

【区域协调发展】

# “十四五”时期全面推进长江经济带协调性均衡发展的思考\*

成长春 刘峻源 殷洁

**摘要:**近年来,长江经济带在“生态优先、绿色发展”的战略定位和“共抓大保护、不搞大开发”的战略导向的引领下,在环境改善、交通运输体系建设、经济稳健发展、思想意识改变等方面取得了阶段性成就。但区域发展不平衡、不协调问题仍比较突出,集中体现在资源利用效率有待提高、生态环境压力大、综合立体交通体系发展不协调、产业结构仍需优化、中心城市间分工不尽合理、体制机制有待完善。而协调性均衡是解决流域发展不平衡、不协调问题的重要指导原则。解决上述问题,基于协调性均衡发展理论,“十四五”时期需着力打造区域协调发展新样板,全面推动长江经济带高质量发展。通过提出协同推进全面绿色转型新思路,畅通双循环主动脉,助推双循环、协调发展新路径,贯彻系统思维,提升流域治理体系、治理能力现代化水平,使长江经济带深度融入“一带一路”倡议,促进双循环建设,促进全面绿色转型发展,人的全面发展和经济社会全面进步,成为引领经济高质量发展的新高地。

**关键词:**长江经济带;协调性均衡发展;“十四五”时期;高质量发展

**中图分类号:**F127 **文献标识码:**A **文章编号:**2095-5766(2021)04-0049-05 **收稿日期:**2021-04-07

**\*基金项目:**教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目“推动长江经济带发展重大战略研究”(17JZD024)。

**作者简介:**成长春,男,南通大学江苏长江经济带研究院院长,教授,博士生导师(南通 226019)。

刘峻源,男,南通大学江苏长江经济带研究院助理研究员(南通 226019)。

殷洁,女,南通大学地理科学学院讲师(南通 226019)。

长江经济带是我国最具综合优势与发展潜力的资源带、产业带、经济带之一,战略地位极其重要。2018年,习近平总书记在深入推动长江经济带发展座谈会上指出,流域发展不平衡不协调是长江经济带面临的困难挑战和突出问题之一。2020年,习近平总书记在南京主持召开全面推动长江经济带发展座谈会上进一步强调,推动长江经济带发展是党中央做出的重大决策,是关系国家发展全局的重大战略。长江经济带各省市应坚定不移贯彻新发展理念,推动长江经济带高质量发展,谱写生态优先绿色发展新篇章,打造区域协调发展新样板,构筑高水平对外开放新高地,塑造创新驱动发展新优势,绘就山水人城和谐相融新画卷,使长江经济带成为我国生态优先绿色发展主战场、畅通国内国际双循环主动

脉、引领经济高质量发展主力军。本文围绕新时期我国长江经济带发展的重大战略构想和战略谋划,以“共抓大保护、不搞大开发”的战略导向为引领,以区域协调性均衡发展理论为支撑,旨在为着力破解流域发展不平衡不协调问题建言献策,以促进双循环建设,实现长江经济带全面协调发展和高质量发展。

## 一、协调性均衡发展的内涵

目前,长江经济带正经历着“低水平均衡→非均衡→高水平均衡”的“倒U型”动态过程,在均衡与非均衡、协调与不协调矛盾中不断螺旋上升(CHENG & YANG, 2020; 成长春, 2015)。国内区域发展中存在的发展不平衡不协调的矛盾,是新旧

代我国社会主要矛盾在空间上的投影,既有时代的共性,也有区域的个性。长江经济带作为流域型经济地域,其发展的不平衡不协调状态主要体现在两个方面:一是长江沿岸省市传统产业发展惯性较大,岸线粗放利用仍然突出,污染物排放基数大,导致长江流域生态环境形势依然严峻;二是长江经济带跨行政区划合作较多,流域协同发展体制机制、流域生态环境协同保护体制机制尚不健全,重复建设、无序竞争仍然存在。

协调性均衡理论是解决流域发展不平衡不协调问题的重要指导原则。所谓协调性均衡发展,是指以推动区域经济实现更高质量、更有效率、更加公平、更可持续、更为安全的发展,更好地发挥市场在资源配置中的决定性作用和政府的调节作用,促进各地区协调发展,同时推动各地区经济、人口、生态三者关系协调与空间均衡,最终形成各地区公共服务大体均等、生活条件与水平大体均等、经济和人口分布与当地资源环境承载能力相协调的状态(CHENG & YANG, 2020; 成长春, 2015; 孟越男、徐长乐, 2020)。随着新时代我国经济社会发展目标和任务的改变,区域发展的理论与实践应当从注重“均衡、非均衡”研究转向注重“协调、不协调”研究。促进区域协调发展、优化区域空间结构,正在成为新时代我国处理社会主要矛盾的重要抓手和政策工具。协调性均衡发展理论基于上述认知,把“协调发展”与“均衡发展”有机结合起来,科学揭示长江经济带经济社会发展面临的不平衡、不协调状态的症结,提供整体性的解决方案。

## 二、长江经济带发展的主要成就

2016年1月5日,习近平总书记在重庆主持召开推动长江经济带发展座谈会,提出“生态优先、绿色发展”的战略定位和“共抓大保护、不搞大开发”的战略导向。5年来,长江经济带生态环境保护与修复、社会经济发展取得了巨大的历史性成就。

### 1. 生态环境改善明显,流域水质提升显著

着力推进生态治理、绿色发展,全面整治长江岸线,关停沿江一大批高污染高耗能企业。长江“十年禁渔”全面实施,生物多样性退化趋势初步得到遏制。城镇生活垃圾日处理能力比2015年提高60.7%。长江流域优良断面比例从2016年的82.3%

提高到2020年的96.3%。长江流域劣V类水质比例由2016年的3.5%下降至2019年的0.6%,2020年首次实现消除劣V类水体<sup>①</sup>。

### 2. 综合运输通道加速建成

沿江高铁规划建设有序推进,一批枢纽机场项目加快实施。截至2020年11月,长江经济带铁路通车里程达4.37万千米、高铁通车里程达1.54万千米,分别比2015年增加9120千米、7824千米;高速公路里程达到6.37万千米,比2015年增加1.55万千米。长江经济带黄金水道功能也持续提升,长江干支线高等级航道里程达上万千米<sup>①</sup>。

### 3. 经济持续健康发展,对外开放程度进一步提升

长江经济带经济总量占全国的比重从2015年的42.3%提高到2019年的46.5%。新兴产业集群带动作用明显,电子信息、装备制造等产业规模占全国比重均超过50%。长江经济带与“一带一路”建设融合程度更高,2019年货物贸易进出口总额突破2万亿美元<sup>①</sup>。

### 4. 各级领导思想意识发生根本性转变

长江经济带各省市和有关部门深入学习和贯彻落实习近平总书记系列重要讲话精神,把修复长江生态环境摆在压倒性位置,生态优先、绿色发展的理念深入人心并转化为实践。

5年间,长江经济带11个省市在上述方面均有突破,但由于所处区位、发展背景等的差异,不同流域、不同省市之间发展不平衡问题突出。这种不平衡是趋于下一阶段平衡发展的必经阶段,在长期战略中既矛盾又统一,即协调是发展平衡和不平衡的统一,是发展短板和潜力的统一。

## 三、长江经济带不平衡不协调的现实问题

长江经济带实现了调整中的趋衡发展,并正在迈向高水平、高效率、共生性的协调性均衡发展新阶段。推动长江经济带高质量发展重大战略,当前面临的核心问题是长江经济带11省市经济社会之间以及人与自然之间非均衡、不协调的发展状况和发展矛盾,集中表现在以下几个方面。

1. 生态资源利用缺少系统性严格管理,全域环境压力大

随着工业化、城镇化进程加快和消费结构升级,长江经济带能源需求刚性增长,节能降耗和提

升资源利用效率成为制约长江经济带经济社会发展的瓶颈之一。2019年,长江经济带单位生产总值能耗继续下降,各省市单位GDP用电量均保持下降,总体上,长江经济带资源利用效率不断提升,但区域差异较大(尚勇敏、海骏娇,2020)。此外,水土流失、生物资源量急剧下降、局部环境质量问题突出、灾害频发的状况仍需进一步严防严控,工农业生产、城镇建设和人民生活质量提高对自然承载能力和环境生态的压力仍在不断加大,流域生态环境保护的长效性和系统性依然不足。

2.多种运输方式分布不均,综合立体交通体系发展不协调

以长江流域港口为核心的现代联运体系尚未完全建立起来,特别是上中游地区,铁路枢纽集疏运能力没有明显提高。公路枢纽基本上没有形成全国性的枢纽,各种运输方式缺乏有效衔接,综合交通的整体效率和服务质量有待提高。长江航运潜能尚未充分发挥,高等级航道比重不高,中上游航道梗阻问题突出,高效集疏运体系尚未形成。

3.经济发展阶段差异较大,产业结构尚待进一步优化

长江经济带下游已整体迈入工业化高级阶段,中上游尚处于工业化中级阶段,流域间仍然存在较大的发展差距。2018年,长江经济带11省市的三次产业构成提升至6.9:41.3:51.8,但农业与非农产业、制造业与服务业之间的产值占比差距亦在持续扩大之中。从整体看,流域内产业地域组织结构松散,省际、区际产业发展各自为政,关联度、产能合作程度低。

4.城市群融合、协作不足,不同流段城市定位模糊

长江经济带“三大两小”城市群中,一些城市功能定位模糊不清,致使城市自身优势和城市群整体优势难以充分发挥。三大流段之间城市发育程度差距明显,城市化水平各异。不同城市群中心城市间分工不合理,区域内中心城区能级偏低,“小马拉大车”现象严重。

5.整体意识不强,相关体制机制有待进一步完善

长江经济带缺乏综合性的国家管理机构与系统性的政策支撑,综合发展规划覆盖不全,同一地区规划之间缺乏衔接。单一部门、单一要素的管理方式依然主导,条块的分割和交叉比较严重,区域与部门间尚未建立有效的协调机制。区域一体化市场体系发育不完善,地区间市场化水平差异较大。

## 四、推动长江经济带协调性均衡发展的对策建议

协调性均衡推动长江经济带走在新时代高质量发展前列,迫切需要加快落实新发展理念,推进发展方式转变、新旧动能转换,处理好环境保护和经济发展的关系,加快创新驱动产业转型升级;迫切需要优化顶层设计,强化流域治理。按照“打造区域协调的样板的目标要求”,遵循协调是均衡与非均衡的统一原则,要统筹各地改革发展、各项区际政策、各领域建设、各种资源整合,促进上中下游、江河湖海、左右岸干支流协同发展,在践行新发展理念、构建新发展格局、推动高质量发展中发挥重要作用。

1.守好、用好流域生态本底,协同推进全面绿色转型

一是统筹推进流域自然资源开发。以贯彻落实党的十八届三中全会和中央《编制自然资源资产负债表试点方案》文件精神为契机,汇总、整合各省市自然资源资产负债表,构建全流域自然资源监管体系,统一界定自然资源资产所有权及配套委托代理制度,破解分割治理、多头治理难题;贯彻落实主体功能区规划,严格管控限制开发区域的开发强度,提升优化开发区、重点开发区域的资源利用效率,形成资源环境、人口分布、经济布局、国土利用和城镇化格局相协调的空间格局,促进大流域协调性均衡发展;在共抓大保护理念指引下,深入研究长江文化,推动文化资源保护开发、创新利用。

二是创新流域生态共治共享制度。积极探索流域内生态屏障生态贡献货币化机制、重要农产品补偿机制、重要资源利益补偿机制,加快推广生态产品价值实现机制试点和绿色发展示范经验,增加优质生态产品供给;加快绿色低碳发展步伐,努力建设人与自然和谐共生的绿色示范带;加快推广武汉碳交易中心和碳金融中心平台建设经验,推动跨省节水量、排污权等交易平台对接,统筹中央、地方、民间资金,成立流域绿色发展银行,为生态修复、生态补偿、产业绿色转型等提供资金保障;加强国际基础设施、重点交通运输基础设施建设,助推企业“走出去”,服务产业园区建设,打造对外开放新高地,筑基“双循环”发展格局。

三是推进流域环境污染联防联控体制机制。全流域统一防治标准,全面落实沿江城镇污水垃圾、化工污染、船舶污染、农业面源污染以及尾矿库治理全覆盖;强化干支联动、上下游联动、水岸联动保护机制,全面落实流域绿化行动和水生生物多样性保护工程,全面落实干支岸线保护和修复,全面加强饮用水水源地保护、水资源保护与水生态修复,实现保护与修复全流域覆盖;强化长江水系公共安全风险治理,建立、健全跨省市应急救援联动机制,切实推进资源和信息共享;全面整治“化工围江”、岸线乱占问题,加快扭转沿江生态环境严峻形势。

#### 2. 统筹推进交通一体化建设,畅通双循环主动脉

统筹长江黄金水道软硬件建设,提升港航运营管理水平。围绕“3+1”航运中心和长江黄金水道建设,加快推进长江中游“645”航道疏浚工程、南京以下深水航道水深维护、三峡集疏运能力提升工程,继续优化长江航运“硬环境”;以提升长江航运、水利、生态综合效益为目标,整合沿江管理机构和执法队伍,理顺管理体制机制,全面提升航道运营管理水平,推动上中下游港航一体化,持续优化长江航运的“软环境”。

以强枢纽、织网络为抓手,提档升级长江综合立体交通体系。提升全国性综合交通运输枢纽立体化发展水平,实现各交通方式无缝对接;加快推进北沿江高速铁路和普通货运铁路建设;加快国际性航空枢纽建设,强化区域航空枢纽功能,完善干支航线网络,依托高铁网络,建设“轨道上的机场”,提高流域东中西部主要城市间航班密度,增加国际运输航线;统筹油气运输通道和储备系统建设,合理布局沿江管网设施,加强长江三角洲向内陆地区、沿江地区向腹地辐射的原油和成品油输送管道建设;推进南北跨江通道、海陆江通道建设,推进跨省基础设施互联互通,进一步提升交通网密度和便捷度,打造功能互补、衔接顺畅的综合立体交通走廊;建设集装箱新出海口,切实加强双循环建设。

#### 3. 推动城市群融合、产业园区共建,找准定位、协调发展

各城市群、中心城市明确定位,推进集约高效、绿色低碳的新型城镇化建设,加快推动城市群的协调发展、融合发展。一是放大全国性综合交通枢纽城市的辐射带动作用,推进交通设施跨省联通、功能对接,推动各城市就近对接、集群发展。二是上

海、武汉、重庆等国际性综合交通枢纽和商务区域物流航运中心找准定位,加快推进开放门户、全球城市建设;持续推进上海自贸区经验推广与空间扩容,强化上海国际经济中心、国际金融中心、国际航运中心、国际贸易中心、全球创新城市等功能,继续疏解非核心功能,推动上海大都市圈联动发展,协同建设全球城市,引领东部更高水平对外开放;提升昆明对接、辐射南亚、东南亚的能力;推动成都、重庆中欧班列、航空枢纽联合运营,协同打造我国中西部面向全球的航空门户枢纽、陆港物流枢纽,提升辐射丝绸之路经济带的能力,协同打造西部国际开放门户;提升武汉中部门户枢纽功能,引领中部更高水平对内对外开放,深度融入“一带一路”建设,构筑国内国际双循环。

推进创新引领、绿色高效的新型工业化,以产业园跨省市共建、平台联动打造具有国际竞争力的先进制造业集群。各省市应加快推广“飞地经济”经验、苏州工业园区跨省共建经验,打破省内外的“行政区经济”,打通要素流通或明或暗的边界,通过产品输出方式或通过产业转移方式进行产能移位,实现流域内产业园区间、平台载体间的跨省市对接,开展多层次、多类型合作,提升产能合作成效;流域协调治理协调机构应强化产业链规划,以打造世界级产业集群为抓手,围绕产业基础高级化,产业链现代化,以龙头企业为支撑,加快整合长三角、中三角、成渝产业链条,实现由单项产业技术创新向全产业链创新转变,在流域内逐步形成创新链、服务链、资金链、孵化链、产业链、价值链“六链联动、融合发展”新格局,加快实现流域内产业有序转移、产业链对接,协同推进长江经济带新经济体系。

#### 4. 树立系统融合思维,提升流域治理体系、治理能力现代化水平

强力推进《长江保护法》贯彻落实。整合长江航务管理局、长江水利委员会等中央部委派出机构的相关职能,实现长江经济带发展领导小组办公室治理常态化,强化流域整体规划功能。以“放管服”改革、自贸区建设及复制自贸区试点经验为契机,加快推进政府职能转变,切实解决政府越位、缺位问题,减少政府对资源的直接配置,充分发挥市场在资源配置中的决定性作用。以落实信息互换、监管互认、执法互助的大通关改革为契机,强化跨部门、跨区域的通关协作,加快完善开放型经济体制机制。

推进流域协同发展体制机制创新。一是完善政府间对接协调机制,构建多层次、专门化的对话机制,增强区域合作的长效性、互利性和制度性。二是健全跨区域规划职能对接,积极推进流域内或相邻省份合编发展规划,加强规划数据平台对接,加快实现城市规划、土地规划和社会发展规划“三规协调”。三是完善长江经济带省际生态补偿机制,建立多元化、多渠道的生态补偿资金长效投入机制和流域治理成效评估机制,保障流域上下游发展权利的相对均衡性。四是加大行政执法职能对接力度,加强联合监管。建立联合执法体制机制,统一执法标准和流程,协同完成执法监管职责。五是建立跨区域利益共享机制,对流域内跨省市产业转移、共建园区、科技成果转化、招商引资异地落户等项目实施地区间财税分成。

#### 注释

①赵展慧:长江经济带发展取得历史性成就,《人民日报》2021年1月6日。

#### 参考文献

- [1] Cheng Changchun, Yang Fenghua. Toward A Coordinated and Balanced Development[M]. Singapore: Springer, 2020.
- [2] 成长春. 长江经济带协调性均衡发展的战略构想[J]. 南通大学学报(社会科学版), 2015(1).
- [3] 赵超. 韩正在推动长江经济带发展领导小组会议上强调坚持问题导向 聚焦重点任务 推动长江经济带高质量发展[N]. 人民日报, 2020-12-02.
- [4] 孟越男, 徐长乐. 区域协调性均衡发展理论的指标体系构建[J]. 南通大学学报(社会科学版), 2020(1).
- [5] 尚勇敏, 海骏娇. 长江经济带生态发展报告(2019—2020)[EB/OL]. (2020-12-23). <https://cyrdebr.sass.org.cn/2020/1223/c5775a100923/page.htm>.
- [6] 田豆豆, 孙秀艳, 范昊天, 等. 贯彻新发展理念, 推动长江经济带高质量发展——习近平总书记在全面推动长江经济带发展座谈会上的重要讲话引发热烈反响[N]. 人民日报, 2020-11-17.
- [7] 习近平. 在深入推动长江经济带发展座谈会上的讲话[J]. 求是, 2019(17).

## Thinking on Promoting the Coordinated Equilibrium Development of Yangtze River Economic Zone's in the 14th Five-Year Plan Period

Cheng Changchun Liu Junyuan Yin Jie

**Abstract:** In recent years, under the guidance of the strategic orientation of “ecological priority and green development” and the strategic orientation of “focusing on great protection instead of great development”, the Yangtze River Economic Belt has made stage achievements in environmental improvement, transportation system construction, steady economic development and ideological change. However, the problems of unbalanced and uncoordinated regional development are still prominent, which are mainly reflected in the need to improve the efficiency of resource utilization, the pressure of ecological environment, the uncoordinated development of comprehensive three-dimensional transportation system, the need to optimize the industrial structure, the unreasonable division of labor among central cities, and the need to improve the system and mechanism. The coordinated equilibrium development is an important guiding principle to solve the problem of unbalanced and uncoordinated development of river basin. To solve the above problems, based on the theory of coordinated and balanced development, we need to strive to create a new model of coordinated regional development in the 14th Five-Year Plan period and comprehensively promote the high-quality development of the Yangtze River Economic Belt. By proposing new ideas of synergistically promoting comprehensive green transformation, unblocking the dual circulation aorta, promoting the integration of city clusters and coordinated development, carrying out systematic thinking, improving the modernization level of watershed governance system and governance capacity, to make the Yangtze River Economic Belt be deeply integrated into the One Belt And One Road Initiative, the construction of double circulation, the comprehensive green transformation development, the people's all-round development and social progress be promoted, and make the Yangtze River Economic Belt become a new highland leading the high-quality economic development.

**Key Words:** The Yangtze River Economic Belt; Coordinated Equilibrium Development; The 14th Five-Year Plan Period; High-Quality Development

(责任编辑:柳 阳)