

# 构建优势互补、高质量发展的国土空间体系<sup>\*</sup>

肖金成 刘保奎 洪晗

**摘要:**构建优势互补、高质量发展的国土空间体系是一项事关国家发展全局的重大战略举措,对于推动高质量发展、加快中国式现代化建设意义重大。党的十八大以来,中国推动实施多个区域重大战略,区域经济布局更加合理,区域协调发展取得历史性成就。构建优势互补、高质量发展的国土空间体系是形成新发展格局的应有之义,是实现人与自然和谐共生的必然要求,是保障国土空间安全的重要前提和支撑。城市群、都市圈、经济带、区域性中心城市、小城镇和村庄将构成中国新的国土空间体系。未来,中国要积极调整区域政策,完善国土空间治理体系。

**关键词:**优势互补;高质量发展;国土空间体系;区域政策

中图分类号:F061.6 文献标识码:A 文章编号:2095-5766(2023)01-0028-08 收稿日期:2022-11-15

**\*基金项目:**国家社会科学基金青年项目“银行数字化转型与货币政策传导有效性研究”(21CJY066);北京市社会科学基金青年项目“数字经济驱动北京提升辐射带动作用研究”(22JJC023)。

**作者简介:**肖金成,男,中国国土经济学会理事长,国家发展和改革委员会国土开发与地区经济研究所(区域发展战略研究中心)原所长,中国社会科学院大学博士生导师(北京 100038)。

刘保奎,男,国家发展和改革委员会国土开发与地区经济研究所(区域发展战略研究中心)战略二室主任,副研究员(北京 100038)。

洪晗,女,中国邮政储蓄银行博士后工作站、中国人民大学博士后流动站博士后(北京 100808)。

党的二十大报告提出,构建优势互补、高质量发展的区域经济布局和国土空间体系。这是一项事关国家发展全局的重大战略举措,对于推动高质量发展、加快中国式现代化建设意义重大,为加强区域经济学学术研究和学科建设指明了方向。国土空间体系如何构建既是一个理论问题,又是一个现实问题,应从现实出发进行深入探讨。

## 一、党的十八大以来区域协调发展取得的历史性成就

党的十八大以来,党中央按照客观经济规律调整和完善区域政策,发挥各地区比较优势,提出了一系列关于区域经济发展和空间治理的新理念、新

思想,推动实施了多个区域重大战略,区域经济布局更加合理,区域协调发展取得了历史性成就,为构建优势互补、高质量发展的国土空间体系奠定了基础。

### 1. 区域发展的协调性显著增强

区域比较优势得到发挥,中西部地区呈现出快速增长态势,区域发展的协调性显著增强。2012—2021年,东部地区与西部地区人均生产总值之比由1.87:1缩小到1.68:1,区域发展相对差距持续缩小。中国如期实现第一个百年奋斗目标,所有贫困县成功脱贫摘帽。

### 2. 重点地区的引领性更加强劲

中国推动实施京津冀协同发展、长江经济带发展、粤港澳大湾区建设、长三角一体化发展、黄河流

域生态保护和高质量发展、成渝地区双城经济圈建设等区域重大战略。疏解北京非首都功能取得明显成效,雄安新区拔地而起;长江生态环境保护发生了转折性变化,力求实现在发展中保护、在保护中发展;长三角一体化成效明显,安徽经济社会发展取得显著成就;黄河流域生态保护和高质量发展扎实起步。通过实施区域重大战略,重点地区的引擎作用不断增强,2021年,京津冀、长三角、粤港澳大湾区内广东的九个城市的GDP分别达9.6万亿元、27.6万亿元、10.1万亿元,合计超过全国GDP的40%,发挥了全国经济压舱石、高质量发展动力源、改革试验田的重要作用。

### 3. 国土空间的安全性大幅提升

中国将实施主体功能区战略作为优化城乡区域布局的重要抓手,在全国范围内开展国土空间规划的编制工作,划定耕地和永久基本农田、生态保护红线、城市开发边界“三区三线”,加快构建以国家公园为主体的自然保护地体系,推动流域和跨区域生态补偿合作,启动实施东北黑土地保护性耕作行动计划,实现生态系统更加稳固,粮食产量连续增收,能源资源初级产品保供能力持续增强。通过加大对边疆地区对口支援、帮扶力度,铸牢中华民族共同体意识,实施兴边富民行动计划,稳边固边能力全面提升。

我们应该看到,取得这些成绩的经验在于:坚持党的领导,坚持人民至上,坚持尊重规律,坚持问题导向和目标导向相结合,坚持系统思维,坚持久久为功。与此同时,也应该看到,当前中国区域发展出现了一些新情况、新问题,区域分化、极化现象明显,一些地区发展面临的困难较大,有关政策和机制还需进一步完善,需要在推动区域发展和空间治理中加以解决。

## 二、构建优势互补、高质量发展的国土空间体系的重大意义

构建优势互补、高质量发展的国土空间体系在构建新发展格局、实现高质量发展和推进现代化建设中具有重大意义。

第一,构建优势互补、高质量发展的国土空间体系是形成新发展格局的应有之义。中国国土空间广阔,各地发展优势、发展梯度各异,具有很强的

互补性,这也是中国经济回旋余地大、发展韧性强的具体表现。通过全国一盘棋谋篇布局,引导各地根据比较优势布棋落子,完善全国统一大市场,促进各类要素合理流动和高效集聚,有助于各地加快融入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。

第二,构建优势互补、高质量发展的国土空间体系是实现人与自然和谐共生的必然要求。很长一段时间,特别是在《全国主体功能区规划》实施前,中国一直缺少一个全国层面国土空间开发、保护、治理的规划,生态环境保护没有得到应有的重视,因此,出现了祁连山、秦岭等恶性生态事件。根据高质量发展的要求,构建国土空间体系,改变重开发、轻保护与重规划、轻治理的不良倾向,是构建美丽、宜居、和谐家园的必然要求,也是实现人与自然和谐共生的必由之路。

第三,构建优势互补、高质量发展的国土空间体系是保障国土空间安全的重要前提和支撑。安全是发展的前提,也是高质量发展的基本要求。统筹发展和安全既要推动区域经济持续健康发展,又要牢牢守住国土空间安全底线,以便为发展提供更为稳固的空间基础和条件,也为未来发展留足空间。中国要树牢底线意识和战略眼光,加强战略性空间保护,强化国家粮食安全、能源安全、产业链供应链安全,更加注重维护边疆安全稳定,积极预防和应对极端天气、重大疫情等区域性公共安全事件,实现更具韧性、更加安全的可持续发展。

## 三、构建优势互补、高质量发展的国土空间体系的基本设想

党的二十大报告提出,以城市群、都市圈为依托构建大中小城市协调发展格局。城市群、都市圈作为承载发展要素的主要空间形式,已成为支撑全国经济增长、促进区域协调发展、参与国际竞争合作的重要平台,是中国城镇化的重要载体。在城市群、都市圈以外的地区,通过发展区域性中心城市,辐射带动周边地区的发展,有利于促进区域协调发展。在乡村振兴的过程中,城乡融合尤其是小城镇建设将成为破解中国城乡发展不平衡和农村发展不充分问题的重要举措。“两横三纵”经济带在区域

经济布局中将发挥重要的纽带作用。因此,城市群、都市圈、经济带、区域性中心城市、小城镇和村庄将构成中国新的国土空间体系。

1.城市群已成为中国经济发展的主要引擎和重要支柱

以城市的辐射范围和城市密度进行界定,中国已形成15个城市群(见表1)。从表1可以看出,长三角城市群、珠三角城市群、京津冀城市群、山东半岛城市群、成渝城市群、长江中游城市群、关中平原城市群、中原城市群、海峡西岸城市群、辽中南城市

群等10个城市群发展较为成熟,2020年,这10个城市群的土地面积113.91万平方千米,占全国国土面积的11.87%;人口66201.16万人,占全国人口的46.88%。此外,长株潭城市群、江淮城市群、哈长城市群、北部湾城市群以及天山北坡城市群有望发展为规模较大、较为成熟的城市群,2020年,这5个城市群人口为14086.38万人,占全国人口的9.98%。15个城市群土地面积占全国国土面积的17.68%,人口占全国人口的56.86%,以不到五分之一的土地面积承载了超过二分之一的人口。

表1 2020年15个城市群行政单元和土地面积以及2000年、2010年、2020年15个城市群人口和占全国人口的比重

| 城市群     | 行政单元(个) | 土地面积(平方千米) | 人口(万人)   |          |          | 占全国人口的比重(%) |       |       |
|---------|---------|------------|----------|----------|----------|-------------|-------|-------|
|         |         |            | 2000年    | 2010年    | 2020年    | 2000年       | 2010年 | 2020年 |
| 长三角城市群  | 16      | 11.39      | 8743.12  | 10763.27 | 12284.41 | 6.75        | 8.03  | 8.70  |
| 珠三角城市群  | 9       | 5.50       | 4287.91  | 5611.83  | 7801.44  | 3.31        | 4.19  | 5.53  |
| 京津冀城市群  | 13      | 21.86      | 9010.23  | 10440.45 | 10747.33 | 6.96        | 7.79  | 7.61  |
| 山东半岛城市群 | 10      | 9.43       | 4993.95  | 5429.65  | 5793.63  | 3.86        | 4.05  | 4.10  |
| 辽中南城市群  | 10      | 9.76       | 3108.24  | 3313.23  | 3276.15  | 2.40        | 2.47  | 2.32  |
| 中原城市群   | 9       | 5.88       | 3798.51  | 4153.00  | 4671.62  | 2.93        | 3.10  | 3.31  |
| 关中平原城市群 | 6       | 7.47       | 2418.53  | 2554.15  | 2766.28  | 1.87        | 1.91  | 1.96  |
| 长江中游城市群 | 15      | 14.78      | 5837.15  | 5727.72  | 5762.89  | 4.51        | 4.28  | 4.08  |
| 海峡西岸城市群 | 6       | 5.54       | 2602.30  | 2918.57  | 3364.94  | 2.01        | 2.18  | 2.38  |
| 成渝城市群   | 15      | 22.30      | 9379.73  | 9029.12  | 9732.47  | 7.24        | 6.74  | 6.89  |
| 江淮城市群   | 6       | 5.79       | 2504.47  | 2597.17  | 2772.50  | 1.93        | 1.94  | 1.96  |
| 哈长城市群   | 8       | 19.81      | 3599.33  | 3849.28  | 3430.29  | 2.78        | 2.87  | 2.43  |
| 长株潭城市群  | 9       | 10.07      | 3974.69  | 4193.61  | 4313.64  | 3.07        | 3.13  | 3.06  |
| 北部湾城市群  | 8       | 9.88       | 2398.86  | 2584.77  | 2921.94  | 1.85        | 1.93  | 2.07  |
| 天山北坡城市群 | 7       | 10.27      | 396.57   | 533.99   | 648.01   | 0.31        | 0.40  | 0.46  |
| 合计      | 147     | 169.73     | 67053.59 | 73699.81 | 80287.54 | 51.78       | 55.01 | 56.86 |

数据来源:作者自行整理。

未来,中国应优化城市群的空间结构,强化城市群内部各城市的功能分工,促进城市群一体化发展。根据各城市群的经济水平、人口规模等,可将15个城市群划分为3个层级,分类施策。第一层级为具有全国影响力的城市群,如长三角城市群、珠三角城市群、京津冀城市群,发展较为成熟,对外开放水平高,应充分发挥北京、天津、上海、杭州、广州、深圳等核心城市的辐射带动作用,疏解大城市功能,打造具有全球竞争力的城市群。第二层级为具有区域影响力的城市群,以山东半岛城市群、长江中游城市群、中原城市群、成渝城市群、海峡西岸城市群、关中平原城市群等为代表。这些城市群发展相对较为成熟,在国内具备一定影响力,

未来应努力打破行政区划的藩篱,加速产业结构升级,加强城市间协作,提升经济发展质量,带动区域经济发展。第三层级为培育发展中的城市群,以长株潭城市群、江淮城市群、哈长城市群、北部湾城市群、天山北坡城市群等为代表。这些城市群一体化进程较慢,甚至出现人口萎缩等问题,应发展特色优势产业,引领城市群结构升级,提升城市群品质,加强交通体系建设,加强核心城市与周边城市的联系。

2.都市圈的同城化将促进大中小城市和小城镇协调发展

如果把城区常住人口大于300万人的城市定义为都市,以都市的辐射半径为界定都市圈范围的主

要参考依据,中国有29个都市圈(除中国香港、澳门及台湾省外)。这些都市圈多数在城市群之内,是城市群之核,有的在城市群之外,成为一些特定区域的经济高地。据测算,中国29个都市圈共涉及134个地级以上行政区,2020年共有76619.25万人,占全国人口的54.29%(见表2)。其中,上海都市圈和重庆都市圈的人口最多,皆超过5000万人,此外,北京、天津、广州、深圳、武汉、成都、郑州都市圈的人口也超过3000万人,是人口重要集聚区。相较于2010年,29个都市圈新增人口7781.81万人,年均增速约为1.13%,相较于城市群的新增人口年均增速(0.89%)而言,都市圈对人口的集聚作用更加明

显。从各大都市圈的发展情况来看,北京、天津、上海、广州、深圳、武汉、成都等都市圈属于发展较为成熟的引领型都市圈,都市圈内分工明确,经济联系紧密,要素平衡流动,是引领中国经济的核心区域,也代表了中国都市圈的世界竞争力。合肥、青岛、西安、郑州、厦门、济南、长沙、大连、福州、昆明等都市圈属于发展型都市圈,目前已经基本形成了以上述城市为核心、以1小时交通圈为半径的空间形态。以长春、石家庄、哈尔滨、太原、南宁、南昌、贵阳、呼和浩特、兰州、乌鲁木齐、西宁、银川为核心的都市圈属于培育型都市圈,核心城市对周边的辐射带动作用还不强,合理的城镇体系尚未完全形成。

表2 2020年29个都市圈行政单元以及2000年、2010年和2020年29个都市圈常住人口和占全国人口的比重

| 都市圈     | 行政单元(个) | 常住人口(万人) |          |          | 占全国人口的比重(%) |       |       |
|---------|---------|----------|----------|----------|-------------|-------|-------|
|         |         | 2000年    | 2010年    | 2020年    | 2000年       | 2010年 | 2020年 |
| 上海都市圈   | 10      | 5705.35  | 7276.70  | 8268.76  | 4.40        | 5.43  | 5.86  |
| 北京都市圈   | 5       | 3538.89  | 4298.39  | 4407.31  | 2.73        | 3.21  | 3.12  |
| 深圳都市圈   | 5       | 2026.94  | 2785.62  | 4092.72  | 1.56        | 2.08  | 2.90  |
| 天津都市圈   | 4       | 2736.22  | 3200.84  | 3434.89  | 2.11        | 2.39  | 2.43  |
| 广州都市圈   | 5       | 2905.54  | 3648.23  | 4755.38  | 2.24        | 2.72  | 3.37  |
| 重庆都市圈   | 6       | 5305.98  | 4950.42  | 5112.56  | 4.10        | 3.70  | 3.62  |
| 武汉都市圈   | 10      | 3318.07  | 3240.51  | 3391.42  | 2.56        | 2.42  | 2.40  |
| 成都都市圈   | 10      | 4348.76  | 4327.05  | 4756.49  | 3.36        | 3.23  | 3.37  |
| 南京都市圈   | 5       | 2212.16  | 2478.85  | 2687.58  | 1.71        | 1.85  | 1.90  |
| 杭州都市圈   | 4       | 1739.16  | 2100.78  | 2597.54  | 1.34        | 1.57  | 1.84  |
| 郑州都市圈   | 6       | 3029.13  | 3340.71  | 3863.43  | 2.34        | 2.49  | 2.74  |
| 长沙都市圈   | 6       | 2220.97  | 2359.70  | 2616.02  | 1.71        | 1.76  | 1.85  |
| 沈阳都市圈   | 6       | 1691.76  | 1792.28  | 1746.82  | 1.31        | 1.34  | 1.24  |
| 哈尔滨都市圈  | 2       | 1446.89  | 1605.24  | 1376.60  | 1.12        | 1.20  | 0.98  |
| 长春都市圈   | 4       | 1618.03  | 1665.48  | 1550.23  | 1.25        | 1.24  | 1.10  |
| 大连都市圈   | 1       | 589.37   | 669.04   | 745.08   | 0.45        | 0.50  | 0.53  |
| 西安都市圈   | 4       | 1824.56  | 1948.31  | 2229.98  | 1.41        | 1.45  | 1.58  |
| 太原都市圈   | 4       | 1057.24  | 1188.70  | 1269.17  | 0.82        | 0.89  | 0.90  |
| 石家庄都市圈  | 3       | 2004.39  | 2160.87  | 2196.45  | 1.55        | 1.61  | 1.56  |
| 乌鲁木齐都市圈 | 5       | 309.03   | 435.69   | 566.47   | 0.24        | 0.33  | 0.40  |
| 青岛都市圈   | 3       | 1858.63  | 2060.61  | 2236.50  | 1.43        | 1.54  | 1.58  |
| 济南都市圈   | 3       | 1667.45  | 1813.73  | 1937.88  | 1.29        | 1.35  | 1.37  |
| 合肥都市圈   | 4       | 1775.49  | 1886.17  | 2044.15  | 1.37        | 1.41  | 1.45  |
| 昆明都市圈   | 4       | 1586.29  | 1727.50  | 1889.21  | 1.22        | 1.29  | 1.34  |
| 厦门都市圈   | 3       | 1391.78  | 1646.98  | 1900.06  | 1.07        | 1.23  | 1.35  |
| 福州都市圈   | 3       | 1210.52  | 1271.59  | 1464.88  | 0.93        | 0.95  | 1.04  |
| 南昌都市圈   | 4       | 897.60   | 1121.87  | 1222.66  | 0.69        | 0.84  | 0.87  |
| 贵阳都市圈   | 2       | 605.02   | 662.02   | 845.76   | 0.47        | 0.49  | 0.60  |
| 南宁都市圈   | 3       | 1095.56  | 1173.56  | 1413.25  | 0.85        | 0.88  | 1.00  |
| 合计      | 134     | 61716.78 | 68837.44 | 76619.25 | 47.63       | 51.39 | 54.29 |

数据来源:作者自行整理。

作为中国重要的区域单元,都市圈尺度适宜、范围合适、发展水平较高、操作性强,是优化区域布局、推进城镇化和建立区域协调发展新机制的重要抓手。加强都市圈内基础设施建设,首先要突破交通方面的限制,提高城市之间交通的联动性、交通运输的效率以及舒适度,打通“断头路”“瓶颈路”等,打造轨道上的都市圈。促进核心城市产业结构升级,构建以现代服务业为主导的产业结构,促进大中小城市协调发展。建立多层次协商机制,确保各行政主体之间能够相互配合;落实责任主体,建立都市圈统筹规划与协调发展机制,推进都市圈深

度合作;完善都市圈的合作机制,建立从上到下的治理体系。

3.发挥经济带的纽带作用,统筹东中西、协调南北方

目前,中国已形成以沿长江、陇海兰新为两条横向经济带,以沿海、京广京哈、包昆为三条纵向经济带,以主要的城市群地区为支撑,以轴线上其他城市化地区和城市为重要组成的“两横三纵”空间格局。以经济带上地级市为单元进行测算,2020年5条经济带常住人口超过9亿人,占全国人口的63.86%,较2000年提高了6.23个百分点(见表3)。

表3 2020年五大经济带地级以上行政区以及2000年、2010年、2020年五大经济带常住人口和占全国人口的比重

| 经济带名称   | 地级以上行政区(个) | 常住人口(万人) |          |          | 占全国人口的比重(%) |       |       |
|---------|------------|----------|----------|----------|-------------|-------|-------|
|         |            | 2000年    | 2010年    | 2020年    | 2000年       | 2010年 | 2020年 |
| 京广京哈经济带 | 42         | 22586.44 | 25492.21 | 27591.62 | 17.44       | 18.60 | 19.54 |
| 陇海兰新经济带 | 28         | 9132.50  | 9603.73  | 10539.67 | 7.05        | 7.01  | 7.47  |
| 长江经济带   | 31         | 17987.40 | 19008.92 | 20885.44 | 13.89       | 13.87 | 14.79 |
| 包昆经济带   | 15         | 5372.53  | 5780.19  | 6361.84  | 4.15        | 4.22  | 4.51  |
| 沿海经济带   | 44         | 19560.06 | 21570.20 | 24773.52 | 15.10       | 15.74 | 17.55 |
| 合计      | 160        | 74638.93 | 81455.25 | 90152.09 | 57.63       | 59.44 | 63.86 |

数据来源:作者自行整理。

西部地区的发展主要受制于基础设施不完备、物流效率不高、贸易渠道少等问题,应通过规划建设经济带,集聚经济要素,进一步促进经济带上城市的发展。结合“一带一路”建设,进一步加大西部地区的对外开放力度,补齐基础设施短板,加强铁路、公路、机场的建设。加快资源要素和产业向经济带上聚集,形成“以点带面”的空间格局。加强通道跨区域协同联动与共建共享通道运营组织平台,全面提升通道总体运行效率。加强产业链合作、产业发展平台的建设,深化对外开放。同时,应对经济带进行规划,通过金融、财政等手段给予扶持,降低生产和运输成本,使之起到统筹东中西、协调南北方的作用。

4.完善区域性中心城市功能,辐射带动城市群之外区域的发展

城市群和都市圈的辐射区域有限,约有80%的土地是位于城市群和都市圈之外的,因此,客观上需要有更多的区域经济中心。发展区域性中心城市应从生态环境、城市能源、交通系统、信息化网络等角度出发,完善区域性中心城市的基础设施建设。为产业发展提供条件,构建高水平产业平台,如经济技术开发区、高新技术开发区、工业园区等,

实现商贸、居住与城市的有机结合。建立符合现代化建设和市场经济的行政管理体制,合理调整和完善区域性中心城市布局,形成中心城市、县城、小城镇梯次型城镇体系,避免行政分割和“碎片化”“分散化”布局,发挥区域性中心城市对周边地区的辐射带动作用。

5.重视小城市(镇)建设,促进城乡融合和乡村振兴

小城市(镇)作为连接大中城市与乡村的桥梁,是促进乡村地区发展的重要抓手,也是实现城乡融合发展的重要途径。加快小城市(镇)建设,需要因地制宜发展小城(镇)经济,不能刻板地将其他地方的经验套用在本地的发展上。要在充分了解本地小城市(镇)资源禀赋和发展优势的前提下,强化本土资源特色,依托特色产业,打造特色品牌。以产业为依托,着力将小城市(镇)打造成为农产品加工、销售基地,积极培育龙头企业。利用小城市(镇)连接大中城市与乡村的优势,发展服务业,建立商品批发市场。充分利用小城市(镇)人文和自然景观优势,发展旅游、休闲度假等产业。加快小城市(镇)基础设施建设,提高公共服务水平,拓宽金融机构的服务领域,引导社会资金加入小城市

(镇)的建设中,给予企业、个人相应的政策优惠,吸引人才、技术和产业,鼓励符合条件的企业向小城市(镇)集聚。

#### 四、调整区域政策,完善国土空间治理体系

围绕党的二十大报告明确的目标和任务,相关部门和地区要及时调整区域政策,完善国土空间治理体系,确保各项政策落到实处、取得实效。

1.深入实施区域重大战略,把优势地区的带动作用发挥出来

京津冀、长三角、粤港澳大湾区、长江经济带、成渝双城经济圈等地区产业基础厚重、创新要素富集、经济开放度高,是中国经济的领头羊和压舱石,是高质量发展和现代化建设的主力军,必须发挥好引领作用。长江、黄河是中华民族的“母亲河”,横贯东中西,有利于促进区域协调发展。要抓住、抓牢区域发展的“牛鼻子”,聚焦战略性区域和标志性项目,集成推进制度创新,在引领国内大循环和畅通国内国际双循环上发挥更大作用。一是京津冀协同发展要牢牢把握疏解北京非首都功能的“牛鼻子”,实施一批标志性疏解项目,高标准、高质量建设雄安新区。二是长江经济带发展要坚持“共抓大保护、不搞大开发”的战略导向,持续深化生态环境系统保护与修复,努力建成中国生态优先绿色发展主战场、畅通国内国际双循环主动脉、引领高质量发展主力军。三是粤港澳大湾区建设要着眼于促进中国香港、澳门融入国家发展大局,加快基础设施建设和互联互通,深入推进重点领域规则衔接、机制对接,加快建设深圳中国特色社会主义先行示范区,打造富有活力和国际竞争力的一流湾区和世界级城市群。四是长三角一体化发展要以促进一体化高质量发展为重点,深入推进生态绿色一体化发展示范区、中国(上海)自由贸易试验区临港新片区、虹桥国际开放枢纽等建设,提高长三角地区配置全球资源的能力和辐射带动全国发展的能力。五是黄河流域生态保护和高质量发展要坚持统筹推进山水林田湖草沙综合治理、系统治理、源头治理,从根本上提升黄河流域生态环境质量。六是成渝地区双城经济圈要发挥两大核心城市的引领带动作用,加强跨行政区的区域、次区域合作,探索经济区与行政区适当分开的体制机制以及特大城市

的“瘦身健体”等。

2.实施区域协调发展战略,提高区域发展的协调性

解决发展不平衡问题是区域协调发展的永恒主题。当前,中国四大板块的分化态势明显,各板块内部也出现分化,部分区域发展比较困难,东北地区、西北地区发展仍然相对滞后,一些城市特别是资源枯竭型城市、传统工矿区城市发展活力不足,有的城市出现人口大量外流。根据新征程、新情况、新目标,坚持问题导向,分类完善四大板块区域政策。一是推动西部大开发形成新格局。把握向西开放战略机遇,加快西部陆海新通道建设,积极融入“一带一路”建设,大力发展特色优势产业,深入实施重大生态工程,不断提升可持续发展能力。二是推动东北全面振兴取得新突破。从维护国家国防、粮食、生态、能源、产业安全的战略高度出发,全力破解体制机制障碍,激发市场主体活力,调整和优化产业结构。三是促进中部地区加快崛起。充分发挥连南贯北、承东启西的区位优势,推进制造业转型升级,着力推动内陆高水平开放,继续在全国高质量发展中发挥生力军作用。四是鼓励东部地区加快推进现代化。发挥基础雄厚、创新要素集聚等优势,加快培育世界级先进制造业集群,提升要素产出效率,持续推进消费升级,不断提高创新能力和经济增长能级。

3.完善区域政策体系,增强特殊类型地区发展能力

以脱贫地区为重点的欠发达地区及革命老区、生态退化地区、资源型地区、老工业城市等特殊类型地区在国家发展大局中承担特殊支撑功能,也是发展不平衡不充分较为突出的地区,是高质量发展和现代化建设的重点、难点地区。支持特殊类型地区高质量发展,关键要建立健全长效普惠性的扶持机制和精准有效的差别化支持机制,补齐基础设施短板,着力提高公共服务水平。一是脱贫地区。在西部地区脱贫县集中支持一批乡村振兴重点帮扶县,从财政、金融、土地、人才、基础设施、公共服务等方面给予集中支持,支持其巩固脱贫攻坚成果,增强内生发展能力。坚持和完善东西协作和对口支援、中央单位定点帮扶、社会力量帮扶等机制。二是革命老区。在保护好生态的前提下,革命老区要因地制宜地发展特色产业,传承弘扬红色文化。支

持赣闽粤原中央苏区高质量发展,推进陕甘宁、井冈山、大别山、太行山、左右江、川陕、沂蒙等革命老区绿色创新发展,支持瑞金革命老区高质量发展示范区建设,推进革命老区重点城市对口合作。三是生态退化地区。统筹推进生态退化地区综合治理和生态脆弱地区保护修复。四是资源型地区。推动资源型地区可持续发展示范区和转型创新试验区建设,实施采煤塌陷区综合治理和独立工矿区改造提升工程。五是老工业城市。推进老工业基地制造业竞争优势重构,建设产业转型升级示范区。

4.实施主体功能区战略,保障粮食安全、生态安全、能源资源安全、海洋安全

落实主体功能区规划和国土空间规划,以农产品主产区、重点生态功能区、能源资源富集地区和海洋功能区等承担战略功能的区域为支撑,保障粮食安全、生态安全、能源资源安全、海洋安全,与优势地区共同打造高质量发展动力系统,推动形成主体功能约束有效、国土开发有序的空间发展格局。支持农产品主产区增强农业生产能力,支持生态功能区把工作重点放到保护生态环境、提供优质生态产品上。研究完善支持能源资源富集地区发展的政策,优化能源开发布局,推进能源资源综合开发利用基地建设,提升国内能源供给保障水平。构建陆海协调、人海和谐的海洋空间开发格局。加强国土空间开发保护,高水平编制实施各级国土空间规划,按照“三区三线”对国土空间进行严格管控,守住18.65亿亩耕地和15.46亿亩永久基本农田红线,建立健全国土空间用途管制制度。完善以国家公园为主体的自然保护地体系,完善国家公园空间布局,坚持生态保护第一、国家代表性、全民公益性的国家公园理念,逐步把中国自然生态系统最重要、自然景观最独特、自然遗产最精华、生物多样性最富集的区域纳入国家公园体系,加强自然生态系统原真性、完整性保护。

5.加强边疆地区建设,推进兴边富民、稳边固边

中国陆地边界线长、邻国多,边疆稳固始终是国之大者,对维护国土安全、促进区域协调发展、维护生态安全、优化对外开放格局、促进民族团结意义重大。特别是当前和今后一个时期,国际局势深刻变化,新冠疫情阻碍全球化进程,部分地区局势紧张,全球供应链韧性遭受挑战,边疆稳固和陆上开放在国家大局中愈发重要。加强顶层设计,以城

市为节点打造沿边经济带,培育边疆中心城市,加强边境重点城镇和口岸建设,增强边境地区发展能力。建设一批抵边新村,引导支持边民贴边生产和抵边居住,推动形成以城市为中心、辐射周边边境地区的守边、固边、富边、强边新格局。优化沿边开发开放试验区等布局,深化国际次区域合作,推进国际贸易通道和国际经济合作走廊建设,高质量建设“一带一路”。

6.实施新型城镇化战略,优化城镇空间格局

新型城镇化在促进高质量发展、推进现代化建设中具有不可替代的作用。当前,中国城镇化进程发生了诸多阶段性新变化,人口流动、城镇格局深刻调整。要以人的城镇化为核心、以提高城镇化质量为导向,优化城市空间格局,提高空间配置效率、增强空间治理能力。顺应人口集聚态势,强化中心城市引领作用,加快超大城市、特大城市转变发展方式。对城市群和都市圈进行科学规划,提高超大城市、特大城市的辐射带动能力,提高中小城市承载能力,实现大中小城市协调发展。提高京津冀、长三角、粤港澳大湾区等世界级城市群发展水平,提升创新策源能力和全球资源配置能力。加快推进成渝地区双城经济圈建设,打造带动全国高质量发展的新动力源,扎实推进长江中游、中原、关中等城市群建设。加快转变超大城市、特大城市发展方式,合理控制城市规模、人口密度和开发强度,促进多中心、组团式发展。提高城市规划、建设、治理水平,实施城市更新行动。打造宜居、韧性、智慧城市,推动城市空间结构优化和品质提升。

## 参考文献

- [1]张耀军,王小玺.城市群视角下中国人口空间分布研究[J].人口与经济,2020(3).
- [2]方创琳.改革开放40年来中国城镇化与城市群取得的重要进展与展望[J].经济地理,2018,38(9).
- [3]汪光焘,李芬,刘翔,等.新发展阶段的城镇化新格局研究:现代化都市圈概念与识别界定标准[J].城市规划学刊,2021(2).
- [4]胡明远,龚璞,陈怀锦,等.“十四五”时期我国城市群高质量发展的关键:培育现代化都市圈[J].行政管理改革,2020(12).
- [5]洪哈,肖金成,郭楠.城市规模分布与区域性中心城市建设[J].开放导报,2021(4).
- [6]郭晓霞,安树伟.中西部区域性中心城市的识别与发展方向[J/OL].改革:1-11[2022-10-09].<http://kns.cnki.net/>

kcms/detail/50.1012.F.20220413.0854.002.html.

[7]肖金成,洪晗.我国省际人口流动格局演变趋势及其城镇化效应[J].城市问题,2020(8).

[8]肖金成,洪晗.城市群人口空间分布与城镇化演变态势及发展趋势预测[J].经济纵横,2021(1).

## Building a Territorial Space System Featuring Complementary Advantages and High Quality Development

Xiao Jincheng Liu Baokui Hong Han

**Abstract:** Building a territorial space system with complementary advantages and high quality development is a major strategic measure concerning the overall development of the country, which is of great significance for promoting high quality development and speeding up the Chinese style modernization. Since the 18th National Congress of the CPC, China has promoted the implementation of several major regional strategies, made regional economic layout more rational, and made historic achievements in coordinated development among regions. Building a territorial space system featuring complementary advantages and high quality development is essential to forming a new development pattern, a necessary requirement for harmonious coexistence between man and nature, and an important prerequisite and support for ensuring the security of China's territorial space. City clusters, metropolitan areas, economic belts, regional central cities, small towns and villages will constitute China's new territorial space system. In the future, China will actively adjust its regional policies and improve its territorial governance system.

**Key Words:** Complementary Advantages; High Quality Development; Territorial Space System; Regional Policy

(责任编辑:张 子)

## 第七届长江经济带发展论坛在南通召开

2022年11月13日,由南通大学、上海社会科学院主办,南通大学江苏长江经济带研究院承办,江苏省社会科学院、湖北省社会科学院、重庆社会科学院、四川省社会科学院、澳门城市大学、南京大学长江产业经济研究院、河海大学长江保护与绿色发展研究院协办的第七届长江经济带发展论坛在江苏省南通市召开。国家发展和改革委员会、中国社会科学院以及长江沿线省(市)高等院校、科研院所的专家学者通过线上、线下的方式参加了此次会议。

本次会议的主题是“中国式现代化与长江经济带高质量发展”,与会专家学者围绕会议主题研讨了长江经济带在中国式现代化中的重要作用、长江经济带生态优先绿色发展、长江经济带推进共同富裕、长江经济带区域协调发展、长江经济带服务构建新发展格局、长江经济带物质文明和精神文明相协调等方面的议题。

论坛开幕式上,南通大学江苏长江经济带研究院发布《长江经济带协调性均衡发展指数报告(2022)》,从长江经济带协调性均衡总指数及协调度、均衡度和融合度等3个维度对长江经济带协调性均衡发展水平展开系统分析与评价。

本次会议极具权威性和前瞻性,旨在破解长江经济带存在的发展不均衡、不协调问题,全面推动长江经济带高质量发展,为中国式现代化建设贡献力量,是一次理论与实践、创新与发展完美结合的学术盛会。区域经济评论杂志社副社长刘昱洋参会并就《区域经济评论》刊物的基本情况、运作规范、发文注意事项等作了简要发言,并与参会学者进行了广泛深入交流。

(张 子)