

以“区域协同”推动秦巴山区更高质量发展的对策建议

孙志燕, 施成杰

(国务院发展研究中心发展战略和区域经济研究部, 北京 100010)

摘要: 秦巴山区是我国 11 个连片贫困区之一且生态价值极为突出, 区域实现更高质量发展具有重要意义。本文在系统调研区域内地级市经济社会发展情况的基础上, 重点对环秦巴山区域不同发展水平的城市空间相关性、产业结构的相似度进行定量分析。结果表明, 区域内中心城市的辐射带动作用较弱, 与贫困落后地区尚未形成联动发展; 区域内产业高度同质化成为制约内生经济增长动力的瓶颈因素; 基于行政区的发展模式使得区域的生态屏障功能被过度“碎片化”, 导致区域生态环境压力加大。建议着眼于秦巴山脉生态系统的整体性, 转变发展理念, 突破一地一域的行政限制和条块分割, 加强国家层面的顶层设计和战略引导, 以“协同”为核心来推动区域更高质量发展。

关键词: 秦巴山区; 区域协同; 高质量发展; 生态资产

中图分类号: F127 **文献标识码:** A

Promoting High-Quality Development in Qinba Mountainous Area with Regional Synergy

Sun Zhiyan, Shi Shujie

(Department of Development Strategy & Regional Economy, Development Research Centre of the State Council, Beijing 100010, China)

Abstract: The Qinba mountainous area is one of the 11 contiguous poverty-stricken areas in China and has remarkable ecological values. It is significant to push higher quality development in this region. Based on a systematic investigation on economic and social development in regional cities, this study made a quantitative analysis on spatial correlation and industrial structure similarity among cities with different levels of development surrounding the Qinba mountainous area. The results reveal that the core cities in this region play a relatively weak role in stimulating the development of surrounding areas and have almost no interaction with the underdeveloped areas; the high industry homogeneity has become the bottleneck restricting the endogenous economic growth; and the ecological screen function of the Qinba mountainous area has been excessively “fragmented” due to the development pattern based on jurisdiction, resulting in increasingly serious ecological problems. In view of this, this study suggests that we should focus on the integrity of the Qinba Mountain ecosystem, change the idea of development, break the administrative restrictions, strengthen the top-level design and strategic guidance at the national level, and promote the higher quality development of the Qinba mountainous area in a more synergy way.

Keywords: Qinba mountainous area; regional synergy; high-quality development; ecological assets

收稿日期: 2019-11-25; 修回日期: 2020-01-10

通讯作者: 孙志燕, 国务院发展研究中心发展战略和区域经济研究部研究员, 主要研究方向为区域经济、区域政策和城市经济;

E-mail: sunzhiyan-drc@139.com

资助项目: 中国工程院咨询项目“秦巴山脉绿色循环发展战略研究(二期)”(2017-ZD-02)

本刊网址: www.engineering.org.cn/ch/journal/sscae

一、前言

秦巴山区作为我国 11 个连片贫困区之一，涉及河南、湖北、重庆、四川、陕西、甘肃五省一市的 75 个国家级贫困县，是国家脱贫攻坚的主战场之一。根据《秦巴山片区区域发展与扶贫攻坚规划（2011—2020 年）》，2020 年整个区域将与全国同步实现全面建设小康社会目标。在国家多项政策推动下，该区域在特色产业发展、基础设施建设、公共服务提升等领域已取得显著成效。在相关调研中发现，秦巴山区在脱贫和加快发展过程中还存在着一些突出问题，例如：各地发展各自为政，不同地区、不同行业基于短期利益的发展考虑，将完整连续的区域自然环境和生态系统“碎片化”，局部地区人为破坏力已超过生态环境自调节临界水平；区域内的水、森林、矿产等资源不合理地开发利用，导致山体滑坡、泥石流和水土流失等地质灾害的风险不断加剧。这些问题如不及时解决，不仅会影响秦巴山区生态安全屏障的战略功能，也会影响其经济发展的可持续性，甚至可能导致“返贫”[1]。

“区域协同”对于推动秦巴山区脱贫、实现更高质量发展具有重要意义。“协同”不仅是区域发展的一种状态，也是实现更加包容、更加均衡、更加协调的区域发展的新思路或新路径。通过对不同区域子系统（地区）功能结构的优化，以及地区之间更加精细化、差异化的分工协作，形成“1+1>2”的协同效应。与传统区域经济发展思路相比，“区域协同”发展具有以下内涵：①更强调不同类型地区发展路径的多元化、差异化，每个地区都需要根据自身的条件选择差异化的发展路径；②更强调不同地区之间动态的熵平衡以实现整体系统的动态稳定，某个地区与周边地区的发展差距过大，就会引发诸如大城市病、环境问题、大都市区周边的贫困问题等；③更强调不同地区之间的深度合作，确保整个系统的运行不出现偏离目标的过大波动，实现更高层级的有序化发展 [2,3]。

本文以环秦巴山区域的四大城市群为重点，利用区域内地级及地级以上城市的数据，从经济发展水平、产业结构和空间布局、城镇体系和地区间的关联度等层面，对该区域发展中存在的突出问题进行剖析。在此基础上，立足于新时代国家区域协调

发展的总体布局，提出了以“协同”为核心点促进环秦巴山区域高质量发展的总体思路；从区域空间布局优化、生态环境协同治理、地区间产业协同和区域交通一体化等方面提出具体的政策建议。

二、环秦巴山区域发展存在的主要问题

（一）区域内中心城市辐射带动作用较弱，与贫困落后地区尚未形成联动协同发展的格局

本文全面比较了环秦巴山区域板块所覆盖的 34 个地级及地级以上城市的总体经济发展情况（见图 1）。2016 年，区域内超过 2/3 的地市人均国内生产总值（GDP）低于全国平均水平，最低地市的人均 GDP 仅相当于全国平均水平的 20% 左右（根据《中国城市统计年鉴—2017》计算）。参照世界银行 2016 年根据人均国民总收入（GNI）水平的分组，区域中既有人均 GDP 超过 12 055 美元、达到高收入国家水平的地区，也有人均 GDP 低于 3 895 美元、尚属于中低收入国家水平的地区。地级市之间人均 GDP 的相对差距（最高值/最低值）约为 9.3，大约相当于京津冀地区（约为 4.37）和东北地区（约为 4.63）区域内相对差距的两倍。

利用人均 GDP、人口规模、人均收入等指标，进一步对环秦巴山区域的 6 个中心城市（武汉、郑州、西安、成都、重庆、兰州）与其他地区的经济联系进行了空间计量分析。除了武汉、成都、重庆 3 个城市与周边地区发展水平有微弱的正相关性之外，其他中心城市都是负相关。这表明，区域内经济发展水平相对较高的中心城市对其他地区的辐射带动作用非常弱，其聚集人口和经济活动的功能并未得到充分的发挥。

（二）区域内产业发展“分散、单一、同质化”现象突出，缺少一体化规划和统筹布局

参照格罗宁根增长和发展中心（GGDC）基于价值链分工的 10 部门产业分类方法（包括农业，采掘业，制造业，水、电、气等设施供应业，建筑，贸易服务业，运输服务业，商务服务业，政府服务业，个人服务业；由于统计口径与我国不完全相同，本文数据并未覆盖全部，但不影响基本结论），利用分行业单位从业人员的数据，对环秦巴山区域的主要地级市的产业结构相似度进行了比较分析。主

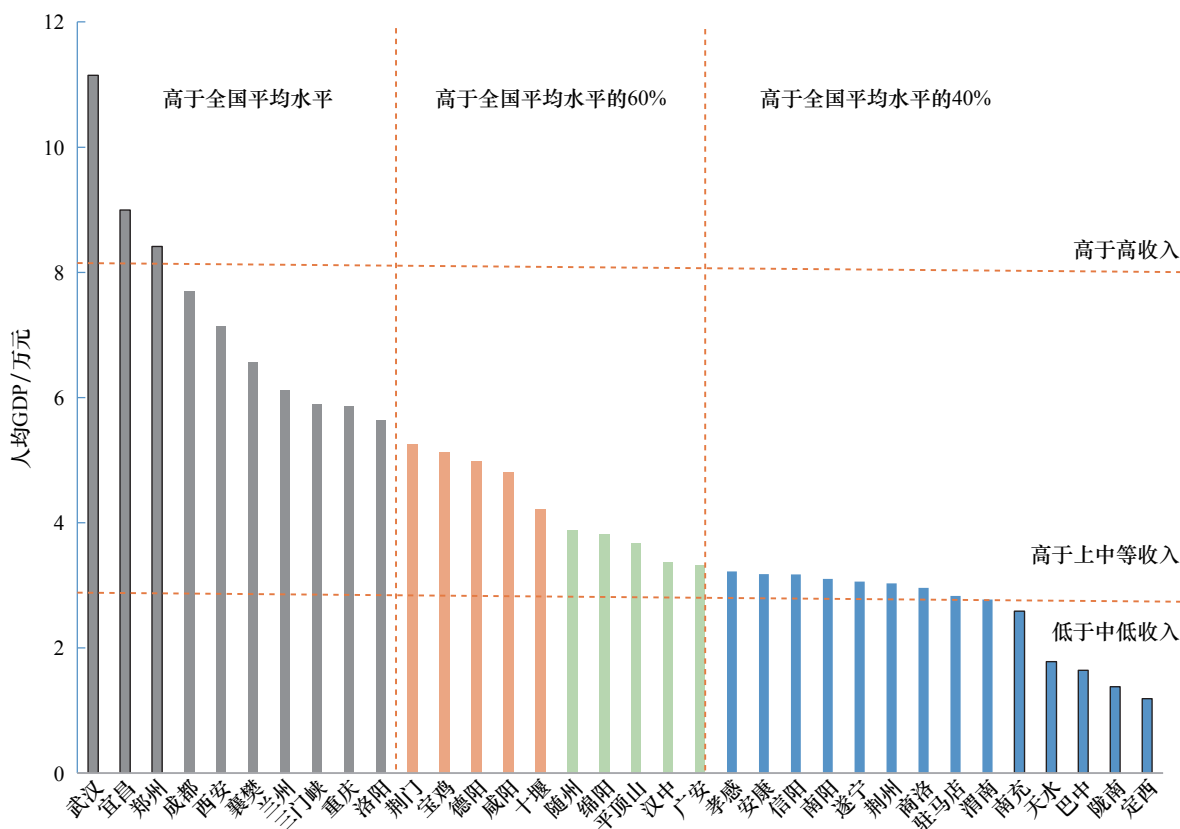


图 1 环秦巴山区域城市地区发展水平比较 (2016 年)

要特征如下：①发展水平相对较高的 6 个中心城市（武汉、郑州、西安、成都、重庆、兰州），制造业和建筑业在地方经济发展中所占比重较高，均在 40% 以上；贸易服务业和商业服务业次之，大约在 15% 左右。②相对落后的地区，以教育、医疗等政府服务业和建筑业所占比重相对较高，信阳、安康、定西等地区均已超过 50%；而制造业，运输、贸易和商业等服务业所占比重都偏低（见图 2，根据《中国城市统计年鉴—2017》计算）；表明这些地区尚未形成对本地经济发展具有明显支撑作用的支柱产业。

从整个区域的产业空间布局来看，由于资金、技术、人才、基础设施等因素的制约和脱贫目标考核的压力，多数地区倾向于选择发展那些见效快的初级资源型产业，如矿产资源开发、林木种植、乡村旅游等。在资源禀赋高度相近的情况下，这一倾向必然导致各地区高度同质化的发展格局。随着产业规模的扩大，地区之间的“零和竞争”不断加剧，由此造成区域内一些具有潜在优势的资源价值被人为降低，这就难以形成可持续的经济增长动力。

（三）区域城镇体系结构两极化特征明显，中心城市的“虹吸效应”加剧

从环秦巴山区域的人口空间分布来看，城镇体系结构比较不平衡，呈现出经济发展水平较高的大都市与发展水平相对落后的“大农村”高度分化的两极体系结构。在参与比较的 34 个地级市中，仅有 6 个地级市的市辖区人口占其常住人口的比重超过 50%，而 25 个地级市的市区人口的占比都低于 30%（2016 年）。这种过度极化的城镇体系实质上是地区发展差距不断扩大所导致的结果，如不及时加以干预，会进一步加剧中心城市的“虹吸效应”，即吸引资本、人才等优质资源要素持续向区域内的大城市集聚，而落后地区的发展能力则因无法获得必需的元素进一步下降，陷入所谓的“贫困陷阱”。

此外，在失衡的城镇体系下，过度集聚的中心城市，其生活、居住、教育、交通等社会成本都将不断提高，又会导致大量人口向外围地区蔓延。就业地与居住地的分离趋势加剧，不仅会对长距离通勤交通和生态环境产生较大压力，也会造成地区之间税源和公共服务的供给出现更为严重的空间不匹

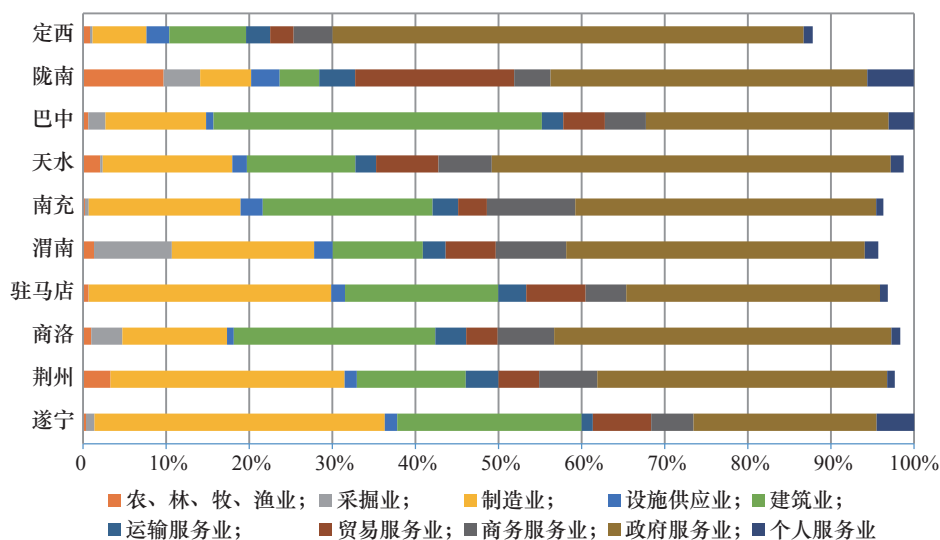


图2 环秦巴山区域相对落后城市的产业结构（2016年）

配，制约整个区域福利水平的改进。

（四）基于行政区的发展模式使得区域生态屏障功能被过度“碎片化”，生态环境面临较大压力

秦巴山脉作为相对完整的山地生态系统，承担着动物栖息地、水源保护、生物多样性等多种生态功能，而这些功能实现的关键是要保持区域生态系统的整体性和稳定性。但由于区域发展缺少一体化的规划和协调机制，各地区对环秦巴山整个区域的战略定位和价值取向也未形成整体认知和共识，由此导致区域内无论是基础设施的布局建设、还是自然资源的开发利用，都是以行政区为基础的条块分割式发展。各地区为了各自的脱贫目标和短期利益，竞相开发各类产业园区、房地产项目，违背自然规律、过度超前开发矿产资源和生态资源，在交通设施线位选择等初始阶段就开始竞争博弈。还有些不具备条件的地区为了开展工业和城镇化建设，盲目“削山平地”，对区域生态系统造成了严重负面影响，导致整个区域的地质灾害、流域面源污染扩散等风险加剧。

三、推动秦巴山区更高质量发展的对策建议

“协同”是对传统区域协调发展路径的优化，需要对资源要素的配置方式、区域治理的组织方式、区域发展的思路进行调整。与我国其他区域板块相比，环秦巴山区域无论是生态环境、自然禀赋条件，

还是产业基础、城市体系，都具有显著的区别。因此，环秦巴山区域的协同发展应重点推动“城市群—中心城市—生态保护区—乡村振兴”等不同空间单元、不同层面的联动一体化区域发展模式的变革，促进该区域在生态、区位、人文、历史等各方面所具有的优势得以充分发挥，以此带动整个板块实现更高质量的跨越发展，成为支撑国家发展的新的战略性经济区。

（一）将环秦巴山区域的协同发展作为国家“十四五”重要跨区域战略，在国家层面加强该区域的顶层设计和战略定位

秦巴山区地处我国地理版图的中心，具有“承东启西，贯通南北”的区位优势。在2020年实现脱贫攻坚目标之后，建议根据国家区域发展战略的总体要求和新发展阶段的战略目标，将该区域板块的发展重点逐步由“脱贫”转向“更高质量的发展”。

进一步提升秦巴山区在国家区域发展中的功能定位，除了强调其生态屏障的功能定位之外，更要重视发挥其在全国创新发展和新型城镇化建设中的作用。通过国家层面的顶层设计和战略引导，推动环秦巴山区域形成“城市群—中心城市—大都市区—生态保护区—乡村”一体化协同发展新格局。

增强环秦巴山区域内四大城市群（成渝城市群、关中平原城市群、长江中游城市群和中原城市群）和中心城市的人口与产业承载功能，促进生态敏感地区和那些不适合生活生产地区的人口、产业

向外转移集聚,从根本上缓解秦巴山区的生态压力,促进生态空间与生产生活空间更加平衡、更加优化。

此外,环秦巴山区域是我国军工资源相对密集的区域,在科技人才、产业基础、科研设施、配套能力等方面具有明显优势,尤其是航空航天、机械制造、新材料等高新技术产业领域的潜在优势较为突出。在有条件的地区布局一些重大项目和适当的政策扶持,有利于释放其创新潜力,推动成为支撑国家创新发展的新战略性经济区。

(二) 从“大生态”系统的角度推动环秦巴山区域的生态环境协同治理,构建更加绿色化的生产、生活和城镇发展模式

秦巴山区是多物种、多水系、多地貌和多种气候特征汇集的多元化复杂生态系统,建议从“大生态”系统的角度来推进该区域生态环境的协同一体化治理 [4]。

将环秦巴山区域作为国家自然资源登记和生态资产管理的试点地区,建立涵盖整个区域板块的自然资源登记监测体系和区域环境监控体系。探索由中央、省和地级市三级政府共同出资设立“环秦巴山区生态专项发展基金”,用于统筹本区域的生态保护和环境治理,以确保区域内生态环境保护与治理一体化能够落到实处,明确各地区在环秦巴山区域生态环境治理中的主体责任分工。通过地区间碳交易、绿色金融、生态债券、绿色信贷等方式,建立区域性环境权益交易市场等平台,吸引更多社会资本参与该区域的生态建设和环境保护,促进区域生态补偿机制的多元化 [5]。

在国家层面试点探索环秦巴山区域生态资产和生态系统服务量化的管理体系,为进一步探索更加市场化和多元化的地区间生态补偿机制奠定基础。建立环秦巴山区域协同发展管理平台,整合区域内产业发展、国土空间、基础设施、生态、人口、公共服务等各领域的的数据资源,利用大数据分析技术统一决策区域内重要产业项目的空间布局。分区设立产业环境准入标准和产业准入负面清单,从制度上平衡好生态建设和经济发展的关系。立足于国家资源安全保障的战略角度,进一步加强对该区域战略性矿产资源和生态资源开发型产业发展的整体规划和统筹布局。

(三) 针对环秦巴山区生态环境建设和特色优势产业发展的内在需求,构建一体化多层级的交通体系

推动环秦巴山区域协同发展的重要目标之一,是要在坚持生态环境底线基础上实现区域内各地区共同发展、共同富裕。建议着力改进区域内的联通性,为先发地区发挥辐射带动作用、后发地区承接辐射打通“双向通道”。

一是在现有交通主干网络基础上,以成渝、武汉、郑州、西安四大城市群为枢纽,形成“簇轴”式一体化布局。加强四大城市群与周边低线城市和农村地区的互联互通,着力改变目前单中心辐射型的交通路网体系,带动生态环境脆弱地区、生态保护区和贫困地区的人口向具有较好发展条件和潜力的地区迁移。

二是在维护区域生态安全的前提下,依托环秦巴山区域现有及规划的交通网,加强交通体系与生态廊道建设的一体化布局。对外重点打造便捷的快进快出主通道。对内可借鉴阿尔卑斯山、落基山等地区的国际经验,结合秦巴山区域内不同类型的生态旅游资源,规划建设以步道、骑行和景区专用公共交通等绿色交通方式为主、安全通畅的慢行交通微循环系统,最大限度地减轻对生态环境的影响。

(四) 利用信息化技术,在环秦巴山区域试点建立数字化监测平台,促进区域国土空间和生态空间最优化

秦巴山脉地形地貌复杂、生态环境相对脆弱,整个区域内适宜城镇建设发展的空间较为稀缺;但城镇体系和发展水平失衡,乡村地区“空废化”现象又非常突出。这是环秦巴山区域未来实现更高质量发展亟需破解的矛盾之一。此外,产业同质化竞争和资源无序开发利用也是影响区域生态环境质量改进的突出问题。建议从区域整体着手,实施更加一体化的协同发展模式,以逐步破解这些难题。

可借鉴国际上大都市区/城市群治理以及京津冀、长江三角洲等地区协同发展的经验,成立“环秦巴山区域协同发展决策委员会”,构建整个区域重大发展决策的协调机制。按照不同地区的功能定位和比较优势,利用数字化技术建立环秦巴山城市地区“增长联盟”和“资源共享平台” [5,6]。引入大数据分析决策来优化区域内的产业布局,加强区

域内部不同地区之间资源要素的统筹利用，促进成都、重庆、西安、郑州、武汉等相对发达的中心城市与落后地区之间的要素流通。推进不同地区各类产业发展信息数据的公开与共享，积极引导市场投资的预期和决策方向，尽可能减少地区之间的产业同构。

利用财政税收、资金资助、人才等差异化的政策，引导要素向特定地区流动。在环秦巴山区域内探索城乡土地一体化的开发利用管理新模式，缓解土地开发利用中的结构性矛盾。引导区域内的中心城市与区域内相对落后地区共建产业园，采取“异地生产、统一经营、共享增长”的模式。加强环秦巴山区域发展与共建“一带一路”倡议、长江经济带等国家区域战略的融合对接，促进该区域能够更加开放、更深层次地融入全球价值链分工体系之中。

（五）加强环秦巴山区域之间的政策协同，为各类要素自由有序流动创造更有利的市场一体化环境

推动环秦巴山城市地区的协同发展，必须要基于地区一致性目标、加强地区间的政策协同。具体包括各地区主导产业的发展、税收优惠、土地利用、生态环保、人才、基础设施等政策的协同，促进生产要素在区域内自由有序流动和要素市场的一体化。

建议各地区对现行政策及相关规定进行全面系统的梳理，如工商管理、技术质量监督、商品检验、安全标准、行政事业性收费、审批权限和范围、市场准入等。进一步消除各种限制要素资源跨地区流动的政策性壁垒，尽可能统一有关审批标准和审批程序，消除差别化的审批制度。营造更加公平竞争的发展环境，降低企业在不同地区投资经营的综合成本，为人才、技术、产品等要素的流动创造更有利的一体化市场环境。

建立环秦巴山区域的人才交流机制，推动技术职务任职资格区域共享，鼓励区域间通过项目合作等形式推进高层次人才共享和各领域人才的互派交流。加快建立环秦巴山区域的市场准入标准、技术规范和资格认证政策，完善统一的商标保护制度。建设环秦巴山区域共享的信用网络平台，推进区域一体化的信用体系建设。建立统一的市

场和企业信息平台，构建地区间信息交流和共享机制。建立区域统一的产权交易机构，为区域内不同地区不同类型的产权重组、并购、产权交易等创造条件，以推动在更大空间范围内的资源整合和功能分工。

考虑到秦巴山区域内部自然资源条件和发展水平差异性明显，同时在新技术革命背景下要素跨区域流动的趋势正经历深刻变化，要加快探索土地要素在区域内的开发利用新模式，争取在国家层面试点城乡土地一体化开发管理，探索城乡融合发展和绿色城镇化的新路径。

四、结语

在国家多项区域战略和相关政策扶持下，秦巴山区的多数地区2020年可以实现脱贫的基本目标，但该区域整体工业化、城镇化水平相对于其他地区仍较低；而该区域在国家生态安全体系中又承担着至关重要的战略功能。努力实现区域生态环境与经济社会更加平衡、更可持续的高质量发展，将是继整体脱贫之后的又一重要战略任务。

实现这一任务，关键在于转变发展理念：突破一地一域的行政限制和条块分割，着眼于秦巴山脉生态系统的整体性；遵循新技术革命背景下资源要素空间流动与空间布局的新趋势，以提高优势资源空间上的规模集聚效率和增强地区间一体化协同发展为总体导向；以地区功能分工和基础设施一体化为依托，以规划协同、产业协同和创新协同为着力点，以成渝、郑州、武汉、西安四大城市群为核心，通过圈层带动相关区域板块的协同联动发展，加快环秦巴山区域实现更高质量的跨越发展。

参考文献

- [1] 侯永志, 张永生, 刘培林. 区域协同发展: 机制与政策 [M]. 北京: 中国发展出版社, 2016.
Hou Y Z, Zhang Y S, Liu P L. Regional synergistic development: Mechanism and policy [M]. Beijing: China Development Press, 2016.
- [2] 唐中林. 秦巴山区生态屏障建设认知误区怎破除? [N]. 中国环境报, 2019-02-19 (3).
Tang Z L. How to eradicate the misunderstanding about the construction of Qinba Mountainous ecological protective barrier? [N]. China Environment News, 2019-02-19 (3).
- [3] Organization for Economic Co-operation and Development. OECD regions and cities at a glance 2018 [M]. Paris: OECD Pub-

- lishing, 2018.
- [4] 杨瑛娟, 杨林凤. 秦巴山区生态城镇化发展困境及对策研究 [J]. 社科纵横, 2018, 33(12): 58–61.
- Yang Y J, Yang L F. Research on the difficulties and countermeasures of Qinba Mountainous ecological urbanization [J]. Social Sciences Review, 2018, 33(12): 58–61.
- [5] McCann P, Ortega-Argiles R. Transforming European regional policy: A results-driven agenda and smart specialization [J]. Oxford Review of Economic Policy, 2013, 29(3): 405–431.
- [6] Pike A, Rodríguez-Pose A, Tomaney J. Shifting horizons in local and regional development [J]. Regional Studies, 2017, 51(1): 46–57.