

经济带建设:政策依据、现实挑战和路径选择

张贡生

(兰州财经大学 经济研究所,甘肃 兰州 730020)

摘要:区域协调发展战略的提出,为经济带的建设提供了根本遵循,珠江—西江经济带等规划的出台,为经济带的建设提供了经验借鉴,都市圈和城市群建设步伐的加快,助力经济带建设,“绿色一带一路”和生态文明建设等规划或意见的实施,为打造绿色经济带创造了条件。但是,南北区域之间、经济带之间、经济带内部区域之间的差距令人堪忧,同时,生态环境压力加大,仍在挑战绿色发展。因此建议,设立经济带管委会,夯实经济带建设的责任主体;加快制定黄河经济带、沿海经济带、京哈—京广经济带和包昆经济带等国家战略,进一步完善长江经济带和珠江—西江经济带战略规划,为多横多纵的城镇化空间格局形成,并对接“一带一路”打下坚实的基础;加快都市圈和城市群建设,为经济带的形成和发展提供战略支撑。

关键词:经济带;长江经济带;一带一路;沿海经济带;黄河经济带

中图分类号:F127

文献标识码:A

文章编号:2095-929X(2020)01-0050-12

《中华人民共和国国民经济和社会发展“九五”计划和2010年远景目标纲要》(简称《九五计划》)^[1]首先提出要依托长江沿江大中城市建设“综合性经济带”,在中部地区建设“新的经济带”。《中华人民共和国国民经济和社会发展第十个五年计划纲要》(简称《十五计划》)^[2]进一步提出要在陇海、长江、京广、京九、京哈等沿线地区培育新的“经济带”。在此基础上,《中华人民共和国国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》(简称《十二五规划》)^[3]增加了“辽宁沿海经济带”的建设。《中华人民共和国国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》(简称《十三五规划》)^[4]进一步增加了“一带一路”“沿海沿江沿线”、淮河和珠江—西江等经济带的建设。由此可见,中国经济已经进入带式发展阶段。然而,究竟应当如何看待经济带建设的机遇,加快经济带建设又将面临怎样的挑战,以及怎样加快经济带的建设,亟待于理论的深化。为此,笔者谈谈个人的看法,希冀引起学界的重视,并有助于实践的发展。

一、经济带建设的政策依据

(一)区域协调发展战略为经济带的建设提供了根本遵循

虽然“区域协调发展”一词最早出现于《中华人民共和国国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》(简称《十一五规划》)^[5],但真正将其上升为国家层面的“战略”,则是在中国共产党第十九次全国代表大会上才提出,即要坚定实施“区域协调发展战略”^[6]。在此总体发展战略当中,无论是海洋经济的发展和海洋强

基金项目:国家社会科学基金西部项目“非传统安全视域下西北民族地区旅游危机预警管控研究”(15XMZ047)。

作者简介:张贡生,男,山西襄汾人,兰州财经大学经济研究所研究员,1999年全国精神文明建设五个一工程奖获得者之一,丝绸之路经济研究院兼职研究员,研究方向:区域与城(镇)市经济。

国的建设、陆海统筹和城乡的融合发展,还是东北地区的振兴、西部大开发、中部的崛起、东部地区的率先发展和四大板块之间的协调发展,以至于各地区与全国一道同步步入现代化等宏伟蓝图的实现,均需要从更大范围内以经济带的建设为契机,以交通基础设施的互联互通为突破口,以产业链条的延长和有序分工为纽带,打破区域行政边界,建立大跨度的区域合作机制,消除区域之间的恶性竞争,进而实现区域之间、经济带内部和经济带之间的共建共享和共赢。

(二) 珠江—西江经济带等规划的出台,为经济带的建设提供了经验借鉴

继国务院颁布《珠江—西江经济带发展规划》(国函〔2014〕87号)^[7]之后,从国家层面上,又出台了“一带一路”愿景与行动^[8]、长江经济带^[9]、汉江经济带^[10]和淮河经济带^[11]等规划。这些规划均对相关经济带的范围、发展方向、水土资源保护和开发利用、战略性新兴产业、现代制造业、生态农业、特色产业、绿色经济、文化和旅游产业空间布局、现代服务业、对外开放格局、产业转移和产能承接、交通基础设施建设、新型城镇化格局、城乡一体化、精准扶贫和精准脱贫,以及区域合作重点和方向等方面给予了系统的规划,从而为加快相关经济带以及新的经济带建设提供了政策依据和制度保障。

(三) 城市群和都市圈建设步伐的加快,助力经济带建设

首先,从城市群看,一方面为避免单个城市产业规划的局限性,打破相互之间的恶性竞争,另一方面为了从更大的范围内支持经济带的建设,所以继《十一五规划》^[5]提出“新城市群”的理念之后,《十二五规划》^[3]和《十三五规划》^[4]分别对“两横三纵”的轴带式的城市群空间布局给予了规划。为确保城市群建设的有序进行,从国家层面上,先后出台了成渝(发改规划〔2016〕910号)^[12]、长江三角洲(发改规划〔2016〕1176号)^[13]、哈长(国函〔2016〕43号)^[14]、中原(发改地区〔2016〕2817号)^[15]、广西北部湾(发改规划〔2017〕277号)^[16]、关中平原(发改规划〔2018〕220号)^[17]、呼包鄂榆(发改地区〔2018〕358号)^[18]、兰州—西宁(发改规划〔2018〕423号)^[19]等城市群规划。其次,为加快重点区域的发展,先后出台了环渤海区域合作(发改地区〔2015〕2310号)^[20]、京津冀协同发展(2015年4月30日中央政治局会议审议通过)^[21]、海南自贸区建设(中发〔2018〕12号)^[22]等规划或方案,与此同时,长三角一体化、粤港澳大湾区等规划亦将颁布实施。这五大重点区域规划一旦上升为国家战略,不仅为沿海经济带的跨越式发展,而且必将为“一带一路”的建设、实现东中西部和南北地区之间的深度合作打下良好的基础。再次,为加快都市圈建设,国家发展改革委近期又发布了《关于培育发展现代化都市圈的指导意见》(发改规划〔2019〕328号)^[23],重点对一体化的内容、城市之间的功能分工、公共服务、生态环境的保护、绿色发展、城乡的融合发展和保障机制等给予了规划指引。此意见的出台,不仅为加快城市群内都市圈的建设和形成,而且对今后经济带的建设,以至于区域协调发展战略的落地生根提供了战略支撑。

(四) “绿色一带一路”和生态文明建设^[24]等规划或意见的实施,为打造绿色经济带打下坚实的基础

进入21世纪第二个十年之后,为加快生态文明建设,中共中央国务院先后在《十二五规划》^[3]《十三五规划》^[4]、十八大和十九大报告中提出要实现“绿色发展”的理念。应当说,“绿色发展”是顶层设计。也正因为此,所以,继中共中央提出五大发展理念^[4]之后,环境保护部等四部委联合制定了“关于推进绿色‘一带一路’建设的指导意见”(环国际〔2017〕58号)^[25]。该意见分别对绿色文化、绿色基础设施、绿色产业、绿色贸易、绿色城镇化、绿色建筑、大气污染治理、循环经济、低碳经济、循环农业、生态红线和环境保护等内容给予了明确界定。之后,习近平总书记又在中国共产党第十九次全国代表大会上所作的报告中明确提出,长江经济带建设的总体思路就是“共抓大保护、不搞大开发”^[6]。广义地讲,这些理念均适应于所有经济带的建设,或者说是所有经济带建设的根本遵循。

二、经济带建设面临的挑战

虽然加快经济带建设的意义非同小可,且时机已经基本成熟,但现实中仍然面临着诸多挑战,主要有:

(一) 南北区域之间的差距日趋明显

1.就“一带一路”GDP 总量方面而言,地处东南沿海地区的海上丝绸之路国内段^①区域明显的要比丝绸之路经济带国内段^②区域经济发达。不仅如此,而且两者的分化程度越来越明显。如图 1 所示,1995 年丝绸之路经济带国内段的 GDP 总量为 13 323.61 亿元,海上丝绸之路国内段的 GDP 总量为 14 448.18 亿元,两者的差距仅为 1 124.57 亿元;2015 年前者的 GDP 总量为 162 279.1 亿元,后者为 170 505.1 亿元,两者的差距扩大为 8 226.00 亿元。但进入 2017 年之后,两者的差距则进一步扩大为 36 454.1 亿元。

2.就“一带一路”国内段人均 GDP 而言,如图 2 所示,1995 年丝绸之路经济带国内段区域的人均 GDP 为 4 029.77 元,海上丝绸之路国内段区域的人均 GDP 为 9 129.29 元,差距仅为 5 099.52 元;2017 年,前者的人均 GDP 为 47 354.97 元,后者的则为 86 146.00 元,两者的差距扩大为 38 791.03 元。其中的原因,除了自然禀赋的差异之外,可能更多地与改革开放 40 年来东南沿海地区率先实行新区和特区政策、建立证券交易所、港口的发展以及对外开放有着直接的关系。在此,我们更有理由相信,伴随着粤港澳大湾区、长江三角洲一体化和海南自由贸易区等具有国家战略意义规划的出台,海上丝绸之路国内段将更加如虎添翼,踏上快速发展的轨道。

3.对北京、天津、上海、广州和深圳五个城市的人均 GDP 做一比较,如图 3 所示,地处粤港澳大湾区的深圳和广州的人均 GDP 均要高于其他三个城市,尤其是深圳市发展的速度越来越快。以 2017 年为例,深圳市人均 GDP 为 183 127.00 元,比地处北方的天津市和北京市分别要多 64 183.43 元和 54 128.89 元。就上海而言,与其所处的地理位置基本相同,人均 GDP 处于五市的中位。由此可见,仅就经济发展而言,怎样通过都市圈、城市群、经济区以及在此基础上的经济带建设,缩小中国南北差距,或者说,如何实现南北地区之间区域的协调发展,已经刻不容缓。

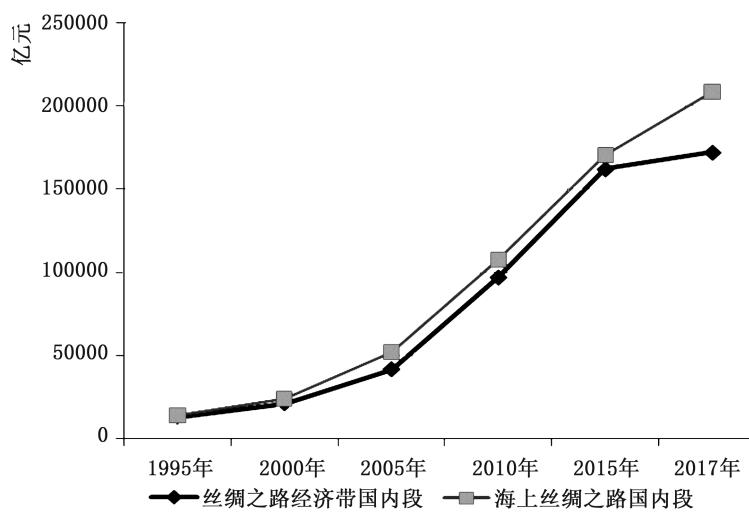


图 1 “一带一路”国内段 GDP 总量变化趋势

①海上丝绸之路国内段包括上海、浙江、福建、广东和海南五省市。
②丝绸之路经济带国内段包括西北地区的陕西、甘肃、青海、宁夏、新疆、内蒙古六省区,东北地区的黑龙江、吉林、辽宁,西南地区的重庆、广西、云南和西藏等省区市。

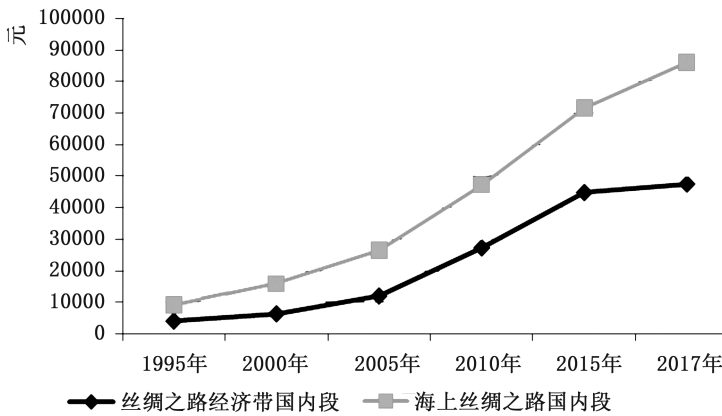


图 2 “一带一路”国内段人均 GDP 变化趋势

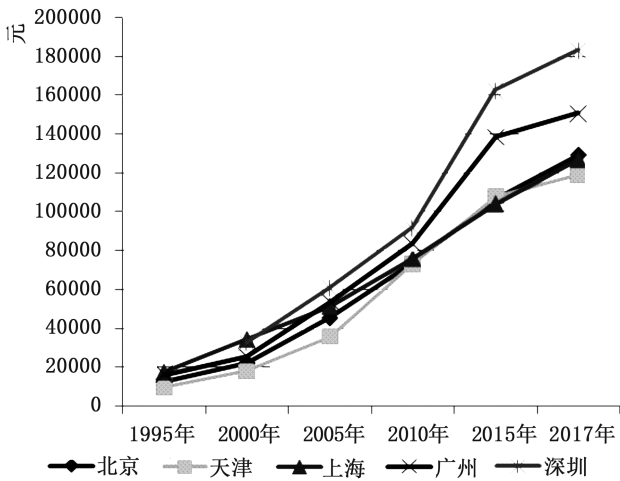


图 3 北京、天津、上海、广州和深圳人均 GDP 变化趋势

(二) 四大经济带之间的差距不容忽视

改革开放以来,伴随着我国经济的发展和社会的进步,以及交通等基础设施的建设,客观上已经形成沿海①、长江②、珠江—西江③和黄河④四大经济带,因此,这里主要对四大经济带的经济实力做一比较。

首先,从 GDP 总量方面看(图 4),沿海经济带自 1995 年以来基本上要占到全国 GDP 总量的 55%左右,长江经济带占全国的比重基本上在 41%到 43%之间,珠江—西江经济带和黄河经济带的 GDP 大体持平,基本上均在 22%到 23%之间,但珠江—西江经济带有后来居上的趋势。由此可见,中国经济发展的重点区域主要在沿海经济带、长江经济带和珠江—西江经济带——统计显示,仅广东省 2017 年的 GDP 就要占到珠江经济带 GDP 总量的 46.71%。其次,从人均 GDP 方面看(表 1、图 5),沿海经济带最高,2017 年达到 78 786.05 元,比最低的黄河经济带高出 28 051.06 元。由此亦可见,中国区域之间的差距不仅仅表现在东西部之间,更重要的则是已经出现南北分化的趋势。再次,与上述两方面相伴随,人口流动方面,长江经济带和珠江—西江经济

①沿海经济带包括:辽宁、天津、河北、山东、江苏、上海、浙江、福建、广东、海南、广西。
②长江经济带包括:江苏、上海、浙江、安徽、江西、湖南、湖北、四川、重庆、贵州、云南。
③珠江—西江经济带包括:贵州、云南、广东、广西、湖南、江西。
④黄河经济带包括:山东、陕西、山西、内蒙古、河南、宁夏、甘肃、青海。因四川划归长江经济带,故没有包括在内。

带增长趋势明显,沿海经济带虽然占全国的比重非常高,但从长期变化趋势看,有趋缓的态势。与此形成鲜明对照的则是,黄河经济带无论是总量的变化,还是增长趋势均令人堪忧^①(图 6)。因此,加快黄河经济带建设步伐,或者将其提升为国家的大战略,既有助于有效对接“一带一路”,加快中国北方经济和社会发展,缩小南北差距,也有助于以环渤海地区发展为龙头,实现东中西部地区区域协调发展。

表 1 四大经济带及广东省人均 GDP 单位:元

区域	1995 年	2000 年	2005 年	2010 年	2015 年	2017 年
沿海经济带	7556.41	12901.63	23283.76	44959.91	68968.05	78786.05
珠江—西江经济带	3766.11	5832.11	10995.95	23299.67	40137.35	64032.23
长江经济带	5250.22	9093.16	16057.98	32094.55	58028.34	63881.30
黄河经济带	3573.05	5607.28	12240.98	29175.38	46019.80	50734.99
广东省	8129.00	12885.40	24435.02	44736.00	67503.00	80932.00

资料来源:根据《中国统计年鉴》整理而得。

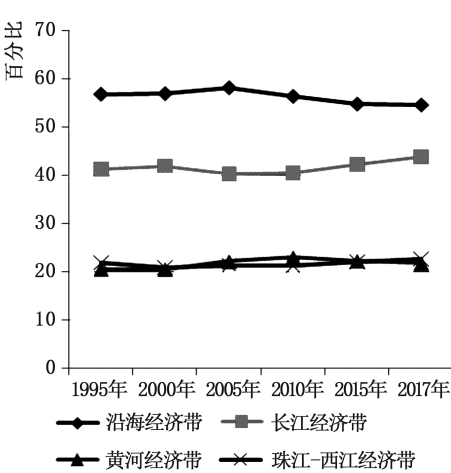


图 4 四大经济带 GDP 总量分别占全国比重

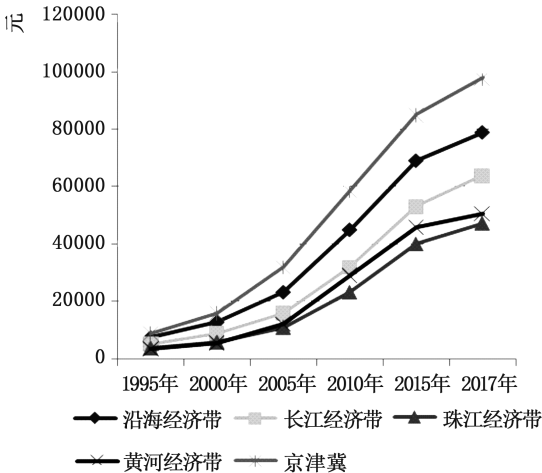


图 5 各经济带人均 GDP 变化趋势

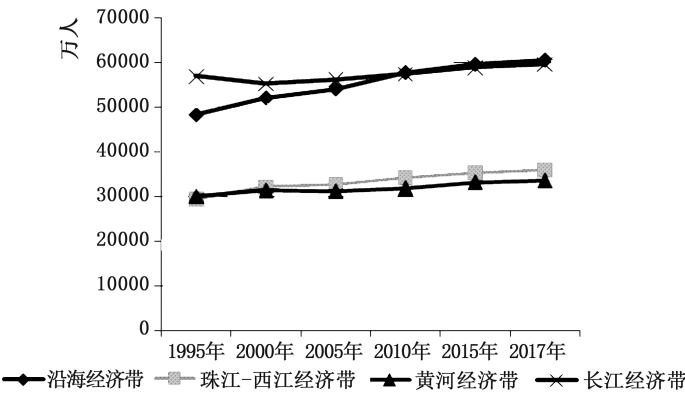


图 6 各经济带人口总量变化趋势

(三) 经济带内部区域之间的差距同样令人堪忧

1.就丝绸之路经济带国内段而言,无论是从 GDP 总量,还是从人均 GDP 方面考察,西北地区和西南四省市,均处于明显的上升趋势。与此形成强烈的反差,东北地区有进一步塌陷的趋势。详见图 7、图 8。如图 7

^①其中的原由,可能与其生态环境脆弱、预期收入水平低于其他三大经济带,或者与其转型压力加大,以及创业环境不够宽松等原因有关,从而导致“孔雀东南飞”。

所示,2015 年之前,东北地区的 GDP 总量均要高于西北和西南地区,但自 2015 年始,被西北地区甩在后边,尤其是 2017 年,西北地区的 GDP 总量比东北地区高出 8 148.82 亿元。因此,如何通过都市圈、城市群、经济区和丝绸之路经济带以及京哈经济带的建设,振兴东北地区,已经成为当前和今后亟待破解的命题。

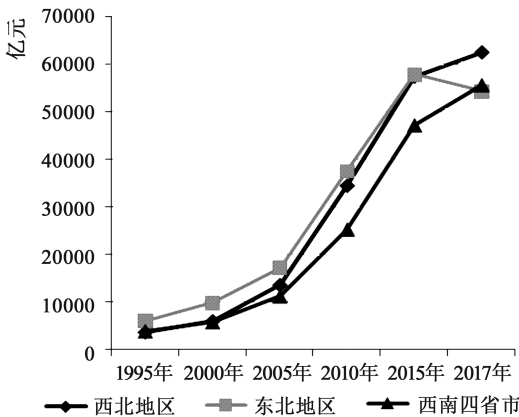


图 7 丝绸之路经济带分区域 GDP 总量变化趋势

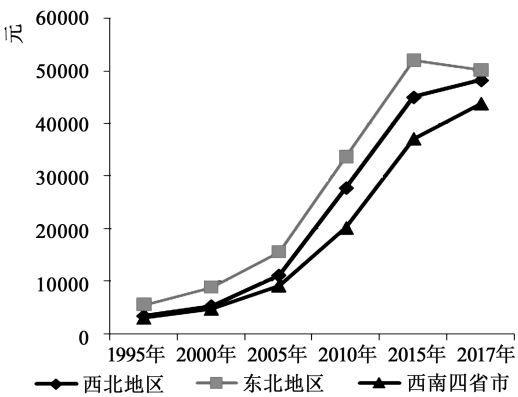


图 8 丝绸之路经济带分区域人均 GDP 变化趋势

2.就珠江经济带而言,2017 年广东省的人均 GDP 为 80 932.00 元,而云南省人均 GDP 仅为 34 221.00 元,前者是后者的 2.36 倍;从长江经济带方面看,最高的上海市则是云南省的 3.7 倍;黄河经济带的内蒙古自治区则是甘肃省的 2.72 倍;沿海经济带深圳市则为广西壮族自治区的 4.81 倍。由此亦可见,怎样通过产业链条的拉长或者产业的转移、交通等基础设施的通达性、公共服务的均等化、功能的分异,以及利益共享机制的建立,促进后发地区都市圈、城市群和经济区的建设,实现经济带内区域之间的共同发展,亟待于理论的深化和实践的探索。

(四) 生态环境压力加大,挑战绿色发展

众所周知,中国的沙漠区域主要分布在西北和东北地区靠近内蒙古的部分地区,面积达 130 多万平方公里,基本上位于丝绸之路经济带国内段区域。因此,如何于此区域内在保护生态环境的基础上加快绿色发展,建设绿色经济带,本身就是一个具有战略意义的命题。加之,资源型城市也主要集中在中国的北方地区,如环渤海七省区市,除北京和天津之外,其他五省区资源型城市达 65 个,占全国资源型城市 262 个的 24.81%;黄河经济带八省区除了青海和宁夏分别有 2 个和 3 个不属于资源型城市之外,其他六省区有 70 个,占全国比重的 26.72%;从“一带一路”方面看,海上丝绸之路国内段五省区市,除上海之外,其他四省仅有 18 个资源型城市。与此形成强烈反差,丝绸之路经济带国内段东北地区有资源型城市 37 个,西北地区有 41 个,西南四省区市除了西藏只有 1 个之外,其他三省区市有 36 个(其中,仅云南就有 17 个),三者合计为 115 个(国发〔2013〕45 号)^[26],占全国比重的 43.89%。由此亦可见,以国家层面的主体功能区规划为根本,以生态文明建设为顶层设计,以绿色发展为统领,加快丝绸之路经济带国内段区域和黄河经济带资源型经济体转型发展,成为整个国家实现高质量发展的重中之重。

(五) 区域之间的合作实践并不乐观

虽然早先于 2015 年中共中央国务院已经出台京津冀协同发展、环渤海区域合作发展、中原城市群、关中平原城市群、兰西城市群、呼包鄂渝城市群、长江中游城市群、长江经济带、珠江—西江经济带等规划纲要,以至于早于 21 世纪初期将中国的区域划分为西部大开发、东北振兴、中部崛起和东部率先发展四大板块。但是,无论是从小到都市圈内大中小城市之间,尤其是产业的分工合作、公共服务的均等化、交通基础设施的共建共享——尤其是县乡村交通的通达性等方面考察,还是从相关经济带内部,比如沿海经济带海洋资源的共

同保护和开发、江河湖海的共同治理、保护和开发等方面考察,并没有形成共同保护、共同开发和共赢的理念。事实上,如果不是依托于十八大以来强大的问责机制——而不是自愿性的通过市场化的机制形成共保共赢的合作机制,那么无论是长江经济带、珠江—西江经济带,还是黄河经济带以及三大河流支流的水生态环境将令人堪忧。在此,我们不妨以兰西城市群为例,虽然从国家层面上已经出台相关规划纲要,但其边界究竟在哪里,甘肃和青海各有各的认识和划分。这是其一;其二,两省至今都没有达成共识——即如何通过发挥兰州和西宁两个省会城市的聚集和扩散功能,或者通过都市圈的建设,实现产业的合理分工——共建黄河上游经济带走廊,并通过共建快速交通、轨道交通、城际交通、县乡公路等基础设施,实现城市与城市之间、城乡之间的共同繁荣与发展;其三,怎样通过利益分享和补偿机制,以及成本分担机制,确保天蓝地绿水清,至今都没有出台一个详细的规划;其四,就公共服务而言,怎样实现城市群内科技、教育、医疗、健康养老、体育等方面的一体化,亦没有出台一个详细的具体项目的合作规划。以至于在人力资源市场一体化、特色产业的错位发展、全域旅游、区域开放格局和生态环境的共同保护等方面,并没有形成公认的合作备忘录,从而使得国家层面的该城市群规划难以落到实处,以至于黄河经济带建设更是成为空中楼阁。

三、经济带建设的路径选择

(一) 设立经济带管委会, 夯实经济带建设的责任主体

如上所述,虽然从国家层面上目前已经出台长江、珠江—西江、淮河和汉江经济带,以及“一带一路”等规划或意见,沿海经济带、京哈—京广经济带、黄河经济带和包昆经济带等规划亦正在紧锣密鼓的制定当中,但从已有的规划、实施意见或方案来看,只是要求相关省区市加以贯彻落实。客观地讲,这些规划或意见,仅具有指导意义——而不具有约束性,或者说可操作性并不是很强。因此,要想真正将其落到实处,并从实践上打破行政壁垒,促进产业链条形成,形成强有力的支撑新时代中国经济发展和社会进步的框架,我认为应当尽快建立具有约束性的相关经济带管委会,具体承担以下七项功能:(1)由相关省区市主要领导参加,签订经济带建设议定书和合作备忘录。并定期召开联席会议,商讨、磋商经济带建设过程中的相关问题;(2)协调相关省区市五年规划与所处经济带五年规划的相关内容,确保两个层次规划的衔接与落实。同时,对经济带内部区域之间合作的具体内容给予详细规划,并确保落实;(3)制定详细的水(包括干流河支流)生态环境保护实施细则,确保江河湖海资源的清洁和再生利用;(4)以国家主体功能区规划为基础,划定“三生三区”空间,确保绿水青山就是金山银山和绿色发展理念的落地生根;(5)依托于自然资源部和各省区市县规划部门,对各地的资源环境承载力、经济承载能力、社会承载能力、城市和都市圈及城市群承载力等给予详细规划,形成强大的约束,促进各经济带“生态优先,绿色发展”,最终呈现给当代人和后代人一个美好的生态环境;(6)对经济带内部农产品产区、制造业等产业给予规划,指导各省区市经济发展、社会进步;(7)对交通等基础设施给予中长期规划,确保经济带内部城市之间、城乡之间和经济带之间经济和社会发展的互联互通,最终形成强大的命运共同体。

(二) 加快制定黄河、沿海、京哈—京广和包昆等经济带国家战略, 完善长江、珠江—西江经济带战略规划, 对接“一带一路”

在黄河经济带、沿海经济带、京哈—京广经济带和包昆经济带四大经济带中,除了黄河经济带属于横向经济带——横跨东中西部三大经济地带之外,其他三个经济带均为纵向的经济带——其中,沿海经济带最为发达,其次是京哈—京广经济带,最后则是包昆经济带。分析 2017 年人均 GDP 数据,沿海经济带经济发展水平如图 9 所示,呈现出明显的中间强、两头弱的态势;而京广经济带(图 10)则呈现出两头强、中间弱的态势;黄

河经济带呈现出明显的东强西弱的态势(图 11)。与此截然不同,包昆经济带深居内陆,经济发展呈现出北方的内蒙古和西南的重庆市较高的特征(图 12)。因此,就经济带建设本身而言,总体思路^[27]则是:(1)以问题导向和战略导向为抓手,做大做强已有的都市圈和城市群,规划具有发展潜力的新的都市圈和城市群,夯实经济带建设的经济增长极;(2)以省区内小型经济带(如沿海地区的辽宁、山东、广东、福建、浙江和江苏等省均提出要加快沿海经济带港产城融合发展,并实施陆海统筹战略)建设为切入点,促进小区域合作取得实质性的进展,进而促进大型跨区域经济带的建设,最终形成若干具有世界意义的经济带;(3)以对接和融入“一带一路”为顶层设计,加快交通基础设施建设,实施老、少、边、穷地区专项行动计划——如易地搬迁、特色产业基地建设、“一企一村”“一县一品”、智力扶贫、“大数据+”等行动,促进经济带内部经济“洼地”向经济“高地”发展;(4)以主体功能区规划为约束,做好前期规划调研,对生态环境保护区域、农产品主产区(商品粮基地)、特色产业基地建设、城市空间布局等给予中长期规划;(5)创新区域发展模式。如对于各经济带内部优化开发区、重点开发区、限制开发区、禁止开发区,实行差别化的区域财政、税收、金融、信贷、土地、人才流动和对外开放等政策,一方面,为打赢“三大攻坚战”打下基础,另一方面,为实现经济的高质量发展创造条件。在此,尤其值得一提的就是虽然中央对长江经济带建设提出“不搞大开发、实施大保护”的总原则,但客观地讲,这一战略思想适用于所有的经济带建设。因此,这是加快经济带建设的总原则,必须一贯之;(6)以“绿色发展”为统领,做好所有经济带建设的加減乘除法(表 2);(7)以前述的多条经济带建设为“树干”,促进若干次级经济带的形成,最终形成“树冠型”的经济带和面。如黄河支流有湟水、汾河、渭河、黑河、洛河等 13 条河流,完全可以以此支流为切入点,加快小流域生态经济带建设,进而形成点一带一面式的新经济形态。

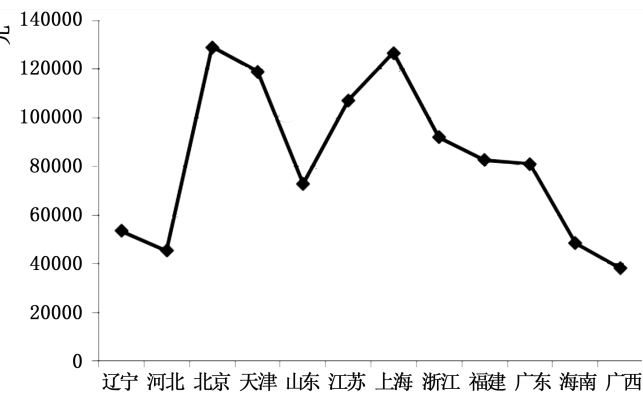


图 9 沿海经济带各省区人均 GDP

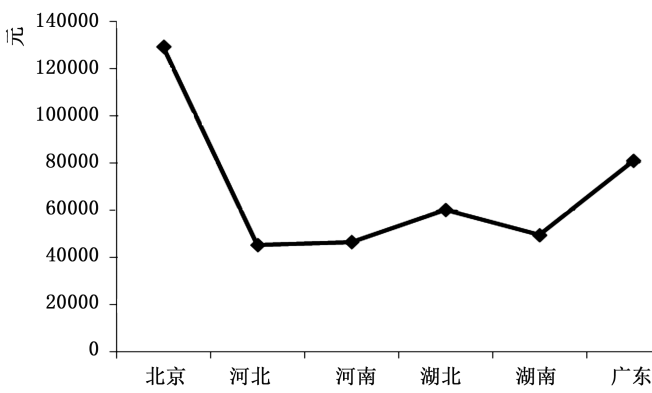


图 10 京广经济带各省区人均 GDP

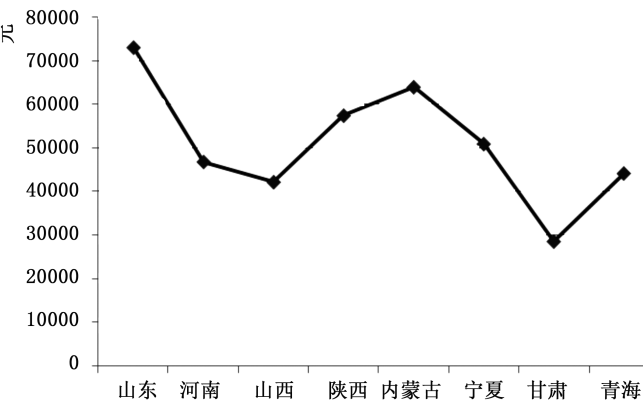


图 11 黄河经济带各省区人均 GDP

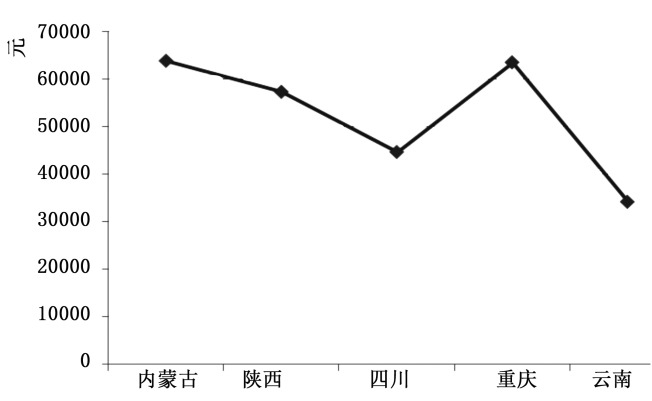


图 12 包昆经济带各省区人均 GDP

表 2 绿色发展的加减乘除法

方法	具体内容
加法	促进新能源、清洁能源、战略性新兴产业、环保、绿色建筑、绿色矿山、废旧物资回收利用等产业发展；加快数字经济、智能经济、生物经济、海洋经济、循环经济、低碳经济等发展步伐；强化绿色农产品基地建设和国家公园、生态旅游业发展；实现产业生态化和生态产业化发展；着力发展养老产业、健康产业，稳步实施“旅游+”行动计划，满足人民群众多样化需求；加快绿色城（镇）市建设；做实做强不同层次的优化开发区和重点开发区；通过“大数据+”“智能+”“特色产业+”、公共服务均等化等行动计划，促进老、少、边、穷地区发展；适应经济发展新空间的形成和乡村振兴战略的落实，做大做强城乡产业融合发展、都市农业、观光农业、休闲采摘农业、体验农业，形成以中心城市为核心圈层式的减贫新模式。
减法	减少传统能源利用，或促使其向清洁方向发展；走资源节约型、环境友好型道路；降低甚至减少限制开发区和禁止开发区产业和人口聚集；改变传统的线性经济和思维方式，逐步实现污染排放与经济增长脱钩，以至于实现污染的“零排放”；对于水资源的开采，必须达到清洁利用，并确保在其再生范围之内开发利用；为防止人类对水体、湿地等的破坏，建议在此区域以岸线为起点，退后 1 公里~3 公里布局居民点、产业和道路建设；对于生态脆弱地区，不仅不再布局新的居民点和产业，而且应逐步减少居民点和产业，划定生态红线，稳步实现自然修复。
乘法	借助于税收、财政、金融、资本市场等措施，实现上述加减内容落地生根；通过效率提高、创新（科技创新、制度创新、观念更新、组织创新等）发展、人才战略和核心竞争力的提升等实现经济带高质量绿色发展。
除法	关停并转高污染产业、产能过剩产业；通过积极的制度创新、空间规划和区域协调发展政策，促进生态经济、绿色经济扩大规模；对于空间规划与开发，应该实施精细化管理。

（三）加快都市圈和城市群建设，为经济带的形成和发展提供战略支撑

首先，相对于城市群而言，都市圈有两大特征：一是其主要以“一小时经济圈”的形成为边界。从距离上讲，伴随着技术和交通基础设施的改变与发展——如快速交通体系的建设，或者核心城市建设步伐的加快，向外可能延伸至 100 公里~130 公里左右。从都市圈形成的过程讲，既有可能是因为中心城市的向外扩展，或者产业的近距离转移，抑或在周边地区建设产业园区、开发区等，形成都市圈；也有可能是中心城市及附近中小城市或小城镇——如卫星城镇，伴随着市场经济的发展、社会的进步，以及与中心城市联系的加强，在未来一定时期内很自然的形成一个以中心城市为依托的新的都市圈。二是都市圈本身只能是单中心，但与此相对应的城市群则有可能是多中心，如兰—西城市群就是由兰州和西宁两个都市圈所组成，属于双核心城市群。但无论如何，就都市圈的建设而言，应高度关注以下几个问题：（1）尽快实现圈内生态环境保护、交通基础设施、人力资源、产业发展和公共服务的一体化，促使大中小城市和小城镇形成功能各异、错位发展、互联互通、共建共赢的命运共同体；（2）都市圈产业、交通等规划应与即将形成的城市群、经济带等规划相衔接，尽量避免行政壁垒和相互之间的恶性竞争；（3）不仅要考虑核心城市人口在 500 万以上的大都市圈建设，更要考虑核心城市人口在 300 万~500 万人口之间中小都市圈的建设。其中的原因不仅源于“小的就是美好的”，而且对于中西部地区来讲，过于强调大都市圈的建设，既与其所处区域的生态环境不相符，也不利于城镇化进程的加快，进而缩小区域发展差距。在此，我们不妨以山西省南部地区的临汾市和运城市为例，2018 年两市常住人口分别为 450.03 万和 535.96 万人，二者之间的距离仅为 150 公里左右。这里的生态环境也较为适宜经济的发展——也正为此，所以国家将其列为重点开发区。因此，建议山西省首先对这两个中小型都市圈加以规划，一方面有助于加快百里汾河经济带建设，对接关中平原经济区和城市群，另一方面，有助于与山西中部城市群建设遥相呼应，甚至与中原城市群对接，打破行政壁垒和区际贸易保护，实现区域经济在更大范围内协调发展；（4）虽然国家发改委对都市圈的概念已经有明确规定，但从现实方面看，必须立足中国“市管县”（如兰州市管辖城关、安宁、七里河、西固、红古 5 个区和榆中、皋兰、永登 3 个县）的现实，明确究竟是要实现横向——以“市管县”为一个整体向外扩展的都市圈建设，还是要实现纵向——以现有的区为整体，加快其所管辖的县改区以及二、三产业的发展，进而形成都市圈？依笔者之见，从长远考虑可以从更大范围内规划都市圈，即跨

越“市管县”范围规划都市圈边界——包括支持发展“飞地小城镇”,但从操作层面上,重点是要实现纵向的都市圈建设,即:以十九大报告提出的“乡村振兴战略”和“大中小城市和小城镇协调发展”^[6]为顶层设计,一方面,疏散疏解大城市病,促进功能各异的次核心城市、小城市和小城镇发展,另一方面,加快都市农业、现代农业发展,切实形成城乡和一二三次产业融合发展的新格局。最终形成众星捧月、“你中有我,我中有你”,田中有城,城在田中,生态良好,宜居宜业的各具特色的都市圈;(5)在都市圈建设的过程中,一定要以保护生态环境、保护“名城古镇”、特色风景区和留得住乡愁的心态对待历史文化遗产,切忌以“产业发展”和“村容整洁”为由“拆城墙”、毁“乡愁”,一味地实现地域的城镇化、农民生活方式等的城镇化,以及产业的工业化和服务业化,结果使得城不像城、乡不像乡,农业的发展和乡村的振兴化为乌有。在此尤其值得一提的就是,自然资源部和国家发改委一定要严格督查各地借都市圈建设之名行“圈地运动”之实,切实将都市圈建设成为强大的城市群形成和经济带建设的经济增长极。

其次,如果我们将城市群看作是由两个或两个以上都市圈组团发展的话,那么,就城市群本身而言,涵盖若干中小城市、小城镇和乡村,向外与若干经济带相连。以长三角城市群为例,既是“一带一路”、沿海经济带的重要节点,也是长江经济带的龙头和节点,向北对接京津冀和环渤海经济圈,向南与海峡西岸城市群对接,承担着诸多经济和社会发展的功能。因此:(1)建议进一步强化城市群联席会议制度,具体落实所处经济带五年规划,并制定详细的产业园区、对外开放、城乡融合发展、社会保障、基础设施建设、乡村振兴、同城化、生态环境保护、绿色发展、“三大攻坚战”等,以及深度融入“一带一路”的详细规划;(2)以绿色发展为顶层设计,绿色产业——如绿色农产品产区或基地、绿色制造业、现代服务业、循环经济园区、低碳经济发展、绿色建筑、环保产业等为核心,绿色交通基础设施的建设为纽带,绿色制度的建立和完善为保障,加快绿色城市群^[28]建设的步伐,进而为在国内形成若干各具特色的经济带铺平道路。

最后,无论是绿色都市圈建设,还是绿色城市群建设,都要走绿色城镇化道路,最终的起点和落脚点都在于城镇。因此,在城镇建设中,笔者建议:(1)以绿色化的理念为起点和目标,科学规划所有城镇的生态环境、经济、社会发展、人口资源等承载力,夯实主体功能区规划,走绿色城(镇)市建设的道路;(2)绿色城镇化作为新型城镇化的载体,应以人为核心,尽快实现农业转移人口市民化——先是实现“失地农民市民化”,进而逐步实现“农民工市民化”和农民市民化。舍此,只能是物的城镇化,即形式上而不是实质性的城镇化^[29];(3)以分类指导的形式,加快绿色城镇建设步伐,落实绿色城镇化道路和绿色经济带建设的每一个节点(表3)。

表 3 绿色城镇建设模式

模式	具体内容
新城新区推动型	以绿色交通基础设施、绿色产业园区和循环经济园建设,新能源产业、战略性新兴产业、低碳产业、绿色建筑、绿色物流产业和数字经济、智能经济的发展,促进新城新区建设,进而带动老城区向绿色化方向转型。
产业园区带动型	以新的产业园区建设、传统产业园区及各种类型开发区的改造升级为切入点,促使其走绿色发展、循环经济、低碳经济的道路,带动老城区绿色转型。
社区改造型	每个城市都可以选择一个小区,统一规划绿色发展的范围、内容和方向。如:社区机关事业单位和学校带头绿化、实施节能减排、优先购买和使用绿色产品、采取绿色出行方式等;企业积极承担社会责任,从原材料采购到产品被消费者使用后的回收均遵循绿色发展的理念;对社区道路建设,一是优先安排步行街道和自行车道,二是采用绿色交通工具,支持居民绿色出行和绿色消费。
局部改造型	如借助于财政税收等手段,促使传统产业向绿色产业发展,带动社区和城(镇)市转型;对于僵尸企业以最小的成本加以改造转型,提升小区绿色发展的内容;通过居民区绿色化改造、社区河道水资源清洁化改造、绿色公园建设和企业承担社会责任——积极参与所在地的绿色发展等,逐步实现绿色城(镇)市发展。

总之,加快经济带建设的时机已经成熟,关键是要以“五位一体”“四个全面”和“五大发展理念”,尤其是

“不搞大开发、实施大保护”“一带一路”建设为总原则,以都市圈、城市群建设和乡村振兴为支撑,交通基础设施建设为纽带,现代经济体系建设和绿色产业为核心,实现区域协调发展为根本遵循,以开放带动开发、创新发展等方式,加快经济带建设的步伐。

本文的不足之处在于:一是没有对每条经济带的空间布局、支撑每个经济带新的都市圈和城市群、对外开放格局、交通基础设施建设、产业发展等给予详细阐述;二是更没有采取实证分析的方法对相关经济带建设做统计分析。后续的研究将弥补此方面的不足。

参考文献:

[1] 中华人民共和国国民经济和社会发展“九五”计划和 2010 年远景目标纲要[EB/OL].(1996-03-17)[2007-09-12]. <http://ghs.ndrc.gov.cn/ghwb/gjwnggh/200709/P020070912633148897320.pdf>.

[2] 中华人民共和国国民经济和社会发展第十个五年计划纲要[EB/OL].(2001-03-15)[2007-09-12].<http://ghs.ndrc.gov.cn/ghwb/gjwnggh/200709/P020070912634253001114.pdf>.

[3] 中共中央国务院.中华人民共和国国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要[EB/OL].(2011-03-16)[2017-09-12].http://www.gov.cn/zhuanti/2011-03/16/content_2623428.htm.

[4] 中共中央国务院.中华人民共和国国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要[EB/OL].(2016-03-17)[2016-08-17].http://www.xinhuanet.com/politics/2016lh/2016-03/17/c_1118366322.htm.

[5] 中共中央国务院.中华人民共和国国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要[EB/OL].(2006-03-17)[2018-08-17].<http://politics.people.com.cn/GB/59496/4208571.html>.

[6] 习近平.决胜全面建成小康社会夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告[R].北京:党建读物出版社/学习出版社,2017:1-56.

[7] 国家发展改革委.关于印发珠江—西江经济带发展规划的通知[EB/OL].(2014-07-28)[2014-08-01]. http://www.ndrc.gov.cn/zcfb/zcfbtz/201408/t20140801_620974.html.

[8] 国家发展改革委,外交部,商务部.推动共建丝绸之路经济带和 21 世纪海上丝绸之路的愿景与行动[EB/OL].(2015-03-18)[2015-04-20].<http://www.mofcom.gov.cn/article/resume/n/201504/20150400929655.shtml>.

[9] 国家发展改革委.长江经济带发展规划纲要[EB/OL].(2016-10-11)[2018-11-12]. http://www.ndrc.gov.cn/fzgggz/dqjj/qygh/201610/t20161011_822279.html.

[10] 国家发展改革委.汉江生态经济带发展规划[EB/OL].(2018-11-05)[2018-11-12].http://www.ndrc.gov.cn/zcfb/zcfbtz/201811/t20181112_919520.html.

[11] 国家发展改革委.淮河生态经济带发展规划[EB/OL].(2018-11-02)[2018-11-07]. http://www.ndrc.gov.cn/zcfb/zcfbghwb/201811/t20181107_919133.html.

[12] 国家发展改革委,住房城乡建设部.成渝城市群发展规划[EB/OL].(2016-04-21)[2016-05-04]. http://ghs.ndrc.gov.cn/zcfg/201605/t20160504_800822.html.

[13] 国家发展改革委,住房城乡建设部.长江三角洲城市群发展规划[EB/OL].(2016-06-01)[2016-06-03]. http://ghs.ndrc.gov.cn/zcfg/201606/t20160603_806391.html.

[14] 国务院.国务院关于哈长城市群发展规划的批复[EB/OL].(2016-02-29)[2016-02-29].http://www.gov.cn/zhengce/content/2016-02/29/content_5047197.htm.

[15] 国家发展改革委.中原城市群发展规划[EB/OL].(2016-12-29)[2017-01-05]. http://bgt.ndrc.gov.cn/zcfb/201701/t20170105_834456.html.

[16] 国家发展改革委,住房城乡建设部.北部湾城市群发展规划[EB/OL].(2017-02-10)[2017-02-16]. http://ghs.ndrc.gov.cn/zcfg/201702/t20170216_838011.html.

[17] 国家发展改革委,住房城乡建设部.关中平原城市群发展规划[EB/OL].(2018-02-02)[2018-02-07]. http://ghs.ndrc.gov.cn/zcfg/201802/t20180207_876914.html.

[18] 国家发展改革委.呼包鄂榆城市群发展规划[EB/OL].(2018-02-27)[2018-03-06]. <http://www.ndrc.gov.cn/zcfb/>

zcfbghwb/201803/t20180306_879047.html.

[19] 国家发展改革委,住房和城乡建设部.兰州—西宁城市群发展规划[EB/OL].(2018-03-13)[2018-03-19].http://www.ndrc.gov.cn/zcfb/zcfbtz/201803/t20180319_879772.html.

[20] 国家发展改革委.环渤海地区合作发展纲要[EB/OL].(2015-10-12)[2015-10-23].http://dqs.ndrc.gov.cn/gzdt/201510/t20151023_755555.html.

[21] 中共中央.京津冀协同发展规划纲要[EB/OL].(2015-04-30)[2018-7-02].<https://wenku.baidu.com/view/e5ace665a8114431b80dd825.html>.

[22] 中共中央,国务院.关于支持海南全面深化改革开放的指导意见[EB/OL].(2018-04-11)[2018-04-14].<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1597729597423680485&wfr=spider&for=pc>.

[23] 国家发展改革委.关于培育发展现代化都市圈的指导意见[EB/OL].(2019-02-19)[2019-02-21].http://www.ndrc.gov.cn/fzgggz/fzgh/zcfg/201902/t20190221_928332.html.

[24] 中共中央,国务院.关于加快推进生态文明建设的意见[EB/OL].(2015-04-25)[2018-10-01].<https://wenku.baidu.com/view/9f3fa5e850e79b89680203d8ce2f0066f53364eb.html>.

[25] 环境保护部,外交部,发展改革委,商务部.关于推进绿色“一带一路”建设的指导意见[EB/OL].(2017-05-09)[2017-05-09].<http://www.tanpaifang.com/tanguwen/2017/0509/59297.html>.

[26] 国务院.全国资源型城市可持续发展规划(2013-2020年)[EB/OL].(2013-11-12)[2013-12-03].http://www.gov.cn/zwjk/2013-12/03/content_2540070.htm.

[27] 张贡生,李长亮.“丰”字型战略:中国经济发展的核心[J].开发研究,2007(1):23-26.

[28] 张贡生.新时代绿色城市群建设问题研究[J].山东财经大学学报,2018(3):5-11.

[29] 张贡生.中国绿色城镇化:框架及路径选择[J].哈尔滨工业大学学报(社会科学版),2018(3):123-131.

Economic Belt Construction: Policy Basis, Realistic Challenge and Path Choice

Zhang Gongsheng

(Institute of Economics, Lanzhou University of Finance and Economics, Lanzhou 730020, China)

Abstract:The proposal of regional coordinated development strategy has provided a fundamental guidance for constructing the economic belt, and the introduction of the Pearl River–West River Economic Belt and other plans has provided experience and reference for constructing economic belts. The acceleration of constructing the metropolitan area and the urban agglomeration helps the construction of economic belts, and the implementation of such plans as the "Green Belt and Road" and ecological civilization construction has created conditions for building green economic belts. However, the gap between the north and the south, between the economic zones and within the economic zones is worrying, and the increasing ecological environment pressure is also challenging the green development. Therefore, it is suggested that a. the economic belt management committee be set up to consolidate the main body responsible for the economic belt construction; b. the formulation of such national strategies as the Yellow River Economic Belt, the Coastal Economic Belt, the Jingha–Jingguang Economic Belt and the Bao–Kun Economic Belt be accelerated so as to further improve the strategic planning of the Yangtze River Economic Belt and the Pearl River–West River Economic Belt, form a multi–spatial and vertical urbanization pattern and lay a solid foundation for connecting the "Belt and Road"; and c. the construction of metropolitan areas and urban agglomerations be accelerated to provide strategic support for the formation and development of economic belts.

Key words:economic belt; Yangtze River Economic Belt; the Belt and Road; Coastal Economic Belt; Yellow River Economic Belt

(责任编辑 时明芝)