

【“十五五”规划研究专题】

“十五五”时期构建优势互补的区域经济布局和 国土空间体系探索*

和军 田园园

摘要:构建优势互补的区域经济布局和国土空间体系,是“十五五”时期以中国式现代化全面推进强国建设、民族复兴伟业的重要途径之一。当前,我国区域经济发展面临的区域间发展差距依然存在,区域内部经济发展分化态势明显,资源环境压力较大,国土安全格局有待夯实,陆海资源保护利用统筹水平较低;与此同时,区域发展动力极化现象日益突出、国土空间供需错位明显等新问题也逐渐显现。为此,一要充分彰显区域布局对国土空间体系的引领功能;二要着力完善国土空间体系,为区域布局提供坚实支撑。故而,“十五五”时期应完善实施区域协调发展战略机制,逐步缩小区域间的相对差距;完善城乡融合发展体制机制,促进城乡共同繁荣发展;精心打造绿色发展体系,持续完善生态保护机制;合理优化资源配置,切实提高城市综合承载能力;健全陆海规划机制,全力促进协调发展。

关键词:区域布局;国土空间体系;优势互补;高质量发展

中图分类号:F061.5 文献标识码:A 文章编号:2095-5766(2025)03-0119-11 收稿日期:2025-03-03

*基金项目:辽宁省教育厅科技创新团队项目“新时期东北全面振兴研究”(LJ122410140107)。

作者简介:和军,男,辽宁大学经济学院教授,博士生导师(沈阳 110000)。

田园园,男,辽宁大学经济学院博士生(沈阳 110000)。

一、引言与文献综述

“十五五”时期是我国基本实现社会主义现代化的承上启下阶段,也是全面建成社会主义现代化强国的关键时期。2024年7月,《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》提出的“构建优势互补的区域经济布局和国土空间体系”,对如期实现中国式现代化犹如“鸟之双翼、车之双轮”,区域布局对构建国土空间体系具有指导性作用,国土空间体系能够支撑起区域布局,二者缺一不可,相辅相成。新中国成立以来,一系列区域发展战略相继出台并付诸实施,取得了斐然的成绩。四大板块协调发展格局已基本确立、沿

海沿江沿线经济轴带也初步形成,区域联系更加紧密;区域重大战略引领经济高质量发展的格局基本形成,提升了区域的整体竞争力;以“三区三线”为主的国土空间开发保护新格局基本形成,有效规范了国土空间的开发利用;一批城市群和都市圈已然形成,并成为承载发展要素的主要空间形式,发挥着辐射带动作用;海洋空间的开发利用快速推进,陆海统筹发展新格局初见雏形。与此同时,东北地区发展相对降速、城乡间的发展差距依然存在、生态环境保护压力尚未得到根本性缓解、中心城市和城市群的综合承载能力不强、陆海两大系统协调发展质量不高等现实问题制约着中国式现代化目标的实现。因此,要深入实施区域协调发展战略,全方位推动城乡融合,贯彻落实“绿色”新发展理念,

优化资源配置,践行多规合一,统筹陆海协调发展,努力构建优势互补的区域经济布局 and 国土空间体系,助力实现社会主义现代化强国的宏伟目标。

构建优势互补的区域经济布局是一项事关实现中国式现代化的重大部署,学术界对区域经 济布局的研究主要分为三类。一是立足于立 国、富民、强国三大层次,对我国区域经 济发展阶段进行纵向梳理(刘秉镰等,2019),形成了从新中国成立到改 革开放前的均衡发展阶段;1979—1990 年沿海地区 优先发展的非均衡发展阶段(高伯文,1998);1990 年到党的十八大之前的区域统筹发展阶段;2012 年 以来区域协调发展阶段(郝宪印等,2023);2020 年 中国区域发展进入拐点,迈向统筹推进区域高 质量协调发展(樊杰等,2019;魏后凯等,2020)等 五个阶段。二是分析区域经济发展的影响因素, 从制度差异(和军等,2024)、国内外环境变化(孙 久文等,2021)、区域政策(张可云等,2023;张军 扩,2022)、土地与地方政府(赵扶扬等,2024)等 领域研究对区域经济发展的影响。三是聚焦区 域高质量发展,从分工与协调(陆铭等,2023)、系 统(蔡之兵,2020)、区域优势互补(蔡之兵,2020) 等角度研究区域经 济高质量发展。四是剖析区域发展战略对经济 布局的影响,如“一带一路”高质量发展与成就(周 茂等,2023;吕越等,2022)、成昆渝地区一体化(滕 祥河等,2022)和黄河流域经济高质量发展(杨丹 等,2020)等区域重大战略与主体功能区战略(樊 杰,2023),以及省区经济布局(储昭斌,2022)、区 域经济优化布局研究(秦溶苑,2021)等。

学者们对国土空间体系的研究也主要分为三 类。一是将党的十八大以来从空间规划体系到 国土空间规划体系,再到国土空间体系的演进 进行梳理(林坚等,2024;张京祥等,2019)。二 是对国土空间规划(林坚等,2018)、开发(樊杰 等,2013)、治理(白中科等,2019)、管制(黄征 学等,2019)等问题的研究。三是面向高质量发 展的国土空间研究,如探讨城市群、城市圈、 经济带、区域性中心城市、小城镇和村庄将构 成中国新的国土空间体系(肖金成等,2023), 陆海经济关系与国土空间利用(李加林等,2022)、 资源效率的国土空间布局(金贵等,2022)等研 究。

通过梳理相关文献发现,现有研究对区域经 济布局 and 国土空间体系之间的逻辑尚未进行 充分讨

论。鉴于此,本文尝试将区域经 济布局 and 国土空间体系置于一个分析框架,从理论、历史和实 践三个方面厘清二者的逻辑关系,梳理基本现 状,提炼现实问题,探索优化路径,这对“十五 五”时期构建优势互补的区域经 济布局 and 国土空间体系,进而如期实现中国 式现代化具有重要意义。

二、区域经 济布局 and 国土空间体系的逻辑关系

深刻把握区域经 济布局 and 国土空间体系之间的逻辑关系对构建 优势互补的区域经 济布局 and 国土空间体系具有重要 意义。从理论、历史与实践三个层面出发,有 助于厘清二者的逻辑关系。

(一)区域经 济布局 and 国土空间体系的理论逻辑

党的二十大报告指出: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。2025 年 《政府工作报告》指出:“完善实施区域协调 发展战略机制,坚持以人为本提高城镇化质量 水平,构建优势互补的区域经 济布局 and 国土 空间体系。”四大战略相互作用、相互促进、 相互融合,构成了区域经 济布局 and 国土空间 体系的关键要素(见图 1)。

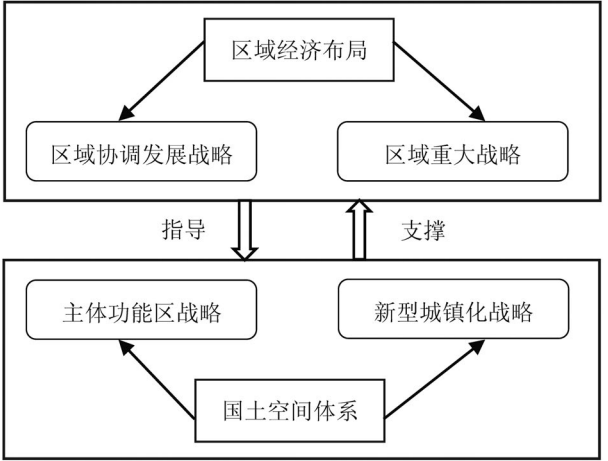


图 1 区域经 济布局与国土空间体系的理论逻辑

资料来源:作者自行绘制。

1.区域经 济布局的关键要素与内在联系

区域协调发展战略和区域重大战略构成了 区域经 济布局的关键要素,反映的是区域经 济发 展中均衡与效率的关系。一方面,区域协调发 展战略对区域重大战略具有指导作用,通过西 部大开发、中部地区崛起、东北全面振兴、东 部率先发展 and 支持

特殊类型地区加快发展覆盖全部国土,旨在充分发挥各地比较优势,分工协作,缩小区域间的发展差距,为区域重大战略实施指明了方向;另一方面,区域重大战略对区域协调发展战略具有支撑作用,通过京津冀协同发展、长三角一体化发展、粤港澳大湾区建设、长江经济带发展、黄河流域生态保护和高质量发展五大战略共同发力,旨在实现战略目标和提升引领能力,促进区域间相互融合和分工协作,为区域协调发展提供有力的支撑。

2. 国土空间体系的关键要素与内在联系

主体功能区战略和新型城镇化战略构成了国土空间体系的关键要素,反映的是国土空间中保护与开发的关系。一方面,主体功能区以资源环境承载能力和国土空间开发适宜性评价为基础,开展主体功能定位,将国土空间划分为城镇空间、农业空间和生态空间,并确定了城镇开发边界、生态保护红线和永久基本农田三条控制线,同时也确定了新型城镇化战略保护开发的边界,与新型城镇化高度融合;另一方面,新型城镇化战略以人为本,因地制宜,以体制机制改革为动力,依托中心城市辐射带动周边市县共同发展,培育现代化都市圈,推动通勤便捷高效、产业梯次配套,引导大中小城市协调发展,与主体功能区战略高度融合,促进了主体功能区精准落地。

3. 区域重大战略与新型城镇化战略的内在联系

新型城镇化战略对实施区域重大战略具有引领作用。第一,新型城镇化战略的核心理念是以人为本,这为区域重大战略的规划、实施、持续推进指明了前进方向。第二,新型城镇化战略的核心路径是培育现代化都市圈、推动产业结构合理布局,这也是深入实施区域重大战略的路径。区域重大战略支撑高质量新型城镇化建设。第一,区域重大战略以中心城市为核心构建一小时通勤都市圈,引领城市群的发展,已经成为人口主要聚集区,且基础设施较为完善、公共服务体系较为健全,十分契合新型城镇化以人为本的核心理念。第二,区域重大战略作为我国经济发展和改革的先行区、示范区、创新区和新高地,一直致力于探索、建立和完善适合我国经济发展的创新性体制机制,为建设新型城镇化提供源源不断的动力。

4. 区域重大战略与主体功能区战略的内在联系

首先,区域重大战略为主体功能区战略提供坚

实的物质基础和强劲的动力支撑。一方面,京津冀协同发展、长三角一体化发展和粤港澳大湾区建设是引领全国经济发展的三个增长极,能够为实施主体功能区战略提供坚实的物质基础;另一方面,长江经济带发展与黄河流域生态保护和高质量发展是横贯东西经济发展的两条大动脉,有效将沿江沿河节点的地区连接起来,有利于加强沿江沿河地区水土资源承载能力和提高不同功能地区的开发密度,为主体功能区战略的深入推进提供强劲的动力支撑。其次,主体功能区战略为区域重大战略的实施提供方式遵循和安全保障。一方面,主体功能区按开发方式分为优化开发、重点开发、限制开发和禁止开发,为区域重大战略的实施提供了遵循方式;另一方面,主体功能区按开发内容分为城镇空间、农业空间和生态空间,主要目的是防止资源开发强度过大以保障能源安全、防止耕地减少过快以保障粮食安全、防止生态系统功能退化以保障生态安全,为区域重大战略的实施提供了能源、粮食和生态方面的安全保障。

5. 区域协调发展战略与新型城镇化战略、主体功能区战略的内在联系

区域协调发展战略为深入实施新型城镇化战略和主体功能区战略提供目标导向。东部率先发展战略坐标是创新集成高地、现代化经济体系先行区和更高层次国际经济合作区,中部地区崛起战略定位是我国重要的粮食生产基地、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,东北全面振兴战略目标是打造国家重要粮食生产基地、重型装备生产制造基地、重要能源及原材料基地、北方生态安全屏障和向北开放新高地,西部大开发在区域协调发展中具有优先位置、在促进社会和谐中具有基础地位、在实现可持续发展中具有特殊地位,为深入推进新型城镇化和主体功能区战略提供了明确的目标导向。

新型城镇化战略能够为区域协调发展提供支撑。第一,新型城镇化以人为本的核心理念更加注重促进人地协调发展、推进城乡基本公共服务均等化、缩小城乡居民收入差距、弥合区域发展差距。第二,新型城镇化以体制机制改革为动力,通过调整生产要素流动方式建设全国统一要素大市场以扩大内需,通过优化各类资源配置促进产业

结构向高级化和合理化不断演进,致力于实现城市间合理分工、优势互补。第三,新型城镇化以中心城市和城市群为空间载体容纳集聚各类生产要素,进而产生规模效应和扩散效应,不仅带动周边地区共同发展,还致力于与周边地区协同共进、协调发展,发挥牵引作用。

主体功能区战略为区域协调发展提供了方式遵循和安全保障。第一,城镇空间属于重点开发和优化开发地区,主要提供产品与服务。城镇开发边界则为城市国土空间开发利用划定了一条不可逾越的红线,限制了城市扩张的规模与速度,尽可能避免了城市发展与农业生产之间的用地冲

突。第二,农业空间属于优化开发和限制开发地区,是农产品的主要生产区和供给源。划定永久基本农田不仅限制了城市边界向农村地区延伸,也为农业生产和国家粮食安全提供基本保障。第三,生态空间属于禁止开发地区,生产生态价值。生态保护红线是城市发展和农业生产不可逾越的红线,是区域协调发展的环境约束和国家生态安全的重要保障。

(二)区域经济布局和国土空间体系的历史逻辑

我国区域经济布局和国土空间开发保护是国内外环境、国家战略实施、经济体制嬗变等共同作用的结果(见图2)。

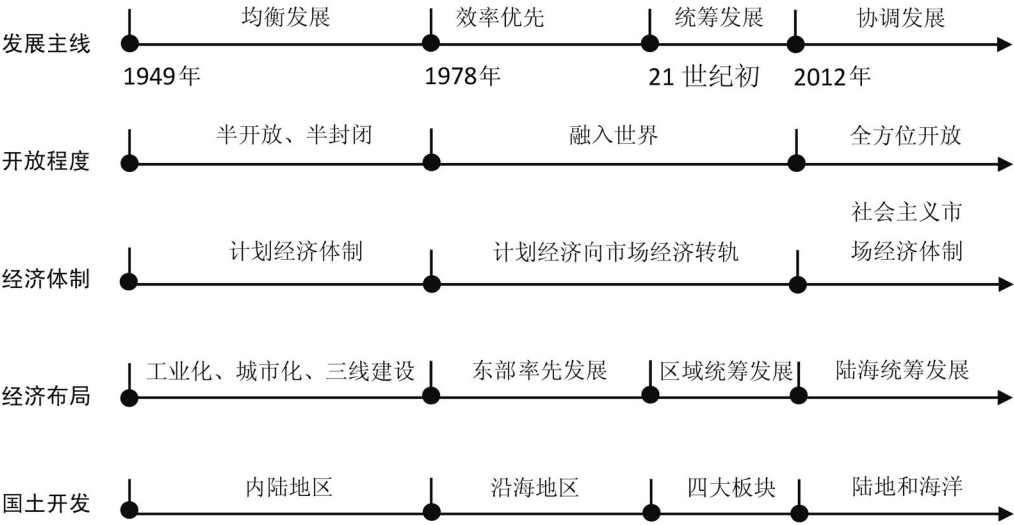


图2 区域经济布局与国土空间体系的历史逻辑

资料来源:作者自行绘制。

1.1949—1978年区域均衡发展与国土开发

新中国成立初期,面对西方列强的封锁和旧中国遗留下生产力布局极不合理问题的双重压力下,我国的区域经济布局和国土开发以生产力均衡布局为指导思想,以工业化发展尤其是重工业的发展为主要途径,以开发内陆地区为主要空间载体。“一五”计划制定了着重发展内地重工业基地的区域经济均衡战略,着重开发内陆广袤的国土空间。“三五”计划将发展重工业为核心调整为大力发展农业。到了60年代中期,为加强国防安全建设,由重点解决吃穿用转变为以备战为中心,我国开始了长达十多年的三线建设,经济布局和国土开发重心转到西部地区 and 西南地区,重点发展军工企业。1972年以后,随着国际关系逐渐松弛,三线建设逐渐降

温,开始酝酿改革开放。

2.1978年—21世纪初效率优先与国土开发

改革开放以后,我国区域经济发展的指导思想发生了历史性变化,由均衡发展转向非均衡发展,开始了由计划经济向市场经济转轨,国土开发重心也由内陆地区转向沿海、沿江、沿边、内陆省会等地区。1979年设立深圳等四大经济特区,1984年开放天津等14个沿海城市,1985年开放珠三角、长三角和闽南三角洲,1988年将海南从广东分离并设立为经济特区,同年将辽东半岛等地区的一些县市设为经济开放区,1992年开放5个长江沿岸城市,东北地区等13个边境市县,11个内陆地区省会城市,设立上海浦东新区等。我国逐渐形成由东向西、由南向北的“特区—沿海—沿江—沿边—内陆省会”全

方位对外开放格局的区域经济布局和国土空间开发格局,呈现分阶段、分层次、分地区向内地梯度发展的特征。

3.21 世纪初—2012 年区域统筹发展与国土开发保护

21 世纪后,为了缓解区域发展不平衡的矛盾,我国对区域经济关系进行了调整,在鼓励东部率先发展的同时,先后实施西部大开发、振兴东北老工业基地、中部地区崛起等战略,同时推进主体功能区战略,区域战略目标由效率优先转向协调发展。西部大开发是集重大工程建设和生态环境保护的区域协调发展战略。东北全面振兴定位为装备制造业基地、新型原材料和能源保障基地、重要商品粮和农牧业生产基地、技术研发与创新基地、生态安全重要保障区。中部地区崛起战略定位是粮食生产基地、能源材料基地、装备制造和高新技术产业基地、综合交通运输枢纽。这一时期的国土空间开发保护也有了创新,根据地区资源环境承载能力、开发潜力、人口密度、产业布局、国土空间利用和新型城镇化格局,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。

4.2012 年至今的区域协调发展与国土开发保护

党的十八大以来,我国经济开始由高速发展转向高质量发展,区域经济布局更加注重协调,先后出台一系列策略和政策,如京津冀协同发展、长江经济带发展战略、粤港澳大湾区建设、长三角一体化发展战略等。同时,更加注重国土空间保护,2011 年《国家主体功能区规划(2011—2020 年)》提出在国家尺度构建以自然资源承载力为前提,划分城市化地区、农产品主产区和生态功能区的“三区”要求。2013 年又开展市县域层面的城市开发边界、永久基本农田和生态保护红线的“三线”划分。之后为缓解陆地、人地的紧张关系,党的十九大报告提出“坚持陆海统筹,加快建设海洋强国”,陆海统筹综合了区域陆地和海洋的经济、资源、生态等特征,继而上升为国家战略。

(三) 区域经 济 布 局 和 国 土 空 间 体 系 的 实 践 逻 辑

1. 优化重大生产力分布,构建“2+4+5”的区域经济布局

今后一个时期的区域经 济 布 局 的 重 点 方 向 应 当 是 构 建 “2+4+5” 的 区 域 经 济 布 局。“2”是指统筹陆海两大板块产业布局,“4”是协调推进四大区域协

调发展战略,“5”是强化五大区域重大战略支撑。

统筹陆海两大板块产业布局。要建立陆海产业合作机制,促进产业对接和转移,在沿海地区设立海洋经济示范区,探索陆海统筹发展新模式,结合陆地制造业的技术优势发展海洋装备制造业。

协调推进四大区域协调发展战略。必须始终坚持东部率先发展的理念,建设一批国家级创新科技平台,培育新兴产业集群,打造科技创新高地。坚定不移推进中部地区崛起战略,完善基础设施和配套服务,承接东部地区产业转移,加强与西部地区开展资源开发和产业合作联系。持续推进西部大开发,加大西部地区基础设施投入,加强生态环境保护,承接东部地区产业转移。坚定不移促进东北全面振兴,深化国有企业改革,加强与东北亚地区的合作,打造沈阳东北亚合作交流中心,提升对外开放水平。

强化五大区域重大战略。推进京津冀产业协同和生态环保协同,构建京津冀现代化交通网络。推动长三角一体化产业协同,打造世界级产业集群,推进科技创新共同体建设。深化粤港澳大湾区建设,建设国际科技创新中心,打造具有国际竞争力的现代化产业体系,打造便捷高效的交通网络,深化内地与港澳合作。加强长江经济带协同发展,推进长江流域生态系统保护,优化长江黄金水道功能,以提升航道通航能力,加强长江经济带上中下游产业协同与经济合作。推进黄河流域生态保护和高质量发展,特别是黄河流域水土流失治理、湿地保护等工程,发展现代农业。

2. 深化多规合一,构建“1+2”的国土空间体系

国土空间体系整体包含国土空间开发保护新格局和国土空间规划体系、国土空间治理体系两种体系。构建国土空间开发保护新格局的核心是要以主体功能区制度为根基,根据资源环境承载能力、现有开发密度、资源潜力等因素,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区域,还要充分考虑陆地与海洋的空间关联性,合理布局港口,建设海洋生态廊道和海洋生态保护区,优化国土空间布局。此外,建立健全生态保护与修复体制机制,构建以国家公园为主体的自然保护地体系,加强对森林、湿地、河流等生态系统保护和修复。

我国现有的规划体系主要包括国家级规划、省

(自治区、直辖市)级规划、市级规划、县级规划。国家级规划从宏观角度确定国土空间开发保护的策略、目标和格局,省级规划既要落实国家级规划任务,又要对本行政区国土空间统筹安排,市、县级规划则是直接指导国土空间开发。伴随着乡村振兴的全面推进,乡镇规划也应受到重视,要构建“国家—省(自治区、直辖市)—市—县—乡镇”的五级规划体系。

国土空间治理体系涵盖中央与地方之间的纵向治理和地方与地方之间的横向治理,必须完善国土空间治理权力配置。纵向来看,中央应强化战略性与结构性空间管控,同时进一步放权地方政府,形成央地共治的国土空间治理体系。横向来看,要充分发挥自然资源部在地方政府部门空间治理的权力协调,着重解决权责不清、权力交叠问题,协调所属自然资源和规划管理部门构建国土开发保护新格局,科学划定“三区三线”,做好“画棋盘”工作。

三、区域经济布局和国土空间体系的基本现状

改革开放以来,我国颁布并实施了一系列的区域经济发展政策和国土开发保护措施,取得了斐然的成绩。以“点—轴—块”为主的区域经济格局基本形成。以“三区三线”为主,中心城市和城市群并重的国土空间开发保护格局也基本形成。陆海统筹发展格局正在逐步形成。

(一)四大板块协调发展格局基本形成

改革开放以后实施的非均衡发展战略加快了东部地区的经济发展,同时也拉开了东部地区与中部地区、西部地区和东北地区的发展差距。进入21世纪后,我国经济发展在效率优先的同时更加注重协调性,先后实施西部大开发、东北全面振兴、中部地区崛起三大战略,以四大板块为基础的区域协调发展格局初见雏形。党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央更加注重区域发展的协调性,先后打赢了脱贫攻坚战,部署了新型城镇化战略、区域重大战略、乡村振兴战略等一系列促进区域协调发展的重大战略,东部地区领跑发展、中西部地区快速发展、东北地区获得了长足发展。2012年东部地区、中部地区、西部地区和东北地区生产总值占国内生产总值的比重分别为50.2%、26.9%、15.7%、7.2%,人均

生产总值比分别为1.6、1.8、1.5、1,到2022年变为50.1%、27.7%、17.3%、5.0%,人均生产总值比分别为1.5、1.6、1.7、1,四大板块协调发展格局基本形成。

(二)沿海沿江沿线的纵横经济轴带基本形成

我国区域经济呈现从沿海地区向内地沿江沿线地区梯度逐渐扩散,以沿海经济带、长江经济带、陇海—兰新经济带、京广—京哈经济带、包昆经济带、珠江—西江经济带、渤蒙新经济带为主的“三纵四横”经济轴带连接南北、横贯东西,构成了我国区域经济布局的基本骨架。

从辽宁丹东到广西防城港的沿海经济带是我国经济最发达的地区,连接辽中南、京津冀、长三角等六大城市群,是参与国际竞争的第一梯队。沿长江干流,途经上海、南京、武汉等30多座大中城市,连接了长三角、长江中游、成渝三大城市群的长江经济带是加强我国东中西部经济联系的重要通道,也是基础产业与战略性新兴产业基地。东起连云港和日照,西至新疆阿拉山口和霍尔果斯,依托陇海—兰新铁路,陇海—兰新经济带贯穿东中西部近10个省区,云集郑州、西安、兰州等20多个大中城市,连接天山北坡、兰西、关中、中原四大城市群,工业基础雄厚。沿京广、京哈铁路两条南北铁路干线的京广—京哈经济带,连接了哈尔滨、郑州、广州等40个大中城市,串联了哈长、辽中南、京津冀、中原、长江中游、粤港澳等六大城市群,是我国重要粮食生产基地、工业基地、制造业基地。沿包西铁路、宝成铁路、成渝铁路和内昆铁路,包昆经济带北起包头,南至昆明,与孟中印缅经济走廊连通,连接关中、成渝、滇中、黔中四个城市群,并沿昆曼公路与东南亚国家形成跨国经济带,是面向东南亚的重要门户。珠江—西江经济带是位于中国南端的東西向经济带,能够加强与全球经济合作,是珠三角地区的战略腹地、西南地区出海通道和我国产业转型升级的重要基地。渤蒙新经济带是横贯中国北部的東西向经济带,东起渤海、途经内蒙古、西至新疆,连接秦皇岛、呼和浩特、塔城等十余座城市,发挥着承东启西的纽带作用。

(三)区域重大战略引领经济高质量发展格局基本形成

立足于各地区资源禀赋差异,充分发挥比较优势,党的十八大以来实施的京津冀协同发展、长江经济带协同发展、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成为引领经济发展的重要增长极和动力源,区域重大战略引领经济高质量发展格局基本形成。

2023年京津冀、长江经济带、粤港澳大湾区、长三角地区经济总量分别为10.44万亿元、58.4万亿元、13.6万亿元、30万亿元,占全国经济总量的比重分别为8.3%、46.4%、10.7%、23.8%,区域重大战略对经济发展“压舱石”的作用充分体现。2023年北京流向天津、河北技术合同6758项,同比增长14.9%,京津冀创新共同体建设初显成就。长江经济带流域内的国家级自然保护区占全国的30.7%,国家级水产种质资源保护区占全国的51.0%,珍稀濒危植物占全国的39.7%,生态环境保护显现成效。粤港澳联合实验室达31家,广州、深圳、香港科技集群连续四年位列全球创新指数第二名,创新发展后劲充足。根据《长三角区域协同创新指数2024》,长三角区域协同创新指数从2011年的100分增长至2023年的267.6分,2018年以来长三角区域协同创新指数年均增幅达9.26%,科技创新共同体建设迈向新台阶。2023年黄河流域地级及以上城市细颗粒物(PM_{2.5})平均浓度为32微克/立方米,较2019年下降17.9%;地表水优良水质断面比例达到91%,首次高于全国平均水平,基本消除地级以上城市的黑臭水体,环境污染综合治理成效明显。

(四)以“三区三线”为主的国土空间开发保护新格局基本形成

主体功能区在构建国土空间开发保护新格局中的基础性和战略性地位日益提高。主体功能区按照开发内容可分为提供工业品和服务产品的城市化地区、提供农产品的农业地区和提供生态产品的生态地区,并对应划定城镇开发边界、永久基本农田、生态保护红线三条控制线,形成了以“两横三纵”为主体的城市化格局、以“七区二十三带”为主体的农业空间格局和以“三区四带”为主体的生态安全格局。“两横三纵”城市化格局即以陆桥通道、沿长江通道为两条横轴,以沿海、京哈京广、包昆通道为三条纵轴,以主要城市群地区为支撑和轴线上其他城市化地区和城市共同组成。“七区二十三带”为主体的农业空间格局即以东北平原、黄淮海平原、长江流域、汾渭平原、河套灌区、华南、甘肃、新疆等农产品主产区为主体,以基本农田为基础,以其他农业地区为重要组成。“三区四带”即以青藏高

原生态区、黄河重点生态区、长江重点生态区、东北森林带、北方防沙带、南方丘陵山地带、海岸带以及其他重要水系为骨架,以其他重点生态功能区为支撑,以点状分布的国家禁止开发区域为重要组成的生态安全格局。

(五)中心城市和城市群成为承载发展要素的主要空间形式

中心城市一般具有较高的行政级别和资源聚集优势,具有较强的资源调动和配置能力,能够通过高效配置区域资源能源、保护生态环境、完善基础设施、提高公共服务等方面吸纳发展要素集聚,产生集聚效应,已经成为新型城镇化的主体形态。城市群的发展优化了城镇化的空间格局,提高了城镇化的质量,改变了传统的“重物轻人”的城镇化思维。根据“十四五”规划,我国共布局了十九个国家级城市群,分别是优化提升京津冀、长三角、珠三角、成渝、长江中游等五个城市群,发展壮大山东半岛、粤闽浙沿海、中原、关中平原、北部湾等五个城市群,培育发展哈长、辽中南、山西中部、黔中、滇中、呼包鄂榆、兰州—西宁、宁夏沿黄、天山北坡等九个城市群。近年来国家发展和改革委员会会同有关部门或指导地方编制城市群规划,明确城市群发展目标、空间结构、开发方向,以及各城市的功能定位和分工,目前城市群规划已全部出台,中心城市和城市群成为承载发展要素的主要空间形式。

(六)海洋空间开发利用加快推进,陆海统筹初见雏形

20世纪80年代,我国通过的《中华人民共和国海洋环境保护法》提出开展海洋功能区划,旨在合理安排海洋空间的开发与保护。连同21世纪初颁布的《中华人民共和国海域使用管理法》,两部法律明确将海洋功能区划确定为海域使用管理的三项基本制度之一,确立了海洋空间规划的法律地位。2002年国务院首次批复《全国海洋功能区划》,2012年批复《全国海洋功能区划(2011—2020年)》和11个省级海洋功能区划,明确海域用途、协调行业用海冲突、维护海洋开发利用秩序。2019年《中共中央 国务院关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》强调了陆海统筹的原则,2023年党中央 国务院批准印发的《全国国土空间规划纲要(2021—2035年)》划定陆域生态保护红线不低于300万平方公里,海洋生态保护红线不低于15万平

方公里,是全国性的国土空间规划纲要。同时,《自然资源部关于探索推进海域立体分层设权工作的通知》《“十四五”海洋生态保护修复行动计划》等规划的出台为加快开发、利用、保护海洋空间提供根本遵循,陆海统筹的国土空间开发保护新格局初见雏形。

四、区域经济布局和国土空间体系的现实问题

虽然我国对区域经济布局和国土空间开发保护取得了斐然的成绩,但也必须深刻认识到区域经济发展和国土开发保护仍存在堵点。

(一)东北地区经济发展滞后

受宏观经济下行压力、科技创新活力不足、产业转型升级滞后、国企改革不到位、人口流失等因素的影响,东北地区发展相对滞后。第一,受国内经济下行压力增大、世界经济长期低迷的影响,东北地区能源和原材料等工业品供大于求,制约了经济发展。第二,东北地区经济发展主要依靠投资拉动,科技发展缓慢、科技成果转化不高、创新能力不强等是东北地区经济发展面临的又一重要问题。第三,东北地区经济发展高度依赖重工业和资源开发,但诸如钢铁、化工等支柱产业面临环境污染和资源枯竭两大问题,加之产业转型升级不畅、新兴产业发展缓慢等问题,“先立后破”难度较大。第四,东北地区近年来人口流失问题在一定程度上降低了经济发展的活力。第五,东北地区国企、央企在资产优化配置和企业改制滞后、资产质量不高、现代企业制度缺失、历史包袱沉重等方面的问题会制约东北地区经济高质量发展。

(二)城乡发展差距依然较大

城乡发展差距依然是我国区域发展差距的主要方面,主要体现在城乡居民收入差距较大、城乡要素流动方向单一和城乡基本公共服务不均等问题仍未得到根本性缓解。第一,城乡居民收入差距较大。改革开放前,为支援工业化建设,大量农业剩余被转移到城镇地区。改革开放以后,受制于国家发展战略、经济体制改革、城市化进程等因素影响,城乡居民收入差距快速扩大。第二,城乡要素流动方向单一体现在农村劳动、资本等要素向城镇地区单向流动,2023年我国常住人口城镇化率达66.16%,较1949年提高了55.52个百分点,人口由

农村流向城镇,此外,在数字化时代,受制于农村地区金融服务体系不健全,农村资本更多流向城镇地区。第三,城乡基本公共服务不均衡。农村教育水平不高与医疗资源稀缺和农民收入低之间的矛盾拉开了城乡居民的人力资本积累,农村居民更易因病致贫、因灾致贫。

(三)生态环境保护压力尚未得到根本缓解

2023年7月,习近平总书记在全国生态环境保护大会上强调“我国生态环境保护结构性、根源性、趋势性压力尚未根本缓解”。第一,我国的产业结构以重化工为主、能源结构以煤炭为主、运输结构以公路货运为主,这些结构性的问题导致污染物的排放处于高位状态,一些地区的环境承载力接近或达到上限,结构性压力对生态环境保护构成重大挑战。第二,一些地区的生态环境系统依然脆弱,如水土流失、荒漠化、干旱缺水、土壤次生盐碱化、沿海地区盐渍化、赤潮等根源性问题。第三,体制不协调、机制不顺畅、经济手段不多等治理能力问题有待解决。统筹协调监管能力无法契合生态环境保护的系统性、整体性等要求,生态补偿、损害赔偿等机制尚不完善,污染责任保险、绿色信贷等处于试点工作,尚不满足全国推行的条件。

(四)城市的综合承载能力不强

东部地区经济发达、就业机会多的大城市出现过度膨胀等“城市病”问题。中部地区、西部地区和东北地区一些产业基础薄弱、经济相对不发达的中小城市和农村地区存在人口流失、逐渐收缩等问题,导致城市的综合承载能力不强。一方面,一些诸如北京、上海、深圳等发达的中心城市和诸如京津冀、长三角、粤港澳大湾区等超大规模的城市群因人口膨胀不可避免地出现交通拥挤、资源消耗过度、环境污染等“大城市病”,进而导致城市承载能力不强;另一方面,中西部地区和东北地区的一些欠发达城市、中小城市、农村由于产业基础薄弱、公共设施不完善、公共服务制度不健全、人口流失严重、经济增长乏力、人民生活质量不高等问题,导致城市承载能力不强。

(五)陆海两大系统协调发展质量不高

陆海统筹已经成为未来区域经济布局和国土空间开发的重要内容。当下存在的陆海国土空间分类存异、陆海开发保护战略不一、陆海规划管理边界重叠、陆海规划不一等问题,导致陆地和海洋

两大系统协调发展质量不高。第一,在自然资源部成立之前,国土空间规划分属不同部门,海洋规划由原国家海洋局负责,规划众多、交叉性强。不同部门制定规划的出发点不相同,海洋规划以保护为主,城市土地规划以开发为主,城市以外的土地规划以保护为主,导致陆海国土空间分类存异,开发与保护战略之间存在矛盾。第二,我国海洋空间规划实行“国家—省(自治区、直辖市)—市县”的管理体系,海洋空间规划体系相对简单,上下级层次清晰,简洁高效,而五级三类的陆地空间规划体系相对复杂。地方政府在城市土地规划占据主导地位,地方政府的目标是发展,而国家的目标是兼顾发展与保护,央地之间的目标不一致导致陆地空间上下层级的规划衔接度相对不高、海岸带规划不统一、陆海规划管理边界冲突等问题。

五、“十五五”时期优化区域布局 和国土空间体系的路径

针对我国区域布局 and 国土空间开发保护中存在的堵点和痛点,“十五五”时期要探索优化区域布局 and 国土空间体系的路径。坚持实施区域协调发展、全力推动城乡融合、完善生态保护机制、优化城市资源配置、健全陆海规划协调机制,努力构建起优势互补的区域经济布局和国土空间体系。

(一)实施区域协调发展战略,推进东北全面振兴加速提质

东北地区具备良好的建设现代化经济体系的基础条件,推进东北全面振兴要有效整合各种资源,调整产业结构,加大科技投入,提高科技成果转化效率,通过科技赋能推动产业转型升级、改造提升传统产业,加快培育新质生产力,优化重大生产力布局。要统筹协调环境保护与经济发展,大力发展太阳能、风能、天然气等可再生能源,推进低碳技术,促进经济模式优化,走可持续发展的路子。要切实留住人口、人才,加快经济转型发展,提高就业机会和收入水平,改革户籍制度,加快推进农业转移人口市民化,优化营商环境,加强基础设施建设,提高公共服务质量。加快国企改革,优化调整国企布局 and 结构,通过央地资源重组和地方国有资本重组,提高国有企业治理能力,创新管理机制,推进混合所有制改革,促进资源配置效率提升。

(二)推动城乡融合,缩小城乡差距

以收入分配改革直面城乡居民收入差距过大问题,构建初次分配、再分配、第三次分配协调配套的制度体系。完善初次分配制度,要建立全国统一大市场,特别是完善的要素市场,解决劳动力市场中的城乡分割、身份歧视、就业机会不均等和同工不同酬等问题。完善收入再分配领域制度,提高具有累进性的直接税比重,降低间接税比重,改革个人所得税,以家庭总收入为税基,按户征收。以优化要素配置破除城乡二元经济结构,实现城乡要素双向循环。破除城乡要素流动的制度壁垒,特别是农村居民在城镇地区享受公共服务时因户籍限制存在的隐性壁垒。要通过政策引导与市场机制,促进人才、资金、技术等要素流向农村地区,提高农业生产效率,带动乡村产业转型升级。要建立健全覆盖农村地区的医疗体系、教育体系、住房体系,提高公共服务的质量,建立多元公共服务供给机制,鼓励社会力量共同提供农村公共服务。

(三)打造绿色发展体系,完善生态保护机制

首先,要建立完备的绿色生产体系、清洁能源体系、低碳运输体系。分级分类梯度淘汰传统高耗能、高排放、低产出的产业,转型传统重污染的生产体系,以低耗能、低排放、高效益为目标,通过科技赋能推动产业绿色转型升级。完善新能源消纳和调控政策,逐渐推进风能、光能、水能、核能等非化石能源安全有序替代化石能源。我国海、河、湖泊纵横交错,分支众多,要充分发挥水运的先天优势,大力发展水上交通,对传统运河要加深、修缮,使其重新焕发运输活力,要合理规划、挖掘新河道,逐步构建水上交通运输网,发展水上经济。其次,加快构建以国家公园为主体的自然保护地体系,建立健全与之相匹配的生态保护补偿机制,将自然保护地等设为禁止开发区域,对正在开发的项目及时叫停,对已经遭到破坏的地区采取人工恢复与自然恢复相结合的方式保护。要确立与之相匹配的生态补偿基本制度规则,落实好财政纵向补偿、地区间横向补偿、市场机制补偿的“三级”补偿政策。最后,要探索多样化的生态补偿机制,如区分自然保护地内外的生态要素,对自然保护地内的生态要素采取更高的补偿标准。

(四)优化城市资源配置,提高城市综合承载能力

对于经济较为发达的大型城市,通过体制机制

改革,如放宽落户限制,提高对人口的吸纳能力。加大对基础研究的投入,培育新质生产力,提高资源的利用效率。合理规划城市地下交通空间,提高运输效率。对于中小城市和农村地区必须加以重视,要夯实产业基础,推动科技成果下放,以科技赋能中小城市和农村地区的产业发展,改造提升传统产业,同时要充分发挥中小城市在土地、劳动、资本等要素方面的成本优势,承接发达地区的产业转移。通过提高生育补贴、减免相关税费、优化儿童教育和医疗资源配置等措施降低育儿成本,同时保障女性在生育期间的权益,改善工作环境和居住环境,通过提供弹性工作时间和提高住房补贴等措施吸引更多年轻劳动力回流,为中小城市提供人力支撑。

(五)健全陆海规划机制,促进协调发展

要充分发挥自然资源部的职能,统筹沿海城市、海岸带和海洋的产业布局、城市空间开发与保护。依据海洋资源禀赋、开发难易程度、环境承载能力等实际因素,科学划定海洋生产与生态的“三生”空间,逐步实现合理开发利用海洋资源和保护海洋环境之间的协调。海岸带作为陆海生态系统交互的桥梁,能够推动产业绿色转型,也是生态环境问题攻坚克难的重要地区,要从生态环境保护出发,综合考虑生态资源和生态空间,科学合理地规划海岸带空间。要依托沿海城市的资源禀赋、区位优势、交通便利等条件,构建连接海洋和海岸带“三位一体”面向内陆的城市产业布局和城市空间开发保护体系。建立健全简洁、高效、协调的陆海规划体制机制,充分考虑陆地和海洋系统中的资源、环境、生态、经济和管理等因素,基于“多规合一”统筹制定陆海开发和保护规划,化解因保护海洋的刚性规划和因陆地资源环境压力增加对开发海洋需求之间的矛盾,解决空间规划体系内部各类空间规划不协调、不衔接的问题。

参考文献

- [1]刘秉镰,边杨,周密,等.中国区域经济发展70年回顾及未来展望[J].中国工业经济,2019(9).
- [2]高伯文.建国以来区域经济发展战略布局的历史演进及其特点[J].当代中国史研究,1998(3).
- [3]郝宪印,张念明.新时代我国区域发展战略的演化脉络与推进路径[J].管理世界,2023(1).
- [4]樊杰,王亚飞,梁博.中国区域发展格局演变过程与调控[J].地理学报,2019(12).
- [5]魏后凯,年猛,李玢.“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).
- [6]和军,刘勇.“东西”还是“南北”地区制度差异大?[J].上海商学院学报,2024(2).
- [7]孙久文,张翱.“十四五”时期的国际国内环境与区域高质量发展[J].中州学刊,2021(5).
- [8]张可云,冯晟,席强敏.东西部协作政策效应评估:基于要素流动的视角[J].中国工业经济,2023(12).
- [9]张军扩.中国区域政策回顾与展望[J].管理世界,2022,(11).
- [10]赵扶扬,刘睿智.土地空间配置、地方政府债务分化与区域协调发展[J].数量经济技术经济研究,2024(4).
- [11]陆铭,向宽虎,李鹏飞,等.分工与协调:区域发展的新格局、新理论与新路径[J].中国工业经济,2023(8).
- [12]蔡之兵.构建优势互补高质量发展区域布局之省思:以系统论为视角[J].河北学刊,2020(4).
- [13]蔡之兵.高质量发展的区域布局的形成路径:基于区域优势互补的视角[J].改革,2020(8).
- [14]周茂,武家辉,李雨浓,等.共建“一带一路”与互联互通深化:基于沿线国家间的视角[J].管理世界,2023(11).
- [15]吕越,马明会,李杨.共建“一带一路”取得的重大成就与经验[J].管理世界,2022(10).
- [16]滕祥河,林彩云,文传浩.成昆渝地区一体化绿色发展战略构想:基于国家区域重大战略比较视角[J].贵州财经大学学报,2022(4).
- [17]杨丹,常歌,赵建吉.黄河流域经济高质量发展面临难题与推进路径[J].中州学刊,2020(7).
- [18]樊杰.贯彻落实主体功能区战略促区域协调发展[J].经济研究参考,2023(6).
- [19]储昭斌.基于优势互补高质量发展的省区经济布局研究[J].青海社会科学,2022(6).
- [20]秦溶苑.高质量发展视角下区域优化布局研究[J].湖北经济学院学报(人文社会科学版),2021(9).
- [21]林坚,张瑜.从空间规划体系到国土空间体系:兼析国土空间体系构建下的国土空间治理趋向[J].中国土地科学,2024(1).
- [22]张京祥,夏天慈.治理现代化目标下国家空间规划体系的变迁与重构[J].自然资源学报,2019(10).
- [23]林坚,吴宇翔,吴佳雨,等.论空间规划体系的构建:兼析空间规划、国土空间用途管制与自然资源监管的关系[J].城市规划,2018(5).
- [24]樊杰,周侃,陈东.生态文明建设中优化国土空间开发格局的经济地理学研究创新与应用实践[J].经济地理,2013(1).
- [25]白中科,周伟,王金满,等.试论国土空间整体保护、系统修复与综合治理[J].中国土地科学,2019(2).
- [26]黄征学,蒋仁开,吴九兴.国土空间用途管制的演进历程、发展趋势与政策创新[J].中国土地科学,2019(6).
- [27]肖金成,刘保奎,洪晗.构建优势互补、高质量发展的国

- 土空间体系[J].区域经济评论,2023(1).
[28]李加林,田鹏,李昌达,等.基于陆海统筹的陆海经济关系及国土空间利用:现状、问题及发展方向[J].自然资源学报,2022(4).
[29]金贵,郭柏枢,成金华,等.基于资源效率的国土空间布局及支撑体系框架[J].地理学报,2022(3).

Exploring the Construction of Regional Economic Layout and Territorial Spatial System with Complementary Advantages during the Fifteen Five-Year Plan Period

He Jun Tian Yuanyuan

Abstract: The construction of a regional economic layout and land space system with complementary advantages is one of the important ways to promote the construction of a strong nation and national rejuvenation by means of Chinese-style modernization during the Fifteen Five-Year Plan period. At present, China's regional economic development is faced with inter-regional disparities still exist, the divergence of economic development within the region is obvious, the pressure on resources and the environment is large, the pattern of homeland security needs to be consolidated, and the level of land and sea resources protection and utilization is low; at the same time, the phenomenon of polarization of the power of regional development is becoming more and more prominent, and the mismatch between the supply and demand of homeland space and other new issues are also gradually appearing. For this reason, according to the Third Plenary Session of the 20th CPC Central Committee's proposal of "constructing regional economic layout and land space system with mutual advantages", on the one hand, it is necessary to fully demonstrate the leading function of regional economic layout on land space system. On the other hand, it is necessary to make efforts to improve the land space system, so as to provide solid support for the regional economic layout. Therefore, during the Fifteen Five-Year Plan period, we should improve the mechanism for implementing the regional coordinated development strategy, gradually narrowing the relative gap between regions; improve the institutional mechanism for integrated urban and rural development, promoting the common prosperity of urban and rural areas; elaborate the green development system, and continue to improve the mechanism for ecological protection; rationally optimize the allocation of resources, and effectively improve the comprehensive carrying capacity of the cities; improve the land and sea planning mechanism, and make every effort to improve the land spatial system. ; improve the land and sea planning mechanism, and make every effort to promote coordinated development.

Key Words:Regional Economic Layout; Territorial Spatial System; Complementary Advantages; High Quality Development

(责任编辑:彦 伦)