

奋力推进中国式现代化湖北实践·纵深谈

形成“左右叠加、上下贯通”的规划体系

□ 李志刚 高喆

阅读提要

■ 统筹并不是事无巨细的全包全揽,而是注重通盘筹划、彰显全局观念,是有重点、有步骤的协调推进。

■ “上下贯通”就是要打破省、市、县之间的行政壁垒,推进不同层级政府之间的统筹发展和协同治理,实现省市县纵向统筹。

■ “左右叠加”指的是各职能部门间的统筹与协同,关键在于深化推进、扎实落实“多规合一”。

“规划科学是最大的效益,规划失误是最大的浪费,规划折腾是最大的忌讳。”坚持规划引领发展、统筹发展,是习近平总书记反复强调、重点推动的工作。比如,运用统筹的战略思想组织工作,解决城乡发展问题、生态文明建设问题、发展与安全问题,强调“不谋全局

者,不足谋一域”,要求“坚持从大局出发考虑问题”。在统筹中谋划全局、协调推进、重点突破,在统筹中掌握平衡、校准方向、赢得主动,既是中国共产党治国理政的科学方法,也是中国特色社会主义建设的重要经验。

改革开放以来,湖北各地、各行业、

各领域“万马齐奔、各显其能”,各方面积极性、主动性、创造性得到充分调动,有力推动了经济社会发展,为全省发展打下了坚实基础,积累了有利条件。与此同时,我们也要看到,随着时代变化,经济社会发展的要素条件、组合方式、配置效率发生深刻改变,面临新的约

束、新的挑战。湖北坚持统筹规划和规划统筹,统筹各类规划形成“左右叠加、上下贯通”的规划体系,切实把省域规划作为奋力推进中国式现代化湖北实践的纲领性、统领性规划来抓,以“一个规划体系”指导实践、统筹发展,推动各地各部门目标一致、步调一致。

“统筹”注重通盘筹划、彰显全局观念

随着我国城镇化发展进入下半场,地方发展正从原有的“以市县为单位”的旧模式转向“省市县统筹”的新模式。具体而言,原有的“以市县为单位”的发展指的是在城镇化的早期阶段,地方发展主要以单个市或县为基本单位进行,各市县根据自身资源禀赋,比较优势制定和实施各自规划和地方政策,形成分散式、重竞争的发展格局。“省市县统筹”发展指的是进入高质量发展阶段,各市县根据自身资源禀赋,比较优势制定和实施各自规划和地方政策,形成分散式、重竞争的发展格局。“省市县统筹”发展指的是进入高质量发展阶段,各市县根据自身资源禀赋,比较优势制定和实施各自规划和地方政策,形成分散式、重竞争的发展格局。

统筹并不是事无巨细的全包全揽,而是注重通盘筹划、彰显全局观念,是有重点、有步骤的协调推进。统筹既强调全局思维,也强调底线意识。全局思维是指对于跨越多个行政区域的问题,如大型基础设施选址、重要产业布局,需要通盘考虑、整体协调,避免恶性竞争、重复建设,实现全省“一盘棋”。底线意识注重对危机、风险、问题的重视和防范,侧重于防范负面因素、堵塞管理漏洞、提升系统韧性。具体到空间上,就是要优先保障水安全、水环境安全、粮食安全和生态安全,这就需要凸显政府监管、省市县协作,开出“负面清

单”,划明底线红线。在城镇化早期,由于资源有限,需要充分挖掘各市县的潜力和优势,形成多点开花的发展格局。如今,城镇化发展进入下半场,随着资源的日益紧张和环境问题日益凸显,就要通过省市县统筹,实现资源优化配置和区域一体化发展,推动全省全域可持续发展。在此背景下,城乡规划的方式方法也要转型。原有城乡规划以行政区划为基础,强调单个市县的发育目标和空间布局,容易导致资源的分散利用和重复建设,以及发展的不平衡不充分问题。如果“规”出多门、相互

掣肘,可能会导致底图不能叠合、政策不能整合,各地相互竞争大于竞合,条块分割严重、区域发展缺乏统筹,省域规划缺乏实施机制,无法形成区域环境治理、设施配置、资源共享的新局面。因此,城乡规划体系必须更加注重区域协同和一体化发展,强调跨行政区划的统筹协调,推动形成区域联动、城乡融合发展格局。必须加大顶层设计力度,确保省市县各级规划间的有效衔接和协调,建立健全区域协调机制,制定综合性的规划目标、指标体系、考评体系及机制,确保各地区各层级各部门步调一致向前进。

突出重点领域的统筹发展和协同治理

“上下贯通”就是要打破省、市、县之间的行政壁垒,推进不同层级政府之间的统筹发展和协同治理,实现省市县纵向统筹。

一是安全问题的统筹。对湖北来讲,安全问题主要包括水安全、水环境安全、粮食安全和生态安全。近年来,湖北编制实施流域综合治理和统筹发展规划纲要,细化落实安全管控负面清单和经济社会发展正面清单,开展小流域综合治理试点,着力推进三峡坝区、丹江口库区等重点地区绿色低碳发展,推动生产方式和生活方式绿色低碳转型。作为农业大省,湖北坚持以“三区三线”划定为抓手牢牢掌握粮食生产安全,粮食总产已连续11年稳定在500

亿斤以上。湖北是生态大省,拥有秦巴山区、武陵山区、大别山区和幕阜山区四大生态屏障,必须稳固全省自然生态格局,严守生态安全底线,扛起长江大保护责任。做好这些方面的工作,单靠某个地方发力无法实现整体发展,全省各地都要深刻把握当前和长远、局部和全局的关系,注重多重因素一体考虑、多目标动态平衡,注重前瞻性思考、全局性谋划、战略性布局 and 整体性推进,力求实现发展质量、结构、规模、速度、效益、安全相统一。

二是大型基础设施的统筹。大型基础设施涉及政府巨额投资,对地方发展具有重大而深远的影响,一旦建成往往难以更改。为此,全省各地需要共同

谋划大型交通设施、能源设施、跨界市政基础设施,如大型管廊的配置,必须强调区域协同、土地集约、提高效率。鄂州花湖国际机场已成为武汉都市圈一体化区域协同发展的关键一环,将有力推动区域空间格局发生深层次改变。

三是人口分布的区域统筹。就武汉、襄阳、宜昌等大规模、高密度人口产业集聚区而言,在城市化政策上要与周边区域协同,形成人口分布合理、环境承载力适宜、发展效益共享的整体格局。要充分考虑区域差异,山区和平原地区应有差异化的人口密度、差异化的政策指引;生态环境脆弱地区的人口应向县城集中,推动以县城为重要载体的就地城镇化,结合“双集中”推动新型城

镇化。同时,顺应外地返乡人员回到县城生活、本地农村居民向县城集中的新趋势,以县城为单元推进城乡统筹,开展就地城镇化和“双集中”试点;制定县城绿色低碳建设标准,提升县城建设质量和公共服务水平,出台综合性民生支持政策,创造条件让返乡农民工和进城农民先“安居”再“乐业”。

四是供应链和产业体系的统筹。推动新型工业化的关键在现代化产业体系,建设现代化产业体系的着力点是搭建供应链体系。我省发展中存在有效需求不足、产能过剩问题,供需错配是其中一个重要原因。要以供应链体系建设为抓手,构建现代化产业体系,统筹供应链和产业链建设。

深化推进、扎实落实“多规合一”

“左右叠加”指的是各职能部门间的统筹与协同,关键在于深化推进、扎实落实“多规合一”。规划工作特别是空间规划天然具有统筹协调功能:空间具有唯一性、独占性和排他性,任何项目落地都需要空间,项目一旦落地就会长期占据空间。因此,空间规划也能发挥倒逼各部门统筹协调的作用,为“一张蓝图干到底”创造条件。

要保证规划“上下贯通”,打造“一个规划体系”,还要着力建设完善的信

息系统。管控平台建设本质是以全省构建“一张蓝图”为中心,推进经济社会发展和国土空间布局相统一,要围绕省域战略规划编制、审查、实施、监督的全周期管理,确保省域战略规划底线要求、重大项目的上下贯通,加强数字化与业务体系建设的深度融合,实现全省上下协同治理。

要实现专项规划“左右叠加”,解决各地各部门规划成果纳入平台统一管理的问题。新编规划要统一标准,从业

务、数据两个层面明确要求,建立底座模板,确保新增规划无缝嵌入管控平台。存量规划也要根据统一标准,开发存量规划转换工具,以系统+人工的方式,根据规划编制和修订的进展,逐步完成存量规划的体系化标准化。当前,我省正在武汉、襄阳、宜昌开展城市数字公共基础设施建设试点,打造城市信息模型平台(CIM);同时,出台“数字化湖北”行动方案,大力发展智慧城市、智能制造、智能建造,加快建设数字经济、数

字社会、数字政府建设。

要健全规划评价指标体系,通过规划评估检验、完善规划效果,形成闭环。现行的评价指标体系是在过去几十年发展过程中形成的,已经难以适应高质量发展的要求,必须重构评价指标体系,建立高质量发展综合绩效考核体系。

(作者单位分别为武汉大学城市设计学院、华中师范大学城市与环境科学学院)

2023年6月2日,习近平总书记出席文化传承发展座谈会并发表重要讲话,深入阐释“两个结合”的重大意义,强调这是我们在探索中国特色社会主义道路中得出的规律性的认识,是我们取得成功的最大法宝。

中华民族共同体意识作为中华民族共同体社会存在的反映,是对包括现有56个民族在内的中华民族整体的身份认同、价值认同与文化认同。推进我国民族工作和民族地区工作,必须牢牢把握铸牢中华民族共同体意识这条主线。“两个结合”既是重大的理论论断,也是重要的工作方法。在“两个结合”中铸牢中华民族共同体意识,是做好新时代我国民族工作、促进民族地区安定团结、繁荣发展的必由之路。

在“两个结合”中不断铸牢中华民族共同体意识工作的理论指引。实践没有止境,理论创新也没有止境。铸牢中华民族共同体意识是马克思主义民族理论与中国具体实际相结合、与中华优秀文化相结合并不断发展的产物,是马克思主义民族理论与中国具体实际相结合的生动反映,是习近平总书记关于加强和改进民族工作的重要思想的集中体现。铸牢中华民族共同体意识不仅在“两个结合”中产生和发展,其一经形成又成为不断铸牢中华民族共同体意识工作的理论指引。实践证明,在推进以铸牢中华民族共同体意识为主线,坚定不移走中国特色解决民族问题的正确道路过程中,我们党交不断解实践、回答关切,详尽理清了各民族交往交流交融的历史事实、深刻阐释了铸牢中华民族共同体意识的重大意义、科学揭示了中华民族的发展逻辑,也不断厘清了工作中存在的薄弱环节,有效研判了加强和改进民族工作的思路和举措。

在“两个结合”中不断铸牢中华民族共同体意识的发展基础。“一部中国史,就是一部各民族交融汇聚成多元一体中华民族的历史,就是各民族共同缔造、发展、巩固统一的伟大祖国的历史。”由中华民族缔造的中华文明具有无与伦比的包容性和吸引力。“两个结合”不仅明确表达了要“立足中华五千多年文明史”,还深刻指出要结合自身文明特性来思考中国式现代化进程中的中华民族现代文明建设问题。“两个结合”的接续探索,不仅意味着文化的根脉延伸、文明的薪火相传,也展现出中华民族在探寻中国式现代化道路中,对自身文明传统之存续价值的坚守与创新,“让中国特色社会主义道路有了更加宏阔深远的历史纵深,拓展了中国特色社会主义道路的文化根基”。正是这种“根”与“魂”的深沉结合,不断夯实铸牢中华民族共同体意识的发展基础,确保各族人民在中国式现代化进程中不会迷失自我和方向。

在“两个结合”中不断汇聚铸牢中华民族共同体意识的磅礴动力。中国共产党在马克思主义真理力量的指引下,始终坚持马克思主义基本原理与中国的实际相结合,高举中华民族大团结的旗帜,铸就了牢不可破的中华民族共同体;始终坚持马克思主义基本原理与中华优秀传统文化相结合,在不断激发激活中华优秀传统文化优良特性的过程中,让马克思主义的伟大信念和信仰也深深融入中华民族的血脉,“两个结合”的深度结合不断赋能铸牢中华民族共同体意识进程。中华民族共同体在深入推进“两个结合”的发展过程中,必然进一步深化对“各民族共同开拓了辽阔疆域、共同书写了悠久历史、共同创造了灿烂文化、共同培育了伟大精神”的中华民族历史观认知;必然进一步牢固树立各民族人民“休戚与共、荣辱与共、生死与共、命运与共”的共同理念,也必然能引导各族人民正确把握和处理“共同性和差异性的关系、中华民族共同体意识和各民族意识的关系、中华文化和各民族文化的关系、物质和精神的联系”;必然极大增进各族人民对伟大祖国、中华民族、中华文化、中国共产党和中国特色社会主义的认同,构筑起中华民族共有的精神家园,为不断铸牢中华民族共同体意识,形成人心相契、精神相依、团结奋进的生动局面和更为雄厚的精神力量、物质力量和制度力量。

在“两个结合”中不断创新铸牢中华民族共同体意识的发展路径。一个民族生存发展与繁荣复兴的程度,得益于所处空间的宽广度和纵深度以及不断地创新驱动。中国共产党团结带领各族人民创造性地把马克思主义民族理论与中国民族问题实际相结合,确立了党的民族理论民族政策,把民族平等作为立国的根本原则之一,确立了民族区域自治制度,各族人民真正获得了平等的政治权利,开辟了发展各民族平等团结互助和谐关系的新纪元,走出了一条中国特色解决民族问题的正确道路。进入新时代,“两个结合”的深入推进,不仅打通了横向的“中外时空”,而且延展了纵向的古今时空,充分打开了中华民族发展与创新的巨大空间。我们必须深刻认识并结合“两个大局”的实际,尤其是要充分认识“第二个结合”对于铸牢中华民族共同体意识的重大意义,体悟马克思主义与中华优秀传统文化的相通性、一致性和时代重要性,从中华优秀传统文化与中华文明中持续挖掘、激发发展新动能,共赴以中国式现代化全面推进强国建设、民族复兴伟业。

(作者为武汉理工大学马克思主义学院党委副书记、副教授)

在「两个结合」中铸牢中华民族共同体意识

□ 董花莉

以新质生产力赋能农业高质量发展

□ 王金华

新质生产力作为一种具有高科技、高效能、高质量特征的先进生产力质态和高水平的现代化生产力,已在实践中形成并显示出对高质量发展的强劲推动力、支撑力。农业是立国之本、强国之基。加快建设农业强国,迫切需要突出科技创新这个根本驱动力,培育和发展新质生产力,推动农业高质量发展取得更大、更多的实质性成果。

推进粮食安全向更高层次跃升

仓廩实,天下安。中国是拥有14亿人口的大国,习近平总书记多次强调:“保障粮食和重要农产品稳定安全供给始终是建设农业强国的头等大事。”农业新质生产力必须作用和服务于保障国家粮食安全,推进粮食安全向更高层次跃升。

在“种源”上发力。紧跟世界种业科技前沿,针对种业发展中的“卡脖子”难题,通过加强种业关键核心技术攻关,有序推进生物育种产业化应用,真正实现种业科技自立自强,种源自主可控,用高质量的种子保障中国粮食安全。

在“产能”上发力。呼应国家实施新一轮千亿斤粮食产能提升行动,扎实推进藏粮于地、藏粮于技,通过重点科技攻关、重大技术集成与应用等先进技术,在耕地地力提升与盐碱地综合利用,单产提升,品种、农机、农艺、农田、农业经营方式协同协调、融合创新等方面取得重要突破,切实推进粮食产能再上新台阶。

在“产、收、储、加、运、销”全链条协同发展上发力。推动数字技术与农业产业链供应链深度融合,推进数字化平台在农业领域的应用和推广,重点围绕提升粮食产业链供应链韧性和安全水平,探索建立“用数据说话、用数据决策、用数据管理、用数据创新”的数智供应链,充分释放数据要素在问题发现、监测预警、引导产销和决策服务等方面的价值和功能,推动粮食“产、收、储、加、运、销”全链条深度协同发展,提高农产品的供需适配性。

推动现代农业产业体系加快建成

一个国家要真正强大,必须有强大的农业作支撑。建立现代农业产业体系已成为当前我

国推动农业高质量发展,加快建设农业强国的有力抓手和重要支撑。农业新质生产力应作用和服务于提升农业现代化水平,推动现代农业产业体系加快建成。

在推动传统农业深度转型上发力。立足建设现代农业大产业,在农业规模化、专业化、标准化、工程化、市场化和数字化上做文章,强化现代农业科技和物质装备支撑,通过信息技术、生物技术、工程技术等高科技手段和先进适用农机、先进加工设备、智能高效装备等高性能物质装备的应用,现代农业服务形式的创新,拓展、畅通新技术导入农户的渠道,全方位全面改造传统农业产业链,加快推进农业产业体系从传统走向现代,切实解放农民的双手,实现低成本投入和高价值产出。

在促进新兴农业产业快速发展和未来农业加快布局上发力。创新实施“农业+”文章,探索三次产业融合新模式,推动农业生产与乡村景观、自然资源、历史文化、休闲旅游、特色康养等多自然结合,进一步丰富农业的业态,拓展农业的功能,提升农业的价值。大力发展和布局以

创意农业、智慧农业、知识农业、海洋农业、食用饲用生物制造等为代表的新兴农业、未来农业。同步建强高水平、高素质、高素养的涉农人才队伍,为农业高质量发展筑牢人才金字塔。

加快农业生产力的绿色转型

高品质生态环境是高质量发展的内在要求,农业的高质量发展必须摒弃高消耗、高污染、高排放的粗放型发展方式,全面推进农业发展的绿色变革。推进农业绿色发展是农业展现的一场深刻革命,也是农业供给侧结构性改革的主动方向。农业新质生产力应作用和服务于优化生态环境,加快农业生产力的绿色转型。

在探索农业绿色发展创新技术上发力。补齐农业绿色低碳发展科技短板,系统推进生态治理,重点围绕农业投入品减量增效、废弃物资源化利用、产地环境保护修复、农田固碳扩容、农机节能降碳、可再生能源替代等,深化产学研协作攻关,进一步丰富农业的业态,拓展农业的功能,提升农业的价值。大力发展和布局以

创意农业、智慧农业、知识农业、海洋农业、食用饲用生物制造等为代表的新兴农业、未来农业。同步建强高水平、高素质、高素养的涉农人才队伍,为农业高质量发展筑牢人才金字塔。

在创新生态农业发展模式上发力。适配城乡居民对“吃得好”“吃得营养”“吃得健康”的消费升级需求,大力实施农业绿色发展工程,建设绿色生产基地,探索建立优质农业、生态循环、融合发展的生态农业模式,创新实施种养结合、生态复合型、生态循环型发展模式,向市场提供更多绿色、安全、优质农产品。

在建立生态产品价值实现机制上发力。实现生态产品价值是推动农业高质量发展的重要基础。要健全以生态价值观念为准则的生态文化体系,让生态文明理念深入人心。要以生态化利用、价值化补偿、市场化交易、服务专业化为重点,建立健全生态产品价值实现政策体系,以全方位的政策体系助力乡村生态产品价值转化和实现,将生态资源转变为发展优势,擦亮农业高质量发展底色。

(作者单位:湖北省社会科学院中国三农问题研究中心)