

# “十四五”时期高质量区域布局的多层次政策体系思考

马涛, 黄印, 谭乃榕

(哈尔滨工业大学 经济与管理学院, 哈尔滨 150001)

**摘要:** 中国“十四五”时期的国土空间布局目标是推动构建主体功能明显、优势互补、高质量发展的区域经济格局,而地区发展类型划分体系科学性不足成为约束中国区域经济新格局构建的重要因素。对此,通过总结中国现阶段的区域经济总体性布局战略和新时期的规律性转变,并通过空间多源数据对区域经济格局的多层次性进行了定量刻画,分析比较了不同类型地区的功能定位和发展重点。在此基础上,从围绕中长期目标的整体性政策体系、突出发展类型的重点区域政策、区域政策工具包和跨区协调发展机制四个方面提出了中国“十四五”时期多层次高质量区域经济格局构建的基本思路与政策建议。

**关键词:** “十四五”规划; 经济布局; 区域政策

**中图分类号:** F207; F061.5

**文献标志码:** A

**文章编号:** 1009-1971(2021)01-0145-09

## 引言

中国各地区发展基础和发展环境差异巨大且情况复杂。区域要素禀赋、交通条件、创新能力、资源环境承载能力等方面的差异都显著影响着区域经济发展;人工智能、数字经济等新技术、新模式的快速发展也对经济布局产生了长期影响。2019年8月,习近平总书记主持召开中央财经委员会第五次会议,研究推动形成优势互补高质量发展的区域经济布局问题。2019年12月,《求是》杂志发表习近平总书记《推动形成优势互补高质量发展的区域经济布局》重要文章,文中提出新形势下中国促进区域协调发展的总思路是:“按照客观经济规律调整完善区域政策体系,发挥各地区比较优势,促进各类要素合理流动和高效集聚,增强创新发展动力,加快构建高质量发展

的动力系统,增强中心城市和城市群等经济发展优势区域的经济和人口承载能力,增强其他地区在保障粮食安全、生态安全、边疆安全等方面的功能,形成优势互补、高质量发展的区域经济布局”<sup>[1]</sup>。2020年5月《中共中央国务院关于新时代加快完善社会主义市场经济体制的意见》和2020年11月发布的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》等重要文件进一步将其完善为:“形成主体功能明显、优势互补、高质量发展的国土空间开发保护新格局”,这成为中国“十四五”时期乃至中长期区域经济格局发展的重要方向。

当前中国区域政策体系主要以地理单元为划分、以战略区域为重点,难以精确响应并有效衔接未来“十四五”规划和二〇三五年远景目标的高质量国土空间布局的战略需求<sup>[2]</sup>。现阶段以地

收稿日期:2020-11-20

基金项目:国家自然科学基金国家宏观战略中的关键问题专项项目“‘十四五’时期重大生产力布局研究”(71950001)

作者简介:马涛(1979—),男,山东东营人,教授,博士生导师,管理学博士,从事中国经济增长与区域经济研究;黄印(1995—),男,山西长治人,博士研究生,从事空间经济、空间定量模型研究;谭乃榕(1995—),女,广西玉林人,博士研究生,从事主体功能核算与国土空间可持续发展研究。

理单元为主要划分维度的区域政策体系,对地域类型考虑不足,无法将国家中长期发展目标牵引下的要素配置预期纳入地区比较优势及潜在优势考虑,在一定程度上加剧了区域经济分化态势<sup>[3]</sup>,造成了区域政策跨地区实施协调难度大、空间治理法制化滞后<sup>[4]</sup>等问题。地区间同质化竞争明显,难以促进地区间形成主体功能明显的、优势互补的分工关系。区域发展政策与工具的科学化、规范化不足,更多依赖地方政府治理能力。区域布局相关法制基础薄弱,制度层面对区域发展目标的有效引导不足,不同管理部门之间区域政策的统筹协调也难以落实。针对上述布局问题,本文提出要构建完善“战略区+类型区”组合的区域政策体系,打破区域板块的限制,统筹考虑地理特征、经济规律的空间特性以及各类新技术新要素对区域经济布局的影响,推动形成多层次、高质量的区域发展新格局。

## 一、中国区域经济总体性布局战略分析

相较于区位导向型政策<sup>[5]</sup>,国家视角下区域战略研究较少。新时期中国以实践为导向的区域经济理论研究在全国空间政策和战略研究方面不断深入,形成了诸多具有中国特色的区域理论和实践成果。以苏联为代表的计划经济理论以计划与均衡为基本理念,提出了大推进<sup>[6]</sup>、低水平均衡陷阱<sup>[7]</sup>等理论,强调国家主导的大规模投资在经济增长和区域均衡发展方面的必要性。新古典经济理论强调市场在区域要素配置中的基础作用,古典区位理论、新经济地理及新新经济地理等理论更多地从微观视角来研究区域经济活动布局 and 要素迁移问题,主要聚焦对市场微观机制的解释,相应的政策启示也多是区域性的、引导性的,而全国性或大空间尺度下的空间政策或战略研究相对较少。现阶段宏观尺度的区域政策研究重点围绕区域差距与经济增长、区域一体化等问题。增长极、中心外围模式等理论认为区域增长与区域均衡是冲突的, Martin (1999)<sup>[8]</sup>构建了两区域的内生经济增长模型,发现区域政策需要在经济增长和区域收入差距之间进行平衡; Richardson (1977)<sup>[9]</sup>通过分析最不发达国家的城市规模、结构和功能分布,认为并不存在普遍适用的全国性区域发展战略。

中国的区域经济研究和实践经历了从计划经

济向社会主义市场经济转变的过程,但始终站在宏观经济角度围绕政府与市场的关系进行动态调整<sup>[10]</sup>。Fujita et.al (2004)<sup>[11]</sup>对比了日本和中国的经济活动空间分布演化过程,发现中国的人口迁移、资本流动、基础设施建设等经济活动均存在明显的政策性空间偏好。新中国成立以来,经济布局的相关战略和措施贯穿了中国经济发展的全过程。从改革开放前“沿海”“内地”转移、“大三线”建设,到改革开放后的“向沿海地区倾斜”“四大板块”“三个支撑带”等一系列重大区域战略,都对我国区域开发格局和经济发展格局产生了重要影响。改革开放后,中国逐步形成了以发展效率为导向的“T”字型战略<sup>[12]</sup>、以区域协调和区域一体化为指引的“4+3+X”(“四大板块”+“三个支撑带”+粤港澳大湾区等)战略组合、以资源环境承载为核心的主体功能区战略和以网络化扁平化为特征的多中心网络空间发展格局<sup>[13]</sup>等几个较为典型的总体布局思路,据此提出并实施了一系列重大区域发展战略和政策,对中国国土空间开发与区域经济发展的格局产生了重大且深远的影响。

随着中国二〇三五远景目标在空间上不断深化,现有战略已逐渐难以满足新时期中国国土空间高质量发展需求。“T”字型战略和“四大板块”等难以阐释区域内部的发展重点和各地区功能定位,对区域资源环境承载力考虑不足。“三个支撑带”“粤港澳大湾区”等战略虽然强调打破行政区划边界、推进区域一体化发展<sup>[14]</sup>,但仍是以地理板块为依据展开,一定程度上限制了区域政策的针对性和有效性。主体功能区战略的主体功能评估和核算依据仍尚不完善<sup>[15]</sup>,并且其配套政策工具和与其他区域发展战略的协同政策也亟需细化。多中心网络型开发格局仍是以地理格局为依据进行分析和规划,对不同类型和处于不同发展阶段的地区之间的差异性考虑较少,并且主要强调交通、产业等物质流网络,对工业互联网、大数据等新技术下形成的跨空间功能联系分析不足。

综上,这些战略构想都更多考虑地理单元划分,对新时期经济规律在区域布局中的影响考虑还不够充分,对不同层次区域关系的响应也不足。虽然中国也有针对老少边穷等特殊类型区的区域政策<sup>[16]</sup>,但并未形成全局性、系统性的区域发展战略。随着中国交通和通信基础设施的不断完善和人工智能等新技术的快速发展,地区之间的时

空距离不断被压缩,跨空间功能联系不断增强,中国的区域政策发展战略和政策体系需进一步探讨以地区类型为划分的布局思路,以期能更兼容、更弹性地满足新时期中国构建主体功能明显、优势互补、高质量发展的区域经济布局需求。

## 二、新时期经济社会发展的规律性变化对布局提出新要求

### (一)经济规律在国土空间布局中作用愈发凸显

新时期空间区位、资源禀赋等地理特征主导的布局原则已经明显呈现出向更符合经济规律的布局原则转变的趋势。传统的资源禀赋和地域分工理论等理论强调区域资源禀赋所带来的要素供给差异在决定产业分布的根本性作用,自然资源等“第一自然”因素的差异使经济要素向某些地区集聚,加强了要素空间分布的“梯度差”,在此基础上形成了地区在经济规模、产业分工、生产效率等方面的差异。而新经济地理、新新经济地理等理论提出规模报酬递增和循环累积效应等经济规律对经济活动分布的作用更加突出,“第二自然”因素是区域形成比较优势的核心竞争力所在<sup>[17]</sup>。随着要素流动性不断增强,相较自然地理优势的生产成本降低,源于经济分工的贸易成本降低在地区间比较优势发挥中起到更加明显的作用,成为引导区域再分工和产业布局的主导因素。

### (二)数据要素开始影响并调整区域经济分工格局

数字成本成为继生产成本和贸易成本之外的新的空间布局因素。其不仅对传统地区比较优势形成冲击,还显著地降低了跨区域的贸易成本和产业空间集聚成本,造成资源要素在空间中的重新配置。数字经济影响下,资源要素能够实现更大规模的集聚和更大范围的配置,从而优势地区的规模优势和先发优势会更加突出,地区发展差距将进一步拉大。与此同时,不同要素能够通过功能连接实现了在不同地理空间上的虚拟组合和集聚<sup>[18]</sup>,并对线下实体空间的要素流动和集聚形成替代,从而摆脱了资源分布非匀质和运输成本的限制,从新维度上重塑了传统的区域经济分工,传统东西差距、沿海—内地等区域发展格局将可能被打破。此外,区域经济布局对空间依赖性逐步降低,转向更加依赖市场侧需求,跨空间功能连接的溢出效应愈发凸显<sup>[19]</sup>,这更加强化了经济规律在区域经济布局中的重要作用。

### (三)经济全球化加速区域产业周期与结构调整

从WTO到RECP体现出全球经济融合发展的必然趋势,这是每个国家参与国际分工、提升产业竞争力的必由之路<sup>[20]</sup>,在此影响下各地区的产业周期和产业结构均加速调整。经济全球化进程中各国家产业链供给和市场需求都得到极大延伸,高度专业化的分工体系下通过不同的生产环节组合在保证生产过程稳定的同时增加了产品生产的灵活性,使得企业能够更快适应新的市场需求和结构调整需求。规模效应显著提升了企业生产效率,企业能够更快供给市场需求,进而缩短了产品周期,带动了区域产业周期的加速调整。全球共同市场还进一步加剧了产业竞争,使得地区的产业发展模式和升级路径更加复杂多样,地区能够以新产业、新技术为突破口实现跨越式发展,加速实现产业转型升级。虽然当前阶段部分国家出现贸易保护主义抬头趋势,但已经形成的网络共同体、知识共同体等全球联系难以被切断,全球化的技术、产业的竞争与合作及其加速区域产业结构调整的影响就不会停止。

## 三、中国多层次区域经济格局特征分析

在上述分析的基础上,充分吸收自然地理区划成果,突出经济因素对区域经济布局的特征分析。本研究对全国296个地级市及直辖市的历史增长轨迹、发展现状和未来潜力三方面的发展构建多源数据并进行了评估,基于评估结果将各城市的发展模式归纳为14个类别,据此提取全国区域发展战略的部署和实施的分类指导原则。多源数据库包含城市基本情况、经济运行、产业发展、就业、地方财政收支、人口流动、创新、公共服务、资源环境9个方面的共计50个指标。在对原始数据进行异常值处理、缺失值处理、数据标准化等处理工作后,采用系统聚类方法对各城市的发展情况进行分析,最终得到聚类结果如(下页)表1所示。各类别城市的部分典型特征值如表2所示。

中国区域经济格局的多层次性呈现出“散中有聚”的分布特征。根据聚类结果,14个类别地区可归纳为优势地区、相对优势地区、发展困难地区和生态功能型地区四大类。整体来看,各类型区在空间上呈现出显著集聚格局,但并不以省级行

表 1 中国多层次区域经济格局聚类结果

类别	类别 II	包含城市
优势地区	全国性中心城市	北京、上海、广州
	创新驱动优势地区	深圳
	规模优势地区	天津、南京、无锡、苏州、杭州、宁波、重庆、成都
	制造业优势地区	东莞、厦门、珠海、佛山、中山
相对优势地区	区域性中心城市	太原、沈阳、大连、长春、哈尔滨、合肥、福州、南昌、济南、青岛、烟台、郑州、武汉、长沙、南宁、贵阳、昆明、西安
	传统工业腹地	唐山、徐州、常州、南通、连云港、淮安、盐城、扬州、镇江、泰州、宿迁、温州、嘉兴、湖州、绍兴、金华、台州、芜湖、淮南、马鞍山、铜陵、泉州、新余、淄博、枣庄、东营、潍坊、济宁、泰安、威海、日照、莱芜、临沂、滨州、洛阳、新乡、汕头、江门、惠州、绵阳
	新兴工业城市	蚌埠、滁州、莆田、三明、漳州、南平、龙岩、宁德、九江、赣州、吉安、宜春、抚州、上饶、开封、十堰、宜昌、襄阳、荆门、孝感、荆州、黄冈、咸宁、随州、汕尾、潮州、揭阳、北海、崇左、自贡、泸州、广元、遂宁、内江、乐山、南充、眉山、宜宾、广安、达州、巴中、资阳、六盘水、安顺、渭南、汉中、榆林、安康、商洛、庆阳
	区域性服务业主导型城市	呼和浩特、包头、鄂尔多斯、舟山、海口、三亚、拉萨、兰州、西宁、银川、乌鲁木齐、克拉玛依
发展困难地区	增长停滞地区	石家庄、邯郸、邢台、保定、沧州、廊坊、衡水、阜阳、宿州、六安、亳州、德州、聊城、菏泽、商丘、周口、驻马店
	锈带城市	大同、阳泉、长治、晋城、朔州、晋中、运城、忻州、临汾、吕梁、乌海、鞍山、抚顺、本溪、辽阳、盘锦、松原、大庆、淮北、宣城、景德镇、萍乡、鹰潭、平顶山、安阳、鹤壁、焦作、濮阳、许昌、漯河、三门峡、黄石、鄂州、株洲、湘潭、娄底、柳州、攀枝花、德阳、雅安、玉溪、宝鸡、延安、金昌、石嘴山、哈密
	收缩城市	秦皇岛、张家口、承德、赤峰、通辽、巴彦淖尔、丹东、锦州、营口、阜新、铁岭、朝阳、葫芦岛、吉林、四平、辽源、通化、白山、白城、齐齐哈尔、鸡西、鹤岗、双鸭山、伊春、佳木斯、七台河、牡丹江、黑河、绥化、桂林、铜川、张掖、酒泉
	欠发展地区	乌兰察布、嘉峪关、海东、吴忠、固原、中卫、吐鲁番
生态功能区地区	稳定型生态城市	衢州、丽水、安庆、黄山、池州、南阳、信阳、衡阳、邵阳、岳阳、常德、张家界、益阳、郴州、永州、怀化、韶关、湛江、茂名、肇庆、梅州、河源、阳江、清远、云浮、梧州、防城港、钦州、贵港、玉林、百色、贺州、河池、来宾、儋州、毕节、铜仁、曲靖、保山、昭通、丽江、普洱、临沧、咸阳、白银、天水、武威、平凉、定西、陇南
	边疆地区	呼伦贝尔、日喀则、昌都、林芝、山南、那曲

政区划或城市群为明显边界,也不存在明显的梯度关系,表明经济区划和行政区划存在一定冲突,这也是提出“战略区+类型区”战略组合的重要原因。从分布来看,优势地区集中分布在京津冀、长三角、珠三角和成渝城市群地区,相对优势地区主要集中在沿海和中南部省份地区,优势和相对优势地区合计的常住人口、土地和经济规模占全国比例分别达到 54.89%、18.41%、73.46%,是中国区域经济高质量发展的主体支撑。发展

困难地区主要集中在东北、河北、山西、河南东部和安徽省北部地区,是中国未来中长期区域经济发展的重点难点地区。生态型城市主要集中在西南和西北局部地区,是保障中国生态、粮食和边疆安全的重要支撑。在国家总体发展目标引导下,基于各类型地区的发展基础和发展环境,与区域发展战略统筹考虑,分类精准实施区域政策,可以成为中国未来区域高质量发展格局构建的基本思路。

(一) 优势地区是带动全国经济高质量发展的核心增长极

优势地区是中国经济发展中最具活力和竞争优势的地区,已逐步走上高质量发展轨道。本研究中优势地区主要包括 17 个城市,集中分布在京津冀、长三角、珠三角和成渝城市群地区,2018 年

其户籍人口、常住人口和 GDP 分别占到全国的 10.52%、14.76% 和 28.42%, 规上工业企业数量占比达到 23.85%, 是带动全国经济高质量发展的核心增长极,也是现阶段中国城市群发展最成熟的核心地区,对中国未来国际竞争优势的形成起到关键的引领示范作用。

表 2 中国多层次区域经济格局的典型特征分析

	人均 GDP	第三产业占 GDP 比重	人均地方一般公共预算收入	当年实际使用外资金额	工业企业数	R&D 投入强度	职工平均工资	城市出行强度	人口迁入规模	地均生态系统服务价值	数字经济水平
全国性中心城市 3 个城市,6068 万人口	2.39	3.33	3.98	5.65	2.68	2.51	4.13	0.74	5.72	0.62	5.75
优势地区 创新驱动优势地区 1 个城市,1303 万人口	3.72	1.49	9.45	3.19	4.39	3.12	2.61	-0.83	4.52	-0.70	11.03
优势地区 规模优势地区 8 个城市,10669 万人口	2.05	1.01	1.76	2.35	2.95	1.22	1.66	1.47	2.29	0.67	1.40
优势地区 制造业优势地区 5 个城市,2561 万人口	1.80	0.44	2.37	0.16	1.84	1.33	0.48	-0.37	1.77	0.35	1.11
相对优势地区 区域性中心城市 18 个城市,13575 万人口	1.05	1.07	0.56	0.96	0.36	0.90	0.78	0.47	1.28	-0.03	0.76
相对优势地区 传统工业腹地 40 个城市,20603 万人口	0.65	-0.08	0.11	0.12	0.75	0.86	0.07	0.64	0.11	-0.04	-0.03
相对优势地区 新兴工业城市 50 个城市,19276 万人口	-0.34	-0.73	-0.38	-0.31	-0.21	-0.30	-0.40	-0.71	-0.34	0.22	-0.25
发展困难地区 区域性服务业主导型城市 12 个城市,2539 万人口	1.05	1.40	1.17	-0.25	-0.64	-0.21	1.15	0.58	-0.11	-0.73	-0.18
发展困难地区 增长停滞地区 17 个城市,12414 万人口	-0.65	-0.10	-0.41	-0.15	0.26	-0.19	-0.40	0.45	0.23	-1.35	-0.13
发展困难地区 锈带城市 46 个城市,11658 万人口	-0.07	-0.54	-0.17	-0.24	-0.41	0.03	-0.42	0.29	-0.39	-0.15	-0.29
发展困难地区 收缩城市 33 个城市,4625 万人口	-0.66	0.19	-0.42	-0.39	-0.57	-0.71	-0.76	-0.07	-0.53	-0.04	-0.33
生态功能区 欠发展地区 7 个城市,765 万人口	-0.38	-0.70	-0.30	-0.12	-0.72	-0.33	0.47	0.35	-0.54	-1.48	-0.40
生态功能区 稳定型生态城市 50 个城市,19171 万人口	-0.69	0.13	-0.48	-0.31	-0.42	-0.52	-0.09	-0.49	-0.37	0.66	-0.23
生态功能区 边疆地区 6 个城市,253 万人口	-0.61	0.04	-0.28	-0.07	-0.79	-1.13	1.95	-2.31	-0.74	0.03	-0.41

注:表中数值均为 z-score 标准化数值。

**全国性中心城市**包括北京、上海、广州三大城市,在人口、经济、就业、城区面积、人口流动规模、财政收支、利用外资规模、公共服务供给等方面远超其他城市。人均GDP和职工平均工资等方面也远高于其他城市,从GDP和就业来看其第三产业占比均超过70%,生产性服务业和总部经济优势明显。但随着规模经济效应逐渐显现,2008—2018年三大城市的GDP增长率、财政收支增长率等均不及全国平均水平,创新产出能力也低于其他优势地区,高房价及房地产行业的高额投资成为约束其进一步高质量发展的重要因素之一。**创新驱动优势地区**仅包含深圳市,其作为中国最重要的国家创新型城市,科技和教育支出占一般内预算支出比重、R&D投入强度、R&D人员占比等创新投入侧指标,以及每万人发明专利授权量等创新产出侧指标均大幅度高于其他优势地区。数字经济等新经济发展水平也遥遥领先。深圳市近年来仍保持较快的GDP和人口规模增长率,各项发展成绩已经成为中国区域经济发展的城市范例。

**规模优势地区**包括天津、南京、杭州等8座城市,包含中国主要的超大规模城市,主要集中在长三角和成渝城市群地区。其人口规模和经济规模低于全国性中心城市,但人均GDP基本持平,并且仍保持较快的增长势头,其第二产业的GDP和从业人员占比分别为42.7和50%,利用外资规模大幅度高于平均水平,成为推动先进制造业和现代服务业融合发展的重要平台和示范区。**制造业优势地区**包括东莞、珠海、佛山、中山、厦门5座城市,主要集中在珠三角地区,是中国制造业最具优势的地区。其人口规模和经济规模均小于其他优势地区,从GDP和就业两方面来看均为第二产业主导。规上工业企业数合计占到全国的5.36%,创新能力低于深圳市但高于其他优势地区。基础公共服务供给水平达到其他优势地区水平,人口流动规模大,具有较好的交通区位条件,地均生态系统服务价值较高,是中国大、中等规模城市高质量发展的范例。

(二)相对优势地区是新型城镇化建设的重要承载区

相对优势地区是中国区域经济发展相对稳定的地区,是新型城镇化的重要承载区。本研究中相对优势地区包含120个城市,以大中型城市为主,主要集中在沿海和中南部省份地区。2018年

其年末户籍人口、常住人口、GDP和规上工业企业数分别占到全国的41.06%、40.12%、45.04%和19.14%,是中国未来进一步推进新型城镇化和构建高质量发展体系的承载主体。

**区域性中心城市**包含18个城市,其中大多是省会城市,包括太原、沈阳、合肥等,空间分布上相对分散。这类城市人口和经济规模低于优势地区但明显高于平均水平,并保持较快的增长势头。其基础公共服务供给水平较高,人口流动规模较大,是区域性的经济、交通和公共服务中心。创新能力方面这类城市的高等学校数量仅次于全国性中心城市,R&D人员劳动力占比和R&D投入强度仅略低于优势地区,但创新产出远不及优势地区,创新效率亟待提升。**传统工业腹地**包含唐山、徐州、常州等40个城市,主要集中在山东、江苏和浙江三个省份,是改革开放以来中国重要的工业基地地区。现阶段经济基础较好且增长稳定,产业结构上第二产业主导,规上工业企业数量占到全国的10%,是改革开放以来中国重要的工业基地地区。创新能力方面这类城市高等教育资源相对欠缺,而创新投入高于同类型城市,其中科技和教育支出占政府一般预算内支出比例的22.5%,已基本接近深圳市的投入比重,创新产出水平也明显高于同类型城市,是新时期中国发挥制造业产业体系优势、探索制造业高质量发展的重要基地。

**新兴工业城市**包含蚌埠、滁州、九江等50个城市,是各类别城市中增长最快的地区,空间上主要集中在湖北、江西、福建、陕西南部地区和四川东部地区。其GDP和人均GDP均低于全国平均水平,但其近年来保持较快的增长速度,大幅度高于其他类型地区。这类别城市的产业结构为第二产业主导,第二产业GDP和就业人数占比分别为47.1%和43.5%,职工平均工资增长率和工业企业流动资产利润率也大幅度高于平均水平,具有较高的持续增长的潜力。**区域性服务业主导型城市**包含呼和浩特、三亚、银川等12座城市,均为相对边远地区的中心性城市,空间分布上相对分散。其人口规模和经济规模均低于全国平均水平,但其人均GDP达到96986元,2008—2018年人均GDP增速为10.46%,均显著高于全国平均水平。这些城市的产业结构为第三产业主导,第三产业的GDP占比和从业人员占比分别达到58.0%和64.7%,已接近超大规模城市水平,这主要是由于

这些地区即是区域性的服务业中心,同时也是全国性的旅游型城市,具有更高质量发展的潜力。

(三)发展困难地区是中国中长期发展的重点难点地区

发展困难地区主要是指增长相对停滞以及资源枯竭型、人口流出严重等面临较大发展困难的地区,产业结构亟待转型升级。本研究中发展困难地区包括 103 个城市,主要集中在东北、河北、山西、河南东部和安徽省北部地区,2018 年年末户籍人口、常住人口、GDP 和工业企业数占比分别为 25.90%、21.11%、15.95% 和 7.03%,是中国未来中长期区域经济发展的重点难点地区。

**增长停滞地区**包括邯郸、保定、六安等 17 个城市,人口规模较大但经济规模较小,且近年来经济增长相对停滞,空间上主要集中在河北省和河南东部地区。人口规模平均达到 830 万人而 GDP 仅为 2740 亿元,人均 GDP 及增长率显著低于全国平均水平,创新水平和生态系统服务价值较低,如何发挥其人口规模比较优势、实现产业转型升级成为其未来中长期发展的重点。**锈带城市**包括大同、盘锦、黄石等 46 个城市,主要是中国传统工矿业城市和老工业区,空间上主要分布在山西、东北局部和西南局部地区。人口规模和经济规模均低于全国平均水平,近年来经济增速更是相对垫底,这些城市离中心城市距离相对较远,且交通条件较差,人口流动性低。产业结构方面以第二产业为主,GDP 和从业人员占比分别为 51% 和 48%,是中国传统工矿业城市和老工业区,产业结构亟待转型升级。

**收缩型城市**包含佳木斯、牡丹江、锦州等 33 个城市,是中国人口流出和老龄化相对严重的地区,主要集中在东北地区。其人口规模和经济规模相对较小,人均 GDP 显著低于全国平均水平,GDP 和人均 GDP 增长率也基本处于各类型末尾,人口自然增长率和城市登记就业率大幅度低于平均水平,远离中心城市,经济增长面临较大困难。其地区生态系统服务价值高于全国平均水平,且有进一步增强生态资源功能的潜力。**欠发展地区**主要包括乌兰察布、海东、固原等 7 个城市,发展模式相对粗放,主要集中在宁夏、青海等边远地区。其人口规模和经济规模相对较小,经济增速也不及全国平均水平,发展模式粗放,单位 GDP 的用电量大幅度高于全国平均水平,单位土地的生态系统服务价值也远低于平均水平,其距离中

心城市较远,区域交通条件和基础公共服务水平相对较差,发展模式和方向亟待转变。

(四)生态功能型地区是保障中国生态、粮食和边疆安全的重要支撑

生态功能型城市是指中国经济发展处于平均水平或相对缓慢但生态功能价值高的地区。其是保障中国生态和粮食安全的重要支撑,如何将其生态价值转化为经济价值是该类型地区未来重点探索的领域。本研究中生态功能型城市包含 56 个城市,主要集中在西南和西北局部地区,2018 年年末户籍人口、常住人口、GDP 和规上工业企业数占比分别为 16.34%、13.92%、7.86% 和 3.32%,是新时期中国落实主体功能区战略、增强国家可持续发展能力、保障国家粮食、生态和边疆安全的关键环节。

**稳定型生态城市**包含安庆、岳阳、张家界等 50 个城市,是中国经济发展相对稳定且生态环境较好的地区,空间上主要集中在西南、甘肃东部和中部省份局部地区,包含中国几个重要的粮食主产区。其人口规模和经济规模分别处于 440 万人和 1400 亿元水平,人均 GDP 显著低于全国平均水平但保持较快增长,单位土地生态服务价值居于各类别前列,基础公共服务供给相对不足,进一步挖掘本地比较优势、培育特色优势产业是该类型地区下一步的发展重点。**边疆地区**包含呼伦贝尔、昌都、那曲等 6 个城市,空间上集中在内蒙古和西藏等边疆地区。其远离中心城市,人口规模和经济规模较小,但职工平均工资较高,生态系统服务价值总量大幅度高于其他类型地区,是保障中国生态安全和边疆安全的重要支撑。

#### 四、“十四五”时期高质量区域发展多层次布局的基本思路与政策建议

现阶段中国生产力布局需要充分吸收、借鉴过去的布局思路和拓展新时期下的新规律性认识,充分发挥中国特色社会主义制度在经济建设领域的优势。通过优化区域布局提升经济效率和产业竞争力,不断完善以国家中长期发展目标为引导区域政策体系。形成针对不同类型和不同发展阶段地区的分类指导的布局原则,提升区域政策科学化、法制化、动态化水平。建立完善跨区域协调发展机制,增强区域发展的系统性、规范性和协同性。区域政策要从倾斜性向功能性转变,促进形成主体功能明显、优势互补、高质量发展的区域经济布局。

(一)构建以国家中长期发展目标为引导的整体性区域政策体系

针对长期以来中国区域发展政策破碎化问题,要从国家层面构建完善以中长期发展目标为指引的整体性的区域政策体系,主体功能区战略具备成为区域政策体系基础性制度的条件。“十四五”期间,要进一步完善主体功能区战略,区域经济布局要服务于国家总体战略,增强主体功能在国家及地区中长期发展目标中的匹配性和实践性,健全与主体功能定位相一致的产业、土地、人口、资源开发、环境保护等区域政策,丰富主体功能定位在引导财政、投资、创新、人口流动、基础设施等实践中的引导作用。要推动区域政策单元由地理单元向类型单元拓展,构建完善“战略区+类型区”相组合的区域政策体系,统筹考虑地理特征和经济规律的空间特性对区域布局的影响,实现区域政策的有机匹配和精准实施。要平衡市场配置和政府调控在区域布局中的作用,完善政府、市场、社会组织、公众等多方共同参与的区域经济布局模式,健全公平与效率并重、速度与质量并重、政府与市场并重、问题与目标并重、局部与整体并重的区域政策体系。

(二)针对地区发展层次科学制定“战略区+类型区”相组合的区域政策体系

在现有“4+3+X”、城市群、都市圈等相关区域性战略和主体功能区战略的基础上,进一步细化主体功能区划,丰富主体功能区战略在国家国防安全、边疆安全、能源安全以及经济韧性、国际竞争优势形成等方面的指导作用。建立完善更加全面、系统、细致、科学的地区发展类型划分体系,以此作为“十四五”及未来中长期区域政策制定和实施的依据抓手和政策单元。加强地区类型区划与区域发展战略间的协同连接,增强区域间的协同互动关系,针对不同类型和不同发展阶段的地区研究制定差异化的政策重点。优势地区应加强在全国经济和区域经济发展中的带动效应以及在新经济培育方面的引领作用,提升国际竞争力;相对优势地区要增强城市综合承载能力和服务能力;发展困难地区要进一步完善基础设施和基础公共服务供给能力,引导人口和发展要素有序流动;生态功能型地区要以保障国家生态、粮食和边疆安全为底线,立足本地特色资源,发展特色产业。通过各地区分区分类推进财税、土地、产业、环保等政策在区域层面的实施,发挥区域比较优势,增强

区域优势互补和协同发展水平。

(三)探索构建区域政策工具包提升区域政策科学化与法制化水平

当前中国区域经​​济布局科学化、法制化程度薄弱,而区域布局对象、方法、目标、利益分配日趋复杂多变,不同部门、不同层次的区域规划也纷繁复杂<sup>[21]</sup>,大大增强了地方政府贯彻落实区域发展战略、出台区域政策的难度,因此,提升空间治理和区域布局的科学化、法制化、动态化水平是构建完善现代化空间治理体系的重要内容。制定完善国土空间规划、城市规划法、土地管理法、产业发展规划等相关政策法规和监管制度,明确各政府部门在区域政策实施中的权利、义务和责任,强化社会组织、企业、公众在区域政策制定和实施中的作用研究,构建类似货币政策及财政政策的区域政策工具包,建立与其实施效果相对应的动态监测和调整机制,健全区域政策与财政、货币和政策的联动机制,以帮助各级政府更好地制定、实施相关区域政策。区域政策工具包可以从政策主体、资源环境、生产要素、政策环境、跨区域统筹协调机制五方面入手,具体针对产业、基础设施、民生保障等领域的专项投资发展基金、各类示范区和产业园区政策、地方债发行管理、土地供应和住房调控机制、大型基础设施建设等方面内容构建政策工具及组合,实施调整过程中积极依托基于遥感影像、地理信息系统、经济社会大数据等信息构建空间动态监测和模拟平台辅助区域布局决策。

(四)补充完善跨区域协调发展机制体系

在城市群、都市圈等区域一体化战略基础上,建立跨区域的协调发展机制,推动跨区域产业分工、基础设施、环境治理、公共服务等协同联动。要发挥新产业、新技术、新业态、新模式在构建跨空间经济联系中的积极作用,依托数字经济、工业互联网等新技术对广大内陆地区、发展困难地区与优势地区进行有效连接,在更大范围内实现要素、产业的分工配置。应重视城市网络对区域协调发展的重要影响,进一步加强交通和信息基础设施联通,将少数大城市与有条件的中小城市进行跨区域有效连接,更大程度地发挥中心城市规模溢出效应,实现区域整体经济效率的提升。以地区发展类型划分体系为依据,进一步规范区域对口支援帮扶、转移支付和横向补偿制度,完善兼顾效率与公平、开发与保护、局部与整体的区际利益协调政策

体系。构建完善基本公共服务跨区域跨城乡流转衔接制度,稳步推进基本公共服务均等化。

### 参考文献:

[1] 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): 4-9.

[2] 周毅仁. 加快构建更加有效的区域协调发展新机制[J]. 中国经贸导刊(中), 2020, (7): 7-10.

[3] 孙志燕, 侯永志. 对我国区域不平衡发展的多视角观察和政策应对[J]. 管理世界, 2019, 35(8): 1-8.

[4] 樊杰. 我国“十四五”时期高质量发展的国土空间治理与区域经济布局[J]. 中国科学院院刊, 2020, 35(7): 796-805.

[5] NEUMARK D, SIMPSON H. Place-based Policies[C]// Handbook of Regional and Urban Economics. Elsevier, 2015: 1197-1287.

[6] ROSENSTEIN-RODAN P N. Problems of Industrialisation of Eastern and South-eastern Europe[J]. The Economic Journal, 1943, 53(210/211): 202-211.

[7] NELSON R R. A Theory of the Low-level Equilibrium Trap in Underdeveloped Economies[J]. The American Economic Review, 1956, 46(5): 894-908.

[8] MARTIN P. Public, Regional Inequalities and Growth[J]. Journal of Public Economics, 1999, 73(1): 85-105.

[9] RICHARDSON H. City Size and National Spatial Strategies in Developing Countries[R]. The World Bank, 1977.

[10] 刘秉镰, 朱俊丰, 周玉龙. 中国区域经济理论演进与未来展望[J]. 管理世界, 2020, 36(2): 182-194+226.

[11] FUJITA M, MORI T J V, et al. Spatial Distribution of Economic Activities in Japan and China[C]// Handbook of Regional and Urban Economics. Elsevier, 2004, 4: 2911-2977.

[12] 陆大道. 论区域的最佳结构与最佳发展——提出“点—轴系统”和“T”型结构以来的回顾与再分析[J]. 地理学报, 2001, (2): 127-135.

[13] 黄征学, 覃成林, 李正图, 陈建军. “十四五”时期的区域发展[J]. 区域经济评论, 2019, (6): 1-12+165.

[14] 杨荫凯. 我国区域发展战略演进与下一步选择[J]. 改革, 2015, (5): 88-93.

[15] 马涛, 谭乃榕. 区域主体功能实现与自然资源利用的定量关系研究[J]. 中国人口·资源与环境, 2020, 30(1): 30-40.

[16] 贾若祥. 完善我国区域政策体系[J]. 中国发展观察, 2018, (22): 70-73.

[17] KRUGMAN P. First Nature, Second Nature, and Metropolitan Location[J]. Journal of Regional Science, 1993, 33(2): 129-144.

[18] 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, 34(2): 13-21.

[19] HUANG Y, HONG T, MA T. Urban Network Externalities, Agglomeration Economies and Urban Economic Growth[J]. Cities, 2020, 107: 102882.

[20] 金碚. 经济全球化背景下的中国工业[J]. 中国工业经济, 2001, (5): 5-13.

[21] 胡序威. 中国区域规划的演变与展望[J]. 地理学报, 2006, (6): 585-592.

## Promotion on the Multi-level Policy System of the High-quality Regional Economic Layout during the 14th Five-Year Plan in China

MA Tao, HUANG Yin, TAN Nai-rong

(School of Economics and Management, Harbin Institute of Technology, Harbin 150001, China)

**Abstract:** The construction of the regional economic layout with obvious main functions, complementary advantages, and high-quality development is the country's important mission in the period of the 14th Five-Year Plan. However, the lack of the scientific regional classification system has become an important factor restricting the construction of the new layout. This study summarizes the main contents and deficiency of China's regional economic layout, and further analyzes the changes in the rule of regional economic layout in the new period. On this basis, the Chinese multi-level regional economic structure is analyzed quantitatively and the functional orientation and development priorities in different types of regions are compared. Finally, corresponding policy recommendations, including the overall policy system centering on the national medium and long-term goals, the differentiated regional policy, the regional policy toolkit, and the cross-regional coordinated development mechanism, are proposed for the development of the multi-level and high-quality regional economic layout during the 14th Five-Year Plan.

**Key words:** the 14th Five-Year Plan; economic layout; regional policy

[责任编辑:王 春]