经济日报 ECONOMIC DAILY

学习贯彻党的十九届五中全会精神

构建国土空间开发保护新格局

□ 杨伟民

《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》(以下简称《建议》)提出构建国土空间开发保护新格局,逐步形成城市化地区、农产品主产区、生态功能区三大空间格局,形成主体功能明显、优势互补、高质量发展的国土空间开发保护新格局。这是在党的十八大、十八届三中全会、十九大从制度层面提出建立国土空间开发保护制度基础上,再次从战略目标层面提出的新要求。我们必须认真学习、深刻认识,贯彻落实到社会主义现代化建设中。

一、构建国土空间开发保护新格局的重要意义

构建国土空间开发保护新格局是在我国即将全面建成小康社会、开启全面建设社会主义现代化国家新征程的历史时刻提出的,是新时代优化国土空间布局,推进区域协调发展和新型城镇化的战略目标,具有十分重大的意义。

(一)这是尊重自然、建设人与自然和谐共生现代化的需要。党的十八大报告把生态文明建设放在突出地位,纳入社会主义现代化建设总体布局,党的十九大提出我们要建设的现代化是人与自然和谐共生的现代化。人与自然和谐共生,必须立足资源环境承载能力,发挥各地比较优势,构建科学合理的空间格局。

不同的国土空间,自然状况不同,如海拔很高、地形复杂、气候恶劣以及其他生态脆弱或生态功能重要的区域,并不适宜大规模高强度的工业化城市化开发,有的区域甚至不适宜高强度的农牧业开发,否则,将对农业生产能力造成破坏,给美丽家园带来"伤疤"。我国960万平方公里的陆地国土空间具有多种功能,但不同的空间单元,必有一种主体功能。必须区分不同国土空间的主体功能,根据主体功能定位确定开发内容和发展的主要任务。实施区域重大战略、区域协调发展战略、主体功能区战略,完善新型城镇化战略和实施乡村振兴战略等,都要符合形成国土空间开发保护新格局的战略目标。

(二)这是高效利用国土空间、实现空间高质量发展的需要。国土空间是宝贵资源,我国辽阔的陆地国土和海洋国土,是中华民族繁衍生息和永续发展的家园。新中国成立以来特别是改革开放以来,我国现代化建设全面展开,国土空间也发生了深刻变化,一方面有力地支撑了经济快速发展和社会长期稳定"两个奇迹";另一方面也出现了一些必须高度重视和需要着力解决的突出问题,如耕地减少过多过快,生态系统功能退化,资源开发强度大,环境污染严重,空间布局和结构不合理,绿色生态空间减少过多等。

我国经济已由高速增长转向高质量发展阶段。高质量发展,不仅包括产业行业的高质量发展,也必须包括空间的高质量发展。如果工业产品质量很好,技术水平很高,但国土空间布局混乱,处处冒烟,山河破碎,污水横流,就不是全面的高质量发展。实现空间的高质量发展,最基础的就是根据不同空间的资源环境承载能力,合理布局三大空间格局,明确哪类空间要有序有度开发,哪类空间要优化或重点开发,哪类空间要限制或禁止开发。

(三)这是施行空间治理、实现国家治理现代化的需要。空间治理是国家治理体系的重要组成部分。实现国家治理的现代化,既要按产业领域分类实施纵向治理,也要按不同的空间单元确定政策,实施精准的空间治理。党的十八届五中全会首次提出空间治理,习近平总书记在《推动形成优势互补高质量发展的区域经济布局》一文中指出,"完善空间治理。要完善和落实主体功能区战略,细化主体功能区划分,按照主体功能定位划分政策单元,对重点开发地区、生态脆弱地区、能源资源地区等制定差异化政策,分类精准施策,推动形成主体功能约束有效、国土开发有序的空间发展格局"。

党的十九届四中全会把主体功能区制度作为中国特色社会主义制度和国家治理体系的重要制度。施行空间治理,就是落实主体功能区制度。要按主体功能区制度确定的主体功能定位,明确各自的主要任务,实行不同的政策。如属于西部地区的成渝地区,是城市化地区,主要任务是集聚经济和人口,而同属于西部地区的三江源则是生态功能区,主要任务是保护生态、涵养水源,显然,应该施行不同的空间治理。

二、构建国土空间开发保护新格局的重点任务

建设现代化国家,从空间形态上,要形成符合自然规律、经济规律的空间格局,该开发的区域要有序有度高效率开发好,该保护的区域要坚决保护好,使我国960万平方公里的陆地国土空间,最终形成城市化地区、农产品主产区、生态功能区三大空间格局。

(一)城市化地区。城市化地区的主体功能是提供工业品和服务产品。从城市化的角度就是城市群地区。京津冀、粤港澳大湾区、长三角以及成渝地区等是我国重要的城市化地区或城市群地区。

城市化地区要实行开发与保护并重的方针,开发主要是工业化城市化开发,保护主要是保护区域内生态环境和基本农田。要推动高质量发展,加快转变发展方式、优化经济结构、转换增长动力,优化空间结构、城镇布局、人口分布,加强基础设施互联互通,加快公共服务均等化,强化生态保护和环境治理,成为我国经济、人口以及创新资源高效集聚的地区,成为体现我国国家竞争力的主要区域,成为以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进新发展格局的主体。

(二)农产品主产区。农产品主产区的主体功能是提供农产品。东北平原、黄淮海平原、长江流域、汾渭平原、河套灌区等都是我国重要的农产品主产区。

农产品主产区要实行保护为主、开发为辅的方针,保护主要是保护耕地,禁止开发基本农田;开发主要是以增强农产品生产能力为目标的开发,而不是大规模高强度的工业化城市化开发。要保持并提高农产品特别是粮食综合生产能力,加强高标准农田建设,优化农业生产结构和布局,加快农业科技进步和创新,提高农业物质技术装备水平,创新发展新型农业经营主体,有序发展农产品深加工,实施好乡村振兴战略,完善乡村基础设施和公共服务,改善村庄人居环境,成为保障国家农产品安全的主体区域,农村居民安居乐业的美好家园。

(三)生态功能区。生态功能区的主体功能是提供生态产品。我国大小兴安岭森林生态功能区、三江源草原草甸湿地生态功能区、祁连山冰川与水源涵养生态功能区,以及青海三江源国家公园、东北虎豹国家公园、大熊猫国家公园等各级各类自然保护地都是生态功能区。

生态功能区要实行保护为主、限制开发的方针,保护主要是保护自然生态系统,限制或禁止开发主要是限制或禁止大规模高强度的工业化城市化开发,在某些生态功能区甚至要限制或禁止农牧业开发。要把保护修复自然生态系统、提供生态产品作为发展的首要任务,提供更多优质生态产品以满足人民日益增长的优美生态环境需要。要推进荒漠化、石漠化、水土流失综合治理,强化湿地保护和恢复,完善天然林保护制度,健全草原森林河流湖泊休养生息制度,构建生态廊道和生物多样性保护网络,提升生态系统质量和稳定性。因地制宜地发展不影响生态功能的文化旅游、适量农牧业、民族特色产业等,成为保障国家生态安全的重点区域,成为人与自然和谐共生展示区。

同时,要根据三大空间发展的不同需求和人民生活的需要,优化基础设施、重大生产力和公共资源布局,促进三大空间的基本公共服务均等化,基础设施通达程度比较均衡,人民生活水平大体相当。

三、构建国土空间开发保护新格局的重大政策方向

《建议》用"三个支持",明确了构建国土空间开发保护新格局的重大政策方向,有利于提高经济政策、农业政策、生态政策的精准性,提升政策效果。

(一)支持城市化地区高效集聚经济和人口、保护基本农田和生态空间。就是要把支持经济发展和集聚人口的政策进一步向城市化地区聚焦。党中央先后提出了推进京津冀协同发展、粤港澳大湾区建设、长三角一体化发展以及推进成渝地区双城经济圈建设等区域重大战略,目的就是要打破行政壁垒,推动区域一体化和区域高质量发展,提升城市群发展的协同性、协调性,从而更好更多地集聚经济和人口,带动全国经济持续健康发展。

城市化地区要高效率集聚经济和人口,坚持质量第一、效益优先,推动质量变革、效率变革、动力变革,加快建设现代产业体系,率先实现高质量发展。城市化地区既要集聚经济,更要集聚人口,否则就会造成经济布局与人口分布的失衡,拉大地区差距。要按照党中央决策部署,加快户籍制度改革,推动城市群地区实现户籍准入年限同城化累计互认,试行以经常居住地登记户口制度。在高效率集聚经济和人口的同时,城市化地区也要保护好区域内的基本农田和生态空间,这既是满足当地居民对部分不宜长距离运输的鲜活农产品的需要,也是满足当地居民对优质生态产品的需要。

(二)支持农产品主产区增强农业生产能力。就是要把支持农业发展的政策进一步向农产品主产区聚焦。我国支持农业发展的政策有很多,中央财政用于支持农业的资金也不少,但集中度不够,协调性不强,有些领域的政策比较分散。《建议》提出的如加大农业水利设施建设力度、实施高标准农田建设工程、强化农业科技和装备支撑、提高农业良种化水平、建设智慧农业、建设农业现代化示范区等重大政策和举措,在落实过程中要向农产品主产区倾斜。要完善粮食主产区利益补偿机制,研究建立对农产品主产区的转移支付制度,更好调动农产品主产区发展农业生产的积极性。

(三)支持生态功能区把发展重点放到保护生态环境、提供生态产品上,支持生态功能区的人口逐步有序转移。就是要把国家支持生态环境保护的政策特别是生态保护修复的政策进一步向生态功能区聚焦。《建议》提出的重大生态系统保护修复、防洪减灾、生物多样性保护、大江大河和重要湖泊湿地生态保护治理、荒漠化石漠化水土流失综合治理、国土绿化、草原森林河流湖泊休养生息等重大任务和工程,在落实中要进一步向重点生态功能区倾斜。国家公园和其他各类自然保护地,是生态功能区的一种类型,是更重要的自然生态系统、自然遗迹、自然景观。要着力解决好重叠设置、多头管理、边界不清、权责不明、保护与发展矛盾突出等问题,加快建立以国家公园为主体的自然保护地体系。

支持生态功能区的人口逐步有序向城镇转移并定居落户,是从生态功能区普遍存在人口承载能力较弱,"一方水土养不活一方人"或"一方水土养不富一方人"的实际出发提出的政策方向。生态功能区要着力提高本地区的人口素质,增强劳动人口就业能力。城市化地区要放宽放开落户限制,吸纳生态功能区的人口到本地区转移就业并定居落户。这样,才能逐步缩小区域和城乡差距,实现人口、经济、资源环境的空间均衡。

理论驿站

坚持以人民为中心推进生态文明建设

□ 江西省中国特色社会主义理论体系研究中心

生态环境是关系党的使命宗旨的重大政治问题,也是关系民生的重大社会问题。党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央深刻回答了为什么建设生态文明、建设什么样的生态文明、怎样建设生态文明的重大理论和实践问题,提出了一系列新理念新思想新战略,推动生态环境保护发生历史性、转折性、全局性变化。在此进程中,一条重要的经验就是始终坚持以人民为中心的发展思想,积极回应人民群众所想、所盼、所急,把人民对美好生活的向往作为奋斗目标。

第一,着力满足人民的优美生态环境需要。中国共产党人的初心和使命,就是为中国人民谋幸福。随着人民群众物质文化生活水平不断提高,人民群众对生态产品的需求越来越迫切,对生态环境的要求越来越高,既要生存又要生态,既要温饱又要环保,既要小康又要健康,生态环境的质量已经成为影响人们生活幸福的重要指标。可以说,新时代新阶段做好民生工作,不仅要创造更多物质财富和精神财富以满足人民日益增长的美好生活需要,也要提供更多优质生态产品以满足人民日益增长的优美生态环境需要。

目前,我国生态环境质量总体上与人民的优美生态环境需要相比还存在较大差距。面向新的发展阶段,我们要建设的现代化是人与自然和谐共生的现代化。山清水秀但贫穷落后不是我们的奋斗目标,生活富裕但环境退化也不是我们的奋斗目标。为此,必须转变经济发展方式,着力推进绿色发展,真正下决心把环境污染治理好,把生态环境建设好,坚持生态惠民、生态利民、生态为民,让人民群众呼吸上新鲜的空气、喝上干净的水、吃上放心的食物,更好满足当代人民群众的优美生态环境需要,也要为子孙后代创造良好的生产生活环境。

第二,坚持把人民的评判作为检验生态文明建设成效的依据。问题是时代的声音,人心是最大的政治。任何政党的前途和命运最终都取决于人心向背。中国共产党之所以能够战胜各种艰难险阻并最终取得胜利,就是因为党的根本宗旨是全心全意为人民服务,赢得了广大人民群众的支持和拥护。我们要把人民拥护不拥护、赞成不赞成、高兴不高兴、答应不答应,作为衡量一切工作得失的根本标准。正如习近平总书记所强调的,"我们党的执政水平和执政成效都不是由自己说了算,必须而且只能由人民来评判。人民是我们党的工作的最高裁决者和最终评判者"。

检验生态文明建设的成效,最终要看人民生态福祉是否真正得到了提升、人民生存环境是否真正得到了改善。这既是衡量生态文明建设成效的试金石,也是加强生态文明建设的重要保证。民之所望,政之所向。人民群众关心的问题,就是我们要做的事情;人民群众反对的问题,就是我们要改正的事情。针对人民群众反映强烈的突出环境问题,要坚持标本兼治、常抓不懈,从影响群众生活最突出的事情做起,既下大力气解决当前的问题,又探索建立长久管用、能调动各方面积极性的体制机制,改善环境质量,保护人民健康,让城乡环境更宜居、人民生活更美好。

第三,发挥人民在生态文明建设中的主体作用。人民立场是马克思主义政党的根本政治立场,人民是历史进步的真正动力,群众是真正的英雄。不管是革命战争年代还是和平发展时期,人民群众始终是我们党的力量之源和胜利之本。坚持人民主体地位,充分调动人民积极性,始终是我们党在革命、建设和改革中立于不败之地的强大根基。正如习近平总书记所强调的,"人民群众有着无尽的智慧和力量,只有始终相信人民,紧紧依靠人民,充分调动广大人民的积极性、主动性、创造性,才能凝聚起众志成城的磅礴之力"。

当前,生态文明建设正处于压力叠加、负重前行的关键期,已进入提供更多优质生态产品以满足人民日益增长的优美生态环境需要的攻坚期,也到了有条件有能力解决生态环境突出问题的窗口期。在推进生态文明建设的过程中,必须发挥人民群众的主体作用,尊重人民群众的首创精神,调动人民群众积极性、创造性和主动性,不断增强人民群众的获得感、幸福感、安全感。

还要看到,生态文明建设是一场涉及生产方式、生活方式、思维方式和价值观念的深刻变革。良好的生态环境作为最基本的公共产品,具有非排他性与非独占性,与每一个人都息息相关,这些都决定了生态文明建设是需要人人参与的事业。更好推动生态文明建设,就要充分调动和发挥全体人民的力量,让群众积极、广泛地参与到生态文明建设中来,使每一个人都成为生态文明建设的践行者和推动者。为此,各地各部门要进一步转变观念,畅通公众参与渠道,提供相关制度保障,把民心民意转变为推动生态文明建设的内生动力;要强化企业环境保护主体责任,加快开展环保信用评价、生产者责任延伸等工作,促进广大企业进一步转变发展理念,使其承担起应尽的生态责任,走绿色发展之路;要采取务实举措鼓励群众实现生活方式和消费模式向勤俭节约、低碳绿色、文明健康的方向转变,通过科技创新推动绿色发展,提供更多更好的节能产品,让绿色生活成为公众自觉自律的行为,将人民在生态文明建设中的主体作用充分激发出来,凝聚起推动生态文明建设的合力。 (执笔:肖承贵 华启和)

他山之石

推动区域经济一体化的国际经验

□ 刘 勇

近年来,我国出台了一系列促进区域协调发展的规划与政策,不断健全区域协调发展体制机制,为推动高质量发展提供了有力支撑。区域经济协调发展包括实现发挥地区比较优势的区域分工协作、形成互联互通的区域经济一体化、构建区域经济运行新机制等多方面内容。其中,形成互联互通的区域经济一体化是重要的组成部分。

区域经济一体化是推动区域协调发展的必然要求,能为区域分工协作带来更高水平经济效益,提供不可或缺的交通网络等硬件条件,以及跨区域自由贸易和交往的统一市场等软件条件。世界各国发展区域经济都经历了从交通孤立到互联互通、从市场分割到市场统一的一体化过程。深入观察世界不同国家在推动区域经济一体化方面的探索和实践,有一定的借鉴意义。

(一)

纵观世界各国发展历程,区域发展不平衡是一个普遍现象,国土空间是不可移动的生产要素,交通运输硬件条件和贸易政策软件条件也存在不同程度的限制,这些都制约着产品和服务,以及人力、资金、技术和可移动的自然资源等生产要素在区域空间上的合理流动和有效配置,从而影响着区域经济整体布局效率的提升。为促进区域经济一体化,有效解决区域经济发展不平衡现象,更好满足区域经济分工协作的客观要求,世界各国都根据各自不同的国情、地理环境条件和历史发展背景,进行了长期的探索和实践,逐步形成了符合自身发展条件的、各具特色且行之有效的区域经济一体化路径和政策体系。

具体来看,美国推动区域经济一体化有近百年的时间,除了实施"西部开发"等战略,还构建了全美交通运输一体化系统,包括全国性的运河和河流运输体系、闻名世界的铁路交通运输体系、世界最早的州际高速公路体系和目前世界最先进的航空运输体系,并制定了确保产品、服务和生产要素自由流动的一系列相关政策。德国较为注重区域均衡开发,其主要靠促进区域均衡开发的相关规划和政策来推动区域经济一体化,比如,构建以事权划分和分税制为依托的财政平衡机制等。英国区域政策和一体化发展的主线是以促进各地区就业均衡为中心开展的,旨在促进经济发展较慢地区的自我发展和就业增长,实现地区工业布局的均衡。日本在推动区域经济一体化方面,非常重视交通等基础设施的建设,强大的交通网络延伸至日本各地。韩国则注重发挥城市群在区域经济一体化中的作用,按照非均衡发展的思路,以城市群为依托,计划通过几轮非均衡和均衡发展周期,最终实现区域一体化均衡目标。

(二)

不同国家在推动区域经济一体化上有不同的政策着力点,但这些国家的一些共同做法值得关注。

第一,重视区域规划对推动区域经济一体化的作用。区域经济一体化涉及方方面面的利益和关系协调,需要政府有力的干预与支持,各国都制订了符合自身发展现状和条件的促进区域经济一体化的相关规划。规划内容主要包括:明确区域经济一体化发展的最终目标;依托各类中心城市、都市圈、城市群和城市群绵延带,构建技术越来越先进的互联互通交通通信体系;制定区际自由贸易和要素合理流动的规则、标准和渠道;根据各区域发展的资源环境条件、区位禀赋以及历史进程的差异,制定有利于促进区域经济一体化形成的协调发展政策,以及区域经济与生态环境可持续发展的相关政策;构建有利于区域经济一体化的运行体制机制;等等。

第二,构建了较为完善的区域发展法律法规体系。各国都根据国情、区域经济一体化所处阶段和面临的主要问题,制定了众多区域经济一体化法案、法规和条例,包括推动重大制度安排、重大工程和措施的规划,以及重大区际利益的安排和调整程序。

第三,充分发挥市场机制作用与政府引导作用。区域经济一体化是市场经济发展的内在要求和必然趋势,由于各地区在产品和服务的标准、技术和定价习惯上,以及在经济活动的生产条件、社会福利、生态环境、相关法规乃至文化习俗上都有很大的不同,因而需要有更高层次的政府加以协调和引导,才能有效实现区域经济一体化的目标。因此,这些国家一方面尊重市场机制,让市场在促进区域经济一体化上起决定性作用,另一方面充分发挥政府的促进和保障作用。

第四,高度重视基础设施和公共服务建设。互联互通的基础设施和均衡一致的公共服务体系是区域经济一体化的重要软硬件环境,也是促进区域经济一体化的重要抓手。各国在构建互联互通的基础设施上,主要在交通、通讯、电力、水利和生态环保等方面发力;在构建均衡一致的公共服务体系上,主要推动教育、医疗、文化的一体化,以及就业培训、招商引资、研发推广、技术人才、政策中介等服务体系的均衡化。

第五,重视扶贫和落后地区的发展。在促进区域经济一体化过程中,不同国家都设计了相应的制度来消除可能出现的区域居民收入差距扩大的现象。

(三)

推动区域经济一体化的国际经验对我们有多方面启示。

一是提供制度保障。需制定目标明确的区域经济一体化发展规划、建立健全相关法律体系和法律机制、不断完善跨区域治理模式等。特别是在完善跨区域治理模式方面,需有常设的协调机构、明确的合作内容、稳定的经费支持,还可以鼓励区域间各类企业积极建立协作关系。

二是充分发挥市场促进区域经济一体化的作用。进一步清理和消除妨碍区域统一市场和公平竞争的各种规定和制度,反对地方保护、垄断和不正当竞争,降低制度性交易成本,改善营商环境,提升区域发展的整体水平和效率。

三是着力推进交通基础设施和公共服务一体化进程。在交通基础设施建设方面,要实现全国层面的互联互通,为构建空间市场一体化提供硬件支撑。要加快建设集高速铁路、普速铁路、城际铁路、市域(郊)铁路、城市轨道交通于一体的现代轨道交通运输体系。在公共服务一体化方面,重点是建设公共交通、能源、通信等公用基础设施,发展教育、卫生、文化等社会事业,构建社会就业、收入分配、福利保障等公共制度,促进公共服务的普惠共享。

四是积极建设中心城市和城市群。我国经济发展的空间结构正在发生深刻变化,中心城市和城市群正在成为承载发展要素的主要空间形式。适应新的形势,需增加地级以上中心城市的数量,增强中心城市和城市群等经济发展优势区域的经济和人口承载能力,培育更多的区域增长极。同时,根据培育和提升区域综合竞争力的条件和要求,形成优势互补的分工协作,走合理分工、优化发展的路子。

(作者系国务院发展研究中心发展战略和区域经济研究部副巡视员、研究员)

本版编辑 栾笑语