



构建区域协调发展新格局

□ 金凤君

党的十八大以来，我国区域协调发展战略不断完善与深化，区域政策指向愈趋明确和全面，解决发展不平衡不充分问题的举措越来越精准化。

9月18日，习近平总书记在郑州主持召开黄河流域生态环境保护与高质量发展座谈会，提出“黄河流域生态保护和高质量发展是重大国家战略”。这是继京津冀协同发展、长江经济带发展、粤港澳大湾区建设、长三角一体化之后，又一个促进我国区域均衡发展、绿色发展的重大战略，是对十八大以来我国区域协调发展战略的补充与完善。

截至目前，我国已构建起多层次、多领域、全方位、因地制宜、与时俱进的区域协调战略体系，以“五位一体”总布局为统领的区域协调发展新格局正在形成，为我国经济社会的全面发展、民族复兴伟大奋斗目标的最终实现提供了坚实保障。

“四大板块+四大战略+两大引领区”的区域协调发展战略体系

实施区域协调发展战略，是新时代我国的重大的战略之一，是贯彻新发展理念、建设现代化强国的重大战略。

进入21世纪，我国逐步形成了西部大开发、东北振兴、中部崛起和东部率先发展的区域发展总体战略。这一总体战略至今仍是我国区域发展的重要指导性战略。十八大报告明确提出“继续实施区域发展总体战略，充分发挥各地区比较优势，优先推进西部大开发，全面振兴东北地区等老工业基地，大力促进中部地区崛起，积极支持东部地区率先发展”；十九大报告再次提出“强化举措推进西部大开发形成新格局，深化改革加快东北等老工业基地振兴，发挥优势推动中部地区崛起，创新引领率先实现东部地区优化发展，建立更加有效的区域协调发展新机制”。依据此战略，国家“十一五”规划、“十二五”规划和目前正在执行的“十三五”规划，都明确了具体任务，制定了一系列区域发展规划和政策，引领了我国区域协调发展的总体方向。

同时，在总体战略的基础上，我国区域协调发展战略与政策，也在不断深化和完善。2013年至2014年，中央相继提出“一带一路”倡议、京津冀协同发展和长江经济带发展三大战略，形成了“四大板块+三大战略”的区域发展战略体系。根据我国城镇化的发展趋势和十八大提出的“科学规划城市群规模和布局，增强中小城市和小城镇产业发展、公共服务、吸纳就业、人口集聚功能”，2014年中央发布《国家新型城镇化规划(2014—2020年)》，确立了以城市群为主体形态、推动大中小城市和小城镇协调发展的城镇格局，加快农业转移人口市民化的城市化战略。

此外，十八大以来，中央高度重视革命老区、民族地区、边疆地区、贫困地区的发展，精准扶贫战略是最有代表性的扶持政策，有力促进了上述区域的发展。

党的十九大以来，在不断深化和落实上述战略的基础上，中央又先后提出了“粤港澳大湾区建设”“长三角一体化发展”和“黄河流域生态保护和高质量发展”国家战略，构成了“四大板块+四大战略+两大引领区”的区域发展战略体系。“四大板块”即“西部开发、东北振兴、中部崛起、东部率先”总体战略，“四大战略”即

“‘一带一路’倡议、京津冀协同发展、长江经济带发展、黄河流域生态保护和高质量发展”战略，“两大引领区”即“粤港澳大湾区建设和长三角一体化发展”。此外，国家在支持资源型地区经济转型发展、加快边疆发展、加快建设海洋强国等方面，也形成了相应的政策体系。2018年，中央发布《关于建立更加有效的区域协调发展新机制的意见》，确立了区域协调机制的完善方向和途径。

经济社会区域与流域区域并重，破解区域发展面临的突出矛盾

多层次、多领域、全方位、与时俱进的区域协调战略和政策体系不断完善，为我国区域协调发展塑造了新的发展格局，对促进各地区发挥优势科学发展、缩小区域发展差距、实现基本公共服务均等化，具有重大而深远的意义。

聚焦四大板块总体战略的共性问题与战略任务，推进区域发展新格局的形成。

作为总体战略的“四大板块”战略，是以地理位置为基础形成的区域发展战略，既有对资源环境基础、经济社会基础的遵从，也有未来战略任务空间指引的战略设计：围绕“创新、协调、绿色、开放、共享”发展理念，在西部强化举措形成新格局，在东北深化改革加快振兴，在中部发挥优势推动崛起，在东部以创新引领率先实现优化发展，这赋予了“四大板块”新时代的历史使命与任务。未来，“四大板块”在空间关系调整、缩小发展差距、优化配置资源等方面，将持续发挥有效作用。

经济社会区域与流域区域并重，破解区域发展面临的突出矛盾；

经济社会区域与流域区域并重，双管齐下或多尺度综合施策，解决国土空间上的生产力布局与生态安全格局、经济社会发展规模与资源环境承载间的尖锐矛盾，是新时代区域协调发展战略的重大创新。

经过几十年的建设和发展，我国工业化和城镇化取得了巨大成就，基本上形成了有利于未来发展的国土空间开发结构和经济社会分布格局，但也累积形成了生产力布局与生态环境安全格局、发展规模与资源环境承载这两对尖锐矛盾。长江流域、黄河流域、珠江流域、淮河流域、辽河流域等流域性区域，生产力布局与生态环境安全格局矛盾突出；京津冀、长三角、珠三角、长江中游、成渝、中原城市群为代表的经济社会集中发展区域，发展规模与资源环境承载矛盾突出。破解上述两对矛盾，是新时代我国区域协调发展战略急需解决的突出问题。因此，瞄准流域统筹的长江经济带发展、黄河流域生态保护和高质量发展，就成为新时代统筹流域发展与生态保护战略的代表，京津冀协同发展、粤港澳大湾区建设、长三角一体化发展就成为统筹经济社会区域发展战略的代表。可以预见，围绕上述两类区域综合施策、打组合拳，是未来我国区域协调发展战略的重点之一。

完善援助机制，扶持特殊区域发展。十九大报告中，突出强调了“加大力度支持革命老区、民族地区、边疆地区、贫困地区加快发展”等任务。这些区域是我国全面建成小康社会、实现基本公共服务均等化的重点区域和难点区域，也是区域协调必须大力扶持的区域。这些区域存在基础设施缺乏、基本公共服务不完善、产业基础薄弱、发展能力低等一系列问题。对于上述特殊区域的扶持发展，国家给予了特殊政策支持，全面推动其各项事业发展，增强其可持续发展能力，努力缩小其与发达区域的经济社会发展

展差距。

实施城市化战略，解决重点区域发展的带动与承载问题。

城市化是我国经济社会发展结果和未来发展的重要支撑，是保持经济持续健康发展的强大引擎，是加快产业结构转型升级的重要载体，是推动区域协调发展的有力区域政策工具抓手，是解决“三农”问题的重要途径和促进社会全面进步的必然要求。城市群、中小城市和小城镇将是新型城镇化的主要载体，中小城镇是接纳农村转移人口的主要承载区域。未来，新型城镇化将引领工业化空间布局调整，通过城市群集聚要素，提高服务业比重，吸纳新市民就业。可以预见，未来城市群的作用将越来越大，以城市群引领区域经济发展的趋势还会继续加强。

着力“问题区域”发展进程中的难点、焦点问题，推动其可持续发展。

我国的“问题区域”，主要集中在北方资源枯竭地区和东北等老工业基地地区。这些区域的一个共同特点，可以概括为“单一结构”区域，也即以某一类资源为基础形成的资源型产业，在当地产业结构中比重很大，当地经济的繁荣与衰退，完全被这类资源产品的价格所左右。“单一结构”地区当前主要面临产业选择和综合发展难题。把握好产业发展的次序，“单一结构”区域才能在产业转型中步入合理路径。此外，生态退化区域也是未来需关注的“问题区域”之一。

科学开发海洋国土，建设海洋强国。

陆海统筹和海洋强国建设，是新时代我国区域协调发展的一个重点领域。十九大报告从战略高度，对我国海洋事业作出了重要部署，明确提出要“坚持陆海统筹，加快建设海洋强国”。未来，统筹近海资源开发与远洋空间拓展、统筹海洋产业结构优化与产业布局调整、统筹海洋经济总量与质量提升、统筹海洋资源与生态环境保护、统筹海洋开发强度与利用时序等，将是重要发力方向。

统筹国内外发展，形成开放发展新格局。

当今，我国经济和世界经济高度关联，区域发展受到全球化的深刻影响。在深刻把握全球化发展理论和发展趋势基础上，习近平总书记提出了“一带一路”重大倡议。“一带一路”倡议的深化实施，将促进经济要素有序自由流动、资源高效配置和市场深度融合，推动沿线各国实现经济政策协调，开展更大范围、更高层次、更深层次的区域合作，共同打造开放、包容、均衡、普惠的区域经济合作架构。“一带一路”倡议倡导的全方位、多层次、复合型的互联互通网络，各国多元、自主、平衡、可持续的发展，将进一步促进我国沿海、中西部、沿边区域的发展，对我国区域协调发展产生重大而深远的作用。

区域性战略也要有“全国一盘棋”思维，认清和明确承担战略任务的全局性意义

十八大以来，以习近平同志为核心的党中央根据我国社会主要矛盾的变化，立足我国区域差异大、发展不平衡的基本国情，以全方位、系统化、协同性视角，逐步形成了我国新时代区域协调发展战略体系。这一体系，在不断创新发展完善中，彰显了整体性、系统性、协同性、时代性、创新性等一系列重要特征，丰富发展了当代区域协调发展理论。

全方位统筹的整体现。新时代区域协调发展战略的整体现，是以“五位一体”总布局为指导的。首先，目前形成的区域协调发展战略体系，不仅协调经济发展问题，而且是全方位的协调，

包括人与自然、经济发展与生态环境、人与社会的和谐与协调。其次，更加强调“全国一盘棋”的整体发展和科学定位分工。无论是“四大板块”，还是其他重大区域性战略，其战略定位和任务确定，都以全国性的战略目标为前提，承担的战略任务具有重要的全局性。最后，各个层次的战略有机衔接，互为支撑，形成了紧密联系的可持续、重点突出的战略链条。

解决复杂问题的系统观。区域协调发展问题，是涉及自然、社会、文化、经济、管理等各个方面的复杂问题，必须用系统的理论、方法和手段加以解决。新时代区域协调发展战略体系和政策体系的形成，就是建立在系统理论与理念基础上的。习近平总书记在“黄河流域生态保护和高质量发展”座谈会上，明确提出“黄河流域生态保护和高质量发展是一个复杂的系统工程，对一些重大问题，在规划纲要编制过程中要深入研究、科学论证”，就是系统观的具体体现。随着经济社会的不断发展，我们要更加擅长运用复杂系统论的理论和方法，去解决我国区域发展中面临的各类问题。

与时俱进的时代观。无论是从全球视角观察，还是从我国自身审视，我国经济社会发展都是快速行进的，落实到各个层级区域上，就是千姿百态、变化万千的，因此绝不能用静止僵化的意识和方法来处理上述态势。新时代区域协调发展战略体系的完善过程和聚焦解决阶段性问题的宗旨，体现了与时俱进的时代观。粤港澳大湾区建设、黄河流域生态保护和高质量发展战略的适时提出，把握了更高创新、更高质量、更有效率、更加公平、更可持续发展等前沿要求，是与与时俱进时代观的具体体现。

谋划新机制新手段的创新观。建立更加有效的区域协调发展新机制，是新时代区域协调发展战略的创新举措。具体体现在新思路确立、创新发展的牵引、新动力激发、新模式的构建等方面，反映了新时代对科技进步、社会发展基本趋势的精准把握。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，西部开发、东北振兴、中部崛起、东部率先，主体功能区战略、城乡协调发展、中心城市和城市群等一系列战略，都具有丰富的创新发展内涵。

人与自然和谐的生态观。区域协调发展的一个重要价值导向，是促进人与自然和谐发展。新时代区域协调发展战略，人与自然和谐的价值导向越来越明确，如长江经济带的“共抓大保护、不搞大开发”，将生态环境保护作为黄河流域生态保护和高质量发展的关键任务，充分体现了新时代区域协调发展战略的生态观。实施“人与自然”再平衡战略，实现国土生态安全，推动资源、生产力的优化配置，确保经济社会与生态环境协调可持续发展，都是未来我国经济社会发展必须关注的重要方面。

形成统筹有力、竞争有序、绿色协调、共享共赢的区域协调发展新格局，促进各地区发挥比较优势和缩小发展差距，实现基本公共服务均等化，保障人民生活水平大体相当，是当前我国实施区域协调发展战略的目标。但从我国发展的新形势看，世界正在面临百年未有之大变局，我国经济发展已由高速增长转向高质量发展阶段，因此，从长远和可持续发展角度看，未来我国区域协调发展的科学愿景应是，将符合文明规制的行为置于适合的空间区位上，营造出多样的城市、繁荣的经济、丰富的生活和宜居的环境，在国土空间上统筹效率、公平与安全等一系列价值内涵，确立永远屹立世界之林之美丽中国地位。(作者系中国科学院地理科学与资源研究所研究员，中国地理学会经济地理专业会主任，全国经济地理研究会副会长)

干部下基层，不妨少一些“单向指派”，多一些“双向选择”。基层可根据本地实际、发展短板、民生难题、目标规划等，列出“需求清单”；上级要更加尊重基层需求和干部意愿，避免不顾实际的硬性指派，努力做到专业对口和适才适用，实现上下供需精准对接。

当前，上级机关选派干部下基层，成立相关的服务队、工作队等，已成为很多地方推动基层改革发展、锤炼干部能力作风、密切党群干群关系的一个重要手段，收到了很好的成效。

但同时，也有一些苗头性问题值得关注。例如，有的干部“来非所需”，基层不欢迎。上级选派的干部，虽然人选素质没问题，但却不是本地区本单位发展最急需的人才，起到的作用有限，还加重了基层负担；有的干部“身在心却不在”，下基层只为镀金，混“艰苦经历”，帮扶期间的工作“只求过得去，不求过得硬”，时一到就拍屁股走人；还有的干部“赶鸭子上架”，工作不投入，一些单位为了完成下基层指标，点人头、凑人数，甚至搞“轮流坐庄”，不考虑干部意愿硬性指派干部下基层，导致部分干部不愿“下”，或者下不到自己更感兴趣、更能发挥作用的岗位，灵魂和思想都不在基层，工作开展沉不下去，迟迟不见成效。

干部下基层，之所以出现“你不情我不愿”“水土不服”等问题，还是源于干部下基层的“单向指派”性上。一些地方在实际工作中，将干部下基层作为从上至下的定向委派，上级和组织掌握主导权，基层和干部只能“被动接受”。其实，让干部下基层更好发挥作用，不妨让上级、基层、组织、干部之间多一些“双向选择”，使思想和行动“在一条线”上，防止出现错位。

深入问需，确保“派得准”。“双向选择”才能赢得“双向获得感”。可以引导基层根据本地实际，重点分析本地区本单位的发展短板、民生难题、目标规划，对干部专业、特长要求列出“需求清单”，解决好“需要谁”的问题；上级组织要倾覆原有“点名选派”做法，多方面加强沟通，充分研究基层的“需求清单”，列出“供应清单”，尊重基层自主权，扩大基层选择空间，促成“个人自荐”“组织推荐”“基层自选”的良性互动；根据服务单位和派出单位双方的需求和意愿，实行专业对口和适才适用，择优选拔，定向选派，实现“供需”精准对接，让干部专长和工作需要紧密结合，努力做到“一把钥匙开一把锁”。

因岗择人，确保“选得优”。选得优，才能干得好。选派干部到基层，要树立务实干事、注重实绩的鲜明导向，坚持“基层需要什么样的人，组织就选派什么样的人”。既要全面考察选派对象的政治素质、成长经历、专业能力等“硬杠杠”，认真把好人选政治关、品行关、廉政关和能力关，确保选派人选质量；又要考察选派对象心理素质、个人意愿等“软指标”，通过谈心谈话，对比干部成长轨迹、一贯表现和关键经历、关键业绩，综合研判人选“胜任度”，力求选出的人到岗就能“上手”开展工作，综合分析查找干部选派的“最优解”，避免“被下基层”适得其反。

动态管理，确保“管得住”。对下派时间，既要有大体的安排，也应该根据实际情况灵活掌握，不必严格限定为一年、两年等。下派期间，对选派的干部要注重跟踪了解，通过实地查验、入户走访、现场评估，深入了解干部在基层做什么、做成了什么，形成客观真实、公平公正的评价结果，要加强过程干预，对工作方向有偏差、思路不清晰的，要及时“纠偏”，跟进“辅导”，确保工作成效。对表现不良、服务单位不满意、或者能力水平确实无法满足岗位需求的，可以根据其表现如实作出判定，给出建议，根据情况重新进行岗位匹配，或者实事求是地提前结束下派工作，避免干部和基层“都挺累”。对工作成效突出、基层满意、个人也有意愿，或者尚有重要工作没有完成的，可以适当延长选派时间，防止工作留下“尾巴”、干部留下“遗憾”。

干部下基层，要避免『你不情我不愿』

□ 房超群