

# 发挥多重区域战略的叠加效应 构建更具韧性的区域经济新格局

张可云 冯晟



张可云,中国人民大学应用经济学院区域与城市经济研究所二级教授、吴玉章学者,曾任中国人民大学应用经济学院副院长、中国人民大学书报资料中心主任,现任全国经济地理研究会会长等职务。主要研究领域为:区域经济政策、区域经济合作与冲突、区域经济理论等。

名家看经济

我国目前正处于全面建设社会主义现代化国家的关键时期,区域协调发展既是经济高质量发展的内在要求,也是推进中国式现代化的战略支撑。2024年中央经济工作会议明确提出,要“发挥区域协调发展战略、区域重大战略、主体功能区战略的叠加效应,积极培育新的增长极”。这一重要部署,深刻体现了党中央对区域发展规律的精准把握,彰显了“全国一盘棋”的系统思维,为在新发展阶段推动区域协同共进、培育强劲增长动能指明了方向。

发挥多重区域战略叠加优势,不是简单的政策叠加,而是在更高层次上实现战略协同、要素整合、效能倍增。这既是破解区域发展不平衡不充分问题的“牛鼻子”,也是加快构建新发展格局、增强经济发展韧性的“先手棋”。要让协调发展的“规划图”转化为高质量发展的“实景画”,进而为推进中国式现代化注入强劲动力,就必须以更高的站位、更宽的视野、更实的举措,推动区域战略深度融合。

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为代表的区域重大战略,立足“五位一体”总体布局,在生态文明建设新形势下,开创了区域现代化发展的新范式。

这一战略重在强化“引领”功能:通过打造世界级城市群提升国际竞争力,依托黄金水道构建绿色发展带,建设国际科技创新中心培育新质生产力。这些战略既是应对百年变局的主动作为,也是实现保护与发展统筹的空间实践。

主体功能区战略突出“适配”。主体功能区战略是优化国土空间开发保护格局的基础性制度安排。这一战略以“三区三线”为空间管控手段,系统构建了城镇化、农业生产、生态安全协调发展的空间治理体系,并通过县级单元精准定位,为差异化绩效考核、产业准入清单等配套政策提供了科学依据。其核心要义在于“适配”:让重点开发区域与优化开发区域承载集约发展,使禁止开发区域与限制开发区域的生态屏障得到严格保护。主体功能区战略的实施有助于让每一寸土地都彰显其最大价值,为高质量发展筑牢空间基础。

## 二、紧扣“四重叠加”,以协同理念释放区域战略的乘数效应

区域战略的叠加效应绝非简单相加,而是要通过系统集成产生化学反应。紧扣“目标—工具—空间—效果”四重叠加,方能真正释放战略协同的乘数效应。这要求既要坚持目标导向,又要强化工具协同,更要追求效果倍增,以“致广大而尽精微”的协同理念发挥叠加优势,突破行政区划壁垒,优化资源配置,为构建新发展格局提供强劲动能。

目标叠加锚定航向。区域战略的叠加效应,关键在于目标的系统集成。三大战略虽各有侧重,但绝非彼此割裂,而是相互支撑、有机统一的整体。这种目标叠加不是简单相加,而是在更高层次上实现均衡与效率的辩证统一、发展与保护的协同共进。要以系统思维推动三大战略目标深度融合,既让发达地区“快马加鞭”培育新增长极,又使欠发达地区“借船出海”实现跨越式发展,让生态敏感区“轻装上阵”守护绿水青山,最终形成优势互补、高质量发展的区域经济布局。唯有如此,才能真正实现“1+1+1>3”的战略效果,为中国式现代化提供坚实支撑。

工具叠加创新打法。推动区域战略协同发力,必须在政策工具运用上打好“组合拳”。财政转移支付、产业引导基金、生态补偿机制等政策工具,必须打破“条块分割”的惯性思维,建立链式协同新机制。区域政策工具叠加的成功实践有不少,例如,在长江经济带建设中,形成了上游保护、中游治理、下游受益的生态补偿模式。未来要以系统思维统筹政策工具,避免“撒胡椒面”的简单叠加,而是要根据不同区域功能定位,在创新链上配置研发投入,在产业链上安排产业基金,在生态链上设计补偿机制,形成上下游

联动、左右岸协同的政策合力。只有把政策资源都用在刀刃上,才能最大限度释放战略叠加的乘数效应。

空间叠加重塑格局。区域战略的叠加效应,最终要体现在空间格局的深度重构上。这种叠加不是简单的平面重合,而是地理空间、功能空间、制度空间的三维立体再造。在地理空间方面,北京作为首都,既是东部率先发展的重要引擎,又是京津冀协同发展的核心枢纽,更是优化开发的城市化区域,这种多重角色叠加造就了“一核两翼”的战略空间布局。在功能空间方面,长三角生态绿色一体化示范区将上海的创新功能、江苏的制造功能、浙江的数字功能、安徽的承接功能有机融合,形成了“创新链—产业链—生态链”的功能复合体。在制度空间方面,粤港澳大湾区通过“跨境通办”“资格互认”等规则衔接,打造了制度型开放的叠加空间。未来要以系统思维推动三大空间协同共振,让战略叠加从“物理共存”升华为“化学融合”,真正释放空间重构的乘数效应。

效果叠加激发潜能。从结果上看,区域战略的叠加效应体现在发展成效的几何级增长和发展质量的整体跃升上。这要求我们树立“互联互通、相互兜底、优势互补、短板互济”的系统思维。“没有完美的战略,但是有完美的战略体系”,三大战略的效果叠加能够弥补单一战略的不足,构建起全方位、立体化的发展保障网。我们要深刻认识到,区域协调发展战略补齐的是发展短板,区域重大战略打造的是增长引擎,主体功能区战略构筑的是国土空间基底,三者相互赋能、彼此成就。当前,必须打破“一亩三分地”的思维定式,推动三大战略效果相互转化、彼此赋能,让区域发展既各展所长,又浑然一体,真正激活区域经济的整体潜能,为中国式现代化建设注入强劲动力。

## 三、聚焦“三个着力点”,以问题导向指引区域战略的叠加方向

发挥好区域战略的叠加效应,关键要在实践层面取得实质性突破。这要求既要打破“画地为牢”的行政壁垒,又要打通“要素流动”的堵点卡点,更要构建“激励相容”的制度体系。唯有以钉钉子精神推动这三个关键突破,才能让区域战略叠加效应真正落地见效,打造出能抵御风险、包容增长、可持续性强的区域经济新生态,为高质量发展增强战略纵深。

打破“画地为牢”的行政壁垒。发挥区域战略有效叠加作用,必须首先破解体制机制障碍这个“最先一公里”。要立足国家发展大局,以壮士断腕的决心推进区域协调管理体制改革。在“谁管”方面,中央政府应当明确一个主管部门,成立国家层面的区域协调发展委员会,统筹三大战略实施。在“管谁”方面,明确划分“堵”“老”等问题区域并将其作为区域治理重点,“堵”是患有“城市病”的脆弱区域面临的主要问题,“老”是老工业基地的突出问题。同时,要明确划分一个多层次区域体系,规范不同空间尺度的区域规划。在“咋管”方面,建立“负面清单+激励约束”的区域管理新机制。在“效果”方面,实施差异化绩效考核,制定科学的区域政策与规划评估机制。要着力打破“条块”分割,构建部际联席、省际会商的多层次协调机制。唯有以制度创新破除行政壁垒,才能让区域战略叠加从“物理反应”迈向“化学反应”。

打通“要素流动”的堵点卡点。要素市场化配置是区域战略叠加的关键支撑。当前,人才、技术、数据等要素流动仍面临诸多体制机制障碍。要加快建设全国统一大市场,推行高层次人才互认互聘制度,建立跨区域科技成果转化平台。在生态领域,探索建立跨省域碳排放权、用水权等交易机制;在数字领域,推动政务数据跨省共享互认。通过要素的跨区域高效配置,为区域发展注入持久动能。

构建“激励相容”的制度体系。发挥区域战略叠加效应,必须构建权责清晰、激励相容的制度保障体系。要着力破解政策“合谋谬误”与“分解谬误”,既要防止单个政策看似合理但叠加后相互抵消,也要避免整体目标在层层分解中偏离初衷。重点建立三大机制:一是差异化考核机制,对优化开发区

域强化质量效益指标,对重点生态功能区突出生态保护考核;二是利益共享机制,探索跨区域项目税收分成等创新举措;三是生态补偿机制,在长江、黄河等流域推行“保护者受益、使用者付费”制度。只有让各地在协同发展过程中都能获益,才能形成“众人划桨开大船”的生动局面。

## 四、锚定“四个韧性”,以实干精神构建区域发展的韧性格局

发挥多重区域战略的叠加效应,其核心要义在于实现战略间的优势互补、风险共担,共同构筑区域经济发展的“韧性屏障”。当前,面对复杂多变的外部环境,唯有通过战略协同产生的“结构性韧性”,才能有效应对产业链波动、市场冲击等风险挑战。多重区域战略的交汇地区更要通过产业、制度、设施、市场“四个韧性”的系统构建,将战略叠加优势转化为发展抗压能力,打造弹性发展格局,为构建新发展格局提供坚实支撑。

产业韧性强根基。产业韧性是国家经济安全的核心支柱,而多重区域战略的叠加效应,正是锻造这一韧性的关键因素。当前,国际形势复杂多变,产业链供应链安全面临严峻挑战,加强国家战略腹地建设,正是要通过优化重大生产力布局,在更广阔的空间构建关键产业链体系,形成更大范围的产业链纵深。一方面,要依托区域重大战略,推动核心产业“多点备份”。例如,成渝地区可依托西部陆海新通道,打造面向东南亚的先进制造业基地。另一方面,要发挥主体功能区战略的适配作用,在生态安全屏障区布局绿色低碳产业,在农产品主产区强化粮食精深加工链,形成“平时互补、战时互备”的产业韧性网络。唯有让每一寸国土都承载战略价值,才能真正筑牢产业安全的根基。

制度韧性优治理。区域战略叠加效应的持续释放,关键在于构建富有弹性的制度体系。这种制度韧性不是僵化的条条框框,而是能够因时而变、顺势而为的治理能力。值得注意的是,当多重战略在同一空间交汇时,往往会产生政策摩擦和制度冲突。这就需要我们建立一种“弹性治理”模式:一方面保持核心政策的稳定性,确保战略实施不偏离初衷;另一方面预留充分的调整空间,使制度能够根据实际效果动态优化。同时,通过建立跨区域政策评估和经验共享平台,使各地能够相互借鉴最佳实践。这种刚柔并济、开放包容的制度体系,才是支撑区域经济行稳致远的根本保障。

设施韧性畅“血脉”。基础设施是区域经济发展的命脉所系,其韧性程度直接决定着经济系统的抗风险能力。在多重战略叠加背景下,必须构建“立体互联、智能弹性”的现代化基础设施体系。一方面要强化物理网络的设计,在交通、能源、通信等领域形成多通道、多节点的网状结构,避免“单点故障”引发系统性风险;另一方面要提升基础设施的智能水平,通过数字化改造赋予其自我监测、自动调节的能力。尤为关键的是,要打破“就项目论项目”的局限,将重大基础设施建设与区域战略实施深度绑定——在京津冀协同发展、黄河流域保护中完善水利设施体系。这种与战略需求高度适配的基础设施布局,才能为区域经济高质量发展提供不竭动力。

市场韧性抗风险。我国超大规模的市场纵深和多元化的市场需求结构,为构建富有韧性的区域经济塑造了独特优势。发挥多重战略叠加效应,关键要激活三个层面的市场活力:一是深化全国统一大市场建设,破除区域分割,让生产要素在全国范围内高效流动;二是培育多层次消费市场,既满足高端需求,又保障基本民生,形成需求端的“缓冲带”;三是拓展产业链纵深空间,通过区域重大战略的协同推进,构建“东西互济、南北联动”的市场新格局。当前,尤其要用好国内大循环这个战略支点,使京津冀的市场辐射力、长三角的创新供给力、粤港澳的国际竞争力同频共振,这种基于市场深度整合的战略叠加,才是抵御风险挑战的最有力保障。

(作者分别为中国人民大学应用经济学院教授,中国人民大学应用经济学院博士研究生)

## 强化基层医疗卫生服务 不断提升居民健康水平

刘立光

### 二、聚焦新一代信息技术,扩大智慧医疗应用范围

提升医疗服务效率和质量的关键是加强信息技术应用,确保智慧医疗成果由全民共享。一是推进基层医疗卫生服务智能化健康管理平台建设。建立区域医疗资源共享信息平台,实现电子病历、检查结果互通互认,推动区域医疗卫生资源共享。通过专科联盟、人才交流、远程诊疗等方式,将优质医疗资源向基层倾斜,提升基层医疗卫生服务能力,确保居民能够就近享受高质量的医疗服务。将数字技术融入健康管理全流程,构建覆盖医疗服务、资源管理、应急响应等多维度的基层医疗卫生服务智能化健康管理服务体系。基于基层健康大数据描绘区域疾病谱,为政府制定公共卫生政策提供科学依据。二是提升基层医护人员信息技术应用能力。通过设立智慧医疗课程等,组织基层医护人员参加相关培训,建立相应的考核机制,提高基层医护人员对患者的医疗数据进行分析和处理的能力,推动基层医疗卫生服务的智能化发展。

### 三、创新服务模式,提高基层医疗卫生服务供给质量

基层医疗卫生服务是公共卫生体系的基石,通过

服务模式创新,可以构建更高效、便捷、可信的基层医疗卫生服务体系。一是探索多元基层医疗卫生服务模式,提高患者就医的满意度。提供多种便捷的预约方式,简化就医流程,减少患者等待时间。创新健康管理服务模式,建立随访制度,提升健康管理服务水平。完善医疗服务评价制度,引进第三方评估机构对服务质量进行评价,建立健全医疗纠纷处理机制,加强对医疗纠纷的预防和处理。二是完善分级诊疗制度,创新服务模式。鼓励常见病、多发病患者首先到基层医疗卫生机构就诊,建立“基层医疗卫生机构—区域医疗中心—专科医院”转诊标准,打通上转和下转的双向转诊通道。充分发挥价格杠杆作用,通过医保支付方式改革等,加大医保基金倾斜力度、提高基层医疗卫生机构报销比例、推进基层医疗服务价格改革,合理拉开不同级别医疗机构之间的支付比例,加快县、乡、村三级医疗和社区卫生服务网络改革。三是推进家庭医生签约服务高质量发展。积极增加家庭医生签约服务供给,提升家庭医生团队服务能力,构建家庭医生培训体系,扩大签约服务覆盖面,强化签约服务技术支撑。联合社区开展健康宣教,建立居家健康档案动态更新机制。

### 四、优化激励机制,壮大基层医疗卫生人才队伍

壮大基层医疗卫生人才队伍不仅是补齐基层医疗卫生服务短板的应急之举,更是构建优质高效医疗卫生服务体系的长远之策。一是对基层医疗卫生机构人员数量进行重新核定,通过放宽招聘条件、优化招聘流程、明确招聘需求、增加招聘批次等措施,壮大基层医疗卫生人才队伍。另外,通过专项招聘、内部推荐引进等方式,拓宽引才范围、畅通引才渠道。二是根据临床发展及百姓就医需求,落实专家门诊坐诊情况。柔性引进高水平医疗专家定期坐诊,做好科室对接工作,安排好“跟师”学习人员,以“传帮带”的模式,有计划推进基层医疗卫生人才队伍建设。针对新入职基层医护人员组织开展培训,提升其综合服务能力,便于更好地服务群众。三是健全职称评价体系,创新基层卫生专业技术人员职称评审模式。鼓励基层医护人员钻研医术、弘扬医德,增强职业操守。科学设置评级标准,鼓励医护人员扎根防病治病一线,以实践能力业绩为导向,创新评价机制,促进职称制度与职业资格制度有效衔接,通过职称定向评价等方式稳定基层医疗卫生人才队伍。

(作者为天津市中国特色社会主义理论体系研究中心中共天津市委党校基地研究员)

