

【区域协调发展】

# 构建中国高层次大尺度城乡区域经济发展新体系

刘勇 李仙

**摘要:**新时代以习近平同志为核心的中央领导集体提出了一系列促进我国城乡区域经济高质量协调和可持续发展的新战略,突出强调了以中心城市、都市圈和城镇群为主体,遵循自然区域性质和资源禀赋来划分空间经济区域,以形成优势互补、空间市场一体化的城乡区域经济新体系,成为未来构建“6+1”现代化经济新体系的重要组成部分之一。未来我国高层次大尺度城乡区域经济格局新体系的构建应以我国三大地形地貌台阶和以四大流域为自然基础,以中心城市、都市圈和城镇群辐射能力为依据,在此基础上,按照“中心—外围”理论,打造以上海都市圈为核心的,向北部、南部和西部有效辐射的一体化扇形城乡区域经济新体系,以适应全面现代化建设新征程对我国城乡区域经济协调发展的新要求。

**关键词:**城乡区域经济;大尺度城乡区域经济格局;“348”新方案

**中图分类号:**F061.5 **文献标识码:**A **文章编号:**2095-5766(2021)06-0050-09 **收稿日期:**2021-06-26

**作者简介:**刘勇,男,国务院发展研究中心研究员,二级巡视员(北京 100010)。

李仙,女,北京信息科技大学行政管理学教授(北京 100192)。

我国城乡区域经济发展取得的成就是国民经济发展中的亮点之一,这得益于我国超大规模内需潜力和巨大的市场空间回旋余地,同时也是新时期一系列城乡区域经济重大战略和政策实施的结果。“十四五”时期和今后相当长一段时间内,我国将开启全面建设社会主义现代化新征程,现代化城乡区域经济体系作为“6+1”现代化经济体系的重要组成部分之一,必将继续发挥独特作用。事实上,在“三大地带”和“四大板块”基础上,进一步构建我国跨省区综合经济区的努力一直在进行,而且各方面已提出的方案不下数十个,但是由于这些方案区划的依据很不统一,也实在难以达成共识,因此基本都没有被采纳的可能。近年来,国家提出一系列以流域和大尺度自然生态环境区块为依据的重大区域战略,“十四五”规划纲要中再次强调“四大板块”和大江大河流域区划的重要意义,以及中心城市、都市圈和城镇群的重要性,为重新构建比较容易达成共识

的具有客观自然地理环境依据的跨省区综合经济区方案提供了新的机遇和线索。本文正是对这一基本思路和方案的有益探索。

## 一、我国高层次大尺度城乡区域经济格局 “348”新方案的划分

城乡区域经济包括“点、线、面”三种基本形态。“点”是指城乡居民点体系,是经济社会发展的主体;“线”是指连接各点之间的交通线路,是经济社会发展的框架;“面”是指农田和生态,是经济社会发展的基础。城乡区域经济就是由“点、线、面”三种基本形态缺一不可、有机组合形成的空间结构组合体系,并按照空间尺度大小分别构成村庄域、乡镇域、县(县级市)域、地(地级市)域、省区和国域等多个层次(国际上还包括国际区域、大洲域直至全球域),也可大体归纳为高层次大尺度、中层次中

尺度和基层小尺度三个区域层次。各城乡区域经济层次面临和需要解决的问题不同,需要分别加以深入分析,并做出不同的战略规划,采取不同的政策措施,才能有效构建出具有顶层设计特点的现代化城乡区域经济新体系和新格局,为实现城乡区域经济协调发展的长期宏伟目标打下坚持的基础。

高层次大尺度城乡区域经济体系是指以省域为基础区域单元,以大尺度自然地形地貌山脉水系区块为依据区划形成的城乡区域经济体系,涉及整个国域、地带和重大流域等,面对自然生态环境条件与资源禀赋差异形成的大尺度发展不平衡不充分的问题,应制定和实施一系列均衡协调发展的战略、规划和对策,以确保城乡区域绝对差距和相对差距在合理的范围之内,促进城乡区域经济现代化高质量发展新格局的形成。

目前,我国高层次大尺度城乡区域经济格局为“四大板块+若干重大区域战略”:即由西部大开发、东北全面振兴、中部地区崛起、东部率先发展组成的“四大板块”,加上由京津冀协同发展、粤港澳大湾区建设、长三角一体化发展、共抓大保护长江经济带、黄河流域生态保护和高质量发展、成渝地区双城经济圈建设、促进老少边贫(衰)地区加快发展和发展海洋经济组成的若干重大区域战略。

未来该格局需要进一步细化和系统化,以构建体系更加完善、更能满足现代化城乡区域经济均衡协调发展要求、具有顶层设计特点的新格局。其基本思路是:在现有“三大地带”和“四大板块”纵向大尺度区块划分的基础上,按照生态文明理念的要求,充分考虑我国由低到高“三大地形地貌台阶”的纵向大尺度自然地理地带,以及依据自然大型河流域提出的“长江流域经济带”和“黄河流域生态和高质量发展带”,以及“黑松辽流域经济区”和“珠江流域经济带”等横向大尺度自然流域地带,通过上述大尺度纵向横向地带的交叉区划,形成“348”高层次大尺度城乡区域经济新格局:即“三大地形纵向地带”+“四大流域横向地带”+“八大跨省区综合经济区”(参见表1)。在此需要指出的是,该高层次大尺度城乡区域经济区划遵循了3个原则:一是城乡区域自然环境条件和经济发展方向基本一致原则,即八大跨省区综合经济区内部自然地理环境条件大体一致,区内城乡区域经济联系比较密切,未来发展面临的问题和发展方向也大体一致,所需采

取的发展政策措施也大体相同;二是国土全覆盖原则,即八大跨省区综合经济区要覆盖全国国土空间,以确保全部国土空间资源都得到合理有效地开发,因此不属于四大流域的地区将按照地理环境条件相似和经济联系紧密相关等因素适当就近划归相应的流域;三是以省域为基本区划单元,即不破坏省域行政区划界线,以便获得必要的经济社会发展相关统计数据。

## 二、“348”新方案的基本内容

根据上述高层次大尺度城乡区域经济“348”新方案,特别是针对“八大跨省区综合经济区”新体系,按照城乡区域经济“中心—外围”理论,提出构建以上海都市圈(及华东华中长江中下游的沪苏浙皖赣鄂湘的综合经济区)为核心和中心,向北部(包括京津冀鲁豫综合经济区和东北综合经济区)、南部(包括东南粤闽琼桂的综合经济区)和西部(包括正西方向的成渝综合经济区、西北方向的晋陕甘宁蒙新综合经济区以及西南方向的云贵综合经济区和青藏综合经济区)三大通道扇形辐射,将八大跨省区综合经济区有机联系在一起的城乡区域经济新体系。按照高层次大尺度城乡区域经济区划的主要任务、面临的问题与发展目标,“八大跨省区综合经济区”的基本发展战略思路如下。

### 1. 第一级地形台阶上的四大跨省区综合经济区

我国第一级地形台阶上的华东华中沪苏浙皖赣鄂湘、华北京津冀鲁豫、东北辽吉黑和东南粤闽琼桂等4大跨省区综合经济区,是比第二和第三台阶相对发达的地区,其中又以华东华中沪苏浙皖赣鄂湘最为发达,是我国整个城乡区域经济的核心和龙头,以上海都市圈为中心,向北辐射华北京津冀鲁豫地区和东北辽吉黑地区,向南则辐射东南粤闽琼桂地区,形成我国扇形整体一体化城乡区域经济新体系的重要组成部分。

一是我国扇形整体一体化城乡区域经济新体系的核心和龙头——华东华中长江中下游平原地区的沪苏浙皖赣鄂湘综合经济区,包括7省区。沪苏浙皖赣鄂湘综合经济区,2020年GDP居八大经济区之首,高达35.56万亿元(占全国的35.5%),人均GDP也居八大经济区之首,达8.7991万元/人(高出全国平均22.2%),其常住人口在八大经济区中最

表1 依据“三大地形台阶”和“四大流域”划分的“八大跨省区综合经济区”方案(简称“348”方案)

三大地形台阶纵向大尺度地带	四大流域横向大尺度地带	三纵四横交叉形成八大跨省区综合经济区
<p>一是东部第一级地形台阶地带。指大兴安岭、太行山、巫山、武陵山、雪峰山、越城岭、九万大山和六诏山以东省区,包括东北辽吉黑3区、京津冀鲁豫5区、沪苏浙皖赣鄂湘7区、粤闽琼桂4区(及港澳台),共计19个省区</p>	<p>一是东北黑松辽流域地区。包括第一台阶上的辽吉黑3省区,共计3省区。</p>	<p>一是第一台阶上的东北平原黑松辽流域的综合经济区。包括辽吉黑3省区</p>
		<p>二是第一台阶上的华北平原沿海黄淮海下游地区的京津冀鲁豫的综合经济区。包括京津冀鲁5省区</p>
		<p>三是第一台阶上的华东沿海长江中下游平原地区的沪苏浙皖赣鄂湘的综合经济区,包括7省区</p>
		<p>四是第一台阶上的东南沿海珠江中下游区平原丘陵的粤闽琼桂的综合经济区,包括4省区(及港澳台)</p>
<p>二是中部第二级地形台阶地带。位于东部第一地形台阶和西南第三级地形台阶之间,包括晋陕甘宁蒙新6省区、川渝2省区、云贵2省区等,共计10省区</p>	<p>二是黄淮海流域地带(包括新疆)。包括第一台阶上的华北沿海黄河下游和河淮地区京津冀鲁豫5省区、第二台阶上的黄淮海河中游及相关的晋陕甘宁蒙新6省区,共计11省区</p>	<p>五是第二台阶上的西北黄河中游晋陕甘宁蒙新干旱半干旱高原山地综合经济区,包括6省区</p>
		<p>六是第二台阶上的长江中上游地区川渝盆地综合经济区,包括2省区</p>
		<p>七是第二台阶上的珠江中上游地区云贵高原综合经济区,包括2省区</p>
<p>三是西南部第三级地形台阶地区。青藏高原中部经济板块地带。包括青海和西藏2省区</p>	<p>三是长江流域地带(包括东南沿海独立流域地区)。包括第一台阶的华东沿海长江下游地区沪苏浙皖赣鄂湘7省区、第二台阶川渝2省区、第三台阶西南地区的青藏2省区等,共计11省区</p>	<p>八是第三台阶上的西南长江黄河发源地的青藏高原综合经济区,包括2省区</p>
		<p>四是珠江流域地带(包括福建沿海独立流域地区和云南西南出境河流地区)。包括第一台阶的东南沿海珠江中下游粤闽琼桂4省区(及港澳台)、第二台阶的西南珠江上游地区的云贵2省区等,共计6省区</p>

多,达4.05亿人(占全国的28.7%,源自七普数据,下同),国土面积92.51万平方千米(占全国的9.73%),是我国区位条件最佳(沿海和沿江交汇地区)、自然条件最好和腹地规模最大的综合经济地区,该区在全国的经济地位和影响力均处于首位,是中国城乡区域经济的龙头。

从空间点线面结构分析来看,在城乡居民“点”上,2020年,沪苏浙皖赣鄂湘综合经济区的城乡居民点总数为89.83万个(占全国的29.81%),其中城市乡镇数达7262个(占全国的22.60%),城乡居民点密度为971.0个/平方千米(高出全国平均654.0个/平方千米),其中城市乡镇密度为7.86个/平方千米(高出全国平均4.5个/平方千米);城乡居民点体系包括由8个省会及以上级别城市、72个地级市或地级行政区划单元、383个县级市或县城组成的城镇体系,以及6800个乡镇、11.70万个行政村、77.41万个自然村组成的乡村体系(其中行政村和自然村为2017年数据,下同);城乡居民点国土建设开发强度(为建设用地与国土面积之比,包括城

乡建设用地、交通建设用地和水利建设用地,下同)为11.51%(高出全国平均7.351个百分点)。在城乡区域交通网络“线”上,2019年,沪苏浙皖赣鄂湘地区综合立体交通网络公路线路长度为125.18万公千米(占全国24.97%),公里密度全国最高,但与“直线三角形”顶层设计的交通网络(指各层次城乡居民点之间分别以“直线三角形”方式连接起来形成的区域性具有顶层设计特点的交通网络体系,其计算公式= $3.2237 \cdot \sqrt{M \cdot N}$ ,其中: $M$ 为国土面积、 $N$ 为各城乡区域层级单位数,下同)相比还有一定的差距。在城乡区域经济的“面”上,一是农用地,2017年,沪苏浙皖赣鄂湘农用地面积为74.80万平方千米(占全国的11.60%),其中耕地面积25.08万平方千米(占全国的18.60%),耕地开发强度27.1%(远高于全国14.2%的平均水平);二是生态用地(指纯粹的区域性未利用土地,不包括建设用地中的生态用地。下同),2017年,苏浙皖赣鄂湘生态用地面积为7.06万平方千米(占全国的2.6%),生态用地系数为7.6%(远远低于28.0%的全国平均水平)。



该区域的基本特点和优势是,沿海沿江交汇之处的上海是我国最大的中心城市和经济首位城市,腹地面积最为广阔,沪苏浙是我国东部沿海地区核心经济区之一,经济发展水平全国第一,沿海海岸线长度为3257.8公里(占全国的17.7%);该区域是我国人口城镇最稠密、号称“鱼米之乡”的长江中下游平原。该区域也面临诸多现实问题,例如,除有色矿产资源外,其他自然矿产资源并不丰富(尤其是能源)、长江流域生态保护任务繁重、工业化城镇化历史任务尚未完成、长江中下游平原地区整体开发尚需加强并起到应有的带动全国区域经济发展的作用。未来应继续强化上海超大规模城市在全国城乡区域经济中的龙头地位,加快其国际经济、金融、贸易、航运和科技创新等五大中心建设,充分发挥其强大的经济和科技辐射带动能力和作用;大力增强该地区自主创新能力和高新技术转化能力,努力率先实现全面现代化宏伟目标;加速城镇化发展,为率先实现全面现代化打下良好基础;努力促进该综合经济区率先实现城乡区域经济一体化。

二是我国扇形整体一体化城乡区域经济新体系的北方辐射通道的中心——华北黄淮海下游的京津冀鲁豫综合经济区,包括5省(区、市)。京津冀鲁豫综合经济区2020年GDP总量居全国第二,达20.4519万亿元(占全国的20.40%),但人均GDP却低于全国平均水平,为6.7732万元/人(略低于为全国平均的5.3%),其常住人口2.89亿人(占全国的20.5%),国土面积53.94万平方千米(占全国的5.67%),在全国的地位和影响力与其区位条件和资源禀赋有一定差距,显示出京津周边地区发展明显不足。

从空间点线面结构分析来看,在城乡居民“点”上,2020年,京津冀鲁豫综合经济区的城乡居民点总数为48.81万个(占全国的16.19%),其中城市乡镇数达5538个(占全国的17.23%),城乡居民点密度为904.9个/平方千米(高出全国平均588.0个/平方千米,近3倍),其中城市乡镇密度为10.3个/平方千米(高出全国平均6.9个/平方千米);城乡居民点体系包括由5个省会及以上级别城市、41个地级市或地级行政区划单元、317个县级市或县城组成的城镇体系,以及由5170个乡镇、16.00万个行政村、32.26万个自然村组成的乡村体系;城乡居民点国土建设开发强度为15.85%(高出全国平均

10.69个百分点)。在城乡区域交通网络“线”上,2019年,京津冀鲁豫地区综合立体交通网络公路线路长度为78.56万千米(占全国的15.67%),公里密度远高于全国平均水平,但与省地县乡村五级城乡居民点“直线三角形”顶层设计的交通网络所要求的目标相比,还有一定的差距。在城乡区域经济的“面”上,一是农用地,2017年,京津冀鲁豫农用地面积为39.04万平方千米(占全国的6.05%),其中耕地面积22.87万平方千米(占全国的16.96%),耕地开发强度42.4%(远高于全国14.2%的平均水平);二是生态用地,2017年,京津冀鲁豫生态用地面积为6.35万平方千米(占全国的2.4%),生态用地系数为11.7%(远远低于全国28.0%的平均水平)。

该区域的基本特点与优势是,首都北京是我国政治中心首善之区,其都市圈人口规模仅次于上海,北京、天津双直辖市是我国华北沿海地区核心经济区,拥有中国第二大平原——30万平方千米的华北黄淮海下游平原,陆地沿海海岸线长度为3257.8千米(占全国的17.7%);土地和铁矿等黑色冶金矿产资源丰富,人口和城镇密度密集。该区域的发展也面临诸多问题,如水资源相对短缺、黄淮海水利建设任务依然繁重、土地盐碱化面积大、环境污染较重;周边地区与京津核心区发展差距大,区域一体化程度有待提高。未来应强化超大规模城市功能疏散和生态环境联合综合治理,努力带动周边地区经济发展和生态质量提高;进一步强化黄淮海流域水利治理,继续抓好华北平原盐碱地改造和农业机械化发展,促进农业现代化;突出京津核心区高科技产业创新发展,大力调整周边地区过度偏向钢铁工业的产业结构;突出首都高端服务业功能,提升天津和青岛等中心大城市的装备制造业发展水平;完善华北沿海港口群建设,提高对外开放水平。

三是我国扇形整体一体化城乡区域经济新体系的北方辐射通道的次中心——东北黑松辽流域综合经济区,即东北地区,包括辽吉黑3省区。东北跨省区综合经济区2020年GDP为5.11万亿元(占全国的5.1%),人均GDP达5.1670万元/人(仅为全国平均的71.76%),其常住人口9851万人,国土面积79.18万平方千米(占全国的8.3%),在全国的地位和影响力逐步下降,按照欧盟地区人均GDP低于整体平均70%的区域为相对落后地区的标准,东北

地区已经接近成为相对落后地区。

从空间点线面结构分析来看,在“点”上,2020年,东北地区城乡居民点总数为15.42万个(占全国的5.12%),其中城市乡镇数达2433个(占全国的7.57%),城乡居民点密度为195个/千平方千米(低于全国平均122个/千平方千米),其中城市乡镇密度为3.07个/千平方千米(低于全国平均0.31个/千平方千米);城乡居民点体系包括4个省会城市或副省级城市+32个地级市或地级行政区划单元+147个县级市或县城的城镇体系,以及2350个乡镇+2.97万个行政村+12.21万个自然村的乡村体系;城乡居民点国土建设开发强度为5.54%(高出全国平均1.38个百分点)。在“线”上,2019年,东北地区综合立体交通网络公路线路长度为40.0137万千米(占全国的7.98%),公里密度低于全国平均水平,更低于省地县乡村五级城乡居民点“直线三角形”顶层设计的交通网络所要求的69.03万千米。在“面”上,一是农用地,2017年,东北综合经济区农用地面积为68.04万平方千米(占全国10.55%),其中耕地面积27.08万平方千米(占全国20.61%),耕地开发强度35.1%(远高于全国14.2%的平均水平);二是生态用地,2017年,东北生态用地面积为6.76万平方千米(占全国的2.5%),生态用地系数为8.5%(远低于全国28.0%的平均水平)。

该区域的基本特点与优势是拥有中国最大的平原,即面积达35万平方千米、拥有肥沃黑土的东北平原,土地森林矿产资源丰富,渤海湾南部陆地海岸线长达2178千米(占全国陆地海岸线的11.8%),是以森工煤炭钢铁和重型装备制造业为重点的老工业基地。现实发展中面临的问题较多,例如,该区域纬度高、气候寒冷,原始森林破坏严重、煤炭铁矿资源枯竭、老工业基地衰退、国企比重高、市场机制有待完善、开放水平有待提升、营商环境有待提高等。未来要转变观念,强化市场化转型,大力发展民营企业,培育新型市场主体;突出比较优势,大力抓好装备制造业的升级换代,并以市场为导向,大力发展轻纺制造业、轻装备制造业、农业机械装备制造业和居民生活型装备制造业;紧紧抓住优质耕地资源优势,率先实现农业集约化和现代化,大幅度提高优质农产品精深加工效益和附加价值,把东北建设成为全国乃至世界级的现代化农业生产和农产品加工基地;利用冰雪资源,继续大

力发展冰雪经济,同时积极开拓避暑经济,培育新的产业发展增长点。

四是我国扇形整体一体化城乡区域新经济体系的南方辐射通道的中心——粤闽琼桂的综合经济区,包括4省区(及港澳台)。粤闽琼桂综合经济区2020年GDP为18.23万亿元(占全国的18.19%),人均GDP在八大经济区中居第二位,达8.0295万元/人(高出全国平均11.5%),其常住人口2.27亿人(占全国的16.13%),国土面积57.67万平方千米(占全国的6.06%),是我国经济发展水平仅次于华东华中长江中下游的经济区,是两个发展水平超过全国平均的经济区之一,更是改革开放以来我国经济社会发展最快的地区,市场化改革开放成效也最显著,创造了我国东南沿海经济发展的奇迹。近年来,其发展速度和改革开放步伐明显快于位于经济发展全国第3位的华北地区的京津冀鲁豫综合经济区和东北地区的辽吉黑综合经济区,未来发展潜力和空间依然较大。

从空间点线面结构分析来看,在城乡居民“点”上,2020年,粤闽琼桂综合经济区的城乡居民点总数为45.76万个(占全国的15.17%),其中城市乡镇数达3603个(占全国的11.18%),城乡居民点密度为793.4个/千平方千米(高出全国平均456.1个/千平方千米),其中城市乡镇密度为6.25个/千平方千米(高出全国平均2.9个/千平方千米);城乡居民点体系包括由6个省会及以上级别城市、48个地级市或地级行政区划单元、198个县级市或县城组成的城镇体系,以及由3351个乡镇、4.90万个行政村、40.46万个自然村组成的乡村体系;城乡居民点国土建设开发强度为7.83%(高于全国平均水平3.67个百分点)。在城乡区域交通网络“线”上,2019年,粤闽琼桂地区综合立体交通网络公路线路长度为49.60万千米(占全国的9.90%),公里密度高于全国平均水平,但与交通网络顶层设计相比还有距离。在城乡区域经济的“面”上,一是农用地,2017年,粤闽琼桂农用地面积为48.27万平方千米(占全国的7.63%),其中耕地面积9.05万平方千米(占全国的6.71%),耕地开发强度15.7%(高于全国平均水平1.5个百分点);二是生态用地,2017年,粤闽琼桂生态用地面积为0.48万平方千米(占全国的1.8%),生态用地系数为8.5%(低于全国平均20多个百分点)。

该区域属于东南丘陵地区,东南陆地沿海海岸



线长度 8815.9 千米(占全国的 47.9%),临近港澳华侨众多外向型经济发达,拥有 1.1 万平方千米的珠江三角洲平原,是我国东部沿海地区核心经济区之一。其发展中也面临诸多问题,例如,南部石漠化治理难度大、山区丘陵带来交通不便、能源资源相对匮乏。未来应进一步加大改革开放力度,率先建设成熟的现代化社会主义市场经济体制;继续强化外向型经济发展,不断提升国际竞争能力,搞好海南自贸区(港)建设;强化自主创新能力,不断提升产业结构高度;大力发展科技事业,不断提升人力资本水平;抓好热带农业现代化发展。

## 2. 第二级地形台阶上的 3 大跨省区综合经济区

我国第二级地形台阶上有川渝盆地、西北晋陕甘宁蒙新和云贵高原等三大跨省区综合经济区,分别位于上海都市圈向正西方、西北方和西南方辐射的中心上。

五是我国扇形整体一体化城乡区域经济新体系的正西方辐射通道的中心——长江中上游地区的川渝盆地综合经济区,包括 2 省(区、市)。川渝综合经济区 2020 年 GDP 为 7.36 万亿元(占全国的 7.3%),人均 GDP 达 6.3677 万元/人(为全国平均的 88.4%),其常住人口 1.16 亿人(占全国的 8.2%),国土面积 56.6 万平方千米(占全国的 6.0%),在“八大综合经济区”中排第 4 位,位于华北地区之后。

从空间点线面结构分析来看,在城乡居民“点”上,2020 年,川渝综合经济区城乡居民点总数为 36.7 万个(占全国的 12.1%),其中城市乡镇数达 5105 个(占全国的 15.8%),城乡居民点密度为 648.9 个/平方千米(高出全国平均 331.6 个/平方千米),其中城市乡镇密度为 9.0 个/平方千米(高出全国平均 5.6 个/平方千米);城乡居民点体系包括由 2 个省会及以上级别城市、24 个地级市或地级行政区划单元、137 个县级市或县城组成的城镇体系,以及由 4942 个乡镇、5.46 万个行政村、30.76 万个自然村组成的乡村体系;城乡居民点国土建设开发强度为 4.51%(略高于全国平均水平 0.4 个百分点)。在城乡区域交通网络“线”上,2019 年,川渝地区综合立体交通网络公路线路长度为 51.1 万千米(占全国的 10.2%),公里密度高于全国平均水平,但与交通网络顶层设计相比还有不小的距离。在城乡区域经济的“面”上,一是农用地,2017 年,川渝农用地面积为 49.2 万平方千米(占全国的 7.6%),其中耕地

面积 9.1 万平方千米(占全国的 6.7%),耕地开发强度 16.06%(高于全国平均水平 1.9 个百分点);二是生态用地,2017 年,川渝生态用地面积为 0.49 万平方千米(占全国的 1.9%),生态用地系数为 8.6%(低于全国平均 20 多个百分点)。

该区域是号称“天府之国”、面积达 26 万平方千米的四川盆地(由川西成都平原、川中丘陵和川东平行岭谷组成),气候宜人、土地矿产资源丰富;产业齐全,轻重工业兼备,经济发展水平已超过东北地区,发展势头良好。其面临的主要问题是对外交通距离相对较远、市场体系有待完善、注意防避地质灾害。未来应依托长江干线水运条件,继续抓好对外交通体系建设;发挥盆地平原地形优势,强化工业化城镇化进程;抓好优质农业现代化发展;抓住成渝双城一体化国家战略,积融入国家双循环新发展格局。

六是我国扇形整体一体化城乡区域经济新体系的西北方辐射通道的中心——西北黄河中游的晋陕甘宁蒙新干旱半干旱高原山地综合经济区,包括 6 省区。晋陕甘宁蒙新综合经济区 2020 年 GDP 为 8.79 万亿元(占全国的 8.8%),人均 GDP 略高于东北地区达 5.6183 万元/人(为全国平均的 78.0%),其常住人口 1.57 亿人(占全国的 11.1%),国土面积在八大经济区中最大达 362.9 万平方千米(占全国的 38.2%)。

从空间点线面结构分析来看,在城乡居民“点”上,2020 年,晋陕甘宁蒙新综合经济区城乡居民点总数为 36.12 万个(占全国的 19.97%),其中城市乡镇数达 5712 个(占全国的 17.72%),城乡居民点密度为 99.5 个/平方千米(低于全国平均 217.8 个/平方千米),其中城市乡镇密度为 1.57 个/平方千米(低于全国平均 1.8 个/平方千米);城乡居民点体系包括由 6 个省会及以上级别城市、66 个地级市或地级行政区划单元、423 个县级市或县城的城镇体系,以及由 5218 个乡镇、8.44 万个行政村、21.06 万个自然村的乡村体系;城乡居民点国土建设开发强度仅为 1.81%(低于全国平均水平 2.98 个百分点)。在城乡区域交通网络“线”上,2019 年,晋陕甘宁蒙新地区综合立体交通网络公路线路长度为 91.3 万千米(占全国的 18.2%),公里密度远低于全国平均水平,与交通网络顶层设计相距很大。在城乡区域经济的“面”上,一是农用地,2017 年,晋陕甘

宁蒙新农用地面积在八大经济区中最多,达185.54万平方千米(占全国的28.8%),其中耕地面积在八大经济区中最多,达29.22万平方千米(占全国的21.7%),而耕地开发强度仅为8.5%(低于全国平均水平近5.7个百分点);二是生态用地,2017年,晋陕甘宁蒙新生态用地面积全国最多,高达170.8万平方千米(占全国的64.1%),生态用地系数为47.1%(高出全国平均19个百分点),结合该地区土地资源条件看,未来我国后备耕地资源已主要集中在该区(东北地区后备耕地已基本开发完毕)。

该区域地处我国西北干旱半干旱地区,地形地貌以高原和高山为主,生态环境脆弱,但耕地和后备耕地资源丰富,拥有关中—汾河(包括汉中盆地平原)、前后河套—银川平原、兰州河谷—河西走廊平原等,能源矿产资源也十分丰富。其面临的现实问题是严重缺乏生态环境用水、沙漠化和生态退化时有发生、生态环境脆弱、交通线路长、运输成本高。因此,未来要加大跨流域调水力度;进一步搞好多种能矿资源的有效开发,加大优势风电、光电等新能源开发力度,为国家“双碳”目标做出贡献;依托关中—汾河、河套—银川和河西走廊等三大平原地区,鼓励东部大型制造业企业设立分厂,促进这些平原地区工业化和城镇化;抓好后备耕地资源的开发,促进西北特色农业现代化。

七是我国扇形整体一体化城乡区域经济新体系的西南方辐射通道的中心——珠江中上游地区云贵高原综合经济区,2020年GDP为4.23万亿元(占全国的4.2%),人均GDP在八大经济中最低为4.2349万元/人(仅为全国平均的68.8%),其常住人口8577万人(占全国的6.1%),包括2省区。云贵综合经济区,国土面积55.9万平方千米(占全国的5.9%)。

从空间点线面结构分析来看,在城乡居民“点”上,2020年,云贵综合经济区城乡居民点总数为24.18万个(占全国的8.0%),其中城市乡镇数达2435个(占全国的7.6%),城乡居民点密度为432.3个/千平方千米(高于全国平均115.0个/千平方千米),其中城市乡镇密度为4.35个/千平方千米(高于全国平均1.0个/千平方千米);城乡居民点体系包括由2个省会及以上级别城市、25个地级市或地级行政区划单元、184个县级市或县城的城镇体系,以及由2224个乡镇、2.89万个行政村、21.03万个自然村

组成的乡村体系;城乡居民点国土建设开发强度为3.28%(低于全国平均水平1.91个百分点)。在城乡区域交通网络“线”上,2019年,云贵地区综合立体交通网络公路线路长度为46.71万千米(占全国9.32%),公里密度高于全国平均,但与交通网络顶层设计相比还有距离。在城乡区域经济的“面”上,一是农用地,2017年,云贵地区农用地面积为47.7万平方千米(占全国的7.4%),其中耕地面积10.7万平方千米(占全国的8.0%),耕地开发强度19.2%(高于全国平均水平5.0个百分点);二是生态用地,2017年,云贵地区生态用地面积为0.65万平方千米(占全国的2.4%),生态用地系数为11.5%(低于全国平均17个百分点)。

该区域主要包含地形起伏较大的云贵高原,自然生态环境良好、生物矿产资源丰富,具有多民族文化特色。其面临的现实问题包括石灰岩分布广泛、石漠化严重、高原丘陵地区交通不便利、人力资源有待提升。因此,未来要继续抓好局部水资源开发,解决工程性缺水问题;继续做好优势水电资源开发,巩固“西电东送”基地地位;大力发展地区交通事业;充分利用生物资源丰富的优势,大力开展生物技术的研发;抓好特色农业现代化发展;积极发展民族文化旅游事业。

### 3.第三级地形台阶上的1大跨省区综合经济区

我国第三级地形台阶只有青藏高原综合经济区,为我国扇形整体一体化城乡区域经济新体系的正西方辐射通道的次中心。

八是我国扇形整体一体化城乡区域经济新体系的正西方辐射通道的次中心——西南长江黄河发源地的青藏高原综合经济区,包括2省区。青藏综合经济区2020年GDP最低,仅为4909亿元(占全国0.5%),人均GDP略高于云贵地区,为5.1404万元/人(仅为全国平均的71.4%),其常住人口最少,仅957万人(仅占全国的0.7%),国土面积在八大经济区中居第二,为192.0万平方千米(占全国的20.1%)。

从空间点线面结构分析来看,在城乡居民“点”上,2020年,青藏综合经济区城乡居民点总数在八大经济区中最少仅为3.78万个(占全国的1.3%),其中城市乡镇数仅为1158个(占全国的3.6%),城乡居民点密度为19.7个/千平方千米(低于全国平均297.6个/千平方千米),其中城市乡镇密度为0.6个/



千平方千米(低于全国平均2.8个/千平方千米);城乡居民点体系包括由2个省会及以上级别城市、15个地级市或地级行政区划单元、103个县级市或县城的城镇体系,以及由1038个乡镇、0.9567万个行政村、2.69万个自然村组成的乡村体系;城乡居民点国土建设开发强度全国最低仅为0.27%(低于全国平均水平3.92个百分点)。在城乡区域交通网络“线”上,2019年,青藏地区综合立体交通网络公路线路长度为18.8万千米(占全国3.8%),公里密度远低于全国平均,距交通网络顶层设计的要求相差更远。在城乡区域经济的“面”上,一是农用地,2017年,青藏农用地面积在八大经济区中居第二,达132.3万平方千米(占全国的20.5%),其中耕地面积却全国最少,仅1.03万平方千米(仅占全国的0.8%),耕地开发强度仅0.5%;二是生态用地,2017年,青藏生态用地面积居全国第二,达5.91万平方千米(占全国的22.2%),生态用地系数为30.8%(高出全国平均10个百分点)。

该区域大部分为青藏高原高山深谷地形,土地矿产资源丰富、自然生态环境十分脆弱。其发展面临的主要问题包括高寒缺氧生存条件恶劣、基础设施建设投资大成本高、人口稀少规模经济难以发挥作用等。因此,未来应着力开发和应用推广室内增氧设备,改善基本生存条件;进一步强化生态保护意识,做好“三江源”保护工作;继续搞好对外交通体系建设,积极推进川藏交通通道建设,做好滇藏和新藏通道建设的前期准备工作;加大对丰富的优势矿产资源开发力度,如青海盐湖和西藏的铜矿等;大力发展藏族特色民族产品,努力提高经济自我造血功能;抓好高寒农业现代化建设。

### 三、“348”新方案实施的保障措施

进一步细化、系统化的高层次大尺度城乡区域经济新体系可以更好地体现东西向大流域经济对我国城乡区域经济的塑造和巨大影响,也能更好地反映和更有效地指导城乡区域经济协调发展。由于该高层次大尺度城乡区域经济新格局区划方案基本上是利用客观的自然地理分界来划分的,因此可信度、可接受程度和共识性可能会更高,成为国家制定新的城乡区域经济发展战略和政策的依据具有可能。为进一步增强“348”新方案的有效性,

并促进该方案的有效落实,特提出如下几方面的保障措施。

一是充分认识高层次大尺度城乡区域经济新格局在我国多层次城乡区域经济体中的重要地位和作用。一般而言,一个大国的城乡区域经济体是由多层次体系组成的,各层次的功能和作用既有分工又有合作,共同保障整个城乡区域经济均衡发展。一个大国的城乡区域经济层次可大体上分为以县域为基本单元的基层小尺度城乡区域经济体,其主要功能是充分利用县域的比较优势,实现和构建城乡区域之间的合理分工和协作关系体系;以地市域为基本单元的中层中尺度城乡区域经济体,其主要功能是遵循市场统一原则,实现和构建城乡区域经济的一体化体系;以省域为基本单元的高层大尺度城乡区域经济体,其主要功能是遵循均衡和协调发展原则,实现和构建城乡区域经济综合竞争实力和均衡协调发展体系。多层次城乡区域经济新体系共同构成了未来我国城乡区域经济的新体系和新格局。由此可见,一个大国的高层次大尺度城乡区域经济体肩负着提升国家整体竞争实力和确保国家城乡区域经济均衡发展宏伟目标实现的重任,不可不重视,也不可长期没有共识。此外,需要特别指出的是,构建我国高层次大尺度城乡区域经济体,也是促进我国城乡区域经济有效参与我国宏观经济有效调控、产业经济有效升级调整以及微观企业经济有效调整发展方向和区位的迫切要求,需要给予高度关注。

二是要按照我国以上海都市圈为核心的扇形整体一体化城乡区域经济新体系的总体要求,进一步制定各大综合经济区的详细战略、规划和措施,积极创造条件,努力将“348”新方案纳入国家城乡区域经济新体系中去,为我国城乡区域经济均衡发展打下良好的顶层设计的基础。鼓励八大跨省区综合经济区组建跨区域联合规划合作组织,以进一步强化大尺度城乡区域经济格局在确保国家整体高质量发展和实现全面现代化宏伟目标中的重要作用。具体内容包括,各综合经济区在国家竞争实力中的功能定位,未来竞争性主导产业的选择和确定,区内城乡区域经济空间结构的优化,以及围绕各综合经济区定位制定相关创新驱动、政策支持和融入国家整体发展战略的对策和措施等。

三是鼓励八大跨省区综合经济区就共同面临



的区域性重大问题和未来发展的潜力提出共同的解决和利用方案,将城乡区域有效合作落到实处。通过构建能够达成共识的跨省区综合经济区体系,可以进一步完善我国高质量现代化的城乡区域经济体,并为解决我国城乡区域经济体面临的重大问题和充分挖掘发挥各自发展的潜力,提供更好的解决和利用方案。如西北地区缺水问题和丰富的后备耕地开发潜力、青藏高原缺氧问题和以丰富的铜矿为代表的优势矿产资源开发潜力、东北老工业基地振兴问题和先进装备制造业发展潜力以及优质农产品开发潜力、黄河流域可持续发展问题和新旧多种类型能源开发潜力、云贵高原起伏丘陵地形带来的艰难的内外交通问题和独特丰富生物资源发展绿色生物技术产业的潜力、川渝盆地地质灾害威胁问题和天府之国具有带动我国第二和第三地形台阶经济发展的潜力、长江三角洲(和整个长江流域)一体化保持率先发展问题和龙头带动辐射全国的潜力、珠三角产业结构升级人力资本质量提高问题和产业结构升级换代进一步提升国际竞争力的潜力、华北大都市圈功能有效疏解周边贫困带有效解决问题和科技资源引领自主创新发展的巨

大潜力、东西差距和“南升北降”问题等。

### 参考文献

- [1]何明福.我国三大地带生产力布局探讨[J].贵州财经学院学报,1994(2).
- [2]孙曰瑶.我国三大地带经济差距与原因分析[J].山东大学学报(社会科学版),1999(2).
- [3]彭鹏,周国华,罗亦华.我国三大地带经济发展不平衡性动态过程研究[J].常德师范学院学报(社会科学版),2002(5).
- [4]魏后凯,刘楷.中国区域经济协调发展的目标和政策(上)[J].经济纵横,1994(3).
- [5]许月卿,李双成.我国三大地带经济发展不平衡性动态分析[J].中国人口·资源与环境,2004(6).
- [6]洪涛.汇川区:争做黔北综合经济区的发动机[J].当代贵州,2009(17).
- [7]吴殿廷.中国三大地带经济增长差异的系统分析[J].地域研究与开发,2001(2).
- [8]阎大颖.市场化的创新测度方法——兼对2000—2005年中国市场化区域发展特征探析[J].财经研究,2007(8).
- [9]徐国弟,刘源.我国区域经济协调发展的构想[J].经济经纬,1994(4).
- [10]胡兆量.中国七个经济区域评价[J].经济地理,1997(1).

## Study on the Construction of a New System of High Level and Large Scale Urban and Rural Regional Economic Development Zones in China

Liu Yong Li Xian

**Abstract:** In the new era, the central leadership with General Secretary Xi at its core has put forward a series of new strategies to promote high-quality coordination and sustainable development of China's urban and rural regional economy, emphasizing the division of spatial economic regions by taking the central cities, metropolitan regions and urban agglomerations as the main body, following the nature of natural regions and the endowment of resources, so as to form a new urban-rural regional economic system with complementary advantages and integration of spatial markets, become one of the important components of the future construction of "6+1" modernization of the new economic system. In the future, the construction of the new system of high-level and large-scale urban-rural regional economic pattern in China should be based on the three major landforms and physiognomy steps in China, the four major river basins as the natural basis, and the radiation capacity of central cities, metropolitan regions and urban agglomerations as the basis, on this basis, according to the "Center-periphery" theory, we will build a new integrated urban-rural regional economic system with Shanghai metropolitan area as the core and effective radiation to the north, south and west of China, in order to meet the new requirements of coordinated development of urban and rural regional economy in the new course of comprehensive modernization construction.

**Key Words:** Urban and Rural Regional Economy; Large Scale Urban and Rural Regional Economic Pattern; "348" New Plan

(责任编辑:文 锐)