

国土空间体系和区域 经济布局的协同路径和 优化方向

□孙久文 □邢晓旭

在开启全面建设社会主义现代化国家新征程的背景下,国土空间体系和区域经济布局成为高质量发展的坚实支撑。中国国土空间体系在核心理念、规划体系、指导运行层面与区域经济布局保持了良好的一致性。通过完善城市地区区位和功能定位统一的格局、推动农业地区城乡均衡和土地可持续发展、保障生态地区的开发保护和特色化治理,区域经济布局奠定了国土空间体系的底色,国土空间体系细化了区域经

关键词:国土空间体系;区域经

济布局;协同路径;优化方向
中图分类号:F127;F301.2 文献标识码:A 文章编号:1003—5656(2023)08—0054—11

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,构建优势互补、高质量发展的区域经

济布局 and 国土空间体系。”这是以习近平同志为核心的党中央立足全面建设社会主义现代化国家新征程,对区域发展和空间治理作出的新阶段重大部署,为推动区域协调发展、完善空间治理指明了前进方向、提供了战略支撑。中国辽阔的陆地和海洋国土,是中国式现代化人与自然和谐共生的空间载体。四大区域发展总体战略、六大国家层面区域重大战略、十九大城市群发展战略,是实现中国式现代化经济各个环节、各个层面、各个领域相互关系和内在联系的战略部署。中国式现代化下国土空间体系和区域经

济布局的协同作用是实现空间现代化的重要支撑。
区域布局 and 国土空间体系表述不同,两者并不是割裂独立的。在中国市场经济体制改革和机构改革的背景下,厘清中国式现代化下国土空间治理与区域经济发展之间的关系、实现空间和区域政策的高效协同,是中国相关规划管制有效开展的重要推力。本文在协同依据—总体协同路径—空间协同路径—现阶段协同问题—协同路径优化的框架下,讨论国土空间体系对区域经

济布局的支撑作用、区域经

济布局对国土空间体系的引导作用、国土空间体系和区域经

济布局协同作用的机理;结合当前国内的政策落实现状和问题,提出新发展阶段下推动空间战略和区域布局落地的政策建议和展望。

基金项目:国家自然科学基金面上项目“中国沿海地区高质量发展的综合评价与政策耦合研究”(42071155)

作者简介:孙久文,中国人民大学应用经济学院区域与城市经济研究所教授、博士生导师;邢晓旭(通讯作者),中国人民大学应用经济学院区域与城市经济研究所博士研究生。

一、国土空间体系和区域经济布局协同的依据

国土空间体系和区域经济布局在理论和经验上是密切相关的。首先,国土空间体系旨在提升比较优势下的集聚效率,它的制定和实施直接影响到不同区域的经济发展和空间布局。其次,经典区域理论下的区域经济布局强调联动和协同,对国土空间制定相应的发展规划起到战略指导作用。在此基础上,国内外国土空间体系和区域经济布局协同的进程也在不断发展和演变。

(一)国土空间体系和区域经济布局协同的原理

国家发展政策的一个目标是实现效率^[1],定义为集中实现区域的全部能力或潜力。国土空间体系的核心在于高效集聚开发和分类分级保护,可以促进区域发展的静态和动态效率^[2]。在静态方面,国土资源利用政策增加了在某一时间点对现有土地运转能力的利用率,引导优质资源和人口向发展潜力大、空间位置优越的地区集聚,产生集聚外部效应,提高规模效益^[3]。在动态方面,完善的国土空间体系可以随着时间的推移扩大资源运转能力,其保护耕地或生态环境敏感地的举措,是提升国土资源可持续利用效率的关键路径^[4]。尽管国土空间体系下的主体区位集聚发展是增长效率提升的关键驱动力之一,但以地方为本的发展模式很难兼顾效率和均衡这两个目标。首先,经济活动过度集中和专业化会造成民生服务短板、区域协同不足等“大城市病”问题^[5]。其次,区域经济的发展受到区域周围的空间结构、区位优势、交通运输等因素的影响,需要强大的网络效应才能发挥作用^[6]。

国家发展政策的另一个目标是均衡,即促进区域各类要素合理流动,实现人地之间、区域之间、城乡之间、中央和地方之间,以及不同部门之间均衡稳定的空间结构^[7]。搭建以整体国土资源为主体的区域网络结构、形成人民普遍幸福的区域发展格局需要宏观层面的战略指导。首先,在以资源禀赋为基础的主体功能区规划下,当地初期的既得利益者可能不会选择对总体有益的政策^[8]。此外,当缺少城市决策层之上的区域经济布局指导国土空间规划时,因为治理环境的遗传性和持久性,可能产生长期的社会排斥效应,导致居住边缘化群体在资源获得性方面存在空间障碍^[9]。所以引入利益远离地方一级的区域外部决策者可以有效发挥分配效应,即通过国家立法、区域范围的财政干预和协调政策,打破当地的经济和政治固化,促进其选择更有效的管理制度^[10]。

(二)国土空间体系和区域经济布局协同的理论

国土空间开发的研究,逐渐融入了发展经济学、区域经济学、经济地理学和城乡规划等多学科的理论,其理论演化进程中越发强调了区域联通和合作的作用。考虑空间异质性的初期经典模型以比较优势理论、要素禀赋理论、农业区位理论和工业区位理论为代表,从资源禀赋、土地地租、运输成本等切入点分析了产业分布和布局的基本要素^[11]。进一步地,增长极理论、点轴理论、中心外围理论和梯度转移理论中考虑了区域之间的连通性,即通过增长极、中心地、高梯度地区的集聚发展,进而使技术、创新、资本、规模经济效益向周边、外围、低梯度区域进一步输出和传递^[12]。随后国土空间开发和区域协调发展的研究对象不再是单一的对象,而是扩展到多部门主体。城市体系、空间竞争、新经济地理和“新”新经济地理的一般均衡分析框架将区域间、部门间的贸易和联系引入空间理论^[13]。

已有学者从人口迁移成本^[14]、土地资源配置^[15]、社会资本和技术创新^[16]等切入点针对中国特色国土资源优化配置和区域协调布局问题进行了分析,考虑到中国特色的土地出让制度,有较多研究在一般均衡框架中引入政府对土地资源的作用。政府部门的引入主要有以下切入点:通过配置土地资源达到住宅用地、基础设施用地和工业用地与固定土地总额均衡^[17];通过配置公共品资源达到税收和公共服务支出均衡^[18];通过对消费者效用和政府经济绩效加权达到政府效用最大化^[19]。研究发现由于地方政府进行土地资源规划时存在管理职能路径依赖,仅靠政府对国土空间进行规划难以同时实现地

区发展效率和公平,容易滋生腐败和寻租行为^[20]。区域经济布局和国土空间规划相互交融、相互渗透,通过开放的、联系的区域经济布局提升人口流动效率和产业合作频率,可以赋能非均衡发展的国土规划方式^[21]。

(三)国土空间体系和区域布局协同的经验

国土资本(Territorial Capital)的政策概念在2001年《经合组织领土展望》(OECD Territorial Outlook)中首次被提及,一个地区国土资本的构成因素包括地理位置、规模、生产要素禀赋、气候、历史、自然资源、生活质量、企业基础设施或其他工业和商业网络等。2006年,欧盟委员会将国土资本作为区域发展政策的基础,指出旨在促进区域发展和限制差距的政策应首先帮助各地区发展其国土资本并最大限度地发挥其竞争优势^[22]。2007年,国土发展潜力(Territorial Potential)被纳入空间发展词汇表(CEMAT),成为官方政策概念。在政策制定中,不同类型的“资本”被用来对地方资产进行分类,具体包括自然资本、基础设施和固定资本、经济和创业资本、社会和文化资本等。

此后,在区域发展领域,国土空间的规划得到广泛应用,国土资源的利用成为国外空间规划和区域治理的重要组成部分。首先,在2009年,对国土资源的考虑被正式添加到《欧盟凝聚力政策》(Treaty of Lisbon)中,国土凝聚力与经济和社会凝聚力一起成为凝聚力的关键要素。随后,2009年世界银行的报告显示,区域政策和空间规划之间重合的发展部署要求“基于地点的方法和量身定制的战略需要具有空间针对性,能够增强每个地区的潜力并充分利用其领土资本”。2016年联合国开发计划署发布的《人类发展报告》(Human Development Report)认为内生资源丰富的类别和存量往往交织在一起,这表明使用领土资本概念可以突出地方的独特性和特异性。即在公共政策和决策者充分利用和动员资源的情况下,可以确定地方发展潜力及竞争力的决定性因素。

二、国土空间体系和区域布局的总体协同路径

从全局来看,新时代的国土空间规划体系,由“五级三类四体系”^①的规划层级、规划类型和规划运行体系构成,而区域布局包括以经济合作区为基本架构的国民经济组织和宏观调控制度。基于顶层要义、规划体系、指导运行层面的分析,区域布局 and 国土空间体系主要通过一致的核心理念、协同的规划设计、实际指导运行时互为补充的基础因素来完善因地制宜的可持续发展框架。

(一)核心理念内涵统一

从顶层设计来看,在中国式现代化背景下,国土空间体系和区域布局的核心理念保持统一是两者能相互协同、实现一加一大于二的基础。区域布局的本质要义是实现区域经济的可持续协调发展,国土空间体系的终极目标是创造更优的人居环境。尽管构建中国国土空间开发保护新格局与推动形成优势互补高质量发展的区域布局的表述不同,但其核心要义和内在机理是一以贯之 and 互为支撑的,其都是为了高效推进全体人民共同富裕、全面建成社会主义现代化强国的目标早日实现。

从狭义字面含义来看,区域布局聚焦于产业的优化和协调,国土空间体系以资源的保护和开发为重心,但从核心理念的细分维度来看,中国区域布局 and 国土空间体系在构建核心理念框架时展开的维度也保持了较高的统一性和连贯性。在新中国成立后,我国区域生产力布局经历过几次重大调整,从一开始侧重经济增长的经济特区、沿海开放城市,到现在考虑了生态功能、技术创新、对外开放的协调发展路径^[23]。此外,随着人民美好生活需要的日益增长,空间要素的生态文明建设和可持续发展也正在逐渐成为国土空间体系的基本价值观,即在中国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段的

^①在规划层级上,由国家级、省级、市级、县级、乡镇级组成的五级国土空间规划,在规划类型上,由总体规划、详细规划、相关专项规划三种规划类型组成。在规划运行体系上,由编制审批体系、实施监督体系、法规政策体系、技术标准体系四个子体系组成。

背景下,国土空间体系旨在加强国土资源的空间联系度和开发适宜度,实现生产要素集约和居民生活幸福^[24]。在新发展阶段,二者均统筹考虑了经济、资源、环境、产业、社会、文化等多要素间的协调、融合、支撑。

(二)规划体系关联作用

规划体系改革后国土空间规划和区域规划保持层级统一性。2018年机构改革后中国逐步建立起统一的自然资源资产管理体系,将主体功能区规划、土地利用规划、城乡规划、生态及环境保护规划等空间规划融合为统一的国土空间规划,缓解了各级国土空间规划的制定和落实中重点交叉重叠、规划管理体制横向部门分散、纵向部门协调不足等问题,实现“多规合一”^[25]。在此基础上,国家规划体系由国家、省、市、县各级规划共同组成,以国家发展规划为统领,以区域规划为支撑,以空间规划为基础^[26],国家规划侧重战略性、空间规划侧重协调性、市县和乡镇国土空间规划侧重实施性,多层级的区域规划和空间规划基本层级统一、互相补充,成为国家治理体系现代化的重要组成部分。

二者在各级规划下共同作用,实现了国家级规划的准确定位和相互协调、下层规划的功能互补和内容衔接。一方面,国家级空间规划和区域规划体系顶层设计准确定位和相互协调。国家级空间规划旨在基于国土空间本底条件,完善空间开发强度的管控,合理化主要控制线的设定,对区域规划体系提出的开发保护活动提供空间上的基础指导和约束。而国家级区域规划以实现区域协调发展为目标,关注重点区域战略,建设中国式现代化经济体系,为区域特色治理指明总体方向,为国土空间规划提供重要战略依据。另一方面,省市县空间规划和区域规划的关键功能互补和重点内容统一衔接。重点区域经济布局多从中央层面统一部署推进,目前还没有形成地方层面推动战略实施的协同机制和发展合力,而国土空间规划体系下“五级三类”的规划编制实施体系,将资源要素和具体区位联系在一起,可以协助区域发展规划的落实,从国土空间底层实现美丽中国的构想^[27]。

(三)基本要素相互补充

区域经济布局和国土空间体系在实际落实时的侧重点不同,但由于两者核心理念一致,规划体系有效协同。在比较优势的理论框架下,合理化、科学化、规范化的区域经济布局和国土空间体系均能单独更充分地利用地区的资源禀赋优势、发挥集聚的规模效用。然而指导运行时国土空间体系更侧重于增长,即资源保护下寻求最优的可持续发展方式,区域经济布局更侧重于协调,即禀赋分配下开展经济效益显著的开发路径。两者在实际推进过程中相互补充、相互支撑,能更好地平衡初始自然条件和发展不平衡同“抓两头稳中间”区域布局思路之间的矛盾。

二者在实际指导经济体运行时涉及的基本要素互为补充。一方面,区域经济布局考虑了区域联系使国土空间体系更丰满。区域经济布局分析了市场规模、市场结构、市场环境等市场情况,政府政策、投资政策、税收政策等政策情况,以及产业禀赋、产业开放、产业结构等产业情况,指导了国土空间体系下城市规划中对于交通网络和基础设施的设计、生态及环境保护规划中对于资源环境开发和利用边界的确立、城乡规划中对于城乡结构的优化和调整。另一方面,国土空间体系的详细规划和管制为区域经济布局提供了可持续协调发展的依据和经验。国土空间体系考虑了关于土地利用性质、强度、类型的管制,关于自然、人力、财政资源环境的统筹,关于能源、信息、环保、交通基础设施的区位划分,为区域经济布局提供了土地、景观、生态、设施等生物资产和固定资产保护和优化的侧重点。

三、国土空间体系和区域经济布局的空间协同路径

国土空间体系和区域经济布局都具备较强的空间特征^[28],二者在空间单元下的协同是在其总体设计下协同的落脚点。在资源环境承载能力和国土空间开发适宜性评价的基础上,国土空间体系被划分

为生态、农业、城镇等功能空间。与此对应,区域经济布局也围绕“1+4+6+7”^①的框架展开,不同空间区域具备引领城市发展、推动乡村振兴、优化生态保护等不同的功能。在上文对总体协同路径的分析基础上,基于中国国土空间体系和区域经济布局的空间底图,这一部分进一步讨论不同功能空间下两者共同发挥作用的情况。

(一)城市化地区国土空间体系和区域经济布局的协同路径

依据精细化的国土空间评价体系,推动区域经济布局的定位合理化和特色化。国土空间体系下城市化空间的划分主要以中心城区为载体,考虑了建成区现状、人口变动预测、资源环境承载能力及国土空间开发适应性。国土空间评价为区域经济布局提供了具体的城市发展诉求、空间发展战略、重大项目落地的情况^[29],进而使区域经济布局定位得以进一步完善。另一方面,近年来沿海省份积极探索实施以主体功能为引领的城市化地区综合发展战略,如江苏省的“1+3”重点功能区战略和广东省的“一核一带一区”区域协调发展战略等。这些突破传统地域划分而采用核心功能主导的区域经济布局,与主体功能区划分有异曲同工的作用。国家级优化开发区和京津冀、长三角、粤港澳等优化提升的城市群,国家级重点开发区和中原、关中平原、北部湾、哈长、辽中南、山西中部、黔中、滇中等发展壮大、培育发展城市群契合度较高。

区域经济布局以城市群或都市圈为载体,通过对城市重点功能的战略部署,可以实现正外部性,奠定了城市国土空间的可持续发展基调。规模较大的城市化地区,如京津冀、粤港澳、长三角、成渝双城,将重点建设世界级产业集群和城市群,也强调辐射带动国内其他地区及周边优势产业、率先推进制度型开放、提升新型城镇化的水平 and 质量。新时期区域协调发展和区域经济布局均强调新空间性、新功能性、新均衡性^[30],在此基础上,国土空间体系可以在资源聚集之外着眼于城市化地区协同的功能定位,进一步确立不同城市群、都市圈、特色小镇形态维度下交通、能源、市政等基础设施和商贸、教育、卫生等公共资源的配置,提升城市化空间开发利用的质量和现代化产业体系的竞争力。

(二)农产品主产区国土空间体系和区域经济布局的协同路径

国土空间体系下的农产品主产区规划保障了区域经济布局中的城乡均衡发展战略。区域协调发展战略以协同发展为载体,其中城乡协同发展是其中重要的一环。首先,通过面向资源环境优化的农用地整治研究,在不过度开发资源的前提下,国土空间农产品主产区规划可以实现土地有效利用和农业增长,从根本上保障城乡产业发展不平衡矛盾的不再激化^[31]。此外,国土空间开发还包括土地层面农村宅基地、集体经营性和公益性建设用地、基础设施建设用地的开发,从而促进城乡融合、缩小城乡差距、推进共同富裕,保障城乡区域协调战略对城市周边农村生活空间进行合理布局。例如主体功能区下农产品主产区主要以河流湖泊点状分布,在城市群发展的大背景下,条件适宜的乡村地区可以考虑发展高效现代农业和都市农业。

区域经济布局为国土空间体系下农产品主产区人地系统的可持续发展提供了指导。农业主产区和林业工程区主要分布在东北区、黄淮海区、长江中下游区和华南区,这些地区依托于辽河、黄河、长江等水系,农业生产条件好、潜力大,但多年开发以来也存在农业土地开发低效、资源利用粗放等问题。在黄河流域、长江流域等区域高质量发展政策的指导作用下,国土空间体系根据耕地质量、粮食作物种植情况、土壤污染状况将农业用地划分为主产区粮食主产功能区、重要农产品生产保护区、特色农产品优势区,推动农业地区可持续发展。此外,中西部革命老区、民族地区、边疆地区、贫困地区等相对落后和欠发达地区,多以农业发展、乡镇开发为主,区域经济布局对老少边穷的调整和扶持,有利于落实国土空

^①在空间上划分为“一带一路”开放型经济总体布局;东部率先、西部开发、东北振兴、中部崛起构成的区域发展总体战略;京津冀协同、长江经济带、粤港澳大湾区、长三角一体化、黄河流域生态保护和高质量发展、成渝地区双城经济圈六大国家层面区域重大战略;革命老区、民族地区、边疆地区、贫困地区、生态退化地区、资源枯竭型城市、老工业基地等特殊类型地区。

间体系对农业总体布局的协调优化,更好地推动当地的农田可持续利用,实现全面乡村振兴。

(三)生态功能区国土空间体系和区域经济布局的协同路径

国土空间体系要求生态功能区同时兼顾保护和开发的目标,保障了区域协调布局的美好愿景。生态空间主要分布在小兴安岭、三江源、黄土高原、青藏高原等胡焕庸线以西的地区。侧重对生态功能区生态屏障的保护和生态系统的修复,国土空间体系将其进一步划分为生态红线区和生态功能区,设立了严格的评价体系和标准。在生态区的保护理念之下,国土空间体系也兼顾了开发功能,提供优质生态产品,加强对其他地区协调发展的拉动支撑。以胡焕庸线为界,中国东西部生态区的差距为历史存在的问题,西部地区是我国生态退化、资源枯竭、老工业基地等问题地区或衰退、萧条地区的主要集聚地,也是中国区域协调发展战略中的突破口。国土空间体系对生态功能区限制和开发的要求为西部落后地区的区域经济布局提供了政策支撑,从而进一步保障生态功能区的传统产业嫁接改造和新兴产业培育壮大、构建新旧动能转换机制、推动产业的转型升级。

区域经济布局协同的战略定位,指导国土空间体系落实生态功能区的特色化治理。生态功能区从载体上划分为各级自然保护区、自然和文化遗产、森林和地质公园、风景名胜区等,从形态上划分为森林、草原、湿地、江河湖海等,不同类型生态功能区的空间环境承载能力和开发适应度存在较大差距。区域经济布局差异性提出重点探索长江经济带和黄河流域生态保护绿色发展的新模式、推动流域经济与行政区经济的联动协同。基于区域经济布局中针对不同城市群生态开发的差异化分类特点和战略基调,国土空间体系可以充分考虑整体流域下的水源涵养、水土保持、防风固沙、生物多样性保护等问题,对不同开发强度、保护程度的生态功能区实行不同的生态管控标准^[32]。此外,二者也协同考虑了海洋权益维护、资源利用、近海优化开发与远洋空间拓展等问题,实现不同海域附近国土资源和区域经济的最大化集成。

四、国土空间体系和区域经济布局协同的问题

从理论和实践上,现阶段中国国土空间体系和区域经济布局的总体协同路径和空间协同路径较为清晰,全面深化规划协同的重要性逐渐凸显。然而二者协同中仍存在总体路径上管理和规划的科学性和灵活性不足、空间路径上地区效率和协调发展的权衡度不足、地方资源比较优势的挖掘度不足的问题。

(一)管理和规划的科学性和灵活性不足

管理机制的灵活性、统一性、科学性仍有待提高。首先,当前国土空间和区域经济治理长期依赖行政力量,市场作用并未充分发挥。“行政区经济”作为中国特色的区域经济现象,本级政府和上级政府主导了国土空间和区域布局的管理和规划^[33]。全国、省级、市县和乡镇国土空间规划分别由自然资源部会同相关部门、省级政府、市政府组织编制,经同级人大常委会审议,由国务院审批。区域经济布局的战略涉及中共中央、国务院、国家发改委等,具体城市群都市圈的经济布局和各地地方政府组织开展。在此过程中,“公众参与”与“人本规划”意识不足,灵活性和弹性不够等问题是导致二者作用不协调、不充分、不可持续的重要因素^[34]。此外,现阶段各级国土空间规划和区域规划的制定面临规划管理体制横向部门分散、纵向部门协调不足的困境,操作运行中存在多规并行、内容交叉、缺乏衔接等诸多问题。

规划评价体系不够清晰和科学影响了国土空间体系和区域经济布局的协同效率。首先,在二者协同过程中需要国土空间评价体系识别出要素资源的利用开发底线和边界,但由于不同规划层级的目标差异,当下有关国土空间开发适宜性评价和资源环境承载力评价并未形成统一的测度方法和自上而下有效的评价反馈机制^[35]。其次,当前评价体系和布局战略未充分考虑环境变动趋势、突发事件风险、需求侧的土地规划要求、多因素评价系统指标选取等关键问题,构建具备科学性和规范性的评价和规划

体系仍在探索阶段^[36]。此外,由于国土空间体系和区域经济布局的过程中涉及农学、法学、生态学、管理学、地理学、工程学等多学科交叉研究,现阶段关于国土空间和区域布局的实际应用案例经验积累、总结、归纳不充分,且相关基础科学的发展滞后于实际进程和客观需求,使相关规划和法律的编制和实施的科学性和权威性不足。

(二)地区效率和协调发展的权衡度不足

国土空间体系基于各地基础禀赋进行规划提升了地区发展效率但会加深不同功能区间的不协调,政策端面临效率与协调的权衡^[37]。以提供主体产品的类型为基准,全国主体功能区被划分为城市化地区、农产品主产区和重点生态功能区。发展初期,不同类型区域在资源禀赋、产业结构、政策支持、地理位置和交通条件等方面存在差距。然而随着国土空间体系的规划,由于地理位置和政策支持的优势,国家重点开发区和国家优化开发区吸引了大量投资和产业发展,未来可能会继续保持较高的发展速度;而国家农产品主产区和国家重点生态功能区设立了更多遏制城市的无序蔓延、避免耕地和生态用地过度流失的相关政策,拉大了农业生态地区与城市化地区的生产力差距。如图1中2005—2020年不同主体功能区下的经济发展对比所示,当前区域人均生产总值差距有进一步扩大的趋势,未来对国土空间体系提出了兼顾协调发展的更高要求。

区域战略布局可以推动国土空间体系兼顾协调发展,然而现阶段区域战略布局和国土空间规划的联动机制存在障碍,各层级的管理效率和联通水平仍有提升空间。区域协调发展战略旨在加大对中西部地区的支持力度、鼓励发展当地的产业和经济,区域重大战略旨在增强高质量发展的重要动力源,区域战略协同国土空间规划可以有效缩小不同类型区域之间的经济发展差距。但现阶段地方区域竞争攀比、短期利益和长期规划存在矛盾等现状阻碍了区域经济布局和国土空间体系的高效联动。一方面,在不同战略的区域,地方政府间还存在就重大工程项目布局、重大改革创新政策举措等方面相互竞争攀比的现象^[38],缺乏具体推动地方层面深度互学互鉴、协同发展的机制性安排。另一方面,在生态地区、粮食主产区的开发限制下,政府较难在长期规划的基础上保障当地短期经济发展^[39],合理化不同区域和群体之间的福利分配需要引入健全的区域利益补偿机制。

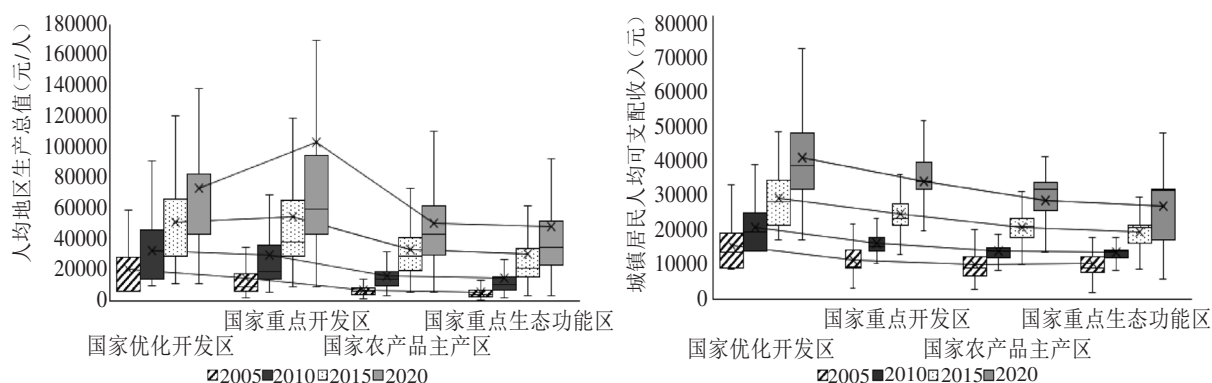


图1 2005—2020年不同主体功能区下的经济发展对比图

数据来源:中关村易创服务平台、《中国县域统计年鉴》。图2同。

注:箱图涵盖了267个县总体分布的均值(×标注)、25%—75%数据分布(箱体主体)和均值加减1.5标准差(横线标注)。图2同。

(三)地方资源比较优势的挖掘度不足

国家农产品主产区和生态功能区拥有独特的文化遗产、优质的农产品、潜在的生态文旅资源等,当前这些资源的挖掘度确实存在一定的不足,阻碍了不同主体功能区下区域经济战略布局的长效推进。

虽然农产品主产区农业发展具备基础禀赋条件,即2020年国家农产品主产区的常用耕地面积占有国家级主体功能区常用耕地面积的44.15%,但根据图2不同主体功能区下的农业增加值对比图可以发现,国家农产品主产区的农业发展同国家优化开发区和国家重点开发区相比不具备显著的增长优势。各地农用机械投入使用存在差距可能是造成现阶段农产品主产区第一产业潜能激发不足的主要原因。2020年县级行政区划层面下国家优化开发区、国家重点开发区、国家农产品主产区和国家生态功能区对应的农用机械总动力/常用耕地面积分别为11.13、8.40、7.14、4.96千万瓦/万公顷。

对国家重点生态功能区而言,依据资源禀赋的差异,其主要的产品发展方向为生态农业、生态牧业、生态旅游业。国家重点生态功能区占国土面积的比例超过50%,虽然近年来其第一产业有逐年增长趋势,但当前国家重点生态功能区的资源贡献率远低于其资源禀赋条件,资源的比较优势没有得到充分发挥^[40]。生态功能区比较优势未有效发挥的其中一个主要原因是中西部地区在资源开发方面的投入不足^[41]。由于部分欠发达地区的地方政府的财政状况和资源开发政策的激励效用不足,较难吸引更多的投资者和企业参与当地资源的开发,增加了特色化产业集聚的难度。此外,在生态资源开发和保护进程中,需要清洁能源升级、防护体系整治、观光度假特种旅游开发的相关技术和专业人才,人才吸引力不足也是当前阻碍国土空间体系下区域协调发展的关键因素。

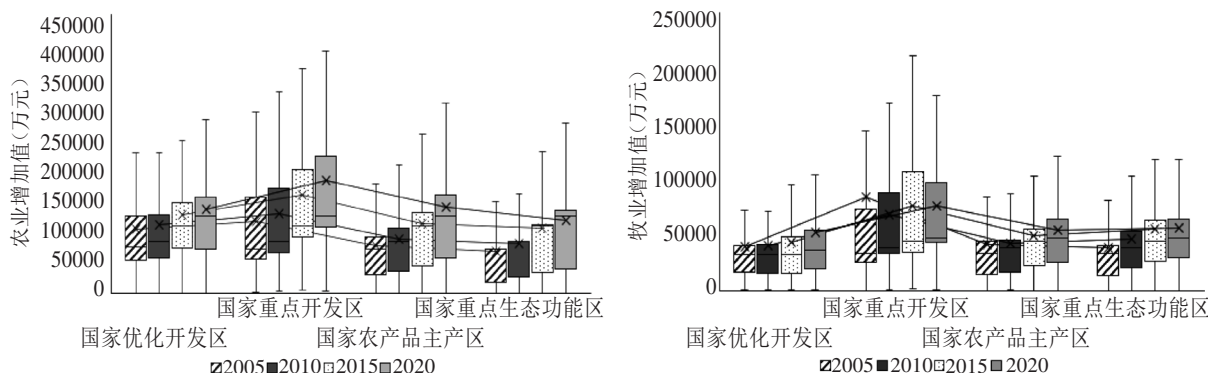


图2 2005—2020年不同主体功能区下的农业和牧业增加值对比图

五、国土空间体系和区域经济布局协同的优化方向

基于以上讨论,在中国式现代化共同富裕和人与自然和谐共生的要求下,国土空间体系和区域经济布局的协同路径在管理机制、规划评价体系和效率协调均衡等方面仍有提升空间。通过连通化和数字化赋能管理和评价体系、通过政策作用和资源互补兼顾协调发展、通过培育和发掘空间增长极驱动高质量发展,未来可以实现优势互补的国土空间体系和区域经济布局。

(一)通过连通化和数字化赋能管理和评价体系

针对管理机制灵活性、统一性方面的优化,强调规划制定过程中的开放性、行动落实层级的系统性和连通性。首先,可以考虑公众、公共部门、利益相关方以及其他公共机构参与规划编制修订实施的形式,并对各个流程的公平性合理性进行监督。其次,通过推动各部门联动、合理分工,最大化调动集成各项资源。不论是国土空间在不同层级内部的规划管理,还是其与四大区域、19个城市群、各市级、区县政府之间的交流连通,均缺乏有效联通机制和平台。可以考虑建立统一的协调机构,区分和协调纵向和横向管理层级关于国土空间和区域经济的治理功能。为保证协调结果的公正,协调机构需要具备权威性。

规划评价体系清晰性、科学性不足的根本原因在于区域间对规划落实的理论和经验的总结和交流不足。可以考虑打造综合国土空间要素的决策一体化平台,搭建起数字化、网格化、可视化与智能化的

国土空间和区域布局规划评价体系。换句话说,物联网、大数据、人工智能、云计算、区块链等前沿信息技术已经成为城市管理的重要手段,基于此,可以总结出国内外规划评价体系的经验证据,升级完善现有体系。如区域生态智能化平台,实现气候和污染风险防控可视化,提升风险预警与应对效率;区域政企协同发展智慧化平台,及时梳理各地政府规划的落实情况及评价需求的动态变化,差异化地调整协同模式与制定应对方案,提高政策协同效率及其服务及时性和精准度。

(二)通过政策作用和资源互补兼顾协调发展

首先,可以考虑寻求政策工具直接减轻发展受限地区资源要素被抑制的程度,促使资源环境保护的正外部性内在化。在土地方面,提高保护型区域耕地或生态用地的经济效益。如考虑基于市场机制的土地发展权购买、土地发展权转移将土地开发引向更适合发展的地区,或者对产生正外部性的土地利用给予一定程度的税收优惠或福利补贴以提高农户保护资源和生态环境的积极性。在产业绿色化方面,政府可以通过财税政策,向资源受限的地区提供税收减免、资金扶持等支持,促进当地产业发展,提高经济发展质量和效益,减轻资源要素被抑制的程度。

通过加强区域之间的连通性和资源互补也可以实现国土空间体系和区域经济布局协同过程中效率和协调的平衡。首先,建设跨区域联动平台,促进不同区域之间的信息交流、资源整合和合作共赢。考虑国土资源现状并对开发形态进行精准预测,构建既可分产业、分行业、分区域,又可综合化、一体化、链条化的资源综合治理平台,打破城市—农业—生态区域资源及优势产业协同边界。其次,加强交通基础设施建设,提高跨区域的交通运输效率和资源流动的速度。政府可以推进公路、铁路、航空和水运等交通基础设施的建设,尤其是针对欠发达地区的跨区域运输网络建设,加速资源的流动和转移。此外,加强具体的国土空间规划和区域协调发展规划,以实现区域资源互补的有效实施和资源优化配置。通过金融扶持、税收优惠、社会福利政策等方式,实现基本公共服务均等化,打造跨区域产业联盟和合作共赢的机制。

(三)通过培育和发掘空间增长极驱动高质量发展

要构建高质量国土空间体系和区域经济布局,需要培育和发掘不同尺度、不同梯队的空间增长极,推动不同类型区按照各自的比较优势高质量发展。以农产品主产区推进“三农”现代化、以生态功能区协调经济发展和生态治理是打造空间增长极的关键。以农产品主产区推进“三农”现代化首先需要优化农业生产布局、提升农产品科技要素含量、不断优化农产品主产区的空间结构。如加快建设交通基础设施,拓展农产品主产区发展空间;减少农产品主产区污染空间面积,加快污染治理;治理废弃空间,规划设计居民住房,提高空间集约效率;有效利用公共空间,避免“公地悲剧”等。其次,在提升农产品科技要素含量方面,需要加大农产品科技投入和推广,延长农产品产业链;积极建设优质农产品生产与深加工基地,满足多样化的国内市场需求;适时开拓出口创汇农业,提升单位农产品的附加值等。此外,还需要不断优化农产品主产区的空间结构。探索新型高效的农产品主产区空间组织形式,改善住房和用地的“空心化”和“无序化”,加强城乡互动。

以生态功能区协调经济发展和生态治理要兼顾保护和转型两个维度。一方面,以生态功能区协调经济发展和生态治理需要水体、大气、固体废弃物污染防治三方面齐抓共管。通过建立健全地区间生态补偿和长效合作方案、划定生态保护空间,实现重要生态功能区和各类重点保护区的范围管理和生态经济循环发展。此外,还可以转变高消耗、高污染开发模式,发展低消耗、低污染、高附加价值产业。此外,生态功能区还需要积极探索特色化转型道路。如通过构建“生态资源+人文景观+主题体验+科普教育+绿色产品”的生态产业链,推进品牌化发展,提升优质生态产品的附加值和竞争力。在此基础上,可以建立标准体系,加快绿色生态产品地方标准、行业标准、企业标准的制修订和标准化试点示范;引导

各类企业瞄准生态经济产业发展战略需求和产业竞争制高点;结合功能区优势产业积极培育高品质食药、高端旅居、特色康养服务的优质生态骨干企业。

参考文献:

- [1]BARCA F, MCCANN P, RODRIGUEZ-POSE A. The case for regional development intervention: place-based versus place-neutral approaches[J]. Journal of regional science, 2012,52(1): 134-152.
- [2]LIU Y, ZHOU Y. Territory spatial planning and national governance system in China[EB/OL]. [2023-06-03]. <http://ifhyb391f4815d8064db7sx9qnvkqw059x6cpc.fcfig.libporxy.ruc.edu.cn/10.1016/j.landusepol>.
- [3]岳文泽, 代子伟, 高佳斌, 等. 面向省级国土空间规划的资源环境承载力评价思考[J]. 中国土地科学, 2018,32(12): 66-73.
- [4]董祚继. 新时代国土空间规划的十大关系[J]. 资源科学, 2019,41(9):1589-1599.
- [5]郝庆, 梁鹤年, 杨开忠, 等. 生态文明时代国土空间规划理论与技术方法创新[J]. 自然资源学报, 2022,37(11): 2763-2773.
- [6]秦岭. 区域经济学理论与主体功能区规划[J]. 江汉论坛, 2010(4):10-13.
- [7]梁鹤年. 再谈“城市人”——以人为本的城镇化[J]. 城市规划, 2014,38(9):64-75.
- [8]尹贻梅, 刘志高, 刘卫东. 路径依赖理论及其地方经济发展隐喻[J]. 地理研究, 2012,31(5):782-791.
- [9]韩勇, 贺萌琳, 高军波, 等. 空间隔离视角下中西方城市社会排斥研究述评[J]. 人文地理, 2020,35(6):26-34.
- [10]WANG K, HU J. Thoughts and exploration of spatial planning system in the new era[J]. Frontiers of urban and rural planning, 2023,1(1): 3.
- [11]邓文英, 邓玲. 生态文明建设背景下优化国土空间开发研究——基于空间均衡模型[J]. 经济问题探索, 2015(10): 68-74.
- [12]钟有林, 李霖友. 区域经济非均衡发展理论的演变与创新[J]. 求索, 2009(1):40-41.
- [13]杨开忠, 董亚宁, 薛领, 等. “新”新经济地理学的回顾与展望[J]. 广西社会科学, 2016(5):63-74.
- [14]王丽莉, 乔雪. 我国人口迁移成本、城市规模与生产率[J]. 经济学(季刊), 2020,19(1):165-188.
- [15]黄文彬, 王曦. 政府土地管制、城市间劳动力配置效率与经济增长[J]. 世界经济, 2021,44(8):131-153.
- [16]万建香, 汪寿阳. 社会资本与技术创新能否打破“资源诅咒”?——基于面板门槛效应的研究[J]. 经济研究, 2016, 51(12):76-89.
- [17]段巍, 吴福象, 王明. 政策偏向、省会首位度与城市规模分布[J]. 中国工业经济, 2020(4):42-60.
- [18]丛海彬, 段巍, 吴福象. 新型城镇化中的产城融合及其福利效应[J]. 中国工业经济, 2017(11):62-80.
- [19]段巍, 王明, 吴福象. 中国式城镇化的福利效应评价(2000—2017)——基于量化空间模型的结构估计[J]. 经济研究, 2020,55(5):166-182.
- [20]罗彦, 蒋国翔, 陈少杰, 等. 基于“双评价”和主体功能区优化的国土空间规划探索[J]. 城市规划, 2022,46(1):7-17.
- [21]赵扶扬, 陈斌开. 土地的区域间配置与新发展格局——基于量化空间均衡的研究[J]. 中国工业经济, 2021(8):94-113.
- [22]CRESCENZI R, RODRIGUEZ-POSE A, STORPER M. The territorial dynamics of innovation: a Europe-United States comparative analysis[J]. Journal of economic geography, 2007,7(6): 673-709.
- [23]孙久文, 蒋治. 中国沿海地区高质量发展的路径[J]. 地理学报, 2021,76(2):277-294.
- [24]刘慧, 樊杰, 李扬. “美国2050”空间战略规划及启示[J]. 地理研究, 2013,32(1):90-98.
- [25]孟鹏, 王庆日, 郎海鸥, 等. 空间治理现代化下中国国土空间规划面临的挑战与改革导向——基于国土空间治理重点问题系列研讨的思考[J]. 中国土地科学, 2019,33(11):8-14.
- [26]张满银. 基于多层次模糊评价的国家级区域规划实施成效评估[J]. 统计与决策, 2019,35(15):57-61.
- [27]陈明星, 梁龙武, 王振波, 等. 美丽中国与国土空间规划关系的地理学思考[J]. 地理学报, 2019,74(12):2467-2481.

- [28]林 坚,刘松雪,刘诗毅.区域一要素统筹:构建国土空间开发保护制度的关键[J].中国土地科学,2018,32(6):1-7.
- [29]樊 杰.地域功能—结构的组织途径——对国土空间规划实施主体功能区战略的讨论[J].地理研究,2019,38(10):2373-2387.
- [30]孙久文,胡俊彦.迈向现代化的中国区域协调发展战略探索[J].改革,2022(9):1-10.
- [31]韩 博,金晓斌,顾铮鸣,等.乡村振兴目标下的国土整治研究进展及关键问题[J].自然资源学报,2021,36(12):3007-3030.
- [32]任胜钢,蒋婷婷,李晓磊,等.中国环境规制类型对区域生态效率影响的差异化机制研究[J].经济管理,2016,38(1):157-165.
- [33]孙久文,张 翱.论区域协调发展视角下“行政区经济”的演变[J].区域经济评论,2020(6):25-29.
- [34]韩文静,邱泽元,王 梅,等.国土空间规划体系下美国区划管制实践对我国控制性详细规划改革的启示[J].国际城市规划,2020,35(4):89-95.
- [35]贾克敬,何鸿飞,张 辉,等.基于“双评价”的国土空间格局优化[J].中国土地科学,2020,34(5):43-51.
- [36]余亮亮,蔡银莺.国土空间规划管制与区域经济协调发展研究——一个分析框架[J].自然资源学报,2017,32(8):1445-1456.
- [37]吴 桐,岳文泽,夏皓轩,等.国土空间规划视域下主体功能区战略优化[J].经济地理,2022,42(2):11-17.
- [38]高国力.新时代背景下我国实施区域协调发展战略的重大问题研究[J].国家行政学院学报,2018(3):109-115.
- [39]余亮亮,蔡银莺.国土空间规划管制、地方政府竞争与区域经济发展——来自湖北省县(市、区)域的经验研究[J].中国土地科学,2018,32(5):54-61.
- [40]黄杰龙,王立群,陈秋华.基于资源比较优势的森林公园旅游增长方式合理性研究[J].自然资源学报,2019,34(2):261-273.
- [41]唐志鹏.中国省域资源环境的投入产出效率评价[J].地理研究,2018,37(8):1515-1527.

(收稿日期:2023—06—05 责任编辑:李俭国)

Synergies and Optimization Directions of the Territorial Spatial System and Regional Economic Layout

Sun Jiu-wen, Xing Xiao-xu

Abstract: Against the backdrop of embarking on a new journey of fully building a modern socialist country, the national spatial system and regional economic layout have become a solid support for high-quality development. China's national spatial system maintains good consistency with the regional economic layout in terms of core concepts, planning systems, guidance for operation and regional economic layout. By improving the unified pattern of location and functional orientation of urban areas, promoting balanced development of urban and rural areas in agricultural regions, ensuring the development, protection and specialized management of ecological regions, the regional economic layout lays the foundation for the national spatial system, while the national spatial system refines the direction of the regional economic layout. The two work together to achieve the goal of China's modernization. However, the current national spatial system and regional spatial layout still have shortcomings in optimizing the management mechanism and planning evaluation system, balancing efficiency and coordination, and stimulating the development potential of some regions. In the future, it is necessary to gradually form a regionally advantageous economic layout and national spatial system through means such as empowering management and evaluation systems through connectivity and digitization, coordinating development through policy and resource complementarity, and driving high-quality development through cultivating and tapping spatial growth poles.

Key words: Territorial Spatial System; Regional Economic Layout; Synergistic Path; Optimization Directions