

【区域高质量发展】

“十四五”时期推进市县高质量发展的思路与对策

张 燕

摘 要:“十四五”时期是中国全面建成小康社会和开启现代化建设交替进行、承前启后的重要五年,顺应时代发展趋势,从全局视角和长远眼光科学推进市县“十四五”高质量发展使命重大。从学理逻辑上解释了用科学思维、创新思维、迭代思维、开放思维、战略思维、系统思维研究推进市县“十四五”高质量发展的依据和新动向新要求。“十四五”时期市县应顺应发展大势,深刻认识和把握新时代新方位,着实提高综合治理能力,因地制宜地走各具特色的高质量发展之路,抢抓先机,主动迎接未来、赢在未来。

关键词:市县;“十四五”时期;新历史方位;治理能力;高质量发展

中图分类号:F29 **文献标识码:**A **文章编号:**2095-5766(2020)05-0059-10 **收稿日期:**2020-07-04

作者简介:张燕,男,国家发展和改革委员会区域发展战略研究中心、中国宏观经济研究院国土开发与地区经济研究所副研究员,经济学博士(北京 100038)。

党的十九大报告提出,中国特色社会主义进入新时代,中国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段。“十四五”时期,中国迈入全面建设社会主义现代化国家的新征程,市县进入现代化建设开局起步和全面推进高质量发展的新历史阶段。截至2018年年底,中国拥有地级行政区划单位333个,县级行政区划单位2851个,市县行政单元在国家发展版图中具有基础性、支撑性作用,市县发展关系国家现代化建设的全局大局。深刻把握当今世界生产力和生产关系加速变革重塑新趋势,科学推进市县“十四五”时期高质量发展使命重大、意义深远。

一、推进市县“十四五”高质量发展的科学思维和创新思维

深刻理解世界百年未有之大变局对市县发展带来的影响,积极把握和顺应规律性、阶段性、趋势性变化,在国家发展全局中思考和研究推进市县

“十四五”发展,需要构建科学、创新的思维体系。

1. 科学思维:遵循经济自然社会发展规律

2014年7月29日召开的中共中央政治局会议曾指出,发展必须是遵循经济规律的科学发
展,必须是遵循自然规律的可持续发展,必须是遵循社会规律的包容性发展,为市县谋划发展提供了一个可对照遵循的路径。编制规划、推动发展是人的行为,需要时刻提醒规划制定者打破主观意识、经验主义和教条主义等方面的掣肘,深化理论层面的思考和认识,把握各类现象发生背后的本质要义,遵循一切不以人的意志为转移的事物发展规律。

第一,遵循经济规律。遵循经济规律就是要理解供给与需求关系变化的内在机理,掌握资源要素流动、价值体现和市场竞争的特点,充分发挥市场在资源配置中的决定性作用,政府要积极为市场充分发挥其作用创造更好的条件,弥补市场机制的不足。受行政管理制度影响,在中国,往往行政级别越高,资源要素的配置能力就越强,行政级别越低,要素配置能力越弱,这就导致大多数市县在经济发

展的过程中存在人才、资金、技术等要素支撑不足的问题。为此,市县层面更需要跳出这种行政配置思维,积极顺应当前和今后一个时期要素变化的新趋势。具体而言,一是要了解劳动力、土地、能源矿产、文化生态资源等要素总体上具有属地黏性特征,应逐步改变过去长距离、大规模、高成本的跨区域流动配置方式,积极推动传统优势资源就地转化为经济优势。二是资本、知识、技术、管理、数据等新生产要素的流动性将持续增强放大,要进一步促进和引导高端要素跨区域流动,带动实现优势互补,促进新旧动能跨区域同步转换。三是由于人口、经济要素大规模、快速流动日益便捷,新产业组织方式和新业态层出不穷,要素向中心集聚和向外围扩散同为趋势,区域发展由单极化向多极化、扁平化深度演化,要积极顺应要素空间分布形态的新变化。四是简单依靠较高行政等级力量驱动资源要素配置的时代日趋终结,行政级别越低越应更加关注培育提升在区域、全国甚至全球具有影响力和竞争力的专业化经济功能,如枢纽经济、消费经济、会展经济、开放经济和新技术场景应用经济等。

第二,遵循自然规律。遵循自然规律就是要将人的发展融入自然界的大系统之中,人类社会也是自然界的重要组成部分之一,要实现人与自然和谐发展,而不是单向索取甚至破坏。具体而言,一是守护人类赖以生存的地球家园。乔根·兰德斯在《2052》一书中提到,人为造成的生物多样性毁灭、气候变化和放射性废弃物掩埋将会产生持久的代际影响(乔根·兰德斯,2013)。可持续发展是全球性重大议题,要有保护地球家园的责任感和对大自然的敬畏意识。在市县规划发展中,要把合理的承载力作为开发建设活动的上限,规范行政辖区内的各种生产生活行为。二是顺应人地关系自然演化过程。人类社会活动经历乡村、集镇、城市、大都市区和城市群等重要形态的发展阶段,这种人口和经济要素的高级化演化过程具有规律性,不能人为造群、大搞“圈地”运动式地推动规划建设(张燕,2014)。市县层面在研究推动重大工程建设、新城新区开发、产业园区布局等工作时,应顺应长期以来当地人地关系自然演化的趋势性变化。三是践行绿水青山就是金山银山的理念。深入推进生态文明建设,加强山水林田湖草生态系统保护和环境污染综合治理,提升生态产品供给水平和保障能

力,建立健全生态价值实现体制机制,因地制宜探索“绿水青山”转化为“金山银山”的有效途径,积极发展生态经济,促进生态优势形成新的竞争优势,推动实现绿色发展。

第三,遵循社会规律。人类社会发展规律是人类进行实践活动的产物,具有客观性、历史性、长期性和周期性的特点,不同社会形态具有不同的社会发展规律(赵家祥,2018)。在推动中国特色社会主义伟大事业前进过程中,要更加注重包容性发展,满足人民日益增长的美好生活需要,促进实现人的全面发展,为实现共同富裕目标努力奋斗。把握新时代新矛盾,市县“十四五”时期在遵循社会发展规律方面需重点把握以下3点。一是在发展历史中把握人的发展与社会前进方向。中华文明历史源远流长,文化底蕴深厚,长期以来形成的农耕文化、工业文明、生态文明等都是社会进步积累的宝贵财富,蕴藏在祖国大地各处。当前,中国进入中国特色社会主义新时代,市县层面应系统性地梳理本地的历史发展脉络,在加强保护的同时,传承利用好历史文明成果,并在不断发展中把握社会发展关系演变趋势。二是服务满足人的发展需要。坚持以人民为中心的发展思想,围绕教育、医疗、卫生、文体等基本公共服务需求,以及保障人民群众就业和收入水平提高等安居乐业需要,市县层面要切实将各项工作的出发点和落脚点放在造福人民群众上,把有限的财力、物力、精力集中投入到当地群众所需上。三是促进发展机会均等。社会公正对现代化建设至关重要,保障发展机会平等,减少社会各群体摩擦、纠纷和冲突,才能形成现代化建设的内生动力、合力、活力和创造力(吴忠民,2019)。当前,影响城乡区域发展的不确定因素在增多,要素争夺日趋激烈,城乡、区域、行业企业乃至不同群体间的发展机会持续分化,新的不公平、不均等、不协调风险在增加。“十四五”时期,要持续巩固脱贫攻坚成果,加快建立健全解决相对贫困地区的长效机制,大力扶持相对贫困地区的发展,帮扶城乡相对贫困群体,切实共享发展成果。

2. 创新思维:顺应生产力和生产关系深度变革大势

创新是推动历史前进的原动力。当今世界已经进入创新竞技时代,技术变革日新月异,新一轮科技革命不断推动着产业变革和治理规则革新。

全球范围内创新链、产业链、价值链加速重构,抢占创新高地、发展高精尖产业,持续推动价值链向高端升级日益成为大国间新的竞赛场。市县无论地处沿海改革开放前沿,还是偏远内陆,都将被席卷到创新变革的大潮中。

第一,从新科技革命角度来看,掌握技术变革新动向就把握了世界发展的前沿和未来。第四次科技革命已经来临,其速度、广度与深度,以及系统性影响前所未有,数字技术、物理技术和生物技术有机融合,将成为驱动经济社会发展的强大力量(克劳斯·施瓦布,2016)。目前,大数据、智能世界、量子科学、新材料、新能源、基因工程、生物医药、航空航天、海洋工程等一大波新的科技革命正在积极酝酿。从技术成熟度和系统性看,以人工智能、5G通信、光电芯片、大数据等为代表的智能化技术趋向成熟,最有可能率先推动人类社会变革(中国科学院西安光学精密机械研究所等,2019)。在知识分享扁平化和全球范围创新合作的大潮流中,新的技术创新有可能同时发生在全球不同地区和国家。可以预见,“十四五”时期,新技术将推动生产生活方式发生深度变革,数字经济将成为高质量发展的重要引擎,市县层面应早做准备并抓住新科技革命带来的发展新契机。

第二,从产业变革角度来看,新技术直接驱动产生新产业、新业态、新模式,带动产业变革,一批新的产业组织形态和商业模式不断涌现。从全球范围看,产业变革将重塑产业分工格局,特别是中国数字经济、传统产业中的地位有望在国际分工中得到提高,中国有可能利用全球价值链重构机会实现产业结构跃升(国务院发展研究中心课题组,2018)。从国内看,战略性新兴产业加快成长,跨区域、城市之间的产业互动性增强,总部经济、专业化经济、消费经济、产业融合发展等进一步成为新势头。新技术新模式驱动下的更高质量“再工业化”将为市县“十四五”发展提供新机会。

第三,从新应用场景方面来看,随着以5G、物联网、工业互联网、人工智能、云计算、区块链、数据中心等为代表的新型信息基础设施在全国范围的加快布局建设,新一代信息技术被广泛应用于生产生活和城市治理等方面,围绕制造、医疗、交通、教育、金融、政务、安防等领域,一批新的应用场景正在全国先进地区率先建成。可以预见,“十四五”时期新

技术应用场景将层出不穷,各地可以结合自身发展特点和需要,各有侧重地推动新应用场景建设,积极推动生产生活方式升级,同时加快培育其成为带动发展的新经济增长点。

第四,在治理革新方面,从国际环境看,全球治理体系和国际秩序正在加速变革重塑,以治理规则主导权之争为代表的国别博弈日趋激烈,国际规则和合作机制将在冲突博弈中走向新的包容均衡。从国内看,党的十九届四中全会就推进国家治理体系和治理能力现代化做了顶层设计与全面部署。市县层面要看到国际规则、技术标准、行业规范等新变化,顺应国家治理体系现代化建设新要求,全面提升自我治理能力和适应外部治理规则变化的应对能力。

第五,从规划编制的创新来看,创新是做好规划工作的灵魂,规划是着眼未来的谋划,必须敢于解放思想,有创新性思维和超前性意识,不能因循守旧,要积极运用新的规划技术,创新规划方法和规划表现形式,将新的规划理念和规划内容充分体现出来(杨伟民,2010)。国家五年发展规划(计划)始终保持与时俱进,适应形势变化,从内容到形式不断创新,这是一项重要的编制经验(杨伟民,2019)。当前国内外形势正在发生深刻变化,各地区发展情况、重点任务不尽相同,市县在研究编制“十四五”规划过程中更要完成好“创新”这份答卷。

二、推进市县“十四五”高质量发展的迭代思维和开放思维

深刻把握中国工业化城镇化阶段特征,以及全球化和区域开放合作新趋势,研究推进市县“十四五”高质量发展,需要积极构建迭代思维和开放思维体系。

1.迭代思维:注重工业化、城镇化、信息化、农业现代化更替升级和全面绿色发展

现阶段,中国的经济发展形态和质态、经济结构等均发生系统性深刻变化,“十四五”时期市县高质量发展要注重把握、顺应甚至引领迭代升级。

第一,工业化质态、形态发生变化。从工业发展的质态变化看,改革开放前30年,中国工业基本上实现了由价格优势向规模优势的转变,当前正处于由规模优势向创新优势转变的过程中(中国社会科学

院工业经济研究所课题组,2020)。未来30年是中国深化工业化进程、实现工业现代化的关键时期,要防止“过早去工业化”(黄群慧,贺俊,2019)，“十四五”时期要把中国制造业高质量发展作为深化工业化进程的关键,积极推动从高速工业化向高质量工业化转变,实现从投资驱动向创新驱动的工业化动力转变(黄群慧,2020)。从经济、产业集聚形态看,从20世纪80年代的乡镇经济兴起,到20世纪90年代中后期以来园区集聚经济的发展,以及21世纪初集群经济的壮大,再到近十年来创新生态经济的培育形成,工业集聚形态正在发生革命性变化。此外,楼宇经济、小镇经济、城市综合体、乡村综合体、文化旅游及健康养生综合体等新的产业空间形态也层出不穷。市县谋划“十四五”时期产业高质量发展应积极关注和适应这些新变化,并积极推动形成更多新的产业增长点。

第二,城镇化进入后半场。中国城镇人口占总人口比重分别于2003年超过工业增加值占比、2009年超过第二产业增加值占比,这在一定程度上可以反映中国正由长期工业化支撑城镇化发展的阶段向城镇化引领工业化发展的新阶段转变。2019年,中国城镇化率已经达到60.6%,城镇化已进入后半场,大量人口向城市集聚、中等收入群体日益壮大、人口老龄化加速等特征趋势明显,在此期间,有两方面影响值得关注。一方面,从供需关系看,城市消费引领带动全社会消费结构转型升级,消费侧倒逼供给端质量提升与供给侧持续创造消费新热点同为趋势,高品质工业制成品、健康养老及文化娱乐消费等出现大规模增长,消费对经济增长的贡献将继续提高。另一方面,从城市发展看,长期以来大规模、粗放型城市建设导致“城市病”集中暴发,城市基础设施建设和公共服务供给将从补短板到现代化加速升级,越来越注重满足人的需求和城市经济社会功能的完善提升,城市治理面临新挑战新要求。

第三,信息化深刻泛在。以智能、泛在、融合和普适为特征的新一轮信息技术在生产生活领域的深度和广泛应用,既直接推动新一代网络、云计算、物联网等信息产业的快速发展,也促进新业态、新模式及关联产业的加速升级。“十四五”时期,5G核心技术、5G基础设施、5G应用生态将逐渐构建完善,并在全中国范围内催生形成现代化5G产业体系,不仅促进实体经济升级,同时带动经济社会各领域全面智

慧化。

第四,农业农村农民现代化提速。随着乡村振兴战略的深入推进,农村沉睡资源将被进一步激活。城乡之间将从简单供求关系向分工关系转变,农村将从以向城市输出农业原材料、劳动力等为主逐渐转向城乡要素双向流动、城乡经济协作,农业农村功能进一步得到挖掘、拓展和延伸,如,农产品和生态产品供给、农村消费市场培育、农耕文化传承等,以及促进农业与工业、物流、文化创意、旅游观光、康养、电商等二、三产业融合(姜长云,2017;魏后凯,2018),乡村经济成为新的经济增长点,这个过程中农民现代化程度也将不断提升。

第五,绿色发展全面展开。《中共中央 国务院关于加快推进生态文明建设的意见》明确提出,协同推进新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化和绿色化。随着生态文明建设的深化推进,绿色发展日益成为各行各业发展和新生活风尚的前置条件,进一步加强绿色技术研发、构建绿色产业体系、积极推进绿色消费、促进绿色城镇化、完善绿色制度与政策体系等依然是“十四五”时期市县发展的重要任务。

2. 开放思维:置身国内外互联互通大体系中

随着全球互联互通的更加便捷,以及分工协作的日益精细深化,单打独斗的城乡区域发展时代趋于终结,市县抱团发展、深化细化区域分工协作和推动价值共享成为不可阻挡的新势头。

第一,积极应对全球化与逆全球化的交织影响。当今世界大规模、快速的人口和经济要素流动日趋即时便捷,固态世界更被赋予流动特性,长期看,全球化势不可阻挡,是否深度和广泛地置身世界经济分工体系很大程度地决定着一个地区和城市的发展活力和竞争力。继以国家为竞争主体的全球1.0、以跨国公司为主要力量的全球2.0之后,2000年以来,世界进入了以个人为动力的全球3.0时代,在平坦的全球化世界中垂直的价值创造模式正向日益水平的价值创造模式转变(弗里德曼,2008)。全球化布局中的市县发展应兼顾垂直分工与水平协作,力争改变长期处于产业链、价值链低端的窘境。当然,也应积极应对逆全球化带来的一些不利因素,如全球金融危机、国际贸易壁垒、政治军事争端、病毒传播等在特定时间内和一定程度上会影响甚至阻碍全球经济分工协作。例如,2008年金融危机后,美国政府提出“再工业化”和“重振

美国制造业”战略,特别是美国正在积极推动工业互联网发展,将重构全球制造业分工体系,这对中国制造业而言是一种挑战(徐宪平、杜平、张新红,2017)。从“十四五”时期中国与国际产业联系趋势看,一方面,国际资本紧盯中国超大规模、多层次的消费市场,此外中国具有完备的集群式制造能力,未来一个时期发达国家企业仍将向中国转移产能,甚至发达国家新技术的市场化量产也更加青睐中国制造与中国市场。另一方面,受国际贸易摩擦、国内生产成本上升等因素影响,中国制造部分环节向东南亚等国家外溢也将持续,且随着“一带一路”建设的深入,中国产品、产能、技术甚至标准等“走出去”抑或全面推开。市县层面在引导产业发展过程中,应置身全球产业链、价值链分工体系,既要顺应全球化发展大势,也要积极应对逆全球化的影响。

第二,国内城乡区域协作持续深化。随着区域协调发展、新型城镇化、乡村振兴、海洋强国等战略的深入推进,城乡、区域、陆海之间的协作日趋深化,应积极关注产业运动新变化。具体而言,一是

东部沿海地区的劳动密集型、资源能源依托型、内陆消费市场拉动型产业将继续向中西部地区转移。此外,沿海地区一些总部企业将继续把营销管理、技术、资金等环节转移扩散到中西部地区,带动当地产业转型升级。二是大城市向周边中小城市转移功能及产业。随着都市圈、城市群建设发展的深入推进,全国范围内一批较大规模的中心城市为进一步“强身健体”,有必要将部分功能及配套产业向周边中小城市疏解转移,形成以中心城市为总部经济引领,周边中小城市加工制造配套的协作分工格局。三是城市要素向农村扩散延伸。城市的人才、资金、科技等优势资源将持续扩散延伸到农村地区,从而进一步带动挖掘农村土地、农产品、生态资源等特色优势,深化第一二三产业融合发展,持续加强城乡之间的经济协作。四是陆海统筹发展不断强化。随着海洋强国战略的深入实施,中国区域协调发展的战略部署空间正向海洋蓝色空间拓展,以陆促海、以海带陆,合理开发利用海洋资源,培育壮大海洋经济发展新增长点,将会为“十四五”时期沿海市县发展带来新机遇。

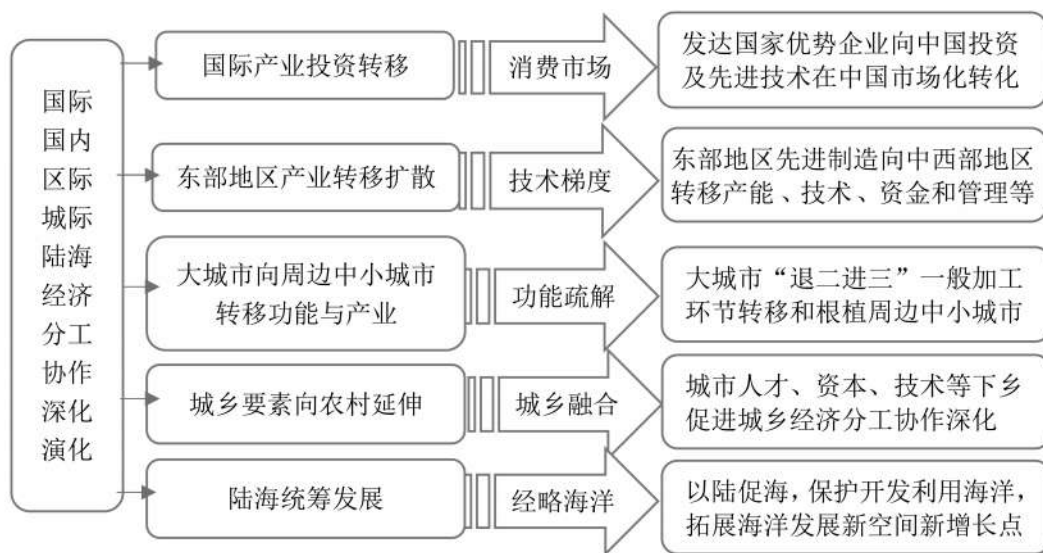


图1 国内外产业转移与分工协作趋势

资料来源:作者个人整理所绘。

三、推进市县“十四五”高质量发展的 战略思维和系统思维

推进市县“十四五”高质量发展在科学、创新、迭代、开放思维的引领下,要构建一套具有完善性、

合理性、适用性的思维体系,还应积极构建战略思维体系和系统思维体系。

1.战略思维:从全局和长远中把握发展要事大事
市县发展要服从服务国家现代化建设的大局全局,要在中华民族伟大复兴的中国梦的历史长河中看“十四五”时期市县发展的重点要点。

第一,服从服务国家发展大局全局。全国一盘棋谋划推动长远和全局的大事要事是中国特色社会主义制度优势的重要体现。某种程度上,市县就是全国一盘棋中重要的棋子,各有特色功能和作用。党的十九大报告指出,从十九大到二十大是“两个一百年”奋斗目标的历史交汇期,“十四五”发展关系巩固全面建成小康社会成果和现代化建设开好局起好步。市县“十四五”发展要以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中全会精神,按照中央各项决策部署,坚持新发展理念,以推动高质量发展为主题,以深化供给侧结构性改革为主线,坚持目标导向、问题导向和结果导向相结合,立足各地的发展实际,深化改革和扩大对外开放,因地制宜谋划高质量发展的思路、重大任务和政策举措,确保中央顶层设计布局在市县层面落好棋子。

第二,保持历史耐性,处理好短期和长期关系。着眼长远,把握当下,正确处理好短期和长期的关系。实现现代化和中华民族伟大复兴中国梦的目标蓝图不可能一蹴而就,要化整为零,分阶段有序推动重点任务完成和目标实现。市县发展既要着眼现代化目标和服务支撑中华民族伟大复兴的长远目标来谋划战略发展路径,也要立足当下谋划近期发展任务。现阶段,市县发展大多存在科技创新能力不强、产业转型升级难度大、民生发展任务重、财政能力弱等困境。对一些近期有望解决的矛盾、短板和问题,要尽力而为;对一些制约发展的长期性、艰巨性的难题,要有历史耐心分步推动解决,避免急功近利、不遵循发展规律。

2.系统思维:增强经济社会发展各项任务推进的协同性

市县经济社会发展具有系统性,各类要素通过一定的结构和机理组成市县相对完整的运行系统。虽然,有时事出或关系不同的部门单位、企业主体甚至个体,并受多种因素影响,在很多情况下有不协调甚至阻隔、矛盾的地方,这就需要树立系统思维,深化体制机制改革,确保规划发展的重点任务协同配套、互为支撑。

第一,加强规划衔接。2018年11月,中共中央、国务院发布《关于统一规划体系更好发挥国家发展战略规划导向作用的意见》,明确了发展规划、专项规划、区域规划和国土规划的功能定位和相互

关系,要求统筹规划管理,统一规划体系,强化政策协同,形成规划合力,省级规划、市县级规划依据国家发展规划制定,要加强与国家级专项规划、区域规划、空间规划的衔接。五年规划是中国国家治理的一项重要制度和成功经验,市县规划是国家规划体系的重要组成部分。市县“十四五”发展规划不仅要贯彻落实和衔接好上位规划,还要理顺与同级相关规划的关系,同时还要指导有关下位规划的编制实施。

第二,统筹任务实施。“十四五”发展规划既要确立总体思路,更要明确优化空间布局、推进创新发展、产业体系构建、生态环境保护、基础设施建设、城乡发展、民生保障、区域开放合作和深化改革等方面的重点任务。规划任务的实施犹如织网,切忌孤立推进,需要厘清任务之间的作用关联机理,在实施阶段要形成部门协作合力。例如,基础设施建设要起到支撑引导经济发展和保障民生发展的作用,要充分研究论证基础设施布局建设与经济发展、民生需求的关系;产业布局 and 选择要尊重地理空间条件、考虑技术创新基础条件等;生态环境保护工作既要立足生态环境系统建设本身,也要充分协调工业化城镇化建设任务;体制机制改革的很多工作更是牵一发而动全身,需要按照中央部署要求统筹市县各方面改革任务。

第三,加强政策工具协同。增强规划任务实施及其配套政策的协同合力,劲往一处使,避免相互抵触抵消。一方面,市县层面要切实增强执行落实上级决策部署的能力,把国家和省级各项政策文件精神吃准吃透,扎实做好政策落地工作,针对政策实施过程中发现的重大问题和事项,要及时向上级主管部门沟通报告,确保政策取得成效。另一方面,市县层面也应根据自己的财权事权条件,加快推进本级政策工具箱的整体升级,既要确保与上级政策衔接畅通,同时又要根据地方发展特点与实际需要,因地制宜地制定实施各有侧重、相互配合、动态优化调整的政策体系。

四、精准把握市县发展新方位

国内外经济格局正在进行深度调整,城乡区域发展正从简单“路径依赖”走向通过“延续、破坏与创新重塑”形成的新体系。与此同时,“十四五”时

期中国社会主义现代化建设全面开局起步,新体系新阶段下市县应积极把握机遇,赋能升级。

1.确立使命角色与功能定位

当前,中国新时代的历史方位源自中国特色社会主义伟大实践,是以党的十八大以来党中央治国理政的新实践为新起点,以全面建成社会主义现代化强国和实现中华民族伟大复兴为目标的历史区间(韩庆祥、刘雷德,2019)。面向第二个百年目标,中国经济增长由高速转向高质量,全国上下发展的步伐、节奏、方向路径和任务等都在做相应的优化调整,市县发展也不例外。面向“十四五”,市县层面不仅要回顾过往历史,从新中国成立、改革开放等重要历史节点梳理自身发展的阶段性特征,更要面向2035年基本实现现代化、21世纪中叶实现中华民族伟大复兴等未来方向,定位现阶段发展的战略功能和使命担当。

2.描绘发展目标与愿景蓝图

随着全球范围内生产力和生产关系的加速变革,以及中国全面进入高质量发展现代化建设新历史阶段,城乡区域发展的目标不再局限于规模和速度,更加注重创新能力、增长质量、优势功能及发展环境等内涵式提升。“十四五”发展目标可采取倒排方式,积极描绘展望到2035年基本实现现代化甚至到21世纪中叶的发展愿景和战略蓝图,再结合发展现状确定到2025年需要实现的阶段目标,进而围绕高质量发展要求细化分解分类目标及具体量化的

指标。

3.构建动态比较优势体系

当前,由于增长动力和内外发展条件均发生变化,一些传统优势正在削弱,新优势正在形成,潜在优势有待培育激发,各地区比较优势正在更替重塑。在某种程度上,市县特色彰显和竞争力来自比较优势的发挥,因此认真梳理传统优势、新优势和未来优势,厘清比较优势形成、优化重塑与发挥作用的内在机理,形成动态比较优势体系,寻找机会窗口,因地制宜、因势利导地激发发展活力和潜力,跳出路径依赖和技术锁定,实现创新蜕变,非常必要。此外,还应该看到,地方比较优势发挥不再是孤立的,更加依赖于城乡区域之间的深化协作,应加强比较优势梯次联动互补,在协作中挖掘、激发、彰显和利用比较优势。如图2所示,具体而言,一是按照行政等级,促进省区、地级市、区县、乡镇及农村上下协同,发挥好各级行政区比较优势。二是按照城市规模等级,促进大中小城市功能错位和资源要素合理配置,避免较小规模等级市县的经济要素过度向较大规模等级城市集聚,造成过密和过疏并存问题。三是按照发展水平等级,先进带动后发,处于不同技术梯度和发展水平的市县应探索新旧动能同步转化。四是按照承担功能大小等级,根据功能发挥作用和辐射影响范围的大小,引导配置各类资源要素,确保小城市、欠发达地区甚至落后地区也有公平机会承担更大功能。

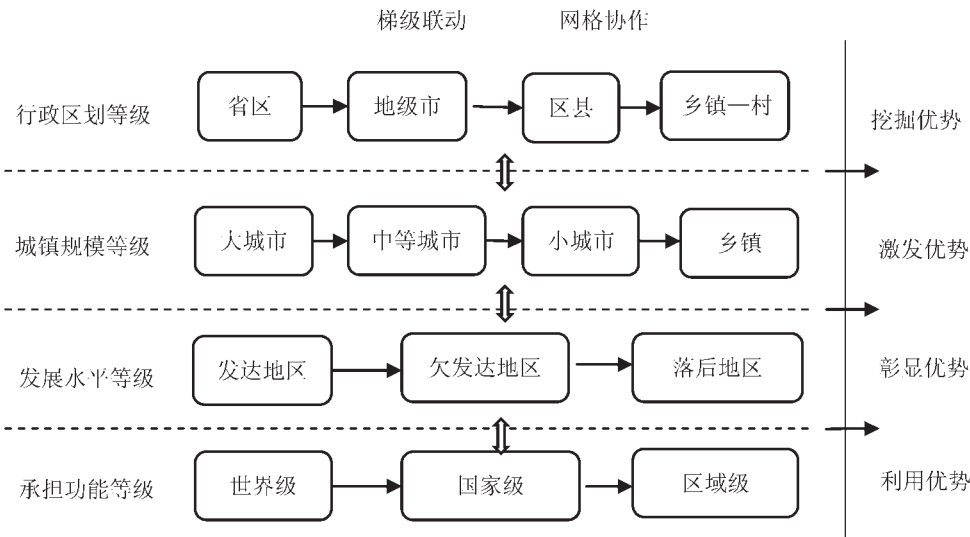


图2 促进比较优势梯级联动发挥

资料来源:作者个人整理绘制。

4.拓展经济地理新空间

在全国经济分化的大背景下,中国市县经济分化更为显著:一部分市县加快传统产业转型升级和新兴产业培育,先行一步实现了新旧动能转换;一部分市县通过承接产业转移获得了新优势;一部分市县借力“一带一路”建设形成了扩大开放的新动力;一部分市县正在努力推动生态、农业及文化等特色资源优势向发展优势转化;但也有不少市县仍然处于经济结构深度调整的困难期。显然,市县既要练好内功,更要借力发展,置身于全球经济系统、全国现代化经济体系以及各地区、区域性的经济发展环境中谋划自身发展。着眼“十四五”时期及中长期发展,市县层面应重新审视和锚定新的经济地理空间,服务支撑形成国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局,在更大的外部经济地理格局中寻找自身位置,凸显地区比较优势,打造综合竞争力。

5.探索因地制宜高质量发展路子

2019年8月26日,习近平总书记在中央财经委员会第五次会议上发表讲话,指出要根据各地区的条件,走合理分工、优化发展的路子(习近平a, 2019)。2019年9月18日,习近平总书记在河南主持召开黄河流域生态保护和高质量发展座谈会并发表重要讲话,指出要从各地区实际出发,宜水则水、宜山则山,宜粮则粮、宜农则农,宜工则工、宜商则商(习近平b, 2019)。习近平总书记关于区域发展的一系列重要讲话,为各地区推动高质量发展提供了遵循、指明了方向。无论发达地区、欠发达地区、农业地区、工业化城镇化地区还是生态地区,高质量发展是共同目标,但要依据自身基础和优势条件探索走各具特色的高质量路子。市县“十四五”规划发展,应量身定做找到适合自身的高质量发展路径。

五、着实提高市县治理能力

国家治理水平现代化要落实体现在市县治理能力的提升上。“十四五”时期,市县层面要按照中央关于推进国家治理体系和治理能力现代化的部署要求,深刻审视短板,聚集重点和关键,在加快提高地方治理能力上下功夫。

1.增强贯彻落实国家战略部署的主动性、能动性

党的十八大以来,中央先后提出一系列重大战

略安排、做出一系列决策部署,有些是短期的,有些是中长期的,有些是特定领域的,有些是关系全局的,为各地发展提供了重要遵循和方向。从中央到省到市县,要实现各项战略部署的落地落实生效,需要强有力的贯彻力、执行力。当今世界正处于百年未有之大变局,国内外形势变化莫测,既要保持战略定力,也要有相机抉择的灵活性,这对市县层面的决策执行力提出了更高要求。因此,迫切需要市县层面增强贯彻落实中央决策部署的能力,不仅要领会理解中央的战略意图和决策要义,还要结合地方实际和特点把各项战略部署因地制宜地执行到位,很多时候还需要市县层面研究制定相应的规划、实施方案、任务落实清单和推进计划表等。

2.以人的发展需要为出发点和落脚点,提高决策服务能力

研究规划、推动发展的出发点和最终落脚点是要解决人的发展问题。要从人民群众的切实需要、切身利益出发谋划和开展各项工作,切实破解发展不平衡不充分问题,为人民群众打造优质生活区。例如,涉及教育文化体育保障、医疗卫生及住房供给、就业岗位供给、收入水平提高、健康养老质量提升、公平正义维护、生活消费便利化、各类安全风险防范等方面的问题都关系到群众的切身利益,要进行密切关注。在研究推动产业发展、城乡基础设施建设、新型城镇化和乡村振兴、生态环境保护、各领域政策制定时,要始终把“以人民为中心”放在首位,集中有限的财力、人力、物力等优先解决人的发展问题,而不是动辄大搞形象工程、面子文章。

3.为市场主体作用的发挥创造更优越的环境

真正处理好政府与市场关系蕴含着经济治理的大智慧。一方面,政府行为要不断强化市场配置资源的决定性作用,着力吸引和培育更多企业主体投资兴业,激发市场经济活力和潜能,更多地利用市场机制、市场手段解决发展中存在的问题。另一方面,政府要弥补短期内市场机制失灵所导致的不良竞争等问题,做好市场体系的规范化建设和经济风险防范等工作。着眼“十四五”时期,国内外市场形势加速变化,各地要素争端会进一步加剧,市县层面应至少提升以下3个方面的应对能力:一是继续以营商环境评价倒逼市场化改革,为企业发展创造良好的营商投资环境;二是有计划地推动企业家群体、企业梯队建设,引导和规范中小企业、民营经

济发展,繁荣市场主体,激发市场动力、活力和潜力;三是增强企业从业人员的生活配套保障能力,为创业投资从业人员创造良好的生活环境。

4.构建完善社会治理共同体

党的十九届四中全会明确指出,必须加强和创新社会治理,完善党委领导、政府负责、民主协商、社会协同、公众参与、法治保障、科技支撑的社会治理体系,建设人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体。当前,市县层面不同程度上存在社会治理公众参与度不高的问题,要么政府问策于民较少,要么群众参与积极性不高,人民群众对政府战略、规划和政策实施的了解不多。“十四五”时期,首先,市县层面依然要聚力打造优质、高效、廉洁政府,提升政府服务效率和人民群众的认同感。其次,要加快完善公众参与机制,充分运用现代信息化手段,搭建公众参与平台,拓宽公众参与渠道,调动公众参与的积极性、主动性,依法依规支持和鼓励各类社会组织发展,发挥社会组织的服务协调作用,全方位提高公众参与度。最后,加强基层社会治理能力建设,推动社会治理和服务重心向基层下移,建立健全社区管理和服机制,推行网格化管理和精准化服务。

5.提高防范化解各类风险隐患能力

经济社会发展各个系统紧密联系,内外部环境变化莫测,历史的、当即的、内部的、外部的、客观的、人为的等各方面因素交织影响,各个领域风险时有发生,有些是局部的,有些是系统性的,还有些重大风险一旦发生便关系国家发展全局。因此,要坚持总体国家安全观,越是基层,越要增强风险隐患意识、安全意识,防微杜渐、未雨绸缪,建立健全风险预警应对机制,提升防范化解风险能力。具体而言,一是要防患于未然,强化风险源头防控,在统筹经济社会发展各领域工作过程中事先做好风险防范方面的科学论证、全生命周期的设计运营管理和制度政策上的支撑保障。二是要充分运用新技术新手段,建立健全风险预警监测系统,加强对经济、社会、生态、信息等各类安全风险隐患的动态及时监测,做到风险点排查常态化。三是加强风险预警应对,对处理社会矛盾、打击犯罪活动和应对事故灾难、自然灾害、公共卫生事件、公共安全事件等重大突发事件做好应急预案,不定期开展应急演练,提高应急应对能力。

六、主动迎接未来、赢在未来

从历史长河看,“十四五”时期依然是承前启后的五年规划发展时期,既要真抓实干做在当下,也要着眼长远在未来发展中把握先机和主动权。

1.持续开展关于市县发展的重大问题研究

通过深化重大问题、重大议题和重大命题的研究,提高市县层面发现问题、认识问题、分析问题和解决问题的能力。从本地改革开放的历史进程和推进现代化建设全局需要出发,围绕高质量发展主题,系统梳理关系市县发展的战略性、全局性、关键性等重大议题,并定期或不定期地研究提出新的重大问题,要在“十四五”规划前期、规划实施阶段持续加强研究储备,边研究边发现边解决问题。

2.动态应对外部环境变化对市县发展的影响

在开放协作、紧密联系的世界经济体系中,市县经济社会运行显然不是孤立的自循环系统,国际国内的因素,历史、现阶段和未来的因素,交织共同作用影响市县发展。因此,要以更宏观、更开放的视角积极关注来自国内外的短期性、阶段性和趋势性变化,加强对涉及国际政治经济形势动荡、新科技革命演进、产业变革、治理规则变化、新生产生活场景应用、新型基础设施建设、重大社会事件发生等各领域变化的影响预判,既要密切关注短期内苗头性、倾向性、潜在性问题,更要及时发现和顺应中长期趋势性、规律性变化,增强柔性应对能力。

3.把人力资本提升摆在市县发展的重要位置

按照发展动力正从以低成本、大规模的要投入为主到以创新驱动为主转变的逻辑,关系市县现代化建设的关键因素归根结底还是人,一个地方的人力资本水平很大程度上决定着地方治理能力、创新水平和经济发展质量等方面的系统提升。因此,应把人力资本作为推动市县发展的第一要素,通过聚焦对人的投入带动资本、技术等先进要素的增加。具体而言,一是持续加强市县党政干部队伍建设。二是注重本地人才培养与外来人才引进所用相结合,提升管理人才、企业人才、专业技术人才等规模,加强人才队伍体系建设。三是重视本地教育,以家庭为单位切实提升多代人的受教育水平。

4.围绕主题主线抓要事办大事做实事

“十四五”规划发展大计最终要落到具体要做

的事情上,需谋划和推动实施一批重大工程项目,压茬推进,取得的实效要让老百姓看得见摸得着。具体而言,一是抓要事。谋划和推进一批关系发展大局全局的战略性、关键性和攻坚克难性的要事,如落实国家重大战略举措、深化重点领域体制机制改革、消除长期制约发展瓶颈障碍等。二是办大事。研究布局一批能够牵一发而动全身,能够起到触媒、动力源和支撑带动作用的大事,如重大合作交流平台搭建、重要产业园区载体提升、重大基础设施工程项目建设等。三是做实事。围绕老百姓关切的事情,落实一批关系民生发展的事项,切实增强人民群众的获得感、幸福感、安全感。

5.积极探索未来发展的实践范式与理论价值

市县发展不囿于独善其身,有条件的市县不但要紧跟形势变化,更要争取探索未来、创造未来,积极推动从已知成果分享到引导未知世界探索转变,力争为中国特色社会主义伟大事业进步提供实践范式,为理论创新发展提供土壤。在践行新发展理念、探索高质量发展路径、深化改革开放等方面探索新经验、新模式,市县应努力做到将地方有益实践经验向全国其他同类地区示范应用推广,为中国特色社会主义理论发展提供有力支撑,凝练提升市县发展价值。

参考文献

- [1]弗里德曼,何帆,等译.世界是平的:21世纪简史[M].长沙:湖南科学技术出版社,2008.
- [2]国务院发展研究中心课题组.未来15年国际经济格局变化和中国战略选择[J].管理世界,2018(12).

- [3]韩庆祥,刘雷德.论新时代“历史方位”的鲜明标[J].马克思主义研究,2019(11).
- [4]黄群慧.“十四五”时期深化中国工业化进程的重大挑战与战略选择[J].中共中央党校(国家行政学院)学报,2019(2).
- [5]黄群慧,贺俊.未来30年中国工业化进程与产业变革的重大趋势[J].学习与探索,2019(8).
- [6]姜长云.推进农村产业融合的主要模式及其对农民增收的影响[J].农业经济与管理,2017(4).
- [7]克劳斯·施瓦布.第四次工业革命[M].李菁译.北京:中信出版社,2016.
- [8]乔根·兰德斯,秦雪征等译.2052:未来四十年的中国与世界[M].南京:译林出版社,2013.
- [9]魏后凯.实施乡村振兴战略的科学基础和重点任务[J].团结,2018(1).
- [10]吴忠民.社会公正与中国现代化[J].社会科学研究,2019(5).
- [11]习近平.推动形成优势互补高质量发展的区域经济布局[J].求是,2019(24).
- [12]习近平.在黄河流域生态保护和高质量发展座谈会上的讲话[J].求是,2019(20).
- [13]徐宪平,杜平,张新红.驱散增长的迷雾:新常态下的新动能[M].北京:中国财富出版社,2017.
- [14]杨伟民.发展规划的理论和实践[M].北京:清华大学出版社,2010.
- [15]杨伟民.新中国规划70年[M].北京:人民出版社,2019.
- [16]张燕.城市群的形成机理研究[J].城市与环境研究,2014(1).
- [17]赵家祥.深化对人类社会发规律的认识[N].光明日报,2018-06-04.
- [18]中国科学院西安光学精密机械研究所等.中国硬科技发展白皮书[N],2019.
- [19]中国社会科学院工业经济研究所课题组.“十四五”时期中国工业发展战略研究[J].中国工业经济,2020(2).

Thoughts and Countermeasures for Promoting the High-Quality Development of Cities and Counties in the 14th Five-Year Plan Period in China

Zhang Yan

Abstract: The period of 14th Five-Year Plan is an important five-year from the well-off society comprehensively constructed to the start of the modernization process in China. It has a great mission for cities and counties to promote the high-quality development in the period of 14th five Years following the trend of the times with a global and a long-term strategic perspective. It is of far-reaching significance for cities and counties to seize the opportunity and take the initiative in high-quality development of using the logical basis, new trends and requirements for cities and counties to promote the high-quality development in the period of 14th five Years with the scientific, innovative, iterative, open, strategic, systematic thinking. During the 14th five-year plan period, cities and countries should adapt to the general trend of development, deeply understand and grasp the new era and new orientation, improve their comprehensive governace ability, take the road of high-quality development with their own characteristics according to local conditions, seize the opportunity, and take the initiative to embrace the future.

Key Words: City and County; The 14th Five-Year Plan Period; New Historical Orientation; Governance Capacity; High-Quality Development

(责任编辑:齐 双)