

# “十四五”时期社会治理新征程

编者按 “十四五”时期是我国全面建成小康社会、实现第一个百年奋斗目标之后，乘势而上开启全面建设社会主义现代化国家新征程、向第二个百年奋斗目标进军的第一个五年。2022年是“十四五”的第二个年头，在已经开启的新征程上，社会治理领域还有很多需要研究、探析、展望的课题，本期专题聚焦于此，期望更多专家、学者发表真知灼见。

DOI:10.16775/j.cnki.10-1285/d.2022.01.007

## 特殊类型地区振兴规划的编制背景和主要内容

王心同\*

2021年9月，国务院批复了《“十四五”特殊类型地区振兴发展规划》（以下简称《规划》）。这是新中国成立后国家出台的首个针对欠发达地区和革命老区、边境地区等特殊类型地区振兴发展的五年规划，意义重大。

### 一、《规划》出台背景

（一）特殊类型地区的主要功能和特点。特殊类型地区包括以脱贫地区为重点的欠发达地区和革命老区、边境地区、生态退化地区、资源型地区、老工业城市等，这些地区主要有以下三个方面的特点。一是在地理分布上，这些地区大多交通不便又高度重合。革命老区大多位于山区和多省交界地区；边境地区处于我国交通的末梢；革命老区、边境地区、生态退化地区大多距离城市群、都市圈较远，交通不便，大多也是欠发达地区。二是在经济发展上，面临特殊发展困难。受自然、历史等因素影响，这些地区是发展不平衡不充分体现突出的地区，也是推进高质量发展的重点难点区

域。欠发达地区、革命老区、边境地区、生态退化地区大多属于传统农业地区，工业化水平普遍较低，经济社会发展的基础比较薄弱；资源枯竭型地区、老工业城市主要面临产业升级和城市转型的挑战。三是在功能定位上，承担特殊支撑功能。革命老区是传承弘扬红色基因的重要承载地，边境地区是确保国土安全的前沿阵地；生态退化地区是重要的生态安全屏障；资源型地区和老工业城市是维护国家能源资源安全、产业安全的重要区域。这些地区对维护国家国土安全、粮食安全、生态安全、能源资源安全、产业安全具有重要作用。

（二）研究编制《规划》的时代背景。党中央、国务院高度重视特殊类型地区振兴发展。党的十八大以来，习近平总书记多次赴欠发达地区、革命老区、边境地区和生态退化地区、资源型地区、老工业城市调研，多次发表重要讲话。习近平总书记强调要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。

\* 王心同，国家发展和改革委员会地区振兴司副司长。

国家“十四五”规划纲要明确指出,支持特殊类型地区加快发展,并单列篇章对特殊类型地区振兴工作作出了明确部署。在以习近平总书记为核心的党中央坚强领导下,“十三五”时期特殊类型地区振兴发展取得重要进展,决战脱贫攻坚取得决定性胜利,革命老区振兴发展迸发新活力,边境地区经济社会发展成效显著,生态退化地区治理和生态补偿取得积极进展,资源型地区转型取得阶段性成果,老工业城市新旧动能加快转换,这些重大进展为全面建成小康社会和实现第一个百年奋斗目标作出了积极贡献。“十四五”时期是乘势而上开启全面建设社会主义现代化国家新征程、向第二个百年奋斗目标进军的第一个五年,为进一步支持特殊类型地区高质量发展,推动巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接、持续缩小城乡区域发展差距、优化区域经济布局,按照“十四五”国家级专项规划编制安排,国家发改委会同有关部门、有关省区组织编制了《“十四五”特殊类型地区振兴发展规划》。

## 二、《规划》的主要内容

(一) 统筹谋划,确定《规划》“总一分一总”的总体框架。《规划》作为第一个全国特殊类型地区振兴五年规划,考虑到特殊类型地区涉及范围广,空间分布重叠,同时这些地区既面临共性的困难,也面临个性化问题。我们提出,以编制实施《规划》为引领,构建新时代支持特殊类型地区振兴“1+N”政策体系。也就是说,把《规划》作为“十四五”时期支持全国特殊类型地区振兴的纲领性文件,主要明确特殊类型地区振兴的目标定位、重点区域和共性任务。在此基础上,分类型区制定欠发达地区、革命老区、边境地区、生态退化地区、资源型地区、老工业城市振兴发展的政策文件,细化支持各类型区发展的政策举措,共同形成新时代支持特殊类型地区振兴的政策体系。

按照这一定位,确定了《规划》“总一分一总”的总体框架结构。第一部分是总体要求,包括第一章,主要描述规划背景、指导思想、基本原则、发展目标等;第二部分是重点任务,主要包括第二至第七章,分章节明确了六个类型区的规划范围和重点任务;第三部分是长效机制,主要包括第八至第九章,主要是完善支持政策,加强组织领导、落实职责分工、鼓励各方参与等,同时将支持特殊类型地区基础设施、公共服务、试点示范、重点园区等作为保障措施统一描述。

(二) 分类施策,《规划》分类明确各类型区的重点任务。各类型区发展基础不同,在共性困难和问题基础上,也面临一些个性化问题,这些困难和问题有的是发展中的困难,有的是转型中的困难,有的是体制性和机制性问题,有的是周期性和结构性问题。为此,《规划》精准分析各类型区面临的问题,明确了重点区域、重点领域、重点政策,增强了政策的针对性和有效性。

在加大欠发达地区帮扶方面。《规划》指出,欠发达地区要以西部脱贫地区特别是“三区三州”为重点,建立健全长效帮扶机制,完善后续扶持责任体系。统筹各渠道资金支持易地扶贫搬迁后续扶持,进一步提升完善安置区配套设施、基本公共服务设施和配套产业,帮扶搬迁群众产业就业。同时,加大以工代赈实施力度,将以工代赈实施范围拓展至以脱贫地区为重点的欠发达地区。持续实施消费帮扶,加快形成消费帮扶可持续发展模式。

在促进革命老区振兴发展方面。规划提出,统筹推进革命老区振兴,因地制宜发展特色产业,传承弘扬红色文化。《规划》首次明确了20个革命老区重点城市的功能定位,同时设立了革命老区特色产业和产业园区、革命遗址遗迹和纪念设施专栏。《规划》要求,支持革命老区加强跨省合作,完善基础设施和特色产业,加快振兴发展。

在促进边境地区繁荣稳定方面。《规划》提出，要统筹发展和安全，加大对边境建设精准支持力度，大力改善边境地区生产生活条件，提高人口和经济支撑能力，确保边疆巩固和边境安全。《规划》要求，支持边境重点城镇建设，大力推动沿边开放，完善沿边地区各类开发开放平台布局，提升发展水平。

在推进生态退化地区综合治理方面。《规划》明确了“十四五”时期五个重点治理区域，《规划》提出，支持地方因地制宜利用沙漠、戈壁、石漠化以及荒坡荒滩等地区发展光伏、风电等可再生能源，探索可再生能源发展与流域治理、生态修复、特色产业融合发展有机融合的新模式。建立健全生态产品价值实现机制和重要流域生态保护补偿机制。

在推动资源型地区加快转型方面。《规划》明确，要促进各类资源型地区特色发展，支持资源枯竭城市因地制宜发展接续替代产业，深入推进采煤沉陷区综合治理，引导独立工矿区改造提升，鼓励资源富集地区创新发展，推进资源开发与转型，并提出了资源型地区转型的重大工程。

在支持老工业城市转型升级方面。《规划》提出，积极推动以人为核心的新型城镇化，支持全国120个老工业城市经济整体转型。支持做精做强支柱产业，建设产业名城。支持加快制造业竞争优势重构，加强工业遗产保护利用。《规划》明确，开展工业遗产资源认定管理，推进重点保护展示，打造生活秀带。

**（三）强化支撑，《规划》明确了一批保障措施。**《规划》明确了“十四五”时期支持特殊类型地区振兴的保障措施和政策支撑体系，要求加强组织领导，落实职责分工，鼓励各方参与，形成推进特殊类型地区振兴的强大合力。

一是明确了一批支持政策。《规划》提出，要完善资金支持政策，加大土地政策支持力度，强化人才就业扶持政策，重点支持改善基础设施和基本公共服务。二是明确了一批试点示范和重点园区。《规划》提出，要大力支持特殊

类型地区培育发展特色产业园区，积极支持欠发达地区、革命老区积极承接产业转移，支持资源型城市发展接续替代产业，加大力度支持产业转型升级示范区建设。三是明确了长效工作机制。《规划》明确，实施国家区域协调发展战略和区域重大战略、编制区域规划和专项规划、制定区域政策和协调重大区际利益关系等过程中，要统筹支持特殊类型地区振兴发展。《规划》提出，健全中央统筹、省负总责、市县抓落实的工作机制，继续依托赣南等原中央苏区振兴、生态保护补偿、采煤沉陷区综合治理等部际联席会议制度，统筹推进重大事项。

### 三、推动《规划》落实的总体考虑

下一步，按照国务院批复要求，有关部门应不断健全长效机制，持续加大支持力度，共同推动形成新时代支持特殊类型地区振兴的“1+N”政策体系，支持欠发达地区、革命老区、边境地区、生态退化地区、资源型地区、老工业城市更好解决自身困难，持续增强内生发展动力，开拓振兴发展新局面。

一是积极完善政策体系和长效机制。加快组织落实《规划》明确的各项政策，加快出台支持各类型区振兴发展的配套政策文件，及时组织召开相关部际联席会议和部际沟通协调会议，分类明确年度重点工作，构建新时代支持特殊类型地区振兴“1+N”政策体系。二是积极指导编制省级专项规划和实施方案。指导和支持各省区市完善支持特殊类型地区振兴的工作机制，明确本省区市的重点区域、重点领域、重点人群，明确本省区市的重大政策、重大项目、重大试点示范。三是加大《规划》宣传解读力度。加强系统培训和现场经验交流学习，总结推广有关地方好的经验做法，鼓励引导各类企业、社会组织、社会工作者、基层群众积极参与特殊类型地区振兴发展，营造良好社会氛围。

（责任编辑：傅昌波）