深圳践行协调发展的路径研究

钟利红 郑伟亮

摘要：协调发展理念是五大发展理念之一，是习近平新时代中国特色社会主义思想的重要组成部分。深圳坚决贯彻落实协调发展理念，重点在深圳区域协调发展、城乡协调发展方面形成了具有深圳特色又可供借鉴的协调发展路径和做法，尤其在促进区域协调发展方面卓有成效。在“双区驱动”的新时代，深圳在区域协调发展上任重道远。在具体路径上，需推动深圳各区适度错位发展，加大深莞惠联动发展，完善和推广深汕特别合作“飞地模式”，携手粤港澳大湾区城市共建世界级城市圈等。

关键词：深圳；协调发展；粤港澳大湾区

中图分类号：D61；F127.9 **文献标识码：**A **文章编号：**1673-5706（2021）01-0089-05

在五大发展理念中，协调发展起着十分重要的作用，是其他四大发展理念保持持续健康的内在要求和基本保障。党的十八届五中全会明确指出：“协调是持续健康发展的内在要求。必须牢牢把握中国特色社会主义事业的总体布局，正确处理发展中的重大关系，重点促进城乡区域协调发展，促进经济社会协调发展，促进新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化同步发展，再增强国家硬实力的同时注重提升国家软实力，不断增强发展的整体性。”^①

40年的高速发展，深圳从边陲小镇变成今天的国际大都市，从当年开放的“窗口”、改革的“试验田”到今天建设中国特色社会主义先行示范区。但是，深圳同样面临发展的不平衡不充分的问题。

为此，深圳认真贯彻学习习近平新时代中国特色社会主义思想，坚持协调发展理念，从自身发展特点，制定、探索了一条卓有成效的区域协调发展的路径和措施，促进深圳高质量一体化发展，加速粤港澳大湾区世界级城市群建设。

一、习近平总书记关于协调发展的重要论述

党的十八大以来，习近平总书记强调“五位一体”总体布局的重要性，强调政治、经济、文化、社会、生态的协调发展，这是我们党深入实践和认识中国特色社会主义建设规律的重要成果。面对“十三五”及今后相当长时期内，我国经济发展进入以增长速度下调、增长方式转型、增长质量提升为特征的新常态，积极推进协调发展战略，着力形成平衡发展结构。习近平总书记强调“协调既是发

本文为2020年教育部人文社会科学研究青年基金项目（20YJC710096）；2019年广东省哲学社会科学“十三五”规划项目（GD19CMK06）阶段性成果。

① 《中国共产党第十八届中央委员会第五次全体会议公报》，北京：人民出版社，2015年，第6页。

展手段又是发展目标,同时还是评价发展的标准和尺度。协调不是搞平均主义,而是更注重发展机会公平、更注重资源配置均衡”。^①协调发展必须处理好一系列的关系,体现如下几方面的科学内涵:

1. 协调发展要求发展过程更加体现全面性和整体性。协调发展始终要求在发展的认识、推动和协调过程之中贯穿全面性和整体性。协调发展必须明确“五位一体”总体布局是一个有机整体,“五大建设”之间互为支撑和保障,如果有所偏废,则会造成“短板”或强化原有“短板”,造成发展失衡、发展进程受阻。今天,我们协调发展,就是要找准短板,多补短板,挖掘发展潜力,通过补短板增强发展后效。^②

2. 协调发展要求发展过程更加体现平衡性特点和要求。中国的发展必须立足社会主义初级阶段基本国情,处理好发展中的各类平衡和关系问题,做到“两点论”和“重点论”的相统一。各地实际情况不同,优势和劣势各异,要想取得真正的发展成果,就要用辩证思维来指导工作,既要突出重点,又要统筹兼顾,实事求是,因地制宜贯彻协调发展的理念。

3. 协调发展要求发展更加体现可持续的目标和要求。中国实现崛起和现代化任务的长期性和艰巨性,从一开始就决定了中国的发展必须强调协调性和可持续性,“要坚持更长的时间维度和更广阔的空间维度进行规划,充分考虑当前和未来收入的优化,全面规划各行业、各部门、各地区的发展蓝图。协调发展不是一些行业、部门和地区在短时间内的让步和妥协,而是要形成共同发展、全面发展、可持续发展的局面,才能获得长远的发展动力,避免再次出现不平衡”。^③

二、深圳协调发展的实践

深圳的协调发展主要体现在区域协调发展、城乡协调发展上,主要包含三层含义:一是实现城市内部不同片区之间的协调发展,如原特区内与原特区外、东部片区与西部片区等;二是加强

与港澳以及其他周边城市的联动与协调,共建世界级城市群;三是先富帮后富、同步奔小康,充分发挥引领示范辐射带动作用,打造服务全国全省协调发展的先锋城市。

(一) 推动原特区内外一体化协调发展

40年前,作为经济特区的深圳被边防管理线一分为二。一条“二线关”横穿深圳东西,从此盐田、福田、南山和罗湖属于特区内,而宝安、龙岗两区则变成了特区外。“二线关”在一定时期内曾发挥了重要作用,但随着经济社会的不断发展由“二线关”产生“关内”“关外”之分,关内外经济的显著差异日益突现,在产业布局上,形成“二元经济”,严重阻碍了深圳市的整体协调发展。

2010年5月,国务院批复深圳经济特区扩大到深圳全市,这直接加快了深圳经济特区内外一体化的速度。深圳高度重视“二线关”已撤,但多年以来形成的关内关外发展的不平衡不协调,实施深圳全市统一的城乡规划建设管理,进一步优化城市功能布局,完善交通基础设施,推进节约集约用地,强化环境保护和生态建设,有序提升公共产品和服务供给水平,实现更高质量的城市协调发展。2010年7月,深圳市政府发布《深圳经济特区一体化发展总体思路和工作方案》,计划用10年时间基本完成一体化的总体目标。2013年10月,深圳市政府又编制并实施第二个三年计划:《深圳经济特区一体化建设三年实施计划(2013-2015年)》。继续加大重点领域和关键环节改革力度,形成有利于深圳经济特区一体化的体制基础、利益导向、政策体系和强大动力,消除一体化发展的体制机制障碍,实现全市发展的“一盘棋”。2017年2月,深圳市政府通过《深圳经济特区一体化建设攻坚计划(2017-2020年)》,这是深圳经济特区一体化建设的第三个三年计划,计划根据宏观形势变化和深圳自身发展特点,对有关的目标、部署和要求做了调校,紧密贴合深圳的突出优势和薄弱环节,着力“补短板、促均衡、强

① 习近平:《深入理解新发展理念》,《求是》2019年第10期。

② 中央党校哲学教研部:《五大发展理念——创新 协调 绿色 开放 共享》,北京:中共中央党校出版社,2016年,第138-146页。

③ 权衡:《协调发展理念的丰富内涵与重大意义》,人民论坛网,2017年7月31日,http://www.rmlt.com.cn/2017/0731/486496.shtml。

管理、惠民生、保安全”，展现了深圳经济特区在谋发展、抓落实方面的不俗能力。^①

2018年1月，国务院正式同意撤销特区管理线，深圳基本上已无关内外之分，关内外已经逐渐融合。交通方面，原有的“红的”“绿的”已被统一的新能源出租车取代，地铁覆盖各区，在龙岗布吉有火车东站，龙华有深圳北站等，深圳交通已逐渐一体化。经济方面，原关内关外经济水平差距变得越来越大。2016年，宝安区的GDP全市第一；2018年，龙岗区GDP超过4200亿元，增长11%，位居全市第二，增速也成为全市第一；2018年，龙华GDP增长10%以上，规模以上工业增加值增长15%以上，进出口总额增长37%，这三项指标增速均创历史新高。原关外地区也成为深圳乃至中国的创新高地。成长于原关外龙岗的华为，如今已成为中国创新的代表，比亚迪、富士康等一大批制造业巨头落地龙岗，位于原关外大鹏新区的生物谷，更入选广深科技创新走廊十大核心平台之一。

在协调发展理念的指导下，深圳贯彻协调发展理念，实施协调发展措施，结合“二线关”撤退，推动深圳一体化发展，深圳的区域协调发展取得了不俗成绩。

（二）实施“东进、西协、南联、北拓、中优”协调发展战略，带动全市高质量一体化发展

经过40年的快速发展，深圳创造了世界工业化、城市化和现代化史上的奇迹，但同时也率先遇到了区域发展不平衡、不充分的突出问题。

深圳发展重点是距离香港最近的中部罗湖区和西部蛇口工业区，然后沿着深南大道、广深高速、107国道等重要交通走廊，按照先原特区内、后原特区外和先西部、先西后东的顺序全市铺开。福田、南山、宝安发展快，而龙岗、坪山、盐田、大鹏发展慢，西部人口密度地区远大于东部地区，深圳发展日益显现“西强东弱”的结构问题。推动区域不平衡发展方式向均衡协调发展方式转变越来越重要。

深圳市委六届十一次全会强调，要“优化城市品质和现代化功能，提高发展的平衡性和协调

性”，要深入实施“东进、西协、南联、北拓、中优”的发展战略。鼓励各区产业相对错位发展，加快重点区域、战略通道建设，带动全市高质量一体化建设。同时，这个战略也是深圳主动谋划，融入粤港澳大湾区建设的路径。

1. 东进西协：“两翼齐飞”打造新增长极。

“东进”是深圳区域协调发展的关键一招，是为了解决深圳“西强东弱”带来的发展不平衡问题。加大对东部等区域的投资力度；高起点建设深汕特别合作区，推动“深莞惠+河源、汕尾”协同发展，增强区域辐射力，打造新的增长极。“西协”指实现“加强与中山等珠江西岸地区产业协作”。经过近十年的发展，深圳将形成福田—罗湖中心和南山—前海中心两大城市主中心。从南山—前海中心往西，是茫茫的珠江口。深圳将通过重大战略通道，实现“加强与中山等珠江西岸地区产业协作”，如“深中通道”“深中产业拓展走廊”等。

2. 南联北拓：构建港深莞都市圈“脊梁”。

深圳“南联北拓”，北连东莞，顺应与东莞的合作趋势，南联香港，意在加强与香港的合作，契合珠江东岸城市发展轴与广深科创走廊发展方向。从深圳版图来看，连接南北两端的福田、民治、龙华、坂田、观澜、平湖，成为深圳发展中轴，这随着城市新中心的迁移和产业经济及人口的外溢应运而生，承载着商业金融、科技创新、交通枢纽、居住中心的纵向使命，形成纵贯粤港澳大湾区的主轴和核心脉线，将构建港深莞都市圈“脊梁”。

3. 中优：打造城市之芯。福田区聚焦中心城区功能提升，重点提升中心城区的金融集聚、创新融合、文化教育、对外交流“四大功能”优化版，打造国际金融、科技创新、文化教育、服务交流“四大中心”新版。推动前海与周边区域联动发展，构建“大前海”发展格局，大力拓展对外合作新通道，推动自贸片区加快建成高水平对外开放门户枢纽和粤港澳深度合作示范区。南山区将把沿深圳湾海岸线重点片区打造为滨海总部经济带，打造粤港澳大湾区城市群“新地标”、世界级的深圳湾CBD。

^① 《推进特区一体化促进深圳发展更协调》，深圳新闻网，2017年2月15日，http://www.sznews.com/news/content/2017-02/15/content_15285411.htm。

(三) 打造服务全国全省协调发展的先锋城市

2018年7月,深圳市委六届十次全会审议通过了《中共深圳市委关于深入贯彻落实习近平总书记重要讲话精神 加快高新技术产业高质量发展更好发挥示范带动作用的决定》,其中第七项工程就是“实施区域合作示范带动工程,打造服务全国全省协调发展的先锋城市”。

1. 深汕特别合作区:区域协调发展的新模式。

在区域协调发展的大棋局中,深汕特别合作区作为全国首个特别合作区,肩负着为全国全省先行探路的使命与荣光。其作为一个独特的、完整的“飞地模式”,正力争打造成为全国“飞地经济”发展模式、飞地治理模式和飞地农村城市化的首创者,创造一个独特的“深汕样本”,具有全国性的创新意义。

2011年,广东省委省政府在此处圈地,设立深汕特别合作区,开始探索“飞地经济”的发展模式,以期解决区域协调发展的难题。2018年12月,深汕特别合作区挂牌“深圳市深汕特别合作区党工委”和“深圳市深汕特别合作区管委会”,重新理顺体制机制障碍,深圳全面负责建设管理,正式成为深圳的第“10+1”区,参照深圳经济功能区的标准和要求定位,即按照深圳政策、深圳标准、深圳质量、深圳速度和深圳精神推动建设。这是在顶层设计上突破条条框框,真正解决利益分享、跨界治理、行政区域等深层次的问题。

深汕特别合作区坚持“总部+基地、研发+生产、智慧+运用”的发展模式,以“规划引领、基础先行、平台带动、产城融合”为发展思路。^①在产业规划上,统筹合作区产业基础和资源禀赋,充分利用汕尾比较优势,紧紧抓住汕尾融入深莞惠一体化的重大机遇,立足为深圳主导产业配套,积极参与区域产业分工,着力优化投资环境,引导产业集聚,逐步形成以先进制造业、优势传统产业、现代旅游业、现代服务业、生态农业为重点的产业体系。作为广东省区域协调发展的试验田、深圳东进战略的尖兵和深圳第“10+1”区,深汕合作区这片沉寂已久的土地已蝶变为创新创业的一方沃土。

2. 对口帮扶河源:区域协调发展的特区力量。

2013年7月和2016年3月,广东省委省政府先后作出了关于进一步促进粤东西北地区振兴发展以及新时期精准扶贫精准脱贫三年攻坚战的决定,由深圳等珠三角地区六市与河源等粤东西北地区八市进行新一轮结对帮扶,将河源“五县一区”全部列为深圳对口帮扶对象。

深圳对河源由对口帮扶走向合作共赢,两市打通“深圳东进”“河源南融”战略,“三大抓手”推动区域协调一体化发展;以创新驱动推进产业共建,“深圳总部+河源基地”模式引导重大项目落地,建立粤北优势产业集群。两市在招商引资、园区共建、民生发展、城市开发、机制创新等方面,逐步推进从“输血”到“造血”、从“单向扶贫”到“合作共赢”的转变。资源融通、优势互补、合作共赢的创新机制和革新理念打造振兴粤东西北对口帮扶的“深圳样本”和“深圳质量”,也打开了一个优势互补、互利共赢的区域协调发展大格局。

三、深圳协调发展的未来之路

《粤港澳大湾区发展规划纲要》和《中共中央国务院关于支持深圳建设中国特色社会主义先行示范区的意见》是以习近平同志为核心的党中央作出的重大决策,是习近平总书记亲自谋划、亲自部署、亲自推动的国家战略。深圳在“双区驱动”下,赋予了尖兵、标杆、典范、示范区的定位和使命。新时代要有新担当,深圳的发展需要在区域协调发展上有新的突破,深圳也有条件有责任在探索区域协调发展上做出更大的贡献。

(一) 推进基本公共服务均等化,推动深圳各区错位发展,继续改变深圳南重北轻、西密东疏的格局

经过两轮特区一体化建设三年实施计划,原特区外的发展逐步赶上,但仍然有差距。如原特区外城市建设欠账问题、大量城中村改造、城市规划较为滞后、市民文明素质有待提升等问题,特区一体化建设还有不少路要走。深圳还需要统筹全市资源,科学规划、合理布局,实现百花齐

^① 深汕特别合作区:《高质量书写区域协调发展新答卷》,《深圳特区报》2019年9月9日。

放的局面。另外,各区需利用各自优势、各自强手,明晰各区定位,提升深圳一体化发展质量、拓宽深圳发展空间。各区适度错位发展,避免同质竞争、浪费资源,强化协同发展,把各自优势充分发挥出来,把各方积极性调动起来。同时,各区要全面瞄准各自工作领域的“堵点”和“痛点”,拿出真招实招硬招,努力推动实现更高质量、更有效率、更加公平、更可持续发展。^①

(二) 推动深莞惠联动发展,打造深汕特别合作“飞地模式”,突破深圳发展瓶颈,拓宽深圳发展空间

深圳面积不到2000平方公里,是典型的经济人口大市、土地面积小市,在急速发展过程中早已面临空间不足的困境。深汕特别合作区被视作是区域合作模式的创新,对于探索区域协调发展新路具有重要意义。未来,可参照深汕特别合作区的做法,推动在东莞、惠州临近深圳地区划出区域,规划建设跨行政边界的功能协调、产业互补、成果共享的区域协同发展实验区。行政区域虽面临挑战,但可充分利用市场机制,让深莞惠经济圈的经济活动连为一体,积极探索创新合作机制和模式。

(三) 把握粤港澳大湾区建设的契机,推动深圳与湾区城市群的协调发展

坚持把区域协调发展这根主线贯穿粤港澳大湾区建设的全过程,推动深圳与湾区城市群的优势互补,降低竞争带来的高昂成本,分享合作互利。在具体路径上:一是继续加强综合交通网络建设,加速“硬联通”;二是加快推进三地体制机制的“软连接”,全面启动“直通车”服务模式,推动规则衔接、制度创新,深化“心相通”,助力要素便捷高效流动;三是推动城市合理分工建设世界级城市群,“9+2”形成新的功能定位,实现差异化、特色化发展;四是作为“创新创业之都”的深圳要超前布局未来产业研发体系,促进创新要素自由流动,聚集全球高端科技要素资源,打造科技创新高地。

(四) 转变帮扶思想理念,继续在全省“一核一带一区”协调发展中发挥先锋城市作用

在推动欠发达地区发展这场攻坚战里,处理好“输血”和“造血”、“外部援助”与“内生动力”的关系至关重要。只有帮助欠发达地区建立起造血机制,才能调动其内生动力,使其真正实现可持续发展的长远发展:一要注重农民职业培训,提升劳动力技能化水平。二要加强特色农业产业的扶持,鼓励规模化经营。在产业扶持问题上,需要做好产业规划,形成与深圳优势互补又有自己的产业特色,同时还要注重打造品牌。三要促进乡村旅游,提升农村地区的吸引力,防止出现“绿色贫困人口”。打造优质乡村旅游品牌,需要链接前期规划、特色美食、亲子活动、旅游设施配套等多个环节要素共同开发,并依托网络营销策划。比如,河源巴伐利亚庄园充分利用河源的自然资源,将河源链接深圳,庄园的游客一半以上来自深圳,为深圳及珠三角民众打造休闲度假的后花园。

参考文献:

- [1] 中国共产党第十八届中央委员会第五次全体会议公报[M].北京:人民出版社,2015.
- [2] 习近平.深入理解新发展理念[J].求是,2019,(10).
- [3] 中央党校哲学教研部.五大发展理念——创新 协调 绿色 开放 共享[M].北京:中共中央党校出版社,2016.
- [4] 深汕特别合作区:高质量书写区域协调发展新答卷[N].深圳特区报,2019-09-09.

作者:钟利红,深圳信息职业技术学院马克思主义学院副教授

郑伟亮,深圳信息职业技术学院创新创业学院副院长、副教授

责任编辑:毛军吉

^① 《中共深圳市委六届八次全会召开》,深圳政府在线,2017年12月11日, http://www.sz.gov.cn/cn/xxgk/zfxxgj/zwdt/201712/120171211_10335729.htm。