

促进区域协调发展,未来5年如何答卷

■中国城市报记者 邢 灿

千钧将一羽,轻重在平衡。区域协调发展是中国式现代化的内在要求。

“十四五”时期,以习近平同志为核心的党中央不断丰富完善区域协调发展的理念、战略和政策体系,推动经济发展空间格局持续向纵深拓展。我国逐步构建起主体功能明显、优势互补、高质量发展的区域经济布局,为实现中国式现代化不断积蓄强大势能。

未来5年,区域协调发展这盘棋怎么下?党的二十届四中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展的第十五个五年规划的建议》(以下简称《建议》)在增强区域发展协调性、促进区域联动发展和优化国土空间发展格局等方面部署了一系列举措。

发挥区域战略叠加效应

《建议》提出,“发挥区域协调发展战略、区域重大战略、主体功能区战略、新型城镇化战略叠加效应”。

中国区域经济学会副会长、中国社科院工业经济研究所研究员陈耀向中国城市报记者表示,区域协调发展战略、区域重大战略、主体功能区战略、新型城镇化战略共同构成了我国区域发展战略体系。这些战略目标明确、各有侧重,在功能与实施路径上互有交叉,并非简单的并列关系。

华东师范大学城市发展研究院院长、教育部人文社科重点研究基地中国现代城市研究中心主任曾刚认为,区域协调发展战略、区域重大战略、主体功能区战略、新型城镇化战略是一个相互关联、彼此强化的战略整体,而非孤立的政策,

将直接影响我国未来区域发展格局。

具体而言,曾刚向中国城市报记者介绍,区域协调发展战略旨在“纠偏”与“平衡”,重点是推动西部大开发、东北全面振兴、中部地区崛起、东部地区加快推进现代化,构建优势互补、高质量发展的区域布局。其核心是解决区域间发展不平衡问题。

区域重大战略旨在“引领”与“突破”,包括京津冀协同发展、长江经济带发展、粤港澳大湾区建设、长三角一体化发展、黄河流域生态保护和高质量发展等。其核心是集中资源,打造全国高质量发展的动力源和增长极。

主体功能区战略旨在“定位”与“约束”,根据资源环境承载能力,将国土空间划分为优化开发、重点开发、限制开发和禁止开发四类区域。其核心是让不同地区做自己最擅长、最应该做的事,保障生态安全。

新型城镇化战略旨在“提质”与“融合”,以人为核心,推进农业转移人口市民化,优化城镇化空间布局,建设创新、宜居、美丽、韧性、文明、智慧的现代化人民城市。其核心是提升发展的效率和质量,促进城乡融合。

“从总体上看,这些战略构成了一个从‘宏观布局’到‘中观落实’再到‘微观承载’的完整逻辑链。区域重大战略是引擎,区域协调发展战略是目标,主体功能区战略是规则和底线,新型城镇化战略是空间载体和实现路径。”曾刚说。

陈耀认为,未来发挥区域战略叠加效应,必须聚焦重点领域推进体制机制创新,构建优势互补、高质量发展的区域布局。

去年以来,黑龙江、江西等

多地分别召开省委区域协调发展领导小组会议,一个名为“区域协调发展领导小组”的新机制频频亮相。

党的二十大后,中央区域协调发展领导小组正式成立,合并多个区域重大战略领导小组,意在从更高层面、战略角度、全局出发,谋划统筹各区域战略之间的重大政策。

陈耀预测,随着区域战略叠加效应的释放,发展空间格局将进一步优化,高质量发展新动能将进一步激发,资源配置效率将进一步提升,基本公共服务均等化水平将持续提高,民生福祉将不断增进,发展和安全将得到更好统筹。

促进南北方协调发展

在增强区域发展协调性方面,《建议》提出“促进东中西、南北方协调发展”。值得注意的是,这也是“促进南北方协调发展”首次被写入五年规划建议。

在受访专家看来,《建议》将“南北方协调发展”提升到与“东中西协调发展”同等重要的战略高度,体现了国家对区域发展格局变化的精准把握和政策创新。

陈耀分析,以往政策更多关注东中西部地区间的差距,随着西部大开发、中部地区崛起等战略的深入推进,东中西部差距正持续缩小。随着南北方经济发展分化,协调南北方发展提上日程。未来,区域协调发展既要统筹东中西部地区,也要协调南北方,推动形成“全国一盘棋”的区域发展格局。

一组数据直观呈现了南北经济的分化态势:2024年,10个经济大省中南方省份占据8席。全国有27座“万亿GDP”城市,其中南方城市有19座。

曾刚认为,制约我国南北方协调发展的因素复杂且具有系统性,涉及经济、体制、区位等多个层面,既体现为产业结构与经济动能差异,也体现为体制机制、营商环境与开放程度差异,还体现为地理区位的“先天条件”差异。

在曾刚看来,缩小南北差距应遵循经济规律,实施“优势互补、双向赋能”的战略,关键在于“激发北方内生发展动力”。

一是推进市场化法治化,优化营商环境。应落实国务院倡导的“放管服”改革,大幅减

少行政审批,推行“负面清单”管理制度,打破各类“玻璃门”“旋转门”。保护企业家合法权益和知识产权,稳定市场预期。破除行政垄断,让国企和民企公平竞争。

二是推进智慧化绿色化,优化产业结构。运用人工智能、大数据等新技术,对钢铁、化工等传统产业进行智能化、绿色化改造,提升产品附加值和竞争力。设立政府引导基金,大力扶持科技型中小企业和民营经济发展,支持航空航天、新能源、新材料、生物制药、现代农业、文旅康养等新兴产业发展壮大。

三是推进国际化,优化对外开放格局。鼓励北方省份主动对接长三角、粤港澳大湾区,秉承“各扬所长”原则,促进区内大中小城市协同发展,支持跨地域政产学研用金一体化合作,发展“产业飞地”“创新飞地”,联合建设产业集群。积极参与共建“一带一路”,特别是中蒙俄经济走廊建设。强化天津、青岛、大连等北方港口的枢纽功能,发展陆海联运,使北方成为连接日韩、中亚和欧洲的重要桥梁。

长江中游城市群将加速崛起

围绕“优化区域经济布局,促进区域协调发展”,《建议》部署了5方面重点任务。在促进区域联动发展方面,《建议》提出“推动长江中游城市群等加快发展,培育发展若干区域性中心城市,更好发挥跨区域联结型地区支撑带动作用”。

在受访专家看来,《建议》单列“促进区域联动发展”,并明确提出“推动长江中游城市群等加快发展”,凸显了区域联动发展在“十五五”时期的重要性,赋予了长江中游城市群联动发展要在全国当表率的全新定位,其在国家发展规划中的地位得到极大提升。

中国城市经济学会副会长、长江经济带高质量发展智库联盟秘书长秦尊文认为,长江中游城市群地处中部地区崛起和长江经济带发展两个重大国家战略的叠加区域,承担着承东启西、连南接北的枢纽功能。

秦尊文在接受中国城市报记者采访时提到,长江中游城市群在我国区域发展格局中地

位举足轻重。它是中部地区崛起战略的核心引擎,也是中部地区规模最大实力最强的城市群,与成渝地区双城经济圈、长三角城市群共同构成长江经济带三大“增长极”。

“长江中游城市群战略地位特殊。它既是三大都市圈联动形成的集合体,也是连接长江上下游的关键节点;既联动山西、河南、安徽、湖南、江西、湖北等中部六省,又贯通长江经济带上下游区域。”秦尊文说。

“十四五”时期,长江中游城市群综合实力显著提升,经济总量先后跨越10万亿元、11万亿元、12万亿元台阶,占全国经济总量的比重跃升至9.2%。长江中游城市群有力撑起了长江经济带的发展,有力促进了上中下游协同融合发展。

秦尊文认为,为更好推动区域联动发展,“十五五”时期长江中游城市群应在空间开发、基础设施、产业发展、生态环保、基本公共服务、对外开放等多个领域,全面推进联动协作。

例如,在推进空间开发联动方面,秦尊文建议,健全省级统筹、中心城市牵头、周边城市协同的都市圈同城化推进机制,加快武汉与鄂州、孝感、咸宁、黄冈、黄石等同城化进程;依托京广通道,推动武汉、长株潭都市圈协同发展,提升咸宁、岳阳等地要素集聚能力,促进石化、医疗健康、纺织服装等产业合作;依托沿江—京九通道,推动武汉、南昌都市圈互动发展,提升黄冈、黄石与九江等地经济实力,大力发展电子信息产业,推动建材、石化、钢铁等产业转型升级。

又如,在推进基础设施联动方面,秦尊文建议,以提升互联互通效率为重点,统筹完善传统基础设施,加快建设新型基础设施,构建高效实用、安全可靠、智慧绿色的现代化基础设施体系;在注重多层次轨道交通体系和高速公路建设的同时,共同发挥水运的经济性、空运的时效性;深化“中三角省际集装箱公共班轮”合作机制,共同打造中国内陆出海口;“推动城市群内机场协同运营”,充分发挥鄂州花湖国际机场作用,形成联动长江中游乃至全国的专业性货运枢纽,共同打造中部空中出海口。



初冬时节,京杭大运河上运输钢材、木材、煤炭、粮食等各类物资的货船,来回穿梭,有序行驶,河面上一派繁忙。

人民视觉