

# 我国国土空间布局优化的重大问题思考

陈耀

(中国社会科学院 工业经济研究所 北京 100006)

**摘要:** 优化国土空间布局 要坚持“三大效益”统一 兼顾集中性与平衡性 建立科学的国土空间规划体系 重点做好生态空间和土地的管控。新时代促进区域协调发展 要以效率目标为主导 发挥区域重大战略的引领和带动作用 建立区际利益共享机制和权威高效的组织协调机制。推进以人为核心的新型城镇化 应调整优化城镇区域布局、城镇规模体系和城镇功能结构 使城市更健康、更安全、更宜居。

**关键词:** 国土空间布局; 区域协调发展; 以人为本; 新型城镇化

中图分类号: F062.1

文献标识码: A

文章编号: 1007-2101(2021)02-0012-06

DOI:10.14178/j.cnki.issn1007-2101.20210118.003

党的十九届五中全会审议通过《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》,提出了“优化国土空间布局 推进区域协调发展和新型城镇化”的重要任务,强调要坚持实施区域重大战略、区域协调发展战略、主体功能区战略,健全区域协调发展体制机制,完善新型城镇化战略,构建高质量发展的国土空间布局和支撑体系,构建国土空间开发保护新格局,推动区域协调发展,推进以人为核心的新型城镇化。并明确提出了未来两个阶段的发展目标,即“十四五”时期城乡区域发展协调性明显增强,国土空间开发保护格局得到优化;到2035年基本实现新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化,基本公共服务实现均等化,城乡区域发展差距和居民生活水平差距显著缩小。可以说,十九届五中全会提出的这些任务和目标,为未来我国国土空间布局优化指明了方向,必将有力推动国土空间的高质量发展和城乡区域的协调发展。

## 一、国土空间布局含义及其优化方向

所谓“国土空间”是指一国国民生存发展的场所和环境,也是人类经济社会活动的载体。国土空间按其承担功能可以划分为三大类型,也就是生活空间、生产空间和生态空间(简称“三生空间”)。生产空间是人类进行物质产品的生产、运输、商贸、公共服务等生产经营活动的空间;生活空间是供人们

居住、消费、休闲和娱乐等活动的空间;生态空间是大自然物种生存繁衍所需要的环境空间。国土空间布局就是要遵循客观规律对一国范围内的生活、生产和生态空间进行科学的规划和谋划,并进行动态的调整和优化。

我国十分重视国土空间的布局,早在20世纪80年代即开始学习借鉴日本等国家的经验,组织开展了京津唐、松花湖、豫西等地区的国土规划试点工作。“十一五”时期开展了全国主体功能区规划,划分了优化、重点、限制和禁止开发的地区,并制定了相应的配套政策。党的十八大报告明确了国土空间优化的基本方向,提出了生产空间要集约高效、生活空间要宜居适度、生态空间要山清水秀的要求。十九届五中全会进一步提出,要优化国土空间布局,推进区域协调发展和新型城镇化。

那么,新时代如何优化国土空间布局,笔者认为可以从以下四个方面进行思考。

1. 制定细化标准,厘清相互关系,坚持“三大效益”统一。目前我们对生产、生活和生态空间已经明确了总体要求,但在具体规划和实施中仍缺乏明确标准。比如,生活空间的宜居适度在现实中是很难把握的,人口密度不同、地形地貌条件不同,标准会有很大差异,通常人口密度高的大都市区,居民住宅楼的容积率平均要高于人口稀少的地区,但都市区过高的容积率虽然节约了土地,居民生活的宜居感要差很多,这就是大城市区要处理好集约化与宜

收稿日期: 2020-12-04

作者简介: 陈耀(1958-),男,湖南长沙人,中国社会科学院研究员,博士生导师。

居性关系的难点所在。同时,三生空间之间又是密切联系的,一般来说,生态空间的山清水秀是国土空间布局的基础性要求,生产空间的集约高效是国土空间布局的根本性要求,而生活空间的宜居适度是国土空间布局的目的性要求,三者相互影响、相互促进,不能完全割裂开来(见图1)。

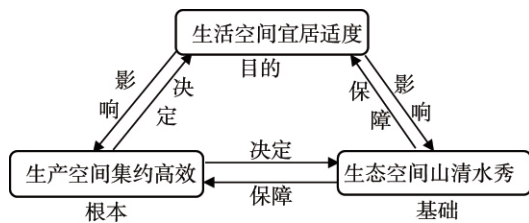


图1 “三生空间”关系示意

“三生空间”的布局对应于“三大效益”的追求。生产空间主要追求经济效益,生活空间主要追求社会效益,而生态空间主要追求生态效益。之所以强调“主要”就是说不是唯一追求,比如,生产空间在追求经济效益的同时也要考虑就业、环保的要求,生态空间在追求生态效益的同时也要考虑在不损害环境前提下适当转化为经济效益。总之,只有认识清楚了这些功能目标及其相互关系,并有具体标准可循,“三生空间”才能实现健康协调可持续发展。

2. 优化国土空间布局,必须坚持集中性与平衡性相统一。人口、资本等要素资源和产业在国土空间上相对集中发展,是经济社会发展的客观规律,有利于提高规模经济和集聚经济效应,节约土地资源、降低交易成本。这种集中布局的主要空间形态就是中心城市、都市圈和城市群,要让这些优势地区承载更多的人口和经济功能,并形成中心城市引领都市圈城市群发展,都市圈城市群带动区域发展的新模式。但是,中心城市的发展也要适度,不是集聚人口越多越好、城市空间范围越大越好,城市过度集中和“摊大饼”式的扩张,必然导致一系列“大城市病”,“一城独大”势必会因虹吸效应而使周边地区发展越来越困难。因此,国土空间布局也要考虑均衡性原则,即在重视大都市区等优势地区发展的同时,也不能忽视周边地区和非城市化地区的发展,避免出现“大树底下不长草”“灯下黑”等现象的发生;特别要强调三类底线地区,即承担生态安全的生态功能区、承担粮食安全的粮食主产区、承担国防安全的边境地区,要通过国家和地方财政等支持手段,守住这些地区,保证安全性问题。

3. 优化国土空间布局,需要建立科学的国土

空间规划体系。科学的空间规划是指导布局和优化调整的蓝图,目前我国的国土空间规划正在有序推进,但是作为中长期规划的科学体系尚未形成,各个规划之间的关系也并未厘清,尤其是作为引导作用的上位规划亟待明确。应当考虑在国家发展和改革委员会、自然资源部统筹下,做好国土空间规划体系的设计,要把国土空间规划、国民经济和社会发展规划、土地利用总体规划、城乡规划、环境保护规划等真正衔接好,尽可能统一各项规划的基础数据、坐标系统、规划期限和管控规则,做到“多规合一”,以解决现行各项规划之间的衔接不畅问题。其中的重点难点就是要解决好国土空间规划与国民经济和社会发展规划的关系,能否实现统一的空间方案、统一的用途管制和统一的管理事权,谁是其他各项规划的“宪法”性上位规划,迄今这些问题仍待深入研究。

4. 推进主体功能区战略落实,重点做好生态空间和土地的管控。主体功能区战略是对国土空间实施管控的战略,主要是解决国土开发无序、无度的问题,其中最重要的是生态环境保护和耕地的保护。一段时间里,一些地区在主体功能区规划中向规划部门争取将自身划为重点开发和优化开发地区,而不愿意被划为限制开发和禁止开发地区。到目前为止,仍有不少地区在想方设法把本地区的基本农田调整为一般农田,进而再划归建设用地。因而,加强对生态功能区和基本农田的保护仍是十分重要而紧迫的任务。有几个方面的制度建设需要加快推进:一是建立健全生态空间管制制度,包括建立生态空间管制实施机制、生态空间管控质量监测评估机制等,加强自然生态空间用途管制与其他自然资源管理改革制度的统一设计;二是完善土地用途管制制度,并采用现代科技手段进行更严格的监督控制;三是建立三条底线管控的政绩考核机制,即将生态底线(红线)、基本农田控制线(耕地红线)、大城市开发边界等底线管控,纳入地方政府政绩考核并与地方建设指标相挂钩,全面推进生态保护和建设,倒逼城市土地集约利用;四是修改完善土地管理法、环境保护法和城乡规划法等相关法规,以确保土地所有者、使用者、管理者的一切行为有法可依。

在当前及未来相当一段时间内,国土空间布局优化的重点,就是要实施好一系列区域战略,推进区域协调发展和以人为核心的新型城镇化建设。

## 二、区域协调发展战略的新特征与实施机制

### (一) 我国区域协调发展的丰富内涵和衡量标准

自 20 世纪 90 年代初,我国就提出“促进区域协调发展”的战略方针,但实质性的推进始自实施西部大开发战略。20 多年来,随着政策力度的加大,我国区域发展的不平衡性减弱,特别是中西部地区与沿海发达地区的发展差距明显缩小,西部地区经济占全国的份额由 17.13% 上升到 20.14%,经济增长倍数达到 11.1 倍,远高于东部、中部和东北地区(见表 1)。党的十九大提出了新时代区域协调发展的新战略,为未来国土空间布局优化提出了新的依据,区域协调发展与国民经济发展一同进入高质量发展的新阶段。

表 1 中国四大板块经济占全国份额和增长倍数  
(2000-2018 年)

	四大板块 GDP 占全国份额(%)		2018 年 GDP 是 2000 年的增长倍数(现价)
	2000 年	2018 年	
东部地区	52.49	52.59	9.4
中部地区	20.36	21.07	9.7
西部地区	17.13	20.14	11.1
东北地区	10.02	6.21	5.5

资料来源:根据《中国统计年鉴》计算

我国区域协调发展的内涵十分丰富,既不同于以往也有别于西方国家的“均衡”,可以说是对区域发展理论和政策的创新。“协调”的定义不仅包括区域经济发展差距的缩小,还包括区域之间按比较优势形成分工协作格局、生产要素跨区域自由有序流动与市场一体化、跨区域人与自然的和谐共生。而在解决区域经济发展差距问题上,我们首先是把基本公共服务均等化作为首要追求目标,这是政府的职责和应当扮演好的角色,也就是通过教育、医疗、社保、就业和基础设施建设,着力为欠发达地区创造市场化发展的条件和环境。这样,就把政府与市场在解决地区差距上各自的作用边界界定清楚了,尤其是政府在努力用“授之以鱼不如授之以渔”的理念,取代以往对欠发达地区完全拨款拨物的做法。当然,作为制度优势的体现,我国在解决地区差距问题上政府发挥的作用要更大一些,取得的成效要更显著一些。目前我国人均公共服务水平的地区差距要明显小于人均 GDP 的差距,这与我们加大对欠发达地区教育、医疗等投入是分不开的。衡量区域发展的协调性如何,我们可以通过如下四个问题来检验。

1. 看城乡区域差距是否控制在一定范围,人均 GDP 及基本公共服务是否实现均等化? 目前我们提出了缩小地区差距的目标,但还没有具体的量化指标,这样就难以评估检验。可以参考欧盟的做法,把受援地区人均 GDP 达到欧盟平均水平的 75% 作为一个继续援助的判定标准。这里实际上隐含着地区差距缩小的指向,意味着地区人均 GDP 水平趋于向整体平均水平收敛。

2. 看区域比较优势是否得到充分发挥,是否形成了合理分工格局? 尤其是地区之间产业是否差异化,以避免同质竞争。地区之间经济发展要相对均衡化,而产业发展则要差异化,这既是我们衡量区域之间是否协调发展的标准,也是国土空间布局优化的原则。分工是社会进步的标志,地区合理分工既有利于各地区发挥比较优势,也有利于资源充分利用,消除重复建设和恶性竞争。目前地区分工已经从产业间分工到产业内分工,在大都市区已经演进到产品内不同功能环节的分工,在空间布局规划中要体现这种分工的要求。当然,地区之间适当竞争也是市场经济的必然要求,在一定程度上也会促进整体经济的繁荣。

3. 看生产要素是否能够跨区域自由有序流动,是否实现了市场一体化,以消除地区壁垒? 我国是一个多人口、多民族的统一国家,但劳动力、资本等生产要素在不同地区之间的流动并不顺畅。曾有研究表明,我国省区之间的流动壁垒甚至要高于欧盟内部。要素流动尤其是双向流动是衡量地区发展是否协调的重要指标,目前我们推进地区经济一体化、都市圈城市群内部一体化,主要任务之一就是要打破行政区划壁垒,实现生产要素的自由有序流动,为此,需要深化改革,进行体制机制的大胆探索。

4. 看跨区域人与自然是是否和谐共生,生态环境能否实现区际联防联控? 把生态环境保护纳入区域协调发展的重要衡量标准,是因为大气和水资源等环境污染涉及到不同区域,地区发展如果只考虑自己而不顾及相邻地区,势必导致污染扩散和区域冲突。地区之间在环保上没有合作联动,就难以改善整体环境状况。目前我国已在大江大河流域地带、大都市圈内部以及不同层次区域,明确提出了生态优先、绿色发展、联防联控、共保共治的明确要求。

### (二) 新时代国家区域发展战略的新特征

进入高质量发展的新时代,国家区域发展战略也进行了相应调整,到目前为止,在东、中、西、东北

四大板块基础上已经形成了“两带四圈”战略。“两带”即长江经济带、黄河流域生态保护与高质量发展(可称之为黄河生态带);“四圈”即京津冀协同发展、长三角一体化、粤港澳大湾区发展、成渝地区双城经济圈。由“两带四圈”可以窥见国家区域发展战略的一些新特征。

1. 竞争力目标或效率目标趋于主导。一个国家制定区域战略和政策通常追求两大目标:一个是均衡发展目标,追求区域公平;一个是效率目标,追求资源空间配置的有效性,在不同的发展时期和发展环境,区域政策目标会发生调整或有所侧重。当前,受国际环境变化(如贸易摩擦、新技术变革)、国内经济周期(经济增长处在下行空间)以及均衡成效(近20年的区域收敛)等影响,我国的区域发展战略和区域政策正在从以“均衡”目标为主导逐步转向“效率”目标为主导。习近平总书记指出,应该

形成以城市群为主要形态的增长动力源,进而带动经济总体效率的提升。

2. 对国内“问题区域”的关注在发生转变。一般来说,每个国家尤其是大国都会存在发展滞后、发展困难的“问题区域”,从而成为国家区域政策的“靶向”。长期以来我国的“问题区域”主要指向中西部欠发达地区,包括老、少、边、贫等特殊区域,但近些年来,由于受到传统动能、过剩产能、体制掣肘等影响,东北、华北和部分西北等地区经济处境艰难,甚至拖累全国经济增长,北方经济占全国的份额不断减少,从2012年以来大约减少了7个百分点(见图2),并引起社会的高度关注。这意味着未来我国区域协调发展,要在继续缩小东西部发展差距的基础上,还要着力解决南北方的发展差距问题,既要协调东中西又要统筹南北方,重视北方“问题区域”将其摆到新时代国家区域政策的重要议程上。

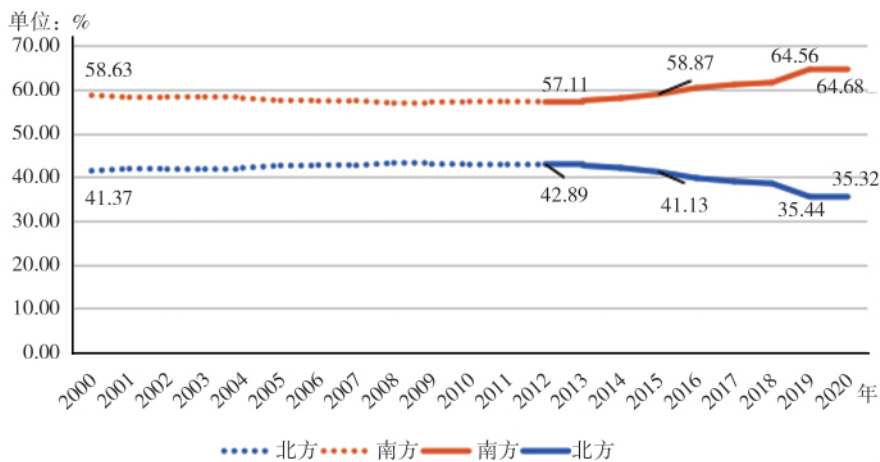


图2 中国经济南北差距变化(2000-2020年)

资料来源:历年《中国统计年鉴》,2020年为前三季度各省区公布数据

3. 逐步形成城乡区域协调发展的“三带动模式”。俗话说,火车跑得快全靠车头带。欠发达区域的发展也需要“引擎”,过去很长时期我们主要靠的是发达地区带动不发达地区、城市带动乡村,未来的“引擎”更多的是靠中心城市和城市群,也就是中心城市引领城市群并带动区域发展,这个带动的链条即“中心城市—都市圈—城市群—区域发展”。我国“十三五”时期规划了19个规模范围不等的城市群,其中重点城市群7个,重大城市群3个。根据中共中央和国务院的指导意见,未来将形成中心城市和城市群带动的区域发展模式,具体体现在以北京、天津为中心引领京津冀城市群发展,进而带动环渤海地区协同发展;以上海为中心引领长三角城市群发展,进而带动长江经济带发展;以中国香港、中

国澳门、广州、深圳为中心引领粤港澳大湾区建设,带动珠江—西江经济带创新绿色发展;以重庆、成都、武汉、郑州、西安等为中心,引领成渝、长江中游、中原、关中平原等城市群发展,进而带动整个中西部地区的发展。

4. 采用“抓重点、守底线”的区域协调新方法。新中国成立后毛泽东主席总结我党的工作方法中有一条就是“抓两头、带中间”,也就是通过表彰先进群体和帮扶落后群体,带动中间群体。这种工作方法运用到区域政策上的一个范例就是,改革开放后我们首先让沿海地区率先发展富裕起来,然后适时提出西部大开发战略,进而提出东北老工业基地振兴和促进中部地区崛起战略,在这四大板块中,中部地区没有专门的国家政策,而是部分比照西部和东

北的政策,从实践上看这种方法取得了预期的政策效果。新时代的区域战略和政策仍然采用了“抓两头”的方法:一方面把发展的重点放在提升中心城市和城市群的综合承载力上,扩大这些优势地区的发展空间,培育新增长引擎;另一方面在强化优势地区的同时强调要守住底线地区,这些底线地区主要包括生态功能区、粮食主产区和边境地区三类,分别承担着国家的生态安全、粮食安全和国防安全。

### (三) 健全区域协调发展的体制机制

促进区域协调发展很关键的一环就是要有健全的体制机制,机制不健全就会导致协调困难,国土空间难以实现优化布局。2018年11月,中共中央、国务院出台了《关于建立更加有效的区域协调发展新机制的意见》,明确提出了建立区域战略统筹机制、健全市场一体化发展机制、深化区域合作机制、优化区域互助机制、健全区际利益补偿机制、完善基本公共服务均等化机制、创新区域政策调控机制、健全区域发展保障机制等八大机制。今后在抓好落实的基础上,根据国际经验和我国国情,笔者认为在机制建设上还需要重视三个方面。

1. 发展援助要多层有力。对那些依靠市场和自身力量发展艰难的地区提供人财物的支持是各国政府的普遍做法,我国的制度优势决定了我们的政策工具更有力、更有效。这些政策工具主要包括:国家财力支援、重大项目布局倾斜、对口帮扶、以及引导企业和社会力量投入。要使区域发展援助有效,首先要确立优先援助问题区域的政策,并按照问题程度划分区域类型。第一类应瞄准集中连片特困区,尽管2020年贫困县全部摘帽,但这类地区多属山区、少数民族集聚区、革命老区,自然条件恶劣,今后还需要加大财力性援助力度;第二类应瞄准产能过剩衰退区,这类地区多属老工业基地、资源枯竭性地区,援助政策主要是帮助其产业转型和培育新经济;第三类应瞄准“乡村病”区域,表现为乡村空心化衰落,这类区域量大面广,要通过专业评估对那些应当振兴的村落提供援助。还有,世界各国对国内欠发达地区的援助通常只有来自中央政府的纵向援助,而我国除此之外,还有来自发达地区的横向援助。因为在联邦制国家,一般是中央政府把部分地方上缴财税资金通过转移支付对有需要的地区实施援助,各地区通常不可能把本地纳税人的钱用于支援另一地区。而我国集中力量办大事的制度优势使得横向对口援助成为可能,但也需要在实践中不断

完善,当前最主要的是要把发达地区按财政收入比例出资、出物(援建物资)、出人(干部和技术人才等)作为责任和义务,写进具有法律效应的对口援助管理条例中,使这项援助行动既有法律依据,又避免因滥用对发达地区带来过大负担和压力。还要建立国家区域发展援助基金,统筹管理并使用好各类援助资金,最大限度避免产生“漏出效应”。

2. 利益分享要规范合理。区域之间协调、协同和一体化发展的难点在于利益关系的调整,要通过建立合理规范的区域利益关系,形成区域发展的自动协调机制。目前协调区际利益关系最重要的机制有三个,即转移支付、税收分成、生态补偿,应当鼓励各地区积极实践探索,取得经验后复制推广。财政转移支付主要是继续增大一般性财政转移支付的额度,真正让那些人均财力弱的欠发达地区获得相对多的公共财政资源,这是实现基本公共服务均等化的保证。涉及区际利益最核心的是产业转移,产业转出区因财税和就业减少往往会想方设法阻止企业外迁,因而要让产业转出区与转入区都有积极性,实行以“税收分成”为重点的财税共享政策。对于区域之间因生态保护产生的利益冲突,要探索实行“生态补偿”和“生态共建”并举的区域生态合作模式,对那些利益受损的地区除了要有上级纵向补偿,还应有关联受益区域的横向补偿,提倡受益地区与受损地区共同出资治理和保护相关区域(流域)生态环境。

3. 组织协调需要权威机构和法律保障。我国从20世纪80年代起就建立了很多区域性合作组织,对打破地区分割,促进要素流动,实现优势互补,起到了一定作用。但因这些区域合作组织大多缺乏法律层面的支持,对于区域之间协调的效果十分有限。从我国国情特点出发,借鉴国际经验,促进区域间的协调和城市群内部的协同,必须要有权威的协调机构和相应的法律保障。建议专门设立“国家区域协调发展委员会”或“国家区域政策委员会”,并制定《国家促进区域协调发展管理条例》。赋予该机构统筹制定国家区域发展战略、规划和政策,协调区际关系,缓解地区矛盾和冲突等职能和权力,并整合现有各个区域战略领导小组办公室职能。

## 三、推进以人为核心的新型城镇化基本思路

21世纪以来,我国城镇化进程加快,平均城镇

化率每年以 1 个多百分点增加,目前已有六成人口居住在城镇,但相对而言,土地的城镇化要快于人口的城镇化,农村转移人口市民化进程仍较慢。同时,大城市扩张速度要快于中小城镇,城市空间形态、城市风貌、城市文脉传承、城乡人居环境等均有较大的改善提升空间。

2014 年出台的《国家新型城镇化规划(2014—2020 年)》明确提出了我国城镇化水平和质量提升的发展目标,即到 2020 年实现“城镇化健康有序发展,常住人口城镇化率达到 60%左右,户籍人口城镇化率达到 45%左右,户籍人口城镇化率与常住人口城镇化率差距缩小 2 个百分点左右,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。”目前这些目标已基本实现,来自公安部的最新统计数据显示,1 亿人进城落户任务提前完成,户籍人口城镇化率由 2013 年的 35.93% 提高到 2019 年的 44.38%。但是,2019 年常住人口城镇化率 60.6% 与户籍人口城镇化率仍有 16.22 个百分点的差距,未达到缩小 2 个百分点的目标。这主要是因为仍有进入城市但尚未融入城市享受市民化待遇的大量农村转移人口,需要注意的是,这其中有些并非是由于现行户籍制度的限制,而是随着城市户籍绑定的福利越来越少(目前主要是子女入托入学),部分农民尤其是近郊农民落户城市的意愿在减弱。考虑到现在还有一些市民希望把户口迁到农村去,因此可以认为,今后致力于缩小两个城镇化率的差距已经不具有太大的意义,常住人口的城镇化率完全可以真实反映国家的城镇化进程。

我国常住人口城镇化率超过 60% 意味着城镇化进入一个新的阶段,要有针对性地处理好速度与质量的关系,其中最突出的就是要推进以人为核心的新型城镇化建设。如果说区域协调发展是在宏观上优化国土空间布局,注重以人为本的新型城镇化就是要在微观上优化国土空间布局,使城市更健康、更安全、更宜居,真正实现“城市让生活更美好”。

优化国土空间布局是一个不断探索、动态调整的过程,目前确立的“提高中心城市和城市群综合承载能力”的政策导向,主要是顺应经济由高速增长阶段向高质量发展阶段的转变,追求效率目标。因为中心城市和城市群能够促进各类要素合理流动和高效集聚,激发创新发展的活力和动力,增强其综合承载力,实际也就是提升资源的利用效率和发展质量,让真正适合开发的地方得到因地制宜的开发,让

那些需要得到保护的地方得到更好的保护,这是国土空间布局优化和高质量发展的根本要求所在。

习近平总书记在 2020 年 4 月《国家中长期经济社会发展战略若干重大问题》的文章中指出<sup>[1]</sup>,增强中心城市和城市群等经济发展优势区域的经济和人口承载能力,符合客观规律,但城市发展也须把生态和安全放在更加突出的位置。笔者认为,这是在新冠肺炎疫情爆发背景下我国未来推进新型城镇化要重新思考的问题。

“优化国土空间布局”对城镇区域布局、城镇规模体系、城镇功能结构都提出了新的要求。从城镇区域布局上看,需要根据各地区城镇化空间形态因地制宜地考虑优化对策。比如东部人口稠密地区,要优化城市群内部空间结构,合理控制大城市规模,特别是北京、上海等特大城市要严格控制人口增量,通过非核心功能的疏解,消除“大城市病”。东北中、西部有条件的省(区、市)要有意识地培育多个中心城市,避免省会中心城市首位度过高的“一城独大”现象,根据经验判断,中心城市经济首位度(省会城市 GDP 占全省的份额)一般以不超过 30% 为宜,首位度过低会导致中心城市的带动作用不强,首位度过高则容易造成省内地区发展的失衡。未来东北、中、西部多数省(区、市)不是致力于继续做大做强省会城市,而应把重点放在培育次级中心上,形成合理的城镇空间格局。

从城镇规模体系来看,产业和人口向大都市区集中是客观经济规律,但城市单体规模不能无限扩张。目前,我国超大城市(城区常住人口 1 000 万人以上)和特大城市(城区常住人口 500 万人以上)数量在不断增多,人口密度总体偏高。要根据各个城市土地面积和地形地貌等自然条件,合理控制城市规模和人口密度,形成多中心、多极化、大中小结合的城镇规模体系。今后特别要重点建设一批产城融合、职住平衡、生态宜居、交通便利的郊区新城,并重视县城等中小城镇的发展,逐步解决中心城区人口、功能过密问题和小城镇吸纳人口不足问题。

从城镇功能结构来看,要按照“中心—外围”的圈层结构和功能分工细化的要求,重塑我国都市圈和城市群分工格局。中心城市要明确核心功能定位并形成“高精尖”产业结构,特别是以现代服务业、高科技产业和高端制造业为主体,非核心功能和低端产业要逐步向周边和外围地区疏解;周边地区要承

(下转第 42 页)

信用是市场信用或国家信用,市场信用是长期以来伴随着商品货币存在的,国家信用是现代信用货币的存在基础。不论是依靠市场信用,还是依靠国家信用,货币都是表现市场交易价格的,作为价格标志是货币的第一个职能。现在,必须从事实出发,依据对于市场交易的准确认识,改变学科初创时期对于货币的第一个职能是价值尺度的认识,明确地认识到现代货币理论的研究需要将货币的第一个职能确定为价格标志。并要在此基础上进一步

对于货币的第二个流通手段职能以及货币的贮藏手段、支付手段的职能和世界货币职能作出新的认识。

参考文献:

- [1]孙音.货币经济学[M].北京:机械工业出版社,2017.
- [2]马克思.资本论(第1卷)[M].中央编译局,译.北京:人民出版社,1975.

责任编辑:艾 岚

### On the First Function of Money is Price Mark

Qian Jin

(*Institute of Economics, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 100836, China*)

**Abstract:** The essence of money is not contract, but the credit relationship that contract wants to express, that is, the essence of money is the credit tool that human beings use as the medium of market transaction. Human labor achievement becomes commodity, the object of market transaction with money as medium is commodity use value rather than value, social evaluation of commodity use value is price, price is the basis of market transaction. The market implements the principle of equal price transaction rather than the principle of equal value transaction. Money is only the medium of market transactions, not the measure and weight of goods. In market transactions, money directly expresses only price not value. Therefore, strictly distinguishing the difference between price and value can be determined. Under the essential regulation of money, according to the investigation of the deep mechanism of market transaction, the first function of money is price mark, not value scale. Based on the correct understanding of the first function of money, we can comprehensively promote the study of monetary function, and make a new and accurate understanding of the second function of money, which is the means of circulation, the means of storage of money, the means of payment and the function of world currency.

**Key words:** money; function of money; value measure; price mark; market transaction

(上接第 17 页)

接部分中心疏解功能,形成多个城市副中心并以科技型产业和先进制造业为主体;外围地区要围绕服务中心的功能目标,形成以原材料能源产业和都市型农业为重点的产业结构。未来,京津冀城市群、以上海为中心的长三角城市群、粤港澳大湾区城市群要在城市群内部分工布局优化上成为全国城市群的

引领者和示范样板。

参考文献:

- [1]习近平.国家中长期经济社会发展战略若干重大问题[J].求是,2020(21).

责任编辑:艾 岚

### Thinking on the Major Problems of Optimizing the Layout of China's Territory Space

Chen Yao

(*Institute of Industrial Economics, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 100006, China*)

**Abstract:** To optimize the spatial layout of territory, we need to adhere to the unity of "three benefits", give consideration to concentration and balance, establish a scientific spatial planning system for the territory, and focus on the management and control of ecological space and land. To promote regional coordinated development in the new era, it is necessary to take the efficiency goal as the leading role, give full play to the leading and driving role of major regional strategies, and establish inter-regional interest sharing mechanism and authoritative and efficient organization and coordination mechanism. To promote a new type of people-centered urbanization, we need to adjust and optimize the regional layout, scale system and functional structure of cities and towns, so as to make cities healthier, safer and more livable.

**Key words:** national spatial layout; regional coordination development; people-oriented; new urbanization