

以新空间格局承载新发展格局： 流动、集聚、均衡

□ 苏红键

[摘要]全国统一大市场建设与城乡区域协调发展,是以新空间格局承载新发展格局的重点任务。通过构建一个包含流动、集聚、均衡的统一的空間经济分析框架,系统研究构建新空间格局的基础和导向。流动方面,国内商品贸易和要素流动规模快速提升,还受到地方保护主义、户籍和土地制度等影响制约;集聚方面,伴随快速城镇化、超大特大城市快速增长、东部地区率先发展,城乡地区之间呈现不平衡发展特征;均衡方面,城乡收入差距不断缩小,地区收敛态势趋稳,城乡地区之间福祉均等化水平有待提升。基于三个维度的关系和基础特征,提出“高效流动、包容集聚、优质均衡”的以新空间格局承载新发展格局的导向。

[关键词]新空间格局;新发展格局;全国统一大市场;城乡融合发展;区域协调发展

[中图分类号] F061.5 [文献标识码] A [文章编号] 1006-6470(2023)03-0062-09

[作者简介]苏红键,中国社会科学院农村发展研究所副研究员

城乡地区之间商品和要素流动成本较高、发展不平衡不充分问题突出、福祉均等化水平有待提升等是构建新空间格局要解决的问题。党的二十大报告提出“着力推进城乡融合和区域协调发展”“构建全国统一大市场”“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”^①等,为重塑空间格局、以新空间格局承载新发展格局指明了方向。从理论视角来看,这些问题均属人口和经济活动的空间布局问题,关系紧密,但分别处于不同领域,对其进行综合系统的研究符合“必须坚持系统观念”的方法论。基于此,本文构建一个包含流动、集聚、均衡的统一的空間经济分析框架,对当前空间格局的主要特征和存在的问题进行系统分析,并相应从三个维度提出以新空间格局承载新发展格局的导向。

一、理论：流动、集聚、均衡的 空间经济分析框架

以往关于空间格局问题的研究分别在全国统一大市场建设、城镇化与城乡发展、区域发展等领域展开。世界银行(2009)较早从密度、距离和分割三个维度构建了分析空间经济问题的框架,对城镇化与城乡发展、区域经济一体化、要素流动等进行了系统分析。^②近年来,国内开始有学者进行综合研究,刘志成(2022)分析全国统一大市场建设时,对城乡区域发展、商贸流通等问题进行了综合分析^③;陆铭和李鹏飞(2022)认为“城乡和区域之间分工协作,形成统一大市场”是城乡区域协调发展的目标之一,将三者统一起来。^④同时,在空间经济研究前沿的量化空间模型中,也是将城乡区域发展、商品和要素流动等问

收稿日期:2023-05-18

本文系国家社科基金项目“城乡福祉、空间均衡与城镇化方略”(项目编号:20FJLB019)的研究成果。

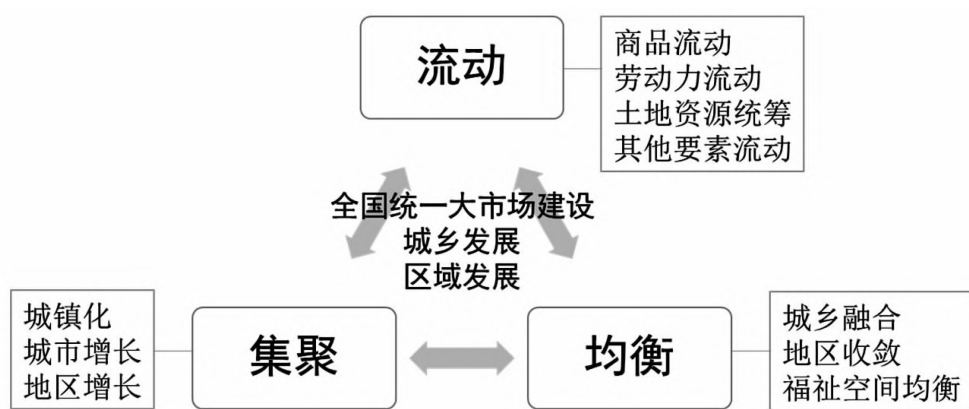


图1 流动、集聚、均衡的空间经济分析框架

题通过建模进行系统分析。^⑤另有研究分别讨论了全国统一大市场建设、城乡发展、区域发展的两两关系^{⑥⑦⑧}。现有对空间格局问题的综合研究和关系研究,为构建统一的空间经济分析框架提供了理论基础。

结合以往研究,本文从经济活动空间格局调整的过程、结构和结果三个维度,构建一个包含流动、集聚、均衡的统一的空間经济分析框架(见图1),为构建新空间格局提供理论支撑。总体来说,流动是过程,集聚是结构,均衡是结果:流动是人口和经济活动布局调整的空间过程,集聚与不平衡是人口和经济活动布局的空间结构,均衡是空间布局调整伴随的居民收入差距缩小与福祉均等化的发展结果。

1.流动——空间过程

流动主要指商品和要素的流动,对应全国统一大市场建设,包括商品流动与贸易、劳动力流动与迁移、土地资源统筹利用以及其他要素在城乡地区之间的流动和统筹利用。商品流动的状况与地方保护主义、市场分割、经济一体化水平紧密相关,影响地区之间的分工合作与总体效率提升。劳动力流动与户籍和土地制度改革紧密相关,劳动力流动的自由水平影响城镇化、城市增长和集聚水平,进而决定福祉水平和福祉均衡特征。在中国特色土地制度背景下,土地资源在城乡地区之间的统筹利用,主要体现在建设用地指标在城乡之间、地区之间的流转和统筹利用。除此之外,资本、技术、能源以及新的数据要素等,都是要素流动和全国统一大市场建设的重要内容。

2.集聚——空间结构

集聚是从总量的角度描述人口和经济活动的不平衡分布。集聚与流动紧密相关,集聚本身体现了

流动的结果,集聚经济的存在又会影响流动的方向。集聚和不平衡特征可以从城乡之间、城市之间、地区之间三方面分析。一是伴随人口乡城迁移的城乡之间不平衡特征,即随着人口和经济活动向城镇集聚(即城镇化),城乡之间呈现中心外围的空间结构。二是伴随人口在城市之间迁移形成的城市之间不平衡特征,由于集聚经济与城市规模之间的正向关系^⑨,人口向超大特大城市、各地中心城市集聚的态势明显。三是伴随人口在地区之间迁移形成的地区之间不平衡特征,东部地区率先发展形成了强大的吸引力,人口和经济活动向东部地区集聚的特征明显。另外,集聚的特征除了总量规模之外,还存在结构特征和密度特征。

3.均衡——空间福祉

均衡是从人均或个体角度描述福祉均等化特征,与流动的自由度和集聚导致的不平衡紧密相关,与城乡地区之间的共同富裕相对应。经济福祉均衡,指城乡地区之间的收入差距缩小,对应城乡收入差距缩小与地区收敛;综合福祉均衡,指城乡地区之间包含经济福祉、精神福祉、健康福祉的综合福祉均等化,这与共同富裕的内涵是一致的。均衡与流动的关系体现在,流动成本降低,有利于优化中间投入和各类要素的空间配置,促进效率和福祉增进,提高均等化水平。集聚与均衡的关系体现了总量和人均的差异,集聚意味着总量不平衡,均衡意味着人均收入差距缩小、福祉均等化水平提升。

二、流动:商品流动与要素流动特征

根据当前商品与要素流动面临的问题和难点,主要从商品贸易、劳动力流动、土地资源统筹三个方

面分析空间格局中的流动特征。

1. 国内贸易快速增长,市场一体化水平有待提升

商品流动是流动的主要内容,流动成本与国内经济一体化水平紧密相关。随着交通进步和经济发展,国内商品流动效率不断提高、贸易规模不断增长,但在地方分权体制下,依然存在地方市场分割问题,市场一体化水平有待提升。

中国的大国市场规模优势明显,近年来,国内贸易规模稳步增长,社会消费品零售总额维持在 10% 左右的增长率,受疫情影响近年来小幅波动,2022 年达 439733 亿元。其中,全年实物商品网上零售额同步增长,2022 年达 119642 亿元,占社会消费品零售总额的比重为 27.2%。^⑩与此同时,批发和零售业增加值、交通运输、仓储和邮政业增加值表现出同步增长态势。随着电商快速发展,2022 年快递业务量达 1105.8 亿件,近年来快速增长,受疫情影响增速有所波动。

虽然国内贸易快速增长,但贸易成本问题依然明显、且近年来呈现小幅提高态势。贸易成本主要受地理因素、制度因素和结构因素的影响,据估计 2012 年以来省际贸易成本有所提高。^⑪地理因素方面,交通进步、信息技术的迅猛发展,大幅降低了地区之间的贸易成本,并还将继续降低交易成本、提高交易效率,主要是部分偏远地区的通达性还有待提升。制度因素方面,地方保护和市场分割问题依然存在,这也是建设全国统一大市场在体制机制改革方面重点需要解决的难题。这源自财税激励和晋升激励,表现为各地通过保护偏袒本地企业,或者通过设置贸易壁垒限制外地商品进入等等,造成市场分割。结构成本主要是由于各地倾向于构建“大而全、小而全”的产业体系,各地自给率的提高降低了其参与国内分工贸易的水平,强化市场分割。根据李善同等(2021)的地区之间投入产出表^⑫,各省份平均的中间投入自给率从 2012 年的 47.60% 提高到 2017 年的 56.77%,其中山东的自给率从 82.95% 提高到 92.26%,湖北从 85.95% 提高到 89.50%。

贸易成本的存在导致市场分割、地区之间一价定律失效,表现出地区之间不同的购买力平价。根据历年《中国统计年鉴》CPI 指标计算发现,2000—2010 年,地区之间购买力平价的差异明显降低,2010—2020 年基本稳定,与贸易成本变化的

阶段特征相互支持。

2. 劳动力大规模流动,户籍制度改革进入攻坚阶段

劳动力流动是要素流动的核心,伴随着经济活动布局的调整。改革开放以来,中国城乡地区之间的劳动力流动经历了逐步放开的过程。自 20 世纪 90 年代东部沿海地区优先发展、跨省外务工人员规模快速增长,对劳动力流动的约束不断减少。

根据国家统计局农民工监测调查数据^⑬,2008—2022 年,全国农民工总量从 22542 万人增长到 29562 万人,年均增长 2% 左右,占全国总人口的比重从 16.97% 提高到 20.94%; 其中外出农民工总量从 14041 万人增长到 17190 万人,年均增长 1.46%。另外,根据全国人口普查数据,全国人户分离人口^⑭从 2000 年“五普”的 14439 万人增长到 2010 年“六普”的 26139 万人、2020 年“七普”的 49276 万人,期间分别增长 81.03% 和 88.52%,占全国总人口的比重从 11.39% 提高到 19.49%、34.90%。2020 年人户分离人口中,流动人口^⑮37582 万人,比 2010 年增长 69.73%,其中省内流动人口和跨省流动人口之比约为 2 : 1。

与人口大规模流动和迁移相伴随的是迁移成本的不断降低,体现在流动人口管理制度改革、户籍制度改革和基本公共服务均等化的稳步推进。这一渐进式改革进程主要经历了 21 世纪初鼓励农村富余劳动力外出务工的一系列支持政策,2014 年《关于进一步推进户籍制度改革的意见》(国发〔2014〕25 号)^⑯提出到 2020 年努力实现 1 亿左右农业转移人口和其他常住人口在城镇落户,2019 年《关于促进劳动力和人才社会性流动体制机制改革的意见》^⑰首次明确提出全面取消城区常住人口 300 万以下的城市落户限制。由此,户籍制度改革与基本公共服务均等化协同推进,流动人口在大部分城市可以实现自由落户,目前户籍制度改革的难点主要集中在少数超大特大城市。

3. 土地制度改革稳步推进,统筹利用范围有待扩大

土地本身是不能流动的,土地资源的“流动”主要指城乡地区之间的建设用地指标流转和统筹利用,这与中国特色的土地制度有关。人口和经济活动的空间布局调整与土地指标较难“流动”的矛盾,造成了明显的资源空间错配,加之“流动”背后的制

度、利益等问题,成为要素流动和改革的难点。

近年来,土地城镇化快于人口城镇化的总体特征,掩盖了其结构矛盾。具体来看,对于人口迁入地或者净增长的城市和地区,城市建设用地供给弹性往往较低,土地供给紧张,土地和住房价格往往较高;对于人口稳定或流失的地区,土地低效利用问题较为明显。这导致了土地资源在城乡之间、城市之间、地区之间的错配问题。根据《中国城市建设统计年鉴(2021)》数据,超大城市的人均建成区面积和人均居住用地面积不到20万人口以下小城市的1/2,各地中心城市的人均建成区面积和人均居住用地面积分别约为县级市的1/2左右、2/3左右;东中部地区城市人均用地面积明显少于西部和东北地区城市;城市建设用地空间或指标紧缺,而农村建设用地低效利用或闲置的情况较多,根据农业农村部抽样调查数据,2019年全国农村宅基地闲置率为18.1%^⑧,各地差异较大。

伴随资源空间错配的逐步呈现,城乡地区之间土地的统筹利用,经历了从市县(城乡)统筹,到省内统筹,再到跨省统筹的历程。较早的土地资源统筹利用是以《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》(国发[2004]28号)^⑨提出的“城镇建设用地增加要与农村建设用地减少相挂钩”为指导,《城乡建设用地增减挂钩试点管理办法》(国土资发[2008]138号)^⑩规定增减挂钩项目区“应在试点市、县行政辖区内设置”;之后,在2015年前后、2018年前后,为助力脱贫攻坚战、促进“级差地租”共享,顶层设计和地方探索相结合,陆续推进了增减挂钩节余指标在省域范围内^⑪和跨省域^⑫的调剂,其中跨省域的调出地区限定在“三区三州”及其他深度贫困县。伴随渐进式改革进程,加之地区之间土地资源优化配置存在明显的效率和福祉增进效应,土地资源统筹利用的范围有待进一步扩大。

三、集聚:城乡地区之间不平衡特征

人口和经济活动在空间上的集聚形成“中心—外围”的不平衡结构,主要可以从城乡之间、城市之间、地区之间三个维度分析。

1. 城镇化快速推进,城乡发展不平衡特征明显

城镇化即人口和经济活动向城镇集中,城乡之间“中心—外围”特征规律明显,需要关注的是伴生的城市病、空心村现象和城乡资源错配问题。

自1995年前后以来,中国城镇化开始快速推进。1995年城镇化率29.04%,2000年为36.22%,2010年49.95%,2020年63.89%。2000—2010年年均提高约1.37个百分点,城镇人口年均增长2107万人;2010—2020年年均提高1.39个百分点,城镇人口年均增长2324万人。到2022年,城镇化率和城镇人口分别为65.22%和92071万人,乡村人口49104万人。伴随人口向城镇集聚,经济活动也向城镇集聚,农村经济的比重不断降低。第一产业增加值占GDP的比重从1995年的19.6%降低到2020年的7.7%^⑬,第一产业就业占总就业的比重从1995年的52.2%降低到28.0%。

城镇化进程中,滞后的城乡治理水平与快速城镇化的矛盾加剧了城市病和空心村现象,同时还存在城乡资源错配问题。其中,城市病主要是城市综合承载力与人口吸引力之间的矛盾,在国内外普遍存在,当前的问题主要表现在高房价、交通拥堵、空气质量不高、部分公共服务(比如教育)资源压力大、城市贫困等方面。空心村是随着人口进城产生的现象,主要体现在留守老人养老和儿童的教育问题、农地撂荒和农房闲置问题等。城乡资源错配主要体现在城镇化进程中各类资源不能及时随着人口迁移而导致的供需错配问题,比如建设用地和住房、各类公共服务资源等,这也是要素流动和统筹利用的重点。

据估计,到2040年前后中国城镇化率达到80%的稳定阶段之前,城乡发展总量不平衡的特征还将不断凸显。在此进程中,部分地区和城市将率先达到城镇化稳定阶段,可为后发展地区提供应对城镇化进程中相关问题的经验借鉴。

2. 城市体系不断优化,城际发展不平衡特征明显

人口迁移既存在于城乡之间,也存在于城市之间。迁移成本降低促进了城市体系的不断优化,同时由于集聚经济与城市规模的正相关关系,人口向各级中心城市、超大特大城市集聚的态势明显。

中国的城市发展战略经历了“严格控制大城市规模”向“大中小城市和小城镇协调发展”的转变。这一转变伴随外出务工支持政策、人口迁移政策的调整。政策上是以2000年前后为转折点,实际上的人口大规模外出务工在20世纪90年代中后期已经发生。根据中国城市数据计算^⑭,在限制迁移的改革开放之初到1995年,城市规模倾向于平衡发展,根

据城市规模位序法则计算的齐普夫指数从 1985 年的 1.2652 提高到 1995 年的 1.3505, 这与这一阶段离土不离乡的就近城镇化战略、控制大城市发展的平衡发展战略相关;1995 年以后, 随着鼓励外出务工以及相关政策的渐进式改革, 人口大规模迁移、城市体系不断优化, 齐普夫指数逐渐接近 1, 2010 年为 1.1748, 2020 年为 1.0785。

伴随人口迁移和城市体系优化, 集聚经济的存在使得人口向各级中心城市、超大特大城市快速集中, 中小城市和县城的人口则趋于稳定。根据《中国城市建设统计年鉴》数据, 36 个中心城市^⑤的市域总人口占全国总人口的比重从 2006 年的 13.71% 提高到 2021 年的 22.07%, 同期城区总人口占全国城区总人口的比重从 37.68% 提高到 44.51%。根据 2010 年和 2020 年《中国人口普查分县资料》数据, 期间县城平均人口明显减少, 全国总体的县城平均人口从 37.88 万人减少到 34.90 万人。在县城人口外流和县城城镇化两种力量的推拉下, 县城平均人口小幅增加, 根据《中国城乡建设统计年鉴》数据, 县城平均人口从 2010 年的 8.50 万人平稳增长到 2021 年的 10.56 万人, 近年来维持在 10.5 万人左右, 未来还将稳中微增。

在乡村振兴和城乡融合发展背景下, 考虑大部分乡村都在县域范围内, 加之县域数量多、范围广, 提高县城发展质量, 辐射带动县域乡村振兴和城乡融合发展, 是优化城镇体系和空间格局的关键环节。

3. 东部地区率先发展, 地区发展不平衡特征明显

中国地区发展总体呈现向东、向南集聚的特征, 经历了东部地区率先发展、四大板块协调发展的历程, 近年来南北经济差距问题开始受到广泛关注, 同时还存在一些发展滞后的特殊类型地区。

20 世纪 90 年代东部沿海地区凭借区位优势、制度优势率先开放发展, 带动了人口和经济活动向东部地区集聚。根据《中国统计年鉴》数据, 东部地区经济比重从 1990 年前后的 45% 左右, 提高到 2005 年前后的 55% 左右, 之后随着区域协调发展战略的推进, 该比重逐步趋稳, 近年来在 50%—55% 之间波动; 与此同时, 以 2000 年前后鼓励农民工外出务工为节点, 东部地区人口比重从 20 世纪 90 年代的 35% 左右提高到近年来接近 40%。相应的, 中西部地区经济比重受区域协调发展战略影响小幅提

升, 各占 22% 左右, 人口比重小幅降低, 各占 27% 左右; 东北地区则呈现持续衰退, 经济比重从 20 世纪 90 年代的 10% 左右降低到近年来 5% 左右, 人口比重从 2000 年 8.4% 降低到近年来 7.5% 左右。东北地区的持续衰退, 也使得南北经济差距扩大问题日益受到广泛关注。

地区发展不平衡不仅体现为四大地区之间的不平衡, 还存在一些特殊类型地区的发展滞后问题。^⑥ 一是传统的“老、少、边、穷”地区, 主要是“三区三州”深度贫困地区; 二是衰退型的特殊困难地区, 包括一些资源枯竭、产业衰退、生态严重退化的地区等, 比如老工业区、独立工矿区、国有林区等; 三是一些特色经济地区, 比如生态功能区等。

四、均衡: 福祉空间均衡与城乡地区之间共同富裕特征

福祉空间均衡是区域和城市经济研究的核心理念, 主要体现在城乡之间、城市之间、地区之间伴随流动和集聚的人均收入收敛、个体福祉均等化。

1. 城乡收入差距缩小, 城乡居民福祉均等化水平有待提升

随着城镇化的推进, 城乡收入差距不断缩小, 同时伴随城乡基本公共服务均等化、基础设施一体化等的推进, 城乡居民福祉均等化水平不断提升。

自 2000 年前后鼓励农村富余劳动力外出务工开始, 城乡居民收入差距逐步趋稳, 在 2003—2009 年城乡居民人均可支配收入比值稳定在 3.1 左右, 之后开始逐步降低, 到 2022 年降至 2.45。根据国家统计局发布的年度数据, 各个省份的城乡居民收入比同步降低, 但还存在明显差异。2022 年, 天津、黑龙江、浙江等省市的城乡居民收入比是最低的(低于 2), 甘肃、贵州、云南等省市的城乡居民收入比相对较高(约为 3)。

在城乡收入差距缩小的同时, 随着城乡统筹发展、城乡一体化和城乡融合发展战略的推进以及乡村振兴战略的推进, 城乡教育、医疗、养老、社会保障等基本公共服务均等化水平不断提高, 城乡交通基础设施、信息基础设施建设的一体化加快推进, 乡村宜居水平不断提高, 城乡居民福祉均等化水平逐步提升。目前来看, 促进城乡居民福祉均等化的难点主要表现在: 第一, 农产品收入不高、农村居民增收难, 城镇化和兼业化是农村居民增收的主要途径, 需

要以系统观念解决城乡发展差距问题。第二,教育城镇化的动态性给城乡义务教育优质均衡发展带来了挑战,义务教育资源城镇挤、乡村弱的特点普遍存在。第三,受发展基础和人口迁移规律影响,农村居民人力资本水平明显低于城镇居民,这进一步提高了缩小城乡居民收入差距、促进城乡居民福祉均等化的难度。

2. 城际收入差距趋稳, 城际居民福祉均等化水平有待提升

近年来,不同类型城市之间的收入差距呈现波动态势,城市之间居民福祉均等化水平有待进一步提升。

随着城市体系不断优化,城市之间的收入差距趋稳。根据中国城市居民收入数据^②计算发现,人均收入对数标准差从2000年约0.30降低到2022年约0.21。在此期间,2014年人均收入的对数标准差降至约0.21,之后呈现先升高后降低的小幅波动态势。

近年来,中国城市之间的居民福祉均衡关系的演进特征还缺乏定论。一方面,从空间均衡理论视角来看,城市居民之间的福祉差异,主要体现在城市之间的迁移成本变化上,近年来劳动力迁移成本的不断降低,意味着城市居民之间的福祉均等化水平不断提升。另一方面,从城市居民福祉评价来看,相关研究利用福祉指标的评价发现^③,近年来中国城市平均福祉水平不断增进,城市之间的福祉差距略有扩大,这与城市发展和增长的马太效应有关,城市居民福祉增进情况表现出“直辖市>省会>地级市”的特征。结合空间均衡理论来看,东部直辖市的迁入壁垒依然较高,虽然制度壁垒有所降低,但房价形成的经济壁垒明显提升,从而维持了这些城市的福祉优势。

可见,当前城市居民之间福祉均等化的难点主要体现在各级中心城市、东部地区超大特大城市与其他城市之间的差距,这也是户籍制度和基本公共服务均等化改革攻坚的难点。

3. 地区收敛态势趋稳, 地区之间福祉均等化水平有待提升

随着区域协调发展战略的推进,流动成本的降低,地区收敛态势明显,地区之间福祉均等化水平稳步提升,近年来,受南北经济差距扩大等方面的影响,地区收敛态势趋稳。

地区收敛指地区之间人均GDP或人均收入的趋同。国内关于地区收敛的研究兴起于2000年前后,回应了20世纪90年代不断扩大的地区差距,为21世纪初期四大区域协调发展战略制定和实施提供了理论支持,主要是关于地区经济分异与收敛特征的分析。根据《中国统计年鉴》计算的各省份人均GDP变异系数分析发现,改革开放之初到1990年前后各省份人均GDP存在绝对收敛,20世纪90年代呈现发散趋势,2000年开始随着区域协调发展战略推进而逐步收敛;2014年前后以来,地区发展格局有所调整,东北衰退加速、南北经济差距扩大,人均GDP收敛趋势放缓并呈现小幅发散态势。

地区之间的福祉关系还包括收入之外的福祉维度,均等化水平有待进一步提升。从空间均衡理论角度,地区之间的福祉均等化水平与迁移成本紧密相关,地区之间迁移成本的降低,意味着地区之间福祉均等化水平的提高。从福祉评价的角度,可以从收入福祉、精神福祉、健康福祉等维度对地区之间的福祉均等化水平进行评价,这与人类发展指数的思路类似,与共同富裕的维度也是一致的。相关评价发现,中国地区(各省)福祉均等化水平自1990年以来不断提高^④,未来需要更加强调“促进人的全面发展”,这也是全体人民共同富裕的根本目标。

五、导向:以新空间格局承载新发展格局

基于统一的空间经济分析框架,针对三个维度的基本特征和存在的问题,按照“必须坚持系统观念”的方法论,本部分对应提出“高效流动、包容集聚、优质均衡”的以新空间格局承载新发展格局的导向(见图2)。

1. 高效流动:提高流动效率,建设统一大市场

高效流动是全国统一大市场建设的主要内容,也是优化城乡区域格局的要求与目标。针对当前流动特征及存在的问题,重点需要促进基础设施互联互通和降低相关的制度壁垒。

第一,促进基础设施互联互通,降低显性壁垒。当前交通和信息基础设施基本实现行政村的全覆盖,但中西部偏远地区、山区的交通不便、成本较高的问题依然存在。在完善交通运输体系的基础上,有待降低高速公路隧道、桥梁等路段较高的收费标准,切实降低偏远地区、山区的通达成本。稳步推进信息基础设施全覆盖,推进各类新型基础设施建设,



图 2 以新空间格局承载新发展格局的导向

以信息化、数字化提高互联互通效率、促进统一大市场建设。加快完善城乡电商物流体系,切实降低农村居民网购和农产品销售成本,提高上行下行效率。

第二,破解地方保护主义,降低隐性壁垒。地方保护主义对经济发展的影响根本原因在于,通过提高地区之间分工、合作、交易的成本,降低各地和总体经济的发展效率。在提倡各地增强系统思维和大局意识的同时,首先要优化地方领导考核机制,消除地方政府领导为了地方 GDP 而进行地方保护主义的动机。加强营商环境建设,建立市场化、法治化的对本地企业和外地企业一视同仁的营商环境。当前地方保护的重点已从一般商品转向服务业和生产要素领域,或以技术、标准、监管等形式存在,需要制定有针对性的解决方案。

第三,推动户籍制度改革攻坚,以均等化促市民化。基本公共服务均等化是户籍制度改革的基础和前提,在均等化基本实现时,落户壁垒便容易消除。当前,应着力解决流动人口比重较高的超大特大城市基本公共服务均等化问题,推进户籍制度改革攻坚。重点需要加大义务教育、医疗和养老等需求预测和供给,保障基本公共服务设施的用地需求、人才需求和财政支持,以农业转移人口市民化、流动人口同城化促进户籍制度改革攻坚,以此降低人口流动成本、促进劳动力和人口高效流动和优化配置。

第四,积极建立完善建设用地指标统筹利用机制。人口迁移和城镇化引起的人地空间错配问题突

出,建设用地指标在城乡地区之间的统筹利用,是优化资源空间配置、建设统一要素市场的难点。随着建设用地指标统筹利用的范围不断扩大,当前对跨省建设用地指标统筹利用的需求和呼声日益强烈。为此,在建设用地指标省级统筹不断完善、对口帮扶地区之间探索调剂的背景下,可逐步推进临近省份之间、城市群和都市圈范围内、东部地区省份与其他地区省份之间的建设用地指标统筹利用,促进形成全国统一的建设用地市场。

2. 包容集聚:促进分类协同,构建新空间格局

集聚和不平衡是空间经济发展的基本规律,其应对方案不是促进分散和平衡,而是针对不同类型的空间载体,根据空间分工和专业化理论,制定和实施分类发展、协同发展、促进共同繁荣的发展导向。

第一,协同推进城镇化、乡村振兴和城乡融合发展。城乡发展过程中,要树立和坚持城镇化、乡村振兴和城乡融合发展的系统观念,在人口快速城镇化和迁移的背景下,协同推进三大领域发展。2040 年前后总体城镇化率将快速推进到 80%左右,相伴随的是乡村人口的不断减少;各地区城镇化将在 2030 年前后陆续趋稳,城乡结构表现出差异化特征。为此,各地区在城乡建设和发展中,要加强人口预测及其相应的用地、服务需求预测和配套,避免由于人口变迁的动态性导致的各类资源错配(浪费或不足),协同推进城乡发展和人口集聚。

第二,分类促进城市群、都市圈、大中小城市和县城协调发展。人口在城市之间的迁移促使城市体系调整,各类集聚区表现出不同的发展特征。要积极提升城市群、都市圈基础设施互联互通、产业分工合作、社会事业一体化水平,充分发挥集聚经济和中心功能;提升各地省会城市(或其他中心城市)、特大超大城市的功能和承载力,分担国家中心城市的人口集聚压力,辐射带动各地城镇发展,支撑优化多中心网络新格局;促进中小城市高质量发展,优化完善服务功能和体系,积极发挥人口承载功能、辐射带动功能,支撑优化城市体系。推进以县城为重要载体的新型城镇化和县城高质量发展,提升县城作为县域发展的经济中心、服务中心功能,辐射带动县域乡村振兴和县域城乡融合发展。

第三,因地制宜促进区域分工和协调发展。各地发展基础和发展阶段不同,根据各地禀赋进行功能定位和分工合作发展,是区域协调发展的基本原则。要打造东部黄金海岸,引领内外双循环和构建新发展格局,同时要加强对其他地区的支持力度,积极创新和完善地区合作机制,切实落实“先富带动后富”的发展策略;中西部经济发展条件较差的地区,重点加强生态环境保护和公共服务供给,推动欠发达地区实现共同富裕;尊重东北地区人口迁出规律,在推进老工业基地转型升级的同时,提升粮食主产区功能,完善粮食主产区补偿机制,引领农业强国建设。

3. 优质均衡: 兼顾提质兜底, 实现高水平均衡

流动既有利于均衡,也会给均衡带来挑战。在实现基本均衡的基础上,应着力提升发展质量,兼顾提质和兜底,促进实现高水平的福祉均衡和共同富裕。

第一,促进基本公共服务优质均衡,提高各地城乡居民综合福祉水平。基本公共服务优质均衡是影响福祉空间均衡、促进共同富裕的重要维度。首要的是加快推进落实国家基本公共服务标准。^③加大对中西部经济发展落后地区基本公共服务的财政支持力度,补齐落后地区基本公共服务短板。积极推进城乡义务教育公平、建立完善城乡养老托幼服务体系、完善城乡医疗和公共文化服务等,加快实现城乡基本公共服务优质均衡。促进城市内部各项基本公共服务优质均衡发展,加快推进实现城市各项基本公共服务、住房保障等对各类常住人口的全覆盖。

第二,统筹完善城乡贫困治理和社会救助,完善兜底保障功能。人口迁移也会伴随贫困迁移,城镇化可以缓解农村贫困,但由于农业转移人口收入水平较低,因而会产生新的城市贫困问题。为此,新时期的贫困治理,需要重视统筹和衔接问题。一是推进巩固拓展脱贫攻坚成果与乡村振兴有效衔接,着力促进从产业扶贫到产业振兴、从特惠性到普惠性转型、超常规与常态化衔接,增强脱贫地区和脱贫群众内生发展动力。二是统筹贫困治理与社会救助,落实《关于改革完善社会救助制度的意见》^④,加快健全分层分类、城乡统筹的中国特色社会救助体系,创新社会救助方式,加强社会救助的兜底保障功能。三是统筹城乡贫困治理,推进相对贫困、多维贫困的城乡统筹治理。

第三,完善地区合作机制,落实“先富带动后富”。在坚持因地制宜发展的同时,各地推进区际合作、对口支援,落实邓小平“两个大局”伟大构想,促进福祉空间均衡和地区之间共同富裕。要通过产业转移、土地资源统筹利用、合作建设飞地园区、对口劳务培训与输出等,促进地区之间要素领域合作。通过人才交流、智慧化服务等,促进基本公共服务领域的对口帮扶。推动落后地区特色农产品、菜篮子工程建设,扩大特色农副产品市场。创新推进生态环境建设、营商环境建设、精神文明建设、社会治理、科技创新等其他领域的地区合作。

注释:

- ①习近平.高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告[J].求是,2022(21).
- ②世界银行.2009年世界发展报告:重塑世界经济地理[M].北京:清华大学出版社,2009:47—124.
- ③刘志成.加快建设全国统一大市场的基本思路与重点举措[J].改革,2022(9).
- ④陆铭、李鹏飞.城乡和区域协调发展[J].经济研究,2022(8).
- ⑤Tombe, T., and X. Zhu. Trade, Migration, and Productivity: A Quantitative Analysis of China[J]. American Economic Review, 2019(5).
- ⑥刘志彪、孔令池.从分割走向整合:推进国内统一大市场建设的阻力与对策[J].中国工业经济,2021(8).

- ⑦肖金成. 建设全国统一大市场与区域经济一体化[J]. 天津师范大学学报(社会科学版), 2022(4).
- ⑧刘守英、陈航. 城乡融合与统一大市场建设[J]. 天津师范大学学报(社会科学版), 2022(4).
- ⑨理论上呈现倒U型关系, 现实中主要表现为正向关系。
- ⑩中华人民共和国2022年国民经济和社会发展统计公报[EB/OL]. 国家统计局网, www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/202302/t20220227_1827960.html.
- ⑪李自若、杨汝岱、黄桂田. 中国省际贸易流量与贸易壁垒研究[J]. 经济研究, 2022(7).
- ⑫李善同等. 2017年中国省际间投入产出表: 编制与应用[M]. 北京: 经济科学出版社, 2021: 10-35.
- ⑬国家统计局于2008年底建立了农民工统计监测调查制度。
- ⑭人户分离人口是指居住地与户口登记地所在的乡镇街道不一致且离开户口登记地半年以上的人口。
- ⑮流动人口是指人户分离人口中扣除市辖区内人户分离的人口。
- ⑯国务院关于进一步推进户籍制度改革的意见(国发[2014]25号)[EB/OL]. 中国政府网, www.gov.cn/zhengce/content/2014-07/30/content_8944.htm.
- ⑰中共中央办公厅 国务院办公厅印发《关于促进劳动力和人才社会性流动体制机制改革的意见》[EB/OL]. 中国政府网, www.gov.cn/xinwen/2019-12/25/content_5463978.htm.
- ⑱张天佐. 深化农村宅基地制度改革 激发乡村振兴活力[J]. 中国农村经济, 2021(1).
- ⑲国务院关于深化改革严格土地管理的决定(国发[2004]28号)[EB/OL]. 中国政府网, www.gov.cn/zhengce/content/2008-03/28/content_2457.htm.
- ⑳城乡建设用地增减挂钩试点管理办法(国土资发[2008]138号)[EB/OL]. 中国政府网, www.gov.cn/gzdt/2009-03/02/content_1248228.htm.
- ㉑国土资源部关于用好活增减挂钩政策积极支持扶贫开发及易地扶贫搬迁工作的通知(国土资规[2016]2号)[EB/OL]. 中国政府网, www.mnr.gov.cn/gk/tzgg/201603/t20160328_1991690.html.
- ㉒国务院办公厅关于印发跨省域补充耕地国家统筹管理办法和城乡建设用地增减挂钩节余指标跨省域调剂管理办法的通知(国办发[2018]16号)[EB/OL]. 中国政府网, www.gov.cn/zhengce/content/2018-03/26/content_5277477.htm.
- ㉓农林牧渔业占GDP的比重从1995年的19.8%降低到2020年的8.0%, 略高于第一产业增加值。
- ㉔苏红键. 人口城镇化趋势预测与高质量城镇化之路[J]. 中国特色社会主义研究, 2022(2).
- ㉕包括4个直辖市、27个省会城市和5个计划单列市。
- ㉖张燕、申兵等. 新时代城乡区域发展体系研究[M]. 北京: 中国计划出版社, 2022: 10-35.
- ㉗数据来源为“国信房地产信息网”数据库中地级以上城市的城镇居民人均可支配收入。
- ㉘苏红键. 城市规模与城市福祉: 效应、评价及发展导向[J]. 深圳大学学报(人文社会科学版), 2021(4).
- ㉙胡鞍钢、王洪川. 中国人类发展奇迹(1950—2030)[J]. 清华大学学报(哲学社会科学版), 2017(2).
- ㉚国家基本公共服务标准(2021年版)(发改社会[2021]443号)[EB/OL]. 中国政府网, www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2021-04/20/content_5600894.htm.
- ㉛中共中央办公厅 国务院办公厅印发《关于改革完善社会救助制度的意见》[EB/OL]. 中国政府网, www.gov.cn/zhengce/2020-08/25/content_5537371.htm.

责任编辑: 陆焱