

【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

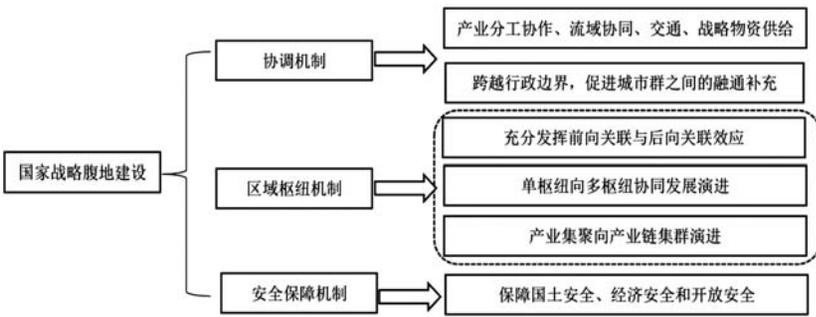


图1 国家战略腹地建设的三重机制分析

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)