

如何优化区域协调发展战略布局

□ 高国力

当前，我国正在着力构建区域协调发展新机制，目标在于形成主体功能明显、优势互补、高质量发展的区域经济布局。因此，优化区域协调发展战略布局，实施区域协调发展战略，对于建设现代化经济体系、促进经济高质量发展、解决人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾，具有十分重要的战略意义和现实意义。鉴于我国区域经济发展类型多样、层次多元、发展程度不一等客观实际和基本特征，根据经济高质量发展对于区域经济发展布局提出的战略要求，需依托现有的区域经济布局基础和区域发展战略实施格局，坚持效率与公平相结合、连续性与创新性并重、开放视角与内部视角统筹、问题导向与目标导向兼顾，明确不同类型区域经济和发展战略的重点任务，持续推进、久久为功，夯实区域协调发展战略实施的空间棋局和坚实基础。

加强“一带一路”建设与国家重大区域战略对接融合。“一带一路”建设是我国实现更高水平开放型经济的总抓手，直接影响我国区域经济发展的对外开放目标和任务，对于统筹区域经济布局中的国际国内两种资源、两个市场提出了新的要求。对此，应加强“一带一路”国家顶层设计与各地方、各区域具体实施规划和方案的对接，明确相关省市的功能定位和分工，形成上下互动、相互支撑的发展格局。协调推进“一带一路”建设与京津冀协同发展、长三角一体化发展、粤港澳大湾区建设等国家重大区域战略实施，优化沿海、内陆、沿边开放空间布局。发挥京津冀地区政策保障、文化优势，强化长三角地区协同发展示范功能，突出粤港澳大湾区开放和包容发展特色，助力“一带一路”建设。推动“一带一路”建设与长江经济带绿色发展、黄河流域生态保护和高质量发展有机对接，以开放带动沿江沿河产业、城镇和人口合理布局，统筹推进流域上中下游、东中西部地区产业分工协作和要素合理流动。探索长江经济带生态优先绿色发展新模式，提升内河运输、化工企业搬迁效率，为“一带一路”走出去提供绿色协同发展样板。加强黄河流域生态保护和他文化保护，促进水资源、防洪、岸线统筹开发利用，为“一带一路”建设提供流域高质量发展路径



模式。

优化提升东部、中部、西部、东北四大地区板块差异化发展重点和精准性。四大板块在今后一定时期仍然是我国制定区域发展战略和区域政策、开展区域发展绩效统计和监管评估的重要单元和本底构成，应继续推进实施以东部率先、西部开发、东北振兴、中部崛起为主体的区域发展总体战略，并与时俱进赋予四大板块新的发展内涵和使命。东部地区应以率先基本实现社会主义现代化为目标，继续发挥改革开放的示范带动作用，着力提升自主创新能力和更高水平对外开放能力，加快培育壮大现代化经济体系和现代化城市群、都市圈，探索经济高质量发展路径模式，为其他地区提供可推广可复制的经验借鉴。中部地区应提升承东启西、联南接北的战略位势，发挥工业基地、物流枢纽、粮食生产等比较优势，创新发展通道经济，着力增强要素集聚能力，积极承接东部沿海产业和功能转移，加快培育内生性优势产业体系。西部地区应细化西北和西南板块实行差异化发展，以西部陆海新通道建设为契机，加强西北和西南板块经济联系，加快壮大特色优势产业和提升自我发展能力，促进空间集中布局开发和基本公共服务均等化，培育内陆和沿边开放新高地。东北地区应将产业结构和所有制结构调整作为抓手，推进资源枯竭型城市和老工业基地转型升级，提升装备制造、冰雪旅游、现代农业等特色产业竞争力，利用与东部沿海对口合作和东北亚国际合作的外力倒逼东北地区全面振兴加速提挡。

挖掘强化京津冀、长江经济带、粤港澳大湾区、长三角一体化、黄河流域五大战略引领区发展潜力和示范功能。五大战略引领区覆盖城市群、都市圈、经济带、湾区经济、流域经济等不同空间形态，在推动高质量发展的区域经济布局中承担着不同领域和方面的试验、示范、辐射和带动功能，对于培育新的经济增长动力源具有重要支撑作用。京津冀协同发展重点推进北京非首都功能疏解，统筹雄安新区和北京城市副中心要素资源配置，将产业关联配套分工协作作为协同发展难点，探索打破行政区划等级壁垒、促进人口和经济密集地区优化发展的路径模式。长江经济带建设应重在建立生态优先绿色发展的长效机制，统筹流域上中下游、干支流、左右岸产业和城镇布局，集中推动沿江综合运输体系、化工等高污染企业搬迁、岸线高效开发利用等重点工作，强化其在东中西协调发展中的轴带引领作用。粤港澳大湾区建设应提升特区改革开放的优势带动效能，深化珠三角与香港、澳门的全面对接融合，重点推动轨道交通、优质生活圈、珠江两岸协同等重大建设，打造多元融合、开放包容的现代化国际化湾区经济样板。长三角一体化发展应以基础设施和基本公共服务两大领域率先一体化为目标，重点推动上海自贸区新片区和生态绿色发展示范区建设，强化世界级城市群和产业集群国际竞争力，加快建设率先基本实现现代化引领区。黄河流域生态保护和高质量发展应重点加强水资源调配和防洪抗旱安全，统筹上中下游资源开发、生态

保护、产业和城镇布局，突出流域文化保护和开发传承，建设流域经济和区域经济协同发展的重要生态经济轴带。

夯实革命老区、民族地区、边疆地区、贫困地区、生态退化地区、资源枯竭型城市、老工业基地七大特殊类型地区振兴发展的基础保障和内生动力。七大特殊类型地区振兴发展是我国区域协调发展布局的短板所在，当前我国区域经济发展总体上进入沿海发达地区反哺和扶持内陆后发地区和一些问题区域的阶段，这不仅事关内陆后发地区自身的发展，也会对沿海发达地区持续稳定发展产生重要影响。革命老区应突出红色资源开发和红色基因建设，加强红色旅游、教育和产业发展模式创新，让革命优秀传统文化成为振兴发展和改善民生的新动力。民族地区应弘扬民族文化、民族融合的传统，发挥民族区域自治的体制优势，培育壮大民族特色优势产业，扩大全方位对外开放，提升现代化国际化民族品牌影响力。边疆地区应强化固土守边责任担当，依托重要口岸和城镇完善交通、通信等通边抵边设施建设，稳步提高财政补助标准，稳定边疆人口就业安居，筑牢沿边国防线和开放带。贫困地区应持续加大对“三区三州”等深度贫困地区扶持力度，重点关注因病因灾因学返贫问题和相对贫困群体，加强贫困人口技能培训和就业提供，健全巩固扶贫成效的政策体系和体制机制。生态退化地区应坚持以保护优先、分类指导、控制恶化为原则，以重点生态功能区为主体，加强生态空间红线管控，探索多样化生态补偿方式，保障生态功能和服务的有效改善。资源枯竭型城市应以产业转型为龙头，带动城市转型和社会转型协同推进，着力培育接续性和替代性产业，扭转要素流失和城市收缩态势，营造“瘦身强体”的收缩型城市发展模式。老工业基地应以传统产业的改造提升为抓手，着力培育壮大新兴产业体系，带动投资、就业、技术、人才结构的优化升级，加大新技术新模式对于生产生活方式的应用提升，打造宜业宜居活力城市。



国家应急管理体系建设应注重“三链四保障”

□ 陶希东

加强应急管理，确保公共安全，是人类社会发展的基础和前提。当前，全面推进国家应急管理体系和能力现代化，是防范化解重大安全风险，建设更高水平、更高质量“平安中国”的一项长期性、紧迫性任务。党的十八大以来，中央高度重视应急管理大部门体制改革，我国应对自然灾害和生产事故的能力不断提高。当今世界正处于百年未有之大变局，我国正处于中华民族伟大复兴的关键时期，各类事故隐患和安全风险交织叠加，易发多发，社会安全的影响因素多、风险点多，应急管理体系和能力现代化与经济高质量发展、人民群众的安全需求之间还有一定差距，应急管理体制既是健全国家治理体系急需的制度，也是满足人民群众日益增长的美好生活需要必备的制度，需进一步加快国家应急管理体系和能力现代化建设步伐。尽管我国应急管理体制实现了大部门管理，但现实中包括危险化学品、消防、矿山、自然灾害、交通事故、群体性事件等应急管理，均涉及多部门、多层次、多地域、多领域力量的协同配合问题，是一个综合系统工程，需树立链条化和系统集成理念，借助“三链四保障”促进应急管理体系和能力现代化。所谓“三链”，一是风险评估反馈预防链。即处于应急管理链条体系的

最前端，就是从源头上防范化解重大安全风险，真正把问题解决在萌芽之时、成灾之前。这一阶段如果做好了，就可以避免很多事故的发生。而要真正把各类事故和风险消灭在萌芽中，就得在重点领域管理部门（危化品、矿山、道路交通、消防等）和被管理部门之间，架构一套包括风险排查—风险评估监测—督查整治—应急演练—应急预警等环节的风险预防预警链，依靠严肃规范的制度，使管理部门履行好风险排查、风险评估、风险防控、风险整治的法定职责，对管辖区内所有风险点做到胸中有数，全面提高风险早期识别和预报预警能力；使被管理部门依法进行风险隐患的整改，加强实战演练，及时消除隐患，防患于未然。二是事中救援协同行动链。一旦发生灾害或危机，应急管理就须进入实质救援阶段，在统一领导指挥下，就近调配多部门、多力量协同高效、快速行动、精准精细，最大限度降低人民财产和生命损失，这是应急管理体系和能力现代化的核心环节。在这一阶段，关键是多部门应服从统一指挥，协调行动，打造接警出警—应急物资运送—现场救援—物资分配—恢复重建—总结教训的行动链条及合作网络，有序、妥善、高效地开展救灾、救灾活动，做到抢险救援要精准、恢复重建要精准。三是部门间无缝隙责任链。对此，需进一步明晰生产部门、政府管



理部门、应急救援部门、社区力量等多层次、多部门之间的权责关系，加强应急预案管理，健全应急预案体系，落实各环节责任和措施，形成内外、上下、左右的无缝隙责任链条，确保应急管理责任传递、相互制约，避免管理真空或相互脱节。所谓“四保障”，一是法律法规保障。应坚持法治化思维，系统梳理和修订应急管理相关法律法规，抓紧研究制定应急管理、自然灾害防治、应急救援组织、国家消防救援人员、危险化学品安全等方面的法律法规，加强安全生产监管执法工作，强化应急法治宣传，为应急管理体系提供坚强的法治保障。二是社会共建共治保障。应急管理体系的建设离不开有效的社会参与机制，需支持引导党政机关、学校、社区、企事业单位、社会组织、家庭等，共同开展风险隐患排查、应急演练、隐患整治等，与网格化管理相结合，夯实群防群治的根基。三是人才队伍保障。行业的特殊性决定了应急救援队伍奉献很多、牺牲很大。应进一步完善应急救援队伍的职业发展保障，提升职业荣誉感和吸引力，建设一支专常兼备、反应灵敏、作风过硬、本领高强的应急救援队伍，不断提升应急救援队伍的战斗力。四是科技支撑保障。应紧跟现代救援科技发展的最前沿，在国家和地方救援队伍中，配备全球最先进的救援装备和设施，实现人与物相匹配，提高现代救援效能。同时，强化应急救援技术的自主研发创新，加大物联网、人工智能、区块链等最新技术在应急防范体系中的深度应用，依靠科技提高应急管理的科学化、专业化、智能化、精细化水平。

加强应急救援队伍建设是国家应急管理体系建设的核心内容。当前，建设一支专常兼备、反应灵敏、作风过硬、本领高强的应急救援队伍，需注意做好以下几个方面的工作。坚持应急救援体系建设的科学理念。科学的应急救援队伍建设理念，对于我国应急救援事业的发展与完善至为关键。当前，应特别注意“体系”和“平战结合”理念对应急救援队伍建设的指引作用。一方面，应注意应急救援队伍建设中的“体系”意涵。体系通常是指若干有关事物或某些意识互相联系而构成的一个整体。十九届三中全会明晰了我国应急救援队伍建设的总体方向与理念，《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》中提出，“加强、优化、统筹国家应急能力建设，构建统一领导、权责一致、权威高效的应急能力体系”。这标志着我国应急管理正式确立了“国家应急能力体系”的建设指导思想，这既是应急救援队伍建设的努力方向，更是应急救援体系建设需要长期秉持的科学理念。必须注意的是，体系建设不是单个部门、单一应急救援队伍的建设，而是要最终形成应急救援队伍强大的体系能力。对此，需综合考虑我国突发事件风险特点、人民群众的安全需求实际、经济社会发展阶段等情况，系统谋划、科学统筹我国应急救援体系的整体建设。另一方面，应准确把握应急救援队伍建设中“平战结合”的战略意义。为适应当前的安全需求，我国需整合优化应急力量和资源，推动形成统一指挥、专常兼备、反应灵敏、上下联动、平战结合的中国特色应急管理体制。其中，“平战结合”决定了我国应急管理应与应急救援工作需要优化整合资源与力量的范畴，也指明了我国应急救援队伍建设必须考虑“平战结合”的需要，尤其是在战争条件下的应急救援资源整合与特殊功能，这实际上是世界主要国家在应急救援队伍建设探索中的共同选择。加速构建建应灾事故风险特点、专常兼备的应急力量体系。一般来说，应急救援队伍可分为专业应急救援队伍和非专业应急救援队伍。从我国战略风险管理视角来看，未来20年我国仍面临特大地震、特大洪水、烈性传染病、大规模群体性事件、恐怖袭击、网络安全、特大安全生产事故、核事故、局部战争冲突等一系列重特大突发事件的现实挑战。同时，随着人民群众的安全需求越来越高，应急救援体制和运行机制需适应人民群众日益增长的公共安全服务需求，也面临重大挑战。因此，加速构建突发事件风险特点、专常兼备的应急力量体系十分关键。一方面，要高度重视包括国家综合性消防救援队伍等在内的国家应急救援核心力量建设。国家综合性消防救援队伍是中国特色应急救援主力军和国家队。2018年10月18日，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《组建国家综合性消防救援队伍框架方案》，就推进公安消防部队和武警森林部队转制、组建作出部署。目前，我国的国家综合消防救援队伍为19万人，还需科学增加“国家队”人员编制，并充分调动地方政府和社会各界发展应急救援队伍的主动性、积极性，打造立体式、全天候、全灾种、高水平的中国应急救援力量体系。此外，需科学规划建设应急救援中心的力量配置功能建设，并建立完善投送方式、资源调度、军地协调等应急救援工作机制。另一方面，研究建立具有中国特色的应急救援社会力量体系。需要注意的是，应急救援志愿者队伍是我国应急救援体系的重要组成部分，是防范和应对突发事件的有效力量。应充分发挥我国社会主义制度优越性，在“平战结合、平灾结合”体制设计理念指引下，结合各区域突发事件风险的实际情况，研究在民兵基础上，建立准军事化的应急志愿者队伍。研究建立并普及城乡社区、企业等组织和个体的应急救援志愿者队伍，加强对社会应急救援组织和志愿者个体的指导，构建统一领导、协调有序、专兼并存、优势互补、保障有力的应急救援社会力量体系，加强对其规范化、专业化建设的指导和支持，并建立相应的税收减免、财政补贴、保险保障等配套制度。加快构建科学规范、权威高效

应急救援队伍建设的科学方向

□ 游志斌

的应急救援组织指挥体系。研究设计全国统一的、规范化、标准化的应急救援指挥架构，对应急救援指挥的响应分级、安全管理、信息收集、指挥部设置等整个流程加以规范。在制定关于应急救援组织方面法律法规时，应从立法层面对应急救援指挥的职能定位、组织架构、管理保障、联合指挥等重大问题进行明确和规范，并明确党组织在应急救援指挥管理中的功能与作用。另外，从应急救援的现场处置来看，应急救援指挥离不开应急救援组织的科学管理与调度。高效的应急救援指挥工作要求来自不同部门的应急救援力量必须具备较好的融合性、兼容性、协同性，高效开展应急处置工作。近几年，有的国家开始针对应急处置中存在的突出问题，建立了具体的应急救援紧急支持功能和应急救援编组模块。所谓应急救援模块通常是指担负专业化任务的应急单位。比如，搜索和救援、高容量的抽水、空中救火等模块，这些模块可在极短时间内（一般在12小时内）迅速出动，能够在短期内独立补给，依据相关的国际指南进行配备、培训和运作。当前，我国可以研究“风险-任务”型设计应急救援编组模块，结合区域应急救援的需求和相关部门的具体职能，进行事前的“任务规划”，并进行应急救援紧急支持功能细分，并配备相应的标准装备，以提升应急救援指挥效率与效能。

建立国际一流的应急救援训练、绩效管理等配套制度。统筹规划全国的应急救援训练工作，加强对全国应急救援训练工作的组织领导。以组建应急管理部为契机，逐步整合中央单位、地方政府、高等学校和科研院所等方面的应急救援训练资源，研究建立能够吸收中央各有关单位参加的应急救援教学培训协作制度，编制中长期及年度应急救援培训规划。探索建立应急救援教学培训与应急管理岗位实际技能需求相对应、教学培训和及时总结改进应急救援工作相结合的工作制度。在加强我国消防救援学院建设的同时，开发中国应急救援网络培训系统。注意加强对社会应急救援组织、应急救援志愿者个体等方面的专业化指导。同时，应急管理具有高负荷、高压、高风险的特点，应急救援队伍奉献很多、牺牲很大，各方面都应关心支持这支队伍，提升职业荣誉感和吸引力。为此，需建立科学的应急救援绩效考核管理制度，切实树立科学的用人导向，真正激发应急救援人员的积极性。同时，还应建立专门针对应急救援人员的社会荣誉制度、优抚安置制度，以及关于应急救援人员安全防护、心理救助等方面的配套保障制度。