



# 三座万亿之城对山东意味着什么

□ 颜培霞 李少星

■与济南市迈入万亿级城市俱乐部仅仅相隔三年,烟台市也成功晋级,这不仅表现出烟台自身作为山东人口和产业集聚中心的发展活力,也将助力山东形成更多区域经济发展新气象

■整体来看,江苏省和广东省的万亿级城市呈现出一定的趋势性特点。对比之下,山东区域经济发展还有一定的空间

际合作中具有优越的先天条件。迈入万亿级城市序列不仅将提升烟台的国内外知名度和美誉度,也将在争取国家政策和战略支持中获取更多机遇,从而为山东在新发展格局中发挥更大作用提供新空间。三大万亿级城市通过在新平台上更加紧密地协作和互动,将更好带动山东半岛城市群的一体化发展,这对于夯实内外资源整合的空间载体、增强在双循环中的枢纽功能具有重要作用。

第三,海洋经济和陆海联动发展水平将进一步提升。烟台地处山东省实施海洋经济战略的前沿阵地,在海工装备、海洋生物医药、海洋新能源、滨海旅游、海洋食品、港口物流、海洋科技等领域的产业基础雄厚,并且拥有全国首个海上经济开发区、全省首个海洋高新区等优势载体。烟台经济总量突破万亿元大关,不仅意味着城市整体实力和区域竞争力达到新量级,也意味着城市产业体系更加完整、产业生态更加健全,更意味着可以此为依托,加快孵化和培育更多的新产业形态并满足更多的战略海洋需求,这无疑将为蓝色经济发展以及内陆与沿海的紧密互动提供更强支撑。

## 科学把握城市和区域发展新走向

截至目前,全国共有万亿级城市26个,包括4个直辖市和其余分布在11个省份的22个城市,其中位于江苏省和广东省的万亿级城市分别达到了5个和4个。整体来看,江苏省和广东省的万亿级城市呈现出一定的趋势性特点:一是空间分布上更加集中,凸显出城市群作为中国新型城镇化主体形态的充沛动力;二是龙头城市发展能级更高,凸显出规模和质量共同构成城市发展的转型支撑,尤其是在国家大力支持长三角一体化、粤港澳大湾区建设等政策加持背景下,区域经济的联动发展水平快速提升,为龙头城市持续向上攀升提供了更加稳固的保障条件;三是与沪港两

大城市的联系更加紧密,凸显出新发展格局下内外联双向开放的重要价值。

对比之下,山东区域经济发展还有一定的空间:济青烟三大万亿级城市在空间距离上相对较远,中心城区也并不相邻,部分县域经济的发展水平还总体偏弱,以城市群为依托促进中心城市进一步成长壮大的条件有待增强;济青烟在人口和经济总量上还有待进一步增长,相互之间的协同一体发展格局也尚需加快塑造;山东省在中日韩国际经贸联系中的潜力有待进一步发挥,依托国内超大规模优势和国家自贸试验区平台支撑,积极推动制度型双向开放,深入挖掘与“一带一路”共建国家、上合组织、RCEP等的合作潜力,提高对国际资本、技术、管理、信息等利用水平和整合能力,是山东三座万亿级城市和区域经济高质量发展的必由之路。

## 进一步谋划山东省区域经济协同发展的优化路径

首先,应着手设计山东经济发展的城市梯队序列。着眼国家改善南北经济协调发展、实施黄河重大国家战略等宏观形势需求,根据山东省2035年经济社会发展远景目标,研究制订16市的接续成长方案,有效提振市场信心,拉动山东经济再上新台阶。一是针对济青烟三市,可按照1.5万亿元、2万亿元等新的标志性节点,梳理确定后万亿时期推动经济总量进一步壮大的具体任务书、时间表和路线图,针对三市发展提供明确的目标引领。二是针对其他城市,可根据未来发展潜力和现实可行性,制订相应的行动计划,重点突出地打造不同量级的发展梯队。

其次,应着力构建中心城市引领都市圈、都市圈带动经济圈、经济圈支撑城市群的空间动力系统。当前经济发展中的不确定性较强是有效需求不足的重要原因,

# 竞逐“低空经济”新赛道

□ 刘亦舟 刘德军

■作为新质生产力和战略性新兴产业的代表,低空经济与正在蓬勃发展的新能源汽车一样,被赋予打造新的万亿级支柱产业的重任

■新年伊始,全国多个省市在政府工作报告中提及“低空经济”。山东省政府工作报告提出,加快新兴产业集群集聚,围绕低空经济等领域培育省级新兴产业集群。抢抓机遇刻不容缓,山东应大力发展低空经济,加快推动低空经济产业链形成势,培育新质生产力,不断塑造发展新动能和新优势

产业体系初步形成。截至2023年10月底,山东经营性通用航空企业达到40家,数量居全国第三位。通用航空有人驾驶航空器年飞行量连续多年居全国首位。济南、青岛、济宁、滨州、东营、日照等多地协同发展的通用航空产业布局初步形成。济南空天信息产业园、太古飞机维修服务基地、青岛通用航空产业园(莱西片区)等航空产业园初具规模。培育了济南空天信息、青岛通用航空等产业集群和太古飞机维修、大高航空等一批航空运营维护企业,初步构建起集科研、制造、运营、试飞、服务为一体的航空产业链。

应用场景广阔丰富。近年来,山东通勤运输、低空旅游、无人机物流、航空运动、无人机植保等业态蓬勃发展。滨州大高、莱芜雪野等通用航空机场开通旅游功能,培育了仙境海岸、黄河入海、平安泰山等8个低空旅游区。以通用航空为主题的航空节、飞行体验节等航旅产品丰富多样,日照机场“1+N”通用航空发展新模式在全国推广,“环鲁飞”精品短途运输航线网络加快构建。

政策支持坚强有力。近年来,山东把通用航空作为加快建设交通强国山东示范区的新支点,成立省级民航发展协调机制,统筹通用航空发展改革工作;印发《山东省“十四五”综合交通运输发展规划》《基础设施“七网”建设行动计划》,提出着力加快通用机场规划建设,打造全省覆盖、协同高效、服务优质的通用机场群;编制《山东省民用机场布局规划》《山东省航空航天产业发展规划》,发布《山东省无人机产业高质量发展实施方案(2023—2025年)》。

但山东低空经济仍存在一些短板。一是省内协同有待加强。目前,山东省级层面还没有建立针对低空经济的统一部署,各地发展低空产业的方向、路径未能实现有效对接,项目和业务同质化严重,没有形成显著协同效应。二是基础支撑仍然偏

弱。截至2024年2月底,山东通用航空机场数量(22个)仅占全国(453个)总数的4.9%,居全国第6位;通用航空企业数量仅占全国(689家)的5.8%,且规模普遍较小,未形成龙头带动效应;从业专业人员数量也仅居全国第五位。这些都与山东经济大省的地位不相匹配。三是业务模式有待拓展。低空制造和运营服务能力比较薄弱,低空配套仍以低端附件加工为主,未布局航空发动机、航电、飞控等机载系统等高附加值、高技术含量的业务;已进入的商业服务多是较为初级的低空培训、低空旅游、空中广告等领域,跨境直升机、城市空中交通、无人物流配送、空中“飞”等新业态发展不足,许多领域尚处空白。

## 加快发展低空经济，山东怎么做

培育“顶天立地”的低空产业链条。产业链是低空经济的灵魂,也是低空经济的核心竞争力。一是增强低空产业制造能力。建立低空产业产业图谱,大力引进通航飞机零部件、机载设备、导航航电产品等生产企业,构建“研发+制造+服务+应用”产业链,打造通航整机制造基地和航空零部件生产基地。二是构建通用航空服务保障服务体系。依托现有的航空装备制造和维修产业基础,建设航材储备库,打造航空器“一站式”综合服务中心,争创国家通用航空产业综合示范区。三是着力发展无人机产业。发挥制造业大省优势,在中大型无人机研制、有人机改无人机、无人机机载设备研发方面进行突破,构建无人机等低空飞行器产业链,争创国家民用无人驾驶航空试验基地(试验区)。四是培育低空产业新业态。着眼于应用场景塑造,开展低空飞行试点,开发一批公共服务场景和商业应用场景,促进低空物流、低空游览、短途运输、私人飞行等发展,

在不确定性中寻求确定性成为市场主体的必然考虑,这就要求区域经济发展布局要充分依托既有发展基础,加大在综合配套条件相对完善地区的要素和政策供给力度。对此,一是系统推动农业人口转移市民化进程中的制度创新,并通过基础设施和公共服务设施建设、城市更新等重点工程,持续增强济青烟等中心城市的人口吸引力和综合承载力。二是根据批复精神和实施要求,加快济南都市圈、青岛都市圈的规划实施进度,高水平落实一体化发展的各项任务要求,引领人口和产业加速向都市圈集聚。三是立体推进三圈(省会经济圈、胶东经济圈、鲁南经济圈)融合发展,引导各类生产要素充分流动和合理配置,构建以主体功能定位为基础的区域经济发展格局,提升山东半岛城市群的发展活力和市场动力基础。

第三,加大济青烟联动发展的协调推进力度。随着近年来全省上下对区域发展规律的不断深化以及济南强省会、青岛龙头城市战略的深入实施,推动济青烟联动发展、超越龙头之争已经形成越来越多的共识。围绕《加快双心联动 打造山东半岛城市群济青发展轴带实施方案》的贯彻落实,聚焦产业、基础设施、公共服务、对外开放、生态环境、文化旅游等领域的深入合作,统筹各类要素资源布局,高标准建设济青科创智造廊带,推动中心城市的深度融合发展,成为打破单个城市能级不足的有效途径。

第四,加快补齐重点廊带地区的县域经济短板。与长三角和珠三角等成熟城市群相比,城镇密度不高、联系不紧密是山东半岛城市群建设的突出问题。尤其是随着山东省三大万亿级城市的成长,以济青烟三市为中心,大力发展重点联系通道沿线地区的县域经济,对于放大大区域协同发展效应具有重要的支撑作用。因此,要聚焦胶州、青州、高密、莱西等重点县城精准发力:一是要加强政策引导和资源投入,为城镇发展轴的集聚提升提供更好条件;二是要赋能减负,强化重点县域发展的自主性和灵活性;三是要加快以县城为重要载体的新型城镇化建设,建立常态化的联系指导机制,以县城高水平建设和县城内城乡融合发展提升发展活力;同时,还要注重县域政府债务等各类风险的有效防范,以高水平安全保障高质量发展。

(作者分别系山东社会科学院经济研究所副研究员;山东大学山东发展研究院副教授)

强化应急、医疗、政务等领域应用,打造一批低空场景应用示范区。

打造开放有序科学规范的新空域。发展低空经济,推动空域开放是关键和前提。一是探索高效空管运行模式。综合运用数字技术,推进不同飞行时段低空空域全过程精细化管控利用,探索空域运行效能自主评估和基于算力的有人无人融合运行,提升空域容量、管控效率。二是推进低空试点示范。深化济南低空空域管理和通用航空发展综合配套改革试点,创新低空空域分层分类使用模式。积极向国家争取轻型小型无人机飞行管理试点,围绕分级分类、空域规划、空域使用等,探索可信任用户空域使用的绿色通道。

增强安全飞行服务保障支撑能力。规划好低空经济产业配套,必须健全基础设施、提升信息化水平,强化安全保障能力建设。一是健全完善低空基础设施。加快100个以上通用机场布局建设,力争尽早实现通用航空服务覆盖所有县级行政区。选取部分大型景区、重点广场、道路、商业区、三甲医院等区域,开展增设直升机场站或停机坪试点,健全公共类无人机起降、停放、气象监测等设施。二是加快低空信息设施建设。加快山东低空监视服务网项目、济南低空监视服务网项目建设,完善5G通信、北斗导航、ADS-B基站等天地一体化网络基础设施。推动建设山东低空飞行大数据中心,建立全省统一的低空空域使用管控平台。

构建坚强有力的政策要素支持体系。低空经济快速发展,政策要素支撑是关键。一是建立健全规则标准。加快制定低空经济产业促进条例,建立空间无人准入标准,优化无人系统市场准入规则,推动在具备条件的县市或行业开展应用场景先行先试。二是强化金融资金支持。对特殊区域和特定事项实施必要的财政、金融、土地、准入等政策优惠;在省级层面成立低空产业发展基金,指导和帮助企业开展融资租赁、航空保险等业务。三是加强低空专业人才培养。依托空天信息大学、山东航空学院等院校,加强低空产业职业教育建设,推动校企合作、产教融合,强化飞行、机务、运行、空管等低空专业人才培养。四是建立低空经济智库体系。推动建立低空经济研究院和低空经济专家库,围绕低空经济政策、成果转化、产业孵化及人才培养,为省委省政府提供决策咨询。

(作者单位:山东青年政治学院经济管理学院;山东省宏观经济研究院)

今年的政府工作报告提出,要推进财税金融等领域改革,深化收入分配、社会保障、医药卫生、养老服务等社会民生领域改革。分配是社会再生产的重要环节,前端连着生产,后端连着消费,只有对产品和消费资料合理分配,才能实现社会再生产的良性循环。收入分配是实现发展成果由人民共享最直接的方式,收入分配制度则是经济社会发展中有根本性基础性的制度安排,合理的收入分配制度是实现全体人民共同富裕的重要基石。

习近平总书记高度重视收入分配问题,强调要在推动高质量发展、做好做大“蛋糕”的同时,进一步分好“蛋糕”,明确要求构建三次分配协调配套的制度体系,规范收入分配秩序,缩小收入差距,推动共同富裕。党的十八大以来,我国立足基本国情和新发展阶段鲜明特征,适时推动收入分配制度改革,极大调动了人民群众的生产积极性,为扎实推进共同富裕打下了坚实的基础。针对当前收入分配领域存在的突出问题,必须在坚持社会主义基本分配制度不动摇的基础上,进一步优化收入分配结构,确保收入分配公平、公正、合理。

以要素市场化改革为重点,解决初次分配的公平问题。要素市场化改革是让土地、技术、劳动、资本、数据等生产要素进入市场自由流通,通过交易实现要素价值。生产要素的市场化改革使得各种生产要素按照贡献参与分配成为可能,打开了财富创造的通道。以要素市场化改革解决初次分配的公平问题,一要建立城乡统一的生产要素市场,明确要素市场交易的基本规则、管理程序,用统一的标准衡量要素的贡献率,确保要素参与分配有规可循。二要打破各种隐性壁垒,促进市场公平竞争,确保各种要素都能合法有序地由自由流动并参与分配。三要推动全要素合作,通过要素之间的高效融合创造出更多的实际价值,平衡好要素在政府、企业、居民三者之间的分配比例关系。

以财税制度改革为重点,不断优化再分配格局。财税制度在调节收入分配、促进社会公平、兜底民生保障、实现共同富裕中起着关键的作用。随着财税体制改革的不断深化,财税制度的功能逐步实现了由最初的“弥补市场失灵”到“立足治理理政”的转型。实现共同富裕是中华民族千百年来的不懈追求,是社会主义的本质特征,是中国式现代化的重要特征,是关乎人民幸福和民族复兴的国之大事。以财税制度改革为重点推动再分配格局的不断优化,一要健全转移支付制度,中央财政根据不同地区间财力差异状况优化对地方的一般性转移支付,重点向财政收入不足、财政增收较多的资源能源型地区、主产产业衰退的东北地区以及县级财政困难地区倾斜,缩小区域人均财政支出差异。二要优化税制设计,在收入流量调节上通过个人所得税等工具积极发力,降低工资薪金、劳务报酬等的综合税负,提升对高收入高净值人员收入所得的监管水平,有效提升征税率。三要完善税收减免制度,对财产捐赠、慈善基金筹建等合理减免税,为第三次分配顺畅进行提供税收优惠保障。四是完善财产税制度,在税收法定基础上建立秩序框架,斟酌社会可接受程度,出台相关规范,调节因财产占有情况不同引发的过大收入差距和代际之间的不公平。

以规范管理社会捐助和慈善事业为重点,充分发挥第三次分配的作用。第三次分配是新时代推动实现共同富裕的重要制度安排,旨在通过政府的监管和引导,运用社会道德规范机制,在更大范围内优化人民群众的收入分配格局。第三次分配主体多元、形式多样、机制灵活,要充分把握这些特点,积极探索第三次分配推动共同富裕的创新机制。一要加强组织建设,改变当前公益性慈善组织专业化水平不高的现状,从扩大规模、改变运营理念、完善人才培养机制等方面发力,提高公益组织的专业化水平。二要营造浓厚的慈善氛围,从社会层面加大宣传教育力度,要善于利用大众传播媒介宣传中华优秀传统美德,弘扬慈善精神,让自愿做慈善的观念深入人心,提升公众的慈善意识,消除“被迫捐赠”的情况,形成“人人想做慈善,人人真做慈善”的良好氛围。三要充分发挥网络慈善在第三次分配中的作用,明确网络慈善的边界,筹集善款的程序、募捐平台的职责、个人求助的条件及义务,压缩互联网募捐平台对慈善项目的执行成本和管理费用,对网络慈善的管理创新、模式创新和技术创新提供人才技术和资金支持,确保网络慈善活动规范有序进行。

以健全法律法规为重点,规范收入分配秩序和财富积累机制。合理的收入分配秩序和规范的财富积累机制是保证社会公平正义的关键。要保证发展成果由人民共享,管控好两极分化,必须构建公开透明、公正合理的分配秩序,形成促进公平、体现效率的财富积累机制。一方面,要不断完善收入分配调控的政策体系和法律体系,建立个人收入和财产信息系统,保护合法收入,调节过高收入,清理和规范隐性收入,取缔非法收入,提高低收入者收入,扩大中等收入群体的比重,缩小城乡区域和行业之间的分配差距,逐步形成两头小、中间大的“橄榄型”分配格局。另一方面,要构建财富积累的分化管控与鸿沟消弭机制,鼓励实体性、创新性的生产资料和要素的有序积累,下大力气遏制投机性、虚拟性金融资产和资本的无序扩张,积极引导金融服务支持实体经济,保持财富积累的结构均衡。

(作者单位:山东大学马克思主义学院)

# 抓住优化收入分配结构的关键

□ 刘明



扫码关注  
山东深观察

扫码看  
理论周刊专题