

把握新时代区域协调发展的战略要求

欧阳慧

促进区域协调发展是解决发展不平衡不充分问题、着力推动高质量发展的现实要求。党的二十大报告强调“深入实施区域协调发展战略、区域重大战略、主体功能区战略、新型城镇化战略，优化重大生产力布局，构建优势互补、高质量发展的区域经济布局和国土空间体系”。必须深刻把握新时代区域协调发展的战略要求，找准主要发力点。

立足新阶段明晰新要求

我国已迈上全面建设社会主义现代化国家新征程。更好把握新发展阶段，贯彻创新、协调、绿色、开放、共享的新发展理念，加快构建新发展格局，推动高质量发展，对新时代区域协调发展提出了更高要求。

在推进中国式现代化中把握区域协调发展。推进中国式现代化，需要在高质量发展中解决区域发展不平衡不充分问题。我国幅员辽阔、人口众多，各地区自然资源禀赋差别很大，区域经济发展不平衡不充分是客观现实。着眼于推进中国式现代化的要求，必须在加快区域发展的同时紧抓“协调”二字，在发展中促进相对平衡，在推动经济发展的同时注重生态环境保护，统筹推进西部大开发、东北全面振兴、中部地区崛起、东部率先发展，统筹京津冀协同发展、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区域重大战略实施，统筹重点开发地区、生态脆弱地区、能源资源地区等地区发展。

在服务和融入新发展格局中把握区域协调发展。构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局，是根据我国发展阶段、环境、条件变化、特别是基于我国比较优势变化、审时度势作出的重大决策。服务和融入新发展格局，是新时代促进区域协调发展的内在要求。构建新发展格局的关键在于经济循环的畅通无阻，经济活动需要各种生产要素的组合在生产、分配、流通、消费各环节有机衔接，从而实现循环流转，打破各地自我小循环、畅通国内大循环。在促进区域协调发展中，需以中心城市、都市

圈和城市群为主体形态，因地制宜打造区域经济增长极；以城乡融合发展为重要路径，推进以县城为重要载体的城镇化建设，推动县域经济高质量发展；以真正形成全国统一大市场为抓手，推进各区域合理分工、优化发展，全面打通城乡循环、区域循环的卡点堵点，大力提高国内大循环的覆盖面。可以说，只有实现了区域协调发展，国内大循环的空间才能更广阔、成色才能更足。

在解决发展不平衡不充分问题中把握区域协调发展。当前，我国发展不平衡不充分问题仍然突出，区域经济发展分化态势明显，发展动力极化现象日益突出，部分区域发展面临较大困难。经济和人口向大城市及城市群集聚的趋势比较明显，“大城市病”问题仍待进一步破解。欠发达地区、革命老区、生态退化地区、资源型城市和老工业基地在发展中仍面临诸多困难和制约，发展的平衡性协调性仍需进一步提升。这些都需要在促进区域协调发展中加以解决。

找准主要发力点

更好促进区域协调发展，要深刻理解和认识新发展阶段区域发展的战略要求，紧紧围绕目标和任务，找准主要发力点，将深入实施区域协调发展战略、区域重大战略、主体功能区战略、新型城镇化战略，与优化重大生产力布局等融合贯通，构建优势互补、高质量发展的区域经济布局和国土空间体系。

一是形成彰显优势、合理分工的区域经济布局。推动区域协调发展，需依托重大战略打造新增长极。各地区要在全国市场中充分发挥各自比较优势，不搞自我小循环，在整体发展和相互协作中努力实现差异竞争、错位发展，走合理分工、优化发展的路子。西部地区要把握向西开放的战略机遇，大力发展特色优势产业，抓重点、补短板、强弱项；东北地区是我国重要的工业和农业基地，需从维护国家国防安全、粮食安全、生态安全、能源安全、产业安全的高度，全力破除体制机制障碍，推动全面振兴、全方位振兴；中部地区要积极融入国家战略，强化“一

心、四区”战略定位；东部地区要加快培育世界级先进制造业集群，不断提高创新能力和经济增长能级。同时，强化区域协调联动，持续缩小区域发展差距，努力实现基本公共服务均等化、基础设施通达程度比较均衡、人民生活水平保障水平大体相当。

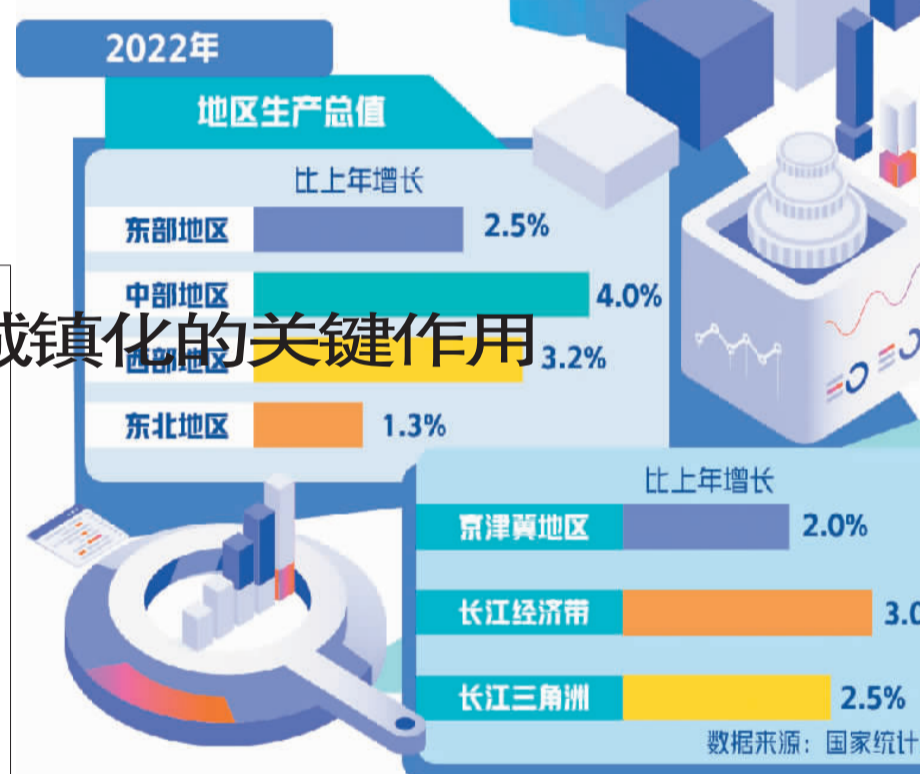
二是深入实施区域重大战略。党中央决策部署的每一项区域重大战略都有其特殊的战略内涵和要义，必须常抓不懈，贯彻落实好。推动京津冀协同发展，要牵住疏解北京非首都功能这个“牛鼻子”，全力推动协同发展、一体化发展；推动长江经济带高质量发展，要坚持生态优先、绿色发展和共抓大保护、不搞大开发，努力建设成为我国生态优先绿色发展主战场、畅通国内国际双循环主动脉、引领经济高质量发展主力军；积极稳妥推进粤港澳大湾区建设，要着眼于促进香港、澳门更好融入国家发展大局，打造富有活力和国际竞争力的一流湾区和世界城市群；提升长三角一体化发展水平，要紧扣“一体化”和“高质量”，提高长三角地区配置全球资源要素能力和辐射带动全国发展能力；扎实推进黄河流域生态保护和高质量发展，要增强保护和治理的系统性、整体性、协同性，从根本上提升黄河流域生态环境质量。

三是**以城市群、都市圈为依托推动大中小城市协调发展。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，需根据人口等要素空间集聚态势，因地制宜、分类推进城市群、都市圈建设，推动中心城市更好辐射带动周边中小城市协调发展。既要着力解决“大城市病”问题，完善大中城市宜居宜业功能，又要支持培育中小城市，有序推进以县城为重要载体的城镇化建设。

四是**统筹发展和安全，优化重大生产力布局。统筹发展和安全是促进区域协调发展的内在要求。不同区域存在较大差异，更好促进区域协调发展，必须增强忧患意识，坚持底线思维，做好应对错综复杂形势的准备。在提升经济发展优势区域发展水平、保障国家产业安全的同时，增强农业地区农产品供给能力，保障国家粮食安全；提高能源资源地区可持续发展能力，保障国家能源资源安全；巩固生态地区生态产品供给能力，保障国家生态安全；等等。

五是**把强化国土空间规划作为重要抓手。实施主体功能区战略，是适应我国国土空间特点的必然要求，也是规范区域开发秩序、促进区域协调发展的重大举措。要以强化国土空间规划为抓手，把主体功能区战略细化落实到高质量发展的区域布局层面，坚持宜水则水、宜山则山、宜粮则粮、宜农则农，宜工则工、宜商则商，统筹推进区域协调发展和国土空间开发保护。要实施好全国及各地区国土空间规划，构建统一的国土空间用途管制制度，严格落实“三区三线”等空间管控要求，加强空间发展统筹协调，有序有效推进区域开发建设和国土空间保护，为高质量发展提供保障。

（作者系中国宏观经济研究院市场与价格研究所副所长、研究员）



发挥创新对县城城镇化的关键作用

县一级处在承上启下的关键环节，是发展经济、保障民生、维护稳定、促进国家长治久安的重要基础。作为我国基本的行政地域单元，县城是推进城乡融合和区域协调发展的重要空间载体。党的二十大报告在“促进区域协调发展”战略部署中，把“推进以县城为重要载体的城镇化建设”作为其中一项重要任务，为我们深入实施新型城镇化战略，全面推进城乡、区域协调发展，指明了方向。

县城是我国城镇体系的重要组成部分，是城乡融合发展的关键支撑。在吸纳中心城市转移人口和本地农业转移人口，以及有效拉动内需等方面，县城具有重要作用。同时，县城也是城乡经济社会联系的关键枢纽，既可以吸引非农产业集聚，又能有效推动城市产业、资金、技术、人才等向农村地区转移，推进城乡融合和区域协调发展。

当前，我们推动县城城镇化、发展县城经济，还面临一系列困难和挑战。例如，多数县城产业基础相对薄弱，服务业发展滞后，产业链条较短，产业大多处于中低端，创新能力和竞争力不足；由于产业基础薄弱且缺乏足够的非农就业机会，许多县城人才总量不足，人才结构不合理，新兴产业领域人才和创新创业人才尤为缺乏；县城基础设施和公共服务发展较为滞后，高质量公共服务供给能力也较弱。对此，坚持以创新驱动这个关键变量，坚持以创新驱动发展，推动县域经济加快从“要素驱动”向“创新驱动”转变，充分发挥创新在推动县城城镇化进程中的关键作用。

一是**分类施策，以产业创新增强不同类型县城的经济竞争力。针对县城产业基础薄弱、创新能力和竞争力不强等问题，要充分考虑不同地区县城产业基础差异，制定有针对性的产业创新发展规划。针对大城市周边县城，可加大政策支持力度，鼓励县城融入邻近大城市建设发展，主动承接产业转移，积极发展区域性物流基地和专业市场，发展满足大城市人口需求的食物加工、农产品加工业等产业，提升县城产业容纳就业能力；针对专业功能县城，需着力促进产业链向研发设计、科技服务等产业附加值高的区域延伸，培育发展特色产业和支柱产业；针对农产品主产区县城，可集聚发展农村二三产业，延长农业产业链条，做优做强农产品加工业和农业生产性

服务业，更多吸纳县城内农业转移人口，鼓励发展适宜产业和清洁能源，为保护修复生态环境、筑牢生态安全屏障提供支撑。

二是**完善服务体系，促进创新创业人才在县城集聚。针对目前县城人才流失和产业人才匮乏等问题，需抓紧采取有效措施，努力提升县城对人才的吸引力。针对返乡农民工、返乡大学生等重点人群，可提供创业指导、创业资助、税费减免、贷款贴息、社会保险补贴等方面的支持。依托各类开发区、产业集聚区、农民工返乡创业园等平台，促进科技企业孵化器、众创空间等集聚，完善县城创新创业服务体系，为各类人员提供能和大城市媲美的创业服务环境。

三是**加快县城基础设施建设，特别是加快新型基础设施建设。和大中城市相比，县城在交通、能源、水利等传统基础设施建设方面还存在较大差距。推动县城城镇化，需要加快提升县城基础设施发展水平，加快建设新型基础设施。加快信息基础设施建设，推动5G网络规模化部署，建设高速光纤宽带网络，缩小县城和大中城市之间的差距；加快推动交通、能源、水利等传统基础设施数字化改造，探索在县城内形成一批具有影响力和带动力的典型示范应用场景；积极发展创新基础设施，推动国家级、省级、市级创新创业平台在县城设立分支机构，促进创新要素集聚。

四是**健全农业转移人口市民化机制。增强县城对农业转移人口的吸引力和容纳能力，使其实现就地就近市民化，是推进县城城镇化的重要内容。除了在产业发展、基础设施、公共服务等方面增强吸引力外，县城还应进一步创新体制机制，全面落实取消县城落户限制政策，确保稳定就业生活的外来人口与本地农业转移人口落户一视同仁。确保新落户人口与县城居民享有同等公共服务，保障农民工等非户籍常住人口均等享有教育、医疗、住房保障等基本公共服务。推动社会保险参保扩面，全面落实企业为农民工缴纳职工养老保险、工伤保险、失业保险等社会保险费的责任，调动企业和农民工参保积极性。要依法保障进城落户农民的农村土地承包权、宅基地使用权、集体收益分配权，进一步完善各项权益的实现机制。

（作者系中国科学技术发展战略研究院研究员）

高质量推动京津冀产业协同

首都经济贸易大学特大城市经济社会发展研究院课题组

推动京津冀协同发展是重大国家战略，产业一体化是京津冀协同发展的重要内容和关键支撑，产业协同发展的广度和深度直接影响区域发展的质量与成效。京津冀交通一体化、生态环境保护、产业升级转移等重点领域率先取得突破，特别是以区域产业协同牵引区域发展协同，不仅是把握疏解北京非首都功能这个“牛鼻子”的关键，而且是检验京津冀协同发展成效的重要方面。

当前，京津冀协同发展进入到滚石上山、爬坡过坎、攻坚克难的关键阶段，需要下更大气力推进工作。高质量推动产业协同发展，是优化京津冀地区经济结构和空间结构的重要内容，也是促进环渤海地区发展、带动北方腹地发展的战略需要。必须坚持创新驱动为引领，加快建设现代化产业体系，推动产业转型升级。同时，立足京津冀各自比较优势和产业分工要求，着力加快推进产业对接协作，理顺三地产业发展链条，积极推动区域全产业链布局。

一是**以科技创新为驱动，提升区域产业发展能级。科技创新往往会带来生产力和水平提高及经济裂变量式增长，成为经济社会发展的重要驱动力。打造自主可控、安全可靠、竞争力强的现代化产业体系，推动京津冀产业升级，都离不开科技创新的驱动力作用。要不断强化科技创新的市场化导向，产业化目的、企业主体作用，鼓励知名院校、科研机构及科技企业紧密围绕区域内协同创新重点产业开展技术性研究，积极建立科技合作示范基地等，聚焦战略性新兴产业重点领域和龙头企业共性需求，鼓励和指导三地对重大装备及关键零部件采取联合攻关、共同研发。同时，产业链与创新链深度融合是推动产业转型升级和高质量发展的必然选择。要着力提高创新链对产业链的支撑作

用，努力打造世界级产业集群，做大做强产业链，夯实产业基础能力，为更好发挥科技创新的驱动作用提供坚实基础。

二是**以打造世界级产业集群为抓手，强化区域产业协同能力。科技是第一生产力，科技成果的诞生并不是创新活动的终点，还需推动其转化为现实生产力。产业集群是产业发展的主要空间形态，具备促进知识创新扩散、深化产业分工合作、降低交易成本等一系列优势。世界级产业集群是现代化产业体系的重要载体，也是建设世界级城市群的重要依托。当前，京津冀产业主要聚集在各类园区、开发区和高新区，区内产业发展实现了在地理空间上的集聚，但是区与区之间、企业与企业之间尚缺乏实质性联系与合作，园区之外的产业发展也相对不足，整体上难以形成较为完善的产业链条、竞争力强的产业集群。相比于长三角、珠三角等区域，京津冀地区缺少完备的制造业体系为产业生态系统提供支撑，这导致很多创新成果难以实现高效率、低成本地在区域内落地转化，制约了区域产业链与创新链的融合发展。对此，需推动战略性新兴产业融合集群发展，培育壮大一批千亿级的制造业集群，联手打造区域制造业聚集区，聚焦新一代信息技术、高端装备、生物医药、汽车制造等重点领域，打造京津冀世界级产业集群。

三是**以发展数字经济为突破口，打造区域产业协同新高地。互联网、大数据、云计算、人工智能、区块链等技术加速创新，日益融入经济社会发展各领域全过程，数字经济发展速度之快、辐射范围之广、影响程度之深前所未有。党的二十大报告提出“加快发展数字经济，促进数字经济和实体经济深度融合，打造具有国际竞争力的数字产业集群”的要求。可以说，数字技术已经成为推动产

党的二十大报告提出，“把实施扩大内需战略同深化供给侧结构性改革有机结合起来，增强国内大循环内生动力和可靠性，提升国际循环质量和水平”。增强国内大循环内生动力和可靠性，是当前和今后一个时期做好经济工作的一项重要任务。

总需求不足是当前我国经济运行面临的突出矛盾。出现这一情况的直接原因是我国经济面临的需求收缩、供给冲击、预期转弱三重压力仍然较大，从深层次看则是国内国际、经济社会多重矛盾问题相互交织的结果。

从国际环境看，世界百年未有之大变局加速演进，新一轮科技革命和产业变革深入发展，逆全球化思潮抬头，外部对我国的高压遏制随时可能升级，对我国充分利用国内国际两个市场两种资源、更好推动高质量发展形成严峻挑战。从国内条件看，我国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段，正处在转变发展方式、优化经济结构、转换增长动力的攻关期，我国改革发展稳定面临不少深层次矛盾，绕不过、必须完整、准确、全面贯彻新发展理念，坚持以供给侧结构性改革为主线，推动经济发展质量变革、效率变革、动力变革，这对企业经营、产业循环、宏观经济治理等提出更高要求。与此同时，世纪疫情影响深远。在宏观层面上，疫情加速了国际经贸规则重构的进程，促使各国高度重视产业链供应链安全问题，推动了全球产业链供应链本地化、区域化、分散化发展；在微观层面上，疫情反复扰乱了生产生活秩序，导致部分企业盈利水平下降、投资意愿走低，造成居民收入减少、居民消费趋于保守，投资和消费活动要恢复到正常水平还需要一定时间。这些都造成了我国经济发展面临需求收缩、供给冲击、预期转弱三重压力，总需求不足问题凸显。

化解当前难题，必须把实施扩大内需战略同深化供给侧结构性改革有机结合起来，增强国内大循环内生动力和可靠性。既要着力提升供给体系对国内需求的适配性，推动供需两端同时发力、协调配合，形成需求牵引供给、供给创造需求的更高水平动态平衡，实现供给和需求两端动力强劲、总体匹配、动态平衡、良性互动，又要着力打通制约经济循环的关键堵点，深化改革，健全区域战略统筹、市场一体化发展等机制，还要持续推动科技创新、制度创新，突破供给约束堵点、卡点、脆弱点，增强产业链供应链的竞争力和安全性。

进一步增强国内大循环内生动力，可从以下几方面入手。一是促进消费恢复和增长。采取措施（如发放消费券、消费补贴）鼓励消费，消除制约大件消费、绿色消费、住房消费等相关因素，通过增加居民收入推动消费增长。同时，要鼓励战略性新兴产业发展，以新供给创造市场新需求；加快传统产业数字化转型步伐，以新产品、新消费场景、新业态发掘消费潜力。二是发挥政府投资的带动作用，激发民间投资活力。要优化投资结构，在打基础、利长远、补短板、调结构上加大力度；发挥政策性结构性金融工具的作用，引导更多社会资本参与到符合国家发展规划和产业政策导向的重大项目中来；进一步落实市场准入的相关措施，优化民营企业发展环境，破除制约民营企业公平参与市场竞争的制度障碍，依法维护民营企业产权和企业家权益。三是坚持把发展经济的着力点放在实体经济上。要有针对性地加快补上我国产业链供应链短板弱项，推动短板产业补链、优势产业延链，传统产业升链，新兴产业建链，增强产业发展的接续性和竞争力，同时优化重大生产力布局，促进各类要素合理流动和高效集聚，确保国民经济循环畅通。

（作者系国务院发展研究中心宏观经济研究部研究员）

张俊伟