经济日报 ECONOMIC DAILY

推动形成高质量发展的区域经济布局

□ 高国力

智库头条

当前，全面总结分析我国区域经济发展和布局取得的成效及存在的问题，进而立足于适应新时代高质量发展的战略要求，展望开启全面建设社会主义现代化国家新征程的目标愿景，形成问题导向和目标导向相统筹的对策措施，对于进一步形成高质量的区域经济布局具有重要意义。

区域经济发展成效显著

改革开放以来，我国先后实施东部沿海率先发展的区域非均衡发展战略、东中西东北四大板块差别化发展的区域发展总体战略、进入新时代以来的区域协调发展战略，促进了区域经济的分工协作和优势互补，支撑了国家经济和社会发展各阶段战略目标任务的完成。

区域间通达程度显著改善。我国沿海内陆、城乡、城市群、老少边穷等特殊类型地区不同尺度区域间，铁路、公路、航空、水运等不同类型交通基础设施建设步伐全面加快，大幅提高了区域间人流、物流等要素流动规模和通达程度。

区域间基本公共服务均等化水平不断提高。随着我国相继实施西部开发、精准脱贫、投资补短板等一系列战略举措，持续加大对基本公共服务领域的投资力度，沿海与内陆、城市与乡村、核心与外围、贫困地区与周边地区等不同区域间基本公共服务均等化程度明显提高，教育、卫生、科技、文体、社保等领域总体差距不断缩小。

区域间发展差距得到有效控制。国家持续加大对中西部地区的财政转移支付力度，不断增强欠发达地区的自我发展能力，新世纪以来，中西部地区与东部发达地区相比由于基数较小而保持较快的增速，东西部地区间发展差距有所缩小，扭转了长期以来东西差距加剧扩大的势头。同时，不同地区间交通、能源、水利、市政等基础设施在规模、密度和质量方面的差距也明显缩小，教育、医疗、文体、社保等基本公共服务均等化程度不断提高，城乡区域居民的生活水平和质量呈现大致相当的趋势性特征。

区域间分工协作格局逐步形成。东部沿海地区发挥区位和交通优势，率先设立经济特区、经开区、高新区、自贸区，形成具有国际竞争力的产业集群，发挥对中西部内陆地区的辐射带动作用，推动产业向中西部转移。中西部地区发挥资源、市场和劳动力比较优势，强化能源、原材料、农业基地、生态屏障功能，加快发展特色优势产业，积极承接东部沿海产业转移，不断提升自我发展能力。围绕产业链和创新链，依托各类产业园区和开放平台，不同尺度区域、不同等级城市间分工协作、动态调整的发展格局日益形成。

区域间协同互动的机制模式不断探索丰富。东部沿海发达省市对口帮扶西藏、新疆、青海等西部省区，开展与东北省市的对口合作，调动政府资源、各类企业和民间力量全面参与扶贫开发和老工业基地振兴。围绕大江大河、湖泊、湿地、森林等生态功能区，相关地市不断探索流域上下游、生态保护区与受益区间的生态补偿机制。受土地、劳动力、环境容量等成本因素制约，东部沿海加快向中西部地区产业转移，安徽、湖南等省市建立了不同特征的承接产业转移示范区，积极探索“飞地型”产业合作模式。长江、黄河沿岸上中下游省市设立了不同组合的省市联盟、协作机构、联席会议，晋陕内蒙古、沪苏浙等交界地区开展了多样化的共建共享机制探索。

区域经济布局存在瓶颈

我国区域经济发展在结构、方式、动力、机制等方面仍然存在一些制约，空间布局相对不够合理、分工尚不明确、功能相对不协调等，是影响我国区域协调发展战略稳步实施的重要因素。

区域开发缺乏空间有效管控，资源环境保护面临较大压力。地方各级政府发展经济存在一定盲目和冲动，导致城镇空间和工业空间快速扩张，生态空间和农业空间受到蚕食和挤占。各地竞相发展各类产业园区、工业集中区，2018年全国共有552家国家级各类开发区，1991家各类省级开发区，还不包括数量众多的省级以下各类开发区，这些开发区占用了大量耕地甚至基本农田，对于资源环境产生巨大压力。国家自然资源部门启动了“三区三线”特别是生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界三条控制线的划定和保护工作，但是真正实现三条控制线合理划定特别是落实保护责任和目标，仍面临严峻形势和艰巨任务。

老少边穷等特殊类型区域发展滞后，要素流失态势难以扭转。我国中西部内陆地区集中分布着革命老区、少数民族地区、边境地区，这些地区同时大多也是贫困人口集中区域，很多又属于生态敏感脆弱的退化地区，而且这几类特殊类型地区空间上存在交叉重叠，共同存在的问题是经济发展水平、基本公共服务水平、对外开放水平相对较低，缺乏人才、技术和资金等优质生产要素，而且长期处于要素流失状态，极大地制约自我发展能力的培育。尽管2020年后我国将消除绝对贫困，解决区域性整体贫困问题，但是集中连片贫困地区的深度贫困问题、因病因灾因学返贫问题都对巩固脱贫成效、缩小与发达地区发展差距提出了更高要求。

城市群都市圈发展不平衡，城市分化态势日趋加剧。长三角、粤港澳、京津冀三大世界级城市群产业和人口密度高，正在形成一批现代化、国际化都市圈，拥有发达的市场化水平和较强的创新能力，但同时也面临环境恶化、交通拥堵、成本上升等“大城市病”。与此相对应的中西部城市群相对发展滞后，基础设施和公共服务水平还不够高效，特别是城市间的经济联系、要素流动仍然处于低层次，城市群的集聚和辐射能力难以有效发挥。我国城市发展呈现膨胀型、生长型、衰退型、收缩型等不同态势，一些超大、特大城市面临疏解功能和人口，一些中小城市正处于吸引聚集产业和人口阶段，而一些资源枯竭型城市、老工业基地城市、边境城市、都市圈外围城市则出现人口外流，城市分化发展日益成为常态化。

乡村地区衰落难以有效控制，乡乡差距日益成为决定区域差距的重要因素。城镇化进程中乡村地区长期存在人口外流，“空心村”仍然大量存在，导致基础设施、生态环境、公共服务建设缺乏动力，同时存在承包地撂荒、宅基地闲置、集体建设用地低效的现象，进一步加重了乡村地区的功能退化和空间萎缩。我国的区域差距单纯从城市间差距来看已经不很明显，东西部的发达城市之间已经没有根本性差距，但是东西部的乡村之间却是天壤之别，乡乡差距扩大成为导致区域差距扩大的重要因素。

远近兼顾 综合施策

一是推动完善主体功能区制度，切实加强国土空间开发管控。严格控制新增开发区、新城新区数量和规模扩张，提高已规划和设立的开发区、新城新区开发集约程度，切实把住城镇发展边界这条控制线。坚决落实划定的永久基本农田保护区控制线，严格执行开发建设占用基本农田和耕地的法定程序、补偿标准和惩罚办法，为保障粮食和农业安全提供充分农业空间。全面加强生态文明建设，坚持山水林田湖草系统化保护，严守生态红线，为全国性或区域性生态功能保护以及城乡居民优美宜居生态环境提供多样化生态产品和服务。

二是加快实施国土空间规划，通过“多规合一”促进国土空间高效利用。利用“十四五”规划编制时机，加快整合主体功能区规划、土地利用规划、城乡总体规划三大空间性规划，强化空间性规划与国民经济和社会发展规划的衔接支撑，推动生态环保、资源开发、交通运输等专项规划纳入国土空间规划，切实实现国土空间的集约高效、合理均衡开发利用。加强重点功能区、战略引领区、开放平台区等区域性规划与国土空间规划的衔接协调，构建分工合理、衔接顺畅、支撑有力的空间规划体系。

三是构建测度区域协调发展的指标体系，强化区域协调发展监管和评估实效。重点从基本公共服务、基础设施通达、城乡居民生活质量、资源环境可持续利用等领域，按照可得性、可比性、实用性基本原则，确立不同层面区域协调发展指标体系，既可测算分领域区域协调发展水平，也可测算综合性区域协调发展水平。应用构建的指标体系加强区域协调发展动态监测和管控，适时开展绩效评估、中间评估、后评估，及时总结经验发现问题调整政策方向，为配套实行考评奖惩提供科学精准支撑。

四是健全支持区域协调发展的配套机制，保障区域协调发展的规范化和长效化。优化改进现有财政转移支付机制、区际对口帮扶合作机制，减少行政干预带来的不稳定性，提高机制运行效率和精准性。加快建立区际利益分配、补偿等调节机制，明确主体、对象、方式、标准等关键要素和权重，保持机制动态调整的连续性和灵活性。建立健全区域发展失衡失序预警防范机制，明确核心指标和红黄灯标志，形成及时有效的预警报警体系。建立完善区域发展重大事件应急响应处置机制，明确相关责任部门和岗位，畅通应急处置渠道和链条，构建人、财、物、信息发布等协同支撑体系，最大程度降低损失危害程度。

五是加强区域协调发展法治保障，增强区域经济布局严肃性和权威性。根据区域协调发展的问题导向和目标需求，适时启动区域协调发展法、国家重大区域发展战略实施保障法、特殊类型地区振兴法、生态环境补偿法等重大法律的立法工作，鼓励分阶段先行制定有关领域的条例，支持各部门和地方出台区域协调发展有关的行政法规、规则、办法等，构建有利于区域协调发展的法律体系。重点解决土地管理法、城乡规划法、环境保护法等执法不严、违法成本低的问题，加强执法监督检查，提高违法经济处罚和党政处罚力度，推行信用黑名单、离任审计、终身追责等制度，严惩违法者、违法必究，充分发挥法律的威慑力。

（作者系中国宏观经济研究院国土开发与地区经济研究所所长）

策论

构建长三角区域创新共同体

□ 孔令池

从经济全球化和区域经济一体化的发展进程来看，科技创新日益成为区域竞争的新焦点、区域合作的新内容和区域增长的新引擎。构建长三角区域创新共同体，是推进长三角更高质量一体化发展的重要组成部分，对于发挥各地区比较优势、优化科技创新资源区域配置、提升区域科技创新能力和产业竞争力，落实长三角区域一体化发展国家战略部署具有重要意义。

构建区域创新共同体的必要性

在深化创新驱动发展过程中，长三角拥有独特优势，须先行一步、当好示范。

第一，优化配置科技创新资源。构建长三角区域创新共同体有助于打破科技创新资源配置的行政边界，从根本上消除不同地区间科技创新合作与交流的政策壁垒，实现科技创新资源的自由流动，将区域空间内的各种科技创新资源进行分配、整合、使用和管理，促使科技创新联系由传统的条、块合作逐渐转向多元化、市场化、网络化的发展模式，避免造成地区间科技创新资源的无序竞争和重复建设，形成科技创新活动的空间集聚以及分工协作格局。

第二，提升产业在全球价值链的地位。构建长三角区域创新共同体有助于激发区域科技创新潜力，增强自主研发创新能力，提升高科技成果转化服务水平，促使“干中学”式的技术进步转化为产业的竞争优势，刺激产业效率的提升，进而影响产业发展的方向和速度，推动产业链不断向高端攀升，在新一轮经济全球化中展现出强大的市场竞争力和较高的附加值，从加入全球价值链转向嵌入全球创新链，塑造“中国标准”，建立以“我”为主的全球价值链。

第三，推进经济高质量发展。新时期要实现长三角地区高质量一体化发展，须培育经济增长的新动能，最根本在于创新驱动。构建长三角区域创新共同体有助于激发科技创新活力，提升创新体系效能，为经济高质量发展提供强劲的内生动力。

构建区域创新共同体面临的阻力和障碍

一是科技创新要素流动存在瓶颈。由于行政壁垒、部门分割、地方利益保护等现实约束，长三角在推动科技创新要素的跨区域流动方面受到制约，严重阻碍了科技创新生产要素在地区间合理配置，造成科技创新资源的浪费。

二是企业创新主体地位缺失。长三角企业在科技创新过程中，过于依赖对国外引进技术的跟踪和模仿，对引进技术的消化吸收缺乏足够重视。此外，企业与技术创新体制中利益相关者之间的协作机制尚不健全，在新产品的研制、开发与生产之间，普遍缺乏健全、高效的科技成果转化机制，导致科技创新投入很大，但是其体系目标和行为脱离产业创新的基础要求，企业科技创新缺乏持久动力。

三是区域协调机制不够顺畅。长三角区域合作不断走向纵深，但跨区域协调机制设计尚不健全，在资源调动力、执行力度、法律法规约束力上较为薄弱。

构建区域创新共同体的对策建议

第一，联合提升原始创新能力。长三角应逐步建立起面向全球的“科技创新雷达矩阵”，动态、及时搜索辨析未来产业重大原创性突破的研发热点、竞争焦点、发展重点。联合向有关部门和单位争取承担一批科技创新重大专项，争取支持长三角相关高校建设若干教育部重点实验室、工程研究中心等科研基地等，特别是营造能使科研人员潜心研究、敢于“十年磨一剑”的氛围，减少各种不必要的评比和考核指标，建立起科学合理的原始创新评价体系。

第二，推动产业与创新深度融合。从长三角共同培育世界级先进制造业集群的高度来推动产业和创新深度融合，形成以企业为主体，高等院校、科研院所为依托，市场导向、政府推动、社会参与的区域创新合作机制，回归企业在科技创新和产业融合发展中的主导地位。高等院校和科研机构的作用不应仅局限于科技人才培养、科研项目合作等，而是面向企业创新创业服务需求，通过自身科研和人才优势，更多地参与到市场共性技术开发、产业发展规划当中，并通过改革建立以成果转化为导向的科技立项与成果评价体系，消除科技创新的“孤岛现象”。支持长三角产业技术创新联盟建设，开展共性技术研发、产业链打造、技术标准制定、产品市场化等活动。建立长三角技术交易市场联盟，探索建立企业需求联合发布机制和财政科技成果的共享利用机制，共建全球技术交易市场，共同支持全球科技创新成果在长三角转移转化。

第三，优化整合科技创新资源。科技基础条件共享平台应主动在长三角区域范围内向各地区企业、社会开放共享，促使科技创新的边界是可以相互渗透的。保障科技基础条件共享平台用户充分了解科技创新资源信息和获取服务的渠道，实现海量信息的有效整合、快速检索、准确导航和远程服务，避免平台内部形成分散的“信息孤岛”。进一步推广上海与苏州、嘉兴创新券通用通兑的实践经验，扩大部分领域开展试点，统一科技创新券的服务标准、内容和平台，促进服务机构互认，建立网上注册、合同备案、创新券申领兑付一体化服务机制，推进科技创新券长三角范围内通用通兑。搭建长三角高层次科技人才交流平台，加大各省市人才支持政策协调力度，共同发布紧缺人才需求目录，防止无序“人才争夺战”。加快户籍、档案等管理制度改革，完善人才权益保障和社会公共服务体系，从根本上减少人才流动的风险和代价，为各类科技创新人才有序自由流动和身份有序自由转换提供基本的制度保障。

第四，创新区域协同体制机制。规划的重点应该集中在一些跨区域的调控目标设定、重大基础设施的统一布局、重要科技创新资源的开发、高新技术产业的空间布局、重要配套和扶持措施的统一等。共同建立专家决策委员会，负责为长三角区域创新共同体各种科技创新合作问题提供科学的咨询论证意见，同时负责研究构建长三角区域创新共同体内部相关科技创新政策出台过程中的共决和出台效果的评估。相关执法部门联手制定具体实施细则，切实将相关科技协同创新中的制度性成果落到实处，推进依规行政、依法协同。

（作者单位：南京大学）

智库聚焦

长三角一体化深度融合发展的有效路径

□ 方大春 裴梦迪

长三角一体化发展及深度融合带来的巨大潜能，将为我国打造又一强劲增长极。在积极推进长三角一体化深度融合发展的过程中，须着力把准深度融合的方向和有效路径。

首先，在推进长三角一体化深度融合发展过程中，应把准深度融合发展方向。

不能将长三角一体化深度融合简单地理解为区域同质化、城市同城化、要素分布均匀化和公共设施布局均等化，需把准长三角一体化深度融合的方向。

一体化深度融合方向不是区域同质化，须体现出地区禀赋优势。长三角各区域自然环境、资源禀赋、区位条件及发展水平都存在差异，一体化发展不能走同质化的道路，要坚持区域差异化，形成区域竞争力。

从长三角内部看来，提高一个地区的区域竞争力，需要根据地区自身定位着力打造区域品牌。从长三角整体看来，提高区域竞争力需要优化整个长三角的产业结构，加快形成世界级产业集群，这需要对整个地区进行资源统筹安排，促进资源最佳配置，各地区按本区所拥有的比较优势进行发展。从经济势能角度看来，由于自然条件、资源分布、交通方式、人口分布、技术经济水平等因素在不同地点的组合而形成的差别程度，能够产生强大经济势能。

一体化深度融合不是城市同城化，应突出城市功能特色。随着高速公路、铁路网的发展以及跨江跨海大桥的建设，长三角城市群之间的交通时空距离大大缩短，同城化特征初显。“同城化”绝对不能理解为城市间差异消失，各城市应发挥好各自的城市职能。若城市群中的各个城市主体缺乏明确的分工和职能定位，易导致各个城市存在同一领域不同程度的重复建设，造成资源错配和资源浪费，市场配置资源的作用严重受阻，在一定程度上阻碍长三角城市群整体效能的发挥和资源利用率的提升。要以各城市间专业化分工协作为导向，推动中心城市产业高端化发展，夯实中小城市制造业基础，促进城市功能互补、产业错位布局和特色化发展。同城化的关键是城市之间真正形成利益共同体，生活同城化、便利化。

一体化深度融合不是要素分布均匀化，需提高要素全域配置效率。长三角各地区经济发展不均衡，要素布局不能搞均匀分布。各地区的要素要与当地的市场条件结合，根据市场需求和比较优势的发挥考虑布局，否则可能会引致区域间的资源要素错配、产业结构同质以及低效益、乱投资。长三角一体化不是追求要素空间布局均匀，而是强调原材料、资本和技术市场等生产要素能够在长三角区域内自由流动。随着城市产业、人口与空间不相适应性增强，所造成的经济和社会矛盾增多，城市发展模式应该进行调整，优化城市空间布局，推动城市人口、产业与空间协调发展。

一体化深度融合不是公共设施布局均衡化，应追求公共服务均等化。长三角一体化进程中，公共服务均等化强调的是区域内公共服务资源的共享化、便利化，并不需要完全保证在各个地区都有均等提供点。长三角一体化规划需要合理配置与整合现有资源，避免区域内的重复建设和资源浪费。因此，长三角公共服务一体化不应各自为政，而应公共服务的跨区域联动治理和共享，追求本地利益与整个长三角区域利益的统一。

其次，在推进长三角一体化深度融合发展过程中，应把准深度融合有效路径。

长三角一体化深度融合就是要基于紧密的命运共同体、利益共同体和责任共同体的原则，在平等互利的基础上，破除要素流动壁垒、提高基础设施联动、统筹公共服务，发挥产业共生效应、空间布局联动效应、区域治理协同效应。为此，长三角一体化融合发展路径是以产业共生为切入点，城市功能互补为载体，要素空间耦合配置为抓手，协同治理为保障。

以产业共生筑牢长三角一体化深度融合根基。产业共生空间实现方式不能局限于产业园区内，更要拓展到区域之间合作。产业共生区域一体化实现形式表现为将总部布局在发达的中心城市，而将生产加工基地布局在欠发达地区，以较低成本价格获得中心城市的战略资源和欠发达地区的常规资源，实现企业价值链与区域资源最优空间耦合，实现发达地区、欠发达地区和企业三方共赢。长三角地区发达城市重点发展总部经济，实现总部所在“中心区域”对基地所在“外围区域”的辐射带动作用，从而使整个区域逐步实现均衡发展。长三角一体化深度融合需要通过产业共生建立更大空间的合作网络，共同提高产业生存能力和获利能力，获得经济效益。

以城市功能互补夯实长三角一体化深度融合载体。长三角城市群战略目标是打造世界级城市群，但城市功能分工不合理阻碍建设进程。当前，长三角城市群正在从过去的龙头城市“一极独大”强势领跑的单极化格局，逐步转化为“多中心格局”。需清晰认识到这种“多中心格局”并非“去核心化”。上海依然需要发挥好龙头作用，上海的核心地位越突出，对整个长三角城市群的发展越好。城市群中不同城市需认清自我、找准定位，明确不同城市分工，加强系统性的整体谋划和顶层设计，强化功能布局互动。要着力发挥城市功能专业化和产业专业化的协同效应。城市功能专业化并不能代替产业专业化，同一功能类型的城市间，仍可以在产业层面形成分工。上海、南京同为服务功能专业化城市，其中上海在金融、航运、总部经济方面优势明显，南京则在软件研发等生产者服务业方面形成特色。城市决策者要认识到城市功能分工的客观性，从城市自身的要素禀赋出发，强化错位发展，形成分工合理与各具特色的城市空间格局。

以要素配置空间耦合提高长三角一体化深度融合效率。要素配置效率提升不能仅限于产业间要素配置，而应优化要素配置空间效率。目前，长三角地区城市之间经济发展水平差异较大，劳动力与资本空间配置错位严重，难以推进一体化深度融合发展。长三角一体化深度融合发展，需要优化人口、资源和产业之间空间配置，提高要素配置空间耦合效率。各地政府为追求自身利益最大化而忽视整体区域效益，阻碍了生产要素的自由流动，不利于长三角深度融合发展。因此，建议将重点集中在破除“行政化壁垒”和“地方利益保护”，解决市场配置的前端扭结，提供更加自由的市场竞争条件，形成“看不见的手”与“看得见的手”协力推动区域资源要素流动的良好局面。加强交通枢纽、交通网络的互联互通，为生产要素自由流动提供支持。

以协同创新增强长三角一体化深度融合动力。打造长三角世界级城市群，不能靠单个“指头”，更要“握指成拳”。长三角正处于工业化后期向后工业化过渡阶段，创新驱动是发展引擎。长三角一体化深度融合发展需要有一盘棋思维，须建立包容性的区域协同创新机制，发挥聚合效应。着力转变以行政区为主的惯性思维，从各自为政的单一区域治理模式向区域整体治理和系统治理转变，打破区域阻隔，形成一体化的“大公共服务”格局。整合各自的创新和产业优势，通过创新要素互联互通、联合组织技术攻关，打造区域协同创新共同体，规划建设不同类型跨省（市）的科技创新区，集聚高级创新要素和高端科技产业，形成具有全球吸引力和辐射力的创新空间。

（作者单位：安徽工业大学安徽创新驱动发展研究院）

本版编辑 李彦臻 美术编辑 夏 祎