

【本刊特稿】

# 促进区域协调发展的任务重点

范恒山

**摘要:**促进区域协调发展是新时代化解中国社会主要矛盾,推动全面建设社会主义现代化强国新征程的重要抓手和重要支撑。“十四五”时期促进区域协调发展应从推动欠发达地区发展,实现区域联动发展,注重各类政策和战略的有效衔接、融合与支撑等方面入手,把握促进区域协调发展的七大重点。具体来讲,一是倾力支持“泥沼地区”走出困境、实现重振;二是增强城市群、都市圈对周边相对欠发达地区的引领作用;三是高度重视省际交界地区合作联动发展;四是注重大区域协同联动与小空间因地制宜的有机结合;五是强化推进共同富裕的机制与政策安排;六是实现区域重大战略间的有机衔接、一体协同;七是充分发挥数字技术对区域发展的支撑作用。

**关键词:**区域协调发展;联动发展;共同富裕;数字技术

**中图分类号:**F061.5 **文献标识码:**A **文章编号:**2095-5766(2022)03-0005-03 **收稿日期:**2022-03-14

**作者简介:**范恒山,男,国家发展和改革委员会原副秘书长,中国区域经济学会顾问(北京 100038)。

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的持续快速发展。新时代,促进区域协调发展是化解中国社会主要矛盾、推动国家高质量发展,全面建设社会主义现代化国家的重要抓手和关键支撑。“十四五”期间,中国要在促进区域协调发展方面取得实质性进展,应把握以下三个方面的七大重点。

## 一、倾力助推欠发达地区发展

党的十九大作出重要判断,中国特色社会主义进入新时代,中国的经济发展也由高速增长阶段转向高质量发展阶段。而欠发达地区经济社会发展总体上相对滞后,是全国区域协调发展的“短板”区域,全力助推欠发达地区发展事关大局、事关长远。

1.倾力支持“泥沼地区”走出困境、实现重振  
近些年来,随着地区分化的加剧,出现了一批

经济发展失速严重的地区,其中包括一些大中型城市。这些地区的发展现状及其过往与其他地区形成鲜明对比。未来,这些地区的运行前景则会受到内部“破窗效应”和社会“马太效应”的双重影响,久而久之,会形成新的地区塌陷和地区间的悬差,影响整体经济发展。这些地区的发展需要国家鼎力相助、施以援手。“十四五”期间,区域政策应多做一些“雪中送炭”的工作,把支持的重点放在这些“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、政策优惠等措施的一体联动,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,实现区域协同共进。

2.增强城市群、都市圈对周边相对欠发达地区的引领作用

真正意义上的城市群和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、特色化发展的有机结合体,这样的城市群、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,又能够相互支撑,有效发挥梯度辐射效应。但现实中,中国大部分城市群和都市圈结构不甚合理,大中小城市与核心城市功能同构性高,一方面造成城市之间的竞争大于互补,另一方面使得能量大的城市对其他城市与地区的虹吸效应大于辐射效应。但是,如果能够有效发挥城市群和都市圈对周边相对欠发达地区的引领、辐射和带动作用,就会大大加快现代化建设的速度,显著提升区域高质量发展水平。“十四五”期间,国家应在完善结构体系、优化功能分工的基础上,增强城市群和都市圈的示范带动效应。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,主动优化自身与其他城镇的分工,积极搭建辐射示范平台,并切实运用真招实措强化对欠发达地区,特别是农村地区的帮扶,引领带动全区域实现协调与快速发展。

## 二、高度重视区域联动发展

区域协调发展是一项宏大而又艰巨的系统工程,需要审时度势、统筹兼顾,高度重视省际交界地区的合作联动发展,注重大区域协同联动与小空间因地制宜的有机结合,多方面探索建立区际利益平衡机制,实现区域协调发展。

### 1. 高度重视省际交界地区合作联动发展

现阶段,中国省际交界地区涉及地域宽广、发展潜力巨大,但开发程度严重不足,总体经济发展水平不高。导致这种状况的普遍原因是:在省内,由于地处边界而容易受到忽视;在省外,由于地区行政隶属关系不同而常常陷入恶性竞争。这些交界地区是一片片内卷较重的地区,也是一片片充满希望的土地。如果这些地区能够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力量。交界地区各行政板块间一旦实现合作联动,边缘就会变成中心、冷区就会变成热地、封闭就会变为开放、竞争就会转为互助。“十四五”期间,国家应把促进省际交界地区合作联动发展提升到突出重要的位置,制订发展规划与操作方案,强化典型示范带动,促进这类地区以互利互惠、共商共建共享为原则,展开多种形式的合作,协力推动区域高质量发展。

### 2. 注重大区域协同联动与小空间因地制宜有机结合

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。“十一五”时期及其后的一段时期,国家立足于发挥各地比较优势,依照适宜的空间尺度研究制定了一系列重大规划和政策文件,深化区域发展总体战略、细化实化区域政策。党的十八大之后,国家的区域战略着力点转向形成沿海、沿江、沿线区域协同联动的经济轴带。这种区域间的一体联动,带来了资源要素在更大范围内的优化配置,也激发了市场机制在更广阔空间的能动作用。针对区域板块分化加剧、部分地区发展趋缓甚至陷入“泥沼困境”的情况,“十四五”时期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,应高度重视空间较小的特殊地带,有针对性地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。一般来说,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,也容易导致战略在推进中大而化之。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。

## 三、注重政策、战略的融合与支撑

促进区域协调发展应强化推进共同富裕的机制与政策安排,注重大战略间的有机衔接和一体协同,并通过借助信息科技优势,充分发挥数字技术对区域发展的支撑作用。

### 1. 强化推进共同富裕的机制与政策安排

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。共同富裕不能杀富济贫,但贫富分化会导致杀富济贫。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。在体制机制创新方面,涉及破除城乡二元结构、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。

## 2. 实现区域重大战略间的有机衔接、一体协同

过去一些年来,国家相继出台了一系列涉及区域发展的重大战略规划与政策文件,由于所涉及的重点地区不同,故发展定位与基本需求也有所差别。此外,对同一地区来说,还存在着不同时期发布多个战略指导方案的状况,即通常所说的战略叠加。在中国,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,对于不同地区来讲,存在不同战略相互衔接协同的问题;而对于同一地区而言,则存在多种战略融合贯通的问题。“十四五”时期,应把推动战略协同融合作为一个重要的工作指向。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,同时使更多地区享受到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,助力实现区域的高水平协调发展。

## 3. 充分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新一轮科技革命的核心成果,是实现新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,数字技术的功效覆盖全方位。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”等区域困境和推动欠发达地区跨越式发展创造条件。“十四五”期间,国家应大力推动数字化发展,特别是支持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,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。

## 参考文献

- [1] 范恒山. 推进城乡协调发展的五大着力点[J]. 经济纵横, 2020(2).
- [2] 范恒山. 探索建立全要素的区际利益平衡机制[J]. 区域经济评论, 2020(1).

## Key Points to Promote Coordinated Regional Development

Fan Hengshan

**Abstract:** The promotion of regional coordinated development is an important starting point and important support to solve the main contradiction of Chinese society, promote the new process of building a strong modern socialist country in an all-round way. To promote regional coordinated development during the 14th Five-Year Plan period, we should start from promoting the development of underdeveloped areas, realizing regional linkage development, paying attention to the effective connection, integration and support of various policies and strategies, and grasp the seven key points of promoting regional coordinated development. Specifically, First, we should give full support to the “bog areas” to get out of difficulties and achieve recovery. Second, promote urban agglomerations and metropolitan areas to play a leading role in surrounding less developed areas. Third, attach great importance to the joint development of interprovincial border areas. Fourth, pay attention to the organic combination of large regional coordination and small space based on the situation. Fifth, strengthen the mechanism and policy arrangement of promoting common prosperity. Sixth, realize the organic connection and integrated coordination among major regional strategies. Seventh, give full play to the supporting role of digital technology in regional development.

**Key Words:** Regional Coordinated Development; Linkage Development; Common Prosperity; Digital Technology

(责任编辑: 齐 双)