

中国区域经济学会会刊

区域经济评论

REGIONAL ECONOMIC REVIEW

(2020年第6期,总第48期)

双月刊

学术顾问 范恒山 程必定 洪银兴

编委会主任 金 碚 谷建全

编 委 (以姓氏笔画为序)

丁任重 王一鸣 王承哲 史育龙 宁越敏

任晓莉 安虎森 孙久文 李同新 李国平

李海舰 李曦辉 杨开忠 杨继瑞 肖金成

谷建全 张可云 张占仓 张世贤 张军扩

陈 耀 金 碚 周金堂 赵 弘 郝寿义

秦尊文 高国力 崔民选 覃成林 喻新安

魏后凯

主 编 任晓莉 陈 耀

社 长 任晓莉

副 社 长 刘昱洋

主管单位 河南省社会科学院

主办单位 河南省社会科学院

区域经济评论

(双月刊)

笔谈

1 构建面向未来的韧性城市

仇保兴 姚永玲 刘治彦 秦尊文

区域经济理论

12 区域新产业发展路径:研究述评与展望

李伟 贺灿飞

区域协调发展

25 论区域协调发展视角下“行政区经济”的演变

孙久文 张翱

30 蒙晋陕豫合作推进黄河中游沿线地区高质量发展研究

冉淑青 曹林 刘晓惠

38 黄河流域融入“一带一路”倡议研究

李曦辉 张杰 邓童谣

46 双循环发展视角下长三角区域协同治理问题研究

胡彬

56 构建双循环新发展格局的思考与路径

张任远

京津冀协同发展专题

63 京津冀协同发展战略的演化与改革方向

公丕明 公丕宏 张汉飞

71 京津冀产业协同发展:多重困境与韧性应对

赵霄伟

80 京津冀拓展区域发展新空间研究

马燕坤

城市经济研究

- 94 数字经济时代中国城市实现精细化管理的路径研究 张洁梅 唐冰辛
101 中国五大都市圈同城化的发展审视及对策研究 傅娟 耿德伟 杨道玲
111 长三角城市群中心性效应与一体化提升 方大春 牛黎光

区域开放与合作

- 119 中国内陆无水自由贸易港建设的地域探索 齐爽
130 海南自由贸易港与粤港澳大湾区联动发展的路径研究 陆剑宝 符正平

区域创新发展

- 136 新时代河南创新驱动发展绩效测评及政策调适 吴旭晓

区域经济研究综述

- 146 推进形成西部大开发新时期新格局的对策与路径
——“中国区域经济50人论坛”第十六次专题研讨会综述
肖金成 沈体雁 凌英凯

- 153 《区域经济评论》2020年总目录

主 管 河南省社会科学院
主 办 河南省社会科学院
编辑出版 区域经济评论杂志社
地 址 郑州市丰产路21号
邮 编 450002
电话/传真 0371-63690786
投稿邮箱 qyjpl@163.com
网 址 www.qyjpl.cn
<http://qyjpl.cbpt.cnki.net/>

印 刷 河南瑞之光印刷股份有限公司
广告发布登记证 金市监广发变登字【2020】021号
国内订阅 全国各地邮局
国内发行 郑州市邮政局 邮发代号 36-44
国外发行 中国国际图书贸易集团有限公司
国外代号 BM5690
刊 号 ISSN2095-5766 CN41-1425/F
定 价 16元

REGIONAL ECONOMIC REVIEW 2020.6 *Bimonthly*

- Regional New Industrial Development Paths: A Literature Review and Future Development
..... *Li Wei He Canfei*(12)
- On the Evolution of “Administrative District Economy” from the Perspective of Regional Coordinated
Development *Sun Jiuwen Zhang Ao*(25)
- Research on the Cooperation of Inner Mongolia, Shanxi, Shaanxi and Henan to Promote the High Quality
Development of the Areas along the Middle Reaches of the Yellow River
..... *Ran Shuqing Cao Lin Liu Xiaohui* (30)
- Research on the Yellow River Basin I integrating into “the Belt and Road Initiative”
..... *Li Xihui Zhang Jie Deng Tongyao*(38)
- Research on Regional Collaborative Governance of Yangtze River Delta under the Perspective of Double
Circulation Development Strategy *Hu Bin*(46)
- Thinking and Path of Constructing New Development Pattern of Double Circulation *Zhang Renyuan*(56)
- The Evolution and Reform Orientation of Beijing Tianjin Hebei Coordinated Development Strategy
..... *Gong Piming Gong Pihong Zhang Hanfei*(63)
- Industrial Collaboration Development of Beijing Tianjin Hebei:Multiple Dilemmas and Resilient Actions
..... *Zhao Xiaowei*(71)
- Study on Expanding Regional Development New Spaces in Beijing–Tianjin–Hebei Region
..... *Ma Yankun*(80)
- Research on the Path of Realizing Fine Management in Chinese Cities in the Digital Economy Era
..... *Zhang Jiemei Tang Bingxin*(94)
- Research on the Development and Countermeasures of Urban Cohesion in China’s Five Metropolitan Circles
..... *Fu Juan Geng Dewei Yang Daoling*(101)
- The Centrality Effect and Integration Promotion of the Yangtze River Delta Urban Agglomerations
..... *Fang Dachun Niu Liguang*(111)
- Regional Exploration for the Development of Inland Waterless Free Trade Port in China *Qi Shuang*(119)
- Research on the Path of Joint Development of Hainan Free Trade Port and Guangdong–Hong Kong–Macao
Greater Bay Area *Lu Jianbao Fu Zhengping*(130)
- Performance Evaluation and Policy Adjustment of Innovation Driven Development in Henan Province in the
New Era *Wu Xuxiao*(136)
- Countermeasures and Paths to Promote the Formation of New Pattern in the New Period of Western
Development——Summary of the 16th Symposium of “China Regional Economic Forum of 50 Persons”
..... *Xiao Jincheng Shen Tiyan ling Yingkai*(146)
-

【笔谈】

构建面向未来的韧性城市

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

关键词:韧性城市;不确定性;基础设施

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

未来城市与韧性设计原则

仇保兴

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

一、韧性城市的意义

当前,城市面临的威胁和不确定性越来越多,包含各种社会不确定性、灾害不确定性以及经济不确定性等,一般而言,城市规模越大,其面临的不确定性越多。第一是极端气候的变化。比如,2020年

7月,中国水利部发布消息显示,我国四条河流的水位超过历史记录。目前出现的旱灾或者水灾,大都是超历史极值的,因此通常的承载力估算或者通常的预案往往是没有作用的。第二是城市的高集中性。例如,上海目前宣布无人驾驶的时代已经到来,但无人驾驶同时也意味着另一个方面的高不确定性,如果无人驾驶被黑客所控制,那么汽车就变成了在市区内横冲直撞的危险工具。第三是新技术的快速涌现。比如人工智能、物联网,特别是人工合成生命这些颠覆性的技术、新的科技本身就是新的脆弱性产生的新源头。物联网和5G时代,也是万物互联的时代,但万物互联往往也意味着危险互联。第四是快速发展和高度国际化的脆弱性。我们现在正在经历着快速的机动化、高铁和高速公路的网络化,时空被高度的压缩,一旦有什么舆情

发生,就会迅速地扩散到周边,所以空间的高速连接,也意味着任何一个地方甚至国际上的一些灾害,会迅速传递到中心城市,而中心城市里的一些灾害也会迅速的扩散至其他地方。第五是多主体的复杂性。人口的大量流动,特别是国际人口的大量流动以及城市集聚的膨胀,都会带来各种各样新的不确定因素。

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

二、韧性系统的模型

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

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

系统韧性与智慧城市紧密相连。城市智慧是

基于每一个城市单元,首先对发生的问题能够获得足够的信息,能够进行感知,第二个阶段就是通过人工智能或者一定模型能够进行快速运算,第三个阶段就是传递到执行机构,精准地解决问题。最后对执行的结果进行反馈,反馈了以后再感知。因此,感知、运算、执行、反馈就构成了系统的闭环运作。这个闭环越敏感,运转的速度越快,越能够应对外部的干扰,这就是系统韧性。

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

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

三、韧性城市的要素

韧性城市包含几个要素:第一个要素是主体性。主体性实际上就是系统的主体,也就是民众,包括各个市场主体在应对外部干扰或者灾害来临时候的应对、学习、转型、再成长的能力。日本有学者曾提出,一个城市的韧性,首先注重于人们素质的提高,提升居民的个人素质可以决定减灾的成败,在灾害的现场要求人民在不确定的信息基础上,开展合理的避灾行动。日本与地震灾害进行了近千年的斗争,面临一般性的地震时,日本的民众伤亡和次生灾害是最小的,这主要来源于其主体的适应能力是最高的。主体还包括多个层次,比如说建筑、社区、城区主体,企业、单位、各级政府主体,不同的主体相互之间是良性互动的,这是主体性的要求之一。主体性的另一个要求是每一个主体要

发挥自己的功能。比如,欧洲一些国家提出微农场,在建筑内部生产蔬菜,通过新的LED光源,能够在一年中实现20—25次采摘,其单位产出蔬菜、瓜果比大田里面还高出50倍,更重要的是,这是现代版的菜篮子、米袋子。城市如果借鉴这种做法,城市的安全性就会提高。再比如,目前提出的自然农场,实现了菜肴15分钟就可以从田间到达案头,而且整个过程可视化,整个产业链非常短,也被称做短链生产体系。这个短链生产体系体现的就是韧性,也是我们菜篮子现代化的方向。

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

再比如,城市公共空间可以通过各种各样的空中连廊连接起来,当特大洪水、超历史记录洪水来临时,这些空中连廊就可以变成紧急的生命线功能和避灾场所,同时保持城市的基本交通功能不变。日本的筑波城区位类似于中国的雄安,地势比较低洼,旁边还有一个大湖,其在规划时把主要建筑用空中连廊连接起来,离开地面大约7.5米,这样一来,当超历史记录洪水来临时,这些连廊就成为了生命线工程,可以保持城市正常的功能不变,日

常这些连廊可以成为人们绿色交通、步行、自行车交通的主要通道,跟地面机动车分道而驰。类似的连廊工程在中国沿海一些城市都已经在实施,而且这些连廊工程最后成为了城市的共享空间和避灾场所,显著增强了城市的活力和韧性。

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

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

用。实际上,这些系统在灾害来临时就是消防系统和微救灾系统。城市可以把微中水进行N次使用,使用的次数越多,这个城市水循环的韧性就越强。雄安规划设计实践中就使用了这种集装箱式的污水处理系统,每一个集装箱每天处理一百吨到两百吨水,如果不够可以再增加集装箱数量,就地收集、深度处理小区的污水,形成无数个小的微循环,如果哪一个集装箱坏了,马上换上另一个,实现并列式运行,这种系统要显著优于传统的集中式污水处理。

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

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

都是标识系统。比如新冠疫情期间,利用一个好的系统可以把每一个感染者的空间轨迹进行精确定位,可以帮助大家了解信息,保持主动隔离。

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

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

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

韧性城市对现代城市的挑战

姚永玲

城市韧性是指城市在发展过程中应对各种危

机的能力。随着城市突发事件日益频繁,韧性城市

成为城市发展的重要内容,越来越受到重视。但是,由于现代城市发展面对的危机来源具有多样性和不确定性,危机暴发后所造成的影响和扩散路径很多在事先并无规律可循。城市需要在事前对各种危机进行预设防,事中在有限时间内迅速组织应对,事后尽快适应并恢复正常运行。整个过程越完善,城市韧性就越好。这就需要城市从资源、环境、社会、经济、文化、治理等多种角度,组织各种资源、解决各种问题。因此,韧性城市构建是一个非常全面而复杂的过程,对现代城市发展提出了挑战。

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

一、城市规模与空间价值

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

产要素高度集中在大城市和城市中心,是导致城市脆弱性的主要根源。因此,有人提出以控制人口规模为目标的韧性城市规划,将低密度的空间开发作为主要手段,通过均衡布局城市基础设施、建筑物和公共服务,建设韧性城市;有的人甚至认为,城市空间密度和面积必须控制在一定范围内,才能保护市民的健康安全。

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

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

是统一的建设行动;在特定的空间形态下,城市规模和聚集效应是否一直都能创造出足够多的价值用来抵御风险才是韧性城市建设的关键。由于风险的不确定性,这种适度规模已经远远超出了已有经济学能够解释的适度规模,从而对现有城市规模研究提出了挑战。

二、城市成本与效率核算机制

韧性城市的鲁棒性、冗余性和适应性都意味着城市要建设足够多的基础设施,用以吸收灾害影响和抵御风险。例如,为了应对洪水和风暴潮,美国纽约市的城市建筑、地铁、交通和道路设施全部提高了建设标准,为提高城市韧性还安排大量资金用于海岸线防护、建筑、经济恢复、社区防灾及预警、环境保护及修复等项目建设;针对地震灾害,日本东京不仅在建筑物方面具备形成抗震能力,而且建立了应急响应系统、多部门协同系统、关键基础设施管理系统、市民服务和移民控制系统、公共管理服务系统、警务执法系统和信息管理系统;墨西哥在应对犯罪、恐怖袭击、自然灾害等方面,建设了1个国家控制中心、5个区域控制中心、2个移动控制单元以及联合预警系统等;英国伦敦针对气候变化导致的洪水、干旱和高温天气等灾害,在基础设施、能源和废弃物排放以及灾后尽快恢复经济和社会秩序方面,制定了综合实施方案。另外,整个国家也可能行动起来,建设国家重点基础设施,建设备灾救灾系统。这些额外建设无疑都增加了城市运行成本,在一定程度上降低了城市经济效率;超出日常运行的设施建设投入越多、韧性越好,但城市总体经济效率就越低。

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

此,韧性城市的长期可持续发展取决于风险而不是要素,城市需要将风险与收益核算以及城市发展与风险之间的关系纳入城市经济的运行机制中。

三、开放发展中的外部性共同体

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

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

基于以上三点,由于韧性城市与现代城市的运行机制有诸多相悖之处,如果遵循现有发展逻辑,韧性城市研究将会陷入困境,例如:第一,可以提出韧性城市建设的对策措施,认为既能发挥规模聚集效应,又能建设韧性城市;但是,由于并不清楚实现

双赢的内在逻辑关系,措施缺乏实施依据。第二,认为城市总是能通过聚集创新提高效率,从而可以增强风险抵御能力;但并不清楚效率提高所获得的收益与抵御风险投入孰多孰少,城市的可持续性无法得到保证。第三,通过智慧城市和技术手段,总能使城市既获得空间正外部性,又能避免负外部性;但由于忽略了现代技术使城市系统越来越精密的同时,导致脆弱性也越强,面临的风险也越大,不

能真正预测两者相互促进的最终结果。因此,韧性城市需要在重新认识城市价值与风险、投入与效率,以及城市关系的正负利益核算理论上,建立新的发展逻辑。

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

以智慧管网建设提升城市韧性

刘治彦

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

管网设施是城市的“神经”和“血脉”,是城市的“生命线”。长期以来,中国城市建设“重面子、轻里子”问题一直未能解决,城市基础设施建设历史欠账较多,管网设施事故频发,给城市和居民人身安全带来较大隐患,随着城市规模扩张,城市风险日益加剧。究其缘由主要是,第一,城市规划缺乏前瞻性、系统性和权威性,一张蓝图难于绘到底。城市规划往往跟不上城市发展步伐,加之城市规划的法律效应较弱,权威性较差,换任领导换一次规划,规划随着领导意志走,城市管网建设为适应不确定性城市总体规划,就会经常出现变动,影响管网建设质量。第二,管网建设单位各自为政,管网信息资料不能共享。一个管线施工单位因缺少全部管网分布图常挖断其他管线,导致一系列纠纷,也影响城市正常运行。同时,由于管网资料分散在各建设单位,不能共享,影响管网统一管理。第三,市政管网建设质量差或年久失修,大多存在安全隐患。20世纪的老旧管网大多进入更新期,近20年来的新管网建设由于缺少有效监管,管网设施建设偷工减料,工程质量较差,时常出现管网破裂和路面坍

塌的现象。第四,监管不力,管理滞后,违规施工建设屡禁不止。一些施工单位为节省投入,时常改变规划设计,导致管网信息失真,工程质量受到较大影响。第五,投资主体单一,建设资金不足,影响管网建设质量。地下管网作为市政基础设施主体,其建设资金主要来源于财政投资。中国城市管网建设投资长期偏低,投资额仅为GDP的0.45%左右。同时,城市区域间投资能力差别较大,对财政经费较为充裕地区来说,管网投资尚不是问题,但对于一些财政经费紧张的地区来说,管网投资难以保障。第六,技术手段落后,管理效率较低。以往地下管网缺乏有效技术手段,难以及时掌握管网运行状况,管理难度较大,效率较低。第七,管理法律法规不健全。目前中国还没有完善的城市管理法,更没有地下管网管理法,因此城市管网规划、建设和管理无国家法律可依,部分城市虽有有关管理条例,但不具有严格意义上的法律效应,追责较为困难。

针对上述问题,国务院2014年6月印发了《关于加强城市地下管线建设管理的指导意见》(国办发[2014]27号),要求各地“2015年底前,完成城市地下管线普查,建立综合管理信息系统,编制完成地下管线综合规划。力争用5年时间,完成城市地下老旧管网改造”和“用10年左右时间,建成较为完善的城市地下管线体系”。综观近年来各地实践,城市地下管网建设管理工作取得了一定进展,尤其是地下综合管廊试点城市,加大了投资力度,采用

了最新技术手段,积极推进地下管网建设管理。但是,由于这项工作基础薄弱,耗资较大,许多地方到目前尚未完成预期目标。总体来看,地下管网建设管理工作尚未全面铺开,整体进展较为缓慢。为此,应加强以下工作。

1.加快出台城乡地下管网管理法

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

2.建立地下管网信息共享平台

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

3.推进智慧管网规划设计

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

4.加快智慧管网体系建设

充分利用5G网络和物联网建设的新机遇,加快智慧管网建设。采用最新材质对老化管网和存在安全隐患的管网进行逐步改造,在改造过程中,安装相应传感器,及时采集管网状态信息,集中传输到市政管网运行监测中心,根据管网信息设置隐患预警和提供应急处置预案。智慧管网体系建设是智慧城市建设的有机组成部分,要将地下管网建设纳入到智慧城市建设之中。智慧城市就是城市发展智慧化,依靠智慧驱动城市发展,是未来城市发展趋势,要通过城市规划建设管理的智慧化来实现。中国地下管网建设面临难得的历史机遇期,要紧紧抓住智慧城市建设主旋律进行推进。以智慧城市建设为统领,有机整合智慧交通建设、海绵城市建设、地下综合管廊建设和地下管网建设,形成智能化城市基础设施。

5.稳步扩大地下综合管廊建设

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

6.严格规范管网建设

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

监理,确保承建单位按图施工,杜绝施工的随意性、盲目性;管网建设竣工后应严格按国家验收规范进行竣工验收,及时将资料报相关部门备案,适时更新地下管网管理信息系统。

7. 建立多元化投融资渠道

地下管网建设,尤其是地下综合管廊建设耗资较大。根据有关测算,地下综合管廊建设每千米需投入0.5亿—1.3亿元。中国现建地下综合管廊平均造价为1.2亿元/千米。目前仅供水、排水、燃气、供热4类市政地下管线长度已超过180万千米,若全部采用地下综合管廊,工程量将达45多万千米,全部投资将超过50万亿元,假如10年建成,每年投资至少5万亿元。钢材、水泥、机械设备等方面的投资,以及大量的人力投入,对经济的拉动作用十分明显。但所需资金规模巨大,必须建立多元化投融

资渠道。近些年实行的PPP模式,在一些地区遇到去地方债的困扰,继续推广会有些难度。国办发〔2014〕27号文中提出的“鼓励管线单位入股组成股份制公司”模式可在实践中进一步探索和完善。根据城市基础设施建设国际经验,可以采取组建市政建设基金和发行市政建设债券等融资方式,一方面弥补建设资金不足,另一方面也可让市民分享市政建设投资利润,一举两得。另外,也可以通过特许经营权和道路管网两侧土地增值分享方式对承建单位予以补偿。

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

着力增强特大城市经济韧性

秦尊文

城市经济韧性是指城市在遭受外部冲击后表现出的经济反弹能力以及面对极端灾害时的防范、响应和恢复能力。2020年新冠肺炎疫情的暴发,促使人们开始关注城市韧性问题。

一、新冠肺炎疫情是对城市经济韧性的大考

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

郑州与杭州具有较强可比性,对两者进行比较,还是可以看出两者有较大差异。2020年1—5月,郑州规上工业增加值下降3.1%,比杭州多降1.2个百分点;社会消费品零售总额下降13.7%,比杭州

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

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

的能力,努力增强城市发展韧性和城市经济韧性。

二、着力增强城市供给侧结构韧性

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

一是提升经济创新能力。仅有“抵抗力”的城市并不意味着必然具有韧性,而具备经济创新能力的城市通过重新配置资源能够跨越到新的增长路径,打破原有城市历史演化形成的路径依赖。要鼓励支持高新技术产业、战略性新兴产业发展,促进传统产业结构调整 and 转型升级。经济创新能力兼具“抵抗力”和“更新力”,是经济韧性的重要维度。经济的韧性主要靠企业的承压能力来体现,企业的承压能力又靠其盈利能力来支撑,而盈利能力的源头又来自创新能力。这次新冠肺炎疫情,将可能使长期以来的低成本竞争策略和“互害”模式的价格战走向终点。那些不思创新驱动、专靠“薄利多销”的企业,一遇到剧烈的市场波动和突发事件往往就会极为被动,甚至走向破产。

二是增强微观主体活力。引导企业做大做强。实施龙头企业培育工程、企业兼并重组和产业链垂直整合工程,集结规模优势,提升产业层次。实施中小企业成长工程和企业家培育工程,引导中小企业走专业化、精细化、特色化、新颖化发展之路,培育一批拥有自主品牌和技术、在行业内位居前列的“隐形冠军”企业和“科技型小巨人”企业。建立亲清政商关系,大力营造依法保护企业家合法权益的法治环境、促进企业家公平竞争诚信经营的市场环境、激励企业家干事创业的社会环境。高度关注中小微企业发展,采取税费减免、租金和贷款利息补贴等优惠政策,千方百计保住市场主体。劳动力也是微观主体。短期看,受新冠肺炎疫情冲击最重的湖北省,劳动力就业受到很大影响,出省务工曾一度遭遇较大困难。其实,如果放在更长时段来看,一些地区、一些行业早已出现结构性的就业问题。如在2018年初,中美发生严重贸易摩擦之后,沿海地区一些制造业企业受冲击较大,出现了减员现象;再比如东北地区以及山西等对资源依赖较强的地区,近年来也出现了一定的就业压力。但

是,另外一些行业出现了需求旺盛但劳动力供给相对不足的局面,如养老服务、家政行业等。将劳动力从过剩的地区和行业转向短缺的地区和行业,也是搞活经济的重要内容。

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

三、努力增强城市需求侧结构韧性

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

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

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

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

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

四、特大城市要注重增强区域空间韧性

第一,要推进城市内部多中心发展。通过模块化,达到分散风险的效应。因为地区经济和功能系统中各部门或组织之间是可及时分离的,通过塑造

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

第二,要推进乡村振兴战略的深入实施。这次抗击新冠肺炎疫情,农村发挥了重大作用。2020年春节前夕,全国上亿在外省、外市、外县就业的农民工回到农村。恰遇政府宣布“封城”“封镇”“封村”,虽然被封闭在家,但吃喝不愁,不像城市需要付出维持生活的巨大成本。武汉的农村也一样,二三百农村人口不仅自己解决了吃喝问题,还向中心城区提供蔬菜、水产品等方面的供给。因此,应注重在空间上保持合理的城乡结构,深入实施乡村振兴战略,从而为中心城区提供较大的回旋余地。

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

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

(责任编辑:文 锐)

【区域经济理论】

区域新产业发展路径：研究述评与展望*

李伟 贺灿飞

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

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

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

***基金项目:**国家自然科学基金重点项目“全球—地方互动与区域产业重构”(41731278)。

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

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

一、引言

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

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

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

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

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

二、区域新产业发展路径形成： 演化经济地理学视角

近十多年来, 演化经济地理学快速发展(Boschma and Frenken, 2006), 从历史与过程视角理解区域产业动态变迁(Martin and Sunley, 2006), 重点探讨区域在历史发展过程中积累的知识、技

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

1. 演化经济地理学路径依赖理论: 技术关联的作用

第一, 在技术关联、相关多样化分化与路径依赖型新产业方面。最初, 演化经济地理学继承新熊彼特主义研究传统, 以企业为分析对象, 把企业知识与技术逻辑置于主导地位, 在理论层面推导区域产业演变的路径依赖性。具体而言, 在企业层面, 企业开发新产品受制于认知邻近(Boschma, 2005), 倾向于以自身已掌握的知识为原点展开邻域搜索与学习(Stuart and Podolny, 1996)。因而, 新产品与现有产品使用相似知识与技术(Breschi, Lissoni and Malerba, 2003)。开发出新产品后的在位企业会衍生出新企业, 从而形成新产业(Klepper, 2007; Klepper, 2009)。在产业层面, 新产业可以看作是从现有产业分化而来的, 且两者存在较强的技术关联(Essletzbichler, 2015; 郭琪和贺灿飞, 2018), 这一过程被称为产业相关多样化分化(Boschma, 2011; Frenken and Boschma, 2007; Frenken, van Oort and Verburg, 2007)。在区域层面, 区域现有知识与技术基本决定了未来新产业的产生空间, 那些与现有产业存在较强技术关联的新产业更容易产生, 而那些与现有产业存在较弱技术关联的新产业则难以形成(Boschma, 2017; Content and Frenken, 2016; He, Yan and Rigby, 2018)。因此, 区域产业演变具有路径依赖性(Martin and Sunley, 2006)。研究证实了区域产业演变存在路径依赖性。例如, Hidalgo等(2007)通过考察世界各国出口产品演化路径发现, 各国新出口的产品与现有出口产业在“产品空间”上的距离较短。Boschma等基于西班牙出口数据发现, 新出口产品与区域现有出口产品使用相似技术(Boschma, Minondo and Navarro,

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

第二,在外生力量、非相关多样化分化与路径突破型新产业方面。路径依赖理论将区域产业演化看作是一个内生的产业分化过程,现有产业不断分化出新产业,并且两者存在较强的技术关联(Boschma, 2011)。这较为符合发达国家的产业实践,发达国家处于科技与产业前沿,新技术与新产业形成更需要建立在已有知识、技术与产业基础之上,因而区域产业演变更具路径依赖性。然而,后发国家往往不具备较强的内生产业分化能力(Trippel, Grillitsch and Isaksen, 2018),其产业演化受全球化力量的影响(Yeung, 2016)。演化经济地理学越来越关注外生力量对区域路径突破或非相关多样化分化的作用。Zhu等(2017)基于中国产品出口数据发现,增强外部联系有利于中国区域产业发展的突破路径。Neffke等比较了本地初创企业与在位企业、本地企业与非本地企业对区域产业演变路径的影响,发现非本地企业是区域路径突破的主要推动者,而本地在位企业倾向于强化现有产业发展路径(Neffke, et al., 2018)。Elekes等(2019)分析了区域非相关多样化的推动主体,发现外资企业有助于带来全新的产业发展路径。研究开始引入全球生产网络视角(MacKinnon, et al., 2019)。

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

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

2. 区域创新系统视角:系统的结构性力量

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

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

业。专业化地区具有少数成熟产业、与之相匹配的科研与信息服务机构、有利于本地知识传播的纽带型社会资本,因而具有一定能力进行相关多样化分化,发展出路径依赖型新产业(Chaminade, et al., 2019)。落后地区产业发展基础薄弱,企业研发投入少、知识吸收能力弱,相关知识生产与服务机构匮乏,纽带型社会资本抑制新知识、新思想的传播。因而,落后地区几乎不具备内生产业分化能力,难以实现产业发展的路径突破(Isaksen, 2015)。不同类型区域创新系统不仅存在内部条件的结构性差异,对外部资源的需求程度、对外部知识的吸引力和吸收能力也存在一定的结构性差异,因此在创造新产业发展路径时需要采取不同策略。外部资源可分为两类:第一类是进入本地的外部经济主体,如FDI、R&D机构、技术型归国企业家等;第二类是本地外部连接,如市场联系、亲朋好友、跨国并购、贸易展览等。研究认为,相较于组织厚度和产业多样化均较高的地区,组织厚度高且专业化地区和组织厚度较低的地区对外部资源的需求程度更高,但吸引力和吸收能力不足。因此,专业化和落后地区在推动新产业发展路径形成过程中需要采取差异化的策略以解决吸引力与吸收能力不足问题(Trippl, Grillitsch and Isaksen, 2018)。

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

3. 区域创新系统视角:主体能动性作用

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

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

演化经济地理学区分了个体能动性与系统能动性。就个体能动性而言,演化经济地理学主要关注3种类型:一是熊彼特式创新型企业家;二是企业家型政府;三是其他利益相关者所构建的地方领导力(Grillitsch and Sotarauta, 2020)。熊彼特式创新型企业家会引入和学习新知识,开发新技术,发展新产品(Grillitsch, 2019);政府会制定新政策、新法律法规,以保障新产品成功商业化,形成细分市场;其他利益相关者,如银行和各类研发与服务机构,同样需要改变原有行为习惯,促进新产品规模化生产并成功投放市场。需要指出的是,在推动区域新产业发展路径形成时,尽管个体能动性十分重要,但其往往无法单独发挥作用。例如,新技术的应用需要互补性技术做出相应调整,新产品的投放可能不符合当前制度规则而需要政策制定者修改相应法律法规。因此,在成功培育区域新产业发展路径时,企业、政府与其他利益相关者需要共同发力,形成三位一体的集体能动性(Grillitsch and Sotarauta, 2020)。否则,仅有超前的制度,而没有创新型企业家,这些制度就是空制度;仅有创新型企业家开发出新技术与新产品,但没有外部环境的适应性调整,其也无法成功商业化;没有利益相关者行为习惯的调整,新产品难以快速投入市场并获得市场竞争力。可见,区域新产业路径的形成不仅仅需要各类经济主体发挥其各自的能动性,也需要不同经济主体相互协调配合,形成系统能动性。

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

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

4. 区域新产业发展路径划分

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

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

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

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

5. 区域新产业发展路径涉及多个子过程

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

首先,技术子过程引起较多关注。在新产业形成初期,不同企业学习新知识,开发新技术、新产品。从新产品出现到主导设计形成之前,不同企业争夺产品标准制定权与技术主导权。为此,企业之间会组建技术联盟以获取竞争优势。随着主导设计出现,新产业进入快速增长期,企业过程创新增多,技术锁定趋势增强(Nelson, et al., 2018)。其次,经济学和社会学关注市场子过程,但关注重点并不一致。经济学关注产品销量与成本的关系,认为随着产品销量达到一定门槛,产品平均成本降低,销量迅速攀升。社会学关注产品市场的建构过程,认为新产品除要有价格和品质优势外,还必须适应当前社会文化特征与制度安排,从而获得合法性(Geels, 2020)。例如,在欧洲环保主义氛围影响

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

三、区域新产业发展路径:拓展方向

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

1. 引入战略管理与组织理论

演化经济地理学需借鉴战略管理与组织理论深入探讨企业组织学习与新产品开发(Feng, 2019; 路风, 2018),而不能简单地用企业家精神或企业家能动性来概括这一复杂过程。在区域层面,开创区

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

战略管理和组织理论关注新产品开发的组织与管理过程,两者对于理解动态能力提升至关重要(Helfat, et al., 2009)。首先,企业新产品开发需要更多资源分配,而资源再分配既受组织内权力关系约束(Child and Heavens, 2003; Pfeffer, 2004),也受企业组织层级约束(Gavetti, 2005)。只有更高层级的管理者才更有权威进行资源再分配。因此,企业管理者对技术重要性和技术发展方向的认识会影响新产品开发。这就要求企业管理者具有深刻的洞察力,洞察力的形成往往是过去经验累积的结果,尽管有时会产生短视效应(Helfat, 2009; Teece, 2012)。其次,企业新产品开发需要配之以相应的管理模式。研究发现,企业产品开发部门若采取分权的管理模式,工程师群体被赋予更大技术自主权,则可以进行更广范围的探索与学习,更好、更快地开发新技术与新产品。否则,过于集权式的管理模式可能将技术开发方向引入特定轨道,致使一些技术机会无法被重视,甚至完全被忽视,从而对产品开发产生不利影响(Feng, 2019; Helfat, 2009)。再者,企业股权结构设置影响企业新产品开发强度(Sainsbury, 2019)。例如,美国许多大企业的股权结构设置导致企业经理人倾向于将利润用于回购股票、拉升股价,从而获得更多分红,而非将利润投入新产品开发中,这在长期范围内降低了美国企业的创新能力与新产品开发能力(Lazonick, 2014)。最后,基于新产品与企业当前知识基础的技术距离,企业往往采取不同策略,若技术距离较近,则企业可以在自己的开发平台上,进行组织学习并开发新产品;若技术距离较远,企业通常采取直接收购或建立战略联盟等方式获得外部新知识(Capron,

Anand and Mitchell, 2009)。可见,在企业层面,只关注企业家的战略意图(Hamel and Prahalad, 2005)是远远不够的,还要考察企业是否具备较合理的组织与管理条件来实现这些战略意图(Winter, 2017)。

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

2. 引入产业转型的政治经济学理论

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

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

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

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

3. 丰富区域新产业发展路径子过程协同演化研究

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

四、结论

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

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

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

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

参考文献

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

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

- [32] FENG K. Innovation and Industrial Development in China: A Schumpeterian Perspective on China's Economic Transformation [M]. London:Routledge, 2019.
- [33] FRANGENHEIM A, M TRIPPL, C CHLEBNA. Beyond the Single Path View: Interpath Dynamics in Regional Contexts[J]. *Economic Geography*,2020(1).
- [34] FREEMAN C. History, Co-Evolution and Economic Growth[J]. *Industrial and Corporate Change*,2019(1).
- [35] FRENKEN K, R A BOSCHMA. A theoretical framework for evolutionary economic geography: industrial dynamics and urban growth as a branching process[J]. *Journal of Economic Geography*,2007(5).
- [36] FRENKEN K, F VAN OORT, T VERBURG. Relate variety, unrelated variety and regional economic growth [J]. *Regional Studies*,2007(5).
- [37] GAVETTI G. Cognition and hierarchy: Rethinking the microfoundations of capabilities' development [J]. *Organization Science*,2005(6).
- [38] GEELS F W. Technological transitions as evolutionary reconfiguration processes: a multi-level perspective and a case-study[J]. *Research Policy*,2002(8).
- [39] GEELS F W. Micro-foundations of the multi-level perspective on socio-technical transitions: Developing a multi-dimensional model of agency through crossovers between social constructivism, evolutionary economics and neo-institutional theory[J]. *Technological Forecasting and Social Change*,2020(3).
- [40] GONG H. Multi-scalar legitimation of a contested industry: A case study of the Hamburg video games industry[J]. *Geoforum*,2020(4).
- [41] GRABHER G. The weakness of strong ties; the lock-in of regional development in Ruhr area. In: Grabher G.[M]. *The embedded firm; on the socioeconomics. of industrial networks*. London:Routledge,1993.
- [42] GRILLITSCH M. Following or breaking regional development paths: on the role and capability of the innovative entrepreneur[J]. *Regional Studies*,2019(5).
- [43] GRILLITSCH M, M SOTARAUTA. Trinity of change agency, regional development paths and opportunity spaces[J]. *Progress in human geography*,2020(4).
- [44] GUSTAFSSON R, M JÄÄSKELÄINEN, M MAULA, et al. Emergence of industries: a review and future directions [J]. *International Journal of Management Reviews*,2016(1).
- [45] HAMEL G, C K PRAHALAD. Strategic intent [J]. *Harvard Business Review*,2005(7).
- [46] HASSINK R, A ISAKSEN, M TRIPPL. Towards a comprehensive understanding of new regional industrial path development[J]. *Regional Studies*,2019(11).
- [47] HE C, Y YAN, D RIGBY. Regional industrial evolution in China[J]. *Papers in Regional Science*,2018(2).
- [48] HELFAT C E. Dynamic capabilities: future paths and possibilities. In: Helfat C E, S Finkelstein, W Mitchell, M Peteraf, H Singh, D Teece and S G Winter *Dynamic Capabilities: understanding strategic change in organizations* [M]. Blackwell Publishing, Malden, MA Oxford:Blackwell Publishing,2009.
- [49] HELFAT C E. Executives, dynamic capabilities, and strategic change. In: Helfat C E, S Finkelstein, W Mitchell, M Peteraf, H Singh, D Teece and S G Winter. *Dynamic capabilities: Understanding strategic change in organizations*[M]. Oxford:Blackwell Publishing, 2009.
- [50] HELFAT C E, S FINKELSTEIN, W MITCHELL, et al. *Dynamic capabilities: Understanding strategic change in organizations* [M]. Oxford:Blackwell Publishing,2009.
- [51] HIDALGO C A, B KLINGER, A-L BARABÁSI, et al. The product space conditions the development of nations[J]. *Science*,2007(317).
- [52] HOLMEN A K T, J K FOSSE. Regional agency and constitution of new paths: a study of agency in early formation of new paths on the west coast of Norway[J]. *European Planning Studies*,2017(3).
- [53] ISAKSEN A. Industrial development in thin regions: trapped in path extension? [J]. *Journal of Economic Geography*,2015(3).
- [54] ISAKSEN A, S-E JAKOBSEN, R NJØS, et al. Regional industrial restructuring resulting from individual and system agency [J]. *Innovation: The European Journal of Social Science Research*,2019(1).
- [55] ISAKSEN A, R MARTIN, M TRIPPL. *New Avenues for Regional Innovation Systems – Theoretical Advances, Empirical Cases and Policy Lessons* [M]. *Gewerbstrasse: Springer*,2018.
- [56] ISAKSEN A, F TÖDTLING, M TRIPPL. *Innovation Policies for Regional Structural Change: Combining Actor-Based and System-Based Strategies*. In: Isaksen A, R Martin and M Trippl. *New Avenues for Regional Innovation Systems – Theoretical Advances, Empirical Cases and Policy Lessons*[M]. Cham:Springer International Publishing, 2018.
- [57] ISAKSEN A, M TRIPPL. *Path Development in Different Regional Innovation Systems: A Conceptual Analysis*. In: Parrilli M, R Fitjar and A Rodríguez-Pose. *Innovation Drivers and Regional Innovation Strategies*[M]. London: Routledge, 2016.
- [58] ISAKSEN A, M TRIPPL. *Exogenously Led and*

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

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

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

Li Wei He Canfei

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

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

(责任编辑:齐 双)

【区域协调发展】

论区域协调发展视角下“行政区经济”的演变

孙久文 张翱

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

关键词:行政区经济;区域协调发展;机制

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

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

张翱,男,中国人民大学应用经济学院博士生(北京 100872)。

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

一、“行政区经济”与区域经济的关系

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

下,积极探索“行政区经济”向“经济区经济”转变的路径,减少行政壁垒对区域协调发展的阻碍,有利于形成全国统一的超大规模市场优势。

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

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

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

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

二、区域协调发展战略下“行政区经济”转变的实践探索

“行政区经济”概念的提出者刘君德教授曾经预言,中国的“行政区经济”现象将长期存在。他给出的原因主要有两点:一是新中国成立以来形成的深刻的体制背景。认为中国将持续“强势”政府的体制,地方政府对地方经济发展的影响将持续存在,地方政府之间的竞争也会持续存在,这种地方政府之间的竞争存在着有利于经济发展的一面。二是历史原因。儒家思想下,地方政府为政一方,有造福一方百姓的属地责任,潜意识里就存在着维护行政区内经济利益的思想。

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

产要素自由流动提出更高的要求,有部分学者认为有必要调整行政区域以服从经济发展的需要。然而,调整行政区划以服务于经济发展的做法“治标不治本”。转变政府职能,加强规划引导,完善经济管理体制,改变粗放式的发展模式才是破除行政区藩篱的关键。进入新时代,中国提出京津冀协同发展、长三角一体化和粤港澳大湾区建设等区域发展战略,为建立区域协调发展新机制作出了积极的努力和探索,在一定程度上减少了“行政区经济”对经济一体化发展的阻碍。主要表现在:

1. 中央政府的行政协调,减少了协同发展的制度成本

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

2. 省级政府之间的积极合作,探索跨省级行政区生产要素自由流动

在实施长三角一体化发展战略过程中,长三角各省级政府为突破“行政区经济”进行了有益的探索。2019年10月25日经国务院批复,设立长三角生态绿色一体化发展示范区,范围包括上海市青浦区、江苏省苏州市吴江区、浙江省嘉兴市嘉善县,面积约2300平方千米。示范区自设立之初就是跨省级行政区,由三地政府联合管理,采用“理事会+执委会+发展公司”管理模式,在建设用地指标、投资管理和财税分享机制等方面进行先行先试的改革。目的在于突破省级行政区的边界障碍,打破省级行政壁垒,通过三地政府积极协商与合作,探索

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

3. 充分利用交通联通作用,促进粤港澳大湾区的一体化进程

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

三、建立“行政区经济”向“经济区经济”转变的协调机制

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

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

1.发挥市场机制在资源配置中的决定作用,建立服务型政府形成机制

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

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

行政区与经济区的不协调本质上是市场在资

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

2.发挥行政机制的协调作用,建立政府之间的合作机制

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

解。然而,虽然邻近深圳的东莞、惠州受到深圳经济发展的带动作用,但由于行政区经济的限制,靠近深圳的东莞和惠州部分地区与深圳在公共服务、交通基础设施等方面仍存在较大的区域差异,区域合作也存在一定的障碍。

3.发挥中心城市的辐射带动作用,形成放大国家中心城市效应的机制

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

参考文献

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

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

Sun Jiuwen Zhang Ao

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

Key Words: Administrative Region Economy; Regional Coordinated Development; Mechanism

(责任编辑:晓 力)

【区域协调发展】

蒙晋陕豫合作推进黄河中游沿线地区高质量发展研究*

冉淑青 曹林 刘晓惠

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

关键词:蒙晋陕豫合作;黄河中游;高质量发展

中图分类号:F207 文献标识码:A 文章编号:2095-5766(2020)06-0030-08 收稿日期:2020-09-12

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

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

曹林,男,陕西省社会科学院经济研究所副研究员(西安 710065)。

刘晓惠,女,陕西省社会科学院经济研究所助理研究员(西安 710065)。

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

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

一、研究综述

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

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

黄河流域生态保护和高质量发展战略自提出以来,国内学者对黄河流域高质量发展进行了相关研究和探讨。刘昌明院士提出了黄河流域生态保护和高质量发展矛盾的对立统一性。陆大道院士提出了实现黄河流域全面深刻转型发展的方向,并否认了“黄河经济带”在全国经济层面上的存在。任保平、郭晗、高煜、师博等学者分别从总体战略设计、生态保护、现代产业体系构建、中心城市建设、体制机制等视角探讨了黄河流域高质量发展问题。黄河流域蜿蜒漫长,正如陆大道院士所讲,黄河所经过的9个省区经济发展差异化显著,在全国层面难以形成如长江流域般的带状经济区。总体来看,当前国内对黄河流域高质量发展的研究过于宏观,难以对具体省区经济发展实践提供可操作的路径参考。因此,该文选取经济发展特征具有一定相关性的蒙晋陕豫黄河中游沿线地区为研究对象,意在通过构建蒙晋陕豫区域合作机制与框架,提出黄河中游沿线地区生态保护与经济协同发展的一体化战略布局,为实现黄河中游地区的高质量发展提供具有现实意义的理论参考。

二、欠发达跨省地区合作一体化 共生机制的建立

资源与利益是区域合作的基础,也是区域互动

合作的第一动力,对于欠发达跨省地区而言亦是如此。在重视差别化发展的同时重组区域内部结构,强调利益共享和义务共担,将区域发展的对立变为更广空间的共存,对于欠发达跨省地区走出落后困境,实现高质量发展具有重要意义。因此,建立跨省地区合作一体化共生机制,在区域发展中形成竞争和互动的耦合是成功实现跨省地区合作的核心,即跨省交界地带自愿打破行政区域界线,在区域背景下整合发展要素,通过建立联合机制,开展资源开发、产业发展、公共事业领域等全方位的合作,形成稳定的共生关系,使区域发展达到任何单方面都无法达到的最高水平,实现区域整体利益的最大化。

1.以文化认同为纽带的共荣合作

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

2.以经济合作为动力的共赢合作

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

3.以生态合作为压力的分配合作

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

4.以交通设施合作为拉力的共建合作

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

三、黄河中游沿线地区合作的内生动力分析

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

1.地缘关系密切

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

南向北急转而下,流经晋陕大峡谷并在陕西潼关县急转东去,流至郑州桃花峪段,此为黄河干流的中游,包括47个县(区、旗、市)。根据黄河两岸的地理形态,黄河中游从地理上分为北、中、东三段(见表1)。北段即从河口镇至龙门镇,这一段河流将黄土高原一切两段,东侧为晋西北黄土高原,西侧为陕北黄土高原,两侧千沟万壑的黄土地貌则成为黄

河中游地区的独特景观。河谷两侧岩石壁立,险峻的峡谷景观故名“晋陕大峡谷”。中段为龙门镇以南至潼关县,黄河经过龙门峡口之后进入开阔的汾渭平原缓缓流动,并接纳了两条重要的支流渭河和汾河,该段河床十分宽阔,古人有诗云“欲穷千里目,更上一层楼”。东段为潼关以东至桃花峪,黄河谷地陡变狭窄,水流湍急,三门峡水库建成之前,两

表1 黄河干流中游段落划分及所涉及的县(区、旗、市)

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

资料来源:作者整理所得。

个岩石岛并排立于河中,把河水分为鬼门、神门和入门,可见水流之险恶。

2.资源禀赋相似

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

3.经济结构同质

蒙晋陕豫黄河中游沿线地区处于同一地理片区的县(区、旗)有着相似产业结构,如图1所示。

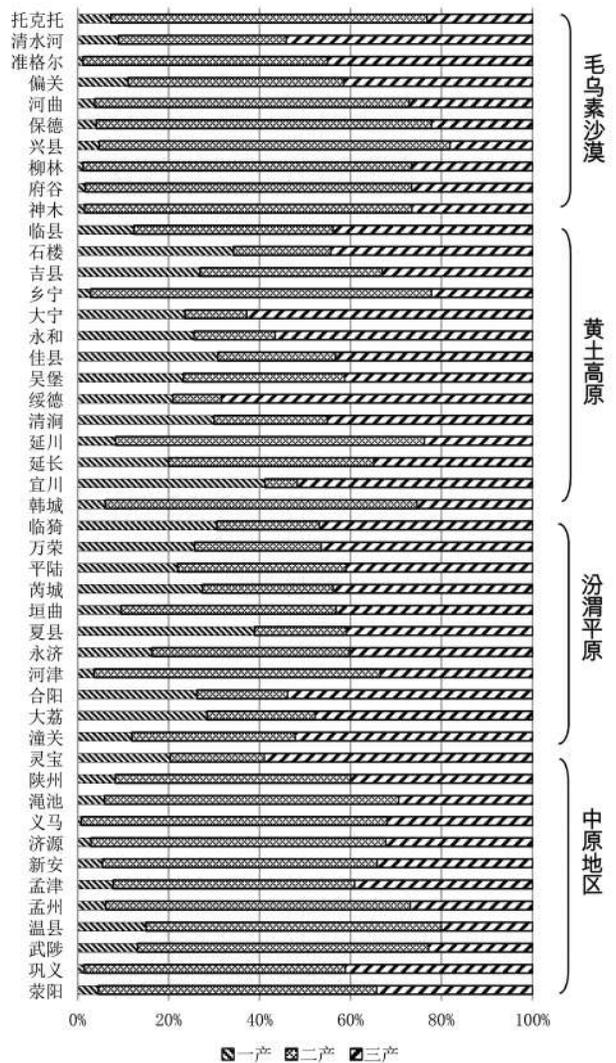


图1 黄河中游沿线县域产业结构比较图

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

位于最北端的毛乌素沙漠地区包括蒙晋陕交界的托克托、神木、府谷、柳林等地区,绝大部分县区二产占比高于60%,其中神木、府谷、柳林、兴县、保德的二产占比达到70%以上,煤炭开采及煤化工产业在县域经济发展中发挥着主导作用。该区域县域经济总体规模与效益均处于蒙晋陕豫黄河中游沿线地区前列,其中,神木、府谷、准格尔人均地区生产总值均在20万元以上。佳县、吴堡、绥德、吉县、乡宁、大宁等县区位于黄土高原区,受资源条件限制,县域经济总体规模偏小,人均地区生产总值均在5万元以下。从产业结构来看,二产占比普遍较低,其中绥德县低至10.7%,除乡宁、延川、韩城外的其他县域工业基础十分薄弱,农业生产以杂粮、林果产业以及农产品初加工为主,旅游产业仍处于初始发展阶段。位于汾渭平原的临猗、万荣、平陆、合阳、大荔、潼关等县区农业发展条件较好,生态养殖、设施农业较为发达,但工业整体较为落后,绝大部分县区二产占比低于40%,由于人口较多,人均地区生产总值普遍低于3万元。地处中原地区的渑池、义马、温县、济源等县区依托中原城市群发展,具备良好的工业基础,多数县区二产占比60%以上,人均地区生产总值为5万—10万元,县域经济较为发达。

四、黄河中游沿线地区跨省合作存在的问题

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

1. 产业发展能力不足

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

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

2. 交通基础设施落后

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

3. 生态保护形势严峻

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

区域环境保护压力巨大。该段南部的晋陕大峡谷两侧属于黄土高原地区,县域经济以旱作农业、畜牧业为主,经过多年退耕还林生态治理,水土流失得到一定程度的遏制,但目前仍是黄河泥沙的主要来源区,未来水土保持生态治理仍然面临较大压力。黄河中游干线中段与东段区域人口密集,农业发达,存在着生产生活污水排放、农业面源污染等环境问题,个别城镇紧邻黄河岸边,城市大型基础设施如韩合机场的布局与建设对黄河生态平衡的影响尚未得到合理论证,人类生产生活对黄河生态的影响依然广泛存在。

4. 对外开放水平较低

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

五、黄河中游沿线地区合作推动高质量发展的路径探讨

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

河中游地区的高质量发展。

1. 深化区域产业合作

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

2. 完善内外交通体系

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

群、中原城市群、成渝经济区、京津冀城市群城际铁路对接。加强客货站点建设,重点改扩建和新增一批市县级客货站,建设若干区域交通枢纽。加强交通运输智能化建设,搭建统一的交通运输信息平台,促进区域物流运输信息共享。

3.加大开放合作力度

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

4.跨省联合优化生态保护体系

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

域生态环境信息,统一负责重大基础设施和产业项目环评、环境污染监管和生态治理修复。在流域性水域上游、城市上风向、滨河或生态保护区等生态敏感区,对可能带来生态环境影响的项目,严格落实环境管理机构评审制度。建立黄河中游生态建设与环境保护专项基金,重点支持跨省区环境污染防控、环境治理和生态补偿等。完善黄河中游生态补偿机制,对在生态保护与治理中承担生态功能而影响经济发展的县域,予以合理的经济补偿。

5.共同弘扬黄河文化

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

参考文献

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

- [5] Richard C. Feiock. Metropolitan Governance: Conflict, Competition, and Cooperation [M]. Washington DC: Georgetown University Press, 2004.
- [6] 陈剩勇, 马斌. 区域间政府合作: 区域经济一体化的路径选择[J]. 政治学研究, 2004(1).
- [7] 叶必丰. 长三角经济一体化背景下的法制协调[J]. 上海交通大学学报(哲学社会科学版), 2005(2).
- [8] 臧乃康. 多中心理论与长三角区域公共治理合作机制[J]. 中国行政管理, 2006(5).
- [9] 陈瑞莲, 刘亚平. 泛珠三角区域政府的合作与创新[J]. 学术研究, 2007(1).
- [10] 龙朝双, 王小增. 我国地方政府间合作动力机制研究[J]. 中国行政管理, 2007(6).
- [11] 金太军. 从行政区行政到区域公共管理——政府治理形态嬗变的博弈分析[J]. 中国社会科学, 2007(6).
- [12] 张明军, 汪伟全. 论和谐地方政府间关系的构建: 基于府际治理的新视角[J]. 中国行政管理, 2007(11).
- [13] 郭寻, 吴忠军. 区域旅游发展中政府合作的制度障碍及对策思考[J]. 人文地理, 2006(1).
- [14] 杨妍, 孙涛. 跨区域环境治理与地方政府合作机制研究[J]. 中国行政管理, 2009(1).
- [15] 蒋永穆, 周宇晗, 鲜阳红. 国内区域经济合作演进 70 年: 历史进程、演进动力与基本经验[J]. 福建师范大学学报(哲学社会科学版), 2019(5).
- [16] 白晔, 黄涛, 鲜龙. 区域协调发展的“合作悖论”与有效性增进路径[J]. 经济学家, 2018(12).
- [17] 牟娟, 齐英. 政府协调合作与宏观经济振兴的内在关系分析[J]. 贵州财经大学学报, 2019(4).
- [18] 程皓, 阳国亮. 区域一体化与区域协同发展的互动关系研究——基于粤港澳大湾区及其腹地的 PVAR 模型和中介效应分析[J]. 经济问题探索, 2019(10).
- [19] 满舰远, 张可云. 演化博弈视角下的区域合作机制研究[J]. 区域经济评论, 2019(2).
- [20] 刘昌明. 对黄河流域生态保护和高质量发展的几点认识[J]. 人民黄河, 2019(10).
- [21] 陆大道, 孙东琪. 黄河流域的综合治理与可持续发展[J]. 地理学报, 2019(12).
- [22] 任保平. 黄河流域高质量发展的战略设计及其支撑体系构建[J]. 改革, 2019(1).
- [23] 郭哈. 黄河流域高质量发展中的可持续发展与生态环境保护[J]. 人文杂志, 2020(1).
- [24] 高煜. 黄河流域高质量发展中现代产业体系构建研究[J]. 人文杂志, 2020(1).
- [25] 师博. 黄河流域中心城市高质量发展路径研究[J]. 人文杂志, 2020(1).
- [26] 陈雯, 王珏, 孙伟. 基于成本—收益的长三角地方政府的区域合作行为机制案例分析[J]. 地理学报, 2019(2).
- [27] 郭钰. 跨区域生态环境合作治理中利益整合机制研究[J]. 生态经济, 2019(12).
- [28] 侯仁之. 黄河文化[M]. 北京: 华艺出版社, 1994.

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

Ran Shuqing Cao Lin Liu Xiaohui

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

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

(责任编辑: 齐 双)

【区域协调发展】

黄河流域融入“一带一路”倡议研究*

李曦辉 张杰 邓童谣

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

关键词:黄河流域;“一带一路”建设;规模范围;分工

中图分类号:F061.5 文献标识码:A 文章编号:2095-5766(2020)06-0038-08 收稿日期:2020-09-10

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

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

张杰,女,中央民族大学管理学院企业管理硕士生(北京 100081)。

邓童谣,女,中央民族大学管理学院企业管理硕士生(北京 100081)。

黄河流域面积752443平方千米,从西到东横跨四个地貌单元,包括青海省、四川省、甘肃省、宁夏回族自治区、内蒙古自治区、山西省、陕西省、河南省和山东省等九个省区。建设黄河流域经济带符合发展的客观规律与人民的现实需求。这个过程首先要分析“一带一路”建设给黄河流域带来的发展机遇和挑战,分析黄河流域当前的发展水平,再因时、因地施策,推动黄河流域经济发展与生态文明建设。

一、“一带一路”建设带给黄河流域经济带的机遇

中国目前已经进入带式发展阶段,“一带一路”倡议的提出反应了当今时代塑造对外开放新格局的特点和要求,而建立黄河流域经济带,是对“四大板块+四大战略”的有益补充,重组沿黄产业链,以

产业链的合理延长和分工为契机,适应了中国扩大对外开放的现实需求。

1. 借助国内经济格局重组形成沿黄产业链

2015年11月,《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》中提出:“以区域发展总体战略为基础,以‘一带一路’建设、京津冀协同发展、长江经济带发展为引领,形成沿海沿江沿线经济带为主的纵向横向经济轴带,塑造要素有序自由流动、主体功能约束有效、基本公共服务均等、资源环境可承载的区域协调发展新格局。”由改革开放初期的沿海开放战略、“七五”时期的东部率先战略、1999年的西部大开发战略、2003年的振兴东北老工业基地战略以及2004年提出的中部崛起战略发展至今,国家战略不断调整与修正的过程印证了习近平总书记提出的“协调既是发展手段又是发展目标,同时还是评价发展的标准和尺度,是发展两点论和重点论的统一,是发展不平衡和平衡

的统一,是发展短板和潜力的统一”^①。

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

2.以沿黄经济带牵引区域经济格局的重组

新中国成立之初的30年,中国实行计划经济体制。经济运行的轨迹主要体现在省内的循环,由此带来以单个省、市为单元的相对割裂的板块效应。但是促进经济发展的主要手段是通过不断提高资源的配置能效,实现尽可能高的投入产出比。改革开放40年以来,中国探索、构建了中国特色社会主义市场经济体制,由此带动了更高水平的资源配置和更大范围的经济运行,典型的特征就是经济活动逐渐跃出了行政区划的范围,表现为更加明显的流域效应。黄河流域经济带的发展是对于流域效应的实践和深化,充分吸收了长江经济带发展的经验,着眼于黄河流域的整体布局,因地制宜、因地施策,调整各地区的产业链条与产业结构,以企业为纽带加强地区之间的沟通与协作,牵引区域经济格局的重组,凸显区域的综合比较优势,逐步从非均衡发展过渡到均衡发展再过渡到高水平均衡发展。

在计划经济时期,我们发展的眼光总是投向国内,行政的力量在资源配置中发挥着至关重要的作用,无论是生产什么还是生产多少的问题多由政府主导。改革开放以来,实践的进步推动了马克思主

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

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

黄河流域作为中华民族文明的发源地,早在5000年前就有黄帝和炎帝部落联盟在此劳作和繁衍。一直到北汉时期,黄河流域始终是中国经济的中心地带,成就了农业文明的鼎盛。从南北宋时期一直到近代,虽然经济重心逐渐向南迁移,但这里依旧在经济活动过程中扮演着重要的角色。随着黄河流域经济带的发展和崛起,沿黄省区加速淘汰落后产能,拓宽市场边界,突出经济集聚效应,形成相互牵引的产业链条,带动区域经济格局的重组,探寻新的经济增长点,定将唤醒黄河流域曾经的经济活力。

3.“一带一路”倡议为沿黄经济带的崛起带来契机

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

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

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

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

二、新冠肺炎疫情给黄河流域融入“一带一路”倡议带来的挑战

2020年注定是跌宕起伏的一年,新冠疫情的全球性暴发带来了有史以来最大规模的公共卫生危机,逆全球化的声音逐渐凸显。一方面许多国家为了增强自身面对公共卫生挑战时独立应对的能力,就是打破业已存在的相关医疗卫生用品的世界产

业链,将工厂召回本国;另一方面是以美国为首的资本主义国家忌惮于中国在这次危机中表现出的强大的组织能力、动员能力以及经济实力,而中国强大的主要来源之一就是通过改革开放不断融入全球化的浪潮,因此将捍卫霸权利益具化为抵御全球化进程。

但是全球化的进程从来不会以单个组织或者单个国家的意志为转移,它已经是现实的不可逆转的存在,逆全球化将导致大规模的资源配置的低效甚至浪费。在新冠疫情防控方面,病毒没有国界,新冠疫情不分种族。任何国家如果表现为一座“孤岛”都难以独善其身,整个人类作为休戚与共的命运共同体,也只有团结协作才能尽快赢得“抗疫”胜利。同时,新冠疫情造成的全球经济衰退已经成为不争的事实,加快经济的复苏同样需要全球性的经济合作。“黑天鹅”事件的出现并没有改变全球化的底层逻辑,该逻辑主要体现在以下两个方面。

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

另一方面是全球化能够强化分工,带来经济效益。亚当·斯密在《国富论》中写道:“分工起因于交换能力,分工的程度,因此总要受交换能力大小的限制,换言之,要受到市场广狭的限制”^④。参与“一带一路”建设的不同国家和地区具有不同的自然禀赋,由此在经济活动的过程中产生多种多样的需求,引致交换和贸易的倾向,继而推动分工的持续与供给。根据马克思主义政治经济学中的劳动地域分工理论,这种分工协作带来的节约效应会随着生产力的提高以及生产关系的拓展更加突出。

当前,“去中国化”的声音也不时响起。作为一种政治炒作,其实际意义也同样经不起推敲。中国在全球产业链上的地位并非一蹴而就,而是在过去

相当长的一段时间通过不断积累建设起完备的工业体系,配置完善的基础设施,加之丰富的劳动力资源等诸多比较优势联合所形成的局面。无论是选择中国制造,还是加入中国市场,表面上是跨国企业自主选择的结果,深层次原因应归结于资本的逐利性。

常态化疫情防控与复工复产正有序推进,中国的产业链也在加快恢复。在后疫情时代,全世界都不可避免地进入新的全球化阶段,全球治理也将迎来不同规模的调整。“新冠肺炎疫情是一次全方位的社会‘体检’,以极端的甚至是破坏性的方式,检测中国制度环境的健康状况”^⑤。习近平总书记也提出,面对严峻复杂的国际疫情和世界经济形势,我们要坚持底线思维,做好较长时间应对外部环境变化的思想准备和工作准备。风险的扩散总是伴随着机遇的诞生,我们应当相信面对百年未有之大变局,随着“新基建”的不断推动,“一带一路”倡议将发挥更大的经济效用,黄河流域经济带更应当抓住机遇,搭乘“一带一路”建设的便车,调整产业结构,完善产业链条,扩大对外开放,助力实现脱贫攻坚与“两个一百年”的奋斗目标。

三、黄河流域经济带的发展现实

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

1.黄河流域经济带的GDP水平

截至2019年年底,沿黄九个省区地区生产总值之和在全国占比24.97%,其中山东省、河南省和四川省表现抢眼,生产总值均跻身全国前六位,有力地拉动了黄河流域经济带整体发展水平,但是与其他发达地区相比仍相形见绌。比如广东省全年生产总值为107671.07亿元,占全国比重为10.87%,已经超过九省区总和的三分之一。在人均国内生产总值方面,全国平均水平为70892元,九省区均低于平均线(见表1)。

综合来看,黄河流域经济带总体发展水平不高,各地区间发展水平不一。尽管山东、河南和四川三省整体发展向好,但并未对其上游其他省区产生显著的联动效果。当前各省区之间相互割裂,尚未形成前后联系、相得益彰的产业链态势,黄河流域经济带整体也尚未形成良好的协调发展局面。

2.黄河流域经济带的对外经济贸易水平

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

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

表1 2019年黄河流域经济带地区生产力水平指数

地区	地区生产总值 (亿元)	生产总值全国占比 (%)	比2018年同期增速 (%)	年末城市常住人口 (万人)	人均生产总值 (元)
青海	2965.95	0.30	6.3	609	48981
四川	46615.8	4.70	7.5	8375	55774
甘肃	8718.3	0.88	6.2	2647	32995
宁夏	3748.48	0.38	6.5	695	54217
内蒙古	17212.5	1.74	5.2	2540	67852
陕西	25793.17	2.60	6.0	3876	66649
山西	17026.68	1.72	6.2	3729	45724
河南	54259.2	5.48	7	9640	56388
山东	71067.5	7.17	5.5	10070	70653

数据来源:根据2018年《中国统计年鉴》和各省市区统计年鉴整理。

表2 2018年黄河流域经济带的对外经济贸易水平指数

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

数据来源:根据《中国统计年鉴》、各省市统计年鉴及《中国商务年鉴》整理。

接投资流量占比之和为16.14%,外资企业投资总额占比之和为10.98%,与2017年同期相比有明显提升,这代表着对外开放程度和经济贸易水平不断加强。流域外部仍旧以广东省为例进行对比,广东省2018年全年进出口总额全国占比23.46%,对外投资占比16.43%,外资企业投资总额占比24.74%,均在一定程度超过九省区指标总和,这说明黄河流域经济带对外经贸整体规模仍然较小,能力较弱,对外投资力度不足。

究其原因,黄河流域除了生态环境脆弱等天然因素,计划经济时代遗留下来的弊病也在一定程度

上阻碍着对外经济贸易的繁荣。经济发展依赖聚集效应,但是沿黄各省区联动基础薄弱,内生动力不足,没有形成以黄河为轴互相牵引的流域产业链,一直保持内向型的发展模式和分割式的发展方式直接影响了地区的经济发展。

3.黄河流域经济带各省区的产业结构水平

产业结构的转变升级是后发国家不断加快经济增长步伐的核心要求。由于黄河流域工业化发展水平普遍低下,产业结构相对落后,因此三大产业的比重高低只能在一定程度上反应各个省区当前发展的现状(见表3)。

表3 2018年黄河流域经济带各省区的产业结构水平指数

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

数据来源:根据《中国统计年鉴》和各省市统计年鉴(注:宁夏就业数据来自2017年)整理。

截至2018年底,黄河流域经济带绝大多数省区的产业结构已实现了从“二三一”到“三二一”的转变,产业结构与布局逐渐趋于合理。除山西省和山东省外,其余七个省区第一产业经济贡献占比均高于7.2%的全国平均水平;仅四川省、甘肃省与内蒙古自治区第二产业经济贡献占比低于40.7%的全国平均水平;而在第三产业经济贡献方面只有甘肃省、山西省高于52.16%的全国平均水平。其中陕西省与河南省产业结构层次较低,主要体现在第三产业占比均低于第二产业且第三产业容纳的就业人数也低于第一产业。

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

4.黄河流域与“一带一路”建设的融入水平

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

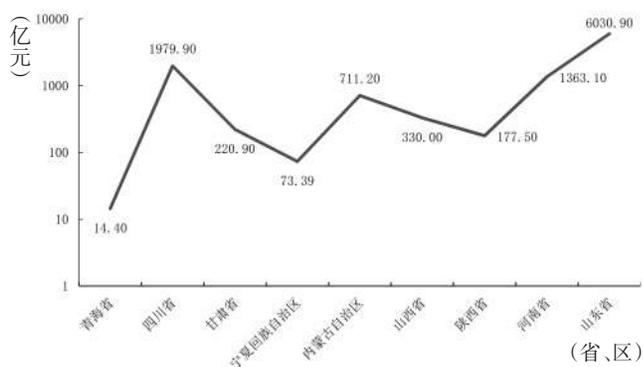


图1 2019年沿黄各省区与“一带一路”沿线国家进出口总额

资料来源:中国统计年鉴和各省市区统计年鉴。

2019年青海省、宁夏回族自治区与“一带一路”沿线国家分别实现贸易额14.4亿元与73.39亿元,青海省同比增长13.9%,宁夏回族自治区同比下降11.4%。两省区尽管地处偏远,经济带上位于参与“一带一路”建设的末位,但随着交通条件的不断改善,后发力量强劲。甘肃省、山西省和陕西省2019年与“一带一路”沿线国家进出口总额分别为200.9

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

内蒙古自治区、河南省和四川省2019年对“一带一路”沿线国家进出口总额分别达到711.2亿元、1362.1亿元和1979.9亿元。其中四川省与2018年同期相比增长20%,占全省外贸总额的29.3%,进步显著。蒙、豫、川三省与甘、晋、陕三省相比数量级获得进一步提升,属于中等偏上水平。山东省2019年与“一带一路”沿线国家实现外贸进出口6030.9亿元,超过沿黄经济带其余八省区的总和,与2018年相比增长15.9%,占全省进出口总额的29.5%。其中,出口总额为2824.0亿元,同比增长5.7%;进口总额为2373.6亿元,同比增长9.4%。总体而言,山东省参与“一带一路”建设的范围最广、程度最深、表现最为优异。

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

四、黄河流域加快加深融入“一带一路”建设的对策

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

1.以全球化的眼光形成具有中国特色的沿黄增长极

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

第一要创新发展,目的就在于寻找到发展的

动力。金碚曾提出“这种新动力机制的供给侧是创新引领,需求侧则是人民对美好生活的向往以及对实现个人全面发展的需要。”^⑥沿黄增长极要注重以资源开采技术以及资源利用工艺为代表的实践创新。不断壮大绿色导向、智能导向的新兴产业,把传统产业引领到节能环保可持续的路径之上。

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

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

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

第五要共享发展,目的在于促进社会的公平正义。黄河上游大多是少数民族聚居区域,在贫困人口脱贫以及贫困县摘帽上要付出更多的努力。恩格斯曾提出,“在社会领域内进行活动的,是具有意识的、经过思虑或凭激情行动的、追求着某种目的的人,任何事情的发生都不是没有自觉的意图,没有预期的目的”^⑦。因此,更要继续坚持发展为了人民、发展依靠人民以及发展成果由人民共享的理念,打造具有中国特色的沿黄增长极。

2.以流域为引带实现生产要素的优化配置

习近平总书记在黄河流域生态保护和高质量发展座谈会上的讲话中明确提到,“沿黄河各地区要从实际出发,宜水则水、宜山则山,宜粮则粮、宜农则农,宜工则工、宜商则商,积极探索富有地域特色的高质量发展新路子”^⑧。沿黄省份要实现对接“一带一路”建设中的不同定位与角色,进行生产要素的优化配置,以流域为引带实现上下联动、东西联动。

根据刘东升等人的研究可以发现,“一带一路”沿线国家向中国出口的主要是资源密集型产品。

借助“一带一路”建设的契机,可以有效促进对于稀有自然资源的节约,倒逼集约高效的开发利用,改变当前资源型重化工的特征,把高污染、高消耗产业以及低端制造业等进行转移。中国向“一带一路”沿线国家出口的主要是劳动密集型和技术密集型产品,同时劳动密集型产品的比重下降,技术密集型产品的比重上升^⑨。出口结构的变化可以引导沿黄省份的发展重心向以知识密集以及资本密集为代表的高附加值产业转移,不断提高企业、科研机构以及高等院校科技创新成果的转化能力和转化效率,形成一批不仅拥有核心技术,而且能够打造独立品牌的龙头企业。

黄河流域长期存在的一个短板就是高层次人才的匮乏。自20世纪80年代以来,沿黄西部省份人才的流入量不足人才流出量的1/2。借助“一带一路”建设契机,推动黄河流域经济带的开放与发展,优化的生态环境与就业环境可以在一定程度上保障人才队伍的稳定。要不断改善传统的评估、勉励的机制,完善海内外精英的引进方式,培养专业基础扎实、创新创造能力强的后备人才队伍,打破过往“封闭—落后—更封闭—更落后”的怪圈。

3.在全球化视野下形成流域的竞争优势

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

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

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

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

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

此外,随着自然资源的逐渐枯竭,第一、二产业发展将面临日渐增多的限制,整个黄河流域都应当对现代服务业给予充分的重视,不仅要发展生产性服务业,而且要发展生活性服务业。经济越发达,居民越富裕,第三产业的战略地位就越高^⑩。打造

文化旅游业的名片,也将成为流域的竞争优势之一。

对外开放不仅是经济的贯通,也是文化的融汇。“称黄河为中华民族的‘母亲河’,不仅是指其自然物质上的供养和支撑,而且是指其在文化形态意义上的沉淀和进化”^⑪。在源远流长的历史过程中孕育的深厚的文化底蕴,有助于营造出宽松自在的文化交融环境,形成文化上的竞争优势,助力黄河流域融入“一带一路”建设行稳致远。

注释

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

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

Li Xihui Zhang Jie Deng Tongyao

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

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

(责任编辑:文 锐)

【区域协调发展】

双循环发展视角下长三角区域协同治理问题研究*

胡彬

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

关键词:双循环;长三角;区域协同治理;区域一体化;经济全球化

中图分类号:F061.5 文献标识码:A 文章编号:2095-5766(2020)06-0046-10 收稿日期:2020-08-03

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

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

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

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

一、区域协同治理的主要动因与关注焦点

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

1.对大都市边界扩张中的跨区域公共品实行有效供给

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

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

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

2.关注功能积累的区域一体化升级需要

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

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

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

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

表1 新世纪城市面临的挑战与问题

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

资料来源:踪家峰,《城市与区域治理》,经济科学出版社,2008年。

境带来的不确定性和竞争压力的增大,又需要各级政府整合资源和多方力量共同应对。

20世纪90年代以后,在理论上经历了新区域主义向地域重划与再地域化的演进,所提出的解决方案包括:地域重划/结构重组;经济全球化导致的次国家(地方)重构,涉及地域界线、作用、功能、资源以及政府与私人机构、非政府行为者关系的重新调整(汉克·V.萨维奇等,2009)。在亚太区域,国家在这些方面发挥了重要作用,对空间效率的追求促使政策的焦点放在了特定区域的规划与全新定位上。长三角区域的发展就非常具有典型性,国家战略驱动地方政府合作、市场化改革激励社会资本、结构优化重塑区域开放平台等,都是围绕区域一体化而采取的主要举措。再地域化的概念较好地诠释了区域治理思维的这一转变。尼尔·布伦纳(2008)将全球理解为社会、经济、政治制度空间的再地域化,以及这种再地域化与外在多重地理尺度相互交织的过程;城市空间和国家机器等地域组织与全球化互为因果,它们既是全球化的前提,也是全球化作用于地方的载体与结果。所以,从这个角度来看,区域治理已成为国家治理的工具之一。

3.促进区域协调发展的机制创新

长期以来,区域协调发展是空间公平范畴重点讨论的话题。在现实世界中往往面临空间失灵等问题,要素总是趋向于集聚在少数几个地方,区域内部和区域之间的发展差距不断扩大(丁嵩、孙斌栋,2015)。所以,关于效率与公平的权衡,始终是贯穿区域治理问题研究的一条主线。然而,在效率优先的价值预设下,为区域协调发展而采取的治理对策带有被动和事后的色彩。随着市场化程度的提高,区域一体化的规模经济与分工优势将日益增强,其发展的地理边界也会相应外推,使得区域协调发展内化为了空间效率实现的前提。所以,在区域一体化的范畴,空间发展的效率与公平具有相互

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

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

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

二、全球化时代区域发展的复杂性与协同治理需求

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

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

1. 在区域发展中涌现出不同的层次类型,彼此嵌套又相互关联

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

题。对此,郑先武(2020)将区域治理定义为特定区域层次的特定议题领域提供规则或公共产品和服务的、控制性制度化的社会协调模式,区域则被视为一种参照领土定位和地理或规范接近性的社会建构。从该角度来看,区域治理已经从后端的、被动形式的问题解决,前置为主动的、以协同发展为目的的规则制定与制度设计,在建构区域的社会形态中发挥着先导和约束作用,既适应了不同层次和类型的区域发展、竞争与合作的需求,也以增强一体化和社会凝聚力的方式对全球化过程中充斥的不确定性与风险因素给出了协调的解决方案。兴起于20世纪90年代的新区域主义尤其强调区域协同治理的开放性,在区域协调的制度安排上具有一定的张力,可以运用非区域地理上的力量达到区域治理的要求(全永波,2012),这其中的国家作用值得关注和研究。

2. 区域发展的多样化导致越来越普遍的结构差异

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

3. 特定区域的战略地位逐渐上升,对全球经济秩序产生重大影响

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

首先,是对全球城市的讨论。新的世界领跑城市是在全球化中具有重大经济影响力的城市,它们

都在新经济秩序中成为金融中心(彼得·纽曼、安迪·索恩利,2016)。全球城市不仅是世界经济的前沿,更是影响世界新经济秩序的重要力量,它的协同治理界面远远超出了其行政与地理范围。在这种情况下,治理变革的核心在于界面重构。界面重构需要依靠内部结构支撑,通过内部结构改革来适应环境和实现功能(李文钊,2019)。在彼得·纽曼和安迪·索恩利(2016)看来,战略规划是城市应对经济全球化的一个至关重要的标志……其任务是协调广泛意义上的经济压力和地方需要,涉及管理全球一地方的关系……全球、区域、国家和地方管理层面的相互作用以及这种相互作用对全球经济因素的反应方式和重新在全球背景上呈现城市的方式,将一起决定一个城市的特殊的战略规划。

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

综合上述分析,区域层次的立体化、区域类型

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

三、长三角区域协同治理的内在要求

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

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

1. 纵深推进区域一体化发展

《2009年世界发展报告》区分了地区、国家、国际3个地理尺度的经济力量与核心要素(见表2)。从中可以看出,地区发展的次序主要是由基于不可流动的土地要素之上的资源禀赋与比较优势决定的;当上升到国家尺度时,劳动力要素的自由流动开始居于核心位置;进一步升至国际尺度时,经济力量则由集聚与要素流动支持的专业化所驱动,由中间生产投入在国际与国内的流动中形成更高层次的生产网络,从而使得经济增长建立在更高质量的一体化水平之上。

表2 不同地理尺度的经济力量与核心生产要素

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

资料来源:作者根据《2009年世界发展报告》整理。

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

2010年国家发布的《长江三角洲地区区域规划》,就是通过尺度重构来深化推进长三角区域一体化的举措,重点实现从要素一体化向政策一体化的跨越。然而,也必须认识到,在国家尺度上,以劳动力为核心的要素流动本质上要求建立起统一的市场体系,中国渐进式改革的过渡性使得地区发展中存在着“天花板”式的限制,这是长三角区域在尺度重构中的主要矛盾。如果不加以解决,长三角区域发展会更加依赖政府主导的空间干预政策,市场一体化也将遭遇更大的阻力。2013年,国家作为尺

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

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

2. 扩大多元利益主体的治理参与度

20世纪90年代以后,包括长三角地区在内的东亚巨型城市区域(mega-city region)的兴起受到了学术界的高度关注。关于这类区域,竞争型城市

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

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

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

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

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

3.健全区域协同治理的制度体系

在区域协同治理的制度体系建设方面,全球城市区域的领先者(纽约、伦敦、东京等)作为长三角区域的对标竞争对象,尽管政府管治力度各有不同,但在协调发展的组织模式方面却具有一定的共同点,即都存在市场之外的区域协调机构(如行业协会等),负责处理城市区域内单凭市场行为难以实现的区域发展目标,以法律形式明确规定其地位和职责权限,包括建立区域统计信息平台、制定区域发展规划、保护区域整体生态环境、建设区域大型基础设施项目等(仝德等,2014)。因此,加强区域协同治理的制度体系建设,也是长三角高质量一体化的重要保障。

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

4.提升政府服务市场的综合能力

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

四、长三角区域协同治理的重点及政策建议

在加快形成以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局的战略导向下,高质量区域一体化、全球竞争的功能增值、统一市场建设、公共服务合作共享等构成了长三角区域协同治理的多重目标。然而,这些目标的性质又不完全相同,相互之间的逻辑关系需要充分解析。高质量区域一体化和全球竞争的功能增值属于强关联的结果目标,而统一市场建设与公共服务合作共享则属于强关联的过程目标。正是由于中国改革开放的渐进性,以及在这种大环境下长三角区域一体化的

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

1.依托产业链与创新链的协同互动,提高长三角区域一体化发展的质量层次

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

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

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

走廊和公共技术联合攻关的创新平台。

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

2. 依托传统与新型基础设施的协同互动,形成开放高效的基础设施体系

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

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

3. 依托组织模式创新与法律体系完善,增强区域环境协同治理的制度供给

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

4. 在涉及公共安全的重大领域,建立区域协同治理的风险防控机制

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

参考文献

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

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

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

Hu Bin

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

Key Words: Double Circulation; Yangtze River Delta; Regional Cooperative Governance; Regional Integration; Economic Globalization

(责任编辑:张子)

【区域协调发展】

构建双循环新发展格局的思考与路径

张任远

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

关键词:双循环;新发展格局;机遇;挑战

中图分类号:F061.5 文献标识码:A 文章编号:2095-5766(2020)06-0056-07 收稿日期:2020-09-19

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

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

一、“构建双循环新发展格局”的时代性和创新性

“构建双循环新发展格局”从战略定位来看,是新时代的改革开放,是我国从经济大国迈向经济强

国的关键一步;从本质内涵来看,是我国以高质量发展为根本出发点,主动适应全球百年未有之大变局的新选择;从核心目标来看,是顺应全球贸易格局重构和产业链体系再造的世界经济发展态势,从国际竞争和国内情况出发,促进稀缺增长动力形成的新战略,因而具有鲜明的时代性和创新性。

1.“构建双循环新发展格局”是对马克思主义经济思想新的丰富和运用

习近平总书记在纪念马克思诞辰200周年大会上发表重要讲话时指出,“学习马克思,就要学习和实践马克思主义关于生产力和生产关系的思想”。生产力决定生产关系,生产关系反作用于生产力是马克思主义经济思想的基本原理。改革开放以来,我国一直强调要在经济上融入国际,同国际接轨,实行国际大循环。特别是20世纪80年代改革开放初期,我国东南沿海地区曾依靠大力发展两头在外的出口加工产业,融入了“国际经济大循环”,促进了我国社会生产力的快速发展,取得了令世人瞩目的经济增长成就。新时代,随着世界经济的深度调整 and 我国发展所具有的要素禀赋的变化,市场和资源两头在外的国际大循环动能明显减弱,而我国内

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

2.“构建双循环新发展格局”是对市场资源配置理论新的发展和推进

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

3.“构建双循环新发展格局”是对经济学理论难点新的突破和创新

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

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

二、“构建双循环新发展格局”的客观性与必然性

自2008年金融危机之后,世界经济就开始步入一个新时期,进入一个新阶段,到2020年暴发的新冠肺炎疫情,世界全面进入了一个全球化重构的新时代,全球供应链出现了本地化、区域化、分

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

1.“构建双循环新发展格局”契合经济增长周期的变化规律

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

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

2.“构建双循环新发展格局”契合大国经济成长的客观规律

从美国、英国、德国等大国经济成长的规律来

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

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

3.“构建双循环新发展格局”能够推动全球经济再平衡发展

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

在全球经常账户和金融账户双失衡的背景下,“构建双循环新发展格局”无疑是推动全球再平衡

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

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

三、“构建双循环新发展格局”中的重大发展机遇

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

1.“构建双循环新发展格局”将带来广阔的市场空间

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

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

2.“构建双循环新发展格局”将带来高质量发展的新动力

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

3.“构建双循环新发展格局”将加速社会主义现代化的步伐

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

四、“构建双循环新发展格局”将遇到的压力与挑战

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

1.在“构建双循环新发展格局”中,我国的对外开放变数加大

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

2.在“构建双循环新发展格局”中,我国的创新发展压力剧增

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

3.在“构建双循环新发展格局”中,我国的变革任务更加艰巨

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

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

五、“构建双循环新发展格局”的重点路径

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

1.着力扩大内需,开辟消费市场新空间

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

2.着力开放发展,打造国际竞争新优势

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

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

3.着力创新发展,培育科技竞争新动力

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

长点,把实体经济做优做强做实,筑牢经济高质量发展的根基,为经济社会持续健康发展提供不竭动力。

4.全面深化改革,疏通经济双循环新通道

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

参考文献

- [1]习近平.不断开拓当代中国马克思主义政治经济学新境界[J].求是,2020(16).
- [2]王子晖.看习近平这几次重要讲话,看懂“大循环”“双循环”[EB/OL].http://www.xinhuanet.com/politics/xxjxs/2020-09/05/c_1126455277.htm.2020-09-05.新华网.
- [3]权威专家解读“双循环”新发展格局[EB/OL].http://www.ce.cn/xwzx/gnsz/gdxw/202009/16/t20200916_35757568.shtml.2020-09-16.人民论坛网.
- [4]张占斌.如何理解双循环新发展格局[EB/OL].http://www.china.com.cn/opinion2020/2020-09/04/content_76669149.shtml.2020-09-04.中国网.
- [5]张占斌.构建国内国际双循环相互促进新发展格局[EB/OL].<http://theory.people.com.cn/n1/2020/0821/c40531-31831175.html>.2020-08-21.人民网.
- [6]赵晋平.开创双循环新发展格局的生动实践[N].光明日报,2020-08-14.
- [7]冯其予.专家学者热议新发展格局时表示——国内大循环不是“闭门造车”[N].经济日报,2020-08-06.
- [8]本报评论员.危机中育新机 变局中开新局[N].经济日报,2020-07-31.

Thinking and Path of Constructing New Development Pattern of Double Circulation

Zhang Renyuan

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

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

(责任编辑:柳 阳)

第二十三届全国经济地理研究会年会在云南召开

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

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

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

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

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

(柳 阳)

【京津冀协同发展专题】

京津冀协同发展战略的演化与改革方向*

公丕明 公丕宏 张汉飞

摘要:京津冀协同发展是推进我国现代化区域经济协调发展的重要战略。京津冀协同发展有着深厚的历史积淀,新中国成立后经历了协作区、经济圈、一体化发展等阶段。随着京津冀协同发展的快速推进,缩小京津冀三地经济社会发展差距、解决非首都功能疏解面临深层次问题、减轻生态环境协同保护压力、完善综合交通运输体系已经成为客观需要和现实选择。京津冀协同发展战略的持续推进需要精准疏解北京非首都功能,实施生态一体化保护联防联控,构建京津冀交通一体化网络,推进产业一体化协同发展与梯度演化,从而深入推进京津冀协同发展。

关键词:京津冀;协同发展;演进轨迹;改革方向

中图分类号:F127 **文献标识码:**A **文章编号:**2095-5766(2020)06-0063-08 **收稿日期:**2020-08-29

***基金项目:**中央党校课题暨国务院发展研究中心公共管理与人力资源研究所委托课题“新时代我国区域高质量协调发展研究”(ZYDX2018008)。

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

公丕宏,男,中国盐业集团有限公司,经济学博士(北京 100055)。

张汉飞,男,中共中央党校研究员,博士生导师(北京 100091)。

京津冀协同发展是推进我国现代化区域经济协调发展的重要战略,党的十九大报告明确要求“以疏解北京非首都功能为‘牛鼻子’推动京津冀协同发展”。推动京津冀协同发展,是以习近平同志为核心的党中央在准确把握国内外发展大势、顺应新时代发展潮流、着眼于我国发展全局的基础上,作出的重大战略部署,为解决我国区域经济发展不平衡、不充分问题提供了理论指导,对国内乃至全球解决区域经济协调发展问题具有重要的借鉴意义与示范作用。

一、京津冀协同发展战略的演进轨迹

京津冀地域一体,历史同源,人缘相亲,携揽“三北”,文化一脉,京津冀协同发展有着深厚的历

史积淀,新中国成立后进行了艰辛探索与有益实践,进入21世纪后京津冀一体化发展开始加速,2014年正式上升为国家战略,京津冀协同发展进入快速推进的新时代。

1. 京津冀协同发展的历史沿革

北京的城市缘起可以回溯到3000多年前的西周初年的蓟城,燕国灭蓟国迁都于蓟城,史称燕都。随着辽在幽州(北京地区)设陪都,建号南京,北京开启了作为千年古都的序幕。金朝正式建都于北京,称为中都,元朝统一全国后,元大都成了中国的政治、经济、文化中心,明清两朝相继建都北京,更增加了厚重的首都积淀。从辽南京建都算起,北京在这千年首都发展史中,形成了首都经济圈与周边各个城市既相互联系又独立分工且源远流长的分合格局。

历史上,京津冀协同发展最早可以追溯到隋朝

大运河“永济渠”段的开通,永济渠从洛阳经山东临清至涿郡(今北京境内)。随着元朝定都北京,元大都成为中国的政治中心,海河逐渐成为漕粮上运京师的大动脉,天津也成了北方河海漕粮转运枢纽与护卫京城的重要军事基地。1860年天津开埠成为通商口岸后,随着洋务运动的开展,逐步由漕运枢纽发展成北方经济商贸中心。清末及民国时期,行政区划频繁变动,京津冀三地发展处于各自为政的状态。

新中国成立后,在高度计划经济体制下,城市建设有重点、有步骤地展开,京津两地各自朝着建立独立工业体系方向发展。在中心城市自身集聚发展与中央集权计划经济的双重作用下,逐步形成了京津两地给河北提供工业品,河北为京津两地提供能源、原材料及农产品的发展格局。事实证明,京津两地的经济集聚发展,河北被动发展的状态对京津冀三地发展的影响深远。

改革开放后,京津冀各自经济都快速发展,三地经济联系趋于密切,技术合作日益频繁。1982年出台的《北京市建设总体规划方案》第一次提出“首都圈”,随后成立了涵盖北京、天津、河北、山西、内蒙古5省(区、市)的华北地区经济技术协作区,进行物资调剂,开展经济协作。1986年成立了环渤海地区市长联席会,1988年成立了以北京为中心、覆盖唐山、秦皇岛、保定、张家口、承德、廊坊等10个城市的环京经济协作区,从协作建设生产资料与生活资料基地开始,在工业、农业、商业、运输业、旅游业等方面协作不断取得新突破。20世纪80年代的有益探索开启了京津冀制度化协同发展的大幕。

20世纪90年代,河北先后提出“依托京津、服务京津、共同发展”“外向带动、两环结合、内联入手、外引突破”等发展方针,并把“外环渤海、内环京津”的“两环开放带动”战略写入《河北省国民经济和社会发展“九五”计划与2010年远景目标纲要》。1996年北京提出以京津为核心,涵盖河北7市^①的“首都经济圈”。

2. 京津冀协同发展的战略形成

1995年,贺成全提出京津冀旅游业发展一体化的思路,1996年,韩清林提出京津冀区域经济一体化概念,1997年,张连和等提出坚持新思维新战略,推进京津冀经济一体化,之后学界逐渐关注京津冀一体化的研究。2004年2月,国家发展和改革委员会

会在廊坊召集京、津、冀部分城市区域经济发展战略研讨会,达成了“廊坊共识”,提出了“京津冀一体化”的发展框架,并启动了京津冀区域发展总体规划。这一时期的京津冀合作与协同发展在空间与时间上都更加密切,从经济领域拓展到其他领域,签署了相关协议,构建了常态化的合作机制与框架,在深度与广度上取得了重大进展。

2005年,中共中央、国务院对《北京市城市总体规划(2005—2020)》作出批复,明确界定了北京的城市功能,并提出实施京、津、冀以及环渤海地区经济合作与协调发展。2006年,中共中央、国务院批复了《天津市城市总体规划(2005—2020)》,明确天津定位为国际港口城市、北方经济中心和生态城市。2008年,京津冀发改委区域工作联席会议召开。2011年河北省发布《关于加快河北省环首都经济圈产业发展实施意见》,提出以规划、交通、通信、信息、金融、服务保障六大体系建设为支撑,对接北京加速首都经济圈产业发展。

党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央高度重视京津冀协同发展。2013年5月,习近平总书记天津调研考察时提出,“要谱写新时期社会主义现代化的京津‘双城记’”。2014年2月26日习近平总书记在专题听取京津冀协同发展工作汇报时明确提出,“实现京津冀协同发展是一个重大国家战略”,并着重强调了京津冀协同发展的重大意义、系统阐述了推进思路和全面部署了重点任务,由此,京津冀协同发展纳入国家区域发展战略布局。2015年2月10日,习近平总书记在审议研究京津冀协同发展规划纲要时强调,“疏解北京非首都功能、推进京津冀协同发展,是一个巨大的系统工程”,并提出了探索经济密集地区优化开发的模式、形成新增长极的要求。

2015年4月30日,中央审议通过《京津冀协同发展规划纲要》,京津冀协同发展战略正式形成。《京津冀协同发展规划纲要》明确了京津冀区域的整体功能定位与北京、天津、河北各自的功能定位与发展目标,对京津冀协同发展的空间布局全面优化,对北京非首都功能疏解与协同发展的领域进行了重点部署。京津冀协同发展迈进系统实施、全面推进的新时期。

《京津冀协同发展规划纲要》中涵盖的京津冀地区位于华北平原北部,北京和天津两地接壤,地

理上在河北环抱之中,包括北京16个市辖区,天津16个市辖区,河北11个地级市,总面积为21.6万平方千米。截至2017年年末,京津冀地区总人口为1.125亿人,占全国总人口的8.1%,地区生产总值为82559.78亿元,占全国国内生产总值的9.98%,其中,北京人均GDP为12.9万元,天津为11.9万元,河北为4.8万元^②。

3. 京津冀协同发展的战略推进

京津冀协同发展战略实施5年多来,基本构建起了多层次的立体发展规划体系,北京城市副中心、雄安新区建设稳步推进,疏解北京非首都功能稳妥有序推进,在产业同步优化、生态环境改善等方面也取得了一系列的突破与进展。

构建多层次立体发展规划体系。2016年2月,《“十三五”时期京津冀国民经济和社会发展规划》印发实施,规划明确了未来五年京津冀协同发展的目标,提出了9大发展任务:一是打造国际一流航空枢纽;二是构建世界级现代港口群;三是加快建设环首都公园;四是打赢河北脱贫攻坚战;五是建立健全区域安全联防联控体系;六是全面提高首都服务国际交往的软硬件水平;七是加强与长江经济带的联动;八是建立统一规范的市场体系;九是探索建立行政管理协同机制、生态环保联动机制、产业和科技创新协同机制。随后,京津冀区域交通、生态、产业、防震减灾等12个专项规划相继出台,从各自的“一亩三分地”到区域的“三地一盘棋”,形成了多层次相互衔接的规划体系。

抓住关键性任务加快建设北京城市副中心。2016年5月27日,习近平总书记在研究部署规划建设北京城市副中心时,提出“规划建设北京城市副中心,疏解北京非首都功能、推动京津冀协同发展是历史性工程”。京津冀协同发展的首要任务是提升北京首都核心功能,解决北京“大城市病”问题,建设北京城市副中心是这一首要任务的首要举措和关键环节,城市副中心的建设肩负调整北京城市空间格局、拓展城市发展空间、探索人口密集区优化开发新模式的历史使命。北京城市副中心建设坚持高质量发展,构建大尺度生态空间,传承保护大运河文化底蕴,辐射带动廊坊发展,建设好疏解北京非首都功能集中承载地,建成北京重要一翼。

疏解北京非首都功能稳妥有序推进。2014年,习近平总书记明确提出了“调整疏解非首都核心功

能”的要求。2015年,习近平总书记再次强调通过疏解北京非首都功能“探索出一种人口经济密集地区优化开发的模式”。2016年3月24日,中央审议并原则同意《关于北京市行政副中心和疏解北京非首都功能集中承载地有关情况的汇报》,同时确定了集中承载地的规划选址与“雄安新区”的定名。2017年4月1日,中共中央、国务院决定设立河北雄安新区,建设北京非首都功能集中承载地。2017年10月,习近平总书记在党的十九大报告中指出“以疏解北京非首都功能为‘牛鼻子’推动京津冀协同发展,高起点规划、高标准建设雄安新区”,党的十九大站在新的历史方位,为深入推进京津冀协同发展吹响了新的时代号角。

党的十八大以来,党中央国务院总体部署,京津冀三地协同推进,疏堵结合,疏解北京非首都功能取得了阶段性的成果。产业疏解促进人口调控,2017年疏解各类区域性专业市场594家,关停退出一般性制造业1992家,带动常住人口下降1.63%,北京常住人口增速由2011年的2.9%下降至2017年的-0.1%,这是2000年以来首次出现负增长。京津冀地区环境明显改善,北京地区PM_{2.5}年均浓度从2012年的95.7微克/立方米下降到2017年的58微克/立方米,京津冀区域PM_{2.5}浓度下降至73微克/立方米,生态环境协同治理取得实效。

二、京津冀协同发展面临的四大主要现实问题

2014年以来,在党中央、国务院的领导下,中央各部门和京津冀三地坚决落实中央决策部署,北京非首都功能疏解取得阶段性进展,雄安新区建设全面展开,产业接续转移与协同发展有序开展,交通基础设施一体化持续加强,生态污染联防联控联治联建取得阶段性成效,基本公共服务共建共享取得明显进展,京津冀协同发展取得了显著成效。同时,京津冀协同发展仍面临诸多现实问题,妥善解决这些问题有利于京津冀协同发展向高质量阶段的顺利跃升。

1. 京津冀三地经济社会发展差距依然较大

京津冀协同发展对三地的经济发展推动作用明显,但由于经济基础不同,河北很多的经济发

指标与天津和北京相比,差距是比较大的。2019年北京实现地区生产总值为35371.3亿元,同比增长6.1%;天津生产总值为14104.28亿元,同比增长4.8%;2019年河北生产总值为35104.5亿元(见表1),同比增长6.8%。就2019年GDP总量来说,北京和河北的GDP持平,北京、天津、河北GDP绝对差距依然较大。从人均GDP来看,北京、天津、河北处于三个阶梯,依次递减,相差悬殊,北京是天津的1.8倍,天津接近河北的2倍,河北低于全国的平均水平(见图1)。

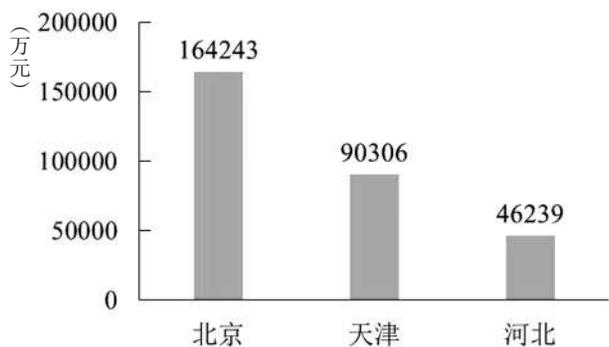


图1 2019年京津冀人均GDP

数据来源:2019年北京、天津、河北国民经济和社会发展统计公报。

从京津冀的三次产业结构看,发展不均衡的态势明显。2019年北京第一产业增加值同比下降

2.5%,仅占GDP的0.3%,天津、河北均呈现微增长态势,河北占比在10%以上;北京的第三产业占比超过80%,河北则刚刚超过50%(见图2)。

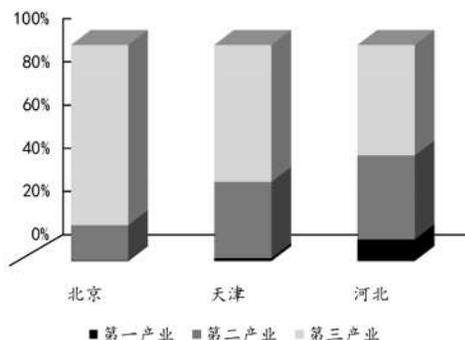


图2 2019年京津冀三次产业结构

数据来源:2019年北京、天津、河北国民经济和社会发展统计公报。

2.非首都功能疏解面临诸多现实问题

北京经济发展不均衡。在京津冀城市群的协同发展中,北京疏解非首都功能,京津冀城市群的目标是一体化发展,减轻北京作为首都的压力,同时拉动京津冀城市群整体发展。然而,北京内部经济发展也不均衡。从地区生产总值来看,北京内部的经济状况,其实比京津冀城市群更不平衡。2019年北京市的经济总量为35371.3亿元,其中东城区、西城区、朝阳区、海淀区4区的经济总量占比超过六成,高达63.2%。北京东城区、西城区、朝阳区、海淀区、大兴

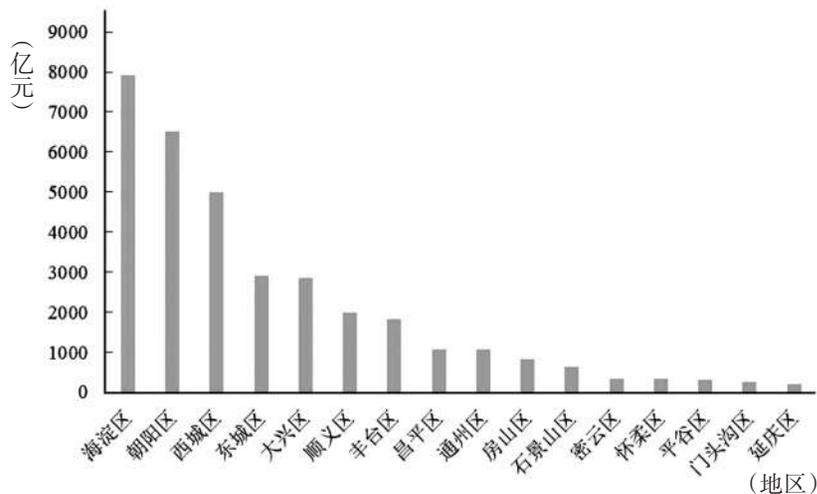


图3 2019年北京市各区GDP

数据来源:2019年北京市各区国民经济和社会发展统计公报。

表1 2019年京津冀经济社会发展水平比较

地区	人口(万人)	GDP (亿元)	人均GDP (万元)	一般公共预算收入 (亿元)	居民人均可支配收入 (元)	城镇化率 (%)
北京	2153.6	35371.3	16.4243	5817.1	67756	86.6
天津	1561.83	14104.28	9.0306	2410.25	42404	83.48
河北	7591.97	35104.5	4.6239	3742.7	25665	57.62

数据来源:2019年北京、天津、河北国民经济和社会发展统计公报。

区、顺义区6区的经济总量为27177亿元,6区占北京经济的比重为76.8%。16个区中的6个区超过经济总量的3/4,其他10个区加起来不足经济总量的1/4(见图3)。

北京郊区的发展与非首都功能疏解之间存在矛盾。非首都功能疏解的对象包括一般性制造业,区域性物流基地和区域性批发市场,部分教育、医疗机构,部分行政性、事业性服务机构。这些疏解对象,相对于北京郊区来说,也不算落后产业,一定程度上还能带动郊区经济发展。非首都功能疏解是在北京全市进行统一部署推进的,北京核心区在疏解行动的同时,郊区也在有序开展疏解行动。对于经济发展较为充分的城区,疏解落后产业,促进转型升级,然而,对于北京郊区而言,疏解的对象并不多,相反需要承接北京核心区疏解的产业来发展当地经济。北京的郊区发展是两极分化很严重的地区,按照北京的规划,每个郊区建设一个郊区新城。郊区新城内部是很发达的,有地铁与市区相连,各种配套和基础建设也比较好,在某种程度上就是市区的延伸。然而,北京建设很好的郊区新城,与郊区更大面积的“乡村”,并没有什么直接关系,二者是割裂的,形成了面积很小的发达郊区新城与面积广大的郊区乡村鲜明对比。

3.人口、产业的转移对生态环境协同保护压力加大

未来京津将面临较大的人口增长压力。大城市吸纳多数农村转移人口,而中小城市则面临增长乏力的局面。人口增长及迁移将带来生活用水、生活垃圾、农村散烧煤排放、机动车尾气排放等方面的环境压力。随着环境监管日趋严格,机动车尾气排放量和农村散烧煤排放量将会有所下降,但由于农村居住分散,难以实现集体供暖,农村散烧煤问题将长期存在,生活供水和生活垃圾问题也将伴随人口增长压力而持续加大。

京津冀地区内部的产业转移有利于实现区域工业集聚及产业链重构,对于京津冀整体生态环境具有改善作用,但仍存在负面影响,部分产业园区与生态功能保护区重叠,会影响生态功能区的完整性;重化工业的沿海布局会破坏沿海地区生态环境。京津冀地区交通一体化发展,首先,有利于改善区域尤其是北京地区的交通条件,提高运输效率,疏解交通压力;其次,可以引导产业的布局优化及城镇化的发展。但交通基础设施的建设会占用区域生态空间,造成生态环境破碎化,降低生态廊

道连通性,影响区域生态环境。从京津冀地区环境污染物的排放总量上看,制造业的转移使大气、水和固废污染物排放量均增高,主要由于天津、河北的污染物排放系数高。从地区总量上来看,制造业的转移会增加水耗及能耗。产业转移会降低北京水耗及能耗,增加天津、河北水耗及能耗。

4.综合交通运输体系有待进一步完善

京津冀区域内交通布局不合理。京津冀区域的轨道交通网络功能层次不完善,缺乏能够支撑都市圈和城市群的多层次、大容量、高效的轨道交通系统。缺乏服务于都市圈通勤出行的市郊轨道交通系统,如北京市主要依靠单一的地铁制式支撑连接郊区与中心城之间的通勤出行,运输速度慢且运力不足。联系城市群内部主要城市之间的城际轨道交通系统还不完善。

京津冀城市群的路网密度较低。根据城市道路网络密度监测数据,2020年京津冀城市群8个监测城市,中心城区建成区总体平均道路网密度仅为4.5千米/平方千米,城市群总体道路网密度指标处于较低水平,与8千米/平方千米的目标差距较大。其中天津市6.2千米/平方千米,为京津冀城市群最高道路网水平,除了北京、天津、石家庄三个核心城市外,其他城市均处于较低道路网密度水平,全部低于4.5千米/平方千米的平均水平,保定市和邯郸市仅为3.0千米/平方千米和3.5千米/平方千米,根据全国36个主要城市数据,2020年北方城市平均路网密度为5.3千米/平方千米,京津冀城市群中除北京、天津、石家庄外,均未达到该指标水平。

三、京津冀协同发展战略的实施与推进

战略实施,是为实现总体战略目标而对战略举措的实施与执行。战略实施的重大作用是将战略重点落实转化为实际行动并确保实现战略目标。京津冀协同发展战略实施要以解决京津冀协同发展面临的深层次问题为导向,不断推进升级。

1.以产业一体化协同发展与梯度演化缩小差距

京津冀三地经济社会发展差距较大,为此要以产业系统协同发展带动经济社会发展,进而弥补发展差距。要多点突破,把京津冀产业协同发展体制机制建设向纵深推进。一是深入细化京津冀产业协同发展

目标,在规划产业目录、设定细化目标上,综合平衡人口经济密集地区优先开发与世界级城市群建设之间关系,使区域各级政府既能从空间上把握产业与地方发展均衡,又能从时间上调控转换短期阶段性目标与中长期目标。二是抓住京津冀产业协同发展的“牛鼻子”,解决推进发展的“卡脖子”难题。以雄安新区与北京城市副中心建设为关键机遇,突破现有机制障碍,在创新链前端、产业链配套、市场链拓展中着力减少雄安新区、滨海新区、北京城市副中心、天津自贸区等产业重叠、同质竞争。三是探索推广京津冀区域“负面清单”行政管理模式,同步学习复制自贸区、自由港、创新区、保税区等的成熟经验与管理创新,大幅度降低制度交易成本。四是以产品市场一体化建设带动市场一体化全方位推进,全面突破创新市场、人力市场、金融市场、产权市场、服务市场等关键要素市场的改革桎梏,建设改革开放的经济空间高地。五是推动建设多层次资本市场,设立京津冀产业协同发展股权引导基金,建设科技贷款资金池,安排科技金融风险补偿金,推行专项“协同贷款”“协同投资”“协同保险”“小微创业贷”等金融产品,解决京津冀产业协同中小企业成长“资金的烦恼”。

培育京津冀点、群、链、网产业协同梯度演化有机系统。市场主体创新是一个园区、一个城市、一个地区产业协同创新有机系统生长发育的逻辑起点,京津冀产业协同创新是一个有机系统,个人、企业、科研机构等市场主体的创新是京津冀区域有机系统生长发育的逻辑起点。第一,培育关键产业创新节点,企业是创新的主体,一个领军企业带动一个行业的发展,形成一个产业的集群,配套延长形成产业链,由各个产业链纵横交错,形成网络系统,是产业有机系统生长的基本规律。京津冀区域立足自身发展实际,引导培育一大批创新型小微企业,形成庞大数量的创新节点。第二,以点成群,京津冀统筹做好细分产业规划空间分布及目录,围绕一个或几个关联产业的创新节点,培育成产业集群,搭建起产业平台,形成一定规模的产业基地。第三,串群成链,在产业链条整体规划的基础上,沿着创新链条的生长延伸方向,以创新产业集群形成产业带。第四,结链成网,随着产业创新链条的衍生,产品链、技术链、市场链同步纵横交错,京津冀三地技术、市场、产业不断融合发展,成长为多梯度、多阶段、多维度不断演化升级的京津冀协同产业创新有机系统。

2.精准疏解北京非首都功能

明确北京非首都功能的内涵是疏解北京非首都功能的前提。北京作为首都,是中央政府所在地,是政治中心,既拥有高级别的政治定位,又代表国家形象,首都属性决定了首都功能,同时作为一个超大城市,城市属性决定了北京又具有一般城市的综合功能。所谓非首都功能,就是对首都功能发挥产生潜在负外部性的功能,这些功能大都具有与首都功能关联性不强、数量匹配性不高、空间分离性明显的特征。从北京非首都功能的内涵与特征维度研判分析,北京非首都功能主要包括一般性高消耗产业,区域物流、区域市场,部分社会公共服务功能,部分行政事业性机构及企业总部等。

疏解北京非首都功能的推进思路。第一,使政府引导与市场调节有机结合,跨地域、跨行业、跨部门建设推进产业协同疏解工作平台建设,统筹政策措施安排,建设专业化、规模化的“微中心”,全面提升平台承接能力。第二,坚持疏解与提升同步推进,以供给侧结构性改革推动疏解。要抓住疏解机遇,促进产业优胜劣汰,要着重处理好统筹疏解与产业结构升级的关系,以疏解促进劳动力质量提升为抓手,处理好疏解与人口红利的关系,要在疏解中推动企业转型、合并、重组,推进混合所有制改革,处理好疏解与企业改革的关系。第三,坚持全局视野与战略眼光,在全国区域经济协调发展的大局中布局疏解工作,统筹协调京津冀三个利益主体,通过政府、空间、要素、产业、交通、生态等多渠道推进疏解。第四,充分发挥雄安新区、北京城市副中心集中承载地的作用,以雄安新区、北京城市副中心、滨海新区等为重点,以京津冀经济开发区、发展示范区为支撑,以省级园区为补充、小城镇为依托,优化北京非首都功能集中承载地布局。

3.实施生态一体化保护联防联控

京津冀协同发展进程中,推动京津冀地区水、土壤、大气环境的治理,形成京津冀区域更加安全、更加健康、保障性更高、品质更为优越的生态网络,既要做好宏观顶层设计与政策保障,又要落实好微观具体工作,同时要实现信息共享与联合宣传。

第一,京津冀三地联合生态立法,统一生态规划,统一污染标准。在生态环境部协调下,京津冀三地环保部门共同编制《京津冀区域污染防治条例》,立足京津冀自身生态状况,建立契合生态实际的法治体系。在《京津冀协同发展生态环保规划》框架内统一

部署、统一规划、统一落实,京津冀三地相关部门共同研究编制大气、水、土壤和固废领域的污染防治中长期规划,推进区域污染协同防范与治理。在全面实施国家标准污染物排放限值的基础上,京津冀三地联动发布污染物排放的京津冀标准,逐步建立区域协同的污染物排放标准体系,在污染防治联动治理的进程中逐步统一区域环境准入门槛。

第二,京津冀三地多措并举、协同落实生态环境保护工作。一要统一监测,在国家统一的环境监测和污染源监测规范的指导下,京津冀生态部门要研究制定统一的质量监管体系,构建京津冀区域生态环境动态监测网络。二要协同治污,针对京津冀三地共性污染问题,建立联防联控管制分区,跨部门、跨地区开展针对性大气、水、土壤污染的防控与治理。三要应急联动,针对京津冀三地重污染天气建立预警会商机制,针对重点流域水污染建立预警信息通报制度和应急联动工作机制。四要环评会商,对区域生态环境有潜在重大影响的园区、项目、工程规划建设实施环评会商。

第三,实施信息共享和联合宣传。建立京津冀三地统一的环境信息共享平台,对区域内重点污染源排放的动态监测数据实时上传平台,使三地环境质量信息实时动态更新,共同推广新污染治理技术,夯实区域协同治污的支撑基础。对国家环境保护领域的重大政策及时解读,对京津冀区域内重要工作进展联合宣传,对京津冀区域环境质量改善统一报道,为污染防治营造良好的舆论环境与社会氛围,调动社会各界自觉参与区域防污、治污,形成污染防治多主体参与的大格局。

4. 构建京津冀交通一体化网络

交通一体化是京津冀协同发展先行启动、率先突破的三大重点领域之一。交通作为现代化社会的重要基础设施,把经济发展的空间节点从宏观到微观联结为一体,对城市空间合理布局、城市群的生长发育、区域经济空间协同优化具有重要的支撑与先导作用。在20多万平方千米的京津冀协同发展空间维度上,高密度、高效率、高速度的立体交通就如同京津冀这一有机体的血脉,宏观上联通着区域内大中小城市、小城镇,微观上通达每一个社区、村落、家庭,为区域协同发展提供保障。

打造轨道上的京津冀。针对京津冀地区存在的交通运输结构不合理,公路运输占据客货运输的主导

地位,交通供给与城市发展需求失衡,中心城区小汽车出行比例过高等问题,推进京津冀协同发展,打造以轨道交通为骨干的交通网络是必然选择。一是建设城际铁路,打通京津冀区域大动脉,构建“四纵四横一环”^①的主骨架,加速推进京津冀城际联络线一期工程,联通北京新老两个机场、北京城市副中心、雄安新区等。二是建设市郊铁路,打造轨道交通复合走廊。把市郊轨道交通作为京津冀区域内长距离通勤主要出行方式,打造城市中心城区枢纽,将轨道交通的站点设在市内,与城区内交通网络无缝接驳。三是建设城乡公共交通,通过城际客运、轨道交通实现对新城区、县城、小城镇的服务。

打造世界级机场群。形成以首都机场、北京新机场为枢纽,与天津、河北境内机场分工协作的民用机场体系,建设层次清晰、功能完善、分工合理、高效衔接、通达全球的交通中枢。优化路网布局,打通京津冀区域内“断头路”,构建覆盖区域中心城市的高速公路网,促进京津冀区域内形成多中心路网格局。构建现代化的津冀港口群,以天津港为龙头,建设渤海湾地区港口群,协调港口分工,强化港口合作,完善港口群之间的铁路集疏运体系,拓展港口腹地,深化港口物流合作,提升京津冀区域一体化运输衔接服务水平,加快推进京津冀物流网络化进程,提高多方式、跨区域运输的一体化水平。

注释

- ①7市即唐山、秦皇岛、承德、张家口、保定、廊坊、沧州。②数据来源:根据全国、北京、天津、河北2017年国民经济和社会发展统计公报数据计算。③“四纵”即沿海通道、京沪通道、京九通道、京承—京广通道,“四横”即秦承张通道、京秦—京张通道、津保通道和石沧通道,“一环”即首都地区环线通道。

参考文献

- [1] 习近平.在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告[M].北京:人民出版社,2017.
[2] 刘永斌.区域联合的新成果——迅速发展的环京经济协作区[J].中外管理导报,1993(2).
[3] 叶堂林.京津冀协同发展的基础与路径[M].北京:首都经济贸易大学出版社,2015.
[4] 贺成全.略论京津冀旅游业发展一体化的思路[J].理论与现代化,1995(2).
[5] 韩清林.河北省实施“两环”战略的几个理论与实践问题——关于东西大通道“陆桥桥头堡”京津冀区域经

- 济一体化和产业聚集带的构想[J].经济论坛,1996(5).
- [6]张连和,施振江,钱建耀.坚持新思维新战略推进京津冀经济一体化[J].环渤海经济瞭望,1997(5).
- [7]王伟.1979~2014年我国京津冀一体化研究进展述评[J].北京规划建设,2016(3).
- [8]张旭东,王敏,齐雷杰,等.奋进新时代 建设雄安城——以习近平同志为核心的中共中央谋划指导《河北雄安新区规划纲要》编制纪实[N].人民日报,2018-04-27.
- [9]习近平在听取京津冀协同发展专题汇报时强调优势互补互利共赢扎实推进努力实现京津冀一体化发展[N].人民日报,2014-02-27.
- [10]习近平主持召开中央财经领导小组第九次会议强调真抓实干主动作为形成合力 确保中央重大经济决策落地见效[N].人民日报,2015-02-11.
- [11]京津冀“十三五”规划印发三地一盘棋妙招有哪些(聚焦京城)[N].人民日报海外版,2016-02-16.
- [12]中共中央总书记习近平主持会议 研究部署规划建设北京城市副中心和进一步推动京津冀协同发展有关工作[N].人民日报,2016-05-28.
- [13]霍小光,张旭东,王敏,等.千年大计、国家大事——以习近平同志为核心的中共中央决策河北雄安新区规划建设纪实[N].人民日报,2017-04-14.
- [14]北京市统计局.北京市2017年国民经济和社会发展统计公报[Z].北京:北京市统计局,2018.
- [15]环境保护部.通报2017年12月和1—12月重点区域和74个城市空气质量状况[EB/OL].<http://www.zhb.gov.cn/>,2018-01-19.
- [16]住房和城乡建设部城市交通基础设施监测与治理实验室,等.2020年度中国主要城市道路网密度监测报告[R].2020.

The Evolution and Reform Orientation of Beijing Tianjin Hebei Coordinated Development Strategy

Gong Piming Gong Pihong Zhang Hanfei

Abstract:The coordinated development of Beijing Tianjin Hebei is an important strategy to promote the coordinated development of China's modern regional economy. The coordinated development of Beijing, Tianjin and Hebei has a profound historical accumulation. After the founding of new China, it has gone through the stages of cooperation zone, economic circle and integrated development. With the rapid development of the coordinated development of Beijing, Tianjin and Hebei, it has become an objective need and realistic choice to narrow the economic and social development gap of Beijing, Tianjin and Hebei, solve the deep-seated problems of non capital function relief, reduce the pressure of ecological environment collaborative protection, and improve the comprehensive transportation system. In order to promote the coordinated development strategy of Beijing, Tianjin and Hebei, it is necessary to release Beijing's non capital functions accurately, implement ecological integrated protection, joint prevention and control, build Beijing Tianjin Hebei transportation integration network, and promote industrial integration coordinated development and gradient evolution, so as to further promote the coordinated development of Beijing, Tianjin and Hebei.

Key Words:Beijing Tianjin Hebei; Coordinated Development; Evolution Track; Reform Orientation

(责任编辑:柳 阳)

【京津冀协同发展专题】

京津冀产业协同发展：多重困境与韧性应对

赵霄伟

摘要：借鉴韧性理论的急性冲击和慢性压力的分析框架，分析京津冀产业协同发展面临的风险与挑战是解决京津冀产业协同问题的基础和前提。经研究发现，中美贸易摩擦、新冠肺炎疫情等加剧了京津冀产业链不强、创新链不牢、供应链不稳的风险，进而增加了产业协同的不确定性；产业疏解“转移”与“承接”、产业布局“过密”与“过疏”、产业链条“主链”与“次链”等多重矛盾与冲突加剧了产业协同的不稳定性。因此要研究制定“韧性+”应对策略，把韧性理念融入到产业协同发展的各个环节；积极推进“三步走”和“三协同”的应对战略，从而解决产业协同的“急性病”和“慢性病”的问题。

关键词：京津冀；产业协同；多重困境；韧性应对

中图分类号：F061.5 **文献标识码：**A **文章编号：**2095-5766(2020)06-0071-09 **收稿日期：**2020-09-19

作者简介：赵霄伟，男，国家信息中心副研究员（北京 100045）。

自京津冀协同发展上升为国家战略以来，中央和地方政府研究制定并出台一系列有利于促进产业协同发展的战略、规划和政策，为加快推进以首都为核心的世界级城市群建设，实现京津冀协同发展提供了有力支撑。在政策红利推动下，京津冀产业协同发展理念深入人心，战略实施有力推进，各项举措初见成效。然而，不确定的国际环境变化以及新冠肺炎疫情等公共应急突发事件对产业链、创新链、供应链等带来诸多挑战与风险，从而增加了产业协同的不确定性。同时，在京津冀自身发展过程中，产业疏解、产业布局、产业关联等多重矛盾与冲突加剧了产业协同的不稳定性。正是这些不确定性和不稳定性共同交织形成京津冀产业协同发展的急性冲击和慢性压力。因此，本文以韧性理论为研究视角，重点探讨京津冀产业协同发展面临的多重困境，为以往该领域的研究提供新视角，这是本文研究的出发点和落脚点。

一、京津冀产业协同发展：基于韧性理论的分析框架

针对京津冀产业协同的难题，大部分学者从体制改革、产业协作、配套政策等维度探索实现路径和政策举措。在体制改革方面，魏丽华(2017)提出从行政体制改革角度，探索各级政府统一的“权力清单”“责任清单”“负面清单”制度，降低行政交易成本，提高区域竞争力；张杰、郑若愚(2017)和刘戒骄(2018)提出从税收体制改革角度，推进增量利益共享机制，建立健全京津冀三地税收分成制度，可按照参与产业链条的要素贡献度高低进行税收分成。在产业协作方面，孙久文、张红梅(2014)和李国平(2017)提出充分发挥地区比较优势，明确京津冀三地产业分工，既要做好产业间协同分工，也要做好产业内协同分工；邓丽姝(2017)提出以共建创新共同体为纽带，通过技术“进链”、企业“进群”、产业“进带”、园区“进圈”，实现更高层次的产业分工

协作。在产业配套政策方面,周京奎、龚明远、张朕(2019)提出在中央层面制定一系列保障机制实施的政策工具,包括政府考核工具、资金支持政策工具、市场培育政策工具等;马海涛、黄晓东、罗奎(2018)和张亚鹏(2018)明确提出在地方政策协同方面,要充分考虑多方需求,协调多方利益,体现不同等级行政单元的公平对等。

然而,在应对百年未有之大变局、新一轮的科技变革和产业革命等新时代背景下,产业协同发展的研究视角不完全是局限于上述几个方向。尤其在以数字技术为驱动的新一轮全球化背景下,全球城市网络体系正在通过产业链、创新链、供应链等方式来实现区域产业协同发展。然而,面对“黑天鹅”“灰犀牛”等突发事件,城市或者地区间产业链、创新链、供应链或多或少都会受到外部冲击,进而形成经济、社会、生态等领域的风险与挑战。如果处理不当,就会威胁着地区与城市可持续发展,导致经济社会停滞不前。由此,韧性理念应运而生,已成为全球城市建设和管理的基本共识。

加拿大生态学家霍林在20世纪70年代首次在系统生态学领域提出韧性理念,随后逐步被学界广

泛运用到经济、社会、生态、工程等重点领域(邵亦文、徐江,2015)。联合国国际减灾署定义,韧性是一个系统、社区或社会在面临重大突发危机时能够通过及时有效的方式抵抗、吸收、适应并且从其影响中恢复的能力。美国洛克菲勒基金会提出“全球100韧性城市”(100 Resilient Cities Resilience)项目将城市韧性定义为城市中的个人、社区、机构、企业和系统,无论遇到何种急性冲击和慢性压力,都能生存、适应和发展的能力。其中,急性冲击是指对一个地区构成威胁的突发或者应急性重大事件,比如地震、火灾等自然灾害,以及经济领域的贸易战和科技战,社会领域暴发的公共卫生事件,生态领域遭遇的极端气候等;慢性压力是指缓慢渗透并动摇经济社会结构所带来的损失,比如经济衰退、社会动荡、资源短缺等。本文借鉴韧性理论的急性冲击和慢性压力的分析框架,将其运用到京津冀产业协同发展分析中(参见图1),即对急性冲击和慢性压力等症状进行识别并分析其对京津冀产业协同在链条传导、产业关联、产业布局等方面的影响,进而判断产业协同面临的风险与挑战,以此做出基本的判断。

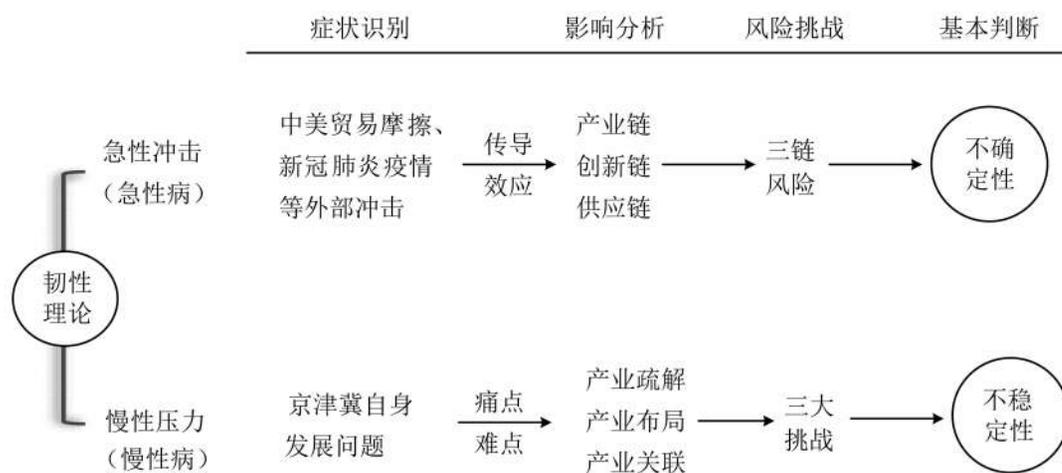


图1 本文的逻辑分析框架

二、党的十八大以来京津冀产业协同的政策演进及其成效

1. 产业协同理念深入人心

自京津冀协同发展战略实施以来,习近平总书记先后6次深入三省市视察,9次主持召开相关会议,发表了一系列重要讲话,全面阐述了京津冀协

同发展的理念、意义、方针、举措,既为推进京津冀产业协同发展战略提供了根本遵循,又为形成习近平新时代中国特色社会主义思想的科学体系提供了理论依据。目前,京津冀三地各部门的思想和行动日益统一到以习近平同志为核心的党中央关于京津冀协同发展战略安排的决策部署上来,产业协同在京津冀协同发展战略中的重要作用与贡献日

益凸显。习近平总书记关于谱写新时期社会主义现代化天津“双城记”、自觉打破自家“一亩三分地”的讲话,以及从京津冀发展全局谋划疏解北京非首都功能,加快推进产业对接协作等区域产业协同发展的理念正逐渐成为全党、全社会、全体人民的共识。

2. 产业协同政策日益完善

6年来,从中央到地方相继出台了一系列促进产业协同的战略规划及相关政策。国家相关部委从京津冀协同发展全局统筹部署,并在解决产业协同体制机制的障碍等方面开展深入研究并出台《京津冀协同发展产业转移对接企业税收收入分享办法》(财预〔2015〕92号)、《京津冀产业转移指南》(工业和信息化部公告2016年第27号)、《京津冀协同发展产业升级转移规划(2015—2020年)》等重要政策文件,着力提升京津冀产业协同发展水平,积极释放市场潜能,推进区域协调发展(见表1)。

地方政府也积极融入京津冀协同发展大局,在产业疏解转移与承接等方面开展深入研究并出台《关于加强京津冀产业转移承接重点平台建设的意见》(京协同办〔2017〕5号)、《北京市新增产业的禁止和限制目录(2014年版)》(京政办发〔2014〕43号)、《北京市新增产业的禁止和限制目录(2015年版)》(京政办发〔2015〕42号)、《北京市新增产业的禁止和限制目录(2018年版)》(京政办发〔2018〕35号)、《中关村国家自主创新示范区高精尖产业协同创新平台建设管理办法(试行)》(中科院发〔2019〕42号)、《关于贯彻落实〈京津冀协同发展规划纲要〉的实施意见》《河北省推进京津冀协同发展规划》《关于进一步做好京津产业转移承接平台建设的指导意见》《关于吸引更多京津科技成果到河北转化孵化整改工作方案(2018—2020年)》等一系列政策性文件,引导企业向具有专业优势的平台集聚,加快促进产业转移精准化、承接集聚化、园区建设专业化(见表1)。

表1 京津冀产业协同的有关政策、针对问题、目标任务和政策举措

文件名称	发文主体	针对问题	目标任务	政策措施
《京津冀产业转移指南》	工信部、北京市人民政府、天津市人民政府、河北省人民政府	产业结构调整 and 转型升级; 产业疏解转移与承接问题	构建“一个中心、五区五带五链、若干特色基地”(简称“1555N”)产业发展格局	坚持改革创新,完善支持政策; 加强统筹谋划,建立协调机制; 深化区域合作,建设承接平台
《关于加强京津冀产业转移承接重点平台建设的意见》	北京市人民政府、天津市人民政府、河北省人民政府联合发布	产业有序转移与精准承接问题	围绕构建和提升“2+4+N”产业合作格局,聚焦打造若干优势突出、特色鲜明、配套完善、承载能力强、发展潜力大的承接平台载体,引导创新资源和转移产业向平台集中,促进产业转移精准化、产业承接集聚化、园区建设专业化	深化体制机制改革、创新园区管理模式和运行机制、加大资金支持力度、加强土地供应保障和资源环境保护等一系列的支持政策; 完善基础设施配套,提升公共服务水平,努力营造良好营商环境; 强化合作,加强对产业转移重点承接平台及转移项目的统筹管理
《京津冀协同发展产业转移对接企业税收收入分享办法》	财政部、国家税务总局	企业税收收入共享机制	企业迁入地和迁出地增值税、企业所得税、营业税种税收收入五五分成	确认划转数额; 办理资金结算; 规范迁移行为; 加强绩效评估
《中关村国家自主创新示范区高精尖产业协同创新平台建设管理办法(试行)》	中关村科技园区管理委员会	产业协同创新平台	加快支持高精尖产业协同创新平台建设,促进中关村示范区高精尖产业创新发展	支持创新平台申报建设项目; 资金支持额度; 建立市区联动支持体系; 支持构建产业生态
《关于进一步做好京津产业转移承接平台建设的指导意见》	河北省发展和改革委员会	产业转移承接	加快形成以雄安新区集中承载地为核心,5个协同协作平台为重点、4个特色专业平台、33个个性化平台为支撑的重点承接平台体系建设目标任务	— —

资料来源:作者根据公开发表的政策文件整理绘制。

3.产业协同成效逐步显现

随着京津冀协同发展战略深入实施,京津冀产业分工格局日渐明显,产业融合水平逐步提高,产业创新合作日益紧密。

一是京津冀区域产业分工格局日渐清晰。据统计,京津冀三次产业结构由2014年的5.2:41.3:53.5调整为2019年的4.5:28.7:66.8,第三产业比重提高13.3个百分点(见图2)。其中,北京围绕“四个中心”的战略定位,着力打造培育新能源智能汽车、新材料、人工智能、科技服务等十大高精尖产业,加快实现产业高端化。北京2018年十大高精尖产业实现营业收入32548亿元,其中,新一代信息技术、节能环保、智能装备、医药健康、软件和信息服务等5个领域实现营业收入17080亿元,新动能培育取得了阶段性成效(中国日报网,2019)。天津围绕“一基地三区”的战略定位,产业转型升级步伐不断加快。2019年,天津战略性新兴产业增加值增长3.8%,高于全市工业0.4个百分点;高技术产业和战略性新兴产业增加值占规模以上工业增加值的比重分别达到14.0%和20.8%。河北围绕“一基地三区”的战略定位,大力发展先进制造业和高新技术产业,推动产业正逐步迈进中高端。2018年河北省规模以上工业制造业质量竞争力指数为84.18,比2015年提高2.39。2019年,河北省战略性新兴产业增加值比2018年增长10.3%,高于规模以上工业4.7个百分点;高新技术产业增加值占规模以上工业增加值的比重为19.5%。

二是京津冀产业融合水平逐步提高。从市场主体来看,根据第四次全国经济普查结果分析,北

京法人单位在津冀地区的产业活动单位为1.2万家,比2013年增长225.9%;天津法人单位在京冀地区的产业活动单位为0.3万家,比2013年增长117%;河北法人单位在京津地区的产业活动单位为0.1万家,比2013年增长55.3%。从产业协作来看,“4+N”产业合作格局日益凸显。2015—2018年,在北京·张北云计算产业基地、北京·沧州渤海新区生物医药产业园等重大产业合作项目带动下,北京到天津、河北投资的认缴出资额累计超过7000亿元。以北京现代第四工厂项目为例,该项目于2016年在河北沧州投产,基本实现了“一个工厂带动一个产业基地”,解决了2000多人就业(北京统计局,2019)。

三是产业创新合作日益紧密。从专利申请来看,2014年至2018年,京津冀联合授权专利数合计4278件。其中,京津联合授权专利数为1798件,占比为42.0%;京冀联合授权专利数为2013件,占比达47.1%。从技术合同成交额来看,北京流向津冀的比重由2014年的4.8%增长至2018年的7.5%,提高2.7个百分点;从技术合同数来看,北京流向津冀的比重由2014年的9.3%增长至2018年的10.3%,提高1个百分点(见表2)。

表2 2014年、2016年、2018年京津冀创新资源空间流向

年份		2014		2016		2018	
		数量(件)	比重(%)	数量(件)	比重(%)	数量(件)	比重(%)
北京流向津冀	合同数(项)	3475	9.3	3848	9.90	4867	10.3
	成交额(亿元)	83.2	4.8	154.7	7.75	227.4	7.54

数据来源:根据相关年度的《北京技术市场统计年报》汇总。

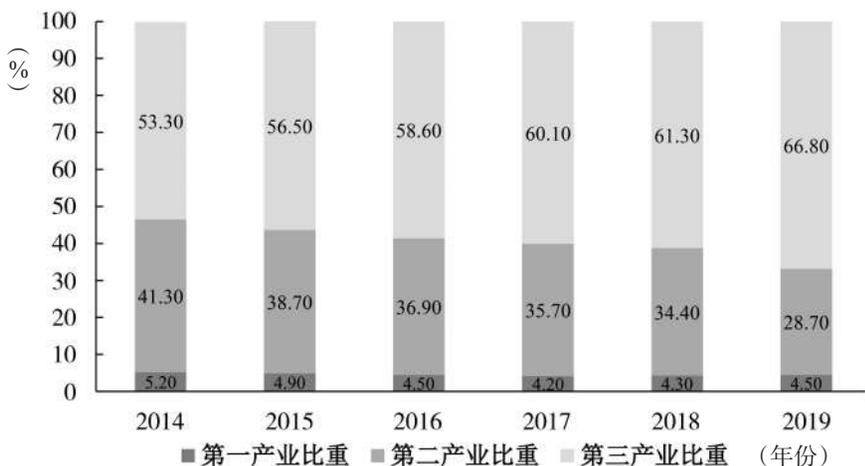


图2 2014—2019年京津冀三次产业结构

数据来源:根据相关年份的统计公报绘制。

三、京津冀产业协同发展面临的主要挑战

1.京津冀产业协同发展面临急性冲击分析

一是中美贸易摩擦加剧、京津冀产业链不强和创新链不牢的风险。国家发展和改革委员会高技术司曾梳理出我国严重依赖进口的技术(或核心零部件)高达665项,主要集中在新一代信息技术、人工智能、高端装备等领域,

以及涉及关键材料、核心技术、先进工艺、关键零部件等工业基础能力方面,这恰好是京津冀产业链和创新链的短板所在。

京津冀在人工智能、集成电路、智能网联汽车、医药健康等战略性新兴产业面临着“高端空心失位、低端重复建设”的窘境,产业核心技术受制于人,产业链存在“卡脖子”风险。《北京人工智能产业发展白皮书2018年》报告显示,北京人工智能原始创新能力与美国相比尚有很大差距,在脑认知机理和计算模型、神经形态芯片技术、高精度传感器等高端核心技术缺失,可能导致在技术和应用上的空心化。《北京集成电路产业发展概况2019》显示,北京集成电路企业在CPU(中央处理器)、FPGA(现场可编程门阵列)、GPU(图形处理器)、DSP(数字信号处理)等高端通用芯片领域技术创新能力依然不足,对美国等国外公司依赖度依然较高。《北京市智能网联汽车产业白皮书(2018年)》显示,北京在传感器、控制器、执行器等智能网联汽车核心电子件、车载智能化软硬件平台、智能感知部件、先进能源动力平台、车载通信系统等方面,关键技术掌控能力仍需进一步提升。

随着京津冀战略性新兴产业嵌入全球价值链环节,如果这些行业中的核心技术无法突破,那么在未来国际经济环境存在较大的不确定的情境下,这些行业的产业链和创新链的脆弱性问题将日益凸显,进一步削弱这些行业对地区经济的拉动作用,使经济的持续增长面临更大的挑战。

二是新冠肺炎疫情冲击加剧京津冀制造业供应链不稳的挑战。新冠肺炎疫情蔓延对世界各国供应链安全带来重大冲击。根据联合国贸易和发展会议报告显示,突发新冠肺炎疫情可能导致2020年全球对外直接投资最高下降40%。

在疫情突发阶段,京津冀制造业供应链受到较为严重的冲击与影响(见表3)。根据北京统计局2020年第一季度经济运行分析,规模以上工业增加值同比下降了14.7%。其中,汽车制造业、通用设备制造业、医药制造业增加值同比分别下降30.2%、26.5%、5.3%。根据天津统计2020年第一季度经济运行分析,规模以上工业增加值下降16.0%。其中,汽车制造业、通用设备制造业、医药制造业增加值同比分别下降35.7%、24.2%、20.6%。根据河北统计局2020年第一季度经济运行分析,经济指标出现

较大下滑,规模以上工业增加值下降4.8%。其中,汽车制造业、通用设备制造业、纺织业增加值同比分别下降33.6%、16.8%、22.4%。

在统筹抓好疫情防控和复工复产的阶段,京津冀工业增速有所回升(见表3)。根据北京统计局2020年上半年经济运行分析,规模以上工业增加值同比下降了3.7%。其中,汽车制造业、通用设备制造业、医药制造业增加值同比分别下降3.2%、2.8%、4.4%。根据天津统计局2020年上半年经济运行分析,规模以上工业增加值下降5.7%。其中,汽车制造业、通用设备制造业、医药制造业增加值同比分别下降8.8%、4.4%、11.9%。根据河北统计局2020年上半年经济运行分析,规模以上工业增加值增长0.8%。然而,汽车制造业、通用设备制造业、纺织业增加值依然同比分别下降14.1%、1.3%、8.5%。

在疫情防控常态化阶段,目前,京津冀工业增速和重点行业增速的经济指标朝着正向趋势发展。其中,河北先于北京、天津初步实现工业指标反弹。2020年1—8月,河北工业增速同比增长2.0%,分别高于北京、天津2.8个百分点、5.1个百分点(见表3)。

表3 京津冀三地疫情前后的规模以上工业和重点行业增加值增速

地区	行业	2018年	2019年	2020年 第一季度	2020年 上半年	2020年 1—8月
北京	工业	4.5	3.0	-14.7	-3.7	-0.8
	汽车制造业	-5.8	2.7	-30.2	-3.2	0.2
	通用设备制造业	-0.6	-7.7	-26.5	-2.8	2.5
	医药制造业	16.2	6.2	-5.3	-4.4	-2.8
天津	工业	2.4	3.6	-16	-5.7	-3.1
	汽车制造业	7.1	11.7	-35.7	-8.8	0.4
	通用设备制造业	-0.1	3.8	-24.2	-4.4	-4.1
	医药制造业	8.8	8.8	-20.6	-11.9	-6.8
河北	工业	5.2	5.6	-4.8	0.8	2.0
	汽车制造业	26.8	3.4	-33.6	-14.1	-4.0
	通用设备制造业	4.6	4.4	-16.8	-1.3	2.4
	纺织业	-2.1	-9.4	-22.4	-8.5	-9.2

数据来源:根据北京统计局、天津统计局、河北统计局提供数据整理而得。

注:天津规模以上工业和重点行业增速更新到2020年1—7月,北京和河北则更新到2020年1—8月。

由此可见,突如其来的新冠肺炎疫情对京津冀深度融入全球产业体系带来一定冲击,这也凸显了产业供应链的不稳定性和不确定性。

2.京津冀产业协同发展的慢性压力分析

第一,产业疏解“转移”与“承接”的矛盾与冲突。“转得出”和“接得住”是京津冀产业协同发展中至关重要的环节。然而,现实情况是转不动、接不住,表现为:一是产业供需匹配度不够高。比如,京津向河北疏解更多是钢铁、家具、服装、小商品等资源密集和劳动密集型行业,而河北要么更愿意承接新一代信息技术、集成电路等高精尖产业,要么出于完成政治任务而勉强承接相关产业,要么接了后并不是按照市场经济的基本规律办事导致某些落地项目停滞不前或迟迟不动。二是各地承接产业差异化程度不够高。根据不完全统计,京津冀约有各类承接平台300个,数量多,布局散,缺乏统一的产业链布局规划,各承接平台发展目标重叠、不同部门产业规划相互冲突现象明显。三是相关政策在转出地和承接地之间的衔接度不高。比如,京津冀三地在人员的社保跨区域结算、承接地政府对京津分公司经济指标不纳入统计范畴等方面的政策衔接不畅通,较大程度上影响着京津冀产业协同效应的发挥。

第二,产业布局“过密”与“过疏”的矛盾与冲突。京津冀产业主要集聚在北京“一核”,尤其在北京城市功能拓展区,生产力布局不平衡性增大了产业协同的难度。从地均GDP^①,京津冀地均GDP的空间分布近似为“金子塔”结构,而长三角地均GDP的空间分布呈现“哑铃型”结构。经测算,京津冀地均GDP超过25亿元/平方千米的只有北京和天津,约占15.3%,而长三角地均GDP超过25亿元/平方千米有杭州、苏州、无锡、常州、扬州等5座城市,接近20%;京津冀地均GDP超过20亿元/平方千米的仅有廊坊,约占7.7%;而长三角地均GDP超过20亿元/平方千米的有上海、舟山、宁波、南京、泰州、绍兴等6座城市,约占23%;京津冀地均GDP低于15亿元/平方千米的约有邯郸等7座城市,约占53.8%;而长三角地均GDP低于15亿元/平方千米的有芜湖、湖州等8座城市,约占30%(见图3)。由此可见,京津冀每单位土地上创造的工业和服务业总产值较高的地区依然集中在北京、天津等超大城市,以北京为核心的中心城市带动中小城市产业协同发展

格局尚未打破。

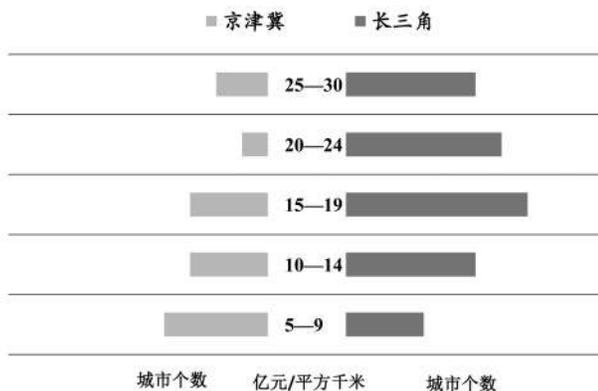


图3 京津冀与长三角地均GDP的空间分布

资料来源:作者根据《中国城市统计年鉴2019》数据测算并绘制。

从战略性新兴产业企业数量分布来看,经大数据分析统计,2018年京津冀三地医药健康企业超过6.7万家、科技服务企业超过2万家、新能源汽车企业超过3.5万家、人工智能企业约有0.32万家、集成电路企业约有0.26万家。其中,25.7%的新能源汽车企业、31.5%的医药健康企业、35.2%集成电路企业、49.2%科技服务企业、66.2%人工智能企业布局在北京城市功能拓展区;而河北其他城市的占比较少(见表4)。由此可见,产业布局“一核”增长极作用突出,但是其辐射带动能力不强,不利于京津冀产业协同发展。

第三,产业链条“主链”与“次链”的矛盾与冲突。京津冀产业链集中在某些主链环节,次链环节所占比重不大,产业业态闭环尚未形成实现。以科技服务产业链为例,京津冀科技服务业主链集中在科技推广服务和综合科技服务业的两个主链,约占全链条的80%。其中,北京科技服务业主链占比最大的是科技推广服务,约占全链条的55.8%;而天津和河北科技服务业最大主链均为综合科技服务,分别约占全链条的63.8%、69%(见图4)。由此可见,京津冀在整合科学研究试验发展、科技信息、科技普及宣传教育、科技金融等产业链的关键环节尚未形成有序对接和协同,进而科技服务业的效能尚未充分发挥。

以集成电路产业链为例,京津冀集成电路主链集中在芯片设计和制造及设备两个环节,约占全链条的91%。其中,北京和河北集成电路主链占比最大的是芯片设计,分别约占全链条的77.3%、73.4%;而天津集成电路主链集中在芯片设计和制造及设

表4 京津冀战略性新兴产业企业数量排名前十的地区

(单位:%)

序号	集成电路		人工智能		新能源汽车		医药健康		科技服务	
	地区	占比	地区	占比	地区	占比	地区	占比	地区	占比
1	海淀区	22.5	海淀区	42.6	朝阳区	13.9	朝阳区	14.4	朝阳区	31.3
2	朝阳区	8.7	朝阳区	16.5	丰台区	7.5	海淀区	10.4	海淀区	11.9
3	保定	7.6	昌平区	5.5	石家庄	7.4	石家庄	8.5	丰台区	6.0
4	大兴区	5.1	丰台区	4.0	邢台	6.5	丰台区	6.7	昌平区	4.0
5	石家庄	4.5	西城区	3.8	沧州	5.3	保定	4.5	东城区	3.4
6	武清区	4.3	通州区	3.3	海淀区	4.3	大兴区	4.0	石家庄	3.3
7	丰台区	4.0	石景山区	3.1	昌平区	4.0	东城区	3.6	通州区	2.9
8	昌平区	3.8	大兴区	3.0	滨海新区	3.8	唐山	3.4	保定	2.6
9	通州区	3.0	石家庄	2.4	廊坊	3.6	西城区	3.4	滨海新区	2.3
10	津南区	2.5	东城区	2.3	邯郸	3.1	通州区	3.3	大兴区	2.1

数据来源:根据中关村易创服务平台提供数据计算而得。

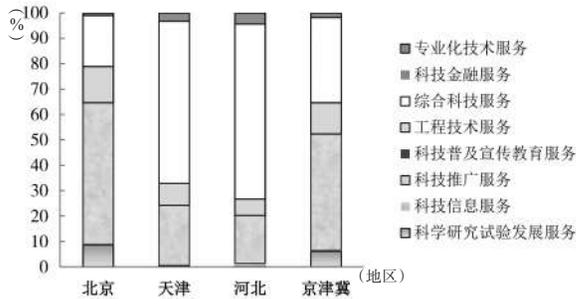


图4 京津冀科技服务业产业链分析

数据来源:作者根据中关村易创服务平台提供数据计算而绘制(图5、图6同)。

备,分别约占全链条的53.3%、39.6%,合计约为93%(见图5)。由此可见,京津冀集成电路在芯片原材料、半导体封测等环节较弱,这些较弱环节恰恰是防范产业安全风险的存在,更是亟待提高产业韧性所在。

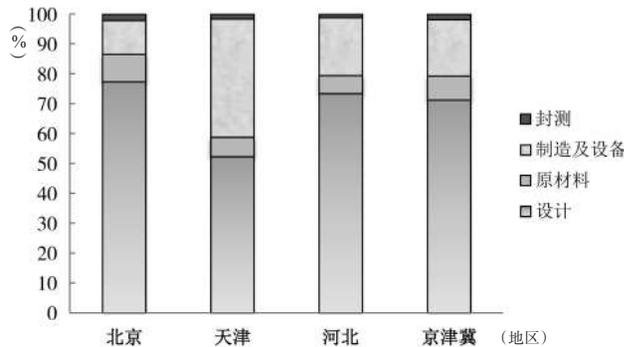


图5 京津冀集成电路产业链分析

以新能源汽车产业链为例,京津冀新能源汽车主链聚焦在汽车零部件环节,约占全链条的97.1%。其中,北京、天津、河北在汽车零部件环节占全链条的占比分别为97.1%、97.4%、97.1%

(见图6)。由此可见,京津冀新能源汽车以零部件为核心的产业链的相关配套环节缺失,尚未形成完整的产业生态系统,进而大大削弱市场竞争力。

由此可见,京津冀战略性新兴产业存在过度集中在主链环节,而次链环节较为薄弱,“主链”依赖症制约着产业协同发展。

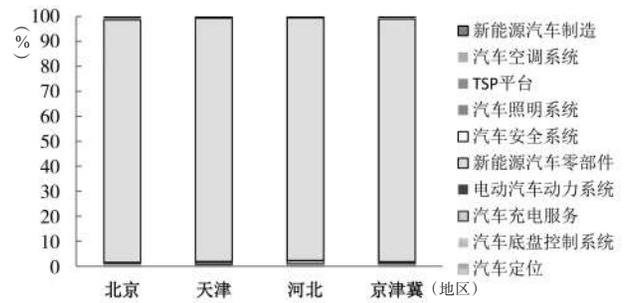


图6 京津冀新能源汽车产业链分析

四、京津冀产业协同发展的韧性应对策略及建议

借鉴韧性理论的分析框架,本文重点探讨分析京津冀产业协同发展面临的“急性病”和“慢性病”。如果这些症状不能及时有效防范和化解,那么将会成为阻碍“十四五”时期京津冀产业发展的绊脚石。因此,面向“十四五”时期和2035年远景目标,把握好稳增长与防风险的平衡,增强产业协同的韧性以应对各种可能发生的风险,对切实提升京津冀产业协同韧性能力,提高产业协同治理能力现代化水平有着十分重要的意义。

1. 研究制定“韧性+”应对战略,把韧性理念融入到京津冀产业协同发展的各个环节

韧性所倡导的“生存、适应、发展”的理念与国家所倡导的新发展理念、高质量发展、“六稳”和“六保”等理念是契合的。同时,韧性理念既强调了产业协同发展要考虑各种潜在的压力和风险,又强调产业协同发展中面临各种内生性矛盾与冲突,有很强的现实意义。因此,结合京津冀各级政府“十四五”规划的编制,研究并制定产业协同发展的“韧性+”应对战略。一是把韧性理念融入到京津冀产业协同发展战略规划中。以提升产业协同的韧性能力建设为抓手,把韧性理念融入到京津冀产业协同发展战略中,对事关产业协同面临的重大问题进行深入研究并积极应对,系统推进产业协同的各个环节。二是把韧性目标纳入到京津冀产业协同发展的相关指标体系中。适应高质量发展和现代化发展的新要求,把京津冀高精尖产业主链的占比、高技术产业产品的重点环节自给率、京津冀产业所需的资源环境承载能力等韧性目标纳入到京津冀产业协同发展目标体系中。三是把韧性举措与京津冀产业协同发展实现路径有机结合起来。以“事前应急一事中回应一事事后修复”为主线,积极推进事前预防和预警机制,主动规避产业协同中面临的各种风险,提升产业发展的韧性能力;积极推进事中积极反馈、主动应对机制,把急性冲击带来的产业发展的各种损失降低到最低水平;积极推进事后修复和动态调整机制,研究并出台一系列改进的政策举措,降低产业协同的脆弱性。

2. 积极推进“三步走”应对战略,解决产业协同的“急性病”

面对突发事件,唯有建立健全能够应对产业协同的各种急性冲击的体制机制,以适应未来各种可能发生的不确定和不稳性风险,系统性地提升京津冀产业协同抵御各种风险的能力。因此,需要积极推进“三步走”应对策略,实现“防患于未然”,提升“化危为机”能力。一是做好韧性体检。参照自然资源部组织各级政府开展城市体检评估报告的经验与做法,各级政府调动并组织社会各阶层参与重大应急事件对京津冀产业协同的影响评估分析,识别出京津冀面向“十四五”时期和2035年远景目标可能面临的突发事件和风险,并形成产业协同的韧性体检报告,以此识别出京津冀产业协同的韧性短

板。二是制定行动指南。各级政府综合考虑自然资源、空间布局、应急保障等因素,制定并确定重大突发公共事件冲击下产业协同的应急能力建设的行动指南或者行动方案,主要包括韧性短板识别、韧性思路与目标、韧性制度建设、关键技术、重点领域、政策举措,以及风险应对清单等。三是搭建信息平台。参照杭州城市大脑、上海韧性城市建设的信息化综合管理平台等经验和做法,充分发挥新一代信息技术在抗疫中积极作用,以搭建京津冀产业协同发展的韧性应对的信息管理平台为载体,着力在战略性新兴产业的数据监测与分析、应急突发事件的产业链条的冲击传导的情景构造与沙盘推演、精准化的韧性应对方案等方面下功夫,为推进京津冀产业协同发展战略提供决策支撑与参考。

3. 积极推进“三协同”应对战略,解决产业协同的“慢性病”

提升京津冀产业协同的韧性能力,解决影响京津冀产业协同中发展的问题,这就要求在链条协同、布局协同、政策协同上下功夫。一是以链条协同为纽带,全力提升产业链现代化水平。在产业链方面,充分发挥集中力量办大事的制度优势,京津冀三地应联合设立产业基础能力建设专项基金,聚焦新一代信息技术、人工智能、生物医药、新能源汽车等重点领域,促进产业链上下游深度合作;在价值链方面,聚焦京津冀制造业和服务业重点领域和发展短板,支持并鼓励5G、大数据、云计算、区块链等新一代信息技术改造和提升传统行业,创新生产方式、服务方式和商业模式,加快推进数字化转型升级,推动产业向价值链高端环节攀升;在供应链方面,及时总结中美贸易摩擦、新冠肺炎疫情等外部冲击对京津冀三地产业供应链影响的应对经验和教训,辩证地看待供应链安全性与开放性的关系,抓紧研究并制定《京津冀产业全球供应链协同发展规划》,提前研究部署供应链在应对各种极端条件下的方案,提升产业供应链的韧性能力。二是以布局协同为载体,加快促进产业布局精准落地。从产业协作方面,加快京津冀三地产业协作,形成产业上下游联动发展的机制,进一步优化京津冀“2+4+N”产业合作格局,形成区域产业定位明晰、合理分工的产业布局;从绘制产业地图方面,遵循产业演化发展规律,以及产业类型划分,深耕、细分、融合、丰富产业链条各环节并在京津冀城市群进行

合理分布,绘制京津冀产业布局地图,并分析产业链的“上下游”“左右岸”的延伸关系;从体制机制方面,积极推进城市产业发展联盟机制,探索建立产业协同治理模式,推进跨地区跨行业合作平台机制。三是以政策协同为抓手,建立健全相关政策衔接机制。从要素流动政策来看,加快研究制定《关于进一步推进京津冀要素自由流动和优化配置的体制机制指导意见》,适时出台鼓励市场主体独立自主地进行资源优化配置,以及鼓励生产要素自由流动管理条例和规章制度,保障三地合作合法权益。从区域政策来看,发挥地区比较优势,提高财政、产业、土地、环保、人才等政策的精准性和有效性,因地制宜培育和激发区域发展新动能,制定差异化区域产业政策,促进北京与城市副中心、雄安新区产业有效分工,形成合理的功能分工;从政策联动机制来看,加强区域政策与财政、货币、投资等政策的协调配合,优化政策工具组合,推动宏观调控政策精准落地。

注释

①本文统计口径使用市辖区数据。用地面积是指建设用地面积与居住用地面积之差;GDP是指第二产业与第三产业之和。因此,地均GDP=(第二产业+第三产业)/(建设用地面

积-居住用地面积)。

参考文献

- [1]魏丽华.京津冀产业协同发展困境与思考[J].中国流通经济,2017(5).
- [2]张杰,郑若愚.京津冀产业协同发展中的多重困局与改革取向[J].中共中央党校学报,2017(8).
- [3]刘戒骄.京津冀产业协同发展的动力来源与激励机制[J].区域经济评论,2018(6).
- [4]孙久文,张红梅.京津冀一体化中的产业协同发展研究[J].河北工业大学学报(社会科学版),2014(9).
- [5]李国平.京津冀产业协同发展的战略定位及空间格局[J].前线,2017(12).
- [6]马海涛,黄晓东,罗奎.京津冀城市群区域产业协同的政策格局及评价[J].生态学报,2018(6).
- [7]张亚鹏.京津冀产业协同发展反思:一个整体框架设计[J].区域经济评论,2018(2).
- [8]邵亦文,徐江.城市韧性:基于国际文献综述的概念解析[J].国际城市规划,2015(2).
- [9]北京统计局报告:京津冀区域产业协同发展成效显著[EB/OL].<http://www.chinanews.com/cj/2019/12-13/9032648.shtml>,2019-12-13.
- [10]屈运超.数据上的京津冀产业链布局[J].北京观察,2019(11)。

Industrial Collaboration Development of Beijing Tianjin Hebei: Multiple Dilemmas and Resilient Actions

Zhao Xiaowei

Abstract: It is the basis and premise to solve the problem of industrial collaboration in Beijing, Tianjin and Hebei, that analyzing the risks and challenges faced by the industrial collaborative development of Beijing, Tianjin and Hebei, and based on the analysis framework of acute impact and chronic pressure of resilience theory. The study found that the trade frictions between China and US and the novel coronavirus pneumonia, exacerbated the risk of Beijing Tianjin Hebei industrial chain is not strong, innovation chain is not stable, supply chain is instability, and thus increases the uncertainty of Industrial Synergy; The industrial ease “transfer” and “undertake”, industrial layout “too dense” and “too sparse”, industrial chain “main chain” and “sub chain” and other contradictions and conflicts intensified the industry collaboration instability. Therefore, it is necessary to study and formulate “resilience +” coping strategies, integrate resilience theory into all aspects of industrial coordinated development, and actively promote the “three-step” and “three synergy” coping strategies, so as to solve the “acute disease” and “chronic disease” problems of industrial synergy.

Key Words: Beijing Tianjin Hebei; Industrial Collaboration; Multiple Dilemmas; Resilience Actions

(责任编辑:晓 力)

【京津冀协同发展专题】

京津冀拓展区域发展新空间研究*

马燕坤

摘要:京津冀拓展区域发展新空间是治理京津严重“大城市病”、缩小区域发展差距、缓解经济下行压力、建设世界级城市群的现实要求。拓展区域发展新空间要重点考虑经济增长潜力、区位条件、生态环境状况和国家政策四个方面的因素。通过比较和遴选,识别出京津冀发展新空间包括石家庄、保定、廊坊、唐山和沧州五市,潜在发展新空间包括邯郸、邢台、衡水和秦皇岛四市,各市都应立足自身优势,利用好条件和机遇,找准发展方向和重点。推动京津冀拓展区域发展新空间,应提升京津两大都市对区域发展新空间的辐射带动功能,以雄安新区建设为引领促进区域发展新空间快速成长,促进京津科技成果率先在区域发展新空间和潜在区域发展新空间转化,根本改善区域发展新空间和潜在区域发展新空间的营商环境,严格治理区域发展新空间和潜在区域发展新空间的环境污染。

关键词:拓展区域发展新空间;区域经济可持续发展;京津冀协同发展

中图分类号:F290 文献标识码:A 文章编号:2095-5766(2020)06-0080-14 收稿日期:2020-09-25

*基金项目:国家社会科学基金重大项目“拓展我国区域发展新空间研究”(15ZDC016)。

作者简介:马燕坤,男,中国宏观经济研究院经济体制与管理研究所助理研究员,经济学博士(北京 100035)。

京津冀地区包括北京、天津和河北三个省级行政区,是引领我国东部沿海地区经济率先发展的三大区域之一。2019年统计数据显示,京津冀利用全国2.3%的土地面积,承载了全国8.1%的人口,创造了全国8.5%的经济总量。进入21世纪以来,京津冀发展不平衡不充分问题越来越突出,主要表现为河北发展不充分,河北与京津两大直辖市之间发展差距悬殊,反过来加剧了京津两大都市的“大城市病”问题。2014年2月,习近平总书记提出要推动京津冀协同发展;2015年4月,《京津冀协同发展规划纲要》提出,以有序疏解北京非首都功能,解决北京“大城市病”为基本出发点,推动京津冀协同发展,建设世界级城市群。在此背景下,推动京津冀拓展区域发展新空间,对于治理京津严重的“大城市病”,缩小区域发展差距,缓解经济下行压力和建设世界级城市群都具有重要意义。

一、京津冀拓展区域发展新空间的重要意义

京津冀经济发展进入新常态,京津严重的“大城市病”、河北与京津之间悬殊的发展差距、区域经济下行压力加大、世界级城市群建设都对京津冀拓展区域发展新空间提出了现实要求。

1. 治理京津严重“大城市病”的需要

改革开放尤其是进入21世纪以来,随着北京、天津经济快速发展,人口也快速向两大城市集中,资源环境、公共服务承载能力有限与人口过多集聚的矛盾逐渐凸显,交通拥堵、房价高企、环境污染等“大城市病”问题日益严重。2018年,北京城区常住人口^①高达1863.40万人,是我国仅次于上海的超大城市,天津也已成为人口规模达1296.81万人的超大城市。

严重的交通拥堵成为北京“大城市病”最突出的表现,也是北京城市运营面临的亟待解决的顽疾之一。截至2019年底,北京汽车保有量高达593.4万辆,为全国最高,天津也达到309.0万辆。2019年,北京在高德地图《2019年度中国主要城市交通分析报告》评出的中国“十大堵城”中排名第4位,在百度地图《2019年度中国城市交通报告》评出的中国“十大堵城”中排名第2位(见表1)。

表1 2019年高德地图和百度地图评出的中国“十大堵城”

排序	高德地图	百度地图
1	哈尔滨	重庆
2	重庆	北京
3	长春	贵阳
4	北京	哈尔滨
5	济南	长春
6	呼和浩特	广州
7	西安	上海
8	大连	西安
9	贵阳	呼和浩特
10	沈阳	武汉

资料来源:高德地图《2019年度中国主要城市交通分析报告》和百度地图《2019年度中国城市交通报告》。

为了解决北京和天津的“大城市病”问题,急需在京津冀其他地区挑选适当区域,支持其加快发展、聚集人口,缓解人口空间分布向京津过度极化的形势。

2. 缩小河北与京津之间发展差距的需要

京津冀的发展差距是惊人的,主要是指河北各地市及整体与京津之间悬殊的发展差距。2018年,北京、天津两市的人均地区生产总值分别为14.02万元和12.07万元。唐山的人均地区生产总值在河北省内最高,为8.76万元,邢台最低,仅为2.92万元;北京人均地区生产总值分别是唐山和邢台的1.60倍和4.80倍,天津分别是唐山和邢台的1.38倍和4.13倍(见图1)。2005—2018年,京津冀13个地级及以上城市人均地区生产总值的标准差^②逐年提高,由1.18提高到3.69(见图2),说明京津冀经济发展差距持续且显著扩大。

北京居民收入明显高于京津冀其他市。2018年,北京居民人均可支配收入高达6.24万元,而其他城市中,天津最高,为3.95万元,唐山次之,为3.03万元,其他市都在3万元以下,甚至不足2万元

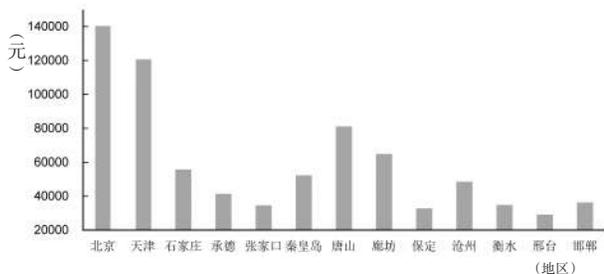


图1 2018年京津冀13个地级及以上城市人均地区生产总值
数据来源:《北京统计年鉴2019》《天津统计年鉴2019》和河北各市2018年国民经济和社会发展统计公报。

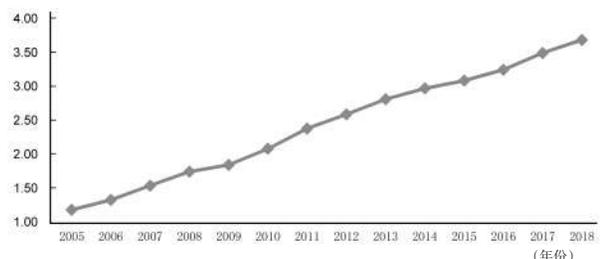


图2 2005—2018年京津冀13个地级及以上城市人均地区生产总值的标准差

数据来源:根据《北京统计年鉴2019》《天津统计年鉴2019》《河北经济年鉴》(2006—2018)及河北各市2018年国民经济和社会发展统计公报数据整理。

(见图3)。河北11个地级市中,只有唐山、廊坊两市的居民人均可支配收入超过全国平均水平(28228元)。

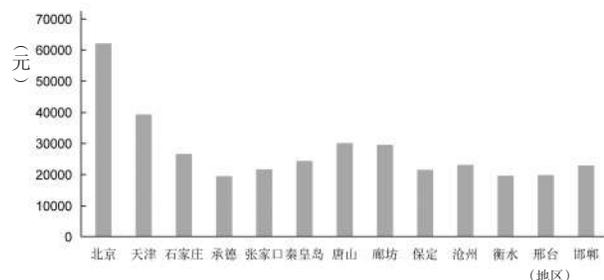


图3 2018年京津冀13个地级及以上城市居民人均可支配收入

数据来源:2018年京津冀各市国民经济和社会发展统计公报。

河北与京津之间的公共服务差距也很大。以医疗卫生领域为例,2019年北京平均每百万人拥有三甲医院数1.39家,天津是1.09家,分别是河北省的3.31倍和2.60倍;北京平均每万人拥有医疗卫生机构床位数59张,比天津和河北分别多15张和2张;北京平均每百人拥有医疗卫生技术人员1.31人,分别是天津和河北的1.87倍和2.05倍(见表2)。

表2 2019年京津冀三省(直辖市)高质量医疗卫生条件比较

地区 指标	北京		天津		河北	
	总量	百万人拥有数量	总量	百万人拥有数量	总量	百万人拥有数量
三甲医院 ^③ (家)	30	1.39	17	1.09	32	0.42
医疗卫生机构床位(万张)	12.60	0.59	6.83	0.44	43.00	0.57
医疗卫生技术人员(万人)	28.20	1.31	10.96	0.70	48.60	0.64

数据来源:三甲医院统计数据来自国家卫计委数据库,截至2017年12月10日;其他统计数据来自京津冀三省(直辖市)2019年国民经济和社会发展统计公报。

京津冀过大的区域发展差距既不协调,也不能协同和可持续发展,尤其表现在北京与河北之间,迫切需要采取有效措施重点支持河北地区发展,尽快提高河北地区经济发展水平和居民收入水平,加快缩小区域发展差距。

3. 缓解京津冀经济下行压力的需要

2008年爆发的国际金融危机,对我国经济造成了相当大的冲击,尤其是外向型产业发展受到了极大的影响,出口出现负增长,经济增速快速回落。尽管我国政府紧急推出应对国际金融危机的一揽子计划,在短期内扭转了经济下行的趋势,但是并没有从根本上解决国民经济运行中存在的问题。近年来,在国内外需求都不太景气的影响下,我国经济下行压力逐渐加大。

作为我国经济增长的三大区域引擎之一,京津冀经济发展不但受到国内外需求不振的影响,也承受着产业结构艰难转型的巨大压力,经济下行压力

巨大。进入21世纪以来,京津冀区域经济增长呈现出螺旋式降低走势,其中,“十五”时期年均实际增速为5.9%，“十一五”时期年均实际增速下降到4.2%，“十二五”时期年均实际增速下降到1.6%，进入“十三五”时期,2016—2018年三年实际增速分别为0.4%、0.4%和-0.9% (见图4)。

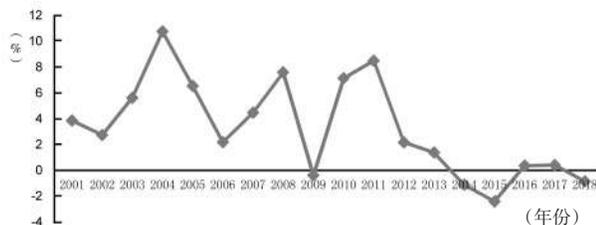


图4 2001—2018年京津冀经济以2000年为基期的实际增速变化

数据来源:根据《北京统计年鉴2019》《天津统计年鉴2019》《河北经济年鉴2018》及河北2018年国民经济和社会发展统计公报的统计数据及《中国统计年鉴2019》的国内生产总值指数整理。

京津冀亟待拓展发展新空间,培育形成新的增长极,扭转区域经济增长乏力的态势。从人均地区生产总值、产业结构、城镇化率、工业结构四个指标来判断,北京的工业化进程早已处于后期阶段,天津市也进入后期阶段,但河北仍处于中期阶段,其工业发展还具有很大的潜力(见表3)。在河北地区选择合适的地方,培育形成能够支撑京津冀经济平稳发展的新的增长极,理论上是可行的。

4. 建设京津冀世界级城市群的需要

建设以首都为核心的世界级城市群被确定为京津冀协同发展的四个整体战略定位之首,也是京津冀城市群发展的战略目标。从美国波士顿城市群、日本东海道城市群、英国英格兰城市群等世界级城市群来看,世界级城市群不仅经济体量举足轻重,而且具有完善的城镇体系(马燕坤,2018)。

表3 2019年京津冀三省(直辖市)工业化阶段判断指标

指标	人均地区生产总值(2010年美元)	产业结构 ^④	城镇化率	工业内部结构
工业化前期	1654—3308	A>20%,且A<I	30%—50%	纺织、食品加工等轻工业占主导
工业化中期	3308—6615	A<20%,I>S	50%—60%	重化工业占主导
工业化后期	6615—12398	A<10%,I<S	60%—75%	工业高度加工化
北京市	23161	0.3:16.2:83.5	86.6%	以高技术制造业为主
天津市	12735	1.3:35.2:63.5	83.5%	以高技术制造业为主
河北省	6520	10.0:38.7:51.3	57.6%	能源、钢铁、化工等重化工业为主

数据来源:2019年北京、天津和河北国民经济和社会发展统计公报。

从经济体量来看,京津冀城市群不但与国外世界级城市群难以比拟,与长江三角洲城市群和粤港澳大湾区城市群相比也存在很大差距。2019年,京津冀三省(直辖市)地区生产总值合计为84580.08亿元,仅为沪苏浙三省(直辖市)地区生产总值合计的42.3%、广东的78.6%。根据金鹿和王琤(2019)的分析,京津冀城市群的发育成熟度与长江三角洲城市群和粤港澳大湾区城市群的差距显著,除了国际影响力,在产业集聚度、设施联通度、区域协同度、创新成长率和环境吸引力方面均不占优势。

京津冀城市群呈现出“哑铃”型城镇规模等级结构,存在超大城市过大、特大城市和大城市发展不足、中小城市数量过多的问题。北京和天津都是人口规模1000万人以上的超大城市,但河北11个地级市的城区常住人口都不到300万人。2018年,京津冀城市群有北京、天津2个超大城市,缺乏特大城市和I型大城市,仅有石家庄、邯郸、唐山、保定、秦皇岛和张家口6个属于II型大城市,仅有邢台、沧州、衡水、廊坊和承德5个属于中等城市,有10个I型小城市、12个II型小城市;从人口分布来看,超大城市的人口规模合计占比为42.6%,特大城市和I型大城市都为0,II型大城市为14.9%,中城城市为4.6%,I型小城市和II型小城市分别为3.8%和2.3%(见表4)。

较为完善的城市群城镇体系,核心城市的经济辐射能量能够通过城镇规模等级结构由核心城市向外围城市、由上一规模等级城市向下一规模等级城市和城镇依次传递,从而形成核心城市辐射带动

外围城市、上一规模等级城市辐射带动下一规模等级城市发展的格局和态势。京津冀城市群“哑铃”型的城镇规模等级结构使得河北城市与北京、天津之间的经济发展水平和产业技术差距过大,致使河北城市对京津产业转移和科技创新成果转化的承接能力不足,对京津向河北城市传递经济辐射能量形成阻碍,导致优质经济要素进一步向京津过度集聚,不仅加剧了京津的“大城市病”问题,而且进一步拉大了河北城市与京津之间的发展差距。

推动京津冀拓展区域发展新空间,通过在河北地区培育形成新的增长极,不仅可以进一步壮大京津冀的经济规模,而且可以壮大河北城市的人口规模,从而完善京津冀城市群的城镇体系。

二、京津冀发展空间的演进分析

改革开放以来,京津冀作为我国经济发展的三大支撑区域之一,区域经济快速发展,交通条件大幅度改善,城镇化水平快速提高,城市规模明显壮大。1978—2019年,京津冀地区生产总值由374.51亿元增加到84580.08亿元,按名义价格计算,年均增速为14.1%。京津冀三省(直辖市)对区域经济增长贡献及其在区域经济中的空间格局都发生了明显的变化。

1. 京津冀三省(直辖市)经济集聚的空间指向

京津冀三省(直辖市)共同推动了区域经济的快速增长。1978—2019年,北京地区生产总值由108.80亿元增加到35371.30亿元,按名义价格计

表4 2018年京津冀城市规模等级结构^⑤

指 标		数量 (个)	城市	人口规模合计 (万人)	人口规模合计占比 (%)
城市规模等级 ^⑥					
超大城市		1	北京、天津	3160.21	42.6
特大城市		0	—	0	0
大城市	I型大城市	0	—	0	0
	II型大城市	6	石家庄、邯郸、唐山、保定、秦皇岛、张家口	1106.96	14.9
中等城市		5	邢台、沧州、衡水、廊坊、承德	343.52	4.6
小城市	I型小城市	10	定州、任丘、迁安、涿州、滦州、武安、遵化、三河、辛集、黄骅	280.90	3.8
	II型小城市	12	深州、霸州、河间、泊头、平泉、南宫、高碑店、晋州、安国、沙河、新乐、白沟	171.33	2.3

数据来源:根据《中国城市建设统计年鉴2018》整理。

算,年均增速为15.2%;天津地区生产总值由82.65亿元增加到14104.28亿元,按名义价格计算,年均增速为13.4%;河北地区生产总值由183.06亿元增加到35104.50亿元,按名义价格计算,年均增速为13.7%。

京津冀三省(直辖市)在区域经济中的绝对格局并没有出现根本性变化,始终是河北地区生产总值占比最高,在50%左右,其次是北京、天津。但是,京津冀三省(直辖市)在区域经济中的相对格局发生了显著的变化。改革开放以来,经过近10年的平稳期后,河北地区生产总值占京津冀的比重开始快速提高,一度超过50%,最高达到1993年的54.3%,1996年之后开始快速降低,到2015年降至最低42.3%,之后出现轻微回升;北京地区生产总值占京津冀的比重呈现螺旋式上升态势,天津地区生产总值占京津冀的比重则经历了“下降—上升—下降”的变动周期(见图5)。

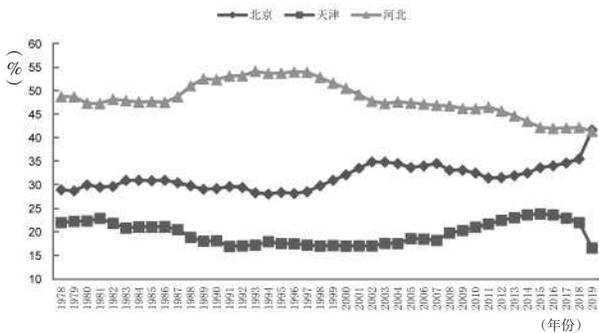


图5 1978—2019年京津冀三省(直辖市)地区生产总值占区域的比重

数据来源:根据《北京统计年鉴2019》《天津统计年鉴2019》和《河北经济年鉴2018》及北京、天津2019年和河北2018年、2019年国民经济和社会发展统计公报数据计算。

2. 京津冀发展空间转换的阶段性

经济增长贡献应该是判断区域内某个地区的经济增长是否对区域整体经济增长形成主要支撑作用的重要依据,也是判断区域内某个地区是否为区域主要发展空间的重要依据。基于数据的可得性,计算1990年以来京津冀13个地级及以上城市在各个五年规划期内经济增长对区域经济增长的贡献率(见图6)。

“八五”时期(1991—1995年):北京对京津冀的经济增长贡献率为27.5%,天津为16.8%,石家庄和唐山分别为10.5%和10.2%,其他地区都在10%以

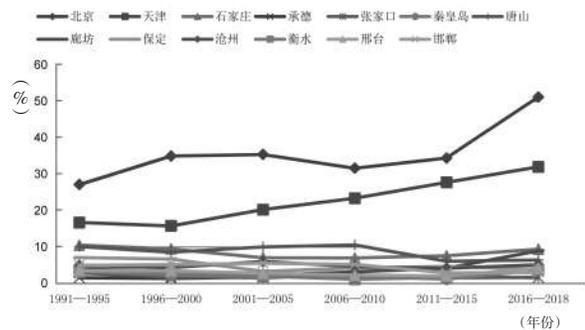


图6 1990年以来京津冀13个地区分阶段的区域经济增长贡献率

数据来源:根据《北京统计年鉴2019》《天津统计年鉴2019》和《河北经济年鉴2018》及2018年河北省11个地级市的国民经济和社会发展统计公报数据计算。

下,且大部分不到5%。这说明“八五”时期,北京作为京津冀最大的发展空间,是其他地区不能比拟的。

“九五”时期(1996—2000年):北京对京津冀的经济增长贡献率提高到35.0%,天津下降为15.8%,河北11个地级市全部在10%以下。这说明“九五”时期,北京更是京津冀其他地区难以比拟的发展空间。

“十五”时期(2001—2005年):北京市对京津冀的经济增长贡献率提高到35.4%,天津提高到20.3%,唐山提高到10.0%,其他地区全部在10%以下。这说明“十五”时期,北京仍然是京津冀最大的发展空间,但天津市作为京津冀发展空间的支撑作用明显增强。

“十一五”时期(2006—2010年):北京对京津冀的经济增长贡献率下降为31.7%,天津提高到23.4%,唐山提高到10.6%,其他地区全部在10%以下。这说明“十一五”时期,北京、天津两市仍然是京津冀其他地区不能比拟的两个主要发展空间,且天津市作为京津冀发展空间的支撑作用进一步提升。

“十二五”时期(2011—2015年):北京对京津冀的经济增长贡献率提高到34.47%,天津提高到27.78%,其他地区全部在10%以下。这说明“十二五”时期,北京、天津两市仍然是京津冀主要的发展空间,且支撑作用都进一步提升。

“十三五”时期(2016—2018年):北京对京津冀的经济增长贡献率高达51.2%,天津高达32.0%,其他地区全部在10%以下。这说明“十三五”时期,北

京、天津两市仍将是京津冀主要的发展空间。

总体来看,“八五”时期以来,北京、天津两市对京津冀的经济增长贡献率均呈现显著的上升趋势,而河北11个地级市则呈现整体走低趋势,不仅受到外部环境因素的影响,而且有内部经济结构转型的原因。据此可以判断,北京一直是京津冀最主要的发展空间,天津从“十五”时期以来成为京津冀另一个主要发展空间,两大直辖市对京津冀的经济增长贡献率合计逐步提高,在“十三五”时期(2016—2018年)高达83.3%,比“八五”时期提高39.4个百分点。

2019年,北京、天津两市的人均地区生产总值分别为2.32万美元和1.27万美元,产业结构分别为0.3:16.2:83.5和1.3:35.2:63.5,均已步入工业化后期或者后工业化阶段。综合考虑,京津冀拓展区域发展新空间应该从河北11个地级市中筛选。当然,考虑到北京、天津两市巨大的经济体量和作为首都及直辖市的政治地位,北京、天津两市仍将是京津冀无可替代的发展空间。

三、京津冀拓展区域发展新空间的依据和识别

区域发展新空间应该是区域原有发展空间的增长动力接续者,是今后较长时期内会对区域经济增长产生重大影响作用的新地区(安树伟,肖金成,2016;任俊,安然,安树伟,2017)。基于上述分析,北京、天津都已步入工业化后期或者后工业化阶段,很难再持续保持高速度的经济增长率,但从经济增长贡献率来说,它们对京津冀的影响还是会很大的。目前,河北各地级市均处于工业化中后期阶段,大多数都需要加快推进工业化进程,提高经济发展水平和居民收入水平,因此京津冀拓展区域发展新空间应该在河北地区遴选,寄希望于一个或几个地区通过集中投资、政策支持、产业扶持等措施加快经济发展。张家口、承德两市是京津冀的生态屏障和重要水源保护地,被《京津冀协同发展规划纲要》明确为西北部生态涵养区的重要组成部分,因此不适宜作为京津冀拓展区域发展新空间的备选地区。

1. 京津冀拓展区域发展新空间的依据

在河北地区识别京津冀发展新空间,首先通过

经济增长贡献遴选出那些已经对河北经济增长产生重要支撑作用的地级市,然后从区位、交通、环境和国家政策等方面来考察这些地级市是否有条件和潜力成为京津冀发展新空间,从而在今后较长时间内成为引领和带动京津冀经济平稳可持续增长的重要力量。

经济增长潜力。如果一个地区经济体量过小,即使经济增长率很高,不一定能对区域经济增长产生重要影响。只有那些对区域经济增长的贡献较高或提高到一定水平的地区,已经或开始对区域经济增长产生重要的影响,才有可能成为区域经济增长新的主要发展空间。相对于京津两大都市来说,河北11个地级市的经济体量都太小,于是用它们对河北的经济增长贡献代替它们对京津冀的经济增长贡献。

2010年以来,河北11个地级市对全省的经济增长贡献率都处于剧烈变化的状态(见图7)。作为省会,石家庄在2017年之前对河北的经济增长贡献率长期处于高位,且由2010年的13.2%提高到2017年的24.2%,从2013年开始保持在20%以上,最高达到2014年的26.2%,但在2018年却出现了罕见的负增长。作为河北长期保持经济体量最大的地级市,唐山对全省的经济增长贡献率大部分年份都比较高,受到京津冀污染治理的影响,2012年以后其对全省的经济增长贡献率明显降低,甚至出现负数,2016年之后又快速提高,2018年提高到43.5%的历史性高水平。2015年以前,保定对河北的经济增长贡献率都在10%以上,近年来明显降低,且在2017年和2018年连续两年出现负增长。2010—2017年,沧州对河北的经济增长贡献率保持在10%左右,最高达到2015年的15.2%,但2018年明显降低。衡水总体上显著提高,但2018年也明显降低。廊坊、邢台两市对河北省的经济增长贡献率均处于波动状态,但总体上是提高的,尤其廊坊市对全省的经济增长贡献率提高幅度显著,2018年达到23.3%,与2010年相比提高了16.7个百分点。邯郸对河北的经济增长贡献率在2012年前保持在10%以上,但近年来波动幅度较大,2010—2018年降低了3.7个百分点。因此,从经济增长贡献率来初步判断,石家庄、唐山、廊坊、秦皇岛、沧州、邢台、衡水和保定八市可以作为京津冀拓展区域发展新空间的备选地区。

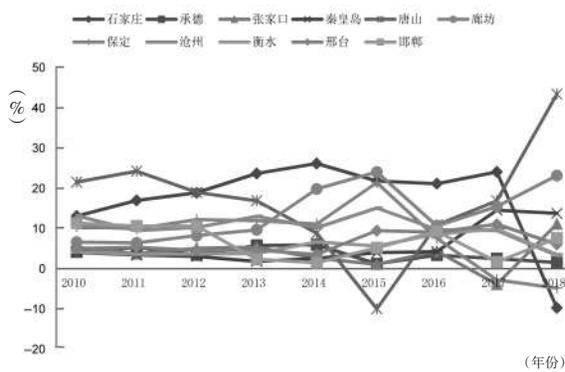


图7 2010—2018年河北11个地级市对全省的经济增长贡献率变化

数据来源:根据《河北经济年鉴》(2011—2018年)和2018年河北各地市国民经济和社会发展统计公报统计数据计算。

区位条件。区位条件对一个地区的市场潜力具有决定性影响,可能是沿海、沿大江大河等天然存在的区位条件,也可能是诸如邻近大都市等后天形成的区位条件。作为京津冀拓展区域发展新空间的备选地区,河北八市的区位条件存在明显的差异。

秦皇岛、唐山、沧州三市都是河北沿海地区,都建设有规模较大且具有重要功能的港口。其中,秦皇岛港长年不冻、不淤、水深、浪小,万吨货轮可自由出入,是一个天然良港,是我国“北煤南运”大通道的重要枢纽港,也是世界第一大能源输出港;唐山港是我国能源、原材料等大宗物资专业化运输系统的重要组成部分,也承担“北煤南运”的重要任务;沧州黄骅港是冀东南地区运距最短的出海口,也是我国的主要能源输出港之一。

唐山南邻天津,沧州北邻天津,保定北邻北京,廊坊西北邻北京、东邻天津,四市都能接受到京津两大都市较强的辐射带动作用,尤以廊坊为最。

交通条件。京津冀重要的陆路交通干线主要是京津、京沪、京广、京九、京哈、青(岛)太(原)等方向的铁路、客运专线、高速铁路和高速公路。其中,廊坊市地处京津方向的交通干线上;廊坊和沧州两市都地处京沪方向和京九方向的交通干线上;保定、石家庄、邢台和邯郸四市都地处京广方向的交通干线上;唐山和秦皇岛两市都地处京哈方向的交通干线上;石家庄和衡水两市都地处青太方向的交通干线上;衡水还在京九方向的交通干线上。总之,石家庄、唐山、廊坊、秦皇岛、沧州、邢台、衡水和保定八市的陆路交通条件都比较好,尤以石家庄地

处京广和青太两个方向交通干线的交汇处最为优越。

航空交通。石家庄境内建有正定国际机场,唐山有三女河机场,秦皇岛有北戴河、山海关两个国际机场,邯郸机场已建成通航,廊坊、保定、沧州、衡水和邢台五市尚未建设民用机场,但新建成的北京大兴国际机场位于廊坊与北京交界处,大大提升了廊坊的航空交通条件。

生态环境状况。生态环境本身具有外部性、时空延展性以及公共性等特点,而生态环境保护则具有复杂性和动态性(张彦波,佟林杰,孟卫东,2015)。京津冀是我国经济发展较快的区域之一,但伴随着经济的快速增长,资源过度消耗、环境污染、生态破坏等问题日益突出,解决好生态环境问题,既是落实好“绿水青山就是金山银山”理念的必然环节,也是拓展区域发展新空间的底线思维和高位要求。

目前,受产业结构和空气扩散条件限制,京津冀及周边地区空气、水等环境质量总体较差,生态环境约束明显。首先,在地级及以上城市空气质量综合指数评价中^⑦,2015—2019年京津冀除张家口、承德的排名比较靠前外,其余城市的排名基本都维持在倒数的水平,表明京津冀地区的空气质量总体较差(见表5)。其次,从主要污染物浓度变化来看,2016—2019年京津冀及周边地区的主要污染物以O₃浓度最高,其次是PM₁₀与PM_{2.5},值得肯定的是,近年来各类污染物的浓度已经呈下降趋势(见图8)。再次,从2019年12月亚洲清洁空气中心发布的《大气中国2019》中的空气质量改善得分来看,2018年在169个地级及以上城市中,京津冀除衡水、秦皇岛外,其余城市的得分较低,排名也比较靠后,说明京津冀空气质量的改善仍不是很明显(见表6)。最后,从水环境质量来看,京津冀是海河流域的主体部分,2015—2019年劣V类水比重从39.1%下降到7.5%,海河流域整体污染程度从重度污染转为轻度污染,流域水环境持续改善(见表7)。

国家政策。保定、秦皇岛、唐山、沧州、石家庄、邢台、邯郸七市境内都建设有国家级或省级新区。位于保定市境内的雄安新区属于国家级新区,是千年大计、国家大事。秦皇岛、唐山和沧州三市分别建设有北戴河新区、曹妃甸新区和渤海新区。2011年11月,国务院批准实施《河北沿海地区发展规

表5 2015—2019年京津冀地区空气环境质量综合指数及主要污染物

年份	京津冀城市及排名	评价城市总数
2015	张家口(21)、承德(34)、秦皇岛(50)、天津(60)、沧州(63)、北京(64)、廊坊(66)、石家庄(67)、邯郸(68)、唐山(71)、衡水(72)、邢台(73)、保定(74)	74
2016	张家口(22)、承德(36)、秦皇岛(53)、天津(59)、北京(61)、廊坊(63)、沧州(64)、唐山(69)、邯郸(70)、邢台(71)、保定(72)、石家庄(73)、衡水(74)	74
2017	张家口(16)、承德(35)、秦皇岛(55)、北京(56)、天津(60)、廊坊(62)、沧州(64)、衡水(67)、唐山(70)、保定(71)、邢台(72)、邯郸(73)、石家庄(74)	74
2018	石家庄(168)、邢台(167)、唐山(166)、邯郸(165)、保定(162)	169
2019	邢台(167)、石家庄(166)、邯郸(165)、唐山(163)、保定(158)	168

数据来源:根据2015—2016年《中国环境状况公报》、2017—2019年《中国生态环境状况公报》整理。

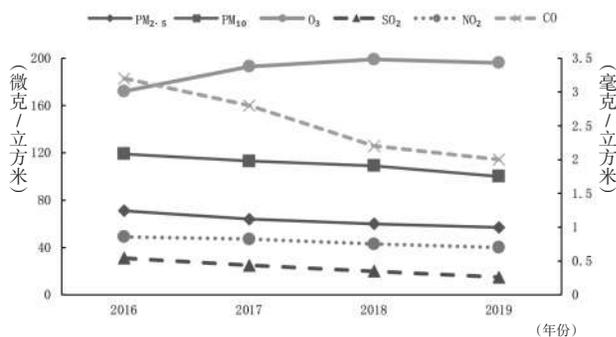


图8 2016—2019年京津冀地区及其周边地区^⑧主要污染物浓度

数据来源:根据《2016中国环境状况公报》、2017—2019年《中国生态环境状况公报》整理。

划》,提出要加快河北沿海地区开发开放,以沿海高速和滨海公路为纽带,合理规划建设北戴河新区、曹妃甸新区和渤海新区,引领河北沿海地区集聚更多的产业和人口。2016年10月,河北省印发《河北沿海地区发展规划“十三五”实施意见》,提出赋予渤海新区、曹妃甸新区、北戴河新区部分省级经济管理权限,重点打造渤海新区、曹妃甸新区两大增长极。

作为河北省会,石家庄不仅是全省政治中心,而且是全省金融、科技和信息中心,还是国务院批准的沿海开放城市和金融对外开放城市。在我国

表6 2019年京津冀地区部分城市空气质量改善得分及排名

城市	得分	排名
衡水	53.1	12
秦皇岛	50	38
张家口	47.6	69
保定	46.4	79
廊坊	46.1	83
北京	45.7	84
唐山	44.3	93
邢台	41.3	109
邯郸	35.8	130
天津	31.9	144
沧州	27.9	146
石家庄	25.4	151

数据来源:根据《大气中国2019》整理。

表7 2015—2019年海河流域污染情况

年份	水质断面数量(个)	总体污染情况	I类(%)	II类(%)	III类(%)	IV类(%)	V类(%)	劣V类(%)
2015	64	重度污染	4.7	15.6	21.9	6.2	12.5	39.1
2016	161	重度污染	1.9	19.3	16.1	13.0	8.7	41.0
2017	161	中度污染	1.9	20.5	19.3	13.0	12.4	32.9
2018	160	中度污染	5.6	21.8	18.8	19.4	14.4	20.0
2019	160	轻度污染	—	51.9	—	40.6	—	7.5

数据来源:根据2015—2019年《中国生态环境状况公报》整理。

自上而下的行政管理体制大背景下,河北全省投资、项目、人才等资源要素倾向于向石家庄集中集聚。正定新区是指石家庄城市空间布局结构“一城三区三组团”中的滨河新区。按照河北省办公厅、河北省人民政府联合印发的《关于正定县、正定新区实行“县区合一”管理体制改革的意见》,正定县、正定新区实行“县区合一”管理体制。

邢台和邯郸两市分别建设有邢东新区和冀南新区。邢东新区是国家级产城融合示范区、全省重点支持发展的省级新区之一。2016年1月,河北省政府批复了《邢东新区总体规划纲要(2016—2030)》,对邢东新区的规划定位是转型升级及产城融合示范区、先进装备制造业基地、新能源及新能源产业基地和新兴业态孵化基地。冀南新区是河北继曹

妃甸新区、渤海新区之后设立的第三个战略发展新区,也是京津冀产业转移重大承接平台之一,2013年获批国家级新型工业化产业示范基地。

2. 京津冀拓展区域发展新空间的识别

综合比较京津冀拓展区域发展新空间八个备选地区的区位优势和政策优势,石家庄、保定、廊坊、唐山和沧州五市应作为京津冀发展新空间加以支持和培育(见图9)。2018年,京津冀发展新空间土地面积7.03万平方千米,常住人口4304.14万人,地区生产总值23225.94亿元,人均地区生产总值为53962元,城镇化率为58.5%,产业结构为7.6:44.2:48.2,人均地区生产总值和城镇化率均低于全国平均水平,第一产业增加值占地区生产总值的比重高于全国平均水平(见表8)。其中,石家庄、唐山和保定都是Ⅱ型大城市,保定城区常住人口还不到200万人;廊坊和沧州都是中等城市,常住人口都不到70万人;五市的城镇化率均低于京津冀平均水平,保定和沧州两市还低于全国平均水平;只有唐山市的人均地区生产总值高于京津冀平均水平和全国平均水平;保定市的第一产业增加值占比仍在10%以上。应加大对这些地区的政策支持力度,使它们快速崛起为引领和带动京津冀经济平稳可持续发展的地区。

除石家庄、保定、廊坊、唐山和沧州五市外,邯郸、邢台、衡水和秦皇岛四市适宜作为京津冀潜在

发展新空间加以引导和培育,在未来更长的时间内发展成为支撑京津冀经济增长的重要力量(见图9)。2018年,京津冀潜在发展新空间土地面积4.07万平方千米,常住人口2450.86万人,地区生产总值8799.62亿元,人均地区生产总值为35904元,城镇化率为55.1%,产业结构为11.2:41.1:47.7,人均地区生产总值仅为全国平均水平的55.5%,城镇化率比全国平均水平低4.5个百分点,第一产业增加值占地区生产总值的比重超过10%(见表8)。其中,邯郸和秦皇岛都是Ⅱ型大城市,秦皇岛的城区常住人口还不足200万人,邢台和衡水都是中等城市,四市的人均地区生产总值和城镇化率均明显低于京津冀平均水平,也均低于全国平均水平,邢台、衡水和秦皇岛三市的第一产业增加值占地区生产总值的比重都在10%以上。



图9 京津冀发展新空间和潜在发展新空间
数据来源:作者绘制。

表8 2018年京津冀发展新空间和潜在发展新空间基本情况

发展空间		土地面积 (万平方千米)	常住人口 (万人)	地区生产总值 (亿元)	人均地区生 产总值 (元)	城镇化率 (%)	产业结构
发展新空间	石家庄	1.45	1095.16	6082.60	60070	63.2	6.9:37.6:55.5
	保定	2.21	1173.14	3403.74	29014	53.5	11.3:42.2:46.5
	廊坊	0.64	483.66	3108.20	64264	60.0	6.3:36.6:57.1
	唐山	1.38	793.58	6955.00	87641	63.1	7.1:54.9:38.0
	沧州	1.35	758.60	3676.40	48463	53.6	7.5:43.0:49.5
合计		7.03	4304.14	23225.94	53962	58.5	7.6:44.2:48.2
潜在发展 新空间	邯郸	1.20	952.80	3454.60	36289	56.9	9.1:45.1:45.8
	邢台	1.21	737.44	2150.76	29210	52.9	12.3:40.8:46.9
	衡水	0.88	447.20	1558.70	34898	52.1	12.9:41.0:46.1
	秦皇岛	0.78	313.42	1635.56	52380	59.4	12.4:33.2:54.4
	合计		4.07	2450.86	8799.62	35904	55.1

数据来源:2018年河北各地市国民经济和社会发展统计公报。

四、京津冀发展新空间的发展方向 and 重点

石家庄、保定、廊坊、唐山和沧州五市可以作为京津冀发展新空间加以支持和培育。从整体上来看,京津冀发展新空间具有五个突出的优势:邻近北京、天津两个人口规模超过千万的大都市;拥有作为国家大事、千年大计的雄安新区;濒临渤海,拥有天然良港;京广、京沪、京哈等交通主干线穿境而过;河北省会城市所在地区。京津冀发展新空间首先要紧抓京津冀协同发展的重大机遇,积极承接北京、天津两大都市的制造业、商贸服务业的转移和科技创新成果的产业化项目,深入挖潜北京、天津的消费市场,把农产品和制造业产品销售到京津巨大的消费市场中去;积极与北京、天津的相关产业进行产业链对接和合作,利用好京津优质高水平的生产性服务和高新技术制造能力,支撑和推动当地制造业发展和转型升级;积极围绕雄安新区谋发展,重点营造便利化、法治化、国际化的营商环境,集中承载北京非首都功能转移,吸引全世界高端产业集聚发展;在沿海地区优化提升港口条件,重点布局重化工业项目,加强沿海与内陆的交通基础设施连接,通过港口把北方地区的产品销售到全世界,也通过港口把全世界的产品和原材料汇集进来;充分利用四通八达的交通主干网络,加强对全国消费市场的开拓和挖潜。河北一方面要全力配合国家建设雄安新区,另一方面则要聚焦正定新区建设,举全省之力支持省会城市石家庄加快发展,重点布局战略性新兴产业、新型基础设施等项目建设。作为京津冀发展新空间的各市要明确各自的战略定位,一方面要积极承接符合自身战略定位的北京非首都功能转移,另一方面则要强化符合自身战略定位的产业集聚。

1. 石家庄要建设京津冀第三极

作为河北省会城市,石家庄区位优势优越,产业基础雄厚,是河北省政治、科技和文化中心,发展潜力巨大。党的十九大后,根据资源条件和环境容量、现有产业发展基础和优势、产业发展的一般规律和未来趋势以及与京津和雄安新区产业对接融合的现实需要,石家庄市确定了“4+4”现代产业发展决策部署^①。

要充分发挥区位优势、产业基础、省会城市等

方面的优势,打造华北地区重要的交通枢纽、商贸物流中心和现代医药之都。重点承接北京农副产品、基础原料等大宗商品的仓储物流功能转移,全面提升公铁海空联运和货物集散能力,利用公铁海空联运的成本优势增强对商贸物流企业的吸引力,强化与京、津在商贸物流方面的分工合作,着力减轻京津的货物运输和集散压力。以新药研发为重点,大力发展生物医药产业,加大生物医药人才培育和人才、技术引进力度,增强生物医药产业的科技创新能力,进一步增强医药产业优势,夯实现代医药之都的地位。吸引金融、商务、科技、信息、物流等生产性服务业企业集聚,强化区域性经济、金融、研发、教育的中心作用。推动“放管服”深化改革,优化营商环境。完善城市功能,优化空间布局,强化与周边地区的交通联系,增强对经济和人口的综合承载能力和对周边地区的辐射带动功能。全面放开常住人口落户限制,促进人口集聚,壮大人口规模,加快形成城区常住人口300万人以上I型大城市,并向城区常住人口超过500万人的特大城市迈进,发展成为名副其实的京津冀第三极(安树伟,2017)。河北要重视和支持正定新区加快发展,推动重大基础设施、重大产业项目在正定新区优先布局,充分发挥正定新区的战略价值,积极争取正定新区等同于国家级新区的支持政策,举全省之力加快把正定新区建设成引领和带动全省经济增长极,支撑石家庄城市能级大幅度提升。

2. 保定要集中承接北京非首都功能疏解

保定北邻首都北京,战略地位重要,区位优势突出。《河北雄安新区规划纲要》提出要着眼建设北京非首都功能疏解集中承载地。河北雄安新区的设立,更是为保定经济社会发展带来了千载难逢的重大机遇。一方面,保定要抓住国家推动京津冀协同发展的重大利好,重点依托雄安新区集中承接在京医疗、教育、科研、培训等社会性、事业性公共服务机构和大企业总部的转移,共建共管高水平的教育联合体、医疗联合体、创新孵化平台、科研成果转化平台、功能园区等。另一方面,在全力配合雄安新区建设的同时,保定要依托自身的优势资源,围绕新能源、新能源汽车、新材料、节能环保等战略性新兴产业,发挥长城、英利、天威等龙头企业的引领作用,积极加强与京津高校和科研院所的研发合作和产业链对接合作,打造京津科技创新成果

的转化和产业化基地,并着力完善基础设施和产业载体建设,改善营商环境,强化土地、资金、人才、能源等要素的保障能力。

3. 廊坊要积极发展高技术制造业

廊坊地处京津交通主干线上,位于北京、天津两个超大城市之间,拥有得天独厚的区位优势,是北京非首都功能向外转移和京津高科技创新成果转化的优选地。依托电子信息、新材料、新医药、先进制造等产业基础,着力发展高技术制造业,积极承接京津科技创新成果的转化项目。发挥邻近北京大兴国际机场的区位优势,高水平建设临空产业园区,积极发展现代物流、花卉、鲜活农产品、智能设备制造、生物制剂生产、商务会展等临空产业。积极推进三河、大厂、香河三县(县级市)与北京通州区的一体化发展,实现统一规划、统一标准、统一政策、统一管控,提升三县(县级市)的居住、商贸、休闲、疗养等特色功能,加强三县(县级市)与通州区在教育、医疗卫生、市政交通、社会保险等公共服务方面的对接合作。

4. 唐山要建设现代化钢铁城市和港口物流城市

唐山东临渤海,南接天津,区位条件优越,工业基础雄厚,是全国重要的能源、原材料工业基地,也是中国近代工业的摇篮。依托曹妃甸新区推进炼化一体化等重大项目建设,大力发展高附加值钢铁产品和高精尖设备用钢铁产品,加快建设世界性的现代化钢铁基地。加强与京津高校和科研院所的重大钢铁前沿技术攻关合作,重点推进钢铁产业的转型升级和技术改造。依托港口优势,发展高技术、高附加值制造业和临港产业,提升产业和产品档次,建设世界重要的现代化港口物流城市和能源、原材料和先进制造业基地。

5. 沧州要重点发展重化工业等临港工业

沧州东临渤海,北倚天津,不仅拥有黄骅港,而且有京沪、京九等国家交通主干线贯穿过境。其中,黄骅港已转变为多功能、现代化、综合性国际港口,也是我国第二大煤炭输出港。近年来,沧州市依托渤海新区,成功承接了北京生物医药产业的转移,以生物医药、石油化工等产业为代表的重化工业得到快速发展,有力地支撑了地区经济快速发展。依托渤海新区,重点推进生物医药、石油化工、煤化工、天然气化工、盐化工等化工业发展,拓展五大化工产业链,形成化工产业集群,进一步集中承

接京津化工产业转移和重化工业科技成果产业化项目,并加强重化工业污染的防控和治理,建设北方地区重要的现代化重化工基地。充分发挥港口优势,积极培育发展现代物流、电力设备、机械装备等临港产业,建设北方地区重要的港口物流基地。

五、京津冀潜在发展新空间的发展方向和重点

邯郸、邢台、衡水和秦皇岛四市适宜作为京津冀发展潜在新空间加以引导和培育。京津冀潜在发展新空间基本都属于省际交界地区,是全省投资的劣势地区,接受北京、天津等大都市的辐射带动作用也不强。邯郸、邢台和衡水三市都属于《京津冀协同发展规划纲要》确定的南部功能拓展区,而秦皇岛市则属于东部滨海发展区。要利用好本身的产业、交通、港口、人口等优势条件,下大功夫优化营商环境,增强产业承接能力,完善城市功能,促进产业集聚和人口集中,做大做强经济规模和城市规模,并积极谋求和加强省际交界地区合作发展,强化基础设施互联互通和生态环境联防联控。

1. 邯郸要着力建设晋冀鲁豫交界区域中心城市

邯郸地处晋冀鲁豫交界地区,是我国重要的能源和原材料工业基地,也是晋冀鲁豫四省交界地区唯一具备铁路交叉、国道交汇、高速纵横和航空港四位一体立体交通优势的地区,但远离首都北京和其他大都市,经济社会发展相对滞后。要充分交通、土地、人口等方面的优势,依托现有的钢铁、煤炭、建材和装备制造等产业基础,利用冀南新区、邯郸经济技术开发区等重要产业集聚平台,打造京津冀重要的能源、原材料和装备制造基地,冀南地区重要的商贸物流基地和北方地区重要的农产品加工基地,壮大经济体量和人口规模,加快发展成为晋冀鲁豫交界区域中心城市。重点引导钢铁企业向产业链条下游拓展和合作,大力发展优特产品、精深加工产品和高精尖技术制品,通过技术合作加快农产品深加工产业发展。加快人才培养和技术引进,推动装备制造业向高端化、智能化、低碳化和集群化转型升级。推进邯郸机场三期扩建,增开新航线,提升空运能力,改造提升钢铁、煤炭、农产品等传统产品物流,培育发展冷链物流、保税物流、快递物流等新型物流企业,建设区域性门户机场和航

空物流集散中心(肖金成等,2020)。

2. 邢台要建设生态环境宜居的区域中心城市

邢台位于京广交通干线上,要充分发挥邻近省会城市石家庄的区位优势,加强与石家庄的产业合作和产业链对接。利用好行政区划调整^⑧的契机,加强基础设施建设,提高中心城区对经济和人口的综合承载能力,提升城市品位,进一步吸引农业转移人口集聚,壮大城市规模,建设生态环境宜居、竞争力较强的区域中心城市。推进钢铁、煤化工、电力等重化工业集聚集约集群发展,实现产业结构战略性调整。积极培育发展新能源、新材料、新能源汽车、节能环保、装备制造等制造业和现代服务业(肖金成等,2020)。

3. 衡水要建设工业强市和京津技术成果转化及产业承接基地

衡水要积极推动产业转型升级,积极支持劳动密集型产业和“富民产业”发展,做优做强实体经济,加快推进产业基础高级化、产业链现代化。通过招大引强、补缺拉长等措施,推进装备制造、新材料、食品和生物制品三大主导产业的细分领域形成产业优势。积极推进衡水高新技术产业开发区提档升格为国家级高新技术产业开发区,建设京津科技成果转化及产业承接基地。加快推动衡水滨湖新区现代化服务业集聚,重点发展教育培训、商务会展、康养等产业。全面提升城市(镇)品质,促进城乡融合发展,打造北方地区城乡融合发展的样板。

4. 秦皇岛重点建设现代化国际旅游城市

秦皇岛是东北地区连接华北地区的交通咽喉,地理位置非常重要,境内的北戴河是驰名中外的旅游休闲度假胜地。加强旅游集散配套设施建设,优化交通网络和旅游线路,发挥好文化旅游和山海风光旅游的资源优势,大力促进休闲度假旅游业向国际性、现代化转型。依托北戴河新区建设,重点发展旅游装备制造、医疗康养及设备制造等产业。充分发挥港口优势,优化提升港口职能,提升能源输出信息化水平,积极推动临港商贸物流业发展。

六、京津冀拓展区域发展新空间的对策建议

京津冀发展新空间包括石家庄、保定、廊坊、唐山和沧州五市,潜在发展新空间包括邯郸、邢台、衡

水和秦皇岛四市。在京津冀协同发展战略背景下,京津冀发展新空间和潜在发展新空间的对策,既有相同之处,也有所差别。

1. 提升京津两大城市对区域发展新空间的辐射带动力

京津冀发展新空间聚集在北京和天津两大都市的周边。北京、天津是京津冀发展的两大引擎,京津冀发展新空间的加快崛起离不开京津的辐射带动。优化提升河北产业集聚平台的产业承接能力,畅通资源要素跨地区自由流动的通道(安树伟,孙文迁,2019),着力增强河北尤其是京津周边地区与京津之间的产业关联度,促进京津产业顺利向周边地区转移(温科,张贵,2019)。

北京对区域发展新空间的辐射带动作用主要通过非首都功能疏解实现。采用集中疏解的方式,把那些规模经济和集聚经济效益较强的产业或产业环节以及社会性事业机构集中布局在京广、京沪、京九、京秦等主干交通沿线。在河北地区规划建设多个产业园区和特色小镇,积极承接分散疏解的北京非首都功能,主要是指规模经济和集聚经济效益不高的产业或产业环节以及社会性事业机构(肖金成等,2018)。

天津对区域发展新空间的辐射带动作用主要通过产业转移实现。天津要进一步推动产业结构转型升级,推进向唐山、沧州等邻近地区的产业转移和产业链布局。可以采用委托放牌、设备参股等方式向河北地区转移传统产业项目和劳动密集型高技术产业链环节,促进周边地区产业发展和提档升级(张娜,2020)。构建区域港口协调发展新机制,通过错位分工、协作共建、相互参股等方式,整合津冀港口资源,加强天津港与曹妃甸港、黄骅港等港口之间的沟通和合作,共同打造区域临港产业集群,形成整体竞争力(肖金成等,2018)。

2. 以雄安新区建设为引领促进区域发展新空间快速成长

以雄安新区建设为抓手,打造北京的“反磁力中心”,集中承接北京非首都功能疏解(肖金成等,2018),吸引资金、劳动力、技术、资本等生产要素向雄安新区集聚,促进京津冀发展新空间快速成长。通过打造产业发展平台、建设创新发展引领区和综合改革试验区、构建多层次公共服务体系等措施,提升雄安新区的城市能级,增强雄安新区对企业和

人口的吸引力,扭转资源要素向京津集聚的整体态势(李磊,2018)。借鉴深圳特区、浦东新区的发展经验,雄安新区应提高市场化水平,扩大开放水平,重点配置科技资源,优化生态环境(高卷,2017)。通过雄安新区建设,引领保定城市做大做强,一方面优化京津冀城镇规模等级结构,另一方面减轻首都北京人口膨胀的压力。

3.促进京津科技成果率先在区域发展新空间和潜在区域发展新空间转化

依托产业基础、综合配套、劳动力资源等方面的优势,京津冀发展新空间和潜在发展新空间要积极与京津科技创新、金融服务、商务服务等方面的优势实现有效对接,打造科技成果孵化转化基地。深化与京津高校和科研院所之间的合作,加速科技成果转化。加强高端人才引进和培养,提升基础设施、配套设施和公共服务的供给水平,在住房、子女教育、科研设备等方面制定专项优惠政策,增强对高级管理人才和高科技人才的吸引力,强化产业转移和科技成果转化的人才支撑,提高河北科技成果转化能力(崔发周,2014)。要制定激励政策,促进京津冀三地产学研联盟建设,协同推进环保技术研发,提升市场转化效率,形成区域环境污染协同治理的长效机制(文魁,祝尔娟等,2013)。优化科技中介的空间布局,促进京津科技成果在京津冀发展新空间的中试和产业化。落实完善激励、培养、引进人才的政策措施,加强高技能人才培训基地、技能大师工作室、博士后成果转化基地建设,着力引进急需紧缺的高层次创新型团队和人才,让优秀人才引得来、留得住、发展好。

4.根本改善区域发展新空间和潜在区域发展新空间营商环境

河北属于东部沿海省份,内嵌北京、天津两大直辖市,但经济发展却不尽人意。主要原因在于河北地区的营商环境不佳。推动京津冀发展新空间和潜在发展新空间加快发展,改善营商环境是当务之急。一是充分发挥政府的引导作用,集中力量打造高水平产业集聚平台,着力完善基础设施条件和简化审批流程,依法保护投资者利益,推进产城融合发展,优化提升公共服务供给和布局,引导人口集中,做大城市规模。二是破除地方保护主义,加强知识产权保护和对市场主体合法权益的保护,严厉打击假冒伪劣,依法惩治侵权行为,对市场加强

有效监管。三是着力推进“放管服”改革和国有企业改革,加强服务型政府建设,建立国有企业现代企业制度,放开对民营企业禁入行业和领域的不合理限制,支持民营经济发展,对民营企业与国有企业做到一视同仁。四是通过商事制度改革和中国(河北)自由贸易试验区建设,提升河北市场化和对外开放水平(肖金成等,2018)。

5.严格治理区域发展新空间和潜在区域发展新空间环境污染

应减少京津冀发展新空间和潜在发展新空间的污染物排放总量,健全生态环境保护的激励约束机制,实现保护生态环境的外部效应内部化。加强水源地、重点流域、重点区域的水污染防治和排污监管,开展海河流域水环境综合治理和保护。对于冀中南地区的区域发展新空间和潜在发展新空间,要推进环境污染联控联治,加强钢铁、焦化、建材、电力等重点企业的排污监管和提标改造,统筹推进石油化工、煤化工、生物医药化工等重点行业挥发性有机污染物的综合治理。加强城镇生活污水治理,推进土壤和地下水的污染治理与修复(肖金成等,2020)。把发展机会成本、生态环境保护成本和生态系统服务价值作为评价依据,加快构建京津与河北之间的横向生态补偿长效机制。更重要的是,推进区域生态补偿立法,加强对企业保护生态环境的规制和约束,通过经济和法律手段优化生产力布局(安树伟等,2016)。

注释

①城区常住人口是《中国城市建设统计年鉴2018》中城区人口与城区暂住人口之和。②标准差的计算公式： $SD = \sqrt{\frac{1}{n} \sum_{i=1}^n (X_i - \bar{X})^2}$, $i=1, 2, \dots, n$, 其中, SD 表示标准差, n 表示地区的个数, X_i 表示地区 i 的人均地区生产总值, \bar{X} 表示区域人均地区生产总值。③三甲医院:即三级甲等医院,是依照中国现行《医院分级管理办法》等规定划分的医疗机构级别,是中国内地对医院实行“三级六等”的划分等级中的最高级别。④ A 表示第一产业增加值占地区生产总值的比重, I 表示第二产业增加值占地区生产总值的比重, S 表示第三产业增加值占地区生产总值的比重。⑤此处城市不包括县城和小城镇。⑥2014年,国务院印发《关于调整城市规模划分标准的通知》,对原有城市规模划分标准进行了调整,明确了新的城市规模划分标准。新标准以城区常住人口为统计口径,将城市划分为五类七档:超大城市:城区常住人口1000万人以上;特大城市:城区常住人口500万—1000万

人;大城市:城区常住人口100万—500万人,其中,300万—500万人的城市为Ⅰ型大城市,100万—300万人的城市为Ⅱ型大城市;中等城市:城区常住人口50万—100万人;小城市:城区常住人口50万人以下,其中,20万—50万人的城市为Ⅰ型小城市,20万人以下的城市为Ⅱ型小城市。城区是指在市辖区和不设区的市、区、市政府驻地的实际建设连接到的居民委员会所辖区域和其他区域。常住人口包括:居住在本乡镇街道,且户口在本乡镇街道或户口待定的人;居住在本乡镇街道,且离开户口登记地所在的乡镇街道半年以上的人;户口在本乡镇街道,且外出不满半年或在境外工作学习的人。⑦包括京津冀及周边地区、长三角地区、汾渭平原、成渝地区、长江中游、珠三角地区等重点区域以及省会城市和计划单列市。⑧京津冀地区及周边地区包含:北京、天津、河北石家庄、唐山、邯郸、邢台、保定、沧州、廊坊、衡水和雄安新区,山西太原、阳泉、长治和晋城,山东济南、淄博、济宁、德州、聊城、滨州和菏泽,河南郑州、开封、安阳、鹤壁、新乡、焦作和濮阳。⑨石家庄“4+4”现代产业发展是指,着力做强做优新一代信息技术、生物医药健康、先进装备制造、现代商贸物流四大产业,着力培育壮大旅游业、金融业、科技服务与文化创意、节能环保四大产业。⑩2020年6月,国务院正式批复同意邢台市桥东区更名为襄都区、桥西区更名为信都区;撤销邢台县,将原邢台县的辖区分别划归襄都区和信都区管辖;撤销任县,设立任泽区;撤销南和县,设立南和区。

参考文献

[1]安树伟.推动京津冀形成“三足鼎立”格局[N].中国城市报,2017-03-06(002).

- [2]安树伟,郁鹏,母爱英.基于污染物排放的京津冀大气污染治理研究[J].城市与环境研究,2016(2).
- [3]安树伟,孙文迁.都市圈内中小城市功能及其提升策略[J].改革,2019(5).
- [4]安树伟,肖金成.区域发展新空间的逻辑演进[J].改革,2016(8).
- [5]崔发周.京津技术向河北有效转移的路径设计与政策建议[A]./[C]第九届河北省社会科学学术年会论文集.河北省社会科学界联合会,2014.
- [6]高卷.京津冀协同发展背景下雄安新区发展思路研究[J].经济与管理评论,2017,33(6).
- [7]金鹿,王琤.京津冀打造世界级城市群发展研究——基于三大城市群综合评价分析[J].开发研究,2019(5).
- [8]李磊.提升雄安新区城市能级 促进京津冀城市群协同发展[J].国家治理,2018(48).
- [9]马燕坤.京津冀城市群城市功能分工研究[J].经济研究参考,2018(21).
- [10]任俊,安然,安树伟.京津冀拓展发展新空间研究[J].城市,2017(8).
- [11]温科,张贵.京津冀产业空间关联网特征及其转移效应研究[J].河北工业大学学报(社会科学版),2019(11).
- [12]文魁,祝尔娟,等.京津冀发展报告(2013)——承载力测度与对策[M].北京:社会科学文献出版社,2013.
- [13]肖金成,申现杰,马燕坤,等.京津冀世界级城市群发展研究[J].经济研究参考,2018(15).
- [14]肖金成,安树伟,申现杰,等.晋冀鲁豫四省交界区域合作的思路[J].经济研究参考,2020(4).

Study on Expanding Regional Development New Spaces in Beijing-Tianjin-Hebei Region

Ma Yankun

Abstract: It is a realistic requirement for expanding New Spaces for Regional Development in Beijing-Tianjin-Hebei Region in order to govern serious big-city disease of Beijing and Tianjin, narrow the gap of regional development, alleviate the downward pressure of regional economy, and construct a world-class urban agglomeration. To expand new spaces of regional development, it is should be considered for the factors of economic growth potential, location conditions, ecological environment condition and national policies. Through comparison and selection, it is identified that new development spaces include five prefectures of Shijiazhuang, Baoding, Langfang, Tangshan and Cangzhou, and potential new development spaces include four prefectures of Handan, Xingtai, Hengshui and Qinhuangdao in Beijing-Tianjin-Hebei region. Each prefecture should find right direction and emphasis of development, basing itself on its advantages and making good use of conditions and opportunities. In order to push Beijing-Tianjin-Hebei region to expand the new spaces for regional development, it is necessary to enhance the radiation driving function of Beijing metropolis and Tianjin metropolis to the new spaces for regional development, take the construction of Xiongan New Area as a lead to promote the rapid growth of the new spaces for regional development, take the lead in transforming their scientific research achievements from Beijing and Tianjin into the new spaces and the potential new space for regional development, improve fundamentally their business environment in the new spaces and the potential new spaces for regional development, and control strictly environmental pollution in the new spaces and the potential new spaces for regional development.

Key Words: Expanding New Spaces for Regional Development; Sustainable Development of Regional Economy; Beijing-Tianjin-Hebei Collaborative Development

(责任编辑:平 萍)

【城市经济研究】

数字经济时代中国城市实现精细化管理的路径研究*

张洁梅 唐冰辛

摘要:政府支持、政策导向等关键因素推动着中国数字经济的发展,其发展成果又反馈到政府城市管理的过程中,成为中国城市实现精细化管理的内在驱动力。数字经济时代,中国城市进行精细化管理的主要目的是构建科学的精细化管理体系,解决城市发展过程中的突出问题,增加城市居民的幸福感和获得感。现代城市实现精细化管理要求以人民利益为核心,从市民的角度定义城市管理价值,以数字的方式驱动精细管理变革。当前城市精细化管理办法的持续性、科学性有待加强,协同共治的参与性、平衡性有待提升,需要结合中国数字经济发展的阶段性特征,为城市精细化管理的实现构建科学路径,从而推进现阶段中国城市的精细化管理。

关键词:数字经济;城市管理;精细化管理

中图分类号:F293 文献标识码:A 文章编号:2095-5766(2020)06-0094-07 收稿日期:2020-08-12

*基金项目:国家自然科学基金项目“SNS环境中准社会互动关系的驱动要素及其对品牌资产的作用机理研究”(71702049);安徽省教学质量工程重大项目“虚拟企业视角下现代管理理论的适用性与创新性研究”(2017JYXM0509);河南省教育科学规划重点课题“社会需求视角的研究生培养模式创新研究”(2020-JKGHZD-11)。

作者简介:张洁梅,女,河南大学商学院教授(开封 475004)。

唐冰辛,男,河南大学商学院硕士生(开封 475004)。

数字经济不同于农业经济和工业经济,呈现出数据参与价值创造的新特征。搭乘着数字经济的东风,城市的精细化管理也进入了快速发展及转变阶段。新时代下中国的主要矛盾转化为人民日益增长的美好生活需要同不平衡不充分的发展之间的矛盾,人民对美好生活的需要也对中国数字经济时代的城市管理提出更高的要求。截至2019年,中国的城镇化率已经达到60%,这表明中国特色社会主义下的“城市中国”特征正逐渐显现。2016年2月,中共中央、国务院印发了《中共中央、国务院关于进一步推进城市规划建设管理工作的若干意见》,要求推动智慧城市建设,提高城市管理的科学化精细化水平。党的十九届四中全会审议通过了

《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度、推动国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》,指出“城市治理现代化是国家治理体系和治理能力现代化的重要内容”,进一步延续贯彻了习近平总书记关于“提高城市管理水平,要在科学化、精细化、智能化上下功夫”的指示。2018年以来,北京市、上海市、广东省等省级政府都相继出台了城市精细化管理的指导意见。数字经济发展的背景下,中国特色社会主义城市实行精细化管理是资源配置更加合理、以人为本发展理念更加贯彻的最优管理模式,中国城市从传统的粗放型管理向精细化管理的过渡是数字经济发展过程中各城市面临的普遍命题。

一、数字经济时代对中国城市管理提出的新挑战

数字经济时代下,伴随着快速的城市发展进程,中国各城市在治理过程中均面临一系列的难题,传统的治理模式受到挑战,同时也面临着新的历史使命和历史机遇。

1. 数字经济时代的新形势

数字经济作为经济增长的新动能,广泛存在于经济生活的各个领域,成为各领域创新转化、开放发展的新蓝海。学术界普遍认为数字经济可以为互联时代各领域的发展助航,也可以提升整体的资源利用水平。各学者从不同角度,对数字经济提出了不同的见解:Don Tapscott(1996)在《数字经济:智力互联时代的希望与风险》一书中首次使用数字经济的术语,被誉为“数字经济之父”。Manuel Castells(2003)在信息主义与资本主义的重建中定义数字经济,进一步将数字经济的概念推广开来。2016年,G20(二十国集团)杭州峰会指出:数字经济是指用数字信息作为关键性的驱动要素,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。在已有的研究基础上,本文沿用G20研究峰会中对数字经济的定义。

中国的数字经济从21世纪初进入萌芽时期,2008年经济危机后发韧,给多个行业带来了潜移默化的影响。2012年底,智能手机使用人数首次超过台式电子计算机,意味着中国的数字经济迈入新的发展阶段,以阿里巴巴为首的互联网企业向移动端全面转型,之后在各级政府的政策支持下经历了蓬勃发展时期,各行各业全面拥抱互联网。人工智能、大数据、区块链等数字集成新业态出现,以微博、知乎为代表的社交网络和虚拟城市社群也逐渐发展起来,数字经济已经成为中国经济发展方式转变的重要动力。

2. 中国城市管理的新要求

中国的城镇化进程自20世纪80年代进入快速发展时期,2019年底已达到60%,因此城市已经成为国家治理的核心要地。《中国数字发展与就业白皮书(2019)》中指出:2018年数字经济规模达到31.3万亿元,占GDP比重的34.8%。数字经济时代,

中国经济政治文化都进入到一个改革的过渡时期,中国城市的国际化和现代化进程不断加快,传统的社会结构正进行着转变,各大城市面临着人口基数大,资源分配紧张、居住环境恶化等现实难题。传统的粗放型管理模式已经不再适应时代发展的要求,不能满足城市居民对美好生活的向往。因此,随着“共谋、共建、共管、共评、共享”的“五共理念”在城市管理中不断被重视和应用,中国城市改变管理模式也势在必行。

3. 精细化管理的新应用

泰勒于1911年出版了《科学管理原理》一书,最早提出了精细化管理的概念。该管理理论虽然起源于美国,但是在日本得到应用和普及,并于20世纪50年代在日本发展成为了一种企业管理理念。丰田精益生产方式(Lean Production)是丰田公司实行精细化管理具有代表性的探索成果,该公司顺应日本企业管理方式改革的浪潮,通过对流程的标准化治理,调动员工参与的热情,逐步进行流程改善和精细化,从而提升效率和可持续发展能力。精细化管理已经发展成为一种全面的管理模式,是顺应数字经济时代提质增效的必然要求。

精细化管理的思想在数字经济时代不断被应用于城市管理的过程中。2017年全国两会召开时,习近平总书记提出了“城市管理要像绣花一样精细”的总体要求,使精细化管理的理念在中国城市管理中的重要性更加彰显。如今,中国的城市精细化管理已进入到顶层推动和创新发展阶段。一些学者对中国城市精细化管理的理念和实现途径进行了论述。庄少勤(2007)深挖城市管理精细化的内涵,建立了一个全面的精细化管理系统,包含管理精深化、作业精细化、服务人性化三个层次。唐皇凤(2017)把城市管理精细化视作一个“理念—制度—政策—技术—行动”五层次的概念,包括以人为本、创新服务的理念、治理主体的多元化和协同化、治理手段的数字化和智能化、治理标准的规范化。

结合已有的研究,本文认为数字经济时代的中国城市精细化管理就是贯彻精细化管理的理念,侧重智慧引领和管理模式创新,倡导多元主体建立互联互通的共治网络,从而提升社会治理能力,使管理思想向城市居民价值主导转变,提升市民幸福感。

二、现代城市实现精细化管理的特别要求

城市是一个实体,需要各类参与建设的主体不断投入资源建设完善,也需要对成果进行精细化管理,推动城市健康发展。中国城市实行精细化管理是从“管理”到“治理”的理念转变,从城市发展进程来看,现代城市实行精细化管理与自由、平等、和谐的社会治理理念不谋而合,因此实行精细化管理有重大的时代意义。

在管理规范的基础上,现代城市应该加强具有现代化特征的新原则的构建进程,强化底线思维,更新精细化管理过程的理念意识,推动精细化管理模式的创造性转化、创新性发展。精细化管理要把服务深入到城市的所有空间及人群,及时有效地解决治理过程中的各类难点、重点、热点问题,更加提倡以开放包容的心态接受新生事物的运用,把管理工作从城市具体事务的工作内容上升到科学精细的管理理念的高度,转变管理职能,提升服务效能。精细化管理更要求以人民的利益为核心,结合数字经济的特征及优势建立新型智慧城市,强化多元共治的治理理念,以国际化的视野推动城市精细化管理进程,真正实现管理中体现服务,规划中体现精细,模式中运用数字的现代化治理。

1.从市民的角度定义城市管理价值

2019年11月,习近平总书记在上海调研时指出:“城市是人民的城市,人民城市为人民”,进一步深化了城市人民在城市建设和城市管理中的主体地位。数字经济的发展让城市居民的个性化得以释放,使其参与城市管理和城市建设的热情显著提高,不断从需求上倒逼城市管理模式的变革,“以市民为中心”的理念逐渐转变为政府实行城市精细化管理的价值选择。在中国的社会治理框架中,将公众置身其中既能够得到群众的支持,还能够实现人民当家做主的诉求,同时也是中国国家性质的必然要求,在很大程度上生动地体现了中国共产党的群众路线。数字经济时代信息量的丰富,使市民对城市的发展及管理能够做出更加合理的判断。由于市民最终决定了城市精细化管理的价值,政府既要关注市民明确表达的诉求,也要挖掘市民由于时代进步即将产生的潜在诉求。城市的精细化管理只有以市民价值为主导不断地创造价值,才能赢得人

民,管理好城市。市民价值主导逻辑下的城市精细化管理如图1所示。

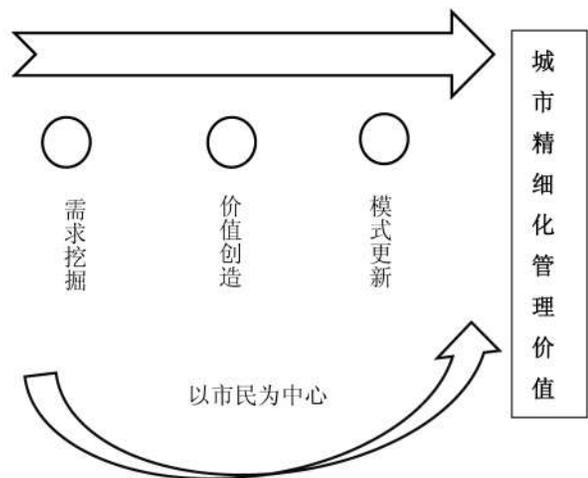


图1 市民价值主导逻辑下的城市精细化管理

资料来源:作者绘制。

提升人民幸福感,是党中央在新的历史时期和政策语境下将党的初心和社会民生资源对接的生动诠释,彰显了中国改革发展重心的进一步下移。重心的下移同样体现在中国城市精细化管理的过程中,在新的城市治理格局下,城市居民幸福感成为评估精细化管理成效的新标杆。城市精细化管理的灵魂,是对生命价值的关怀,使城市成为更优越的生命场所(秦德君,2018)。中国城市实行精细化管理除提升标准化、智能化、网格化外,更要提升管理过程中的人性指数,追求带有温度的可持续综合发展而非一时的突进,真正以市民价值导向调整城市精细化管理的战略目标和治理结构,才能精准地把握城市精细化管理的核心价值。

2.以数字的方式驱动精细管理变革

随着互联网应用的不断扩张,人类社会逐步向“人与数据对话”“数据与数据对话”的时代过渡(何大安,2018)。2018年4月,习近平总书记在海南考察时强调:“各级党委和政府要强化互联网思维,善于利用互联网优势,着力在融合、共享、便民、安全上下功夫,推进政府决策科学化、社会治理精细化、公共服务高效化,用信息化手段更好感知社会态势、畅通沟通渠道、辅助决策施政、方便群众办事,做到心中有数。”此论断进一步强化各级治理主体对城市精细化管理中人工智能、大数据等数字经济产物的重视。数字经济的发展为城市的管理活动构建了一个虚拟的世界,精细化管理系统将现实世界完整地映射在数字空间,每一条数据都拥有多个

用途及价值,如何发挥它的最大价值需要城市管理主体进行精细化设计。

2009年谷歌公司在《自然》杂志上通过大数据对甲型H1N1流感进行了精准的预测,向世界展示了大数据的魅力。大数据和人工智能等在城市管理中的应用与创新,也为政府向参与城市管理的主体开放参与管理活动的权限提供数字化赋能。例如:城市管理通过算法和各类遥感系统的应用,对各类资源进行综合管理和统一调配,强化管理模块的衔接,将传统纵向管理流程转换为扁平式的管理流程,提高城市管理的效率;“块数据”技术将跨地域的城市管理数据进行分类整合,改变管理方式,促进数据流通,为政府进行精细化管理提供更为全面的技术支持;电子政务的推广提升了管理效率。从城市实现精细化管理的本质上来看,数字参与能较好的融合城市管理主体客体的发展和变化,无论是城市管理系统技术上的升级,还是管理场景上的延伸,数字技术都表现出更加灵活多样的特点,可以推动城市精细化管理的变革。

3.用协调的手段构建城市共治网络

数字经济时代的城市精细化管理已经不是管理与被管理的关系,而是多元主体协同共治的过程。在传统的城市管理活动中,政府作为主要的城市管理者是一个封闭的主体,客观存在的管理活动边界弱化了信息传递,在进行城市管理时构建了信息孤岛,使其管理活动缺乏针对性、科学性和实践性。尽管政府通过各种努力提升自身城市管理的水平,但是受到信息禀赋值的限制,管理模式的创新速度难以跟上时代的变化。因此,在精细化管理的过程中强化信息交流,用协调的手段构建多元主体参与的城市共治网络就十分有必要。

基于大数据和人工智能等建立起来的数字方式,打破了城市精细化管理内部和外部的边界,为共治网络的构建提供了可能。政府、企业、民间组织、市民共同参与到城市管理中有利于将全社会的资源有效利用起来,提升社会运行效率。在城市共治过程中,应该明确不同主体之间的职责共担关系,从制度层面清晰界定不同主体的责任范围,在多元化的利益格局下,不断创新优化城市共治网络,使相关主体能够主动、高效的参与其中,打破传统城市管理的局限,全面构建基于多元主体合作共治的城市精细化管理模式。

三、当前中国城市实现精细化管理的短板

城市精细化管理是在政府与各个参与主体的共同作用下,为了坚持“城市让生活更美好”这一初心使命,通过组织、协调、指导、规范以及监督和纠正等方式,对精细化管理系统的不同组成部分和环节以及社会生活的相关领域进行管理。因此,从广义上讲,城市管理与“社会统筹”的概念相近,其主体是由社会成员组成的专门机构,客体或者管理对象是社会的经济、政治和文化等(桑德尔,2008);从狭义上讲,城市管理单指政府在权力机关的授权下,对不属于原有社会部门管理的城市公共事务进行的管理。在数字经济时代,传统的单一城市管理方式无法跟进改革的大势,存在诸多问题,如:强调政府在城市管理的主导地位忽视多元主体的参与、追求改革进度缺乏对出台政策的前瞻性等,这些问题的存在都制约着中国城市实现精细化管理的进程。

1.管理办法的持续性、科学性有待加强

目前中国的城市化发展进入中后期阶段,市民有了更高的要求。个别地方政府的规划者在推进城市管理的进程时缺乏一张蓝图绘到底的科学思想,缺乏对城市管理职责边界的正确认识,缺乏对市民利益的切实关注,忽略政策可行性、科学性研究,在满足市民多样化需求上还存在不足,补短板、强弱项、提品质的精细化管理任务目标的实现存在障碍。比如,2016年11月30日,某市在22时下发紧急通知,决定启动重污染天气应急响应,次日各中小学停课。12月1日凌晨2时许,又通知各中小学不再停课。短短四个小时,停课与否的转换,让各相关教师、家长措手不及,消耗了市民精力。在城市建设的进程中,个别地区由于城市管理者更换,导致正在实行的城市规划办法被推翻,存在不少烂尾工程,空壳工程的现象,严重浪费了社会资源。2017年,各城市推行单双号限行的管理办法,但由于缺乏科学的研究,个别地区的政策频频更改,“便民”举措变得“不便民”。部分地区存在照搬试点地区城市精细化管理办法的情况,没有因地制宜结合本地区的具体情况,导致政策规划“水土不服”,不能有效提升管理效率。

另外,在城市的具体事务管理过程中,对于整

合治理多采用“突击检查”和“违规即罚”的方法,不能使市民更好地理解城市管理决策的长远用意,管理精细化办法缺乏科学性,导致垃圾未分类、私搭乱建等“城市疾病”反复出现。此类事件和政策实施情况暴露出在城市管理过程中决策者没有运用科学的方法来分析管理措施的落实效果,缺乏长远的规划贯彻出台的政策,阻碍了精细化管理的进程。

2. 协同共治的参与性、平衡性有待提升

中国的城市管理尚未形成多元共治的格局,社会各参与主体在自发形成的平台中和政府组织中更偏向于信任自组织平台,对于官方平台共同管理渠道参与意愿不够强烈。一些城市及下属社区开辟了大量信息交流平台,但从实际效果来看,社会各主体参与度不强,建言献策的可实施性、规范性较低。

随着电子政务在中国的推广,各城市相继在官方门户网站上开放市长信箱、政务回应、意见征集等栏目,来为政府、企业、社会组织、个体公众等共同参与城市管理开展新的尝试。我们对某省下属部分市级的门户网站进行了统计,大部分民众及企业主体倾向于从自身角度提出问题及困难,未给出科学性的解决方案;总体的参与度较低,建言献策栏目发布人数不多;提出的部分方案缺乏可实施性和前瞻性。通过线下调研我们就近走访了15个社区,居委会在就某政策实施征求意见时,每一个社区固定参与的人数只有30人左右,在3万人的大型社区参与人数也不足60人,且大部分为退休的老年人群。

虽然针对协同共治格局的形成,各地都以政府为主导进行了一系列有益的探索和尝试,但管理权力的下移仍未形成长效的规范实施机制,各社会主体参与城市管理的热情及科学性仍有待提升。

3. 基层自治的明确性、规范性有待深化

“两级政府,三级管理”的体制是中国进行城市精细化管理的有益探索,此模式是在市、区两级政府的基础上,形成市、区街道办三级纵向管理体制,通过扩大基层街道办权限,充分发挥其管理功能。然而在精细化管理的实践中,其条块特征较为明显,基层自治的明确性、便捷性有待深化。

一是管理线条过多,在实践过程中,每个社委会要对应2至3个行政线条,增加了工作人员的压

力,自治空间受到侵占。

二是自治属性不突出,按照法律规定,社区居委会是居民自我教育、自我服务、自我监督的基层群众自治组织,并非派出机构。在实际工作中,社区居委会需要协助行政部门、法院、人民团体处理大量事务,按照性质划分,居委会完成上级分配任务的优先级更高,而忽略了居民在城市精细化管理中自我治理的要求,表现出基层治理工作片面化和明确性不够突出的问题。

四、中国城市实现精细化管理的科学路径

根据中国城市精细化管理的发展进程和面临的问题,本文从以下三个方面提出构建中国城市精细化管理的科学路径。

1. 加强法治建设与体制改革

习近平总书记2006年担任浙江省委书记时曾指出:“要创新城市管理手段。在运用经济、行政手段管理城市的同时,更多地运用法律手段进行城市管理,建设‘法治城市’。”为数字经济时代城市的精细化管理指明了条件。目前,宏观层面上的《城市管理法》尚未出台,但是各地依照各部委条例出台了地方法规规章来推进城市精细化管理的进程。2014年,中共中央、国务院印发了《国家新型城镇化规划(2014—2020年)》,提出的“六化”建设方向包含了社会治理精细化的要求。2019年,北京市出台《关于加强城市精细化管理的意见》,提出通过加强法制化、标准化来提升城市精细化管理水平。河南安阳在城市精细化管理的过程中,自觉运用精细化管理的思想,编写了《安阳城管执法精细化管理工作法》,这些都是中国在推进城市精细化管理进程中法制层面的有益探索。

在加强法治体系建设的过程中,国家、城市、部门方面应结合自身职能,基于时代特征和改革要求因地制宜地制定城市精细化管理办法,也应该运用大数据的方式,明确目标绩效考核评价的方法,探索出台城市精细化管理目标绩效考核施行细则,提高城市精细化管理的能力和水平。

数字经济时代中国城市管理中基层自治中规范性不足的问题需要加快改革进程,创新管理体制机制。首先要加强高位协调,打造先规划、再建设、后管理的纵向管理体制十分有必要,这要求城市管

理管中破除各主体横向交流的瓶颈,探索同目标同系统的协调机制。另外要贯彻管理权力下移的理念,充分放权,使市民可以参与到管理过程中。最后需要建立城市发展成果共享的激励机制,调动各主体参与城市精细化管理的积极性,强化进程推进。

2. 坚持智慧引领与模式创新

智慧城市技术在数字经济时代的城市化管理中被广泛应用,是以技术发展推进管理升级的重要体现。发达国家由于城市化开始的较早和技术领先等原因,城市智能化、数字化发展较为成熟。比如,伦敦通过“Talk London”等数字化平台,广泛推动社会各主体参与城市管理的过程中,破除信息孤岛的困境;米兰建设数字运营中心,与MI020(米兰城市数据生态系统)中的城市开放数据集成,提高城市管理中的智能化水平;东京打造社会各主体共同参与的人工智能应用体系,共同推进各民生领域的发展。

在国内,发达城市“城市大脑”的运用,在精细化管理中也初见成效,“堵城”杭州在全国拥堵排名第5位下降到第57位;上海的“社区大脑”运用数量巨大的传感器布点,将城市监控、警报、机动车管理等27个应用场景连贯起来,提升了精细化管理的能级。

未来中国的城市精细化管理实践,一是要结合数字经济时代的新特征,升级数字化城市管理系统,实现辖区范围内全覆盖;二是更新网格化管理技术,加强城市的动态监控,建立全国规范的管理平台;三是划分精细化管理单元,加快大数据等适用技术的开发,提升建设效率,整合相关资源,加强智能化。

随着数字经济的发展,具有相同爱好的用户在网上聚合成为虚拟社群,协同分工,共享新知识,为城市精细化过程中的管理模式创新提供了新思路。虚拟社群作为一个自我发展的平台,可以涵盖市民、政府、企业等多个主体,在这里个体独特性得到最大体现,各主体进行信息交换的同时也可以参与城市的精细化管理。政府想要建立协同共治的局面,加强精细化管理决策的科学性,可以建立本城市、本社区的粉丝社群,促使跨界连接局面的形成,强化碎片化价值的聚合能力,丰富精细化管理形式,更好地关注市民的多样化需求。

3. 突出城市品牌与人文关怀

提高城市管理精细化水平必须着力加强城市品牌建设。精细化管理需要政府通过大量的数据深入分析城市市民的需求,需求的不同导致不同城市的管理模式应该具有差异性。面对创新的浪潮,城市精细化管理更加提倡包容,各地应结合自身城市的发展现状和社会各主体的需求,实行具有地域特色的城市精细化管理办法,推动城市发展的品牌化。一些城市只是照搬城市精细化管理的理论,采用相似的方式进行城市建设和规划,一味强调刚性,缺少包容性,背离了“以人民为中心建设具有区域特色的现代化城市”的理念。在数字经济时代,中国的城市应通过精细化管理推动城市转型升级,打造具有中国特色、区域特征的城市品牌。

城市精细化管理也应兼顾对市民的人文关怀,打造良好的生命场所,在人文方面完善城市管理系统,提升城市管理中的人性指数,彰显人的价值。以地摊经济的管理现状为例,2020年全国两会召开时期有全国人大代表提出要因地制宜地释放地摊经济,给予从业者合法地位。新冠肺炎疫情对中国经济造成冲击,国家统计局发布的数据表明4月份城镇调查失业率达到6%,创近年高峰。放开地摊经济有助于缓解中国的失业现象,但对城市的精细化管理提出了更大的考验。在面对诸如地摊经济时,城市管理人员要防治“一刀切”政策的泛滥,倡导城管人员由“驱赶型”向“规劝型”“服务型”转变,各部门探索联合出台办法规范包容地摊经济,给予从业者最大的尊重,使城市真正成为宜业宜居的生命场所。

数字经济时代中国的城镇化发展进入中后期阶段,新技术的应用和人民对美好生活的向往使城市精细化管理面临更大的机遇和挑战。柏拉图在《理想国》中对城市的描述是:城市是充满智慧、勇敢、和谐的城邦,公民十分有道德,国家稳定和谐。中国在顶层设计上要求精细化管理权责分明、服务为先、多元共治、创新治理,给城市管理初步指明了方向。精细化管理对于协同共治的主体来说是理念与愿景,更是责任与担当。只有用开放包容的心态推进城市精细管理现代化,以锐意进取的精神强化体制机制改革,才能满足人民群众的期盼,提升资源利用效率,力争中国的城市文明在全球处于领先地位。

参考文献

- [1]曼纽特·卡斯特.信息时代三部曲:经济、社会与文化[M].夏铸九,等译.北京:社会科学文献出版社,2013.
- [2]庄少勤.精细化时代的城市管理[J].浦东开发,2007(4).
- [3]唐皇凤.我国城市治理精细化的困境与迷思[J].探索与争鸣,2017(9).
- [4]桑德尔.民主的不满[M].曾纪茂译.南京:江苏人民出版社,2008.
- [5]何大安.互联网应用扩张与微观经济学基础[J].经济研究,2018(8).
- [6]杨玉秀.当代重要的社会治理模式——浅谈中国特色社会主义管理体系[J].理论导报,2012(3).
- [7]中国信息通信研究院.中国数字经济发展与就业白皮书(2019)[EB/OL].http://www.caict.ac.cn/kxyj/qwfb/bps/201904/P02019041734446_8720243.
- [8]习近平.以更高站位更宽视野推进改革开放真抓实干加快建设美好新海南[EB/OL]. http://china.cnr.cn/news/20180414/t20180414_524198469.shtml.

Research on the Path of Chinese Cities to Realize Delicacy Management in the Digital Economy Era

Zhang Jiemei Tang Bingxin

Abstract: Key factors such as government support and policy guidance are driving the development of China's digital economy; at the same time, its development results are fed back to the government's urban management process, becoming an intrinsic driving force for Chinese cities to achieve refined management. The main purpose of refined management in Chinese cities in the digital economy era is to build a scientific and refined management system to solve outstanding problems in the process of urban development, put people first, and increase the happiness of urban residents. To realize fine management in modern cities, people's interests should be the core, urban management value should be defined from the perspective of citizens, and fine management reform should be driven by Numbers. At present, the sustainability and scientificity of refined urban management methods need to be strengthened, and the participation and balance of coordinated governance need to be improved. It is necessary to construct a scientific path for the realization of refined urban management in combination with the stage characteristics of China's digital economy development, so as to promote the refined urban management in China at the present stage.

Key Words: Digital Economy; City Management; Delicacy City Management

(责任编辑:晓 力)

【城市经济研究】

中国五大都市圈同城化的发展审视及对策研究*

傅娟 耿德伟 杨道玲

摘要:城市群是新型城镇化的主体形态,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。都市圈是城市群的核心区域,培育形成通勤高效、一体化发展的都市圈对城市群的高质量发展以及区域均衡发展意义深远。基于手机信令数据、高德交通数据等从首位度、联系强度、互相投资、交通设施、人均兴趣点等五大维度对京津冀、长三角、珠三角、武汉、成渝等五大都市圈进行分析。研究表明:五大都市圈总体发展势头良好,但在交通一体化水平、产业协同发展机制、公共服务均等化等方面存在明显短板。建议从基础设施配置、要素流动、布局调整等方面综合施策,积极推动都市圈同城化发展。

关键词:城市群;都市圈;同城化;大数据

中图分类号:F061.5 **文献标识码:**A **文章编号:**2095-5766(2020)06-0101-10 **收稿日期:**2020-07-28

***基金项目:**国家社会科学基金项目“基于多元大数据的京津冀产业协同发展模式及效果评价研究”(19BJL082)。

作者简介:傅娟,女,国家信息中心大数据发展部助理研究员(北京 100045)。

耿德伟,男,国家信息中心大数据发展部副研究员(北京 100045)。

杨道玲,男,国家信息中心大数据发展部副研究员(北京 100045)。

工业化时代以来,越来越多的城市发展成为大城市、特大城市,在此基础上,越来越多的城市群和大都市圈又得以形成和发展,成为人类社会形态的一种重要趋势。在中国,随着京津冀、长三角和珠三角以及成渝、长江中游五大国家级城市群的兴起,中国的城市化已经迈入大都市圈时代。城市群是新型城镇化的主体形态,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。城市群本质上是首尾大致相连、毗邻的大都市圈组成的都市圈链。由此可知,都市圈是城市群的地域基础,没有都市圈的建立和健全,便不可能有实质意义上的城市群,培育形成通勤高效、一体化发展的都市圈是规划建设城市群的必要之路。2014年3月,中共中央、国务院发布的《新型城镇化规划(2014—2020年)》明确强调,特大城市要适当疏散经济功能和其他功能,推进劳动密集型加工业

向外转移,加强与周边城镇基础设施连接和公共服务共享,推进中心城区功能向1小时交通圈地区扩散,培育形成通勤高效、一体发展的都市圈。2019年2月,国家发展和改革委员会发布的《关于培育发展现代化都市圈的指导意见》明确提出,以促进中心城市与周边城市(镇)同城化发展为方向,以创新体制机制为抓手,以推动统一市场建设、基础设施一体化高效、公共服务共建共享、产业专业化分工协作、生态环境共保共治、城乡融合发展为重点,培育发展一批现代化都市圈,形成区域竞争新优势,为城市群高质量发展、经济转型升级提供重要支撑。培育形成通勤高效、一体化发展的都市圈,能化解城市新移民“大城市进不去、小城市不愿去”的两难困境,提升中国城市的集聚力、辐射力、创新力和竞争力,是促进区域协调发展的强大引擎,是稳增长、扩内需和塑造国家竞争优势的重器。

一、文献综述

1. 关于都市圈范围的界定

都市圈的概念最早源于美国,后来在日本被广泛使用。而各国或各地界定都市圈的标准则不尽相同。界定都市圈的标准主要包括两大类,第一类是衡量中心城市的界定标准,主要包括人口规模(或人口密度)以及城市化水平,第二类是外围地区的既定标准,主要包括到中心城市的通勤率、人口及城市化水平。这两类从内涵上看,本质是一致的,均认为都市圈是指城市发挥其职能时与周边地区所形成的各种密切联系所波及的空间范围,是一个超越城市行政、景观地区的区域概念。国外学者研究采用较多的是第一类,美国、日本等国以通勤率为主要统计指标定义都市圈,以都市区与外围区之间的当日往返通勤范围为界限。通常最大单向时距在1小时左右能为通勤者普遍接受,都市圈远郊与中心城区居民可在生活质量与心理感受上大致相同,形成同城效应。中国学者研究采用较多的是第二类,高汝喜和罗守贵(2007)、黄征学(2014)等对中国的都市圈都进行过识别。

此外,都市圈也在政府的相关规划中频繁出现。与学术界研究都市圈侧重现状刻画不同,实践界研究都市圈侧重规划愿景的描述,且更加关注经济社会发展和指标测度。21世纪初,江苏省政府组织编制的《江苏城镇体系规划(2001—2020年)》就提出了在江苏省内培育南京、苏锡常、徐州三大都市圈的思路,定位南京都市圈的作用是提升对长江中下游地区的吸引和辐射能力,苏锡常都市圈是形成产业密集带,成为亚太地区重要的制造业基地等。武汉等自主编制都市圈规划,侧重发展愿景的描述,指形成以武汉为圆心,覆盖黄石、鄂州、黄冈、孝感、咸宁、仙桃、潜江、天门等周边8个大中型城市所组成的武汉“1+8”都市圈。随后全国各地都市圈规划陆续出台和实施,为中国都市圈的实践提供了越来越多的案例。例如,2019年国务院印发的《长江三角洲区域一体化发展规划纲要》提出,以基础设施一体化和公共服务一卡通为着力点,加快南京、杭州、合肥、苏锡常、宁波都市圈建设,提升都市圈同城化水平。

2. 关于都市圈同城化的研究

同城化并不是从西方引进的概念,而是中国学者根据国内区域发展和城市化进程中的实际情况提出的概念。2005年深圳市政府发布的《深圳2030城市发展策略》中提出,加强与香港在高端制造业、现代服务业以及其他领域的合作,与香港形成同城化发展态势,这是在国内首次提出同城化概念的文件。从定义来看,作为一种新的研究趋势,中国学术界对同城化的理解也有差异。高秀艳(2007)认为同城化是一种旨在打破城市之间传统的行政分割及保护主义限制,利用资源共享、统筹协作等提高区域经济的整体竞争力的发展策略。桑秋等(2009)认为同城化是城市相互作用的一种新模式,主要是指相邻城市空间一体化、经济一体化和制度一体化的地域过程和现象。王佃利等(2013)认为同城化是区域经济发展过程中,为打破传统的城市间的行政分割和地方保护主义限制,促进区域市场一体化、产业一体化、基础设施一体化,从而使各生产要素快速流动、有效配置,使居民对原有属地观念的逐步淡化与弱化,以共享同城化所带来的发展成果、实现公共服务的均等化,最终打造可持续的区域城市的一种发展战略。同城化是区域统筹发展的要求,其外部特征是区域内城市的经济社会发展逐渐突破地理边界限制,出现的一体化融合趋势。李铁(2019)提出,同城化是在城市化发展到一定阶段,城市群或都市圈中的相邻城市实现资源和要素的合理配置,使要素的流动不受城市距离和体制的约束,在较短时间内实现城市间要素的通达,并实现城市间公共服务和基础设施水平的均等化。从同城化的研究内容来看,国内学者对于同城化的研究多以战略研究和理论研究为主,主要集中在产生背景、同城化概念与内涵、动力机制、发展思路与对策等定性研究,对同城化基础条件的判断研究还较少。从对同城化的量化方法来看,目前大多数同城化分析基本停留在定性分析的层面,但随着大数据逐渐用于城市与区域规划,部分学者从交通、产业等方面开展了同城化的测度等实证研究。李星月等(2015)基于移动通信数据的前沿分析方法,借助对客观数据的量化分析,研究温岭同城化地区内部的职住通勤关系、公共服务中心的吸引力强度等重要问题。钮心毅、王垚(2018)研究发现利用手机信令数据可以测算上海中心城区与外围城

市之间的流入、流出通勤量。目前,国内尚没有利用多源大数据来研究中国都市圈同城化现状及进展的文献,因此笔者基于手机信令数据、高德交通数据等^①从首位度、联系强度、互相投资、交通设施、人均兴趣点等5大维度对京津冀都市圈、长三角都市圈、珠三角都市圈、武汉都市圈、成渝都市圈^②等五大都市圈进行分析。

二、都市圈同城化研究范围选择及特色数据

本文定义都市圈是城市群内部以超大城市和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,都市圈是城市群的核心区域。这里的都市圈主要有3个特征:一是至少有一个中心城市;二是中心城市与周边城市之间有密切的经济联系和社会联系;三是都市圈内部有明显的圈层结构。值得注意的是,都市

圈和城市群不同,虽然两者都是城市空间结构变化的不同阶段的表现,但都市圈的范围小于城市群,在某种程度上可以看作是城市群的核心区域。对于中心城市的选择和确定,根据2014年《国务院关于调整城市规模划分标准的通知》,城区常住人口100万人以上、500万人以下的是大城市,其中大于300万人为I型大城市。参考李瑞鹏(2019)提出的中心城市应符合的两个基本条件:一是中心城市城区常住人口规模必须在300万人以上,即中心城市是I型大城市;二是中心城市在区域内承载着直辖市、省会(自治区首府)城市及副省级城市等重要角色。我们选出北京、上海、广州、武汉、成都分别为京津冀都市圈、长三角都市圈、珠三角都市圈、武汉都市圈和成渝都市圈等五大都市圈的核心城市,以1小时通勤圈为基本范围选择相应城市(见表1),从首位度、联系强度、互相投资、交通设施、人均兴趣点等5个维度来研究各都市圈同城化的现状与趋势。

表1 五大都市圈核心城市及1小时通勤圈基本范围

都市圈	核心城市	城区常住人口(万人)	核心城市规模	包含城市
京津冀	北京	1876.6	超大城市	北京、天津、保定、沧州、廊坊
长三角	上海	2418.3	超大城市	上海、杭州、苏州、嘉兴、常州、南通、无锡
珠三角	广州	1185.0	超大城市	广州、深圳、珠海、东莞、佛山、惠州、江门、肇庆、中山
武汉	武汉	868.5	特大城市	武汉、黄冈、鄂州、黄石、潜江、天门、仙桃、咸宁、孝感
成渝	成都	766.7	特大城市	成都、德阳、乐山、眉山、绵阳、内江、遂宁、雅安、资阳

资料来源:作者根据《中国城市建设统计年鉴2018》整理。

本文的特色数据是手机信令数据。当手机用户发生由开机、关机、主叫、被叫、收发短信或者位置移动引起的所连接的基站变更时,手机识别号、信令成功的时间和当时所处基站均记录在手机信令数据中。手机信令数据的特点在于:一是样本数据较大。来源于单一运营商的手机信令数据虽然不能包含所有手机用户,但与常规抽样调查数据相比,仍是较大规模的采样数据。二是在时间分辨率上较为连续,在手机开机状态下至少能以半小时间隔连续记录用户的空间位置变化。三是以通信基站作为空间定位基准。一个基站覆盖的空间范围远小于一般乡镇、街道行政区划的范围,因而能提高城镇体系中空间单元的精度。四是以手机用户的个体进行统计。个体跨城镇出行一般都借助某种公共或私人交通工具,手机信令数据反映的城市

之间的人员流动可以视作是全模式交通网络的客流数据,能较好地反映城市之间居民的出行联系。

三、都市圈结构总体平衡,城市间连通性稳步提升

1. 五大都市圈结构正常,集中适当

城市首位度^③是测量核心城市在都市圈中区域主导性的指标,反映了核心城市在都市圈规模序列中的顶头优势性,也可以表明都市圈内各种资源的集中程度。通常城市首位度计算公式为:该都市圈第一大城市常住人口数量/该都市圈第二大城市常住人口数量,反映了该国或地区的城市规模结构和人口集中程度。当首位度小于2时,表示结构正常、集中适当;大于2时,则存在结构失衡、过度

集中的问题。根据五大都市圈的常住人口数据计算得出,目前京津冀都市圈、长三角都市圈、珠三角都市圈、成渝都市圈和武汉都市圈的首位度分别为1.30、2.12、2.16、2.39和1.13,虽然长三角都市圈、珠三角都市圈和成渝都市圈首位度均超过2,出现一定的结构失衡迹象,但并不严重,总体来看五大都市圈结构正常、集中适当。随着“人手一机”时代的到来,手机数据以其处理速度快、采集成本低、覆盖面广等优点,为感知人口分布提供了新机会。因此,使用手机数据(通信详单数据或手机信令数据等)对人口分布进行感知,并将时间粒度进一步缩小,以天为单位的人口动态分布,并称之为日活跃人口数量。根据手机信令日活跃人口数量计算显示,长三角都市圈、成渝都市圈、武汉都市圈、京津冀都市圈、珠三角都市圈的首位度依次为1.92、1.76、1.71、1.40、1.23,均在标准线2以下,这从另一个侧面也表明当前五大都市圈资源集中情况总体适中,各都市圈同城化发展日趋均衡(见图1)。

2.都市圈交通互联互通水平稳步提升

打造畅通都市圈公路网是增强都市圈基础设施连通性和贯通性的重点任务。基础设施特别是交通基础设施的连接和贯通是都市圈同城化发展的基础和保障。高德交通数据显示,2016—2019年,五大都市圈的高速公路总里程数都有不同幅度的增长,其中增速最快的是成渝都市圈,累计增速为29.53%;增速最低的是武汉都市圈,累计增速为9.73%;京津冀都市圈、

珠三角都市圈、长三角都市圈的增速分别为11.12%、23.72%、13.07%(见图2)。在人均高速公路里程数方面,珠三角都市圈表现亮眼,2016年和2019年分别为2.62千米/万人和3.27千米/万人,均大幅领先于其他4个都市圈的人均里程数(见图3)。从高速公路里程数可以反映出,在交通领域,珠三角都市圈的同城化发展势头最好,趋势明显。

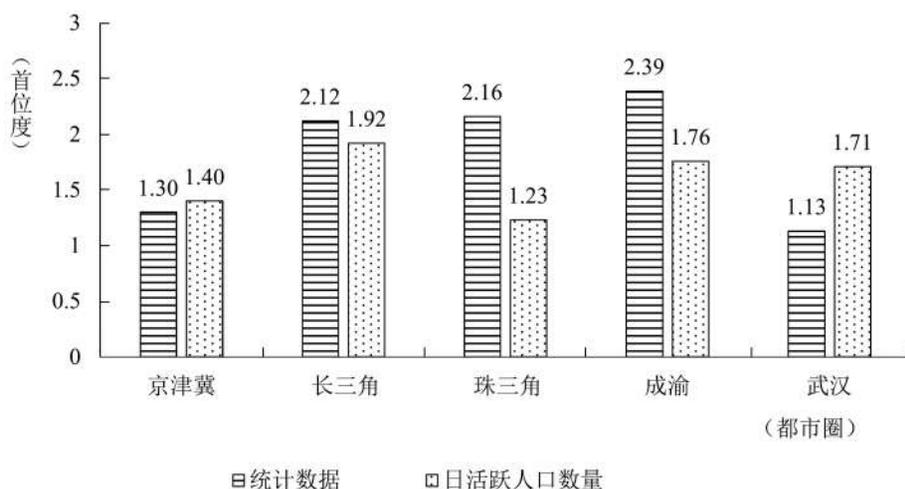


图1 基于统计数据与人口流动数据的首位度对比

数据来源:作者自行整理。

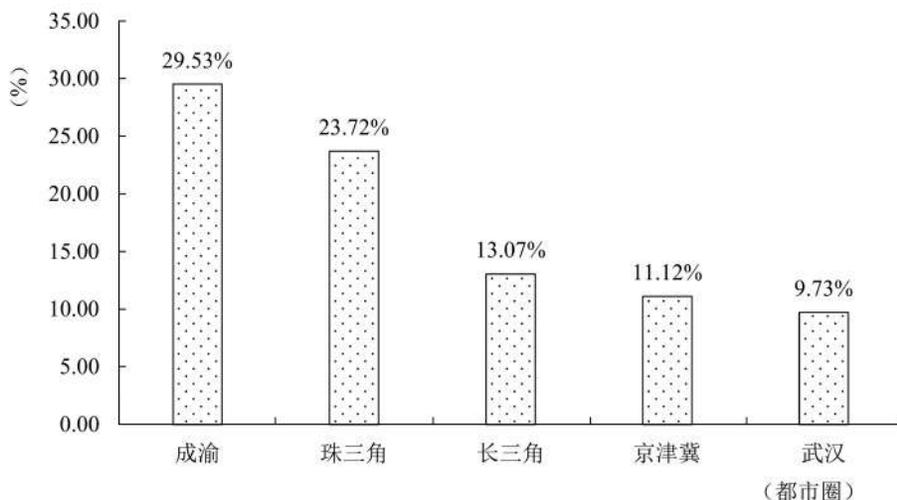


图2 2016—2019年各都市圈高速公路里程数增速

数据来源:作者自行整理。

四、都市圈内城市联系互动紧密,但成渝两城联系相对松散

1.基于手机信令数据测度城市间的联系流

手机信令数据反映城市之间的人员流动,可以

视为全模式交通网络的客流数据,能较好地反映城市之间居民的出行联系,能从联系流的视角测度城市之间的联系强度。按照各都市圈发展规划限定的基本范围,据手机信令数据计算得出,五大都市圈的城市联系强度^④从高到低依次是武汉都市圈0.16、珠三角都市圈0.13、京津冀都市圈0.08、成渝都市圈0.07、长三角都市圈0.04。但是,都市圈内部城市联系强度往往受都市圈的地理面积影响较大,即都市圈地理面积越大,城市联系强度越低。考虑到各都市圈的区域面积差异,限定以1小时通勤圈为基本范围,剔除地理面积对城市联系强度的影响,得出校正后的五大都市圈城市联系强度从高到低依次是京津冀都市圈0.19、武汉都市圈0.16、成渝都市圈0.16、长三角都市圈0.14、珠三角都市圈0.13(见图4),反映出京津冀都市圈在人口流动方面的同城化程度最高,说明该都市圈内部人员流动较频繁,城市之间联系较为紧密,其余依次为武汉都市圈、成渝都市圈、长三角都市圈、珠三角都市圈。以上分析表明,与各都市圈发展规划限定的范围相比,1小时通勤圈范围内各城市之间人员流动更加频繁,互动更加紧密。值得注意的是,成渝都市圈中,成都和重庆两个城市的最快交通距离超出1小时,影响成渝都市圈的同城化发展。

2.行政区域化管理交通资源配置阻碍同城化发展

一个城市管辖区域的交通基础设施项目严格限制在行政区域内,主要原因是投资主体和投资

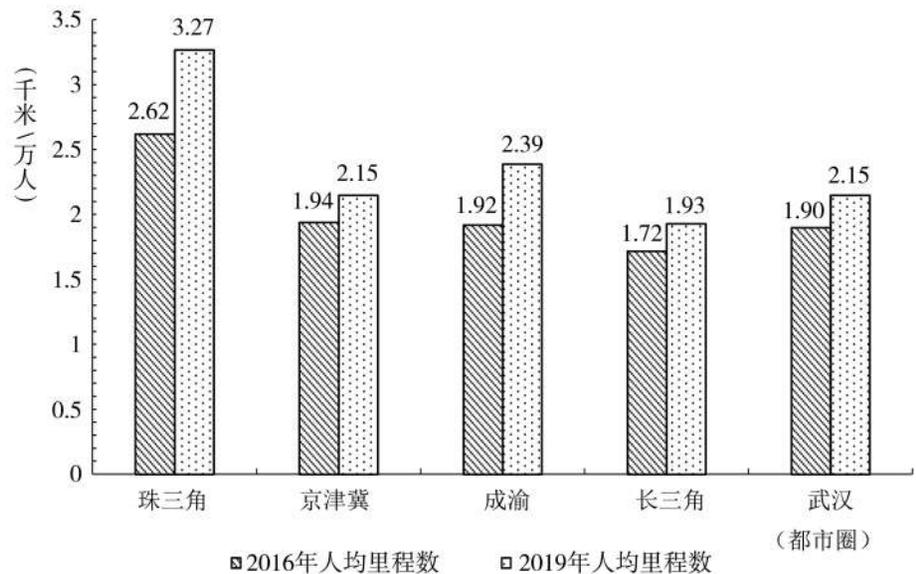


图3 2016年和2019年各都市圈人均高速公路里程数

数据来源:作者自行整理。

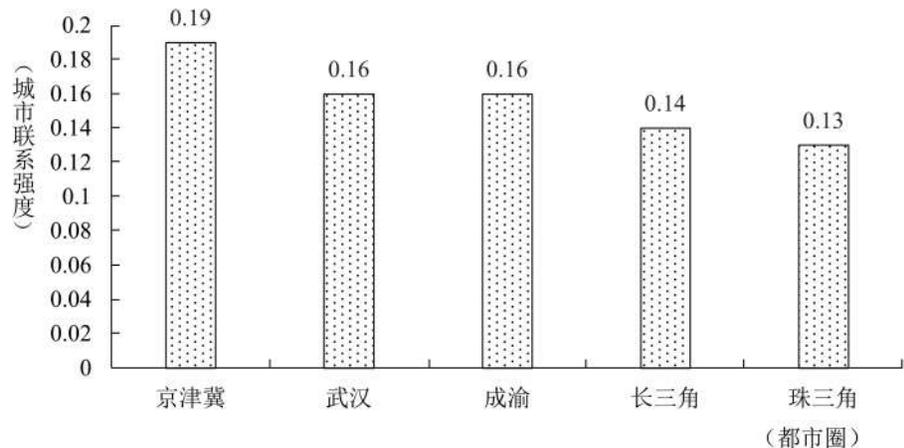


图4 以1小时通勤圈为基本范围的都市圈内部城市联系强度

数据来源:作者自行整理。

资金来源是由该城市自行解决的。例如,京津冀都市圈内许多城市间的距离较近,已经具备了同城化发展的要求,但是基础设施投入则是根据各自的资金能力和发展规划来决定的,而不是考虑市场对空间资源配置的要求,因此难以实现基础设施的连通。对于成渝都市圈而言,填补成都和重庆两个城市间上百千米长度的空间,需要巨大的投资和产业的进入,在某种程度上并不现实。如果规划的空间进行了基础设施投入和开发,而没有带来相应的产业进入,反而会造成过度投入,导致资源的闲置和浪费。因此要在尊重城市发展规律的基础上,允许城市之间市场资源自动选择发展空间。

五、都市圈内产业协同发展势头良好，但成渝、武汉都市圈投资同城化有待提升

1. 都市圈城市间互相投资

强化都市圈城市间产业分工协作是推动都市圈同城化发展的重要抓手。利用大数据对都市圈内部各城市之间互相投资的数量进行分析,研究发现五大都市圈内部互相投资的数量由多到少分别是:长三角都市圈、珠三角都市圈、京津冀都市圈、成渝都市圈和武汉都市圈(见图5)。从投资流向来看,长三角都市圈内部上海向杭州、苏州、宁波、南京等城市的投资较多,杭州向上海的投资较多。珠三角都市圈内部深圳和广州两个城市之间投资较多,广州对珠三角都市圈其他城市的投资数量多于深圳对珠三角都市圈其他城市的投资数量,深圳未来可进一步扩大对省内除广州外其他城市的投资数

量。京津冀都市圈内部,北京向天津和石家庄的投资较多,其余城市之间的互相投资数量非常少,说明京津冀都市圈内部,城市互相投资的活力不足。成渝都市圈和武汉都市圈内部城市互相投资流向非常相似,都是核心城市向外围城市投资较多,外围城市几乎没有向核心城市的投资流向,由此表明,成都和武汉作为核心城市,在经济方面“一家独大”的特征非常明显,不利于都市圈内部的经济均质发展(见图6)。

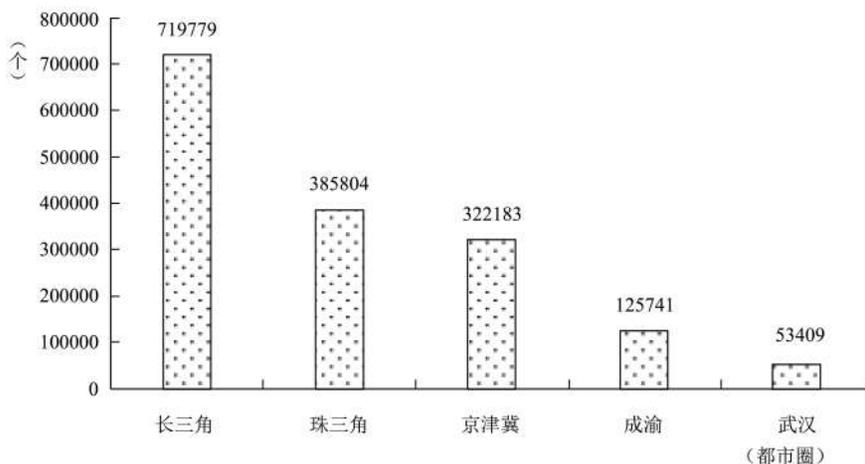


图5 五大都市圈内部城市间互相投资数量
数据来源:作者自行整理。

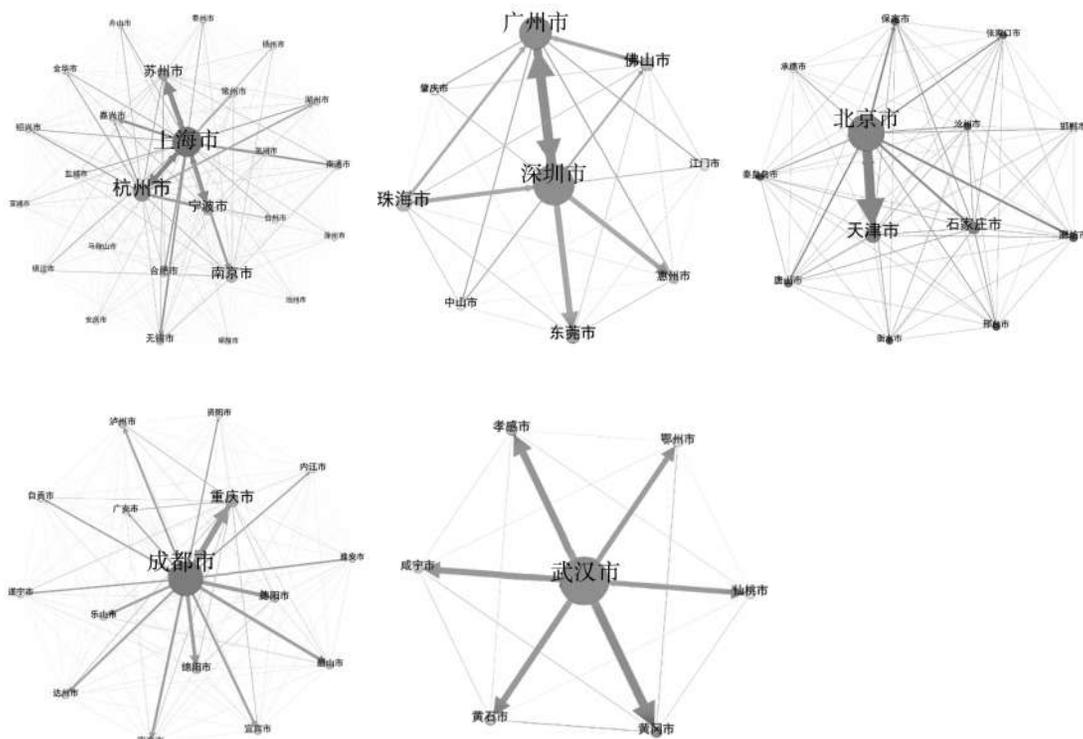


图6 五大都市圈内部城市间互相投资流向图

注:箭头所指方向为投资流向,箭头越粗表明投资数量越多,反之则表示投资数量越少。

资料来源:作者根据相关数据自行绘制。

2.部分都市圈核心区对边缘区产业发展的辐射带动能力不强

成渝都市圈的投资集中在四川,重庆对四川的投资积极性不高,四川呈现一边倒情况,成都占了绝大多数投资体量,说明其同城化的发展空间还很大。武汉都市圈也存在类似情况,武汉“一家独大”,由于都市圈规模较小,总体投资体量也不大。中国都市圈同城化发展中,核心城市希望延缓制造业和初级服务业的扩散以免影响到自身的就业和税收,希望自身产业集聚,不愿意产业扩散出去思想和现象比较普遍,这种“税收竞争博弈”导致“地方割据”,从而无法通过产业调整的手段实现资源的优化配置,制约都市圈同城化发展。

3.城市经济、产业发展的竞争格局大于合作格局,遏制同城化发展

囿于投资和企业资源总量的有限,为了获取资源,争取发展机会,各地竞相采取各种措施提供优惠条件来竞争优质企业的投资机会。由于产业发展带来的收益可以转化为城市公共服务水平的提高,可以增强政府公共支出能力以及完成政绩考核,导致城市间的竞争格局大于合作格局。目前,城市间发展水平的差异是影响同城化发展的重要因素,加之都市圈内城市间难以打破区域的行政藩

篱将竞争格局转化为合作格局,同城化发展仅停留在口号上,仍然难以实现真正的同城化。

六、都市圈内基本公共服务水平显著提高,但珠三角、成渝都市圈人均公共服务差距扩大

1.都市圈内基本公共服务水平显著提高

同城化侧重于同质化的社会发展态势,从社会功能优化的角度强调居民对原有属地观念的逐步淡化与弱化,以共享同城化所带来的发展成果,以实现公共服务均等化为目标。都市圈内公共服务均衡普惠、整体提升是推动都市圈同城化发展的重要目标之一。地图中POI(Point of Interest,兴趣点)包含了城市的学校、医院、社区、超市等基础设施情况,人均POI可以反映都市圈中各城市人均占有公共基础设施的情况,从而判断都市圈公共服务同城化发展情况。据高德POI数据显示,与2016年同期相比,2019年上半年五大都市圈人均POI数量均有较大增长,表明各大都市圈公共服务基础设施建设都取得了非常大的进展(见表2)。其中,从人均POI数据可以看出,2016年和2019年珠三角都市圈的人均POI数值最大,这说明,与其他4个都市圈相比,珠三角都市圈公共服务水平相对较高。

表2 2016年和2019年五大都市圈人均POI情况

都市圈	2016年		2019年	
	人均POI (个/万人)	人均POI差距倍数	人均POI (个/万人)	人均POI差距倍数
京津冀	11.71	5.32	13.00	3.19
长三角	17.78	3.23	19.26	2.69
珠三角	34.46	20.64	43.77	22.32
成渝	10.69	9.02	12.39	9.74
武汉	8.51	8.67	10.19	8.54

数据来源:作者自行整理。

2.五大都市圈公共服务均等化进展水平不一

人均POI差距倍数表明,京津冀都市圈和长三角都市圈内各城市间人均公共服务差距明显缩小,但珠三角都市圈和成渝都市圈人均公共服务差距则出现不同程度的扩大。最大的变数就是与户籍管理有关的公共服务资源在核心城市与其他城市之间的差距。发展水平越高的城市,实现同城化发展的约束越强,而且由于利益的差距,真正实现公共

服务资源的均等化配置还存在着严重的体制障碍,甚至也影响到其他基础设施项目和要素的分配。

七、结论与对策建议

1.结论

本文基于手机信令数据、高德交通数据等尝试从首位度、联系强度、相互投资、交通设施、人均兴

趣点等5个维度对京津冀都市圈、长三角都市圈、珠三角都市圈、武汉都市圈、成渝都市圈等五大都市圈进行分析,得出以下主要结论。

一是从都市圈结构来看,长三角都市圈、成渝都市圈、武汉都市圈、京津冀都市圈、珠三角都市圈的首位度依次为1.92、1.76、1.71、1.40、1.23,均在标准线2以下,表明当前五大都市圈资源集中情况总体适中,各都市圈同城化发展日趋均衡。

二是从都市圈城市间联通性来看,2016—2019年,五大都市圈高速公路总里程增速最快的是成渝都市圈,增速最慢的是武汉都市圈;在人均高速公路里程数方面,珠三角都市圈表现亮眼,大幅领先于其他4个都市圈的人均里程数。在交通领域,珠三角都市圈的同城化发展势头最好。

三是从都市圈内城市联系强度来看,剔除地理面积对城市联系强度的影响,得出校正后的五大都市圈城市联系强度从高到低依次是京津冀都市圈0.19、武汉都市圈0.16、成渝都市圈0.16、长三角都市圈0.14、珠三角都市圈0.13,表明京津冀都市圈在人口流动方面的同城化程度最高,该都市圈内部人员流动较频繁,城市之间联系较为紧密,其余依次为武汉都市圈、成渝都市圈、长三角都市圈、珠三角都市圈。

四是从都市圈内部城市间互相投资情况来看,

长三角都市圈中,上海对圈内各城市的投资最大,苏南浙北之间的投资数值较平均,同城化趋势显著,但江浙沪对安徽的投资数值偏低。京津冀都市圈内各城市之间互相投资较为平均,城市间商业往来较为活跃,说明京津冀都市圈产业投资同城化水平较高,特别是北京对天津的投资尤为显著。珠三角都市圈内各城市之间互相投资也较为均衡,广州和深圳在其中扮演龙头角色,都市圈同城化趋势略弱。

五是从人均公共服务水平来看,与2016年同期相比,2019年上半年五大都市圈人均POI数量均有较大增长,表明各大都市圈公共服务基础设施建设都取得了非常大的进展。其中,珠三角都市圈的人均POI数值最大,表明与其他4个都市圈相比,珠三角都市圈的公共服务水平相对较高。

以上分析表明,当前中国都市圈同城化建设总体呈现良好的发展态势(见表3),从各项指标的分析可以看出,京津冀都市圈的得分最高,长三角都市圈和珠三角都市圈得分并列第二,成渝都市圈和武汉都市圈分列第四位和第五位。但与此同时,中国都市圈的同城化发展也存在比较明显的短板,如都市圈内部城市之间的公共服务资源配置不合理、部分都市圈内部交通一体化水平不高、都市圈协同发展体制机制不健全、都市圈内部各城市之间产业

表3 多维度都市圈同城化发展比较

都市圈	京津冀都市圈	长三角都市圈	珠三角都市圈	成渝都市圈	武汉都市圈
城市首位度	★★★	★	★★★	★★	★★
城市联系度	★★★	★	★	★★	★★
产业投资	★★★	★★★	★★	★	★
高速公路	★★	★★	★★★	★★	★
人均POI	★★	★★★	★	★★	★★

资料来源:作者自行整理。

和人口协作不匹配等。

2. 对策建议

都市圈是城市发展的高级空间形态,能够助推城市发展、实现乡村振兴。都市圈的同城化发展遵循城镇化发展规律,顺应产业升级、人口流动和空间演进的趋势。为充分考虑不同都市圈现有基础以及发展潜力的差异性,科学确定都市圈的功能定位、发展目标以及实现路径,因地制宜地推动都市圈同城化建设,我们提出以下建议。

一是加强交通设施建设,提高城际交通服务水

平。交通基础设施项目投资具有规模大、效益好、见效快的特点,推进这些项目建设可以有效带动投资,拉动冶金、机械、建筑、橡胶、电力、信息、计算机、精密仪器等行业的发展,从而带动地区经济的发展。加快都市圈的核心大城市培育,最主要的就是优先发展核心大城市的交通基础设施,通过优化交通基础设施,发挥核心大城市对周边中小城市、小城镇和特色小镇的带动作用。具体来说,可以通过取消都市圈内部城市之间往返车辆高速费,适时加开高铁、城际等列车次数,优化都市圈内部城市之

间的公交运营等方式提升都市圈内城际交通服务水平。同时,注重完善都市圈内与城市相连接的农村交通基础设施网,缩小区域内部城乡之间的交通设施差距,打通断头路和瓶颈路,为都市圈内生产要素自由流动提供物流基础。

二是破除都市圈内城市间行政壁垒,推动区域要素流动。都市圈内不同城市之间往往在区位与资源禀赋、政策制定和实施、规划方案设计和落地等方面有显著差异,不能简单地以为把城市群缩小就成了都市圈,而要充分考虑各城市之间要素的有机融合,加强都市圈内各城市之间要素的自由流动。都市圈内部城市之间存在由于行政界限定而出现的保护主义,不利于城市和市场之间的公平竞争,例如,有的在辖区边界层层设卡限制外省产品进入;有的在收取相关费用上内外有别,在产品技术要求、检验标准上内外不同;有的以歧视性资质要求、评审标准,排斥外地企业参与本地建设项目招投标活动等。推动区域要素流动,必须着力破除行政壁垒,尽快形成都市圈内部一卡通、工商业政策一视同仁、公平竞争的良性互动的圈内生活,优化推动都市圈同城化发展的硬环境和软环境。

三是优化都市圈内人口合理布局,提升城市功能和辐射带动作用。大都市圈的建设涉及一系列重大体制改革,户籍政策是影响都市圈内部人口布局的重要因素,户籍改革对于都市圈同城化进程有着重要影响。2020年4月,国家发展和改革委员会发布《2020年新型城镇化建设和城乡融合发展重点任务》明确提出,督促城区常住人口300万人以下城市全面取消落户限制,推动城区常住人口300万人以上城市基本取消重点人群落户限制,这无疑对都市圈同城化起到推波助澜的作用。都市圈各城市功能的全面提升,就是要打破行政区的块状配置格局,逐步推进都市圈公共服务均等化。如解决上学难、看病难、就业难、房价高、交通堵塞、环境污染等问题;建设涵盖各类社会保障信息的都市圈统一平台,开展都市圈异地居住退休人员养老保险信息交换和社会保险待遇资格认证;加快推动都市圈医保目录和报销政策统筹衔接,构建异地就医直接结算联网;建立住房公积金异地信息交换和核查机制,推行住房公积金转移接续和异地贷款,尽快实现公共租赁住房保障范围常住人口全覆盖等。

四是推动跨地区科技研发,加速都市圈内产业协同发展。由于区域发展的不平衡,都市圈内各省份的产业结构与产业基础有差别,科技发展合作与产业转移的兴趣点也不全相同。都市圈内部创新活动和创新空间并不是均质分布的,而是呈现由内到外,圈层式递减特征。典型都市圈的高新技术企业主要集中在都市圈核心区,沿着圈层向外,创新企业主体和创新活动逐步递减。政府应加大对都市圈内跨省市的国家级科技项目的支持力度,鼓励有实在内容、有市场需求、有科技含量、有利润空间的科技合作活动大力发展,打造在科技研发方面有品牌、有实绩、有规模的区域加强创新活动和力度。国家相关部委应加快研究设立推进都市圈同城化发展的科技研发与产业协同专项引导资金,并研究出台相关配套政策,要求专项资金申请单位所在省市财政按照一定的比例进行协同配套,从而解决都市圈内跨省市重大联合科技研发、重点成果转化以及重要产业协同的支持难题。这样有利于都市圈内部形成规模经济,从而提高整个都市圈的产业协同水平和经济效率。

注释

①特别感谢郭鑫、李慧颖、吴雨晨对数据的整理,特别感谢智慧足迹数据科技有限公司、成都数联铭品科技有限公司、高德导航提供的数据支撑。②以1小时通勤圈为基本范围,由于当前成都与重庆之间高铁的距离超过1小时,故在本文中以成都为核心城市的成渝都市圈不包含重庆及其周边地区。③城市首位度指一个国家或地区最大城市人口数与第二大城市人口数之间的比值,它通常用来反映该国或地区的城市规模结构和人口集中程度。④城市联系强度的计算公式为: $\sum_{i=0}^n A \cdot B$,其中 n 代表该都市圈城市数量、 A 代表该市活跃人口占比、 B 代表该市统计人口占比。⑤人均POI差距倍数用都市圈内人均POI最高城市/人均POI最低城市的倍数衡量。

参考文献

- [1]杨开忠.打造都市圈 促进城乡区域协调发展[N].经济日报,2018-03-29.
- [2]许学强,等.城市地理学[M].北京:高等教育出版社,2009.
- [3]韦伟,等.日本都市圈模式研究综述[J].现代日本经济,2005(2).
- [4]黄征学.城市群:理论与实践[M].北京:经济科学出版社,2014.
- [5]高秀艳,王海波.大都市经济圈与同城化问题浅析[J].企

- 业经济,2007(8).
- [6]胡兆量.关于深圳和香港共建国际大都市的问题[J].城市问题,2007(1).
- [7]桑秋,张平宇,罗永峰,等.沈抚同城化的生成机制和对策研究[J].人文地理,2009(3).
- [8]王佃利,杨妮.城市群发展中的同城化策略探析——以省会城市群发展为例[J].山东行政学院学报,2013(6).
- [9]邢铭.大都市区同城化发展研究[D].吉林:东北师范大学,2011.
- [10]焦张义,孙久文.我国城市同城化发展的模式研究与制度设计[J].现代城市研究,2011(6).
- [11]曾群华,邓江楼,张勇,等.基于新制度经济学的同城化研究[J].城市观察,2012(2).
- [12]衣保中,黄鑫昊.我国同城化发展的现状及其效应分析[J].理论探讨,2012(6).
- [13]汪海.都市圈通勤铁路建设:中国经济稳定增长、扩内需的强大引擎[J].中国软科学,2015(12).
- [14]马学广,窦鹏.中国城市群同城化发展进程及其比较研究[J].区域经济评论,2018(5).
- [15]李星月,陈濛.大数据背景下同城化量化分析方法及温岭市实践[J].规划师,2016(3).
- [16]李瑞鹏.我国都市圈的识别及类型划分[J].城市,2019(2).

Research on the Development and Countermeasures of Urban Cohesion in China's Five Metropolitan Circles

Fu Juan Geng Dewei Yang Daoling

Abstract: Urban agglomeration is the main form of new urbanization, and it is an important platform to support national economic growth, promote regional coordinated development and participate in international competition and cooperation. The metropolitan circles are the core area of the urban agglomeration. Cultivating and forming an efficient, integrated metropolitan circles will be of great significance to the highquality development of the urban agglomeration and coordinated development of the region. Based on the cellphone signaling data and Autoland traffic data, from the five dimensions of urban primacy index, connection strength, mutual investment, transportation facilities, and per capita point of interest, the paper analyzes the five metropolitan areas including Beijing-Tianjin-Hebei, Yangtze River Delta, Pearl River Delta, Wuhan, Chengdu-Chongqing. The research results show that the overall development momentum of the five major metropolitan circles is good, but in the integration of transportation There are still obvious shortcomings in terms of level, coordinated industrial development mechanism, and equalization of public services. It is suggested to comprehensively implement policies from the aspects of infrastructure configuration, element flow, and adjustment of layout to actively promote the development of urbanization in the metropolitan circles.

Key Words: Urban Agglomeration; Metropolitan Circles; Urban Cohesion; Big Data

(责任编辑:张子)

【城市经济研究】

长三角城市群中心性效应与一体化提升*

方大春 牛黎光

摘要:随着城市间经济联系日益加深,节点城市在城市群网络中的中心性地位将会发生变化,城市中心性效应对长三角城市群一体化影响也会发生变化。基于2008—2017年长三角城市群面板数据,运用社会网络分析方法测度城市中心度,建立动态面板模型,分析城市群中心性的经济效应。研究得出:点度中心度系数显著为正,表明城市对外直接联系能力促进经济增长;接近中心度系数显著为负,表明城市处于边缘化地位制约经济增长;中间中心度系数显著为正,表明城市处于中介地位促进经济增长;城市化和对外开放度对城市经济增长有着显著的正向影响,产业结构合理化则有着显著负向的影响,产业结构高级化对能级较低城市有显著负向的影响,对能级较高城市表现为显著促进作用。长三角城市还处在提升其中心性地位的竞争阶段,长三角城市群一体化任重道远。为此,优化产业布局,避免产业结构同构;完善交通设施建设,打通区域一体化交通网络;推进公共服务一体化,实现等高交融对接;整合要素一体化,构建区域价值链;以长三角整体利益为目标,加快构建跨区域利益协调机制。

关键词:长三角城市群;中心性效应;一体化;社会网络分析;GMM

中图分类号:F061.6 **文献标识码:**A **文章编号:**2095-5766(2020)06-0111-08 **收稿日期:**2020-09-25

***基金项目:**教育部人文社会科学规划基金项目“高质量发展背景下长江经济带产业布局优化研究”(19YJA790010);

安徽省哲学社会科学规划重大项目“安徽深度融入长三角更高质量一体化发展研究”

(AHSKZD2018D06);安徽高校协同创新项目“安徽深度融入长三角跨界协同治理”(GXXT-2019-039)。

作者简介:方大春,男,安徽工业大学商学院教授,科研处副处长,中国区域经济学会常务理事(马鞍山 243032)。

牛黎光,男,安徽工业大学商学院硕士生(马鞍山 243032)。

一、引言

2020年8月20日,习近平总书记在合肥主持召开扎实推进长三角一体化发展座谈会时强调,实施长三角一体化发展战略要紧扣一体化和高质量两个关键词,明确一体化是发展前提,高质量是发展目标。只有推进一体化才能让要素在更大范围畅通流动,发挥各地区比较优势,实现更合理分工,凝聚更强大合力,促进高质量发展。从国内区域格局来看:粤港澳大湾区在两种不同的制度中推进,面临行政壁垒和体制束缚,短时间难以推进一体化;

京津冀地区核心城市资源吸附能力太强,城市间经济发展程度差异较大,难以构建协同发展产业链;长三角城市群地缘相近、人缘相亲、商缘相通、文化相融,推进一体化有天然优势、良好基础和巨大潜力。由于自然条件、区位优势相似,长三角产业结构具有同构性,拥有较好产业基础和完备产业链,为一体化发展夯实产业基础。长三角作为长江经济带的龙头,位居长江经济带与沿江沿海经济带的交汇点,有能力也有责任在国内发挥龙头引领作用,通过加强对沿海经济带、长江经济带及其他城市群的带动作用,构建以“内循环”带动“外循环”,以“外循环”促进“内循环”,两者相得益彰、相互促

进的发展格局。

长三角城市群发展问题一直是学界关注的热点,主要聚焦空间结构优化、产业结构优化、资源要素布局优化和体制机制创新等几个方面。李响(2011)从长三角城市群经济联系角度出发得出,长三角城市群经济关联网络具备了中等网络规模,但内部各城市间联系不均衡性特征明显,多中心网络协同发展格局已初步形成。叶磊、段学军、欧向军(2016)借助社会网络分析工具与功能多中心指数得出长三角地区以核心城市为动力源,联合其他中小城市协同发展的态势逐步显现。刘乃全、邓敏(2018)实证分析表明,多中心结构模式对于长三角城市群地区综合发展具有重要的指导作用。尚永珍、陈耀(2019)实证研究表明,长三角城市群功能空间分工与城市经济增长之间为线性关系,且功能空间分工对城市群内各城市的经济增长存在显著的促进作用。段学军、张伟、田方(2012)指出合理布局该区域的人口,已经成为长三角地区一体化迫切需要解决的问题。刘志彪、孔令池(2019)指出地区间专业化分工水平不高,市场一体化是长三角区域高质量一体化发展的基础和关键。张学良、林永然、孟美侠(2019)从长三角区域一体化发展机制演进视角考察,认为实现长三角高质量一体化发展,应当以市场机制建设为重点,积极推进新型城市合作机制建设,加快跨区域利益协调机制建设。

著名区域经济学家约翰·弗里德曼(John Friedman)把区域空间结构的演变划分为四个阶段:前工业阶段,区域空间结构的基本特征是区域空间均质无序,尽管有若干个地方中心存在,但是它们之间没有等级结构分异,区域内部各地区之间相对封闭,彼此很少联系;过渡阶段,某个地方经过长期积累或外部刺激而获得发展的动力,成了区域经济的中心,打破了区域空间结构的原始均衡状态,从而致使区域空间结构日趋不平衡;工业化阶段,区域中出现了若干不等规模的“中心—外围”结构,空间结构趋向复杂化和有序化,并对区域经济的增长产生重要影响;后工业化阶段,不同层次和规模的经济中心与其外围地区的联系越来越紧密,区域内就逐步形成了功能上一体化的空间结构体系,区域将最终走向空间一体化。由此可见,区域空间结构内部中心城市数量、不同规模“中心—外围”协同关系直接影响一体化进程。目前,长三角城市群首位

城市集聚度呈现出下降趋势,进入以核心城市扩散效应主导的发展阶段,由于城市群系统内往往存在“学习效应”与“追赶效应”,要素与产业流动驱动系统内分工深化,有利于推动经济发展收敛过程,多中心化发展特征日益显现(高丽娜,2018)。随着交通一体化进程加快,长三角城市间的联系逐步呈现出网络化联系的特征(邹琳等,2015)。节点城市在城市群网络中的中心性地位将会发生变化,将会出现不同规模的“中心—外围”结构,城市中心性效应对长三角城市群一体化影响如何需要研究。为此,本文首先运用社会网络分析方法测度各城市中心性,再建立计量模型考察城市中心性效应如何,探讨中心性效应对长三角一体化产生什么样影响。

研究样本为长三角城市群,根据2016年5月国务院批准的《长江三角洲城市群发展规划》,选择包括上海、南京、无锡、常州、苏州、南通、盐城、扬州、镇江、泰州、杭州、宁波、嘉兴、湖州、绍兴、金华、舟山、台州、合肥、芜湖、马鞍山、铜陵、安庆、滁州、池州、宣城共26个城市。

二、中心性测度

中心性表示网络中各节点城市的“权利”,以及在网络中所处地位,可以通过中心度进行测量。中心度包括点度中心度(degree)、接近中心度(close)和中间中心度(between)来描述网络中各节点城市的权力和中心地位。点度中心度是一种较为简单的指数,如果一个点与许多点直接相连,就说明该点具有较高的点度中心度。接近中心度是一种针对不受他人控制的测度,如果一个点与网络中所有其他的点的距离都很短,则称该点具有较高的接近中心度。中间中心度是行动者对资源控制的程度,表示结点成员在多大程度上是网络中其他成员的中介,如果一个点处于许多其他点对的最短途径上,就说明该点具有较高的中间中心度,该点起到沟通其他各点的桥梁作用。

分析节点城市在城市群网络中地位,首先需要构建城市群关系联系矩阵。目前,学者们对城市间经济联系强度的测量广泛采用引力模型。杰弗逊(Jefferson)和哲夫(Zipf)首次将万有引力模型引入到城市体系空间相互作用分析,国内学者王德忠较早使用引力模型。实际上,城市间经济联系存在单

向性问题,即使经济规模、人口和距离都相等,两所城市的经济联系和相互贡献也各不相同。为了使计算结果更加准确,需要对城市引力模型的经验常数 k 进行优化。

$$R_{ij}=k_{ij} \frac{\sqrt{P_i G_i} \times \sqrt{P_j G_j}}{D_{ij}^2} \quad (1)$$

$$k_{ij} = \frac{G_i}{(G_i+G_j)} \quad (2)$$

其中:模型中 R_{ij} 为城市 i 对城市 j 的经济联系值, k_{ij} 表示了城市 i 对 R_{ij} 的贡献率, P_i 、 P_j 分别为两城市全市年末常住人口, G_i 、 G_j 分别为两城市全市的GDP值, D_{ij} 采用城市间最短公路里程数。

主要数据来自于从2009—2018年《上海市统计年鉴》《浙江省统计年鉴》《安徽省统计年鉴》《江苏省统计年鉴》及各市统计年鉴。城市间公路里程数据来源于百度地图,选取城市间驾车最短交通里

程,并做相应修正。

由修正后的城市间经济联系引力模型计算公式(1),计算得到长三角城市群26市间的经济联系值,由Ucinet6.237软件得到三种中心度值,见表1。

点度中心度(degree)、接近中心度(close)和中间中心度(between)均值绘制成图1、图2、图3。

点度中心度和接近中心度均值总体上呈现下降趋势,各城市数值变化与整体变化大致一致,表明城市之间直接联系减少,需要通过中心城市中介再联系。中间中心度均值则呈现上升趋势,表明城市之间沟通桥梁作用加强,一体化联系加强。长三角城市群中间中心度均值上升,但绝大部分城市数值下降,只有部分城市数值上升,南京、合肥、杭州、上海等中心城市因对其他城市影响力大,总体上呈上升趋势,常州和铜陵因区位重要性成为重要节点城市,对周边城市的中介能力提高,导致其中间中

表1 2008年、2011年、2014年、2017年长三角城市群空间关联网络的三种中心度

城市	点度中心度	接近中心度	中间中心度
安庆	18.00/20.00/20.00/16.00	39.68/39.68/39.68/38.46	3.78/14.49/14.42/5.74
常州	34.00/32.00/34.00/34.00	58.14/56.82/56.82/56.82	50.39/59.73/67.89/79.64
池州	12.00/12.00/12.00/14.00	38.46/37.88/37.88/37.88	0.00/0.00/0.00/0.00
滁州	26.00/24.00/24.00/22.00	48.08/48.08/48.08/46.30	27.34/11.41/11.34/13.02
杭州	32.00/32.00/32.00/32.00	53.19/52.08/52.08/51.02	48.22/53.01/51.69/52.21
合肥	22.00/22.00/22.00/22.00	48.08/46.30/46.30/39.06	16.90/25.85/26.35/29.40
湖州	26.00/24.00/24.00/24.00	62.50/59.52/59.52/58.14	130.64/126.92/122.20/120.63
嘉兴	36.00/36.00/36.00/36.00	54.35/53.19/53.19/52.08	91.75/93.42/91.84/87.63
金华	24.00/24.00/24.00/24.00	50.00/50.00/50.00/49.02	5.93/5.97/5.75/5.47
马鞍山	22.00/22.00/22.00/20.00	47.17/43.86/43.86/43.10	11.71/8.19/8.19/9.40
南通	32.00/28.00/28.00/28.00	53.19/48.08/48.08/48.08	36.90/26.45/22.62/23.69
宁波	30.00/28.00/28.00/28.00	48.08/44.64/44.64/43.86	36.91/35.81/35.94/35.86
南京	34.00/34.00/34.00/34.00	58.14/52.08/52.08/52.08	66.31/87.82/90.87/113.02
上海	36.00/34.00/36.00/36.00	55.56/55.56/55.56/55.56	38.60/30.79/41.54/43.58
绍兴	28.00/28.00/28.00/28.00	51.02/51.02/51.02/50.00	17.74/18.60/18.40/17.65
苏州	40.00/40.00/40.00/40.00	64.10/62.50/62.50/60.98	44.28/58.67/50.92/48.03
台州	22.00/22.00/22.00/22.00	45.46/44.64/44.64/43.86	0.42/0.91/1.03/1.12
铜陵	20.00/20.00/20.00/22.00	40.32/39.68/39.68/39.06	7.07/13.76/13.69/32.00
泰州	28.00/28.00/28.00/28.00	54.35/54.35/54.35/54.35	20.08/38.37/35.14/35.33
芜湖	28.00/28.00/28.00/28.00	46.30/44.64/44.64/44.64	33.88/28.51/28.94/28.49
无锡	36.00/32.00/32.00/32.00	62.50/56.82/56.82/55.56	24.21/25.59/21.17/21.63
宣城	30.00/26.00/26.00/22.00	56.82/54.35/54.35/53.19	135.85/121.59/118.38/114.91
盐城	22.00/22.00/22.00/22.00	54.35/55.56/55.56/55.56	4.53/0.87/0.87/0.87
扬州	28.00/26.00/26.00/26.00	55.56/55.56/55.56/55.56	21.56/16.86/16.72/19.96
镇江	30.00/28.00/28.00/26.00	59.52/58.14/58.14/54.35	33.02/40.41/41.10/27.71
舟山	14.00/12.00/12.00/12.00	39.06/37.31/37.31/36.77	0.00/0.00/0.00/0.00

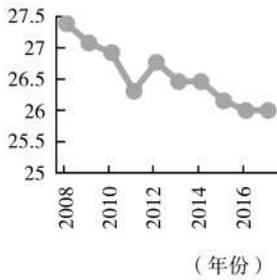


图1 点度中心度(degree)均值变化

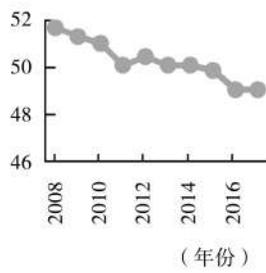


图2 接近中心度(close)均值变化

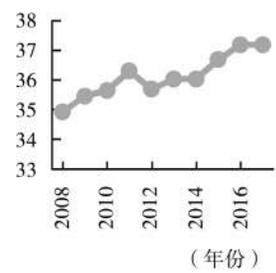


图3 中间中心度(between)均值随变化

心度显著提升。可见,随着长三角一体化进程加快,中心城市或重要节点城市在长三角城市群网络中的控制能力和中介能力加强。

三、中心性效应实证分析

选择刻画城市中心性的三种中心度来构建动态面板模型,通过差分或使用工具变量来控制住未观察到的时间和地区因素,纳入相关控制变量,测度中心性效应。

1. 动态面板模型构建

城市群网络中每个城市中心性各不相同,不同城市的中心性差异是否对经济发展产生影响及其影响程度有待进一步分析。选择刻画城市中心性的三种中心度来构建模型,纳入相关控制变量,为消除数据异方差,各变量取对数处理。构建动态面板模型,见公式(3)。

$$\begin{aligned} \ln Y_{it} = & \ln Y_{it-1} + \beta_0 + \beta_1 \ln \text{degree}_{it} + \beta_2 \ln \text{close}_{it} + \beta_3 \\ & \ln \text{between}_{it} + \beta_4 \ln \text{labor}_{it} + \beta_5 \ln \text{gdzc}_{it} + \beta_6 \ln \text{urban}_{it} + \beta_7 \ln \text{ts}_{it} + \\ & \beta_8 \ln \text{tl}_{it} + \beta_9 \ln \text{open}_{it} + \varepsilon_{it} \end{aligned} \quad (3)$$

其中: Y 表示GDP, i 表示某个城市, t 表示年份, ε 为残差项;三种中心度有点度中心度(degree)、接近中心度(close)、中间中心度(between);劳动力投入(labor),采用全市就业总人数;固定资产投资(gdzc),采用各省市固定资产投资占GDP的比例来衡量各地的固定资产投资水平;对于GDP、固定资产投资额等数据以2008年为基期进行平减,消除价格因素的影响;城镇化水平(urban),使用常住人口城镇化率;经济开放度(open),使用进出口总额占GDP的比重衡量各省份对外开放水平;产业结构高级化(ts),采用第三产业产值与第二产业产值之比;产业结构合理化(tl)参考干春晖、郑若谷、余典范(2011)研究,使用泰尔指数来衡量,见公式(4)。

$$TL = \sum_{i=1}^n \left(\frac{Y_i}{Y} \right) \ln \left(\frac{Y_i}{L_i} / \frac{Y}{L} \right) \quad (4)$$

其中: TL 表示泰尔指数,泰尔指数数值靠近0说明产业结构处于合理状态。 Y 表示GDP, Y_i 表示属于第 i 产业产值, L 表示总就业人数, L_i 表示第 i 产业就业人数。

2. 估计结果与分析

采用传统面板模型估计方法,容易导致估计结果发生偏差,从而使得到的统计结果偏离真实值。动态面板GMM估计方法可以通过差分或使用工具变量来控制住未观察到的时间和地区因素,同时还使用滞后的被解释变量作为工具变量来克服严重的内生性问题。分别使用固定效应模型、差分GMM和系统GMM对数据进行回归,结果见表2。

通过对OLS、FE、RE模型比较,得到面板数据F检验、LM检验和Hausman检验统计量相应的P值均远小于0.01,最终选择固定效应模型结果作为模型1回归结果。模型2差分GMM估计结果,AR(1)和AR(2)分别为0.0032和0.4492,即随机误差项存在一阶序列相关和二阶序列不相关的情况同时,Sargan检验的结果也显示,我们不能拒绝工具变量有效性假设。这说明了模型设定具有合理性和工具变量的有效性,同理模型3也具有合理性和工具变量的有效性。由表2可知系统GMM估计结果与差分GMM和固定效应模型估计结果在方向上基本保持一致,两者的差别不大,但是系统GMM法的Sargan检验值要明显高于差分GMM法,说明系统GMM的估计方法更有效率。

点度中心度(degree)在模型3中显著为正,说明从城市群整体角度,点度中心度表现出显著的正向作用。点度中心度增加,节点城市与其他节点城市经济联系密切程度提高,能够对该城市的经济发展带来正向的影响。接近中心度(close)在模型3中

表2 长三角城市群中心性经济效应

变量/模型	模型1(FE)	模型2(差分GMM)	模型3(系统GMM)
LnY(-1)	0.9495*** (0.0096)	0.9549*** (0.0094)	0.9265*** (0.0084)
Indegree	0.0294 (0.0200)	0.0170 (0.0118)	0.0206*** (0.0067)
Inclose	-0.0319 (0.0339)	-0.0728** (0.0329)	-0.1018*** (0.0186)
lnbetween	0.0037 (0.0036)	0.0109*** (0.0023)	0.0124*** (0.0027)
lnlabor	-0.0117 (0.0107)	0.0053 (0.0112)	0.0014 (0.0070)
lngdzc	-0.0066 (0.0056)	-0.0167*** (0.0049)	-0.0022 (0.0043)
lnurban	0.0109 (0.0241)	0.0379 (0.0261)	0.0538*** (0.0156)
lnts	0.0067 (0.0070)	-0.0076* (0.0042)	-0.0022 (0.0038)
lnl	-0.0023* (0.0013)	-0.0041*** (0.0008)	-0.0038*** (0.0008)
lnopen	0.0114*** (0.0033)	0.0121*** (0.0019)	0.0101*** (0.0017)
常数项	0.6032*** (0.1860)	0.5840*** (0.1664)	0.7305*** (0.0988)
AR(1)	—	0.0032	0.0096
AR(2)	—	0.4492	0.3780
Sargan 检验(p 值)	—	0.0534	0.3265

注:***、**、*分别表示在1%、5%、10%的水平上显著,括号内的数字为相应的标准误;AR(1)、AR(2)和Sargan 检验分别提供检验的p值;LnY(-1)代表被解释变量的滞后一期,下同。

接近中心度显著为负,表明长三角城市群中极化效应大于扩散效应。经济发展水平较低的城市如果与发达城市之间直接交通便利,经济发展水平较低城市的资源会流向发达城市,阻碍其经济增长。中间中心度(between)在模型3中有显著的正向作用,表明节点城市处于长三角城市群网络中介地位越高,对城市自身经济增长越有促进作用,打造区域交通中心有利于经济增长。

劳动力(labor)系数为正,但不显著。表明虽然劳动力对经济影响不显著,但是在一定程度上可以促进经济的发展。交通一体化便捷加快劳动力流动,本地劳动力对经济增长贡献率可能外溢效应,对本地经济增长显著性不强。固定资产投资(gdzc)系数为负,但其绝对值较小且不显著,可能是长三角城市群基础设施建设整体情况较好,而上海、南京等发达地区固定资产投资的收益与长三角落后地区相比不明显。城镇化水平(urban)有显著的正向作用,推动资源向城市集中,加快经济增长。产业结构高级化(ts)全样本系数为负且不显著,对于大城市产业结构高级化为正且显著,对于中小城市产业结构高级化为负且显著,表明产业结构高级化对经济增长作用具有阶段性,在经济发展水平较低城市应该坚持工业化战略,待有一定经济实力才能逐步提升产业结构高级化水平。产业结构合理化

(d)有显著的负向作用,表明随着长三角城市群一体化推进,产业布局不能追求各自产业结构合理化,应该追求产业之间分工。开放度(open)对经济发展有着显著的正向影响,表明加大对外开放有利于长三角产业发展。

3.稳健性检验

为了进一步确定上述结果的准确性,通过改变估计方法和剔除“异常”样本两种方式进行稳健性检验。系统GMM是对差分GMM的扩展能够解决弱工具变量问题,选取差分GMM对系统GMM稳健性检验具有可信性。由于样本中个别城市经济发展水平较为领先和个别城市地理位置特殊(舟山市),其数据可能会干扰估计结果,故本文采用剔除“异常”样本值的方式进行稳健性检验。为检验模型的稳定性在此基础上分别进行两次估计:剔除城市群26市中直辖市、省会城市和副省级城市(上海、杭州、苏州、南京、宁波)得到模型4;剔除两个特殊城市:龙头城市的上海市,地理位置特殊的舟山市,得到模型5结果见表3。

由表3可知,模型的随机扰动项的差分存在一阶自相关AR(1)的p值小于0.05,AR(2)值大于0.05,Sargan 检验的p值均大于0.05,说明两次GMM估计有效。可以看出,各解释变量的显著性和符号都与之前的模型基本保持一致,模型的整体解释程

表3 稳健性检验结果

变量	模型4(差分GMM)	模型5(差分GMM)
LnY(-1)	0.9310*** (0.0086)	0.9502*** (0.0089)
lndegree	0.0288* (0.0157)	0.0359** (0.0148)
lnclose	-0.1448** (0.0710)	-0.1009*** (0.0364)
lnbetween	0.0110*** (0.0025)	0.0098*** (0.0024)
lnlabor	0.0065 (0.0124)	-0.005 (0.0127)
lngdzc	-0.0012 (0.0046)	-0.01* (0.0053)
lnurban	0.0524*** (0.0201)	0.036 (0.0244)
lnts	-0.0123*** (0.0039)	-0.0147*** (0.0037)
lnl	0.0006 (0.0023)	-0.0039*** (0.0007)
lnopen	0.0081*** (0.0018)	0.0133*** (0.0019)
常数项	0.8472*** (0.2733)	0.7149*** (0.2044)
AR(1)	0.0175	0.0118
AR(2)	0.4421	0.1337
Sargan 检验(p 值)	0.6350	0.0757

度相差较小,说明模型的估计结果是稳健的。

四、中心性效应对长三角城市群一体化影响

实证分析结果表明:点度中心度整体上对城市经济增长有显著的正向作用,说明在长三角城市群处于中心地位城市有利于经济增长。接近中心度整体上对长三角城市群中的城市经济有着显著且较大的负向作用,表明长三角城市群处于“马太效应”阶段,经济能级相对大城市对经济能级相对较小城市具有强大极化效应,资源要素还处在向大城市流动阶段。中间中心度对长三角城市经济有着显著的正向作用,表明处于长三角交通枢纽的城市能够较好地控制资源,有促进城市经济增长。

城市间中心性地位竞争激烈。在长三角城市群网络中的中心性地位越高,城市越能够控制资源,吸引其他城市资源流入,其经济效应越大。为了更好地对周围城市产生极化效应,做大GDP总量,各城市都把主导产业放在电子信息、石油化工、汽车及汽车零件、医药等大容量的制造业上,造成了产业结构上的高度相同。据统计,近年来长三角城市群产业结构同构系数保持在0.85—0.9之间。虽然产业同质化在一定程度上有利于发挥协同效应,但内部难以形成高度分工和合作的生态。长三角城市还处在提升其中心性地位的竞争阶段,长三角城市群一体化任重道远。

部分城市中心效应外溢不足。由于行政区划

原因,对于不同省份接壤城市,城市之间在交通和产业等方面规划没有对接,形成断头路、产业布局高度雷同和产业跳跃转移等现象,中心城市对周边城市没有中心效应外溢不足。南京是全国少有的设在省界上的省会城市,加上历史原因,南京一直以来被人戏称为“徽京”(安徽的省会)。南京与安徽滁州、马鞍山和芜湖等市高铁时间大约20分钟,南京到江苏省内周边扬州和镇江高铁时间大约40分钟,南京的影响力主要辐射安徽地区。但由于“诸侯经济”原因,作为江苏省会,南京向东大力推进“宁镇扬一体化”建设。南京不仅作为长三角副中心城市,也承接两省接壤中介城市,中心效应外溢不足阻碍长三角一体化。为了弥补不足,国家在长三角在省际交界设立长三角一体化发展示范区、苏皖合作示范区等。

五、长三角城市群一体化提升的对策建议

长三角一体化内涵包括产业一体化、空间一体化、公共服务一体化、要素市场一体化等内容,彼此之间要相辅相成、相互促进、协同发展。产业一体化是根本,只有产业一体化协同发展,才能筑牢区域一体化发展根基。空间一体化是前提,需要加强区域间交通网络等高对接,为要素跨区域流动降低交通成本。公共服务一体化是保障,需要区域间公共服务无缝对接,大大减少交易成本。要素市场一体化是活力,需要辩证看待,要素市场一体化不是

要素空间布局均匀化,而是强调要素能够在区域内自由流动,提高要素全域配置效率。长三角一体化的目标是实现与长三角共同发展而不是地区同步发展。为此,需要整合区域优势与产业优势,嵌入到长三角发展共同体,同频共振。另外,安徽作为长三角新成员,能否深度融入长三角一体化,直接影响长三角一体化高质量发展。

第一,优化产业布局,打造功能协同的长三角城市群。长三角产业一体化,就是要求各地发挥所长、塑造特色,形成多元化分工协作(陈自芳,2014)。注重产业协同、上下游协作,让长三角各地发展不再是“独角戏”,而是“大合唱”。各地区要抓住全球产业链重构机遇,协同推进“点状突破”、“链式创新”,构建嵌入式、耦合式产业链集群,提升产业基础高级化和产业链现代化水平。三、四线城市因经济实力和高端要素限制,难以做大、做强、做精多元产业,就需要聚焦“高精尖”,做精特色产业。安徽省要积极主动联合长三角地区大院大所,在安徽设立不同产业技术研究院,将安徽主导产业链嵌入长三角创新链、人才链、价值链。产业园区能够有效创造集聚,通过共享资源、克服外部负效应,带动关联产业发展。以共建产业园区夯实产业发展平台,实现园区品牌和服务共享做大产业转移蛋糕。充分利用新飞地经济模式,探索在安徽各产业园区推行多层次、多模式合作,积极谋划建设长三角产业园区一体化示范区。打造长三角世界级城市群,必须着力解决大中小城市结构相似、功能重叠的问题,优化产业布局。按照主、辅配套与分工组合的原则,处理特大城市、中心城市与其他城市的功能设置,实现错位发展。长三角城市群中城市能级差异性很大,点度中心度、接近中心度和产业结构高级化对不同能级城市经济增长影响作用表现不同。为此,立足城市能级大小,精准施策谋发展。坚持“强中心”与“去中心”并举,一方面进一步强化上海的国际经济、金融、贸易、航运和科技创新“五个中心”建设,努力占领全球制高点;另一方面加快疏解一般制造业等非大都市核心功能,推动相关产业向长三角其他适宜城市转移。特别是上海、南京、杭州和合肥等中心城市要精准城市功能定位,把部分产业转移到周边其他城市。

第二,完善交通设施建设,打通区域一体化交通网络。打造世界级城市群,需要建设一体化交通

网络。只有完善的交通网络,才能促进各种资源要素自由流动。长三角城市群内存在交通发展不平衡不充分问题,各城市公路网建设快慢不一、疏密不同、结构差异明显。抓住“新基建”建设时机,统筹推进跨区域基础设施建设,整合长三角内航空、高铁、公路、内河航运、海港等运输方式,构建四通八达、海陆空立体发展的交通网络体系,通过多式联运形成世界性综合交通枢纽。强化与区域内运输网络、生产网络、信息网络的协同,打造枢纽经济。

第三,推进公共服务一体化,实现等高交融对接。长三角区域公共服务一体化需要逐层深化推进,以公共服务的一体化服务经济社会的全面发展,匹配区域经济一体化进程,释放长三角资源要素自由流动的更强活力与创造力,让长三角居民真正享受到顺畅、高效、无差别的高质量公共服务,彰显长三角区域一体化战略的成就。安徽作为长三角一体化新成员,首先要进一步优化产业环境,良好的产业发展环境,是吸引力、竞争力,更是驱动力,借“一体化”之策,高质量推进公共服务与营商环境建设共享。积极引进沪苏浙优质服务资源,依托利用大数据、云计算和移动互联技术,加快构建基本公共服务数据共建共享平台。既要整合公共服务系统不同部门、机构生成的数据信息,也要整合散落至政府、市场、社会中的公共服务供需数据信息,优化基本公共服务资源配置方式,推进实现公共服务跨地域、跨部门、跨层级的数据资源重置、信息共享、联合供给。城市发展由过去的GDP竞争、攀比和追赶,进入到多维度、深层次“对标”时代。长三角一体化加快,城市之间合作深入、竞争激烈,这种态势往往会导致发展方向不明确,对标赶超是跨越发展的必要手段。安徽目前经济规模相比沪苏浙存在差距,省内城市经济发展水平相对落后,安徽也需要对标学习区位相似、产业相近、功能定位相同的长三角先进城市,建立对标结对机制。

第四,整合要素一体化,构建区域价值链。以一体化实现高质量发展首先就是要释放市场潜力,塑造能够容纳所有经济社会资源的有效市场,激发各种社会要素资源的科学配置、有效利用与合理流动,实现高质量发展。长三角一体化,要素自由流动是标配。但长期以来,由于行政管理边界的制约,各地政府对于交通基础设施、公共服务的提供局限于本地区行政管辖边界范围,加之各地为追求

自身利益最大化而忽视整体区域效益,阻碍了生产要素的自由流动,不利于长三角区域一体化高质量发展。安徽融入长三角一体化,需要优化人口、资源和产业之间空间配置,提高要素配置空间耦合效率。重点集中在破除“行政化壁垒”和“地方利益保护”,解决市场配置的前端扭结,提供更加自由的市场竞争条件,形成“看不见的手”与“看得见的手”协力推动区域资源要素流动的良好局面。安徽融入长三角高质量一体化发展,单靠本省内创新资源和人才要素难以实现,需要将安徽主导产业链的各个环节融入长三角人才链和创新链。

第五,以长三角整体利益为目标,加快构建跨区域利益协调机制。区域一体化发展的核心是实现区域整体利益的最大化。产业跨区域转移、区域差异分工涉及不同城市利益问题。现行考核体系的约束,使得各城市在涉及自身利益的问题上可能采取消极应对的态度,从而可能阻碍长三角一体化整体利益最大化的实现。不断深化一体化发展的

合作机制,出台长三角跨界地区融合发展的指导意见,加强上海大都市圈、南京都市圈、杭州都市圈、合肥都市圈等区域规划对跨界地区的安排部署,设立“长三角产业合作基地”,打造跨区合作示范区。借助新安江跨区域生态补偿机制,构建产业跨区域转移利益分成机制。

参考文献

- [1]李响.长三角城市群经济联系网络结构研究——基于社会网络视角的分析[J].上海金融学院学报,2011(4).
- [2]叶磊,段学军,欧向军.基于社会网络分析的长三角地区功能多中心研究[J].中国科学院大学学报,2016,33(1).
- [3]刘乃全,邓敏.多中心结构模式与长三角城市群人口空间分布优化[J].产业经济评论,2018(4).
- [4]尚永珍,陈耀.功能空间分工与城市群经济增长——基于京津冀和长三角城市群的对比分析[J].经济问题探索,2019(4).
- [5]段学军,张伟,田方.长三角地区一体化背景下的人口优化布局研究[J].长江流域资源与环境,2012,21(7).

The Centrality Effect and Integration Promotion of the Yangtze River Delta Urban Agglomerations

Fang Dachun Niu Liguang

Abstract: With the deepening of the economic relationship between cities, the central position of node cities in the urban agglomeration network will change, and the urban centrality affects the integration in the Yangtze River Delta Urban Agglomerations Will be changed. Based on the panel data of Yangtze River Delta Urban Agglomerations from 2008 to 2017, the social network analysis method is used to measure the urban centrality, and a dynamic panel model is established to analyze the economic effects of urban agglomeration centrality. The study concluded that the degree centrality coefficient is significantly positive, indicating that the ability of city's direct contact with the outside world promotes economic growth; the coefficient of closeness centrality is significantly negative, indicating that the marginalization of cities restricts economic growth; the coefficient of betweenness centrality is significantly positive, indicating that a city's role as an intermediary promotes economic growth; urbanization and the degree of openness have a significant positive impact on urban economic growth, while the rationalization of industrial structure has a significant negative impact; the upgrading of industrial structure has a significant negative effect on the cities with lower energy levels, and a significant positive effect on the cities with higher energy levels. The cities in the Yangtze River Delta are still in the competitive stage to enhance their centrality, and the integration of the Yangtze River Delta Urban Agglomerations has a long way to go. Therefore, optimize industrial layout to avoid the isomorphism of industrial structure; improve the construction of transportation facilities to open up the regional integrated transportation network; promote the integration of public services and realize the integration of contour and height; integrate the elements to build a regional value chain; accelerate the construction of cross-regional interest coordination mechanism for the interests of the whole in the Yangtze River Delta.

Key Words: Yangtze River Delta Urban Agglomerations; Centrality Effect; Integration; Social Network Analysis; GMM

(责任编辑:平 萍)

【区域开放与合作】

中国内陆无水自由贸易港建设的地域探索*

齐爽

摘要:2013年至今,中国已经分批次批准设立了21个自由贸易试验区,并在全面对外开放新格局的引领下,逐步形成了东西南北中协调、陆海统筹的对外开放新态势。未来,内陆地区应积极抢抓新一轮改革开放的历史机遇,顺应国家构建国内国际双循环的需要,建议在中部地区探索建设以郑州为核心的河南自由贸易港,在西部地区探索建设以成都为核心的川渝自由贸易港,在华北地区探索建设以北京为核心的京津冀自由贸易港,并从明确战略转型定位、重视体制机制改革、聚焦金融服务业发展、注重要素全面自由流动等方面找准着力点,深化改革,促进体制机制创新发展;扩大开放,实现要素全面自由流动;对标国际,打造多功能复合型港口;防控风险,建立健全制度保障体系,分区域、分阶段实现内陆无水自由贸易港的建设探索。

关键词:自由贸易港;自由贸易试验区;内陆地区;对外开放;改革创新

中图分类号:F74 **文献标识码:**A **文章编号:**2095-5766(2020)06-0119-11 **收稿日期:**2020-09-19

***基金项目:**2019年度国家社会科学基金项目“‘一带一路’高质量建设中我国内陆节点城市功能响应与提升研究”(19CJL044);2020年度河南省哲学社会科学规划项目“‘十四五’时期河南探索建设全国首例内陆无水自由贸易港问题研究”(2020CJJ089)。

作者简介:齐爽,女,河南省社会科学院区域经济研究中心助理研究员,航空经济发展河南省协同创新中心研究人员(郑州 450002)。

党的十九大报告提出,赋予自由贸易试验区更大改革自主权,探索建设自由贸易港。2020年9月21日,《国务院关于印发北京、湖南、安徽自由贸易试验区总体方案及浙江自由贸易试验区扩展区域方案的通知》发布,截至目前,中国已经分批次建立了21个自由贸易试验区,其中内陆地区本次新增自由贸易试验区3个,由此可见国家对内陆地区开放型经济发展的重视。未来3—5年,将是中国开放型经济实现跨越式发展的关键时期,在全国近2/3省级行政区域建立自由贸易试验区的新格局下,在自由贸易试验区实现更高质量发展的要求下,及早谋划并积极探索建设内陆自由贸易港,是内陆地区抢抓全面、高水平开放新机遇,顺应全球经济贸易发展新趋势,探索对外开放新模式、新路径的必然选择。

一、内陆无水自由贸易港的内涵界定与价值创新

自党的十九大报告提出“探索建设自由贸易港”“自由贸易港”便成为高频热点词汇,自由贸易港作为中国全面开放新格局下的新坐标,正在扬帆启航。自由贸易港不仅是自由贸易区的升级版,更具有促进、提升全面开新动能的重要现实价值,能够引领构建全方位的全面开放新格局,加深地区间的深度联动与融合,推进开放型经济向更深、更广的领域发展和延伸。此外,自由贸易港宽松的政策环境和自由的贸易环境,也会带来更大的投资发展空间,有利于地方经济、社会的全面可持续发展。

1. 内陆无水自由贸易港的内涵界定

通常情况下,内陆地区的规范含义是在地理上距离海岸较远的大陆内部地区,通常将中国南部沿海以北的内陆地区称为内地,是除中国沿海地区、海南、香港、澳门、台湾外的其他地区。由于自由贸易港是自由贸易区的升级版,自由贸易港的建立需要一定的、较为成熟的开放基础和较为优越的制度及营商环境,因此,本文研究的内陆地区是在自由贸易试验区所在区域基础上划定的,可以与之有部分重叠。具体而言,文中所提及的“内陆”是指在除沿海地区、沿边疆地区外,在其他非沿海和非边境区域所在自由贸易试验区基础上形成的特殊地区。此外,内陆无水自由贸易港中的“无水”两字主要指的是自由贸易港所在或所涉及区域不沿海,可以有内河或者支流经过,自由贸易港所在地没有经过发展的已经成型的沿海港口城市。自由贸易港建设中港口建设是重中之重,通常意义的港口包括空港、陆港、海港,而文中的内陆无水自由贸易港中所研究的“港”主要研究的是空港、陆港和部分的内河港口。

综上所述,文中所研究的内陆无水地区主要包括河南、湖北、重庆、四川、陕西、湖南、安徽、北京8大省(区、市),以及辽宁沈阳,河北雄安、正定,天津机场,广西南宁,云南昆明,黑龙江哈尔滨等部分地区(这些地区有自由贸易试验区片区分布)。内陆无水自由贸易港的基本特点是“境内关外”;基本要素是货物、资金、人员、技术进出充分自由;基本目标是打造国际化的营商环境,构建优势突出的内陆对外开放新高地。

2. 内陆无水自由贸易港建设的创新性

从理论研究创新上看,纵观现有关于自由贸易港建设的文献,从研究内容及角度看,研究多集中于税收制度研究、立法研究、港区一体化探寻、国际经验借鉴等方面,关于自由贸易港建设的综合研究较少,或虽有涉及但研究深度有待进一步挖掘。从研究视野和研究区域划分方面看,现有研究大多集中于对中国自由贸易港建设的整体分析和谋划,且在地域分布上,现有研究多集中于沿海发达地区,集中于沿海地区的研究又大多是研究海南自由贸易港建设,以及临海自由贸易港建设的研究,针对内陆自由贸易港建设的研究并不多。因此,将研究对象聚焦到鲜有研究的内陆自由贸易港建设方面,

并从研究的系统性、区域性、特殊性、针对性、实用性等方面取得新突破,为新时期探索建设内陆无水自由贸易港提供研究参考,意义重大。

从实际应用创新上看,截至目前,中国已经分批次建立了21个自由贸易试验区,而且从地理分布可以看出,国家对内陆地区的开放型经济发展日趋重视,以东西南北中协调、陆海统筹的开放态势正在加速形成。而对于自由贸易港建设,中国除香港、澳门以及正在探索建设的海南自由贸易港外,内陆地区暂时还没有符合国际惯例的真正意义上的自由贸易港。新时代,内陆地区找准特色,分阶段、分区域逐步探索建设全国内陆无水自由贸易港,能够为实现内陆地区开放型经济的更高质量发展提供新的应对之策,为探索构建全面对外开放新棋局提供新的重要路径探索,为加快构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进新发展格局提供重要支撑。总的来说,对内,探索建设内陆无水自由贸易港对全国其他地区探索建设自由贸易港具有重要的示范引领作用;对外,探索建设内陆无水自由贸易港也为世界其他地区探索建设内陆无水自由贸易港提供了鲜活有力的中国样板。

二、内陆无水自由贸易港建设的建议区域

上文提到符合本研究的区域主要包括河南、湖北、重庆、四川、陕西、湖南、安徽、北京8大省(区、市),以及辽宁沈阳,河北雄安、正定,天津机场,广西南宁,云南昆明,黑龙江哈尔滨等部分区域。进一步来说,由于广西自由贸易试验区、河北自由贸易试验区、云南自由贸易试验区、黑龙江自由贸易试验区在2019年8月刚刚批复成立,各项开放及经济发展指标在全国21个自由贸易试验区中的排名并不靠前,而湖南、安徽自由贸易试验区也是在2020年刚刚批复建立,且辽宁沈阳,河北雄安、正定、广西南宁、云南昆明、黑龙江哈尔滨这些地区的开放型经济带动效应发挥尚未完全形成,对开放和经济社会的带动效应并不凸显。因此,在未来3—5年内或者“十四五”时期,以这些地区为核心较短时期内建设内陆无水自由贸易港的可能性并不大。因此,内陆地区无水自由贸易港建设的核心区域就主要聚焦在河南、湖北、重庆、四川、陕西、北京6大省(区、市)。再者,由于内陆无水自由贸易港的建

设也需要统筹全局,分地域、分情况、分阶段进行探索,且内陆无水自由贸易港的港口选择也会集中空港、陆港方面,因此可以以上述6个省(区、市)的部分发展基础较好的地域为核心,以其他周围相对欠发达区域为依托,分中部、西部、华北地区探索建设新时期内陆无水自由贸易港。

1. 中部地区——以郑州为核心探索建设河南自由贸易港

中部地区包括山西、河南、安徽、湖北、江西、湖南6个省份,其中有自由贸易试验区建设经验的地区是河南、湖北,安徽、湖南是2020年国家刚批准设立自由贸易试验区的两个省份,其开放型经济发展水平与河南、湖北相比有一定的差距。综上所述,中部地区有条件探索建设自由贸易港的内陆省份有河南、湖北。便捷、高效的港口,意味着全要素流动的自由、高效,枢纽是真正实现要素自由流动的关键,港口则是对外开放的窗口,是建设自由贸易港不容忽视的重要条件,即内陆自由贸易港的选取要突出区位优势、交通优势、枢纽作用。综合来讲,河南自由贸易试验区的地理区位优势是中部地区自由贸易试验区中最突出的,长久以来,郑州的交通枢纽地位就十分突出。新时代,河南自由贸易试验区的战略定位就是要打造构建贯通南北、连接东

西的现代立体交通体系和现代物流体系,建设服务于“一带一路”建设的现代综合交通枢纽,近年来,河南在“四路并举”方面成效凸显。

第一,空中丝绸之路建设。河南拥有被誉为中国首个国家级航空港郑州航空港经济综合实验区核心组成部分、中国八大区域性枢纽机场之一、“7×24小时”“全时段”通关国际机场、国内大型航空枢纽机场、国际定期航班机场、对外开放的国家一类航空口岸的郑州新郑国际机场。截至目前,在郑州机场运营的客运航空公司50家,货运航空公司46家;开通客运航线173条(通航城市111个),开通全货机航线46条(国际地区37条);通航点61个(国际地区46个),航线网络覆盖全球主要经济体。2019年,郑州机场完成旅客吞吐量2912.9万人次、货邮吞吐量52.2万吨,继续保持中部地区“双第一”(见表1)。2020年上半年,新引进全货运航空公司8家、新开航线17条,新增通航城市20个,完成货邮吞吐量25.51万吨,同比增长21.5%,其中国际货运量17.3万吨,同比增长40.4%,增速位居全国大型机场首位。

第二,陆上丝绸之路建设。截至目前,中欧班列(郑州)立足内陆腹地,辐射连通东、西、南、北通道,实现四个方向全面打通,继续保持高频次满载、

表1 2019年中国民航机场旅客、货邮吞吐量及增速排名(节选)

机场名称	旅客吞吐量(万人)				货邮吞吐量(万吨)			
	名次	本期完成	2018年同期	同比增速(%)	名次	本期完成	2018年同期	同比增速(%)
合计		1 351 628 545	1 264 688 737	6.9		17 100 142.0	16 740 229.1	2.1
北京/首都	1	100 013 642	100 983 290	-1.0	2	1 955 286.0	2 074 005.4	-5.7
上海/浦东	2	76 153 455	74 006 331	2.9	1	3 634 230.4	3 768 572.6	-3.6
广州/白云	3	73 378 475	69 720 403	5.2	3	1 919 926.9	1 890 560.0	1.6
成都/双流	4	55 858 552	52 950 529	5.5	6	671 903.9	665 128.4	1.0
深圳/宝安	5	52 931 925	49 348 950	7.3	4	1 283 385.6	1 218 502.2	5.3
昆明/长水	6	48 075 978	47 088 140	2.1	9	415 776.3	428 292.1	-2.9
西安/咸阳	7	47 220 547	44 653 311	5.7	11	381 869.6	312 637.1	22.1
上海/虹桥	8	45 637 882	43 628 004	4.6	8	423 614.7	407 154.6	4.0
重庆/江北	9	44 786 722	41 595 887	7.7	10	410 928.6	382 160.8	7.5
杭州/萧山	10	40 108 405	38 241 630	4.9	5	690 275.9	640 896.0	7.7
南京/禄口	11	30 581 685	28 581 546	7.0	12	374 633.5	365 054.4	2.6
郑州/新郑	12	29 129 328	27 334 730	6.6	7	522 021.0	514 922.4	1.4
厦门/高崎	13	27 413 363	26 553 438	3.2	13	330 511.6	345 529.1	-4.3
武汉/天河	14	27 150 246	24 500 356	10.8	15	243 193.4	221 576.3	9.8
长沙/黄花	15	26 911 393	25 266 251	6.5	18	175 724.5	155 513.1	13.0

数据来源:中国民用航空局《2019年民航机场生产统计公报》2019年中国民航机场吞吐量排名。

均衡对开,已形成了多口岸、多线路国际网络布局,开行频次达到每周去程14班、回程11班。2019年,中欧班列(郑州)累计开行1000班,开行班次增长了33%,主要指标保持全国前列。2020年上半年,中欧班列(郑州)累计开行439班(285班去程,154班回程),货值17.8亿美元,货重27.7万吨,分别增长6%和17.8%。

第三,网上丝绸之路建设。河南不断创新跨境电商监管服务,首创1210网购保税监管模式,在“一带一路”沿线12个国家设置海外仓,产品出口量快速增长,已成为跨境电商的产业高地。2019年,跨境电子商务年进出口包裹数量达到7758万单,货物价值约为99亿元;郑州完成跨境电子商务交易额107.7亿美元,同比增长24.6%,位居全国第一方阵。2020年上半年,郑州完成跨境电商交易额完成65.4亿美元,增长12.6%。2020年9月1日,河南“单一窗口”2020年1—8月跨境电商业务成绩单新鲜出炉,如图1所示,企业累计通过平台申报单量8845万单、货值71.9亿元,同比分别增长154.4%、111.0%,业务总量已超出2019全年业务量的1451万单(2019年业务总量为7394万单),再创历年来同期业务新高。

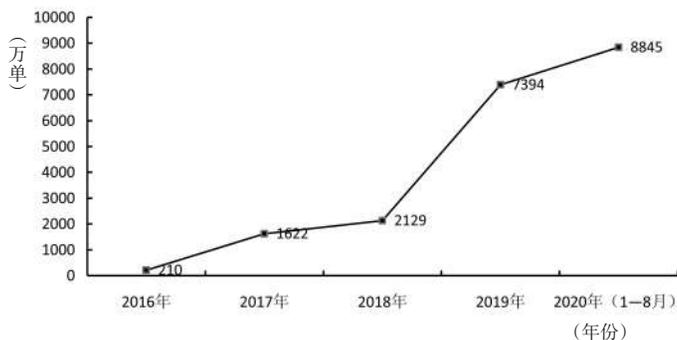


图1 2016—2020年河南“单一窗口”跨境电商业务申报单量数据来源:作者根据河南电子口岸公司统计数据整理绘制。

第四,海上丝绸之路建设。截至目前,郑州国际陆港建立了铁水联运、陆水联运服务中心,郑州中心站与青岛港、连云港、郑州海关联合开发业务集成系统,将沿海港口业务引进河南,打造了沿海港口向西开放的“桥头堡”、中西部地区向东开放的“无水港”,正在形成以郑州为中心、区域节点城市为支撑的陆海货运通道枢纽。2019年,海铁联运完成1.1万标箱;2020年上半年,海铁联运班列完成8612标箱,同比增长67.7%,进出口货物通达20多个国家和地区的40多个港口,覆盖全球多个主要经

济体。

与此同时,2019年,河南外贸进出口总值达到5711.6亿元,较2018年同期(下同)增长3.6%,高于全国整体增速(3.4%)0.2个百分点,位居中部第一位,年度进出口总值连续3年保持5000亿元以上规模。2019年,河南外商投资企业进出口总额为3543.2亿元,占同期进出口总值的62%;民营企业进出口总额为1696.4亿元,增长12.9%,占同期进出口总值的29.7%;国有企业进出口总额为452.9亿元,增长1.6%。2019年,河南对“一带一路”沿线国家进出口增长14.6%,对拉丁美洲和非洲等新兴市场进出口分别增长11.8%和14.6%。机电产品、劳动密集型产品、农产品出口保持增长,外贸企业数量进一步增加,外贸主体数量呈现出较快的上升势头,河南外贸活力不断增强。此外,河南多式联运体系建设也在快速推进中,目前郑州机场已经形成“空空+空地”“全货机+客机腹舱”相互衔接、运转高效的多式联运航运体系,以及“机公铁海”四港一体的多式联运体系。

2.西部地区——以成都为核心探索建设川渝自由贸易港

西部地区包括重庆、四川、陕西、云南、贵州、广西、甘肃、青海、宁夏、西藏、新疆、内蒙古等12个省(区、市),其中有自由贸易试验区建设经验的地区是重庆、四川、陕西、云南、广西5个省(区、市)。进一步看,由于广西、云南是2019年8月国家新批准设立自由贸易试验区的省区,其开放型经济发展情况与重庆、四川、陕西相比具有不小的差距。另外,一方面,由于重庆、四川地理位置毗邻,连接东西、贯穿南北,相较于地理位置偏北的陕西更具区位优势选择价值,且陕西也与上文提到的在中部地区探索建设的河南自贸港在地理位置上毗邻。另一方面,四川坐拥全国第四大航空枢纽——成都双流国际机场,四川的空港发展水平优于陕西,且川渝地区内河航运发展优势不容忽视。因此,无论是从中西部地区错位发展方面看,还是从区位优势统筹方面看,在内陆川渝地区探索建设自由贸易港的西部样板都比在陕西更为合适。

第一,从川渝发展全局来看。2020年1月3日,中央财经委员会第六次会议首次提出“成渝地区双城经济圈”(以下简称“成渝经济圈”)建设,指在西部地区建设高质量发展的增长极,是西部地区首个

具有重要区域战略价值的概念。2020年3月27日,中欧班列(成渝)启动,开启成渝融合发展新历程;2020年2月28日,成都国际铁路港与重庆万州港共建东西相向的水铁多式联运网络;2020年3月16日,重庆国际物流枢纽管委会与成都青白江国际铁路港管委会、青白江海关双方达成意向,在通道口岸、产业招商、开放创新、机制协同等四方面开展多项合作;2020年3月27日,成都国际铁路港与重庆国际物流枢纽园区签下聚焦通道口岸互联、产业招商互补、开放创新互享、机制协同互促四大领域的20项具体内容,将共同提高以两港为轴心的内联外通水平,服务区域产业错位发展、有序竞争和相互融合。未来,可以以成渝经济圈建设为基础,探索建立川渝内陆自由贸易港,形成“1+1>2”的西部开放新格局。

第二,从四川开放型经济发展情况来看。在航空经济发展方面,截至目前,成都双流机场通航航线350余条,其中国际、地区航线128条,与106个国家、地区城市实现了通航,年货邮吞吐量突破65万吨,客货运吞吐量稳居西部地区第一,成为中西部地区首个“5000万级机场俱乐部”成员,进入全球最繁忙机场30强。2020年上半年成都双流机场完成旅客吞吐量1595.2万人次,完成货邮吞吐量275539吨,累计起降架次134637架次。在陆路经济发展方面,2020年1—8月,中欧班列(成都)开行数量超过1400列,同比增长59.1%,累计运送货值将近2000亿元,是全国率先突破6000列的中欧班列。截至目前,中欧班列(成都)已实现连接境外55个城市和境内17个城市。此外,以成都为主枢纽、西进欧洲、北上蒙俄、东联日韩、南拓东盟的成都国际班列线路网络和全球陆海货运配送体系已初步建立,7条国际铁路通道、6条国际铁海联运通道持续拓展,已联接境外55个城市、境内16个城市。其他方面,2020年上半年,成都高新综合保税区进出口总额达2489.1亿元,在全国综保区中继续排名第一,同比增长27.6%。聚集了英特尔、富士康、德州仪器、戴尔、莫仕连接器等高端制造企业。近3年来,成都天府新区片区坚持以制度创新为核心累计形成78项改革创新案例,产业不断完善,营商环境持续提升外贸进出口总额增长了2.2倍,实际利用外资增长了15倍。此外,长江自西向东横贯四川泸州境内,泸州川南临港片区具有发展航运物流、港口贸易的

天然突出优势,未来泸州港与宜宾港等联合打造的长江上游航运中心可实现与中欧班列的无缝对接。

第三,从重庆开放型经济发展情况来看。重庆对外发展统筹“铁空水公”四种方式,积极打造现代化物流枢纽体系和国际多式联运中心。向东:2019年渝沪直达快线实现天天班,总体运行时间控制在下水10天、上水12天左右,比普通班轮提升40%;向西:中欧班列(重庆)全年开行超过1500班(见表2),累计开行超过4500班,累计货值超过1800亿元,2019年运输重箱量及货值位居全国第一;向南:西部陆海新通道全年开行铁海联运班列923班、跨境公路班车1252车次、国际铁路联运班列71班,同比增长51%、148%、29%,运输货值突破100亿元;向北:渝满俄班列实现常态化运行;空中:新开国际航线13条,累计开通国际(地区)航线95条,通航33个国家73个城市。截至2019年11月底,重庆铁海联运可达全球201个港口,国际航线总数为338条,连通世界211个城市,其中“一带一路”航线61条,通航城市45个,通航国家21个。此外,作为贸易便利化缩影的“单一窗口”建设,截至2019年12月中旬,重庆“单一窗口”累计业务量超过1700万票,位居中西部地区第一位。

表2 中欧班列(成都)、中欧班列(重庆)发展情况

城市	2019年运行班列数量(列)	开行来总运行班列数量(列)	开行来累计货值(亿元)	成绩概述
成都	1576	超4600	1328	全国辐射区域最广运行最稳定、运行时间最短、发班频率最高的中欧班列
重庆	1500	超4500	1800	2019年开行重箱折算列全国第一;2019年货值全国第一

资料来源:作者整理所得。

3. 华北地区——以北京为核心探索建设京津冀自由贸易港

华北地区包括河北、北京、天津、山西、内蒙古等5个省(区、市),去掉沿海省(区、市)以及没有设立自由贸易试验区的省(区、市),剩下的就是北京。考虑到北京特殊的地理位置和行政区划,以及被称为“首都经济圈”的京津冀地区,建议在华北地区探索建设以北京为核心的京津冀自由贸易港。

2020年9月21日国务院颁布《中国(北京)自由

贸易试验区总体方案》，提出了北京自由贸易试验区的战略定位和发展目标，指出北京自由贸易试验区建设要以制度创新为核心，对标国际先进规则，深入实施创新驱动发展战略，加快打造服务业扩大开放先行区、数字经济试验区，深化金融领域开放创新，构建京津冀协同发展的高水平对外开放平台。由于北京作为中国的首都和国际化大都市，具有良好的先决发展条件和经验积累，北京自由贸易试验区的建设从一开始就站在了较高的起点，推动投资贸易自由化便利化、深化金融领域开放创新、创新数字经济发展、加快转变政府职能等任务要求也与探索建设自由贸易港的任务保障不谋而合。此外，北京首都国际机场不可比拟的临空经济发展优势，以及绝对的客货运吞吐量优势，尤其是客运优势，更是为京津冀自由贸易港的探索建设奠定了良好的基础。

综合京津冀开放型经济发展情况来看。北京方面，2019年北京地区进出口总值为28663.5亿元，比上年增长5.4%，其中，出口总值为5167.8亿元，同比增长6.1%，进口总值为23495.7亿元，同比增长5.3%；实际利用外资总额为142.1亿美元；首都机场客运吞吐量连续两年突破1亿人次，税后净利润为24.19亿元。天津方面，天津自由贸易试验区拥有全球第二大飞机租赁集聚地，是中国的飞机租赁中心。截至2020年上半年，天津自由贸易试验区累计新登记市场主体6.9万户，注册资本2.33万亿元。2019年，天津自由贸易试验区实现税收484.22亿元；实现进出口贸易额2071亿元；跨境电商完成2770万单，同比增长41%，交易额46亿元，同比增长57%；累计实施制度创新措施432项，128项深化改革开放任务完成了122项，其中34项为全国首创，9项全国领先。河北自由贸易试验区于2019年8月刚刚设立，一些年度指标暂未公布，因此暂不做数据统计。但近年来，河北自由贸易试验区推出了首批16项制度创新案例，雄安片区更是在金融创新领域对“跨境融资+跨境租赁”集成创新新模式和“5G+场景”智慧金融服务新模式等进行了探索。

综上所述，结合内陆地区适宜建设内陆无水自由贸易港的6大省(区、市)的区位及具体发展情况，统筹中部、西部、华北地区发展需要，本着分批差异化建设内陆自由贸易港的原则，建议中部地区以郑州为核心探索建设河南自由贸易港、西部地区以成

都为核心探索建设川渝自由贸易港、华北地区以北京为核心探索建设京津冀自由贸易港。具体而言，河南自由贸易港建设可以以河南自由贸易试验区郑州片区为主要依托，以现代综合交通枢纽打造为支点，吸收郑洛新国家自主创新示范区的制度优势，积极建设国际陆空综合港口，立足中部内陆，贯通南北、连接东西，以“四路协同”发展为引领，助推内陆开放新高地建设，实现开放型经济的更高质量发展。川渝自由贸易港建设可以以四川自由贸易试验区成都片区为核心，以成渝经济圈建设为依托，以临港片区为切入点，立足西部内陆，承东启西，打造“港铁”“港铁空”协同、陆海内外联动的自由贸易港发展新格局。京津冀自由贸易港建设可以以北京自由贸易试验区为核心，以河北自由贸易试验区的雄安片区和大兴机场片区、天津自由贸易试验区为依托，统筹战略发展机遇和政策叠加效应，面向国际，连接南北，打造“陆空”协同发展、陆海内外联动的开放型经济发展新格局。

三、建设内陆无水自由贸易港的四大重点

自由贸易港不是简单的升级版的自由贸易试验区，其“境内关外”的内涵包括海关、税务、金融等各个方面，在市场准入方面更加开放，国际化标准更多，自由化程度更高，对政策和制度环境的系统性要求更高，在金融领域具有较强的开放和强溢出效应。对此，内陆无水自由贸易港建设的推进和实施，需要从明确战略转型定位、重视体制机制改革、聚焦金融服务业发展、注重要素全面自由流动等4个方面明确重点，实现精准发力。

1.明确战略转型定位

内陆无水自由贸易港建设需要明确战略定位和转型定位。例如，战略定位可以设为：以改革开放为引领，以制度创新为核心，以自由便利为目标，积极推动实现全要素自由流动，立足内陆、面向国际，成为全面改革开放试验田，引领内陆经济转型发展，构建更高质量全方位对外开放新格局。转型定位可以设为：深入对接“一带一路”建设与西部大开发、中部崛起战略；注重自由贸易试验区与自由贸易港在高标准规则制定、自由政策制定、要素资源配置方面的对标、融合发展；注重港区经济体自身治理能力的构建，将港区内的政治、政策、制度优

势转化为核心竞争优势,并在金融开放、税收、国际航空权开放等领域实行更加灵活多变的政策制度。在具体实践过程中,各地区可以根据自身的开放型经济发展水平和地区特色、优势,制定更适合自身自由贸易港发展的更为详实的战略及转型定位。

2. 重视体制机制改革

创新行政管理体制,优化创新国家事权下方模式,内陆自由贸易港建设可以在金融、贸易、投资、税收等领域向国家争取分领域统一授权,或将涉及这些领域中某一类领域的某个重大问题事项统一下放给自由贸易港。尽量避免分项授权,抓大放小,加强自由贸易港管理的综合性、系统性。进一步完善税收征收体制,降低自由贸易港企业的事前成本,尝试探索自由贸易港区离岸保险和再保险税收制度,规范跨行业业态的税收征管,注重对信息、数据的运用,充分应用区块链等新技术,构建全方位的合作平台,实现新型要素的便利化集聚,逐步构建具有综合竞争力的税收制度环境。完善监管体制机制,在监管方面真正做到“二线管住”,在港区内外部之间逐步建立安全有效的监管体系,探索建立由地方政府授权的管理机构,在海关、税务、检验、外汇等各部门的共同监督下,对进出口货物等流动资源进行统一、高效的管理。加强对金融领域的监管,由于自由贸易港在金融开放等方面的特殊要求,如果对金融领域监管不力,可能会导致热钱涌入,进而影响经济稳定和社会发展,因此,要对经常项目和直接投资项目的资金跨境结算和支付进行有效的监管。此外,改革创新难免会遇到失败,一些部门为避免承担失败的风险和责任,必然会怠于改革创新,这样极不利于开放型经济的发展,不利于各项制度创新措施的落实。因此,内陆自由贸易港建设必须建立完善纠错容错机制,只要符合内陆自由贸易港发展趋势,都应大胆探索尝试。

3. 聚焦金融服务业发展

发达的金融服务业作为自由贸易港的代表性特征,金融领域的开放、金融中心的构建,金融中心巨大资金虹吸作用的实现都是自由贸易港建设需要特别注重的地方。内陆无水自由贸易港建设要以服务实体经济为目标,以离岸生产、离岸贸易和离岸物流需要为前提,逐步开放离岸金融业务。在积极改进监管办法的同时,鼓励自由贸易港区内的

中资企业开设自由贸易账户,稳步推进人民币与外汇的自由兑换;允许外资金融机构和中资金融机构在港区内同时开展离岸金融业务,并享受等税收政策待遇。此外,近年来,服务业对经济社会发展的贡献率逐年增加,从内陆地区,甚至全国来看,服务贸易自由化的程度仍然急需提高,尤其是在资本、人员等流动方面存在较大的壁垒,服务贸易的改革开放力度、广度和深度均落后于货物贸易和制造业,服务领域改革开放刻不容缓。自由贸易港作为深化服务业改革的重要平台,区内服务业发展应充分利用平台的政策优势,加快政府职能转变,推进服务业实现深层次、宽领域的开放和升级。

4. 注重要素全面自由流动

自由贸易港的一个重要特征就是自由便捷,各类要素资源在自由贸易港自由流动,人员、资金、货物进出极为方便快捷。针对资金、货物的自由流动,内陆无水自由贸易港建设应加大改革开放力度,分步骤分阶段探索,逐步实现全部或绝大多数货物进出零关税,最后真正实现“一线开放、区内自由”,即进出口货物在海关方面实现无需以报关单方式报关,不予征税,中转业务无需办理海关手续,对于转口贸易、离岸贸易和自由加工贸易原则上不予查验,对自由存储业务无需实施海关的电子账册管理。此外,在金融资本流动方面,内陆无水自由贸易港建设要积极探索实行自由汇兑制度,实现本地资金和外国资金的自由进出。除资金、货物自由流动外,自由贸易港建设应以实现人员的自由进出为最终目的,这对自由贸易港吸纳优秀高层次专业人才极为重要。内陆无水自由贸易港建设要有完善的高层次人才引进计划、激励措施和保障措施,提供优质、完善、配套的健康宜居生活环境。

四、探索建设内陆无水自由贸易港的措施保障

内陆自由贸易港建设应注重与国际高标准规则的对接、自由政策的对接和要素资源的对接,可以从深化改革,促进自由贸易港体制机制创新发展;扩大开放,促进要素的全面自由流动;对标国际先进自由贸易港,打造多功能综合型内陆特色港口;建立健全各类制度保障,防范降低各类风险的发生等四大方面着力探索建设好内陆无水自由贸易港。

1.深化改革,促进体制机制创新发展

一是创新组织领导体制机制。在国家统一安排下,在投融资、贸易便利化、金融创新、规划建设、科技创新、法制保障、电商、物流等方面积极探索建立省级层面的专项工作小组,及时、定时分类整理和收集各类诉求、意见和建议,在职责范围内及时做出决策和回应,不能解决的问题及时向上级领导部门汇报,通过联席会议及时解决,不断提升领导创新效能。完善考察监督机制和述职报告机制,由地区自由贸易港办公室建立工作清单,督察各项改革创新措施落实情况,定期公布建设成效;建立自由贸易港管理委员会,定期向自由贸易港领导小组进行述职汇报,包括当前工作的开展情况,以及下一步工作的打算,对政策措施落实不到位的单位和机构进行追责。

二是着力金融体制机制改革创新。以实现资本自由流动为目标,加大自由贸易港在融资便利、汇兑自由、人民币跨境使用、利率开放和外汇管理等方面的改革力度。逐步实现从自由贸易账户到资本项目开放,强化资金出入自由和人民币国际化,推行与内陆地区自由贸易港发展情况相适应的本外币账户管理方法,大力推进人民币计价结算、跨境双向人民币资金池等人民币创新业务,不断提高跨境贸易和投融资结算的便利化程度。大力引进各级各类金融机构、金融后台服务中心等配套服务机构,推动央行数据中心架构转型升级,在自由贸易港建立分布式大数据、区块链平台,通过完善大数据、区块链平台治理体系,在保障安全性的同时,进一步促进金融数据资源的整合、开放和共享。

三是创新财税体制机制改革。探索建立并实施以简税制、低税率、零关税(绝大多数商品免征关税)为突出特点的自由贸易港财税制度,在自由贸易港一线,除货物所有人主动申请缴税或者申请保税外,其他货物全部免税;对于二线出港进境的货物,即从自由贸易港销往国内其他省(区、市)的货物,给予税收优惠,如关税全免,适当征收60%—70%的进口增值税、消费税;对港内有离岸业务的企业征收低起点的所得税;对跨境电商、离岸贸易、租赁及维修贸易、艺术品贸易等新贸易业态的税制优惠力度,如试点增值税即征即退政策等。小微企业、新型业态及新能源产业等具有高发展潜力的企业可享受低税率或免税期,并采用延期纳税或财政

补贴等方式给予个人所得税方面的优惠。

四是探索建立产港融合发展机制。较高的产业发展层次是自由贸易港发展所必备的特点,内陆自由贸易港应加快自身产业体系的完善,积极对接国外高端产业及要素,提升整体产业层级和产业结构水平,加快向全球价值链高端环节攀升,拉长产业链条、延伸价值链条,实现较大范围的资源协同配置。在进一步完善基础设施建设的同时,降低港内原材料、产品和人员的流动成本,积极探索适度超前、创新互联、绿色高效的产业发展体制机制。打造以政府为引导,以龙头企业为主,以上游供应商、下游经销商,同行合作企业、同行竞争企业,综合服务机构,以及高校与科研院所共同组成的供应链协同管理联盟,建立产业聚集供应链协同的信任机制,在共享协同成果的基础上,共同防范应对风险,以产业发展引领港区经济社会高质量发展。

2.扩大开放,实现要素全面自由流动

一是注重实现贸易、投资自由化。在实现贸易自由化方面,应积极对标国际自由贸易港建设,积极打造和提升跨境供应链,培育放大跨境电子商务的各项服务功能。探索建立集海关、检验检疫、税务为一体的综合部门,在进出口货物通关方面全力推行“单一窗口”“货物分类监管”“先入区后报关”“批次进出、集中申报”等制度,不断提高通关效率。在实现投资自由化方面,要大幅放宽市场准入,坚持为外商营造透明稳定可预期的投资环境,保障外商的合法投资权益,坚持外商享有国民待遇条件,创造公平竞争的市场环境,提高与投资项目服务相关的措施,如缺席默认、容缺预审、联合踏勘等,优化投资审批流程。

二是注重货物、资金要素的自由流动。在货物自由流动方面,探索发展第四方物流,开展供应链再建、功能转化等多功能、多流程的供应链管理,逐步完善基于信息技术的全球贸易、生产、航运网络和要素交易平台建设,提升内陆自由贸易港的大数据信息服务水平,提供及时、高效、低成本、个性化的增值服务。在促进资金自由流动方面,促进金融业开放,大力发展港口金融,为港区内金融业务的顺利开展提供税收优惠政策,不断降低企业在开设金融专用账户时的注册资金门槛,扩大政策辐射范围,分阶段探索实施自由汇兑制度,本地资金和外国资金可以自由进出。

三是注重人员、技术要素的自由流动。在人员要素自由流动方面,应探索实施更为高效便捷的落地签政策,在现有内陆部分机场72小时“过境”免签的基础上,实行更为灵活多变的入境签政策,保证国际航班的人员流通,为在自由贸易港发展国际业务和离岸业务的人员提供更为便捷的服务。探索组建“人才联合会”,搭建资源集聚、互联互通的国际人才交流平台,构建全球人才对话、协调、合作、流通机制。在实现技术要素流动方面,探索建立跨区域战略技术合作协议,逐步将技术要素作为地区增长模式转换的核心。加强地区技术要素培育,提高港区自身自主创新能力,重视高科技行业的输入,优化外贸技术结构,加大引进国外先进技术和吸纳海外优质研发资源的力度,在发挥本土优势的基础上,加快技术要素的集聚。

四是营造一流的营商环境。借鉴国外自由贸易港建设先进经验,探索建立政企合一的法人机构形式,在自由贸易港实施国家授权的集成化管理模式,开展市场化运作,提升政府服务效率。优化政府管理服务水平,探索建立内陆自由贸易港服务承诺计划,强化政府内部管理,通过构建跨部门的一站式服务平台,对相关职能部门进行整合,提升不同部门间的横向联系和纵向联通。自由贸易港政府机构可以整合内部优秀资源,探索开发贸易网络系统,建设集进出口业务信息、资金、货物为一体的电子数据公共服务中心,在境外货物流入时,只需通过该系统就可以整合货物流动的文件具体流程,实现相关部门之间的快速核准。

3.对标国际,打造多功能综合型港口

一是着力打造国际性金融中心。自由贸易港繁荣的经济活动衍生出巨大的金融服务需求,对此,应特别注重自由贸易港金融监管架构和服务体系的构建。内陆自由贸易港建设应结合所在区域的资源禀赋条件,实现金融机构与港区产业的高质量有效衔接,结合特色,积极构建以港口金融、跨境金融等为主的多元化综合型金融服务体系。在自由贸易港内逐步开展离岸金融业务,在建立与自由贸易港发展相适应的外汇管理体制的基础上,自由贸易港建设初期可以将境内金融账户和离岸金融账户分开管理,根据实际的投资需要和经济发展情况,先采取限制流入资金量和控制资金流向的办法,允许一定比例的离岸金融账户资金流入实体经

济发展。

二是大力发展服务业相关业态。自由贸易港建设应以现代服务业为突破口,通过服务业市场、服务贸易的开放,积极对接国际标准,提供国际化的产品和服务,积极参与双边、多边和区域服务贸易投资协定的谈判和规则制定。探索开放内陆自由贸易港空港的第五航权,拓展国际航线,提升国际航班的资源配置效率,节省仓储成本,改善内陆地区的投资环境,吸引更多外商到内陆地区投资兴业,提升自由贸易港国际综合竞争力。注重旅游、互联网、医疗健康、金融、会展等现代服务业发展,推进维修、再制造、检测等业务发展,加快服务贸易创新发展,促进服务业优化升级,探索建设特色服务出口基地,在自由贸易港形成以服务型经济为主的产业结构。

三是积极培育贸易新业态、新模式。内陆自由贸易港建设应从初始阶段以转口和加工贸易为主,逐步向产业多元化、功能齐全化、服务现代化的综合型自由贸易港区转变。科学合理规划建设产业园区,聚焦技术创新和政府高效服务,促使内陆自由贸易港价值链逐步向高端制造业、研发创新基地等高端价值链攀升,不断强化并形成自身竞争优势,优化提升配置、集聚全球高端要素的能力,构建高水平的价值链平台。发展以服务消费需求为导向的旅游新发展模式,结合地区特点,尝试建立国际旅游消费中心。探索成立港口信息和战略研究部门,及时了解国内外自由贸易港的发展情况,定期对港口的综合竞争力进行分析,针对新情况,为港口发展提供新思路、新方法。同时,也可以对外提供各类针对金融、保险、法律等方面的咨询服务,在获取高额回报的同时提升港口国际影响力。

四是积极对接服务国家重大战略。内陆自由贸易港建设应结合资源区位优势,实现错位发展。如四川可以以“陆空港”结合为特色,实现中欧班列(成都)、双流机场与泸州港、宜宾港的纵深连接,综合建设陆域、空域、水域通道,构建内陆综合交通运输体系;河南可以以“陆空”结合为特色,抓住“陆上丝绸之路”与“空中丝绸之路”建设,放大中欧班列(郑州)、郑州—卢森堡航线的辐射带动效应,提升以铁路、公路、航空为主体的立体交通网络构建水平。“一带一路”是国家全面开放的重要平台,内陆自由贸易港建设应积极抓住“一带一路”和陆海新

通道建设的发展契机,着力多式联运建设,积极推动“海权时代”向“陆权时代”或“陆空时代”的转变。

4. 防控风险,建立健全制度保障体系

一是完善法治保障体系建设。首先,国家方面应积极探索设立《内陆自由贸易港法案》,做好顶层设计,并鼓励自由贸易港所在地的立法机构出台相应的地方性法规,并建立起与之相适应的纠纷解决机构。在自由贸易港内适当开放临时仲裁,吸引优秀的国外投资仲裁机构落地,并给予仲裁员相应的优惠政策,如减税、免签等。其次,自由贸易港应在大数据、区块链等领域建立健全相关立法。例如,起草制订《内陆自由贸易港大数据应用和开放条例》《内陆自由贸易港信息交换平台安全使用管理办法》,规划大数据在相关领域的应用与开放。明确数据供给方、管理方、使用方的相关责任,建立权责联动机制,维护数据安全,提高工作效率,提升自由贸易港的综合服务能力。再者,自由贸易港应完善产权保护制度,积极探索知识产权证券化,构建并完善知识产权法律体系。引进具有国际水准的服务机构,如全球著名会计事务所、律师事务所、咨询公司等入驻自由贸易港,为企业提供更高标准、更高质量的国际化服务。

二是优化健全监管保障体系。强化金融监管保障体系建设。以预防系统性金融风险发生为目标,以风险的可检测、可管控为主要准则,内陆自由贸易港建设可以在初期实施“负面清单”和“正面清单”相结合的投资管理模式,根据不同发展阶段的特点和需要,对税收等优惠政策进行及时调整。强化事中事后监管,不断完善对自由贸易港内人流、物流、资金流等的监管,加强对各类市场行为主体的一致管理,强化各类规章的预见性、一致性和稳定性。具体而言,事前要强化自由贸易港内企业及政府的自律意识,应用风险管理及相关技术,建立健全信用风险评价指标与预警体系,精准高效地守住底线。事中要树立全局观念,积极统筹各类社会力量,建立全方位、多角度的综合性社会多元主体信用监管体系。事后要建立健全企业及政府的相关联动惩奖机制,尤其是要注重完善信用激励和失信惩戒机制,全面推进区域内部信用体系建设。

三是建立完善容错纠错保障体系。结合自由贸易港所在地区的实际发展情况,鼓励创新,宽容失败,明确容忍错误的标准,对符合条件的标准的

主动容错免责,与此同时,及时启动纠错程序,采取补救措施消除影响,并定期复核审查。探索制定《内陆自由贸易港纠错容错机制程序规定》,建立改革创新重大风险评估制度,事前对风险进行评估,事中加强对风险的监管纠正,事后对改革完成程度、风险把控度等指标进行评价并确定责任大小。在自由贸易港积极营造宽松的容错氛围,利用纠错机制完善容错机制,认可创新精神,加强容错文化建设,加大对纠错容错机制的宣传力度,使工作失误能够得到全面、客观、公正的评价,打造宽松、和谐的社会经济发展环境,激发改革者的创新热情,引导领导干部先行先试。

四是建立健全人才基础保障体系。实行更加宽松、便捷的人才签证制度,破除人才流动障碍,畅通人才引进,加快人才培养,强化人才交流。立足“高精尖专”人才培养,积极与高校、科研院所等机构探索建立人才合作培育模式,积极开展国际人才管理改革试点,允许外籍高技术人员在自由贸易港所在地区就业,甚至永久居住。完善高层次人才激励机制,加大对高端创新人才和高端创新团队的奖励力度,采取精神奖励和物质奖励相结合的办法,并适当加大物质奖励力度,解决高端人才住房、医疗保障、子女入学等关键问题,充分激发创新人才干事创业的活力和动力。构建完备的科学合理的人才选拔、考核及激励体系,改进完善人才评价机制,为人才创建内部良好的工作环境和氛围,加强对科技创新成果的知识产权保护,强化人才的存在感、获得感、安全感,真正做到创新机制“留”人才、优化环境“聚”人才。

五、结语

自由贸易港是连接国内国外、境内关外的重要端口,是促进国内国际双循环体系构建的突破口,自由贸易港的建设发展可以重塑中国国际合作和竞争新优势。新时代,审时度势探索建设内陆无水自由贸易港,可以与自由贸易试验区建设一起共同推动内陆地区开放水平的提升,提高内陆地区参与国际高端要素资源配置的综合竞争力,进而助力全国开放型经济发展,为经济发展注入新的强大持续动力。对内陆自由贸易港建设,我们必须有充足的信心,历史的耐心,包容的监管和审慎的态度,既对

内陆自由贸易港建设面临的多样化的经济、社会、文化环境采取包容、平等的管理原则,对标国际先进自由贸易港建设经验,吸引全球优质企业和高素质人才参与自由贸易港建设,又要对法律制度、法定权利有敬畏之心,聚力改革,勇于创新,锐意进取,瞄准特色,为畅通国内大循环,推动形成国内国际双循环,联通国内国际市场,培育中国的国际合作和竞争新优势,提供鲜活的内陆样板,做出新时代内陆地区的新贡献。

参考文献

- [1]赵晓雷.建设自由贸易港区将进一步提升上海自贸试验区全方位开放水平[J].经济学家,2017(12).
- [2]佟家栋.中国自由贸易试验区的改革深化与自由贸易港的建立[J].国际商务研究,2019(1).
- [3]刘渝阳.我国内陆自由贸易港建设路径探析[J].现代管理科学,2019(7).
- [4]上海对外经贸大学自由贸易港战略研究院.关于建设自由贸易港的经验借鉴与实施建议[J].国际商务研究,2018(1).
- [6]梅立润.全面深化改革情境的“容错机制”[J].重庆社会科学,2016(6).
- [7]裴长洪,刘斌,李越.中国特色自由贸易港发展模式探寻[J].国际商务,2019(1).
- [8]陈浩.中古特色自由贸易港研究[D].中共中央党校博士学位论文,2019.
- [9]符正平.论中国特色自由贸易港的建设模式[J].区域经济评论,2018(2).
- [10]何耀明.论海南自由贸易港营商环境法治化建设的重点与难点[J].中国市场,2019(16).
- [11]郭永泉.中国特色自贸港税收制度构想[J].开放导报,2019(2).
- [12]刘英奎.以自由贸易港建设引领创新发展[J].区域经济评论,2018(2).

Regional Exploration for the Development of Inland Waterless Free Trade Port in China

Qi Shuang

Abstract: Since 2013, China has approved the construction of 21 pilot free trade zones, and under the guidance of the new pattern of comprehensive opening up, gradually formed a new situation of opening up with coordination in the East, West, North, South and Middle China, Land and Sea as a whole. In the future, inland areas should actively seize the new round of reform and opening up the historical opportunity, comply with the country to build the need of domestic and international dual cycle, suggest that in the central area to explore the construction of free trade port, with Zhengzhou as the core of Henan in the western region to explore the construction of Chengdu as the core to explore each of the free trade port, with Beijing as the core in the eastern region to explore construction of Beijing-tianjin-hebei free trade port. We should focus on the following aspects: defining the strategic transformation orientation, emphasizing the reform of institutions and mechanisms, focusing on the development of the financial services industry, and focusing on the all-round and free flow of factors. We should put efforts on deepen the reform and promote the innovation and development of institutions and mechanisms; opening wider to achieve the free flow of factors in an all-round way; creating a multi-functional comprehensive port in International standard; establishing and improving the institutional guarantee system to prevent and control risks, to explore the construction of inland waterless free trade ports in different regions and stages.

Key Words: Free Trade Port; Free Trade Zone; Inland Areas; Opening Up; Reform and Innovation

(责任编辑:晓 力)

【区域开放与合作】

海南自由贸易港与粤港澳大湾区联动发展的路径研究*

陆剑宝 符正平

摘要:2020年6月1日,中共中央、国务院颁布《海南自由贸易港建设总体方案》,意味着海南在探索建设全域自由贸易试验区两年后正式启动自由贸易港的建设。海南建设自由贸易港的产业和人才基础较为薄弱,对比之,粤港澳大湾区具备厚实的产业基础和人才储备。与此同时,区域经济一体化理论、区域政府合作理论、飞地经济合作模式也为区域联动提供了理论依据。未来,海南自由贸易港建设可以通过制度优势,加强与粤港澳大湾区在设施联通、产业支援、政策互用、人才流通四方面的联动发展。

关键词:海南自由贸易港;粤港澳大湾区;区域联动

中图分类号:F061.3 **文献标识码:**A **文章编号:**2095-5766(2020)06-0130-06 **收稿日期:**2020-07-12

***基金项目:**国家社会科学基金专项“中国特色自由贸易港‘1+N’模式的制度创新及实现路径研究”(18VSI075)。

作者简介:陆剑宝,男,中山大学南方学院副教授,中山大学自贸区综合研究院研究员(广州 510275)。

符正平,男,中山大学粤港澳发展研究院副院长,中山大学自贸区综合研究院院长,教授,博士生导师(广州 510275)。

2019年2月18日,中共中央、国务院印发了《粤港澳大湾区发展规划纲要》,对粤港澳三地“9+2”城市群发展进行了协同规划。粤港澳大湾区的建设目标是打造国际一流湾区和世界级城市群。2020年6月1日,中共中央、国务院印发《海南自由贸易港建设总体方案》,对海南全岛分阶段建设自由贸易港进行了系统规划。海南自由贸易港的建设目标是全面建成具有较强国际影响力的高水平自由贸易港。由此可以看出,无论是粤港澳大湾区建设还是海南自由贸易港建设,都是国家重大区域决策安排。而相较于粤港澳大湾区,海南在经济基础、产业基础、设施基础、人才基础等方面均与粤港澳大湾区有较大差距。与此同时,海南和粤港澳大湾区地理位置相邻,又有历史、人文等方面的多重联系。因此,海南应该充分发挥自由贸易港制度创新优势,通过加强与粤港澳大湾区的联动发展,以实现自身的高质量发展。

一、区域联动的理论基础

区域分工的基础是比较优势,强调的是区域要素禀赋的差异性。区域联动主要是研究区域之间的联系与合作机制,关注的是区域之间的各类市场主体,以及政府部门、行业协会之间的互动交流与合作意愿,为破除区域之间商品与要素流动障碍而做出的制度创新努力。因此,区域协同与合作的制度安排与模式设计是关键,目的是推进国内区域经济循环的体系化制度创新。区域经济一体化理论、区域政府合作理论、飞地经济合作模式为区域联动提供了理论依据。

1. 区域经济一体化是区域联动研究的参考

第一,关税同盟理论是区域经济一体化的重要逻辑起点。1950年美国经济学家Viner提出的开拓性研究——关税同盟理论掀起区域经济一体化研

究的热潮,并成为当时区域经济一体化研究的核心理论,在此基础上,相关学者对关税同盟理论中的贸易创造和贸易转移进行了专门的量化处理。区域经济一体化分为国与国层面,如欧盟;省与省层面,如中国的长三角、粤港澳大湾区和京津冀;市与市层面,如长株潭。欧盟关税的统一为欧盟市场一体化扫平合作障碍。而中国长三角等跨省合作则存在“行政区经济”,地方保护主义阻碍跨省区域经济一体化进程。其中的重要表现就是地方之间贸易成本的居高不下。法国经济学家早在1997年便已测算出当时中国国内省级之间的商品贸易平均关税,这一关税水平超过了欧盟各个成员国之间的关税水平。因此,中国跨省行政区之间要实现真正意义上的区域一体化,需从“税”上进行突破。

第二,贸易便利化是区域经济一体化的重要标志。传统对区域经济一体化的研究主要有两个理论基础:一是区域经济学的研究;二是经济地理学和政区地理学的研究。区域经济学界围绕长三角区域经济一体化问题产生了一系列实证分析成果,大多强调市场经济的完善,因为市场力量迟早会超越行政边界的力量,从而带来区域之间的分工和合作,实现资源的优化配置。经济地理学和政区经济学的学者针对中国的行政区划划分导致的“碎片经济”,所提出的建议主要集中于“撤县建市”,通过“撤销地区行署建立实体市”等调整行政区划,以确保行政区域与经济区域尽可能一致。以上两个主要理论思想在实践落实中均存在一定的难度。一方面,市场化体制机制的成熟非一日之功,就算是西方发达国家也倾向于实行政府干预性的协调。另一方面,通过调整行政区划也未必能实现与频繁变化和转移的经济区相匹配,而且行政区调整涉及经济、政治、社会等多方面,调整成本甚至高于调整后带来的经济效益。因此,中国在实践中区域经济一体化的第一步,应该是通过市场和政府两只手“双管齐下”,首先在区域间贸易的便利化上进行切入。

2. 区域政府合作机制

第一,区域政府合作是区域经济一体化体制障碍的逻辑起点。Feiock(2004)指出地方政府的合作能够为合作双方或多方带来潜在的收益,而且当合作协调、监管监督和政治协议的成本较低时,地方政府之间的合作就更容易开展。行政区划导致的地方财政和“地方政府领导晋升锦标赛”是阻碍区

域经济一体化的重要体制约束。中国长三角、珠三角、京津冀的合作长期受行政区划的影响而进展缓慢,行政交界处的“边界效应”长期存在,“断头路”仍然存在。在区域经济一体化过程中,实现地方之间通关便利化、自然人流动以及基础设施联通是打破行政区域壁垒的关键。

第二,“复合行政”是区域经济一体化的新思路。王健等(2004)针对中国区域经济一体化与行政区划的冲突问题提出了“复合行政”的概念。行政区划的调整不能彻底解决“行政区经济”所带来的问题,因为区域的边界永远存在。因此,阻碍区域经济一体化的根本原因不是行政区划本身,而是地方政府职能转变未能跟上中国市场经济高质量发展的要求。“复合行政”的核心思想是为了促进区域经济一体化,实现跨行政区公共服务,跨行政区划、跨行政层级的不同政府之间,吸纳非正常组织参与,经交叠、嵌套而形成的多中心、自主治理的合作机制。在西方发达国家,NGO参与部分政府事务管理的发展相对成熟且成效显著,如旧金山湾区的区域规划协会在旧金山湾区的区域一体化发展中充当重要的决策和执行作用。在中国推行的自由贸易试验区中,前海片区、南沙片区和上海浦东片区等区域均引入了“法定机构”,旨在尝试不同的政府治理模式。如何有效处理不同区域、不同主体之间的利益博弈,如何在日益复杂的全球竞争背景下建立区域合作动力机制,如何制定有效的区域合作政策促进区域经济一体化等依然是需要解决的难点问题。在中国自由贸易试验区改革不断深化,跨区域要素流动成本不断降低,区域边界日益淡化和模糊,以及中国经济转型升级的发展背景下,通过区域联动实现高质量发展的区域一体化理论和实践不断涌现。

3. 飞地经济合作模式

第一,跨区域产业合作是区域经济一体化的重要抓手。在区域合作和产业转移的双重动力之下,合作产业园与“飞地经济”出现。区域合作、地方政府合作最重要的抓手依然是产业合作。王德利和方创琳(2010)从宏观数据出发测度了中国跨区域之间产业分工与联动的特征,印证了区域合作中,距离仍然是投资不可磨灭的鸿沟。跨区域产业联动具有明显的“邻域空间”指向性,相近区域的产业联动性较强。因此,中国的产业转移方向也呈现

“涟漪效应”，在物理空间上，以邻近区域转移为主。2017年，国家发展和改革委员会、国土资源部、环境保护部等八部门联合印发了《关于支持“飞地经济”发展的指导意见》，在政策上明确提出支持“飞地经济”发展，这对发达地区带动落后地区发展提供了又一条新路径。

第二，“飞地经济”更适合有经济级差的邻近区域合作。受苏州工业园(1994年2月经国务院批准设立的中国和新加坡两国府的合作项目)建设成功的影响，2006年江苏的苏州和宿迁两市联合在宿迁设立合作园区，采用的是“联合理事会”模式；2011年广东顺德区和英德市共同发起省重点产业转移园建设，采用“共建管委会”模式；2010年西藏和青海在青海格尔木共建藏青工业园，是中国少有的“西部飞地”和“省际飞地”，园区采用“派驻办事处”模式。随着“飞地经济”的发展，创新模式探索亦越来越多。如2011年广东深圳和汕尾在汕尾地区建立的“深汕特别合作区”就对管理模式进行了创新。通过不断调整和优化两地的共同治理机制，深汕特别合作区从以产业转移为重点的“对口帮扶+合作共赢”，历经“共建共管+聚焦产业”，发展至“单方管理+产城并进”的新阶段。在“飞地经济”合作模式实践越来越成熟的背景下，“飞地治理立法”问题也呼之欲出。

二、海南自由贸易港加强与粤港澳大湾区联动发展的必要性与可行性

自由贸易港都需要有自己的腹地，才能更好地发挥自由贸易港的中介中转功能。海南作为岛屿经济体，其自身的市场规模有限，需要从岛外寻找腹地支撑。自由贸易港的腹地选择，不是随机产生的，而是具有规律性。地缘因素，包括地缘经济与地缘政治因素，都是自由贸易港形成的重要条件。如新加坡自由贸易港的形成，其港口处于马六甲海峡，拥有独特的地理区位优势；以及其作为东南亚国家联盟成员国的优势，都对新加坡自由贸易港的建设起到了较大作用。又如迪拜自由贸易港的形成，与其自身追求经济多元化战略，以及邻近的伊朗被西方国家经济贸易制裁等地缘政治因素，密不可分。海南作为中国一个行政上的建制省，背靠内地14亿人口的大市场，这是海南建设自由贸易港的

有利条件。另外，就是海南与粤港澳大湾区，有历史、人文、地理以及经济等方面的多重联系，粤港澳大湾区作为国内最发达的区域经济体，是建设海南自由贸易港天然的、比较理想的腹地选择对象。与此同时，海南自由贸易港建设的制度与政策体系也为粤港澳大湾区开拓国内外市场、实现产业转型升级和利用高端要素等提供了难得的机遇。

1.海南自由贸易港加强与粤港澳大湾区联动将形成两大国家级重大区域决策部署的叠加效应

如果海南自由贸易港在建设过程中能够主动和粤港澳大湾区在区域联动上做出实质性的项目合作或制度合作，在中国南部地区将国家两个重大区域决策部署捆绑，于琼粤港澳有利，于国家有利。两个区域可以优势互补，海南可以获得大量来自粤港澳大湾区的项目投资和人才注入。海南自由贸易港的制度与政策优势能更有利于发挥粤港澳大湾区世界一流企业等各类主体的竞争优势和对国内外高端要素的吸纳与聚集能力。此外，海南承担的国家海洋强国战略也需要有粤港澳大湾区的经济实力和海洋科技人才支持。

2.对标国际投资贸易规则，港澳地区先作借鉴

建设海南自由贸易港是国家进一步深化对外开放，对标国际化、市场化、法治化投资贸易规则的试验田，要坚持高起点谋划、高标准建设，主动适应国际经贸规则重构新趋势，充分学习借鉴国际自由贸易港的先进经营方式、管理方法和制度安排。而粤港澳大湾区中的香港和澳门地区是国际一流的自由贸易港，其国际化营商环境长期居于全球前列，两地的通关和监管模式、投资贸易规则、港口物流服务业发展模式、服务业行业规则、社会治理模式等，均值得向建设中的海南自由贸易港借鉴学习。粤港澳大湾区中前海片区、南沙片区和横琴片区多年的自由贸易试验区制度创新经验也可以直接复制推广到海南。

3.海南经济基础薄弱，建设自由贸易港需要外部资源注入

1978年海南从广东管辖到单独成为全岛性的经济特区，经济基础一直以来都相对薄弱，主要以农业和旅游业为支柱产业，缺乏制造业和先进服务业。此外，相较于中国沿海港口城市，海南的港口吞吐量不高。对标国内外先进经验，制度改革创新必须要建立在产业和企业需求上，缺乏制造业和先

进服务业支撑的海南自由贸易港进行制度创新会面临主体需求不足的瓶颈。纵观全国自由贸易试验区,制度创新成效比较显著的都是产业基础坚实的区域,如上海的金融、生物医药、港口基础,广东的金融、科技、贸易、港口基础等。海南缺乏厚实的第二产业和生产性服务业支撑,制度创新缺乏抓手。因此,海南自由贸易港建设需要大力引入外省有创新能力的各类高质量经营主体,使其在海南自由贸易港的制度体系和政策体系中落地生根,才能快速发挥自由贸易港的效益。

4.海南与粤港澳地区具备地理和人文的邻近性

投资目的地选择,除了信息互联网降低了时空的限制外,距离仍然是项目投资和人员流动不可忽视的重要因素。多年的泛珠三角经济贸易合作成效显著,投资强度会随交通距离的增加而逐渐降低。因此,从投资的邻近性来看,海南是粤港澳大湾区产业投资和人才往来的重要省份之一。此外,海南在1988年之前归属广东管辖,海南居民对广东民俗文化有天然的认同感,两地方言相通、人文相近,是关系亲近的“兄弟”省份。

5.海南所缺与粤港澳大湾区所长合作互补

拥有大型港口、大量的进出口贸易、大量的资金往来,是香港、新加坡、迪拜等国际著名自由贸易港的显著特征。一般而言,海南在经济薄弱、产业门类不够丰富等基础上建设自由贸易港,有以下两个路径选择:一是通过国家对海南的特惠制度开放,改善营商环境,吸引大量的外来投资;二是海南大量的创业和项目投资集聚,提升制度变革效率。海南作为岛屿的生态属性,有很多产业投资的限制,海南也不可能建构起第一、二、三产业全面发展的企业门类。因此,海南在仅靠自身推行以上两条发展路径过程中将遇到各种困难。

相对于海南,粤港澳大湾区的经济实力和产业门类则是全国最为雄厚的。首先,从资金来看,粤港澳大湾区集聚了大量的国际性金融机构及基金,对投资海南有邻近性的偏好。其次,从产业基础看,珠三角地区大量的制造企业有转移和增设分厂的意愿,加上建设海南自由贸易港的优惠政策支持,有部分珠三角制造企业会选择到海南投资。粤港澳大湾区在教育、旅游、批发零售等生活性服务业具有明显的优势,金融、物流、广告、商贸等生产性服务业是香港、澳门、深圳和广州的优势产业,这

些产业是海南自由贸易港建设比较急需的引资对象。最后,从海洋强国战略来看,单靠海南的资金和人才实力不足以支撑海南发展。而在粤港澳大湾区中,香港拥有大量的港口、物流、海商、仲裁等国际专业人才,广州设立有国家海洋局南海分局、中山大学海洋学院等科研实力雄厚的机构,拥有大量的海洋人才储备。如果通过项目合作的方式,海南的专业人才引进难题就可迎刃而解。

三、海南自由贸易港加强与粤港澳大湾区联动发展的对策措施

海南自由贸易港建设如何加强与粤港澳大湾区的联动发展?海南可以借助粤港澳大湾区实现自身经济增长的主要突破口有哪些?海南自由贸易港以何种模式与粤港澳大湾区进行合作?协同合作的机制如何进行设计?具体可以从基础设施互联互通,海南自由贸易港的自身产业体系建设,政策活用,以及人才吸引等4个方面进行探讨。

1.畅通与粤港澳大湾区的基础设施连接

第一,打通海南自由贸易港与广东的陆路交通衔接瓶颈。制约海南自由贸易港与内陆地区,特别是粤港澳大湾区紧密合作的一个瓶颈就是交通问题。目前,进出海南只有两种方式:航空和海运,其中海运需经过广东湛江。以往持续性大雾天气叠加节假日黄金周返程高峰,海口每天滞留上万辆汽车、数万名旅客。因此,要进一步拓展海南通达粤港澳大湾区的陆路通道,海南—湛江海底隧道和跨海大桥要借助海南自由贸易港建设的契机,联合广东向国家申请项目支持,在建设资金方面,可以探索在国家、海南、广东三方出资的基础上,引入香港和澳门的基金,成为海南自由贸易港工程建设合作的示范案例。

第二,建设“泛大湾区世界级港口带”。海南应充分发挥邻近粤港澳大湾区和北部湾世界级港口群的优势,推进与广东、广西海上互联互通的建设,形成“泛大湾区世界级港口带(洋浦—海口—湛江—钦州—茂名—大湾区)”。海南所有中小型港口要积极主动融入粤港澳大湾区世界级港口群建设,把海南部分港口交付粤港澳大湾区实力雄厚的港口集团进行统一开发管理,结合海南自由贸易

港的通关便利化制度安排,与香港港口物流业高度对标,提升海南港口的国际竞争力和贸易便利化程度。增强海南港口物流与粤港澳大湾区的联动,以海南洋浦港为平台,探索海南所有港口与粤港澳大湾区共用国际贸易“单一窗口”,探索开展以洋浦港为中转站的内外贸同船、沿海捎带业务。推进海南所有港口与香港、广州、深圳、澳门的大港合作,加密并优化海南与粤港澳大湾区之间的班轮航线,支持运营好洋浦港与粤港澳地区的“天天班”航线。

第三,加强航空的互联互通。加强海口美兰机场、三亚凤凰机场与广州白云机场、深圳宝安机场、香港机场、澳门机场的航线互联互通。海南可以借助粤港澳大湾区机场管理集团合作建设儋州机场、东方/五指山机场、琼海机场等小型机场或市支线机场,采用香港机场和珠海机场的代理经营模式对海南新建机场进行运营管理。

2. 借力粤港澳大湾区打造优势产业体系

第一,借助粤港澳大湾区,打造具有海南特色的优势产业集群。首先,应充分发挥海南自由贸易港的便利措施,促进粤港澳大湾区产业和投资向海南转移。海南每个市应划出专门的交通便捷区域作为粤港澳大湾区产业合作的承接带。其次,通过积极招商引资,把粤港澳大湾区污染性较少的家具、游艺机等消费品加工业和电子信息、无人机、生物医药等新兴产业的部分价值链环节转移到专门的重点产业园区。再次,以博鳌乐城和海口国家高新区医疗健康城为平台,创新海南自由贸易港的健康医疗监管体制,打造海南自由贸易港高端医疗产业集群。充分发挥香港、澳门和广州的医科药科类高校和科研院所的综合实力,在海南自由贸易港与粤港澳大湾区医疗项目合作、药品联合开发和医科人才流动上给予更便捷灵活的制度安排,并在海南建设香港大学或中山大学的附属医疗科研和临床机构,支援海南健康医疗产业人才的储备。最后,利用海南发展现代服务业的基础和政策优势,打造海南自由贸易港—粤港澳大湾区商贸物流集聚区。在海南试点建设通达粤港澳大湾区的商贸物流、服务外包、跨境电商、东南亚金融服务、综合性服务等商贸集聚区,加快推进洋浦港物流园建设。

第二,积极建设海南自由贸易港“飞地经济”。在琼粤战略合作协议基础上,海南要大胆试、大胆

闯,建设发展“飞地经济”。按照“合建园区分别管理”“共建园区共同管理”“租借园区自我管理”等多种模式,充分发挥珠三角、香港和澳门商业土地不足但资金和经验充足的特点,以土地置换经济发展空间。合作方式可以学习“深汕合作开发试验区”的税收和利益分配机制。

第三,加强与粤港澳大湾区的旅游合作。粤港澳大湾区的旅游业在全国甚至全球都具备较强的竞争力,而海南亦是国家一直支持发展的国际旅游岛。但海南除了自然资源外,开发资金、旅游产品、旅游主体都明显不足,要充分发挥粤港澳大湾区中香港、澳门、深圳、广州等重要旅游目的地的资金和经验优势。例如,发挥香港在会展旅游、主题公园旅游、购物旅游3个重要领域的基础优势,完善海南旅游产业配套;发挥港澳地区“赛马赛狗”等体育节事经验,支持海南逐渐探索“赛事经济”;发挥粤港澳大湾区香港、南沙和前海的邮轮母港建设优势,与三亚邮轮母港进行联动发展,打造粤港澳大湾区—海南“一站式”游艇旅游绿色通道。吸引深圳的华侨城集团、广州的长隆集团、岭南集团等一批成熟的珠三角文旅集团进入海南设置综合型文旅消费项目,做大做实海南的“旅游全产业链”。

第四,积极发展海南的海洋经济。挖掘粤港澳大湾区海洋开发经验和人才资源,协助海南开放建设“蓝色经济区域”。注重海洋渔业、油气开发、海洋装备制造、航运物流、海事仲裁等海洋第一、二、三产业合作发展,放开香港、广东的海洋科研机构 and 高校在海南单独设立办学和科研机构的限制。

第五,联合粤港澳大湾区开拓东南亚市场。海南有两个腹地:一个是粤港澳大湾区,另一个是东南亚。但目前海南对东南亚市场的开发投资不足,粤港澳大湾区则与东南亚市场一直来往密切,基础夯实。海南自由贸易港通过借助粤港澳大湾区的经济实力,一起“造船出海”,共同做大21世纪海上丝绸之路的“市场蛋糕”。

3. 促进与粤港澳大湾区的政策相通

第一,建立协同琼粤港澳四地合作的专责小组和专门机构。成立海南自由贸易港与粤港澳大湾区对接合作的专责小组,负责对接与粤港澳大湾区的合作事宜。

第二,海南自由贸易港携手粤港澳大湾区争取国家政策支持。联合粤港澳大湾区争取国家在大

型交通项目安排和资金投入上给予海南更大的支持。在交通基础互联互通中,积极联合争取中央专项建设资金,支持海南—广东、海南—港澳的航道建设。在产业园区和“飞地经济”合作中,从省级层面进行协调,联动广东省人民政府港澳事务办公室、香港贸易发展局、澳门经济局联合制定海南重点合作园区的配套细则。

第三,商讨制定“海南自由贸易港—粤港澳大湾区”投资正面清单。在投资自由便利和贸易自由便利方面,争取将海南自由贸易港形成的一系列制度创新集成经验和促进高端要素便利流动的制度化安排,首先在粤港澳大湾区内地城市特别是前海片区、南沙片区和横琴片区中复制推广,从而做到琼粤的政策相通。

4.加强与粤港澳大湾区的人才流通

第一,海南自由贸易港的公务员引进以长期为主、借调为辅,大幅度增加来自粤港澳大湾区各市的干部。吸引公务人员长期在海南工作有利于提升海南公共管理人才梯队的稳定性和当地熟悉性。而将粤港澳大湾区公务员队伍借调到海南,有利于把珠三角相关的企业吸引到海南。港澳地区的公职人员,可以以顾问形式参与海南自由贸易港建设的建言献策理事会。

第二,对粤港澳大湾区支援或投资海南建设的企业和事业单位人才实施“自由港蓝卡”计划。“自由港蓝卡”计划人才,在认定资格的基础上,在通关、税收、购物、教育、医疗、住房上,首先享受国家

给予海南自由贸易港的所有优惠政策。

第三,大力吸引粤港澳大湾区高校科研机构在海南设立分校和科研机构。利用好海南自由贸易港允许境外理工农医类高水平大学、职业院校在海南自由贸易港独立办学的条件,设立国际学校;推动国内重点高校在海南引进国外知名院校,并在海南自由贸易港举办具有独立法人资格的中外合作办学机构。吸引香港的理工类高校,澳门的旅游类高校,广州的理工类、海洋类、医科类、海洋类高校及科研机构在海南自由贸易港积极设立分校或研究分院。面向教育用地不足的港澳地区名校,实行自由贸易港—大湾区“一校两园”的管理模式,邀请粤港澳大湾区名校领导选调部分骨干科研人员支援海南的高校科研团队建设。

参考文献

- [1]高轩,张洪荣.区域协作背景下飞地治理立法研究——以深汕特别合作区为例[J].江汉论坛,2020(3).
- [2]李彩霞.区域经济一体化建设中地方政府合作研究综述[J].农村经济与科技,2020(5).
- [3]王健,等.“复合行政”的提出——解决当代中国区域经济一体化与行政区划冲突的新思路[J].中国行政管理,2004(3).
- [4]陈剩勇,马斌.区域间政府合作:区域经济一体化的路径选择[J].政治学研究,2004(1).
- [5]刘秉镰,等.中国区域经济理论演进与未来展望[J].管理世界,2020(2).
- [6]谢海生.“飞地”区域法制发展的挑战及前景——以广东深汕特别合作区为例[J].学术前沿,2020(3).

Research on the Path of Joint Development of Hainan Free Trade Port and Guangdong-Hong Kong-Macao Greater Bay Area

Lu Jianbao Fu Zhengping

Abstract: On June 1, 2020, the Central Committee of the Communist Party of China and the State Council promulgated the “Overall Plan for the Construction of the Hainan Free Trade Port”, which means that Hainan officially launched the construction of the its free port after a two-year exploration on building a pilot zone for free trade in the whole region. Hainan shows a relatively weak performance on industrial and talent base for building a free trade port, while Guangdong-Hong Kong-Macao Greater Bay Area has a solid industrial base and talent pool. At the same time, the theory of regional economic integration, the theory of regional government cooperation and the mode of economic cooperation in enclaves provide theoretical basis for regional linkage. In the future, Hainan Free Trade Port can take the advantage of its institution to strengthen its linkage development with the Guangdong-Hong Kong-Macao Greater Bay Area in terms of facilities connectivity, industrial support, policy interoperability, and talent circulation.

Key Words: Hainan Free Trade Port; Guangdong-Hong Kong-Macao Greater Bay Area; Regional Linkage

(责任编辑:齐 双)

【区域创新发展】

新时代河南创新驱动发展绩效测评及政策调适*

吴旭晓

摘要:采用BC²视窗分析模型从效率变革的视角对2010—2018年河南省创新驱动发展绩效进行测评,并引入灰色系统GM(0,N)模型对四类城市创新驱动发展效率演化的驱动因素进行分析研究,得出如下结论:全省创新驱动发展效率的平均值为0.898,还存在较大提升空间;整体上看,农业大市创新驱动发展效率均值最高,历史名城次之,资源城市第三,创新城市最低;无论是四类城市内部,还是全省18个省辖市之间,创新驱动发展效率都不存在严格意义上的收敛性;创新驱动发展系统的可持续性由高到低依次为历史名城、资源城市、创新城市和农业大市;互联网是创新城市和历史名城的首要制约因素,金融发展和人文环境分别是资源城市和农业大市的首要制约因素。

关键词:创新驱动发展;绩效测评;政策调适;GM(0,N)模型

中图分类号:F124.3 **文献标识码:**A **文章编号:**2095-5766(2020)06-0136-10 **收稿日期:**2020-06-22

***基金项目:**2020年度河南省软科学研究项目“‘十四五’时期河南省创新驱动发展的路径选择与政策体系研究”(202400410160)。

作者简介:吴旭晓,男,河南省社会科学院城市与环境研究所副研究员,博士(郑州 450002)。

一、引言

2014年5月,习近平总书记视察河南时提出,希望河南围绕加快转变经济发展方式和提高经济整体素质及竞争力,着力打好“四张牌”。其中的一张牌就是“以构建自主创新体系为主导推进创新驱动发展”。改革开放以来,河南省依托丰富的劳动力、土地、煤炭资源等生产要素,全力推进城镇化、工业化和农业现代化,经济规模扩张迅速,经济总量多年来稳居中部地区第一名、全国第五名。随着经济步入新常态,河南省劳动力成本快速上涨,投资边际收益不断下滑,传统比较优势日渐消失。由于工业产业以传统制造业为主,高成长性现代服务竞争力不强,科技金融、城镇化、信息化和对外开放发展相对滞后,高端技术创新人

才匮乏,鼓励创新创业的人文环境、政策体系和高水平人才培养机制尚未形成,众创平台“虚胖”,导致经济增长和结构转型所受压力与日俱增,普遍面临创新成果产业化的“堵”、新旧动能转换的“痛”、核心动能再造窗口期的“关”、要素驱动和投资驱动转向创新驱动的“坎”。唯有依靠创新驱动引领产业迈向中高端水平,提升全省创新驱动发展质量和效率,方可防止传统动能过早过快衰减,推动新旧动能赓续转换,破解产业链低端锁定困局,才能加快实现经济“浴火重生”和跨越“中等收入陷阱”。

创新驱动是经济发展进程中,继要素驱动、投资驱动之后的第三阶段,在这一阶段,创新是推动经济发展的主要动力,驱动着发展方式转型和发展水平提高。在创新驱动发展中,“创新”是“发展”的动力,“发展”是“创新”的目的,“驱动”是促

进“创新”更好地服务于“发展”的手段。目前对于创新驱动发展评价的研究,主要是从两个维度进行。一是创新驱动发展能力或水平评价。比如,王珍珍和许婉婷(2017)运用熵值法测度了福建省9地市创新驱动发展能力;宋文月和任保平(2019)采用熵权法和SYS-GMM模型分析了中国30个省份创新驱动发展水平。二是创新驱动发展效率测度。例如,吴卫红等人(2017)利用DEA—BC²模型测度了2004—2014年中国30个省份创新驱动知识发展效率和创新驱动经济环境发展效率;王智新等人(2018)运用DEA—BC²模型测评了2008—2015年河北省B市13个县域创新驱动发展效率;王慧艳等人(2019)运用网络WSBM模型测算了中国30个省份科技创新驱动经济高质量发展效率。创新驱动发展能力是创新驱动发展效率的基础,但创新驱动发展能力强不代表效率就高。目前对创新驱动发展效率的研究一般分为创新驱动知识发展效率和创新驱动经济发展效率两个方面,并且考虑到了创新投入与创新产出之间的时滞性,但通常仅考虑滞后1年,这与实际情况存在一定的偏差;对创新驱动发展效率的研究主要集中在省域和县域,对于市域创新驱动发展效率的研究相对不足。

现阶段,在创新要素无论是数量还是质量均难以在短期内实现跨越式突变的情形下,河南创新驱动发展在关注如何提升能力的同时,更要考虑创新驱动发展成本,减少创新驱动发展进程中的资源错配,全面增进创新驱动发展效率。因此,从问题导向和结果导向的视角精准把握河南省不同类型城市创新驱动发展绩效及其影响因素作用机制,不仅有助于科学地把握河南当前创新驱动发展所取得的成效及面临的制约短板,而且可以为制定“十四五”时期的创新驱动发展战略提供数据和理论支撑,这也正是本研究的意义所在。

二、研究模型

科学合理的研究模型是得到相对准确研究结论的重要前提和保障。本研究在追踪国内外研究前沿动态的基础上,合理界定创新驱动发展系统的投入产出变量,对研究对象进行规范分类,并选择

适当的测度模型对河南创新驱动发展绩效进行评价研究。

1. 变量界定

在创新驱动发展系统中,创新投入和创新成果均对发展产生影响,一律视为系统的投入变量;创新投入主要包括人力和财力投入,人力投入用R&D人员折合全时当量(人年)表示,财力投入用R&D经费(亿元)表示;创新成果用有效发明专利数(件)表示。系统的产出包含发展的外显效应和内涵质量两个方面。外显效应主要包括新产品销售收入(亿元)和人均GDP(元);内涵质量主要包括集约发展和绿色发展,分别用单位能耗的GDP产出(万元/吨标准煤)和单位二氧化硫排放量的GDP产出(万元/吨)表示。

本研究相关指标原始数据均来自2011—2019年《河南统计年鉴》以及2010—2018年河南省环境状况公报。

2. 城市分类

在研究中,以河南18个省辖市为研究对象。根据2016年4月5日国务院的批复,河南省国家自主创新示范区范围内的城市为创新城市,主要包括郑州、洛阳和新乡;豫发改工业〔2017〕1323号文件确定平顶山、鹤壁、焦作、濮阳、三门峡等为资源城市;根据国务院认定,开封、安阳、许昌、济源等为历史文化名城,在研究中简称为历史名城;河南省传统农区内的城市漯河、南阳、商丘、信阳、周口、驻马店等划分为农业大市。

3. 测度模型

DEA视窗分析(DEA Window Analysis)类似于数据平滑的DEA模型,其基本原理是将不同年份的同一决策单元(Decision Making Unit, DMU)视为不同评价单元,在确定窗宽的前提下,把视窗内的DMU放在一起测算出相对效率。将原视窗内首期DMU剔除,增加下一个新时期DMU,从而获得新视窗,对新视窗内DMU效率进行测算,依次推进,就可算出所有视窗内的各DMU效率值。与一般DEA模型相比,视窗分析模型的突出优点在于不仅可以有效处理面板数据,而且能够恰当处理投入可能影响当期甚至后续多期时间段内产出的情形,这与创新驱动发展系统的情况尤为吻合,因此,在研究中采用BC²视窗分析模型。

三、实证分析

在选择合理窗宽的基础上,本文从城市末期值与初始值相比较、与自身所属类型城市的平均水平相比较、不同类型城市创新驱动发展效率均值演化趋势对比以及收敛性对比等维度考察河南省创新驱动发展效率时空演化特征。

1.效率测度

参考文献[9]—[11]的研究成果,设置窗宽P=3年,计算结果见表1。为了更好地分析创新驱动发

展效率变化情况,将效率值 θ 进行等级划分: $0 \leq \theta < 0.6$ 为低水平; $0.6 \leq \theta < 0.7$ 为合格; $0.7 \leq \theta < 0.8$ 为中等; $0.8 \leq \theta < 0.9$ 为良好; $0.9 \leq \theta < 1$ 为优质; $\theta = 1$ 为前沿面有效,即DEA有效。

纵向看,在视窗1,许昌、济源、南阳、信阳、周口和驻马店创新驱动发展效率达到DEA有效,郑州、新乡、三门峡、漯河、商丘为优质等级,洛阳、鹤壁、焦作、开封为良好水平,其余城市为中等水平。在视窗2—视窗7,新驱动发展效率达到DEA有效的城市分别有4、1、3、4、4个和4个,达到优质的城市分别有7、10、8、7、5个和5个,达到良好的城市分别

表1 河南各市创新驱动发展效率视窗分析(P=3)

城市	视窗1 2010—2012年	视窗2 2011—2013年	视窗3 2012—2014年	视窗4 2013—2015年	视窗5 2014—2016年	视窗6 2015—2017年	视窗7 2016—2018年
郑州	0.985	0.971	0.991	0.991	0.989	1	1
洛阳	0.809	0.835	0.836	0.824	0.816	0.800	0.807
新乡	0.904	0.691	0.689	0.677	0.673	0.649	0.659
均值	0.899	0.832	0.839	0.831	0.826	0.816	0.822
平顶山	0.710	0.748	0.694	0.701	0.697	0.650	0.649
鹤壁	0.893	0.939	1	1	1	1	0.993
焦作	0.849	0.840	0.861	0.872	0.862	0.832	0.833
濮阳	0.760	0.766	0.759	0.820	0.756	0.747	0.745
三门峡	0.952	0.985	0.999	0.999	0.987	0.964	0.938
均值	0.833	0.856	0.863	0.878	0.860	0.839	0.832
开封	0.818	0.888	0.879	0.880	0.911	0.900	0.908
安阳	0.791	0.857	0.749	0.728	0.776	0.701	0.713
许昌	1	0.979	0.974	0.988	0.982	0.958	0.953
济源	1	1	0.992	0.993	1	1	1
均值	0.902	0.931	0.899	0.897	0.917	0.890	0.894
漯河	0.915	0.972	0.970	0.964	0.923	0.879	0.850
南阳	1	0.941	0.943	0.920	0.904	0.895	0.876
商丘	0.927	1	0.981	0.906	0.751	0.741	0.690
信阳	1	1	0.991	1	1	0.985	0.917
周口	1	1	0.999	1	1	1	1
驻马店	1	0.972	0.939	0.980	0.982	0.989	1
均值	0.974	0.981	0.971	0.962	0.927	0.915	0.889

有4、3、4、2、4个和4个,达到中等的城市分别有2、2、2、3、3个和2个,达到中等的城市分别有1、2、1、2、2个和3个。

横向看,没有一个城市实现创新驱动发展效率严格递增,同一城市的效率值在不同视窗中呈现不规则变化态势。创新驱动发展效率达到DEA有效视窗最多的是周口,有6个视窗;其次是济源,有5个窗口达到DEA有效;鹤壁和信阳并列第三,均有

4个视窗达到DEA有效;郑州和驻马店并列第五,都有两个视窗属于DEA有效;许昌、南阳、商丘并列第7,只有一个窗口达到DEA有效;其余9个城市均没有一个视窗达到DEA有效。

从四类城市创新驱动发展效率均值看,农业大市在视窗1至视窗6都处于领先水平,都处于优质水平,在视窗7处于第二位;历史名城有3个视窗达到优质水平,其余4个视窗属于良好水平;创新

城市和资源城市在7个视窗内都处于良好水平。

演变态势,计算各市在不同窗口的同一年份的平均效率,具体结果见表2。

为进一步探讨河南省创新驱动发展效率时空

表2 河南各市在不同窗口的同一年份的平均创新驱动发展效率

类别	城市	2010年	2011年	2012年	2013年	2014年	2015年	2016年	2017年	2018年	均值
创新城市	郑州	0.954	0.962	0.987	1	0.98	1	1	1	1	0.987
	洛阳	0.709	0.811	0.852	0.83	0.823	0.801	0.81	0.829	0.843	0.812
	新乡	0.861	0.788	0.76	0.698	0.686	0.642	0.656	0.683	0.698	0.719
	均值	0.841	0.854	0.867	0.843	0.83	0.814	0.822	0.837	0.847	—
资源城市	平顶山	0.586	0.841	0.689	0.699	0.704	0.672	0.656	0.665	0.686	0.689
	鹤壁	0.797	0.848	1	1	1	1	1	1	0.978	0.958
	焦作	0.762	0.843	0.844	0.862	0.874	0.844	0.846	0.862	0.865	0.845
	濮阳	0.698	0.731	0.74	0.787	0.805	0.767	0.749	0.783	0.791	0.761
	三门峡	0.86	0.975	0.999	1	1	0.971	0.982	0.94	0.927	0.961
	均值	0.741	0.848	0.854	0.87	0.877	0.851	0.846	0.85	0.849	—
历史名城	开封	0.614	0.866	0.912	0.862	0.884	0.893	0.885	0.948	1	0.874
	安阳	0.559	1	0.791	0.787	0.705	0.691	0.809	0.678	0.681	0.745
	许昌	1	1	0.953	1	0.97	0.985	0.931	0.993	1	0.981
	济源	1	1	1	0.985	1	1	1	1	1	0.998
	均值	0.793	0.966	0.914	0.908	0.89	0.892	0.906	0.905	0.92	—
农业大市	漯河	0.808	0.935	0.987	1	0.957	0.914	0.87	0.856	0.848	0.908
	南阳	1	0.946	0.98	0.934	0.891	0.911	0.889	0.905	0.917	0.931
	商丘	0.782	1	1	0.945	0.899	0.805	0.7	0.725	0.71	0.841
	信阳	1	1	1	0.991	1	1	1	0.956	0.795	0.971
	周口	1	1	1	0.999	1	1	1	1	1	1
	驻马店	1	1	1	0.945	0.958	0.959	1	1	1	0.985
	均值	0.932	0.98	0.994	0.969	0.951	0.931	0.91	0.907	0.878	—

从表2可以看出,只有平顶山和安阳的创新驱动发展效率在2010年处于低水平。济源和周口除了2013年,其余8年创新驱动发展效率都达到DEA有效。鹤壁、信阳、驻马店有6年创新驱动发展效率达到DEA有效。郑州和许昌分别有5年和4年创新驱动发展效率达到DEA有效。三门峡和商丘创新驱动发展效率达到DEA有效的时间为2年,开封、安阳、漯河及南阳有1年创新驱动发展效率达到DEA有效。

从自身末期与初始水平相比的百分数来考察效率增进情况。与2010年相比,2018年有10个省辖市创新驱动发展效率出现不同程度的提升,其中,创新城市郑州和洛阳分别提升了4.82%和18.90%;资源城市全部实现效率改善,平顶山、鹤壁、焦作、濮阳和三门峡分别提高了17.06%、22.71%、13.52%、13.32%和7.79%;历史名城开封与安阳分别提升了62.87%和21.82%;农业大市漯河提高了4.95%。与2010年相比,2018年历史名城许

昌和济源、农业大市周口和驻马店的效率维持不变,创新城市新乡以及农业大市南阳、商丘和信阳创新驱动发展效率依次下降了18.93%、8.30%、9.21%、20.50%。

从与自身所属类型城市的平均水平相比较来考察相对先进(或者落后)程度。2010—2018年,在3个创新城市中,只有郑州创新驱动发展效率一直领先于平均水平;洛阳一直落后于平均水平;新乡在2010年领先于平均水平,其余年份落后于洛阳。在5个资源城市中,鹤壁和三门峡创新驱动发展效率一直高于平均水平;焦作有3年不低于平均水平;濮阳和平顶山一直低于平均水平。在4个历史名城中,济源和许昌创新驱动发展效率一直领先于平均水平;开封在2015、2017、2018年高于平均水平,其余年份低于平均水平;安阳在2011年领先于平均水平,其余年份在平均水平之下。在6个农业大市中,只有周口创新驱动发展效率一直领先于平均水平;驻马店除了2013年低于平均水平,其余年份高于平

均水平;信阳除了2018年低于平均水平,其余年份高于平均水平;漯河、南阳和商丘都只有2年高于平均水平。

从2010—2018年四类城市创新驱动发展效率均值演化情况来看,创新城市一直在良好等级徘徊,没有实现等级跃迁;资源城市由2010年的中等水平跃升到2011年的良好等级,随后一直锁定在良好等级;历史名城波动性较大,在2010年为中等水平,2011—2013年跃升为优质等级,2014—2015年回落为良好等级,2016—2018年上升为优质等级;农业大市在2010—2017年一直处于优质等级,但2018年跌落到良好等级。整体上看,2010—2018年,四类城市创新驱动发展效率均值由高到低排序依次为农业大市(0.939)、历史名城(0.899)、资源城市(0.843)、创新城市(0.839),显然,创新能力较强的创新城市没有很好地实现创新资源的优化配置,没有很好地将创新能力优势转化为发展优势。

2010—2018年18个省辖市创新驱动发展效率整体水平不错,但省辖市之间差异相对较大。全省城市创新驱动发展效率的平均值为0.898,与DEA相对有效值存在一定的差距,意味着整体上还未达资源有效配置的生产前沿面。18个省辖市中,仅1个城市达到DEA相对有效,占总数的比例为5.56%。从省辖市创新驱动发展效率均值排名来看,周口(1)、济源(0.998)、郑州(0.987)和驻马店(0.985)依次位列前4名,濮阳(0.761)、安阳(0.745)、新乡(0.719)和平顶山(0.689)依次位列后4名。

2.收敛性分析

选用标准差 σ 来分析创新驱动发展效率的收

敛性,2010—2018年河南全省及四类城市创新驱动发展效率的标准差如图1所示。创新城市的标准差从2010年的0.124下降到2011年的0.095,再逐年上升到2015年的0.179,然后逐年下降到2018年的0.151;资源城市的标准差先由2010年的0.104下降至2011年的0.086,2012年跃升到0.144,再逐年下降到2014年的0.128,然后逐年回升至2016年的0.148,最终下降到2018年的0.115;历史名城的标准差先从2010年的0.240下降至2011年的0.067,其余年份除了2016年有所回调外,整体呈现上升态势,2018年上升至0.16;农业大市的标准差由2010年的0.106下滑至2012年的0.009,随后逐年攀升至2016年的0.119,2017年下跌至0.105,2018年反弹到0.116;从全省情况来看,创新驱动发展效率的标准差由2010年的0.155下降到2011年的0.089,然后逐年上升至2015年的0.124,2016—2017年处于横盘状态,2018年微调至0.123。

总体上看,农业大市创新驱动发展效率的标准差最小,表明农业大市内部创新驱动发展效率的离散程度最低;无论是四类城市内部,还是全省18个省辖市之间,均不存在严格意义上的 σ 收敛。

四、影响因素分析

创新驱动发展效率差异化演变是人才培养、人文环境、城镇化、金融发展、产业结构、互联网、政策支持、对外开放等因素耦合叠加的结果,各种影响因素作用机理如图2所示。

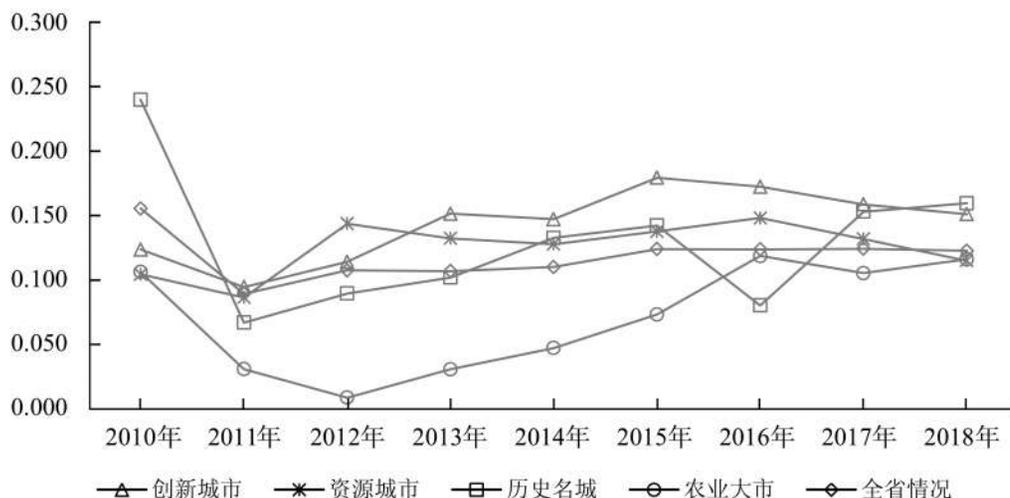


图1 全省及不同类型城市创新驱动发展效率的标准差

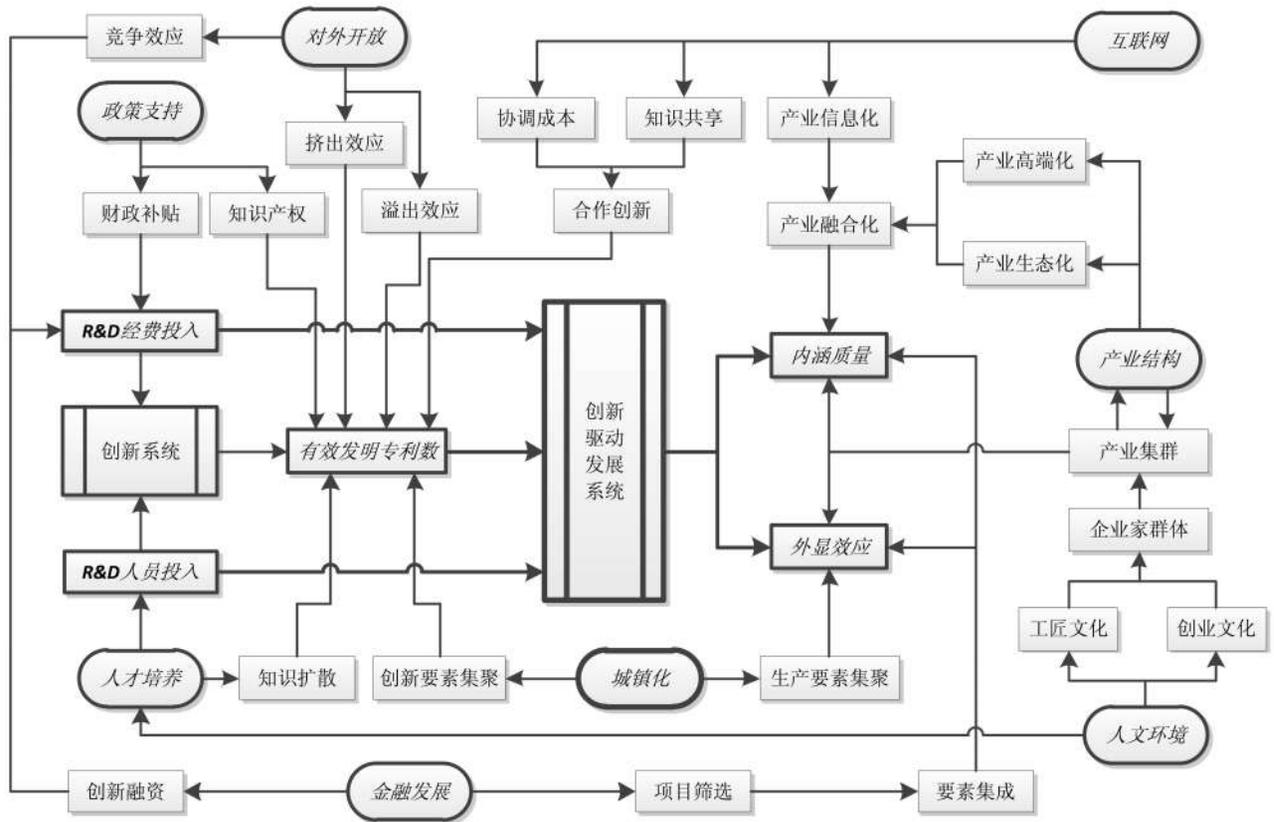


图2 创新驱动发展效率影响因素作用机理

1.机理分析

人才培养为区域创新提供人力资源储备,高素质的人力资本是区域创新驱动发展的动力源泉;人才培养进程中的知识扩散对区域创新成效具有明显促进效应。人才培养用万人普通高等学校在校学生数(人)表示。

良好的人文环境不仅有利于人才培养,而且有助于培育出精益求精和求本溯源的工匠文化、开拓创新和宽容失败的创业文化,对企业家群体的涌现和产业集群的形成和发展具有催化作用。良好的人文环境不仅对区域创新效率有显著正向影响,而且对区域经济发展有正向驱动作用。人文环境用人均拥有公共图书馆藏量(册)衡量。

城镇化从投入和产出两个方面影响创新驱动发展效率。一方面,城镇化通过创新要素集聚效应、知识技术溢出效应和节约交易费用等路径对创新产出产生显著的正面影响;另一方面,城镇化过程中生产要素的空间聚集对经济增长表现出显著的正向促进作用。城镇化用城镇常住人口占区域总人口的比例(%)来表示。

金融发展与企业创新之间存在着互生互动的

内在关系,金融发展的深度和广度影响着区域创新驱动发展的效果。金融发展深度有助于筛选出具有市场前景的创新投资项目、引导生产要素向创新项目汇聚,进而推动经济高质量发展。金融发展广度主要体现在资本市场的完善程度、融资工具的多样性和融资渠道的多元化等方面,具有一定广度的金融市场为创新融资提供便利。金融发展用金融机构贷款余额与GDP的比值(%)来表示。

互联网的普及促进了产业信息化发展,进而加速了产业融合发展,对经济增长及生产率提升具有正向的促进作用。互联网技术的广泛应用不仅显著地降低研究团队成员之间的协调成本,对企业之间合作创新的促进作用尤其明显;而且让知识共享便捷化,也有助于合作创新,有利于创新成果的转化。互联网发展用区域互联网普及率(%)表示。

产业结构的合理化和高级化变迁带来的“结构红利”能有效促进经济增长。产业结构生态化转型和高端化升级,加速了产业融合发展,有助于催生出战略性新兴产业集群,助推经济高质量发展。产业结构用产业结构层次系数(Industrial Structure

Level Coefficient, ISLC)表示,其计算式子如下:

$$ISLC = \frac{1}{GDP} \sum_{i=1}^3 w_i \cdot IAV_i \quad (1)$$

式(1)中,ISLC为产业结构层次系数;GDP代表国内生产总值;IAV_i(Industrial added value)(i=1,2,3)表示第i产业增加值;w_i为权重系数。

为了纠正创新进程中的市场失灵,政府通常会出台创新支持政策,通过财政补贴的方式激励企业增加研发投入(Ozcelik E, Taymaz E, 2008)。当然,政府创新补贴对私人企业的研发投入,有可能产生挤出效应,也可能产生挤入效应。知识产权保护制度越完善,越有助于引领世界和行业潮流的先进技术的大量涌现,更有可能实现真正意义上的创新驱动发展。政策支持用科学技术支出占一般公共预算支出比重(%)表示。

对外开放对区域创新驱动发展效率的影响主要通过技术外溢效应、竞争效应和挤出效应三种路径来实现。外商投资会对承接地产生技术外溢效应,有助于承接地企业在更高技术水平上进行创新;外商投资带来的竞争压力会迫使当地企业为了获取比较优势加大研发投入,提升创新水平和效率;外资的过度集聚会牢牢掌控当地产业的技术制

高点,摧毁当地同类企业的竞争力,使得相关企业丧失了研发投入积极性,抑制了当地自主创新能力,降低了区域创新驱动发展绩效。对外开放用外商直接投资占GDP比例(%)表示。

2.模型构建

利用灰色系统GM(0,N)模型定量分析创新驱动发展效率的影响因素,其计算模型如下:

$$\theta(k) = \sum_{i=1}^n b_i \cdot x_i^{(1)}(k) + a \quad (2)$$

式(2)中, $\theta(k)$ 为因变量,表示第k个城市的创新驱动发展效率; x_i 为自变量,是影响城市创新驱动发展效率的外生变量, $x_i^{(1)}$ 是 x_i 的一次累加生成(1-AGO); $b_i(i=1,2,\dots,n)$ 为影响因素对城市创新驱动发展效率的作用系数; $b_i > 0$,表明影响因素 x_i 对城市创新驱动发展效率变革起到促进作用; $b_i < 0$,表明影响因素 x_i 对城市创新驱动发展效率变革起到制约作用; a 是系统发展系数; a 和 b_i 由最小二乘法求得。

3.实证分析

根据GM(0,N)模型计算的结果如表3所示。从平均相对误差(Δ)以及残差平方和(ϵ)来看,模型的精度比较高。

表3 不同类型城市创新驱动发展效率影响因素分析

影响变量	创新城市	资源城市	历史名城	农业大市
人才培养	0.0003	0.0003	-0.0019	-0.0012
人文环境	0.2951	0.0861	0.3895	-1.1827
城镇化	-0.0114	0.0033	-0.0027	0.0206
金融发展	0.3567	-0.3745	1.0568	0.202
互联网	-0.3627	-0.077	-0.2525	-0.6436
产业结构	0.4362	0.3248	0.3315	0.305
政策支持	0.1566	-0.0303	-0.0852	-0.0446
对外开放	-0.0061	0.0521	0.0619	0.0062
系统发展系数(a)	-0.211	-0.0031	0.1908	-0.308
平均相对误差(Δ)	3.36%	3.00%	10.27%	5.04%
残差平方和(ϵ)	0.0298	0.0477	0.4125	0.1838

对创新城市而言,城镇化、互联网、对外开放对创新驱动发展效率演变起到制约作用,互联网的制约作用最为明显,作用系数达到-0.3627;其余因素起到促进作用,产业结构、金融发展、人文环境、政策支持的促进作用相对较大,作用系数均在0.1以上。金融发展、互联网和政策支持是资源城市创新

驱动发展效率变革的制约因素,金融发展的制约作用最突出,作用系数达到-0.3745;其余因素起到促进作用,产业结构的促进作用最大,作用系数达到0.3248。人才培养、城镇化、互联网、政策支持是历史名城创新驱动发展效率演化的制约因素,互联网发展相对不足的制约作用相对较大;其余因素起到

促进作用,金融发展的促进作用最大,作用系数达到1.0568。人才培养、人文环境、互联网、政策支持是农业大市创新驱动发展效率提升的阻碍因素,人文环境和互联网的制约作用比较大,作用系数分别为-1.1827和-0.6436;其余因素起到促进作用,产业结构和金融发展的驱动作用相对明显。

从系统发展系数来看,创新驱动发展系统可持续性由高到低依次为历史名城、资源城市、创新城市和农业大市;创新城市、资源城市和农业大市创新驱动发展系统表现出不可持续性,创新城市和农业大市的不可持续性相对突出。

五、结论与政策建议

基于2010—2018年的数据,本文采用DEA—BC²视窗分析模型从效率变革的视角对河南省创新驱动发展绩效进行测评,并引入灰色系统GM(0,N)模型对四类城市创新驱动发展效率演化的驱动因素进行分析。主要研究结论如下:第一,全省创新驱动发展效率的平均值为0.898,还存在较大提升空间。第二,整体上看,农业大市创新驱动发展效率均值最高,历史名城次之,资源城市第三,创新城市最低。第三,无论是四类城市内部,还是全省18个省辖市之间,创新驱动发展效率均不存在严格意义上的收敛性。第四,创新驱动发展系统的可持续性由高到低依次为历史名城、资源城市、创新城市和农业大市;互联网是创新城市和历史名城的首要制约因素,金融发展和人文环境分别是资源城市和农业大市的首要制约因素;产业结构是创新城市、资源城市和农业大市创新驱动发展效率演化的首要促进因素;互联网是四类城市创新驱动发展效率演化的制约因素,而产业结构是促进因素。

根据研究结论,基于补短板、强弱项的考量,本文提出以下几点改善河南省创新驱动发展绩效的政策建议。

1. 补齐高等教育短板,累积创新人力资本优势

河南省虽然是人力资源大省,但当前高水平大学的数量比较少,加上教学内容更新慢,很大一部分省辖市高校培养出来的只是“知识型工人”或者是“旧知识携带者”,导致当前人力资本与实现创新驱动发展所需的人才临界值之间存在显著差距。从表3的数据也可以看出,人才培养对四类城市创

新驱动发展效率的影响都比较小。先行国家和我国先发地区的经验均表明,高质量推进创新驱动发展,离不开世界一流的高等人才培养体系的强大支撑。河南省要提升创新驱动发展效率,需要花大力气提高教育水平。近期应以“双一流”大学建设和职业教育的“双高计划”实施为契机,完善知识更新和职业教育培训体系,提升高等教育质量;中远期应通过引进国内外科研实力一流的研究机构和大学在河南省各个城市建立研究院或者分校,带动全省高等教育水平上新台阶,为经济高质量发展输送规模大、素质高、适应科技创新需要的中高端人力资本。

2. 推进内涵式城镇化,完善科技创新平台载体

从表3可以看出,城镇化与人才培养类似,没有发挥出支撑四类城市创新驱动发展的平台载体功效。为此,需要积极推进公共服务优质、生态宜居、产城融合、人文气息浓郁、内在承载力提升的内涵式新型城镇化,把河南省18个省辖市打造成为合作共享的区域创新载体。在城市扩容发展中,充分发挥政府的主导作用,合理布局高新区、科技园、产业园、创业园、软件园等综合型创新载体,推动园区集群式、规模化发展。科学规划和建设实验室、技术研究中心、技术转化中心、众创空间、孵化器等单一型创新创业平台,打通基础研究、新产品研发、创新成果孵化、产业化加速、集群化发展等创新驱动发展不同环节之间的经脉,围绕区位优势、重点企业、高等院校和科研院所共建共享联合研发中心、产业重点实验室等开放式创新平台,有效整合各类创新要素,形成创新驱动发展的持续动力。

3. 实施“互联网+创新”工程,优化创新生态

在数字时代,创新驱动发展离不开互联网技术的全面普及,而“互联网+创新”就是河南省经济集约化发展、生态化转型的重要抓手。目前,互联网发展水平相对滞后是河南省创新驱动发展效率变革的制约瓶颈。必须主动适应智能经济时代的创新业态,在河南省全面实施“互联网+创新”工程,实现创新驱动发展所需的科技人才、企业家、金融资本、仪器设备和实验场地等要素的“一网打尽”,打造出各类创新要素深度融合的创新网络。建设产业创新互联网平台,加快推进中小企业、线上线下融通创新,促使“大众创业、万众创新”上新台阶,推动产业向价值链中高端跃迁。推进众筹、众包、众

创与创新工场、创意体验馆及创客空间的精准对接,以创新生态圈的聚裂变推动创新链、产业链、服务链、资金链、人才链、信息链、价值链之间的耦合叠加发展,培育出创新创业新生态系统,形成经济高质量发展的新引擎。

4.强化财税金融支持,提升创新成果转化效率

金融发展相对不足是资源城市创新驱动发展绩效提升的制约瓶颈,而政策支持不到位则是资源城市、历史名城和农业大市创新驱动发展效率变革的重要障碍。因此,需要积极推进资源城市金融发展,围绕创新链完善资金链,引导民间资本参与到资源城市创新驱动发展进程中去,降低资源城市科技型中小微企业融资成本,减少资源城市创新链上各环节碎片化发展的现象,加快资源城市在清洁生产、环境治理等方面创新成果产业化步伐。同时,不断优化政策环境,完善创新链各阶段的政策支撑体系,形成政策“洼地效应”,释放政策红利。以普惠性的财税政策促进资源城市、历史名城和农业大市的新技术规模化应用,通过为清洁能源、高成长性服务业、现代农业和交叉学科的研发提供税收减免优惠的方式,加速创新成果市场化,以包容性创新把资源城市、历史名城和农业大市打造成为河南省的创新热地,使创新真正成为经济增长的主要推进器,实现资源城市、历史名城和农业大市由创新驱动发展的“跟跑者”向“并跑者”“贡献者”转变。

5.打造开放发展新格局,构建创新利益共同体

表3显示,对外开放对河南创新驱动发展效率提高所起的作用比较微弱。“十四五”规划时期,河南省需要以自贸区高质量发展为基点,深度融入国家“一带一路”建设,大力引进国内外创新要素,形成内陆创新资源集聚融合新高地。在开放发展中,以“开源式协作创新”加速推进“增量创新”,进而实现“颠覆式创新”。以郑洛新国家自主创新示范区为吸附节点,在开放发展中建设全球研发网络,俘获全球优质创新资源,把郑洛新国家自主创新示范区打造成面向全球的区域性创新中心,辐射带动河南全省创新驱动发展水平不断提升。在对外开放中,加快由原来的资金引进和技术引进向高技术人才团队、高水平研究机构 and 世界一流设备等创新资源引进转变,欢迎跨国公司融入中原城市群创新网络,打造创新利益共同体,使知识、数据、网络、复杂脑力劳动等无形资产的市场价值得到充分体现,促

使人工智能与知识创意融汇聚合,实现更多的“智慧力量”替代“金属力量”,衍生出“数智”新产业和新业态,为河南经济提质升级构筑新的战略支撑。

参考文献

- [1]PORTER M E. The Competitive Advantage of Nations[M]. New York: The Free Press, 1990.
- [2]祝影,王飞.基于耦合理论的中国省域创新驱动发展评价研究[J].管理学报,2016(10).
- [3]霍国庆,杨阳,张古鹏.新常态背景下中国区域创新驱动发展理论模型的构建研究[J].科学学与科学技术管理,2017(6).
- [4]王珍珍,许婉婷.福建省创新驱动发展能力的区域差异及影响因素——基于熵值法的视角[J].福建农林大学学报(哲学社会科学版),2017(3).
- [5]宋文月,任保平.中国省域创新驱动发展水平评价及其影响因素分析[J].统计与信息论坛,2019(1).
- [6]吴卫红,李娜娜,张爱美,等.我国省域创新驱动发展效率评价及提升路径实证研究[J].科技管理研究,2017(5).
- [7]王智新,梁翠.县域创新驱动发展效率评价及激励政策研究[J].科学管理研究,2018(3).
- [8]王慧艳,李新运,徐银良.科技创新驱动我国经济高质量发展绩效评价及影响因素研究[J].经济学家,2019(11).
- [9]AVKIRAN N K. Decomposing Technical Efficiency and Window Analysis[J].Studies in Economics and Finance, 2013,22(1):61—91.
- [10]张恒,周中林,郑军.长江三角洲城市群科技服务业效率评价——基于超效率DEA模型及视窗分析[J].科技进步与对策,2019(5).
- [11]荣耀华,李沐雨,乜晨蕾,等.基于DEA视窗分析的教育部直属72所高校办学效率研究[J].数理统计与管理,2019(4).
- [12]郝金磊,尹萌.丝绸之路经济带沿线地区创新效率评价及影响因素研究——基于BCC和Malmquist指数法的DEA-Tobit模型[J].科技管理研究,2018(5).
- [13]索飞.新常态下江淮城市群发展水平及其驱动因素研究[J].安徽农业大学学报(社会科学版),2016(6).
- [14]杨维,姚程,苏梦颖.城镇化水平影响创新产生的地区差异性和空间依赖性——基于非空间面板与空间面板模型的实证分析[J].中国软科学,2019(7).
- [15]周慧,苗洪亮,曾冰.创新驱动、城镇化与区域经济增长——基于空间溢出及门槛效应的实证分析[J].经济问题探索,2017(4).
- [16]秦领.金融支持创新驱动发展的效果评价与政策应对[J].北京化工大学学报(社会科学版),2017(1).
- [17]CHU S. Y. Internet, Economic Growth and Recession[J]. Modern Economy, 2013,4:209—213.

- [18] FORMAN C, VAN ZEEBROECK N. From Wires to Partners: How the Internet has Fostered R&D Collaborations within Firms [J].*Management Science*, 2012, 58(8):1549—1568.
- [19] 王可, 李连燕.“互联网+”对中国制造业发展影响的实证研究[J].*数量经济技术经济研究*, 2018(6).
- [20] 干春晖, 郑若谷, 余典范. 中国产业结构变迁对经济增长和波动的影响[J].*经济研究*, 2011(5).
- [21] 戴万亮, 路文玲, 单亦函. 创新驱动产业转型升级研究——基于中国 1998—2016 年省域面板数据[J].*河北工业科技*, 2019(2).
- [22] OZCELIK E, TAYMAZ E. R&D Support Programs in Developing Countries: The Turkish Experience [J].*Research Policy*, 2008, 37(2):258—275.
- [23] HOLGER GORG, ERIC STROBL. The Effect of R&D Subsidies on Private R&D [J].*Economica*, 2007, 74 (294):215—234.
- [24] CZARNITZKI D, HOTTENROTT H, THORWARTH S. Industrial Research Versus Development Investment: The Implications of Financial Constraints [J].*Social Science Electronic Publishing*, 2010, 35(3):1—24.
- [25] 王智新, 梁翠. 知识产权保护支撑创新驱动发展评价体系研究[J].*科学管理研究*, 2018(5).
- [26] 刘思峰, 党耀国, 谢乃明, 等. 灰色系统理论及其应用(第 5 版)[M]. 北京: 科学出版社, 2010.

Performance Evaluation and Policy Adjustment of Innovation Driven Development in Henan Province in the New Era

Wu Xuxiao

Abstract: This paper uses BC^2 window analysis model to evaluate the performance of innovation driven development in Henan Province from 2010 to 2018 from the perspective of efficiency change, and introduces GM (0, N) model to analyze the driving factors of four types of urban innovation driven development efficiency evolution. The main conclusions are as follows: the average value of innovation driven development efficiency in Henan Province is 0.898, and there is still much room for improvement. On the whole, the average value of innovation driven development efficiency of agricultural cities is the highest, followed by historical cities, resource cities are the third, and innovation cities are the lowest. There is no strict convergence in the efficiency of innovation driven development, either within the four types of cities or among the 18 provincial cities. The sustainability of innovation driven development system from high to low is in the order of historical city, resource city, innovative city and agricultural city. Internet is the primary constraint of innovative city and historical city, and financial development and human environment are the primary constraints of resource city and agricultural city respectively.

Key Words: Innovation Driven Development; Performance Evaluation; Policy Adjustment; GM(0, N) Model

(责任编辑:柳 阳)

【区域经济研究综述】

推进形成西部大开发新时期新格局的对策与路径^①

——“中国区域经济50人论坛”第十六次专题研讨会综述

肖金成 沈体雁 凌英凯

摘要:西部大开发战略自1999年提出至今已21年,取得了重大历史性成就。2020年5月,中共中央、国务院颁发了《关于新时代推进西部大开发形成新格局的指导意见》,旨在为西部地区解决发展问题、增强发展动能,也标志着西部地区将在新时期开启高质量发展的新阶段。2020年7月12日,“中国区域经济50人论坛”围绕“西部大开发:新时期、新格局”进行了线上专题研讨,与会专家学者们全面分析了西部地区开发建设20年取得的巨大成就和相关经验,新形势下西部大开发存在的问题和困难,以及新时期新格局下西部大开发的重要使命,并就推进形成西部大开发新时期新格局的对策与路径提出了重要见解。

关键词:西部大开发;区域战略;对策与路径;中国区域经济50人论坛

中图分类号:F061.5 **文献标识码:**A **文章编号:**2095-5766(2020)06-0146-07 **收稿日期:**2020-09-15

作者简介:肖金成,男,国家发展和改革委员会国土开发与地区经济研究所研究员,中国区域科学协会理事长,中国区域经济50人论坛成员(北京 100038)。

沈体雁,男,北京大学政府管理学院教授,中国区域科学协会副理事长,中国区域经济50人论坛副秘书长(北京 100087)。

凌英凯,男,北京大学政府管理学院博士生(北京 100087)。

一、引言

自1999年中央正式提出西部大开发战略,西部地区已历经21年的建设与发展。1999年5月,西部大开发的号角在陕西西安吹响,当时的目标是再造山川秀美的大西北;2000年,党中央、国务院印发《关于实施西部大开发若干政策措施的通知》,开启了西部地区开发建设的第一个阶段;2010年,党中央、国务院颁发《中共中央 国务院关于深入实施西部大开发战略的若干意见》,标志着西部大开发进入了承前启后、深入推进的第二个阶段;党的十八大以后,中央进一步加大了推进西部大开发的力度。经过不断地努力,西部地区的经济社会发展保

持持续增长,总体面貌极大改善,为决胜全面建成小康社会奠定了较为坚实的基础。到2020年,西部地区的开发建设进入了一个新的10年。2020年5月,中共中央、国务院颁发《关于新时代推进西部大开发形成新格局的指导意见》,旨在为西部地区解决发展问题、增强发展动能,也标志着西部大开发进入第三个阶段,西部地区将在新时期开启高质量发展的新局面。

基于这样的时代背景,“中国区域经济50人论坛”以“西部大开发:新时期、新格局”为主题,于2020年7月12日在线上召开第十六次专题研讨会,深入学习党中央、国务院发布的《关于新时代推进西部大开发形成新格局的指导意见》(下称《指导意见》),同时对新时期如何推进西部大开发形成新格

局展开讨论。本文基于参会专家发言内容,重点围绕“西部大开发20年:成就、经验与挑战”“西部大开发新时期、新格局、新使命”以及“推进形成西部大开发新时期新格局:对策与路径”三个方面的内容进行综述。

二、西部大开发20年:成就、经验与挑战

西部大开发经历了两个10年,取得了重大历史性成就。西部地区经济总量占全国的比重从开发初期的17%提升到了20%以上,与其他地区的人均GDP的差距也明显缩小。国务院发展研究中心发展战略和区域经济研究部原部长李善同、中国社会科学院西部发展研究中心副主任和工业经济研究所研究员陈耀、浙江大学区域协调发展研究中心副主任、中国西部发展研究院常务副院长董雪兵等多位专家在发言中表示,西部地区20年来取得了全方面的重大历史性成就,生态环境得到极大保护和改善,交通、能源、水利等基础设施建设取得长足进步,教育医疗、就业、社保等基本公共服务均等化进程推进加快,人民生活水平得到了极大提高,国家边疆安全得到了保障。同时,区域经济迅速发展,与全国其他地区差距明显缩小,对外开放也有所增强,西部地区的材料物资采购、工程施工建设和技术人才引进也对包括中部地区、东部地区和东北地区的经济形成了较大的溢出效应和拉动作用。此外,清华大学国情研究院院长、公共管理学院教授胡鞍钢基于世界视角和绿色发展视角,进一步肯定了西部大开发的意义,他认为2019年西部地区用20年的时间,以世界国土面积的5.2%、世界总人口的5.0%,实现了世界3.4%的GDP,并且人均GDP实现从极低收入阶段进入到中等收入阶段的跨越发展,不仅对中国,对全球特别是发展中国家的现代化建设也具有非常重要的意义。除此之外,中国以全球6.6%的植被面积,达到了全球植被覆盖面积净增量的25%,西部地区对此也有着极大的贡献。

20年的西部大开发历程也形成了一系列各省政府合作、政府与市场合作的政策工具和对口扶持经验。中国社会科学院西部发展研究中心副主任和工业经济研究所研究员陈耀在发言中提到,在推进西部开发的政策工具上,除了运用财政转移支付、政策性金融支持等国际通行做法外,中国还实

行了“对口帮扶、对口援助”这一特殊工具,不仅中央政府对西部地区发展加大支持,而且还组织东部发达省份对西部贫困落后省区“一对一”或“多对一”的帮扶,这是促进西部落后地区发展的一个有效政策工具,也是中国的制度优势转化为治理效能的一个体现。浙江省政府咨询委员会学术委员会副主任、研究员刘亭以浙江为例,介绍了浙江在“对口支援”“对口帮扶”“对口合作”三方面的成功经验,浙江有资金、技术、管理和人才等可移动的要素资源,青海海西州德令哈市有土地空间、能源等不可移动的自然资源,双方优势互补,在市场机制下成功带动当地光电资源可持续开发和产业链形成。

西部大开发取得的巨大成就有目共睹,但由于历史、自然地理、社会文化等多种原因,西部地区经济社会发展仍然相对落后。尽管20年来保持了持续发展的势头,但在新时代新形势下,西部大开发还存在很多问题和困难。与会专家们在肯定了西部发展成就的同时,从地理区位、区域发展、产业发展、生产要素、发展形势五大方面指出了西部地区面临的发展困境和发展挑战。

对于地理区位方面,中国科学院院士陆大道指出,地理距离是西部发展面临的一大困境。新疆除了自身拥有2000多万人口形成的消费市场以外,周围2000千米范围内,基本没有很大的消费市场。同样,以兰州为中心画一个半圆,覆盖到的国内消费市场也很少。交通能力可以改善空间距离,但是运输距离的影响很难改变。新疆曾经的大规模煤电、风电和光伏电开发,输送至缺电的山东电网和华中电网,3000千米的输送距离需要花费国家大量的补贴,此外,新疆的粮食和瓜果等农副产品、成品油的运输,都因运输距离过长受到极大限制。中国区域协会理事长、国家发展和改革委员会国土开发与地区经济研究所研究员、原所长肖金成也表示,西部的边境线很长,但是相邻地区都不是很发达,这是一个现实。

对于区域发展方面,西部地区存在区域增长动能转换受阻、西南西北差异加大、城乡差距较大等问题。国家发展和改革委员会原副秘书长范恒山表示,西部地区从2008年以来一直在四大板块中保持领先增长的位势,这两年被中部地区超越,西部地区整体发展动能有所减弱。中国社会科学院农村发展研究所所长、研究员魏后凯也提到,采用各

省份的生产总值及实际增速进行测算,西部地区生产总值年均增长速度从“十二五”期间四大板块中最高11.0%回落到“十三五”期间的7.5%,比中部地区低0.3%,城镇化率也进入减速阶段。此外,西部地区的南北增长分异十分明显,西北地区落后于西南地区,且差距在加大。城乡发展差距过大也是西部地区面临的一大问题,西部地区12个省(市、区),除广西、重庆、四川、新疆外,其他8个省区的城乡收入差距均高于全国平均水平。湖北省政府咨询委员、湖北省社会科学院原副院长秦尊文也表示,西部地区中心城市“一树独大”是区域发展20年来的老问题,以2019年全国26个省的各个省会城市GDP在全省的占比来看,排名第一的是西部地区城市,银川、西宁、成都、西安、昆明、乌鲁木齐都处于前13位。

西部地区产业发展整体质量不高。国务院发展研究中心发展战略和区域经济研究部原部长李善同通过投入产出数据,说明了西部地区参加全球价值链的分工和国内价值链的分工程度都较低,西部地区的区域内增加值率要高于东部地区,但参与东部生产的增加值率和参与向国外出口部分的增加值率都很低,从电子电器行业投入产出的拓扑图来看,西部地区也还是一个很小的供给枢纽。浙江大学区域协调发展研究中心副主任、中国西部发展研究院常务副院长董雪兵认为产业发展是西部地区最大的难点,尽管《指导意见》强调西部地区全国清洁能源基地建设,但西部地区的新能源消纳难题至今并未得到彻底解决。新疆大学中国西部经济发展与改革研究院院长刘以雷提到,西部地区产业产品竞争力不强,具有比较优势的产品多是初级产品和劳动密集型产品;传统产业增速放缓,而新兴产业培育较慢,发展不足;产业结构不尽合理,农业经济比重高,现代服务业、现代制造业和新兴产业比重较低;市场化程度和活跃度不高,国有经济比重重大,民营经济发展慢。

从生产要素角度来看,西部地区对于投资依赖大,创新和人才集聚动力不足。北京大学政府管理学院教授、首都发展研究院副院长沈体雁研究发现,即使是成渝双城经济区,人才总量在过去一些年也是相对下降。未来10年、20年人口,甚至包括人才的总量进一步从西部地区向东部地区转移的趋势无法改变。新疆大学中国西部经济发展与改

革研究院院长刘以雷也表示,西部地区经济的快速增长与资源的高消耗并存,资源环境约束趋紧;西部地区技术进步贡献率远远低于中国平均水平,产学研协同发展缺乏有效政策,研发投入和力量弱,成果转化率低;人力资本对经济增长贡献率低,高层次创新和科技领军人才不足,劳动力素质不高,缺乏有效激励创新的体制机制;引人留人能力弱,对高层次人才、高素质劳动力吸引不足。

西部地区在新时期发展面临的环境和形势更加复杂严峻。新疆大学中国西部经济发展与改革研究院院长刘以雷表示,从内部环境来看,新疆稳定问题尚未从根本上解决,南疆汉族人口比重不足15%,人口结构失衡问题是南疆问题的核心。从外部环境来看,金融危机余音未消,单边主义、保护主义抬头,中美关系恶化,严重阻碍全球经济一体化进程和国际政策协作,而全球疫情蔓延高发,进一步加剧世界经济衰退。各种压力向处于产业链前端和价值链低端的西部地区传导,西部地区面临更大的经济发展失速风险。

三、西部大开发新时期、新格局、新使命

21世纪以来,区域协调发展成为中国现代化建设的新动力和重要途径,西部地区则是区域协调发展的重要内容。世界百年未有之大变局下,新时代的西部大开发更是具备了增长、生态、协调、开放四个方面的新发展要求和发展使命。中国社会科学院学部委员金碚表示,西部大开发战略,不仅仅是区域战略或边疆战略,还是与中国经济发展核心战略高度相关。对新时期经济增长而言,从东部地区形成增长极,必须向中西部地区扩散,在西部地区形成新的增长极,是国家经济发展顺应客观规律的一个核心战略路径;国家强盛和民生改善的核心战略问题,也要求经济发展的红利扩散到西部地区;西部大开发和生态环境大保护,密切关系国家的可持续发展,以及经济发展与生态环境的平衡问题;西部地区作为“一带一路”国际化战略的开放前沿,将成为中国经济发展从沿海开放转向全方位开放的划时代标志之一;此外,后疫情时代西部大开发战略将负起提高中国经济以至国家安全质量和畅通效率的重大使命。中国区域科学协会会长、中国社会科学院生态文明研究所党委书记杨开忠提出,

新时代西部大开发的历史使命主要包括四个方面：一是解决发展不平衡不充分问题，促进内外双循环良性互动，满足人民日益增长的美好生活需要，让西部人民更有获得感、幸福感和安全感；二是更加着力解决“一带一路”建设面临的交通瓶颈问题，打造沟通欧亚腹心地带、边缘地带的亚欧交通枢纽；三是进一步加强清洁化能源基地和国际通道建设，打造能源支撑引领中国和亚欧绿色低碳转型的亚欧内陆枢纽；四是进一步应对生态危机，打造中国和亚洲生态安全屏障。中国国际经济交流中心总经济师、国务院研究室综合司原司长陈文玲同样认为，西部地区会成为新一轮中国对外开放，尤其是“一带一路”的前沿阵地；疫情常态化下，西部地区将在国内内循环、与周边国家中循环中发挥转换带、连接桥的重要作用；西部地区的生态也会在全国生态体系中发挥重要的屏障作用；未来西部地区也会成为投资高地、创新高地、产业高地和开放高地。中国社会科学院西部发展研究中心副主任和工业经济研究所研究员陈耀提到，要按照更加注重抓好大保护，更加注重抓好大开放，更加注重推动高质量发展的新使命，形成“大保护”“大开放”“中心城市引领和城市群带动”“现代化产业体系”的新格局。

新时期的西部大开发相比于1999年的西部大开发，无论是时代背景、发展条件还是发展环境都已经大不相同，在党中央、国务院《指导意见》的指导下，西部地区将开启新的发展局面，实现高质量发展的要求。中国科学院科技战略咨询研究院副院长樊杰提到，西部地区已经出现了三个重大变化，一是西部地区的战略地位和区位条件发生了根本性改变，已经成为中国推进国家安全和重构全球战略格局，特别是发挥“一带一路”倡议愿景的前沿地带和关键地区；二是西部大开发20年来生态建设和绿色生产技术取得重大进展，为西部地区在大保护基础上进行高质量发展提供重要保障；三是基础设施等建设大大改善了西部地区的投资营商环境。国家发展和改革委员会宏观经济研究院原副院长、研究员马晓河同样认为，西部地区是未来中国崛起的关键所在：一是从数据上看，西部地区的经济结构变化值为29.78，高于全国平均水平；二是产业技术革命降低了经济发展的区域时空成本，国家西部大开发战略和扩大内需战略都给西部带来

发展机遇；三是西部地区发展不均衡不充分的同时也代表着巨大的发展空间和潜力。

四、推进形成西部大开发新时期新格局： 对策与路径

新时代全球政治经济格局变化，新技术、新业态和新需求的涌现，为我们重新发现新时期西部地区的新发展优势、推进形成西部大开发新格局提供了新的机会。关于推进形成新时期西部大开发的新格局，党中央、国务院的《指导意见》已经做了全面、明确的说明，核心在于“大保护”“大开放”和“高质量发展”，关键问题是如何实现“大保护”“大开放”和“高质量发展”。对于推进形成西部大开发新时期新格局的对策与发展路径，与会专家学者们从区域格局、发展环境、产业发展、要素流动、对外开放、生态保护六个方面发表了深刻见解。

区域格局方面，专家们肯定了中心城市的提升发展是西部地区新时期发展的重要方向。中国社会科学院农村发展研究所所长、研究员魏后凯认为，要实现有质量的快速发展，核心是发挥城市群、都市圈和中心城市的作用。中国社会科学院西部发展研究中心副主任和工业经济研究所研究员陈耀提到，西部地区国土面积大，绝大部分是山地、沙漠、河流，承担着重要的生态功能，新时代西部开发要形成中心城市引领城市群发展，城市群带动区域发展的新格局。北京大学政府管理学院教授、首都发展研究院副院长沈体雁以贵州贵阳和广西百色为例，说明地缘政治格局和交通格局的变化使西部地区一些原本处在边缘性区位的城市和地区逐渐成为新的中心型区位城市和地区。国务院发展研究中心发展战略和区域经济研究部原部长李善同也认为，西部地区中心城市自身提升和对周边的辐射带动非常重要。湖北省政府咨询委员、湖北社会科学院原副院长秦尊文认为，要在西部地区建设省域副中心城市，一是要加强基础设施互联互通，二是积极推进城市群和都市圈的建设，三是适当下放部分省级管理权限，四是要探索市委书记高配模式。四川省委、省政府决策咨询委员会宏观经济组副组长丁任重认为，发挥西部地区“西三角”重庆、成都、西安的带动作用，是西部大开发重要一环。中国人民大学应用经济学院教授孙久文认为，在保护为

主的前提下推进西部地区开发,成渝城市群和关中城市群将作为主要支点,兰州—西宁、呼包鄂榆,环北部湾,天山北坡、昆明和贵阳等地区应成为二级城市群。中国区域协会理事长、国家发展和改革委员会国土开发与地区经济研究所研究员、原所长肖金成则认为,西部地区现有条件无法形成多个和较大的都市圈、城市群,更重要的还是区域性中心城市的发展,每个区域有一个城市来辐射带动。此外,部分专家对于区域格局划分提出了相关建议。北京大学首都发展研究院院长李国平认为,西南和西北地区在资源禀赋、发展条件和产业结构等方面均存在较大差异,建议将原西部地区重新划分为西南和西北两个区域,有助于针对性地制定差异化的区域发展政策。中国科学院院士陆大道则认为,现阶段人为力量还不能大幅度地改变三大自然区和地形的三大阶梯对于人类社会经济发展的影响,因此未来较长时间内,全国格局不宜进行大的调整。

发展环境方面,软性制度环境和硬性基础设施建设既是西部地区的短板,也是推动西部地区发展环境由相对劣势转化相对优势的重要抓手。对于软性制度环境,国家发展和改革委员会原副秘书长范恒山、国家发展和改革委员会宏观经济研究院原副院长、研究员马晓河、新疆大学中国西部经济发展与改革研究院院长刘以雷等专家认为,西部地区要对标国际通行做法和国内先进经验,通过深化各领域改革,建立公正、透明、可持续的政策法规体系和良好的社会信用体系,建立开放、公平公正、竞争有序的市场体系和秩序。此外,北京大学政府管理学院教授、首都发展研究院副院长沈体雁认为,要推出一批更能体现西部大开发的重大体制改革,例如更加宽松的产权制度。中国社会科学院农村发展研究所所长、研究员魏后凯提到,国家要统筹协调西南、西北地区的发展,在推动形成西部大开发新时期新格局过程中,国家在政策上一定要给予更多的支持,以便促进西北地区尽快走上持续稳定快速发展的轨道,同时要着力建设高水平的农村全面小康,全面统筹推进城乡协调发展。浙江省政府咨询委员会学术委员会副主任、研究员刘亭则进一步强调,在今后形成“新格局”的过程中,要突出并大力推进“对口合作”的方式,“使市场对资源配置起决定性作用,更好发挥政府作用”。对于基础设施

建设,国家发展和改革委员会原副秘书长范恒山认为,要一体推动新老基建发展,在5G和数字技术等方面力争与东部并行或走在前列。国家统计局原副局长、清华大学中国经济社会数据研究中心主任许宪春表示,要加大西部地区新型基础设施建设的力度。在西部地区,新基建和传统基建可以同时发力,共同推动西部地区的发展。相对来说,新基建对西部地区的跨越式发展具有更加重要的意义。中国国际经济交流中心总经济师、国务院研究室综合司原司长陈文玲、新疆大学中国西部经济发展与改革研究院院长刘以雷、国家发展和改革委员会宏观经济研究院原副院长、研究员马晓河都认为,要实施扩大内需战略,推行“两新一重”新基建、新型城镇化、重大基础设施的建设,要把西部地区放在重要位置,抓重点、补短板、强弱项,完善一批公共基础设施建设、重大生态工程。

产业发展方面,在新时期实现西部地区产业结构换挡升级,大力发展特色产业和数字产业,从而促进西部地区高质量发展是与会专家们的一致看法。中国国际经济交流中心总经济师、国务院研究室综合司原司长陈文玲认为,中国产业转移要尽量在全国形成内循环,龙头企业要向西部发展,在西部形成新的产业激励。国家发展和改革委员会原副秘书长范恒山认为,要抓住西部地区“特色”拓展提升产业链条,一是推进融合发展、拓展特色产业体系,二是创新运作机制,提升生态、能源等特色资源的价值。北京大学政府管理学院教授、首都发展研究院副院长沈体雁以贵州贵阳的大数据产业、广西河池市环江毛南自治州的林业经济、广西巴马县的现代长寿产业,以及西藏林芝地区的藏药产业集群、西部干旱地区的沙产业和节水产业为例,说明了西部地区如何创新资源观,发现新资源、新价值,发展现代化的特色资源经济,以及如何创新知识观,发现地方性知识的全球价值,从而发展西部地区特色的高新技术产业。

四川省委、省政府决策咨询委员会宏观经济组副组长丁任重认为,西部地区应当着重于产业结构的提档升级,大力发展特色优势产业,特别是战略性新兴产业和现代服务业。中国科学院院士陆大道提到,西部地区民营企业、中小企业、地方企业,是地方发展特色经济的基础,要解决运输距离对西部地区产品竞争力的影响,西部地区还有很长的一

段路要走。数字技术是未来产业发展的制高点,且能够降低区域对自然历史条件和现实发展基础的依赖,发展数字经济将成为促进西部地区高质量发展的重要路径。对此,浙江大学区域协调发展研究中心副主任、中国西部发展研究院常务副院长董雪兵提到,要加强顶层设计,制定数字经济发展规划;加快推进传统产业数字化转型;实施创新驱动战略,营造西部地区数字经济创新发展新环境;发展新型基础设施,推动西部地区数字产业链和消费升级;加强东西部合作,推进与数字经济相关的体制创新;加强西部地区数字经济领域的安全治理。中国区域科学协会会长、中国社会科学院生态文明研究所党委书记杨开忠认为,要把西部私营个体经济放在全国更加重要的战略位置上来,实施最优惠的、具有西部特色的支持政策,强化创新创业和数字化发展支持,鼓励私营资本进入西部。

要素流动方面,与会专家们着重提到了人口要素特别是人才的流动问题。中国区域科学协会会长、中国社会科学院生态文明研究所党委书记杨开忠提到,要让西部人口率先自由流动起来。西部地区地广人稀,绝大多数城区人口密度低下,城镇基础设施和公共服务许多利用不充分,完全有条件在全国率先全面放开落户限制。应率先全面放开落户限制,让西部人口自由流动起来,并在深入贯彻落实《中共中央 国务院关于建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系的意见》的同时,将全面贯彻落实中央放开落户限制要求的情况纳入中央巡视范围。北京大学政府管理学院教授、首都发展研究院副院长沈体雁同样强调了建立一个对流型的人才流动体制对新时期西部地区发展的重要性,他认为,可以把东部地区跟西部地区独特的自然资源,独特的地方知识,独特的特色产业相关的人才相对往西部地区流动,形成一种对流型的人才流动格局,同时要推动西部地区的国民自愿服务制度,进一步加强研究生和大学的西部计划制度,给西部地区的同学,特别是要回西部地区工作的人,读研究生、读博士生更多的优惠。国家发展和改革委员会国际合作中心原主任曹文炼认为,应该运用政府与市场两种力量,甚至说要研究新时期的在市场决定性配置资源的基础上的新举国体制的力量,加快加大生产要素,包括最重要

的人口向西部的转移或配置。要有大学、医院等公共资源,特别是名牌大学去西部,人才才能去西部,人口才能向西部地区集聚。此外,河南省人民政府参事、河南省社科院原院长张占仓、国家发展和改革委员会宏观经济研究院原副院长、研究员马晓河、新疆大学中国西部经济发展与改革研究院院长刘以雷等专家提到,人才对经济社会发展和区域科技创新具有重要作用,西部地区由于自然环境原因,对人才吸引力有限,要高度重视西部地区的人才引进、人才激励和流失补偿机制。一方面对于紧缺型高端专业人才,要比照中东部地区条件,相应提升人才待遇标准,以及更加的优惠政策;另一方面,要从国家层面建立和完善对西部人才流出地的反哺机制。

对外开放方面,与会专家们表示西部大开发的前20年里,西部地区主要是向东部地区开放,未来则要转向国内、国外同时开放。四川省委、省政府决策咨询委员会宏观经济组副组长丁任重认为,西部地区要积极参与“一带一路”建设,加强沿边地区区域合作,例如新疆要主动参与中巴经济走廊建设,云南、广西要主动参与中印缅孟经济走廊建设,内蒙古应当积极参与中蒙俄经济走廊建设,云南应当积极融入澜沧江——湄公河区域合作等,同时要大力发展中欧班列。中国区域协会理事长、国家发展和改革委员会国土开发与地区经济研究所研究员、原所长肖金成认为,大开放是西部地区承接产业转移的重要条件,开放并不意味着一定要面向发达国家,要借助“一带一路”,通过陆路向东南亚开放,向中亚开放,向东欧、西欧开放,面向国际市场、南亚市场、东南亚市场、中亚市场开展国际秩序合作,例如云南、广西可以和东南亚国家相邻地区开展合作,新疆可以和中亚国家相邻地区开展合作。

生态保护方面,西部地区是国家重要的生态屏障和资源富集区,与会专家们在讨论中肯定了新时期西部地区要坚持“生态优先,绿色发展”的发展原则。中国社会科学院西部发展研究中心副主任和工业经济研究所研究员陈耀、河南省人民政府参事、河南省社科院原院长张占仓、四川省委省政府决策咨询委员会宏观经济组副组长丁任重、新疆大学中国西部经济发展与改革研究院院长刘以雷等专家认为,西部地区的经济导向要由

大开发转向大保护,确保经济发展与环境保护相关促进,实现“两山”理论在西部地区更好落实。清华大学国情研究院院长、公共管理学院教授胡鞍钢认为,在“十四五”时期,要考虑在西部地区如何实行一系列重大的、必要的生态工程,例如三江源的保护工程。如果能够用15年或者更长的时间,在生态环境方面形成新的格局、新的态势,不仅对中国,也会对全球的绿色发展作出重要贡献,其本身也是衡量西部地区高质量发展最重要的标志,其生态贡献可能更高于经济贡献。此外,中国人民大学应用经济学院教授孙久文和河南省人民政府参事、河南省社科院原院长张占仓提到,西部地区、特别是西北地区水资源缺乏,制约西北地区的经济社会发展,也同样制约西北地区的生态建设。未来10—15年时间,应当下大力气把西北地区的水资源问题彻底地解决。根据现有论证情况,西线南水北调工程启动的条件已经具备,技术准备与资金筹措都比较可行,应尽快启动西线南水北调工程,改善西北地区因为缺水而导致的生态环境脆弱情况,以便为西北地区发展注入新的动力,也为黄河流域生态保护与高质量发展注入足够的活水与活力。

五、结语

本次“中国区域经济50人论坛”专题研讨会中,与会专家学者们以“西部大开发:新时期、新格局”为主题,全面分析了西部地区开发建设20年取得的巨大成就和相关经验,以及新时期新格局下西部大开发的重要使命,从地理区位、区域发展、产业发展、生产要素、发展形势五大方面指出了西部地区面临的发展困境和发展挑战的同时,也就推进形成西部大开发新时期新格局的对策与发展路径,从区域格局、发展环境、产业发展、要素流动、对外开放、生态保护六个方面发表了深刻见解,为西部地区在中共中央、国务院《关于新时代推进西部大开发形成新格局的指导意见》指导下如何实现“大保护”“大开放”和“高质量发展”提供了重要政策建议,具有重要决策参考价值。

注释

①此文由肖金成、沈体雁、凌英凯根据“中国区域经济50人论坛”第十六次专题研讨会各位专家发言整理而成,由中国区域经济50人论坛秘书处编辑完成。

Countermeasures and Paths to Promote the Formation of New Pattern in the New Period of Western Development

——Summary of the 16th Symposium of “China Regional Economic Forum of 50 Persons”

Xiao Jincheng Shen Tiyan Ling Yingkai

Abstract: The campaign of “Development of West China” has made historical achievements over the past two decades since it was first proclaimed in 1999. Recently in May 2020, the Communist Party of China Central Committee and the State Council unveiled guideline on advancing western development in new era, aiming to promote high-quality development in west China. Chinese Regional Economists of 50 Forum hold an online seminar on “Development of West China: New Era and New Pattern” on July 12th, 2020. The participating experts and scholars presented reports on the great achievement and profound historical significance in the development of west China, analyzed the present status and problems facing by the western regions, and then provided profound reviews and feasible countermeasures on how to promote high-quality development in the western regions.

Key Words: Development of Western China; Regional Strategy; Problems and Countermeasures; China Regional Economic Forum of 50 Persons

(责任编辑:平 萍)

《区域经济评论》2020年总目录

总第43-48期

(括号内分别为期、页)

■【本刊特稿】

- 探索建立全要素的区际利益平衡机制 范恒山(1-3)
- 区域经济发展的守正与创新 赵 艾(1-4)
- 论区域经济的视域与关切
——新冠肺炎疫情的启示 金 磊(2-7)

■【笔谈】

- 黄河流域生态保护和高质量发展(七篇)
陈 耀 张可云 陈晓东 廖元和 宋丙涛 黄 寰
王喜成(1-15)
- 新冠肺炎疫情与区域经济发展(六篇)
孙久文 张占仓 白永秀 赵红军 陈晓东 邓宏兵
(2-16)
- 区块链与区域创新发展(五篇)
斯雪明 刘晓蕾 王飞跃 杨 东 张述存(3-13)
- 区域经济重大风险的防范与化解(五篇)
王小广 黄征学 覃成林 杨丹辉 喻新安(4-14)
- 西部大开发:新时期新格局(七篇)
范恒山 肖金成 陈 耀 张可云 安树伟 丁任重
刘以雷(5-15)
- 构建面向未来的韧性城市(四篇)
仇保兴 姚永玲 刘治彦 秦尊文(6-11)

■【“十四五”规划研究专题】

- 关于“十四五”规划的若干重大问题研究 张占仓(1-9)
- “十四五”时期区域产业基础高级化和产业链现代化
罗仲伟 孟艳华(1-7)
- “十四五”时期重大经济战略问题和总体发展思路
中共中央党校(国家行政学院)“十四五”重大经济战略问题
研究课题组(4-12)
- “十四五”时期城镇化改革的思考与建议
冯 奎 顾 强(4-7)

■【西部大开发20年专题】

- 继往开来的西部大开发
——中国经济发展的旷世之举 金 磊(5-7)
- 西部地区经济韧性与经济高质量发展的关系研究
孙 慧 原伟鹏(5-13)
- 西部大开发20年:西北地区与西南地区的对比
高云虹 张彦淑 杨明婕(5-16)

■【京津冀协同发展专题】

- 京津冀协同发展战略的演化与改革方向
公丕明 公丕宏 张汉飞(6-8)
- 京津冀产业协同发展:多重困境与韧性应对 赵霄伟(6-9)
- 京津冀拓展区域发展新空间研究 马燕坤(6-14)

■【区域经济理论】

- 演化经济地理学与区域发展 贺灿飞 李 伟(1-16)
- 中西方商品经济发展路径的比较及选择
——兼论中西方经济学之区别及其根源 冯彦明(1-8)
- 区位市场设计理论及其应用 沈体雁 崔娜娜(1-7)
- 中国经济学研究范式的偏差与矫正 范恒山(4-4)
- 区域新产业发展路径:研究述评与展望
李 伟 贺灿飞(6-13)

■【区域经济政策】

- 中国营商环境建设及其评价研究
刘英奎 吴文军 李 媛(1-9)
- 以软价值战略推动雄安新区创新发展 滕 泰(1-8)

■【区域格局与产业发展】

- 中国消费品制造业区域转移的特征研究
刘云中 何建武(1-8)
- 中国制造业升级的内部需求制约:制造业消费阶段变化的影响
杨 阔 汪艳莉(1-8)
- 基于专业市场的西部欠发达地区追赶效应研究
高云虹 周 晴(1-8)
- 长江经济带产业结构合理化、高度化和高效化研究
吴传清 周西一敏(2-9)
- 中国汽车制造业生产格局时空演变特征与前景展望
巫细波(2-9)
- 中国装备制造产业创新网络运行效率及提升策略研究
王亚飞 申庆元 姚 琛(2-9)
- “十四五”时期生活性服务业发展的战略需求和基本思路
姜长云(3-6)
- 中国的产城融合发展及对城市新区建设的启示
冉 净 斐曹静(3-8)
- 后补贴时代中国新能源汽车产业发展研究 袁 博(3-7)

新时代国有企业改革的痛点和主要方向

梁尚尉 郝宇彪(3-5)

中国开发区政策对制造业产品出口的效应研究

徐梦冉 贺灿飞 李 伟(4-11)

以工业互联网助推中国装备制造业高质量发展

宋 歌(4-9)

世界级先进制造业集群竞争力提升机制及启示

——以德国工业4.0旗舰集群为例

张 佩 赵作权(5-9)

2020年河南经济运行分析及走势研究

河南省社会科学院课题组(5-8)

■【区域创新发展】

区域创新能力对经济发展质量提升的驱动作用研究

李新安(2-10)

河南城市科技创新效率评价及影响因素研究

王元亮(2-9)

新时代河南创新驱动发展绩效测评及政策调适

吴旭晓(6-10)

■【区域协调发展】

中国省际区域经济差距演进及协调发展

高志刚 克 魁(2-13)

中国区域经济差距的变迁及政策调整建议

牛树海 杨梦瑶(2-7)

区域协调发展战略背景下中国边境经济合作区发展研究

胡 伟 于 畅(2-12)

西南地区崛起的原因与思考

汤正仁(2-9)

中国区域发展新格局的四个问题思考

刘应杰(3-4)

中外少数民族经济发展模式比较研究

李曦辉 陈景昭(3-7)

黄河流域生态保护与经济高质量发展耦合协调度及空间

网络效应

石 涛(3-10)

安徽融入长江三角洲高质量一体化测度与提升路径

方大春 裴梦迪(3-9)

中国城乡基础设施与公共服务的差异和提升

盛广耀(4-8)

南北分化趋势下河南优化空间发展布局的对策研究

张长星(4-12)

论区域协调发展视角下“行政区经济”的演变

孙久文 张 翱(6-5)

蒙晋陕豫合作推进黄河中游沿线地区高质量发展研究

冉淑青 曹 林 刘晓惠(6-8)

黄河流域融入“一带一路”倡议研究

李曦辉 张 杰 邓童谣(6-8)

双循环发展视角下长三角区域协同治理问题研究

胡 彬(6-10)

构建双循环新发展格局的思考与路径

张任远(6-7)

■【区域高质量发展】

推动适应高质量发展要求的区域经济布局研究

高国力(4-7)

黄河流域高质量发展水平测度及提升对策

张合林 王亚辉 王颜颜(4-7)

以智能化推进长三角一体化更高质量发展

程必定(5-7)

“十四五”时期推进市县高质量发展的思路与对策

张 燕(5-10)

新基建促进县域经济高质量发展的机制与路径研究

完世伟 汤 凯(5-7)

■【区域开放与合作】

临空经济区开放发展的路径研究

曹允春 刘芳冰 罗 雨 赵 冰(1-11)

航空航天产业提升区域经济发展质量的机理与路径研究

李艳华 严 丹(1-8)

内陆城市空港经济发展的瓶颈与策略

——以洛阳空港为例 肖若晨(1-4)

基于消费者偏好的中国对东盟投资产业类型选择研究

陈锦山 胡 俊 朱 念(3-10)

中国与中东欧各国进口贸易的潜力分析

——基于时变随机前沿引力模型的实证研究

魏 吉 张海燕(3-9)

京津冀协同创新的重要进展、现实困境与突破路径

田学斌 柳天恩(4-7)

中国自贸区体制机制创新的问题与方向

张绍乐(4-7)

新形势下中国自贸区深化政府职能改革的痛点与对策

张婷玉 王海杰(4-8)

博弈视角下东江流域横向生态补偿的可持续性研究

刘慧芳 武心依(4-9)

自贸试验区引领中国高水平开放的审视与提升路径

陈 萍(5-9)

中国与中东欧国家产业深度合作的实现路径研究

华红娟(5-8)

中国服务贸易的发展现状、问题及对策

许唯聪 李俊久(5-9)

中国内陆无水自由贸易港建设的地域探索

齐 爽(6-11)

海南自由贸易港与粤港澳大湾区联动发展的路径研究

陆剑宝 符正平(6-6)

■【生态文明与区域发展】

中国绿色发展的空间网络结构研究

崔铁宁 张继美(2-12)

■【区域财政与金融】

“十四五”时期金融促进区域经济协调发展的路径研究

宋 冉 生 蕾(3-7)

新型城镇化视角下开发性PPP的实施路径

张 琦(3-7)

中国金融扶贫效率的时空差异及政策建议

何振立(5-9)

■【城市经济研究】

培育发展现代化都市圈的若干理论和政策问题

姜长云(1-6)

都市圈内中小城市功能提升机理研究

安树伟 张晋晋(1-8)

社会资本驱动城市创新发展 李雪伟 方浩(1-9)

中国城市网络研究的自主性建构 张凡 宁越敏(2-9)

中国城乡融合发展的演进、反思与趋势

阿布都瓦力·艾百 吴碧波 玉素甫·阿布来提(2-10)

基于流动人口特征的首都人口疏解与管控

刘玉 张雪 石敏俊(2-9)

长江中游城市群空间结构效益比较与优化研究

钟业喜 邵海雁 徐晨璐(3-9)

中国城镇化进程中农地非农化的偏离与矫正

张良悦(3-11)

规划引导型城市群战略深化路径研究

杨孟禹 杨雪(3-9)

东京都市圈生活功能建设经验及对中国的启示

欧阳慧 李沛霖(3-7)

面向2030年的中国城镇化及其区域差异态势分析

李国平 孙瑀(4-10)

中国重要都市圈的发展特征研究 刘云中 刘嘉杰(4-7)

以可持续城市理念推动国家中心城市高质量发展

赵弘 刘宪杰(5-9)

中国城镇化高质量发展的综合测度与演化特征

赵玉 谢啟阳 丁宝根(5-9)

中国城乡高质量融合的水平测度

刘荣增 赵亮 陈娜 何春(5-11)

数字经济时代中国城市实现精细化管理的路径研究

张洁梅 唐冰辛(6-7)

中国五大都市圈同城化的发展审视及对策研究

傅娟 耿德伟 杨道玲(6-10)

长三角城市群中心性效应与一体化提升

方大春 牛黎光(6-8)

■【区域经济研究综述】

一流学科建设与民族地区经济高质量发展

——2019年中国区域经济学会少数民族地区经济专业委员会年会综述 张建伟 图登克珠(2-6)

哈维的空间理论辨析及对中国空间发展的启示

张满银 范城恺(3-7)

新冠肺炎疫情对中国经济挑战与影响的调查综述

秦宇 李钢(3-11)

疫情对区域经济发展的影响及对策

——“中国区域经济50人论坛”第十五次专题研讨会纪要 肖金成 沈体雁 凌英凯(4-6)

新时代中国经济学发展轨迹及研究特征

——基于《经济研究》《管理世界》《中国工业经济》期刊文献的计量分析 陈晓东 赵丹妮(4-11)

推进形成西部大开发新时期新格局的对策与路径

——“中国区域经济50人论坛”第十六次专题研讨会综述

肖金成 沈体雁 凌英凯(6-7)

(责任编辑:文锐)