

高质量发展离不开空间治理现代化

本刊特约评论员

经济社会的高质量发展凝聚着广大人民群众对美好生活的热切期盼，也是未来一段时间我国着力建设的重要任务和目标。在全面深化改革、迈上新征程的今天，区域发展不平衡、产业布局不合理、生态环境问题突出等一系列深层次矛盾亟待破解，这对国家治理体系和治理能力现代化提出了新要求和新挑战。

空间是人类赖以生存和发展的载体，其结构和过程作用于各类要素的流动和集聚，对经济社会行为产生深远的影响。产业的高质量发展与空间的高质量发展相辅相成、互为一体。通过空间治理的制度设计与安排，优化不同空间单元的开发利用格局，实现经济、人口、资源、环境的空间均衡，将会有力促进人类社会的可持续发展。

党的十八大以来，中央高度重视区域发展和空间问题，重大区域发展战略接连出台，国土空间治理体系现代化被提上议事日程。十八届五中全会明确提出，以市县级行政区为单元，建立由空间规划、用途管制、领导干部自然资源资产离任审计、差异化绩效考核等构成的空间治理体系。2019年12月16日，《求是》杂志发表了中共中央总书记、国家主席、中央军委主席习近平的重要文章《推动形成优势互补高质量发展的区域经济布局》。文章指出，要完善和落实主体功能区战略，细化主体功能区划分，按照主体功能定位划分政策单元，对重点开发地区、生态脆弱地区、能源资源地区等制定差异化政策，分类精准施策，推动形成主体功能约束有效、国土开发有序的空间发展格局。这些重要论断为今后区域发展和空间治理确立了根本遵循。

规划是国家治理的重要政策工具。近些年来，空间治理的理念在国家发展规划中的地位 and 作用亦不断得到强化和体现。五年计（规）划是中国经济社会发展的指南，是引导各项具体经济、社会政策的纲领。1953—2005年，我国执行了10个“五年计划”。从“十一五”时期起，“五年计划”被更名为“五年规划”，其中一个很重要的原因是，编制理念中更加强调资源承载能力和空间约束，大幅度增加了区域发展和空间规划的相关内容。“十三五”规划更是着重强调“促进区域协调发展，推进新型城镇化，推动城乡发展一体化”。

有关空间治理的科学问题也是学术界关心的重点领域。中国科学院一直围绕区域发展战略、国土空间和城乡规划等领域开展应用研究和智库建设。从20世纪50年代的全国农业区划，到改革开放后提出的长江和沿海形成的“T”字型国土空间开发结构，再到21世纪后形成了主体功能区划科学方案等，空间治理在同发展时期均发

挥了重要作用，为国家重大决策提供了重要的科学支撑，有力地推动了我国区域可持续发展和空间治理现代化的进程。

2020年伊始，突发的新冠肺炎疫情带给我们诸多启示，也在更新着人们对发展空间的认识。疫情扩散及影响高度依赖于空间的聚集性和流动性，凸显了空间治理的作用和效能。展望未来，气候变化和全球化仍将深刻地改变着地球表层环境，地域空间的差异化在很大程度上决定着全球和区域发展的综合竞争力。从这个意义讲，促进区域协调发展和形成合理的发展格局应作为宏观调控与治理的重要内容，完善和优化空间治理体系成为国家治理体系和治理能力现代化的集中体现。

当前，我国经济发展的空间结构正在发生深刻变化，正在经历着人类历史上规模最大、速度最快的城市化进程，中心城市和城市群正在成为承载发展要素的主要空间形式。我国现行的空间治理能力还不能满足区域协调发展、生态文明建设对政策措施体系的需求，需要体制机制创新和深刻变革。我们必须适应新形势新情况，在总结我国改革开放以来区域布局的特点与问题的基础上，谋划区域协调发展和空间治理的新思路和新举措。

空间治理的对象是一个动态、多维的复杂系统，既有生产、生活、生态空间之分，亦有现实空间和虚拟空间、个人空间与公共空间之别。既有多目标约束，也有路径多解性，求得较优方案绝非易事。在过去，“长官意志”“规划打架”留下了不少沉痛的教训。提升空间治理能力要在科学化上下功夫，具体体现在科学研判、科学决策和科学管理的全链条。因

此，要进一步发挥科学技术的支撑作用，推动自然科学与社会科学的融合、科学研究与决策管理的衔接，加强国土空间优化配置理论、区域协调发展理论、城市化和城乡发展一体化理论等的原理创新，实现评估技术、规划技术、辅助决策技术、大数据采集和分析技术等方法创新。切实发挥科技智库的咨询作用，提供行之有效的科学方案和政策建议。政府部门在决策实施过程中也要本着科学态度，坚持科学方法。只有充分认识、尊重、顺应科学规律，才能切实提高空间治理工作水平。

治理是管理事务诸多方式的总和，治理理念和治理能力则要通过战略、规划、政策、法律等治理工具得以体现。实现空间治理能力现代化，除了科学化外，也包含了制度化、法律化、市场化等方面的要求。要进一步完善政府、市场、社会组织、公众有机配合、相得益彰的空间治理模式，健全公平与效益并重、政府调控与市场优化配置并重、问题与目标并重、约束与激励并重、局部与整体发展并重的具有中国特色的区域政策体系，着重解决当前区域协调发展的重点难题，建立适应高质量发展要求的区域协调新机制。

毋庸讳言，空间治理是我国治理体系中相对薄弱的领域，但其在生态文明建设、推动绿色发展方面具有独特的功能。因此，要充分认识空间治理的重要地位和作用，不断提升空间治理能力和水平，完善空间治理体系，开创空间布局合理、空间结构有序的新局面，促进各类要素合理流动和高效集聚，激发和助推高质量发展的澎湃动力。

■责任编辑：岳凌生