编辑_李 琳　　设计_邱勇哲





2018/ 05

ZHUJIANG XIJIANG JINGJIDAI
ZHUTI GONGNENGQU DE CHENGXIANG RONGHE

珠江—西江经济带主体功能区的城乡融合

文_刘俊杰（广西师范大学经济管理学院教授）
叶允最（珠江—西江经济带研究院）

珠江—西江经济带是联接“一带一路”、横跨东部发达地区与西部欠发达地区的重要流域经济带，上下游不同主体功能区的国土空间开发、城乡要素流动与乡村发展呈显著的区域异质性特征。因此，统筹城乡关系、推进城乡融合的机制路径需要因区施策、因地制宜。

一、背景与意义

主体功能区是综合考虑区域资源环境承载力、现有开发力度和发展潜力，按区域分工和协调发展原则划定的具有某种主体功能的区域，是推进我国国土空间精细化、集约化、智慧化发展的重大战略抉择。

党的十八大明确提出了“要按照形成主体功能区的要求，完善区域政策，优化城镇体系，调整经济布局”的发展思路，突出国土空间开发的综合绩效。党的十九大更是进一步强调“实施区域协调发展战略”和“乡村振兴战略”，将“区域协调发展战略”作为“贯彻新发展理念，建设现代化经济体系”的重大举措之一，同时按照“实现产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”的总要求，推动城乡一体要素融合，推进农业农村现代化。

因此，在统筹珠江—西江经济带城乡发展过程中，如何建立契合区域主体功能的城乡融合推进机制，是引导各区域根据自身主体功能定位有序推进城乡有效融合发展和乡村振兴的关键。

编辑_李 琳 设计_邱勇哲

二、珠江—西江经济带不同主体功能区城乡融合现状

（一）主体功能区划整合

根据《全国主体功能区规划》《广西壮族自治区主体功能区规划》以及《广东省主体功能区规划》，将珠江—西江经济带11个中心城市以县域为基本单元分别划分为重点开发区、限制开发区、优化开发区（如表1所示）。其中，重点开发区主要包括各市非农产业集聚的建城区及少数县域，限制开发区主要由以生态农业为主的各县域组成，而优化开发区仅包括以结构优化升级为主导的广州、佛山2市。从空间格局特征上看，优化开发区分布于经济带下游的珠三角地区，重点开发区主要集聚于珠江—西江沿岸城市的城区，限制开发区以及部分禁止开发区分布在经济带上游和中游的县域中。

表1 珠江—西江经济带不同主体功能区空间整合

城市	重点开发区		限制开发区		优化开发区	
	国家级	自治区级/省级	国家级	自治区级/省级	国家级	自治区级/省级
南宁市	兴宁区、青秀区、江南区、西乡塘区、良庆区、邕宁区、横县	–	上林县、马山县	宾阳县、隆安县、武鸣区	–	–
柳州市	–	城中区、鱼峰区、柳南区、柳北区、柳江县、鹿寨县	三江县、融水县	柳城县、融安县	–	–
梧州市	–	万秀区、龙圩区、长洲区、岑溪市	–	蒙山县、苍梧县、藤县	–	–
贵港市	–	港北区、港南区、覃塘区	–	平南县、桂平市	–	–
百色市	–	右江区、田阳县、平果县	凌云县、乐业县	德保县、靖西县、那坡县、西林县、田林县、田东县、隆林县	–	–
来宾市	–	兴宾区、合山市	忻城县	金秀县、象州县、武宣县	–	–
崇左市	–	江州区、凭祥市	天等县	扶绥县、大新县、宁明县、龙州县	–	–
广州市	–	–	–	–	广州市	–
佛山市	–	–	–	–	佛山市	–
肇庆市	–	四会市、高要区、端州区、鼎湖区	–	广宁县、封开县、德庆县、怀集县	–	–
云浮市	–	云城区、新兴县、云安区	–	郁南县、罗定市	–	–

重点开发区 1

重点开发区以破除城乡融合体制障碍，提高产业集聚规模和效率，促进城镇化、工业化、农业现代化互动融合为主攻方向。



_云浮新区

（二）主体功能区城乡融合现状与驱动力

基于不同主体功能区的主体功能定位，分区构建融合度评价指标体系，综合运用熵值法、城乡藕合发展度模型综合评价珠江—西江经济带不同主体功能区城乡融合的现状水平与演变趋势。

其一，重点开发区。重点开发区以破除城乡融合体制障碍，提高产业集聚规模和效率，促进城镇化、工业化、农业现代化互动融合为主攻方向。珠江—西江经济带重点开发区主要分布于中心城市的建成区以及近邻辐射空间，这些地区区位条件相对优越，有一定经济基础，城镇体系初具规模，工业化、城市化处于规模扩张和向心集聚阶段，发展潜力较大，中心城市对周边地区具有一定的辐射带动能力。城乡耦合度以及城乡耦合发展度均呈空间非均衡但总体不断提高的趋势。其中，城市化地区的耦合发展水平相对高于县域，如梧州、百色以及云浮等市的重点开发区城乡耦合发展度较高，而城乡发展指数却比较低，属于低水平协调情况。

从城乡融合驱动力看，城镇化和工业化、产业空间集聚和政策保障等是推进重点开发区城乡融合发展的主要因素。首先，城镇化建设是推进珠江—西江经济带重点开发区城乡融合发展的持续动力。新型城镇化能有效促进城乡资源要素有序流动，带动农村产业转型与振兴，发挥城市在城乡融合进程中的增长极作用以及农村的配套服务功能。其次，产业空间集聚是重点开发区城乡融合发展的基本动力。城镇的产业集聚功能越强，产业组织带动能力和产业竞争力越强，可供非农业人口经营的就业机会就越多，因此，城镇产业集聚水平在一定程度上成为推进城乡融合发展的重要基础。最后，区域政策是重点开发区城乡融合的制度保障。诸如激励性落户政策、土地出让制度、产业发展规划以及创业与营商环境等。

编辑_李 琳 设计_邱勇哲

其二，限制开发区。限制开发区以依托特色优势、推动传统农业向现代特色农业转型为契机。珠江—西江经济带限制开发区及部分禁止开发区主要分布在中上游各县域空间，以特色农业、特色城镇、水源涵养、生态保育为主导，是优质农产品、绿色生态产品与服务提供区。限制开发区城乡耦合发展指数、城乡耦合度以及城乡耦合发展度等总体水平较低，提升缓慢，空间异质性显著，未形成良性互动发展格局。这些地区当以不断强化现代农业产出和绿色服务、提高农业生产效益、保障生物多样性为首要目标，限制或禁止高强度的工业化和城镇化开发。

从城乡融合驱动因素看，农业产业化、信息化和基础设施建设是推进限制开发区城乡融合的重要驱动力。一是农业产业化进程中的智能与集约化，在提高农业产出效率、形成专业化规模效应的同时，也为城镇化和工业化提供更多劳动力支持。二是特色产业开发是限制开发区城乡融合的直接动力。农村特色产业（电商等服务贸易、特色农产品加工、休闲旅游等）的发展在为农村劳动力提供就业、实现收入多元化，从而提高生活质量的同时，也为农村引进了先进技术，为城乡要素双向市场化流动提供了条件。三是限制开发区基础设施建设有助于提高城乡融合的效率。互联互通的运输系统以及现代信息基础设施，降低城乡间经济往来的交易成本，加快生产要素在城乡之间的双向自由流动，有效提高限制开发区城乡融合绩效。

2 限制开发区

限制开发区以依托特色优势、推动传统农业向现代特色农业转型为契机。





_从城乡融合驱动因素看，农业产业化、信息化和基础设施建设是推进限制开发区城乡融合的重要驱动力

3 优化开发区

优化开发区则应坚持创新驱动，以三产融合促进城乡转型。





其三，优化开发区。优化开发区则应坚持创新驱动，以三产融合促进城乡转型。珠江—西江经济带优化开发区以珠三角的广州、佛山为主要空间，特点是传统要素集聚和传统工业化基本完成，区域经济发达，属于引领经济带乃至全国实现产业转型与创新发展的高梯度地区。但人地关系紧张、开发强度较高、“城中村”等快速城市化进程中遗留的多层次二元结构问题突出。优化开发区城乡耦合发展指数和城乡耦合发展度呈现总体波动上升趋势，近十年来上升幅度较大，城乡互动效应不断增强，协调程度不断提升，城乡互动格局不断深化。优化开发区主要以优化提升为主导，转变经济发展方式、新型工业化和产业结构转型升级是其城乡融合的重要驱动力，其中工业经济效益综合指数、规模以上工业全员劳动生产率、每万人拥有专利授权量以及二、三产业产值比重等因子对其城乡融合发展影响较大。

从驱动力看，制度创新和技术创新并重，驱动新型工业化和现代服务业发展，提升城市化质量与内涵，是实现城乡融合的重要引擎。一方面，现代服务业和新型工业化是加快发展方式转变、实现产业结构优化升级的重要途径；另一方面，新型产业有利于扩大高质量就业，增加城乡居民收入，促进择业人口有序双向流动，加速城乡融合发展。产业结构与空间结构转型升级是驱动珠江—西江经济带优化开发区城乡融合发展的重要着力点。

编辑_李 琳 设计_邱勇哲

三、基于主体功能战略的城乡融合对策

（一）破除城乡融合体制障碍，促进重点开发区城镇化工业化进程

优化人口与要素流入的激励机制，鼓励社会资本参与城市公用设施投资运营，财政转移支付同农业转移人口市民化挂钩，着力提升要素集聚保障能力。处理好集聚与扩散的辩证关系，引导公共资源合理向次级城镇和乡镇倾斜，着力培育城市群。促进城镇化建设投融资主体多元化和城乡建设用地市场一体化，建立地方财力稳定增长、“市民化”成本持续降低的保障机制。

创新驱动传统工业升级，以兼并重组、嫁接改造等方式，推动钢铁、有色金属、建材、食品加工等传统优势产业做大做强，在不断拉长产业链的同时，提高科技含量和附加值。后发赶超抢占电子信息、有色金属新材料、资源综合利用和再生资源利用、生物制药等战略性新型产业制高点，加快南宁、柳州、百色的高端有色金属新材料产业基地建设，梧州、崇左稀土产业园区超前发展石墨烯新材料等。

（二）依托特色优势，推动限制开发区传统农业向现代特色农业转型

围绕农业禀赋打造特色农产品，发展特色农业。如田阳县的“芒果之乡”、横县的“茉莉花之乡”、岑溪市的“肉桂之乡”、兴安县的“柑桔之乡”等；依托业已形成的特色农业格局，开发乡村民宿、观光农园、休闲农场、教育农园、市民农园、休闲牧场等旅游产品，发展精致农业生态游，推进农业田园综合体建设，以特色农业、农业综合体带动乡村振兴。



全国最大的茉莉花基地位于广西南宁市横县，全县种植面积达10万亩，花农33万人，年产鲜花8万吨，茉莉鲜花产量占全国总产量的80%以上，占世界总量的60%以上。





岑溪市独特的自然环境条件、悠久的栽培历史、传统的生产农艺和加工工艺，形成肉桂皮厚、色泽光润、含油率高、味辛香偏辣、药用和调香料用兼优等特点。





地处广西西部的田阳县是中国第一个“芒果之乡”。田阳县地处右江河谷中部，属于南亚热带季风气候，温度、光照、土壤等条件非常适合芒果生长。





兴安县满山遍野柑桔挂满枝头，金黄耀眼的果实展现出一派丰收的景象。



编辑_李 琳 设计_邱勇哲



_依托科技创新基础，推动产业结构高端、高效、高附加值转变，增强高新技术产业、现代服务业、先进制造业对经济增长的带动作用

促进农民增收渠道多元化，逐步缩小城乡差距。一方面加强农民职业技能培训，建立劳务信息平台，提高农民工技能整体水平和就业竞争力。另一方面，统筹城乡劳动就业，逐步形成劳动者自由流动、自主择业、平等就业、同工同酬的城乡统一的劳动力市场体系，增加农民工资性收入。引导农民从事农产品深加工，创办家庭小作坊、小企业，兴办小型超市等服务业，培养一批“小业主”“小老板”，以增加农民财产性收入，促进乡村振兴。

（三）以创新驱动促进优化开发区城乡转型

作为我国重要经济增长高地，广州、佛山制造业集聚、创新潜力巨大。在创新驱动战略和供给侧结构性改革背景下，以优化产业结构、构建现代化产业体系为主攻方向。依托科技创新基础，推动产业结构高端、高效、高附加值转变，增强高新技术产业、现代服务业、先进制造业对经济增长的带动作用。

一方面，实施加快发展现代服务业行动计划，围绕先进制造业重点发展研发设计、信息服务、供应链服务、产权股权交易等生产性服务业，推动生产性服务业向专业化和价值链高端延伸。另一方面，积极发展节能、节地、环保的先进制造业，推进生产型制造向服务型制造转变。同时，大力发展拥有自主知识产权的高新技术产业，加快发展现代服务业，尽快形成服务经济为主的产业结构。同时，推进创新要素、民间资本向周围农村转移，以一二三次产业融合以及小城镇融入城市群为契机，提升发达地区乡村振兴内涵。