

# 把握关键促进区域协调高质量发展

■范恒山

近年来,基于对经济规律的深入认识和实践成果的科学总结,促进区域协调发展工作不断增强,成为各级党委、政府最重要的事项之一,也成为了名副其实的“一把手”工程。社会普遍认识到,促进区域协调发展的意义不仅在于缩小不合理的地区差距,而且在于有力推动经济社会持续快速发展。进入新时代,促进区域协调发展是化解我国社会主要矛盾、推动国家高质量发展、促进全面现代化建设进程的重要抓手和关键支撑。

“十四五”时期是全面建设社会主义现代化国家的起步时期,开好局十分关键。“十四五”规划就促进区域协调发展做了具体部署。落实好这些部署,既要有正确的思路,也要有科学的路径。总结以往成功的做法,紧扣当前存在的问题和面临的挑战,利用好国内外调整变化中体现的重大机遇与有利条件,“十四五”期间要在促进区域协调发展方面取得实质性进展,进而促进全面建设社会主义现代化平稳展开,应该把握好如下几个重要方面。

## 支持“泥沼地区”走出困境

随着近年来地区分化逐步加剧,出现了一批经济发展失速严重的地区,其中包括一些大中城市。这些地区成为了负担沉重、后劲不足、处境困难且难以自拔的“泥沼地区”。其发展现状与过去和其他地区的发展形成鲜明的对照。而下一步的运行前景则受到内部“破窗效应”和社会“马太效应”双重

影响。久而久之,就会形成新的地区塌陷,形成地区间的悬差,影响整体经济发展。

在这些地区处于进退维谷、不进则退的关口,需要鼎力相助、施以援手。“十四五”期间,区域政策应多做些“雪中送炭”的工作,把支持的重点主要放在这些“泥沼地区”。在精准梳理存在问题、务实制定重振规划的基础上,通过机制强化、人才支持、战略倾斜、政策优惠等的一体联动,促进这些地区营商环境的优化和社会能量的迸发,帮助这些地区走出泥沼,实现振兴跨越,同时遏制地区不合理分化,实现协同共进。

## 强化推进共同富裕机制与政策安排

我国全面建成小康社会、开启了全面建设社会主义现代化国家的新征程,也进入扎实推进共同富裕的历史阶段。要认识到,贫富分化必然导致社会撕裂、政治极化,任其下去,必然会影响到社会的和谐安定;还要认识到,推进共同富裕不仅是为了解决相对贫困人群加快脱贫致富的问题,也是为了保障已经富裕起来的人群安居乐业的问题。

促进区域协调发展是扎实推进共同富裕的重要途径,其关键是要解决好重点地区特别是农村、重点领域特别是劳动密集型产业领域、重点人群特别是低收入群体的问题,而核心是完善相关体制机制和政策措施。在体制和机制创新方面,涉及到破除城乡二元结构、保障所有社会成员同等发展机会和平等人生权利、优化收入分配结构等;在政策措施改善方面,涉及到对所有人群实行

基本公共服务均等化、强化以工促农和以城带乡的力度、进一步完善财政转移支付制度和金融服务体系、强化社会救助和各种形式的对口支援等。

## 重视省际交界地区合作联动发展

据摸底,我国省际交界地区共有42片,其所涉及地域宽广、发展潜力巨大,但开发严重不足,总体经济水平不高。如果能全面提升其开发水平并实现高质量发展,就能成为推动国家现代化发展的重大能量。其出路在于,实现交界地区各行政板块间的合作联动,一旦实现合作联动,则边缘就变成了中心,冷区变成了热地、封闭变为开放、竞争转为互助,其有百利而无一害。晋陕豫黄河金三角三省四市,蒙晋冀边界的乌大张三市等在合作联动方面都做了有益的尝试,效果明显。“十四五”期间,应把促进省际交界地区合作联动提升到突出重要位置,制定发展规划与操作方案,强化典型示范带动,促进这类区域以互利互惠、共商共建共享为原则展开多种形式的合作,协力推动交界区域高质量发展。

## 推动城市群、都市圈增强对周边地区的引领作用

真正意义上的城市群、都市圈是以核心城市为引领,大中小城市和小城镇协调联动、特色化发展的有机联合体,这样的城市群和都市圈因为内部分工合理和各自功能优化,既可以遏制或避免“城市病”的滋生蔓延,又能够有效发挥相互

支撑和梯度辐射效应。

“十四五”期间应在完善结构体系、优化功能分工的基础上,推动城市群、都市圈增强示范带动效应。核心城市要带头推进全域软、硬基础设施建设,以优化产业分工为重点主动优化自身与其它城镇的分工,积极搭建辐射示范平台,并切实运用真抓实干措施强化对欠发达地区特别是对农村的帮扶,引领带动全区域实现协调与快速发展。

## 注重大区域协同联动与小空间因地制宜的有机结合

一体联动和分类指导,是推进区域协调发展的两种有效手段。“十四五”的区域战略和政策在继续重视推动跨区域跨流域一体联动的同时,应高度重视基于空间较小的特殊地带,出台一些具有操作性的务实举措,以提高区域的针对性和有效性。一般而言,战略覆盖地域范围越宽广,务实操作的难度就越大,不仅会影响到责任主体的工作力度,也容易导致在推进中大而化之。而辅之以缩小区域空间单元的分类指导和因地制宜,就能有效克服这一缺陷,推动困难地区或特殊地带摆脱困境,实现跨越式发展。

## 实现区域重大战略间的有机衔接、一体协同

在我国,区域战略对促进区域发展具有特殊功能,其影响宽广、作用巨大,如果相互隔离、各自为战,就会导致各取所需、各行其是,从而因战略差别形成战略分割,又因战略分割加剧区域发展不平衡不协调的状况。因此,对于不同地区来

说,有一个不同战略相互衔接协同的问题;而对于同一地区而言,则有一个多种战略融合贯通的问题。这一点过去并没有引起足够的重视,“十四五”时期,应该把推动战略协同融合作为一个重要工作指向。要运用适宜的机制和载体,推动重大战略思路、原则和要求的广泛运用和共同遵守,同时使更多的地区享受多种战略带来的红利,通过战略协同遏制地区不合理差距的形成与扩大,促进区域发展持续实现高水平的协调。

## 发挥数字技术对区域发展的支撑作用

数字技术是正在蓬勃发展的世界新一轮科技革命的核心成果,是新的产业变革的有力支撑。数字技术不仅能融合形成新型经济或产业形态,而且能改变传统的生产生活与治理方式。可以说,数字技术的功效是波及全方位的。对区域发展而言,数字技术能够有效颠覆传统的时空模式,化解既有地理环境约束,并超越现实发展基础配置资源要素、开展投资经营活动,从而为破解“胡焕庸线”等一类区域困境,推动欠发达地区超常发展、实现凤凰涅槃创造了条件。“十四五”期间,应大力推动数字化发展,特别是支持促进欠发达地区打造高水平的数字基础设施、推动数字技术的全方位渗透或融合,加快发展数字经济,以最大限度地发挥数字技术在促进区域协调发展中的能动作用。(作者系国家发改委原副秘书长,本文根据其于2021年中国区域经济学会年会暨新时代中国区域高质量发展学术研讨会上发言整理)

# 重构乡村空间 助力繁荣振兴

■张荣天

随着我国城镇化和工业化进程加速,乡村地域要素结构发生转变,乡村发展经历快速转型,致使乡村空间正在重构。改革开放40多年来,城乡转型发展强调将城镇化作为主要手段,城乡二元状态下各自变迁,导致乡村无序建设、空心化等结构性、空间性矛盾凸出,我国乡村空间逐渐从同质同构转向异质异构,乡村空间正在朝多元化方向发展,既有在空间规模和性质特征上主动式改造,如农村城镇化;也有被迫式空间接受,如被转化为城镇用地;还有农村聚落消极存在乃至消亡等。

从2005年党的十六届五中全会提出推进社会主义新农村建设,到2017年党的十九大提出

的乡村振兴战略;这10多年来,中央1号文件持续关注“三农”问题,随着国家各项支农、惠农政策实施,更多的资金、技术等生产要素向乡村地区倾斜,乡村空间重构面临重大机遇。同时,过去几十年的实践中,过度注重城镇化发展建设,乡村空间规划管制作用未能充分发挥,乡村建设往往以盲目运动式替代理性决策,导致“大拆大建”“重复建设”等问题出现。探索重构与我国不同地区、不同类型乡村自然环境和社会经济相适应的“三生(生产、生活、生态)”空间,在推进乡村振兴战略实施过程中意义重大。

更新农业经营主体,重塑乡村生产空间。乡村生产空间是人类活动与地理环境作用的剧烈区。当前中国乡村生产空间正

在从以家庭为单元的土地细碎化经营向多种形式的适度规模化经营转变,并且面临着“五化”(农村空心化、务农老龄化、要素非农化、农民兼业化、农业副业化)和“双紧”(资源环境约束紧张、青壮年劳力紧缺)的新形势。迫切需要通过科学调控我国乡村生产空间系统运行方向,更新重组不同农业经营主体,完善农业经营主体利益分配机制,鼓励农业经营主体自下而上地参与乡村生产空间重构过程,重塑乡村生产空间系统,实现中国农业现代化发展。

建设乡村休闲体系,重组乡村生活空间。与生产、生态空间相比而言,乡村生活空间是乡村居民居住、就业、消费和休闲等日常活动叠置而成的聚合体,它映射了城乡、阶层及个体等社会关系互馈作用。当前,我

国乡村居民消费发展已突破传统“基层市场社区”约束,并且乡村居民的生活性、服务性消费日趋增加,迫切需要重构我国新乡村消费空间体系。近年来,我国乡村休闲旅游产业迅速发展,但目标市场群体主要是周边大、中城市居民,以乡村居民为主体的休闲空间建设相对滞后,迫切需要重构我国乡村居民参与的乡村休闲空间体系建设,不断满足人民日益增长的美好生活需要。

健全乡村环保机制,重建乡村生态空间。“生态宜居”是我国乡村振兴战略实施的总体要求之一,生态宜居要“望得见山,看得见水,留得住乡愁”,良好生态环境是广大乡村地域发展最大优势和财富。追求效益短期性与生态效益长期性、农民经营个体性与环境资源共享性

是长期以来我国乡村生态环境恶化的根源所在。新时期迫切需要进行我国乡村突出环境问题综合治理,健全乡村环保法律的保障机制,尤其在我国生态脆弱地区,要加强区域生态补偿机制建设。需要因地制宜地优化我国乡村能源消费结构,逐步发展替代性、可再生能源,营造优美的中国乡村生态空间。

乡村振兴战略是新时代决胜全面建成小康社会、全面建设社会主义现代化强国的重大战略任务,乡村空间优化重构应成为我国乡村振兴战略实施的“先行区”。乡村“三生”空间存在协同关系、互为反馈,统筹乡村生产生活生态“三生”同步改善,提升乡村空间品质与功能,服务乡村振兴与可持续发展。(作者单位系扬州大学乡村振兴战略研究院)