

以国土空间布局的优化推进“十四五” 区域协调发展和新型城镇化

师博

(西北大学 中国西部经济发展研究院/经济管理学院,陕西 西安 710127)

摘要:“十四五”时期是开启社会主义现代化建设新征程的关键阶段,从空间布局、制度创新和城市发展等层面,对“十四五”时期中国构建高质量的区域协调发展与新型城镇化体系进行研究。研究认为,在空间布局层面,需要以因地制宜的区域重大战略为引导,进一步实施区域协调发展战略,实施做强、做精重点开发区与保护限制开发区、禁止开发区的主体功能区战略,构建起高质量发展的国土空间布局和支撑体系;在制度创新层面,通过健全市场一体化发展机制、深化区域合作新机制和建立面向现代化的区域政策调控机制,以现代化制度创新驱动区域协调发展;在城市发展层面,通过提升城市人的现代化,打造城市经济现代化和现代化的城市基础设施,规划科学的城市群结构,建设中心城市与城市群基础设施、要素之间的共建共享与自由流动机制,建设以人为核心的新型城镇化。

关键词:“十四五”;高质量发展;市场一体化;区域合作新机制;开发区;城市群;城市现代化

中图分类号:F121

文献标志码:A

文章编号:1671-6248(2021)01-0013-06

Promoting coordinated regional development and new type of urbanization during the 14th Five-Year Plan period by optimizing the layout of national land space

SHI Bo

(Institute of Western China's Economic Development & School of Economics and
Management, Northwest University, Xi'an 710127, Shaanxi, China)

Abstract: The 14th Five-Year Plan period is a key stage for China to embark on the new journey of

收稿日期:2020-11-17

基金项目:国家社会科学基金后期资助项目(20FJLB026)

作者简介:师博(1980-),男,河南原阳人,教授,博士研究生导师,经济学博士。

socialist modernization. Through spatial layout, institutional innovation and urban development, this paper studies the construction of high-quality coordinated regional development and new urbanization system in China during the 14th Five-Year Plan period. This research believes that, in the aspect of spatial layout, we need to further implement the strategy of coordinated regional development under the guidance of major regional strategies which adjust measures to local conditions, implement the strategy of development priority zones with a focus on strengthening and refining key zones for development, protecting restricted development zones and prohibited development zones, and establish a layout of national land space and the support system featuring high quality development. At the level of institutional innovation, we should drive coordinated regional development by institutional innovation in modernization, through improving the mechanism of market integration development, deepening the new mechanism of regional cooperation and establishing the regional policy regulation mechanism oriented to modernization. At the level of urban development, we should build a new type of people-centered urbanization by enhancing the modernization level of urban residents, establishing urban economic modernization and modern urban infrastructure, planning the scientific urban agglomeration structure, and building a mechanism of co-construction, sharing and free flow between infrastructure and elements of central cities and urban agglomerations.

Key words: 14th Five-Year Plan; high quality development; market integration; new mechanism of regional cooperation; development zone; urban agglomeration; urban modernization

“十四五”是中国实现“两个一百年奋斗目标”的战略机遇期,是基本实现社会主义现代化的基础奠定期。区域协调发展以及新型城镇化水平提升是推动高质量发展的关键,并将成为“十四五”时期开启社会主义现代化建设新征程的核心驱动力。“十四五”时期,中国需要构建高质量发展的国土空间布局,重点完善区域开发和新型城镇化等战略支撑体系,进而推动区域协调发展,最终推进以人为核心的新型城镇化。

一、构建高质量发展的国土空间布局和支撑体系

推进现代化建设以及高质量发展在空间维度集中体现为区域协调发展和新型城镇化发展。相应地,就要求“十四五”时期要坚持实施并完善区域重大战略、区域协调发展战略和主体功能区战略,构建起高质量发展的国土空间布局和支撑体系。

(一) 实施区域重大战略

区域重大战略是结合区域经济发展现状、特征以及趋势,围绕核心区域板块对重大建设项目、生产力和国民经济重要比例关系在空间方面的科学布局^[1]。

“十四五”时期要坚持实施并完善的区域重大战略有京津冀协同发展、长江经济带发展、粤港澳大湾区建设、长三角一体化发展、黄河流域生态保护和高质量发展。以因地制宜的区域重大战略为引领,推动异质性地区充分发挥比较优势促进高质量发展。

一是以京津冀协同发展为核心打造现代化新型首都圈,推动雄安新区和北京城市副中心的高质量建设,基于新一轮的科技革命和产业革命的背景促进产业转型升级、优化产业组织空间布局,构建新型网络化基础设施体系、落实公共服务共建共享,探索超大城市和大城市的科学开发模式。

二是长江经济带要以长江黄金水道为依托,以

生态文明建设和绿色发展为基础,推动经济由沿海溯江而上的梯度发展,以长江三角洲城市群、长江中游城市群和成渝城市群高质量发展为核心,积极完善河长制和链长制等跨区域合作新模式,探索中心城市和城市群协调发展新模式。

三是粤港澳大湾区建设以打造国际一流湾区和世界级城市群为牵引,建设协同发展的现代化产业体系,构建重大合作平台、促进合作中的示范和引领作用,探索创新合作机制以及区域性创新市场的结构升级路径。

四是长三角一体化发展以率先实现现代化为目标,以建设全球重要的现代服务业和先进制造业中心为战略重点,夯实产业链基础能力,积极融入全球资源配置体系的中心,提升基于“双循环”新发展格局下的核心竞争能力,探索区域一体化发展的创新路径。

五是黄河流域生态保护和高质量发展,贯彻绿色发展理念,推进水资源高效节约利用以及能源矿产资源的有效开发和利用,以流域各省区打赢脱贫攻坚战为重点,以现代化科学技术支撑流域三次产业发展,推动全流域的协同大治理。

(二) 实施区域协调发展战略

中国各地区资源禀赋条件不尽相同,地区之间的发展分化依然较为严峻。2019 年广东、江苏、山东、浙江、福建、上海和北京的 GDP 总和占全国的比重达 46.3%。为了解决区域发展不平衡的问题,党的十九大正式提出区域协调发展战略,并将其纳入国家七大战略。“十四五”规划作为十九大之后的第一部五年规划,需要进一步实施区域协调发展战略,助力四大板块之间、南北之间、胡焕庸线两侧以及城乡之间实现共同富裕。

一是推进西部大开发形成新格局。西部地区坚持绿色发展,以生态环境保护和绿色发展为第一要务,大力推动信息技术、新经济与传统产业的融合,构建具有西部特色的现代产业体系,优化能源供需结构、重点发展清洁能源、新能源供给与输配网络,利用区位优势积极参与和融入“一带一路”

建设,建设高水平开放型经济。

二是加快东北老工业基地振兴。围绕深化体制机制改革,以创新发展理念为引领,强化供给侧结构性改革,以现代化科学技术改造传统产业,大力发展先进装备制造业、新型原材料和现代农业,鼓励创新创业、释放区域经济发展活力与动力。

三是推动中部崛起。以制造业高质量发展为核心,强化自主研发,提升产业韧性,深化市场化改革,优化营商环境,拓展市场规模,主动承接新型产业布局 and 转移,完善现代化产业体系。

四是率先实现东部优化发展。以创新为引领,积极培育新动能、新经济和新业态,发展战略性新兴产业和先进制造业,加快传统产业转型升级和技术改造,壮大现代服务业,利用人才优势和市场优势率先实现动力变革、效率变革和质量变革。

(三) 实施主体功能区战略

一是做强优化开发区,建设高质量发展的新引擎。环渤海、长三角、珠三角地区作为优化开发区的代表,秉承创新发展理念,落实围绕产业链部署创新链、围绕创新链布局产业链,推动产业链整体向全球价值链的高端攀升,增强产业竞争力。探索国土资源优化利用开发的新模式,控制城市蔓延,明确各组成区域的功能定位和产业分工,促进集约紧凑发展、提升单位土地 GDP 产出。

二是做精重点开发区,培育高质量发展的新潜能。关中平原地区、中原经济区、长江中游地区和成渝地区等 18 个重点开发区,应充分发挥地区资源禀赋优势,增强基础关键技术和基础工艺的研发能力,稳定基础核心零部件和关键基础材料的供给能力,推动产业基础能力高级化,进而充分延长产业链条,发展精细化的多元产业体系。

三是严格保护限制开发区和禁止开发区,构筑高质量发展的生态屏障。限制开发区域分为农产品主产区与重点生态功能区,农产品主产区主要包括东北平原主产区等 7 大优势农产品主产区,重点生态功能区包括大小兴安岭森林生态功能区和三江源草原草甸湿地生态功能区等 25 个国家重点生

态功能区。禁止开发区域则包括国务院和有关部门正式批准的国家级自然保护区、世界文化自然遗产、国家级风景名胜区、国家森林公园和国家地质公园等。限制开发区和禁止开发区要遵循法律规定,严格限制各类商业活动,严守耕地红线、保障粮食安全。在科学考量生态环境承载力和恢复能力的基础上,有条件地发展文旅融合产业,促进区域高质量发展和生态反贫困。

二、面向现代化推动 区域协调发展

在构建高质量国土空间布局的基础上,到2035年中国要建立与基本实现现代化相适应的区域协调发展新机制^[2]。“十四五”时期是实现“2035年远景目标”的基础,区域协调发展新机制在有效遏制区域分化、规范区域开发秩序、推动区域一体化发展中发挥着积极作用。

(一)健全市场一体化发展机制

第一,完善现代化的制度体系建设,促进要素区域间自由流动。在企业市场化竞争行为层面,完善市场准入清单制度。推动市场监管管理的简约化,消除各类市场壁垒、促进全国统一大市场的形成,保障各类生产要素尤其是创新要素的跨区域流动。通过拓展市场边界、扩大分工、提升区域间资源配置效率,助力区域协调发展。在政府的行政干预层面,落实公平竞争审查制度。在健全区域合作市场机制的同时,有效约束政府行为、防范过度行政干预以及设租寻租行为,实现有效市场和有为政府的统一。

第二,构建并完善跨区域的现代化产权交易平台。在清晰界定自然资源产权的基础上,深化碳排放权、水权和电力的市场化交易平台建设,重点优化西部地区的自然资源开发利用效率,缩小西部与东、中部的发展差距。通过市场创新规避具有外部性特征的自然资源交易的市场失灵,促进区域间生态资源开发利用和环境保护层面的深层次合作。

以产权激励规避资源诅咒,通过树立绿色财富观贯彻绿色发展理念。

(二)深化区域合作新机制

传统的跨区域合作,着眼点在于以产业合作为基础,以转移支付为手段,强化以外力推动合作。而现代化的区域协调机制则要推动相关地区协同发展,强化合作共赢的系统化环境建设,形成现代化的跨区域合作机制才能合力实现高质量发展^[3]。

第一,在区域产业合作维度,完善现代化产业体系是推动高质量发展的必由之路。产业间分工合作也存在市场失灵,需要主动借助行政干预、完善链长制,搭建跨区域、跨产业的合作、信息传递和协同治理机制。以产业链链长为主导、以链主企业为核心、以行业商业协会为依托,延长产业链、增强产业韧性,内外联动、上下发力、协同做强现代化产业体系。

第二,在区域生态环境治理维度,“十四五”时期要紧扣长江经济带和黄河流域上、中、下游差异化的生态环境和经济社会发展特征,探索河长制等能够与地域特色紧密结合的现代化跨区域合作机制,协同推进长江经济带和黄河流域的生态保护与高质量发展^[4]。严格流域环境准入标准,加强流域生态环境共建共治,推动上下游地区协调发展。在此基础上,总结和抽象出跨区域合作的一般性规律,再由抽象到具体,形成可复制和可操作的经验和方法向全国推广应用,加快完善现代化的跨区域合作机制。

(三)建立面向现代化的区域政策调控机制

一是建立区域均衡的财政转移支付制度。在经济高速增长阶段,“晋升锦标赛”机制作用诱发了生产偏向性财政支出结构,然而地区之间禀赋条件不尽相同,造成了差异化的财政收入创造能力。税收能力低的地区,地方政府债务负担相对较重,长期来看,不仅加剧了区域分化,而且制约了落后地区居民获得高质量的公共产品和服务。税收能力低的地区往往是中国区域协调发展的重要生态屏

障,生态环境保护压力相对更大。建立区域均衡的财政转移支付制度,一方面,财政转移支付在向非生产性领域倾斜、保障民生的同时,兼顾向欠发达地区高质量发展的创新驱动和人力资本投入驱动等新动能培育层面的转移支付,增强欠发达地区的自我发展能力。另一方面,以构建绿色国民账户体系为基础,精准核算对生态重点功能区的转移支付力度,为限制开发区和禁止开发区的生态保护和可持续发展提供充足的财力保障。

二是建立健全区域政策与其他宏观政策联动机制。优化区域政策与财政和金融协调搭配,合理引导居民和企业预期,推动宏观调控政策精准实施。区域政策与财政政策结合要实现“准”,保障各主体功能区按照比较优势灵活发展。区域政策与金融政策结合要实现“稳”,后疫情时代全球经济发展都面临较大的不确定性,在强化地方金融监管合作和风险联防联控的同时,解决民营企业融资门槛高、融资成本贵的问题。以市场创新供给充足的金融资产,保障不同所有制经济主体平稳发展,促进区域经济内部协调发展。

三、在现代化发展格局下推进以人为核心的新型城镇化

区域协调发展在空间维度具体表现为推进以人为核心的新型城镇化。新型城镇化是以城乡统筹、城乡一体、产业互动、节约集约、生态宜居、和谐发展等基本特征的城镇化,是大中小城市、小城镇、新型农村社区协调发展、互促共进的城镇化。现代化将成为“十四五”时期发展的主线,在现代化发展格局下推进以人为核心的新型城镇化。现代化对城镇建设的要求是增强城镇的产业发展、公共服务、吸纳就业、人口集聚的功能。具体而言,“十四五”时期重点提升城市人的现代化、打造城市经济现代化以及打造现代化的城市基础设施,以现代化建设释放外溢效应、公平发展效应和产业互动效应来促进区域协调发展。

(一)城市人的现代化

十九大报告将不断实现人的全面发展纳入习近平新时代中国特色社会主义思想。新型城镇化就要以人为核心,相应地,城市现代化的核心就是人的现代化。

一是个人素质和文明程度的现代化。城市的现代化过程中,城市居民必须具备与现代化市民相适应的素质和技能,其能够获取的发展机会才能不断拓展。人的现代化要掌握必备的科学知识、学习能力和健康的体魄,通过持续积累,在个人素质和文明程度等方面逐渐提升,形成开放、积极、包容的城市人性格。最终,为构建以人为本的新型城镇化储备丰富的现代化人力资本,为城乡统筹、城乡一体和产业互动提供有利的生产要素支撑。

二是生活方式的现代化。通过法治建设和舆论宣传引领,在城市居民中树立牢固的法治观念和公共道德,鼓励绿色、文明、和谐的生活方式,激发正外部性以突破个体理性和集体理性的冲突,构建社会主义和谐社会的生活方式。生活方式的现代化是使城镇形成节约集约、生态宜居、和谐发展等特征的微观基础。城市人的生活方式现代化与城市高度文明的市容市貌将呈现良性互动关系,为城市吸引高端要素和产业集聚创造条件。

(二)城市经济现代化

高质量发展要求城市不断提升经济的现代化水平。一是培育现代化的发展动能。高速增长阶段中国发展动能是以投资驱动为主,新时代高质量发展背景下城市的现代化发展动能应以创新驱动为核心。培育创新发展动能,一方面需要持续提升研发投入,增强自主研发能力;另一方面,优化完善创新环境和知识产权制度,激发创新主体的主观能动性^[5]。

二是培育现代化生产要素。数据作为新型关键性生产要素,能够促进技术外溢效应,催生规模经济,是现代化背景下推动城市高质量发展的核心要素。“十四五”时期,新型城镇化发展需要强化城市海量异构数据的搜集、加工和应用的能力,构建公共数据共享平台,完善数据的知识产权保护制度以及数据安

全保密制度,驱动产业数字化与数字产业化发展。熊彼特强调企业家精神是创新的主体,“十四五”时期新旧动能的转换必须要培育创新者和企业家,通过培育创新者,带来新的技术与思想,推动经济向高质量发展迈进。激发企业家精神需要以公平有序的竞争机制优化营商环境,以健全经理人任期制和契约化管理完善中国特色现代企业制度,完善容错机制给创新以试错的机会,从而创造出培育企业家精神涌现的市场、文化和制度土壤。同时,健全企业家精神的现代产权激励制度,综合运用剩余索取权、期权、股权等长短期搭配的激励机制保障企业家权益,激发其干事、创业的能动性。

三是构建现代化产业体系。构建实体经济、科技创新、现代金融、人力资源协同发展的现代产业体系,引导创新要素融入全产业链条,延长产业链提升城市产业韧性。积极发展产业链链长制和链主制,产业链内外部协同发力,促进产业互动效应的释放。最终,增强新型城镇化应对冲击的抵抗能力和发展的恢复能力。

(三) 城市基础设施现代化

推进以人为核心的城镇化,关键是推进城市基础设施现代化,使城市更健康、更安全、更宜居,充分对接人民日益增长的美好生活需要。

一是传统基础设施的网络化。在高效利用国土资源的同时,依靠科技创新对道路交通、市政管道、冷链等传统基础设施提质扩容,提升新型城镇的便捷性和宜居性。

二是数字基础设施的规模化。加快建设5G通讯、人工智能、大数据、区块链和新能源等相关的数字基础设施建设,助力城市发展平台经济和产业互联网,实现物流分散化和信息流的集中化,服务各产业互联互通,在节约国土资源的同时优化资源配置效率。此外,借助数字基础设施的完善,能够对突发事件和食品安全的源头精准追溯,保障新型城镇的健康性和安全性。

三是服务基础设施的均等化。遵循公平、公正的原则,结合城市空间结构特征,合理规划教育、医

疗和卫生健康等公共服务与基础设施的区域布局,提供平衡而充分的公共服务释放公平发展效应,实现人的全面发展。

(四) 现代化城市群

“十四五”时期新型城镇化建设要推动区域尤其是城市间的协调发展,其核心是建设和发展现代化城市群,驱动中心城市和城市群的高质量协调发展。

一是规划科学合理的城市群结构。推动地理相近、发展条件互补的城市组团式发展,形成多中心、多层级、多节点的网络型城市群结构,在城市发展的地理纬度优化国土空间布局。加强多中心城市建设,激发城市间的竞争效应,优化城市资源配置效率。网络型城市群内部,城市间既要强化经济社会资源层面的互联互通,也要加强生态合作以构建区域协调发展的生态安全屏障。

二是建立中心城市与城市群的基础设施共建共享机制和城市间要素自由流动机制。借助各类基础设施共建共享,控制城市群建设发展成本,实现国土资源集约化利用,改进城市群经营效率。鼓励中心城市发挥龙头作用,发展多种形式的城市联盟,建立复杂维度的职能定位和分工合作体系,促进技术和知识的充分外溢,以要素自由流动释放城市群发展活力,以城市间产业互动实现中心城市与城市群的高质量协调发展。

参考文献:

- [1] 国家社科基金重大项目课题组. 区域现代化理论与实践研究[M]. 南京:江苏人民出版社,2014.
- [2] 洪银兴. 社会主义现代化读本[M]. 南京:江苏人民出版社,2014.
- [3] 师博. 新时代现代化新格局下“十四五”规划的新要求与重点任务[J]. 浙江工商大学学报,2020(5): 116-124.
- [4] 任保平. 现代化战略导向下我国“十四五”经济发展规划的高质量谋划[J]. 浙江工商大学学报,2020(5):106-115.
- [5] 师博. 推动经济高质量发展迈出更大步伐[J]. 红旗文稿,2020(19):33-34.

(责任编辑:王佳)