

第1落点

促进南北协调发展 山东如何挑大梁

□ 郑捷

●当前，中国南北区域发展差异已超越单纯的经济增速快慢或总量大小，演变为一个涉及经济、人口、社会与生态等多维度的系统性分化

●如何让传统产业升级?如何让创新要素集聚?如何让开放平台更有效?如何让制度成本更低?基于此，山东在南北协调发展格局中至少承担四类关键功能

地理条件客观上增加了经济活动成本，但更为关键的是体制机制等软环境的差异。南方地区通常在市场化改革深度、营商环境法治化、对外开放程度等方面更具优势；北方部分地区则可能受限于观念桎梏、行政壁垒或路径依赖，导致资源配置灵活性不足、市场活力不足，对创新要素的吸引力较弱。

新角色

山东的四大战略定位

勇挑大梁不仅意味着自身要保持强劲增长，更意味着要在北方普遍面临的共性瓶颈上形成突破：如何让传统产业升级?如何让创新要素集聚?如何让开放平台更有效?如何让制度成本更低?基于此，山东在南北协调发展格局中至少承担四类关键功能。

第一，山东是稳定北方经济大盘、凝聚发展信心的压舱石。在南北协调发展被写入国家顶层设计的背景下，北方需要一个在经济体量和功能级上与南方强省比肩对话的核心支柱。山东即将迈入十万亿俱乐部，填补了“北方缺少顶级经济大省”的结构性能空白。这重塑了全国区域经济格局的认知：北方不再仅仅以资源型省份为主导，而是出现具有完整产业体系、具备持续增长潜力的支撑点。这一突破本身具有预期效应：稳定市场预期，提升投资者对北方产业升级的判断，进而带来更强的要素集聚能力。

第二，山东是北方新旧动能转换的示范者与核心引擎。作为传统工业大省，山东曾长期受困于产业结构偏重的挑战。近年来，山东以新旧动能转换为牵引，在战略性新兴产业集群、制造业单项冠军、高新技术产业、工业互联网、新能源与海洋经济等领域取得的全国领先成绩，提供了一批可展示、可复制的实践样本，其意义在于向北方资源型、重工业型地区提供了一条更现实的转型路径：传统产业基地并非只能去工业化，关键在于通过技术改造、数字化赋能、绿色化提升与产业链高端化实现“老树发新枝”。山东若能把这些经验进一步制度化、平台化，并通过产业链协作向北方腹地扩散，就能在更大范围内带动北方地区的产业升级。

第三，山东是南北产业互补协同的连接器与放大器。凭借庞大的经济总量和独特的产业结构，山东在南北联动中处于枢纽位置。具体而言，山东的枢纽价值源自于产业体系兼容性和应用场景的丰富性。一方面，山东在重型化工、高端装备、海洋产业等领域具有传统优势，这恰恰是不少南方经济强省相对稀缺或需要巩固的领域；另一方面，山东在战略性新兴产业上的布局可与南方的科技创新前沿形成更高层次的分工协作。例如，山东可凭借其丰富的应用场景和雄厚的制造能力与长三角、粤港澳等地的研发创新能力相结合，共同突破关键核心技术并推动成果在北方

实现产业化。值得强调的是，南北协同不应停留在承接转移，更要走向共同创新：让南方的研发创新能力与山东的制造能力、工程化能力和大规模应用场景相结合，形成从研发到试验，再到产业化、规模化的闭环。因此，山东应致力于将这种闭环转化为制度化的合作机制与产业组织模式，从而成为创新链与产业链深度融合的关键节点。

第四，山东是落实黄河重大国家战略与陆海统筹的北方龙头。作为黄河流域唯一的沿海省份，山东天然承担着陆海统筹的北方门户功能：向内，山东是流域经济发展的重要出海口和枢纽，可将自身的产业升级动力、开放平台与创新资源沿黄河向中上游省份辐射，带动整个流域转型与协同；向外，山东持续发挥海洋经济，以青岛、烟台等为代表的城市正加快建设国际领先的海洋科技创新高地，不断向深海拓展开放新空间。山东的战略价值在于能将黄河流域的内陆纵深与海洋开放网络连接起来，在国内国际双循环中重塑北方区位优势，提升北方整体开放度与产业链韧性。

新担当

实现突破的四个发力点

在促进南北协调发展中，山东“挑大梁”不应简单复制南方经验，而应走一条符合北方禀赋、契合国家需要的特色发展道路。山东的未来应聚焦于功能升级与动力重塑，把比较优势转化为效率优势和制度优势，在以下几方面重点发力。

第一，破除要素流动壁垒，打造稳定、透明、可预期的一流营商环境。南北差距表面是经济总量与增速的差距，深层是人才、资金、技术等要素长期南流的结果，根源往往在于市场化程度和制度成本的差异。山东必须在“有效市场”与“有为政府”的结合实现突破，推动体制机制革新，把营商环境从政策优惠竞争提升到制度供给竞争的新层次。首先，应着力构建“重制度、轻关系”的稳定透明营商环境，通过法治化方式将产业政策、区域规划等稳定下来，建立科学决策与长效执行机制，让投资者形成稳定、长期的预期；尤其需警惕“关系可通行、制度可变通”的治理惯性——短期或许提高办事速度，长期却会抬高交易成本、挤出创新型中小企业，强化地方保护与资源错配。其次，在要素市场化配置上需更大胆的先行探索，山东可牵头推动建立跨区域的产权、技术、数据、碳排放权等统一交易平台，探索税收共享、高端人才资格互认、社保便捷转移接续等机制，实质性降低要素跨区域流动的成本。最后，政府应管理职责与服务意识并重，服务效能需向高标准看齐，对标长三角、珠三角，持续推进“放管服”改革，不仅要清理规范审批事项，更要利用数字化手段优化流程，变“企业找政策”为“政策找企业”，主动解决企业经营中的痛点。通过这场深刻的制度性变革，山东方能从根本上提升经济效

随着我国城市化进程进入存量提质新阶段，城市更新已成为推动城市高质量发展的重要抓手。中央城市工作会议明确提出“人民城市”理念，党的二十届四中全会通过的“十五五”规划建议进一步强调“大力实施城市更新，建设创新、宜居、美丽、韧性、文明、智慧的现代化人民城市”。在这一背景下，传统的城市治理法治模式面临新的挑战，急需构建更具适应性、包容性和创新性的现代城市治理法治新范式，为城市更新提供坚实的制度保障。

在城市更新的实践推进过程中，呈现出若干需要着力破解的核心张力，这些张力折射出城市治理现代化的深层次矛盾。

其一，公共利益界定模糊与个体权利保障精准化之间的张力日益凸显。传统的征收模式主要适用于成片改造中的整体提升，而在当前以社区微更新为主要特征的城市更新中，公共利益的界定变得更为复杂多元，亟须在法律层面建立更加精细化的公益识别与论证机制。

其二，行政主导路径依赖与多元共治理念落实之间存在显著张力。长期以来形成的“强政府-弱社会”治理格局，使得行政权力在城市更新中习惯于大包大揽。这种做法虽然在一定时期内显示出效率优势，但与治理现代化强调的“多元共治、协商民主”的要求存在明显差距。此外，相应的权责界定、参与渠道、协商规则与共识形成机制在法律层面尚不健全，使得“共治”理念未从口号转化为具体治理实践。

其三，历史文化刚性保护与城市功能弹性创新之间需要平衡。城市作为历史的层积物，承载着丰富的文化价值与集体记忆。历史街区、工业遗产等不可再生文化资源的保护具有特殊重要性。然而，实践中常常陷入两难困境：纯粹的静态保护可能导致空间功能僵化与社区衰败，而过度商业化开发又容易造成“建设性破坏”。现有法律法规在保护与开发之间界限模糊，缺乏能够激励创造性转化与创新性发展的过渡地带与弹性工具，制约了城市文化传承与功能创新的协调发展。

其四，资本效率逻辑与社会公平底线之间需要统筹协调。市场资本是推动城市更新不可或缺的重要力量，但其固有的逐利性容易引发“绅士化”现象。具体表现为：更新后的高房价、高租金迫使原住民和中小商户迁离，导致社会结构同质化与社区多样性丧失。现有制度缺乏强制性住房保障配建、原住民资产份额保留、社区利益协议等有效的法律规制工具，难以确保城市更新产生的红利能够被更广泛地分享。

深入剖析上述张力产生的制度根源，需从立法供给、权利机制等多个维度进行系统审视。在立法供给层面，现有制度体系存在明显不足。一方面，征收制度的适用范围存在较大局限。2011年颁布的《国有土地上房屋征收与补偿条例》主要为政府主导的更新项目提供了法律依据，但对市场化运作的更新模式支持有限。随着《土地管理法》的实施，成片土地征收将大幅受限，这使得征收制度在更新领域的核心应用空间受到明显制约。另一方面，危房改造制度的功能发挥面临限制。现行《城市危险房屋管理规定》作为部门规章，立法层级较低，配套制度不完善，且改造门槛高、增值空间有限，难以激发权利人的参与积极性。更重要的是，原址原貌拆除重建的模式，难以实现片区的规划统筹和土地的节约集约利用。

在权利形成机制方面，共识达成面临现实困境。城市更新涉及众多权利主体，业主往往更关注自身权利而忽视对建筑物整体的义务，导致达成业主合意十分困难。调研数据显示，在一些老旧小区更新项目中，由于业主意见分歧，项目推进周期往往长达数年。同时，业主大会等居民自治组织发展还不够成熟，在产权复杂、利益多元的社区中难以有效发挥组织协调作用。特别是在产权较为分散、居住人群异质化程度高的社区，建立有效的自治机制更是面临重重困难。

在困境化解机制方面，有效救济渠道严重缺失。市场化更新项目一旦在搬迁谈判中陷入僵局，往往缺乏有效的法律救济途径。对已列入计划的旧住宅区更新项目中，有相当比例因无法达成一致而长期停滞。这不仅影响城市更新进程，还会造成社会资源浪费。现有法律框架更倾向于对市场运作模式更新项目的特殊救济机制，这已成为制约城市更新深入推进的制度瓶颈。

针对上述问题，需从三个方面系统推进现代城市治理法治建设，构建适应城市更新复杂性的法治新范式：

一是要完善循证型法治，提升决策科学化水平。首先，要加快推进城市更新立法体系建设。新的立法应当明确城市更新的基本原则、权责配置和核心程序，特别要确立“人民城市”的价值导向和“包容性发展”的政策目标。另外，需建立健全城市更新大数据决策支持系统。整合自然资源、人口、产业、环境等多维数据，构建城市“数字孪生”平台。可借鉴深圳“城市信息模型(CIM)”平台的经验，通过三维仿真技术模拟更新方案对交通、环境、文化遗产等的综合影响。

二是健全共治型法治，构建协同治理新格局。一方面，建议将公众参与从项目实施末端前置到议题提出阶段，并贯穿于方案设计、项目实施和后期维护全过程，应当明确规定不同更新类型、不同阶段必须履行的参与程序、参与主体与参与形式，确保参与的实质性和有效性。另一方面，需要明确协商的最低标准和权利底线。通过法规明确制定更新方案的基本框架、保障性住房配建比例、补偿标准底线等强制性要求，确保原有居民等弱势群体的合法权益得到有效保障。

三是推进包容型法治，增强制度适应性能力。可通过立法或授权试点方式，明确放权作为财产权利的属性、建立跨区域、跨地块的转移、交易和补偿规则。推广“包容性区划”与“弹性用地”管理工具，突破传统功能分区的刚性约束，在法律上允许和规范用地性质的混合使用、建筑功能的兼容以及容积率等奖励与转移。要加快推进智慧城市相关立法，明确公共数据的权属边界和使用规则，规范政府运用人工智能、大数据等技术进行城市治理的权限和程序。

构建现代城市治理法治体系，是推进城市治理现代化的重要突破口。不仅是对中央“人民城市”理念的具体落实，也是推进中国式现代化在城市治理领域的重要实践。未来，还需要在实践探索中不断丰富和完善现代城市治理法治的理论内涵和制度体系，为全球城市治理贡献中国智慧和方案。

□ 朱亚丽

构建现代城市治理法治新范式

新挑战

南北经济差距面临的新问题

“十五五”规划建议将南北协调纳入战略视野，直面我国长期以来南北发展差距持续拉大的现实挑战。当前，中国南北区域发展差异已超越单纯的经济增速快慢或总量大小，演变为一个涉及经济、人口、社会与生态等多维度的系统性分化。

从现实表现看，这种分化首先集中体现在经济总量南北升降格局的持续固化。自2013年以来，南北差距加速扩大，这一趋势在“十四五”期间并未逆转，表明差距具有结构性、持续性特征。从2010年到2024年，南方经济总量占比由57%攀升至65%，北方占比则相应收缩至约35%。其次，人口随经济重心同步南移。2010年至2024年间，北方常住人口占全国比重从42.3%下降至40.4%，而南方则从57.7%上升至59.6%，北人南迁趋势强化。与之相应，2024年南方人均GDP约为10.4万元，明显高于北方的8.3万元。人口随经济机会流动，这一趋势的强化不仅意味着北方面临劳动力与人才的净流出，也加剧了当地老龄化压力，削弱了长期发展的内生动力。此外，北方在公共资源资源配置效率、居民收入增长预期等方面仍面临压力，部分城市较高的生活成本对人才形成挤出效应，进一步制约了消费升级与创新活力。

从深层原因分析，南北差距持续拉大涉及经济增长的核心动力与制度环境。首要原因在于全要素生产率的分化。研究表明，南北地区劳动生产率均产出约67.6%的差距源于全要素生产率的差异，这意味着南北差距的关键，已非简单的资本或劳动力投入多寡，而是资源配置效率、技术进步与应用速度的差距，南方通过更高效的市场机制和创新生态实现了更高的投入产出效率。其次，新旧动能转换不同步，南北产业发展形成代差。南方地区较早抓住数字经济机遇，在战略性新兴产业与未来产业布局上占得先机，将数字技术赋能传统产业，培育了强劲的新质生产力；北方许多地区产业结构仍偏重传统工业，转型升级挑战较大，在抢占数字红利、发展高端制造等方面相对滞后，新旧动能转换不畅。再者，要素配置的结构性问题加剧了效率损失。在社会资本方面，由于投资回报预期差异，社会资本呈现南流倾向，北方部分地区投资增速长期乏力；在人力资本方面，北方虽拥有丰富的科教资源，但由于产业结构与高质量就业岗位供给不足，导致培养人才与留住人才、用好人才之间出现脱节，人力资本效能未能充分释放。最后，地理禀赋与制度软环境的制约不容忽视。北方部分地区的气候与

区域创新体系的内涵特征及完善路径

□ 陈飞宇

塑造科技创新龙头企业。在区域创新体系中，企业特别是龙头企业是最活跃的创新主体。“十五五”时期，山东要对现有高新技术企业、科技型企业进行全面梳理，综合分析现实基础和未来发展潜力，选择部分企业给予重大支持，力争培育若干家世界级科创龙头企业，带动全省高新技术企业、科技型中小企业发展壮大。强化省属企业创新功能，抓住国有经济布局优化和结构调整机遇，支持省属企业深化与高等院校、科研院所、民营企业等的合作，通过持续加大财政投入、设立科技创新基金等方式，承担更多国家科技攻关任务，积极进入人工智能、深海空天、新兴未来产业，打造一批全球有影响力的科创策源地。

发力重大创新平台建设。重大平台是支撑区域创新体系的关键载体。与广东、江苏、浙江相比，山东重大创新平台不足，现有创新平台能级不高，必须立足现有基础，创造必要条件，争取实现突破。要坚持统筹谋划，编制“十五五”重大创新平台体系建设规划，本着国家需要、山东所能的原则，明确重大创新平台体系建设思路目标、重点任务 and 务实举措，夯实基础工作，积极争创国家重点区域科技创新中心，充分发挥崂山实验室带动作用，加快水动力、深海探测、空天动力等重大科学装置建设。支持高等院校、科研院所争创国家基础科学中心、前沿科学中心、基础学科研究中心、山东海洋资源富集、海洋产业发达，要精心制定海洋产业创新行动方案，争取把山东打造成国家海洋产业科技创新高地。

整体提升战略人才力量。战略人才不足是制约山东创新体系整体效能提升的突出瓶颈，“十五五”时期，必须造就一支与山东创新体系建设要求相适应、规模宏大的战略人才队伍。一是探索创新新型大学。借鉴南方科技大学、西湖大学等办学模式，筹备建设1-2所社会力量举办、国家重点支持的新型研究型大学，以全新办学理念、办学思路、办学方式，培养一批原创性、颠覆性领域的基础研究人才。二是深化高等院校重组。对标“双一流”大学创建标准，启动新一轮高等院校的整合重组，组建若干在全国有竞争力的一流特色大学，支持高等院校建立科技发展、战略需求引导的学科专业调整机制，全面提升战略人才力量培养规模和水平。三是强化复合型人才培养。在人工智能、海洋经济、低空经济等相关领域，选

择部分高等院校开展自主设置跨学科专业试点，打造一批复合型人才培养特区。四是更大力度引进青年科技人才，实施青年科学家引进计划，破除一切政策堵点，依托济南、青岛、烟台等未来产业先导区建设，聚焦人工智能等重点领域，每年引进一批35岁以下青年科技人才、45岁以下青年科学家，连续给予上不封顶的稳定资金支持，争取实现战略人才力量建设的跨越式。五是变革人才评价体系。以创新能力、质量、实效、贡献为评价导向，建立更加科学的人才分类评价体系，以更大力度激发各类人才创新动力活力。

全面提升基础研究水平。“十五五”时期，山东要实现关键核心技术攻关的重大突破，必须把基础研究，原始创新牢牢抓在手上。推动更多创新资源向基础研究领域聚集。依托现有基础研究特区，谋划创建国家基础研究先行区，赋予先行区更大的改革、创新自主权，特别要建立高水平创新团队长期、稳定支持机制，激励科学家特别是青年科学家开展原创性、颠覆性研究，全面梳理标志性、重点产业链“卡脖子”技术，支持科创龙头企业牵头高等院校、科研院所、民营企业等创新主体，组建一批创新联合体，整合产业链创新资源，实施重大产业科技创新工程，攻克一批“卡脖子”关键核心技术，形成一批高质量重大原创成果。

强化科技成果转化转移。科技成果转化是实现科技创新与产业创新深度融合的基本途径。从提升创新体系整体效能看，山东科技成果转化受阻仍然很多，必须尽快打通堵点难点，推动更多科技成果转化成为现实生产力。研究出台更加务实措施，支持高等院校、科研院所的科研人员与企业开展融合式合作，以技术入股、风险投资、利润分成等方式开展深度合作，给予高额奖励或补助。借鉴江苏等地做法，争创全国高校区域技术转移转化中心，突出智能制造、高端装备、生物制造等重点领域，以超常规资源投入和链接方式，整合项目发现、中试、验证、孵化等功能，打造一批中试示范基地、概念验证中心等综合载体，成为全省高等院校、科研院所共建、共管、共享的“一站式”公共技术平台。全面梳理职务科技成果单列管理、赋权转化的堵点，顶格对标先进省份，出台力度更大的支持政策，推动科技成果转化转快、快转全转，落地见效。

深化制度变革

深化制度变革、破除体制机制障碍，是完善区域创新体系、提升整体效能的根本保障。

深化教育科技人才一体化改革。按照中央统一部署，借鉴北京等地做法，尽快建立一体化工作协调机制，整合现有省委教育、科技、人才工作协调机制，组建更高层次的省委教育、科技、人才工作一体化发展委员会，强化规划衔接、政策协同、资源统筹、评价联动，研究解决重大问题，促进教育、科技、人才良性互动，建设全国有影响力的区域教育中心、科技中心和人才中心。

深化区域协同创新机制改革。在创新体系内部，重点是推动经济“双圈”协同创新，建立超越行政区划、超越地方利益的权威性、常态化协同创新机制，坚决破除阻碍创新要素流动、资源优化配置的深层次隐性壁垒，带动市、县构建一体化的协同创新网络。建立深度对接京津冀、长三角、粤港澳等国家重大战略协同创新机制。牵头建立沿黄九省区创新资源整合机制，着力打造“黄河科创大走廊”。

深化金融赋能创新机制改革。完善金融机构支持科技创新机制，拓宽耐心资本渠道，支持科技型企业精准对接资本市场改革举措，建立上市资金池，在齐鲁股权交易中心设立“科创后备版”，吸引社会、保险、信托等长期资本投资硬科技企业。整合现有基金、联合国创投机构，建立省级耐心资本基金群，对标人工智能等新兴未来产业，精准设立母基金、差异设立子基金，构建政府引导、市场运作、风险可控的基金体系。发挥科技产业保险“减震器”作用，推动保险机构与新兴未来产业深度合作，先行先试开发保险产品与服务，形成政府+保险机构+新兴未来产业的联动机制。

培育宽容失败的创新文化。要建立创新失败责任追究制度，制定宽容失败免责尽职认定细则，划定清晰的容错边界，免责范围、认定程序等。在省级政府设立的创新基金、人才基金中，对标国内最高标准，设定宽容容忍度。选择部分高等院校和科研院所，探索建立新型学术评价体系，营造更加开放、更加包容的创新生态。

【作者单位：齐鲁工业大学(山东省科学院)】

《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议》提出“完善区域创新体系”，省委十二届十次全会对完善具有山东特色的区域创新体系、提升创新体系整体效能作了系统谋划，这些都为我们全面增强自主创新能力、推动科技创新与产业创新深度融合、引领发展新质生产力提供了指引。

把握内涵特征

区域创新体系是指在一定地理范围内，在党委统筹、政府引导下，各类创新主体共同参与、彼此支撑，各种创新要素畅通流动、高效配置，各项创新制度完善包容、保障有力，推动创新能力持续提升、经济社会持续发展的创新网络，具有以下显著特征：

一是系统性。区域创新体系是一个大系统，从纵向看，它由不同层级、上下贯通的创新子系统构成；从横向看，它由不同部门、不同领域、不同行业紧密衔接的创新子系统构成，两大子系统相互交织、彼此作用，形成层次清晰、交互联动的区域创新矩阵。

二是引领性。一个强大的区域创新体系能够引领现代经济体系不断迭代跃升，成为一个地区推动新质生产力发展的强大引擎。

三是协同性。完善的区域创新体系既能激发内部各个单元的创新创造活力，又能凝聚各层级、各部门、各领域、各行业的创新资源，构筑起彼此支持、相互配合、密切协作的创新共同体。

四是开放性。区域创新体系是一个高度开放的系统，在内部，可以实现创新要素的充分流动、高效应用和快速转化；在外部，通过建立灵活包容的体制机制，更深入地融入国家创新体系；同时，能够把“引进来”与“走出去”紧密结合，在全球范围内整合集成各种优质创新资源，营造具有全球竞争力的开放创新生态。

破解关键短板

面对新形势新任务新要求，山东创新体系还存在不少短板弱项，必须加强顶层设计，力争“十五五”时期在完善区域创新体系、提升整体效能上取得决定性进展。