

【区域协调发展】

南北分化趋势下河南优化空间发展布局的对策研究

张长星

摘要:进入新常态以来,中国经济重心逐步南移趋势不断加深,南北经济差距逐步拉大,南北分化态势日趋显著。河南处于南北区域分化、新旧动能交锋的前沿阵地,既有北方的特征,又有南方的潜质,多个领域兼备南北方的优劣势。未来一个时期,全国“南升北降”态势将进一步渗透加剧,河南被分化的风险在加大。因此,河南应立足全球城市网络变迁的大趋势、全国优势互补高质量发展区域经济的大格局,系统梳理比较优势和突出短板,在空间格局优化、都市区引领、发展动能转换、强大内需市场打造等方面系统推进,坚守南北分化前沿阵地,坚决打赢缓阻战,从而提升自身在全国区域发展总体布局中的地位。

关键词:南北分化;空间布局;创新驱动

中图分类号:F061.5 **文献标识码:**A **文章编号:**2095-5766(2020)04-0060-12 **收稿日期:**2020-04-25

作者简介:张长星,男,河南省宏观经济研究院院长,副研究员,博士(郑州 450003)。

近年来,中国区域经济格局逐步由东西阶梯差异转变为南北纵向差异,经济增速“南快北慢”、经济占比“南升北降”、创新能力“南强北弱”、人口流动“北雁南飞”,区域板块间“东北整体塌陷”“西北困难增多”“华北逐步沉降”等苗头性问题凸显,“三北”地区经济转型进程缓慢且面临诸多困难,强者恒强的“马太效应”不断扩大蔓延。在经济重心持续南移趋势下,黄河沿线的鲁豫陕一带成为全国新旧动能交锋、南北区域分化的前沿地带。如何应对这轮经济重心南移、南北分化的趋势和变局,守住风险底线、稳住发展态势、实现竞进争先,是谋划“十四五”时期乃至更长一个时期河南经济社会发展的一项重要内容。

一、中国经济南北分化的总体态势

中国人口分布东南稠密、西北稀疏,占国土面积43%的胡焕庸线东南一侧^①,集聚了全国94%的人口、贡献了96%的GDP。长期以来,中国区域经

济格局主要特征为东西落差。随着重大区域协调发展政策的实施,1996年以来西部12省市经济增速赶超东部19省市,2005年以来东西经济占比差距逐步收窄,主要特征转为“南升北降”(见图1、图2)。上一轮南北分化自改革开放孕育、20世纪80年代中期加剧、20世纪末缓和并趋于平稳。新一轮南北分化自2008年应对国际金融危机埋下伏笔。2013年以来南方16省市整体经济增速、人均GDP、二产比重、人均可支配收入陆续超越北方且差距加速扩大,2019年北方GDP占比下滑至35.2%(见图1)的历史低谷,且东部沿海10省市南北分化尤甚。

国家统计局根据第四次经济普查结果对各地2018年GDP进行了修订,在下调的14个省市中有12个省市位于北方,其中天津(-29.0%)、吉林(-25.3%)、黑龙江(-21.5%)、山东(-12.8%)下调幅度大于10%;上调的17个省市中仅有北京(9.2%)、新疆(5.0%)、河南(3.9%)是北方地区。调整后,贵州从25位升至22位,上升3位,上升幅度最大;河北

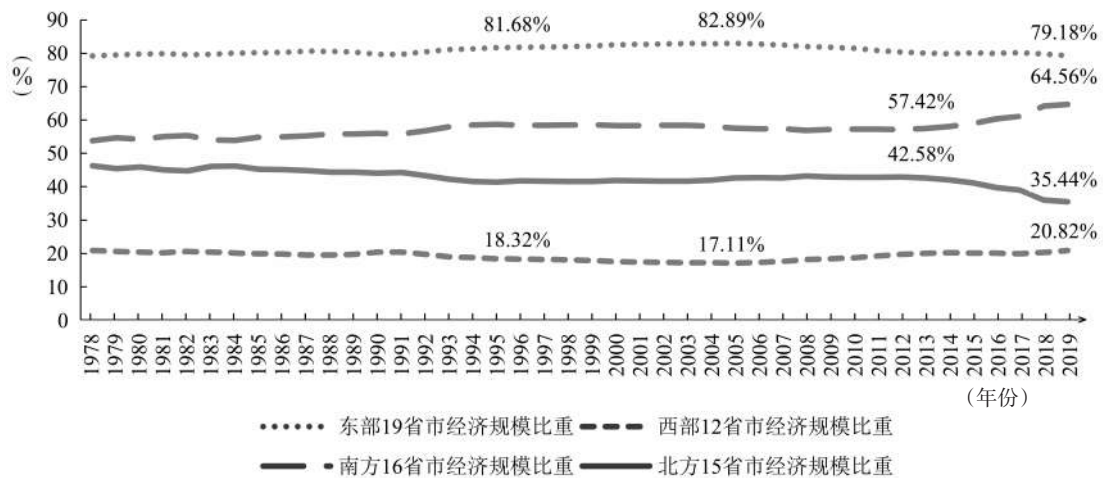


图1 中国东-西区域和南-北区域省市经济体量占比

数据来源:Wind数据库,2019年中国各省统计公报。

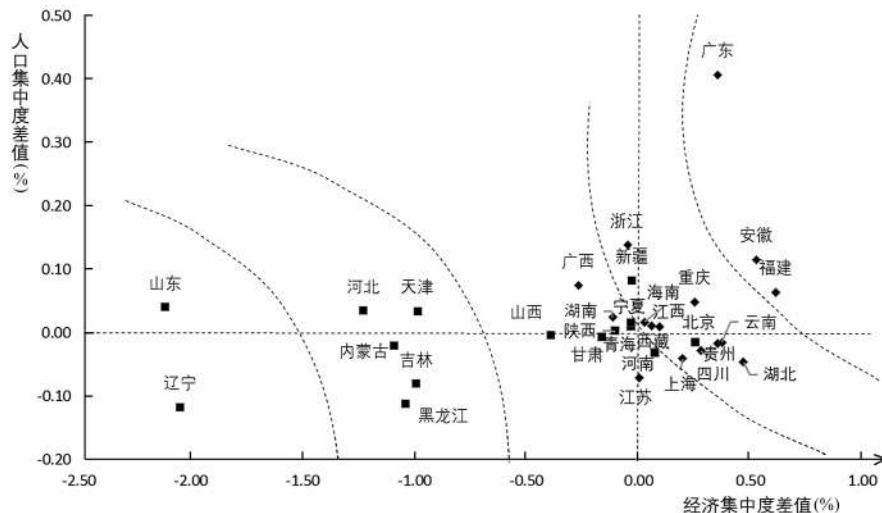


图2 2013—2019年中国各省(区、市)经济与人口集中度^②差值对比

数据来源:Wind数据库,2019年中国各省统计公报。

和天津各下降4位,下降幅度最大,其中河北跌出全国前十,居第13位。

未来较长一个时期,中国“南升北降”态势将进一步加剧,区域发展逐步在产业、人口、资金等要素集聚、极化和辐射带动中走向优势互补高质量发展的再协调再平衡,这也是此轮南北分化的演进方向。全国各地前瞻性把握趋势,谋划实施转方式优结构换动力的超常规举措是缓阻南北分化、重塑区域竞争优势的关键因素,同时这也将决定地区在全国乃至全球生产力布局和产业链价值链创新链中的战略地位。

二、中国经济南北分化的原因剖析

“南轻北重”的产业结构、“南创(新)北资(源)”

的动力结构、“南领北跟”的改革时差、“南深北浅”的开放力度,与世界百年未有之大变局、供给侧结构性改革为主线的国内经济新常态叠加产生的链式反应是推动此轮南北分化的主导力量。南北分化成因如图3所示。

1.北方偏重于上游的产业结构与世界大变局和国内经济新常态不适应

北方矿产资源相对富集,初级工业品产业长期快速发展,在应对金融危机时产能又进一步扩大。在国家2014年去产能的七大行业中,天津的玻璃、河南的水泥、化肥和河北的生铁、焦炭、粗钢、钢材产量均居全国首位;2018年北方的原油、天然气、焦炭、钢材产量占比仍分别高达91%、64%、78%、59%,而布、化纤产量占比分别仅有20%、7%。随着

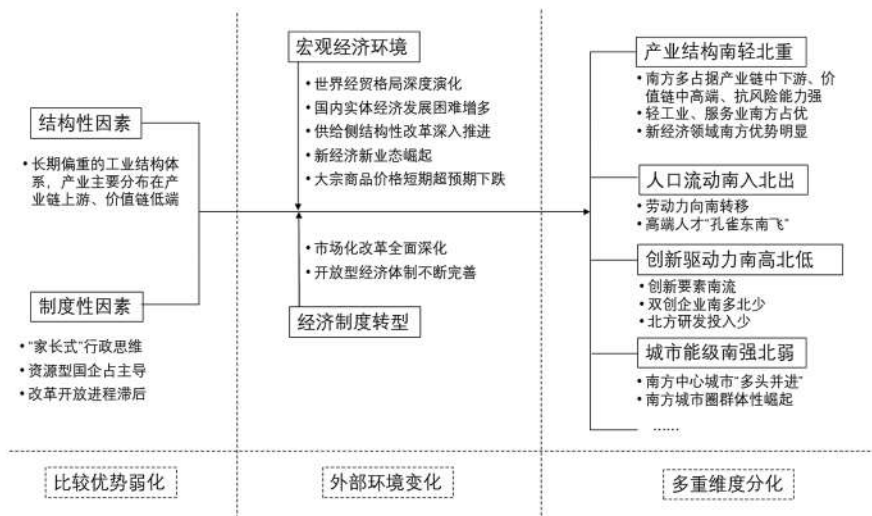


图3 南北分化成因示意图

资料来源：作者自行整理。

中国从工业化中后期阶段向后工业化阶段过渡，供给侧结构性改革深入推进，区域竞争由增量竞争转为存量竞争和以创新驱动为牵引的高科技产业制高点的争夺，再加上国际大宗商品价格超预期走低对南北方经济发展的“一拉一压”等，南北差异逐步扩大，北方长期积累的结构性问题快速引发了一系列不良链式反应，并形成负向反馈闭环。

从创新驱动看，北方由于上游产业技术密集度低，抵御风险能力弱，经济下行时企业经营压力加大、政府财政收入下降，企业和政府对加大研发投入的积极性和投入力度下降，进而错失产品迭代、产业转型良机。2018年，北方规模以上工业企业资产收益率为4.6%，比2012年下降3.9个百分点；而南方为6.8个百分点，比2012年下降0.9个百分点；北方R&D投入强度为1.97%，比南方低0.29个百分点。

从人口流动看，由产业结构传导至人均收入、人均公共财力，在“人往高处走、人随产业走”的驱动下，青壮年劳动力特别是高素质人才向收入水平高、发展空间大、社会保障好的南方流动，北方人口老龄化进程相对加快，经济发展活力下降。2018年，北方人均可支配收入26121.1元、人均公共财政收入6227.8元，分别比南方低3518.4元和1343.1元。在全国不需要通过转移支付输血的7个省市中，北方仅有北京、山东。“十三五”规划的前三年，年均人口净流入超10万人的6省市中南方占5席，广东、浙江人口增量持续霸榜；而年均净流出超10万人的5省市全部为北方。2018年北方65岁以上人口占比达到12.1%，开始高于南方11.8%的水平。

从城市能级看，偏上游的产业结构导致资源配置能力下降，加上人才流失、创新活力弱等因素，导致北方城市在全球城市体系中能级降低，对周边的虹吸效应大于辐射带动作用。而南方毗邻城市间联动互补效应相对强一些。在2018年城市经济竞争力榜单中，排名前十、前二十、前三十名的城市中南方分别有9个、18个、25个，呈现多头并进、群体性崛起态势。

2. 历史人文积淀形成的思维惯式与经济社会发展新特征新要求不适应

中国古代“草原—中原”、近代“大陆—海洋”为矛盾主线的经济政治空间格局，造成了北方长期作为政治中心，士农工商等级思维和仕途为上思想刻至基因；而南方自唐代以来作为全国经济中心，重工重商文化和自由权利意识深入人心。人的深层次思维惯式与新时代经济社会发展需求不相适应导致了一系列连锁反应。在工业初期阶段，“大政府小市场”体制有利于集中全社会资源快速构建工业体系，有利于实施差异化选择性产业政策，实现跨越式发展。随着中国向后工业化阶段逐步过渡，“小政府大市场”体制则更有利于强化以基础能力建设和激励创新创业为核心的功能性、普惠性政策供给，厚植新动能、培育新经济、重塑新优势。

从政府扮演角色看，人们普遍认为北方政府较为强势并控制、分配资源，从北至南依次为重管理的“家长型”政府、管理与服务并重的“物业型”政府和重服务的“保姆型”政府。北方地区政府的服务转型进程相对滞后于南方，对市场的干预力度普遍较大，

管理型政府、计划型国企和类国有型民企的特色相对突出,市场配置资源的决定性作用尚未得到充分发挥,与新时代社会主义市场经济体制还有不适应的地方,特别是随着供给侧结构性改革的深入推进就表现得更为明显。

从改革开放红利看,中国几次重大改革举措往往通过南方试点、全国推广的办法推进,南方在要素配置市场化改革、营商环境优化、开放型经济转型等方面积累诸多先发优势。南北方不仅存在改革开放的时差和先发后发定势,还由于骨子里的“做正确的事情求结果”与“正确地做事情摘责任”的潜意识差异,导致工作力度和最终效果产生显著差异。

从市场经济基础看,文化和思维差异成为南北方在经济自由度、产权保护和企业家精神等方面产生巨大差距的诱因。另外,通过这次新冠肺炎疫情防控,人们更加深刻地认识到南方的领先不仅在经济体量、速度与质量效益的领域,更蕴含在法治、高效的社会治理能力与治理体系中。

三、南北分化趋势下河南发展的方位格局特征

河南作为全国的一个缩影,处于沿海向内陆、南方向北方过渡的交汇地带,是南北区域分化、新旧动能交锋的前沿阵地。既有北方的特征,又有南方的潜质;既面临着旧动能尾大不掉、新动能拉升不足、转型基础不稳等困难,同时又有黄河流域生态保护和高质量发展、中部崛起等国家战略深入实施,以及大都市区发展、高能级开放创新平台快速推进带来的历史性机遇。

1. 经济发展模式既有“家长型政府+计划型国企”的北方特点,又有营商环境显著优化、民营经济快速发展的南方因素

目前,各地争夺资源要素、抢占科技制高点的竞争日益激烈,产业与地区双向匹配、企业与政府双向选择、资源与环境协同发展的态势更趋明显。北方政府由社会管理向社会治理转变的进程相对滞后,“家长型政府+计划型国企+类国有型民企”的特点相对突出;而南方的政商关系、市场基础、营商环境相对较好,对经济新常态的适应性相对更强。例如,广东是典型的“保姆型政府+市场型国企+群狼式民企”,即政府富强而不威权,国企市场化程度高,民企多分布在高科技和先进制造业领域,生产

经营活力和科技创新能力相对较强;浙江为“保姆型政府+市场型国企+繁星型民企”,即在政府的“无为而治”下,大量中小微民营企业撑起了浙江经济的脊梁,其中不乏“单项冠军”“隐形冠军”企业;江苏为“物业型政府+市场计划型国企+多元型民企”,政府通过有为管理和有效服务,最大限度地激发了国资、集体、民营、外资等所有制经济主体的活力。

河南兼备南北方经济模式特点。市县政府部门扮演“家长”角色相对多一些,管得宽、操心多;本土国企和国有控股企业更多地栖息在产业链的上游和能源原材料产业的源头,企业管理层市场化遴选比例较低,经营风格偏保守恋旧和风险厌恶,资源整合配置能力和抵御风险能力相对较弱。但相比北方省份,河南营商环境优化工作相对扎实,数字经济、航空经济成为发展新亮点。特别是民营经济快速发展,已经成为全省经济增长的主引擎、创新转型的生力军和吸纳就业的蓄水池。2018年,河南民企数量占企业法人单位数的99%,贡献了2/3的GDP、70%以上的税收、90%以上的新增就业;民营企业进出口额增长23.2%,比同期全省外贸进出口增速高17.9%。

2. 城镇体系既有“城镇水平较低+城市规模等级结构分布严重断层”的北方特征,又有“核心城市崛起+都市圈快速发育”的南方潜质

随着要素流动成本特别是制度性交易成本的下降,区域经济格局将按照低水平协调—极化发展—“极化+扩散”—高水平再协调的规律梯次演进,区域乃至国家间竞争将主要体现在以核心城市为龙头的都市圈、城市群间的竞争,核心城市面临要么“卓越”、要么“出局”的单项选择。近年来,南方总体处于由“极化+扩散”向优势互补再协调过渡阶段,而北方总体处于要素重组集聚极化发展阶段。长三角城市间经济关联度不断提高,核心城市发展极大地推动了城市群系统规模的提升,呈现核心极化与均衡协调发展并存状态。粤港澳大湾区在多年外向型经济快速发展的支撑下,正在由分散独立发展向网络一体化发展转变,广州、深圳两个核心城市的全球地位作用更加凸显。而河南城市空间格局呈现出核心极化加速、都市圈崛起、规模结构断层、圈轴联动较弱的点。

第一,中心城市处于强集聚弱扩散阶段。近年来,郑州经济、人口吸引力和承载力大幅提升,

经济总量占全省比重由2000年的14.4%提至2018年的20.3%。2010—2017年,郑州市GDP和人口占都市区比例分别提升了2.5个百分点和3个百分点。但郑州在全球城市体系中的地位不高,还存在经济控制、科技创新、文化输出和宜居吸引力等方面的短板。预计未来一个时期,郑州核心极化进程将进一步加快,并逐渐向“极化+扩散带动”阶

段迈进。

第二,郑州大都市区内外差距扩大。郑州大都市区GDP占全省比重从2010年的35%提升到2017年的42.4%,都市区内外人均GDP差距从2010年的1.6倍扩大至2018年的1.8倍。基础设施网络和公共服务水平呈圈层式递减,黄淮四市、豫西南和豫北濮阳等地人口流失较为严重(如图4、图5所示)。

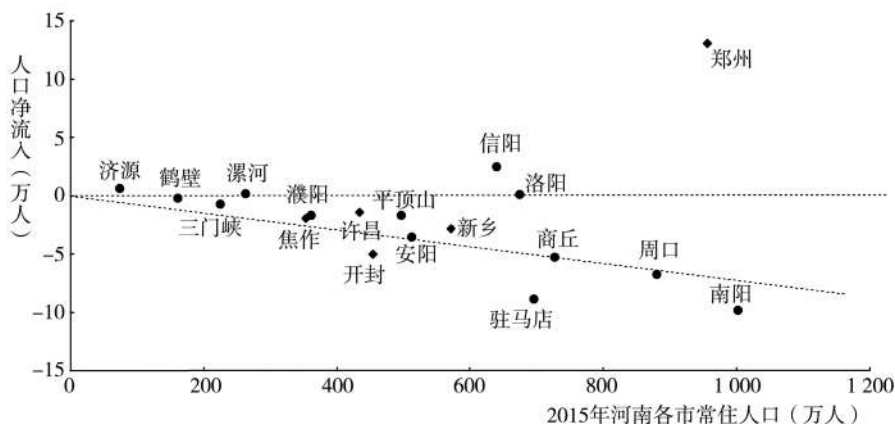


图4 河南省各市“十二五”时期年均人口净流入情况

数据来源:根据Wind数据库中相关数据测算得到。

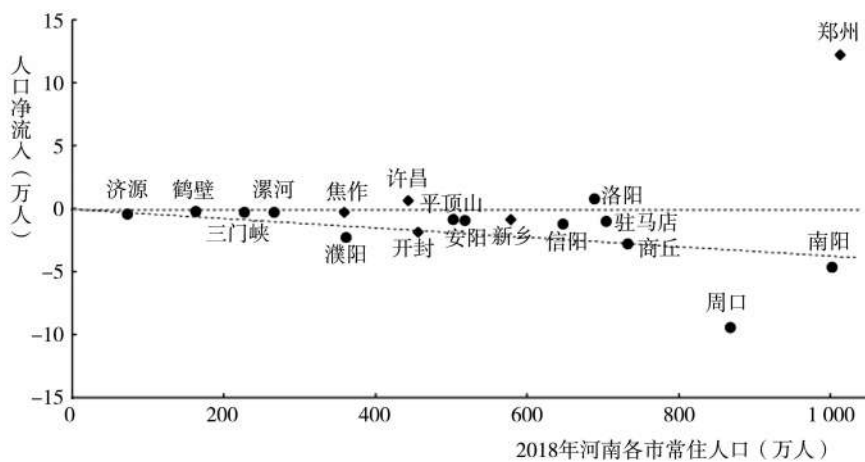


图5 河南省各市“十三五”前三年年均人口净流入情况

数据来源:根据Wind数据库中相关数据测算得到。

第三,城市规模等级结构断层。中原城市群大中小城市结构有待协调,缺乏有影响力的次级中心城市。洛阳GDP不足郑州的50%,中心城区人口约为郑州的40%,辐射带动能力相对较弱;南阳、商丘、安阳三个区域性的中心城市经济实力较弱,辐射带动能力明显不足,与江苏“多强”、均衡型城市体系相比差距明显(如图6、图7所示)。省域“强县弱市”特征相对突出,一半以上省辖市市辖区占全市GDP的比重不足30%,行政区划也在一定程度上制约了中心城市的发展。

第四,圈轴联动实效有待进一步提升。郑州大都市区内城市与郑州以单向联系为主,相互间联系较弱,但郑州开封、郑州许昌一体化趋势较为明显。京广和陇海线上各城市人口联系明显较强,尤其郑州、开封、洛阳经济联系强度较高,但整体上全省经济联系弱于人口交通联系,特别是豫西一些地市间联系明显减弱,交通枢纽和重要通道的要素承载和集聚功能尚未充分发挥。城镇化空间布局与新交通格局协同性有待加强,四条轴带沿线城镇经济要素滞留能力相对较弱,短期内难以支撑由交通

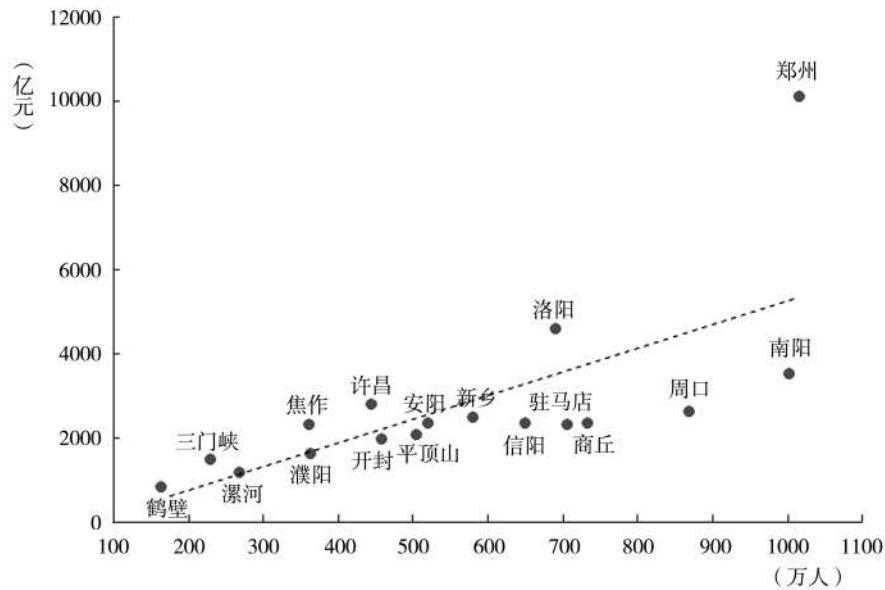


图6 2018年河南省地级市人口及GDP分布图

数据来源:Wind数据库。

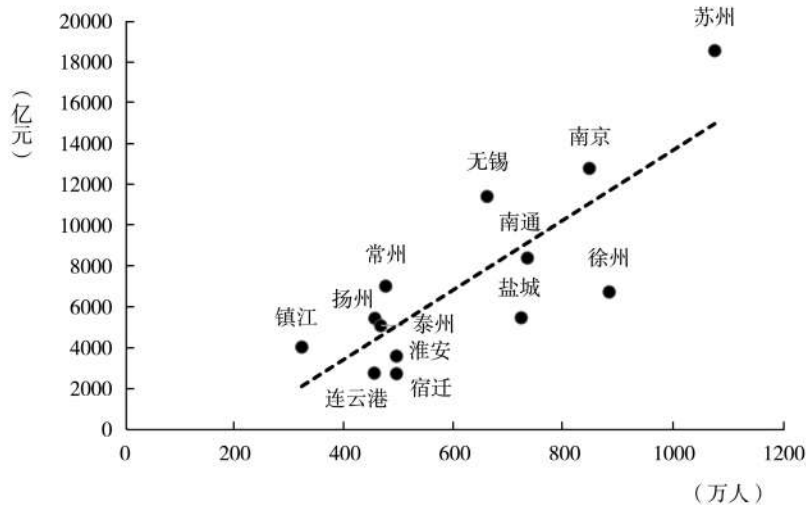


图7 2018年江苏省地级市人口及GDP分布图

数据来源:Wind数据库。

关联向经济联动的转变。

第五,城镇和乡村均进入增长与收缩并存阶段。河南常住人口城镇化率于2018年突破50%,未来十年全省城镇化进程将继续保持高速增长,流动人口规模持续缓慢下降并将趋于稳定,乡—城人口流动仍将占主导但会减弱,城—城特别是省内跨市人口流动将趋势性增强,郑州大都市区人口的集聚度进一步提升。

3.动力结构既面临北方“资源+投资”驱动的转型困难,又初具南方“新经济+新增长点”加速崛起的苗头当前,以人工智能、区块链、云计算、大数据为标

志的第四次工业革命已经到来,即将进入进程高度压缩、业态加速融合的5G智能制造时代。河南产业结构偏产业链上游和价值链低端,能源资源等传统产业“底盘”较大,新兴产业尚未形成规模、支撑不足,数字经济发展水平尚在全国中游徘徊,正处在由高投入、高消耗、高污染的“旧三高”,向供给体系质量高、投入产出效率高、发展韧性稳定性高的“新三高”转换过渡,新旧动能转换整体处于胶着状态。

第一,产业转型升级进程相对迟滞。受产业发展路径依赖和历史包袱沉重等影响,转型升级压力较大。河南农业劳动生产率长期偏低,2018年第一

产业以全省 35.4% 的劳动力,仅创造了 8.6% 的 GDP,农业转型、农村发展、农民致富相对滞后。河南拥有 40 个工业行业大类,是全国工业门类最全的省份之一,但与大多数北方省份类似,产业结构偏重、偏产业链上游的特征比较明显,冶金、建材、化工、轻纺、能源等产业占规模以上工业增加值比重仍高达 46.6%。服务业规模与浙江等“标兵”差距尚远,2019 年第三产业增加值仅为山东的 69%;与“追兵”距离却越来越近,2019 年第三产业同比增速低于身后的四川 1.1 个百分点、湖南 0.7 个百分点。

第二,新经济初步呈现崛起态势。新经济新业

态崛起苗头初现,成为河南经济发展的新增长点。近年来,河南围绕数字经济和航空经济等新经济新业态谋篇布局,中原科创谷、智慧岛、鲲鹏基地、软件小镇等一批标志性项目落地,带动一大批高新企业汇聚中原,科技含量高、附加值高的高成长性产业占比持续上升。但其体量相对较小、支撑带动作用不足,产品市场份额和竞争能力有限,整体处于起步阶段,还未培育出大块头的战略新兴产业集群(数字经济实力对比如图 8 所示)。2018 年,全省高技术产业增加值占规模以上工业的 10.0%,明显低于全国 13.9% 的平均水平。

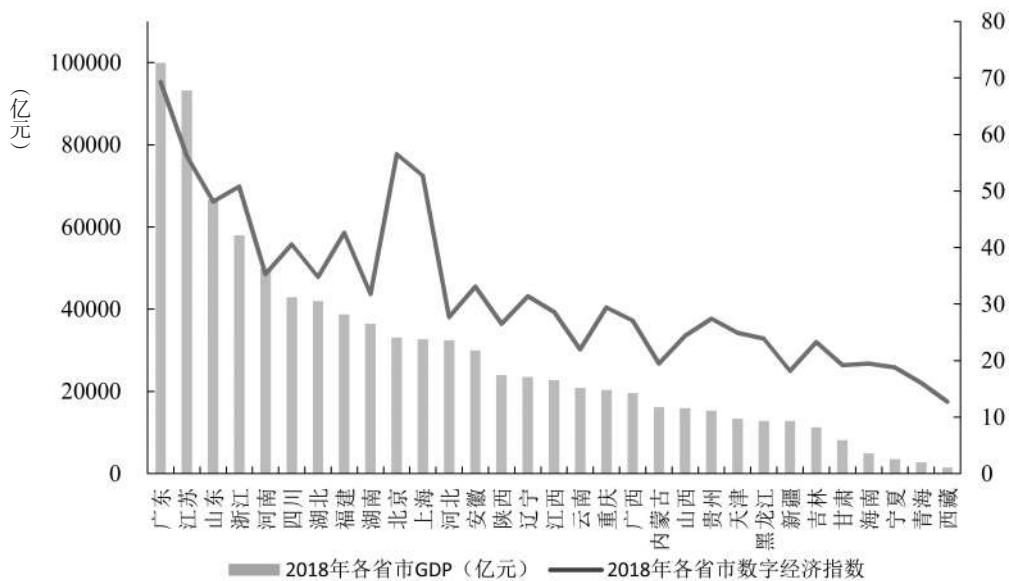


图8 2018年全国各地数字经济发展指数对比

数据来源:2019年中国数字经济发展指数白皮书。

4. 创新发展既面临创新投入不足、原始创新较少的“内忧”,又要应对全球新一轮科技革命爆炸式冲击和创新要素南向加快集聚的“外患”

新旧动能转换的外在表现主要为产业结构升级和产业自身转型,但背后的核心驱动力则在于劳动力、实物资本投资、技术变革和制度创新等各种要素及其结构的转换和重组。河南创新能力较弱,在创新资源集聚、创新生态方面短板突出。

第一,创新资源集聚能力较弱。改革开放前 30 多年,河南科技水平通过“消化吸收再创新”实现了快速发展,但随着新一轮科技革命快速推进,从国内外市场获取高新技术的路径在减少,技术后发优势转化困难加大。目前,河南 R&D 投入强度仅为全国水平的 65%,自主创新能力提升短时期内难以弥补传统技术落差收窄留下的空白,全省已经进入新

旧动能转换的攻坚阶段。在全国创新要素加速向南方发达地区集聚的态势下,河南在引聚高端创新要素方面较为乏力,创新人才和创新平台集聚能力较弱,如两院院士数量仅占全国的 1.4%,重点实验室、国家工程技术研究中心占全国总数的比重均不超过 3%,相当于湖北省的一半左右。

第二,创新生态有待进一步优化。河南创新体系建设进程相对缓慢,创新研发激励、创新成果转化、创新要素保障等方面存在较大不足,创新生态与南方多数省份相比差距明显。创新成果产出水平较低(如图 9 所示),新型研发机构发育和创新成果转化能力不足,有研发活动的规模以上工业企业仅占 15.7%,约为全国平均水平的六成;R&D 投入占规模以上工业企业营业收入的 0.59%,分别约为湖南、湖北、安徽的一半。根据《中国区域创新能力

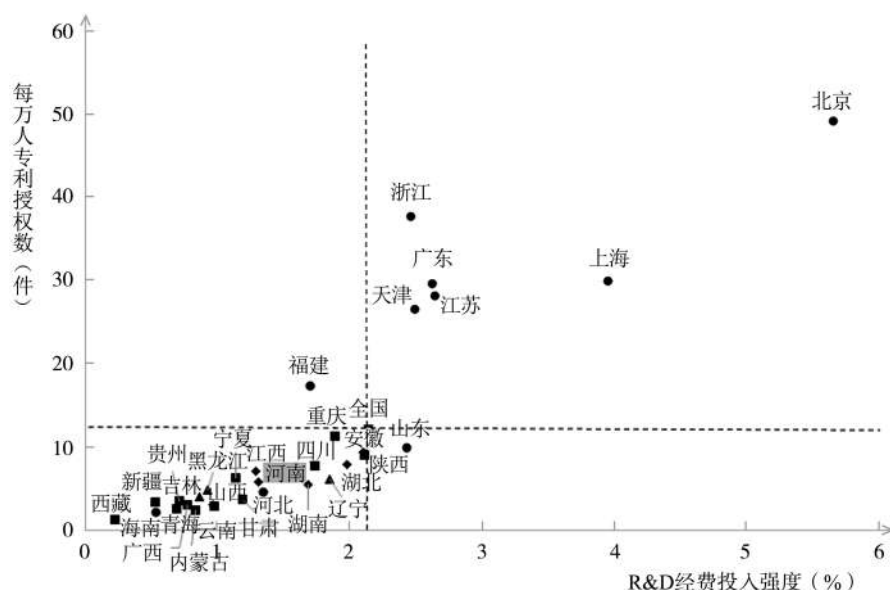


图9 2018年全国各地R&D投入强度与万人授权发明专利数

数据来源:根据wind数据库整理。

评价报告2019》,河南综合科技创新水平居全国第14位,同比提升7个位次,仍需紧密贴合产业转型升级实际需求,厚植创新创业沃土,激励科技成果转化与扩散,完善科技金融产品供给,营造良好的创新生态。

5. 开放型经济迅速崛起,迈入由边际突破向集成创新和复制推广的关键阶段

党的十八大以来,按照习近平总书记关于“建成连通境内外、辐射东中西的物流通道枢纽,为丝绸之路经济带建设多做贡献”的重要指示,河南立足全国开放大局谋划推动对外开放工作,从无到有打造空中、陆上、网上、海上“四条丝绸之路”,自贸试验区加快投资贸易便利化的制度、规则和模式创新,综合保税区等特殊监管区和10个功能性口岸连点成网,为高质量发展打开了新空间、提供了新动力,基本实现了由内陆腹地迈向开放前沿。但与南方差距依然明显,开放型经济发展已到由量变到质跃的关口。

第一,“五区”“四路”叠加协同效应尚未充分发挥。面对新形势、新标准、新要求,“五区”“四路”等国家战略和战略平台间,首尾呼应、气脉相通的叠加协同效应还未充分发挥。四条“丝绸之路”分头作战,在信息数据共享共用、物流贸易联动、运输方式衔接互补等方面有待加强。战略平台“碎片化”“单兵突进”,既面临周边激烈竞争,又在制度创新、开放创新、科技金融创新等方面,缺乏系统性、协同性整体框架和制度安排,功能拓展延伸、政策推广

覆盖、试点集成创新、科技金融贸易产业联动的合力有待加强,多维度融合、多要素联动、多主体协同的局面还未实质性形成。

第二,开放型经济建设有待深入。开放型经济体量快速攀升,但外贸、外资质量效益有待提升。在外贸产品中,初级产品和中间品占比较高,加工贸易占64.6%,较全国高37.1个百分点;服务贸易发展滞后,进出口总额尚不足100亿美元,不到四川的一半;富士康集团进出口总额贡献了全省进出口额的60%左右。利用外资结构性失衡,产业过度集中在房地产行业,外商投资先进制造业和高端服务业领域的项目较少,外资研发中心和地区总部几乎空白;外资来源地单一,仅港资就占全省实际利用外资的一半以上。企业“走出去”主要集中在工程承包、劳务输出、资源开采等领域,“抱团出海”、总装集成带动装备设备出口尚未形成规模。

四、南北分化趋势下河南发展的应对策略

预计“十四五”期间,中国“南升北降”态势将进一步渗透加剧。河南应正视区域经济发展不平衡这一发展规律,从全球城市网络变迁趋势、全国优势互补高质量发展区域经济格局中来谋划新的发展方位,以黄河流域生态保护和高质量发展、中部崛起两大战略为引领,坚守南北分化前沿阵地,坚决打赢缓阻战。在应对经济重心南移趋势中尤其

要有战略思维,进行全面系统科学谋划,突出大格局、高站位、宽视野的战略导向;坚持“守”“稳”“进”,守住金融安全、粮食安全、生态安全和公共安全底线,稳住经济健康发展态势、中部崛起中奋勇争先态势,在区域分化格局中不被分化,在先进制造业、开放型经济等优势领域竞争争先;促进总量思维向质量思维转变、产业思维向功能思维转变、跟随思维向争先思维转变、单项目标思维向多重目标动态平衡思维转变。

1. 优化空间功能格局,推动区域内优外联

未来,国家将更加注重缩小区域协调发展单元,以都市圈、城市群为重点优化生产力空间布局;更加注重遵循客观经济规律,提升全国区域经济发展的总体效率。要紧紧把握国家战略导向,立足区域核心极化扩散、空间圈层递减、格局圈轴联动的实际,落实主体功能区战略,构建城乡融合、大中小城市协调、区域优势互补的高质量发展战略格局。

第一,优化形成支撑高质量发展的城镇空间格局。进一步突出“两大战略”引领,统筹都市区(圈)向心发展与协同区抱团突围、新型城镇化与乡村振兴、经济社会发展与生态屏障保护,构建“郑州—洛阳都市区(圈)引领、三圈四轴联动、四区多点协同”的城镇空间格局,形成“城市群—都市圈—中心城市—大中小城市—特色小镇—乡村振兴”的全尺度空间链接。其中,“三圈”是以郑州为中心的半小时核心圈、一小时联动圈和1.5小时协作圈,“四轴”为沿京广、陇海发展主轴和济南—郑州—重庆、太原—郑州—合肥发展轴,“四区”为东部承接产业转移示范协同区、北部文化创新发展协同区、南部高效生态经济协同区和西部转型创新发展协同区,“多点”是指辐射带动不同片区发展的区域中心城市,以及辐射带动县域经济发展的县城、特色小城镇、中心镇。

第二,强化都市圈经济空间载体功能。从国家区域经济布局的战略导向看,未来一个时期,国家将更加注重经济总体效率提升,全面放宽城市落户条件,打破要素流动不合理壁垒,促进产业和人口向优势区域集中,鼓励中心城市极化扩散带动,而非摊大饼式的全面发展;更加注重改革放权,扩大省级政府在要素科学配置的权限,特别是土地指标调剂权限,激发地方主观能动性和工作积极性,灵活有序拓展潜在发展空间。要顺应国家区域经济布局新战略导向,更加注重经济总体效率提升,注

重改革放权,灵活有序拓展潜在发展空间。一方面,要明确省会都市圈带动战略。加强郑州大都市区极核效应,以极化扩散带动式的非均衡发展解决发展不充分的问题,在发展中不断营造平衡,促进由低水平协调向高质量协调转变。另一方面,要对洛阳都市圈适度倾斜。进一步突出先进制造业和文化旅游两大潜力空间,学习借鉴上海与苏锡常都市圈联动、杭州都市圈与宁波都市圈通过杭绍甬一体化实现紧密对接的经验举措,强化优势互补、产业合作,增强洛(阳)济(源)焦(作)、洛(阳)汝(州)平(顶山)轴带辐射,推动洛济一体、澠(池)义(马)同城。此外,要推进郑州、洛阳联动发展,打通郑州至洛阳的沿黄快速通道,打造沿黄河南岸的生态景观带,推动洛(阳)偃(师)向东延伸,远期可考虑构建形成“郑洛都市圈”。

第三,增强协同区外向合作联动。深刻认识四个协同区“合作不足、竞争有余、分散突围”的态势,引导安阳、鹤壁、濮阳等豫北地区积极对接京津冀,承接优质公共服务资源转移;推进豫西地区东西向延伸和三门峡市区—平陆县城一体化发展,提升黄河金三角区域的辐射带动力;强化商丘、周口、漯河等豫东地区与淮河生态经济带的经济合作,推动周口—阜阳—亳州组团的基础设施和产业园区共建;密切信阳、驻马店等豫南地区与长江经济带的经济联系,加强南阳等豫西南地区与汉江经济带的产业协同,加快南阳—襄阳组团一体化发展。

2. 加快郑州大都市区极化进程,放大中心城市扩散效应

未来,区域协调发展在生产力布局上将更加“重马轻车”,以提升核心城市群与都市圈综合能级来抢占国际产业链供应链价值链高点,从而带动整体发展效率提升;在资源配置上更加重“匹配适应”、轻“绝对均衡”,鼓励资源向优势区域集中,促进人口总量、产业规模与要素配置、环境承载能力的基本匹配。河南尤其要“强马优车”,集全省之力提升郑州大都市区能级、加快极化进程,通过逐步释放极化扩散带动效应推动总体效率效益提升。

第一,强化土地资源与生产力布局的相互匹配。习近平总书记曾指出,要加快改革土地管理制度,建设用地资源向中心城市和重点城市群倾斜。2020年3月,国务院印发的《关于授权和委托用地审批权的决定》明确指出,将永久基本农田以

外的农用地转为建设用地审批事项授权各省、自治区、直辖市人民政府批准,将永久基本农田转为建设用地和国务院批准土地征收审批事项试点委托4个直辖市和苏浙皖粤4省政府批准,这都预示着新一轮土地管理制度改革将加快落地。一是建议争取将郑州大都市区“1+4”市列入国家第二批试点。第一批8省市试点分布主要在京津冀、长三角、大湾区、成渝4个国家重点打造的核心城市群,试点期限一年;未来向长江中游、山东半岛、中原等城市群拓展试点范围的预期较强。而河南因承担保障国家粮食安全的重任,可以以都市区“1+4”市为载体申请试点或者申请将郑州列入试点。二是提高用地指标省级统筹比重。建议及时调整“县级平衡为主、市级调剂为辅、省级适度统筹补充”的补充耕地统筹机制,提高省级、市级统筹比重,可考虑将目前省级直接统筹各市县申请入库补充耕地指标的20%比例提升至30%—50%。三是加大土地指标向郑州大都市区的倾斜力度。建议将有限的土地指标主要用于郑州大都市区,特别是郑州主城区的空间拓展,并加大集体建设用地入市和闲置建设用地的挖潜力度,做到土地收入与城建资金的长期总体平衡、当期地块与重大项目的短期时间对应。

第二,强化人口流动引导与城乡体系优化的相互匹配。未来河南城市发展态势将由齐头并进转向加速分化,乡村将由普遍萎缩转向点状集中,城乡体系也将由“橄榄型”逐步向“哑铃型”演变,进而重塑全域经济和人口空间格局。一要持续推进郑州相对宽松的落户政策。郑州市域人口虽然突破千万,但中心城区人口仅600多万,远未达到城区常住人口超千万人的超大城市规模。加速郑州的极化扩散带动效应,一方面要打造更具吸引力的人才发展环境。在新一轮规划中前瞻性地提高人口承载上限,通过设立实习实训基地、建设人才公寓等政策措施,在人口集聚特别是吸引大学生群体方面重点突破。另一方面,要按照人口流动趋势前瞻公共服务投入和基础设施布局。把握“人随产业走、产业随综合竞争优势走”的客观规律,做到土地、资金、基础设施、公共服务与人口规模相适应。对人口增长缓慢甚至持续流失的中小城市,引导其将转变惯性增量规划思维,严控增量、盘活存量,推动人口和公共资源向城区集中,提高城市运营效率。科学预判乡村人口的点状变化趋势,分级分类施策,

有序加大对未来人口保有量较大中心村的基础设施投入,避免“一刀切”或平均分配造成的资源浪费。

第三,强化行政区域与城市功能作用的相互匹配。调整行政区划是优化空间布局、提升功能作用、完善基础设施、转变发展动力、强化民生保障、塑造竞争优势的基础性工作。建议研究郑州大都市区内区划调整的可行性,支持郑州向北跨河发展、向南拓展空间,将长葛、新乡平原新区划入郑州紧密协作区,推动中牟、荥阳、新郑撤县(市)改区,尽快实现全域城区化。同时,对洛阳都市圈的规划建设,可考虑开展偃师市、孟津县的撤县(市)改区的可行性研究。

3. 稳住传统基础优势,激活载体平台潜能

“十四五”时期,中国经济发展将趋向重质量与重体量并行,供需方面由供需错配向供需平衡过渡,产业内部结构新旧更替,发展动力方面投资与创新驱动“一退一进”,发展环境与生态体系领域重组优化。对河南来言,要抢抓新一轮科技革命和产业变革的窗口期,聚焦传统产业改造提升和新兴产业集群培育壮大,通过创新驱动、数字引领、管理提效、品牌增值,加快“转型存量、崛起增量、夯实基础、布局未来”,全力推进制造业强省建设。

第一,统筹推进传统产业转型与新兴产业崛起。河南产业结构偏重,劳动密集型产业比重较高,要抢占战略新兴领域、潜在增长领域,但也不能忽视对传统优势产业的改造升级,推动其向价值链高端攀升,夯实“六稳”压舱石。一是要在“修旧车”“铺新道”中把实体经济做优做强。既要推动重点产业延链补链,数字化改造来“升级旧车”,加快食品、装备、材料、电子等产业智能化、绿色化、服务化进程;又要在技术、产业变革中“铺设新道”,培育新能源及网联汽车、新一代人工智能、5G等新兴产业集群,超前布局新型材料、区块链、虚拟现实等一批有望引领变革的领域。在“修车”(化解过剩产能、转型升级)过程中要保持定力、增强耐力,在“铺新赛道”中抓住并用好国家发挥超大市场容量、鼓励并发试错的机遇,力争实现“腾旧鸟、引俊鸟、腾笼换鸟笼不空”“修旧车、铺新道、车道竞进奋争先”。二是推动传统优势产业“五转型”。把握好消费互联网向产业互联网加速渗透的趋势,加快技术转型,按照“互联网+”“物联网+”“区块链+”等方向,重构研发、生产、增值服务

模式;加快生态结构转型,精细产业分工,形成“小部件大产业”“小模块大市场”,促进破界、跨界、无界式产业融合,构建“全产业链”“全生态圈”的产业生态系统;加快组织转型,推动大型企业平台化发展,在混改中完善产业生态;通过外包、众包开放式链接内外部资源,实现轻资产经营、非线性增长;加快布局和业态转型,打通实体与虚拟空间、国内与国际市场、当下与未来发展。三是打好产业基础能力高级化和产业链现代化攻坚战。梳理产业基础能力薄弱环节,增建新型共性技术平台,培育贴合市场需求导向的新型研发机构,开展产业底层技术、基础部件材料、质量标准和检测等基础短板的“揭榜挂帅”攻关,建立示范应用基地和产业创新联盟,构建自主创新产品大规模市场应用的生态系统。

第二,发展重点由聚焦产业向聚焦企业转变。新一轮科技革命和产业变革,将呈现智能化主导、融合式聚变、集群式突破、广泛深入渗透等特征,科技、场景、产业变革同步推进,区域间劳动力和生产成本差距逐步弥合,再加上全球疫情的影响,全球产业链分工和生产组织网络即将发生重大调整,未来产业升级趋向、具体爆发领域、时间节点越来越难以预判,行业、产品升级换代将大概率颠覆传统模式。因此,一要弱化重点产业和领域的差异化、选择性政策。在政策设计上注重在战略性领域、关键技术领域和竞争前领域上聚焦,在产业的起步期、衰退期发力,加大以基础能力建设和激励创新创业为核心的功能性、普惠性政策供给,强化竞争中性和特征,完善产业政策退出机制。二要以“抓两头、促中间”为着力点推动市场主体升级。加大对领军型、引擎型、高能级创新企业的培育力度,实施创新龙头企业提升引领和高新技术企业倍增工程,推进高新技术企业树标提质,培育一批细分领域“单项冠军”“隐形冠军”企业,大力发展有专长的“专、精、特、新”中小企业。同时,全方位加大对创业者的支持力度,夯实未来经济活力和竞争力的战略根基。

第三,积极探索产业集聚区内土地二次开发的新机制。河南180多个省级产业集聚区,平均规划面积20平方千米,规模以上工业比重超过70%。产业集聚区过去是河南经济发展的基石,未来更是挺起先进制造业脊梁的战略空间。一是开展产业集聚区内土地的逆周期收储与盘活。尽管目前产业集聚区发展遇到了一些困难,但也要看到上海、广

东等地都在严守工业仓储用地比例的实践做法。要把当前困难作为实施产业更新、盘活存量用地、强化低效用地退出、处置闲置土地的时间窗口,一次性收储盘活土地,为未来产业发展留足发展空间。二是积极推进三项改革改造。推行“管委会+公司”运营模式,深化全员聘任、绩效薪酬等经营管理体系改革;创新企业分类综合评价结果应用,实施差别化、阶段性的价格刺激措施,深化资源要素市场化配置改革;加快产城融合和产业生态建设,提升物业服务标准化、生活服务场景化、企业服务平台化、产业服务生态化水平,加快园区生态综合改造。

4. 激发投资消费需求,培育形成强大市场

河南是人口大省,正处于工业化城镇化深化期、加速期,要坚持供给侧结构性改革,解决好居民消费能力等问题,以供给提升创造新消费需求,以消费升级引领供给创新,强化供给与需求、投资与消费的长效互促机制,加快形成强大市场。

第一,以提高城乡居民收入水平激发消费潜能。提高城乡居民收入的重点在于提升全社会劳动生产率,优化就业的城乡结构、产业结构和收入内部结构。一是深入推动人口向城市特别是都市圈等优势区域集聚。进一步放开城乡居民户籍限制,推动居住证制度常住人口全覆盖,逐步弥合流动人口与户籍人口基本公共服务差距,统筹抓好重点群体全家进城与人才资本下乡,引导返乡农民工在县城或中心镇定居,以深度参与城镇集约、产业集聚、分工协同来普遍提升工资水平。二是大力发展人力资本和技术密集型产业。在做优做强制造业的基础上,进一步放宽对外资和民资在金融、教育、医疗等领域的市场准入,加速劳动力在产业间的结构性流动,不断提高居民收入分配的份额。三是通过稳定资产价格、规范发展资本市场、深化土地制度改革等举措增加财产收入。持续实施“房住不炒”的调控措施,防止房价暴涨暴跌;深化农村“三块地”改革,研究农村集体建设用地入市具体操作办法,建立多种形式的农村产权流转交易市场和服务平台,逐步提高农村居民财产收入。

第二,以增加民生养老投入提升居民消费预期。要加大医疗卫生、基础教育投入,同时重点处理好社保和养老问题,提升居民消费预期。一方面,要加快划转部分国有资产充实社保基金。加快划转部分国有资本充实社保基金工作进度,并与国企重组、

混合所有制改革、改制上市以及改组组建国有资本投资、运营公司等统筹考虑。另一方面,前瞻谋划老龄化应对举措。研究出台提升养老保险参保率的鼓励性政策,推出针对不同群体的差异化养老保险产品;引导新设立的公办或公建民营养老机构以护理型床位为主,加大对存量床位护理型改造的支持力度;鼓励各地结合实际需求和财政可承受能力,逐步将低保户、贫困户和低保边缘群体中的中度、重度失能老年人纳入兜底性的长期照护最低保障范围。

第三,以传统与新型基础设施建设统筹提振投资活力。在外部需求乏力背景下,稳振投资不仅是河南的稳定传统基础优势之策,更是培植新潜能的根本之举。一是统筹投资的稳增量与优结构。要提升投资的近期效果和长远作用,关键就在于优化投资领域结构和空间结构,即“稳”传统基础投资,“增”制造业技术改造、数字化改造和先进制造业投资,“扩”数字、信息、新能源等新型基础设施投资,加大对未来经济人口承载区域的定向投资,严控资金流入房地产等非实体经济领域。二是强化对新型基础设施和产业数字化等标志性项目的前瞻谋划。要抓住消费互联网向产业互联网渗透时机,摆脱思维惯性、路径依赖、定位锁定,加快5G、新能源汽车充电桩等数字科技、产业升级基础设施项目,以及郑州大都市区、洛阳都市圈城际轨道交通和天然气、电力等能源通道等补短板基建项目的谋划,争取列入国家相关规划。同时,要分清“新基建”的公益性基础平台项目和营利性商业应用项目的区别,前者应由政府和市场共同实施或者政府支持企

业实施,后者应更多地依靠市场作用由企业运作。

注释

①注:本文中所提到的东部包括北京、天津、河北、山东、江苏等19个省(区、市),西部包括陕西、四川、云南、贵州、广西等12个省(区、市);南方包括上海、江苏、浙江、安徽、福建等16个省(区、市),北方包括北京、天津、河北、江西、内蒙古等15个省(区、市)。②经济集中度为某省(区、市)GDP/全国各省(区、市)GDP之和;人口集中度为某省(区、市)常住人口/全国总人口。

参考文献

- [1]吴兢.打破“胡焕庸线”背后的发展鸿沟[J].中国党政干部论坛,2019(1).
- [2]申兵,党丽娟.区域经济分化的特征、趋势与对策[J].宏观经济管理,2016(10).
- [3]蔡之兵.南北分化视角下的北方区域经济失速问题探因[J].江淮论坛,2019(5).
- [4]张长星.推动河南经济高质量发展的对策研究[J].区域经济评论,2019(3).
- [5]中国电子信息产业发展研究院.2019年中国数字经济发展指数白皮书[EB/OL].http://www.cbdi.com/BigData/2019-11/05/content_6152621.htm.
- [6]中国科技发展战略研究小组.中国区域创新能力评价报告2019[M].北京:科学出版社,2019.
- [7]周民良.经济重心,区域差距与协调发展[J].中国社会科学,2000(2).
- [8]张长星.充分发挥郑州国家中心城市龙头引领作用[N].河南日报,2018-02-09.
- [9]习近平.推动形成优势互补高质量发展的区域经济布局[EB/OL].http://www.ccps.gov.cn/xxsxk/zyls/201912/t20191215_136835.shtm.

Countermeasures Research on Optimizing the Spatial Development Layout of Henan under the North-South Differentiation Trend

Zhang Changxing

Abstract: In the new normal, China's economic center of gravity gradually shifts to southward, with widening economic gap between the North and South gradually and the north-south differentiation trend is becoming increasingly significant. Henan is located in the junction and transition zone between the north and south, with multiple areas combining both the advantages and disadvantages of the north and the south. And Henan is facing with the transformation of old driving forces to new growth drivers. In the next period, the national economic center of gravity will continue to move southward, and the pressure of Henan to be differentiated is increasing. We should comprehensively analyze the regional pattern and the general trend of industrial development, systematically sort out our own comparative advantages and highlight shortcomings, and systematically promote the optimization of the development spatial pattern, the prominent leadership of the central city, the acceleration of the conversion of old and new growth drivers, and the creation of a strong market. Through these measures, Henan's position and role in the overall development of China will be better promoted.

Key Words: Differentiation between the North and South; Spatial Layout; Innovation Driven

(责任编辑:文 锐)