

# 区域发展重大战略功能平台的联动发展研究

孙久文 张 皓 王 邹

**摘 要：**区域发展重大战略功能平台的联动发展，是进一步提高开发开放水平、促进区域网络化建设、推动国民经济高质量发展的有力举措。文章在辨析区域发展重大战略功能平台的概念、背景、作用和类型的基础上，分析了功能平台联动发展的要求和瓶颈，重点探讨了联动发展的合作、竞争、分享和激励机制与资源要素、产业链和跨区域联动模式。最后，从开发开放、网络化格局、城市群都市圈、区域发展战略、区域高质量发展和市场经济等方面提出了若干建议。

**关键词：**区域发展重大战略平台；联动发展；特殊经济功能区

**中图分类号：**F127 **文献标识码：**A **文章编号：**1673-5706 (2022) 05-0041-08

改革开放伊始，为扭转过去计划经济时期体制僵化、思想封闭等长期矛盾，我国开始了对区域发展重大战略功能平台的探索。新时代以来，以习近平同志为核心的党中央更加注重功能平台的体系完善和功能互补。目前，功能平台联动发展已成为一种趋势，对促进我国开发开放和经济发展具有重要作用。本文在辨析功能平台的基础上，重点探讨功能平台联动发展的主要要求、瓶颈、机制和模式，以此提出促进功能平台联动发展的总体思路。

## 一、区域发展重大战略功能平台的重要作用

本文选择区域发展重大战略功能平台这一表述，将范畴严格划定在由国家层面设立，担负着为全国探索体制机制改革经验，牵引带动全国实现高质量发展的重大任务的功能平台。其不是仅

仅为了拉动经济总量而存在，也并非停留在优惠政策洼地，更不是地方割出的“自留地”，而是先行先试的“开路者”和“试验田”。本文讨论的区域发展重大战略功能平台具体包括经济特区、国家级新区、国家级开发区、海关特殊监管区域和自由贸易试验区、跨境电子商务综合试验区、重大改革试验平台等六类。其中，国家级开发区有经济技术开发区、高新技术产业开发区、边境/跨境经济合作区、其他类型开发区；海关特殊监管区域有经国务院批准设立的保税区、出口加工区、保税物流园区、跨境工业区、保税港区和综合保税区；重大改革试验平台指党的十八大以来提出的具有代表性的战略功能平台，包括河北雄安新区、浙江共同富裕示范区、广东横琴粤澳深度合作区、深圳前海深港现代服务业合作区。

表 区域发展重大战略功能平台和（特殊）经济功能区的差异比较

| 名称   | 区域发展重大战略功能平台                                                                             | （特殊）经济功能区                                                                                               |
|------|------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 发布单位 | 中央                                                                                       | 中央和省级                                                                                                   |
| 覆盖范围 | 1. 经济特区<br>2. 国家级新区<br>3. 国家级开发区<br>4. 海关特殊监管区域和自由贸易试验区<br>5. 跨境电子商务综合试验区<br>6. 重大改革试验平台 | 1. 经济特区<br>2. 保税区<br>3. 经济技术开发区<br>4. 高新技术产业开发区<br>5. 自由贸易区<br>6. 出口加工区<br>7. 企业区<br>8. 自由港<br>9. 特殊功能区 |
| 战略意义 | 立足国内外综合形势和主要发展矛盾，瞄准深层次矛盾和体制性难题，在相关领域开展先行先试，为形成面向全国可复制推广的模式而进行的具有重大战略意义的实践探索。             | 比较多元，视性质而定，有的主要为国家推行相关改革举措，而有的聚焦于服务当地经济增长。                                                              |

资料来源：作者整理。

区域发展重大战略功能平台是新时代中国特色社会主义市场经济体制建设中的枢纽，在促进经济社会高质量发展、深入推进改革开放、加快城市建设、推进绿色产业转型等方面具有以下重要作用：

高质量发展新引领。功能平台是引领高质量发展的先行者。一方面，在我国经济增长由高速增长阶段转向高质量发展阶段背景下，功能平台秉持“提升增量，优化存量”的思路，以创新驱动，协调互补，绿色发展，开放包容，全民共享的原则贯穿整个建设过程。另一方面，功能平台始终致力于在经济、政治、文化、社会和生态文明各个领域全面实现新突破。例如，五大经济特区在“十四五”规划中不仅针对经济发展提出了更高要求，还在创新驱动、人民生活、城市治理、生态环境等各个维度确立了奋斗目标。

改革开放新高地。功能平台是改革开放过程中的重要参与者。第一个功能平台——经济特区，就是伴随着改革开放而设立的，如今已经广泛应用的施工项目承包招标、企业雇员双向选择等现代化制度安排，都是最先由经济特区进行实践。

经济特区的成功直接推动了我国改革开放事业的持续深入。又如，设立海南自由贸易试验区，最终是为了逐步探索、稳步推进中国特色自由贸易港建设，分步骤、分阶段建立起象征全球最高开放水平的自由贸易港的政策和制度体系。总之，功能平台集中体现了我国改革开放以来渐进稳健、由点带面的改革步调，兼容并蓄、为我所用的开放胸怀。

城市建设新标杆。首先，功能平台是推动所在城市发展的核心动力源，有些甚至已与所在城市行政区划完全并轨，是探索产城融合新模式的天然良地，有利于铺设以人为本，职住平衡，城乡融合的现代化城市发展之路。其次，功能平台为城市吸引优质技术、资金、人才等生产要素，高质量的生产推动地方财政收入增长和公共服务水平提升，进而形成良性循环。最后，功能平台为所在城市推动治理体系和治理能力的现代化提供了试验窗口，许多新的审批流程、监管安排、服务模式等都是先在功能平台内开展先行试验。

绿色产业转型重地。从主导产业来看，功能平台大都聚集了技术、智力密集型的第二产业和配套服务业，在生产能耗和污染排放上具备良好优势。以经开区为例，2020年，按区内规模以上工业总产值从高到低排序，前10项行业中有7项行业属于先进制造领域。此外，目前许多功能平台都内含低碳产业园区、循环经济园区和智慧园区等：从“入园”到“出园”的生产数据，借鉴投入—产出模型编制园区的投入—产出表，进行工业代谢分析、混合生命周期分析，以对园区的能源资源消耗、废气、废水、工业固体废弃物等污染物进行全景式掌握（颜培霞和于宙，2019）。

## 二、区域发展重大战略功能平台的联动发展

不同类型的区域发展重大战略功能平台瞄准的战略导向有所差别。随着各个平台不断升级更迭，虽然在具体功能上有一定差别，但是从空间层面看存在交叠发展的特征。特别是当某些功能平台发展成熟，外部溢出效应显著时，功能平台间联动发展的趋势将愈发显现。2015年11月，上海市政府发布《关于加快推进中国（上海）自由贸易试验区和上海张江国家自主创新示范区联动

发展的实施方案》，成为探索功能平台联动发展的典范。2021年11月，商务部、海关总署等8部门联合印发了《关于推动海关特殊监管区域与自贸试验区统筹发展若干措施的通知》，从统筹完善两类区域布局、管理、政策、产业发展、改革创新等方面明确了20条具体措施，为海关特殊监管区域与自贸试验区的统筹发展、融合发展、创新发展提供了有力的政策支持。可以预见，海关特殊监管区域和自贸试验区将进一步打破体制机制沟通壁垒，朝着高度一体化、广度协同化、深度融合化的趋势迈进。

目前，功能平台的联动发展已经在地理空间上呈现“双平台叠加”甚至“多平台叠加”的情况，具备探讨联动发展的现实依据。例如，截至2019年底，在建设自由贸易试验区的城市内，有14个同时设立了国家级新区，有11个同时设立了综合改革试验区，有19个同时设立了综合保税区（矫雪梅等，2020）。

#### （一）联动发展的主要要求

推动功能平台联动发展，需要以促进区域协调发展和满足国民经济高质量发展为要求。首先，功能平台打破了过去沿海与内陆空间分布失衡的特征，中西部内陆地区在党的十八大以后也设立了诸多功能平台。作为促进区域发展的重要支点，功能平台在带动本地经济发展的基础上，能够发挥辐射作用，不断缩小区域间差距。一方面，功能平台主要起着先行先试探索经济新体制和改革促进经济增长的作用，让具有发展潜力的地区释放经济动力并辐射带动周边地区发展，发挥增长极作用。另一方面，各类功能平台在前序批次发展成熟或已形成可推广的经验后，便会对内陆或经济发展水平中等地区予以倾斜，将已有经验应用至后续设立的地区，同时根据这类地区经济实际情况形成未来对同类型地区的推广经验，缓解经济欠发达地区同发达地区的差距。

其次，功能平台是推动国民经济高质量发展的重要基础，特别是通过功能平台的联动发展满足国民经济高质量发展的战略需要。同一类型新批次的功能平台的确立，除了在原有发展水平上的进一步突破，更多是有新的发展任务在身，为

功能平台形成完善的可推广至全国的运行经验奠定坚实基础。同时，功能平台的多支点分布促进了不同区域经济发展，有效带动了同类型功能平台确立空间网络，实现互通有无和共享发展。功能平台的联动发展能够进一步发挥资源优势和经济潜力，在利用好政策优惠和资源禀赋的前提下，节约了信息成本和生产成本，缓解了潜在的资源冲突。功能平台的联动发展也是响应新发展理念中的协调和共享这两方面，能够直接或间接影响产业、经济、民生等，助力实现高质量发展。

#### （二）联动发展的主要瓶颈

##### 1. 处理好联动主体的竞争与协同关系

功能平台的联动发展不可避免地存在竞争关系，但是由于功能平台属性各异，能够实现在错位发展中良性竞争，协同共进。促进功能平台联动发展，需要首先明确联动主体间的关系：一方面，联动主体间由于功能属性各不相同，多是在同类间存在竞争。在有效避免过度竞争的前提下，竞争效应或者同侪效应能够激发联动主体进一步发挥规模优势，提高运转效率，带动本地经济发展。另一方面，不同功能平台依托各自优势错位互补，能够更好地形成对外开放网络，促进提高经济效益，加快区域联动和产业协同。从跨区域、产业链、要素链等多方面实现联动，逐步打破行政区划和贸易壁垒，有效发挥“1+1>2”的正向合力。

例如，由于经济技术开发区和高新技术产业开发区具有吸引外资实现创新发展的共同属性，所以二者难免在产业结构中存在一定的同质化，最后引发内耗竞争。但是，当高新技术产业开发区坚持本土高新技术产业化，加强培育内生竞争力后，便会与具有外向型工业园区特征的经济技术开发区产生差异，能够更好地使两功能平台形成“内—外”交流渠道，在学习引进国外资本和技术的同时将其内化，从而提升区域和国民经济竞争力。另外，综合保税区和自贸区在功能上有所重叠，依托优惠政策实现商品的中转存放，但是由于自贸区功能更为丰富且在地理空间上更为广阔，自贸区为综合保税区提供了加快政府职能转变、促进投资贸易自由化便利化、金融开放创新服务实体经济等方面的高阶先行经验。

## 2. 提高联动主体的互动效率

联动发展是打破不同功能平台各自为政和孤立发展的有效举措。由于功能平台分属不同管理机构,行政级别各不相同,在联动发展的过程中受体制机制束缚,因此,应注重提高联动主体的互动效率,实现功能平台的优势互补和交互探索,为联动发展奠定基础。

提高联动主体的互动效率,主要有三个方面:一是形成明确的战略共识和政策基础。即使是同类型的功能平台,由于所处区位和设立批次不同,无法在发展规划上完全一致,不同类型的功能平台更是如此。当功能平台缺少统一的指导方针时,便会在满足自身利益后再考虑联动发展,这会损耗不必要的时间和信息成本,阻碍联动发展。二是具有产业跨界协作的基础。功能平台是引进产业并实现转移的中介和窗口,当存在产业关联时,功能平台间的联动发展更持久且有利可图。如果产业条件限制了联动发展的推进,那么生产要素就无法跨区域流动,导致资源浪费,得不偿失。三是打破传统思维限制。功能平台的第一要义就是先行先试,在符合基本原则前提下大胆试大胆闯,以开路先锋的无畏精神研究深度矛盾,探索各类方案,总结归纳经验。

## 3. 高质量加强基本公共服务均等化

虽然我国自改革开放以来实现了经济总量的迅速跨越,但有效改善公共服务配套设施水平还有待提高,这种不匹配在某种程度上阻碍了区域经济高质量发展。2020年后,我国已基本实现基本公共服务均等化,但资源配置不均衡、硬件软件不协调、服务设施不完善等隐患仍需在推进国民经济高质量发展阶段予以解决。特别是对于功能平台而言,其辖区范围内往往比周边地区的发展水平更好,基本公共服务水平落差会阻碍功能平台对周边地区的辐射带动作用。同时,功能平台间的基本公共服务水平也会存在一定差别,处在沿海或发达地区的功能平台的基本公共服务要优于处在其他地区的功能平台,特别是边境/跨境经济合作区主要集中在内陆国界线交界处,其建设水平虽然能够满足本地发展需要,但同更为现代化和高端化的其他功能平台相比,仍存在一定

差距。如果布局功能平台联动发展,必须注重深化功能平台之间的基本公共服务均等化,同时加强功能平台周边地区的公共服务建设。通过实现基础设施便捷、人才流动自由、要素禀赋充足等,能够更好地打破既有联动发展的限制,在促进联动发展释放正向合力的过程中,推动国民经济高质量发展。

### (三) 联动发展的主要机制

实现功能平台的联动发展,需要以一定机制为指导,确保联动发展高效率、高质量和高效益。

#### 1. 合作机制

合作机制是促成功能平台联动发展的基础。联动发展,重在联动,兴在协同,是以不同功能平台的协调互动为基础打开对外开放新格局的有效途径。

合作机制包括三个维度:一是具有统一的政策规范。以政策为标准,确保功能平台联动发展有据可循,并通过监管保障各方权益。同时,政策明确了具体的发展目标和内容,界定了联动发展的边界,有益于联动工作的顺利开展。例如,针对海关进出口业务,围绕外贸、产业、仓储等多方面确定具体的合作标准,能够使功能平台联动发展更具规范化。二是注重错位发展。功能平台基于各自比较优势形成联动发展的新局面,能够有效发挥正向合力,将体制、技术、产品不同层次的联动要素集中起来,从而尽最大优势发挥增长优势,促进区域经济高质量发展。例如,天津滨海新区结合经济技术开发区与综合保税区的政策优势,发挥港口外贸天然基础,成为天津经济发展的排头兵,并通过异地设立子功能平台助力京津冀协同发展,充分体现了合作机制在功能平台联动发展中的重要作用。三是基础设施较完善。以交通运输为代表的基础设施建设越完善,越有助于平台间的要素流动,节约成本。同时,互联互通也会促成功能平台空间网络的形成,当资源运转较为顺利后,有助于不同功能平台把握发展节奏,并预判可能存在的问题或隐患,确保联动发展的顺利进行。

#### 2. 竞争机制

功能平台联动发展需要具有一定的健康竞争机制保证联动主体具有参与意愿。竞争在联动发展中具有双重含义,一方面竞争会加剧资源损耗,

导致联动主体额外耗费成本并严重影响联动进程;另一方面竞争可以鼓励同类型功能平台提高自身实力并加强与跨平台的联动,进一步提升联动发展质量。从这一分析中可知,竞争机制存在着促进功能平台联动发展的作用,通过充分发挥比较优势提升联动发展效率。

### 3. 分享机制

分享机制是贯彻落实新发展理念的重要体现,也是让发展水平较高的功能平台能够在联动发展中帮扶相对欠发达功能平台的有效举措。由于存在发展起步晚、配套设施不健全、周边支撑力不足等客观问题,往往会有相对欠发达的功能平台。联动发展的要义之一就是要通过提升功能平台的整体实力,以联动网等方式起到促进区域经济高质量发展的作用。在联动过程中,相对欠发达的功能平台能够尽快学习并弥补自身体制机制探索和对外开放等方面,强化自身实力,为提升联动发展质量和辐射带动周边发展具有一定作用。

需要注意的是,联动发展过程中难免会由较发达的功能平台占据主导地位,这就需要设计一定的利益补偿措施,让分享方在正向引导下加大联动发展的参与力度,从而带动同类型或关联功能平台的发展,促使相对欠发达平台尽快优化发展思路。

### 4. 激励机制

联动发展是以顶层设计为指导所进行的双赢活动。地方政府在功能平台联动发展中,需要确立一定的激励机制以起到支持联动发展的作用。激励机制能够在一定程度上避免功能平台过于关注本区域利益而限制同其他平台的联动,确保联动发展的顺利进行。这也是在宏观调控下保障联动发展过程中多方主体权益的有效方式之一。

从激励机制的具体内容看,针对联动发展的相关激励措施要更加具有目标性和实用性。一方面是针对功能平台的发展特色,设定分阶段的可行性目标和与之对应的奖励,从而激发多主体联动发展的能动性;另一方面是针对功能平台发展情况,从产业、人才、制度、进出口等多方面设定政策工具包,鼓励其具有长期参与联动发展的意愿。同时,也可将绩效考核与激励机制相结合,让联动主体根

据联动发展的具体目标明确自身是否满足联动要求,以及在哪些方面存在不足,以此让联动主体在保证联动发展的前提下获得更多的激励。

### (四) 联动发展的主要模式

根据功能平台的主要特征和前述联动发展的具体内容,联动发展的主要模式一般分为三种,分别是资源要素联动、产业链联动和跨区域联动。

#### 1. 资源要素联动

从本质上看,任意一种功能平台所具有的主要功能与特色都是其资源要素的合理反映。功能平台的联动发展就是资源要素的联动,人才、产品、技术、管理等诸多要素在联动网络中畅通无阻,打通了不同功能平台间的发展壁垒,使其更好地协调发展,从而起到优势互补的作用。资源要素联动就是联动发展的初级形态,是联动双方明确联动外部性并决定未来是否继续联动的重要试验,能够不断演化。

在已有功能平台联动发展的案例中,自由贸易试验区和国家级新区的联动发展能够体现资源要素联动的具体特色。从空间上看,新区的占比面积一般大于自贸区,二者联动发展反映出新区拓展了自贸区在内外要素流通中的基本特色。新区进一步发挥先行先试特权,使其在自贸区商品流通的过程中促使技术、管理、文化等多要素的改进,从而将过去单纯保税、物流、制造的生产模式丰富为保税、研发、物流、制造、检测等涵盖高附加值业务的新模式。这种以要素为联动基础是最基本的方式,也是功能平台在联动发展中衍生其他发展模式的基础。

与此同时,资源要素联动也是实现可持续和资源节约型经济体系建设的有效手段。资源要素联动能够提升功能平台间的资源配置效率,优化要素流通环节,在提升效率的同时增强不同主体的经济联系,强化二者间的联动协同关系,有助于在未来进一步拓展新的联动发展内容。

#### 2. 产业链联动

产业链联动是促进功能平台协同发展,合力提升产业附加值,推动产业升级的有效途径之一。由于功能平台作用各异,各自侧重的产业也会有所差别,虽然在政策优惠等条件保障下使得功能

平台实现独立发展并取得一定实绩,但由于产业体系不甚完备,往往无法拓展其他业务以增强平台实力。随着联动发展成为现实,产业链联动确保了不同功能平台能够发挥各自比较优势,依托产业关联推动产业链价值链纵向重构,实现制造业和生产性服务业的协作互补,形成优势互补、分工明确、配套衔接的产业格局,有利于培育新发展动能。

以国家级开发区和综合保税区为联动发展组合的发展模式,具有产业链联动的特征。综合保税区是对外开放、学习引进的窗口,同时也会根据国际环境与生产特征形成相应配套的产业体系以成为连接国内外的枢纽。由于我国产业发展水平同国外发达国家仍有一定差距,综合保税区更多将国外产业内化或转移至国内产业体系,实际上只是一种惯性引进的行为,并未起到任何改革创新的作用。不可否认,综合保税区的已有发展模式在促进区域经济发展,提升国民经济发展整体实力过程中起到了重要作用,同时也为吸引外资和打开国外市场起到重要作用。但是,面对我国经济发展水平持续提高,产业升级的诉求愈发强烈,过去单纯的学习引进无法满足国民发展需要。以经济技术开发区和高新技术产业开发区为代表的具有一定高端技术的功能平台参与到同综合保税区的联动发展后,实际上提供了优化综合保税区配套设施的环境的契机,同时也是检验开发区发展成果与评判推广价值的有利时机,能够使二者联动互补,并在这种优势错位发展中形成更为有效的组团式发展模式。

### 3. 跨区域联动

跨区域联动是在区域发展战略指引下增强区际联系的有益尝试。从一开始集中在沿海地区开设功能平台,到如今分批次扩散到内陆地区并根据内陆特色设定边境/跨境经济合作区以来,功能平台的空间分布特征为实现平台间的跨区域联动提供了基础。跨区域联动的产生主要是通过功能平台的联动协调,能够增强自身实力、弥补发展差距、互助帮扶共赢,为联动主体带来了新的发展机遇。同时,跨区域联动也是促进区域发展的有力举措,通过提升基础设施建设水平,促进体制机制互通共享,发展成果互惠互利。

在跨区域联动中,以重庆两江新区和四川天府新区的互动发展最为典型。随着成渝双城经济圈确立,两新区发展必然存在着交叠和重合,两新区要发挥好国家级新区的示范引领和战略引擎作用,从而助力“双城记”高质量发展。自2020年以来,两新区已从加强规划战略协同、探索内陆开放新模式、推进交通互联互通、推进产业联动发展等多方面深化合作,迅速在政务服务和养老保险等方面互办互认,为两地市民、企业提供了便利。两新区的跨区域联动不仅有助于成渝双城都市圈高质量发展,更能够促进区域集聚形成西部地区增长极,起到辐射带动周边地区发展、促进西部地区繁荣和缩小区域发展差距的作用。特别是两新区地处西部,可以基于政策优势尽快形成具有西部特色的联动新模式,为西部其他类型的功能平台联动发展提供参考,有助于深入推进西部大开发。

除此之外,也存在着以国家级开发区和国家级新区联动发展为代表的跨区域联动。位于天津滨海新区的天津经开区和北京中关村为促进京津冀协同发展在京津冀分设了多处子功能平台,形成了同种平台的异地联动发展。同时,两开发区还积极响应国家号召,对接服务雄安新区,以产业合作为主要形式进行产业转移与异地经营,为深入推进京津冀协同发展提供了新的方向。

### 三、区域发展重大战略联动发展的总体思路

功能平台的联动发展起到了满足国民经济高质量发展、服务区域发展战略和促进区域协调发展的战略需要,并逐渐通过支点联动搭建起了高质量的网络化平台,实现了错位发展与联动互补。未来,要继续从开发开放、网络化格局、城市群都市圈、区域发展战略、区域高质量发展和市场经济增强功能平台的经济联系,发挥更大的辐射带动作用。

#### 1. 坚持开发开放战略原则不动摇

坚持开发开放战略原则是我国经济发展的必然选择,也是从根本上提升人民生活水平的必由之路。功能平台作为开发开放发展中的产物,既是我国同国外学习与交流的窗口,更是内化科技革命与产业革命成果的重要途径,打开了我国同国外联系的渠道,并为促进国民经济高质量发展起到了重大作用。面对当前国民经济增速趋缓、新冠肺炎疫情

影响等客观实情,功能平台在联动发展中也要继续坚持做好对外开放的本职工作,紧抓经贸服务与改革试验,从商品、运输、关税、仓储等各方面提供更高服务质量,通过政策优惠巩固已有产业链的运转与升级,并在联动中探索新的开放策略。

与此同时,为保障功能平台联动发展的顺利开展,也可同国外企业或相关产业签署长期合作协议,根据不同产业特征分层次形成专项服务机制,从而尽可能在合理保障国家安全的前提下将开发开放的效益发挥到极致,增强国内外市场联系,巩固联动发展状态。在此基础上,国内市场也能够更进一步参与生产流通等环节,在提高经济外向度的基础上促进国内市场经济建设更为完善,促使国内市场与国际市场深度接轨。

## 2. 聚焦多支点打造网络化发展格局

功能平台的联动发展,就是发挥各功能平台的支点作用,通过资源、产业、技术、管理等交流共享,有效实现不同功能平台的优势互补和错位发展,形成网络化发展格局。从现有空间格局看,我国空间格局已基本由城市群和都市圈组成了战略支点。那么,功能平台起到的支点作用更多是起着服务小范围区域发展的作用,通过区域整体实力提高并增强自身参与能力后,最终促进整体发展。可以说,功能平台联动发展是起着夯实区域协调发展的基础性作用,是实现国民经济高质量发展的重要一环。发挥功能平台在联动发展中的支点作用,需要形成时空联结的政策链,确保功能平台发展有序、同步、共享;需要以技术为联系手段增强不同功能平台的联动能力,实现产业链和价值链的升级;需要坚持对外开放为基本底色,在保证功能平台发展原则不变的基础上,探索发展新体制机制。

同时,功能平台也要通过联动发展丰富网络化格局的层次并提高发展质量,在产业链、创新链、转化链等多链共同增强区域竞争力,支撑区域更好地参与经济循环发展。随着网络化格局的形成,能够更为有效地巩固跨平台、跨行业和跨区域的多维网络化联合发展的优势。

## 3. 加强与城市群都市圈的衔接

功能平台多分布在城市群和都市圈内,这是因为功能平台的选址是综合考虑地理区位、经济

实力、产业基础后的结果。城市群和都市圈的确立就是由于其本身经济基础较好或具有较大发展潜力,政策规划上也是希望通过划定空间范围以提高自身水平并辐射带动周边地区发展。因此,从某种程度看,功能平台与城市群都市圈存在一定联系,在发展目标上存在一定交叠。

诚然,二者在优惠政策、发展重点上的差异决定其可以互利共赢。功能平台可以依托先行先试和改革试验的战略优势,结合产业链和价值链促进本地产业升级,辐射带动周边地区发展,从而助力城市群都市圈经济高质量发展。与此同时,功能平台间的联动发展实现了跨平台的综合运转,打破了原有发展壁垒,能够在形成更为有效的正向合力的基础上,发挥功能优势以服务本地经济发展。另外,城市群都市圈也可充分利用其空间网络优势,发挥跨区域集聚资源要素等能力,为功能平台提供更加优良的基础条件,使功能平台强化自身发展能力,实现更好更快发展。总之,加强功能平台与城市群都市圈的衔接,是在保持功能平台特色并实现错位发展的基础上予以实现。二者互惠互利,实现资源要素的充分流动,公共服务和政策制度的共享,产业关联发展,并发挥功能平台的支点作用以共同推动区域经济发展。

## 4. 发挥好同区域发展战略的串联作用

功能平台源自区域发展需要,最终目的也是服务区域经济高质量发展。可以说,功能平台是区域发展的一个环节,与区域发展战略具有重要关联。功能平台要时刻同已有区域发展战略体系步调一致,在探讨新的体制机制的同时也不能脱离于发展实际。

首先,功能平台要紧紧密结合区域协调发展战略和区域重大战略。功能平台要依托两大战略的顶层设计,发挥好支点作用以构建区域协同网络,加快要素资源流动,畅通生产循环运转,缩小区域发展差距,强化增长极作用,助力区域协调发展。其次,功能平台要成为“双循环”新发展格局和国内统一大市场建设的中坚力量。要发挥好功能平台先行先试和改革试验的战略优势,加强功能平台国际经贸质量,推动产业引进、转移和升级,形成功能平台与周边区域的产业关联,畅通生产、

消费、分配、流通各环节,保障市场体系在经济发展中的重要地位。再次,功能平台要起到助力优化三大空间格局的作用,特别是强化城市化区域在经济发展中的核心地位。功能平台多处在城市化地区,周边也会分布农产品主产区和生态功能区。功能平台可以根据其余两区域的产品特色,形成相应的产业链实现对外出口,同时也可在保护生态环境和保证粮食安全的前提下促进两区域发展,最终实现全国区域经济整体高质量发展。

#### 5. 促进区域高质量发展与市场空间梯次拓展

未来,功能平台仍应继续坚持促进区域高质量发展,在已有经验成果的基础上,站在更高视野探索区域发展新模式。也要结合功能平台联动发展这一新趋势,错位发展以形成支点网络促进区域经济高质量发展,助力推进新发展格局和全国统一大市场。一是对于具有创新能力和潜力的功能平台,培育和引进国内行业龙头研发中心,打造开放型产业创新平台,成立高质量简政便捷的科技服务机构,创造有利于创新研发与知识传播的天然氛围。二是对于已引进并形成中高端产业集群的功能平台,要根据自身规划确定重点方向,延伸产业链,实现产业绿色升级,辐射带动周边地区产业,提升产业价值链。三是对于重视经贸往来且开放水平高的功能平台,要进一步完善仓储、运输、关税等诸多手续业务,提供更为便捷的服务体系以吸引外部资本。

除此之外,功能平台也要注重实现市场空间梯次拓展。由于我国不同地区发展水平不同,市场体系建设情况各有偏差,政府与市场关系侧重各不相同,短时间内彻底实现市场在经济发展中的决定地位并打开对外开放市场的难度较大。同时,我国沿海与沿边地区各有对外开放口岸,形成了相应的海关特殊监管区域、自由贸易试验区、边境/跨境经济合作区、跨境电子商务综合试验区等多梯度多功能的平台体系。基于这一客观事实,从空间上根据各地市场实际情况,形成分层次分阶梯的市场网络,能够为未来全国市场经济全面发展发挥过渡性作用,加速推进新发展格局和全国统一大市场建设。

#### 参考文献:

- [1] 仇培宏,韩增林.特殊经济功能区在城市创新体系中的作用——以大连为例[J].国土与自然资源研究,2012,(1):9-11.
- [2] 曾文革,温融.我国特殊经济功能区法律制度的现状、问题与创新[C]//2010中国经济特区论坛:纪念中国经济特区建立30周年学术研讨会论文集.深圳大学中国经济特区研究中心,2010:148-156.
- [3] 惠冰.复合型经济功能区管理体制创新构想——以天津滨海新区为例[J].天津社会科学,2008,(4):70-74+90.
- [4] 杨文彬.论我国经济功能区协同治理模式的构建[J].天津行政学院学报,2016,18(1):52-58.
- [5] 孙久文,张皓.我国区域发展差距的多尺度考察及其“十四五”趋向[J].改革,2021,(11):71-81.
- [6] 颜培霞,于宙.绿色产业:城市绿色转型的核心动力[J].经济动态与评论,2019,(1):162-172+212.
- [7] 潘凤.深圳特区、浦东新区、雄安新区的比较研究[J].经济体制改革,2017,(6):46-51.
- [8] 孙久文.雄安新区的意义、价值与规划思路[J].经济学动态,2017,(7):6-8.
- [9] 何立峰.支持浙江高质量发展建设共同富裕示范区 为全国扎实推动共同富裕提供省域范例[J].宏观经济管理,2021,(7):1-2+20.
- [10] 矫雪梅,周君,张惠强,文雯.制度集成视角下的“自由贸易试验区+”模式研究——以成都自由贸易试验区双流片区为例[J].规划师,2020,36(9):22-28.

作者:孙久文,中国人民大学应用经济学院教授、博导

张皓,中国人民大学应用经济学院博士生

王邹,中国人民大学应用经济学院博士生

责任编辑:熊哲文