

深入学习贯彻五中全会精神

优化国土空间布局，推进区域协调发展

□ 金凤君

五中全会提出：“坚持实施区域重大战略、区域协调发展战略、主体功能区战略，健全区域协调发展体制机制，完善新型城镇化战略，构建高质量发展的国土空间布局和支撑体系。”

以新理念、新内容、新措施、新机制，破解区域协调发展面临的一系列新问题新挑战

进入新世纪以来，我国区域协调发展取得巨大成就。四大板块区域总体发展，“一带一路”倡议、京津冀协同发展、长江经济带建设、黄河流域生态保护和高质量发展、精准扶贫、新型城镇化、主体功能区、粤港澳大湾区建设等战略深入实施，东中西互动发展和以功能区、城市群为主体发展的新格局初步形成，统筹国内外区域协调发展的能力不断提高。

但是，面对“两个一百年”奋斗目标和现代化建设的任务，面对日益错综复杂的国际形势，我国区域协调发展呈现新的趋势，面临一系列新的挑战。概括起来，在未来相当长时期内，经济社会领域协调发展方面将面临“发展不平衡不充分与发展惯性”“双循环”“逆全球化”“美好生活需要与发展约束增强”“创新要求与创新能力不强”四对突出矛盾，发展环境的协调方面将面临“发展布局与生态环境安全格局”“发展规模与资源环境承载”两对突出矛盾。

破解上述六对矛盾，需要新理念、新内容、新措施和新机制。习近平总书记在党的十九大报告中提出“着力解决好发展不平衡不充分问题，大力提升发展质量和效益”，这是相当长一段时期内我国区域经济发展的指导思想。“十四五”规划建议中设立专章“优化国土空间布局，推进区域协调发展和新型城镇化”，阐明了未来我国区域协调发展的重点和方向，就是对这一要求的贯彻落实。

未来，我国区域协调发展将进入新的阶段。

首先，从量到质的转变。经过40多年的改革开放，我国经济社会发展取得长足进步，2019年GDP总量超过99万亿美元（14.3万亿美元），占世界经济总量的比重从1978年的1.8%提高到16%，对外贸易总额（4.4万亿美元）和出口总额均居世界第一位。实施精准扶贫精准脱贫政策以来，我国已经有六千多万贫困人口稳定脱贫，贫困发生率已经下降到百分之四以下。各地区发展方式、发展动力转换明显，新技术、新产业、新模式、新业态不断涌现，发展质量不断提升。按照区域经济发展阶段理论，我国已走过快速增长的经济起飞阶段，进入到经济发展向高质量推进的阶段。

其次，差距与活力的变化。过去20年，我国区域经济增长差异明显。以GDP绝对量为例，我国2000年的东部、东北、中部、西部比为1.0:0.49:0.41，到2010年变为1.0:0.52:0.49，2018年为1.0:0.58:0.53，东北等地区发展问题突出。综合分析，未来10到15年，我国区域发展不平衡的矛盾将演化为“东中南（东部沿海+中部+西南）”与“双北（东北与西北）”之间的差距，相对差距、GDP的绝对差距都将拉大。从发展活力和创新驱动发展能力看，以粤港澳大湾区、京津冀城市群、长三角城市群等为代表的城市化区域创新

活力将进一步增强。再次，全球化与国际合作方面。综合判断，全球化和全球价值链演化对我国未来区域经济发展的影响，将比以往任何时期都更加剧烈。在全球价值链分工体系中，我国多数区域在利益分配中仍处于不平等地位，国外发达国家获利较多，我国获利较少。中西部地区由于区位优势、劳动力成本、国际竞争加剧等不利条件，在产业产品升级、流程升级、功能升级和产业链升级方面缺乏国际竞争力，有被锁定在全球价值链制造低端环节的风险，对此一定要采取措施加以应对。

最后，城镇化与人口流动方面。过去40多年，我国城镇化发展速度令世界瞩目，被称为“21世纪对世界影响最大的两件事”之一。2019年中国城镇化率已达60.6%，《国家人口发展规划（2016—2030年）》预测，2030年我国城镇化率将达70%。随着我国城镇化水平的稳步提高，大规模、高强度的人口流动一定程度上仍将持续，城乡统筹发展、城镇化格局优化、城镇体系建设将是未来区域协调发展关注的重点，城市群将成为促进宏观区域协调发展的空间载体。

未来的区域协调发展，需要在理念上赋予新内涵。

首先，要从经济主导，转向政治、经济、社会、文化、生态的协同推进。应坚持新发展理念，作为新时代推动区域协调发展的主要原则。其次，要把综合统筹，作为推动区域协调发展的核心机制。应围绕“效率、公平、安全”，建立健全一系列统筹机制。高质量的区域协调发展机制，应是系统统筹、合理分工、整体可持续、健康发展的区域治理体系。经济领域应坚持把创新驱动作为区域经济发展的重要机制。

再次，立足发挥各地区比较优势和缩小区域发展差距，努力实现基本公共服务均等化，基础设施支撑与服务能力比较均衡、人民生活保障水平大体相当的目标。

最后，紧紧围绕生态文明建设要求，促进发展布局与生态环境安全格局，发展规模与资源环境承载相协调。

更加强调综合统筹，促进国家重大区域战略之间、发达地区与欠发达地区之间、陆海之间、发展与资源环境之间的统筹协调

“十四五”时期，是我国全面建成小康社会、实现第一个百年奋斗目标之后，乘势而上开启全面建设社会主义现代化国家新征程、向第二个百年奋斗目标进军的起步时期。区域经济将



形成国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局，一系列国家重大战略将发挥引领作用。

区域协调发展，必须更加强调综合统筹。首先，国家重大区域战略的融合发展。未来将以“一带一路”建设、京津冀协同发展、长江经济带发展、黄河流域生态保护和高质量发展、长江三角洲区域一体化、粤港澳大湾区建设等重大战略为引领，以西部、东北、中部、东部四大板块为基础，促进区域间相互融通补充，构建统筹国内国际、协调国内东中西和南北方的区域发展新格局。

其次，统筹发达地区和欠发达地区发展。“十四五”时期，我国将持续深入推动东部沿海等发达地区改革创新，新旧动能转换和区域一体化发展，国家将具备更强大的能力支持中西部、东北等地区加快发展，鼓励国家级新区、自由贸易试验区、国家级开发区等各类平台大胆创新，在推动区域高质量发展方面发挥引领作用。多种措施和手段并举，推动欠发达地区加快发展，逐步补齐基础设施、公共服务、生态环境、产业发展等短板。

再次，推动陆海统筹发展。“十四五”时期，我国将加强陆海统筹力度和水平，大力发展海洋经济，建设海洋强国，促进陆海在空间布局、产业发展、基础设施建设、资源开发、环境保护等方面全方位协同发展。

最后，促进发展与资源环境相协调。“十四五”时期，我国将立足资源环境承载能力和国土空间功能定位，发挥各地比较优势，逐步形成城市化地区、农产品主产区、生态功能区三大空间格局，优化重大基础设施、重大生产力和公共资源布局，促进区域经济社会与生态环境相协调，形成主体功能明显、优势互补、高质量发展的国土空间开发保护新格局。

建立更加有效的区域协调发展新机制，平衡区域利益，促进区域合作，优化提升各类开发区功能定位，推动区域经济高质量发展

五中全会提出，健全区域协调发展体制机制。首先，要建立更加有效的区域协调发展新机制。2018年11月，中共中央国务院发布《关于建立更加有效的区域协调发展新机制的意见》，就推动国家重大区域战略融合发展，健全市场化发展机制，健全区域利益补偿机制，完善基本公共服务均等化机制等方面提出了今后一段时期的任务安排。

深化落实上述指导意见，根据我国区域发展的新趋势和任务目标，“十四五”时期区域协调发展机制应在以下方面形成新的突破。一是进一步深化“带状”联接机制。依托“一带一路”建设、京津冀协同发展、长江经济带发展、黄河流域生态保护和高质量发展，构建“四大板块+重大区域战略”的区域发展联动机制。目前为止实施的区域重大战略，均是跨省级行政区乃至联接国内外的空间安排，强调基础设施互联互通、生态环境协同保护、经济高效分工协作、社会服务体系共建等方面，未来应进一步加强区域间的联接协作。二是逐步完善空间平衡机制。空间效率和空间平衡一直是影响中国经济地理格局的两难选择。未来要进一步克服板块之间的发展落差，释放东中西地区之间的梯度势能，

优化国家经济地理格局。三是加强绿色协调发展机制。“绿色发展”是新发展理念的重要内容，将绿色化从理念转化为实践，需要在区域空间上有明显的印记，这就需要造就绿色的国土空间，形成绿色发展方式。

其次，构建精准的区域政策体系。未来要重点解决以下问题：一是化解区域矛盾；二是平衡区域利益，包括环境利益、民众的满意度、文化发展、社会发展、公共服务的普及等；三是促进区域合作，政府政策引导是实现区域合作、促进区域协同发展的重要力量。

再次，以国家高新区等为平台，构建区域人才体系和创新空间体系。根据我国发展经验和全球发展趋势，应以国家各类开发区为载体，完善相关政策，推动区域经济高质量发展，引领区域高质量发展。第一，应结合创新驱动发展战略，生态文明建设等重大需求，按照“国家竞争优势的重要载体、区域创新驱动发展的战略高地、科技服务经济发展的主平台”目标要求，优化提升各类开发区的功能定位。第二，应推动各类功能区由“大项目、大制造、大招商”的工业经济发展思维，向“生态化、平台化、智能化”的新经济发展思维转变；由单纯强调产业规模高速增长工业园区发展导向，向强调产业、科技、新城融合高质量发展的科技园区发展导向转变；由“土地出让、政策优惠、招商引资”等要素驱动发展模式，向“创业、孵化、生态”等创新驱动发展模式转变；由自主探索、滚动成长的自我发展，向开放创新、跨越引领的共同发展转变。第三，在产业发展、空间布局、基础设施等方面与母城相互融合，通过与母城的优势互补，重塑有利的生产竞争环境，使各类开发区在推进城市化进程中发挥更大作用。第四，完善管理体制，借鉴国际上著名科技园区的运作经验，引导各地开发区由准行政区划模式向企业化运作模式转型。

最后，重视边疆地区的发展。老少边穷地区一直是我国区域协调发展重点关注的对象，多年来政策体系不断完善深化，取得了非常显著的发展成效。但是，相对于革命老区、民族地区、贫困地区、边境地区的政策体系仍有待健全，扶持方式和扶持力度也有待深化，这对我国的国土安全、国防安全是非常重要的。一是应根据不同边境地区的情况，构建安疆固土乐业的城镇体系。作为边疆区域的城镇，既是人口和产业集聚的高地，也承担着守土固边的重要责任。为了实现对边疆地区的社会稳定和长治久安，必须系统研究城镇体系的发展路径、布局规律和建设模式。二是强化边境地区的人口稳定政策。以巩固边境和国土安全为宗旨，深化实施人口稳定政策，探索人口—产业集聚和宜居环境建设的有效途径。三是加强边境地区的基础设施建设，形成坚实的国防安全支撑基础。

（作者系中国科学院地理科学与资源研究所研究员）

更多内容，请扫码关注



山东深观察

实现山东对外开放的新突破

□ 李广杰

“十四五”时期，山东应加快构建更高水平的开放型经济新体制，建设高能级对外开放平台，着力培育参与国际合作和竞争新优势，实现对外开放高地建设新突破。

五中全会提出：“坚持实施更大范围、更宽领域、更高层次对外开放，依托我国大市场优势，促进国际合作，实现互利共赢”。实行高水平对外开放，全面提高对外开放水平，是构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进新发展格局的客观要求，是依托国内市场优势开拓国际合作新局面的重大举措。

近年来，山东主动融入国家开放大局，拓展对外开放领域和空间，开放型经济发展水平大幅提升。与此同时，山东对外开放在体制机制创新、平台载体作用发挥、贸易创新发展等方面，仍存在一些短板和制约因素，“十四五”期间应加快构建更高水平的开放型经济新体制，提升贸易和投资自由化便利化水平，建设高能级对外开放平台，深度融合“一带一路”建设，着力培育参与国际合作和竞争新优势，实现对外开放高地建设新突破。

高标准推进山东自贸试验区建设，引领和带动全省高水平对外开放。山东自贸试验区正式挂牌以来，在投资自由化、贸易便利化、金融国际化等方面不断释放新动能，已探索形成60多项制度创新成果，对全省对外开放发挥了示范引领作用。“十四五”期间，应高标准推进山东自贸试验区建设，赋予其更大改革开放自主权，对标国际高水平经贸规则，加大在市场准入、管理标准、透明度、知识产权保护、监管规则等重要领域的先行先试和压力测试，形

成更多可复制可推广的制度创新成果，引领和带动全省新阶段高水平对外开放。

推进外贸创新发展，培育外贸竞争新优势。加快外贸转型升级基地建设，依托各类产业支撑产业链，增强优质出口产品供给能力。加快培育自主出口品牌，引导和支持外贸出口企业对标和接轨国际一流标准，开展国际通行的质量管理体系、环境管理体系和行业认证，打造具有国际竞争力的出口品牌。加快加工贸易转型升级，依托海关特殊监管区域打造加工贸易集聚区，着力提升加工贸易技术含量和附加值，促进加工贸易由加工组装向技术、品牌、营销环节延伸。加强国际营销网络建设，鼓励企业以合作、自建等方式，完善营销和服务保障体系，开展仓储、展示、批发、销售、接单签约及售后服务。加快新兴贸易业态培育，促进跨境电商、外贸综合服务企业、市场采购贸易、旅游购物等新兴贸易业态发展。

促进双向投资质量齐增，实现高质量“引进来”和“走出去”协同推进。着力提升利用外资质量和水平，围绕新旧动能转换“十强产业”，按照“龙头项目—上下游配套—产业链生态圈”思路，加快引进具有战略性、引领性、支撑性作用的重大制造业项目和高端服务业项目。完善外商投资准入前国民待遇加负面清单管理制度，进一步放宽外商投资市场准入，健全外商投资服务和促进体系。积极扩大对外直接投资，以钢铁、建材、电力、化工、轻纺、通信、工程机械等行业为重点，深化国际产能和装备制造合作，加快开发更多源自山东的跨国公司，推动形成多主体、多方式、多领域、高质量的对外投资新格局。

深度融合“一带一路”建设，拓展国际经贸

合作空间。今年前三季度，山东对“一带一路”沿线国家进出口和实际投资分别增长10%、92.1%，对“一带一路”沿线国家进出口占到同期全省进出口总值的30.1%。“十四五”期间，山东应深度融入“一带一路”建设，扩大优势产品对“一带一路”沿线国家出口，通过参与沿线国家基础设施建设和带动大型成套设备及技术、标准、服务出口；深化与“一带一路”沿线国家的国际产能和装备制造合作，促进山东优势产能向市场潜力大、原料资源丰富的沿线国家布局；高标准推进上合组织地方经贸合作示范区建设，以区域全面经济伙伴关系协定（RCEP）签订为契机，深化与东盟经贸合作。

以深化与日韩地方合作为重点，加强国际地方经贸合作。充分发挥与日韩的地缘优势、经贸合作基础优势，深化与日韩全方位多层次宽领域经贸合作。落实与日韩达成的地方经贸合作机制化安排，推动制度型开放先行先试，全面提升对日韩合作层次和水平。完善对欧合作平台和机制，加强中德（济南）中小企业合作区、青岛中德生态园、青岛中英创新产业园等对欧合作园区建设，拓展更多国际地方经贸合作和友城交往渠道。

加快开发区转型升级，更好发挥其对外开放平台作用。深化开发区体制机制创新，将全省省级以上经济开发区、高新技术产业开发区和海关特殊监管区域统一纳入改革范围，通过创新管理体制、精准赋权、完善激励约束机制，全面推动开发区由“政府运营型”向“企业服务型”转变。加快开发区产业转型升级，引导各开发区走产业差异化发展之路，深化开发区对外开放，聚焦重点产业领域，围绕产业链供应链短板，着力引进符合产业发展导向的重大先进制造业项目和跨国公司地区总部等功能性机

构。强化开发区科技创新，依托龙头企业建设产业共性技术创新平台，引进国内外知名研发机构，增强开发区产业创新能力。

加快完善国际物流体系，保障国际循环畅通。山东应充分发挥区位优势 and 交通优势，通过构建内外联通的交通基础设施，创新中欧班列发展运营模式，进一步优化口岸通关等服务手段，构建横贯东西、南北通达、高效快捷的综合运输网络，成为辐射带动我国中西部地区发展、深度参与全球经济合作的重要门户。以及东连日韩，西接欧非，南到东盟，北接俄罗斯的国际大通道。应重点推动国际多式联运互联互通，增强口岸后方通道能力，开辟一批跨境多式联运走廊。支持青岛、日照、烟台等港口，面向东北亚、东南亚、欧美、澳洲等地区，通过缔结友好港口姐妹港协议、组建港口联盟等形式加强港口合作。加强国际运输机场和通用机场建设，完善机场布局，发展国际通程中转联运航线，增强国际通达、洲际中转能力。

坚持扩大高水平开放和深化市场化改革互促共进，持续优化营商环境。以法治化、国际化、便利化为导向，以加快服务型政府和智慧政务建设为抓手，对标国际国内前沿水平，巩固提升既有优势，全面补强短板弱项，打造“亲商、安商、富商”的国际一流营商环境。继续深化“放管服”改革，深入推进要素市场化改革，实现要素价格市场化流动、自主有序和配置高效公平。坚持以开放倒逼改革，全面落实《外商投资法》《优化营商环境条例》《跨境投资贸易流程再造实施方案》等，加快形成与国际投资、贸易通行规则相衔接的基本制度体系和监管模式，推动双循环相互融合、相互促进。

（作者系山东社会科学院国际经济研究所所长、研究员）

脱贫攻坚战收官之际，也是我国彻底解决千百年来的绝对贫困问题之时。在“两个一百年”历史交汇点上，深入总结中国脱贫攻坚的时代价值和世界意义，不仅对我国构建持续减贫长效机制和实现共同富裕具有重要的现实意义，同时也有助于为全球贫困治理贡献更多的中国智慧和

中国经验。

五中全会指出，“十三五”时期我国脱贫攻坚成果举世瞩目，五千五百七十五万农村贫困人口实现脱贫。

中国共产党始终将领导人民探索脱贫作为自己的重要使命。改革开放以来，党和国家有计划、有组织地在全国范围内实施了大规模扶贫开发工作。特别是党的十八大以来，党和国家把脱贫攻坚作为重中之重，中国扶贫开发进入新的历史阶段。2015年11月，中共中央召开扶贫开发工作会议，印发《中共中央国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定》，全面打响脱贫攻坚战。

经过全党全社会勠力同心、艰苦卓绝的奋斗与拼搏，我国脱贫攻坚工作取得了历史性成就。根据国家统计局数据，我国贫困人口从1978年末的7.7亿人，减少到了2019年末的551万人；农村贫困人口从97.5%下降到了0.6%，40多年累计减贫逾7亿人，成为全球减贫人口最多的国家，对全球减贫贡献率超过70%，提前实现联合国2030年可持续发展议程减贫目标。

当前，我国即将全面建成小康社会，实现第一个百年奋斗目标，并开启全面建设社会主义现代化国家、向第二个百年奋斗目标进军的新征程。脱贫攻坚收官之际，也是我国彻底解决千百年来的绝对贫困问题之时。在“两个一百年”历史交汇点上，深入总结中国脱贫攻坚的时代价值和世界意义，不仅对我国构建持续减贫长效机制和实现共同富裕，具有重要的现实意义，同时也有助于为全球贫困治理贡献更多的中国智慧和

中国经验。

不同于简单的对弱者的扶助和公益慈善活动，中国式扶贫是中国特色社会主义人权观的生动体现。扶贫过程中体现出的包容性理念，是对中国特色社会主义人权观的创新和发展。中国式扶贫，以“全面小康、一个都不能少”的包容性理念为指引，以如何使全体人民平等分享社会进步、财富增长带来的福利，如何实现基本公共服务均等化为着眼点，多措并举、精准施策，走出了一条中国特色的扶贫减贫之路。以“不愁吃、不愁穿，义务教育、基本医疗、住房安全有保障”为核心内容的“两不愁三保障”兜底政策的实施，彻底解决了威胁贫困人口生命的温饱问题，异地搬迁扶贫更是实现了贫困群众“住有所居”的朴素梦想。在解决了最基本的人民生存权基础上，中国式扶贫更加注重人的发展权的实现，体现了以人类发展为目的的价值追求。

精准扶贫使中国的人类发展指数排名显著上升。发展权的实现，彻底改变了贫困人口的精神面貌，打破了束缚落后地区的思想枷锁，释放了贫困地区的生机和活力，使贫富差距不断缩小，进而消除社会隔阂。

中国式扶贫，具有高度的政治自觉性和先进性。中国共产党作为执政党的地位以及中国特色社会主义政治制度的体制机制，是中国式扶贫的显著政治特点。“五级书记抓扶贫”凸显了中国特色社会主义制度对扶贫工作的高度重视，政府的高位推动是扶贫工作取得成效的主要原因。中国脱贫攻坚取得的巨大成就，也充分证明了中国共产党的执政能力和其领导下的政府治理效能的高效性，彰显了中国共产党领导的中国特色社会主义制度的优越性。

疫情暴发初期，中央及时召开会议，对脱贫攻坚战作出重要部署，强调“到2020年现行标准下的农村贫困人口全部脱贫，是党中央对全国人民作出的郑重承诺，必须如期实现”，“坚决克服新冠肺炎疫情影响，坚决夺取脱贫攻坚战全面胜利”，为决战脱贫攻坚打下了坚实的政治基础。

当前，全球化遭遇逆流，尤其是新冠肺炎疫情的持续蔓延，进一步加深了国家间的隔膜和隔阂，国家间的“信任赤字”不断扩大。中国的脱贫攻坚成就，使广大发展中国家看到了脱贫减贫的曙光，促进了全球进步。中国用“真扶贫”、“扶真贫”的实干精神，给世界带来了新的希望，是真正以人民为中心的执政理念的真正写照。在当前一些国家民粹主义抬头、单边主义的情况下，部分发展中国家担心“被抛弃”而“掉队”，中国的扶贫经验可以为广大发展中国家和落后地区的减贫工作提供参考借鉴，同时也推动全球化继续行稳致远。

扶贫过程中，中国对互联网、大数据等先进技术的采用，也值得其他国家借鉴。科学技术的进步，把人类带入了数字化时代，信息与通信技术越来越融入社会结构之中，并成为“新经济”的催化剂。但技术进步在给人们带来便捷性的同时，也引发“技术鸿沟”问题。不能均等的享有技术进步带来的益处，是贫困地区无法脱贫、与富裕地区差距越来越大的主要原因。

“要想富，先修路”。通信技术基础设施建设和运营，为贫困地区架起了“脱贫之路”。目前，我国贫困村通光纤的比例已达94%，4G网络覆盖率已超过90%。数字基础设施的完善，为困难群众搭建了通往外界的桥梁，创新了脱贫方式，拓宽了脱贫“门路”。困难群众“用网络、学技术、找市场”蔚然成风，扶贫和扶智相结合的政策设计目标成效显著，带动形成一批新产业、新业态。大量“网红”农产品通过电子商务和网络直播走进千家万户，走向世界，使原本无人问津的“土山村”转变成“中国特色小镇”，使贫瘠荒凉的“野山坡”变成现代化产业园。

中国借助大数据技术，在贫困人口精准定位、贫困人群特征分析、精准制定帮扶措施、扶贫效果精准评估等方面，全面提升了工作效率和质量。特别是通过对贫困人群、贫困家庭进行精准画像，建立动态监测系统，用以监测脱贫后是否返贫、是否有新增贫困人口等情况，全面提升了扶贫工作的准确性和及时性。

（作者系中国国际经济交流中心副研究员）

中国脱贫攻坚的时代价值和世界意义

□ 张乃欣