

从“促进发达地区加快发展、欠发达地区跨越式发展”到打造“区域协调发展引领区”

——习近平在浙江关于共同富裕的探索与实践·区域协调篇

浙江省习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心

推动区域协调发展,是实现全体人民共同富裕的必然要求。习近平同志在浙江工作期间,紧密结合浙江各地发展实际,高瞻远瞩地提出了“整体推进发达地区加快发展与欠发达地区跨越式发展,着力形成先富带后富、区域协调发展的新格局”等重要论述,因地制宜地实施了“山海协作工程”“欠发达乡镇奔小康工程”和“高标准参与长三角地区一体化等重大举措,使浙江成为全国区域发展最为协调的地区之一,为浙江高质量发展建设共同富裕示范区奠定了坚实基础,为探索推进全体人民共同富裕提供了重要的实践素材。

一、习近平同志在浙江工作期间关于以区域协调发展推动共同富裕的重要论述及实践探索

习近平同志在深入调研的基础上,以战略家的眼光辩证看待浙江的资源禀赋,针对浙江山海地区发展不平衡难题,围绕发挥浙江山海资源优势,审时度势地作出了一系列重要决策部署。

(一)提出“实施‘山海协作工程’”,是促进共同富裕,实现人民群众根本利益的重要举措,推动“山”“海”协调发展

“七山一水二分田”是浙江的基本地貌。长期以来,浙江山区发展速度远慢于沿海地区。为解决浙江“山”“海”协调发展的难题,习近平同志站在统筹区域发展的高度推进实施了“山海协作工程”。在他看来,“山海协作”是缩小地区差距、促进区域协调发展的有效载体,是培育新的经济增长点、不断提高浙江综合实力的必然要求,是促进共同富裕、实现人民群众根本利益的重要举措。

2002年4月,浙江省委、省政府正式启动实施“山海协作工程”,将沿海的发达地区与山区的欠发达地区“结对捆绑”起来,实现优势互补。习近平同志到浙江工作后,把“山海协作工程”摆在更加突出的位置。2002年到2006年间,习近平同志每年参加“山海协作工程”情况汇报会。在2003年“山海协作工程”情况汇报会上,习近平同志提出,“实施‘山海协作工程’,就是要通过发达地区和欠发达地区之间经济、社会、劳务等全方位的协作,推动欠发达地区加快发展”。也是在这一年,浙江成立了“山海协作工程”领导小组,出台了《关于全面实施“山海协作工程”的若干意见》等一系列政策文件,形成了“山海协作”的政策指导体系。在2004年“山海协作工程”情况汇报会上,习近平同志进一步指出,“把合作重点放在优化产业结构和促进经济增长方式转变上,放在推动体制创新、技术创新和管理创新上,放在提高劳动力的素质上,放在资源集约利用和改善生态环境质量上”。经过几年的实践,各地不断探索和丰富活动内容,使得“山海协作工程”在深度与广度上不断得到发展。

随着“山海协作工程”的系统性、整体性、协同性日益增强,全省发达地区和欠发达地区构建起宽领域、多层次和全方位的合作格局,区域经济社会不断优化改善。可见,习近平同志大力推动实施的“山海协作工程”,不是一般意义上的扶贫,而是从一开始就着眼于全省生产力和人口的空间布局优化,促进发达地区加快发展、欠发达地区跨越式发展的携手共进式协调发展。

(二)提出“以提高自我发展能力为核心,推动欠发达地区实现跨越式发展”,着力补齐欠发达地区短板

促进欠发达地区跨越式发展是实现区域协调发展的重要环节。习近平同志到浙江工作之初,欠发达地区不仅在经济发展方面落后于发达地区,在教育、卫生等社会发展方面的差距更大,即便是杭州、宁波、温州及绍兴、嘉兴、湖州等发达地区也都有自己的欠发达地区,有“灯下黑”问题。习近平同志曾特意指“木桶理论”作了类比,

深刻指出“没有欠发达地区的小康,就没有全省的全面小康;没有欠发达地区的现代化,就没有全省的现代化。这好比一只木桶的装水容量不是取决于这只木桶中最长的那块板,而是取决于最短的那块板。”

高质量发展是解决经济社会发展问题的基础和关键。欠发达地区要实现经济的跨越式发展,首先要实现思想观念的跨越式转变。浙江欠发达地区由于增长动能不足,与发达地区的差距不断拉大。但习近平同志敏锐地看到,“经过多年的发展,欠发达地区已经具备了一定的经济基础,基础设施条件也有改观,生态优势比较明显,劳动力成本相对较低,发展的空间很大。”2002年12月,习近平同志在衢州市调研时突出强调了加快发展的重要性,“欠发达地区要加快发展困难固然很多,但大发展、小困难,小发展、大困难,不发展、更困难。发展快,问题就解决得快,发展慢,问题就积累得多。所以必须加快发展,这是解决一切问题的关键”。为此,他提出,“要根据欠发达地区现有的基础条件和发展要求,综合运用‘加减乘除法’——加法,即加快发展经济,扩大经济总量;减法,即减少资源消耗、生态破坏和污染排放;乘法,即推动技术进步和提高劳动力素质;除法,即促进人口向城市集聚和对外转移”。

通过充分发掘欠发达地区资源禀赋优势,加大对欠发达地区的扶持力度,大力发展符合欠发达地区特点的一、二、三产业,浙江深度培育了欠发达地区的发展动能,推动欠发达地区因地制宜发展特色产业和生态经济,走人口内聚外迁、自我积累和借力发展相结合的道路,逐步形成全省经济新的增长点。

(三)提出“缩小地区发展差距,实现区域协调发展,根本途径还是要促进发达地区加快发展、欠发达地区跨越式发展”,优化经济布局以充分发挥发达地区的发展引领作用

发达地区加快发展,可以更好地发挥带动和引领作用。习近平同志在浙江工作初期,浙江省发达地区仍然存在产业链条不够高端、对周边城市辐射强度不足等问题。根据这一实际,他立足浙江区块发展特征作出了一系列重要决策部署,有力发挥了发达地区的先发优势和引领作用。

“发达地区加快发展的目标是好中求快,又快又好。这样既可以更好地发挥带动和引领全省经济发展的重要作用,又可以更好地支持欠发达地区实现跨越式发展,从而推动全省区域协调发展。”环杭州湾地区区位优势优越,经济实力雄厚,产业基础扎实,具有较强的竞争力,是浙江接轨上海、参与长三角地区交流与合作的前沿阵地。2003年12月10日,习近平同志在浙江上海经济社会情况交流会上明确提出,“这一地区的核心任务是积极发挥先导作用,着力构建环杭州湾产业带,打造长三角‘金南翼’”。2004年3月28日,习近平同志在接受中央人民广播电台采访时,详细描述了环杭州湾产业带和城市群的建设目标:“一条产业集群优势明显、生产力布局合理、科教支撑有力、生态环境优良,产业区、城市群、物流网有机融合的‘黄金产业带’;一个汇聚各种先进生产要素和文明因子的城市群;一块充分体现人与自然和谐发展的生态区。”在浙江省“十一五”规划纲要中,习近平同志还提出,加快区域中心城市和城市群建设的战略构想,即以杭州都市经济圈、宁波都市经济圈、温州都市经济圈、金华包括义乌等城市在内的浙中城市群作为浙江省城镇体系建设重点,为浙江省构筑若干个具有高竞争力的现代产业集群,同时依托四大都市区优化浙江国土空间格局。

经过多年培育,环杭州湾城市群充分发挥了长三角南翼中心城市的优势,辐射带动了周边地区高质量发展,如杭州在更大范围、更广领域、更高层次上参与国际经济技术合作和竞争,继续在全省经济发展“第一方阵”领跑;宁波把港口、开放的最大资源和最大优势发挥到极致;温州、金华、义乌等城市成为省内发展的创新高地和活

力之源。

(四)提出“要大力发展海洋经济,努力建设海洋经济强省”,推动海洋经济强省建设

长期以来,浙江具有明显优势的海洋资源未得到有效开发,海洋经济的发展明显滞后于陆域经济,特别是舟山市经济发展在省内外处于相对落后位置。习近平同志前瞻性地看到海洋资源优势,在浙江工作期间就13次到舟山,就发展海洋经济作出一系列科学论断和战略部署。

习近平同志对浙江省海洋经济发展作出精准判断,提出应充分发挥海洋资源优势,大力发展海洋经济,努力建设海洋经济强省。他曾就浙江发展海洋经济作出“三个有利于”的重要判断:“大力发展海洋经济,有利于我省扬长避短充分发挥资源优势、实施可持续发展战略,增强发展后劲;有利于我省抓住机遇,进一步拓展新的发展空间,拓宽经济领域,增强综合实力;有利于我省扩大开放,积极参与长三角地区经济合作与发展,大力发展外向型经济,增强国际竞争力。”2003年1月,习近平同志在舟山调研时进一步指出,“以更大的气魄、更宽的视野、更高的标准,推进海洋开发,努力建设海洋经济强省”。2003年8月召开的全省海洋经济工作会议上,习近平同志明确提出,“加快发展海洋经济,建设海洋经济强省,是我省实施海陆联动战略,培育新的经济增长点的客观要求”,“是加强长三角合作与交流,进一步扩大对内对外开放的重要途径”,“是推进我省经济结构战略性调整,增强经济综合实力的重大举措”,“是拓展发展空间,推进我省经济社会协调发展的必然要求”。正是在习近平同志的高度重视下,发展海洋经济被摆上了省委工作的重要议程。习近平同志还亲自布局推动以宁波—舟山深水港为枢纽,温州、嘉兴、台州港为骨干,各类中小港口为基础的港口体系建设,依托港口加快了浙江对内、对外开放步伐。

实践证明,发展海洋经济、建设海洋经济强省符合浙江实际,符合浙江未来发展要求。浙江省大力发展海洋产业,采取宜港则港、宜渔则渔、宜养则养、宜工则工、宜贸则贸、宜游则游的原则,有效促进了沿海地区的发展,有力提高了沿海地区人民生活水平。

(五)提出“跳出浙江发展浙江”,“参与长江三角洲地区经济合作与发展”,加强对内开放带动各地区共同发展

浙江陆域面积小、自然资源相对贫乏,要有效解决发展中的资源要素问题,必须走开放发展道路。习近平同志到浙江工作之前,浙江省与包括上海市在内的其他省市合作交流还不够密切。习近平同志高瞻远瞩地作出了“跳出浙江发展浙江”等决策部署,极大地加速了浙江对内开放和长三角一体化进程。

“跳出浙江发展浙江”,是浙江经济发展的必然要求,也是浙江在高起点上实现更大发展的战略选择。2002年12月,习近平同志在湖州调研时强调,“无论从国内区域经济发展格局的演进,还是从参与国际竞争的要求来看,加强长江三角洲地区经济合作都显得十分紧迫。另一方面,长江三角洲地区雄厚的经济基础、独特的区位优势、良好的发展势头和不断扩大的合作成果,也为进一步推进区域经济合作创造了有利条件。”上海是长三角地区的发展前沿,习近平同志提出,“主动接轨上海,进一步明确我们在长江三角洲经济圈中的位置,积极发挥在该地区经济整合与协调发展中的作用,是我们的当务之急。”习近平同志积极推动建立沪苏浙三省市党政主要领导定期会晤机制和定期举办“长江三角洲经济一体化发展论坛”,强调要共同制定长江三角洲地区经济一体化发展规划纲要和行动计划。此后,浙江省与长三角区域合作逐渐密切,与西部、东北等其他省份的合作也不断加强。2005年5月,在皖浙两省经济合作与发展座谈会上,习近平同志鼓励企业“走出去”,主动参与西部大开发和东北地区等老工业基地改造,主动参与国际市场的竞争,在更大的空间内实现更大的发展。

浙江“着眼于‘主动接轨、全面融入、发挥优势、实现共赢’,以更加积极的姿态参与长江三角洲地区的经济合作与发展”,长三角区域一体化和浙江省深化对内开放进程大提速。可以说,长三角一体化为浙江突破资源限制、打开市场空间迈出了关键一步,为缩小浙江省地区差距打下了坚实基础。

(六)强调“充分利用国际国内两个市场、两种资源,不断提高本土经济的竞争力”,以国际化发挥区域比较优势带动协调发展

2001年底,中国加入世贸组织,全球市场豁然洞开,广阔蓝海高远莫测,战略机遇失不再来。而刚刚迈入21世纪的浙江,对外开放仍处于初级阶段,“引进来”和“走出去”的双向互动开放格局尚未形成。习近平同志将国际化与浙江各地区资源禀赋结合起来,以开放促发展,推动浙江形成梯次合理、优势互补的国际化产业集群,形成了促进浙江区域协调发展的良性循环机制。

“一个地区经济长久的活力和竞争力总是来自于同外部经济的互动,来自于同国际经济的融合。我们的产业、产品层次要向上走,必须借助于外力。”2003年,在全省工业大会上,习近平同志指出,“我省各地经济基础、发展水平不一,承接国际制造业转移的区位优势也各有优劣”,“必须率先在若干发展基础厚实、区位优势的区域获得突破,并带动欠发达地区工业发展”。2004年3月,在全省对外开放工作会议上,习近平同志提出,“要进一步增强战略意识,提高全面实施对外开放的责任感。开放战略意识强不强,直接关系到一个地区的开放型经济发展快不快。”一个月后,浙江省发布了《关于进一步扩大开放的若干意见》,大力调整出口产品结构、开拓对外贸易市场,积极培育有效出口主体,加快建设公平贸易体系。在国际化过程中,习近平同志高度重视地区差异,强调充分发挥区域特色要素禀赋,推动各地区共同发展。在省委十一届九次全会第二次大会上,习近平同志明确提出,“要坚持‘跳出浙江发展浙江’,鼓励企业在省外投资创业,鼓励企业走出国门,开展对外投资和跨国经营,带动产品走出去、资源引进来,不断拓展发展空间”。

浙江各地区充分释放特色比较优势,推动了产业的国际承接和梯度转移,在高质量发展中缩小了地区发展差距。例如,杭州成为世界数字经济高地、宁波成为国际港口名城、义乌成为全球最大小商品市场……国际化重要举措大幅提升了各地区居民收入水平,在缩小地区差距过程中发挥了重要作用。

二、浙江深入贯彻习近平同志关于以区域协调发展推动共同富裕重要论述的具体实践及成效

在习近平同志关于区域协调发展的重要论述指引下,浙江省委、省政府一任接着一任干,将缩小地区差距、推动区域协调发展作为重要发展目标。2023年,全省居民人均可支配收入最高的杭州市与最低的水市的数据比值为1.56,浙江成为全国地区发展差距最小的省份之一。

(一)坚持深化“山海协作工程”,缩小地区差距取得新成就

从2002年启动“山海协作工程”开始,浙江久久为功,一张蓝图绘到底,持续升级“山”与“海”的牵手合作,奏响了“山海共富”的幸福曲,山海协作之路越走越宽,山海之间越融越紧,山海地区实现了跨越式发展。

内涵外延不断拓展。在坚持生态富民、强调充分挖掘山区潜力的基础上,2019年全省山海协作工程推进会进一步指出,“围绕基础设施、绿色产业、创新发展、社会事业等领域,谋划实施一批山海协作标志性重大工程”。2020年,为念好新时代“山海经”,浙江推动“山海协作工程”迭代升

级,更加聚焦产业合作、平台共建、项目引领、人才支撑、资金扶持、动员社会力量帮扶等六大领域。政策力度持续加大。2021年,省委召开山区26县跨越式高质量发展暨山海协作工程推进会,鲜明指出“以更大的决心、齐心协力、采取超常规举措推动山区县跨越式高质量发展,加快构建陆海统筹、山海互济的发展新格局,开启山区高质量发展实现共同富裕的新征程”。制度机制不断创新。2021年以来,浙江省实施“打造一批高质量飞地”“一县一策”“实施公共服务提质扩面行动,突出均等化、标准化、优质化”等创新举措,形成了“山海协作+飞地经济”“新型帮扶共同体”等新模式,有效提升了帮扶力度和效果,更好地满足了山区人民美好生活需要。

经过20多年的接力耕耘,“山海协作工程”的效果不断显现,山区居民生活水平快速提升。2023年,浙江城乡收入比1.86,比上年缩小0.04。全省低收入农户人均可支配收入21440元,其中山区26县低收入农户人均可支配收入19730元,增长13.9%,增速比全省低收入农户平均水平高0.5个百分点。

(二)坚持内力和外力相结合,共同迈上全面小康新台阶

习近平同志在浙江工作期间,把推动欠发达地区加快发展作为全面建设小康社会的重要任务。此后,浙江省委、省政府深入贯彻习近平同志的决策部署,持续完善“欠发达乡镇奔小康工程”“百亿帮扶致富”等举措,在加大发达地区对欠发达地区帮扶力度的同时,注重培育欠发达地区内生动力。

在加强对口帮扶机制方面,浙江省实施重点欠发达县特别扶持计划、完善生态补偿机制、健全欠发达地区绿色发展机制,为欠发达地区跨越式发展提供有力外部支撑。在基础设施方面,浙江省历年政府工作报告多次提出,要增强欠发达地区自我发展能力,大力提升欠发达地区基础设施建设水平,提高基本公共服务能力。在农业科技方面,浙江省科技特派员制度发展由点及面,架起了多元帮扶桥梁,形成了“科技特派员+企业+农户”“科技特派员+协会+农户”“科技特派员+示范基地+农户”等多种服务模式,有效推动了全省农业产业体系、生产体系和经营体系的完善和发展。在人力资本方面,浙江实施了“千万农民素质提升工程”“低收入农户收入倍增计划”,有力提升了欠发达地区人力资本水平。新发展格局下,浙江省提出要抓住四个关键发力点推动欠发达地区跨越式发展,即更加注重拓展“绿水青山就是金山银山”转化通道,更加注重强化数字变革引领,更加注重融入新发展格局,更加注重系统性增强内生动力。

如今,浙江区域发展方式已从“经济追赶型”向“功能互补型”转变。2023年,全省低收入农户人均可支配收入21440元,同比增长13.4%,首次突破2万元,各地区居民收入差距和生活水平差距有了实质性缩小。

(三)坚持强化中心城市辐射,释放区域协调发展新活力

加快区域中心城市和城市群建设,有利于加快中心城市发展,发挥城市群的网络效应,提高区域整体竞争力。习近平同志在浙江工作期间高度重视发达地区的引领带动作用,在浙江省“十一五”规划纲要中就提出加快区域中心城市和城市群建设战略构想。多年来,浙江省委、省政府坚持以优化区域经济布局和国土空间布局、强化中心城市功能来推动区域协调发展。

在优化区域经济布局和国土空间布局方面,以中心城市带动全省区域协调发展,出台系列举措促进大中小城市和小城镇协调发展。浙江省第十三次党代会明确提出,“优化全省空间开发格局和城镇空间布局,努力实现充分就业,积极探索促进居民财产增值保值方式,不断完善社会保障体系,着力提高基本公共服务均等化水平,切实改善低收入群众生活,提高中等收入者比重,最终实现物质上共同富裕。”在提升城市功能方面,浙江省委、省政府多次召开全省新型城市化工作会议,强调坚定不移深入

推进新型城市化。浙江省第十四次党代会强调,“大力推进以人为核心的新型城市化,杭州、宁波、温州、金义四大都市区综合实力持续增强,城市集聚辐射功能不断增强,在长三角城市群中的地位逐步提升。”新发展格局下,浙江省更加注重发挥中心城市的引领作用。浙江省委“十四五”规划建议明确,“中心城市是创新发展的大平台,是高端要素集聚的主阵地,是高质量发展的重要增长极”,要深入实施大都市区建设行动,全面提升中心城市能级。

当前,浙江省城市化质量不断提高,区域协调发展取得突出成效:2023年末,全省城镇化率74.2%,比2002年提高26.7个百分点,杭州、宁波、温州、金华等四市的城镇化率分别达到84.2%、79.9%、74.7%和70.4%,四大都市区主体地位和辐射能力不断增强,有力地带动了全省各地区高质量发展协调发展。

(四)坚持推动海洋强省建设,打造海陆联动发展新机制

习近平同志在浙江工作期间始终把经略海洋摆在突出的战略地位。此后,浙江省委、省政府根据习近平同志绘就的海洋经济发展蓝图,坚持向海发展,向海洋要资源、要空间、要潜力、要增长点,推动实现海洋经济的蓝色崛起。

在深化发展海洋经济认识、凸显发展海洋经济地位方面,浙江省第十二次党代会报告指出,“大力发展海洋经济。海洋资源是我省的优势所在,海洋经济是我省新的经济增长点,必须把发展海洋经济放在更加突出的位置。”在各方推动下,建设浙江海洋经济发展示范区、舟山群岛新区等上升为国家战略,海洋经济发展进入新阶段。浙江省第十四次党代会报告指出,“积极实施‘5211’海洋强省行动,深入推进浙江海洋经济发展示范区和舟山群岛新区建设,统筹抓好海洋资源开发、海洋产业发展、海洋科技创新、海洋文化培育”。2017年11月,浙江省印发《关于加快建设海洋强省国际强港的若干意见》,要求着力推动“一核两带三局”的海陆空间格局形成。新发展格局下,浙江把海洋经济摆在国家“双循环”的战略枢纽位置,努力打造浙江未来发展的新增长极。浙江省第十五次党代会进一步提出加快海洋强省建设,把宁波舟山海域作为重中之重,深入实施科技兴海战略,构建“一岛一功能”海岛特色发展体系和现代海洋产业体系,建设国家经略海洋实践先行区。

经过不懈努力,浙江走出一条海洋经济的高质量发展之路,形成了以建设全球一流海洋港口为引领、以构建现代海洋产业体系为动力、以加强海洋科教和生态文明建设为支撑的海洋经济发展良好格局。2023年,宁波舟山港完成货物吞吐量13.24亿吨,同比增长4.94%,连续15年位居全球第一;完成集装箱吞吐量3530.1万标准箱,同比增长5.85%,稳居全球第三。

(五)坚持“跳出浙江发展浙江”,深化合作提升共富新高度

“跳出浙江发展浙江”是习近平同志在浙江工作时期提出的重要理念。浙江顺应时代潮流,到世界市场的汪洋大海中去遨游,通过“走出去”和“引进来”两个轮子一起转,将区域合作、区域一体化工作不断推向新的高度,真正做到了“内”和“外”“两条腿走路”,练就了一身善泳的真本领。

2007年,浙江省政府工作报告提出要“创新区域合作与交流的体制机制,积极参与长三角区域规划的互联互通、能源协作、要素共享和环境共保等多项重点工程,多维度、多层次地深入协作。在良好的合作基础之上,浙江进一步推动长三角合作与交流向全方位、宽领域、深层次发展。2015年,浙江省政府工作报告进一步强调,“更加主动接轨上海,积极推进长三角一体化发展。突出重点区域、重点领域、重点项目,在更高层次更广领域加强长三角区域合作交流”。在政策大力推动下,浙江省加速融入长三角地区合作。

(下转第十六版)