

区域协调发展进入新时代

◇ 冯 奎

2017年中央经济工作会议日前召开。这次会议对于区域协调发展有新的认识、新的政策导向、新的工作部署。从高度、广度、深度，也就是区域协调发展的战略重要性、涵盖内容、影响的深刻程度等多个方面来分析，都可以认为区域协调发展即将进入一个新时代。

对区域协调发展的认识达到了新的高度

十九大报告提出的七大战略之一包括区域协调发展战略。2017年中央工作会议，就落实推动区域协调发展战略，又提出更加具体、有针对性的内容。中央经济工作会议关于实施区域协调发展战略这部分的篇幅，是所有8项重点工作中论述得最长的。如果跟前几年的中央经济工作会议相比，这次区域协调发展部分又是着墨最多的，它的份量超过以往几年。

更重要在于，中央经济工作会议首次明确提出了区域协调发展的目标。以往对区域协调的认识，有很多争议，有很多模糊性的认识。比如很长时间以来我们认为区域协调发展就是区域一样化发展；就是落后的区域更要大规模搞工程项目建设；就是要通过更快的经济增长来弥补短板；就是靠山吃山、靠水吃水，就是必须依靠一方水土养一方人。

中央经济工作会议关于区域协调的工作部署中，首次提出了区域协调发展的目标方向，一步到位直接抓住了“人”这个核心，也就是要使人民生活水平大体相当。具体地着

重提出两个支撑性指标，一是要实现基本公共服务均等化；二是基础设施通达程度比较均衡。这意味着区域协调发展立足于区域，但跳出了区域，而是上升到国家层面，具体来衡量人民生活水平大体相当这一指标。区域协调的重心与重点不是强调一般意义上的区域经济增长速度，而是以人为本，以人的生活水平为最重要的评判标准。

十九大报告以及中央经济工作会议对区域和区域协调发展的认识符合中国国情，也符合中国现代化建设长远目标的要求。这也与多数现代化国家对区域协调发展的认识是基本一致的。先进的思想认识必然转换为科学的政策制定，将引领区域协调发展进入新的时代，对于未来区域发展总体布局、资源配置、实施路径等，势必带来重要的改变，具有极其深远的意义。

构建区域协调发展的内容框架

近年来中央经济工作会议，都有区域协调发展的内容。2017年关于中央经济工作会议关于区域协调发展的部署，内容比以往更加全面，大致上勾勒出现代化经济体系所要求的区域发展框架。

一是突出高质量发展这一基本要求。区域是由不同的空间单元所组成的。无论是大区域发展、城市群发展，还是特色小镇，高质量发展都是第一位的基本要求。

二是三大战略与四大板块实现叠加、链接与融合。三大战略是京

津冀协同发展、长江经济带发展、“一带一路”建设。四大板块是西部大开发、东北等老工业基地振兴、中部崛起、东部率先高质量发展。三大战略有机链接四大板块，促进板块之间的融合。

三是强调区域协调发展要补短板。具体来说，就是支持革命老区、民族地区、边疆地区、贫困地区改善生产生活条件。

四是以城市群为主体，推进大中小城市网络化建设。城镇化的核心非常突出，就是要增强对农业转移人口的吸引力和承载力，加快户籍制度改革落地步伐。

五是突出抓好重要国家战略的规划与实施。强调高起点、高质量编制好雄安新区规划；科学规划粤港澳大湾区建设。

可以说，区域协调发展的重点格局已经较为清晰，这就是以高质量发展为发展主线，“3+4+4”（三大战略、四大板块、四类需要扶持的地区）重点发展、城市群网络化协同、雄安新区与粤港澳大湾区南北呼应，区域协调性不断提升。这样的重点格局，既最大限度覆盖了全国所有区域，又能够做到有序有节奏有效率地发展。

在区域协调中推进城镇化

这几年的中央经济工作会议，都从不同方面强调城镇化、城市工作的重要性。尤其是2013年的中央经济工作会议套开了中央城镇化工作会议，2015年套开了中央城市工作会议。

2017年中央经济工作会议的

亮点之一是将区域协调发展当作一个大的背景,来看城市群的发展;在城市群背景下看城镇化的发展方向,看大中小城市和特色小镇发展之路,这有着极其重要的现实意义。

把城市群放到区域协调中来讲,城市群就有了更广阔的区域力量的支撑。城市群是推动区域协调的重要平台和主要力量,往往是因为城市间人员往来、产业合作、文化交流,最后再扩展到区域层面的协调发展。另一方面,区域的协调发展,影响城市群的形态构造、发展水平与发展重点,使得城市群得到区域广阔腹地的支撑,不断壮大。例如京津冀协同发展有利于建设以北京为核心的世界级城市群。

把城镇化跟城市群联系起来,城镇化的发展方向将更加明确。中国的城镇化率超过了57%,未来城镇化发展的方向已经不是农业转移人口简单地向城镇集中、集聚的问题,而是向什么类型、什么规模、什么发展水平的城镇集中、集聚的问题。城市群不断培育、壮大,必然能够优化区域空间格局,提高人口集聚能力、承载能力。这是城镇化发展的大趋势。

将特色小镇放到区域与城市群中,特色小镇才更有生命力。特色小镇建设不能就小镇说小镇,不能关起门来搞,不能“四处开花”,而是应该结合区域协调发展这盘大棋来做实做活。否则,这些小镇就成为无源之水、无本之木,没有资源支持。为此,特色小镇一定要结合三大区域战略、四大板块发展,尤其是要结合城市群发展来进行谋篇布局。

粤港澳大湾区对于区域协调有全局性意义

十九大报告提出要推进粤港澳



图/中新社

大湾区建设。中央经济工作会议在区域协调的重点任务中,提出粤港澳大湾区建设,意义深远。

粤港澳大湾区建设有利于港澳与内地协调发展。湾区经济是一个全球的现象,但粤港澳大湾区唯中国独有。改革开放之初,香港、澳门具有产业、技术、资金优势,对于引领推动内地经济发展发挥了重要作用。

但随着内地经济的快速发展,香港、澳门的经济占比在全国有所下降。面向未来,需要推动港澳发展,需要加强港澳与珠三角的合作,需要提升港澳在国家经济发展和对外开放中的地位与功能。

粤港澳大湾区建设能够带动东中西部协调发展。粤港澳大湾区科技先进、金融资源丰富,人力资本充沛,将成为东部率先实现创新发展,加速构建现代化经济体系的典范。未来,粤港澳大湾区将成为区域发展的龙头,带动珠江—西江经济带腹地发展,辐射影响中南、西南地区,有效推动实现我国区域经济实现东中西部协调发展。

粤港澳大湾区建设助力三大城市群协调发展。京津冀、长三角、珠三角是我国参与世界经济竞争的平台,对于我国经济全局发展举足轻重。京津冀城市群建设以雄安新区建设为“牛鼻子”和突破口;长三角城市群以上海为龙头;珠三角城市群发展,有赖于粤港澳大湾区发挥龙头引擎作用。粤港澳大湾区建设将直接抬升我国南方经济中心地位,与长三角、京津冀城市群呈“三连星”布局,促进我国区域经济的协调发展。

粤港澳大湾区建设是“一带一路”区域经济协调发展的关键支点。粤港澳大湾区东接海峡西岸经济区、中国台湾,南连东南亚、南亚,北接长江经济带,西到北部湾经济区,在国家对外开放战略格局中发挥更大作用,是21世纪海上丝绸之路的关键支点。粤港澳大湾区未来将成为国家和全球连接的门户,对于我国区域经济有效利用国内、国际两种空间资源,实现协调发展,具有战略价值。

作者为国家发改委城市和小城镇改革发展中心研究员