

# 新发展格局下长江经济带协调发展：新动能、新挑战 与新路径<sup>1</sup>

王鹤鸣<sup>1</sup> 田双清<sup>1</sup> 陈乐宾<sup>1</sup> 姜海<sup>2, 3\*</sup>

( 1. 南京农业大学公共管理学院, 江苏 南京 210095;

2. 南京审计大学公共管理学院, 江苏 南京市 211815;

3. 南京农业大学中国资源环境与发展研究院, 江苏 南京 210095)

**【摘要】**：打造长江经济带协调发展新样板、畅通国内国际双循环主动脉，对于国家高质量发展具有重要意义。在区域发展转型的传统动能基础上，构建新发展格局将从内生性、外源性和激励性三方面为长江经济带协调发展注入新动能，既为实现向高水平、强协调升级提供新的历史机遇，更需直面地区发展分化与要素流动固化、产业升级与基础设施和国土空间格局优化、生态环境协同治理以及跨区域和跨板块协调体制机制创新等新的现实挑战。基于此，应按照“五协五共”的新路径，通过园区设施共建、产业发展协作；空间布局协接、发展机会共享；权利责任共担、生态保护协同；主体利益协商、体制机制共谋；强化区域共同体意识，推动长江经济带实现更高水平协调发展。

**【关键词】**：新发展格局；长江经济带；区域协调发展

**【中图分类号】**：F323 **【文献标识码】**：A **【文章编号】**：1004-8227(2023)04-0679-13

**【DOI】**：10.11870/cjlyzyyhj202304001

长江经济带是托举中国经济发展的“金腰带”，是畅通国内国际双循环的“传送带”。2021年长江经济带以占全国42.9%的人口、21.4%的土地，创造了全国46.4%的地区生产总值，同时也要清醒地认识到，进一步发挥长江经济带在社会主义现代化强国建设中的战略支撑作用，必须有效解决上中下游之间的发展不平衡不充分问题。区域协调发展是一个长期性基础性理论研究与管理实践命题，需要以动态眼光看待区域发展全局的新形势和新变化。2016年以来，习近平总书记先后在重庆、武汉和南京主持召开长江经济带发展座谈会，从生态环境整体性、流域经济系统性和体制机制协同性等入手，科学部署长江经济带高质量发展顶层设计和核心举措，明确要将长江经济带打造为区域协调发展的新样板，畅通国内国际双循环的主动脉，引领新时代中

<sup>1</sup> **【收稿日期】**：2022-05-11；**【修回日期】**：2022-08-09

**【基金项目】**：江苏省社科基金项目(20GLB011)；中央高校基本科研业务创新项目(SKCX2020003)；中央高校基本科研业务费人文社科基金优助项目资助(SKYZ2021011)

**【作者简介】**：王鹤鸣(1994～)，男，博士研究生，主要研究方向为国土空间规划与管理。E-mail: hmwang@stu.njau.edu.cn

**【\* 通讯作者 E-mail】**：jianghai@njau.edu.cn

---

国高质量发展的主力军，赋予其新的战略定位与时代需求。作为世界级大河流域，长江经济带协调发展不能仅囿于实际问题做“就事论事”的讨论<sup>[1]</sup>，必须面向构建新发展格局这一新时期重大国家战略，充分解析双循环对于提升长江经济带协调发展水平所潜在的新动能、新挑战和新路径，立足区域发展定位，激活协调发展潜力。

## 1 构建新发展格局与长江经济带协调发展新动能

进入高质量发展阶段，长江经济带建设更强调效率与流域公平、生态质量的有机统一，必须要向协调发展要红利，激发区域高质量发展动力源的潜能<sup>[2]</sup>。这意味着不仅要遵循经典理论层面的传统动能，更要重视国家战略、体制和制度的影响与调控<sup>[1]</sup>，尤其是构建新发展格局为长江经济带协调发展带来的历史机遇。

### 1.1 长江经济带协调发展的传统动能

在经济学与区域科学的经典理论中，区域经济能够在一国发展初期通过一定空间内的资源要素非农化集聚，围绕增长极实现以效率为中心的快速增长，进而在生产专业化、分工和规模经济转向中，依托城市体系实现集聚与平衡、兼顾效率与公平的区域协调发展，保障国家经济长期增长以及人民福利水平的提升<sup>[3]</sup>。区域发展理论尤其是新区域主义等进一步提出，劳动力、资金和技术等要素具有在更大空间内自由流动的潜在动力，将带动中上游与内陆地区的独立发展转向基于城市体系进行分工整合，按照各自比较优势形成专业化与多样化的地域分工网络，更好地依托交通运输往来实现原料供应、资金转移和技术溢出等，形成更大规模的外部经济和集聚经济<sup>[4]</sup>，即区域协调发展的传统动能。这既是我国始终重视区域战略与政策的理论渊源，一定程度上也是长江流域从滨江产业带到沿江经济带，再到“一轴、两翼、三极、多点”长江经济带历史变迁的理论解释。然而面对要素在长距离流动转移中的交易成本摩擦与地理束缚，外向型增长路径依赖及其循环累积效应对协调发展的抵消作用，以及流域与行政区划双重科层体系下的属地化与部门碎片化管理<sup>[5]</sup>。依赖传统动能只会使得长江经济带协调发展停留在东部沿海或长江沿岸城市周边一定范围内，必须依托国家战略，激发协调发展新动能。

### 1.2 新发展格局下长江经济带协调发展的新动能

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，是党中央综合研判我国进入新发展阶段和国内外形势变化所作出的重大战略部署，构建新发展格局从培育完整内需体系与产业内循环转型两方面同时发力<sup>[6]</sup>，坚持深化供给侧结构性改革的实践要求，重视深层次的体制改革与制度政策优化，这将从内生性、外源性和激励性三方面形成长江经济带协调发展新动能。

#### 1.2.1 畅通经济循环、发挥内需潜力的国内大循环将激发“内生性新动能”

以国内大循环为主体，旨在实现要素组合在生产、分配、流通和消费各环节中的畅通无阻，以统一开放、竞争有序的大市场体系与规则激发市场活力，构建完整的内需体系与战略基点<sup>[7]</sup>。这将有助于解决传统动能在区域要素配置中的不平衡不充分问题，从长江经济带内部激发协调发展的“内生性新动能”。

打通长江经济带经济循环的堵点，建设统一大市场体系，将有效克服劳动力、土地、资金与技术等要素在长距离区际转移中因流域地理条件与行政分割而产生的交易成本摩擦<sup>[8]</sup>，激发中上游、流域腹地和偏远地区参与经济带整体发展合作的积极性，更好地实现自身要素“走出去”和外部要素“引进来”，配合沿江沿海中心城市的辐射带动，促进“在集聚中走向平衡”的更高层次区域协调发展格局的形成。经济循环和统一市场建设能够结合财政转移支付与公共服务均等化等手段，提升中上游地区和内陆腹地的居民消费能力、释放消费需求，将长江经济带所暗含的巨大内需潜力有效转化为超大的国内市场优势，更进一步实现上中下游、沿江与腹地、城市群内部与城市群之间、城市与农村、国内与国际等在要素、资源和产品等循环对接中的精准匹配，实现向内循环梯次性的转变<sup>[4]</sup>，从而激发长江经济带各区域形成自发性、主动性参与经济社会活动协调合作的“内生性新动能”。

依托经济循环畅通和内需潜力发挥，长江经济带地区间较为完整和较大规模的工业门类与供应体系，也将在统一大市场基础上更好地强化产业的内循环。不仅意味着上中下游间能够从客观差异性与互补性的比较优势出发，在抓住主导产业和支柱产业基础上加速转移承接，关键是能够凭借长江经济带巨大的内需潜力牵引并打通产供销有效衔接的产业内循环系统<sup>[9]</sup>，围绕核心技术与关键技术更好地布局与培育创新链<sup>[6]</sup>：一方面使下游地区中断的国际产业链环节在中上游和广阔腹地找到替代，增强下游高端制造业与生产性服务业供给与中上游地区需求的整体适配性，将原本出口导向型经济受阻问题通过活跃的内需市场得以吸收与有效解决<sup>[6]</sup>；另一方面显著提高长江经济带本土企业加强自主研发和技术创新的主动性和积极性，不仅有利于解决核心技术的“卡脖子”问题，更有助于解决核心技术和中高端中间品供给与先进制造业和生产性服务业需求之间的不平衡不充分。以长江经济带各区域间需求牵引供给、供给创造需求的产业内循环，进一步将“内生性新动能”转化为高水平动态平衡的“内生型协调发展”。

### 1.2.2 深化供给侧改革、优化经济格局的国内国际双循环将形塑“外源性新动能”

实现国内国际双循环的相互促进，必须把实施扩大内需战略同深化供给侧结构性改革有机结合起来，充分利用国内国际两个市场两种资源。新发展格局下的供给侧结构性改革，是创新驱动的产业结构性改革，更是优化经济格局的空间结构性改革，以国家导向性克服外向型路径依赖和地区差距的循环累积效应，形塑立足长江经济带整体促进协调发展的“外源性新动能”。

深化供给侧结构性改革，能够以创新驱动厚植长江经济带的产业根基，通过国家对新兴产业和技术研发等方面的扶持，推动以产业基础高级化、产业链区域集群化和供应链价值链现代化为目标的区域协调发展。一方面基于国家现代产业体系建设布局，明确长三角地区发展科技含量高、带动性强和发展潜力大的战略性新兴产业，强化总部经济和高端制造业基地的定位，支持中上游城市在关键零部件与装备制造、芯片与人工智能等领域向全球价值链中高端迈进<sup>[10]</sup>。以创新作为产业转型升级动力，更主动将原材料加工、中间品生产装配等环节依托国内大循环向上游地区转移，推动中高端升级与改造，淘汰高耗高污、资源依赖型的过剩产能。另一方面搭建国家产业协同创新平台等，发挥下游战略性新兴产业渗透性、融合性强的优势，实现与中上游、内陆腹地传统产业的交叉融合，更好地显化要素转移集聚的知识溢出与技术扩散效应，通过培育新兴产业与改造传统产业的有机统一，改善欠发达地区的供给质量，创造高质量投资机会、吸引国内国外投资需求，共享新发展格局下的新机遇，更好地摆脱过往区域间选择性合作、被动式协调的状态。

面向国内国外两个市场两种资源，深化供给侧改革更落实到经济空间布局，以高水平内外开放的城乡与区域结构供给，塑造高层次协调发展格局。构建新发展格局是“一带一路”、长三角一体化、长江中游城市群建设和成渝经济圈等区域战略的贯彻原则。推动以中心城市、都市圈和城市群为双循环门户、节点与平台的空间供给侧结构性改革，能够塑造长江经济带大中小城市定位明晰、功能互补和城乡平等融合的空间“骨架”，形成畅通城市和城乡间经济循环的外部推力，重塑以往区域间行政协议化、机械合作化的协调发展关系。立足空间均等化的新型基础设施投资结构优化，也将以若干中心城市、都市圈和城市群为支点，以具有世界影响力的产业链为纽带，通过现代通讯与物流干线、科创与金融合作平台等设施作为有效抓手，将长江经济带多中心、组团式和分散化的区域空间格局，串联凝聚成为陆海双向、开放互动的横纵向合作网络与经济社会共生体系，更好地发挥经济带超大规模集聚经济和创新要素的“虹吸效应”<sup>[11]</sup>，实现各区域协同利用国内国外两个市场、两种资源，同步提升国际竞争优势，将“外源性新动能”转化为协调发展的自我强化力量。

### 1.2.3 双循环战略的制度改革与体制机制优化将注入“激励性新动能”

放活制度与政策约束、激励经济社会主体自主性是改革开放后经济高速增长的原因之一<sup>[12]</sup>。作为立足新发展阶段、贯彻新发展理念的经济社会发展新模式，围绕双循环的机制创新、制度改革和体制优化将有效化解长江经济带协调发展的属地化与部门碎片化边界障碍，注入“激励性新动能”。

以经济各环节循环畅通和统一市场建设为基准，探索要素跨区域循环畅通的机制创新，将有效调动长江经济带协调发展的

经济活力。生产、分配、流通和消费等经济环节的循环畅通，是跨越区域边界的循环畅通，统一大市场 and 要素市场化改革势必要求进行突破区域边界约束的机制创新，这有助于完善长江经济带土地、资本等传统要素和数据信息等新型要素的跨地区流动转移机制设计，创新基于功能区划的市场化、多元化区际财政转移支付、生态产品价值实现与利益补偿机制，探索重大基础设施互联互通、重要技术协同创新、重点任务对口合作的跨区域成本协调与收益共享机制等，通过“有效市场”作用激励经济主体间、政府属地间和管理部门间协调发展博弈关系的优化。

以跨区域循环畅通机制为引导，促进区域间制度衔接、整合与改革，将有效打通长江经济带协调发展的制度性障碍。促进国内国际经济循环的跨区域机制运行能够带来明显的经济效益，这将促进长江经济带地方政府间的制度对接，例如要素流动相关的户籍制度、医疗制度和教育制度，以及市场共享、产业转移、人才流动与技术研发，以及国土开发、双碳与生态环境治理等方面的政策、规划与制度，在对接衔接中逐步从合作城市、一体化城市群向板块协作进行制度整合与改革的尺度升级，发挥“有为政府”作用激励经济带内各地区在统一的制度环境与体制秩序中开展良性竞争与合作。激励性新动能的注入，将有助于加速内需战略所激发的内生性新动能向内生型协调发展转化，保障供给侧结构性改革形塑的外源性新动能发挥最大化功效，使长江经济带协调发展不再局限于缩小差距，而是更好地转向服务扩大开放、带动东中西跨区域合作和打造高质量发展动力源的时代需求。

## 2 新发展格局下长江经济带协调发展的新挑战

构建新发展格局为长江经济带协调发展注入新动能、带来新机遇的同时，必须正视流域巨系统视角下地区发展分化与要素流动固化，产业、基础设施与国土空间联动的结构性问题，生态环境协同治理以及跨板块和组群的协调机制创新等新挑战。

### 2.1 如何精准定位经济循环堵点、破除要素流动固化与地区发展分化

近年来，长江经济带区域协调发展水平显著提升，然而要素流动固化与地区发展分化现象仍然存在。从协调发展结果来看，2000 到 2020 年长江经济带省际人均 GDP、常住人口城镇化率、人均零售品消费额和进出口总额的差距明显缩小(图 1)，然而从协调发展过程来看，虽然上中下游之间人口与经济协调布局差异度<sup>③</sup>呈现收敛态势，但各省市 GDP、常住人口占长江经济带总量的份额并不匹配，2020 年下游 GDP 份额仍比人口份额高出 13.1%，上游和中游 GDP 份额比人口总量份额低 8.6%和 4.4%，一定程度上反映出人口流动仍滞后于经济集聚，说明长江经济带仍存在下游地区“进不来”、中上游地区“出不去”的要素流动固化现象<sup>[13]</sup>。在此影响下，长江经济带空间发展由原先自东向西梯度推进，逐步向城市群和都市圈齐头并进转变(图 2)，其中长三角地区经济水平较高且差距较小，统一市场的要素配置较为完善，而中上游地区则呈现增长极发展模式，即存在中心城市或大城市迅速膨胀而中小城市功能性衰退的“两极化倾向”<sup>[14]</sup>，上中下游和城市“中心—外围”之间的地区发展分化，使得城市群和都市圈发育水平偏低，经济社会组群效应不足。

激发构建新发展格局下的协调发展“内生性新动能”，关键在于打通不同层级区域间经济环节的循环畅通，显化需求侧潜力。长江经济带区域间要素流动固化与地区发展分化问题很大程度上源于上中下游之间、城市“中心—外围”和城乡之间在生产、分配、流通和消费各环节的循环不畅。构建新发展格局既成为解决这一问题的新契机，然而面对长江经济带“一轴、两翼、三极、多点”的空间布局，如何从流域整体视角出发有效识别与准确定位上中下游之间、城市群中心外围之间在经济各环节循环和要素供需两侧中的堵点，合理判断不同层次区域潜在的内需潜力，也成为助推要素集聚流动突破空间固化、区域发展摆脱空间分化，激发“内生性新动能”的新挑战。

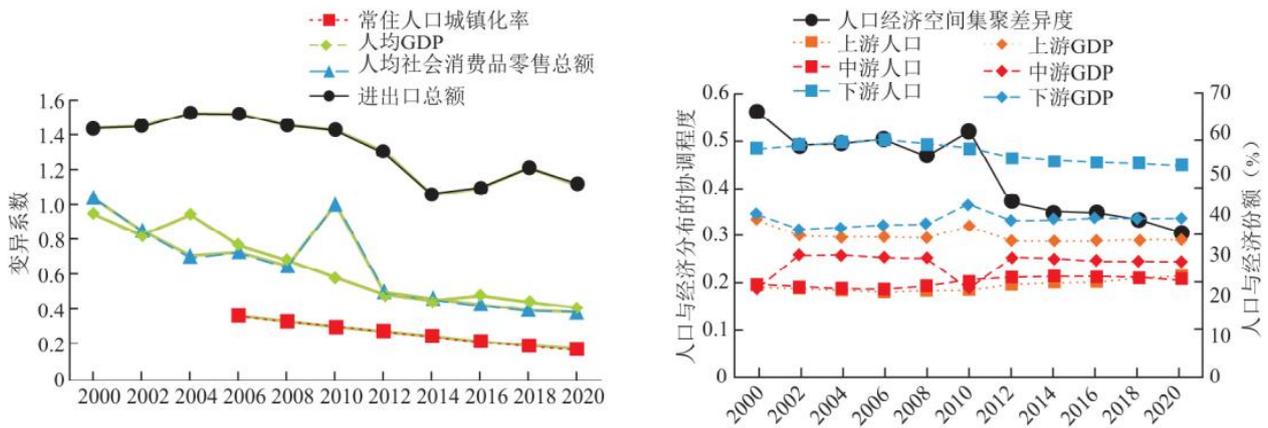


图1 2000~2020年长江经济带省市级发展差距与人口经济集聚变化<sup>②</sup>

Fig. 1 Development gap and population economic agglomeration from 2000 to 2020

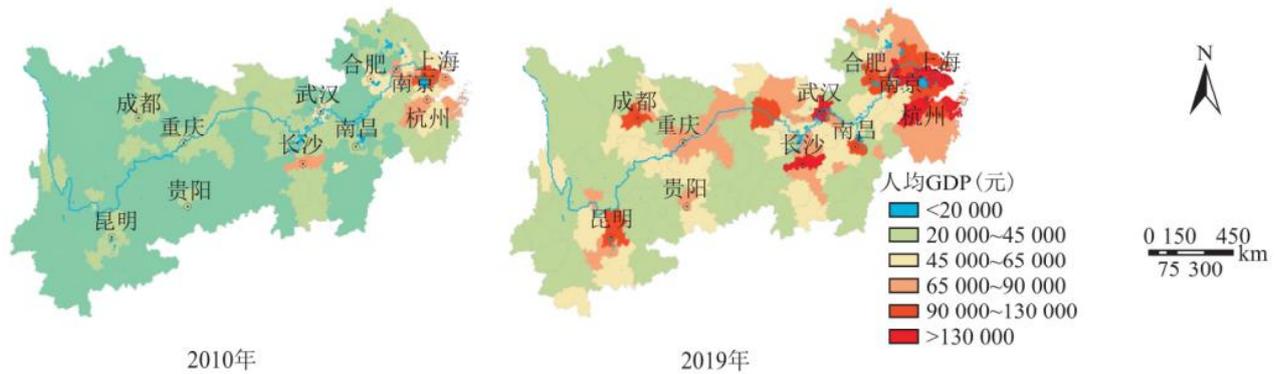


图2 2010~2019年长江经济带地市级人均GDP的空间变化

Fig. 2 Spatial variation of per capita GDP in 2010 and 2019

## 2.2 如何通过供给侧改革协同带动产业格局、基础设施建设与国土空间优化

面向构建新发展格局，厚植于长江经济带门类齐全的产业基础优势进行深化供给侧结构性改革，固然能够释放高质量经济增长与协调发展潜力，但也须认清长江经济带产业格局、基础设施建设和国土空间开发利用的系统问题。从长江经济带省市级制造业资产结构来看(图3)，区域间主导产业的结构趋同现象仍然存在：下游省市均着力于化学原料和化学制品、电气机械和器材制造、汽车制造、通用设备制造和计算机通信和其他电子设备等；上游各省市优势产业均含有非金属矿物制品、化学原料和化学制品、烟草与酒茶制造和有色金属冶炼等；中游地区既要在汽车制造、计算机通信和其他电子设备制造、化学原料与化学制品领域同下游竞争产业空间，又要在传统非金属矿物制品、金属冶炼与压延加工领域同上游竞争产品市场。虽然近10年来中西部地区制造业固定资产投资较东部扩大了近十倍<sup>[15]</sup>，有效拉动区域差距的缩小，但这种模仿竞争及其重复建设问题仍是不容忽视的客观事实。



图3 2018年长江经济带制造业资产结构与2019年交通运输设施建设的空间布局特征<sup>①</sup>

Fig. 3 Characteristics of manufacturing division in 2018 and traffic facilities in 2019

伴随着区域间产业同构化现象，长江经济带基础设施建设与国土空间开发利用同样存在结构性问题。通过围绕高铁站点、机场和码头布局 and 公路网覆盖水平的综合交通指数不难看出由长江贯穿东中西主航道的集疏运优势以及支线航道与腹地交通水平的相对落后(图3)。高铁、普铁和公路网在跨区域协调发展中发挥着明显作用<sup>[16]</sup>，沿江地区凭借集疏运体系优势降低了地区合作成本，实现高端产业的空间集中，而边缘地区的相对不足则会影响今后产业供给侧改革成效、间接影响人才流动以及地区人力资本与知识积累<sup>[17]</sup>。从国土空间格局来看，下游省市的土地开发强度已具有空间聚合而形成面状核心区的大都市连绵带特征<sup>[18]</sup>，而中上游尤其是武汉-长沙-南昌之间仍以中心城市为极核的点状核心区为主(图4)。产业发展和基础设施建设的不平衡不充分也造成国土资源可持续利用矛盾的两极分化，下游土地开发强度逼近国际公认的30%红线，而优质耕地同样集中于此地区，经济发展与耕地保护的冲突愈发激烈；相反上游例如云南和贵州的土地供给能力较强，而城镇化水平和用地效益均不理想，两地区土地供应与需求均呈现极不协调状态<sup>[19]</sup>。

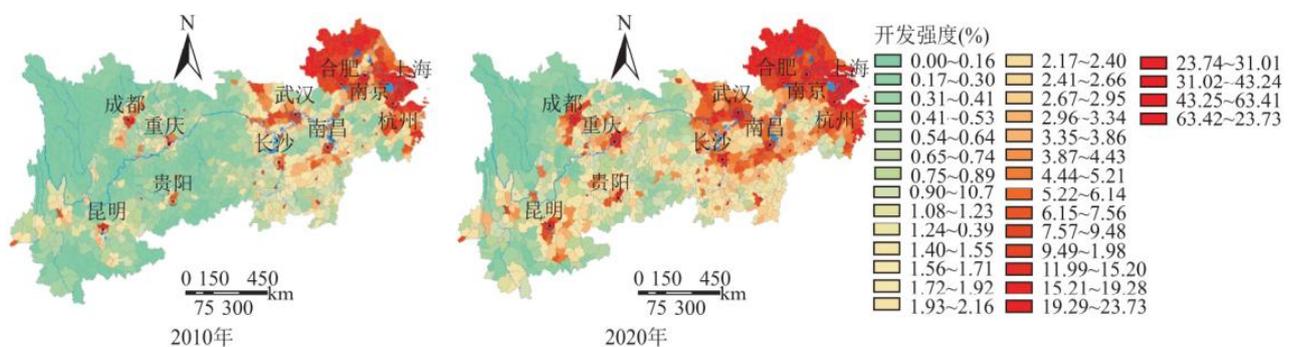


图4 2010~2020年长江经济带县域土地开发强度的空间特征<sup>①</sup>

Fig. 4 Spatial characteristics of county land development intensity in 2010 and 2020

因此，如何依托深化供给侧结构性所形塑的“外源性新动能”，在以创新驱动改变长江经济带同质竞争与低端重复建设问题的同时，协同推进新型基础设施建设以及国土空间结构性优化，激发双循环下的链式反应和乘数效应，成为实现高水平协调发展的新挑战。未来深化长江经济带产业供给侧改革将完善产业链、打通创新链、配置资金链、延伸园区链和壮大服务链，必须同步提高基础设施配套建设水平，基于上中下游、城市群际和城乡间结构合理的国土空间布局与横纵向合作网络进行延伸扩展，不仅在于降低经济循环的交易成本，更关乎能否扩大产业转型升级溢出效应的辐散范围，推动例如科研院所、技术创新园区与劳动力要素的区域转移，逐步改善中上游和边缘腹地等欠发达地区的资源要素禀赋结构，最大化提高长江经济带不同地区的发展能力，搭建起实现高水平协调发展的平台与基底。

### 2.3 如何发挥市场与政府力量将生态环境治理内嵌入协调发展框架

构建新发展格局的双循环与统一市场，不仅针对劳动力、资本等生产要素，更包含生态要素的价值显化。2022年中共中央、国务院《关于加快建设全国统一大市场的意见》要求建设全国统一的能源市场和生态环境市场，意味着今后在国内国际双循环的建设过程中，不仅要追求高质量的经济社会发展，更要充分发挥绿色发展效应。“共抓大保护、不搞大开发”是长江经济带建设压倒一切的目标，更是协调发展的重大议题，然而事实证明仅靠一城一省(市)之力难以实现。以工业能耗和废水排放为例，虽然长三角和长江干流沿岸城市的能源消耗总量与废水排放总量较大，但这与其较大规模的工业体量有关。与此相反，单位工业产值的能源消耗与废水排放强度则表现出上游最高、中游次之、下游最低的空间特征，例如昆明、攀枝花和六盘水等地，以及鄱阳湖周边的景德镇、上饶，乌江沿线的铜仁、贵阳等(图5)。长江经济带的生态环境治理既要协同应对“跨界污染”对流域生态环境优化的制约<sup>[15]</sup>，也要从源头解决高污高耗发展模式的锁定效应。然而各省市落实长江生态保护多以贯彻中央文件精神为主，在水污染防治和岸线生态修复等方面的合作协议内容趋同，也未形成成熟的监管与问责机制；上游和内陆地区在腾退高污高耗企业后难以保证接续产业的进入，面对落实环境保护与强化经济发展之间的尖锐矛盾，最需要协同合作的事务反倒尚未有效融入政府协调发展框架中。

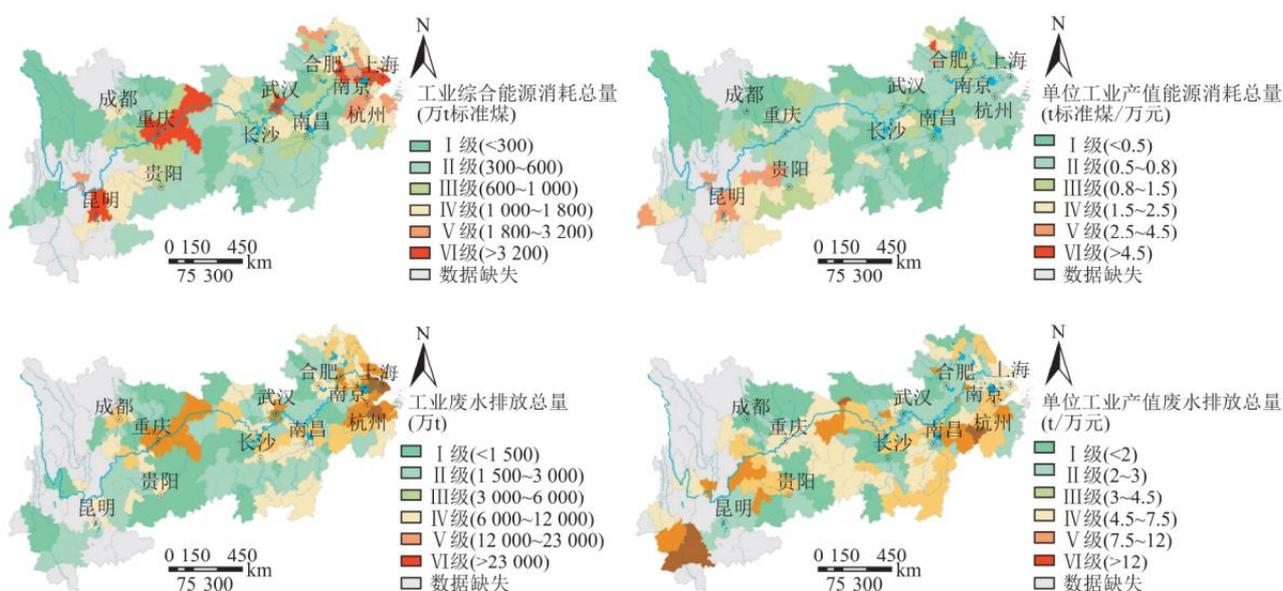


图5 2019年长江经济带工业能源消耗与废水排放布局特征<sup>①</sup>

Fig. 5 Spatial characteristics of industrial energy consumption and wastewater discharge in 2019

因此，如何优化双循环背景下的跨区域体制机制创新，将长江经济带生态环境保护更好地内嵌入新发展格局与区域协调发展框架中，成为当前必须着重提高优先级的新挑战。既要考虑如何通过统一的碳排放权、排污权和用水用能权交易，发挥有效市场作用，促进自然资源、经济优势先天存在差异的地区和人民共享发展机遇与红利，释放地区间技术进步与绿色全要素生产率提升的外溢效应，更要重视如何优化有为政府的横纵向合作关系，协同提升发达与欠发达地区、上中下游、沿江与腹地之间的生态环境协同治理效率，更好地解决流域生态环境外部性问题，增强长江经济带的发展韧性和可持续性。

### 2.4 如何创新经济带视角的协调机制、激励区域多尺度衔接与共赢

构建新发展格局需要区域经济的参与，尤其是需要落实到都市圈、城市群和经济带等现代化空间载体<sup>[20]</sup>。长江经济带不仅覆盖九省二市、一百余个地级市和八百余个县域单元，更是若干层级不同、规模不同的都市圈和城市群组成的“一轴、两翼、

“三极、多点”的空间系统，然而这既可能是协调发展的基础，也可能演化为较难逾越的障碍。近年来国家先后批复长三角一体化、长江中游城市群发展和成渝双城经济圈三大国家级城市群和南京、成都与长株潭三大国家级都市圈规划，各省市结合国家战略和地方需求陆续制定并实施诸如安徽“皖江发展战略”、湖北“两圈一带”、重庆“两江新区”等省市级区域战略。事实上长江经济带不同于西部大开发和东北振兴这类国家“政策区”发展战略<sup>[21]</sup>，各级地方主体的积极响应难免形成相对分散、各自为政的多尺度地方战略，产生潜在的主观分割风险<sup>[22]</sup>，出现传统城市本位思想的扩大化<sup>[24]</sup>，不同地区或板块间的嵌套、交叉或重叠也会使得同一地方政府可能面临不同层级、类型或部门的战略要求，无法明确自身定位并融入错位发展中。

不难看出，通过构建新发展格局促进长江经济带的群核、群集、群网基础形成群合力量、克服群散趋势，成为当前实现协调发展极具紧迫性的新挑战。通过顺应新发展格局、注入“激励性新动能”，不仅在于为地方政府差异化和因地制宜的协调发展机制创新破除体制禁锢与放活制度约束，更重要的是如何促使其基于城市群和都市圈这一未来区域合作尺度，逐步探索从城际合作向群圈际合作、再到跨板块区域合作升级的机制创新。不仅要在保持现有行政管理框架稳定的前提下实现政府间的制度对接衔接与整合优化，更要以国内国际双循环统筹实现中央顶层设计的大空间尺度战略与地方因地制宜的小空间尺度政策的适配，在优化央地治理结构过程中，更好地以带状经济实现城市群和都市圈块状经济之间的联动<sup>[25]</sup>，推动长江经济带协调发展从项目协同向有机融合的多尺度衔接共赢转变，为国家区域战略提供可复制、可推广和可持续的多赢合作新模式、系统集成新示范。

### 3 新发展格局下长江经济带协调发展的新路径

充分把握新发展格局为长江经济带协调发展带来的新机遇，更好地应用新动能、应对新挑战，必须按照习近平总书记的要求，树立“一盘棋”思想、运用系统论方法，将长江经济带看作是一个有强大生命力的有机的命运共同体，通过中央与地方、政府与市场、上中下游、沿江与腹地的持续良性互动，打造一个以强劲市场与产业活力为“血液”，科学空间布局为“骨骼”，健康生态环境为“躯体”，高效协调机制为“经络”，整体区域共识为“精神”，中央统一领导为“大脑”的世界级区域协调发展新样板，探索建立一套更为高效、更具前瞻性、能够实现系统性提升的区域协调发展新路径(图6)。

#### 3.1 园区设施共建、产业发展协作，充分释放协调发展潜力

在双循环视角下，长江经济带是由不同区域各具规模、范围与特色的经济循环有机构成的整体，定位不同层级经济循环堵点、显化长江经济带统一大市场作用，激发“内生性新动能”促进协调发展势必是一个持续完善、久久为功的漫长过程。当前应首先着眼于产业内循环，发挥深化供给侧结构性改革的“外源性新动能”作用，推动完善基础设施、产业园区与交流平台建设，在不同区域间的直接对话、交流与合作中把握与定位经济循环堵点、畅通要素跨区域流动通道(图7)，催化“内生性新动能”的壮大。

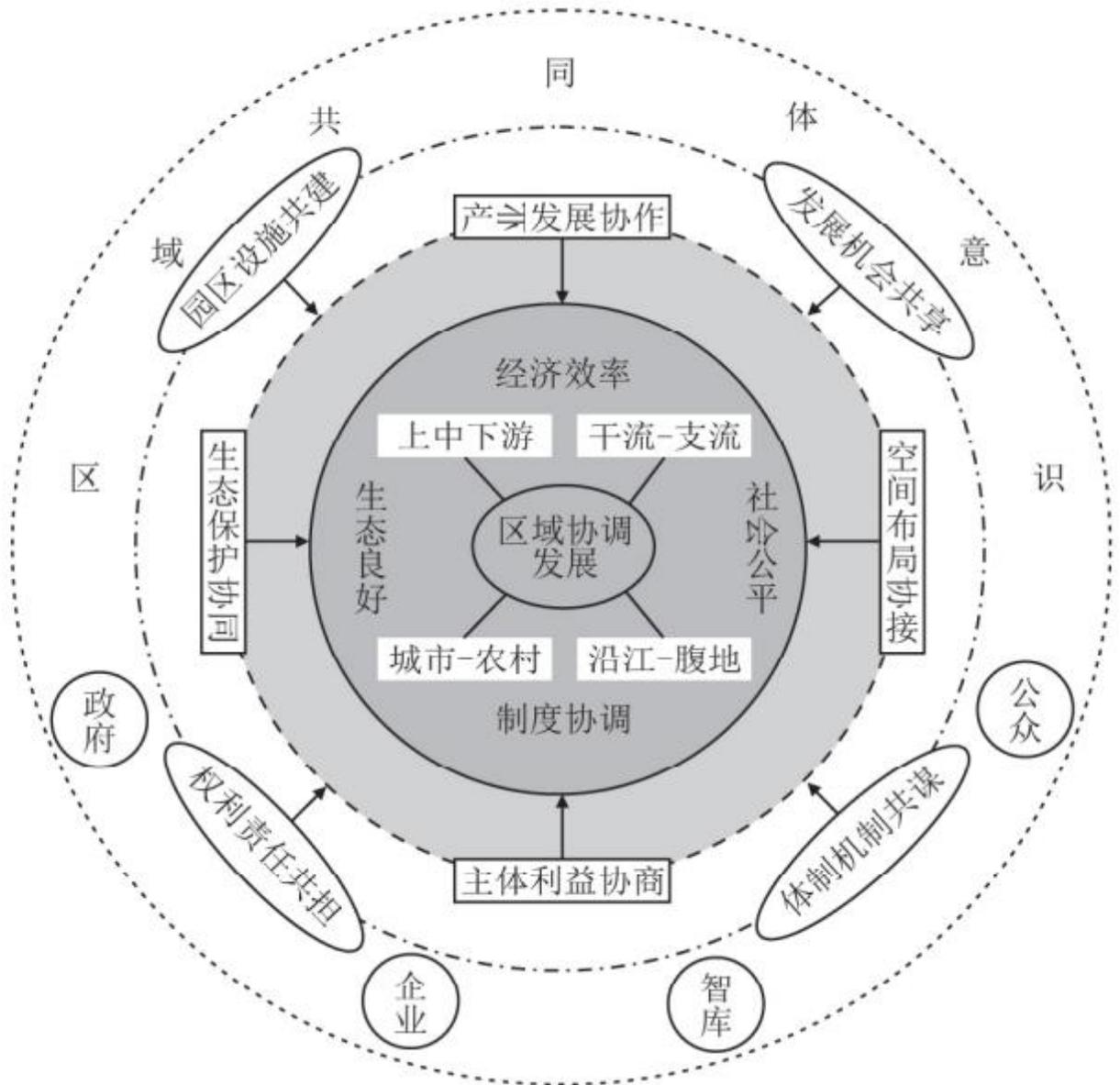


图 6 长江经济带协调发展的“五共五协”新路径  
 Fig. 6 New promotion path of coordinated development

首先着眼于加快重大基础设施建设，搭建全要素跨地区自由流动平台。不仅要持续完善交通、能源、水利等传统基建和 5G、工业互联网等新基建，降低资源要素交换的交易成本，更要在长三角、长江中游和成渝等国家城市群与都市圈与滇中、黔中等地区级城市群内主要城市之间形成互联互通的高铁、公路、航空网络或油气管网等，以及统一的通信网络体系与信息网络平台，扩大城市间“一日交流圈”的辐射范围，更好地服务于双循环的产业供需适配和要素精准对接。进而推动跨区域产业园区合作，协同推进供给侧结构性改革。支持上海、江苏和浙江等与四川、云南和贵州展开高新区、开发区、自贸区、出口加工区和保税区等经济循环核心载体的合作共建、扶持共建、托管建设、股份合作、产业招商等多方式多尺度“飞地经济”，围绕化工、汽车、电子、机械等关联性较强的产业，推动梯度转移、助力转型升级。最后共享创新平台，提高长江经济带产业创新优势与竞争优势。充分发挥长江廊道在空间要素集聚与创新技术溢出的重要作用，打造上海至成都的“创新协调带”，以大城市为中心，共建

共享区域技术研发中心、科技成果转化基地和综合性国家实验室等创新平台，合理开展“卡脖子”关键核心技术攻关及成果转化，以产业基础高级化和产业链价值链现代化的释放参与全球产业分工与资源竞争的潜力。

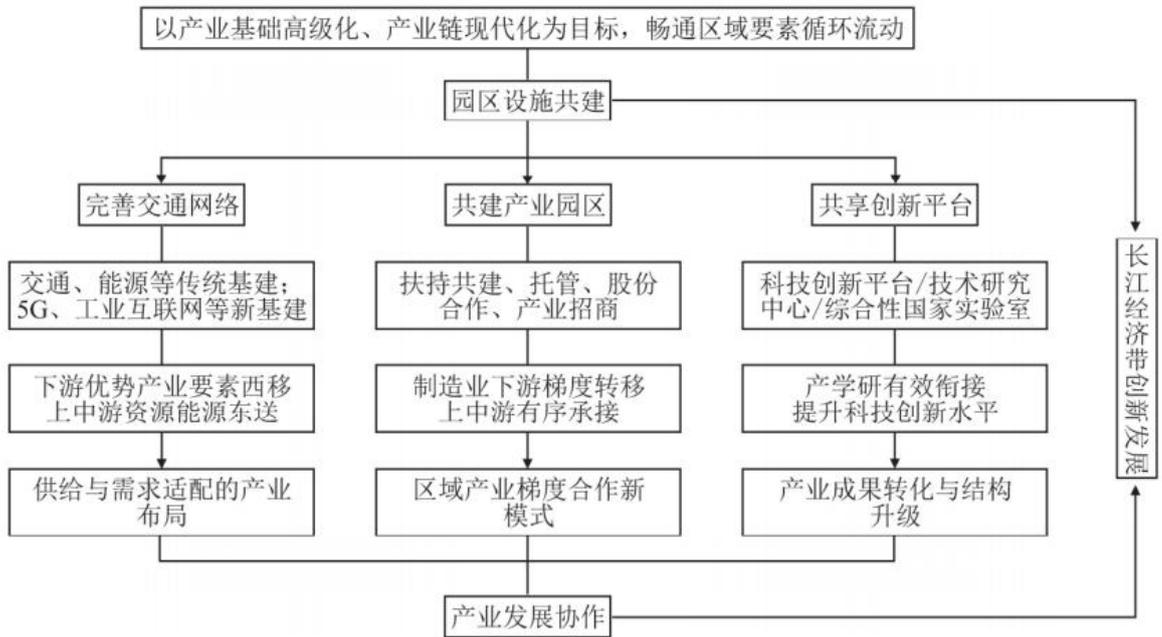


图 7 园区设施共建与产业发展协作的路径设计

Fig. 7 Path of industrial infrastructure and cooperative development

### 3.2 空间布局协接、发展机会共享，整体优化协调发展格局

实现国内国际双循环势必推动长江经济带“人口东流、产业西进”，无论是要素转移流动还是产业实体易地搬迁，都需要清晰合理的经济空间布局与国土开发利用导向为前提，高质量的区域基础设施建设更离不开空间布局协同对接的配合。因此，必须以细化主体功能定位、优化空间规划内容、强化用途管理措施为重要目标，与产业发展协作形成双向合力，锚定城市群、中心城市和城镇体系，贯彻新型城镇化和乡村振兴战略，通过发展机遇共享促进长江经济带区域一体化空间格局的形成(图 8)。

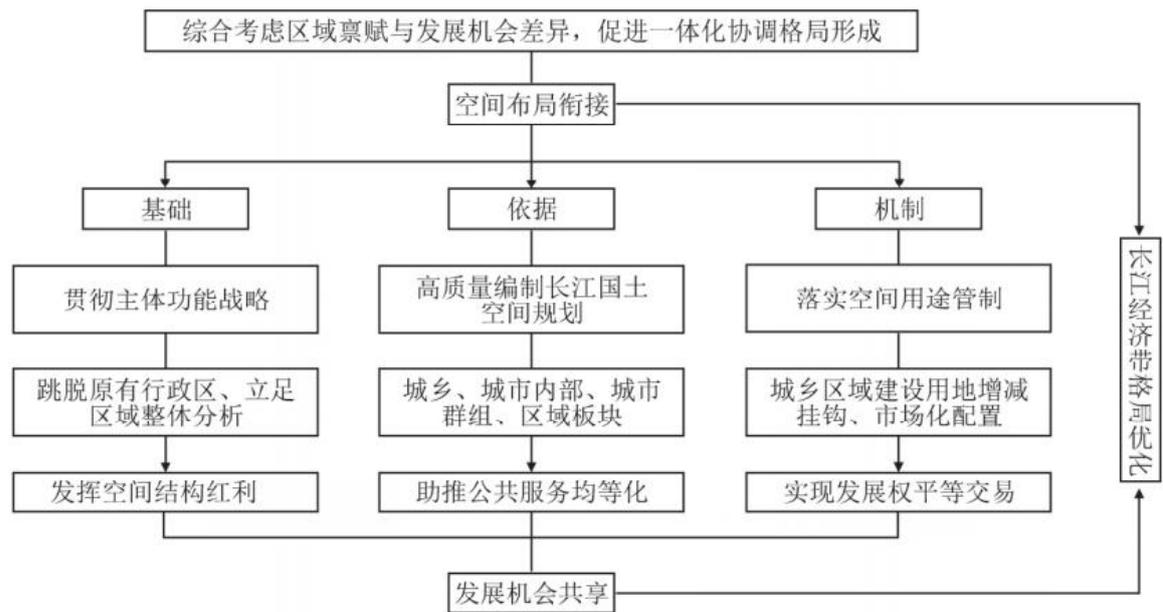


图 8 空间布局衔接与发展机会共享路径设计

Fig. 8 Path of coordinating spatial layout and sharing development opportunities

长江经济带协调发展必须要以细化落实主体功能分区、优化国土空间格局为前提，这既是由空间资源结构不均衡的客观条件所决定，也是实现区域差异化、特色化发展所需要的。关键是跳脱原有单个行政区划的边框，综合考虑整个长江经济带的资源环境承载能力、现有开发强度和发展潜力，科学划分优化开发地区、生态脆弱地区、能源资源富集地区等并制定差异化政策。以高质量编制长江国土空间规划为契机，促进长江经济带内九省二市共同谋划基于人口、经济、资源环境相协调的城镇化、城乡融合和城市群圈一体化空间结构，通过用地计划管理统筹交通、政务、医疗、教育等基础设施布局，以及区域间人才流动、技术设备和医疗资源共享的空间需求，通过城乡统一建设用地市场化交易、农村宅基地“三权分置”改革创新，以空间权利放活带动农村转移人口市民化的社会保障或保险的接续制度建设，更好地落实公共服务均等化等区域协调发展政策要求，奠定“在集聚中走向平衡”的空间保障。最后在完善地区间、城乡间顺畅连贯的空间用途管制前提下，放活跨城市、跨省的政府和主体参与的土地发展权交易平台建设与地方创新，让长江上游、腹地尤其弱势地区共享土地发展机会、获取发展收益，减少对生态环境和自然资源开发的依赖性，维护长江流域资源环境可持续性与韧性。

### 3.3 权利责任共担、生态保护协同，有效提升协调发展可持续性

通过统一的能源市场和生态资源市场实现流域生态价值显化和区域绿色发展的协同升级，当前需要有为政府先行，激励各地区从识别具体区域、合理选择工具和明确参与主体三方面入手，健全跨行政区联防联控体系，规范生态要素市场的产权交易与价值实现激励形式，循序渐进探索市场与政府边界，充分激活协调发展体制机制创新的“激励性新动能”，发动社会力量共同参与长江经济带的协调与可持续发展(图 9)。

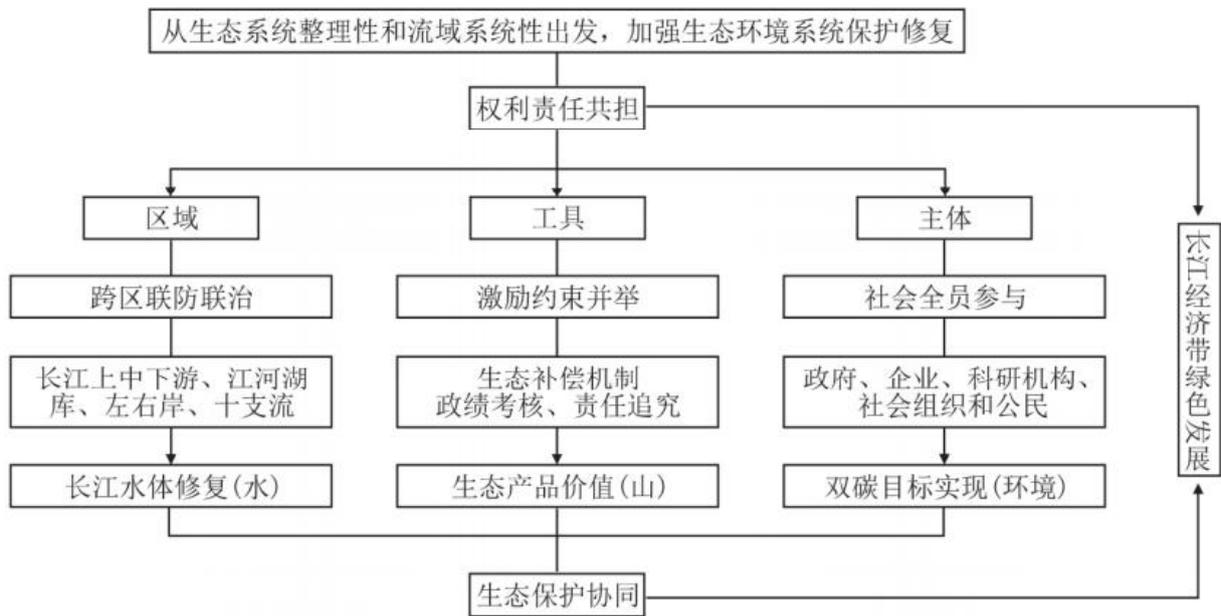


图9 权利责任共担与生态保护协同路径设计

Fig. 9 Path of integrating rights & responsibilities and ecological protection

首先要继续深化流域生态环境和绿色发展的跨区域联防联控，激励各方共同筑牢长江经济带经济、社会与生态相融合的发展基底。加快由过去单纯明确行政区属地责任向建立生态系统保护修复的权责共担体系转变，整合流域综合职能管理机构，建立跨地区联防联控机制，例如统筹考虑长江经济带水环境、水生态、水资源、水安全、水文化的有机联系，实现上中下游、江河湖库、左右岸和干支流所在城市之间的联合监测、联合通报，强化生态修复和环境保护合力。其次通过生态环境治理绩效健全自上而下的纵向专项财政生态补偿，放活地方权限激发上海、江苏和浙江等经济发达地区与四川、云南和贵州等生态涵养省份间的横向生态补偿交易措施创新，更可以在产业链、供应链与创新链对接过程中，利用大数据、物联网等新一代信息技术和商业网络，鼓励生态资源禀赋优势地区发展生态农业、旅游业，增强内生造血能力，通过经济有效循环实现生态产品的异地价值实现、税收分成、利益共享，达成生态贡献和经济贡献的匹配协调性发展，共享发展成果与福利。最后鼓励与激发社会组织和公民参与环保活动、尤其是携手攻坚双碳目标，政府负责政策制定、引导和监督；企业通过研发环保技术提高清洁生产能力，提供环境治理和保护服务；科研机构推动科技创新成果转化，为流域环境保护发展建言献策；社会组织和公民参与环保活动、进行环境维权和监督，共同生态保护协调协作新局面。

### 3.4 主体利益协商、体制机制共谋，全面激发协调发展活力

新发展格局下的协调发展路径设计，最关键的还是体制机制创新，尤其是充分发挥地方政府间共同谋划发展目标协同、事务协作、成本收益分配协调的“激励性新动能”。面对新动能和新挑战，必须突破原有针对重点领域谈判协商的局限性，以多尺度空间协同为出发点，通过区际城市结对帮扶、行业间建立合作联盟、多主体公平对话等主体利益协商措施，突破地缘边界，激励长江经济带开创新格局（图10）。

首先从鼓励城市结对帮扶入手，发挥我国中央集中统一领导和权威优势，兼顾不同地区诉求，共同建设不同城市积极参与、平等的利益协商协调体制机制，构建产业、技术、人才、资本、市场等相结合的城市结对合作帮扶工作格局，例如落实《沪苏浙城市结对合作帮扶皖北城市实施方案》，开展干部互派挂职工作、落实帮扶城市主体责任、强化国家部门单位协调指导，不断消除流域板块间的经济社会发展隔阂。再者通过建立不同行业、领域的合作联盟，通过凝聚共同智慧推动流域上下游的合作。

尤其是完善“长江经济带行业合作联盟”中的沟通、协作、互帮、互信机制，由成员单位轮流牵头，定期或不定期召开联盟会议，共同探讨完善长江经济带业务合作的思路 and 模式。鼓励建立“长江经济带智库合作联盟”，主张流域各高校开展全方位、多学科研究，对接国家战略、服务经济社会发展，通过两方面超越行政区划边界与城市群板块距离的先行先试，为政府和企事业单位提供长江经济带更高层次协调发展体制机制创新的决策咨询建议。最后更好地搭建对话平台，在合作共赢的前提下建立例如长三角城市群与成渝双城都市圈全面对接合作的试点，定期就合作中的重大问题进行集体磋商，统一部署落实，放活跨板块和跨城市组群的制度与体制约束，提高战略站位，带动新发展格局下的区域协调发展。

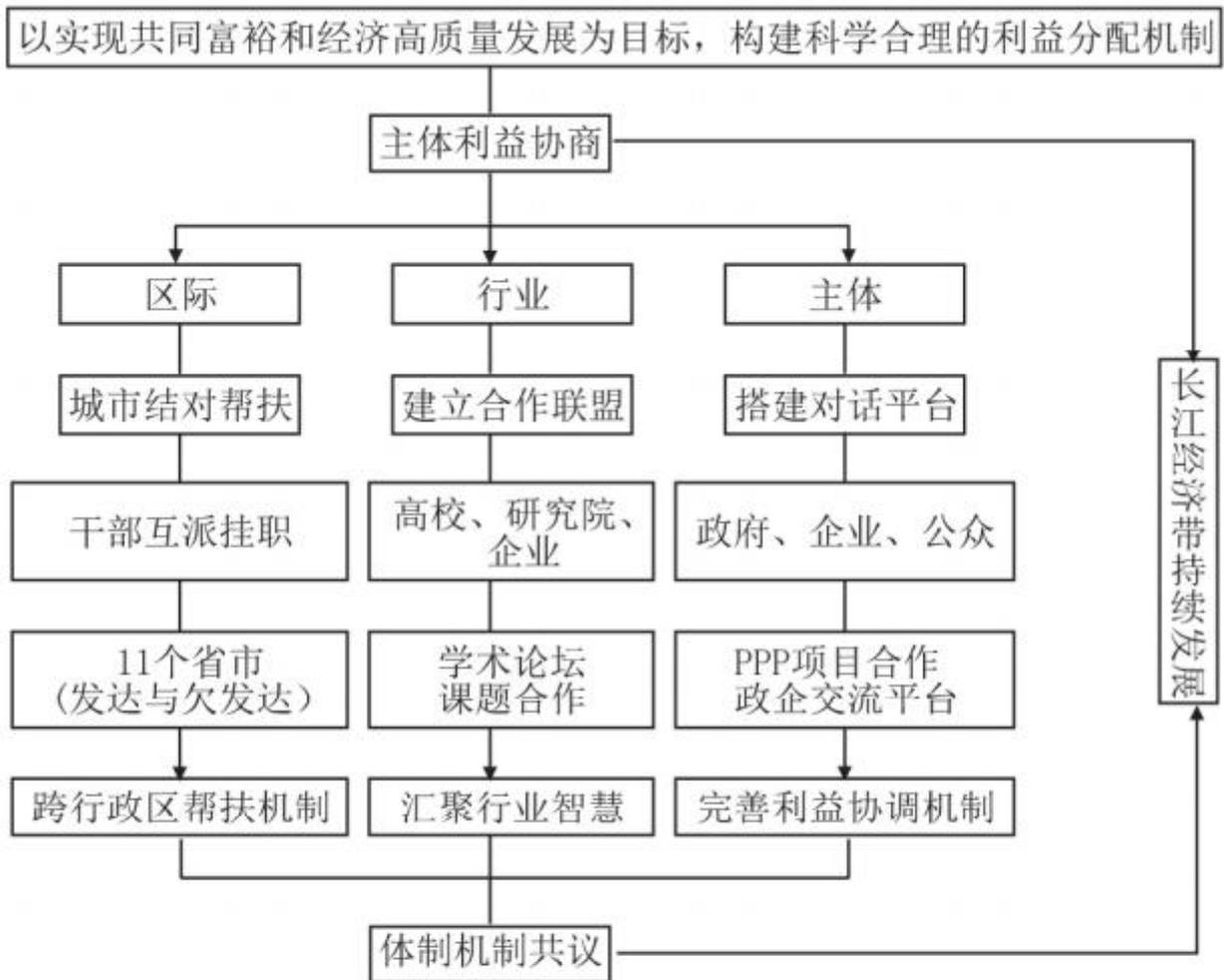


图 10 主体利益协商与体制机制共议路径设计

Fig. 10 Path of negotiation subject interests and system mechanism

### 3.5 强化区域共同体意识，打造协调发展新样板

通过坚持“一盘棋”谋划、落实“一体化”推进，为全国高质量发展探路，是中央对长江经济带的一贯要求。面向构建新

---

发展格局打造区域协调发展新样板,要把生态保护协同、产业发展协作、空间布局协接、主体利益协商有机整合在一起并且能够顺利运转。还离不开广泛、高度的共同体意识,即各地方政府、各市场主体和社会公众对经济、社会和生态等领域事务治理建立起“一荣俱荣、一损俱损”的认知与思维底线。具体可以设立“长江保护节”、联合创建“长江大讲坛”品牌活动、举办长江经济带各类学术论坛、开展长江保护主题教育活动、拍摄主题宣传片、设立微信微博公众平台等方式构建长效宣传机制,加强新闻媒体的互动、联合与交流,对长江经济带进行全面、立体、多方位的展示,为长江经济带发展营造良好舆论氛围。充分激发长江经济带各级政府、市场主体、社会组织等多方力量的价值认知与意识形态背后蕴含的主观能动性和时代使命感,在设施布局、产业分工、生态建设、环境保护等方面发挥区域共同体意识的润滑剂作用,真正将新发展格局下的内生性新动能、外源性新动能和激励性新动能以较小的阻力、较低的成本运转起来,多方力量共同参与、多元领域共同发力、多重尺度共同优化,真正推动长江经济带向更好水平协调发展迈进,更好地发挥支撑国家新时期经济社会高质量发展所无可替代的支柱作用。

### 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):24-41.LIU B L,BIAN Y,ZHOU M,et al.70 years review of China's regional economic development and its prospect [J].China Industrial Economics,2019(9):24-41.
- [2] 李兰冰.中国区域协调发展的逻辑框架与理论解释[J].经济学动态,2020(1):69-82.LI L B.Logical framework and theoretical explanation of China's regional coordinated development strategy [J].Economic Perspectives,2020(1):69-82.
- [3] 陆铭.城市、区域和国家发展——空间政治经济学的现在与未来[J].经济学(季刊),2017,16(4):1499-1532.LU M.Urban,regional and national development-The present and future of spatial political economics [J].China Economic Quarterly,2017,16(4):1499-1532.
- [4] 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):1-19.JIANG X J,MENG L J.Mainly inner circulation,outer circulation empowerment and higher level double circulation:International experience and Chinese practice [J].Journal of Management World,2021,37(1):1-19.
- [5] 吴传清,黄磊.长江经济带绿色发展的难点与推进路径研究[J].南开学报(哲学社会科学版),2017(3):50-61.WU C Q,HUANG L.The difficulties and approaches of green development in the Yangtze River economic belt [J].Nankai Journal (Philosophy,Literature and Social Science Edition),2017(3):50-61.
- [6] 洪银兴,杨玉珍.构建新发展格局的路径研究[J].经济学家,2021(3):5-14.HONG Y X,YANG Y Z.Research on the path of building a new development pattern [J].Economist,2021(3):5-14.
- [7] 王一鸣.百年大变局、高质量发展与构建新发展格局[J].管理世界,2020,36(12):1-13.WANG Y M.Changes unseen in a century,high-quality development,and the construction of a new development pattern [J].Management World,2020,36(12):1-13.
- [8] 安虎森,汤小银.新发展格局下实现区域协调发展的路径探析[J].南京社会科学,2021(8):29-37.AN H S,TANG X Y.Discussion on the way to realize regional coordinated development under the new development pattern [J].Nanjing Journal of Social Sciences,2021(8):29-37.

- 
- [9] 刘志彪, 凌永辉. 双循环新发展格局的研究视角、逻辑主线和总体框架 [J]. 浙江工商大学学报, 2021(2):83-93. LIU Z B, LING Y H. New development paradigm featuring dual circulation: Research perspective, logic and framework [J]. Journal of Zhejiang Gongshang University, 2021(2):83-93.
- [10] 樊纲, 郑宇劼, 曹钟雄. 双循环: 构建“十四五”新发展格局 [M]. 北京: 中信出版集团股份有限公司, 2021:166. FAN G, ZHENG Y J, CAO Z X. Double circulation: Building a new development pattern in the 14 th Five-Year Plan [M]. Beijing: Citic Press Group, 2021:166.
- [11] 张可云, 肖金成, 高国力, 等. 双循环新发展格局与区域经济发展 [J]. 区域经济评论, 2021(1):14-29. ZHANG K Y, XIAO J C, GAO G L, et al. Dual-cycle new development pattern and regional economic development [J]. Regional Economic Review, 2021(1):14-29.
- [12] 钱颖一. 理解现代经济学 [M]. 上海: 东方出版中心, 2021:20-22. QIAN Y Y. Understand modern economics [M]. Shanghai: Orient Publishing Center, 2021:20-22.
- [13] 陆铭, 李鹏飞, 钟辉勇. 发展与平衡的新时代——新中国 70 年的空间政治经济学 [J]. 管理世界, 2019, 35(10):11-23, 63, 219. LU M, LI P F, ZHONG H Y. The new era of development and balance: Spatial political economics of new China's regional economy for 70 years [J]. Management World, 2019, 35(10):11-23, 63, 219.
- [14] 魏后凯. 中国城镇化进程中两极化倾向与规模格局重构 [J]. 中国工业经济, 2014(3):18-30. WEI H K. Polarization trend and optimization of size distribution in China's urbanization process [J]. China Industrial Economics, 2014(3):18-30.
- [15] 何爱平, 安梦天. 新中国成立以来区域经济发展的政策演进、现实挑战与未来展望 [J]. 山东社会科学, 2020(3):117-122, 153. HE A P, AN M T. Policy evolution, realistic challenges and future prospects of regional economic development since the founding of New China [J]. Shandong Social Sciences, 2020(3):117-122, 153.
- [16] 汪德根, 孙枫. 长江经济带陆路交通可达性与城镇化空间耦合协调度 [J]. 地理科学, 2018, 38(7):1089-1097. WANG D G, SUN F. Geographic patterns and coupling-coordination between urbanization and land transportation accessibility in the Yangtze River economic zone [J]. Scientia Geographica Sinica, 2018, 38(7):1089-1097.
- [17] 王磊, 翟博文. 长江经济带交通基础设施对经济增长的影响 [J]. 长江流域资源与环境, 2018, 27(1):6-12. WANG L, ZHAI B W. Influence of traffic infrastructures on regional economic growth in the Yangtze River economic belt [J]. Resources and Environment in the Yangtze Basin, 2018, 27(1):6-12.
- [18] 李晶晶, 苗长虹. 长江经济带人口流动对区域经济差异的影响 [J]. 地理学报, 2017, 72(2):197-212. LI J J, MIAO C H. Impact of population flow on regional economic disparities in the Yangtze River economic belt [J]. Acta Geographica Sinica, 2017, 72(2):197-212.
- [19] 张竞珂, 陈逸, 黄贤金. 长江经济带土地开发均衡度及限度评价研究 [J]. 长江流域资源与环境, 2017, 26(12):1945-1953. ZHANG J K, CHEN Y, HUANG X J. Assessment of the equilibrium degree and limitation degree of Yangtze River economic belt's land development [J]. Resources and Environment in the Yangtze Basin, 2017, 26(12):1945-1953.

[20] 孙久文, 张皓. 新发展格局下中国区域差距演变与协调发展研究 [J]. 经济学家, 2021(7):63-72. SUN J W, ZHANG H. Research on China's regional disparities and regional coordinated development under the new development pattern [J]. Economist, 2021(7):63-72.

[21] 陆大道. 国土开发与经济布局的“T”字型构架与长江经济带可持续发展 [J]. 宏观经济管理, 2018(11):43-47, 55. LU D D. The “T”-shaped structure of land development and economic arrangements and the sustainable development of the Yangtze economic belt [J]. Macroeconomic Management, 2018(11):43-47, 55.

[22] 杨开忠, 李国平. 面向现代化的中国区域科学 [M]. 北京: 经济管理出版社, 2021. YANG K Z, LI G P. Regional science in China for modernization [M]. Beijing: Economy & Management Publishing House, 2021:575.

[23] 张学良, 洪旭东. 强化区域板块合作, 全力推进长江经济带更高质量发展 [J]. 云南社会科学, 2022(1):122-131, 189. ZHANG X L, HONG X D. Strengthen regional cooperation and promote higher-quality development of the Yangtze River economic belt [J]. Social Sciences in Yunnan, 2022(1):122-131, 189.

[24] 张学良, 吴胜男. “双循环”新格局下长三角一体化发展的若干重要关系探讨 [J]. 安徽大学学报(哲学社会科学版), 2021, 45(3):132-141. ZHANG X L, WU S N. A discussion on the integrated development of the Yangtze River Delta under dual circulation [J]. Journal of Anhui University (Philosophy and Social Sciences Edition), 2021, 45(3):132-141.

## 注释

① 参考黄群慧等《中国区域协调发展指数报告(2020)》的设定, 计算公式为:  $\sum_{i=1}^n \frac{| \text{Pop}_i \text{Pop} - \text{Gdp}_i \text{Gdp} |}{\sum_{i=1}^n | \text{Pop}_i \text{Pop} - \text{Gdp}_i \text{Gdp} |}$ ,  $\text{Pop}_i$  表示  $i$  地区某年人口规模,  $\text{Pop}$  表示整个地区某年总人口;  $\text{Gdp}_i$  表示  $i$  地区某年生产总值,  $\text{Gdp}$  表示整个地区某年国内生产总值;  $n$  为地区总数.

② 图1与图2数据来自2000~2021年《中国统计年鉴》, 常住人口结合全国第五、六、七次人口普查数据进行了修正, 各地级市人均GDP结合对应地级市统计年鉴进行了核对.

③ 图3中省市级制造业资产总计与结构数据来自国家统计局全国第四次经济普查数据整理并计算得出; 交通运输综合指数选择高铁站、机场、码头和路网密度, 按照高铁站特等0.5、一等0.3、二等0.2, 国际机场0.5和干线机场0.3, 码头每个0.01, 路网密度由公路里程(km)与辖区土地面积(km<sup>2</sup>)之比再乘以0.1进行赋权求和得出综合指数, 相关数据来自2020年长江经济带各地级市统计年鉴.

④ 图4中土地开发强度根据2010和2020年长江经济带遥感影像自行解译建设用地面积与总面积之比得出, 影像数据来自中国科学院资源环境科学与数据中心, 解译与计算过程基于ArcGIS平台完成.

⑤ 图5数据来自2020年长江经济带沿线各省市和地级市统计年鉴, 按照“工业生产总值”、“工业能源消费量”和“工业废水排放量”三项指标计算得出.