

热点解读

# 充分发挥区域战略叠加效应

杨开忠



叠加效应即系统各个部分相互作用的综合效应。党的十八大以来,我们在经济工作中特别注重“叠加效应”,强调避免合成谬误和分解谬误。经济增长与地理地理相互作用,必须统筹考虑。面对复杂严峻形势,中央经济工作会议把实施更加积极有为的宏观政策和增强区域发展活力相结合,强调发挥区域协调发展战略、区域重大战略、主体功能区战略的叠加效应。空间相互作用是经济空间联系的桥梁和纽带。空间一体化强调各地区共同发展,通过强化空间相互作用扩大交换范围、提高交换效率,推动生产高效集中、生活共同富裕、生态和谐共生,是发挥区域叠加效应、实现区域协调发展和经济高质量发展的必由之路。新发展阶段既要探索推进共同公共制度和统一基础设施建设,又要坚持针对特定地区的空间差别化干预,培育发展增长极和多层次城市功能圈。

## 深入推进空间一体化

空间一体化是共同公共制度、统一基础设施和空间差别化干预的统一。其中,共同公共制度即以统一市场为基础,在不同地区之间建立和实施一致的政策、法律及标准,统一基础设施即交通、通信、能源等基础设施网络互联互通,针对特定地区的空间差别化干预,依目的不同可分为缩小地区发展差距的平衡型干预和促进人与自然和谐共生的生态型干预,依方式差异可分为以资源分配为中心的干预和以提升地区竞争力为中心的干预。

推动空间一体化在不同国家和地区有不同的表现。一般来说,发达国家和地区共同公共制度、统一基础设施已经充分形成,推动空间一体化主要表现为平衡发展型、生态型、竞争力型空间干预;发展中国家和地区共同公共制度、统一基础设施发展尚不充分不平衡,推动空间一体化表现为共同公共制度、统一基础设施、特定地区干预的动态叠加。

1990年,党的十三届七中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展十年规划和“八五”计划的建议》提出,正确布局生产力,积极促进地区经济的合理分工和协调发展,促进全国统一市场的形成和发展。自此开始,我国区域战略实质上始终表现为共同公共制度、统一基础设施、针对特定地区的空间差别化干预的动态叠加,并大体经历了三个阶段。20世纪90年代,这时虽存在东中西三个地带划分,但适应市场化改革和平抑沿海与内地之间政策差别的需要,区域战略侧重于统一基础设施和共同公共制度。2001年至2012年,这个时期开始把基本公共服务均等化纳入共同公共制度需要优先处理的任务并进行试点,但其突出特征是统一基础设施以及针对特殊类型地区和四大板块的平衡型干预。2013年至2020年,这个时期是转向平衡推进共同公共制度、统一基础设施和空间差别政策的过渡阶段,一方面强化针对特定地区的空间差别化干预,推进脱贫攻坚,实施主体功能区战略、区域重大战略,另一方面明确“区域政策的一个要点是一国内大市场”,提出基本公共服务均等化、基础设施通达程度比较均衡、人民生活水平大体相当三个目标,并于2018年发布《中共中央 国务院关于建立更加有效的区域协调发展新机制的

意见》,进一步明确方向和路径。

构建新发展格局关键在于畅通经济循环、重要目的在于增强全球资源配置能力。空间相互作用是经济循环的空间维度,增长极是增强全球资源配置能力的关键节点,推进共同公共制度、统一基础设施建设是畅通空间互动的重要要求和培育壮大增长极的基础条件。因此,随着构建新发展格局的提出和实施,破解共同公共制度、统一基础设施建设不充分问题成为区域协调发展的关键,区域战略动态叠加客观上进入以深入发展统一基础设施特别是共同公共制度为重点,平衡推进空间一体化的新阶段。党的二十大报告把促进区域协调发展作为加快构建新发展格局、着力推动高质量发展的重大任务,强调构建优势互补、高质量发展的区域经济布局和国土空间体系。党的二十届三中全会通过的《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》提出完善区域一体化发展机制。2024年中央经济工作会议则要求发挥区域战略的叠加效应,积极培育新的增长极。

在新阶段重点推进统一基础设施特别是共同公共制度建设,一要着重加快建设高效规范、公平竞争、充分开放的全国统一大市场,夯实共同公共制度的基础;二要加快各级政府事权、支出责任和财力相适应的制度建设,着力推进基本公共服务均等化,实施新一轮农业转移人口市民化行动;三要鼓励地方政府之间创设跨区域论坛、共绘联合发展规划、构建数据共享平台、建立政策协调机制,使各地区在制定和实施政策时能够更为协同;四要着力完善布局、优化结构、提升功能,强化系统集成、安全韧性,全面构建统一的现代化基础设施体系;五要建立健全对区域重大战略、四大板块、特殊类型地区等空间差别政策与统一市场一致性评估制度,科学分析两类政策在目标、手段和效果上的协调程度,增强政策的整体效果;六要按照健全因地制宜发展新质生产力体制机制的要求,着力推进适应和促进新质生产力发展的共同公共制度、统一基础设施建设,强化科技创新、数字和绿色赋能。

## 培育壮大经济增长极

增长极于20世纪50年代提出,在空间经济分析和政策中指具有创新能力、增长潜力的经济活动集聚形成的经济地理中心。培育壮大增长极是通过空间差别干预有效实现特定地区发展的不可或缺的关键路径,是新阶段发展新质生产力、畅通空间相互作用和经济循环、增强全球资源配置能力、加强腹地建设的必然选择。

尊重和顺应空间一体化条件下经济集聚规律,培育壮大经济增长极,要遵循“中心城市引领城市群发展、城市群带动区域发展”的新模式,着力增强中心城市和城市群经济与人口承载能力,提升其辐射带动能力。要因因地制宜地把超大特大城市普遍发展成为参与全球城市网络重构和培育新质生产力的增长极。目前,全国几乎所有超大城市和特大城市均在一定功能范围内兼具全国或一定区域范围的中心性和国际中心性。要适应加快构建新发展格局的战略需要,把完善超大特大城市体系作为

优化重大生产力布局的战略任务。一方面,大力培育发展超大特大城市各具特色的全球资源配置功能、科技创新策源功能、高端产业引领功能和开放枢纽门户功能;另一方面,顺应多中心网状化区域协调发展趋势和国家战略腹地建设的要求,更加着力加强上述四大功能在中西部超大特大城市和沟通周边国家地区的桥头堡城市之间战略布局。

要以促进都市圈发展为主要节点区域,进一步推进城市群多中心、多层次、多节点的网络型一体化高质量发展。更加着力优化提升城市群现代化基础设施体系、人才发展环境、创新生态系统,完善空间品质—人才—创新多级驱动发展机制,提高城市群创新能力和资源优化配置能力。加大力度建设成渝、长江中游、山东半岛、中原、关中平原等城市群,辐射带动国家战略规划腹地建设。

在超大中心城市和城市群增长极功能的同时,可考虑把“风筝区域”建设成为推动国内国际经济双循环的核心区域。所谓“风筝区域”,是一个形象化的描述,即以京津冀—长三角发展轴、京津冀—成渝发展轴、长三角—粤港澳发展轴、粤港澳—成渝发展轴为四边,以京津冀—长江中游—粤港澳发展轴、长三角—长江中游—成渝发展轴为对角线,而组成的形如风筝之区域。这一区域是全国自然人文条件非常优越的区域,人口和GDP在全国的占比都很高,其中,东部地区人口密度大、人口数量多,内陆地区为全国重点潜力地区但人口密度较低。可顺应空间一体化框架下双循环核心空间拓展和“核心—外围”格局转型的内在要求,发挥“风筝区域”作为国内国际双循环中心地带的优势,着力把其内陆地区培育发展成新的巨型增长极,进而加快释放发展效能。

## 推动城市功能圈全面发展

发挥区域战略叠加效应的核心在增长极,关键在发挥增长极辐射带动作用。增长极与周围区域一体化是增长极通过极化效应、扩散效应、支配效应、乘数效应发挥辐射带动作用不可或缺的基础。没有这种区域一体化,增长极便不可能增强自身、惠及周边、带动整个区域的经济增长和发展。城市功能圈是增长极与周边地区优势互补、一体发展的微观、中观、宏观空间组织。城市功能圈化是增长极增强自身、惠及周边、带动区域和实现城乡区域融合发展的必然过程。推进空间一体化,发挥区域叠加效应、促进区域协调发展,要按照完善区域一体化发展机制的要求,推动不同层次的城市功能圈全面发展。

一要建设城乡共生圈。中心城镇区与周边

城乡职住一体、通勤密集、融合发展的城乡共生圈,有利于高效对流、优势互补、民生改善、高质量发展,是城市功能圈的微观层次,已客观上成为新型城镇化和城乡融合发展的重要空间形态。要顺应这一趋势,把规划建设城乡共生圈放在重要位置,统筹新型城镇化和乡村全面振兴,总结以县城为依托的新型城镇化、城乡融合发展经验,借鉴相关国际经验,建立科学的城乡共生圈规划建设标准和制度,有序推动城乡共生圈全面发展。

二要深入推动现代化都市圈建设。由核心城市和周边大中小城市融合组成的现代化都市圈,本质上是城市经济圈,属于城市功能圈的中观层次。近年来,现代化都市圈迅速成为支撑引领大中小城市协调发展的强大空间。进一步深入推动现代化都市圈发展,要积极实施现代化都市圈培育行动,以都市圈规划为指南,以核心城市发展方式转变为抓手,因地制宜加快推进区域基础设施体系和公共服务体系更高层次的互联互通。同时,顺应核心城市实力显著增强和空间自由度明显提高的态势,因势利导,可考虑放宽都市圈核心城市标准,推动更多有条件、规模大的城市与周边地区一体化发展。

三要建设城市群经济区和新型经济大区。城市群经济圈是城市经济圈的高级形态。要顺应城市群辐射带动区域发展的战略要求,着力推动城市群与周围地区一体化发展,加快形成以城市群为核心、生产集中、生活水平中等、生态繁荣、对流高效的城市群经济圈。其中,京津冀、长三角、长江中游等城市群经济圈发展,要以相应的国家区域战略为支撑引领,加快建设成为拥有各具特色的科技体系、产业体系、消费体系和国际交往体系的新型经济大区。

四要建设开放对流的国家经济链带。国家经济链带是城市功能圈的宏观形态,可考虑以将“风筝区域”建设成为国家和世界经济循环核心区为辐射带动,以“三横三纵”现代化基础设施体系建设为区际导向,加大力度建设以“风筝区域”为核心、链接“一带一路”国际经济走廊、开放对流的国家经济链带,包括沿海经济带、长江经济带、京广—京哈经济带、珠江—西江经济带、大陆桥现代化经济走廊、西部南北向经济带等,并同时以沟通周边国家和地区的桥梁城市及重要岛屿为关键节点,以边境地区现代化基础设施为纽带,规划建设国家环边境地区经济岛链,努力形成深耕本土、辐射全球的现代化强国“核心—外围”经济地理一体化格局。

(作者系中国社会科学院学部委员、中国区域科学协会会长)

找准方向重点,塑造更多的动能和优势,从来都是经济发展的关键所在。中央经济工作会议对推动新旧动能平稳接续转换和培育新动能进行了部署。实际上,新动能是相对于旧动能而言的,旧动能一般指传统的经济增长动力,而新动能是基于科学发展、创新突破和技术应用所形成的支撑经济增长的新动力,既包括新产业、新业态、新模式,也包括新技术赋能后的传统产业。当前,我国传统产业在制造业中的占比超过80%,拥有广阔市场和应用场景。传统产业为新兴产业发展壮大厚植土壤,新兴产业以新技术、新设备反哺传统产业,两者相辅相成,共同构成培育新动能的主阵地。新旧动能转换,不能忽视或放弃传统产业,“不能把手里吃饭的家伙先扔了”,而要加强运用先进技术改造提升传统产业,形成拉动经济增长的强大动力。

在当前地方实践中,对传统产业发展和新动能培育仍存在一些认识偏差。一种认识偏差是将传统产业视作夕阳产业、落后产业,认为传统产业注定被淘汰。事实上,我国传统产业体量庞大,不仅带动效应强,而且产业关联度高,在吸纳就业、稳定产业链供应链等方面扮演着重要角色。传统产业中不乏韧性、潜力大、竞争力强的产业,如轻工、纺织等都是我国具有国际竞争优势的产业。另一种认识偏差过分强调“全新”,将新动能简单等同于新兴产业,忽视了传统产业对新动能的贡献。实际上,传统产业通过技术创新和模式变革,不仅能够改变自身形态,实现高端化、智能化、绿色化发展,还能催生新产业、新业态、新模式,成为新的经济增长点。传统产业不仅不会因为新兴产业的出现而消失,还可以成为新质生产力的载体和沃土,成为新动能的重要组成部分。以人工智能为代表的新技术,可全面渗透传统产业各环节,高度协同其他技术、设备、系统等,重塑内容生产和创新规则,突破传统技术边界,赋能产业智能化和效率提升,促使传统产业迭代升级。

历史地看,人类的每一次技术革命都推动了传统产业的改造和升级,在此过程中,都衍生出新的业态和模式,产生新的经济增量,形成支撑经济社会发展的新动力。眼下,无论是传统产业通过功能增进、路径转换和模式创新向现代农业演进,还是传统制造业通过智能化、高端化转型成为现代工业质态,抑或是服务业多元化、个性化发展,这些实际上都是新动能的重要体现。具体到当下的应用逻辑层面,传统产业之所以能够成为新动能的重要来源,关键在于其通过科技赋能、数字化转型和产业链升级实现了质的突破。首先,科技创新为传统产业注入核心竞争力催生新动能。通过科技创新突破重塑传统产业竞争力,将知识、数据等新型要素融入生产流程,优化资源配置方式,显著提升全要素生产率,形成新旧动能转换的结构性驱动力。其次,数字化转型重构传统产业运行逻辑催生新动能。作为新动能生成的关键路径,数字化不仅改造了生产流程和管理模式,更通过数据要素的深度应用,开辟出个性化定制、共享制造等新模式,形成具有内生增长特性的新发展动能。再次,产业链现代化夯实动能转换根基。通过补强产业链薄弱环节,推进强链补链延链,以关键材料的创新以及工艺体系的升级,推动传统产业在高端化转型中培育出新动能,形成产业协同共生的创新生态。

我国传统产业具备深厚的发展基础和潜力,其转型升级亦具备广阔空间,面对新的技术趋势、新的产业发展要求,必须聚焦重点、突出优势、找准方向,朝着培育新动能持续发力。

与新技术同行。要充分发挥人工智能和数字技术的“头雁”效应,带动传统产业全链条整合创新。人工智能和数字技术能够将传统产业的生产设备、生产线连接成一个有机整体,实现精准供需匹配和高效全流程管理,为传统产业的技术创新和生产运营提供指引,加速新技术的诞生和生产效率的提升,为传统产业注入新活力。眼下,我国人工智能在技术创新、产业规模等方面处于全球领先水平,要紧紧抓住这一优势,推动传统产业转型升级实现弯道超车。

夯实基础发力。要聚焦关键核心技术领域开展自主创新,提高产业发展的自主可控性和安全性,全方位筑牢传统产业根基。通过加强产业基础再造,集中优势资源破解“卡脖子”难题、孵化和升级更多基础材料,既能提升传统产业韧性和安全水平,又能为新技术突破和新产业发展提供自主可控的底层支撑。

朝银长板进军。在传统产业升级攻坚期,聚焦长板能够发挥传统产业既有竞争优势的乘数效应,以更集约的成本实现效率跃升和价值链突破,延伸产业边界,催生融合业态,实现传统产业存量焕新与新兴动能增量突破的良性共振。比如,浙江宁波依托纺织服装传统优势,打造服装产业大脑,利用数字化手段,催生虚拟样衣交易等新业态,提升服装产业全生命周期价值,实现从“规模制造”向“时尚智造”跃升。

传统产业转型升级是一场持久战,要深度挖掘特色,拥抱新技术,在锻长板、强基础上发力,打造新的比较优势,形成“老树发新枝”的增长极,为经济发展注入更多新动能。

(作者系重庆市中国特色社会主义理论体系研究中心特约研究员、西南大学经济管理学院副院长)

# 加强公共产品投资对消费增长的保障作用

张立群

中央经济工作会议把扩大内需放在要抓好的重点任务之首,提出要大力提振消费,提高投资效益,全方位扩大国内需求。消费是最终需求,是人民对美好生活需要的直接体现,也是拉动经济增长的“主引擎”。扩大消费是做好当前经济工作的重中之重,必须始终关注消费、重视消费,切实把扩大消费作为一项系统工程抓实抓好。

在社会再生产活动中,生产表现为起点,消费表现为终点,分配和交换表现为中间环节。生产决定消费,消费是生产的目的,并为新的生产创造新的需要,二者密切相关、相互促进。从社会实践角度看,没有社会再生产活动的顺畅运转,就没有丰富的消费品供给。而这些都是扩大消费的重要条件。因此,扩大消费必须着眼于社会再生产全过程,将社会生产力的持续提升作为基础性条件。

2010年以后,受国内外复杂因素影响,我国三大需求中的出口和投资增速下滑。需求不足,会导致宏观经济总量失衡,进而使经济增速下降。这一过程也会导致居民收入增速持续下降。而收入增速是决定消费增速的基础性变量,收入增速下降,消费增速亦会明显降低。因此,扩大消费,必须聚焦生产这个社会再生产的起点,着力提振实体经济,把提高经济增速摆在重要位置,进而持续扩大就业、持续增加居民收入。

当前制约经济增长的突出问题需求收缩。实现社会再生产顺畅运转,推进高质量发展、提升经济增速,应聚焦需求不足这一突出问题,切实有效扩大内需,这与提振消费息息相关。如果人们对就业和收入预期下降,更谨慎安排支出,那么力图通过多方面政策鼓励居民扩大支出,其效果可能不会那么明显。扩大消费必须着眼社会再生产全过程,找到扩大内需的有效手段。

从生产这个社会再生产的起点看,投资具有非常重要的作用。第一,生产直接也是消费。第二,从扩大再生产出发,投资既可以促进企业技术创新,也有利于设备更新等。第三,从新型城镇化和城乡一体化进程看,投资还有更广阔和重大的任务。包括建设现代化基础设施体系、高标准提升公共服务能力等。显著扩大投资需求,既可以有效提高社会生产力水平和供给保障水平,也能够同时解决企业需求不足、缺少订单的困难,进而可以有效增加就业,增加居民收入,为扩大消费准备重要条件。因此,当前扩大内需必须发挥好投资的关键作用,这也是着眼社会再生产系统和整体考虑扩大消费的关键举措。

从扩大投资角度分析,当前企业在需求不足的环境中,缺少扩大生产和投资的意愿。所以,政府投资特别是公共产品投资就要发挥更大的引领作用。公共产品生产和

建设,强调突出产品及项目的公益性和普惠性,注重其给全体人民带来的当前和长远的使用价值。例如,保障城市群高速便捷通行安全的交通网络,确保全国交通、能源、网络等安全的骨干网设施,以及教育、医疗等公共服务设施,普惠性、公益性、兜底性的民生保障设施等,这些大都具有公共产品属性,都不把经济效益和投资回报率放在首位(否则其公益性、普惠性就会削弱)。从一定意义上说,公共产品投资不受市场变化引导。当前推进公共产品和服务高质量建设,对推进新型城镇化、农业现代化和实现共同富裕都具有重大意义。当市场需求不足、居民和企业都不敢花钱时,充分扩大政府公共产品投资,全面推动公共产品(服务)提质升级正当其时。这既可以有效增加企业订单,带动企业生产,带动就业和居民收入,进而促进消费回暖,也会有力推动保障性住房、义务教育、公共医疗卫生等公益事业加快发展,不断缓解中低收入家庭面临的住房难、上学难、看病难问题,为扩大消费提供基础支撑和长远保障。

综合来看,我国经济已转向高质量发展阶段,仍然具有强劲的结构优化潜能,仍然具备强大的生产和供给增长能力,仍然拥有由14亿多人美好生活需要所推动的超大规模国内市场巨大需求潜力,有效需求不足并未

改变我国经济长期向好的基本面。通过力度足够的政府公共产品投资,带动企业投资和居民收入增长、消费回暖,将逐步使经济进入内需拉动的回升向好轨道。人民群众的美好生活需求将持续较快释放,高质量发展将持续较快推进,在营业收入普遍较快增长支持下,技术创新和绿色清洁发展将成为大多数企业的普遍行为。

当前实现扩大消费目标,要树立系统思维,着眼社会再生产全过程,充分发挥好政府公共产品投资逆周期调节的关键作用,大力加强公共产品投资对消费增长的长远和基础性保障作用,有效有力启动超大规模内需市场,在内需活跃带动经济增长持续回升向好的过程中,使就业和收入普遍较快增长持续较快增长,由此推动消费结构升级和更好满足人民美好生活需要。在这一过程中,还要加快推动中低收入群体增收减负,提升消费能力、意愿和层级;提高城乡居民基础养老金,提高城乡居民医保财政补助标准;加力扩围实施消费品以旧换新政策,创新多元化消费场景,扩大服务消费,促进文化旅游业发展等,依靠社会再生产循环的全面畅通,使高质量发展步伐明显加快,使扩大消费各项政策的综合效果不断提高。

(作者系国务院发展研究中心宏观经济研究部研究员)

本版编辑 欧阳优 美编 夏祎

来稿邮箱 jrbll@sina.com