

中国区域经济学会会刊

# 区域经济评论

REGIONAL ECONOMIC REVIEW

(2023年第2期,总第62期)

双月刊

学术顾问 范恒山 程必定 洪银兴

编委会主任 金 碚

编 委 (以姓氏笔画为序)

丁任重 王一鸣 王承哲 王玲杰 史育龙

宁越敏 阮金泉 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 张其仔 陈 耀 金 碚

周金堂 赵 弘 郝寿义 贺灿飞 秦尊文

高国力 崔民选 覃成林 喻新安 魏后凯

主 编 张富禄 陈 耀

社 长 张富禄

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)

## 区域协调发展

- 5 以区域协调发展推进中国式现代化进程研究 孙久文 史文杰
- 12 中国式现代化新征程中优化重大生产力布局的战略思考 叶振宇
- 19 以农业强省建设为支撑促进河南城乡融合区域协调发展研究 张占仓
- 27 京津冀开发区协同发展:进展、模式与策略 田学斌 张昕玥 柳源
- 37 以沿江高铁通道建设为契机推动区域经济发展 欧心泉

## 区域创新发展

- 46 文化的创新价值、全球城市建设与区域高质量发展 胡彬
- 55 国家级新区设立与区域经济高质量发展:内在机制与经验证据 史明灿

## 区域格局与产业发展

- 61 新发展阶段优化重大生产力布局的内涵特征、重点任务和对策举措  
中国城市和小城镇改革发展中心专题研究组
- 70 数字经济、产业结构与城市经济韧性 王静田 付晓东
- 79 中部地区数字产业化与产业数字化发展水平及耦合协调度评价分析  
杨梦洁

## 城市经济研究

- 89 我国“公园城市”内涵辨析与实践探索 秦尊文 聂夏清

- 99 乡村振兴背景下村庄规划体系构建与优化探索 刘依杭
- 108 统一大市场背景下长江经济带数字经济与经济韧性耦合协调发展研究  
童素娟 赵俊威 金雪军
- 120 国家战略叠加下区域发展的空间关联及影响因素 朱晓杰

### 区域开放与合作

- 128 新时代沿边开发开放主要问题与对策建议 胡 伟 陈 林
- 138 双循环新发展格局的理论思考与实践探索 贺 慧 刘书明
- 147 中俄产业链安全合作的现实基础与重点方向 郝宇彪 薛翔文

### 区域经济研究综述

- 155 新时代区域协调发展与共同富裕  
——2022年中国区域经济学会年会综述 郑 坤 邓宏兵 易 明

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 郑州市恭秀路16号  
邮 编 451464  
电 话 0371-63690786  
投稿邮箱 qyjpl@163.com  
网 址 www.qyjpl.cn  
印 刷 河南瑞之光印刷股份有限公司

国内统一连续出版物号 CN41-1425/F  
国际标准连续出版物号 ISSN2095-5766  
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  
定 价 16元

# REGIONAL ECONOMIC REVIEW 2023.2 *Bimonthly*

---

- Study on Regional Coordinated Development and Chinese Modernization ..... *Sun Jiuwen Shi Wenjie*(5)
- Strategic Thinking on Improving the Distribution of the Major Productive Forces on a New Journey of Chinese Modernization ..... *Ye Zhenyu*(12)
- Promote the Integration of Urban and Rural Areas in Henan with the Support of the Construction of a Strong Agricultural Province Research on Coordinated Regional Development..... *Zhang Zhancang*(19)
- Coordinated Development of Beijing-Tianjin-Hebei Development Zone: Progress, Mode and Strategy ..... *Tian Xuebin Zhang Xinyue Liu Yuan*(27)
- Promoting Regional Economic Development with the Construction of High-Speed Railway Corridor along the Yangtze River ..... *Ou Xinquan*(37)
- Innovative Value of Culture, Construction of Global City and Regional High Quality Development... *Hu Bin*(46)
- Establishment of National New District and High-Quality Development of Regional Economy: Internal Mechanism and Empirical Evidence ..... *Shi Mingcan*(55)
- Optimizing the Layout of Major Productive Forces in the New Development Stage: Its Feature, Key Mission and Strategic Measures ..... *The Project Group of China Center for Urban Development*(61)
- Digital Economy, Industrial Structure and Urban Economic Resilience ..... *Wang Jingtian Fu Xiaodong*(70)
- Evaluation and Analysis on the Development Level and Coupling Coordination of Digital Industrialization and Industrial Digitalization in the Central China ..... *Yang Mengjie*(79)
- Analysis of the Connotation of “Park City” and Practical Exploration in China ... *Qin Zunwen Nie Xiaqing*(89)
- Construction and Optimization of Village Planning System under the Background of Rural Revitalization ..... *Liu Yihang*(99)
- Research on the Coupling and Coordinated Development of Digital Economy and Economic Resilience in the Yangtze River Economic Belt under the Background of Unified Big Market ..... *Tong Sujuan Zhao Junwei Jin Xuejun*(108)
- Spatial Correlation and Influencing Factors of Regional Development under the Superposition of National Strategies ..... *Zhu Xiaojie*(120)
- Main Problems and Countermeasures in the Border Areas Development and Opening-up of China in the New Era ..... *Hu Wei Chen Lin*(128)
- Theoretical Thinking and Practical Exploration of the New Development Pattern of Dual Circulation ..... *He Hui Liu Shuming*(138)
- The Practical Basis and Key Direction of China-Russia Industrial Chain Security Cooperation ..... *Hao Yubiao Xue Xiangwen*(147)
- Coordinated Regional Development and Common Prosperity in the New Era—The Review of Annual Meeting of the China Regional Economic Association in 2022 ..... *Zheng Kun Deng Hongbing Yi Ming*(155)
-

【区域协调发展】

# 以区域协调发展推进中国式现代化进程研究

孙久文 史文杰

**摘要:**新时代,我国发展的中心任务是全面建成社会主义现代化强国、实现第二个百年奋斗目标,以中国式现代化全面推进中华民族伟大复兴。推动区域协调发展是构建新发展格局、推动高质量发展的必由之路,也是实现中国式现代化的关键所在。中国式现代化的实现需要促进区域战略之间的有机衔接,建设全国统一大市场,坚持有为政府和有效市场,深入推进都市圈和城市群建设,以数字经济建设推进区域协调发展。

**关键词:**协调发展;中国式现代化;共同富裕;新发展格局

**中图分类号:**F061.5 **文献标识码:**A **文章编号:**2095-5766(2023)02-0005-07 **收稿日期:**2022-11-20

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

史文杰,男,新疆财经大学经济学院博士生(乌鲁木齐 830012)。

党的二十大报告明确指出,经过党和人民的长期努力,中国特色社会主义进入新时代。未来党和国家的中心任务是全面建设社会主义现代化国家、实现第二个百年奋斗目标,以中国式现代化推进中华民族伟大复兴。中国式现代化在吸收借鉴世界上其他国家现代化经验的基础上,结合我国的发展阶段,形成具有中国特色的现代化,是党和人民共同努力形成的适合我国发展的现代化,也是人类现代化的新形态。现阶段我国社会的主要矛盾变化体现了区域协调发展的重要性。要解决好发展不平衡不充分的问题,必须从发展中不平衡、不协调、不可持续的突出问题出发,着力推动区域协调发展、城乡协调发展、物质文明和精神文明协调发展。推动区域协调发展是解决发展不平衡不充分的关键,对我国全面建设社会主义现代化国家、实现中国式现代化具有重要意义。

## 一、中国式现代化与区域协调发展的内涵

现代化涉及经济、文化、思想等多个领域,是一个多层次、多方面的过程,是区域发展的新阶段。

中国式现代化是具有中国特色的现代化,实现中国式现代化是一项伟大而艰巨的任务。

### 1. 中国式现代化的本质性质

中国式现代化的概念最早由邓小平同志提出,随着中国特色社会主义进入新时代,中国式现代化也具有了新的时代特征。2021年11月,党的十九届六中全会指出,在党和人民的不懈奋斗下,我国步入中国式现代化道路,创造了现代化的新形式,为人类实现现代化提供新的选择。2022年10月16日,党的二十大报告指出,中国式现代化是人口规模巨大的、全体人民共同富裕的、物质文明和精神文明相协调的、人与自然和谐共生的、走和平发展道路的现代化。

中国式现代化是人口规模巨大的现代化。现阶段,我国人口总数为14.1亿人,占全球人口总数的18%,是世界上人口最多的国家,人口规模超过现有发达国家的人口总和。中国这个世界上最大的发展中国家现代化的实现,意味着全球现代化进程将向前迈进一大步,将彻底改写现代化的全球版图。但我国14多亿人口全部迈入现代化的艰巨性前所未有,前进的道路布满荆棘,前进的方式必须

坚持中国特色,既不能因循守旧,也不能好高骛远,必须脚踏实地,走中国式的现代化发展道路。实践证明,中国共产党领导是中国特色社会主义的最大优势,坚持马克思主义中国化的道路是非常正确的。未来中国式现代化的实现也必须始终坚持党的领导,从中国基本国情出发,把马克思主义与中国实际相结合,始终保持马克思主义的蓬勃生机。

中国式现代化是全体人民共同富裕的现代化。为人民服务是党和国家始终秉持的理念,实现全体人民共同富裕是党和人民不懈奋斗的初心和使命,“发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享”是中国共产党带领人民团结拼搏的真实写照。以人民为中心,实现共同富裕是中国式现代化的基本特征。一方面,中国式现代化的实现需要全体人民的团结奋斗。回顾党和国家的发展史,始终坚持人民主体地位,始终坚持走群众路线,是我国全面建成小康社会的根本原因。中国式现代化的实现必须始终依靠人民,绝不能偏离以人民为中心的发展轨道。另一方面,中国式现代化的本质是为了实现共同富裕的远大理想。对比西方部分国家的现代化,虽然处于发达国家行列,但国内贫富差距依旧巨大,两极分化现象仍旧存在。而中国自发展之初,实现全体人民的共同富裕就是我国发展的根本目标,这是中国式现代化先进性的体现,也是中国特色社会主义优越性的彰显。

中国式现代化是物质文明和精神文明相协调的现代化。实现人民的全面发展,是社会主义的本质要求,也是中国式现代化的关键所在。西方部分发达资本主义国家处于虚假的现代化形态,虽然物质资本相对丰富,但种族歧视、民主僵化等问题依旧存在,忽略了人的全面协调发展,不利于社会的长期健康发展,这是中国特色社会主义相对于资本主义的先进性。中国式现代化坚持物质和精神文明相协调,既要以经济建设为中心,大力发展社会主义市场经济,满足人民的物质需求,实现社会主义现代化;也要坚持文化自信,发扬中华民族优秀传统文化,推动形成文化繁荣局面,丰富人民的精神文明需求,加强社会的精神文明建设,促进物质文明和精神文明相协调。

中国式现代化是人与自然和谐共生的现代化。尊重自然、顺应自然、保护自然、人与自然和谐共生是可持续发展的内在要求,也是中国式现代化

的题中之义。中国式现代化不能以牺牲后代人的利益为条件,必须走可持续发展的道路。生态环境问题是关乎人类长久发展的重要问题,过去资本主义国家走“先污染,后治理”的现代化道路,虽然最终实现了现代化,但对全球生态系统产生了严重的破坏,也给其他国家带来了巨大的环境问题,给其他国家的人民带来了无穷的灾难。党的十八大以来,中国在发展过程中高度重视环境保护问题,提倡“绿水青山就是金山银山”,坚定不移地走绿色发展道路,全方位、全地域、全过程加强生态环境保护。“双碳”目标的提出,体现了我国始终坚持文明发展,彰显了我国致力于全球生态环境保护的决心,显示了大国担当和气度。

中国式现代化是走和平发展道路的现代化。中国自古以来就是热爱和平的国家,也没有侵犯、殖民其他国家的历史。中国式现代化是和平发展、互利共赢的现代化,绝不是西方那种血腥掠夺、殖民侵犯的充满落后国家血与泪印记的现代化。正如马克思所说,资本的每个毛孔都滴着血和肮脏的东西,资本主义国家的现代化,是充满殖民、掠夺、杀戮的黑历史,是一种充满野蛮暴力的现代化。当今时代虽然局部冲突和矛盾依旧存在,但和平和发展仍是世界的主题,中国走和平发展的道路,顺应全球发展的时代潮流,是中国走文明发展道路的体现,也是全球各国人民的期盼。中国式现代化以发展为中心,走和平发展的路线,提倡互利共赢,反对霸权主义和强权政治,有利于世界其他国家的发展,也有助于推动全球现代化进程。

## 2.新时代区域协调发展的新内涵

面对当今世界加速演进的大变局,新时代我国区域发展面临新的机遇和挑战。国际上俄乌冲突等局部冲突和动荡频发,新冠疫情影响深远,全球经济发展乏力;国内各区域发展不平衡不充分问题仍然突出,城乡发展差距依旧较大,人与自然和谐共生的任务有待解决。新时代区域协调发展的重要性进一步凸显,新的内涵也更加丰富。

第一,区域协调发展是世界各国的和平、协调发展。中国始终坚持维护世界和平,推动各国和平共处、协调发展,致力于缩小全球南北发展差距,努力构建人类命运共同体。现阶段,和平、发展、合作、共赢仍是世界的主流,中国始终坚持独立自主、互利共赢的发展形式,但全球霸权主义、单边主义

等危害严重,全球经济发展面临新的挑战。我国不断深化改革、扩大开放,推动形成良好的国际合作伙伴关系,形成开放合作的世界发展新局面,促进各国经济协调发展,让世界各国人民享受发展的成果,建设一个普遍安全、共同繁荣、清洁美丽的世界。

第二,区域协调发展是我国“四大板块”、南北地区等区域之间的协调发展。我国国土辽阔,人口众多,各地区发展条件存在差异,发展水平不同是正常现象。正如习近平总书记所说,“不平衡是普遍的,要在发展中促进相对平衡。这是区域协调发展的辩证法”。新时代的区域协调发展不是各区域的发展最终在同一水平上,而是各区域在发展过程中,基于区域本身的发展条件,结合各区域的发展定位和要求,充分发挥区域的发展优势,制定适合本区域的发展战略规划,实现区域的高质量发展,进而实现各区域之间的协调发展。发展是解决一切问题的根本途径,发展较好的区域要不断创新,进一步加强自身发展动力,带动其他区域的发展;发展处于弱势的地区,要积极发挥区域发展的有利条件,创造区域发展的新动力,同时弥补之前发展的不足,促进区域的发展。各区域之间要不断加强联系,进行区域合作,通过优势互补,形成良好的区域发展格局,最终实现区域的协调发展。

第三,区域协调发展是城乡协调发展。现阶段我国已进入中国特色社会主义新时代,党和国家事业取得了一系列举世瞩目的成就。截至2021年,我国城镇居民人口数超过9.14亿人,城镇化率达到64.72%,这是中国共产党带领全国各族人民努力奋斗的结果。在充分肯定党和国家发展成果的同时,也必须清楚地认识到,我国现阶段城乡区域发展和收入分配差距仍然较大。2021年,我国农村居民人均可支配收入为18930.9元,而城市居民人均可支配收入为47411.9元;农村居民人均消费支出为15915.6元,而城镇居民人均消费支出为30307.2元,城乡经济发展差距依然较大。为了实现区域协调发展,全面建设社会主义现代化国家的目标,必须实施乡村振兴战略,促进城乡要素自由流动,拓宽农村居民收入渠道,加快农村地区的发展,建设宜居宜业的美好乡村。

第四,区域协调发展是人与自然协调发展。大自然是人类生存发展的基本条件,促进区域协调发展,必须关注人与自然和谐共生的问题。2021年,

我国人均GDP为12551美元,已步入中等收入国家行业,未来我国应深入推进生态优先、绿色低碳的发展。回顾发达国家现代化的历史,促进经济社会发展绿色化、低碳化是实现中国式现代化的关键。加快发展绿色低碳产业,提倡绿色消费的理念,积极推进碳达峰碳中和目标的实现,促进人与自然协调发展,实现区域的高质量发展,不仅有助于推动我国的现代化建设,也有助于全球的经济发展和现代化建设。

### 3.新时代区域协调发展的新要求

区域协调发展的前提是发展,发展是解决一切问题的关键所在,新时代区域协调发展是在发展中达到区域发展的相对平衡。而要实现区域协调发展,必须加强区域战略之间的有机衔接,优化重大生产力布局,构建优势互补的区域经济布局。为民造福是立党为公、执政为民的本质要求,区域协调发展的实现是长期的过程,必须始终坚持以人民为中心的发展思想,坚持在发展中保障和改善民生,不断实现人民对美好生活的向往。

新时代的区域协调发展要实现各区域居民收入基本相当,人民精神文化生活更加丰富,基本公共服务均等化水平比较平衡,多层次社会保障体系更加健全,人与自然和谐共生取得新进展,美好中国建设深入推进。要实现区域协调发展的目标,必须遵循经济社会发展的客观规律,区域协调发展不是追求区域发展的绝对平衡,而是基于区域发展的实际情况,发挥区域的条件优势,在发展中实现区域发展的相对平衡,形成高质量发展的区域经济布局。

东部地区发展水平相对较高,具备一定的优势,需要进一步鼓励东部地区加快推进现代化,如高标准、高质量建设雄安新区,进而带动其他区域的发展;我国西部大部分地区发展水平仍处于较低水平,应大力发展西部地区经济,加强边疆地区建设,推动西部大开发形成新格局,推进成渝地区双城经济圈建设,促进西部地区发展,缩小西部地区与其他地区的发展差距;东北地区是我国的老工业基地,但该地区的经济结构老化,经济发展缓慢等问题突出,经济发展优势逐渐丢失,需要推动东北全面振兴取得新突破;中部地区发展情况相对复杂,应根据发展的实际情况,分类制定适合当地区域发展的政策,促进中部地区崛起。

## 二、中国式现代化与区域协调发展的关系

中国式现代化是在人与自然和谐共生可持续发展的基础上,缩小各区域之间以及各区域内部的发展差距,实现各区域发展的均衡,达到全体人民的共同富裕,丰富人民的精神世界,创造人类文明新形态。中国式现代化的实现需要以区域协调发展为前提,达到区域发展的相对平衡,进而实现区域的全面发展。

### 1. 区域协调发展是共同富裕的必然要求

当前我国存在发展不平衡不充分的问题,主要表现在东中西发展差距较大、南北地区发展不平衡、城乡区域发展差距仍然突出。共同富裕的本质是全体地区、全体人民的共同富裕,而不是少部分地区或者一部分人民的富裕。实现共同富裕的核心在于贯彻新发展理念,形成新发展格局,促进区域协调发展,保证发展的成果惠及全体人民。区域协调发展的最终目的是缩小区域发展差距,实现区域间的均衡发展。当前我国东部地区、东北地区、中部地区、西部地区的发展差距客观存在,南方和北方发展差距也逐渐扩大,这严重制约了全体人民共同富裕目标的实现,新时代需要深入推进区域协调发展,缩小区域发展差距。从辩证的角度看,区域协调发展的目的不是完全消除区域发展差距,而是促进区域平衡发展。由于各区域发展条件不同,区域发展差距存在是合理的,而且在一定程度上,区域发展差距有利于促进区域经济发展。发展条件较好的地区可以为其他地区提供示范作用,为其他地区的发展指明方向;也可以通过先富带后富的方式,带动其他地区的发展;由于地区发展存在差异性,还可以促进生产要素等的流动,提高区域经济活力。

### 2. 区域协调发展是高质量发展的应有之义

现阶段我国经济已由高速增长阶段转为高质量发展阶段,区域的高质量发展也成为区域发展的新任务。要实现高质量发展,必须优化生产要素布局,提高资源利用效率;厘清政府和市场的边界及作用,建设有为政府和有效市场;针对不同地区采取不同的政策,充分发挥地区的发展优势,促进地区的快速发展。通过区域协调发展,可以提升资源要素在地区间的流动,充分提高区域的生产力,也

可以优化区域经济布局,推动区域经济实现质的提升。在新时代区域发展的过程中,人力资本和创新要素的作用越来越重要。功以才成,业由才广。通过推动区域协调发展,促进人才的区域合理布局,提高各区域的发展水平。创新要素也是促进高质量发展的核心要素,我国目前创新要素的分布并不均衡,东部地区创新要素资源高于西部地区,通过合理引导东西地区创新要素向西部移动,带动西部地区的经济发展,缩小东西部地区之间的发展差距。

### 3. 区域协调发展是实现中国式现代化的基础

实现高质量发展,丰富人民精神世界,促进区域协调发展是中国式现代化的本质要求。要实现中国式现代化,必须始终坚持区域协调发展。新时代的区域协调发展目标是实现人民基本生活保障水平大体相当、基本公共服务均等化、基础设施通达程度相对均衡。区域协调发展目标的转变体现了我国以人民为中心的发展理念,保障各区域人民能够获得均衡的生活水平。一方面,区域协调发展的新目标强调正确发挥政府和市场的作用,形成有为政府和有效市场,提高生产要素利用效率,结合区域发展的有利条件,提高区域的发展水平;另一方面,区域协调发展目标的转变是我国经济发展到一定阶段的必然结果,是中国特色社会主义的体现,也进一步拓展了区域协调发展的相关理论。区域协调发展致力于缩小区域发展差距,提高生产要素在区域间的流动,根据各地区发展的条件和发展定位,实现区域间的合理分工和优化发展,从而实现区域的高质量发展和全体人民的共同富裕。区域协调发展体现绿色低碳的发展理念,强调人与自然和谐共生,推动产业结构、能源结构等优化调整,实现区域发展的绿色化、低碳化。

## 三、以区域协调发展推进实现中国式现代化的途径

中国式现代化的实现是一个长期的过程,需要党和人民的共同努力,必须始终坚持以人民为中心的发展理念,坚持党的领导,坚持马克思主义中国化,促进区域协调发展,形成高质量发展的区域布局。新时代我国为促进区域实现更好的发展,制定了一系列的区域战略,如区域协调发展战略、区域重大战略、主体功能区战略、新型城镇化战略等。

实践证明,在区域发展过程中,必须厘清区域战略之间的关系,才能更好地促进区域协调发展。未来我国区域的发展,可以把主体功能区战略作为基础,明确各个区域的主体功能定位;以区域重大战略、新型城镇化战略为手段;推动区域协调发展战略,最终实现区域战略之间的有效衔接和有机融合。

### 1. 深入实施区域协调发展战略

实践证明,区域协调发展战略在缩小区域发展差距,实现区域协调发展方面发挥着积极作用。为了四大板块、南北地区等区域之间的进一步协调发展,必须深入推进区域协调发展战略。

一是推动西部大开发形成新格局。近年来,西部地区在经济发展、基本公共服务、基础设施等方面取得了一定的突破,人民生活水平有了明显的提高。但西北地区和西南地区的发展差距有扩大趋势,未来西部大开发在促进西部地区发展的同时,也需要进一步细化基本政策,促进西部地区协调发展。

二是推动东北全面振兴取得新突破。东北地区作为我国的老工业基地,曾在历史上有过发展的辉煌期,为中国的工业发展做出过巨大贡献。但随着经济发展,东北地区逐渐面临产业结构不合理、产业转型升级压力大、经济发展缓慢等问题。未来东北地区应积极推动传统产业改造升级,发展新兴产业,提高区域经济活力。

三是促进中部地区崛起。十四五规划中指出,中部地区应着力打造重要先进制造业基地、提高关键领域自主创新能力,加快武汉、长株潭都市圈建设,加快对外开放通道建设,高标准高水平建设内陆地区开放平台。

四是鼓励东部地区加快推进现代化。东部地区作为我国经济发展的“领头羊”,在推进中国式现代化进程中发挥重要作用。东部地区应积极发挥创新要素集聚优势,加快实现高质量发展,同时积极发挥带动作用,推动其他地区的发展,加快实现中国式现代化。

### 2. 深入实施区域重大战略

实现区域协调发展离不开区域重大战略,区域重大战略能有效促进东、中、西三大地带融合互动,促进资源要素流动,推动区域的高质量发展。

一是推进京津冀协同发展、长江经济带发展、长三角一体化发展。京津冀协同发展的关键词是

“协同”,其实质是打破传统行政区壁垒,促进要素在地区间自由流动,提高资源利用效率。同时通过疏解北京非首都功能等任务,进一步促进京津冀协同发展。长三角一体化发展的最终目标是实现一体化。长三角地区涵盖上海、江苏、浙江、安徽三省一市,是我国发展基础最好、整体竞争力最强的地区之一。长三角一体化发展可以为其他区域的发展提供经验,在中国社会主义现代化建设中具有十分重要的作用。长江经济带发展以“共抓大保护,不搞大开发”为导向,以生态优先、绿色发展为引领,是我国生态文明建设的先行示范带。长江经济带横跨东、中、西三大区域,长江经济带发展可以推动长江中下游地区协调发展,促进沿江地区高质量发展。

二是推动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是关乎中华民族伟大复兴的千秋大计。黄河流域生态保护和高质量发展是以生态保护为前提,优化区域经济和生产力布局,促进上中下游各地区形成分工明确、集约高效的发展模式,突出发展特色;合理利用生态环境,带动地区经济的发展,实现区域高质量发展。

三是高质量建设雄安新区,推动成渝地区双城经济圈建设。设立雄安新区,是以习近平总书记为核心的党中央作出的重大历史性战略选择。目前,雄安是中国第一个全域实现现实与数字孪生建设的城市,雄安新区建设的目标是打造高质量发展的全国样板。同时,雄安新区的高质量发展也将有利于疏解北京非首都功能,促进区域的协调发展。成渝地区双城经济圈地理位置优越,经济基础雄厚,市场发展前景广阔,区域高质量发展态势良好。成渝地区双城经济圈建设重点突出重庆、成都两个中心城市的协同带动作用,推进区域一体化发展,全面提高市场活力,带动西部地区的经济发展,在国家发展大局中具有独特而重要的战略地位。

### 3. 深入实施新型城镇化战略,推进都市圈和城市群建设

新型城镇化是以人为核心的城镇化,推动城乡融合发展,促进城乡生产要素双向流动,增强农村地区发展活力;统筹推进户籍制度改革,健全农业转移人口市民化机制,切实保障农业转移人口的基本利益。现阶段,我国城镇化发展处于挑战和机遇并存的时期。一方面,我国城镇化发展处于快速发

展期,总体发展水平较高,发展动力仍然较强;另一方面,我国城镇化发展扩张过快,城镇化质量有待提高,基础设施有待加强。新型城镇化建设必须始终贯彻以人为核心的发展理念,以满足人民日益增长的美好生活需要为根本目的。既要坚持全国一盘棋,进行统筹谋划、协同推进;又要根据各地区发展的实际情况,因地制宜、分类施策;针对特殊区域,进行积极探索,争取重点突破。

党的二十大报告指出,以城市群、都市圈为依托构建大中小城市协调发展格局,加快转变超大特大城市发展方式,推动成渝地区双城经济圈建设。城市群和都市圈是我国经济发展的重要增长极,城市群是新型城镇化主体形态,是支撑全国经济增长、促进区域协调发展、参与国际竞争合作的重要平台;都市圈是城市群内部以超大特大城市或辐射带动功能强的大城市为中心、以1小时通勤圈为基本范围的城镇化空间形态。“十四五”时期,为构建更加有效的区域协调发展新机制,必须充分发挥城市群和都市圈的引领作用,把都市圈和城市群和国家尺度下的发展方式相结合,形成网络化的空间布局。

城市群并非是若干城市在一定空间范围内的自然布局 and 简单组合,城市群成“群”的关键在于城市间要素自由流动、资源高效配置、基础设施对接、产业关联配套、公共服务均等,是在空间上邻近且经济联系密切的若干城市构成的网络化统一体,正日趋成为现代化经济活动的集水区。都市圈是城镇化发展到较高阶段的产物,都市圈的建设可以提高中心城市的辐射作用,实现地区经济的高质量发展,对实现中国式现代化具有重要意义。

4. 深入实施主体功能区战略,形成有为政府和有效市场

健全主体功能区制度,优化国土空间发展格局。由于各地区自身资源环境条件不同,社会经济基础存在差异,其主体功能也有所不同。全国主体功能区规划根据区域发展的实际情况,将国土空间划分为优化开发、重点开发、限制开发和禁止开发四类。“十四五”规划中指出,区域在发展过程中,应立足资源环境承载能力,发挥各地比较优势。新时代各区域在实际发展过程中,首先应明确自身主体功能定位,制定适宜的发展规划;各主体功能区之间加强区域合作,形成优势互补,促进区域共同发

展。实施主体功能区战略,有利于调整区域分工,实现高质量发展;确保区域自身主体功能清晰,把区域开发控制在合理的范围内,有利于资源节约和环境保护,实现区域可持续发展。

区域发展战略的实施离不开政府和市场的共同努力,促使有为政府和有效市场的强力结合,可以形成资源要素合理流动,提高生产要素利用效率,促进区域实现高质量发展。

有为政府强调遵循经济发展的客观规律,在宏观层面上调控经济,积极消除市场失灵带来的不利影响,保障区域经济健康发展。一是完善市场监管机制,形成规范、公平的市场竞争格局,建设高标准的市场体系;二是关注公平和效率问题,始终坚持以人民为中心的发展思想,以保障民生为基础;三是在遵循经济发展规律的基础上,引导国有企业做大做强,更好发挥国有经济的作用,促进地区经济快速发展。市场体系是社会主义市场经济体制的重要组成部分和有效运转基础,有效市场需要发挥市场在资源配置中的决定性作用。充分发挥市场在资源要素分配中的优化作用,合理引导资源要素流动,借助地区在发展过程中的有利条件,帮助地区实现更好的发展。最大限度发挥东部地区在发展上的有利条件,带动其他地区的发展;利用西部地区在资源要素方面的优势,提高西部地区的发展水平,合理配置生产要素,实现区域的协调发展。

#### 5. 构建新发展格局,建设全国统一大市场

高质量发展是全面建设社会主义现代化国家的首要任务,而坚实的物质技术基础,是实现高质量发展的前提。双循环新发展格局是以习近平总书记为核心的党中央根据国内外发展环境的变化,结合我国发展的实际情况,提出的适合我国发展的战略构想。一方面,新冠疫情对世界的影响深远,俄乌冲突等国际冲突时有发生,霸权主义、单边主义等给世界经济发展带来不利影响,世界经济复苏乏力,全球发展面临巨大不确定性,过去以外循环为主的发展方式不利于我国现阶段的发展,必须转变发展方式。另一方面,我国拥有完整的工业体系,制造业规模稳居世界首位,国内生产总值居于世界前列,经济基础雄厚;拥有世界上最大的高速公路网、高速铁路网,基础设施建设良好;全社会研发经费支出位居世界第二,研发人员总量居世界首位,步入创新型国家行列;同时我国拥有全球规模

最大的中等收入群体,市场规模巨大,具备构建以内循环为主、国内国际双循环相互促进的新发展格局的有利条件。

建设统一大市场是构建新发展格局的基础支撑和内在要求。首先,建设全国统一大市场要打破地区分割和市场壁垒,促进生产要素的自由流动,提高资源配置效率,使生产、分配、流通、消费各环节更加畅通,更好地促进经济发展;其次,要营造稳定公平透明的营商环境,消除不正当的市场竞争,建设高标准的市场体系,激发市场活力,推动市场规模进一步扩大,提高市场竞争力;同时要加强地区在资源、技术、人才等方面的合作,促进科技创新和产业升级,形成创新要素合理配置,最大限度地促进地区经济发展,实现地区协调发展。

#### 参考文献

- [1] 中华人民共和国中央人民政府网站.关于培育发展现代化都市圈的指导意见[EB/OL].www.gov.cn/xinwen/2019-02/21/content\_5367465.html,2019-02-21.
- [2] 中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要[EB/OL].http://politics.people.com.cn/n1/2021/0313/c1001-32050444-6.html,2021-03-13.
- [3] 高举中国特色社会主义伟大旗帜为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗:在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告[EB/OL].people.cn/n4/2022/1026/c190-20319449.html,2022-10-16.
- [4] 习近平.深入理解新发展理念[J].求是,2019(10).
- [5] 张可云,何大志.“十四五”时期区域协调发展的空间尺度探讨[J].学术研究,2021(1).
- [6] 孙久文,蒋治.“十四五”时期中国区域经济发展格局展望[J].中共中央党校(国家行政学院)学报,2021,25(2).
- [7] 孙久文,胡俊彦.迈向现代化的中国区域协调发展战略探索[J].改革,2022(9).
- [8] 孙久文,张皓.新发展格局下中国区域差距演变与协调发展研究[J].经济学家,2021(7).
- [9] 王跃生,马相东,刘丁一.建设现代化经济体系、构建新发展格局与推进中国式现代化[J].改革,2022(10).
- [10] 黄燕芬,刘志成.建设全国统一大市场的理论逻辑与推进路径[J].江淮论坛,2022(4).
- [11] 洪永森.从当前世界变局看中国经济双循环新发展格局构想的重要意义[J].财贸经济,2022,43(9).

## Study on Regional Coordinated Development and Chinese Modernization

Sun Jiuwen Shi Wenjie

**Abstract:** The central task of China's development in the new era is to build China into a great modern socialist country in all respects, achieve the second centenary Goal, and promote the great rejuvenation of the Chinese nation in an all-round way through Chinese-style modernization. Promoting balanced development among regions is the only way to build a new development pattern and promote high-quality development. It is also the key to achieving Chinese-style modernization. The realization of Chinese-style modernization needs to promote the organic linkage between regional strategies, build a unified large market across the country, adhere to the principle of a viable government and an efficient market, further promote the construction of metropolitan areas and city clusters, and promote the coordinated development of regions through the construction of digital economy.

**Key Words:** Coordinated Development; China's Modernization; Common Prosperity; New Development Pattern

(责任编辑:平萍)

【区域协调发展】

# 中国式现代化新征程中优化重大生产力布局 的战略思考\*

叶振宇

**摘要:**我国步入中国式现代化新征程,优化重大生产力布局对于促进区域协调发展具有重要的战略意义。党的十八大以来,随着国内外环境变化和区域发展条件改善,我国重大生产力布局出现了积极的变化,既增强了区域高质量发展动力,又为缩小区域发展差距提供了有利的条件。当前,我国优化重大生产力布局要从统筹好发展和安全出发,积极服务新发展格局,着力夯实经济高质量发展的基础。优化重大生产力布局的重点方向是立足中国式现代化的本质特征,锚定中国式现代化的基本目标,从微观层面完善要素配置与产业布局机制,从中观层面构建点线面高效组合的大国产业空间布局体系,从宏观层面提升适应新发展格局的中国产业全球战略布局能力。为此,要坚持问题导向与目标导向相结合,充分发挥市场机制作用,采取精准有效政策保障重大生产力布局优化调整。

**关键词:**中国式现代化;区域协调发展;重大生产力布局

**中图分类号:**F207 **文献标识码:**A **文章编号:**2095-5766(2023)02-0012-07 **收稿日期:**2023-01-10

**\*基金项目:**中国社会科学院创新工程项目“新形势下我国区域高质量发展研究”(2020GJS02)。

**作者简介:**叶振宇,男,中国社会科学院工业经济研究所区域经济室主任、研究员(北京 100006)。

党的二十大报告指出,优化重大生产力布局,构建优势互补、高质量发展的区域经济布局和国土空间体系。党的十八大以来,在以习近平同志为核心的党中央领导下,我国深入实施了区域协调发展战略、区域重大战略、主体功能区战略和新型城镇化战略,推动要素、产业和城市合理布局,促进重大生产力优化调整,在更高层次、更大范围和更宽领域推动人口城镇化、产业全球布局和基础设施互联互通,努力为经济高质量发展创造更加有利的条件。

## 一、我国重大生产力布局出现的趋势变化

第一,我国制造业具有强大的规模优势和较为完整的体系。制造业是实体经济的基础,也是重大生产力布局的“基本盘”。在产业积累、需求拉动等

多重因素的共同带动下,我国如今已成为名副其实的制造业大国,2021年制造业增加值已达到316581亿元,占GDP的比重为27.5%,占全球份额从2012年的22.5%上升至2021年的30%左右。2012年,我国超过美国成为全球制造业增加值最大的国家<sup>①</sup>。由于制造业体系比较完整,我国能够生产绝大多数的工业产品,220多种工业品产量跻身世界前列。在奋力追赶世界先进水平的过程中,我国在高速轨道交通设备、载人航天、“蛟龙”深潜器、大型客机、大型水陆两栖飞机、超临界火电机组、特高压输变电设备等领域实现了重大突破,有些装备技术甚至达到国际领先水平,从而为我国大国地位的提升奠定了坚实的基础。

第二,我国产业与人口“大集中、小分散、结网络”总体格局基本形成。目前,我国制造业主要集

中分布在长三角、珠三角、京津冀等少数几个基础扎实、配套完善、容易接近国际市场的地区。据统计,2021年,长三角、珠三角和京津冀工业增加值占全国比重分别为25.90%、12.25%、6.79%<sup>②</sup>。同时,我国制造业也广泛分布在各级大中小城市,制造业布局出现了从沿海向内地城市转移扩散的趋势,重庆、郑州、合肥等城市已成为全球电子信息产业制造基地。不仅如此,各地区制造业发展通过产业链、创新链和资金链相互联系实现跨区域互动,制造业布局出现出了以城市群、都市圈或重要交通通道为依托的“组团蔓延—带状扩散—网络联结”的趋势。随着工业化进程推动制造业布局调整,我国人口城镇化率从2012年的53.10%上升至2021年的64.72%<sup>③</sup>,城镇化空间组织形态也发生了很大变化,以中心城市为核心的都市圈和大中小城市协调发展的城市群成为我国城镇化的主要空间形态,人口向城市群、都市圈等重点地区集聚态势非常明显,京津冀、长三角和粤港澳大湾区成为人口密度和经济密度比较高、具有国际竞争优势的重点区域。

第三,我国制造业出现明显的国内国际“双转移”趋势。在要素成本上升、国际环境不确定性增加等多种因素影响下,我国一般性制造业出现了自东向西的转移和由中心城市向外围地区扩散的趋势,钢铁、石化等行业大型生产基地沿海布局趋势日益明显。同时,我国制造业出现了向海外“走出去”的趋势,并掀起了新一轮全球大范围产业转移浪潮。这种转移使得我国制造业布局从国内向国际拓展,产业链配套日趋国际化、复杂化。党的十八大以来,我国深化与“一带一路”沿线国家和地区产业合作,加快制造业全球布局的战略步伐。非金融类对外直接投资的统计数据显示,2021年我国有6349家企业赴166个国家和地区开展投资,投资额达到1136.4亿美元,企业数和投资额分别为2012年的1.43倍、1.47倍;进一步看,2013—2021年在“一带一路”沿线国家和地区累计投资额为1613亿美元,在沿线国家和地区建设的境外经贸园区累计为当地创造了34.6万个就业岗位<sup>④</sup>。

第四,我国产业集聚优势日益明显。我国传统产业从追求廉价、量大取胜的发展阶段向追求质量高、性价比好的发展阶段转变,国外市场环境变化和国内要素成本上升倒逼传统产业加快通过嫁接新技术、开辟电商销售渠道、瞄准细分的

差异化市场、探索个性化订制等途径实现转型升级。在中央有关部门的积极引导下,现阶段地方政府把先进制造业集群作为制造业高质量发展的重要抓手,通过以龙头企业为核心、以平台载体为牵引进而带动一批关联企业协同集聚。截至2022年底,深圳新一代信息通信、无锡物联网、东莞智能终端、株洲轨道交通装备、长沙工程机械、青岛轨道交通装备、苏州纳米新材料等45个集群经过严格的审核,被认定为国家先进制造业集群。这些集群不仅集中布局了18家国家制造业创新中心,还引领行业发展。产业园区作为制造业发展和区域产业协作的主要载体,正在经历着业态更新、产城融合的转型升级过程,飞地园区、共建园区等发展模式自东向西、从南到北进行深入探索实践。

第五,现代交通基础设施体系和数字、通信等新兴技术融合迭代加速重塑生产力布局。随着发达的高速铁路网建成、县县通高速时代到来以及数字技术大规模应用,我国产业布局范围更大,伸缩性更强,原先不具备发展条件的地区也能够承接产业转移,从而步入快速工业化的进程。技术进步与现代交通方式变革的叠加效应正在改变制造业传统布局模式和组织方式,也弱化了地理距离的成本效应。移动互联网、工业物联网、人工智能、大数据分析等新兴数字技术与先进通信技术深度融合和迭代创新,且广泛应用到传统制造业领域,不仅提高了工业产品的生产效率、质量和多样性,还增加了产业布局的灵活性、复杂性和集约性,从而孕育数字生产力布局新形态。“东数西算”工程的加快实施,不仅带动数据中心、数字大脑等新型基础设施建设,还有力促进各地区互补优势发挥,推动数据要素全链条开发应用。可见,数字化已经成为重塑生产力布局的重要力量。

## 二、当前我国重大生产力布局面临的突出问题

目前,我国正处于百年未有之大变局的国际环境和中国式现代化新征程的历史起点,外部风险急剧上升,内部困难挑战增多。在这样的环境下,我国重大生产力布局面临着一些结构性、体制性和全球性的问题。

第一,周期性产能过剩与低水平重复建设长

期存在。40多年来,我国经济保持了长期较高的增长速度,但周期性产能过剩和低水平重复建设问题依然比较突出,从钢铁、水泥、电解铝、平板玻璃等传统产业到光伏、工业机器人等战略性新兴产业,都曾出现过不同程度的过剩产能。在这种形势下,各地区产业结构高度雷同,地区比较优势不能充分发挥。不可否认,周期性产能过剩既有市场经济变化带来的成分,又有我国自身体制机制原因带来的影响。后者的作用可能更大,其主要原因包括:地方政府执行产业政策搞“一刀切”,产业政策对产业准入条件设计不科学,国家新兴产业规划强化地方发展导向,过分追求GDP的地方政绩考核机制没有转变,要素价格市场化形成机制改革相对滞后。

第二,区域协调发展体制机制障碍较多。由于体制机制的原因,我国地方政府间利益协调机制不够完善,地方保护主义时隐时现。在现有分权体制和政绩考核体制下,地方政府为了追求经济发展而展开激烈的标杆竞争和税收竞争,招商引资竞争表现尤为突出。这种竞争态势不仅容易造成要素资源浪费,也极易产生低水平重复建设问题,如,光伏、LED、工业机器人等行业都曾出现投资过热的现象。同时,虽然中央高度重视促进区域协调发展,也希望建立区域间协调发展机制,但现阶段地区之间的资源投入、利益协调分配等机制尚未出现能汇聚共识、便于操作、稳定高效的路径,以至于地方政府开展区域合作的积极性不高。

第三,产业链供应链的安全稳定面临着很大的威胁。在中美贸易战、新冠病毒大流行、俄乌冲突等因素冲击下,我国产业链供应链安全稳定遭遇了前所未有的挑战,产业链治理遇到了史无前例的考

验。从中兴、华为等企业遭到美国无理打压到应对新冠疫情而出现的“口罩荒”“购药难”,都表明了我国无论是在高技术领域还是在关系国民健康的民生领域都面临着很高的产业链供应链“断链”“缺链”的风险,高端芯片、生物制种、先进医疗设备、高性能航空发动机等高技术产品仍然受制于人。并且,越来越多的事实表明,中央和地方维护产业链供应链安全稳定的手段偏少,主要依靠强有力的短期性行政手段介入,而市场自发调节的作用机制明显缺失。

第四,产业布局绿色化、集约化转型遇到困难。一方面,虽然制造业向中西部地区转移趋势比较明显,但中西部地区却因承接污染产业转移而出现了“污染天堂”效应。如,2018年以来,中央生态环保督察组深入中西部地区多个省份实地督察,督察组反馈的意见比较集中的是,“两高”项目违规上马建设,冶金、煤化工、造纸、皮革、铸造、家具等行业出现了污染排放治理不到位、生态环保设施不完善、企业废气和废水偷排时有发生等问题,地方政府存在着执法不严、敷衍整改、环境治理资金不落实或落实不到位等问题。另一方面,产业园区粗放发展长期存在。产业园区原本是企业集聚、产业链配套完整和服务功能完善的地方,但园区粗放发展不仅浪费大量的土地资源,也造成大量的无效财政投资。自然资源保护部公布的报告表明,我国国家级开发区发展效益存在较大的地区差距,东北地区的固定资产投资强度仅为东部地区的51.10%,西部地区的综合地均税收仅为东部地区的40.55%(见表1)。

第五,制造业过快过早“去工业化”倾向比较突出。虽然我国是世界制造大国,制造业增加值规模已连续多年位居世界首位,但制造业增加值占国民

表1 我国四大区域板块的各类型开发区土地利用情况比较

区域	工业用地固定资产投资强度(万元/公顷)	工业用地地均税收(万元/公顷)	综合地均税收(万元/公顷)	工业用地综合容积率	工业用地建筑系数(%)
东部地区	10385.93	864.23	734.30	0.99	53.24
中部地区	7332.74	408.83	327.03	0.94	51.11
西部地区	7944.47	387.99	297.76	0.76	50.91
东北地区	5307.24	547.51	350.37	0.75	49.70

注:评价的时点为2019年12月31日。参与本次评价的国家级开发区共541个,评价范围面积50.07万公顷,包括了经济技术开发区等经济类开发区、高新技术产业开发区等高新类开发区和出口加工区等海关特殊监管区。

数据来源:自然资源保护部发布的《关于2020年度国家级开发区土地集约利用监测统计情况的通报》。

生产总值的比重却持续下降,从2012年的31.06%降至2021年的26.29%,下降了4.77个百分点。有些地方出现了“脱实向虚”、片面追求服务业增加值高占比等不合理“去工业化”的现象。而且,传统产业群衰落退化进一步侵蚀制造业的基础。长期以来,不少的传统产业集群高度依赖低成本要素投入和海外订单,对转型升级的准备不足,也缺少技术积累,于是在外部环境、过度竞争、环保规制、融资难和成本快速上涨等多重因素影响下逐渐衰落,如,温州的打火机制造等。虽然传统产业集群技术比较成熟,但其萎缩则危及当地的制造能力和技术能力提升。

### 三、优化我国重大生产力布局的重点方向

鉴于当前存在的问题和中国式现代化的明确阶段目标,我国优化重大生产力布局要围绕深化供给侧结构性改革的方向,从微观、中观和宏观入手,找准任务着力点,既要解决生产力布局的体制机制问题,又要提升大国发展的战略布局高度。

#### 1. 完善要素配置与产业布局机制

从微观层面看,继续深入推动要素价格市场化形成机制改革,纠正要素配置的价格扭曲,提高要素资源的配置效率。从市场化途径探索产业布局机制创新,促进各类形式跨区域产业合作,有效遏制产业低水平重复建设和布局。

完善要素资源价格形成机制。价格是引导要素配置的“信号”,市场化价格形成机制有利于反映要素稀缺程度,也有利于引导要素优化配置。然而,我国要素价格市场化改革进展相对滞后,各级政府对基本要素价格形成机制干预较多,要素配置不合理、低效问题较多。当前,在构建全国统一大市场过程中,推动要素价格市场化改革的着力点应放在发挥市场在要素配置中的决定性作用,深入推进矿产资源、土地、水、电、气、热等要素价格形成机制改革,让市场能较好地调节要素价格。在矿产资源方面,继续推动矿产资源有偿使用制度改革,建立能够高效反映矿产资源使用成本的机制,完善矿产资源税收征管。在电力方面,加强电力体制改革,特别是电价形成机制改革,实施地区差别化的电价政策,支持电力输出大省或大市建设高载能的产业基地,就地消化富余的电力资源。在用水、用

气等方面,完善水资源有偿使用制度,建立更加合理的工业用水和天然气价格形成机制,探索试行大用户用水、用气价格试点,鼓励水资源大省发展高耗水产业,引导天然气资源大省根据当地条件发展天然气化工项目。在用地方面,规范地方政府用地行为,严惩地方政府变相利用土地向企业输送利益,鼓励地方政府探索以租代售、标准厂房出租等工业用地弹性转让方式,支持有条件的地方根据行业特点建立企业“亩均产出”与要素使用价格相挂钩的机制。

积极探索产业布局市场化机制。当前,产业园区已成为我国产业布局的主要空间载体,因此从产业园区入手,推动产业布局市场化模式探索符合时代发展趋势,也适应地方实践发展的需要。从产业园区运营主体看,鼓励国内实力较强、园区运作经验丰富的企业与金融机构、行业协会、投资服务中介等机构合作设立平台型园区运营企业,由其负责园区选址、规划建设、运营管理、招商引资、项目融资等业务,并为入园企业量身打造体系化、菜单式、便捷性的“套餐”服务,从而改变以往地方政府通常采用的“管委会+公司”的运营模式。从产业园区整合看,这类平台型园区运营企业可以通过托管、共建等途径把地方“一区多园”分而治之的模式变为合而治之的模式,从而能够有效推动不同园区实现政策、空间、利益共享,也能够改变不同园区重复布局、恶性竞争的状况,进而形成错位竞争、良性互动的发展局面。从产业园区跨区域合作看,无论是地方政府推动共建产业园区还是政企合作的产业园区,都可通过共同出资设立的平台型园区运营企业推动产业园区共建共享,通过市场化机制确保共建园区风险共担、收益共享。可见,平台型园区运营企业发展模式今后有望取代现行的“管委会+公司”的开发区发展模式,更好发挥市场主体推动产业园区升级、整合和共建的积极作用。

#### 2. 构建点线面高效组合的大国产业空间布局体系

从中观层面看,依托横向经济带和城市群、都市圈等重点区域推进以扩大内需为导向的跨区域产业联动发展,着力构建纵横结合、多点支撑的制造业布局体系,推动制造业面向国内需求和实现更多国内配套,形成更韧性、更安全的产业体系,减少对国外市场的依赖,扩大国民经济发展的回旋余地,同时也着力解决产业“东高西低、南高北低”的

不合理分布,推动区域协调发展。

依托国家级大通道,规划建设纵横结合、产业梯度转移、横向多层次合作的经济带。世界大国崛起的经验表明,一个国家持续健康发展要有多个经济支撑带共同发挥作用。目前,我国沿海经济带已经成型,形成了京津冀、长三角、粤港澳大湾区、山东半岛、海峡西岸等若干个不同层次的城市群。然而,随着产业生命周期和资源环境承载力的变化,沿海经济带已进入优化开发的阶段,产业和人口持续集中的趋势也发生了转折性变化。同时,“一带一路”境内段、长江经济带、沪昆经济带、中俄蒙经济走廊、京广经济走廊等纵贯东西的经济支撑带已被列为或有可能被纳入国家发展战略,这些经济带可以依托已建或在建的高速铁路、铁路、高速公路等重要交通干线,以沿线城市为战略支点,利用地带间的产业梯度和城市间的产业协作,促进国内外产业向中西部地区有序转移,使我国经济发展具有更大的回旋余地。

构建以城市群或都市圈为“发展圈”的开放型区域产业体系。当前,京津冀、长三角、珠三角、成渝等核心城市群正凭借自身的价值链和知识链优势成为国内国际双循环的关键节点,然而,这并不意味着这些城市群产业链能相互打通、紧密衔接。为此,有必要打破行政分割,深化产业对接协作。目前,促进城市群和都市圈内各城市相对封闭的产业体系融合成为一个内外开放的现代产业体系,关键在于要素资源配置、统筹产业布局、建立共同市场以及打造对外开放高地。在京津冀、长三角和粤港澳大湾区,应优先考虑布局发展先进制造业,使得部分行业能够率先实现从追赶、并跑向领跑转变,充分发挥引领示范作用。

### 3.提升适应新发展格局的中国产业全球战略布局能力

从宏观层面看,随着全方位开放体系的形成,我国现代产业体系建设要符合新发展格局要求,优化调整产业全球布局,积极应对霸权主义、贸易保护主义、逆全球化等方面影响。从能力建设出发,着力推动产业集群高质量发展和合理布局境外产业园区,加快形成组织严密、富有竞争力的大国产业优势。

高质量发展具有规模优势和创新能力的产业集群。我国产业集群数量众多、发展层次差异较

大,宜采取分类支持策略推动产业集群高质量发展,遏制局部地区不合理的“去工业化”趋势。如,对于一批市场占有率较高、工艺技术成熟的传统产业,要引导这类集群向创新型集群转型升级。当前及今后一段时间我国加快发展创新型集群和世界级产业集群的方向是:第一,改善产业集群高质量发展的市场环境。我国许多产业已形成集群成熟的产业形态,但缺少相应的市场环境,长期打价格战和技术模仿的恶性竞争透支了集群发展的后劲,也限制了集群创新升级。在这种情形下,中央有关部门应完善产业政策,加大对危害公平竞争和剽窃知识产权的行为进行严厉惩处。第二,夯实产业集群转型升级的基础条件。政府、企业、行业协会、科研机构等不同主体都应建立有效的协作机制,共同建设和维护产业集群发展的“公地”,特别是共性技术供给的平台、网络和机制,完善行业的创新体系和加强专业技术人才培养。第三,培育一批世界一流企业。世界级产业集群是由大中小企业共同构成的群体,这些企业具有良好的竞争和合作关系,同时也有各自的差异化优势,在世界市场竞争中极有可能成为领军企业、隐形冠军或独角兽企业。我国只有在不同行业领域培育出一批优秀的世界一流企业,才能真正形成一批具有全球影响力和竞争力的世界级产业集群,也才能掌握市场话语权、标准制定权和创新主导权。

优化布局建设一批境外产业园区。从东道国人口规模、战略区位、发展阶段、城镇化水平、营商环境等因素综合来看,我国境外产业园区建设要有整体的战略安排:一是以东盟地区为重点,优先布局高水平境外产业园区。以越南、柬埔寨、印度尼西亚、泰国为重要节点,以老挝、缅甸、菲律宾为辐射范围,针对当地劳动力资源丰富且处于工业化和城镇化加快推进的阶段,统筹布局一批专业型境外产业园区。这些园区重点承接我国劳动密集型贸易加工业、临港型重化工业和港口物流业,积极开拓东盟市场。二是以南亚地区为重点,链式布局高水平境外产业园区。以孟加拉国、缅甸、斯里兰卡、印度的沿海港口城市为重要节点,构筑印度洋海湾型的境外产业园区“链条”。这些园区重点承接我国劳动密集型产业、临港重化工业和部分服务外包中间环节,重点面向南亚市场,兼顾欧美市场。三是面向欧盟,布局建设高水平境外产业园区发展

带。在意大利、希腊、塞尔维亚、匈牙利、斯洛伐克、波兰等国建设各种合作形式的境外产业园区。这些园区要综合利用当地产业基础和我国制造和资本优势,侧重发展面向欧盟市场的装备制造、电子信息、轻纺加工业等产业。四是以南美地区太平洋—大西洋沿岸港口为据点,点轴布局高水平境外产业园区发展带。以巴西、阿根廷、秘鲁、智利为合作重点,依托四国的沿海港口城市建设一批高水平境外产业园区,构筑南美大陆两侧相连的中国—拉美产业合作走廊。这些产业园区要利用当地资源和市场优势,主要面向拉美市场和国内下游产业,重点承接我国装备制造、电子信息、资源深加工等产业。

#### 四、优化我国重大生产力布局的政策建议

针对当前我国重大生产力布局存在的问题,考虑未来发展需要和可能情况,下一步应从国家战略安全高度,从中国式现代化的基本要求出发,继续完善有关政策,实施精准有效的政策举措。

第一,规范地方政府产业项目的投融资行为。深化供给侧结构性改革,加大对地方政府设立的各类投融资平台进行集中清理和整治规范的力度。引导地方政府加强财政资金出资的产业投资基金规范管理,发挥产业投资基金“四两拨千金”的作用。鼓励地方政府加大对各类企业申报财政资金使用去向的审计监督力度,严厉打击一批以骗取各类财政资金为生的企业及其高管人员,将这类企业及相关人员列入社会征信系统“黑名单”。建立各级财政资金投资产业项目的备案审计制度,对财政资金投资产业项目的绩效进行科学评估,将评估结果纳入地方政府绩效考核体系。

第二,出台体现地区差别的产业负面清单。根据国内外形势变化,尽快完善《产业转移指导目录》,工信部、发改委、统计局、工商总局、税务总局等部门要建立产业转移信息共建共享机制,加强产业转移的动态跟踪评估,及时把握我国跨区域产业转移的基本动向。同时,在生态环境可承载的前提下,引导各省(区、市)出台省级层面产业负面清单,以县(区、市)为基本实施单元,明确不符合当地发展的产业目录,并将此目录与项目审批、项目融资、项目用地等衔接,探索跨部门联合审批机制。这个

负面清单每年发布一版,实行动态调整。

第三,深化跨行政区产业项目合作的财税、统计、土地等行政体制改革。为激发地方政府开展产业对接的积极性,中央有关部门应出台体现地区差异化特点的产业转移对接企业税收收入分享办法,制定迁出企业缴纳税收的地方留成部分在迁出地和迁入地之间的分享比例和分享时限的指导意见,原则上允许地方政府按照协议执行分享比例,不做硬性规定。在地区GDP统计核算时,企业迁入地负责迁入企业相关经济指标统计和增加值核算,并按照协议规定的分享比例和分享时限将核算数报给迁出地,计入迁出地的GDP,同时也将GDP统计核算分享方案报省级统计部门备案。在建设用地区标方面,允许企业迁入地在承接产业项目中向迁出地转让建设用地指标,转让指标的收益根据协议规定的分享比例进行分配。

第四,继续加强绿色发展的督察和激励。为限制或禁止地方政府引进环境风险较高的项目,中央有关部门应完善中央环保督察工作机制,加大督察巡查力度,扩大督察巡查范围,把污染企业列入社会征信系统的“黑名单”,对涉案的地方官员予以问责。进一步完善地方政府绩效考核评价体系,提高绿色发展类指标的权重,引导地方政府官员增强大局意识,强化绿色发展理念,在招商引资、企业生产等方面自觉抓环保。引导社会智库继续推动绿色GDP核算体系研究,推动研究成果转化应用。

第五,完善产业链供应链治理能力。中央有关部门要深入总结应对中美贸易摩擦、新冠疫情等事件冲击的经验和教训,建立产业链供应链安全稳定跟踪监测系统,特别是要加强对保民生促稳定、行业关键核心技术等重点领域产业链供应链全链条全周期运行的跟踪监测、分析和预警,及时采取针对性政策举措,维护产业链供应链安全稳定。积极发挥行业龙头企业、行业协会等机构在维护产业链供应链安全稳定的组织协调作用,推动税收、统计、工信、发改、金融、海关、人社、自然资源、生态、公检法等部门证券交易、融资、雇员、进出口、用地等方面涉企信息共享。积极引导社会智库加强产业链供应链治理领域研究,及时向中央有关部门提出一些有价值、可操作性的研究成果。

第六,提高矿产资源供给保障能力。针对资源

生产基地,中央有关部门应要求各地设定合理的开发红线,建立竞争性配额制等资源开采的市场化管理机制,探索建立与开采强度相匹配的成本约束机制,防止地方政府和企业合谋进行掠夺式开采。同时,中央要实施矿产资源全球布局战略,完善全球找矿的战略布局,鼓励矿产资源开发企业到海外投资矿山或采购价格更加实惠的矿产资源,探索形成对我国有利的重要矿产资源价格影响力,建立全球化的矿产资源产品上下游产业链,同步实施战略性资源的收储制度,建设一批全国性资源收储基地,加大对战略性矿产资源政策性和商业性收储。

第七,设立大城市工业用地保护区。借鉴划定生态保护红线做法,划出工业用地保护红线,赋予工业用地超越生产功能之外的功能,包括科技创新功能、文化传承功能、战略储备功能等。中央有关部门应将设立工业用地保护区作为创新型城市考核评价指标,支持大城市城区老工业区、老旧厂房或工业园区在不改变土地用途的条件下改造升级,出台配套政策支持工业用地加强保护和盘活存量土地资源。

第八,强化优化重大生产力布局的组织保障。建立优化重大生产力布局工作的部际协调机制,每年不定期召开会议,研究部署优化重大生产力布局的规划方案、政策举措、效果评估等工作。中央有关部门要负责牵头制定实施重大生产力布局的战略规划,围绕国家重大战略和国际形势变化,及时

向中央主要领导同志提出优化重大生产力布局的思路建议,使推动优化重大生产力布局成为维护国家战略安全和大国外交的一项重要工作。

#### 注释

①数据来源:世界银行数据库(<https://data.worldbank.org.cn>),用现价美元计算。②长三角是用江苏、浙江、安徽、上海三省一市数据计算,珠三角是用广东数据计算,京津冀是用北京、天津、河北两市一省数据计算,数据来源于《中国统计年鉴2021》。③数据来源:《中国统计年鉴2021》。④数据来源:商务部商务数据中心发布的非金融类对外直接投资统计(<http://data.mofcom.gov.cn/>)和2022年5月20日中共中央宣传部举行“打通内外贸,构建双循环”有关情况发布会。

#### 参考文献

- [1]习近平.高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗:在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告[M].北京:人民出版社,2022.
- [2]张军扩,侯永志,刘云中,等.生产力布局及中国生产力布局存在的问题[J].中国经济报告,2014(8).
- [3]叶振宇.中国制造业比重下降趋势探究与应对策略[J].中国软科学,2021(5).
- [4]叶振宇.京津冀产业对接协作的市场化机制与实践模式[J].河北师范大学学报(哲学社会科学版),2014(6).
- [5]贺灿飞,王文宇,朱晟君.“双循环”新发展格局下中国产业空间布局优化[J].区域经济评论,2021(4).

## Strategic Thinking on Improving the Distribution of the Major Productive Forces on a New Journey of Chinese Modernization

Ye Zhenyu

**Abstract:** Improving the distribution of the major productive forces has strategic importance for promoting coordinated regional development on a new journey of Chinese modernization. Since the 18th National Congress of the Communist Party of China (CPC), national productive forces have positive change with the change of the world environment and regional development conditions. The changes show that regional high-quality development forces have been strengthened and the gaps in per capita GDP at provincial level have narrowed. The measures on ensuring security in development, serving a New Development Pattern and Strengthening the foundation of high-quality development should be taken for improving the distribution of the major productive forces. According to the features and targets of Chinese modernization, the main directions of improving the distribution of the major productive forces include several aspects: improving the mechanism of allocation of production factors and industrial distribution in micro level, building the effective spatial distribution that has point, line and surface composition in median level and enhancing the abilities for strategic and global distribution of Chinese industries in a New Development Pattern. Further more, the central government should follow the leading of problems and targets, give full play to the market mechanism and take effective and accurate measures to optimize and adjust the distribution of the major productive forces.

**Key Words:** Chinese Modernization; Coordinated Regional Development; The Distribution of the Major Productive Forces

(责任编辑:柳 阳)

【区域协调发展】

# 以农业强省建设为支撑促进河南城乡融合 区域协调发展研究\*

张占仓

**摘要:**由于地理环境的特殊性,河南历来在中国农业发展、特别是粮食生产方面具有传统优势。目前,河南以占全国1/16的耕地生产占全国1/10的粮食,为确保国家粮食等农产品供给安全做出了重要贡献。但是,面对党的二十大提出建设农业强国的新目标,河南需要与时代同步,加快建设农业强省,并以此为支撑,通过较快提高农民人均可支配收入水平,促进全省城乡融合区域协调发展。建设农业强省,河南需要多措并举:以改革创新为农业强省建设注入强大动力,在扛稳粮食安全重任上有新担当,以乡村产业振兴为突破口全面推进乡村振兴,以恒久之力在农业科技创新上下硬功夫,以更加充足的投入建设高标准农田,加快数字乡村建设,坚持党领导“三农”工作原则。

**关键词:**农业强国;农业强省;城乡融合;区域协调发展;河南

中图分类号:F061.5 文献标识码:A 文章编号:2095-5766(2023)02-0019-08 收稿日期:2022-11-15

\*基金项目:河南省哲学社会科学规划办公室委托项目“研究阐释党的二十大精神 and 习近平总书记视察延安、安阳重要讲话精神”(2022DWT057)。

作者简介:张占仓,男,河南省社会科学院研究员(郑州 451464)。

党的十九大提出实施乡村振兴战略,促进了农业农村的较快发展,农民收入水平较快提高,对促进中国城乡融合区域协调发展发挥了重要作用。党的二十大明确提出建设农业强国的重大战略部署,契合了中国长远发展的战略需要,使“三农”问题在国家战略部署中的地位进一步提升,将进一步促进城乡融合区域协调发展注入更加充足的动能。河南作为全国经济大省与“三农”大省之一,伴随国家战略部署力量的调整与优化,在由农业大省迈向农业强省的过程中,虽然已经有比较好的发展基础,但是也面临明显的短板和弱项,针对性地探索推动农业强省建设促进城乡融合区域协调发展之路,需要进行系统深入的研究。

## 一、河南建设农业大省促进城乡融合区域 协调发展的良好基础

改革开放以来,河南“三农”发展一直比较快,在全国处在非常重要的地位。在党中央、国务院的持续支持与河南的长期努力下,河南在全国“三农”大省的地位不仅稳定提升,而且发展优势更加凸显。

### 1. 坚定不移扛稳粮食安全重任

新中国成立初期,全国粮食生产水平比较低,粮食短缺是主要问题。1949年,河南粮食产量仅142.7亿斤,占全国粮食产量2263.6亿斤的6.3%,与耕地面积占全国1/16的比例大体相当。虽然河南是农业大省,但在生产力水平比较低的情况下,与全国的情况一样,粮食等基本农产品供给不足,经

常需要从外省调入粮食弥补口粮不足。改革开放以后,家庭联产承包责任制激发了广大农民从事农业生产的积极性与创造性,河南粮食产量开始较大幅度的增长。1980年,河南粮食产量基本上达到自给有余。从1981年起,河南开始部分地向外供给粮食。1983年,河南粮食产量达到580.80亿斤,首次跨上500亿斤台阶。2006年,河南粮食产量突破1000亿斤,占全国粮食产量的10.1%,河南以占全国1/16的耕地生产占全国1/10的粮食,成为国家重要的粮食生产基地与供给基地,历史上曾经影响很大的“中原粮仓”重新回归公众视野,且显示出新的发展活力。2019年3月8日,习近平总书记参加第十三届全国人民代表大会第二次会议河南代表团的审议并发表重要讲话时强调,要扛稳粮食安全这个重任。确保重要农产品特别是粮食供给是实施乡村振兴战略的首要任务。河南作为农业大省,农业特别是粮食生产对全国影响举足轻重。要发挥好粮食生产这个优势,立足打造全国重要的粮食生产核心区,推动藏粮于地、藏粮于技,稳步提升粮食产能,在确保国家粮食安全方面有新担当、新作为。按照习近平总书记的明确要求,河南省委、省政府高度重视粮食生产与深加工,坚定不移地扛稳粮食安全重任,坚持藏粮于地、藏粮于技,全面加快高标准农田建设等,促进了粮食生产稳定发展。2020年,在新冠疫情冲击下,全球粮食供给紧张形势加剧,而河南粮食产量达1365.2亿斤,创造了粮食总产量的新高,占全国粮食总产量的10.2%,为国家保障粮食安全供给做出重要贡献,确保了河南粮食生产在全国发展大局中的稳定地位(见表1)。2022年,河南夏粮播种面积8525.64万亩,夏粮总产量达381.3亿公斤,播种面积和夏粮总产量均居全国第一,而且优质强筋小麦周麦36“千亩大田”创造出亩产754.6公斤的新纪录,引起社会广泛关注,在特殊之年再次发挥了“中原粮仓”的“压舱石”和“稳定器”作用。

## 2. 坚持“藏粮于地”“藏粮于技”

河南为什么能够在粮食生产方面大胆作为,勇于担当,确实与党中央、国务院的一贯支持与河南几代“三农”人的持续坚守密切相关。首先,河南始终坚守耕地保护红线,像保护生命一样,保护耕地。因此,近年来河南耕地面积一直保持稳定状态,为农业发展特别是粮食生产提供了最基本的土地资源保障。同时,河南在高标准农田建设方面也

表1 1949年以来河南粮食产量变化情况

年份	河南粮食产量(亿斤)	全国粮食产量(亿斤)	河南粮食产量占全国的比重(%)
1949	142.7	2263.6	6.3
1978	213.5	6095.0	6.9
1983	581.0	7745.4	7.5
2000	820.3	9243.6	8.9
2006	1002.0	9960.8	10.1
2020	1365.2	13390.0	10.2
2022	1357.9	13731.0	9.9

数据来源:作者根据河南与中国统计年鉴和年度统计公报整理。

特别给力,使耕地质量稳步提升。据河南省农业农村厅数据,在河南省委、省政府的持续重视下,2022年河南在建高标准农田总面积超过1900万亩、总投资超过300亿元,创历史之最。截至2022年年底,河南累计建成高标准农田8330万亩,占耕地总面积的68.9%。正是因为高标准农田建设的持续推进,使河南耕地质量平均等别为7.42,高于全国平均水平2.54个等别,为粮食稳产增产打牢了高质量耕地基础,高水平落实习近平总书记提出的“藏粮于地”的重大战略部署。高标准农田规模化建设,为河南粮食稳产高产提供了技术性支撑,特别是在2022年抗旱保秋中直接发挥了重要作用。河南建设高标准农田的做法已连续三年获得国务院激励表彰、连续四年全国领先。其次,河南特别重视农业科技创新,在农业优质高产作物新品种培育方面一直硕果累累。河南农业大学国家一级重点学科小麦栽培方向学术带头人郭天财教授研究首创了15亩连片平均亩产1064.10公斤的全世界同面积小麦最高产量纪录,并在国内率先创造了在同一块土地上小麦、玉米万亩连片平均亩产超吨半粮(1524.74公斤)的高产纪录,为小麦品种培育与栽培技术创新做出了重要贡献。2011年1月,时任国务院总理温家宝到鹤壁市农业科学院与著名玉米育种专家程相文深度交流,并对河南对玉米生产的贡献给予充分肯定。2021年9月,神农种业实验室在河南省农业科学院揭牌成立,河南省委书记楼阳生为神农种业实验室揭牌并发表重要讲话,河南省长王凯为中国工程院院士张新友颁发神农种业实验室主任聘书。神农种业实验室致力于解决种业重大科学问题,攻克种业关键核心技术,培育突破性农业生物品种,孵化种业龙头企业,努力实现“种业科技自立

自强、种源自主可控”的目标,着力打造现代种业强省,努力把种子这个农业“芯片”牢牢握在自己手里。多年来,河南小麦、玉米、花生、芝麻等新品种培育和动物免疫等领域一直业绩靓丽,人才辈出,在全国享有盛誉。2009年,河南省农业科学院动物免疫学专家张改平当选中国工程院院士。2015年,河南省农业科学院长期从事花生遗传育种研究的张新友当选中国工程院院士。2021年11月,河南省农业科学院小麦专家许为钢当选中国工程院院士。由于农业科研工作扎实,河南省农业科学院成为近些年河南在全国农业系统中产生院士最多的专业科研机构,以实际行动贯彻落实习近平总书记“藏粮于技”的指示精神。

### 3.持续深耕粮食市场与农产品深加工产业

河南借鉴发达国家的经验与做法,持续深耕粮食市场和流通两大领域。1990年,经国务院批准,郑州期货交易所开始试点运行。在现货远期交易成功运行两年以后,于1993年5月28日正式推出期货交易,开创了我国期货交易的先河。目前,郑州粮食期货交易市场基本上就是中国粮食交易的晴雨表。在粮食期货市场的带动下,既要让农民种好粮,更要让市场用好粮,稳定种粮预期。河南以“粮头食尾”“农头工尾”为抓手,牢固树立粮食产业发展观,不断增加种粮补贴,在支持农民做好粮食生产的基础上,延伸粮食产业链、提升价值链、打造供应链,让“小农户”牵手“大市场”,稳步提升种粮者的比较效益,保护农民种粮的积极性。目前,河南粮油加工转化率达80%,主食产业化率65%,农产品加工业成为全省重要的特色产业,河南生产了全国1/2的火腿肠、1/3的方便面、1/4的馒头、3/5的汤圆和7/10的水饺,培育出双汇、牧原等闻名国内外的农业龙头企业和漯河这样的全国食品名城。河南是全国第一肉制品加工大省,生猪、家禽、肉牛年屠宰加工能力分别达8300万头、11亿只和124万头,乳制品年加工能力达350万吨,均位居全国前列。双汇发展是全球最大的肉制品加工企业,年产肉类产品逾4000万吨,猪肉年产能居全球第一位。按照2023年河南省政府工作报告的部署,在新乡、信阳等地大力发展预制菜产业新业态,积极推进建设全国重要的预制菜生产基地。到2025年,河南规模以上预制菜工业企业主营收入突破1000亿元,为农产品深加工开辟新赛道。著名畜牧专家祁兴磊

带领科研团队先后历时21年于2007年培育成功中国第一头肉牛新品种——夏南牛,肉质细嫩,遗传性能稳定,主要肉质指标可与全球著名的日本和牛媲美,成为市场上影响力快速提升的高档牛肉,而且已经在其发源地泌阳县及周围若干县形成较大规模的养殖与加工能力,成为百亿级种养加产业链延伸的高档畜牧业产业基地,已经成为当地促进乡村产业振兴的重大富民项目。未来进一步扩大生产规模,提升产业集群发展水平,完全有可能成为中国进军世界市场的高端肉牛品牌。其专业化饲养与规模化加工、高档化市场定位也在快速改变中国演绎数千年的把无法耕作已经衰老的耕牛作为主要牛肉消费的观念,促进中国牛肉市场高质量发展。

### 4.通过改革创新持续不断提高农民的实际收入水平

改革开放以来,通过改革创新为中国的经济社会发展与进步不断注入新政策、新能量、新动力,尤其是在促进城乡融合发展方面成效明显。对1978年以来的改革创新政策组合过程进行分析,可知由于不同时段城乡改革政策侧重点不同,导致城乡融合程度有较大波动。其中,改革开放之初,农村改革政策优先突破。所以,1978—1981年,农村居民人均可支配收入增长较快,城乡居民收入比由1978年的3.00降低到1981年的1.83。1982年农村居民人均可支配收入只提高了1元,而城镇居民人均可支配收入却提高了34元,导致当年城乡居民收入比提高到1.98。1983—1984年,农村居民人均可支配收入提速加快,使1984年城乡居民收入比降低到1.65,成为改革开放以来城乡居民收入比最低的一年。之后,除1987—1989年农村居民人均可支配收入提高速度快于城镇居民外,至1994年,所有年份城镇居民人均可支配收入提高速度较快,使1994年城乡居民收入比升至2.88。从1995年开始,连续4年农村居民人均可支配收入提升速度较快,到1998年城乡居民收入比降到2.26。1999—2005年,除2004年农村居民人均可支配收入增速较快外,其他年份全部是城镇居民人均可支配收入增速较快,使2005年全省城乡居民收入比提高到3.02,创出新高。2006年以来,除2008年城镇居民人均可支配收入增速较快外,其他所有年份均为农村居民人均可支配收入增速快于城镇居民人均可支配收入,从

大的政策导向上高度重视农村的扶贫开发与收入水平提高,使城乡居民收入比逐年下降,至2021年,这一数值下降为2.12(见表2),明显低于全国2.30的水平,说明河南城乡融合区域协调发展情况更好

一些。2022年5月,河南省人民政府印发《关于持续增加农民收入的指导意见》,提出20项举措持续增加农民收入,将进一步促进城乡融合区域协调发展。

表2 1978年以来代表性年份河南城乡居民人均可支配收入比变化情况

年份	1978	1980	1984	1985	1990	1994	2000	2003	2005	2008	2010	2012	2015	2020	2021
收入比	3.00	2.27	1.65	1.83	2.41	2.88	2.40	3.10	3.02	2.97	2.88	2.72	2.36	2.16	2.12

数据来源:1978—1991年,城镇居民人均可支配收入根据当年生活费收入测算。2013年以前,农村居民人均可支配收入为纯收入口径。2014年以后为实施城乡一体化调查的数据。

### 5. 全面推进乡村振兴取得明显成效

党的十九大提出实施乡村振兴战略以来,乡村振兴成为促进乡村加快发展的重大举措。河南各地按照党中央的战略部署,在促进乡村产业振兴、人才振兴、文化振兴、生态振兴、组织振兴方面都进行了积极探索,并且取得了日益明显的实际成效。自2020年12月,中央农村工作会议提出全面推进乡村振兴以后,河南乡村振兴推进力度加大,成效更加显著,促进了全省城乡融合区域协调发展。其中,在产业振兴方面,河南各地充分利用大中城市产业转移的机会,结合各地资源环境条件,积极推进乡村特色产业发展,为提高当地农民的收入水平发挥了重要作用。在人才振兴方面,以向基层派遣乡村第一书记的方式,促进了城镇大批人才沉下心来,为乡村发展服务,增添了乡村发展的人才功能。在文化振兴过程中,河南各地充分发挥中华民族传统文化积淀丰厚的优势,开发利用地方特色文化资源,尤其是传统孝文化、家国情怀文化、传统乡村民间优秀文化等,促进了乡村文明水平的提高,也明显削弱了过去部分乡村不健康的一些文化活动。在生态振兴过程中,充分利用国家大力推进环境整治与绿色发展的机会,通过各种各样行之有效的方法,促进乡村生态恢复与绿色发展,使越来越多的乡村生态环境得到明显改善,和美乡村建设进步很大。在组织振兴方面,结合乡村基层党支部与村委主任一体化体制机制的推行,特别是从城镇吸引回去一批适应市场需要的优秀村党支部书记,为乡村振兴注入了强大的组织力量,更为乡村产业振兴带来了领头人的特殊人才资源,对全面推进乡村振兴具有特别重要的实际意义。正是全面推进乡村振兴的巨大动能,为提升农民收入水平发挥了空前的推动作用,显著促进了河南各地城乡融合区域协调发展。

## 二、河南建设农业强省促进城乡融合区域协调发展存在的短板和弱项

从建设农业强省的视野分析,当前河南在乡村地区高质量发展方面存在的短板和弱项还是比较突出的。从我们在基层调研所了解到的情况看,至少在以下5个方面存在明显的短板和弱项。

### 1. 农村的基础设施仍然薄弱

近年来,河南不断加大农村基础设施建设投资力度,交通、邮电、农田水利、供水、供电、商业服务等基础设施改善很大,但是与城市相比,不少地方仍然比较薄弱。比如高速公路,在有些县,包括离郑州几十公里的部分县,高速公路在全县覆盖面有限,加上高速公路开口很少,大部分乡镇上高速都比较费时、费事,实际上是当地大部分乡镇还没有进入高速公路时代。这些县城尚且如此,更不要说乡级和村级行政区,出行不够便利仍然是制约乡村经济发展的重要障碍。道路通才能产业兴,产业振兴才能够促进农村居民收入水平较快提高。所以,进一步加快乡村包括高速公路在内的基础设施建设仍然任务艰巨。另外,从建设农业强省的角度看,在河南这样天然降水量比较少的农区,水利是农业的命脉。目前,虽然随着高标准农田的不断建设,很多乡村农业水利设施有大幅改善,但由于总投资以及重大投资项目覆盖面有限,不少乡村农业水利设施仍不够完善,亟待进一步加强农业水利基础设施建设,从而为农业强省建设提供现代化的水利基础设施支撑。

### 2. 农业科技创新水平有待进一步提高

从全国层面来看,不管是河南农业大学还是河南省农业科学院,在国内都属于农业科技领域靠前的一流梯队。但是,我们站在全球看河南,站位农

业强省看今天,就会发现河南在高水平农业科技创新方面仍然存在薄弱环节。虽然河南是一个省,但有将近1亿人口,这种人口规模放到全球就是一个大国。然而,河南在全球著名的农业专家有多少呢?在育种、农业技术、田间管理方面,在全球有影响力的专家有多少呢?所以,无论是全国建设农业强国,还是河南建设农业强省,继续大幅度提高投入水平,全面提升农业科技创新水平,以引聚人才为核心,强化现代化建设人才支撑,加快培育一批在全球与全国农业科技领域有重要地位的专家势在必行。

### 3. 乡村产业发展不充分不均衡

经过党的十九大以来的积极探索,虽然河南已经涌现出具有重要示范意义的10种乡村产业振兴的地域模式,且对当地农民提升收入水平产生了直接作用,但是,我们在基层调研时看到的情况是,仍有约2/3的乡村缺少乡村产业,甚至乡村产业振兴还没有起步,一个乡或者一个村,基本上没有什么乡村产业发展,更没有发展潜力巨大的地方性特色产业。当地农民仍然是以外出打工为主,而且由于农民职业培训没有跟上,很多外出打工者,主要是干一些最一般的工种,所得工资待遇较低,无法适应农业强省建设的新需要。大部分乡村产业发展不充分不均衡直接影响当地农民收入水平的有效提高,这成为制约乡村振兴的主要影响因素,也是全面推进乡村振兴新征程中需要尽快补上的短板之一。

### 4. 农村居民人均可支配收入水平仍然偏低

近年来,作为农业农村大省,在国家扶贫攻坚战与实施乡村振兴战略等利好政策的支撑下,尽管河南农业农村工作取得了很大进步,特别是农村居民人均可支配收入增长较快,确实促进了城乡融合区域协调发展。但是,河南与东南沿海地区相比,农村居民人均可支配收入水平明显偏低。2021年,河南农村居民人均可支配收入为17533元,而江苏、浙江、广东的农村居民人均可支配收入分别为26791元、25415元、22306元,河南只分别相当于这三个省的65.4%、69.0%、78.6%,差距比较明显。形成这种局面的主要原因是不少乡村产业基础薄弱,有大量农民仍然依靠外出打工提升自身收入水平。借鉴沿海地区发展的经验和河南乡村振兴工作推进成效显著县市的做法,只有更加务实地把乡

村产业振兴抓出成效,大部分乡村产业发展起来了,农民才能在家门口就业,收入水平较快提升才会有保证,而且生活的幸福感、获得感才会更好。伴随乡村产业振兴步伐的加快,乡村产业发展比较充分的话,当地财政收入水平也会较快提高,城乡融合发展的深层次问题才会得到根本性的解决。

### 5. 农村生态环境有待进一步改善

这些年,在全国环境污染攻坚战过程中,大中城市的环境污染治理,尤其是大中城市河流黑臭水体治理、工厂污染治理、重点大型污染企业治理等成效显著,为我们探索出了环境治理的有效途径。在美丽乡村建设过程中,有些乡村环境改善力度也很大,展示出乡村独有的天蓝、地绿、空气新鲜的优美环境优势。但是,现在仍有部分乡村的污染治理工作仍然没有到位,甚至个别地区环境污染还比较严重,一些乡村垃圾围村、黑臭水体较多等问题比较突出,农药、化肥的面源污染依然存在。此外,由于前些年高污染企业的存在,造成河南部分乡镇到目前为止仍有一定面积重金属污染区域,无法进行正常的农业种植,直接影响当地乡村产业发展,也影响当地经济的可持续发展。所以,按照党中央高质量发展的新部署,通过系统的规划与全面的综合治理,较大幅度地改善农村生态环境质量是建设农业强省过程中的重要难题,必须想方设法进行破解。

## 三、推动河南农业强省建设促进城乡融合区域协调发展的战略举措

习近平总书记在党的二十大报告中提出,着力推进城乡融合和区域协调发展,为我们从长计议破解城乡之间发展不平衡不充分指明了持续努力的方向。同时,党的二十大提出,建设农业强国,为国民经济长期稳定可持续发展提供基础保障。在2022年12月召开的中央农村工作会议上,对如何推进农业强国建设进行了非常明确的部署。河南作为全国农业大省之一,在建设农业强国过程中承担着非常重要的历史使命,需要持续担当作为,加快建设农业强省步伐,为建设农业强国做出积极贡献,并通过农业强省建设,全面提升农民的收入水平,推进农村高质量发展,促进河南城乡融合区域协调发展。我们认为,建设农业强省,促进河南城乡融合区域协调发展,需要重点抓好以下七大战略

举措。

### 1.以改革创新为农业强省建设注入强大动力

面对建设农业强省的新目标,持续深化城乡改革,激发城乡可持续发展活力仍然是有效的法宝。针对目前影响城乡融合区域协调发展的突出矛盾,通过系统化、深层次、多方位的改革,激发城乡协同发展的活力,特别是加快打通城乡生产要素流通机制,使土地、资本、人才等对经济发展影响较大的基本生产要素在城乡之间自由流动。在经济学上最为关注的“劳动是财富之父,土地是财富之母”,至今仍然是经典。劳动依靠的是各级各类人才的支撑,但城乡户籍制度抑制了各种人才的流动,因此,我们要继续推进户籍制度改革。城乡土地流动与开发利用依靠的是相关的法律与政策法规。近年来,我们通过各种途径,包括全国人大直接修改了原来的《土地法》,企图搞活城乡之间土地自由流动难题,但是时至今日制约土地要素流动的实质性难题仍然没有解决。在大中城市建设用地寸土寸金的今天,农村集体建设用地却仍然大量闲置,相互之间不是没有需求,而是相关政策法规限制多。所以,亟待进一步探索城乡之间土地合理流动的政策法规支撑机制。只有逐步打通城乡之间生产要素正常流动机制,协同盘活城乡各类要素资源,才能够为农业强省建设提供更具活力与可持续能力的政策法规支撑。

### 2.在扛稳粮食安全重任上有新担当

继续发挥“中原粮仓”的传统优势,力争为全国粮食再增产1000亿斤贡献1/10份额。2022年12月召开的中央农村工作会议提出,将启动粮食总产量再增产1000亿斤的工程,这是建设农业强国的首要任务。对于中国这样人多地少的大国来说,端稳自己的饭碗,始终都是涉及全体百姓切身利益的第一大事。只有持续不断提升全国的粮食生产能力,才能够解决好全国人民的吃饭问题。这既是一个经济问题,也是一个重大的政治问题,切不可掉以轻心。实际上,经过多年努力,中国粮食总产量已经连续8年稳定在13000亿斤以上。河南是全国农业大省和粮食大省,粮食产量占全国的1/10左右。在保证国家粮食安全供给方面,河南在2010年以来的这一轮粮食生产能力提升过程中,为国家做出了大约增产1/10的重要贡献,得到党和国家的高度评价。在新一轮全国粮食生产能力再提升中,河南要

体现新的担当,努力做出新的贡献,力争承担全国1/10的增产份额,在现有粮食总产量稳定在1300亿斤的基础上,通过“藏粮于地”“藏粮于技”等,再增产粮食100亿斤,把粮食生产能力稳定提升到1400亿斤以上的水平。同时,借鉴永城市、临颖县等地的做法,通过粮食加工业规模化发展,在全省各地打造一批粮食等农产品加工业产业集群,全面提高粮食产业的经济效益,为当地农民提高收入水平奠定坚实的产业基础。

### 3.以乡村产业振兴为突破口全面推进乡村振兴

经过党的十九大以来全国各地的持续探索,尤其是我们承担世界银行“河南省乡村产业振兴的模式探索与政策支持研究”项目在全国和河南作了持续3年多的系统调研,深刻认识到乡村产业振兴是提高当地农民收入水平最给力、最管用、最有效的方法,更是破解城乡发展不均衡不充分难题的直接途径,也是不同区域发挥地方性产业优势、加快特色产业发展,促进区域协调发展的直接动力。因此,乡村振兴,产业先行。乡村产业得到全面发展,农民在家门口就业,不仅可以较快地提高实际收入水平,更能够大幅度提升农民的获得感与幸福感,是帮助农民创造美好生活的最佳方法,有利于加快城乡融合步伐。当然,发展乡村产业需要因地制宜,因时制宜,结合当地的资源环境条件与原来的相关产业基础以及人才供求情况,科学规划,大胆探索,确实立足于为当地培育能够长期生存与发展的特色产业,比如在平原地区发展平原农区确保粮食安全的粮食产业,在丘陵山区发展全域旅游产业,在特色农产品产地发展特色农产品规模化种植与加工产业,在种养加基础条件较好的丘陵地区发展种养加产业链延伸产业,在中华民族传统文化积淀丰厚的乡村发展特色文旅产业,在服装产业相对集中的乡村发展服装产业集群,在水泥原材料集中的山区发展规模化的水泥等建材产业,各地在推进乡村产业振兴中要积极探索更多的具体路径。目前,乡村产业发展同质化比较普遍,这是地域缺乏特色的一种表现。河南各地科学选择适合当地发展的乡村产业,而且要形成规模,打造成产业集群,其核心竞争力就容易形成。一旦当地有了较好的乡村产业发展基础,农民收入水平就会加快提高,乡村人才振兴、文化振兴、生态振兴、组织振兴就会全面推进,乡村发展水平较快提高就有了产业保

障,城乡融合发展就拥有了全面融合的经济基础。

#### 4.以恒久之力在农业科技创新上下硬功夫

针对建设农业强省的新目标,仅依靠过去积累的农业大省的农业科技创新技术基础是不行的,因为大和强是两个概念。伴随科技创新能力的稳定提升,农业强省建设更多地依赖创新驱动高质量发展。按照党的二十大的系统部署与河南对农业科技创新的全面布局,要一体推进种业基地、神农种业实验室、国家生物育种产业创新中心、省级农业高新技术产业示范区建设,引导河南种业科研资源向“中原农谷”集聚,持续在小麦、玉米、花生、油菜等新品种培育方面全面提升创新能力与水平,尽快彻底破解种业被部分发达国家“卡脖子”难题。加快推进河南周口国家农业高新技术产业示范区建设,努力打造小麦产业创新发展引领区、黄淮平原现代农业示范区、科技支撑乡村振兴典范区,启动建设一批省级农业高新技术产业示范区。持续支持河南农业大学联合国内优势科研力量、龙头企业承建国家小麦技术创新中心,进一步强化河南小麦科技研发优势、优良新品种优势与小麦产量占全国1/4以上的集中产区优势,打造影响全球的农业创新高地,为国家农业强国建设做出更大贡献。同时,加大农村经营人才、管理人才、技术人才等的培训、培育和培养,为农业强省建设提供人才基础。

#### 5.以更加充足的投入建设高标准农田

建设高标准农田是巩固和提高粮食生产能力、保障国家粮食安全的基础工程,也是实施乡村振兴战略、确保粮食等农产品保障供给的重要支撑。“十三五”时期,河南以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,按照习近平总书记的指示精神,坚决扛稳粮食安全重任,深入贯彻“藏粮于地、藏粮于技”战略,积极整合资源,统筹推进高标准农田相关项目实施,集中力量建设高标准农田,使全省高标准农田建设初见成效。“十四五”以来,河南省委、省政府高度重视高标准农田建设,进一步加大工作力度。2022年9月16日,河南省人民政府印发《河南省高标准农田建设规划(2021—2030年)》,预计到2025年全省高标准农田占耕地面积的比例将达到78%,高标准农田高效节水灌溉率达到45%,实现粮食生产功能区和重要农产品保护区高标准农田全覆盖,将为全省粮食产量稳定持续增长提供高质量

耕地基础保障。

#### 6.加快数字乡村建设

河南是农业农村大省,面对全国数字化转型发展的历史潮流,加快数字乡村建设势在必行。2020年4月,河南省人民政府印发《关于加快推进农业信息化和数字乡村建设的实施意见》,提出用3—5年的时间,推动河南农业信息化和数字乡村建设取得重要进展,力争走在全国前列,全省农村固定宽带家庭普及率达90%以上,大力发展农业农村数字经济,构建乡村数字治理体系,为实施乡村振兴战略提供有力支撑。2021年19月,河南省第十一次党代会提出,要实施数字化转型战略,全面推进农业数字化。2022年8月,河南省委书记楼阳生在全省数字化转型工作会议上强调,加快数字化转型,打造农业数字化发展典范,构建农业物联网,大力发展数字田园、智慧养殖、数字种业等高端农业新业态,带动产业结构优化升级。按照河南省委、省政府的部署,在全面推进乡村振兴、加快建设农业强省中,以数字村庄、数字田园、数字果园、数字菜园、数字茶园、数字菌园、数字药园、数字花园、数字牧场、数字渔场等“一村九园”为抓手,全面推进数字乡村建设。全省以构建农业物联网、发展精准种植和养殖、推广农产品数字营销等为重点,大力发展数字农业,力争到2025年,农业生产数字化率达到30%以上;以完善乡村数字设施和提升乡村数字治理能力为重点,全力打造数字乡村。力争到2025年,打造60个以上省级数字乡村示范县。伴随着数字乡村建设的全面推进,农业、农村的精准化、科学化、智慧化管理将逐步形成全新的现代信息体系,为农业强省建设提供现代信息系统支持。

#### 7.坚持党领导“三农”工作原则

党的领导是“三农”工作持续保持优先发展的主要动力,加强党对“三农”工作的领导始终是河南进一步促进农业强省建设的根本保障。特别是要加强基层党组织建设,凡是交通条件好、生态环境好、乡村产业发展好的地方,基层党组织都很强健,党组织的产业发展能力、市场驾驭能力、服务意识都很强。所以,在坚持“五级书记”抓“三农”工作的同时,要高度重视加强基层党组织的建设,尤其是要选好配强基层党支部书记。只有在更多优秀基层党支部书记的带领下,乡村振兴和农业强省建设才能拥有更好的一线干部队伍支撑。

## 参考文献

- [1]张占仓.河南乡村产业振兴的典型地域模式探析[J].区域经济评论,2021(3).
- [2]李泉.着力推进城乡融合和区域协调发展的实践探索与重点突破[J/OL].兰州学刊.<https://kns.cnki.net/kcms/detail/62.1015.c.20221228.1556.003.html>.
- [3]刘玉梅,王丹.全力提高农业综合生产能力[N].河南日报,2022-03-18.
- [4]宋虎振.扛稳粮食安全重任建设现代农业强省[J].农村工作通讯,2022(21).
- [5]刘晓波.粮食安全重任牢牢扛在肩[N].河南日报,2022-09-28.
- [6]本报评论员.让农村更富裕、生活更幸福、乡村更美丽[N].河南日报,2022-09-24.
- [7]张占仓.河南经济创新驱动高质量发展的战略走势与推进举措[J].区域经济评论,2022(4).
- [8]柯杨,史晓琪,冯军福.新星闪耀中原:走近河南科技人才“星云团”[N].河南日报,2022-08-02.
- [9]李铮,冯芸.神农种业实验室揭牌成立[N].河南日报,2021-09-24.
- [10]尹江勇,师喆.河南迎来首位“小麦院士”[N].河南日报,2021-11-19.
- [11]刘晓波.河南省开展农村人居环境集中整治行动[N].河南日报,2021-11-15.
- [12]刘怀丕,孙清清,韩朝阳,等.春涌中原满眼新[N].新华每日电讯,2022-01-19.
- [13]冯芸,马涛,张笑闻.依靠科技创新加快现代化农业强省建设[N].河南日报,2023-01-16.
- [14]张占仓.中国式现代化的科学内涵与推进途径[J].改革与战略,2023(1).
- [15]张占仓.高质量实施科教兴国战略[N].光明日报,2022-11-22.
- [16]梁鹏.乡村振兴战略下河南省城乡融合发展路径研究[J].农业经济,2022(7).
- [17]张占仓.补短板强弱项河南加快农业强省建设的几点建议[EB/OL].<https://theory.dahe.cn/2022/12-30/1159238.html>.2022-12-30/2023-01-20.

## Promote the Integration of Urban and Rural Areas in Henan with the Support of the Construction of a Strong Agricultural Province Research on Coordinated Regional Development

Zhang Zhancang

**Abstract:** Because of the particularity of geographical environment, Henan has always had a traditional advantage in Chinese agricultural development, especially in grain production. At present, Henan produces one tenth of the country's grain with one sixteenth of the country's arable land, making important contributions to ensuring the security of national grain and other agricultural products supply. However, facing the new goal of building an agricultural power proposed by the Party's 20 National Congress, Henan needs to keep pace with The Times and speed up the construction of a strong agricultural province. Based on this, Henan needs to promote the integration of urban and rural areas and regional coordinated development by rapidly increasing the per capita disposable income level of farmers. To build a strong agricultural province, Henan needs to take multiple measures: We will inject a strong impetus into building a strong agricultural province through reform and innovation, assume a new responsibility for ensuring food security, take the revitalization of rural industries as a breakthrough to comprehensively promote rural revitalization, work hard in agricultural science and technology innovation with enduring strength, invest more in the development of high-standard farmland, accelerate the construction of digital countryside, and adhere to the principle of "agriculture, rural areas and farmers" under the leadership of the Party.

**Key Words:** Agricultural Power; Strong Agricultural Province; Urban and Rural Integration; Regional Coordinated Development; Henan

(责任编辑:张子)

【区域协调发展】

# 京津冀开发区协同发展：进展、模式与策略\*

田学斌 张昕玥 柳源

**摘要:**在京津冀协同发展目标下,作为产业协同的承接主阵地,开发区承担着承接非首都功能、区域产业合作的重任。在多主体协同、要素成本比较和制度环境优化支撑的框架下,以制度比较视角研究河北开发区能级提升中存在的体制改革滞后、产业与创新融合不充分、营商环境差异大、利益共享与成本分担制度不完善等突出问题,提出明确功能定位、差异化发展布局、完善协同机制、重点强化共建以及缩小制度环境落差等在开发区深化协同中的改进策略,是对京津冀开发区协同发展进行的有益探索。

**关键词:**京津冀开发区;合作模式;产业协同

**中图分类号:**F127.9 **文献标识码:**A **文章编号:**2095-5766(2023)02-0027-10 **收稿日期:**2022-12-25

**\*基金项目:**2021年度国家社会科学基金项目“京津冀产业协同发展利益共享与补偿机制研究”(21BJL073)。

**作者简介:**田学斌,男,河北经贸大学副校长,经济研究所所长,京津冀协同发展河北省协同创新中心执行主任,区域与产业发展研究中心主任,二级研究员,硕士生导师(石家庄 050061)。

张昕玥,女,河北经贸大学经济研究所硕士生(石家庄 050061)。

柳源,男,河北经贸大学经济研究所硕士生(石家庄 050061)。

## 一、开发区协同：一个主体—要素—制度框架

产业协同是京津冀协同发展的实体内容与关键支撑,对有序疏解北京非首都功能、京津冀产业对接协作、区域协调发展有深刻影响,是新阶段贯彻新发展理念、推进京津冀高质量发展的重要内容。作为京津冀产业转移的空间支撑和主要平台,开发区合作共建是产业协同的突破口和重要抓手。在内外条件约束下,开发区协同发展是京津冀协同发展战略的现实映射。河北开发区具备主体发展意愿强及土地、人工等综合成本低、发展空间大的优势,可为入驻园区的京津企业提供充足的工业用地及相对较低的成本和更多便利条件,而京津企业入驻也为促进河北开发区转型提供契机。因此,京津冀开发区协同发展符合各地政府和企业主体利益需要,是推进京津冀协同发展的有效路径。

京津冀协同发展目标下,产业协同是一个以行政力量为主导推力、带有政府强干预特征的行为,旨在促进以北京非首都功能特别是产业功能疏解任务的实现。作为最现实、最主要的承接平台和空间载体,开发区具备一定硬件基础、配套条件和营商环境支撑。整体上看,京津开发区面临土地不足、环境承载力不堪重负等问题,园区内部分企业也面临土地、人力、水电、融资等各类生产要素成本上涨的问题,因此京津需要与周边地区合作共建开发区,以解决上述问题。河北开发区具有区位优势、产业基础等优势,立足自身产业转型升级定位迫切需要与京津合作,在对标提升营商环境中发挥比较优势,在产业链分工合作中避免同质竞争,实现转型升级。由此可见,京津冀开发区深度协同具有目标—利益—基础的一致性。

市场机制主导下,资源禀赋、产业基础、营商环境等要素构成开发区承接产业和人口功能疏解的

基本条件。迁离北京是一个新增约束条件,或者说是在北京发展成本大幅提高的一个新约束,协同发展战略出台后,外部成本内部化为疏解企业的成本。对北京而言,疏解成本—收益随企业迁出发生变化,企业迁出产生综合效应的增减不单是企业数量、就业人口、财税收入、经济增长等显性因素的变动,还影响了空间拓展、生态改善、功能优化、结构升级等期望正效应的变现。作为承接地的开发区能够同时满足疏解地对土地空间、人力成本、生态容量、营商环境、税收优惠等综合成本较低的需求,以及对营业收入增长、竞争力增强、市场份额扩大等收益提升的需求。

开发区协同本质上是政府之间、政企之间的多层级跨区域多主体协作,有明确的协同主体利益归属,还涉及迁入地与迁出地之间的成本分担与利益增值共享。因单纯的行政机制、市场机制存在制度局限,使得疏解转移过程中存在拖延、权益得不到补偿的现象,因此需要类市场机制发挥更大的作用。由制度决定的协同主体间成本分担和利益分配以及基于差异优势互补的成本增减与利益分享,最终对多元主体协同进展产生重大影响。因此,在类市场机制作用下,合理分配收益增值,促进责权利匹配,保障协同可持续性,避免承接平台同质化竞争,推进面向协同发展目标的制度政策供给,是推进开发区协同、实现多方共赢的关键所在。

## 二、京津冀开发区的特征性事实

开发区是指经政府批准在城市规划区内设立的实行国家特定优惠政策的各类区域,包括经济技术开发区、保税区、高新技术产业开发区、国家旅游度假区等实行国家特定优惠政策的各类开发区。截至2021年12月,京津冀共有国家级开发区14家,其中河北7家。河北省级以上开发区246家,其中省级以上经济开发区213家、高新区29家、综合保税区2家、出口加工区2家,包括国家级经济技术开发区6家、国家级高新区5家。

相较于省级开发区,国家级开发区发展基础好,投资政策更为优越,法律体制更加完善,审批制度更加严格,园区软硬件建设更加成熟,支撑体系更加健全,对区域经济的带动作用更强。作为

开发区的领头羊,国家级开发区在建设发展过程中出现的问题更具代表性,其解决的路径举措可望为省级开发区及其他园区的改革发展提供参考借鉴以降低试错成本。因此,针对国家级开发区阶段性发展取得的经验模式进行梳理,对发展过程中出现的相关问题进行溯源追因研究,有助于新阶段京津冀开发区实现更高质量的协同发展,有利于将相对成熟的经验模式复制推广到京津冀乃至国内各类开发区,放大京津冀开发区协同发展的示范效应。

### 1. 京津冀开发区整体实力持续增强

“十三五”时期,京津冀三地开发区不论是在总量上还是在经济增速上都有着十分亮眼的表现。北京经开区创新硕果累累,地区生产总值年均增速9.6%,突破2000亿元大关达到2045.4亿元;工业增加值占全市的30%,规模以上工业总产值完成4371.8亿元,增长5.4%,占全市的22%,连续4年保持第一。国家高新技术企业达到1628家,是“十二五”期末的2.8倍。

“十三五”期间,天津开发区地区生产总值年均增长8.8%,在国家级开发区中名列前茅;累计建设项目1230个,固定资产投资年均增长16.1%,完成固定资产投资1635亿元;拥有500亿元级企业2家、百亿元级企业20家、10亿元级企业170家、亿元级企业738家。其中,天津经济技术开发区在“十三五”时期全口径财政收入达到665亿元,引进来自北京的企业1124家,投资额超过3500亿元,吸收利用外资排名全国国家级经开区第一名。累计建设5000万元以上重点项目480个,完成固定资产投资1884.71亿元。百亿级企业达到18家,十亿级企业151家。产业结构持续优化,战略性新兴产业和现代服务业发展迅速,高技术制造业产值、工业战略性新兴产业产值占比分别达到30.3%和45.6%。

“十三五”期间,河北开发区地区生产总值年均增长率8.5%,对全省经济的贡献度显著提高,185家省级以上开发区以占全省约2%的国土面积,创造了全省超过40%的地区生产总值、60%的外贸进出口、80%的实际利用外资。全口径看,2021年河北省级及以上经开区154家,其中国家级7家、省级147家;实现营业收入81245.8亿元,同比增长30.6%;实际利用外资84.2亿美元,增长12.8%。全

省经开区成为全省经济发展的重要支撑,地区生产总值占到全省生产总值的近 1/3,一般公共预算收入占全省总收入的近 1/5,实际利用外资占全省超过 2/3,进出口总值占全省总值的 1/2。河北省内部分经开区表现尤为亮眼,秦皇岛经济技术开发区到“十三五”末高新技术企业达到 149 家,占秦皇岛市总量的 55.2%,比 2015 年增长 119%;科技型中小企业 1091 家,比 2015 年增长 176%。廊坊经开区营业收入突破千亿元,一般公共预算收入超 30 亿元,是“十二五”的 1.8 倍;大数据产业快速发展,初步形成了以华为、润泽、联通、京东、人保为代表的大数据产业集群;2021 年,共完成一般公共预算收入 39.3 亿元,同比增长 30.2%。

## 2. 开发区发展差距有扩大趋势

北京开发区在经济体量上要远高于河北开发区,加之近年来北京开发区的发展速度又略高于河北开发区,这使得两地开发区之间的落差有进一步扩大的趋势。开发区的级别与种类繁多,同一级别更具可比性,故选取三地国家级开发区数据来观察三地开发区发展差距(见表 1)。2020 年北京经开区的经济规模达到了 2000 亿元,而河北的国家级开发区经济规模都不到 700 亿元。“十三五”期间,北京经开区 GDP 的年均增速达到了 13.96%,而河北的国家级开发区 GDP 同期增速只有 8.5%。河北与京津开发区之间的差距有所拉大,势必影响开发区合作和京津冀产业升级转移的进程。

表 1 “十三五”时期京津冀国家级经济技术开发区 GDP 及增速

地区	名称	2016 年	2017 年	2018 年	2019 年	2020 年
北京	北京经开区	1172.63 亿元 (8.43%)	1365.18 亿元 (16.42%)	1793.51 亿元 (31.38%)	1933 亿元 (7.77%)	2045 亿元 (5.7%)
天津	天津经开区	3049.83 亿元 (4.96%)	2358.99 亿元 (-55.65%)	2415.57 亿元 (2.4%)	2009 亿元 (-16.83%)	2023 亿元 (0.70%)
	西青经开区	421.81 亿元 (-17.52%)	372.42 亿元 (-11.71%)	317.81 亿元 (-14.66%)	335 亿元 (5.44%)	335 亿元 (0%)
	武清经开区	550.89 亿元 (17.92%)	532.59 亿元 (-3.32%)	307.78 亿元 (-42.21%)	329 亿元 (4.22%)	291 亿元 (-11.55%)
	子牙经开区	41.14 亿元 (10.09%)	98.78 亿元 (140.11%)	81.76 亿元 (-17.23%)	99 亿元 (21.59%)	94 亿元 (-5.05%)
	北辰经开区	291.77 亿元 (10.19%)	293.73 亿元 (0.67%)	177.27 亿元 (-39.65%)	184 亿元 (3.61%)	185 亿元 (0.54%)
	东丽经开区	109.85 亿元 (12.94%)	123.47 亿元 (12.40%)	77.57 亿元 (-37.18%)	90 亿元 (16.02%)	115 亿元 (27.78%)
河北	秦皇岛经开区	266.75 亿元 (0.37%)	280.08 亿元 (5.00%)	252.79 亿元 (-9.74%)	268 亿元 (6.2%)	301 亿元 (12.31%)
	廊坊经开区	392.29 亿元 (8.00%)	451.69 亿元 (15.14%)	487.83 亿元 (8.00%)	548 亿元 (12.34%)	551 亿元 (0.55%)
	沧州临港经开区	183.18 亿元 (35.73%)	230.3 亿元 (25.72%)	396.98 亿元 (72.38%)	440 亿元 (10.89%)	460 亿元 (4.55%)
	石家庄经开区	248.70 亿元 (12.73%)	287.9 亿元 (15.76%)	315.76 亿元 (9.68%)	293 亿元 (-7.2%)	312 亿元 (6.48%)
	曹妃甸经开区	247.53 亿元 (98.02%)	353.72 亿元 (42.90%)	453.33 亿元 (28.16%)	534 亿元 (17.78%)	646 亿元 (20.97%)
	邯郸经开区	247.45 亿元 (3.61%)	197.1 亿元 (-20.35%)	152.86 亿元 (-22.45%)	170 亿元 (11.18%)	177 亿元 (4.12%)

数据来源:根据国家统计局数据与《中国商务年鉴》整理。

就京津冀国家级经济开发区生产总值变动而言,依托政策和政府支持,14 个国家级经开区生产总值自 2016 年整体呈现上升趋势(见图 1),截至 2020 年已达到 7.53 万亿元,较 2016 年增长 4.3%。其中河北国家级开发区增长较为明显,生产总值增长 54.3%;天津国家级开发区整体呈下降趋势,生产

总值降低 31.85%。分产业看,2020 年除武清、子牙、北辰经开区外,第二产业占同期国内生产总值比重都有所下降;第三产业占比大多呈现明显上涨趋势,整体呈现出呈现第一产业稳、第二产业降、第三产业涨态势。从进出口看,河北国家级经开区出口额均呈增长态势;北京以及天津部分经开区进

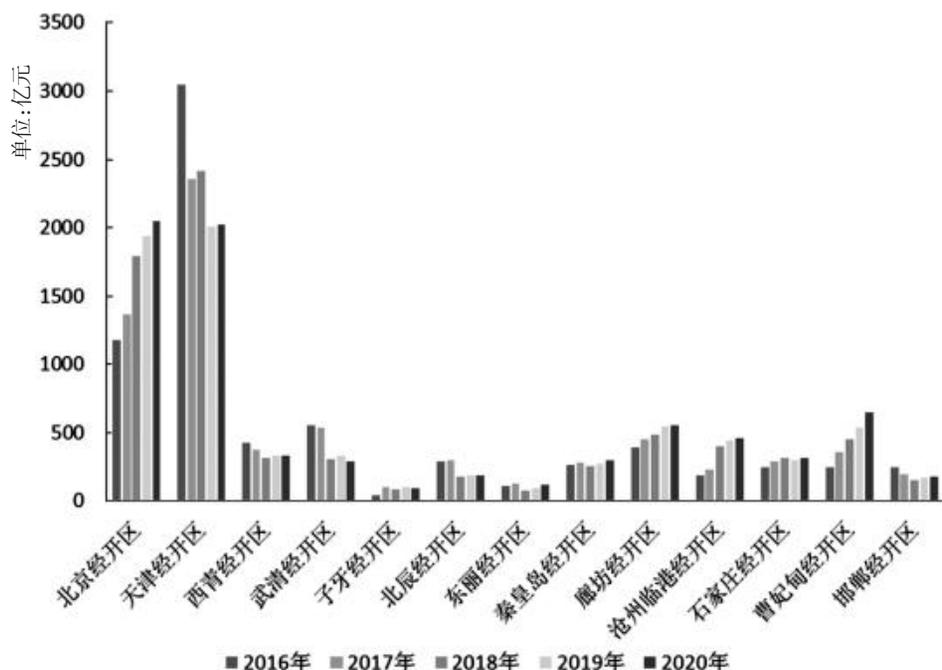


图1 十三五时期京津冀国家级经济技术开发区 GDP 情况

数据来源:2017—2021年《中国商务年鉴》。

口额下降明显。

### 3. 开发区合作步入新阶段

京津冀协同发展战略实施以来,津冀开发区在承接北京非首都功能疏解方面取得了丰硕成果。自2015年《京津冀协同发展纲要》发布以来,天津经开区共承接京津冀协同发展项目1727个,累计吸引投资5477亿元,注册资本2847亿元。其中,北京项目1448个,累计吸引投资5290亿元,注册资本2696亿元;河北项目279个,累计吸引投资187亿元,注册资本151亿元。河北以经开区主导产业为载体,吸引配套项目落地,培育优势产业集群;做优省际合作产业园,助力承接区域合作项目;聚焦经开区做大做强,重点推进培育打造千亿级以上经开区建设,使1000亿元级及以上经开区由23家增加到26家;重点培育石家庄、廊坊、邯郸、清河等经开区,打造“大而强”“特而优”的示范经开区20家,助力提升项目落地承载力。

京津冀开发区间的合作正经历着从单方面的承接转移到深层次、全产业融合协同的转换,合作驱动力也由政策驱动转变为主体、要素、制度的合力驱动。

## 三、京津冀开发区协同发展的合作模式

有序疏解北京非首都功能是京津冀协同发展

“牛鼻子”的主体内容,而产业一体化升级转移是其目标方向,河北国家级开发区和省级开发区是产业转移的重要承接载体平台。

开发区作为区域经济开发的主战场、主阵地,具有资源要素富集、人力人才聚集、产业配套健全、改革措施集成等综合优势。面向协同发展国家战略需要,河北开发区瞄准北京产业疏解转移需求,立足自身比较优势,强短板补弱项,解决园区发展的痛点与难点,从降低交易费用入手,整体推进生产成本与交易费用双下降、转型升级与创新发展的双强化,与北京开发区合作创新出一系列既有当地产业特色又对其他省市具有借鉴意义的合作模式。

### 1. 府际监管协同模式

从协同主体看,政府部门在推动京津冀产业协同发展中发挥着重要作用。北京市政府为解决大城市病,决定将传统企业和高端制造业中的生产环节搬迁到生产成本较低、土地资源更为丰富的环京津地区。受环境压力、资源消耗、土地紧张等因素影响,生物医药产业链诸多环节特别是原料药在北京生产受到制约,北京药企将生产环节搬离北京。沧州承接北京药企在解决北京问题的同时,也改善了本地传统制造业的制度环境、营商环境,推动自身传统产业实现转型升级。

药企搬迁的关键难点在于搬迁后的监管问

题。按照一般规定,药品监管以省级行政辖区为界。北京药企到河北建厂属于跨省搬迁,需要报批药品品种转移,审批周期至少需要两年半左右。为了给向外迁移的北京药企提供便利,促进京冀医药产业升级转移,京冀政府、企业与监管部门成为药企搬迁的主体推动力。两地政府会同监管部门决定采取“异地监管”模式来解决北京药企搬迁之后的监管难题,对决定转移的京籍企业,按照变更生产地址办理,维持名称、注册地址不变,相应产品批准文号不做转移。“异地监管”模式为北京药企搬迁省去跨省转移的审批环节,打通了转移通道。

从生产要素看,河北沧州渤海新区土地资源丰富,生产成本更低,基础设施较为完善,且具备工业蒸汽、工业气体供应及危险废物处理能力,毗邻的黄骅港还可提供液体化工原料装卸、仓储等便利,为搬迁企业提供了更大的发展空间。

从制度环境与营商环境看,沧州渤海新区抓住北京药企产业转移的契机,设立了生物医药产业园,为消除两地政策落差,改善制度环境与营商环境。园区为搬迁的药企推出了以产业基金为主的产业支持政策,为药企提供多元化融资方式,为生物医药产业的发展提供了金融保障。

在主体、要素和制度的合力推动下,沧州生物医药产业园顺利承接药企转移,依托生产环节打通医药产业链上下游,吸引北京天津的高校科研团队入驻。随着渤海新区生物医药产业园的知名度不断提高,来自京津冀及全国范围内的不少企业纷纷入园,目前园区已经签约项目达到160个,总投资超过480亿元。府际监管协同模式是沧州生物医药产业园得以设立的关键条件,该模式不仅为医药产业异地监管提供了解决方案,也为其他存在类似监管难题的企业搬迁提供了新思路。

## 2. 产业链融合共生模式

从驱动主体上看,京津冀落实产业功能定位,聚焦新兴产业,分工协作,激活创新链、补强产业链、打通供应链,努力解决跨区域产业链上下游“堵点”,坚持以业带城、城业融合,不断发挥高精尖产业辐射带动作用。尽管河北相对低廉的生产成本驱动着北京企业搬迁,但顾虑搬迁后的政策落差以及可能丧失创新资源,部分企业未能顺利搬迁。为打消企业顾虑,鼓励企业搬迁,三地采用“产业链融合共生模式”以保证搬迁京企在享受到成本低廉优

势的同时,还能继续利用北京创新资源。河北开发区依据“创新链布局产业链”的思维选择北京现有的高新技术,改造提升自身传统产业,在北京研发设计企业产品,在天津或河北的基地制造总装,推进实现产业链融合共生。

为解决园区企业成本上升与土地短缺的问题,亦庄与永清协同共建的高新技术产业开发区是新型区域合作模式的典型代表。北京经济技术开发区负责输出项目、品牌和管理,廊坊市负责土地空间保障、政策支持及基础服务,所有入驻高新区的企业均在廊坊注册为独立法人,税收在廊坊,北京方面获得科技成果孵化及产业化的空间。鼓励企业在北京设立总部或研发中心,在永清设立生产基地,实现“北京研发、永清转化”的跨区域产业集群。京冀两地园区政府作为协同主体,探索跨区域全产业链布局、集群发展的产业链融合共生模式。

相比北京,永清土地资源丰富,生产成本更低。为了从源头上改善开发区制度环境,永清开发区制定了资金与人才的扶持政策,通过设立专项奖励资金并起草制定《高新区关于鼓励和支持高层次人才引进及“双创”若干政策(讨论稿)》,为企业资金支持与高层次人才引进提供政策保障。在生产要素成本低廉和制度环境改善的驱动下,京企搬迁到河北开发区的意愿十分强烈。北京亦庄·永清高新技术产业开发区作为“产业链融合共生模式”的代表,大力培育发展高新技术产业和战略性新兴产业,努力建设京津冀合作共建典范、协同创新战略高地、创新驱动与科学发展的先行区。在园区合作中以“政府引导、协会主导、企业主体、市场运作、多方共赢”为合作原则,推进利益增值共享和产业转移成本共担的制度优化,确保了各协同主体多方合作积极性和成本—收益分享。

“产业链融合共生模式”有助于提高京津冀区域产业链创新链供应链稳定性、可控性和现代化水平。2022年上半年,河北吸纳京津技术合同成交额230.1亿元,同比增长39.43%,占全省吸纳技术合同成交额的60.77%。京津已经成为河北技术成果供给的重要源头。借助北京非首都功能疏解契机,永清高新区坚持以创新驱动发展,积极承接产业转移,吸引了大基康明、惠买在线、坤鼎投资、聚信产融投资和宝健日用品等优质企业入驻园区,使得廊坊永清与北京亦庄形成了合理的产业分工,延伸了

京企产业链,补强了廊坊产业链,带动了廊坊企业转型升级,真正实现“北京研发、永清转化”的全产业链合作。

### 3.创新共建带动模式

各主体驱动力有明确的合作需求,中关村近年来的发展地理空间受限、核心开发区与周边园区也存在着难以协调的问题。在京津冀产业协同的政策环境中,京津冀与中关村采取“一区多园”模式,以中关村科技园为主体,利用其人才技术资源和创新管理运营基础,以周边其他园区为辐射带动区域或分园,推动北京创新要素与津冀产业资源的整合,以期实现园区产业间优势互补,形成了中关村与环京津开发区合作的主体驱动力。

土地资源不足导致中关村对周围的辐射带动作用有限,制约其发展。通过实施“一区多园”模式,以具有较强科研能力、平台资源丰富、人员技术以及管理模式成熟的科技园区作为中心,向外辐射带动周边区域,有效扩大开发区原有的地理空间。通过增加新建园区或将已经具备一定发展基础的园区整合并入开发区,打破开发区的固定边界,推进优惠政策惠及其他园区,使信息互通更快、企业更多、融资平台更大,切实破解了园区土地资源不足的瓶颈,有助于开展招商引资工作,促进高端人才、先进技术等创新要素的集聚,实现利益增值。

周围产业园区具有自身土地资源丰富、生产要素价格低廉的关键优势条件,更低的租金成本和更优惠的产业政策形成了要素成本与制度环境的双重驱动力,不断吸引着中关村合作企业落户合作园区。在京津冀园区多部门管理协调下,利用中关村的创新资源,整合周边的产业资源,降低创新链与产业链融合的交易成本,促进科技成果转化,形成不同特点、特色的产业集群。通过与中关村开展“一区多园”合作,解决中关村发展空间受限和成本上升的难题。天津滨海—中关村科技园是津冀合作实体园的典型代表,其功能定位为京津冀全面创新的引领区、京津冀协同创新共同体建设的示范区,以新一代信息技术、科技金融、生命与生物科技为主导产业将园区打造成“中国硅谷”。园区在协同机制上采用共管共建的方式,进行市场化运营和管理,对共建成本与增值收益进行合理的分摊与共享,充分激发市场主体活力。通过对标中关村创新生态体系,科技园积极改善原有营商环境,打造自身优势

承接条件,吸引了滴滴出行和百度(滨海)创新中心等一批优质企业以及深之蓝海洋科技公司等一大批当地高新技术企业的科技创新活动,并利用中关村的高新技术企业转移的契机整合了园区内的上下游配套产业,形成了“高技术、高附加值”的产业链。

### 4.多主体增利分享模式

为解决各驱动主体在增利分配上的矛盾,京津冀采取多主体增利分享模式弥合产业协同发展中的地方利益冲突。通过明确产业转移的增利分配、共建园区的成本分担主体,考虑各协同主体的切身利益,为企业转移与后续合作的多方共赢打下基础,为各级政府打消了税收转移的顾虑,保证两地政府充分释放主体推动力。《京津冀协同发展产业转移对接企业税收收入分享办法》中明确符合政府主导迁出且达到一定纳税规模的企业,将在迁出地和迁入地进行三大税种的分享,以迁出前三年税收总额为分享上限,五五分成。中关村海淀园秦皇岛分园采用“442”税收分享政策,即企业税收两地政府各占40%,其余部分作为企业的发展基金予以返还,通过利税收益分享,实现多方共赢。这样的分成模式,使得在海淀区的企业虽在秦皇岛落地发展,但仍为海淀区缴纳一部分税收,保证了海淀区的利益,在秦皇岛缴纳的税收也使得秦皇岛在园区建设中所投入的各项成本得到了一定补偿。这样的制度安排照顾到了各方的利益,保护了两地政府和企业推动产业转移的积极性,有助于实现转得出、留得住、发展好。

为保障转移企业原有的政策优势、消除政策落差,秦皇岛分园积极申请分园享受中关村同质化政策,实现政策无差异对接,通过打造无政策落差的营商环境确立了承接转移的关键优势条件,在吸收京企转移的竞争中脱颖而出,成功实现北京千方科技公司、中科遥感公司等一批高新技术企业的入驻。高新技术产业的生产环节带动了上下游制造业产业链形成了传统产业和新兴企业的产业集群,进一步扩大了园区承接中关村高科技企业的基础,吸引着新一批北京科技企业的入驻。

## 四、河北开发区在深化协同发展中的差距与问题

比较见差距,协同促提升。在开发区合作方式

与新旧发展动能转换的重要时期,河北与京津开发区在发展水平和能级上存在的差距是多种因素综合作用的结果,对照规划纲要目标,对应非首都功能疏解主体需求,对标京津制度政策,河北开发区在深化协同发展方面还存在一些问题,亟待加大力度予以解决。

### 1. 协同主体体制改革滞后

参与园区合作共建的政府和开发区等各类主体在体制改革上的相对滞后,阻碍了开发区的转型升级,也扩大了与津冀的发展差距。北京亦庄经开区采取统筹规划,具有较大的自主开发权,有效解决审批手续繁杂、机构叠床架屋等体制问题,而河北各园区主体在产业园区的建设管理上,仍存在着管理模式落后、经济职能与社会职能缺乏平衡等问题。部分开发区沿用过去的政府主导型治理模式,管理模式僵化,审批制度复杂,行政人员冗余,政企不分以及经济开发职能与社会管理职能的矛盾,使得开发区的生产生活环节得不到改善,大大降低了开发区招商引资的效率。在人才队伍建设上,天津滨海高新区先实施全力打造人才培养“1+10+X”体系,后实施“海河英才”行动计划、泰达校园人才工程等,并发布多项具体人才奖励机制,有效引进留住大量人才;河北仍存在着激励性晋升机制不健全等问题,严重影响管理型人才与科研型人才积极性。在开发模式上仍以政府主导模式为主,不仅容易造成开发区发展上的路径依赖,还会导致资源要素价格的扭曲,需加强建设专业化、市场化的招商机制。

### 2. 产业资源与创新要素融合不充分

京津冀三地建立的许多开发区和高新区之间缺乏资源整合,区域内产业链整合不足,三地尚未形成以创新链、产业链、价值链为纽带的,具有国际竞争力和影响力的世界级产业集群。截至2020年,京津冀共有国家重点实验室154家,国家级技术创新中心85家,但80%以上分布在北京,布局呈现出单核集中的态势。从世界高新技术产业的经验来看,基本经历了由“单个企业→同类企业集群→产业链→产业集群”的发展路径演变,高新技术产业实现集群化发展,才能激发出更大的能量。

河北科技创新实力在全国排位落后,急需加大优势领域要素集聚度。从要素投入来看,河北科技创新投入虽然持续增长,但是研发投入和研发强度

仍然有明显差距;国家重大科技基础设施、国家重点实验室、国家工程技术研究中心等科技研发平台建设在国内竞争力弱,未来产业所需人才缺口较大,高技术产品应用不足。此外,省内具有技术领先优势的领域尚未形成本地高度垂直整合的产业链条,集群发展竞争力薄弱,创新型产业集群缺乏竞争力。

资源缺乏整合的现状,与京津冀地区缺乏统一有效的要素市场、各园区之间尚未形成信息共享平台、技术交易平台和人才服务平台等原因有关。信息不对称、配套服务体系不完善,必然影响要素跨区域流动和创新链、产业链、价值链的有效衔接,影响资源有效配置和京津冀协同合力的形成,导致园区间差距日益扩大。园区间垂直梯度差过大,使得高端要素和产业资源集聚于京津主轴,产业未形成空间布局合理、高效分工协作的产业链条,缺乏紧密合作与合理分工的协作意识,协同发展的共建共享机制尚未形成。

### 3. 营商环境梯度差异大

与京津营商环境的差距主要体现在制度环境上,相比于北京在开发区行政审批制度改革中的成效,河北无论是在简政放权的力度还是审批环节的规范化和标准化程度都与北京开发区存在着不小的差距。河北虽为消除两地的政策落差出台了众多企业转移的优惠政策,但若不能从根本上扭转河北开发区在制度环境上的僵化局面,承接合作北京企业转移的各类优惠政策的影响力将会大打折扣。

引进人才与承接企业是河北追赶京津、缩小发展差距的抓手,但与京津在生产生活上的营商环境差异阻碍着河北开发区与京津协同的步伐。在生产方面,基础设施建设、园区管理和服务仍处于政府主导模式,市场化的服务模式尚未完全形成。在北京高企搬迁和园区企业转型升级的背景下,一些产业园区原有的服务体系无法满足现阶段企业发展的要求,园区需要为企业提供产业融合、延伸和拓展产业链等使企业“增值”的产业配套服务,资本中介机构和相关投融资业务上的资本配套服务。在生活服务方面,存在着文化教育、医疗设施、休闲娱乐等设施不够完善的问题、生态园区发展的政策与激励措施有待完善等问题。开发区及其周围的生活服务品质对于地区创新人才与科技企业的黏性起着至关重要的作用,仅仅依靠人才政策无法充分

吸引人才与企业,无法有效提升开发区的生活品质,未来将面临“招得来、留不住”的问题。京津冀三方政府及下辖市、区、县等,因为政绩关系存在行政壁垒,影响要素流动,导致全产业链协同难度较大,特别是高层次人才市场化流动还面临着户口、子女就学、收入落差、医疗保险等问题,导致人才流动受阻。

#### 4. 利益共享与成本分担制度不完善

区域间存在竞争带来负面效应。当前京津冀协同宏观目标虽然明确,但操作目标仍不清晰,特别是将总体目标的细化缺乏针对性,在实际中易出现推进难、推进方向不明确的问题。在对三方都有利,或者能够达成共识的事项上能够较快达成一致,但涉及根本利益关系的事项仍停留在表面,三方仍从各自利益出发来考虑问题。

为分配增值利益提供一套合理的制度安排是持续推进京津冀园区合作的关键。在产业转移中的企业,有些是整体搬迁,有些是为促进产学研融合而共建的生产基地。整体搬迁会对迁出地政府造成较大的财政损失,设立为分支机构和生产基地往往因为缺乏可观的经济利益而不受迁入地重视。无论是哪种形式的转移,都容易在迁入地与迁出地政府之间引起税收利益的争夺,而增值利益分配不均是导致政府间利益争执矛盾的根源。在产业转移已经取得实质性进展的同时,非首都功能疏解正从一般产业向中高端产业和教育医疗等功能疏解转变。随着疏解进程的加快,疏解动力会逐步降低,河北各承接地的竞争也会越来越激烈,疏解地与承接地之间和各承接地之间的利益冲突会以隐性方式呈现。若不能妥善处理利益冲突,就会损害疏解地的积极性,不利于产业和其他功能疏解转移的持续推进。

共建产业园区推进产业转移离不开政府间的合作,政府合作行为策略是合作收益—成本权衡下的理性选择。两地政府能否合理地分担共建成本决定着通过共建园区进行产业转移的过程是否顺利。产业转移成本有显性隐性之分,大致包括三类:首先是企业搬迁补偿与园区共建的显性成本,其次是迁入地提供公共服务的隐性成本,最后是迁入地对搬迁企业污染治理的隐性成本。各级政府对成本分担的尝试多是针对搬迁企业进行政策补偿与激励,而对公共服务与环境治理的成本,尚未

形成合理的制度安排。河北园区承接的企业以工业企业为主,生态环境成本依然是个负担。如果园区建设成本与生态环境成本在迁入地政府得不到补偿,必然影响迁入地政府承接产业转移的积极性。

## 五、推动京津冀开发区协同促能级提升的思路与政策

基于上述“主体—要素—制度”框架下的分析,新形势下协同发展远期目标的新任务,要求京津冀在新发展格局中体现协同发展重大国家战略的重要作用。为此,三地须切实推动疏解北京非首都功能落地见效,不断深化京津冀产业链供应链融合延伸,提高区域产业链创新链供应链稳定性和现代化水平。同时,迫切需要在产业定位和制度创新上实现新突破,以开发区协同为平台抓手,以开发区能级提升为重点,推进京津冀开发区高质量协同发展,形成新的区域重大战略动力源。

### 1. 明确区域产业功能定位,推进京津冀差异化布局

京津冀三省市应加大力度整合产业基础较好、创新资源丰富、基础设施完善的开发区资源,打造融合共进的开发区产业链,增强京津冀开发区发展合力,发挥好开发区辐射带动效应促进区域产业发展。北京通过非首都功能的疏解来深化三地产业链的融合共生程度,依托创新资源优势,通过园区共建来引导相关园区结合自身优势和产业基础细化深化分工。加快集聚更多优质要素和上下游企业,推动形成更高能级的开发区平台,打造区域经济发展的新增长极。天津与河北围绕北京创新链来布局园区产业链,纵向上围绕北京开发区产业链补齐延伸自身的产业链,发挥龙头企业带动作用,支持重点产业承接平台建设。优化产业链供应链布局,以创新链带动产业链,推动新能源汽车、生物医药、工业互联网等领域产业协同发展。

### 2. 完善主体协同机制,增强市场主体活力

充分发挥市场和政府比较优势,提高园区共建发展实效。一是发挥政府前期合作共建统筹协调功能。在跨区域共建园区过程中要充分发挥好政府统筹协调作用,推动解决府际协调重要事项、园区发展规划制定、基础设施建设、产业功能布局、园区公共服务与市政服务平台建设、人事体制机制安

排等重大问题,协调好跨区域共建园区府际关系,积极稳妥推进园区共建。二是更多发挥市场机制、类市场机制在园区发展中的决定性作用。推进园区政府和区内企业建立管理与被管理、服务与被服务的关系。政府在管理园区企业的同时,也为园区企业提供商业对接合作、税收优惠政策、营商环境的改善等各类服务。推进园区内企业建立新型竞争合作关系,充分发挥市场在配置资源、利益增值中的作用。应用类市场机制优化跨区域政府、企业等多主体协作关系,总体考虑隐性、显性的利益增减、成本高低,按照责—权—利匹配、成本—收益对等原则开展产业和人才功能疏解承接,确保央地、地地、政企、企企间多层面关系可持续,实现协同主体合作共赢、协同行动有序扩展。

### 3.推动要素资源集聚,聚焦重点强化共建

坚持优势互补、重点突破、协同共建,加大重点经开区建设支持力度,积极开展“大而强”“特而优”示范经开区和国际合作、省际合作重点产业园建设,推进特色园区和重点园区壮大实力,发挥示范带动作用,集中力量发展一批产业基础较好、科技创新能力较强的产业园区。国家层面应当支持京津冀三地开展先进开发区与后发开发区对口帮扶、协同共建,优化资源配置、项目摆放和考核评价机制。省内先进开发区与发展较弱的开发区对口帮扶,放大产业链创新链融合衔接、要素成本优势互补、营商环境运营模式示范带动效应,继续推进经开区集聚集约发展,大力推进市级园区优化整合,在市级行政区域内探索实行“一区多园”管理。

### 4.完善承接疏解类市场机制,持续深化园区合作

适应北京非首都功能疏解新阶段新任务需要,重点解决疏解功能、区域协作、人口转移的痛点难点,推动园区建设和管理从政府主导向市场主导转变。持续推进园区从单方面产业疏解向全方位合作转变,在承接产业转移的过程中要积极布局教育医疗其他北京非首都功能的疏解。立足于服务非首都功能疏解的本质,推动园区各类功能与服务的平台化,打造京津冀跨区域的开发区发展合作平台。健全京津冀园区合理分担成本、共享协同利益机制。充分发挥市场在资源配置中的决定性作用,更好发挥政府的政策引导效应。京津冀三地政府应按照各自对园区发展的边际贡献分配利益增值,秉持“谁受益、谁付费”的原则合理分担共建成本。

支持疏解功能和产业带土地、能耗等生态环境指标转移,推动建立健全疏解—承接过程中围绕企业、人口、监管等相关问题统筹协调解决的国家层面常态化机制,全面降低疏解—承接协调成本,推动非首都功能疏解—承接顺畅高效,推进京津冀协同发展向更高水平迈进。

### 5.对标京津营商环境,缩小制度环境落差

缩小制度落差,是提升开发区承载力的关键。河北应进一步强化服务意识,对标国内营商环境一流城市,抓好政策优化、落实、评估环节,打造高水平的优势营商环境。同京津两地协同推进推动营商环境一体化,把营商环境“软实力”变为经济发展“硬支撑”。在开发区体制机制改革过程中,要带头建设市场化国际化法治化的一流营商环境,支撑专业招商、以商招商、产业链招商等活动高效推进,切实提升园区开放发展活力。一是要规范开发区机构设置,建立开发区退出机制。在开发区内部机构设置上要精简人员和机构,提高管理效能和服务质量。在开发区管理上,依据初始资源禀赋、功能定位、发展方向、边际贡献度、生态保护等方面制定一套评价体系,增强开发区的危机意识,建立可行的末位淘汰退出机制,及时淘汰评级较低的开发区,做到“有进有退、能上能下”,改变以往开发区只设立不取消的现状。二是简政放权,提高服务效率。加快建立权力清单、责任清单和负面清单制度,积极推进政府职能的转变,加大政府行政权力的取消和下放力度,加快推进各级行政审批和政务服务平台建设,减少审批环节,提高审批速度。三是深入推进以全员聘任制和绩效工资制为核心的人事薪酬制度改革,完善“绩效考核、按岗定薪”激励性制度安排,探索实行开发区管委会部分领导聘任制,推广以市场化方式任免开发区干部,激发干部队伍的活力。探索多样化的分配机制,引入“职业经理人”制度吸引各类产业的管理人才、创新人才,以“底薪+招商业绩”方式激励人才创新创业,增强人才黏性。

### 参考文献

- [1]孙久文,卢怡贤,易淑昶.高质量发展理念下的京津冀产业协同研究[J].北京行政学院学报,2020(6).
- [2]田学斌,柳源,张昕玥.基于利益增值与成本分担的京津冀产业协同:进展、问题与对策[J].区域经济评论,

- 2022 (3).
- [3]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(11).
- [4]徐妍.京津冀协同发展中的税收协调问题刍议[J].税务研究,2018 (8).
- [5]张俊.改革创新行政体制机制再造开发区发展新优势[J].中国行政管理,2016 (1).
- [6]刘治彦,周立群,孙久文,等.推动京津冀协同发展改革传媒发行人、编辑总监王佳宁深度对话六位知名学者[J].改革,2015(8).
- [7]杜罗莎,张丹丹,陈驰.产业园区转型升级过程中的政府职能定位[J].宏观经济管理,2019(7).
- [8]祝尔娟,何晶彦.京津冀国家级经济技术开发区发展测度与路径优化[J].中国流通经济,2017(9).
- [9]祝尔娟.京津冀一体化中的产业升级与整合[J].经济地理,2009(6).
- [10]刘秉镰,孙哲.京津冀区域协同的路径与雄安新区改革[J].南开学报(哲学社会科学版),2017 (4).
- [11]甄杰.软环境:中国产业园区转型升级的新动力[J].区域经济评论,2017 (2).
- [12]颜廷标.区域特质、产业分工定位与实现机理:以京津冀产业协同为例[J].河北学刊,2018(3).
- [13]陈雯,王珏,孙伟.基于成本—收益的长三角地方政府的区域合作行为机制案例分析[J].地理学报,2019(2).
- [14]刘守英,熊雪锋,章永辉,等.土地制度与中国发展模式[J].中国工业经济,2022(1).
- [15]柳天恩,武义青.雄安新区产业高质量发展的内涵要求、重点难点与战略举措[J].西部论坛,2019(4).
- [16]赵丽娜.地方政府如何用好市场之手:从开发区建设看政府职能转变[J].理论学刊,2019(1).
- [17]谢伏瞻,刘伟,王国刚,等.奋进新时代开启新征程:学习贯彻党的十九届五中全会精神笔谈(上)[J].经济研究,2020(12).
- [18]贺立龙,刘丸源.巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的政治经济学研究[J].政治经济学评论,2022(2).

## Coordinated Development of Beijing-Tianjin-Hebei Development Zone: Progress, Mode and Strategy

Tian Xuebin Zhang Xinyue Liu Yuan

**Abstract:** Under the goal of coordinated development of Beijing-Tianjin-Hebei, as the main undertaking position of industrial cooperation, the development zone undertakes the responsibility of non-essential capital functional dispersal and regional industrial cooperation. Under the framework of multi-agent collaboration, cost comparison of comprehensive factors and optimization of institutional and policy environment, the paper analyze the outstanding problems still existing in the upgrading of Hebei Development Zone, such as the lagging system reform, insufficient integration of industry and innovation, large differences in business environment, and imperfect system of benefit sharing and cost sharing, from the perspective of system comparison. The paper puts forward some improvement strategies for deepening coordination in development zones, such as clarifying function orientation, differentiating development layout, perfecting coordination mechanism, focusing on strengthening joint construction and narrowing the gap of system environment. Therefore, it is a beneficial exploration to propose improvement strategies in deepening cooperation for the coordinated development of Beijing-Tianjin-Hebei Development Zone.

**Key Words:** Beijing-Tianjin-Hebei Development Zone; Cooperation Mode; Industrial Coordinated

(责任编辑:平 萍)

【区域协调发展】

# 以沿江高铁通道建设为契机推动区域经济发展

欧心泉

**摘要:**关键性交通基础设施在支撑国土空间开发利用和促进区域协调发展等方面发挥着重要作用。为更好地满足长江轴线国土开发的需要,满足沿江地区旅客的出行要求,完善综合立体交通走廊,由推动长江经济带发展领导小组牵头,制定《推动长江经济带沿江高铁通道建设实施方案》,明确沿江高铁通道将由成都、重庆—万州—宜昌—荆门—武汉—合肥—南京—上海等线路构成。发挥沿江高铁通道经济作用在做好跨领域的综合协调、重视微观层面可能会遇到的梗阻、关注高铁对区域发展的负面作用、加强对长大线路及沿线地区的发展统筹等方面存在难点与挑战。围绕沿江高铁通道,需抓住基础设施建设的关键时间窗口,适应沿江带状空间发展和集聚需要,优化沿江两岸乃至长江经济带的区域经济空间布局,加速沿江地区的要素流动,进一步完善综合交通运输体系,推进沿江城市群实现更好、更高质量的一体化发展。

**关键词:**沿江高铁;长江经济带;交通运输通道;区域经济主轴

中图分类号:F415.1 文献标识码:A 文章编号:2095-5766(2023)02-0037-09 收稿日期:2022-12-30

作者简介:欧心泉,男,中国城市和小城镇改革发展中心高级工程师(北京 100045)。

“十四五”期间,沿海、沿江、沿边、出疆、入藏和西部陆海新通道等战略骨干通道加快建设,其中沿江通道作为直接支撑长江经济带发展的战略骨干通道,地位与重要性日益凸显。《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》明确提出,全面推动长江经济带发展,围绕建设长江大动脉,加快沿江高铁和货运铁路建设。2022年1月,国务院发布《“十四五”现代综合交通运输体系发展规划》,将畅通沿江通道,建设成都重庆至上海沿江高铁纳入交通基础设施建设重大工程。2022年12月召开的中央经济工作会议强调,将加快实施“十四五”重大工程,加强区域间基础设施联通作为2023年经济工作的重点之一。随着沿江高铁通道正在从规划畅想的“大写意”走向落地实施的“工笔画”,加快建设区域重大交通基础设施将进一步优化沿江地区经济空间布局,推动区域协调发展及城镇化建设进入新阶段。

## 一、建设沿江高铁通道的重大意义与形势要求

随着长江轴线在中国国土空间开发中的重要性进一步显现,沿江地区对区域经济发展的带动作用不断增强,利用好沿江通道,更好支撑长江经济带发展的意义更加突出。考虑到沿江综合立体交通走廊仍存在结构性缺失,特别是沿江东西向、连续贯通的高速铁路空缺,对实施长江经济带发展战略的支撑作用不足,推动沿江高铁通道建设具有紧迫的现实需求。

### 1. 长江是中国国土空间开发的关键轴线

长江横跨中国东中西、连接南北方,沿岸及流域具有巨大发展潜力,在全国区域发展总体格局中具有重要战略地位。1984年,在乌鲁木齐召开的全国经济地理和国土规划学术讨论会上,陆大道作了题为《2000年我国工业生产布局总图的科学基础》的报告,呼吁将中国国土开发和经济布局的战

略重点放在沿海和沿(长)江两个地带。1987年,原国家计划委员会向国务院提交《关于报送〈全国国土总体规划纲要〉(送审稿)的报告》,提出全国以“T”字型为主轴线进行重点开发和布局,沿(长)江地带就是“T”字型结构的横轴。2014年,国务院出台《关于依托黄金水道推动长江经济带发展的指导意见》,提出依托黄金水道推动长江经济带发展,打造中国经济新支撑带。2016年、2018年、2020年,习近平总书记先后在长江上游的重庆、中游的武汉、下游的南京主持召开座谈会并发表重要讲话,明确指出推动长江经济带发展是党中央作出的重大决策部署,是关系国家发展全局的重大战略,长江轴线在中国国土空间开发中的重要性进一步显现。

2.沿江地区对区域经济发展的带动作用不断增强

长江经济带在中国经济发展中具有重要的引擎作用,其覆盖上海、江苏、浙江、安徽、江西、湖北、

湖南、重庆、四川、云南、贵州等11个省(市),国土面积占全国的21.4%,集聚了全国43%的人口,2021年创造了530228亿元的地区生产总值,占国内生产总值的比重超过46.4%。沿江地区人口更为稠密、资源富集、经济发达,是长江经济带发展最具活力的地区。2016年印发的《长江经济带发展规划纲要》,提出推动长江经济带发展要形成“一轴、两翼、三极、多点”的总体发展格局,其中最为关键的“一轴”是指以长江黄金水道为依托,发挥上海、武汉、重庆的核心作用,以沿江主要城镇为节点,构建沿江绿色发展轴(见表1)。

近年来,沿江30个地级及以上城市(长江经济带合计110个城市)围绕长江主轴加快发展,人口和地区生产总值占区域的比重呈现不断上升态势,分别超过3成和4成。长三角城市群、长江中游城市群、成渝城市群等沿江三大城市群的引领带动作用

表1 第六次全国人口普查和第七次全国人口普查沿江主要城市人口情况与2021年沿江主要城市地区生产总值

沿江城市	所在省(市)	第六次全国人口普查人口(万人)	第七次全国人口普查人口(万人)	2021年地区生产总值(亿元)
上海	上海	2302	2487	43215
苏州	江苏	1047	1275	22718
无锡		637	746	14003
常州		459	528	8808
镇江		311	321	4763
南京		800	931	16355
南通		728	773	11027
泰州		462	451	6025
扬州		446	456	6696
马鞍山	安徽	137	216	2439
芜湖		226	364	4303
铜陵		72	131	1166
池州		140	134	1004
安庆		531	417	2657
九江	江西	473	460	3736
岳阳	湖南	548	505	4403
黄石	湖北	243	247	1910
鄂州		105	108	1200
黄冈		616	588	2541
武汉		979	1233	17717
咸宁		246	266	1750
荆州		569	523	2716
宜昌		406	402	5023
重庆	重庆	2885	3205	27894
泸州	四川	422	425	2406
宜宾		447	459	3148
攀枝花		121	121	1134
昭通	云南	521	509	1462
昆明		643	846	7223
丽江		125	125	570
合计		17648	19254	230012
占长江经济带的比重(%)		30.8	31.8	43.4

数据来源:作者根据第六次全国人口普查和第七次全国人口普查数据、国家统计局国家数据库和沿江11个省(市)统计年鉴整理。

显著提升,成为引领区域发展的动力源、增长极。沿江重点城市的竞争力持续增强,2021年全国地区生产总值排名前20的城市中有8个位于沿江地区(共有11个位于长江经济带),其中上海、重庆、苏州、武汉、南京等5个沿江城市更是位列前10。人口持续向沿江地区的中心城市集聚,根据第七次全国人口普查数据,沿江地区已有4座城市进入超大、特大城市序列,其中上海、重庆的城区人口超过1000万,属于超大城市,武汉、南京的城区人口超过500万,属于特大城市。

3.沿江高铁通道对完善综合立体交通走廊具有重要作用

沿江地区交通运输通道也是中国重要的东西向交通廊道之一,加快交通基础设施互联互通成为推动长江经济带高质量发展的先手棋。2021年,长江干线货物通过量突破30亿吨,以黄金水道为核心,沿长江一带,集合水路、铁路、公路、民航等多种交通运输方式,综合运输大通道正在加速形成。但沿江通道在能力供给、资源利用等方面还存在问题,距离建成现代化综合立体交通走廊的目标仍有差距。特别是沿江东西向、连续贯通的高速铁路缺失,已经影响到沿江通道的整体功能发挥和效率提升,对实施长江经济带发展战略的支撑作用不足。

考虑到沿江通道主要依托长江干线航道和公路(高速公路)等构建,在承载大容量、低成本的货物运输方面的功能较为突出,而在应对高速度、方便快捷的客运需求方面则相对不足。已有建成的沿江铁路即沪汉蓉铁路作为客运专线,全线总体技术标准较低、差异较大,连接上、中、下游地区间的关键路段存在“卡脖子”现象,比如沿江铁路的沪宁段设计速度达到350千米/小时,合宁、合武段为250千米/小时,汉宜、渝利段则为200千米/小时,而宜万段仅160千米/小时,难以适应沿江城市日益频繁的人员往来需求和快速直达的联系要求。另外,由于现有沿江地区铁路线路较少,客货争线的情况较为突出,导致铁路货运功能难以得到有效发挥。在整个综合立体交通走廊中,铁路在骨干运输和绿色低碳等方面的比较优势难以凸显,对于疏解三峡枢纽运输瓶颈制约、推动区域运输结构调整等均支撑不足,宜铁则铁、宜水则水、宜公则公的综合运输体系难以建立。

## 二、建设沿江高铁通道的基本思路

沿江铁路是支撑沿江地区经济社会发展的重要基础。建设沿江高铁通道是对既有沿江铁路发展水平的重大提升,也是巩固和提升长江发展主轴质量、功能、效率的新抓手。

### 1.沿江铁路发展基础

沿江铁路的建设与近现代长江沿江地区的开发历程紧密相关。沿江铁路建设跨越三个世纪,虽起步较早但历尽坎坷,并在较长一段时期内长期停滞。19世纪末期,英国即以便利通商名义提出希望在长江下游的南京与上海之间建设沪宁铁路,该条铁路于清末建成,后并入京沪铁路。其后,长江上游四川亦有过溯江而上打通进出蜀地通道、建设“川汉铁路”的动议。民国时期,孙中山先生在《建国方略》中对促进沿江地区发展并建设若干铁路有进一步阐述,但由于当时国力羸弱、列强干涉、战争频发、工程本身技术难度大等原因,大部分设想未付诸实现。1949年以后,国家根据重点区域开发需求,并考虑巩固西南腹地的战略需要,建设了连接长江上游两个重要节点城市重庆、成都之间的铁路。成渝铁路后来成为沿江铁路网的重要组成部分,也是1949年后建成的第一条铁路。

进入21世纪以来,沿江铁路规划建设在各方呼吁下驶入快车道。“十五”计划纲要中,上海至重庆沿江铁路被纳入国家“八纵八横”铁路主通道。2004年,《中长期铁路网规划》将南京—武汉—重庆—成都客运专线纳入“四纵四横”铁路快速客运通道。2005年,随着合宁(合肥至南京)、合武(合肥至武汉)铁路开工并于2008年建成,长江中下游沿江地区的铁路首次贯通。随后,宜万、汉宜、渝利等铁路相继建设并开通,沿江铁路(沪汉蓉铁路)在21世纪第二个十年终于实现全线贯通,上海、南京、武汉、重庆等沿江城市第一次用铁路直接串联在一起。

至今,沿江铁路通道已初步成型。客运方面,以沪汉蓉铁路为主体,自成都、重庆经宜昌、武汉、合肥、南京至上海,全长1991千米,标准时速160—350千米,全程旅行时间为12.2小时。货运方面,由京沪、宁启、宁芜铜、铜九、汉丹、襄渝、达成、长荆、宜万、达万等铁路交织组网,服务沿江地区货物运

输需求。

### 2. 高铁通道规划思路

随着中国整体交通基础设施的快速发展和国家层面国土开发与交通耦合关系的不断更迭,沿江铁路建设滞后于区域经济社会发展的矛盾再次凸显。当前,中国高速铁路网络逐步成型,正在建设的“八纵八横”高铁主通道为满足快速增长的客运需求、优化区域发展空间等提供了重要支撑。沿江高铁通道作为规划中的国家高铁主通道,与其他通

道相比,在高标准、高质量线路建设方面存在明显差距,缺乏真正意义的350千米/小时高铁。为更好地满足长江轴线国土开发的需要,满足沿江地区旅客的出行要求,完善综合立体交通走廊,由推动长江经济带发展领导小组牵头,制订《推动长江经济带沿江高铁通道建设实施方案》,明确沿江高铁通道将由成都、重庆—万州—宜昌—荆门—武汉—合肥—南京—上海等一系列线路构成。至此,沿江高铁通道建设正式提上日程。

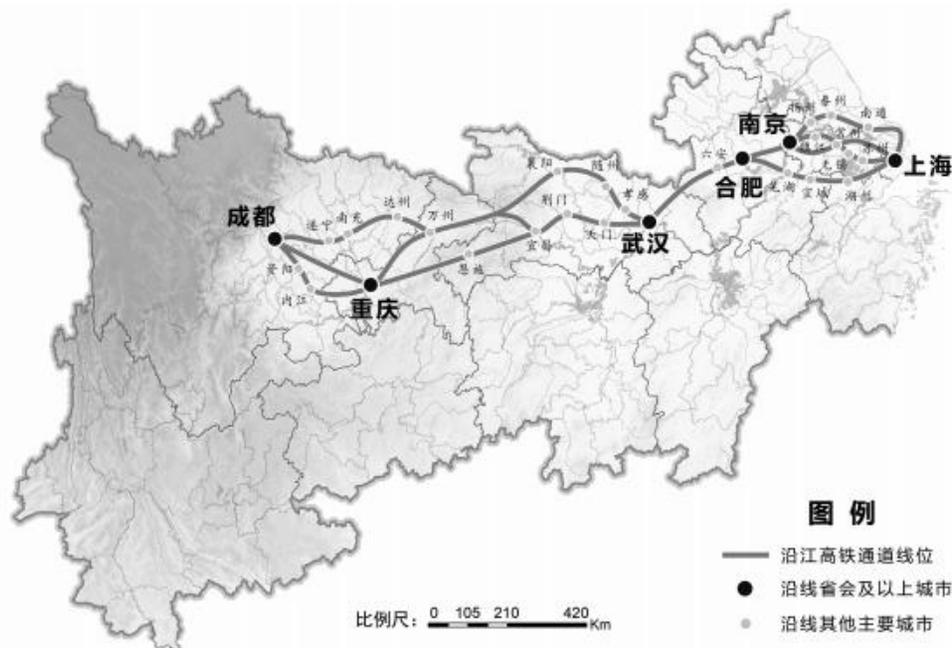


图1 沿江高铁通道规划布局示意图

资料来源:作者根据沿江高铁通道相关规划整合绘制。

为更好地满足沿江大城市、城市群快速联系的需要,沿江高铁通道在制订整体规划方案之初即确定采用高起点、高标准、高要求,将区际出行时间有效控制在合理范围内。通道内的新建线路全部采用

设计时速350千米的高速铁路。预计建成后,上海至成都、上海至重庆的运营里程将分别缩短为1875千米、1594千米,旅行时间将分别由现状的12.2小时、10.7小时缩减至6.7小时、5.3小时(见表2)。

表2 重点城市间铁路旅行时间和距离

重点城市区间	沿江高铁通道建成前		沿江高铁通道建成后	
	铁路旅行时间(小时)	铁路运营里程(千米)	铁路旅行时间(小时)	铁路运营里程(千米)
上海—重庆	10.7	1672	5.3	1594
上海—武汉	4.8	809	2.6	778
武汉—重庆	6.6	876	2.7	816
重庆—成都	1.5	315	1.4	292
上海—成都	12.2	1976	6.7	1875

数据来源:作者根据沿江高铁通道相关规划方案测算。

为满足沿江不同地区不同发展阶段的差异化诉求,有关部门针对沿江高铁通道建设提出分段建设、分步实施策略。即近期利用郑万、渝万、成达万

等既有在建和规划项目,适当新增区内联络线,加快区际高铁通道的贯通。中远期采用分段建设上海至合肥、合肥至武汉、重庆至宜昌、成都至重庆等

高铁新线,做好与沿江地区其他高铁线路互联互通,最终形成多径路、多分支的350千米/小时高标准通道。

至今,推动沿江高铁通道建设的核心工作不断聚焦,即争取尽快贯通形成沪渝蓉高铁。该线将横贯东中西,连接上海、江苏、安徽、湖北、重庆、四川等省(市),串联沿江3大城市群,覆盖成都、重庆、宜昌、武汉、合肥、南京、上海等主要节点城市,全长近2100千米,总投资约5300亿元,预计2030年前全面建成。建成后将取代原有沪汉蓉铁路客运功能,成为长江流域综合立体交通体系主骨干、全国“八纵八横”高铁网主动脉。

### 三、高铁对区域经济发展的作用机理分析

沿江高铁建设将为促进沿江地区发展带来良好的契机。研究表明,高速铁路的建设与运营会对区域经济产生重要影响。高铁对区域发展的重构效应也是当前区域经济、交通地理等学科研究的重要议题,而这里面的联系机理与作用关系需在实践层面予以重视并应用。

#### 1. 高铁对区域经济发展推动作用的机理分析

国内外学者的研究表明,高铁对区域经济发展

具有显著的带动作用,其作用机理可以概括如下(见图2):

第一,高铁的开通将迅速缩短沿线的时空距离,增强要素流动,整合沿线资源,重构结构关系,促进区域经济增长。高铁的开通和运营将会有力提升区域的时空可达性,在新的连接关系作用下,旅客的出行时空范围将得到极大拓展,进而转移并诱增大量旅客的出行需求,带来人口、就业机会在沿线城市间的迁徙流动,引发资本、技术、信息等要素的加速交换,实现资源在沿线城市之间的重新配置,促成沿线地区产业布局调整和转型升级。

第二,高铁沿线地区的经济发展会进一步强化不同地区特别是不同城市之间的联系需求,反过来又会支撑高铁客流的持续增长,形成闭合的高铁与经济的正向循环效应。以高铁枢纽、高铁站区、沿线城市等为载体,通过人口、就业、资本、技术、信息等要素流动集聚,带来高铁沿线、沿站的旅游、商务、金融等产业发展和医疗、教育、文化等社会服务提升,支撑高铁效益持续增长的发展模式又被称为“高铁经济”。

第三,高铁带来的人员、信息、技术等要素流动也会促使不同地区的协同发展关系发生变化。区

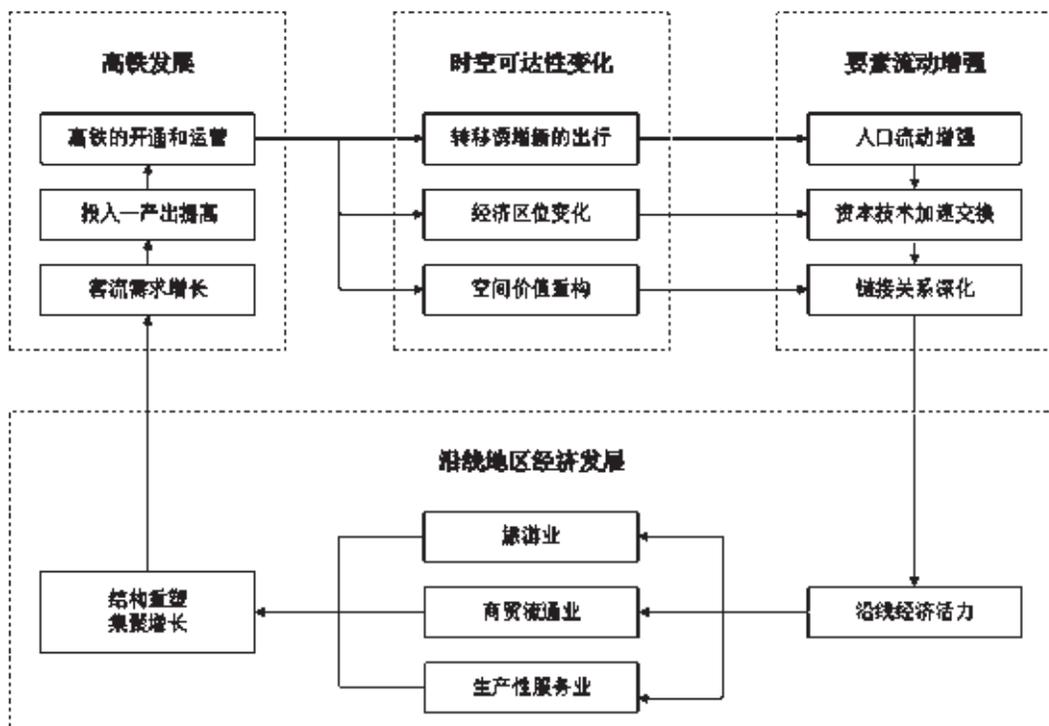


图2 高铁对区域经济发展推动作用的机理图

资料来源:作者绘制。

域交流的加强会增进不同地区思想文化、价值观念的协同,带动科技、文化、教育、医疗等能力和服务水平的提升,扩大高铁的正向外外部效益。

#### 2. 高铁在促进区域发展方面的典型作用

高铁对区域经济的影响往往具有多层结构,从空间角度可以分为站区、城市、通道等多个层次。从促进区域发展的视角看,高铁的通道作用是最为显著的。高铁作为线性基础设施,为沿线地区特别是城镇的发展提供了新的动力和机遇,延伸拓展高铁的交通功能,挖掘其经济功能,推进与沿线地区发展深度融合,对于引领沿线城镇、人口合理布局,支撑经济产业转型升级具有重要意义。

高铁的区域通道作用主要体现在以下几个方面。第一,促进区域经济增长,即通过发展枢纽经济、打造沿线经济产业带,优化要素资源布局,推动产业链条上下游延伸、产品市场的一体化发展,促进区域密切交流合作,带动地区经济增长。第二,推动区域协调发展,基于不同的经济、交通条件,引导人口、产业变迁,重塑城镇空间格局,促进区域协调发展。如京沪高铁开通10余年来,为沿线地区提供了良好的流动性条件,推动产业和资本、资源等外溢,形成以长三角、京津冀为龙头向安徽、苏北、鲁西南等地区扩散,并带动其他地区发展的区域经济格局。第三,提升铁路发展可持续性,通过发展高铁经济,优化线路功能分工,丰富拓展多元化服务,提供更优质的运输产品,提高铁路运营收入,提升铁路自身建设、运营的可持续性。第四,创造经济增长新动能,高铁创新交通供给,激活沿线地区生产、消费新需求,引导区域资源重新配置,推动产业转型升级,增加经济发展新动能。

### 四、发挥沿江高铁通道经济作用的难点与挑战

从国内外实践经验和教训来看,高铁通道经济的作用价值发挥有优劣之分,高铁对沿线地区的带动作用也并不总是正向的。下一步沿江高铁通道要想发挥好高铁经济的作用,面临着一些难点和挑战。

第一,做好跨领域的综合协调。高铁作为重要的交通基础设施,其建设、运营主体往往也是交通部门,在发展过程中很容易陷入就“交通”论“交通”的惯性思维。但要想真正谋划好高铁与沿线地区经济的发展,必须跳出既有的领域圈子,特别是要

打破部门壁垒,增进广泛协作,创新工作模式和方法,从顶层规划到中微观策划、设计都要纳入人口、资金、土地等要素进行综合分析,促进交通、产业、空间、城镇等融合互动,充分挖掘高铁经济的内在价值。

第二,重视微观层面可能会遇到的梗阻。高铁通道的宏观层面作用也离不开高铁站区、高铁+城市等微观层面的有效支撑。中国个别地区在高铁发展过程中出现了高铁站发展“拖后腿”的现象,部分车站设置距离城市过远,周边开发建设规模过大、功能定位偏高、发展模式单一、综合配套不完善,对人口和产业吸引力不够,持续发展的基础不牢,对高铁建设和城镇化融合发展研究还不深入,但却投入大量的开发资金和土地资源,地方财政也背负上较大的压力,潜藏着较大的经济社会风险。

第三,关注高铁对区域发展的负面作用。高铁在促进区域经济增长的同时,沿线地区的机遇绝非普惠,极化与均衡作用将会并存。高铁通常会放大沿线地区的优势与劣势,强化大城市特别是中心城市的集聚作用,促进人口、市场、财富等进一步向发展优势地区转移,中小城市则面临资源要素被虹吸和边缘化的风险。如何处理好高铁沿线区域协调发展的关系关键在于在高铁建设和运营的过程中,充分激发沿线城市、地区的基础条件及比较优势,科学把握高铁带来的机遇与挑战,适应新的分工要求,实现趋利避害。同时非中心城市应当花更大的力气来研究如何放大高铁正效应,抑制高铁负效应的策略。

第四,加强对长大线路及沿线地区的发展统筹。从既有高铁来看,一些线路长度较短的高铁,相对更容易实现与沿线地区发展的密切融合互动,其重要原因在于距离相近地区的人员、经济联系通常更加紧密,发展水平趋于一致,区域协调难度相对较小。而沿江高铁通道主线线路长度长,途径跨度大,沿线涉及城镇对象众多,各地区发展阶段水平差异明显,发展诉求呈现更加多样化的特点,发挥高铁通道经济作用所需的协调难度会呈指数级增长,也更需要提升综合统筹与全局把控能力。

### 五、强化高铁通道牵引作用,推动长江主轴优化发展

围绕沿江高铁通道,需抓住基础设施建设的关

键时间窗口,适应沿江带状空间发展和集聚需要,优化沿江两岸乃至长江经济带的区域经济空间布局,加速沿江地区的要素流动,进一步完善综合交通运输体系,推进沿江城市群实现更好、更高质量的一体化发展。

### 1. 优化区域经济的空间布局

沿江高铁通道全部建成后,有望覆盖沿江13个地级及以上城市(上海、南通、苏州、无锡、常州、泰州、镇江、扬州、南京、芜湖、武汉、宜昌、重庆等),服务沿江地区近7成的人口,带动沿江地区8成以上地区的经济发展,将对长江沿线乃至长江经济带发展格局塑造产生深刻影响。因此,需要把握建设沿江高铁通道的契机,适时优化区域经济空间布局。

第一,突出核心轴带。依托既有长江黄金水道、公路和高速公路、铁路等,大量人口、经济要素围绕线性交通基础设施沿线集聚,形成区域经济的发展带。这些经济带既自成一体,也是构建长江发展轴的基本单元。在此基础上,兴建沿江高铁通道,需要在这些依托交通通道形成的发展带中突出高铁通道+经济带的核心作用,通过打造沿高铁的区域综合经济走廊、丰富通道层次功能、加强规划统筹引导、促进项目布局协调、推动高铁站周边区域合理开发建设等,促进资源要素集中、集聚,强化高铁通道+经济带对区域发展的带动作用,对长江主轴发展形成有力支撑。

第二,强化关键节点。国内外相关发展经验表明,推动高铁建设,大城市特别是中心城市获益最明显,既有高铁通道布局往往也选择在人口密度较大、经济发展水平较高的地区。随着沿江高铁通道的建设,要进一步支持上海、南京、武汉、重庆等沿江中心城市发展,发挥其在区域格局中的极点带动作用,同时也要借助高铁通道加强沿江地区与成都、合肥等非沿江地区中心城市的联系,支持区域人口、经济要素向资源环境承载能力较强的地区集聚。另外,高铁建设会给一些中小城市发展带来新的机会,考虑到长江上中游和中下游的交界地区还存在一些发展滞后的城镇,对此也有必要借沿江高铁通道建设的契机,改善区位条件和运输服务,激发资源禀赋优势,更好带动其发展。

第三,拓展辐射带动面。交通设施建设具有较强的网络规模效应,高铁的表现尤为明显。通

过沿江高铁通道建设,需要进一步推动区域交通的互联互通,更好地发挥长江经济带“一轴”对“两翼”的带动作用,增强南北两侧腹地重要节点城市人口和产业集聚能力,促进区域协调发展。同时,随着沿江高铁通道的建成,国家“八纵八横”高铁网络将趋于完善,有必要扩大高速铁路的连网成片效应,进一步支撑长江轴线发挥在中国国土空间格局中的承东启西、连南通北的作用,促进沿江地区与其他地区的融合发展,提升在国家发展大局中的地位。

### 2. 促进人才、技术等要素流动

沿江高铁通道的建设将显著压缩沿江主要节点城市的时间距离、改善区域的可达性条件,即在空间距离不变的情况下,相互之间的出行时间大幅缩减。高铁还具有旅客载运量大和运输服务品质优等特性,比如一条高标准的高铁线路通常具备日运送能力达数十万人次、年输送能力达上亿人次的能力。另外,与其他交通方式相比,高铁能够提供更为可靠、准点、高频次的运输服务。这些优势将对促进沿江地区的要素流动、增强区域经济的联系作用等产生积极影响。结合高铁通道建设,有必要进一步强化长江主轴的规模集聚效应,深化劳动力市场合作并创造更多就业机会,提高劳动生产率和工资水平,增强沿江地区对区域人口的黏性和吸引力,为大规模、高频次、高层次的区域人员流动和人才配置创造更好的条件,并以提升流动性为抓手,加快打通生产、流通、分配、消费等各个环节,打破行政垄断,破除阻碍要素自由流动的体制机制障碍,加强科技创新、金融资本等瓶颈环节和核心资源的合作与协调,支持推动区域要素统一大市场建设。

同时,进一步发挥好高铁对关键行业的带动作用,促进高端要素、高端产业向主轴沿线集聚。高速铁路建成后对生产性服务业和科技创新产业的带动作用最大,因为对于这类产业来说,作为承载载体的人,在空间上的高效转移更加重要。目前,沿江重点城市在金融、保险、航运、工业设计、文化创意等方面优势明显,高铁通道沿线的上海、南京、武汉,成都、苏州、重庆、合肥等城市更是凭借突出的创新链、产业链、价值链整合能力,成为国家乃至全球重要的创新策源地和汇聚地。对此,要结合高铁建设,进一步优化线位、站位布局,增强高铁枢纽

与周边地区的衔接联系,加强对主要城市、重点片区、重要产业园区、科创集聚区的支持,使这些对区域经济发展具有关键作用的功能板块能够更加紧密、有机的整合在一起,以通道为纽带实现协同发展,合力推动产业基础高级化和产业链现代化,为提升主轴发展的质量提供支撑。

### 3.完善综合交通运输体系

优化沿江地区及长江经济带的旅客运输体系和客运市场结构。高铁是现代化客运系统的重要组成部分,在中长距离的跨区域人员运输组织中占据越来越重要的地位。从全国的交通运输情况来看,近年来中国铁路客运平均运距已达350千米,是公路的5倍以上,其中,动车组旅客发送量占铁路旅客发送量的比重超过60%。但从当前沿江地区旅客运输结构来看,铁路在其中的份额较低,与其支撑地位不适应。因而,应该按照综合运输体系合理分工的原则,以结构优化、发挥铁路主导作用为目标,加快形成沿江地区快速客运通道,突出骨干作用,进一步优化长江经济带区域内里程规模超过1.69万千米的高铁网络的运营组织。围绕通道沿线重要高铁站点,强化区域客运枢纽的链条化组织。同时,发挥高铁运能大、效率高、排放少、占地省等的优势,更好地适应建设长江绿色交通走廊、打造沿江绿色生态廊道的发展要求。

强化长江主轴货运功能。尽管高铁以客为主,并不直接承担大宗物资运输,但随着未来沿江地区主要客运需求由高铁分担,既有铁路线运能将得以充分释放,使得沿江铁路运输具备客货分线条件。在此基础上,充分挖掘铁路货运优势,促进沿江地区铁水运输协调发展和有机衔接,如可利用铁路网络优化三峡大坝翻坝运输组织,有效分流三峡过坝压力,打通长江物流大通道的关键瓶颈。同时,加快沿江地区既有铁路干线瓶颈路段扩能改造,完善铁路物流基地布局,推动铁路场站向重点港口、枢纽/专业货运机场、产业集聚区、大宗物资主产区等延伸,推动大宗物资“公转铁”“公转水”,鼓励工矿企业、粮食企业等将货物“散改集”,增强铁路源头运输组织能力。

### 4.推进沿江城市群一体化发展

沿江高铁通道主要加强长江主轴的区域联系组织功能。千里高铁一线牵,对贯通沿江三大城市群及推动长江上中下游协调发展具有重大的现

实意义和战略价值。从推动长江经济带发展全局来看,沿江三大城市群是引领区域发展的三个“极”,在长江发展主轴的牵引下,强化三“极”之间的联系互动,有利于增强区域发展动力,实现更高水平的协调发展。建设沿江高铁通道是加强三大城市群高速联通的重要举措,在此基础上,依托交通大通道,打通沿江城市群深化合作发展的空间阻隔、制度壁垒,以市场化、法治化方式加强合作,积极整合资源,探索建立利益共享机制。同时,更好发挥长江下游中心城市对中上游地区的带动作用,挖掘中上游广阔腹地蕴含的巨大内需潜力,建立上中下游有机互补的创新、产业合作、绿色经济走廊,推动经济由沿海溯江而上梯度发展,加快形成优势互补、协同发展的长江沿岸城镇化发展新格局。

沿江高铁通道部分线路还将承担重要的城际联络功能。这些线路作为城际铁路服务城市群内部,将对三大城市群内部一体化发展产生重要影响。比如,在长三角城市群,北沿江、沪宁、沪苏湖等多条并行高铁线路的建设将为长三角地区城市群网络化发展提供有效支撑;在成渝城市群,成渝中线高铁的建设将进一步缩短成都、重庆两大中心城市之间的距离,为推动成渝地区双城经济圈轴向拓展和强化核心联系提供有力保障。对于这些城市群而言,需要抓住沿江地区高铁通道整体谋划、加快推进的重要契机,补充完善城市群轨道交通网络,推进基础设施互联互通,形成更好的城市群一体化发展支撑系统,进而增强城市群都市圈对人口和产业的集聚能力,提升中心城市的综合承载能力,促进大中小城市和小城镇协调联动、特色化发展,带动周边地区一起形成互相衔接、互为补充的协同发展体系,提升城市群整体竞争力。

### 参考文献

- [1]陆大道.关于“点—轴”空间结构系统的形成机理分析[J].地理科学,2002,22(1).
- [2]段进军,李雪,玄泽源.“点—轴系统”理论及“T”字型空间格局的科学性思考[J].区域经济评论,2022(3).
- [3]何立峰.扎实推动长江经济带高质量发展[J].求是,2019(18).
- [4]汤友富.长江经济带沿江高速铁路通道规划布局研究[J].铁道学报,2018,40(3).
- [5]杜慎旭.重庆至上海高速铁路通道规划方案研究[J].铁道

- 运输与经济,2019,41(10).
- [6]葛玉红.沪宁铁路与近代江苏城市空间演变述论[J].江苏社会科学,2013(5).
- [7]朱靖远,李国洪.用在新中国第一条铁路上的钢轨[J].党建,2022(1).
- [8]荣朝和,张文尝.应该重视并加快沿江铁路的建设[J].铁道工程学报,1995(12).
- [9]辜胜阻.建设沿江铁路大通道[N].光明日报,2000-03-09.
- [10]欧心泉.推动长江经济带城镇化高质量发展的思考[J].区域经济评论,2022(3).
- [11]王缉宪,林辰辉.高速铁路对城市空间演变的影响:基于中国特征的分析思路[J].国际城市规划,2011,26(1).
- [12]陈雯,孙伟,吴加伟,等.长江经济带开发与保护空间格局构建及其分析路径[J].地理科学进展,2015,34(11).
- [13]肖金成.依托经济带打造发展轴[J].中国投资,2021(ZA).
- [14]曾刚,曹贤忠,王丰龙.长江经济带城市协同发展格局及其优化策略初探[J].中国科学院院刊,2020,35(8).
- [15]彭宇文,谭凤连,谌岚,等.城镇化对区域经济增长质量的影响[J].经济地理,2017,37(8).

## Promoting Regional Economic Development with the Construction of High-Speed Railway Corridor along the Yangtze River

Ou Xinquan

**Abstract:** Key transport infrastructure plays an important role in supporting the development and utilization of territorial space and promoting coordinated regional development. In order to better meet the needs of land development along the Yangtze River Axis, meet the travel requirements of tourists along the Yangtze River, and improve comprehensive and three-dimensional transport corridors, the Leading Group for Promoting the Development of the Yangtze River Economic Belt has formulated the Implementation Plan for Promoting the Construction of High-speed Railway Corridors along the Yangtze River Economic Belt. It is clear that the high-speed railway corridor along the Yangtze River will be composed of Chengdu, Chongqing, Wanzhou, Yichang, Jingmen, Wuhan, Hefei, Nanjing and Shanghai. There are difficulties and challenges in making full use of the economic function of high-speed railway along the river, such as doing a good job in cross-field comprehensive coordination, paying attention to the obstruction that may be encountered at the micro level, paying attention to the negative effect of high-speed railway on regional development, and strengthening the overall development of long lines and regions along the river. Around the high-speed railway corridor along the Yangtze River, it is necessary to grasp the key time window of infrastructure construction, adapt to the needs of spatial development and agglomeration along the Yangtze River, optimize the spatial layout of regional economy along both sides of the Yangtze River and even the Yangtze River Economic Belt, accelerate the flow of factors along the Yangtze River, further improve the comprehensive transportation system, and promote the urban agglomeration along the Yangtze River to achieve better and higher quality integrated development.

**Key Words:** High-Speed Railways along the Yangtze River; The Yangtze River Economic Belt; Transportation Channel; Main Axis of Regional Economy

(责任编辑:张 子)

【区域创新发展】

# 文化的创新价值、全球城市建设与区域高质量发展\*

胡彬

**摘要:**基于文化遗产的创新价值对于全球城市建设及其引领的区域高质量发展具有重要的实践意义。从文化的地域属性出发,探讨全球城市与地方文化之间的相互关系,从城市空间与城市关系的维度概括全球城市建设中文化创新的实现路径。同时,在依托文化创新推动城市战略转型的国际背景与政策演变趋势下,通过代表性案例与发展模式对中国全球城市建设框架下发展、提升与转化地方文化的创新价值给予了政策着力点方面的启示。在新时空背景下,江南文化的创新机遇在于上海的全球城市建设与长三角区域的更高质量一体化发展。

**关键词:**地方文化;创新价值;全球城市;城市转型;区域高质量发展

中图分类号:F069.9 文献标识码:A 文章编号:2095-5766(2023)02-0046-09 收稿日期:2023-01-05

\*基金项目:教育部人文社会科学研究规划基金“新国家空间理论视角的长三角更高质量一体化与城市群体的协同转型研究”(22YJA790022)。

作者简介:胡彬,女,上海财经大学城市与区域科学学院、财经研究所副研究员,博士生导师,经济学博士(上海200433)。

## 一、引言

在2014年发布的《国家新型城镇化规划(2014—2020年)》中,多次提到文化在城市发展中的重要性,主要包括:注重文化遗产,突出城市发展个性,提升城市内在品质,体现区域差异性;依托文化旅游,培育专业特色城镇;营造创新文化氛围,增强城市创新能力。2019年,国家发展和改革委员会发布《2019年新型城镇化建设重点任务》,就上述内容进一步明确了国家与地方多部门合作的推进机制。2019年11月,习近平总书记在上海考察时指出,文化是城市的灵魂。在新时代中,文化遗产及再创新的问题反映了新的资源观,对催生新的生产方式、引导消费升级具有重要意义。由此,发展人文城市、活化创新资源、丰富创新空间、探索多样化创新路径等成为新型城镇化建设的重要课题。人文城市是一种以文化资源和

文化资本为主要生产资料、以服务经济和文化产业为主要生产方式,以人的知识、智慧、想象力、创造力等为主体条件,以提升人的生活质量和推动个体全面发展为社会发展目标的城市理念、形态与模式(刘士林,2020)。发展人文城市为区域创新开辟了新的实现路径,而深度开发地方文化资源的创新价值则是其出发点与政策制定的核心所在。2022年,党的二十大提出,坚持以推动高质量发展为主题,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,增强国内大循环内生动力和可靠性。这意味着,新时代的地方文化创新将在城市转型升级与区域高质量发展中发挥更大作用。

改革开放以来,中国以年均9.5%左右的高速度持续增长了40多年,而构建大口径外循环、较大规模利用国内国外两种资源、两个市场发挥了重要作用(江小涓、孟丽君,2021)。然而,鉴于区域优先发展战略的实施以及城市禀赋条件差异的影响,在嵌入全球价值链

分工体系的过程中,不同规模的城市所受外循环影响的深度与广度不尽相同,沿海地区的大城市正处在这一影响的前沿地带。全球过程与市场向大城市的植入意味着城市经济中的国际化部分得到迅速扩张,并带来了一套新的对于各种经济活动和结果的评估与定价标准(萨斯基娅·萨森,2011)。与此同时,地方文化的生存空间却遭遇了前所未有的挤压,其发展价值在高度流动的资本极化趋势下被严重低估,导致城市和区域面临历史延续性断裂与区域凝聚力弱化的双重危机,进而使得内外循环之间出现失衡并呈不断扩大态势。随着国内大循环战略重要性的凸显,基于内生动力的城市与区域高质量发展成为扩大内需和建立全国统一大市场的必然选择。当以人为核心的新型城镇化深入推进时,基于地方文化的创新策略将变得愈发重要,可以在城市多样化竞争合作和区域高质量发展方面与基于技术进步的创新道路形成互补之势。

联合国教科文组织(2016)发布的《文化:城市未来》(Culture: Urban Future)全球报告提出,以人为本的城市空间应以文化为中心、优质的城市环境应由文化来塑造,城市可持续发展需要基于文化的综合决策。在这场变革中,伦敦、纽约、东京与巴黎等顶级全球城市作为该论断的实践先行者,通过从微观到宏观的城市文化空间塑造来引导城市整体发展,以突出其在城市网络体系中的位置,体现出了一种创造性地利用地方文化资源实现可持续发展和有序竞争的区域创新思维。对于处在国家战略前沿的全球城市来说,文化向度的城市精神、城市风貌、城市意象可以赋予其独特的发展魅力,并且其影响力、渗透力、创造力都集中体现在大都市战略空间的文化规划与发展愿景中。鉴于全球城市是在社会、经济、文化或政治层面直接影响全球事务的城市(杨辰等,2015),其通过文化传承促进区域创新的功能与做法都具有极强的代表性和战略意义,从而有必要进行专门而深入的研究,以期为中国全球城市文化战略与创新驱动的区域高质量发展提供政策启示。

## 二、文化因素之于全球城市的创新价值与实现路径

### 1. 文化的地域属性及其对全球城市发展的创新价值

全球化的本质是资源在世界范围内的重新配

置,地理位置、基础设施、政策扶持、商业氛围、公共文化、社会构成乃至历史传统共同影响着资源的流动和走向,决定了中心城市在全球资源争夺战中的成败得失(陈恒、李文硕,2017)。按照这一观点,地域的重要性不言而喻,并且不能简单地由禀赋条件和地理优势来代表,随着城市硬件设施水平的大幅度提升,地域因素的价值开始越来越依赖于知识和创新的生产条件、社会环境和制度基础等柔性基础设施的质量与能力。地域化概念强调在全球化趋势下,不同的国家有不同的历史背景和文化价值,国家需要发展“在地文化”来对抗全球同质化的冲击,从而掌握自身发展的主体性(周利敏,2011)。

围绕对地域的深入解析而引申出的地方文化创新价值,既可以对需求端的产品多样化提供支持,也影响着生产组织与商业模式的创新。不少学者在这些方面提出了自己的真知灼见。例如,理查德·佛罗里达(2010)认为,地域是当前时代最重要的经济和社会组织单元,地域提供了能够驾驭人类创意和将这种创意转化成经济价值的生态体系。贾斯廷·奥康纳等(2006)指出,文化部门通常是创新性的,通过一种直觉式的沉浸来对市场做出预期和反应,乐意打破规则,超越朝九晚五的生活,在风险和失败中茁壮成长,让工作和生活互相渗透,意义与金钱互相纠缠——这是一个前沿的部门,堪为其他部门的典范。卡斯特尔(2003)认为,在生产逻辑、变动的技术基础以及社会环境的制度性特色的互动中,文化与制度继续塑造新经济的组织性要求……全世界正在形成的企业网络,其结构与组成都受到该网络所在社会的民族特征左右。在审视地域根植性的环境和事物时,萨斯基娅·萨森(2011)认为,全球化的过程在多个层面得以建构,从超国家和全球,到次国家和地方;并且涉及从经济到文化、从正式到非正式的内容……物质条件、生产场所和地点边界,都是全球化和信息经济的一部分。虽然新经济是以“无重状态”和创新性为特征的,但还是为地方文化和企业带来了层出不穷的新机会(约翰·哈特利,2007)。这表明,具有根植性的地方文化恰恰是多样化创新活动的不竭源泉,而这些创新活动作为维持全球化与地方化之间平衡关系的重要力量,使得全球城市的区域化发展趋势愈发明显,从而对扩大本地市场规模、深化区域分工体系和提高全球竞争优势产生了积极影响。以



值循环体系。同时,地方文化作为全球城市地域根植性的内核元素,围绕文化要素的重点开发和新兴产业生态与创新群落的发展,可以赋予全球城市的功能建设以品牌化的差异竞争优势,并形成文化底蕴深厚、开放包容、特色彰显的多元功能体系(具有代表性的如消费中心、创新中心、贸易中心和旅游中心等),地方文化也藉此得以在全球化的城市网络平台上获得呈现、传播、发展和再创新的机会。不仅如此,由于当代全球城市的区域化特征,使其致力于文化创新的发展战略还将对整个城市区域的高质量发展产生积极影响,具体表现为围绕区域凝聚力提升的中心功能强化与创新驱动力增强之间的相互促进作用,在确保持续吸引高级生产要素的同时,也有利于在区域范围内共享具有鲜明特色的城市品牌与文化交流影响力。在这些方面能力卓越的全球城市都依托各自的文化资源优势规划了明确的发展方向。例如,伦敦坚持“今天以及未来全球创意强城”的愿景,纽约坚持“公平、增长、弹性、可持续性、多样包容”的价值观,巴黎的文化规划则将主题定为“遗产、创造和教育”,东京坚持“以文化开拓东京未来,建设世界上独一无二的文化都市”(魏伟等,2020)。

### 3. 城市发展政策的演变与全球城市的战略转型

对地方文化创新价值的重视始于20世纪80年代,原因是大都市为了应对全球竞争加剧而产生了结构转型的现实需求。围绕着对文化与城市发展之间关系认识的不断深入,从早期的倡导将文化创意纳入现代服务行业的市场行为到后来的地方政府对创新性知识经济的大力支持,在21世纪以后开始进入新的城市政策时代。

21世纪初,关于新经济条件下的城市定位与转型问题,成为城市政策关注的焦点。将城市看作是实现社会和经济复兴的一个可能场所,是当时的主流观点。建立创意环境(网络、企业和企业家)常被当作是实现发展目标的一个途径,一个走向繁荣的途径……创意城市突出了消费引导经济、文化生产以及城市规划的重要性(约翰·哈特利,2007)。这些内容作为一种发展导向,被不同程度地应用于城市转型的实践探索中,并成为国内外城市竞相效仿的发展模式。

进一步分析与解构文化导向的城市政策,主要包括三个方面的发展目标:第一,追求城市的个性化发展。从充分认识城市的自身优势(如发展历史、地

理区位、制造业基础等)出发,依托本地化的新要素投入(文化、创意及相关人力资本),激发城市的创造力,实现城市发展个性化,为城市之间合作创造更多的可能性。第二,通过引导消费需求变化和稳步促进消费升级,提高城市创新的市场效率。随着城市开放度的不断提高,消费者群体的结构会更加多元化,市场规模扩大的同时,消费层次的差异性也将凸显,从而激励着城市的创新动能。第三,通过发展支持性产业及其组织模式与社会基础,营造有利于向知识型、创新型城市转型的环境氛围。Leadbeater和Oakley(1999)提到了创意环境的概念,认为作为一个共享的空间和传统,人们能在其中学习、比较、竞争和合作,思想和见解能通过它得以产生、发展、传播和摒弃。约翰·哈特利(2007)认为,创意环境包括社会和日常网络的确立,这些网络促进技术的发展、人际交流的进行以及利用中介来促进思想和见解的形成,通过这样的创意环境,地方文化产品的独特性得到承认,并加以传播。

图2概括了全球化环境下城市转型的核心内容:资源基础、功能再定位、空间表达。其中,在资源方面,大量的创意企业实践所涉领域相当广泛,以文化、服务和知识为主要投入。斯图安特·坎宁安(2007)认为,这三个领域的创意企业分别受到的是文化政策、产业政策、创新和研发政策的影响……当文化领域对社区文化的重视走向终结时,它也非常合理地趋向了社会政策的终结……创意产业模式是在全球和本土的关系维度上新兴的部门,旨在为广泛的服务经济提供投入……知识型企业作为新兴的部门,与数字内容和应用有关。可见,创意产业概念的提出,在指导现实中的企业实践时并不具有明确的对应性,行业边界的不清晰、政策类型差别较大是主要的原因,故它更像是为了倡导一种新的、以普遍的创造力而非文化的特定性为驱动力的城市发展范式。

在以创造力为中心的发展框架中,既关照新经济中的生产(ICT和基于研发的产业部门的高度发展)和具有文化身份与社会权利的“体验”经济(斯图安特·坎宁安,2007),同时还涉及如何富有创造力地处理城市面对的各种问题的综合能力。显然,文化作为城市资源投入的价值,在产业结构升级的直接经济影响之外,还包括一些潜在的和隐性的影响效应。特别是对于全球城市来说,查尔斯·兰德里

(2007)认为,它们需要不断应对各种利益目标冲突,因而就需要有不同类型的创造力来解决城市的复杂局面……这些方面可以来自任何地方,不论是公共领域、私人领域、民间自发的领域,还是代表自身来经营业务的个人,关键问题是要让城市提供繁荣创造力的条件和土壤。这种对创造力更具包容性的理解契合了全球城市在激烈竞争中彰显个性、突出韧性、灵活应变的现实诉求,在更深层次上是如何积极有效治理全球城市的问题,而不是简单地追求空间表达上的城市更新,后者只是城市转型目标体系中的显性部分。提高生活质量和城市竞争力,打造一个更好的、整体机能完善的、更全面综合的和更具战略意义的城市发展形态(唐燕、克劳斯·昆兹曼,2018)是对当代全球城市提出的更高要求,地方文化在其中发挥的作用也应该是战略性和渗透性的。

不同的文化导向城市转型发展模式。在此,举几个代表性案例来加以说明。

第一,以文化旗舰项目为触媒带动产业转型与城市更新的发展模式。该模式以“毕尔巴鄂效应”为典型代表。毕尔巴鄂是西班牙北部地区重要的经济和文化中心,1997年开馆的古根海姆博物馆作为城市更新的标志,有效地将一系列的政府重大项目贯穿其间,为私营创意活动的后续兴起与活跃创造了城市整体和持续复兴的长期环境,并最终在城市中形成了创意生产与消费的循环体系。其成功经验在于,由政府驱动的城市更新实践在创意集群的形成中发挥了引导和支持作用。

第二,在国家、区域和城市层面共同推动城市转型与创意经济的兴起。英国是这种模式的唯一代表,主要原因是英国的城市普遍具有较高的城市化水平,各城市之间存在着差异化转型与互补发展的需求。在发展创意产业时,国家从产业政策出发,逐步形成了完善的城市和区域政策,这是英国最突出的特点。大规模的城市转型潮充当着英国持续发展创意产业的动力源,是创意产业得以迅速和规模化发展,它对于英国经济的整体贡献甚至超过了伦敦的金融服务业。当然,以吸引创意阶层为宗旨的发展策略也在无形中加剧了城市之间对稀缺要素的竞争,如何错位竞争和可持续发展的问题并未在早期的创意城市浪潮中被充分意识到,以至于政府干预和公共投资积累的风险成为英国创意城市发展面临的通病。2000年,由英国文化传媒与体育部门出版的创意产业图示,在发展创意产业中引入城市治理的思维,政策的焦点也从狭义的创意阶层扩展为广义的城市创造力。绘制地图文件背后的首要目标是在政策制定者、城市领导者、实践者和地方社团之间形成对于地方独特创意资源的共识,从而使城市能够变得更具创造性(唐燕、克劳斯·昆兹曼,2018)。2008年,英国文化传媒与体育部门联合商务、企业和规范改革部、创新大学与技能部共同撰写“创意英国”的战略文件,提出了一个针对创意部门的广泛支撑框架,涉及技能、教育、创新和知识产权。与此同时,在地方空间规划中,为地方开发框架的核心策略、基础设施履行、地方行动协调、补充规划等方面的政策建设预留地方艺术、文化和创意部门的发展空间。从单纯的产业政策到一揽子的城市政策,英国创意城市进入了产业

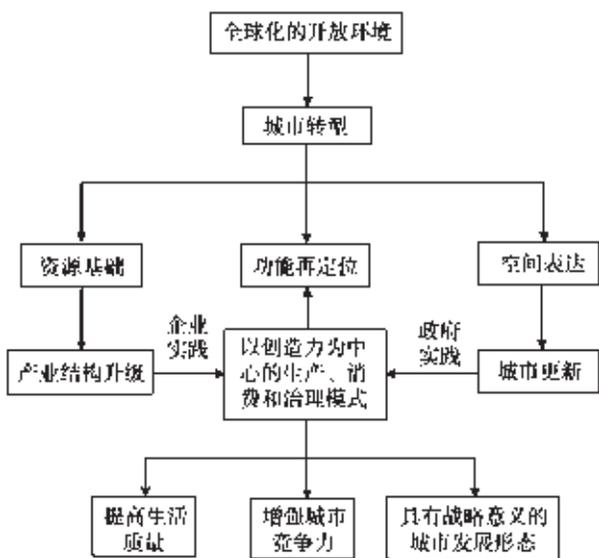


图2 开放环境下城市转型的核心内容与目标体系  
资料来源:作者绘制。

### 三、文化创新的价值开发与城市转型发展的国际经验

目前,文化创新驱动的城市转型已是全球范围内的普遍现象,并被广泛运用于区域复兴、新技术增长极培育、提高区域整体竞争力与一体化发展水平等政策领域。

#### 1. 国外文化创新驱动城市战略转型的主要模式

文化与创意产业较为宽泛的政策空间赋予城市政府以较大的自主性,加之地理区位、禀赋条件、发展基础、规划与行政管理等方面的差异,形成了

与空间协同发展的新阶段。更确切地说,以治理为导向的发展策略,契合了城市在文化设施连接、供应链共享、人才网络等方面的联盟与合作需求,使得场所性质的文化遗产、艺术基础设施、创意活动等在城市区域的范围内具备了某种流动性,并上升为助益区域竞争力持续提升的集体战略资产。

第三,以知识型经济为指向的文化空间与产业空间融合发展模式。以韩国弘大地区为代表。为成为具有世界文化意义的亚洲城市,首尔在纵向和横向上划分为6个区域,每个区域都有不同的文化内涵,分别为“生态/统一文化”“国际文化和艺术”“现代文化和艺术”“大众文化”“历史文化”“汉江文化”。弘大地区所在的首尔西部是媒体和数字产业集中的地带,通过文化规划提升独立文化以及按照产业区划提升媒体和数字产业是该地区的主要发展任务。弘大地区被视为超越了地域亚文化(beyond a place of subculture)的文化内容和产业相联系的节点……这种现象与韩国社会对文化理解的范式转变以及与变化中的文化和社会趋势保持一致(赵美惠,2016)。然而,作为新兴的经济空间,学者认为弘大地区的发展并不稳定,如何维护好由各种力量创造城市文化经济的错综复杂的本地特征、确保地方内在的文化丰富性是促进新经济内生性发展的基础。为此,政府应着力解决各种法律和政策、公共基础设施、开放性沟通等制度的连贯性问题以及考虑当地的生态(赵美惠,2016)。

## 2.对政策着力点的若干启示

上述案例表明,以文化价值的开发来促进城市转型的路径可以是多种多样的。但是不同的发展模式面临的共同问题也是在中国全球城市建设框架下发展、提升与转化地方文化的创新价值时需要克服的若干难点,从而要求政策设计者能够通盘考虑并给予有效支持。

第一,以文化产业为发展主体的创意经济,存在范围界定不确定、发展不稳定的认知不足,需要政府在空间规划、社会融资、土地供应、功能配置、产业发展基金、产业链体系完善等方面进行综合考虑与全面规划。经历了一些并不成功的实践后,学术界开始重新审视文化产业与创意产业的关系。约翰·哈特利(2007)认为,创意产业是由一些规模存在巨大差异的实体构成,有些企业处在时代的前沿,另一些企业则还在依靠社区艺术部门的资金补

助,并认为这是一个缺乏组织结构的霍布斯式(Hobbesian)的世界,没有更高意义上的组织与目的。所以,在实践中的一个普遍现象是,小规模创意企业在市场竞争中会受到成本上升的冲击,对其持续的生存与发展构成了威胁。这一问题在中国的创意产业发展实践中也经常碰到,说明单凭市场力量在维持地方文化价值与创造力的持续开发中是远远不够的,尤其需要政府自上而下的统一规划、协调动员以及持续的制度供给。特别是在文化规划的编制中,需要协调文化部门与发展规划、国土、经济、遗产保护、旅游、教育等横向部门,以及文化机构、社区组织、相关公众团体之间的积极合作,达成文化塑造城市发展的共识(魏伟等,2020)。

第二,在关乎地方文化支持城市转型的着力点方面,如何确定政策实施的有效范围,避免不当或过多的政策干预,也是地方政府需重点考虑的问题。由于城市转型综合了地域、空间、产业等多领域的复杂内容,所以地方政府的介入程度也往往较为宽泛,从而导致对政府干预过多的质疑。欧洲的城市认识到,将城市空间指定给创意产业是没有道理的,除非地方上已经出现了创意潜力和积极的自下而上运动,呼吁公众支持改善当地的居住和工作空间(唐燕、克劳斯·昆兹曼,2018)。在亚洲,创意产业的发展背景显著不同于西方国家,城市化未达到后者的高度,文化驱动的阶层力量也不如后者强大。在这种背景下,国家打造创意城市的举措难免带有激进色彩,并且往往与国家层面的文化认同与文化意识觉醒有着密切的关系。然而,文化有其自身的发展规律,高度城市化的社会构成、经济成果、开放互动等都会使本地的文化活动趋于活跃,发展政策应充分关注这些变化,吸收社会力量积极参与到城市的转型之中。与此同时,对城市转型的理解也不宜仅局限于经济增长的单一目标,引入地区之间文化资源的共享与合理分配、文化资源的保护式开发和低门槛获取保障、合理规划与供给公共空间、生态文化空间营造等关注社会公平与生态平衡的目标及相关制度建设也应成为全球城市率先探索与重点突破的方面。

第三,从全球与地方的关系维度,如何审视城市转型的过渡性并有序地加以推进的问题。在某些情况下,亚洲城市创意产业的增长只是传统生产形式的延伸,但是在其他情况下,它又打破了过去

的传统,或者说与基础文化和惯例有冲突(彼得·W·丹尼尔斯、何康中、托马斯·W·赫顿,2016)。其中的原因是,城市转型具有过渡性,新的技术—产业文化既对旧有体制具有一定的依存性,又无时不在寻求着新的突破,此时的文化变迁是潜在的,但总体方向都是赋予传统文化以现代性。对于发展中国家来说,城市转型的过渡性还体现为当创意产业重塑城市景观时,传统意义的中心与外围空间将产生更强的二元化倾向,使得不同的城市区位因文化资源与价值的地方差异而面对悬殊的发展机会。解决这一问题是中国发展的全球城市需要重点考虑的。因此,秉持城市总体空间发展战略、并根据城市文化空间的层次将总体目标细化分解、实施空间尺度多样的文化发展策略、围绕文化资源共享引入市域和产业协调机制、营造“尊重差异、鼓励创造”的区域文化氛围等都将是非常必要的。

在不断积累问题和解决问题的过程中,城市政策也在发生变化,从主要在文化产业的框架下寻求创意经济的发展之路转变为在知识经济的目标下由地域根植的文化价值衍生出城市竞争与合作的核心要素——创意和创造力。所以,城市的整体性及其与区域融合发展的趋势,都在新一轮的城市政策中被注重和强调。这意味着,创意城市的概念在实践中也经历了逐步深化的认识过程,在偏宏观的政策视野里创意产业被赋予了更加重要的作用,包括有效获取外部资源、促进知识流动和提升区域一体化水平。所以,对创意城市的理解从单纯的创意产业发展的空间载体,转变为具有空间特质的创新系统。具体地,主要表现为:在开放的区域环境中,创意与创新活动经由国际性的影响力,加深了文化的多样化程度;由文化与创造力带来的更好的生活质量,则成为城市竞争和吸引创意阶层的重要条件;通过城市民众、企业、社会团体、政府部门在文化项目和活动中的共同参与,增强城市治理的制度厚度和实施效能,同时公众的广泛参与又对引导消费文化和消费升级提供了社会氛围。

#### 四、上海全球城市建设和 长三角区域一体化中的江南文化创新

##### 1. 新时空背景下江南文化的创新机遇

随着长三角区域一体化进程的加快,江南文化

的重要性及其当代价值开始引起学术界越来越多的关注和重视。相关研究主要从文化互通、地缘相近、人缘相亲的角度来分析江南文化对长三角城市体系演化的长期影响。例如,刘士林(2010)认为,从历史上看,长三角有着共同的江南文化传统,在现代化进程中,江南地区特有的人文地理、社会结构、文化传统与精神范式,不仅直接参与并始终影响着长三角城市群的历史、现在与未来,同时也是其城市发展在当下必须倚重、利用与借鉴的最重要、最直接的传统精神文化资源。

现实证明,无论是上海的城市发展,还是长三角的区域融合,江南文化都具有贯穿性的作用。然而,对这一作用的认识不应该仅局限于历史角度的路径依赖影响上。为了发挥开放引领的全球资源配置作用,上海明确了全球城市的战略目标,长三角则以世界级城市群为发展取向,这些都意味着江南文化将依托更加开放的功能平台和区域一体化优势,进入全球经济文化交流的舞台。在新的历史起点上,江南文化也将迎来新的发展机遇,而这恰恰需要对全球化影响下的文化发展趋势及其与城市转型的关系有足够的认识。

全球化的一个突出特点是最大限度地利用可达的比较优势,在消解国家边界壁垒影响的同时,激励了城市和区域之间的竞争与合作。在市场力量的驱动下,文化多样性的价值冲突问题由此下移到了城市和区域的尺度上,文化认同的重要性日益凸显,如何行销地域特点的文化内核,减少城市竞争中的多余摩擦,增强城市的文化吸引力和区域合作的质量,都关系到全球范围内的包容性增长。由此兴起的一个现象是,在文化领域中,我们正目睹一场创意生产与消费在形态、趣味和模式方面的大繁荣(布拉德·黑斯曼,2007),这种消费模式由全球化打造,又促进全球化发展(约翰·哈特利,2007)。由此,文化对经济的影响从潜在的、隐性的历史影响,转变为象征性的、创造性的消费引导和显性的城市形象传播。由于更加强调文化的创新价值,致使文化超越自身产业局限的动机不断增强,以文化渗透为驱动力的产业融合和城市品牌营销越来越普遍。

综上分析,新的时空背景也将改变江南文化与城市发展之间的传统关系,江南文化可以成为上海全球城市建设的动态比较优势和城市发展的内生动力。有效开发江南文化的创新价值应与如何创

造性地发展城市和区域紧密地结合在一起。上海在早期阶段将文化与创意产业联系起来的发展模式显然不能适应这一要求。随着全球城市开始迭代到3.0版,经济、文化、科技等方面开启融合发展(周振华,2020),需要跳出产业发展范畴的局限,从地方文化的创新价值与功能实现入手,使其服务于上海的全球城市建设及其升级的动态过程中。

## 2.影响江南文化发展的时空因素与实践议题

在时间方面,开放与技术进步是对地方文化产生深刻影响的两个重要因素。江南文化在开放中不断延续的生命力主要体现为其强大的包容性及在此基础上的融合、丰富和创新的综合能力。南宋以后,江南文化成为中国文化的一个高地……并在明末起源了海派文化,这可以看成是江南文化的3.0版本(王战,2019)。这一演化路径,贯穿于江南地区从国内到国际开放的开放历程,同时江南文化也在多元文化的交汇与融合中得以不断地丰富,并始终处在经济社会发展的前沿和引领地位。

工业化开启了城市化,城市则因为人口的聚集而成为了文化碰撞、融合与再发展的主要场所,并加强了文化与生产力之间的内在联系。某种生产技术的盛行,会形成对应的商业文化、组织文化、制度文化等,不断扩大着原有的文化基础和影响力。工业化到后工业化的重要标志是城市时代的来临,信息技术的广泛应用造就了以城市为节点、以网络为特征的流量经济系统,这一过程非但没有削弱文化的影响力,反而为文化交融式发展提供了更大的平台。开放网络关系的新形式得到了进一步发展,能将合作创作人联系起来,并有助于形成更为宽泛的创意投入的社会基础(约翰·哈特利,2007)。在高度城市化的背景下,人们对高质量生活的追求转化为了消费升级的内生动力,加速促使文化向产业领域的渗透,产业融合发展则成为了文化创意和创造力释放的新领域,也吸引了更多的社会资本参与其中。在互联网时代,新消费模式的出现使定制化、个性化和多样化消费成为主流(石明明、江舟、周晓焱,2018),意味着城市居民和大众成为文化创新和创造力投入的主要服务对象,通过符号性和服务性消费比重的提升,消费社会和社区生态对文化传播的作用逐渐增强。这对于传统文化而言,是机遇更是一种挑战,以历史底蕴见著的江南文化需要在当代消费社会的发展中体现其贴近时代和契合

人口多元集聚特点的创造力。

在空间方面,中国新一轮的开放格局强调对内与对外开放的相互促进,可以预期不同形式、尺度不一的区域合作作为一种发展常态将大量兴起,带来更广泛的经济互惠和文化互通影响。在这种趋势下,上海的全球城市建设和长三角推进更高质量的区域一体化,围绕着江南文化在空间上的开放与融合,提出了两个具体的实践议题。

第一,从上海建设全球城市的角度来看,在其融入世界城市体系并成为重要节点的过程中,如何在上海的城市功能提升中体现江南文化的创造力,需要做出系统的思考与规划。之前对于全球城市的认识更多地侧重于经济方面的能力与贡献,确切地说,在经济增长的全球运行中所表现出的卓越性,是全球城市评价的基准。然而,更应看到的是,全球城市是一个开放度极高的复杂系统,维持其高效运行的能力也必然是超常规和综合性的。查尔斯·兰德里(2007)认为,世界性城市不断需要应对各种利益目标冲突,因而就需要有不同类型的创造力来解决城市的复杂局面,涉及污染治理、城市规划与政策制定、地方认同和想象力激发、新产品与新服务开发、社会治理等诸多方面的内容。他进一步指出,对城市特别是世界性城市而言,要在21世纪取得繁荣与发展,就需要形成一种创造性文化,远大的目标、创业之道、机遇、美好的事物以及对高质量的城市规划的敏锐感觉,所有这一切,形成了城市的物质和社会环境。对于上海建设全球城市的实践需求,江南文化的创新价值在于从源头上提炼出能够体现上海独有都市文化和城市精神的核心内容,梳理其价值转化的聚焦点,并将其融入城市建设、经济发展、社会治理、创新激励、环境保护的方方面面,突出上海全球城市根植于江南文化的地域优势与独特魅力。

第二,从长三角更高质量区域一体化的角度来看,如何看待江南文化与其他地域文化之间的关系,既发挥文化交流经由非正式制度的区域融合作用,又通过文化多样化程度的提升,增厚区域性文化资源,并将其转化区域高质量发展的投入要素。在江南文化的现代转换与当代形态建构的意义上,长三角城市群已成为传统江南文化的主要载体与最新形态(刘士林,2009),随着区域一体化的持续深入,江南文化也将泛化为一种具备区域共性的精神要素。

传统江南文化的生命力与影响力都将与长三角区域和城市群的发展紧密相关,并成为当代江南文化不断推陈出新的新起点。与历史上江南文化的发展和影响主要以自发、无序为主不同,依托于长三角区域发展,国家战略对当代江南文化的发展产生了持续的影响,赋予了江南文化以“新国家空间”的战略框架,自觉、有序、开放是其主要的特点。文化因素作为非正式制度的存在形式,在正式制度系统化供给的框架下,将会发挥更广泛和更深远的作用,产生超越地域空间的影响力。在长三角区域内部,大规模、高频度的人员往来与产业链合作,也势必会形成更高层次的区域文化认同和凝聚力;在区域外部,长三角区域一体化的制度示范与引领作用,有利于赋予江南文化的都市性与现代性以典型的区域内涵。所以,江南文化创新价值的开发还需要与长三角区域的高质量一体化结合在一起。

#### 参考文献

- [1] Justin O' Connor, Gu Xin. A New Modernity? The Arrival of "Creative Industries" in China[J]. International Journal of Cultural Studies, 2006, 9(3): 271—283.
- [2] Leadbeater, C, Oakley, K. The Independents: Britain's New Cultural Entrepreneurs[M]. London: Demos, 1999.
- [3] UNESCO. Culture: Urban Future[R/OL]. <http://openarchive.icomos.org/1816/1/245999e.pdf>.
- [4] 约翰·哈特利.创意产业读本[M].曹书乐,包建女,李慧,译.北京:清华大学出版社,2007.
- [5] 艾伦·J·斯科特.浮现的世界:21世纪的城市与区域[M].王周杨,译.南京:江苏凤凰教育出版社,2017.
- [6] 理查德·佛罗里达.创意阶层的崛起[M].司徒爱勤,译.北京:中信出版社,2010.
- [7] 萨斯基娅·萨森,寇永霞.导言[J].国际城市规划,2011(2).
- [8] 萨斯基娅·萨森,王磊.全球城市:战略场所,新前沿[J].国际城市规划,2011(2).
- [9] 陈恒,李文硕.全球化时代的中心城市转型及其路径[J].中国社会科学,2017(12).
- [10] 江小涓,孟丽君.内循环为主、外循环赋能与更高水平双循环[J].管理世界,2021(1).
- [11] 刘士林.“十四五”城镇化:现代化主题与文化引领发展观[J].中国建设信息化,2020(1).
- [12] 刘士林.江南文化的当代内涵及价值阐释[J].学术研究,2010(7).
- [13] 刘士林.江南与江南文化的界定及当代形态[J].江苏社会科学,2009(5).
- [14] 曼纽尔·卡斯特尔.网络社会的崛起[M].夏铸九,王志弘,等译.北京:社会科学文献出版社,2003.
- [15] 石明明,江舟,周晓焱.消费升级还是消费降级[J].中国工业经济,2019(7).
- [16] 唐燕,[德]克劳斯·昆兹曼,等.创意城市实践[M].北京:清华大学出版社,2018.
- [17] 王战.江南崛起的文化密码[J].探索与争鸣,2019(2).
- [18] 魏伟,刘畅,张帅权,等.城市文化空间塑造的国际经验与启示:以伦敦、纽约、巴黎、东京为例[J].国际城市规划,2020(3).
- [19] 杨辰,周俭,弗朗索瓦丝·兰德.巴黎全球城市战略中的文化维度[J].国际城市规划,2015(4).
- [20] 赵美惠.首尔弘大地区的蓝图:不稳定的新经济空间[M]//彼得·W·丹尼尔斯,何康中,托马斯·W·赫顿.亚洲城市的新经济空间:面向文化的产业转型.上海:上海财经大学出版社,2016.
- [21] 周利敏.“全球地域化”思想及对区域发展的意义[J].人文地理,2011(1).
- [22] 周振华.全球城市的理论涵义及实践性[J].上海经济研究,2020(4).

## Innovative Value of Culture, Construction of Global City and Regional High Quality Development

Hu Bin

**Abstract:** The innovative value based on cultural heritage has important practical significance for global urban construction and regional high quality development led by it. Starting from the territorial nature of culture, the author discusses the relationship between global cities and local culture, and summarizes the realization path of cultural innovation in global urban construction from the dimension of urban space and urban relationship. At the same time, under the international background and policy evolution trends of relying on cultural innovation to promote the strategic transformation of cities, the representative cases and development models have given the enlightenment of policy focus on developing, promoting and transforming the innovative value of local culture under the framework of global urban construction in China. Under the new time and space background, the innovation opportunity of Jiangnan culture lies in the global urban construction of Shanghai and the higher quality integrated development of Yangtze River Delta region.

**Key Words:** Local Culture; Innovation Value; Global City; Urban Transformation; Regional High Quality Development

(责任编辑:张子)

【区域创新发展】

# 国家级新区设立与区域经济高质量发展： 内在机制与经验证据\*

史明灿

**摘要:**国家级新区建设可以有效打通要素流动的网络通道,促进资源要素的有序流动和优化配置,对于推动区域经济高质量发展具有重要意义。基于2006—2020年中国285个城市的面板数据,运用多期双重差分模型(Time-varying DID),实证分析国家级新区设立对区域高质量发展的影响效应,研究发现,国家级新区设立对区域高质量发展具有正向促进作用。国家级新区通过加速人力资本积累、促进金融发展、优化产业结构三个途径提升区域高质量发展水平。未来,应强化国家级新区核心战略定位,完善国家级新区空间布局,以充分发挥国家级新区对区域经济高质量发展的核心引擎作用与辐射效应。

**关键词:**国家级新区;高质量发展;政策效应;多时点DID

中图分类号:F061.5 文献标识码:A 文章编号:2095-5766(2023)02-0055-06 收稿日期:2022-06-22

\*基金项目:2020年河南省重点研发与推广专项(软科学研究)“河南省食品产业集群竞争力提升研究——以原阳县为例”(202400410327)。

作者简介:史明灿,女,河南农业职业学院经济贸易学院副教授,河南省人力资源开发研究会副会长(郑州 451450)。

## 一、引言

国家级新区是改革创新的重要资源集聚地,是推动我国经济高质量发展的排头兵,在引领区域经济高质量发展等方面具有重要的现实意义。为培育区域经济新型增长极,全面实施区域发展总体战略与海洋发展战略,破解长期束缚和制约中国经济发展的制度性障碍,自1992年设立浦东新区开始,至2020年我国陆续设立了19个国家级新区。关于国家级新区的政策效果,学者们从国家级新区开发建设、功能定位及发展战略等视角,对国家级新区对周边地区造成挤占和冲突(吴晓林,2017)、错位发展(许珂、周伟,2019),国家级新区与“一带一路”规划(柳剑平,2019)、长江经济带发展(张晓宁、金

楨栋,2018)、区域经济发展(柳天恩等,2019)、环境保护(张平淡、袁浩铭,2018)等展开了全方位研究(王志锋等,2019)。然而,这些研究主要将关注点集中在国家级新区的经济绩效,作为中国经济发展新的增长极,国家级新区在提升技术创新和新产品的研发等方面具有较好的表现,即国家级新区设立对区域高质量发展会产生一定影响。然而,截至目前,鲜有文献对国家级新区设立与区域高质量发展增长之间的内在关联性进行深入探究,尚不能直接判断出国家级新区设立对区域高质量发展是否具有显著性影响,也无法得知国家级新区驱动区域高质量发展提升的影响过程及传导机制,这一系列问题亟待建立科学的评价体系。基于此,本文运用多期双重差分模型(Time-varying DID),实证分析国家级新区设立对城市高质量发展的影响效应及其

作用机理。

## 二、理论分析及假说提出

国家级新区在行政级别上属于“高配”，行政级别为副省级，能够调配更多资源，可以多措并举加大对高层次人才的激励力度。如，财政可直接给予高层次人才一定额度的货币资助，让其享受落户、安居、医疗、子女教育等优惠政策。与此同时，国家级新区拥有丰富的创新资源，对高素质创新型人才具有强大吸引力。人力资本是科技创新与社会进步的主要动力，优秀人力资本潜力的充分挖掘与激励，可以显著提升一个地区经济发展韧性。基于此，本文提出假说1。

假说1：国家级新区通过加速人力资本积累，间接促进区域高质量发展。

国家级新区产业要素集聚、稀缺资源配置方面明显优于低行政等级城市，为区域高质量发展提升营造了良好的制度环境。一是根据自身需要，国家级新区陆续出台了金融业扶持政策，提供灵活的金融服务政策，消除了因金融资源错配、“融资歧视”而形成的融资成本（费用）差异难题，降低了环保型企业信贷成本，提高了资源配置效率。二是国家级新区金融契约激励和监管模式的创新有利于提高信贷资源配置效率，有效缓解融资过程中的借贷双方信息不对称难题，降低企业融资前的逆向选择与融资后的道德风险发生概率，加速金融产品（服务）交叉融合创新，从而有效限制了资源向高污染行业（企业）流动，提高资金向绿色部门（企业）流入规模，降低了环保型企业的融资费用，最终带动区域实现高质量发展。基于此，本文提出假说2。

假说2：国家级新区通过提升金融发展水平，间接驱动区域高质量发展。

国家级新区以创新为引领，集中了一批前沿科技产业，形成了相对完整的产业发展格局，不仅能够提高要素配置效率，推动产业链条向中高端优化升级，还可以催生出更多的新产业和新业态。国家级新区相对完善的科技、管理、金融服务支撑体系，为企业营造了公平、透明的创新环境，最大限度地释放了国家级新区的持续创新能力，为前瞻性主导产业、新兴企业突破关键核心技术，促进产业结构高端化提供了强有力的支撑。基于此，本文提出假

说3。

假说3：国家级新区的设立通过促进区域产业结构优化升级，间接促进区域高质量发展。

## 三、研究设计

基于前文的理论分析和假设，本章节进行具体的实证分析研究设计。

### 1. 数据来源

所采用的数据均来源于2006—2020年《中国城市统计年鉴》《中国科技统计年鉴》，为使政策效果评估结果更加精准，剔除了统计数据缺失严重的城市（如巢湖、三沙等）以及进行过行政区划变动的城市（如巢湖等），此外，样本城市中也未包含港澳台地区。对于部分缺失数据，本文采用插值法进行补齐，最终得到285个城市的面板数据。

### 2. 模型选取

将国家级新区批复设立视作一个准自然实验，设立国家级新区的城市为实验组（*treat*），其他城市视为控制组（*control*），构建多期双重差分模型，如式（1）所示，检验国家级新区对区域高质量发展增长带动的因果效应。

$$Y_{it} = \beta_0 + \beta_1 pDID_{it} + \beta_2 control_{it} + \gamma_i + v_t + \varepsilon_{it} \quad (1)$$

其中， $Y_{it}$ 表示区域高质量发展水平（GFTP），如果某城市*i*第*t*年获批国家级新区，城市*i*第*t*年及其后年份中的 $pDID_{it}=1$ 。 $control_{it}$ 为城市化水平、对外开放程度等控制变量； $\gamma_i$ 代表城市固定效应； $v_t$ 代表年份固定效应； $\varepsilon_{it}$ 为残差项。

### 3. 变量说明

第一，被解释变量。由于经济高质量发展涵盖经济、社会、生态等多方面，本文在借鉴相关文献的基础上，构建城市绿色全要素生产率，来测度城市经济高质量发展指数。基于Pastor等（2005）研究思路，采用非期望产出超效率（SBM）模型，构造Malmquist生产率指数，对中国285个样本城市高质量发展（GTFP）进行测算。投入指标由劳动力投入、能源资源投入与资本投入三个二级指标构成。其中，劳动力投入指标选用样本城市第二产业、第三产业从业人员总数来测度；能源资源投入指标选取样本城市用电总量、供水总量来测度；资本投入借鉴倪泽强、汪本强（2016）等学者的研究思路，采用永续盘存法，并利用公式 $K_t = I_t/p_t + (1-\gamma_t)K_{t-1}$ ，计算

第  $t$  期某城市固定资本存量,最终以 2005 年为基期对数据进行调整。本文从经济产出、居民生活质量两个视角来权衡期望产出,选取样本城市工业废水排放总量、样本城市工业  $SO_2$  排放总量、样本城市工业烟尘排放总量、样本城市  $PM_{2.5}$  浓度来测度非期望产出指标<sup>①</sup>。

第二,中介变量。选取城市人力资本、金融发

展水平、产业结构高级化水平三个指标作为中介变量,检验国家级新区设立对区域高质量发展带动效应的间接影响机制。

第三,控制变量。选取如下 5 个变量为控制变量:城市化水平(urban)、对外开放程度(open)、政府干预程度(gov)、研发投入强度(rd)、基础设施(fac)(见表 1)。

表 1 主要变量定义及其描述性统计

变量类型	变量符号	变量名称	变量定义	均值	标准差	最小值	最大值
因变量	GTFP	高质量发展	其于非期望产出的 SBM 方向性距离函数和 GML 指数测算	0.998	0.047	0.311	2.267
解释变量	DID	国家级新区设立	虚拟变量(0,1)	0.218	0.412	0.000	1.000
中介变量	hc	人力资本	普通高等学校在校生与城市总人口的比值	1.709	2.024	0.023	12.701
	fin	金融发展水平	城市金融机构年末存贷款余额与 GDP 比值	3.367	1.987	0.190	5.569
	stru	产业结构高级化水平	城市第三产业与第二产业产值之比	0.998	0.556	0.498	4.240
控制变量	urban	城市化水平	城市年末城镇人口与总人口之比	0.450	0.137	0.272	0.890
	open	对外开放程度	进出口贸易总额与城市 GDP 之比	0.285	0.310	0.035	1.692
	gov	政府干预程度	城市财政支出占城市 GDP 的比重	0.183	0.098	0.012	0.858
	rd	研发投入强度	城市研发经费投入占城市 GDP 比值	0.015	0.011	0.002	0.060
	fac	基础设施	每平方千米公路和铁路总里程	0.893	0.4520	0.098	2.227

资料来源:作者整理。

#### 四、实证结果及分析

本部分对国家级新区设立对城市高质量发展的影响效应进行实证分析并进行稳健性检验。

##### 1. 基准回归结果

基准回归分析结果如表 2 所示,第(1)列是加入城市化水平等控制变量、年份效应和城市效应时的回归估计结果,可以看出,DID 系数显著为正,即国家级新区设立对区域高质量发展的提升具有正向、显著的带动效应。第(2)列是没有加入城市化水平

表 2 基准回归结果

变量	(1)	(2)
DID	0.3578*** (0.0856)	0.3304*** (0.0845)
控制变量	控制	—
城市效应	控制	控制
年份效应	控制	控制
样 N	3420	3420
$R^2$	0.7169	0.7454

注:1.括号内为稳健标准误,2.\*\*\*、\*\*和\*分别代表在 1%、5%和 10%的显著性水平上显著,下同。

等控制变量,控制了年份效应和城市效应的回归估计结果,由表 2 第(2)列可以看出,DID(政策虚拟变量)系数估计值和符号方向与第(1)列结果保持高度一致,系数估计值稳定在 33%左右。因此,国家级新区设立这一政策冲击可以显著促进区域高质量发展。

##### 2. 空间异质性检验

根据空间经济学基本思想,国家级新区获批会对其周边城市资源产生“虹吸效应”,从而在国家级新区周边(围)形成一定范围的集聚阴影区,因此,国家级新区会对距离过近区域(城市)的高质量发展水平产生不利影响;如果超过一定距离,国家级新区设立对周边区域(城市)高质量发展的增长作用才能摆脱集聚阴影区的束缚,产生正向溢出效应。随着距离的进一步增加,国家级新区设立对区域经济高质量发展水平的带动效应逐渐减弱。因此,随着与国家级新区间隔距离的不断增大,国家级新区对周边城市高质量发展的带动效应呈现出先变小、后变大、再变小的“~”型变化趋势。借鉴王雄元、卜落凡(2019)经验,本文选用模型(6)检验国家级新区设立对区域高质量发展带动效应的空间异质性:

$$Y_{it} = \beta_0 + \beta_1 post_{it} \times distance_{it} + \gamma_i + v_t + \varepsilon_{it} \quad (2)$$

$distance_{it}$ 表示城市间的球面距离,如果第  $t$  年距离某城市  $L$  [ $distance-50, distance$ ] 空间范围内存在国家级新区,那么,  $distance_{it}=1$ , 否则,  $distance_{it}=0$ 。

表3报告了当  $distance_{it}=50, 100, \dots, 350, 400$  的回归结果,国家级新区的集聚阴影区在150千米范围内,国家级新区的设立对周边150—200千米范围内城市的经济高质量发展才会产生正向显著溢出效应,超过200千米之后,国家级新区设立对周边城市绿色全要素生产率的促进作用会不断衰减。

表3 空间异质性检验

变量	(1)
did0	0.4090*** (0.0533)
did150	0.3021 (0.3899)
did200	0.3762*** (0.1099)
did250	-0.2536 (0.7982)
did300	-0.2371 (0.4160)
did350	0.2132 (0.5183)
did400	0.2366 (0.5048)
控制变量	控制
城市效应	控制
年份效应	控制
$R^2$	0.6968
N	3420

### 3.稳健性检验

采用半径匹配、核匹配、近邻匹配三种方法分别匹配对照组,以减少选择性偏误导致的内生性问题。回归结果如表4所示,可以看出,三种匹配方式(半径匹配、核匹配、近邻匹配)的DID估计系数值、符号、显著性水平与基准回归结果基本一致,这意味着,国家级新区设立这一政策冲击对区域高质量发展的带动效应是可靠和稳健的。

表4 PSM-DID估计结果

变量	(1)	(2)	(3)
	半径匹配	核匹配	近邻匹配
DID	0.3979*** (0.1077)	0.3175*** (0.1034)	0.3142*** (0.1024)
控制变量	控制	控制	控制
地区效应	控制	控制	控制
年份效应	控制	控制	控制
$R^2$	0.8685	0.8867	0.7897
N	3420	3420	3420

## 五、国家级新区促进区域高质量发展的内在机理

国家级新区设立是如何带动区域高质量发展的,其影响的具体过程与作用机理又是什么?为解决这一问题,本文借鉴中介效应模型,以人力资本、金融发展、产业结构高级化水平作为中介变量进行回归检验,检验结果如表5所示。

### 1.人力资本效应

人力资本为作为中介变量,回归结果如表5第

表5 中介效应估计结果

变量	基准回归	人力资本		金融发展		产业结构升级	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
DID	0.3578*** (0.0856)	2.2442** (0.8935)	0.3382*** (0.0751)	1.5622*** (0.4752)	0.3160*** (0.0705)	3.0789** (1.3448)	0.3216*** (0.0739)
hc			0.0038** (0.0015)				
fin					0.0401*** (0.0047)		
stru							0.0073*** (0.0015)
控制变量	控制	控制	控制	控制	控制	控制	控制
城市效应	控制	控制	控制	控制	控制	控制	控制
年份效应	控制	控制	控制	控制	控制	控制	控制
N	3420	3420	3420	3420	3420	3420	3420
$R^2$	0.7169	0.8254	0.7934	0.5582	0.8231	0.7864	0.8012

(2)列和第(3)列所示,不难发现,国家级新区设立对人力资本变量影响系数值为正,且通过了显著性检验。这说明国家级新区设立对人力资本水平的提高发挥了积极正向作用。如果将国家级新区设立与人力资本两个变量同时纳入模型中回归分析,国家级新区政策(DID)回归系数仍然显著为正,系数值为0.3382,与第(1)列的0.3578相比,估计值变小,这说明区域创新中介效应存在,即国家级新区的设立通过提升人力资本水平,进而推动了区域高质量发展。具体来说,在其他因素保持不变的前提条件下,国家级新区政策每增加1个单位,人力资本整体水平就会提升2.2442个单位,于是,区域高质量发展直接则会提升0.3382个单位,间接提升0.0085个单位(即 $2.2442 \times 0.0038 = 0.0085$ )。

### 2.金融发展效应

以金融发展为中介变量,实证分析结果如表5第(4)列和第(5)列所示,可以看出,国家级新区设立对金融发展变量回归系数值为1.56,金融发展对区域高质量发展影响显著为正,系数值为0.04,表明国家级新区设立这一政策冲击促进了金融发展,最终激励了区域高质量发展。具体来说,国家级新区政策间接效应为0.0626,在总效应中所占百分比为17.51%。

### 3.产业结构升级效应

产业结构高级化水平为中介变量的回归结果如表5第(6)列和第(7)列所示,可以看出,国家级新区政策对城市产业结构升级回归系数值为3.0789,城市产业结构优化升级回归系数为0.0073。即国家级新区设立可以带动区域产业结构优化升级,最终达到激励区域高质量发展的效果,其中,间接效应为0.022476,占总效应比重为6.281%。

总之,国家级新区设立对区域高质量发展直接效应大于间接效应,与此同时,间接效应的产生也进一步印证了国家级新区设立这一政策冲击对区域高质量发展存在中介效应的基本论断。

## 六、结论及政策建议

本文将国家级新区设立视为一次自然实验,基于2006—2020年中国285个城市的面板数据,运用多期双重差分模型(Time-varying DID),实证分析了国家级新区设立对城市高质量发展的影响效

应。得到的主要结论为:国家级新区设立对区域高质量发展具有正向、显著促进作用,且这一结论得到了一系列稳健性检验的支持。国家级新区的溢出效应在150千米范围内,对周边150—200千米范围内城市的经济高质量发展会产生正向显著溢出效应,超过200千米,国家级新区对周边城市高质量发展的影响效应会不断衰减。国家级新区通过加速人力资本积累、促进金融发展、优化产业结构提升对区域高质量发展产生推动作用。

为了更好地发挥国家级新区在促进当地经济高质量发展中的积极作用和辐射效应,本文提出如下三条政策性建议:

第一,强化国家级新区核心战略定位。要深化体制机制创新,破解制约经济发展的制度障碍,不断探索国家级新区创新发展新路径和新模式,充分利用好国家级新区这一政策,全力推进供给侧结构性改革,推动国家级新区人力资本集聚、金融发展、产业结构优化升级向功能集聚转变,发挥国家级新区领头羊、排头兵作用,不断增强经济发展活力,打造引领区域经济发展的新引擎。对于经济联系紧密的地区,可以跨越行政区域设立国家级新区,以探索解决制约区域协调发展的深层次体制机制问题。

第二,完善国家级新区空间布局。制定科学合理的区域发展格局,合理规划国家级新区布局,国家级新区政策对其他城市高质量发展的带动作用因地理和经济距离的增大而有所差异,建议可优先考虑武汉(武汉城市圈的中心城市)、郑州(中原城市群的中心城市)以及合肥(合肥都市圈的中心城市)申报国家级新区,打造中部地区增长极,充分发挥其对周边地区的扩散效应和辐射带动作用,从而带动区域经济协调发展。优先考虑向中部地区、西部地区及资源环境承载能力较强的城市倾斜,对于经济联系紧密的城市(地区),借鉴美国“波特兰大都市政府”、英国的“大伦敦市政权”模式,可以考虑跨越行政区布局设立国家级新区,打造“专精特新”特色产业集群,打破行政区经济限制,发挥都市圈的规模经济,以充分利用国家级新区设立对经济增长的促进效应,以抵消内外部不利因素的负面影响,保持区域之间经济的平稳、健康、有序发展。进一步优化新区国土空间规划编制工作,促进生产要素高效集聚,同时促进区域政策体系与治理机制相

互配合、相互促进,最终构建形成协调、可持续、高质量的区域经济发展格局。

第三,发挥国家级新区核心引擎与辐射效应。立足自身功能定位,培育内生发展动力和空间网络节点优势,依据区域资源禀赋及经济发展水平,优化生产力空间布局,积极开展新产品研发、关键技术转移等系列工作,强化国家级新区与周边城市(区域)之间信息、技术等方面的合理流动,为国家级新区经济增长促进效应的有效发挥奠定坚实基础。优化创新激励,营造良好的创新环境,设立不同类型的人才引进政策,积极引进高端创新人才和领军型团队,为经济高质量发展提供智力保障。结合中国区域发展总体战略布局,以经济需求为导向,充分发挥国家级新区在区域经济布局中的网络节点作用,促进科技资源的高效率配置,以实现创新链与产业链的“双链”融合,为大范围引领城市群经济持续健康发展提供强大的引擎和新动力。

#### 注释

①投入产出数据主要来自《中国城市统计年鉴》和各省份历年统计公报,各城市PM2.5浓度数据来自美国国家航空航天局公布的卫星遥感数据,利用国家基础地理信息中心提供的1:400万中国基础地理信息数据裁剪得到各城市历年PM2.5浓度均值。

#### 参考文献

- [1] 吴晓林.模糊行政:国家级新区管理体制的一种解释[J].公共管理学报,2017,14(4).
- [2] 许珂,周伟.国家级新区营商环境优化的路径探析:以陕西省西咸新区为例[J].宏观经济管理,2019(10).
- [3] 柳剑平,何风琴.基于三螺旋理论的多主体协同创新模式与路径:以江西赣江新区为例[J].江西社会科学,2019,39(8).
- [4] 张晓宁,金楨栋.产业优化、效率变革与国家级新区发展的新动能培育[J].改革,2018(2).
- [5] 柳天恩,田学斌,曹洋.国家级新区影响地区经济发展的政策效果评估:基于双重差分法的实证研究[J].财贸研究,2019,30(6).
- [6] 张平淡,袁浩铭.国家级新区设立的效用分析[J].经济地理,2018,38(12).
- [7] 王志锋,谭昕,郑亮,等.国家级新区对经济发展的影响及作用机制:基于区县数据的证据[J].城市发展研究,2019,26(6).
- [8] 焦露,杨睿,郭琳.国家级新区资源环境承载力评估研究:以贵安新区为例[J].四川理工学院学报(社会科学版),2017,32(5).
- [9] 李明奎,石磊,谭雪.国家级新区环境绩效评估指标体系构建与应用初探[J].环境保护,2016,44(23).
- [10] Pastor J T, Lovell C A K. A Global Malmquist Productivity Index[J]. Economic Letters, 2005, 88(2).
- [11] 倪泽强,汪本强.中国省际公共物质资本存量估算:1981—2013[J].经济问题探索,2016(2).
- [12] 温忠麟,张雷,侯杰泰,等.中介效应检验程序及其应用[J].心理学报,2004(5).

## Establishment of National New District and High-Quality Development of Regional Economy: Internal Mechanism and Empirical Evidence

Shi Mingcan

**Abstract:** The construction of national new district can effectively open up the network channel of factor flow, promote the orderly flow and optimal allocation of resource factors, and is of great significance for promoting the high-quality and coordinated development of regional economy. Based on the panel data of 285 cities in China in 2006—2020, the author made an statistical analysis on driving effect of the national new zone on the high-quality development of cities by using Time-varying DID. The research showed that the establishment of national new areas has a positive and significant role in promoting the high-quality development of the region. The mechanism test found that the national new area promoted the regional high-quality development level by accelerating the accumulation of human capital, promoting financial development and optimizing the industrial structure. Therefore, we should strengthen the core strategic positioning of the national new area and improve the spatial layout of the national new area to give full play to the core engine and radiation effect of the national new area.

**Key Words:** National New District; High-Quality Development; Policy Effect; Time-Varying DID

(责任编辑:文 锐)

【区域格局与产业发展】

## 新发展阶段优化重大生产力布局的内涵特征、 重点任务和对策举措\*

中国城市和小城镇改革发展中心专题研究组

**摘要:**重大生产力布局优化是国民经济发展的战略议题,尽管各国推进生产力布局优化的方式不同,但都把重大生产力布局视为推动国民经济发展的重要手段。结合外部形势,分析新发展阶段的重大生产力布局的新特点、新内涵,提出五方面重点任务:优化科技、人才组合,形成梯次发展的战略性新兴产业集群布局;统筹国内外重点地区、重点资源,强化重大战略资源保障能力;优化重大基础设施布局、结构和功能,加强现代化基础设施体系支撑;加强地区生态、文化综合保护利用,形成各具特色的区域软实力布局;优化“过密”和“过疏”地区发展格局,推动国土空间适度均衡开发保护。为保证重大生产力布局的优化任务得以有效推进,要充分发挥各级政府在重大生产力优化布局中的调控作用,超前谋划布局新型基础设施项目和计划,健全机制引导战略性资源利用方式转变,强化科技创新力量的统筹布局和集成转化,支持彰显中华民族传统文化重点区建设,强化生态环境规制对生产力布局的约束。

**关键词:**生产力布局;战略性新兴产业;地域创新综合体;战略资源保障能力;基础设施体系

**中图分类号:**F061.5 **文献标识码:**A **文章编号:**2095-5766(2023)02-0061-09 **收稿日期:**2022-12-15

**\*基金项目:**国家社会科学基金重大项目“面向现代化的城乡区域发展战略研究”(22ZDA055)。

**作者简介:**研究组组长:高国力,男,中国城市和小城镇改革发展中心主任、经济学博士、博士生导师,二级研究员,享受国务院政府特殊津贴专家,中国区域经济学会副会长,中国社会科学院大学、中国人民大学、首都经济贸易大学、上海大学兼职教授(北京 100038)。

**研究组成员:**胡天新、张雪原、王雪娇、杜澍、孙雯、张晓婧。邱爱军、闵希莹、曾宇参加讨论。

党的二十大报告提出,“优化重大生产力布局,构建优势互补、高质量发展的区域经济布局和国土空间体系”。当前,中国国内重大生产力布局的基础、条件和方式发生了重大变化,中国发展环境正面临复杂深刻的变化,世界百年未有之大变局正在加速演变,世纪大疫影响深远。优化重大生产力布局有利于推动区域协调发展、加快构建新发展格局,有利于促进高质量发展、加快全面建设社会主义现代化国家。

生产力的布局,指产业体系和相关经济要素在

地理空间上配置和组织,既涉及宏观战略,也包括微观形态和功能的组织协调。重大生产力布局,从名词角度来看,是社会所具有的改造自然,从而获得具有重要战略价值的物质财富的能力,在一定空间范围内的分布与组合;从动词角度来看,是围绕国家总体战略目标而对重要生产要素进行的战略性空间部署安排。作为国民经济中长期发展的战略议题,宏观尺度的重大生产力布局通常是围绕一定历史时期的国家总任务,权衡经济效率、国家安全、生态保护和地区均衡等多种需要,根据地域比

较优势和承载能力,把握生产方式变化趋势,以统筹视角对国家重要的战略性产业和区域性基础设施等进行空间调整和地域整合。优化重大生产力布局,需要围绕核心领域具体明确未来布局的重点方向,并通过制定一系列举措优化空间部署安排和引导市场发展。

## 一、重大生产力布局的国际经验

重大生产力布局是世界各国推动国民经济发展的的重要手段,以长久和清晰的核心原则为指导。重大生产力布局不是孤立存在的,是多层次空间叠加的结果,需要借助多领域多手段的支撑。

1.重大生产力布局是世界各国推动国民经济发展的的重要手段

“生产力布局”的概念和社会实践均最早出现于苏联。1920年列宁亲自参与编制《全俄电气化规划》,推动了苏联全国生产力布局。1960年代后期围绕生产力布局形成由经济区划、生产力布局总纲要和区域规划组成的规划体系,其中生产力布局总纲要是生产力布局规划体系的核心内容,是在经济区划基础上,对全国生产力布局的总体设计方案。苏联自1970年起编制《全国生产力布局总纲要》,确定了未来10年各经济区的综合性和专业性发展定位。该纲要的实施带来明显的经济发展成效,20世纪70年代苏联经济快速发展,1970—1980年苏联GDP增长1.17倍。生产力布局不仅是计划经济体发展的战略问题,也是世界各国经济发展的战略问题。尽管不以生产力布局为名,无论是政府主导型市场经济的日本,还是自由市场经济的美国,都以适合自身国情的方式推进生产力布局。

2.重大生产力布局以长久和清晰的核心原则为指导

由于重大生产力布局具有周期长、影响大、变更难等特点,其布局必须遵循经济社会发展规律和国土空间基础条件,因此必须具有长久而清晰的原则,即使因为发展变化需要进行调整,其核心原则仍不会变更。例如,苏联将追求投入产出比作为生产力布局最高原则,以实现国民收入最大化增长。因此,苏联建立了复杂的数学经济模型,并沿着这些路线取得了相当大的进展,使经济发展的效率得到了有效的提升。长久而清晰的核心原则能够避

免重大生产力布局因短期内外部变化产生摇摆,通过强化战略定力使发展行稳致远。

3.重大生产力布局为多层次空间叠加的结果

重大生产力布局不仅是宏观战略性的工作,也涉及微观形态和功能的组织协调;在全球化的背景下,不仅要优化国内的重大生产力,也要考虑重大生产力的国际布局。日本在《21世纪的国土总体设计》(五全综)中强调形成多轴心型的国土结构,从乡村和中小城市、大城市、区域到大范围国际交流圈,在不同尺度上提出了发展和布局的主要任务。重大生产力不是孤立存在的,不能按照发展基础和资源禀赋等直观感觉在几个重点区域简单地一布了之,需要平衡和促进各个层级的发展能力。

4.重大生产力布局需要借助多领域多手段的支撑

重大生产力布局需要通过政策、规划、财政、金融、生态甚至社会保障等多元手段的支撑才能得以实现。苏联曾直接要求企业规划和建设的决定必须以《苏联生产力发展和布局纲要》为基础。美国则通过采购和研发投入、加强对中小企业的支持性贷款等软性方式,引导企业契合生产力布局。另外,美国在促进中西部发展的时期,为了鼓励人口和产业向西迁移,曾经实施廉价出售联邦土地、修建铁路、鼓励矿业开采等手段。通过编制振兴方案、加大基建、环境保护、人力培训等方面的联邦拨款、建设“开发中心”等手段,提高了西部地区的竞争力和吸引力<sup>①</sup>。

## 二、新发展阶段我国重大生产力布局的内涵特征

进入新发展阶段以来,在外部环境和内部条件不断演化交织的过程中,我国重大生产力布局的内涵已经发生转变,不再局限于传统意义上的工业生产能力尤其是国民经济发展的基础性工业领域,如能源、冶金、化工、机械装备等。重新审视我国重大生产力布局的内涵特征,是新发展阶段的时代需要,同时也是进行重大生产力布局优化的重要前提。基于国内外发展客观条件及未来发展趋势,新发展阶段的重大生产力布局应围绕五个核心特征维度展开(见图1)。

1.科技作为第一生产力的重要地位日益凸显

以马克思列宁主义有关科技论述为基础,邓小

平曾提出“科学技术是第一生产力”。习近平总书记在党的二十大报告中也明确指出,“必须坚持科技是第一生产力”,“创新是第一动力”。近年来,伴随着新一轮科技革命与产业变革不断深入、国际力量对比深刻调整,科技作为第一生产力的重要地位正不断强化。一是科技投入及科技贡献率连创历史新高。党的十八大以来,我国科技投入显著提升,全社会研发经费从2012年1.03万亿元增长到2021年2.79万亿元,位居世界第二;研发强度从1.91%提升至2.44%,已接近OECD国家的平均水平。科技逐渐成为引领发展的第一动力,2021年,科技进步对GDP增长的贡献率达到60%以上。企业作为创新主体的作用更为突出,根据《2021年全国科技经费投入统计公报》数据显示,企业投入在我国全社会R&D经费投入中占76.9%。二是基础研究的基石作用受到高度重视。我国基础研究投入与支出和美国仍有很大差距,特别是企业投入严重不足。近年来我国不断加大基础研究投入。2021年,基础研究经费是2012年的3.4倍,达到历史最高值,并研究制订基础研究十年行动方案。三是科技创新的成果转化能力大幅增长。2021年,我国每万人口高价值发明专利拥有量是2016年末的1.5倍,达到7.5件/人,专利密集型产业增加值占GDP比重超过12%。四是重大科技创新平台不断丰富壮大。近年来,我国科研机构、科创园区和科技创新领军企业等各类科技创新平台构成的体系不断完善。北京、上海、粤港澳大湾区的中心引领作用不断增强,在全球科技集群排名中进入前十。新发展阶段面对国内外复杂严峻形势,创新已成为影响和改变全球竞争格局的关键变量,在我国重大生产力中具有核心地位。

## 2.战略性新兴产业日益成为重大生产力布局的核心内容

新时代,战略性新兴产业已逐渐成为重大生产力的核心构成,对我国经济社会的全局和长远发展具有重要引领带动作用。特别是航空航天、国防工业、新能源、重大工程设备、集成电路、软件设计等事关国家安全的领域,新一代信息技术、新材料、新能源汽车等对提升我国国际竞争力具有关键作用,生物医药等则是保障重要民生的关键支撑。近年来,这些产业规模持续壮大:我国新能源汽车产销量已连续7年全球第一;2021年,非化石能源发电装机量首次超过煤电,水电、风电、太阳能发电装机量连续多年稳定保持在世界首位;规模以上高技术制造业和装备制造业增加值占规模以上工业增加值比重分别达到15.1%、32.4%;高端智能化产品如工业机器人、集成电路的产品产量较2014年分别增长12.5倍和2.5倍。布局更趋协调,初步形成长三角、珠三角、环渤海以及长江中上游等产业集聚地区。具体领域如新能源基地在西部地区的战略布局,有效带动了当地经济发展转型,同时为能源密集型、技术密集型产业向西北地区的转移奠定了重要基础,数据中心、新能源制造业等正在为西北地区赋能新发展动力。

## 3.新基建日益成为影响重大生产力布局的关键因素

近年来迅速发展的新型基础设施,为赋能我国产业转型升级与经济社会高质量发展提供了重要支撑。信息基础设施方面,5G、IPv6、数据中心、卫星互联网、物联网等建设加快,已建成全球规模最大、技术领先的网络基础设施。我国算力规模持续扩大,进入数字经济时代,算力已经成为至关重要的新生产力。根据《中国算力发展指数白皮书(2022年)》,过去五年我国算力规模平均年增长46%。“东数西算”工程全面实施,将有效促进东中西部数字经济协同发展,这些都离不开算网基础设施的重要支撑。融合基础设施方面,智能交通基础设施、智慧能源基础设施正在改变出行方式与能源供给模式,新型智慧城市建设提高了人民生活品质和城市治理水平。2021年,我国配电自动化线路覆盖率超过90%,建成多个“5G+”智慧火力发电厂,大量油气田应用覆盖生产物联网系统,新型储能技术和产业多元化快速发展。特高压技术全球领先,为

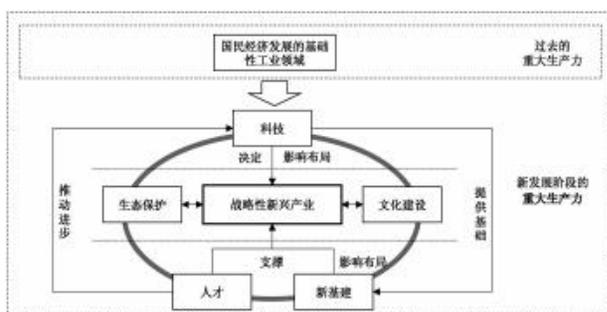


图1 新发展阶段重大生产力的五大核心特征维度及相互关系

资料来源:作者根据十四五规划的有关信息自行绘制。

我国西电东送、西部建设新能源基地奠定了重要基础。创新基础设施方面,重大科技基础设施、科教基础设施、产业技术创新基础设施正加快布局,对科研创新活动的开展形成重要支撑。可以看到,新型基础设施已经逐渐成为影响新时代重大生产力布局的关键因素之一,应充分重视其对要素的重组优化作用以及对产业布局的深远影响。

#### 4.人才对重大生产力布局的支撑作用日益显著

党的二十大报告指出,“人才是全面建设社会主义现代化国家的基础性、战略性支撑”“人才是第一资源”。从规模上看,国家统计局数据显示,全国研发人员全时当量2021年达到562.0万人年,比2012年增长73.1%,连续9年居世界第一。从结构上看,高中及以上文化程度的在职人员占85.1%,比2012年提高6.3个百分点;专业技术人才近4000万人,高技能人才超6000万人,正在成为支撑我国建设人才强国、科技强国、质量强国的重要基础。但与世界主要发达国家相比,我国R&D人员投入强度、R&D中研究人员所占比例与之仍有不小差距。在利用效率上,我国人才利用效率仍有待进一步提升,这也是提升我国重大生产力效率的重要举措之一。当前人才市场供需关系仍存在错位现象,“用工荒”与“就业难”并存,高端人才、应用型人才严重不足,技能型人才缺口达2000万人。因此,关键领域重要人才对新时代重大生产力的作用日益突出,产业转型升级迫切需要更加匹配的人才资源。

#### 5.生态保护、文化建设日益成为重大生产力布局的重要组成

党的十八大以来,我国生态文明建设力度空前,“绿水青山就是金山银山”的理念深入人心,“生态本身就是经济,保护生态就是发展生产力”。新型自然保护地体系初步建立,美丽中国建设迈出重大步伐,碳达峰碳中和这一重大战略决策被提出并稳妥有序推进。2012年到2021年,我国单位GDP能耗强度累计下降26.2%,生态环境持续改善。划定生态保护红线并严格管控,也对生产力布局具有重要底线作用。此外,生产和提供文化产品及相应服务的物质力量也应该包括在广义的重大生产力范畴中。增强文化自信自强是实现中华民族伟大复兴的重要精神力量,不断提升国家文化软实力和文化的国际影响力在对外来文化冲击时具有战略意义。2012年到2021年,全国文化旅游体育传媒体费增长了

75.7%,文化和旅游事业费增长了95.6%,文化产业增加值年均增速12.1%,占GDP比重从3.36%上升到4.43%。我国文化服务进出口高速增长,2021年首次突破千亿美元。生态保护、文化建设对我国提升综合竞争力和可持续发展能力的战略支撑作用日益显著,并不断催生新业态新模式,未来将对重大生产力的发展与布局产生更加广泛而深远的影响。

### 三、新发展阶段优化重大生产力布局的重点方向和任务

立足新发展阶段,必须突出重大生产力的新特点、新内涵,并对其系统布局,才可形成整体优势,同时又要避免计划经济时代对经济发展的过度干预。因此,优化重大生产力布局应聚焦适宜政府提供公共产品的重点领域和重点地区。重点领域包括创新和战略性新兴产业、重大战略资源、基础设施、生态、文化等,重点地区则包括东部沿海城市群等“过密”地区和特殊类型地区等“过疏”地区。

#### 1.优化科技、人才组合,形成梯次发展的战略性新兴产业集群布局

要服务国家重大战略需求,集中布局一批国家战略科技力量。在科技创新方面,虽然强调发挥企业科技创新主体作用,但从国际经验来看,国家战略科技力量的作用必不可少。以美国为例,美国国家实验室隶属国防部、能源部等部门,聚焦于国防科技、卫生保健、空间技术、能源安全等方面,由政府经费支持运行<sup>②</sup>。因此,我国要围绕国家重大战略需求,重点解决须长期稳定投入的基础科学研究命题,组建一批国家实验室,形成国家创新体系的核心力量,牵引我国整体创新实力增强。整合优化现有各类国家科技创新基地布局,坚持“少而精”,避免重复建设,加强与各类创新主体协作配合,形成高效运行的创新平台“国家队”。

建设一批提升国际竞争力的地域创新综合体,打造战略性新兴产业策源地和集聚地。当前,促进创新的政策不宜再局限于机构或者园区这样点式的载体,创新街区、创新城市等载体日益发挥重要作用,创新的促进应着眼于整体创新氛围的打造。从国际实践来看,日本强调要建立创新创意中心,使之成为知识对流基地,包括以政府力量建立和管理筑波科学城。从创新产业发展规律来看,创新产

业发展主要取决于创新知识的积累而非成本最小化,更加趋向于在创新资源丰富的中心城市聚集,而非区域化分散,如北京、上海、广东三地研发投入占全国比重在30%以上,中科院院士占比更是高达60%以上。应依托国际科技创新中心、综合性国家科学中心、区域科技创新中心等创新资源密集区,集聚人才、知识和信息,形成国内外高等院校、科研机构和相关科技企业交流与合作平台、国际和区际交流合作平台、产学研沟通平台等,共建共享实验室设施、大数据信息平台、成果展示平台、学术交流平台、科教实习基地、科技服务平台等,健全相关体制机制和科技管理服务保障。同时,要以创新型人才为核心,完善教育、医疗等公共服务设施,改善城市生态环境,营造良好的办公和居住环境。

结合地方特色,打造一批战略性新兴产业特色集群。除国家和地区级的地域创新综合体外,其他地区也应结合本地特色和优势,通过地区创新实现内生发展。相比创新资源高度集聚的创新中心而言,地方往往在某一细分领域的生产制造环节具有极强的专业性,并聚集了一批专业化生产的中心企业。地方应充分利用本地资源,围绕优势专业技术领域的关键环节,有针对性地吸纳和整合科技资源,营造专业创新综合体,支撑特色鲜明的产业集群,形成一批专精特新单打冠军。同时,应推动经济区与行政区适度分离,加强地方跨行政区域的创新资源获取能力,秉持“不求所有、但求所用”的原则,柔性引进科技人才和风险资金,推广“科技飞地”模式,激励地方将企业、园区的研发中心、孵化器布局在北京、上海、大湾区等创新资源密集地区。

## 2.统筹国内外重点地区、重点资源,强化重大战略资源保障能力

在资源富集地区建设国家资源安全保障核心区。矿产资源的布局应统筹考虑生产效率和安全保障两方面因素。以美国为例,美国对重要矿产资源的布局,既有一定的集中性以利于生产,又具有一定的分散性以利于安全,如石油生产呈“南北呼应”的集聚发展、适度均衡布局;再如铀矿生产,主要散布于中西部内陆地区,而东部地区最大的铀矿床却不开发,以保障特殊情况下安全可靠。我国应以战略性矿产为重点,布局一批能源资源基地和国家规划矿区,推动集聚集约开发,打造战略性矿产资源稳定供应核心区。同时,要从军事

安全性出发,对于铀矿等具有重大国家安全价值的矿产开发活动,要适度分散。另外,要强化储备意识,对稀土等战略矿产资源的开发进行控制,对外依赖度高的资源要建立国家战略储备体系。

推动能源生产从集中式布局向集中与分散融合布局转变。我国能源资源分布和用能负荷在空间上匹配程度低,因此长期以西气东输、西电东送、北煤南运等方式,长距离地进行能源调运,使得能源生产越来越集中于主要的几个能源富集地区。但这样的集中式能源生产方式存在较多制约因素,高度依赖外部能源输入的东部未来能源保障存在较大风险。而东部地区新能源开发潜力逐渐显现,如近海风电经济效益突出。因此,要改变长期采用以大容量、高参数、远距离为主要特征的集中式能源布局,尽力提高东部地区、中部地区能源需求自给比例,加快建设东部海上风电及分布式光伏电站,以沿海区位优势充分获取国际能源。同时,西部地区存在大规模、集中、连片的新能源资源分布,这也是不可忽视的现实。应重点加快西部地区能源革命进程,在沙漠、戈壁、荒漠地区加快规划建设一批大型风电、光伏电源基地项目,推动西部电力系统绿色低碳化转型,加大西电东送绿电输送比例。

促进水资源供需地域均衡。水是生产、生活、生态过程中必不可少的资源要素,水资源对重大生产力布局的约束效应将日趋增强,因此必须推动水资源供需的空间均衡。从用水角度来说,必须坚持“四水四定”,根据水资源量确定地区经济社会发展规模,推动水资源短缺和超载地区节水和开源双管齐下。同时,从水源角度来说,须提升水源涵养能力,强化流域管理水平,以流域为单元开展水源涵养能力提升工程,全面提升森林、湿地、河流的水源涵养能力,通过高标准农田建设提升农田的水源涵养能力,加强城镇建成区的雨水资源化利用。最后,在已经充分节水的情况下,京津冀协同等国家区域重大战略布局和粮食安全、能源资源安全等刚性用水需求如仍有缺口,应合理布局调水工程,通过外部水源解决本地需求。

拓展重大战略资源海外布局。当前没有一个国家所需的能源资源能够完全自给自足,海外资源的获取是一国供应链组织不可或缺的一环。为保证供应链稳定性,欧盟、美国等重要经济体均通过多元化进口来源等方式确保海外资源安全。我国

应充分借助“一带一路”倡议这一国际平台,统筹拓展重大战略资源的海外布局,确保供应链安全。应促进建立更加多元的能源、矿产资源进口来源,通过直接贸易、多元化进口、境外投资与国际合作等深度融入全球能源、矿产资源贸易产业链。推动运输通道韧性增强,充分利用中俄、中哈、中缅石油管道增加进口,逐步降低石油进口对马六甲海峡的依赖程度。要实施矿业企业“走出去”战略,对战略性矿产进行海外投资布局,提升我国战略性矿产全球治理话语权。

### 3. 优化重大基础设施布局、结构和功能,加强现代化基础设施体系支撑

完善国际、国内双循环的交通基础设施支撑体系。当前,交通基础设施加快适应我国构建新发展格局的新形势,起到更好地对内服务高质量发展、对外服务高水平开放的作用。首先,要打造具有国际竞争力的世界级交通枢纽体系,推进国际铁路枢纽场站、国际枢纽海港、国际航空枢纽、国际邮件快件处理中心建设,建设一批国际物流基地,畅通国际大循环,再通过多式联运系统联动国内运输体系,使国际国内交通物流系统有效衔接。其次,要加强东西、南北发展主轴骨干通道建设,通过主轴骨干通道建设将东部沿海经济和中西部内陆经济串联贯通,服务畅通国内大循环。最后,要继续完善高速铁路网、高速公路网和民用运输机场“三张网”建设,逐步提高铁路和水运的货物运输比例。

加快能源基础设施体系现代化。首先,要构建新型电力系统,电力生产向清洁化、低碳化发展是大势所趋,未来电力系统将重点承载传输大规模高比例新能源,风、光等新能源由于其生产的不连续性,大量入网将对目前的电网系统形成较大冲击,危害电力供应稳定性,必须加快推进电力系统的适应,大规模建设储能设施,加快智能化改造和智能微电网建设。其次,当前我国用能区和产能区的地理分离格局暂时还不会有太大改变,且国际能源获取将越来越多从内陆管道接入,应继续加强煤炭、电力和油气跨省跨区输送通道建设,完善特高压输电通道设置,完善油气互联互通网络。最后,要服务国家战略,推动京津冀、长三角、粤港澳大湾区等城市群的能量基础设施互联互通,提升输配电效能。

完善水利设施空间布局。首先,要加快构建国家水网,当前我国水利设施的体系化水平还不够

高,应对北旱南涝等时空不均衡的能力还不够强,构建系统的国家水网,在更大范围内统筹调配水资源,是解决问题的核心关键。要加快构建国家水网主骨架和大动脉,水资源配置工程直接的互联互通;要加快建设国家重大水资源配置工程。其次,要筑牢安全底线,加快病险水库除险加固,推进堤防、控制性枢纽、蓄滞洪区建设,提高防洪工程标准,健全防洪减灾体系,实施一批防汛抗旱提质工程。

形成支撑区域创新发展的新型基础设施体系。新型基础设施对于新经济具有重要的支撑作用,一方面要在新经济最活跃的东部沿海前沿地区,围绕创新应用场景建设需求,加快新型基础设施建设,助力培养新发展动能。另一方面,要防止新技术应用导致的“数字鸿沟”进一步拉大城乡、区域差距,要加快提升中西部地区中小城市、农村地区的新基建水平,助力区域、城乡协调发展。算力资源是支撑数字经济的重要基础设施,应作为重大生产力布局的重点考虑,要根据全国新能源、低温气候资源和应用需求分布情况,发挥比较优势,统筹全国算力资源,深入实施“东数西算”工程,建设若干国家枢纽节点和大数据中心集群。

### 4. 加强地区生态、文化综合保护利用,形成各具特色的区域软实力布局

强化生态环境对重大生产力布局的支撑和服务能力。生态环境既是经济社会发展的重要支撑,也是重要约束,既要科学合理地从自然界获取人类生存发展需要的资源,又要防止过度开发造成生态环境的破坏。因此,首先,要坚持生产力布局匹配地区资源环境承载能力,明确地区生产力布局负面清单,生态极重要、极敏感的生态红线区要严格限制开发活动,资源环境超载地区要有序调整生产力布局,以缓解生态环境压力。其次,要识别对于水源涵养、气候调节、生物多样性维护等有着重要价值的重点生态功能区,对其加强保护并有序开展生态修复,全面提升其生态服务能力。在此基础上,促进各地因地制宜推进生态产品价值实现,让生态资产保值增值与经济发展形成相互促进的耦合关系。最后,建立以国家公园为主体的自然保护地体系,并且在部分有条件的保护地划定合理区域开展观光休闲、特许经营试点,既要防止无序开发,也要防止生态环保“一刀切”。

保护、传承和利用特色地域文化。文化生产力的重要特征是文化产业化和产业文化化<sup>③</sup>,特色地域文化是形成文化生产力的重要基础,其既可以对重大生产力布局形成引领作用,也将源源不断地通过文化内涵的赋予,提供更多的文化产品和文化服务。首先,要注重整合碎片化的文化资源,强化重要文化遗产系统性保护,建设国家文化公园、国家考古遗址公园、文化遗产廊道,形成地域文化品牌和传统文化标识体系。其次,要积极推动地域文化资源进行转化为经济价值,鼓励地方建设文化创意产业集聚区,加快文化的产业化、数字化,以文化资源开发促进地方产业升级,推动一些衰退地区和欠发达地区通过文化复兴达成地方振兴目标。最后,要推动地域文化资源与旅游发展相结合,借鉴日本“观光立国”经验,建设一批文化旅游城市、街区、小镇、村镇。

#### 5. 优化“过密”和“过疏”地区发展格局,推动国土空间适度均衡开发保护

推动东部沿海城市群等“过密”地区适度疏解功能。当前我国生产力布局“过密”地区包括三个层次,一是京津冀、长三角、粤港澳大湾区等东部沿海城市群,二是规模较大的区域中心城市,三是超大特大城市的中心城区,三个层次均面临不同的“过密”问题。京津冀、长三角、粤港澳大湾区等地,经济规模大,开发强度高,且传统产业依然占据较大比重,资源环境承载能力已经接近上限,粗放式发展已经不可持续,而不发展则不符合国家利益,应加快向高质量发展转变,优化产业结构,培育新发展动能,推动已经不具备比较优势的传统产业向其他地区转移。中心城市和超大特大城市的中心城区同样存在非核心功能的过度集聚,造成外围城市和组团发育不足、中心城市和中心城区过度拥挤的问题,推动中心城市向都市圈、城市群范围内有序疏解非核心功能和设施,推动超大特大城市中心城区向外围组团转移过度集中的产业功能和公共资源。同时,“瘦身”与“健体”应结合发力,着力提升中心城市和超大特大城市中心城区发展能级,加快创新、服务等高端要素集聚,增强中心城市尤其是超大特大城市的国际竞争力。

扶持特殊类型地区等“过疏”地区发展特色优势产业。《“十四五”特殊类型地区振兴发展规划》列出了六类特殊类型地区,包括以脱贫地区为重点的

欠发达地区、革命老区、边境地区、生态退化地区、资源型地区和老工业城市等,这些地区的发展往往事关社会稳定、边疆稳定大局,但当前面临较大发展困难,发展活力不足,仅凭市场力量难以扭转其发展颓势,应予以国家力量干预,建议从三个方面进行发力。首先,特殊类型地区往往发展内生动力不足,因此不能仅仅局限于本区域谋发展,应将其放在开放的视野下进行谋划,充分借助发展优势地区的力量来推动自身发展,可探索“飞地经济”等发展模式,推进与发达地区、周边中心城市、省会城市合作,加强跨区域产业合作园区建设。其次,特殊类型地区的重大生产力扶持不应分散,应选择在中心城市集中进行重大生产力布局,集聚资源进行集中突破,培育地区经济增长极带动全域振兴,形成以点带面的效果。最后,应因地制宜地精准发力,不应“大水漫灌”,结合各类型地区特点进行量身定做的生产力帮扶,从而由“输血”变“造血”。其中,老工业基地要发挥重型工业优势,重塑“大国重器”竞争优势,资源型地区要重点培育接续替代产业,生态退化地区应统筹生态修复和绿色发展实现可持续发展,革命老区应做好红色资源开发和特色产业壮大。

## 四、新发展阶段优化重大生产力布局的 对策举措

针对当前国内外形势变化趋势,新发展阶段中央和地方应着力完善相关政策和举措,着力解决制约重大生产力优化布局的各类体制机制障碍。坚持问题导向和目标导向并重,既要选准近期加快的突破口,又要做好中长期顶层设计,制定推出一揽子政策包、项目库和工具箱,推动重大生产力布局优化取得实质性进展。

### 1. 发挥各级政府在重大生产力优化布局中的调控作用

重大生产力布局的优化与调整,既要考虑经济效益和社会效益,更要综合考虑各种安全要素,推动实现更高质量、更加安全和更可持续的发展,所以除发挥市场作用外,更离不开国家意志与各级政府力量的强力推动。第一,国家应加强对重大生产力布局的统筹引导。建议有关部门组织编制《国家重大生产力布局专项规划》,明确国家中长期重大生产

力布局的优化调整方向,完善配套措施;第二,省级政府应积极发挥公共平台优势引导投资布局。建议以省域为单元研究制定《产业发展空间布局指引目录》,定期向社会发布;第三,地市政府应强化产业用地“保护红线”在保障和引导产业集聚发展中的作用。建议工业基础较好的地市应借鉴深圳、广州、昆山等城市的经验做法,根据城市定位及产业发展需求,编制全市产业空间布局一张图,划定产业用地“保护红线”,保障产业用地供给,促进产业集聚发展,引导产业项目落地。

### 2.超前谋划布局新型基础设施项目和计划

适度超前布局有利于引领产业发展和维护国家安全的新型基础设施,是保障我国经济长期稳定发展的有力支撑,能够为我国的劳动力、资金、土地、技术等各类要素赋能,有利于形成更加高效、安全且富有韧性的生产、消费、创新和公共服务网络,实现各类资源更大范围的空间配置,对于引导重大生产力布局和塑造经济发展新的比较优势具有重要意义。第一,谋划6G网络技术项目。积极参与推动6G国际化工作,利用未来3—5年6G研发实现商用的重要窗口期,加强与第三方国家下一代电信基础设施建设的合作。第二,推进空间信息基础设施计划。将加大推动低轨卫星通信网络建设作为重点计划,鼓励科研机构和企业进行突破,快速抢占低空轨道,加快布局我国卫星通信网络。第三,制订物联网新型基础设施建设计划。制订相关实施方案和行动计划,提高物联网在工业制造、农业生产、公共服务、应急管理等领域覆盖水平。

### 3.健全机制引导战略性资源利用方式转变

未来我国资源供求形势将长期处于紧平衡状态,特别是一些战略性资源的瓶颈对于经济社会的可持续发展形成了硬约束,转变资源利用方式已经成为转变发展的关键抓手。长远来看,健全机制体制,引导战略性资源利用方式转变,对于保障我国生产力稳定发展和优化生产力布局有着积极的影响。第一,建立分层级战略性能源预警系统。建立涵盖国家、部门、地方及重点企业的分层级分领域能源安全预警体系,制订分层级应急预案,明确不同级别启动条件和应急调节次序。第二,健全清洁能源电力消纳长效机制。以省级行政区域为基本单元,将清洁能源电力消纳指标作为地方经济

社会发展综合评价指标的重要组成,每年组织开展指标完成情况考核。第三,给予新能源产业用海用地宽约束。加强风电等新能源项目环境生态影响的系统研究,统筹衔接可再生能源规划与国土空间规划,合理修订新能源电力工程建设用地指标,对于不占压土地、不改变地表形态的未利用地等给予差别化用地政策。

### 4.强化科技创新力量的统筹布局和集成转化

党的十八大以来,国家把科技创新摆在发展全局的核心位置,我国科技创新能力显著增强,整体水平有了质的提升。但从结构和要素的视角审视,目前国家战略科技力量的系统布局还需要进一步强化,基础研究的短板还比较明显,科技创新的集成转化能力还不足,这些都成为未来制约我国科技创新能力提升的最大障碍,因此,强化政策支撑引领显得十分迫切。第一,强化对国家战略科技力量的系统布局。编制《国家战略科技力量布局专项规划》,对基础科技力量、区域科技力量、产业科技力量的培育发展做出统一部署和布局引导。第二,加大支持基础研究的体制创新。采用政府引导、税收杠杆、研发费用加计扣除等方式,激励地方、企业和社会力量加大基础研究投入。支持高校和科研院所改革科研组织实施方式和人员的评价标准,鼓励自由探索,建立容错机制。第三,促进科技成果落地转化。支持领军企业以市场化方式联动产业上下游、产学研等力量,组建创新联盟。重点加强财政、税收、人才、军民融合等方面的政策协同,为科技成果转化创造良好环境。第四,推动区域科技创新中心试点建设。支持有条件地区通过试点建设打造创新资源集聚新高地,在重点领域实现创新牵引,培育壮大区域特色经济和新兴产业。

### 5.支持彰显中华民族传统文化重点区建设

中华优秀传统文化是中华民族的文化基因和增强文化自信的重要来源。我国有很多彰显中华民族传统文化的重要地区,但这些地区往往由于跨行政区管辖,导致对文化资源的保护和利用呈现碎片化和片段化。虽然近些年来,区域一体化发展受到重视,但也仅局限于促进产业、生态、基础设施等方面的发展协同,往往忽视文化协同的重要性。突破行政壁垒,强化政策对彰显中华民族传统文化重点区建设的支持,对于发挥我国文化优势,挖掘文化内涵和价值,实现文化到生产力的转化具有重要

价值。第一,搭建文化协同发展的制度框架。立足区域一体化发展地区地缘相接、文化同脉的基础条件,依托大运河、长城、长征沿线丰富的文化资源,通过签订文化协同合作框架、编制区域文化圈规划、沿河沿线文化保护传承利用规划等形式,强化文化一体化保护和发展意识,实现跨区域文化资源整合。第二,加快建立文化区内协同合作机制。支持建立文化产业联盟、演艺联盟等合作平台。支持联手打造影视艺术精品、打造区域公共文化品牌、组织非物质文化联展、建设文化创意产品交易平台等文化重点领域的项目合作。

#### 6. 强化生态环境规制对生产力布局的约束

随着我国对生态环境问题日益重视,环境规制在解决环境问题的同时,也成为中央和地方约束不合理的生产力布局,促进经济转型发展的重要抓手。第一,建立以绿色发展为核心的政绩考核指标体系。开展研究生态破坏负面外部性效应,逐步将绿色GDP纳入地方发展的考核体系。第二,针对不同发展阶段及资源环境承载能力制定差别化市场准入标准。中西部生态敏感性高的地区,应实行更高的单位产出能耗和“三废”排放标准。长三角、珠三角等发达地区,对新进入产业设置更高技术、工艺的市场准入标准。第三,强化信贷布局“绿色”导向。发挥绿色金融赋能绿色发展的作用,将企业技术、环保、能耗等指标嵌入重点行业客户及项目的

选择标准,资金优先投向绿色产业企业和项目。

#### 注释

①数据来源于中国青年报客户端对2022年6月6日中宣部新闻发布会的有关报道。②数据来源于澎湃新闻对2022年9月26日国家发展和改革委员会举行重大基础设施建设主体发布会的有关报道。③数据来源于中国青年报客户端对2022年7月29日全国总工会“党的十八大以来工会工作成就经验新闻发布会”的有关报道。④数据来源于文化和旅游部新闻中心。

#### 参考文献

- [1]刘伟.建国以来党的区域发展战略思想研究[D].西安:陕西师范大学,2011.
- [2]范春永.苏联生产力布局和区域规划[J].经济地理,1989(4).
- [3]N N Nekrasov.Scientific Principles of the General Outline for the Location of Productive Forces of the USSR for the Period upto 1970[J]. Soviet Geography,2014,12(4).
- [4]林发棠,凌纯锡.关于我国今后的生产力布局问题[C].田方,林发棠.中国生产力的合理布局.北京:中国财政经济出版社,1986.
- [5]高浩歌,谭纵波.日本国土空间规划体系纵览[J].城市与区域规划研究,2019,11(2).
- [6]刘云中.发展区域经济增长极的国际经验[J].发展研究,2011(7).
- [7]李玲娟,王璞,王海燕.美国国家实验室治理机制研究:以能源部国家实验室为例[J].科学学研究,2022,40(9).

## Optimizing the Layout of Major Productive Forces in the New Development Stage: Its Feature, Key Mission and Strategic Measures

The Project Group of China Center for Urban Development

**Abstract:** The optimization of the layout of major productive forces is a strategic issue for economic growth, although the paths are different among the countries. Combining with a analysis of the external situation, the paper presents the new characteristics and connotation of the major productivity layout in the new development stage. On this basis, five key tasks are put forward: Form strategic emerging industrial clusters with hierarchical development by effective allocation of technical human resources; Coordinate the development of international and domestic resources to strengthen the ability to secure major strategic resources; Strengthen the support of modern infrastructure system by optimizing the layout, structure and function of major infrastructure and ; Strengthen the comprehensive protection and utilization of regional ecology and culture to promote the regional soft power layout with distinctive features; Balance the territorial development by adjusting the developmental strategies for the “too dense” and “too sparse” regions. In order to ensure the effective promotion of the task of optimizing the layout of major productive forces, give full play to the regulatory role of governments at all levels in the optimization of the layout of major productive forces, plan ahead of the layout of new infrastructure projects and plans, improve the mechanism to guide the transformation of strategic resource utilization, strengthen the overall layout and integrated transformation of scientific and technological innovation forces, and support the construction of key areas highlighting the traditional culture of the Chinese nation, Strengthen the restriction of ecological environment regulations on the layout of productive forces.

**Key Words:** Productive Forces Layout; Strategic Emerging Industries; Regional Innovation Complexes; Supporting Capacity for Strategic Resources; Infrastructure System

(责任编辑:平 萍)

【区域格局与产业发展】

# 数字经济、产业结构与城市经济韧性

王静田 付晓东

**摘要:**数字经济作为最具活力、创新力和融合力的经济模式,对增强城市经济韧性发挥着重要作用。采用2011—2019年中国285个地级及以上城市的面板数据,从产业结构的视角分析数字经济与城市经济韧性的作用关系。结果发现:数字经济在经济韧性的抵御期,加强了预警系统的建设;在复苏时期,推动了产业链的协同合作;在重新定位和更新阶段,产业数字化推动了产业结构的转型升级,数字产业化开启新的增长路径,以适应冲击后的环境变化,提升了城市经济韧性。数字经济对经济韧性的影响具有边际效应递增的非线性特征,且东部地区、中心城市、数字经济试点城市更具经济韧性。

**关键词:**数字经济;经济韧性;产业结构高级化;产业结构合理化

中图分类号:F207 文献标识码:A 文章编号:2095-5766(2023)02-0070-09 收稿日期:2022-09-22

**作者简介:**王静田,女,中共珠海市委党校讲师,经济学博士(珠海 519000)。

付晓东,男,中国人民大学教授,博士生导师,经济学博士(北京 100872)。

## 一、引言

区域经济的发展不可避免地会受到自然或人为因素的干扰,包括自然灾害、金融危机、贸易争端、新冠肺炎疫情等重大社会和公共卫生事件的影响。随着外部经济不确定性的增加,区域经济对危机的适应过程和适应能力引起了人们对经济韧性的广泛关注(Martin, 2012; Martin & Sunley, 2020)。学术界对韧性的认识经历了工程韧性、生态韧性到适应性韧性的阶段。工程韧性是经济系统受冲击后,恢复到受冲击前的状态或路径的能力(Holling, 1973; Walker et al., 2006)。生态韧性是经济系统在由一种均衡状态转向另一均衡状态之前,所能吸收冲击的能力(Holling, 1973; Mc Glade, 2006)。适应性韧性是指区域通过调整自身结构以适应冲击、维持经济系统的核心功能,进而实现经济良性发展的能力(Martin & Sunley, 2007)。增强经济韧性成为

各国应对复杂多变的内外部环境的重要方向。

Martin(2015)提出经济韧性的影响因素包括产业结构、劳动力市场状况、金融支持、机构和决策、政府管理等。Giannakis et al.(2017)研究认为在经济增长阶段,经济韧性的影响因素包括部门结构、创新、人力资本、移民、可接近性、城市化水平等。经济活动的多样性降低了风险的集中度,防止出现产业结构单一的区域锁定现象,增强对经济冲击的抵御能力(Brown & Greenbaum, 2017)。相关多样性还会导致风险的传递与扩散,抵消产业多样化的积极影响(Martin, 2012)。人力资本能够通过知识溢出和学习,快速应对经济冲击和经济变化(Giannakis et al., 2017)。资本可用性对于经济体应对经济冲击和经济复苏非常重要,较高的资本存量有助于经济体的产业结构调整、技术创新和调整适应能力,从而提高经济复苏的速度(Eraydin, 2016)。大城市在危机期间能够创造更多的就业机会,与国际市场保持高度联系,更能抵御经济衰退(Capello et al., 2015)。同

时,大城市的房地产等相关产业活动更容易受到冲击(Dijkstra et al., 2015)。经济体的实力和经济表现是影响一个国家稳定性的重要因素,欠发达地区更容易受到衰退冲击(Giannakis et al., 2017)。

与此同时,数字经济表现出强大的抗冲击能力和恢复力。数据作为新的生产要素,成为经济发展的重要推动力(Ahmad & Schreyer, 2016)。数字经济与经济韧性的研究越来越得到学者重视。在经济发展方面,区块链可以在确保全球经济造福人类的同时,增强经济韧性(Maupin, 2017)。数字支付系统和金融科技信贷在扩大资金来源的同时增强了抵御冲击的能力(Fargnoli, 2018)。在产业升级方面,数字经济通过数据搜集和数据共享,推动产业联动、技术和人才共享,降低了交易成本,提高了资源配置效率和生产率(Gruber & Koutroumpis, 2011)。数字经济的发展将大数据、云计算、人工智能等技术融入产业链的上下游,推动产业链、价值链从低端向高端延伸。数字经济与实体经济深度融合,催生新产业和新业态,提供新的就业岗位。在调整供给和需求方面,Uber Eats等平台在新冠肺炎疫情冲击中对提升企业韧性发挥了重要作用(Raj et al., 2020)。数字平台和分销渠道降低了小型供应商的进入成本,使得小型供应商更容易接近买家(Chen, 2019)。数据要素对消费者行为的刻画极大地降低了消费者的搜寻成本,产生长尾效应。在公司绩效方面,数字技术使得在家工作成为可能,高数字弹性的公司在Covid-19大流行时期具有更好的绩效表现(Bai et al., 2021)。

当前对于经济韧性的研究多集中在概念界定、指标构建及测度等方面。多数研究关注产业结构、自然灾害、创新等因素对经济韧性的作用关系,鲜有研究关注数字经济对经济韧性的影响。数字经济作为推动经济发展的重要动力,对经济、社会、科技等领域都非常重要。2021年中国数字经济规模高达45.5万亿元,占GDP的比重达39.8%,成为我国产业结构升级的助推器和经济韧性的稳定器。当前,我国产业结构仍处于价值链的中低端环节,制造业大而不强,发展动力不足。以数字化驱动产业结构的转型升级,进而提高经济韧性成为实现高质量发展的重要着力点。本文研究数字经济对经济韧性的影响,有助于丰富韧性城市的理论研究,为数字化转型和韧性城市建设提供参考。鉴于此,本文测度了

2011—2019年中国285个地级及以上城市的数字经济和经济韧性指标,运用固定效应模型、工具变量法、双重差分法等多种计量方法从理论和实证上检验了数字经济对城市经济韧性的影响效果。在此基础上,进一步探讨了数字经济通过产业结构高级化、产业结构合理化影响城市经济韧性的作用机制。

## 二、理论分析与假设提出

Martin(2012)提出了经济韧性的四个维度,即抵抗、恢复、重新定位和更新。冲击和复苏的过程会影响城市经济活动和产业结构调整,为应对经济冲击做出的改变又会进一步影响经济的抵抗力和恢复力。Martin & Sunley(2015)通过引入脆弱性、冲击、抵抗力、稳健性和可恢复性的概念,扩展了韧性定义。脆弱性是指一个地区的企业对不同类型冲击的敏感性。冲击是指冲击的起源、规模和持续时间。抵抗力是指对冲击直接反应的深度,它不仅与冲击的性质有关,还与区域结构因素的属性有关。稳健性反映了一个地区或公司如何适应冲击。可恢复性代表区域的恢复范围和恢复路径。

数字经济对城市经济韧性的影响体现在以下几个方面(见图1)。在经济韧性的抵御期,大数据、云计算、区块链、人工智能等数字技术的应用能够帮助构建灾害预警系统,快速、精准地分析灾害风险与受灾情况,提高经济系统对冲击的敏感性。在复苏时期,技术共享与溢出推动产业之间的比例关系与技术关联性向协调方向发展,实现产业结构合理化调整。借助产业互联网和工业互联网等平台,数字经济的发展有助于产业链上下游企业在研发、设计、生产、制造等环节的数据共享、协同合作,更快地实现适应性结构调整和资源配置,实现经济的复苏。数字经济的发展不仅具有规模经济效应,还扩展了范围经济和长尾效应。数字经济将生产者 and 消费者聚集在统一的市场中,不仅满足了消费者的个性化、多样化需求,也有利于生产者准确地分析产品的市场需求和供给,根据客户反应提高产品质量,打造企业品牌,避免生产的盲目性和随机性,加速产品的匹配和交易,使得经济系统在面临不确定性因素冲击时表现出更强的稳健运行能力。例如,B2C电子商务平台的发展引发消费者与生产商共同研发新产品,进而推动整个产业链的转型升级

(Pee, 2016)。在重新定位和更新阶段,产业数字化可以发挥数字经济对传统产业的改造升级功能,推动产业结构的高级化。5G、大数据、云计算、人工智能、区块链等数字技术的应用加速了“数实融合”,推动产业结构从低端向中高端转型,提升产品附加值,实现全产业链的转型升级。数字产业化可以催生新的商业模式,开启新的增长路径,以适应冲击后的环境变化,甚至跳出低端锁定和路径依赖。借助数字平台,数据的运输和复制成本几乎为零,可以有效地促进不可贸易商品的交易。网络直播、电子商务、外卖配送、在线支付、线上教学等新事物的兴起,通过数字技术创新了供需模式。传统产业区通过拓展外部联系和政府干预,突破过去生产、技术和制度等锁定效应,实现区域路径创造和路径突破,进而影响经济韧性(Hu & Yang, 2019)。

数字经济作为一种融合经济,呈现出有别于传统经济理论的共享性、即时性、指数增长等特征。根据梅特卡夫法则、摩尔定律和达维多定律,网络产生的收益随着用户规模的扩大呈指数形式增长。数字经济下的企业生产成本具有高固定成本和低边际成本的特征,由于正反馈效应,可以实现强者越强的“马太效应”。数字技术融入传统产业的生产、经营、销售各个环节,平台经济的发展降低了产品仓储、运输成本和销售成本,使得经济韧性在数字经济加持下呈现“边际效应”递增的非线性特征。比如,数字孪生技术在虚拟三维空间中对产业的生产制造过程进行虚拟仿真,减少了产品的制作成本和时间。数字经济的发展改变了信息传递方式,打破了时空界限,降低了信息获取成本,促进了企业之间的知识共享和技术创新(Gomez-Herrera et al., 2014)。数字基础设施建设提高了资金、技术、数据等要素在区域间的配置效率,增强了区域之间的经济联系,减少了信息不对称,更能发挥对经济的稳定作用,有助于增强城市经济韧性。可以说,经济越发达的城市,数字技术越先进,数字基础设施建设相对完善,经济韧性也相对更强。基于上述分析,本文提出如下假说:

H1: 数字经济的发展能够提升城市经济韧性。

H2: 数字经济通过影响产业结构合理化和产业结构高级化影响城市经济韧性。

H3: 经济越发达,数字经济对城市经济韧性的影响越显著。

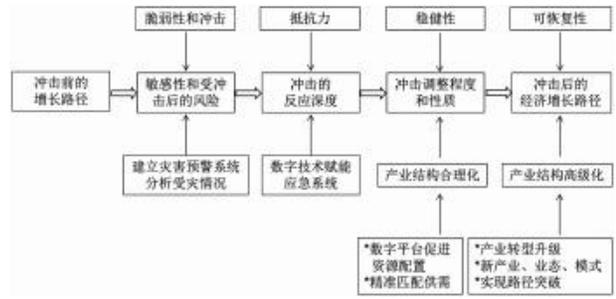


图1 数字经济与城市经济韧性的影响关系

资料来源:作者绘制。

### 三、模型设定和变量说明

本节构建了数字经济影响城市经济韧性的计量模型,对变量进行说明与测度。

#### 1.模型构建

为了验证数字经济影响城市经济韧性的效果,设定如下基本计量模型:

$$Res_{i,t} = \alpha_0 + \alpha_1 digit_{i,t} + \alpha_n X_{i,t} + \mu_i + \delta_t + \varepsilon_{i,t} \quad (1)$$

其中,  $Res_{i,t}$  是城市  $i$  在  $t$  时期的经济韧性,  $digit_{i,t}$  是城市  $i$  在  $t$  时期的数字经济发展水平;  $X_{i,t}$  是控制变量;  $\mu_i$  表示城市  $i$  不随时间变化的个体固定效应;  $\delta_t$  表示时间固定效应;  $\varepsilon_{i,t}$  表示随机扰动项。

为了探讨数字经济对城市经济韧性的作用机制,本文构建数字经济对产业结构高级化( $indu$ )、产业结构合理化( $indr$ )的中介效应模型。模型设定如下:

$$Res_{i,t} = \beta_0 + c \cdot digit_{i,t} + \beta_1 \cdot X_{i,t} + \varepsilon_{i,t} \quad (2)$$

$$M_{i,t} = \alpha_0 + a \cdot digit_{i,t} + \alpha_1 \cdot X_{i,t} + \delta_{i,t} \quad (3)$$

$$Res_{i,t} = \gamma_0 + c' \cdot digit_{i,t} + b \cdot M_{i,t} + \gamma_1 \cdot X_{i,t} + \rho_{i,t} \quad (4)$$

其中,  $M_{i,t}$  表示中介变量,包括产业结构高级化、产业结构合理化。参数  $c$  是自变量对因变量的总效应,等于直接效应和间接效应之和。 $a$  是自变量对中介变量的效应,  $b$  是控制自变量的影响后,中介变量对因变量的效应。 $c'$  是在控制中介变量后,自变量对因变量的直接效应。中介效应等于间接效应之积,即  $a \cdot b$ 。

根据梅特卡夫法则、摩尔定律和达维多定律,网络产生的收益随着用户规模的扩大呈指数形式增长,经济韧性在数字经济影响下呈现边际效应递增的非线性特征。因此,设定面板门槛模型:

$$Res_{i,t} = \beta_0 + \beta_1 digit_{i,t} \{ digit_{i,t} \leq \gamma \} + \beta_2 digit_{i,t} \{ digit_{i,t} > \gamma \} + \varphi_j X_{i,t} + \varepsilon_{i,t} \quad (5)$$

其中, $\beta$ 为截距项; $\gamma$ 为待估门槛值; $\beta_1$ 、 $\beta_2$ 和 $\varphi_i$ 为待估系数。可以根据样本数据的计量检验结果扩充至多门槛情形。

## 2. 变量测度与说明

### (1) 被解释变量

经济韧性的测度主要通过通过对经济冲击的反应程度来判断,测度方法包括指标构建法、敏感度分析法、经济周期模型法等。借鉴 Martin (2012)、Cainelli (2019)、刘逸(2020)的方法,采用各个地级市实际 GDP(以 2002 年为基期进行平减),对全国 285 个城市的经济韧性进行测度。公式为:

$$RES = \frac{[(E_t^c - E_{t-1}^c) - (E_t^R - E_{t-1}^R)]}{E_{t-1}^c - E_{t-1}^R} \quad (6)$$

式中: $E^c$ 是城市生产总值; $E^R$ 是全国生产总值; $t-1$ 为基期; $t$ 为末期。当城市经济增长率高于全国( $RES > 0$ ),视为高经济韧性;反之,当城市经济增长率低于全国( $RES < 0$ ),视为低经济韧性。

### (2) 解释变量

本文借鉴赵涛(2020)的方法,从互联网发展和数字普惠金融两方面构建数字经济的测度指标体系。其中,互联网发展的指标包括互联网宽带接入用户数、计算机服务和软件业从业人员占城镇从业人员比重、电信业务总量、移动电话用户数。数字普惠金融指数由北京大学数字金融研究中心和蚂蚁金服集团共同编制。本文利用主成分分析法,将以上 5 个指标的数据进行标准化后降维处理,得到数字经济综合发展指数(*digit*)。

### (3) 中介变量

产业结构高级化是产业由低级向高级不断演变的过程。本文借鉴 Ma & Cao(2021)的做法,考虑产业结构层次系数和劳动生产率,将产业结构高级化指标设定如下:

$$indh^* = \sum_{i=1}^3 (Y_i/Y)(Y_i/L_i) \quad (i=1,2,3) \quad (7)$$

其中, $Y$ 表示产值; $L$ 表示就业人数; $i$ 表示三大产业。本文通过 Z-Score 方法对  $Y_i/L_i$  进行标准化处理,以解决量纲问题。同时,本文将数据再次标准化到  $[0, 1]$  区间内,即  $indh = [Z_i / (\max(Z_i))] \times 0.4 + 0.6$ ,其中, $Z_i$ 表示进行 Z-score 标准化处理后的产业结构高级化数据。 $indh$  越大,表明产业结构越趋向于高级化。

产业结构合理化反映了不同产业之间的耦合协调程度和资源有效利用程度(Sun, 2019)。泰尔指数可以克服结构偏差度的不足,本文利用泰尔指数对产业结构合理化进行度量(Lichter et al., 2017)。指标为:

$$TL = \sum_{i=1}^n \left(\frac{Y_i}{Y}\right) \ln\left(\frac{Y_i/Y}{L_i/L}\right) \quad (8)$$

若泰尔指数接近 0,说明产业结构越合理;反之,表明产业结构偏离了均衡状态,产业结构不合理。

### (4) 控制变量

为了更加全面地分析数字经济发展对经济韧性的影响,还需要设定对经济韧性可能产生影响的控制变量。具体分析如下:经济发展水平(*pgdp*),用 2003 年为基期的不变价计算的各城市人均 GDP 来表示。经济发展水平越高的地方,人力资本、自然资源、开放度等具有较大的优势。对外开放水平(*fdi*),采用各地区外商直接投资额经当年人民币与美元平均汇率折算后表示。对外开放水平可以通过技术溢出效应和投资增长效应影响经济韧性。政府干预(*gov*),用财政支出占 GDP 的比重来表示。城镇化水平(*urban*),用城市建设用地占市区面积比重(%)来表示。交通基础设施发展水平(*infra*),用城市道路面积占城市建设面积的比重来表示。信息化水平(*infma*),用邮电业务收入占 GDP 的比重来表示。

本文选取 2011—2019 年中国 285 个地级及以上城市的面板数据展开研究,数据主要来源于 EPS 数据平台、中经数据库、CEIC 数据库和各城市统计年鉴、各城市历年统计公报。对于个别缺失数据,采用线性插补法确定。表 1 是主要变量的描述性统计结果。

表 1 变量描述性统计

变量名	样本	均值	标准差	最小值	最大值
resis	2565	1.254	0.428	-1.984	3.056
digit	2565	0.000	1.711	-1.840	16.863
pgdp	2565	39679	38688	3618	381730
fdi	2565	607213	1427980	12	20500000
gov	2565	0.024	0.051	0.001	2.161
urban	2565	0.019	0.044	0.001	0.497
infra	2565	14.361	6.863	1	109.526
infma	2565	0.032	0.024	0.003	0.383

数据来源:作者整理。

#### 四、实证结果分析

根据构建的计量经济模型,本节对实证结果进行分析探讨。

##### 1.基准回归结果

表2报告了数字经济影响城市经济韧性的估计结果。在第(1)、(2)列中,数字经济的系数估计值显著为正,数字经济提升了经济韧性。在加入控制变量之后,经济发展水平(pgdp)降低了经济韧性,反映出经济总量的增长并不意味着经济韧性的提升。对外开放水平(fdi)显著提升了经济韧性,反映出扩大对外开放水平、加强与国际市场合作是提升经济韧性的重要因素。政府干预(gov)显著提升了经济韧性,政府干预在稳定经济运行中的作用十分重要。城镇化水平(urban)和交通基础设施发展水平(infra)显著提升了经济韧性,说明城镇化水平的提升,城市基础设施建设更加完善,就业机会更多,

更能抵抗经济危机。Capello et al.(2015)发现区域经济韧性随着区域内城市的规模而增加。信息化水平(infma)降低了经济韧性,这与危机发生后邮电业务等信息化手段更容易受到危机冲击有关。

前文从产业结构高级化和产业结构合理化的视角,分析了数字经济对经济韧性的传导机制,本文选用中介效应模型进行实证检验,回归结果见表2。第(3)、(5)列中数字经济对产业结构高级化、产业结构合理化的系数显著为正,第(4)、(6)列中数字经济的系数和产业结构高级化、产业结构合理化的系数显著为正,核心解释变量的系数值相比第(2)列有所下降,说明产业结构高级化、产业结构合理化是数字经济促进经济韧性提升的作用机制。第(7)列是门槛回归的估计结果。经过“自助法”bootstrap反复抽样1000次后,结果表明,当以数字经济作为门槛变量时,存在单一门槛,门槛值为-0.861。数字经济对经济韧性的影响是持续增强的,数字经济边际效应递增的非线性特征依然存在。

表2 基准回归结果

变量名	resis (1)	resis (2)	indh (3)	resis (4)	indr (5)	resis (6)	resis (7)
digit	0.031** (2.25)	0.034** (2.26)	0.010*** (4.13)	0.027* (1.81)	0.075* (1.69)	0.033** (2.22)	
M				0.647*** (5.19)		0.055*** (5.74)	
digit< $\gamma$							-0.041 (-1.56)
digit $\geq\gamma$							0.036** (2.39)
pgdp		-0.000*** (-2.65)	-0.000*** (-2.97)	-0.000** (-2.33)	-0.000 (-0.89)	-0.000*** (-2.70)	-0.000*** (-3.27)
fdi		0.037*** (4.94)	0.006*** (5.12)	0.033*** (4.38)	0.027 (0.46)	0.037*** (4.98)	0.036*** (4.82)
gov		0.101*** (6.35)	0.013*** (4.77)	0.093*** (5.83)	-0.232** (-2.29)	0.105*** (6.67)	0.095*** (5.93)
urban		2.023*** (3.59)	-0.590*** (-6.25)	2.405*** (4.26)	3.662** (2.26)	1.830*** (3.26)	1.977*** (3.52)
infra		0.003** (2.45)	-0.000* (-1.72)	0.004*** (2.65)	0.008 (1.21)	0.003** (2.27)	0.004** (2.54)
infma		-0.961*** (-2.65)	-0.153** (-2.52)	-0.862** (-2.39)	-0.475 (-0.29)	-0.993*** (-2.76)	-0.899** (-2.48)
Cons	1.474*** (72.35)	1.511*** (11.19)	0.662*** (29.27)	1.083*** (6.87)	-4.403*** (-4.40)	1.679*** (12.23)	1.121*** (8.09)
个体固定	YES	YES	YES	YES	YES	YES	YES
时间固定	YES	YES	YES	YES	YES	YES	YES
obs	2,565	2,565	2,565	2,565	721	2,565	2,565
R2	0.298	0.333	0.607	0.340	0.059	0.342	0.336

注:t-statistics in parentheses。\*\*\*p<0.01,\*\*p<0.05,\*p<0.1。

## 2. 稳健性检验

### (1) 内生性处理

数字经济的发展会影响经济韧性,经济韧性的调整也会影响数字经济,二者之间可能存在反向因果关系。本文对所有解释变量滞后一期进行估计,以解决内生性问题。回归结果见表3第(1)列,数字经济的系数在1%水平上通过显著性检验,这说明在考虑内生性问题时,数字经济的发展促进了城市经济韧性的提升。

本文进一步利用2SLS方法对模型进行内生性处理和稳健性估计。合适的工具变量需要满足相关性和外生性两个条件,一般选择地理或者历史角度的工具变量,这些变量与现在相距甚远,不直接影响被解释变量,又与解释变量相关,满足外生性和相关性的条件。本文选取明朝时期的驿站(ivyizhan)作为数字经济的工具变量。明代驿站作为古代的国家邮驿运输系统与数字经济发展有一定的相关性,历史时期的驿站一般会建设在交通信息枢纽,或者经济发展比较好的城市。明代驿站在数字经济与经济韧性概念之前已经存在,作为一种历史事件,不会直接对现在的经济韧性产生作用,符合外生性条件。回归结果见表3第(2)–(4)列,第(2)列是普通最小二乘回归的估计结果。第(3)

和第(4)列是工具变量对模型的回归结果。第一阶段的F检验值分别为91.23,大于10,符合经验法则,且Cragg-Donald Wald F Statistic为63.320,大于临界值7.03,说明不存在弱工具变量问题。第二阶段的估计结果显示,对模型进行识别检验(Kleibergen-Paaprk LM statistic)和弱工具变量检验(Kleibergen-Paaprk Wald F statistic),结果均在1%水平上拒绝了“工具变量识别不足”和“存在弱工具变量”的原假设,认为工具变量选择合理。当考虑了内生性问题后,估计系数依然显著,说明数字经济促进了经济韧性。

### (2) 外生冲击检验

为了更加稳健地评估数字经济是否促进了经济韧性,本文采用“国家智慧城市”“宽带中国”试点作为外生政策冲击,以多期双重差分(DID)方法评估数字经济对经济韧性的影响(见表4)。

为了推动城市数字经济发展水平,住房和城乡建设部在2013年1月公布了首批国家智慧城市入选名单。同年8月公布了第二批智慧城市名单。在2015年4月公布第三批智慧城市入选名单,智慧城市试点一共接近300个。工业和信息化部、国家发展和改革委员会于2014年、2015年和2016年分三批遴选出120个城市(群)作为“宽带中国”示范点。

表3 内生性估计结果

变量名	X滞后一期	工具变量法		
		FE	第一阶段	第二阶段
	(1)	(2)	(3)	(4)
Ldigit	0.061*** (3.36)			
digit		0.034** (2.26)		0.127** (2.54)
ivyizhan			0.411*** (8.81)	
Controls	YES	YES	YES	YES
Cons	1.895*** (12.19)	1.511*** (11.19)	-3.582*** (-16.09)	1.777*** (9.56)
个体固定	YES	YES	YES	YES
时间固定	YES	YES	YES	YES
Kleibergen-Paaprk LM statistic				73.590***
Kleibergen-Paaprk Wald F statistic				77.689 [16.38]
obs	2,280	2,565	2,565	2,565
R2	0.303	0.333	0.500	0.8850

注:t-statistics in parentheses,\*\*\*p<0.01,\*\*p<0.05,\*p<0.1,[ ]为临界值。

加入示范点的城市(群)需在一定的建设期内(3年左右),在宽带网络提速、覆盖范围、用户规模等方面有极大的提升。智慧城市建设和“宽带中国”示范点促进了数字经济的发展水平和规模,进而带动了数字产业的发展。数字信息技术的创新与应用有利于产业的数字化转型。基于此,本文构建了双重差分模型:

$$Res_{i,t} = \alpha_0 + \alpha_1 D_{i,t} + \alpha_2 X_{i,t} + \mu_i + \delta_t + \varepsilon_{i,t}$$

其中,  $D_{i,t}$  表示“宽带中国”和“国家智慧城市”政策试点冲击,包含了处理组和控制组。处理组是入选“国家智慧城市”名单的城市,设定为1,控制组设定为0。政策时间虚拟变量中,将试点城市公布的当年及以后设定为1,其余设定为0。

### 3. 异质性分析

数字经济对城市经济韧性的影响具有异质性。中国区域经济发展差距较大,发达城市具备完善的基础设施,人才、资本、技术等要素更加聚集,数字经济的发展水平也相对较高。由表5可见,就区域板块而言,中西部地区的经济韧性略高于东部地区,但是标准差也更大。东部地区数字经济指数远高于中部、西部和东北地区。就行政等级而言,本文将国家中心城市、副省级城市和省会城市划分为中心城市,将其他地级市划分为外围城市。中心城市的经济韧性与数字经济发展水平均高于外围城市。就数字经济发展水平而言,本文根据城市是否为智慧城市试点或宽带中国试点城市,对城市进行划分。结果显示,智慧城市、宽带中国试点城市的经济韧性与数字经济发展水平均高于非试点城市。

回归结果见表6。四大板块的回归结果显示见第(1)一(4)列,东部地区数字经济对经济韧性具有

表4 外生性冲击检验回归结果

变量名	智慧城市建设		“宽带中国”示范点	
	(1)	(2)	(3)	(4)
d	0.064*	0.046*	0.058*	0.059*
	(2.45)	(1.74)	(2.32)	(2.30)
Controls	NO	YES	NO	YES
Cons	1.228***	1.265***	1.241***	1.285***
	(102.63)	(9.37)	(151.34)	(9.49)
个体固定	YES	YES	YES	YES
时间固定	YES	YES	YES	YES
obs	2565	2565	2565	2565
R2	0.526	0.548	0.526	0.549

注: t-statistics in parentheses, \* $p < 0.05$ , \*\* $p < 0.01$ , \*\*\* $p < 0.001$ 。

显著的促进作用,中部、西部和东北地区的影响作用不显著。城市等级的回归结果显示见第(5)一(6)列,中心城市数字经济对经济韧性具有显著的促进作用,外围城市的影响不显著。数字经济发展水平的回归结果显示,智慧城市试点和宽带中国试点的城市,数字经济发展水平相对较高,对经济韧性的影响也更显著。

## 五、结论与启示

面对复杂多变的内外部环境,发挥数字经济优势,抓住产业数字化、数字产业化赋予的时代机遇,对于提高经济韧性和经济高质量发展非常重要。本文基于中国2011—2019年城市层面的数据,在构建数字经济与经济韧性差异测度指标基础上,实证检验了数字经济对城市经济韧性的直接作用,以及通过驱动产业结构高级化和产业结构合理化来影

表5 各类城市数字经济与经济韧性差异

区域	经济韧性指标				数字经济指标			
	样本	均值	中位数	标准差	样本	均值	中位数	标准差
东部	783	1.256	1.257	0.265	783	0.828	0.122	2.358
中部	720	1.321	1.364	0.305	720	-0.343	-0.512	0.961
西部	756	1.358	1.350	0.405	756	-0.369	-0.683	1.369
东北	306	-0.398	0.947	0.997	306	-0.398	-0.704	0.997
中心城市	315	1.323	1.3	0.322	315	2.952	1.968	3.168
外围城市	2250	1.244	1.302	0.440	2250	-0.413	-0.555	0.737
智慧城市	1377	1.287	1.317	0.372	1377	0.405	-0.330	2.161
非智慧城市	1188	1.214	1.286	0.482	1188	-0.470	-0.582	0.705
宽带中国	963	1.287	1.324	0.371	963	0.630	-0.185	2.442
非宽带中国	1602	1.233	1.286	0.458	1602	-0.379	-0.555	0.850

表6 异质性分析回归结果

变量名	东部	中部	西部	东北	中心城市	外围城市	智慧城市	非智慧城市	宽带中国	非宽带中国
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)
digit	0.042***	-0.024	-0.004	-0.039	0.034**	0.029	0.030**	-0.039	0.033**	0.040
	(2.98)	(-0.98)	(-0.13)	(-0.36)	(2.25)	(1.05)	(2.07)	(-0.91)	(2.10)	(1.24)
Controls	YES	YES	YES	YES	YES	YES	YES	YES	YES	YES
Cons	0.585***	2.611***	1.619***	0.572	1.751***	1.543***	1.643***	1.551***	1.531***	1.635***
	(2.64)	(8.35)	(8.42)	(0.92)	(4.56)	(10.60)	(9.45)	(7.48)	(7.90)	(8.79)
个体固定	YES	YES	YES	YES	YES	YES	YES	YES	YES	YES
时间固定	YES	YES	YES	YES	YES	YES	YES	YES	YES	YES
obs	783	720	756	306	315	2,250	1,377	1,188	963	1,602
R2	0.483	0.351	0.427	0.559	0.453	0.331	0.378	0.347	0.360	0.339

注:t-statistics in parentheses. \*\*\*p<0.01, \*\*p<0.05, \*p<0.1.

响经济韧性的间接作用。研究得出以下几点结论：第一，我国各城市的经济韧性表现差异明显，数字经济越发达的地区，经济韧性相对越强。数字经济显著地促进了城市经济韧性的发展，在引用工具变量，利用多期DID等方法后，结果依然稳健。异质性分析结果显示，东部地区、中心城市、智慧城市试点和宽带中国试点城市数字经济对经济韧性的影响要大于其他地区。第二，数字经济对经济韧性的影响存在边际效应递增的非线性变化趋势，证实了梅特卡夫法则在经济韧性中也是显著存在的。第三，数字经济对经济韧性的作用不仅表现为分散风险、抵御冲击的“自动稳定器”功能，更有助于推动产业结构高级化、产业结构合理化，帮助城市在恢复期做出适应性的结构调整。

基于上述结论，本文提出以下几点建议。

第一，加快产业融合与产业变革，发挥数字经济对城市经济韧性的驱动作用。一方面，充分利用我国庞大的产业基础优势，加强数字经济与农业、制造业、服务业等传统产业的深度融合，实现产业链的数字化转型与赋能。发展产业互联网，打通各产业间的联系，以新兴产业的技术提高传统产业效率，以传统产业的市场带动新兴产业规模。另一方面，加快新兴数字产业的创新与发展，培育新一代信息技术、新材料、高端装备等新兴产业集群，实现产业结构的转型升级，发挥数字经济对经济韧性的提升效果。

第二，实施数字经济引领与均衡战略，缩小数字鸿沟。目前我国东部地区和中西部地区、东北地区的数字经济发展差异较大，发达城市和欠发达城市的数字经济发展差距依旧十分明显。东部地区、

中心城市、数字经济试点继续加强数字经济前沿拓展以及与实体经济的深度融合，建设智慧城市。中西部地区、东北地区、外围城市与非数字经济试点城市重点加强数字基础设施建设，提升数字人才和数字技术储备，消除数字鸿沟，提高城市经济韧性。

第三，充分利用数字技术，加强数字基础设施建设。关注和追踪数字技术发展，诸如5G、区块链、人工智能等关键、前沿的数字技术，重视对传统基础设施进行数字化改造，充分利用平台经济的优势寻找经济新突破点。鼓励企业运用大数据分析技术以及新一代数字技术分析用户需求，为消费者提供更高水平的产品与服务，从基础层面切实增强经济韧性。

#### 参考文献

- [1] Martin R. Regional Economic Resilience, Hysteresis and Recessionary Shocks[J]. Journal of Economic Geography, 2012, 12(1).
- [2] Martin R, Sunley P. Regional Economic Resilience: Evolution and Evaluation [M]//Handbook on Regional Economic Resilience. Edward Elgar Publishing, 2020.
- [3] Holling C S. Resilience and Stability of Ecological Systems[J]. Annual Review of Ecology and Systematics, 1973, 4(1).
- [4] Walker B, Gunderson L, Kinzig A, et al. A Handful of Heuristics and Some Propositions for Understanding Resilience in Social-Ecological Systems[J]. Ecology and Society, 2006.
- [5] McGlade J, Murray R, Baldwin J, et al. Industrial Resilience and Decline: A Co-Evolutionary Framework[J]. Complexity and Co-Evolution: Continuity and Change in Socio-Economic Systems, 2006.

- [6] Martin R, Sunley P. Complexity Thinking and Evolutionary Economic Geography[J]. *Journal of Economic Geography*, 2007, 7(5).
- [7] Martin R, Sunley P. On the Notion of Regional Economic Resilience: Conceptualization and Explanation[J]. *Journal of Economic Geography*, 2015, 15(1).
- [8] Giannakis E, Bruggeman A. Determinants of Regional Resilience to Economic Crisis: A European Perspective[J]. *European Planning Studies*, 2017, 25(8).
- [9] Brown L, Greenbaum R T. The Role of Industrial Diversity in Economic Resilience: An Empirical Examination Across 35 Years[J]. *Urban Studies*, 2017, 54(6).
- [10] Eraydin A. Attributes and Characteristics of Regional Resilience: Defining and Measuring the Resilience of Turkish Regions[J]. *Regional Studies*, 2016, 50(4).
- [11] Capello R, Caragliu A, Fratesi U. Spatial Heterogeneity in the Costs of the Economic Crisis in Europe: Are Cities Sources of Regional Resilience? [J]. *Journal of Economic Geography*, 2015, 15(5).
- [12] Dijkstra L, Garcilazo E, McCann P. The Effects of the Global Financial Crisis on European Regions and Cities[J]. *Journal of Economic Geography*, 2015, 15(5).
- [13] Ahmad N, Schreyer P. Are GDP and Productivity Measures up to the Challenges of the Digital Economy?[J]. *International Productivity Monitor*, 2016 (30).
- [14] Gopal R D, Ramesh R, Whinston A B. Microproducts in a Digital Economy: Trading Small, Gaining Large [J]. *International Journal of Electronic Commerce*, 2003, 8(2).
- [15] Fargnoli R, Meyermans E. Digitalisation of the Euro Area Economy and Impact on Resilience [J]. *Quarterly Report on the Euro Area (QREA)*, 2018, 17(2).
- [16] Gruber H, Koutroumpis P. Mobile Telecommunications and the Impact on Economic Development [J]. *Economic Policy*, 2011, 26(67).
- [17] Raj M, Sundararajan A, You C. COVID-19 and Digital Resilience: Evidence from Uber Eats [J]. *ArXiv Preprint ArXiv:2006.07204*, 2020.
- [18] Chen M K, Rossi P E, Chevalier J A, et al. The Value of Flexible Work: Evidence from Uber Drivers [J]. *Journal of Political Economy*, 2019, 127(6).
- [19] Bai J J, Brynjolfsson E, Jin W, et al. Digital Resilience: How Work-From-Home Feasibility Affects Firm Performance [R]. *National Bureau of Economic Research*, 2021.
- [20] Hu X, Yang C. Institutional Change and Divergent Economic Resilience: Path Development of Two Resource-Depleted Cities in China [J]. *Urban Studies*, 2019, 56(16).
- [21] Pee L G. Customer Co-Creation in B2C E-Commerce: Does it Lead to Better New Products? [J]. *Electronic Commerce Research*, 2016, 16(2).
- [22] Gomez-Herrera E, Martens B, Turlea G. The Drivers and Impediments for Cross-Border E-Commerce in the EU [J]. *Information Economics and Policy*, 2014, 28.
- [23] Cainelli G, Ganau R, Modica M. Industrial Relatedness and Regional Resilience in the European Union [J]. *Papers in Regional Science*, 2019, 98(2).
- [24] 刘逸, 纪捷韩, 张一帆, 等. 粤港澳大湾区经济韧性的特征与空间差异研究 [J]. *地理研究*, 2020, 39(9).
- [25] 赵涛, 张智, 梁上坤. 数字经济、创业活跃度与高质量发展: 来自中国城市的经验证据 [J]. *管理世界*, 2020, 36(10).

## Digital Economy, Industrial Structure and Urban Economic Resilience

Wang Jingtian Fu Xiaodong

**Abstract:** As the most dynamic, innovative and integrated economic model, digital economy plays an important role in enhancing urban economic resilience. The panel data of 285 cities in China from 2011 to 2019 are used to analyze the relationship between digital economy and urban economic resilience from the perspective of industrial structure. The results show that digital economy has strengthened the construction of early warning system in the period of economic resilience. In the recovery period, it promoted the cooperation of the industrial chain. In the repositioning and updating stage, industrial digitalization has promoted the transformation and upgrading of the industrial structure. And digital industrialization has opened a new growth path to adapt to the environmental changes after the shock, improving the resilience of the urban economy. The impact of digital economy on economic resilience has a non-linear feature of “marginal effect” increasing, and eastern regions, central cities and digital economy pilot cities have more economic resilience.

**Key Words:** Digital Economy; Economic Resilience; Upgrading of Industrial Structure; Rationalization of Industrial Structure

(责任编辑:文 锐)

【区域格局与产业发展】

# 中部地区数字产业化与产业数字化发展水平 及耦合协调度评价分析\*

杨梦洁

**摘要:**数字产业化是数字经济核心产业部分,产业数字化是运用数字产业化成果与社会经济各个层面进行深度融合的转型活动。数字产业化与产业数字化协同发展对于促进数字经济健康快速进步有着重要意义。基于2015—2020年中部六个省份的面板数据,通过构建综合评价指标体系与耦合协调模型测算,并结合现状分析,可以看出中部地区数字经济发展水平与耦合协调度整体呈现上升态势,但各个省份数字产业化与产业数字化分化明显,不同梯队之间规模与质量差距拉大,发展思路有待进一步明晰。未来需要从加快完善数字经济新型基础设施建设,有的放矢促进数字产业化创新集聚发展,全面统筹推动产业数字化纵深发展,建立数字产业化与产业数字化融通机制等方面着手,推进中部地区数字产业化与产业数字化协同发展。

**关键词:**数字产业化;产业数字化;耦合协调

中图分类号:F069.9 文献标识码:A 文章编号:2095-5766(2023)02-0079-10 收稿日期:2023-01-14

\*基金项目:2021年度河南省哲学社会科学规划项目“双循环视阈下数字经济驱动河南价值链升级研究”(2021CJJ142)。

作者简介:杨梦洁,女,河南省社会科学院数字经济与工业经济研究所助理研究员(郑州 451464)。

## 一、引言

数字经济成为重组全球要素资源、重塑全球经济结构、改变全球竞争格局的关键力量,2022年中央经济工作会议再次明确强调“大力发展数字经济”。习近平总书记多次在中共中央重要会议及地方调研中,对推动数字产业化和产业数字化发展做出指示。回顾数字经济演进轨迹,以及国家发布的相关规划可以看出,数字产业化和产业数字化协同共进对于数字经济健康快速发展有着重要意义。从经济学视角来看,数字产业化和产业数字化存在互利共生、互为耦合的协同演进关系,但由于生成

逻辑与实现路径等方面差异较大,现实中极易出现不均衡不匹配不协调局面,制约整体发展效率,也不利于区域间数字经济协调发展。中部地区作为全国重要先进制造业中心、全国新型城镇化重点区、全国现代农业发展核心区等,经济韧性强、潜力大、活力足,因其承东启西、连贯南北的地理位置,在构建新发展格局中是极为重要的一环。2021年7月《中共中央 国务院关于新时代推动中部地区高质量发展的意见》提出了更高的要求,中部地区要加快构建现代化产业体系,实现高质量发展目标,需要数字经济为引领。全面评估中部地区数字产业化和产业数字化发展水平及协同效率,对于挖掘中部地区数字经济发展深层问题,推动中部地区高

质量发展,以及促进区域协调发展有着重要意义。

学术界对于数字经济的研究最早始于1996年,被誉为“数字经济之父”的Tapscott Don在其著作中提出了“数字经济”这一概念(Tapscott Don, 1996)。此后,伴随互联网加速渗透和信息产业蓬勃发展,数字经济相关研究也越来越多。一方面,数字产业化和产业数字化对经济社会发展的积极作用成为共识。数字经济能够创新绿色技术,调整产业结构,从而对绿色发展带来显著的促进作用(Ma & Zhu, 2022)。数字技术能够通过降低交易成本、减少资源错配以及促进创新等方式促进分工,提高制造业生产率(黄群慧等, 2019),并具有提高区域创新效率的作用等(施炳展等, 2020)。产业数字化转型则能够提升企业竞争优势(Sousa-Zomer T et al., 2020),并在融合过程中产生新业态、新模式、新经济从而带动产业升级,为经济发展注入新动力(李海舰等, 2020)。另一方面,数字产业化与产业数字化的驱动模式成为研究热点。数字产业化主要受到信息增值模式和产业数字化双重驱动(李永红等, 2019),而产业数字化可以通过集群数字化转型遵循“新技术主导—新要素变化—新产业形成—新集群构建”的路径实现(郑健壮, 2020)。也有众多学者从微观角度切入研究企业数字化转型、智能改造等问题(黄大禹等, 2021; 史宇鹏等, 2021; Chyzhevska Lyudmyla et al., 2021)。

随着数字经济实践不断丰富,研究更加深入,协同推进数字产业化和产业数字化发展的重要性引发新的关注。相关研究一方面主要集中在对二者关系与推进方式的讨论上。数字产业化和产业数字化之间存在双向联动关系但发展逻辑差异较大,用“非均衡方式”推进数字产业化重点突破,以“融合方式”推进产业数字化充分发展,以“匹配方式”实现二者协同发展更为有效(杜庆昊, 2021)。也有学者指出产业数字化促进产业结构升级效应更为显著,但时间上更加滞后,因为它以数字产业化为支撑,升级赋能作用需要经历解构再重塑的过程(陈晓东等, 2021)。相关研究另一方面主要集中在对地区数字产业化和产业数字化的测度上。研究方法多为构建指标体系对数字产业化和产业数字化进行测算,在此基础上通过耦合模型计算二者的耦合协调度。经过测算,长江经济带数字产业化发展滞后于产业数字化(刘钊等, 2021);江苏数字

产业化和产业数字化耦合协调度从2014年到2018年逐年提高,初期产业数字化水平低,对数字产业化拉动力不足(陈瑞义等, 2022)。综合来看,数字产业化和产业数字化协同发展的重要性已经受到大量关注,但是对地区数字产业化和产业数字化发展协同效度的测评研究仍处在初级阶段,研究数量较少,不足以支撑现实发展,有待进一步补充。

## 二、数字产业化与产业数字化发展模式和耦合机理分析

中国信通院2017年将数字经济的构成分为数字产业化和产业数字化两部分,后从生产要素、生产力、生产关系的视角将数字经济框架完善成四部分,其中数字产业化和产业数字化是最重要的生产力部分。2021年国家公布《数字经济及其核心产业统计分类(2021)》,将数字产业化和产业数字化表述为数字经济产业部分。数字产业化和产业数字化是数字经济的核心部分已成为共识。

### (一)数字产业化与产业数字化发展模式

#### 1. 数字产业化模式

根据国家最新统计分类,数字产业化是数字经济核心产业,指为产业数字化发展提供数字技术、产品、服务、基础设施和解决方案,以及完全依赖于数字技术、数据要素的各类经济活动,包括数字产品制造业、数字产品服务业、数字技术应用业、数字要素驱动业四大类。数字产品制造业包括计算机制造、通信及雷达设备制造、智能设备制造、电子元器件及设备制造等;数字产品服务业包括数字产品批发、租赁、维修等;数字技术应用业包括软件开发、广播电视和卫星传输服务、互联网相关服务、信息技术服务等;数字要素驱动业包括互联网平台、互联网金融、信息基础设施建设、数据资源与产权交易等。从这些具体分类可以看出,数字产业化发展主要有两大模式。一是以制造驱动的数字产业集群发展模式。具体表现为各类直接数字产品、数字设施的生产制造,从较为传统的计算机整机制造、信息安全设备制造,到新兴的工业机器人制造,数字经济关键领域核心技术的半导体、集成电路等制造,再到各类新一代信息基础设施建设等,基本以制造驱动为主。这是数字产业化的硬架构,也是支撑产业数字化乃至数字经济发展的制造基础。

二是以服务驱动的数据信息增值模式。主要是对收集的各类数字化的信息、数据、知识通过特定的机构、平台等进行清洗、加工、整理和分析,增值形成新的数据资产、数字产品,使之能够被内部利用或市场流通产生更大价值,以及围绕各类数据资产、数字产品提供交易服务助其价值实现的模式。

## 2. 产业数字化模式

根据国家最新统计分类,产业数字化是指应用数字技术和数据资源为传统产业带来产出增加和效率提升,是数字经济与实体经济的融合,包括智慧农业、智能制造、智能交通、智慧物流、数字金融、数字商贸、数字社会、数字政府等数字化应用场景,全方位涉及包括但不限于一二三产业的经济社会发展所有面。由此可以看出,产业数字化发展模式主要为融合创新驱动。数字经济具有高创新性、强渗透性、广覆盖性,产业数字化转型就是通过深度融合、创新驱动,借助各类数据资产、数字产品和数字技术,对传统产业进行全流程、全链条的数字化再造,并实现全方位、便利化的互联互通。研发环节可以通过数字模拟空间进行低成本试错;生产环节能够创造可视化数字孪生世界,实时掌握各项环境、设备参数;仓储物流环节可以借助云仓、WMS智能仓储管理系统等工具高效管理;售后环节可以实现后台长期跟踪监管,并收集数据,加工分析,指导研发设计,完成产品全生命周期服务,在这一过程中,达到提高生产制造效率、降低各类交易成本、匹配市场供需资源等目的。产业数字化能够充分发挥数字经济的放大、叠加、倍增作用,推动产业分工深化,打破产业发展边界,颠覆产业发展逻辑、重塑产业发展模式,提高经济社会整体运行效率。

### (二) 数字产业化与产业数字化耦合机理

耦合的概念源于物理学,用来描述两个及两个以上系统,存在相互影响、相互作用的关系,耦合协调则是反映耦合关系中良性耦合程度的概念。数字产业化与产业数字化作为数字经济核心组成部分,两者之间存在相互制约又相辅相成的协同共生关系,是两个具有耦合关系的系统,并构成数字经济这一更为高级的耦合系统。

第一,数字产业化是产业数字化的转型基础和底层支撑。数字产业化一方面能够生产各类数字产品、设备、资产并在市场大量投放,如制造工业机器人、各类智能传感器、智能车载设备等,为推动各

个产业数字化转型,开展智能化改造,协同制造、柔性制造等活动提供必备的基础硬件。另一方面,数字产业化提供各类数字技术服务,从互联网运维、信息技术咨询、企业云架构,到打造互联网发展平台,再到供给信息系统集成服务、物联网技术服务等全方位信息化服务,为产业数字化转型提供完备的技术支持与解决方案。数字产业化通过一硬一软两种方式为产业数字化转型铺路搭桥,这是想要推动产业数字化两条腿快速平稳走路必不可少的硬架构和软支撑。

第二,产业数字化是数字产业化的应用空间并反向推拉。产业数字化转型是利用数字产业化成果,由点及面、从局部到整体对产业链进行自动化改造、数字化转型、智能化升级。在这个过程中,数字技术、数字信息、数据资产不断与传统的研发设计、生产制造、物流运输、售后运营、消费体验等环节相融合,创造新的数字化应用场景,产生新的价值实现模式,形成新的经济增长点,反向作用于数字产业化。一是产业数字化转型拉动数字产业化增长。产业数字化融合创新不断产生新的增长点,创造出新的增值空间,在市场和需求的双重驱动下,产业数字化发展将会对数字产业化规模形成持续性需求,带动数字产业化投资,对数字产业主体数量增加,数字产业集群规模壮大,数字技术供给量等都会产生正向拉动作用。二是产业数字化转型助推数字产业化升级。产业数字化大规模、深层次发展对数字产业化提出了更高质量的发展要求,倒逼数字技术迭代更新,数字技术、数字产品在大量的应用实践中,产生更多能被清洗、加工、利用的数据,丰富数字经济生产要素,数字技术也在现实应用中不断获得可以突破瓶颈、创新更新的机会,提升数字产业化发展的竞争力。

第三,数字产业化与产业数字化密切作用互为限制。数字产业化与产业数字化存在共生共存、相辅相成的耦合关系。一是从发展比例看。根据世界各国数字经济发展经验,数字产业化与产业数字化比例与数字经济发达程度成反比。数字经济发展初期,数字产业化需要大量投资,创造基础条件,生产足够的数字产品、数字设备,输出必需的数字技术与服务,数字产业化占比较高,经过一定时间的沉淀转化,产业数字化的发展潜力被持续激发,数字经济乘数效应不断发挥,创造广阔发展空间,

产业数字化占比持续提升。2020年全球数字产业化与产业数字化占比为1:5.4,美国、欧洲等数字经济发达经济体,这一比重约为1:10,而数字经济欠发达体这一比重约为1:2。2016年到2020年,随着中国数字经济发展规模不断壮大,该比重从1:2.89提高到1:4.23,产业数字化对数字经济发展贡献不断提高。二是从发展质量看。数字产业化发展水平对产业数字化转型质量起到直接的制约作用。我国数字经济发展增速在2018年达到20.9%的峰值,此后增速逐步放缓,数字经济经历高速膨胀,面临发展转型,从规模数量型向质量效益型纵深转变,消费互联网增长红利已经充分释放,转入产业互联网攻坚克难阶段,对于数字产业化发展提出了更高的要求。目前我国产业互联网发展中一些关键环节的传感器、芯片等数字技术受制于国外,软件国产化能力不足,互联网生产服务平台,科技创新平台的数量和布局不均衡、不充分,直接拖慢了产业数字化发展进程。

### 三、中部地区数字产业化与产业数字化评价指标及耦合协调模型构建

基于数字产业化与产业数字化之间存在复杂的共生共存、相辅相成的耦合关系,为客观分析中部地区数字产业化与产业数字化发展水平及耦合协调度,构建综合评价指标体系,并在此基础上形成耦合协调模型。

#### (一)综合评价指标体系构建

根据数字经济内涵,按照已有相关产业统计分类和国家最新《数字经济及其核心产业统计分类(2021)》等文件的规定,立足现行统计制度和测算方法,遵循数字经济相关数据在实际操作中的可获得性和连续性等原则(许宪春等,2020),分类构建数字产业化和产业数字化二级指标体系。

##### 1.指标体系

数字产业化指标体系。借鉴当前研究成果,本文选择产业基础、投资规模、产业主体、产业规模、创新效应五个一级指标来综合评价数字产业化发展的基础、规模、质量等水平。指标设定时将数字产业在制造业和服务业软硬两个维度上的映射综合考虑在内,并客观计算人口对总量带来的影响。产业基础从光缆长度、移动电话普及率、每万人互

联网域名数三个方面来衡量。投资规模从计算机、通信和其他电子设备制造业固定资产投资额,信息传输、软件和信息技术服务业固定资产投资额两个方面来衡量。产业主体从电子信息制造业规上企业数量,信息传输、软件和信息技术服务业法人单位数两个方面来衡量,将数字产业在制造业和服务业两个维度的主体数量考虑在内。产业规模从人均电信业务总量、人均软件业收入、人均电子信息制造业营业收入三个方面来衡量。创新效应从每万人专利申请授权数,人均技术合同成交总额,每万人信息传输、软件和信息技术服务业就业人员人数三个方面来衡量(见表1)。

产业数字化指标体系。借鉴当前研究成果,本文选择转型投入、转型规模、转型效应三个一级指标综合评价产业数字化转型水平。转型投入用规模以上工业企业R&D人员折合全时当量、企业每百人拥有计算机数、每百家企业拥有网站数、规模以上工业企业R&D经费支出四个方面数据来衡量,综合反映企业在硬件、软件、人资、科研等方面对产业数字化转型的投入。转型规模用有电子商务交易活动企业占比、电子商务交易额占GDP比重、数字金融使用深度三个方面数据来衡量,考虑了地区进行数字化转型、应用数字技术的企业数量和转型带来的直观收益。转型效应从规模以上工业企业新产品销售收入占营业收入比重、地区万元生产总值能耗量、规模以上工业企业成本费用利润率三个方面数据来衡量,主要考虑企业在进行数字化转型之后,会融合创新新业态、新产品,同时生产制造等环节更加高效透明,达到降本增效的目的(见表2)。

##### 2.指标权重

客观赋权法是广泛应用于社会经济方面评价指标体系的主流权重确定方法之一。本文采用客观赋权法,能够较为客观地评价数字经济发展水平各个指标的重要程度,并从中选择熵权法,根据各个指标的相对变化程度来度量该指标对整体的影响。经过计算,某个指标的信息熵值越大,说明该指标变化程度更小,能够提供的信息量就小,即说明该指标在整体系统中影响较小,相应权重就越小,反之权重就越大,从而应对确定权重时各种不确定性的人为因素干扰,尽可能科学合理地对客观评估每个指标在测算数字产业化和产业数字化水平时的重要程度。

表1 数字产业化综合评价指标体系

分类	一级指标	二级指标	单位	权重
数字产业化	产业基础	光缆长度	千米	0.0489
		移动电话普及率	部/百人	0.0556
		每万人互联网域名数	个	0.0715
	投资规模	计算机、通信和其他电子设备制造业固定资产投资额	亿元	0.0644
		信息传输、软件和信息技术服务业固定资产投资额	亿元	0.0554
	产业主体	电子信息制造业规上企业数量	个	0.0569
		信息传输、软件和信息技术服务业法人单位数	个	0.0677
	产业规模	人均电信业务总量	元	0.1071
		人均软件业收入	元	0.1219
		人均电子信息制造业营业收入	元	0.0563
	创新效应	每万人专利申请授权数	件	0.0679
		人均技术合同成交总额	元	0.1193
		每万人信息传输、软件和信息技术服务业就业人员人数	人	0.1070

数据来源:作者计算得出。

表2 产业数字化综合评价指标体系

分类	一级指标	二级指标	单位	权重
产业数字化	转型投入	规模以上工业企业R&D人员折合全时当量	人年	0.1641
		企业每百人拥有计算机数	个	0.0967
		每百家企业拥有网站数	个	0.0724
		规模以上工业企业R&D经费支出	万元	0.1277
	转型规模	有电子商务交易活动企业占比	%	0.0849
		电子商务交易额占GDP比重	%	0.1225
		数字金融使用深度	指数	0.0950
	转型效应	规模以上工业企业新产品销售收入占营业收入比重	%	0.1431
		地区万元生产总值能耗量	吨标准煤	0.0645
		规模以上工业企业成本费用利润率	%	0.0292

数据来源:作者计算得出。

## (二)耦合协调模型构建

### 1.计算数字产业化与产业数字化综合得分

设 $U_i$ 为第 $i$ 个系统的综合得分,模型中有数字产业化和产业数字化两个系统, $i$ 取值1和2, $X_{ij}$ 为第 $i$ 个系统的第 $j$ 项评价指标数值。运用熵权法测算过程中,采用极差法对每一项指标 $X_{ij}$ 进行无量纲标准化处理,指标数值越大越好的是正向指标,指标数值越小越好的是负向指标,正负项指标采用不同的处理方法。用 $\text{Min}(X_{ij})$ 表示第 $i$ 个系统指标值的最小值, $\text{Max}(X_{ij})$ 表示第 $i$ 个系统指标值的最大值, $U_{ij}$ 表示对第 $i$ 个系统的第 $j$ 项指标进行无量纲标准化处理之后得到的可用于下一步计算的结果。

对于正向指标:

$$U_{ij} = \frac{X_{ij} - \text{Min}(X_{ij})}{\text{Max}(X_{ij}) - \text{Min}(X_{ij})} \quad (1)$$

对于负向指标:

$$U_{ij} = \frac{\text{Max}(X_{ij}) - X_{ij}}{\text{Max}(X_{ij}) - \text{Min}(X_{ij})} \quad (2)$$

$U_{ij}$ 用于反映第 $j$ 项指标对既定目标的趋近程度, $0 \leq U_{ij} \leq 1$ , $U_{ij}$ 越接近1,说明该二级指标对于第 $i$ 个系统的贡献度越大;反之, $U_{ij}$ 越接近0,说明该二级指标对于第 $i$ 个系统的贡献度越小。考虑到两个系统每项二级指标的差异性,本文采用线性加权法计算每个系统内部二级指标数值对于系统整体的影响,并用 $W_1$ 和 $W_2$ 分别表示数字产业化系统和产业数字化系统中第 $j$ 个二级指标的权重, $U_1$ 和 $U_2$ 分别表示数字产业化和产业数字化两个系统的综合得分。

$$U_1 = \sum_{j=1}^n W_{1j} U_{1j}, U_2 = \sum_{j=1}^n W_{2j} U_{2j} \quad (3)$$

2.耦合协调度测算模型

根据耦合度计算公式:

$$C_n = \left\{ \frac{(u_1 \times u_2 \times u_3 \cdots u_n)}{(u_1 + u_2 + u_3 + \cdots + u_n/n)^n} \right\}^{\frac{1}{n}} \quad (4)$$

推导出来计算数字产业化和产业数字化耦合度的公式:

$$C = \frac{2\sqrt{U_1 \times U_2}}{U_1 + U_2} \quad (5)$$

耦合度能够反映数字产业化和产业数字化两个系统间的同步程度,为避免出现两个系统同步低水平而彼此之间耦合度高的现实偏离情况,进一步使用公式(6),计算耦合协调度来衡量两个系统间不同发展阶段的真实水平和协调度。

借助两个系统综合协同指数公式:

$$D = aU_1 + bU_2 \quad (6)$$

计算两个系统耦合协调度公式:

$$T = \sqrt{C \times D} \quad (7)$$

$U_1$ 和 $U_2$ 为熵权法利用公式(3)计算所得的数字产业化和产业数字化综合水平, $a$ 、 $b$ 为数字产业化和产业数字化在协同指数中的重要程度,根据对二者耦合协调机理的分析,认为数字产业化和产业数字化同等重要,故对 $a$ 、 $b$ 均赋值0.5。

#### 四、中部地区数字产业化与产业数字化发展水平及耦合协调度实证分析

综合运用式(1)到式(3),并采用2006年到2021年《中国高技术产业统计年鉴》《中国电子信息产业统计年鉴》《中国数字经济发展与就业白皮书》《中国互联网络发展状况统计报告》《中国统计年鉴》以及山西、江西、安徽、河南、湖北、湖南六省国民经济与社会发展报告及相关研究数据,对中部地区数字产业化与产业数字化发展水平进行测度。

##### (一)中部地区数字产业化发展水平测度分析

从2015年到2020年,中部地区数字产业化水平整体呈现上升趋势。中部六省均在自身发展的基础上出现3倍左右的增长,湖北、安徽两个省份初始阶段发展水平最高,到2020年持续保持领先地位,在中部地区分别位列第一、第二。江西、湖南、河南较为接近,山西数字产业化水平相对靠后,其中江西增长3.8倍,涨幅最大。结合二级指标来看,湖北与安徽在产业基础、投资规模、产业主体、产业

规模、创新效应五个方面均表现突出,尤其是每万人专利申请授权数,人均技术合同成交总额,每万人信息传输、软件和信息技术服务业就业人员人数三项指标在中部地区遥遥领先,创新效应显著。山西整体相对弱势;河南产业基础较为扎实,特别是移动电话普及率中部第一,但产业主体特别是电子信息制造业规上企业数量明显不足,相关大中型企业数量较少,制约了整体规模;湖南在投资规模方面表现突出,2020年相关指标位列前茅;江西在各个指标上呈现明显的赶超态势(见表3)。

结合实践来看,湖北与安徽均较早布局数字产业化。湖北多年来大力实施战略性新兴产业倍增计划,坚持“一芯驱动”,带动新型显示屏、智能终端、互联网相关产业发展,构筑形成了“芯片—新型显示屏—智能终端—互联网”万亿级产业集群,拥有长江存储、华星光电等一批行业龙头企业,集成电路、新型显示器件、下一代信息网络等入选国家级产业集群,根据湖北省人民政府公布数据,2021年湖北省软件业务收入达到2184.74亿元,占中部地区超过半数。安徽数字产业化同样实力强劲,这里拥有中国唯一定位于人工智能领域的国家级产业基地——“中国声谷”,以及中国科技大学、中科院、类脑智能国家工程实验室等丰厚的科教创新资源。安徽深耕科教创新资源,深入实施“建芯固屏强终端”行动,大力推动“芯屏器合”产业,特别是新型显示产业,以显示面板为核心,拥有全产业链布局与核心技术,产能和技术水平均领先全国,根据安徽省经济和信息化厅数据,安徽面板产能占全球10%,形成了突出的集群优势。

中部其余省份近年来围绕数字核心产业不断发力,形成赶超态势。河南围绕富士康延链补链,逐步建成全国重要的智能终端生产基地,2021年移动手机产量占到全国的十分之一;智能传感器、信息安全等产业集群正在加速崛起。湖南长沙是仅有能够实现国产自主设计CPU、GPU、DSP三大芯片的城市,并且拥有国家超级计算长沙中心,高性能计算国家重点实验室等创新平台,在“十四五”规划中提出了加快下一代互联网规模化部署,打造全国一流人工智能算力设施的目标。江西充分利用地理位置优势,近年来积极对接、融入粤港澳大湾区,承接电子信息产业转移,电子信息制造业人均收入领先中部地区,并出台了“十四五”时期承接发达地

区产业转移专项规划。山西数字核心产业也不断提速,光机电、光伏等新兴产业两位数高位增长,碳化硅单晶衬底、光伏电池等部分电子信息制造产品出货量位于全国前列。

表3 2015—2020年中部地区数字产业化水平指数

地区	数字产业化 $U_1$					
	2015年	2016年	2017年	2018年	2019年	2020年
山西	0.07	0.08	0.11	0.22	0.25	0.30
安徽	0.18	0.23	0.29	0.38	0.49	0.61
江西	0.12	0.15	0.23	0.33	0.46	0.58
河南	0.15	0.19	0.24	0.35	0.42	0.48
湖北	0.31	0.35	0.41	0.53	0.71	0.83
湖南	0.14	0.19	0.25	0.32	0.47	0.57

数据来源:作者计算得出。

### (二)中部地区产业数字化发展水平测度分析

2015—2020年,中部地区产业数字化发展水平整体呈现上升趋势,绝对值上大多实现了指数翻番。安徽和湖北综合得分位列中部地区前两位,湖南、江西、河南属于第二梯队,山西相对落后。从产业数字化的二级指标来看,各个省份均重视转型投入,安徽科技创新资源丰富,在涉及R&D研发经费的相关指标上整体表现更为突出。河南作为工业大省具有总量优势,规模以上工业企业R&D人员折合全时当量位居中部第一,但考虑到人口因素之后,企业每百人拥有计算机数等指标相对逊色。山西产业规模整体较小,在每百家企业拥有网站数、电子商务交易额占GDP比重等指标方面并不落后。江西各个指标表现均衡,产业数字化稳步推进,整体增速较快。湖南规上企业相关指标如规模以上工业企业新产品销售收入占营业收入比重、规模以上工业企业成本费用利润率等方面领先中部地区。

湖北、安徽产业数字化发展走在前列。湖北拥有国家工业互联网顶级节点以及“星火·链网”超级节点,服务数千家企业,在推动产业数字化转型方面经过了长久的积势蓄力。2021年湖北培育20多家智能制造相关领域的国家级研发平台,遴选196家示范企业,数字经济规模中部第一。安徽深入推动“皖企登云”,2021年实现新增登云企业7300多家,推广工业机器人在各行各业广泛应用9000台,增速约为54%，“羚羊”作为全省首家工业互联网综合服务平台已正式上线运行。为进一步拓展数字经济发展新空间,2022年安徽印发加快发展数字经济行动方案,明确2022—2024年将从农业、工业、服

务业、工业互联网等领域入手,重点开展产业数字化转型行动。

各地均高度重视产业数字化转型,探索不同发展路径。山西产业数字化转型起步较晚,根据山西省工业和信息化厅数据,2021年全省两化融合发展指数为52.6,在全国排名第17名,但电子商务初见起色,有待进一步发力。河南作为传统工业大省,积极推进工业化与信息化深度融合,以智能制造为引领推动“三大改造”持续开展,根据河南省工业和信息化厅数据,2021年河南两化融合指数在全国排名第13位,已建成洛阳、许昌等4个工业互联网标识解析二级节点,初步建立“1+37”工业互联网平台体系。湖南拥有一批现代化、信息化水平高的轨道交通、装备机械等行业头部企业,强势带动全省产业数字化发展,2020年湖南大型企业两化融合水平居全国第九、中部第一。江西自2020年开始实施数字经济“一号工程”,推动数字经济赋能产业结构调整,截至目前,累计建设1525间数字化车间或工厂,培育智能制造领域公共服务平台及创新服务综合体15家(见表4)。

表4 2015—2020年中部地区产业数字化水平指数

地区	产业数字化 $U_2$					
	2015年	2016年	2017年	2018年	2019年	2020年
山西	0.09	0.15	0.20	0.32	0.28	0.33
安徽	0.56	0.62	0.69	0.75	0.85	0.94
江西	0.30	0.33	0.45	0.50	0.59	0.67
河南	0.35	0.39	0.44	0.51	0.52	0.57
湖北	0.46	0.54	0.62	0.65	0.70	0.79
湖南	0.45	0.50	0.56	0.60	0.62	0.71

数据来源:作者计算得出。

### (三)中部地区数字产业化与产业数字化发展水平综合分析

综合表3、表4、图1来看,一方面,经过多年发展布局,中部地区数字经济发展逐渐出现分层趋势。第一梯队是湖北、安徽两省,数字产业化与产业数字化不仅是中部地区排头兵,在全国也居于前列位置,数字经济规模、质量、创新能力等方面均具有突出的实力。第二梯队是湖南、江西、河南三省,数字产业化和产业数字化正在加速赶超,走差异化路径,各具不同特色,部分领域领先于中部地区乃至全国。第三梯队是山西,受产业结构等因素影响,数字经济起步较晚,发展水平相对较低,部分领域表现出发展潜力,有待进一步挖掘。另一方面,

中部地区产业数字化发展水平整体超过数字产业化。具体到2020年,如图1所示,除湖北之外,其余五省产业数字化发展水平显著提高,对于发展处在中间梯队的江西、河南、湖北三省来说,产业数字化比数字产业化高出0.1左右,产业数字化对于数字经济的推动力量作用愈加突出。中国信通院发布的2022年数字经济白皮书中也指出,产业数字化持续成为数字经济的主引擎,2021年全国产业数字化规模37.18万亿元,占比数字经济高达81.7%。

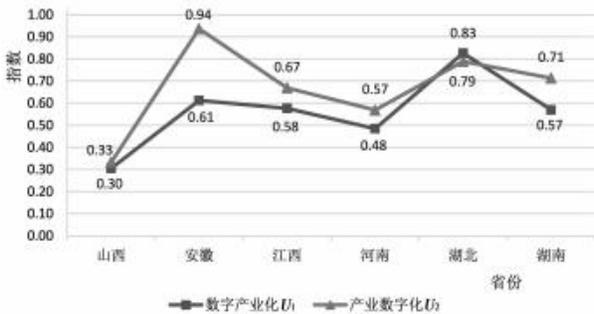


图1 2020年中部地区数字产业化与产业数字化发展水平指数

数据来源:作者计算得出。

#### (四)中部地区数字产业化与产业数字化耦合协调度综合分析

在对中部地区2015年至2020年数字产业化与产业数字化发展水平测度结果的基础上,综合利用公式(4)到公式(7),计算这一时期的耦合协调度,结果如表5所示。中部地区数字产业化与产业数字化耦合协调度整体增长明显。党的十八大以来,数字经济上升为国家战略,党和国家高度重视数字经济发展,各地纷纷为推动经济社会全面数字化转型谋篇布局,数字产业化与产业数字化发展取得了显著成效,中部六省耦合协调度均出现不同程度上升。

中部地区数字经济耦合协调度分化明显。根据计算结果,对六个省份进行划分,可以较为明显地区分出三个层级,内部差距较大。第一梯队得分大于0.8,是高质量发展水平的良好协调耦合阶段,有湖北与安徽两个省份。其中湖北协调耦合协调程度更高,这一点从2020年对湖北数字产业化与产业数字化发展水平的测度中也可以得到佐证。第二梯队得分大于0.7小于0.8,处在中度发展水平的中度协调耦合阶段,湖南、江西与河南属于这一梯队。三个省份各自在不同领域有一定突出表现,整体质量和规模有待进一步提升,数字产业化发展水平相

对于产业数字化较为滞后,不利于长期发展。第三梯队得分小于0.6,处在低度发展水平的低度协调阶段,山西目前属于这一梯队,数字产业化与产业数字化都需要大力发展。而从极差来看,2015年耦合协调度最小数值与最大数值相差0.3295,2020年这一数字增加到0.3347,说明中部地区数字经济耦合协调度进一步分化,数字产业化与产业数字化协同发展程度有待提高。结合前文分析,出现这一现象的原因是,先发地区数字产业化和产业数字化起步较早,并且紧抓时代机遇,掌握了数字经济发展密码,保持住领先优势,并随时间推移将优势进一步扩大。而部分地区数字产业化发展水平低,制约了对于数字经济发展的整体支撑作用,同时数字经济与实体经济融合程度和范围有待加深和拓展。

表5 2015—2020年中部地区数字产业化与产业数字化耦合协调度

地区	2015年	2016年	2017年	2018年	2019年	2020年
山西	0.2833	0.3281	0.3799	0.5122	0.5173	0.5637
安徽	0.5606	0.6150	0.6700	0.7321	0.8029	0.8701
江西	0.4366	0.4706	0.5689	0.6370	0.7217	0.7879
河南	0.4781	0.5232	0.5682	0.6510	0.6827	0.7244
湖北	0.6128	0.6578	0.7092	0.7638	0.8388	0.8984
湖南	0.5048	0.5578	0.6157	0.6594	0.7362	0.7983

数据来源:作者计算得出。

### 五、协同推进中部地区数字产业化与产业数字化发展的对策建议

根据对2015年到2020年中部地区数字产业化与产业数字化发展水平及耦合协调度的实证分析与现实刻画,中部地区数字经济发展水平及耦合协调度近年来整体呈现上升态势,但出现了较为明显的区域分化现象。地区间数字产业化与产业数字化发展耦合协调度有待进一步提升,不同地区发展思路有待进一步调整。结合对数字产业化与产业数字化发展路径与产业规律的认知,需要从以下四个方面着手协同推进。

#### (一)加快完善数字经济新型基础设施建设

新型基础设施是充分发挥“数字”生产要素巨大潜力,筑牢数字经济发展根基,打通数字产业化与产业数字化发展命脉的重要保障,无论对于数字经济先发还是后进地区,均需大力布局新型基础设施,为数字经济发展构建平稳快速通道。一是升级

拓展各类信息通信网络。推进千兆光网建设、对宽带带宽、广电网络等进行升级改造,逐步推动重点场所公共局域网全覆盖。抓住新一代国家战略性天地信息互联新型基础设施建设机遇,完善空间信息基础设施,利用中部地区有利条件,打造天地互联区域枢纽节点,系统推进北斗产业化等空间工程,加强遥感卫星应用。二是适度超前建设信息基础设施。开展实施基于新一代信息技术演变的建设专项。各个地区结合自身基础设施现状和产业发展需求,持续推动5G、物联网、工业互联网等通信基础设施建设;积极投入人工智能、区块链等新技术基础设施,为规模化部署和融合应用做好扎实准备;坚持绿色化、低碳化、智能化理念,布局以数据中心、行业数据中心、超算中心等为代表的算力基础设施,为充分挖掘利用数据价值提供算力支撑。三是系统全面推进融合基础设施建设。积极利用互联网、物联网、大数据、人工智能等技术,进行智慧城市建设,有序对交通费、环境、能源、文化等社会民生领域基础设施实施数字化改造,提升经济社会运行的数字化智能化程度。

### (二)有的放矢促进数字产业化创新集聚发展

数字产业化作为数字经济核心产业部分,为数字经济提供底层技术,是数字经济发展的创新驱动力和核心支撑力。一是先发地区聚焦绝对优势领域持续做强做大核心产业。数字产业化投资耗费大,建设周期长,技术门槛高、收益回报慢,需要数字经济先发地区主动作为。目前中部地区湖北、安徽等地经过长期积淀,在芯片、光电显示器、集成电路、智能面板、存储器、软件业务等方面已经形成了具备相当规模和技术创新实力的产业集群。未来要大力推动数字产业化创新集聚发展,打造在国内国际双循环大市场中更具竞争实力的产业体系。积极推进新型显示、集成电路、芯片设计、工业软件等关键环节核心技术攻关,提高供应链安全系数。积极与上海、深圳、北京等地的相关领域头部企业与国内外知名高校开展联合技术攻关项目,提升数字产业化硬实力与话语权。同时,充分依托集群优势,持续延链补链强链,引进培育产业链上下游“专精特新”企业配套集聚发展,打造更具竞争力和稳定性的全产业链体系 and 高质量产业链集群。二是后进地区聚焦产业紧密关联领域部署数字产业。后进地区在发展数字产业化方面面临更多的困难

和挑战,综合平衡短期经济稳定性和长期高质量动力需求,需要紧抓数字经济发展机遇,从地方产业发展关联最为密切、需求最强烈的领域着重发力。河南、江西等地目前在电子信息制造业等不同产业上初步形成集群发展态势,要紧扣相对优势领域,大力提升产业集聚度,更有针对性地开展技术创新活动,集中力量实现重点突破。

### (三)全面统筹推动产业数字化纵深发展

产业数字化应用数字技术和数据资源对产业发展进行转型升级,是数字经济发挥乘数倍增效应,产生源源不断增长活力和动力的关键举措。数字经济时代,经济社会生活全方位均需进行数字化转型,无论处在数字经济何种发展阶段的地区,都要大力推动产业数字化。一是完善政策体系。充分考虑到行业发展特异性、阶段性、规模性,制定差异化政策,大企业“一企一策”,中小企业“一行一策”,产业园区“一园一策”。特别是针对中小企业实施支持数字化转型的专项普惠政策,将政策落到实处,解决中小企业数字化转型缺乏战略思维、缺少系统谋划、资金筹措困难等问题。二是依托龙头企业强势带动。鼓励龙头企业在积极进行数字化改造的同时,充分发挥行业龙头企业对产业链、供应链的影响力和驱动力,带动产业链上下游中小企业、配套企业进行融通改造,开展智能制造、“5G+工业互联网”等专项转型行动,提升企业“上云用数赋智”水平,推动产业集群整体数字化转型。三是依托平台企业布局转型生态。持续开展“揭榜挂帅”等多种类型的专项活动,积极引导各类数字化转型平台企业针对转型难点、痛点提供数字化转型解决方案,满足各类企业不同的数字化转型需求。鼓励各级互联网平台企业等向中小企业开放数据接口,遴选一批优质数字化转型服务商、一站式数字化服务平台,满足中小企业数字化转型全场景需求。

### (四)建立数字产业化与产业数字化融通机制

提高数字化产业与产业数字化发展耦合协调度,需要建立与之适配的融通机制作为助力。一是地区之间强化内在联系。借助最新的数字技术更新迭代趋势,后进地区能够更大程度上绕开数字产业化发展初期的巨大投入,在与先发地区的有效联系中引进核心产业发展成果,利用数字产业化红利以较低的成本和风险布局产业数字化转型,优先做大数字经济整体规模,为经济发展注入强劲动力,

再从实践需求中布局数字产业化,达到供需双方互利、促进区域协调发展的目的。可在政府推动和引导下,积极发挥各类产业协会、产业创新联盟等机构力量,构建数字产业化与产业数字化协同共促中心、资源流通平台等,发布转型任务清单,主动寻求资源对接,实现数字产业化和产业数字化高水平供需匹配。二是企业之间精准对接。随着移动互联、云计算、云原生等技术日趋成熟,数字化转型成本显著降低。鼓励数字经济龙头企业面向多元化应用场景的融合需求进行技术创新和产品创新活动;同时,引导众多中小企业积极寻求与平台服务商合作,与数字产业化核心企业对接,充分利用轻量化、移动化、云化、低代码封装等最新技术,尽量选择低成本、低风险环节作为切入口,逐步深入,稳步高效推动自身数字化转型进程。

#### 参考文献

- [1] Tapscott D. The Digital Economy: Promise and Peril in the Age of Network and Intelligence [M]. New York: McGraw-Hill Companies, 1996.
- [2] Ma Dan and Zhu Qing. Innovation in emerging economies: Research on the Digital Economy Driving High-Quality Green Development [J]. Journal of Business Research, 2022, 145: 801—813.
- [3] 黄群慧,余泳泽,张松林.互联网发展与制造业生产率提升:内在机制与中国经验[J].中国工业经济,2019(8).
- [4] 施炳展,李建桐.互联网是否促进了分工:来自中国制造业企业的证据[J].管理世界,2020(4).
- [5] Sousa-Zomer T T, Neely A, Martinez V. Digital Transforming Capability and Performance: A Microfoundational Perspective [J]. International Journal of Operations & Production Management, 2020, 40 (7) : 1095—1128.
- [6] 李海舰,李燕.对经济新形态的认识:微观经济的视角[J].中国工业经济,2020(12).
- [7] 李永红,黄瑞.我国数字产业化与产业数字化模式的研究[J].科技管理研究,2019(16).
- [8] 郑健壮,李强.数字经济的基本内涵、度量范围与发展路径[J].浙江树人大学学报(人文社会科学),2020(6).
- [9] 黄大禹,谢获宝,孟祥瑜,等.数字化转型与企业价值:基于文本分析方法的经验证据[J].经济学家,2021(12).
- [10] 史宇鹏,王阳,张文韬.我国企业数字化转型:现状、问题与展望[J].经济学家,2021(12).
- [11] Chyzevska Lyudmyla et al.. Digitalization as a Vector of Information Systems Development and Accounting System Modernization [J]. Studia Universitatis „Vasile Goldis” Arad-Economics Series, 2021, 31(4) : 18—39.
- [12] 杜庆昊.数字产业化和产业数字化的生成逻辑及主要路径[J].经济体制改革,2021(5).
- [13] 刘钊,余明月.长江经济带数字产业化与产业数字化的耦合协调分析[J].长江流域资源与环境,2021(7).
- [14] 陈瑞义,戴静.数字产业化和产业数字化耦合协调性研究:以江苏省为例[J].经济论坛,2022(2).
- [15] 许宪春,张美慧.中国数字经济规模测算研究:基于国际比较的视角[J].中国工业经济,2020(5).

## Evaluation and Analysis on the Development Level and Coupling Coordination of Digital Industrialization and Industrial Digitalization in the Central China

Yang Mengjie

**Abstract:** Digital industrialization is the core industry of the digital economy. Industrial digitalization is a transformation activity that uses the results of digital industrialization to deeply integrate all aspects of the economy and society. Promoting the coordinated development of the two is of great significance for promoting the healthy development of the digital economy. Through the construction of a comprehensive evaluation index system and the calculation of the coupling coordination model, combined with the analysis of the current situation, it can be seen that the development level and the coupling coordination degree of the digital economy in the Central China are on the rise as a whole, but the internal differentiation is obvious, the gap between the size and quality of different echelons is further widened, and the development ideas need to be further clarified. In the future, it is necessary to accelerate and improve the construction of new infrastructure of digital economy, promote the innovation and cluster development of digital industrialization, comprehensively promote the in-depth development of industrial digitalization, establish a digital industrialization and industrial digitalization financing mechanism, and promote the coordinated development of digital industrialization and industrial digitalization in the Central China.

**Key Words:** Digital Industrialization; Industrial Digitalization; Coupling and Coordination.

(责任编辑:柳 阳)

【城市经济研究】

# 我国“公园城市”内涵辨析与实践探索\*

秦尊文 聂夏清

**摘要:**公园城市建设是践行新发展理念的重大探索,体现了“以人民为中心”的发展思想,为新时代城市可持续发展、人与自然和谐共生指明了方向。“公园城市”与“城市公园”“国家公园”“花园城市”“生态城市”“园林城市”“森林城市”“海绵城市”等概念紧密相关,但内涵各不相同。我国部分城市的实践证明,公园城市是生态文明背景下的一种全新的城市发展模式,是习近平生态文明思想的生动实践,具有建设“美丽中国”的时代价值。要从规划引领、筑牢生态本底、发挥城市特色、老城新城协同优化、推进城市治理体系和治理能力现代化等方面入手,深入推进公园城市高质量发展。

**关键词:**生态文明;公园城市;内涵辨析;时代价值

**中图分类号:**F294 **文献标识码:**A **文章编号:**2095-5766(2023)02-0089-10 **收稿日期:**2023-01-13

**\*基金项目:**国家社会科学基金项目“迈向现代化的城乡高质量发展研究”(21STA017)。

**作者简介:**秦尊文,男,中南财经政法大学公共管理学院教授、博士生导师,湖北省社会科学院研究员,中国区域经济学学会副会长(武汉 430077)。

聂夏清,女,湖北省社会科学院长江流域经济研究所硕士生(武汉 430077)。

城市的产生和发展,是人类迈向成熟与文明的标志。我国城镇化发展处于由中期快速成长阶段向后期质量提升阶段转变的过渡期,也处于由高速发展向高质量发展转型的关键期。如何改善城镇人居环境、促进区域协调可持续发展成为我国城镇化转型发展过程中值得关注的重要问题。习近平总书记指出,在“五位一体”总体布局中生态文明建设是其中一位,在新时代坚持和发展中国特色社会主义基本方略中坚持人与自然和谐共生是其中一条基本方略。党的二十大报告进一步指出,中国式现代化是人与自然和谐共生的现代化。随着生态文明理念的深入人心和建设实践的不断积累与丰富,“公园城市”的提出成为我国城市发展的新命题,为我国城市人居环境和经济社会协同高质量发展开创了一条独具中国特色的绿色发展之路。

## 一、“公园城市”的提出及研究进展

1988年,熊绍华、禹云裘在《谈谈从“公园在城市中”向“城市在公园中”的转化》一文中提出,“规划城市绿化要充分利用当地有利的自然地理条件,因地制宜地有步骤地建立绿化体系”,具体讲了行道树、工厂绿化、家庭绿化和屋顶绿化等问题。虽然较早地提出了“城市在公园中”的理念,但只涉及以行道树为主的城镇基础绿化,距“公园城市”的内涵还较远。根据目前已有文献,在我国较早提出“公园城市”概念的,既不是城市规划建设领域的专家,也不是人文社会科学工作者,而是一位我国磁约束聚变技术及大功率脉冲电源工程技术的主要开拓者——中国工程院院士、华中科技大学教授潘垣。他在2005年富有前瞻性地提出,武汉依托长

江、东湖等特色生态资源完全可以规划建设成为“世界公园城市”。2006年山西屯留提出建设“公园化城市”,其实质是开展建设以宜神岭卧龙坛森林公园为主的绿色化,提高城市品位,与真正意义的“公园城市”含义有差异。2013年5月,在第九届中国(北京)国际园林博览会上,吴桂昌等专家结合广东省中山市城市发展实际,借鉴国际经验,尝试从空间策略、操作策略、实施发展策略等方面提出中山市建设“公园城市”的设想。总的来看,我国在2018年前研究公园城市的文献很少。

2018年2月11日,习近平总书记在视察四川成都天府新区时,将“公园城市”上升为一种城市发展高级形态。至此,“公园城市”成为新时代城市发展新命题,为推动城市绿色高质量发展提供了新的建设方向和重要指引,在应对城市发展问题上具有前瞻性和先进性。之后,公园城市研究领域内发文量逐年增多。因为出现这一新名称时间不长,学者们主要是解读并丰富其基本内涵。吴岩等(2018)认为公园城市把“市民—公园—城市”三者关系的协调优化作为创造美好生活的重要内容,是将城市绿地系统、公园体系和公园化的城乡生态格局和风貌作为城乡发展的基础性、前置性配置要素,提供更多优质生态产品的新型城乡人居环境建设理念和理想城市建构模式。王香春等(2020)从公园城市的战略意义出发,认为公园城市的逻辑起点是“人”,以满足市民大众的美好生活需求为第一要务,通过“建设重点是园、作用靶点是城”的理论逻辑,最终建设为城园融合、全民共享、可持续的宜居宜业城市发展高级形态。廖茂林等(2022)从“公”“园”“城”“市”四个维度剖析公园城市的范式内涵,认为“公”主要体现在共享性、开放性和可达性;“园”指代公园城市的多样性和包容性,表现为公园、产业和工业园区的多元融合;“城”体现在便捷性、宜业性与舒适性;“市”表现为创意、活力和效率。还有部分学者从公园城市的实践路径、指标体系构建、生态价值转化等角度出发,进行了相关研究。综合相关成果可以发现,公园城市在政策背景上基于生态文明建设和绿色发展理论,在学科方面与风景园林联系最为密切,研究对象以成都市为重点。

在国外,与“公园城市”概念较为接近的是伦敦提出的“国家公园城市”。2013年,社会活动家丹尼尔·拉文-埃里森开创性地建议将国家公园应用于

伦敦城市建设。2019年7月,英国伦敦宣布成为世界上首个“国家公园城市”(national park city),其倡导的模式可以理解为“国家公园·城市”,以保持野性之美和提升野生动物福祉为中心,注重保护自然生物的多样性和野生动物栖息环境等,实质上是以“国家公园”体系为主导规划城市发展,与“公园城市”有所区别。

## 二、“公园城市”与相关概念内涵辨析

“公园城市”与“城市公园”“国家公园”“花园城市”“生态城市”“园林城市”“森林城市”“海绵城市”等概念紧密相关,但内涵各不相同。这里逐一进行辨析。

### 1.“公园城市”与“城市公园”和“国家公园”

“公园城市”作为我国特殊背景下提出的城市发展新模式,在国外虽然没有直接采用这一模式,但在其现代城市规划和建设中均涉及“公园”这一重要构成要素,如“城市公园”和“国家公园”。随着公园系统建设不断发展,为“公园城市”理念的提出奠定了基础。

“公园城市”与“城市公园”“国家公园”在内涵上发生很大变化,最本质的区别在于“公园城市”的建设核心在城市,而“城市公园”和“国家公园”的建设核心是公园。18世纪西方工业革命以来,城市化进程不断推进,城市经济繁荣,生态环境却遭到严重恶化,出现资源枯竭、环境污染严重、生态系统功能退化等问题,迫使人类对城市发展与自然环境的关系进行深刻反思。19世纪80年代,美国“风景园林”之父弗雷德里克·劳·奥姆斯特德(Frederick Law Olmsted)提出以自然空间作为界定城市公园布局的原则,推动“城市公园运动”。这种将城市园林化的思想引领着城市生态环境建设的方向,对塑造城市空间和改善生态环境发挥了重要作用。如新加坡的花园城市建设模式包含了公园体系建设,注重公园体系的开放性、可达性,实现城市与自然环境的协同发展。芝加哥、波士顿等城市公园系统的建设也对改善城市结构和功能分区、重塑城市空间产生了重要作用。“国家公园”则是指由政府批准设立的,以保护具有国家代表性的大面积自然生态系统为主要目的,实现生态资源的科学保护和合理利用的特定区域,在永续保存珍贵自然文化资源的同

时满足人们休憩、科研、教育等需求。我国在提出“公园城市”发展模式之前,在以保护生态环境、为居民提供绿地空间为目的的公共服务建设中,也以“城市公园”和“国家公园”作为城市绿地系统的重点建设内容,如2015年贵阳市提出的“千园之城”建设工作等。

如果说“城市公园”和“国家公园”是在城市中建公园、在不同区域内设立自然保护区,那么“公园城市”就是将整个城市作为一个“公园”,在自然生态环境中营造城市。“公园城市”以“公园”为载体,通过建设绿色低碳的生活方式,提供优质城市人居环境,既是生态保护工程,更是促进人民安居乐业的民生工程。“公园城市”不是传统意义上“城市”与“公园”的简单相加,“公园”也不再是城市中独立的片区、绿色的孤岛,而是通过塑造公园形态将城市生产生活空间与绿色风貌完美融合,实现园中建城、城中有园、人城和谐、互动协调的城市发展新格局,是实现高质量发展、高品质生活和高效能治理相结合的城市综合体系。

## 2.“公园城市”与“花园城市”

1898年,英国学者埃比尼泽·霍华德(Ebenezer Howard)在《明日的田园城市》一书中,首次从社会改良的角度提出“花园城市”理念,即乡村景观与城市繁荣相结合的首个现代城市规划理论,成为近代城市规划的思想起源。21世纪中国特色社会主义制度下的公园城市从根本上区别于19世纪资本主义制度下的花园城市。

就发展模式和城市理念而言,“公园城市”与“花园城市”存在很大的不同。“花园城市”的建设模式是放射状同心圆结构,由一个核心、六条放射线和几个圈层组合而成,由内向外每个圈层分别是绿地、市政设施、商业服务区、居住区和外围绿化带,最后在一定距离内配置工业区。整个城市区域被绿化建设分割为不同的城市单元,每个单元都有一定的人口容量限制,规模较小。新增人口继续沿放射线向外扩展,是将乡村景观与城市特色结合的小型复合城市。而“公园城市”发展模式旨在探索城市可持续发展路径,整个城市自然、生产、生活空间布局合理、互动协调发展。城市生态景观系统也并非简单的绿地覆盖,而是自然有机融入城市系统的各方面和全过程,是兼具美学价值、生态价值和经济价值的绿地循环系统。公园城市重塑了人类、自

然与社会的共生关系,是城市发展新模式。

就政府与城市的关系问题而言,“花园城市”倡导无政府主义和集体经济模式,实行自给自足,过于理想主义。“花园城市”的提出具有乌托邦色彩,表现出当时人们对现实世界的困惑以及对未来城市的畅想,与今天的城市发展观不符。“公园城市”作为全面体现新发展理念的城市高级形态,以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,高度肯定政府在城市规划建设中的领导作用,由各级政府统筹谋划、整体推进,市场主体、人民大众、社会组织等广泛参与,有其内在驱动力和现实发展的可行性。

## 3.“公园城市”与“生态城市”

1971年,联合国教科文组织在第16届会议上提出“生态城市”理念,从开始在城市中运用生态学原理发展为集城市自然、经济、社会生态观于一体的综合城市生态理论。20世纪90年代后期,“生态城市”被国际公认为是21世纪城市建设的方向。生态城市从广义上讲是一个经济高度发达、社会繁荣昌盛、人民安居乐业、生态系统良性循环的城市发展模式,在对城市的生态韧性要求和社会公共属性方面与“公园城市”有共通之处,是最接近“公园城市”的城市发展理念。

“公园城市”与“生态城市”本质要求相同,目标都是实现人与自然、城市与自然和谐相处。“生态城市”具体表现为经济生态化、社会生态化和自然生态化的和谐统一。经济生态化表现为生产、消费、交通、能源等实现低碳型节约型可持续发展;社会生态化表现为人们拥有良好的生态环境自觉意识,人口素质、生活质量、健康状态等与经济发展同步提高,人人平等自由,充分享有各项权利;自然生态化表现为开发建设过程中充分考虑自然资源承载能力,保护自然、尊重自然规律,使自然生态得到最大限度的保护和发展。

“生态城市”具有最宽泛的可持续发展内涵,包含一切生态关系和谐发展的总和,而“公园城市”体现了生态城市的核心要义,可以说是“生态城市”的一种具象表现形式。“生态城市”中“生态”包含了生产、生活、环境、文化各方面的生态建设,要求整个城市系统全面实现生态化发展,因而是一个十分复杂的系统工程,规划和建设难度极大。而“公园城市”则以新发展理念为指导,以公园绿地系统建设为载体,推进建设创新、开放、绿色、宜居、共享、智

慧、善治城市,形成公园形态与城市空间有机融合、生产生活生态空间相宜、自然经济社会人文相融的复合系统。由于定义清晰,规划明确,在实施建设过程中更具操作性和可行性。

#### 4.“公园城市”与“园林城市”和“生态园林城市”

改革开放以来,为处理好我国城市经济社会发展与生态环境之间的关系,理论界和实务界人士相继探索了不同的城市发展模式。20世纪80年代开始,我国城镇化进入快速发展期,到90年代粗放式经济发展带来的环境问题开始集中爆发,城市生态环境保护逐渐受到更多的重视。这一阶段,基于经济发展与生态环境保护的关系发生转变,在城市规划建设过程中,保护山水格局和提升人居环境成为打造城市绿色空间的重要目标。早在1984年,钱学森先生就提出构建“园林城市”的设想。1990年,他明确指出“城市规划立意要尊重生态环境,追求山环水绕的境界”,提出“山水城市”理念;1992年,他再次呼吁“把整个城市建成一座大型园林,我称之为‘山水城市、人造山水’”。1992年,建设部首次提出“园林城市”建设方案。进入21世纪后,随着我国经济持续高速增长,城市发展与生态环境之间的矛盾日益突出。建设部更加重视园林城市建设,2004年启动“国家生态园林城市”创建工作。

“公园城市”理念吸收借鉴了“山水城市”“园林城市”“生态园林城市”等概念的“内核”,强调城市景观的改造与升级,以增加绿化率为主,突出城市绿化功能,目的是通过扩大城市园林绿化规模,改善城市生态环境。作为园林城市的升级版,“生态园林城市”兼具生态城市的科学内涵和园林城市的美学形态。在园林城市绿化指标的基础上,生态园林城市更加注重城市生态功能的完善、城市建设管理综合能力的提升和为民服务水平的提高,与以往城市绿化改善相比,具有一定的先进性。经过30年的实践发展,城市生态环境取得了明显改善,园林绿化的规模和覆盖率大大提高,城市园林建设取得了很大成就。但是,城市发展与自然环境之间的矛盾并未从根本上得到解决。

“公园城市”突破了单一园林绿地的概念,不再单纯追求扩大城市绿地规模和提高城市园林绿化指标,而是统筹兼顾绿地与生产生活有机融合,从工业逻辑回归人本逻辑,从生产导向回归生活导向,追求高质量发展下的高品质生活。最终建立以

绿色经济为导向的公园城市体系,逐步实现碳达峰、碳中和目标下的城市生产生活方式绿色低碳转型。“公园城市”在管理、经营城市的理念方面也在以往以建设绿化为主的基础上作出了重要革新。“公园城市”进一步突出“以人民为中心”的发展思想,组织方式由“建设城市”转变为“经营城市”,不仅仅是扩建“城市中的公园”“城市中的绿地”,更是要以生态文明理念管理城市、经营城市,不断推动城市治理模式现代化,以促进城市高质量发展。

#### 5.“公园城市”与“森林城市”和“城市森林”

“森林城市”作为生态城市的一种发展模式,国外对其研究与建设起步较早,最早发端于“城市森林”建设。1962年,美国肯尼迪政府在一项户外娱乐资源调查中,首先使用了“城市森林”(urban forest)这一名词。综合诸多学者对城市森林范围的界定,可以将城市森林定义为城市及城市周边区域树木、林木和相关植被,包括城区、近郊和远郊的所有对城市生态环境产生显著影响的植被区域,具有释氧固碳和游憩休闲等功能,同时在城市气候调节、水土保持、保持生物多样性和保障生态安全等方面发挥重要作用。可以看出,城市森林是自然属性,具有较高的生态系统价值,对构建城市整体生态系统具有重要作用。森林城市是城市的经济、社会、政治、文化属性与自然属性的和谐统一,以城市森林为基础,形成以森林和树木为主体,城乡一体、自然与社会融合的城市复合系统。

原国家林业局从2004年起启动“国家森林城市”评定工作,2019年出台的《国家森林城市评价指标》主要从森林网络、森林健康、生态福利、生态文化、组织管理五个方面作出了要求。截至2022年11月,我国国家森林城市增至219个。在全球气候变暖的趋势下,森林碳汇作为城市减排的重要补充,对城市绿色低碳发展起着重要作用。

“公园城市”与“森林城市”最大的区别在于城市建设侧重点不同。“森林城市”主要以“城市森林”为主要内容,试图通过森林复合系统的建设使城市生态系统得到增强和优化;而“公园城市”为增强城市韧性、提高可持续发展能力,建设包含森林、公园、绿地、建筑、生产、生活方式在内的所有载体绿色化,通过融合建设从根本上推动城市绿色低碳转型,在“森林城市”的基础上将节能减排的内涵与措施深化拓展。

## 6.“公园城市”与“海绵城市”

2012年4月,2012低碳城市与区域发展科技论坛首次提出“海绵城市”的概念。2013年12月,习近平总书记中央城镇化工作会议上的讲话中强调:“提升城市排水系统时要优先考虑把有限的雨水留下来,优先考虑更多利用自然力量排水,建设自然存积、自然渗透、自然净化的‘海绵城市’。”“海绵城市”是倡导人水和谐、城水和谐的城市雨洪管理新概念。通过加强城市规划建设管理,将自然途径与人工措施相结合,充分发挥建筑、道路、绿地和水系对雨水的吸纳、渗透、储存和净化作用,确保城市的排水防涝安全。自推进海绵城市建设以来,我国在修复城市水生态、涵养水资源、增强城市防洪防涝能力等方面取得了积极成效。

海绵城市建设的主要内容包括:(1)统筹推进新老城区建设,老城区以城市有机更新为契机,解决内涝、雨水收集利用、黑臭水体治理等问题,城市新区、各类园区等规划建设过程全面落实海绵城市建设要求;(2)科学布局建设雨水调蓄设施,推进城市排水防涝设施的达标建设,推广海绵型建筑、小区、道路与广场建设,提高对雨水的积存和蓄滞能力;(3)推进公园绿地建设和自然生态修复,增强公园和绿地系统的城市海绵体功能,同时加强对城市河湖、湿地等自然生态系统的规划与保护,恢复与保持城市水系连通,构建城市良性水循环系统。由此可见,“海绵城市”旨在提高城市应对雨水等自然环境变化时的适应和恢复能力,也可称之为“水韧性城市”。

“公园城市”与之相比,重在强调“山水林田湖草沙”生命共同体。“海绵城市”考虑的“水”是其重要内容,在城市雨洪管理理念的基础上强化了水系统对人类生存环境品质的提升和服务功能,把城市水系统作为城市生态系统的一部分,通过强化水源涵养、水土保持、河流互济、水系连通,加强水资源保护、水环境治理和水生态修复,打造功能复合的滨水亲水空间。因此,海绵城市建设能有效地为公园城市服务。

## 三、“公园城市”的建设实践及时代价值

国外虽然有“田园城市”“花园城市”“生态城市”等提法,但真正提出“公园城市”并进行建设实

践的是中国。“公园城市”在中国落地生根、开花结果,是社会主义生态文明的生动实践,具有建设“美丽中国”的时代价值。

### 1.各地公园城市建设概况

2018年2月11日,习近平总书记在视察四川成都天府新区时指出:“天府新区是‘一带一路’建设和长江经济带发展的重要节点,一定要规划好建设好,特别是要突出公园城市特点,把生态价值考虑进去,努力打造新的增长极,建设内陆开放经济高地。”为贯彻落实习近平总书记讲话精神,2018年3月印发的《成都市城市总体规划(2016—2035年)》明确提出,将“美丽宜居公园城市”作为城市战略定位之一,城市“三步走”发展目标中第二步目标为到2035年加快建设美丽宜居公园城市、全面建成泛欧泛亚具有重要影响力的国际门户枢纽城市。同年5月11日,天府公园城市研究院挂牌成立,该院致力于系统开展公园城市理论研究与规划探索。同年7月7日,成都市委十三届三次全会审议通过《关于深入贯彻落实习近平总书记来川视察重要指示精神加快建设美丽宜居公园城市的决定》,对加快建设全面体现新发展理念的城市作出进一步部署。成都市、区(县)两级成立了公园城市建设管理局,均为常设的政府工作部门。2020年12月,四川省委省政府印发《关于支持成都建设践行新发展理念的公园城市示范区的意见》。成都统筹生产、生活、生态空间,着力打造山水人城和谐相融的公园城市,为全省全国作出了示范。2022年2月,国务院批复同意成都建设践行新发展理念的公园城市示范区。成都生动践行新发展理念,不断引领公园城市建设在理念、城市规划、城市建设等方面的创新,不仅为中国公园城市建设提供了示范,也为世界城市发展提供了中国样板。

少数城市先于成都开始建设公园城市,它们是我国公园城市建设的探路者、先行军。官方较早作出建设公园城市决策的,有广东省河源市、江门市,贵州省贵阳市,江苏省扬州市。河源市早在2009年就开始谋划建设公园城市。2017年《河源市公园城市专项规划修编》提出,打造公园城市的关键是大型骨架公园的控制和建设,以城市小公园、河流道路、城市森林城市公园分别作为点、线、面推进形成立体的城市公园体系,最终建成“城中有园、园中建城,城在园中、人在景中”的公园城市。经过多年建

设,河源市基本形成了绿色公园空间覆盖的公园城市,但与上升到城市转型发展新模式的要求还有一定距离。2014年9月28日,贵阳市生态文明大会上首次提出“着力推动公园城市建设”。同年年底,贵阳市委九届四次全会作出建设“六大工程”打造贵阳发展升级版的决定,“实施公园城市工程,打造生态贵阳升级版”作为六大工程之一被全面推进。随后,贵阳提出建成“千园之城”目标。江门市在2015年《政府工作报告》中提出启动公园城市大行动,研究实施公园化战略,推进大地园林化;初步提出在城市中建公园、在公园中建城市的构想;主要以龙头公园建设和社区公园建设两方面为建设重点,加强全市域公园体系建设,逐步推动全域实现公园覆盖。2017年扬州在部署迎接省运会和省园博会,并以此为契机进行城市治理之时,提出建设一批集生态景观、历史建筑、休闲娱乐于一体的城市公园,形成覆盖城乡、均衡布局的城市公园体系,市民活动中心由过去的商业区变为公园。扬州市以公园体系为主导建设的公园城市初具雏形,初步实现了由园林城市向公园城市的转变。

2018年2月习近平总书记在成都天府新区强调城市建设要突出公园城市特点之后,咸宁、武汉、上海、宜昌等十多个生态资源禀赋良好的城市陆续跟进。2018年8月湖北省咸宁市委五届四中全会提出建设“长江流域公园城市”,2019年10月由咸宁市牵头制定的湖北省地方标准、也是全国首个公园城市建设标准《公园城市建设指南》发布,2022年4月咸宁市正式启动《公园城市建设指南》上升国家标准工作。2020年12月25日,武汉市召开新闻发布会,市园林和林业局提出将依托城市山水资源禀赋,通过打造“口袋公园—社区公园—综合公园—郊野公园—自然公园”五级公园体系,将武汉建设为有湿地花城特色的公园城市;2022年11月5日至13日,《湿地公约》第十四届缔约方大会在中国武汉召开,国家主席习近平以视频方式出席开幕式并致辞,武汉市以丰富的湿地资源向参会各国展示其公园城市建设特色。2021年6月上海市政府正式启动公园城市建设,规划到2025年,公园数量由438座增加到1000座以上,森林覆盖率从18.49%提升到19.5%,市域绿道总长度达到2000千米左右,形成公园与城市更加开放融合、公园城市治理取得明显突破、生态价值转换效益明显的超大型美丽城

市;到2035年,基本建成公园城市,人人享有优美生态环境,市民对城市绿色开放空间的满意度显著提升。湖北省宜昌市2021年10月启动公园城市建设,2021年12月宜昌市第七次党代会报告提出,建设具有“国际范、山水韵、三峡情”的滨江公园城市。同年12月,湖北省十堰市在其“十四五”规划纲要中提出建设公园城市。2022年2月,杭州市提出公园城市建设目标:三年内杭州市区将建成200个具有改善生态、美化环境、体育健身、运动休闲、娱乐休憩、防灾避险等多种功能的公园,更好满足人民群众对美好生活的向往,建设美丽宜居新天堂。同年5月,深圳市提出建设公园城市。同年7月,苏州市政府提出依托“人工山水城中园”的艺术特色和“自然山水园中城”的生态空间,建设具有苏州特色的“公园城市”。同年7月,云南省发文以昆明等城市作为省级试点,引领全省各地以“公园城市”理念推进城市建设(见表1)。

## 2. 公园城市建设的时代价值

“公园城市”建设是在21世纪建设社会主义现代化强国和美丽中国背景下提出的城市发展新模式,是人类社会生态文明发展的必然趋势。建设公园城市具有体现其时代特点的重要价值,主要有:

一是“绿水青山就是金山银山”的生态价值。公园城市建设以生态文明理念为引领,优先考虑的是其生态价值。公园城市着眼于构建山水林田湖草和城市生命共同体,深入践行“绿水青山就是金山银山”理念,充分挖掘释放生态产品价值,促进生态优势进一步转化为发展优势,推动自然与生产生活相互促进和谐发展。

二是“窗含西岭千秋雪”的美学价值。公园城市注重优化城市设计,建立蓝绿交织、山水相连的公园体系,促进地形地貌、传统风貌与现代美学相融合,寓建筑于公园场景,丰富城市色彩体系,形成具有独特美学价值的城市特色风貌。

三是传承历史以文化人的人文价值。城市文化空间作为构成城市空间的重要部分,承载着独有的城市精神,对塑造城市特色具有重要作用。公园城市注重展现城市的历史文化特征,传统建筑、传统村落、优秀传统文化等文化遗产更好地融入城市规划建设中,增强城市文化内涵和文化感知性。

四是绿色低碳循环发展的经济价值。公园城市建设以高质量发展为目标,优化能源、产业、运输

表1 各市启动公园城市建设时间及主要指导文件

城市	启动时间	主要指导文件
广东河源	2011	《河源市公园城市专项规划》(2010),《河源市城市总体规划(2008—2020)》《河源市公园城市专项规划修编》(2017)
贵州贵阳	2014	《贵阳市进一步加强公园建设和管理的指导意见》(2017),《贵阳市公园城市建设总体规划》(2018)
广东江门	2015	《政府工作报告》(2015),《江门市公园城市建设工作纲要(2015—2020年)》《江门市公园城市品质提升规划(2021—2023年)》
江苏扬州	2017	《扬州市公园条例》(2017),《扬州市公园体系发展与保护专项规划》(2018)
四川成都	2018	《关于深入贯彻落实习近平总书记来川视察重要指示精神 加快建设美丽宜居公园城市的决定》(2018),《成都市城市总体规划(2016—2035年)》(2018),四川省委省政府印发《关于支持成都建设践行新发展理念的公园城市示范区的意见》(2020),国务院《关于同意成都建设践行新发展理念的公园城市示范区的批复》(2022)
湖北咸宁	2018	《咸宁市全域公园城市建设规划纲要》(2019),《咸宁市主城区公园城市十大行动计划》(2019),《公园城市建设指南》(2019)
湖北武汉	2020	《武汉市园林和林业发展“十四五”规划》(2022),《武汉市创建国家生态园林城市工作方案(2022—2023年)》
上海	2021	《关于推进上海市公园城市建设的指导意见》(2021),《关于加快推进环城生态公园带规划建设的实施意见》(2021)
湖北宜昌	2021	《宜昌市住房和城乡建设事业“十四五”规划》(2021)
湖北十堰	2021	《十堰市国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》(2021)
浙江杭州	2022	《杭州市区加快公园城市建设三年行动计划(2022—2024年)》
广东深圳	2022	《深圳市公园城市建设总体规划暨三年行动计划(2022—2024年)》
江苏苏州	2022	《苏州市“公园城市”建设指导意见》(2022)
云南昆明	2022	《云南省城乡绿化美化三年行动(2022—2024年)》《昆明市城乡绿化美化三年行动方案》(2022)

数据来源:作者整理。

结构,推动生产方式绿色低碳转型,为经济发展提供持久动力。依托优质的生态环境,努力打造创新高地,推进创新创业发展,以激发公园城市经济活力。

五是宜居宜业美好健康的生活价值。公园城市推动高品质城市生活建设,注重增强完善养老托育、医疗教育、住房保障等体系,推动公共资源科学配置和公共服务普惠共享。树立简约适度、节能环保的生活理念,为人民群众打造更为便捷、更有品质、更加幸福的生活家园。

六是共建共享和谐普惠的社会价值。公园城市建设具有共享性、均等性和开放性,以满足人民群众日益增长的美好生活需要为前提,打造面向公众、开放共享的城市人居环境。注重打破城乡边界与行政分割,因地制宜打造绿色空间,强调以人民为中心的普惠公平。

#### 四、生态公园城市建设中存在的主要问题

目前,各地在公园城市硬件设施建设上取得了进步,在城市管理配套方面也有了良好的起步,但是仍然存在一些亟待解决的问题。这些问题,有主

观的,也有客观的;既涉及建设对象,也涉及实施主体。这也是公园城市建设中面临的急需解决的“堵点”和“痛点”。

##### 1.思想认识有偏差

有的人认为“公园城市”就是“城市公园”,没有认识到这是城市建设模式、发展理念的根本性转变;认为“公园城市”太“高大上”了,只有上海、成都等超大城市和特大城市可以建,一般中小城市条件根本不具备,不应该建,也建不了;还有的人玩概念游戏,认为所在城市生态环境已经是“公园城市”,现在戴顶新帽子就可以了,不需投入专门精力。还有的人将“自然生态公园城市”概念的内涵泛化、外延随意扩大,一些地方、一些部门、一些领导干部把与公园城市建设无任何直接关联的本部门本单位日常工作都当作“公园城市”建设的业绩,将“公园城市”当作一个筐,什么都往里边装。因此,使得公园城市建设地位上虚化、虚置,工作上淡化、淡忘。

##### 2.自然生态资源与经济发展融合不够

首先,自然生态资源与产业、科技、文化的融合尚不充分,传统生态产业退化、弱化现象严重,历史生态文化有待挖掘、传承、整合和凸显,现代生态文

化则有待创新和发展。一些城市优美的自然生态环境尚未成为吸引科技企业进驻的主要动因,而新兴科技也未充分运用到自然生态的修复与保护中去。从更为综合的视角来看,自然生态与“土地—人口—产业链”“土地—产业—科技链”“科技—产业—文化链”等综合要素链之间的融合关系亟待建立。

其次,自然生态与制度环境的融合尚处于起步阶段。生态环境保护与自然资源合理利用的相关条款在城市管理制度中开始体现,但相关条款还散落在不同的政策法规之间,缺乏相互协调和有机整合。根据《立法法》,除直辖市外,设区市也“可以对城乡建设与管理、环境保护、历史文化保护等方面的事项制定地方性法规”,但目前对这方面的立法权还利用得不够,与自然公园城市建设相配套的制度体系尚未健全,还难以满足现代城市治理体系构建的需要。

### 3.城市生态产品服务同质化竞争较为普遍

各城市特别是邻近城市向社会提供的生态产品和服务,比较广泛地存在同质化竞争和低层次竞争。主要表现在:市区综合公园、郊野公园与历史文化融合不足,园林景观设计风格大同小异,特色不突出,仅能吸引周边居民休闲娱乐;城市公园、景区服务内容大体相同,均通过走平价路线形成一定市场竞争力,缺乏在市场细分基础上的差异化经营;生态民宿、农业观光园、小型历史文化景点受交通设施和配套服务的影响,规模不大,服务针对性不强,特色不突出。由于生态产品和服务的同质化现象严重,销售量受消费市场波动的影响较大,因此生态产品和服务供给过剩成为一种常态。

### 4.顶层设计和系统规划欠缺

不少城市的公园城市建设缺乏系统性规划,存在着各类规划相互矛盾,覆盖广度、深度不一,内容交叉,用地粗放等一系列问题。城市功能分区、重大项目和园区布局、基础设施建设等方面没有以“公园城市”为统领,缺乏在文化、景观、功能等方面的互相植入、互相带动和联动互动。城市公园体系化、特色化程度不高,公园建设同质化,服务功能单一。近几年,一些城市公园数量和规模不断扩大,但完整的公园体系构建还不成熟,公园之间缺少相对独立的连接绿色廊道,城市公园与郊野休闲游憩地未能贯通。园与园之间趋同,城与城之间也趋同,缺乏特色与创新。此外,城乡统筹不够。郊野

公园与城区公园之间的空间关联性不高。郊野公园本质上是城市空间的延伸,如果没有绿道或慢速公交系统与之衔接,其对城区居民的辐射与吸引能力将会受到较大限制,差异化功能无法得到有效发挥,其作为野生生物栖息地的作用也会因生态廊道不完整而大大降低。

### 5.全社会参与程度不高,尚未形成强大合力

目前,各地公园城市建设以“自上而下”的政府推动为主,而“自下而上”公众参与城市治理的动力、方式、程度都显不足,亟待提升。人民群众不仅是生态环境的受益者,更是生态环境的创造者和维护者,需要全民参与确定一个共同愿景,并通过公众参与明确发展目标,进而引领自然生态公园城市前进。如果公园城市建设缺乏公众参与,自然生态环境建设成本将十分高昂。而且,公园城市建设从来就不是一个独立的领域,公众参与作为社会建设中的重要一环,对公园城市建设不可或缺。市民作为建设者参与不够,作为消费者参与也不够。其主要原因是尚未构建起科学完备的公园体系,所提供的服务产品和生态产品远不能满足市民需求。

## 五、深入推进公园城市建设的对策建议

公园城市建设,既要积极探索、加快推进,又要避免跟风、盲目照搬。为进一步推进我国公园城市建设与发展,我们提出以下对策建议。

### 1.以规划体系和指标体系引领公园城市建设

坚持以城市规划引领公园城市建设,先规划再建设,不规划不建设。遵循自然规律、经济规律和城市发展规律,制定公园城市特色规划体系。因地制宜科学编制城市国土空间规划,合理控制开发强度和人口密度,推动生态文明建设与经济社会发展相得益彰,增强城市发展韧性。以城市总体规划为依据,建立功能区规划、分区规划和城市设计方案等逐级传导的规划体系,科学谋划城市发展,消除规划与建设之间的障碍,构建公园城市特色空间格局。建立健全可落实、可核查的公园城市指标体系。立足区域自身实际,突出以人为本的理念,统筹考虑经济、社会、文化、生态等各领域的发展,设立体现新发展理念的特色综合指标体系。定期对公园城市建设情况进行评估,检查规划设计实施情况,推动公园城市高质量发展。

## 2. 筑牢生态本底, 增强发展韧性

优美绿色的生态环境是最普惠的民生福祉, 坚持“生态优先、绿色发展”的战略导向, 增强城市生态本底, 才能推动生态优势转化为发展优势。公园城市建设过程中要始终贯穿“绿水青山就是金山银山”的发展理念, 全面保护和修复自然生态系统, 推进绿色空间整体治理, 强化生态属性, 重塑“人类—社会—自然”三者的关系。尊重自然生态敏感性, 保护自然山水格局, 加强山水林田湖草生态涵养功能, 加大自然保护区、风景名胜区、森林公园、湿地公园、地质公园、水源保护区等生态空间保护, 提高生态系统质量和稳定性。通过构建公园形态与城市空间融合发展布局, 完善城市内部生产生活生态空间比例, 建立布局均衡、功能完善的全域城市公园体系, 满足人民日益增长的优美生态环境需要。

## 3. 突出区域特色, 打造个性公园之城

城市所具有的独特文化魅力是塑造城市特色的关键所在, 也是提升城市能级和综合竞争力的重要方面。公园城市建设应注重突出城市文化特点, 挖掘城市文化内涵, 传承城市历史文脉, 推进优秀传统文化的创造性保护和创新性发展, 建设独具地方特色的文化旅游魅力。根据城市经济社会发展水平、自然资源禀赋、历史文化特点, 明确公园城市建设的主要任务和重点工程, 通过优化城市设计, 塑造城市特色风貌, 加快形成特色化的公园城市规划建设模式。整合重要文化资源, 重点打造标志性的文化建筑、文化景观、文化活动, 创新城市历史文化空间格局, 引领城市空间整体布局, 传递和表达文化内涵, 积极发展文创产业, 推动文创旅游、文创科技、文创生态融合发展, 提升文化交往活动能级, 增强公园城市文化软实力。

## 4. 注重老城改造升级, 加强新城规划设计

建设公园城市要在老城拆迁改造和新城规划设计两方面齐头并进, 实现城市有机更新。在老城拆迁改造过程中, “城中村”改造升级、再开发等问题可以通过“生态修补+城区改造”实现。生态修补主要通过环境改造提升城区生态环境, 新建公园如用地独立、规模较小的口袋公园等, 以社区公园、城乡绿廊的形式为居民就近提供具有一定游憩功能的绿地。优化老城区空间布局, 加密路网、完善配套, 提升城市功能品质和综合服务能力。新城区规划建设应全面落实新发展理念, 塑造现代与传统相

协调的城市风貌。创新利用“公园+”的公共空间和公共服务设计, 促进地形地貌、公共建筑与现代美学完美融合。深入推动生产生活方式绿色低碳转型, 全方位优化空间、产业、交通、能源结构, 建设低碳化、智慧化、便捷化的品质社区, 形成节约资源和保护环境的城市空间格局。

## 5. 推进城市治理体系和治理能力现代化

公园城市建设过程中要不断深化现代城市治理理念, 着力推动城市治理体系和治理能力现代化。加强人口结构的调控引导, 形成与城市战略定位相适应的人口合理分布格局。建设覆盖城乡、便捷共享的基础设施和公共服务体系, 构建网络化、多层级的交通物流体系, 统筹布局教育、医疗、文化、养老公共服务设施。进一步加强基层治理, 推动城市治理重心和配套资源向基层下沉, 构建社会治理共同体。不断深化党建引领小区治理机制, 加强对基层党组织和工作的领导与监督, 形成党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的社会治理体系。建立健全公共安全体系, 科学确定抗震救灾、防洪排涝、消防安全、应急避难等规划目标和空间布局, 建设数字政府和数字社会, 不断健全防范化解重大风险体制机制, 增强重大突发公共事件应急能力和防灾减灾抗灾救灾能力。

## 参考文献

- [1]高敬, 胡璐, 侯雪静, 等. 努力建设人与自然和谐共生的现代化[N]. 人民日报, 2022-06-05.
- [2]熊绍华, 禹云裘. 谈谈从“公园在城市中”向“城市在公园中”的转化[J]. 城市问题, 1998(1).
- [3]蒋天旭. 把武汉建成“世界公园城市”[N]. 长江日报, 2005-09-12.
- [4]刘晓明, 张清波. 屯留全面建设“公园化城市”[N]. 长治日报, 2006-04-06.
- [5]吴桂昌, 王晓川, 周春鹏. 浅论构建中山“公园城市”发展战略[A]. 第九届中国国际园林博览会论文汇编[C]. 2013: 339—342.
- [6]吴岩, 王忠杰, 束晨阳, 等. “公园城市”的理念内涵和实践路径研究[J]. 中国园林, 2018(10).
- [7]王香春, 王瑞琦, 蔡文婷. 公园城市建设探讨[J]. 城市发展研究, 2020(9).
- [8]廖茂林, 张泽, 雷霞. 公园城市理论认识与实践路径研究[J]. 重庆社会科学, 2022(6).
- [9]李雄, 张云路. 新时代城市绿色发展的新命题: 公园城市建设的战略与响应[J]. 中国园林, 2018(5).

- [10]王忠杰,吴岩,景泽宇.公园化城,场景营城:“公园城市”建设模式的新思考[J].中国园林,2021(S1).
- [11]刘滨谊,陈威,刘珂秀,等.公园城市评价体系构建及实践验证[J].中国园林,2021(8).
- [12]石楠,王波,曲长虹,等.公园城市指数总体架构研究[J].城市规划,2022(7).
- [13]杨茅矛,李静波.公园城市背景下的绿色空间赋能体系构建研究[J].建筑与文化,2020(7).
- [14]钟乐,章政,张婧雅.城市与自然共生的新理念:伦敦国家公园城市建设的启示[J].北京林业大学学报(社会科学版),2021(3).
- [15]赵晶,朱霞清.城市公园系统与城市空间发展:19世纪中叶欧美城市公园系统发展简述[J].中国园林,2014(9).
- [16] [英]埃比尼泽·霍华德.明日的田园城市[M].金纪元,译.北京:商务印书馆,2010.
- [17]傅礼铭.钱学森山水城市思想及其研究[J].西安交通大学学报(社会科学版),2005(3).
- [18]尹锴,赵千钧,崔胜辉,等.城市森林景观格局与过程研究进展[J].生态学报,2009(1).
- [19]钱坤.生态文明 美丽中国:党的十八大以来习近平总书记关于生态工作的新理念、新思想、新战略[N].中国日报,2016-03-30.
- [20]王浩.“自然山水园中城,人工山水城中园”:公园城市规划建设讨论[J].中国园林,2018(10).
- [21]金元浦.公园城市:我国城市发展战略的新高度[J].江西社会科学,2020(12).

## Analysis of the Connotation of “Park City” and Practical Exploration in China

Qin Zunwen Nie Xiaqing

**Abstract:** Park city construction is a major exploration of the new development concept, reflecting the “people-centered” development ideology and pointing the direction for sustainable urban development and harmonious coexistence between human beings and nature in the new era. “Park City” is closely related to “City Park”, “National Park”, “Garden City”, “Ecological City”, “Landscape City”, “Forest City”, and “Sponge City”, but the connotation is different. The practice of some cities in China proves that park city is a new mode of urban development in the context of ecological civilization, a vivid practice of Xi Jinping’s thought of ecological civilization, and has the value of building a “beautiful China”. We should start with planning to lead, build a firm ecological base, give play to urban characteristics, optimize the synergy of the old city and new city, and promote the modernization of the urban governance system and governance capacity to deeply promote the high-quality development of park city.

**Key Words:** Ecological Civilization; Park City; Connotation Analysis; The Value of the Times

(责任编辑:柳 阳)

【城市经济研究】

# 乡村振兴背景下村庄规划体系构建与 优化探索\*

刘依杭

**摘要:**村庄规划作为国土空间规划体系的重要组成部分,对全面推进乡村振兴,走好中国式现代化道路具有重要意义。当前,村庄规划与“应编尽编”的要求还存在较大差距,在指导乡村产业发展中的科学性、实用性、前瞻性不强,与乡村建设需求还存在结构性矛盾,村庄规划落地缺乏合适的载体和抓手,且同质化现象较为严重。在全面推进乡村振兴大背景下,村庄规划体系构建应坚持科学性、适宜性、缓冲性、参与性的原则,按照新阶段新理念新格局要求,准确把握村庄自身发展规律,积极引入现代规划设计理念,重点从村庄规划布局、规划类型、规划内容、规划方法上明确优化思路,推进乡村建设高质量发展。

**关键词:**乡村振兴;村庄规划;乡村建设;国土空间规划

**中图分类号:**F301.2 **文献标识码:**A **文章编号:**2095-5766(2023)02-0099-09 **收稿日期:**2022-08-17

**\*基金项目:**国家社会科学基金一般项目“粮食主产区耕地生态保护多元主体协同及实现机制研究”(22BJY063)。

**作者简介:**刘依杭,男,河南省社会科学院农村发展研究所助理研究员(郑州 451464)。

## 一、引言

规划是行动的先导,习近平总书记指出:“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。”党的二十大报告明确提出:“统筹乡村基础设施和公共服务布局,建设宜居宜业和美乡村。”这为新时代新征程建设什么样的乡村、怎样规划村庄发展指明了前进方向,擘画了美好蓝图。村庄规划作为推进乡村振兴的重要基础,是指导乡村建设行动的基本依据。2019年,中共中央、国务院印发《关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》,提出在城镇开发边界外的乡村地区,以一个或几个行政村为单元,由乡镇政府组织编制“多规合一”的实用性村庄规划。为此,自然资源部办公厅也先后发布《关于加强村庄规划促

进乡村振兴的通知》和《关于进一步做好村庄规划工作的意见》等重要文件,指导各地优化完善村庄规划编制工作。2022年5月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发《乡村建设行动实施方案》,首次明确了乡村建设行动的路线图与时间表,并强调要加强乡村规划建设管理,积极有序推进村庄规划编制。以往传统的村庄规划主要是以政府为主导由多部门协同制定的建设性规划,规划的侧重点更偏向于各部门管理范围,其规划的协同性、统筹性与村庄实际结合度不足。在新的国土空间规划体系下,村庄规划的定位与要求也随之发生了较大转变。主要表现在:一方面,村庄规划是实现土地利用规划、城乡规划等“多规合一”的实用性规划;另一方面,国土空间规划体系中乡村地区的详细规划是实施国土空间用途管制,核发乡村建设项目规划许可的法律依据。

新时期,如何充分发挥村庄规划在乡村振兴中的支撑作用,确保乡村建设行动取得实效,已成为学术界关注的热点。张京祥等(2022)在国土规划改革背景下对村庄规划发展方向进行了探索,提出村庄规划设计应以县域为单元完成村庄布局,并结合人口、用地、产业、设施四大要素编制有效管用具有建设性的村庄规划。顾朝林等(2016)认为村庄规划编制应围绕县、乡、村三个层级展开,其中县域村庄分类和布局规划是指导村庄规划编制的核心。张立(2022)将自上而下的空间管控诉求与乡村建设有机结合,提出纵向的“层级传导”与横向的“区分管控”村庄规划体系。袁源等(2020)基于新时代国土空间规划体系下村庄规划的编制要求,提出“县—乡镇—村”三级规划纵向传导机制。就当前村庄规划存在的问题,学者们通过理论与实践相结合对其路径进行了探索性研究。在村庄规划与上位规划衔接问题上,靳相木等(2019)认为村庄规划编制应强化与市域统筹、县域协同,形成上下联动机制,实现后续村庄规划编制、审批、实施与上位规划的有效衔接。何芳(2020)等在参与上海村庄规划工作过程中,认为做好村庄规划编制要加强总体规划和土地利用规划的衔接,并从新时代村庄规划定位、技术支撑精明收缩评估、规划安置补偿配套、实施机制等四个层面提出建议。针对村庄规划的实用性问题,学者们普遍认为配套制度建设、村民参与机制及组织方式、村庄发展定位等是科学编制村庄规划的重要手段。

全面推进乡村振兴既是我国经济社会发展的必然趋势,也是新时期走好中国式现代化、实现经济高质量发展的根本要求,这与深入实施区域协调发展战略、区域重大战略、主体功能区战略、新型城镇化战略密切相关、相辅相成。随着我国对“多规合一”实用性村庄规划的重视,编制“能用、管用、好用”的村庄规划,发挥其示范和引领作用愈发重要。近年来,学界重点从功能定位、空间格局、用途管制、产业发展等多个方面提出了针对性建议。但是,在全面推进乡村振兴背景下,乡村发展也日趋多元复杂,难以用一个规划来同时实现管理、发展和建设乡村,在积极推动村庄规划编制的同时,需要树立体系思维。因此,本文基于乡村振兴背景,系统分析了村庄规划体系构建的必要性及存在的主要问题,并提出适应于乡村振兴的村庄规划体系

构建原则和优化思路,以期科学编制村庄规划做出有益探索。

## 二、乡村振兴背景下构建村庄规划体系的必要性

全面推进乡村振兴,要坚持规划先行,把农业现代化和农村现代化一体设计,一并推进。村庄规划作为全面推进乡村振兴,统筹乡村基础设施和公共服务布局,建设宜居宜业和美乡村的重要抓手,对于走好中国式现代化道路具有重要意义。因此,要立足村庄规划体系建设,以科学的规划思维促进乡村产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕。

### 1. 村庄规划是推动产业兴旺的重要基础

产业兴旺是乡村振兴的重点也是核心,是推动农业全面升级、农村全面进步、农民全面发展的物质基础。村庄规划在统筹谋划乡村产业布局中发挥了重要基础性作用,村庄规划在推动乡村产业发展中主要体现在三个方面:一是有利于土地利用集约化。2021年,第三次全国国土调查数据显示,我国村庄用地总规模达3.29亿亩,总量较大、布局不尽合理<sup>①</sup>,推动乡村土地集约利用和高效发展是未来乡村产业发展的着力点。村庄规划通过组织调控和建立健全体制机制,推动乡村土地与多产业、多元素跨界融合发展,从而壮大优势产业集群,促进土地资源节约集约和高效利用。二是有利于产业发展融合化。随着现代科技水平快速发展,乡村产业结构需要不断优化升级,而村庄规划作为国土空间规划体系中的详细规划,需要统筹设计农业种植、农产品制造、乡村旅游等发展布局,引导农业产业链从上游向中下游扩展,价值链从低端向中高端延伸,从而推动了农村一二三产业融合发展。三是有利于社会主体多元化。村庄规划在布局乡村产业发展中,要以城乡要素互联互通、资源共享、良性互动为有机整体进行构建,从而带动了不同主体的合力支撑和新要素的流动,推动了乡村产业高质量发展,激发了乡村资源要素活力和内生动力,实现了乡村产业发展社会主体多元化的新局面。

### 2. 村庄规划是促进生态宜居的坚实保障

建设生态宜居的现代农村是全面推进乡村振

兴的一项重要任务。村庄规划通过引导城乡功能布局和优化空间结构,有效改善了空间的连通性和可达性,促进了乡村宜产、宜业、宜居。村庄规划不仅能有效调节乡村生产、生活、生态之间的结构关系,而且还能通过规划设计将乡村独有的自然资源价值和比较优势实现最大化发挥,为美丽乡村建设提供支撑。此外,通过科学编制村庄规划能更好地将乡村舒适性资源环境延伸,推动农业农村转型升级,为乡村地区社会经济形态和地域空间结构带来优化。首先,村庄规划在乡村发展布局方面,可利用城市强大的辐射带动作用拓展乡村生产、生活、生态领域,走出一条生产发达、生活美好、生态美丽的转型升级道路,这与生态宜居发展理念相得益彰,也为乡村生态优势转化为经济优势提供了保障。其次,村庄规划在空间功能布局上促进了乡村经济价值、生态价值、社会价值、文化价值的日益显现,并形成以特色产业、特色生态、特色文化为载体的“农创+文创+智能园区”的综合发展新模式,为乡村营造良好的生产、生活、生态环境提供了更为广阔的空间。最后,村庄规划依托乡村山水林田湖草沙独特的自然资源,以及乡愁文化和价值观的多重功能,对科学推进乡村建设提出了更高的要求,更好地实现了乡村产业发展与自然环境的连续性、统一性,这也为打造生态宜居的美丽乡村创造了良好条件。

### 3.村庄规划是引领乡风文明的有力抓手

党的二十大报告首次提出“和美乡村”,从美丽乡村到和美乡村,并不仅仅是一字之差,更是物质文明向精神文明的迈进。乡风文明塑造了乡村振兴的主体价值,为实现乡村全面振兴提供了精神源泉。村庄规划作为乡村地区的法定规划,既要有乡村建设方面的布局,还要有乡风文化、农耕文化的传承性。因此,村庄规划具有发扬乡村文化内涵的新特征,将有助于推进文明乡风、良好家风、淳朴民风的发展。一方面,在农业农村现代化发展中,村庄规划将乡村深层次乡规民约的文化特征和市场化条件下的现代正式制度有机衔接,从而促进乡村文化传承功能与现代化发展有效运转,推进乡风文明更加符合新时期现代化发展要求。另一方面,随着村庄规划体制机制不断完善,村庄基本公共服务和基础设施体系不断健全,使乡村基础性、先导性和服务性布局进一步优化,更加丰富了广大农民的

精神文化生活,实现了乡愁文化与现代文明更好地有机融合。

### 4.村庄规划是提升治理有效的内在动力

乡村治理有效是国家治理体系的重要组成部分,实现乡村振兴,必须要完善和推进乡村治理体系和治理能力现代化。村庄规划作为乡村治理的重要依据和行动指南,为提升乡村治理水平,推进乡村治理能力现代化提供了内在动力。首先,在乡村产业布局方面,通过“共产权、聚人才、兴产业”相关规划,不仅对农村集体产权结构、经营体制产生直接影响,也对乡村治理的组织基础、结构功能及运行方式产生深刻影响,促进了乡村治理能力向现代化治理体系转型。其次,村庄规划作为“多规合一”的实用性规划,离不开社会各界的广泛参与和大力支持,这为乡村治理多元化发展模式的有效实施提供了良好环境。最后,村庄规划强调的是农业农村高质量发展,其目标是实现农民增收致富、乡村生产生活条件明显改善和城乡融合发展。因此,需要形成政府、市场和社会组织共同参与、相互协作的多元共建共治共享社会治理格局,这为乡村自治、法治、德治“三治结合”提供了组织载体和有效平台。

### 5.村庄规划是实现生活富裕的有效载体

生活富裕既是乡村振兴的根本所在,也是实现全体人民共同富裕的必然要求。而实现生活富裕这个目标,离不开以组织制度化、市场机制化为载体的村庄规划布局,需要围绕乡村振兴“人、地、钱”等要素进行规划部署,促进人才、土地、资金的强化衔接和高效配置,带动农民增收致富。首先,在“人”这一核心要素方面,通过积极鼓励和引导人才返乡创业,促进各路人才“上山下乡”投身乡村建设、激发乡村发展活力,为凝聚实现乡村振兴的人才力量提供了条件,有力带动了当地村民增收致富。其次,在“地”这一重点要素方面,通过不断完善乡村建设用地,以及农村“三块地”规划布局,充分发挥了土地要素在乡村产业发展中的高效参与,最大限度地挖掘了乡村发展的内在潜力和农民致富渠道。最后,在“钱”这一关键要素方面,通过规划引导“资源变资产、资金变股金、农民变股东”等一系列措施,规划涉农资金统筹整合长效机制,吸引社会资本为乡村建设赋能增效,从而形成财政优先保障、金融优先服务、社会积极参与的多元投入格局,为提升农民生活水平发挥了巨大作用。

### 三、乡村振兴背景下村庄规划存在的主要问题

党的二十大报告明确提出,促进区域协调发展,构建优势互补、高质量发展的区域经济布局和国土空间体系。村庄规划作为国土空间体系的重要组成部分,对乡村建设行动的有效落实具有积极影响,但在构建“多规合一”的国土空间规划体系、全面推进乡村振兴的大背景下,村庄规划还远未达到“应编尽编”的要求,在指导乡村产业发展中的科学性、实用性、前瞻性不强,与乡村建设需求存在结构性矛盾,缺乏合适的载体和抓手,同质化现象较为严重。

#### 1.村庄规划与“应编尽编”要求存在较大差距

2019年,中央农办等五部委联合发布《关于统筹推进村庄规划工作的意见》,强调有条件的村可结合实际单独编制村庄规划,做到应编尽编。但是,根据《中国城乡建设统计年鉴(2010—2016年)》数据显示(见图1),2016年全国编制村庄规划的行政村占比61.46%,自然村占比31.73%,从2010年到2016年,增长趋势相对平缓。由此可见,国土空间规划改革前村庄规划编制的比例并不高,若基于全面推进乡村振兴目标下的村庄规划编制标准,符合其编制条件的村庄比例则更低,与“应编尽编”确保到2025年乡村建设取得实质性进展的要求存在较大差距,不利于乡村建设行动的科学有序实施。

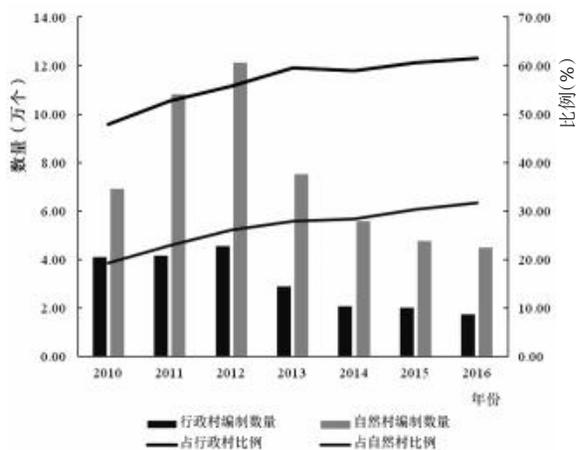


图1 2010—2016年全国村庄规划编制情况

数据来源:《中国城乡建设统计年鉴(2010—2016年)》

数据。

2.村庄规划在指导产业发展中的科学性、实用性、前瞻性不强

村庄规划作为指导乡村产业发展的重要抓手,

为推进农村一二三产业融合发展,促进产业振兴奠定了坚实基础。但目前村庄规划质量不高问题比较突出。首先,一些地区主要采用城市规划的思路和理念来编制村庄规划,对乡村产业自身发展特点不够重视,导致部分村庄规划的“城市味道”过重,不能科学指导乡村产业发展和布局。其次,一些地区涉及乡村产业发展的规划数量较多,存在不同部门对乡村产业发展制定的规划并行,尚无“多规合一”的实用性村庄规划。最后,随着新业态、新模式的快速发展,乡村产业结构也在不断转型升级,但部分村庄在进行规划编制时对当前新技术、新模式考虑不周,使得村庄规划在布局乡村产业发展中缺乏前瞻性。

3.村庄规划供给与乡村建设需求存在结构性矛盾

乡村作为复杂的地域系统,兼具生产、生活、生态、文化等多重功能,党的二十大报告也明确指出要扎实推进乡村产业、人才、文化、生态、组织振兴。因此,乡村建设的综合目标必然是促进乡村的全面发展,且地区间、阶段性差异必然带来多维度的发展目标需求。但实践中,村庄规划供给与乡村建设需求仍然存在结构性矛盾。一方面,村庄规划的基本职能、管控权限有限,村庄规划本身不能因外部问题的复杂与多样,“潜意识”地放大职能效力;另一方面,现实中的村庄规划体系庞杂,多头管理问题突出,催生了当下村庄规划的低质量供给,大批规划实践沦为对上级指令的应和。同时,乡村建设行动具有长期性和动态性,而村庄规划更多地应用于一定时段较为固定的空间规划安排,村庄规划难以及时捕捉乡村发展变化和形势需求。因此,加强村庄规划作为推进乡村振兴的基础性工作,需要认识乡村发展特点和村庄规划的局限性。

4.村庄规划推动乡村建设缺乏合适的载体和抓手

村庄规划作为推进乡村振兴的基础性工作,兼具技术性和政策性。首先,村庄规划形式上是一项技术性工作,须通过指标设计、空间测绘、专业制图和数据库技术等呈现村庄规划的理念、目标和内容,且乡村与城市的形态结构存在较大差异,城市规划的技术实践方案并不能简单地嫁接到村庄规划。因此,当前村庄规划的重点难点问题在于“谁来编”“怎么编”,以及如何让村民看得懂、想参与。

其次,村庄规划本质上是一项公共政策,村庄规划推动乡村建设的核心在于规划目标的有效落实,需要一系列能够支撑其落地的政策工具。但是,早期的村庄规划多停留在“纸上画画,墙上挂挂”的表面工作,村庄规划具体落实缺乏合适有效的载体和抓手,以至于在推动乡村建设行动上力不从心。

#### 5.村庄规划在推动乡村建设中同质化现象较为严重

我国农村地域辽阔,不同区域农村差异较大。村庄文化差异最典型的表现是南、中、北的差异;其中,南方地区多为团结型村庄,北方多为分裂型村庄,中部多为分散型村庄。而从经济发展水平来看,村庄结构性差异主要表现在东中西的差异。经济的快速增长和发达便利的交通为东部地区农村带来了更多的工业化机会,农民离土不离乡,进厂不进城;而中西部地区农村的典型特征则为工业化不足,经济以农业为主导,并伴随着大量青壮年劳动力的流失。但就目前村庄规划实际来看,并没有因村庄结构性差异而体现出规划的不同侧重点和主要特征,在规划阶段很难做到“一村一品”。使乡村发展模式和建设形式千篇一律,乡村本土特色和自然属性缺失,许多村庄规划呈现雷同化、套路化、形式化,未能全面体现乡村的地域特色、文化特色、经济特色,很大程度上阻碍了乡村建设可持续发展。

### 四、乡村振兴背景下构建村庄规划体系的基本原则

2019年,中共中央、国务院发布《关于建立国土

空间规划体系并监督实施的若干意见》,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”。从规划层级和内容类型来看,可划分为国家、省、市、县、乡镇五级和总体规划、详细规划、专项规划三类(见图2)。在全面推进乡村振兴背景下,村庄规划体系构建应坚持科学性、适宜性、缓冲性、参与性原则,实现乡村空间布局全面优化。

#### 1.提升村庄规划体系的科学性,保障乡村基本功能

村庄规划是科学推进乡村建设、加强土地利用的重要组成部分,是筑牢乡村产业发展根基,培育农村新产业新业态发展的重要手段。过去的村庄规划主要是以片面地追求经济效益为目标,发展模式大多是以牺牲资源和环境为代价。在全面推进乡村振兴背景下,村庄规划体系构建应坚持统筹城乡、盘活存量、用好增量、提高质量的原则,注重规划的系统性、整体性和科学性。一方面,要基于乡村建设发展趋势,以战略性为引领,提升村庄规划与市县国土空间规划体系衔接;根据乡村产业发展、宅基地、配套设施、生态保护的要求进行规划建设,使规划符合乡村实际,突出地方特色和地域特征,增强村庄规划建设、管理的科学性。另一方面,要探索建立刚性约束和弹性引导相适应的规划传导机制,在不突破永久基本农田、耕地保护红线、生态保护红线等管控要求的前提下,根据不同类型村庄发展需要,结合区位优势和资源禀赋,明确未来乡村建设的发展走向和功能定位,合理规划村庄布局,为乡村建设发展预留充足空间。

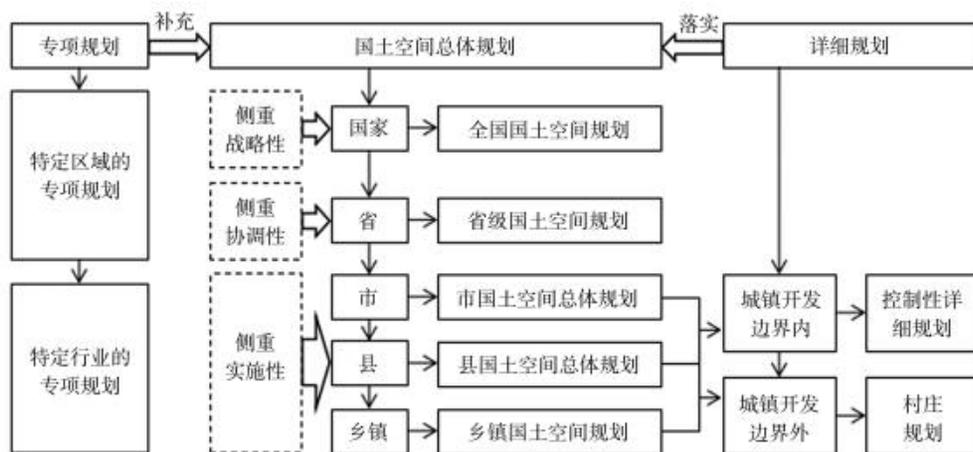


图2 “五级三类”国土空间规划体系

资料来源:作者绘制。

2.加强村庄规划体系的适宜性,提高乡村发展质量

村庄规划编制能否适应乡村振兴的发展需要,关键取决于选址环境的稳定性和资源条件的适宜性。一方面,在空间布局过程中要以村庄用地适宜性评价为基础,按照市、县、乡镇国土空间规划要求,立足乡村发展实际,根据生态优先、全域管控、精明增长的规划逻辑,优化村庄用地布局结构。如节余的农村集体建设用地,可通过全域土地综合整治方式优先用于发展乡村产业,以此扩大村庄建设用地,为未来乡村建设发展提供保障。另一方面,要以多种功能用途为导向,由于不同类型的村庄规划用地启用时间不同,以及农村一二三产业发展定位不同,会对村庄规划用地的需求产生差异。因此,村庄规划编制应在设施分类、选址布局、配置标准、规划指标控制等方面予以系统化统筹,结合乡村产业多元化发展特点,充分发挥土地利用的机会成本,提升村庄规划体系的适宜性。如对农村集体建设用地价值评估,应优先考虑用地限制少,易于规划及适用于不同功能需求的地块,从而优化乡村产业空间结构,推进乡村建设发展。

3.强化村庄规划体系的缓冲性,实现土地集约高效

村庄规划在土地划定到启用期间存在一段“缓冲期”。因此,可遵循维持现状、分类推进、存量优先、适度增量的原则,合理安排村庄规划用地。一是加强村庄规划用地的生态禀赋价值。对于暂不明确具体用途的村庄用地,可采取临时绿化的方式改善乡村生态环境,将生态资源转化为发展优势,推进乡村产业发展与生态文明有机结合。二是严控建设增量,强化土地集约利用。对于暂未启用的村庄规划用地,按照强化农田保护、优化土地布局、提高节约集约的原则,在符合现有行政规划许可、不影响乡村建设长远发展前提下维持现状用途,不得随意新建、改建、扩建,并将乡村“三重空间”特征(物质空间、社会空间、文化空间)与“三生空间”体系(生产空间、生活空间、生态空间)相嵌套,创造性转化和创新性发展乡村空间。三是做好管护与临时利用,优化土地资源配置。在村庄规划用地“缓冲期”内,在不破坏农业生产条件及规划用地性质前提下,土地资源可用于保障村民居住、农村公共公益设施及农村新产业新业态建设需求,拓展乡村

多元化价值,形成生产空间集约高效、生活空间宜居、生态空间优美的乡村空间格局。

4.推动村庄规划体系的参与性,促进乡村均衡发展

由于乡村地域差异明显、基层治理能力相对薄弱,决定了村庄规划工作是一项综合复杂的系统工程,需要采取系统化的方法引导村民主体参与,形成多元共治格局。随着乡村振兴的深入推进,村庄规划正从“单一导向型规划”向“统筹型规划”转变,乡村建设和乡村治理“转型、融合、并进”已成为必然趋势。因此,构建多元主体协同参与的村庄规划体系,既是统筹协调各方利益的客观要求,也是推动村庄规划“自上而下”和“自下而上”相结合的重要支撑。在村庄规划编制过程中,要在遵循资源环境承载力和国土开发空间适宜性的基础上充分尊重村民意愿,形成上下联动、社会协同、村民参与的组织方式科学编制村庄规划。在用地启动开发建设机制上,应坚持村民的主体地位,合理确定土地利用战略目标。同时,通过多方主体参与充分吸收政府、市场、社会、村民等多方力量,形成“上下联动、多元驱动”的村庄规划新格局,推进乡村发展形成多方共识和利益均衡,提升乡村治理能力现代化水平。

## 五、乡村振兴背景下构建村庄规划体系的优化思路

村庄规划体系构建要积极顺应乡村振兴新趋势,将乡村空间扩大到物质空间、社会空间、文化空间三个维度,以乡村全面振兴和村庄现实发展为导向,切实发挥村庄规划对乡村建设行动中的引领支撑作用。在具体思路和方法优化上,村庄规划体系构建应符合新阶段新理念新格局要求,准确把握村庄自身发展规律,积极引入现代规划设计理念,重点从村庄规划布局、规划类型、规划内容、规划方法上明确优化思路。

1.村庄规划布局优化要响应乡村振兴体制机制变革

建立健全乡村振兴制度框架和政策体系,是党中央做出的重大战略决策部署。在全面推进乡村振兴背景下,优化村庄规划布局要以《中华人民共和国乡村振兴促进法》《中华人民共和国国土管理

法》等法律为基础,以相关的行政法规、规章制度和政策措施为支撑,围绕乡村振兴的重大决策部署,编制出可行性与实用性兼具的村庄规划。具体而言,村庄规划功能布局不能仅停留在村庄的管控建设微观层面上,还需要结合村域实际,统筹户籍制度改革、宅基地制度改革和相关经济社会领域改革,重点关注“人、财、物、地、权”在乡村建设中的核心作用,使乡村生产生活生态空间得到优化,资源要素利用效率大幅提升。此外,要进一步强化村庄土地利用管理和用途管制,以土地整治为基础,以节约集约高效用地为导向,以生态保护修复为重点,创新混合用地制度,优化生态空间布局,为培育农村新产业新业态,激发乡村持续发展活力提供用地保障和规划引导。

### 2.村庄规划类型优化要适应综合发展条件与多元需求

我国农村地域辽阔,不同的自然条件、资源禀赋、区位等要素差异决定了村庄地域的复杂性与多样性。明确村庄的功能分类,对于科学编制村庄规划,理清村庄发展思路,助力乡村振兴具有重要现实意义。2018年,中共中央、国务院印发《乡村振兴战略规划(2018—2022年)》,并根据不同村庄的发展现状、区位条件、资源禀赋等,将村庄划分为集聚提升、城郊融合、特色保护、搬迁撤并四种不同类型(见图3)。但目前在具体实践中还存在一些问题和不足,需要结合村庄经济发展以及资源环境禀赋进一步优化村庄规划分类。在有序推动村庄规划分类编制基础上,可适当拓展村庄规划的主要类别,

如围绕粮食安全和生态环境,可增加农业发展类和生态保护类。此外,还可在每个村庄类别的基础上进一步展开细化,如城郊融合类村庄可划分为城中村和城边村两种类型;根据乡村二元结构和转型情况,可分为刚性二元村、弹性二元村和一般远郊村。在优化村庄规划类型及实践路径上,要明确村庄规划编制的科学理论与现实依据,坚持系统性、科学性、可行性分类原则和乡村自然、社会、经济特征,构建村庄类型指标体系,优化村庄规划分类实施的操作流程。同时,在村庄规划过程中还存在不同类型主体需求层次多元化,因此村庄规划分类指标构建应根据社会多元化主体意愿,结合村庄发展实际进行动态调整和完善。

### 3.村庄规划内容优化要耦合乡村建设发展趋势和管治要求

村庄规划体系的构建要建立在以尊重乡村发展规律、提升乡村价值为目标,发挥其在乡村振兴中的凝聚作用。因此,村庄规划内容可从传导性、传承性、创新性方面加以优化。

一是侧重村庄规划的传导性。健全规划实施的传导机制,加强总体规划刚性内容的有效传导,按照“以国土空间规划为依据分区分类实施用途管制”的要求,把“三区三线”划定作为村庄规划的统一框架,实现管控要素自上而下传导落实。此外,村庄规划在刚性要求得以落实的基础上,要合理布局村庄生产、生活、生态用地,以科技创新平台为引领促进乡村基础设施和公共服务发展,提升乡村建设的资源整合效率。



图3 乡村振兴背景下村庄规划体系框架

资料来源:作者绘制。

二是强化村庄规划的传承性。2021年,自然资源部、国家文物局联合印发《关于在国土空间规划编制和实施中加强历史文化遗产保护管理的指导意见》,提出对历史文化遗产及其整体环境实施严格保护和管控。在科学编制村庄规划过程中,要把村庄历史文化资源与乡村建设有机结合起来,将历史文化保护纳入到村庄规划编制和实施中,在保护整体空间形态及传统建筑风貌特色基础上,综合考量乡村建设发展,统筹推进村庄物质空间整体协调性与非物质文化遗产的传承性,促进乡村建设的灵活性与多样性发展。

三是凸显村庄规划的创新性。首先,创新乡村产业规划。以发展现代农业为抓手推进特色农业建设,促进农业与文旅、康养等多产业深度融合;结合农业科技创新方向梳理产业空间需求,以优化区域分工和产业布局为重点,形成功能定位与产业配置相互支撑、相互融合、相互促进的产业空间布局。其次,创新乡村景观规划。以统筹山水林田湖草沙系统治理为主线,依托自然禀赋和特色资源,加强对乡村风貌特色的规划和引导,打造传承乡村精神的田园景观空间体系,形成具有乡土文化、保持乡村建筑特色的景观格局。最后,创新乡村社会治理规划。构建新型村庄治理共同体,凝聚乡村发展社会共识,拓展乡村社会治理空间,形成“外源推动”与“内源驱动”相结合的体制机制,共同推进乡村治理模式变革。

4.村庄规划方法优化要引入现代技术和协调多元关系

村庄规划方法优化主要在于规划的实施方法、评价方法和编制方法。首先,在优化村庄规划实施方法中,数字信息技术是村庄规划有效实施的重要支撑。因此,应大力提升物联网、大数据等信息技术在村庄规划中的应用,进一步加强数字技术向村庄规划前期数据分析和后期实施监管的延伸覆盖。此外,在“多规合一”背景下,多源数据融合将推动村庄规划从编制到实施的全周期管理,应从数据采集、治理、应用等多方面完善乡村信息化数据管理技术,促进地域空间信息全流程与村庄空间规划全过程耦合。其次,在优化村庄规划评价方法中,应在遵循价值规律和市场供求关系基础上,建立“刚性 with 弹性相结合”的动态评价体系,进行全员、全过程、全方位评价,发挥村民在村庄规划中的

主体作用,确保规划评价数据和结果全面而又真实。最后,在优化村庄规划编制方法中,构建多元主体有效协作机制,让规划编制主体“下沉”进村,深入调研,立足农村实际,紧扣农民需求,引导各主体以多样化方式参与村庄规划编制,合力打造共编共建共享共管的乡村国土空间治理新格局。

## 六、结论与讨论

村庄规划作为全面推进乡村振兴,统筹乡村基础设施和公共服务布局,建设宜居宜业和美乡村的重要抓手,对于促进乡村产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕具有重要意义。在“多规合一”的国土空间规划体系、全面推进乡村振兴的大背景下,村庄规划与“应编尽编”的要求还存在较大差距,在乡村产业发展中科学性、实用性、前瞻性不强,与乡村建设需求存在结构性矛盾,缺乏合适的载体和抓手,同质化现象较为严重。因此,村庄规划体系构建要通过提升科学性保障乡村基本功能,加强适宜性提高乡村发展质量,强化缓冲性实现土地集约高效,推动参与性促进乡村均衡发展。在顺应乡村振兴新趋势下,村庄规划体系的优化创新应立足于乡村发展实际,村庄规划布局优化要响应乡村振兴体制机制变革,村庄规划类型优化要适应综合发展条件和多元需求,村庄规划内容优化要耦合乡村建设发展趋势和管治要求,村庄规划方法优化要引入现代技术和协调多元关系。

区域是一个开放的特殊复杂巨系统,村庄规划作为一个长期发展过程,受自然条件、经济发展以及社会、文化等因素综合影响。本文通过基础理论分析探讨了村庄规划在乡村振兴中的作用及关系,但对于村庄规划的效应影响的研究尚未涉及,需要在后续研究中进一步深化和拓展。新时期,如何科学编制村庄规划有效指导乡村建设发展,是一个需要系统思考的问题。在当前乡村转型、城乡融合、乡村振兴、高质量发展的大背景下,“双碳”目标和双循环新发展格局的构建进一步加大了村庄规划编制的复杂性和艰巨性。作为“多规合一”的实用性村庄规划,其规划性质、规划体系、规划内容、实施机制等方面的完善也是一个长期过程,需要不断的实践和探索。此外,乡村聚落空间是各要素集聚的组织节点,村庄规划要注重乡村聚落空间的演变

特征和发展趋势,以适应乡村多功能演化与乡村聚落转型发展的需要,对乡村聚落布局形态进行优化研究,支撑乡村建设高质量发展,最终实现乡村全面振兴。

### 注释

①数据来源:2021年8月25日国务院第三次全国国土调查领导小组办公室、自然资源部、国家统计局发布的《第三次全国国土调查主要数据公报》。

### 参考文献

- [1]张京祥,张尚武,段德罡,等.多规合一的实用性村庄规划[J].城市规划,2022(3).
- [2]顾朝林,张晓明.论县镇乡村域规划编制[J].城市与区域规划研究,2016(2).
- [3]张立.理想空间:镇村国土空间规划[M].上海:同济大学出版社,2022.
- [4]袁源,赵小凤,赵雲泰,等.国土空间规划体系下村庄规划编制的分级谋划与纵向传导研究[J].城市规划学刊,2020(6).
- [5]靳相木,张闯,李乃民.实用性村庄规划的编制实现路径[J].中国土地,2019(10).
- [6]何芳,胡意翕,刘嘉容,等.宅基地人地关系对村庄规划编制与实施影响研究:以上海为例[J].城市规划学刊,2020(4).
- [7]陈美球,郭熙.提高村庄规划实用性的思考[J].中国土地,2022(2).
- [8]张立,李雯琪,张尚武.国土空间规划背景下构建乡村规划体系的思考:兼议村庄规划的管控约束与发展导向[J].城市规划学刊,2021(6).
- [9]谭肖红,袁奇峰,吕斌.城中村改造村民参与机制分析:以广州市猎德村为例[J].热带地理,2012(6).
- [10]李开猛,王锋,李晓军.村庄规划中全方位村民参与方法研究:来自广州市美丽乡村规划实践[J].城市规划,2014(12).
- [11]郭海军,李海波.《黑龙江省村庄规划编制导则》编制思考[J].规划师,2019(S2).
- [12]周国华,吴国华,刘彬,等.城乡融合发展背景下的村庄规划创新研究[J].经济地理,2021(10).
- [13]陈小卉,闫海.国土空间规划体系构建下乡村空间规划探索:以江苏为例[J].城市规划学刊,2021(1).
- [14]赵广英,李晨.国土空间规划体系下的详细规划技术改革思路[J].城市规划学刊,2019(4).
- [15]程茂吉.基于详细规划定位的村庄规划土地用途管制方式和管控重点研究[J].城乡规划,2021(6).
- [16]范颖,苟建汶,李果.城乡融合引领下乡村空间生产与“乡村+”发展路径探讨:成都公园城市城乡融合乡村振兴典型案例的启示[J].农村经济,2021(7).
- [17]贺雪峰.论中国村庄结构的东部与中西部差异[J].学术月刊,2017(6).
- [18]吴方兴,吴铠甫,谢婷.以“多规合一”村庄规划为抓手探索乡村振兴困境和对策[J].国土资源导刊,2022(1).
- [19]刘依杭.村庄规划的“留白”思考[N].河南日报,2021-06-09.
- [20]文剑钢,文瀚梓.我国乡村治理与规划落地问题研究[J].现代城市研究,2015(4).
- [21]刘彦随.中国新时代城乡融合与乡村振兴[J].地理学报,2018(4).
- [22]张磊,叶裕民,孙玥,等.特大城市城乡结合部村庄分类研究与特征分析:以广州市农村地区为例[J].城市规划,2019(6).

## Construction and Optimization of Village Planning System under the Background of Rural Revitalization

Liu Yihang

**Abstract:** As an important part of the territorial spatial planning system, village planning is of great significance to comprehensively promoting rural revitalization and taking the road of Chinese-style modernization. At present, there is still a big gap between village planning and the requirements of “planning as much as possible”, and the scientificity, practicality and forward-looking nature in the development of rural industry are not strong, there are still structural contradictions with the needs of rural construction, lack of suitable carriers and grasps, and the phenomenon of homogenization is more serious. In the context of comprehensively promoting of rural revitalization, the construction of village planning system should adhere to the principles of scientificity, suitability, buffering and participation, accurately grasp the development law of the village itself in accordance with the requirements of the new stage, the new concept the and new pattern, actively introduce modern planning and design concepts, focus on village planning layout, planning type, planning content, planning method to clarify optimization ideas, and promote the high-quality development of rural construction.

**Key Words:** Rural Revitalization; Village Planning; Rural Construction; Land and Space Planning

(责任编辑:文 锐)

【城市经济研究】

# 统一大市场背景下长江经济带数字经济与经济韧性 耦合协调发展研究\*

童素娟 赵俊威 金雪军

**摘要:**在建设统一大市场背景下,基于2011—2019年长江经济带三大城市群70个城市的面板数据,采用熵值法、马尔科夫链、变异系数法等方法厘清数字经济和经济韧性耦合度的时空分异特征,并利用Tobit模型分析其影响因素,结果表明:①三大城市群数字经济和经济韧性均保持稳定上涨状态,且空间分布特征相似,长三角城市群发展指数和增速明显领先于长江中游城市群和成渝城市群。②三大城市群数字经济和经济韧性耦合度逐年改善,城市群内部差异缩小明显,城市群间差异呈先减小后增大趋势;研究期内耦合度三城市群在均衡发展、空间关联、状态转移演变方面表现出不同的演变特征。③城镇化水平、经济集聚、产业结构和人口密度均是影响三大城市群两系统协调发展的重要因素,对外开放水平、政府干预程度对不同城市群的影响存在差异。

**关键词:**数字经济;经济韧性;协调发展;城市群

**中图分类号:**F293 **文献标识码:**A **文章编号:**2095-5766(2023)02-0108-12 **收稿日期:**2022-10-21

**\*基金项目:**国家自然科学基金青年基金立项项目“养老金‘并轨’改革的收入再分配效应研究:内在机理、实证分析与政策优化”(71904176);浙江省自然科学基金立项项目“机关事业单位养老金双轨制改革的收入再分配效应研究——基于浙江省的实证分析”(LQ19G03002);浙江省软科学重大项目“区域创新重大空间布局 and 重大平台专项研究”(2020C15004);浙江省软科学重点项目“全球价值链重构与高质量产业集群研究——链长制的全球价值链视角”(2021C25039)。

**作者简介:**童素娟,女,浙江科技学院经济与管理学院副教授,硕士生导师(杭州 310023),浙江大学经济学院博士后(杭州 310058)。

赵俊威,男,浙江科技学院经济与管理学院硕士生(杭州 310023)。

金雪军,男,浙江大学经济学院教授,博士生导师(杭州 310058)。

## 一、引言

当前,大力推进我国统一大市场建设已成为构建形成“国内大循环为主体、国内国际双循环”新发展格局的重要支撑力量。2022年4月10日,国务院公布了《关于加快建设全国统一大市场的意见》,明确提出加快建立全国统一的市场制度规则,打破地

方保护和市场分割,打通制约经济循环的关键堵点,促进商品要素资源在更大范围内畅通流动的要求。如何实现市场从“量变”到“质变”的飞跃,成为当前我国统一大市场建设中面临的一大难题。统一大市场的实现意味着要直面市场分割、政策倾斜和贸易壁垒等众多区域失衡问题,需要在政府、市场多方面做出相应调整,这会对区域经济系统带来冲击。而经济韧性能够通过调整和转型,来激发各类市场主

体的适应力、恢复力和创造力,从而化解外部冲击造成的负面影响。另外,数字经济借助信息技术改变了传统的市场交换关系,其虚拟化和超地域性打破了交换环节中的市场壁垒,促进了市场一体化形成。因此,发挥好数字经济在资源配置中的积极作用以及经济韧性在外界冲击时的应变调整能力成为当下统一市场做“大”、做“强”的迫切需要。

经济带建设有助于打通当前经济发展中存在的堵点、断点,促进要素和商品在生产、分配、流通和消费各环节的有机衔接,助力国内统一大市场加快形成。长江经济带是党中央提出的重大发展战略区域,应当在全国统一大市场建设中扛起先试先行责任。2016年,国务院在《长江经济带发展纲要》中确立了长江经济带“一轴、两翼、三极、多点”的发展新格局,其中“三极”指的是长江三角洲城市群、长江中游城市群和成渝城市群。2020年,“十四五”规划中提出了加快数字化发展、打造数字经济新优势,以及建设韧性城市和健全区域协调发展体制机制等一系列战略部署。

基于此,本文在全国统一大市场背景下,聚焦于分析长江经济带三大城市群数字经济、经济韧性及两者耦合度的时空演变特征和影响因素,揭示长三角、长江中游、成渝三城市群的数字经济和经济韧性发展现状,以期为城市群一体化高质量发展提供建议。本研究的边际贡献在于:第一,在结合现有研究的基础上分别构建了数字经济和经济韧性综合评价体系,来实现城市群间和城市群内部的对比分析;第二,从均衡发展、状态转移、空间关联视角深入剖析了数字经济和经济韧性耦合时空分异特征;第三,分析三城市群数字经济与经济韧性的互动机制及耦合影响因素,有助于提出实现两者协同发展的针对性建议。

## 二、文献综述与耦合机理

发展数字经济与提升经济韧性是当前我国实现经济高质量发展的重要途径,是推进统一大市场建设的重要力量。数字经济和经济韧性概念被提出以来,学者们对数字经济与经济韧性的研究涉及评价、内涵、影响因素与机理等多个方面,但缺乏从耦合协调发展的视角研究数字经济与经济韧性两系统的关系。分析两个系统的双向互馈机制,是实

现数字经济与经济韧性协调发展、相互促进格局的重要前提。

### (一)数字经济与经济韧性评价

经济韧性是地区经济高质量发展的重要衡量指标,是经济系统应对外来冲击以维持或改善原有经济运行模式的能力。2002年,Reggiani首次将“韧性概念”从生态学领域引入空间经济学研究领域。随后,经济韧性作为一个新兴的话题,国外众多学者开始分析经济韧性的理论内涵,并从抵御力、恢复力、适应力和更新力等方面进一步对地区经济韧性展开测度评价,如Martin、Brown等的研究。近年来,中国经济展现出的强劲经济韧性成为应对内外部不确定性冲击并实现稳定增长的重要支撑力量,国内学者也围绕经济韧性现状及影响展开诸多研究,但在评价测度方面至今仍存在较多的争议之处,例如徐媛媛和王琛利用地区敏感度指数来测度浙江和江苏经济韧性,张平等从市场效率、政府效率、公共服务三个维度,构建了包含15项指标体系的经济韧性评价指标体系测度中国经济韧性,孙慧等则是从抵抗恢复压力、适应调节状态、治理转型响应三个方面综合评价西部地区经济韧性。

数字经济是指使用数字化的知识和信息作为关键生产要素、以现代信息网络作为重要载体、以信息通信技术的有效使用作为效率提升和经济结构优化的重要推动力的一系列经济活动。目前针对数字经济的研究已经取得较多成果。关于数字经济的评价比较具有代表性的是赵涛提出的从互联网普及率、互联网用户数、普惠金融指数、互联网产出、互联网从业人员数五个方面进行测度,此外杨丹等从数字基础设施、数字技术进步与数字产业发展方面设计指标体系,构建了数字经济评价体系。

### (二)数字经济与经济韧性耦合机理

目前,关于数字经济和经济韧性两者耦合性分析的研究较少,现有文献主要集中于数字经济与经济韧性两者的单独研究,例如对数字经济与数据要素市场建设、技术创新、资源配置、产业链等因素展开实证分析。经济韧性会受到财政分权、产业集聚、战略耦合等因素的影响,数字经济与经济韧性两者间实际上存在互为前提、相辅相成的关系。与此同时,张跃胜等指出我国数字经济和经济韧性均存在区域特色,盲目地发展数字经济,反而会导致城市经济韧性不增反减的现象。

数字经济发展是经济韧性的重要支撑,是经济韧性提升的新引擎。首先,数字经济规模与结构跃升是增强经济体的抵抗力与经济复苏力的重要条件,还能通过提高要素资源重组能力及运行效率,来增强经济体的创新转型力和适应力。其次,数字经济的崛起改变了传统的经济发展模式,涌现出众多新业态、新模式,在加大地区间企业竞争的同时,也提供了更多的经济发展机会。地方政府也相继出台激励数字技术创新、推进数字基础设施建设以及释放数字经济发展动能等政策,有效推动了区域创新,激发了创业活力和驱动了产业结构优化升级,从而对经济韧性产生了积极影响。

经济韧性提升是数字经济的重要保障,是数字经济发展的内在动力。虽然数字经济在现阶段我国经济的各个领域均展现出强劲的动力,但地区间数字经济发展所需要的人才、金融、基础设施等因素存在较大差异,数字经济可能会对区域经济带来负面冲击的同时,也严重制约了其自身的发展。经济韧性表现为地区经济在面临内外部冲击时所展现出的发展性、稳定性和创新性。经济体的发展能力为地区数字经济发展提供了良好的外部条件,

经济体的稳定性成为保障数字经济与实体经济深度融合的重大支撑,经济体的创新能力能够让数字经济发展更好地结合区域特征,从而发展地区优势、激发数字经济发展潜力。

### 三、研究方法和数据来源

本研究从多个维度构建综合评价指标体系,以客观评价长江经济带三大城市群数字经济与经济韧性耦合协调发展水平,同时采用熵值法、耦合度模型和空间自相关模型等方法,来探究长江经济带三大城市群数字经济与经济韧性耦合度、协调发展度演变特征及影响因素。

#### (一) 指标体系构建

在借鉴现有研究成果的基础上,根据数字经济与经济韧性的内涵、特征,结合长江经济带所处的区位条件以及发展现状,遵循指标选取系统性、科学性、综合性等原则,分别构建数字经济与经济韧性的综合评价指标体系(见表1)。具体来说,数字经济指标体系从互联网发展水平和金融发展水平两个层面进行测度。经济韧性指标体系由发展力、

表1 数字经济和经济韧性水平综合评价指标体系

目标层	系统层	指标层	权重	单位	属性
经济韧性	发展力	人均地区生产总值	0.0790	元	+
		万元GDP能耗	0.0064	吨标准煤/元	-
		贸易开放度	0.1649	%	+
		地均投资规模	0.0367	万元/m <sup>2</sup>	+
		地均消费规模	0.0412	万元/m <sup>2</sup>	+
	稳定力	职工平均工资	0.0435	元	+
		金融贷存比	0.0164	%	-
		财政收支比	0.0363	%	+
		城镇登记失业率	0.0035	%	-
	创新力	人均人民币存款余额	0.0962	元	+
		科学技术财政支出占比	0.0864	%	+
		万人专利授权量	0.1910	件	+
		万人普通高校在校生数	0.1270	人	+
数字经济	互联网发展水平	科学技术从业人员占比	0.0715	%	+
		每百人互联网用户数	0.2267	人	+
		计算机与软件从业人员占比	0.2887	%	+
		人均电信业务量	0.2370	元	+
	金融发展水平	每百人移动电话用户数	0.1492	人	+
		数字普惠金融指数	0.1084	-	+

数据来源:《中国城市统计年鉴》、北京大学数字金融研究中心、EPS数据库及各地级市统计年鉴与社会发展统计公报,对于部分年份的缺失数据,采用算术平均法、插值法填充。

稳定力、创新力三个层面构成,其中:发展力是根据经济发展过程中主要面临消费、投资、进出口以及能源消耗的问题,考虑到各城市行政区域面积的差异,采用人均地区生产总值、万元GDP能耗、地均投资规模(全社会固定资产投资/建成区面积)、地均消费规模(全社会消费品总额/建成区面积)、贸易开放度(进出口总额/GDP)来测度,能源消耗量通过液化石油气、电、天然气消耗量计算得出。稳定力是经济系统发展中应对外界因素冲击时体现的防御能力,其中金融贷存比(年末金融机构贷款总额/存款总额)体现的是金融机构资金合理性,财政收支比(财政支出/财政收入)体现的是政府财政稳定性,城镇登记失业率、职工平均工资和人均人民币存款余额体现的是居民的就业和收入水平。创新力是经济系统在复杂多变的外界环境中体现的应变能力,主要通过科学技术财政支出占比(科技支出/财政支出)、万人专利授权量、万人普通高校在校生数、科学技术从业人员占比(科学技术从业人员/城镇单位就业人员)来测度。

同时,为减少价格变动的干扰,增加评价指标在不同年份的可比性,以2010年为基期,用固定资产投资价格指数对固定资产投资进行平减,其余价值指标使用所在省份GDP平减指数进行平减。

## (二)研究方法

### 1. 熵值法

通过常见的熵值法确定各评价指标的权重系数,分别计算出数字经济和经济韧性综合评价指数,不仅能保留大部分指标的原始信息,还能有效避免主观因素的干扰,具体计算步骤如下:

指标标准化处理——对三级指标中的正向指标和负向指标分别进行标准化处理,具体方法如下:

$$\text{正向标准化: } y_{ijk} = (x_{ijk} - x_{\min}) / (x_{\max} - x_{\min}) \quad (1)$$

$$\text{负向标准化: } y_{ijk} = (x_{\max} - x_{ijk}) / (x_{\max} - x_{\min}) \quad (2)$$

上式中,  $i=1, 2, \dots, m; j=1, 2, \dots, n, k=1, 2, \dots, h$ , 分别代表城市、指标和年份;  $x_{\max}, x_{\min}$  分别为第  $j$  项指标的最大值、最小值,  $y_{ijk}$  为  $i$  城市第  $j$  项指标第  $k$  年的标准化值;

$$\text{计算 } y_{ijk} \text{ 的权重: } z_{ijk} = y_{ijk} / \sum_{i=1}^m \sum_{k=1}^h y_{ijk}; \quad (3)$$

计算第  $j$  项指标的熵值:  $e_j = -k \sum_{i=1}^m \sum_{k=1}^h z_{ijk} \cdot \ln z_{ijk}$  ( $i=1, 2, \dots, m; k=1, 2, \dots, h$ ), 其中  $k=1/\ln mh$ ; 规定  $z_{ijk}=0$  时, 令  $z_{ijk}=0.00001$ ;  $(4)$

$$\text{计算第 } j \text{ 项指标的权重: } w_j = \frac{1 - e_j}{n \cdot \sum_{j=1}^n e_j}; \quad (5)$$

计算  $i$  城市第  $k$  年的数字经济或经济韧性综合

$$\text{得分: } u_{ih} = \sum_{j=1}^n w_j \cdot y_{ijk} \quad (6)$$

### 2. 耦合度模型

本文借鉴逯进等的方法,引入系统发展模型、系统协调模型和耦合模型,对三大城市群的数字经济与经济韧性的发展度、协调度和耦合度进行测算,并分析其时空演变特征,具体模型如下:

$$T = \lambda u_1^\alpha u_2^{1-\alpha} \quad (7)$$

$$C = \left[ \frac{4u_1 u_2}{(u_1 + u_2)^2} \right]^2, C_v = \sqrt{2(1-C)} \quad (8)$$

$$D = \sqrt{C \times T} \quad (9)$$

式(7)、式(8)中,  $u_1, u_2$  分别为数字经济和经济韧性发展指数,  $T$  为数字经济与经济韧性综合发展指数;  $\alpha, 1-\alpha$  代表数字经济和经济韧性在总系统中的重要程度,  $\lambda$  为外生变量, 此处令  $\alpha=0.5, \lambda=1$ ;  $C$  为协调度指数,  $C_v$  为偏离系数,  $C, C_v \in [0, 1]$ , 当  $C_v$  越小时  $C$  越大, 表明数字经济和经济韧性间偏离程度小, 协调性好。式(9)中,  $D$  为耦合度指数, 测度的是系统间相互作用、相互影响程度, 参考相关文献, 将耦合度划分为六种类型: 严重失调(0-0.2)、中度失调(0.2-0.4)、濒临失调(0.4-0.5)、勉强耦合(0.5-0.6)、良好耦合(0.6-0.8)、优质耦合(0.8-1)。

### 3. 空间自相关模型

选取全局自相关和局部自相关模型分析长江经济带三大城市群经济韧性和数字经济耦合度的空间关联情况, 公式如下:

全局空间自相关: Moran's

$$I = \frac{n \cdot \sum_{i=1}^n \sum_{j=1}^n w_{ij} (x_i - \bar{x})(x_j - \bar{x})}{\sum_{i=1}^n \sum_{j=1}^n w_{ij} \sum_{i=1}^n (x_i - \bar{x})^2} \quad Z = \frac{I - E(I)}{\sqrt{VAR(I)}} \quad (10)$$

局部空间自相关: Moran's

$$I_i = \frac{x_i - \bar{x}}{S^2} \cdot \sum_{j=1}^m w_{ij} (x_j - \bar{x}) \quad S^2 = \frac{\sum_{j=1, j \neq i}^m (x_j - \bar{x})^2}{n-1} \quad (11)$$

式(10)、式(11)中,  $I$  反映要素在研究区域内的关联程度;  $I_i$  反映每个城市与相邻城市的要素相关特征;  $n$  为城市数;  $m$  为  $i$  邻近城市数;  $w_{ij}$  为空间权重矩阵, 当两城市邻接时,  $w_{ij}$  为 1, 反之为 0;  $x_i$  和  $x_j$  为城市

$i$ 和城市 $j$ 的耦合度; $\bar{x}$ 为耦合度均值; $Z$ 表示全局莫兰指数的显著性水平, $S^2$ 表示方差。

#### 4.数据来源和处理

考虑到数据的完整性与可得性,本文以长江经济带中长江三角洲、长江中游、成渝三大城市群70个城市为研究对象,时间为2011—2019年,数据来源于《中国城市统计年鉴》、北京大学数字金融研究中心、EPS数据库及各地级市统计年鉴与社会发展统计公报。由于仙桃、潜江和天门三市数据缺失严重,故予以剔除,对于部分年份的缺失数据,采用算术平均法、插值法填充。

### 四、结果分析

根据熵值法测算结果,从总体情况、耦合度和协调发展度时空演变特征三方面对长江经济带三大城市群数字经济与经济韧性指数展开具体分析。

#### (一)总体情况分析

从图1可以看出,2011—2019年长江经济带三大城市群数字经济指数增长速度明显快于经济韧性指数,两者的变异系数整体上均呈现出下降的趋势。具体来看,研究期内三大城市群经济韧性综合指数从0.1475持续增长至0.2255,变异系数从0.6724下降至0.5356;数字经济综合指数从0.1168持续增长至0.2915,变异系数从0.7071下降至0.4621。在国家“区域一体化”和“信息化”发展战略的指引下,长江经济带数字经济和经济韧性发展外部环境良好,数字经济和经济韧性在整体水平上获得较大的提升,区域协同发展取得一定成效,但各地区数字经济和经济韧性发展内部差距大的情况

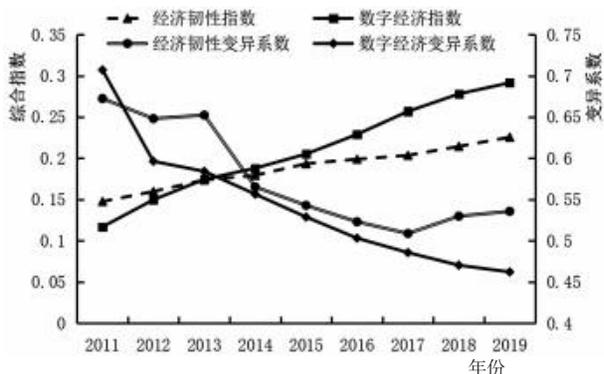


图1 2011—2019年长江经济带三大城市群数字经济和经济韧性发展综合指数及变异系数  
资料来源:作者绘制。

依旧严峻。

#### (二)耦合度时空演变特征

利用耦合度模型计算出数字经济和经济韧性的耦合度,同时结合耦合度分类标准,选取2011年、2015年、2019年为研究截面分析三大城市群各个类型的耦合度分布情况,结果见表2所示。

可以看出,长江经济带三大城市群数字经济与经济韧性耦合度虽然均在期初的基础上不断强化,但只有部分地区实现“失调—耦合”的转变。2011年,经济韧性和数字经济耦合度较低,70%以上的城市属于中度失调类型且主要集中在长江中游和成渝城市群。2011—2015年耦合度发展较为缓慢,长三角城市群中度失调类型减少了7个,勉强耦合和良好耦合类型增多,长江中游城市群中度失调类型数量减少了5个,成渝城市群变动幅度不大,此外仅有长三角地区的1个城市在2011年达到了良好耦合;2015—2019年是耦合度发展的快速阶段,中度失调类型城市数量显著减少,长三角、长江中游、成渝城市群中度失调数量分别从2011年的4个、21个、13个减少至2015年的1个、7个、11个,长三角城市勉强耦合、良好耦合城市数量(19个)明显高于长江中游(3个)和成渝城市群(1个);研究期内,不论是耦合类型数量还是耦合度发展速度,各城市群间步骤不一,长三角城市群明显处于领先地位。

表2 2011年、2015年、2019年三大城市群耦合类型分布情况

年份	地区	中度失调	濒临失调	勉强耦合	良好耦合
		0.2-0.4 数量(个)	0.4-0.5 数量(个)	0.5-0.6 数量(个)	0.6-0.8 数量(个)
2011	长三角	11	9	4	2
	长江中游	26	1	1	0
	成渝	15	1	0	0
2015	长三角	4	9	7	6
	长江中游	21	4	2	1
	成渝	13	2	1	0
2019	长三角	1	6	8	11
	长江中游	7	18	1	2
	成渝	11	4	0	1

数据来源:作者计算、归类所得。

接下来从均衡发展、空间关联、状态演变三方面对数字经济和经济韧性耦合度展开具体分析。

均衡发展方面:三大城市群数字经济与经济韧性耦合度持续平稳提升。从表3可以看出:三大城市群耦合度始终保持长三角城市群>长江中游城市群>成渝城市群的格局特征,年均值分别为0.5087、

0.3783、0.3456,即长三角城市群整体处于勉强耦合水平,长江中游和成渝城市群整体处于中度失调水平;2011—2019年,三大城市群间耦合度变异系数先减小后增大,说明三大城市群区域间差距并没有因耦合度的提升而逐渐缩小;各城市群内部耦合度变异系数均有减小,说明各城市群内部差距有所改善,其中长三角城市群和长江中游城市群内部差距缩小明显,期末变异系数相较于基期水平下降幅度分别为26.3%、33.2%,相对而言,成渝城市群变异系数波动大,减少幅度小。

空间关联方面:三大城市群数字经济和经济韧性耦合度整体空间集聚性呈“减弱—增强—稳定”特征。由表4所可知,2011—2019年耦合度的全局Moran's I指数一直为正,并通过了1%的显著性检验,表明研究期内耦合度存在显著的正相关,且莫兰指数呈“减少—增大—不变”的趋势,在2014年为

表3 2011—2019年三大城市群耦合度和变异系数

年份	区域内						区域间 变异系数
	长三角		长江中游		成渝		
	耦合度	变异系数	耦合度	变异系数	耦合度	变异系数	
2011	0.4229	0.2649	0.2808	0.2481	0.2811	0.2317	0.2496
2012	0.4560	0.2341	0.3239	0.2062	0.3069	0.2054	0.2252
2013	0.4849	0.2338	0.3515	0.1967	0.3257	0.2204	0.2206
2014	0.4934	0.2124	0.3680	0.1912	0.3432	0.2228	0.2006
2015	0.5132	0.2019	0.3866	0.1781	0.3595	0.2059	0.1955
2016	0.5290	0.1938	0.4026	0.1725	0.3668	0.1916	0.1969
2017	0.5441	0.1856	0.4185	0.1665	0.3693	0.2005	0.2031
2018	0.5593	0.1944	0.4296	0.1669	0.3755	0.2227	0.2077
2019	0.5752	0.1953	0.4428	0.1657	0.3822	0.2023	0.2115
均值	0.5087	0.2129	0.3783	0.1880	0.3456	0.2115	0.2101

数据来源:作者计算所得。

最低值的0.445后逐渐上升至2017年的0.487后保持不变。

表4 2011—2019年耦合度全局Moran's I指数及检验

年份	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Moran's I	0.492	0.507	0.458	0.445	0.446	0.47	0.487	0.487	0.487
Z	6.352	6.549	5.931	5.753	5.769	6.064	6.271	6.266	6.273
P	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000

数据来源:作者计算所得。

根据局部莫兰指数绘制LISA集聚图来识别长江经济带三大城市群数字经济与经济韧性的空间关联特征(见图2)。研究期内:“高高”集聚类型,即本地区 and 相邻城市耦合度均较高,均稳定集中在长三角城市群内,表明耦合度较高的地区通过先进的科学技术、数字化转型发展等方式带动了周围区域的发展进步;“低低”集聚类型,即本地区 and 相邻城市耦合度均较低,具有显著的正向空间相关性,2011年,该类型较少且零散分布于自贡、九江、抚州

地区,到2015年集中分布于成渝城市群地区重庆、泸州、乐山、南充等10个城市,其中该地区绵阳、重庆由“高低”类型发展至“低低”类型,该类型地区因受交通、地理位置等因素阻碍,经济、科技发展不理想,制约了耦合水平的提升;“低高”集聚类型,即本地区耦合度低,而相邻城市耦合度高,该类型城市仅有宣城、南通、滁州3个城市,受到周围“高高”类型城市的虹吸效应影响,劳动力、资本的大量流失,制约了自身发展。

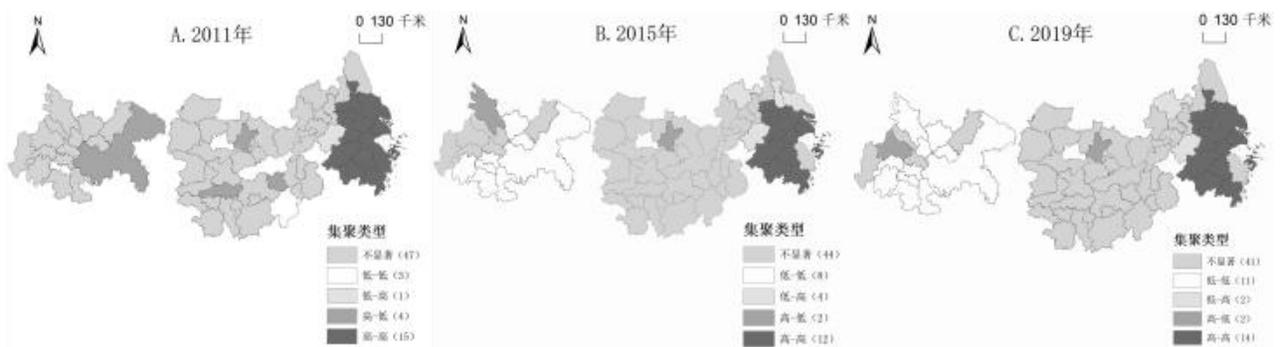


图2 2011年、2015年、2019年局部空间自相关LISA集聚分布图

资料来源:作者绘制。

状态演变方面:三大城市群数字经济与经济韧性耦合度表现出路径依赖性,主要以保持原状态或向相邻状态转变为主。由表5可知:三大城市群对角线上数值远大于其他值,最小为0.7143,最大为1,同时非对角线上的最大值为14.29%,说明各城市群保持原有状态的概率最低为71.43%,各城市出现状态转移的概率很低,存在着明显的内部趋同性和格局稳定性;只有成渝城市群对角线下方数值不为0,表明除成渝地区有出现耦合度状态下降的情况,其他地区耦合状态均保持现状或上升的趋势;长三角城市群良好耦合状态保持不变概率为1,成渝城市群中度失调状态保持不变概率为96.26%,说明三大城市群存在着明显的“马太效应”,这同时也是三大城市群耦合度发展存在空间差异性的重要原因。

(三)协调发展度时空演变特征

为了对高效提升数字经济和经济韧性耦合度提出更具有针对性的建议,进一步分析长江经济带三大城市群两系统的耦合类型分布特征,探讨制约数字经济与经济韧性耦合的原因。根据发展度和协调度与当年所有地区均值的对比,将耦合特征类型划分为四类:A类,高发展度高协调度;B类,高发展度低协调度;C类,低发展度高协调度;D类,低发展度低协调度。

根据耦合度的种类划分标准对2011年、2015年、2019年数字经济与经济韧性的耦合情况进行可视化处理(见图3),以反映长江经济带三大城市群空间差异特征。

长三角城市群:耦合类型分布集中,整体波动幅度小。从图a1、图a2、图a3中可以看出:2011—2019年,长三角城市群一直是高发展度高协调度耦合类型的主要集聚地,并且集聚在东南沿海地区,而这些地区不论是数字基础设施还是经济发展水平都领先于其他内陆地区,2019年高发展度高协调度耦合地区有上海、浙江全域和合肥、南京、苏州等18个城市,占城市总数的69%;合肥、铜陵、南通和镇江虽然发展水平高,但协调度不够稳定,呈“高一低—高”协调度的演变趋势;只有2011年的盐城和泰州、2015年的马鞍山和芜湖、2019年的安庆处于低发展度低协调度耦合类型。

长江中游城市群:耦合类型分布零散,空间差异显著。从图b1、图b2、图b3中可以看出:2011—2019年,长江中游城市群中仅有武汉、南昌、长沙3

表5 2011—2019年三大城市群耦合度马尔科夫状态转移矩阵

城市群	等级	城市个数	中度失调	濒临失调	勉强耦合	良好耦合
长三角	中度失调	41	0.7500	0.2500	0.0000	0.0000
	濒临失调	76	0.0000	0.8143	0.1857	0.0000
	勉强耦合	63	0.0000	0.0000	0.8364	0.1636
	良好耦合	54	0.0000	0.0000	0.0000	1.0000
长江中游	中度失调	169	0.8773	0.1227	0.0000	0.0000
	濒临失调	60	0.0283	0.9286	0.0476	0.0000
	勉强耦合	15	0.0000	0.0000	0.8571	0.1429
	良好耦合	7	0.0000	0.0000	0.0000	1.0000
成渝	中度失调	118	0.9626	0.0374	0.0000	0.0000
	濒临失调	18	0.0000	0.8571	0.1429	0.0000
	勉强耦合	7	0.0000	0.1429	0.7143	0.1429
	良好耦合	1	0.0000	0.0000	0.0000	1.0000

数据来源:作者计算所得。

个省会城市表现出高发展度和高协调度耦合,并没有发挥出中心城市对省内其他地区的辐射带动作用,大部分城市处于低发展度耦合水平且分布零散;研究期内,荆门、益阳、娄底、吉安、宜春等城市在年平均协调度上下波动,仅有景德镇一直处于低发展度低协调度水平,新余2019年由低发展度高协调度转为高发展度低协调度耦合类型。

成渝城市群:耦合类型断层明显,两极化趋势加剧。从图c1、图c2、图c3中可以看出:2011—2019年,成渝城市群中除成都保持在高发展度高协调度耦合类型外,其余城市逐步沦为低发展度低协调度耦合类型,极化现象显著;重庆耦合类型发生明显的转变,这与其丘陵、山地为主的地貌特征以及产业结构有很大的关系,数字经济和经济韧性受到约束条件多,严重制约两者发展进程的同时也出现协调度降低情况,表现出“高发展度低协调度—低发展度高协调度—低发展度低协调度”的演变特征;此外,2015年没有地区处于高发展度低协调度耦合类型,2019年除达州外没有低发展度高协调度和高发展度低协调度耦合类型地区。

总体上,三大城市群数字经济和经济韧性耦合类型具有明显的差异,区域内部也呈现不同的演变特征。高发展度高协调度耦合类型主要分布于省会城市、直辖市以及长三角内东南沿海等经济发达地区,高发展度低协调度耦合类型占比较少,低发展度高协调度和低发展度低协调度类型在长江中游城市群、成渝城市群中占比较大;仅有少部分地

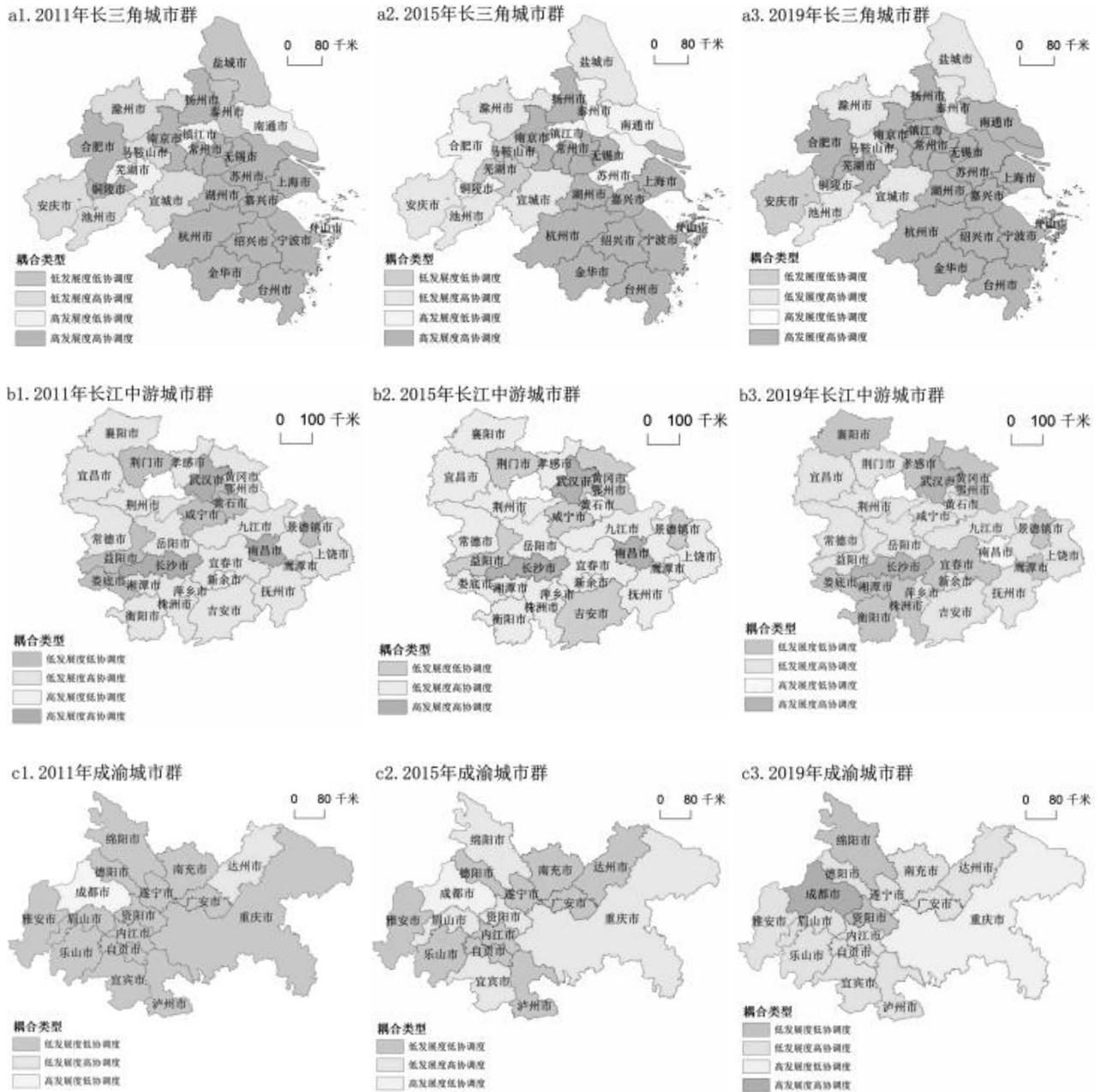


图3 2011年、2015年、2019年长江经济带三大城市群数字经济和经济韧性协调发展类型时空分布格局  
资料来源:作者绘制。

区实现由低发展度向高发展度类型转变,数字经济或经济韧性任何一方发展滞后都将降低整体发展水平。

### 五、影响因素分析

经济韧性和数字经济耦合是系统内、外多重因素作用的结果,同时数字经济发展能够通过技术渗透推动产业结构调整、优化资源配置等方式来增强经济韧性,而经济韧性也能反哺数字经济发展,良好的经济环境以及有效的要素配置支撑,提升了数

字经济领域创新创业活跃度。通过引入Tobit模型分析数字经济和经济韧性的相互影响以及耦合发展的影响机制,构建如下计量模型:

$$Digital_{it} = Cons_0 + \alpha_1 RX_{it} + \alpha_2 control_{it} + \varepsilon_{it} \quad (12)$$

$$RX_{it} = Cons_1 + \beta_1 Digital_{it} + \beta_2 control_{it} + \varepsilon_{it} \quad (13)$$

$$Coupl_{it} = Cons_2 + \gamma_1 control_{it} + \varepsilon_{it} \quad (14)$$

上式中,  $RX_{it}$ 、 $Digital_{it}$ 、 $Coupl_{it}$  分别为经济韧性指数、数字经济指数、数字经济和经济韧性的耦合度,  $Cons$  为常数项,  $\alpha_i$ 、 $\beta_i$ 、 $\gamma_i$  为各影响因素回归系数,  $\varepsilon_{it}$  为随机扰动项,  $control_{it}$  为其他可能对被解释变量产生影响的变量,包括城镇化水平(Urb),以非农人口

占总人口比重度量;对外开放水平(Open),以外商直接投资占GDP比重度量;经济集聚水平(Gather),以单位城市土地面积非农产值度量;政府干预程度(Gov),以地方一般财政预算支出占GDP比重度量;人口密度(Pop),以单位城市土地面积年末人口数度量;产业结构水平(Struc);以第三产业增加值占GDP比重度量。

从各城市群内部分析数字经济与经济韧性的相互影响以及耦合度的影响因素。如表6所示,模型1、模型4、模型7对应式(12),为数字经济对经济韧性的影响;模型2、模型5、模型8对应式(13),为经济韧性对数字经济的影响;模型3、模型6、模型9对应式(14),为其他相关因素对耦合度的影响。

表6 数字经济和经济韧性互动机制及其耦合度影响因素分析

解释变量	模型1	模型2	模型3	模型4	模型5	模型6	模型7	模型8	模型9
	长三角城市群			长江中游城市群			成渝城市群		
	经济韧性	数字经济	耦合度	经济韧性	数字经济	耦合度	经济韧性	数字经济	耦合度
Digital	0.614*** (13.954)			0.607*** (17.652)			0.266*** (5.102)		
RX		0.740*** (13.954)			0.911*** (17.652)			0.576*** (5.102)	
Urb	0.091*** (4.041)	0.085*** (3.383)	0.243*** (10.410)	-0.004 (-0.383)	0.074*** (5.824)	0.132*** (7.115)	0.032 (1.089)	0.282*** (7.633)	0.249*** (7.370)
Pop	-0.074 (-0.708)	-0.634*** (-5.955)	-1.043*** (-9.644)	-0.044 (-1.220)	-0.037 (-0.837)	-0.226*** (-3.303)	-0.323** (-2.411)	-0.835*** (-4.425)	-1.312*** (-7.589)
Gather	0.015*** (4.004)	0.014*** (3.434)	0.043*** (11.156)	0.009*** (4.182)	-0.001 (-0.286)	0.024*** (6.019)	0.038*** (4.240)	0.081*** (6.646)	0.113*** (12.337)
Open	0.323* (1.965)	-0.025 (-0.135)	0.393* (1.955)	0.979*** (7.237)	-0.454** (-2.523)	1.492*** (5.942)	0.816*** (4.156)	-1.560*** (-5.643)	0.122 (0.453)
Gov	-0.282*** (-4.298)	0.074 (0.994)	-0.429*** (-5.394)	-0.128*** (-2.883)	-0.014 (-0.263)	-0.278*** (-3.363)	0.009 (0.270)	0.038 (0.812)	0.048 (1.044)
Struc	-0.038** (-2.506)	0.144*** (10.299)	0.141*** (9.582)	-0.007 (-0.691)	0.082*** (7.602)	0.147*** (9.772)	0.009 (1.077)	0.063*** (5.295)	0.050*** (4.425)
Cons	0.100*** (7.786)	-0.074*** (-4.903)	0.320*** (20.233)	0.042*** (4.174)	-0.038*** (-2.997)	0.218*** (11.211)	0.041*** (3.708)	-0.032* (-1.915)	0.229*** (14.370)

注:括号内为标准差;\*、\*\*和\*\*\*分别表示在10%、5%和1%上显著。

数据来源:作者计算所得。

根据表6结果得出以下结论。

第一,数字经济与经济韧性之间存在显著的互促效应,但对不同城市群的影响存在差异。表6模型1、模型4、模型7说明,数字经济发展水平每提升1%,对长三角、长江中游、成渝城市群的耦合度边际影响系数分别为0.614、0.607、0.266,均通过了1%显著水平;经济韧性提升同时也有利于数字经济发展,模型2、模型5、模型8反映的是经济韧性对数字经济的正向促进作用,其系数分别为0.740、0.911、0.576,均通过了1%显著水平;各城市群内数字经济发展对经济韧性影响明显大于经济韧性对数字经济的影响,相对于长三角城市群和长江中游城市群,成渝城市群的数字经济与经济韧性两者间

的互促效应较弱。

第二,经济集聚、城镇化水平、人口密度、对外开放水平均是影响数字经济与经济韧性耦合度的重要因素。其中,城镇化水平、经济集聚、对外开放水平对各城市群耦合度的边际系数均显著为正,说明城镇化水平与经济集聚水平以及对外开放水平的提升,为城市发展带来了更多的资金、技术和人才,有助于促进数字集聚与经济韧性耦合协调发展;人口密度的回归系数显著为负,人口密度水平每增加1%,三大城市群耦合度指数分别降低1.043%、0.226%、1.312%,可能的原因在于过高的人口集聚水平加重了地区医疗、教育、基础设施等方面的负担,同时人力资本水平并没有因人口集聚水

平的增加而得到提升,导致数字经济与经济韧性发展差距进一步扩大,进而对两者的协调发展产生不利影响;政府干预程度对长三角城市群和长江中游城市群耦合度存在负向影响,影响系数分别为0.429、0.278,表明没有政府过高的宏观调控反而不利于数字经济和经济韧性的耦合协调发展,这可能与政府的财政支出结构有很大的关系。

第三,经济集聚、城镇化水平等影响因素虽然会对数字经济与经济韧性耦合度产生影响,但不同城市群中作用路径却存在差异。城镇化水平对经济韧性在长三角城市群的回归系数为0.091,并通过了1%的显著水平,但对长江中游城市群和成渝城市群的经济韧性影响不显著;人口密度会对成渝地区的数字经济和经济韧性产生负向影响,对长江中游城市群和长三角城市群经济韧性却不显著;经济集聚除对长江中游城市群的数字经济影响不显著外,其他都显著为正;对外开放水平对长江中游城市群和成渝城市群经济韧性显著为正,对数字经济影响显著为负,但对长三角城市群的影响却不大;产业结构会对三大城市群的数字经济产生显著正向影响,但对长江中游城市群和成渝城市群的经济韧性却不存在显著影响。显著性和影响系数的差异充分反映了各地区的发展非均衡性以及数字经济和经济韧性两大系统非协同性,因此,各地区应充分发挥自身优势、补齐短板、加强合作,打通区域内外经济系统的关键堵点,保障数字经济和经济韧性在更大范围内发展畅通和实现均衡协调发展。

## 六、结论与政策建议

通过对长江经济带三大城市群70个城市数字经济与经济韧性系统的耦合协调发展状态及其影响因素进行分析,得出以下主要结论,并针对统一大市场建设背景下如何实现数字经济与经济韧性的协调发展提出相关政策建议。

### (一)主要结论

本文通过构建数字经济和经济韧性评价体系,采用熵值法和耦合度模型,测算长三角、长江中游、成渝城市群2011—2019年数字经济与经济韧性的耦合度,并在此基础上运用马尔科夫链、空间自相关模型等方法从耦合类型、均衡发展、状态演变、空间关联四个方面深入剖析耦合演变特征,最后对耦

合度影响因素进行实证检验,得出如下主要结论。

从三城市群子系统时空演变特征来看,主要体现在:①时序演变方面,整体来看,数字经济发展增速显著快于经济韧性提升,低、中低水平类型城市数量逐年减少,三城市群内数字经济与经济韧性在研究期内都保持稳定增长状态,两系统发展指数和增长率均呈现出长三角城市群>长江中游城市群>成渝城市群的特征;②空间演变方面,城市群内数字经济与经济韧性分布特征基本保持一致,长三角城市群以高水平类型为主,长江中游城市群和成渝城市群以中低、低水平类型为主,行政等级高、东部沿海地区两系统发展水平明显优于城市群内其他城市。

从三城市群两系统耦合时空演变特征来看,主要体现在:①时序演变方面,三大城市群总体上数字经济与经济韧性耦合度逐年上涨,各城市群耦合度内部差距持续缩小;耦合均值表明,长三角城市群耦合度已处于勉强协调类型,长江中游城市群和成渝城市群依旧处于中度失调类型,且区域间耦合度变异系数呈先减少后增大趋势,区域间差距问题并未得到改善,这也是引起整体发展不均衡的主要原因;②空间演变方面,三大城市群耦合发展特征差异显著,耦合类型两级分化问题十分突出,出现强者愈强,弱者愈弱的现象,长三角城市群逐渐成为高发展度高协调度耦合、“高高”集聚类型高值区,成渝城市群则陷入“低水平均衡陷阱”,成为低发展度低协调度耦合、“低低”集聚类型高值区,长江中游城市群则处于空间关联性不显著且难以实现低发展度向高发展度耦合类型转变的尴尬处境。

从三城市群两系统及耦合影响因素来看,主要体现在:①三城市群内数字经济与经济韧性均存在显著互促效应,且经济韧性对数字经济的影响高于数字经济对经济韧性的影响;②城镇化水平、经济集聚对各城市群耦合度存在正向影响,人口密度对各城市群耦合度存在负向影响,对外开放水平、政府干预程度仅对长三角城市群和长江中游城市群产生影响;③不同影响因素虽然会对各城市群产生影响,但在不同城市群中的影响层面存在差异,如:人口密度会对成渝城市群的数字经济、经济韧性和两者耦合度产生负向影响,但对长江中游城市群和长三角城市群经济韧性影响却不显著。

### (二)政策建议

第一,规划跨产业、跨区域的经济合作战略,打

破统一大市场建设的体制机制障碍。长江经济带数字经济与经济韧性耦合度呈现指数值低而变异系数高、“高高”“低低”集聚现象明显的特征,虽然中央政府和地方政府相继出台了推动长江经济带建设和区域一体化等发展战略,但长期以来的区域性市场分割和地方保护,既会对三大城市群内部地区间的交流与发展产生不利影响,又会阻碍各城市群间循环经济的畅通。一体化和高质量发展是长三角、长江中游、成渝城市群经济发展的必然趋势。一方面,政府应立足长远、统筹兼顾,树立公平竞争、合作共赢理念,积极处理好当前区域建设中存在的基础制度不统一、政策体系不健全、市场监管不规范等问题,以市场化需求为导向,引导要素合理流动,提升资源配置效率。另一方面,政府应重视区域经济“块状分割”现象,加强地区间的分工协作,尤其是数字经济与经济韧性水平较低的地区,应以建设统一大市场为契机,充分发挥自身比较优势,规划适宜的跨产业、跨区域合作战略,深度融入区域一体化建设。

第二,厘清数字经济与经济韧性的互馈机制,充分发挥经济韧性提升带来的正面效应。长江经济带城市群是数字经济发展迅速但矛盾突出的典型区域,在数字化浪潮下,数字产业发展、数字技术应用将成为塑造区域经济新格局和推动新旧动能转换的重要力量,大部分地区数据要素市场、数据流通、数据监管法规等领域依旧面临诸多不足,加上城市群内外部存在的数字鸿沟,会给区域经济、社会、生态系统带来多重冲击。因此,要准确认知数字经济与经济韧性的互馈机制,一方面,应警惕各城市群因数字经济不合理发展导致的负面效应,防止数字经济对劳动就业岗位的过分挤占,从而导致失业率上升、劳动报酬下降,同时避免出现过度追求经济韧性提升而忽视数字经济发展的现象。另一方面,应重视数字经济发展需求,加大对数字产业的扶持和投资力度,让数字经济红利能够持续释放,经济韧性的提升则需从“六稳”“六保”工作入手,提高经济系统的稳定性、创新性和发展性,充分发挥经济韧性提升带来的正面效应。

第三,精准定位三大城市群区位优势,促进长江经济带数字经济与经济韧性协调发展。长江经济带三大城市群应依据地区资源禀赋与区位特征,积极推进地区数字化和韧性体系建设,实现

数字经济与经济韧性两系统协调稳妥发展。长三角城市群应充分利用人力、物力资本和科学技术等优势资源,以数字经济和经济韧性高层次、高水平、高质量发展为目标,城市群内上海、杭州、苏州等地通过积极开展数字经济与经济韧性协调发展的探路工作,科学把控数字经济与经济韧性协调发展的总体布局,及时解决协调发展中出现的问题,带动周边城市发展并逐步将成功经验推广至其他城市群,进而缩小区域差异,实现一体化高质量发展。长江中游城市群应深入贯彻区域一体化、创新驱动发展、中部崛起等重大战略,加快营造稳定、公平、透明的营商环境,搭建跨区域合作平台,吸引东部城市群内优质资源转移、发展新兴产业,优化分工、促进竞争,实现数字经济和经济韧性从低发展度到高发展度的跨越;此外,还需强化南昌、武汉、长沙中心城市的辐射带动和示范引领作用,尤其是对低发展度低协调度地区形成的“涓滴效应”,从而避免出现“两级分化”现象。成渝城市群应借鉴长三角地区数字经济发展和韧性城市建设成功经验,以“一带一路”“西部陆海新通道”“区域一体化”等战略为桥梁,加大信息、交通、能源等基础设施建设的投资力度,尽可能规避因要素流通受阻导致地区差距进一步扩大,积极清除数字经济发展障碍,同时加强政策引导,促进产业数字化、多元化发展,深度融入区际和国际两大市场,摆脱数字经济和经济韧性低发展度低协调度困境。

#### 参考文献

- [1]董响.新冠肺炎疫情冲击下的中国经济韧性[J].中国社会科学院研究生院学报,2020(4).
- [2]朱成全,张茜.数字经济对广义生产关系的作用研究[J].人民论坛·学术前沿,2021(Z1).
- [3]蔡翼飞,刘金凤,宋佳萍.经济带:新发展阶段的新愿景[J].开放导报,2021(4).
- [4]张振,赵儒煜.区域经济韧性的理论探讨[J].经济体制改革,2021(3).
- [5]Reggiani A, Graaff T D, Nijkamp P. Resilience: An Evolutionary Approach to Spatial Economic Systems [J]. Networks and Spatial Economics, 2002, 2(2): 211—229.
- [6]Martin R, Sunley P. On the Notion of Regional Economic Resilience: Conceptualization and Explanation [J]. Journal of Economic Geography, 2015, 15(1): 1—42.
- [7]Briguglio L, Cordina G, Farrugia N, et al.. Economic Vulnerability and Resilience: Concepts and Measure-

- ments[J]. Oxford Development Studies, 2009(3).
- [8] Brown L, Greenbaum R T. The Role of Industrial Diversity in Economic Resilience: An Empirical Examination Across 35 Years[J]. Urban Studies, 2017(6).
- [9] 徐媛媛, 王琛. 金融危机背景下区域经济弹性的影响因素: 以浙江省和江苏省为例[J]. 地理科学进展, 2017(8).
- [10] 张平, 张自然, 袁富华. 高质量增长与增强经济韧性的国际比较和体制安排[J]. 社会科学战线, 2019(8).
- [11] 孙慧, 原伟鹏. 西部地区经济韧性与经济高质量发展的关系研究[J]. 区域经济评论, 2020(5).
- [12] 向书坚, 吴文君. OECD数字经济核算研究最新动态及其启示[J]. 统计研究, 2018(12).
- [13] 赵涛, 张智, 梁上坤. 数字经济、创业活跃度与高质量发展: 来自中国城市的经验证据[J]. 管理世界, 2020(10).
- [14] 周祎庆, 杨丹, 王琳. 数字经济对我国劳动力资源配置的影响: 基于机理与实证分析[J]. 经济问题探索, 2022(4).
- [15] 孙久文, 孙翔宇. 区域经济韧性研究进展和在中国应用的探索[J]. 经济地理, 2017(10).
- [16] 刘满凤, 杨杰, 陈梁. 数据要素市场建设与城市数字经济发展[J]. 当代财经, 2022(1).
- [17] 伦晓波, 刘颜. 数字政府、数字经济与绿色技术创新[J]. 山西财经大学学报, 2022(4).
- [18] 陈晓东, 刘洋, 周柯. 数字经济提升我国产业链韧性的路径研究[J]. 经济体制改革, 2022(1).
- [19] 张虹, 崔耕瑞. 中国式财政分权对经济韧性影响研究[J]. 新疆社会科学, 2022(2).
- [20] 邓又一, 孙慧. 工业产业集聚对经济韧性的影响及其作用机制[J]. 软科学, 2022(3).
- [21] 胡晓辉, 董柯, 杨宇. 战略耦合演化视角下的区域经济韧性分析框架[J]. 地理研究, 2021(12).
- [22] 张跃胜, 邓帅艳, 张寅雪. 城市经济韧性研究: 理论进展与未来方向[J]. 管理学刊, 2022(2).
- [23] 朱金鹤, 孙红雪. 数字经济是否提升了城市经济韧性?[J]. 现代经济探讨, 2021(10).
- [24] 黄若鹏, 刘海滨, 孙宇, 等. 宏观视角下黄河流域中下游经济韧性的地区差异性研究[J]. 宏观经济研究, 2022(2).
- [25] 李英杰, 韩平. 中国数字经济发展综合评价与预测[J]. 统计与决策, 2022(2).
- [26] 王奇珍, 朱英明. 中国城市经济韧性及影响因素研究[J]. 生态经济, 2021(10).
- [27] 逯进, 周惠民. 中国省域人力资本与经济增长耦合关系的实证分析[J]. 数量经济技术经济研究, 2013(9).
- [28] 邓荣荣, 张翱翔, 陈鸣. 数字经济发展与经济增长质量耦合度的时空演变及驱动因素: 数值测算与实证分析[J]. 南京财经大学学报, 2021(5).
- [29] 胡树林, 朱玉琴, 余希慧. 数字经济与农业现代化和新型城镇化耦合协调分析: 以成都市为例[J]. 西南科技大学学报(哲学社会科学版), 2021(4).
- [30] 钟业喜, 毛炜圣. 长江经济带数字经济空间格局及影响因素[J]. 重庆大学学报(社会科学版), 2020(1).

## Research on the Coupling and Coordinated Development of Digital Economy and Economic Resilience in the Yangtze River Economic Belt under the Background of Unified Big Market

Tong Sujuan Zhao Junwei Jin Xuejun

**Abstract:** In the construction of a unified market background, based on panel data of 70 cities in the three major urban agglomerations of the Yangtze River Economic Belt from 2011 to 2019, Entropy method, Markov chain method, coefficient of variation method and other methods are used to clarify the temporal and spatial variation characteristics of the coupling degree of digital economy and economic toughness, analyze the influencing factors by using Tobit model. The results show that: ① The digital economy and economic resilience of the three major urban agglomerations have maintained a steady rise, and the spatial distribution characteristics are similar. ② The coupling degree of digital economy and economic resilience in the three urban agglomerations improved year by year, and the differences within urban agglomerations decreased significantly, while the differences among urban agglomerations showed a trend of decreasing first and then increasing. During the study period, the three urban agglomerations of coupling degree showed different evolution characteristics in balanced development, spatial correlation and state transition. ③ Urbanization level, economic agglomeration, industrial structure and population density are all important factors affecting the coordinated development of the two systems of the three major urban agglomerations, while the level of opening up and the degree of government intervention have different impacts on different urban agglomerations.

**Key Words:** Digital Economy; Economic Resilience; Coordinated Development; Urban Agglomeration

(责任编辑:柳阳)

【城市经济研究】

# 国家战略叠加下区域发展的空间关联及影响因素\*

朱晓杰

**摘要:**以“西部大开发”和“黄河流域生态保护和高质量发展”两大国家战略区域为研究对象,基于引力模型,构建经济与生态关联网络,考察网络结构及演变规律,重点考察战略叠加板块发展的空间取向及其影响因素,结果表明:(1)经济网络密度总体呈递增趋势,而生态网络密度则呈递减趋势。各城市经济关联与生态关联强度的差异均逐渐缩小,国家生态保护与高质量发展战略得到了较好的实施。(2)战略叠加板块总体上与黄河流域下游关联更为密切,但与长江流域上游城市的关系提升更快。(3)地理因素仍是影响城市间关系的首要因素,科技、人口因素对经济和生态网络均有影响,而外资和环境规制因素仅对经济关联表现出显著影响。

**关键词:**空间关联;战略叠加;引力模型;网络结构

中图分类号:F202 文献标识码:A 文章编号:2095-5766(2023)02-0120-08 收稿日期:2022-11-03

\*基金项目:2022年度河南省软科学研究计划项目(222400410040);河南省高校人文社会科学研究一般项目(2021-ZDJH-174)。

作者简介:朱晓杰,女,河南信息统计职业学院副教授(郑州 450008)。

区域经济活动由于劳动力、资本、信息等要素的动态转移而呈现空间集聚特征。在要素转移过程中,要素的错配促使空间分异的形成和加剧。把握区域发展空间分异的规律,提高经济增长的区域均衡性,一直是学术界和政策制定者所关注的焦点。

基于不同时期的内外部环境,中国区域发展战略一直处于动态调整中,从“区域经济协调发展”,到“总体发展战略”,再演化为“区域协调发展战略”。与此相伴随,“四大板块+三大支撑带”的战略布局也基本形成。2019年,随着“粤港澳大湾区建设”和“黄河流域生态保护和高质量发展”上升为国家战略,中国区域发展战略进一步完善并形成“四大板块+五大支撑”的经济地理版图。

区域规划并非简单的板块切割,其本质是通过重塑经济地理,促进经济集聚和一体化。由于区域发展战略目标的不同,相应的区划范围也有所差

异,同时,不同的战略区域之间可能存在交叉、叠加,如陕西、甘肃既属于西部大开发战略区域,也属于黄河流域生态保护和高质量发展战略区域;河南、山西既属于黄河流域生态保护和高质量发展战略区域,也属于中部崛起规划区域。那么,国家战略叠加背景下,区域发展如何在多重目标之间进行取舍?能否互相兼容、互为补充、互利共赢,从而实现区域协调发展的期望目标?区域发展的空间关联呈现什么样的特征?影响因素有哪些?这些都是值得关注但又尚未得到充分回应的话题。

关于区域发展的空间关联问题,已有部分学者在经济、能源等方面开展了初步研究。何雄浪等利用1953—2010年各省份空间面板数据,应用空间计量模型,验证了中国区域发展的相关性逐年增强,并对经济增长产生重要影响。李敬等采用网络分析方法,构建1997—2012年各省市之间的经济关联

网络,发现中国区域经济发展具有显著的溢出效应,且呈现出明显的梯度特征。张强等利用空间溢出效应构建了2000—2014年“丝绸之路经济带”的空间权重矩阵,应用计量模型分析了交通运输网络对沿线地区经济增长的影响作用。Hong等应用多区域投入产出的方法构建中国省际水平的能源网络,探讨了经济集聚和地理属性对能源扩散效应的影响,研究发现地理邻近与经济集聚具有较高的一致性。Tong等利用引力模型构建空间关联网络,探讨了兰西城市群的结构及发展模式。目前,空间计量方法和社会网络分析方法已经成为研究区域经济发展关联效应的主要手段,并正在向生态、能源等研究领域扩展。黄杰利用1995—2015年面板数据,借助VAR格兰杰因果检验,构建了中国省际能源环境效率的关联网络,验证了省际环境效率的空间关联溢出效应。童磊等利用引力模型构建了2007—2018年中国省域CO<sub>2</sub>排放的空间网络,同样发现各省份在CO<sub>2</sub>排放方面存在明显的空间关联,联动效应明显。

这些研究在区域发展的空间关联方面已取得一定的成果,但仍存在局限。第一,研究视角的局部性。既有研究或立足省市,或关注个体城市,但鲜见以区域为考察对象,并关注区域内部和区域之间空间关联的研究。第二,研究逻辑的单一性。现有成果或以经济增长为纽带,或以生态要素为联结,构成的网络多为单一属性。但不同区域之间的

关联关系是多维且复杂的,单一网络关系不足以充分反映区域内部及区域之间的空间关联效应。

基于此,选择“西部大开发”和“黄河流域生态保护和高质量发展”两大国家战略板块为研究对象,参考相关研究,将其划分为西部战略叠加区、长江流域上游地区、黄河流域下游地区,采用网络分析方法,应用引力模型,构建经济—生态双重关联网络,梳理区域内部及外部空间关联的变化趋势,结合国家区域政策导向及现实情境,探寻区域经济和生态维度空间分异的内在逻辑。

### 一、研究区域、研究方法与数据来源

本文研究对象的区域分布、研究所用的主要方法、数据的来源和处理过程如下。

#### 1. 研究区域

结合“西部大开发”和“黄河流域生态保护和高质量发展”两大国家战略将研究区域划分为三大战略板块:两大战略叠加的区域界定为“西部战略叠加板块”,包括西安、呼和浩特、兰州、西宁、银川等33个城市;“西部大开发”战略区域剔除叠加板块后界定为“长江流域上游板块”,包括成都、南宁、重庆、贵阳、昆明等45个城市;“黄河流域生态保护和高质量发展”战略区域剔除叠加板块后界定为“黄河流域下游板块”,包括太原、济南、郑州等45个城市。研究对象的空间分布情况如图1所示。

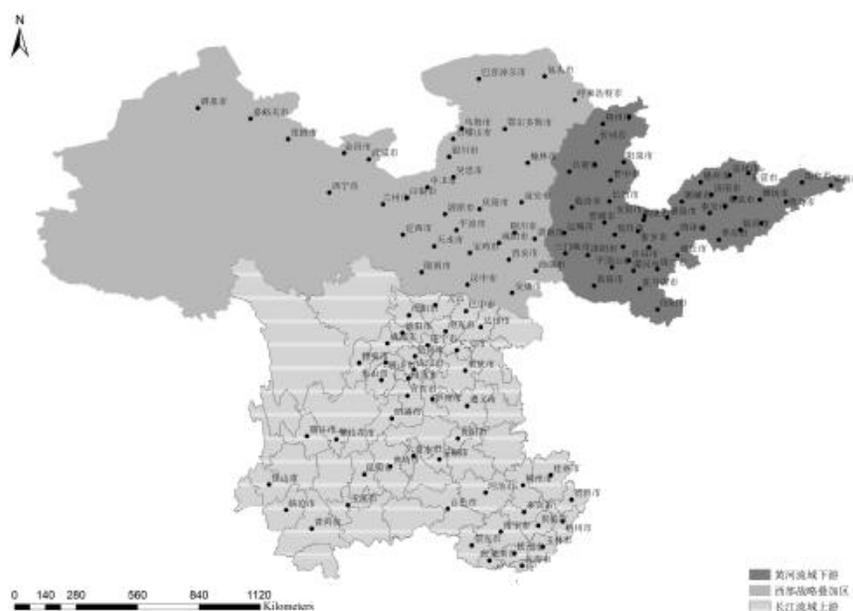


图1 战略板块空间分布格局

资料来源:作者绘制。

2.研究方法

描述经济地理的核心特征包括密度、距离和分割,因此,可选择适用性更强的引力模型来构建城市间关联网,并采用社会网络分析方法研究区域经济发展的空间关联特征。在已有研究中,区域关联网多为单一属性,或基于经济关联,或侧重生态关联,或利用数据关联,也有少数研究考虑了区域间的多维关系,但更侧重于同一属性的比较分析。尽管不同板块的区域发展战略目标有所差异,但生态保护与高质量发展是基本导向。基于此,本研究采用社会网络分析方法和引力模型,以经济联系和生态联系为逻辑,以城市为网络节点,分别构建区域发展的经济增长关联网和生态效应关联网,通过网络密度、平均度、联系强度离散系数等社会网络分析指标,研究“西部大开发”和“黄河流域生态保护和高质量发展”国家战略叠加背景下西部区域发展的空间关联及演进情况,探讨双重网络中各板块内部及不同板块之间的网络关联关系及动态变化,剖析区域经济发展的空间关联特征,并基于QAP模型分析西部区域发展空间关联的影响因素。

具体地,区域经济关联模型和生态关联模型分别为:

$$R_{ij}^{economic} = k_{ij}^{economic} \frac{\sqrt[3]{P_i GDP_i A_i} \sqrt[3]{P_j GDP_j A_j}}{TDis_{ij}} \quad (1)$$

$$R_{ij}^{ecology} = k_{ij}^{ecology} \frac{\sqrt[3]{P_i ENV_i A_i} \sqrt[3]{P_j ENV_j A_j}}{MDis_{ij}} \quad (2)$$

其中: $R_{ij}^{economic}$ 为城市*i*和城市*j*的经济关联强度, $R_{ij}^{ecology}$ 为城市*i*和城市*j*的生态关联强度; $k_{ij}^{economic} = \frac{GDP_i}{GDP_i + GDP_j}$ 为经济关联摩擦系数, $k_{ij}^{ecology} = \frac{ENV_i}{ENV_i + ENV_j}$ 为生态关联摩擦系数; $P_i$ 、 $P_j$ 、 $GDP_i$ 、 $GDP_j$ 、 $ENV_i$ 、 $ENV_j$ 、 $A_i$ 、 $A_j$ 分别表示城市*i*和城市*j*的年末城镇人口数量、GDP总量、污染强度以及建成区面积。需要强调的是,污染强度分别用城市年度工业废水排放量、工业SO<sub>2</sub>排放量以及工业烟尘排放的几何平均数表示,考虑到污染强度属于成本型变量,因此公式(2)中采用倒数化处理,使其转变为效益型变量,从而保证生态关联网与经济关联网的可比性,即

$ENV_i = 1 / \sqrt[3]{ww_i SO_{2i} wd_i}$  ( $ww_i$ 、 $SO_{2i}$ 、 $wd_i$ 分别表示城市*i*的年度工业废水、工业SO<sub>2</sub>和工业烟尘的排放量)。

同时,考虑到经济关联与环境关联的空间差异,经济关联调整距离设为 $TDis_{ij} = ABS(\frac{Tdis_{ij}}{pG_i - pG_j})$ ,  $Tdis_{ij}$

为城市*i*到城市*j*的最近公路距离,生态关联调整距离设为 $MDis_{ij} = ABS(\frac{Mdis_{ij}}{pG_i - pG_j})$ ,  $Mdis_{ij}$ 为城市*i*到城市*j*在ArcGIS10.2地图上的高斯克吕格投影距离; $pG_i$ 和 $pG_j$ 分别表示城市*i*和城市*j*的人均GDP。

3.数据来源

数据来源于《中国城市统计年鉴2006—2021》,个别缺失数据使用指数平滑方法进行填补。考虑到数据可得性和可比性,研究对象未包括西藏及新疆地区。城市间最近公路距离从百度地图获取,城市间生态距离使用ArcGIS10.2测算获得。以城市联系强度的行均值为阈值,如果城市*i*与城市*j*的联系强度高于阈值,则两者关系取值为1,否则为0,据此分别构建城市间经济、生态有向关联网。

二、区域发展的空间关联及其演进

运用上述研究方法和关系数据,本文对西部战略叠加板块、长江流域上游板块和黄河流域下游板块等三大战略板块总体、板块间、板块内的关系特征以及演进规律展开分析。

1.经济关联网结构特征及变化趋势

(1)区域内城市间经济联系愈加密切

根据引力模型,利用UCINET构建区域经济关联网,计算整理得到2005—2020年整体网络密度及平均度值的变化趋势,如图2所示。从图2中可以看出,经济关联网的整体关联密度呈非线性的上升趋势,城市间经济联系紧密程度不断增强。2005年到2015年期间,网络密度值基本保持在0.19(均值为0.1905,标准差为0.0045),网络内各城市间关系数量保持在2900个左右,最高年份为2012年(2941个),最低年份为2005年(2794个)。2015年后,网络密度也从0.2010增长到0.2780,年均增长5.55%,网络密度整体呈现较为明显的增长且增速明显加快。相应地,城市间关联数量从2005年的3012个,增长至2020年的4177个,增幅显著,分别如图3(a)和图3(b)所示(图中节点“·”大小代表城市的中心度高低)。

数据分析结果显示,经济关联网的平均度值近似呈现指数分布(见图2),表明研究区域内各城市经济发展水平在观察期内普遍有较大的提升。与此同时,观察期内城市间关联强度的离散系数总体

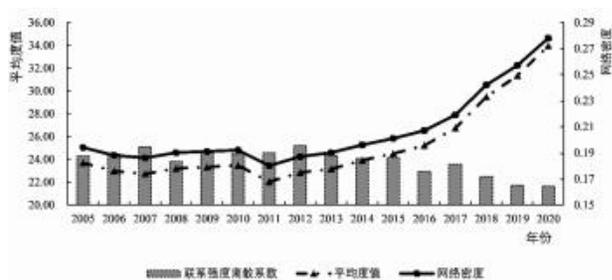


图2 2005—2020年战略板块总体经济关联网络特征演变趋势  
资料来源:作者自行整理。

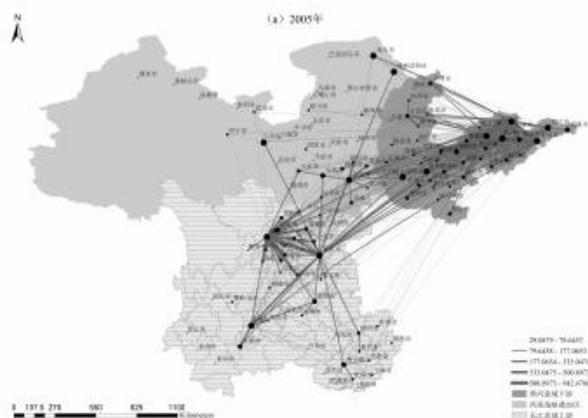


图3(a) 2005年三大战略板块城市间经济关联图  
资料来源:作者绘制。

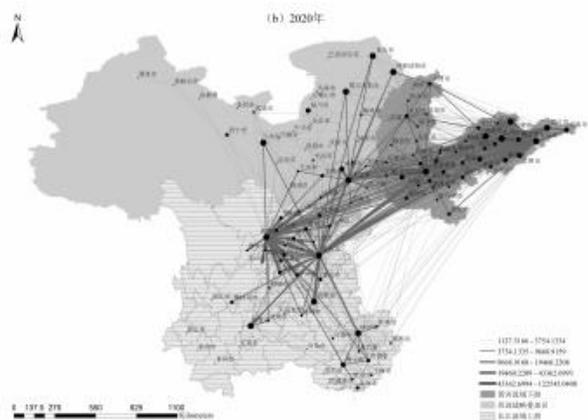


图3(b) 2020年三大战略板块城市间经济关联图  
资料来源:作者绘制。

呈现下降趋势。具体地,2005—2015年,城市间关联强度的差异水平较为稳定,变化并不明显;2015—2020年,不同的城市间关联强度差异显著缩小,进一步证明当前国家主导的区域协调发展战略在增强各地区经济实力的同时,显著改善了区域经济发展的均衡状况,促进了经济要素的合理流动。研究区域的经济关联强度的这种两阶段演化特征,与国家区域发展战略的转变有直接关系:2015年前国家采取的是区域总体发展、地区差异逐步缩小的战略导向;2015年后施行更加全面的区域协调发展、地区

共享成果的战略导向。网络密度的显著变化也间接证明国家新阶段区域发展战略得到了贯彻,城市之间的经济联系更加密切,经济往来更加频繁。

(2)西部战略叠加板块与黄河流域下游板块的经济联系更为密切,但与长江流域上游板块的经济联系增速更快

如图4所示,西部战略叠加板块与黄河流域下游板块(山西、河南、山东等省)关系更为密切,关联数量占比基本保持在14%~15%,显著高于具有相同城市样本数量的长江流域上游板块(广西、重庆、四川、贵州、云南等省份)。其主要原因在于西部战略叠加板块的网络核心城市呼和浩特、包头两市(2020年关联数量分别为99个、101个)距离长江流域较远,与山西、河南、山东等省更易建立经济联系。然而,在观察期内,西部战略叠加板块与黄河流域下游板块的经济关联数量基本保持在同一水平,并未受到区域政策的明显影响。值得注意的是,西部战略叠加板块与长江流域上游板块的联系密切程度呈现出显著的“U型”变化趋势,特别是在2015年后出现快速增长。其中,银川、宝鸡、咸阳、兰州等城市“南向化”发展趋势明显加强,与四川、贵州等省经济联系更为紧密。

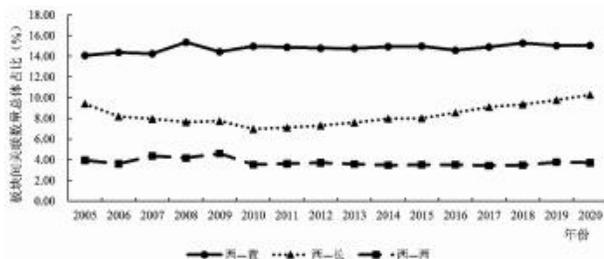


图4 2005—2020年三大战略板块间经济关联占比变化趋势  
资料来源:作者自行整理。

(3)西部战略叠加区内部联系具有弱化倾向

西部战略叠加板块内城市之间关联数量占比呈缓慢的下降趋势,“极化”现象有所加剧。一方面,西安、呼和浩特、包头等城市网络地位始终保持在较高水平,“呼—包—鄂—榆”城市群及关中平原城市群优势明显,咸阳、宝鸡等城市受益明显。另一方面,尽管兰州在西部板块内关联数量增长最快,网络地位提升明显,但受限于西宁的地理位置,“兰—西”城市群整体发展水平仍然相对较弱,网络地位始终较低。

## 2. 生态关联网络结构特征及变化趋势

(1)城市间生态溢出效应不断降低

虽然城市间的生态联系强度在不断增加,均值

水平由2005年的0.12上升到2020年的1.39,年均增长16.32%。但城市间生态关联数量却呈现下降趋势,除2012—2014年出现一定程度的反弹外,网络整体平均度值由2005年的40.81个下降到2020年的23.20个(见图5)。相应地,整体网络密度也表现出与平均度值相同的变化趋势,即各城市之间的生态联系呈松散化趋势。这与部分研究的结果看似有所相悖,究其原因在于:本研究模型中对反映生态要素水平的污染强度进行倒数化处理,其目的在于突出生态环境水平较高城市的网络地位,环境越好且经济发展水平越好的城市,网络地位越高;而其他学者的研究中,更关注污染中心城市,即能源消耗越多的城市,网络地位越高,因而导致结论有所不同,但本质与内在逻辑是相同的,只是关注角度有所差异。近二十年来,各城市的污染强度一直处于下降趋势,中西部地区的生态得到了较大的改善。从网络变化趋势可以看出,各地区生态污染的扩散程度有所遏制,城市间的生态差异水平在不断缩小,网络中各节点城市的“位差”降低,因而网络间关联数量有所减少(分别如图6(a)和图6(b)所示,图中节点“·”大小代表城市中心度的高低)。

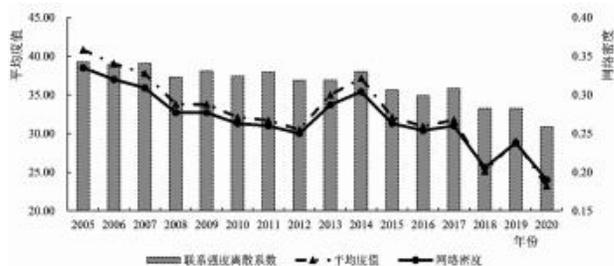


图5 2005—2020年战略板块总体生态关联网络特征演变趋势

资料来源:作者自行整理。

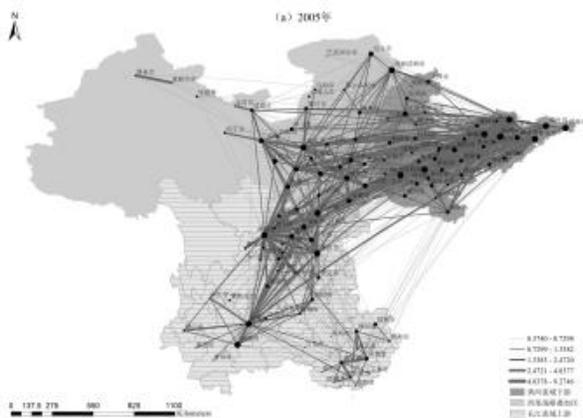


图6(a) 2005年三大战略板块城市间生态关联图

资料来源:作者绘制。

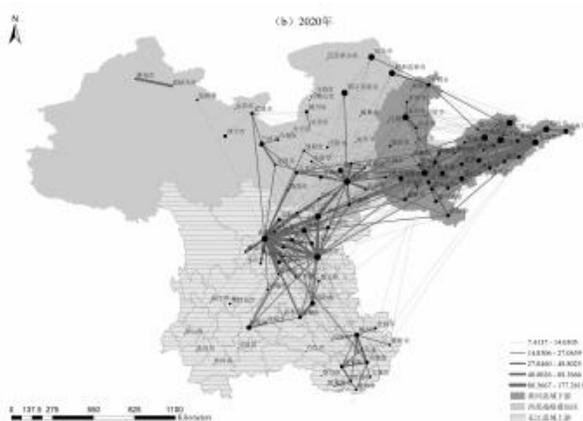


图6(b) 2020年三大战略板块城市间生态关联图

资料来源:作者绘制。

### (2)城市间生态差异不断缩小

数据分析结果表明,2005—2020年城市生态关联强度近似线性增长态势,表明各城市生态质量处于持续改善过程中(限于篇幅,未予展示)。此外,观察期内各城市间生态关联强度的离散系数总体呈下降趋势,且变化规律与经济关联网络基本保持一致,即在2015年前差异程度相对稳定,在2015年后各地区生态状况差异程度逐渐缩小(如图5所示)。一定程度上反映了国家主导的生态保护与高质量发展战略在总体上得到了较好的落实,环境治理取得了显著成效。

### (3)西部战略叠加板块与黄河流域下游板块生态联系更为密切

西部战略叠加板块与黄河流域下游板块生态联系更为密切,略显微弱下降趋势;与长江流域上游板块生态联系紧密程度则呈现出“倒U型”变化趋势。如前所述,本研究模型中,城市经济、人口以及生态质量都对节点的重要性有正向影响,即网络中传统的“重点”城市中心度较高,如成都、西安、郑州、济南、青岛等城市,也有一些污染强度较低的中型城市同样表现出较高的中心度,如遂宁、乐山、资阳、天水等城市。在此框架下,西部战略叠加板块部分城市以较低的排放量取得了较好的经济发展成果,从而使得生态网络更加“均衡”,最终表现为:较之经济关联强度差异,西部战略叠加板块与黄河流域下游板块的生态关联强度差异较小,关联数量也有所降低。网络整体关联强度降低的同时,各板块间的生态溢出效应也有下降趋势。进一步地,从截面数据来看,生态溢出效应更多发生在板块内部,即黄河流域下游、长江流域上

游板块内各城市之间的生态关联相对强化(如图7所示)。

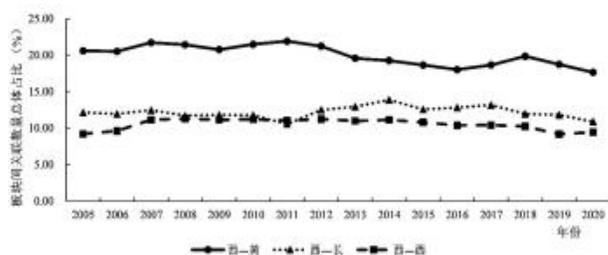


图7 2005—2020年三大战略板块间生态关联占比变化趋势  
资料来源:作者自行整理。

### 三、区域发展空间关联的影响因素

为进一步考察各板块城市间经济和生态关联强度的影响因素,并在此基础上提出强化区域合作的政策建议,应用QAP回归方法开展回归分析。

#### 1.QAP模型

学者认为在区域一体化过程中,经济地理的重塑与空间距离、贸易开放、科技投入、人力资本、产业结构等要素有密切关系;此外,环境规制强度可能对生态关联效应有显著影响。据此设立如下模型:

$$R=f(Dis, \Delta FDI, \Delta RD, \Delta Labor, \Delta Struc, \Delta Energy) \quad (3)$$

其中, $R$ 表示城市间经济(或生态)关系。 $Dis$ 表示空间距离的邻接关系,同样采用城市间距离与行阈值比较的方式获得; $\Delta FDI$ 表示外资利用强度(用当年利用外资金额与GDP比值之差表示), $\Delta RD$ 表示科技投入强度(用科技支出在财政预算支出中占比之差表示), $\Delta Labor$ 表示人力资源(用城镇单位、私营及个体就业人数之差表示), $\Delta Struc$ 表示产业结构(用第三产业占比之差表示), $\Delta Energy$ 表示城市环境规制强度(用全社会用电量与GDP的比值之差表示)。数据均来源于《中国城市统计年鉴2006—2021》。

模型(3)中被解释变量 $R$ 为关系型数据,即城市间经济(或生态)关系的邻接矩阵,而解释变量主要是差异矩阵,因此不能使用常规的统计检验方法来判定变量间的关系。在检验关系型数据时,非参数的QAP方法具有较好的适用性,结果更加稳健。

#### 2.回归分析

对样本考察期内的经济关联网络和生态关联

网络进行逐年QAP回归,限于篇幅,仅报告2020年回归结果,置换次数为2000次,回归结果如表1所示(其他年份影响效应相同,参数估计略有差异)。

表1 QAP回归结果

	经济关联网络		生态关联网络	
	Std. Coefficient	P-Value	Std. Coefficient	P-Value
<i>Dis</i>	0.1972	0.0000	0.2037	0.0000
<i>FDI</i>	-0.1039	0.0620	0.0172	0.2970
<i>RD</i>	0.1769	0.0360	-0.1107	0.0010
<i>Labor</i>	0.1464	0.0640	-0.0936	0.0110
<i>Struc</i>	0.0226	0.2540	-0.0204	0.2490
<i>Energy</i>	-0.0621	0.0220	-0.0319	0.1650
$R^2$ -Adjusted	0.1030		0.0720	

说明:Std. Coefficient表示标准化回归系数值,P-Value表示参数的显著性概率值。

资料来源:作者自行整理。

从经济关联网络来看,在1%的显著性水平上,对城市经济关联有影响的因素主要是地理距离,即城市距离越近,经济关联程度越强(距离为分母,为逆向指标)。在5%的显著性水平上,科技投入强度以及环境规制强度也表现出影响作用,即科技投入和人力资源差异越大,越有可能产生经济效应的外溢,表明科技和人力是决定城市网络地位的重要因素。外资利用强度和环境规制在10%的显著性水平上同样有影响,两者对城市经济地位有内向的“吸纳”作用。

从生态关联网络来看,在1%的显著性水平上,空间距离再次表现出强烈的影响作用,即距离越近,生态关联性越强。同时,科技投入强度也表现出显著性,表明科技投入差异越大,出现生态溢出效应的可能性也就越大。在5%的显著性水平上,人力资源规模也表现出负向影响,即城市劳动力规模差异越大,出现生态溢出的可能性也越高,说明人口数量是环境负荷的重要推动要素。与经济关联网络相比,外资利用强度与能耗强度均未表现出显著性,可能是因为耗电量与污染排放并无显著相关性,而生态质量也不是外资投入的主要考量因素。

### 四、结论与政策建议

本文对西部战略叠加板块及其关联板块开展了空间关联分析,并探讨了城市间经济及生态关联的影响因素,得出以下研究结论并提出政策建议。

### 1. 结论

首先,从网络整体来看,第一,经济网络密度总体呈递增趋势,区域经济往来日益频繁,各城市经济关联强度的差异在逐渐缩小,表明地区在提升经济实力、加强区域协同的同时,也在不断缩小区域经济差异,说明国家区域均衡发展战略得到了较好的实施;第二,生态网络密度总体呈递减趋势,原因在于西部战略叠加区生态质量较好的城市在网络中地位显著提升,缩小了城市间的生态差异,减少了城市间生态关联数量;各城市生态关联离散系数的变化趋势表明城市间生态水平差异也在不断缩小。综合来看,国家主导的生态保护和高质量发展战略在西部大开发与黄河流域生态保护和高质量发展两大板块内实施效果良好。

其次,从板块之间来看,西部战略叠加区与黄河流域下游地区无论是经济还是生态联系都更为密切,但与长江流域上游的其他西部地区经济联系有显著的增长趋势。相较于生态关联,经济溢出效应更为明显。第一,西部战略叠加区的关中平原城市群以及“呼—包—鄂—榆”城市群影响力较强,而上述城市群与河南、山东、四川等地区较近,距离云南、广西、贵州等地区较远,因此在经济关联上呈现出更明显的横向发展趋势;第二,西部战略叠加区部分生态质量较好的中等城市在网络中获得了较高的网络地位,表现为各城市的生态关联强度差异不断缩小,生态溢出效应更多发生在距离更近的板块内部,跨区域的生态影响相对较小。

最后,从影响因素来看,第一,地理因素在经济关联网络和生态关联网络中都是最重要的决定因素,距离越近,城市之间的关联强度越高;第二,科技投入、人力资源规模的差异越大,经济溢出效应就越强,而外资利用与环境规制强度的差异越大,经济内吸的效应就越明显;第三,科技投入、人力资源规模在生态网络中也表现出显著影响,其他因素并未对城市间生态关联表现出显著影响。

### 2. 政策建议

根据以上研究结论,结合区域发展的实际情况,西部战略叠加区域应当着力推进“大保护”,积极实施“大开放”,加快实现“高质量”。具体有如下政策启示。

首先,重视战略叠加优势,推动区域高质量发展。西部战略叠加区应当利用好“西部大开发”和

“黄河流域生态保护和高质量发展”两大国家战略的叠加效应,从经济与社会发展整体布局入手,深入研究两大战略的相关性和互动性,构建战略叠加运行的联动机制,培育区域发展新动能,突出战略叠加核心优势,制定多元化的发展目标,推动区域高质量发展。第一,进一步强化东西部、东中部的科技合作,打造协同创新的共同体。充分利用“双一流”高校对西部地区开展的对口支援,完善重大科研基础设施的布局,积极引导企业在西部地区开展创新活动,健全产学研一体化的创新体制。第二,进一步推动形成具有西部特色的现代化产业体系。贯彻新发展理念,强化“大保护”,积极发展大数据、人工智能等“智能+”产业;充分发挥西部生态资源优势,深化旅游开发,大力发展“绿色+”产业。第三,充分利用“双碳”战略契机,形成一批具有全球竞争优势的新能源产业。继续培育清洁能源基地,加快风、光等可再生能源的开发利用,提升就地消纳水平,利用西电东送等区域合作通道,在全国层面率先建成结构合理的能源生产和消费体系。

其次,注重区域发展的空间溢出效应,强化与其他区域的空间联系。西部战略叠加区应充分发挥区域位置优势,加快完善交通基础设施建设、信息化建设,优化空间关联网络,推动人力资本、物流、信息流的高效、快速传输,注重区域发展的空间溢出效应,充分挖掘自身优势,强化与其他区域的空间联系,缩小区域之间经济发展条件的差异,实现区域的联动式、协同式发展。第一,继续积极参与和高质量融入“一带一路”建设。充分发挥战略叠加板块的区位优势,打造内陆开放高地和开发枢纽;充分发挥丝绸之路的通道优势,将西安、兰州、西宁等城市打造成为绿色丝绸之中的关键节点,支撑西部地区开展多层次的经济和生态合作。第二,深化和拓展区际的互动合作,推进区域一体化进程。积极承接长江经济带发展等重大战略,加强战略叠加区域与江苏、河南、山东等东中部省份的互惠合作,建立跨区域的产业园区,探索“飞地经济”模式。第三,强化生态补偿机制,坚定生态优先的发展道路。西部地区是我国重要的生态安全屏障,为下游地区的稳定发展承担了较高的环境治理成本,构建更加合理、有效的生态补偿机制,既有利于流域协同共治,也有利于区域间共担生态成本,共享生态效益。

参考文献

- [1] 邓仲良,张可云.中国经济增长的空间分异为何存在?——一个空间经济学的解释[J].经济研究,2020(4).
- [2] 张贡生.中国区域发展战略之70年回顾与未来展望[J].经济问题,2019(10).
- [3] 胡鞍钢,周绍杰,鲁钰锋,等.重塑中国经济地理:从1.0版到4.0版[J].经济地理,2015(12).
- [4] 王曙光,王丹莉.新中国70年区域经济发展战略变革与新时代系统动态均衡格局[J].经济体制改革,2019(4).
- [5] 何雄浪,郑长德,杨霞.空间相关性与我国区域经济增长动态收敛的理论与实证分析:基于1953—2010年面板数据的经验证据[J].财经研究,2013(7).
- [6] 李敬,陈澍,万广华,等.中国区域经济增长的空间关联及其解释:基于网络分析方法[J].经济研究,2014(11).
- [7] 张强,张映芹.“丝绸之路经济带”交通设施投资对经济增长效应分析[J].软科学,2017(1).
- [8] Hong J K, Gu J P, Liang X, et al.. Spatiotemporal Investigation of Energy Network Patterns of Agglomeration Economies in China: Province—Level Evidence [J]. Energy,2019(187):115998.
- [9] Tong H L, Shi P J, Luo J, et al.. The Structure and Pattern of Urban Network in the Lanzhou—Xining Urban Agglomeration [J]. Chinese Geographical Science, 2020, 30(8):59—74.
- [10] 黄杰.中国能源环境效率的空间关联网络结构及其影响因素[J].资源科学,2018,40(4).
- [11] 童磊,王运鹏.省域碳排放的空间网络结构特征与影响因素研究:基于产业转移视角[J].经济问题,2020(3).
- [12] 宋洋,朱道林,张立新,等.2000年以来黄河流域土地市场化时空格局演变及驱动因素[J].自然资源学报,2020(4).
- [13] 梁任敏,蒙昱竹,李振东.经济地理重塑与区域经济一体化动力机制[J].广西社会科学,2017(1).
- [14] 王文彬,马歆.科技投入、网络特征与生态效率:以中原城市群为例[J].技术经济,2020(6).
- [15] Fang C, Yu X, Zhang X, et al.. Big Data Analysis on the Spatial Networks of Urban Agglomeration [J]. Cities, 2020,102:102735.
- [16] Zheng W, Kuang A, Wang X, et al.. Measuring Network Configuration of the Yangtze River Middle Reaches Urban Agglomeration: Based on Modified Radiation Model [J]. Chinese Geographical Science, 2020, 30(4): 677—694.
- [17] 白永亮,陈楚运.长江经济带空间网络结构重塑:交通与信息的功能差异与联合作用[J].华中师范大学学报(自然科学版),2019(5).
- [18] 刘华军,刘传明.环境污染空间溢出的网络结构及其解释:基于1997—2013年中国省际数据的经验考察[J].经济与管理评论,2017(1).
- [19] Rosen D, Barnett G A, Kim J H. Social Networks and Online Environments: When Science and Practice Co-Evolve[J]. Social Network Analysis & Mining,2011, 1(1):27—42.

**Spatial Correlation and Influencing Factors of Regional Development under the Superposition of National Strategies**

Zhu Xiaojie

**Abstract:** Taking the two National strategic sectors of “Development of Western Region” and “Ecological Conservation and High-Quality Development of the Yellow River Basin” as the research objects, this study constructed the economic and ecological network based on the gravity model, investigated the network structure and evolution law, and focused on the spatial orientation of the development of the strategic overlay area and its influencing factors. The conclusions are as follows. First, the density of economic network is increasing, while the density of ecological network decreases. The differences in the intensity of economic and ecological linkages among cities are gradually narrowing, and the national ecological protection and high-quality development strategy has been well implemented. Second, the strategic overlay area is more closely related to the lower reaches of the Yellow River Basin, but its relationship with the cities in the upper reaches of the Yangtze River Basin is faster. Third, geographical factors are still the primary factors affecting the inter city relationship. Science and technology, population factors have an impact on the economy and ecological network, while foreign investment and environmental regulation factors only have a significant impact on the economic relationship.

**Key Words:** Spatial Correlation; Strategic Superposition; Gravity Model; Network Structure

(责任编辑:柳 阳)

【区域开放与合作】

# 新时代沿边开发开放主要问题与对策建议\*

胡伟 陈林

**摘要:**区域协调发展战略实施以来,我国沿边开发开放取得长足进展,沿边开发开放题材不断丰富,沿边口岸建设与开放逐年取得突破性进展,多层次沿边开放体系初步形成,沿边开发开放成为推动沿边地区经济社会发展的重要动力,沿边地区成为我国构建全方位开放新格局的“前沿阵地”。当然,沿边开发开放也遇到了不少问题,在顶层设计、双边协调、发展方式、基础设施、开放平台、产业结构、人才支撑、金融支持等方面面临诸多挑战,急需从各个方面逐一突破。

**关键词:**沿边开发开放;前沿阵地;对策建议

**中图分类号:**F129.9 **文献标识码:**A **文章编号:**2095-5766-(2023)02-0128-10 **收稿日期:**2022-10-10

**\*基金项目:**国家社会科学基金项目“西南边疆民族地区农村集体资源分配的性别平等机制研究”(22BKS194)。

**作者简介:**胡伟,男,管理世界杂志社副研究员,经济学博士(北京 100026)。

陈林,男,云南师范大学马克思主义学院讲师,法学博士(昆明 650500)。

新时代党中央和国务院更加重视沿边地区开发开放。“一带一路”建设走深走实及全方位对外开放格局加速形成,推动沿边地区由边陲之地变为全方位对外开放格局的先手棋和排头兵(胡伟,2020),沿边开发开放与边境合作成为推动沿边地区发展和区域一体化发展的重要动力(申桂萍,2021)。沿边地区由于特殊的地理位置,经济发展往往受制于邻国的政治形势、与邻国的关系等外部因素以及自身经济基础等内在因素,使得沿边经济具有极强的邻国依赖性,经济增速往往受到邻近国家的经济发展程度以及双边政治经济合作的深度影响,也使得其进出口总额的增长空间较为有限,进口增长比出口增长更为缓慢。

新形势下,扩大沿边开发开放不仅是区域协调发展的内在要求,也是“一带一路”深入推进和沿边地区加快融入双循环新发展格局的必由之路。如何处理好边境安全与发展、兴边富民与强边固防之间的关系,不仅是沿边地区要重点解决的问题,也

是摆在沿边省(区)和边境城市面前的新使命,更是加快构建国内国际相互促进双循环新发展格局的内在要求。

## 一、沿边开发开放的进展与现状

自改革开放以来,沿边开放由边境城市进一步拓展到沿边省(区),“小沿边”转向“大沿边”,地缘优势加速凸显。伴随着“一带一路”深入推进,沿边地区逐渐成为深化睦邻合作和对外开放的前沿阵地(申桂萍,2021),沿边开发开放持续取得新突破,但开放发展不到位的问题犹存,地区发展差距仍然客观存在。区域协调发展战略实施以来,区域协调互动机制逐步完善,沿边地区开发开放提速,逐步形成了国内各城市之间的联动发展。

### 1. 沿边开发开放取得显著成效

一方面,沿边开发开放题材不断丰富,沿边重点开发开放试验区(秦海波,2021;李光辉,2022)上

升为国家战略,边境经济合作区成为沿边开发开放的前沿阵地(胡伟,2020),沿边地区自贸试验区加速凸显“沿边跨境”优势(全毅,2021),跨境经济合作区建设步伐明显加快(宋周莺,2020;刘曙华,2021),这些持续助力沿边开发开放迈上新台阶;另一方面,沿边开发开放不断取得明显成效,沿边开放的制度变迁对沿边地区的发展起到了很好的促

进作用(崔日明,2022),沿边9省(区)经济实现长期增长<sup>①</sup>,9省(区)GDP由1978年的799亿元增长至2021年的15.64万亿元(见图1),口岸建设与开放也逐年取得突破性进展,进出口贸易总额快速增长,外商投资总额呈现井喷式增长,对外经济合作日益密切(孙久文,2019),沿边区域口岸空间布局持续优化(郭树华,2021)。

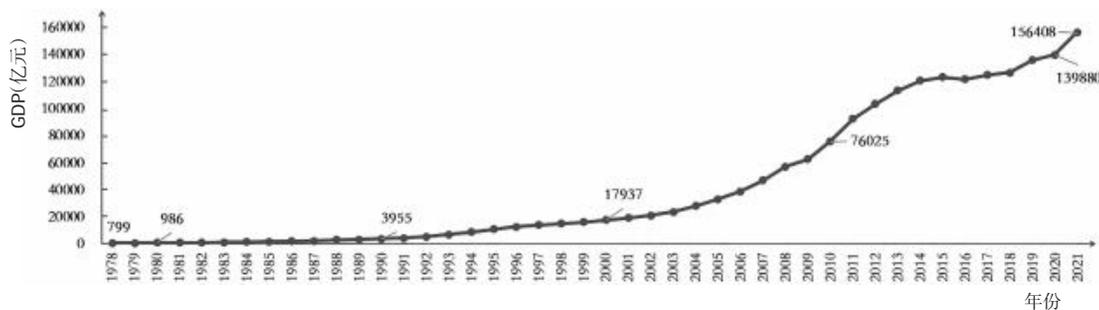


图1 1978—2021年沿边9省(区)GDP增长情况

资料来源:作者根据国家统计局数据制作。

得益于开放条件所带来的巨大发展动力,我国不断加大沿边对外开放开发力度,在沿边地区大力开展交通、电力、边境口岸等建设,改善了沿边地区基础设施以及对外贸易软硬环境,沿边地区群众的生产生活条件有了较大改善(王喆,2021)。经过西部大开发、兴边富民工程、跨边界次区域经济合作安排等的推动,我国基本形成以沿边口岸为基础,以边境城市、边境经济合作区、跨境经济合作区和国际次区域合作为平台的多层次沿边开放体系(孙久文,2015)。

### 2.沿边开发开放存在美中不足

从全国层面来看,沿边省(区)经济总量占全国比重下行明显,由改革开放时1978年的21.73%下降至2021年的13.61%;人均GDP和居民人均可支配收入也处于低位。2020年,沿边9省(区)仅内蒙古的人均GDP达到了全国平均水平,其余均低于全国水平,其中甘肃仅为全国平均水平的一半左右(50.11%),与全国水平相差3.5万元;从居民人均可支配收入来看,沿边9省(区)也不乐观,仅辽宁略高于全国平均水平(相当于全国的101.71%)、内蒙古接近全国平均水平(相当于全国的97.85%),其余均低于全国平均水平,其中甘肃仅为全国水平的63.17%,比全国平均水平少11854元(见表1)。

相比于东部沿海地区,沿边地区市场化水平较低,发展方式具有明显的“资源依赖”特征(霍强,

表1 2020年沿边9省(区)人均GDP和居民人均可支配收入

区域	人均GDP(元)			居民人均可支配收入(元)		
	当年值	与全国差距	相当全国(%)	当年值	与全国差距	相当全国(%)
辽宁	58872	-12956	81.96	32738	549	101.71
吉林	50800	-21028	70.72	25751	-6438	80.00
黑龙江	42635	-29194	59.36	24902	-7287	77.36
广西	44309	-27519	61.69	24562	-7627	76.31
云南	51975	-19853	72.36	23295	-8894	72.37
西藏	52345	-19483	72.88	21744	-10445	67.55
甘肃	35995	-35833	50.11	20335	-11854	63.17
新疆	53593	-18235	74.61	23845	-8344	74.08
内蒙古	72062	234	100.33	31497	-692	97.85
全国	71828	/	/	32189	/	/

数据来源:国家统计局。

2022),经济发展水平滞后、人口流失严重、生态环境脆弱(王垚,2020)等问题依然掣肘,沿边开发开放依然面临中外协调机制、人力资源、营商环境、基础设施建设等障碍和约束(刘英奎,2022)。加快沿边地区开发开放显得日益迫切,沿边地区要着力提升创新力、市场化和开放度水平,积极抓住区域协调发展的政策机遇,深度参与国内区域协作与分工(王垚,2020),在畅通国内国际双循环中承担更加重要的功能(霍强,2021)。

### 3.区域协调发展战略加速沿边开发开放

2013年以来,沿边地区积极融入“一带一路”建

设,依托边境经济合作区和跨境经济合作区等开放平台,持续强化与邻国的边境合作(胡伟,2020)和基础设施互联互通建设(申桂萍,2021),运能不断提升的中欧班列助推沿边地区成为“一带一路”建设的重要依托。沿边地区依托独特的地缘优势,伴随着边境口岸开放能力不断提升,不少边境城市成为我国深化国际经贸合作的重要枢纽。比如吉林省珲春市,地处中俄朝三国交界,口岸、国际合作示范区、边境经济合作区、综合保税区、中俄互市贸易区等开放平台叠加,是吉林参与东北亚区域经贸合作的重要枢纽,也是打造中国向北开放的重要窗口。

伴随着区域协调发展战略的深入实施,沿边各

省(区)积极参与和融入共建“一带一路”,与内陆各省(区、市)共同优化中欧班列组织运营模式。沿边省(区)各类开发开放的平台载体在沿边开发开放中发挥日益重要的作用,自由贸易试验区、国家级新区、沿边重点开发开放试验区、边境经济合作区、边境旅游试验区等平台载体为沿边地区的开放和发展提供了强劲的动力支撑(见表2)。与此同时,沿边地区着力构建更加开放的合作格局,与边境邻国的次区域合作持续向纵深推进,次区域合作机制日益成熟(匡增杰,2022)。比如,大湄公河次区域经济合作加速推进,中国与柬埔寨、泰国、老挝、缅甸、越南六国共同创建了新型次区域合作机制。

表2 沿边9省(区)部分开发开放平台载体

平台载体	数量(个)	平台载体名称
自由贸易试验区	4	中国(辽宁)自由贸易试验区、中国(广西)自由贸易试验区、中国(云南)自由贸易试验区、中国(黑龙江)自由贸易试验区
国家级新区	5	甘肃兰州新区、大连金普新区、云南滇中新区、黑龙江哈尔滨新区、吉林长春新区
沿边重点开发开放试验区	9	新疆塔城重点开发开放试验区、广西东兴重点开发开放试验区、云南瑞丽重点开发开放试验区、内蒙古满洲里重点开发开放试验区、内蒙古二连浩特重点开发开放试验区、云南勐腊(磨憨)重点开发开放试验区、黑龙江绥芬河—东宁重点开发开放试验区、广西凭祥重点开发开放试验区、广西百色重点开发开放试验区
边境经济合作区	17	凭祥边境经济合作区、东兴边境经济合作区、河口边境经济合作区、畹町边境经济合作区、瑞丽边境经济合作区、伊宁边境经济合作区、博乐边境经济合作区、塔城边境经济合作区、满洲里边境经济合作区、二连浩特边境经济合作区、黑河边境经济合作区、绥芬河边境经济合作区、珲春边境经济合作区、丹东边境经济合作区、吉木乃边境经济合作区、临沧边境经济合作区、龙边境经济合作区
边境旅游试验区	2	内蒙古满洲里边境旅游试验区、广西防城港边境旅游试验区

资料来源:作者自行整理。

#### 4.新时代呼唤更高层次的沿边开发开放

党的十八大以来,党中央、国务院出台了《关于支持沿边重点地区开发开放若干政策措施的意见》等一系列关于沿边开发开放的政策举措,着力推动沿边地区发展。进入新发展阶段,区域协调发展成为解决发展不平衡的内在要求,作为“一带一路”建设和深化与邻国合作重要枢纽的沿边地区,要在缩小区域发展差距、推动区域协调发展中发挥更大作用,更要适应构建新发展格局的时代要求,发挥“沿边”区位优势、“邻界”人缘优势,统筹发展和安全,在开放的同时深化与国内城市之间的联动,实现由“末梢”到“窗口”和“前沿”的转变。

党的二十大报告指出,高质量发展是全面建设社会主义现代化国家的首要任务。沿边地区急需更高质量、更有效率、更加公平、更可持续、更为安全的发展,加大沿边地区开发开放力度,推动发展

方式转型和高水平对外开放是深入推进兴边富民和贯彻落实区域协调发展战略的不二之选。

## 二、我国沿边开发开放存在的主要问题

随着“一带一路”建设和双循环新发展格局的稳步推进,沿边地区逐步由开放“末梢”变为开放“前沿”,“边贸型”转向“发展型”的特征加速显现(申桂萍,2021)。面对新时代新形势,高质量发展呼唤沿边地区承担更加重要的发展任务和使命,全方位审视沿边开发开放所面临的主要问题,成为加快沿边开发开放的内在命题。

1.顶层设计存在现实落差,多头管理导致协调不畅

国家层面的战略性规划支持不够,对沿边地区作为“开放前沿”并未从政策层面给出明确定位(刘

让群,2021)。尚未从国家战略层面制定全面、系统的沿边开发开放规划,多是局部性的沿边开发开放规划,如国家发展和改革委员会于2013年8月批复的《黑龙江和内蒙古东北部地区沿边开发开放规划》、云南省人民政府于2016年7月印发的《云南省沿边地区开发开放规划(2016—2020年)》。2013年呼声很高的《沿边地区开发开放规划(2011—2020)》<sup>②</sup>也未如期公开面世,直到2015年12月,国务院颁布《关于支持沿边重点地区开发开放若干政策措施的意见》,对支持沿边重点地区开发开放提出了战略思路和指导措施,并对沿边重点地区开发开放提出了详细的指导意见,但难以成为全面指导沿边地区开发开放的纲领性文件。

政策体系尚未形成,移植特征显著。自1992年设立沿边开放城市以来,沿边开发开放并不缺少政策支持,从国家到地方各类支持沿边开发开放的政策措施层出不穷,但促进沿边开发开放的政策多是源于沿海开放的经验推广,具有明显的移植特征。主要是将沿海开发开放的政策移植到沿边地区,填补了沿边开发开放的政策缺口,对沿边开发开放过程中可能存在的新问题预判不足,政策制定与政策执行存在明显脱节,以至于政策执行过程中的修改和调整并不顺畅,政策存在明显的不适应性。加之政策多且制定过程缺乏系统指导,各类政策之间缺少统一协调,甚至有的政策相互制约,政策优势并未得到充分发挥。

政策的可操作性亟待加强。由于缺少对沿边开发开放政策的深入研究,沿边开发开放政策的可操作性整体不足,特别是地方出台配套政策时的政策表达多停留在抽象表述层面,缺少切实可行的具体措施,特别是在支持边境贸易、沿边口岸建设以及跨境经济合作区建设等方面,抽象的政策表述往往会加大政策执行难度,甚至使得政策规划与实际情况难以弥合。此外,沿边开发开放的相关政策缺少必要的法律支撑,没有形成相互支撑的法律体系,使得政策在执行中缺乏依据。

2. 双边协调机制不够健全,共同发展意愿与诉求不同步

由于沿边地区独特的地理区位特征,沿边开发开放往往是与邻国边境地区互利共惠发展的,因而更多地依赖于两国间的沟通与协调。虽然一直以来我国与邻国之间的双边关系整体稳定,双边经贸与社会合作以互利共赢为主,也已形成并签订一系

列合作框架协议,稳步推动边境地区经贸合作、人文交流向前发展,并显著促进边境地区经济发展,形成了良好的互动发展局面。特别是近年来,跨境经济合作区受到我国与周边邻国的高度重视,并实质性地推动了一些跨境经济合作区的快速发展,如中哈霍尔果斯国际边境合作中心,但整体仍是中方建设为主,尚未形成双方共建格局<sup>③</sup>。进一步加快与周边国家资源共享、互利共赢的投资管理、金融制度、合作协商、海关监管等创新机制也难以落实(全毅,2019),在一些具体的开发开放措施与平台建设方面缺少双方高层共识。

双边磋商过于依赖高层互动,地方政府间的协同推进机制欠缺。以中老磨憨—磨丁跨境经济合作区为例,2009年完成可行性研究,2010双方签订《中国磨憨—老挝磨丁跨境经济合作区合作框架协议》,直到2016年11月中老两国《中老磨憨—磨丁经济合作区共同发展总体规划(纲要)》等合作备忘录,才进入实质性开发建设阶段。

从另一方面来看,由于邻国的经济发展水平与我国存在较大差距,使得双方的发展诉求很难趋于一致,政策沟通显得更为重要,依托于民心相通的地缘、人缘基础,两国间的政策沟通有助于推动设施联通、贸易畅通、资金融通、民心相通,从而实现两国沿边地区的共同发展。这不仅需要国家层面的政策沟通,也更需要从国家层面建立良好的双边协调机制,而这正是我国沿边开发开放向纵深推进所欠缺的,这在一定程度上造成了发展沿边经济的单边热,如中外口岸开放不对等(刘英奎,2022)。甚至还有邻国对我国进一步扩大沿边开发开放持审慎态度,这也从侧面反映了双边沟通、协调机制的欠缺。

3. 沿边发展思路创新不足,发展方式存在严重路径依赖

长期以来,沿边地区经济发展形成了典型的政策依赖与边境贸易依赖,滋生了严重的路径依赖。每每提及发展思路与不足,相关负责人更倾向于认为国家在支持当地开发开放上面所给的政策支持不够,最好从中央层面提供一些专项的政策支持。殊不知,特惠的政策支持是一把双刃剑,一方面确实能为沿边地区经济发展注入强劲发展动力,并创造出其他地区没有的独特发展优势,能够较好地发挥先试先行优势,也能有助于形成良好的资源吸纳

能力;然而从另一方面来看,特惠政策支持往往容易埋没地区独特的发展优势,忽视(甚至无视)市场机制对资源的配置作用,并养成重政策、轻市场的不良路径依赖。诚然,国家层面要做好双边的制度协调与鼓励沿边地区发展的机制设计,并给予一些恰如其分的政策支持,这是促进沿边开发开放最基本的制度和机制保障,而不是一味地追求政策支持的持续加码。重政策优惠,轻竞争协调机制,应对沿边地方政府无序竞争和利益冲突存在明显不足,过于优惠的政策反而催生了更加严峻的无序竞争局面。

生产要素集聚能力不强,经济发展的路径依赖特征明显,过度依赖边境贸易是沿边地区普遍存在的发展方式。沿边地区虽然坐拥与周边邻国的地理邻近、资源邻近优势,还具有人缘地缘相亲的特征,但由于市场体量小,经济技术水平长期处于相对落后局面,对优质资源的吸引与集聚能力并不显著,因此并未与周边邻国形成区域特色产业带。另一方面,由于周边邻国经济发展水平整体滞后于我国,使得深化沿边地区经贸合作的市场空间受限,其路径依赖特征更加凸显。

此外,边境贸易的制度供给严重落后于国际贸易的制度供给,导致边境贸易在发展过程中易出现制度僵化,难以适应不同条件下边境贸易发展的需要,从而对边境贸易的发展激励不足,甚至出现阻力(胡超,2009)。

4.基础设施建设整体滞后,开放通道建设明显不足

由于沿边地区基础设施建设起步晚、投入不足,交通、电力、通信以及城市建设等明显滞后于沿海地区,甚至与内陆腹地地区也存在较大差距,通达性明显不够,路网密度严重不足,特别是铁路网密度和高速公路网密度,大多数沿边地区还存在区域间总里程不足、口岸交通公路等级低(特别是境外路段)、高速公路服务水平有待提高等问题(全毅,2019)。

从边境城市的综合承载能力来看,基础设施建设滞后是主要因素。沿边地区由于远离经济中心城市,经济发展缺少强有力的产业支撑,其城镇化进程整体滞后于全国平均水平,特别是在城镇建设方面,城镇道路、供水、供电、污水和垃圾处理等市政基础设施建设往往因为财政投入不足而推进缓

慢,反向制约了沿边地区的经济发展。与此同时,大部分沿边城市(或边境城市)尚未形成经济要素的集聚态势,也未形成区域性的经济增长中心,大多数沿边开放城市集聚和辐射能力不足,对其周边地区的辐射带动作用较为有限,其带动沿边地区整体向好发展的“极化作用”不明显(黄海成,2013)。

从国际大通道建设来看,由于特殊的地缘因素,沿边地区的国际大通道往往局限于陆地交通<sup>④</sup>,且往往还不具备形成大型交通枢纽的潜力<sup>⑤</sup>。一方面,沿边地区处于国内交通要道的末梢或外围,人口密度较低,高速公路特别是高速铁路建设成本高、经济效益低,导致沿边地区与沿海和内陆地区的快速交通体系连接不畅,与省内中心城市的交通便捷性并不理想,与国家主要城市的通达性亟待提升改进。尽管自西部大开发以来,我国在西部地区启动多项“大通道”建设,并先后启动渝新欧、义新欧等多趟中欧班列,显著改善了沿边省份的交通状况,使其作为区域性交通枢纽的特征逐渐凸显,但沿边地区的“末梢道路”整体上依然呈现为速度慢、运量小的特征,特别是与邻国的快速通道建设面临诸多阻力。另一方面,受制于沿边地区自身经济发展水平,沿边地区仅有极少数机场,机场与铁路建设严重滞后,部分口岸甚至连大型货车通行的通道都没有;边境口岸基础设施和商贸物流设施建设整体滞后,除个别沿边城市(口岸)有铁路和高速公路外,其他沿边地区的边境口岸多为二级路或更低等级的公路;边民互市点的水、电、路、仓储等基础设施配套不完善,缺少可供支撑进一步扩大开放的现代交通基础设施。

5.沿边开放平台多重叠加,开放领域与开放层次深化乏力

多平台叠加有助于提升开放效应,但同时也会导致功能与责任分离。以广西凭祥为例,几乎叠加了所有的沿边开放平台,包括边境经济合作区、综合保税区、凭祥—同登跨境经济合作区、沿边金融综合改革试验区、重点开发开放试验区、边境贸易国检试验区等,开放平台的多重叠加着实推动了凭祥的经济发展,提升了开发开放的维度与深度,也从不同层面深化了中越边境地区经贸合作,但多平台功能不一降低了协调效率、加剧了协调成本,功能重叠部分容易形成争权夺利、避责推诿等。当然,从实际运转来看,也有不少地区实行多平台“合

署”办公,或者直接就是多平台一套人马,这在一定程度上简化了多平台之间的沟通环节、降低了协调成本,既然人员已合并,多平台也可以尝试进行整合。

多平台叠加形式上有助于加速形成全方位开放格局,实质上容易滋生进一步深化沿边开发开放的“阻力”。一方面,多平台叠加的模式有利于从多方面重点突破,从而形成平台合力促进沿边开发开放进程;另一方面,多平台容易引致整体目标分离,不同开放平台由于注重实现自身主要目标,往往会选择性地忽视其他平台的主要目标,从而使得该地区的各项开发开放目标相对割裂。与此同时,沿边地区仍在积极寻求新的沿边开放载体,如希望建立出口加工区、进口资源加工区,积极推进跨境经济合作区等,试图通过新建更多的开放载体来解决当前涌现的一些新问题。

6.沿边地区产业结构趋于单一,特色优势产业体系尚未形成

经济发展水平较低,工业空心化现象严重。边境小额贸易和边民互市贸易是沿边地区经济发展的主要形式,相关的商品市场和配套产业并不完善。尽管近年来一系列重点开发开放试验区及跨境经济合作区建设为边境工业投资与生产提供了新的发展机遇和政策支持,但相对于腹地和沿海地区更为“孤立”的地理区域,沿边地区工业经济发展并不理想。目前来看,沿边地区并未显著改善产业结构较为单一的发展局面,整体呈现为以劳动密集型和资源密集型产品为主,且产业结构调整缓慢,产业竞争力明显不足(李朝辉,2011)。沿边地区未能有效利用地缘优势吸引国内外投资发展外向型产业,特色优势产业和优势产品并未大量涌现,受制于产业结构的单一性,沿边地区多数企业从事初级产品加工(李光辉,2014),此外,沿边地区普遍缺少对产业结构深度调整的相关政策支持,尽管《关于支持沿边重点地区开发开放若干政策措施的意见》提出要实行有差别的产业政策,强调沿边地区要大力发展优势特色产业,但从地方来看,普遍缺少与之相应的具体措施来促进产业结构转型升级和构建特色产业体系。

从沿边省(区)来看,整体呈现贸易水平较低、外贸结构不合理、外贸不活跃等特征,更多地停留在一般贸易阶段,加工贸易发展缓慢,货物贸易是

其主要形式,服务贸易虽然有所发展,但在双边贸易额中的占比并不高。此外,由于沿边地区产业结构单一在一定程度上制约了外贸结构的转型升级,且相对单一的边境贸易商品结构很难有大幅突破,增长潜力不显著,也使得沿边贸易在我国进出口总额中的比重明显下滑。2020年,沿边9省(区)进出口总额为3130亿美元,仅占全国进出口总额的6.72%,而且全国占比呈现较为明显的下滑态势,相比于1996年下滑了近3个百分点。从出口来看,尽管与邻国的边境贸易结构有所优化,进出口商品种类逐渐增多,并已涉及粮油、建筑材料、机械设备、纺织品、塑料制品等上百个品种,但当前出口商品仍以纺织、机电、工程设备、五金等劳动密集型和资源密集型产品为主,出口增长仍有赖于传统商品,沿边贸易中出口商品附加值明显低于全国水平。

7.人才匮乏形成发展瓶颈,经济社会持续发展后劲不足

与沿海地区相比,沿边地区一个显著的特征就是人口平均教育文化程度偏低,各领域专业人才极度匮乏。一方面,由于沿边教育设施不足、教育资源匮乏等原因,造成了沿边地区的教育事业发展长期落后;另一方面,由于沿边地区工作条件相对艰苦,缺少相应的人才引进措施和力度,对高层次专业人才吸引力很弱,人才引进明显存在短板。

教育落后严重制约着沿边地区经济社会的发展。一方面表现在基础教育投入不足,另一方面表现在师资队伍建设与沿海和内地存在巨大落差。教育落后导致人口的素质不高,直接影响了沿边地区发展观念和意识,普遍缺乏长远的发展眼光,融入市场经济的意识淡薄,以至于发展市场经济的行动力明显不足。引才不力使得人才匮乏局面加剧,专业技术人才的匮乏依然是制约沿边地区经济发展的瓶颈,当前的人才结构及人才储备远不能适应沿边地区开发开放的需要。

与沿海地区相比,沿边地区普遍存在教育和科技投入不足、科技教育和专业人才对经济社会发展支撑不够的问题,从而在一定程度上制约了产业结构转型升级的进程,也制约了边境贸易结构的提升。一些沿边地区缺乏医疗卫生、教育、农牧等专业技术人才,这一点在县及县以下的乡镇、街道或行政村更加凸显,使得这些地区不仅存在较大的技术创新真空和管理滞后问题,还使得其与沿海地

区的高质量发展脱节加剧。就沿边地区为数不多的工业企业来看,企业规模整体偏小,职工的技术水平和专业技能均较低,职工文化素质不高,有的企业甚至没有专业技术人员,全靠“经验”指导生产。

8.现代服务体系发展迟滞,金融支持开放动力不足

市场服务制度不足,在开展边境贸易时并没有形成一个共同协商的组织机构,边境贸易的发展更多地受双边国家经贸关系紧密程度的影响(胡超,2009)。商品经济不发达,特殊的地域性需求特征使得沿边地区的需求结构多元化,从而形成诸多“割裂”的社会需求,难以形成规模化生产经营。

沿边开放以来,资金短缺是困扰沿边地区经济市场化的一个严重问题(钱红,1995),这一问题并没有通过金融体系得到有效解决。金融服务体系发育慢,金融服务能力亟待提升。首先,金融机构设置不够完善,在一些边境城市中,往往只有个别银行才具备办理边境贸易结算业务的资格,而这些银行设置的网点较少,甚至只有一个支行,使得边境贸易结算便利化程度低,金融服务体系急需进一步完善;其次,融资服务较为单一,从当前沿边地区企业融资渠道来看,基本以银行信贷为主,符合地区经济发展需求的金融产品、金融工具创新不足;最后,融资风险分担机制缺失,银行为防范信贷风险,企业贷款往往采取传统的抵押担保方式。金融创新业务推进缓慢,缺少相应的金融专业人才,沿边产业发展基金推进缓慢,同时沿边地区金融机构数量少、类型单一,外资金融机构在沿边地区的分支机构少之又少。

### 三、进一步加快沿边开发开放的对策建议

沿边地区不仅是与邻交好、共促发展的前沿阵地,也是“一带一路”走深走实的重要支撑和通道,在我国双循环新发展格局中有着举足轻重的作用(庄芮,2021),更是区域协调发展不可或缺的重要部分。在进一步强化边境城市稳边戍边作用的前提下,如何深化沿边开发开放是沿边发展和深入推进区域协调发展战略所面临的时代新课题,需要切实从顶层设计、沟通机制、开放思路、基础设施、模式整合、城市联动、人才基础、政务服务等方面下

功夫。

#### 1.做好顶层设计,优化沿边开发开放管治

从国家层面落实沿边开发开放规划。沿边开发开放涉及双边外交、经济与社会往来,事关多级政府、多部门,要做好政策集合,避免政策层出和多头管理,最好能由国家发展和改革委员会牵头制定沿边开发开放规划,明确定位“开放前沿”,统筹协调、整体推进,统筹好沿边地区与沿边省(区)内各城市之间的关系,统筹协调好对外贸易、边境小额贸易和边民互市、沿边金融支持和金融开放等。

沿边省(区)要着力提升沿边地区信息收集和分析研究的水平,及时出台促进沿边开发开放的具体政策和可操作性的政策实施指南,尤其要加大政策支持力度促进沿边重点口岸、边境城市及边境经济合作区的物流畅通、人员流通、旅游来往和产业发展。

充分发挥智库机构的作用,深入研究毗邻地区的产业结构、经济发展特征及地缘优势,为加快沿边地区基础设施建设及深化沿边地区与沿边省(区)内主要城市之间的联动提供智力支撑,为“量身定制”沿边开发开放政策提供支持。

#### 2.优化沟通机制,强化与邻国的制度协调

强化与邻国的对接机制,深化双边合作(经济、人文等领域)和次区域合作,探索更广泛区域合作新机制,以维护边境地区稳定为基础,侧重探索利益协调机制;加强与对方口岸联检部门的合作,推进双边口岸对等开放,推动海关工作、出入境管理、通关文书、货物进出口手续等趋于一致;强化跨境经济合作区的制度与组织建设沟通,加强跨境经济合作区建设的战略谋划。

支持沿边州、市人民政府与毗邻国家有关部门和地方政府建立健全经贸协调机制,完善项目落地合作联动机制;探索与毗邻国家地方政府的会晤磋商机制;深化与邻国金融机构的合作,加强沿边地区在跨境融资、结算、金融创新和服务方面的交流,深化与邻国金融监管部门的交流合作,推动双边本币结算。加强与毗邻国家的执法合作,抓好边境地区综合整治,严厉打击非法出入境走私等违法犯罪活动。

深化国别研究,对邻国的政治、经济、文化、法律等开展深入研究,尤其要高度重视邻国对双边合作及跨境经济合作区经济前景的期待与顾虑,最大

程度避免单边热。

### 3. 转变开放思路, 创新沿边地区发展方式

强化边疆治理和建设, 全面提升沿边地区承载力。加快边境口岸城镇发展, 推动口岸—腹地协同开放、协同发展, 由注重解决生产生活问题转向注重解决双边地区发展问题, 全面提升沿边地区经济和人口支撑能力; 大力发展现代服务业, 推动服务业更好地服务于边境贸易和出口加工产业, 大力发展边境文旅产业。

加大沿边省(区)对沿边发展的支持力度。将沿边地区打造成开放前沿, 仅靠沿边市、州难以扛起沿边开发开放的重担, 沿边省(区)一定要给予沿边地区更多的政策、金融和产业支持, 引导和鼓励辖区内市、州与边境城市协同布局产业。

### 4. 夯实基础设施, 推进沿边地区“通道”建设

加快推进基础设施互联互通, 尤其是对外运输通道建设, 发挥沿边地区作为国际大通道重要节点功能。加快推进边境地区国道干线公路、口岸公路等的升级改造, 支持条件成熟的边境地区率先规划建设高速铁路、铁路和高速公路, 建设与所在省(区)主要城市和省会城市之间的快捷交通网络, 提升沿边口岸的通达性和对外输送能力。

着力构建“一站式”通关服务。推进跨境铁路站场改造、国际货场建设、跨境铁路建设、电子口岸建设, 加快建设集口岸通关执法管理和相关物流商务服务于一体的“大通关”统一信息平台, 推动双边口岸通关功能和法律依据深化对接。

加强基础设施建设。加快边境城镇建设, 重点推进市政基础设施和信息基础设施建设, 提升边境城镇综合承载能力; 强化口岸基础设施, 构建安全、便利、通畅的沿边陆路边境口岸; 优化基础设施资金筹措渠道和方式, 加大边境口岸建设的投资力度, 抓好口岸道路交通、站场、码头、水电气等基础设施的扩能升级。

### 5. 探索先行先试, 整合沿边开发开放模式

探索一揽子开发开放政策。加大沿边开放平台(边境经济合作区、重点开发开放试验区、沿边经济特区、跨境经济合作区、边境旅游试验区等)整合力度, 推动边境经济合作区、重点开发开放试验区、跨境经济合作区等合署办公, 以机构整合推进开发开放政策整合; 扩大沿边综合保税区, 推动保税区、出口加工区、保税仓库及保税物流园区融合发展。

立足沿边地区和毗邻国家的资源、地缘、人缘优势, 深化双边产业合作, 推动以边贸、投资、边境合作区为主的传统模式转变为创新产业合作的模式, 促进相邻地区的振兴和跨越式发展(黄人杰, 2015), 在沿边产业培育和发展上给予更大力度的财税支持, 发挥财税政策的激励和引导作用。

创新通关模式, 提高通关效率。试行外籍人才居留便利化政策, 为创业期内的邻国人才办理工作许可, 推动创新创业项目在沿边地区落地孵化; 鼓励企业与政府合作开发口岸, 探索边民互市贸易转型升级新模式, 推动口岸由“通道型”向“加工型”转变。推动自由贸易试验区政策到沿边试点探索。

### 6. 强化城市联动, 借力省会资源促发展

推进区域合作, 强化沿边城市与所在省(区)主要城市之间的联动发展, 加强城际之间的交通建设和产业合作, 建设城际间物流快速通道, 让沿边成为其他城市开展邻国合作和对外贸易的支点和枢纽, 切实发挥沿边城市的地缘优势。

加快与省会城市的通道建设, 叠加省会城市资源加快沿边开发开放。借鉴参考云南省昆明市托管磨憨镇的做法, 探索省会城市与边境城市“携手”开放, 将省会资源“点对点”注入边境城市, 将边境城市的地缘、人缘优势延伸到省会城市, 减少行政环节, 提高行政效率, 同时促进边境城市与省会城市的政策互动, 有助于沿边地区叠加省会城市的试点政策。

探索边境城市与沿海开放城市的“结对子”合作, 推动沿海城市优秀人才到沿边地区开展交流与合作, 推动沿海开放政策和资源在沿边地区进行实践, 推动沿海发达城市向边境城市进行资源注入和产业布局。

### 7. 加大智力引进, 夯实开发开放的人才基础

在沿边市、州探索干部人事制度改革。制定并实施与沿边地区开发开放相适应的人才政策, 建立适应沿边地区发展的人才培养机制、考核机制和人才交流机制; 制订沿边人才定向培养计划, 可参考“优师计划”“少数民族骨干计划”等定向人才培养计划, 推出“沿边人才培养计划”, 为促进沿边发展和开发开放打牢人才基础。

推动定点帮扶省/市政府、国家机关、事业单位、大型企业和科研院所选派人才到沿边挂职交流, 鼓励大型国有企业在沿边市(州)设立分支机构, 开展

人才培训和技术支持;制定沿边地区人才引进政策,引导鼓励高校毕业生到沿边地区建功立业,建立“战略人才”库,对优秀年轻干部进行重点培养。

加大人才柔性引进力度。以兼职聘用、合作研究等方式柔性引进研究型人才,探索与国内科研院所建立合作机制;根据沿边地区特色,探索在政府部门或事业单位设立特别岗位,柔性引进毗邻国家的优秀人才。

#### 8.优化政务服务,打造沿边特色营商环境

借助政府数字化转型,构建一体化政务服务平台,持续优化政务服务。以数字化打通部门数据梗阻,推动部门数据共享,优化政府服务体验;深化“放管服”改革,推动办事流程简化、减材料、减环节,提升办事时效;从金融、法律、翻译等方面推出企业专项服务,降低开业的开办、运营、法务和融资成本。

打造与毗邻国家相融的沿边特色政务服务体系。结合毗邻国家和地区的发展特征,搭建双语、多语种政务服务体系,建设沿边特色的高效政务环境;对标国际经贸规则,抢抓RCEP实施重大机遇,将政务服务融入双循环发展新格局。

完善边境贸易服务体系。完善跨境电商配套服务、优化通关服务,推进贸易企业数字化转型和外贸综合平台建设,推动边境贸易创新转型;完善对口岸和各边民互市点的服务体系,鼓励和支持旅游业、商务服务业、国际金融服务业、现代物流业等现代服务业加快发展。

统筹守边固疆和沿边开发开放,创新、完善边境治理体系。切实提高对“加强边疆治理”的紧迫感和使命感的认识,处理好边境问题、民族问题和发展问题,完善边境治理的制度体系;针对沿边地区突出的社会问题,如“三非问题”、非法宗教渗透、民族文化遗产和保护等,依据当地实际完善相关治理措施。

#### 注释

①沿边9省(区)指广西、云南、西藏、新疆、内蒙古、甘肃、黑龙江、吉林和辽宁。②也有称之为《沿边地区开发开放规划(2011—2020年)》。③也有一些地区形成了良好的合作机制,比如中老瑞丽—木姐跨境经济合作区的建设过程中,中方与缅甸商务部、旅游部及掸邦、木姐地区等建立了定期会晤机制,德宏州和各县市每年都与缅甸及周边进行多层次

互访交流,形成了跨境农业、边境打拐、禁毒、疫病防控、跨境旅游等十多项合作机制;同时还成立了中缅边境地区民生基金,在木姐设立了中国第一个在缅甸正式注册的NGO组织——瑞丽市妇女儿童发展中心木姐办公室,创办了全国唯一的缅文报《胞波》,在边境村寨、口岸通道成立了边民矛盾纠纷调解中心、边防小学、国门书社。④尽管也有不少沿边地区已建立机场并开通国际航班(如满洲里西郊机场、二连浩特赛乌素机场),但其航空吞吐能力以及旅客、货物吞吐量依然较小。⑤当然也有二连浩特、霍尔果斯等成为区域性的交通枢纽,但这毕竟是少数。

#### 参考文献

- [1]胡伟,于畅.新时期我国深化与邻国边境合作的现实基础与路径选择[J].区域与全球发展,2020(1).
- [2]申桂萍,胡伟,于畅.中国沿边开发开放的历史演进与发展新特征[J].区域经济评论,2021(1).
- [3]秦海波,乌静,肖鸿波.沿边地区贸易转型升级与经济增长:基于国家重点开发开放试验区的准自然实验[J].工业技术经济,2021(11).
- [4]李光辉,程仕杰.我国沿边重点开发开放试验区建设:成就、问题与策略[J].国际贸易,2022(7).
- [5]胡伟,于畅.区域协调发展战略背景下中国边境经济合作区发展研究[J].区域经济评论,2020(2).
- [6]全毅,张婷玉.中国自由贸易试验区转型升级方向与发展路径[J].经济学家,2021(10).
- [7]宋周莺,姚秋蕙,胡志丁,等.跨境经济合作区建设的“尺度困境”:以中老磨憨-磨丁经济合作区为例[J].地理研究,2020(12).
- [8]刘曙华,张鹏飞,周青,等.“一带一路”背景下中越跨境经济合作区支持政策研究[J].广西社会科学,2021(9).
- [9]崔日明,陈永胜.沿边开放与区域经济增长:基于制度变迁的研究[J].山西大学学报(哲学社会科学版),2022(1).
- [10]刘让群,竺彩华,陈晓.沿边开放战略实施30年:政策演进、成效评估与未来展望[J].国际贸易,2021(12).
- [11]孙久文,蒋治.沿边地区对外开放70年的回顾与展望[J].经济地理,2019(11).
- [12]郭树华,杨泽夏.中国共产党领导下新时代我国沿边区域开放空间格局优化升级战略研究[J].财贸研究,2021(12).
- [13]王喆.沿边地区如何服务和融入新发展格局[N].经济日报,2021-09-30.
- [14]孙久文,周玉龙,和瑞芳.中国的沿边经济发展:现状、问题和对策[J].经济社会体制比较,2017(2).
- [15]匡增杰.中蒙俄经济走廊次区域合作:进展、挑战与深化路径[J].学习与探索,2022(3).
- [16]霍强.新发展格局下沿边地区开发开放的动力识别及优化[J].技术经济与管理研究,2022(4).

- [17]王焱.中国边疆经济70年:政策演变与发展挑战[J].当代经济管理,2020(3).
- [18]刘英奎,任国萍,张文娅.中国沿边开放的主要障碍及对策研究[J].区域经济评论,2022(3).
- [19]霍强,崔昊.新发展格局下沿边开发开放的现实逻辑与路径选择[J].开发研究,2021(2).
- [20]全毅,王春丽.“一带一路”倡议与我国沿边开发开放新格局[J].边界与海洋研究,2019(2).
- [21]胡超.改革开放以来我国民族地区边境贸易发展的演变轨迹与启示[J].国际贸易问题,2009(6).
- [22]黄海成.沿边地区开发开放存在的问题及对策研究[D].武汉:中南民族大学,2013.
- [23]李朝晖,邓翔.大开发后西部工业发展及其结构变动[J].社会科学战线,2011(6).
- [24]李光辉,宋志勇,袁波,等.中国沿边开放战略研究[M].北京:中国商务出版社,2014.
- [25]钱红.对沿边民族地区经济市场化的思考[J].云南社会科学,1995(2).
- [26]庄芮,宋荟柯,张晓静.我国沿边开放战略思考:历史逻辑与推进方向[J].国际贸易,2021(7).
- [27]黄人杰.提升我国沿边地区开发开放水平的战略思考[J].对外经贸,2015(3).

## Main Problems and Countermeasures in the Border Areas Development and Opening-up of China in the New Era

Hu Wei Chen Lin

**Abstract:** Since the implementation of the Regional Coordinated Development Strategy, Great progress has been made in the border areas development and opening-up of China. The topics of the border areas opening development have been continuously enriched. The construction and opening of the border ports have made breakthroughs year by year, and a multi-level border areas opening system has been formed. The development and opening up have become an important driving force for the social and economic development of the border areas, and the border areas have become the “Forward Position” of China to build a new pattern of Overall Opening Up. However, the development and opening-up along the border has also encountered many problems, such as the challenges arising from the top-level design and the bilateral coordination of the pattern, its development path, infrastructure, opening-up platforms, industrial structure, intellectual support, and financial support. It is urgent to solve all the problems one by one.

**Key Words:** Border Areas Development and Opening-up; Forward Position; Countermeasures

(责任编辑:平 萍)

【区域开放与合作】

## 双循环新发展格局的理论思考与实践探索\*

贺慧 刘书明

**摘要:**构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局,是党中央做出的重大战略决策。从逻辑演进上看,双循环新发展格局符合经济发展的基本规律,是适应经济发展变化的必然选择。构建双循环新发展格局过程中,各地要因地制宜,构建符合自身特点的内外双循环体系。目前,构建双循环新发展格局仍存在一些约束条件,因此在新发展格局的实现路径上,应着力打通堵点、破除制约因素,宏观层面应借助建立全国统一大市场的契机,为新发展格局提供基础支撑;中观层面各区域既要一体化协作“抱团发展”,又要根据自身禀赋确定差异化的经济循环战略目标;微观层面应厘清政府与市场的关系,促进有效市场和有为政府有效结合,推动双循环新发展格局下的经济高质量发展。

**关键词:**双循环新发展格局;区域协调发展;全国统一大市场

中图分类号:F061.5 文献标识码:A 文章编号:2095-5766(2023)02-0138-09 收稿日期:2022-09-24

\*基金项目:2021年国家社会科学基金项目“基于高质量发展的黄河流域绿色增长绩效测度及其财税支持政策创新研究”(21BJY075);2021年山西省科技战略研究专项“区块链医疗保险平台构建及在扶贫中的应用研究”(202104031402120)。

**作者简介:**贺慧,女,山西财经大学财政与公共经济学院博士生,山西金融职业学院讲师(太原 030000)。

刘书明,男,山西财经大学财政与公共经济学院教授,博士生导师(太原 030000)。

2020年4月10日,中央财经委员会第七次会议上习近平总书记首次提出双循环新发展格局,指出要“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”。2022年10月16日,习近平总书记在党的二十大报告中指出“要加快构建新发展格局,着力推动高质量发展”。双循环新发展格局的经济发展新思路,既符合经济发展的基本规律,也是适应经济发展变化的必然选择,是我国迈向新时代走向新征程道路上谱写马克思主义中国化时代化新境界的重大实践。

改革开放以来,我国外贸进出口快速发展,在促进国民经济发展中发挥了重要作用。根据《中国统计年鉴2021》数据显示,近年来,我国对国际

循环的依赖度逐渐降低,2019年贸易出口依存度和进口依存度分别为17.52%和14.56%,2020年二者分别降为8.97%和7.15%,已远不及入世前的2000年。2010年我国成为全球第二大经济体,经济总量在全球经济中的占比逐年提升,为国民经济持续健康发展奠定了基础。目前我国已具备构建国内国际双循环新发展格局的有利条件。本文基于双循环新发展格局的理论逻辑和历史演进,深入分析构建新发展格局的具体动因,并以东部地区、中部地区、西部地区的典型城市为例,探讨新发展格局构建实践面临的现实约束,进而提出构建新发展格局的实现路径,以期打通堵点、破除制约因素,为新时代中国经济实现高质量发展提供借鉴。

## 一、双循环新发展格局的逻辑起点

双循环新发展格局是一个长期的国家战略布局,是基于内外经济循环的基本理论提出的,为更好地指导各区域构建新发展格局的具体实践,有必要深入理解其理论内涵及逻辑演进历程。

### (一)新发展格局的理论内涵

马克思的再生产理论对经济循环进行了基本解释,即指生产、分配、交换、消费之间的有效衔接、循环往复,当生产力发展到一定阶段时,循环体系会拓展到世界范围,形成国内国际的经济循环。新发展格局中的“双循环”其实就是经济的内外循环,任何一个有开放度的经济体,经济运行必定是双循环,我国改革开放后的发展格局也早已是双循环格局(贾康,2021)。新发展格局中的“新”主要体现在强调以内循环为主体,进而对已有的国际大循环发展做加法,使国内国际循环相互促进。从经济发展指标来看,2019年我国人均GDP为10276美元,首次突破1万美元大关,高于中等偏上收入国家9074美元的平均水平<sup>①</sup>。2021年我国人均GDP达12551美元,突破了1.2万美元<sup>②</sup>,国际经验表明进入这一收入水平,需求结构将逐步过渡至以内需为主。

### (二)新发展格局的构成要素

新发展格局中的“以国内大循环为主体”首先要求“集中力量办好自己的事”,“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”,这就意味着循环重心发生了由外向内的转移,从国际大循环的出口导向战略转变为通过需求侧和供给侧两端发力完善国内市场。一方面以扩大内需为主,打通生产、分配、流通和消费各个环节,让各生产要素在各环节周而复始地良性运转,并保持螺旋式上升,从而畅通国内循环;另一方面,要促进产业链升级,提高供给质量,让供给与需求形成正反馈,实现高水平的动态平衡,最终构建形成完整的内需体系和创新引领、协同发展的现代产业体系,增强国内大循环内生动力和可靠性。

“国内国际双循环相互促进”则表明对外开放仍是长期坚持的发展战略(张倩肖等,2021),没有放缓更没有停滞,而是更高水平的主动开放。国内循环和国际循环是辩证统一的关系,二者相互促进、相得益彰。国内大循环是国际循环的前提和基

础,通过发挥内需潜力,不断完善内需体系,畅通国内循环,做大国内经济“蛋糕”,提高国际吸引力。国际循环是国内大循环的保障,借助世界贸易组织、“一带一路”以及自贸区等国际大循环平台,促使国内各要素资源更加深入地参与国际分工,积极拓展国际市场,为国内大循环提供驱动力,主动引领国际规则的重塑及全球价值链的重构,推进更高水平深层次全方位的开放,提升国际循环质量和水平。

因此,“双循环”不等于关起门来搞建设,它不是内外循环的割裂,而是“国内循环为主体”+“国内国际双循环”的相互促进。国内循环本质上也是开放的,是与国际循环互相协调、联动发展的循环,是在更高水平上进行开放,进而通过外循环壮大内循环的循环,是增强国家综合实力。双循环新发展格局就是要继续坚持供给侧结构性改革,同时与需求侧管理联动结合,推动需求引领供给、供给创造需求的高水平“螺旋式”动态平衡,有效促进生产、分配、流通、消费各环节畅通,形成内部畅通循环的社会再生产体系,并将自身完整的国内大循环嵌入到国际循环中,实现国民经济体系整体效能的提升(见图1)。

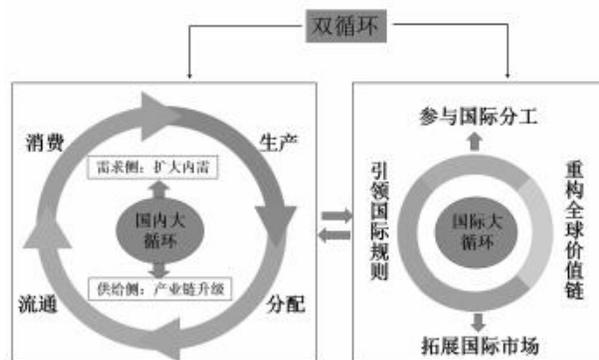


图1 双循环新发展格局的构成要素图

资料来源:作者绘制。

### (三)双循环新发展格局的历史演进

梳理我国自新中国成立以来的经济发展历程,可以发现我国经济发展格局的演变呈现出以下5个阶段。

1.以国内循环为主体的经济发展阶段(1949—1977年)

计划经济时期,为了扭转一穷二白的落后经济条件,重塑社会经济秩序,实现赶超式发展,我国除了走“自力更生为主,争取外援为辅”的道路别无选

择,因此在这种特殊历史条件下形成了统收统支的计划经济形式,构建以政府为主导的国内循环体系成为必然选择,这个阶段的循环格局也从客观上促进了低水平条件下的经济发展。

### 2.以国内循环为主、国际循环为辅的经济发展阶段(1978—1988年)

改革开放初期,为激活经济主体,我国实施对内改革、对外开放的市场化改革。对内搞活经济,引入市场机制,逐步打破传统计划经济体制的束缚。一方面,农村家庭联产承包责任制的推行有力地促进了农业生产和农村经济的迅猛发展,缩小了城乡居民收入差距;另一方面,乡镇集体企业和个体经济的迅速发展及国有企业改革的快速推进,扩大了企业自主权,充分发挥出劳动者的积极性和创造力,形成了城乡内循环的良好互动格局。对外实行开放,深圳、珠海、汕头等经济特区和沿海开放城市作为改革开放的试验田,打开了国际循环的窗口。邓小平同志鼓励经济特区学习国外的先进技术和先进成果,先发展起来,从而发挥示范引领作用带动内地发展,为后续以国际大循环为主的经济发展奠定了基础。

### 3.国际循环为主、国内循环为辅的经济发展阶段(1989—2006年)

改革开放持续推进时期,社会主义市场经济体制的确立实现了生产力水平的快速提高。1988年,党中央组织实施“沿海经济发展战略”,要求沿海地区率先参与国际分工和国际交换,并进一步带动中部地区和西部地区积极融入经济全球化和区域经济一体化进程。1992年,改革开放迎来了新的浪潮,国有企业改革、分税制改革以及投融资体制改革等涉及财政、税收、金融多领域改革举措互相承接,促进改革进程不断深化。2001年,我国加入世界贸易组织,中央政府结合当时的经济形势提出“国际化大循环”的出口导向型经济发展战略,充分发挥我国低劳动成本的比较优势参与全球价值链分工,也逐渐形成了“两头(市场和资源)在外、大进大出”的“世界工厂”发展模式,在劳动和资源参与对外贸易的带动下,全要素生产率得到大幅度提高,我国的综合经济实力和社会财富也得到了稳步提升。“两头在外”的国际大循环发展模式创造了中国经济增长的奇迹,但同时也造就了我国区域发展不平衡的格局。

### 4.国内国际循环并行发展阶段(2007—2019年)

以出口为导向的国际大循环发展战略使我国经济呈现一种后发赶超式发展,但“两头在外”的发展模式逐渐暴露出一些弊端,一方面,我国经济对出口高度依赖导致经济发展的动能长期依靠投资和出口,国内需求不足(特别是消费需求),内外需不协调;另一方面,人口老龄化日益加剧,劳动力要素供给缩减,土地、能源、资源等生产要素成本不断上升,原有的以国际循环为主导的发展格局难以为继。随着扩大内需、供给侧结构性改革等战略的提出,以及“一带一路”倡议、“三去一降一补”等一系列经济结构调整举措的实施,我国不断调整外向型经济发展格局,进入了国内和国际循环并行发展的时期。

### 5.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阶段(2020年至今)

从我国经济循环各发展阶段情形来看,尤其是改革开放以来,国际循环有力推动了我国经济实现跨越式发展。本文用出口依存度和进口依存度来表示我国对国际需求和供给的贸易依存度,以此分析我国经济发展过程中对国际循环依赖程度的变化趋势。由图2可知,1978—2000年我国的出口依存度和进口依存度基本呈现稳步上升趋势,2001年加入WTO以后,更是呈现显著上升的趋势。但是随着国外内环境的变化,近年来我国的出口依存度和进口依存度逐渐降低,2019年贸易依存度已不及2000年,这也充分表明近年来我国对国际循环的依赖性逐渐降低,急需寻找新的循环方式来构建经济发展的新格局。因此,2020年,党中央提出“双循环”的经济发展新思路,即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。



图2 1978—2020年中国贸易依存度  
数据来源:国家统计局。

## 二、双循环新发展格局的动因追溯

经济循环在不同的阶段有着不同的逻辑。双循环新发展格局演进轨迹背后的逻辑动因,可以从宏观、中观和微观三个层面分析。

### (一)宏观层面

受全球供求格局深刻演变、中美经贸关系紧张、全球经济衰退等诸多因素的影响,传统的“国际大循环”战略存在诸多方面的“市场失灵”,对外贸易的增长引擎作用正在弱化。在世界经济受疫情冲击整体下滑的趋势下,中国采取行之有效的疫情防控措施与适度的宏观政策组合拳实现了经济的复苏,进一步缩小了与发达国家的经济差距,消费持续增加,内需也在逐渐扩大,因此客观上需要立足国内大市场、提高国内大循环的内生动力和风险防范能力,重塑经济发展的新格局。同时,中国坚定不移坚持对外开放的决心进一步加强。中国政府采取了“一揽子”扩大开放措施,如继续降低关税、设立海南自由贸易港并进一步放宽外资市场准入等,充分利用国际要素资源,努力开拓国际市场,促进国际循环的畅通,从而实现国内国际循环更高水平的相互促进。

### (二)中观层面

畅通国内大循环是实现双循环的前提和基础,供给和需求又是畅通国内大循环的两个基本点,二者是辩证统一的关系。供给和需求结构的有效匹配要求打破要素和商品市场自由流动的行政壁垒和市场壁垒,因此有赖于建立国内统一大市场,为资源和要素的自由流动和公平竞争提供平台,而非局部区域或省市级搞自我封闭的小循环。

供给方面,我国拥有健全的工业供应体系和强大的基础设施能力。改革开放40年来,我国已经形成工业门类齐全和超大规模市场的比较优势,具备实现规模经济的条件,强大的基础设施能力能够快速布局新兴产业所需的要素投资,保障企业在国际市场上参与竞争和发展。因此,超大规模的市场容量和生产能力为再生产、经济结构转型奠定坚实的基础。

需求方面,我国拥有巨大的市场消费潜力和多元化的消费结构。2019年我国的人均GDP已突破1万美元大关,目前中等收入群体约有4亿人,拥有

全球最大、最具成长性的消费群体。根据国家统计局年鉴数据可知,2010—2019年消费支出对我国GDP增长的贡献度整体呈现稳定上升趋势,且连续9年均超过50%,充分发挥了消费在经济增长中的主引擎作用。尽管2020年疫情冲击导致消费支出对经济增长的贡献度有所下降,但疫情防控催生了新的消费方式,借助抖音、快手、小红书等各类APP直播带货的“宅经济”消费模式受到消费者的大力追捧,线上线下消费有机融合使得消费市场不断增长,为扩大内需提供了源源不断的动力。

### (三)微观层面

云计算、区块链、物联网、5G网络等数字经济快速发展,催生了如智能终端、智慧医疗、在线教育、数字化营销等多种新型业务模式的涌现,数字经济辐射范围之广、影响程度之深与日俱增,不仅成为企业发展的重要动能,同时也对家庭、个人生活产生了深刻影响,在线办公、网络教育、智慧出行、远程问诊等已经成为更便捷的日常生活方式。《全球数字经济白皮书——疫情冲击下的复苏新曙光》显示,2020年我国数字经济规模近5.4万亿美元,占全球数字经济规模总额的16.6%,位居世界第二位,增速位居全球第一,因此数字经济的快速发展成为构建新发展格局的重要引擎,有助于我国在国际循环中实现更高水平的开放。

同时,我国高精尖技术型人才储备不断增加,为推动经济高质量发展提供了坚实的人才支撑。据《中国科技人才发展报告(2020)》反映,我国科技人才队伍规模持续扩大,R&D人员全时当量<sup>③</sup>从2016年的387.8万人年,增长到2020年的509.2万人年,连续多年位居世界第一。国际经济格局的变化倒逼科技型企业实现技术创新,增强核心技术的研发能力有利于吸引全球先进要素落地,进而作用于全国统一大市场,提升国际循环的效率和水平,增强国内国际双循环的动力和活力。

## 三、构建双循环新发展格局的具体实践

构建双循环新发展格局,实现高质量发展,是全面建设社会主义现代化国家的重要任务。由于我国各区域呈现不同的经济发展水平、科技创新能力、教育发展水平以及公共服务水平等,因此,东部地区、中部地区、西部地区在构建新发展格局中的

功能定位也各有差异。

### (一)东部地区:长三角地区

改革开放以来,东部长三角地区主要实行以出口为导向的国际大循环战略,从而实现了外向型经济的快速发展。进入新发展阶段,长三角地区应着重打造由长期依赖外需转为内外需兼顾的发展模式。为此,该地区通过要素和产业的集聚效应形成国内超大规模要素和产品市场,提高国内大循环的内生能力,并以此为基础,利用国际要素资源,串联国内外市场,开拓国际市场,形成国内国际双循环相互促进的发展格局。

从国内循环层面看,长三角“三省一市”(苏浙皖沪)依据各自独特的资源禀赋和经济发展水平,发挥比较优势,形成强大的国内大市场以实现经济高质量发展。其中,上海要发挥龙头带动作用,深度集聚核心要素,以技术研发、高端制造为主推动创新发展,同时大力发展现代服务业;苏浙地区要促进制造业和服务业集群协同发展,在区域内打造合理的空间布局和产业链配套,形成规模效应,降低长三角地区的交易成本和制造成本,打造具有全球竞争力的城市群;安徽地区要不断增进本地区经济发展,以避免“虹吸效应”的产生,还应主动对接苏浙沪,形成梯队,实现区域协调发展。总之,要在区域内部构建产业链一体化新格局,从而形成供需高度匹配的市场集聚效应,为国内大循环为主体的新发展格局提供发展引擎。

从国际循环层面看,在中美经贸关系复杂多变及欧美国家对我国封锁日益严苛的国际趋势下,我国需要进一步深化改革开放以抵御外部风险。长三角一体化区域具有较强的风险抵御能力,同时具备较高产业根植性和自主性,应作为我国进一步深化改革开放的“窗口”地区,利用区位优势以及要素禀赋条件,通过上海自贸区等综合改革试验区平台,打造全球价值链枢纽和推进产业技术创新突破,提升国际循环的水平。

### (二)西部地区:成渝地区双城经济圈

2020年10月,中共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》,指出建设成渝地区双城经济圈“有利于形成优势互补、高质量发展的区域经济布局”,“是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的一项重大举措”。

从国内循环层面看,基于“马阵跨阱”理论,成渝地区双城经济圈的发展要形成以成都、重庆为中心的经济增长“核极”,并以此“极”为动力源带动周边地区中小城市共同发展,形成快马拉慢马、慢马追快马的微观发展格局,以此发挥成渝地区对周边地区的辐射带动作用,进而推动实现西部地区全域性经济高质量发展。具体来看,一方面,成渝地区经济圈要培育超大规模的消费市场,从而促进整个西部地区内需消费能力的提升;另一方面,加快成渝地区产业协同发展,促进战略性新兴产业如电子信息、汽车、装备、工业互联网等重点领域协同共建,形成一批高质量产业集群,为打造我国经济增长“第四极”注入动能,进而满足国内大循环的内要求在要求。

从国际循环层面看,在“一带一路”倡议下,再加上较好的先天地理区位优势和相对完善的政策优势加持,成渝地区双城经济圈对外开放程度迅速提升;同时,RCEP自贸协定的实施也促使整个四川地区加速向南开放,提升了西部地区全球金融、产业等高端资源要素的运筹能力,不断优化完善对外开放格局,在国际循环中发挥着不可替代的作用。

### (三)中部地区:武汉都市圈和郑州都市圈

#### 1.武汉都市圈

在新发展格局中,武汉提出要积极构建国内大循环的重要节点和国内国际双循环的战略链接,以支点功能更好连通、服务、辐射周边地区发展,推动开放合作从“内强外弱”向“内外高水平互促”转变。

从国内循环层面看,武汉都市圈主要定位在以下三方面:第一,致力于打通全流程创新链条,加快建设综合性国家科创中心,打造内循环战略支点。发挥武汉市科教资源丰富的优势,努力实现创新驱动发展,有效解决国外对关键核心技术的“卡脖子”问题;大力发展体制机制灵活的“四不像”新型研发机构,既服务于科技成果转化,同时为展示创新成果提供平台,攻克科研产业“两张皮”难题;发挥工业门类齐全的优势,打造“基础研究—技术创新—产业化”梯度科技产业协同发展新格局,建成特色高端产业集群,吸引高新技术企业大规模发展,从而产生辐射效应带动城市圈升级发展。第二,充分释放内需潜力,为国内循环提供发展引擎。一方面,加大新型基础设施建设和重大工程建设的投资,充分发挥投资拉动内需的关键性作用;另一方

面,进一步完善城乡融合发展政策体系,促进城乡之间的资金、人才、土地等生产要素的自由流动,充分挖掘和提升农村居民消费潜能,发挥消费的基础性作用。第三,利用武汉重要交通枢纽的区位优势,推进物流降本增效,加快建设网络化、专业化、集约化、智慧化的现代物流服务体系,提升武汉在国内大循环中的地位。

从国际循环层面看,武汉一直处于“内强外弱”的经济格局,对外开放程度相对不足。在新发展格局下,武汉充分利用自贸区、综保区等平台载体,扩大武汉对外开放的广度和深度,牢牢把握长江经济带发展和“一带一路”建设的新形势新要求,充分放大枢纽效应、不断提升开放能级,将通江达海、上天入地的交通区位优势转化为开放通道和开放枢纽优势,为长江中上游地区和中部省份搭建内陆“出海口”“空中丝绸之路”“中欧班列大动脉”,推动高质量引进来和高水平走出去,并在产能合作、外资集聚、人文交流等领域进一步发挥支点撬动功能。

## 2. 郑州都市圈

郑州是中原地区的核心城市,在自身高质量发展和中部崛起中发挥着主力军作用。在双循环新发展格局中的功能定位目标主要有以下几方面。

从国内循环层面看,第一,打造中部地区消费中心,释放内需潜力。一方面,培育消费型城市,将人口优势转化为消费升级优势和内需市场优势,推进新型城镇化与乡村振兴协同发展,实现要素自由流动,发挥郑州都市圈的辐射带动作用,提升人口消费和集聚能力;另一方面,发挥文化大省的优势,大力发展文化旅游,通过旅游促进消费。第二,进一步优化经济结构,加快三次产业融合发展,提升金融业的发展速度和发展水平。第三,充分发挥贯通东西南北的区位优势和交通优势,建立高效的现代化综合交通运输体系。第四,建设科技创新中心,推动创新链与产业链深度融合,加快科技成果的产业化,提高创新水平和科技成果转化效率。

从国际循环层面看,郑州作为新兴国家中心城市,同时也是“一带一路”的主要交通枢纽城市,具有联通国内外的独特优势。要积极发挥自贸区作用,聚集国际中高端要素,推进文化旅游产业转型升级,吸引具有国际竞争力的文化旅游企业进驻,促进文化旅游消费国际化。第二,以跨境电商为抓手,深挖“网上丝绸之路”的潜力,赋能产业调整,打

造国际消费中心,提升对外开放层次,为国际国内双循环新发展格局提供充足动能。

武汉和郑州作为中部地区重要的中心城市,在双循环新发展格局的功能定位上有相同之处,也有不同之处。首先,在地理位置上,郑州作为中原腹地,武汉作为九省通衢,二者都具有先天的区位优势和交通优势,有利于打造现代化物流服务体系 and 交通运输体系,为国内国际循环提供重要的枢纽支撑;其次,在科教资源上,武汉拥有更大的科教优势,更有利于推动产业融合发展,更高效地实现科技成果的产业化转移;最后,在拉动内需上,郑州都市圈除了通过城乡融合发展提升人口消费,还可以充分利用文化大省优势促进文化旅游转型升级深挖内需潜力。因此,各地区根据自身优势和禀赋资源,寻求适合自己的内外循环体系,从而为构建新发展格局、推动高质量发展贡献更大力量。

总之,双循环新发展格局能够更好地解决各地区间要素流动和资源配置障碍,有助于破解区域发展不协调的问题。从双循环新发展格局的具体实践来看,各区域都是立足比较优势,通过都市圈、城市群建设发挥能量外溢作用,从而带动整个区域的发展。然而,各区域之间又呈现出一定的异质性,东部地区利用自身较高的风险防御能力,更加注重自主创新和集成创新能力的提高,培育具有国际竞争力的创新主体;欠发达的西部地区着力在重点领域实现创新驱动,并在增强自身创新能力的过程中,充分利用国内外两种创新资源和两个创新市场,提高对人力、物力等要素的吸引力和集聚力,助力西部地区生产效率的提高以及更大规模、更高质量的增长;中部地区致力于利用先天的地理优势发展物流服务和交通运输体系,为双循环提供动能支持。

## 四、构建双循环新发展格局的现实约束

通过对各区域示范城市在双循环新发展格局功能定位的梳理,可以发现国内大循环层面,各区域主要通过提升科技创新能力解决“卡脖子”问题,通过产业集群实现规模效应及完善内需体系释放内需潜力等举措畅通国内大循环;在国际循环层面,各区域主要通过自贸区、综改区等载体,实施更高层次的对外开放。然而,在具体实践过程中,仍存在一些约束条件导致新发展格局的构建落实力

度不够,缺乏有效抓手。因此,为了更好地实现新发展格局的构建,必须识别约束条件,找出堵点,对症下药,实现双循环新发展格局下的经济高质量发展。

### (一)国际环境深刻变化带来不利外部条件

如今国际局势动荡,逆全球化思潮上升,全球范围内的疫情蔓延加速了新贸易保护主义回潮,美国作为对中国实施贸易保护措施最多的国家,对中国的部分商品陆续加征关税,并对华为实施新一轮贸易限制措施等,其他发展中国家如印度、巴西等实施贸易保护主义的势头也日益加强。这些因素都会使国际要素资源的引进和国际市场的开拓受到阻碍,同时也加大了我国出口贸易的难度,阻碍我国全面对外开放格局的形成。

### (二)区域发展不均衡成为重要制约因素

区域协调发展过程中,区域之间以及区域内部的开放共享受限。我国要素市场化配置改革滞后引起要素资源错配现象严重,导致地区市场的分割性和封闭性,形成区域之间商品和要素自由流动的市场壁垒。即使在同一区域内,由于政府行政级别的差异,要素资源多聚集在行政等级高的城市,使市场呈现条状的行政性藩篱,形成区域内部商品和要素自由流动的行政壁垒。另外,地方保护主义色彩浓厚,寻租和垄断现象严重,阻碍市场公平竞争。

同时,供给难以匹配有效需求的现象依然存在。随着我国居民人均可支配收入不断提高和消费观念的转变,我国居民消费已经由温饱式消费转为高端价值性消费,然而我国产业链还长期锁定在“微笑曲线”的低附加值环节,国内相当一部分行业如电子产品、化妆品等企业的产品供给精细度不够,质量不高,再加之外国品牌的文化渗透使得越来越多的居民消费倾向于国外市场,对国内有效需求造成了一定的“挤出效应”,形成一定程度的“供给冻化”,供给和需求难以形成正反馈,要素市场和商品市场错配现象严重,不利于内循环消费市场的有序运行。

### (三)创新能力不足掣肘内循环健康发展

在全球经济衰退的局势下,唯有中国经济“一枝独秀”稳步复苏。因此,疫情过后,一些国家刻意降低对中国制造的依赖性成为可能,这种“去中国化”的做法在短期内可能会使我国一些出口型中小企业受到严重冲击,面临订单急剧下降、资金周转

困难、营运成本剧增等问题,最终可能发生“断链”甚至倒闭。

信息技术、数字经济的发展带来的是新基建投资的迅速扩张,传统的“铁公基”行业的发展红利期已经结束,市场已经日渐饱和,这种趋势下,传统低端制造企业将面临被淘汰的风险。企业科技创新能力不足,自身缺乏创新的动能,对国际市场形成“路径依赖”。尽管长期形成的“国际大循环”战略使我国在全球产业链、供应链条上不可或缺,但我们依然处在链条的中低端位置,在关键核心技术产品的生产上仍高度依赖进口,存在“卡脖子”问题。特别是在当前复杂的政治经济形势下,我国企业想继续引进国外先进技术和产品变得困难重重,甚至出现了生产要素“断供”,这在一定程度上遏制了国内大循环的健康发展。

## 五、双循环新发展格局的实现路径

沿着双循环新发展格局的理论逻辑,梳理双循环新发展格局在各区域经济发展过程中的功能定位,总结分析构建双循环新发展格局的现实约束条件,旨在为了破解约束,打通堵点,消除市场分割,充分发挥各区域的比较优势,畅通循环通道,实现内外循环协调发展、相互促进,从而推动新发展格局的构建进程。

### (一)宏观层面:建立全国统一大市场,为新发展格局提供基础支撑

2022年4月10日,国务院发布《中共中央 国务院关于加快建立全国统一大市场的意见》,明确提出“建立全国统一大市场为构建双循环新发展格局提供支撑”,利用建立全国统一大市场的契机,促进各类要素合理流动和高效聚集,着力推进区域协调发展,打破市场壁垒,畅通要素流通,优化组合各生产要素来实现双循环战略。

国内循环方面,建立全国统一大市场的原则之一就是立足内需、畅通循环。一是畅通生产循环,建立完整的产业链和供应链。二是畅通流通循环,纠正要素市场和商品市场的错配,使供给和需求形成正向反馈,充分发挥消费对国内循环的牵引带动作用。三是通过市场需求引导创新资源的有效配置,促进创新要素的合理集聚,发挥集群效应,推动科技创新和产业创新,解决在关键核心技术上

的“卡脖子”问题,推动我国制造业转型升级。

国际循环方面,全国统一大市场就是要在夯实国内循环的基础上,畅通国际供应链,形成对国际要素资源的集聚效应,打破要素壁垒和市场壁垒,有助于我国在逆全球化背景下更深层次地参与国际竞争。

## (二)中观层面:各区域既要一体化协作“抱团发展”,又要突出差异化发展

第一,建立区域商贸循环体系。以供给侧改革与需求侧管理联动结合,形成供给结构和需求结构的有效匹配,实现要素市场和商品市场的高水平动态平衡是畅通国内大循环的重要路径。这就需要建立区域商贸循环网络,畅通区域循环流通体系,使供给侧和需求侧两端同时发力,供给侧重在通过创新链打通产业链,实现供应链产业链现代化,提高有效供给,精准对接需求;需求侧重在以扩大内需和消费升级为基点,培育完整内需体系,使供给和需求形成正反馈,这种正反馈需要区域商贸循环体系进行链接,通过产业循环畅通经济循环,从而赋能双循环新发展格局。

第二,充分发挥中心城市的引领带动作用,提升经济辐射能力。全国各中心城市要发挥好参与构建双循环的核心作用,发挥各自的比较优势,相互连通、错位竞争,实现共赢格局;各区域要牢牢抓住国家中心城市的引领带动作用 and 能量外溢效应,引领各自区域内的发达城市向全国中心城市发展;相对落后的城市对标发达城市向上攀升以实现高质量发展,推动区域内城市之间的合理分工和高效协作。

第三,各区域要根据自身要素禀赋和资源优势精准定位各自实现经济循环的战略目标。东部地区应大力实施新驱动,以技术和资本提升为主,增加研发投入和科创力度,解决国内大循环中科技创新的“卡脖子”问题,积极参与国际循环的产业分工。中西部地区应将依托国内大市场,充分挖掘地区的消费和投资潜力,其中中部地区应着力解决资源型经济转型,破解环境污染问题,实现绿色高质量发展;西部地区应充分发挥自然资源丰富的优势,增加基础设施,结合新能源技术合理开发利用天然气、石油等资源,提升能源利用的附加值,实现经济高效发展。东北地区既要继续推进全面振兴,又要积极破界,突破现有的发展格局,寻求新的机

遇,实现经济结构转型,促进资源枯竭产业的更新换代,释放新的增长潜力。

## (三)微观层面:政府与市场明确定位各司其职

### 1.充分发挥有为政府作用

在全球化产业链收缩的形势下,当务之急是要通过内向化的产业集聚发展,尽快恢复全球产业链活力,形成以中国市场为核心、辐射全球的供应链新体系。这就需要政府有效发挥“看得见的手”的职能,集中力量推动我国产业链向国家价值链的高端延伸,重构并主导全球产业链。

第一,打造良好的企业营商环境,增强市场主体活力。通过简政放权、减税降费、加大转移支付力度等政策,为企业创造良好的营商环境,实现“海阔凭鱼跃,天高任鸟飞”的自由,提高企业员工的收入水平,从而调动员工积极性,鼓励企业积极参与国家重大科技项目,以提升企业在国家创新体系中的地位。

第二,优化财税政策体系,增强财税政策协同效应。加大财政投入,强化基础研究,集中力量补短板,发挥财政“四两拨千斤”的效应;落实好组合式税费支持政策,支持小微企业和制造业等行业加速发展,通过增值税留抵退税政策盘活企业,畅通上下游产业链;加大企业研发费用加计扣除比例,鼓励企业发挥创新驱动的优势,提升自主创新能力,重点对关键核心技术进行科研攻关,克服对国外技术的路径依赖,化解“卡脖子”问题,补齐产业链条中不完善的环节,畅通国内大循环。

第三,继续推进自贸区、自贸区的快速发展,发挥其联通国内循环和国际循环的枢纽作用,引导消费者的资金由境外消费市场转向国内,为国内大循环发展做贡献。

### 2.充分发挥有效市场作用

第一,让科技引领企业发展。加快关键核心技术的推广应用,让科技型企业将先进技术嵌入传统行业,引领传统行业的发展,尤其可以瞄准传统行业痛点为其提供智能、安全、有效的服务,解决传统行业长期以来面临的瓶颈制约。

第二,借助数字赋能提质增效。在网络消费、智能消费等数字化消费需求快速增长的情况下,企业要积极向数字经济产业转型,以便更好地对接数字化消费需求,不断寻找机会变革求新、转型发展。借助互联网、电商平台、人工智能、大数据、云计算、区块链等新技术、新工具,减少中间环节,降低运营成

本,使生产经营变得更为智能化和精准化,通过数字赋能助力企业实现创新升级和转型发展。

第三,通过出口转内销应对企业外需减少。在贸易保护主义抬头和国际经济衰退的背景下,出口型企业的对外贸易规模势必会大幅度缩减,因此这类型企业应积极将出口产品转内销,通过媒体网络加大宣传力度打开国内市场突破口,拓展稳定的销售渠道。此外,企业要通过提升国内产品的竞争力,创造更多个性化高端产品,提升国内品牌的知名度,引导消费回流。

### 注释

①数据来源:国家统计局住户调查办公室发布的《中国住户调查主要数据——2020》,中国统计出版社,2020年。②数据来源:《国家统计局局长就2021年国民经济运行情况答记者问》, [http://www.stats.gov.cn/tjsj/sjjd/202201/t20220117\\_1826479.html](http://www.stats.gov.cn/tjsj/sjjd/202201/t20220117_1826479.html), 2022年1月17日。③R&D人员全时当量是国际上通用的、用于比较科技人力投入的指标,指R&D全时人员(全年从事R&D活动累积工作时间占全部工作时间的90%及以上人员)工作量与非全时人员按实际工作时间折算的工作量之和。

### 参考文献

[1]习近平.国家中长期经济社会发展战略若干问题[J].求是,2020(21).  
[2]贾康.“内循环为主体的双循环”之学理逻辑研究[J].河北

经贸大学学报,2021(2).  
[3]张倩肖,李佳霖.构建“双循环”区域发展新格局[J].兰州大学学报(社会科学版),2021(1).  
[4]吕炜.财政与共同富裕:实践历程、逻辑归结与改革路径[J].财政研究,2022(1).  
[5]赵莹.中国经济体制改革40年的实践历程、逻辑进路与未来展望[J].新疆社会科学,2018(5).  
[6]裴长洪.经济新常态下中国扩大开放的绩效评价[J].经济研究,2015(4).  
[7]刘志彪,孔令池.长三角区域一体化发展特征、问题及基本策略[J].安徽大学学报(哲学社会科学版),2019(3).  
[8]中共中央政治局.成渝地区双城经济圈建设规划纲要[EB/OL]. [http://www.gov.cn/xinwen/2020-10/16/content\\_5551828.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2020-10/16/content_5551828.htm), 2020-10-16.  
[9]姚树洁,刘嶷.促进区域经济均衡增长,构建“双循环”新发展格局:基于成渝地区双城经济圈建设视角[J].陕西师范大学学报(哲学社会科学版),2021(9).  
[10]王继源.武汉:从“内强外弱”向“内外高水平互促”转变[J].中国投资,2021(12).  
[11]迟福林,方栓喜.以高水平开放打造双循环的重要支点:河南在国家新发展格局中战略地位的几点思考[J].区域经济评论,2022(5).  
[12]余东华,王山.东西差距、南北分化与双循环新发展格局[J].经济与管理评论,2022(6).  
[13]李琼,张耀军.构建新发展格局与实现高质量发展[J].政治经济学评论,2022,13(2).  
[14]冯圆.“双循环”新发展格局下的成本管理机制构建[J].会计之友,2021(1).

## Theoretical Thinking and Practical Exploration of the New Development Pattern of Dual Circulation

He Hui    Liu Shuming

**Abstract:** It is a major strategic decision made by the Central Committee of the CPC to construct a new development pattern whereby domestic and foreign markets can boost each other, with the domestic market as the mainstay. From the perspective of logical evolution, the dual circulation conforms to the basic law of economic development and is the inevitable choice to adapt to the changes of economic development. In the process of building a new dual-cycle development pattern, local governments should adapt to local conditions and build a dual-cycle internal and external system in line with their own characteristics. At present, there are still some constraints for the construction of the new dual-cycle development pattern. Therefore, on the realization path of the new development pattern, blocking points and restrictive factors should be broken down. At the macro level, we should take the opportunity of establishing a national unified big market to provide basic support for the new development pattern. At the middle level, each region should not only integrate and cooperate for “group development”, but also determine differentiated strategic goals of economic cycle according to their own endowments. At the micro level, we should clarify the relationship between government and market, promote the effective combination of effective market and productive government, and promote high-quality economic development under the new dual-cycle development pattern.

**Key Words:** Dual Circulation Development Pattern; Regional Coordinated Development; National Unified Large Market

(责任编辑:文 锐)

【区域开放与合作】

# 中俄产业链安全合作的现实基础与重点方向\*

郝宇彪 薛翔文

**摘要:**国际局势急剧变化,产业链安全问题日益凸显。中国要在继续推进高水平开放和优化区域合作布局的基础上,统筹发展与安全。俄罗斯是中国重要的区域合作伙伴,产业链安全合作是中俄合作的重要发展方向。通过比较分析中俄间产业链安全风险特点、产业依存关系,发现中俄在能源、制造业产业链上的相互依存度较高,在高科技领域产业链上的安全风险较大。结合中俄的比较优势,双方应重点加强产业链优势互补,基础研究与应用转化相结合,扩充产业链合作领域,以提高中俄产业链安全的韧性。

**关键词:**产业链安全;中俄合作;产业依存度;合作重点

**中图分类号:**F415.1 **文献标识码:**A **文章编号:**2095-5766(2023)02-0147-08 **收稿日期:**2023-01-15

\***基金项目:**国家社会科学基金重点项目“国际发展共同体视域下中国产业链安全保障机制构建研究”(21AGJ008)。

**作者简介:**郝宇彪,男,首都经济贸易大学经济学院教授,首都经济贸易大学国家经济安全研究中心主任(北京 100070)。

薛翔文,男,首都经济贸易大学经济学院博士生,首都经济贸易大学国家经济安全研究中心助理研究员,通信作者(北京 100070)。

随着单边保护主义、新冠疫情、地缘政治冲突等因素不断发酵,国际局势急剧变化,全球范围内产业链安全问题愈发凸显。习近平总书记在党的二十大报告中提出,加强重点领域安全能力建设,着力提升产业链供应链韧性和安全水平。在经济全球化时代,任何一个国家都难以掌握关乎产业链安全的所有技术环节与关键原材料,防范化解风险一方面需要提升自主创新水平,另一方面有赖于与其他国家的合作与博弈。在这样的背景下,党的二十大再次强调中国需要继续推进高水平对外开放,增强国内国际资源联动,推动共建“一带一路”高质量发展,优化区域开放布局,维护多元稳定的国际经济格局和经贸关系。中蒙俄经济走廊是“一带一路”倡议提出的六大走廊之一,21世纪以来,中俄经济合作快速发展。根据世界银行数据显示,中俄贸易年均增长率达30%,为双边经济发展与稳定发挥了

重要作用。2019年中俄建立“新时代中俄全面战略合作伙伴关系”,实现两国关系提质升级。综上所述,在已有经贸合作的基础上,探讨中俄产业链安全合作具有重要意义。

## 一、中俄产业链安全合作的现实背景

### 1. 中俄产业链安全面临的风险

受国际环境影响,中俄产业链安全均面临不同程度的风险。

对于中国而言,第一,基础研究能力不足,核心技术无法真正实现自主可控,或面临发达国家的掣肘,或面临技术门槛的障碍,制约中国产业链升级。从某种意义上说,中国产业链安全的主要风险还是技术创新不足和关键技术不独立、不自主,导致创新难、创新弱、创新动力不足。第二,能源资

源、关键原材料、核心零部件等依赖进口。中国作为全球制造业中心,也是能源消费大国,强大的制造能力也带来了庞大的能源消耗,导致能源依存度较大。尽管自2001年加入WTO以后,中国经济以制造工厂的发展模式实现了近20年的持续发展,但目前仍处在全球产业链技术附加值较低的环节,长此以往,中国产业链可能面临低端锁定的风险,会对经济增长产生较强的不利冲击。

对于俄罗斯而言,第一,本国制造能力不强、产业基础薄弱。尽管作为石油、天然气等能源大国,并不缺乏拉动经济增长的出口产品,但能源资源类产品出口形成了长期的路径依赖,中低附加值的制造业中间产品采用进口替代策略,导致俄罗斯产业发展不均衡、不协调,形成了缺乏发展后劲的经济增长模式。第二,俄罗斯也面临着核心技术受制于人的窘境。俄罗斯的航空、化学、军工等工业基础来源于苏联,苏联解体后,其发展由“重”后“轻”的产业政策向去工业化转换,原有工业基础优势逐渐降低、制造业萎缩,导致俄罗斯高科技制造领域的应用研究发展缓慢。近年来,尽管俄罗斯意识到技术创新是支撑经济发展、维护经济安全的核心动力,致力于新型工业化的改革实现国家复兴,但目前制造业总体发展仍处于粗放型阶段,存在在全球产业链体系中处于较为边缘化、制成品能力低、产业链结构问题突出、科技人才等资本对技术创新驱动不足等问题。

## 2. 中俄产业链安全的量化分析

在上述定性分析的基础上,本文进一步借鉴苏庆义的度量方法,运用WIOD(国际投入产出表)数据,从生产的角度,测度中俄18个制造业(C5—C22)的产业链风险,公式如下:

$$F_c = \sum_{i=1}^n p_{ic} X_{ic} / X_{cc} + \sum_{i=1}^n p_{ic} X_{ic} \quad (1)$$

$$D_c = \sum_{i=1}^n (p_{ic} X_{ic} / \sum_{i=1}^n p_{ic} X_{ic})^2 \quad (2)$$

其中, $F_c$ 和 $D_c$ 分别表示外国依存度和多元化程度, $n$ 表示国家总数, $X_{jc}$ 及 $X_{cc}$ 表示投入或销售到本国及外国的中间品,以与投入产出表相对应,本文数据选择WIOD2016版18个制造业数据,以2014年为基准,估算最新结果。 $F_c \cdot D_c$ 表示生产风险。其中生产风险指中间品从*i*国家向*c*国家的投入, $p_{ic}$ 在本文中表

示国家之间的政治关系。加入政治关系数据来自清华大学国际关系研究院“中国与大国关系数据库”。截至2020年9月,数据库中的国际关系按分月份展示,笔者根据每年12个月数据均值作为样本数据,2020年部分数据按相关截止月份计算。本文对于指标作出调整,未考虑其他国家之间的相对关系变化,以中国对其他国家关系作为主要研究标准。数据库中未列出的中国与外国政治关系,默认为普通,俄罗斯与美国关系参考中国进行调整,俄罗斯与波兰的关系历史上较为复杂,因此调整为紧张。由于数据库中将国家关系分为6个区间包括:普通(0—3)、良好(3—6)、友好(6—9)、对抗(-9—-6)、紧张(-6—-3)、不和(-3—0)。为方便计算,本文将区间统一在(0—9)之间<sup>①</sup>。

从中国和俄罗斯产业链安全情况来看(见图1),中国的产业链风险低于俄罗斯的产业链风险,表明中国作为制造业大国,产业链的整体稳定性相对俄罗斯较高。从趋势上看,2014—2016年,中国产业链风险保持稳定,受2017—2018年中美经贸摩擦影响,风险显著上升,此后小幅下降,2020年又转为上升。从趋势上看,俄罗斯的风险逐年上升,但增幅不大。这可能由于俄罗斯人口基础限制,贸易总额较小,而制造业整体薄弱加大了生产风险,表明俄罗斯产业链的整体安全度不高,产业链高度依赖国际分工,一旦面临外部环境恶化,可能导致产业链面临较大风险。分产业来看(见图2),2014—2018年中国重点部门中有八类风险均值高于0.02,如计算机及光电产品、机械制造业类、电力设备类、石油加工类产业链风险虽逐年下降,但风险依然位居前列。自2014年以来,造纸、印刷、纺织服装等产

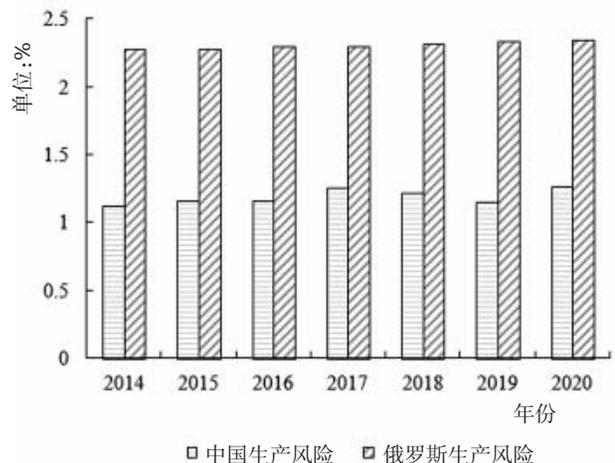


图1 2014—2020年中国、俄罗斯产业链安全情况

数据来源:根据WIOD2016版数据及清华大学国际关系研究院“中国与大国关系数据库”整理。

业链生产风险呈现逐年上升趋势。截至2020年,重点部门产业链风险均值仍呈上升趋势,表明中国制造业高科技类、能源类产业链总体安全度不高,半导体、芯片、光刻机、集成电路、高技术工程装备等关键技术的基础研究及创新能力仍需提升,这与中国发展实际基本吻合。近年来,俄罗斯的机械制造类、纺织品、计算机光电产品以及橡胶塑料制品生产风险较高,均值接近0.06,俄罗斯制造业产业链整体生产能力不强,服装、皮革、鞋帽、食品等轻工业产品大量依赖国际市场,同时,智能手机、家电、汽车等产品多从国外进口。

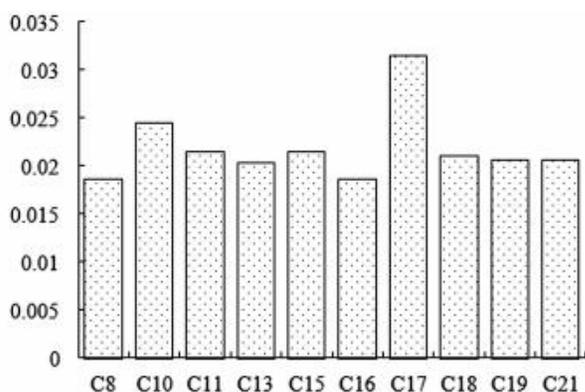


图2 中国重点部门产业链生产风险(按2014—2020年均值计算)

资料来源:根据WIOD2016版数据及清华大学国际关系研究院“中国与大国关系数据库”整理(以2014年为基准)。

上述分析表明,俄罗斯与中国产业链确实存在互补之处。第一,中国作为世界第一制造大国,强大的制造能力可以弥补俄罗斯在制造业产业链上的短板。第二,中俄在能源资源领域的合作,可以在一定程度上降低中国产业链在石油、天然气等战略能源领域的风险。第三,中俄在产业链的高端科技领域具备相同诉求,双方均具有在信息技术、数字智能化、生物技术、新材料应用等领域加强研发合作的预期。此外,中俄持续加强政治互信可以降低国际形势变化带来的产业链安全风险。

## 二、中俄产业链安全合作的基础

### 1. 中俄产业链合作的贸易基础

2022年,中俄贸易持续升温。根据中国海关总署数据显示,2022年上半年中俄进口贸易总额达到806.75亿美元,同比增长27.2%。2022年上半年,中国对俄罗斯的出口以机电、化学工业、纺织品、塑料

制品、鞋帽伞、光学仪器等为主,俄罗斯对中国的出口以矿产品、金属类、木制品、活动物等为主。截至目前,中国主要从俄罗斯进口能源资源类商品,俄罗斯主要从中国进口机电类、化学类及纺织品类等商品。具体来说,俄罗斯依赖中国纺织品、儿童玩具等轻工业产品,以及汽车、智能手机、家用电器等制造业产品。中国依赖俄罗斯石油、天然气、矿产、木材等能源资源类产品(见图3和图4)。

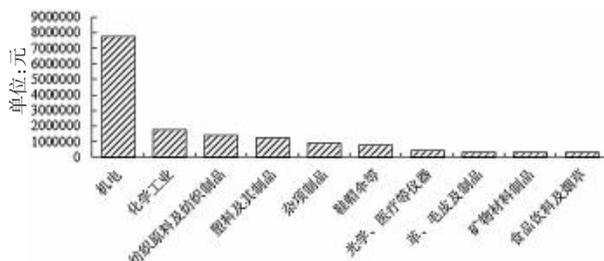


图3 2022年1—6月中国对俄罗斯出口贸易总额排名前十位的行业

数据来源:根据中国海关总署数据整理。

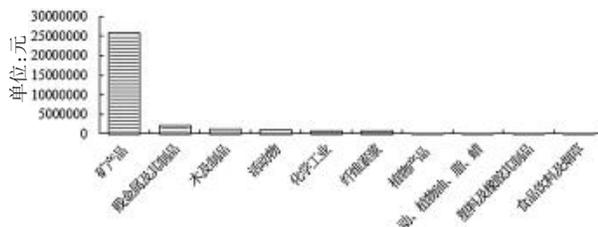


图4 2022年1—6月俄罗斯对中国出口贸易总额排名前十位的行业

数据来源:根据中国海关总署数据整理。

### 2. 中俄重点产业链依存度演进

本文参考金继红和张琦、长谷部的方法,通过建立中俄间投入产出模型,以分析中俄产业链的相互依赖关系。基于WIOD,其中包含43个国家和56个产业,利用Matlab软件,分析中俄间的国产化比重,基于国际分工率分析中俄产业链的相互依赖关系。将里昂惕夫逆矩阵列向和作为国际后向关联效果,用以表示某国家1个单位的需求对于投入产出表中国家的影响,从而计算本国及他国所占比重,即可以计算两者之间的依赖关系。具体公式如下:

$$A \cdot B = \left| \begin{matrix} A^w \\ A^d \end{matrix} \right| |B| \quad (3)$$

其中,  $A^d$  表示区域内国家的直接消耗矩阵,  $A^w$  表示区域外国家的直接消耗矩阵。文中区域内指WIOD投入产出表中包含的国家。  $B$  表示里昂惕夫逆矩阵。

中俄国产化率较低的产业分布有所不同(见

表1和表2),中国国产化率较低的前十类产业<sup>②</sup>主要包括计算机及光电产品、石油燃料类、金属矿物制品类、化学制造品类等。其中,2014年国产化平均率达到89.53%,高于2008年的84.41%和2011年的86.66%,表明中国国产化率稳步提高,这得益于中国逐渐提高重点行业的自主生产能力,加强重点产业链的自主可控性。俄罗斯国产化率较低的前十类行业<sup>③</sup>主要包括纺织品皮革类、汽车制造业类、机械制造类、家具制造业类、计算及光电产品等。其中,2014年国产化平均率达到76.35%,2008年与2011年分别为79.83%和81.15%。俄罗斯国产化率呈现小幅下降趋势,主要原因在于俄罗斯对于纺织品、家具、汽车等制造业依赖性较强,随着俄罗斯逐渐融入全球产业链体系,按照比较优势的原则,加强了对制造业类产品的进口,这与2022年俄罗斯最

新进口商品分类也基本一致。对比中俄国产化率表明,中国国产化率平均值高于俄罗斯,中国国产化率较低的为能源资源类、科技类产品,由于受新一轮科技革命影响,近年来中国装备制造业不断进行产业升级,并持续提高自主创新能力,加强核心技术攻关,国产化率逐步提高。能源资源类产品由于受要素禀赋限制,国产化率仍较低。

中俄产业链的依存度有所不同(见表3和表4),中国对俄罗斯依存度较高的前五类产业<sup>④</sup>包括石油燃料、金属制品、煤电类、采矿与采石等,这与中国国产化率较低的产业链基本一致。同时,中国对俄罗斯的能源资源依存度占比逐年提高,这可能与近年来中国加大从俄罗斯进口石油、天然气等有关。俄罗斯对中国依存度较高的前五类产业包括纺织品、汽车制造业、橡胶塑料制品、家具及机械

表1 2008年、2011年和2014年中国的国产化率

排名	部门	2008年国产化率(%)	部门	2011年国产化率(%)	部门	2014年国产化率(%)
1	C17	78.86	C17	80.96	C17	84.82
2	C10	82.31	C10	85.1	C10	88.26
3	C15	83.26	C40	87.09	C15	89.6
4	C40	84.27	C15	87.19	C33	89.68
5	C33	85.32	C33	87.2	C40	89.9
6	C11	85.51	C11	87.57	C49	90.41
7	C49	85.92	C18	87.71	C18	90.44
8	C18	86.11	C49	87.78	C21	90.71
9	C19	86.23	C21	87.96	C19	90.73
10	C21	86.29	C19	87.99	C11	90.78
	平均值	84.41	平均值	86.66	平均值	89.53

数据来源:根据WIOD数据整理。

表2 2008年、2011年和2014年俄罗斯的国产化率

排名	部门	2008年国产化率(%)	部门	2011年国产化率(%)	部门	2014年国产化率(%)
1	C6	58.34	C6	56.65	C6	53.06
2	C20	66.63	C20	66.89	C20	61.82
3	C13	77.22	C13	76.43	C13	72.93
4	C11	84.27	C11	83.37	C19	78.65
5	C19	85.63	C19	84.02	C11	80.44
6	C22	86.37	C22	84.14	C22	80.67
7	C27	87.38	C17	86.05	C17	82.76
8	C17	88.27	C27	86.73	C27	83.99
9	C1	88.49	C1	86.78	C1	84.33
10	C33	88.85	C53	87.20	C33	84.81
	平均值	81.15	平均值	79.83	平均值	76.35

数据来源:根据WIOD数据整理。

制造品等,这也对应了俄罗斯国产化率较低的产业。同时,俄罗斯对中国的依存度总体高于中国对俄罗斯的依赖,均值达到7.84%,这是由于中国是俄罗斯的第一大贸易伙伴,且俄罗斯对中国的制造业产业链高度依赖。同时,由于中国深度嵌入全球产业链体系,广泛参与国际合作分工,使得对俄罗斯的总体依赖程度较小。此外,中国与俄罗斯产业链互补,形成了“能源—制造”双向互补合作模式,但在制造业高科技产业链方面合作不足。

表3 2008年、2011年和2014年中国对俄罗斯的依存度

排名	部门	2008年 依存度(%)	部门	2011年 依存度(%)	部门	2014年 依存度(%)
1	C10	0.48	C10	0.56	C10	0.85
2	C15	0.33	C15	0.35	C15	0.52
3	C24	0.28	C24	0.30	C24	0.45
4	C4	0.27	C4	0.29	C4	0.44
5	C11	0.31	C11	0.27	C33	0.42

数据来源:根据WIOD数据整理。

表4 2008年、2011年和2014年俄罗斯对中国的依存度

排名	部门	2008年 依存度(%)	部门	2011年 依存度(%)	部门	2014年 依存度(%)
1	C6	10.2	C6	11.56	C6	17.75
2	C20	3.8	C13	4.53	C20	6.5
3	C13	3.4	C20	4.30	C13	6.05
4	C22	2.8	C22	3.00	C22	4.77
5	C19	2.2	C19	2.53	C19	3.95

数据来源:根据WIOD数据整理。

截至2020年,中俄双方贸易结合度(TCD)稳定在1.5左右,显示中俄贸易关系呈现稳中求进的模式。从商品分类来看,中国向俄罗斯的出口仍以纺织品、塑料制品、汽车制造类产品、机电类产品为主,随着中国的产业升级,汽车制造类产品、机电类产品出口占比逐年升高。俄罗斯对中国的出口仍以能源资源类产品为主,尤其是石油、天然气等矿物燃料以及木材类产品出口上升幅度较为明显。结合上文依存度分析,中俄贸易仍为“能源—制造”双向互补合作模式,俄罗斯制造业产业结构变化不大,中国正处于由劳动密集型出口向高附加值的技术密集型出口的转换期。

### 三、中俄产业链安全合作的重点

根据上述分析,笔者认为,中俄产业链合作重点可以归纳为以三个方面,第一,中俄在能源、制造

领域有较强的互补性。双方合作可以在很大程度上弥补各自产业链的短板,形成“能源—制造”双向互补合作模式。第二,中俄均处于经济发展的转型期,合作共进有益于形成聚合效应,缓解两国在原材料、核心零部件等方面的供给压力。同时,两国合作亦可以合力提升基础研究、应用研究,通过技术创新提升两国在全球产业链中的位置。第三,针对世界发展前沿领域,开展多元化合作。

#### 1. 中俄产业链互补型合作

虽然俄罗斯和中国同为工业化后发国家,但可以充分发挥各自比较优势,优化对外开放布局,形成各自高标准的自由贸易网络,深化双边互补型合作。中国在石油、天然气等基础能源和铁、锰等贵金属产业链上风险较大,俄罗斯是能源输出强国,资源禀赋大国,拥有能源资源类产业链上游的优势。长期以来,中国对俄罗斯的石油燃料、煤电气、金属矿物等依存度较高,进出口贸易额逐年增长,已形成了较为稳定的产业链依存关系。俄罗斯利用要素禀赋优势与中国的汽车制造、机械设备制造、运输设备制造等产业链相关联,形成投入、产出两端的一体化发展,为未来两国在能源资源产业链上游进行深度互补型合作夯实基础,为不断增强中国能源资源类产业链韧性提供机遇。俄罗斯对中国纺织、橡胶塑料、家具、汽车制造依存度较大,充分结合中国在制造业制品方面的优势,一方面缓解国内制造业生产能力薄弱的现实状况,另一面加强在制造业产业链上下游关联产业的有效突破,通过共建项目进一步提高基础产品制造能力、补齐部分制造业门类短板,促进产业结构合理调整,转变长期在国际产业链体系中的固定角色。

#### 2. 中俄产业链针对型合作

中俄在产业链方面各有所缺。为保障产业链安全,提升依托区域产业链的贸易合作水平和质量,加强对产业链薄弱环节的针对型合作。第一,俄罗斯继承了前苏联强大的基础工业体系,基础研究能力潜力巨大,在数学、物理等基础科学领域,俄罗斯共有11位科学家获得菲尔兹数学奖、诺贝尔物理学奖,对数学理论研究、等离子体物理学研究贡献巨大。同时,俄罗斯大力支持基础研究的探索与突破,发布《俄罗斯联邦长期基础科学研究计划(2021—2030年)》,包含自然科学、技术、农业、社会和人文科学等基础研究领域,计划投入2.15万亿卢

布,以保持俄罗斯在基础研究领域的长期优势。第二,中国部分关键技术虽受制于人,但制造业应用转化能力较强,拥有较为完善的制造业产业链,能够基本满足中、高附加值产品的独立生产,且拥有健全的产业配套设施,形成了相当完整的工业体系,制造业连续12年位居世界第一。在世界500种主要工业品中,中国有超过40%的产品产量领先世界,说明中国制造业产业链总体韧性强、发展潜力大。近年来,中国不断推动制造业高质量发展,通过央地联动、各方协同的产业链政策体系,推动产业基础高级化发展,以链长制不断牵引“专特精新”中小企业转型升级,为中俄合作奠定了良好的政策、产业基础。由此,俄罗斯的基础研究能力和中国的应用转化能力充分结合,通过建立针对型技术突破合作平台,共同分享从研发端到应用端的创新成果,尤其是在航空航天、特种材料研发、微电子设计、工程设备制造等产业链上的合作。同时,中俄应依托数字技术在产业链上的新优势、新应用,推动深层次的产业链关联、创新链融合、资金链互通。

### 3. 中俄产业链多元化合作

中俄进一步拓宽产业链合作渠道,夯实“能源—制造”双向互补合作模式的产业链发展基础,并不断延伸至航空航天、量子力学、超级计算机等战略性新兴产业及农业、交通、基建、服务业等产业,积极推动形成中俄双向嵌入的风险共担型模式。根据国际分工理论,要素禀赋的不同为深化中俄产业链安全合作提供了基础。除前述能源和制造两个领域外,在农业、交通、服务业层面,中俄双方共进合作积累的技术成果进一步形成互补型新业态。例如,无锡瀚云科技有限公司与俄罗斯新世纪农业科技股份有限公司签署合作协议,加强智慧农业产业链合作,不断提高俄罗斯农业的生产力,充分释放双方在农业产业链上的合作潜力。同时,中俄作为邻国,便捷多元的铁路、公路、航空、水运交通方式降低了产业链合作的成本,是双方达成更有效的经济要素循环、更深层次产业链合作的天然优势。此外,数字经济打造的新优势不断拓展双方在服务业领域的合作范围,5G、大数据、移动支付等数字技术支撑下的多种新型服务业业态不断产生,如全球速卖通、阿里巴巴国际站、敦煌网等多种类型的跨境电商平台等。由此,中俄产业链合作可由能源勘探、开发等领域逐渐扩展至超级计算机、新

材料、航空航天、集成电路、芯片等高端制造领域,并将技术成果进一步延伸至农业、交通、服务业等产业,形成两国产业链上的多元化合作,既有利于提升中俄产业链的现代化水平,又有助于激发中俄企业广泛参与的活力,促进新经济增长点的产生。

## 四、中俄产业链安全合作的实现路径

中俄产业链安全合作既要考虑俄乌冲突、新冠疫情、全球产业链重塑等现实因素,也应该结合中俄政治、经济合作的历史基础、贸易结构,主动而非被动地选择合作,充分利用地缘、交通、能源等成本优势,拓展双边产业链合作模式,形成成熟的产业链合作机制范例,从而不断降低产业链安全对经济发展带来的诸多挑战。

### 1. 宏观层面推动中俄产业链安全合作的国际化

从趋势上看,受国际形势影响,中俄两国产业链安全合作的必要性逐渐上升,这导致中俄两国产业链安全合作的潜在动力增强。中俄产业链合作应不断加强国际影响力,产业链合作多元化的国际发展模式有益于持续推动两国产业链国际分工地位的攀升,其核心在于形成更加多元的产业链合作网络。因此,推动以国际产业链网络为核心,拓展重点国际区域以优化中俄产业链国际布局是关键一步。此外,中俄产业链合作在逐步拓展至国际合作范围的过程中,将产生更多促进双边安全发展的合作机会。从产业层面看,中俄应依托基础科学向应用转化的重要优势,不断推动能源、制造业的基础合作向农业、服务业、高科技产业拓展,同时,继续优化中俄两国产业链分工,充分认识到发展动力来源于合作中的创新而非简单的财富增加,低成本、高效率的创新是推动两国产业链安全的双赢路径。

### 2. 中观层面巩固中俄产业链合作的既有基础

鉴于中俄在多个重点产业链有较多互补型优势,应注重对于互补优势的次序划分。针对中俄产业链现状,应以附加值较高的技术密集型产业链为主体,在“能源—制造”双向互补合作模式的基础上,推动形成以超级计算机、新材料、航空航天、集成电路、芯片等核心技术合作突破为轴,石油、天然气、铁锰矿能源资源类合作为基础,农业、交通、服务业多条产业链合作为补充,打造以制造业高质量发展为方向的新模式。例如,在制造业领域,着力

突破光刻机、微电子、纳米制造等关键技术,推动生物制造、数控机床、3D打印等先进技术的应用;在农业、服务业等领域,与国际先进的无人灌溉、节水灌溉、环境监控、数据分析、关联引擎等技术接轨,推动形成高质量的中俄跨境合作项目。

### 3. 微观层面探索中俄企业间合作的数字化模式

数字经济发展是中俄企业合作的新机遇,中俄企业合作不应限定于一隅,探索新型数字化商业模式是对两国产业链合作模式的有效创新。因此,利用数字经济合作的加速器作用,依托进博会、跨境电子商务等平台,形成线上线下结合、产品专卖、特许经营、品牌转让等新型模式,有效降低投资成本,形成可持续的企业间数字经济合作。由于产业链跨国合作的难度较大、约束较多,企业数字化发展需要较高的进入成本,应以政府、大型国企牵头,通过签约、并购、投资等方式,推进制造业、农业、能源、交通、科技、基建等领域合作项目的落地实施。此外,通过政府信贷支持、项目补贴等方式鼓励国内民营企业、中小企业广泛参与中俄产业链合作。

## 五、结论与建议

长期以来,中俄经贸合作稳中求进。与既有研究相比,本文采用了学术界普遍运用的定性和定量结合的分析方法,系统梳理中俄不同产业链发展与合作的趋势。本文的创新点在于聚焦产业链安全的基础及重点,分析中俄产业链合作的现实背景及重点产业链依存度演进,研究发现近年来中俄产业链安全风险总体上升,同时,中俄在高科技制造业产业链上的风险较高。从重点产业依存度演进来看,中俄主要以“能源—制造”双向互补合作模式为主,但中俄可通过基础研究—应用研究的相关合作,充分挖掘两国产业链安全合作的较大上升潜力,以提高两国产业链安全的韧性。

为推动中俄产业链安全合作,从政策的角度,本文认为可以从“国际—双边—地方”三个层面着手:

第一,在国际层面,着力维护经贸合作的多边主义。中俄作为发展中大国,又同为联合国常任理事国成员,应立足于G20、上海合作组织、“一带一路”、欧亚经济联盟、金砖国家合作机制、WTO等区域性、全球性国际组织的影响力,适当增加多边合作协议、项目数量,合理扩容产业链体系规模,不断提升中俄

产业链安全合作区域的多元化。此外,加强与上述国际组织中成员国之间的政治、经济、科技、文化等多方合作,提高依托中俄产业链安全合作的国际协作程度,形成多边国际合作模式,共同抵御单边主义、贸易保护主义带来的跨国性产业链安全风险。

第二,在双边层面,继续完善顶层设计以提供机制保障。21世纪以来,中俄关系在经贸快速发展中迅速升温,在经贸合作机制、法律层面签署了《中华人民共和国政府和俄罗斯联邦政府关于在知识产权保护领域合作的协定》《中俄在俄罗斯远东地区合作发展规划(2018—2024年)》等多项合作条款。同时,中俄经贸合作关系正在出现新延伸,中蒙俄经济走廊作为“一带一路”倡议提出的六大走廊之一持续发挥区域合作力量,2022年中蒙俄三方继续推进铁路、天然气项目的运行,为双边合作发展制定长远规划。

第三,在地方层面,深度推进支点城市合作的多元化。具体而言,基于支点城市这一重要枢纽,推进中俄产业链安全合作深度,探索中俄合作“以点带面、内外支撑”的可行性路径。中俄在中国的东北及俄罗斯的远东具有天然优势,不仅有基于地缘文化的相互认同,而且拥有长期合作的产业、贸易基础,由地方合作的弱链接转化为国家政策扶持的强链接不失为一种可行路径。如符拉迪沃斯托克市,既是俄罗斯东部地区重要的港口城市,又隶属于中俄国际交通走廊,具有重要的战略合作价值。近年来,哈尔滨、大连等城市持续推进与符拉迪沃斯托克市国际项目、国际展会、交通运输等方面的合作,已取得良好进展。此外,俄罗斯因人口问题造成的劳动力缺失,可以通过支点城市的合作得到有效缓解。中俄支点城市的产业链合作将中国东北与俄罗斯远东的产业链有机结合,促进双方产业结构升级,充分释放经济活力。

### 注释

①WIOD行业分类表:参见WIOD官网:<https://www.rug.nl/ggdc/valuechain/wiod/?lang=en>。同下文标注详细分类。政治关系数据库参见:<http://www.tuiir.tsinghua.edu.cn/>。本文将产业链供应链安全用生产风险和销售风险进行衡量。本文认为产业链安全更多在生产层面。归为(0—9)之间表示,政治关系越好,产业链安全受影响越小,政治关系越差,产业链安全受影响越大。②中国国产化率较低的前10类产业如下:C17(计算机、电子和光学产品的制造)、C10(石油加工、炼焦及核燃料加工业)、C15(金属矿物制品业)、C33(航空运

输)、C40(计算机程序设计、咨询及有关活动;信息服务活动)、C49(其他专业、科学和技术活动;兽医活动)、C18(电力设备的制造)、C21(其他运输设备的制造)、C19(未另分类的机械和设备的制造)、C11(化学原料及化学制品制造业)。具体参见 WIOD 官网行业分类表: <https://www.rug.nl/ggdc/valuechain/wiod/?lang=en>。③俄罗斯国产化率较低的前10类产业如下:C6(纺织品,服装和皮革制品的制造)、C20(汽车、挂车和半挂车的制造)、C13(橡胶及塑料制品业)、C19(未另分类的机械和设备的制造)、C11(化学原料及化学制品制造业)、C22(家具的制造;其他制造业)、C17(计算机、电子和光学产品的制造)、C27(建筑业)、C1(作物和牲畜养殖、狩猎和相关服务活动)、C33(航空运输),具体分类同上。不同年份有变化。④中国与俄罗斯依存度较高的前五类产业如下:C10(石油加工、炼焦及核燃料加工业)、C15(金属矿物制品业)、C24(电、煤气、蒸气和空调的供应)、C4(采矿与采石)、C11(化学原料及化学制品制造业),具体分类同上。

### 参考文献

- [1]万红先,李莉.中俄贸易商品结构及其影响因素研究[J].国际商务(对外经济贸易大学学报),2011(5).
- [2]崔金梅,石巍巍.新时期中俄贸易影响因素实证分析[J].欧亚经济,2017(6).
- [3]郝宇彪.中俄贸易合作水平的影响因素分析:基于贸易引力模型[J].经济社会体制比较,2013(5).
- [4]郝宇彪,田春生.中俄能源合作:进展、动因及影响[J].东北亚论坛,2014,23(5).
- [5]陈晓东,刘冰冰.基础研究、政府支持方式与产业链安全[J].经济纵横,2022(5).
- [6]石建勋,卢丹宁,徐玲.第四次全球产业链重构与中国产业链升级研究[J].财经问题研究,2022(4).
- [7]黄群慧,倪红福.基于价值链理论的产业基础能力与产业链水平提升研究[J].经济体制改革,2020(5).
- [8]余南平,夏菁.俄罗斯经济:结构现状及在全球价值链中的角色[J].俄罗斯东欧中亚研究,2021(1).
- [9]高际香,刘伟,杨丽娜.俄罗斯工业化200年:回顾与展望[J].欧亚经济,2021(5).
- [10]孙壮志.俄罗斯的大国复兴战略:目标、实践与挑战[J].俄罗斯学刊,2021,11(6).
- [11]苏庆义.全球供应链安全与效率关系分析[J].国际政治科学,2021,6(2).
- [12]秦颖,雷家骊,韩森.我国装备制造业国产化:瓶颈及实现路径[J].经济管理,2009,31(12).
- [13]何宁,夏友富.新一轮技术革命背景下中国装备制造业产业升级路径与评价指标体系研究[J].科技管理研究,2018,38(9).
- [14]梁碧波.中国在全球产品内分工体系中的地位及其变化动态[J].财贸经济,2013(11).
- [15]康成文,周树娜.俄乌冲突背景下中俄双边贸易变化及应对研究[J].科学决策,2022(6).
- [16]高际香.中俄科技创新合作:模式重塑与路径选择[J].俄罗斯东欧中亚研究,2021(3).
- [17]封安全.“双循环”新发展格局下深化中俄经贸合作的新内涵[J].社会科学战线,2022(8).
- [18]万青松.全球“链式经济”重构中的俄罗斯选择与中俄合作空间[J].欧亚经济,2022(1).
- [19]刘文革,朱兴龙.后转轨时期俄罗斯经济改革战略调整与“北京共识”[J].经济学动态,2010(5).
- [20]刘华芹.开启中俄经贸合作新时代:中俄(苏)经贸合作七十年回顾与展望[J].俄罗斯东欧中亚研究,2019(4).
- [21]于树一,李俊.以“支点城市”为载体的中俄地方合作新模式:理论与实践[J].俄罗斯东欧中亚研究,2021(6).

## The Practical Basis and Key Direction of China–Russia Industrial Chain Security Cooperation

Hao Yubiao Xue Xiangwen

**Abstract:** The international situation is changing rapidly, and the security of the industrial chain has become increasingly prominent. China needs to balance development and security on the basis of continuing to advance opening-up at a high level and optimizing regional cooperation. Russia is an important regional cooperation partner of China, and industrial chain security cooperation is an important development direction of China–Russia cooperation. By comparing and analyzing the characteristics of industrial chain security risks and industrial dependency between China and Russia, the author finds that China and Russia have a high degree of interdependence in the industrial chain of energy and manufacturing, and a high degree of security risk in the industrial chain of high-tech field. Given the comparative advantages of China and Russia, the two sides should focus on strengthening the complementarity of industrial chain advantages, combining basic research and application transformation, and expanding industrial chain cooperation areas, so as to enhance the resilience of the industrial chain security of China and Russia.

**Key Words:** Industrial Chain Security; China–Russia Cooperation; Industrial Dependence; Cooperation Focus

(责任编辑:张子)

【区域经济研究综述】

# 新时代区域协调发展与共同富裕

——2022年中国区域经济学会年会综述

郑坤 邓宏兵 易明

**摘要:**为进一步深入探讨走向共同富裕的区域协调发展战略,2022年10月30日,由中国区域经济学会、中国地质大学(武汉)主办的“2022年中国区域经济学会年会暨新时代区域协调发展与共同富裕学术研讨会”在湖北省武汉市举行,与会专家学者围绕“新时代区域协调发展与共同富裕”进行了深入探讨和交流,从内涵剖析、理论探索、实践检验等方面为实现新时代区域协调发展与共同富裕提供了重要思路。

**关键词:**区域协调发展;共同富裕;中国区域经济学会年会

**中图分类号:**F061.5 **文献标识码:**A **文章编号:**2095-5766(2023)02-0155-06 **收稿日期:**2023-01-06

**作者简介:**郑坤,男,中国地质大学(武汉)经济管理学院博士生(武汉 430078)。

邓宏兵,男,中国区域经济学会区域创新专业委员会主任,中国地质大学(武汉)经济管理学院教授,博士生导师,博士(武汉 430078)。

易明,男,中国地质大学(武汉)经济管理学院教授,博士生导师,博士(武汉 430078)。

## 一、引言

2022年10月30日,由中国区域经济学会、中国地质大学(武汉)主办,中国地质大学(武汉)经济管理学院、中国区域经济学会区域创新专业委员会、中国地质大学(武汉)区域经济与投资环境研究中心、湖北省区域创新能力监测与分析软科学研究基地承办,中国社会科学院西部发展研究中心与区域经济评论杂志社协办的“2022年中国区域经济学会年会暨新时代区域协调发展与共同富裕学术研讨会”在武汉顺利召开。来自中国社会科学院、国务院发展研究中心、北京大学、复旦大学和中国地质大学(武汉)等研究机构和高校的1100多位学者参加了此次研讨会。本次年会主题为“新时代区域协调发展与共同富裕”,会议设立主题报告和分论坛两个板块,采用线上与线下相结合的形式开展。

中国区域经济学会副会长兼秘书长、中国社会科学院工业经济研究所陈耀研究员,中国区域经济学会副会长、中国社会科学院工业经济研究所张世贤研究员和中国区域经济学会区域创新专业委员会主任邓宏兵教授分别主持大会开幕式和主题报告,中国地质大学(武汉)原党委副书记成金华教授和中国社会科学院工业经济研究所副所长、中国区域经济学会副会长张其仔研究员分别致辞。中国社会科学院工业经济研究所所长史丹研究员、国务院发展研究中心发展战略和区域经济部部长侯志勇研究员、复旦大学世界经济研究所所长万广华教授、中国社会科学院生态文明研究所党委书记杨开忠教授、北京大学城市与环境学院院长贺灿飞教授和中国地质大学(武汉)经济管理学院易明教授等学者应邀先后在大会主题报告环节发言。此外,共有50多位学者在分论坛报告中分享各自的最新研究成果。

## 二、区域协调发展和共同富裕的重要意义

党的二十大报告指出,中国式现代化是全体人民共同富裕的现代化,要坚持把实现人民对美好生活的向往作为现代化建设的出发点和落脚点,着力促进全体人民共同富裕。同时要深入实施区域协调发展战略、区域重大战略、主体功能区战略、新型城镇化战略,优化重大生产力布局,构建优势互补、高质量发展的区域经济布局和国土空间体系。

1.区域协调发展和共同富裕是中国式现代化的基本特征

区域协调发展与共同富裕相辅相成,必须坚持系统思维,深刻分析中国式现代化内涵特征,理解区域协调发展与共同富裕在中国式现代化进程中的特征要求。成金华指出,从区域协调发展和共同富裕的关系看,只有不断提升区域协调发展战略实施效果,才能为共同富裕目标的顺利实现奠定坚实的区域经济发展基础,并能够真正推动中国式现代化的发展。史丹认为,中国式现代化呈现出的五大特征表明实现共同富裕现代化,防止收入差距过大,既是社会主义基本制度所决定的,也是稳定推进现代化进程的客观需求。侯永志认为,在共同富裕要求下,优化区域经济格局的方向和区域经济布局必须坚持系统思维,理解和认识到共同富裕是新征程中现代化发展的重大任务,逐步缩小区域差距是实现共同富裕的重要途径,缩小区域差距必须优化区域经济格局。刘国斌认为,共同富裕是包含经济、生态、文化、政治等在内的总体概念,是社会主义的本质要求,具有全民富裕、全面富裕、共建富裕和渐进富裕的深刻内涵。

2.区域协调发展和共同富裕是习近平新时代中国特色社会主义思想的充分实践

区域协调发展与共同富裕的实现是多方位、多层次、多途径的重要实践检验。成金华强调,区域协调发展和共同富裕不仅仅是理论上的深入探索,更是践行习近平新时代中国特色社会主义思想的有力举措。李燕认为,习近平总书记始终高度关注京津冀发展,并在2013年首次提出京津冀协同发展。京津冀协同发展是促进区域协调发展的重大国家战略,也是区域协调的国家战略、统筹联动的系统战略和锐意创新的改革战略,同时更是砥砺前行

行的长期战略。蒋南平认为,习近平总书记提出的2035年人民群众实现共同富裕要迈出坚实的一步,以及2050年全体人民要基本实现共同富裕,是习近平新时代中国特色社会主义思想在我国现代化建设中的方向指引和理论实践。

3.区域协调发展与共同富裕是实现高质量发展的关键路径

区域协调发展与共同富裕的推进,使得各地区能够牢牢抓住重要机遇期,充分利用我国战略发展优势、人口规模优势和产业转型优势,使其成为加快实现高质量发展的关键路径。张其仔认为,我国区域协调发展一次次迈上新的台阶,脱贫攻坚取得全面胜利,促进共同富裕取得了令人瞩目的成绩。鉴于新的发展阶段,推动我国区域高质量发展比以往任何时期更具有优势条件,也是我国实现中国式现代化、社会主义现代化的必然要求。史丹认为,未来人口规模巨大是中国最大的国情,必须抓住现阶段这一重要机遇期,通过提高人口素质使其成为实现高质量发展的有利条件。贺灿飞认为,必须牢牢把握区位优势窗口,新产业路径的出现具有不确定性、创新性、随机性。新产业创新能力强,使其在基础资源的转化、对流动要素的吸引和高回报率上不受区位限制,同时提供了机会窗口,而在位者和追赶者对机会窗口的回应决定了发展路径。林斐认为,目前上下联动、充分结合、三级运作以及各司其职已成为长三角地区协同发展的特色,并形成了全方位、多领域、多层级的合作,在共建一体化发展协同机制上,产业协同、功能协同和创新协同都取得了较好成绩。

4.区域协调发展与共同富裕是推进绿色低碳转型的重要抓手

坚持绿水青山就是金山银山的理念,需要继续优化我国空间结构布局,加大减污降碳协同治理水平,推进经济社会绿色低碳转型发展。杨开忠指出,对于发展中国家甚至是人口收缩的发达国家,要实现碳达峰、碳中和目标,空间紧凑度、物质强度和交通运输技术都是不可忽视的重要因素。构建优势互补高质量发展的区域经济布局和国土空间体系必须将生态文明建设充分考虑进来。我国在优化空间布局中,逐步铲除了产业链、供应链空间的过度分离,提升城市区域和全国人口经济的分布紧凑度,这对未来促进碳达峰、碳中和具有巨大的

潜在推动力。易明认为,当前我国生态环境保护形势依然严峻,协同推进减污降碳是实现经济社会发展全面绿色转型的必然选择,必须加大减污降碳协同治理力度,进而全面推进区域协调发展。

### 三、区域协调发展和共同富裕的关键机制

与会专家从新旧产业有效转换、产业路径创造内在逻辑、产业发展的路径把握、一体化协同的共享共建以及城乡融合的双向驱动等方面出发,论述剖析了区域协调发展和共同富裕的机制路径。

#### 1. 产业创造转换的逻辑与路径

区域创新系统并非一成不变,需要产业协同演化,以支撑新产业的发展路径。贺灿飞认为,新产品与现有产品倾向于使用相似的知识、技术、资源、制度等,新产业的发展应从行为主体出发,发挥集体能动性,重视制度环境的建设,提升制度厚度,通过各种组织相互支持,正式、非正式制度可以促进不同行为主体之间的协作,降低创新过程的不确定性和成本,使区域内和区域间的知识和创新交流更为顺畅,促进跨部门的知识流动和路径拓展与多样化。

#### 2. 一体化协同的共享共建

一体化协同是一个整体的、系统性的工程,在协同过程中既要完善“共建”相关机制措施,也要推进“共享”相关建设与服务的有效落地。林斐认为,共建共享一体化发展协同机制的重构路径,需要围绕共同富裕目标,在构建区域共同发展、以内需为动力建立统一大市场、以创新链为主建设科技创新策源力、以功能链为主配置资源功能和以产业链为主的世界级产业集群发展五个方面开展协同机制研究。在共建方面,需要产业、功能与创新“三链”叠加,提高产业、功能、创新协同程度和集聚效益与规模效益,发挥圈层分工结构的“增强循环回路”作用。在共享方面,要缩小区域发展的差距,重造要素禀赋结构,实现人才配置反虹吸,扩大中等收入群体,拓展内需以发挥“调节循环回路”作用。

#### 3. 城乡融合的双向驱动

推动城乡融合发展是提高人民生活质量、实现人民全面富裕的必然要求。刘国斌认为,城乡融合发展与共同富裕的内在逻辑包含三个方面:一是城乡要素的合理配置和自由流动;二是城乡地位的平等和优势互补;三是全面的融合,并以实现人的全

面发展和共同富裕为目的。因此,要加快构建二者互动发展的内生动力机制、社会保障机制、生态保护机制和政府调节机制,全面实现高质量城乡融合发展。

### 四、推进区域协调发展和共同富裕面临的主要问题

区域协调发展与共同富裕实现过程中的矛盾是随着客观环境变化而不断转换的,与会专家从区域差距、城乡差距、环境协调治理以及地区结构性问题出发,分别论述了当前推进区域协调和共同富裕过程中面临的突出问题。

#### 1. 区域间差距问题

区域差距与共同富裕的矛盾依然存在,地区间的体制机制障碍仍然凸显,必须深入分析共同富裕的本质与内涵,厘清区域协调发展与共同富裕目标的核心问题,按阶段、分时期地有效解决各种矛盾与冲突。张其仔认为,当前我国区域发展差距与实现共同富裕的要求还有距离,这是摆在我们面前需要解决的现实问题,同时,也应该看到国际形势的严峻性和复杂性,构建新发展格局所需要打破的体制机制障碍仍然存在,区域新旧动能转换还未完全到位,推动区域高质量发展仍面临一些新的问题。万广华认为,当前我国经济格局总体态势仍呈现东强西弱的局面,特别是资本的分配极端不均匀,因此对于共同富裕内涵的剖析和判断尤为重要。其中“共同”应是消除差异中的不合理成分,即所谓的“不平等”,在推动“共同”的过程中,如何做大蛋糕和选择经济增长方式都值得进一步讨论。蒋南平认为,首先,区域发展不平衡不充分现状和共同富裕内涵要求目前还存在一定的矛盾,要缩小个人间的差距,从整体上来看应是缩小地区间的差距和行业间的差距。其次,共同富裕不是平均主义,而是要先富带动后富。共同富裕是否应着重在分配上做文章、共同富裕建立橄榄式分配格局与西方模式的差异有待商榷。最后,区域的发展不仅需要解决经济问题,同时还需要很多其他工作同步开展,特别是区域发展在共同富裕过程中起到什么作用还有待解析和探究。

#### 2. 城乡间差距问题

城乡与收入差距问题始终是制约地区协调发

展和实现共同富裕目标的重要问题。侯永志认为,目前我国城乡、区域、社会各阶层的福利水平等仍然存在明显差距,提高地方居民的福利水平,转移支付和对口援助只能起到辅助的作用。史丹认为,当前我国城乡收入和地区收入差距呈现缩小趋势,但也要看到不同收入分组的可支配收入增长差距仍然较大,我国在实现共同富裕的道路上仍然有较长的路要走。蒋南平认为,即使收入财产相同,也并非意味着已经达到了共同富裕,这其中仍然存在其他因素的制约。程开明认为,从中国城镇化高质量发展的分布动态及演进结果看,城镇化高质量发展的差异主要来源为区域间差异贡献率。刘国斌认为,城乡融合发展与共同富裕互动实现的难点主要包括四个方面,一是城乡不平衡不充分发展的现实矛盾依然存在,二是城乡公共服务不均等,三是农村基础设施建设短板依然存在,四是城乡要素资源分配不合理。

### 3.环境协调治理问题

推动区域协调发展与共同富裕目标实现既要注重经济社会进步,也要关注环境治理水平,必须客观认识到当前生态文明建设的不充分不平衡,地区间的协同治理水平仍存在一定的不足。易明认为,在“十二五”及“十三五”期间,我国各地区减污降碳协同治理水平有了明显的提高,但东北地区长期居于轻度协同治理水平,且并未呈现向下一个协同水平提升的趋势。此外,2011—2020年,区域间减污降碳协同治理水平由初始发展水平基本一致转为发展差距不断扩大。内部协同治理水平的差距不断扩大,这在一定程度上制约了区域减污降碳协同治理水平的整体提升。蒋南平认为,区域发展平衡充分是相对的,特别是在区域发展过程中,有些条件如区域的自然环境、要素禀赋、战略布局的部分项目存在固化风险,并在短时间内无法从根本上改变,从而导致区域发展不平衡,进一步制约共同富裕的实现。赵临龙认为,南北经济带构建的规划时间进程不尽统一,南北经济带引领的全域旅游辐射线还未有效形成,南北经济带高铁经济的负效益仍然显著。

### 4.地区结构性问题

产业是推动地区经济发展的重要主体,如果不能对地区间的产业结构调整实施系统性战略,通过整体布局优化地区发展格局,提升资源配置效

率,将会在一定程度上阻碍区域协调发展的健康稳定,并进一步制约共同富裕目标的实现。贺灿飞认为,本地交互联系和区域间交互联系均会对区域产业发展产生显著影响,空间是新产业空间萌芽发展、行为主体活动、制度环境的重要载体,演化行为可以跨越边界发生,邻近地区的产品优势度越高,本地区发展该产品的可能性越大,同时不同行业的跨边界演化能力有显著差别。林斐认为,江西当前在推动区域协调发展、实现地区经济量质齐升过程中仍然存在着结构性问题:一是物流运输结构还不够优,二是开放对接通道还不够畅,三是平台作用发挥还不够强,四是承接项目层次较低,五是产业培养发展体系不完善。

## 五、深入推进区域协调发展和共同富裕的政策建议

为全面落实党的二十大报告中关于区域协调发展与共同富裕目标的相关要求,应聚焦效率公平、绿色发展、双向互通、高质量空间体系和体制机制构建等重点内容,既要坚持“绣花”功夫,也要保持“钉钉子”精神,克服困难,守正创新,加快落实区域协调发展战略,将共同富裕目标转化为客观现实。

### 1.坚持统筹规划,兼顾区域协调与共同富裕的效率与公平

贯彻落实区域协调发展战略和共同富裕目标,应从整体谋划,紧紧围绕效率与公平两个关键核心有序推进。陈耀认为,区域协调发展实质上就是要做大各地区的蛋糕,特别是促进欠发达地区做大蛋糕,从而为区域的第一次公平分配创造条件。而财政转移支付、对口帮扶等政策工具属于促进区域共同富裕的二次分配,区域协调发展战略追求的是公平与效率兼顾的目标,但根本目的就是实现各地区的共同发展、共同繁荣与共同富裕。侯永志认为,要实现共同富裕,必须从优化区域经济格局发展方面出发,明确生产力布局越均衡对共同富裕越有利,但在共同富裕目标的要求下,区域经济格局的优化并不是无条件的,需要考虑国家的战略要求、各类资源禀赋的差异性、开放经济条件下区位条件的差异性、各地发展基础的差异性、各地产业发展配套条件的差异性以及各地自身市场规模的差异性等问题,并坚持系统思维,处理好效率与公平、发

展与安全、当前与长远、全局与局部以及政府与市场这五大关系,加快推进共同富裕实现。史丹认为,推动共同富裕应从三个方面进一步加强:一是通过提高人口素质使其成为现代化的有利条件;二是缩小城市内、乡村内现代化的收入差距;三是共同富裕不仅要使收入分配的差距在合理的范围内,而且要发挥人口规模优势,以需求拉动经济增长、扩大就业,提高第一次分配劳动者的收入水平。刘国斌认为,要通过三次分配机制的构建,进一步发挥政府的调节作用,做到初次分配聚焦效率,再分配注重公平。

### 2. 坚持生态优先,探索区域协调与共同富裕的绿色发展模式

推进美丽中国建设,必须坚持山水林田湖草沙一体化保护和系统治理,统筹产业结构调整、污染治理、生态保护、气候变化应对,协同推进降碳、减污、扩绿、增长,推进生态优先、节约集约、绿色低碳发展。易明认为,减污降碳协同治理是一个复杂系统,具有开放、远离平衡态、非线性相互作用和涨落等特征。推进减污降碳协同治理要坚持节约资源和保护生态环境的基本国策,加强地区间减污降碳,从试点示范、因地制宜和加强合作三个步骤出发,充分发挥“三线一单”减污降碳协同管控试点地区的示范带动作用,同时加强减污降碳协同治理政策创新,健全“一协同三体系”,即政策间协同、统一考核标准体系、标准制度体系和统一监管体系。赵临龙认为,要协调联系、分段打通经济带连接线,构建双向互动的全域旅游辐射线路,发挥特色优势,削弱高铁带来的负向效益影响,使中国中西部绿色经济带成为“国内国际双循环相互促进的新发展格局”的重要载体。刘国斌认为,要坚持绿色发展理念,以习近平总书记的“两山”理论为指导,合理制定城乡融合发展的生态保护机制。一方面,探索和建立城乡生态产品价值实现机制,建立政府主导、企业和社会各界参与、市场化运作、可持续的城乡生态产品价值实现机制。另一方面,建立绿色技术支持保护机制,加大绿色技术在城乡经济、社会等领域的应用,提高资源利用率,降低环境污染,进而促进城乡生态文明建设。

### 3. 坚持开放共享,健全区域协调与共同富裕的双向互动通道

推进高水平对外开放,必须依托我国超大规模

市场优势,以国内大循环吸引全球资源要素,增强国内国际两个市场两种资源联动效应,提升贸易投资合作质量和水平。邓宏兵认为,在市场和政府的双重作用下,通过形成区域间互相促进影响的行为,推动产品、要素和资源的区际合理流动,从而推动共同富裕目标的逐步实现。蒋南平认为,共同富裕内涵应是人民共同拥有的精神物质财富,幸福感和满足感的差距较小。在逐步实现地区间充分发展的过程中,要认识到解决地区发展不平衡不充分问题,不是在当前要求地区间一致,区域发展与推进共同富裕的动态契合才是解决矛盾的关键。林斐认为,要建立一体化更加有效的合作架构,形成完整的产业布局和功能整合,而形成分工合作更加有效的架构是一个中长期过程。要重视一体化发展带来的福利的共享问题,以系统思维、整体思维促进内需市场活力提升和共同富裕实现,形成共建共享一体化发展的区域合作格局。刘国斌认为,应围绕经济、社会、文化、生态和制度五个方面,从经济建设为中心、公共服务均等化为重点、文化传承为纽带、生态文明建设为关键和体制机制建设为保障五个路径出发,深入探讨城乡融合与共同富裕的互动关系。

### 4. 坚持融合发展,打造区域协调与共同富裕的高质量空间体系

打破区域边界,积极推动区域城镇化高质量协调发展,就必须从国家层面采取有效的区域协调联动措施,促进区域高质量协调发展。万广华认为,通过跨区域城镇化的发展能够将中国经济增长与区域差异缩小同时兼顾并向前推进,因此可以在将来进一步推动中西部人口向东部地区流动,提高西部地区尤其是农村地区人均资源水平,带动规模经济。此外,在推动共同富裕过程中必须重视市场、资本和民企在其中所产生的重要作用。李燕认为,天津应发挥“一基地三区”的功能定位,大力实施“制造业立市”,充分利用北京先进的科技资源与雄厚的资本市场,依托本地产业推动创新,并在科技领域加强协同。此外,立足于京津冀地区的城市功能与品质,从独特、高质量的多样化私人消费服务、优质完备的公共服务、美丽宜人的自然和人文环境以及高速便利的交通和信息网络四个方面出发打造城市品质。程开明认为,继续提升中国城镇化高质量发展水平,从根本上摆脱“以地为本”或“以物

为本”理念,必须坚持“以人为本”的原则,推进城镇化高质量发展。

5.坚持协同共进,完善区域协调与共同富裕的体制机制构建

区域协调发展与共同富裕相互作用、紧密联系。应始终坚持协同视角,建立健全区域协调发展与共同富裕的体制机制,不断提升地区间开放水平,破除行政边界壁垒,细化产业间、地区间分工,提升各类主体发展质量。林斐认为,长三角一体化发展的协同机制主要包含创新、内需、市场与共同富裕、产业和功能。“创新”包括打造科技创新共同体、“飞地型”创新成果转化基地、共建新型技术创新中心和构筑科技创新协同网络。“内需、市场与共同富裕”包括释放人口规模和市场规模潜力,缩小地区人均收入差距和促进公共服务均等化,提高政策统一性、规则一致性和执行协同性。“产业”包括打造以长三角为主的产业集群,构建长三角产业专业化、差异化发展的协同机制,健全和完善省际利益共享机制。“功能”包括强化中心城市高端功能的集聚,优化都市圈分工格局,促进大中小城市功能深度耦合,培育专业性城市,推进大中小城市“融圈”发展,推进跨省共建新型功能区等建设。黄和平认为,从江西对外开放发展的经验来看,提升内陆开放型经济试验区体制创新,

就必须不断探索促进试验区贸易自由化和投资便利化体制机制改革,深化江西内陆开放型试验区管理体制改革,推进江西内陆开放型试验区技术创新体制建设。从优化城乡布局、加快以县城为基础的新型城镇化建设、优化综合运输通道布局、加强平台规划建设、优化开放环境、完善承接产业转移机制以及提高项目对接层次等方面促进江西内陆开放型试验区“走出去”体制建设。侯峰认为,加快体制机制完善,一是要坚持政策的宏观领导,二是要完善共同富裕组织形式,三是要强化共同富裕人才支撑,四是要拓宽共同富裕发展路径,五是要健全发展共同富裕长效机制。

## 六、结语

本次论坛围绕“新时代区域协调发展与共同富裕”这一主题,深入探讨了新时代区域协调发展与共同富裕的相关重大问题,并从“区域协调发展”“乡村振兴与共同富裕”“绿色低碳经济与节能减排”“数字经济与区域创新”“现代化产业体系建设”等方面展开了专题讨论。与会专家学者从内涵剖析、理论探索、实践检验等方面深入交流,提出了新时代区域协调发展与共同富裕实现的意义、难点、机制与建议,具有重要的决策参考价值。

## Coordinated Regional Development and Common Prosperity in the New Era ——The Review of Annual Meeting of the China Regional Economic Association in 2022

Zheng Kun Deng Hongbing Yi Ming

**Abstract:** In order to further explore in depth the coordinated regional development strategy towards common prosperity, on October 30, 2022, “The Annual Meeting of the China Regional Economic Association in 2022 and Coordinated Regional Development and Common Prosperity in the New Era” hosted by China Regional Economic Association and China University of Geosciences (Wuhan) in Wuhan, Hubei Province, China on October 30, 2022. Experts and scholars discussed and exchanged views on “Coordinated Regional Development and Common Prosperity in the New Era”. It provides important ideas for achieving coordinated regional development and common prosperity in the new era in terms of connotation analysis, theoretical exploration and practical testing.

**Key Words:** Coordinated Regional Development; Common Prosperity; Annual Meeting of the China Regional Economic Association  
(责任编辑:柳 阳)