政府应遵循现代市场经济的规律，合理确定角色。地方政府应树立正确的政绩观，完善地方政府的政绩考核机制，在社会经济发展过程中，合理明确政府在市场中的角色，应遵循市场经济供求状况，构建以市场为主导的金融资源配置体系，转变职能。地方政府从直接的行政干预金融资源配置转向构建和维护合理的金融生态环境，借助金融市场上资金的需求来进行针对性的金融资源分配，进而提高金融资源的配置效率。二是政府制定调控政策应因地制宜，避免一刀切。宏观调控政策往往是依据经济较发达地区的经济状况来制定，应根据各地区实际情况和市场供求关系，实行差异化的金融调控政策，对不同地区，依照资源禀赋特点实行不同的调控策略，如对边远地区和经济落后地区，就应实行不同于中部核心城市群的经济发展策略和宏观调控政策，尤其是要注重从宏观上制定导向性的金融资源配置政策，合理引导金融资源流动，促进区域间产业的合理分工和布局，有效贯彻国家的产业政策，促进区域经济的产业协调发展。三是优化金融生态环境建设，促进金融资源配置高效。构建一个社会信用状况良好、法律政策环境透明、中介服务体系完善的金融生态环境，是区域经济的可持续发展的保障。地方政府应合理行使自身监管与调控的职能，优化金融生态环境，减少过多干预，助推金融机构高效配置金融资源，淘汰或转移落后存量产能，严控新增产能，引导带动性强、高产出、低消耗、发展潜力大产业项目的建设，推动经济高效发展。

2.加强金融资源供求双方沟通交流，促使金融资源配置更具针对性

在金融资源配置过程中，金融机构应及时与资金需求实体经济单位进行充分沟通交流，了解其对资金的需求类型，进行针对性配置，提高金融资源的使用效率。一是金融机构要有主动服务意识，加大对实体经济的资金供给。针对金融资源有效供给不足的问题，金融机构应拓宽融资渠道，加快推进中小社区银行、民营银行等新型小型金融机构的发展，加大金融资源供应总量，引导金融资源的流动，降低民营企业、小微企业和高新技术企业在融资过程中的难度，推动金融资源在实体经济中的合理流动，避免资金空转问题，为可投资资源生产力的提高和有效利用提供资金支持，进而全面推进实体经济的高质量发展。二是及时了解资金需求方的需求信息，提供多样化服务，满足资金需求。金融机构应及时与实体经济单位沟通交流，认真研究不同产业、不同领域和不同企业的资金需求的结构和用途，在保证资金安全回笼的前提下，灵活运用公开市场、再贴现、再贷款、利率等货币政策工具，尽量满足实体经济单位不同层次、不同期限的资金需求，完善信贷体系，扩大节能减排和淘汰落后产能的融资来源，引导各方面资金流向绿色产业，加快转变发展方式，提高发展质量与效益。三是要自我完善金融机构业务运转体系，改变金融资源配置偏好。金融机构要突破传统思维定势，改变长期以来对落后区域、民营经济实体、小微企业的“失信推定”，消除对待不同区域、不同企业背景薄此厚彼的倾向，一视同仁，平等对待，建立信贷资源配置的科学、全面、合理的运作机制，消除在信贷政策、信贷

业务和内部考核等方面的所有制歧视，真正做到在思想观念和实际行动中“知行合一”，有效发挥金融资源促进产业结构转型功能的提升。

3.均衡配置金融资源，加大对经济发展薄弱区域的信贷投放

加强金融资源区域均衡配置，利用耗散结构理论的涓流效应，促使金融资源由核心区域向周边区域扩散，形成金融带动效应，实现产业在地区间合理布局，缩小区域经济发展差异，促进区域经济协调发展。一是加大宏观调控力度，合理引导资金向周边区域渗透。制定优惠的政策，创造良好的基础环境，在保证金融机构经济效益和安全的前提下，大力发展中小金融机构，优化金融资源空间配置和金融机构区域布局，沿着产业规划路径，在需求层面合理引导资金流向，鼓励金融机构主动向边远地区渗透，向高新技术领域、绿色生态经济领域倾斜，加大向经济薄弱地区投放金融资源，缩小不同地区经济发展的非均衡，促进区域经济协调持续发展。二是理顺金融资源配置渠道，缩小金融资源区域配置差异。为吸引金融资源向欠发达地市流动，促进区域经济和谐发展，地方政府应通过对资本市场微观调整，完善金融机构对经济欠发达地区配置环境，分散和降低金融资源的配置风险。另外，地方政府应加强对实体经济单位经济行为可行性把关，从政策、产业规划和经济效应角度进行审核，为金融资源流入经济欠发达地区保驾护航。三是加强金融机构之间的合作，提高经济欠发达地区金融支持能力。为缩小金融资源区域差异，发挥金融资源对经济欠发达地区溢出效应，地方政府应加强国有金融机构与地方金融机构的全方位合作，扩大地方金融机构信贷资金来源，促进地方经济高效发展，同时，提高国有金融机构的金融资源配置效率。另外，积极引进实力雄厚的外资金融机构进入经济欠发达地区，或与当地金融机构合资，一方面，为当地带来新的金融资源和先进经营理念；另一方面，加大地区间业务的竞争，从而促进地方金融机构的自我完善，推动当地经济的发展。

4.拓宽金融资源配置途径，增加金融资源配置来源

应拓宽金融资源配置途径，增加金融资源配置来源。一是增强经济实体实力，实现直接融资和间接融资的灵活转化。通过制度设计、政策保障等方式给予经济实体全方位足够的支持，增强其实力，使其能够达到上市的基本要求，按照市场化、法治化原则，积极发展公开股权投资、私募股权投资、天使投资等，实现直接融资和间接融资的灵活转化，同时，积极创造条件，鼓励各类投资机构参与对实体经济单位投资，增加可用资金规模，拓宽中长期资金来源渠道，增加金融资源总量，提高金融服务的能力。二是加大债券融资力度，拓宽金融资源配置路径。疏通信贷市场与资本市场连接，加大债券融资力度，依托多层次金融市场，综合利用货币政策工具，利用债券融资成本低、灵活性强的特点，设立民营企业、小微企业债券融资支持工具，加强公司债券、企业债、短期融资券和中期票据、私募债以及资产支持证券（ABS）等方式应用，拓宽金融资源配置路径，优化金融资源配置结构，淘汰落后过剩产能，扶持新兴产业快速发展。三是发挥保险增信功能，提升多元化金融服务能力。充分挖掘银行和保险内在联系的紧密性和业务逻辑的衔接性，发展产业化服务型保险类别，构建“保价值”式的保险体系，利用保险对企业的增信作用，帮助银行业金融机构识别风险意识强、财务稳定性高、风险水平低的经济实体单位，为其获得银行信贷资金提供信息支持，促进资金需求实体单位的“保险+信贷”组合金融服务，降低风险、扩充金融资源配置数量。

5.完善配套保障机制，提高金融资源配置效率

应完善与金融机构相配套的资源配置保障机制，发挥金融机构信贷主渠道功能，保证金融资源科学、合理、有序流动，促进经济高效发展。一是构建和完善考核机制，树立科学的政绩观。改革和完善金融机构内部考核指标，在考虑经济效益的同时，也应把国家的产业规划、产业布局纳入到考核内容之中，把金融机构的业绩考核同支持经济落后地区、民营企业、小微企业经济发展挂钩，并进行动态的监管考核和内部激励，遏制信贷投放过度集中现象，调整优化信贷资源配置，扎扎实实地在金融服务理念、机制、产品等方面进行创新，为金融资源高质量配置提供有效支持。二是加强配套的基础设施建设，降低金融资源配置成本。构建种类齐全的信息数据库，利用远程大数据等信息技术，实现全社会信用信息的共享，降低服务门槛，以更便捷的智能信贷，持续扩大数据来源和使用维度，深度发现客户需求规律，努力实现精准营销、精准服

务、精准管理，坚持市场化定价原则，完善尽职免责机制，充分利用流动性管理、信用支持担保工具和差异化监管等手段，降低企业融资成本。三是建立信用评价制度，营造良好信用环境。加强信贷运行监测和综合分析，采取定性分析方法和定量分析方法相结合、宏观把控和微观调整相结合的方式，逐步建立重要行业与基础产业的信贷风险监测预警体系，加强对征信机构的日常监管，构建全社会联动机制，对恶意逃避金融机构债务的经济实体和个人给予一定程度的约束和相应处罚，对信用记录良好的企业和个人应予以保护和激励，从而为金融资源科学、合理、高效配置营造一个健康、文明的信用环境。

参考文献

[1]约瑟夫·熊彼特.经济发展理论：对于利润、资本、信贷、利息和经济周期的考察[M].北京：商务印书馆，2009.

[2]Goldsmith R W. Financial structure and development[J]. Studies in Comparative Economics，1969，70(4).

[3]Hirsch A M，Bauer W D，Bird D M，et al. Molecular Signals and Receptors：Controlling Rhizosphere Interactions between Plants and Other Organisms [J]. Ecology，2003，84(4).

[4]高国力.推动适应高质量发展要求的区域经济布局研究[J].区域经济评论，2020(4).

[5]宋保胜，宋嘉宁，宋曼，等.科技城镇化资金需求及金融资源有效供给的对接研究[J].科学管理研究，2018(5).

[6]白钦先.经济金融文集(第二版)[M].北京：中国金融出版社，1999.

[7] Stiglitz J，Weiss A.Credit Rationing in Markets with Imperfect Information [J]. American Economic Review，1981(17).

[8]郭婷婷.厦漳泉经济区金融资源优化配置研究[D].中国厦门：集美大学，2015.

[9]马娟.利率市场化、地方政府干预与信贷配置效率研究[D].苏州：苏州大学，2017.

[10]王擎、潘李剑.转轨时期的政府干预、银行行为及其经营绩效[J].金融监管研究，2014(6).

Study on the Path Optimization of Effective Allocation of Financial Resources in Middle China

Song Baosheng　Wu Qilong　Zhao Mingzheng

Abstract: The effective allocation of financial resources can give full play to the functions of financial resources, improve the efficiency of capital use, promote the adjustment of economic structure, and then increase social total factor productivity. Due to the influence of many factors such as policy system, initial economic conditions and benefit indicators, the financial resources in middle China China present the phenomenon of mismatch and mispairing in the process of allocation. The financial resources can not release its full potential, which leads to the imbalance of capital supply and demand, the serious shortage of effective supply and other problems, and the financial energy is inhibited to a great extent. In order to improve the efficiency of financial resource allocation in middle China, it is necessary to adjust stocks, optimize increments, resolve unilateral constraints such as policies, markets, and interests, and set up different levels of allocation paths such as differentiation and diversity, and promote the effective application of financial resources, so as to ensure the sustainable, stable and harmonious development of social economy.

Key Words: Central Region; Financial Resources; Spatial Heterogeneity; Pareto Optimization

（责任编辑：晓　力）

【城市经济研究】

适应城镇化未来发展需要的行政区划调整研究*

李晓琳

摘　要：行政区划调整在不同的时代背景下具有不同的特征，但无论是20世纪90年代的“县改市”热潮，还是近年来重新进入大众视野的特大镇改市，其实质都是在城镇化发展的不同阶段背景下，对资源配置格局再调整的需求体现。长期来看，行政区划调整要充分考虑区域资源优化配置，形成高效率的组织体系。但也要看到，中国所特有的行政区经济模式在短期内难以改变，一定时期内行政等级仍将是不同行政单元间资源配置的重要依据。短期内，要抓紧解决一批矛盾集中的行政区划调整问题，解决当前行政区划与承载人口不匹配的突出矛盾。

关键词：城镇化；行政区划调整；因地制宜

中图分类号：F061.6　　**文献标识码**：A　　**文章编号**：2095-5766(2021)02-0116-09　　**收稿日期**：2020-12-21

***基金项目**：2020年国家高端智库选题“适应未来发展需要的城市化发展战略研究”（A2020051010）。

作者简介：李晓琳，女，国家发展和改革委员会宏观经济研究院国土开发与地区经济研究所副研究员（北京100038）。

行政区划包括建制类型、建制层级和区划范围。在中国，行政区划设置代表了中央政府对于不同行政区划主体的确权和赋能，直接影响了不同行政单元的资源获取能力和发展话语权。在城镇化快速推进的过程中，中国行政区经济模式与人口流动、要素流动需求之间的矛盾已经凸显。通过优化行政区划调整，构建与城镇化未来发展需要相匹配的城镇体系，是值得深入思考和研究的重要命题。

一、城镇化未来发展对行政区划设置的新要求

行政区划作为地方行政体制的基础，必然会受到城镇化进程的影响；同时，科学合理的行政区划设置也是城镇化战略有序推进的重要保障。从现阶段到2035年，中国城镇化将依然处于快速推进阶段，大量农业转移人口进入深度市民化阶段，区域协调发展要求进一步提高，一系列新变化都对中国行政区划设置提出了新要求。

1.需要开拓更多低成本、高活力城市载体

人口和各类经济活动向城市集中、集聚的进程将持续推进。2019年，中国大陆地区常住人口城镇化率为60.60%，仍处于城镇化快速推进的阶段。[①]根据国土开发与地区经济研究所课题组测算，2020—2035年，中国城镇人口将累计增加近2亿人。当前，中国各类高等级城市和中心城市发展成本快速上升，房价高企、资源环境限制加大、居民幸福感低、“大城市病”等问题已经出现并日益加剧。从空间上寻找新的载体来承载新增农业转移人口，承担产业和功能疏解作用，降低转移人口的就业成本、落户成本和土地成本，是摆在中国未来城镇化道路上的重要命题。

2.需要更加重视匹配人的需求

习近平总书记要求未来“要更好推进以人为核心的城镇化，使城市更健康、更安全、更宜居，成为人民群众高品质生活的空间”。进入全面建设社会

主义现代化的新阶段，以人为本是城镇化的主题，与过去“以产为本”将有很大的不同。行政区划作为上层建筑必须依据城镇化引发的各要素空间重组变化而做出相应调整（熊竞，2013），要转变“以产为中心”的单一导向，将人的需求纳入考量标准。

3.需要打破行政区划对要素流动形成的壁垒

从世界城市发展历程看，随着城镇化的快速推进，城镇之间的相互影响越来越密切。中国的城镇化发展已经开始从个别城市“单打独斗”进入区域一体化新阶段。破除地区之间的行政壁垒，推动形成区域和全国统一大市场，实现不同区域和城市之间要素的自由流动和有效配置，是符合中国高质量城镇化需求的必然趋势。未来，需要加快打破行政区经济模式下产生的区域市场壁垒，为发挥市场配置资源的决定性作用、促进各类生产要素自由流动、提高资源配置效率创造条件。

4.需要重视中西部地区调整

从区域来看，东部地区[②]的城镇化率已经远远超过60%，大量城市和地区的城镇化率达到80%以上，但是中西部地区，大量城市和地区的城镇化率在60%以下。2019年，中部地区6省（区、市）中除湖北外，其余地区的城镇化率均低于全国平均水平；西部地区12个省（区、市）中，除重庆和内蒙古外，其余地区的城镇化率均低于全国平均水平，西藏、甘肃、云南和贵州4个省（区、市）的城镇化率低于50%。但是差距也是潜力，未来一段时期，中西部地区是中国城镇化加速的主要区域。这就需要通过优化行政区划调整，加快推进中西部地区城镇化进程，提高中西部地区吸纳新增城镇人口的比重，推动中西部地区农业转移人口就近城镇化，缩小中西部地区与东部地区之间的发展差距。

二、中国行政区划调整实践及特征

中国行政区划是在长期历史发展进程中形成的，决定了一个地区的社会政治属性，行政区划调整往往会对地方经济发展和城镇化进程产生极其深刻的影响（史育龙，2014）。伴随着经济社会的不断发展，中国行政区划调整和设置形成了具有中国独特特色的模式和特征。

1.中国行政区划调整的四种主要形式

改革开放以来，中国行政区划调整主要可以分为市制设置调整、市辖区行政区划调整、县以下行政区划调整以及多种手段变相的区划范围调整。其中，县以下行政区划调整相对简单和频繁，而涉及市一级行政区划调整的政策则不断出现变化。整体来看，1997年，撤县设市叫停之后，市辖区行政区划调整成为市一级建制调整的主要形式。

第一，市级建制设置调整。市级建制调整的主要方式包括县改市、撤地设市、撤镇设市、撤市合并。1980—1997年，以县改市和撤地设市模式为主，中国市级建制数量由1980年的223个迅速增加到1996年的666个。这一阶段“撤县设市”随意性较强，导致“城市”概念泛化，在数据统计、社会认识、行政管理、公共服务供给等方面产生一定的混乱。鉴于此，1997年国家基本冻结了撤县设市的审批。直到2013年年底，《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出，“完善设市标准，严格审批程序，对具备行政区划调整条件的县可有序改市”，国家才在官方层面明确提出再次启动撤县设市。撤镇设市是“切块设市”的一种，近年来实践案例较少，2019年8月，浙江苍南县龙港镇实现“撤镇设市”，引发社会各界广泛关注，再次激起了一轮关于撤镇设市的讨论。龙港镇是中国东部地区一批特大镇在城镇化过程中受限于行政级别，难以满足人口承载需求的缩影。此外，近年来，也有个别省份选择以撤市合并的方式做大做强省会城市或区域性大城市。如2019年年初，济南合并莱芜，当年，济南的GDP就稳超9000亿元，人口数量也大幅增加，提前迈入特大城市行列。第二，撤县（市）设区。近年来，全国范围，特别是东部地区的市辖区设置已进入深度调整阶段，在增设市辖区的同时也伴随着市辖区的重组。1997年国家叫停撤县设市后，地域型行政区划转变为城市型行政区划的主要路径只剩下撤县（市）设区。1979—2003年，伴随着市管县体制的推广，地级市数量快速增长，市辖区数量也随之增加了437个。2004—2012年，由于撤县（市）设区的审批被收紧，再加上部分城市对市辖区的合并重组以及地改市进程基本结束，市辖区数量仅增加了15个。2013年以来，随着城市的快速发展，“撤县（市）设区”成为城市拓展发展空间、提高人口和经济规模的重要手段，市辖区数量开始了新一轮快速增长。市辖区数量从2013年年底的872个增长到2019年年底的965个，6年间增加了

93个。“撤县(市)设区”一定程度上有利于整合发展资源,降低沟通矛盾,为大城市发展创造条件。但由于设区标准不明确,在设区过程中存在一定的随意性,部分城市撤县(市)设区能否实现预期目的,有待观察。第三,市辖区合并。市辖区合并主要发生在城市的连续建成区范围内。从政策目标来看,市辖区合并重组主要是希望做大做强市辖区,从而完善城市功能分区和规划布局,推动城市发展。如,2010年北京将东城区、西城区分别与崇文区、宣武区合并,设立新的东城区和西城区;上海于2000年和2011年先后将南市区和卢湾区并入黄浦区。一些市辖区的合并有利于资源重组,但更多的合并主要是在空间规模上做简单的加法。这种以做大市辖区空间规模为导向的市辖区调整模式,科学性待考。第四,多种变相调整模式。由于行政区划调整面临的阻力较大,特别是涉及市一级的行政区划调整是一项系统性工程,调整的层级越高,利益博弈越大,成本代价越高。但在现实发展过程中,一些城市又面临着发展空间、产业融合、城市拓展等迫切需求。因此,多种变相调整模式在实践中产生,这些模式跳过了行政区划的直接调整,造成了发展空间的实质性变化。如,以成都代管简阳为代表的“代管模式”,以深汕特别合作区为代表的“飞地模式”,以“长三角生态绿色一体化发展示范区”为代表的“区域一体化模式”等。

2.中国行政区划调整的本质

1994年分税制改革以后,各级地方政府的经济主体地位不断强化。行政区划成了地方政府能够向上争取、横向联系整合的资源池,从4个方面直接影响着一个地区的经济发展空间,并由此逐步形成了中国的行政区经济特征。

第一,影响地方政府经济社会管理权限。20世纪80年代,市领导县体制全面推行之后,形成了现阶段以“省—市—县—乡”四级制为主的地方行政层级。按照行政分级原则,不同层级建制政府拥有不同的经济社会管理权限。进一步细分,即使同为地以上城市建制,直辖市、副省级城市、地级市享受的管理权限又有较大差异,直辖市享有省级经济社会管理权限,副省级城市在计划单列市基础上被赋予省级经济管理权限,明显高于一般地级市的管理权限。第二,影响政治资源获取能级。行政层级直接影响了能够向上级争取支持的话语权,高层级的行政主体往往容易获得更多的政治资源优势,例如行政审批权、法律法规制定权、先行试点权、上级政府的支持等。差异化的区域政策使一部分地区获得了发展优势。受此影响,越来越多的地方政府希望通过提高建制层级获得更多的政治资源。第三,直接影响财税资源获取。财税资源分布表现出明显的向上集中的特征。在中国分税制财税体系下,财税分配的主要依据就是建制层级。以增值税为例,在中央和地方共享的增值税中有75%归中央,其余25%由各省确定省内各层级的分享比例。在分税制格局下,城市政府(直辖市政府除外)财政收入的很大一部分要依赖中央和省级的转移支付以及各类建设项目补助资金,这部分资金同样按照自上而下的路径实现,这就意味着层级越低的政府就会受到越多层级的“削减”。行政层级越高,也就能够掌控更大规模的资金。以苏州为例,苏州50%的财政都来自下辖镇,镇一级政府90%的财政所得需上交给县级市政府和地级市政府。第四,直接影响土地指标分配。土地资源是地方发展的核心资源之一,具有自上而下分配的典型特征。由国土资源部向各省分配,再由各省级部门分配到各市。大部分土地指标优先分配在省会城市和重点地级城市,省会城市占比约30%以上,镇一级政府基本没有土地话语权。

总起来看,行政区划不仅是一个简单的空间关系,而是一种权力关系。在行政区经济下,大量的资源要素是按照行政等级分配,并逐级分流。等级越高的城市,获取资源的机会越多。这种权力由于行政层级的差异而形成了明显的势差,也构成了各地行政区划调整的直接动因,行政区划调整的本质是不同行政区划间资源配置的调整。

3.中国行政区划调整的效果

整体来看,中国行政区划调整的实践受政策导向的影响非常大。这些调整一定程度上符合中国城镇化进程的需要,起到了积极的推进作用,但伴随着城镇化进程的深入推进,也暴露出了一些矛盾。改革开放40多年来,经济发达的东部地区行政区划调整频繁,对中国城镇化进程起到了一定的促进作用。整体来看,中国城镇型行政区的分布与“胡焕庸线”高度吻合,县级市和市辖区大多分布于“胡焕庸线”的东南侧(朱建华等,2015)。城市与农村的社会经济结构大不相同,需要不同的管理体

制，城镇化发展必然对行政区划建制的城乡结构、数量和规模等提出新的要求。近年来，中国行政区划调整已经从新中国成立之初的调整城市数量，转向微观优化城市空间结构和格局。通过行政区划调整拓展城市发展空间、优化空间布局，实现中心城市发展空间的延伸，在一定程度上表现出适应城镇化高质量发展需要的特征。

现阶段，中国行政区划调整在政策目标上具有强烈的发展主义导向，大部分是上级城市希望通过行政区划调整集聚、优化资源配置，扩展和整合城市空间结构，提升城市的竞争力。随着行政区划调整制度红利的不断释放，矛盾积累也越来越多。城市管理粗放、中小城市活力不足等负面影响开始显现，上级城市发展主义导向强烈与下级城市发展活力之间的矛盾日益突出，如果继续通过行政手段粗放式地推动行政区划调整，必然会加剧矛盾冲突。

三、国际实践对中国行政区划调整的启示

从世界范围来看，行政区划调整的方式标准与一国的历史、文化、政治体制特征等多种因素密切相关，并没有统一的准则。但在城镇化推进过程中，仍有一些共性的规律和趋势值得关注与思考。

1.行政区划调整是城镇化快速推进时期的必然选择

从世界范围来看，在城镇化高速发展阶段，主要发达国家都进行了较为频繁的行政区划调整。日本在20世纪50年代进入城镇化快速发展阶段后，3年内增设了213个市；韩国在20世纪60年代进入城镇化快速发展阶段后，将140个县设置为一级正式基本区划单位；英国从20世纪60年代以来，地方政府发生了4次重组，许多地方政府特别是大都市区地方政府被合并（王开泳，陈田，2011）。未来一段时期，中国进入高质量推进城镇化阶段，如何通过更加科学的行政区划设置，提升行政区划与人口集聚趋势匹配程度，是需要再次审视的重要命题。应在正视行政区划调整的问题下，通过充分科学论证，积极稳妥地推动行政区划调整工作。

2.城市设置标准普遍较低

总体来看，发达国家的城市设置标准普遍较低，一般人口规模达到几千人的城市就可以申请设立城市。欧美等国家通常将城市作为一种统计上的概念，只要达到了某些客观标准，例如人口密度、昼夜人口比、生产总值等，无须经过特别批准就可以称之为“城市”。由于城市设置标准较低，因此欧美等国的城镇数量要远多于中国。如，美国有2万多个小城镇，法国、德国等都有数千个城镇。美国作为市的行政主体有19000多个，但人口规模超过3万人的只有1100余个。在中国，大量镇区人口规模已经远远超过国外中大城市人口规模。

3.促进区域整体发展

第二次世界大战后，西方发达国家的城镇化进程普遍迈入大都市区化阶段，城市区域的空间形态与规模都发生了变化，以功能区域为导向的大都市区范围超越了核心城市的行政区域，这种形式在解决跨区域环境污染、公共交通、土地利用等方面发挥了重要作用。“城市政府+大都市区政府（或城市联合政府）”的双层管理体制被公认为大都市区政府体系的典范。例如，美国多中心体制的大都市区几乎遍及全国，已经超过600个（王开泳，陈田，2011）。大都市区的实践反映了区域合作的一种趋势，即通过城市合作打破行政壁垒，扩大人口承载空间。当前，中国推进都市圈建设，实际上就是以非行政区划调整的强制性手段打破行政区划壁垒，提高区域整体发展水平。

4.着力构建扁平化行政管理体系

在大部分发达国家，不同城镇建制往往代表的仅仅是服务人口规模的差异，并保持相对平等和独立。人口规模不同，所需要的公共服务也会有所差异，城镇政府所担负的城市职责也相应不同。在美国的官方统计中，城市政区包括市、市镇和村镇，面积、人口各异，形式不同，但都隶属于州，行政级别相同；加拿大2100多个城市行政区，都是独立的地方自治单位。未来，中国行政区划调整需要为进一步理顺不同级别城镇间关系，积极构建更为扁平化的行政管理体系，特别是要加快构建突破公共资源配置的行政级别体系，更加突出人本导向，为各层级城镇提供平等的发展机会和广阔的发展空间。

四、中国行政区划调整存在的主要问题

相较于当前中国城镇化深入推进的要求，中国行政区划调整的制度设计及相关配套制度设计和调整相对滞后，城市载体数量、质量和区域分布等

方面的问题逐渐暴露，不仅无法满足大量农业人口转移的需求，还造成城镇发展的低效。

1.城市型载体不足

近年来，市以下行政单元转化为市级建制的渠道十分有限，相较于中国城镇人口转移的趋势需求，市制设置改革总体滞后，城市型载体数量总体不足，一些经济强县和特大镇设市的需求已经十分强烈。

第一，城市数量滞后于城镇化的需求。中国人口城镇化的进程不断加快，城镇化的速度远远超出了设市审批的速度。1997年国家叫停“撤县设市”后，市的行政建制设置紧缩，设市成本高、难度大、渠道狭窄。1998年，中国城市建制共有664个，城镇人口约为3.8亿人；截至2019年年底，中国8.5亿多城镇人口，城市建制共690个。22年间，城镇人口增加了4.7亿人，城市建制仅增加12个。如图1所示，2018年，市辖区人口规模介于200万—400万人口的全国地级及以上城市数量为42个，比2005年增加17个；介于100万—200万人口的城市数量为99个，比2005年增加24个。未来，容纳庞大的新增城镇化人口，决定了未来中国需要增加城市数量、合理拓展城市空间。

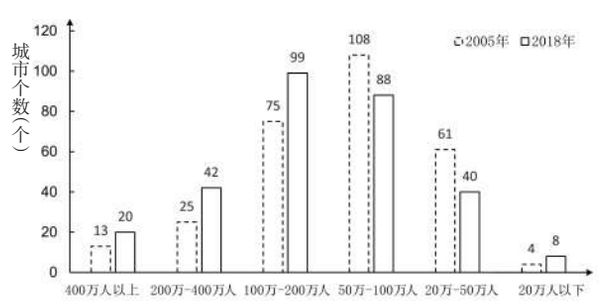

图1 按市辖区年末总人口规模的中国地级及以上城市个数

数据来源：《中国统计年鉴（2006年）》《中国统计年鉴（2019年）》。

第二，经济强县和特大镇发展受到严重挤压。经济强县和特大镇经济发展程度超越了与其相匹配的行政权力，遇到人权、事权、地权、财权等各项权限的天花板，限制了这些载体在城镇化进程中作用的发挥。无论是镇改市的努力突破、还是扩权强镇的改革实践，集中体现了中国特大镇受限于不合理的政区设置，导致地方经济社会发展受阻、政府管理服务资源不足等问题。在长三角、珠三角一带，很多镇集聚的经济和人口规模已经达到中等城市标准，常住人口规模已经远高于户籍人口，但由于收到乡级行政区划层级的限制，特大镇处于行政等级的最基层，更多是为上级城市“输血”，其机构设置、人员编制、权力职能都只能按照乡级行政区划的标准建制，“小马拉大车”“人大衣服小”的窘况严重制约了当地经济发展和居民公共服务的获取，这些经济强县和特大镇突破行政区经济发展限制需求迫切。

2.市辖区过度扩张趋势显现

近年来，市辖区调整由于门槛较低，成为城市扩张的主要手段。“求大”成为城市调整市辖区的主要诉求，部分市辖区过度扩张，不顾实际的发展冲动强烈。

第一，部分调整超出最优规模。为了取得短期内的迅速扩张，市级政府对城区扩张的冲动十分强烈。1996年以来，中国城市建设规模不断扩大。如图2所示，1996年平均每个城市的建设用地为28.5平方千米，2018年则增加到83.32平方千米。空间规模对城市发展的影响并不是简单的正相关关系，而是呈现出复杂化态势，大致类似于“N”型。城市空间规模的不断扩大容易诱发交通通勤成本过高、社会问题增多、生产生活成本上升等一系列“城市病”，导致集聚经济在城市的空间规模达到一定程度后出现边际效应递减。

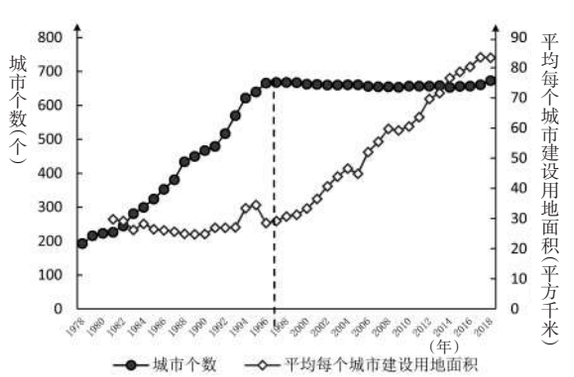

图2 中国城市总量和平均每个城市建设用地规模变化

数据来源：《2019年城乡建设统计年鉴》。

第二，部分调整导致“假性城镇化”。除了在县域经济发达、城镇化水平较高的东部地区，很多新设市辖区无论是产业结构、基础设施建设，还是政府管理形式，都具有浓厚的县域色彩，与市辖区的建制性质名不副实。特别是那些新设置于中西部地区小城市、远离中心城区的市辖区，由于地理位置偏僻、人口集聚不足，市政基础设施水平与中心

城区存在很大差距，甚至一些市辖区还有相当面积的农村地区，城乡二元结构十分显著。

第三，撤县设区无法满足较大县的发展需求。近年来，大量地级市通过撤县设区扩大城区面积、提升城市发展体量。特别是在一些省份推动省直管县的情况下，地级市不愿失去对所属县的资源统筹，盲目推动撤县设区。如图3所示，1998—2018年，中国县级市数量从437个减少到371个，地级市数量从222个增长到302个；县及其他同级行政区数量从1689个减少到1518个，减少了171个。撤县设区的优势主要集中在大城市周围的县，距离大城市较远、所在地级市经济相对落后或自身经济较为发达的县并不支持撤县设区。县尤其是省直管县，相较于市辖区，在财政保留、项目审批、经济管理等方面拥有更大的权力，一旦被划入地级市，自主权就大打折扣。如，广东顺德、南海县设区以后，发展速度远落后于长三角的昆山、江阴；浙江长兴县改区一提出，就引起了长兴县各界的广泛反对，最终也不得不暂停。在县域经济发达地区，简单的区划兼并手段可能会导致县域经济活力丧失，也就从根本上违背了城市扩张的初衷。

3.西部地区城市体系难以适应高质量的城镇化进程

当前，西部地区城市体系已经呈现出与东部地区不同的特征。由于行政区划调整标准“一刀切”，西部地区城市体系难以承载高质量的城镇化进程。

第一，具有辐射带动能力的大中型城市数量相对不足。2018年年底，城市市辖区年末总人口规模超过400万人以上的超大城市，西部地区有3个，中部地区有1个，东部地区有12个；200万—400万人的特大城市，西部地区有8个，中部地区有11个，东部地区有23个。按照省级行政单位个数进行均值计算，这两类城市的中西部地区与东部地区的差距更加明显。如表1所示，400万人以上的超大城市，西部地区平均为0.25个，中部地区平均为0.17个，

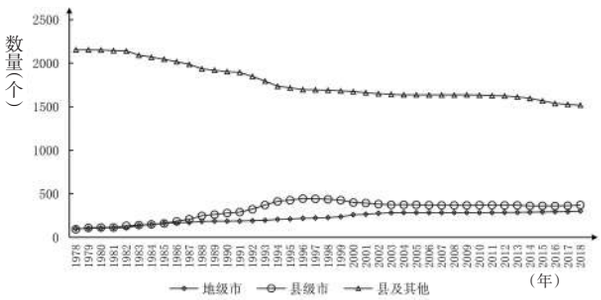

图3　中国地级市和县数量的变化

数据来源：《中国城市建设统计年鉴》（2019年）。

东部地区平均为1.2个；200万—400万人的特大城市，西部地区平均为2.3个，中部地区平均为0.67个，东部地区平均为1.83个。

第二，中小城市发展缓慢、人口集聚能力差。中国西部地区面积占全国土地面积的72%，人口仅占全国总人口的27%，除了成渝地区和陕西关中地区人口相对集中外，其他地区人口居住高度分散。2019年，西部地区建制县与县级市的比为5.5∶1；中部地区为3.9∶1，东部地区为2.2∶1。从一定程度上反映出西部地区中小城市载体偏少。

4.配套制度建设滞后

在行政区划调整过程中，标准的制定和制度体系的完善是基础性保障。从实践来看，中国行政区划如何调整和调整后如何建立配套的制度体系等都需要进一步完善。

第一，调整标准急需优化。当前中国对行政区划的管理多依赖于政策和行政手段，以中央政府和省级政府的审批为主，缺乏依法管理的依据，稳定性和可预期性差，导致行政区划调整的随意性较大。现有标准过于滞后，动态调整机制缺位，难以适应城镇化未来发展的新要求。第二，调整后配套改革不到位。现有政策过于强调准入门槛和现实需要，而没有就改革所应具备的配套措施做相应的规定和要求。例如，国家对设市后的政府机构改革和职能转变只是给出了原则性的指导，而并没有制定专门的方案和细则。这就导致县级市和镇级市

表1　按城市市辖区年末总人口规模中国东中西部地级及以上不同规模城市分布情况　（单位：个）

地区	400万人以上		200万—400万人		100万—200万人		50万—100万人		20万—50万人		20万人以下	
	总数	省均	总数	省均	总数	省均	总数	省均	总数	省均	总数	省均
东部地区	12	1.2	23	2.3	30	3	19	1.9	3	0.3	1	0.1
西部地区	3	0.25	8	0.67	31	2.58	22	1.83	25	2.08	6	0.5
中部地区	1	0.17	11	1.83	31	5.17	30	5	7	1.17	0	0

数据来源：《中国统计年鉴（2019年）》。

在建制后，仍面临权限不足、编制不足的问题。部分县级市还未实现省直管，而是由地级市代管，仍存在地级市挤压县级市的问题。此外，强经济性引导下的市制设置对于经济因素过度关注，忽略了对自然、历史、文化，特别是公共服务因素的关注，从而最终造成了对人的城镇化的忽视。

五、适应城镇化未来发展需要的行政区划调整思路

行政区划调整是一个复杂的制度体系，没有任何一个国家的经验可以直接套用，也不能跳脱城市和人口发展的普遍规律而任意为之。

1.充分尊重中国单一制的国家结构形式

行政区划调整制度的改变意味着资源和要素分配的制度性变革，对不同层级政府之间行政权力职权划分、对各级官员的职业生涯都可能产生重要影响。推动行政区划调整的思路必须建立在中国是单一制国家的框架前提下，着眼于中国问题，从中国的实际需要出发。行政区划调整要综合考虑人口、经济、政治、历史等多种因素，相关方案制定要以稳定为基本前提，做好风险评估与管控，减少改革的制度成本。

2.分类指导

尊重差异，对不同发展阶段、不同规模、不同功能的行政单元进行差异化调整。以规模为例，通过适度调整或扩大行政区划范围，增强城镇化综合载体功能，扩大中心城市规模，完善综合服务功能，提高辐射带动和引领能力；积极培育一批经济强县和重点镇成为中小城市，大力提升中小城市的人口承载能力，促进中小城市发育成熟；对已经出现严重城市病的大城市、特大城市，要以疏解中心城区功能为主调整行政区划，引导大城市、特大城市的一些城市功能、人口及产业向周边地区转移扩散。

3.分区域指导

充分考虑当前中国不同地区城镇化程度的不同、城镇体系的差异，探索实施区域差异化的行政区划调整策略。东部地区要加快推动一批有条件的特大镇和较强县设市，严格控制超大城市和特大城市通过县改区等形式继续无序扩张行政边界。中西部地区要实事求是，以培育多个具有一定规模的大城市为方向，继续推动部分城市城区的优化；适度降低中西部地区设市标准，推动增设部分中小城市来吸纳中西部地区农业转移人口。

4.提高组织体系效率

为适应城镇化未来发展的需要，行政区划调整的重点不应该再是通过行政手段集中资源要素，而应进一步发挥中心城市的辐射带动作用，通过更好地发挥市场配置资源的决定性作用，让各类城镇获得平等发展的机会。行政区划调整必须抓住政区经济模式与市场配置资源模式之间的根本性冲突，以更好地服务于人口集聚、要素自由流动和资源高效配置为根本指引，更加强调以人为本，提供优质公共服务、降低政府运行成本，形成一体化的市场体系。

六、适应城镇化未来发展需要的行政区划调整方案

当前及今后一段时期，要远近结合，围绕城镇化人口和经济集聚特征，解决一批当前迫切需要解决的突出问题，调整部分方向性偏差，谋划好长远的制度设计问题。

1.因地制宜推动中心城市优化调整行政区划空间

中心城市是未来中国城镇人口的主要载体，要因地制宜推动中心城市优化调整行政区划空间，分类指导城市市区规模调整，提高中心城市综合承载和资源优化配置能力。第一，突出最优规模目标。撤县（市）设区、市辖区合并等城市城区空间调整应摒弃简单的发展主义导向，突出最优规模目标。在区分城市和调整类型的前提下，兼顾经济发展与城市政府管理的整体性特点，对市辖区的调整在政策上进行分类指导。既要解决一部分城市发展空间不足的问题，也要避免贪大求多、盲目扩张。对于天津、重庆、成都、武汉、郑州等已经通过行政区划调整获得较大管辖空间的主要城市群中心城市，鼓励通过优先做大都市圈的方式实现发展空间的扩容，主要以内部所辖区县的行政区划优化调整为主提高资源配置效率。对于中小城市，要严格控制无序的撤县设区、市辖区合并，特别是要严格控制距离中心城区较远的县级单位改区。第二，适度支持西部地区扩大中心城区培育新的中心城市。对于城镇化发展水平相对滞后的西部地区，应以行政区

划调整壮大省会城市、节点城市发展规模，优化中心城市空间结构，着力解决一些地级市“一市一区”、市辖区面积过小的问题。支持部分临近中心城市的县、市及重点镇施行撤县改区、撤市改区、撤镇改区，为西部地区尽快培育出一批具有较强辐射带动能力的中心城市。

2.有针对性地支持培育一批中小城市

当前，要有针对性地培育一批中小城市，根据不同地区的不同特征，通过优化市制设置标准，推动形成承载农业转移人口的高质量城市载体。第一，加快解决东部地区经济强县和特大镇设市问题。当前，中国镇区人口超过10万人以上的特大镇有321个，超过20万人口的特大镇有54个，大多集中在江苏、广东、浙江、福建等东部沿海地区。未来，要加大对“切块设市”的探索力度，集中解决一批群众广泛关注的特大镇设市问题。进一步优化规范县改市标准体系，保障经济强县转向城市型建制通道顺畅。通过行政区划调整，实现特大镇和经济强县形成与所承载经济规模和人口规模相匹配的行政功能，积极培育一批基础设施配套和服务功能完善、产业特色明显、人居环境良好，区域带动辐射能力较强、有效统筹城乡的中小城市，为农业转移人口就地城镇化提供空间载体。第二，适度降低对中西部地区较强县改市经济、人口标准。严格设市距离，将与已有中心城市的距离纳入考量，做好经济强县市制改革的区域效应评估，保障设市质量。若经济强县距离中心城市较远，具备发展成中心城市的基础条件，则可以进入下一阶段的评估。简化对西部地区县改市指标要求，以人口、区域经济为主，不对产业结构做硬性要求。定量指标以在本省排名为主要依据，如拟设市区域常住人口城镇化率位居本省所辖县前20%以内；人均地区生产总值或人均地方本级一般公共财政预算收入连续2年位居本省所辖县前30%以内等。

3.系统性做好配套制度优化

系统优化设计行政区划调整的制度体系，不断提升制度设计的科学性、民主性和灵活性，完善制度配套。第一，科学设置标准。加快研究制定新的行政区划设置标准，充分考虑区域性城镇体系优化导向、经济发展水平、人口规模、地域独立性和辐射带动潜力以及与周边市的距离等多重因素，加快促进行政区划调整走上法制化、规范化的道路。建立市制设置标准动态调整机制，根据经济社会发展水平、人口规模、城镇体系规模结构态势以及城镇化进程，考虑每5—10年进行一次设市标准的调整。建立可进可退的制度体系，将现有城市市辖区的设置从“只增不减”转变为“有增有减”，实现动态调整。通过区域规模效应综合评估，研究一批市辖区撤并问题，允许一批市辖区改回独立的县级单位，实现资源的优化配置，促进人口、产业的科学布局。第二，优化审批评估机制。考虑到县级以下（含县级）的市制改革影响范围较为有限，对经济社会的稳定影响不大，与此同时中央政府对县级政府的了解较为有限，中央政府审批的实质性意义不大。建议县级以下（含县级）的市制审批及管理权限授权给省级政府，市制改革举措采用备案制，中央政府将重点放在相关法律、法规、标准的制定上。建立常态化专家审核机制，在测绘、勘界等专业环节实施独立的第三方评估，提升评估结果的透明度和公开程度。建立被调整行政单位区域群众诉求表达机制，加强公众参与，将公众意见作为行政区划调整价值评审的重要依据。第三，积极推行扁平化行政管理体系。深化行政体制改革，积极推行扁平化行政管理体系，赋予新兴中小城市更多的行政资源和发展空间。在增设市的过程中，统筹考虑撤销原有周边相对弱小或被同城化的县或市级行政单元，在总量上尽量减少行政层级。适时考虑谋划省级建制增设问题，提升省直管县级市在财权、事权、人权的直管力度，逐步弱化地级市对县级市的管辖，保障新建中小城市的发展独立性。

4.鼓励支持引导城市间通过多种协作联动发展

在城镇化进程中，大城市会集聚越来越多的人口，拓展空间的需求也必然会越来越强烈。对中国大都市发展来说，行政区划调整只是扩大城市发展空间的一条路径，并不是唯一有效路径。从全球来看，维持政区组织体系的相对稳定，应积极开展区际政府合作，解决政区间的跨界发展需求问题，鼓励各地依照市场规则平等开展合作竞争，推动城市群经济社会一体化，提升城镇化质量和水平。未来，要引导建立以中心城市为核心的经济区体制，推动经济区和行政区适度分离。在不打破行政隶属关系的前提下，加快建立完善区际利益协调机制和约束机制，在经济区内建立规则统一的制度体系，在重要领域加强政策协商，提高政策制定的一

致性和执行协同性，形成维护共同利益的制度安排。

5.改变资源配置方式打破行政区经济模式

长期来看，行政区划调整机制改革要充分考虑区域资源优化配置，从根本上转变资源配置方式。有序推动教育、医疗、养老等基本公共服务资源分配与人挂钩，逐步改变与行政单元等级挂钩的逐级分配模式。在更大范围内、更高层面为市场主导资源配置积极创造条件，进一步完善市场经济体制，清理和废除妨碍构建全国统一市场和公平竞争秩序的不合理规定和做法，分类完善要素市场化配置体制机制，促进土地要素、劳动力要素、资本要素、技术要素、数据要素等各类要素在区域间自由流动和合理配置，推动不同空间子系统之间形成整体组合效应，突破行政壁垒，凝聚强大合力。

注释

①一般认为城镇化率在30%—70%，是快速推进的时期。具体来看，以50%为分界点，推进速度有所差异。30%—50%是加速推进期，50%—70%是减速推进期。②本文不考虑港澳台地区。

参考文献

[1]范今朝，王剑荣，蒋瑶璐.试论中国当代城市化进程中的行政区划“逆向调整”现象——以永康市芝英镇的行政区划调整过程为例[J].经济地理，2011(11).
[2]辜胜阻，刘江日，李洪斌.中国城镇化的转型方向和配套改革[J].中国人口科学，2013(3).
[3]顾朝林.城市群研究进展与展望[J].地理研究，201(5).
[4]顾朝林，吴莉娅.中国城市化研究主要成果综述[J].城市问题，2008(12).
[5]郭煦.撤镇设市破题背后[J].小康，2019(33).
[6]田娜，赵彪. 改革开放以来我国县级市设置时空演变研究[J].资源开发与市场，2019 (3).
[7]马祖琦.基于县制保护的“撤县设市”方案思考[J].江汉论坛，2014(3).
[8]王开泳，陈田.“十四五”时期行政区划设置思路与空间治理的探讨[J].中国科学院院刊，2020(7).
[9]王开泳，陈田.国外行政区划调整的经验及对我国的启示[J].世界地理研究，2011(2).
[10]沈雪潋，郭跃.新型城镇化背景下的中国“镇级市”改革研究[J].经济学家，2013(8).
[11]王小鲁.中国城市化路径与城市规模的经济学分析[J].经济研究，2010 (10).
[12]史育龙，申兵，刘保奎，等.对我国城镇化速度及趋势的再认识[J].宏观经济研究，2017(8) .
[13]史育龙.市镇建制变更与区划调整的城镇化效应研究[J].宏观经济研究，2014(2).
[14]熊竞.新型城镇化与行政区划层级体制调整[J].上海城市管理，2013(6) .
[15]朱建华，陈田，王开泳，等.改革开放以来中国行政区划格局演变与驱动力分析[J].地理研究，2015(2).

Research on the Adjustment of Administrative Division to Adapt to the Future Urbanization Development

Li Xiaolin

Abstract: The adjustment of administrative divisions has different characteristics in different times, but whether it is the upsurge of “county to city” in the 1990s, or the mega town to city which has reentered the public view in recent years, its essence is the demand of readjustment of resource allocation under the background of different stages of urbanization development. In the long run, the adjustment of administrative divisions should fully consider the optimal allocation of regional resources and form an efficient organizational system. However, it should be recognized that the unique “Administrative District Economy” in China is difficult to change in the short term, and the administrative level will still be an important basis for resource allocation among different administrative units in a certain period of time. In the short term, we should pay close attention to solve a number of administrative division adjustment problems with concentrated contradictions, and solve the prominent contradiction that the current administrative division does not match the carrying population.

Key Words: Urbanization; Administrative Division Adjustment; Local Conditions

（责任编辑：齐 双）

【城市经济研究】

新视角下全球城市分级的理论依据与实践启示*

郭 靖 倪鹏飞

摘 要：正确认识城市体系，科学进行城市分级成为城市发展过程中一个重大的理论和现实问题。依托反映城市软功能和硬功能的指标体系，对全球城市进行分级和软硬类型分类可以发现，全球城市体系是一个多层嵌套结构，1006个样本城市可分为5等10级，归纳为6种软硬类型。城市级别高低和软硬功能的强弱整体上是对应的，但是，硬功能的集聚性特点较为明显，而软功能的均质化特点较为明显。硬功能“托底”城市的整体层次，而软功能“拔高”城市整体层次。因此，重点提升城市的软实力，对于提升一国城市的整体水平是一条值得考量的路线选择。

关键词：城市分级；软功能；硬功能；集聚度；联系度

中图分类号：F061.5 **文献标识码**：A **文章编号**：2095-5766(2021)02-0125-11 **收稿日期**：2021-01-05

***基金项目**：国家自然科学基金面上项目“多中心群网化中国城市新体系的决定机制研究”(71774170)。

作者简介：郭靖，男，中国社会科学院大学博士生(北京 102488)。

倪鹏飞，男，中国社会科学院财经战略研究院研究员，博士生导师(北京 100028)。

一、引言

全球城市分级是一个重大的理论和现实问题。一方面，随着市场分工不断细化，以及交通和通信方式的不断进步，城市间的要素流动日益加快，互动联系不断加强，城市之间的关系表现出新的特点。特别是在信息化对生产关系和生产方式的全方位改造之下，城市功能正在发生演变，城市体系内部结构亦在经历转化，传统理论已经不能很好地解释和指导实践，急需进行理论的创新与突破。

另一方面，在城市星球时代，城市在经济活动和社会治理方面的重要性日益突出，认清全球城市体系及其运行规律、掌握全球城市体系发展趋势与变化，对把握全球城市体系运行和动向十分关键。城市已经成为国家参与世界市场的重要空间载体，因此，全球城市分级的研究对于一个国家认清自身城市在全球城市体系中的地位，进而揭示一国在全球经济体系中的地位具有直接参考作用。对于具体城市而言，准确识别出城市层级和类型是该城市更好地参与全球竞争、服务本地的基础，也是进行科学的发展规划的重要前提。总之，全球城市分级问题是全球以及参与全球化的所有国家、城市及其他相关决策者需要特别关注的现实问题。

二、文献回顾

回顾城市分级的历史文献，本文可以总结为两个视角。

第一个视角主要从“集聚”的角度来考察全球城市，其本质上是将城市视为一个资源的空间集聚体，城市所集聚的人口、产业等要素的数量越多，那么该城市在全球城市体系中的等级就越高。例如在新古典框架下的区域经济学、新城市经济学以及新经济地理学等都强调了城市集聚度的重要性(Henderson，1974；Fujita and Ogawa，1982；Fujita

and Krugman, 1995)。Friedmann(1986)从国际分工的角度,在他的"世界城市"理论中,用跨国公司及其分支机构的集聚数量来凸显高等级城市在全球城市体系中的"指令与控制"职能。Sassen(1991)在其"全球城市"理论中,认为全球城市是全球化背景下跨国公司总部的聚集地,而全球城市的一个重要功能就是为入驻的跨国公司提供现代服务。因此,她采用一城市中先进生产性服务业企业的集中度作为划分全球城市等级的重要参数。后来的经济学家,或采用经济集聚(Commendatore, et al., 2017),或采用人口集聚(Zhong, et al., 2017),或采用多种要素(如材料、能源、工业、金融)的综合集聚(Sigler and Martinus, 2017),发展出不少以资源聚集度来讨论城市分级的理论。

第二个视角主要是从"联系"的视角来观察全球城市。Pred(1975)运用多分部的大企业的内部联系数据研究Seattle—Tocoma大都市区的"工作控制联系"时发现,城市间的联系可能并不是如"中心—外围论"所揭示的那样简单,它并未单纯表现出随距离而衰减的规律,城市间的联系是复杂的。Meyer(1986)基于跨国银行的数据,通过研究国际银行总部与分支机构间的联系,考察了核心国际金融大都市在南美洲外围城市的主导地位。Taylor(2001)利用银行、保险、法律、咨询管理、广告和会计为代表的5种"先进的生产者服务公司"在世界各大城市中的分布,构建了以城市为节点,以"先进的生产者服务公司"为子节点,以世界经济为网络的全球城市网络体系。Derudder, et al.(2003)延续Taylor的方法,收集了全球234个城市的数据进行了分级研究。需要注意的是,基于联系度对全球城市分级的研究需要利用关系型数据,不同学者所选取的关系型数据往往不同,常见的如贸易流数据、交通流数据或人口流数据(Esparza, 2000; Qi D, Feng Z, 2013; Smith & Timberlake, 2001; Burns M C, et al., 2008; Ziyu Z, et al., 2017)。

作为人类文明的聚集地,城市自诞生起,就是多种要素的复杂综合体。做一个简单的归纳,本文可以把这些要素分为两类:一类是有形要素,或称为"硬因素",例如人口、房屋、企业、机器等;一类是无形要素,或称为"软因素",主要代表为知识、信息、文化、制度等。自古以来,城市的形成和发展都受到"硬"和"软"两种资源的影响。然而回顾城市分级的理论可以发现,过往的研究往往着重从"硬"的方面来观察和评价城市,不重视"软"的方面。而近年来,随着信息化、网络化和智能化的迅猛发展,城市的功能、形态、内涵、格局正在发生转折性的变化。在新技术的推动下,城市将不再局限于以有形产品为代表的"硬物质"的生产、交换和消费,以信息、知识、思想等无形产品为代表的"软物质"在城市发展中的作用变得更加重要。城市功能的这种变化正在引起全球城市体系内部功能和结构的变化,这为本文研究城市体系和城市分级带来了新的挑战和新的要求。倪鹏飞(2001)在研究城市竞争力中,把城市的硬实力比作弓,软实力比作弦,城市产业比作箭,提出了"弓弦箭"模型,是较早从软硬结合的视角切入城市问题的研究。随后又进一步发展,将城市竞争力分解为软竞争力和硬竞争力(倪鹏飞等,2003)。本文尝试从软、硬功能视角,对全球城市进行分级,并试图得出有益的结论。

三、理论与方法

从"软""硬"功能两个视角,我们首先构建全球城市分级的理论框架和相应指标体系,进而运用聚类方法进行分级分析。

1.理论框架

城市的因素构成及其功能有"软""硬"之分,城市自起源以来,就是"软""硬"因素共同构成的产物。在过去的19世纪和20世纪,学界对社会生产的解读主要是新古典经济学式的,以有形的"硬"性因素(土地、资本、劳动力等)为核心。而最近的半个世纪以来,知识、文化、技术等软性因素等越来越被人们重视,以创新为核心的新经济增长理论也被政府和学界广泛接受。1996年,世界经合组织发表了著名的报告《以知识为基础的经济》,宣告了人类社会继农业经济和工业经济之后,进入了知识经济时代。随后,越来越多的城市和地区开始将知识、文化、创造力视为发展和经济繁荣的关键。

从历史经验看来,全球城市体系的演变大致经历了商贸流主导的第一阶段,资金流主导的第二阶段和当下知识流主导的第三阶段。在经济全球化和知识经济的推动下,作为第一生产力的高级人才,携带信息,以跨国公司、国际组织、科研机构为平台,以信息网络和航空网络为依托,在世界范围

内流动、碰撞，共享信息，相互启发，达到知识传播、知识学习和知识增强的目的。这样一个新阶段区别于以往的核心特点是全球“软”要素的集聚和联系的不断扩展及复杂化。并且，在此过程中，“软”要素与“硬”要素是紧密结合、相辅相成的。高端产业和知识密集型机构的聚集和拓展，意味着知识和信息的聚集和流动。反过来，信息和知识在一地的密度和结构，也影响着对应产业和机构的选址。在此过程中，全球城市体系作为全球化的空间表达方式，是“软”“硬”因素共同作用的结果。因此，梳理全球城市体系和测度全球城市层级，需要从“软”和“硬”两方面的功能和要素构成进行分析。

如上文所说，本文中的“硬”因素指的是有形的产品或要素，例如人口、企业等；对应的“软”因素指的是无形的产品或要素，例如知识、信息等。所以，城市的“软”功能，主要指集聚“软”因素、产生“软”联系、生产“软”产品的功能；而城市的“硬”功能，主要指集聚“硬”因素、产生“硬”联系、生产“硬”产品的功能。在衡量“软”功能与“硬”功能时，借鉴网络的节点和链接结构，参考有关城市间联系度和集聚度的研究范式（倪鹏飞等，2011；杨杰等，2014；沈立等，2018；曹清峰和倪鹏飞，2020），本文进一步将其分解为“软”联系、“硬”联系和“软”集聚、“硬”集聚。集聚度指的是一城市集聚全球高端要素的数量，联系度则是从网络拓扑结构角度来衡量某一城市产业的替代弹性。拥有高集聚度和高联系度的城市在全球城市体系中难以替代，其相对位置较高。由此，本文建立了从“软”功能和“硬”功能两个维度，结合联系度和集聚度方法，来测度全球城市体系的理论框架，详见图1。

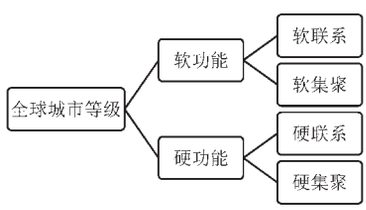

图1　全球城市分级的理论框架

资料来源：作者自绘。

2.指标体系与数据

基于上述框架，建立相应指标体系（见表2）。

表2　软功能硬功能指标构建方法

总指标	一级指标	二级指标	三级指标
分级得分D_i	软功能指数SF_i	软联系SC_i	信息联系度IC_i
			知识联系度KC_i
		软集聚SA_i	专利集聚度PTA_i
			论文集聚度PAA_i
	硬功能指数HF_i	硬联系HC_i	航空联系度（人口）ACC_i
			跨国公司联系度（企业）MCC_i
		硬集聚HA_i	高端产业集聚度（企业）HIC_i
			高收入人口集聚度（人口）HPC_i

资料来源：作者研究整理。

全球城市分级中的指标体系，由三级指标构成，指数的合成方法如下：

$$D_i=SF_i+HF_i \quad (1)$$

$$SF_i=SC_i+SA_i=IC_i+KC_i+PTA_i+PAA_i \quad (2)$$

$$HF_i=HC_i+HA_i=ACC_i+MCC_i+HIC_i+HPC_i \quad (3)$$

上式中D_i为城市i的全球城市分级得分，由“软”功能指数SF_i和“硬”功能指数HF_i两个一级指标构成。其中“硬”功能指数由“硬”集聚度HA_i和“硬”联系度HC_i两个二级指标合成，下含航空联系度（人口）ACC_i、跨国公司联系度（企业）MCC_i、高端产业集聚度（企业）HIC_i、高收入人口集聚度HPC_i等四个三级指标。

类似的，“软”功能指数下有“软”集聚度SA_i和“软”联系度SC_i两个二级指标，以及信息联系度IC_i，知识联系度KC_i，专利集聚度PTA_i和论文集聚度PAA_i等四个三级指标。本文在计算各项指数时，基于各指标同等的权重，采用简单算术平均进行计算加总。对于指标体系中的每一个指标，本文都将其标准化为0—1之间，具体计算方法如下：

$$S=\frac{X-\mathrm{Min}(X)}{\mathrm{Max}(X)-\mathrm{Min}(X)} \quad (4)$$

上式中X为参数的原始得分，S为标准化之后

的得分。各指标的计算方法与数据来源如下：

（1）高端产业集聚度。延续Sassen（1991）的理念，本文收集了全球银行、科技以及其他行业的顶级企业总部的分布数据，计算得到高端产业集聚度指标。用各城市拥有的全球银行1000强总部数量、全球科技企业1000强总部数量、福布斯2000强企业总部（除去科技和金融企业）数量、全球前75家金融跨国公司总部数量（去除与前面重合的企业）、全球前25家金融跨国公司（去除与前面重合的企业）总部数量的和来表示。

（2）高收入人口集聚度。从人才角度解释城市经济增长的理论可以追溯到Romer 和Lucas（Romer，1986；Lucas，1988）。随后，以人力资本为对象解释区域经济增长的研究层出不穷（Glaeser，1998；Rauch，1993；Simon，1998；Hoyman et al.，2009）。采用各城市年收入大于2万美元的人口数量来衡量高收入人群的集聚度，数据来源于经济学人（EIU）数据库。

（3）专利集聚度。利用专利数据研究城市体系和城市分级的做法，学界已有先例（Sedgley et al.，2011；Balland et al.，2020）。本文采用国际知识产权组织（World Intellectual Property Organization）数据库的数据，以城市的专利申请量来衡量专利聚集度。

（4）论文集聚度。鉴于难以选择直观的指标来衡量一个城市的知识存量与创新能力，采用论文数量被认为是一种合理的参照（Balland et al.，2020；Lu，et al.，2012）。本文采用城市发表论文的总量数据，利用Web of Science数据库检索得到。

（5）航空联系度。航空联系被认为是世界城市网络的一个重要表现方面（Smith & Timberlake，2001；Keeling，1995；Rimmer，1998）。参考过去的研究，本文采用城市的国际航班数据来衡量，数据来源于各城市机场网站、维基百科以及国际航空协会网站。

（6）跨国公司联系度。延续Taylor（2001）的研究思路，本文采用全球法律、管理咨询、会计、金融和广告共175家先进生产性服务型企业的总部，及其分支机构的分布，利用GaWC全球城市网络的计算方法得到。

（7）信息联系度。随着近年来数据精度和可得性的提高，使用与城市相关的网络数据分析城市间联系的做法越发普遍，数据的选择也是多种多样，例如Google Trends数据（Devriendt et al.，2011），百度指数数据（Wang et al.，2018），网络媒体数据（Wang et al.，2019）等。采用城市在主流搜索引擎上的搜索热度数据（Google Trends以及Baidu Index），来计算获得城市间的信息联系度。

（8）知识联系度。衡量城市之间的知识联系，可采用合作论文的角度来分析，Krasnov et al.（2014）和Wang et al.（2005）曾分别以俄罗斯和中国城市为研究对象，从合作论文角度分析了城市间的科研网络问题。根据Web of Science网站检索到的2017年全球引用率最高的前10万篇文献，使用城市间合作发表论文的数据来获得知识联系度指标。

本部分的研究样本为全球1006个城市，如果没有特殊说明，所有指标均为2017年的年度数据。

3.分级方法

聚类方法是常用的一种分级方法，主要原因在于其可以相对准确地识别样本中不同子样本的差异性。大体上，聚类方法可分为层次聚类（Hierarchical Clustering）和非层次聚类两种方法，相对于非层次聚类，层次聚类方法的优势在于不需要预先指定聚类的数量，可以利用树状图（Dendrogram）来发现样本间的层次关系，结论相对客观。本文利用表2指标体系计算得到的1006个样本城市的分级得分D_i，进行数据标准化后，以欧式距离作为测度，使用层次聚类方法对全球城市进行分组。

四、全球城市软、硬功能分级特征事实分析

依据第三部分的数据和方法，以及城市的“软”“硬”功能计算出的得分，我们对聚类分层结果进行具体分析。

1.全球城市聚类分层结果

使用STATA运行聚类分层，得到下图聚类树。通过观察聚类树，可以把全球1006个城市分为5等10级（A+，A，B+，B，C+，C，D+，D，E+，E），其中A+级城市的数量为3，A级城市数量为2；B+级城市的数量为3，B级城市数量为26；C+级城市和C级城市的数量分别为29和96，D+级城市和D级城市的数量分别为122和266；E+级城市和E级城市的数量分别为389和70。

2.全球城市软、硬功能分组比较

按照城市分组，对比组内城市的软功能和硬功能均值水平，可以发现在各组别内部均呈现出显著的软功能领先硬功能的现象（在A+级城市中，两者基本持平，故不违背这一规律），并且这种差距在C级和C级之后的城市组内表现得更为突出（见图3）。

为了进一步解释城市软功能均值普遍高于硬功能的现象，我们把软集聚、软联系、硬集聚、硬联系四个指标进行统计分析，并画出核密度分布图，详见图4和表3。

全球城市在硬集聚方面，均值仅为0.027，变异系数2.657，平均水平很低且内部差距很大；偏度6.990，峰度高达71.723，分布极为不平衡，表明全球城市的高端产业和高端人口分布呈现出极端的集聚特点。

硬联系方面，均值0.120，变异系数1.503，对比软性指标，依然属于低均值和高离散状态。偏度2.279，峰度8.372，分布依然不平衡，说明航空联系和跨国公司联系也呈现出集中的特点。

软联系方面，均值0.399，变异系数0.321，分布均匀很多，偏度为负值，呈现左偏态，表明全球城市在信息和知识的联系方面较为紧密，这也符合本文之前的判断，全球城市体系的网络化特征愈发明显。但是尾部城市落后的情况比较明显，软联系方面有待加强。

在软集聚方面，均值0.379，非常接近软联系，变异系数0.486，略高于软联系，偏度0.603，呈现右偏态，峰度2.766，说明全球城市以专利和论文为代表的知识和信息生产，整体上呈现出集中在少数城市的特点。

3.全球城市软功能分级比较

分级比较全球城市软功能情况可以发现（见表4），软功能方面平均

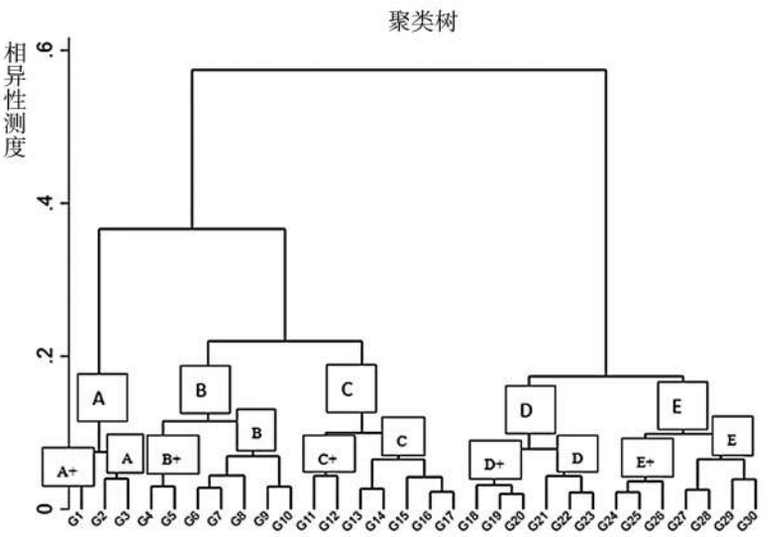

图2　全球城市聚类计算结果

资料来源：作者运用STATA12自绘。

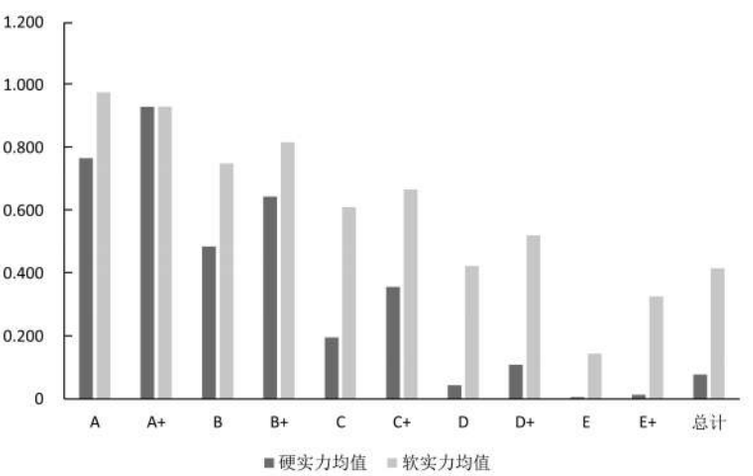

图3　全球城市软硬功能分级比较

资料来源：作者研究整理。

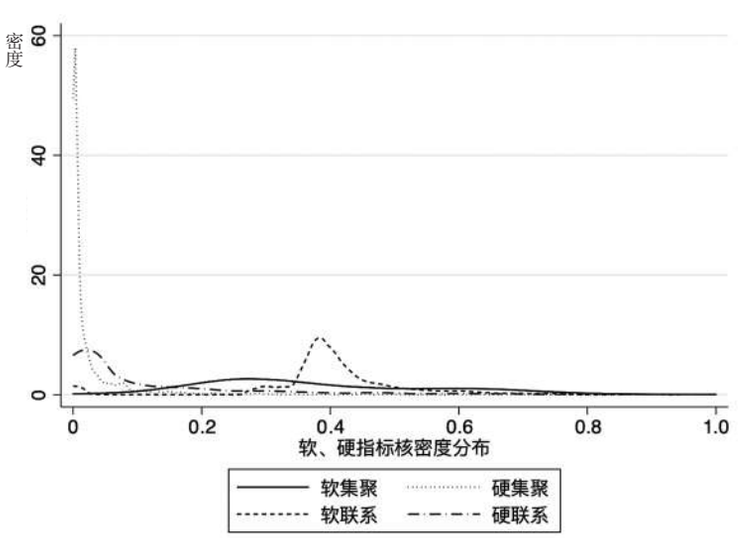

图4　全球城市软硬指标的核密度分布

资料来源：作者自绘。

表3 全球城市软功能硬功能统计分析

	均值	标准差	变异系数	偏度	峰度
硬集聚	0.027	0.071	2.657	6.990	71.723
硬联系	0.120	0.180	1.503	2.279	8.372
软联系	0.399	0.128	0.321	–0.663	7.554
软集聚	0.379	0.184	0.486	0.603	2.766

资料来源:作者研究整理。

得分最高的是A级城市,随后是A+级城市,其他城市类型的得分则按照等级序列依次递减。两个二级指标软集聚和软联系的排布方式也遵从这一规律。此外,分级靠前的城市普遍呈现软集聚优于软联系的局面;而对于D级城市和E+级城市来说,则呈现软联系得分高于软集聚的情况。说明对于领先的城市,在软资源的生产方面扮演的角色更为重要。此外,软功能及软集聚、软联系在绝大部分城市组别内部差距很小,一个可能的原因是软性资源的可复制性和易传播性使其分布更具均质化特征。

表4 全球城市软功能分级比较

城市级别	数量	软功能		软集聚		软联系		集聚度和联系度均值差距
		均值	方差	均值	方差	均值	方差	
A	2	0.98	0.028	0.935	0.064	0.895	0.007	0.04
A+	3	0.93	0.07	0.92	0.07	0.823	0.198	0.097
B+	3	0.82	0.01	0.857	0.078	0.673	0.059	0.184
B	26	0.75	0.058	0.742	0.066	0.663	0.097	0.079
C+	29	0.667	0.067	0.673	0.093	0.575	0.08	0.098
C	96	0.611	0.07	0.625	0.092	0.519	0.075	0.106
D+	122	0.521	0.062	0.525	0.101	0.45	0.052	0.075
D	266	0.424	0.048	0.39	0.092	0.403	0.047	–0.013
E+	389	0.327	0.036	0.247	0.069	0.365	0.054	–0.118
E	70	0.144	0.076	0.157	0.107	0.112	0.152	0.045

资料来源:作者研究整理。

4.全球城市硬功能分级比较

分级比较全球城市硬功能情况可以发现(见表5),硬功能方面的分布严格按照城市等级次序,A+级均值最高,其他等级城市均值快速下降,占比72%的D级及以后等级城市的硬功能均值不到0.1,即使是A级、B+级和B级城市,也与A+级在硬功能方面差距明显,而这一差距主要来自硬集聚。高端的产业和人口是极为有限的资源,竞争性的特质和头部城市的虹吸现象造成了上述差距的产生。此外对于所有等级的城市,硬联系均高于硬集聚,并且该差距在A、B+、B、C+、C级城市表现得最为显著,说明大量中前部城市面临着硬集聚和硬联系的发展失衡,结合前文对于硬集聚指标的分析,可以认为这种失衡是被动的、结构性的且可能长期存在的。

5.全球软、硬功能头部城市分析

对比分列硬功能和软功能全球前10位的城市可以发现(见表6),硬功能方面,纽约、东京、伦敦占据前三强,且与其他城市相比优势明显,说明优质硬资源的稀缺性和集聚性即使在头部城市内部依然有明显的体现。软功能方面,前10城市的内部差距相较于硬功能较小,表明软功能的网络性和共享性更为明显。同时,硬功能前10和软功能前10的城市是高度重合的,纽约、东京、伦敦、巴黎、北京、首尔、上海、芝加哥这8个城市在软硬功能方面都位居全球前10,说明软功能和硬功能在顶尖层面往往是协同的。

6.全球城市软硬功能分级特征事实小结

全球城市体系中,优质的有形要素分布极为不平衡,资源集中在有限的几个头部城市,虹吸现象非常明显。这一差距主要来源于高端产业和高端人口

表5　全球城市硬功能分级比较

城市级别	数量	硬功能		硬集聚		硬联系		硬集聚和硬联系均值差
		均值	方差	均值	方差	均值	方差	
A+	3	0.93	0.089	0.833	0.188	0.903	0.106	–0.07
A	2	0.77	0.028	0.455	0.078	0.975	0.021	–0.52
B+	3	0.643	0.032	0.367	0.086	0.84	0.044	–0.473
B	26	0.487	0.082	0.226	0.105	0.681	0.139	–0.455
C+	29	0.358	0.075	0.127	0.045	0.541	0.123	–0.414
C	96	0.196	0.074	0.059	0.032	0.306	0.122	–0.247
D+	122	0.109	0.06	0.028	0.018	0.177	0.104	–0.149
D	266	0.044	0.04	0.009	0.011	0.073	0.071	–0.064
E+	389	0.014	0.017	0.002	0.004	0.022	0.03	–0.02
E	70	0.006	0.011	0.001	0.002	0.011	0.018	–0.01

资料来源:作者研究整理。

表6　全球城市硬、软功能TOP10城市

城市	国家	大洲	硬功能	排名	城市	国家	大洲	软功能	排名
纽约	美国	北美洲	1.000	1	伦敦	英国	欧洲	1.000	1
东京	日本	亚洲	0.961	2	北京	中国	亚洲	0.997	2
伦敦	英国	欧洲	0.831	3	巴黎	法国	欧洲	0.956	3
巴黎	法国	欧洲	0.787	4	波士顿	美国	北美洲	0.950	4
北京	中国	亚洲	0.747	5	纽约	美国	北美洲	0.931	5
首尔	韩国	亚洲	0.676	6	东京	日本	亚洲	0.862	6
香港	中国香港	亚洲	0.670	7	休斯敦	美国	北美洲	0.838	7
莫斯科	俄罗斯	欧洲	0.668	8	首尔	韩国	亚洲	0.827	8
上海	中国	亚洲	0.632	9	上海	中国	亚洲	0.818	9
芝加哥	美国	北美洲	0.625	10	芝加哥	美国	北美洲	0.808	10

资料来源:作者研究整理。

的有限性、竞争性以及分布的集聚性。客观上造成了“强者恒强”的局面,也导致了其他绝大多数城市必然面临结构性的硬集聚不足问题。软功能属性的资源,例如知识、信息等,其生产依然有一定的集聚现象。因为顶尖软性资源的生产需要顶尖的硬性资源(例如优秀专利和论文的生产需要优秀人才和先进产业)作为支撑。但是在传播和共享方面,全球城市已经呈现出紧密的网络化特征,同级城市内部比较均等,不同等级之间过渡和缓。一个可能的解释是因为软性资源较低的复制和传播成本,使得全球城市能更好地分享软性成果的“溢出”。对比来看,城市软硬功能的排布基本与城市等级吻合,等级高的城市,其功能也较强。头部城市集中了软性和硬性两方面的优质资源,然而,对于中后段的城市,其软功能则普遍优于硬功能。

五、全球城市软硬功能分类特征事实分析

运用聚类方法可以将所有城市的硬功能、软功能分别分成3种类型(强、中、弱),具体如下。

1.软硬功能分类及统计特征

通过组合,全球1006个样本城市按照软硬功能类型可分为九类(强硬强软、强硬中软、强硬弱软、中硬强软、中硬中软、中硬弱软、弱硬强软、弱硬中软、弱硬弱软),所得结果整理在表7中。可以发现,现实中,全球城市共有六种类型(强硬中软、强硬弱软、中硬弱软的数量均为0),弱硬中软以及弱硬弱软的城市是主流(分别331个和627个)。

表7 按照硬、软功能分类的城市类型

城市类型	城市数量	硬功能均值	硬功能变异系数	软功能均值	软功能变异系数	平均人口(万人)	人均GDP(美元)
强硬强软	5	0.865	0.127	0.949	0.060	2169.380	57166.750
强硬中软	0	—	—	—	—		
强硬弱软	0	—	—	—	—		
中硬强软	16	0.560	0.140	0.765	0.043	1080.550	48568.570
中硬中软	11	0.474	0.059	0.643	0.106	455.510	61986.530
中硬弱软	0	—	—	—	—		
弱硬强软	16	0.315	0.348	0.777	0.072	678.840	55408.170
弱硬中软	331	0.118	0.829	0.540	0.144	382.770	27886.250
弱硬弱软	627	0.026	1.643	0.324	0.251	211.650	7861.220
全部城市	1006	0.078	1.626	0.416	0.361	301.600	16690.500

资料来源:作者研究整理。

通过观察表7可以发现,硬功能是向上兼容的,城市的硬功能分类不会低于它的软功能分类(如中硬型城市对应的软功能只能是强软或者中软型,而强硬型城市只能对应强软型),硬功能决定了一个城市的最低水平。软功能是向下兼容的,软功能强的城市其硬功能可能处于不同水平,但软功能弱的城市硬功能必然弱,软功能决定了一个城市的最高水平。此外,强硬强软型城市的平均规模最大,但中硬中软型城市的人均GDP最高,人均GDP和城市规模并不是完全同步的。

为了进一步探究软、硬功能和城市人口及人均GDP的关系,本文计算这四个指标的Pearson相关系数,并将结果整理在表8中。可以发现,软功能、硬功能同城市人口规模,以及人均GDP皆有1%水平上显著的正向联系。其中软功能和人均GDP的相关系数达到0.636,而与人口规模的联系度较低只有0.4217。硬功能人均GDP的相关系数为0.5465,与人口规模的联系度0.5534非常接近。由此可以得出,人均GDP水平与软功能更相关,而城市人口规模与硬功能更相关。

2.不同软硬类型城市的分布特征

观察六种类型城市的分布可以发现,强硬强软和中硬中软型城市仅出现于北美洲、欧洲和亚洲;中硬强软型城市集中于北美洲、欧洲和亚洲,同时覆盖大洋洲与南美洲;弱硬强软型城市多分布在北美洲、欧洲、亚洲,同时涉及大洋洲;而弱硬中软和弱硬弱软的城市则遍布六大洲,其中弱硬中软型主要在亚洲,欧洲、北美洲和南美洲,弱硬弱软型主要在亚洲、非洲和南美洲(见图5)。

其中,在北美洲和欧洲,弱硬中软型城市的比例高于弱硬弱软型城市,有别于亚洲所展现的弱硬弱软型城市比例高于弱硬中软型城市。鉴于资源的有限性和竞争性,大部分城市无法达到强软强硬的状态,全球城市体系的主要部分还会是弱硬弱软和弱硬中软型城市。结合软性资源更强的“外溢”效应,整体看来,重点提升弱硬弱软型城市的软实力,将其建设为弱硬中软型城市,或是一个较有效率的发展路径。

3.全球城市软硬功能分类特征事实小结

通过使用聚类分析法给全球城市进行软、硬功

表8 软、硬功能与人口、人均GDP的相关度

Pearson 相关系数	人口(万人)	人均GDP(美元)	硬功能	软功能
人口(万人)	1.0000			
人均GDP(美元)	0.0155 0.6223	1.0000		
硬功能	0.5534* −0.0000	0.5465* −0.0000	1.0000	
软功能	0.4217* −0.0000	0.636* −0.0000	0.7015* −0.0000	1.0000

资料来源:作者研究整理。*表示在1%的水平上显著。

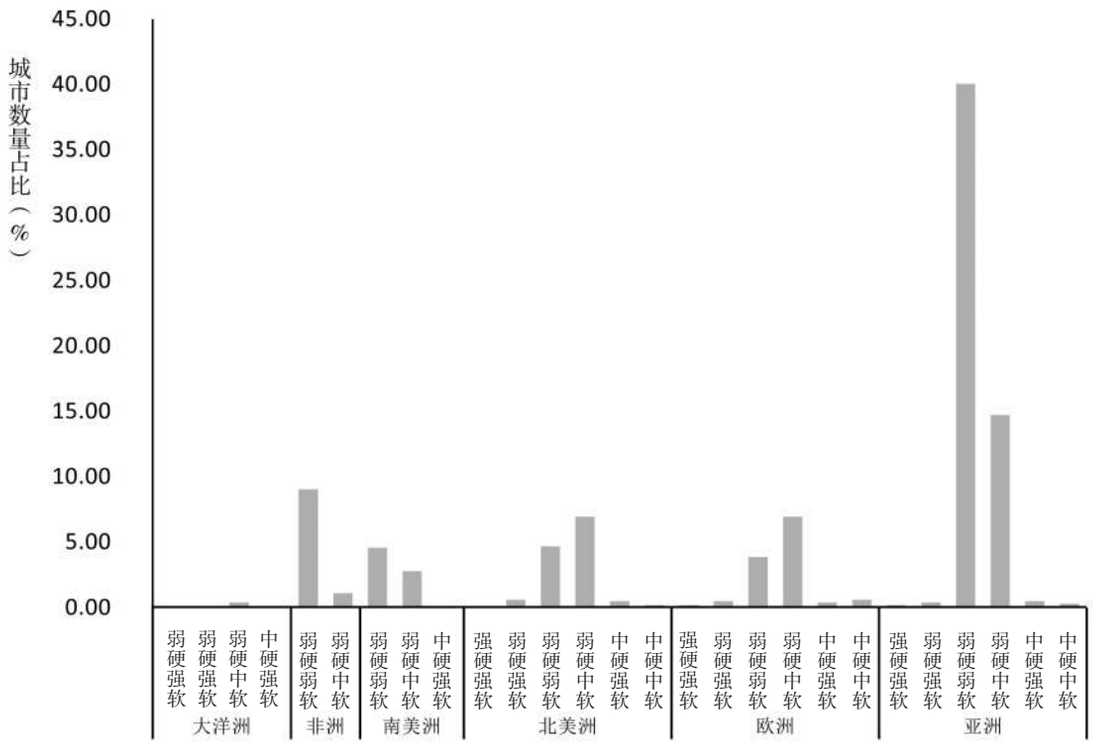

图5　六种类型城市按大洲分布

资料来源:作者自绘。

能分类可以发现:硬功能是向上兼容的,城市的硬功能类别不会低于它的软功能类别,硬功能水平“托底”整体城市的水平。软功能是向下兼容的,软功能强的城市其硬功能可能处于不同水平,但软功能弱的城市硬功能必然弱,软功能“拔高”整体城市的水平。

软功能、硬功能同城市人口规模,以及人均GDP皆有显著的正向相关性。其中软功能与人均GDP水平相关度更高,而硬功能与城市人口规模相关度更高。从全球分布来看,城市功能分类与地区发展水平是吻合的,功能强的城市往往分布在比较发达的地区,而全球城市的主体是由中、弱功能的城市组成的。值得注意的是,虽然北美洲、欧洲和亚非拉地区,都是以弱硬弱软和弱硬中软型城市为主的,但北美洲和欧洲的弱硬中软型城市比例高于弱硬弱软型城市,亚非拉地区反之。

六、结论与启示

城市分级是一个重大的现实问题和理论问题,对于认识全球城市体系、定位具体城市在全球体系中的相对位置、识别单个城市的类型特点非常重要。它是一个城市更好地参与全球竞争、服务本地的基础，也是进行科学的发展规划的重要前提。追根溯源,城市的因素构成及其功能有软硬之分。但传统的研究多聚焦于城市“硬”的方面,对“软”的方面的重视程度不足。统筹“软”+“硬”两个视角进行全球城市分级和软硬类型分析,结果发现,全球城市体系是一个多层嵌套结构,1006个样本城市可分为5等(A,B,C,D,E)共10级(A+,A，B+,B,C+,C,D+,D,E+,E)。从软硬类型来看,共存在强硬强软、中硬强软、中硬中软、弱硬强软、弱硬中软和弱硬弱软6种类型。城市分级的研究结论对于实践的启示体现在以下几点。

第一,城市级别高低和软硬功能的强弱是对应的,高等级的城市在软硬功能方面比较强,而低等级的城市在软硬功能方面较弱。其中,硬功能的集聚性特点较为明显,头部城市在硬性资源中占绝对统治地位,虹吸现象非常明显,只有极少量的城市可以处于硬资源方面的领先位置;而软功能的均质化特点较为明显,软性产品的生产虽然呈现出集聚现象,但是在传播和共享方面,城市之间已经呈现出紧密联系的网络化特征。软性资源的“溢出”作用,以及极低的复制和传播成本,使得全球城市在

提高软功能方面的难度更低。

第二，硬功能是向上兼容的，城市的硬功能分类不会低于它的软功能分类，例如硬功能为“中”的城市，其对应的软功能水平可以是“中”或者“强”而不可能是“弱”，故硬功能水平“托底”整体城市的水平。而与此相对，软功能是向下兼容的，软功能强的城市其硬功能可能处于不同水平，软功能“拔高”整体城市水平。

第三，“强硬强软”型城市的平均规模最大，但“中硬中软”型城市的人均GDP最高，人均GDP和城市规模并不是完全同步的，人均GDP水平与城市软功能更相关，而城市人口规模与城市硬功能更相关。因此，城市并非越大越有效率。

第四，鉴于顶级资源的有限性和竞争性，注定只有少数城市能够进入强硬强软的城市序列。中国的先进城市，在力争上游的过程中，要在全球范围内尽可能地聚集“软”性和“硬”性的顶级资源，即吸引高端企业，集聚高端人口，生产先进知识，创造先进技术。与此同时，全球城市体系的主要部分还会是在软硬功能方面处于中等和弱等的城市。较为发达的欧洲和北美洲在城市体系方面，体现出弱硬中软型城市占比较超过弱硬弱软型城市的特征。这一结构性特征为追赶型国家未来城市化重点提升方向的选择提供了参照，在这样一个前提下，考虑到软性资源更低的学习成本和更强的“外溢”效应，重点提升城市的软实力，对于提升一国城市的整体水平会是一个值得考量的路线选择。

参考文献

[1]倪鹏飞.中国城市竞争力的分析范式和概念框架[J].经济学动态，2001(6).

[2]曹清峰，倪鹏飞，马洪福.全球城市体系的网络结构与可持续竞争力研究[J].经济体制改革，2019(6).

[3]曹清峰，倪鹏飞.中国城市体系的层级结构与城市群发展——基于城市全球竞争力、全球联系度及辐射能力的分析[J].西部论坛，2020(2).

[4]杨杰，倪鹏飞，李超.城市联系度和要素禀赋对城市可持续竞争力的影响[J].中国流通经济，2014(1).

[5]倪鹏飞，刘凯，彼得·泰勒.中国城市联系度：基于联锁网络模型的测度[J].经济社会体制比较，2011(6).

[6]倪鹏飞，刘高军，宋璇涛.中国城市竞争力聚类分析[J].中国工业经济，2003(7).

[7]沈立，倪鹏飞，王雨飞. 国家科技中心城市的测度评价与因素分析——基于中国25个主要城市的研究[J].城市观察，2018，58(6).

[8]Henderson J V. The sizes and types of cities[J].American Economic Review，1974，64(4).

[9]Friedmann J. The world city hypothesis[J]. Development and Change，1986，17(1)：69-83.

[10]Fujita M，Ogawa H. Multiple equilibria and structural transition of non-monocentric urban configurations[J]. Regional Science and Urban Economics，1982，12(2)：161-196.

[11]Fujita M，Krugman P. When is the economy monocentric?：von Thünen and Chamberlin unified[J]. Regional Science and Urban Economics，1995，25(4)：505-528.

[12]Sassen S. The Global City：New York，London，Tokyo，Princeton[M]. NJ：Princeton，1991.

[13]Commendatore P，Kubin I，Mossay P，Sushko I. The role of centrality and market size in a four-region asymmetric new economic geography model[J]. Journal of Evolutionary Economics，2017，27(5)：1095-1131.

[14]Zhong C，Schläpfer M，Müller Arisona S，et al. Revealing centrality in the spatial structure of cities from human activity patterns[J]. Urban Studies，2017，54(2)：437-455.

[15]Murphy E，Redmond D. The role of ‘hard’ and ‘soft’ factors for accommodating creative knowledge：insights from Dublin’s ‘creative class’[J]. Irish Geography，2009，42(1)：69-84.

[16]Meyer D R. The world system of cities：relations between international financial metropolises and South American cities[J]. Social Forces，1986，64(3)：553-581.

[17]Taylor P J. Specification of the world city network[J]. Geographical Analysis，2001，33(2)：181-194.

[18]Smith D A，Timberlake M F. World city networks and hierarchies，1977-1997：an empirical analysis of global air travel links[J]. American Behavioral Scientist，2001，44(10)：1656-1678.

[19]Esparza A X，Krmenec A J. Large city interaction in the US urban system[J]. Urban Studies，2000，37(4)，691-709.

[20]Jung W S，Wang F，Stanley H E. Gravity model in the Korean highway[J]. EPL (Europhysics Letters)，2008，1(4).

[21]Derudder，Witlox，Catalano.Hierarchical tendencies and regional patterns in the world city network：a global urban analysis of 234 cities[J]. Regional Studies，2003，37(9)：875-886.

[22]Keeling D J. Transport and the world city paradigm.

World cities in a world-system[M]. London: Cambridge University Press, 1995.

[23] Sigler T J, Martinus K. Extending beyond 'world cities' in World City Network (WCN) research: Urban positionality and economic linkages through the Australia-based corporate network. Environment and Planning A: Economy and Space, 2017, 49 (12): 2916-2937.

[24] Wang Q, Zhao M. Research on the city network of Guangdong, Hongkong and Macao from the perspective of information flow: Analysis based on baidu index[J]. Journal of Regional and City Planning, 2018, 29(3): 281-293.

[25] Ziyu Z, Ye W, Ruiqiu P, et al. Alter-based centrality and power of Chinese city network using inter-provincial population flow [J]. Acta Geographica Sinica, 2017, 72(6): 1032-1048.

[26] Burns M C, Cladera J R, Bergadà M M. The spatial implications of the functional proximity deriving from air passenger flows between European metropolitan urban regions[J]. Geo Journal, 2008, 71(1): 37-52.

[27] Qi D, Feng Z. The Study on Spatial Structure Charactristics of China's City Network Based on the Logistics Enerprise Network [J]. Human Geography, 2013(4).

[28] Sedgley N, Elmslie B. Do we still need cities? Evidence on rates of innovation from count data models of metropolitan statistical area patents [J]. American Journal of economics and Sociology, 2011, 70 (1): 86-108.

[29] Balland P A, Jara-Figueroa C, Petralia S G, et al. Complex economic activities concentrate in large cities [J]. Nature Human Behaviour, 2020, 4(3): 248-254.

[30] Lu L, Huang R. Urban hierarchy of innovation capability and inter-city linkages of knowledge in post-reform China[J]. Chinese Geographical Science, 2012, 22(5): 602-616.

[31] Krasnov F, Yavorskiy R. E., Vlasova, E. Indicators of connectivity for urban scientific communities in Russian cities [C]. In International Conference on Analysis of Images, Social Networks and Texts. Springer, 2014.

[32] Wang B, Loo B P. The hierarchy of cities in Internet news media and Internet search: Some insights from China[J]. Cities, 2019(84).

Theory Basis and Practical Inspiration of Global City Classification under New Perspective

Guo Jing Ni Pengfei

Abstract: It has become an important theoretical and practical problem to correctly understand the urban system and scientifically carry out urban classification during city development. The innovation of this paper is to construct an index system reflecting urban soft function and hard function, carrying out global urban classification and analysis of soft and hard city types. According to the research of this paper, the global urban system is a multi-layer nested structure, from which, 1006 sample cities can be divided into 5 groups and 10 levels, which can be divided into 6 types. On the whole, the level of city is corresponding to the strength of soft and hard functions, but the agglomeration of hard functions is obvious, while the homogenization of soft functions is obvious. The hard function "underpin" the whole city level, while the soft function "elevate" the whole city level. Thus the focus on improving the urban soft function is a route worthy of consideration for improving the overall level of a country's cities.

Key Words: Urban Classification; Soft Function; Hard Function; Agglomeration Degree; Connection Degree

(责任编辑:文　锐)

【城市经济研究】

“一带一路”沿线主要节点城市的空间格局优化研究*

高志刚　杨柳

摘　要：国土空间是人类生产和经济社会活动以及生态文明建设的重要空间载体。生产、生活和生态用地之间的矛盾冲突日益加剧，严重制约城市的高质量发展。以“一带一路”沿线主要节点城市为研究对象，通过构建“三生空间”功能综合评价体系，运用熵权法、综合评价模型和耦合协调模型分别测度“三生空间”功能值及其耦合协调发展水平，进一步利用OLS模型探讨促进其耦合协调发展的动力因素。结果表明：2000—2018年，“一带一路”沿线主要节点城市生产、生活和生态空间功能值整体呈逐年上升趋势；“三生空间”功能的耦合协调发展整体水平较低但呈逐渐上升的态势，不同线路上的城市耦合协调水平具有一定的空间差异；两两空间功能耦合协调度对“三生空间”功能的耦合协调发展均有显著正向影响且生产—生活空间功能耦合协调度的贡献程度最大。

关键词：“一带一路”；“三生空间”功能；耦合协调；节点城市

中图分类号：F301.2　　**文献标识码：**A　　**文章编号：**2095-5766(2021)02-0136-10　**收稿日期：**2020-12-14

***基金项目：**国家自然科学基金项目“绿色全要素能源效率对新疆经济高质量发展的影响研究”(72064035)；新疆天山雪松计划“环境规制、能源效率与新疆经济高质量发展”(2019XS07)；新疆财经大学科研创新项目“环境规制对新疆经济高质量发展的影响研究”(XJUFE2019K028)。

作者简介：高志刚，男，新疆财经大学经济学院教授，博士生导师(乌鲁木齐　830012)。

杨柳，女，新疆财经大学经济学院硕士生(乌鲁木齐　830012)。

一、引言

国土空间是人类生产和经济社会活动以及生态文明建设的重要空间载体。改革开放以来，中国经济快速增长，工业化和城镇化进程不断加快，但生产、生活和生态用地之间的矛盾冲突日益加剧，严重制约了城市的高质量发展。2019年发布的《关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》中将科学布局生产空间、生活空间、生态空间作为推进生态文明建设、建设美丽中国和实现高质量发展的重要抓手，力求实现“三生空间”的协作共赢，突出了“三生空间”在优化国土空间格局中的地位。

现有的相关文献中，学者们分别从不同的视角和领域对“三生空间”有关内容展开了讨论，主要归纳为3个方面。一是在研究内容涉及“三生空间”的内涵与概念界定、功能及分类研究、识别与优化分析、时空演变分析以及基于“三生空间”功能的城市承载力评价、国土空间适宜性评价等。二是在研究尺度上，学者们对“三生空间”的研究涉及全国、单个省域、市域、县域、城市群等多个空间尺度。三是在研究方法上，学者们采用的研究方法多种多样，如“三生空间”的理论基础运用数据包络分析对国土开发利用静态效率进行测算；基于GIS空间分析方法对“三生空间”的时空格局及演变特征进行分析等。

国土空间格局是自然生态过程与人文社会系统交互耦合作用的综合体现，因此对“三生空间”功

能及其协调发展等方面的研究对于优化国土空间格局以及实现城市高质量发展具有重要意义。中国作为绿色“一带一路”的倡导国，其“一带一路”沿线主要节点城市的国土空间格局优化及城市的高质量发展对绿色“一带一路”倡议的推进具有重要作用，然而通过对“三生空间”相关文献的梳理发现，“一带一路”沿线主要节点城市无论是在研究内容上，还是在研究尺度上均没有学者涉及。因此，本文以“一带一路”沿线主要节点城市为研究对象，通过构建综合指标体系对城市“三生空间”功能进行测度，运用耦合协调模型测算2000—2018年主要节点城市“三生空间”功能的耦合协调度，同时构建OLS模型探究城市“三生空间”功能耦合协调发展的主要动力因素，并提出相关建议，以期为优化“一带一路”沿线主要节点城市国土空间格局提供有价值的参考。

二、“三生空间”功能协调发展的作用机制

“三生空间”是城市空间优化配置的核心内容和重要基础，健康有序的城市“三生空间”是相互作用、彼此交叉的耦合协调关系。为了促进“三生空间”功能耦合协调发展，实现城市空间格局优化配置，必须弄清楚“三生空间”功能协调发展的作用机制。第一，生产空间要实现集约高效，这是促进“三生空间”功能协调发展的根本力量。生产空间是人类进行生产活动的主要场所。生产空间功能集约高效有助于推动生产力内涵式增长，减少生产空间扩张对生活、生态空间功能的破坏。第二，生活空间要实现宜居适度，这是促进“三生空间”功能协调发展的重要桥梁。生活空间功能关系到人民日常生活的方方面面，生产空间为人类发展提供各类生活资料，生态产品和生态服务的供给体现人民对美好生活的需要。因此，生产、生态空间最终都服务于生活空间。第三，生态空间要实现山清水秀，这是促进“三生空间”功能协调发展的基本条件。生态空间功能为生产、生活空间提供基本的物质资料。生态空间山清水秀既能保障生态产品与服务的供给，又能提高人民的生活质量。生产、生活和生态空间功能相互交织，三者的协调发展最终会优化城市空间格局。

综上所述，归结出“三生空间”功能协调发展的作用机制（见图1）。

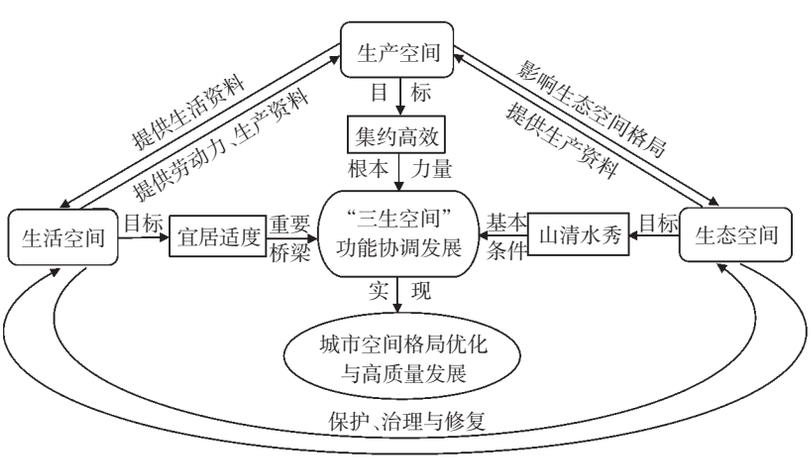

图1 “三生空间”功能协调发展作用机制

资料来源：作者自行绘制。

三、数据来源与研究方法

以“一带一路”沿线主要节点城市为研究对象，通过构建“三生空间”功能综合评价体系。运用熵权法、综合评价模型和耦合协调模型测度“三生空间”功能值和耦合协调发展水平。

1.数据来源

选取国家发布的《推动共建丝绸之路经济带和21世纪海上丝绸之路的愿景与行动》中明确提出的节点城市和涉及重点省（区、市）的省会城市等共计36个城市为研究样本，包括19个丝绸之路经济带（“一带”）节点城市，即北京、呼和浩特、沈阳、长春、哈尔滨、合肥、南昌、武汉、长沙、郑州、西安、南宁、昆明、成都、重庆、银川、兰州、西宁、乌鲁木齐；17个21世纪海上丝绸之路（“一路”）节点城市，即天津、上海、大连、杭州、宁波、舟山、福州、厦门、泉州、烟台、青岛、广州、湛江、深圳、汕头、三亚、海口。选取2000—2018年上述“一带一路”沿线主要节点城市的数据进行研究，原始数据来源于《中国城市统计年鉴》《中国区域统计年鉴》与各城市统计年鉴以及国民经济和社会发展统计公报等。部分缺失数据采用临近年份数据拟合或采用插值法计算得到，所有经济数据均以2000年为基期换算成可比价格。

2.研究方法

第一，指标体系构建。从生产空间、生活空间和生态空间三个目标层构建包含31个指标的“一带一路”沿线主要节点城市“三生空间”功能评价指标体系，采用客观分析法中的熵权法确定各指标的权重（见表1）。

表1 “三生空间”功能评价指标体系及权重

目标层	准则层	指标层	单位	权重	指标属性
生产空间功能	农业生产功能	人均粮食产量	千克/人	0.1163	正
		人均肉类产量	千克/人	0.0807	正
		第一产业比重	%	0.0813	正
		农林牧渔业产值	亿元	0.0800	正
	非农生产功能	第二产业比重	%	0.1145	正
		第三产业比重	%	0.1183	正
		人均固定资产投资额	元	0.1180	正
		旅游收入	亿元	0.1109	正
		贸易依存度	%	0.1112	正
		实际利用外资额	亿元	0.0688	正
生活空间功能	生活水平	城镇居民家庭恩格尔系数	%	0.0715	负
		农村居民家庭恩格尔系数	%	0.0738	负
		城乡收入比	无量纲	0.0639	负
		人均城市道路面积	平方米/人	0.0496	正
		房地产开发投资额	万元	0.1562	正
		社会消费品零售总额	万元	0.1112	正
	生活保障	交通通达度	km/km^2	0.0660	正
		万人普通中小学专任教师数	人	0.0513	正
		人均公共图书馆藏书	册	0.0913	正
		移动电话普及度	%	0.0638	正
		万人拥有公共汽车	辆	0.0674	正
		科教支出占比	%	0.0338	正
		万人拥有的卫生机构床位数	张	0.1001	正
生态空间功能	生态承载	人均绿地面积	平方米/人	0.0583	正
		建成区绿化覆盖率	%	0.1289	正
	生态压力	人均工业废水排放量	t/人	0.0625	负
		人均工业二氧化硫排放量	t/万人	0.3031	负
		人均工业GDP工业烟尘排放量	t/万人	0.1316	负
	生态净化	污水处理率	%	0.1201	正
		生活垃圾无害化处理率	%	0.1066	正
		工业固体废物综合利用率	%	0.0888	正

数据来源：作者自行计算。

第二，综合评价模型。采用加权求和模型对“三生空间”功能进行测度，计算公式如下：

$$P=\sum_{i=1}^{a}W_1X_i,L=\sum_{j=1}^{b}W_2Y_j,E=\sum_{h=1}^{c}W_3Z_h \quad (1)$$

其中，P、L和E分别代表生产、生活和生态空间功能综合评价指数；W_1、W_2和W_3分别代表“三生空间”功能内指标的权重；X_i、Y_j和Z_h分别代表“三生空间”功能内指标的标准化值；a、b和c分别代表各空间内指标的个数。由于涉及跨度为19年的指标数据且各指标量纲均有所不同，因此为了能够反映出不同年份数据处理的可比性，采用“最大—最小”值法（2000—2018年所有取值中的最大值和最小值）对原始数据进行标准化处理。

第三，耦合协调模型。借鉴物理学中容量耦合概念，引入耦合协调模型来反映“一带一路”沿线主要节点城市“三生空间”功能间的相互关系，建立的耦合协调模型如下：

$$C=\left[\frac{P\times L\times E}{[(P+L+E)/3]^3}\right]^{\frac{1}{3}} \quad (2)$$

$$D=\sqrt{C\times T} \quad (3)$$

$$T=\alpha P+\beta L+\gamma E \quad (4)$$

其中，C为“三生空间”功能之间的耦合度，D为“三生空间”耦合协调度，T为“三生空间”功能综合发展指数，α、β、γ分别为“三生空间”功能权重。本文认为生产、生活、生态空间对城市国土空间优化以及城市的可持续发展同等重要，因此假设$\alpha=\beta=\gamma=1/3$。

参照已有的研究成果并结合本文研究实际，将D划分为4类区间和10个等级（见表2）。

表2 “三生空间”功能耦合协调度等级划分

区间	协调度（D）	协调等级（ty）
失调衰退	$0<D\leqslant0.1$	极度失调（Ⅰ）
	$0.1<D\leqslant0.2$	严重失调（Ⅱ）
	$0.2<D\leqslant0.3$	中度失调（Ⅲ）
过渡区间	$0.3<D\leqslant0.4$	轻度失调（Ⅳ）
	$0.4<D\leqslant0.5$	濒临失调（Ⅴ）
基本协调	$0.5<D\leqslant0.6$	勉强协调（Ⅵ）
	$0.6<D\leqslant0.7$	初级协调（Ⅶ）
高度协调	$0.7<D\leqslant0.8$	中级协调（Ⅷ）
	$0.8<D\leqslant0.9$	良好协调（Ⅸ）
	$0.9<D\leqslant1$	优质协调（Ⅹ）

数据来源：作者自行计算。

四、实证结果与分析

本文分别对“三生空间”功能和耦合协调度进行分析。

1.“三生空间”功能演变评价分析

运用综合评价模型，根据公式（1）计算得到2000—2018年“一带一路”沿线主要节点城市的“三生空间”功能综合评价指数。为了更直观地反映其功能的演变特征，选取2000年、2008年和2018年3个时间点绘制了城市“三生空间”功能演变趋势图（见图2）。

第一，生产空间功能评价。2000—2018年，“一带一路”沿线主要节点城市生产空间功能综合评价指数分布在0.1—0.4，呈不断上升的态势，但总体来看比生活空间和生态空间功能值要低。2000年，“一带一路”沿线主要节点城市生产空间功能值分布在0.1—0.3，其中有27个城市的生产空间功能值在0.1—0.2，占比为75%。生产空间功能值排名前3位的城市分别为深圳、北京和上海，排名后3位的城市分别为舟山、三亚和海口。2004年，长春的生产空间功能值为0.301，成为率先进入0.3—0.4数值区间内的城市。2008年和2018年生产空间功能值在0.1—0.2、0.2—0.3及0.3—0.4范围的城市比重分别为41.7%、55.6%、2.7%和11.1%、55.6%、33.3%，由此可知部分城市生产空间功能逐渐上升并实现了跨数值范围的增长。2008年，长春生产空间功能值跃居第1位，上海、北京紧随其后，排名后3位的城市分别为兰州、西宁和乌鲁木齐。2018年，重庆生产空间功能值跃居第1位，长春位居第2位，排名后3位的城市分别为兰州、海口和乌鲁木齐。研究对象中位于西北地区的城市生产空间功能值较低，其主要原因是西北地区经济发展水平较低且城市的工业基础相对于其他沿海城市也比较薄弱，同时土地质量较差、自然环境恶劣，不利于农作物生产。

第二，生活空间功能评价。2000—2018年，“一带一路”沿线主要节点城市生活空间功能综合

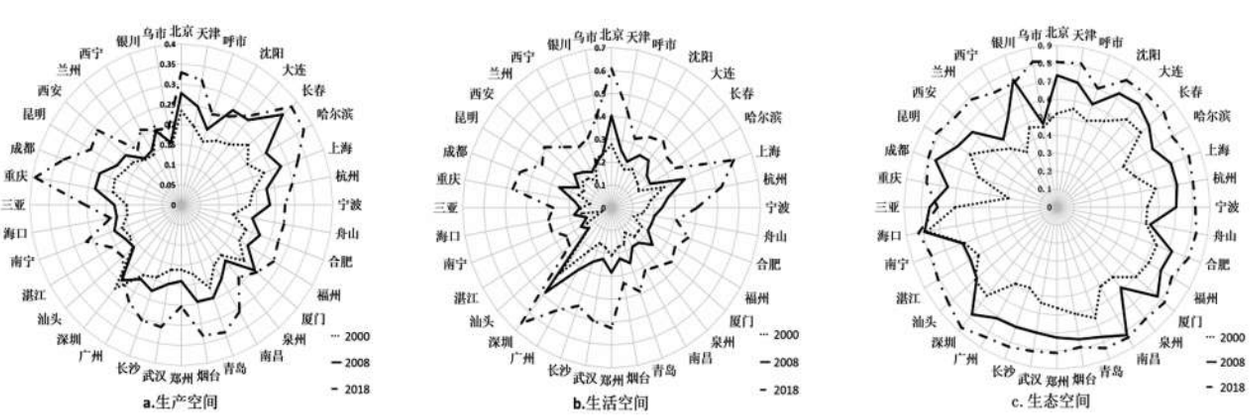

图2 城市“三生空间”功能演变趋势图

资料来源：作者自行绘制。

评价指数提升显著，年均增长率排名前3位的城市分别为南宁（30%）、重庆（21.4%）和合肥（14.4%）。2000年重庆生活空间功能值居倒数第2位，2018年跃居第8位，这与其生活水平和生活保障功能明显提升有直接联系。2000年，生活空间功能值分布在0.0—0.1、0.1—0.2、0.2—0.3、0.3—0.4范围内的城市占比分别为2.8%、75%、19.4%、2.8%；2008年，各城市的生活空间功能值均有所提升，分布在0.1—0.2、0.2—0.3、0.3—0.4、0.4—0.5范围内的城市比重分别为30.6%、58.3%、5.6%、5.6%，其中0.2—0.3范围内占比增加最大，从19.4%增加到58.3%；2018年，各城市的生活空间功能值大幅度提升，分布在0.2—0.3、0.3—0.4、0.4—0.5、0.5—0.6、0.6—0.7范围内的城市比重分别为11.1%、50%、19.4%、11.1%、8.3%，其中0.3—0.4范围内占比增加最大，与2008年相比从5.6%增加到50%。此外，深圳作为改革开放前沿城市，其生活空间功能值在3个时间点均居第1位，2000年和2008年北京排第2位，上海排第3位；2018年上海排第2位，北京排第3位。

第三，生态空间功能评价。2000—2018年，“一带一路”沿线主要节点城市生态空间功能综合评价指数呈上升趋势。2000—2008年，除汕头生态空间功能值降低2%外，其他城市均呈增长态势，增长幅度前3位的城市分别为重庆（125%）、西宁（62.5%）和银川（59.2%）。2008—2018年，三亚和银川的生态空间功能值分别降低6%和2%，其他城市均呈上升趋势，增长幅度前3位的城市分别为乌鲁木齐（74.7%）、兰州（59.1%）和舟山（49.4%）。2000年，“一带一路”沿线主要节点城市生态空间功能差异较大，分布在0.2—0.3、0.3—0.4、0.4—0.5、0.5—0.6、0.6—0.7、0.7—0.8范围内的城市比重分别为2.8%、2.8%、25%、41.7%、25%、2.8%。2008年，各城市生态空间功能有较大幅度的提升且空间差异逐渐缩小，分布在0.4—0.5、0.5—0.6、0.6—0.7、0.7—0.8、0.8—0.9范围内的城市比重分别为5.6%、13.9%、16.7%、61.1%、2.8%，其中0.7—0.8范围内占比增加最大，从2.8%增加到61.1%，增幅为58.3个百分点。2018年，各城市生态空间功能均处于较高水平且空间差异大幅缩小，分布在0.7—0.8、0.8—0.9范围内的城市比重分别为30.6%、69.4%，原因是国家大力推进生态文明建设和绿色“一带一路”倡议的提出使得各城市更加注重绿色发展。

2.“三生空间”功能耦合协调度演变分析

以“一带一路”沿线主要节点城市“三生空间”功能综合评价指数为基础，运用耦合协调度公式（2）（3）（4）计算得到2000—2018年“一带一路”沿线主要节点城市“三生空间”功能的耦合协调度，共计684个样本。本文选取2000年、2008年和2018年3个时间点各城市“三生空间”功能耦合协调度及协调等级，其中呼和浩特、哈尔滨和乌鲁木齐分别简称为“呼市”“哈市”“乌市”（见表3）。

第一，时空演变特征。2000—2018年，“一带一路”沿线主要节点城市“三生空间”功能耦合协调度指数区间为0.4—0.8，其“三生空间”功能耦合协调度可划分为4个等级，分别为濒临失调、勉强协调、初级协调和中级协调。19年间，濒临失调的样本个数为85个，占样本总数的12.4%；勉强协调和初级协调的样本个数为333个和241个，分别占样本总数的48.7%和35.2%，共占样本总数的83.9%；中级协调的样本个数为25个，占样本总数的3.7%。整体来看，“一带一路”沿线主要节点城市“三生空间”功能耦合协调水平不高，多数处于过渡区间，样本数为418个，占样本总量的61.1%，少数位于可接受区间，样本数为266个，占样本总数的38.9%。

从时间维度来看，2000—2018年“一带一路”沿线主要节点城市“三生空间”功能耦合协调度指数可以分为2个区间，第一个区间为2000—2008年的过渡区间，第二个区间为2009—2018年的可接受区间。2000—2008年样本数共324个，研究期间出现的濒临失调样本全部位于此区间，占样本总数的26.5%。勉强协调和初级协调的样本数为209个和29个，分别占样本总数的64.5%和9%。2009—2018年样本数共360个，勉强协调样本数为123个，占样本总数的34.2%，初级协调和中级协调样本数为212个和25个，分别占样本总数的58.9%和6.9%。由此可发现，“一带一路”沿线主要节点城市“三生空间”功能耦合协调度呈平稳上升的态势。从空间维度来看，“一带一路”沿线主要节点城市“三生空间”功能耦合协调度的标准差从2000年的0.04上升至2008年的0.046，随后回落至2018年的0.042，各城市“三生空间”功能耦合协调的空间差距呈现“小—大—小”的变化趋势，相较于2000年空间差距有了轻微扩大。

表3　2000年、2008年和2018年“一带一路”沿线主要节点城市“三生空间”协调度及协调等级

“一带”节点城市							“一路”节点城市						
年份	2000		2008		2018		年份	2000		2008		2018	
地区	D	ty	D	ty	D	ty	地区	D	ty	D	ty	D	ty
北京	0.568	Ⅵ	0.659	Ⅶ	0.738	Ⅷ	天津	0.531	Ⅵ	0.596	Ⅵ	0.692	Ⅶ
呼市	0.498	Ⅴ	0.545	Ⅵ	0.615	Ⅶ	大连	0.528	Ⅵ	0.618	Ⅶ	0.670	Ⅶ
沈阳	0.520	Ⅵ	0.612	Ⅶ	0.648	Ⅶ	上海	0.558	Ⅵ	0.646	Ⅶ	0.741	Ⅷ
长春	0.537	Ⅵ	0.614	Ⅶ	0.688	Ⅶ	杭州	0.525	Ⅵ	0.595	Ⅵ	0.709	Ⅷ
哈市	0.488	Ⅴ	0.573	Ⅵ	0.683	Ⅶ	宁波	0.502	Ⅵ	0.582	Ⅵ	0.669	Ⅶ
合肥	0.483	Ⅴ	0.563	Ⅵ	0.664	Ⅶ	舟山	0.470	Ⅵ	0.528	Ⅵ	0.643	Ⅶ
南昌	0.472	Ⅴ	0.570	Ⅵ	0.658	Ⅶ	福州	0.512	Ⅵ	0.552	Ⅵ	0.650	Ⅶ
郑州	0.516	Ⅵ	0.582	Ⅵ	0.690	Ⅶ	厦门	0.526	Ⅵ	0.605	Ⅶ	0.655	Ⅶ
武汉	0.499	Ⅴ	0.564	Ⅵ	0.708	Ⅷ	泉州	0.489	Ⅵ	0.526	Ⅵ	0.632	Ⅶ
长沙	0.497	Ⅴ	0.586	Ⅵ	0.697	Ⅶ	青岛	0.539	Ⅵ	0.604	Ⅶ	0.692	Ⅶ
南宁	0.410	Ⅴ	0.489	Ⅴ	0.630	Ⅶ	烟台	0.514	Ⅵ	0.588	Ⅵ	0.666	Ⅶ
重庆	0.419	Ⅴ	0.547	Ⅵ	0.724	Ⅷ	广州	0.529	Ⅵ	0.602	Ⅶ	0.702	Ⅷ
成都	0.497	Ⅴ	0.597	Ⅵ	0.703	Ⅷ	深圳	0.634	Ⅶ	0.672	Ⅶ	0.719	Ⅷ
昆明	0.497	Ⅴ	0.535	Ⅵ	0.663	Ⅶ	汕头	0.494	Ⅴ	0.492	Ⅴ	0.592	Ⅵ
西安	0.492	Ⅴ	0.552	Ⅵ	0.673	Ⅶ	湛江	0.472	Ⅴ	0.504	Ⅵ	0.589	Ⅵ
兰州	0.468	Ⅴ	0.497	Ⅴ	0.604	Ⅶ	海口	0.502	Ⅵ	0.538	Ⅵ	0.601	Ⅶ
西宁	0.438	Ⅴ	0.504	Ⅵ	0.604	Ⅶ	三亚	0.482	Ⅴ	0.520	Ⅵ	0.605	Ⅶ
银川	0.530	Ⅵ	0.560	Ⅵ	0.601	Ⅶ	乌市	0.501	Ⅵ	0.510	Ⅵ	0.633	Ⅶ

数据来源：作者自行计算。

第二，“一带”与“一路”节点城市耦合协调水平对比。“一带一路”沿线不同节点城市的经济地位和区位条件不同，其“三生空间”功能耦合协调水平也不同，依据城市地理位置的不同将其划分为“一带”节点城市和“一路”节点城市，将不同协调等级的城市个数进行对比，进一步比较分析不同城市之间“三生空间”功能耦合协调水平的差异(见表4)。

从耦合协调等级来看，2000年“一带”节点城市耦合协调等级仅有濒临失调和勉强协调两类，而“一路”节点城市中深圳表现突出，成为第一个跨入初级协调的城市。2002年，北京成为“一带”节点城市中第一个跨入初级协调等级的城市。2004年，“一路”城市中的上海进入初级协调阶段。从2009年起，“一带”和“一路”节点城市均脱离濒临协调等级，处于勉强协调等级的城市数不断下降，进入初级协调等级的城市数逐渐增加。2018年，除北京、武汉、重庆、成都进入中级协调等级外，“一带”节点

表4　2000年、2002年、2004年、2006年、2008年、2010年、2012年、2014年、2016年和2018年“一带”节点城市和“一路”节点城市协调等级个数对比

年份	“一带”节点城市					“一路”节点城市				
	V	VI	VII	VIII	均值	V	VI	VII	VIII	均值
2000	13	6	0	0	0.4911	5	11	1	0	0.5181
2002	8	10	1	0	0.5045	5	11	1	0	0.5275
2004	7	11	1	0	0.5228	3	12	2	0	0.5441
2006	4	14	1	0	0.5422	1	14	2	0	0.5653
2008	2	14	3	0	0.5610	1	10	6	0	0.5747
2010	0	12	7	0	0.5887	0	8	9	0	0.5958
2012	0	8	10	1	0.6110	0	6	11	0	0.6126
2014	0	6	12	1	0.6317	0	5	10	2	0.6337
2016	0	4	13	2	0.6479	0	3	12	2	0.6475
2018	0	0	15	4	0.6646	0	2	11	4	0.6604

数据来源：作者自行计算。

城市中的其他城市全部处于初级协调等级；“一路”节点城市中仍有汕头和湛江位于勉强协调阶段，上海、杭州、广州和深圳迈入中级协调阶段，其他城市处于初级协调阶段。

从耦合协调度均值来看，2000—2014年“一路”节点城市耦合协调度均值高于总体均值和“一带”节点城市的均值，2000年沿海节点城市均值为0.5181，分别比总体均值和内陆节点城市均值高1.4%、2.7%。2014年“一路”城市均值为0.6337，分别比总体均值和“一带”节点城市均值高0.1%、0.2%。2015—2018年“一带”节点城市耦合协调度均值轻微高于总体均值和“一带”节点城市均值。

综合而言，“一带”节点城市和“一路”节点城市“三生空间”功能的耦合协调水平都呈逐年上升态势，“一路”节点城市的耦合协调水平较高于“一带”节点城市，且不同区位的城市“三生空间”功能耦合协调水平存在一定差距，但差距呈逐渐缩小的趋势。这主要是因为“一路”节点城市大多是东部地区发达的港口城市，经济发展水平较高且以第三产业为主，生态压力相对较小，生产功能和生活功能值都较高；“一带”节点城市大多是位于西北、东北以及中部地区的城市，西北和东北地区的城市经济发展水平较低且以资源型产业和重工业产业为主，生态压力比较大，中部地区经济发展较好的城市其开发力度较大，对生态环境带来了一定的压力。

3.“三生空间”耦合协调发展的动力识别

“一带一路”沿线主要节点城市“三生空间”功能耦合协调发展与两两空间功能的耦合协调度有直接关系，“三生空间”功能两两耦合的协调发展水平能够反映城市空间功能各子系统间相互影响的情况，对于进一步探讨影响各个城市“三生空间”功能耦合协调发展的动力因素具有重要意义。依据公式(2)(3)(4)，计算得到2000—2018年“一带一路”沿线主要节点城市生产—生活(PL)、生产—生态(PE)和生活—生态(LE)空间功能耦合协调度。为了深入研究两两空间功能协调水平对城市“三生空间”功能耦合协调发展的贡献程度，本文将D_{PL}、D_{PE}、D_{LE}三个变量作为影响“三生空间”功能耦合协调发展的驱动力，借助Stata软件并引入OLS模型对2000—2008年和2009—2018年两个时间段的耦合情况进行研究，构建模型如下：

$$D=\beta_1 D_{PL}+\beta_2 D_{PE}+\beta_3 D_{LE}+\beta C \quad (5)$$

其中，D_{PL}、D_{PE}和D_{LE}分别代表生产—生活空间、生产—生态空间和生活—生态空间的功能耦合协调度，回归结果见表5。

第一，整体分析。生产—生活、生产—生态和生活—生态空间功能耦合协调系数均大于0.28，说明这三个因素对“三生空间”功能的耦合协调发展均具有显著正向贡献。2000—2008年和2009—2018年“一带一路”沿线主要城市“三生空间”功能耦合协调度基本分别位于过渡区间和可接受区间的初中级阶段，整个研究期间内生产—生活空间功能耦合协调回归系数均高于其他两个因素，并且在这两个时间段的系数几乎没有变化，说明其对“三

表5 2000–2008年、2009–2018年生产—生活空间、生产—生态空间、生活—生态空间功能耦合协调度回归结果对比

变量	2000—2008年			2009—2018年		
	总体	“一路”节点城市	“一带”节点城市	总体	“一路”节点城市	“一带”节点城市
D_{PL}	0.3979959***	0.4029221***	0.4002822***	0.3974881***	0.4009642***	0.3903494***
	(314.62)	(259.11)	(214.39)	(285.37)	(172.02)	(240.86)
D_{PE}	0.3022452***	0.3119101***	0.2986527***	0.314933***	0.3188052***	0.3154688***
	(303.41)	(192.40)	(270.03)	(301.83)	(145.53)	(297.50)
D_{LE}	0.3067238***	0.2934009***	0.3099542***	0.2925916***	0.2873333***	0.2997101***
	(254.51)	(157.33)	(215.19)	(295.14)	(186.43)	(259.56)
C	0.0003053	0.0003149	−0.0004709	0.0019021	0.0011849	0.0003979
	(0.85)	(0.58)	(−1.08)	(3.64)	(1.07)	(0.77)
样本量	324	153	171	360	170	190
R^2	0.9999	0.9999	0.9999	0.9999	0.9999	0.9999
F	1066560***	496617***	556611***	1186548***	553278***	619938***

注：*、**、***分别表示回归系数在0.1、0.05、0.01的水平下显著，括号中为t值。

生空间”功能耦合协调发展的贡献程度始终是比较稳定且最大的。此外，生产—生态空间的贡献程度呈上升趋势，耦合协调回归系数从0.30上升至0.31，生活—生态空间的贡献程度则呈轻微下降趋势，耦合协调回归系数从0.31下降至0.29，说明两两空间功能的耦合协调度对城市“三生空间”功能耦合协调发展的影响处于动态变化之中。

第二，区域分析。从生产—生活空间功能来看，“一路”节点城市的生产—生活空间功能耦合回归系数高于“一带”节点城市，说明其对“一路”节点城市“三生空间”功能耦合协调发展的贡献程度高于“一带”节点城市。分时间段来看，生产—生活空间功能的耦合协调度对“一路”节点城市“三生空间”功能耦合协调发展的贡献程度比较稳定，对“一带”节点城市的贡献程度则呈轻微降低趋势。这主要是由于“一路”节点城市大多为沿海发达地区的城市，随着经济的增长其创新水平和生产效率提升，同时基础设施的建设提升了生活空间质量，体现了城市生活—生产空间耦合协调水平的提高。然而“一带”节点城市主要为内陆城市，生产效率和经济发展水平较低，加之大力引进人才政策的实施，使得城市生活空间的压力加大，制约了其推动城市“三生空间”功能耦合协调发展的能力。

从生产—生态空间功能来看，“一带”节点城市与“一路”节点城市生产—生态空间功能的耦合协调回归系数均有所上升，说明其对“一带一路”沿线主要节点城市“三生空间”功能耦合协调发展的贡献强度均有所提高。这与中国推进生态文明建设以及贯彻落实五大发展理念密切相关，因而生产—生态空间功能的协调度对“三生空间”功能耦合协调发展的贡献程度得到了相应提升。

从生活—生态空间功能来看，其耦合协调度对“一带”节点城市和“一路”节点城市“三生空间”功能耦合协调发展的贡献程度均有所降低，这说明生产、生活和生态空间三者发展的步伐并不一致，城市更加强调生产空间功能的提升，相较而言生态和生活空间功能增长幅度较低，对“三生空间”功能耦合协调发展的贡献程度也较低。

五、结论与建议

本文以“一带一路”沿线主要节点城市为研究对象，基于“三生空间”功能视角构建生产—生活—生态空间功能的综合评价体系，运用熵权法、综合评价模型和耦合协调度模型测度2000—2018年“一带一路”沿线主要节点城市“三生空间”功能的综合发展水平，同时分析三者耦合协调发展的演化特征，建立OLS模型对影响“三生空间”功能耦合协调发展的主要因素进行探索，并提出对策建议。

1.结论

第一，生产、生活和生态空间功能值呈上升趋势。2000年，“一带一路”沿线主要节点城市的生产空间功能值分布在0.1—0.3，其中0.1—0.2范围内的城市数量占比为75%；2018年，城市生产空间功能值分布在0.1—0.2范围内的城市数量占比仅为11.1%，其他城市的生产空间功能值处于0.2—0.4。2000年，城市的生活空间功能值处于0.0—0.4，其中0.3—0.4范围内的城市数量占比仅为2.8%；2018年，城市的生活空间功能值处于0.2—0.7，其中0.3—0.4范围内的城市数量占比为50%。2000年，城市的生态空间功能值分布在0.2—0.8，其中0.7—0.8范围内的城市数量占比仅为2.8%；2018年，城市的生态空间功能值分布在0.7—0.9。

第二，“三生空间”功能的耦合协调发展水平较低但呈上升趋势。2000—2018年，“一带一路”沿线主要节点城市的耦合协调度涉及4个等级，分别是濒临失调、勉强协调、初级协调和中级协调，缺少处于良好协调和优质协调的城市。2018年，仅有北京、武汉、重庆、成都、上海、杭州、广州、深圳8个城市属于中级协调，其他城市除汕头、湛江属于勉强协调等级外，均处于初级协调等级。此外，根据耦合协调度的变化趋势大致可分为2000—2008年的过渡区间和2009—2018年的可接受区间，其中濒临失调等级全部位于2000—2008年。

第三，“一带”与“一路”节点城市的耦合协调发展水平具有差异性。从耦合协调等级和耦合协调度均值来看，2000—2018年“一路”节点城市的耦合协调发展水平整体上较高于“一带”节点城市，并且“一带”和“一路”节点城市“三生空间”功能耦合协调发展水平的差距正逐渐缩小。

第四，两两空间功能的耦合协调度对“三生空间”协调发展具有动态促进作用。生产—生活、生产—生态和生活—生态空间功能耦合协调度对“一带一路”沿线主要节点城市“三生空间”功能的耦合

协调发展均有显著正向贡献，且生产—生活空间功能耦合协调度的贡献程度最大。总体趋势上，生产—生活空间功能耦合度的贡献程度比较稳定，生产—生态空间的贡献程度呈上升趋势，而生活—生态空间的贡献程度呈下降趋势。两两空间功能的耦合协调度对“一路”节点城市影响的变化趋势与总体趋势保持一致，但生产—生活和生活—生态空间功能的耦合度对“一带”节点城市的贡献程度均呈下降趋势，生产—生态空间的耦合度对“一带”节点城市的贡献程度呈上升趋势。

2.建议

第一，优化“三生空间”功能，促进三者协调发展。中国经济社会发展迈上了新台阶，城市的高质量发展离不开生产、生活和生态空间耦合协调的发展，政府、企业和公众三方同步优化提升“三生空间”功能，有助于更好地促进三者协调发展。对于政府而言，应充分激发生产空间的市场活力，提高土地资源的配置效率，同时出台相应政策扶持本土产业发展；完善教育、医疗、养老等公共服务设施，加强道路等基础设施建设，为居民创造高品质的生活空间；加强环境治理力度以及推进生态文明建设融入发展的全过程，完善监管体系和考核机制，确保生态空间持续优化。对于企业而言，应淘汰落后的生产技术和设备，以创新驱动产业结构升级并运用创新技术和创新成果提高生产效率，减少“三废”等污染物的排放，改善生态环境质量，进一步提升“三生空间”功能。对于公众而言，应注重自身文化水平和技术水平的提升，努力成为一名高质量的就业人员，为生产空间功能的优化提供动力，同时要提高节约与环保意识，提倡绿色出行、绿色消费，创造良好的生活和生态空间。

第二，发挥城市的带动效应，缩小“一带”与“一路”节点城市间的差异。不同城市根据自身特点，充分发挥比较优势，以创新驱动产业升级，“一路”节点城市应当利用自身的区位优势和产业优势，加强国际合作，实现产业和价值链的升级再造；“一带”节点城市需要充分把握“一带一路”倡议的机遇，发挥自身在基础产业、资源、劳动力等方面的优势，支持高新技术产业发展，以信息化带动传统产业升级，以发展循环经济促进传统产业绿色化和生态化，带动周边城市和区域发展，从而缩小与沿海发达城市的差距。“一带”与“一路”城市之间要在生态承载范围内建立高速交通、信息网络联系，提升城市之间的沟通强度，形成高效集聚的产业和城市集群，促进城市内部和城市之间生产、生活和生态空间的均衡发展。

第三，强化两两空间协调发展对“三生空间”协调发展的促进作用。生产—生活空间功能的协调发展对“一带一路”沿线主要节点城市“三生空间”协调发展的作用程度最高，“一带一路”节点城市应更加注重促进两者的协调发展，资源丰富的城市要做好资源的深加工和能源的充分利用，促进本地产业结构的合理化以及高级化，充分发挥资源禀赋的优势，同时各城市要着力提高居民的生活质量，打造培育—吸引—常驻的人才孵化模式，进一步促进生产—生活空间功能协调发展。另外，在生产过程中要加强对自然环境的保护，强调生态空间规划先行，科学统筹生态、农业、城镇等功能空间，提升国土空间开发、保护的质量和效率，使得生产—生态空间功能的协调发展对“三生空间”协调发展的贡献程度持续上升。各城市要努力满足人民对优质生态环境和美好生活的追求，推进公共服务均等化、乡村振兴等发展战略，同时加大对保护环境的宣传力度，加强生态文明建设，尊重自然，营造更加舒适的生态环境和高品质的生活空间，提升生活—生态空间功能的协调发展对“三生空间”协调发展的贡献程度，最终实现城市的高质量发展。

参考文献

[1]匡文慧.新时代国土空间格局变化和美丽愿景规划实施的若干问题探讨[J].资源科学，2019(1).

[2]李科，毛德华，李健，等.湘江流域三生空间时空演变及格局分析[J/OL].湖南师范大学自然科学学报，2020(2).

[3]林佳，宋戈，张莹.国土空间系统“三生”功能协同演化机制研究——以阜新市为例[J].中国土地科学，2019(4).

[4]黄金川，林浩曦，漆潇潇.面向国土空间优化的三生空间研究进展[J].地理科学进展，2017(3).

[5]江曼琦，刘勇.“三生”空间内涵与空间范围的辨析[J].城市发展研究，2020(4).

[6]扈万泰，王力国，舒沐晖.城乡规划编制中的“三生空间”划定思考[J].城市规划，2016(5).

[7]李广东，方创琳.城市生态—生产—生活空间功能定量识别与分析[J].地理学报，2016(1).

[8]程婷，赵荣，梁勇.国土“三生空间”分类及其功能评价[J].遥感信息，2018(2).

[9]黄安，许月卿，卢龙辉，等.“生产—生活—生态”空间识别

与优化研究进展[J].地理科学进展,2020(3).
[10]刘春芳,王奕璇,何瑞东,等.基于居民行为的三生空间识别与优化分析框架[J].自然资源学报,2019(10).
[11]崔家兴,顾江,孙建伟,等.湖北省三生空间格局演化特征分析[J].中国土地科学,2018(8).
[12]支小军,李宗阳,张雪唱,等.三生空间视角下宁夏—内蒙古干旱区城市综合承载力研究[J].地域研究与开发,2019(1).
[13]农宵宵,吴彬,陈铁中,等.基于“三生”功能的柳州市国土空间适宜性评价[J].规划师,2020(6).
[14]吴艳娟,杨艳昭,杨玲,等.基于“三生空间”的城市国土空间开发建设适宜性评价——以宁波市为例[J].资源科学,2016(11).
[15]张军涛,翟婧彤.中国“三生空间”耦合协调度测度[J].城市问题,2019(11).
[16]单薇,金晓斌,冉娜,等.江苏省土地利用“生产—生活—生态”功能变化与耦合特征分析[J].长江流域资源与环境,2019(7).
[17]董捷,陈星,张安录.基于“三生”功能的长江中游城市群土地集约利用空间差异研究[J].华中农业大学学报(社会科学版),2017(6).
[18]王考,姚云峰,包金兰.县级尺度“三生”用地动态变化及其空间集聚特征[J].水土保持通报,2018(1).
[19]杨浩,方超平,林蕙灵,等.基于县域单元的福建省国土空间开发利用效率评价[J].中国人口·资源与环境,2017(S1).
[20]廖李红,戴文远,陈娟,等.平潭岛快速城市化进程中三生空间冲突分析[J].资源科学,2017(10).
[21]王成,唐宁.重庆市乡村三生空间功能耦合协调的时空特征与格局演化[J].地理研究,2018(6).
[22]金星星,陆玉麒,林金煌,等.闽三角城市群生产—生活—生态时空格局演化与功能测度[J].生态学报,2018(12).
[23]黄安,许月卿,卢龙辉,等.“生产—生活—生态”空间识别与优化研究进展[J].地理科学进展,2020(3).

Research on Optimization of the Spatial Pattern of Major Node Cities along “the Belt and Road”

Gao Zhigang　Yang Liu

Abstract: Territorial space is an important space carrier for human production, economic and social activities and ecological civilization construction. Conflicts between production, living and ecological land use is growing, which restricted the high quality of urban development. Taking the main node cities along “the Belt and Road” as the research objects, this paper constructes the comprehensive evaluation system of the “three-generation space” function, uses entropy weight method, comprehensive evaluation model and coupling coordination model to measure the function value of the “three-generation space” and its coupling coordinated development level, and further uses OLS model to discuss the driving factors promoting its coupling coordinated development. The results show that from 2000 to 2018, there is an increasing trend of the production, living and ecological spatial function values of the major node cities along “the Belt and Road” year by year. The overall level of the coupling and coordination development of “three-generation space” functions is low, but the trend is gradually increasing. The coupling and coordination level of cities on different routes has certain spatial differences. The function coupling coordination degree of pairwise space has a significant positive influence on the coupling and coordination development of “three-generation space” function, and the contribution of the production-living space function coupling coordination degree is the greatest.

Key Words: The Belt and Road; “Three-Generation Space” Function; Coupling Coordination; Node City

（责任编辑:张　子）

【生态文明与区域发展】

流域生态文明视角下多元主体协同治理体系研究*

邓宏兵 刘恺雯 苏攀达

摘 要:流域生态文明多元主体协同治理体系构建是一个极其重要的问题。传统流域生态文明治理以政府为主导,整体上存在治理主体单一的问题,政府协同、市场协同、社会协同及多元主体之间的协同均存在一定问题。构建流域多元主体协同治理体系,需要进一步协同好政府之间、政企之间以及政府、企业与公众之间的行为和利益。在治理体系构建和完善过程中需要关注和化解各主体之间的利益和冲突,同时还需要从法律、机制方面进行完善和引导,需要加强流域内部各主体利益分享和补偿机制的法律保障力度。

关键词:流域生态文明;协同治理;治理体系

中图分类号:F205 **文献标识码**:A **文章编号**:2095—5766(2021)02—0146—08 **收稿日期**:2021-01-10

***基金项目**:2020年国家社科基金后期资助项目"流域生态文明建设研究"(20FGLB017)。

作者简介:邓宏兵,男,中国地质大学(武汉)经济管理学院教授,博士生导师,湖北省区域创新能力监测与分析软科学研究基地主任(武汉 430074)。

刘恺雯,女,中国地质大学(武汉)经济管理学院,湖北省区域创新能力监测与分析软科学研究基地博士生,通讯作者(武汉 430074)。

苏攀达,男,中国地质大学(武汉)经济管理学院,湖北省区域创新能力监测与分析软科学研究基地博士生(武汉 430074)。

一、问题的提出

党的十八届三中全会提出了国家治理体系和治理能力现代化问题,党的十九届四中、五中全会又进行了进一步阐述。治理主体是国家治理现代化的关键环节之一,国家治理不仅与政府机构相关,也涉及市场、社会等多元主体。在治理过程中形成政府机构、市场、社会之间的合理分工与有效协作,通过正式制度与非正式制度相结合提高国家治理成效。生态文明建设是我国深化改革工作中的重点之一,在其建设与治理过程中应该更加注重并强调改革的整体性、协同性以及系统性,形成生态文明建设中多元主体协同治理的局面,打造政府、市场与社会等多元主体协同共治的"善治"模式。

流域不仅仅是一个天然的集水单元和自然区域,也是人类经济、社会、文化发展的重要场所。从尼罗河流域、印度河流域到我国的长江流域和黄河流域,从古至今都是人类历史文明和经济社会发展的重要依托。工业化时代,众多经济发达地区都是围绕流域而逐步形成,例如我国长三角、珠三角等重要区域。随着我国经济高速发展以及人口的增加,流域经济发展与生态环境之间的矛盾日益突出。党的十八大提出"要把生态文明建设放在突出地位",将生态文明建设与流域治理相融合是我国社会发展以及时代背景的基本要求,加强流域生态文明建设的协同治理体系建设迫在眉睫。

传统流域治理以政府为主导,整体上存在着治

理主体单一的问题。虽然流域治理主体逐渐多元化，但各利益主体之间存在着行为不协同、选择不协同、利益冲突等问题。流域各利益相关主体缺乏参与感与权力，处于主导地位的政府之间也因为各自为政而只考虑自身利益等。因此，在流域治理主体逐渐多元化的背景下，如何有效构建流域生态文明多元主体协同治理体系、促进流域生态文明多元主体的有效协同、如何有效提升流域治理与生态文明建设成效都是当前我国流域生态文明治理亟待破解的问题。

二、流域生态文明多元主体协同治理存在的问题

当前我国流域生态文明多元主体协同治理存在的问题主要包括政府协同问题、市场协同问题、社会协同问题以及多元主体之间的协同问题等方面。

1.政府协同问题

流域生态文明协同治理中政府协同存在的问题主要包括中央政府与地方政府之间的协同问题、地方政府与地方政府之间的协同问题、政府各部门之间的职能协同问题。

首先，中央政府与地方政府之间的协同问题主要表现在中央政府所制定的治理政策无法在流域范围内得到全面有效的执行和落实。虽然二者之间的协同存在着政策措施的约束障碍，但其主要还是由地方政府自身的选择性执行与限制性执行这两种行为导致的。“理性经济人”的角色决定了地方政府在治理过程中往往追求地方利益最大化，进而会因为前提条件的差异而产生不同的行为选择。地方政府的限制性执行是指当地政府为了地方发展而采取一定的行为措施去限制环保部门的执行权，使得违法者因环保部门的执行权缺少权威性和强制性而拒绝服从，影响了中央政府流域生态文明治理政策在地方的有效落实。而地方政府选择性执行行为的产生是由于受到财政以及资源禀赋的约束，为了自身利益，选择性地忽视中央政府所制定的生态文明治理政策、流域生态修复和环境保护等政策，尤其是选择性地忽视投入多、回报慢且少的政策项目，进而选择性执行投入少、回报快的政策项目，大大降低了流域生态文明治理在地方的执行效果。

其次，我国传统的刚性行政区划以及各地方政府自身的利益偏好促进了地方政府与地方政府之间的横向竞争关系，导致政府之间协同与合作前置条件的缺失。地方政府间的横向竞争主要是指晋升竞争和财政自由竞争两方面，而这两者也正是流域生态文明治理过程中地方政府与地方政府之间无法协同、合作机制难以建立的主要原因，也进一步导致了地方政府管理成本的增加与管理效率的下降。我国长期以经济发展速度作为地方政府政绩及地方政府官员晋升的考核标准，忽略了社会发展以及生态环境保护。各地政府为了争取利益和政绩，采取地方保护主义促进地方经济发展，不愿投入过多资金进行生态环境治理，忽视了流域环境甚至以牺牲流域生态环境来换取地方经济的发展。为了追求地方经济的发展，一些地方政府会对相关的环境法律采取规避行为，影响环境法律的有效实施。此外，各地方政府对于区域公共管理，也就是流域治理合作，可能出现个体理性行为致使集体非理性现象的出现，即“集体行动的困境”。尤其是跨界流域生态文明治理的行为具有很强的外部性，基于属地管理体制的安排，一地地方政府对跨界水环境污染的治理整改不仅有益于该地方政府本身，流域周边的其他地方政府也会得益于此，但治理的成本却由治理者自身承担。该成本不仅包括了治理中消耗的财力、人力、物力等投入成本，还包括因整改治理而造成本地企业的外迁所带来的损失，从而有可能进一步影响官员的晋升。因此，跨界生态文明建设中某些地方政府所持有的消极态度最终都会导致流域生态文明治理陷入“囚徒困境”之中。

再次，部门与部门之间存在着职能协同不到位、部门职能交叉等问题，“九龙治水”现象普遍存在。一方面，各部门职能分散导致了治理权力以及资源的分散，形成了职能交叉的现象，难以形成合力，流域治理碎片化问题突出；另一方面，各部门之间为了自身利益争权夺利，互相推责，使得流域治理工作在部门之间呈现不协同的状态。

2.市场协同问题

流域生态文明治理中市场主体的构成主要是市场中的企业，而市场内部的协同问题可以分为企业内部和企业之间的协同问题。企业最大的特征

和目的就是盈利，企业内部的交易成本过高是企业内部不协同的主要原因，这种不协同通常发生在生态文明建设型企业内部。

由于企业的核心产品以及服务的差异，流域生态文明治理市场主体中的企业可以分为生态文明建设型企业和非生态文明建设型企业，它们盈利的方式存在一定的差异。生态文明建设型企业是以生态文明的建设为主业，从政府或其他机构获得生态文明建设项目，通过出售生态文明建设产品和服务获取利益，参与生态文明建设与治理也是生态文明建设型企业应该承担的一项社会责任。即使这种类型的企业目的也是盈利，但是如果该企业并未落实其责任，那么其最终盈利目的也就不能实现。因此，生态文明建设型企业盈利的最终方式就是通过向政府以及社会提供合格的生态文明建设产品，落实其生态文明建设责任的最终目的。而生态型企业能否实现其最终盈利目的并落实其责任，主要在于企业内部交易成本和企业外部交易成本的高低。

相反，非生态文明建设型企业不以生态文明建设为核心，也不依赖生产生态文明建设产品和服务获得利益。对于该类企业来说，提供一些生态文明相关产品和做到保护生态环境只是其社会责任之一，而并非其最终目的。这种附带的社会责任是企业自愿接受的软约束，而并非是具有强制服从、合同性质的硬约束，非生态文明建设型企业是否应该承担该附带社会责任以及应该承担多少责任一直都存在争论。这种争论造成了赞成承担该项附带责任的企业在实践中既注重盈利也兼顾到了生态文明的建设，而另外一些反对负责的企业则忽略生态文明的建设，直接造成了企业与企业之间选择的不一致。由于流域存在的外部性以及公共性的特点，这种不一致的选择就会在缺少其他治理主体的激励、监督下致使“劣币驱逐良币”的情况出现。短期来看，企业承担该责任并参与防污治理会增加企业的成本且难以在短期内获得回报，如果多数企业都选择主动承担生态文明建设的责任，非生态文明建设型企业则可在市场上获得优势。相反，如果只有个别企业愿意承担该附带责任并积极投入资源参与，则意味着这些企业要承担比不愿意承担该责任的企业更高的成本，在竞争中处于劣势地位。

3.社会协同问题

社会协同是指社会主体内部的协同，包括了公民的协同和非政府社会组织的协同。

（1）公民的协同。根据期望理论，人类做出某行为的动机强度与所期望的结果、收益值成正比。公民是流域生态破坏、环境污染最大以及最直接的受害者，流域的污染以及生态破坏给公民的身体和生活都带来了极大的负面影响。对于公民来说，保护流域环境、支持流域生态文明建设的回报是正值，对自己是有利的。但是，由于修复流域生态、治理流域环境对当地民众来说也只是一种公共利益、共同目标，缺少“选择性的激励机制”去激励当地民众参与该项行动，因此，并不是所有的当地民众都愿意联合起来共同治理、修复流域生态和环境，难以形成协同治理的局面。

普通公众对流域生态文明治理的期望值很低。其原因在以下四个方面：一是他们认为修复流域生态以及流域环境需要极高成本，作为普通民众承受不起；二是他们对流域生态修复以及环境保护的技术不太了解，认为可能达不到预期效果；三是他们认为破坏流域生态以及环境的是经济实力强、有组织的大型企业，可能受到地方政府的保护与支持，因此实施难度系数大，成本极高；四是对于流域的生态修复以及环境治理可能需要耗费很长的时间与大量的精力，因此普通民众往往缺少动力去从事、参与流域生态文明治理的相关工作。而且，普通公民之间也缺乏足够的利益来激励相互的行为，致使普通公民之间也难以形成联合统一的行动。因此，公民在流域生态文明治理中的不协同是由个人参与行动的动机不足以及难以形成联合统一的行动造成的。

除此之外，公民的公共精神缺乏也是造成流域生态文明治理中公民协同程度低下的原因之一。公民的公共精神决定了公民参与流域生态文明治理的态度和行为方式，而在我国目前仍存在公民的公共精神不足的问题，公众环保意识不强，在环境治理问题上仍习惯性依赖政府，参与环境治理意识薄弱也进一步导致了流域生态文明治理行为协同程度低下。

（2）非政府社会组织的协同。公民在理性计算的基础上，可能会选择让他人去参与流域生态保护和环境修复的行动而自己坐享其成，社会环保组织

的出现则将社会公众组织到一起，构建了一种“选择性激励机制”，促使公众进入到互助、互相激励的状态，推动公众积极参与流域生态文明治理的行动中来。但在我国，社会组织的力量依然弱小，面对着诸多挑战，致使其作用得不到有效的发挥。

第一，我国非政府环保组织与其他发达国家非政府环保组织相比，发展成熟度还处于初级阶段，规模较小并且力量薄弱，社会影响作用甚微，无法在流域生态文明治理中发挥其纽带作用以及督促作用。

第二，我国非政府组织存在资源困境、资金缺乏的状态。通常，制约一个NGO（Non-Governmental Organizations）组织生存与发展的主要因素是该组织所处的制度环境以及它所能获取的资源。对于环保型NGO来说，最重要的资源就是能支持NGO环保活动的财政资源以及实施环保组织功能作用的人力资源，然后是信息和关系资源。然而我国环保NGO的财政、人力、信息和关系资源都是十分匮乏的。对于资金支持方面，环保NGO组织主要还是依赖于政府资金支持且不稳定；在人力资源方面，受发展规模所限，缺少专职人员，人员办公条件得不到保障；在信任资源方面，多数环保非政府组织因为在公众中得不到足够的信任而致使环保活动难以展开。

第三，非政府环保组织行动过程主要分为微观行动和宏观行动。微观行动主要包括了外部行动和内部行动两种。外部行动是指非政府组织对群众开展环境保护、生态文明建设的宣传活动，提高群众对流域生态文明治理的认识；对一些流域生态文明治理项目提供资金赞助；对政府、企业的流域生态文明治理责任的履行进行监督；积极参与、帮助国家相关环保法律政策的制定；积极维护公众的权力与利益等。内部行动是指非政府环保组织内部的管理问题，多数环保组织实行理事会决策制度，决策效率低下、内部管理绩效不高。社会组织的宏观行动包括为实现目标所采取的大量基层民主行为。目前，环保组织的基层行动在我国受到行政约束而难以充分实施，作用得不到有效发挥。另外，非政府组织也认识到自己的行动只有在政府许可的范围内才能实施，因此有意约束自己的行为，这种自我约束也进一步阻碍了其基层行为的落实。

综合来看，我国非政府环保组织在参与流域生态文明治理的过程中存在志愿失灵、人力缺乏、资金不足、受官方限制、运作不规范等问题，造成了我国社会环保组织在流域生态文明治理过程中无法实现其最终目标，进一步降低了公众对环保组织的信任度，使环保组织参与流域生态文明治理进一步陷入了资源、行动困境的恶性循环。

4.政府、市场与社会之间的协同问题

由于政府、企业与社会组织对流域的生态认识、功能诉求各不相同，政府、市场与社会之间出现了目标难以一致、行动难以协同的局面。从整体上来看，目前我国流域生态文明治理仍然采取的是传统的以政府为主导，企业、社会和公众被动参与的单一治理模式，流域生态文明治理碎片化现象明显。造成这种现象的主要原因有以下几点：一是政府被默认为流域生态文明治理的主要责任主体，因而挤压了社会组织、企业以及公众参与流域生态文明治理的空间，降低了其他多元主体的参与热情，使这些主体缺乏参与流域生态文明治理的主动性和积极性。二是流域生态文明治理缺乏有效的监管机制，造成地方保护主义、寻租行为的出现，影响流域生态文明治理相关政策的实施效果。三是由于市场机制的不完善，企业一味追逐利润最大化，忽略了长远利益，过度消耗生态资源，破坏了流域生态环境。四是环保组织资金匮乏、人员短缺、依赖政府等问题造成了其在流域生态文明治理的过程中只能听从政府安排，缺乏主动权。五是公众公共精神缺失且对流域生态文明治理的重要性认识不足，导致他们只有在危害其利益时候才会采取行动。

政府、市场与社会的不协同可分为以下三类。第一类是政府与市场之间的不协同，包括政府对市场的不协同以及市场对政府的不协同。政府对市场的不协同指的是政府从市场主体那里获取了利益却并没有尽到其应尽的责任：没有为市场主体——企业提供良好的公共服务；对市场主体没有起到很好的监督管理责任，导致市场上“劣币驱逐良币”的现象以及政企同流合污现象的出现。市场对政府的不协同是指市场主体——企业为了追求利益，不积极认真地服从政府制定的流域生态文明治理的相关政策以及法规，采取各种方式逃避政府对污染环境、破坏生态文明的惩罚，在流域生态文明治理上与政府行动和目标不一致。第二类是政

府与社会的不协同，可分为政府对社会之间的不协同以及社会对政府的不协同。流域生态文明治理过程中的政府对社会的不协同指的是无法尽到应尽的责任，无法及时有效地对公众以及非政府组织的需求做出回应，甚至忽视、压制他们对环境的需求。社会对政府的不协同表现为流域生态文明治理的有关社会主体对政府制定的流域生态文明治理的政策以及法规的不支持、不执行，对政府采取的流域生态文明治理的行为的不理解、不支持。这其中既有公众缺乏相关认识而不支持政府的治理行为，也有政府对于政策解释不到位、执行方式不合理所造成的矛盾。第三类是市场与社会之间的不协同，包括市场对社会的不协同以及社会对市场的不协同。市场对社会的不协同是指市场主体——企业未能承担起应有的社会责任，逃避社会责任。社会对市场的不协同指的是社会上的普通民众以及非政府环保组织因流域环境问题对企业的生产经营进行阻挠，影响其正常运营，对企业造成一定损失的行为。社会对市场的不协同本质上都是为了利益，但这种不协同的冲突也分不同原因：一是企业确实损害了流域周边公众的利益，公众以及NGO通过抗议来维护自己的环境利益；另一种则是公众或者NGO的职员利用抗议以及干扰本地产业经营来获取非法利益。

三、构建流域生态文明多元主体协同治理体系

当前，我国流域生态文明治理已经凸显多元主体参与、协商共治的趋势。为了更好地形成参与、合作、共同承担流域治理责任的流域集合体，构建流域多元主体共同、协同治理的框架，需要进一步协同好政府之间、政企之间以及政府、企业与公众三者之间的行为、利益。

1.促进政府协同治理

第一，理顺流域生态文明治理体系中中央与地方的关系，促进央地协同治理。中央政府在流域生态文明治理中的职责应该是流域生态文明治理的整体规划与政策制定，并保障政策及措施的权威性，以此杜绝地方政府为了自身利益而破坏流域生态文明建设的行为发生，促进流域生态文明治理工作协同。在政策制定中，应充分考虑地方政府的利益，更合理地分配流域资源。从健全流域自然资源资产产权制度入手，明确各级政府对自然资源的所有权以及使用权，避免府际之间利益冲突。

第二，协调地方政府之间的关系，促进各地方政府共同推进流域生态文明治理体系建设。在非正式制度层面，通过学习交流提高对流域生态文明治理重要性的认识。在制度层面，建立横向生态补偿机制，以此来协调流域范围内各地方政府的利益关系，调动地方政府跨界流域生态文明治理的积极性。除此之外，可建立一个权威的、高效的、长期稳定的工作协调机构指导和协调地方政府与地方政府之间的复杂关系与利益，协调流域生态资源开发利用中的利益矛盾。

第三，整合优化政府部门职能，突破“九龙治水”碎片化管理困境，积极打造多部门协同共治的格局，提升部门治理效率。可将水利、自然资源、林业、生态环境等部门的职能进行整合，通过统一规划，提高流域生态文明建设的科学性、统一性，提升流域生态文明治理效率。积极建立流域生态文明治理工作协调机制，促进流域生态保护与经济发展的有机融合。

2.促进市场协同治理

企业是市场协同的主体，企业应积极承担社会责任、参与流域生态文明治理活动。同时，完善相关制度设计。一是要积极采取多种措施鼓励、帮助企业妥善处理各种废弃物，鼓励金融系统为污染型企业提供有关金融服务帮助企业兴建治污设施。二是要完善惩罚机制，提高违法成本，杜绝企业偷排暗排行为，加强对流域周边企业的监督管理，增强执法力度，防止一切破坏流域生态环境行为的发生。三是对于生态文明型企业应加大资金和政策扶持，企业应加强和改善内部管理，以减少企业的内部交易成本。

3.促进社会协同治理

第一，积极开展对流域生态文明治理的宣传教育活动，加强公民的公共精神教育，强化公民的公共意识，拓展非政府组织活动的公共空间，促进流域生态文明治理社会化的形成。

第二，帮助非政府组织突破困境，提高非政府组织的治理能力。优化政府与社会组织的关系，促进非政府环保组织的发展。明确政府职能，由全能政府转变成有限政府，由管制转变为治理；完善法

律机制，采取法律手段来规范保障非政府组织与政府在流域生态文明治理中的关系；提升非政府组织能力，突出非政府组织的服务功能。

4.促进政府、市场与社会之间的协同治理

党的十九大报告指出，为了能够更好地解决环境问题，应该加快构建政府主导、市场为主体、社会共同参与的环境治理体系。对流域生态的保护建设、对流域的治理，不光是政府，也是市场、社会等所有主体都应该具有的观念与意识，只有在各种多元主体的积极参与下，政府才能更好地发挥其治理作用。因此，流域生态文明治理要从政府垄断主导的局面转向由政府调控、市场推动、企业实施、公众广泛参与并监督的多元主体共同治理的格局，促进各治理主体通过合作互动，相互监督、制约来共同进行流域生态文明治理，形成基于共同利益，多层协调互动的治理网格。

第一，在多元治理格局中，资源的支配是由政府主导的，在治理过程中政府的不作为、行为的不规范以及越界的行为都可能造成治理主体的不协调、不统一。因此，构建法治政府就显得极为重要。建设法治政府要明确政府在流域生态文明治理中的具体职能，厘清政府在执行流域生态文明治理任务中与市场的具体边界，在市场失灵的范围内充分发挥其作用，做到尊重市场在流域生态文明治理中的作用，也要做好对市场的监督管理，实现政府与市场的协同合作。

第二，企业应积极履行在流域生态文明治理中的主体职责，强化企业的环境责任。流域环境污染直接或间接与流域周边企业有着一定的联系，应完善法律法规，严惩一切破坏流域生态文明建设以及污染流域生态环境的行为，杜绝一切非法行为。加强对流域周边企业的监管力度，督促企业自觉履行其环境保护责任。加大对企业创新支持、技术支持力度，帮助企业通过技术减少对流域的污染，通过健全奖励机制促使企业积极承担环境保护责任，最大程度地降低企业对生态环境的危害。

第三，积极建设法治社会，形成社会共同保护流域生态环境、建设流域生态文明的良好氛围。在这种氛围下，政府、社会及市场形成共同意识，自觉执行自己所承担的责任，共同完成流域生态文明治理工作。对所有企业采取平等原则，所有企业的污染排放、治理都应该遵循同一标准，保证法律的公平。

第四，政府、市场及社会不协同的主要原因在于各主体的利益驱动。因此，协调各主体之间的利益、合理分配权益是构建流域生态文明治理多元主体协同治理的核心。合理分配权益以及协调各主体之间的利益，需要在流域生态文明治理的政策制定、政策执行、司法过程中充分考虑各方合法权益，科学设定激励机制、规范各主体的逐利行为，消除各主体的自利性。

第五，提升政府治理效能最有效的途径和动力之一就是公民的广泛参与和监督。在流域生态文明治理过程中，政府应该鼓励公民的广泛参与，通过公民的参与、支持与监督来制约政府机构的权力和行为，并帮助监督市场主体在流域生态文明治理中的行为，促进治理成效得到有效提升。

四、结论与讨论

流域生态文明治理多元主体协同体系构建是一个极其重要的问题。揭示流域生态文明多元主体协同中存在的问题是构建流域生态文明治理多元主体协同体系的前提和基础，构建流域生态文明治理多元主体协同体系是流域生态文明治理体系完善和治理能力现代化的基本保障。基于这一内在逻辑关系、架构合理分析框架是揭示其内在机制的内在要求（见图1）。

根据我国当前流域生态文明治理多元主体协同现状及协同体系构建的基本要求，分别从政府协同、市场协同、社会协同以及三者之间的协同四个维度探讨并提出了我国流域生态文明多元主体协同治理体系构建的有效途径和措施，对“十四五”时期促进流域生态文明治理水平和成效提升有着一定的借鉴意义和参考价值。

研究表明，流域生态文明治理多元主体协同中在政府协同、市场协同、社会协同以及三者之间的协同方面均存在不同程度的问题，需要加以规避，以建立科学完善的协同治理体系。具体而言，政府协同问题主要表现在央地政府之间、地方政府之间、政府部门之间存在不协同问题，理顺央地关系、协调府际利益、整合优化政府部门职能是破解这一问题的基本对策。市场协同问题主要表现在生态文明建设型企业和非生态文明建设型企业之间价值取向、行为差异等方面，需要优化完善市场制度

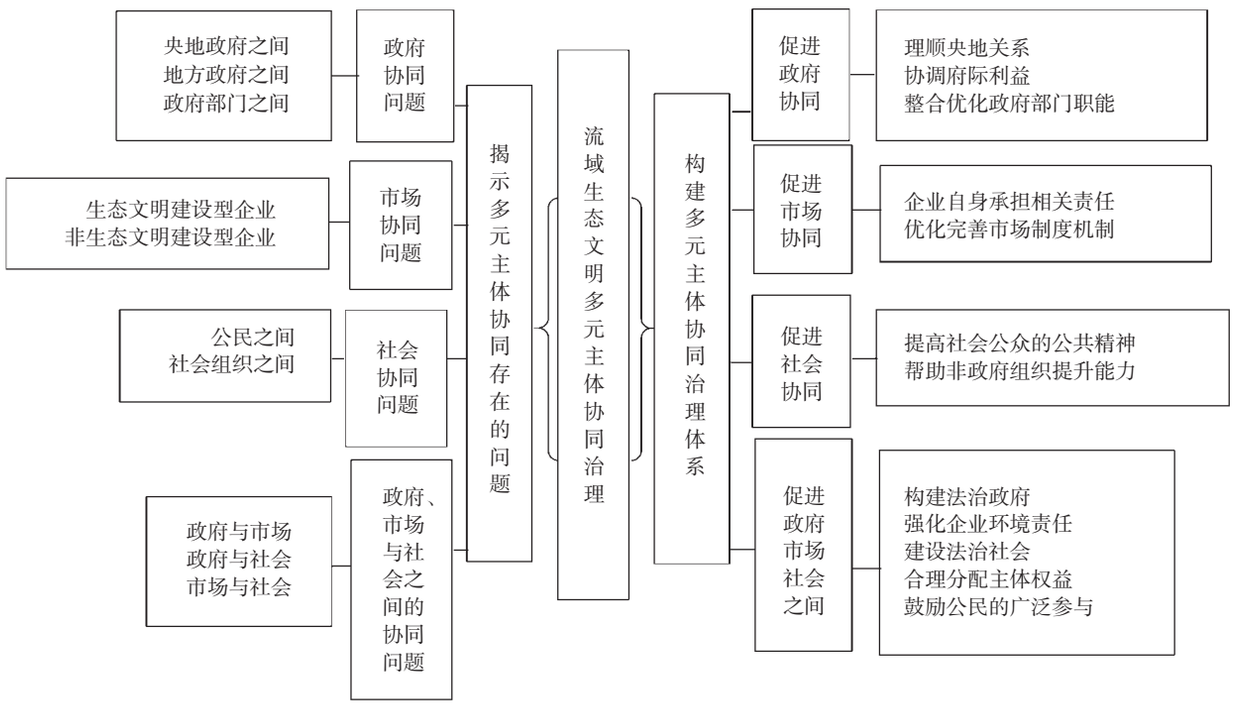

图1 流域生态文明多元主体协同治理体系构建框架图

注:本图由作者设计绘制。

机制,鼓励生态文明建设型企业的发展,规范约束非生态文明建设型企业的非生态文明友好行为。社会协同问题主要表现在公民之间、社会组织之间的生态文明认知及行为的差异性,提高公众生态文明意识、提升非政府组织的生态文明执行力是当务之急。政府、市场与社会之间的不协同问题普遍存在,构建法治政府、强化企业环境责任、合理分配各主体的权益、鼓励公民广泛参与流域生态文明治理有利于优化三者之间的关系。

同时,在治理过程中除需要更多地关注和化解各主体之间的利益冲突外,还需要从法律、机制等方面进行完善和引导。健全的法律制度是生态文明建设、实施生态环境治理的重要保障,流域生态文明治理过程中需要通过法律来约束、促进各治理主体之间的有效协同,尤其是应该加强引导性制度的建设,利用其作用来避免各主体内部及各主体之间不协同行为的出现。通过加强对流域内部利益分享和补偿机制的法律保障力度,完善利益分享和利益补偿机制,保障流域内部资源和利益的公平性。

参考文献

[1]张淑翠,许正中.国家治理现代化新思想研究[J].四川行政学院学报,2014(3).
[2]陈金钊,俞海涛.国家治理体系现代化的主体之维[J].社会科学文摘,2020(9).
[3]郑晓,黄涛珍,冯云飞.基于生态文明的流域治理机制研究[J].河海大学学报(哲学社会科学版),2014(4).
[4]郑晓,郑垂勇,冯云飞.基于生态文明的流域治理模式与路径研究[J].南京社会科学,2014(4).
[5]彭向刚,向俊杰.论生态文明建设中的政府协同[J].天津社会科学,2015(2).
[6]金太军,唐玉青.区域生态府际合作治理困境及其消解[J].南京师大学报(社会科学版),2011(5).
[7]晋海,周龙.论我国环境法的实施困境及其出路——以阿马蒂亚·森的发展理论为视角[J].河海大学学报(哲学社会科学版),2014(1).
[8]杨静慧.生态文明建设中政府与环境NGO的协同关系[J].吉首大学学报(社会科学版),2014(3).
[9]王树义,赵小姣.长江流域生态环境协商共治模式初探[J].中国人口·资源与环境,2019(8).
[10]张艺华.县级政府生态治理能力的构成要素及提升路径[J].厦门理工学院学报,2018(2).
[11]刘继为,李雪飞.多元共治与府际协同:京津冀流域跨域治理路径选择——以大清河为例[J].黑龙江生态工程职业学院学报,2020(4).
[12]操小娟,龙新梅.从地方分治到协同共治:流域治理的经验及思考——以湘渝黔交界地区清水江水污染治理为

例[J].广西社会科学,2019(12).
[13]向俊杰.协同治理:生态文明建设中政府与市场关系的历史趋势[J].黑龙江社会科学,2014(6).
[14]史霞.治理视域下的区域地方政府间合作探析[J].河北大学学报(哲学社会科学版),2020(6).
[15]靳利华.京津冀生态环境协同治理中的引导性制度建设[J].石家庄学院学报,2018(2).

Research on the Establishment of the Multi-Subject Collaborative Governance System from the Perspective of River Basin Ecological Civilization

Deng Hongbing　Liu Kaiwen　Su Panda

Abstract: The construction of the multi-subject collaborative governance system of river basin ecological civilization is an extremely important issue. The traditional river basin ecological civilization governance is dominated by the government, which illustrates the problem of single subject of governance. The certain problems with government collaborative, market collaborative, social collaborative, and multi-subject collaborative exist in the system as well. To construct a multi-subject collaborative governance system, it is necessary to further coordinate the behaviors and interests among governments, government and enterprises, and various governance subjects. In addition to paying attention to and resolving the interests and conflicts among multi-subject in the process of establishment and improvement of the governance system, the establishment of the collaborative governance also needs to be improved and guided from the aspects of law and mechanism. The legal protection of the interest sharing and compensation mechanism among various subjects should be strengthened in particular.

Key Words: River Basin Ecological Civilization; Collaborative Governance; Governance System

（责任编辑:柳　阳）

经济学管理学中国学派研究60人论坛第三届年会在郑州召开

2020年12月12日,“经济学管理学中国学派研究60人论坛第三届年会”在河南省郑州市举行,此次会议由60人论坛秘书处主办,由经济学管理学新学科孵化基地、郑州大学商学院协办,会议主题是“双循环新发展格局下的管理创新与经济高质量发展”。

会议开幕式由郑州大学商学院执行院长王海杰主持,论坛发起人金碚学部委员发表了热情洋溢的致辞。经济学管理学新学科孵化基地秦建伟执行主任主持论坛主旨演讲,学部委员金碚、河南省政协经济委员会主任孙新雷、江西财经大学党委书记卢福财分别发表了题为“经济学中国学派的影响力决定中国行为在全球的公信力”“当前形势下的金融与实体经济”“数据要素参与收入分配的几个问题”的主旨演讲,大会发言由王燕梅和陈晓东主持,经济管理出版社杨世伟社长、中央民族大学管理学院李曦辉院长、南京理工大学企业管理系周小虎主任、中国社会科学院工业经济研究所陈晓东研究员、南京大学经济学院郑江淮院长、区域经济评论杂志社任晓莉社长、郑州大学教授周柯和李中建分别进行了发言。

本次年会围绕疫情常态化和双循环新发展格局下的高质量发展和管理创新等问题开展了充分的讨论。论坛内容丰富,观点新颖,受到社会广泛关注,取得了圆满成功。

（伊　人）

【生态文明与区域发展】

协同治理:黄河流域生态保护的实践路径*

林永然　张万里

摘　要:黄河流域生态保护和高质量发展是中国区域协调发展格局的重要组成部分,协同治理作为全面深化改革方法论的系统性、整体性、协同性核心逻辑之一,对于推动黄河流域生态保护和高质量发展具有重要意义。黄河流域各省(区)在协同推进黄河流域生态治理中开展了较多工作,但是仍然存在生态环境脆弱、流域治理碎片化及流域保护"多规不一"等问题。推进协同治理,主要包括流域治理模式的创新以及流域沟通和协调机制的创新,有助于推动黄河流域生态质量的提升。实践中应当加强顶层设计,推进协同监管,强化流域协商机制建设,完善流域治理体系,建立健全流域治理长效机制,从而提高黄河流域治理效能。

关键词:协同治理;黄河流域;生态保护

中图分类号:F061.5　　**文献标识码:**A　　**文章编号:**2095-5766(2021)02-0154-07　**收稿日期:**2020-06-30

***基金项目:**国家社会科学基金重点项目"国家治理体系跨界协同能力建设问题研究"(20AZD006);中共河南省委党校(河南行政学院)专项研究课题"黄河流域生态治理的跨界协同机制优化研究"(WT019003);中共河南省委党校(河南行政学院)重点调研课题"协同推进黄河流域生态大治理的对策建议"(jczx2019-16);2021年度河南科技智库调研专项课题"河南谋划建设郑洛西高质量发展经济带对策研究"(HNKJZK-2021-01B)。

作者简介:林永然,男,中共河南省委党校(河南行政学院)经济管理教研部讲师,博士(郑州　451000)。
张万里,男,中共河南省委党校(河南行政学院)决策咨询部讲师,博士(郑州　451000)。

2019年9月,习近平总书记在河南调研时指出,黄河流域生态保护和高质量发展同京津冀协同发展、长江经济带发展、粤港澳大湾区建设、长三角一体化发展一样,是重大国家战略。与其他区域发展战略相比,黄河流域横跨东、中、西三大区域,具有独特的地理区位、良好的发展基础以及优厚的历史文化,因此在国家整体区域发展格局中占有重要地位。黄河流域生态保护和高质量发展这一重大国家战略的落地实施,有助于进一步促进中国区域协调发展整体格局的优化。党的十八大以来,随着新发展理念的贯彻实施,中国经济社会结构不断优化升级,区域发展更加强调整体性和协同性。但是,长期以来黄河流域水资源供给严重短缺、生态环境较为脆弱,且经济社会发展主要以农业生产、能源矿产开发等为主,用水需求不断加大,导致经济社会转型发展面临较大压力。协同推进黄河流域生态保护和治理有助于解决相关问题,将黄河流域看成一个有机整体,推进流域治理,共同抓好大保护、协同推进大治理,有助于促进黄河流域空间格局、产业结构、生产和生活方式优化升级,对构建现代化经济体系具有重要的时代意义。

一、黄河流域生态保护和协同治理的现状

截至2018年年底,黄河流经9个省(区)的总人口规模为4.2亿人,占全国总人口的比例超过30%;

生产总值近24万亿元，占全国总量的26.5%，是中国经济社会发展的重要经济带和生态屏障。生态环境协同治理是整体主义生态观的价值体现，也是提高黄河流域生态质量的重要途径，有助于形成流域生态治理合力、提高治理效能。2019年9月以来，沿黄各省（区）积极行动，坚持共同抓好大保护、协同推进大治理，通过横向协作和垂直联系，在污染防治、生态修复、司法协作等方面取得了良好成效，形成了一批推动黄河流域生态协同治理的务实举措。

1.强化顶层设计，坚持项目推动

一是各地积极成立相关领导小组、工作小组。2019年9月以来，青海、甘肃、陕西、河南等省（区）均成立了黄河流域生态保护和高质量发展领导小组，负责本辖区内国家战略的落地实施。二是加强相关规划编制。其中，青海启动了“中华水塔”保护规划编制工作；甘肃已初步完成节水措施、水生态治理与修复、水土流失综合防治、水旱灾害防御、供水安全保障体系、智慧水利建设等专项规划编制工作。其他省（区）也在积极编制黄河流域生态保护和高质量发展相关规划。三是出台年度工作要点，以项目化方式指导具体工作开展。沿黄各省（区）发布黄河流域生态保护和高质量发展年度工作要点，以重大项目来带动黄河流域生态保护和高质量发展。

2.开展生态修复，加强水岸协同

生态修复主要包括自然景观修复、水环境和湿地生态修复、土壤污染治理、矿山修复等。黄河流域的污染源包括工业、城镇生活污水、农业面源、尾矿库等，水岸协同治理是推动流域生态修复的关键。一是积极推动国土绿化。主要包括开展国土绿化行动，不断提高森林覆盖率，如山东等地实施的国土绿化七大攻坚行动；建设沿黄生态廊道，加强景观修复等，如河南推动沿黄生态廊道示范工程；继续实施退耕还林还草等。二是推动水土环境综合修复。主要包括开展工业污染防治、黑臭水体治理、湿地生态系统修复、土壤污染源头治理等，改变以往“单打独斗”的局面，坚持水土共治。三是推动矿山修复。目前黄河流域矿山修复主要包括废弃露天矿山和尾矿库修复、采煤塌陷区治理等，通过摸底排查、关停整改、综合治理、严格管理等举措，持续加快黄河流域矿山生态修复。四是全面排查黄河岸线利用项目现状。沿黄各省（区）对黄河流域岸线利用项目数量、类型、分布及建设方案审批许可等情况进行全面排查，对排查出的违法违规岸线利用项目进行清理整治。

3.加大科技应用，注重基础环节

沿黄各省（区）积极应用现代科技手段加强流域保护基础环节工作。一是开展自然资源统一确权登记，各省（区）在自然资源部的统一部署下，以信息化技术为支撑，形成自然资源资产“一张图”；宁夏积极推动自然资源与生态环境、基础设施、工矿企业等数据资源的整合，启动黄河流域宁夏段保护治理现状底数图册编制工作，开展“多库合一”试点工作。二是开展流域污染状况排查，各省（区）利用无人机、卫星遥感等技术开展黄河流域入河排污口排查、污染源溯源等工作，对黄河干支流沿岸入河排污口、工业企业、养殖场、废物堆存点、采矿采沙场等进行全面排查，构建流域生态环境大数据平台。三是深化信息化技术在河长制工作中的应用，推动河长湖长制管理信息系统在相关管理工作中的应用，建立动态管理台账，提高流域生态治理效能。四是加强水污染防治技术研发和应用，河南、宁夏等省（区）提出要为黄河流域生态治理提供科技支撑，包括谋划黄河实验室、加大科技创新支持和政策倾斜、加大水利科技工作力度和科技攻关等。

4.强化司法协作，推进依法治河

一是建立“河长+检察长”工作模式，包括沿黄各省（区）检察机关通过与当地河长办开展联合行动，解决了黄河流域一批老大难问题。二是加强司法审判工作，包括设置黄河流域巡回法庭、成立环境资源审判庭等，推动环境资源审判专业化，提升公益诉讼办案效果。三是推动信息共享，各级检察机关与同级河长办、水务部门建立信息共享制度，定期通报交流情况，对案件线索实行双台账管理制度，全面掌握已排查问题的台账和整改销号情况并及时向相关部门通报，共同推进黄河治理。

5.发挥市场力量，创新协作机制

一是发挥金融支持作用，沿黄各省（区）大力推动绿色信贷，严格限制高污染、高能耗企业和项目信贷，同时加大对战略新兴产业以及其他绿色产业的支持力度。二是引入社会资本，发挥社会资本在生态综合治理、农业科技创新、湿地保护、矿山修复

等方面的作用。三是完善治理模式，如积极构建“党政河长+司法河长+社会河长”管理体系，因地制宜地组建了一批志愿者服务队，形成全民参与、社会共治的河流保护格局。四是开展区域合作，晋陕豫黄河金三角区域合作发展，是深入实施西部大开发战略和促进中部地区崛起的重大举措，运城、临汾、渭南、三门峡4个地级市，作为一个整体，全面推进一体化发展，共同推进区域性中心城市建设。

2019年9月以来，黄河流域各省（区）坚持绿水青山就是金山银山的理念，坚持生态优先、绿色发展，围绕生态保护和污染防治做了大量工作，取得了积极成效。在协同推进黄河流域生态保护方面，初步建立了黄河流域生态协同治理机制，各省（区）在生态修复、污染源溯源、司法协作、区域共治共管共建等方面相互促进、共同发力，不断增强黄河流域生态保护的系统性、整体性和协同性，开创了黄河流域生态保护和高质量发展的新局面。

二、黄河流域生态保护和协同治理面临的主要挑战

近年来，国家不断加大生态环境保护力度，采取划定生态保护红线、开展环境综合治理等举措，黄河流域生态环境质量得到不断改善。但是，黄河流域生态保护和协同治理还存在一些矛盾和问题，距离黄河流域生态空间高水平保护、高效能治理的要求，还存在一定差距，黄河流域生态环境尤其是水环境仍然面临严峻挑战。从流域生态环境形势和流域治理的情况来看，面临以下三大挑战。

1.生态环境脆弱，水资源供需结构失衡

黄河流域生态环境较为脆弱，河流健康状况仍然值得进一步关注。一方面，黄河流域水资源保障形势严峻，供需结构失衡。由于黄河流域水少沙多，土壤质地特殊，植被较少，容易形成严重的水土流失现象，从而引发滑坡、泥石流等地质灾害，对百姓生产生活造成较大影响。另一方面，黄河流域农业、矿产资源开发等产业发展需要大量水资源，导致水资源利用效率不高，同时经济社会用水还在不断增加，加剧了水资源供需失衡问题，而黄河流域水污染尤其是支流水污染问题导致水资源供需矛盾进一步尖锐化，流域水污染治理困难，生活、生产、生态用水供需失衡加剧（张可云，2020），并产生了复杂的社会发展和黄河流域治理的冲突。

2.协同机制缺失，流域生态治理碎片化

首先，行政区划分割制约黄河流域协同治理。地区间行政壁垒的存在不仅对区域经济的横向联系产生影响，而且对流域治理具有影响。这是由于在中国，河流流域一般按照行政区划进行管辖，在同一行政区划内，流域治理能够按照统一的标准、政策进行管理和维护，然而在流域上下游、左右岸等涉及不同的行政区域管辖时，地方政府可能会因为自身发展利益而忽视了整体利益，导致流域协同治理缺失，最终形成“公地的悲剧”。黄河干流流经9个省（区），各省（区）之间形成横向的“块块分割”，阻碍了地区间的协同合作，对流域生态环境整体性和系统性产生影响。其次，条块分割导致黄河流域“九龙治水”。即使在同一地区内部，由于水资源、水环境等由不同职能部门管理，使得流域生态环境治理呈现出“横向分散”的碎片化特征，例如，在黄河流域生态环境治理中，承担管理职能的部门包括生态环境部门、自然资源部门、水利部门、农业部门等，在各部门之间信息共享和沟通渠道尚未完全建立的情况下，容易形成“九龙治水”等分割管理问题。最后，联系机制较弱影响上中下游治理成效（彭本利、李爱年，2019）。黄河流域空间范围较大、经济发展等各方面差异十分明显，使得各地面临的治理压力存在差异。一方面不同行政区域之间缺少必要的沟通和联系机制，影响区域协同、信息共享、产业协同等；另一方面缺少必要的流域生态保护补偿机制，未能形成有效的上游生态保护激励机制，影响治理成效。

3.规划体系滞后，流域开发保护“多规不一”

长期以来，由于各职能部门之间信息沟通不畅、职能分工不同以及部门利益的存在，导致各类发展规划、主体功能区规划、土地利用规划、城乡规划等不同类型的规划之间存在国土空间开发利用和保护之间的重叠，一方面对实际工作的开展造成一定的影响，另一方面也导致国土空间开发无序现象的出现。例如，自然保护地与永久基本农田重合、湿地与防洪工程重叠等现象时有发生。2019年5月23日，中共中央、国务院出台《关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干建议》，要求建立国土空间规划体系并监督实施，将主体功能区规划、

土地利用规划、城乡规划等空间规划融合为统一的国土空间规划,实现“多规合一”,强化国土空间规划对各专项规划的指导约束作用。

三、国内外流域生态协同治理的经验及对黄河流域的启示

以协同治理的方式来提高黄河流域生态质量有助于提高治理效能,形成生态保护合力,从而实现绿色发展。流域生态环境协同治理在国内外发达地区已经进行了广泛的实践,有较多的成熟经验值得借鉴。

1.国内外流域生态协同治理的经验总结

国外流域生态环境协同治理的主要经验包括:一是成立相关流域行政管理机构(流域管理委员会)。美国通过政府行政、州与州之间投票协商或者委托第三方管理机构开展跨流域治理,比较典型的有田纳西河流域管理局、特拉华河流域委员会。二是制定相应的法律法规。韩国在汉江治理过程中,出台《水源地保护法》《废弃物管理条例》等,同时加强监督,对违法行为严厉处罚。三是拓展多元化融资渠道。英国在泰晤士河流域治理过程中,政府出资设立污水处理厂、银行贷款支持泰晤士河治理、部分企业自行出资开展污水处理、居民和企业通过水费承担部分排污费。四是重视科学技术的研发应用。美国重视流域治理的科学实验和仿真模拟,德国积极开发黑臭水体治理技术等。

生态环境协同治理是长三角区域一体化发展的重要内容,其主要经验包括:一是坚持规划引领,国家层面已公布《长江三角洲区域一体化发展规划纲要》《长三角生态绿色一体化发展示范区总体方案》,成为长三角生态协同治理的顶层设计与基本遵循。二是健全跨区域的环境协作治理机制,如成立长三角区域环境防治协作小组、开展区域污染协同治理、打造一体化发展样板等。三是开展示范区建设,上海、江苏、浙江共同建设长三角生态绿色一体化发展示范区,探索绿色一体化发展新机制,包括环境综合治理机制、重污染天气联防联控机制、水质监测预警与信息共享机制等。四是强化科技力量支撑,充分利用长三角丰富的科技力量开展环境监测、信息预警、排污管理、信息共享等工作。

长江经济带生态协同治理经验包括:一是成立“1+3”省地协商合作机制,“1”是由推动长江经济带发展领导小组办公室牵头的长江流域11个省(区、市)协商合作机制,“3”是按照上中下游成立的3个区域性协商合作机制,并在相关机制下开展联合专项行动。二是坚持水岸协同治理,大力开展长江岸线综合整治,包括岸线生态修复、治理面源污染、整顿岸线资源等。三是实施生态环境监管正面清单和负面清单管理,强化生态环境硬约束,对纳入正面清单的企业进行差别化管理,发挥环境守法企业的正面激励和示范效应。四是加大信息技术应用,将基于机器学习的大数据预测分析等信息技术应用于流域防洪、水资源调度、河道整治等方面。

2.国内外经验对黄河流域生态协同治理的启示

第一,明确协同主体。黄河流域涉及众多行政区域以及不同的社会主体,因此首先应当明确各利益主体。从政府层面来看,一方面包括流域途径的各行政区域,主要以“块”为主,地区间联系也基本上以横向协作为主要方式;另一方面在不同行政区域内部,主要以“条”为主,各职能部门之间负责流域生态治理的不同方面,部门间主要以横向分工为主,部门内部则主要以垂直联系为主。然而在现实中,不同区域级别上的不对等以及行政上的隶属关系都可能对流域生态协同治理产生影响(张学良、林永然,2019),因此黄河流域生态协同治理可以借鉴长三角一体化发展的机制建设经验,构造不同行政层面的“三级运作”协调机制,从而保障各协同主体之间形成有效的联系机制。从企业层面来看,加强生产方式变革、实现创新驱动发展是生态保护的根本途径,然而,这在一定程度上会带来企业生产和研发成本的提高,从而可能影响企业利润。从居民的角度来看,生态环境的改善是安居乐业的重要内容,直接影响着居民的健康状况和福利水平,也是实现共享发展的主要内容。

第二,坚持规划引领。编制实施流域协同治理规划是规范流域协同治理的重要内容。在推进协同治理过程中,出台黄河流域生态协同治理规划,一方面有助于实现“多规合一”,建立责权明晰、公平有序的国土空间规划体系,实现国土开发保护“一张图”,消除流域不同土地利用主体之间

的重叠问题，平衡各行政主体之间的发展空间需要；另一方面有助于实现各地区专项规划与流域协同治理规划之间的衔接，以黄河流域国土空间规划为基础，各地区发展规划和其他专项规划进行主动对接，并避免任意修改，能够强化流域生态和国土空间规划的权威性和有效性（田玉麟、陈果，2020）。

第三，健全机制建设。从国内外发达地区的经验来看，良好的协商和沟通渠道是实现生态协同治理的重要内容。其中，欧洲地区拥有以欧盟为代表的高度一体化组织，不同地区之间拥有完整的组织结构和制衡机制，在此影响下，莱茵河流域各方能够充分表达自己的利益诉求并进行磋商，各国进行合作开发及治理，形成区域之间的良性合作；长三角地区拥有相对完备的政府协商机制、经贸合作机制、区域协同治理机制以及资源共享机制等，为实现高质量一体化发展提供了重要保障。机制建设的作用在于各协同主体之间通过有效的协商和沟通机制，定期进行会晤磋商以及专题研究工作，解决流域生态治理的重要问题；同时建立联合执法、信息共享、司法协作等机制建设也有助于强化跨区域治理的效能（黄燕芬、张志开等，2020）。

第四，加强保障工作。一般而言，跨区域的经济合作和生态协同治理需要建立统一高效的协调机构来进行总体协调和指导，通过在国家层面建立高规格的综合协调机构，协调国家部委以及地方政府的利益关系，避免管理的多头局面，统一进行相关的规划和流域生态监管。法制保障工作则是生态环境治理中必不可少的内容（张震、石逸群，2020），在美国田纳西河流域治理中，美国国会通过《田纳西流域管理局法》，在国家层面给予法律法规方面的支持，从而在法制保障以及跨区域协调机构的统一管理下，保障流域生态协同治理的有序进行。

第五，拓宽参与渠道。社会各界的共同参与方式包括企业与政府的沟通机制、居民与政府之间的联系和沟通、社会组织之间开展的各类学术交流活动以及信息共享行为等，是流域生态协同治理的重要手段。通过完善社会各界参与，一方面有助于政策制定者了解社会各界的发展需要和利益诉求，减小社会摩擦成本，为企业和居民创造良好的发展环境和生活环境；另一方面有助于集思广益，形成更加有效、多元的社会治理体系。

四、以协同治理推进黄河流域生态保护的对策建议

在借鉴国内外流域治理经验的基础上，结合黄河流域生态协同治理的现状，提出以下对策建议。

1.加强顶层设计，开展黄河流域整体规划编制

双层治理结构已成为区域环境联动治理的重要内容（陈锦文，2020）。借鉴京津冀协同发展、长江经济带建设以及长三角一体化发展等国家战略的发展经验，中央层面成立相关领导小组统筹协调黄河流域重点工作，以此来强化黄河流域生态治理的整体性和协同性，充分发挥中央与地方之间的统筹互动关联，为黄河流域生态协同治理提供强有力的保障。在中央相关领导小组的指导下，国家发展和改革委员会、生态环境部、自然资源部、水利部等应会同各地方主体，制定全流域发展规划纲要和相关政策措施，协调黄河流域生态治理中的重大问题，强化分类指导与精准施策相结合，完善空间治理格局（林永然，2020）。各地方根据黄河流域整体规划出台各自的行动方案，并建立健全上下游毗邻地区规划对接机制，协调解决地区间合作发展的重大问题，提高生态协同治理的有效性。同时，切实发挥现有黄河流域相关职能部门的职能，例如进一步明确和发挥黄河水利委员会的作用，实现黄河流域水资源的合理开发，并与生态环境部黄河流域生态环境监督管理局相互协作，统筹协调黄河流域生态治理的具体工作。

2.推进协同监管，创新流域生态保护机制建设

推进协同监管是实现黄河流域生态协同治理的有效途径。一是要健全黄河流域环境监管执法体系。一方面加强联合执法，通过对流域内水生态环境保护修复联合防治、联合执法，强化信息共享，消除黄河流域生态监管盲区；另一方面加强司法协作，研究设立黄河流域生态保护法庭，积极推动黄河流域9个省（区）司法部门协调配合机制，实现全流域生态环境司法保护与治理一盘棋。二是要协调黄河流域生态保护标准。相关省（区）之间主动对接国家有关环保要求，严格划定流域产业和环境准入标准，并逐步提高产业准入标准的一致性；有力管控各排污主体的相关责任，通过树立流域生态一盘棋思想，推进区域间水、气、土等环境要素的排

放、治理等标准统一,减少生态治理中的各方推诿,实现流域生态环境共建共治。三是要加强分类指导。在流域生态保护中应当充分考虑黄河上中下游的差异,根据区域特色、功能定位、禀赋特征等内外部条件来制定差别化的治理和保护措施,针对不同污染原因实施分类保护和分区保护。其中,上游要注重水源的涵养;中游要注重水土流失的预防;下游要注重湿地生态系统的保护,加大对非法建设项目的整治,协同推进黄河流域的环境治理(金凤君,2019)。

3.加强区域沟通,拓宽流域生态保护协商渠道

在当前黄河流域生态协同治理的过程中,应当加强区域沟通,建立和完善区域协作机制,保障生态建设以及其他方面跨区域合作的有序进行。一是要建立健全政府协商机制,借鉴长三角一体化发展中的"三级运作"机制,涵盖地区主要领导、主管领导以及具体执行者等多个层面,出台包括决策、协调以及执行等的多层协商机制。二是加强具体工作开展以及试点工作,包括尝试设立黄河流域生态保护和高质量发展办公室,共同协商解决流域治理中的基础问题和紧迫问题,提高协同治理效能;开展黄河流域生态协同治理示范区试点工作,通过规划衔接、政策衔接、执法衔接等方面的工作,切实打破行政壁垒的限制,积累并形成跨区域治理可复制、可推广的经验。三是要加强信息沟通和共享机制建设,尝试建立流域生态协同监管平台,及时发布黄河流域生态治理相关信息,建立并形成重大环境问题预警机制,定期开展环境联合执法行动,实现国家协调、区域统筹、地方负责的管理机制。四是要推进区域合作,尝试建立黄河流域生态补偿机制,以当前建立更加有效的区域协调发展新机制为契机,借鉴国内外流域生态补偿机制中的成功经验,通过设立补偿基金、治理基金等,对流域上下游之间的水环境质量进行价值化处理,提高黄河流域环境保护的积极性,从而切实体现"绿水青山就是金山银山"的发展理念。

4.完善治理体系,提高流域生态协同治理效能

加强政府、社会、公众等流域治理主体之间的协同,完善党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障、科技支撑的治理体系。一是完善河长制度,加强社会协同。构建"党政河长+司法河长+社会河长"管理体系;建立流域生态协同治理平台,发挥社会公益组织的监督作用,形成全民参与、社会共治的流域保护格局。二是创新公众参与方式,提高公众参与水平。与支付宝"蚂蚁森林"开展合作,开展黄河流域公益林建设,推动"互联网+全民义务种树",实现义务植树线上线下双轨并行,充分利用网络平台提高公众的知晓率和参与度,发动全民广泛参与。三是加大信息科技应用,发挥互联网平台在流域协同治理中的作用。在国土空间基础信息"一张图"的基础上,建立"数字黄河"大数据综合信息平台,发挥大数据应用在决策应用、趋势预测以及预警监管等领域的作用,通过"人工智能+机器学习"等技术,对黄河流域综合信息进行分析和研究,完善数据治理机制。四是加强舆论引导力度,营造流域保护浓厚氛围。利用广播电视、网络、新媒体平台等进行黄河流域生态保护公益广告宣传覆盖,推动黄河保护宣传进社区、进农村、进校园、进企业。对黄河流域生态保护中做出突出贡献的个人、企事业单位和公益组织进行表彰,在全社会树立黄河流域生态保护典范。

5.强化法制保障,健全流域协同治理长效机制

强化保障机制和长效机制建设是实现黄河长治久安的根本所在。一是要加强法制工作建设。在国家层面研究并制定专门的黄河流域生态保护法律,将国家有关法律制度与黄河的特点和实际紧密结合并使之具体化,筑牢流域生态治理底线,做到"有法可依"。黄河流域各省(区)在此基础上制定保障生态红线的地方性法规,并加大对突破生态红线行为的惩处力度。二是要完善考核机制建设。现行考核体系主要以GDP、财政收入等为主,各地为了自身利益,容易忽略对整体利益的考量。在黄河流域协同治理中,应当借鉴国内外关于流域综合管理的理论和实践,建立黄河流域统筹协调、系统高效的综合管理制度,如建立流域内各级党委、政府保护黄河的目标责任制和考核评价制度,减少地方政府由于竞争和非合作行为带来的不利影响(王喜成,2020)。三是建立奖惩机制。加大对流域生态环境问题的责任追究和惩处力度,加强对流域生态薄弱环节治理的跟踪和监督;设立黄河生态保护基金、补偿基金、治理基金等,对流域上下游之间的水环境质量进行价值化处理,提高黄河流域环境保护的积极性,推动黄河流域绿色发展战略目标的统一。

参考文献

[1]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[J].求是,2019(20).

[2]张可云.推动黄河流域生态保护和高质量发展的战略思考[J].区域经济评论,2020(1).

[3]张学良,林永然.都市圈建设:新时代区域协调发展的战略选择[J].改革,2019(2).

[4]田玉麒,陈果.跨域生态环境协同治理:何以可能与何以可为[J].上海行政学院学报,2020(2).

[5]陈锦文.可持续发展导向的区域环境联动治理:场景与整合[J].天津行政学院学报,2020(3).

[6]林永然.以中心城市建设推进黄河流域高质量发展[N].学习时报,2020-06-01.

[7]金凤君.黄河流域生态保护与高质量发展的协调推进策略[J].改革,2019(11).

[8]王喜成.要着力弥补黄河流域发展短板[J].区域经济评论,2020(1).

Collaborative Governance: Practical Path of Ecological Protection in the Yellow River Basin

Lin Yongran Zhang Wanli

Abstract: Ecological protection and high quality development of the Yellow River Basin are an important part of the regional coordinated development in China. As one of the core logics of systematization, integrity and coordination in the methodology of comprehensively deepening reform, collaborative governance is of great significance to promote ecological protection and high quality development of the Yellow River Basin. Provinces along the Yellow River Basin have carried out a lot of work in promoting the ecological governance of the Yellow River Basin, but there are still problems such as fragile ecological environment, fragmentation of watershed governance and "different regulations" of watershed protection. Promoting collaborative governance, including the innovation of watershed governance model and the innovation of watershed communication and coordination mechanism, is conducive to promoting the ecological quality of the Yellow River Basin. In practice, we should strengthen the top-level design, promote collaborative supervision, reinforce the construction of basin consultation mechanism, refine the basin governance system, and establish a sound long-term mechanism of basin governance, so as to improve the governance efficiency of the Yellow River Basin.

Key Words: Collaborative Governance; Yellow River Basin; Ecological Protection

(责任编辑:张 子)