

国务院关于区域协调发展情况的报告

——2023年6月26日在第十四届全国人民代表大会常务委员会第三次会议上

国家发展和改革委员会副主任 赵辰昕

委员长,各位副委员长,秘书长、各位委员:

按照全国人大常委会监督工作计划的安排,受国务院委托,现就区域协调发展情况报告如下。

区域协调发展是推动高质量发展的关键支撑,是实现共同富裕的内在要求,是推进中国式现代化的重要内容。我国幅员辽阔、人口众多,各地区基础条件差别之大在世界上少有,统筹区域协调发展任务十分艰巨。党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央高度重视区域协调发展工作,不断丰富完善区域协调发展的理念、战略和政策体系。习近平总书记指出,推动区域协调发展,就是要实现基本公共服务均等化,基础设施通达程度比较均衡,人民基本生活保障水平大体相当;加快构建高质量发展的动力系统,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,增强其他地区在保障粮食安全、生态安全、边疆安全等方面的功能,形成优势互补、高质量发展的区域经济布局;不平衡是普遍的,要在发展中促进相对平衡,这是区域协调发展的辩证法。习近平总书记关于区域协调发展的重要论述,明确了新时代促进区域协调发展的总体思路和目标任务,为做好区域协调发展工作提供了根本遵循和行动指南。

全国人大常委会高度重视区域协调发展,把区域发展立法工作摆在突出位置,制定《海南自由贸易港法》等重要法律,授权在浦东新区等重点区域暂时调整有关法律规定,为推动区域协调发展提供了法律保障。

各地区、各部门坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,贯彻落实党中央决策部署,结合实际深入实施区域协调发展战略、区域重大战略,不断创新促进区域协调发展体制机制,持续完善促进区域协调发展政策举措,加快构建优势互补、高质量发展的区域经济布局。

一、党的十八大以来区域协调发展取得历史性成就

党的十八大以来,习近平总书记亲自谋划、亲自部署、亲自推动京津冀协同发展、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,加快推进海南自由贸易港建设,进一步完善支持西部大开发、东北振兴、中部崛起、东部率先发展的政策体系,推动建立健全区域协调发展体制机制。在习近平新时代中国特色社会主义思想指引下,各地区立足自身比较优势,积极主动融入新发展格局,经济总量不断攀升,发展均衡性逐步增强,人民生活水平显著提高,呈现出分工合理、优势互补、相得益彰的区域协调发展崭新局面。

(一)区域板块发展平衡性显著增强。2022年,中部和西部地区生产总值分别达到26.7万亿元、25.7万亿元,占全国的比重由2012年的21.3%、19.6%提高到2022年的22.1%、21.4%。特别是人均地区生产总值,东部与中部、西部地区之比分别从2012年的1.69、1.87缩小至2022年的1.50、1.64。从近年来区域经济运行看,中西部地区主要经济指标增长情况总体好于东部地区,东北地区也呈现好转复苏迹象。民族地区人均地区生产总值从不足2.7万元增长至近6万元。

(二)基本公共服务均等化水平不断提高。东、中、西部和东北地区义务教育师生比基本持平,生均用房面积差距明显缩小,中西部地区大班额比例显著下降。东北地区每千人口医疗卫生机构床位数位居全国前列,中西部地区超过东部地区。全国社会保险制度改革稳步推进,基本养老保险覆盖10.5亿人,基本医疗保险参保率达到95%。

(三)基础设施通达程度更加均衡。中西部地区铁路营业总里程达到9万公里,占全国比重近60%;东北地区铁路营业总里程达1.9万公里,路网密度超过全国平均水平。西部地区高速公路、国省干线公路连线成网,多个省份已实现县

县通高速。航空运输服务已覆盖全国92%的地级行政单元、88%的人口,中西部地区机场容量大幅增加。区域电网结构持续优化,特高压工程建设加快推进,跨区域输电能力有效提升。此外,中西部地区信息网络、水利工程等建设成效也十分显著。

(四)区域间基本生活保障水平逐步接近。东部、东北、中部同西部地区居民人均可支配收入之比持续缩小,中西部地区人均社会消费品零售总额增速快于东部地区,中部、西部地区农村低保标准显著提升。中西部地区积极承接东部产业转移,带动就近就业机会不断增加,外出农民工数量占比持续下降。现行标准下近1亿农村贫困人口全部脱贫,全国832个贫困县全部摘帽,贫困人口和贫困地区同全国一道进入全面小康社会,历史性地解决了绝对贫困问题。

(五)动力源地区引擎带动作用得到加强。2022年,京津冀、长三角、粤港澳大湾区内地九市地区生产总值合计达到49.5万亿元,超过全国的40%,东部经济大省发挥了“挑大梁”作用。京津冀协同发展取得新的显著成效,疏解北京非首都功能初见成效,雄安新区进入大规模建设与承接北京非首都功能并重的阶段。长三角一体化科创与产业融合发展不断增添新动能,生态绿色一体化发展示范区深化制度探索,形成一批创新成果。粤港澳大湾区建设深入推进,横琴、前海、南沙、河套等战略性平台加快建设,引领三地深化规则衔接、机制对接。三大动力源规模经济效益、创新要素集聚、人才高地建设、对外开放开发等走在前列,成为我国高质量发展的强大引擎。

(六)重要功能区关键作用进一步发挥。长江经济带区域生态环境发生显著变化,黄河流域生态保护和高质量发展规划纲要深入落实,黄河流域植被覆盖度提升,2022年我国主要江河水质优良断面比例为90.2%,长江干流、黄河干流全线达到Ⅱ类水质,青藏高原、黄土高原等生态功能区保护治理成效逐步显现,生态环境质量显著提升。黑龙江、河南、山东、安徽、吉林5个粮食主产区2022年产量超过全国40%,有效维护了国家粮食安全。山西、内蒙古、陕西、新疆等能源富集地区建成一批能源资源综合开发利用基地,能源开发运输格局进一步优化,国内能源安全保障水平有效提升。

(七)特殊类型地区发展水平明显提升。中央财政持续加大对革命老区、边疆地区等转移支付力度,有力促进这些地区经济发展和民生改善。革命老区加快振兴发展,20个重点城市人均生产总值超过6万元。边境地区开发开放深入推进,140个边境县城镇居民人均可支配收入平均超过3.6万元。资源型地区加快转型发展,资源型城市资源产出率累计提高超过36%,接续替代产业不断培育壮大。

(八)区域开放水平跃上新台阶。海南自由贸易港加快制度型开放步伐,外商投资准入负面清单、跨境服务贸易负面清单出台实施,洋浦国际船舶港制度等加快建立,“一线放开、二线管住”进出口管理制度试点不断扩大,自由贸易港制度体系初步构建。自由贸易试验区、国家级新区、内陆开放型经济试验区、沿边重点开发开放试验区等发展能级持续提升。西部陆海新通道加快建设,向西开放迈出新步伐。

区域协调发展取得的历史性成就、发生的历史性变革,根本在于以习近平同志为核心的党中央坚强领导,在于习近平新时代中国特色社会主义思想的科学指引,是全党全国各族人民共同努力的结果。

二、区域协调发展面临的挑战和问题

在看到区域协调发展取得重大成就的同时,我们也清醒地认识到,区域发展不平衡不充分的问题依然存在,推进区域协调发展还面临不少困难和挑战。

(一)东西部地区发展绝对差距仍然

较大。东部地区结构调整步伐快于西部,发展质量和效益优于西部。西部地区经济增长速度快于东部的优势在弱化,经济总量的绝对差距仍在扩大。西部地区研发经费投入强度仅为东部的一半,社会公共服务“软件”差距较为明显。

(二)北方部分地区经济发展活力不足。东北地区多年来经济增速低于全国平均水平,老龄化程度高于全国水平。西北地区资源环境保护压力突出,经济发展基础较为薄弱,经济转型升级相对滞后。

(三)特殊类型地区振兴发展仍有困难。欠发达地区人均可支配收入仍然较低,革命老区基础设施和公共服务水平有待提升,边境地区人口流失、边境村空心化等问题突出,资源型地区产业转型升级发展面临技术、人才、资金等要素资源制约。

(四)区域生产力布局调整任务艰巨。部分关键产业、产业链关键环节分布过于集中,一些地区产业布局与资源环境的匹配性不足,差别化的区域产业政策亟待完善。地方保护和区域壁垒在一定程度上仍然存在,地区间产业同质化发展、低水平重复建设等问题仍然突出。

我国区域发展不平衡的原因,既有客观因素,也有主观因素。从客观因素看,我国国土广阔,不同地区的自然资源禀赋、经济发展基础等存在较大差异,经济发展不可能整齐划一“齐步走”。不同地区在国家发展全局中承担的功能定位不同,东北和华北等是粮食主产区,青藏高原、大小兴安岭、北方防沙带等是生态功能区,山西、内蒙古、陕西、新疆等是能源富集地区,评判一个区域是否协调发展,不能单一以经济指标作为标准,更不能简单以GDP论英雄,而是要看其承担的功能是否有效发挥。从主观因素看,一些省份市场化进程相对滞后,制约了经济发展潜力的充分发挥。同时,市场化多元化的利益补偿机制尚未完全建立,粮食主产区和主销区之间、资源输出地和输入地之间、生态保护和受益地之间补偿机制不健全,生态产品价值实现缺乏有效途径,产业转移、园区共建等跨区域合作缺乏利益分享机制。

三、进一步促进区域协调发展

党的二十大对促进区域协调发展作出了重要战略部署。我们将以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,深入贯彻党的二十大精神,完整、准确、全面贯彻新发展理念,加快构建新发展格局,着力推动高质量发展,统筹发展和安全,坚持问题导向,尊重客观规律,依托资源禀赋,发挥比较优势,健全体制机制,完善差异化政策,深入实施区域协调发展战略、区域重大战略,支持各地区走合理分工、优化发展的路子,推动形成优势互补、高质量发展的区域经济布局。

(一)统筹推进四大板块发展,增强区域发展平衡性协调性。推动西部大开发形成新格局,研究修订《西部地区鼓励类产业目录》,推动承接国内外产业转移,鼓励西北地区与西南地区合作互动,加快建设西部陆海新通道。推动东北全面振兴取得新突破,研究完善政策举措,着力优化营商环境,推进哈长沈大科技创新走廊建设,加快传统优势产业转型升级和新兴产业培育,增强重点城市人口和经济活动承载能力。促进中部地区加快崛起,鼓励长江中游三省协同协作,大力推动粮食生产、能源原材料、现代装备制造及高技术产业基地和综合交通运输枢纽建设。鼓励东部地区加快推进现代化,发挥创新要素集聚等优势,不断提高创新能力和经济增长能级,为国家发展大局多作贡献。

(二)深入实施区域重大战略,培育壮大引领周边发展的动力源。牢牢牵住北京非首都功能疏解这个“牛鼻子”推动京津冀协同发展,抓好标志性项目向外疏解,高标准高质量建设雄安新区,引领带动环渤海地区和北方腹地高质量发展

展。坚持共抓大保护、不搞大开发推进长江经济带发展,打好长江保护修复攻坚战,深入实施长江流域重点水域十年禁渔。以横琴、前海、南沙、河套等重大合作平台为抓手推进粤港澳大湾区建设,打造新发展格局的战略支点、高质量发展的示范地、中国式现代化的引领地,辐射带动泛珠三角区域发展。紧扣一体化和高质量两个关键推动长三角一体化发展,促进科创与产业深度融合,持续深化长三角生态绿色一体化发展示范区等改革创新,打造全国发展强劲活跃增长极。坚持共同抓好大保护、协同推进大治理深入推动黄河流域生态保护和高质量发展,打好黄河生态治理攻坚战,持续实施生态保护修复重大工程,确保黄河安澜。

(三)大力支持特殊类型地区发展,着力提升人民生活水平。推动欠发达地区振兴发展,积极做好易地扶贫搬迁后续帮扶、消费帮扶等工作,构建欠发达地区振兴发展的政策体系。因地制宜支持革命老区振兴,加大力度支持赣闽粤原中央苏区高质量发展,做好革命老区重点城市对口合作工作。提升边境地区人口与经济支撑能力,促进沿边产业园区发展,实现守边固边、强边固防、兴边富民、沿边开放有效衔接。推动资源型地区经济转型,健全可持续发展长效机制,推动资源枯竭城市培育接续替代产业。支持老工业城市振兴,加快制造业竞争优势重构,推动老工业城市焕发新活力。

(四)着力推动重要功能区建设,保障国家粮食生态能源安全。夯实国家粮食安全基石,加快推进东北等优势地区农业现代化进程,大力保护黑土地等耕地资源。筑牢国家生态安全屏障,扎实推进青藏高原“中华水塔”保护工作,高质量建设三江源国家公园,实施大小兴安岭、长白山森林生态保育等重大工程。增强能源安全保障能力,提高大型煤炭、煤电、石油、天然气基地综合开发利用水平,大力推进煤炭清洁高效利用,建设大型风电光伏基地,拓展油气等资源多元化供给渠道。

(五)进一步扩大制度型开放,形成高水平区域开放新格局。推动具备条件的地区加快对接高水平国际经贸规则,先行开展对外开放压力测试。扎实开展海南自由贸易港全岛封关制度设计,围绕“一线放开、二线管住”,加快制定相关制度政策。持续推动长三角更高水平协同开放,加快上海自贸试验区及临港新片区开放步伐。深入推进粤港澳规则衔接、机制对接,优化完善“深港通”、“债券通”、“跨境理财通”。深化东北地区与日、韩、俄、蒙等国经贸合作,打造重点面向东北亚的开放合作高地。鼓励由贸易试验区、沿边重点开发开放试验区等在全面深化改革开放中大胆创新探索。

(六)建立健全区域协调发展新机制,促进生产要素有序流动和利益合理分配。加快建立全国统一大市场,进一步优化产权保护、市场准入、公平竞争、社会信用等市场经济基础性制度,促进各类生产要素有序流动、高效集聚、优化配置,增强区域发展活力。着力构建协调发展激励机制,加大转移支付力度,确保基本公共服务均等化。加快建立横向利益补偿机制,推动出台生态保护补偿条例,鼓励生态保护和受益地、流域上下游合作发展,开展市场化、多元化生态补偿。研究建立区域合作利益分享机制,鼓励区域间共建产业园区。

委员长,各位副委员长,秘书长、各位委员:

促进区域协调发展任务艰巨、使命光荣,我们将在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下,深刻领悟“两个确立”的决定性意义,增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”,坚定不移贯彻落实党中央决策部署,按照全国人大常委会要求,以区域重大战略实施为牵引,着力优化四大板块发展,在推动高质量发展中解决不平衡问题,奋力推进区域协调发展不断取得新成效。

以上汇报,请予审议。

《1版

“逮鸡逮胖子,牵牛牵鼻子。”董超介绍,安徽省抓住关键环节,探索建立“1个方案+5项制度”的政策体系。《安徽省在重点工程项目中大力实施以工代赈促进当地群众就业增收实施方案》,明确了重点工程项目实施以工代赈的4个关键环节、6项重要任务。

“授人以鱼”不如“授人以渔”。广元市委副书记蔡邦银介绍,广元市创新“3335”技能培训模式,按照项目前中后三个阶段,依次序开展安全生产、施工技能、产业技能等三类培训,培养项目明白人、工程能千人、产业带头人等三类人员,创建务工、特殊、公益、企业用工、自主创业等五类岗位,切实提升群众长期就业本领。

“留坝县以村级合作社为依托,将30万元以下的建设、生产类项目交由合作社组织实施,合作社、村集体、村民按照15%、15%、70%的比例对收益进行分配。”汉中市市长郭里介绍,在提取公益金、公积金、留足再生产资金后,拿出一部分资金向村民分配。2022年,留坝县的做法被国家发展改革委地区振兴司在全国推广。

“在山东省没有获得国家以工代赈专项资金支持的情况下,我们坚持先行先试,聚焦政府投资的重点工程项目、地方政府专项债券项目和农业农村基础设施建设领域,探索推行以工代赈方式,建立‘1253’工作机制,聚力打造东部地区以工代赈宁津样板。”山东省宁津县委书记高善玉介绍,宁津县的有关做法被国家发展改革委推广。

宁津县的“1253”以工代赈工作法是指:一项机制、两本台账、五步到岗、三方监管。“一项机制”是县、乡、村三级以工代赈工作沟通协调机制。“两本台账”是以工代赈项目管理台账和务工人员管理台账。“五步到岗”是宣传发动、组织报名、按需设岗、因岗选人、双向选择。“三方监管”是乡镇、项目主管单位、发展改革部门三方共管薪酬发放的闭环监管机制。

“在以工代赈资金的撬动下,平顺县龙镇村菌菇产业统筹整合其他涉农资金5000万元,吸引企业投资1.2亿元与国家现代农业产业园、上党中药材专业镇等省重点项目相结合,以药、菌产业进行上下游延伸和多元化发展,打造出集农业、旅游、康养于一体的平顺县龙镇村产业融合发展示范园。”山西省平顺县县长刘林松介绍,当地人的“金饭碗”盛上了“香饽饽”,龙溪镇变成了多产业融合发展的“聚宝盆”。

平顺县优选当地龙头企业—太行鑫源生态农业科技开发有限公司为经营主体,采用“农村产业发展配套基础设施+劳务报酬发放+就业技能培训+公益岗位设置+资产折股量化分红”的新型赈济模式实施项目,在发放劳务报酬基础上,以产业发展、公益岗位、技能提升、资产分红等多举措促农增收。

“‘塔林模式’成为我县以工代赈项目实施样板,带动走出了一条以工代赈新路径。”湖南省汝城县县长周小阳说。

汝城县将塔林瑶族文化村基础设施项目纳入沙洲红色景区运营范畴,由村集体经济合作社与上市公司中惠旅共同开发经营,按中央预算内投资入股分红,构建“企业+村庄+农户”的利益联结机制。仅此一项,村民每人每年可稳定增收3000元以上,让资源变资产、

资金变股金、村民变股东。

2022年,汝城县以“塔林模式”为样板,以点带面推广以工代赈模式,吸纳农村劳动力就近就业21915人,开展技能培训9352人次,发放劳务报酬2亿余元,重点打造了154个乡村振兴示范点、8个整村推进村、3个示范片,有力有效推动乡村振兴战略实施。

发挥专项资金引领作用 打造“样板间”“示范田”

以工代赈即将迎来40周年,新时代新征程,以工代赈也面临新使命新任务。

“今年以工代赈中央专项投资规模增加到80亿元,资金规模4年来平均每年增加5亿元以上,这既是对近年来以工代赈工作实践的认可,也是对全国以工代赈战线工作成效的肯定,既为以工代赈做大做强创造了有利条件,也对我们进一步抓好项目实施提出了更高要求。”童章舜说,各地要高度重视,把专项资金项目作为以工代赈政策实施的“根据地”“样板间”来抓,打造成为各行业、各领域落实以工代赈政策、推广以工代赈方式的“示范田”。

以工代赈40年之所以历久弥新、生生不息,得益于始终坚守“赈”的初心,将吸纳带动困难群众就业增收作为一切工作的出发点和落脚点。规范实施以工代赈项目,就是要把“赈”的初心贯穿到以工代赈项目全过程。

童章舜表示,在以工代赈专项资金项目前期工作环节,要按照“先有群众、后有项目”的原则来谋划项目,在可研报告、实施方案等前期要件中重点讲清楚几件事:参与务工的群众在哪里?谁来组织群众务工?在哪些环节能提供多少岗位?劳务报酬标准怎么定?能发多少劳务报酬?回答好上述几个问题,项目才能谋划得精准,劳务报酬才能真正落地。

按照招标投标法、国家以工代赈管理办法和村庄建设项目施行简易审批的有关规定和要求,以工代赈专项资金项目可以不进行招标。童章舜表示,各地要结合自身实际,学习借鉴四川省采取村民自建方式实施以工代赈项目的做法经验,有条件的地方可以由村民委员会、农村集体经济组织作为项目业主单位,通过组建村民理事会、劳务合作社、施工队,自主开展项目建设和管理,让更多的项目资金成为当地群众的劳务报酬,真正让老百姓受益。

今年,国家发展改革委与交通、水利、林草等行业部门一道,在以工代赈中央预算内投资中专门安排一批投资,支持地方谋划实施一批以工代赈项目。童章舜说,实施这类项目的初衷,是对落实以工代赈政策到位、吸纳群众务工人数多的重点工程予以激励支持。

砥砺前行四十载,携手同行谱新篇。童章舜表示,新时代新征程实施以工代赈,既有利于提高群众劳动致富能力、激发内生发展动力,也有利于保障弱势群体基本生活、维护社会公平、推动人民群众共享改革发展成果。要以踏石留印、抓铁有痕的工作作风,持之以恒抓紧抓实抓牢以工代赈工作,坚守“赈”的初心,发挥“赈”的实效,全力开创以工代赈工作新局面。

