

## 专题研究

## 下好东北全面振兴“先手棋”

吕 炜

我国幅员辽阔、人口众多,各地区自然资源禀赋差别之大在世界上是少有的,统筹区域发展从来都是一个重大问题。东北地区是我国重要的工农业基地,维护国家国防安全、粮食安全、生态安全、能源安全、产业安全的战略地位十分重要。习近平总书记多次就东北振兴发表重要讲话,明确提出“新时代东北振兴,是全面振兴、全方位振兴”的重大判断和要求。进入新发展阶段,谋划推动东北振兴的新思路和新举措,必须布好“先手棋”、打好主动仗,形成对国家重大战略的坚强支撑。

## 提高资源配置效率需壮大市场力量

近年来,东北地区经济下行压力加大,在要素流动、发展动力等方面仍存在诸多问题和挑战。比如,部分行业和企业生产经营困难,经济增长新动力不足和旧动力减弱的结构性矛盾突出;相关要素流出较多,资源枯竭、产业衰退、结构单一地区(城市)转型面临较多困难;等等。这些矛盾和问题在很大程度上可以归结为体制机制问题、产业结构和经济结构问题,特别是资源配置效率不高,导致一些本地资源难以留住、对外地资源缺乏吸引力。要解决这些问题,促进要素回流,关键是加快提高东北地区的资源配置效率。

改革开放以来的经验表明,配置资源的力量本身是需要培育的,也就是要让市场这只手的力量在政府简政放权和恰当激励中逐渐生发、壮大起来。既让市场发挥资源配置的决定性作用,又能更好发挥政府作用。在现有条件下,锚定“东北振兴取得新突破”的目标,不应再纠结和争辩哪个主体是高效率的、哪个主体是低效率的,而必须是所有主体都提速运转,

东北地区是全国经济的重要增长极,在国家发展全局中举足轻重,在全国现代化建设中至关重要。作为我国重要的工业和农业基地,东北地区拥有一批关系到国民经济命脉和国家安全的战略性新兴产业、资源、产业、科教、人才、基础设施等支撑能力较强,发展空间和潜力巨大。要认识到,新时代东北振兴是全面振兴、全方位振兴。推进新时代东北振兴,是推进经济结构战略性调整、提高我国产业国际竞争力的战略举措。站在新起点上,我们要从统筹推进“五位一体”总体布局、协调推进“四个全面”战略布局的角度去把握,瞄准方向、保持定力,扬长避短、发挥优势,从改革、创新、开放、人才等多方面发力,重塑环境、重振雄风,以新举措引领东北地区新发展。

**第一,以优化营商环境为基础全面深化改革。**近年来,在我国经济整体转型升级的大背景下,东北地区面临经济增长乏力、部分行业和企业生产经营困难等问题。分析起来,当前制约东北振兴最突出的问题是体制机制等深层次矛盾,主要体现在市场化程度不够高、政府改革不到位、民营经济活力不足等,这些问题都与营商环境不完善有关,归根结底要靠全面深化改革来解决。对此,要坚定改革信心,在谋划地区改革发展思路上下功夫,在解决突出矛盾问题上下功夫,在激发基层改革创新活力上下功夫,以优化营商环境为基础实现改革新突破。在这一过程中,要切实转变观念,加大力度刀刃向内转变政府职能,大幅减少政府对资源的直接配置,强化事中事后监管,用制度创新推动全面深化改革,给市场发育创造条件,努力推动东北地区在推进“放管服”改革、优化营商环境上走在前列。要深化国资国企

做好促进要素回流的各项服务,提升资源配置效率。

因此,东北地区一方面应加快壮大市场力量的步伐,充分发挥市场配置资源的作用,加大市场对资源配置效率提升的边际贡献;另一方面要增强政府配置公共资源、引导市场资源的能力,加快形成市场作用和政府作用有机统一、相互补充、相互协调、相互促进的格局。

## 推动有效市场和有为政府更好结合

党的十九届五中全会提出,坚持和完善社会主义基本经济制度,充分发挥市场在资源配置中的决定性作用,更好发挥政府作用,推动有效市场和有为政府更好结合。这是对政府与市场关系的深刻总结,也为当前和今后一个时期东北地区充分发挥有效市场和有为政府的双重作用指明了方向。

现实中,无论哪种类型的市场经济,都是政府与市场力量并存。当用市场力量来配置公共资源时,则很难发挥有效市场的作用;当用政府力量来配置市场资源时,也很难起到有为政府的作用。在新发展阶段,东北地区要进一步处理好政府进与退的领域、尺度,厘清政府与市场的边界,坚持有所为、有所不为;政府应更加注重公共资源投入的有效性,着力打造公平竞争的市场环境,着眼于降低企业交易成本,更好促进要素有序流动和优化配置。

## 用好合力实现东北全面振兴

习近平总书记指出,要善于运用改革思维和改革办法,统筹考虑短期应对和中长期发展,既要在战略上布好局,也要在关键处落

好子。“十四五”时期,东北地区要取得振兴新突破,就必须用好合力,布好“先手棋”、打好主动仗,以更大力度、更强举措实现东北全面振兴。

**第一,东北地区应重新发掘和利用既有资源,谋划好适合自身发展的战略定位。**要立足战略使命和责任,充分发挥比较优势,建设好战略保障能力,推动产业链现代化,提升维护国家“五大安全”的能力。要重视东北地区在装备制造、原材料生产等领域长期积累形成的核心技术、生产工艺、管理模式、生产与管理人才等工业基础优势,加大盘活存量资源力度,优化存量资源配置,以存量资源吸引各类增量资源。要尽快摸清产业数据家底,做好数据资源的挖掘、清洗、服务及数据开发基础设施、重大装置的建设,制定有针对性的发展规划和保障措施,以最大化地发挥东北产业数字化的场景资源优势 and 数字产业化的数据资源优势。

**第二,东北地区应以更大努力持续优化营商环境,全面激发市场主体活力和创造力。**要总结“放管服”改革经验,找准下一步优化营商环境的着力点。要健全营商环境评价制度,基于企业活力、企业效益、产品竞争力、员工收益等维度优化营商环境评价指标体系。要加快改革政绩考核体系,推动考核评价指标体系的基础从GDP、财政收入等宏观层面指标向企业效益、地区就业、科技创新等具有内生动力价值的指标转变。要推进落实主要领导联系服务企业常态化机制,用法治思维统领营商环境各项工作,提高政府服务效率,增强决策科学性和透明度。

**第三,东北地区应探索关键核心技术攻关新型举国体制的东北路径、东北模式,打好关**

## 以新举措引领东北地区新发展

沈建波

导企业用好研发费用加计扣除等国家政策增加创新投入,运用市场化手段推动装备制造等产业加快转型升级,培育壮大新兴产业,形成大中小企业相互配套、融通发展的产业格局,促进创新创造和科技成果在本地转化。

**第三,以融入共建“一带一路”为抓手提升开放水平。**从地缘的角度来看,东北全面振兴与东北亚区域合作密切相关,面向东北亚扩大对外开放是振兴东北的必然选择。东北亚是我国“一带一路”倡议的重点延伸区域。对于东北地区而言,要充分发挥自身发展优势,深度融入“一带一路”建设,充分利用东北亚国家链接“一带一路”沿线国家两个市场、两种资源,加大制度创新力度,调整优化区域内产业链和供应链布局,多措并举推进东北地区与东北亚各国、东北腹地与开放前沿之间互联互通,包括加强基础设施的互联互通、加强人文交流等,多层次开展与周边国家经贸合作,努力打造辐射“一带一路”沿线的对外开放新局面。还要看到,自贸试验区、内陆开放型经济试验区等平台是我国新形势下对外开放的重要载体和制度创新平台,也是东北地区借势推进全方位、高层次改革开放的新平台和新抓手。要深入推进重大跨境基础设施项目建设,依托国家级新区、自贸试验区、沿边

**键核心技术攻坚战。**要应科技创新需求,发挥好政府在制度改革与创新方面的作用,促进市场公平竞争、降低企业竞争成本,更好支持企业科技创新。要完善科技评价机制,实行“揭榜挂帅”等制度,充分激发各类创新主体的积极性,加快推动关键核心技术的突破创新,切实提高创新链的整体效能。要健全高等院校、科研院所和大型企业之间的协同创新机制,加快科技创新成果转化应用。要建立健全基础研究的多元化投入机制,为基础研究的产品化、商业化、市场化提供全方位支持和保障,推动形成各方面资源对基础研究投资的良性循环。

**第四,东北地区应加快打造面向东北亚区域的对外开放新前沿。**深度开放是东北实现全面振兴的重要动力来源,要充分发挥区位优势、行业优势和资源优势,打造更加开放的发展环境,以更宽广的视野、更高的目标要求、更有力的举措推动全面开放,加快发展更高层次的开放型经济,吸引全球范围尤其是东北亚地区的要素资源集聚。要以制度创新为核心,以政策创新为支撑,加快推动辽宁、黑龙江自贸试验区新一轮改革试验,加强东北亚区域开放合作形式创新,激发东北亚区域开放合作的内生动力。要加快构建国际物流大通道,借鉴海南自由贸易港的发展经验,支持大连以辽宁港口整合为契机,探索建设自由贸易港,同时对标国际物流货运需求,加快推动东北地区中欧班列提速扩线,全力打通“一带一路”东北亚物流大通道,打造面向东北亚的国际合作和竞争新优势。

(作者系东北财经大学校长、东北财经大学中国特色社会主义理论体系研究中心研究员)

开发开放试验区等重点功能平台,对标国际高水平经贸规则,采取更大力度开放措施,做好对外开放大文章。

**第四,以人才为驱动引擎助推全面发展。**人才是最活跃、最持续、最有效的发展要素,是支撑经济社会发展的第一资源。东北振兴的关键是人才。人才质量是否过硬,人才结构是否平衡,创新能力是否充足,人才结构是否平衡,创新能力是否充足,都对东北振兴发展起到至关重要的作用。充足、有效、合理的人才供给将从根本上为东北经济发展模式多样化提供重要支撑,同时也将为东北体制机制改革、产业结构调整提供重要支撑。在新发展阶段加快推进东北全方位振兴,必须结合地区实际,深入实施人才优先发展战略,不断破除束缚人才发展的思想观念和制度障碍,既坚持正确的用人导向,让敢担当、善作为的干部有舞台、受褒奖,又牢固树立人才是第一资源的理念,广开引才之路,全面落实住房、医疗、子女教育等相关待遇,解决人才的后顾之忧,双管齐下、双向发力,从根本上留住人才资源、优化人才结构,完善人才机制,走出一条符合东北实际的人才发展之路,打造一支规模宏大、门类齐全、整体实力不断增强、结构不断优化、素质更加优良的人才队伍,为新时代东北全面振兴提供有力的人才保障和智力支撑。

## 增强区域经济发展的平衡性协调性

陈梓睿

“千钧将一羽,轻重在平衡。”推动区域协调发展是构建高质量发展国土空间布局的客观需要,也是解决发展不平衡问题的内在要求。习近平总书记指出:“我国经济由高速增长阶段转向高质量发展阶段,对区域协调发展提出了新要求。不能简单要求各地区在经济发展上达到同一水平,而是要根据各地的条件,走合理分工、优化发展的路子。”不久前召开的中央经济工作会议对区域协调发展提出新要求,强调“要深入实施区域重大战略和区域协调发展战略,促进东、中、西和东北地区协调发展”。近年来,通过实施区域协调发展战略,我国区域发展差距日渐缩小,区域协调发展不断增强,但区域发展不平衡的问题依然存在。要看到,不平衡是普遍的,要在发展中促进相对平衡,这是区域协调发展的辩证法。解决区域发展不平衡问题,要坚持市场主导与政府有序相结合,切实推动构建全国统一开放、竞争有序的市场体系,健全区域战略统筹机制,完善基本公共服务均等化机制,有效增强区域经济发展的平衡性协调性。

**第一,要构建全国统一开放、竞争有序的市场体系。**推动区域协调发展,关键要尊重经济规律,以完善产权制度和要素市场化配置为重点,加大改革力度,破除资源流动障碍,使市

场在资源配置中起决定性作用,促进人口、土地、资金、技术等各类生产要素合理流动和高效集聚。从这个意义上来说,构建全国统一开放、竞争有序的市场体系,深化生产要素市场化配置改革,促进生产要素自主有序流动,提高生产要素配置效率,是推动区域协调发展的重要基石。在这一过程中,要实施全国统一的市场准入负面清单制度,消除歧视性、隐蔽性的区域市场壁垒,清理和废除妨碍统一市场和公平竞争的各种规定和做法,深入实施公平竞争审查制度,打破行政性垄断,提高资源配置效率和公平性,促进生产要素跨区域有序自由流动。对于人口要素而言,除中央已有明确规定之外,要全面放宽城市落户条件,完善配套政策,打破阻碍劳动力在城乡、区域间流动的不合理壁垒,促进人力资源优化配置;对于土地要素而言,要加快深化农村土地制度改革,推动建立城乡统一的建设用地市场,进一步完善承包地所有权、承包权、经营权“三权分置”制度,探索宅基地所有权、资格权、使用权“三权分置”改革;对技术要素而言,要引导科技资源按照市场需求优化配置,促进创新要素充分流动;等等。

**第二,要健全区域战略统筹机制。**科学理性的宏观规划是实现区域协调发展的重要指引。要科学谋划区域发展格局,客观评价各地

区的比较优势,根据区域比较优势合理布局产业,培育新的区域经济增长极,通过产业优势、产业链优势和新的区域经济增长极,集聚资本、土地、数据、人力等生产要素,实现生产要素的区域有序流动,引导各区域错位分工、优势互补、协调发展。具体而言,要加强京津冀协同发展、长江经济带发展、粤港澳大湾区建设等重大战略的协调对接,推动国家重大战略之间融合发展,统筹解决区域发展重大问题。要提高财政、产业、土地、环保、人才等政策的精准性和有效性,加强政策之间的统筹联动;统筹发达地区和欠发达地区发展,坚持“输血”和“造血”相结合,通过科学合理的制度安排,让东部发达地区在加快推进现代化的同时,带动革命老区、民族地区、边疆地区、刚脱贫地区的发展,真正实现先富帮后富、先富带后富,以促进区域协调发展。

**第三,要完善基本公共服务均等化机制。**区域协调发展的基本要求是实现基本公共服务均等化。要看到,包括基本医疗、基础教育、基本养老等在内的基本公共服务均等化,既是增进低收入者福祉、促进发展成果共享、维护社会公平正义、保持经济社会稳定的重要手段,也是提升欠发达地区人力资源水平、发展能力和营商环境,促进公平竞争和高质量发展的重要途径。这些年来,党中央一

直高度重视推进基本公共服务均等化,取得了显著成效。但不容忽视的是,我国城乡、区域间基本公共服务水平差异较大问题仍然存在,推动基本公共服务均等化任务依然十分艰巨。要破解这一难题,关键要靠政府,应进一步加大教育、医疗等方面的投入,缩小区域基本公共服务的差距。既要深入推进财政事权和支出责任划分改革,逐步建立起权责清晰、财力协调、标准合理、保障有力的基本公共服务制度体系和保障机制,确保基本公共服务投入向贫困地区、薄弱环节、重点人群倾斜,还要提升保障能力和统筹力度,加大对欠发达地区的财力支持,增加对重点生态功能区、农产品主产区、困难地区的转移支付,增强基本公共服务保障能力。

总的来看,区域协调发展涉及方方面面,是一个庞大复杂的社会系统工程,不仅要充分发挥市场在区域协调发展新机制建设中的主导作用,而且更要发挥好政府在区域协调发展方面的引导作用。区域协调发展,目的在发展,难点在协调。协调,既是一种眼光和胸怀,也是一份责任和义务,需要有效的协调机制和制度来保障。在新发展阶段促进区域协调发展,必须坚持以人民为中心的发展思想,协调处理好公平与效率、合作与竞争、开放与保护等方面的关系,主动解决地区差距、城乡差距、收入差距等问题,着力创造激励共同努力、共同奋斗的体制和政策环境,在推动高质量发展中逐步缩小城乡、区域发展差距,着力提高发展的平衡性协调性。

(作者系广东省习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心华南师范大学基地特约研究员)

不久前召开的中央经济工作会议提出,区域政策要增强发展的平衡性协调性,要深入实施区域重大战略和区域协调发展战略,促进东、中、西和东北地区协调发展。党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央与时俱进、科学决策,对促进区域协调发展提出了一系列新理念新思想新战略,推动形成了优势互补、高质量发展的区域经济布局,形成了国土空间布局更加优化,东西南北中纵横联动、主体功能明显、优势互补的区域协调发展新格局。但也要看到,我国仍处于社会主义初级阶段,区域发展任务艰巨繁重,并且面临不少困难和问题。推动区域协调发展,要按照客观经济规律调整完善区域政策体系,既支持发达地区和中心城市进一步强化国际竞争优势,也要帮助欠发达地区补短板强弱项,推动各地宜粮则粮、宜工则工、宜商则商,根据各自条件走合理分工、优化发展的路子,实现更高层次的区域协调发展。

**其一,构建国土空间开发保护新格局。**建设现代化国家,从自然形态上,要形成符合自然规律、经济规律的空间格局,该开发的区域要有序有度高效率开发好,该保护的区域要坚决保护好,统筹推进区域协调发展。从我国实际出发,要立足资源环境承载能力,坚持全国一盘棋的总体部署,同时发挥区域比较优势,不断完善和优化主体功能区制度。既要优化生态安全屏障体系,逐步形成城市化地区、农产品主产区、生态功能区三大区域空间格局,还要根据各区域发展的不同需求和人民生活的需要,优化基础设施、重大生产力和公共资源布局,促进基本公共服务均等化,实现基础设施通达程度比较均衡、人民生活水平大体相当;既要细化主体功能区划分,按照主体功能定位划分政策单元,对重点开发地区、生态脆弱地区、能源资源富集地区等制定差异化政策,分类精准施策,还要以农产品主产区、重点生态功能区、能源资源富集地区和边境地区等承担战略功能的区域为支撑,切实维护国家粮食安全、生态安全、能源安全和边疆安全,与动力源地区共同打造高质量发展的动力系统。

**其二,以城市群建设促进区域内部协调发展。**新发展阶段,中心城市和城市群正在成为承载发展要素的主要空间形式。“十四五”规划和2035年远景目标纲要明确指出,要以中心城市和城市群等经济发展优势区域为重点,增强经济和人口承载力,带动全国经济效率整体提升。以京津冀、长三角、粤港澳大湾区为重点,提升创新策源能力和全球资源配置能力,加快打造引领高质量发展的第一梯队。在中西部有条件的地区,以中心城市为引领,提升城市群功能,加快工业化城镇化进程,形成高质量发展的重要区域。在城市群一体化发展中,对于京津冀协同发展而言,要加强三省市之间的产业分工和产业协作,释放出协同发展潜能;对粤港澳大湾区建设而言,要充分发挥大湾区不同城市产业优势,构建高端引领、协同发展、特色突出、绿色低碳的开放型、创新型产业体系,加快向全球价值链高端迈进;对长三角一体化发展而言,则要以一体化高质量为重点,构建规则协同、产业合作、设施共建、服务共享、政策联动的一体化新格局,打造高质量发展的引擎和典范;对于成渝城市群发展而言,需要提升两地融合发展与集聚水平,成为巴蜀地区高质量发展的动力源;等等。

**其三,以经济带建设推动区域间互动的协调发展。**“十四五”规划和2035年远景目标纲要强调,要“全面推动长江经济带发展”“扎实推进黄河流域生态保护和高质量发展”。两大经济带战略要求打破东中西各板块间的壁垒,实现跨省级行政区联动发展,推进东中西部互动的协调发展。具体到长江经济带建设,要坚持生态优先、绿色发展和共抓大保护、不搞大开发,协同推动生态环境保护 and 经济发展,打造人与自然和谐共生的美丽中国样板。长江经济带的各个地区、各个城市在各自发展过程中要树立“一盘棋”思想,实现错位发展、协调发展、有机融合,形成整体合力。对于黄河流域上中下游的协调发展,关键要支持各地区发挥比较优势,统筹推进山水林田湖草沙综合治理、系统治理、源头治理,让黄河成为造福人民的幸福河。

**其四,在区域协调发展中融合推进绿色发展和生态保护。**党的十八大以来,习近平总书记多次强调,“要正确处理经济社会发展同生态环境保护的关系”“要坚决摒弃以牺牲环境为代价换取一时经济发展的做法”。在实施区域协调发展战略中,要特别注重绿色发展和生态保护的协同推进。一是发展旅游业。我国欠发达地区如“三区三州”地区,可通过旅游开发推动当地经济发展,统筹推进革命老区红色旅游产业和绿色创新发展。二是加强生态屏障建设。以国家重点生态功能区、国家级自然保护区等为重点,实施重要生态系统保护和修复重大工程,加快推进青藏高原生态屏障区、黄河重点生态区、长江重点生态区等生态屏障建设。此外,还要加强长江、黄河上中下游地区的互动协作和生态协同治理,通过转移支付、生态补偿等多种方式,建立健全区域间横向生态补偿机制,在区域协调发展中融合推进绿色发展和生态保护。

(作者系北京市习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心研究员)

实

朱家梅

常小娟