

【城市经济研究】

中心城市对接服务国家重大区域发展战略研究*

覃剑 赵蓓蕾 巫细波

摘要:国家重大区域发展战略是新时期中国推动区域协调发展的战略举措。党的十八大以来,国家对区域发展战略作出了一系列更加精准、精细的部署,推动更有层次、更加均衡、更高质量的区域发展新格局加快形成。作为国家中心城市,广州应牢牢把握新阶段中国区域发展的新形势、新要求,分类对接服务战略试验区、战略引领区及战略支撑区,通过健全中枢式便捷高效交通网络、携手共建三大战略发展轴带、推动开放创新平台联动共建及培育重点合作对接领域与机制等,全面深度融入国家重大区域发展战略,努力成为推动中国区域协调发展和促进共同富裕的引领者和排头兵。

关键词:区域合作;区域协调;中心城市;广州

中图分类号:F061.5 **文献标识码:**A **文章编号:**2095-5766(2022)03-0099-08 **收稿日期:**2022-02-13

***基金项目:**广东省哲学社会科学规划项目“多期POI大数据下的粤港澳大湾区商业空间结构演变特征及影响因素研究”(GD21CYJ06);广州国家中心城市研究基地资助项目。

作者简介:覃剑,男,广州市社会科学院区域发展研究所、广州城市战略研究院研究员、经济学博士(广州 510410)。

赵蓓蕾,女,广州城市战略研究院研究实习员(广州 510410)。

巫细波,男,广州市社会科学院广州粤港澳大湾区研究院研究员,通信作者(广州 510410)。

区域合作和区域一体化是推动区域协调发展的重中之重,为顺应国内外发展变化新形势,应对国内区域经济社会发展出现的新情况、新问题,近年来国家陆续出台一系列重大区域发展战略,积极谋划区域协调发展新思路,促进各区域加强合作与联动发展。随着区域重大发展战略的相继出台,学者对区域协调、区域合作以及区域对接的研究愈加重视。对于区域协调发展,学者主要关注其发展历程、现状特征、影响因素及协调机制;对于区域合作,大都集中在合作机制探讨、跨区域协同治理、合作对策研究及影响效应这几个方面;对于区域对接的现有文献较少,且多为政府的决策报告,文献大多侧重于定性描述,定量研究较少。可见,现有研究均是以国家重大发展战略为指导,探讨区域协调的路径,亦或是以两个特定区域为研究对象,专

注探索区域间某一领域的合作,研究内容缺乏全面性与综合性,有关区域对接方面的研究尚待进一步深化。因此,本文以广州对接服务国家重大区域发展战略为主题,立足于中心城市与国家重大区域发展战略特征,深刻剖析广州与区域重大发展战略对接合作的路径,既是对现有理论思路的创造性发展,也是对中心城市对接服务区域协调发展研究内容的丰富。

一、国家重大区域发展战略的三大特征

改革开放以来,我国先后启动实施了东部沿海地区率先发展、西部大开发、东北地区等老工业基地振兴、中部地区崛起等区域发展战略,着力推动区域非均衡发展战略转向区域均衡协调发展战

略。党的十八大以来,针对我国区域发展新形势、新要求以及新时期国家战略发展需要,国家又相继作出自由贸易试验区建设、“一带一路”建设、京津冀协同发展、长三角经济一体化、长江经济带发展、粤港澳大湾区建设、黄河流域生态保护和高质量发展等一系列重大区域发展规划,开启了区域协调发展和区域高质量发展的新时代。回顾过去、展望未来,可以发现中国重大区域发展战略正呈现出三大明显特征。

1.层次分明、有机联系的高质量区域发展新格局加快形成

立足于不同地区的资源禀赋、比较优势以及环境容量,我国在整体上逐渐形成了由主体功能区战略、区域经济布局战略、重大区域发展战略、国土空间开发战略和区域协调发展战略等共同构成的区域开发战略体系,层次分明、优势互补、有机联系的高质量区域发展新格局加快形成。具体来看,我国的区域空间开发呈现出明显的“点、圈、带、面”多层次相互交汇、互为补充的大格局。其中,“点”即为自由贸易试验区、浦东新区、前海合作区、横琴合作区等承担重要使命的特殊功能区,这些功能区面积相对较小、交界较为明确,在国土版图上分布广泛并逐渐成为区域战略增长极点。“圈”即为围绕国家中心城市或区域中心城市布局建设的都市圈和城市群,其正在成为资源要素承载和经济集聚发展的主要空间形式。事实上,根据国家发展和改革委员会的统计显示,“十三五”时期我国重点建设的19个城市群的GDP、人口占全国比重已经分别超过88%和80%,未来这一比重还将持续扩大。“带”即为各类沿江发展带、沿海发展带、高铁发展带、“一带一路”沿线等,发挥轴线串联作用链接各区域主要发展平台和空间载体,正成为国土空间和经济空间布局的主动脉和廊道纽带。“面”即为涉及行政面积范围较大的区域,如西部地区、中部地区、东北地区等。随着区域交通网络和新型基础设施网络的日益完善,“点、圈、带、面”等各类型区域内部经济一体化进程不断加快加深,区域之间人口流动、要素交换更加便捷频繁,跨区域产业链加快布局,人口和经济要素在向中心城市集聚的同时也加速向外围扩散,呈现出双向流动的态势,各区域板块之间的联动性、协调性持续增强。

2.各有特色、梯次推进的精细化区域发展政策导向加快形成

根据不同类型区域的发展基础与定位导向,国家有针对性地制定出台了一系列更加精准精细的区域政策措施。这些政策措施大致可以划分为如下三类。

第一类为战略试验区发展政策,主要针对自由贸易试验区、国家级新区、临空经济示范区、生态文明试验区、海洋经济示范区、产城融合示范区、产业承接转移示范区、城乡融合发展示范区、综合改革试验区、开放合作试验区等重大功能区。国家赋予这些功能区在特定领域开展试验探索的使命。围绕这一使命,其政策的落脚点是支持这些功能区先行先试创新发展,持续发挥引领作用,探索形成可复制和可借鉴的新经验和新做法,并在更大范围进行推广。目前,我国已经分批次设立了21个自由贸易试验区、19个国家级新区,自由贸易试验区和国家级新区的政策体系已经逐渐趋于成熟完善。此外,党中央、国务院相继发布的支持浦东新区、前海合作区、横琴合作区建设的政策意见也是战略试验区发展政策的典型代表,这些功能区都被赋予在高水平改革开放、率先实现社会主义现代化、“一国两制”探索等领域中开展引领式、创新式试验示范的使命。

第二类为战略引领区发展政策,主要针对京津冀地区、长三角地区、粤港澳大湾区三大区域。国家赋予这些区域充当全国发展领头羊的使命,推动全国高质量发展。围绕这一使命,其政策的落脚点是推动三大区域内部高质量协同发展,着力打造我国南部、北部、中部地区的经济中心,成为全国经济社会发展的引擎,代表国家参与世界级城市群竞争。具体来看,粤港澳大湾区的政策目标是促进香港和澳门实现繁荣稳定发展,促进其更好更快地融入国家新发展格局,推动粤港澳大湾区在科技创新、现代经济、改革开放以及宜居宜业等方面发挥引领作用。京津冀地区的政策目标是探索强化北京非首都功能、推动城市高质量发展、增强中心城市支撑能力、推动区域差异化协同发展的新路径和新模式。长三角地区的政策目标是在经济发展较好和城镇化水平较高的区域探索推动区域一体化的新路径、新模式,包括如何更好实现不同层级城镇的竞争合作、连接互动、协同创新、共享市场等,

在全国区域高质量发展当中发挥示范引领作用。

第三类为战略支撑区发展政策,主要针对长江流域、黄河流域、中部地区、西部地区和东北地区。这些区域面积相对较大,经济社会发展相对落后,但又是支撑我国建设社会主义现代化强国的重要区域。在实行特殊功能区引领和“三大引擎”驱动区域战略的同时,为更好实现区域的均衡协调发展,战略支撑区政策的落脚点是以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,因地制宜地推动高效发展与特色发展,补齐相关领域的发展短板,减少与东部地区的发展差距。具体来看,黄河流域、长江流域的发展更加强调保护性开发,实现绿色发展。西部地区更加强调提升优质公共服务水平、人民美好生活水平和可持续发展能力,在融入国家发展大局中更好地享受改革发展成果,实现共同富裕。中部地区更加强调依托和发挥制造业基础优势,加快建设若干规模体量庞大、具有世界竞争力的先进制造业产业集群,构建以此为支撑的现代产业体系,全面增强地区之间、中心城市与其他城市之间、城镇与乡村之间的协调发展,探索内陆地区高水平对外开放新路径,加快实现中部崛起和跨越发展。东北地区更加强调通过优化营商环境、推动市场经济发展、优化产业结构、推动关键领域改革等为发展注入新活力,实现新一轮的振兴发展。

3.统筹兼顾、多方联动的精准化区域协调发展机制加快形成

一是区域发展战略布局体系更加完善。为构建高质量发展的区域经济布局和国土空间支撑体系,我国逐渐探索形成了主体功能区战略、区域重大战略、区域协调发展战略等有机衔接、互为补充的区域发展战略体系。其中,主体功能区战略着眼于全国资源环境承载力和地区比较优势,明确了高质量国土空间开发保护的整体框架和总体要求。区域重大战略对战略试验区、战略引领区、战略支撑区以及中心城市和城市群开发建设进行系统谋划和具体推进。区域协调发展战略一方面对各战略支撑区域内部的开发与建设融合互动提出了具体要求,另一方面也对推动全国各大区域板块之间的联动发展提出了具体措施。二是重大区域发展战略更加注重顶层设计。为加快形成区域协调发展合力,党中央、国务院对重大区域发展战略的制定设计和组织实施更加重视。如京津冀协同发展、

粤港澳大湾区发展、黄河流域生态保护和高质量发展等战略的制定都是直接由国家相关部委代表国家来组织,并提交党中央、国务院进行审议通过。重大区域发展战略的领导机制、工作机制越来越成熟,重大区域发展战略规划和实施的科学性、稳定性、延续性得到空前重视。三是区域协调联动发展机制更加健全。围绕实现区域协调发展的目标,我国的政策工具越来越丰富。区域发展战略统筹机制、国内大市场一体化发展机制、区域重大项目推进机制、区域协调发展政策协同机制、区域基本公共服务均等化机制、区域合作互助机制、区际利益补偿机制、区域财政转移机制等更加有效的区域协调发展新机制加快形成并有效发挥作用,地区之间的各种隐性和显性障碍壁垒持续消除,统筹兼顾、竞争合作、有机协调、共建共享的区域协调发展新格局加快形成。

二、广州对接服务国家重大区域发展战略的思路策略

作为国家中心城市,同时也是粤港澳大湾区的中心城市,广州竞争优势明显、创新要素聚集、经济实力雄厚,在国家发展大局中具有极为重要的战略地位。根据中国社会科学院发布的《2021年中国城市竞争力报告》显示,广州综合经济竞争力排名位居国内主要城市第5位,可持续竞争力位居国内主要城市第6位。面向“十四五”时期及今后更长一段时期,在新发展理念的指引下,广州应科学认识和把握自身在国家战略发展大局中的使命担当和地位作用,找准突破口和切入点,寻求区域合作联动发展路径,积极对接、主动服务、深度融入国家重大区域发展战略,既有利于我国构建高质量区域经济格局、促进区域协调发展、做大做强国内市场、构建新发展格局,也有利于广州拓展辐射范围、提升发展能级、强化功能引领、实现高质量发展,加快建成国内大循环中心节点和国内国际双循环战略链接城市。

1.总体思路

随着国家重大区域发展战略的实施推进以及区域协调机制的不断完善,更多的区域增长极加快形成并成长壮大,多层次合作共赢的区域新发展格局加快形成,为粤港澳大湾区拓展经济纵深以及畅通要素循环、产业循环、市场循环提供了新契机。

近年来,党中央、国务院对区域合作发展、区域协调发展与区域协同发展高度重视。早在2015年、2016年,国家发展和改革委员会就先后出台了《关于进一步加强区域合作工作的指导意见》《关于贯彻落实区域发展战略促进区域协调发展的指导意见》等政策文件,明确提出推动区域发展战略和区域合作发展的指导思想、基本思路、主要原则、重点领域、平台载体以及体制机制等。2018年,中共中央、国务院颁布《关于建立更加有效的区域协调发展新机制的意见》,专门从机制上为推动区域协同和协调发展提供了保障。此外,习近平总书记多次对区域总体发展战略和区域合作协调发展作出重要论述,形成了新形势下促进区域协调发展的总体战略思路:一是在区域政策制定上,强调遵守区域客观经济发展规律,充分发挥各地区的比较优势,形成更加有效的区域合作与协调发展机制;二是在区域经济布局上,强调以中心城市和城市群为主要载体,形成优势互补、开放联动、高效集聚、高质量发展的新格局;三是在区域发展目标上,强调缩小区域基本公共服务、基础设施和人民生活水平之间的差距,形成迈向共同富裕的良好局面。

根据新时代国家区域合作与协调发展的总体思路,广州对接服务国家重大区域发展战略,必须根据各区域的基础条件、定位目标以及优势短板,按照高质量的发展要求,立足自身在国内大循环和国内国际双循环中的位置和优势,以规划对接、政策对接、交通对接、项目对接、平台对接、功能对接、市场对接为重点,以完善对接服务国家重大区域发展战略的体制机制为抓手,畅通与各类区域商品、要素和服务的循环流转网络,持续增强国家中心城市集聚承载能力与辐射带动能级,努力成为推动我国区域协调发展的排头兵和引领者。

2. 对接导向

一是尊重差异,分类对接。一方面,在制定实施重大区域发展战略过程中,国家对不同的功能区和区域有不同的发展定位、发展重点和发展政策;另一方面,各类区域地理区位、资源禀赋和比较优势各有不同,与广州的经济联系强度也有差异。因此,广州在对接服务国家重大区域发展战略过程中,必须根据各区域的基础条件、定位目标与优势短板,按照“一区一策”的原则分类细化对接服务各个区域的目标任务和具体措施。

二是把握边界,精准对接。国家重大区域发展战略的制定主体是政府,体现了国家意志。但在具体推进中,又需要更多地依靠市场主体来参与完成。因此,广州在对接服务国家重大区域发展战略过程中,应紧紧围绕国家的战略需求以及企业、投资者等市场主体的具体需求,坚持需求引领,从宏观与微观两个层面实现精准对接。具体来看,政府侧重于在对接方向引领、重大项目协调、制度开放衔接、优化营商环境等方面发挥作用;市场在区域资源配置中发挥决定性作用,主导要素跨区域流动、企业跨区域投资和产业链跨区域布局等。

三是多级联动,合力对接。无论是战略试验区、战略引领区还是战略支撑区,国家或多或少都在政策创新、项目布局、开放合作、社会发展等方面给予一定支持。因此,广州对接国家重大区域发展战略,首先要发挥国家中心城市优势,加强与对接服务区域领导机构的沟通协调,争取从中央、省级层面获得更多支持。其次,要充分发挥自由贸易试验区、临空经济试验区、国家新区、经开区等国家战略平台的制度创新和开放灵活优势,强化其与战略试验区、战略引领区以及战略支撑区中特殊功能区的合作互动,通过不同层级的联动最终形成对接合力。

四是改革创新,双向对接。国家重大区域发展战略本身就是充分发挥中国特色社会主义制度的优越性,从国家层面推动重点区域改革创新和开放发展的顶层设计和制度安排。因此,广州对接服务国家重大区域发展战略,必须对标区域改革创新的新要求、新经验,聚焦主要矛盾、重要领域和关键环节,深化制度与政策体系改革创新,建立更加科学、有效的合作发展新机制。充分发挥广州作为国家中心城市和综合性门户城市的优势,强化流量集聚与辐射带动功能,成为国内大循环的中心节点和国内国际双循环的战略链接。

3. 对接策略

一是创新与共享:广州与战略试验区对接。从国家出台推进前海、横琴、浦东、雄安等地的建设规划和实施方案来看,战略试验区普遍定位高、制度新、开放大,不仅承担了创新探索的重要使命,同时也担当了区域发展示范区和先行区的角色。因此,广州与战略试验区对接合作,重点是强化与对象区域制度创新成果的共创共享,加快复制吸收战略试

验区的先行先试政策和先进做法,推进规则衔接、机制对接,不断提升自身体制机制创新活力,强化支撑力度。

二是牵引与协同:广州与战略引领区对接。国家出台京津冀地区、长三角地区和粤港澳大湾区发展规划,既强调三大战略引领区的协同与高质量发展,也强调其对区域整体发展的辐射带动作用。广州是粤港澳大湾区的中心城市,应通过全面推进制度机制、基础设施、科技创新、产业协同、交往交融的联通,在建设国际一流湾区和世界级城市群中发挥引擎作用。对接长三角地区和京津冀地区,重点是加强与北京、上海等中心城市的合作,着力推动这些城市的科技、资本、产业和企业资源外溢到广州,共同引领提升中国城市在全球城市体系的综合竞争力。积极嵌入长三角一体化和京津冀协同网络体系,突出与各级城市的合作重点与特色,共同推动新型城镇化发展。

三是平台与服务:广州与战略支撑区对接。战略支撑区正处在改革发展、开放发展、绿色发展、振兴发展的关键时期,广州应紧紧围绕这一阶段需求特征,充分发挥自身功能性优势、枢纽性优势和开放性优势,大力推动平台共建互联,全面增强辐射与服务能力。着重发挥广州国际商贸中心、国际综合交通枢纽和门户性城市优势,吸引更多的国内外人才、资金、技术和战略投资者,促进战略支撑区优势企业和产品走出去开拓国际市场。加快输出“广州创新”“广州服务”“广州文化”“广州品牌”,助力战略支撑区全面优化营商环境,增强改革创新活力,持续强化发展新动能。充分发挥广州科技教育文化医疗中心优势,助力战略支撑区社会公共服务高品质发展和科技创新能力提升。同时,充分发挥战略支撑区市场规模大、资源能源丰富等优势,助力产业链供应链和资源能源的安全稳定。

四是畅通与枢纽:广州与战略发展带对接。国家推动战略发展带建设,旨在串联起沿线各类空间,促进沿线地区经济社会共同发展。根据著名地理学家麦金德提出的“世界岛”理论,在世界区域经济版图中,大陆中心地带具有聚集性,大陆边缘的沿海地带具有外部性。建立沿海地带的目的是在对外部获得支点,但支点必须要有通往内陆的通道。按照这一理论,广州连接京广华中走廊、高铁经济带和西江经济带形成的大纵深,可对我国沿海

经济带、海上丝绸之路经济带发展形成核心支撑点。以广州为核心支点,形成的高铁带和西江带相互交织的水陆两条轴线,其交织地带将成为联动贯通东、中、西部地区的核心地带。因此,广州应牢牢抓住这一区域发展规律,强化联通与畅通海陆能力,在我国陆海统筹战略中发挥枢纽作用,引领并融入战略发展带的构建当中。

三、广州对接服务国家重大区域发展战略的对策建议

未来,广州对接服务国家重大区域发展战略应着重从以下4个方面发力。

1.健全中枢式便捷高效交通网络

第一,加快构建粤港澳大湾区1小时交通圈。1小时通勤是中心城市有效带动周边地区一体化发展、建设现代化都市圈的重要衡量指标。广州对接服务国家重大区域发展战略,首要任务是通过重大交通项目规划建设,共建粤港澳大湾区快捷融合的多层次区域轨道体系、深度互联的干线公路体系,加快构建以高速铁路、城际铁路和高等级公路为主体的城际快速交通网络,进一步联动珠江东西两岸、港澳及环珠江口区域,实现广州与粤港澳大湾区城市60分钟轨道直接到达,广州与佛山、广州与东莞等周边相邻城市中心区30分钟通勤,中心城区与南沙城市副中心、城市外围地区30分钟通勤。

第二,加快构建通达中心城市3小时交通圈。加快建设以高速公路、高速铁路和快速铁路等为主经粤东西北到达泛珠三角地区的陆路大通道,实现与省内主要城市2小时通勤,与泛珠三角主要城市3小时通勤、与长三角和成渝地区主要城市5小时通勤。依托白云国际机场,大力开拓加密国内主航线,全面实现3小时联通国内主要中心城市,进一步缩短与京津冀地区、长三角地区、西部地区和东北地区的通勤距离,增强中心城市之间、城市群之间的互动性。大力吸引国内外航空公司在广州开辟中远程国际航线航班,不断提升国际通航点数量,推动形成东南亚4小时、全球12小时航空交通圈,使更多城市和区域通过广州快速便捷地融入全球交通网络、产业网络和贸易投资网络。

第三,加快构建链接全球的国际物流大枢纽。广州应依托国际航空枢纽、国际航运枢纽、世界级

铁路枢纽,为我国其他地区参与世界交流与要素流转提供中转平台,发挥国际综合交通枢纽优势,对接服务国家重大区域发展战略。为此,应着力建设大枢纽、拓展大通道、打造大网络、搭建大平台、建设大口岸、营造大环境,升级连接广大内河地区、沿海滨水地区的水运网络,完善辐射广大内陆地区的对外高速公路货运主通道,增强陆海空大通道互济能力,与各个城市共同推进海铁联运、空铁联运、港口联运、航空联运等业务,加密区域物流干支网络,构建通达重要城市群的智慧绿色物流通道,着力建设连接国内国际的现代化国际物流中心。

2.携手共建三大战略发展轴带

第一,建设“一带一路”重要枢纽城市。“一带一路”贯穿亚欧非大陆,在国内横跨东部、东北、西南、西北等地区,涉及我国大部分国土面积,肩负促进区域合作与协调发展的使命。广州是“一带一路”的重要枢纽城市,应通过运输大通道建设、经贸文化平台建设等举措,全力推动建设并深度融入海上丝绸之路、空中丝绸之路、陆上丝绸之路、数字丝绸之路,增强与东部沿海地区重要城市和港口城市的合作,提升与长江经济带、黄河流域、成渝地区以及西部地区的联系能力,着力打造成为连接东中西、辐射南北方、对接国内外的战略引擎。

第二,建设西南、华中、沿海高铁经济带。高铁经济带以高铁为纽带,带动高铁周边区域实现更好互联互通,进而带动沿线地区城镇体系建设,促进要素更快捷高效流动和更高效率配置,推动产业集聚发展、产业链更好分工协作、社会公共服务共建共享和生态环境协同保护。当前,高铁经济带正成为新时代国家和地方推动区域协同发展的新兴路径和新模式。广州是我国重要的高铁枢纽,向西南方向应依托南广高铁、贵广高铁、成贵高铁、南昆高铁线,携手沿线区域共同打造粤桂黔滇川高铁经济带,拓展大西南腹地。向中部地区应依托京广高铁、赣深高铁等线,接入京九高铁、西武高铁,打造到华中地区的高铁经济带,建设与长江经济带联动发展的新廊道。向南与向东应加快建设广汕高铁、广湛高铁、广珠高铁,接入沿海高铁网络,携手打造沿海高铁经济带,建设与海西经济区、长三角经济区联动发展的新通道。

第三,建设联动珠江、西江、长江的流域经济带。依托广深港澳科技创新走廊,与粤港澳大湾区

主要城市共同将环珠江口打造为最具影响力的滨水创新区和活力区,并以此为“龙头”,依托珠江—西江流域纽带作用,推动东江、西江以及北部湾、海南等航运运输与服务整合对接,拓展河海联运通道,辐射带动中上游地区经济社会发展,打造优势互补、合理分工、功能强大的流域运输大动脉和流域经济发展带。利用国家规划建设浙赣粤运河和湘桂运河的契机,依托广州港强化与运河沿线港口地区的合作,联通长江经济带主要港口,谋划建设运河经济带,将广州打造成为珠江—西江经济带和长江经济带互联互通的枢纽,增强广州通过水网辐射内陆地区的能力。

3.推动开放创新平台联动与共建

第一,推进特殊功能区联动发展。以南沙自由贸易试验区为重点,强化与横琴、前海、港澳以及海南自由贸易港的对接联动,加强与国内其他自由贸易试验区的交流互鉴,不断拓展开放的深度、高度和广度。以中新广州知识城、广州科学城、琶洲人工智能与数字经济试验区为重点,强化与其他知识经济、智能制造和数字经济国字号功能区的对接合作,共同推动区域产业高质量发展。以广州南站高铁经济示范区、广州临空经济区为重点,加强与国内外其他交通枢纽地区的合作,协同发展枢纽经济、门户经济、流量经济,打造国内外经贸交融前沿地区。以广佛合作区试验区、广清经济特别合作区、粤港澳大湾区北部生态文化旅游合作区为重点,合力推动城际交界地区开发建设,拓展区域城市网络,引领都市圈、城市群建设。

第二,强化重大平台联通服务能力。充分发挥广州商贸平台、金融平台、创新平台优势,提升广州对国家重大区域发展战略的支撑服务能力。在商贸领域,依托广交会、国际贸易数字平台、跨境电子商务综合试验区、进口贸易促进创新示范区、数字贸易先行示范区和国际消费中心城市,不断强化广州与世界市场开放对接的桥梁纽带作用。在金融平台领域,依托广州期货交易所、碳排放交易所打造跨区域期货产业链和绿色金融产业链,依托上海证券交易所南方中心、深圳证券交易所广州基地等强化与国内其他金融平台的合作,全面增强金融辐射能力和要素资源配置能力,推动区域实体经济发展。依托广州文化等各类产权交易所,推动与国内其他区域产权交易市场联网交易,促进公共资

源交易平台互联共享,建立统一信息发布和披露制度,共建区域产权交易共同市场。在创新平台领域,重点依托国家实验室、国家技术创新中心、国家产业创新中心、重大科技基础设施、高水平创新研究院、高校科研院所等的创新优势,建立对接互联的精准协作机制,提升对区域尤其是战略支撑区产业创新的支撑服务能力。

第三,推动“飞地经济”平台建设。“飞地经济”是指一个城市或者地区在行政边界范围之外的区域规划建设并管理运营的特定区域,并以此为载体集聚要素、引进产业,进而带动区域经济发展的模式。2017年,国家发展和改革委员会牵头出台了《关于支持“飞地经济”发展的指导意见》,鼓励通过发展飞地经济更好促进区域协调联动与合作共建。近年来,浙江、辽宁等地在探索建设“飞地经济”方面也取得了显著成效。“飞地经济”是推动区域产业合作共建的重要平台。广州应重点面向粤东西北地区、东北地区、西部地区和中部地区,探索政府引导、企业参与、优势互补、园区共建、利益共享的“飞地经济”合作共建机制,打造高效一流的营商环境、先进的经营管理理念和服务品牌,积极建设若干具有特色的“飞地经济”发展示范区,拓展广州城市空间,带动所在区域经济社会发展。

4. 培育重点合作对接领域与机制

第一,加强产业创新对接。强化广州与国家重大区域发展战略的产业创新对接合作,重点是与发达地区开展科技创新产业合作,与欠发达地区开展产业转型升级合作,与生态保护区开展旅游与农产品产销合作,推动形成紧密协作的跨区域产业链创新链供应链。具体而言,面向粤港澳大湾区、京津冀地区和长三角地区,重点跟踪关注深圳、北京和上海等城市新兴产业、新兴技术、高新技术企业、大型央企国企和总部企业的外溢外迁情况,强化招商引资,做好吸引落户工作。围绕“卡脖子”技术、关键核心技术,与创新型城市共建联合实验室或研究中心及国家级科技成果孵化基地和双创示范基地。面向东北、西部、中部地区等战略支撑区域,重点围绕当地产业发展基础和发展导向,通过研发技术支持、数字化升级改造、产业集群共建、合作招商引资、企业投资重组等举措,推动区域产业转型升级与高质量发展。面向长江经济带上游地区、黄河流域生态保护区以及西部广大欠发达地区,发挥广

州作为门户城市的巨大流量和交通通达优势,积极推动精品旅游线路对接,共同拓展旅游市场。发挥广州农产品技术和流通优势,加强产供销合作,实现特色农产品生产在全国、销售在广州。

第二,加强公共服务对接。强化广州与国家重大区域发展战略的公共服务对接合作,促进广州与其他区域在教育、医疗、文化、就业等方面的合作交流,携手提升区域优质公共服务水平。深化优质教育合作,加快引进国内外一流大学、中学到广州建设分校、研究院及科技创新园区等,鼓励广州学校以设立分校、学校共建、平台共享、学科帮扶、科研提升、教学协助、专家支援、师资进修、学生交流等形式全面对口支援中西部地区和相对落后地区。深化医疗卫生合作,借鉴深圳、上海、北京等先进城市政策,以创新方式引进国内外优质医疗机构和医疗人才到广州开设分支和执业,充分整合高水平医院优势专业和人才资源,与其他地区在重大疾病防治、医疗技术创新、医疗卫生人才培养、医疗机构托管共建等方面开展深度合作。拓展就业创业合作,推动南方人才市场等就业平台建设,加强与其他地区在技能培训、劳务输出、创业培训、就业帮扶等方面的合作,共建一体化数字化就业服务中心,推动各类市场信息互通共享。

第三,加强生态建设对接。聚焦生态文明建设,携手战略支撑区共同推动生产和生活绿色化,加快产业生态化和生态产业化,实现对生态环境的高水平协同保护。加强与粤港澳大湾区其他城市的战略合作,坚持生态导向,基于“山水城田海”自然资源本底,共同建设以重要自然资源为纽带、重点生态绿地为支撑的山水型生态空间网络,协同推进粤港澳大湾区生态布局和保护一体化发展。大力发展绿色金融市场和碳排放交易市场。积极推动流域生态保护协同机制建设,促进珠江、西江等流域更好实现生态监测数据共享、生态产业共建和生态环境协同治理。携手北京、上海、深圳等城市率先建设成为全国“双碳”创新试点城市,共同探索绿色低碳生产生活的有效路径。加强与其他城市在环境保护科学基础研究、环保技术攻关及环保产业等方面的合作。

第四,加强体制机制对接。加快建立健全适应新时代区域协调发展要求的跨区域合作体制机制,加强地方立法、政务服务等领域的合作,促进各地

区政府及相关机构间定期举行会晤与互访互学交流,分阶段、分梯次、分类别对接服务国家重大区域战略,主动加强与各区域相关规划和政策制度的衔接。创新政策、金融、人才等支撑模式,探索设立广州对接服务区域发展投资基金,支持广州对接服务国家重大区域发展战略过程中的关键领域、重点平台、重大项目。大力推动国资国企重组和改革,打造更具竞争力和影响力的国有企业和国有资本,加快推动国资运营平台开展跨城市和跨区域投资合作与并购活动,鼓励民营经济通过市场机制参与跨区域重大基础设施建设。建立广州对接服务国家重大区域发展战略跟踪评估机制,及时总结经验、发现问题、防范风险。

参考文献

- [1]孙久文.以区域合作促进区域发展新格局形成[J].开放导报,2021(4).
- [2]肖金成.区域发展战略的演变与区域协调发展战略的确立:新中国区域发展70年回顾[J].企业经济,2019(2).
- [3]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).
- [4]樊杰,王亚飞.40年来中国经济地理格局变化及新时代区域协调发展[J].经济地理,2019(1).
- [5]覃成林,崔聪慧.粤港澳大湾区协调发展水平评估及其提升策略[J].改革,2019(2).
- [6]张超,钟昌标,蒋天颖,等.我国区域协调发展时空分异及其影响因素[J].经济地理,2020(9).
- [7]侯杰,张梅青.城市群功能分工对区域协调发展的影响研究:以京津冀城市群为例[J].经济学家,2020(6).
- [8]张超,钟昌标.中国区域协调发展测度及影响因素分析:基于八大综合经济区视角[J].华东经济管理,2020(6).
- [9]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).
- [10]满舰远,张可云.演化博弈视角下的区域合作机制研究[J].区域经济评论,2019(2).
- [11]余璐,戴祥玉.经济协调发展、区域合作共治与地方政府协同治理[J].湖北社会科学,2018(7).
- [12]史欣向,李善民,李胜兰.广深充分释放“双城”联动效应打造世界级创新平台研究[J].城市观察,2021(3).
- [13]刘英奎,任国萍,张文娅.中国西部地区开放型经济发展对策研究[J].区域经济评论,2021(5).
- [14]黄征学.推进“一带一路”建设与国家重大区域战略融合发展[J].宏观经济管理,2019(9).
- [15]裴广一,黄光于.海南自贸港对接粤港澳大湾区:理论基础、战略构想与合作方向[J].学术研究,2020(12).

Research on the Development Strategy of Central City Docking and Serving National Major Regions

Qin Jian Zhao Beilei Wu Xibo

Abstract: The national major regional development strategy is a strategic measure to promote regional coordinated development in the new era. Since the 18th National Congress of the Communist Party of China, China has made a series of more precise and detailed deployments for regional development, promoting the formation of a new pattern of regional development that is more hierarchical, more balanced, and of higher quality. As a national central city, Guangzhou should firmly grasp the opportunity of the new situation, new stage, and new requirements, respect the differences of strategic pilot zone, strategic leading zone and strategic supporting zone, by establishing a central, convenient and efficient transportation network, working together to build three strategic development axes, promoting the joint development of open innovation platforms, and fostering key cooperation fields and mechanisms, fully and deeply integrated into the national major regional development strategy, striving to become a leader and vanguard in promoting China's regional coordinated development and common prosperity.

Key Words: Regional Cooperation; Regional Coordination; Central City; Guangzhou

(责任编辑:齐 双)