

研究阐释党的十九届五中全会精神笔谈

蔡 昉, 陈晓红, 张 军, 李雪松, 洪俊杰, 张可云, 陆 铭

[编者按] 党的十九届五中全会是在我国将进入新发展阶段、实现中华民族伟大复兴正处在关键时期召开的一次具有全局性、历史性意义的重要会议。面向未来,全会及其通过的建议擘画了中国未来 5 年以及 15 年的发展新蓝图,宣示了以习近平同志为核心的党中央带领全党全国各族人民同心同德、顽强奋斗,夺取全面建设社会主义现代化国家新胜利的坚定决心。为了更好地领会党的十九届五中全会精神,更好服务“十四五”时期中国经济建设和全面建设社会主义现代化国家,《中国工业经济》编辑部策划了“研究阐释党的十九届五中全会精神笔谈”,邀请 7 位知名学者,从推进新型城镇化、完善国家创新体系、实行高水平对外开放、全面深化改革、推动区域协调发展等方面撰文,为深入理解党的十九届五中全会精神提供有益的理论启示。

[关键词] 新型城镇化; 完善国家创新体制; 全面深化改革; 高水平对外开放; 区域治理创新

[中图分类号]F120 **[文献标识码]**A **[文章编号]**1006-480X(2020)12-0005-23

推进以人为核心的新型城镇化

蔡 昉

城镇化是中国在改革开放期间经济高速增长与社会长期稳定的结合部,也是经济社会发展与改革成果获得充分分享的交汇点。随着 2020 年全面建成小康社会、开启全面建设社会主义现代化国家新征程,中国进入新发展阶段。在贯彻落实新发展理念、构建新发展格局、实现“十四五”经济社会发展目标和 2035 年远景目标的过程中,推进以人为核心的新型城镇化是重要的战略部署和实施路径。在学习党的十九届五中全会对推进城镇化从各个方面做出系统部署的基础上,本文着重从以下几个方面进行阐述并提出政策建议。

一、突出以人为核心这一根本目的

对于发展中国家,经济社会发展有着多项任务,推进现代化的过程也有诸多维度,城市化是其中一个重要的组成部分。关于城市化,区域经济学关注其集聚效应和规模经济;新增长理论看重其汇集人力资本和创意的优势;社会学则强调其在现代性转变中的独特载体地位。中国特色的新型城镇化道路则把城市化过程的诸多特征统一在以人为核心这个理念框架之下,作为实现社会主义现

[作者简介] 蔡昉,中国社会科学院副院长、党组成员,研究员,经济学博士。

代化的主要推力和基本过程。

突出城镇化以人为核心,既是改革开放以来的重要经验,也具有现实的针对性。改革开放以来,中国的城镇化推进速度创造了堪比经济增长速度的奇迹。1978—2019年,中国城镇人口占总人口的比例从17.9%提高到60.6%,年平均提高幅度为3.02%,显著快于世界经济史上任何时期任何重要经济体的城市化速度。这一时期,中国的城镇化过程一方面通过劳动力及与之相伴的其他要素流动提高了资源配置效率,对高速增长做出了重要的贡献,另一方面也通过人口的横向迁移和社会性流动使改革开放发展成果得到广泛的分享。

迄今为止,中国的城镇化主要由农村转移劳动力进入城镇并长期居住和就业所推动。然而,由于户籍制度改革尚未完成,绝大多数进城农民工没有取得城镇户口,因此,城镇化表现为常住人口城镇化率与户籍人口城镇化率之间的差别。2010年中国常住人口城镇化率是50.0%,户籍人口城镇化率为34.2%,意味着这一时期的快速城镇化还是一个不完整的过程,农民工及其家庭成员尚未均等享受城镇基本公共服务。针对这种情况,党的十八届五中全会提出“户籍人口城镇化率加快提高”的要求,2019年上述两个城镇化指标分别达到60.6%和44.4%,分别都提高了10个百分点,但两者之间差别仍然高达16个百分点。

此外,此期间户籍人口城镇化率的提高并不是以农民工市民化为主体,而更多的是通过行政区划的口径变化达到的,如通过县改市(区)、乡改镇和村改居(村民委员会改成居民委员会)等。常住人口城镇化率与户籍人口城镇化率之间相差16个百分点,意味着2.24亿人是常住城镇居民但不是户籍城镇居民,其中有大约1.35亿人是农民工。所以,推进新型城镇化通常是指以人为核心的城镇化,更具体地说就是以提高城镇人口比重为目标的城镇化。鉴于常住人口城镇化率与户籍人口城镇化率之间的差别主要是进城农民工未能获得城镇户口造成的,推进新型城镇化需要聚焦农民工市民化这个任务。

因此,落实新型城镇化以人为核心的任务要求,必须加快推动户籍制度改革,显著缩小两个城镇化率之间的差别。户籍制度是计划经济的产物,其限制人口流动的功能已经大大减弱,其阻碍居民同等享受基本公共服务的传统功能是需要被攻破的计划经济“最后堡垒”。像许多关键领域改革一样,户籍制度改革可以显著提高中国经济的潜在增长率,带来真实且可预见的改革红利。但是,这项改革的获益主体与改革成本的支出主体并不完全一致,由此产生地方政府推动改革的激励缺乏和财政能力不足等问题。

新冠肺炎疫情进一步暴露出这一体制现状的弊端。例如,疫情被有效控制后,农民工返城的难度很大,这不仅造成农民家庭收入增长速度下降,也对城市的复工复产造成负面影响,说明大量人口的工作和常住地与户籍所在地的这种分离现象阻碍了宏观经济的有力复苏。因此,在户籍制度改革的决策权衡中,有利于加快改革的筹码分量增大,不改革或延误改革的成本愈益凸显。鉴于现行户籍制度具有极大的全国范围负外部性,政府特别是中央政府承担更大的支出责任,即以中央财政为主“埋单”,推动这项紧迫的改革早见实效,既符合经济理论所揭示的逻辑,更顺应以人为核心的要求。

在新型城镇化推动过程中,要着眼于提高基本公共服务均等化水平。强调“加快农业转移人口市民化”,就是使这个群体能够获得与城市原住民相同待遇的基本公共服务。中国户籍制度改革是通过两条路径并行推进的。一是通过城市放宽落户条件,降低门槛让农民工成为城市户籍居民。一旦他们获得城市户口,包括基本社会保险等在内的各种城市基本公共服务也就自然而然地把他们包容在内了。二是把各种基本公共服务的供给,与户籍身份相剥离。目前中国城市比较普遍地实行

了居住证制度,以此作为把城镇基本公共服务向常住人口全覆盖的一种方式,同时,居住证制度也成为农民工通过积分等方式落户城市的一个步骤。

由于进城农民工获得居住证的门槛显著地低于获得户籍的门槛,而取得居住证后享受的城市基本公共服务的内容随条件成熟而不断增加,因此,这项制度不仅是一个有益的改革路径,也实实在在有助于农民工及其家庭在务工城市享受到越来越均等的基本公共服务。只要这两个改革路径得到积极的推进,在内涵上确实落实政策的含金量,在步骤和进度上做到只进不退,最终可以交汇在一起,达到消除户籍制度传统功能的改革目标。

二、培育新增长点和新增长极

推动形成双循环新发展格局的战略部署,包括着眼于促进国内循环与国际循环的平衡和相互促进、挖掘外需潜力与扩大内需的平衡和相互促进、供给侧结构性改革与需求侧政策调整的平衡和相互促进等一系列更高水平的动态平衡。因此,在构建双循环新发展格局过程中,通过落实新发展理念实现高质量发展,新型城镇化具有特殊的作用和地位。

首先,新型城镇化是从供给侧提高潜在增长率的关键引擎。随着人口红利消失,中国经济潜在增长率趋于降低,实际增长速度也处于长期下行的趋势。但是,潜在增长率下降固然是一个趋势,但以什么样的节奏下降不是注定的,而是可以通过一系列改革措施予以改变。由于以人为核心的新型城镇化具体体现为通过户籍制度改革促进农民工的市民化,这个过程可以有效增加非农产业劳动力供给、激励家庭和社会对人力资本投资、挖掘资源重新配置效率的潜力,因而可以取得提高潜在增长率的效果,即从供给侧创造实实在在的改革红利。

其次,新型城镇化有利于把超大规模市场潜力转化为巨大消费需求,保障实际经济增长符合潜在增长能力。中国人口老龄化正在加速和加深。过去人们较多关注农业转移人口对满足城镇劳动力需求的重要贡献。其实,随着这个庞大群体的收入逐步提高,其日益增长的消费需求因素对经济增长的意义将日益显现。可见,加快以农民工市民化为核心的户籍制度改革、推动以人为核心的新型城镇化是构建双循环新发展格局的重要组成部分。

2019年中国农民工总规模达到2.91亿人,其中1.74亿人为离开户籍所在乡镇六个月及以上的外出农民工,年末在各级城镇居住的进城农民工为1.35亿人。由于进城农民工群体没有获得城镇户口,因而他们的就业预期不稳定,享受基本公共服务的保障不充分,消费仍有后顾之忧。根据城市劳动力调查数据分析,仅仅由于户籍制度的这种制约因素,农民工消费支出受到抑制的幅度达21.3%。

值得指出的是,以人为核心的新型城镇化在促进居民消费方面的作用主要不应该采取传统的刺激政策方式,而要以公共服务体系建设的方式来体现。例如,党的十九届五中全会重申“房子是用来住的、不是用来炒的”定位,特别做出了有效增加保障性住房供给、完善长租房政策、扩大保障性租赁住房供给等政策安排。2019年中国农民工的平均月工资为4427元,当年房价最高的50个城市房价的算数平均值为每平方米19351元。这就是说,即便农民工把全部收入都储蓄起来,以目前城市人均住房面积的标准购买三口之家住房,也需要43年的积攒。可见,按照党中央部署,以基本公共服务供给的思路解决落户农民工住房,是从保障民生和防范房地产风险两个方面做出的正确决策。

此外,新型城镇化在实施区域重大战略、区域协调发展战略和主体功能区战略中占有重要的地位。中国地区之间存在的发展不均衡现象在很大程度上也体现在城市化水平差距上。诸如经济增长

速度和质量效益、居民生活水平、收入分配状况、社区服务满意度、研究和开发支出、教育与文化、就业与社会保障等一系列经济社会发展指标也都与城市化水平密切相关。各种创新平台和新增长极的打造也需要以城市的发展为载体。可见,城市化水平既是经济社会发展的一个综合结果,也是促进经济社会发展的重要途径,是目的与手段的统一表征。同时,中国经济长期可持续发展的供给侧驱动力和需求侧拉动力都可以从持续推进的新型城镇化中获得。

三、增进改革过程中的协同性

一般规律表明,城市化是一个国家经济发展的重要组成部分,也是发展中国家走向现代化过程中的一个重要侧面。同时,城市化却不是一个可以自我推动、独自完成的孤立过程,需要与一系列经济社会领域的发展和现代化过程的其他重要领域同步推进,做到过程的相互协调才能达到相辅相成的结果。

一是推动“四化同步”。习近平总书记在党的十九大报告中强调,推动新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化同步发展。这一重要任务要求,既是深刻吸取经验教训之后的理论升华,又与时俱进地体现了新科技革命的特点。党的十九大把乡村振兴战略作为一项国家发展战略,与推进新型工业化及“四化同步”的要求相得益彰、相辅相成。党的十九届五中全会确立的、到2035年基本实现社会主义现代化远景目标,也包括了“基本实现新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化,建成现代化经济体系”的定性描述。坚持改革开放时期中国城镇化与工业化同步推进的成功经验,避免很多发展中国家城镇化和工业化过程中农村凋敝、农业衰落的教训,在“十四五”时期乃至更长时期推进新型城镇化,特别要稳定制造业比重,并与促进乡村振兴保持协同。

二是把城镇化放在优化国土空间布局的战略框架内。早在1935年由胡焕庸先生提出的“胡焕庸线”揭示出中国人口不平衡地集中在从黑龙江省爱辉县到云南省腾冲县这条地理线的东南部分。如今这种格局没有发生很大的变化,胡焕庸线还进一步表现在经济活动、社会发展、科技水平等一系列指标上。这种国土空间布局的特点既是经济和自然地理规律的作用,也是经济社会发展历史的产物。优化国土空间布局,一方面要通过实施区域均衡战略,缩小地区之间经济社会发展差距,突破胡焕庸线的制约;另一方面也需要尊重客观规律,承认一段时间必然存在的区域差异性,促进均衡发展而不强求“齐步走”,在发展中促进相对平衡。在这个过程中应该充分发挥中心城市和城市群作为承载发展要素、搭建要素配置平台的空间载体作用。

三是促进大中小城市和小城镇协调发展。中国是世界上人口最多的国家,推进新型城镇化必须考虑这一重要国情,在更广泛的维度和更深入的层次上挖掘城镇化潜力。经济发展规律显示,城市化水平与经济发展及人均收入水平之间具有高度正相关的关系。根据联合国平滑处理过的数据,2019年中国城市化率为60.3%,而中等偏上收入国家的平均水平为66.4%,高收入国家平均高达81.0%。同年,中国人均GDP已经比中等偏上收入国家的平均水平高出13.5%,预计“十四五”时期结束时将跨越世界银行设定的高收入国家收入门槛(目前大约为12235美元)。这意味着,中国提高城镇化率仍有较大的空间,需要进一步挖掘潜力。迅速缩小中国城镇化率与国际常态水平的差距,需要在“十四五”时期乃至更长时期继续保持既往的城镇化速度。

中国的城镇化潜力也是巨大的。党的十九届五中全会部署的一系列任务,如促进大中小城市和小城镇协调发展、发挥中心城市和城市群带动作用、建设现代化都市圈、推进以县城为重要载体的城镇化建设等,从不同侧面揭示了中国推进新型城镇化的潜力所在和着力点。目前中国各级城市共有684个,其中县级市387个,尚未建市的县数高达1323个,是一个巨大的城镇化潜力。在优化行

政区划设置、充分发挥中心城市和城市群的辐射力,以及加快县域县城产业发展的基础上,促进这些行政区域的经济发展和就业扩大,可以推动形成新型城镇化的新高潮。

[责任编辑:覃毅]

完善国家创新体制,坚持创新在现代化建设全局中的核心地位

陈晓红

党的十九届五中全会在《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》中,把“坚持创新驱动发展,全面塑造发展新优势”摆在各项规划任务首位,进行专章部署,这是编制五年规划建议历史上的首次。全会强调要“坚持创新在中国现代化建设全局中的核心地位,把科技自立自强作为国家发展的战略支撑”,这是胸怀“两个大局”,在危机中育新机、于变局中开新局的关键所在。

一、以创新为第一动力,把创新在全局中的核心地位凸显出来

党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央坚持以创新为第一动力,大力实施创新驱动发展战略,推动创新型国家建设取得举世瞩目的丰硕成果,中国人民在长期奋斗中培育、继承、发展起来的创新精神,正前所未有的迸发出来,社会创新潜力得到更好释放,创新正成为全面建设社会主义现代化国家的动力源泉。

凸显创新在现代化建设全局中的核心地位,必须坚持以创新为首的新发展理念。分析近代以来世界发展历程,特别是总结中国改革开放以来的实践可知,创新发展是其中激荡的主旋律。要抓住牵动经济社会发展全局的“牛鼻子”,把握发展的主动权,必须牢牢抓住创新这个关键。面对新时代新要求,迫切要把新发展理念贯穿发展全过程和各领域,推动质量变革、效率变革、动力变革,推动实现更高质量、更有效率、更加公平、更可持续、更为安全的发展,更好地满足人民对美好生活的向往。

凸显创新在现代化建设全局中的核心地位,必须坚持以创新引领新发展阶段。中国即将开启全面建设社会主义现代化国家的新征程,这是国家建设发展的新阶段。习近平总书记指出:“抓创新就是抓发展,谋创新就是谋未来。不创新就要落后,创新慢了也要落后。”凸显创新的核心地位,就要坚持将创新作为引领发展的第一动力,坚持走创新驱动发展的道路,以此来不断增强发展动力,抢占发展的制高点;同时积极转变发展模式,推动从粗放型发展模式转变为新发展模式。

凸显创新在现代化建设全局中的核心地位,必须坚持以创新推进高质量发展。习近平总书记指出:“谁牵住了科技创新这个牛鼻子,谁走好了科技创新这步先手棋,谁就能占领先机、赢得优势。”伴随着中国特色社会主义进入新时代,能否加快提升自主创新能力,从根本上解决“卡脖子”的问

[作者简介] 陈晓红,中国工程院院士,湖南工商大学校长,中南大学商学院名誉院长,国家杰出青年科学基金获得者,教授,博士生导师。

题,实现科技自立自强,关系到国家和民族的前途命运。在中国经济发展从追求速度向追求质量转变、从规模扩张向结构优化转变、从要素驱动向创新驱动转变的过程中,必须把科技创新作为推动实现高质量发展的核心因素抓紧抓好。

凸显创新在现代化建设全局中的核心地位,必须坚持以创新构建新发展格局。当今世界,单边主义、保护主义上升,国际格局深刻调整,不稳定不确定因素明显增多,世界正经历百年未有之大变局,新冠肺炎疫情全球大流行使这个大变局加速演变,今后一个时期,外部环境将更为复杂多变。党和国家准确识变、科学应变、主动求变,提出构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局。在这一开放包容、互利共赢的新发展格局中,无论是产业链还是供应链,说到底都离不开创新链,创新引领显得极为重要。只有始终坚持创新,国家才能占得先机、取得优势、赢得未来。

二、高度重视原创性、颠覆性技术创新,开创自主创新崭新局面

党的十九届五中全会将科技创新提到前所未有的高度,我们必须更加深刻地认识到,自力更生是中华民族屹立于世界民族之林的奋斗基点,自主创新是我们攀登世界科技高峰的必由之路。当前,新一轮科技和产业革命席卷而来,美国《无尽前沿法案》等引发全球科学与技术并重、学科交叉融合的转变,科技创新的战略地位前所未有地凸显,原创性、颠覆性技术创新更是重中之重。中国把加强基础研究和提升原始创新能力摆在突出位置,以关键共性技术、前瞻引领技术、“卡脖子”技术为突破口,完善关键技术供给体系。要坚持从“四个面向”找方向,聚焦颠覆性技术及其融合的原始理论创新、从0到1的突破与应用场景落地,促进中国基础和应用基础研究迈上颠覆式创新的新台阶。

例如,在新一代人工智能创新方面,应加快研究“存算一体化”的新型人工智能计算架构,在数据、算力、算法方面全面突破,打造全国一流的人工智能算力设施,加速人工智能由感知智能向认知智能、类脑智能、群集智能的升级。

在区块链底层技术创新方面,应强化自主可控区块链技术与芯片、密码算法、操作系统等的融合创新,打造新一代价值互联网的安全可控区块链底层平台。

在智能制造创新方面,应加强数字孪生、BIM、工业机器人等技术研发及其在制造企业生产全流程中的应用,提升制造业的数字化、网络化、智能化水平,增强在先进制造、智能建造等领域的先发与未来优势。

在智慧能源与智慧环保创新方面,应加快能源互联网、先进储能设备、智能充电桩、换电站、清洁能源岛等先进能源技术研究及应用落地;攻克土壤污染修复、固废处理与资源化、城乡面源污染治理等方面的一批智能支撑技术,显著提升环境智能监测、环保智慧决策、污染精准治理水平。

在工业基础软件与高性能计算创新方面,应加快补齐工业软件短板,尤其是破解工业设计、模拟仿真(CAD/CAE)、信息物理系统(CPS)、芯片设计等工业核心软件困境;加强以超级计算、边缘计算等为代表的高性能计算基础设施建设,加速高性能计算向量子计算的颠覆性变革。

在网络与公共安全创新方面,应面向建设网络强国战略,聚焦公共安全、新基建安全、金融科技安全、云计算安全、物联网安全、大数据治理与隐私保护、医疗卫生保障等需求,着力构建网络空间安全新技术体系,建设公共安全应急决策和智慧协同管理平台。

在智慧社会创新方面,应加快以新一代信息技术融合为支撑,聚焦智慧政务、智慧社区、智慧医疗、智慧教育、智慧交通等重点领域,加快智慧社会“新基建”建设,积极推进智慧民生服务,创新众

智网络服务新模式,推进媒体融合与社会文化创意,完善产业链协同服务体系,营造安全、智能、高效的经济社会发展环境。

在新一代生物技术创新方面,应强化基因组学、基因隐私安全、人体干细胞、病理生物学、疫苗、高通量筛选、智能影像诊断、智能手术等技术在生物医药、医疗健康领域的颠覆性应用创新。

在高端新型材料创新方面,应着力突破碳基和碳化硅基复合材料、新型合金材料、永磁材料、陶瓷材料等关键核心技术,拓展这些技术在航空航天、先进装备制造、医疗器械等领域的应用。

在先进通讯技术创新方面,应加快探索以北斗导航、5G、智能物联网为基础的天空地一体化新型网络、量子通信等新型网络基础设施为代表的核心技术研发。

三、加大核心科技支撑力度,确保关键产业供应链安全

与世界制造强国相比,中国的制造业尤其是“卡脖子”关键产业供应链体系仍处于初级阶段,核心关键零部件供应链的主导权、安全性和智能化水平仍存在明显差距。面对全球变局下的产业链风险管理,尤其须在总体国家安全观引领下保障我国产业供应链安全。

第一,加大对核心关键供应链技术研发投入力度,制定全产业链研发保障体系。围绕前述原创性颠覆性技术,强化财政补贴支持,引导社会资本进入上述产业领域,形成多元化科创投融资体系。加快“引资补链”和“引资扩链”,为中国具有竞争力的核心关键领域企业提供更多市场机会与研发资金。组建相应的产业发展联盟和研究院,出台核心关键产业链发展规划。

第二,显著提高核心关键供应链技术水平,提升核心关键供应链的韧性。立足自主可控,加强公共安全等领域关键“卡脖子”技术的科技攻关,加大对承担国家重大专项科研任务的支持力度;聚焦中国工业新兴优势产业链,加快推动工业互联网等关键平台创新发展,强化供应链协同管理;构建产学研用分工协作体系,实现创新链、产业链、人才链、资金链的对接和深度融合。

第三,充分发挥企业、高校在核心关键供应链技术研发中的主体作用,激励科技创新的积极性。通过税收减免、贷款利率优惠等财政货币政策和研发成果奖励等激励政策激发创新动力;以重点高校和龙头企业为引领,树立高端制造业领域技术研发标杆,带动行业创新变革;支持重点行业企业开展承载能力更强的供应链云建设。

第四,全面推行重要产品自主化替代,大力挖掘国内市场稳定供应链潜力。根据中国核心关键供应链需求,挖掘国内市场潜力,积极引导相关企业转型,寻求重要产品自主化替代,形成稳定完善的核心关键供应链,有效化解中国关键技术被“卡脖子”的风险。

四、加快推进新兴信息技术应用创新,促进数字经济高质量发展

数字经济时代,大数据、人工智能、区块链、物联网等为代表的新兴技术手段,推动新应用和新业态不断涌现,为中国科技创新带来了新的发展机遇,也为数字经济高质量发展奠定了坚实基础。顺应这一发展趋势,中国应加快构建以数字经济为核心、新经济为引领的现代化经济体系。

目前中国数字经济发展较快,势头强劲,中国信息通信研究院发布的《中国数字经济发展白皮书(2020年)》显示,2019年中国数字经济增加值规模达到35.8万亿元,占GDP比重达到36.2%,数字经济总规模仅次于美国,位居世界第二。尽管如此,中国数字经济仍存在较大增长潜力,数字本身能够创造的价值还没有充分显现出来。

因此,应加快推动数字经济成为中国引领创新、产业变革的新动能,大力发展数字产业化、加快推进产业数字化,着力建设数字经济基础设施,积极实施数字经济标准化建设,创新数字经济治理

模式,强化数字经济信息安全,构建数字经济生态体系。

大力推进新基建,发展新经济、新产业、新业态、新模式,并带动传统产业数字化转型。大力发展工业与服务机器人、智能网联汽车等新兴产业,将数字技术全链条、全周期融入经济建设,推动数字经济高质量发展。大力支持企业在新型智慧城市、智慧社会、公共安全与应急管理等领域开展研发,推动新技术新产品在“数字经济”“网络经济”“宅经济”“线上经济”和“线上服务”等新场景应用示范,打造新就业形态。

五、重点布局前沿领域国家创新平台,持续优化科技创新生态

国家级创新平台是中国实施创新驱动发展战略的重要载体,在中国前沿领域原创颠覆性科技创新,以及数字经济核心技术研发、关键产业链安全保障等方面发挥了重要作用。

要以国家重点实验室体系的重组为契机,整合优势科技资源,在拟重点突破的前沿原创性科技领域,着力打造国家实验室、国家基础科学中心、国家重点实验室,国家工程研究中心、国家技术创新中心等国家级创新平台。同时,创新科技平台的管理体制,在重大需求牵引、产学研用合作、人才培养引进、科技资源投入、平台协作共建等方面,加强国际合作以及跨领域交叉融合,以更加开放的姿态与领域同行共建跨学科、大协作、高强度的协同创新体系,积极承担国家重大科技战略任务,努力打造前沿科技领域的创新高地与“国之重器”。要着力建设一批具有世界先进水平的跨学科创新基础平台,加大重大科技基础设施科学仪器的设计研发力度,加快高端通用和专业重大科学仪器设备的研制和产业化步伐,鼓励探索性科学仪器设备的研制。要完善科技资源库的建设和运行管理机制,提升其对科技创新和经济社会发展的支撑保障能力。

另外,2019年全国共投入研究与试验发展(R&D)经费22143.6亿元,比2018年增加2465.7亿元,增长12.5%;经费投入强度(与国内生产总值之比)为2.23%,比2018年提高0.09个百分点。

为此,还需在“十四五”期间继续加大科技经费投入,不断优化投入与支出结构,整合创新发展专项基金,加强创新链、产业链、资金链之间的协同,以资金集中统筹为纽带,实现资金、项目、管理等创新要素的全面整合和系统集成,发挥市场在资源配置中的决定性作用,让科技人员、资金、设备等要素充分地流动起来。加大对基础前沿领域的研发投入支持,对企业投入基础研究实行税收优惠。建设跨领域的创新平台以促进产学研用深度融合,畅通从理论突破到技术发明和工程优化的转化路径,打造科技创新发展体系。此外,要健全科技创新容错纠错机制,落实“三个区分开来”,支持大胆探索,鼓励担当作为,不断优化科技创新生态。

六、更好发挥高端领军人才作用,极大释放创新人才红利

“人才是第一资源”。要加快集聚高端团队资源,充分发挥好高端领军人才、战略科学家的重要作用,以顶尖科学家吸引更多优秀人才,“聚天下英才而用之”。实施高端人才柔性引进政策,对高端人才及其团队设立专项经费,在税收减免、用人编制、住房条件、子女教育、医疗康养等方面提供政策优惠。同时,通过优化科研环境、生活条件、晋升通道等,更好地用好留住中青年科技骨干。以相关高校、科研院所为依托,加大对高端领军人才、多学科交叉复合创新人才的培养力度。坚持引进和培育并重,构建“人才吹哨,部门报到”全方位联系服务机制。整合院士等高层次人才资源,按照专业领域组成院士专家技术咨询队伍,搭建与企业科技对接的专门平台,做好科技信息汇聚与建言献策。

建立原始创新技术的高端人才对接机制;完善支持高端人才科技创新的财政金融服务体系,构建充分体现知识、技术等创新要素价值的收益分配机制;设立产业发展与创新人才奖等,促进高端

人才科技成果转化和产业化,对贡献突出的科技创新与产业发展人才给予重奖,构建“科教融通、产教融合”人才协同创新机制。

要弘扬新时代科学家精神,倡导科学家坚持问题和需求导向,持续开展“顶天立地”的研究,把论文写在祖国的大地上,为创新型国家建设和科技强国建设贡献更多智慧和力量。

[责任编辑:许明]

大国经济发展需更开放市场

张 军

“十四五”规划对新发展格局有了比较详细的表述,对于中国在全球经济中的状况也有一些判断,明确提出要走好“双循环”相互促进发展的道路。这里,笔者就中国仍要加大开放市场的必要性谈些看法。对未来发展中应该力求避免的一些趋势和倾向,我们也要有清醒和客观的认识。

一、与全球业已形成的经贸关系总体上对中国有利

中国加入世界贸易组织近20年来,全球以生产链、供应链为主导的经贸关系的格局其实对中国比发达经济体总体而言更有利。2019年麦肯锡发布了一个研究报告,报告依据十多项指标测算显示,中国对世界经济的依赖在降低,但同时世界对中国经济的依赖在增加。报告认为,世界其他国家对中国经济依赖性逐步增强,反映出中国作为一个市场、一个生产供应国,以及一个资本的重要输出国,它的影响力和重要性在上升。

正因为中国在供应链中处于不断强化的主导地位,现在美国等一些发达国家对中国的经济崛起怀有不安和被挑战的心态,在经贸关系上也自然会增加与中国的摩擦和对中国的抱怨。在英国智库 Henry Jackson Society 2020年5月发表的报告中,把中国定义成为“技术上的威权主义”,认为西方“五眼联盟”在技术和供应链上已经战略性地依赖了中国。这次疫情的蔓延更让他们担心这种依赖的风险。因此,报告提出西方发达经济体要试图跟中国的供应链脱节,以减少未来对中国的战略依赖。

实际上这种看法是狭隘的和有政治敌意的。中国在全球供应链中的地位恰恰反映出发达经济体对全球供应链深度参与的事实。我们用经济合作与发展组织(OECD)附加值贸易的数据库(TiVA)做了计算,中国出口美国的制成品中,按照附加值来源看,包含了G7国家不同比重的附加值来源,有意思的是,中国出口美国的附加值中,美国公司贡献了约10%,在G7国家中占的比例最高。换句话说,美国在中国的公司实际上成为中国供应链中非常重要的供应商。因此,中国出口美国的附加值并不都是中国自己的,因为这其中有大量的中间品来自发达国家本身,甚至美国自己的生产商。

如果把视野扩广,观察不同收入组的国家参与全球供应链的真实图景,我们会发现一个长期被忽略的事实,那就是,中国当下在全球生产链、供应链的地位是在发达国家相对于发展中国家参与全球化的程度更大的过程中演变而来,而根据一些相关研究提供的证据,这种参与无论是所谓的前向参与还是后向参与,大都如此,即高收入经济体比中低收入经济体参与的程度更高,而且更早。这

[作者简介] 张军,复旦大学经济学院教授,复旦大学文科资深教授,教育部长江学者特聘教授,博士生导师。

说明发达经济体从全球供应链的分工中获益更多。因此，中国与发达经济体之间就经济利益而言至少是共享的。而且，这种局面不是一个国家单边可以改变的。最近的一项研究也表明，由于战略代价极大，西方发达经济体，包括美国，想与中国在供应链上脱钩根本不容易做得到，更不用说西方发达经济体之间在与中国脱钩问题上具有利益上的不一致性。

在这种所谓产业内贸易和垂直分工格局下，有任何一个国家能够跟中国脱钩吗？是不能也无法脱钩的，这是一个客观存在。但是，2007年以后，由于中国扩大内需，对外需求的依赖的确在下降。换句话说，中国经济的增长现在更多地是转向自己内部的需求。进一步的数据观察得出，在中国对外需依赖下降的同时，中国进口份额并没有太明显上升，这恐怕是中国的贸易伙伴高度关注的问题，从一个侧面说明中国的市场开放还相对缓慢。中国是个大国经济体，内部市场的规模庞大，开放市场对于维护全球经济和贸易的增长，对于改善与贸易伙伴的不平衡具有重要意义。

二、避免“自我循环”，走好“双循环”发展新格局

大国经济的优势就是内部可循环。但要特别防止自我循环。历史上看，大国经济往往会因为更多依赖自己的内部需求而形成相对封闭的经济内卷化倾向。“内卷化”这个词最近在网上特别流行，它的意思是指“低水平的均衡”。因为大国有自己庞大的市场和积累能力，容易低估对外开放的长期利益。中国自1840年之前有相对长的时期处于这种状态，印度历史上也是如此，拉尔出版于2008年的著作《印度均衡》中即阐述了这些问题。因为印度是大国，人口多，所以跟世界不发生任何关系也可以循环下去，但是发展的水平很低。从这个意义上讲，相对于一个小型经济体而言，大国反而应更加开放才可以。因为大国如果不开放，就不容易跟外部世界交流，也就倾向于形成一个自循环系统。

这就是为什么习近平总书记多次强调，要专注国内大循环，并不是要闭关锁国，而是要继续加大开放，要形成国际、国内两个循环相互促进的格局。强调这一点，在中国经济的规模如此庞大，以及地位举足轻重的情况下非常重要。

实际上，中国在未来发展中，依然充满机遇。例如，东部沿海地区特别是经济发达的长三角地区，面向亚太经济并积极参与亚太大循环的机会不会减少。中国在这一区域中的主导地位还将持续上升。中国与东北亚和东南亚的双向贸易、双向投资以及技术供应链的合作前景值得乐观。在双循环相互促进战略下，长三角地区自然成为两个循环的交汇和节点地区。发挥好上海和长三角地区在开放市场准入和建设更高标准的营商环境的模板作用，对中国持续的经济发展和全球贸易投资的增长都至关重要。

三、中国仍处于需要加强利用开放市场和吸收 FDI 来实现技术追赶的历史机遇

技术的进步是中国长期经济发展的动力。但是，一个先行国家的技术水准是物质资本和人力资本长期发展和积累的结果。很多情况下，有不可逾越的壁垒。中国作为后来者，在保持经济快速增长几十年的情况下，物质资本和人力资本的积累水平有了显著的提高。但跟发达经济体相比，积累水平还相对较低。笔者认为，中国目前的技术研发总体水平高于与我们的物资资本和人力资本积累水平相符合的技术水平。很大程度上，这是开放带来的结果。

尽管中国目前还不是全球经济中在整体技术上处于前沿的国家，与发达国家在技术层面上还有很大的差距，但正因为中国过去40年通过开放，吸引外资和加强多边的贸易与投资，才实现了快速的技术进步。过去大量的研究显示，相对于发达国家，如果用“全要素生产率”度量技术进步的话，中国在改革开放头三十年，技术进步率平均每年增长不低于3%，最近10年因转向内需而有所下降

了。相对而言,发达国家因为处在技术最前沿,所以它的技术进步只会更慢,主要靠创新驱动,技术进步率大约平均每年增长1%—2%。在技术仍有很大差距的情况下,如果中国不能很好利用开放市场和吸收FDI的历史机遇,事实上可能会放慢技术进步速度。

过去10多年,除了中国有能力可以加大自主研发的技术投入之外,在全球供应链中,贸易和来自发达经济体的直接投资依然是中国技术进步的重要来源,而中国的资本输出和国际并购也是有助于推动技术进步的来源之一。总体而言,中国依然需要坚定不移地参与全球技术供应链的合作并鼓励技术流动。在某些具有战略性和敏感性的高端技术领域内,强调自力更生、自强自立。但这并不意味着当处在技术追赶的重要阶段时,放弃通过开放参与全球技术供应链的优势战略。坚持“两条腿走路”的战略,充分发挥中国优势,把握历史机遇,相信中国在全球技术供应链中的地位会持续上升,最终站到技术前沿的国家行列。

[责任编辑:许明]

以改革创新为根本动力,加快构建新发展格局

李雪松

党的十九届五中全会通过的《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》(简称《建议》)强调,做好“十四五”时期的经济社会发展工作,要以改革创新为根本动力,加快构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局,推进国家治理体系和治理能力现代化,这对于全面建设社会主义现代化国家,实现“十四五”时期发展目标和2035年远景目标具有重大意义。

改革、开放、创新是中国经济发展的三大动力,深化改革是根本动力,扩大开放是重要动力,促进创新是第一动力,开放也是最大的改革。《建议》强调以改革创新为根本动力,抓住了未来一段时期中国经济社会发展的关键环节。

在构建新发展格局过程中,当前迫切需要解决三个方面的供需错配问题,才能畅通国民经济循环和国内国际双循环。一是制造业受质量、关键技术、要素市场发育不足影响难以满足国内需求,二是高附加值、生产性、创新性服务业供给不足难以满足国内需求,三是收入水平低、收入差距大、杠杆率上升快导致国内有效需求不足。

针对这些问题,必须以改革创新为根本动力,发挥好改革的突破和先导作用,依靠改革应对变局、开拓新局。要把完善产权制度和要素市场化配置作为经济体制改革的重点,深化国资国企改革,强化关键技术创新,实现结构性动态调整;支持非公经济发展,优化营商环境,激发创新创业潜能;畅通要素自由流动,推动更多事项“跨省通办”,加快形成全国统一大市场。“十四五”时期,改革开放要迈出新步伐,使社会主义市场经济体制更加完善,高标准市场体系基本建成,市场主体更加充满活力,产权制度改革和要素市场化配置改革取得重大进展,公平竞争制度更加健全,更高水平开放型经济新体制基本形成。

第一,要深化国资国有企业改革,强化关键技术创新,建立公平竞争制度。国有企业要在维护国

[作者简介] 李雪松,中国社会科学院工业经济研究所党委书记、副所长,研究员,博士生导师。

家经济安全方面发挥基础性作用,坚持有进有退、有所为有所不为,推动国有资本向关系国家安全、国民经济命脉的重要行业和关键领域集中,让国有企业真正起到抵御宏观风险的托底作用。要形成更加成熟更加定型的中国特色现代企业制度,推动国有经济布局优化和结构调整,提高国有企业活力和效率,根据不同行业集中度要求,推动形成比较好的市场结构,国有企业与民营企业要相互配合,推进兼并重组和战略性组合,对公益类业务进行分类核算和分类考核,建立健全符合国际惯例的补贴体系。国有企业要在创新引领方面发挥更大作用,在提升产业链供应链水平上发挥引领作用,以创新为突破口,进行大胆充分的激励,在关键核心技术攻关、高端人才引进、科研成果转化应用等方面要实现更大作为。全面实施内外资统一的市场准入负面清单制度,清理废除妨碍统一市场和公平竞争的各种规定和做法,营造各种所有制主体依法平等使用资源要素、公开公平公正参与竞争、同等受到法律保护的市场环境,充分调动非公有制经济的积极性创造性。

第二,要加快科技体制机制改革,加快技术和资本要素市场化配置改革,加快建设科技强国。未来一段时期,要抢抓新一轮产业革命与技术变革机遇,充分发挥市场的决定性作用,更好地发挥政府作用,加快科技体制机制改革,激发市场主体和研发人员积极性创造性,加快建设科技强国。要显著加大基础研究投入,健全鼓励支持基础研究、原始创新的体制机制,吸引最优秀的学生投身基础研究,实施更大力度的研发费用加计扣除政策,缓解企业开展基础研究“起步难”的问题。集中资源建设国家实验室,重组国家重点实验室体系,加强实验室开放共享力度。加快科技管理职能转变,加速推进科研供给侧改革。下大力气破除长期存在的“重物轻人”观念,真正做到“科技以人为本”。赋予高校、科研机构更大科研自主权,给予创新人才更大技术路线决定权和经费使用权。改革科研经费管理办法,大幅提高“人头费”比重。加强知识产权保护,大幅提高科技成果转移转化成效。充分发挥市场决定性作用,加快资本和技术要素市场化配置改革。要促进技术要素与资本要素有机融合,全面实行股票发行注册制,建立常态化退市机制,完善资本市场基础制度,提高上市公司质量,激发企业和科研人员创新活力,形成“硅谷+华尔街”式的创新促进强大激励机制。

第三,要推进土地和劳动力要素市场化配置改革,促进以人为核心的新型城镇化发展。加快土地要素市场化配置改革,促进都市圈与城市群发展。建立健全城乡统一的建设用地市场,加快修改完善土地管理法实施条例,完善相关配套制度,制定出台农村集体经营性建设用地入市指导意见。完善城乡建设用地增减挂钩政策,为乡村振兴和城乡融合发展提供土地要素保障;加快探索建立全国性的建设用地、补充耕地指标跨区域交易机制。加快农业转移人口市民化进程,畅通社会流动渠道,提高居民收入。深化户籍制度改革,完善财政转移支付和城镇新增建设用地规模与农业转移人口市民化挂钩政策,强化基本公共服务保障,加快农业转移人口市民化。推动超大、特大城市调整完善积分落户政策,放开放宽除个别超大城市外的城市落户限制,试行以经常居住地登记户口制度,建立城镇教育、就业创业、医疗卫生等基本公共服务与常住人口挂钩机制,推动公共资源按常住人口规模配置。畅通劳动力和人才社会性流动渠道,形成全国城乡统一的劳动力市场。

第四,要实行高水平对外开放,开拓合作共赢新局面。开放是最大的改革,要坚持实施更大范围、更宽领域、更深层次对外开放,依托中国大市场优势,促进国际合作,实现互利共赢。不仅扩大货物出口,而且主动扩大货物进口;不仅推动货物贸易开放,而且有序促进服务贸易开放,不仅积极利用外资,而且促进对外投资高质量发展,不仅深化沿海开放,而且积极推动内陆开放,不仅持续推进国内自贸区扩容,而且积极与发达国家建设高水平自贸区。扩大先进技术、关键设备及零部件进口,鼓励、支持、引导外资更多投向高新技术、先进制造、现代服务行业,助力经济高质量发展,进一步推动跨境电商等贸易新业态新模式发展。健全外商投资准入前国民待遇加负面清单管理制度,推动规

则、规制、管理、标准等制度型开放。加快自由贸易试验区、自由贸易港等对外开放高地建设。维护以世界贸易组织为核心的多边贸易体制,推进《区域全面经济伙伴关系协定》(RCEP)行稳致远,力争《中欧投资协定》尽早签署,加快《中日韩自贸协定》谈判,积极考虑加入《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》(CPTPP),积极参与全球经济治理体系改革。加快构建立足周边、辐射“一带一路”沿线、覆盖全球的高标准自由贸易区网络,全面提升对外开放水平。

[责任编辑:许明]

构建高水平对外开放体系,开拓合作共赢新局面

洪俊杰

党的十九届五中全会把“更高水平开放型经济新体制基本形成”作为“十四五”时期经济社会发展的重要目标之一。改革开放以来,中国外贸发展已经取得巨大成就,1979—2019年中国货物进出口年均增速达14.8%,占国际市场份额由4%增长到12%,成为全球130多个国家的主要贸易伙伴。但是,推动贸易高质量发展仍任重道远,国内外各种困难和风险明显提升。当前,如何准确把握战略机遇期,构建高水平对外开放体系,开拓合作共赢新局面显得尤为重要。

高水平对外开放体系是现代化经济体系的重要组成部分,也是国民经济发展的重要引擎。当前应着力探索对外开放的新路径、新思路,推动更大范围、更宽领域、更深层次的对外开放。近年来中国已相继实施了一系列扩大对外开放的重要举措以促进贸易提质增效,不断推动外贸高质量增长。在此过程中,中国外贸也逐渐呈现出更加鲜明的特点:①从开放对象看,中国贸易伙伴更加多元化。目前欧盟、东盟、美国和日本是中国前四大主要贸易伙伴,除此之外,“一带一路”也正成为中国新一轮对外开放的增长点。2020年1—9月受新冠肺炎疫情影响,中国对东盟进出口额占中国总贸易额比重达到14.6%,东盟首次取代欧盟成为中国最大的贸易伙伴。②从开放领域看,中国对外开放主要集中在制造业领域,而服务业领域仍是中国外贸的短板和弱项,2019年中国服务贸易出口占总出口比重仅为10.1%,而发达经济体这一比重达到29.7%。③从开放主体看,中国对外资企业开放力度不断加大,2019年累计设立外商投资企业达100.16万家,利用外商直接投资存量1.77万亿美元,是2000年的9.2倍。同时,中国民营企业对外贸易活力也不断增强,2019年在贸易中的占比达到43.3%。疫情期间,民营企业也表现出较强的韧性,2020年前三季度,民营企业进出口不降反升,同比增长达到7.3%。④从贸易结构看,随着结构调整步伐不断推进,中国贸易结构进一步优化。2005—2019年,加工贸易占中国总出口比重由50.9%下降至31.4%,而一般贸易则由41.8%上升至59%。⑤从开放区域看,自2013年9月起,中国已经陆续建成了21个自由贸易试验区,对外开放区域布局不断优化,已经覆盖京津冀、长三角和东中西部地区。但相较而言,东部地区经济基础较好、地理位置优越,在对外开放中具有明显优势,而中西部地区设立自由贸易试验区普遍较晚,对外开放进程仍有待加强。

当前,围绕构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局,我们应进一步发挥内生动力优势,挖掘国内市场多样化消费需求,推动国内和国际市场双循环畅通,并实行更有

[作者简介] 洪俊杰,对外经济贸易大学副校长,教育部长江学者特聘教授,博士生导师。

力度的开放举措,以开放促改革、促发展、促创新,提升新形势下参与国际合作和竞争的新优势,具体包括以下六个方面:

第一,增强创新驱动作用,构建外贸竞争新优势。一方面,围绕国家战略性新兴产业需求,整合研发资源,完善体制机制,围绕关键核心技术进行突破,并鼓励企业探索和组建创新联合体,推动产学研融合创新,加强原始创新和集成创新。另一方面,促进数字技术在制造业、服务业领域的创新应用。利用互联网、人工智能、云计算、机器人等数字化要素扩大创新增值空间,通过数字驱动创新发展,不断培育贸易竞争新优势。同时,加大力度建设国内超大规模市场,利用规模优势提升外贸竞争力。在促进传统消费的同时,积极培育新型消费,着力解决国内市场分割问题,建设统一大市场,把中国建设成为吸引国际优质商品、要素和资源的巨大引力场。

第二,促进新业态新模式发展,打造外贸发展新引擎。一是加快推动跨境电商发展,促进国内国际双循环运行通畅。继续推进跨境电子商务综合试验区建设步伐,持续完善跨境服务平台功能;高质量推进海外仓建设,利用现有资金、渠道丰富海外仓功能和布局;推进市场采购贸易方式试点建设,建立配套物流等服务体系。二是加快推动新型服务贸易建设,提升服务贸易引领支撑作用。开展服务贸易便利化试点,探索形成体制机制优势;在重点行业打造一批特色的服务出口基地,包括中医药、对外文化、旅游、数字等产业。加快高端生产性服务外包发展,助力服务外包向高附加值转型;制定跨境服务贸易负面清单,不断扩大优质服务进口。三是深入探索数字经济和数字贸易发展。积极引导广大中小企业开展信息化、数字化建设,推进企业数字化转型;加大数字基础设施建设力度,着力打造数字经济发展示范区;提升外贸综合服务数字化水平,建设贸易数字化公共服务平台;加强数字化领域国际合作,积极参与数字规则制定。

第三,优化商品结构,提升贸易发展效益。一是扩大高附加值、高技术产品贸易。加快推动新能源、新材料、通信设备、航空航天、机器人等产品的研发与生产,提升劳动密集型产品高端化发展,扩大绿色优质农产品供给,稳步提高出口附加值。二是推进产业转型升级。改造升级传统优势产业,加快战略新兴产业集群建设,建立一批产业高质量发展试验区;推动各产业实现智能化、绿色化、服务化转型,强化产业在全球价值链各环节的增值能力。三是加强出口产品质量管理。对标国际先进技术和标准,结合中国国情进一步完善产品质量检验检测体系及相关公共服务平台建设;完善产品认证认可制度,推进与重点市场产品质量结果互认。四是维护产业链供应链稳定发展。调整产业链、供应链布局,保障重点产业和关键企业的产品出口;打通堵点断点,促进产业链供应链上下游协同发展;建立物资、人员、信息等流通的“快捷通道”,有力保障国内外产业链、供应链的稳定畅通。

第四,积极深化经贸合作,拓展贸易发展新空间。一方面,推动“一带一路”高质量发展,拓展亚洲、非洲、拉美等市场,推动合作范围不断扩大。努力发展“丝路电商”,推动与“一带一路”沿线国家在数字技术、在线贸易、跨境支付、知识服务等方面的合作,助力中国与周边国家形成数字经济合作新优势。进一步提升与“一带一路”沿线国家贸易和投资的便利化程度,加强交通设施、物流通道等基础设施建设,开辟新的国际货运航线,确保供应渠道通畅。另一方面,推动区域和多边合作,维护多边贸易体制。利用最新签署的《区域全面经济伙伴关系协定》(RCEP)加强与各国的政策沟通和标准对接,推动区域内产业链、供应链和价值链进一步发展。最后,要继续推进中欧投资协定谈判,并争取早日启动中欧自贸协定谈判,为新形势下中欧全面战略伙伴关系发展注入强劲动力。加快推进中日韩自由贸易协定、中国—海合会自由贸易协定等谈判,提升中国在国际规则制定中的话语权。

第五,注重贸易双向平衡,推动可持续发展。一是逐步实现进出口平衡发展。通过调整关税优化进口结构;大力培育国家进口贸易促进创新示范区,通过创新和降低制度性成本激发进口潜力;增

加有助于转型发展的技术装备和生产资源进口,以及金融、信息、技术等方面的生产性服务进口,促进引进消化吸收再创新;积极拓展进口渠道,发挥进博会、广交会、服贸会等综合展会作用,增强进口的吸引力和推动力。二是注重东部、中西部以及东北地区协同发展。深化区域合作,推动东部地区新旧动能转换,同时中西部和东北地区要进一步优化营商环境,完善基础设施建设,增强承接东部产业转移的能力,实现东西部联动发展;进一步扩大中西部和东北地区开放力度,支持深度参与“一带一路”共建,打造内陆开放新高地。三是注重贸易与环境协调发展。发展低碳经济,加快培育绿色经济增长点,实现可持续发展。

第六,持续优化营商环境,着力防范贸易风险。一是继续推进自贸试验区和自由贸易港建设。结合各自地理优势和产业特点,鼓励自贸区进行先行先试和制度创新,加快探索建设具有中国特色的自由贸易港。二是不断提升贸易便利化。持续优化口岸通关流程,精简单证手续和推进“网上核查”;优化扩充国际贸易“单一窗口”平台功能,从口岸通关领域向国际贸易管理全链条延伸,并推动与境外“单一窗口”的交流合作和信息互换,为市场主体提供更优质的服务。三是加强贸易领域风险防范能力。提高防范贸易风险的制度水平,构建现代化出口管制及合规体系,健全贸易救济调查工作体系,进一步完善贸易摩擦应对机制、贸易调整援助制度、产业损害预警机制等建设。四是关注中国大宗商品的海外供应安全、通道安全和定价权问题,不断提高政府对贸易总体运行和风险防范的可控能力。

2021年即将进入建设社会主义现代化国家的新征程,我们要坚持新发展理念,构建新发展格局。要辩证认识战略机遇期和当前国际国内环境变化,加快构建高水平对外开放体系,不断开创合作共赢新局面。

[责任编辑:许明]

区域发展不平衡不充分与“十四五”时期区域治理创新

张可云

“十四五”时期,中国面临深刻复杂变化的发展环境。面对百年未有之大变局,要推动中国经济持续稳定发展并继续提升中国的国际地位与影响力,就必须处理好国内区域发展不平衡不充分问题,使不同地区的发展潜力得到释放并形成区域发展合力。《中共中央关于制定国民经济和社会发展的第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》(简称《建议》)明确指出,“城乡区域发展和收入分配差距较大”,这是国家发展不平衡不充分问题的重要表现之一。处理好区域发展不平衡不充分问题是解决新时代中国社会主要矛盾的关键,需要在区域治理方面进一步创新。“十四五”时期,中国将逐步形成“以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局”,这是应对外部发展环境的一次战略调整,必将影响各级政府的区域协调方式方法。

一、区域发展不平衡不充分的主要表现

区域发展不平衡是区域间存在的发展问题,主要表现为区域发展差距较大,或称区域分化;而

[作者简介] 张可云,中国人民大学应用经济学院教授,书报资料中心主任、党委副书记,博士生导师,经济学博士。

区域发展不充分是区域内部存在的发展问题,主要表现为各类区域问题,亦称“区域病”。“十四五”时期区域协调面临的突出问题是区域发展不平衡不充分。

中国区域发展不平衡并不是一朝一夕形成的,而且始终是动态变化的。唐朝中叶经济重心南移,区域经济差距开始表现为南北差距,经过近代的变迁,已从南北差距为主转变为东西差距为主。地理学家胡焕庸于1935年首次提出的胡焕庸线深刻揭示了中国的东西差距。此后80多年,中国人口分布的这种格局一直没有大的变动。区域发展不平衡可以从不同空间尺度考察。

(1)四大板块尺度的区域发展不平衡:东西差距与南北失衡。2000年东、中、西与东北地区GDP占全国的比重分别为53.44%、19.15%、17.51%与9.90%,2019年分别为51.88%、22.20%、20.82%与5.10%。在这十年内,东部地区占比有所下降但经济总量占全国一半以上的局面没有变化,中部与西部地区的比重略有上升,东北地区占比下滑幅度过大。近年来,中国北方部分地区的经济增速放缓,而南方地区依然保持较好的发展态势,南北差距扩大开始成为引人关注的区域发展新问题。2004—2019年,南北地区不仅在经济总量上差距逐步扩大,经济增速近几年也出现较大的差距,2013年以来南方地区的增速明显超过北方地区。

(2)板块内部尺度的区域发展不平衡:地区分化。四大板块内部不同地区与省份的发展也是不平衡的。在西部地区内部,西南地区远远超过了西北地区,自2011年开始,西南地区的增长率开始明显高于西北地区并持续至今;在东北地区,大连、长春、沈阳与哈尔滨同其他老工业基地城市的发展落差十分明显;在中部地区,河南、湖北和湖南的发展势头较好,而安徽、江西与山西缺乏带动力强的增长极;在东部地区,广东、江苏、浙江、山东、北京与上海等的经济增长势头强劲,而河北、海南等增长相对乏力。地区基尼系数2014年为0.39,2019年上升到0.41,地区不平等程度攀升。

(3)城市群与城市尺度的区域发展不平衡:发展水平强弱不一。长期以来,珠江三角洲、长江三角洲与京津冀地区一直是中国高技术产业的主要集中地,始终保持龙头地位,这三个地区的城市群与西部地区的成渝城市群组成的菱形地区构成了中国的经济核心区域,2019年中国17座进入万亿俱乐部行列的城市全部分布在这一区域。广袤的中西部地区与东北地区的城市集聚不足,城市群或都市圈要么尚处于发育期,要么还未成型。

区域发展不充分是区域发展不平衡的重要原因之一。一方面,中国经济总量在空间分布上呈现的东南沿海畸高的特征始终没有改变;另一方面,“穷”“堵”“老”三类区域病并发。①“穷”“堵”“老”并存:问题区域发展不充分。“穷”是指落后区域面临的问题,“堵”是指城市病的突出表现,“老”是指老工业基地(或称萧条区域)的衰退问题。这三者对应的问题区域分别是落后区域、膨胀区域与萧条区域。“穷”“堵”“老”是笔者为了便于记忆而对三类区域病所做的通俗归纳。在四大板块中,“穷”区域主要集中分布于西部地区,但在其他板块中也存在此类区域,例如东部地区的环京津贫困带,中部地区的罗霄山区、吕梁山区、大别山区,东北地区的大兴安岭南麓山区。“堵”区域主要分布于东北地区,但在中西部与东北的部分大城市也存在人口与经济活动密度过大的问题。“老”区域在东北地区最集中,但是在东部(邢台、韶关、徐州等)、中部(襄阳、开封、马鞍山、景德镇、大同等)和西部(包头、石嘴山、克拉玛依、攀枝花、自贡、遵义、天水等)地区也存在老工业基地。②增长极扩散效应小:省会城市集聚不足。“穷”与“老”问题的存在是与这些类型地区所在的区域中心城市带动作用不强有关的。在前述菱形区域以外的其他地区,中心城市特别是省会城市自身集聚不足,市场潜能相对较小,带动能力有限。因此,《建议》明确提出“优化行政区划设置,发挥中心城市和城市群带动作用,建设现代化都市圈。”

二、区域发展不平衡不充分的主要原因分析

虽然导致区域发展不平衡不充分的原因十分复杂,且不同国家与不同区域的原因不尽一致,但无论是区域内部的发展还是区域格局的演变都存在一般的规律。需要特别注意的是,“区域病”与区域差距的产生都有一定的必然性,并不是仅靠主观努力就能完全避免的。

理论上,“穷”、“堵”与“老”的产生原因各不相同。“穷”是有史以来无力迈过现代化门槛的区域所不可避免的,这类区域的发展水平较低,主要表现为经济结构以农业为主、地方财政收入拮据、居民收入低下、基础设施与公共服务水平不足以及要素净流出。依据纳尔逊的低水平均衡陷阱理论,导致经济陷入低水平均衡陷阱的主要因素有:人口增长率超过人均收入的增长率;人均收入的边际投资倾向很低;缺乏未开垦的可耕地;低效率的生产方法。“堵”是人口与经济活动过于密集而产生严重负外部性的区域的通病。过度集中导致拥堵进而生产生活成本上升、公共服务质量下降等一系列集聚不经济问题,“膨胀病”恶化到一定程度会使这类城市出现经济结构老化、环境恶化以及人口大量外流等萧条特征。依据演化经济地理学理论,一个产业集聚区一旦形成,起初会有一个正锁定过程,此时规模收益递增或正外部性会使地方发展吸引力逐步增强,集聚规模不断增大,但正锁定时期的结构与组织具有一定的刚性与惯性,这种排斥创新的刚性与惯性会导致正锁定转变为负锁定,致使区域的要素生产率、适应性与竞争力降低,最终产生规模收益递减。“老”是历史上曾经辉煌但在之后的经济发展过程中竞争优势不复存在的区域的突出病症。这类区域的主要产业严重老化,经济停滞不前甚至出现负增长,大量的企业和人口外流。老工业基地的老化存在内外两个方面的具体原因,即内部缺新与外部有新。内部缺新是指其内部因循守旧而没有注意产业更新与技术创新导致创新乏力与竞争力急剧下滑;外部有新是指老工业基地以外的地区出现新的更强的竞争者并因此导致其比较优势逐渐丧失甚至转化为竞争劣势。每逢新的技术或产业革命到来之时,老工业基地若固步自封,不能抓住新的机遇,则有可能被新的竞争对手超越。

改革开放初期,为落实邓小平提出的“两个大局”战略构想,中国实施了沿海发展战略,东部沿海地区藉此率先崛起,与内地的发展差距拉大。实际上,在沿海发展战略实施的同时,扶贫工作有序展开。1986年6月,国务院贫困地区经济开发领导小组成立,并确定了331个国家重点扶持贫困县(2001年颁布实施的《中国农村扶贫开发纲要(2001—2010年)》正式将国家重点扶持贫困县更名为国家扶贫开发工作重点县,数量增加至592个)。20世纪90年代初期以来,为了缩小过大的区域差距,中央政府先后提出并实施了区域协调发展战略(包括西部大开发战略、东北地区等老工业基地振兴战略、区域发展总体战略等)以及诸如京津冀协同发展、长江经济带发展等一系列区域重大战略,而且区域协调发展战略被首次写入2017年版的《中国共产党章程》。

为了适应不断变化的区域发展外部环境与内部条件,区域协调发展战略自1992年提出以来进行了五次调整:1992—2002年主要着眼于解决西部地区的落后问题与东北地区的老化问题,2003—2006年明确了区域发展总体战略,2007—2012年在以前的基础上进一步强调生态文明,2013—2019年在之前的基础上强调全方位对外开放,2020年开始强调构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局。总体而言,区域协调发展战略一直在不断完善。那么,在各级政府十分重视区域协调的情况下为何还存在突出的区域发展不平衡不充分问题呢?这个问题的答案需要从两个方面寻找。一方面,“区域病”与区域差距的治理是一个漫长的过程,不可能一蹴而就。一些人质疑老工业基地振兴与西部大开发的效果,从某种程度上说是由于不了解“老”与“穷”问题的根深蒂固特点,治疗这些“区域病”需要长期努力。如果没有政府的大力扶持,老工业基地会比

目前更“老”，西部落后地区会比现在更“穷”。政府处理区域发展不平衡不充分问题必须久久为功。另一方面，应该承认迄今的区域管理制度基础还不完善，区域治理体系与治理能力现代化这一深化区域治理改革的目标还没有完全实现。

三、新发展格局下的区域治理创新方向

中华人民共和国成立至今经济社会发展水平快速提升，中国在世界的地位发生了翻天覆地的变化，从积贫积弱发展成了全球第二大经济体，而且“正在走近世界舞台中央”。实施区域协调发展战略，就是要处理好国内不同类型区域之间的关系，促进以所有区域成为一个利益共同体为标志的区域经济一体化，形成国家发展合力。理论上，区域协调发展战略是政府追求政治公平的手段，是协调“平等与效率”这对矛盾的必然选择。实践上，区域协调发展战略是实现国民经济高质量发展的手段之一，是实现全面深化改革总目标即“完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化”的具体空间安排。

“十四五”时期，政府促进区域协调会受到新发展环境与条件的影响，具体表现为：①全球爆发的新冠肺炎疫情对全球经济产生了巨大冲击；②美国等国不择手段打压中国外向型经济，恶化了中国的外部发展环境；③美英等国家对中国高科技企业的打压无所不用其极，试图阻挠中国由经济大国向经济强国转变，自主创新的重要性进一步提升；④在拉动经济增长的“三驾马车”中净出口的贡献率下降，中国经济的对外依存度呈降低趋势，以投资与消费构成的内需将在更大程度上决定未来经济增长能力；⑤中国发展不充分的“穷”“堵”“老”区域的内需潜力还很大。因此，“十四五”时期区域治理创新要突出重点，把握方向。

第一，需要尽快划分包括多个空间尺度的区域框架，从区域战略、区域政策、区域规划等多个角度确定一个综合区域治理体系。改革开放以来，区域管理的对象主要以三大地带与四大板块（即四大战略区域）为主，小空间尺度的政策区域划分仍然不完善。21世纪初期，笔者曾呼吁明确中国的标准区域与问题区域划分，“十四五”规划纲要应该提出一个包括多个空间尺度区域划分方案，以明确未来区域协调的空间对象。各类空间尺度大小不一的区域各有特定的功能。四大板块的作用是构建优势互补、高质量发展的区域经济布局的蓝图性指引，可视为一级标准区域；二级标准区域的作用是促进区域合作；三级标准区域是为识别问题区域、划分城市群与都市圈以及制定实体规划提供基本空间单元；问题区域的作用是明确区域政策的作用对象。总之，基于“三大地带”或“四大板块”的大尺度区域框架过于单一，必须增加细分的小尺度区域，以增加区域治理的精准度。

第二，区域治理必须聚焦“穷”“堵”“老”。不充分发展的区域主要是“穷”“堵”“老”区域，进而造成区域发展不平衡。2018年9月20日中共中央、国务院通过的《关于建立更加有效的区域协调发展新机制的意见》明确提出了区域协调发展的三大目标，即基本公共服务均等化、基础设施通达程度比较均衡、人民基本生活保障水平大体相当。这些目标的实现有赖于“穷”“堵”“老”问题的有效治理。

第三，发挥东部发达地区的带动作用。发达地区的现代化与问题区域的治理并不是对立关系，二者之间在一定意义上是相互促进的。一方面，鼓励东部地区加快推进现代化，产生更强的带动落后区域发展与老工业基地振兴的扩散效应；另一方面，患“膨胀病”的区域的功能疏解可为落后区域提供新发展机会。此外，“穷”“堵”“老”问题的解决可释放出巨大的需求潜力，为发达区域提供更大的市场。在发达区域布局建设综合性国家科学中心和区域性创新高地，有利于促进国内大循环。

第四，继续加强“一带一路”建设，通过“国内国际双循环相互促进”增加推动区域协调的手段。进一步扩大全方位对外开放，积极参与各种双边、区域与全球性多边合作，可以统筹国内国际两个大局，

进一步增强中国对全球经济的影响力与贡献度,推动互联互通、休戚与共的人类命运共同体建设。

第五,打造一批能引领世界技术与产业发展的世界级增长极。目前,东部地区三大城市群与都市圈达到了相当高的集聚水平,但对世界的影响力大而引领力不足,离世界级城市群与都市圈还有一定距离。在世界前沿技术与产业领域率先推动自主创新,支持北京、上海、粤港澳大湾区形成国际科技创新中心,以提升全国增长极体系的层次与带动作用,进而促进区域协调发展。

[责任编辑:章毅]

新发展格局下的城市:若干系统性的理论问题

陆 铭

在“十四五”期间中国将在人均 GDP 水平上成为一个高收入国家。但与此同时,经济结构也存在一些不合理现象,仍然制约着中国经济的高质量和可持续发展。作为一个发展中大国,必须从系统性的观点看待城市化进程和城市发展格局,从而为下一阶段的中国经济发展注入体制性和结构性的活力。

本文将结合党的十八大以来到十九届五中全会精神,阐述城市化和城市发展相关的几个理论问题,分别涉及发展与平衡的关系、城市和农村的关系、城市群和都市圈的关系、都市圈内部中心与外围的关系。

一、发展与平衡的关系

2019年8月,中央财经委员会第五次会议提出要在发展中营造平衡。可以说,在涉及城乡和区域发展的所有问题中,发展与平衡的关系是统领性的,也是被误解最多的。

发展和平衡是可以实现共赢的。由于现代经济发展(特别是制造业和服务业)具有强大的规模经济效应,与此同时,人口和经济活动在少数地区集中所造成的拥堵和污染问题能够得到有效的治理,因此,经济和人口从农村向城市集中,从小城市向大城市周围的都市圈集中,成为世界范围内普遍存在的现象。在此过程中,平衡应着眼于城乡之间和地区之间在人均 GDP、人均实际收入和生活质量方面的均等化,而人口的自由流动则能保证这种均等化,达到一种“空间均衡”状态。虽然最终人均 GDP 在城乡间和地区间未必能绝对均等,但是考虑到在相对发达地区的生活成本更高,因此,能够实现城乡间和地区间人均实际收入和生活质量的均等化。这就是“在集聚中走向平衡”的模式,也是“在发展中营造平衡”的道路。在新发展格局下,上述道路的实现需要改变传统的思维方式。传统的农业经济和计划经济思维总是将现代经济的集聚特征理解为区域经济发展不平衡,而实际上传统思维下的“平衡”追求的仅仅是经济和人口的均匀分布,甚至将集聚效应表述为带有感情色彩的“虹吸效应”。于是,这就造成了集聚和平衡之间的矛盾,甚至被人们认为市场经济之下实现的经济集聚仅仅能够实现经济效率而忽视了平等,产生了效率与平等的矛盾,由此又进一步认为应该用行政手段促进不同地区之间的平衡发展,从而又产生了市场与政府的矛盾。

[作者简介] 陆铭,上海交通大学安泰经济与管理学院特聘教授,中国发展研究院执行院长,中国城市治理研究院研究员,博士生导师,经济学博士。

中国当代行政管理体制下的政府行为模式也在阻碍着发展和平衡的共赢。长期以来,地方政府以最大化本地招商引资、经济增长和税收为目标,因此天然地与经济向少数地区集聚是相矛盾的。在人口流入地,社会保障和公共服务主要由地方财政来支持,因此人口流入地地方政府缺乏激励为外来人口提供均等化的公共服务和社会保障。与此同时,一段时间以来,在人口流出地建设了大量事后闲置的工业园和新城等基础设施,投资回报低下,于是又转化为地方政府和企业巨额负债。

为了实现发展和平衡的共赢,需要通过经济的集聚保证效率,并提升整个国家的竞争力,同时在城乡间和地区间关系上必须将平衡的理念从追求经济和人口的均匀分布转为追求在人均发展水平上的趋同。通过促进人口等生产要素更为自由合理的流动,逐步在集聚中走向平衡,在发展中营造平衡。

二、城市和农村的关系

城市化的进程本质上就是农村人口不断进城的过程。在经济发展水平不断提高的过程中,城市地区集聚了制造业和服务业,不断创造就业岗位,为农村进城移民提高收入水平和改善生活质量提供了越来越多的机会。

以人为本的发展应该尊重城市化和城市发展的客观规律。虽然中国的城市化率从改革开放之初的18%提高到了2019年的60%,但是从世界上相近发展阶段的其他国家平均水平看,中国的城市化率低了约10个百分点。跟同属于东亚文化圈的日韩两国历史同期相比,中国的城市化率低了将近15个百分点。未来如果中国下大力气推进人口城市化,将形成巨大的发展动力,使得城市和农村同时获得更好更快的发展。

在农村,人口的流动将出现分化。一部分人群自愿迁往城市地区工作和生活,追求更高的收入。与此同时,另一部分人群自愿留在农村地区,在农村发展农业、旅游、自然资源等产业,留守人群的人均资源占有量也将提高,农业生产出现规模化和现代化,农民的收入提高。不仅如此,随着农业规模化和现代化的推进,农业生产的平均成本将下降。在国际市场上,中国农产品的价格竞争力将有所提高,对于其他国家农产品进口的依赖程度将有所下降。笔者近期的研究估算表明,如果中国的农场面积可以达到相似发展阶段的其他国家的平均水平,那么中国农产品的净进口可以下降89%,农民收入也将有大幅度提高,农业和农村也不再像今天那样需要巨额补贴。

在城市,人口的老龄化和少子化将带来劳动力逐步短缺的现象。如果城市化能够持续推进,将使得中国未来20年时间里仍然能够延续人口红利,让城市地区的制造业和服务业获得源源不断的劳动力。从劳动力的结构看,城市地区的产业升级不仅需要大量高技能劳动者,也需要大量低技能劳动者从事生产环节里的辅助性岗位以及生活服务业工作,从而有利于创造就业和缓解贫困。这就是高技能劳动力和低技能劳动力之间存在“技能互补性”的含义。如果看到这个趋势,那么在城市化进程中,近3亿外来人口在所居住城市的市民化就将是亟须解决的问题,最终要使得中国居民在哪里就业就在哪里居住,并获得平等的社会保障和公共服务,户籍制度逐渐成为常住地登记制度。

更为顺畅的城市化进程还将有利于实现国内国际双循环相互促进。从国内来说,外来人口在城市安居乐业,将释放巨大的消费需求。根据笔者的研究,城镇地区外来人口比本地人口人均消费低16%—20%。户籍制度的改革如果能够让城市外来人口的消费得到释放,将极大提升内需,特别是服务业需求。与此同时,大量城市外来人口本身就是服务业劳动供给的主体,这样一来,中国经济中服务业占比偏低的结构性问题也得到有效的解决,有助于加快形成以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局。

在城市化进程中,农村地区出现的空心化现象应予以理性对待。只有在农村人口进一步减少的过程中,农业才能实现规模化和现代化,留守人口的人均收入才能提高,才可能让农民成为有吸引力的职业。当前出现的农村地区大量留守人员是老人、妇女和儿童的现象不能简单归因于城市化进程,而应看到这是由于长期以来的城乡分割制度导致城市地区难以让农村进城人口举家迁移。减少农村发展的空心化带来的社会问题,要改革的是制度,而不是通过城市化的倒退让人口回到农村。

在未来的农村土地制度改革方面,中央已经提出继续延长农业用地的承包经营权。除此之外,城市化进程和农村人口的减少必然要求农村宅基地制度改革。一部分地理位置较好或者有文化旅游价值的宅基地能够得到有效利用。其余大量的农村宅基地将逐渐闲置和荒废,最终只能通过逐步拆除并将宅基地复耕为农业用地,将相应的建设用地指标在地区之间流转起来。在此过程中,进城的农民要在城市有就业、有保障,并且在自愿的前提下有偿地放弃在农村的宅基地。需要看到,即便在当前情况下,大量闲置和荒废的农村宅基地也不能承担社会保障的功能。进城农民需要的是在现代化的进程中在城市地区获得社会保障,包括养老、医疗和保障房等。即使失业了,也应该有在城市地区的失业保障。不能只是原有的城市户籍人口享受现代化进程,而让农民返乡作为城市发展的“蓄水池”及消化城市风险的“稳定器”。让进城就业和居住的农民能够平等地享受现代化的成果,才是符合社会主义核心价值观的发展。而牺牲农民利益的城市化不是以人为本的发展,让农民返乡也谈不上是保护农民。

三、城市群和都市圈的关系

当前中国已经进入城市群为带动的区域经济发展新阶段。未来在中国东部沿海地区的京津冀、长三角和粤港澳三大城市群将成为引领中国经济发展的三个引擎,成为世界级的城市群。成都、重庆一带的城市群将有可能成为中国城市群的第四极。武汉、郑州、西安等其他国家级中心城市又各自带动周围城市形成区域性的城市群。不同的城市群由于发展条件的差异,各自的城市群量级和辐射范围也各有差异。在中国城市群的布局和发展路径方面争议不大,而城市群内部一体化所面临的思维和政策障碍则比较多。在城市群发展过程中要处理的问题本质上就是中心城市周边形成的都市圈和城市群内部其他中小城市之间的关系。

城市群内部的良性发展状态是既要有大城市也要有小城市,不同城市之间存在相互的分工,产业结构根据自身的发展条件出现差异化。城市之间既有竞争也有合作,但合作大于竞争。然而,同样是因为对平衡发展的误解,以及地方官员追求本地GDP增长、招商引资和税收最大化,在城市群发展中也出现了均匀发展的诉求。人们一方面认为城市群内部的中小城市应该从中心城市承接更多的产业,另一方面又认为中心城市向外的产业疏散是城市群内部平衡发展的路径。城市群内部的大小城市之间的关系本质上仍然涉及集聚和平衡之间的关系。理论上,如果不同规模的城市之间功能是互补的,那么核心城市经济越强大,对外围中小城市的经济带动作用越强的。中心城市更多地承担着研发、设计、金融、贸易等功能,邻近的中小城市更多地承担着制造功能,更远一些的城市则更多承担着农业、旅游和自然资源等功能。如果人口等生产要素自由流动的话,城市群内部不同规模城市之间,也将迈上“在集聚中走向平衡”的道路。同样地,地处城市群相对外围的地区追求的应该是差异化的发展道路,以及在人均水平上缩小与中心地区的差距。习近平总书记在2020年8月视察安徽时召开的扎实推进长三角一体化发展座谈会上指出,“一体化的一个重要目的是要解决区域发展不平衡问题。不同地区的经济条件、自然条件不均衡是客观存在的,如城市和乡村、平原和山区、产业发展区和生态保护区之间的差异,不能简单、机械地理解均衡性,解决发展不平衡问题。要

符合经济规律、自然规律,因地制宜、分类指导,承认客观差异存在,不能搞‘一刀切’。”

在城市群发展过程中,中心城市及其周边地区将形成相互紧密连接的“通勤圈”,并形成带动整个城市群发展的增长极。根据不同的发展条件和功能定位,中国将在未来形成几十个围绕着中心城市、半径大约在30—80公里不等的都市圈。这些都市圈的人口都将持续增长,相应地,应该启动以都市圈为单位的城市规划,突破既有城市间甚至省之间的行政边界,推进都市圈范围之内的一体化建设,包括基础设施、公共服务、政策等方面的一体化进程。

当前的都市圈发展需要避免在既有行政管理体制下出现的两个不良倾向。一是有一些都市圈应该做得更大,但碰到了行政管辖边界的障碍。围绕着上海和深圳建设的都市圈就是这样的典型。这类大都市圈围绕着特大和超大城市,需要随着人口和经济活动的集聚,发展成为跨越行政管辖边界的大都市圈,需要突破既有的以行政管辖范围之内为界限的城市规划,在都市圈范围之内规划人口、土地、基础设施建设和公共服务提供等。在都市圈的核心城市,需要进一步解放思想,放松对于人口和土地的管制,服务于中心城市的生长及功能。二是一些大中城市自身的经济体量不够大,对人口的吸纳能力也不够大,但是在传统的最大化本地GDP和税收动机下盲目做大,最终却可能导致投资过度、回报低下。

四、都市圈内部中心和外围的关系

随着都市圈的概念得到决策者的重视,都市圈的中心城市如何发展尤其郊区部分如何发展,正成为需要“破局”的问题。

从现状看,在有可能建成都市圈的北京、上海等地,中心城市的郊区仍然有大片的农田和绿地,中心城市与都市圈范围内的中小城市也没有紧密连接。相比之下,在东京都市圈距离市中心50公里范围内的地方,城市是连片发展的,同时,轨道交通从中心城区出发呈网状布局,人口沿着轨道交通沿线布局,并且人口密度沿着轨道交通梯度下降。

对于上述差异,规划者常常提出,在中国城市郊区保留大片的农田和绿地是为了防止城市无序蔓延。但是换一个看问题的角度,都市圈概念之所以有实际的意义,就是因为在50公里甚至70公里半径范围内的城市之间存在紧密的联系,这是核心大城市巨大的规模经济效应所催生的结果。既然如此,中心城市和周边的中小城市之间就具有大量互动的需要。既可能是中心城市的现代服务业要服务于周边城市的制造业,也可能是周边城市为中心城市工作人口提供居住和生活服务。事实上,都市圈的定义本身就是以中心城市为核心、紧密连接周围其他中小城市的“日常通勤圈”。

给定都市圈的定义和功能,在核心大城市郊区保留大量的农田和绿地,势必导致以下几个结果:①外围地区(如昆山)和中心城市(如上海的中心城区)之间必然形成一个巨大的隔离带,结果是外围地区和中心地区增加了更大的通勤成本。②在中心城市的郊区也就是相当于上海的青浦区这样的地方一定会形成相对的发展洼地,仍在发展农业。隔壁的昆山市仅仅因为不属于上海管辖,就可以发展制造业,并且建有大量的住宅。事实上,在中心城市持续集聚产业和人口的需求下,在郊区保留过多农田还会带来城市整体上的住房供应不足、房价高企。③一定会产生轨道交通网络化和郊区土地低效利用之间的矛盾。一方面,轨道交通网络化是都市圈发展和区域经济一体化的必然要求,顺应了都市圈外围和中心城市之间频繁通勤的需要;另一方面,如果在中心城市的郊区仍然保留大量的农田和绿地,这就意味着在大城市郊区,轨道交通沿线经过的是农田和绿地,无论是轨道交通线自身还是沿线土地的价值均未能得到充分地利用。未来,如果都市圈范围内轨道交通线进一步网络化,而中心城市的郊区走建设用地减量供应的道路,上述矛盾只会加剧。

造成上述现象的本质原因在于中国传统的城市规划体系与现代化城市发展的规律之间存在矛盾。传统的城市规划体系是以直辖市或地级市的行政管辖边界为单位,人口、土地、基础设施、公共服务等规划都是如此。但问题是,每一个城市是有差异的,在中国一线城市面向全球城市和都市圈发展的愿景下,这些城市必须成为区域经济增长和一体化的引领者。既然如此,就不如以“都市圈规划”覆盖既有的以行政管辖范围为界的“城市规划”,不必对中心城市采取过严的城市建设用地总量和用途管制。事实上,国际上对于大城市的发展越来越强调紧凑和高密度,如果经济发展和人口增长需要,则城市面积适当扩张伴随着高密度的建设并不会被认为是城市无序蔓延。

面向未来,在中国的一线城市建成国际化的都市圈的愿景之下,中心城市和周边的中小城市之间将形成更为紧密的连接,相互之间将有更加高密度和快速度的轨道交通网络连接,相互之间的通行将更为便捷,外围越来越多的人口将在中心城市就业。这样一来,在轨道交通沿线的土地开发强度有必要加强,这既能提高城市土地的经济密度,也能够为更多工作在中心城区的人口提供相对来说接近工作地点的居住场所,减少长距离的通勤。与此同时,连片发展也并不意味着所有的土地都用于城市建设。在网络状的轨道交通线之间适当布局郊野公园,可以兼顾城市的生态保护和宜居发展。在“规划要为发展服务”的目标中,发展兼顾了城市的活力、便捷和宜居等几个目标,当下要解决的问题是,在中心城市的郊区要找到几个目标之间最佳的结合点,不能因为单一地强调生态而因噎废食。

[责任编辑:章毅]

**The Talks on Paper of the Study of the Spirit of the Fifth Plenary
Session of the 19th Central Committee of the Communist Party of China**
CAI Fang, CHEN Xiao-hong, ZHANG Jun, LI Xue-song, HONG Jun-jie,
ZHANG Ke-yun, LU Ming

Editorial Notes: The Fifth Plenary Session of the 19th Central Committee of the Communist Party of China is an important meeting of overall and historic significance that China will enter a new stage of development and realize the great rejuvenation of the Chinese nation at a critical period. Facing the future, the plenary session and the adopted recommendations draw a new blueprint for China's development in the next five years and 15 years, and declare the firm determination of the Party Central Committee, with Comrade Xi Jinping at its core, to lead the whole Party and the people of all ethnic groups to work together and tenaciously to win a new victory in building a modern socialist country in an all-round way. In order to better understand the spirit of the Fifth Plenary Session of the 19th Central Committee of the Communist Party of China and better serve China's economic construction and the overall construction of a modern socialist country in the 14th Five-Year Plan period, the editorial department of China Industrial Economics planned to study and explain the spirit of the Fifth Plenary Session of the 19th Central Committee of the Communist Party of China. Seven well-known scholars were invited to write articles in terms of promoting new urbanization, comprehensively deepening reform, building a high-level open system, improving the national innovation system, and advancing regional coordinated development, so as to provide enlightenment for in-depth understanding of the spirit of the Fifth Plenary Session of the 19th Central Committee of the Communist Party of China.

Key Words: new urbanization; improvement of national innovation system; comprehensive deepening of reform; construction of a high-level open external system; innovation in regional governance

JEL Classification: R00 P30 O20