

NEW THINKING IN CHINA'S REGIONAL
DEVELOPMENT:

THE TOP-LEVEL DESIGN AND STRATEGIC LAYOUT

中国区域发展新思维： 顶层设计与战略布局

人民论坛◎编

中国区域发展的新思维是什么？京津冀协同发展有哪些优势和挑战？长江经济带建设的战略地位和重大举措有哪些？如何破解“新东北困局”？如何看待当前东北地区的经济状况？

30多位著名专家、学者对“中国区域发展”
进行全面、深入、权威的解读！

 人 民 出 版 社

NEW THINKING IN CHINA'S REGIONAL
DEVELOPMENT:

THE TOP-LEVEL DESIGN AND STRATEGIC LAYOUT

中国区域发展新思维： 顶层设计与战略布局

人民论坛◎编



人民出版社

总策划: 李春生 王 彤

责任编辑: 张 燕

责任校对: 胡 佳

封面设计: 吴燕妮

图书在版编目 (CIP) 数据

中国区域发展新思维: 顶层设计与战略布局 / 人民论坛 编.

—北京: 人民出版社, 2016.01

ISBN 978-7-01-015679-8

I. ①中… II. ①人… III. ①区域经济发展—研究—中国 IV. ①F127

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 001091 号

中国区域发展新思维

ZHONGGUO QUYU FAZHAN XINSIWEI

——顶层设计与战略布局

人民论坛 编

人民出版社 出版发行

(100706 北京市东城区隆福寺街 99 号)

北京汇林印务有限公司印刷 新华书店经销

2016 年 1 月第 1 版 2016 年 1 月北京第 1 次印刷

开本: 710 毫米 × 1000 毫米 1/16 印张: 16.5

字数: 251 千字

ISBN 978-7-01-015679-8 定价: 46.00 元

邮购地址 100706 北京市东城区隆福寺街 99 号

人民东方图书销售中心 电话 (010) 65250042 65289539

版权所有·侵权必究

凡购买本社图书, 如有印制质量问题, 我社负责调换。

服务电话: (010) 65250042

目 录

总论 区域发展的战略思维

习近平区域发展战略思想支点与特征	魏后凯	3
谋局 2020：中国的区域经济新体系	刘 勇	13
全方位寻找区域发展新动力	王 军	24
“新四沿”战略打开区域发展大格局	常修泽	29
“十三五”中国区域发展战略前瞻	孙久文	44

京津冀一体化构想

“京津冀一体化”顶层设计新思维	王曙光	57
京津冀协同发展愿望清单	赵 弘	62
京津冀绿色转型的战略意义	齐 晔	68
京津冀崛起十大挑战	张耀军	70
京津冀合作难点	孙久文	77
世界级城市群与中国的国家竞争力	陈秀山 李 逸	85
首都“单中心集聚”效应破解良方	李国平	97
京津冀产业优化症结破解	王小广	102
把好京津冀协同发展的“准入”关	王建华	106

长江经济带透析

长江经济带建设的战略地位和重大举措·····	刘应杰 113
全局视野下的长三角协调发展机制研究·····	陈建军 119
长江中游城市群创新发展深度解析·····	张建清 陈 婷 131
新型城镇化的战略、思路与方法·····	方创琳 王振波 143
生态涵养区怎样实现可持续发展·····	刘治彦 156

“新东北困局”破解

新区域经济战略中的东北棋局·····	魏后凯 169
“再振兴”东北战略思路探讨·····	常修泽 175
实现“中国制造 2025”，东北系之一半·····	易 鹏 周 济 183
东北振兴缘何成为中央高层关注焦点·····	孙 晶 189
经济新常态下的“新东北现象”辨析·····	张占斌 195
新一轮东北振兴如何精准定位·····	张可云 201
如何看待当前东北地区的经济状况·····	赵昌文 207
东北经济“排头变排尾”究竟为哪般？·····	陈永昌 212
对东北经济衰退的深度解读·····	刘 柏 217
东北地区走出低谷的三条路径·····	马 克 221
振兴东北制造业的十条政策建议·····	周民良 227
东北如何借力“一带一路”战略·····	尹伟文 黄 靖 231
振兴东北，国有经济要尽主导之责·····	王志钢 235
治理现代化是重拾东北辉煌的基石·····	李春苗 239
东北困局下“扩大开放合作”大文章怎么做·····	陈 耀 245
“锈带复兴”的国际经验借鉴·····	陈瑞华 251
参考文献·····	257

总论

区域发展的战略思维

习近平区域发展战略思想支点与特征

魏后凯^{*}

习近平总书记在不同时间段，对区域发展发表过很多论述。这些论述，逐步完善，形成一个体系。总的来看，总书记关于区域发展的思想，核心强调了六个字：公平、协调、共享。这些思想，也是邓小平同志共同富裕思想的延续与深化。

1978年，邓小平同志提出了“两个大局”的战略思想：一是沿海地区加快对外开放，较快地先发展起来，内地要顾全这个大局；另一个是沿海地区发展到一定时期，拿出更多的力量帮助内地发展，沿海地区也要顾全这个大局。习总书记所强调的以“公平、协调、共享”为核心的新区域发展观正是对邓小平同志这一共同富裕思想的延续和深化。公平是前提，协调是路径和手段，共享是目标。从总书记近期的一些公开论述看，他关于区域发展的思想，有四个支点和四个突出特征，将对中国的发展产生多方面积极深远的影响。

^{*} 魏后凯：中国社会科学院城市发展与环境研究所副所长、研究员。

一、习总书记区域发展战略思想的四个支点

（一）支点一：多层次的区域开放

这里讲的区域开放，既包括对国内的开放，也包括对国外的开放；既包括对周边国家的开放，也包括对东盟等区域合作组织的开放，是一个多层次的区域开放。党的十八大报告明确提出“统筹双边、多边、区域、次区域开放合作”，其中“双边、多边、区域、次区域”的开放合作，体现的就是一种多层次的区域开放、区域合作。

2013年9月5日，习总书记在哈萨克斯坦访问的时候，提出了“丝绸之路经济带”构想，他提出，“我们可以用创新的合作模式，共同建设‘丝绸之路经济带’，以点带面，从线到片，逐步形成区域大合作”。这个合作比我们过去讲的国内区域合作层次高，是国家之间的区域大合作，这实际上把我们过去的对外开放，整合提升到一个新的高度。过去的区域开放主要是沿海开放、向东开放，现在新一轮的开放，主要是向西开放。

向西开放有三个着力点：一个是西北地区，面向中亚、欧洲、俄罗斯的开放；另一个是东北地区，面向东北亚地区的开放；再一个是西南地区，面向东南亚，甚至向南亚、西亚的开放。这实际上形成了三个国际区域合作圈，东北、西北与西南，其中的丝绸之路，主要是往西北方向。

2013年10月，习总书记又在出访东盟国家时提出，要共同建设21世纪“海上丝绸之路”。如此，陆海结合起来，就是一种全方位、多层次的区域合作开放的格局。“一带一路”，是形象的简称，从学术角度来看，就是多层次的区域开放。

从国内层次来看，长三角、珠三角、京津冀地区的发展，某种角度上也体现了区域开放、区域合作的理念。

（二）支点二：区域一体化

这里提到的区域一体化，也可称为城市群的协同发展。2003年习近平

在担任浙江省委书记时，就比较关注、重视区域的一体化，而且也在积极地推进区域的一体化。他提出浙江省要“主动接轨上海，参与长三角地区的经济合作与发展”。从2014年到2015年，习总书记几次到北京、河北、天津考察，又提出了京津冀的协同发展，而且把京津冀的协同发展，也就是京津冀区域一体化，上升为一个重大的国家战略。不仅是一个国家战略，而且是一个重大的国家战略，这将过去政府、学界对京津冀一体化的定位上升到一个更高的层面。

习总书记还进一步提出，要打破“一亩三分地”的思维定式，实际上就是要打破区域的分割、各自为政。要按照优势互补、互利共赢的原则，加快走出一条科学持续、协同发展的路子。对京津冀协同发展提出的七个方面的举措、要求，除了第一条顶层设计外，其他方面都是一些协同发展的具体措施。比如，第三点关于产业对接协作问题，实际上就是说，两市一省要面向整个京津冀，产业要对接，要分工，要对现有的产业链进行重组，要重新整合资源，构筑一体化的产业链。

（三）支点三：区域协调发展

这里提到的区域协调发展也是过去政策的延续。早在2010年广西调研时，习近平就提出要在新的起点上深入实施西部大开发战略，实现西部地区经济又好又快发展。这里强调的就是怎么推进西部开发，重视西部开发的问题。2011年，他提出要把湖北真正建设成为促进中部地区崛起的重要战略支撑点。湖北作为中部地区的战略支撑点，这是过去中央领导提到的问题，习近平再次强调，实际上也是一种延续。

关于区域协调发展，总书记比较多地谈了农村地区的问题、贫困地区的问题。他先后几次到河北、山西的贫困地区考察，有一些很精彩的说法，比如：“全面建成小康社会，最艰巨最繁重的任务在农村、特别是在贫困地区。”他还说过“消除贫困，改善民生，实现共同富裕，是社会主义的本质要求”，等等。实际上，历任中央领导一贯关注扶贫问题，但习总书记可谓高度重视。他就任总书记以后，考察第一站是广东，第二站就是贫困地区，而且调查很深入。

促进区域协调发展，必须重视中西部落后地区，重视贫困地区。只有中西部落后地区发展起来了，贫困地区发展起来了，各个区域才能实现协调发展，我们才能够全面建成小康社会。在 2013 年 12 月中央经济工作会议上，总书记把促进区域协调发展，作为 2014 年中央需要解决的六项重要任务之一，我觉得这是把重大战略落到了实处。经济工作那么多内容，把区域协调发展作为六个重要任务之一，说明他比较重视区域的协调发展。而且这种区域协调发展，他是从公平的角度，从平等的角度，从广大农民切身利益的角度切入，这也体现出总书记的区域发展思想是从广大农民、广大贫困地区的角度出发的新发展观。

（四）支点四：国土均衡开发

过去的中央文件，很少说到这一点。在 2013 年 12 月的中央城镇化工作会议上，习总书记强调，对于全国主体功能区规划提出的“两横三纵”城市化战略格局，要“一张蓝图干到底”，推动形成一种国土均衡开发格局。他提出“要在中西部和东北有条件的地区，依靠市场力量和国家规划引导，逐步发展形成若干城市群，成为带动中西部和东北地区发展的重要增长极，推动国土空间均衡开发”。

有这样一种说法，中国 20 世纪 80 年代主要靠珠三角，90 年代主要靠长三角，后来京津冀发展起来了，所以珠三角、长三角跟京津冀是推动中国经济发展的三个核心区，也是三个增长极。但是单纯依靠珠三角、长三角和京津冀，未来的中国经济不可能长期保持持续稳定快速增长的态势。因为中国的面积那么大，要实现持续稳定快速发展，必须要在中西部、东北地区，创造一些新的主导地区，创造一些新的国家级增长极，使这些地区成为支撑未来中国经济持续稳定快速发展的新动力。假如能实现这样一个目标，未来中国经济 20 年，要保持中高速增长应该是没有问题的。所以我觉得总书记这一点说得很好，要推动国土的均衡开发。

现在，我国的产业更多地集中在沿海地区，但是人口更多地集中在中西部地区，资源、能源也集中在中西部地区，于是每年上亿的流动人口都到沿海去打工，带来了民工潮，加剧了春节交通的拥挤。由此看来，国土的均衡

开发，不只是一个经济的问题，也是国家安全的问题。假如沿海的产业往西走，在中西部地区创造更多的就业机会，这样一方面能带动中西部地区的发展，同时中西部广大富余的劳动力，也能够在当地就近就业，这样我国的经济发展、空间的布局就相对均衡一点。所以未来国土的均衡开发，是一个重大的国家战略。

二、总书记区域发展战略思想的四大特征

（一）特征一：强调生态文明的理念

把生态文明的理念引入区域发展、国土开发、城镇化中来，融合到空间区域层面上来。

在2013年5月中央政治局第六次集体学习时，习总书记提出“国土是生态文明建设的空间载体”，也就是说，生态文明建设，必须要落实到国土上，国土是空间载体。他紧接着又强调，要整体谋划国土空间开发。而且他还提出一个新的概念——“科学布局生产空间、生活空间、生态空间，给自然留下更多修复空间”，这有很深刻的含义。生产空间、生活空间跟生态空间的“三生空间”概念，过去更多的是学术界在强调，现在总书记把它提出来了，我觉得这是一个很大的突破。从较大的范围看，任何一个城市、任何一个地区，都要保障生产空间、生活空间和生态空间，有合理的比例。不能说地区发展仅有生产空间，没有生活空间，没有生态空间。生产空间应该有一个高限，生态空间至少有一个底线。不能说京津冀城市群水泥地连成一片，建成一个水泥森林，却没有生态空间。过去不少地方搞工业化，都是工业“零地价”，以牺牲生态空间、生活居住空间为代价，片面地追求工业化，建了很多花园式工厂。这就不符合总书记讲的科学布局生产空间、生活空间和生态空间。同时，习总书记强调“划定并严守生态红线”“要牢固树立生态红线的理念”。要有生态红线，要有生态空间，包括耕地要保护底线，森林资源的保有量底线也不能突破。

在2013年12月中央城镇化工作会议上，习总书记有一段话说得挺好：“要体现尊重自然、顺应自然、天人合一的理念，依托现有山水脉络等独特风光，让城市融入大自然，让居民望得见山、看得见水、记得住乡愁。”仔细想一想，现在北京、上海这些大城市，哪能望得见山，看得见水，记得住乡愁啊？光是水泥地，光是高楼大厦，没有更多的休闲空间，没有更多的生态空间，这是不符合生态文明理念的。

习总书记强调：“在促进城乡一体化的发展中，要注意保留村庄原始风貌，慎砍树、不填湖、少拆房，尽可能在原有村庄形态上改善居民生活条件。”也就是说，不能因为新农村建设，就把树都砍了，把湖都填了，把房都拆了，既没有文化的味道，同时又破坏了生态环境。

他还强调要“科学设置开发强度”。开发强度就是区域建设用地的面积占总的国土面积的比重。现在我们有一些城市，比如说珠三角的一些城市，开发强度达到了40%，开发强度太高。香港的开发强度只有19%到20%。它不是没地，而是不开发，要更多地保护起来。日本三大都市圈开发强度仅有15.6%，巴黎地区也只有21%。我们的开发强度要有一个天花板，不能突破这个天花板，所以总书记也说了，“要尽快把每个城市特别是特大城市开发边界划定”。

城市的生长边界应该划定，不能无限制蔓延，不然就是摊大饼，现在北京就是典型的摊大饼。我们现在也担心京津冀的一体化，演变为北京摊大饼，天津和河北再摊大饼，三个加起来，就是一个更大的大饼。所以必须确定城市的生长边界，城市与城市之间，应该是农田、森林，有绿色的隔离带隔开，不能让它连成一片。总书记说了，要“把城市放在大自然中”“把绿水青山保留给城市居民”。总书记很强调生态文明的理念，这跟过去不一样。

（二）特征二：强调命运共同体、利益共同体基础上的协同发展

习总书记协同发展的思想是建立在命运共同体、利益共同体的基础之上的，尤其是“共同体”“双城记”等概念，在政府层面都是一些新的提法。

2013年10月，习总书记在印尼发表重要讲话时提到，“使双方成为兴衰相伴、安危与共、同舟共济的好邻居、好朋友、好伙伴，携手建设更为紧

密的中国—东盟命运共同体”。这里的命运共同体，也是协同发展的结果。同时他又讲到，“将政治关系优势、地缘毗邻优势、经济互补优势转化为务实合作优势、持续增长优势，打造利益共同体”。一个命运共同体，一个利益共同体，都是区域协同发展的结果。

在京津冀发展中，习总书记也强调了协同发展。京津冀和珠三角、长三角不一样，它是一个双核的结构，总书记把它叫做“双城记”。京津冀之间关系的关键点，就在于北京与天津之间的关系。过去京津冀一体化比较滞后，也就是北京和天津的关系没处理好，未来要推进京津冀的协同发展，核心问题也是京津的关系怎么处理好。所以2013年8月，他在河北时，提出要推动京津冀协同发展，这是他首次提出京津冀要协同发展，后来他在很多地方都强调这种协同发展。而京津冀要协同发展，一个重要的机制是仍旧要形成一个利益共同体。不能形成一个利益的共同体，京津协同发展打造“双城记”的难度就比较大。所以，习总书记还提出，“把合作发展的功夫主要下在联动上，努力实现优势互补、良性互动、共赢发展”。联动是推动协同发展的一个很重要的路径，而要共赢发展，就是要形成一个利益共同体。

（三）特征三：强调区域治理的理念

这一理念很超前。过去中央政府，都强调加强管理；而党的十八大、十八届三中全会强调“治理”。习总书记也说到了，治理和管理一字之差，但是治理体现的是“系统治理、依法治理、源头治理、综合施策”。在区域发展层面，他已经应用这种治理理念了。

2014年3月5日，习近平在参加十二届全国人大二次会议上海代表团审议时强调：“坚持以制度创新为核心，推进中国上海自由贸易试验区建设，努力走出一条符合特大城市特点和规律的社会治理新路子。”他谈到上海自由贸易试验区的时候，落脚点是找出社会治理的新路子，他讲到的是治理问题。要进行探索、改革开放，就要大胆地闯、自主地改。改革要干吗？就是要形成一个适合于大城市特点规律的城市治理或者区域治理的路子，而且他还提出“要尽快形成一批可复制、可推广的新制度”。这实际上体现了一

种区域治理的思想，而不是一个管理的思想。

再者，在2013年中央城镇化工作会议上，他又强调，“推进城镇化，既要优化宏观布局，也要搞好城市微观空间治理”。这里面讲的“城市微观空间治理”概念，也是区域治理很重要的一个方面。这个治理跟过去的管理是不一样的，主要体现为在政府规划引导以外，还要发挥市场机制的作用，非政府组织的作用，老百姓怎么参与进来，舆论怎么监督，怎么发挥专家的作用等。

（四）特征四：强调包容发展的理念

习总书记在谈“一带一路”的时候，讲到“两千多年的交往历史证明，只要坚持团结互信、平等互利、包容互鉴、合作共赢，不同种族、不同信仰、不同文化背景的国家，完全可以共享和平、共同发展”。这里面就讲到包容的问题，“包容互鉴”。同时他在谈到“丝绸之路经济带”的时候，强调了“五通”，即政策沟通、道路联通、贸易畅通、货币流通和民心相通。这是很高层次的构想，也可以说是一个方向，体现了包容的思想。

再者习总书记比较重视贫困地区的发展，也体现了他包容发展的思想，因为解决贫困地区的发展问题本身就是包容发展很重要的一个方面。包容发展，更多地强调平等、公平。过去我们叫和谐比较多，国外不叫和谐，一般叫包容发展，除了包容性外，要平等，要缩小差距。所以我觉得习总书记强调贫困地区的发展，也体现了包容发展的思想。

三、习总书记区域发展战略思想的四大影响

总书记的区域发展思想，将对中国的发展产生多方面积极的、深远的影响。

（一）有利于推进中国各地区绿色发展、绿色繁荣与绿色崛起

过去我们也说过，既要金山银山，又要绿水青山。但是习总书记的表述

比过去更诚恳了，他说：“我们既要绿水青山，也要金山银山。宁要绿水青山，不要金山银山，而且绿水青山就是金山银山。我们绝不能以牺牲生态环境为代价换取经济的一时发展。”习总书记反复强调生态文明，顺应自然，天人合一，使得很多地方在发展过程中也逐渐转变以 GDP 论英雄的观念，开始转向绿色发展之路。我们所追求的绿色繁荣是经济繁荣、社会繁荣与生态繁荣的有机统一体，既要经济繁荣，又要社会繁荣，还要生态繁荣。而中国在世界上，所要实现的是一种绿色崛起。我们要加快发展，实现赶超，但绝不能建立在牺牲资源、牺牲生态、牺牲环境的基础上，而应该转变发展的方式，走绿色崛起、绿色赶超的道路。所谓绿色崛起，就是一方面要转变发展方式，另一方面要赶超；在经济跨越赶超的过程中转变发展方式，依靠转变发展方式实现我们的跨越赶超，把转变发展方式与赶超有机结合起来。

（二）有利于推动各地区的协调发展，实现共同富裕

习总书记对贫困地区、中部地区、西部地区的一系列论述，有利于推动不同地区、不同的群体共享改革开放的成果，共享改革的红利。这一点很重要。尤其习总书记多次到贫困地区考察，他在阜平考察时指出：“没有农村的小康，特别是没有贫困地区的小康，就没有全面建成小康社会。”的确，不解决贫困地区的问题，要全面建成小康社会，肯定是不行的。要在不同的地区，同步实现小康社会，不同的地区就必须协调发展。

（三）有利于推动各个地区发挥优势，合理分工

习总书记在很多方面，比如国际区域合作、京津冀协同发展以及贫困地区发展等问题上，都强调发挥优势，合理分工。按照这一思想来推进区域一体化进程，有利于形成区域发展的利益共同体，改变产业同构化的局面。现在很多地区发展产业，都是一窝蜂，产业结构雷同的现象比较严重，没有充分发挥地方优势，地区之间的合理分工也没有形成。而习总书记的这些思想，有利于推动各地发挥优势，形成合理分工格局。

（四）有利于推动中国形成全方位、多层次的开放格局

这么一个格局的形成，将可以为中国未来持续稳定发展，为中国在世界上的绿色崛起，建立一个和睦、稳定的周边环境。习总书记提出的“一带一路”也是全方位、分层次的开放，假如这个利益共同体能够形成，将会为我们中国的发展，为我们中国梦的实现，为我们民族的伟大复兴，创造一个比较好的周边环境，这个环境是很重要的。