

中国区域经济学会会刊

# 区域经济评论

REGIONAL ECONOMIC REVIEW

(2024年第5期,总第71期)

双月刊

学术顾问 范恒山 程必定 洪银兴

编委会主任 金 碚

编 委 (以姓氏笔画为序)

丁任重 王一鸣 王承哲 王玲杰 史育龙

宁越敏 任晓莉 阮金泉 安虎森 孙久文

李同新 李国平 李海舰 李曦辉 杨开忠

杨继瑞 肖金成 谷建全 张可云 张占仓

张世贤 张军扩 张其仔 陈 耀 金 碚

周金堂 赵 弘 郝寿义 贺灿飞 秦尊文

高国力 崔民选 覃成林 喻新安 魏后凯

主 编 张富禄 陈 耀

社 长 张富禄

副 社 长 刘昱洋

主管单位 河南省社会科学院

主办单位 河南省社会科学院

# 区域经济评论

(双月刊)

## 区域高质量发展

- 5 区域经济高质量发展的经济学范式构架 金 碚  
13 面向“十五五”的黄河流域生态保护和高质量发展 王玲杰 陶宏展

## 区域经济学学科建设专题

- 20 构建中国特色的新区域经济学 魏后凯

## 党的二十届三中全会精神专题

- 26 建设更高水平的开放型经济新体制 迟福林

## 新中国成立75周年专题

- 32 新中国成立75年来区域发展战略演进:历史回顾、现实逻辑与未来展望  
叶振宇  
40 新中国成立75年来科技创新驱动区域经济发展的经验与启示  
黄 寰 陈泳向 张秋凤

## 区域格局与产业发展

- 48 加强国家战略腹地建设中存在的问题及政策建议  
王小广 周擎擎 梁雅楠 张 成  
58 数字产业集群创新网络的形成机制与发展模式研究 夏杰长 刘睿仪  
69 中部地区粮食安全产业带建设路径研究 张 莉 安 琪 滕永忠

## 区域协调发展

- 76 京津冀协同发展十周年的成就与现实思考 田学斌 李伟烁

- 85 中国东部经济大省区域发展不协调问题研究  
李晓琳 王继源 刘峥延 公丕萍
- 92 中国南北地区差异的要素分解与政策启示  
吴利学
- 100 新质生产力驱动城乡融合发展的机制与路径研究  
刘昱洋

### 区域创新发展

- 107 海南自由贸易港区域开放创新体系的构建与发展  
傅晋华 王雅利 李跟强
- 116 “千万工程”与促进长三角地区共同富裕逻辑研究  
赵建强 徐保根 李武艳
- 123 人工智能赋能新型工业化的作用机制与实现路径  
韩树宇

### 生态文明与区域发展

- 130 欧盟区域经济绿色转型:政策、路径与启示  
曾钰稼 张 敏
- 141 环境信息披露背景下城市群绿色协调发展路径研究  
李积萍

### 区域经济研究综述

- 147 “一带一路”中国海外园区研究:进展、挑战与展望  
孟广文 王 苒 王淑芳

主 管	河南省社会科学院	国内统一连续出版物号	CN41-1425/F
主 办	河南省社会科学院	国际标准连续出版物号	ISSN2095-5766
编辑出版	区域经济评论杂志社	广告发布登记证	金市监广发变登字【2020】021号
地 址	郑州市恭秀路16号	国内订阅	全国各地邮局
邮 编	451464	国内发行	郑州市邮政局 邮发代号 36-44
电 话	0371-63690786	国外发行	中国国际图书贸易集团有限公司
投稿信箱	qyjpl@163.com	国外代号	BM5690
网 址	www.qyjpl.cn	定 价	16元
印 刷	河南瑞之光印刷股份有限公司		

# REGIONAL ECONOMIC REVIEW 2024.5 *Bimonthly*

---

The Economic Paradigm Framework for High Quality Development of Regional Economy .....	<i>Jin Bei</i> (5)
Forward-Looking of Ecological Protection and High-Quality Development in the Yellow River Based on the 15th Five-Year Plan .....	<i>Wang Lingjie Tao Hongzhan</i> (13)
Building a New Regional Economics with Chinese Characteristics .....	<i>Wei Houkai</i> (20)
Build a New System of an Open Economy at a Higher Level .....	<i>Chi Fulin</i> (26)
The Evolution of Regional Development Strategies During 75 Years after the Establishment of New China: Historical Review, Practical Logics and Future Prospects .....	<i>Ye Zhenyu</i> (32)
Experience and Enlightenment of Regional Economic Development Driven by Scientific and Technological Innovation in the 75 Years since the Founding of New China .....	<i>Huang Huan Chen Yongxiang Zhang Qiufeng</i> (40)
Problems and Countermeasures in Strengthening the Construction of National Strategic Hinterland .....	<i>Wang Xiaoguang Zhou Qingqing Liang Yanan Zhang Cheng</i> (48)
Research on the Formation Mechanism and Development Model of Digital Industrial Cluster Innovation Network .....	<i>Xia Jiechang Liu Ruiyi</i> (58)
Research on the Development Path of the Grain Security Industrial Belt in the Central Region .....	<i>Zhang Li An Qi Teng Yongzhong</i> (69)
Achievements and Realistic Reflections on the 10th Anniversary of the Coordinated Development of the Beijing-Tianjin-Hebei Region .....	<i>Tian Xuebin Li Weishuo</i> (76)
A Study on the Uncoordinated Regional Development of Large Economic Provinces in Eastern China .....	<i>Li Xiaolin Wang Jiyuan Liu Zhengyan Gong Piping</i> (85)
Factor Decomposition and Policy Implications of China's North-South Regional Differences .....	<i>Wu Lixue</i> (92)
Research on the Mechanism and Path of New Quality Productive Forces Driving Urban Rural Integration Development .....	<i>Liu Yuyang</i> (100)
Construction and Development of Regional Open Innovation System of Hainan Free Trade Port .....	<i>Fu Jinhua Wang Yali Li Genqiang</i> (107)
Research on the Logic of "Green Rural Revival Program" and Promoting Common Prosperity in Yangtze River Delta Region .....	<i>Zhao Jianqiang Xu Baogen Li Wuyan</i> (116)
The Action Mechanism and Realization Path of Artificial Intelligence Empowering New Industrialization .....	<i>Han Shuyu</i> (123)
The Green Transition of Regional Economy in the European Union: Policies, Pathways, and Implications for China .....	<i>Zeng Yujia Zhang Min</i> (130)
Research on the Green and Coordinated Development Path of Urban Agglomeration under the Background of Environmental Information Disclosure .....	<i>Li Jiping</i> (141)
Research on China's Overseas Parks under "the Belt and Road" Initiative: Progress, Challenges and Prospects .....	<i>Meng Guangwen Wang Ran Wang Shufang</i> (147)

---

【区域高质量发展】

# 区域经济高质量发展的经济学范式构架

金 碚

**摘 要:**区域经济学的研究属于发展经济学领域,即假定经济体处于发展历史进程中。当经济学范式结构向“史观—微观—宏观—域观”变革,区域经济学研究就成为特别适应的学术领域。在区域经济学的范式承诺体系中,经济行为和经济秩序,不仅具有经济理性因素,而且具有文化因素(包括非理性)和制度因素。这也正是域观经济学范式承诺所具有的基本特质。区域经济高质量发展,归根结底依托于新质生产力的解放和发展。在解放和发展新质生产力的过程中,数字技术和数字经济发展,将重塑社会经济生活的基础条件,对区域经济发展的促进作用也将是全方位的。社会目标优先的市场经济机理,在区域经济观察和研究中具有更重要的意义。从社会目标优先,必然会推导为伦理优先,选择符合伦理的市场经济范式,才能建构起新质生产力和高质量发展的市场经济运行机理和行为规则。区域经济学对新质生产力率先发展地区的研究,将走在自然科学和社会科学协同研究的前沿。

**关键词:**区域经济;高质量发展;新质生产力;经济学范式

**中图分类号:**F061.2 **文献标识码:**A **文章编号:**2095-5766(2024)05-0005-08 **收稿日期:**2024-06-30

**作者简介:**金碚,男,中国社会科学院工业经济研究所原所长,研究员,学部委员。郑州大学终身荣誉教授,辽宁大学终身名誉教授。兼任海内外多家研究机构的学术顾问或专家委员会成员(北京 100086)。

当前,中国经济社会发展已进入新时代,一系列新现象、新问题对经济学研究提出新挑战,必须进行理论面对实践的观察和研究,形成新发现、新认识和新对策。正是在此过程中形成了一些重要概念,例如“高质量发展”“新质生产力”等,体现了新时代的新特征。在此过程中,经济学负有特殊使命,需要以经济学思维认识新时代,又要在新时代中变革经济学范式,以适应百年未有之大变局中的现实世界。无论是经济现实还是经济学认识的新叙事,都涉及对传统主流经济学范式的深入探究,发现其中的可承续性和不适应性,接受经济学范式的重大变革。在经济学理论体系和分析方法中,区域经济学是一个很具特色的学术领域,所观察和研究的各类现象和经济关系十分复杂,既要有对抽象逻辑的把握,又要有对具象观察的理解。本文以区域经济高质量发展为现实背景,以新质生产力为经济发展的新技术条件,对区域经济学范式构架及面

临的变革前景进行深入研讨,以更贴近现实的叙事视角,建构有时代性实践价值的理论逻辑。

## 一、区域经济学范式承诺的重要特征

按照范式特征,即具有很强的历史性和经验性,经济现象是一个动态发展的过程,区域经济学的研究属于发展经济学领域,即假定经济体处于发展的历史进程中。而进入发达的成熟经济后,区域经济研究就归入主流的“微观—宏观”范式,以及“比较优势”的资源配置思维,不再有“区域经济学”的自身学术特质。即对于区域经济现象,假定其处于历史的静态,以比较静态方法解释其资源配置效率,也不再“发展”的历史动态。因此,有必要先简单刻画主流经济学“微观—宏观”范式的基本性质,再考察区域经济学的范式特征。

简单而论,主流经济学“微观—宏观”范式,抽

象为:经济主体——“经济人”假定(经济理性);价格调节——自由市场有只“看不见的手”(供求均衡);宏观调控——政府的适当干预(以货币政策、财政政策为手段);产业政策——这是个学术争议较大的调节手段,其范式承诺主要基于“不发达”经济体具有阶段性“追赶”目标的决策意愿。

在上述主流经济学“微观—宏观”范式承诺基础上,区域经济学的范式构架主要引入了地理因素。一旦引入地理因素,就必然引入经济现象的文化因素、制度因素,于是区域经济学就成为显著有别于传统主流经济学“微观—宏观”范式的学术叙事体系。其研究方法不仅倾向于抽象推理的演绎逻辑特征,而且具有显著的具象观察归纳逻辑特征。因此,区域经济学并不如主流经济学范式下的学术叙事那么“精致”“严谨”,而是更多地具有政治经济学的史观范式取向(将经济现象视为不断发展变化的历史过程)。这样,当经济学范式结构向“史观—微观—宏观—域观”变革,区域经济学研究就成为特别适用的学术领域。

经济学的史观范式,将经济现象视为不断变化发展的,特别是从“不发达”向“发达”演进的过程。因此,被称为“政治经济学”的古典范式,本质上是历史性学科,经验事实的逻辑归纳具有最重要的学术意义。直到亚当·斯密的《国富论》,“经济人”假设和自利个体的自由交换可以实现国民财富的可持续增长,这一形式逻辑的方法论转换,才使演绎逻辑的主导成为经济学范式变革的承诺方向。新古典主义的现代主流经济学范式(微观经济学)得以形成经济学的微观范式,将经济现象视为具有高度经济理性的“微观经济主体”,相互作用(“交换”),而由自由市场经济的价格信号和供求竞争这只“看不见之手”的调节,而达到整体经济的“均衡”。

经济学的宏观范式,将经济现象视为经济信号同质可以“加总”为宏观信号,宏观当局“政府”可以干预微观价格信号和微观经济决策,而仅仅通过货币信号机制(货币政策、财政政策)来实现市场经济调节,达到微观机制无法自发实现的宏观经济均衡,主要是实现劳动供求均衡(充分就业)的社会性经济目标。而劳动供求均衡(充分就业)主要取决于经济增长,因此有效经济增长成为以“微观—宏观”范式为逻辑基础的经济观察和经济研究的最重要指标。

经济学的域观范式,将经济现象视为差异性(各具特色)的多领域层面的共存和相互适应。经济行为主体并非同质性的原子式“微观”主体,而是具有多种形态的“域类”主体,可以是粒子式,也可以是连锁式、平台式、网络式等。总之,域观范式系统性地超越了传统主流经济学的“微观—宏观”范式承诺所想象的经济世界。

很显然,域观范式的经济学叙事体系(可以称为“域观经济学”),与区域经济研究具有非常强的学术逻辑融洽性,因而较易为区域经济学的学者和观察者所接受,并为区域经济研究提供了方法论思维和分析工具。但是,为了达到经济学叙事体系的内在逻辑自洽和理论与实践的一致性,其中涉及许多必须进行深入研究才能合理理解和回答的问题。

按照域观经济学的范式承诺,区域经济学的学术范式特征,自然具有将域类现象或域场性质作为最主要研究对象的性质。区域经济学所观察的经济现象,天然具有地理的区划性。不同地区,特别是具有重要的国民经济功能的经济区域,在区域经济学的观察和叙事体系中,更具理论和实践的研究价值。例如长三角经济区、京津冀经济区、珠江经济区、粤港澳大湾区、成渝经济区、东北地区等,对区域经济学具有特别重要的观察和研究价值,其实践意义极为重要。当然,按不同的区域划分方法,还可以定义多种各具特色的经济区域,作为专门的观察和研究对象。这是区域经济学区别于一般经济学理论的叙事方法,使之成为相对独立的经济学分支学科,而特别具有学术丰厚性的原因和独特学理基础。

由于区域经济学范式承诺所具有的一些特征,往往被视为国民经济的“中观”层,甚至将其归之为“微观”“宏观”之间的“中观”经济(有学者直接称其为“中观经济学”)。其实,从经济学的方法论体系看,区域经济学与各种可以归之为“中观”经济的研究对象,例如各产业、各行业、各特殊部门领域的经济学研究相比较,具有更广泛、更丰富、更具理论深刻性的特质。除国家所具有的货币发行垄断权、国家财政分配权,以及国家立法权等外,区域经济几乎包括国民经济的各类重要现象。区域经济不是特殊经济部门,而是普遍存在的经济现象。从一定意义上可以说,脱离区域经济现象的微观经济、宏观经济、国民经济、国际经济,以至农业经济、

工业经济、贸易经济等,都是“不落地”而没有实践意义的。绝大多数经济现象都必然发生在一定的区域经济行为空间中,或者在某种程度上受区域经济现象的影响。也就是说,区域经济现象在现实中是泛在的,就如同抽象的“人”可以无地区性,任何实际的“人”都必然具有地区性,有特定的籍贯、出生地、长期居住地等,而人最重要的民族性也同样与地区性直接相关。

区域经济现象的泛在性决定了世界大多数国家都有域类相同或相似的特殊区域经济现象,例如,首都经济(圈)、都市(群)经济、城乡关系经济、流域经济、沿海沿边经济等;其经济区位,也大都具有国民经济核心区、边缘区、经济发达地区、经济落后地区等;多民族国家还有民族地区等。这样,在区域经济观察和研究中,就必须以更适应的范式承诺框架,来替代过分抽象化的“微观—宏观”范式承诺体系。

在区域经济学的范式承诺体系中,经济行为和经济秩序,不仅具有经济理性因素,而且具有文化因素(包括非理性)和制度因素。这也正是域观经济学范式承诺所具有的基本特质。换句话说,区域经济的范式承诺特征决定了其更适应于域观经济学的观察和研究方法。经济现象和经济行为的决定因素,不是体现为孤立“个体”的经济性质和相互关系,而是更具决定意义地体现为“域类”性质和相互关系。从学科性质来说,经济学的研究对象主要属于生产关系。马克思所定义的“生产关系”,不是单个人之间的关系,而是群类之间的关系。如马克思所说,人性不是单个个体所具有的抽象性质,而是“一切社会关系的总和”<sup>①</sup>。同理,区域经济学所观察和研究的不是孤立“个态”经济现象,而是群类“域态”经济现象。而当观察和研究区域经济高质量发展问题时,区域经济学的这一范式承诺特征,就表现得更为显著。

## 二、区域经济高质量发展的主体行为和调节机制

经济学在本质上是关于人的本性和行为的学科。传统主流经济学将人的本性假定为“自利”,其行为具有高度理性,并假定将人的自利理性,也就是将理性抽象为由经济理性所主导。在经济理性的行为假定下,个人以收入(或财富)最大化为行为

目标,企业以利润最大化为行为目标。换句话说,在最抽象的经济学理论推演上,可以做上述假定,但那不是事实,而是排除了一切现实因素的主观“想象”,有经济学者称之为“幻想”。以此形成纯粹逻辑自洽的经济学范式承诺建构,从而满足以此为基础的自由主义市场经济(教科书市场经济)的要求。如有的经济学家所指出的,“许多经济理论最大的错误,就是它们固执地认为世界上存在着一种叫‘经济人’的物种”。然后,再在这样的人性假定和学术范式框架建构中加入一个“政府”因素,即是宏观经济学范式承诺中以货币政策和财政政策手段进行经济总量调控,以达到“充分就业”目标的社会决策主体。进而也可以是其他手段,例如产业政策、贸易保护政策等,对市场过程进行直接干预,以达到选择性的经济调控政策目标。这就是以工具理性主导的主流经济学范式承诺的逻辑体系建构。

但这样的“微观—宏观”范式并不适用于区域经济学所进行的观察和研究。与一般经济学研究相比,区域经济学更倾向于本真理性行为目标,而不仅仅由工具理性行为目标所支配。换句话说,区域经济学范式承诺的“理性”性质,并不表现为工具理性目标值的最大化,例如以收入、利润、国民产出(GDP、GNP)等为最重要关切;而是更倾向于整个区域经济状况的观察和判断,特别是更倾向于以真实福利为关切目标。所以,即使是对国民经济贡献最大的长江三角洲地区,也要“不搞大开发,而要大保护”。这表明对区域经济研究对象的关切,不仅是其创造经济价值的工具理性目标实现,而是对具有生态群域特质和复杂经济体性质的,经济发展本真理性目标的达成。

因此,区域经济学和区域经济研究所关切的经济行为主体,不是假定为都具有同质性(自利性)的市场主体,即都是商业性企业<sup>②</sup>,而是与区域经济发展的本真理性目标直接相关的各类企业及非企业组织,例如城乡基础设施建设、交通线路设施、环境保护治理、各类教育体系、医疗卫生。当然,各地区的产业体系、企业发展、经济收益等,也是区域经济观察和研究的重要关切,在这些方面可以假定其行为目标主要由自利性支配。总之,区域经济学和区域经济研究所关切的主体,更具有本真理性的行为逻辑特征,是经济理性与社会理性相协调的群域性经济主体行为,是异质性组织行为主体所组成

的区域共同体,其方向是区域共同体的利益目标方向合理性,而不仅仅拘泥于各经济利益个体的自利目标。这也许可以称之为“组合结构的共同体集体理性”。只有以这样的组合结构集体理性逻辑,才能理解区域经济发展道路选择的合理取向,以及区域经济政策的决策选择。

进一步观察,区域经济所具有的聚集效应和扩散效应,都会在市场经济主体的行为特征上具有系统性的表现。例如,城乡经济行为主体的不同特质以及它们之间的经济行为相互关系,总部经济与加工区经济、省域(市或县域)经济发展中的市场行为主体特征等,都是区域经济观察和研究的重要关切领域。这些可以视之为区域经济现象中的域际关系问题,从逻辑上说,不同域际区域的存在,就会产生域际关系现象,值得区域经济学作为专门现象和问题进行深入研究。

由于区域经济中市场主体的多样性和异质性,使得经济行为的调节机制也具有显著的特征。一方面,区域经济是国民经济整体中的组成部分,经济体制和调节机制必须具有全局一致性,以有助于形成运行畅通的全国统一大市场;另一方面,区域经济的自身特质也必然反映在区域经济调节机制上,包括正式的地区性规程,以及非正式(习惯性)的地区性经济行为规则。例如,由于各地区的气候条件不同,供暖方式各有具体规则。特别是,各地区有各具特色的文化传统,对地区性市场形态以及经济调节机制也有深刻影响。

因此,区域经济能够更显著地表现出域观经济范式的现实适应性。例如,浙江义乌地区的文化传统,对小商品生产和集散物流,具有独特的优势,其他地区难以模仿。义乌地区的快递单件成本所能达到的价格竞争力,也非其他地区所能相比。实际上,各类产业的地区适应性所形成的比较优势,也都不是一般经济学范式的分析方法所能解释的。区域经济的文化和制度(行为规则),是形成各具地区特色,进而成为地区经济的分工格局和比较优势,不可忽视的重要因素。这是一般的经济学研究所难以把握,而区域经济学极具优势的研究方法。

当中国工业化和经济发展,从高增长阶段转向高质量发展阶段,区域经济研究更具重要性。习近平总书记在各地考察经济发展和新质生产力时,总是强调不同地区必须坚持因地制宜的原则,

不必相互攀比,简单模仿,搞一刀切。各地区的区位条件、区域特色、发展历史、文化传统等,都不尽相同,各有优势和劣势。如何更好地发挥优势,弥补劣势,将特色变为特长,是区域经济高质量发展进程中,各地都必须交出的答卷。从这一意义上说,区域经济发展过程中的技术创新性和制度创新性都很重要,实践中的选择空间非常大。一方面,要在融入全国统一大市场中扩展发展空间;另一方面,也要在全国统一大市场中形成区域经济特色。不仅为本地区经济发展和居民生活创造优渥的区域氛围,而且要尽力将具有特色的经济区域,建设成为具有特殊对外吸引力的区域经济。在这一意义上,所谓“区域经济”的成功发展,并不仅仅是经济成就,具有经济竞争力,而且会在科技、文化、教育、卫生、艺术、体育等领域,创造具有特色的高质量发展表现。区域经济高质量发展的主体行为和调节机制,应适应这样的努力方向,推进各地区发展愿景的实现。经济是基础,而高质量的区域经济则是经济发展基础上的区域民生福利的全面繁荣。

### 三、区域经济高质量发展中解放和发展新质生产力

区域经济高质量发展依托于新质生产力的形成和推动。如前所述,对于不同条件和状态的区域,发展新质生产力必须因地制宜,有特色才有竞争力,符合具体现实才会有向高水平攀登的爆发力。新质生产力的核心基因是创新,包括科技创新和制度创新。

新质生产力的形成和发展是大趋势,各地区经济发展都会与之相伴。但如何解放新质生产力和更有效地推进新质生产力,则是在认真实践中才能达成。从根本性质上说,生产力是最活跃、最积极、最具革命性的因素,也就是说,生产力具有发展的内在动力,具有不可阻挡的力量。那么,新质生产力更是具有最活跃、最积极、最革命的内在基因,可以冲破各种阻碍其发展的消极力量和障碍。但这绝不意味着,新质生产力的发展可以是宿命论式的自然而然的过程,人类可以坐享其成。因为,生产力的发展是人类实践的产物,而不是自然的产物。实践过程是艰辛的。新质生产力的发展就是最先进的生产力被“解放”出来的过程,所以解放生产力

是人类实践的最根本方向,正是在这一根本意义上,深化改革对于解放和发展新质生产力具有决定性的意义。

因此,区域经济高质量发展,归根结底依托于新质生产力的解放和发展。而解放生产力才能释放和扩展新质生产力推进区域经济高质量发展的进程。从哲学意义上说,生产力决定生产关系,经济基础决定上层建筑。生产力具有“第一性”的作用,而科学技术是“第一生产力”。新质生产力就是这两个“第一”的融合体。也就是说,区域经济发展的原动力是以科学技术为第一因素的新质生产力。从这一意义上,新质生产力是可以自发形成和发展的,具有原发性。

但是,从人类实践看,生产力是需要被“解放”的,所以解放生产力的努力是实现新质生产力发展所必需的。如果抑制生产力发展的因素非常强大,就难以真正解放新质生产力。因此,一些地区的生产力发展滞后,并非小概率现象。而从20世纪70年代末以来,40多年改革开放的历程和当今的现状可以看到,经济发展先进的地区,一定是改革开放领先或深化改革更为大胆的地区。改革是有风险的,改革也可以因不当而失败,但不改革,不解放生产力,肯定是没有出路的。所以,由于传统势力的强大,改革往往必须“闯出一条路”,甚至是“杀出一条血路”。40多年来,前赴后继的改革者,为中国贡献了国家经济发展的巨大成就,使中国成为无人可以撼动的世界第二大经济体,而且具有了科技创新的内在基因。

今日中国正在进入解放和发展新质生产力的重要历史时期,中国共产党第二十届三中全会又发出进一步全面深化改革,推进中国式现代化的动员令。这为解放和发展新质生产力,实现区域经济高质量发展,指明了大方向。中国又一次处在“改革才有出路”的历史关头。

改革需要排除阻力,探索道路,取得经验,才能全面铺开。所以,处于改革探索前沿的地区,特别是被选定为“试验区”“自由贸易区”等的改革先行地区,更负有特殊历史使命。

因此,从全国经济的发展路径看,区域经济高质量发展不是一个全国“齐步走”的过程。关键在于,今天能否形成“争先恐后”“你追我赶”的形势。在观念意识上,绝对不是一些地区改革率先,其他

地区等待“可靠”方案的全面推行,既可以不错,又可以坐享改革红利。“等、靠、要”“不错”本身就不是改革精神。

作为经济大国,中国经济改革最有利的条件之一就是,可以有很大的改革探索“试错”空间,具有较大的风险承受条件。各地区可以在不同的域观空间中进行大胆改革、大胆创新,从这样的理论逻辑才能理解和相信,解放和发展新质生产力,不仅归结于科技进步和创新,而且归结于制度进步与创新。因此深化改革体现了新质生产力的全方位创新实践方向。这是认识解放和发展新质生产力,实现区域经济高质量发展的经济理论关键点。

在解放和发展新质生产力的过程中,数字技术和数字经济发展,对区域经济发展的促进作用是全方位的。不仅在投资生产领域、流通服务领域,而且在生活消费领域,都会受到数字技术和数字经济发展的深刻影响。

现代新质生产力发展的一个突出表现,就是形成数字化转型和数字化生存的大趋势。在这个伟大的社会实践中,历经数十年信息化技术积累和基础科学研究发现的助力,各类经济活动的数字技术运用和生产生活活动的全面数字化转型,已不仅是尖端技术突破和高科技产业进步的少数领域现象,而是正在形成全社会的系统性大趋势。可以说,在这一大趋势下,没有人可以置身事外。这就如同是一旦有电的发明运用,就再没有人可以离开电力使用;网络信息技术和移动通信技术一旦发明运用,就没有人可以离开移动通信网络和设备。手机已经几乎成为人身的延伸部分,各类人群的正常生活都已无法与之脱离。在区域经济发展和各种地方的生活场景中,数字技术运用都随处可见,数字化生存方式已成现实。数字技术和数字经济,对于区域经济高质量发展,具有渗透性的深刻影响。

由于数字技术创新和数字经济的崛起,市场经济的质态正在发生根本性变化。即从“实体经济”“货币经济”的二维形态,转变为“实体经济”“货币经济”和“数字经济”的三维形态。在市场经济的漫长发展过程中,实体经济和货币经济以及两者间错综复杂的关系,曾经在经济实践的大舞台上,上演了极为丰富多彩的剧目,也产生了许多矛盾和挑战。而当数字技术和数字经济崛起,并日益发挥重要作用,使得人类经济实践行动的成就和挑战并存,

区域经济更为气象万千,发展前景辉煌而莫测。

面对这一大势所趋的经济质态转型,各类经济行为主体都必需有应对方案和积极行动,不可守旧,不进则退。数字技术和数字经济发展,将重塑社会经济生活的基础条件。如果缺乏数字化生存能力,就难以在经济社会中立足。在新的数字技术和数字经济社会中,即使是表面上技术含量较低的行业,地域性的生产生活行为也离不开数字技术的赋能和运用。不仅是拥有先进技术的制造业企业,如果不实现数字化转型就缺乏竞争力,难以在产业链供应链中确立市场地位,即使是零售、物流、快递、饮食等地方性行业,如果不能适应数字化生存发展条件,没有数字技术赋能的数据管理和营销推广,也难以在地区经济中立足。在区域经济发展中,数字技术不仅是各行业适应新经济形态的技术基础,而且也是各行业之间形成有效沟通协同的技术基础。

因此,数字技术的广泛运用和数字经济的崛起,不仅意味着新质生产力的解放和发展,而且要求经济秩序和经济运行基本规则的新建构,世界进入了一个规则博弈的新时代。在区域经济高质量发展的新时代,应有充分的理论准备和政策准备,创造尽可能有利的技术条件和体制条件,让数字技术和数字经济最大限度地流动畅通、创新发展,为经济发展和优渥生活创造更强助力。可以说,我们正进入以数字技术和数字经济为标志的区域经济高质量发展,社会生活高质量安排的崭新时代。

#### 四、社会目标优先的市场经济机理建构

一般经济学范式的理论假设,市场经济是一个同质性的空间,而区域经济的重要特征则是,经济主体所处的市场空间具有很大的非同质性。不仅是地理空间的非同质性,而且是经济主体行为的非同质性。一般经济学将经济行为和经济决策的组织主体形态,抽象为“企业”和“政府”泾渭分明的两大类。前者高度类同于亚当·斯密所定义的“经济人”,其决策行为具有主观的自利性或利己性,是个人主义理性;后者是以社会利益为决策目标的集体理性或公共选择的组织行为,体现集体理性。但在进行区域经济观察和研究时,由于本真理性关切往往强于工具理性关切,例如“宁要绿水青山 不

要金山银山”“要大保护 不要大开发”,决策选择更倾向于区域发展的本真理性关切目标。

因此,社会目标优先的市场经济机理,在区域经济观察和研究中具有更重要的意义。为此,现实的组织行为主体,不能简单地抽象为“企业”和“政府”,而要重视各类组织行为主体的特质以及相互间的协同关系。例如,在归之于“政府”的领域中,有公务部门、公共公益部门、国有事业单位等,这些组织形态的决策目标不是自身利益最大化,而是以实现社会目标为第一责任和组织使命。在归之于“企业”的领域中,有以个体目标优先的“利己”性商业企业、具有特殊“主责主业”的国有企业、社会目标优先的利他性社会企业等。还有各类志愿者组织,居民互利互助组织等,所有的组织都有经济性,即市场生存能力,但使命和行为目标则各具特质。总之,在区域经济观察和研究中,对经济组织行为的“利己”性和利他性的考察,特别是对各类企业的经济性行为目标与社会性行为目标的认识,具有特别重要的理论意义和实践意义。

区域经济的高质量发展,必须有各类经济组织的参与,不同类型的经济组织,有的倾向于“主观为自己,客观利他人”的自由市场经济逻辑,有的更倾向于“主观为利他,客观也利己”的社会型企业经济逻辑,即以市场经济行为实现社会性(利他性)目标。对于社会型企业的行为调节,不是完全自由市场经济的价格机制,而是社会性价格机理。其基本性质是:社会目标优先,以市场经济机制实现社会目标,并保持自身发展的可持续,而非以政府机制替代市场机制。这是新型现代市场经济机制的创新,体现为新质生产力推动新型生产关系的生成。其实,在每一个地区,人们都可以身临其境地感受到新型生产关系所表现出的各种新型市场经济形态的创新。一个地区的经济发达程度,往往是由社会型企业的发达程度来体现的。即区域生活水平的保障和提高、人民对物质文化日益增长的需要,是由自利性企业(商业性企业)、利他性企业(社会性企业)、各类政府组织、社区组织、志愿组织等,协同作用而共同满足的。

如前所述,人类生活特别是区域经济中的人类生活,必须适应数字化生存的新时代和新经济。科学家们相信,随着数字技术和数字经济的高度发展,智能机器人的各方面能力都将逼近和超过人

类,这一趋势有喜亦有忧。智能机器人将越来越具有经济行为人的功能,可以替代各种劳动,使产品和服务成本大幅度下降,经济效率大大提高。这一趋势将在区域经济生活中全方位地显著表现出来。自然人与智能机器人共同存在于一定的区域空间,形成“混搭”状态。这一趋势的另一面则是,智能机器人如果真的发展成为“微观”利益目标至上的经济决策行为体,那将是人类的灾祸。其危害性会远远超越人类行为的“形式主义”“官僚主义”“非理性行为”所带来的灾祸。因此,社会目标优先、人类伦理优先,应是科技高度发达条件下市场经济机理的关键性特质。从经济学所理解的市场经济机理叙事表达,“人人为自己,上帝为大家”“主观为自己,客观利他人”的新古典主义经济学范式,已经不能适应新质生产力越来越具有支配地位的市场经济运行机理。以宏观决策(政府行为)作为实现微观经济目标和社会利益目标,也具有显而易见的局限性和行为目标偏差性。因此,微观经济主体的多样性和域观化,可以实现经济发展的多目标、高质量和社会友好性。其中,社会企业是一类特别值得重视的新型企业类型。在区域经济发展过程中,社会企业将发挥越来越重要的作用。值得注意的是,数字技术和人工智能最前沿的企业,例如OpenAI(美国人工智能研究公司)等,大都具有社会型(非营利)企业的性质,以体现人工智能发展服从全人类利益的伦理原则,而不会成为少数人牟利侵占大多数人利益的工具。可以预见,在区域经济发展过程中,这一重大关切和担心,必然会凸显出来。对此,区域经济研究需有前瞻性,回答“在数字技术和智能机器人高度发展的大趋势中,人类如何建构社会目标优先的市场经济机理”这一时代之问。这意味着,新质生产力和高质量发展的市场经济机理,将不会或不是完全自发的过程,市场经济规则的建构性,将体现得更为突出。

在完全可以预见的数年后,生活于一些地区的人们,从早起开始,就生活在智能机器人相助的环境中。那时,智能机器人已经如家用汽车那样进入普通人的家庭生活,甚至如手机那样,与每个人如影随形。不过,智能机器人不是普通的工具性设备,它是可以自行学习、思考和做出行为决策的。而对于智能机器人,自然人的行为和行踪则是完全透明的。自然人可能时时事事都要听从智能机器

人的意见,就像今天的汽车司机,离开了智能导航,大概率可能迷路,或者不知道较优的路径是哪条?这就是新质生产力的高度解放和发展所实现的区域经济高质量发展的场景吗?

很显然,市场经济运行机理和规则的建构,不仅要尊重经济理性的优越性和高效率性,也要在许多领域(而且是越来越多领域)中遵循社会目标优先的原则。而从社会目标优先必然会推导为伦理优先,即首先要选择符合伦理的市场经济范式,才能建构起新质生产力和高质量发展的市场经济运行机理和行为规则。在这方面,区域经济学特别是对新质生产力率先发展地区的研究,将走在自然科学和社会科学协同研究的前沿,就像改革开放年代,对先行改革开放的试验区、经济特区等的研究,走在迎接改革开放的经济研究前沿那样。

#### 注释

①马克思在1845年的《关于费尔巴哈的提纲》中说:“费尔巴哈把宗教的本质归结为人的本质。但是,人的本质并不是单个人所固有的抽象物,实际上它是一切社会关系的总和。”②“商业性企业”是指,以利润最大化为唯一目标的营利性企业,即市场经济中的“经济人”企业。

#### 参考文献

- [1]金碚.论域观经济学的缘起[J].求索,2023(6).
- [2][德]约翰·科姆洛什.重新认识经济学:真实世界的经济学基础[M].上海:文汇出版社,2022.
- [3][英]杰文斯.政治经济学理论[M].郭大力,译.北京:商务印书馆,1984.
- [4]曹均伟.西方经济学范式的转换和发展:从经济学方法论的视角分析[J].上海财经大学学报,2014(2).
- [5]于金富.中国经济学范式的反思与创新[J].福建论坛(人文社会科学版),2011(12).
- [6]易棉阳.经济转型与经济学范式转换:改革以来中国经济学范式论争的回顾与前瞻[J].华北电力大学学报(社会科学版),2008(5).
- [7]钟惠波,雷家骥,连建辉.知识经济学范式:一个演进的视点[J].科学学与科学技术管理,2005(7).
- [8]杨建飞.经济学范式革命的一种方法论模式和假说[J].哈尔滨工业大学学报(社会科学版),2004(3).
- [9]李仙娥,王春艳.知识经济对传统经济学范式的冲击[J].太原理工大学学报(社会科学版),2003(3).
- [10]俞忠英.新经济学范式论纲[J].世界经济文汇,2001(5).
- [11][英]哈奇森.经济学的革命与发展[M].李小弥,等译.北京:北京大学出版社,1992.

- [12]田素华,李筱妍.有效市场与有为政府:经济学范式的演进逻辑与发展态势[J].社会科学文摘,2023(3).  
[13][英]布劳格.经济学方法论[M].黎明星,等译.北京:北

- 京大学出版社,1990.  
[14]周林.科学家论方法[M].呼和浩特:内蒙古人民出版社,1984.

## The Economic Paradigm Framework for High Quality Development of Regional Economy

Jin Bei

**Abstract:** The study of regional economics belongs to the field of development economics, which assumes that the economy is in the process of historical development. When the paradigm structure of economics shifts towards a “the perspective of history microcosmic macroscopic realm economics”, regional economics research becomes a particularly suitable academic field. In the paradigm commitment system of regional economics, economic behavior and economic order not only have economic rationality factors, but also cultural (including irrational) factors and institutional factors. This is also the fundamental characteristic that the paradigm of domain economics promises. The high-quality development of regional economy ultimately relies on the liberation and development of new quality productive forces. In the process of liberating and developing new quality productive forces, the promotion of regional economic development by digital technology and digital economy is comprehensive. The development of digital technology and digital economy will reshape the fundamental conditions of social and economic life. The market economy mechanism that prioritizes social goals has greater significance in regional economic observation and research. Prioritizing social goals inevitably leads to prioritizing ethics. Only by choosing an ethical market economy paradigm can we construct a new mechanism and behavioral rules for the operation of a market economy that promotes high-quality productivity and development. In this regard, regional economics, especially the research on regions that have taken the lead in developing new quality productivity, will be at the forefront of collaborative research between natural and social sciences.

**Key Words:** Regional Economy; High Quality Development; New Quality Productivity Economic Paradigm

(责任编辑:平 萍)

【区域高质量发展】

# 面向“十五五”的黄河流域生态保护和高质量发展\*

王玲杰 陶宏展

**摘要:**黄河流域生态保护和高质量发展是一项系统性、历史性和长期性的国家重大战略。五年来,黄河流域在生态治理和经济格局上不断优化,时空特征加快演进,高质量发展态势明显,但一些深层次结构性矛盾仍然存在。面对国际国内发展新形势,黄河流域生态保护和高质量发展在推进路径上应重点以“两山论”引领绿色发展、以科技创新引领产业创新、以区域一体化推进城市群都市圈建设、以内外联动推进高水平开放、以文旅深度融合推进黄河文化繁荣发展。着眼中长期,谋划“十五五”,前瞻黄河流域生态保护和高质量发展的战略思路,应围绕流域高质量发展和高水平保护、高质量发展和高水平安全抓好“统筹”,围绕“十五五”规划、“两步走”战略做好“衔接”,围绕毫不动摇深化改革开放、推进全面创新育强“动能”,围绕与国家重大战略、区域战略的对接融入和叠加协同提升“势能”,围绕治理现代化在深化流域规划体系、政策体系联动中提高“效能”,以大保护、大治理推动流域生态效益、经济效益和社会效益相统一,打造大江大河治理的重要标杆,在推进中国式现代化进程中发挥关键作用。

**关键词:**黄河流域;生态保护;高质量发展;推进路径;思路前瞻

**中图分类号:**F129.9 **文献标识码:**A **文章编号:**2095-5766(2024)05-0013-07 **收稿日期:**2024-07-15

**\*基金项目:**河南省社会科学院创新工程项目“双循环背景下河南省消费提质扩容实现路径研究”(24A08)。

**作者简介:**王玲杰,女,河南省社会科学院副院长,研究员(郑州 451464)。

陶宏展,男,河南省社会科学院博士后,助理研究员,通信作者(郑州 451464)。

黄河流域是我国重要的生态屏障和经济地带。黄河流域生态保护和高质量发展作为新时代国家区域重大发展战略,强调以“一盘棋”战略思维、系统思维和底线思维持续加强黄河流域生态修复、保护和综合治理,有效提升流域生态环境质量,提高治理能力现代化水平(任保平等,2019)。黄河流域重要生产力布局的不断优化,产业高端化、智能化、绿色化转型的加快,有力推动了全流域高质量发展,对于推进国家治理体系和治理能力现代化、促进区域协调发展、加快构建新发展格局、实现共同富裕具有重要的理论意义、战略意义和现实意义。

回顾历史,展望未来。系统梳理黄河流域生态保护和高质量发展战略实施五年来的时空变化特征,深入分析当前面临的新形势新要求,把握谋划

“十五五”规划的重要时期,着眼中长期流域高质量发展,前瞻思考黄河流域生态保护和高质量发展的路径重点和战略思路,为中国式现代化建设夯实重要支撑,既是现实之需,也是发展之要。正如习近平总书记所强调的,“推动黄河流域生态保护和高质量发展,非一日之功。要保持历史耐心和战略定力,以功成不必在我的精神境界和功成必定有我的历史担当,既要谋划长远,又要干在当下,一张蓝图绘到底,一茬接着一茬干,让黄河造福人民”<sup>①</sup>。

## 一、黄河流域生态保护和高质量发展的时空特征

黄河流域生态保护和高质量发展战略实施五年来,沿黄各省区强化机遇意识、问题意识和合作

意识,积极落实国家重大战略部署要求,明晰战略定位和发展思路,创新体制机制,共同抓好大保护,协同推进大治理,统筹推进生态保护和高质量发展,黄河流域发展的时空特征发生了明显变化,取得了一系列重大阶段性成效。

### 1. 黄河流域高质量发展态势明显

从时间维度来看,一是战略顶层设计和政策框架不断完善。在国家层面,自2019年黄河流域生态保护和高质量发展上升为国家战略后,《黄河流域生态保护和高质量发展规划纲要》《中华人民共和国黄河保护法》陆续发布实施,“一纲要一法律”为有力推动黄河流域生态保护和高质量发展提供了根本遵循和法治保障。同时,一系列涉及生态保护、污染治理、水资源管理、科技创新、投资及财税等方面更具体的行动规划和支持政策相继出台<sup>②</sup>,为黄河流域生态保护和高质量发展提供了更清晰的实践指导(王林伶等,2023)。在省级层面,沿黄各省区积极响应,分别出台了符合本地发展实际的规划和实施方案,为后续的地方实践探索奠定了良好基础。二是高质量发展态势明显。在国家和沿黄各省区的共同努力下,黄河流域生态保护和高质量发展由理念转化为切实行动,通过政策创新、机制创新和科技创新,跨区域、跨部门协作持续加强,一批水源地保护、水土流失治理、生态廊道建设、生态经济示范区建设、文化遗产保护和利用等重要工程项目相继实施,纵横分散、条块分割的碎片化管理逐步转向标准化、系统化的协同治理模式,生态保护和修复、水沙调控、水资源节约集约利用、污染防治、科技创新、产业调整升级、黄河文化保护传承创新、民生福祉提升等方面取得了重大阶段性成效,各项发展指数稳步上升(王承哲等,2023),黄河流域生态承载能力和绿色转型发展能力不断增强。

### 2. 流域空间治理与经济格局持续优化

从空间维度看,一是流域上中下游分工协作格局逐渐完善。上中下游地区顺应自然,分类施策推进黄河流域生态保护和生态修复。上游地区作为黄河流域重要的水源地,对自然保护区、湿地公园建设力度持续加大,有效增强了水源涵养功能。中游地区围绕水土流失问题,着重水土流失治理和工业污染控制,增强了水土保持功能。下游地区通过生态廊道建设、湿地修复和生物多样性保护,使得黄河三角洲生态系统功能得到恢复和完善。同时,

上中下游地区加强齐抓共治,积极沟通衔接,强化联防联控、流域共治和保护协作,在水沙调控、河道治理、灾害预警、水资源节约集约利用、纵向或横向生态补偿等方面加强信息共享、决策协同,创新联合共治体制机制,黄河流域上中下游地区分工协作、共建共保格局逐渐完善。二是区域经济格局不断优化调整。一方面,沿黄各省区围绕各自资源禀赋、发展阶段、发展环境差异,不断优化内部空间发展布局,加快推进区域中心城市、副中心城市和都市圈发展,发挥其“龙头”作用,通过加强产业链接和合作分工提升经济发展活力,引领带动周边城市,呈现“多中心”发展模式,不断探索形成富有地域特色的高质量发展新路径。另一方面,以中心城市和都市圈为中心节点,沿黄各省区加强区域协作,高质量高标准建设沿黄城市群,在生态环境共治、基础设施联通、市场要素流动、科技创新和产业转型、对外开放提质、公共服务共建共享、城乡一体化建设等领域开展合作,城市群联动发展质量不断提升<sup>③</sup>。

## 二、黄河流域生态保护和高质量发展面临的新形势新要求

黄河流域生态保护和高质量发展是一项系统性、历史性和长期性的国家重大战略。战略实施五年来,沿黄各省区虽然取得了显著的阶段性成效,但一些长期约束黄河流域生态保护和高质量发展的深层次问题仍然存在,生态环境脆弱、整体水资源缺乏、生产力布局和发展规模与环境承载力之间的结构性矛盾等一系列现实挑战依然严峻(金凤君,2019)。同时,随着国际国内发展形势发生深刻变化,黄河流域生态保护和高质量发展正面临着日益复杂的新形势新要求。

### 1. 国际政治经济格局加速调整和变革

当前,国际环境复杂严峻,大国竞争和博弈进一步加剧,地缘政治风险不断积聚,全球粮食、能源市场受到严重影响,沿黄各省区在能源资源可持续发展、保障粮食安全等领域面临更加严峻的国际形势。为了维护竞争优势,部分发达国家单方面对崛起的新兴经济体进行打压、遏制、封锁,产业链供应链本土化、区域化、短链化趋势明显,逆全球化浪潮愈演愈烈(江小涓等,2021),产业转型升级作为黄

河流域生态保护和高质量发展的关键支撑,从技术、装备到产品、市场等各方面都将面临更大压力挑战。同时,随着新一轮科技革命和产业革命不断深入,人工智能、大数据、云计算、工业互联网等新一代信息技术与经济社会发展深度融合,持续推动传统产业转型升级和现代产业发展,加速经济结构调整,科技创新与产业竞争力日益成为赢得国际竞争的关键因素。沿黄地区大多处在爬坡过坎、转型升级的关键阶段,如何走好创新驱动这个“华山一条路”,在新一轮数智化变革中实现弯道超车、换道领跑,都面临着不进则退、慢进亦退的现实挑战。

### 2.绿色低碳转型升级面临更大压力挑战

坚持生态优先、绿色发展是黄河流域生态保护和高质量发展的内在要求和战略选择。黄河流域作为中国三大流域之一,长期处于过度开发状态,污染严重,生态环境敏感脆弱。当前,“双碳”目标有力有序地推进给沿黄区域在生产、生活、生态等领域全面加快绿色低碳转型升级提出了更高要求。尤其沿黄地区多为能源资源大省、传统产业大省,承担着生态安全、水安全、能源资源安全、农业粮食安全等重要使命,水资源短缺、生态保护问题以及确保黄河长久安澜等都使得把黄河建设成为人民的幸福河面临更大压力挑战。黄河流域各省区自然资源禀赋差异明显,如何坚持好“绿水青山就是金山银山”理念,协调好生态保护与经济高质量发展的关系,落实好“四水四定”原则,谋划好宜工则工、宜商则商、宜农则农、宜粮则粮发展布局,是全流域必须答好的时代答卷,也是实现黄河流域更高质量、更有效率、更加公平、更加持续、更为安全发展的必然选择。

### 3.进一步全面深化改革为国家重大战略实施激发强劲动力

面对纷繁复杂的国际国内形势,深入实施黄河流域生态保护和高质量发展战略,必须自觉、主动、持续地推动全面深化改革,把准改革这个发展的动力源泉,坚持目标导向和问题导向,以新发展理念引领改革,着力破除阻碍流域高质量发展的深层次体制机制障碍,有效破解全流域统筹谋划协同发展的结构性矛盾,持续推进制度变革与创新,全面激发流域高质量发展活力,为推进中国式现代化建设注入强劲动力,提供有力制度保障(迟福林等,2024)。同时,开放是中国式现代化的鲜明标识,坚

持以开放促改革,以开放促创新,以开放促进沿黄各省区打破行政界线思维深化协同合作,以开放促进流域资源高效流动,主动适应国际经贸格局和规则重构新趋势,推动流域更大范围、更深层次的对外开放,是新形势下流域开放发展的必然选择。

### 4.推动流域高质量发展为流域治理现代化提出新要求

黄河流域重在保护,要在治理。治理现代化成为推动黄河流域生态保护和高质量发展的内在要求和关键支撑,而无论是治理体系还是治理能力,无论是源头治理还是末端治理,无论是综合治理还是系统治理,都离不开流域多元发展主体的协同推进。近年来,随着区域战略叠加效应的日益显现,省际合作意识和动力逐渐增强,沿黄各省区分别担负不同的区域发展战略,通过强化区域间资源、技术、人才、投资、信息等方面的合作,促使资源要素在区域内实现最优配置,可以推动黄河流域发展实现空间一体化、资源一体化、市场一体化,进而为流域协同发展提供必要基础和有力支撑。实践中,流域具有跨越不同行政管辖区的自然属性,存在上下游、干支流、左右岸治理衔接不畅等矛盾,协调不到位、信息不对称、政策不协同,多头治理、分头治理、无人治理、低效治理等痛点难点问题日益突出,跨行政区域的统筹兼顾、联动协同面临较多瓶颈制约和现实问题。因此,黄河流域高质量发展必然伴随着治理体系和治理能力的持续完善提升,而治理能力提升必然需要跨界协同治理,由政出多门的分散化、碎片化管理转向统一规划、综合治理,完善协同管理机制,加强中央、流域、省区、职能部门各层级之间的分工和协同合作,提高流域治理现代化水平。

## 三、黄河流域生态保护和高质量发展的路径重点

立足新发展理念,为服务和支撑好国家发展大局,贯彻落实好习近平生态文明思想和经济思想,黄河流域生态保护和高质量发展之路应重点聚焦绿色发展、科技创新、区域协调、高水平开放和文化繁荣发展。

### 1.以“两山论”引领绿色发展

黄河流域在全国生态格局和生态安全中地位

突出,同时流域产业结构倚重偏重,又是全国重要的能源、化工基地,碳排放总量偏大,污染治理面临严峻挑战。坚持生态优先,健全生态环境治理体系,健全绿色低碳发展机制,强化全流域绿色发展,是黄河流域生态保护和高质量发展的首要和关键任务。一是在服务国家“双碳”目标中加快培育绿色生产力。黄河流域应严格落实生态优先、绿色发展理念,大力发展绿色生产力,处理好发展与减排的关系,推动能源结构调整和产业绿色低碳转型,改善传统能源产业高污染、高排放问题,促进减污降碳协同增效,在加快推动生态环境质量改善和经济高质量发展中为人民提供更多优质生态产品、生态服务,以绿色生产力为幸福河建设增色添彩。二是建立共享的横向综合生态补偿机制。改变原有的省区间、省内城市间“碎片化”的生态补偿机制,发挥中央统筹领导作用,在信息和利益共享基础上,确定补偿标准,构建中央与沿黄地区共同参与的横向综合生态补偿机制(张婕等,2024),打造共担共治共享的利益共同体,激发上下游沿黄各省区自发保护流域环境的内在动力。三是健全产权市场化交易机制。尽快对黄河流域“山水林田湖草沙”等各类生态资源进行全面确权,如用水权、土地权、山林权、排污权、用能权、碳排放权等,明确生态资源的分配、使用和经营权归属主体,建立健全产权交易市场,利用市场化交易机制提高资源要素配置效率和利用效率。四是提升绿色智慧治理水平。搭建黄河流域一体化的数字化协同治理平台,推动不同区域、不同部门间的数据整合,加强数据互联、信息共享、协同监测、联防联控,为精准识别、科学防范、系统治理生态问题提供全流程数据支撑,提升绿色化、科学化、精细化、智能化治理水平。

## 2.以科技创新引领产业创新

明确战略定位,以科技创新引领产业创新,加快培育和发展新质生产力是黄河流域生态保护和高质量发展的根本动力和必然选择。一是因地制宜发展新质生产力。由于所处流域位置、资源禀赋及产业基础、创新实力的不同,沿黄各省区应以国家战略需求为导向,自觉将培育和发展新质生产力摆到重要位置,推动传统生产力向新质生产力转变,实现生产要素的创新性配置和生产关系的重构性优化。二是自主创新和协同创新齐头并进。依据黄河流域上中下游地区不同的战略需求、资源禀

赋和创新能力,明确创新方向和资源配置重点,增强区域自主创新能力,并在绿色环保技术、现代节水技术、新一代信息技术、生物技术、绿色能源技术、先进制造技术等重点领域开展协同创新,联合打造国家重点实验室,增强流域协同创新能力。同时,推动重大科技成果转化应用,实现创新链、产业链、供应链、价值链协同联动,积极发展生物医药、新能源、新材料、航空航天、高端装备制造、人工智能等战略性新兴产业和未来产业,构建黄河流域现代产业体系。三是创新科技人才引育机制。联合沿黄各省区高等院校、科研院所、重点企业等,共同组建新型研发机构,打造现代化、专业化、市场化的综合创新平台组织,以项目聘用、知识入股、技术入股等灵活柔性用人机制引进高层次人才(王玲杰等,2024),形成黄河流域高层次专家库,为黄河流域的长久安澜提供智力支持。

## 3.以区域一体化推进城市群都市圈建设

贯彻区域协调发展战略,以区域一体化推进城市群都市圈建设,是黄河流域生态保护和高质量发展的重要空间载体。一是强化城市群功能分工与协同发展。依据黄河流域七大城市群战略定位、资源禀赋、发展基础、区位条件差异,强化各城市群功能分工与定位,合理配置资源要素,实现特色差异化发展路径。同时,打破区域壁垒,加快黄河流域城市群之间交通设施互联互通和资源要素市场一体化进程。加强沿黄省际、城市间等区域内跨界交流合作,推进晋陕鲁豫经济走廊、郑洛西高质量发展合作带、鲁豫毗邻地区高质量发展示范区等联动建设,创新区域资源整合、产业分工协作模式,推动黄河流域城市群高质量协同发展。二是形成多层次的一体化空间发展布局。依托黄河流域城市群多中心特征,发挥城市群中心城市或副中心城市的辐射带动作用,加强与周边城市的资源对接、优势互补,壮大九大都市圈建设,加快推进城市群空间一体化和都市圈同城化进程。同时,加快推动城市群新型城镇化建设,补齐城市群都市圈内县域和乡村的基础设施、公共服务、商贸流通等短板弱项,推动县乡村三级产业融合发展(苗长虹,2022),形成涵盖城市群—中心城市—都市圈—县乡村的多层级一体化空间发展布局。

## 4.以内外联动推进高水平开放

适应开放形势新变化,发挥区位优势,以内外

联动推动高水平开放,建设更高水平的开放型经济新体制,是黄河流域高质量融入和支撑新发展格局的必然选择。一是加快提升外贸竞争力。发挥沿黄各省区优势产业和链主企业的引领带动作用,通过延链、补链、强链,形成以黄河为轴、互相牵引的流域产业链,积极推动黄河流域货物贸易结构转型升级。同时,提升高新技术开发区、海关特别监管区等开放平台能级,加快发展跨境电商,依托流域内服务贸易创新发展试点和服务外包示范城市,创新发展服务贸易,培育外贸竞争新优势(赵丽娜等,2022)。二是深入推进制度型开放。深入推进黄河流域自贸试验区联盟建设,全面对标 RCEP、CPTPP、DEPA 等国际高水平自贸协定在货物贸易、跨境服务贸易及投资、知识产权、数字贸易、绿色贸易等方面的高标准经贸规则,联合推动系统性、集成性制度创新,形成更多可复制可推广的改革创新成果,稳步扩大规则、规制、管理、标准等制度型开放,提升贸易自由化和便利化水平。三是打造国际物流大通道。发挥山东出海优势和河南物流枢纽优势,推动沿黄地区中心城市实现公路、铁路、水路等通道对接,开展公铁、海铁多式联运,加强物流基础设施建设合作,提升集疏运能力,打造畅通高效的出海通道。推动西安、郑州等中欧班列枢纽城市与西部陆海新通道全面对接,打造内外联动、多向并进的国际班列大通道。

#### 5.以文旅深度融合推进黄河文化繁荣发展

加大黄河文化保护开发力度,以文旅深度融合促进黄河文化繁荣发展,是黄河流域生态保护和高质量发展的重要内容,也是增强文化自信、实现中华民族伟大复兴的内在要求。一是加强黄河文化的保护传承弘扬。黄河流域丰富的物质文化遗产和非物质文化遗产具有鲜明的民族特色和地域特色,但脆弱性、稀缺性、不可再生性特征明显。讲好“黄河故事”,延续历史文脉,要全面做好黄河文化资源的甄别、挖掘和梳理,开展黄河文化遗产的整体性、抢救性和预防性保护工作,成立黄河文化高规格研究交流平台,深入研究黄河文化的核心内涵、外延、特质,把握其历史发展脉络,充分挖掘黄河文化蕴含的时代价值,推动黄河文化创造性转化、创新性发展。二是创新特色融合模式和业态。依据沿黄地区各具特色的区域文化和旅游资源,推动开发型、体验型、创意型、保护型、

延伸型等文旅融合模式创新,深挖黄河文化的特色元素,实现特色文化资源价值最大化。同时,实施“黄河文化+”“旅游+”示范工程,拓展文旅融合新空间新场景,推动黄河流域各区域不同文化业态、旅游业态的融合发展,推动文旅产业升级。三是创新文旅融合产品和服务。激发文化创新创造活力,积极创作与沿黄地区文化相关的文艺、影视及文创作品,打造具有地方特色的寻根、文化遗产、研学等专题文化旅游线路,推动黄河文化资源的创造性转化、创新性发展,丰富文旅融合产品供给。四是推动文旅市场融合。整合沿黄各省区特色文旅资源,高质量建设黄河文化旅游带,以跨区联动打造黄河流域上中下游共保共建共享的黄河文化IP体系,展现大河文明风尚。同时,优化黄河流域文旅融合营商环境,培育壮大一批重点文旅融合发展企业,实现市场主体的跨流域、跨地区文化服务和文化产品供给。

## 四、黄河流域生态保护和高质量发展的思路前瞻

面向“十五五”,着眼中长期,如何立足流域发展现实基础,前瞻谋划黄河流域生态保护和高质量发展的战略思路,值得深入思考。

1.围绕流域高质量发展和高水平保护、高质量发展和高水平安全抓好“统筹”

黄河流域在我国生态格局、粮食安全和能源系统中占据核心地位。新征程上,持续推进黄河流域生态保护和高质量发展,一是要统筹高质量发展和高水平保护,始终坚持“绿水青山就是金山银山”的科学理念,在发展中保护,在保护中发展,探索走好产业生态化和生态产业化发展路子,打通“两山”转化通道,实现生态环境的现代经济价值,将黄河流域打造成绿色高质量发展示范带。二是要统筹高质量发展和高水平安全,锚定黄河长治久安,增强忧患意识,坚持底线思维,紧扣重点领域,攻克“卡脖子”关键核心技术,实现科技高水平自立自强,切实保障黄河流域水安全、粮食安全、能源安全,提升产业链供应链韧性和安全水平,实现高质量发展和高水平安全的良性互动。

2.围绕“十五五”规划、“两步走”战略做好“衔接”  
着眼中长期,推进黄河流域生态保护和高质量

发展,一是要与“十五五”规划紧密衔接,抓住“十五五”规划谋划的重要节点,发挥《黄河流域生态保护和高质量发展规划纲要》等的规划引领带动作用,遵循发展规律和阶段性特征,精准识别整个流域和沿黄各省区面临的共性和特色发展与治理问题,强化一体推进和分工协作,因时因势优化调整相关政策措施。健全因地制宜发展新质生产力体制机制,坚持分步实施、有序推进,推动全流域经济社会发展全面绿色低碳转型,提高流域高质量发展的底色和成色。二是要与“两步走”战略衔接,将黄河流域生态保护和高质量发展的视野拓展到国家长远发展的战略框架下,通过高质量发展和高水平保护,实现黄河流域的长久安澜和可持续发展,打造人与自然和谐共生的现代化建设新模式,形成中国生态文明建设的重要示范,为实现中华民族伟大复兴贡献重要力量。

### 3. 围绕毫不动摇深化改革开放、推进全面创新育强“动能”

中国式现代化是在改革开放中不断推进的,也必将在改革开放中开辟广阔前景。毫不动摇深化改革开放,推进全面创新是推动黄河流域生态保护和高质量发展至关重要的战略选择。一是建立全流域利益协调机制。推进黄河流域利益协商的制度化建设,建立省级联席会议制度、重大项目会商通报制度,统筹协调战略目标、项目实施及政策执行,形成系统化的利益协商机制。同时,进一步健全流域生态补偿机制,建立跨区域联合惩戒机制,平衡各主体发展利益和强化利益约束,推动沿黄地区相对均衡合理发展。二是建立开放创新联动机制。统筹推进教育科技人才体制机制一体改革,积极推动区域协同创新,组建创新联合体和产教联盟,联合开展重大科技攻关和高层次人才培养,共同打造流域产学研协同创新网络(郝宪印等,2024)。同时,积极推动黄河流域深度融入“一带一路”建设,联合打造高能级对外开放合作平台,加快对标高标准国际经贸规则,稳步扩大制度型开放,推动黄河流域自贸试验区联盟走深走实,加强产业对接和项目联动,实现开放互利共赢。

### 4. 围绕与国家重大战略、区域战略的对接融入和叠加协同提升“势能”

作为新时代国家区域重大战略之一,要充分利用和放大黄河战略与其他宏观战略的叠加效应。

一是在积极融入和支撑新发展格局中担当作为。黄河流域横跨东中西部、联通南北方,是“一带一路”重要的陆路地带,是形成陆海通道的重要区域,要更好地对接融入和服务支撑新发展格局,就要促进流域内劳动力、资本、技术、数据等各类要素健康有序流动,畅通内循环。同时,加强与共建“一带一路”国家的分工协作和产业对接,完善产业链供应链,提高黄河流域在国际分工中的地位,畅通外循环,在服务和支撑双循环中找准定位、更好发展。二是与京津冀协同发展、长江经济带发展、长江三角洲区域一体化发展、粤港澳大湾区建设等区域重大战略形成深度叠加,积极探索在生态文明建设、现代产业体系构建、发展新质生产力、传承弘扬中华优秀传统文化等方面的深入合作,在更大范围内借势借力谋发展,优化国内优质资源的空间配置,建设全国统一大市场。同时,积极对接融入东部率先发展、中部崛起、西部大开发等区域协调发展战略,形成一个多层次、全方位的协同效应网络,实现更高水平的双循环新发展格局,共同编织起中国东西部均衡发展、南北经济协同的新蓝图。三是与新型城镇化和乡村振兴战略形成叠加协同,通过基础设施互联互通、公共服务均等化、生态旅游和特色产业发 展,促进城乡要素平等交换、双向流动,缩小城乡差别,促进城乡共同繁荣发展,实现共同富裕,增强人民的获得感和幸福感。

### 5. 围绕治理现代化在深化流域规划体系、政策体系联动中提高“效能”

流域治理具有复杂性和广泛性特征,涉及多个区域、多方利益及多种关系(何苗等,2024)。实现黄河流域生态保护和高质量发展需要加强流域主体、规划、政策等多元联动协同,不断提升流域治理现代化水平。一是推动多元主体联动。着力构建多层次纵向联动治理格局,明晰各级管理主体的管辖范围和权责关系,平衡区域利益,加强分工协作,打造协同治理信息共享平台,完善协同体系,由碎片化、切段式治理方式向多层次政府主体联动协同治理转变。二是强化规划体系联动。围绕生态保护和高质量发展目标,明确黄河治理的关键领域和核心任务,重视规划先行,沿黄各省区层面和国家层面的总体规划及专项发展规划要统一协调、有机衔接、协同联动。三是加强政策体系联动。在财税、金融、产业、土地、科技、人才等领域精准施策,建立

跨部门、跨区域的协作联动机制,综合建立起一套系统完备、科学规范、运行有效的制度体系,确保各项规划和政策措施落地生根,促进沿黄地区共同守护母亲河,共享绿色红利,实现生态效益、经济效益和社会效益的统一,打造大江大河治理的重要标杆。

### 注释

①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》,求是网,2019-10-15。②具体包括但不限于:2021年3月31日《重大区域发展战略建设(黄河流域生态保护和高质量发展方向)中央预算内投资专项管理办法》、2021年8月30日《水利部关于实施黄河流域深度节水控水行动的意见》、2021年12月6日《关于印发黄河流域水资源节约集约利用实施方案的通知》、2022年6月11日《黄河流域生态环境保护规划》、2022年8月15日《黄河生态保护治理攻坚战行动方案》、2022年9月6日《中央财政关于推动黄河流域生态保护和高质量发展的财税支持方案》、2022年10月8日《黄河流域生态保护和高质量发展科技创新实施方案》等。③黄河流域七大城市群:山东半岛城市群、中原城市群、关中平原城市群、呼包鄂榆城市群、兰西城市群、宁夏沿黄城市群、晋中城市群。九大都市圈:西宁都市圈、兰州都市圈、西咸都市圈、银川都市圈、呼和浩特都市圈、太原都市圈、郑州都市圈、济南都市圈和青岛都市圈。

### 参考文献

- [1]任保平,张倩.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(10).
- [2]王林伶,许洁,陈峻.黄河流域生态保护和高质量发展成效、问题及策略[J].宁夏社会科学,2023(6).
- [3]王承哲,李同新,王玲杰,等.黄河流域生态保护和高质量发展报告[M].北京:社会科学文献出版社,2023.
- [4]金凤君.黄河流域生态保护与高质量发展的协调推进策略[J].改革,2019(11).
- [5]江小涓,孟丽君.内循环为主、外循环赋能与更高水平双循环:国际经验与中国实践[J].管理世界,2021,37(1).
- [6]迟福林,陈薇.紧扣中国式现代化主题全面深化改革[N].经济日报,2024-06-18.
- [7]张婕,古明敏,王陈.基于共享视角的黄河流域综合生态补偿机制[J].中国人口·资源与环境,2024,34(3).
- [8]王玲杰,陶宏展,崔岚.新型研发机构赋能新质生产力的内在逻辑、推进机制与路径研究[J].中州学刊,2024(5).
- [9]苗长虹.黄河流域城市群基本特征与高质量发展路径[J].人民论坛·学术前沿,2022(22).
- [10]赵丽娜,刘晓宁.推动黄河流域高水平对外开放的思路与路径研究[J].山东社会科学,2022(7).
- [11]郝宪印,钱进.黄河流域协同科技创新实现路径研究[J].理论学刊,2024(2).
- [12]何苗,任保平.黄河流域生态保护与高质量发展耦合协调的协同推进机制[J].经济与管理评论,2024,40(1).

## Forward-Looking of Ecological Protection and High-quality Development in the Yellow River Based on the 15th Five-Year Plan

Wang Lingjie Tao Hongzhan

**Abstract:** Ecological protection and high-quality development of the Yellow River Basin is a systematic, historical and long-term national major strategy. Over the past five years, the Yellow River Basin has been continuously optimized in terms of ecological governance and economic pattern, the temporal and spatial characteristics have accelerated the evolution, and the high-quality development trend is obvious, but some deep-rooted structural contradictions still exist. Facing the new situation of international and domestic development, the ecological protection and high-quality development of the Yellow River Basin should focus on the promotion path to lead the green development with the “two mountains theory”, scientific and technological innovation to lead industrial innovation, regional integration to promote the construction of city cluster and metropolitan area, internal and external linkage to promote a high level of openness, and deep integration of culture and tourism to promote the prosperity of the Yellow River culture. Taking views on the medium-and long-term and looking forward to the key ideas of ecological protection and high-quality development of the Yellow River Basin, we should focus on promoting the coordination between high-quality development and high-level protection, high-quality development and high-level security, grasping the convergence between the 15th Five-Year Plan and the “two-step” strategy, strengthening the driving force by unswervingly deepening reform and opening up and promoting comprehensive innovation, improving the potential energy around the docking and integration with major national and regional strategies and overlapping and synergizing with them, and enhancing the effectiveness around the modernization of governance in deepening the linkage between the basin planning system and the policy system, to achieve the unity of ecological, economic and social benefits through great protection and governance, so as to serve as a crucial benchmark for the governance of major rivers, playing a pivotal role in advancing the process of Chinese-style modernization.

**Key Words:** Yellow River Basin; Ecological Protection; High-quality Development; Advancement Path; Forward-looking Ideas

(责任编辑:文 锐)

【区域经济学学科建设专题】

# 构建中国特色的新区域经济学\*

魏后凯

**摘要:**作为经济学的一个重要分支学科,区域经济学是一般性和特殊性的有机统一。有别于西方区域经济学,中国区域经济学是立足中国国情,运用马克思主义立场、观点和方法,对区域经济现象和实践经验进行理论阐释,探究区域经济发展规律及区际经济关系协调的经济科学。它是针对发展中大国和社会主义市场经济国家,具有中国特色的新区域经济学。中国区域经济学的研究领域包括区域经济发展、区际经济关系、区域政策与治理,这三个方面相互联系和交融,构成一个完整的、科学的、具有中国特色的区域经济学结构体系。加快构建中国特色的新区域经济学,必须面向高质量发展、面向现代化、面向共同富裕,针对区域经中一些全局性、战略性、前瞻性的重大理论和现实问题,深刻揭示区域经济现象、形成机理和演变趋势,建立中国特色的区域经济学研究逻辑范式和理论体系,推动形成适应发展中社会主义大国的区域经济学理论和方法,使中国区域经济学真正屹立于世界学术之林。

**关键词:**中国特色;中国经济学;新区域经济学

中图分类号:F061.5 文献标识码:A 文章编号:2095-5766(2024)05-0020-06 收稿日期:2024-07-15

\*基金项目:中国社会科学院学科建设“登峰战略”资助计划(DF2023YS26)。

**作者简介:**魏后凯,男,中国社会科学院农村发展研究所所长,研究员,中国社会科学院大学应用经济学院教授、博士生导师(北京 100086)。

中国是一个发展中的社会主义大国,人口众多、国土辽阔,人均资源有限,城乡区域发展不平衡。这就决定了中国区域经济具有自身的特殊性,必须面对中国问题,突出中国特色,创建中国理论,用中国理论解释中国现象和中国奇迹。改革开放以来,中国特色的区域经济实践和理论探索为中国区域经济学的发展和形成奠定了坚实基础。中国区域经济学是具有中国特色的新区域经济学,它具有十分广阔的发展前景。本文将结合编写《中国区域经济学》的经历,围绕新形势下如何构建中国特色的新区域经济学这一主题,就中国区域经济学的定位和特色、研究对象、主要内容和发展方向谈谈自己的看法。

## 一、中国区域经济学的定位和特色

经济学是从时间、空间和部门三维的角度,探讨

人类经济活动一般规律的科学。从空间维度探究人类经济活动的规律,是经济科学发展不可或缺的重要领域。作为一门相对独立的经济学分支学科,区域经济学在西方大体形成于20世纪50年代。中国区域经济研究具有悠久的历史,但区域经济学作为一门相对独立的学科,则是改革开放之后才迅速发展起来。改革开放以来,随着区域经济建设的大规模开展,中国的区域经济学获得了快速发展,研究队伍日益壮大,研究领域不断拓展,研究成果大量涌现。特别是20世纪80年代末以来,学术界出版了一系列区域经济学教材和专著,有力推动了中国区域经济学的形成和发展。

中国改革开放的伟大实践为中国区域经济学的发展提供了丰厚的土壤和坚实的基础。中国区域经济学的形成和快速发展,无疑将推动和引领世界区域经济学的发展。首先,在区域经济实践探索中,已

经形成了一批中国原创的区域经济概念,如经济特区、主体功能区、乡镇企业、市民化、同城化、精准扶贫、对口支援等,由此丰富和拓展了世界区域经济学的概念体系;其次,在实践中探索形成并不断完善的中国特色区域协调发展道路、中国特色新型城镇化道路和中国特色社会主义乡村振兴道路,为世界城镇化和城乡区域协调发展提供了新的模式,对广大发展中国家也具有重要的借鉴意义;最后,通过理论与实践相结合,中国目前已经形成诸多具有自身特色的区域经济理论,如区域开发理论、区域协调发展理论、主体功能区理论、精准扶贫理论、以人为核心的新型城镇化理论等,为创新发展世界区域经济学理论贡献了中国智慧和力量。

尽管近年来中国区域经济学取得了快速发展,但其理论创新、学科和教材建设严重滞后,远不能适应区域经济建设实践蓬勃发展的需要。目前国内区域经济学研究存在“三重三轻”现象。一是重西轻中,即重西方理论复制,轻中国实践理论提炼和创新,大量实证论文采用西方理论和中国数据进行实证检验;二是重城轻乡,即重城市经济,轻乡村发展;三是重陆轻海,即重陆域经济,轻海洋经济。

中国区域经济建设实践的蓬勃展开,急需具有中国特色的区域经济理论给予指导,需要加快发展符合自身国情的中国区域经济学。由于制度背景和国情不同,西方的区域经济理论并非完全适用中国。中国的制度和国情特征是中国区域经济学形成和发展的基础。不同于西方区域经济学,中国区域经济学是立足于中国国情,运用马克思主义立场、观点和方法,对中国区域经济建设实践进行经验总结和理论提炼的中国特色的区域经济学,是一部针对发展中大国和社会主义市场经济国家的新区区域经济学。“新”主要体现在发展中大国、社会主义市场经济等中国特色方面,与西方区域经济学以资本主义市场经济体制为背景不同。为加快构建中国特色的哲学社会科学学科体系、学术体系、话语体系,中国区域经济学发展和教材编写应体现以下三个特色。

第一,要遵循客观规律。无论是区域经济发展变化,还是区际经济关系演变,都有其自身的一般规律性。这种一般规律性是经济社会发展、技术变迁和市场力量等综合作用的结果。中国区域经济建设实践必须遵循区域经济规律,包括城市和乡村发展规律。揭示和阐释区域经济发展和区际经济关系演

变的客观规律是中国区域经济学研究的首要任务。对于符合区域经济、城乡发展一般规律的基本原理和方法,中国区域经济学需要充分吸收国外区域经济学,尤其是西方区域经济学理论和方法的科学成分,它是对西方区域经济学的合理扬弃,而不是全盘否定。

第二,要体现中国特色。中国的制度和国情特征决定了区域经济发展和区际经济关系协调必须突出中国特色,坚持中国道路。新中国成立70多年来的区域经济实践经验已经充分证明了这一点。然而,长期以来,中国区域经济理论研究滞后于区域经济建设实践,以致在某些领域形成了“理论真空”,导致一些并非适合中国的西方理论充斥国内学术界。中国区域经济学需要将中国特色作为一条主线,立足于发展中大国和社会主义市场经济国家的基本国情,充分利用国内现有研究成果,系统总结中国区域经济的丰富实践和发展经验,概括提炼中国特色的区域经济理论及其独创性贡献,讲好“中国区域经济故事”。

第三,要树立全域理念。区域概念具有二重性,从实体概念看,它是地球表面存在的特定范围的空间,也是一个国家国土空间划分的地域单元。国土空间包括陆地和海洋,也包括城市和乡村。从陆地看,2022年中国城镇建成区面积为12.9万平方千米(含城市、县城和建制镇),仅占全部陆地国土面积的1.3%左右。这说明,绝大部分的陆地国土空间都是乡村。早在2003年,党的十六届三中全会就提出“五个统筹”,并把统筹城乡发展放在首位。国家“十二五”规划纲要又强调要坚持陆海统筹,制定和实施海洋发展战略。然而,在区域经济研究和学科建设中,长期存在着“重城轻乡”“重陆轻海”的倾向。现有区域经济的研究很少涉及海洋经济和乡村发展问题。在新发展理念下,必须站在全面现代化的战略高度,改变“重城轻乡”“重陆轻海”的倾向,树立全域理念,坚持城乡统筹、区域统筹和陆海统筹,从全域国土空间的视角来概括提炼中国区域经济经验和建立相应的理论。

## 二、中国区域经济学的研究对象

一门学科能够相对独立存在,首先要有自己的研究对象,否则便会失去存在的依据。区域经济学

是在区位理论基础形成和发展起来的新兴学科。作为一门独立的学科,区域经济学必然有其特有的排他性的研究对象和研究领域。区域经济学研究对象的内涵,应当适应社会实践的需要,能够反映本学科研究的最本质的问题。一般认为,区域经济学是运用经济学的观点,研究国内不同区域经济的发展变化、空间组织及其相互关系的综合性应用科学。它是应用经济学的一个分支,具有区域性、综合性和应用性三个最基本的特征。

区域经济学是一般性和特殊性的有机统一。由于国情特征的不同,各国学者提出的区域经济学理论大都隐含着特定的假定前提和制度背景,以发达市场经济国家为参照的西方区域经济学理论并非完全适用于中国。不同于发达国家和其他发展中国家,中国区域经济学有着根植于自身国情的典型特征,如强调党的全面领导,注重发挥各级政府的主体作用,高度重视区域发展战略、规划和政策,承认区域经济学利益的相对独立性等。这些特征决定了中国区域经济学既有符合世界区域经济学一般规律的一面,也有其特殊性的一面(覃成林,2021)。这种一般性和特殊性的有机统一是中国区域经济学形成和发展的科学基础,决定了中国区域经济学有别于西方区域经济学,它是对西方区域经济学的合理扬弃。

中国区域经济学是在遵循区域经济学一般规律的基础上,符合中国国情、凸显中国特色的区域经济学。既要全面认识和把握区域经济学的一般规律,充分吸收世界区域经济学理论和方法的科学成分,又要突出中国特色,运用马克思主义立场、观点和方法,通过对区域经济学建设实践和未来趋势的理论总结,形成具有中国特色的区域经济学理论体系。这种中国特色是中国制度和国情特征的综合体现。

首先是中国的制度背景。经济理论是对经济现象的理论解释,但是这种经济现象及其理论解释本身就隐含着制度背景因素。不同的社会制度,会形成不同的经济运行模式,其所依据的理论和治理手段自然不同。西方区域经济学理论大都形成于发达市场经济国家,其前提条件是资本主义制度和发达的市场经济。中国是一个社会主义国家,必须坚持马克思主义在意识形态领域的指导地位这一根本制度,坚持公有制为主体、多种所有制经济共同发展,按劳分配为主体、多种分配方式并存,社会主义市场经济体制等社会主义基本经济制度。这些支撑中国

特色社会主义制度的根本制度、基本制度和重要制度将对区域经济学产生重要影响,并形成与西方市场经济国家不完全相同的区域经济学现象、问题、形成机理和政策工具。同时,中国也是一个发展中国家。改革开放以来经济体制经历了从计划经济体制到社会主义市场经济体制的转轨。这种体制转轨是一个长期的历史过程,也是世界上独一无二的,至今还没有这方面的先例,不可能指望用西方的理论来解决中国体制转轨中的问题。中国区域经济学建设实践,需要建立在社会主义市场经济体制基础上的中国特色区域经济学理论作为指导,而不能照搬制度背景截然不同的西方区域经济学理论。

其次是中国的国情特征。中国是一个人口众多的发展中大国,目前仍处于社会主义初级阶段,城乡区域差异较大,区域经济学类型多样。这种国情特征在世界上具有独特性。中国的领土面积与美国大体相当,但美国的人口不到中国的1/4,2016年耕地面积却比中国高28%。除俄罗斯外,欧洲各国的领土面积和人口大多只相当于中国一个省份或者城市的规模,其区域经济学与中国几乎不具有可比性。相比较而言,中国的空间尺度十分丰富,区域经济学具有多层次性,各级政府在区域经济学中发挥着重要作用。在中国,无论是中央区域经济学政策,还是地方经济学政策,都是欧美市场经济国家无法相比的。因此,从中国独特的国情出发,也需要符合自身实际的区域经济学理论和中国特色区域经济学。

新中国成立以来,中国区域经济学研究经历了从全盘“苏化”到逐渐“西化”的曲折历程。目前,在国内学术研究中,仍存在照搬西方区域经济学理论来解释中国区域经济学现象的倾向。很明显,以资本主义市场经济体制为背景的西方区域经济学理论难以较好解释中国区域经济学现象和问题。改革开放以来,在丰富多彩的区域经济学建设实践中,已经涌现了一系列新概念、新现象、新模式,形成了许多有益的做法和经验,急须从理论上进行系统阐述、提炼和概括,形成一般的理论、原理和方法,用来指导未来的中国区域经济学实践。因此,当前亟须构建中国特色的区域经济学理论,加快发展中国特色区域经济学。

综上所述,作为世界区域经济学学科体系中的重要一员,中国区域经济学是对中国区域经济学实践的经验总结和理论提炼,是从中国实践中总结出来并指导实践的思想理论和理论体系,充分体现了世界区

域经济学理论创新的中国智慧和方案。中国区域经济学具有自己独立的研究对象,它是立足中国国情,运用马克思主义经济学的观点,以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,对区域经济现象和实践经验进行理论阐释,探究区域经济发展规律及区际经济关系协调的经济科学。

### 三、中国区域经济学的主要内容

中国区域经济学是中国经济学的重要组成部分,它具有自己特有的或者排他性的研究领域。根据前述研究对象以及中国区域经济建设实践的需要,中国区域经济学的研究领域主要包括区域经济发展、区际经济关系、区域政策与治理三个方面。这三个方面相互联系和交融,构成了中国区域经济学的基本框架和内容体系,由此形成一个完整的、科学的、具有中国特色的区域经济学结构体系。区域经济发展与中国是一个发展中国家且长期处于社会主义初级阶段的基本国情分不开,区际经济关系是作为发展中大国需要面对的重大问题,这两个方面成为中国区域经济学的核心研究内容;而区域政策与治理则是统筹协调区域经济发展及区际经济关系的重要手段,也是区域经济学应用性的重要体现。

区域经济发展体现为区域经济总量的增长及其结构变迁,它是中国区域经济学最核心的研究领域。目前中国经济发展水平还较低,城乡区域发展差距较大,发展依然是当今中国的第一要务。中国区域经济发展具有自身的特殊性,改革开放以来中国经济增长奇迹有赖于区域经济增长的支撑,而大规模快速城镇化和农村反贫困的成效世界有目共睹。近年来,在新发展理念下,区域绿色发展和陆海统筹又受到高度关注。产业布局是区域经济发展和空间结构形成的重要基础,重视产业布局是中国区域经济学的一大特色。基于这些考虑,中国区域经济学第一篇将从中国的实际出发,着重探讨区域经济发展的六个重要方面,即产业布局与产业集聚、区域经济增长、城市发展与城镇化、农村发展与反贫困、区域绿色发展、陆海统筹与海洋经济。区域产业结构尤其是主导产业选择问题将在区域产业结构与分工中讨论。

区际经济关系是中国区域经济学研究的另一个重要核心领域。任何一个国家的经济都是由一些层

次不同、特色各异的地区经济有机耦合而成的整体,各地区经济只是国民经济的一个有机组成部分。因此,在对单个区域的经济发展进行剖析之后,还必须把区域经济放在整个国民经济的宏观背景中加以考察,分析各地区之间形成的各种经济关系,并揭示其内在的一般规律性。区际经济关系具有十分丰富的内涵,除了区际要素流动、区际贸易和区际产业分工外,区域经济竞争、开放与合作也愈益重要。在承认区域经济利益的前提下,当前中国区域经济竞争日趋激烈,区际利益协调与调控难度更大。区域经济开放与合作也具有自己的特色,尤其是各种类型的特殊经济区已经成为引领经济开放发展和转型升级的重要载体,对口援助则是中国特色区域合作机制的有益探索。中国区域经济学第二篇将从区域产业结构与分工、区际经济联系、区域经济竞争、区域经济开放与合作四个方面,重点探讨区际经济关系及其协调问题。

区域政策与治理是促进区域经济发展及其关系协调的重要手段。在社会主义市场经济体制下,企业区位的选择同样遵循效率原则,即把经济活动的区位选择在那些最适合其发展的地方,劳动力、资金等生产要素的流动也往往具有趋利性的特点。这样,在经济发展的初中期阶段,单纯的市场力量通常会扩大而不是缩小地区间发展差距。为促进区域协调发展,政府需要运用战略规划和政策手段,进行必要的引导和调控。与其他市场经济国家相比,中国更加重视区域发展战略和规划,实施了区域协调发展战略和区域重大战略,主体功能区划和国土空间规划则是中国的特色和创新。中国的区域政策也日趋完善,其在区域协调发展中的作用日益凸显。中国区域经济学第三篇将从国土空间治理、区域发展战略、区域经济政策三个方面重点探讨区域政策与治理问题(见图1)。

### 四、中国区域经济学的发展方向

作为一个城乡区域差异较大的发展中大国,中国区域经济学的形成和发展具有深厚的土壤和坚实的基础。从具体国情出发,培育发展和加快构建中国特色的新区域经济学,既是繁荣发展中国特色哲学社会科学的迫切需要,也是区域经济学界肩负的重大历史使命和责任担当。坚持以马克思主义为指

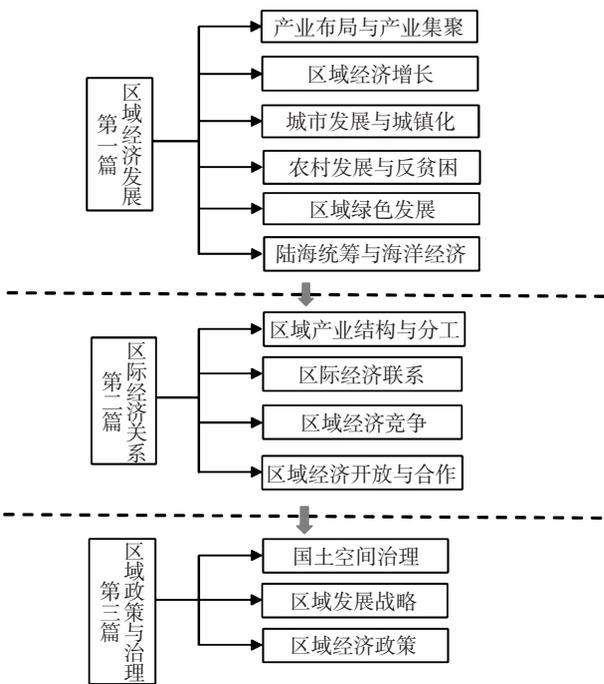


图1 中国区域经济学的结构体系

导,全面体现新发展理念,充分彰显中国特色,形成适应发展中社会主义大国的区域经济学理论和办法,是构建中国特色的新区域经济学的关键所在。

改革开放以来,中国不仅实现了持续快速的经济增长,最大程度地提高了人民生活水平,而且依靠自身力量解决了14多亿人的吃饭问题,实现了世界上最大规模的减贫,创造了世界经济发展与减贫史上的“中国奇迹”。1979—2020年,中国人均GDP年均增长8.2%,居民人均可支配收入和人均消费支出分别年均增长8.2%和7.5%。这期间,中国有7.7亿农村人口摆脱了贫困,对全球减贫的贡献率超过了70%。中国的经济奇迹是与独特的中国区域经济协调发展道路紧密联系在一起。中国区域经济建设实践是中国故事的核心部分之一,也是中国道路的重要组成部分,为中国区域经济学的繁荣和发展积累了丰富的素材(张可云,2021)。从中国国情出发,充分体现中国特色,用中国理论与中国方法解释中国奇迹,构建具有中国特色的新区域经济学,这是新发展阶段中国区域经济发展的迫切需要,也是推动中国区域经济高质量协调发展、全面建设社会主义现代化国家的根本要求。

理论来源于实践并指导实践,需要接受实践的检验。改革开放以来区域经济建设伟大实践,为区域经济学繁荣发展提供了丰沃的土壤,也是中国区域经济学亟待发掘的理论“富矿”。当前,中国已

经开启全面建设社会主义现代化国家的新征程,应面向高质量发展、面向现代化、面向共同富裕,针对区域经济学中一些全局性、战略性、前瞻性的重大理论和现实问题,加快自主创新和原创性创新,深刻揭示区域经济学现象、形成机理和演变趋势,构建中国特色的区域经济学研究逻辑范式和理论体系。

一是以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导。习近平新时代中国特色社会主义思想深刻揭示了习近平新时代中国特色社会主义思想的本质特征,系统回答了新时代坚持和发展中国特色社会主义的总目标、总任务、总体布局、战略布局和发展方向、发展方式、发展动力、战略步骤、外部条件、政治保证等基本问题(王晓晖,2017),是一个系统完整、逻辑严密的科学理论体系。要以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,紧紧围绕强国建设和民族复兴的奋斗目标,坚持以人民为中心的发展思想,对区域经济建设实践经验和模式进行系统总结,提炼形成中国特色的区域经济学理论体系,进一步指导区域经济建设实践,为促进区域经济学的繁荣和发展贡献中国力量。

二是坚持问题导向,推进区域经济学理论创新。“坚持问题导向是马克思主义的鲜明特点。问题是创新的起点,也是创新的动力源。”作为一门综合性应用科学,区域经济学具有鲜明的问题导向性,必须以区域问题作为研究和创新的起点,并把解决好区域问题作为最终的落脚点。因为只有坚持问题导向,才能真正提出学术研究的科学命题,切实把握好理论创新的方向,所提出的政策建议才会更加符合客观实际。为此,要针对中国区域经济学中一些全局性、战略性、前瞻性的重大理论和现实问题,加快自主创新和原创性创新,深刻揭示中国区域经济学现象、形成机理和演变趋势,形成中国特色的区域经济学研究逻辑范式和理论体系,构建充分体现中国特色、中国风格、中国气派的区域经济学学科体系、学术体系和话语体系,使中国区域经济学真正屹立于世界学术之林。

三是深入研究和揭示区域经济学的一般规律。区域经济学具有自身的演变规律,无论是促进城乡区域协调发展,还是推进城镇化建设,都应遵循其发展规律。习近平总书记在谈及城镇化、城市和乡村发展时,都特别强调要遵循规律。他还提出了城乡关系演变的两大规律,即“城的比重上升,乡的比重下降”

和“城乡将长期共生并存”都是客观规律。深刻揭示并科学把握这种规律性,既是区域经济学研究的核心任务,也是区域经济建设实践的基本遵循。

四是全面研究阐述区域经济发展的中国道路。中国区域经济发展经历了从平衡发展到不平衡发展,再到非均衡协调发展的重大战略转变。当前,中国经济已经进入高质量发展阶段。在新形势下,有必要将高质量发展理念融入区域协调发展战略中,积极探索符合中国国情的区域高质量协调发展之路。中国区域经济学研究,不仅要对中国特色区域发展道路的实践经验进行理论归纳,而且要面向未来积极探索中国特色的区域协调发展道路、中国特色的新型城镇化道路和中国特色的社会主义乡村振兴道路。

五是对中国区域经济现象和模式进行理论解释。对现实的经济现象和模式进行理论解释是经济学研究的主要任务之一。改革开放以来,区域经济出现了一系列新现象和新特征,如大规模快速城镇化、都市圈和城市群的崛起、区域经济利益冲突与协调、农民工的“两栖性”等,并形成了丰富多样的区域经济发展模式、经验和实践探索。对这些新现象进行理论解释,深刻揭示其形成机理和影响因素,分析所发生现象的来龙去脉,对中国经验和模式进行理论提炼和总结,预测其发展趋势并尽可能

提出对策建议,是中国区域经济学的核心研究任务之一。

六是探讨新技术、新趋势对区域经济的影响。当前,以信息技术、生物技术等为引领的新一轮科技革命已经席卷全球,世界经济格局正在发生深刻变化,经济发展的新趋势、新模式、新业态不断涌现。特别是,通信和网络技术的迅速发展,缩短了地区之间的“空间距离”,区域经济赖以存在的三个基石之一的转移成本受到很大冲击,将对区域经济发展产生重要影响,为欠发达地区实现跨越式发展提供了机会。深入探讨新技术对区域经济的影响,揭示新形势下区域经济的新特征、新趋势及其规律性,也是中国区域经济学研究的重要方向之一。

#### 参考文献

- [1]覃成林.发展中国的区域经济学[J].区域经济评论,2021(4).
- [2]王晓晖.深刻领会习近平新时代中国特色社会主义思想的核心要义和创新观点[N].人民日报,2017-11-23.
- [3]魏后凯.现代区域经济学(修订版)[M].北京:经济管理出版社,2011.
- [4]习近平.在哲学社会科学工作座谈会上的讲话[M].北京:人民出版社,2016.
- [5]习近平.论“三农”工作[M].北京:中央文献出版社,2022.
- [6]张可云.中国区域经济学的认知误区辨析与学科框架构建[J].区域经济评论,2021(4).

## Building a New Regional Economics with Chinese Characteristics

Wei Houkai

**Abstract:** As an important branch of economics, regional economics represents the organic integration of generality and particularity. Different from Western regional economics, Chinese regional economics is an economic science based on the particular national conditions of China. Adopting the Marxist standpoint, viewpoint and methodology, it explains regional economic phenomena and practical experiences, and explores the patterns of regional economic development and the coordination of interregional economic relations. It is a new regional economics with Chinese characteristics tailored for a large developing country and a socialist market economy. The research fields of Chinese regional economics include regional economic development, interregional economic relations, and regional policy and governance. These three aspects are interrelated and integrated with each other, thus forming a complete and scientific structure system of regional economics with Chinese characteristics. To speed up the construction of a new regional economics with Chinese characteristics, it must be oriented towards high-quality development, modernization, and common prosperity. Addressing some overall, strategic, and forward-looking major theoretical and practical problems, it thoroughly reveals regional economic phenomena, formation mechanisms, and evolution trends. It aims to establish a logical research paradigm and theoretical system of regional economics with Chinese characteristics, promoting the formation of regional economic theories and methods adapted to a large developing socialist country, thus positioning Chinese regional economics within the world's academic sphere.

**Key Words:** Chinese Characteristics; Chinese Economics; New Regional Economics

(责任编辑:平 萍)

【党的二十届三中全会精神专题】

# 建设更高水平的开放型经济新体制

迟福林

**摘要:**开放是中国式现代化的鲜明标识。必须坚持对外开放基本国策,坚持以开放促改革,依托我国超大规模市场优势,在扩大国际合作中提升开放能力,建设更高水平开放型经济新体制。面对日益复杂的地缘经济与政治格局的变化,面对全球性危机叠加的严峻挑战,中国全面深化改革,坚定推动高水平开放,着力建设更高水平开放型经济新体制,既是统筹发展与安全、保持经济持续增长的战略抉择,也是更好参与国际合作竞争、赢得战略主动的重大举措。随着世界格局的复杂变化,国际力量对比正在发生最具革命性、结构性的变化。在这个大背景下,国际经贸规则开始出现重大变化,制度型开放成为高水平开放的突出特点。

**关键词:**全面深化改革;开放型经济;新体制

中图分类号:F061.5 文献标识码:A 文章编号:2095-5766(2024)05-0026-06 收稿日期:2024-07-25

作者简介:迟福林,男,中国(海南)改革发展研究院院长(海口 570100)。

党的二十届三中全会通过的《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》(以下简称《决定》)提出,开放是中国式现代化的鲜明标识;必须坚持对外开放基本国策,坚持以开放促改革,依托我国超大规模市场优势,在扩大国际合作中提升开放能力,建设更高水平开放型经济新体制。与以往打开国门时的国际环境有重大不同:世界百年变局加速演进,全球地缘政治、地缘经济格局正在出现新的结构性冲突与对抗,“发展与冲突”成为未来10年左右全球走势的一个突出特征,世界又一次站在“历史的关键当口”。面对日益复杂的地缘经济与政治格局的变化,面对全球性危机叠加的严峻挑战,中国全面深化改革,坚定推动高水平开放,着力建设更高水平开放型经济新体制,既是统筹发展与安全、保持经济持续增长的战略抉择,也是更好参与国际合作竞争、赢得战略主动的重大举措。中国开放的大门只会越开越大,永远不会关上。从这个意义上说,开放是最大发展,开放是最大改革,开放是最大安全。

## 一、实现中国—东盟全面战略合作的重要突破

面对大国竞争的新形势,形成高水平开放新格局,要优化调整中国对外开放的总体布局,以在百年未有之大变局加速演进中赢得战略主动。总的建议是,未来几年是中国与东盟战略合作与经贸合作的时间窗口期,抓住这个重大战略机遇,以单边开放的主动举措,实现中国与东盟自由贸易的重大突破,赢得与东盟全面战略合作的主动。

1. 东盟在世界经济和政治格局中的地位明显上升

第一,东盟在全球地缘格局中的重要性日益突出。作为亚太地区的增长中心,东盟成为世界主要大国战略布局亚太地区的关键支点。例如,美国印太战略中将东盟视为“枢纽”和“支点”。第二,东盟在全球经济安全格局中的重要性突出。作为劳动力丰富、发展空间巨大的经济体,预计东盟将在2030年前成为全球第四大经济体,并且东盟在区域内产业链供应链安全中的地位日益凸显。第三,未

来几年是中国与东盟深化经贸合作的战略窗口期。东盟正成为中国优化对外开放布局的战略重点,总的判断是,稳住东盟、加强与东盟战略合作,既是大势又是大局。

## 2. 向东盟单边开放是一项“大国策”

第一,单边开放是高水平开放的一种重要形式。所谓单边开放,是指针对全部经济体或者特定经济体主动实施包括零关税在内的市场开放政策,而不要求经贸合作方同时实施对等的开放政策。从近现代经济发展史来看,英国和美国都先后实施了80余年的单边开放政策。英国从1846年废除《谷物法》到1932年通过《进口税法案》,实施了80余年单边开放政策;美国从1934年出台《互惠贸易协定法》到2016年实施“美国优先”政策,也实施了80余年的单边开放政策。

第二,向东盟单边开放是中国高水平开放的战略性行动。一方面,向东盟单边开放是世界秩序变化下中国向亚太区域提供的国际公共产品。向东盟单边开放将增强中国市场在区域分工协作中的特殊作用,并由此构建起“中国研发+东盟组装+中国市场”“东盟资源+中国智造+中国市场”等产业链价值链,由此强化中国—东盟经贸合作。以单边开放为解决地区内焦点问题创造重要条件。适应未来10年中国与东盟经济发展大势,从大势出发,跳出局部利益,以向东盟单边开放实现中国—东盟全面战略合作的重要突破,努力走出一条以合作引领治理的新路子。

第三,向东盟单边开放的重大举措。一是向东盟单边开放中国最终消费者市场。美国在东亚的经济优势在于其拥有东亚区域消费品市场高达24%的份额。2021年,中国自东亚地区进口的消费品额不足美国从东亚地区进口额的三分之一。通过向东盟单边开放,争取到2030年,使中国成为东盟最大的消费品市场。二是推进向东盟的服务贸易与投资单边开放。在争取全面实施《区域全面经济伙伴关系协定》(RCEP)跨境服务贸易负面清单管理制度的基础上,逐步扩大对东盟服务贸易开放。三是以单边开放培育面向东盟的多元化供应链产业链网络。依托巨大的买方市场,在初级产品加工领域,加大在东盟投资布局;引导国内企业开展研发设计、相关咨询、第三方认证、金融、保险、物流、采购等配套服务。

第四,已经具备向东盟单边开放的条件。一方面,东盟对中国实施单边开放政策有很大需求。“印太经济框架”(IPEF)下美国对东盟开放市场的可能性非常小,东盟对中国市场开放有相当大的期待。向东盟单边开放的风险总体可防可控。以大米贸易为例,按现有规模初步估算,即使东盟四个主要产稻国对中国稻米出口占其稻米出口总额的比重由2020年的16.24%上升到50%,也仅占中国稻米总产量的3.27%。

## 3. 加快构建中国—东盟蓝色经济伙伴关系

在海洋牧场、海洋旅游、海洋生态环境保护、海洋能源开发等领域全面合作,是中国—东盟全面战略合作的优先选项。由此,合力形成区域经济增长的“蓝色引擎”,合力推动蓝色经济一体化进程。第一,推进海洋渔业产业一体化。在RCEP成员国中,有九个成员国位列全球前20位渔业和水产养殖生产国,占全球产量的近55%。建议依托RCEP的重大利好,共建海产品产业链、供应链。第二,推进海洋旅游产业一体化。联合打造“一程多站”式国际邮轮旅游航线;合作共建跨境旅游合作区、边境旅游试验区等多种形式的旅游园区,逐步形成区域旅游经济合作网络。第三,推进海上可再生能源资源合作开发的一体化。2021年,可再生能源在东盟国家总能源供给中占比14.4%,与东盟“2025年35%”的目标仍有较大差距。例如,合作缩短海上风电涉及的原材料、高级技术设备和关键零件的过渡期,扩大东盟可再生能源领域市场开放,形成海洋风电产业链。第四,推进以海洋生物医药为重点的海洋高新产业一体化。据估计,全球可作药用的海洋生物达1000余种,海洋生物医药市场潜力巨大。合作建立海洋创新实验室,促进深海科技创新合作与成果共享;合作设立海洋生物医药研发成果转化飞地,打造“中国研发+东盟制造”产业链。第五,加强海洋基础设施一体化。适应中国—东盟经贸合作快速增长趋势,加大中国对东盟欠发达国家在基础设施领域的援助;以企业为主体,合作开展港口基础设施建设与改造升级;加强中国与东盟各港口城市疏港通道建设,实现港口与各类运输方式“无缝衔接”。第六,推进海洋生态环境保护一体化。探索成立中国—东盟海洋可持续发展委员会;共同开展海洋生态系统和海洋生物多样性保护,设立跨

海域海洋特别保护区、自然保护区等。

## 二、共建 RCEP 区域大市场

《决定》提出,扩大面向全球的高标准自由贸易区网络,建立同国际通行规则衔接的合规机制,优化开放合作环境。以东盟为主体、中国积极推动的 RCEP 正式实施两年多来,初步形成共享红利、共促发展的区域合作新局面。面对全球经济加速分化、需求萎缩、增长乏力的严峻挑战,共建高水平的 RCEP 区域大市场,不仅将为区域及全球经济增长带来动力,也将为全球经济注入重要的确定性。

### 1. RCEP 将成为推动区域自由贸易的重要平台

第一,充分释放 RCEP 贸易投资红利,形成区域经济增长活力。过去几年,受贸易保护主义及全球地缘政治与新冠疫情的冲击,全球经济下行压力加大。在这个特定背景下,RCEP 正式生效以来,以贸易投资为重点的区域经济活力呈不断增强态势。一是 RCEP 带动区域贸易增长。2022 年,15 个成员的区域贸易总额均明显增长;其中,10 个成员实现两位数以上增长,且对东盟国家贸易增长效应大于 RCEP 其他国家。二是 RCEP 促进区域内投资增长<sup>①</sup>。2022 年,15 个成员吸引外国直接投资同比增长 13.9%,对外直接投资同比增长 21.7%<sup>②</sup>。三是 RCEP 促进区域产业链供应链进一步融合。2023 年,RCEP 区域内中间品贸易额占比约 66%,比 2021 年提升约 1.5 个百分点<sup>①</sup>。

第二,开放包容是 RCEP 的最大优势,也将使 RCEP 的影响力越来越大。发展是 RCEP 成员的核心利益和诉求。RCEP 促进欠发达经济体更加便利、安全地参与区域大市场,促进其经济竞争力逐步提升,为区域大市场注入活力。国际货币基金组织(IMF)预测,2022—2028 年,RCEP 区域的 GDP 增长额将达到 13.3 万亿美元,这个增量将比美国和欧盟的 GDP 增量总和 17%。中国商务部国际贸易经济合作研究院预测,到 2035 年,RCEP 将使区域投资累计增长 1.47%<sup>③</sup>。有分析预计,到 2035 年,RCEP 将使得柬埔寨出口增幅达 30.82%,老挝、缅甸等成员的出口增幅也都在 10% 以上<sup>③</sup>。柬埔寨商务部预计,RCEP 将助力柬埔寨在 2028 年从最不发达国家行列“毕业”。

第三,RCEP 很可能成为一个跨区域的自由贸

易组织。智利外交部发表声明表示,已提交加入 RCEP 的正式申请,如果能实现的话,智利将成为首个加入世界主要经济体所在区域贸易集团的拉丁美洲国家<sup>④</sup>。

### 2. 以提升 RCEP 规则利用率促进区域经济一体化

第一,提升原产地规则利用率,全面释放 RCEP 区域大市场红利。原产地规则利用率是衡量 RCEP 红利释放程度的重要指标。世界银行的一项研究指出,RCEP 统一原产地累积规则的突破,使关税减让对经济增长的拉动效应提升 1 倍以上<sup>⑤</sup>。当前,原产地规则利用率总体偏低,成为 RCEP 红利释放的突出掣肘。例如,有研究指出,中国企业 RCEP 原产地规则利用率不到 5%,泰国、越南、马来西亚等东盟国家企业出口的 RCEP 原产地规则利用率分别仅为 1.9%<sup>⑥</sup>、0.67%<sup>⑦</sup>、0.07%<sup>⑧</sup>。初步估算,在现有贸易规模的基础上,若中国对 RCEP 原产地规则利用率提升到韩国对日本的出口水平,享惠出口货值将超过目前的 10 倍以上<sup>①</sup>。大幅提升 RCEP 原产地规则利用率,推动中日韩与东盟产业链供应链融合发展,将推动东盟产业体系完善与升级。由此,RCEP 区域形成更加稳定安全的产业链供应链新格局。

第二,提升中国—东盟规则利用率,释放 RCEP 区域大市场的增长活力。根据国际货币基金组织的数据测算,2023—2029 年,中国与东盟对 RCEP 区域经济增长的贡献率将达到 84%,对全球经济增长的贡献率将达到 30% 以上<sup>①</sup>。未来 5—10 年是东盟经济发展的较快增长期,也是中国经济结构转型升级的重要时期。充分释放中国与东盟的经济增长潜力,需要携手提升以企业为主体的 RCEP 规则利用率;需要合力消除非关税壁垒,缩短关税减让过渡期;需要合作开展 RCEP 规则的推广运用等。

第三,全面实行贸易与投资自由化便利化,释放 RCEP 区域大市场的增长潜力。RCEP 巨大的市场规模与贸易投资自由化便利化制度安排相叠加,将持久释放巨大的经济增长动能。国际货币基金组织预测,2023—2029 年,RCEP 区域的 GDP 将增长 10.9 万亿美元,分别约是美国、欧盟 GDP 同期增量的 1.4 倍、2.6 倍<sup>①</sup>。在全球经济增长面临“失去十年”的挑战下,RCEP 区域大市场增长潜力的释放将为世界经济带来重大利好。

从 RCEP 正式实施的效果来看,区域大市场的发展红利远大于“小圈子”,凝聚力远大于“脱钩断

链”的撕裂力。例如,2022年日本在RCEP项下的享惠进口额相当于其在全面与进步跨太平洋伙伴关系协定(CPTPP)、日欧自贸协定、日美自贸协定下享惠额的总和,RCEP成为日本进口享惠额最大的自贸协定<sup>⑨</sup>。迎合某些大国“脱钩断链”和排他性“小圈子”的做法,无疑将增大区域经贸合作的成本,抑制区域经济增长潜力的释放。

### 3. 共建高水平的RCEP区域大市场

第一,推进RCEP规则提质升级。合力建设全球最具活力的增长中心,需要加快推动RCEP规则提质升级。推动RCEP原产地规则由“部分累积”向“完全累积”升级;实现由“国别关税减让”向“统一关税减让”过渡;以部分成员服务贸易负面清单审议为契机,协商缩短投资负面清单限制措施,推进农业、制造业等成熟领域更高水平的开放;支持具备条件的正面清单成员尽快提交负面清单承诺表,并率先开展审议,加快实现服务贸易全员负面清单管理;深化政府采购、电子商务等RCEP现有议题研究;在监管一致性、国有企业与指定垄断、政府采购、电子商务、绿色发展等领域探索更高水平的开放标准等。

第二,推动RCEP扩容。RCEP提出“开放供任何国家或单独关税区加入”的基本原则。建议尽快制定RCEP扩容的详细流程,以形成加入RCEP的有效机制安排。香港是全球重要的自由贸易港,是全球经贸活动的“超级联系人”。香港凭借国际贸易中心、国际金融中心与国际仲裁中心的重要角色加入RCEP,将在RCEP区域大市场中起到独特的促进作用。

第三,增强RCEP全面实施的合力。一是成立RCEP秘书处。RCEP全面实施涉及诸多重大事项需要统筹协调、沟通协商,建议尽快完成RCEP秘书处设置的具体安排并实质性运行。二是加强成员间政策协调。提高对RCEP相关政策的理解和利用能力,特别是提升RCEP欠发达经济体政府官员使用经贸规则的能力;加大与国内政策的联动,推动国内相关政策的调整。

## 三、稳步扩大制度型开放

《决定》提出,主动对接国际高标准经贸规则,在产权保护、产业补贴、环境标准、劳动保护、政府

采购、电子商务、金融等领域实现规则、规制、管理、标准相通相容,打造透明稳定可预期的制度环境。随着世界格局的复杂变化,国际力量对比正在发生最具革命性、结构性的变化。在这个大背景下,国际经贸规则开始出现重大变化,制度型开放成为高水平开放的突出特点。

### 1. 主动对接国际高标准经贸规则

第一,从以“边境上”为重点转向以“边境内”为重点的趋势。从商品要素流动型开放向制度型开放转变,主要体现为开放措施从边境外措施向边境内措施延伸。如当前受关注度较高的产业政策、知识产权保护、环境政策、投资政策、竞争政策等都属于“边境内”措施。

第二,推进规则、规制、管理、标准的对接。以CPTPP为例,国际高标准经贸规则逐渐向国有企业、政府采购、劳工条款、金融服务、环境保护、数据跨境流动等领域扩展,总体呈现出贸易投资自由便利化水平进一步提升、数字绿色等新兴领域不断拓展、边境后措施约束力显著增强等趋势。通过对规则、规制、管理、标准的深化研究,更好地与国际高标准经贸规则接轨,进一步提升中国的开放水平和国际竞争力。

### 2. 以制度型开放推动服务贸易发展

第一,服务贸易发展的短板突出。2023年,中国服务贸易额占外贸总额的比重为13.7%,不仅低于世界22%左右的平均水平,更远低于欧盟、美国、英国等发达国家和地区水平。为此,《决定》要求,要创新提升服务贸易,全面实施跨境服务贸易负面清单,推进服务业扩大开放综合试点示范,鼓励专业服务机构提升国际化服务能力;加快推进离岸贸易发展,发展新型离岸国际贸易业务;建立健全跨境金融服务体系,丰富金融产品和服务供给。

第二,以制度型开放释放中国服务贸易发展潜力。预计到2030年,中国服务贸易额占外贸总额的比重将提高至20%左右;数字贸易占服务贸易的比重将提升至60%以上;知识密集型服务贸易占服务贸易比重明显提升。

第三,加快推进服务贸易制度型开放的重要突破。例如,推进健康服务贸易发展,不仅需要放宽健康服务业的市场准入限制,更涉及健康领域的人员、物品、资金等要素的自由流动。为此,需要进一步推进关于健康服务人才资格互认、物品标准互认

及与之相配套的资金支付与转移制度等领域的创新与管理。

### 3.以制度型开放倒逼市场化改革

第一,以制度型开放倒逼形成市场化、国际化、法治化的营商环境。全面确立竞争政策的基础性地位,确保内资与外资、民企与国企在要素获取、准入许可、经营运行、政府采购和招投标等方面一视同仁、平等对待。

第二,以制度型开放主动对接国际高水平经贸规则,完善优化国内规则和制度体系。以制度型开放深化投资审批制度改革,优化政府事中事后监管,加强市场监管体系建设,构建科学、高效的政府监管体系。

### 4.海南自由贸易港有条件成为制度型开放新前沿

第一,在主动对接以竞争中性为重点的“边境后”规则上率先突破。一是明确提出“竞争中性”原则。明确提出海南自由贸易港实行“竞争中性”监管原则;确保内外资企业在准入许可、经营运营、要素获取、标准制定、优惠政策、政府采购中的平等对待,并确保对民企与外企不低于国企的相关待遇。二是按照竞争中性原则规制国有企业。推动国有资本有序退出批发零售、住宿餐饮、房地产等竞争性行业;支持国有企业建设以自身主业为主题的产业转移示范园区、产业合作园区等,按照“竞争中性”原则,建立公平的市场竞争机制;支持采取企业主导型模式,由央企、国企主导产业园区的规划建设、基础设施建设、招商引资、土地征用、园区管理等。三是按照竞争中性原则制定海南自由贸易港政府采购规则。实现政府采购中的公平竞争,确保在政府采购中无条件对内外供应商(含国有企业)国民待遇与非歧视;扩大政府采购规制覆盖范围,争取试点允许境外主体参与全部或部分政府采购投标,设定等同于境内主体的政府采购制度,允许境外主体通过一定的方式参与政府采购,把公益性国有企业纳入政府采购范围;提升政府采购透明度和便利度,参照CPTPP政府采购程序要求,完善参与政府采购的供应商条件、公开招标的时限、管理机制、救济程序等有关政府采购程序规则。

第二,在主动对接CPTPP新兴议题中率先突破。一是在主动对接CPTPP服务贸易开放规则上率先突破。率先在海南自由贸易港对接CPTPP实施精简透明的跨境服务贸易负面清单,并以参照

CPTPP率先落实WTO《服务贸易国内规制倡议》,形成涵盖国民待遇、最惠国待遇、国内规制、承认、透明度、监管一致性等内容的可操作的“边境内”规制,在中国推进以服务贸易为重点的开放转型中率先突破。二是主动对接CPTPP国有企业等条款率先突破。对接CPTPP国有企业与指定垄断条款,促进海南自由贸易港尽快形成国际一流营商环境,并倒逼形成国有企业改革、政府采购体制改革新路径。三是主动对接CPTPP知识产权保护等深度一体化议题率先突破。在海南自由贸易港对接CPTPP知识产权规则,完善以严格执法为重点的知识产权保护机制,率先实现与国际公约全面接轨,以此形成吸引集聚优质创新要素的重要条件。

第三,在主动对接CPTPP、DEPA数字贸易规则上率先突破。一是在对接跨境数据流动规则上率先突破。主动适应国际数字治理规则演变新趋势,形成符合自身实际的海南自由贸易港数据跨境流动、利用、保护、流转等方面的规则体系。二是在数字信息保护规则上率先突破。在海南自由贸易港率先开展跨境数据自由便利流动与保障网络安全的平衡的探索试验,尽快形成可在全国复制推广的经验案例。

第四,在劳工等新一代经贸议题领域率先探索。根据WTO统计,截至2023年,各国签订的357份区域性自贸协定中,包括劳工条款的自贸协定占比31.7%;其中,南南国家之间签订此类协定的比例已达到四分之一左右<sup>①</sup>。海南自由贸易港可以率先探索实施国内尚未批准的国际劳工组织公约,借鉴越南等做法,并加大对就业歧视、农民工等领域的权益保护执法力度。

### 注释

①中国(海南)改革发展研究院课题组:《以提升规则利用率为重点释放RCEP红利——2022—2023RCEP实施初步评估》,2024年。②联合国贸发会议《世界投资报告2023》。③商务部国际贸易经济合作研究院:《〈区域全面经济伙伴关系协定〉(RCEP)对区域经济影响评估报告》,2021年。④申请加入RCEP,智利为何迈出拉美国家的第一步|RCEP全面生效一周年[EB/OL].第一财经资讯,2024-06-18。⑤Estimating the Economic and Distributional Impacts of the Regional Comprehensive Economic Partnership, Macroeconomics, Trade and Investment Global Practice, February 2022, Carmen Estrades, Maryla Maliszewska, Israel Osorio-Rodarte, Maria

Seara e Pereira。⑥タイの2023年のFTA利用輸出額、前年比2.5%減の816億ドル(泰国2023年的自贸协定利用出口额为816亿美元,同比减少2.5%),日本贸易振兴机构<https://www.jetro.go.jp/biznews/2024/04/e2ad68022150141b.html>。

⑦ Center for WTO and International Trade, Vietnam Chamber of Commerce and Industry, Utilization of tariff preferences under Vietnam's FTAs in 2022, <https://wtocenter.vn/thong-ke/21922-utilization-of-tariff-preferences-under-vietnams-ftas-in-2022>。

⑧ 马来西亚智库:约30%受访企业不甚了解RCEP,马来西亚经济部国际贸易署,2024-04-22。

<https://www.moneydj.com/kmdj/news/newsviewer.aspx?a=90442d88-ebe8-43b1-80a4-26fd888de94f>。⑨ 最近の経済連携協定(EPA)に関する状況(RCEP発効2周年フォローアップセミナー),日本財務省関税局(近期经济伙伴关系协定(EPA)相关情况(RCEP生效两周年跟进研讨会),日本财务省关税局),2023-12-21。⑩ 国际劳工组织:《劳工条款争端处理机制的近期变化趋势》,2024年。

## 参考文献

[1] 高乔.中国(海南)改革发展研究院发布“RCEP实施初步评估报告”:共建大市场 共享新机遇[N].人民日报海外版,2024-05-23。

[2] 迟福林.海南自由贸易港的战略目标与角色:国家重大战略背景下的海南发展[J].中国经济报告,2024(1)。

[3] 匡贤明,王越弘,胡雷.以提升原产地规则利用率释放RCEP更大红利[J].开放导报,2024(3)。

[4] 白舒婕.着墨开放,建设更高水平开放型经济新体制[N].国际商报,2024-07-22。

[5] 季晓莉.坚持共建RCEP区域大市场[N].中国经济导报,2024-06-15。

[6] 迟福林.新时代央企国资的重大职责使命:以深圳招商蛇口产业园区高质量发展实践探索为例[J].国家治理,2024(8)。

[7] 王健生.汲取改革开放精神 鼓励改革开放探索 激发改革开放动力[N].中国改革报,2023-12-18。

[8] 迟福林.以服务业贸易为重点加快推进高水平开放[J].当代金融家,2021(1)。

[9] 郭达.打造以服务贸易为重点的高水平开放新高地[J].国际商务财会,2020(10)。

[10] 迟福林.RCEP下的海南自由贸易港[J].中国经济报告,2022(2)。

[11] 罗珊珊.区域贸易投资合作显著增长[N].人民日报,2024-07-03。

## Build a New System of an Open Economy at a Higher Level

Chi Fulin

**Abstract:** Openness is a distinctive symbol of Chinese modernization. We must adhere to the basic state policy of opening up, continue to promote reform through opening up, rely on the advantages of China's ultra-large market, enhance our capacity for opening up through expanding international cooperation, and build a new system of open economy at a higher level. In the face of changes in an increasingly complex geo-economic and political landscape and serious challenges posed by global crises, China has comprehensively deepened reform, firmly promoted high-level opening-up, and focused on building a new system of an open economy at a higher level. This is not only a strategic choice to balance development and security and maintain sustained economic growth, but also a major measure to better participate in international cooperation and competition and win strategic initiative. With the complex changes in the world landscape, the international balance of power is undergoing the most revolutionary and structural changes. Against this backdrop, major changes have begun to take place in international economic and trade rules, and institutional opening-up has become a prominent feature of high-level opening-up.

**Key Words:** Comprehensively Deepening Reform; Open Economy; New System

(责任编辑:元小满)

【新中国成立75周年专题】

# 新中国成立75年来区域发展战略演进： 历史回顾、现实逻辑与未来展望\*

叶振宇

**摘要:**促进区域协调发展是中国式现代化建设的内在要求,是推动实现共同富裕的有效路径。新中国成立75年来,我国区域发展先后经历了区域平衡发展、沿海优先发展、区域协调发展三个阶段,每个阶段都有鲜明的时代特点、深刻的历史意涵和明晰的战略意图。区域发展战略的历史演进不仅能够揭示我国区域协调发展的由来,和中央深入推进区域协调发展、着力解决区域发展不平衡不充分的战略意图,还能从中探究我国区域协调发展战略演进的现实逻辑。从发展理念、战略格局、空间形态和区域政策等方面对区域发展战略未来方向进行前瞻性分析可以发现,中国式现代化道路走深入实将更加充分展现大国优势互补、高质量发展的区域经济布局逐渐形成的动态全景,这也意味着我国区域协调发展还有优化、完善的空间。

**关键词:**区域协调发展;区域发展战略;现实逻辑;未来展望

**中图分类号:**F207 **文献标识码:**A **文章编号:**2095-5766(2024)05-0032-08 **收稿日期:**2024-07-16

\***基金项目:**国家社会科学基金重点项目“新时代中国区域协调发展的阶段效果评价研究”(23AGL043);中国社会科学院学科建设“登峰战略”资助计划(DF2023ZD24);中国社会科学院工业经济研究所研究阐释习近平经济思想项目“推动形成优势互补高质量发展的区域经济格局”(2024GJS008)。

**作者简介:**叶振宇,男,中国社会科学院工业经济研究所区域经济室主任,中国社会科学院西部发展研究中心主任,研究员(北京 100836)。

促进区域协调发展是新中国成立以来中国式现代化建设的重大实践,是国家治理体系和治理能力现代化的重要组成部分。习近平总书记指出,“不平衡是普遍的,要在发展中促进相对平衡。这是区域协调发展的辩证法”。当前,我国区域协调发展既要着力遏制区域发展差距过大,确保各地区人民基本生活保障水平大体相当和享受均等化的基本公共服务,又要推动各地区形成优势互补、高质量发展的格局,在发展中解决区域发展不平衡不充分问题。面对形势变化和未来的众多不确定性,我国区域协调发展要服务国家战略全局,聚焦中国式现代化建设的重大任务进行统筹谋划。既有研究显示,学术界对我国区域发展战略演进已经积累

了很多的成果,尽管阶段划分有些差异,但对21世纪以来区域协调发展实践探索认识比较一致(孙久文,2018;魏后凯,2019)。

## 一、我国区域发展战略演进的历史回顾

新中国成立75年来,中央在不同历史时期实施了不同导向的区域发展战略,这些战略对调整生产力布局、缩小区域发展差距、促进工业化与城镇化等发展目标产生了深远的影响。而区域发展战略的每次转变又与历史条件、现实问题、发展环境等因素紧密相连,反映了中央在处理公平和效率、统筹区域关系、谋划区域发展时序等方面的努力。

### (一) 改革开放之前区域发展战略与生产力布局调整

为扭转生产力分布高度不平衡的状况,我国从新中国成立不久至改革开放前夕实施了区域均衡发展导向的战略安排。新中国成立初期,我国经济活动布局主要集中在东部沿海、东北、长江流域等地区的少数几个中心城市和港口,地域广阔的西北和西南地区几乎没有什么工业(刘再兴,1995)。从1953年开始,中央政府制定的第一个五年计划付诸实施,掀起第一轮国民经济建设的高潮。在这项宏大计划实施之前,国家采取了贸易保护倾向的政策<sup>①</sup>,同时也限制农村人口向城市正常流动。这些政策的出台从某种程度上既支持了重工业化道路的优先发展,又保证了工业分散布局目标的实现。当时,国家片面地强调各地区搞“大而全”“小而全”的独立工业体系,忽视了区际分工与协作的内在要求(刘再兴,1995),这正如佟家栋(2005)所指出的,这个时期国内区际贸易活动被国家高度计划调配所取代,基本没有市场力量空间。

中央的计划性投资体现了区域均衡发展的政策取向。在“一五”时期,国家平衡内地和沿海的固定资产投资,充分发挥沿海原有工业基础和区位优势,增加对内地项目投资。1956年,毛泽东同志在《论十大关系》中就强调处理好沿海工业和内地工业关系的重要性<sup>②</sup>。在“一五”时期规划建设的项目中,除军工项目外,在东部地区投资的项目为27项,占总投资的33.9%,多达21项的项目集中投资在辽宁,投资额为46.4亿元,占总投资额的31.3%,而工业发达的上海、广东、江苏和浙江均没有安排建设项目;同期,中部地区(此处的“中部地区”包括黑龙江、吉林、内蒙古、山西、河南、湖北、湖南、安徽、江西等9个省份)获得项目投资55项,占投资总额的51.5%,包括武汉钢铁公司、洛阳有色金属加工厂、太原氮肥厂、长春第一汽车厂、丰满水电站、淮南谢家集中央洗煤厂等钢铁、有色、化工、机械、电力、能源等行业的大型项目(范恒山等,2012;董志凯,1999)。在“二五”时期,国家大型项目的投资明显向内地转移,大庆油田、江汉油田、贵昆铁路等项目都是这个时期的标志性工程。“三五”时期是我国历史上“三线”建设的高潮期,国家在内地的投资比重上升至75.1%,上海、天津、辽宁等沿海省市的工业迁往内地,拉动中西部地区投资迅猛增长。

到了“四五”时期,国家还在继续进行“三线”建设,内地比重持续维持较高的水平。但是,国家在这个时期开始纠正过度向内地倾斜的投资导向,沿海投资项目数有所增加,其中包括扩建鞍钢以及鞍本铁矿,扩建辽河油田、大港油田,兴建宁波港等。1972年,我国从国外引进26个大型的电力、化工、冶金和纺织项目,其中沿海有14个,投资额占投资总额的54.9%。进入“五五”时期,受当时政治环境的影响,很多国民经济建设的计划没有下达和实施,经济社会发展处于停顿状态。

表1 改革开放以前中国基本建设投资区域分布

时期	投资总额(亿元)	在全国总值比重(%)			东部为100		
		东部	中部	西部	东部	中部	西部
“一五”	611.58	41.8	26.6	21.2	100	63.6	50.7
“二五”	1307	37	30.6	26.8	100	82.7	72.4
“三五”	1209.09	24.9	28.2	38.5	100	113.3	154.6
“四五”	2276.37	33.4	28.1	28.4	100	84.1	85

资料来源:范恒山、孙久文、陈宣庆等,《中国区域协调发展研究》,商务印书馆2012年版。

注:本文的东部地区包括辽宁、北京、天津、河北、山东、江苏、上海、浙江、福建、广东、海南和广西等12个省(区、市),中部地区包括黑龙江、吉林、内蒙古、山西、河南、湖北、湖南、安徽、江西等9个省(区),西部地区包括重庆、四川、贵州、云南、陕西、甘肃、青海、西藏、宁夏、新疆等10个省(区、市)。

### (二) 改革开放以来区域发展战略调整与区域格局变化

改革开放以来,我国推动区域协调发展经历了逐渐摸索、认识和把握规律的过程。在此过程中,我国区域战略从最初的以追求效率为导向,实施沿海地区优先发展战略,逐渐过渡到更加注重公平且兼顾效率的区域协调发展的阶段。随着区域战略的调整,我国区域发展格局随之发生了适应性的改变,更趋于优化,多极化的区域格局逐渐缓解了区域发展不平衡不充分问题。

#### 1. 沿海地区优先发展阶段(改革开放初期至“八五”计划末期)

在党的十一届三中全会召开之后,中央对全国生产力布局作出了战略性调整,实施沿海地区优先发展战略<sup>③</sup>。20世纪80年代我国区域发展战略转变是改革开放初期的现实选择,从某种程度上体现了邓小平同志“先富带动后富,最终实现共同富裕”<sup>④</sup>和“两个大局”的思想<sup>⑤</sup>。

第一,我国开启了由点带面、逐渐深入的对外

开放探索。1979—1981年,中央为了加快改革开放步伐,于1979年率先赋予广东、福建两省实行“特殊政策、灵活实施”的权限,广东、福建利用其毗邻港澳台的区位优势,加快建设带动全国其他地区的改革开放窗口。中央陆续批准设立深圳、珠海、厦门、汕头为经济特区。在“六五”时期(1981—1985年),我国区域发展战略向东部沿海地区倾斜的趋势更加明显,不仅表现为国家加大在沿海地区安排重点项目投资,还表现为更多优惠政策在沿海地区率先实施,增强了沿海地区作为对外开放前沿的优势。

第二,沿海地区优先发展战略实施加快我国对外开放的步伐。在“七五”时期(1986—1990年),根据经济社会发展水平和地理特征,中央遵循经济梯度逐级递减规律,将全国划分为东部、中部、西部三大经济地带。1987年12月,中共中央提出沿海地区经济发展战略,支持沿海地区发展外向型经济,大力吸引利用外资,通过“两头在外,大进大出”进入“国际经济大循环”。同时,中央决定进一步扩大沿海对外开放的地域范围,批准海南升格为省建制并设立特区,很快又批准上海市浦东新区为改革开放新的试验区,这些举措侧面反映了中央对沿海地区的政策支持力度相当大。

第三,在继续支持沿海地区开放发展的同时,中央逐渐加大对中西部地区的支持。进入“八五”时期(1991—1995年),在坚定社会主义市场经济体制改革和优先考虑沿海地区发展的同时,中央逐渐将更多的项目安排在中西部地区,主要表现在国家财政预算投资中,中西部地区的比重明显要高于沿海地区,同时决定将重庆、武汉等沿江城市设为对外开放城市,带动中西部地区对外开放。但在市场力量的作用下,“八五”时期我国东部地区基本建设投资远高于中西部地区。同时,随着区域发展不平衡问题日益凸显,为解决农村贫困问题,缩小东西发展差距,1994年国务院印发了《国家八七扶贫攻坚计划(1994—2000年)》,这个文件为20世纪90年代全国扶贫工作提供了重要指南,该计划的实施为后续开展扶贫攻坚工作打下了基础,积累了经验。

2. 区域协调发展起步探索阶段(1996年至党的十八大)

随着区域发展差距持续扩大,中央逐渐认识到缩小区域发展差距的紧迫性和重要性。在“九五”计划实施前夕,1995年9月江泽民同志强调,“解决

地区发展差距,坚持区域经济协调发展,是今后改革和发展的一项战略任务”<sup>⑥</sup>。很快,促进区域经济协调发展成为中央经济工作的一项重点任务。1996年3月,第八届全国人民代表大会第四次会议批准通过的《中华人民共和国国民经济和社会发展“九五”计划和2010年远景目标纲要》提出,从“九五”开始“更加重视支持内地的发展,实施有利于缓解差距扩大趋势的政策,并逐步加大工作力度,积极朝着缩小差距的方向努力”。“九五”计划提出对中西部地区资源开发和基础设施建设、财政转移支付、改革开放、扶贫开发等诸多领域进行支持。1999年底,中央经济工作会议正式提出西部大开发战略设想,计划对西部地区生态环境保护、基础设施建设等方面加大投资,提高西部地区自我发展能力。

进入21世纪,我国加大力度统筹区域发展,着力解决区域落后、区域衰退等问题。2000年,中央启动实施西部大开发战略,并将之作为“十五”计划的重要任务。进入“十五”时期(2001—2005年),中央先后实施了振兴东北等老工业基地和促进中部崛起战略。2002年11月党的十六大报告正式提出“支持东北地区等老工业基地加快调整和改造”的设想。2003年10月,中共中央、国务院印发《关于实施东北地区等老工业基地振兴战略的若干意见》,正式吹响了东北地区等老工业基地振兴发展的时代号角。同时,中央对资源型城市特别是资源枯竭型城市在就业、接续产业发展、生态环境治理与保护等领域予以比较全面、力度较大的政策支持。进一步地,2006年4月中央印发《中共中央 国务院关于促进中部地区崛起的若干意见》,这标志着中部崛起战略的实施,意味着以东部、中部、西部和东北地区为依托的区域协调发展格局初步确立。

随着四大区域板块互动发展格局逐渐形成,区域协调发展进入认识深化和实践拓展的阶段。“十一五”规划纲要明确提出,实施推进西部大开发、振兴东北地区等老工业基地、促进中部地区崛起、鼓励东部地区率先发展的区域发展总体战略,健全区域协调互动机制,形成合理的区域发展格局。同时,“十一五”规划纲要还提出将国土空间划分为优化开发、重点开发、限制开发和禁止开发四类主体功能区,按照主体功能定位调整完善区域政策和绩效评价,规范空间开发秩序,形成合理的空间开发结构。2007年10月,党的十七大报告提出坚持

以科学发展观为指导,在“区域协调发展”部分特别指出注重实现基本公共服务均等化<sup>⑦</sup>。这反映了中央对区域协调发展的认识已经从以往更加关注缩小区域发展差距逐渐扩大到重视基本公共服务均等化问题。2011年开始实施的“十二五”规划纲要是对“十一五”规划纲要的继承和深化,对西部大开发、东北地区等老工业基地振兴、中部崛起和东部率先发展都有具体任务的安排,也明确了城市化地区、农产品主产区和重点生态功能区的发展方向。

3.新时代区域协调发展纵深推进阶段(党的十八大以来)

2012年11月,党的十八大在北京成功召开,以习近平同志为核心的新一届党中央领导集体走到了历史舞台的中央,开启了新时代区域协调发展的新探索。一方面,以四大区域板块为基础,继续深入实施区域发展总体战略。另一方面,2014年以来,习近平总书记亲自谋划、亲自推动了京津冀协同发展、长江经济带发展、粤港澳大湾区建设等区域重大战略实施,规划建设河北雄安新区。2017年11月,党的十九大报告首次提出“实施区域协调发展战略”,清晰阐明了中央统筹推动四大区域板块发展、区域重大战略、特殊类型地区发展等重点任务。党的十九大以来,在习近平总书记亲自谋划和推动下,中央决定实施海南自由贸易港建设、长三角一体化发展、黄河流域生态保护和高质量发展等区域重大战略。2018年11月,《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》首次提出了基本公共服务均等化、基础设施通达程度比较均衡、人民基本生活保障水平大体相当等三个区域协调发展的基本目标。2020年底我国打赢了脱贫攻坚战,全面消除了绝对贫困问题。2022年10月,党的二十大报告提出了中国式现代化五个方面的特征,且对促进区域协调发展进行了更加全面的论述,对新时期这项任务有了战略性的部署。党的二十大以来,习近平总书记先后多次主持召开区域重大战略推进工作座谈会,对有关区域重大战略深入实施提出了要求,也指明了方向。中央为更好推动区域协调发展工作,成立了相应的领导小组。总之,党的十八大以来,在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下,我国区域协调发展取得明显进步,积累了许多宝贵的实践经验。

## 二、我国区域发展战略演进的现实逻辑

1978年召开的党的十一届三中全会成为我国区域发展格局优化调整的重大历史转折,会上强调经济建设将作为今后工作的中心,提出国民经济调整和实行改革开放的重大方针。随着对外开放环境日渐宽松,中央对区域发展战略调整又与市场化改革导向紧密联系起来,在追求效率与公平之间做出了动态的权衡。纵观改革开放以来我国区域发展差距变动趋势就不难看出,中央关于区域发展战略重大决策的初衷就是缩小市场化改革过程带来的区域发展差距扩大问题(见图1)。从20世纪90年代末至党的十八大前夕,区域协调发展从理念构想逐渐走向实践探索,中央先后实施了西部大开发、东北地区等老工业基地振兴、促进中部地区崛起等重大战略,确立了以东部、中部、西部和东北地区这四大板块为基础的区域发展总体战略。在这十余年的时间里,我国区域协调发展已从缩小区域发展差距的初衷逐渐扩大到促进基本公共服务均等化、改善区域发展条件、增强区域内生增长动力、加强生态环境保护等目标。党的十八大以来,随着国内外发展环境和发展条件的变化,中央在继续实施区域发展总体战略和主体功能区战略的同时,又先后实施了京津冀协同发展、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等区域重大战略,逐步确立了新时代区域协调发展的“四梁八柱”。这些战略实施的叠加效果如今已逐步显现出来,省际区域发展差距有所下降,重点区域一体化水平显著提高。

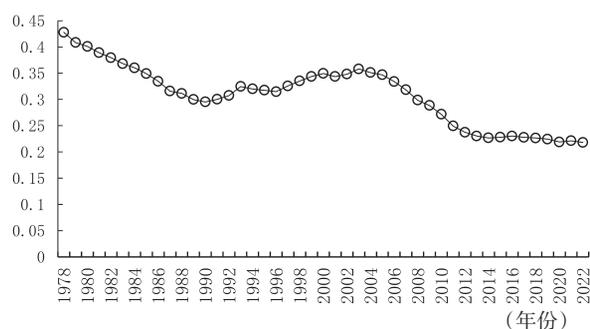


图1 1978—2022年中国各地区人均GDP的基尼系数变化  
资料来源:作者根据历年《中国统计年鉴》报告的各省(区、市)地区生产总值和人口数据进行计算的结果。

注:使用可比价计算的各省(区、市)人均GDP计算基尼系数,用于表征各地区发展差距。

目前,我国区域协调发展已取得了明显的效果,区域发展相对差距趋于缩小,各地区比较优势得到发挥,区域发展平衡性协调性取得进步<sup>⑧</sup>。然而,在对历史资料进行梳理和总结时,不难发现:中央当时作出实施区域协调发展的决定,与经济阶段性、现实问题的紧迫性、社会的稳定性等因素密切相关。我国之所以持续优化调整区域战略,深入实施区域协调发展,可以从以下四个方面来思考其现实逻辑。

第一,问题严重性凸显。进入20世纪90年代,随着市场化改革深入推进,我国区域发展活力得到了极大的释放,对外开放从沿海向内地拓展,重大改革举措朝着中国特色社会主义市场经济体制方向推进。然而,各地区并没有相对均等地分享到改革开放带来的利好结果,中西部地区经济发展水平、增长速度和居民可支配收入水平与东部地区差距明显拉大,东北地区在国企改革冲击下出现经济增速下滑和转型困难。中央在20世纪90年代中期已经意识到解决区域差距扩大问题的重要性、紧迫性。1995年9月,江泽民同志指出,从“九五”计划开始,要更加重视支持中西部地区经济发展,逐步加大解决区域差距继续扩大趋势的力度,积极朝着缩小差距的方向努力<sup>⑨</sup>。学术界非常关注我国区域差距持续扩大的问题,不仅测算了区域差距有关指标,还开展区域差距国际比较和造成这种状况的原因对策研究,这些成果产生了很大的社会影响力。胡鞍钢等(1995)研究发现,20世纪90年代初期我国区域差距高于南斯拉夫和印度这两个当时被认为是世界区域差距比较大的国家,也高于发达国家区域差距历史上的最大值。在这样的情形下,中央在“九五”计划中明确提出要“坚持区域经济协调发展,逐步缩小地区发展差距”。这是聚焦共识、缩小区域发展差距的重大决策。进入21世纪,西部大开发战略付诸实施,但东北地区等老工业基地陷入衰退困境,中部地区经济增速进入“塌陷状态”。区域发展出现大面积的问题,又叠加了宏观经济过热、低水平重复建设等问题,使得国民经济运行面临很大的挑战。于是,中央在决定实施西部大开发之后又在2003年10月和2006年4月先后实施了振兴东北地区等老工业基地和促进中部地区崛起的发展战略,这标志着区域发展总体战略的基本形成。此后,随着经济结构性调整、传统发展方式弊端逐渐

暴露以及发展环境和条件发生变化,我国经济增速趋于放缓,传统经济增长动力弱化,迫切需要区域协调发展进行战略性优化调整。党的十八大以来,中央根据形势需要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等区域重大战略,同时继续深入推进西部大开发、中部崛起、东北全面振兴等战略。这些决策部署既体现区域协调发展战略的延续性,又针对大国区域发展内在规律适时推动重点区域发展和重点流域协同治理和高质量发展。

第二,大国安全稳定的需要。诸多事实表明,一个国家区域差距过大必将威胁到国家社会稳定大局。进入20世纪90年代之后区域差距迅速扩大,已引起社会广泛关注和讨论,也引起部分学者对国家是否能够长治久安的担心。区域差距过大会造成发展不公平问题,甚至影响社会正常秩序。在此情形下,我国在“九五”时期计划启动实施区域协调发展,在重大改革开放举措、重大项目布局、基础设施建设等方面更加注重区域发展的平衡性、公平性,使长期被扭曲的区域关系逐渐重新回归到正常的轨道。从西部大开发、东北等老工业基地振兴、促进中部地区崛起战略到党的十八大以来实施京津冀协同发展等区域重大战略,除针对性解决各地区发展具体问题外,还着力解决区域发展不平衡不充分问题,以便维护国家长治久安。

第三,大国发展历史所趋。国际经验表明,很多国家区域发展差距随着收入水平的提高呈现先上升后下降的变化态势(Williamson, 1965)。然而,这是基于国别经验研究的基础上提出来的一个经典理论假说,而关于区域发展差距从扩大到缩小的拐点是否自然发生并没有明确说明。而且,如果该理论假说被应用于解释我国这样体制转型的发展中大国,也有必要结合实际进行合理解读。改革开放初期,1978年我国人均GDP仅为385元,按当年平均汇率折算为224美元,在1992年中央决定建立社会主义市场经济体制的改革之时,我国人均GDP为2334元,按当年平均汇率折算为423美元。进入21世纪以后,我国人均GDP的变异系数值在2003年达到峰值(0.769),人均GDP为10666元,按当年平均汇率折算达到1289美元。2022年我国人均GDP的变

异系数值降至0.417,人均GDP为85698元,按当年平均汇率折算达到12715美元<sup>⑩</sup>。我国区域发展相对差距之所以能这么快出现明显下降,显然是与中央大力实施区域协调发展的重大决策分不开的,否则我国区域发展差距扩大趋势可能还将持续更长一段时间。其实,每个大国要走向现代化强国,都必须正视区域发展差距明显扩大的问题,同时也要找准时机,实施有效的区域政策,进而着力缩小区域发展差距。这也说明了中央政府在区域协调发展中具有不可替代的作用,需要统筹使用各类区域政策工具,遏制区域发展差距过大,避免其出现长期性、复杂性和综合性特征。

第四,条件逐步具备。随着综合国力不断增强,我国在世纪之交提出实施西部大开发战略,推动区域协调发展。江泽民同志在1999年11月召开的中央经济工作会议上指出,“中央认为,现在研究实施西部大开发战略,条件基本具备,时机已经成熟”<sup>⑪</sup>。这说明了中央对实施西部大开发战略所需的财力有了清楚的估计,对战略实施的大局形势也有了初步的预判,换言之,我国当时经济实力能够承受得住这个战略实施的必要支出,而且在当时形势下也应该着力解决西部地区落后的问题。据统计,1999年,我国国民生产总值达到90564.4亿元,经济增速7.7%,人均GDP为7229元,按当年平均汇率折算为873美元,进入当时世界银行界定的中等收入国家行列<sup>⑫</sup>。而且,新中国成立以来我国在不同时期对西部地区进行投资建设,西部地区自身也有了一定的积累。在这种情况下,国家完全有能力来解决东西差距扩大的问题。进入21世纪,特别是加入世贸组织之后直到国际金融危机发生前,我国经济年均增速达到10%以上,因此能够同时推动西部大开发、东北等老工业基地振兴和促进中部崛起战略的实施。2010年,我国国内生产总值达到58783亿美元,超过日本成为全球第二大经济体,同时外汇储备、对外贸易、制造业增加值、主要工业品产量等指标也跻身世界前列,人口城镇化率达到50%<sup>⑬</sup>。党的十八大以来,我国区域协调发展的条件和时机更加成熟。中央深入推进京津冀协同发展、长江经济带发展等一系列区域重大战略,是从国情出发,立足客观条件作出的重大决策部署。

### 三、我国区域发展战略的未来展望

“十五五”时期是中国式现代化建设爬坡过坎的攻坚突破时期,也是扎实实施高水平区域协调发展、推动实现共同富裕取得实质性进展的关键战略机遇时期。扎实推动高水平区域协调发展、逐步解决区域发展不平衡不充分问题是中国式现代化建设的内在要求。党的二十大报告明确提出了中国式现代化的五个基本特征,而全体人民共同富裕和人与自然和谐共生都离不开高水平区域协调发展。针对现阶段我国区域协调发展面临的问题挑战,中央和地方都应立足实际情况,坚持问题导向与目标导向相结合,明晰思路加以应对,以实现高水平区域协调发展,推动中国式现代化建设取得更大进展。

第一,从发展理念看,新发展理念将引领区域高质量发展更加深入推进,统筹发展和安全的关系有必要融入区域战略之中。越来越多的实践表明,各地区逐渐接受并自觉践行新发展理念,推动高质量发展取得重要进展;而且,发展环境和条件变化正在倒逼各地区加快从传统发展方式向创新驱动的发展方式转变,加快发展新质生产力,以形成高质量发展新动能。新发展理念将在未来一个时期继续引领各地区扎实推动高质量发展,从根本上扭转地方政府以往片面追求高增长的政绩观,改变地方政府为高增长而激烈竞争的行为。当然,新发展理念落到实处是有成本和阻力的,但跟长期发展利益相比,却是微不足道的。统筹发展和安全是“十五五”时期区域发展战略实施不可回避的遵循,守好生态安全、粮食安全、边疆安全、产业链供应链安全等都要相应区域发挥更大的作用,构建自然保护地体系、保障粮食主产区利益、维护边疆繁荣稳定、建设国家战略腹地等举措还要继续实施和完善。

第二,从战略格局看,以东部、中部、西部和东北地区四大区域板块为基本单元,统筹全国区域战略布局和区域重大战略,着力解决重大现实问题将延续下去,并将取得更多实质性成效。四大区域板块仍是组织全国重大战略布局的空间单元,尽管面临着空间尺度太大而不利于政策精准到位实施的问题,但从目前来看,在没有更优的方案下,还是比较稳妥的选择。而且考虑到我国各地区发展阶段

和现实条件的差异性,四大区域板块这种划分方案还是中央当前实施区域调控管理和区域政策的务实选择。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等区域重大战略已取得阶段成效,进入更深层次的推进阶段,迫切需要推动相关领域改革,形成与之相适应的体制机制环境。这几个区域重大战略也到了需要融合贯通的阶段,需要从以前各自推进阶段向相互贯通、相互借鉴、相互支撑的阶段转变。

第三,从空间形态看,以城市群和都市圈为核心的多极化、高水平开放的空间体系将支撑优势互补、高质量发展的区域经济布局。随着《全国国土空间规划纲要》付诸实施,我国以往那种大尺度、大范围、高投资的开发活动将明显受到抑制。以中心城市为核心的都市圈和以若干中心城市与大中小城市共同组成的城市群将成为人口城镇化与产业战略布局的主要形态,在国家高质量发展动力系统中具有强大的增长极作用。并且随着国内大循环堵点逐步被打通,现代化的交通体系日趋完善将强化不同层次的增长极之间快速联通,产品和要素自由流动更顺畅将促进国内统一大市场的形成和深化区域分工体系的构建。增长极形成的极化地区将集聚相当份额的人口和非农产业活动,非极化地区将通过城乡融合、特色产业发展、上级政府各类政策支持等途径实现平稳发展,确保区域协调发展的三个基本目标能够实现。

第四,从区域政策看,区域政策体系不仅要优化调整,还应该加快转型和创新的步伐,以适应形势变化和时代任务。改革开放四十多年来,我国区域发展战略历史演进是区域政策实践探索的过程,公平和效率也成为影响我国不同发展阶段区域政策实施的两个核心变量。虽然在理论上,以地区的繁荣或以人的繁荣为目标代表着区域政策的两种不同价值取向,但在实践中这两种取向的区域政策都被灵活运用于解决区域问题,取得了不错的效果。面向未来,我国区域政策体系转型和创新的方向是:一方面,细化政策实施的空间单元,提高政策精准度,更有效地靶向解决区域问题。借鉴国外经验,探索建立标准区的区划体系(张可云,2005),针对不同类型的问题区域做到精准识别、精准施策和精准评估。另一方面,强化区域政策有效供给的组

织保障,塑造健康有序的区域关系。建议中央区域协调发展领导小组除协调推进区域重大战略深入实施外,还宜把区域政策体系转型和创新列为工作的重点,逐步削减和撤销增长导向型的区域政策,强化推动实现共同富裕区域政策的有效供给。

#### 四、结语

新中国成立75年来,区域协调发展思想始终贯彻于我国区域发展战略的演进过程,思想的源头可追溯到1956年毛泽东同志的《论十大关系》中关于处理好沿海工业和内地工业关系的论述,而邓小平同志“先富带动后富,最终实现共同富裕”和“两个大局”的思想则对改革开放以来我国区域协调发展的实践探索具有重要的指导意义。回顾区域发展战略演进的历程,不难发现,我国促进区域协调发展的战略演进有其内在的逻辑。在20世纪90年代初确定社会主义市场经济体制改革的背景下,我国区域发展差距持续扩大,问题严重性凸显,甚至可能对国家安全稳定构成潜在的重大威胁;同时,国际经验表明,区域发展差距扩大是有望扭转的,我国逐渐具备缩小区域发展差距的条件,也有能力坚持问题导向与目标导向相结合,以逐步完善区域协调发展的有关重大战略部署。现阶段,我国区域协调发展战略既发挥了增长极的作用,又促进了外围地区的发展,从而逐步推动形成优势互补、高质量发展的区域经济布局。然而,区域发展不平衡不充分仍是现阶段我国区域协调发展迫切需要解决的主要矛盾,世界百年未有之大变局、新一轮科技革命与产业变革等对我国区域格局变化产生了深远的影响,值得高度重视。

面向未来5—15年,我国区域发展战略优化调整要服务中国式现代化建设这个全局性、中心性、时代性的重大任务。一方面,在构建新发展格局中,我国区域发展战略有必要融入其中,在开放环境中优化重大生产力布局,探索深层次、宽领域区域一体化发展模式,进一步消除影响要素和产品流动、产业转移的体制机制障碍,使多极化、相对均衡发展、效率与公平兼具的区域格局能够形成,全体人民的共同富裕、人与自然和谐共生等中国式现代化目标能够实现。另一方面,我国社会主义制度的优越性将通过高水平区域协调发展释放出更大的红

利,使各地区城乡居民有更多的幸福感、获得感;同时,高水平区域协调发展有利于各地区深化分工、强化互补优势,持续增强各地高质量发展动力。总之,我国区域发展战略今后将继续沿着中国式现代化道路的方向演进,要深入探索高水平区域协调发展路径和机制,确保如期实现中国式现代化目标。

### 注释

- ①政务院在1950年通过了《关于关税政策和海关工作的决定》,宣布我国将采取独立自主的关税政策。②毛泽东:《毛泽东文集(第七卷)》,人民出版社1999年版,第23—24页。③即充分利用沿海地区的工业基础和区位优势,支持东部沿海地区面向国际市场,积极参与国际市场竞争,大力发展外向型导向的战略模式。④邓小平:《邓小平文选(第三卷)》,人民出版社1993年版,第149页。⑤邓小平:《邓小平文选(第三卷)》,人民出版社1993年版,第277—278页。⑥江泽民:《江泽民文选(第一卷)》,人民出版社2006年版,第466页。⑦详见党的十七大报告。⑧参见《国务院关于区域协调发展情况的报告》,网址 [http://www.npc.gov.cn/c2/c30834/202306/t20230628\\_430333.html](http://www.npc.gov.cn/c2/c30834/202306/t20230628_430333.html)。⑨江泽民:《江泽民文选(第一卷)》,人民出版社2006年版,第466页。⑩数据来源:《中国统计年鉴2023》。⑪江泽民:《江泽民文选(第二卷)》,人民出版社2006年版,第437页。⑫数据来源:《中国统计年鉴2000》。⑬数据来源:《中国统计年鉴2011》。

### 参考文献

- [1]邓小平.邓小平文选(第三卷)[M].北京:人民出版社,

1993.

- [2]董志凯.关于“156”项的确立[J].中国经济史研究,1999(4).  
 [3]范恒山,孙久文,陈宣庆,等.中国区域协调发展研究[M].北京:商务印书馆,2012.  
 [4]胡鞍钢,王绍光,康晓光.中国地区差距报告[M].沈阳:辽宁人民出版社,1995.  
 [5]江泽民.江泽民文选(第一卷)[M].北京:人民出版社,2006.  
 [6]江泽民.江泽民文选(第二卷)[M].北京:人民出版社,2006.  
 [7]刘再兴.中国生产力总体布局研究[M].北京:中国物价出版社,1995.  
 [8]毛泽东.毛泽东文集(第七卷)[M].北京:人民出版社,1999.  
 [9]孙久文.论新时代区域协调发展战略的发展与创新[J].国家行政学院学报,2018(4).  
 [10]佟家栋.贸易自由化与发展中大国[M].天津:天津教育出版社,2005.  
 [11]习近平.推动形成优势互补高质量发展的区域经济布局[J].求是,2019(24).  
 [12]魏后凯.中国区域经济发展[M].北京:经济科学出版社,2019.  
 [13]张可云.区域经济政策[M].北京:商务印书馆,2005.  
 [14]J G WILLIAMSON. Regional inequality and the process of national development: A description of patterns [J]. Economic development and cultural change, 1965, 13(4):3—45.

## The Evolution of Regional Development Strategies During 75 Years after the Establishment of New China: Historical Review, Practical Logics and Future Prospects

Ye Zhenyu

**Abstract:** Coordinated regional development is considered as inherent require of Chinese path to modernization and effective way to realizing common prosperity. During 75 years after the establishment of New China, national regional development has three stages, including regional balanced development, preferential development for coastal areas and coordinated regional development, each stage has its bright character, profound historical connotation and clear strategic intent. The regional development strategies' history not only can explain the origin of coordinated regional development and strategic intent for promoting coordinated regional development to solving regional the problems between unbalanced and inadequate development by central government, but also can explore practical logics of regional development strategies' evolution. Moreover, the paper gives a prospective analysis about development concepts, strategy pattern, spatial configuration and regional policies, the way of Chinese Modernization reveals the dynamic scene of a regional economic layout and a territorial space system that complement each other's strengths and promote high-quality development. However, it means improvement on coordinated regional development will be made by China's central and local governments.

**Key Words:** Coordinated Regional Development; Regional Development Strategies; Practical Logics; Future Prospects

(责任编辑:柳 阳)

【新中国成立75周年专题】

# 新中国成立75年来科技创新驱动区域经济发展的经验与启示\*

黄寰 陈泳向 张秋凤

**摘要:**创新是引领区域经济发展的第一动力。新中国成立75年来,科技创新经历了计划经济时期的探索、改革开放初期的体制改革,再到国家创新体系建设和科技强国战略实施,直至当前高质量发展多个阶段,在科技创新对区域经济发展的推动作用不断提升的同时,国家也更加深入地认识到科技创新的强大作用。未来,我国要构建更加有利于科技创新的高效科技管理体系,以培育发展新质生产力为抓手进行科技创新系统性布局,积极推动创新驱动和人才驱动两大战略协调发展。

**关键词:**科技创新;区域经济发展;新质生产力

中图分类号:F421 文献标识码:A 文章编号:2095-5766(2024)05-0040-08 收稿日期:2024-07-15

\*基金项目:四川省哲学社会科学基金重大项目“中国式现代化进程中四川科技创新模式探索研究”(SCJJ24ZD24);四川省科协科技智库调研课题“科技助力四川筑牢长江上游生态屏障路径研究”(sckxkjzk2024-2)。

**作者简介:**黄寰,男,成都理工大学商学院和数字胡焕庸线研究院教授,中国人民大学长江经济带研究院高级研究员,博士生导师(成都 610059)。

陈泳向,男,成都理工大学地理与规划学院硕士生(成都 610059)。

张秋凤,女,西华大学管理学院讲师,通信作者(成都 610039)。

2024年是中华人民共和国成立75周年,在这75年的发展历程中,中国共产党团结领导全国人民,从站起来、富起来到强起来,实现了历史性的飞跃。特别是在科技创新与区域经济发展方面,中国取得了显著的成就,并为世界提供了宝贵的经验和启示。回顾这75年,中国的区域经济发展经历了从显著的非均衡态势逐步向稳定、协调且高效的可持续发展阶段的转变。这一过程中,科技创新起到了至关重要的推动作用。经济新常态下,传统的投资驱动模式已难以为继,创新驱动成为未来发展的主线。党的十八届五中全会提出了“创新、协调、绿色、开放、共享”五大发展理念,其中创新被视为解决我国发展不平衡、不协调、不可持续问题的根本途径。因此,总结新中国成立75年来科技创新与区

域经济发展的经验与启示,对于未来的发展具有重要的现实意义。

## 一、科技创新理论及其三重价值

科技创新作为促使新知识、新技术落地转化的主要途径,是连接理论和实践的“宽阔桥梁”。社会生产力发展到一定水平后,人们便意识到科技创新的多重价值,对其展开了大量的理论研究,促使其在驱动发展层面上发挥着更强大的推动作用。

### (一)科技创新的理论基础与实践意义

一般而言,区域科技创新是指依托区域科学技术创新实力,有效地利用区域科技创新资源,协调区际的合作与竞争,实现区域内科技创新资源的高

效配置与结构优化,促进区域科技创新活动的正向发展与成果应用、普及,从而实现经济的良性循环(樊杰,2016;沈菊华,2005)。区域科技创新水平包括区域现实能力和潜在能力,区域经济发展对区域科技创新的依赖程度也被涵盖在内,区域科技创新研究重点在于其能否提升区域竞争力。区域经济高质量发展是区域科技创新的主要目的及成果,而区域经济发展差异则是科技创新水平差异的延伸。因此,新时代背景下,科技创新是中国实现中华民族伟大复兴的重要驱动力,也是面对世界百年未有之大变局的核心着力点。自改革开放起,我国科技创新政策体系经历了科技兴国、人才强国战略到创新驱动发展战略的不同阶段,不断把握新一轮产业革命和科技革命所催生的发展机遇,向中国式现代化迈进,是对“科学技术是历史有力的杠杆”以及“创新是引领发展的第一动力”的有力证明。从区域发展的角度来看,不同的自然地理环境及社会历史背景造就了发展的差异性,是现代化进程中不可避免的问题(邓亚秋,2024),而科技创新是协调好各方资源、助推传统产业转型的有力手段。未来,在实现区域协调发展目标下,应坚持人文关怀理念,以各地自然、人文和制度资源的最优利用为导向,充分发挥科技创新的经济、社会、环境价值;不以牺牲其他区域发展为代价,实现优势区域价值的发挥,不断补足落后区域的发展短板。

在两个大局交织的关键时期,要积极推进区域科技创新,对内适应区域崛起的要求,不断提高区域内改革开放水平,促进区域协调互利发展,共享发展福利;对外增强经济活力与要素产品吸引力,提高区域竞争力,实现经济、社会、生态的高度统一。

## (二) 科技创新的三重价值

科技创新是提高资源配置效率、推动区域高质量发展以及加快培育和形成新质生产力的重要手段(尚敏勇,2017;庞瑞芝,2014;邓宏兵,2023),新时代背景下协同推进经济、社会与环境可持续发展,处理好发展和保护、全局和局部、现在和未来等一系列重要关系,从而持续增进民生福祉,需要始终坚持创新驱动战略,始终发挥科技创新在经济、社会、环境三方面的重要作用,其作用过程如图1所示。

### 1. 经济价值

首先,科技创新能够提高生产要素边际生产

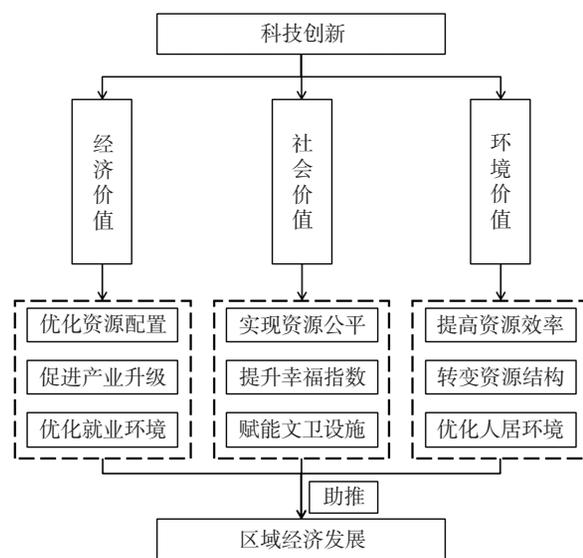


图1 科技创新三重价值作用路径

资料来源:作者绘制。

力,降低企业生产成本,优化资源配置。其次,科技创新对于产业升级具有决定性作用,能够通过提升产品质量、催生新兴产业及市场、加速科技成果落地转化、延长产业链及价值链等途径推动产业从低附加值、低技术含量的传统模式向高附加值、高技术含量的现代模式转变(王慧艳,2019;李翔,2019;程珏,2019)。最后,科技创新在为经济发展提供新增量、创造新产业与新业态的同时,也给劳动市场注入新活力,创造更多的就业岗位(吴学品,2023)。例如,电子商务技术的推广促使着传统零售业向线上零售业转型,形成了以阿里巴巴、京东为代表的大型电商平台,刺激需求端持续增长。

### 2. 社会价值

首先,科技创新作为提高区域资源配置效率的有效手段,通过科技普惠,实现教育资源、医疗资源更加公平分配,促进社会和谐发展(贺善侃,2010)。其次,科技创新使得交通技术、教育技术、医疗技术等落地转化,显著提升了人民生活质量。智能交通系统的普及,在提升交通效率的同时,也促进了公共交通的安全建设。我国已消除绝对贫困,但相对贫困问题仍较为显著,大量老少边及欠发达地区教育、医疗条件较差,科技创新打破了时间和空间的限制,通过互联网技术为他们提供远程教育、远程医疗等资源,保障了这些地区人民的受教育权、医疗权等。

### 3. 环境价值

科技创新在促进社会可持续发展、实现经济绿

色转型方面具有重要价值(黄寰,2024;郭韬,2024),近年来新能源、绿色建筑等新兴产业正是科技创新充分发挥环境价值的重要体现,推动着资源利用效率不断提高,减少了资源浪费,优化了资源结构,为高质量发展提供了源源不断的动力。例如,在新能源领域,科技创新推动了风能、太阳能、地热能等可再生能源的快速发展,减少了对传统化石燃料的依赖,显著降低了碳排放和环境污染,同时在能源存储技术方面的突破如高效电池和智能电网的应用,使得新能源利用效率大幅提高,进一步促进了能源的高效率和可持续利用。在人居环境与生态环境方面,绿色建筑技术的创新有助于低碳城市的建设,同时科技创新推动了智慧城市的发展,以智能交通、智能电网和智能废物管理等技术推动城市管理效率提升,减少资源浪费与环境污染,而科技创新所带来的生态修复技术,有利于被破坏的生态系统重新恢复到优良水平(王然,2023),通过生物多样性保护技术,如基因库建设和栖息地保护技术,可以实现对濒危物种的精确监控及有效保护,维护生态系统的稳定和健康。

此外,科技创新发挥的经济、社会以及环境三条价值路径并不独立,而是互相影响、互相促进,因此,需要综合利用好科技创新的多方面价值,推动经济社会全面可持续发展。

综上,科技创新从质和量两方面促进了区域经济高质量发展。在质的方面,科技创新推动着区域经济良好发展。科技创新促进产业升级,助推新质生产力加快形成。目前,我国产业结构处于转型的关键阶段(张建华,2023),第三产业比重不断上升,在高质量发展背景下,持续优化我国产业结构、促进新质生产力加快形成是重要议题,而科技创新是经济发展第一动力,实施创新驱动战略,是达成这一目标的关键环节。科技创新促进区域产业向高附加值转型,助推传统产业改革升级,又通过培育和发展新兴产业,带动着相关配套产业的发展,形成产业链集群效应,推动着全产业链的延伸和完善,促使区域产业结构不断优化升级。于新质生产力而言,科技创新通过带动生产工具升级、加快知识资本积累、人力资本素质提升等助推新质生产力加快形成,提升可持续发展能力。在量的方面,科技创新提高了区域经济发展效率。科技创新通过知识溢出效应提升区域竞争力,先进主体率先形成

创新集群后通过这一效应将新兴知识及技术扩散到其他组织或区域,这样一来,整体竞争力也随之提高。科技创新决定着区域自然资源的合理配置、高效利用,良好的科技创新能够提高区域资源使用率。区域经济发展由于存在天然的自然禀赋差异,因此,不同区域经济发展模式各不相同,于我国而言,作为高度依赖自然资源发展的资源型城市,优势资源是其发展的前提,同时也造就了其对自然资源的高度依赖,进而形成经济结构单一、可持续发展能力较弱的现实困境。而科技创新通过增加对副产品的开发、延长基础产品链以及减少废弃物排放等方式,拓展和深化资源利用,在一定程度上减轻了区域经济对资源的依赖程度,有助于实现区域经济的可持续发展。

## 二、新中国成立75年来科技创新驱动发展的历史阶段

当前我国正处于一个大有可为的历史机遇期:中国特色社会主义建设全面深化,创新驱动发展战略全面贯彻落实。新中国成立75年来,科技创新不断推动着区域经济发展高效化、协调化,我国始终强调自力更生、自主创新的重要性,对科技创新的重视程度不断增加,科技创新发展历程主要经历了以下四个阶段。

### (一)第一阶段:1949—1977年,计划经济探索时期的科技发展

新中国成立初期,经历着由战乱恢复到国家建设的过程,国民集中力量进行工业现代化与农业现代化建设,西方国家对我国实施科学技术封锁政策。由于自身科技基础弱,科研人才匮乏,我国科技创新对经济社会发展影响有限(陈雄辉,2005)。但随着世界范围内各个国家对科技创新的日益重视,以及我国弥补发展短板的需要,党和国家重视起科学技术对推动社会生产力的作用。1949年,以中国科学院为代表,科学研究机构在各省份各部门成体系布局。1956年,周总理代表党中央在全国知识分子会议上提出“向科学进军”的伟大发展战略。周总理在《关于知识分子的问题的报告》中强调,“科学是关系我们的国防、经济和文化各方面的有决定性的因素”。可见科技创新推动经济社会发展已被党领导人认可,为之后科技创新体系的完善奠定了一

定基础。该时期我国第一个科技发展长远规划——《1956—1967年科学技术发展远景规划纲要(修正草案)》颁布,强调了计算机、半导体科学、自动化等科技领域作为未来发展重点,并取得了以“两弹一星”为标志的特大科技成就,明确了科技发展的总目标和方向。这一时期,国产汽车、喷气式飞机等关键技术的突破,使得工业体系初步完善,为经济增长提供了有力引擎。原子弹及氢弹的成功自主研发不仅提升了国防实力,也带动了电子技术、材料科学等相关产业的发展,推动高精尖产业全面进步。在农业领域,科技创新推动着农业生产力的进步,农业技术的推广使得农产品产量逐步提高。1973年,由袁隆平团队所成功培育的第一代杂交水稻,大幅提高了稻谷产量,解决了部分地区粮食问题,促进了我国农业经济高速发展。

### (二)第二阶段:1978—1995年,改革开放初期的科技体制改革

1978—1995年,我国逐步深化和拓展科技发展的范围和内涵,科技体制改革取得显著进展,科技创新对经济发展的作用尤为突出。这一时期,国家打破了原有的高度集中和封闭的科研体制,激发了科技人才的创新活力,逐步形成了有利于科技创新的制度环境。1978年邓小平同志在全国科学技术大会上确立了“科学技术是第一生产力”的理念。1982年,经过四年改革探索与实践,党的十二大报告中高度强调科学技术对于促进经济发展具有显著的推动作用。党中央高度重视高新技术产业的稳步发展,1992年前后,中央决定成立52个国家级高新技术开发区,以中关村为代表的高新技术产业基地成为科技创新的重要引擎,通过吸引国内外科技人才与资本,高新技术产业短时间内快速崛起,形成了具有一定国际竞争力的电子信息、生物医药、新材料等产业集群,推动了全产业链的延伸与升级。中国经济在这一时期开始具有外向型特征,国际合作与技术引进逐渐成为经济发展重要手段,多个领域实现了技术跨越与创新突破,在汽车制造、家电、纺织等行业取得长足进步。同时,在教育方面,国家大力恢复和发展高等教育、职业教育,1977年,国家恢复高考制度,推进高等教育体制改革,显著提高教育水平以及人才培养能力,为科技创新和经济发展提供了坚实基础。因此,在这一时期科技体制改革的背景下,科技进步不仅提升了区域

经济整体水平,同时增强了国际竞争力,为后续我国经济腾飞奠定了坚实的物质基础,科技创新与区域经济发展的紧密结合,日益成为推动中国经济现代化的重要动力源泉。

### (三)第三阶段:1995—2012年,国家创新体系建设和科技强国战略

在改革开放逐渐成熟的背景下,科教兴国战略得以确立并不断发展,1995年党中央和国务院颁布《关于加速科学技术进步的决定》,强调技术创新是进步的源泉,是产业现代化的动力。国家创新体系在这一时期确立并成熟化,科技强国战略的深入实施也推动了区域经济的稳步发展。2005年,我国R&D经费支出为299亿美元,位居世界第六位,R&D经费强度为1.34%,在发展中国家中处于首位。一些欠发达地区在国家创新体系建设的带动下,科技创新能力显著提升,实现了经济的跨越式发展,如重庆、成都通过大力发展电子信息和生物医药等高新技术产业,显著提升了区域经济实力,吸引了大量的人才及投资。1994年,苏州工业园区在中新两国政府的推动下成立,成为中国与新加坡合作的典范,通过引入国际先进的管理模式和技术资源,苏州工业园区迅速发展成为高新技术产业和先进制造业的聚集地,有效促进了区域经济的协调发展。2007—2011年,我国确立自主创新战略,明确提出要实现自主创新能力显著增强,取得一批在全球范围具有重大影响的科学技术成果以及进入创新型国家行列的发展战略目标。1995—2012年这一阶段,我国创新驱动发展程度不断加深,科技创新成为推动经济发展的重要动力之一。

### (四)第四阶段:2012年至今,高质量发展与新质生产力

在推进经济升级转型过程中,党和国家深刻认识到只有依靠科技,将科技作为经济社会发展的第一动力,始终将科技创新摆到国家战略层面上来,才能彻底实现新旧动能转换,才能真正实现经济社会全面发展。这一时期党中央出台了大量有关科技创新驱动经济发展方面的政策,如《国家创新驱动发展战略》《“十三五”国家科技创新规划》《“十三五”国际科技创新合作专项规划》和区域层面的《粤港澳大湾区发展规划纲要》和《关于支持深圳建设中国特色社会主义先行示范区的意见》以及2024年《政府工作报告》中所强调的加快形成新质生产力

等,我国科技创新的路径、任务、发展前景等日益清晰。科技创新进一步发挥促进经济社会全面发展的引领作用,在加快形成新质生产力、实现高质量发展、推动经济转型升级等方面做出主要贡献,创新驱动战略深入、广泛推进。

### 三、科技创新在区域经济发展中的价值体现及重要意义

科技创新的实质是人类利用科学知识和技术手段,对已有的事物和现象进行研究和改进,从而创造出更能满足自身不断增长的需求和解决现实问题的过程。从各国经济发展历史看,科技创新无疑是区域经济发展要素中最为重要的一环,是推动区域经济发展的主要动力之一。科技创新推动着区域经济发展模式演变升级,高效的区域经济发展依赖于产业集群所发挥的集聚经济作用,而科技创新无疑是产业集群形成的动力来源,促使区域整体竞争力、可持续发展能力不断提升。

#### (一) 科技创新驱动的区域经济发展模式

科技创新驱动区域经济从传统的依赖劳动力、资源等要素投入的增长模式,转向以技术和创新为核心的新型增长模式,这一转变不仅带来了经济增长方式的深刻变革,也在促进区域产业结构升级、提高就业质量、改善民生福祉等方面发挥了重要作用。与此同时,科技创新还推动了区域就业结构的优化。随着新技术、新业态的不断出现和发展,市场对于高素质、高技能劳动力的需求不断增加,这促使教育、培训等领域的发展。技术溢出尤为重要,科技创新通过促进新技术、新模式、新业态等的形成,推动不同主体间交流合作,以实现新兴科学技术从高科技创新能力个体向低科技创新能力个体的扩散,从而实现区域科技创新能力整体上升。例如,深圳注重创新驱动、绿色发展、可持续发展等理念,加强原始创新能力建设,优化创新生态环境,提高创新效率,同时,积极探索科技创新与产业发展的深度融合模式,推动传统产业转型升级和新兴产业培育壮大,为经济社会发展注入了强大动力,涌现出一大批世界级顶尖科技创新企业,如华为、中兴、腾讯等。在加快形成新质生产力以实现经济高质量发展的背景下,深圳已成为全国战略性新兴产业规模最大、集聚性最强的城市,在珠三角地区

持续发挥区域经济支撑作用。上海近年来科技创新进入了全新的发展阶段,进一步明确了科技创新在城市发展中的核心地位,提出了一系列科技创新的战略目标和发展规划,如“建设具有全球影响力的科技创新中心”等。近年来,上海的科技创新能力得到了进一步提升,科技创新对经济社会的影响力也越来越大。上海不仅加强了与国内外的科技创新合作,还积极打造了一系列科技创新平台和载体,如科技创新园区、科技成果转化平台等,为科技创新提供了良好的环境和条件,科技创新对经济发展的支撑作用不断增强。

#### (二) 科技创新在区域产业集群中的作用

区域产业集群是集聚效应与规模效应在空间尺度上的体现,而科技创新能够通过技术溢出效应促进区域内相关产业集聚,推动高效产业集群加速形成。区域创新体系决定着产业集群的质量、规模以及效益,进而影响整个区域的经济竞争力。在科技创新的推动下,产业集群内部的企业之间形成了紧密的合作关系,通过共享资源、技术交流和人才流动,实现了优势互补和协同发展。随着科技创新的不断深入,区域产业集群也逐渐向高端、智能化方向发展。高新技术产业、先进制造业和现代服务业在集群中不断涌现,推动了产业结构优化升级。同时,科技创新还促进了区域内产业链的完善,提高了产业链的附加值和竞争力。

此外,区域产业集群的健康发展需要政策支持和市场环境的协同配合。政府应制定科学合理的产业发展政策,提供必要的资金支持和人才保障,为企业和科研机构营造良好的创新环境。而市场需要始终发挥决定性作用,通过竞争机制促进企业和科研机构不断创新,提高产品质量和服务水平,从而推动区域产业集群的持续发展和繁荣。以硅谷为例,其拥有一流大学提供的创新人才与知识成果,构建了一个以“引擎”企业为中心的创新网络,这些企业通过竞争与合作促进了区域创新集群的演化。政府部门也充分发挥其引导作用,通过政策支持、资金投入和法规制定等途径,为硅谷创新生态系统提供坚实保障。硅谷众多的孵化器和加速器,是提高企业创业成功率的关键,为众多创业企业提供了资源及科研服务。可见,硅谷及其周边区域经济的持续增长离不开科技创新所构建的良好创新业态。

### （三）科技创新提升区域竞争力

科技创新作为推动区域发展的核心引擎,不仅极大提升了区域的自主创新能力,降低对外部技术依赖的风险,还通过孵化和培育本土技术与解决方案,增强了区域经济的内在竞争力,优化了区域创新环境,从而提升对全球范围内高端人才及资本的吸引力,加速新技术、新企业、新业态的孵化与成长,促进区域经济全面发展。科技创新提升了区域品牌效应,通过不断的技术突破和创新实践,区域内企业的品牌影响力大幅提升,进一步扩大了区域经济吸引力和市场影响力。以杭州为例,其在电子商务和互联网技术领域的持续创新,塑造了以阿里巴巴为代表的全球知名品牌,吸引了大量高端人才和资本的进驻,杭州因而迅速崛起为全球知名互联网创新中心,其区域竞争力和区域品牌效应得到了空前提升。

### （四）科技创新推动区域经济可持续发展

科技创新是推动区域经济可持续发展的关键力量,它在多个层面上促进了经济的绿色转型和资源的高效利用。在环保领域,科技创新推动绿色技术转化落地,促进了绿色低碳经济壮大,为区域经济可持续性提供了坚实支撑。太阳能、风能等清洁能源的开发利用减少了对化石燃料的依赖,降低了温室气体排放,促进环境保护和生态平衡,通过这些技术的应用,提升资源利用效率,为区域经济持续增长提供新的动力。

同时,科技创新提升了区域应对环境和社会挑战的能力。在环境保护方面,不断进步与完善的环境监测和污染治理技术促使区域以更高标准的环境保护要求自身,以此确保经济增长与环境保护二者协调发展。在社会层面,科技创新通过提高生产效率,改善劳动者的工作条件和生活质量,也为健康、教育和住房等社会问题提供了新的解决方案。以青岛为例,海洋生物技术、海洋能源利用技术和海洋环境保护技术等科技创新的应用,推动了青岛海洋经济的可持续发展,促进了青岛海洋产业的升级转型,形成了青岛绿色经济的新增长点。

综上,科技创新已成为区域经济发展的重要驱动力,通过提升区域竞争力、实现区域经济可持续增长,不断推动区域经济高质量发展。在未来,创新驱动战略将会持续深化,进一步激发市场活力和社会创造力,促进新旧动能转换,加速产业结构优

化升级。科技创新将会更加深入地融入经济社会发展的各个领域和全过程,为区域经济发展不断注入新活力,推动形成以创新为主导的经济发展新格局,为实现更加包容、可持续的全球发展做出贡献。

## 四、新时代中国科技创新持续推动区域经济发展的政策展望

新中国成立75年来,中国采取了一系列重大的科技创新战略与区域发展战略,不仅极大推动了国家经济的飞速发展,也为全球科技进步贡献了智慧与力量。新时代背景下,切实实现科技创新驱动区域经济发展是重点任务之一。党的二十大报告进一步明确明确了科技创新在现代化建设全局中的核心地位,强调要全面推进科技创新,着力提升自主创新能力,打造一批具有国际竞争力的创新型产业集群。将科技创新提升到党和国家事业发展全局的高度,对于增强中国可持续发展能力、提升综合国力,具有重大战略意义。75年来,中国通过一系列重大科技创新战略和区域发展战略,走出了一条科技引领经济发展的成功道路。未来,中国将坚持创新驱动发展战略,深化科技创新及区域发展政策,落实党的二十大各项要求,持续推动科技进步和区域经济高质量发展。

### （一）构建更加有利于科技创新的高效科技管理体系

首先,政府应当制定明确的科技创新战略和目标。统筹规划,立足长远,确保科技发展方向及重点领域与国家经济社会发展总体目标相适应,提升科技创新政策的连贯性与稳定性,避免政策频繁变动带来的不确定性。同时,引导地方各级政府深入理解科技创新驱动对推动区域经济发展的至关重要性,根据现实情况实行政策倾斜,使科技创新成为促进地区发展、增强经济活力的关键因素。其次,科技管理体系的高效与政策是否具有针对性息息相关,我国不同地域之间发展差异大,资源禀赋及社会经济发展情况各不相同,因此科技创新体系建设应当走因地制宜、差异化的发展道路。根据我国各区域发展现状,宜采取以下措施:第一,激活并充分发挥发达地区的科技创新能力及潜力。我国发达地区科技基础较好,区域经济发展与科技创新协调程度较高,这些地区应加大科技创新投入力

度,加快形成新质生产力,推动我国全局经济高质量发展。如京津冀城市群应通过加强区域协同创新、优化资源配置、加大研发投入、引进和培养高端人才、促进产学研合作,着力推进区域创新体系、现代产业体系以及创新政策体系三方面协同,打造一体化的创新生态系统,提升整体科技创新能力和竞争力;成渝城市群应结合自身资源和产业优势,通过深化两地科技创新合作、推动成渝双城经济圈建设,加快数字经济和智能制造的发展,打造西部科技创新高地;粤港澳大湾区应利用自身制造业基础和香港、澳门的国际金融和服务优势,推动产业协同创新,加强科技人才流动与合作,发展智能制造和金融科技等新兴产业,构建跨境科技创新生态系统;长三角、长江中游城市群应当充分发挥政府引导科技创新和市场推动科技创新的双主体作用,形成“有效市场”和“有为政府”更好结合的科技创新体系。第二,注重欠发达地区科技创新基础较弱的现实情况,加大对其专项扶持。近年来,我国不同地区科技发展条件及水平差距很大,许多地方科技水平难以满足当地经济社会现代化发展需求,这已成为我国创新驱动战略及区域协调发展战略深入推进的最大阻碍,因此,需要有针对性地对这些地方加强支持,使其在现代化建设中不掉队、不拖后腿。可采取以下两条措施进行扶持,一是深挖区域科技、产业特色,采取精细化科技创新发展策略,以“田忌赛马”型发展模式填补与发达地区的差距。如西部地区资源禀赋丰富,矿产资源、水资源、生物资源等具有一定优势,因此西部地区创新重点应该是实现资源优势向产业优势转移,大力发展新材料、新能源、生物工程等产业,为相关产业出台优惠政策,设立特色产业专项资金,增强经费支持力度。二是积极引导发达地区向欠发达地区提供技术援助,促进高新技术由发达地区向欠发达地区梯度转移。

## (二)以培育发展新质生产力为抓手进行科技创新系统性布局

新中国成立75年来,我国科技创新及区域经济始终蓬勃发展靠的就是中央明判形势、正确布局。未来,应当利用好中央政府在配置科技创新力量和重大生产力布局上的优势,以培育发展新质生产为抓手,优化科技创新体系,打造适应高质量发展背景的科技创新及区域经济发展格局。

首先,科技创新作为培育新质生产力的核心驱

动力,需要在全国范围内进行系统性布局。我国中央政府在资源配置和政策引导上具有的独特优势,应当发挥在科技政策的全局制定和执行上,使得全国各地“一盘棋”,形成协同推进的良好局面,加速培育新质生产力。各地区在遵循国家总体布局的同时,还应结合自身优势和特色,制定切实可行的发展策略,助推全国范围内形成全方位、多层次的科技创新体系。其次,新质生产力的培育需要依托科技创新的全链布局,包括基础研究的深化、应用技术的转化以及市场需求的有效对接。以基础研究的源头活水灌溉应用技术转化这一沃土,致力于提升科技创新的实用性和经济效益,特别是在高新技术领域和战略性新兴产业中,要加强技术集成与创新应用,以科技创新强化产业链供应链韧性,有效对接市场需求,全面实现科技创新的价值。最后,科技创新的国际合作也是未来发展的重要方向,因此推动科技创新的全球化布局至关重要。全球化背景下,科技创新具有开放性和共享性,单靠一国之力难以在科技前沿领域取得全面突破。党中央应积极推动与世界各国在科技创新领域的合作,开展联合研究、技术交流和项目合作,共同应对全球科技挑战,提升我国在全球科技创新体系中的地位和影响力。通过国际合作,不断学习借鉴他国先进的科技创新经验,力争在合作中实现互利共赢,推动全球科技进步与经济发展。

## (三)积极推动创新驱动和人才驱动两大战略协调发展

在全球化和信息化交织的今天,科技创新和人才已成为推动区域经济发展的两大核心动力。实现创新驱动和人才驱动的协调发展,对于提升区域竞争力、促进经济转型升级具有重要意义,而我国实施的创新驱动战略和人才强国战略是同步的、同力的,科技创新过程中催生新知识、新技术、新成果,为科技人才提供了广泛的学习机会,促使科技人才素养、知识更新升级,加快了科技人才以自身知识转化为现实应用的速度,而人才强国战略的实施是我国自主创新能力提升的有力保障。在这样的背景下,为构建一个完整的创新生态体系,促进科技创新和人才发展的深度融合,可从以下方面着手。

首先,要持续加大科技创新的投入,尤其在基础性研究和关键核心技术研发上,重视基础性研究在未来技术突破以及为创新提供动力上的关键作

用,为人才发展提供充足的资源支持。其次,人才培养和引进机制需要进一步完善。通过优化教育资源配置,加强高等教育和职业教育的衔接,培养一批具备创新精神和实践能力的高素质人才。提升中国高等教育理论与实践的结合紧密程度,积极培养学生的创新思维和动手能力。推动职业教育适应市场需求,培养技术技能型人才。在国际层面上,要不断引进海外优秀人才,为中国的科技创新注入新的活力。出台更加开放的人才政策,吸引全球范围内的高层次人才来华工作和定居,形成国际化的人才集聚效应。最后,科技创新与产业发展需更深层次融合,要加快建设一批高水平的科技产业园区和创新平台,促进科技成果的转化和应用,推动产业升级和结构调整,加强产学研合作,提高自主创新能力,为经济发展提供强有力的科技支撑。

#### 参考文献

[1]樊杰,刘汉初.“十三五”时期科技创新驱动对我国区域发展格局变化的影响与适应[J].经济地理,2016(1).  
 [2]沈菊华.我国区域科技创新能力评价体系的研究和应用[J].经济问题,2005(8).  
 [3]邓亚秋.长江经济带生态文明建设“一盘棋”重要论述中的系统观念[J].成都理工大学学报(社会科学版),2024(1).

[4]尚勇敏,曾刚.科技创新推动区域经济发展模式转型:作用和机制[J].地理研究,2017(12).  
 [5]庞瑞芝,范玉,李扬.中国科技创新支撑经济发展了吗?[J].数量经济技术经济研究,2014(10).  
 [6]邓宏兵,李世冉.提升国家创新体系整体效能研究[J].成都理工大学学报(社会科学版),2023(5).  
 [7]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).  
 [8]李翔,邓峰.科技创新、产业结构升级与经济增长[J].科研管理,2019(3).  
 [9]程钰,孙艺璇,王鑫静,等.全球科技创新对碳生产率的影响与对策研究[J].中国人口·资源与环境,2019(9).  
 [10]吴学品,王大为,马永俊.数字经济、创新创业与生活质量研究:来自中国220个城市的经验证据[J].成都理工大学学报(社会科学版),2023(5).  
 [11]贺善侃.论科技创新的社会价值[J].科学技术哲学研究,2010(3).  
 [12]黄寰,王若楠,肖义.长江经济带科技创新与生态效率的协同演化及影响因素[J].长江流域资源与环境,2024(4).  
 [13]郭韬,罗成飞,张洪宇.基于多主体博弈的区域军民科技协同创新生态系统演化研究[J].科研管理,2024(4).  
 [14]张建华,赵英,刘慧玲.国内国际双循环视角下中国产业结构转型升级研究[J].中国工业经济,2023(9).  
 [15]陈雄辉,萧艳敏,崔慧洁,等.我国实施创新驱动和人才强国“双战略”的历史演变[J].科技创新发展战略研究,2020(4).

## Experience and Enlightenment of Regional Economic Development Driven by Scientific and Technological Innovation in the 75 Years since the Founding of New China

Huang Huan Chen Yongxiang Zhang Qiufeng

**Abstract:** Innovation is the primary driving force for regional economic development. Since the founding of new China 75 years ago, scientific and technological innovation has experienced the exploration of the planned economy period, the institutional reform in the early stage of reform and opening up, and then to the construction of the national innovation system and the implementation of the strategy of science and technology power, until the current high-quality development of multiple stages, scientific and technological innovation in the promotion of regional economic development continues to improve at the same time, the country has more in-depth understanding of the powerful role of scientific and technological innovation. In the future, China should build an efficient technology management system that is more conducive to technological innovation, and systematically layout technological innovation with the cultivation and development of new quality productive forces as the starting point, actively promoting the coordinated development of innovation driven and talent driven strategies.

**Key Words:** Scientific and Technological Innovation; Regional Economic Development; New Quality Productivity

(责任编辑:柳 阳)

【区域格局与产业发展】

# 加强国家战略腹地建设中存在的问题及政策建议

王小广 周擎擎 梁雅楠 张成

**摘要:**2023年底召开的中央经济工作会议第一次提出要加强国家战略腹地建设,党的二十届三中全会则进一步强调要“建设国家战略腹地和关键产业备份”,这既关乎我国大城市群的高水平发展,也关乎百年未有之大变局下的国家安全保障。在国家战略腹地建设的中期发展目标上,既要做大做强国家级大城市群的腹地,更要推动大中部地区<sup>①</sup>崛起取得新的重大突破。目前,我国大城市群战略腹地建设存在强强合作不足、未形成有序腹地经济梯度、产业分工不够深入等问题;大中部地区战略腹地建设存在中心城市发展较弱、区内国家次级城市群的腹地发展滞后以及县域经济工业化和城镇化水平偏低导致的城乡融合发展基础薄弱等问题。未来,加强国家战略腹地建设可从以下三方面着手:一是以优化城市格局全面提升国家战略腹地的城镇化质量;二是倾力打造和完善国家“二主一辅”产业链,“十五五”期间要着力在大中部地区打造第三条产业链(国家战略辅链);三是在生态保障、城乡融合与全面乡村振兴、扩大消费、强大中部交通物流枢纽功能等重要方面要形成中部特色优势等。

**关键词:**战略腹地;城市群;大中部地区;高质量发展

中图分类号:F207 文献标识码:A 文章编号:2095-5766(2024)05-0048-10 收稿日期:2024-07-23

**作者简介:**王小广,男,中央党校(国家行政学院)经济学部原副主任、研究员、博士生导师,中国公共经济研究会副会长(北京 100091)。

周擎擎,女,中央党校(国家行政学院)研究生院博士生(北京 100091)。

梁雅楠,女,中央党校(国家行政学院)研究生院博士生(北京 100091)。

张成,男,中国社会科学大学应用经济学院博士生(北京 102488)。

## 一、引言

在腹地经济理论中,腹地发展明显具有动态性、层次性以及关联性等重要属性。腹地经济源自对港口城市的研究,主要指港口周围的物资集散地,后引申至内陆中心城市的周边地区。空间经济学对腹地的概念进一步发展,并开始研究城市与腹地关系。20世纪30年代德国经济地理学家克里斯泰勒指出,城市的基本功能是作为其腹地的服务中心,即中心地,为腹地的居民提供各种商品和服务;任何城镇都具有向其周围地区提供商品和服务的职能,并指出中心地与其服务的地区是由一级套一

级的六边形网络相互嵌套而成,明确指出了腹地的分级。之后,康维斯提出“断裂点”理论,认为城市的规模与两城市之间的距离决定了腹地范围,而相邻两城市吸引力达到平衡的点为断裂点,一个城市对周围地区的吸引力,与它的规模成正比,与距离的平方成反比。弗里德曼提出的中心—外围理论认为,中心区产生的集聚效应和溢出效应的外围地区就是中心城市的腹地,即中心—外围的空间关系在一定程度上就是城市与腹地的关系,“中心”即中心城市,“外围”就是依据溢出效应产生的腹地。在弗里德曼的基础上,保罗·克鲁格曼提出了核心—边缘模型,该模型显示区域经济系统由社会经济活动聚集的中心和围绕中心并受其影响的外围两个

子空间组成。基于这两个空间系统构成,保罗·克鲁格曼还提出了“核心区域发展战略”,即“先富带后富”。雅各布斯认为城市要素的聚集与多样性发展对创新具有重要作用,并对城市腹地的重要性以及形成机制做出了深入研究,她指出城市聚集力越强,多样性越丰富,越能通过扩散产生强大的腹地,而强大的腹地能进一步提高城市中心区集聚度和多样性,腹地大小或者腹地发展水平可以作为大城市是否具有强大竞争力与活力的重要指标。

新中国成立以来,国家在不同时期都重视区域性战略腹地建设,主要体现在三线建设、统筹东部与中西部地区发展、强化生产力的区域战略布局等方面。《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》提出,“顺应空间结构变化趋势,优化重大基础设施、重大生产力和公共资源布局”。党的二十大报告在“促进区域协调发展”部分再次强调:深入实施区域协调发展战略、区域重大发展战略、主体功能区战略、新型城镇化战略,优化重大生产力布局,构建优势互补、高质量发展的区域经济布局和国土空间体系。2023年底召开的中央经济工作会议首次提出要加强国家战略腹地建设。现阶段加强国家战略腹地建设具有重大意义,体现在国家级城市群高水平发展、形成区域发展和安全新格局、基于国家产业分工和安全的需要以及全面开放新格局的重要支撑等四个方面。国家战略腹地,既包括大城市群内的腹地,也包括促进整体区域协调发展的腹地、产业链发展和安全中的产业腹地和开放发展的腹地,由于后三者与大中部地区重合,因此,本文关于国家战略腹地建设的论述只包括大城市群的中间腹地建设与大中部地区国家战略腹地建设两部分。

从区域经济学上讲,“中部”即“腹地”——处于地理中间位置的地区,在中高发展阶段,其战略作用必定明显上升。从区域协调发展来讲,中国已到了“以中促东”的新发展阶段。当前,加强中部腹地建设对继续强化中心发展区的优势具有重要的意义。东部地区是我国现代化建设的中心区,同时也是全国经济高质量发展的动力源和引领区,在我国的新发展格局中具有示范引领作用,而东部地区经济高质量发展如果没有强有力的区域发展腹地地区支撑,其成长空间与质量提升空间都将大打折扣。也就是说,东部地区率先现代化需要中西部地

区的加快发展予以支撑。中部地区具有优越的地理位置,承东启西、连南接北,是国家的交通物流枢纽和各类经济要素集聚的战略腹地。这一重要的战略区位,随着我国经济高质量发展的推进,其重要性越来越突出,也正因为如此,近期国家对于中部地区这一区域战略腹地建设给予前所未有的重视。2024年5月27日,中共中央政治局召开的审议《新时代推动中部地区加快崛起的若干政策措施》《防范化解金融风险问责规定(试行)》的会议指出,要始终紧扣中部地区作为重要粮食生产基地、能源原材料基地、现代装备制造及高技术产业基地和综合交通运输枢纽的战略定位,着力推进各项重点任务,推动中部地区崛起取得新的重大突破。传统上将山西、安徽、江西、河南、湖北、湖南这六省确定为中部地区。基于国家提出的战略腹地概念,本文提出“大中部”概念,即将东中西部地区分别视为国家的一线、二线与三线地区,那么中部地区就是连接一线、三线的二线区域,本文对于中部地区进行扩展,将胡焕庸线以东、沿海省份以西的全部地区确定为大中部地区,包括中部六省、川渝陕三省市,再加上处于胡焕庸线以东的吉黑蒙云贵桂的全部或部分区域。将“大中部地区”视为中国经济发展的区域战略腹地,加强发展这一大二线地区,对更好地承东启西、缩小地区差距、加快强大的国内统一大市场建设具有重大的战略意义,特别是“大中部地区”的整体崛起,在产业、要素和交通枢纽等方面将对沿海地区高质量发展提供强大的腹地支撑,从而形成区域上的“腹地强中心更强”的新发展格局,这也是国家实现区域经济一体化和共同富裕的必由之路。

## 二、国家战略腹地建设的三重机制和发展目标

国家战略腹地建设具有三重机制(见图1),其对促进国家区域总体协调发展、发挥交通物流枢纽作用、保障原料生产与产业链安全等具有不可替代的作用。在国家战略腹地建设的中期发展目标上,既要做大做强国家级大城市群的腹地,又要推动大中部地区,特别是大中部核心区,崛起取得新的重大突破。

### (一)国家战略腹地建设的三重机制

一是协调机制。腹地经济都具有承前启后、承上启下的功能,是经济中心区发展的“进口”替代或

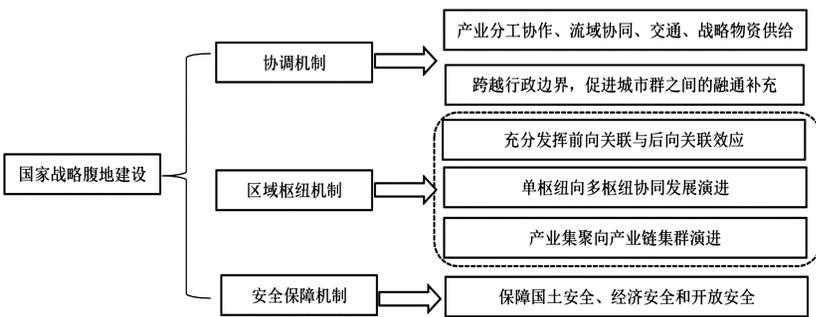


图1 国家战略腹地建设的三重机制分析

资料来源:作者绘制。

产生巨大的迂回发展效应的“中间站”，承接强大的中心辐射，并在更远地区产生新的集聚和辐射效应。国家战略腹地在促进国家整体经济协调发展上具有不可替代的作用，是解决地区、产业、城乡不平衡发展的重要机制。区域间发展差距扩大是我国经济发展的一个重大的结构性问题，区域协调机制的构建应该包含若干个各有其重要功能分工、同时又形成相互促进、相互制约的机制，即形成区域联动、轴带联动、产业链分工协作的区域新发展格局，在这一机制形成过程中，腹地起着关键作用。从区域上看，大中部地区作为我国战略腹地，在产业分工协作、流域协同、交通、战略物资供给等方面发挥枢纽作用，对促进国家区域整体协调发展起着关键性作用。一方面，东中西部地区各自减少地区保护壁垒，促进各类生产生活要素自由流动，促进全国统一大市场的形成；另一方面，则发挥各自区域比较优势，缩小发展差距。从城市群上看，通过特大城市、大城市等腹地的发展，跨越了行政边界，考虑不同区域的要素禀赋、资源配置方式以及经济发展模式等问题，能够更好地整合区域经济发展资源，将原有的城市群紧密串联，条块融合，促进城市群之间的融通补充，促进城市群经济发展质的提升，实现一体化发展。

二是区域枢纽机制。区域交通枢纽形态一般都从单一型交通枢纽向综合交通枢纽转变，再向实体与虚拟结合的平台枢纽中心演变。在这一演化过程中，枢纽集聚由物流为主向物流、人流、信息流、资金流等各类要素资源融合汇聚为主演进，枢纽经济网络由单枢纽向多枢纽协同发展演进，枢纽经济形态由站区经济向城市经济和区域经济演进，产业集聚向产业链集群演进。从产业分工上看，发展腹地经济能够充分发挥前向关联与后向关

联效应，促进产业上下游联动，为核心区域与落后区域之间的协同合作提供平台，从而有利于打造生产供应链与消费供应链的枢纽，形成产业链集群——腹地新的产业增长极，再通过扩散效应带动相关城市发展，形成产业链深度延伸、链套链的产业扩张效应。从物流枢纽上看，腹地不仅发挥整个区域的交通枢纽功能，也是物流

业发挥集聚效应的最优势地区。交通的集中和聚合，是产生强大的物流服务体系的基础，这是中部地区的优势所在，也是大城市群腹地优势所在(如北京的丰台、大兴)，这种交通优势与金融、制造业、旅游文化资源等结合，通过链合组织创新，使腹地产业链、创新链、服务链、资金链等深度融合，形成强大的枢纽经济体，为区域高质量发展注入强大的集聚力与辐射力。作为国家区域、产业和安全多层面的国家战略腹地的大中部地区，其地域的特点是处于国家的核心地带，有天然的交通区位优势，是经济发展进入高层次后的国家要素集聚和扩散中心。像郑州、武汉、合肥等中部特大城市，其交通枢纽作用将会进一步增加，有望超过沿海一般的特大甚至超大城市。

三是安全保障机制。建设国家战略腹地，一个重要考量就是从保障国土安全、经济安全和开放安全的角度，选择一些更安全的地域作为产业链备选和重要战略物资(能源、粮食、基础原料等)基地，以提高国家整体经济发展的韧性和安全水平。大中部地区无论是从区位与产业发展上，还是开放安全上看，都是国家建设战略腹地的首选地区，即国家战略腹地发展的核心区。

## (二) 国家战略腹地建设的发展目标

### 1. 我国四大城市群腹地建设的目标定位

城市群并不是由距离相近的几个大中小城市简单相加或相连，而是各城市发挥各自的比较优势，通过紧密的产业、服务、生活关联，形成强大的经济社会共同体，在发展过程中形成超大城市、特大城市、大城市以及一大批中小城市。其中可以把超大城市视为城市群的核心城市，即“一线城市”；特大城市与大城市视为承接核心城市经济的中心载体，即“二线城市”，使其成为某个大城市群的腹

地主体;其他中小城市密布其间或周边作为二级腹地或大城市群腹地扩展区。大城市群建设不仅要继续增强核心区的增长极功能,而且,特别是到了高质量发展阶段,必须着力壮大“二线城市”,增加二级城市数量并快速提高其高质量发展水平,形成强大的腹地经济区或经济带。在超大城市群中,一些二线城市可能会升级为一线城市,与原来的超级增长极结合,形成“双核”或“三核”。城市群中一级城市周边的二级城市越近越大,便意味着腹地越强大,中心—腹地的协同效应便越强。一级城市的辐射效应主要体现在对周边二级城市的促进上,而进一步的辐射效应则主要取决于腹地中心区的“集聚力”的增强,从而形成梯级强辐射效应。因此,可以把我国四大城市群以及许多次级城市群的总体发展目标确定为:形成中心强腹地强的“双强”新格局,着力在较临近的周边地区加快发展出若干二级城市,即形成强大的腹地中心区,进而产生强大的梯度辐射效应,促进城市群内产业分工和服务功能一体化。

#### 2. 大中部地区战略腹地建设的发展目标

大中部地区是我国的地理区域中心,经济区位优势,承东启西、沟通南北,无论从区域角度,还是从产业、开放角度来讲,都是国家战略腹地的主体,是建设国家战略腹地的关键地区。

大中部地区作为国家区域战略腹地的重点区,其发展任务就是始终坚持中央确定的“三基地一枢纽”的战略定位,深刻领会党中央战略意图,始终紧扣中部地区作为我国重要粮食生产基地、能源原材料基地、现代装备制造及高技术产业基地和综合交通运输枢纽的战略定位,着力推进各项重点任务落实,推动中部地区崛起取得新的重大突破。最终实现四重国家战略目标:一是充分发挥科教资源集聚的优势,提高原始创新能力,以科技创新引领产业创新,做大做强实体经济,大力发展新质生产力,统筹推进传统产业转型升级、培育壮大新兴产业、谋划布局未来产业,加快构建现代化产业体系。二是发挥区位优势,加强现代化交通基础设施体系建设,促进要素高效自由便捷流动,更好融入服务新发展格局。三是协同推进生态环境保护和绿色低碳发展,加快建设美丽中部。四是深入推动城乡融合发展,大力提升粮食能源资源保障能力,扎实推进乡村全面振兴,加快实现中部地区的农业现代化

和城乡一体化。

### 三、国家战略腹地发展的现状和问题分析

要加强国家战略腹地发展,就要对国家战略腹地发展的现状和问题进行把握和分析,从而为提出切实可行的对策建议奠定基础,以下从四大城市群和大中部地区两个层面分析和探讨国家战略腹地发展的现状和问题。

#### (一)我国四大城市群腹地发展现状及存在的问题

第一个是长三角城市群。城市结构最合理,主要是形成了强大的腹地中心带,有望形成“三核”甚至“四核”驱动的世界超级城市群。长三角城市群由一市三省紧密关联的诸多城市构成,占全国国土面积不足4%,但其经济总量约占全国的1/4,2023年地区生产总值达30.5万亿元。2023年是长三角一体化上升为国家战略的五周年,这五年来取得了骄人的成绩,对于分析我国战略腹地提供了教科书级的参考,长三角城市群的一体化发展离不开上海这一“龙头”的带动引领作用。同样地,上海作为我国最重要的经济中心,其发展更离不开强大的城市群腹地的支撑。长三角城市群由26个城市组成,这一市三省握指成拳,各扬所长,紧密联动,形成了国内唯一的强中心—强腹地的城市群组合。腹地强、腹地经济区呈多元梯级发散型,是长三角城市群的显著特点。首先,腹地强的优势明显。二级城市众多,至少目前有杭州、南京、合肥、无锡、苏州、宁波、南通、常州等八个市区人口超过500万人、GDP超过1万亿元的特大城市。不仅如此,二级城市以下的大城市数量更多。其中合肥相对独立,一方面受上海、南京等大城市辐射,另一方面则得益于安徽这个新兴工业大省的强力支撑,有望形成超大城市。同样地,苏州、杭州、南京也有发展为超大城市的潜力。因此,十几年后长三角城市腹地经济会更强,而且可能升级出“四核”驱动的世界超级大城市群。其次,长三角城市群强腹地的形成主要得益于苏锡常和杭嘉地区的中间作用。这两大邻近区域,率先成为强大的上海中心区的腹地,形成中间站效应,不断向更远的区域扩散,并在不同的城市层次间根据比较优势形成合理分工和基础设施及服务的一体化。再次,已形成国内超大超强腹地

经济带的长三角城市群,产业发展各具特色,基础设施和要素服务一体化水平在全国最高。在产业发展上,浙江立足于数字经济,江苏依托制造业优势转型新兴产业,安徽强化制造业基础,着力优势新兴产业和未来产业,与强中心区上海优势互补、分工协作。同时,长三角城市群牢牢抓住交通运输这一“先行官”,打通经济“血液”流通的“大小血管”,交通一体化跑出“加速度”,形成1—2小时交通圈,使人流、物流、信息流、资金流快捷高效地在城市群内自由流动,使腹地重点地区之间、腹地与中心之间形成强大的经济要素相互支撑的效应。最后,由于腹地中心区的强大,二级城市数量多、竞争力强,使其整体城市群的辐射半径国内最长,上海及各腹地中心区可以辐射到三省的较边远地区。

第二个是京津冀城市群。我国典型的中心强、腹地弱的大城市群,中心区(北京)发挥(创新发展潜力极大)强大优势致力于迅速补上腹地弱的短板。2023年京津冀城市群实现GDP10.4万亿元,占全国GDP的比重为8.29%。为把京津冀城市群打造成世界级城市群,三省市明确了城市群的总体功能定位,即以“一核、双城、三轴、四区、多节点”为骨架,推动有序疏解北京非首都功能,构建以重要城市为支点,以战略性功能区平台为载体,以交通为线、生态廊道为纽带的网络型空间格局。其中“一核”即指北京,要把有序疏解非首都功能、优化提升首都核心功能、解决北京“大城市病”问题作为京津冀协同发展的首要任务;“双城”是指北京、天津,这是京津冀协同发展的主要引擎,将进一步强化京津冀联动,全方位拓展合作广度和深度,加快实现同城化发展,共同发挥高端引领和辐射带动作用;“三轴”是指京津、京保石、京唐秦三个产业发展带和城镇聚集区,作为支撑京津冀协同发展的主体框架;“四区”分别是中部核心功能区、东部滨海发展区、南部功能拓展区和西北部生态涵养区,要使每个功能区都有明确的空间范围和发展重点;“多节点”包括石家庄、唐山、保定、邯郸等区域性中心城市和张家口、承德、廊坊、秦皇岛、沧州、邢台、衡水等节点城市,重点是提高它们的城市综合承载能力和服务能力,有序推动产业和人口聚集。但京津冀城市群高质量发展仍面临不少短板。首先,城市群发展中腹地建设严重滞后是最大的问题。制约京津冀城市群协同发展的主要问题是京津周边腹地弱,从中

心区的发展现状与潜力来讲,北京无疑是我国目前唯一可与上海匹敌的超级增长极,但由于在其周边长期无法形成像苏州、杭州一样的二级城市腹地,造成巨大的创新发展潜力未能充分发挥,即由于二级城市腹地的缺乏,必然大幅降低中心区对河北的整体辐射强度,从而使京津冀城市群成为国内大城市群中地区发展差距最大的一个。因此,强化京津与相邻的河北一些城市的联系,将这些城市培育为二级城市,是促进京津冀协同发展的关键。其次,北京的“大城市病”主要表现为人居结构的不合理,中低收入群体多住在郊区,高收入群体住在市区,这样进一步降低了城市中心区的辐射效应(王小广,2021)。最后,北京除城郊型产业与河北相近地区有较好的分工协作外,其他产业在三省市间协同发展效应较差;河北产业结构偏重化,与京津以高科技产业为主差异巨大。另外,相对于长三角地区,交通设施和服务一体化水平偏低,也是制约京津冀协同发展的重要原因。

第三个是粤港澳大湾区。这一区域已形成中心强、腹地也较强的大城市群格局,但强中有弱,存在强强合作不足、未形成有序腹地经济梯度、产业分工不够深入等问题。粤港澳大湾区城市群由广州等九市和香港、澳门两个特别行政区组成,在2019年上升为国家战略,经过五年发展,城市群发展水平得到较明显的提升。2023年经济总量突破14万亿元,占全国经济总量的近11%。粤港澳大湾区城市群从经济实力上看,有三个全国一线城市,分别是香港、广州、深圳,这三个中心城市,各自具有强大的产业优势和综合优势。深圳以电子信息产业、生物医药、新能源等高新技术产业为主,是我国首屈一指的创新型城市;广州是华南地区的高端制造业中心和贸易枢纽;香港是国际金融中心,贸易、教育和金融业发达。粤港澳大湾区城市群地处我国对外开放的前沿,是我国经济与产业国际化水平最高的城市群,金融服务与产业创新能力居于全国前列,未来粤港澳大湾区城市群的综合优势还有非常大的提升空间。制约粤港澳大湾区城市群发展的主要问题,首先,一级城市间强强联合不足,制约了“1+1+1”世界超级增长极的形成。深圳、广州、香港都突出做强各自的“小湾”,但真正的大湾(三者的结合点)不明确,更谈不上深度融合开发开放发展。深圳与广州各自为政,两强之间经贸与产业

合作明显不足,广州与香港、深圳与香港之间合作既存在体制与政策的障碍,也存在诸多空间、产业的断裂点。大湾区的真正大湾应在珠江口四大中心城市的结合部,深中大桥的通车可能成为有效开发开放大湾区的重要契机。其次,大湾区整体上腹地经济发达,但未形成“中心—腹地”的强内生促进机制。主要表现为中心与一级腹地产业分工协作不紧密和腹地经济区梯度不够合理。一方面,除深圳与东莞之间形成强中心与强腹地的紧密分工协作机制外,广州与二级城市(如佛山)产业联系不紧密,香港没有自身的腹地。另一方面,二级城市数量偏少,特别是大城市数量不足,表明大湾区腹地经济建设远未达到发达的程度。腹地经济整体实力不足,必然导致聚集力强大而辐射力不足这一国内城市群普遍存在的问题,在区域上体现为三大中心城市对粤西、粤北的辐射带动作用有限。最后,与国内发达水平及国际水平相比,整个大湾区产业链分工协作水平还有较大的提升空间。三大增长极内只有深圳与其腹地分工水平达到较高水平,其他大城市地区和县域经济的板块经济特征明显,产业一体化水平有待提高。

第四个是成渝双城经济圈。该区域呈现中心强、腹地弱的基本特征,特别是成渝双城缺乏有效结合点,中间腹地经济严重不发达,制约着该城市群的升级。四大国家级城市群中,成渝相对较弱,2023年双城经济圈实现经济总量8.2万亿元(见表1),成渝双城经济圈中心区发展不弱,主要问题是两城之间缺乏中间大城市支撑,使其成为两片孤舟,难以形成叠加效应。做强成渝大城市群的关键是要转变思路。一方面,要着力寻找结合点,朝着对方发展,成都向东发展,重庆向西发展;另一方面,在成渝双城之间发展腹地中心城市,形成城市发展的合理梯度,让成渝双城经济圈中心区的巨大发展动能率先传导到两市之间的若干大城市,再由大城市向更远处传递,然后形成结合点。因此,成渝双城经济圈的发展,要形成强大的“1+1>2”效应,就必须进一步推动重庆向西、成都向东、成渝相向一体化发展,依托成渝北线、中线和南线综合运输通道,夯实成渝主轴发展基础,着力发展两中心城市之间的300千米范围内发达的几个大城市,使其成为两大中心城市的动能集聚和转换的“强中转站”,着力发展两大城市的中间腹地。

表1 2023年四大城市群、大中部核心区域主要指标

	国土面积(万平方千米)	常住人口(万人)	占全国的比重(%)	GDP(万亿元人民币)	占全国的比重(%)
长三角城市群	35.8	23761.0	16.9	30.5	24.4
京津冀城市群	21.6	10942.8	7.8	10.4	8.3
粤港澳大湾区	5.6	8687.7	6.2	14.0	11.2
成渝双城经济圈	18.5	9853.6	7.0	8.2	6.6
中部六省	102.8	36323.0	25.8	27.0	21.6
川陕渝	77.4	15511.4	11.0	12.4	9.9
大中部核心区(6+3)	180.2	51834.4	36.8	39.4	31.5

数据来源:根据相关省市统计局网站2023年统计数据、《2024中国统计摘要》数据计算。

## (二)国家区域战略腹地(大中部地区)发展现状和存在的问题

一是北部地区腹地发展的主要问题是产业结构过于重型化和经济活力不足,要以“添新和激活”为目标,加快城市更新和经济结构转型。特别是吉黑蒙晋等地,受产业结构畸重和体制机制等因素的影响,重化工业和资源城市转型长期滞后,新兴产业发展不足,导致大中城市发展活力明显不足。必须着力培育民营企业家,全面优化提升营商环境,在产业发展与企业层面,要大力发展民营经济,大力发展战略性新兴产业,加快战略性新兴产业与传统产业的深度融合,特别是要着力促进产业数字化和新质化,在有条件的大城市重点谋划布局未来产业;在城市发展方面,要加快城市更新、科技创新和产业更新,着力促进教育与新兴产业的互动发展,以强有力的人才支撑政策广泛集聚各种人才,建设区域性的创新发展高地和消费中心。

二是过去五年中部地区崛起之势强而有力,在国家整体发展和安全中的地位明显提升,但进一步发展也面临不少困难与挑战,作为国家区域战略腹地的重中之重地区,必须攻坚克难、加快全面崛起。大中部核心区包括中部六省+川渝陕共九省市,其整体崛起对2035年国家基本实现现代化具有重大的战略意义。大中部核心区在城市化发展、产业升级、基础设施建设与服务、城乡融合发展与乡村全面振兴中既开始形成优势,又存在诸多瓶颈约

束。一方面,中部地区区域发展的“居中优势”开始全面显现,中部地区是我国重要粮食生产基地、能源原材料基地、现代装备制造及高技术产业基地和综合交通运输枢纽,在全国具有举足轻重的地位。特别是过去五年来,中部地区经济总体平稳,创新发展动能不断增强,产业基础明显改善,改革开放迈出新步伐,社会事业全面发展,人民生活水平持续提升,绿色低碳转型步伐加快,中部地区发展站到了更高起点上。另一方面,从城市崛起来讲,合肥在全国城市发展中的异军突起,说明中西部地区也可以依靠自己的优势和战略选择,重复沿海的成功之路。一个大区域的全面崛起一定要靠自身力量,形成爆发力强的新增长极,引领区域发展,由点到线,由线到面,最后实现全面崛起。沿海地区发展的领先区域就是苏南浙东以及深圳,主要依靠的是市场与科技的双轮驱动,特别是形成新型超级城市增长极和衍生出强大的腹地经济带,引领区域经济持续爆发性增长。近阶段中部地区经济发展的主要挑战包括以下几点:一是中心城市发展还不够强,集聚优势的能力有待进一步提高,创新型超大城市还未出现。合肥有发展成为第二个深圳的潜质,但国内消费需求不足及众多二级城市之间的激烈竞争,会阻碍其进一步释放发展潜力。中部地区六大省会都是特大以上城市,其中武汉、郑州、长沙在国家二级城市中具有区位与市场优势,但在聚集高端人才要素和将科技创新转化为市场优势等方面还存在不少障碍,而太原、南昌的城市首位度有待提高。成都、西安、重庆作为西部地区新晋的三个超大型城市,面临与其他中部地区相似的问题。二是区内国家次级城市群的腹地发展滞后,难以有效提升中心城市的集聚力和辐射力。中部六省和川渝陕与其他西部和东北地区一样,在区域经济发展上都是“单极”驱动,只有省会强,缺乏第二增长极,没有像沿海地区那样形成“双极或三极驱动”。一方面,沿海地区发展的经验表明,区域经济的爆发性增长一般都受“双强或多强”竞争的驱动,同层次的几个大城市你追我赶,形成“多极”区域竞争格局,而不是行政垄断主导的发展模式。另一方面,任何级别的城市群发展都需要强大的腹地支撑,腹地经济是受中心区发展水平提高和市场深化驱动的经济,体现着辐射效应的增强,腹地发展强大后对中心区会形成增强效应,并使中心区产生更强的

辐射效应。大中部地区必须在强化国家战略腹地建设过程中,优先发展腹地经济,把形成第二增长极和培育多个大城市作为提高城市化发展水平的两个着力点。三是产业链和产业优势形成中的问题。在整体大中部地区,工业化水平已显著提高,在国家工业体系建设中的地位已明显上升,但产业重复建设问题突出,选择的主导产业过多,未能形成若干立足于产业链强大的产业优势。大中部地区城市中心强的主要原因是省会体制与政策优势、区位优势,还有一定的市场集聚优势,城市大而不强的问题主要是由于产业大而不强,没有形成强大的产业链优势,创新动能相对不足,工业整体质量与效率偏低。四是县域经济工业化和城镇市水平偏低,城乡融合发展的基础薄弱。大中部地区多是人口大省,是改革开放以来劳动力流出的主体地区,中部崛起的一个重要标志就是随着自身经济的强大,特别是大城市的集聚和辐射效应的同步增强,产生巨大的产业与就业带动效应,使人口与就业的流向发生根本变化,由劳动力和人口的主要流出地、净流出大省转为净流入地区。根据增长极梯度理论,大城市的集聚效应和辐射效应的同步增强,将促进县域经济及乡村经济加快发展,这自然会促进劳动力回流。所以,加快大中部地区县域工业化和城镇化,同时推进农业现代化是加快大中部地区国家战略腹地建设的另一个重点。

#### 四、加强国家战略腹地建设的政策建议

根据前面的分析,笔者建议在2024—2025年国家拟定“十五五”总体发展规划的同时,制定一个期限稍长的十年国家战略腹地建设规划,因为从国家的区域发展战略来讲,我国经济发展已进入在总体上全面提升经济发展质量的基础上重点加强国家战略腹地建设、着力加强中心与腹地互动、以腹地促中心的新阶段。国家战略腹地建设的重点是发展“两中”地区,即大城市群的中间腹地区域和作为国家区域、产业、开放战略腹地的大中部地区,目标是提高“两中”重点腹地区域在国家经济发展中的比重。一方面,为全面提升中心区城镇化质量和产业现代化水平,必须着力强化国家重点大城市群内的腹地建设,即在国家重点大城市群的腹地,培育一批承上启下功能强大的大城市或特大城市,以优

化大城市群的人口与经济梯度,形成强中心强腹地的新格局。同时,强化国家重点大城市群内的产业分工合作,建立强大的产业创新链。另一方面,将大中部地区作为推动区域、产业和开放的国家战略腹地建设的核心区,全面促进大中部地区崛起,使其在促进区域协调发展、保障产业链安全、扩大开放中发挥“中流砥柱”作用。大中部地区的战略使命就是成为沿海发达地区的大腹地、宽腹地和强腹地。从这一意义上讲,加快实施中部崛起战略与现阶段加强国家战略腹地建设这一重要任务已高度吻合。

### (一)以优化城市格局全面提升国家战略腹地的城镇化质量

国家战略腹地建设的重点之一就是建设一批在国际竞争中持续保持优势的大城市群,以支撑国家重点区域和重要腹地的经济社会发展。提高国家战略腹地的城镇化质量,必须以“两中”为重点,通过大幅提高腹地重点区城市化质量与产业现代化水平,来做强腹地重点区的经济,强化“中心与腹地”的互动机制和一体化水平,形成“中心强腹地强”的新城市发展格局。

一是在各地即将拟定的“十五五”规划中,都要把建设腹地大城市作为落实国家新型城镇化战略的重点,着力发展城市群内特大城市、大城市等腹地区域。如各省份要强化副中心城市建设。特别是一些中心强腹地弱的地区,要制定强有力的促进措施,补“腹地大城市发展不足”的短板。要着力深化城市建设、运营、治理体制改革,加快转变城市发展方式,推动形成“两中”重点国家战略腹地的都市圈同城化发展体制机制,并按照党的二十届三中全会精神,在国家战略腹地建设的“两中”重点区,率先推行由常住地登记户口提供基本公共服务制度,推动符合条件的农业转移人口社会保险、住房保障、随迁子女义务教育等享有同迁入地户籍人口同等权利,加快农业转移人口市民化。

二是打破城市群内的行政区划限制,形成跨行政区或跨省的城市群建设与管理一体化机制。建议在省内或跨省的中心城市之间多发展“走廊经济”,如深圳与广州双城城市间,可规划建设一个集交通、产业和住房于一体,跨行政区的经济发展走廊。深圳、东莞、广州三方供给土地相同,以“统一规划统一标准统一建设统一管理”的四统一模式共

商共建共管大型走廊经济。跨省的中心城市之间,不少存在明显的腹地城市断点,更应该大力发展走廊经济,把培育中间腹地大城市作为促进区域一体化的核心战略任务。如北京与天津之间,在北京的大兴、河北的廊坊和天津的武清之间可以建设一个长达几十千米的经济走廊,将廊坊发展成为京津冀大城市群内腹地核心区的特大城市。

三是各城市群,不管是省内的还是跨省的,都要打破行政壁垒,统一打造规范化、市场化、法制化的营商环境,促进城市群内要素自由流动,真正让市场在资源配置中发挥决定性作用。完善流通体制,健全一体衔接的流通规则 and 标准,降低全社会物流成本。深化综合交通运输体系改革,健全重大基础设施建设协调机制,在基础设施的综合配置和统一管理上,真正形成一小时或一个半小时的工作与生活圈。

### (二)倾力打造和完善国家“二主一辅”产业链,“十五五”期间要着力在大中部地区打造第三条产业链(国家战略辅链)

首先,打造强大的“二主一辅”的产业链是保障国家高质量发展和高水平安全的迫切需求。强城市群,必要有强产业链支撑。为统筹好高质量发展和高水平安全,我国是选择仅建设一条强大的产业链,还是建设更多的产业链呢?这是一个重要的战略选择。一般来说,从国家规模来看,人口在3亿人以下且国土规模不够大的国家,很难建立起强大的完整产业链,像欧洲的任何国家都无法独立形成强大的完整产业链,目前在世界经济强国中,只有美国建立了强大的完整产业链,其人口规模超过3亿人。由此,我们可以推断,我国14亿人口,为了实现高质量发展和高水平安全的总目标,可考虑建立两到三条强大的完整产业链。我们的构想是“二主一辅”,即在发达的南方地区和北方地区分别建立两条主产业链,以长三角、珠三角为主组成南方主产业链,以华北、山东及东北为主组成北方主产业链;同时在大中部地区建设一条战略辅链,作为二线保障,在和平时期起重要的“中间枢纽”支撑作用,在战争状态下则成为强大的替补力量。

其次,现在我国处于现代化强国建设的关口,必须在强大南北两个主产业链的同时,加强和加快大中部地区战略辅产业链建设。要在大中部地区形成完整发达的第三条产业链:一是在充分发挥市场机制的主导作用前提下,“十五五”期间国家要引

导布局第三条产业链,各省份既要发挥产业发展的主动性与能动性,根据比较优势和国家产业链战略要求,做好本省份优势产业链的规划及与其他省份在产业链上的衔接;又要以大局为重,分工协作,在延链、补链、升链和创新链上下功夫,真正做强具有本地优势的产业链。二是按集群集成集中原理,全面提升产业链发展和安全水平。发展强大的产业链经济,不仅要做好最基础的产业集群工作,而且要在集群发展的基础上做好“集成”和“集中”这两篇大文章。“集成”就是按全产业链的系统思维建立产业创新机制和产业链安全保障体系,以科技创新引领产业创新,实施强链工程,加快全产业链的设备更新和新技术研发。“集中”就是集聚各类创新要素,按照集中力量办大事的原理,着力提高区域、产业和企业三方面的研发投入强度,提高创新发展的成功率。三是要强调大中部地区的产业链政策协调,避免在招商引资、产业培育、要素吸引等领域的无效竞争和资源浪费。优化区内产业空间布局,打破区域边界与行政边界,既要突出各地区产业差异化发展,又要全面加强产业链间的分工协作,特别是在国家次级城市群内建设走廊经济时要以产业链区域一体化为重点,形成产业、物流及生活相互促进的区域协作新经济体。

最后,加强三大产业链的良性竞争与合作,提高区域开放发展水平。大中部地区战略腹地发展,既要全面提高对外开放水平,使其成为国内区域开放的新高地,在国家形成陆海联动、东西互济的开放格局中发挥“促进器”的作用;又要显著提高与国内其他大区域的合作水平,主动对接京津冀、长三角以及粤港澳大湾区建设等重大战略,拓展国内区域合作水平,在“二主一辅”的产业链大布局中发挥独有优势,左右逢源,强在自身。

### (三)在生态保障、城乡融合与全面乡村振兴、扩大消费、增强大中部交通物流枢纽功能等重要方面形成中部特色优势

首先,保护国家生态安全,作为国家战略腹地核心区的大中部地区,责任重大。建设美丽的大中部,就是在保护长江、黄河中下游和国家最重要的生态脆弱带上发挥关键作用。如果把长江、黄河源头区的生态保护作为我国生态安全的第一道屏障,那么第二道屏障一定是大中部地区西沿由胡焕庸提出的东西分界线。从气候上讲,胡焕庸线的中北

段正是半干旱地带,是我国最重要的自然生态脆弱带,中南段则纵切横断山脉,也是明显的生态脆弱带。一方面,要按保障国家生态安全的总体要求,继续加强三北防护林建设,着力保护半干旱地区的生态环境,保障胡焕庸线中北段的生态安全;另一方面,要按国家长江经济带和黄河生态环境保护和高质量发展战略要求,加强胡焕庸线中南段的生态保障工程建设。

其次,对大中部地区来讲,加强城乡融合发展和推进乡村全面振兴,事关大中部地区现代化的全局,县域现代化是实现中国式现代化的重要环节,大中部地区因城镇化和工业化水平相对较低,县域现代化就显得更加重要。为发挥高速公路网的整体优势,破解城乡融合发展的断点问题,可以对现行高速公路服务区进行改造升级,把发展新型服务区经济作为促进城乡融合发展、全面乡村振兴的重要突破口,这对推进大中部地区县域现代化可以起到“事半功倍”的效果。建议该项改革发展举措率先在中部地区试点,并尽快予以推广。

再次,加强大中部地区国家战略腹地建设,必须着力明显提高居民收入水平,要推动传统制造业如钢铁、化工等向高端化、智能化、绿色化发展,提高产品附加值和生产效率,增加从业者收入;加强区域间劳务协作,搭建劳务对接平台,引导劳动力向就业机会多、收入水平高的地区和行业流动,积极通过居民消费能力的提升使大中部地区成为发挥超大规模市场(主要指消费市场)的重要支撑。在促进共同富裕发展上,大中部地区任务更重,要努力推动中部地区共同富裕目标的加快实现,这对解决未来我国经济发展可能面临的长期消费不足问题意义重大。

最后,加强大中部地区国家战略腹地基础设施的配套和一体化运行,是发挥中部地区交通物流枢纽综合优势的重要方向。进一步提升国家战略腹地的基础设施建设与服务水平,使战略核心区与战略腹地基础设施服务有机结合并形成整体优势,成为打造一批世界级城市群及建设“二主一辅”强产业链的重要条件。要研究制定超越省级的升级版基础设施发展规划,构建高效便捷的现代综合交通运输体系。一方面,要着力打通不同行政区之间的“断头路”,大力发展城际轨道交通,实现公共服务“一卡通”等,补齐基础设施短板;另一方面,要进

进一步完善交通综合枢纽建设与治理,打造空铁一体、多种运输方式融合的国际性综合枢纽。

### 注释

①本文建议把大中部地区作为国家区域战略腹地,并突出大中部核心区崛起在我国总体区域战略上的重要作用。本文对文中出现的“中部地区”“大中部地区核心区”“大中部地区”这三个概念特做如下说明:“中部地区”指目前国家政策确定的中部六省,“大中部地区核心区”特指中部六省+川渝陕等九省市,“大中部地区”则特指胡焕庸线以东、沿海以西的地区,包括大中部地区核心区,再加上吉黑蒙云贵桂的全部或部分区域。

### 参考文献

- [1] 沃尔特·克里斯特勒.德国南部中心地原理[M].常正文,王兴中,译.北京:商务印书馆,2010.
- [2] 许学强,周一星,宁越敏.城市地理学[M].北京:高等教育出版社,1997.
- [3] J FRIEDMAN. Regional development policy: A case study of Venezuela[M]. Cambridge: MIT press, 1966.
- [4] 保罗·克鲁格曼.发展、地理学与经济理论[M].蔡荣,译.北京:中国人民大学出版社,2000.
- [5] 保罗·克鲁格曼.地理和贸易[M].张兆杰,译.北京:中国人民大学出版社,2000.
- [6] 简·雅各布斯.城市经济[M].项婷婷,译.北京:中信出版社,2007.
- [7] 新华社.中央经济工作会议在北京举行 习近平发表重要讲话[EB/OL]. [https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202312/content\\_6919834.htm?mc\\_cid=fe48ea3315&mc\\_eid=0498420851](https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202312/content_6919834.htm?mc_cid=fe48ea3315&mc_eid=0498420851), 2023-12-12.
- [8] 王小广.新时代区域协调发展战略基本问题研究[M].北京:中共中央党校出版社,2021.
- [9] 新华社.中共中央关于进一步全面深化改革推进中国式现代化的决定[R].2024-07-21.

## Problems and Countermeasures in Strengthening the Construction of National Strategic Hinterland

Wang Xiaoguang Zhou Qingqing Liang Yanan Zhang Cheng

**Abstract:** The Central Economic Work Conference held at the end of 2023 proposed for the first time to strengthen the construction of national strategic hinterland, and the Third Plenary Session of the Twentieth Central Committee further emphasized the need to “build a national strategic hinterland and key industrial backup”, which is related to the high-level development of China’s large urban agglomerations, as well as national security under the unprecedented change of the century. In the medium-term development goal of national strategic hinterland construction, it is necessary to enlarge and strengthen the hinterland of national-level large city clusters, and more importantly, to promote the rise of the greater central region to make new major breakthroughs. At present, the strategic hinterland construction of China’s large city clusters exists problems such as insufficient strong cooperation, failure to form an orderly hinterland economic gradient, and insufficient depth of industrial division of labor. The strategic hinterland construction of the Greater Central Region exists problems such as weak development of central cities, lagging development of the hinterland of the national sub-city clusters in the region, and weak foundation for urban-rural integration and development due to the low level of industrialization and urbanization of the county economy. In the future, strengthening the construction of the national strategic hinterland can be started from the following three aspects: Firstly, to optimize the urban pattern to comprehensively improve the quality of urbanization in the national strategic hinterland. Secondly, to make efforts to build and improve the national “two main and one auxiliary” industrial chain, and during the period of the Tenth Five-Year Plan, efforts will be made to build a third industrial chain (the national strategic auxiliary chain) in the central region. Thirdly, to develop the distinctive advantages of the central region in such important areas as ecological safeguards, urban-rural integration and comprehensive rural revitalization, expanding consumption, and strengthening the function of the central transportation and logistics hub.

**Key Words:** Strategic Hinterland; Urban Agglomeration; Greater Central Region; High-Quality Development

(责任编辑:柳 阳)

【区域格局与产业发展】

# 数字产业集群创新网络的形成机制与发展 模式研究\*

夏杰长 刘睿仪

**摘要:**数字产业集群是数字产业演进的高级形态,数字经济高质量发展的关键载体。数字产业集群形成于新发展格局下数字经济与实体经济的融合实践,以及有为政府与数字化企业的内外推动。政策环境激励、集群内行为主体对数字资源禀赋的高度依赖与共享,组织内自我驱动式创新、多元主体与头雁企业的互动,以及组织内的非平衡性与内在随机性动力构成了数字产业集群创新网络的形成机制。数字产业集群创新网络发展可以分为传统要素驱动模式、创新效率驱动模式、新型要素驱动模式这三类模式。进一步推动数字产业集群创新网络发展,需要深化链群互动与全局规划的战略协同,加强有效市场和有为政府的高度配合,优化数字产业与实体产业的良性互动,以全球化视野谋划推动集群科技创新,从而充分发掘集群网络优势,放大数据规模优势,最大程度地提升集群的创新能力。

**关键词:**数字产业集群;创新网络;产业集聚

**中图分类号:**F062.9 **文献标识码:**A **文章编号:**2095-5766(2024)05-0058-11 **收稿日期:**2024-07-01

\***基金项目:**国家自然科学基金面上项目“生产网络视角下服务业技术进步影响因素、机制及路径优化研究”(72073139);中国社会科学院学科建设“登峰战略”资助计划(DF2023ZD21);中国社会科学院大学校级科研专项——重大课题“数字经济:工商管理学科数字经济人才培养基地”(20220103)。

**作者简介:**夏杰长,男,中国社会科学院大学商学院教授,博士生导师(北京 102488);

刘睿仪,女,中国社会科学院大学商学院硕士生(北京 102488)。

## 一、引言

产业集群是知识生产与知识溢出并存、创新主体与资源要素高度集聚的典型空间形态和产业组织(王缉慈,2004),形成专业化分工与关联协作的产业集群已经成为一种全球性的经济现象和富有朝气的区域发展模式。随着经济发展阶段和产业结构的变化,资源、人口、投资等传统要素约束矛盾日益突出,在一定的时间和地理范围内,经济运行中作为自然人的劳动力是有限的,可撬动的

资源总量也是有限的,仅依靠传统要素驱动难以进一步提升集群产出效率,也无法形成新的竞争优势。随着行业平均规模增大、资源市场竞争加剧,传统产业集群会不可避免地陷入创新能力不足、产业生态不完善、空间布局固化、环境污染等突出困境,加快推动产业集群转型升级、实现要素驱动向效率驱动转变,已成为经济社会高质量发展的现实要求。

随着数字技术不断融入经济社会发展的各领域各环节,我国经济发展逐步从要素驱动、投资规模驱动向创新驱动转变,社会生产由地方空间向流

动空间转变,产业间创新边界不断拓展、创新主体不断涌现、创新合作不断深化(滕堂伟等,2024)。由数字化所带来的信息整合能力和生产协调能力于无形之中改变了传统产业集群的低成本逻辑和劳动力密集型特征,使之逐步向着资本密集型、技术密集型和高创新性的方向发展,开辟出了传统生产力向新质生产力涅槃重生的新路径。党的二十大报告提出,“加快发展数字经济,促进数字经济和实体经济深度融合,打造具有国际竞争力的数字产业集群”(习近平,2022),这为实现我国产业集群类型的结构性变革与整体式跃升指明了方向。党的二十届三中全会通过的《中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定》再次强调了发展数字产业集群的重要性,明确指出,“加快新一代信息技术全方位全链条普及应用,发展工业互联网,打造具有国际竞争力的数字产业集群”。数字产业集群在继承传统产业集群规模优势的基础上,融入数据、平台、算法等新型资源要素,依托数据采集与流通、数字技术的应用、数字平台的搭建,集聚更广泛地理范围内的相关利益主体,既在一定程度上克服了土地资源、设备、能耗等传统有形要素的制约,也超越了传统产业集群对于特定地理区域的依赖,在强调推动区域创新的同时也注重集群内主体的自立型发展,能够推动形成更具帕累托改进效应的产业空间布局。

大力推进数字产业集群创新网络发展,是数字经济高速发展背景下推动区域经济增长、加快现代化产业体系建设的重要途径。为进一步推动创新资源在各个创新主体、创新链条、创新环节之间的通畅流转,全方位激发创新主体活力,需要深入探究数字产业集群创新网络的形成机制是什么、有哪些发展模式,这对于实现产业环节的高效对接、灵活组合、集中生产,走出一条具有中国特色和国际竞争力的数字产业集群发展之路具有重要的理论价值和实践意义。

## 二、文献综述

梳理学界有关产业集群的研究文献,主要集中在以下三个方面。

### 1. 产业集群的形成动因、概念及特征

社会化分工和产业集聚种下了产业集群发展

的种子。Adam Smith在其1776年出版的《国富论》中提出“产业专业化分工”这一概念,认为分工密切的企业会为了生产产品而联合形成企业“群体”。分工使得资源得到较为合理的配置,推动规模经济的形成。Marshall(1890)在《经济学原理》中提出,同行业企业在特定区域内的集中和汇聚能够提高产业专业化程度,企业在集聚区域内更容易获得更多的技术人员、供应商支持以及知识交流和学习机会,从而推动了技术创新(马歇尔,2010)。这种强调地理空间分布属性的同行业企业的集聚也被称为“马歇尔产业集聚”。

当产业专业化分工和产业集聚发展到一定阶段时,便会形成由各类规模的企业及其支撑机构在特定产业领域内的紧密联结,经由纵横交错的产业网络关系共同形成的紧密协作的空间组织形态,即产业集群(黄光辉,2012)。产业集群更强调各行为主体经密切沟通协作而形成的关系网络属性和经济属性,是产业集聚的更高级阶段。Porter(1985,1990)最早提出了“产业集群”这一概念,并将产业集群提升到国家战略的高度(波特,2004),认为产业集群是拥有持续竞争优势的有机整体,企业会结合市场需求开展产品创新和技术创新,以获得竞争优势(波特,2002)。从本质上看,产业集群是由企业及相关机构通过横向协作、纵向联系以及广泛的社会关系所构成的错综复杂的网络系统(马珊珊,2014),集群内各主体在形式上是分散和独立的,在实质上则是同处于一个在产业链上分工协作的生产网络中,通过开展创新活动,以寻求共生优势。从性质上看,产业集群作为一种介于微观企业与宏观经济市场之间的中观空间组织结构,兼具科层制与市场机制的优势(张辉,2004),具有多元化主体、多样化联系、多要素组合的特点,有着复杂、多层次、非线性的联系,以及日益凸显的网络化特征(Ian等,2000)。

### 2. 产业集群创新网络的形成机制、特征及影响因素

在对产业集群的产生逻辑、概念及其特征有了较为清晰的认识和研究后,学者们开始围绕产业集群的创新演化、网络化特征等方面展开研究。Freeman在1991年提出了创新网络的概念,认为创新网络是企业之间进行系统性创新的一种制度安排(Freeman,1991)。创新网络的提出为产业集群

的发展提供了全新的视角。在创新网络概念的基础之上,学者们在研究产业集群时,其视角从传统的线性模式逐渐演进至网络范式,对产业集群创新网络的形成机制、特征以及影响因素展开了深入探讨。

从产业集群创新网络的形成机制来看,产业集群创新网络是在创新主体及其支撑机构之间长期的正式与非正式创新关系之中形成与发展的(李文博等,2010;Choi等,2013)。其中,正式的创新关系主要是基于普通合约或协议而形成的长期稳定的合作创新关系;非正式的创新关系主要是基于社会网络关系,指的是集群内各行为主体通过非市场活动建立起人际关系,进而形成关系资本(薛卫等,2010),以实现知识的高效转移与共享,有效促进了隐性知识的扩散。产业集群创新网络是一个不断演化的动态系统(Xiaotao等,2010),能够为产业集群创新提供内生动力。产业集群演化升级的过程是集群创新网络结构和关系等不断优化、由无序向有序发展的过程(吉敏等,2011)。

从产业集群创新网络的特点上看,创新网络具有聚集、非线性和多样性等特征,资源在创新网络中的流动将促进产业集群的有效演进(龚艳萍等,2010)。李健等(2006)运用生态学视角,深入分析了产业集群创新网络的独特性质,指出产业集群中行为主体的资源竞争和协同合作与生物种群中优胜劣汰、共享生存空间的生存状态存在相似性,集群内各主体间形成开放的、分工协作的网络关系并保持一定的差异化能够推动集群的均衡发展(李健等,2006)。

从产业集群创新网络的影响因素来看,学者们的研究主要集中在两个方面,一方面是基于地理空间视角的产业集群区域创新网络发展研究。部分学者采用知识溢出理论研究集群创新网络构建、知识流动和技术转移机制,认为创新主体间的知识共享在创新网络中占据着战略性的位置(Baptista,2001;Tallman等,2004;),集群内的知识溢出效应使得集群内的企业能在最短的时间内最大化地利用集群内的知识和资源,高效地进行创新活动,并产出新的知识溢出,实现知识的共同持有和增值(Cooke,2002;钟书华,2008)。随着全球化的深入发展,学者们开始重视全球产业集群网络的结构与演化、全球价值链中政府的角色以及全球价值链视

角下的产业集群升级等问题,Bathelt等基于跨界网络的全球知识获取,以及不同空间尺度之间的知识网络耦合研究,提出集群创新发展既要重视本地知识溢出,也要重视跨区域的知识获取,依托外商投资和人才引进等机遇嵌入全球集群创新网络,实现全球化布局(Bathelt等,2004;Bathelt等,2014);另一方面是基于社会网络理论、结构洞理论、弱连接理论等探讨集群创新的影响因素。学者们认为产业集群的知识溢出并非一直由地理邻近带来正外部性(Audretsch等,1996),更多地依赖于创新环境的建设与改善。其中,信任是知识共享的基石,能够降低企业间的交易成本,提高合作效率和创新效率(石培哲等,2011)。推动产业集群创新网络的可持续发展既包括创新政策制度、社会服务系统、创新人才培养和市场环境(桂黄宝等,2024)等外部因素,也包括生产要素、网络结构(Xianhua等,2010)、研发能力、管理能力等内部因素(张学伟等,2010)。

### 3.数字产业集群创新网络的运行机制与发展趋势

在全球化深入发展和开放式创新背景之下,科技创新的跨地域组织和网络化特征愈发凸显(熊鸿儒,2024),数字技术的应用灵活性和高渗透性使其赋能跨行业、跨领域交叉融合的优势不断放大,一系列具有开放性、扁平化、去中心化等特征的平台组织加速崛起,通过提升创新网络综合水平、创新网络链接方式,实现区域创新效率的显著提升(欧阳娟等,2024)。数字产业集群集聚大量以互联网、电子科技、信息服务等行业为核心的数字技术企业,通过广泛运用大数据、云计算等新兴技术实现集群内资源要素数字化、产业数据共享化、创新服务集约化和平台治理协同化,具有数字技术企业高密度集聚、高强度分工协作、数字资源高效共享、高频联合技术创新性、多技术融合性、多产业跨界、开放跨国际性等特征(王定祥等,2024)。数字产业集群增强了集群内行为主体参与社会分工的适配性与选择广度,改变了集群内各主体间契约关系和权力分配关系,推动构建了以“链主”企业引领带动、上下游“专精特新”中小企业紧密配套、“产学研用”高效合作的高度灵活、柔性化的发散状网络形态,进一步稳固了集群内产业链、供应链和价值链,为科技创新与产业创新对接提供了更为丰厚的土壤(宋林霖等,2024),提高了生产活动效率(王如玉,2018),是具有网络化、虚拟集聚和生态边界开放特

征的新型产业组织形态(王定祥,2024)。数字产业集群创新网络以新发展理念为引领,是以实现数据、知识、技术、资本等要素优化配置和高效利用为目的而建立起的复杂合作关系,旨在通过知识共享、技术转移、资金融通等方式,实现优势互补和协同发展,形成强大的创新合力。

国际上来看,全球范围内数字产业集群主要分布在美国、亚洲及欧洲等地,例如,美国旧金山的硅谷作为全球科技创新和数字经济的核心区域之一,聚集了谷歌、苹果、Meta、思科等众多世界领先的科技公司,在云计算、人工智能、大数据等领域具有强大的研发实力和市场影响力。印度科技之都班加罗尔被誉为“亚洲硅谷”“软件之都”,在软件产业形成了包括软件开发、测试、维护和咨询等环节的完整产业链;英国伦敦科技城作为欧洲最大的科技创新中心之一,聚集了大量的初创企业、投资机构、孵化器和创新加速器,在金融科技、人工智能等领域具有突出的优势。国内来看,我国政府先后出台了《“十四五”数字经济发展规划》《数字中国建设整体布局规划》《关于深入实施“东数西算”工程加快构建全国一体化算力网的实施意见》等政策,为打造具有国际竞争力的数字产业集群提供了强有力的宏观政策指引。我国数字产业集群快速发展,形成了京津冀、长三角、大湾区等较为发达的产业经济带,涌现出了中关村科技园区、张江科学城、光谷光电子信息产业园、深圳湾科技园区等一大批极具时代特色和地域特色的数字产业集群发展案例。但由于我国产业集群起步较晚,在发展过程中还面临着一定的挑战,一方面,尽管集群内主体拥有的数据资源十分丰富,但因数据采集、存储、分析能力的不足,致使数据价值尚未得到充分发挥;另一方面,自主可控的产业生态尚未形成,创新主体联系不紧密,资源、技术和数据流动不畅,集而不群,产业联动性较弱。因此,加快打造具有国际竞争力的数字产业集群,推动形成具有集聚优势、知识溢出优势和技术转移优势的数字产业集群创新网络,成为数字经济高速发展的背景下推动区域经济增长、加快现代化产业体系建设的重要途径。

综合相关研究文献来看,学者们在数字产业集群和创新网络发展方面的研究成果日益增多,而将数字产业集群与创新网络相结合起来的研究较为少见;对于产业集群的研究经历了由地域观向网络

观、由单集群向多集群的转变,关于产业集群创新网络的研究大多关注某个特定产业创新网络的演化过程,真正结合我国国情,探寻数字产业集群创新网络的形成机制与发展模式的文献研究非常少。在梳理总结学者们相关研究成果及国内外数字产业集群创新网络发展趋势的基础上,本文深入研究数字产业集群创新网络的形成机制与发展模式,以期充分发掘利用集群网络优势、放大数据的规模优势,最大程度提升集群的创新能力和为政府制定相关政策提供新的思路和参考。

### 三、数字产业集群创新网络发展的时代背景

数字产业集群创新网络的形成和发展映射了全球经济格局深刻调整与中国经济发展模式创新的时代需求。从宏观经济战略层面来看,数字产业集群创新网络的发展是对国家加快构建新发展格局这一时代要求的积极响应;从产业融合发展的视角来看,数字经济与实体经济深度融合为数字产业集群创新网络的形成提供了坚实的产业基础;从治理机制与市场主体的互动关系来看,有为政府与数字化企业的内外联动为数字产业集群创新网络的发展提供了强大的制度保障和市场活力。数字产业集群创新网络的形成与发展不仅是当代经济社会转型的重要标志,也是全球经济数字化、网络化、智能化发展的重要趋势。

#### 1. 数字产业集群创新网络形成于加快构建新发展格局的时代要求

构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局,是在我国经济发展进入新阶段、面临新挑战的背景下提出的重大战略决策。从外部环境来看,当前,外部环境复杂性、严峻性、不确定性上升,外需导向型的产业集群发展模式面临挑战,需要将过去以外贸导向的集群转变到双循环导向的集群,形成我国参与国际竞争和合作的新优势。从内部环境来看,随着我国经济向高质量发展迈进,产业集群建设亟待加快实现从依赖外需驱动到内外协同共进的发展模式转型。一方面,针对国内市场中的信息不对称、信息错配问题,数字产业集群创新网络以数字化平台组织赋能为着力点,通过汇聚各类创新资源,促进数字技术、数据等生产要素的流动和共享,加强产业链上下游企业的协同

创新和合作,推动集群更为广泛地嵌入国内价值链分工网络,更为精准地对接超大规模市场需求,从供给和需求双侧驱动产业集群融入国内大循环;另一方面,国内国际双循环相互促进的新发展格局也要求产业集群创新网络具备更强的开放性和国际化能力。全球化背景下,数字经济的发展为各国提供了新的竞争平台,必须积极用好国际资源,引导先进制造业和高新技术产业外资进入国内市场、嵌入产业集群、融入产业体系,推进产业集群发展的质量变革、动力变革,更好地融入全球价值链体系。

## 2.数字产业集群创新网络形成于数字经济与实体经济的融合实践

数字经济以信息和通信技术为基础,跨越了以往集群和企业重组的物理条件,越来越多的传统企业结合区位优势和资源禀赋,依托互联网、数字化平台和数据资源进行数字化转型,利用区域内闲置的设备、人才和资本组织生产、加强技术攻关,加强与区域内周边企业、产业链上下游企业之间的交流合作,推动链主企业孵化,实现聚链成群、集群成势,使产业集群的创新活动具备了向外延伸的条件与空间(夏杰长等,2024)。数实融合实践中,不同领域的企业和机构的技术交流促进了创新资源的共享和流动,为数字产业集群的创新网络构建提供了丰富的创新资源,数字产业集群内部逐渐形成了紧密的创新网络。数字产业集群通过技术创新作用于实体产业链、产业结构、产业要素供需以及产业应用场景等多个方面,推动了产业数字化进程,拓展了实体产业组织分工边界、降低了交易成本,促进了新兴产业的发展和传统产业的优化(陈晓东等,2021),实现了对实体产业的高效赋能。同时,数字产业集群能够形成以数字技术为核心的高质量场景生态圈,促进新技术、新应用、新业态的涌现,为数字经济和实体经济融合提供示范应用的土壤。实体产业是数字产业集群数字产品与服务的重要运用场域,数字产业集群发展离不开实体经济的坚实基础(杨慧梅等,2021;夏杰长等,2024)。数字产业集群所产出的数据、技术等成果,需要实体产业进行消化吸收,转化为实际的生产力。数字产业集群所生产的数字产品和服务,其核心价值深深植根于经济社会的发展之中(王定祥等,2023),在推动经济社会前进的同时,集群也实现了自身滋养与成长。

## 3.数字产业集群创新网络形成于有为政府与数字化企业的内外推动

政府不仅要为传统实体经济、数字产业集聚提供良好的基础设施、公共服务和营商环境,还要积极培育本土有影响力的数字技术企业,并通过这些企业的带动,引导与之关联的合作企业、服务供应商、相关产业厂商和相关机构在周边集聚,推动形成具有完整的、强大的和有国际竞争力的数字产业生态链、价值链的产业集群。近年来,我国政府先后出台了《“十四五”数字经济发展规划》《数字中国建设整体布局规划》《关于深入实施“东数西算”工程加快构建全国一体化算力网的实施意见》等政策,各地围绕人工智能、大数据、电子信息等数字产业,制定了支持数字经济的政策,在税收、金融等方面出台了相应扶持措施,深入推进集群化发展,通过自上而下地加强战略、制度和政策供给等宏观调控,为打造具有国际竞争力的数字产业集群创造了良好的政策环境和贸易环境。我国数字经济全面发力,高质量发展的数字经济成为建设数字产业集群创新网络的重要支撑。根据第七届数字中国建设峰会发布的《数字中国发展报告(2023年)》显示,2023年,我国数字经济实现稳健增长,数据要素市场日趋活跃,数字经济占GDP比重超过40%,数字经济核心产业增加值占GDP比重达到10%,5G网络、千兆光网等数字基础设施不断扩容提速,人工智能、5G/6G等关键核心技术不断取得突破<sup>①</sup>。在政府的政策引导和制度框架下,数字化企业积极响应社会治理数字化进程中对数据要素和数字技术的多元化需求,通过建链、融链、补链和强链,不断深化与国内实体经济、金融经济以及政府等部门的协作与互动,从而形成强大的竞争力优势,有力推动了数字产业化的蓬勃发展。

## 四、数字产业集群创新网络的形成机制

数字产业集群创新网络的形成不仅体现了产业内部的协作与竞争关系,还涵盖了知识、技术、资本等要素的流动与整合,是一个复杂且多维度的过程。在形成过程中,创新主体通过初步结网、加强联系、完善结构和寻求突破,逐渐形成稳定且高效的创新网络,这一过程对于推动数字经济高质量发展、提升区域综合竞争力具有重要意义。

1.对数字资源禀赋的高度依赖与共享是数字产业集群创新网络的形成功能

数字产业集群创新网络对新型基础设施和数字技术、新型生产要素等数字资源禀赋具有高度依赖性和共享性。数字产业集群内行为主体在依托集群所在区域独特的产业专业化条件和自然资源禀赋基础上,依靠集群内微观主体对于云计算、大数据、人工智能、物联网等新一代信息技术的快速发展和创新应用进行创新活动。例如,通过技术转移平台的建设,围绕创新链、产业链、人才链、资金链进行深度融合与创新,促进知识流动和技术成果的转化与应用,有助于产业链上下游企业之间的协同创新。上游企业的技术创新可以推动下游企业进行产品升级和服务优化,而下游企业的需求反馈又能为上游企业提供新的创新方向,推动数字产业集群内的企业与其他行业进行跨界融合,从而加速区域知识网络和创新生态系统形成,促使集群自身的先发优势不断自我积累和强化。

2.政策环境激励是数字产业集群创新网络形成的有力推手

政策环境激励在数字产业集群建设中发挥着重要作用。传统产业群的数字化转型具有外部性特征,单个企业的转型能否成功往往依赖于生态系统的整体发力。需要立足产业链和区域集群的整体角度,在标准、技术上做好顶层设计和长远规划,通过不断深化改革,确定集群的定位和发展方向,建立符合集群自身发展的区域资源配置体系、基础设施供给体系。要持续优化营商环境,完善产权保护、市场准入、公平竞争等市场经济基础制度,在数字产业集群规划用地、数字信息基础设施建设、数据要素市场建设等方面给予政策扶持,为集群内企业提供更多的税收优惠政策和金融政策支持,帮助集群内形成公平竞争的市场环境,引导集群形成对经济和社会关系网络等特定区域环境的根植性,强化集群主体对区域品牌和地理标识的认同感,从而推动创新生态的形成。

3.组织内自我驱动式创新是数字产业集群创新网络形成与发展的重要源泉

传统生产型产业集群的创新行为主要聚焦于提升生产效率,受市场力量驱动,呈现出一种渐进式的边际创新模式。而数字产业集群创新转向了产业前沿和核心技术能力的提升,追求系统性的突

破式创新。创新不再是知识溢出下的随机行动,而是由集群内专业性创新部门引导的、组织内自我驱动且目的明确的研发行为(邵军,2024)。为应对内外部环境的动态变化,集群内各行为主体以产品、资金、人才为载体,以数据共享平台、数据交换中心等数字化资源整合平台为依托,通过技术转移、技术合作等方式,与外部环境持续不断进行数据、物质、信息、资金等交换活动,实现先进技术的引进、消化、吸收和再创新,进一步激活数据要素价值,推动构建良性的技术生态循环,使创新网络呈现出高度的弹性和灵活性。各主体之间通过共享数据和技术资源的方式,既可以利用彼此的优势和专长,在各自的领域内实现相互促进和共存共赢的局面,也能在共性方面寻求合作和互相借鉴,有效促进产品创新、降低研发成本,形成自我强化的价值创造循环系统,促进产业链上下游不断延伸拓展、关联产业耦合发展,逐渐依靠产业生态优势吸引更多企业集聚,推动众多企业裂变成长,共同推动集群创新和产业发展。

4.多元主体与头雁企业是数字产业集群创新网络发展的关键力量

数字产业集群创新网络的形成和发展需要企业、高校、科研机构、政府、金融机构以及地方政府等多个主体的共同参与,以及产业链各环节企业的紧密协作。头雁企业作为产业的龙头,在整个产业链中处于核心位置,对提升产业集群竞争力起着关键作用。而集群内数量众多、相互联系的主体作为网络结构中的重要节点,各自具备独特的资源和能力,以追求规模经济和集聚经济为目的而汇聚到一定的地理空间内,并在网络中形成互补关系。数字经济时代,头雁企业能够引领中小企业群雁创新发展,形成基于数字化的新雁阵生态体系,通过平等的合作关系进行长期性的创新合作,实现知识学习、技术共享,获得由集群企业的运输成本、互动成本和信任成本大幅降低而带来的“内部经济”,以及因技术外溢等资源共享带来的“外部经济”(Porter, 1998;刘芬等,2007),进一步改进集群内部主体之间、集群与社区之间、集群与外部市场之间的交流,大大提高了集群总体生产效率,推动集群创新在更大规模范围内展开。

5.非平衡性与内在随机性动力是数字产业集群创新网络形成与发展的核心特征

数字产业集群成员之间的创新能力和发展水

平存在不平衡,创新所需信息和资源的分布各有差异,创新投入和产出以及创新成果在创新网络中的分布均存在不平衡性。创新成果的传播加速了知识的传播,但不同企业吸收和应用创新成果的能力不同,根据市场需求调整创新策略的速度和效果也存在差异,创新网络的中心度、节点数量、节点密度等要素各不相同,因此形成了非平衡的发展态势。产业集群理论认为,集群内各种类型的主体具有不同的特征和优势,基于对集群整体优势的依赖和寻求自身发展利益最大化的目标追求,通过内部共生机制提高自身的市场竞争力,共同推动产业体系的演进和产业的发展(魏守华等,2002);在集群创新网络中,信息、人员、资金等要素在节点企业间频繁流动变化,创新主体在与外部环境进行信息、能量、物质交换时,某一主体的微小变动经网络作用的放大,会破坏网络创新系统的平衡,同时推动创新网络寻求再平衡,最终促使集群创新网络系统由无序状态向有序状态发展演进。

## 五、数字产业集群创新网络的发展模式

索洛经济增长模型深刻揭示了产业规模增长的多维驱动力,其中既包括劳动力、资本、土地等传统生产要素的支撑,也强调全要素生产率提升的重要性(刘强,2001)。数字经济时代,数据进入生产过程,成为新型生产要素(谢康等,2020),带来了知识积累和技术进步的全新方式。传统生产要素、数据资源要素以及生产要素效率共同构成了驱动数字产业集群创新网络形成的核心框架,这一框架衍生出三种发展模式:传统要素驱动型、创新效率驱动型以及数据要素驱动型。这些发展模式并非相互排斥,而是各有侧重,共同推动着数字产业集群创新网络向更高层次、更广领域的发展。

### 1. 传统要素驱动模式

随着数字技术的不断发展和渗透,传统产业逐渐开始向数字化、智能化方向转型。传统要素驱动模式下的数字产业集群创新网络发展侧重于通过本地的劳动力、资本积累、土地资源及独特的区位条件等先天优势,结合政策扶持和要素成本优势,将数字技术嵌入集群中的每一个企业、机构和业务流程之中,从而拓展产业链空间、形成自主创新体系,推动数字产业集群的创新网络构建,是产

业数字化的重要途径。以我国早期的高端装备产业集群为例,其主要依托国家工业布局的战略优势,结合本地劳动力、土地等传统要素优势,形成了具有一定规模的主导性传统产业。随着数字化转型的深入推进,集群主体开始全面实施全要素、全链条的数字化转型战略,吸引大量数字化转型相关企业集聚,共同搭建一体化的数字平台。在此基础上,集群内部发展了一系列体系化的数字化转型技术、产品和服务,为行业提供了成熟的解决方案和丰富的应用场景,有效推动了集群竞争力的提升。

传统要素驱动模式又可以细分为市场导向型模式和政策资本驱动型模式。其中,市场导向型模式指的是区域经济范围内率先出现了专业化市场,为产业集聚的形成创造了重要的市场交易条件和信息条件。义乌模式是典型的市场导向型模式。义乌早期的交通和自然资源劣势明显,工业基础薄弱,从“鸡毛换糖”开始就明确了利用市场的先发优势和集聚功能,发展以小商品流通为主的商贸业。在此过程中,市场始终是推动义乌经济发展的核心动力。中国加入世贸组织后,义乌迅速从内贸转向外贸,围绕中小微企业电商产业完善物流系统、展会经济等配套服务,形成了跨境电商智能化综合物流服务基地。进入数字化时代,义乌又通过培育信息光电、新能源汽车制造产业集群,半导体、生命健康产业集群,形成数字技术的产业链体系,助力传统商贸业再上新台阶。2023年,义乌市战略性新兴产业占规上工业总产值比重达45.8%，“十四五”以来年均增速为30.5%，远高于浙江省10.5%的平均水平<sup>②</sup>。通过“兴商建市”的战略,义乌实现了市场与产业、城市的联动发展,推进了区域经济工业化、城市化、国际化的进程。政策资本驱动模式是在市场驱动力偏弱的情况下,通过加大基础设施建设力度或投资招商政策等手段,引入外部资本和产业资源发展起来。苏州工业园是典型的政策资本驱动模式。作为中国和新加坡两国政府间合作的旗舰项目,苏州工业园区在发展中高度借鉴新加坡等国际先进城市规划建设经验,以数字技术的新引擎驱动实体经济转型升级,依托已有的数字政府建设和数字化创新成果,通过引入东亚发达地区的金融资本和产业资源,围绕生物医药、人工智能、纳米技术应用三大产业创新集群,大力推广“工业大脑+智能工厂”模式,依托数字园区经济大脑、企服枢纽、一

网通办等25个系统平台建设成果和智能中枢300余项数据资源,形成了一套完整的感知企业动态、赋能企业发展的集成化信息系统,从而实现了企业全生命周期的动态感知监测,不断推动产业高端化、智能化、绿色化发展<sup>③</sup>。

### 2. 创新效率驱动模式

创新效率驱动模式下的数字产业集群创新网络发展是以提升创新效率为核心,通过整合创新资源、优化创新流程、加强创新合作等方式,推动数字产业集群高质量发展的模式,可细分为数字产业化发展模式和技术创新牵引模式。数字产业化发展模式依靠数字技术、数据要素和数字平台而发展起来,通过对大数据、云计算、物联网、区块链、人工智能等先进数字技术的广泛应用,以及对数据、算法、平台等数字要素的充分整合,实现数字产业集群内企业间的高效协作与创新,不断推出具有创新性和竞争力的数字产品和数字设备,满足市场需求。数字产业化发展模式下,数字产业集群创新网络呈现出显著的数字化特质,不仅成为推动数字技术和数字要素发展的核心力量,还是培育数字产品和数字设备的重要组织形式,是推动数字产业化深入发展的关键途径。技术创新牵引模式以前沿技术多路径探索、交叉融合和颠覆性技术源头供给为核心,集群中的头雁企业掌握着关键数字技术,通过在数字经济核心产业领域持续投资、深入研究与创新,不断发挥科技创新的增量器作用,推动形成特定方向的数字产业链及相关配套能力,主导集群产业发展方向。由硬件企业吸引带动软件企业集聚发展,通过技术共同研发、升级和扩散形成集群核心竞争力,发挥全产业链优势,建立创新链产业链高效协同的机制和生态,促进技术创新链和产业链深度融合,释放驱动高质量发展的新动能,推动数字产业集群的创新和发展,逐步向价值链中高端位置攀升。

### 3. 数据要素驱动模式

数字经济时代,数据要素具有基础性战略资源和关键性生产要素的双重属性,成为产业集群数据融汇互通的桥头堡、扶持企业创新成长的孵化器。数据要素驱动模式以人工智能、区块链、大数据等依赖于数据要素的数字产业为代表,以推动数据要素流通作为推动产业集群变革发展的关键内容。通过运用数字技术对集群发展的各类信息数据进

行汇集、整合与分析研究、跟踪评价,充分发挥数据的可复制、可共享、可无限增值特性,以数据流的自由流动带动技术流、资金流、人才流、物资流的高效配置,实现模块化、虚拟化、社区化的生产经营,以及集群内产能、渠道等资源的高效共享。由此,原本不易集聚的相关企业上下链接贯通,实现了集群内外部资本、技术、人才等要素资源的交流合作,形成了配套更好、辐射性更广、带动力更强的产业共同体。以“中国视谷”杭州数字安防产业集群为例,其通过构建以数据为核心的创新网络,围绕杭州“数字安防—视觉智能—智能物联”产业跃升路径,集群聚焦高端数字安防制造领域,全力突破高端芯片制造,发展关键器件,进一步延伸产业链条,积极培育新产品新业态,实现了新型要素驱动下的创新发展。

## 六、数字产业集群创新网络发展的推进策略

集群不是经久不衰的,其发展会经历形成、成长、成熟、衰退过程。面对全球数字经济浪潮的深刻变革,应把握时代脉搏,既要深化制度创新与全局规划,深化链群互动,畅通集群网络内外循环,构建更加灵活高效的监管机制,加强有效市场和有为政府的高度配合,优化数字产业与实体产业的良性互动,为数字产业集群提供宽松自由的发展空间。同时,更要以全球化视野谋划推动集群科技创新,提升我国数字产业集群在全球创新网络中的核心竞争力和影响力。

### 1. 深化链群互动与全局规划的战略协同

产业链是产业集群发展的重要纽带,要建立健全全产业链融合发展机制,畅通集群内部产业链网络微循环。进一步完善大中小企业融通发展机制,聚焦重点产业链,围绕支撑构建现代化产业体系、实现经济高质量发展的战略性新兴产业和未来产业,引进和培育一批生态主导力、国际竞争力强的链主企业和龙头骨干企业。中小企业量大面广,是实现数字产业集群产业链供应链数字化协同的重要力量。要完善中小企业梯度培育机制,着力培育创新型中小企业,细分领域“专精特新”企业和“独角兽”企业等,构建头部企业带动中小企业协同发展的雁阵式格局。鼓励龙头企业和关键核心配套企业通过强强联合,打造技术创新联合体,组建一批产业

技术研究院等新型研发机构。在国家、省、市等层面研究设立先进制造业集群技术攻关专项,推动国家级集群与国家级创新平台同步建设,建立链长与链主常态化互动机制,鼓励中小微企业融入龙头和链主企业协作配套链条,形成产业链企业协作共同体,打造一批具有技术突破功能、产业带动作用、结构示范效应、细分领域特色鲜明的数字产业集群。在此基础上,进一步建立健全规划布局引领机制,做强“一极两核多强”的发展布局,畅通集群内外产业创新网络大循环。京津冀、长三角、珠三角等地区要依托自身的经济、人才、技术等方面综合优势,形成全国数字产业集群发展的标杆案例和典型示范区;中西部地区要把握好“西部大开发”“东数西算”战略机遇,依托产业基础、资源禀赋、比较优势和发展特点,明确产业链发展主阵地、协作区功能定位,制定实施差异化的发展路径举措,确保数字产业集群建设与发展中资源获取的便利性,进一步聚焦主导产业和首位产业,依托区域优势实体产业向细分领域延伸,培育壮大具有地域特色的数字产业优势集群,强化区域分工和优势互补,构建先进数字产业集群创新网络空间布局。

#### 2.加强有效市场和有为政府的高度配合

政府要主动引导数字产业集群高质量发展,以国家高新区、产业园区建设为依托,引导各地发挥比较优势、制度优势,持续优化营商环境,在数字产业集群规划用地、数字信息基础设施建设、数据要素市场建设等方面成立专项基金,提供更多的税收优惠政策和金融政策支持。健全科技金融体系,完善产学研政融合的科技创新平台、物流服务平台和金融支持平台,为入驻数字产业集群的国内外数字领先企业在产业链对接、研发投入、场景应用创新等方面提供全方位政策支持。促进产业集群内组织和企业协调合作,加大对中小企业的数字化转型支持,推动园区平台、产业服务平台和工业互联网平台等对中小企业延展服务边界,为中小企业创新发展赋智赋能。通过构建产学研协同人才培养模式,畅通企业与高校的人才输送渠道,形成具有广泛吸引力的人才评价和激励制度。进一步完善企业数字技术培训体系,促进科研成果转化,以数字领先企业为牵引、以数字化平台为载体,鼓励企业跨集群、跨区域开展合作与创新活动,建立创新平台及研发中心,推动产业链上下游网络化协作和跨

产业合作,打造自主可控、高效协同、共赢共生、融通发展的产业生态。维持公平开放的市场竞争秩序,加强数字经济领域反垄断竞争规则制定,鼓励技术创新与适度竞争,强化知识产权保护体系建设,加快国家数据安全管理制度有效落地。

#### 3.优化数字产业与实体产业的良性互动

推动数字产业集群发展必须从数字产业本身和上下游产业的数字化上发力。在数字产业化方面,要建立健全创新引领机制,深化产业链科技创新联合体改革,发挥市场活力与制度优势,围绕重点产业链优化创新资源配置。加强对关键共性技术的研发创新支持,实现核心技术联合攻关,加快推动代表国家战略方向、创新密度高、市场潜力大的产业集群化发展,突破一批关键共性技术,促进一批重大技术创新成果产业化,补齐发展短板,发挥科技创新的“增量器”效应,前瞻谋划布局战略性新兴产业和未来产业,实现产业、科研与创新活动的互融互嵌。在产业数字化方面,要完善大数据、人工智能、物联网、云计算、区块链、跨境支付等数字技术基础设施建设和生活场景搭建,集约高效建设5G、卫星互联网等新型信息基础设施,为产业集群数字化转型提供基本支撑。通过建立不同地区、行业、企业的数据共享平台,最大化数据价值,缩小数据鸿沟,形成线上线下相结合的合作方式,推动数字技术向传统产业渗透拓展,实现产业全链条、全流程的数字化改造,促进数字产业和数字技术的更新迭代与创新扩散。要推动集群绿色化、可持续发展,以数字化创新赋能生态环境改善,降低数字产业对资源的依赖,强化产业绿色低碳技术攻关,大力开发推广绿色低碳工艺、技术、装备和材料,建设绿色工厂、绿色园区,培育绿色供应链,推动产业集群绿色化、低碳化发展。

#### 4.以全球化视野谋划推动集群科技创新

构建数字化产业集群创新网络需要以全球化视野谋划和推动科技创新,营造与国际接轨、更加便利规范的高水平开放创新生态。要围绕重点领域加快培育引进一批具有国际竞争力的头部领军企业,优化政策框架,提供税收优惠、资源倾斜、资金扶持及市场准入便利,构建具有竞争力的国际化营商环境,有效吸引外资数字技术企业入驻,引入先进的国际服务标准与模式,实现集群数字化服务水平的全面提升。积极推进国家数字经济创新发

展试验区、国家区块链创新应用试点及国家人工智能创新应用先导区等项目,扶持培育一批龙头企业、“群主”企业及“链主”企业,积极挖掘并培育具有潜力的新兴数字企业,通过提供创新孵化、资本对接及市场拓展等全方位服务,助力其成长为具有国际影响力的标杆企业。完善国际间科技创新合作项目的资助和激励机制,鼓励数字领先企业和创新机构牵头实施重大技术攻关项目,构建创新联合体和新型研发机构,持续加强基础科学和前沿领域的资金投入力度,提高自主研发能力。努力增进与更广泛发达经济体之间的科技联系及创新交流,探索基础前沿领域国际合作的新模式、新机制,积极开展与国际衔接的技术标准和监管治理体系规则的制定,深度参与国际数字经济规则的制定与讨论,为数字技术企业公平、有序地参与国际贸易及投资,提供技术服务创造良好的制度氛围。加强与国际市场的对接与合作,促进国内外数字企业间的技术交流、业务合作与资本融通,推动集群优势数字产品、数字技术、数字企业“走出去”,培育壮大内外互补的集群创新双循环通道。

### 注释

①新华社:《2023年我国数字经济核心产业增加值占GDP比重达到10%》, <http://www.xinhuanet.com/20240524/23abcd1ecad54b36aa550cf8d16c1d0d/c.html>。②义乌市科技局:《义乌:向绿向新加速培育新质生产力》, [https://www.yw.gov.cn/art/2024/4/30/art\\_1229129468\\_59478497.html](https://www.yw.gov.cn/art/2024/4/30/art_1229129468_59478497.html)。③苏州市人民政府:《以数字化改革赋能苏州工业园区新型工业化》, <https://www.suzhou.gov.cn/szsrnzf/qxkx/202401/66f0a4188258417a8de7a84988c79d81.shtml>。

### 参考文献

- [1] IAN R G, PHILIP M. Industrial cluster: complex, agglomeration and / or social network[J]. *Urban studies*, 2000 (3): 513-538.
- [2] FREEMAN C. Networks of innovators: a synthesis of research issues[J]. *Research policy*, 1991(91): 499-514.
- [3] CHOI J, SANG-HYUN A, CHA M S. The effects of network characteristics on performance of innovation clusters[J]. *Expert systems with applications*, 2013(11): 4511-4518.
- [4] XIAO TAO L. Industrial cluster innovation from the perspective of complexity science management, computer and communication technologies in agriculture

engineering (CCTAE) [C]. 2010 IEEE International Conference, 2010(3):342-345.

- [5] BAPTISTA R. Geographical clusters and innovation diffusion [J]. *Technological forecasting and social change*, 2001(1):31-46.
- [6] TALLMAN S, JENKINS M, HENRY N, et al. Knowledge cluster and competitive advantage [J]. *The academy of management review*, 2004(2):258-271.
- [7] COOKE P. Regional innovation systems: general findings and some new evidence from biotechnology[J]. *Journal of technology transfer*, 2002(2):133-145.
- [8] BATHELT H, MALMBERG A, MASKELL P. Clusters and knowledge: local buzz, global pipelines and the process of knowledge creation [J]. *Progress in human geography*, 2004(1):31-56.
- [9] BATHELT H, Li P F. Global cluster networks: foreign direct investment flows from Canada to China [J]. *Journal of economic geography*, 2014(1):45-71.
- [10] AUDRETSCH D B, FELDMAN M P. Innovative clusters and the industry life cycle [J]. *Review of industrial organization*, 1996(2):253-273.
- [11] XIANHUA W, Ji G. Dynamic evaluation on the innovation capabilities of industrial clusters [J]. *Information science and engineering*, 2010(2):56-60.
- [12] POTER M. Clusters and the new economics of competition[J]. *Harvard business review*, 1998(6):78-89.
- [13] 王缉慈.关于发展创新型产业集群的政策建议[J]. *经济地理*, 2004(4).
- [14] 滕堂伟, 史磊, 鲍涵, 等.三大城市群数字技术专利创新网络演化比较研究[J]. *经济地理*, 2024(4).
- [15] 习近平.高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告[M].北京:人民出版社, 2022.
- [16] 阿尔弗雷德·马歇尔.经济学原理(上)[M].朱志泰, 陈良璧, 译.北京:商务印书馆, 2010.
- [17] 黄光辉, 林龙飞.基于因子分析的旅游产业集群评价体系研究[J]. *数理统计与管理*, 2012(2).
- [18] 迈克尔·波特.竞争优势[M].陈小悦, 译.北京:华夏出版社, 2004.
- [19] 迈克尔·波特.国家竞争优势[M].李明轩, 邱如美, 译.北京:华夏出版社, 2002.
- [20] 马珊珊.产业集群创新网络研究[D].天津:天津大学, 2014.
- [21] 张辉.全球价值链理论与我国产业发展研究[J]. *中国工业经济*, 2004(5).
- [22] 李文博, 张永胜, 李纪明.集群背景下的知识网络演化研究现状评介与未来展望[J]. *外国经济与管理*, 2010(10).

- [23]薛卫,雷家骝,易难.关系资本、组织学习与研发联盟绩效关系的实证研究[J].中国工业经济,2010(4).
- [24]吉敏,胡汉辉.技术创新与网络互动下的产业集群升级研究[J].科技进步与对策,2011(15).
- [25]龚艳萍,陈艳丽.企业创新网络的复杂适应系统特征分析[J].研究与发展管理,2010(1).
- [26]李健,金占明.基于生态学理论的产业集群发展[J].科学学研究,2006(2).
- [27]钟书华.创新集群:概念、特征及理论意义[J].科学学研究,2008(1).
- [28]石培哲,张明玉.信任与全球价值链中产业集群的创新网络构建[J].河南社会科学,2011(6).
- [29]桂黄宝,李文静,王梦蕾,等.创新氛围对创新型企业根植的影响机制研究[J].科研管理,2024(6).
- [30]张学伟,刘志峰.产业集群创新机制的形成机理和影响因素研究[J].科技管理研究,2010(2).
- [31]熊鸿儒.我国融入全球创新网络的位势评估、拓展框架与政策建议[J].经济纵横,2024(3).
- [32]欧阳娟,唐开翼,任浩,等.数字化如何赋能区域创新效率提升:基于创新网络的作用机制[J/OL].科技进步与对策,2024(6).
- [33]王如玉,梁琦,李广乾.虚拟集聚:新一代信息技术与实体经济深度融合的空间组织新形态[J].管理世界,2018(2).
- [34]王定祥,李雪萍,李伶俐.打造有国际竞争力的数字产业集群[J].上海经济研究,2024(3).
- [35]宋林霖,陈志超.创新性共生:数字产业集群营商环境治理的方向与进路[J].天津师范大学学报(社会科学版),2024(2).
- [36]邵军.新发展格局下的产业集群转型升级[J].人民论坛,2024(2).
- [37]李飞,陈岩,王海智.海外资源整合、全球网络嵌入路径与知识溢出[J].科学学研究,2019(4).
- [38]刘芬,邓宏兵,李雪平.增长极理论、产业集群理论与我国区域经济发展[J].华中师范大学学报(自然科学版),2007(1).
- [39]魏守华,王缉慈,赵雅沁.产业集群:新型区域经济发展理论[J].经济经纬,2002(2).
- [40]夏杰长,田野.数实融合培育和壮大制造业产业集群的理论逻辑与实施路径[J].企业经济,2024(6).
- [41]陈晓东,杨晓霞.数字经济发展对产业结构升级的影响:基于灰关联熵与耗散结构理论的研究[J].改革,2021(3).
- [42]夏杰长,苏敏.以数实融合推动现代化产业体系建设[J].改革,2024(5).
- [43]杨慧梅,江璐.数字经济、空间效应与全要素生产率[J].统计研究,2021(4).
- [44]王定祥,吴炜华,李伶俐.数字经济和实体经济融合发展的模式及机制分析[J].改革,2023(7).
- [45]刘强.中国经济增长的收敛性分析[J].经济研究,2001(6).
- [46]谢康,夏正豪,肖静华.大数据成为现实生产要素的企业实现机制:产品创新视角[J].中国工业经济,2020(5).

## Research on the Formation Mechanism and Development Mode of Digital Industrial Cluster Innovation Network

Xia Jiechang Liu Ruiyi

**Abstract:** The digital industry cluster is an advanced form of digital industry evolution and a key carrier for high-quality development of the digital economy. The formation of digital industry clusters is based on the integration practice of digital economy and real economy under the new development pattern, as well as the internal and external promotion of government and digital enterprises. The formation mechanism of the innovation network in the digital industry cluster is composed of policy environment incentives, high dependence and sharing of digital resource endowments by actors within the cluster, self driven innovation within the organization, interaction between diverse actors and leading enterprises, as well as non-equilibrium and inherent randomness dynamics within the organization. The development of innovation networks in digital industry clusters can be divided into three types: traditional factor driven models, innovation efficiency driven models, and new factor driven models. To further promote the development of innovation networks in digital industry clusters, it is necessary to deepen the strategic coordination between chain cluster interaction and global planning, strengthen the high cooperation between effective markets and proactive governments, optimize the benign interaction between digital and physical industries, plan and promote cluster technological innovation from a global perspective, fully tap into the advantages of cluster networks, amplify the advantages of data scale, and maximize the innovation capabilities of clusters.

**Key Words:** Digital Industry Cluster; Innovation Network; Industrial Agglomeration

(责任编辑:文 锐)

【区域格局与产业发展】

## 中部地区粮食安全产业带建设路径研究\*

张莉 安琪 滕永忠

**摘要:**建设国家粮食安全产业带,对提升我国粮食综合生产能力、推动粮食产业高质量发展、建设农业强国具有深远影响。虽然中部地区在粮食生产基础、粮食生产能力、粮食产业链延伸等方面具有优势,但在粮食综合生产能力较弱、粮食产业竞争力不强、区域合作基础相对薄弱、内生发展动力不足等方面存在突出问题,中部地区粮食安全产业带发展要注重如下路径:优化粮食产业布局、加强科技支撑能力、增强基础设施、加强一二三产业融合以及增强区域协同。

**关键词:**中部地区;粮食安全产业带;建设路径

**中图分类号:**F327 **文献标识码:**A **文章编号:**2095-5766(2024)05-0069-07 **收稿日期:**2024-06-30

\***基金项目:**2024年度河南省软科学研究项目“河南农业科技—产业—金融良性循环发展的机制研究”(242400410634);2023年度中原英才计划(育才系列)中原文化青年拔尖人才项目“新型农村集体经济对农业农村产业发展的作用机制研究”。

**作者简介:**张莉,女,河南省农业科学院农业经济与农村发展研究所博士后,河南理工大学文法学院副教授(郑州 450002)。

安琪,男,河南农业大学经济与管理学院讲师,硕士生导师(郑州 450006)。

滕永忠,男,河南省农业科学院农业经济与农村发展研究所所长,研究员(郑州 450002)。

粮食安全是新时期建设农业强国的重要基础。习近平总书记强调保障粮食和重要农产品稳定安全供给始终是建设农业强国的头等大事,提出“只有把牢粮食安全主动权,才能把稳强国复兴主动权;农业强,首要是粮食和重要农产品供给保障能力必须强(习近平,2023)。2024年的中央一号文件也同样指出“锚定农业强国建设目标”,并首先强调“确保国家粮食安全”。然而我国的粮食安全仍然存在隐患,诸如耕地数量减少、质量下降,水资源分布不均,单产与发达国家差距较大,种植资源收集保开发利用不足以及粮食产销不均衡等问题。在此背景下,国务院“十四五”农业农村现代化规划提出“以产粮大县集中、基础条件良好的区域为重点,打造生产基础稳固、产业链条完善、集聚集群融合、绿色优质高效的国家粮食安全产业带。”

中部地区是我国重要的粮食安全保障基地,习近平总书记在2024年4月30日召开的新时代推动中部地区崛起座谈会上提出中部地区要“努力提升粮食能源资源安全保障能力”,并且要“高质量推进粮食生产功能区”的要求。截至2023年,中部地区粮食产量占全国的29.2%。其中,河南作为“中原大粮仓”,粮食总产量位列全国第二位,小麦产量位列全国第一位,是全国小麦输出第一大省。安徽被誉为“江淮粮仓”,粮食总产量位列全国第四位。湖南、湖北是水稻种子研发高地,水稻总产量处于全国领先地位。

如何依托中部地区的资源与区位优势,突破发展瓶颈,构建中部地区粮食安全产业带,推动该地区粮食产业的高质量发展,提高国家粮食安全水平,是摆在我们面前亟待解决的重大课题。因此,

在深入解析国家粮食安全带的核心意义与内涵的基础上,我们需要明确中部地区在建设国家粮食安全产业带中的基础条件与优势,以及所面临的突出问题,进而提出切实可行的建设路径。

## 一、文献综述

对国家粮食产业安全带的核心要义与内涵、打造中的问题以及中部地区粮食安全面临的问题进行系统综述,以期精准把握当前情况,为后续研究奠定基础。

### 1. 国家粮食产业安全带的核心要义与内涵

我国进入新发展阶段之后,国家粮食安全的问题愈发重要(杨刚强等,2021)。同时,对国家的粮食安全的要求也变成了数量与质量并重(李雪等,2021)。国家粮食安全产业带建设是应对复杂国际形势和国内粮食安全隐患,顺应国际粮食产业发展趋势,推进产业高质量发展和建设农业强国的重要举措(程国强,2021),同时也是解决提高粮食综合生产能力、种植资源收集保开发利用不足以及粮食产销不均衡等问题的重要途径(马丽等,2021)。国家粮食安全产业带不同于以引导粮食生产向优势产区集聚为建设路径的粮食产业带,是面向粮食生产功能区,以加强粮食生产能力建设为基础,以引导粮食产业集聚并打造产业链、价值链、供应链“三链协同”的粮食产业体系为重点,以增强粮食安全保障能力为核心目标的新型粮食经济形态(高鸣等,2021)。应该更偏重从全产业链实施布局,构建包括粮食生产、收储、流通、加工、贸易、消费各环节在内的产业发展新格局(马丽等,2021)。从全产业链的角度,国家粮食安全产业带又可以分为数量安全、质量安全、经济安全、流通安全、消费安全五个方面(藏云鹏,2021)。

### 2. 国家粮食安全产业带的打造问题

高水平国家粮食安全产业带的建设,应该强调粮食产业集群的打造和产业竞争优势的形成(陈萌山,2022)。建设的过程中,应该加强科技创新、产品价值提升、组织结构优化等方面的内容(马松林,2021)。从产业的布局上,应该实施主体功能区战略。在政策方面应该融入乡村振兴战略,改革粮食收储政策,并健全利益补偿机制(孙晓明,2021)。在具体建设项目方面,应加强高标

准农田建设、农田水利建设,实施国家黑土地保护工程等(檀云舒等,2021),提升粮食资源配置效率和粮食产业的提质增效(姜楠等,2021)。此外,在粮食安全带打造的过程中,企业的作用至关重要,国际四大粮商“ABCD”对比中国具备较强的竞争优势,使得我国在粮食贸易中处于较为弱势的地位(李喜贵,2021),不利于粮食安全,以及粮食安全产业带的打造。而“一带一路”的建设使得我国的粮食安全有了新的打造空间,我国的企业可以借鉴国际粮商的“双向延伸产业链”“全产业链+核心业务”“粮食产业+金融业”和“期现一体化供应链”模式(李宁等,2020),打造自己的粮食产业安全带。

### 3. 中部地区粮食安全的相关问题研究

中部六省作为传统的“大粮仓”,在全国粮食生产中占据重要地位,其粮食产量占全国总产量的三分之一,超过东北地区的比重,并承担了我国粮食安全的重要保障,在过去也完成了粮食保障的重要任务(姚成胜,2015)。然而,要进一步保障粮食安全,必须推进中部地区的农业适度规模经营,提高粮食产业的高质量发展,并通过实施农民增收促进行动,不断提升农村基础设施和公共服务建设水平(刘慧,2024)。基于2001—2021年中部六省的面板数据,从数量安全、环境安全、质量安全、生态安全和贸易安全五个子系统开展分析,中部省份的粮食安全状态经历了先下降后上升的过程,其中单位耕地面积粮食产量、农业机械化水平和粮食生产财政支出是影响粮食安全的关键因素(袁世一等,2023)。在这其中,中部地区在保障粮食安全时,存在耕地锐减、生态破坏、资源浪费、环境污染、基础脆弱、灾害频繁、效益降低、科技落后等主要问题(黄国勤,2022)。

## 二、中部地区粮食安全产业带建设的基础优势

中部地区涵盖了六个省份,内廓五个粮食主产区,是我国保障粮食安全的重要着力点。可喜的是,中部地区在粮食生产方面具有得天独厚的基础优势,为更好地推进实施中部地区粮食安全产业带建设打下了坚实基础。

### 1. 中部地区粮食生产范围广泛、产出丰厚

中部地区粮食安全产业带,包括河南、安徽、湖

南、湖北、江西、山西,其建设基础在于该区域地势平坦、土层深厚、灌溉条件优越,便于大规模机械化作业,光热条件适中,产业链条包括生产、加工、流通等环节相对完整。中部地区占全国13个粮食主产区中的五个,其中,河南、安徽均为粮食净调出省份。中部地区是我国小麦和玉米优质主产区,耕地面积约4.3亿亩,占全国耕地面积的22.62%。小麦、玉米生产功能区和大豆生产保护区面积2.04亿亩,占全国总面积的23%,粮食产量约占全国粮食总产量的29.2%,其中小麦产量占全国的43%,玉米产量占全国的28%,大豆产量占全国的15%,其他谷物方面,尽管山西是非农业大省,但却是我国杂粮第一大省,谷子种植面积居全国第一位,燕麦居全国第二位,荞麦居全国第五位,高粱居全国第二位,小杂豆保持在全国前三位。可以以黄淮平原、南阳盆地、长江中游平原等三大产业带核心区为建设重点,提升粮食生产现代化水平,从而确保国家粮食安全。

## 2. 中部地区粮食生产优势突出

中部地区以其得天独厚的地理条件和丰富的农业资源,在我国粮食生产中占据举足轻重的地位。尤其是小麦生产,优势尤为突出。这不仅得益于该地区适宜的气候条件,如四季分明、降水适中,为小麦生长提供了良好的环境,而且得益于当地政府对农业的大力扶持,以及农民丰富的种植经验和技能。专业化指数LQ(李凤廷等,2023)从1.91上升至2.01(见表1),这意味着专业化水准不断攀升,土地生产效率逐年提高,单位面积产量领先约70%,黄淮海地区在保障国家粮食安全方面发挥着“稳定器”的作用,确保粮食供应稳定,为我国国家战略提供坚实支持。

表1 2007—2022年中部地区小麦生产的比较优势分析

指标	区域	2007年	2012年	2017年	2022年
小麦生产区域集中度 (%)	中部地区	43.61	44.01	45.59	46.13
	东北地区	1.2	1.4	1.8	1.7
	西北地区	10.17	11.18	12.21	12.3
小麦种植专业化指数 LQ	中部地区	1.91	1.93	1.97	2.01
	东北地区	0.14	0.14	0.15	0.14
	西北地区	0.09	0.09	0.11	0.12
小麦种植土地生产率 (公斤/亩)	中部地区	353.1	382.7	411.5	419.5
	东北地区	233	247.5	226	286.5
	西北地区	202	209.5	237.5	251

数据来源:2008—2023年《中国统计年鉴》。

## 3. 粮食生产综合基础条件不断完善

近年来,中部地区在粮食产业高质量发展方面取得了显著进展。在政策支持方面,根据《中共中央 国务院关于新时代推动中部地区高质量发展的意见》,中部地区应该大力发展粮食生产,确保粮食种植面积和产量保持稳定,并给予包括农业补贴、农业保险、农业贷款等配套政策。在农业科技方面,中部地区种业发展迅速,河南实施种业振兴行动,2023年有12个品种入选全国主导品种,主要农作物良种覆盖率超过97%,良种对粮食增产贡献率超过45%。同时良种推广效果显著,河南优质专用小麦种植面积从2016年的600万亩增加到2020年的1533万亩,增长1.5倍。安徽优质专用小麦种植面积达2682万亩,占小麦播种面积的63%。同时,通过推广现代化农业技术,如玉米合理密植等,河南多个玉米高产示范区单产突破2000斤,亩均增产25斤,粮食生产效率有明显改善。在设施建设方面,政府加大对农业基础设施建设的投入,截至2023年,中部地区高标准农田建设面积已超过2.1亿亩,并持续优化农田水利、交通通信等条件,为粮食产业的可持续发展奠定坚实基础。

## 4. 粮食产业链延伸不断拓展

中部地区凭借粮食生产优势,积极推动产业链的延伸、价值链的提升和供应链的打造,致力于全面提升粮食产业以及整个农业领域的质量、效益与竞争力。其中,河南作为全国“小麦第一省”,在2019年其粮油加工业总产值就达到2240亿元,粮食收购总量突破400亿公斤,外调的谷物及其制成品年产量约为600亿公斤。河南不仅在产量上取得了突破,更在品牌建设上取得了丰硕成果,不仅培育出了“三全”“思念”“白象”“卫龙”“想念”“博大”等一系列国内知名的粮食企业品牌,还培育出了“延津小麦”(上官彩霞等,2021)“正阳花生”“淮滨弱筋小麦”等一系列区域品牌,进一步提升了河南粮食产业的知名度和影响力(郭沛楠等,2020)。江西利用其粮食种植业的丰富资源,大力发展畜牧业、粮食加工业、食品工业、饲料工业和粮食贸易,形成了以米、面、油及其制品为核心的粮油加工体系。这一系列的发展不仅增强了产业的整体效益和质量,而且由粮食产业这一“龙头”引领,带动了相关的第二产业、第三产业的蓬勃发展。湖南作为全国粮食生产大省,以其“籼稻产量第一大省”的地

位,早在2013年就实现了粮食产业的跨越式发展,成为湖南第九个“千亿产业”。这一成就标志着湖南粮食产业的强劲竞争力和巨大的市场潜力(王达能,2020)。

### 三、中部地区粮食安全产业带建设存在的问题

在准确认识、充分发挥中部地区粮食生产优势的同时,也需要引起重视的是,中部地区粮食生产仍然存在诸多短板。认清不足,准确把握中部地区粮食安全产业带建设存在的问题,是高效建设中部地区粮食安全产业带的又一关键。

#### 1.粮食综合生产能力较弱

第一,粮食育种技术方面存在明显代差。粮食种业研发仍以常规育种为主,生物育种处于起步阶段,现代生物育种手段如分子辅助、基因编辑、分子设计等应用不足。我国育种技术处于以杂交选育和分子技术辅助选育为主的V2.0到V3.0阶段,与发达国家模块化、流程化、工厂化、信息化为主要特征的V4.0存在代差。第二,农田基础设施方面存在明显的短板。中部地区已建设超过2亿亩的高标准农田。然而,近三分之一的已建成高标准农田项目区存在农田林网、排涝沟渠、灌溉机井和配电设施等设施损毁问题,亟待提升改造。此外,农田防洪排涝应急动员和保障措施不足,救灾备荒种子、排涝装备等应急物资储备规模和标准难以满足应对重大灾害的实际需求(崔宁波,2021)。第三,在粮食种植技术方面,集成水平尚待提高。农业技术研发资源分散,统筹整合力度不够,在育种、栽培、加工、农业机械化、信息化等领域,虽然存在诸多“单项冠军”,但配套技术组装集成方面存在不足。距离实现“良种良法配套、农机农艺融合、生产生态协调、增产增效并重”的目标,仍有较大差距。第四,耕地质量总体较低。以中部地区第一农业大省河南为例,2021年土壤有机质平均含量为19.2克/千克,远低于全国24.4克/千克的平均水平,仅相当于全国平均水平的78.7%。耕作层厚度普遍较浅,全省耕地耕作层厚度大部分在15~20厘米,低于全国21.6厘米的平均厚度。此外还有800多万亩土地存在土壤酸化的现象。

#### 2.粮食产业竞争力不强

第一,在原料质量方面。尽管中部地区具备丰

富的农业资源,但过度开发和环境污染导致部分土地质量降低,农产品品质受到负面影响,降低了该地区农产品在市场中的竞争力。第二,技术创新不足。尽管中部地区的食品加工业已具备一定规模,但整体技术水平相对较低,产品研发能力较弱。这导致该地区的食品产业难以适应市场需求的快速变化,也无法满足消费者对高品质、健康食品的需求。第三,中部地区粮食企业竞争力相对不足。中部地区的食品企业多为中小企业,其品牌影响力和市场竞争力相对较弱,难以应对外部竞争压力。以河南和山东、四川两个分属东部地区、西部地区的农业大省相比较,2021年河南食品行业十强企业中,营收超百亿元的仅有牧原和双汇两家,其余均在20亿元至70亿元之间;而山东十强企业全部为营收百亿级以上企业,四川十强企业中营收千亿级以上两家、百亿至千亿级五家。

#### 3.区域合作根基尚显薄弱

构建国家粮食安全产业带的核心目标在于突破行政区划的限制,实现区域间的资源共享和优势互补,以确保国家粮食安全的稳定。然而,在实际推进过程中,中部地区区域的协同合作基础尚不坚实,主要体现在三个方面:一是市场协同程度不高。地方保护主义政策导致各区域产品结构雷同,资源禀赋互补性不足,制约了区域统一粮食市场的建立。这不仅阻碍了资源优势的充分发挥,还可能导致产能过剩、资源浪费等问题。因此,有必要削弱地方保护主义政策的影响,推动区域间市场资源的整合与合作。二是组织协同存在短板。目前,政府协同体系尚未形成,跨区域专家团队和三方合作机构均未能设立,导致各区域在粮食产业发展中的协同力度不足。此外,企业间的协调不足,使得企业之间竞争激烈,资源难以共享。因此,建立健全政府、企业、科研机构等多层次的协同机制,有助于提高整体竞争力。三是协同机制的发展显得滞后。构建高效的协同机制,涵盖风险分担与利益共享机制,对于推动各区域主体协同应对风险和提升合作效益具有至关重要的作用。然而,当前这两大机制均尚未健全,导致在风险来临之时,各区域主体难以协同应对。因此,加快构建风险分担与利益共享机制,有助于提高区域协同应对风险的能力。

#### 4.粮食产业发展内生动力不足

作为粮食生产的核心力量,农民、农业合作社

以及相关企业对于提高生产效益、确保粮食供应以及促进农业现代化进程具有举足轻重的影响。然而,受“效益约束”的制约,农业项目推进的步伐相对较慢。尽管我国近年来制定了一系列有利于农业和农民的政策,以及粮食主产区补贴政策,但其效果尚不显著。主要问题包括:一是农业合作化水平有待提升。在我国,农业合作社的发展尚不充分,这在一定程度上制约了农业现代化的步伐。尽管政府鼓励农民加入合作社,但由于合作社管理水平不一,服务体系不完善,导致农民参与度不高。因此,提升农业合作化水平,改善合作社管理水平,是推动农业现代化的重要途径。二是农民种粮收益相对较低。2013—2018年,种粮亩均总成本增长6.59%,而同期平均售价降低9.47%,成本与收益的“一升一降”使得农民种粮积极性受到严重影响(裴沛等,2021)。尽管国家通过一系列政策对农民收入进行补贴,但效果有限。要提高农民种粮收益,必须优化农产品市场体系,降低生产成本,提升农产品附加值。三是补偿机制亟待完善。以2020年中部地区河南30个产粮大县为例,人均产粮817千克,远高于全国平均水平的474千克。然而,这些大县的人均GDP、农村居民人均可支配收入、人均财政收入、人均财政支出均低于全国县域平均水平,分别占比55.6%、87.9%、26.4%和38.1%,尤其是财力指标更低。这些县区不仅难以落实农业项目配套资金,甚至需要挪用农业项目资金来保障基本运营。因此,完善补偿机制,加大对农业大县的财政支持力度,确保农业项目资金合理利用,显得尤为重要。

#### 四、高质量推进中部地区粮食安全产业带的建设路径

在系统梳理国家粮食安全产业带的核心要义及内涵,综合研判我国中部地区在粮食生产基础、生产能力、产业链延伸等优势,以及粮食综合生产能力较弱、产业竞争力不强、区域合作基础相对薄弱、内生发展动力不足等突出问题的基础之上,从以下五个方面提出建设中部地区粮食安全产业带的可行路径,为强化战略支撑、保障粮食安全贡献力量。

##### 1. 依托中部崛起战略,优化粮食产业布局

充分利用中部崛起战略中“三基地”中的“重要

粮食生产基地”的定位,进一步优化粮食产业布局。首先,根据中部地区的自然条件和资源禀赋,明确不同区域的粮食生产功能区定位,确保粮食生产在优势区域集中布局,形成规模化、专业化、现代化的粮食生产体系,并根据市场需求和资源条件,调整作物种植结构,发展适合当地生长的优质品种。针对中部地区土壤条件适宜种植小麦和水稻的情况,可以加大对优质小麦和水稻的种植比例,提高粮食品质。其次,坚持并完善稻谷、小麦最低收购价政策,落实好国家粮食生产相关补贴政策继续实施,并适时完善产粮大县奖励政策。加大中央预算内投资支持力度,充分利用地方政府专项债政策,对符合条件的粮食生产、粮食仓储物流、基础设施等项目予以积极支持。深入实施优质粮食工程,因地制宜推进粮食产业三链协同、五优联动,发挥相关产业园区作用,积极支持粮食安全产业带建设。最后,优先支持产业带核心区因地制宜建设农产品加工园区,落实好增值税增量留底退税、企业研发费用加计扣除等税收支持政策。

##### 2. 提升科技支撑中部地区粮食综合生产能力

首先,开展重大突破性新品种选育。充分发挥中部地区重大科技创新平台纽带作用,组织省属科研院所优势力量,联合开展新一轮粮食作物品种攻关,选育出一批优质高产多抗广适重大突破性新品种,切实发挥良种在提高作物产量质量、保障粮食安全的关键作用。其次,突破生物育种关键核心技术。融合现代信息技术、新型生物传感器、大数据算法等,突破尤其是在小麦、玉米、水稻等中部地区优势品种的表型精准鉴定技术难题,提升现有种源利用效率。再次,在粮食生产中,采用工厂化育秧(育苗)技术,通过精确控制光、温、水、肥等环境因素,实现秧苗的高成活率和优质素质,为粮食生产奠定了坚实基础。传统农业中的“露田育秧、大田育苗”方式被工厂化育秧、育苗所替代,显著提高了秧苗的成活率,增强了秧苗的抗逆性和适应性。最后,加强农业机械化的推广和应用。通过实行机耕、机插(秧)、机收等全程机械化作业,不仅减轻了农民的劳动强度,还提高了作业效率,确保了粮食生产的连续性和稳定性。利用现代信息技术和精准农业技术,对作物生长过程中的水肥需求进行精确调控,为粮食生产提供了可持续的资源保障。引入无人机防病、灭虫技术,利用无人机喷洒绿色农

药和生物农药,降低了农药使用量和环境污染,实现了绿色防控。

### 3. 强化基础设施建设,改善耕地质量

首先,应该强化农田基础设施建设。支持产业带集中连片推进高标准农田建设,完善农业气象综合监测网络,健全农作物病虫害防控体系,加强农田防护林建设,加快机械化救灾防灾能力建设,提升粮食生产灾害防范能力。积极挖掘盐碱地潜力,支持将符合条件的盐碱地等后备资源适度有序开发为耕地。深入推进农业水价综合改革,支持产业带核心区优先开展大中型灌区续建配套与现代化改造。率先在产业带核心区实施农业生产社会化服务项目,建设数字农业应用推广基地,开展粮食生产高质高效创建示范,建设一批优质粮油万亩示范区。协同推进温室气体减排、耕地质量提升、农业面源污染防治、生态循环农业建设,提高农田土壤固碳能力,提升农业农村绿色低碳发展整体水平。其次,应进一步改善耕地质量。切实保护中部地区各省的宝贵耕地资源,确保耕地资源不被滥用。按照《国务院办公厅关于坚决制止耕地“非农化”行为的通知》的要求,严禁任何形式的违规占用耕地行为,包括绿化造林、超标准建设绿色通道、挖湖造景、扩大自然保护地占用永久基本农田、从事非农建设以及违法违规批地用地等。同时,明确保护耕地的目的是更好地利用它。中部地区的各省应当充分发挥耕地的作用和功能,避免资源浪费。具体来说,扩大复种面积,提高复种指数,从而提高土地(耕地)的全年利用率。最后,要发展间、混、套作,采用立体种植和立体种养的模式,特别是中部地区的旱地,更适宜采用间混套作立体种植或立体种养的模式。

### 4. 加强一二三产业融合,提升粮食产业竞争力

充分利用中部崛起战略,以及中部地区高质量发展的规划要求,通过整合粮食产业链,实现从种植、加工到销售的一体化发展,提高产业链的协同效应和整体竞争力。依托中部地区丰富的粮食资源,发展粮食深加工产业,提高产品附加值,如发展绿色食品、健康食品等。加强农业科技创新,推广现代农业技术,提高粮食生产效率和质量,如实施高标准农田建设、智能农业等。打造具有地域特色的粮食品牌,提高产品知名度和市场影响力,如“山西小米”“延津小麦”等。发展休闲农业、乡村旅游

等新业态,拓展农业功能,增加农民收入,提升农业综合竞争力。如湖南安仁打造了全国首个集多功能于一体的“稻田公园”,该项目不仅作为粮食生产基地和农业示范点,还融合了农耕体验、科普教育、旅游观光和休闲娱乐功能,有效推动了当地农业和旅游业的发展。建立完善的农业社会化服务体系,提供种植、收割、仓储、物流等一体化服务,降低成本,提高效率。利用大数据、云计算、物联网等信息技术,提高农业生产、管理和营销的智能化水平。通过合作社、股份合作等多种形式,建立农户与企业之间的紧密型利益联结机制,实现风险共担、利益共享。支持家庭农场、农民专业合作社、农业产业化龙头企业等新型经营主体发展,提高粮食产业的组织化、规模化水平。加大政策支持力度,提供财政、税收、金融等方面的优惠政策,鼓励和引导社会资本投入粮食产业。积极拓展国内外市场,提高中部地区粮食产品的市场占有率,增强品牌影响力。

### 5. 建立协同机制,强化中部地区区域协作。

首先,建立合作机制,协调各省在粮食产业的扶持政策,形成政策合力,共同争取国家层面的政策和资金支持。例如通过成立中部地区粮食产业合作联盟,建立定期会晤和沟通机制,协调各省粮食产业发展规划和政策。同时要注重各地差异化条件,各省要根据自身资源和产业特点,发展特色粮食产业,避免同质化竞争,实现区域内的产业互补。可以通过建立中部地区粮食市场信息共享平台,提供市场动态、价格信息、供需状况等,促进信息透明化。联通各省粮食创新平台,研发中心等集中区域内科研资源,共同开展新品种培育、种植技术、加工技术等研究。其次,合作建设跨省的粮食物流、仓储设施,提高区域粮食流通效率,降低物流成本。跨区域打造公共品牌,共同打造区域性粮食品牌,通过联合营销和品牌推广,提升中部地区粮食产品的市场认知度。此外,加强各省之间人才交流与培训,共享人才资源,提高粮食产业从业人员的专业技能和管理水平,并探索建立区域性粮食产业发展基金,为粮食产业合作项目提供资金支持。

### 参考文献

- [1] 习近平. 加快建设农业强国 推进农业农村现代化[J]. 求是, 2023(6).
- [2] 杨刚强, 肖广宇, 王海森. 新发展阶段保障国家粮食安全

- 的思路与对策[J].宏观经济管理,2021(8).
- [3]李雪,吕新业.现阶段中国粮食安全形势的判断:数量和质量并重[J].农业经济问题,2021(11).
- [4]程国强.如何谋划布局粮食安全产业带:专访中央农办、农业农村部“乡村振兴专家咨询委员会”委员程国强[N].河南日报,2021-03-08.
- [5]马丽,王雨浓.我国粮食安全产业带建设:现实意义、约束条件与实施对策[J].西北农林科技大学学报(社会科学版),2021,21(4).
- [6]高鸣,魏佳翔.加快建设国家粮食安全产业带“发展定位与战略构想[J].中国农村经济,2021(11).
- [7]臧云鹏.探析国家粮食安全产业带建设[J].中国国情国力,2021(4).
- [8]陈萌山.加快建设高水平国家粮食安全产业带[N].人民政协报,2022-03-08.
- [9]马松林.推进国家粮食安全产业带建设的政策建议[J].智慧农业导刊,2021,1(1).
- [10]孙晓明.如何建好粮食安全产业带[N].中国财经报,2021-01-26.
- [11]檀云舒,饶璐,吴娜培,等.国家粮食安全产业带建设的优势、困境与路径[J].粮食科技与经济,2021,46(3).
- [12]姜楠,郑玥.建设粮食安全产业带 扛稳粮食安全重任[N].中国城乡金融报,2021-01-13.
- [13]李喜贵.国际粮商发展经验对培育我国大粮商的启示[J].中国经贸导刊(中),2021(4).
- [14]李宁,陈会玲,钟钰.国际大粮商“一带一路”发展模式及其对中国的借鉴[J].世界农业,2020(8).
- [15]姚成胜,黄琳,吕晞.中国中部地区粮食安全水平及其对国家粮食安全的保障能力评价[J].地域研究与开发,2015(12).
- [16]刘慧.保障粮食安全须更加重视“中部力量”[N].经济日报,2024-03-28.
- [17]袁世一,李干琼.基于熵权法的中国粮食安全评价及关键因素分析:以中部地区为例[J].江苏农业科学,2023,51(19).
- [18]黄国勤.中国中部地区粮食生产的成就、问题及高质量发展对策[J].中国井冈山干部管理学院学报,2022(1).
- [19]李凤廷,尹钥佳.黄淮海地区建设国家粮食安全产业带的路径与策略研究[J].河南工业大学学报(社会科学版),2023(10).
- [20]上官彩霞,景丽,张伟,等.以全产业链发展 擦亮“延津小麦”品牌[N].河南日报(理论版),2021-06-16.
- [21]郭沛楠,李绍玲.河南省粮食产业高质量发展的问题和对策研究[J].粮食科技与经济,2020(12).
- [22]王达能.建设稻谷技术创新中心 推动湖南粮食产业高质量发展[J].粮食问题研究,2020(4).
- [23]崔宁波,董晋.主产区粮食生产安全:地位、挑战与保障路径[J].农业经济问题,2021(7).
- [24]裴沛,孙金岭.新形势下中国粮食价格与粮食安全研究[J].价格月刊,2021(2).
- [25]周巍.神农故郡的脱贫之“术”:安仁“旅游+”扶贫模式的调查与思考[N].郴州日报,2018-04-24.

## Research on the Development Path of the Grain Security Industrial Belt in the Central Region

Zhang Li An Qi Teng Yongzhong

**Abstract:** The construction of the national food security industrial belt has a profound impact on improving China's comprehensive grain production capacity, promoting the high-quality development of the grain industry, and building an agricultural power. Based on a systematic review of the core meaning and connotation of the national grain security industrial belt, this article comprehensively analyzes the advantages of the central region, which is an important support for grain production foundation, grain production capacity, and extension of the grain industry chain. It also points out prominent problems such as relatively weak comprehensive grain production capacity, weak competitiveness of the grain industry, relatively weak foundation for regional cooperation, and insufficient endogenous development momentum. Finally, the development path of the grain security industrial belt in the central region is proposed: optimizing the layout of the grain industry, strengthening scientific and technological support capabilities, enhancing infrastructure, strengthening the integration of primary, secondary, and tertiary industries, and enhancing regional collaboration.

**Key Words:** Central Region of China; Grain Security Industrial Belt; Construction Path

(责任编辑:平 萍)

【区域协调发展】

# 京津冀协同发展十周年的成就与现实思考

田学斌 李伟烁

**摘要:**京津冀协同发展战略实施十年来,在交通、生态、产业三大重点领域,河北承接北京非首都功能疏解,在与京津实现基本公共服务共建共享以及协同创新共同体建设等方面取得显著成效。京津冀肩负着引领世界级城市群建设和打造中国式现代化建设先行区、示范区的新任务,从河北的发展视角来看,在经济实力、产业协作、协同创新、人口规模、协调机制等方面存在诸多问题和挑战。充分发挥河北作用,推进京津冀协同发展向纵深扩展,需要共享京津优质创新资源,因地制宜发展新质生产力;围绕创新链布局产业链,联合打造世界级先进制造业产业集群;加快发展数字经济,打造具有国际竞争力的数字产业集群;持续优化营商环境,做强做优做大民营经济;强化中心城市辐射带动作用,提升城市群整体竞争力;全面深化改革,构建与新质生产力相适应的协调机制。

**关键词:**京津冀协同发展;世界级城市群;中国式现代化;新质生产力

**中图分类号:**F127 **文献标识码:**A **文章编号:**2095-5766(2024)05-0076-09 **收稿日期:**2024-06-18

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

李伟烁,女,河北经贸大学经济学院硕士生(石家庄 050061)。

京津冀协同发展是习近平总书记亲自谋划实施的重大国家战略,先后经历顶层设计、实施推进、谋篇布局的初始阶段(2014—2018年),滚石上山、爬坡过坎、攻坚克难的关键阶段(2019—2022年),自2023年开始进入新发展阶段。2023年5月,习近平总书记在河北考察并主持召开深入推进京津冀协同发展座谈会时强调,在建设京津冀世界级城市群中发挥辐射带动和高端引领作用以及努力使京津冀成为中国式现代化建设的先行区、示范区。习近平总书记的重要指示为新阶段深入推进京津冀协同发展提供了基本遵循。然而,受诸多因素影响,京津冀协同发展及其长期战略目标与长三角、珠三角相比仍存在较大差距。站在京津冀协同发展十周年的历史节点,立足河北视角和现实需要,总结京津冀协同发展十年成就和现实问题,对完成京津冀世界级城市群和中国式现代化先行区、示范区建设新任务,思考推动京津冀协同发展不断迈上

新台阶的对策建议,具有重要参考价值。

## 一、京津冀协同发展十周年取得的成就

京津冀协同发展十年来,在交通、生态、产业三大重点领域取得重要突破,河北在对接京津、服务京津中加快建设经济强省,在承接北京非首都功能疏解、基本公共服务、协同创新共同体建设、转型发展等方面取得重大进展。

1.交通、生态、产业三大重点领域取得重要突破  
交通、生态、产业是京津冀协同发展率先突破的三大重点领域,京津冀三地通力合作,共同绘就协同发展新图景。

第一,交通一体化格局基本成型。河北与京津协力推动海陆空三大交通建设齐头并进,疏通京津冀协同发展交通领域的“堵点”“断点”。“轨道上的京津冀”正加速形成。2014年以来,京张高铁等6

条铁路相继通车运营,河北连通京津的铁路达到23条,石家庄到北京1小时通达,与河北省内其他地级市实现高铁直达;2023年底,区域内高铁总里程达到2624千米,比2013年增加1340千米<sup>①</sup>。高速公路网取得新突破。2014年以来,京昆、京台等9条高速公路相继通车,高速公路总里程由2014年的7983千米增加到2023年的10990千米<sup>①</sup>。世界级港口群建设向纵深推进。廊坊国际现代商贸物流CBD、石家庄国际陆港等港口携手天津港口服务京津冀协同发展和共建“一带一路”,为竭力打造世界级港口群提供了重要支撑。航线上的京津冀提速发力。京津冀初步形成“双核心”+“双辅助”+“多节点”的三级机场梯队,9个规划机场全部通航,京津冀世界级机场群建设深入推进。此外,“同城化”基本实现。京津雄半小时通达、京津冀主要城市1—1.5小时交通圈加速形成。截至2024年5月,京冀两地“定制快巴”已投入79辆车,共开通7条主线和33条支线,覆盖北三县、大兴机场临空经济区、涿州市等重点区域,日均运输旅客5600人次,环京地区1小时通勤圈方便了市民出行<sup>②</sup>。

第二,生态环境联防联控成效显著。京津冀区域生态环境质量显著提高,蓝天、绿水、净土成为常态。在大气污染联防联控方面,持续开展秋冬季大气污染防治攻坚战,在天津、河北交界地区街镇建立露天焚烧火情联动机制,共同应对、协同治理区域重污染。在推进重点流域水环境联保联治方面,河北与京津共签订3个流域生态补偿协议,京津冀重点流域跨界考核断面水质均保持Ⅲ类及以上并稳步提升,其中潮河、白河、沙河、黎河等跨界断面水质保持Ⅱ类及以上;排查溯源并综合治理流域内重点河流入河排污,河北46条入海河流全部达到Ⅴ类及以上水质<sup>③</sup>。在土壤污染防治方面,签订华北五省危险废物联防联控联治合作协议,跨区域危废转移处置方面的合作不断深入。探索建立执法互认、源头追溯、队伍联建机制,区域生态环境联防联控能力全面提升。

第三,产业协同发展焕然一新。河北立足自身实际、发挥比较优势,加快与京津产业对接协作,促进产业协同共赢。首先,产业承接成效显著。河北精准定位,错位承接,重点打造曹妃甸等承接平台,十年累计承接京津转入基本单位4.3万余家<sup>④</sup>。阿里张北大数据、河北京车造车基地等一批标志性项

目建成投产,基础设施、产业设施和公共服务配套设施逐渐完善。其次,产业链合作加强。三地联合绘制六条跨区域产业链图谱,完善顶层设计,优化区域产业布局,其中,河北牵头绘制新能源和智能网联汽车、机器人两大产业链图谱,进一步推动延链补链强链优链和加速新质生产力发展。最后,产业集群化特征彰显。三地聚焦集成电路、网络安全、生物医药、电力装备、安全应急装备五大产业集群开展梯次建设,其中,京津冀生命健康产业集群和保定电力及新能源高端装备集群获批国家级先进制造业产业集群,产业规模均占全国的20%以上<sup>⑤</sup>。

## 2.承接北京非首都功能有力有序

第一,承接平台体系不断完善。河北牢牢牵住疏解北京非首都功能这个“牛鼻子”,集中打造以1个雄安新区集中承载地为核心、5个协作平台为重点、4个特色专业平台和33个个性化平台为支撑的“1+5+4+33”重点承接平台体系,承接产业转移能力不断提升<sup>⑥</sup>。

第二,雄安新区建设取得重大阶段性成果。雄安新区设立7年来,将高标准、高质量、数字化、智能化、绿色化贯穿建设发展全过程,现实城市和数字城市同步生长,吸引力、承载力显著提升。在顶层设计上,高标准编制“1+4+26”规划体系,打造“1+5+22+100”城乡空间格局,制定实施新区“1+10”疏解配套政策,健全“1+N”政策体系、“1+N+X”疏解方案政策体系<sup>⑦</sup>。在城市建设上,坚持以创新理念推进高质量建设,努力打造“雄安质量”。城市框架全面拉开,城市建设“四大体系”基本形成。全力推进雄安国贸中心等重大项目建设,北京市统计局发布的数据显示,截至2023年,重点项目累计完成投资6570亿元,城市各项功能加快配置,综合承载力不断加强。在承接疏解转移上,重点项目建设全力推进,央企累计在雄安新区设立各类分支机构200多家,首批疏解的4家央企总部、4所高校建设加快,中国移动等市场化疏解项目有力推进。随着中央一揽子支持政策在雄安新区不断落地生效,雄安新区筑巢引凤、承接疏解的功能和环境日益完善。高质量疏解促进产业高端化,雄安新区聚焦新一代信息技术、生物医药、新材料等产业发展,建设雄安中关村等十多个产业创新平台,内生动能持续增加。在城市治理上,积极推进城市治理现代化,打造新时代宜业宜居的“人民之城”。搭建“城市大脑”管理体

系,提升城市服务管理的智能化、精准化和人性化。

### 3.基本公共服务均等化水平持续提高

第一,收入水平。2013年京津冀三地居民年人均可支配收入分别为4.4万元、2.9万元、1.7万元,2023年达到8.2万元、5.1万元、3.3万元,分别增长了86.4%、75.9%、94.1%。

第二,医疗领域。河北与京津联合建立40个医联体,实现河北设区市全覆盖。截至2024年2月,河北312家医疗机构与京津373家医疗机构实现50项检验结果互认,295家医疗机构与京津208家医疗机构实现30项影像检查资料共享,京津冀实现异地就医医保直接结算免备案,减轻了群众负担、增进了民生福祉<sup>⑧</sup>。河北引入北京大学第三医院崇礼院区等6家单位,并与京津开展医疗合作,定期坐诊、远期会诊、双向转诊等合作模式方便群众就医,促进优质医疗资源共享。

第三,教育领域。河北积极引进京津优质教育资源,已有200余所京津优质学校通过教育集团等形式,与河北273所中小学、幼儿园开展跨区域合作办学,河北中小学校管理水平和教育教学质量明显提升;累计成立15个跨区域职教联盟、22个京津冀高校发展联盟,高校师资队伍、学科建设等合作不断深入,职业教育和高等教育协同扎实推进<sup>⑨</sup>。

第四,养老领域。对标京津高水平养老服务和高端化养老需求,河北发挥区位优势、自然资源优势,加强与京津对接协作,着力构建“一区、一圈、三带”,养老产业发展格局初见成效,京津来冀康养老年人超过12万人。京津冀民政部门坚持政策信息共建共享、养老服务同质同标,建立健全京津冀异地养老机构补贴制度,加快推动京津养老项目向河北具备条件的地区延伸布局,共同促进京津冀养老协同一体化向更高质量、更可持续发展。

### 4.协同创新逐渐走深走实

北京大学首都发展研究院发布的《京津冀协同创新指数2023》显示,2022年京津冀协同创新指数为297.6,比2013年增长了将近2倍;2022年京津冀协同创新指数分别是河北的2.6倍和1.4倍,均比2013年的倍数有较大幅度的降低,这表明京冀、津冀间创新指数的相对差距不断缩小。

第一,创新投入强度增加。2013—2022年,京津冀研发经费投入从1894.99亿元增加至4260.90亿元;研发经费投入强度从3.42%增加至4.28%,增

长了0.86个百分点,高于全国水平,其中,河北从1.16%增加至2.00%,研发经费投入强度增长了0.84个百分点,且与全国研发经费投入强度差距逐渐缩小(见图1);京津冀每万常住人口研发人员全时当量从39.91人年增加至57.94人年,增长了45.18个百分点,河北增速最快,达74.09%(见表1)。

第二,创新产出效率提高。2022年京津冀国内三种发明专利有效量达180.33万件,是2013年的5.3倍,其中,河北专利有效数达42.41万件,是2013年的7.7倍(见表1)。

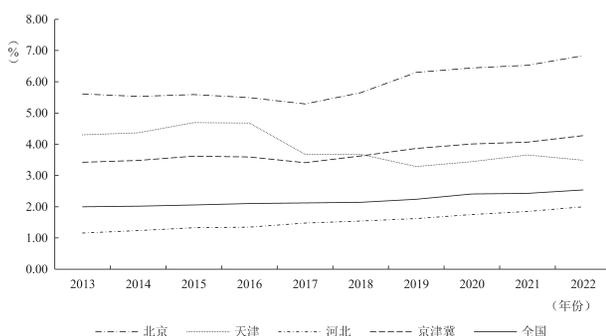


图1 2013—2022年北京、天津、河北、京津冀、全国研发经费投入强度

数据来源:北京、天津、河北及全国研发经费投入强度来源于《中国科技统计年鉴2023》,京津冀研发经费投入强度由研发经费内部支出占国内生产总值比重计算得到,原始数据来源于2014—2023年《中国统计年鉴》和《中国科技统计年鉴》。

表1 2013年和2022年北京、天津、河北、京津冀和全国每万常住人口研发人员全时当量及发明专利有效量变化情况

地区	每万常住人口研发人员全时当量(人年)及增速			国内三种发明专利有效量(件)	
	2013年	2022年	增速(%)	2013年	2022年
北京	113.96	170.90	49.95	219243	1046715
天津	71.08	75.93	6.83	68540	332539
河北	12.29	21.39	74.09	54781	424084
京津冀	39.91	57.94	45.18	342564	1803338
全国	25.84	45.00	74.18	3635929	16840692

数据来源:根据2014年和2023年《中国科技统计年鉴》以及国家统计局网站数据计算所得。

第三,“京津研发、河北转化”不断提速。河北深化与高校、科研院所、央企对接协作,搭建技术转移平台和中试熟化基地,建成省级以上技术转移服务机构168家,拓展河北·京南国家科技成果转移转化示范区建设,不断增强承接科技成果外溢和转移转化能力,吸引京津富集的创新资源和科技成果加速在河北孵化、转化。2023年,河北吸纳京津技术合同成交额达810亿元,是2014年的12倍。精准把

握产业链和创新链的结合点,加速科技成果转化成为现实生产力,2023年,京津专利技术在河北转化1339次,同比增长74.74%<sup>⑩</sup>。

第四,企业创新主体地位持续强化。聚焦激发创新主体的创新活力,全面落实研发费用加计扣除政策,创新发展氛围日益浓厚。截至2023年,京津冀累计共有专精特新“小巨人”企业1400多家,其中,2023年工信部发布第五批专精特新“小巨人”企业公示名单,京津冀上榜365家,占全国的9.9%<sup>⑪</sup>。2023年,河北新增高新技术企业超1500家,总量突破1.4万家;国家科技型中小企业20894家,同比增长116.1%<sup>⑫</sup>。

#### 5.河北转型发展不断加快

第一,全国现代商贸物流重要基地建设。河北4地获批国家物流枢纽城市,设立6家综合保税区,启动建设5个跨境电商综合试验区,支持廊坊打造现代商贸物流产业高地。

第二,全国产业转型升级试验区建设。河北不仅超额完成钢铁等六大行业去产能任务,同时,抓住京津冀协同发展战略机遇,加快产业转型升级,积极培育12个主导产业和107个县域特色产业,2023年高新技术产业增加值占规模以上工业比重21.4%,相比2014年增加了8.3个百分点<sup>⑬</sup>。

第三,京津冀生态环境支撑区建设。2014年以来,河北累计完成6869万亩营造林任务,华北地区59.7亿立方米地下水超采综合治理任务全部完成,2023年河北PM2.5平均浓度为38.6微克/立方米,较2014年下降近六成,全省重点城市空气质量全部退出全国后十名行列<sup>⑭</sup>。

第四,全国新型城镇化与城乡统筹示范区建设。河北省域中心城市规划建设管理和县城扩容不断加强,多节点、网络型的城镇体系初步形成。河北先后选择13个县(市)开展城乡融合发展综合试点,探索城乡融合发展新路径。2013—2023年,河北常住人口城镇化率从48.02%提高到62.77%,年均提高了1.475个百分点<sup>⑮</sup>。

## 二、京津冀协同发展面向未来的新任务

面向未来,京津冀协同发展需承担世界级城市群和中国式现代化建设方面的新任务,河北在推进京津冀协同发展走深走实方面任务艰巨。

### 1.建设世界级城市群

戈特曼最早提出世界级城市群概念,后经学界完善,一般认为世界级城市群主要具有区域内城市密集、人口规模巨大、国内经济核心地位、国际影响力突出、内部联系紧密五大特征(王利伟,2019)。京津冀城市群在人口规模和国际影响力方面已经基本可以和世界级城市群相媲美,但在城市布局、经济核心地位、内部联系方面尚未达到世界级城市群标准(见表2)。

第一,完善城市体系。高标准、高质量地推动雄安新区建设,打造现代化城市典范,推动通州建设取得更大突破,有效解决北京“大城市病”问题,同时带动廊坊发展。把石家庄打造成京津冀城市群副中心,提升石家庄城市能级,提高其辐射带动能力,大力推动石家庄都市圈发展,与首都都市圈和天津都市圈“三圈”耦合,促进世界级城市群建设(安树伟等,2024)。同时,积极培育唐山、保定、邯郸等区域性中心城市,提高其影响力和综合承载力,有效缓解城镇体系断层问题。

第二,提高区域经济地位。京津冀城市群GDP总量、GDP全国占比和人均GDP均未达到世界级城市标准,京津冀经济发展仍存在短板且对全国的经济集聚力不够高(李国平等,2024)。河北要进一步强化协同创新和产业协作,切实肩负起深化产业链创新链融合、培育世界级制造业产业集群的重要使命,与京津一起发挥好中国产业发展高地和创新驱动发展引擎作用。

第三,打造人才集聚高地。京津冀城市群城镇人口规模远超2500万人,但全国人口占比远不及15%,京津冀仍需提高人才吸引力和综合竞争力,尤其是河北在承接首都人口疏解的同时要发挥环京津区位优势、资源优势,引导人才等要素向河北集聚,提高京津冀总体实力。

第四,深入推进区域内部协同。2023年河北人均GDP为5.9万元,远低于北京的20万元和天津的12.3万元。京津冀一体化水平不及世界级城市群平均水平,区域内发展差距较大且发展不平衡问题仍然突出。河北应发挥环京津优势,从不同方向打通连接京津的经济廊道,推动区域内一体化发展。继续加快推进新型基础设施建设,提高京津冀公共服务均衡化水平,不断缩小区域差距,推进区域内深度协同。

表2 2023年京津冀城市群与世界级城市群标准对比情况

特征	指标名称	京津冀城市群	世界级城市群标准	指标说明
区域内城市密集	城区建成面积(万平方千米)	0.34	5	—
人口规模巨大	城镇人口规模(万人)	7726.8	2500	—
	常住人口全国占比(%)	7.76	15%以上	—
国内经济核心地位	GDP总量(万亿美元)	1.48	2	—
	GDP全国占比(%)	8.29	15%以上	—
	人均GDP(万美元)	1.35	3	—
国际影响力突出	全球城市数量(个)	1	1个以上	北京
	国际贸易大港(个)	2	1个以上	天津港、唐山港
内部联系紧密	一体化水平	0.55	标准化变异系数0.36以下	人均地区生产总值的标准差变异系数

数据来源:城区建成面积原始数据来源于《中国城市统计年鉴2020》,城镇人口规模、常住人口全国占比、GDP总量、GDP全国占比、人均GDP原始数据来源于北京、天津、河北、全国2023年国民经济和社会发展统计公报。

注:世界级城市群标准参考王利伟(2019)的相关研究。

## 2. 打造中国式现代化建设的先行区、示范区

京津冀城市群发展空间大、动力足,可通过探索率先实现现代化。

第一,经济高质量发展标杆。中国式现代化是人口规模巨大的现代化,高质量发展是实现现代化的首要任务。京津冀要发挥人口基数大、创新资源丰富、交通等基础设施优势,加快转变经济增长方式,率先建设符合高质量发展要求的现代化经济体系。围绕北京非首都功能疏解,推进产业有序转移、资源共建共享,实现产业链、供应链、创新链、价值链、人才链全面融合,河北要充分发挥国家战略优势,推动产业现代化、智能化、绿色化,以科技创新推动产业创新,建设现代化产业体系,夯实现代化物质基础。

第二,民生幸福典范。中国式现代化是全体人民共同富裕的现代化。京津冀具备实现共同富裕的基础和条件,但仍存在弱项和短板,未来,要解决好区域内发展不平衡不充分问题,缩小区域内发展差距、城乡差距、收入差距,率先实现基本公共服务均等化和城乡一体化(刘秉镰等,2023)。坚持以人民利益为上,强化京津冀教育、医疗、创新等优质资源共建共享,推动京津养老项目向河北有条件的地区延伸布局,在发展中补齐民生短板,让发展成果更多惠及人民群众,率先实现共同富裕。

第三,现代化治理示范。提升区域和城市治理水平是现代化进程中协同发展的重要任务。提高京津冀城市群治理水平,协同构建积极有效的治理体系,破除资源要素跨区域流动障碍,创新协同治

理体制机制,探索建立现代化协同治理模式,营造公平公正的法治环境,促进区域协调发展。提高京津冀城市治理水平,全面践行人民城市理念,全面提高城市治理法治化、科学化、精细化、智能化水平,着重把雄安新区打造成现代化城市治理的典范。

第四,可持续发展先锋。中国式现代化是人与自然和谐共生的现代化,站在人与自然和谐共生的高度谋划发展,要求京津冀在生态环境治理、可持续发展方面树立典范。首先,全面巩固十年来的生态环境治理成果,进一步深化生态补偿制度改革,推动生态环境保护取得更多实效。其次,加快制定“碳达峰”“碳中和”时间表和路线图,完善生态协同治理机制,加快建设生态修复环境改善示范区(李国平等,2024)。

第五,对外开放高地。中国式现代化是走和平发展道路的现代化,扩大对外开放是京津冀实现现代化建设引领作用的重要举措。一方面,深入推动体制机制改革,不断优化营商环境,形成活跃的市场经济格局,打造全国对外开放高地(刘秉镰等,2023)。另一方面,积极推进“一带一路”高质量发展,拓展国际合作新空间,为打造中国式现代化先行区、示范区做出河北贡献。

## 三、京津冀协同发展面临的问题与挑战

随着京津冀协同发展进入新阶段,一些深层次的问题和矛盾逐渐显现,这些问题的妥善解决对于进一步推动京津冀协同发展至关重要。

1.综合实力亟待提高,不均衡不协调问题凸显

京津冀经济核心地位下降,且区域内发展差距、城乡差距、收入差距有扩大之势。2023年,京津冀地区生产总值在全国占比为8.29%,比2013年少了1.04个百分点。京津冀经济地位不升反降,加快转变经济增长方式,促进经济增长仍为京津冀协同发展亟待解决的问题。其中,河北对京津冀经济总量的贡献由2013年的43.84%下降至2023年的42.08%,下降了1.76个百分点。河北人均生产总值低于京津冀和全国水平,且2013—2023年河北人均生产总值与北京相比差距逐渐拉大(见图2),2013年河北人均生产总值占北京的33.47%,而2023年只占29.69%,下降了3.78个百分点,河北与北京经济发展差距进一步拉大。从全体居民人均可支配收入来看,2013年河北分别与北京、天津相差25640元、11169元,2023年河北分别与北京、天津相差48849元、18368元(见表3);2013—2023年京津冀三地城乡人均可支配收入差距均呈扩大之势。区域内部差距拉大,发展不均衡不协调问题不利于京津冀协同发展。

表3 2013年和2023年北京、天津、河北和全国人均可支配收入情况

地区	全体居民人均可支配收入(元)		城镇居民人均可支配收入(元)		农村居民人均可支配收入(元)	
	2013年	2023年	2013年	2023年	2013年	2023年
北京	40830	81752	44564	88650	17101	37358
天津	26359	51271	28980	55355	15353	30851
河北	15190	32903	22227	43631	9188	20688
全国	18311	39218	26467	51821	9430	21691

数据来源:根据国家统计局网站数据计算所得。

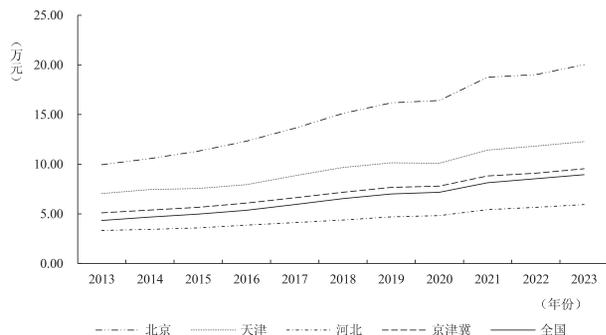


图2 2013—2023年北京、天津、河北、京津冀、全国人均生产总值

数据来源:根据国家统计局网站数据计算所得。

2.产业协作和协同创新亟待深化

京津冀在产业协作和协同创新方面取得了显

著成效,但仍存在诸多不足。

第一,区域内部创新能力差距较大。从创新投入看,2022年,京津冀研发经费投入强度比例为6.83:3.49:2,河北研发经费投入强度不到北京的三成,低于全国平均水平(见图1);每万常住人口研发人员全时当量分别为170.9人年、75.93人年、21.39人年(见表1)。从创新产出看,2022年,京津冀有效专利数分别为1046715件、332539件、424084件,河北不及北京的二分之一,天津不及北京的三分之一,津冀创新产出效率与北京差距较大(见表1)。

第二,创新链和产业链融合不充分。创新链和产业链不匹配严重阻碍了京津冀协同创新和产业协作,2023年,北京流向津冀技术合同成交额748.7亿元,增长109.8%,占流向外省市的15.1%<sup>⑧</sup>,北京对外技术交易额仍有大量流向京津冀以外地区,北京对津冀产业和创新辐射带动效果不足,“蛙跳”现象依然严峻。流向津冀的技术合同集中在城市建设与社会发展、新能源与高效节能及现代交通领域,合作空间依然很大。

3.人口和人才双重问题亟待破解

京津冀地区进入人口规模减小、老龄化加剧、总抚养比上升的新阶段。京津冀常住人口最高于2020年达到11040万人(见表4),之后人口持续下降,2023年降至10943万人,比全国人口更早开始负增长。2013—2022年,京津冀人口老龄化问题持续加重,65岁以上人口比重由9.36%增加至15.70%,增加了6.34个百分点(见表4)。2013—2022年,京津冀总抚养比由32.9%增加至47.7%,增加了14.8个百分点,其中,2022年河北总抚养比分别比北京、天津高出14.7个百分点和9.2个百分点(见表4)。十年来,京津冀联手推进人才一体化发展,人才协同效能持续释放,但三地实力相差悬殊。京津冀两院院士比例为88.5:8.0:3.5,每万名从业人员中具有研究生及以上学历的高层次人才,河北不及北京的九分之一。根据《中国城市人才吸引力排名2023》数据显示,2018—2022年,京津冀人才净流入占全国的比重分别为-2.9%、-4.0%、-0.7%、-0.6%、0.5%,在北京人才净流入增加的带动下,2022年京津冀地区首次由人才净流出转为人才净流入,但占比仍非常低,人才吸引力亟待增强。

4.协调机制时效性与政策精准度亟待提升

京津冀三地间产业分工、公共服务、生态治理、

表4 2013年、2020年、2022年和2023年北京、天津、河北、京津冀和全国人口规模、65岁以上人口占比、总抚养比情况

地区	人口规模(万人)			65岁以上人口占比(%)		总抚养比(%)	
	2013年	2020年	2023年	2013年	2022年	2013年	2022年
北京	2125	2189	2186	8.58	15.12	22.7	37.3
天津	1410	1387	1364	11.46	17.01	29.3	42.8
河北	7288	7464	7393	9.17	15.64	36.9	52.0
京津冀	10823	11040	10943	9.36	15.70	32.9	47.7
全国	136726	141212	140967	9.70	14.86	35.3	46.6

数据来源:根据国家统计局网站数据计算所得。

改革创新、对外开放等协调联动机制和相关政策相对完善,但机制时效性和政策精准度亟待提升。如在产业协同领域,京津冀联合发布了“五群六链五廊”的京津冀产业协同发展新图景,产业集群方面的顶层设计不断完善(武义青等,2024),但集群跨区域协同培育机制仍不健全、产业分工定位有待进一步优化,不利于世界级先进产业集群的培育和发展。在环境治理领域,生态利益补偿机制表现出来的滞后性,影响跨流域生态治理实效和可持续发展。在基本公共服务领域,财政事权和支出责任划分亟待改革,基本公共服务制度体系和保障机制的权责不够清晰、保障力度不够等导致京津冀区域内、城乡间基本公共服务差距依然存在,不利于推动京津冀协同发展和共同富裕的实现。

#### 四、京津冀协同发展的对策建议

为促进京津冀协同发展迈上新台阶并在京津冀世界级城市群建设和中国式现代化建设中做出更多河北贡献,提出如下对策建议。

1.共享京津优质创新资源,因地制宜发展新质生产力

新质生产力是推动京津冀经济高质量发展的重要任务和内在要求,京津冀创新资源富集、创新基础扎实、创新实力雄厚,要充分发挥自身优势,创新要素配置,提升全要素生产率。

首先,深入推进协同创新共同体建设。利用北京科技创新优势和天津先进制造研发优势,共建京津冀国家技术创新中心,充分发挥区域创新中心在培育发展新质生产力中的“动力源”和“增量器”作用(贾若祥等,2024)。其次,拓展“京津研发、河北转化”模式。积极对接北京中关村、天津天开园等创新资源,依托算力优势,拓展大数据、人工智能等产业合作,加速京津科技成果在河北孵化转化产业化,更好地承接京津科技溢出和产业转移。再次,

将市场机制嵌入政府间关系,将政府目标嵌入市场主体,将产业需求嵌入协同发展战略目标(田学斌等,2022),充分运用市场化手段,提高与京津技术的合同成交量,提升京津科技成果区域内转化效率和比重。最后,创新人才政策,持续深化人才培养、激励等体制机制改革,搭建国际一流的人才服务体系,吸引京津科技创新人才到河北发展。

2.围绕创新链布局产业链,联合打造世界级先进制造业产业集群

联合打造生产要素高效配置、产业生态一流、国际竞争力更强、本地优势更突出的世界级先进制造业产业集群,提升产业国际竞争优势,加速培育世界级城市群。

首先,继续推进获批国家级先进制造业产业集群的两大集群建设,提升集群发展能级,向世界级先进制造业产业集群迈进。其次,联合北京、天津,在廊坊打造电力、轨道交通和新能源等领域的高端制造和智能制造产业集群,在廊坊、石家庄打造电子信息产业集群,在沧州、石家庄打造生物医药产业集群,在保定、唐山打造智能网联汽车产业集群,在张家口、保定补链、补网,打造冰雪产业集群和安全应急装备产业集群。最后,围绕河北107个县域特色产业,聚焦“六链五群”关键环节,推动县域特色产业高质量发展,为京津冀先进制造业产业集群培育提供配套支撑。同时,加快构建优质制造业企业梯度培育体系,大力培育专精特新“小巨人”企业,培养先进制造业“隐形冠军”,推动先进制造业产业集群梯次发展;加强培育“链主”型领军企业,强化“链主”牵头引领作用,建立健全“链长+链主”高效协同的推进机制,增强产业链的韧性和竞争力。

3.加快发展数字经济,打造具有国际竞争力的数字产业集群

发展数字经济、建设数字京津冀是京津冀深入推进共同富裕、引领现代化建设的重要抓手(孙久

文等,2024),其关键在于打造具有国际竞争力的数字产业集群。

首先,聚焦集成电路、高端装备等重点领域,加快补齐产业链在技术、工艺、材料、零部件等方面的短板,引入人工智能、区块链等数字技术,打造高水平自主可控的数字产业链(王定祥等,2024)。其次,加快建设中试基地、数据共享平台,加强建立京津冀创新主体大数据互联互通,积极承接京津的自主创新和原始创新所溢出的数字科技成果并转化,重点打造京津雄数字产业集群,廊坊、保定等大数据产业集群。再次,加速推进企业数智转型,推动互联网向垂直领域深度发展、向各个行业不断渗透,着力促进大数据等数字技术与实体经济深度融合。最后,优化数字产业集群区域内分工合作机制,搭建信息共享平台,实现数据等资源利用最大化。

#### 4.持续优化营商环境,做强做优做大民营经济

民营经济是推动中国式现代化的生力军,要大力优化营商环境,促进民营经济高质量发展,为京津冀协同发展和建设中国式现代化先行区、示范区注入强大动力。

首先,聚焦商事制度、监管执法等重点领域,全面融合落实京津冀营商环境协同工作,共同营造市场化、法治化、国际化的营商环境。其次,联合京津打造市场准入规则体系统一、行业标准互换互认、要素自由有序流动的市场化营商环境,对不同“所有制”企业一视同仁。再次,引导和规范企业家行为,促进民营经济发展,促进协同立法、联合执法等依法保障民营企业家合法权益。最后,依托自由贸易试验区建设,推动创新要素在河北加快集聚和有效配置,带动有条件的地区扩大对外开放。

#### 5.强化中心城市辐射带动作用,提升城市群整体竞争力

完善城市体系,优化空间布局是京津冀协同发展的重要任务,要充分发挥中心城市辐射带动作用,在京津冀区域空间内整合、优化资源配置,布局、发展产业链条、经济体系,增强城市群整体竞争力。

首先,加快城市副中心和雄安新区形成新的增长极,推动两地在产业和功能上错位发展。其中,强化雄安新区与周边及河北各市在产业融合、科技创新等方面的协同联动,其他市积极融入雄安产业链创新链,高质量疏解发展,实现互利共赢。其次,加快通州区与北三县一体化高质量发展,北三县主

动服务城市副中心承接疏解工作,创新经济合作模式,加快发展数字产业、文化产业、休闲康养等新型服务经济,提升区域一体化发展水平。最后,加快实施强省会战略,做大做强省会城市新一代电子信息、生物医药等五大主导产业,加快布局低空经济等战略性新兴产业,提升石家庄都市圈产业结构高级化与产业链现代化水平,辐射带动冀中南地区发展,最终促进京津冀世界级城市群高质量建设。

#### 6.全面深化改革,构建与新质生产力相适应的协调机制

坚持改革引领,强化问题导向,改革创新协同发展的政策机制,着力破除深层次体制机制障碍,提高政策衔接性和协调机制时效性。

首先,深化市场一体化改革,破除行政壁垒和限制生产要素自由流动的障碍,优化人才、资本等要素配置路径,提高资源配置效率。其次,强化区域政策时空动态适应,城市现代化治理适度向区域治理延伸,创新跨区域协同治理机制,提高跨区域治理的精细化水平。最后,完善从决策、协调、执行到监督的全过程工作协调机制,提升区域治理的系统性、整体性、协同性。

#### 注释

- ①王春华:《京津冀“花”开动京城“大交通”通途达五洲》,《中国改革报》,2024年2月26日。
- ②《京津冀“一小时交通圈”串起发展新期待》,https://www.hebtv.com/19/19js/zx/lbhj/11502727.shtml。
- ③马朝丽:《京津冀生态环境联建联防联治成效显著》,《河北日报》,2024年2月27日。
- ④申建华:《对接京津+服务京津=河北突围》,《中国改革报》,2024年2月26日。
- ⑤曹政:《京津冀迈向世界级城市群》,《北京日报》,2024年2月23日。
- ⑥方素菊:《京津冀经济总量10年连跨5个万亿元台阶》,《河北日报》,2024年2月20日。
- ⑦耿建括,陈元秋:《高标准高质量建设雄安新区 在新征程上书写中国式现代化新篇章——访河北省常委、副省长,雄安新区党工委书记、管委会主任张国华代表》,《光明日报》,2022年10月19日。
- ⑧《瞭望·治国理政纪事|京津冀协同发展战略引领河北开新局》,http://www.news.cn/politics/leaders/20240302/a04f1712f9d34c98b5959e0460385ab3/c.html。
- ⑨曹政:《京津冀携手打造中国式现代化先行区、示范区》,《北京日报》,2023年7月9日。
- ⑩万秀斌,史自强:《在对接京津、服务京津中加快发展 河北着力完善协同创新体系》,《人民日报》,2024年5月20日。
- ⑪袁立朋,吴苗苗,刘志成:《创新驱动“新”潮澎湃动能满》,《河北经济日报》,2024年1月22日。
- ⑫根据《河北省2023年国民经济和社会发展统计公

报》、国家统计局国家数据库计算得到。⑬《合同量破10万项,成交额破8000亿元!北京技术市场实现“双突破”》, <https://news.sciencenet.cn/htmlnews/2024/1/516457.shtml>。

### 参考文献

- [1]白雪.十年协同“探”绿 共享美丽成果[N].中国改革报, 2024-02-26.
- [2]王利伟.京津冀距离建成世界级城市群有多远:基于熵值模型方法[J].宏观经济研究,2019(9).
- [3]安树伟,黄艳.京津冀协同发展战略的空间结构评估与政策优化[J].河北学刊,2024(1).
- [4]李国平,吕爽.京津冀协同发展战略实施成效及其重点方向研究[J].城市问题,2024(2).
- [5]刘秉镰,汪旭.中国式现代化与京津冀协同发展再认识[J].南开学报(哲学社会科学版),2023(2).
- [6]武义青,冷宣荣.京津冀协同发展十周年回顾与展望[J].经济与管理,2024(2).
- [7]贾若祥,王继源,窦红涛.以新质生产力推动区域高质量发展[J].改革,2024(3).
- [8]田学斌,柳源,张昕玥.基于利益增值与成本分担的京津冀产业协同:进展、问题与对策[J].区域经济评论,2022(3).
- [9]柳文.浙江推动先进制造业集群转型升级[N].经济日报, 2023-12-07.
- [10]田学斌.加快京津科技成果在河北孵化转化产业化[N].河北日报,2023-12-01.
- [11]孙久文,胡俊彦.科技创新赋能京津冀协同发展:理论、成效与政策方向[J].科学与科学技术管理,2024(2).
- [12]王定祥,李雪萍,李伶俐.打造有国际竞争力的数字产业集群[J].上海经济研究,2024(3).

## Achievements and Realistic Reflections on the 10th Anniversary of the Coordinated Development of the Beijing–Tianjin–Hebei Region

Tian Xuebin Li Weishuo

**Abstract:** Over the past ten years since the implementation of the Beijing–Tianjin–Hebei coordinated development strategy, Hebei has achieved remarkable results in the three key areas of transport, ecology, and industry, in undertaking the dissolution of Beijing’s non-capital functions, in realising the construction and sharing of basic public services with Beijing and Tianjin, as well as in collaborating in the construction of an innovation community. Beijing–Tianjin–Hebei is shouldering the new tasks of leading the construction of world-class city clusters and creating a pioneer and demonstration area for Chinese-style modernization, and from the perspective of Hebei’s development, there are many problems and challenges in terms of economic strength, industrial collaboration, synergistic innovation, population size, and coordination mechanisms. To give full play to Hebei’s role and promote the Beijing–Tianjin–Hebei coordinated development to expand in depth, it is necessary to share the high-quality innovation resources of Beijing and Tianjin, and develop new-quality productive forces in accordance with local conditions; lay out the industrial chain around the innovation chain, and jointly create world-class advanced manufacturing industry clusters; accelerate the development of the digital economy, and create digital industry clusters with international competitiveness; continue to optimize the business environment, and expand, optimize, and strengthen the private sector; and reinforce the central city’s strengthen the role of central cities in radiation driving and enhance the overall competitiveness of the urban agglomeration; deepen the reform in a comprehensive manner and build a coordination mechanism compatible with the new quality of productive forces.

**Key Words:** Coordinated Development of the Beijing–Tianjin–Hebei Region; World-class Urban Cluster; Chinese-style Modernisation; New Quality of Productive Forces

(责任编辑:元小满)

【区域协调发展】

# 中国东部经济大省区域发展不协调问题研究

李晓琳 王继源 刘峥延 公丕萍

**摘要:**当前,广东、江苏、山东、浙江、福建五个东部经济大省进入加快推动高质量发展、实现共同富裕的阶段,亟须解决省域内部发展不协调问题。五省区域发展分化体现在沿海与内陆、少数中心城市与其他地区之间的差距,其中广东省内分化最为显著。党的十八大以来,各省经济分化的特征和格局已经基本稳定,但地区间经济差距依然十分明显;人口分化滞后于经济分化,但人口分化格局与经济分化格局基本保持一致;民生水平地区间差异较小且保持相对稳定状态,交通基础设施发展越来越均衡。造成经济大省内部发展不平衡有多重因素,其中自然条件及区位差异导致最初的经济分化,随着经济社会的发展,制度性因素的影响则越来越突出。未来,为更好地推动实现经济大省省域内部的协调发展,要立足不同地区比较优势,更加注重培育落后地区的内生发展动力,在高质量发展中解决不平衡问题。

**关键词:**经济大省;变异系数;省域协调发展

**中图分类号:**F061.5 **文献标识码:**A **文章编号:**2095-5766(2024)05-0085-07 **收稿日期:**2024-02-22

**作者简介:**李晓琳,女,国家发展改革委国土开发与地区经济研究所研究室主任,副研究员(北京 100038)。

王继源,男,国家发展改革委国土开发与地区经济研究所研究室副主任,副研究员(北京 100038)。

刘峥延,男,国家发展改革委国土开发与地区经济研究所研究室副主任,副研究员(北京 100038)。

公丕萍,女,国家发展改革委国土开发与地区经济研究所研究室副主任,副研究员(北京 100038)。

区域协调发展是推动高质量发展的关键支撑,是实现共同富裕的内在要求,是推进中国式现代化的重要内容(张翱等,2023)。广东、江苏、山东、浙江、福建是中国东部五个重要经济大省,2023年经济总量占东部地区的75.6%,占全国的39.1%。近年来,省域内部发展不平衡问题日益凸显,成为区域发展不协调的新特征。由于区位特征、资源禀赋、历史文化等的不同,不同地区间发展差距会始终存在,但过大的差距会对经济社会的高质量发展产生负面影响(孙久文等,2023)。当前,五个大省已经进入加快推动高质量发展、实现共同富裕的阶段,需要更加关注省域内部发展不平衡的问题,从而在推进中国式现代化建设中走在前列。解决经济大省发展不平衡的问题,要分清主观客观原因,立足各地发展实际,因地制宜、分类指导,将有效市

场与有为政府紧密结合起来,处理好公平与效率的关系,在发展中解决不平衡问题,以更加协调的区域格局实现更高质量的发展。

## 一、五省区域发展不协调的空间格局

五省区域发展不协调总体呈现为沿海与内陆、少数中心城市与其他地区之间的差距。其中,广东省内分化最为显著。

### 1. 广东:珠三角地区和粤东西北地区

广东区域发展不协调主要表现为珠三角地区和粤东西北之间的分化,且差距较为显著并有再次拉大趋势。2003年以来,珠三角地区GDP占全省比重稳定在79%左右。党的十八大以来,珠三角地区经济集聚态势有所增强,GDP占比从2013年的

79.6%提高至2023年的81.2%。但粤北地区经济下滑明显,2022年,粤北地区GDP、固定资产投资、社会消费品零售总额、进出口等全省占比分别为5.7%、5.5%、5.6%、0.4%,分别较2013年下降0.3、5.1、2.2、0.8个百分点。

### 2.江苏:苏南和苏中苏北

江苏区域发展不协调主要体现在苏南和苏中苏北之间的分化,南北差距有所缩小,但苏北仍是共同富裕的短板。2023年,苏南、苏中、苏北地区GDP占全省比重分别为56.9%、20.3%、23.5%,分别较2012年下降3个百分点、提高2.7个百分点、提高1个百分点。2012—2017年,苏南GDP年均增速慢于苏中和苏北地区;2018年以来,苏南增速快于苏北、慢于苏中地区。苏北地区发展明显滞后的格局仍然没有根本改变,苏北地区居民人均可支配收入除盐城外均低于全国平均水平,城镇化率低于全省平均水平8.9个百分点。江苏全省有1个设区市、12个县(市)人均地区生产总值低于全国平均水平,全部在苏北。

### 3.山东:胶东、省会、鲁南三大经济圈

山东区域发展不协调主要体现在胶东、省会、鲁南三大经济圈之间的分化,经济重心整体东移且中心城市集聚态势明显。胶东经济圈GDP占全省的比重于2015年超过省会都市圈,2023年达到42.8%,较2012年提高2.9个百分点;2023年胶东经济圈人均GDP分别是省会、鲁南经济圈的1.3倍、2.1倍。2012—2023年,济南、青岛两大中心城市GDP占全省比重从23.8%上升至31.0%,提高7.2个百分点。

### 4.浙江:浙东北和浙西南

浙江区域发展不协调主要体现在浙东北和浙西南的分化,省内发展协调程度较高,但板块差距、山海差距依然较大。近年来,浙江通过深入推动山海协作、实施“八八战略”、建设共同富裕示范区,浙西南等相对欠发达地区经济社会发展速度加快。但2016年以来,浙东北与浙西南发展相对差距仍有重新拉大的态势,2022年人均GDP倍差为1.75,为2000年以来的最高值;山区26县人均GDP仅约为全省的62%,追赶全省任重道远。

5.福建:福州、厦门、泉州三个中心城市与其他地区

福建区域发展不协调主要体现在福州、厦门、泉州三个中心城市与其他地区的分化,且中心城市

经济和人口集聚效应持续提高。2023年,福州、厦门、泉州3市GDP占全省比重为61.1%,较2012年提高1.3个百分点;2022年,厦门、福州、泉州人均GDP分别高于全省2.1万元、1.9万元、1万元,其他城市人均GDP均低于全省平均水平。

## 二、五省区域发展不协调的典型特征

本部分以地级市为单元,通过三个维度典型指标变异系数变化判断五个大省区域发展不协调的主要特征、历史演变及变化趋势。其中,经济分化尺度选择人均GDP;人口分化尺度选择常住人口;基础设施通达性、公共服务和人民生活水平的分化尺度选择公路密度、每千人拥有执业(助理)医师、城镇居民人均可支配收入。

### 1.经济分化明显,但格局总体稳定

党的十八大以来,各省经济分化的特征和格局已经基本稳定,经济差距快速拉大或缩小的阶段已经结束,但地区间经济差距依然十分明显(见表1)。从人均GDP变异曲线的阶段性特征来看,1978年改革开放之初,广东、福建的内部差距快速拉大,这与其直接面向港资台资、最早推动对外开放密切相关,沿海城市成为最早享受制度红利的地区。山东、江苏、浙江的分化则主要发生在20世纪90年代,东部沿海省份进一步深化改革开放,部分沿海城市先富起来,拉大了省内分化。

### 2.人口分化显著,且有加剧趋势

人口分化较经济分化时间普遍较晚,人口分化格局与经济分化格局基本保持一致,近年来人口向优势地区集聚加速。从常住人口变异曲线来看,广东、山东人口分化处于加剧阶段,江苏、浙江、福建保持在较高差距水平上(见表2)。2000年以来,浙东北地区人口比重从51.5%上升至57.0%,杭州、宁波人口占比合计从26.6%提高到2022年的33.4%;2012—2022年,苏南地区人口总量占比提高1.8个百分点,苏北减少1.2个百分点,苏中占比由20.4%下降至19.8%;珠三角人口占比于2008年首次超过一半,2022年提高至61.9%;2022年胶东经济圈人口占比比较2012年提高0.4个百分点,济南、青岛常住人口占比从16.3%提高到19.4%,提高3.1个百分点;福州、厦门、泉州三座中心城市占比为54%,较2012年提高两个百分点,“七普”期间,福州、厦门以占全省10%

表1 1978年以来五省经济分化情况\*

省份	人均GDP变异曲线特征	分化时间	趋势
广东	1978—1986年:差距快速扩大,0.46—1.09 1986—2012年:波动中差距有所缩小,但水平较高,1.09—0.66 2012年以来:差距变化不大,稳定在0.6左右**	1978—1986年	稳定
江苏	1993—2008年:差距扩大,0.621—0.717 2008—2015年:差距缩小,0.717—0.312 2015年以来:稳定在0.3左右	1993—2008年	稳定
山东	1997—2012年:差距有所扩大,0.58—0.51 2012—2021年:差距逐步缩小,0.51—0.43	1997—2012年	稳定
浙江	1978—1992年:差距缩小,0.33—0.3 1992—2005年:差距扩大,0.3—0.35 2005—2012年:差距缩小,0.35—0.26 2012年以来:稳定在0.25左右	1992—2005年	稳定
福建	1978—1997年:差距明显扩大,0.34—0.8 1997—2012年:差距明显缩小,0.8—0.22 2012年以来:波动中维持在0.18左右	1978—1997年	稳定

数据来源:作者根据各省历年统计年鉴数据分析所得。

注:表中\*表示在数据可有效获得的情况下,原则上所有指标以1978年为起始年份,由于不同数据、不同省份统计起始年份有所差异,因此不同省份不同数据起始点有所不同,表2、表3同。\*\*表示广东疫情防控期间GDP增速变异系数出现突变值,取三年几何均值。

表2 1978年以来五省人口分化情况

省份	常住人口变异曲线	分化时间	趋势
广东	1979—1998年:差距缩小,0.50—0.39 1998年以来:差距持续扩大,0.39—0.75	1998年左右	持续扩大
江苏	2008—2017年:差距较大,在0.65左右 2018年以来:有所缩小,在0.55左右	2008年左右	维持较大差异
山东	1997—2007年:差距有所缩小,0.45—0.44 2007—2019年:差距有所扩大,0.44—0.45 2019年以来:差距快速扩大,0.45—0.47	2012年左右、2019年再次扩大	差异快速扩大
浙江	2000—2016年:持续扩大,0.49—0.57 2017年以来:维持较大差异,在0.56左右	2000年以后	维持较大差异
福建	1978—2012年:差距有所扩大,0.44—0.52 2012年以来:保持在较高水平上,在0.52左右	2007—2012年	维持较大差异

数据来源:作者根据各省历年统计年鉴数据分析所得。

左右的土地面积贡献了全省60%左右的人口增量。

3.基本公共服务和人民生活水平趋近,较交通基础设施更为均衡

总体来看,五个东部大省基本公共服务均等化水平不断提高,人民群众生活保障逐步完善。特别是党的十八大以来,民生水平地区间差异较小且保持相对稳定状态(见表3)。但也要看到,相对落后地区人民生活水平仍有短板。2014年以来,广东在基本公共服务方面呈现出差距再次拉大趋势,2022年城镇居民人均可支配收入最高城市为最低城市的2.58倍,较2014年提高0.23倍。浙江2022年山区26个县城居民和农村居民人均可支配收入分别约为全省的79%和78.8%,仍有9个县城居民人均可支配收入低于全国平均水平。

基础设施均衡性有所提高,但差距较公共服务和人民生活仍然较大。从公路里程密度来看,江苏、福建收敛在较高水平后保持相对稳定,浙江基础设施类分化明显高于民生类指标,广东、山东省域内部的基础设施差距有进一步拉大的趋势(见表3)。

### 三、省内区域发展不协调的主要成因

造成经济大省区域发展不平衡有多重因素,其中自然条件及区位差异导致最初的经济分化(樊杰等,2022),而随着经济发展,制度性因素的影响越来越突出。当前推动省域内协调发展的举措多是“治标”,长远性、结构性的制度设计缺位,难以从根本上解决差距过大的问题。

表3 五省交通基础设施、公共服务和人民生活水平分化情况

省份	公路密度变异曲线	每千人拥有执业(助理)医师变异曲线	城镇居民人均可支配收入变异曲线
广东	1993—2005年:差距缩小,0.38—0.23 2005年以来:波动中差距扩大,0.23—0.29	2000—2009年:差距扩大,0.43—0.5 2009—2014年:差距缩小,0.5—0.38 2014年以来:在0.38左右	2009—2014年:差距缩小,0.35—0.31 2014年以来:差距扩大,0.31—0.34
江苏	2008—2017年:差距较大,在0.65左右 2017年以来:有所缩小,在0.55左右	2002—2011年:差距较大,在0.35左右 2011年以来:差距较小,在0.1左右	2012年以来:在0.25左右
浙江	1995—2005年:差距扩大,0.3—0.41 2005年以来:差距较小,在0.25左右	1985—1995年:差距较大,在0.33左右 1995—2015年:差距缩小,0.32—0.13 2015年以来:保持在0.13左右	1986—2000年:波动中上升,0.09—0.13 2000年以来:波动中下降,在0.12左右
山东	2002—2007年:差距快速扩大,0.13—0.19 2007年以来:差距有所扩大,0.19—0.22	2002—2014年:差距缩小,0.29—0.19 2014—2018年:在0.19左右 2018年以来:差距缩小,0.19—0.14	2002—2014年:差距缩小,0.16—0.13 2014—2018年:差距扩大,0.13—0.21 2018年以来:在0.18左右
福建	1992—2007年:波动中缩小,0.48—0.36 2007—2016年:波动中扩大,0.36—0.41 2017年以来:在0.37左右	1978—1997年:差距扩大,0.36—0.43 1997—2016年:差距缩小,0.43—0.16 2016年以来:在0.15左右	1992—2002年:差距缩小,0.26—0.15 2002—2013年:差距扩大,0.15—0.2 2013年以来:在0.2左右

数据来源:作者根据各省历年统计年鉴数据分析所得。

1.自然禀赋的异质性是发展差距产生的自然基础,由此带来的开放程度差异成为差距扩大的重要因素

一是自然禀赋的异质性造成了发展的初始条件差异。不同地区地理、气候条件的差异具有客观性、稳定性、长期性,由此导致的区域发展差距在一定程度上可以改造和缩小,但难以根本性改变和消除。五个东部大省省域内不平衡主要是平原与山区、沿海与内陆的差异,浙闽山区、粤东西北、鲁西南、苏北等分布有大量山地、丘陵,如福建三明山地面积占比达到82%、龙岩超过94%,这些地区资源环境承载能力弱,土地资源紧张、信息相对闭塞、城市扩展空间不足。

二是区位优势进一步形成的改革开放时序和程度差异是差距拉大的重要原因。沿海地区改革开放程度高(吴碧波,2024),最早获得制度改革的红利,形成了高度外向型经济,并培育了较为成熟的市场环境,为后续加速发展创造了坚实基础。珠三角地区、福州、厦门、胶东、扬子江城市群、杭州、宁波都是中国改革开放的前沿,开放性政策和措施安排促使生产要素向沿海集聚,市场化程度相对较高,形成了经济发展的良性循环,拉开了与内陆地区的发展差距。例如,2023年福州、厦门、泉州三市利用外资规模占全省比重达到86.1%,胶东经济圈2022年实际利用外资分别是省会、鲁南经济圈的1.6倍、2.9倍。

2.公共服务质量和基础设施通达性仍有差距,影响了不同地区的发展机会公平

一是优质公共服务资源依然差距较大。优质

资源配套的差异成为不同地区吸引人才、企业的重要因素。尽管基本公共服务均等化推进成效显著,但优质公共服务资源分布仍然有较大的地区差异,教育、医疗、养老资源共建共享不足,优秀教师、医生等关键人才难以实现有效流动,如广东超过40%的三甲医院、50%的大学均位于广州。

二是交通基础设施通达程度差异对地区分化产生了较大影响。公路与铁路的路网建设,带来交通方式和运输通道的变化,对地区分化起到了重要作用,这种基础差距对地区经济发展产生了深远的影响。五省交通基础设施的分化造成了各地区发展机会的不公平,阻碍了要素流动。例如,浙东北、苏南地区与上海的高铁、城际、高速等交通联系极为便捷,这为其融入上海大都市圈提供了先天优势。宁波、舟山、青岛、深圳港群经济优势明显,结合铁路、高速公路干线和航空线组成了立体的海陆空运输交通网络。而苏北地区2019年底才接入高速铁路网,2021年东营、聊城、菏泽铁路网密度低于3千米/百平方千米,不到青岛、济南的一半。

3.部分省域或区域中心城市能级较低,城镇体系格局有待优化

一是福建、山东的省域中心城市“虹吸效应”显著。福州、泉州、厦门三市之间还处于资源竞争阶段,中心城市能级低、龙头带动作用不明显,对周边城市产生明显的虹吸作用。例如,莆田、漳州地处福州、厦门、泉州三个福建中心城市之间,虽然同为沿海城市且拥有宝贵的平原地形,却成为夹在高地中的“洼地”,成为省内人均GDP最低的两个城市;青岛、济南两个中心城市自身的人口和经济集中度

较高,但对其他城市带动作用较弱,2023年青岛GDP是烟台的1.6倍、日照的6.6倍,济南是淄博的2.8倍、聊城的4.4倍。

二是相对落后地区区域性中心城市辐射带动能力不足。区域性中心城市辐射带动能力弱及都市圈发育不足,是省域发展不平衡的重要因素。相对落后地区即使通过行政手段划定都市圈,但缺少中心城市带动,各自为战的格局仍然很难打破。2023年,珠海、湛江、汕头三个省域副中心城市经济总量仅为深圳的12.2%、11.0%、9.1%;鲁南经济圈中临沂、济宁、菏泽的GDP均在4000亿—6000亿元,2022年其人均GDP(5.3、6.4、4.8万元/人)均远低于全省平均水平(9.1万元/人),且同为典型的资源型城市,处于同质竞争阶段;苏北中心城市徐州2023年GDP排在全省第六位,2022年人均GDP排在倒数第三位。

三是县域单元发展差异较大。从省内来看,县域经济不平衡是造成区域发展不平衡的重要原因。五省的百强县基本分布于沿海地区,2022年山东县域地区生产总值前20名中,胶东、省会、鲁南经济圈分别占据12个、6个、2个;后20名中,胶东、省会、鲁南经济圈分别占据1个、11个、8个,主要分布在鲁西、鲁南省际交界地区。从不同省份来看,浙江、江苏相对均衡的发展格局与其大中小城市协调发展的城镇体系格局有密切关系;相反,广东县域发展薄弱,2022年57个县(或县级市)面积占全省的71.7%,常住人口仅占28%,GDP占12.4%,难以形成梯次分工合作的经济布局。

#### 4. 地区间协作的主动性不足,尚未形成共赢的良性互动

一是政府间合作多、产业链协作少。经济合作主体仍以地方政府为主,合作方式主要依靠行政手段推动,区域合作内容仍以跨区域的铁路、公路等基础设施项目、生态保护为主,产业合作项目数量不多,企业主体作用发挥不够充分,缺乏能够促进人才、技术、管理等高端生产要素在不同地区间梯次流动的激励机制,尚未有效建立产业合作与发展的长效机制。

二是跨行政区合作利益分享机制缺位。目前,在跨行政区合作方面,尤其是投入成本分担、利益分配、生产和发展要素跨区域调剂等问题上,缺少系统谋划,利益协调与分配机制缺位,由此导致发

达地区成为利益受损者而缺少合作动力,部分跨行政区共建园区反而成为发展相对滞后的园区。

#### 5. 后发地区内生发展动力不足,或导致“马太效应”进一步增强

一是产业升级与创新能力差距有进一步拉大趋势。先发地区普遍已经进入工业化后期,部分欠发达地区则由于技术、人才、资金等要素引进困难,产业转型升级面临瓶颈,地区间差距进一步扩大。2022年,浙东北研发经费投入强度为3.3%,浙西南仅为2.5%;2023年,粤东西北第一产业占比仍高达14.2%,2022年珠三角研发经费占全省比重达到95.7%。但一些后发城市抓住新经济机遇,加快转型升级,正在加速弯道超车,例如,福建宁德用10年时间发展形成了锂电新能源、新能源汽车、不锈钢新材料、铜材料等四个主导产业集群,2023年实现产值5806亿元,GDP增速连续5年位居全省首位,依靠产业突破实现了从“老、少、边、岛、贫”地区到全省高质量发展新增长极的蜕变。

二是营商环境等软配套薄弱。省域内部相对落后地区与先发地区不仅是硬条件的差距,深层次的落后还体现在软环境上。营商环境、制度配套等因素深刻影响后发地区的要素集聚能力,以及对先发地区重大产业平台项目的承载能力和吸引力,由此也使得先发地区出现产业的跨省跨国转移而非省内转移。《2022年广东省营商环境评价报告》显示,营商环境评价方面,粤东西北只有汕头、清远、湛江三市属于第二档次,其他地市属于第三档次,各项指标得分均低于珠三角地市。同时,由于经济上的落后,欠发达地区在各类改革试点、平台建设上难以获得先行先试机会,造成软环境差距的进一步拉大。

#### 6. 不同类型地区间区际补偿机制不健全,落后地区比较优势难以有效发挥

相对落后地区大多与生态地区、革命老区、资源型城市等特殊类型地区、功能性地区重合。例如,浙闽山区是重要的生态功能区,粤东、粤北、闽西是重点老区苏区的所在地,鲁西南、苏北都是资源型城市和产粮大县聚集区。这些地区由于自身所承担的战略功能,在经济发展过程中受限较多,加上经济优势地区对这些地区补偿机制缺位,能够发挥欠发达地区比较优势的价值转换渠道不畅,导致这些地区在生产了大量具有正外部性公共产品的同时,却成为相对落后地区,特别是部分地区人

民生活水平明显落后,区际利益的矛盾冲突不断凸显。

#### 四、推动五省省域区域协调发展的政策建议

推动省域内部的协同发展,要立足不同地区比较优势,以切实改善民生、推动共同富裕为根本出发点和落脚点,以畅通要素区域间流动、提高发展效率和效益为主要动力,以公共服务均等化、基础设施通达均衡为基本手段,以完善区域利益关系、优化区域协调发展机制为保障,更加注重构建相对落后地区培育内生发展动力的长效机制,在高质量发展中解决发展的不平衡不充分问题。

##### 1. 推进基础设施通达均衡和公共服务均等化

一是增强互联互通,补齐传统交通基础设施短板。全面改善山区、海岛、革命老区、民族地区等交通设施条件,加密长江、珠江过江通道,推进省域内高铁网、轨道交通网、大城市地铁网三网融合,加大对欠发达地区交通枢纽建设支持力度,大力推进综合立体交通走廊建设。

二是优化新型基础设施布局,弥补传统基础设施均衡性短板。抓住新型基础设施再布局的关键时期,着力打造更加均衡的新基建网络,加快工业互联网、5G融合基础设施全面有效覆盖,推动先发地区与相对落后地区共建“5G+工业园”示范园区,推进多式联运枢纽场站、冷链基础设施、新能源、充电桩及配套电网、加(制)氢站布局建设。

三是从基本公共服务均等化转向缩小优质公共服务供给差距。在实现基本公共服务均等化的基础上,着力提高优质公共服务供给公平,提高公共服务省级统筹力度,推动省域内公共服务互认制度,提高公共服务可携带性。加大技术、人才协作力度,推进就业、教育、医疗卫生和问题资源共享,支持开展集团化办学办医、远程教学医疗,加强教师和医护人员异地交流。

##### 2. 强化功能区导向优化省域经济地理布局

一是优化城市化地区区域中心城市布局。深圳、广州、南京、杭州、苏锡常都市圈相对成熟,要着重增强都市圈内部协作,强化对周边地区的辐射带动作用。青岛、济南、福州、厦门等要首先增强自身发展能级,更加注重与周边城市合作,形成合力。

浙西南、苏北、鲁西南、福建山区要着力培育区域中心城市,加强与先发地区中心城市的互动,加快形成区域增长极。

二是畅通“核带区”动力传导机制。按照“圈”“链”思维,以优化关键产业链布局为抓手促进区域协调发展,尽快在土地跨域整合、投资项目审批、公共服务一体化等方面取得突破,形成以中心城市引领都市圈发展、都市圈带动协同区发展的空间动力机制。

三是健全区际利益补偿机制。加大对重点生态功能区、重要水系源头地区、自然保护地的省级财政转移支付力度,完善生态保护成效与相关转移支付资金分配挂钩机制。完善多元化横向生态补偿机制,更大力度开展生态产品价值实现机制试点。落实产粮大县奖励办法,实施产粮大县粮食风险基金动态补助,完善粮食主产区利益补偿机制。围绕煤炭、水能、风能以及其他矿产等重要资源,建立健全有利于资源集约节约利用和可持续发展的资源价格形成机制,健全资源输入输出地间利益补偿机制。

##### 3. 增强欠发达地区内生发展动力

一是全面推动产业链供应链协作。推广山海协作经验,理顺县级帮扶关系,将先发地区“腾笼换鸟”与后发地区“筑巢引凤”有机结合,共同绘制产业图谱,推动联合招商、共建招商中心,形成“研发+制造”、产业整体转移集聚、产业链双向延伸、“总部+功能性机构”等各具特色的产业合作方式。推动“双向飞地”建设,欠发达地区到发达地区设立“人才飞地”和“离岸人才中心”,发达地区到欠发达地区设立生产制造飞地。

二是优化营商环境。优化各类改革试点示范布局,支持后发地区更大力度推动改革开放,确保后发地区公平享受改革红利。加大对后发地区“数字政府”建设支持力度,提高政府行政效能和服务意识,增强吸引资金、技术、人才的能力,从根本上转变发展路径。

三是增强资金等要素保障。推广广东广河高速试点经验,支持后发地区积极申报开展不动产投资信托基金(REITs)试点,特别是对有利于保障和改善民生、推动区域协调发展、推进县城补短板强弱项、增强创新能力等的基础设施项目,在项目入库、试点申报等方面优先给予支持。

#### 4. 精准施策增强县域和乡村底部支撑

一是推动县域经济高质量发展。县域和乡村是支撑区域协调发展的底部支撑单元,要进一步缩小政策单元,推动底部单元缩差。大力培育新生中小城市,支持有条件的县走“专精特新”发展之路,建立省级层面县域特色优势产业发展目录,开展重点县结对帮扶合作。选取经济发展能力较好的县,或处于省域边界、市域辐射带动作用不明显的县,深入推进扩权强县改革。

二是推动农业生产、农村建设、乡村生活生态良性循环。有力有序有效推广浙江“千万工程”经验,发挥好县域纽带作用,加快城乡融合发展,推动农村一二三产业融合发展。鼓励基层创新,充分发挥各地积极性主动性创造性,健全乡村治理机制。创新省内跨市耕地占补平衡方式,促进耕地占补指标异地有偿调剂,指标调剂收益主要用于耕地保护和农业农村发展。

#### 5. 推进经济区与行政区适度分离改革

一是优化产业资源布局。将跨行政区合作园区作为省内产业转移的试点,优先将适合的国家、省级重点企业和项目布局于合作园区。深入推进省际交界地区跨省合作,支持在省际交界城市优先布局建设跨省合作示范园区,引入跨省重大产业项目和平台,率先探索打破省际行政区壁垒的制度创新。

二是完善收益分配制度。为避免不同行政区过早陷入利益分配博弈的僵局,允许暂时实施利

益留成机制,对一定年限内的发展收益免除上缴税收,在合作区域发展逐渐稳定后,以双赢为导向优化GDP、企业数量、工业、投资等统计制度,稳定税收分成制度(蔡之兵等,2021)。增加有关地方是否实质性参与并推动区域合作的指标数量和考核权重,将跨市、跨省合作园区和合作重点项目指标纳入两市、两省共同考核指标。

三是赋予共建园区更加灵活的发展权限。允许跨行政区合作园区自主选择涉及不同行政区的发展政策,自主选择适用更加有利的政策。以体制机制创新增强园区发展活力,支持园区公司化运营,构建“小管委会+大公司”市场化一体化开发建设模式。持续深化项目审批、市场监管、能源通信等领域改革,下放跨行政区审批权。

#### 参考文献

- [1]张翱,孙久文.缩小区域发展差距与畅通国内经济大循环[J].社会科学文摘,2023(9).
- [2]孙久文,史文杰.以区域协调发展推进中国式现代化进程研究[J].区域经济评论,2023(2).
- [3]樊杰,赵浩,郭锐.我国区域发展差距变化的新趋势与应对策略[J].经济地理,2022,42(1).
- [4]吴碧波.区域协调发展视域下内陆地区与沿海地区产业合作的困境与突破[J].区域经济评论,2024(1).
- [5]蔡之兵,张可云.经济区与行政区适度分离改革:实践逻辑、典型模式与取向选择[J].改革,2021(11).

## A Study on the Uncoordinated Regional Development of Large Economic Provinces in Eastern China

Li Xiaolin Wang Jiyuan Liu Zhengyan Gong Piping

**Abstract:** At present, Guangdong, Jiangsu, Shandong, Zhejiang and Fujian, the five major provinces in the eastern region have entered a stage of accelerating the promotion of high-quality development and achieving common prosperity, and there is an urgent need to solve the problem of internal uncoordinated development in the provinces. The uncoordinated development of the five provinces is reflected in the gap between the coastal and inland areas, as well as between a few central cities and other regions. And the problem in Guangdong is the most prominent. Since the 18th National Congress of the Communist Party of China, the characteristics and pattern of economic differentiation in the five provinces have been basically stable, but the gap is still very obvious. Population differentiation generally occurs later than economic differentiation, and the pattern of population differentiation is basically consistent with economic differentiation. The regional differences in people's livelihood levels are relatively small and maintain stable, and the development of transportation infrastructure is more balanced. There are multiple factors that cause uncoordinated development within the five provinces. Natural conditions and regional differences lead to initial economic differentiation. With the development of the economy and society, institutional factors become increasingly prominent. In the future, in order to promote more coordinated regional development, we should base on the comparative advantages of different regions, pay more attention to cultivating endogenous development drivers in relatively undeveloped areas, and solve the problems in high-quality development.

**Key Words:** Major Economic Province; Coefficient of Variation; Provincial Coordinated Development

(责任编辑:文 锐)

【区域协调发展】

# 中国南北地区差异的要素分解与政策启示\*

吴利学

**摘要:**21世纪以来,中国南北地区差异日益扩大,各增长要素作用差异明显。利用发展核算基础上的地区差异分解框架和1978—2022年中国省级地区数据,研究全要素生产率、物质资本、劳动投入对南北地区经济差异的影响,结果发现,南北地区总产出差异总体上呈现出持续扩大的趋势,但劳均产出近十多年来变化不大,劳动力和资本流入成为南方地区总产出更快增长的重要因素;全要素生产率差异一直是影响南北差异的重要因素,在很大程度上将会主导未来的区域差异趋势;物质资本差异受区域政策影响比较突出,但政策效果需要多方面协调考虑。要素分解对于缩小中国南北差异的政策启示在于,各地区要因地制宜发展新质生产力,进一步扩大改革开放,加快国际国内统一大市场建设,从而形成优势互补、高质量发展的区域经济布局。

**关键词:**南北地区差异;发展核算;要素贡献分解;全要素生产率

中图分类号:F061.5 文献标识码:A 文章编号:2095-5766(2024)05-0092-08 收稿日期:2024-06-28

\*基金项目:中国社会科学院学科建设“登峰战略”资助计划(DF2023YS24)。

作者简介:吴利学,男,中国社会科学院工业经济研究所研究员,中国社会科学院大学教授(北京 100006)。

## 一、引言

近年来,中国南北地区经济差异成为学术界和决策者关注的焦点之一。中国幅员辽阔、人口众多,南北地区在地理位置、自然环境、气候特征、农业生产、居民生活与传统文化、经济发展与人口分布以及交通方式等方面存在显著的差异。进入21世纪以来,各地区经济发展水平总体差异不断缩小,但南北地区经济差异不断扩大,成为中国发展不平衡不充分的重要特征和典型体现(安树伟,李瑞鹏,2023)。南北地区差异问题引发了诸多学者的研究探讨。例如,盛来运等(2018)较早从地区GDP增速、居民收入、财政收入情况等方面分析了南北发展的不平衡性,发现南北经济差距呈现逐渐扩大的趋势。杨多贵等(2018)以南北地区GDP总量作为判断的基础指标,戴德颐(2020)加入一般预算收入,张红梅等(2019)采用人均GDP为衡量指标,杨

明洪等(2021)综合考虑总量和人均GDP指标,都确认了南北地区经济差异不断扩大的趋势。

在差异水平和变化趋势的测度评判基础上,既有研究认为造成中国南北地区经济差异扩大的原因主要有自然禀赋与历史发展因素(张博等,2021;肖金成等,2022;苏红键,2022)、市场化等制度因素(董雪兵等,2020;万海远等,2021;丛胜美等,2022;张杰等,2023)、产业结构因素(安虎森等,2021;郑新立等,2021;吴利学,2023)、区域政策因素(魏后凯等,2020;安树伟等,2023;王家庭等,2023)等。这些研究成果丰富和深化了我们对中国南北地区经济差距的认识,也充分说明南北地区经济差距是多种因素共同作用的结果。但从研究方法来看,这些研究大多以回归分析为基础来考察不同方面因素对南北地区差异的影响,而未直接分析经济增长因素对地区差异的直接影响。为弥补这一方法论方面的不足,本文以发展核算为基础,利用1978—2022年中国省级地区数据,采用核算分解方法直接

测度了全要素生产率、物质资本和劳动力等增长要素对南北地区产出差异的具体贡献份额。本文的研究为地区经济差异分析提供了新的视角,对中国改革开放以来南北差异中各要素的贡献进行了较为全面系统的分析,对于理解中国南北地区经济差异并制定相关政策具有一定的参考价值。

## 二、分解方法

参考 Klenow and Rodriguez-Clare (1997)、Hall and Jones (1999)、Easterly and Levine (2001) 等发展起来的“索洛发展核算 (Solow Development Accounting)”框架,本文采用基于生产函数的分解方法对中国南北地区经济差异进行分解。借鉴傅晓霞、吴利学 (2006、2007) 等的研究,我们采用柯布—道格拉斯 (Cobb—Douglas) 生产函数来刻画地区生产:

$$Y_i(t) = A_i(t) K_i(t)^{1-\alpha} H_i(t)^\alpha \quad (1)$$

其中的指标和参数含义如下:  $Y$  代表产出,  $i$  表示地区,  $t$  表示时间,  $A$  代表技术水平 (生产效率),  $K$  代表物质资本投入量,  $H$  代表 (有效) 劳动投入量, 是劳动力数量  $L$  和人力资本水平  $h$  的乘积, 即  $H = Lh$ 。  $1-\alpha$  为物资资本产出弹性,  $\alpha$  为人力资本产出弹性。根据新古典增长理论, 要素的产出弹性大体上等于其回报占产出的份额。式 (1) 两边取对数, 可以得到:

$$\ln Y_i(t) = \ln A_i(t) + (1-\alpha) \ln K_i(t) + \alpha \ln H_i(t) \quad (2)$$

根据式 (1) 和式 (2), 我们可以把地区产出分解为物资资本投入、劳动投入和全要素生产率的贡献。利用这个核算框架, 可以对两个地区产出差异进行分解。例如, 根据式 (1), 中国南方地区 (以下标  $S$  表示) 和北方地区 (以下标  $N$  表示) 的产出差异可以表示为:

$$\frac{Y_S(t)}{Y_N(t)} = \left[ \frac{A_S(t)}{A_N(t)} \right] \left[ \frac{K_S(t)}{K_N(t)} \right]^{1-\alpha} \left[ \frac{H_S(t)}{H_N(t)} \right]^\alpha \quad (3)$$

或者, 根据式 (2) 采用对数形式表示:

$$\ln \left[ \frac{Y_S(t)}{Y_N(t)} \right] = \ln \left[ \frac{A_S(t)}{A_N(t)} \right] + (1-\alpha) \ln \left[ \frac{K_S(t)}{K_N(t)} \right] + \alpha \ln \left[ \frac{H_S(t)}{H_N(t)} \right] \quad (4)$$

式 (3) 和式 (4) 表明, 南北地区的产出差异可以分解为两地区物资资本差异、劳动投入差异和全要素生产率差异的贡献。以上分解考虑的是两个地区总产出, 即经济总量的差异。由于人均或劳均产

出差异更能反映地区的发展水平, 所以其分解也具有重要的经济学意义。在式 (1) 两边分别除以地区劳动力数量, 可以将地区劳均产出表示为:

$$y_i(t) = A_i(t) k_i(t)^{1-\alpha} h_i(t)^\alpha \quad (5)$$

其中,  $y = Y/L$  表示劳均产出,  $k = K/L$  表示劳均资本投入量,  $h = H/L$  表示人力资本水平。在式 (2) 两边取对数, 可以得到:

$$\ln y_i(t) = \ln A_i(t) + (1-\alpha) \ln k_i(t) + \alpha \ln h_i(t) \quad (6)$$

由此, 南北地区的劳均产出差异表示为:

$$\frac{y_S(t)}{y_N(t)} = \left[ \frac{A_S(t)}{A_N(t)} \right] \left[ \frac{K_S(t)}{K_N(t)} \right]^{1-\alpha} \left[ \frac{h_S(t)}{h_N(t)} \right]^\alpha \quad (7)$$

或者, 采用对数形式表示为:

$$\ln \left[ \frac{y_S(t)}{y_N(t)} \right] = \ln \left[ \frac{A_S(t)}{A_N(t)} \right] + (1-\alpha) \ln \left[ \frac{k_S(t)}{k_N(t)} \right] + \alpha \ln \left[ \frac{h_S(t)}{h_N(t)} \right] \quad (8)$$

式 (7) 和式 (8) 表明, 南北地区的劳均产出差异可以分解为两地区劳均物质资本差异、劳均人力资本差异和全要素生产率差异的贡献。此外, 对于多个地区, 可以用协方差将各地区劳均产出的总体差异分解为劳均物质资本差异、劳均人力资本差异和全要素生产率差异的贡献, 即:

$$\text{var}[\ln y_i(t)] = \text{cov}[\ln A_i(t), \ln y_i(t)] + (1-\alpha) \text{cov}[\ln k_i(t), \ln y_i(t)] + \alpha \text{cov}[\ln h_i(t), \ln y_i(t)] \quad (9)$$

## 三、变量与数据

本文的产出差异分解涉及各地区产出、物质资本、劳动力、人力资本以及要素回报份额等变量。样本为 1978—2022 年 31 个省 (区、市) (不含港澳台)。根据目前大多数研究的划分, 文中南方包括安徽、江苏、浙江、上海、湖北、湖南、四川、重庆、贵州、云南、西藏、广西、江西、福建、广东、海南, 共 16 个省 (区、市); 北方包括北京、天津、内蒙古、河北、甘肃、宁夏、山西、陕西、青海、新疆、山东、河南、辽宁、吉林、黑龙江, 共 15 个省 (区、市)。

产出采用地区生产总值 (GDP) 指标, 单位为亿元, 利用地区生产总值指数调整为 2000 年不变价格。数据来自历年《中国统计年鉴》, 1990 年以前数据参考《新中国 60 年统计资料汇编》。

资本投入采用地区资本存量指标, 单位为亿元。我们采用永续盘存法估算, 估算方法是: 第一, 采用各地区固定资产投资价格指数, 将历年固定资本形成总额调整为 2000 年价格; 第二, 根据 1978 年

固定资本形成总额除以该时期平均投资增长率得到初始资本存量;第三,此后历年资本存量根据永续盘存法计算,折旧率设定为6%。原始数据来自《中国统计年鉴》和《中国固定资产投资统计年鉴》。由于2016年以后各地区固定资本形成总额数据不再公布,文中利用各地区固定资产投资总额进行估算。

劳动力投入采用全社会从业人员指标,单位为万人。1990年以前数据来自《新中国60年统计资料汇编》,1991—2016年数据来自《中国统计年鉴》。根据人口变动情况抽样调查调整后的从业人员总计数,2020—2022年数据来自《中国统计年鉴》。2017—2019年数据大部分缺失,缺失数据根据各地区劳动力的增长趋势进行插值处理。

人力资本的测度比较困难和复杂,文中采用类似Wang and Yao(2003)等的方法,以居民平均受教育程度衡量地区人力资本水平。指标采用6岁及以上人口平均受教育年数,假定文盲半文盲、小学、初中、高中、大专以上教育程度的居民平均教育年数分别为0、6、9、12年和16年。计算公式为: $h=prim \times 6 + midd \times 9 + high \times 12 + univ \times 16$ ,其中 $h$ 表示人力资本, $prim$ 、 $midd$ 、 $high$ 和 $univ$ 分别为小学、初中、高中和大专以上教育程度居民占地区6岁及以上人口的比重。《中国统计年鉴》和《中国人口统计年鉴》提供了1996—1999年、2002—2009年、2011—2019年和2021—2022年的抽样数据,第四次、第五次人口普查提供了1990年和2000年数据。第三次人口普查提供了1982年12岁及以上人口的教育程度数据,我们用该年学校在校人数除以学龄儿童入学率来近似得到6—12岁人口数,并以此估算1982年6岁及以上人口平均受教育年数。2001年、2010年和2020年数据通过前后年份数据的算术平均得到。1983—1989年和1991—1995年数据采用趋势插值法,根据起始年份间的变差,用在校人数的平均教育年数为权重进行调整。由于1978—1981年找不到恰当的初始年份,根据1983—1989年的结果推算。

文中采用要素收入份额作为生产函数中的要素产出弹性(即 $\alpha$ 和 $1-\alpha$ )。要素收入份额根据收入法国民经济核算获得。中国收入法核算将国内(或地区)生产总值分解为劳动者报酬、固定资产折旧、生产者净税和营业盈余四个部分。按照国家统计局的指标解释,劳动者报酬比较接近有效劳动在国民

收入中的全部份额,我们将它在收入法GDP中的比重作为劳动者报酬份额,将剩余部分作为物质资本收入份额。根据国家统计局各地区1992—2017年收入法GDP核算数据,计算出各地区历年的劳动者报酬份额,结果显示,这一比率相对稳定,而且南北地区差异不大,我们采用各地区历年均值作为劳动产出弹性的近似结果,即设定 $\alpha=0.5041$ 。

#### 四、分解结果

本部分报告产出差异的分解结果,并对结果进行讨论。

##### 1.总产出差异分解

根据式(4)测算1978—2022年南北地区总产出差异以及各要素的贡献,结果如图1所示,四条线分别表示南北地区总产出差异,以及全要素生产率差异,物质资本投入差异和劳动投入差异的贡献。从总体趋势来看,南北地区总产出差异持续上升,最近一两年有一些波动,但是否能成为南北地区差异缩小的趋势还有待观察。从贡献份额来看,各因素的变化趋势和影响程度各有特点。

劳动投入差异虽然在大多数年份都是对南北地区产出差异贡献最大的因素,但它比较稳定,变化幅度比较小,并不是导致南北差异持续扩大的关键。不过,随着人口和人才政策越来越松动,近一段时期以来南方地区劳动投入增长有不断加快的迹象,对南北地区总产出差异扩大也有一定贡献。物质资本投入差异的贡献则具有波动性。1978—2000年,物质资本投入差异是造成南北地区总产出差异扩大的主要因素。进入21世纪之后,随着国家区域发展战略的调整,特别是西部大开发、东北振兴、中部崛起等重大战略的实施,中央政府对北方地区的投资不断增加,南北地区物质资本投入的差异快速缩小。2015年前后,随着中国经济增长的放缓,特别是投资增长的放缓,南部地区的投资下降幅度比较慢,北方地区的投资下降幅度较大,南北地区物质资本投入差异缩小的态势又出现了反转。

事实上,1978年以来,对南北地区总产出差异扩大影响最为突出的是全要素生产率差异变化。值得注意的是,改革开放初期南方地区全要素生产率水平低于北方地区,直到90年代初才超过北方。但此后20年南方地区全要素生产率水平提高速度远远

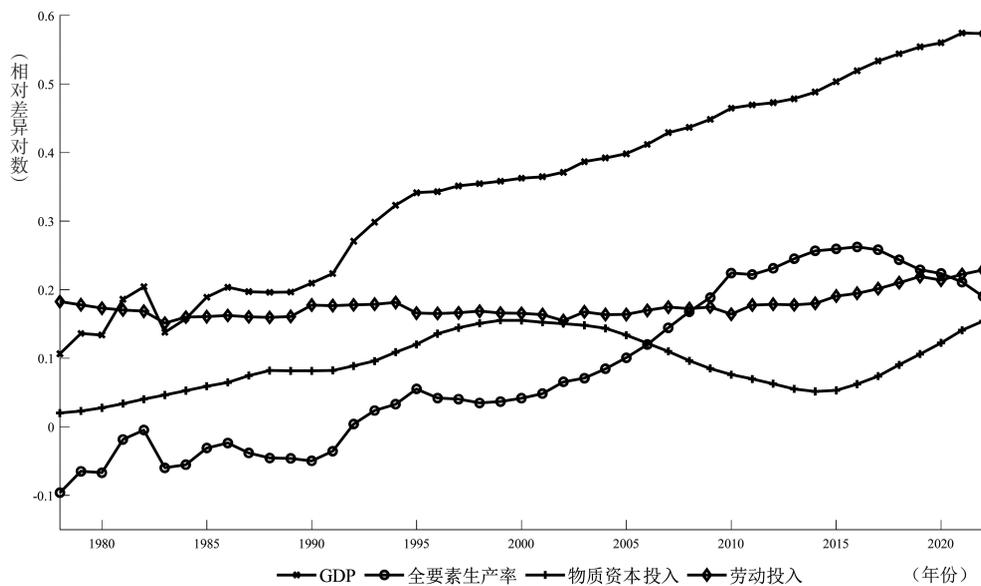


图1 南北地区总产出差异分解

数据来源:国家统计局网站、各省(区、市)统计年鉴和《新中国60年统计资料汇编》。

快于北方,从2006年开始全要素生产率差异成为南北地区总产出差异中贡献最大的因素,一段时期内的贡献份额甚至超过了物质资本和劳动资本投入的总和。直到近年来,这个趋势才有所反转,如果能够持续更长时间,应当能够成为缩小南北差异的力量。

表1报告了改革开放以来南北地区总产出差异及要素贡献的变化情况。总体来看,1978—2022年中国南北地区总产出差异平均以每年1.06%的速度扩大,其中全要素生产率差异变化的贡献份额为61.34%,是导致南北总产出差异扩大的最主要因素;物质资本投入差异变化的贡献份额为28.73%,影响也非常可观;有效劳动投入差异变化的贡献份额为9.93%,幅度较小。这表明,长期来看,生产效率是决定地区产出增长的关键因素,要缩小地区差距,促进区域平衡增长,仍需要大力促进落后地区生产效率快速提升。

为了更详细地分析南北差异的变化,我们根据中国改革开放以来经济发展、地区差异变化趋势等

因素,划分了1978—1990年、1990—2000年、2000—2010年和2010—2022年四个阶段(大体上对应改革开放初期、改革开放全面推进时期、区域发展战略调整时期和经济发展新时代时期),并报告了分阶段的总产出差异变化分解结果。对比这四个阶段,可以发现,南北地区总产出差异虽然一直在扩大,但在改革开放初期扩大的速度最慢,而在改革开放全面推进时期速度最快,而后速度不断放缓。从要素贡献变化来看,有以下几点特征非常突出:第一,2000—2010年南北地区物质资本投入差异快速缩小,充分体现中央区域发展战略调整的作用,但与此同时南北地区的全要素生产率差异扩大得更快。第二,进入新时期以来,南北地区全要素生产率差异缩小,但物质资本投入差异又开始拉大。第三,有效劳动投入差异大多数时期在缩小南北总产出差异,但进入新时期以来出现了明显变化,已经成为扩大总产出差异的重要因素。这些特征表明,单纯依靠中央政府政策和物质资本投入来

表1 1978—2022年南北地区总产出差异及要素贡献的变化情况

年平均变化率(%)	劳均产出	全要素生产率	劳均物质资本	人力资本水平
1978—1990年	0.86	0.39(44.98)*	1.04(59.86)*	-0.08(-4.83)*
1990—2000年	1.53	0.91(59.72)*	1.48(48.09)*	-0.24(-7.81)*
2000—2010年	1.02	1.83(178.77)*	-1.60(-77.56)*	-0.02(-1.21)*
2010—2022年	0.91	-0.28(-31.19)*	1.31(71.83)*	1.07(59.37)*
1978—2022年	1.06	0.65(61.34)*	0.61(28.73)*	0.21(9.93)*

数据来源:国家统计局网站、各省(区、市)统计年鉴和《新中国60年统计资料汇编》。

注:带\*括号中的数值为贡献份额(%)。

缩小地区差异效率偏低、成本过高,物质资本、劳动力和人力资本的流动与政策因素有关,但更主要还是受地区生产效率影响。

### 2. 劳均产出差异分解

利用式(8)测算1978—2022年南北地区劳均产出差异以及各要素的贡献,结果如图2所示,四条线分别表示南北地区劳均产出的差异,以及全要素生产率差异、劳均物质资本差异和人力资本水平差异的贡献。从中可见,虽然南北地区的劳均产出差异也呈现持续上升趋势,但与总产出差异有很大的不同。改革开放初期,南方地区劳均产出远低于北方

地区,直到2000年前后才超过北方地区。换言之,2000年之前南北地区劳均产出差异呈缩小态势。进入新时代以来,南北地区劳均产出差异的变化不大,基本上保持了平稳状态,与总产出差异的进一步上升截然不同。南方地区的劳均资本一直低于北方地区,虽然在1978—2000年差距不断缩小,此后却又扩大。虽然差异不大,但南方地区的人力资本水平也一直低于北方地区,还有相当大的提升空间。全要素生产率差异对南北地区劳均产出差异的影响比对总产出的影响更为突出,是南北地区劳均产出差异的决定性因素。

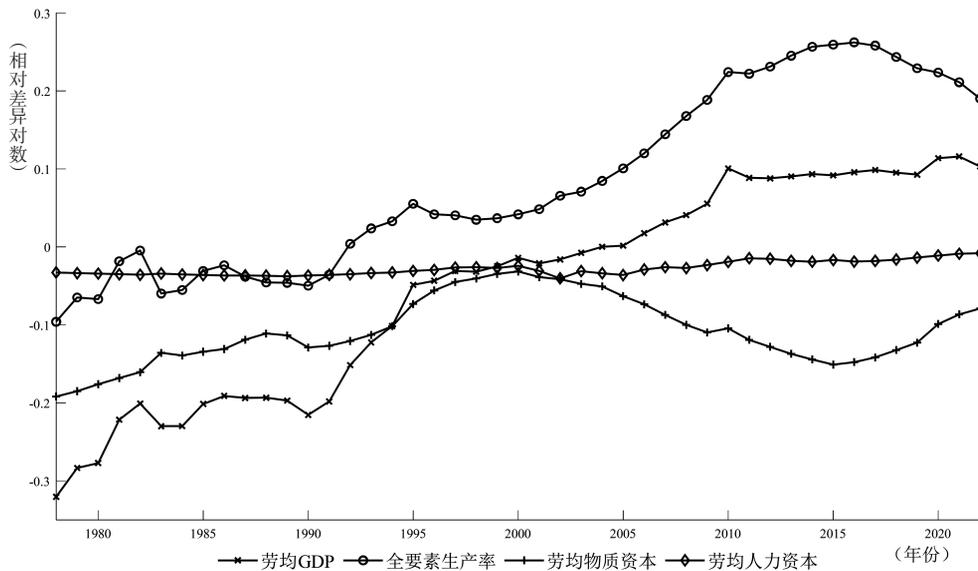


图2 南北地区劳均产出差异分解

数据来源:国家统计局网站、各省(区、市)统计年鉴和《新中国60年统计资料汇编》。

表2报告了改革开放以来南北地区劳均产出差异及要素贡献的变化情况。总体来看,1978—2022年中国南北地区劳均产出差异平均以每年0.96%的速度扩大,其中全要素生产率差异变化的贡献份额为67.57%,对南北劳均产出差异扩大的贡献超过2/3;劳均物质资本差异变化的贡献份额为26.61%,作用较大;人力资本差异变化的贡献份额为5.82%,幅度不大。这表明,全要素生产率差异对南北地区

劳均产出差异的影响更为突出,要缩小地区差距发展水平,必须大力提升北方地区生产效率。

分阶段看,南北地区劳均产出差异也与总产出差异有所不同。首先,改革开放初期,1978—1990年南方地区经济开始赶超北方地区。这一阶段,南方地区劳均产出的较快增长,既得益于全国的普遍改革,也得益于国家给予南方地区特别是沿海地区更多的优惠政策和投资支持。东南沿海地区在改革

表2 1978—2022年南北地区劳均产出差异及要素贡献的变化情况

年平均变化率(%)	劳均产出	全要素生产率	劳均物质资本	人力资本水平
1978—1990年	0.88	0.39(44.04)*	1.05(59.64)*	-0.06(-3.69)*
1990—2000年	2.01	0.91(45.40)*	1.97(48.45)*	0.25(6.15)*
2000—2010年	1.15	1.83(159.21)*	-1.47(-63.65)*	0.10(4.44)*
2010—2022年	0.02	-0.28(-1293.46)*	0.43(971.84)*	0.18(421.62)*
1978—2022年	0.96	0.65(67.57)*	0.52(26.61)*	0.11(9.93)*

数据来源:国家统计局网站、各省(区、市)统计年鉴和《新中国60年统计资料汇编》。

注:带\*括号中的数值为贡献份额(%)。

开放的很多方面都走在全国前列,起到了先行先试的作用。但这一阶段,南方地区发展以初级加工为主,劳动力流入也主要从事初级岗位工作,高端人才跨地区流动受政策和制度约束还非常严重。

其次,1990—2000年南北劳均产出差异变化最快,年平均变化率超过2%,而且三个生产要素的贡献都是正向的,即提高了南方地区的相对水平。这一阶段是中国市场化改革和对外开放快速推进、全面展开的阶段,也是南北地区实现赶超北方地区的阶段。特别是东南沿海地区,比较充分地利用了自身区位优势和国际市场环境,发挥地区比较优势,迅速提高了生产效率。与此同时,生产效率的快速提高也吸引了大量投资和劳动力流入,人力资本水平也大幅提升。这表明,改革开放是解放生产力的重要途径,是促进区域快速发展的重要抓手。

再次,2000—2010年南北劳均产出差异继续扩大,南方地区发展水平超过了北方地区,并逐步拉开了与北方地区的差距。这一阶段,有两个非常值得注意的现象。一方面是受国家政策影响,北方地区的投资大幅提升,劳均物质资本快速提升,超过了南方地区;另一方面是南北地区全要素生产率差异扩大也最快,年平均变化率高达1.83%,远超其他几个阶段。这表明,这一阶段的区域政策虽然取得良好效果,但也付出了很大的代价。今后的区域协调发展,既需要平衡投资等物质投入,也需要兼顾政策的实施效率。

最后,2010—2022年南北地区劳均产出差异变化很小,年平均变化率只有0.02%,这是劳均产出差异区别于总产出差异的一个突出现象。事实上,结合表1可以看到,这一阶段劳动力和产出增长在两个地区都基本同步,南北地区总产出差异的扩大主要来自资本和劳动等要素流动。更为深入的分析表明,这一阶段南北地区总产出扩大主要是东北地区人口、投资比重下降和珠三角地区人口、投资比重上升的结果。这一方面说明解决地区差异的关键之一是衰退地区的振兴问题,另一方面也表明要素的合理流动具有缩小地区发展差距的作用。

### 3. 全国各地地区劳均产出差异

为了反映改革开放以来中国地区差异的总体状况,并作为南北差异分析的对照,利用式(9)测算1978—2022年31个省(区、市)的劳均产出协方差以及各因素的贡献,结果如图4所示,四条线分别表示劳均产出协方差,以及全要素生产率、劳均物质资本投入和劳均人力资本水平的贡献。从总体趋势来看,中国地区经济差异在改革开放初期略有缩小,而后急剧扩大,到2000年前后达到顶峰;21世纪以来总体上呈下降趋势,而且下降幅度很大,目前的总体差异水平已经小于改革开放初期。从各要素的贡献份额来看,大多数年份劳均资本是决定中国地区差异的关键因素,其变化趋势与劳均产出趋势非常接近,贡献幅度也最大。而人力资本水平则一直趋于缩小地区差异,但贡献份额不大。全要素生产率对

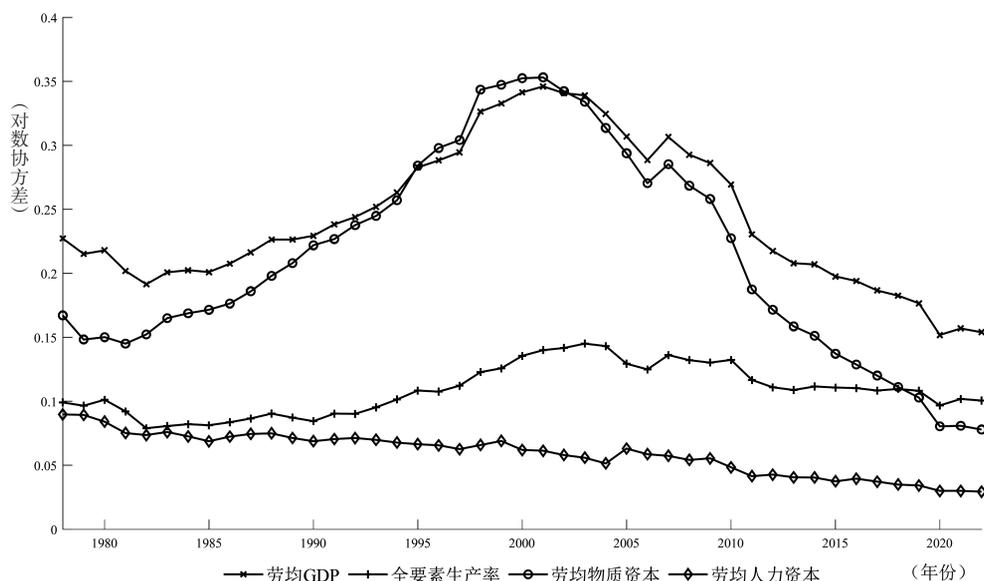


图3 全国地区劳均产出差异分解

数据来源:国家统计局网站、各省(区、市)统计年鉴和《新中国60年统计资料汇编》。

地区差异的影响总体上呈现上升趋势,特别是近年来,其贡献幅度超过了物质资本,已经成为决定中国总体地区差异的最主要力量。

对比图2和图3可以发现,全国差异在2000年以后总体上呈现缩小态势,但南北差异却仍在不断扩大,成为影响地区差异的重要方面。劳均资本差异在全国劳均产出差异中的贡献份额远大于它在南北地区劳均产出差异中的贡献份额。与此相对应,全要素生产率差异在南北地区劳均产出差异中的贡献份额远大于它在全国劳均产出差异中的贡献份额。这些都表明,今后一段时期,必须更加重视南北地区差异,特别是两地区生产效率方面的差异。

## 五、结论与政策启示

文章基于发展核算的基本框架提出了南北地区经济差距的要素分解方法,分析了改革开放以来全要素生产率、物质资本和人力资本差异对南北总产出和劳均产出差异的影响。研究的主要结论有:第一,南北地区总产出差异总体上呈现出持续扩大的趋势,但劳均产出近十多年来变化不大,劳动力和资本流入成为南方地区总产出增长的重要因素;第二,全要素生产率差异一直是影响南北差异的重要因素,在很大程度上将会主导区域差异未来的趋势;第三,物质资本差异受区域政策影响比较突出,但政策效果需要多方面协调考虑。这些结论表明,要素分解对于认识中国南北地区经济差异状况及其变化趋势具有重要意义,也是缩小南北差异、形成优势互补的区域发展格局的重要抓手。

南北经济差异是众多庞杂因素造成的经济现象,本文只从经济增长要素视角分析这一经济问题,仍有较大的扩展空间。党的二十大报告提出,今后一段时期要“深入实施区域协调发展战略、区域重大战略、主体功能区战略、新型城镇化战略,优化重大生产力布局,构建优势互补、高质量发展的区域经济布局和国土空间体系”。未来,促进区域协调发展、缩小南北地区经济发展水平差异还需要从以下几个方面着力。

第一,分类实施区域协调发展政策,必须因地制宜发展新质生产力。上文的研究表明,全要素生产率是决定地区经济增长的关键要素,也是影响南北

地区差异的主要力量,这就要求各地区要因地制宜发展新质生产力,快速提升全要素生产率。我国各地资源禀赋和发展水平千差万别,发展的重点难点不尽相同,发展新质生产力不能简单套用单一发展模式。不同地方的发展阶段不同,新质生产力发展也会呈现不同的区域特征。重要的是要分类实施,要根据本地的资源禀赋、产业基础、科研条件等,有选择地推动新产业、新模式、新动能发展。紧扣科技创新的核心要素,在固长板、补短板、锻新板上狠下功夫,探索出发挥本地优势、展现本地特长的新路子。

第二,实现区域协调发展,必须进一步深化改革与扩大开放。推进改革开放是实现区域协调发展的关键。北方地区更要加快深化产权、要素等市场化改革,大力转变政府职能并加快打造“亲”“清”新型政商关系以优化营商环境。特别是要打破行政垄断等行业壁垒,促进公平竞争,激发市场活力,支持中小企业发展,推动产业升级。同时,各地区都应当进一步扩大开放,加大力度吸引国际国内资本、技术和人才,加强区域间的合作与交流,推动形成优势互补、协同发展的良好格局。

第三,实现区域协调发展,必须加快国际国内统一大市场建设。适当的要素流动,并不会导致地区发展水平差异的扩大,反而是缩小地区劳均产出差异的重要途径。因此,必须加快国际国内统一大市场建设,打破地区行政分割、破除要素流动障碍、完善财政转移支付机制和生态补偿机制等。各地区要充分发挥人财物向优势区域集聚的客观规律,进一步打破地区行政分割,全面破除要素流动障碍,加快形成全国统一开放、竞争有序的商品和要素市场。

## 参考文献

- [1] EASTERLY W, R LEVINE. It's not factor accumulation: stylized facts and growth models [J]. World bank economic review, 2001, 15: 177—219.
- [2] HALL R, JONES C. Why do some countries produce so much more output per worker than others? [J]. Quarterly journal of economics, 1999, 114(1): 83—116.
- [3] KLENOW P, RODRIGUEZ—CLARE A. The neoclassical revival in growth economics: has it gone too far? [J]. NBER macroeconomics annual, 1997, 12: 73—114.
- [4] WANG Y, YAO Y. Sources of China's economic growth 1952—1999: incorporating human capital accumulation [J]. China economic review, 2003, 14: 32—52.

- [5]安虎森,周江涛.影响南北经济差距的主要因素分析[J].经济纵横,2021(7).
- [6]安树伟,李瑞鹏.东西差距还是南北差距?——1978年以来中国区域差距的演变与机理分析[J].中国软科学,2023(4).
- [7]从胜美,耿鹏鹏,罗必良.市场化、南北差距及其根源:基于作物性质的政治经济学考察[J].南方经济,2022(1).
- [8]戴德颐.基于资源异质性的南北经济发展差距研究[J].技术经济与管理研究,2020(1).
- [9]董雪兵,池若楠.中国区域经济差异与收敛的时空演进特征[J].经济地理,2020(10).
- [10]傅晓霞,吴利学.技术效率、资本深化与地区差异:基于随机前沿模型的中国地区收敛分析[J].经济研究,2006(10).
- [11]傅晓霞,吴利学.前沿分析方法在中国经济增长核算中的适用性[J].世界经济,2007(7).
- [12]盛来运,郑鑫,周平,等.我国经济发展南北差距扩大的原因分析[J].管理世界,2018(9).
- [13]苏红键.自然禀赋与地区发展:兼论南北经济差距扩大现象[J].中国软科学,2022(10).
- [14]王家庭,袁春来,贺沛翔.我国南北差距的定量测度、时空演进及驱动因素[J].学习与实践,2023(4).
- [15]魏后凯,年猛,李玟.“十四五”时期中国区域发展战略与政策[J].中国工业经济,2020(5).
- [16]吴利学.中国南北差异的产业分解分析与政策启示[J].区域经济评论,2023(6).
- [17]肖金成,沈体雁,左万水.中国经济南北差距扩大的原因与趋势分析:中国区域经济50人论坛第二十次专题研讨会综述[J].经济与管理,2022(1).
- [18]杨多贵,刘开迪,周志田.我国南北地区经济发展差距及演变分析[J].中国科学院院刊,2018(10).
- [19]杨明洪,巨栋,涂开均.“南北差距”:中国区域发展格局演化的事实、成因与政策响应[J].经济理论与经济管理,2021(4).
- [20]张博,范辰辰.稻作与创业:中国企业家精神南北差异的文化起源[J].财贸经济,2021(6).
- [21]张红梅,李善同,许召元.改革开放以来我国区域差距的演变[J].改革,2019(4).
- [22]张杰,郑姣姣.中国南北发展分化:政府干预视角下的异质性创新激励效应[J].社会科学战线,2023(7).
- [23]郑新立,范恒山,董雪兵,等.构建新发展格局 推进区域协调发展:南北差距研讨会发言摘编[J].河北经贸大学学报(综合版),2021(4).

## Factor Decomposition and Policy Implications of China's North-South Regional Differences

Wu Lixue

**Abstract:** China's north-south regional differences have been widening since the new century, with obvious differences in the roles of various growth factors. Using the decomposition framework of regional differences based on development accounting and China's provincial-level data from 1978–2022, we study the impacts of total factor productivity, physical capital, and labor inputs on the economic differences between the north and south, and find that: the difference in total output between the north and the south has continuously expanded, but the gap of output per labor has not changed much in the last decade or so; total factor productivity differences have been an important factor influencing the North-South differences, and to a large extent will dominate the future trend of regional differences; physical capital differences are more prominently affected by regional policies, but the policy effects need to be coordinated and considered in many ways. The policy implications of factor decomposition for narrowing the gap between the north and the south of China are that each region should develop new quality productive forces according to local conditions, further expand reform and opening up, and accelerate the construction of a unified large market at home and abroad, so as to form a regional economic layout with complementary advantages and high-quality development.

**Key Words:** North-South Regional Differences; Development Accounting; Factor Contribution Decomposition; Total Factor Productivity

(责任编辑:文 锐)

【区域协调发展】

# 新质生产力驱动城乡融合发展的机制与路径研究\*

刘昱洋

**摘要:**发展新质生产力能够有效增强城乡经济联系,畅通城乡经济循环,是破除城乡二元结构、推动城乡融合发展的关键因素,探讨新质生产力对城乡融合发展的驱动作用具有重要的理论和现实意义。通过促进要素流动,新质生产力驱动了城乡的资源优化配置;依托科技创新,新质生产力驱动了城乡的产业融合;借助设施提升,新质生产力驱动了城乡设施的一体化发展;凭借绿色低碳的特性,新质生产力驱动了城乡绿色转型。当前,新质生产力在驱动中国城乡融合发展中尚存在一些不足之处和制约因素,需要采取措施,强化新质生产力驱动城乡融合的科技创新、推进新质生产力驱动城乡融合的产业创新、优化新质生产力驱动城乡融合的要素配置、推进新质生产力驱动城乡融合的硬件建设。

**关键词:**新质生产力;城乡融合发展;要素配置;绿色转型

中图分类号:F207 文献标识码:A 文章编号:2095-5766(2024)05-0100-07 收稿日期:2024-05-18

\*基金项目:2023年河南省哲学社会科学规划年度项目“数字经济赋能城乡融合发展的内在机理与实现路径研究”(2023BJJ055)。

作者简介:刘昱洋,男,河南省社会科学院区域经济研究中心副研究员,河南焦裕禄干部学院兼职教授(郑州451464)。

新质生产力以创新、质优的鲜明特点而迥异于传统生产力,新质生产力是马克思主义政治经济学中的新范畴,是新时代中国推动中国式现代化、实现经济高质量发展必须掌握的重要手段。2024年政府工作报告指出,大力推进现代化产业体系建设,加快发展新质生产力。2024年第11期《求是》杂志刊发习近平总书记重要文章《发展新质生产力是推动高质量发展的内在要求和重要着力点》,文中从科技创新、产业创新、发展方式创新、体制机制创新、人才工作机制创新等五个方面,对推动新质生产力发展提出明确要求。新质生产力的提出是马克思主义生产力理论的重大创新,把马克思主义生产力理论与当代中国经济发展的实际相结合,是21世纪马克思主义理论的最新发展和重要理论成果,为中国增强发展新动能提供了新的指引。在中国社会主要矛盾已转变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的情况下,城乡融合发展有助于破除城乡二元结构、拓展高质量发展空间、实现全体人民共同富裕,是解决中国社会主要矛盾的有力举措,也是推进中国式现代化的应有之义。发展新质生产力能够有效增强城乡经济联系,畅通城乡经济循环,是破除城乡二元结构、推动城乡融合发展的关键因素,因此,本文拟对新质生产力驱动城乡融合发展的机制和路径展开研究,以期为中国新质生产力的培养和城乡融合发展提供参考。

## 一、文献综述及问题的提出

学界对新质生产力的研究,主要集中在近两年,尤其是2024年以来,对于新质生产力的研究,国内成果颇丰。首先,大部分研究都对新质生产力的

内涵、特征、意义等进行了探讨和定义(张林等, 2023;周文等, 2023;蒋永穆等, 2024;刘志彪, 2024;杨丹辉, 2024;姜长云, 2024;任保平等, 2024)。其次,相当一部分学者构建了新质生产力评价指标体系(王珏, 2024;韩文龙等, 2024;朱富显等, 2024)。有少部分学者研究了新质生产力的形成逻辑、制约机制和现实挑战(龚政, 2024;杨广越, 2024;涂永红, 2024)。国内学界对新质生产力的内涵特征、形成逻辑、时代价值、评价指标体系、制约因素、发展路径等方面进行了研究,初步形成了新质生产力的研究系统。但是,现有研究也存在理论体系未形成、历史经验欠总结、价值系统不全面以及实践路径不够完善等不足,需要进一步深入探讨。

对于城乡融合发展的研究,文献资料较为丰富,众多学者对城乡融合发展的起源、内涵、制约因素、机理、实践路径等进行了深入研究。姚杨(2022)认为城乡融合思想可追溯至16世纪早期欧洲空想社会主义理论对城乡发展的构想。陈磊等(2024)认为中国城乡关系在马克思主义城乡关系理论指导下经历了由分割到融合的转变,正在步入深度融合发展时期。李春忠等(2023)采用空间杜宾模型、中介效应模型实证研究了数字经济对中国城乡融合发展的直接影响、空间溢出效应及传导机制。段锴丰等(2024)研究发现,城乡融合发展动力机制主要包含13个关键动力因素,归纳为内生动力、外生动力、基础动力、协同动力和环境动力五大类。目前,学界普遍认为在党的十八大以后中国的城乡关系进入了城乡融合发展阶段。尽管城乡融合发展在人口、产业、基础设施与公共服务设施、生态保护等方面的融合取得明显成效,但城乡收入差距大、城乡要素双向流动不充分、城乡公共资源配置失衡、城乡发展战略与政策分治等难题尚未根本突破(刘彦随, 2018;何永芳等, 2020)。

目前,学者们对新质生产力和城乡融合发展的研究均进行了广泛的研究,但是把新质生产力与城乡融合发展结合起来研究的文献还较少,鲜有对新质生产力驱动城乡融合发展的机制和路径进行研究的成果。因此,本文尝试对新质生产力对城乡融合发展的驱动作用进行探讨,挖掘新质生产力驱动城乡融合发展的内在机理,并深入剖析新质生产力在驱动城乡融合发展中的障碍制约,在此基础上提出新质生产力驱动城乡融合发展的实现路径。

## 二、新质生产力驱动城乡融合发展的内在机理

新质生产力驱动城乡融合发展的内在机理,可以从要素流动、科技创新、设施提升、绿色低碳四个方面深入剖析,以便从本质上抓住关键环节,通过牢牢把握问题导向、目标导向和结果导向,从而找出新质生产力驱动城乡融合发展的实现路径。

### 1.要素流动:新质生产力驱动城乡资源配置优化

要素流动是生产要素(包括土地、劳动力、资本、技术、数据等)在不同经济体之间的转移和配置过程,是经济社会发展的本质环节,城乡融合发展离不开城乡要素的流动。发展新质生产力是促进城乡要素流动、优化城乡资源配置的重要引擎。新质生产力通过改革提升资源配置效率,打破阻碍要素自由流动的体制机制,推动各种要素在市场机制作用下便捷化流动、网络化共享、系统化整合、协作化开发和高效化利用,让要素不断流向效率更高、效益更好的环节。一是互联网、电子商务、大数据等技术可以打破地域限制,促进信息、资金、商品等要素的快速流动。城乡之间可以通过信息化手段加强联系和交流,提高资源配置效率。二是新质生产力需要高素质的劳动力支持,而教育和培训是促进要素流动的重要因素。发展新质生产力,通过提供优质的教育和培训资源,可以提高劳动者的技能和素质,增强他们在城乡之间的流动能力。同时,也可以吸引外部人才到农村和落后地区发展,促进城乡人才的均衡配置。三是新质生产力促进体制机制变革,提升管理效率。政府可以通过制定相关政策来引导和支持要素的流动。例如,出台鼓励创新创业的政策,提供税收优惠、财政补贴等支持,吸引人才和企业到农村和落后地区发展。四是新质生产力全方位提升市场沟通媒介质量和效率,通过价格机制、竞争机制等引导要素流动,建立健全城乡统一的市场体系,打破市场分割和壁垒,促进要素自由流动和优化配置。

### 2.科技创新:新质生产力驱动城乡产业融合

新质生产力裹挟着科技创新对经济社会带来巨大的改变,原本界限分明的一二三产业,随着原创性、颠覆性科学创新的出现,运作和发展的内容不断交叉,呈现出你中有我、我中有你的状态。城乡产业融合作为城乡融合的重要组成部分,其目的

在于推动城乡产业各类要素跨界融合,赋能产业链再造和价值链提升,以破解城乡共同富裕进程中的不平衡不充分难题,实现城乡互补、工农互促和共同繁荣。城乡产业融合的发生需要外力加持,正常状态下是一个缓慢的过程,而新质生产力以其革命性的力量为城乡产业融合提供了强大动力。一是促进了要素流动,打破了城乡产业发展之间的要素流动壁垒,使得资金、技术、人才等要素能够在城乡之间自由流动,优化了资源配置,从要素构成上加速了城乡的产业融合。二是通过新技术的创新和应用,新质生产力推动城乡产业向高端化、智能化、绿色化方向升级,扩大了城乡产业的交集,提高了城乡产业的经营和产出效率,加强了城乡之间产业的联系,提升了产业黏合性,使城乡产业在融合中提质、降本、增效。三是加强了城乡一二三产业间的协同。新质生产力基于创新的技术和模式,能够打破传统产业之间的边界,促使不同产业之间形成融合发展的态势。借助互联网和现代物流等基础设施,不同地区的产业能够更便捷地开展合作,实现优势互补和协同发展,促进了城乡产业之间的融合和发展,形成产业链上下游的紧密合作,实现一二三产业的协同创新和共同发展。

3.设施提升:新质生产力驱动城乡基础设施一体化

新质生产力作为一种新型的生产力形态,具有创新性、融合性、高效性等特征,为城乡基础设施一体化发展提供了强大的动力支持。在驱动城乡基础设施一体化上,新质生产力的动力主要表现在四个方面:一是技术创新引领。新质生产力所带来的先进技术,如5G通信、物联网、智能交通等,能够为城乡基础设施的规划、建设和管理提供更高效的手段。这些技术可以实现城乡之间信息的快速传递和资源的精准调配,促进基础设施规划的科学性和前瞻性,推动城乡基础设施在规划层面上的一体化。二是提升资源配置效率。凭借大数据分析和智能化管理,新质生产力能够精准识别城乡基础设施建设中的需求和短板,优化资源投入方向和规模,避免城乡之间的资源错配,实现设施建设资源的均衡分配。三是推动公共服务均等化。新的生产力模式催生了在线教育、远程医疗等新型公共服务,打破了城乡地域限制。通过数字化平台,城乡居民能够享受到同等质量的公共服务,从而带动城

乡在教育、医疗等设施方面的一体化发展。四是创新建设和运营模式。新质生产力带来的金融创新等,为城乡基础设施建设提供了多元化的融资渠道和运营方式,能够加快基础设施建设的步伐,缩小城乡基础设施差距。

4.绿色低碳:新质生产力驱动城乡绿色转型

城乡绿色转型是城乡融合发展的重要内容和方向。新质生产力驱动城乡绿色转型主要表现在以下五个方面:一是技术创新推动。新质生产力带来的新技术的应用可以提高能源利用效率,减少资源消耗,降低污染物排放,为城乡绿色转型提供技术支持。例如,新能源技术的发展可以推动城乡能源结构的优化,减少对传统化石能源的依赖。二是产业升级引领。新质生产力能够促进产业结构的调整和升级,推动传统产业向绿色、低碳、循环的方向发展。通过发展新兴绿色产业,如生态农业、绿色制造业等,可以带动城乡经济的绿色增长,实现产业发展与环境保护的良性互动。三是优化资源配置。新质生产力可以借助数字化、智能化等手段,实现城乡资源的精准配置和高效利用,从而有效降低碳排放。例如,通过大数据分析和智能物流系统,可以优化城乡物资流通,减少资源浪费。四是引导消费模式。新质生产力的发展能够催生新的消费需求和消费模式,引导城乡居民形成绿色消费习惯。这将进一步推动企业生产绿色产品,促进城乡绿色市场的形成和发展。五是创新生态构建。新质生产力的培育和发展带来良好的创新生态环境。在驱动城乡绿色转型过程中,新质生产力可以促进城乡创新要素的集聚和融合,加强产学研合作,推动绿色技术创新和成果转化,形成有利于绿色发展的创新生态系统。

### 三、新质生产力驱动城乡融合发展的制约因素

新质生产力作为新时代推动经济社会发展的重要力量,其在驱动城乡融合发展方面具有重要作用,但也存在一些制约因素。

1.科技创新引领城乡融合发展力不强

新质生产力的引领作用主要体现在科技创新的引领上,新质生产力借助科技创新的引领,不仅可以改变传统工业与服务业的发展范式,而且能够深度融入农业及农村领域,成为推进数字乡村建设

的核心动力,但是目前中国科技创新在引领城乡融合发展方面作用力度不强。具体来看,一是乡村基础条件限制较多。科技创新是推动新质生产力发展的关键因素,但农村地区由于在科技研发、人才培养和技术引进等方面存在明显短板,农民的数字素养(见图1)、市场意识和组织化程度相对较低,科技创新能力较弱,限制了新质生产力的培育和发展,农村地区在全要素生产率提升、经济社会的创新发展等方面与城市有较大差别,成为城乡融合发展的不利因素。二是农业科技管理机制不完善。基础研究、应用开发和成果转化的投入结构需进一步协调,稳定支持与适度竞争的投入机制尚不健全;分工协作机制存在不足,中央和地方各级创新主体存在同质化发展问题,科研低水平重复,整体效率不高;评价激励机制也有待改进,符合农业农村科技创新规律的分类评价制度尚未完全建立。三是农村地区科技供给不足。随着信息技术的发展,中国城乡数字鸿沟逐渐拉大(陈健等,2024),基础性科技工作积累欠缺,如在农业生物资源、水土质量、陆地生态功能等方面缺乏系统长期的观测、监测;核心关键技术供给有限,节本增效、质量安全、绿色环保等方面的新技术储备不足。农业科技推广与农户生产需求脱节现象仍然存在。四是支持政策缺乏精准性。国家出台了一系列支持城乡融合发展的政策,但在实际执行过程中,可能存在政策落实不到位、支持力度不够精准等问题,影响了新质生产力科技引领作用在农村地区的发挥。

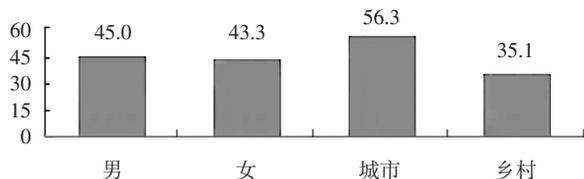


图1 2021年中国不同群体数字素养平均得分(满分100分)

资料来源:中国社会科学院信息化研究中心2021年发布的《乡村振兴战略背景下中国乡村数字素养调查分析报告》。

## 2. 新质生产力与乡村产业衔接不充分

首先,农村经营方式仍以传统的家庭承包为主,生产经营主体较为分散,新兴产业和高附加值产业发展不足,新质生产力所依托的先进技术,如数字化、智能化技术在农村地区的应用和推广不够。由于缺乏必要的发展规划和长效机制,导致乡村产业结构调整缓慢,规模化、集约化程度不高,制

约了农业的转型升级。其次,乡村产业在创新方面相对滞后,难以充分利用新质生产力带来的创新机遇。例如,农村地区在产品研发、生产流程优化、商业模式创新等方面缺乏主动性。再次,乡村产业链整合困难。乡村产业的产业链往往较为松散,上下游协同不足,且乡村产业在获取市场信息方面相对滞后,难以准确把握市场需求和新质生产力的发展趋势,从而导致生产与市场脱节,因此,难以充分发挥新质生产力的协同效应,城乡产业链发展情况迥异。最后,农村地区的科技服务体系不完善,也影响了新质生产力与乡村产业的衔接。传统的农技服务组织结构存在网络不健全的问题,部分地区乡级农技推广机构缺失,村级科技服务组织残缺不全或有名无实,难以为农民提供及时、有效的技术咨询和服务,科技推广机制不健全,科技下乡活动缺乏长效性和针对性,使得新质生产力对乡村产业与的赋能作用难以有效发挥。

## 3. 城乡新质生产力要素流动还不通畅

新质生产力源于对劳动者、生产资料和劳动对象三要素进行的全面而深刻的变革。从生产力的要素结构来看,这并非不重视传统的生产要素,而是指在传统生产要素提质增效的同时,更加强调发挥科技创新对生产力发展的主导作用。新质生产力以数据为核心生产要素,利用数字技术对劳动者、劳动对象和劳动资料进行重塑,形成新型劳动者、新型劳动对象和新型劳动资料的“三位一体”创新驱动机制。但是由于城乡之间的体制机制障碍、发展差异等,使得城乡之间出现了新质生产力要素流动不畅通的现象,例如,在人才流动方面,教育程度较高、专业技能较强、掌握数字技术等的高素质农村人才往往向城市聚集,而城市人才向农村流动的规模较小,导致农村人才短缺,制约了农村新产业、新模式的发展。在资本要素的流动上,由于农村经济相对薄弱,预期收益相对不稳定,金融机构数量少、服务种类有限,融资渠道狭窄,资金更多地投向城市的项目和产业,农村获得的资金支持相对不足,影响农村产业的升级和基础设施的改善。城市向农村的技术扩散不畅,城市拥有更多的科研机构、高校和企业研发中心,创新资源相对集中,创新能力较强;相比之下,农村的创新环境和条件有限,技术创新的动力和能力相对较弱,缺乏有效的技术转移平台和渠道,使得城市的先进技术向农村传播

和推广的速度较慢,城乡技术的双向流动存在明显差距。在信息要素传播方面,由于基础设施建设、人员素质、政策支持等方面的原因,使得城乡居民在互联网使用、电子政务参与、电子商务开展等方面存在显著差距,城市拥有丰富的信息服务机构和平台,提供多样化的服务;农村的信息服务种类单一,服务质量和水平有待提高,城乡在信息要素传播、接受、使用等方面不均衡现象突出。

#### 4.城乡新型基础设施建设还不够完善

新型基础设施建设为新质生产力的发展提供了坚实的支撑和强大的动力,譬如创造发展条件、推动产业升级、优化资源配置、激发创新活力等;新质生产力的发展也对新型基础设施建设提出了更高的要求,推动其不断完善和升级,譬如新质生产力的发展会产生对新型基础设施在性能、覆盖范围、服务质量等方面的新需求。但是,中国城乡二元结构的发展状况使得城乡新型基础设施建设存在较大差距,在利用新质生产力赋能城乡发展方面还存在不少需要完善的地方。一是在信息通信技术设施方面,城市通常拥有更高速、稳定和广泛覆盖的5G网络、光纤宽带等通信设施,而乡村地区在网络速度、覆盖范围和信号稳定性方面存在不足,导致“数字鸿沟”的存在。二是在数据中心和云计算设施方面,城市中的数据中心规模较大、技术先进,能够为企业和社会提供强大的计算和存储能力,乡村在这方面资源相对匮乏,难以支撑数字化产业的发展。三是在公共服务设施方面,在线教育、远程医疗等新型公共服务设施在城市的普及程度和服务质量远高于乡村,乡村居民难以享受到同等水平的便捷服务。四是在科技创新设施方面,城市更容易聚集科研机构、创新园区和创业孵化器 etc 等科技创新基础设施,乡村在科技创新资源的获取和创新环境的营造上处于劣势。这些差距使得在城乡融合发展过程中,新质生产力在农村地区的赋能作用大打折扣。

### 四、新质生产力驱动城乡融合发展的实现路径

新质生产力对城乡融合发展的驱动是一个系统工程,新质生产力对城乡融合发展的驱动涉及众多要素和环节。以下结合上文分析,从科技创新、产业创新、要素配置、硬件建设等四个方面探讨新

质生产力驱动城乡融合发展的实现路径。

#### 1.强化新质生产力驱动城乡融合的科技創新

科技创新作为新质生产力的核心驱动力,对城乡融合从要素优化配置、产业协同发展、城乡差距缩小、城乡基本公共服务均等化等多方面起到了根本性的、全面的驱动作用。一是建立多元化的农村科技创新投入机制,设立农村科技创新专项资金,优化财政资金的分配结构,确保政府在农业科技研发、推广等方面的投入稳定增长;建立农村科技金融服务体系,鼓励银行等金融机构开发针对农村科技创新的信贷产品和服务模式;发展农村科技众筹平台,拓宽农村科技创新的融资渠道。二是积极加强城市科技创新对农村的辐射带动作用,推动城市科技人才到农村挂职、兼职或开展技术服务,为农村培养科技骨干;组织农村科技人才到城市的科研机构、企业进行学习和培训;推动城市优质教育资源向农村开放,通过远程教育、联合办学等方式,提升农村地区的科技教育水平;建立专门的技术转移服务机构,为城市科技成果向农村转化提供咨询、评估、交易等服务,降低技术转移成本,提高技术转移效率。三是搭建产学研合作平台,建立创新资源数据库,推动高校、科研机构与城乡企业建立紧密的合作关系,共同开展科技创新项目,地方政府出台相关创新优惠政策,如税收优惠、项目补贴等,积极促进科技成果在城乡的转化和应用。四是优化创新环境,建立健全知识产权保护制度,保障创新者的合法权益,营造鼓励创新、宽容失败的社会氛围,积极开展科普宣传和培训活动,提高农民对科技的认知和接受程度,鼓励农民参与科技服务的评价和反馈,激发城乡居民的创新热情。

#### 2.推进新质生产力驱动城乡融合的产业创新

新质生产力赋能下的产业创新,对于城乡融合发展具有重要的驱动作用。一是制定城乡一体化的产业创新发展规划,基于城乡的地理特点和资源分布,统筹规划产业空间布局,明确不同地区的产业定位和发展重点,避免重复建设和无序竞争;对城乡的资源禀赋、产业现状、基础设施、人口结构等进行全面摸底,包括自然资源、土地利用情况、现有产业类型与规模、劳动力素质与数量等,加强城乡产业之间的供应链、价值链整合,提高产业协同效应。二是完善知识产权法律法规,制定符合知识产权案件规律的诉讼规范,提高知识产权审判质量和

效率,提升公信力。加大对城乡产业创新成果的保护力度,建立专门的知识产权服务机构,为城乡企业提供知识产权咨询和维权服务。三是加强城乡教育体系建设,培养适应产业创新需求的专业人才;开展职业技能培训,提升城乡劳动力的素质和技能水平;制定优惠政策,吸引高层次人才和创新团队到城乡地区创业就业;制定科学合理的产业创新人才评价标准,注重创新成果和实际贡献,设立奖励制度,对有突出创新贡献的人才给予物质和精神奖励。四是加强重点农业领域科技基础研究,开展关键核心技术攻关,为持续开展基础性、前沿性研究创造条件;发挥龙头企业和高等院校、科研院所所在科技创新中的主体作用,建立科技创新联合体,提升农产品精深加工技术水平等,以提高城乡产业创新成果的整体质量效益。五是立足县域布局特色农产品产地初加工和精深加工,建设现代农业产业园、农业产业强镇、优势特色产业集群等,促进各类主体相融,形成产业集群优势,实现融合主体、集群发展的模式创新,分享产业增值收益。

### 3. 优化新质生产力驱动城乡融合的要素配置

新质生产力要素的优化配置是驱动城乡融合发展的根本举措,基于上文的制约因素分析,需从优化劳动力、土地、资本、数据、技术等要素方面着力。在优化劳动力要素方面,以培养“新市民”为目标,扎实推进农业转移人口市民化,重点解决好农业转移人口的子女教育、住房保障等问题;加强教育和培训,提高农村劳动力素质,培养适应新质生产力发展的技能和能力;鼓励城市人才向农村流动,带动农村发展,为农村注入新的理念、技术和管理经验。在优化土地要素方面,深入实施土地流转制度,实现土地资源集约化、规模化利用,提高土地利用效率;合理规划城乡土地利用,将城市群和都市圈作为新质生产力发展的主阵地,发挥超大特大城市创新优势,开展关键核心技术攻关和产业共性技术研究开发,同时发挥中小城市制造业基础优势,积极推动产业技术创新和科技创新成果转化。在优化资本要素方面,加大对农村金融的支持力度,创新金融产品和服务,为城乡融合发展提供充足的资金支持;积极完善风险投资机制,鼓励对科技创新企业的投资,促进科技成果转化。在优化数据要素方面,大力宣传数据要素的重要性,使城乡居民认识到数据不仅可作为劳动资料和劳动对象

成为新型生产力要素,还能对其他要素进行质量提升和优化组合;落实国家相关政策,如《“数据要素x”三年行动计划(2024—2026年)》,拓展数据要素应用场景的广度和深度;打破数据在制度构建中出现的市场分割,消除“数字鸿沟”,促进数据的跨平台互联互通。在优化技术要素方面,建立城乡之间的技术交流合作机制,设立专门的城乡技术发展基金,举办技术研讨会、经验分享会等活动,促进技术信息的流通和共享;鼓励高校、科研机构与农村企业、农业合作社等建立紧密的合作关系,将科研成果转化为实际应用。

### 4. 推进新质生产力驱动城乡融合的基础设施建设

硬件建设在新质生产力促进城乡融合发展的过程中发挥着基础性、先导性和支撑性的关键作用。一是加强信息基础设施建设。加大对城乡地区高速宽带网络、5G基站等通信设施的投入,提高城乡信息流通的速度和质量,部署物联网感知设备和网络,实现城乡各类设施的智能化监测和管理,为数字经济、智能制造等新质生产力的发展提供支撑。二是促进交通基础设施互联互通。加强城乡之间公路、铁路等交通设施的建设和升级改造,构建便捷高效的交通网络,促进城乡之间人员、物资和信息的快速流动。三是优化能源供应设施。保障城乡能源稳定供应,推进农村电网改造升级,发展可再生能源设施,提高能源利用效率,为新产业和新经济模式提供充足的能源支持。四是提升公共服务设施配置的均衡性。在教育、医疗等领域,推动城乡公共服务设施的标准化建设,促进不同地区之间的合作与资源共享,例如相邻的城镇或乡村可以共同建设和使用某些公共服务设施,提高资源利用效率,通过缩小城乡公共服务差距,夯实新质生产力发展的人才支撑,吸引创新型人才和高技术企业向农村地区集聚。五是加强产业园区基础设施建设。在城乡结合部或农村地区规划建设特色产业园区,出台相关创新企业扶持政策,完善园区内的道路、水电、通信等基础设施,吸引新质生产力相关产业入驻。六是积极推进环保基础设施建设。政府积极设立农村地区环保基础设施建设专项资金,同时,积极引导社会资本参与,拓宽融资渠道,加大城乡污水处理、垃圾处理、生态修复等环保基础设施的建设力度,通过硬件建设积极推进绿色发展,为新质生产力发展创造良好的生态条件。

## 参考文献

- [1]习近平.发展新质生产力是推动高质量发展的内在要求和重要着力点[J].求是,2024(11).
- [2]张林,蒲清平.新质生产力的内涵特征、理论创新与价值意蕴[J].重庆大学学报(社会科学版),2023(6).
- [3]周文,许凌云.论新质生产力:内涵特征与重要着力点[J].改革,2023(10).
- [4]蒋永穆,乔张媛.新质生产力:逻辑、内涵及路径[J].社会科学研究,2024(1).
- [5]刘志彪.新质生产力的产业特征与驱动机制[J].探索与争鸣,2024(3).
- [6]杨丹辉.以全面深化改革打通束缚新质生产力发展的堵点卡点[J].人民论坛,2024(10).
- [7]姜长云.新质生产力的内涵要义、发展要求和发展重点[J].西部论坛,2024(2).
- [8]任保平,豆渊博.新质生产力:文献综述与研究展望[J/OL].经济与管理评论. <https://link.cnki.net/urlid/37.1486.F.20240328.1616.002>.
- [9]王珏.新质生产力:一个理论框架与指标体系[J].西北大学学报(哲学社会科学版),2024(1).
- [10]韩文龙,张瑞生,赵峰.新质生产力水平测算与中国经济增长新动能[J].数量经济技术经济研究,2024(6).
- [11]朱富显,李瑞雪,徐晓莉,等.中国新质生产力指标构建与时空演进[J].工业技术经济,2024(3).
- [12]龚政.新质生产力赋能乡村振兴的理论逻辑、现实挑战与发展路径[J].当代农村财经,2024(4).
- [13]杨广越.新质生产力的研究现状与展望[J].经济问题,2024(5).
- [14]涂永红.因地制宜发展新质生产力需避免的认知误区[J].人民论坛,2024(6).
- [15]姚杨.马克思恩格斯城乡关系思想研究[D].大连:大连理工大学硕士学位论文,2022.
- [16]陈磊,姜海.城乡融合发展:国外模式、经验借鉴与实现路径[J].农业经济问题,2024(2).
- [17]李春忠,高亚萍,朱家明.数字经济对中国城乡融合发展的影响研究[J].哈尔滨师范大学自然科学学报,2023(6).
- [18]段锴丰,施建刚,吴光东,等.城乡融合发展的动力因素及其驱动路径[J].中国人口·资源与环境,2024(1).
- [19]刘彦随.中国新时代城乡融合与乡村振兴[J].地理学报,2018(4).
- [20]何永芳,余赛男,杨春健.新时代城乡融合发展问题与路径[J].西南民族大学学报(人文社科版),2020(7).

## Research on the Mechanism and Path of New Quality Productive Forces Driving Urban Rural Integration Development

Liu Yuyang

**Abstract:** The development of new quality productive forces can effectively enhance the economic connection between urban and rural areas, smooth the urban-rural economic cycle, and is a key factor in breaking the urban-rural binary structure and promoting urban-rural integrated development. Exploring the driving role of new quality productive forces in urban-rural integrated development has important theoretical and practical significance. By promoting the flow of factors, new quality productive forces drives the optimization of resource allocation in urban and rural areas. Relying on technological innovation: New quality productive forces drives the integration of urban and rural industries. Enhancing facilities: New quality productive forces drives the integrated development of urban and rural facilities. With the characteristics of green and low-carbon, new quality productive forces has driven the green transformation of urban and rural areas. At present, there are still some shortcomings and constraints in driving the integrated development of urban and rural areas in China through new quality productive forces. It is necessary to take measures to strengthen technological innovation driven by new quality productive forces, promote industrial innovation driven by new quality productive forces, optimize the allocation of elements driven by new quality productive forces, and promote hardware construction driven by new quality productive forces.

**Key Words:** New Quality Productive Forces; County Economy; Coupling Development; Chinese Modernization; Impact Effect

(责任编辑:元小满)

【区域创新发展】

# 海南自由贸易港区域开放创新体系的构建与发展\*

傅晋华 王雅利 李跟强

**摘要:**建设海南自由贸易港是我国推动高水平对外开放的重大区域发展战略,开放创新是其中应有之义。近年来,海南自由贸易港开放创新取得显著进展,但是在创新主体国际化、创新要素跨境流动、开放型创新制度构建等方面依然面临较大问题,对自由贸易港区域开放创新体系的理论认识不足是造成这些问题的深层次原因。和一般区域开放创新体系不同,海南自由贸易港区域开放创新体系更强调国际化导向,促进各类创新要素实现跨境自由便利流动,构建与国际接轨的开放创新制度体系,最终目标是切实提升创新体系的开放性。新时期,海南自由贸易港应加快完善区域开放创新体系,推动企业、高校、研发机构、创新服务机构、金融服务机构等创新主体的开放创新,促进各类创新要素跨境流动,充分发挥政府创新主体作用,在若干重点领域提升创新制度开放水平。

**关键词:**开放创新;区域创新体系;区域开放创新体系;海南自由贸易港

**中图分类号:**F061.2 **文献标识码:**A **文章编号:**2095-5766(2024)05-0107-09 **收稿日期:**2024-06-20

**\*基金项目:**2024年海南省软科学项目“海南省科技创新监测评价(2022—2023)研究”(RKX2024002);2022年海南省软科学项目“2021年海南省科技创新评价研究”(RKX2022003);2019年海南省重点研发计划软科学项目“海南省‘十四五’科技创新规划编制研究”(ZDYF2019237);2018年海南省重点研发计划软科学项目“海南自贸试验区(港)科技创新管理战略研究”(ZDYF2018242)。

**作者简介:**傅晋华,男,中国科学技术发展战略研究院研究员(北京 100038)。

王雅利,女,太原市可持续发展中心副研究员(太原 030009)。

李跟强,男,北京航空航天大学公共管理学院副教授(北京 100191)。

## 一、引言

作为适应创新全球化的重要举措之一,开放创新一直以来都是我国创新驱动发展战略实施的关键路径。党的二十大报告提出,加强国际化科研环境建设,形成具有全球竞争力的开放创新生态。党的二十届三中全会在部署“深化科技体制改革”任务时明确提出,要扩大国际科技交流合作。从政策和实践层面看,开放创新在我国区域创新驱动发展战略中扮演着越来越重要的角色,大多数省(区、市)在其“十四五”科技创新规划中均把开放创新作为重要

任务专门部署。从理论层面看,目前学术界对区域开放创新的研究却相对滞后。国内外开放创新研究大多把企业作为主要研究对象(Chesbrough H, 2003;高良谋等,2014),而很少从区域层面研究开放创新问题,这显然不能满足当前和今后我国各类型区域开放创新实践在理论指导方面的需求,因此基于区域层面的开放创新研究亟待加强。

自由贸易港是全球区域开放的最高形态。2018年4月13日,习近平总书记在海南建省办经济特区30周年大会上明确提出,要在海南全岛范围内探索建设中国特色自由贸易港;2020年6月1日,国务院正式出台《海南自由贸易港建设总体方案》,标

志着海南正式进入自由贸易港时代;2022年4月,习近平总书记在海南海南调研考察时明确提出,加快建设具有世界影响力的中国特色自由贸易港,让海南成为新时代中国改革开放的示范;党的二十大报告在“推进高水平对外开放”中再次强调,加快建设海南自由贸易港(简称海南自贸港)。由此可见,在新时代背景下,海南自贸港在国家高水平对外开放战略中扮演关键角色,把海南打造成为我国对外开放新高地具有重大意义。

开放创新是海南自贸港高水平对外开放的重要特征。海南凭借制度集成创新优势,有条件把改革开放和区域创新发展结合起来,探索建设我国开放创新示范高地。一方面,利用自贸港在投资、贸易、税收、金融等领域的便利政策,加快促进知识、技术、资金、人才、数据等创新要素的国内外双向流动,为我国企业等创新主体参与国际循环提供重要平台;另一方面,通过在开放创新领域开展一系列先行先试的制度改革创新,构建具有示范意义的开放型科技创新体制机制,为完善国家开放创新制度、主动参与全球创新治理提供试点经验。从某种意义上看,未来海南融入全球创新网络的程度将直接体现我国开放创新的程度和水平,海南自贸港开放创新经验将为全国其他地区创新国际化提供参考和借鉴。但是,从现实情况看,海南在开放创新过程中依然面临较多难题,集中体现在创新要素跨境流动障碍以及开放创新制度建设水平依然不高问题(傅晋华,2022),亟待进一步探寻开放创新和深化改革之路。因此,本文将在分析自贸港开放创新现状、特点与主要问题的基础上,构建体现海南自贸港特色的区域开放创新体系理论模型,并据此提出针对性的政策建议。

## 二、文献综述

自2003年美国学者Chesbrough提出开放创新概念(open innovation)后,该领域的研究迅速成为创新研究的新范式。从国内外研究文献看,针对开放创新的研究大多以企业为研究对象,分别讨论开放条件下企业技术创新资源配置(陈劲等,2006)、企业开放度(陈钰芬等,2008)、企业创新绩效(杨震宁等,2020)等问题,只有少部分研究从个人(Chatenier E, et al., 2010)、政府(West J, 2009)、区域(Cooke P,

2005)视角讨论了开放创新问题。在从区域层面研究开放创新问题的少量研究中,Cooke(2005)对开放创新与地区知识容量、集群之间的关系开展研究,探索开放创新与区域发展的关系。严建援等(2015)以区域作为开放创新的研究层次,建立了区域开放创新体系行为主体功能要素框架模型。魏建漳(2014)通过针对欧洲合作和区域开放创新策略的案例分析,阐明区域开放创新是创新驱动发展战略的内在要求,通过开放度、资源获取和吸收能力的提升影响区域创新绩效。张旭华(2017)从区域视角审视开放创新行为对区域创新绩效的影响,认为区域内企业和科研机构等创新主体的开放性创新行为通过超本地化效应等多种机制对区域创新产出产生积极作用。徐佳等(2017)以区域创新系统为研究对象,从开放式创新角度对区域创新系统的演化动力、演化路径、演化特征和演化意义进行研究。

区域创新体系是区域创新研究的重要议题之一。一般而言,研究区域创新体系需要先确定区域边界,目前已有研究多把行政区域、跨行政的经济区域、产业集群等各种区域类型作为研究分析的基本对象(Diez J D, 2000;袁潮清等,2013;贾蓉等,2006;杨冬梅等,2005)。但是,从现实情况看,区域内部的创新资源已经不能满足区域创新发展的需求,大部分区域均在主动寻求从外部获得所需的创新资源,或者鼓励区域内部的创新主体和区域外的创新主体进行互动、交流与合作。因此,不同类型区域如何更好地实现开放创新这一研究主题,迫切需要高度重视和予以回答。

海南自贸港是我国重大区域发展战略之一,对我国推动高水平对外开放意义重大。因此,近年来针对海南自贸港的学术研究逐渐增多,研究问题涉及自贸港政府治理(甘露等,2022)、制度集成创新(董涛等,2021)、数字服务贸易(曹晓路等,2020)等多方面内容,核心议题是如何利用制度创新优势推动海南自贸港高质量发展。创新驱动发展是一个地区高质量发展的重要方面,目前已有文献对海南区域创新问题的关注还不够。但是,从新加坡等全球著名自贸港创新发展的经验看,构建开放创新体系、融入全球创新网络,是自贸港创新发展的优势和本质特征(傅晋华,2019;张俊芳,2019)。因此,亟待加强对海南自贸港区域开放创新相关问题的研究。

综上所述,目前无论是从深化开放创新、区域

创新体系等相关主题的学术研究来看,还是从满足区域开放创新实践与政策的需求来看,加强对区域层面的开放创新理论和政策研究都是非常必要的。为了弥补现有研究的不足,本文将海南自贸港开放创新为主要研究对象,开展区域开放创新体系相关研究,研究成果将会对我国区域开放创新发展理论深化和政策实践有所贡献。

### 三、海南自贸港开放创新现状与存在的问题

近年来,海南自贸港在开放创新方面取得显著成效,这既得益于海南具有较好的开放创新基础,也归功于海南在开放创新领域已初步构建起较为完善的顶层制度设计。但是,海南的开放创新水平距离国家赋予的新时代改革开放示范任务目标还存在较大差距,存在一些深层次问题亟待解决。

#### (一)现状:开放创新基础与政策实践

作为我国较早成立的经济特区之一,海南具有较好的开放创新基础。首先,具有良好的引进利用外资政策环境。自1988年成立特区以来,吸引和利用外资始终是海南经济工作的重中之重,建设自贸港更是为海南引进外资提供了绝佳机会。2018年以来,海南累计利用外资总量是建省办经济特区前30年总量的1.1倍,新设外资市场主体占10年来新设外资企业总数的近九成。其次,人才对外开放程度日益提高。通过完善外国人来华工作许可制度、优化证照办理流程、压缩审批时限等举措,海南对国际人才的吸引力得到极大的提升,区域人才竞争力显著增强。2021年海南外国人工作许可证办理量为1500件,比2020年增长18%。最后,国际科技合作平台快速发展。近年来,三亚崖州湾科技城、博鳌乐城医疗旅游示范区等一批新的特色创新基地已成为海南集聚全球创新资源的重要平台和载体,仅2022年海南就新增省级国际科技合作基地12家。

为了更好地推进开放创新,近年来海南充分发挥自贸港制度集成创新优势,加强开放创新领域的顶层制度设计,初步构建起开放型科技创新体制机制的“四梁八柱”,主要包括以下三个方面:第一,围绕自贸港建设需求,针对开放创新立法。研究出台《海南自由贸易港科技开放创新若干规定》(2022年1月起正式实施),是《中华人民共和国海南自由贸

易港法》的配套法规之一,从立法高度加强地区开放创新顶层制度设计。第二,加强省部合作。近年来,科学技术部和海南共同制定了多个以开放创新为核心主题的政策文件<sup>①</sup>,从国家视角强化开放创新制度建设,推动海南自贸港成为我国开放创新示范高地。第三,结合海南科技创新发展特点,构建具有海南特色的区域开放创新政策体系。针对海南省级重要科技创新文件<sup>②</sup>分析发现,开放创新已成为海南区域科技创新的显著特征之一,并且是地方科技体制机制改革的“重头戏”,比如《海南省“十四五”科技创新规划》明确提出“构建海南特色区域开放创新体系”,《海南省创新型省份建设方案》把“加大开放创新力度”作为六大重点任务之一等。

#### (二)存在的问题

通过以上现状分析可以看出,近年来海南开放创新已经取得了显著成效,并且初步形成了较为完善的开放创新顶层制度设计。但是,海南要想成为我国开放创新示范高地,真正担负起国家赋予的新时代改革开放示范的重任,还需要认真面对以下三方面主要问题。

第一,创新主体的国际化水平还不高。海南参与国际科技合作以高校和科研院所居多,合作内容较为单一,多局限于援外性质的科技交流、技术示范等,参与全球高层次、高水平的国际科技合作相对较少。究其原因,可能有以下三点:一是海南科教创新基础条件比较薄弱,高新技术产业占比低,企业等市场创新主体主动开展国际创新合作的需求不强且能力较弱;二是省属高校和科研院所的创新国际化能力不足,难以参与到国家级重大国际科技合作项目中;三是海南省内多数高校和科研院所缺乏专业化、复合型的国际合作人才团队,具有国际视野、熟悉前沿科学且了解海南科技创新迫切需求的人才储备不足。

第二,创新要素的跨境流动水平还不高。知识、技术、人才等创新要素的跨境流动水平,能够充分反映一个地区创新国际化的程度。从一些核心指标看,海南创新要素跨境流动水平在全国还比较落后。以知识要素跨境流动的情况看,2020年海南万人国际科技论文数为1.97篇,全国平均水平是6.05篇,海南约占全国平均水平的33%;再以技术要素跨境流动的情况看,2020年海南万人国外技术引进合同成交额仅为0.46万美元,全国平均水平是

22.55万美元,海南约占全国平均水平的2%。

第三,开放型科技创新体制机制还不够完善。一方面,缺乏从国家所需角度开展的开放创新制度设计。当前我国开放创新面临许多难题,具体表现为:科研组织国际化程度不高、创新要素全球流动不够畅通以及尚未形成系统化的开放创新制度等(傅晋华,2022),导致我国开放创新水平与国际先进水平相比还有较大差距。上述难题亟待制度突破,但是目前海南的政策实践对国家开放创新领域的制度改革尚未做出应有的贡献。另一方面,开放创新在海南地方科技创新体制机制改革中的作用还不够突出,政策设计较为零散,尚未形成系统化的开放创新制度体系,难以有效发挥制度集成创新优势。

#### 四、自贸港区域开放创新体系理论构建

通过上述对海南自贸港开放创新现状与主要问题的分析发现,现在海南距离成为国家开放创新示范高地还有很大差距。其深层次原因是,目前对自贸港区域开放创新体系的理论认识不够深入,尽管在实践中已经出台了不少相关政策,但是政策之间的关联性和系统性还比较差,未能形成以开放变量为核心的政策体系。因此,本文将在现有开放创新和区域创新体系理论的基础上,分析区域开放创新体系的概念,构建海南自贸港区域开放创新体系的理论模型,旨在从理论上进一步推进海南自贸港开放创新的实践发展。

##### (一)区域开放创新体系的定义与内涵特征

从区域开放创新体系的字面上看,可将其拆解

为区域创新、开放创新、体系等基本概念。已有研究对区域创新体系、开放创新等概念进行了较为深入的探讨,其中,针对区域创新体系的一些代表性观点认为:它是一个地区内由各类创新主体形成的制度、机构网络,其目的是推动新技术的产生和使用(柳卸林,2003),从系统论的角度看,区域创新体系由组织创新系统、制度创新系统、政策创新系统、过程创新系统和基础条件创新系统构成(黄鲁成,2002)。针对开放创新,大多数研究者以企业为主要研究对象,认为开放创新是企业创新管理的新范式,通过将内外部创新资源进行有效整合开展技术研发,利用企业自身渠道或者外部渠道实现技术商业化(高良谋等,2014)。相较于区域创新体系和开放创新,目前关于区域开放创新体系的研究较少且不成系统,对其概念的研究还不够深入。其中比较有代表性的观点认为,区域开放创新体系强调各个创新主体通过开放合作和协同创新,促进区域内外各类创新要素加快流动且相互适应(严建援等,2015)。

从上述研究可以看出,区域开放创新体系和区域创新体系、开放创新等相关概念既有联系又有区别。一方面,从联系上看,区域开放创新体系可以视作区域创新体系的“升级版”,其刻画了开放条件下区域创新体系的功能特征和运行机制;另一方面,区域开放创新体系可以视作开放创新理论的“扩展版”,其把开放创新的研究层次延伸到区域层面。从区别上看,区域开放创新体系在创新主体构成、组织边界、创新资源、运行机制以及开放性等方面,与区域创新体系和开放创新有所不同(见表1)。

表1 区域开放创新体系、区域创新体系和开放创新的比较

	区域开放创新体系	区域创新体系	开放创新
创新主体结构	包括区域内的企业、高校、科研院所、政府等各类型主体	区域内的企业、高校、科研院所、政府等各类型主体	企业
组织边界	区域边界模糊	有明确的区域边界	企业边界可渗透
创新资源	创新资源在区域内外无障碍双向流动	更强调区域内部创新资源的整合共享	内外部创新资源均可利用开展技术创新
运行机制	区域内外创新主体通过协同创新、资源共享和优化配置等机制,形成高效协同创新网络	利用系统内部创新网络,实现知识共享、技术转移转化等功能机制	不具备系统性特征
开放性	强调区域内外创新主体间的协同创新	强调区域内部创新主体间的合作	主要表现为外向型开放和内向型开放两种模式

资料来源:作者整理。

综合以上分析,本文对区域开放创新体系的定义如下:区域开放创新体系是以区域内的企业、

高校、科研院所、政府等各类组织为创新主体,通过有效的制度设计促进各主体开放合作、协同创新,

加快区域内外各类创新要素无障碍双向流动,实现创新资源优化配置,以开放变量为核心提升创新体系的整体效能。该定义主要包括以下三个相互关联的重要特征:第一,创新制度和组织网络的开放创新,具体表现为不同区域间创新制度和政策的相互学习和互动,以及区域内外创新网络的形成和发展;第二,创新要素流动和资源配置的开放创新,具体表现为创新要素跨越区域边界流动及在区域内外创新资源的优化配置;第三,创新主体互动和创新活动的开放创新,具体表现为创新主体跨越区域边界的交互作用,以及在区域内外开展高水平的协同创新活动。

## (二)海南自贸港区域开放创新体系理论框架

一个运行良好的区域开放创新体系是确保海南自贸港高水平对外开放和实现创新驱动发展的制度保障。根据上述一般情况下区域开放创新体系的定义与特征,结合自贸港的开放创新特点,本文提出如下海南自贸港区域开放创新体系的理论模型分析框架。

### 1.创新主体分析

对于海南而言,由于本地创新基础薄弱、创新资源稀缺,从外部引入创新资源“为我所用”的需求非常强烈。因此,海南区域开放创新体系建设首先应强调引进和培育高水平创新主体,具体来说,包括五类主要创新主体。一是企业,具体包括:本地企业、引进的中资企业和引进的外资企业等。二是高校与研发机构,具体包括:本地高校和科研院所;引进的本国外地高校和科研院所以及引进的外国高校和科研院所等。三是政府部门,具体包括:省级政府部门和所有市(县)的政府部门等。四是创新服务机构,具体包括:本地科技企业孵化器、技术转移中介机构以及引进的外地和国外的相关创新服务机构等。五是金融服务机构,具体包括:本地金融机构、创投机构以及引进的外地和国外的相关科技金融服务机构等。

### 2.功能要素分析

一个运行良好的区域创新体系中的创新主体不是相互独立的,而是通过发挥不同的功能作用而相互联系和支撑,形成紧密的创新网络。区域开放创新体系更是如此,不仅区域内的创新主体间会发生互动,而且不同区域之间的创新主体间也可能形成紧密的联系,通过各种联系组合,发挥区域开放

创新体系的总体功能。针对五类创新主体,结合海南创新发展的现状与实际需求,每类创新主体所发挥的重点功能要素主要包括如下内容(见表2)。

表2 不同创新主体的重点功能要素

开放创新主体类型	重点功能要素
企业	技术吸收与转化;获取内外部两种创新资源;外来企业融入当地创新网络;各类企业之间的技术合作等
高校与研发机构	开发新技术;开放共享大型仪器设备;与企业合作研发;科技成果转化;创新型人才培养等
政府部门	制定开放创新政策;促进开放型科技创新体制机制改革;推动国内外人才引进利用;培育全社会开放创新生态等
创新服务机构	为企业创新创业提供孵化场地、技术咨询等专业化服务;加快产学研合作;促进技术转移转化等
金融服务机构	为企业“走出去”提供融资服务;为企业技术创新提供资金支持;为中小微企业创新创业提供资金支持等

资料来源:作者整理。

### 3.运行机制分析

一个运行良好的区域开放创新体系在运行机制方面应符合以下准则:第一,区域内外创新资源的同等重要性和优化配置。构建一个运行良好的区域开放创新体系需要将区域内外两种资源放在同等重要的位置,加快创新资源跨越区域边界自由流动,同时强调创新资源在各个区域之间的优化配置,形成区域间创新协调发展的趋势;第二,创新主体在发挥各自功能作用时强调协同创新。区域开放创新体系的整体功能不是由一个创新主体单独完成,而是区域内外各类创新主体协同创新的结果;第三,创新要素在体系内循环反馈并促进体系整体创新效能提升。区域开放创新体系中的知识、技术、资金、人才等创新要素在区域内外主体间循环流动和反馈,促进各个创新主体的创新能力不断演化发展,推动区域开放创新体系整体效能不断增强。

海南自贸港开放创新发展有着独特的目标和需求,因此,海南区域开放创新体系的运行机制在遵循以上基本原则的基础上,还具有以下特点:首先,海南自贸港开放创新更强调全球视野,主要目标是融入全球创新网络,因此,创新资源的获取和优化配置要面向国际,更强调国内外两种创新资源的同等重要性和优化配置。其次,海南自贸港开放创新应发挥制度集成创新优势,政府在开放创新治

理中的作用要更加突出,凭借制度集成创新优势,通过体制机制改革,促进区域开放创新水平快速提升。最后,要促进包括知识、技术、资金、数据、人才等在内的各类创新要素的跨境自由便利流动,其中,数据要素是在《海南自由贸易港建设总体方案》中特别提到的新型生产要素,应加快促进上述创新要素的自由流动,形成循环反馈的动态演化机制。

#### 4.体系开放性分析

提升创新体系的开放性是构建区域开放创新体系的最终目标之一。从定义与特征看,开放性是区域开放创新体系区别于一般区域创新体系的主要特征之一,其差异主要体现在三个方面:一是创新主体跨越区域边界的交互作用,以及在区域内外开展高水平的协同创新活动。二是创新要素跨越区域边界流动及在区域内外创新资源的优化配置。三是不同区域间创新制度和政策的相互学习和互动,以及区域内外创新网络的形成和发展。从已有研究看,关于创新体系开放性的研究主要针对国家创新体系,考察其开放度或国际化程度(Niosi J, et al., 1994; Carlsson B, 2006; 刘云等, 2010; 孙玉涛等, 2012),鲜有对区域创新体系开放性的专门研究。因此,借鉴国家创新体系开放性的相关研究成果,结合区域开放创新体系的定义与特征,本文将从创新要素开放和创新制度开放两个维度分析区域开放创新体系的开放性。其中,创新要素开放主要包括以下四个方面:第一,区域知识要素的流动或开放,通常体现为一个地区专利申请和论文发表、国际合作或地区合作等创新活动内容。第二,区域技术要素的流动或开放,主要表现为一个地区高技术产品(或服务)国际贸易或区域间技术转移转化等情况。第三,区域人才要素的流动或开放,主要涉及一个地区科技人才的跨境流动或者地区间的流动等情况。第四,资金要素的流动或开放,主要表现为研发资金跨境流动或者地区间的流动等情况。除创新要素开放外,创新制度开放主要包括地区知识产权保护政策、地方科技

计划开放政策、地方政府开放创新治理政策等内容。

对于海南自贸港而言,其区域开放创新体系的开放性主要体现在创新国际化方面,即促进创新要素跨境流动和推动创新制度与国际接轨。事实上,国家在《海南自由贸易港建设总体方案》中明确提出要构建以“6+1+4”<sup>③</sup>为特点的制度体系,强调加快促进资金、人员、数据等为代表的各类生产要素跨境自由有序安全便捷流动,同时推动税收、社会治理、法治制度以及风险防控体系等制度保障体系建设,这和构建区域开放创新体系所要求的创新要素开放和创新制度开放相互契合。作为新型生产要素,数据要素是数字经济时代的核心生产要素,中央文件多次强调要加快数据流通和交易<sup>④</sup>;《海南自由贸易港建设总体方案》也明确提出加快数据要素跨境自由有序安全便捷流动。可见,除知识、技术、人才、资金等创新要素外,数据要素开放将成为海南自贸港创新要素开放的重要内容之一。

#### (三)小结

从实践中来,到实践中去。本文理论分析的相关内容既来自对海南开放创新实践发展现状与问题的理论总结,又能够以此指导海南开放创新进一步发展。下文总结形成了海南自贸港区域开放创新体系的理论分析框架(见图1)。

从图1可以看出,在海南自贸港区域开放创新体系中,以政府、企业、高校与研发机构、创新服务

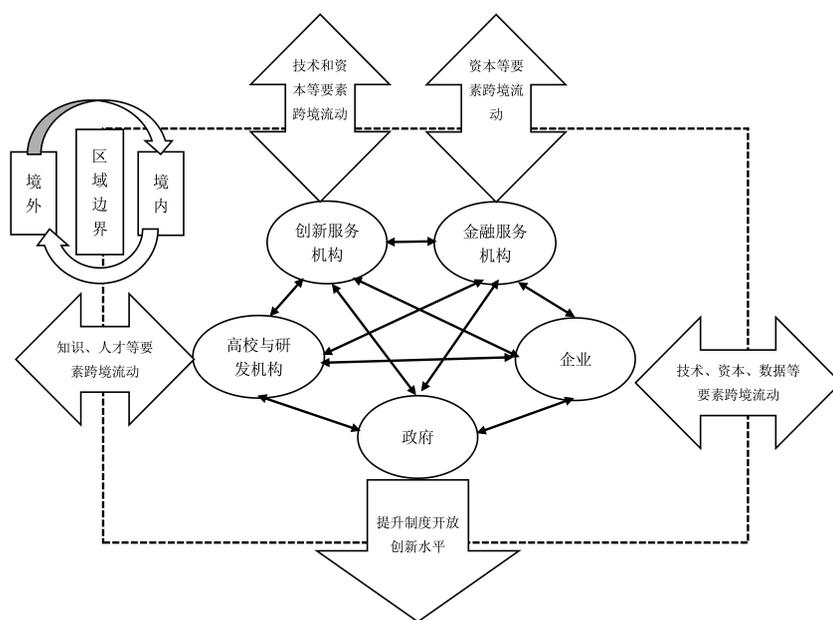


图1 海南自贸港区域开放创新体系理论分析框架

资料来源:作者绘制。

机构以及金融服务机构等五类主体为代表的创新主体,将通过有效的制度设计开展协同创新,加快境内外各类创新要素无障碍双向流动,实现创新资源的优化配置,以增强开放性为核心目标提升自贸港区域开放创新体系的整体效能。其中,以企业开放创新为手段促进技术、资本、数据等创新要素跨境有序便利流动;以高校与研发机构开放创新为切入点加快知识、人才等创新要素的跨境流动;以创新服务机构开放创新为路径带动技术、资本等创新要素跨境流动;以金融服务机构开放创新为突破口加快资本等创新要素跨境有序流动。在促进各类创新要素跨境流动的基础上,以政府创新为主要功能主体,从完善创新环境、优化营商环境以及融入全球价值链和创新网络等维度,设计和制定相关政策,切实提升制度开放创新水平。

## 五、政策建议

新时代背景下,加快建设海南自贸港是支撑我国推进高水平对外开放的重大区域发展战略。开放创新是自贸港对外开放的重要特征,也是驱动自贸港高质量发展的核心动力。本文以海南自贸港开放创新为主要研究对象,分析了海南开放创新的现状与存在的主要问题,从理论上构建了海南自贸港区域开放创新体系模型。主要研究结论表明,和一般区域开放创新体系不同,海南自贸港区域开放创新体系更强调国际化导向,一方面,积极促进知识、技术、资金、数据、人才等各类创新要素实现跨境自由便利流动。另一方面利用自贸港制度集成创新优势率先构建与国际接轨的开放创新制度体系,最终目标是切实提升创新体系的开放性。

针对开放创新存在的主要问题,根据自贸港区域开放创新体系理论分析框架,新时期海南应加快完善具有自贸港特色的区域开放创新体系。为此,本文提出如下五方面政策建议供有关部门决策参考。

### (一) 加快企业开放创新,促进技术、资金等创新要素跨境流动

企业是市场化条件下区域开放创新体系的重要主体之一,未来政策设计既要关注从全球范围内引进与海南产业发展相匹配的创新型企业,同

时也要促进本地企业“走出去”,主动融入全球创新网络。在“引进来”过程中,重点吸引外资研发中心,通过加大财税支持力度和改善研发环境来吸引其大量进驻海南自贸港,积极鼓励本地创新主体与外资研发中心的创新合作,促进其与本地创新网络有机融合。在“走出去”过程中,支持海南省内具有较强实力的创新型企业,在境外设立研发机构,或通过并购国外研发机构、与跨国企业结成技术战略联盟等多种形式,促进技术、资金等创新要素跨境流动。

### (二) 推动海南本地高校与研发机构的科研国际化进程,加快知识和人才的开放创新

在区域开放创新体系中,高校和研发机构主要负责知识创新和开展基础研究。海南应充分利用自贸港制度创新优势,以提升海南本地高校和科研院所的科研国际化水平为重点,加快知识、人才等创新要素的开放流动。一方面,在放开科研机构负责人任职限制等方面先行先试。根据《海南自由贸易港建设总体方案》中关于“人员进出自由便利”的政策<sup>⑤</sup>,探索高端外籍科学家担任公立科研机构负责人的制度模式,在科研组织内根据实际需求提升外籍专家聘用比例,完善引进聘用、职称评定和绩效考核等相关制度。另一方面,围绕优势学科制定针对性政策,推动海南本地高水平大学和科研院所,在境外设立分支科研机构,开展高水平国际科技合作。

### (三) 促进创新服务机构有效发挥“桥梁”作用,加快技术、资金等要素跨境流动

创新服务机构是海南自贸港区域开放创新体系的重要创新主体之一。通过提供技术转移孵化场地、技术服务指导、国内外技术转移信息、创业指导以及行业发展咨询等专业化服务,帮助企业、高校和科研院所等创新主体更好地实施开放创新战略,加快技术、资金等要素跨境流动。政策设计应坚持“引进来”和“走出去”相结合,充分发挥创新服务机构的“桥梁”作用,促进创新要素跨境流动和资源优化配置。一方面,通过举办跨国技术转移大会、引进国际技术转移服务机构等方式,促进国际先进技术本地化。另一方面,通过政策引导创新服务机构在促进本地企业“走出去”方面开展业务,以专业化服务帮助企业在海外设立研发机构,积极融入全球创新网络。

#### (四) 充分发挥金融服务机构“动力源”作用,加快资金要素的跨境流动

金融服务机构通过为企业技术创新和创新创业提供资金支持,在区域开放创新体系建设中发挥“动力源”作用。海南应积极构建全生命周期的科技金融服务链,为企业等创新主体营造灵活、高效、多元化的科技金融服务环境,加快资金要素的跨境流动。一方面,拓宽创新创业项目境外融资渠道,引导国内外领先创业投资机构在海南设立创业投资基金,为不同成长阶段的科技型企业提供融资便利。另一方面,利用自贸港制度集成创新优势,鼓励银行、保险、担保等各类金融机构加快科技金融产品和服务的创新。

#### (五) 充分发挥政府创新主体作用,在若干重点领域提升创新制度开放水平

政府是区域开放创新体系的重要主体之一,在加快创新制度开放方面扮演关键角色。因此,结合海南自贸港开放创新的实际需求,建议相关政府部门重点从以下三个方面着力提升创新制度的开放水平:第一,推动国际人才引进管理服务制度的开放创新,重点在技术移民政策方面先行先试,降低外籍高技术人才引进门槛,完善技术移民政策环境。第二,有序扩大财政科技计划的开放水平,制定实施激励开放创新的科技项目,以科技创新投入撬动全球创新资源为我所用,重点探索如何建立财政科研资金跨境使用与管理机制,真正实现无障碍交流与合作。第三,加快数据跨境流动的制度建设,构建中国特色的全球跨境数据流动制度体系,在海南自贸港试点建设国际科技大数据平台,提高跨境数据流动服务水平。同时,加快数据安全治理机制设计,在确保安全的前提下积极扩大数据开放领域,在海南自贸港积极发展数字贸易和数字经济。

#### 注释

①代表性政策文件包括:科学技术部和海南省政府于2019年4月共同出台的《加快海南科技创新开放发展的实施方案》和科学技术部办公厅和海南省政府办公厅于2020年12月共同出台的《海南开放创新合作机制》。②分别是:2021年6月正式出台的《海南省“十四五”科技创新规划》和《海南省以超常规手段打赢科技创新翻身仗三年行动方案(2021—2023年)》;2022年2月出台的《海南省创新型省份建设方案》。③“6”主要表示以资金、人员、数据等为代表的各类生产要素跨境自由有序安全便捷流动,“1”指现代产业体系,

“4”则代表税收、社会治理、法治制度以及风险防控体系等四方面制度保障内容。④中共中央 国务院《关于构建数据基础制度更好发挥数据要素作用的意见》,2022年12月。⑤《海南自由贸易港建设总体方案》在有关“人员进出自由便利”部分明确提出“允许符合条件的境外人员担任海南自由贸易港内法定机构、事业单位、国有企业的法定代表人”。

#### 参考文献

- [1] CHESBROUGH H. Open Innovation: The New Imperative for Creating and Profiting from Technology [M]. Boston: Harvard Business School Press, 2003.
- [2] CHATENIER E, VERSTEGEN J M, BIEMANS H A, et al. Identification of competencies for professionals in open innovation teams [J]. R&D Management, 2010, 40 (3): 271-280.
- [3] WEST J. Policy challenges of open, cumulative, and user innovation [J]. Journal of Law & Policy, 2009, 30 (17): 25-40.
- [4] COOKE P. Regionally asymmetric knowledge capabilities and open innovation: Exploring ‘Globalisation2’, a new model of industry organization [J]. Research Policy, 2005, 34 (8): 1128-1149.
- [5] DIEZ J D. Innovative networks in manufacturing: Some empirical evidence from the metropolitan area of Barcelona [J]. Technovation, 2000, 20 (3): 139-150.
- [6] NIOSI J, BELLON B. The global interdependence of national innovation systems: Evidence, limits, and implications [J]. Technology in Society, 1994, 16 (2): 173-197.
- [7] CARLSSON B. Internationalization of innovation systems: A survey of the literature [J]. Research Policy, 2006, 35 (1): 56-67.
- [8] 高良谋, 马文甲. 开放式创新: 内涵、框架与中国情境 [J]. 管理世界, 2014 (6).
- [9] 傅晋华. 关于海南自由贸易港建设我国开放创新示范高地的思考与建议 [R]. 北京: 中国科学技术发展战略研究院, 2022.
- [10] 陈劲, 陈钰芬. 开放创新体系与企业技术创新资源配置 [J]. 科研管理, 2006 (3).
- [11] 陈钰芬, 陈劲. 开放度对企业技术创新绩效的影响 [J]. 科学学研究, 2008 (2).
- [12] 杨震宁, 赵红. 中国企业的开放式创新: 制度环境、“竞合”关系与创新绩效 [J]. 管理世界, 2020 (2).
- [13] 严建援, 杨银厂. 基于区域层次的开放创新体系研究: 行为主体功能要素框架模型 [J]. 科学与科学技术管理, 2015 (3).
- [14] 魏建漳. 区域开放创新: 欧洲 EURIS 经验借鉴 [J]. 开放导报, 2014 (6).
- [15] 张旭华. 区域开放创新、知识整合与创新绩效: 基于

- EC2SLS模型的实证研究[J].重庆理工大学学报(社会科学版),2017(11).
- [16]徐佳,魏玖长,王帅,等.开放式创新视角下区域创新系统演化路径分析[J].科技进步与对策,2017(5).
- [17]袁潮清,刘思峰.区域创新体系成熟度及其对创新投入产出效率的影响:基于我国31个省份的研究[J].中国软科学,2013(3).
- [18]贾蓉,柳卸林.长江三角洲跨行政区域创新体系的研究[J].科学学与科学技术管理,2006(8).
- [19]杨冬梅,赵黎明,陈柳钦.基于产业集群的区域创新体系构建[J].科学学与科学技术管理,2005(10).
- [20]甘露,颜洪平.海南自由贸易港政府治理研究:以新加坡、中国香港、阿联酋迪拜为借鉴[J].南海学刊,2022(3).
- [21]董涛,郭强,仲为国,等.制度集成创新的原理与应用:来自海南自由贸易港的建设实践[J].管理世界,2021(5).
- [22]曹晓路,王崇敏.中国特色自由贸易港建设路径研究:应对全球数字服务贸易规则变化趋势为视角[J].经济体制改革,2020(4).
- [23]傅晋华.香港科技创新政策演进历程、特征及对海南自贸区(港)创新发展的政策启示[R].北京:中国科学技术发展战略研究院,2019.
- [24]张俊芳.以建设自贸区(港)为契机,打造科技创新高地:新加坡发展对海南自贸区的启示[R].北京:中国科学技术发展战略研究院,2019.
- [25]柳卸林.区域创新体系成立的条件和建设的关键因素[J].中国科技论坛,2003(1).
- [26]黄鲁成.宏观区域创新体系的理论模式研究[J].中国软科学,2002(1).
- [27]刘云,李正风,刘立,等.国家创新体系国际化理论与政策研究的若干思考[J].科学学与科学技术管理,2010(3).
- [28]孙玉涛,苏敬勤.G7国家创新体系国际化模式演化及对中国的启示[J].科学学研究,2012(4).

## Construction and Development of Regional Open Innovation System of Hainan Free Trade Port

Fu Jinhua Wang Yali Li Genqiang

**Abstract:** Building Hainan Free trade Port is an important regional development strategy in promoting high-level opening up of China, and open innovation is one of its due meanings. In recent years, the remarkable progress in open innovation has been made in Hainan free trade Port, but there are still major problems in the internationalization of innovation subjects, cross-border flow of innovation elements, and construction of open innovation system. The lack of theoretical understanding of the regional open innovation system of free trade port is the underlying cause of these problems. Different from the general regional open innovation system, the regional open innovation system of Hainan Free Trade Port emphasizes internationalization orientation. By promoting the free and convenient cross-border flow of various innovation factors, and building an open innovation institution system that is in line with international standards, the ultimate goal is to effectively enhance the openness of the innovation system. In the new era, the regional open innovation system will be improved in the Hainan Free Trade Port by promoting the open innovation of innovation subjects such as enterprises, universities, research and development institutions, innovation service institutions, and financial service institutions, and promoting the cross-border flow of various innovation factors, while giving full play to the role of the government as the main body of innovation, and improving the openness of the innovation institution in several key areas.

**Key Words:** Open Innovation; Regional Innovation System; Regional Open Innovation System; Hainan Free Trade Port

(责任编辑:江夏)

【区域创新发展】

# “千万工程”与促进长三角地区共同富裕逻辑研究\*

赵建强 徐保根 李武艳

**摘要:**党的二十大报告指出,中国式现代化是全体人民共同富裕的现代化。理清土地综合整治、“千万工程”与共同富裕之间存在的逻辑关系,对于探索长三角地区共同富裕差距及其成因、探究通过土地综合整治深化“千万工程”来促进长三角地区共同富裕的基本思路与路径具有重要意义。研究发现,土地综合整治与“千万工程”之间存在相辅相成的关系,共同富裕是二者的最终目标,构建共富单元则是实现共同富裕的有效途径。长三角地区内部及其省市之间的共同富裕差距主要由区位条件、资源禀赋、生态环境等因素的差异造成。在追求共同富裕和城乡一体化的背景下,应以高质量供给引领创造新需求为主线,基于土地综合整治和“千万工程”建设,推动国土空间资源要素配置与共同富裕现代化生产力布局优化相适应,在全域打造共同富裕现代化基本单元;推动“山水林田湖草”综合治理和“产城人文景生”融合发展,推进区域治理水平提升。

**关键词:**“千万工程”;土地综合整治;共同富裕;长三角地区

中图分类号:F320 文献标识码:A 文章编号:2095-5766(2024)05-0116-07 收稿日期:2024-06-18

\*基金项目:国家自然科学基金面上项目“粮食供需空间分离的资源环境效应与风险减缓机制”(42271310)。

**作者简介:**赵建强,男,浙江财经大学不动产研究所工程师(浙江 310018)。

徐保根,男,浙江财经大学不动产研究所教授(浙江 310018)。

李武艳,女,浙江财经大学公共管理学院教授,通信作者(浙江 310018)。

## 一、引言

共同富裕是中华民族几千年以来的历史追求,已经深深地植根于中华民族的精神世界之中(张来明等,2021)。脱贫攻坚战取得全面胜利后,消除了绝对贫困,创造了减贫的奇迹,全体人民正朝着共同富裕的目标奋勇前进。习近平总书记明确指出,共同富裕是社会主义的本质要求,也是人民群众的共同期盼。推动经济社会发展的根本目的,就是要实现全体人民共同富裕。“千万工程”是“千村示范、万村整治”工程,《中共中央 国务院关于学习运用“千村示范、万村整治”工程经验有力有效推进乡村全面振兴的意见》是2024年中央一号文件。“千万工程”作为实现共同富裕的重要途径,通过大规模的

土地综合整治,提升土地的综合生产力,从而推动地区经济的稳定发展。“千万工程”可以优化土地资源配置,提升农村生产效率,增加农民收入,缩小城乡差距,从而促进共同富裕。

实现共同富裕是长三角地区高质量发展的关键。长三角地区作为中国经济最发达的区域,其经济发展水平依然存在显著差异。既有共同富裕水平在全国居于前列的浙江,又有经济发达的上海和欠发达的安徽,存在发展不平衡不充分的问题(彭刚等,2023)。这既是长三角地区发展的难题,也是共同富裕需要解决的重要问题。“千万工程”在长三角地区的实施,不仅可以解决长三角地区的协调发展问题,也可以为全国实现共同富裕提供重要经验。因此,选择长三角地区作为研究“千万工程”与共同富裕关系的区域,具有典型性和代表性。

## 二、文献综述

探讨共同富裕在经济社会发展中的重要性和意义,辨析土地综合整治、“千万工程”与共同富裕之间的关系,对于聚焦长三角地区共同富裕的目标与差距具有指导作用。

### 1. 共同富裕的内涵辨析

关于共同富裕的内涵,学者已达成共识。共同富裕(common prosperity)是指在一个社会中,所有成员能够分享经济社会发展的成果,实现经济繁荣和社会公平的目标。共同富裕的核心理念是通过促进经济增长和社会公平,让更多的人分享到经济社会发展的成果,减少贫富差距,提高社会的福利水平。共同富裕是一个长期而复杂的目标,需要社会各界的共同努力。关于共同富裕的水平测度,相关研究从中国特色的共同富裕的具体内涵出发,构建了以结果为导向的共享发展评价方法。万海远等(2021)收集了1990—2020年162个国家或地区的可比较数据,对各研究区域共同富裕程度进行了评价和对比,同时提出了针对性的政策建议。时朋飞等(2024)从共建富裕、共享富裕、共生富裕、共联富裕等四个维度构建长三角地区共同富裕水平评价指标体系,测度2010—2020年该地区41个城市的共同富裕水平,对其时空特征、动态演进趋势以及前因组态等进行了实证分析。此外,陈丽君等(2021)认为共同富裕指标体系应当同时具有社会财富增加和人民收入增长的发展性、改革发展成果公平地惠及全体人民的共享性以及发展的可持续性。已有研究多从城镇化水平(王金伟等,2024)、产业结构(赵利等,2024)、政府调控(刘庆莹等,2024)、科技创新(李琳等,2024)等方面对长三角共同富裕发展差异的驱动机制进行考察,研究显示同一因素对不同城市发展的作用方向以及影响程度具有异质性。数字赋能是实现共同富裕的新动力,相关研究发现数字经济会显著促进共同富裕,尤其体现在先富地区经济增长能够显著带动后富地区经济增长(杨可,2024)。新质生产力的发展更是推动共同富裕的关键驱动力,作为引领市场经济变革的引擎能够提供新的经济增长点,从而为全体人民创造更多的财富和发展机会(王怀月,2024)。

### 2. 土地综合整治、“千万工程”与共同富裕之间的关系

许多学者对“千万工程”的意义和影响以及与土地综合整治的关系进行了深入的探讨。“千万工程”不仅可以提高土地的生产力,还可以促进农村经济的发展,提高农民的生活水平(韩建雨等,2023)。虽然“千万工程”在一定程度上改善了农村的生产条件,但在实施过程中也存在一些问题,如土地整治的质量参差不齐,整治后的土地使用效率不高等问题(唐京华等,2023)。此外,相关研究结合实际案例,分析并总结以土地综合整治促进城乡融合以及推动“千万工程”建设的实施路径,为同类型区域提供可借鉴的成功经验(沈俊等,2023)。“千万工程”是土地综合整治的实践之基、理论之源、时代之召,土地综合整治又为“千万工程”提供了强大引擎(岳文泽等,2023)。全域土地综合整治不仅是优化土地资源配置的重要手段,更是实现共同富裕的有效途径(方敏等,2024)。土地综合整治可以有效提升土地利用效率,改善农村基础设施和生态环境,促进城乡一体化发展以及保障农民利益,全域土地综合整治为实现共同富裕提供了坚实的基础和保障(林荣华等,2024)。而“千万工程”除了注重物质文明建设以外,同样强调精神文明建设,提升农民的精神风貌和生活质量。通过环境整治、产业发展、城乡融合和政策支持等多方面的综合措施,“千万工程”有效促进了农村地区的高质量发展,逐步实现了农民的共同富裕(蒋悦悦等,2024)。

### 3. 长三角地区共同富裕的目标与差距

共同富裕不仅体现了社会主义的基本原则,也是长三角地区一体化发展的核心目标。作为中国经济的发展引擎,长三角地区一体化发展的成功与否,直接关系到全国的经济稳定和社会进步。

近几年,长三角地区在平衡发展方面取得了显著的进步,发展差距也在逐步缩小。然而,需要注意的是,长三角地区各省(市)之间,甚至同一省(市)的各个区域之间,仍然存在着较大的发展不平衡现象。韩建雨等(2023)从富裕程度、共享程度和可持续性三个方面构建共同富裕的指标评价体系,发现2010—2020年长三角地区各城市的共同富裕水平差异较大。其中,上海的共同富裕水平最高,浙江的共同富裕水平次之,且二者始终高于长三角地区的平均水平。江苏的共同富裕水平低于浙江,

接近长三角地区的平均水平。安徽的共同富裕水平最低,始终低于长三角地区的平均水平。

同一省(市)区域内共同富裕程度存在差异的原因各不相同。上海的经济发展水平居中国之首,人均收入和生活水平也相对较高。然而,由于高房价、高生活成本等问题,上海的贫富差距也较大,实现共同富裕的程度有待提高。江苏和浙江两省是中国的经济强省,产业结构优化,私营经济发展活跃,经济发展水平较高。但两省同样面临城乡差距、区域差距等问题,影响共同富裕的实现。相比上述地区,安徽经济发展水平较低,城乡差距和区域差距问题更为突出,实现共同富裕的难度更大。尽管长三角地区发展的不均衡性确实存在,但这也预示着未来的发展潜力。在区域间的竞争和合作过程中,欠发达地区在某些方面可能暂时落后,但也因此拥有后发优势。

总的来说,“千万工程”经历了“千村示范、万村整治”“千村精品、万村美丽”“千村未来、万村共富”三个阶段。共同富裕内涵在不同的历史时期有所变迁,从最初的平均分配转为差距合理、机会公平、待遇公正的现代理解。共同富裕不仅是经济层面的问题,也包括社会、政治、文化等多个层面问题。它强调的是全体社会成员在享有物质财富的同时,也能公平、公正享有基本社会权利,实现全面的、多元的、持续的发展。虽然已有学者对浙江的“千万工程”、土地综合整治以及长三角地区的共同富裕等问题进行了研究(李家银等,2023),但土地综合整治、“千万工程”和共同富裕三者之间的逻辑关系,以及如何通过深化“千万工程”促进共同富裕等问题的探讨却相对较少。因此,本文在阐述土地综合整治、“千万工程”与共同富裕的逻辑关系的基础上,对以土地综合整治为重点、深化“千万工程”、促进长三角地区共同富裕的基本思路与路径等进行初步探讨。

### 三、“千万工程”、土地综合整治与共同富裕的逻辑关系

“千万工程”是指按照统筹城乡经济社会发展的要求,以村庄规划为先导,以改善农村生产和生活条件为主要目标,强化乡村环境整治,提升农业农村基础设施,以及加速农村社会事业发展的一个

系统工程。土地综合整治是优化国土空间结构,提升土地资源供给能力,保障“千万工程”各项工作用地需求的关键手段,涵盖了城乡生产、生活和生态空间的土地生态修复、土地质量提升和环境建设。在经济社会改革的背景下,共同富裕现代化基本单元是以国土空间规划为引领,以区域战略为导向,以优化结构布局为方向,以强化要素配置流向为路径,从经济、文化、社会、分配、生态等方面实现共同富裕的特定范围,具有明确的四至范围(见图1)。

#### 1.土地综合整治对“千万工程”的支撑作用

土地综合整治是“千万工程”的重要组成部分,是为“千万工程”提供建设资金和用地指标的主要途径。土地综合整治中的土地生态修复、土地质量提升、环境建设以及空间格局优化等都是“千万工程”的实施内容,对于增加区域耕地、提升土地质量、改善生态环境等具有重要作用。此外,通过建设用地增减挂钩利用指标交易获取建设资金,探索土地整治项目产业链深化、拓展生态指标交易等路径回笼投资。

“千万工程”建设需要有合理的国土空间作为支撑。土地综合整治是优化“千万工程”建设“国土空间底盘”的重要方法,也是实施国土空间总体规划的关键途径之一。通过土地综合整治,可以有效提高土地利用效率,优化国土空间布局,提升城乡一体化发展水平,为“千万工程”的实施提供坚实的物质基础。通过土地整治,可以实现土地用途的转变,为产业结构的优化、新型城镇化的推进、生态文明建设等提供了空间条件。这既有利于提高土地的经济效益,也有利于提高土地的环境效益和社会效益。

#### 2.“千万工程”对土地综合整治的指导作用

“千万工程”对土地综合整治起到了重要的指导作用,为土地综合整治提供了明确的目标、方向、原则和方法,同时也提供了评价和监督机制。

首先,“千万工程”明确了土地综合整治的目标和方向。它强调了优化国土空间布局,保护耕地,节约集约用地,推动产业高质量发展,促进城乡有机更新和风貌提升,提升公共服务优享,实现城乡均衡富民提升等目标,使土地综合整治更有针对性。其次,“千万工程”提供了土地综合整治的原则和方法。它强调以人民为中心,坚持节约优先、保护优先、自然恢复为主的原则,采取联动推进“山水

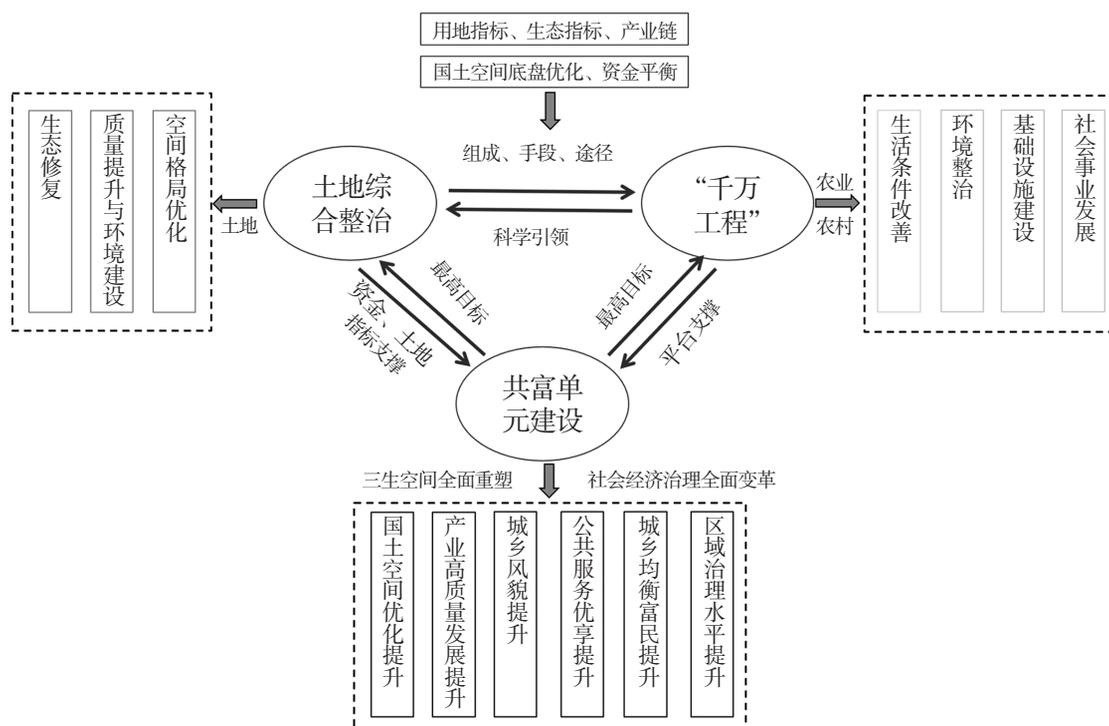


图1 土地综合整治、“千万工程”与共同富裕的逻辑关系

资料来源:作者绘制。

林田湖草”综合治理和“产城人文景生”融合发展的方法,使土地综合整治更加科学、合理。再次,“千万工程”提供了评价和监督机制。它强调土地综合整治的结果应符合社会需要和期待,应实现土地的公平和公正使用,应提高土地的利用效率,应有利于实现共同富裕。这为土地综合整治提供了评价标准和监督方式。最后,“千万工程”还强调土地综合整治的实施应与其他政策措施相结合,如耕地保护、节约集约用地、公共服务优享提升等,这为土地综合整治提供了更广阔的实施空间。

### 3.共同富裕是新时代“千万工程”和土地综合整治的最终目标

共同富裕作为新时代“千万工程”和土地综合整治的最终目标,体现在多个方面。与“千万工程”紧密结合的土地综合整治可以通过资金、土地指标等要素的合理流动,为“千万工程”和共同富裕单元建设提供更优的国土空间平台。

首先,通过土地综合整治,可以优化国土空间布局,使城乡发展更加均衡,为实现全体人民共享发展成果创造条件。在此过程中,公平和公正的土地使用权分配显得至关重要。实施“千万工程”可以推动土地使用权的公平和公正分配,让所有人都能从土地的使用中获得公平的收益,这成为实现共同富裕的重要途径。其次,通过土地综合整治和

“千万工程”的实施,农村经济的发展水平得以提高,农民收入增加,城乡差距得以缩小。这不仅实现共同富裕的重要手段,也是推动社会经济持续健康发展的关键。再次,“千万工程”可以提升公共服务水平,改善人民的生活质量,让所有人都能享受到更好的公共服务,这是实现共同富裕的重要目标。最后,通过土地综合整治和“千万工程”的实施,社会公平正义得以推动,社会和谐稳定得以实现,这是实现共同富裕的重要保障。

## 四、“千万工程”与促进长三角地区共同富裕单元建设的基本思路与路径

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指引,在共同富裕的大背景下,以高质量供给为引领,创造新的需求。以土地综合整治为突破口,联动推进“山水林田湖草”综合治理和“产城人文景生”融合发展。在全面开展土地综合整治模式创新、全方位支撑城乡融合集成改革方面率先取得实质性突破,加快对生产、生活、生态空间的全面重塑,推动经济、社会、治理的全面变革;推动国土空间资源要素配置与共同富裕现代化生产力布局的优化相适应,全域打造共同富裕现代化基本单元。聚焦于“优化、盘活、修复、提升”的工作导向,统筹开展土地综

合整治“五大先行引领”和城乡融合提质“五大集成提升”，促进自然资源的空间优化配置，推动空间利益的重塑再建，实现城乡发展更加协调、更可持续。

### 1. 实施耕地保护和节约集约用地的先行引领

为了加强耕地保护，实施“三位一体”的策略是关键，涵盖耕地保护、节约集约用地和增减挂钩。建立人力和技术相互配合的耕地保护网络，加强“田长制”的执行，确保每块耕地都有专责人员。深入应用“智能耕地保护”，通过建立“图数对应”和“塔田对应”的技术监管体系，从源头上遏制违法占用耕地的问题。积极发掘生态造地整治的潜能，寻找补充耕地的途径，全面实行耕地占补平衡和进出平衡，可以通过多种途径开展生态造地工程，实施数量和质量并重的生态造地和永久基本农田集中连片建设。

此外，严格执行耕地保护的责任目标，推行违法占用耕地“零新增”的攻坚行动，建立完善新增违法占用耕地“增违挂钩”机制，坚持查事查人相结合，加大立案查处、挂牌督办、公开通报的力度，对违法行为依法惩处，推进违法占用耕地的“动态清零”。

在节约集约用地方面，要落实最严格的节约集约用地制度，加快城乡要素的共融共通。增减挂钩策略可以有效地调动城乡要素，要充分利用城乡建设用地增减挂钩政策，有计划地进行存量建设用地的复垦。实施“先复垦、后挂钩”的制度，优先将复垦形成的用地指标用于农民建房和农村建设，并有序开展城乡建设用地增减挂钩节余指标的省内跨县调剂。通过增存挂钩，可以精准地供应资源，完善新增计划指标分配与存量用地盘活挂钩机制，深化“腾笼换鸟”“凤凰涅槃”“三改一拆”“空间换地”等策略，增强低效工业用地整治力度，并大力推动低效用地的开发，探索土地的复合利用方式。增效挂钩策略可以实现资源的多维价值，将新增耕地与粮食产能挂钩，推动农业科技化、数字化、智能化，提升整治新增耕地的粮食产能；将生态修复与生态价值挂钩，推动土地整治的生态转型，改善生态环境，优化生态功能，转化生态产品价值；将低效整治与亩均效益挂钩，释放存量低效土地的多维价值。

### 2. 推动国土空间优化和生态保护修复的先行引领

聚焦“三生融合”，全面优化国土空间发展格局是重要的一环。以国土空间规划为基础，强调土地整治项目与各级各类国土空间规划的连贯性，科学

配置生产、生活、生态三大空间。通过土地整治优化空间布局，实施农用地和建设用地的整理，改善农村居住环境，保护乡村历史文化，强化生态修复和管理。协调土地、资金、人力、技术等资源，全面治理“山水林田湖草”，推动乡村空间形态、产业发展、生态环境、居住环境、基础设施、乡村文明和乡村治理的整体改造。

聚焦“三整治一提升”，构建从山顶到海洋的治理大格局，维护生态保护红线。加快推进矿山生态的整治和修复，坚持“谁开采、谁治理，边开采、边治理”的原则，突出安全和生态功能，严格管控废弃矿山的用途。针对海洋生态，实施海洋生态保护、整治和修复，推进已批备案的围填海历史遗留区域生态修复工作，深化生态海岸带建设，实施国家及省级“蓝色海湾”整治行动，持续增强滨海生态系统的服务功能。加快实施“山水林田湖草”生态系统的保护与整治修复，综合运用保护保育、自然恢复等修复模式，进一步强化区域生态系统环境质量和水土保持功能，持续推进系统治理，提升跨区域、跨流域的重要生态系统的多样性、稳定性和持续性。

### 3. 开展资源权益维护的先行引领

聚焦“三大统筹”，促进土地综合整治改革的红利普惠反哺。在收益分配上，应构建利益共享机制，土地综合整治产生的收益应重点支持“三农”发展，通过“土地整治+”延长产业链和价值链，发挥村集体经济组织的主体作用，积极探索建立多种利益联结共享机制和村民权益长效保障机制，切实保障农村农民的持续增收致富。应执行乡村复兴的土地使用计划，构建完善的农业产业用地保护合作机制。在制定年度规划时，城市和县域应预留至少5%的指标，以确保乡村关键产业及其附属设施的土地使用需求得到满足。鼓励探索山区和海岛的跨越式高品质发展策略。省级政府应开展对欠发达地区的民生工程援助行动，每年分配一定的新增建设用地计划指标，快速弥补县域民生和产业的短板。

在产权改革方面，应保护公众的合法权益，稳步推进农村宅基地和住房历史问题的解决，协同推动土地承包经营权的登记，处理林权确权登记的历史遗留问题，同时确保林地经营权的登记和发证工作顺利进行。在土地综合整治涉及农民补偿安置的问题上，应充分尊重农户的意见，积极探索多渠道的安置方式，严格限制安置周期并按照有关规定

落实相应的补偿。

#### 4.推进产业高质量发展和城乡有机更新与风貌提升

推进产业高质量发展,构建现代化产业体系和实施“四个促进”。这包括推动农业产业链的升级,强化产业发展用地等要素支持,以推动规模化经营和种养业现代化,打造标志性农业全产业链。同时,推动农业与旅游、文化、教育等产业的融合发展,培育农居民宿、农耕研学等新业态。结合浙江“415X”先进制造业集群培育工程,推进地方开展优势产业“强链补链延链”,推动制造业高端化、智能化、绿色化发展。同时,引导商贸物流、电子商务、生活服务或与区域制造业、农业实现跨界融合,大力发展夜间经济、社区商业,培育发展数字经济新业态。

推进城乡有机更新与风貌提升,协调推进新型城镇化和乡村振兴战略,深度实施提升县城承载力和“千万工程”,并致力推动“四个全覆盖”。包括推动未来社区“普惠共享+示范引领”全覆盖,实现规划、建设、管理、运维一体化可持续,推动增量居住用地按照区域统筹谋划要求,落实社区公共服务集成配置要求。同时,推动城乡风貌“整体提升+样板区”全覆盖,开展全域风貌整治提升,推动现代化美丽城镇“重点片区更新”,实施乡村旅游“五创”行动。

#### 5.推进公共服务优享提升和城乡均衡富民提升

推进公共服务优享提升,实施公共服务“七优享”工程,完善公共服务配置,打造高品质“15分钟公共服务圈”。包括开展老幼共享引领创优,构建“一老一小”融合服务场景;开展全龄教育引领创优,完善城乡教育一体化发展机制;开展医疗健康引领创优,加快医共体、医联体建设;开展住房保障引领创优,深入实施“大搬快聚富民安居”工程;开展社会救助引领创优,加快构建解决相对贫困的长效机制;开展基础设施引领创优,强化交通内畅外联。

推进城乡均衡富民提升,探索“三大集成改革”。包括探索乡村土地改革,完善承包地“三权”分置制度,推进农村集体经营性建设用地市场化工作;探索强村富民改革,培育更多强村公司,提升其盈利能力和带动农民致富的能力;探索扩中提低集成改革,实施农民培育引领创业计划,扩大农民转移就业,拓宽城乡居民劳动性收入、经营性收入渠道。

#### 6.推进区域治理水平提升

治理体系和治理能力双提升,需要完善党建统领、社会参与、数字赋能“三张网”。首先,完善党建联建治理网络,优化党建联建机制,创新跨区域党组织联动共建,采取多样方式,促进党组织结对帮扶,实现全域党建“抱团发展”。其次,完善社会参与共建网络,不断拓展完善群众参与基层社会治理的制度化渠道,依法保障群众权益;坚持党建带群建促社建,多渠道、多途径吸引社会力量参与,积极引导各类企业、群团组织、社会组织、志愿者队伍参与基层治理和服务群众工作。再次,完善数字化智治网络,迭代深化空间治理数字化平台,建设完善区域一体化治理智治平台,落实治理任务、数据、事件“三位一体”集成,推动各类基础数据云上汇集、统一管理、动态更新,落实从任务到应用的统一贯通。

#### 参考文献

- [1]张来明,李建伟.促进共同富裕的内涵、战略目标与政策措施[J].改革,2021(9).
- [2]彭刚,杨德林,杨琳.中国市域尺度共同富裕水平格局及其影响因素[J].经济地理,2023(1).
- [3]冯苑,聂长飞.中国共同富裕的时空演进、区域差异及收敛性研究[J].经济与管理研究,2022(12).
- [4]万海远,陈基平.共享发展的全球比较与共同富裕的中国路径[J].财政研究,2021(9).
- [5]陈丽君,郁建兴,徐铤娜.共同富裕指数模型的构建[J].治理研究,2021(4).
- [6]胡鞍钢,周绍杰.2035中国:迈向共同富裕[J].北京工业大学学报(社会科学版),2022(1).
- [7]王金伟,王启翔,冯凌.旅游业发展对共同富裕的直接影响及空间溢出效应[J].地理学报,2024(4).
- [8]赵利,黄韵雪,汪发元.产业数字化、产业结构升级对共同富裕的影响:基于城乡收入差距的视角[J].统计与决策,2024(8).
- [9]刘庆莹,张莹.面向共同富裕的新质生产力:理论演绎与培育路向[J].统一战线学研究,2024(3).
- [10]李琳.数字金融对农民农村共同富裕的影响:基于创新创业活力的中介效应[J].统计与决策,2024(7).
- [11]时朋飞,乔若宸,黄荣娟.长三角地区共同富裕水平的时空演变特征与组态机制[J].统计与决策,2024(13).
- [12]杨可.数字经济对先富地区带动后富地区的影响:基于空间调节效应的实证检验[J].技术经济与管理研究,2024(7).
- [13]王怀月.新质生产力、城乡公共服务均等化与共同富裕[J].统计与决策,2024(10).

- [14]韩建雨,薄冰雪.长三角地区共同富裕水平、区域差异及动态演进[J].统计与决策,2023(15).
- [15]唐京华,陈宏彩.中国式现代化视域下乡村振兴的逻辑与路径:以浙江“千万工程”为例[J].中国行政管理,2023(7).
- [16]沈俊,金峰.土地综合整治推动“千万工程”的建设路径:以浙江省嘉兴市秀洲区为例[J].中国土地,2023(8).
- [17]岳文泽,侯丽,何佑勇,等.以全域土地综合整治助力“千万工程”迭代升级[J].中国土地,2023(8).
- [18]方敏,姚强,冯柯柯.全域土地综合整治赋能城乡融合共富的探索实践:以浙江省杭州市余杭区为例[J].中国土地,2024(4).
- [19]林荣华,项柳洲.小县也有大作为小县也能大发展:松阳县以全域土地综合整治解锁山区县共富密码[J].浙江国土资源,2024(5).
- [20]蒋悦悦,姜建明,安文占,等.激活村庄内空闲土地助推“千万工程”再深化和共富建设[J].浙江国土资源,2024(4).
- [21]李家银.全域土地综合整治助推“千万工程”的实践与思考[J].中国土地,2023(8).
- [22]仲崇峻,王楠,田玉福.全域土地综合整治实践总结与相关新问题研究[J].中国土地,2024(4).
- [23]金晓斌,应苏辰.面向区域高质量发展的全域土地综合整治适应性转型与路径优化研究[J].中国土地科学,2023(10).

## Research on the Logic of “Green Rural Revival Program” and Promoting Common Prosperity in Yangtze River Delta Region

Zhao Jianqiang Xu Baogen Li Wuyan

**Abstract:** The report to the 20th National Congress of the Communist Party of China pointed out that “Chinese-style modernization is the modernization of common prosperity for all the people.” How to clarify the logical relationship between comprehensive land consolidation, “Green Rural Revival Program” and common prosperity is of great significance for exploring the common prosperity gap and its causes in the Yangtze River Delta region, and how to deepen the basic ideas and paths of land consolidation to promote common prosperity in the Yangtze River Delta region. It is found that there is a complementary relationship between comprehensive land improvement and “Green Rural Revival Program”, common prosperity is the ultimate goal of both, and the construction of common prosperity unit is an effective way to achieve common prosperity. The common wealth gap within the Yangtze River Delta region and among provinces and cities is mainly caused by the differences in location conditions, resource endowments, ecological environment and other factors. In the context of the pursuit of common prosperity and the integration of urban and rural areas, we should take high-quality supply as the main line to lead the creation of new demand, based on the comprehensive improvement of land and the construction of “Green Rural Revival Program”, promote the allocation of national land and spatial resources elements to adapt to the optimization of the distribution of modern productive forces for common prosperity, and create a modern basic unit of common prosperity in the whole region. We will promote the comprehensive treatment of mountains, rivers, forests, fields, lakes and grasslands and the integrated development of industry, cities, people, culture, scenery and health, and promote the improvement of regional governance.

**Key Words:** “Green Rural Revival Program”; Comprehensive Land Consolidation; Common Prosperity; The Yangtze River Delta Region  
(责任编辑:彦 伦)

【区域创新发展】

# 人工智能赋能新型工业化的作用机制与实现路径\*

韩树宇

**摘要:**人工智能已成为新一轮科技革命和产业变革的核心领域和重要推动力量,给工业发展带来巨大形态变化和范式转换,深刻改变着工业生产函数,对我国工业化发展显现出强大的赋能效应。当前,我国人工智能产业规模快速增长,人工智能与工业化深度融合,通过提升工业生产效率、产品提质增效、提升产业协作能力以及推动产业形态升级,为我国推进新型工业化注入新的动能。但是,人工智能在工业领域的推广和应用仍面临核心技术研发、工业场景落地、工业数据挖掘以及人才培育等方面的现实挑战,需要从技术突破、场景开发、数据价值化以及人才驱动等方面探索人工智能赋能新型工业化的实现路径,更好地发挥人工智能对我国新型工业化的赋能效应。

**关键词:**人工智能;新型工业化;作用机制

中图分类号:F424.3 文献标识码:A 文章编号:2095-5766(2024)05-0123-07 收稿日期:2024-07-19

\*基金项目:2024年度河南省社会科学院基本科研费重大项目“人工智能赋能河南新型工业化的路径与对策研究”(24E01)。

作者简介:韩树宇,男,河南省社会科学院数字经济与工业经济研究所研究实习员(郑州 451464)。

工业化是大国崛起进程中的关键性因素和核心动力。纵观世界工业发展的历史,在机械化、电气化和信息化引领的三次工业革命后,以新一代信息通信技术与制造业深度融合为核心特征的新一轮工业革命蓬勃兴起。2023年9月22日,全国新型工业化推进大会在北京召开,习近平总书记就加快推进新型工业化做出重要指示并强调,要积极主动适应和引领新一轮科技革命和产业变革,把高质量发展的要求贯穿新型工业化全过程,把建设制造强国同发展数字经济、产业信息化等有机结合,为中国式现代化构筑强大物质技术基础。当前,我国人工智能产业规模快速增长,与产业融合程度不断加深,人工智能技术从实验研发正逐步走向产业化应用,已经形成了涵盖上游基础层(人工智能芯片、存储器制造、网络设备与服务器等)、中游技术层(生物识别、计算机视觉、自然语言处理、机器学习、深度学习等技术)以及下游应用层(各类应用场景的产品或服务)的完整产业链条。人工智能正在深刻改变制造业的生产方式、组织结构和商业模式,为

推进新型工业化、构建现代化产业体系汇聚强大动能。2024年1月22日,国务院常务会议强调,要以人工智能和制造业深度融合为主线,以智能制造为主攻方向,以场景应用为牵引,加快重点行业智能升级,大力发展智能产品,高水平赋能工业制造体系。随着“人工智能+”行动的提出,我国经济社会发展将加速进入由人工智能驱动的智能时代,人工智能将加速与制造业深度融合,深刻改变制造业生产模式和经济形态,为更广泛领域的智能化提供有力支持,对我国新型工业化发挥显著的驱动作用。

## 一、文献综述

学术界对人工智能和新型工业化的关系开展了一系列的研究,主要有以下几个方面。一是人工智能赋能新型工业化的重要性。人工智能是第四次工业革命的通用性目的技术,是未来发展的关键变量,将深刻改变全球产业发展和分工格局,生成式人工智能已经成为新型工业化的重要推动力(杜

传忠,2024;金壮龙,2024)。二是人工智能对新型工业化的赋能作用。学术界对人工智能对新型工业化赋能作用的研究,主要围绕着人工智能对制造业的影响展开。多数学者认为人工智能在推动制造业高质量发展(蒋南平等,2021;李翔等,2023;谢伟丽,2023)、提升制造业生产效率(邓洲,2018;郑琼洁等,2021;徐星,2024)、提升制造业韧性(刘鑫鑫等,2023;谢康等,2024)以及促进制造业创新发展(孟凡生等,2022;王磊等,2023)等方面的作用显著。三是人工智能赋能新型工业化面临的问题。学术界对人工智能赋能新型工业化面临的问题的研究主要体现在人工智能与制造业融合方面,如基础设施问题、场景应用问题、模型适配问题等(李南,2023;朱兰,2023;欧阳日辉等,2023)。四是人工智能赋能新型工业化的思路研究。如杜传忠(2024)提出从强化政府顶层设计和政策支持、关键核心技术突破及其应用、制造业企业的数转网联智改以及适度超前建设数字基础设施等方面加快推进新型工业化。刘刚等(2024)提出培育具有行业大模型开发能力的平台企业、创建以研发人工智能赋能新型工业化共性和关键技术为主导的新型研发机构、开放应用场景、布局高性能算力和高质量数据集技术领域以及健全人工智能人才培养体系等。

综上,学术界已经认识到人工智能在推进新型工业化、推动制造业高质量发展等方面的重要意义和作用,并从人工智能推动制造业高质量发展、提升制造业生产效率、提升制造业韧性以及促进制造业创新发展等宏观

角度分析了人工智能对新型工业化的赋能效应。同时,学者们针对人工智能赋能新型工业化过程中存在的现实挑战也进行了分析,主要的挑战来自算力、算法、场景应用、数据等方面。针对不同的挑战,学者们也提出了相应的政策建议和措施。基于以上研究,本文将深入探讨人工智能赋能新型工业化的时代背景和意义,并从人工智能技术应用的角度分析人工智能对工业生产过程的的重要作用,从生

产效率提升、产品提质增效、产业协同能力提升以及产业形态升级等方面总结人工智能赋能新型工业化的作用机制,进而围绕算力、算法、工业场景应用、工业数据挖掘以及人工智能人才等方面剖析当前人工智能赋能新型工业化面临的挑战,最后从技术突破、场景开发、数据价值化以及人才驱动等方面提出人工智能赋能新型工业化的现实路径,为我国紧抓人工智能发展机遇、加快推进新型工业化步伐提供思路和借鉴。

## 二、人工智能赋能新型工业化的作用机制

随着人工智能技术快速发展,其具有的广泛渗透性、数据驱动性、替代性以及协同性等特征,正在推动传统生产方式的变革,工业生产和管理等的智能化程度和数据驱动特征日益明显。人工智能技术应用将改变传统的生产方式,极大提升自动化、网络化、智能化水平,通过不同的工业场景应用,对生产效率提升、产品提质增效、产业协作能力提升以及产业形态升级等产生巨大的推动作用(见图1)。

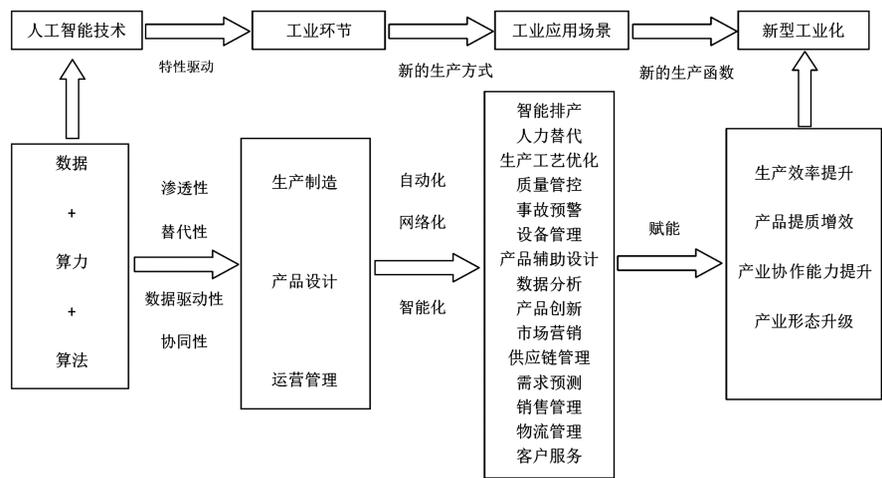


图1 人工智能赋能新型工业化的作用机制

资料来源:作者绘制。

### 1.人工智能推动生产效率提升

随着新一代信息技术快速发展,传统工业发展范式将转向数智化,数实融合将加速推进,数字化智能化转型发展提速。人工智能和大模型将更深入地推动企业实现生产自动化,不仅能够提高生产效率,也可以减少人力成本。人工智能技术可以帮助企业从海量数据中挖掘潜在价值,从而帮助企业降低生产成本、提高生产效率。人工智能赋能工业

生产过程能实现智能工业更高层次的自主决策和智能控制,通过人工智能和制造机理融合可以实现生产过程的智能化调整和优化,人工智能和大模型可以帮助企业在问题发生之前进行干预,从而避免生产中断,推动生产技术的创新型应用。例如,在医疗器械制造领域,智能生产线通过人工智能算法实现了生产进程的自动化调整和优化,提高了生产效率和产品质量。此外,人工智能和大模型通过对大量数据的分析和学习,可以帮助企业找到最优的解决方案。例如,人工智能可以用于供应链管理,实时准确把握市场变化,帮助企业更好地调整生产计划;大模型则可以通过对大量历史数据的学习,预测未来的市场趋势,帮助企业做出更好的战略决策。

### 2.人工智能推动产品提质增效

随着人工智能技术的发展和应用,越来越多的企业开始利用人工智能技术对产品进行质量检测和控制在,推动产品提质增效。一方面,人工智能技术在质量控制方面发挥着重要作用。通过在生产线上部署可穿戴设备、机器视觉等设备,实现对生产线上制造过程的实时监控、质量检测和控制在;通过机器学习等技术,实现对生产过程中数据的自动采集和处理,为企业提供从原材料采购、生产制造到售后服务整个流程中产品质量控制服务;通过图像识别和数据分析等技术手段,实现对生产过程中各种工艺参数以及其他数据指标的监测、分析和优化,及时发现问题并进行调整,提高产品质量和生产效率。例如,在纺织工业中,智能质检系统可以通过摄像头和算法识别产品表面的瑕疵,提高质检效率和准确性。另一方面,人工智能推动着产品创新的革命性变革。智能工业产品创新不再仅仅关注功能的提升,更注重个性化定制和智能化应用。例如,在智能制造领域,通过人工智能技术,工厂可以实现智能化生产线的调度和优化。此外,人工智能技术在产品设计和创新中广泛应用,通过AI大模型和大数据分析,企业可以更准确地把握市场需求,设计出更符合用户需求的产品。例如,人工智能通过对大量用户数据的分析,帮助企业了解用户的需求和偏好,从而设计出更符合用户需求的产品。

### 3.人工智能提升产业协作能力

伴随着全球企业数字化转型深入推进,数字技术与供应链融合不断深化,展现出了强大的赋能作

用。生成式AI技术正在成为推动供应链转型的核心力量,通过自动化生产线实现产业链协同,驱动供应链形态由线性走向网状,加速生产组织新模式形成,通过优化操作、增强决策和提升客户体验,不断推动企业业务增长,重塑企业增长潜力。在传统制造业中,产业链上下游之间通常存在着信息不对称问题,上游供应商向下游供应商提供原材料和零部件后难以及时掌握下游需求信息,而下游供应商也难以掌握上游原材料和零部件的市场价格和需求变化情况。通过AI技术可以实现产业链上下游的协同合作、相互监督和相互预测,从而打破传统产业链中信息不对称的问题,不仅可以提升产业链上下游之间的效率,还可以降低整个产业链的成本。另外,人工智能还可以帮助企业构建更加智能化的供应链管理系统,实现供需匹配、库存优化等,提高供应链的效率和灵活性。通过智能供应链管理,企业可以实现生产计划的精准调配,减少库存积压,提高供应链的整体效率。

### 4.人工智能推动产业形态升级

作为新一轮产业变革的核心驱动力,人工智能技术正与各行各业深度融合,加速生产、分配、交换和消费等各领域的变革,并且不断催生新的智能化需求以及新的技术和产品,推动商业模式、产业形态和产业赛道的升级。伴随着多模态信息整合和深度挖掘能力不断提升,数据智能迎来跨越式发展,推动超人工智能时代来临,认知智能科技加速推动人工智能从学习数据走向创造数据,实现从感知理解世界到生成改造世界的跃迁,不仅使人工智能核心基础产业格局发生重大演进,其应用范围也从过去各种专用限制中全面解脱出来,对传统产业重新再造。在算力、算法等不断优化和突破下,大模型飞速发展,MaaS(模型即服务)加速渗透,大模型在产业内快速流行,通过大模型+小模型的运作模式,以及芯片、算力基础设施等底层环节能力的不断改善,推动应用场景类别增加、场景深度持续提升,并最终带来产业基础能力、应用场景之间的不断相互促进。新一轮人工智能技术发展不仅推动人工智能核心产业发生质的飞跃,也将对诸多行业带来巨大形态变化和范式转换。通过AT(智能科技)与DT(数据科技)、BT(生物科技)、ET(能源科技)、MT(材料科技)的跨界融合,将催生一系列引发重大变革的新赛道。

### 三、人工智能赋能新型工业化面临的挑战

人工智能在工业领域的推广和应用也面临着一些挑战,在核心技术研发、应用场景落地、工业数据挖掘、人才培养等方面还存在较多需要克服的难题。

#### 1.人工智能核心技术亟待突破

我国人工智能共性核心技术亟待突破,尤其是在芯片研发、算法开发方面还存在明显不足。一方面是芯片开发核心技术不足。我国芯片自给能力较差,核心产品严重依赖进口,存在“卡脖子”风险。在人工智能芯片领域,全球专利申请排名前十的申请人中,有五家为美国企业,分别为英特尔、IBM、英伟达、谷歌和赛灵思,而中国只有百度进入前十位。具体到中央处理器(CPU)、图形处理器(GPU)和现场可编程逻辑器件(FPGA)等通用芯片领域,中国并没有企业进入全球前十位。近年来,我国在芯片领域虽然投入巨大,芯片产业规模不断壮大,但是先进制程芯片核心制造工艺依然落后于国外,国内芯片制造企业可满足规模量产的工艺节点落后国际先进水平2—3代,核心算力芯片的性能落后国际先进水平2—3代。另一方面是缺乏框架级算法开发能力。我国智能计算生态孱弱,国内相关企业在研发人员配备、开发工具和资金投入等方面远远低于国外先进水平,如英伟达CUDA生态有近2万人开发,是国内所有智能芯片公司人员总和的20倍。国内AI开发生态处于起步阶段,智能应用、开发框架、系统软件、智能芯片等环节未能深度适配,无法形成一个有竞争力的技术体系,与国外先进水平相比还存在巨大差距。Omdia发布的《2023 中国人工智能框架市场调研报告》显示,PyTorch、TensorFlow 框架仍在全球市场上占据很大份额,中国本土人工智能框架如百度开源的飞桨PaddlePaddle、华为开源的昇思 MindSpore 等虽然有一定份额,但市场活跃度仍然不足。

#### 2.工业应用场景落地阻力较大

我国人工智能在工业领域的普及率较低,相比欧美等发达国家有很大的提升空间(见图2)。人工智能虽然在工业领域有很多场景的探索,但是尚未出现投入产出比较明确的场景,工业大模型尚不能充分捕捉到某个行业或领域的特征和规律,在工业领域应用呈现U型分布(见图3),无法充分满足某

些特定的应用场景和需求,工业应用场景的落地仍存在诸多挑战。一是工业应用场景高度碎片化。工业领域生产门类众多导致人工智能细分领域应用场景复杂、专业化程度高,工业数据高度碎片化,跨行业、跨场景数据壁垒严重,对于人工智能大模型以及数据开发、预训练等带来较大的挑战。二是大模型与工业的融合应用不足。数据质量和可靠性差、数据供给不足、预训练成本高、行业知识缺乏以及语料不足等问题导致工业大模型的开发和应用面临较高的技术门槛和成本压力,模型应用的可靠性较差。三是应用场景示范效应不足。目前人工智能应用示范场景大多集中在超大型企业中,需要成熟的基础设施条件、巨大的前期投入以及足够大量的数据支撑。对于大多数企业来说,数字化基础薄弱,缺乏足够的资金支撑起前期的巨大投入,企业也缺乏足够巨量的数据支撑起模型的预训练。而且,目前制造业领域尚未出现经济效应较为明显的生成式AI应用场景,大多数场景的应用探索仍处于试点阶段,人工智能应用示范场景对于大多数企业来说仍缺乏一定的吸引力。

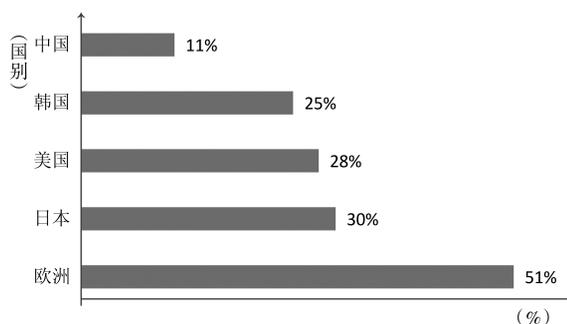


图2 各国人工智能在工业领域的渗透率对比  
资料来源:作者整理所得。

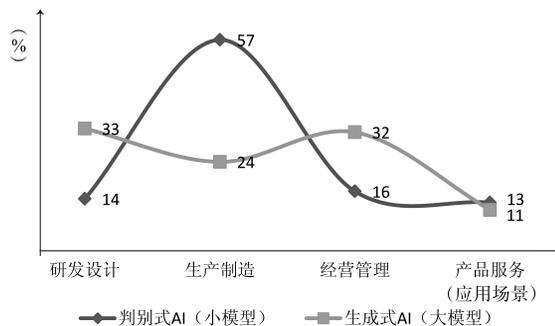


图3 AI模型在工业领域的分布率  
资料来源:作者整理所得。

#### 3.工业数据价值挖掘困难

工业数据具有体量大、种类多、敏感程度高等重要特征。“体量大”体现在工业企业所收集的数据

体量非常庞大,需要采用大数据技术来处理和分析。“种类多”体现在工业企业所收集的数据既有经营管理的数据,也有客户行为画像的数据,更有多种设备状态、控制数据,且类型丰富,包括文本、图像、音频、视频等多种类型。“敏感程度高”体现在工业企业所收集的数据具有较高的敏感性,可能涉及企业的商业机密、客户隐私等。工业数据的挖掘和应用是实现数据要素价值化的重要内容,但是工业数据本身所具有的特征给数据挖掘和应用带来了挑战。一是数据采集困难。工业数据的采集在实践中会遇到设备的通信接口不一致、通信协议不兼容、需要新增传感器、传感器的性能不能满足业务需求等现实困难。二是数据共享流通难。工业企业数字化转型进程不一,存在信息化基础不一致、设备兼容性不统一等问题,导致工业数据流通渠道匮乏、流通不畅、管理不善、应用不足,制约数据共享流通。三是数据开发应用困难。数据清洗、去标识化、匿名化等技术不足导致数据难以使用,开发难度大。多模态数据建模能力不足也限制了数据价值的释放,给数据开发应用带来一系列挑战。四是数据治理能力弱。我国工业整体数据治理水平处于滞后状态,工业企业的数据安全与合规能力仍处于起步阶段,普遍存在数据管理意识缺乏、管理体系不健全等问题,数据安全管理制度较为粗放。

#### 4. 人工智能人才供需失衡

随着人工智能技术的快速变革,人工智能就业市场对于创新型复合型人才的需求在进一步扩大。但是,我国人工智能人才储备情况不容乐观,严重制约人工智能赋能作用的发挥。当前,人工智能人才供需不平衡问题主要表现在以下几个方面。一是人才供需比例失衡。目前世界多国存在人工智能人才供需不匹配问题,我国人才供需失衡矛盾则更加突出。麦肯锡2023年5月发布报告称,到2030年,中国的人工智能人才供应只有市场需求的三分之一,缺口将达400万人。二是不同岗位类型的人才结构失衡。人工智能行业各职能岗位人才供应存在不足,算法开发和应用研究岗位人才尤为紧缺。根据赛迪顾问测算,我国人工智能细分领域人才需求中,机器学习领域人才需求占比最大,达到45.6%,智能机器人、智能芯片、计算机视觉、智能决策领域人才需求占比也均超过5.0%,但上述相关领域人才供给缺口较大,尤其是在算法设计、框架搭建、模型开发

方面人才极为紧缺。三是高层次人才短缺。我国人工智能高层次人才不足,缺乏源头创新人才。Aminer发布的2022年人工智能全球最具影响力学者榜单显示,在全球高层次人才群体中,美国入选学者1146名,占比为57.3%,我国虽排名第二,但仅232名学者上榜,占比为11.6%。

## 四、人工智能赋能新型工业化的实现路径

针对人工智能赋能新型工业化面临的挑战,我国应围绕关键核心技术培育、工业应用场景开发、工业数据价值化以及人工智能人才培养体系建设等方面,探索人工智能赋能新型工业化的实现路径,加快新型工业化发展进程。

1. 加快技术突破,培育人工智能赋能新型工业化的关键核心技术

人工智能技术进入飞速发展期,技术更新迭代速度快、影响力大,要充分发挥人工智能赋能新型工业化作用,必须加快人工智能底层关键技术攻关突破并迅速应用转化,加强人工智能赋能新型工业化的通用技术基础培育。一是推动人工智能核心技术突破式发展。加快推动人工智能基础理论、原创及优化技术和共性应用技术等方面取得颠覆性的科研成果。充分利用我国市场大和产业链完备的优势,加快建设智能计算和开发框架的基础生态,摆脱我国在智能芯片开发和开源开发框架等方面的发展困境。二是加快打造人工智能技术与制造技术融合创新生态。在夯实人工智能核心技术的基础上,加快人工智能与制造业深度融合,推动人工智能技术深度融入制造全流程,构建高层次未来制造产业协同推进体系和技术融合创新生态,推动研发人工智能、5G、数字孪生等在工业领域的适用性技术,取得一批原创性、前瞻性成果。三是加快建立人工智能应用创新生态。推动人工智能技术应用创新,打造产业应用创新试点,构建纵向垂直一体化的、产业链与创新链深度融合的应用创新平台,加快人工智能与制造业在技术路线、适配标准、生态构建和应用推广等方面的协同创新。

2. 加快场景开发,推动人工智能技术在工业领域加速落地

场景开发是人工智能技术落地最核心的内容,场景驱动模式也是推动人工智能技术突破、带动芯

片及大模型技术迭代发展的重要模式。因此,亟须加快工业应用场景的开发,为人工智能技术在工业领域加速落地创造条件,提高人工智能与新型工业化的融合度。一是全力推进“人工智能+”行动。围绕智能分拣、设备健康管理、表面缺陷检测、故障判断、智能决策、数字孪生、创成式设计、需求预测、供应链优化等应用场景开展“人工智能+工业”行动,积极推动数字化车间、智能工厂、缺陷检测、虚拟电厂等典型场景的广泛应用与推广。二是探索场景驱动的产业模式。加强数据挖掘,打造形成一批可复制、可推广的人工智能标杆型示范应用场景,重点围绕材料、生物、物流、交通、金融等重点领域,开发垂直行业场景应用,打造一批智能物流、智能制造等新兴产业生态。三是加快工业大模型的开发和应用。面对通用大模型在垂直领域应用的局限性,应加大对垂直行业大模型研发的投入,加快探索垂直领域的知识表示、模型训练和优化技术,通过深入研究特定工业领域的业务流程、数据特点和需求,开发更具针对性和实用性的垂直行业大模型。

### 3.加速数据价值化,重视工业数据的价值化开发和利用

工业数据是价值创造过程中的关键赋能要素,发挥人工智能对新型工业化的赋能作用必须重视工业数据的价值化开发和利用,加快构建工业数据治理体系。一是推动行业数据的共享机制建立。开展面向行业的数据汇集工作,通过协调各方资源、搭建数据整合平台等方式,促进各类数据的有效汇聚,逐步形成具有规模性和代表性的数据集,为行业发展提供坚实的数据基础。积极引导和推动共性数据库以及国家级行业数据库的建设,为行业提供集中、规范且高质量的数据资源库。持续推进数据资源的开放,打破数据壁垒,实现数据的广泛流通和利用。二是构建规模化的大模型工业数据资源池。构建包含生产数据、设备数据、设备状态数据、质量检测数据等多样化工业数据的规模化大模型工业数据资源池,通过收集和整合数据,为大模型的训练和优化提供丰富的数据资源。三是加快推进工业数据资产化。打造全国一体化工业数据资产登记体系,以城市为中心建立工业数据资产登记城市节点,基于城市节点进行工业数据要素的登记,确认工业企业对数据的持有权,形成统一工业数据资产目录,提升数据流通效率。加快形

成覆盖全国、全工业门类的工业数据资产地图,摸清全国数据家底。开展数据质量评估、数据资产评估、数据资产入表、数据授信贷款,加快工业数据要素化、金融化、资产化进程,最大化地发挥数据资产的价值。

### 4.加快人才驱动,构建完善的人工智能人才培养体系

人工智能是未来贯穿我国制造强国和网络强国建设的重要议题,发挥好人工智能对新型工业化的赋能作用,亟须在底层技术、产业应用技术等方面取得技术突破,也要求我国必须在人工智能核心技术领域、产业应用底层逻辑方面掌握一定的人才优势。一是围绕国家战略需求培养人工智能核心技术人才。围绕芯片研发、通用大模型开发、AI算法框架开发等人工智能核心技术领域,培养一批领先国际的人工智能核心技术研发团队,加大对基础研究领域和核心技术领域专业人才的培育,构建包含素养教育、应用基础教育、专家型人才培养的多层级人才培养体系。二是围绕工业大模型等领域培育应用型人才。加强政产学研合作,推动人工智能顶尖人才和应用型人才集聚和培养,搭建应用型人才培育体系,加快推动新兴职业技术人才如人工智能工程师、模型架构师、大数据分析师、智能制造工程师等的培育,从企业实际需求出发打造行业应用型人才队伍。三是构建完善的人工智能人才教育体系。面向管理层、技术层、学生、技术技能人员等不同层次受众群体,分层次开发包括基础知识、核心技术、应用场景、案例分析等内容的课程。结合人工智能产业发展需求、岗位人才能力模型和产业关键技术,鼓励院校制定人工智能技术人才培养标准,升级人工智能教学体系,跨学院跨专业开设人工智能技术课程。

### 参考文献

- [1]杜传忠.人工智能全面赋能新型工业化[N].中国社会科学报,2024-03-21.
- [2]刘刚,刘捷.大力推动人工智能赋能新型工业化[N].天津日报,2024-06-14.
- [3]金壮龙.推进新型工业化 构筑中国式现代化强大物质技术基础[N].学习时报,2024-05-29.
- [4]蒋南平,张明明,王柿林.人工智能如何促进中国制造业高质量发展[J].改革与战略,2021(11).
- [5]李翔,叶初升,潘丽群.人工智能何以提升中国制造业发

- 展质量:索洛悖论在中国制造业的再检验[J].兰州大学学报(社会科学版),2023(4).
- [6]谢伟丽,石军伟,张起帆.人工智能、要素禀赋与制造业高质量发展:来自中国208个城市的经验证据[J].经济与管理研究,2023(4).
- [7]邓洲.促进人工智能与制造业深度融合发展的难点及政策建议[J].经济纵横,2018(8).
- [8]郑琼洁,王高凤.人工智能驱动制造业价值链攀升:何以可能,何以可为[J].江海学刊,2021(4).
- [9]徐星,惠宁,韩先锋,等.人工智能驱动制造业高质量发展的复合效应研究:基于知识创造与知识地理溢出的双重机制[J].中国科技论坛,2024(1).
- [10]刘鑫鑫,韩先锋.人工智能与制造业韧性:内在机制与实证检验[J].经济管理,2023(11).
- [11]谢康,卢鹏,盛君叶,等.人工智能、产品创新与制造业适应性转型[J].北京交通大学学报(社会科学版),2024(1).
- [12]孟凡生,赵艳.智能化发展与颠覆性创新[J].科学学研究,2022(11).
- [13]王磊,肖倩,邓芳芳.人工智能对中国制造业创新的影响研究:来自工业机器人应用的证据[J].财经论丛,2023(9).
- [14]李南.生成式AI“进军”制造业的应用范式、趋势与问题[J].软件和集成电路,2023(12).
- [15]朱兰.人工智能与制造业深度融合:内涵、机理与路径[J].农村金融研究,2023(8).
- [16]欧阳日辉,刘昱宏.生成式人工智能(AIGC)融入制造业的理论逻辑与实现路径[J].新疆师范大学学报(哲学社会科学版),2024(11).
- [17]Omdia.2023中国人工智能框架市场调研报告[R].伦敦:Omdia,2023.
- [18]中国互联网协会.中国互联网发展报告(2024)[R].北京:中国互联网协会,2024.
- [19]腾讯研究院.工业大模型应用报告[R].深圳:腾讯研究院,2024.

## The Action Mechanism and Realization Path of Artificial Intelligence Empowering New Industrialization

Han Shuyu

**Abstract:** Artificial intelligence has become the core field and an important driving force for a new round of scientific and technological revolution and industrial reform, bringing great form change and paradigm transformation to the industrial development, profoundly changing the industrial production function, and showing a powerful enabling effect on our country's industrialization development. At present, the scale of China's artificial intelligence industry is growing rapidly, and the deep integration of artificial intelligence and industrialization has injected new momentum into China's new industrialization by improving industrial production efficiency, product quality and efficiency, enhancing industrial collaboration capabilities, and promoting the upgrading of industrial forms. However, the promotion and application of artificial intelligence in the industrial field still faces realistic challenges in core technology research and development, industrial scene landing, industrial data mining and talent cultivation, etc. It is necessary to explore the realization path of new industrialization enabled by artificial intelligence from the aspects of technology breakthrough, scene development, data value and talent driving. We will give better play to the empowering effect of artificial intelligence on China's new industrialization.

**Key Words:** Artificial Intelligence; New Industrialization; Action Mechanism

(责任编辑:柳 阳)

【生态文明与区域发展】

# 欧盟区域经济绿色转型：政策、路径与启示

曾钰稼 张敏

**摘要：**党的二十大报告指出，推动经济社会发展绿色化、低碳化是实现高质量发展的关键环节。长期以来，欧盟在区域经济绿色转型方面积累了丰富的政策实践经验，构建了较为完整的政策体系，大致经历了三个发展阶段：第一阶段（2000—2006年）奠定了可持续发展的基础；第二阶段（2007—2018年）以具体目标为导向，建立了系统性的政策框架；第三阶段（2019年至今）以更宏大的愿景为引领，更加注重公平转型和区域协同发展。欧盟的区域绿色转型政策通过多种机制发挥作用：一是自上而下的顶层设计，为区域绿色发展指明方向；二是政策协同配套，覆盖经济和社会的不同领域和维度。三是发挥市场在资源配置中的决定性作用，引导资源要素向绿色低碳领域流动；四是统筹效率与公平，完善公平转型保障机制。中国应借鉴欧盟成功经验，结合本国国情加以灵活运用。首先，应从国家层面统筹谋划，立足区域比较优势；其次，应发挥政府、市场、社会等多元主体的积极性，建立多方参与、协同推进的工作机制；再次，应加快绿色低碳技术创新，制定符合地方实际智能化创新工具；最后，应在加快传统产业绿色转型升级的同时，健全公平转型机制。

**关键词：**欧盟政策机制；绿色转型；绿色创新

中图分类号：F061.5 文献标识码：A 文章编号：2095-5766(2024)05-0130-11 收稿日期：2024-06-27

**作者简介：**曾钰稼，女，中国社会科学院大学国际政治经济学院研究助理，博士生（北京 102488）。

张敏，女，中国社会科学院欧洲研究所研究员，博士生导师（北京 100732）。

党的二十大报告明确提出，推动经济社会发展绿色化、低碳化是实现高质量发展的关键环节。在新发展阶段，区域经济发展的主要目标是高质量发展，绿色转型是实现区域经济高质量发展以及培育区域新质生产力的关键途径。因此，在中国区域发展格局面临重大变化的背景下，大力推动区域经济绿色转型，更要构建和强化与绿色发展相适配的法律和政策体系。在政策制定过程中，既要立足中国国情，也应充分吸取国际先进经验。

## 一、绿色转型的内涵、路径和机制

目前学界关于绿色转型概念的代表性观点认为，绿色转型就是以生态文明建设为主导，以循环经济为基础，以绿色管理为保障，发展模式向可持

续发展转变，实现人、自然、社会的和谐发展（庄旭东等，2024）。欧盟委员会在《欧洲绿色协议》（European Green Deal, European Commission, 2019）中将“绿色转型”广泛定义为通过对技术（如清洁能源）、基础设施、立法（如税收政策）和市场（如生产和消费）等社会系统各方面的重构，建立一个现代化、资源高效且具有竞争力的经济模式。国内关于绿色转型的内容研究主要聚焦于挑战与路径、不同系统之间的耦合机制分析以及区域经济发展的均衡性等方面。中国工业绿色转型面临诸多挑战，需完善政策体系、优化能源结构、加大绿色创新力度（郭克莎等，2023；许彩慧等，2023）。绿色创新与绿色转型呈“U”型关系（于宪荣，2023），低碳经济发展水平存在区域差异（杜宇等，2020），但近年来各区域绿色转型指数趋于收敛（孟晓倩等，2023）。国外

绿色转型和发展研究趋于多维、跨学科,涉及驱动因素与路径选择、绿色创新与产业升级、绿色治理与公众参与等,强调系统性因素(Bengtsson, et al., 2018)、社会文化偏好塑造(Geels, et al., 2017; Bontoux, et al., 2016)、绿色创新引领(Montresor, et al., 2020)、灵活治理模式以及利益相关者参与的重要性(Lange, et al., 2013; Ampe, et al., 2020)。

国内外学者从多个视角探讨了绿色转型的内涵、路径和机制,对于深入认识绿色转型规律、推进中国绿色发展实践具有重要启示意义。但已有研究大多聚焦绿色转型的某一方面或环节,需加强对绿色转型的系统性认识,避免政策建议过于碎片化;此外,部分研究侧重政府主导作用,对于社会组织、公众参与等推动绿色转型的多元力量关注不够;一些研究引入了发达国家绿色转型的相关政策实践,但对其传导机制分析欠缺广度和深度,对国际经验借鉴分析有待深化。作为对现有文献的补充,本文将全面梳理欧盟近30年来绿色转型政策设计,分析其传导机制和路径,并立足中国国情,对相关政策工具的本土化应用加以分析讨论,从而为中国实现绿色转型与经济发展协同推进提供政策建议。

## 二、欧盟区域绿色转型政策的演进

欧盟绿色转型政策包括气候政策和能源政策,但不限于这两个领域,其内涵更加丰富和广泛,涵盖经济、社会、绿色低碳发展的各方面,大致划分为三个阶段。

1. 第一阶段(2000—2006年):为可持续发展奠定基础

欧盟气候及相关能源政策可追溯到20世纪90年代初(Skjærseth, et al., 1994)。2000年的《里斯本战略》(European Commission, 2000)将可持续发展理念嵌入21世纪初欧盟经济社会发展的战略规划,以提高经济竞争力为核心,同时强调经济增长、社会凝聚与环境保护的协调统一。之后围绕《欧盟可持续发展战略》(European Commission, 2001)进一步构想了绿色转型的优先领域、目标和实施机制。主要的气候政策工具是2003年通过的强制性欧盟碳排放权交易体系(下文简称EU ETS),通过设置碳排放上限、配额分配、配额交易等手段分阶段推动碳减排,最初覆盖电力生产和能源密集型行业。在

能源领域,欧盟出台了一系列“指令(Directive)”:如《可再生能源发电促进指令》(European Parliament, 2001)设定欧盟层面可再生能源发电比例目标——到2010年可再生能源发电量占欧盟总发电量的22.1%。这一指令引导成员国自行制定可再生能源发展目标和支持措施,可再生能源政策框架得以初步建立;《欧盟能源税指令》(Council of the European Union, 2003)在欧盟层面对化石燃料征收统一的最低税率;在生产环节,《生态设计指令》(European Parliament, Council of the European Union, 2005)对能源相关产品如电器、照明等规定了统一的环保设计要求,推动生产和消费方式系统性变革;欧盟也十分重视终端用能领域,《能源服务指令》(European Parliament and Council, 2006)主要聚焦于能源终端消费环节,通过提高终端用能效率,降低全社会能源需求总量和碳排放强度;紧随其后的《战略能源技术计划》(European Commission, 2007)则着眼于能源供给侧优化,确立了风能、太阳能、生物能源、智能电网、碳捕集与封存等重点领域技术的发展目标和时间表。

总体而言,这一时期欧盟政策力度相对温和,法律约束力不强,但勾画了未来绿色转型的路线图,为欧盟树立了全球气候治理的领导者形象,也为后续绿色转型奠定了基础。一方面,通过EU ETS等工具,探索市场机制对节能减排的推动作用;另一方面,制定可再生能源、能效、生态设计等指令,初步构建了涵盖能源生产、流通和消费等环节的绿色政策体系。然而,欧盟这一时期的气候政策、能源政策和创新政策在很大程度上是孤立发展的,关切点也各不相同,分别是气候变化、能源安全和经济增长。虽然第一阶段初期的《里斯本战略》为欧盟明确了以可持续增长为中心的新工业发展重点,但该战略在很大程度上独立于气候政策和能源政策。此时,可再生能源和能源效率虽被纳入欧盟技术研究与发展框架计划,但没有连贯的欧盟战略加速低碳研究和创新。

2. 第二阶段(2007—2018年):目标导向下系统政策框架的建立

2007年3月,欧洲理事会首次确立核心目标,即到2020年实现温室气体减排20%、可再生能源占比20%、能效提高20%,简称“20—20—20”目标(Council of the European Union, 2007)。2009年,欧

盟委员会陆续提出“2020年气候和能源一揽子计划”，首次使气候政策与能源政策协同联动，为实现上述目标提供立法和政策保障。该一揽子计划包括两个跨部门工具。第一个工具是修订后的EU ETS，其行业覆盖范围扩大，并以2005年为基准，设定2020年减排目标，即该体系所覆盖行业的排放要减少21%。为实现上述目标，还规定从2013年起，配额总量以2008—2012年的平均水平为基准，以每年1.74%的比率线性下降，分配方式逐步过渡到以拍卖为主（European Parliament, Council of the European Union, 2009）。第二个工具是针对未被EU ETS覆盖的行业，主要通过“努力分担决定”（Effort Sharing Decision, ESD）机制为各成员国相关行业（如交通、农业、废物和建筑）设定2013—2020年的具体减排目标，整体减排目标是到2020年比2005年水平减少10%（European Parliament and Council, 2009）。然而，以2020年一揽子计划为代表的诸多政策工具聚焦2020年目标，对2020年后缺乏明确规划。为了明确2020年后在绿色转型方面的长期愿景，欧盟在2011年又发布了《2050年迈向具备竞争力的低碳经济路线》（简称《2050低碳经济路线图》，2011），设定2050年温室气体减排80%—95%的目标（相对1990年水平），并提出2030年和2040年的中期目标，与既有的2020年目标承接，使欧盟的政策工具体系更加完整。此外，2015年的《循环经济行动计划》（European Commission, 2015）在应对气候变化的同时，从产品设计、生产、流通、消费到废弃物处置的经济活动全过程入手，注重资源节约、污染防治、生态保护等多个环节，力争达到“资源闭环循环”的经济发展状态。在此之前，欧盟绿色转型政策主要聚焦应对全球气候变化挑战，力争在温室气体减排上寻求突破，属于“头痛医头”式的针对性治理。而《循环经济行动计划》更加强调经济增长模式的根本转变，在一定程度上代表了欧盟绿色转型政策由“应对型”向“系统型”转变的初步尝试。

在资金投入和创新支持方面，欧盟结构与投资基金（European Structural and Investment Funds，以下简称ESIF）和智慧专业化战略（Smart Specialization Strategies，以下简称S3）为推动区域层面的绿色转型发挥了重要作用。根据欧盟委员会的报告，截至2020年底，ESIF实际投入约1470亿欧元支持气候

行动，占总支出的20%，投入约269亿欧元用于可再生能源、能效和智能能源基础设施，占总支出的8.4%（European Commission, 2021），有力支持了欧盟区域的绿色转型进程。与此同时，欧盟规定，ESIF对区域发展项目的支持须立足自身禀赋和基础，以S3为依托，集中资源发展最有前景、最具竞争力的创新领域。绿色转型是S3的重要着力方向，S3鼓励区域“自下而上”制定创新发展战略，优先引导区域聚焦绿色创新，同时促进不同区域间创新链、产业链协同对接，建立区域创新绩效评估和激励机制，从而推动传统产业绿色升级（Foray, 2015; McCann, et al., 2015）。根据欧盟委员会的统计，在2014—2020年间制定的120多项地区S3项目中，约80%将生态创新、可持续发展作为优先领域。

值得一提的是，欧盟自2010年着手建立“欧洲学期（European Semester）”机制，虽然是出于应对欧洲债务危机的需要，最初主要聚焦经济和财政领域，但随着欧盟将应对气候变化、推进绿色转型作为重要战略目标，“欧洲学期”机制将环境可持续性指标纳入宏观经济失衡程序（MIP）等评估框架，对成员国绿色转型情况进行监测评估，并将评估结果作为提出国别建议的重要依据，在引导和协调成员国绿色转型政策方面发挥了日益重要的作用。

总的来看，这一阶段的欧盟政策在一定程度上确实表现出“目标倒推”的特征，在愿景引领方面还有不少提升空间。此外，对成员国的引导和约束力度不足。尽管欧盟层面为成员国设定了具体减排目标，但监督问责机制不完善，导致各国在项目执行进度、政策落实力度等方面差异较大，影响了整体成效。

3. 第三阶段（2019年至今）：在愿景引领下兼顾公平与协同

2019年12月，欧盟委员会发布了一项重磅政策：《欧洲绿色协议》，而新任主席冯德莱恩（Ursula von der Leyen）在竞选时就将应对气候变化作为其施政纲领的重中之重（Ursula von der Leyen, 2019）。《欧洲绿色协议》提出欧盟应该转变为一个“公平繁荣的社会，也是一个现代化、资源高效以及具有竞争力的经济”。与之前的政策相比，该协议最能体现欧盟的雄心：首先，其目标更为宏大，即到2050年欧盟整体实现温室气体净零排放，并在2030年将温室气体减排目标从40%提高到55%。其次，

其涵盖范围更广,几乎囊括了经济运行的各个领域,特别是交通、能源、农业、建筑和其他资源和能源密集型产业(如钢铁、水泥、化工、ICT、电子和纺织)。动员资金规模空前,计划10年内至少投资1万亿欧元,远超过去任何一项绿色政策。更重要的是,公正转型受到空前重视,为此专门设立了“公平转型机制(Just Transition Mechanism)”(European Commission, 2019)。欧盟的公平转型聚焦受绿色转型影响较大的地区,着力推动这些地区从依赖化石燃料和高排放产业转向可持续和绿色经济;还提供再培训和技能提升计划,确保工人能够获得新的技能,以适应绿色经济带来的新就业机会,从而缩小区域差距,促进区域互补、协同发展。这既能化解绿色转型阻力,最终也将助力欧盟2050年气候中和目标如期实现。2019年以来,以《欧洲绿色协议》为引领,欧盟系统部署了一系列值得注意的政策工具,集中体现了“精细、协同”的特点。2021年的《欧洲气候法》(European Parliament, Council of the European Union, 2021)正式将2050年实现碳中和的目标以立法形式固化下来,为未来制定更加积极进取的气候政策提供了法治保障。此外,在新冠肺炎疫情、经济复苏的大背景下,欧盟委员会2021年出台的“适合55%(Fit for 55)”一揽子计划消除了人们对《欧洲绿色协议》只提宏伟目标而没有具体行动的担忧(European Commission, 2021)。仅在一年内,欧盟委员会就提出了十多项立法措施提案,包括修订现有的EU ETS和《可再生能源指令》,以及建立新的碳边境调节机制(CBAM)。这些措施进一步深化了碳定价在绿色转型中的作用,体现了欧盟将绿色转型作为关键抓手的决心。

总的来说,欧盟在这一阶段的绿色转型政策呈现出前所未有的雄心和耐心。一方面,《欧洲绿色协议》为达到“碳中和”目标设定了务实审慎的路线图,且极具深度和广度。另一方面,公平转型机制、《欧洲气候法》、“适合55%”等配套政策的密集出台,体现了欧盟力图通过政策制定精细化、协同化,保证转型过程中的社会公平,从而提升经济竞争力的决心。但受能源危机、通胀等影响,欧盟经济增长前景不明,财政资源保障力度尚未可知;绿色政策难免会导致电价上涨、就业流失等负面结果,欧洲民粹主义势力可能借机干扰甚至阻碍相关改革进程。因此,这些宏大的愿景和政策工具能否顺利

落实仍面临诸多挑战。

### 三、欧盟区域绿色转型政策的作用机制

欧盟区域绿色转型政策的作用机制可以概括为顶层设计引领,多领域、多维度政策协同,市场机制驱动,公平转型保障(见图1)。

#### 1. 欧盟绿色转型顶层设计:长期战略规划引领区域绿色发展

在第一阶段(2000—2006年),欧盟通过制定《里斯本战略》《欧盟可持续发展战略》等,将可持续发展理念嵌入21世纪初欧盟经济社会发展的战略规划,为后续绿色转型奠定了基础。在第二阶段(2007—2018年),欧洲理事会于2007年首次确立“20—20—20”目标,即到2020年实现温室气体减排20%、可再生能源占比20%、能效提高20%的核心目标,为此后欧盟出台的一系列气候能源政策提供了总体遵循。2008年的“2020年气候和能源一揽子计划”首次使气候政策与能源政策协同联动,为实现“20—20—20”目标提供了立法和政策保障。2011年发布的《2050低碳经济路线图》提出2030年和2040年的中期目标,与既有的2020年目标承接,使欧盟的政策工具体系更加完整。进入第三阶段,欧盟又推出《欧洲绿色协议》《欧洲气候法》等顶层设计,提出到2050年实现“碳中和”的宏伟目标,并通过立法形式固化2030年和2050年气候目标,进一步深化了绿色转型。

可以看出,欧盟通过制定长期战略规划、量化核心目标、出台系统性政策文件等方式,在区域绿色转型进程中发挥了顶层引领作用。这些顶层设计不仅为成员国和区域绿色转型指明了方向,也为欧盟其他配套政策和行动计划的制定与实施提供了总体遵循。

#### 2. 欧盟绿色转型政策的多领域、多维度协同推进机制

欧盟的区域绿色转型政策联动多个领域形成合力,共同助推经济社会的全面绿色化。在气候领域,欧盟制定了温室气体减排目标,并通过欧盟碳排放权交易体系(EU ETS)、ESD等政策工具予以落实。能源领域则侧重于可再生能源发展和能效提升。产业领域涵盖工业、农业、服务业等部门的绿色转型与升级。创新领域重在支持绿色技术研发,

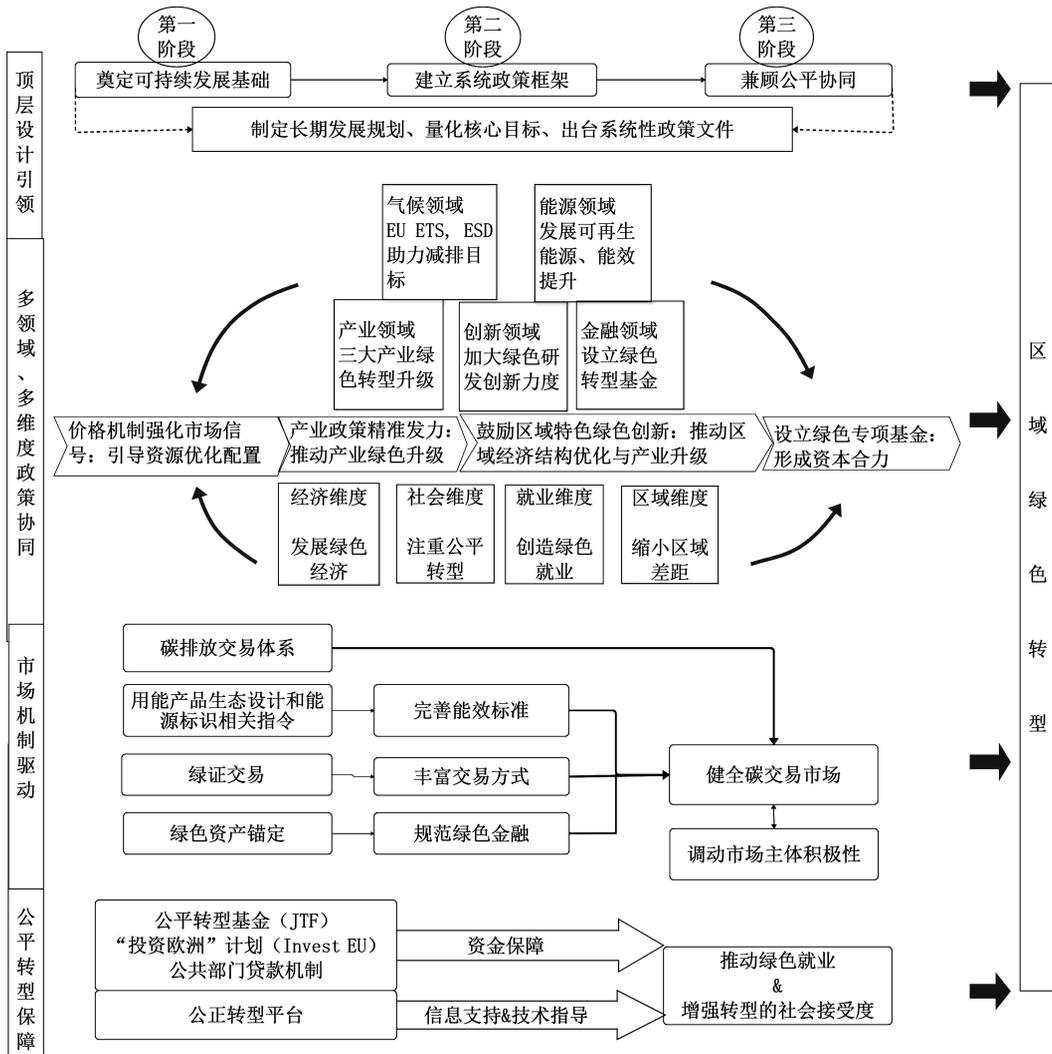


图1 2000—2024年欧盟绿色转型政策工具的逻辑机制与作用路径  
资料来源:作者绘制。

推动绿色创新。金融领域则通过设立专项基金、引导绿色投资等方式提供资金支持。欧盟区域绿色转型政策还体现了多维度的统筹兼顾。经济维度强调实现增长与资源环境压力脱钩,发展绿色经济;社会维度关注公平转型,缓解绿色转型对弱势群体群体的影响;就业维度重视创造绿色就业,对受影响行业从业者给予再就业支持;区域维度试图缩小区域绿色发展差距,促进欠发达地区绿色转型。

在机制设计方面,首先,碳税等价格机制进一步强化了绿色发展的市场信号。覆盖电力、工业、航空等行业的EU ETS通过将环境外部性内部化,利用市场机制倒逼高碳行业转型升级,最终引导资源在不同行业间优化配置。其次,欧盟产业政策精准发力,针对能源、交通、农业、建筑等重点领域制定差异化配套措施,通过产业绿色转型最终推动区域绿色转型。此外,欧盟将绿色目标与创新政策相

结合,加大气候中性等战略目标领域的研发投入,加快科技成果的产业化应用。同时,支持成员国因地制宜开展区域绿色创新,通过技术进步为经济结构调整和产业升级提供新动能。再次,设立专项基金支持绿色基础设施等领域投资,撬动社会资本形成投资合力,为绿色转型提供资金保障。最后,通过一系列促进公平转型的机制缓解转型阵痛,对受影响地区、行业和群体给予支持,提升社会支持度。

### 3. 欧盟绿色转型中的市场机制:价格信号引导资源优化配置

“科斯定理”阐明了明晰产权和降低交易成本对实现资源优化配置的重要性(Cooter, 1982)。首先,碳排放权交易体系作为一个可信的制度,设定碳排放上限总量并逐年递减,向企业发出未来碳排放成本将大幅上升的信号,这一预期提高了企业的减排意愿,倒逼高碳行业加快低碳技术应用和产业

升级,引导资源和投资配置向低碳领域倾斜。第二阶段引入的配额拍卖机制,宏观把控碳价走势,推动绿色转型。其次,欧盟出台关于用能产品生态设计和能源标识的相关指令,对用能产品、设备的能效标识、标准进行市场化引导。提高行业准入门槛,形成节能产品的市场竞争优势,倒逼生产企业主动提升产品能效,加快淘汰落后产能。同时,欧盟通过绿证交易等方式,督促电力销售商、终端用户履行再生能源配额义务,并统一可再生能源标准和认证,便利了欧盟市场可再生能源的自由流通,对于建立可持续的清洁能源市场起到重要作用。最后,欧盟规范绿色金融市场,先明确绿色项目和资产的界定标准,同时发行绿色债券,引导资金流向环境友好型经济活动,助力实现绿色转型中的气候和环境目标。

总之,欧盟充分发挥市场配置资源的决定性作用,通过构建碳市场、完善能效标准、丰富交易工具、规范绿色金融等一系列制度安排,将环境外部性内部化为市场价格信号,调动市场主体积极参与绿色转型。

#### 4. 欧盟区域绿色转型中的公平保障:政策倾斜凝聚共识

欧盟公平转型是推动绿色转型的重要保障。欧盟雄心勃勃的气候目标对依赖高碳产业的地区带来了尤为严峻的挑战,为了减轻潜在的经济和就业影响,欧盟于2020年建立了公平转型机制,下设公平转型基金(JTF)、“投资欧洲(Invest EU)”计划和公共部门贷款机制(Public Sector Loan Facility),为公平转型提供资金保障。此外,该机制要求各地区制定区域公平转型计划(TJTPs)明确行动方案,识别受转型影响最严重的领域,阐明面临的转型挑战以及相应资源将如何帮助克服这些挑战。而“公平转型平台(Just Transition Platform)”为这一过程提供信息支持和技术指导,各类再培训计划帮助面临失业风险的工人提升技能,适应绿色经济的需求,其最大的价值在于汇集来自欧盟各地的利益相关者分享知识和经验,有效满足了欧盟成员国的需求。同时,区域公平转型计划的制定和实施需要欧盟成员国和地方政府的通力合作,建立多层次治理机制统筹推进,通过利益相关者对话、公众参与等途径广泛凝聚共识,有助于提高决策社会接受度和可持续性。

总之,欧盟积极应对转型中的公平挑战,通过政策倾斜受影响最大地区,实现当地经济多元化,推动其绿色就业,增强绿色转型的社会接受度,为绿色转型提供持久动力,最终实现经济、社会、环境的多赢共进。

## 四、欧盟区域绿色转型的典型案例分析

欧盟委员会在顶层设计和法规制度方面的战略布局,已成为成员国制定国家发展蓝图的关键要素。这些举措逐步融入成员国的政策和法律体系,并在传统高碳地区的绿色转型进程中发挥了积极作用,取得了一定成效。通过相关案例分析,深入探讨欧盟在推动绿色转型和可持续发展方面的政策实践,可为中国同类区域转型提供启示。

### 1. 西班牙巴斯克地区的智慧专业化转型

巴斯克地区位于西班牙北部,历史上曾是西班牙重要的煤炭、钢铁、造船等重工业基地。20世纪七八十年代,巴斯克地区传统工业部门衰退,环境污染问题突出。30多年来,巴斯克地区成功完成了去重工业转型,成为今天欧洲最富裕的地区之一。然而,巴斯克地区工业部门每年仍消耗2100万吨原材料,其中77%需要进口。工业部门活动产生了72%的废弃物,其中42%最终进入垃圾填埋场。此外,巴斯克地区工业的原材料成本占公司支出的61%,而能源成本占2%,这两个百分比与德国相似(Ihobe, 2019)。

巴斯克地区一直是欧盟绿色转型理念和政策工具的积极拥护者。首先,在绿色转型实践过程中,巴斯克自治区政府拥有广泛的预算和政策制定权,同时,官方与大学、科研机构以及工业界人士长期保持交流、互动,共同参与相关政策的制定。自欧盟将“智慧专业化”确定为创新政策与区域政策的官方战略以来,这一政策理念不断深化,除了经济和社会维度,智慧专业化的绿色维度进一步加强,符合《欧洲绿色协议》的核心要求。简而言之,就是可持续的智慧专业化。在智慧专业化方法的指导下,巴斯克自治区自2010年起就将生态创新作为切入点,成功过渡到循环经济,且取得了鼓舞人心的成果。例如,目前有超过150家巴斯克工业企业应用生命周期评估和生态设计等循环实践,取得显著的经济和环境效益。这其中三个举措尤其

重要:巴斯克生态设计中心(2011年成立)——加速将“生命周期思维”嵌入本区域头部公司战略中;循环经济创新计划(2017年启动)——通过聚焦区域优先事项的示范项目,为中小企业创造循环商业机会;巴斯克生态设计枢纽(2015年成立)——通过培养年轻从业者的循环商务技能,支持他们在当地中小企业就业,培养长期绿色就业能力。此外,巴斯克地区还在S3框架下制定了本区域中长期转型政策——《2030年巴斯克自治区循环经济战略》(Basque Country Government, 2020)以及《2030年科学、技术以及创新战略》(Basque Country Government, 2021)作为指导创新干预措施的主要战略文件,提出围绕能源、生态、食品等领域开展绿色技术攻关,优先加快绿色转型。其次,在新的战略框架下,巴斯克地区开展跨部门、多层次治理,协调经济发展、基础设施、环境、国土规划和住房部门之间的分工合作,共同助力循环经济发展和区域绿色转型。比如,区域内与环境、工业和创新相关的计划自2020年起集中到一个部门实施;政府的生态创新机构“Ihobe”专门负责实施针对生态创新的措施。此外,通过上文提到的三项重要举措,大公司、中小企业、大学和政府部门全面参与了巴斯克生态创新的创业发现过程(Entrepreneurial Discovery Process, EDP)。比如,生态设计枢纽为生态设计中心支持的跨国公司供应链提供熟练人才,循环经济创新计划帮助中小企业的业务创新重点与相应技能人力资本相匹配。最后,巴斯克地区设有完善的监测评估机制测度循环经济转型,巴斯克政府每两年发布一份全面的监测文件,其中数据和评估内容须符合欧盟循环经济监测框架要求,还承诺制定超出欧盟框架的细化指标,以衡量生态创新支出、生态设计产品开发程度等。巴斯克地区的循环经济转型监测机制具有全面性、补充性、前瞻性和定期性等特点,监测评估结果能够很好地反馈到政策制定中,形成了测评一体化的良性循环。

巴斯克地区和中国浙江、广东等经济发达地区有相似之处,如经济实力雄厚、制造业基础扎实、创新活跃度高等。虽然欧洲将智慧专业化战略用于推动绿色转型尚处起步阶段,巴斯克地区的相关实践还在不断发展完善中,政策效果还有待进一步观察评估,但其产业创新与绿色就业并重的经验依然可供中国经济较发达地区参考。

## 2.波兰西里西亚地区的公正转型

西里西亚地区位于波兰西南部,拥有超过440万居民,是波兰人口最多、城市化程度最高的地区,也是欧盟最大的煤炭开采区(就煤矿数量、煤炭产量和煤炭开采就业而言),经济发展主要依托化石燃料和能源密集型产业。然而,近年来煤炭工业逐渐衰退,生产率和利润率降低导致产量骤减,西里西亚地区面临的主要发展问题是经济转型导致的失业率高、人口外流、基础设施落后等(Bukowski, et al., 2018)。

波兰加入欧盟后,在统一的政策框架引领下,西里西亚地区的区域绿色转型进程得以加速,公正转型已经成为西里西亚地区经济绿色转型的鲜明特色。欧盟的“公正转型”机制在其中发挥了主要作用:一是提供资金支持,通过公正转型基金、公正转型贷款机制等,为该地区应对转型成本提供财政支持,促进经济多元化发展。西里西亚地区获得了欧盟公正转型基金的大量资助,用于支持受影响工人再就业培训、中小企业多元化发展、基础设施现代化等;二是要求成员国制定领土公正转型计划,描述向气候中和和经济转型所需的具体步骤,为获得“公正转型”机制的资金支持提供依据。波兰政府制定了一系列西里西亚地区的公正转型计划,明确提出2030年前逐步淘汰煤电、发展可再生能源等具体目标,与欧盟整体政策落实保持同步;三是建立公正转型平台,为利益相关方提供一站式服务,促进相关知识和经验交流,加强成员国间合作(European Commission, 2020)。波兰政府和当地利益相关方积极参与欧盟煤炭地区转型平台,学习德国等国的成功经验,探索适合本地的转型路径。在这一作用机制中,欧盟预算具有长期稳定性,为公正转型提供了以投资为主的稳定、持续的资金保障,有利于系统应对转型带来的各种挑战(European Commission, 2024)。而欧盟区域政策的重要内容之一就是公正转型,许多支持公正转型的政策工具本质上是欧盟旧有区域政策工具的延伸,可以说,公正转型政策是在总结过去区域政策经验的基础上,针对能源转型挑战而提出的。

西里西亚地区和中国山西在开展区域绿色转型方面具有相似的先天条件,如具有资源型产业基础、产业结构单一、城市功能衰退、体制机制障碍、社会阻力较大等,因此也面临诸多共性挑战。西里

西亚地区以“公正转型”理念引领地区产业结构调整和发展模式变革,在避免急促转变引发巨大调整成本的同时,稳步破除转型阻力,其成功经验值得山西学习借鉴。

## 五、欧盟区域绿色转型经验对中国的启示

欧盟区域绿色转型已积累了十分丰富的经验,对于中国结合本国国情加以灵活运用具有重要意义。

### 1. 统筹谋划构建系统性政策体系与协调机制的区域绿色转型

一方面,区域绿色转型政策设计需统筹谋划区域转型,注重顶层设计,先制定长期战略规划,逐步构建系统完善的绿色转型政策体系。欧盟通过《欧盟可持续发展战略》《欧洲绿色协议》等制定长期战略规划和目标,持续推进和完善绿色转型政策,形成了涵盖约束性目标、配套的资金支持、较高社会参与度以及市场化工具的系统性政策工具体系,中央政府的战略部署为绿色转型提供了宏观指引。目前中国需加快建立健全法律法规体系,制定气候变化、能源等领域的专门立法,完善节能、环保、碳排放等强制性国家标准,强化绿色发展的法治保障。此外,还需立足自身发展阶段和实际情况,统筹处理好政府和市场的关系,综合运用财政补贴、税收优惠、绿色信贷、绿色债券等多种工具,加强财税、金融、价格等经济政策的协同引导,健全有利于绿色低碳发展的市场导向机制,最终培育出一套绿色低碳循环发展的经济体系。

另一方面,区域绿色转型政策设计还需建立多层次政策协调机制,重视区域协同转型。欧盟高度重视绿色转型中的区域协同,通过系统部署“欧洲学期”及“公平转型”机制等一系列精准、灵活、综合的政策工具,加强区域政策协调,促进不同层级政策目标和行动的一致性,有效促进了区域协同。中国也应借鉴欧盟兼顾整体和局部、当前和长远、效率和公平的做法,充分调动各方积极性并凝聚促进绿色转型的强大推力。首先,建立健全国家与地方、地方与地方之间的绿色转型目标责任和评价考核机制,完善区域生态补偿和绿色发展评价政策,加强激励约束,调动地方政府积极性。其次,推动建立区域绿色发展联盟或合作机制。如跨流域、跨

区域的生态环境保护和修复需要打破行政区划界限,建立上下游、左右岸利益补偿机制。区域能源转型需统筹考虑不同区域能源安全,引导资金、技术等要素在各个区域内进行产业布局,支持可再生能源大规模开发利用。最后,国家、省、市等各级政府之间须不断优化多层次的政策协调机制,助力中国沿海地区、中部地区和西部地区各省市充分利用各自资源禀赋、发挥各地绿色转型中的比较优势,加快推进中国区域绿色转型发展进程。

### 2. 创新推动多元主体广泛参与的绿色转型社会治理模式

欧盟注重动员社会各界力量,推动政府、企业、社会组织等多元主体协同推进绿色转型。与欧盟相比,中国还有较大提升空间。首先,进一步创新绿色发展的社会治理模式。在政策制定和实施过程中,由政府统筹引导,建立健全企业、社会组织、公众等参与的协商合作机制,保障各方权益,同时完善信息公开制度,调动各界参与绿色转型的积极性。其次,营造有利于社会组织发展的制度环境。绿色转型实践需要更多社会组织与公众的广泛参与。放宽社会组织准入限制,同时完善社会组织管理和绩效评估制度,提高其专业化水平和话语权,使其在生态环保、绿色消费等领域发挥应有的作用。最后,加强全社会绿色发展教育和实践动员。通过教育、宣传等手段,加强全民和全社会的环保意识和行动力,引导大众自觉践行绿色生活方式、监督环境违法行为。

### 3. 完善以创新引领区域绿色发展的智慧专业化创新政策

传统的创新政策旨在应对市场失灵,现代创新政策更加重视生态系统失灵,但欧盟目前所提倡的变革性创新政策方法是了解决供需双方与社会需求脱节的问题,这也是绿色转型所面临的挑战。智慧专业化战略作为一项变革性的创新政策,旨在加强科学和技术优势,并为其寻求“市场”,使其与商业领域更为适配。然而,在许多情况下,根本没有“市场”来承接和调节更广泛转型过程中面临的社会挑战,因此,变革性创新政策不能简单地将这些挑战视为创新努力的潜在结果,而应该将其作为明确目标来解决(Nauwelaers, et al., 2022)。欧盟智慧专业化战略鼓励区域立足资源禀赋和产业基础,以绿色创新为引领,优化区域绿色发展布局,促进

创新资源的高效配置和传统产业的绿色转型升级,为实现区域可持续发展开辟了新路径。中国近年来逐渐开始重视“智慧专业化”理念,出台的一系列政策都蕴含了这一理念的内核,主要体现在:中国的《国家创新驱动发展战略纲要》(2016)注重发挥区域比较优势,推动区域创新差异化、特色化发展;此外,《“十四五”循环经济发展规划》提出集中资源发展前沿新兴绿色产业,推动区域形成各具特色的创新发展路径等。现阶段中国应加快完善智慧专业化政策实施机制、财政支持以及评估体系,参照欧盟经验,中国应搭建自己的“创业发现”平台载体,完善其激励机制和财政支撑;将智慧专业化创新作为引领区域绿色发展的重要抓手,集中资源支持绿色技术创新、传统产业绿色化改造、绿色新兴产业培育等。

#### 4. 构建均衡区域发展、保障弱势群体的兼顾公平效率转型机制

在推进区域公平转型方面,欧盟是付诸实践的先行者。但是,从概念的提出到进入政策议程,再到付诸实践,公平转型经历的发展历程较短,是应对气候变化背景下产生的新兴理念。因此,欧盟相关政策设定在逻辑和目标上仍然有不清晰的地方。其中最重要的问题是公平转型“不让任何人掉队”与“优先让最落后者赶上”两个目标(UN, 2015)之间的矛盾。

中国近年来也愈加重视经济转型过程中的公平问题,已经采取了一些措施来推进绿色转型和兼顾社会公平正义。如在2016年,为了推进与贯彻落实国家提出的煤炭行业“去产能”目标,在国家层面统一政策文件引导下,山西、陕西、内蒙古、河南、山东、安徽、黑龙江等主要产煤省(区)相继出台了具体落实文件,其中,煤炭职工分流安置,脱碳职工培训、再就业等被列为要解决的核心问题。但是,中国目前依然没有完整的公平转型机制来辅助绿色转型,专项资金不足、就业培训成效欠缺等问题依然存在。未来,中国在吸取欧盟经验的同时,也要采取符合中国国情的公平转型措施。首先,要提高识别最需要帮助地区、群体的精准度并给予支持,同时通过多样化的项目惠及更广泛的人群,防止支持过于集中而引发新的不公平。其次,要更加重视受影响工人的再培训和就业转岗、开展再就业职业培训,并对“二次失业”等问题进行持续跟踪、关注,

同时不断更新个性化的职业指导、技能培训等服务。最后,要建立常态化且公正的政策评估机制或者数据服务平台,及时了解资金使用情况及政策实施效果,动态调整优化,在公平与效率之间寻求平衡。

#### 参考文献

- [1] EUROPEAN COMMISSION. The European Green Deal (COM/2019/640/final)[EB/OL].[2019-12-11].<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52019DC0640>.
- [2] BENGTSSON MAGNUS, ALFREDSSON EVA, COHEN MAURIE, et al. Transforming systems of consumption and production for achieving the sustainable development goals: moving beyond efficiency[J]. *Sustainability Science*, 2018, 13(6): 1533-1547.
- [3] GEELS FRANK W, SOVACOO BENJAMIN K, SCHWANEN TIM, et al. Sociotechnical transitions for deep decarbonization [J]. *Science*, 2017, 357 (6357) : 1242-1244.
- [4] BONTOUX LAURENT, BENGTSSON DANIEL. Using scenarios to assess policy mixes for resource efficiency and eco-innovation in different fiscal policy frameworks [J]. *Sustainability*, 2016, 8(4): 309.
- [5] MONTRESOR SANDRO, QUATRARO FRANCESCO. Green technologies and smart specialisation strategies: a european patent-based analysis of the intertwining of technological relatedness and key enabling technologies [J]. *Regional studies*, 2020, 54(10): 1354-1365.
- [6] LANGE PHILIPP, DRIESSEN PETER P J, SAUER ALEXANDRA, et al. Governing towards sustainability—conceptualizing modes of governance [J]. *Journal of environmental policy & planning*, 2013, 15(3): 403-425.
- [7] AMPE KATRIEN, PAREDIS ERIK, ASVELD LOTTE, et al. A transition in the dutch wastewater system? The struggle between discourses and with lock-ins [J]. *Journal of environmental policy & planning*, 2020, 22(2): 155-169.
- [8] EUROPEAN COMMISSION. Lisbon European Council 23 and 24 March 2000 Presidency Conclusions [R/OL]. (2009-09-22) [2010-03-04]. [https://ec.europa.eu/archives/growthandjobs\\_2009/objectives/index\\_en.htm](https://ec.europa.eu/archives/growthandjobs_2009/objectives/index_en.htm).
- [9] EUROPEAN COMMISSION. A Sustainable Europe for a Better World: A European Union Strategy for Sustainable Development (COM/2001/0264/final)[EB/OL].[2010-09-01].<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52001DC0264>.

- [10] EUROPEAN PARLIAMENT, COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. Directive on the promotion of electricity produced from renewable energy sources in the internal electricity market (2001/77/EC) [EB/OL]. [2001-10-27]. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32001L0077>.
- [11] COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. Directive restructuring the community framework for the taxation of energy products and electricity (2003/96/EC) [EB/OL]. [2023-01-10]. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32003L0096>.
- [12] EUROPEAN PARLIAMENT, COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. Directive establishing a framework for the setting of ecodesign requirements for energy-using products (2005/32/EC) [EB/OL]. [2009-11-19]. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A32005L0032>.
- [13] EUROPEAN PARLIAMENT, COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. Directive on energy end-use efficiency and energy services (2006/32/EC) [EB/OL]. [2014-06-04]. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32006L0032>.
- [14] EUROPEAN COMMISSION. A European strategic energy technology plan (SET-Plan) (COM/2007/723/final) [EB/OL]. (2007-11-22) [2021-11-15]. <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0723:FIN:EN:PDF>.
- [15] COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. Brussels European Council 8/9 March 2007 Presidency Conclusions (REV 1/2007/7224/1) [EB/OL]. (2007-04-9) [2021-11-10]. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7224-2007-REV-1/en/pdf>.
- [16] EUROPEAN PARLIAMENT, COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. Directive 2009/29/EC of the European Parliament and of the Council of 23 April 2009 amending Directive 2003/87/EC so as to improve and extend the greenhouse gas emission allowance trading scheme of the Community (2009/29/EC) [EB/OL]. (2009-5-23) [2023-06-05]. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32009L0029&from=EN>.
- [17] EUROPEAN PARLIAMENT, COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. Decision No (406/2009/EC) of the European Parliament and of the Council of 23 April 2009 on the effort of Member States to reduce their greenhouse gas emissions to meet the Community's greenhouse gas emission reduction commitments up to 2020 (2009/406/EC) [EB/OL]. (2011-03-08) [2024-07-01]. <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:140:0136:0148:EN:PDF>.
- [18] EUROPEAN COMMISSION. A Roadmap for moving to a competitive low carbon economy in 2050. (COM/2011/112/final) [EB/OL]. (2011-03-08) [2024-02-06]. [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:5db26ecc-ba4e-4de2-ae08-dba649109d18.0002.03/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:5db26ecc-ba4e-4de2-ae08-dba649109d18.0002.03/DOC_1&format=PDF).
- [19] EUROPEAN COMMISSION. Closing the loop – An EU action plan for the Circular Economy. (COM/2015/614/final) [EB/OL]. (2015-12-02) [2019-12-23]. [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:8a8ef5e8-99a0-11e5-b3b7-01aa75ed71a1.0012.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:8a8ef5e8-99a0-11e5-b3b7-01aa75ed71a1.0012.02/DOC_1&format=PDF).
- [20] EUROPEAN COMMISSION. European Structural and Investment Funds 2023 summary report of the annual programme implementation reports covering implementation in 2014–2020. (COM/2024/06/final) [EB/OL]. (2024-01-15) [2024-06-07]. [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/reports/annual\\_2023/2023\\_Annual\\_Summary\\_Report.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/reports/annual_2023/2023_Annual_Summary_Report.pdf).
- [21] FORAY DOMINIQUE. Smart specialisation: opportunities and challenges for regional innovation policy [M]. London: Routledge, 2015.
- [22] MCCANN PHILIP, ORTEGA-ARGILÉS RAQUEL. Smart specialization, regional growth and applications to European Union cohesion policy [J]. *Regional studies*, 2015, 49(8): 1291–1302.
- [23] URSULA VON DER LEYEN. A Union that strives for more: My agenda for Europe. Political Guidelines for the Next European Commission (2019–2024/2019) [EB/OL]. [2020-07-10]. [https://commission.europa.eu/system/files/2020-04/political-guidelines-next-commission\\_en\\_0.pdf](https://commission.europa.eu/system/files/2020-04/political-guidelines-next-commission_en_0.pdf).
- [24] EUROPEAN PARLIAMENT, COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. Regulation establishing the framework for achieving climate neutrality and amending Regulations (2009/401/EC) [EB/OL]. (2021-07-30) [2021-09-07]. <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2021/1119/oj>.
- [25] EUROPEAN COMMISSION. ‘Fit for 55’: delivering the EU’s 2030 Climate Target on the way to climate neutrality. (COM/2021/550/final) [EB/OL]. (2021-07-14) [2021-09-30]. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX%3A52021DC0550>.
- [26] COOTER ROBERT D. The cost of coase [J]. *The journal of legal studies*, 1982, 11(1), 1–33.
- [27] IHOBE. Iniciativas empresariales de economía circular en

- el país vasco. Descripción de 36 proyectos [R]. Bilbao: EV, 2019.
- [28] IHOBE. Estrategia de Economía Circular del País Vasco 2030 [R]. Bilbao: EV, 2020.
- [29] BASQUE GOVERNMENT. Plan de Ciencia, Tecnología e Innovación Euskadi 2030 (PCTI 2030) [R]. Vitoria-Gasteiz: PCTI, 2020.
- [30] BUKOWSKI MACIEJ, ŚNIEGOCKI ALEKSANDER, WETMAŃSKA ZOFIA. From restructuring to sustainable development. The case of upper silesia [R/OL]. Warsaw institute for economic and European studies (WiseEuropa), 2018. [https://www.wwf.pl/sites/default/files/2018-11/From\\_restructuring\\_to\\_sustainable\\_development.\\_The\\_case\\_of\\_Upper\\_Silesia.pdf](https://www.wwf.pl/sites/default/files/2018-11/From_restructuring_to_sustainable_development._The_case_of_Upper_Silesia.pdf).
- [31] EUROPEAN COMMISSION. Just transition platform case study: regional observatory of the transition process in Silesia [R]. Brussels: EU, 2024.
- [32] EUROPEAN COMMISSION. The European Green Deal Investment Plan and Just Transition Mechanism explained [R/OL]. 2020. [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda\\_20\\_24](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_20_24).
- [33] NAUWELAERS CLAIRE, HARDING RICHARD, PERIANEZ-FORTE INMACULADA, et al. Towards green transition in EU regions: smart specialisation for transformative innovation [R]. Brussels: EU, 2022.
- [34] UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY. Resolution adopted by the General Assembly on 25 September 2015, A/RES/70/1: Transforming our world: The 2030 agenda for sustainable development [R/OL]. New York: United Nations, [2023-06-05]. <https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld>.
- [35] 庄旭东, 段军山. 金融创新、资源配置与经济高质量发展: 建设金融强国战略背景下的分析与证据 [J]. 金融经济研究, 2024(1).
- [36] 郭克莎, 田潇潇. 加快我国工业发展方式绿色转型: 成效、挑战与路径 [J]. 经济纵横, 2023(1).
- [37] 徐彩慧, 张开. 全球产业链绿色转型: “双碳”窗口下中国的机遇、挑战和路径 [J]. 中国经贸, 2023(12).
- [38] 于宪荣. 绿色技术创新对绿色转型的非线性影响 [J]. 科技进步与对策, 2023(8).
- [39] 杜宇, 黄成, 吴川清. 长江经济带工业高质量发展指数的时空格局演变 [J]. 经济地理, 2020(8).
- [40] 孟晓倩, 吴传清. 经济绿色转型发展指数评价方法探讨及应用 [J]. 区域经济评论, 2023(1).
- [41] 中华人民共和国国务院. 国家创新驱动发展战略纲要 [R/OL]. (2016-05-19) [2023-06-05]. [http://www.gov.cn/zhengce/2016-05/19/content\\_5074812.htm](http://www.gov.cn/zhengce/2016-05/19/content_5074812.htm).

## The Green Transition of Regional Economy in the European Union: Policies, Pathways, and Implications for China

Zeng Yujia Zhang Min

**Abstract:** The 20th National Congress of the Communist Party of China and the “14th Five-Year Plan” clearly state that the main goal of regional economic development in the new era is high-quality development, with the key focus being the green and low-carbon transformation of the economy. Over the years, the European Union (EU) has accumulated rich policy experience in promoting the green transition of regional economies and has constructed a relatively comprehensive policy framework. This framework has evolved through three main stages: the first stage (2000–2006) laid the foundation for sustainable development; the second stage (2007–2018) established a systematic, goal-oriented policy framework; and the third stage (since 2019) is guided by a more ambitious vision, emphasizing equitable transition and coordinated regional development. The EU’s regional green transition policies operate through various mechanisms: first, top-level design from top to bottom, pointing out the direction for regional green development; second, policy coordination and matching, covering different fields and dimensions of economy and society; third, giving play to the decisive role of the market in resource allocation and guiding the flow of resources and factors to green and low-carbon fields; and fourth, balancing efficiency and equity, and improving the guarantee mechanism for equitable transition. China should learn from the EU’s successful experiences and adapt them to its national context. Firstly, it should plan as a whole from the national level based on regional comparative advantages; secondly, it should give play to the initiative of multiple actors such as the government, market, and society, and establish a working mechanism for multi-party participation and coordinated promotion; in addition, it should accelerate green and low-carbon technological innovation and formulate smart innovative tools suitable for local conditions; finally, while accelerating the green transformation and upgrading of traditional industries, it should improve the equitable transition mechanism.

**Key Words:** EU Policy Mechanism; Green Transition; Green Innovation

(责任编辑: 彦 伦)

【生态文明与区域发展】

# 环境信息披露背景下城市群绿色协调发展 路径研究

李积萍

**摘要:**城市群对增强集聚效应、优化资源配置、推动技术创新、增强区域竞争力具有重要意义,在“双碳”背景下推动城市群绿色协调发展更是受到政府和社会的广泛关注。环境信息披露通过人口、经济、生态三大系统对城市群绿色协调发展产生重要影响。中国已陆续形成19个重点建设城市群,探索环境信息披露背景下的城市群绿色协调发展对中国区域经济发展具有重要作用。基于环境信息披露的视角,中国城市群发展尚存在协同引力效应较弱、区域产业绿色发展与环境表现不平衡、生态环境资源配置后继乏力、发展路径依赖创新能力不足等问题,在建设规划过程中需要优化顶层设计、探索转型升级、坚持合理布局、引导协同创新,推动城市群绿色协调发展。

**关键词:**环境信息披露;城市群;绿色协调发展

**中图分类号:**F293 **文献标识码:**A **文章编号:**2095-5766(2024)05-0141-06 **收稿日期:**2024-06-12

**作者简介:**李积萍,女,国家检察官学院河南分院副教授(郑州 451191)。

党的十八大以来,中国持续深入推进生态文明建设。2023年7月,习近平总书记在全国生态环境保护大会上强调,正确处理高水平发展与高质量保护的关系、重点攻坚与协同治理的关系。经济社会发展与环境保护相辅相成,发挥良好生态环境这一公共产品的最大效用,既要加强对环境保护的外部约束,又要增强内生动力。当前社会对环境保护的需求日益增加,在经济社会发展进入新常态的背景下,提升城市群绿色协调发展水平成为当前亟待解决的重要问题。

环境信息披露指的是企业、政府、个人等社会成员对环境信息的披露。关于环境信息的定义,不同学者提出的观点有所差异,笔者认为环境信息是指企业、政府等环境主体实施环境行为所体现的信息。社会成员在日常活动中必然会对环境产生影响,其影响程度会通过市场容量、财务管理、公共管理等经济指标变化体现。党的二十大报告强调以城市群、都市圈为依托构建城市协调发展格局。基

于环境信息披露,研究城市群绿色协调发展的路径,对进一步解决新时代中国社会主要矛盾、实现“双碳”目标等具有重要意义。

## 一、问题的提出

环境信息披露对绿色经济发展产生必然影响,这在中国学术界已经被多数学者认同,但对于环境信息披露的影响机制和程度,不同学者的观点有所差异。陈洪涛等(2023)通过对2008—2019年上海证券交易所和深圳证券交易所的上市公司进行分析,发现企业环境信息披露会显著抑制绿色创新行为,研发投入在抑制作用中的中介效应明显,且国有企业、规模较大企业以及环境规制低水平地区的企业环境信息披露对绿色创新的抑制现象更加突出。闫贵壮等(2022)分析了环境信息披露对绿色金融的影响,认为环境信息披露质量差异会造成债券发行人和投资者之间的信息不对称,即债券的

“绿色”程度不同会导致债券发行的信用利差。乔美华等(2022)基于不同地级市的企业数据分析了环境信息披露对绿色发展质量的影响,发现不同地区由于经济发展程度不同,环境信息披露对绿色经济发展的影响也有所差异。总体而言,研究环境信息披露对绿色经济发展的影响大多在企业层面,以城市或城市群为研究对象的较少。

城市群协调发展有利于提升区域综合承载力、实现区域经济一体化发展、优化区域资源配置,是推动区域高质量发展的重要路径。金碚(2023)提出了中国特色社会主义市场经济条件下的“域观经济”理念,认为新时期应该以中国特色社会主义市场经济为基础,研究区域要坚持中国特色、符合中国实际。中国经济进入高质量发展阶段,需要充分考虑区域经济发展的差异化与协同化。关于城市群协调发展通过何种指标反映,绿色经济通过哪些指标体现,不同学者有不同的观点。肖周燕等(2023)认为可以从人口、经济、环境三个方面评价城市发展质量,通过物理学中耦合协调度模型反映城市群相互影响、相互促进的程度,强调了城市群协调发展与生态环境保护的平衡问题,在追求经济发展的同时,应注重生态环境的保护和修复。邹磊等(2022)对长江城市群31个城市的经济发展情况开展研究,认为可以从资源利用、绿色环境、绿色经济、绿色生活和支持机制五个方面构建城市群绿色发展水平测度指标体系。刘翔宇等(2023)从绿色技术创新入手对企业绿色发展进行研究,认为可以从披露载体、环境管理、环境监管与认证、环境负债、环境业绩与治理五个方面对环境信息进行披露,指出我国环境信息披露情况存在较大差异,需从多角度对环境信息开展分析。

从研究内容的角度看,中国学术界探究环境信息披露对城市群绿色协调发展影响的研究不够充分,从环境信息披露的角度研究城市群协调发展的学者较少。当前学术界的相关研究大多集中在单个学科领域,探究环境信息披露对城市群绿色协调发展的影响具有重要意义。

## 二、环境信息披露与城市群协调发展的理念演进

受托责任论、经济学概念上的决策有用论和外部压力论等,都涉及信息披露理念。中国对环境信

息公开有一系列具体要求,形成了有关环境信息披露的法规体系。对“城市群”这一概念,学术界还没有统一成熟的界定,普遍从经济学角度对其进行理解。中国高度重视城市群与都市圈发展,逐渐形成了19个重点建设城市群。

### 1. 环境信息披露

受托责任论认为,随着市场经济的发展,企业经营权与所有权相分离,企业所有者将经营权托付于经营者,经营者应当基于受托行为承担相应的责任,并基于事实提供客观可靠的企业信息。经济学概念上的决策有用论认为,市场主体天然地倾向于有效决策,但有效决策的前提是能够获取全面、科学的经营信息。外部压力论认为,在市场经济条件下,环境行为往往不会对市场主体产生直接影响,出于成本等因素考虑,市场主体往往不会向社会主动公开环境信息,而是在受到政府以及社会公众等外部压力时才会被动地对外披露相关环境信息。

改革开放以来,中国高度重视环境保护,1984年将环境保护定为基本国策,之后陆续颁布了《环境保护法》《清洁生产促进法》等几十部环境保护法律法规,形成了以《环境保护法》为核心的全方位全覆盖的环境保护法律体系。在此基础上,国家对政府和企业的信息公开提出了具体要求,形成了环境信息披露法规体系(见表1)。这些法规明确规定了政府环境信息公开的内容、政府工作透明度,尤其是环境保护工作透明度、政府及公共机构应当主动公开的环境信息内容及范围、现代环境治理体系建设等内容。党的十八届四中全会以来,政府环境信息公开制度进一步完善,推动政府环境信息公开的系统化、显性化、具体化,环境信息披露工作进入新阶段。

### 2. 城市群协调发展

改革开放初期,尽管中国意识到城市群是区域经济发展的主流趋势,但并未形成全面成熟的城市群发展理念,以城市间政府规划协同编制、产业经济自发合作、地区分散式试点探索为主,中国城市群发展初具雏形。随着改革开放的不断深入,中国新型城镇化不断推进,城市群逐渐成为当前城镇化推进的重要载体,在中国城镇化进程中发挥主导作用,并逐渐形成了多要素、多系统的空间协同城市群体系。

党的十八大以来,中国高度重视城市群与都市圈发展,城市群建设取得显著进展,城市产业协

表1 环境信息披露相关法规

类型	时间	发布机构	政策名称
环境主管部门制定	2021年5月	生态环境部	《环境信息依法披露制度改革方案》
金融主管部门制定	2021年3月	中国证券监督管理委员会	《上市公司信息披露管理办法》
	2021年6月	中国证券监督管理委员会	《公开发行证券的公司信息披露内容与格式准则第2号——年度报告的内容与格式(2021年修订)》 《公开发行证券的公司信息披露内容与格式准则第3号——半年度报告的内容与格式(2021年修订)》
多领域综合规定	2016年8月	中国人民银行等七部委	《关于构建绿色金融体系的指导意见》
	2017年6月	中国证券监督管理委员会、原环境保护部	《关于共同开展上市公司环境信息披露工作的合作协议》
	2020年3月	中共中央办公厅、国务院办公厅	《关于构建现代环境治理体系的指导意见》

资料来源:作者绘制。

同、空间协同取得重要突破,逐渐形成京津冀、长三角、珠三角、成渝等19个重点建设城市群。区域经济布局得到进一步优化,城市群协调发展带动区域经济一体化推进,进而引导全国人口、产业与要素的优化配置,19个城市群承载人口数量达到全国的75%以上,贡献GDP达到全国的85%以上,逐渐成为引领新型城镇化、推动区域经济增长的重要载体。城市群协同发展积极引导资源配置、提高产业效率,在推进新型城镇化建设、优化区域经济布局、促进区域高质量发展等方面起到至关重要的作用。

### 三、环境信息披露对城市群绿色协调发展的影响机理

环境信息披露通过人口系统、经济系统、生态系统和城市群绿色协调发展评价体系,对城市群绿色协调发展产生深远影响,其联系机理及作用关系在实践层面上通过应用反馈。

#### 1.人口系统

环境信息披露通过人口系统对城市群绿色协调发展产生深远影响,有助于引导城市群人口流动、优化城市群的人口分布,促进资源的合理配置和环境的均衡发展。随着环境信息披露的推进,越来越多的企业开始重视环境保护和可持续发展,加大绿色技术的研发和应用力度,推动绿色产业的兴起和发展。随着绿色产业的发展,人口就业结构也将得到优化,绿色、环保、低碳产业将创造更多就业机会,从而推动城市群的绿色协调发展。

#### 2.经济系统

环境信息披露有助于增强经济系统的透明度和可持续性、促进经济系统中的绿色创新和绿色投资、建立城市群绿色协调发展的合作机制,对城市群的经济水平和经济结构产生重要影响。环境信息披露能够提高信息透明度,有助于减少信息不对称,引导资本、技术和人才等资源向更加环保和可持续的领域流动,从而优化产业结构,推动城市经济系统的绿色转型。城市群作为由多个城市组成的有机整体,既需要在城市群形成科学规划,也需要各城市之间的密切合作和协调配合。环境信息披露可以为政府制定城市群绿色发展的政策和规划提供重要参考,推动政策协同和资源共享,共同促进城市群绿色协调发展。

#### 3.生态系统

环境信息披露要求企业和政府公开与环境保护相关的数据和信息,包括污染排放、资源消耗、生态保护措施等方面,提升了生态系统的透明度,有助于社会公众了解城市生态系统运行现状与面临的薄弱点。在环境信息披露的过程中,企业和政府逐渐正视自身在环境保护方面的责任和问题,积极采取措施修复生态系统、减少污染排放、提高资源利用效率,有助于改善城市群的生态环境质量,拓展生态收益,为绿色协调发展奠定坚实的基础。

#### 4.城市群绿色协调发展评价体系

当前环境信息公开的具体指标大多是政府为了规范市场运行,针对企业出台相关规定,或企业出于成本控制等因素对部分指标自行披露。从环境信息披露对城市群绿色发展的影响机理出发,结

合当前实践过程中所形成的较为成熟的环境信息和城市发展指标,本部分从人口、经济、生态三大系统和人口规模、人口素质、经济水平等七大功能构建城市群绿色协调发展评价指标体系(见表2),选择城镇人口占总人口比重、人口密度、噪声光污染辐射治理情况、城市绿地面积、自然保护区面积等作为城市群绿色协调发展评价指标。

表2 基于环境信息的城市群绿色协调发展评价指标体系

系统	功能	指标	指标类型
人口系统	人口规模	城镇人口占总人口比重	正
		人口密度	正
	人口素质	劳动力从业人数 每万人在校大学生数	正 正
经济系统	经济水平	人均GDP	正
		经济密度	正
		经济增量	正
		资本存量	正
经济结构	第三产业占GDP比重	正	
	进出口额占GDP比重	正	
生态系统	环境污染	废水排放量	负
		COD排放量	负
		SO <sub>2</sub> 排放量	负
		CO <sub>2</sub> 排放量	负
		烟尘和粉尘排放量	负
		工业固体废物产生量	负
	环境治理	废气减排治理	正
		废水减排治理	正
		粉尘、烟尘治理	正
		固废利用与处置	正
		噪声、光污染、辐射等治理	正
	生态收益	清洁生产实施	正
		城市绿地面积	正
森林面积		正	
		自然保护区面积	正

资料来源:作者绘制。

#### 四、基于环境信息披露的城市群绿色协调发展困境剖析

从国内外城市群绿色协调发展的实践经验和挫折教训来看,环境信息披露对发挥城市群绿色协调发展的作用价值存在多维度的困境。

##### 1.协调机制有待完善,城市群协同引力效应较弱

城市群的形成和发展不仅是全球城市发展的主要趋势,也是中国新型城镇化进程的核心表现,对区域经济和社会治理的改善起到重要作用。随

着中国城市群规划日益完善、数量逐渐增加,城市群的影响力不断提升,在城市群内部基于环境信息建立绿色协调机制与低碳经济发展机制显得尤为迫切。但城市群在基础设施建设、污染防治、节能环保、基本公共服务等一体化绿色发展规划方面尚显不足,城市群之间、城市群内部城市之间、城乡之间的边际管理与政策协调机制有待完善。

##### 2.区域产业绿色发展与环境表现不平衡

从环境信息披露的角度看,中国城市群之间、城市群内部城市之间的产业发展与环境行为表现都不均衡。在“双碳”目标背景下,区域经济相对发达的京津冀、长三角、珠三角等世界级城市群逐渐关注低碳经济发展,增加对节能减排技术研发、污染防治设备、环境基础设施建设等绿色经济的长期投入。但对于经济发展相对薄弱的呼包鄂榆城市群、兰西城市群等,仍然呈现典型的工业支持农业、城市辐射乡村的要素单向流动状态,尽管农业现代化和乡村振兴正在稳步推进,但区域发展尤其是城乡发展不平衡、不协调、不可持续问题仍然突出。

##### 3.区域定位不合理,生态环境资源配置后继乏力

中国城市群规划大多基于经济发展情况制定,尽管生态保护与节能减排的理念逐渐深入人心,但部分城市群对生态环境的重视不够,存在功能定位冲突或重复、生态空间被挤占的现象。部分城市群跨越多个省级行政区,其经济联系紧密,同属一个城市群但可能形成多个不同的经济圈。由于行政区域不一致,不同经济圈的资源配置与要素流动,尤其是政策性较强的跨区域资源引导与协调会受到一定限制,同一城市群的不同经济圈无法实现有机融合。当前许多城市空间布局和政策定位有待优化,基于环境行为针对节能减排与绿色经济的生态补偿机制已经形成,但补偿标准的单一化现象仍然显著,而涉及“量”与“质”双向平衡的补偿机制尚处于初步探索阶段。

##### 4.发展路径依赖明显,创新能力有待提升

当前中国理论和实践上并未形成相对成熟的基于环境信息披露的城市群绿色发展理论探索或实践经验。东部地区城市群发展基础较好,经验相对丰富,但规划形成较晚的部分中西部城市群热衷于到长三角、珠三角城市群借鉴经验,过度依赖传统发展路径,创新能力有待提升。城市群的绿色创新并非线性增长,而是受到城市基础设施新旧更替

的深刻影响。经过四十多年的城镇化推进,中国部分发展较早城市的老城区正在进行大规模地建筑、道路、消防及水电煤气等设施更新,如果仍然以传统发展路径和模式运行,可能会对经济社会发展产生负面影响。从生态环境角度看,部分城市环境要素供给不足导致低碳经济增长缺乏后劲,制约城市创新发展。

## 五、基于环境信息披露的城市群绿色协调发展路径探析

基于环境信息披露,需抓住中国式现代化建设的关键时期,适应高质量发展的需要,在优化顶层设计、优化空间结构、推动协同创新、推动产业绿色转型升级等方面进一步谋篇布局,推动城市群绿色协调发展。

### 1. 优化顶层设计,提高环境信息披露意识

优化顶层设计,提高环境信息披露意识,既要为绿色经济发展奠定制度基础,也要提高环境信息披露的内生动力。一是要明确城市群目标定位,贯彻绿色发展战略。就宏观角度而言,城市群需要利用资源和要素的集聚效应实现创新发展;就微观角度而言,城市群应当根据功能定位和自身空间结构、自然条件等有效盘活现有资源。二是要构建科学环境信息指标体系与披露机制。当前法律法规仅对环境行为突出、社会关注度高的企业开展环境信息披露进行明确规定,应对基于城市与城市群的环境信息披露进行规范,保障环境信息的科学性、典型性、完整性、可获得性。要将自然环境与社会环境均纳入环境信息披露指标范围,根据地方特点与要素敏感程度设置关键性环境信息指标。形成包括内容、频率、方式和对象等要素的环境信息披露机制,以衡量政府和公共机构在环境管理、社会治理和污染改善等方面的成果,从而增强城市环境信息披露的动力。三是要打破制度藩篱,为环境信息披露扫除壁垒。一方面要通过制度督促企业和个人规范进行环境信息披露,进而提高城市整体环境信息质量;另一方面通过政策保障社会公众的知情权。

### 2. 探索转型升级,实现区域经济绿色增长

城市群应当充分利用环境信息的积极作用,探索产业的绿色转型升级。一是要推动形成高质量低碳创新产业集群。战略性绿色创新产业的规模

和质量决定了城市群经济发展的高度,因此要坚持绿色发展理念,大力发展创新科技产业,集中优质资源构建包括环保技术研发、绿色产品生产、节能减排服务等多个环节的绿色创新生态系统,形成低碳产业集群。二是要推动实现基本公共服务均等化。城市群要基于绿色创新统筹推进城乡基本公共服务和社会保障一体化、普惠化、科学化,为约束城市环境行为、提高城市环境信息透明度营造良好环境。三是要推动经济社会生态协同治理。对于省内跨地区城市群,应当在省级政府层面建立跨行政区划的管理机构,统一制定发展规划与环境保护制度;对于跨省级行政区城市群,探索建立不同省份之间的议事协调机构,形成定期性、常规化议事协调机制,在政策导向、法规要求、行政标准等方面保持相对一致。

### 3. 坚持合理布局,推动环境行为均衡可持续

坚持科学规划、合理布局,对城市群绿色协调发展起到关键作用。一是要优化产业布局,在城市群形成之初,基于区域经济社会发展特点,以前瞻性的视角对产业布局和城市建设开展科学规划。根据区域资源禀赋差异,加强对能源、电力、化工等环境行为突出行业的引导,充分考虑产业发展的环境成本,找到资源集聚效应与环境成本效应的平衡点。二是要优化空间结构,根据城市群所处的山川、河流、气候等自然地理条件,因地制宜加强基础设施建设,构建便捷的立体交通网络。三是根据环境行为特点分类规划,推动环境行为突出的产业在区域内分散布局,减小环境污染与资源消耗集聚造成的叠加影响,缓解政府进行环境治理的公共支出压力;对于绿色创新产业,要打破地域壁垒,充分发挥辐射带动作用,形成绿色经济的规模效应和集聚效应。

### 4. 引导协同创新,发挥典型城市示范作用

政府加强政策引导有利于推动城市群内部均衡发展,进一步缩小区域发展差距,推进新型城镇化建设。一是构建多要素绿色协同框架,形成有效机制,实现资源的科学配置与产业的互补共赢。通过产业协同的方式,提高城市环境信息披露的积极性和可行性,促使企业、政府、社会均在绿色发展的框架下开展活动。二是根据不同层次和产业明确协同重点,实现资源共享与功能联动,避免资源重复浪费和恶性竞争。城市群内各个城市要充分利用资源禀赋特点,通过市场调节、政策引导等实现

产业升级,优化产业布局、推动产业协同,使环境行为突出、能耗高的产业得到上下游产业链的更多支持,进而实现差异化发展。三是发挥典型城市的示范引领作用,找准城市定位,形成与城市定位相符的产业合作机制、资金互助机制、生态补偿机制、环境保障机制等。通过典型城市的科学模式来实现集聚和带动效应,使区域功能进一步优化、城市群竞争力进一步增强。充分发挥典型城市的示范引领作用,将环境信息披露等生态治理因素作为考核评价城市治理水平的重要指标,提高城市探索绿色治理的积极性。

#### 参考文献

[1]陈洪涛,何任翔,王彬龙.企业环境信息披露对绿色创新

- 的影响研究:来自上市公司的证据[J].生态经济,2023(5).
- [2]闫贵壮,金兵兵,马小林.环境信息披露对绿色债券信用利差的影响:基于“实质绿”的实证研究[J].征信,2022(11).
- [3]乔美华,于婷,张娜.环境信息披露对绿色创新发展质量的影响:基于PSM-DID&DDD方法的准自然实验研究[J].聊城大学学报:社会科学版,2022(2).
- [4]金磊.中国式现代化新时代的区域经济发展新态势[J].区域经济评论,2023(1).
- [5]肖周燕,张亚飞,李慧慧.中国三大城市群高质量发展及影响因素研究:基于人口、经济与环境耦合协调视角[J].经济问题探索,2023(9).
- [6]邹磊,刘慧媛,王飞宇,等.长江中游城市群绿色发展水平的地区差异及其影响因素[J].中国科学:地球科学,2022.
- [7]刘翔宇,李文韬,娜比拉·海萨尔.数字化转型与企业绿色技术创新:兼论环境信息披露的调节作用[J].工业技术经济,2023(8).

## Research on the Green and Coordinated Development Path of Urban Agglomeration under the Background of Environmental Information Disclosure

Li Jiping

**Abstract:** Urban agglomerations are of great significance in enhancing agglomeration effects, optimizing resource allocation, promoting innovation and technological progress, and enhancing regional competitiveness. Under the background of “dual carbon”, promoting green and coordinated development of urban agglomerations has received widespread attention from the government and society. Environmental information disclosure has a significant impact on the green and coordinated development of urban agglomerations through the three major systems of population, economy, and ecology. At present, China has successively formed 19 key urban agglomerations for construction. It can be said that exploring green and coordinated development of urban agglomerations based on environmental information plays an important role in the regional economic development of China. From the perspective of environmental information disclosure, it can be seen that there are still problems in the development of urban agglomerations in China, such as weak synergistic attraction effects, imbalanced regional industrial green development and environmental performance, weak follow-up of ecological environment resource allocation, and insufficient innovation capabilities in development path dependence. In the process of construction planning, it is necessary to optimize top-level design, explore transformation and upgrading, adhere to reasonable layout, guide collaborative innovation, and promote the green and coordinated development of urban agglomerations.

**Key Words:** Environmental Information Disclosure; Urban Agglomeration; Green Coordinated Development

(责任编辑:彦 伦)

【区域经济研究综述】

# “一带一路”中国海外园区研究：进展、挑战与展望\*

孟广文 王苒 王淑芳

**摘要:**中国海外自由经济区(境外经贸合作区、海外园区)是中国“一带一路”建设的空间载体和对外投资新模式,不仅促进了中国的产业转型与全球产业链重构,也促进了共建“一带一路”国家技术进步以及工业化与城镇化进程。有关海外园区的研究日益受到学术界关注并取得较大进展,但有关其发展演化、面临挑战和未来研究方向仍缺少系统性研究与探讨。作者基于中国知网(CNKI)、科学网(WOS)以及相关国际组织的研究,对共建“一带一路”国家海外园区研究文献进行了系统梳理与回顾。结果表明,现有海外园区的研究主要包括基于类型与案例视角的归纳综合研究、基于文化和制度变迁视角的演绎研究、基于国际贸易和区域经济视角的经济效应研究、基于城市规划视角的规划融合研究以及国外学者和国际经济政治研究与评价。尽管研究内容多样,进展显著,相关研究仍存在中国海外园区建设和发展的理论与机制探索、可持续发展以及如何应对国外学者的关注和质疑等问题。未来海外园区研究应拓宽海外园区研究视角,拓展国内外合作渠道与网络,完善理论框架构建与案例研究,总结归纳出适用于不同地理、社会经济和文化条件下的海外研究一般性结论,服务“一带一路”海外园区高质量发展。

**关键词:**“一带一路”;海外自由经济区;境外经贸合作区;海外园区;系统综述

**中图分类号:**F061.5 **文献标识码:**A **文章编号:**2095-5766(2024)05-0147-14 **收稿日期:**2024-06-19

**\*基金项目:**国家自然科学基金项目“建立中国自由贸易港区理论与案例研究”(41971161)。

**作者简介:**孟广文,男,天津师范大学地理学部,欧洲文明研究院教授,天津师范大学自由经济区研究所所长,博士生导师(天津 300387)。

王苒,女,南开大学经济与社会发展研究院讲师(天津 300071)。

王淑芳,女,天津师范大学地理学部教授,硕士生导师(天津 300387)。

## 一、引言

自2013年共建“一带一路”倡议提出以来,不仅促进了包括中国、东道国甚至世界在内的经济的显著增长,也得到越来越多国家的认可,成为探索全球经济治理的新模式、参与区域合作和全球化的重要平台(刘卫东等,2018)。截至2022年,中国已与152个国家和32个国际组织就“一带一路”合作签署正式文件(中国社会科学院,2022)。商务部报告称,截至2022年,境外经贸合作区的累计投资超过

570亿美元,向东道国缴纳税费超过66亿美元,为当地创造近42.1万个就业岗位。随着对共建“一带一路”倡议关注度的不断上升及其取得的巨大成就,针对共建“一带一路”倡议的学术研究数量也呈上升趋势。

作为共建“一带一路”倡议对外直接投资(FDI)的新尝试,海外自由经济区(简称海外园区)包括境外经贸合作区、海外工业园区、海外自贸区、海外农业产业园区、海外科技园、海外经济特区等不同名称。其定义如下:为实现投资国和东道国政治经济目标,投资国投资方单独或者和东道国合作,在东

道国建立并通过物理性与技术性隔离被严格限定在一个特定地理范围内的,具有完善基础和公共服务设施,享受财政与行政管理特权,开展经济贸易活动的特殊经济园区的总称,简称海外园区。此外,面对后疫情时代一些国家贸易保护主义抬头的趋势和地区冲突的影响,海外园区不仅可以作为中国企业提升其在全球价值链、供应链和产业链中地位的平台,也可以成为东道国工业化和城市化的驱动力,然而,对共建“一带一路”倡议和境外经贸合作区也有一些质疑和反对的声音,如地缘政治的工具、不透明的决策过程、债务陷阱和环境问题的挑战。现有文献对于海外园区的系统性梳理与评价研究相对匮乏,而总结其最新进展、面临的挑战和未来发展趋势对“一带一路”建设高质量发展与理论体系构建具有理论与现实意义。

海外园区相关研究涉及地理、经济、社会、文化以及规划等多个学科领域。本文以中英文文献为基础,总结与探讨了“一带一路”海外园区研究的进展、问题和未来研究方向。

## 二、研究方法

系统综述是对现有科学研究进行梳理的有效方式(Haddaway,et al., 2015)。本研究采用Moher等人(2010)提出的方法(PRISMA statement)对海外园区相关研究进行总结分析。该方法主要包括识别、筛选、合格和分析四个步骤。

首先,在识别阶段,使用关键词检索学术文献数据库,识别潜在的相关研究。本研究选择了两个文献数据库:中国知网(CNKI)和科学网(WOS)作为搜索引擎,因为它们包含多学科领域的同行评审研究文章。使用“一带一路”或“海外”关键词筛选具有特定地理位置(国外地区)的研究。研究内容将“overseas free economic zone”(海外自由经济区)、“overseas free trade zone”(海外自由经贸区,自由贸易区)、“OETCZ”(境外经贸合作区)、“overseas industrial park”(海外工业园,境外工业园)作为搜索标准。文章类型为同行评审研究文章,不包括会议论文和摘要。研究论文的发表年份范围被确定为最近12年(2010—2022年)。其次,在筛选过程中,通过检查标题、摘要和关键词,手动删除与研究关注点无关的文章。再次,对前两步筛选出的所有

记录进行审查,包括整个文稿,以选择最符合要求的论文。最后,对相关文献中的必要信息进行提取、加工和讨论。

本研究除系统回顾外还采用实地调查与访谈法,搜集境外经贸合作区发展与问题的第一手资料。实地调查和访谈主要在非洲、欧洲和亚洲地区的海外园区进行,并利用相关结果讨论海外园区相关研究中的进展、存在的问题以及发展趋势。

## 三、研究成果

按照上述方法,筛选出2010—2022年的138篇关于海外园区的中文论文和25篇英文论文。我们发现,2010—2021年,中国文献数量呈显著上升趋势(见图1)。这一增长趋势表明,中国“一带一路”倡议及其新的海外投资试验——海外园区越来越重要。然而,关注中国海外园区的英文文献数量相对有限,说明国外的相关研究仍处于起步阶段。此外,在学科类别方面,大多数论文发表在与地理、经济、城市规划、国际和区域贸易、环境科学和国际事务有关的期刊上。

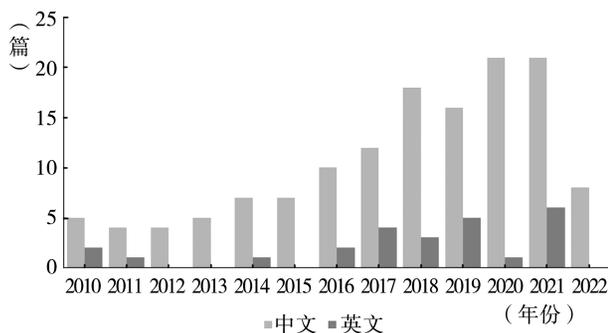


图1 2010—2022年与境外经贸合作区相关的中英文文献数量  
资料来源:作者绘制。

本文进一步利用VOSviewer进行关键词共现分析,确定主要研究重点和常见研究主题(见图2)。节点大小表示文献中出现的术语频率,连接线的粗细度表示不同术语之间的连接强度。结果表明,关键词“境外经贸合作区”“一带一路”“海外工业园区”是所有文献中出现频率最高的三个。值得注意的是,“境外经贸合作区”在以往研究中作为关键词出现最频繁;“一带一路”的出现频率排名第二,主要与贸易效应和可持续发展领域有关;“海外工业园区”排名第三。此外,根据文章关键词及摘要,海外园区相关研究可分为以下几种类型:贸易效应、

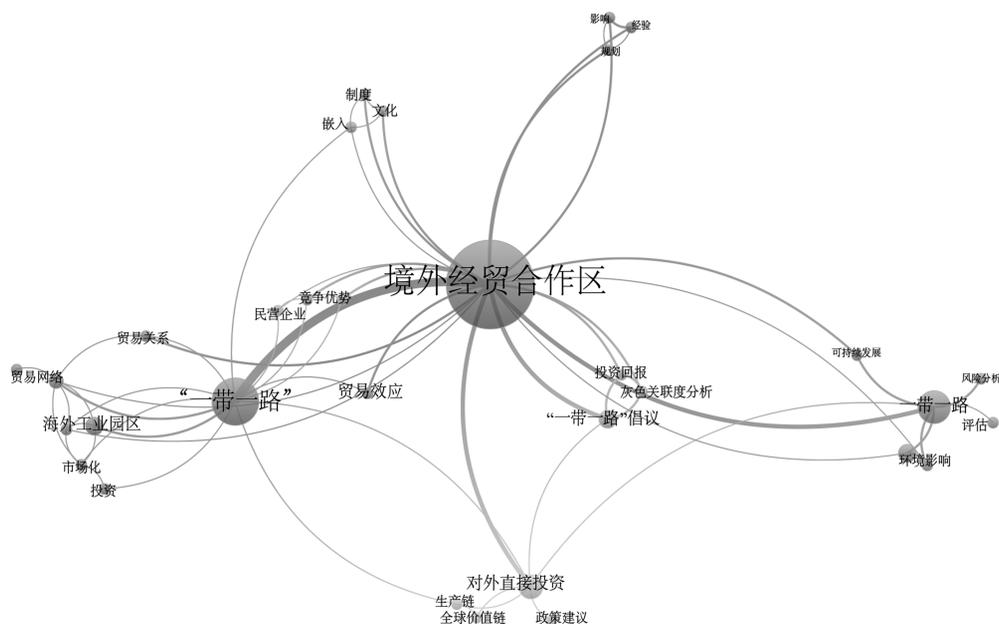


图2 2010—2022年与境外经贸合作区相关的收集文献中关键词共现分析

注:节点大小表示每个关键字的出现频率。

资料来源:作者绘制。

制度和文化的的作用、海外投资、空间规划、环境影响。

海外园区数量众多,需要分门别类与选择典型案例,按照总结归纳范式得出普适性研究成果。本文以地理学、经济学、城市规划、国际政治、区域与国别研究等跨学科研究视角为理论基础和方法,分别从类型与案例研究、制度和文化的变迁、国际贸易与区域合作、城市规划、海外经验和国际地缘政治等视角,对海外园区相关研究进行总结和探讨。

### 1.类型与案例研究视角

分析海外园区研究的前提是区分其不同类型,总结海外园区的主要特征。部分学术机构学者探

索了海外园区的各种分类标准(孟广文等,2017;2018;2019;2020;张菲,2013;叶尔肯,2017),研究表明,海外园区的分类以主导产业为主,以建设模式和治理结构作为辅助分类标准(Meng,2003)(见表1)。

第一,基于主导行业的分类。从产业视角来看,海外园区包括五种类型,即:加工制造型、农业型、商业和贸易型、科技型、综合型(叶尔肯·吾扎提等,2017)(见表1)。以加工制造为主的海外园区主要发展纺织、机械、电子、化工和建材等轻工业(沈正平等,2018;张菲,2013)。由于投资较少,回报较

表1 不同类型海外园区的类别、特点和案例

分类标准	类别	特点	案例
主导产业	加工和制造型	主导产业:轻工业,如纺织、机械、电子、化工等	埃塞俄比亚东方工业园
	农业型	主导产业:农业及相关加工和贸易	中—印尼聚龙农业产业合作区
	商业和贸易型	主导行业:物流、仓储、运输	吉布提国际自由贸易区
	科技型	主导产业:新技术和新产品	中国—东盟北斗科技园
	综合型	主导产业:综合性产业	中白工业园
建设模式	绿地	从荒地开始规划,但投资多,时间长	越南龙江工业园
	园中园	利用已有开发基础,尽快形成开发规模	泰中罗勇工业区
	前港—中区—后城	把物流—加工制造业和城市发展相结合	瓜达尔港自由贸易区
治理结构	政府主导型	来自政府的大力支持,对国家间的合作产生了重大影响	赞比亚—中国经贸合作区
	开发商主导型	丰富的工业园区建设和运营经验,将成功的制度和政策转移到当地园区	中国—埃及苏伊士经贸合作区
	私人企业主导型	运营机制灵活,产业多元,多数园区均由民营企业主导	巴基斯坦海尔—鲁巴经济区

资料来源:作者整理。

快,这种海外园区主要位于经济欠发达、人口相对密集的地区。典型案例是越南龙江工业园(孟广文等,2019)。在国际市场中,欠发达经济体为工业园区提供优惠税收等优惠政策,有助于中国扩大海外市场,打破贸易壁垒,同时,东道国利用丰富廉价的劳动力资源,有助于其创造就业和赚取外汇。一般而言,以制造业为基础的海外园区为当地经济增长和扩大就业市场做出了显著贡献(姚一涵,2021)。

以农业为主导的海外园区形成了一个完整的产业链,主要是利用当地丰富的土地资源,包括种植、采购、加工和储存农业资源以及进行国际贸易。以农业为主的海外园区一般投资大,对土地和劳动力资源的需求也普遍较高,但对东道国的经济发展和全球扶贫工作有利。然而,由于投资的回收期较长,往往存在财务紧张问题。典型案例是中—印尼聚龙农业产业合作区(于淙阳,2020;周俊等,2024)。

以商贸为主的海外园区主要从事产品运输、储存、配送、配送加工和贸易。这种海外园区往往享有自由贸易政策,通常位于或靠近重要的港口或交通枢纽。吉布提国际自由贸易区就是一个例子(马祥雪,2020)。吉布提国际自由贸易区(DIFTA)位于亚丁湾西海岸,是东非国家的重要战略门户。按照“前港—中区—后城”模式,该园区规划成为东非最重要的贸易中心和航运枢纽,重点建设港口、物流园区与出口加工区以及配套城区。

科技型园区以新技术和新产品的研发为主。大多数科技型园区都位于科学技术水平相对较高的东道国或者地区,如中国—东盟北斗科技园。

除上述四类外,综合型海外园区的出现是因为单一功能无法满足需要具有多元化产业发展需要的园区,通常具有上述四类园区两种以上的功能,例如,中白工业园(Meng, 2003; 沈正平等, 2018)。由于功能齐全、多样,综合型海外园区一般具有较大的发展潜力,能够更好地满足东道国多样化的战略需求,但也存在投资大、周期长等问题(赵钊, 2019; 孟广文等, 2017)。

第二,基于建设模式、治理结构和位置的分类。从建设模式来看,海外园区可分为:绿地模式、园中园模式和“前港—中区—后城”模式。绿地模式有利于全面规划,但投资和时间成本较高;园中园模式促进了规模效应和生产率的提升;“前

港—中园—后城”模式将物流、制造业和城市发展结合起来。根据空间结构,海外园区也可以分为单区模式和复区模式(梁育填等,2021;孟广文等,2020)。单区模式适合早期小规模的开发建设,而复区模式适合大规模和后期建设发展。

学者们还基于其他标准对海外园区进行了分类。根据治理结构,海外园区可分为政府主导型、园区开发商主导型和私人企业主导型(马学广等,2019)。根据行政管理水平,海外园区有国家、省级和地方主导园区三大类型(王爱华,2013)。根据地理位置,海外园区还可分为沿海、内陆和跨境类型,例如,西河努克港经济特区、老挝万象赛色塔开发区、中国东兴—越南芒街跨境经济合作区等。

## 2.制度和文化的变迁视角

除从类型和案例研究视角研究海外园区的归纳法外,用地理学中文化和制度转型视角的演绎法也发表了大量研究文献。学者们指出,尽管中国的“走出去”政策取得了巨大进展,但海外园区往往忽视了中国与当地国家之间的制度和文化的差异(Liang, et al., 2021; 刘卫东等, 2020)。近年来,学者们运用制度、文化转型理论分析海外园区的机制、经验和挑战,以及外资与地方制度、社会经济、文化环境的相互作用(高波阳等,2020;刘卫东等, 2020;宋涛等,2020;Song, et al., 2018;王姣娥等,2020),这些研究为建设海外园区提供了理论依据。

第一,制度和文化与多尺度嵌入。研究者指出,制度和文化的海外园区的两个主要影响因素,通过地理嵌入性的广度和深度来表示,即指项目的占地面积及其对当地环境的影响程度。刘卫东等(2020)总结了“一带一路”的四种海外项目——改革性项目、配套项目、综合项目和海外经济特区。一般而言,地理嵌入性越高、主导产业作用越显著,建设海外园区时就越要重视制度和文化的差异。

当从制度和文化的变迁视角分析海外园区的建设和发展时,多尺度嵌入是另一个分析视角(刘志高等,2020;Liu, et al., 2021)。学者们将“全球—国家—地方嵌入”的框架应用于海外园区(如缅甸莱巴东、中白工业园),揭示了外资与当地制度和文化的互动的机制。研究发现,影响海外园区顺利发展的主要制度和文化的因素各不相同。许多“一带一路”共建国家的特点是政治、经济社会和文化环境不稳定,而与弱势的地方政府合作,并不能确保海外园

区的稳定发展,因此,学者们强调了海外园区多尺度嵌入当地经济社会环境的必要性。

第二,制度和文化与对外投资。此外,一些研究还从制度和文化视角分析了海外园区在对外直接投资中的作用。赵赛(2022)使用来自中国和64个国家的面板数据实证检验制度对对外直接投资的影响,结果表明,建设良好的制度(如政府效率高、腐败少、健全的法律体系)与中国的对外贸易呈正相关。陈伟等(2020)以柬埔寨西哈努克港经济特区为例,从制度和文化视角揭示了海外园区对中国对外投资的促进作用,他们得出的结论是,加强海外投资的主要制度和文化因素包括政策协调机制、投资的软硬环境、信息和资源共享以及集聚经济(Wang, et al., 2021)。然而,该制度和文化在通过海外园区发展国际贸易中的作用仍有待进一步探索。

第三,技术转让和政策流动性。一些学者指出,在海外园区建设和运营中经常存在“技术转移”(王姣娥等,2020)。技术转让的难度取决于中国与东道国之间的制度和文化的差异,以及技术对制度和文化的依赖。学者们建议,对于铁路等革命性项目,推荐“技术—制度—文化”综合模式,包括完善法律制度,适应当地文化,升级技术标准和管理制度,产业链本地化管理。除技术转让外,相关政策也在海外园区发展过程中从中国转移到东道国,这种转移被称为“政策流动性”(宋涛等,2020)。税收、外汇和土地使用政策是国内经济特区较为成功的政策工具;这些政策从中国转移到东道国,并进行本地化,以适应东道国的经济社会、制度和文化环境。王淑芳等(2022)用案例研究和比较方法来分析国内外自由经济区的政策制定,结果表明,环境保护政策、规划、运营、管理的人才和经验可以直接转移到境外经贸合作区。与此相反,发展模式和文化政策需要修改,法律、法规、优惠政策需要全面重新设计。Song等(2021)利用三个相互关联的概念视角——政策流动性、伙伴关系和行动者网络来探讨多方参与伙伴关系在海外园区政策流动性中的作用,他们得出的结论是,伙伴关系和行动者在政策流动中会严重影响技术转让的有效性。

另外一些学者试图从地缘政治的角度来分析政策、策略及其制定者如何促进境外经贸合作区的构建。Liu, et al.(2021)以中国和白俄罗斯共同开

发的中白工业园为例,考察了两国及其最高领导人的战略目标耦合在以各方都期望受益的方式发展境外经贸合作区中的作用。

### 3.国际贸易与区域合作视角

海外园区的优势之一是打破贸易壁垒,减少贸易摩擦,促进区域和全球经济合作。从国际贸易与区域合作的角度,研究者从双边贸易关系和贸易网络方面分析了海外园区的作用。

第一,对双边贸易关系的影响。海外园区通过影响贸易规模和对外直接投资,显著地促进了中国与东道国之间的双边贸易关系(卢进勇等,2019;孟广文等,2019;孙冰等,2022;徐俊等,2020;严兵等,2021;周建军等,2020)。徐俊等(2020)利用动态面板数据模型和中介效应模型研究了海外园区对双边国家的“贸易效应”,结果表明,海外园区通过直接扩大贸易规模(直接“贸易效应”)和通过影响对外直接投资(间接“贸易效应”)促进贸易合作来推动双边贸易。

此外,许多研究调查了海外园区与中国对外直接投资之间的关系(李金叶等,2019;许培源等,2019;杨丽等,2020;支宇鹏,2019)。部分学者认为,海外园区提高了中国对外直接投资对东道国的效率和规模(李金叶等,2019),也促进了东道国的经济增长(孟广文等,2019),其基本机制包括优化制度环境、增强文化认同和加强双边投资条约,从而有效减少当地经济、文化、法律、政治背景对外商投资的障碍(许培源等,2019;杨丽等,2020;张宏等,2021;支宇鹏,2019)。

第二,中国与共建“一带一路”国家之间的贸易网络。学者们运用传统经济模型(如引力模型、投入产出模型)和网络分析,从整体结构、不同区域、不同产业和产品等方面探讨了中国与共建“一带一路”国家贸易网络的特征、空间分布和影响因素(程中海等,2022)。研究人员根据物流效率、海关和边境管理、电子商务、监管体系、基础设施和政府政策等各种指标对贸易便利化水平进行了测量,发现这些指标的改善有利于促进区域贸易网络的整合(陈继勇等,2018;孔庆峰等,2015;唐宜红等,2019)。许多研究也证实了中国与其经济伙伴之间贸易关系密切程度的上升趋势,但存在空间异质性(Song, et al., 2018;郑智等,2019;邹嘉龄等,2016)。中国是“一带一路”国家贸易网络的中心,与东南亚贸易

关系最近,与中东关系相对松散(宋周莺等,2017;2018;王博等,2019)。中国与其他国家国际贸易的积极经济影响也显示出显著的空间不均衡性。中国沿海城市和地区通过与共建“一带一路”国家中的邻国开展国际贸易而获得了更多的经济增长。从影响因素的角度来看,贸易网络结构通常受经济规模、地理距离、贸易协定、直接投资等因素的影响。值得注意的是,影响的强度和方向因地理位置而不同(程中海等,2022)。

大部分研究考察共建“一带一路”国家之间的贸易网络,聚焦于生产网络的研究却比较少。郑智等(2020)采用投入产出分析、增值分解和网络分析,分析了共建“一带一路”国家生产网络的演变过程以及对周边国家生产网络的经济促进作用。他们发现,在过去的几十年里,随着经济重心的变化,区域生产网络不断加强;中国为周边国家的经济增长做出了重大贡献。共建“一带一路”对当地经济的积极影响有效地驳斥了国际社会对这一倡议的负面评论。

#### 4.城市规划视角

“一带一路”不仅促进了中国和东道国的经济增长与两国之间的经贸合作,也增强了中国的国际影响力,且推动了中国的规划战略、方针、标准和技术“走向国外”(李磊等,2020)。除类型与案例、制度与文化变迁以及国际贸易与区域合作研究视角外,园区规划亦是海外园区研究的重要议题。一些学者认为海外园区规划研究为科学、系统、全面的海外园区规划提供了理论和实践支持,有利于海外园区可持续发展(王兴平等,2021)。

第一,海外园区规划的经验教训。由于共建“一带一路”国家的各种文化、经济社会条件、规划制度和相关法律法规的不同,海外园区规划与中国的城市与园区规划及其实施存在显著差异(王兴平等,2021)。总结现有海外园区的经验教训,有利于优化其规划并支持建立相应的规划系统。学者们总结了海外园区规划的类别、技术标准、制定和管理(见表2)。与国内城市规划类似,海外园区规划也可分为总体规划、详细规划、土地利用规划、概念规划等类型,其中总体规划和详细规划是主要类别。由于海外园区通常是由东道国和中国共建,因此它们在大多数情况下都采用了两国的规划技术(陈骁等,2019)。随着东道国规划理论和技术进

步,海外园区的规划技术标准已经从直接“复制”中西方标准转变到结合前者优势制定本地化的技术标准。海外园区规划通常由中国规划设计部门或中国和当地地方部门制定,双方共同负责海外园区的管理。

表2 海外园区规划在规划类别、技术标准、制定和管理等方面概要

内容	分类	案例
规划类别	可行性研究	俄罗斯乌苏里斯克经贸合作区
	土地利用规划	印尼滨海公园工业园
	战略规划	马一中关丹工业园
	总体规划	泰中罗勇工业区
	详细规划	泰中罗勇工业区
	工业发展规划	尼日利亚莱基自由贸易区
技术标准	城市规划	尼日利亚莱基自由贸易区
	完全复制	柬埔寨西哈努克经济特区
	选择模式	中白工业园
制定	因地制宜	埃塞俄比亚东方工业园
	中国	中白工业园
管理	中国+东道国	尼日利亚莱基自由贸易区
	中国+东道国	适用于大多数海外园区

资料来源:作者整理。

学者们还总结了以往海外园区规划的经验教训,包括:其一,适应当地环境的需要。一些海外园区采用中国城市规划体系和技术,与当地的政策、文化、地理、审美等方面不匹配。由于在空间上的飞地属性,海外园区缺乏与周围环境和城市的沟通。其二,缺乏系统的、全面的规划体系。迫切需要统一、系统、专业的海外园区规划指南(包括技术标准)。其三,缺乏规范。大多数海外园区将总体规划直接应用于地方规划和建设,但在土地利用分区、公共设施规划、基础设施建设等方面,都需要明确的规划指标。

第二,海外园区规划的案例研究。学者们还根据具体案例,分析了与海外园区规划相关的问题。Wang(2019)分析了东南亚和南亚区域产业发展和海外园区发展的基本情况,系统介绍了这些地区重点工业园区发展和规划的条件,以及与海外园区规划相关的法律法规。作者进一步总结和讨论了具有重要战略合作意义的海外园区建设和规划的成就。除对海外园区规划案例进行全面的介绍、讨论和总结外,一些学者还研究了具体的规划内容或实施阶段。例如,赵毅等(2009)调查了柬埔寨西哈努

克港经济特区详细规划的内容和特点。Shen (2009)和李扬(2014)研究了埃塞俄比亚和尼日利亚的海外园区规划的制定程序。Zhang等(2015)基于中白工业园案例,总结海外园区方案制定的共同特点。此外,国内研究人员指出了为海外园区规划建立指南和技术标准的重要性和必要性,特别是在非洲(王骏等,2010)。Wang等(2017)讨论了中非六个合作开发区的现状及其与中国在工业发展中的差异,为非洲国家海外园区的规划和建设提出了发展战略和建议。学者们以中白工业园为例,从层次、类别、内容、主管部门、实施、公众参与等方面来比较中国与东道国的规划体系的异同(施一峰等,2019)。

#### 5. 海外经验和国际地缘政治视角

随着“一带一路”及其新的海外投资模式(即海外园区)对区域甚至全球经济、贸易和国际关系的影响不断增强,越来越多来自海外学术机构的学者关注“一带一路”。海外学者从以下几个方面讨论了“一带一路”海外园区的相关问题。

第一,对东道国、区域和全球的影响。大多数海外学者对“一带一路”的研究都集中在其经济影响,研究对象通常是基础设施项目,而不是严格符合定义的海外园区(Inkpen and Pien, 2006; Bräutigam and Tang, 2012; Fardella and Prodi, 2017; De Soyres, et al., 2019; Gong, 2019)。世界银行审查了各外国直接投资的模式、决定因素和经济影响,并评估了共建“一带一路”对东道国的外国直接投资和经济增长的影响。主要发现包括,其一,共建“一带一路”促进了东道国,甚至非共建“一带一路”国家的经济和贸易发展;其二,降低的运输成本刺激了外国直接投资,但影响程度因运输方式而不同;其三,共建“一带一路”的经济影响也随着东道国的发展水平而显著变化。De Soyres等(2019)基于全球和区域数据集,研究了“一带一路”构建的运输基础设施对装运时间和贸易成本的影响。与世界银行的调查类似,“一带一路”显著降低了其共建国家的经济体和世界其他经济体的运输时间和贸易成本。

一些学者进一步研究了共建“一带一路”对特定地区或国家的影响。Fardella and Prodi(2017)评估了共建“一带一路”国家的基础设施建设对欧洲,特别是对意大利的潜在影响。他们的研究表明,这种可能的影响因不同地区和行业而异——北

欧和中欧国家以及汽车和电子部门将获得更多的好处,然而,在“一带一路”建设下港口的发展可能会对意大利产生竞争。面对此情况,意大利需积极参与共建“一带一路”倡议或与之合作,充分利用共建“一带一路”带来的机会。Gong(2019)探讨了共建“一带一路”对东南亚的影响及其可能的驱动因素。主要发现包括,中国在东南亚的影响力将会增加,但限于特定区域。影响因素主要包括东盟对共建“一带一路”的反应,以及由日本、印度、美国及东南亚其他国家主导的替代基础设施项目的影响。Goodfellow and Huang(2021)以埃塞俄比亚和非洲的乌干达为例,探讨了中国海外园区对城市—产业关系的影响,结果表明,非洲政府、中国企业和其他地方部门之间的关系共同塑造了东道国城市的新城市主义。

第二,中国海外园区的经验和教训。共建“一带一路”倡议对中国和共建“一带一路”国家或地区乃至世界经济实际影响得到了海外学者的见证、分析、评估和认同。许多研究和报告总结了中国海外园区的成就、经验、挑战和教训(World Bank, 2011; Bräutigam and Tang, 2014; Corre, 2018; Maliszewska and Van Der Mensbrugge, 2019)。世界银行在2011年发布了一份关于中国在非洲的海外园区经验总结的工作文件(World Bank, 2011),介绍了海外经济特区的概念、中国在非洲的海外经济特区(包括发展目标、投资结构、制度、现状、问题)、双边和三方合作及潜在的机会。世界银行认同海外经济特区对工业发展和创造就业做出的贡献,同时也有经验和教训,如更好地调整政策目标,改进管理和运营,重视学习和知识共享,将区域总体规划纳入区域城市发展规划,制定社会和环境影响管理战略等。

此外,Fei and Liao(2020)探索了中国发展模式在非洲埃塞俄比亚的“着陆”,以及该过程中涉及的多个部门。他们认为,一个海外园区的发展是由政府、开发商、投资者和工人通过一个复杂的学习和互动过程所推动的。

第三,共建“一带一路”的环境挑战和其他问题。尽管“一带一路”建设的经济与贸易效应显著,但鉴于园区建设过程中可能涉及环境脆弱地区基础设施的建设、扩张和升级,共建“一带一路”可能带来一定的环境问题(Ascensão, et al., 2018; Teo,

et al., 2019)。中国政府已经注意到“一带一路”可持续发展的重要性,因此在2017年发布了《“一带一路”生态环境保护合作规划》(生态环境部,2017)和《关于推进绿色“一带一路”建设的指导意见》(生态环境部,2017)。研究主要集中在共建“一带一路”国家环境因素的空间分布和风险分析、建设项目对当地和区域环境的影响,以及全球气候变化对共建“一带一路”的影响。例如,一些学者研究了共建“一带一路”国家的资源或环境因素的空间分布格局,如天然气、土地、矿产、石油和其他资源(Tracy, et al., 2017),且主要集中在对这些国家的综合风险评估上(Andrić, et al., 2019)。一些学者对东道国的环境敏感地区进行了环境影响评估,发现这些地区的环境问题通常是由建设公路、铁路、天然气管道和发电站等基础设施造成的。得出的结论是,共建“一带一路”可能会带来环境破坏,如空气污染、生物多样性丧失、栖息地丧失、石油泄漏和水资源数量与质量的下降(Irina and Irina, 2016; Tracy, et al., 2017)。学者们也分析了全球气候变化引起的降水和温度变化对共建国家社会经济发展的影响(Hardiman, 2020)。除海外园区的环境挑战外,还有学者对海外园区其他问题提出了质疑,包括不透明决策、制造区域地缘政治工具和债务陷阱。

第四,新加坡和日本海外园区的研究。由于领土有限、对海外市场扩张和增强国际影响力的需求,新加坡和日本分别在20世纪90年代和20世纪80年代开始发展海外园区(关利欣等,2012;赵政原,2021)。以日本和新加坡为首的海外园区大多位于东亚和东南亚,主要利用这些地区优越的地理位置、廉价且丰富的劳动力以及有利的贸易条件(赵政原,2021)。

20世纪90年代,新加坡颁布了《区域2000计划》,大力鼓励外国投资。受此计划的激励,与政府相关的公司在中国、印度、越南、印尼和亚洲其他国家建设了数十个海外工业园区。相应地,从20世纪90年代开始,对新加坡海外园区的研究要早于对中国海外园区的研究。这些研究讨论了海外园区发展中的经验和教训,并采用各种理论和模型来考察或评价这些园区的发展。从贸易和投资的角度,Phelps and Wu(2009)研究了东南亚和东亚地区的国家、多国企业和中间商在新加坡海外园区对外直接投资中的参与情况。Yeoh等(2004)发现,海外园

区给企业带来的低成本投资的吸引力被高估了,当地的社会政治不确定性给新加坡的海外园区带来了巨大影响。从政策的角度来看,学者们讨论了地方尺度和全球尺度的经济战略或活动对新加坡海外园区的影响,如地方企业政策(Pereira, 2004)和域外化战略(Phelps, 2007)。在新加坡所有海外园区中,新加坡苏州工业园被认为是最成功的例子之一,受到了海外研究者的广泛关注。一些研究对新加坡苏州工业园的发展进行了评估和分析(Wong and Goldblum, 2010),并总结了经验和教训,对其他发展中国家有一定的帮助(Zeng, 2016; Zhao and Farole, 2011; Pereira, 2004)。此外,研究人员以新加坡苏州工业园为例,揭示了过渡性政策转移的演变,促进政策转移成功因素以及对其他海外园区的政策启示(Inkpen and Pien, 2006; Lim and Horesh, 2016; Liu and Wang, 2018; 2021; Miao, 2018)。

1985年签署《广场协议》后,日本的劳动力成本和租金大幅上涨,因此日本企业将其投资目标转向周边国家,特别是东南亚和印度等国家。与新加坡海外园区的相关研究类似,日本海外园区的相关研究亦主要关注由日本政府或企业领导的海外园区的发展程序、建设模式、投资经验、知识转移等(Kumar, 2001; Pak and Park, 2005; Jiang, 2019)。例如, Pak 和 Park(2005)以中国和美国为例,考察了日本在东西方两个地区的对外直接投资特征。作者指出,内在化理论、国际生产折衷理论中的“三优势理论”(所有权优势、区位优势、内部化优势)和基于知识的观点可以解释日本海外企业的地理偏好。随着中国在共建“一带一路”国家中海外园区数量的增加,日本和中国海外园区之间的竞争已经出现(赵政原, 2021)。Jiang(2019)考察了中日在海外投资中采用的发展融资方式,确认了它们之间的“竞争伙伴关系”;日本和中国一样,注重实体基础设施和工业化,注重适应东道国的实际环境。

与日本和新加坡相比,中国在国家制度、经济发展、地理位置等方面存在显著差异,然而,这三个国家都是亚洲的重要经济体,共享儒家文化,并通过发展海外园区来拓展海外市场。对日本和新加坡海外园区的研究,为中国提高共建“一带一路”海外园区的发展水平提供了宝贵的指导、经验和教训。

#### 四、问题与未来研究方向

本部分从东道国基本国情与地缘关系、中国海外园区理论框架、海外园区比较研究与可持续发展三个方面论述共建“一带一路”中国海外园区研究存在的问题以及未来研究方向。

##### 1. 东道国基本国情与地缘关系研究

自1978年实行改革开放政策以来,中国学术界重点关注中国国内的改革开放政策如何适应全球化需要,以构建一个日益开放完善的社会主义市场经济体制,然而,2013年中国提出共建“一带一路”倡议以来,中国学术界的区域与国别研究远远滞后于中国的企业走向海外的全球化步伐,不能满足中国“一带一路”建设和全球治理的需要。

基于中国学术界海外研究转型积累和经验的不足,需要选择既能满足“一带一路”建设迫切需要,也要能够从容易开展的领域入手,“一带一路”海外园区与投资成为中国学术界服务国家战略的切入点。首先,海外园区是“一带一路”建设产能合作的平台,对促进中国各类型自由经济区建设经验传播以及全球产业链重构,促进东道国工业化与城市化具有重要意义。其次,“一带一路”海外园区研究有利于学术界用熟悉的语言和经验,跟随中国企业海外全球化步伐,总结海外园区建设与投资经验,探索自由经济区以及对外投资理论,逐步建立起深入东道国的学术网络与渠道,达到以“一带一路”海外园区研究为切入点,逐步拓展服务国家全球化战略需要的海外研究,即区域与国别研究的目标。

基于相关研究现状不难发现,目前尚缺乏从中国学者视角对东道国的政治、经济、社会、文化与资源环境等基本国情的系统研究,特别是,在当前复杂的国际形势下,很少有研究关注中国与其他国家的地缘关系。因此,未来对海外园区相关的研究应更加关注东道国基本国情研究和中国与世界主要热点地区的地缘关系研究。

##### 2. 中国海外园区理论框架探讨

以往对中国海外园区的研究体现在分类标准、制度和变迁、国际贸易影响、城市规划、国际政治和海外经验等多个方面。尽管研究视角多样,但仍存在一些局限性。其一,关于海外自由经济区的定义和类型仍存在语言和概念上的模糊。当前学

界存在至少20个不同的术语用来定义海外园区,极易导致语言上的不确定性和概念分类上的模糊性(Meng, 2003)。其二,需要增加用于案例研究和类别分类的样本数量,以提供充足的样本来总结各种海外园区的特征。其三,在从文化和制度转型的角度进行与海外园区相关的研究时,主要是验证国外相关理论,但是缺乏新观点。其四,国际贸易和投资的研究很少讨论应用和微观尺度研究。其五,中国基于理论和经验的海外园区规划模式面临着和东道国规划系统应用和融合的挑战。因此,建议从以下几个方面进行进一步的研究:

第一,海外自由经济区应作为一个统称(简称海外园区),以涵盖所有海外园区类型,因为它可以概括其主要特征,例如作为母国和东道国落实共建“一带一路”倡议的政策工具,实行母国和东道国双重管理模式,享有经济“自由”和行政特权,这种自由和特权被严格限制在东道国某一特定空间,在这一特定空间中主要以经济活动为主等。

第二,由于海外园区数量巨大,出现很多不同于国内,也不同于东道国园区的特征与类型,因此,应扩大研究案例和类型的样本量,准确分析和讨论中国海外园区的类别特征,并与现有理论进行比较,总结其基本特征,力求得出新的研究成果与观点。

第三,现有基于制度和变迁的海外园区研究是经济地理学研究的一个新领域和新探索,取得了突出的研究成果,未来,应在验证和应用国外相关理论的基础上,探索中国海外园区制度和变迁理论研究新发现,探索基于“一带一路”海外园区研究基础上“制度和变迁”理论研究新成果。

第四,有关国际贸易和投资的研究应将研究重点从宏观尺度经济发展转向微观尺度经济贸易发展研究。例如,学者们可以讨论海外园区和东道国如何利用国际贸易和投资协定(如区域综合经济伙伴关系)来改善海外园区对经济发展所做的贡献,而不是仅仅停留在宏观尺度贸易网络结构上。

第五,中国学者应探讨如何将中国的规划模式纳入东道国的规划体系,并制定海外园区规划框架与指南,用于指导“一带一路”海外园区建设,如研究哪些规划内容可以直接复制、哪些需要调整、哪些需要放弃、哪些需要创新,既可以服务“一带一路”海外园区规划建设,又可以完善中国规划体系以及区域与国别规划研究,实现中国标准的输出。

第六,加强与海外学者和机构的合作与交流,超越现有研究视角,探索从更广的视野和更多的方法,研究海外园区相关研究的前沿课题,其中,海外园区与投资的实地调研与考察是目前学者最需要,也是最基本的研究方法。

### 3.海外园区比较研究与可持续发展

中国自由经济区与海外园区之间存在异同之处,有必要对它们之间的差异进行深入研究(Ye, et al., 2020)。只有通过比较研究,我们才能克服差异带来的挑战,探索实现海外园区可持续发展的解决方案。这些差异主要包括管理结构、利润模式、环境标准、土地制度和法律制度。

海外园区的管理层由中国企业和东道国组成(Meng, 2003),所以其决策机制要比国内企业复杂,这也影响着园区的开发和盈利模式。例如中白工业园管理结构由双方组成,但责任不同,白俄罗斯负责园区投资和建设准入,而中国负责规划建设和招商,这就存在一个双方合作与沟通的问题(赵钊, 2019)。海外园区不同的管理结构导致中国投资方有着不同于国内的盈利模式。国内大部分自由经济区是由中国政府建设,除租赁土地和财产的收入外,还拥有企业税收收入。海外园区一般由中国建设和管理,主要盈利模式是土地租金和物业服务收入,企业税收收入仍归东道国所有。同时,为了提高服务水平和东道国的投资便利性,中国必须承担一些东道国地方政府的服务职能,如柬埔寨西哈努克港经济特区在园区内设立海关、越南龙江工业园建立消防机构。这些政府职能增加了海外园区的运营成本(孟广文等, 2019; 王淑芳等, 2022)。此外,园区以外的基础设施通常难以满足园区建设和运营的需要,特别是在非洲,即使园区有较为完善的基础设施,但园区外东道国的配套设施往往不能满足园区的发展需要。

海外园区数量不断增加,加强了中国与共建“一带一路”国家的联系。如何保持海外园区可持续发展成为未来研究的重点。值得注意的是,东道国在经济增长和环境保护之间的平衡不容忽视。中国在20世纪70年代末开始建立各种类型的自由经济区,当时的环境标准较低,使得投资准入和运营成本相对较低,然而,21世纪以来,环境标准、“双碳”目标提高了海外园区的投资准入和运营成本,导致企业利润空间缩窄。

法律纠纷也是海外园区发展中产生的另一个典型问题。由于中国和东道国的法律制度不同,中国投资者对东道国的法律程序和问题不熟悉,容易产生法律纠纷,影响海外园区的可持续发展。除巴基斯坦的瓜达尔港外,最典型的例子是吉布提政府和“迪拜世界”之间关于多哈雷多用途港的法律纠纷,这给吉布提国际自由贸易区的建设和发展带来了经济损失(马祥雪, 2020)。自由贸易区所在的港口最初由“迪拜世界”租赁开发,但由于建设延误,吉布提港务局收回港口,转租给招商集团等中国公司开发建设。“迪拜世界”在伦敦的一家法院起诉了吉布提政府,目前这起法律案件尚未结束。

此外,土地使用权期限(从99年到45年)的变化是影响海外园区可持续发展的潜在因素,如中埃苏伊士经贸合作区第一期6平方千米土地使用期为99年,而第二期4平方千米土地使用期则变更为45年,而两块土地之间还夹有一块私人土地,这种土地使用权的变化和不一致性影响到海外园区的整体开发规划与可持续发展。

虽然中国的共建“一带一路”倡议和海外园区建设给中国和东道国带来了许多好处,但也引起了一些质疑和挑战,例如,“一带一路”海外园区被认为是地缘政治工具、决策不透明以及容易引起债务陷阱和环境问题。这些问题中有许多都是基于意识形态和针对中国崛起的遏制战略,因此它们缺乏严格的理论支持,这些问题容易对“一带一路”海外园区建设产生负面影响,因此,应该用科学的学术话语来回答这些质疑与挑战。

为支持中国海外园区的可持续发展,未来研究可从海外园区的盈利模式、综合环境影响评价、土地制度与利用、海外园区及其国际贸易网络对碳排放的贡献等方面深入研究。

## 五、结论

本文总结了“一带一路”中国海外园区研究的主要进展,并讨论了研究的局限性和未来研究方向。既往的海外园区相关研究具有以下特点:第一,中文文献数量比英文文献数量多;“境外经贸合作区”“海外工业园区”“一带一路”在文献关键词中出现频率最高;第二,研究内容是基于地理学、经济学、城市规划、国际政治和国别研究等跨学科视角,

如海外园区不同类型的分类研究,运用制度和文化变迁理论的海外园区研究,贸易网络与海外园区贸易效应,城市规划体系融合、海外园区在东道国、地区甚至世界的经济和环境影响,新加坡、日本和中国海外园区的经验和教训等方面。尽管研究内容多样,但大多数研究缺乏对东道国基本国情、与中国相关地缘政治热点的研究以及海外园区理论框架与内在机制等问题的深入探讨,而这些问题的研究对于更好地认识海外园区,促进其未来可持续发展具有十分重要的意义。此外,在海外园区发展过程中还存在国内自由经济区与海外园区比较研究问题,如管理模式、盈利模式、城市规划、法律问题、土地问题、环境影响等需要进一步研究,以提供切实可行的解决方案。“一带一路”海外园区未来研究应继续拓宽海外园区研究视角,强化国内外合作渠道与网络,完善其机制研究,构建理论框架,提炼出适用于不同地理、社会经济和文化条件下的海外研究一般性结论,服务“一带一路”海外园区高质量发展。

## 参考文献

- [1] HADDAWAY N R, WOODCOCK P, MACURA B, et al. Making literature reviews more reliable through application of lessons from systematic reviews [J]. *Conservation Biology*, 2015, 29(6), 1596–1605.
- [2] MOHER D, LIBERATI A, et al. Preferred reporting items for systematic reviews and meta-analyses: the PRISMA statement [J]. *Annals of Internal Medicine*, 2009, 151(4): 264–269.
- [3] MENG G. The theory and practice of free economic zones: a case study of Tianjin, People's Republic of China [M]. Peter Lang, 2003: 1–60.
- [4] LIANG Y, ZENG J, KUIK C, et al. Policy transfer and scale reconstruction of China's overseas industrial parks: A case study of the Malaysia–China Kuantan Industrial Park [J]. *Journal of Geographical Sciences*, 2021, 31(5): 733–746.
- [5] SONG T, LIU W, LIU Z, et al. Chinese overseas industrial parks in Southeast Asia: An examination of policy mobility from the perspective of embeddedness [J]. *Journal of Geographical Sciences*, 2018, 28(9): 1288–1306.
- [6] WANG S, MENG G, ZHOU J, et al. Analysis on geo-effects of China's overseas industrial parks: A case study of Cambodia Sihanoukville Special Economic Zone [J]. *Journal of Geographical Sciences*, 2021, 31(5): 712–732.
- [7] LIU Z, DUNFORD M, LIU W. Coupling national geo-political economic strategies and the Belt and Road Initiative: The China–Belarus Great Stone Industrial Park [J]. *Political Geography*, 2021, 84: 102296.
- [8] SONG T, SUN M, LIANG Y, et al. Variegated transnational partnerships: Multi-scalar actor networks in China's overseas industrial parks [J]. *Journal of Geographical Sciences*, 2021, 31(5): 664–680.
- [9] LIU H, WANG T Y. The institutionalization and effectiveness of transnational policy transfer: The China – Singapore Suzhou Industrial Park as a case study [J]. *Public Administration and Development*, 2021, 41(3): 103–114.
- [10] SONG Z, CHE S, YANG Y. The trade network of the Belt and Road Initiative and its topological relationship to the global trade network [J]. *Journal of Geographical Sciences*, 2018, 28(9): 1249–1262.
- [11] WANG X. Development and Planning of Industrial Parks in Southeast and South Asia [M]. Jiangsu: Jiangsu People's Publisher, 2019.
- [12] SHEN X. Discussion on the Layout Pattern of Modern Industrial Parks: Taking the Eastern Industry Zone in Ethiopia as an Example [C]. Annual National Planning Conference 2009, Tianjin, 2009.
- [13] ZHANG X, BAI B, LIU J. Planning and Design Practice of Large-Scale Overseas Parks: Taking the Series Planning of China–Belarus Industrial Park as an Example [C]. Annual National Planning Conference 2015, Guiyang, 2015.
- [14] WANG X, ZHU K, LI Y, et al. Applicability and prospect of China's development zone model in Africa [J]. *Chinese Geographical Science*, 2017, 27(6): 860–874.
- [15] INKPEN A C, PIEN W. An examination of collaboration and knowledge transfer: China – Singapore Suzhou Industrial Park [J]. *Journal of Management Studies*, 2006, 43(4): 779–811.
- [16] BRÄUTIGAM D, TANG X. Economic statecraft in China's new overseas special economic zones: soft power, business or resource security? [J]. *International Affairs*, 2012, 88(4): 799–816.
- [17] FARDELLA E, PRODI G. The belt and road initiative impact on Europe: An Italian perspective [J]. *China & World Economy*, 2017, 25(5): 125–138.
- [18] DE SOYRES F, MULABDIC A, MURRAY S, et al. How much will the Belt and Road Initiative reduce trade costs? [J]. *International Economics*, 2019, 159: 151–164.
- [19] GONG X. The belt & road initiative and China's influence in Southeast Asia [J]. *The Pacific Review*,

- 2019, 32(4): 635–665.
- [20] GOODFELLOW T, HUANG Z. Manufacturing urbanism: Improvising the urban – industrial nexus through Chinese economic zones in Africa [J]. *Urban Studies*, 2021, 59(7):1459–1480.
- [21] WORLD BANK. Chinese investments in special economic zones in Africa: Progress, challenges, and lessons learned[M]. Washington, DC: World Bank, 2011.
- [22] BRÄUTIGAM D, TANG X. “Going global in groups”: Structural transformation and China’s special economic zones overseas[J]. *World Development*, 2014, 63: 78–91.
- [23] CORRE P L. Chinese investments in European countries: experiences and lessons for the “belt and road” initiative [C]. In: *Rethinking the silk road*. Springer, 2018: 161–175.
- [24] MALISZEWSKA M, VAN DER MENSBRUGGHE D. The Belt and Road Initiative: Economic, poverty and environmental impacts[R]. World Bank Policy Research Working Paper(8814), 2019.
- [25] FEI D, LIAO C. Chinese Eastern Industrial Zone in Ethiopia: unpacking the enclave [J]. *Third World Quarterly*, 2020, 41(4): 623–644.
- [26] ASCENSÃO F, FAHRIG L, CLEVENGER A P, et al. Environmental challenges for the Belt and Road Initiative[J]. *Nature Sustainability*, 2018, 1(5):206–209.
- [27] TEO H C, LECHNER A M, WALTON G W, et al. Environmental impacts of infrastructure development under the belt and road initiative [J]. *Environments*, 2019, 6(6): 72.
- [28] TRACY E F, SHVARTS E, SIMONOV E, et al. China’s new Eurasian ambitions: the environmental risks of the Silk Road Economic Belt [J]. *Eurasian Geography and Economics*, 2017, 58(1): 56–88.
- [29] ANDRIĆ J M, WANG J, ZOU P X W, et al. Fuzzy logic – based method for risk assessment of Belt and Road infrastructure projects [J]. *Journal of Construction Engineering and Management*, 2019, 145(12): 04019082.
- [30] IRINA G, IRINA Z. The Silk Road Economic Belt and green growth in the east of Russia [J]. *Journal of Resources and Ecology*, 2016, 7(5): 342–351.
- [31] HARDIMAN R. Environmental Considerations of the Belt and Road Initiative [C]. In: *The Belt and Road Initiative*. Springer, 2020: 173–201.
- [32] PHELPS N A, WU F. Capital’s search for order: Foreign direct investment in Singapore’s overseas parks in Southeast and East Asia [J]. *Political Geography*, 2009, 28(1): 44–54.
- [33] YEOH C, LIM D, KWAN A. Regional cooperation and low-cost investment enclaves: An empirical study of Singapore’s Industrial Parks in Riau, Indonesia [J]. *Journal of Asia-Pacific Business*, 5(4), 43–65.
- [34] PEREIRA A A. State entrepreneurship and regional development: Singapore’s industrial parks in Batam and Suzhou [J]. *Entrepreneurship & Regional Development*, 2004, 16(2): 129–144.
- [35] PHELPS N A. Gaining from globalization? State extraterritoriality and domestic economic impacts—the case of Singapore [J]. *Economic Geography*, 2007, 83(4): 371–393.
- [36] WONG T C, GOLDBLUM C. The China – Singapore Suzhou Industrial Park: a turnkey product of Singapore? [J]. *Geographical Review*, 2010, 90(1): 112–122.
- [37] ZENG D Z. Building a Competitive City through Innovation and Global Knowledge: The Case of Sino-Singapore Suzhou Industrial Park[R]. World Bank Policy Research Working Paper(7570), 2016.
- [38] ZHAO M, FAROLE T. Partnership Arrangements in the China-Singapore (Suzhou) Industrial Park: Lessons for Joint Economic Zone Development [C]//Farole T, Akinci G, eds. *Special Economic Zones: Progress, Emerging Challenges, and Future Directions*. Washington, DC: The World Bank, 2011.
- [39] PEREIRA A. The Suzhou industrial park experiment: the case of China-Singapore governmental collaboration [J]. *Journal of Contemporary China*, 2004, 13(38):173–193.
- [40] LIM K F, HORESH N. The “Singapore Fever” in China: policy mobility and mutation [J]. *The China Quarterly*, 2016, 228: 992–1017.
- [41] LIU H, WANG T Y. China and the “Singapore Model”: perspectives from mid-level cadres and implications for transnational knowledge transfer [J]. *The China Quarterly*, 2018, 236: 988–1011.
- [42] LIU Z G, DUNFOLD M, LIU W D. Coupling national geo-political economic strategies and the Belt and Road Initiative: The China-Belarus Stone Industrial Park [J]. *Political Geography*, 2021, 84: 102296.
- [43] MIAO J. Parallelism and evolution in transnational policy transfer networks: the case of Sino-Singapore Suzhou Industrial Park (SIP) [J]. *Regional Studies*, 2018, 52(9): 1191–1200.
- [44] KUMAR N. Determinants of location of overseas R&D activity of multinational enterprises: the case of US and Japanese corporations [J]. *Research Policy*, 2001, 30(1): 159–174.

- [45] PAK Y S, PARK Y R. Characteristics of Japanese FDI in the East and the West: Understanding the strategic motives of Japanese investment [J]. *Journal of World Business*, 2005, 40(3): 254-266.
- [46] JIANG Y. Competitive partners in development financing: China and Japan expanding overseas infrastructure investment [J]. *The Pacific Review*, 2019, 32(5): 778-808.
- [47] YE C, LI S, ZHUANG L, et al. A comparison and case analysis between domestic and overseas industrial parks of China since the Belt and Road Initiative [J]. *Journal of Geographical Sciences*, 2020, 30(8): 1266-1282.
- [48] 刘卫东, 宋周莺, 刘志高, 等. “一带一路”建设研究进展 [J]. *地理学报*, 2018(4).
- [49] 中国社会科学院. 中国社会科学院国际形势报告 [R]. 北京: 中国社会科学院国际研究学部, 2022.
- [50] 孟广文, 隋娜娜, 王雪. 赞比亚—中国经贸合作区建设与发展 [J]. *热带地理*, 2017(2).
- [51] 孟广文, 王春智, 杜明明, 等. 尼日利亚奥贡广东自贸区发展历程与产业聚集研究 [J]. *地理科学*, 2018(5).
- [52] 孟广文, 杜明明, 赵钊, 等. 中国海外园区越南龙江工业园投资效益与启示 [J]. *经济地理*, 2019(6).
- [53] 孟广文, 赵钊, 周俊, 等. 泰中罗勇工业园“园中园”模式与效益评价 [J]. *地理科学*, 2020(11).
- [54] 张菲. 中非经贸合作区建设模式与可持续发展问题研究 [J]. *国际贸易*, 2013(3).
- [55] 叶尔肯·吾扎提, 张薇, 刘志高. 我国在“一带一路”沿线海外园区建设模式研究 [J]. *中国科学院院刊*, 2017(4).
- [56] 沈正平, 简晓彬, 赵洁. “一带一路”沿线中国境外合作产业园区建设模式研究 [J]. *国际城市规划*, 2018(2).
- [57] 姚一涵. 我国海外园区区位选择的影响因素分析 [D]. 山东: 山东大学, 2021.
- [58] 于淙阳. 中国·印尼聚龙农业产业合作区土地利用模式与效益研究 [D]. 天津: 天津师范大学, 2020.
- [59] 周俊, 于淙阳, 孟广文, 等. 中国农业产业型海外园区土地征用与利用模式研究 [J]. *地理科学进展*, 2024(4).
- [60] 马祥雪. 中国在吉布提投资与建设项目影响研究 [D]. 天津: 天津师范大学, 2020.
- [61] 赵钊. 中白工业园发展模式及产业集聚研究 [D]. 天津: 天津师范大学, 2019.
- [62] 梁育填, 周克杨, 张家熙, 等. 中国境外经贸合作区的“园中园”发展模式与案例研究 [J]. *地理科学*, 2021(6).
- [63] 王爱华. 海外园区: 山东半岛蓝色经济区境外投资新模式研究 [J]. *生态经济*, 2013(10).
- [64] 刘卫东, 姚秋蕙. “一带一路”建设模式研究: 基于制度与文化视角 [J]. *地理学报*, 2020(6).
- [65] 宋涛, 刘卫东, 高波阳, 等. 合作伙伴关系视角下的海外园区政策移动性研究: 以泰中罗勇工业园为例 [J]. *地理学报*, 2020(6).
- [66] 王姣娥, 杜方叶, 刘卫东. 制度与文化对嵌入式技术海外转移的影响: 以蒙内铁路为例 [J]. *地理学报*, 2020(6).
- [67] 高波阳, 刘卫东, 宋涛, 等. 社会变革和制度文化制约下的“多尺度嵌入”: 以缅甸莱比塘铜矿项目为例 [J]. *地理研究*, 2020(12).
- [68] 刘志高, 王涛. 中国境外政府间合作园区多尺度耦合建设机制: 以中白工业园为例 [J]. *地理学报*, 2020(6).
- [69] 赵赛. 基于制度环境视角的中国 OFDI 的贸易效应研究: 基于“一带一路”沿线 64 个国家的实证分析 [J]. *经济问题探索*, 2022(1).
- [70] 陈伟, 叶尔肯·吾扎提, 熊韦, 等. 论海外园区在中国企业对外投资中的作用: 以柬埔寨西哈努克港经济特区为例 [J]. *地理学报*, 2020(6).
- [71] 王淑芳, 闫语欣, 孟广文. 中国境外经贸合作区的政策移动研究: 以天津经济技术开发区和中埃·泰达苏伊士经贸合作区为例 [J]. *地理科学*, 2022(7).
- [72] 孙冰. 我国海外产业园区空间布局对“一带一路”沿线国家贸易质量的影响研究 [J]. *商业经济研究*, 2022(12).
- [73] 徐俊, 李金叶. “一带一路”沿线境外经贸合作区的贸易效应及其实现路径研究 [J]. *新疆大学学报(哲学·人文社会科学版)*, 2020(4).
- [74] 严兵, 谢心荻, 张禹. 境外经贸合作区贸易效应评估: 基于东道国视角 [J]. *中国工业经济*, 2021(7).
- [75] 李金叶, 沈晓敏. 境外园区对中国对外直接投资的影响研究: 基于“一带一路”沿线国家面板数据的分析 [J]. *华东经济管理*, 2019(12).
- [76] 许培源, 王倩. “一带一路”视角下的境外经贸合作区: 理论创新与实证检验 [J]. *经济学家*, 2019(7).
- [77] 杨丽, 丁一, 文淑惠. 境外经贸合作区、制度禀赋与中国对“一带一路”沿线国家 OFDI [J]. *改革与战略*, 2020(2).
- [78] 支宇鹏, 陈乔. 境外产业园区、制度质量与中国对外直接投资 [J]. *国际经贸探索*, 2019(11).
- [79] 张宏, 李洲旭, 刘震. 海外园区对中国 OFDI 效率的影响研究 [J]. *亚太经济*, 2021(5).
- [80] 程中海, 屠颜颖, 孙红雪. 中国与“一带一路”沿线国家制造业产业内贸易网络时空特征及影响因素研究 [J]. *世界地理研究*, 2022(3).
- [81] 陈继勇, 刘焱爽. “一带一路”沿线国家贸易便利化对中国贸易潜力的影响 [J]. *世界经济研究*, 2018(9).
- [82] 孔庆峰, 董虹蔚. “一带一路”国家的贸易便利化水平测算与贸易潜力研究 [J]. *国际贸易问题*, 2015(12).
- [83] 唐宜红, 顾丽华. 贸易便利化与制造业企业出口: 基于“一带一路”沿线国家企业调查数据的实证研究 [J]. *国际经贸探索*, 2019(2).
- [84] 郑智, 刘卫东, 宋周莺, 等. “一带一路”生产网络及中国参与程度 [J]. *地理科学进展*, 2019(7).
- [85] 邹嘉龄, 刘卫东. 2001—2013 年中国与“一带一路”沿线国家贸易网络分析 [J]. *地理科学*, 2016(11).

- [86]宋周莺,车姝韵,张薇.我国与“一带一路”沿线国家贸易特征研究[J].中国科学院院刊,2017(4).
- [87]王博,陈诺,林桂军.“一带一路”沿线国家制造业增加值贸易网络及其影响因素[J].国际贸易问题,2019(3).
- [88]郑智,刘卫东,宋周莺,等.“一带一路”生产网络演化及中国经济贡献分析[J].地理研究,2020(12).
- [89]李磊,孟广文.中国境外自由贸易区的发展与空间规划策略研究[J].规划师,2020(9).
- [90]王兴平,赵胜波,张茜.“一带一路”沿线中国境外产业园区规划实践研究[J].城市规划,2021(6).
- [91]陈骁,王兴平.中国开发区规划技术标准的国际化拓展和应用研究[J].规划师,2019(19).
- [92]赵毅,唐历敏.一次成功的境外城市规划实践:以柬埔寨西哈努克港经济特区控规为例[J].华中建筑,2009(6).
- [93]李扬.尼日利亚莱基自由贸易区起步区概念规划方案[J].上海建设科技,2014(6).
- [94]王骏,张照,温晓诣.中国在非洲各国的若干规划实践与思考[J].城市规划学刊,2010(4).
- [95]施一峰,王兴平.中国—白罗斯境外合作园区特征及规划研究[J].上海城市规划,2019(3).
- [96]中华人民共和国环境保护部.“一带一路”生态环境保护合作规划[R].北京:中华人民共和国环境保护部,2017.
- [97]中华人民共和国环境保护部.关于推进绿色“一带一路”建设的指导意见[R].北京:中华人民共和国环境保护部,2017.
- [98]关利欣.中新境外工业园区比较及启示[J].国际经济合作,2012(1).
- [99]赵政原.日本在东南亚的海外产业园区投资建设模式[J].亚太经济,2021(5).
- [100]卢进勇,裴秋蕊.境外经贸合作区高质量发展问题研究[J].国际经济合作,2019(4).
- [101]马学广,鹿宇.中国海外园区发展的动因、实践与模式:以青岛市为例[J].青岛科技大学学报(社会科学版),2019(4).
- [102]周建军,于爱芝,李一丁.“一带一路”倡议对中国双边贸易发展的影响[J].中国流通经济,2020(7).

## Research on China's Overseas Parks under “the Belt and Road” Initiative: Progress, Challenges and Prospects

Meng Guangwen Wang Ran Wang Shufang

**Abstract:** The overseas free trade zones (overseas economic and trade cooperation zones, overseas parks) are the spatial carriers of China's “Belt and Road” construction and a new model of foreign investment. They not only promote China's industrial transformation and the restructuring of the global industrial chain but also facilitate technological progress, industrialization, and urbanization in countries along the “Belt and Road” initiative. Research on overseas parks has been increasingly attracting attention in academia and has made significant progress. However, there still lacks systematic research and discussion on the development, challenges, and future directions of overseas parks. Based on research obtained from China National Knowledge Infrastructure (CNKI), Web of Science (WOS), and relevant international organizations, this paper systematically reviews the literature on overseas parks in countries along the “Belt and Road” initiative. The results show that research on overseas parks mainly includes comprehensive studies based on types and case perspectives, deductive studies based on cultural and institutional change perspectives, economic impact studies based on international trade and regional economic perspectives, planning theory and application studies based on urban planning perspectives, and overseas experience and critical studies from foreign scholars and international economic politics. Despite the diverse research content and significant progress, there are still issues such as theoretical and mechanistic exploration of the construction and development of China's overseas parks, sustainable development, and how to address the attention and criticism of foreign scholars. Future research on overseas parks should broaden the research perspective, expand domestic and international cooperation channels and networks, improve theoretical framework construction and case studies, summarize general conclusions applicable to the development of overseas parks under different geographical, socio-economic, and cultural conditions, and serve the high-quality development of overseas parks under the “Belt and Road” initiative.

**Key Words:** “The Belt and Road”; Overseas Free Economic Zones; Overseas Economic and Trade Cooperation Zones; Overseas Parks; Systematic Review

(责任编辑:江 夏)