

## 理论周刊

高度·深度  
求真·务实

LI LUN ZHOU KAN

责编 李彦宏 刘宗伟 邮箱:qdrbl@163.com 审读 王忠良 排版 林艳

## 深入学习宣传贯彻党的二十大精神

青岛营商环境新亮点

新春系列述评②

## 积极推动区域协调发展的青岛使命

吴净

党的二十大报告将“协调”摆在区域发展突出位置，并将“促进区域协调发展”作为“加快构建新发展格局，着力推动高质量发展”的重要内容，提出要深入实施区域协调发展战略、区域重大战略、主体功能区战略、新型城镇化战略，优化重大生产力布局，构建优势互补、高质量发展的区域经济布局和国土空间体系，这为我国区域协调发展明确了前进方向，提出了更高要求。

## 深刻把握区域协调发展的战略诉求

以推动共同富裕为根本目的实现区域协调发展。实现全体人民共同富裕是我们党在带领全国各族人民战胜绝对贫困、全面建成小康社会后，开启全面建设社会主义现代化国家新征程要完成的重要战略任务。推进区域协调发展，是坚持人民至上的重要体现，是实现共同富裕的必由之路。新时代新征程，更好地解决人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾，必须把以人民为中心的发展思想贯穿于促进区域协调发展的全过程和各领域，正确处理效率和公平的关系，既要努力把“蛋糕”做大做强，又要考虑把“蛋糕”切好分好，构建初次分配、再分配、三次分配协调配套的基础性制度安排，自觉主动地解决地区差距、城乡差距、收入差距等问题，促进社会公平正义，保障和改善民生，探索出一条具有平衡性、协调性、包容性的区域发展路径，推动社会全面进步和人的全面发展，在区域协调发展中促使全体人民朝着共同富裕目标扎实迈进。

以高质量发展为主基调实现区域协调发展。高质量发展是经济发展的必经阶段，契合经济发展的客观规律。我国经济发展阶段的变化，揭示了转向高质量发展的客观必然性，同时也对区域协调发展提出了新要求。新时代新征程，我国经济社会发展中的矛盾和问题集中体现在发展质量上，我们不能简单地要求各地区实现发展模式和发展水平的整齐划一，而是必须将区域协调发展放在推动高质量发展的背景下谋划，按照客观经济规律持续调整优化完善区域政策体系，根据各地区资源禀赋条件，增强创新发展动力，走合理分工、优化发展的路径，在突出地区比较优势的基础上不断强化区域之间互联互通，促进各类要素合理流动和高效集聚，深化大范围、跨区域的经济合作和协同发展，释放经济发展潜力，进一步推动各地区发展水平协调与动态平衡，形成更

有效率、更加公平、更可持续的区域协调发展新局面。

以空间优化配置为重要抓手实现区域协调发展。改善资源配置效率，降低资源错配是我国区域协调发展的重要动力之一，而城市群、都市圈是区域发展现代化的重要空间组织形式。真正意义上的城市群和都市圈是以中心城市为引领，大中小城市和小城镇协调联动、特色化发展的有机结合体，这样的城市群、都市圈由于内部分工合理和各自功能优化，既可以遏制或避免“城市病”的滋生蔓延，又能够相互支撑，有效发挥梯度辐射效应。新时代新征程，实现区域协调发展，需要充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，推动经济发展条件好、要素利用效率高的地区承载更多产业和人口，发挥高质量发展的增长极效应，通过重点区域的引领带动作用，推动我国整体的现代化。正如党的二十大报告所提出的，推进京津冀协同发展、长江经济带发展、长三角一体化发展，推动黄河流域生态保护和高质量发展。高标准、高质量建设雄安新区，推动成渝地区双城经济圈建设。

以体制机制创新为核心支撑实现区域协调发展。习近平总书记指出，“不平衡是普遍的，要在发展中促进相对平衡。这是区域协调发展的辩证法”。迄今，世界上还没有任何国家在任何时期实现一国范围内的绝对均衡增长，实现区域协调发展没有成功的经验、成熟的模式可以参考借鉴。我国幅员辽阔、人口众多，区域自然资源禀赋差别之大世界少有，区域发展不平衡问题由来已久，统筹区域发展具有长期性。这就要求我们必须立足发挥各地区比较优势和缩小区域发展差距，不断完善促进区域协调发展的各项举措，坚决破除地区之间利益藩篱和政策壁垒，加快形成统筹有力、竞争有序、绿色协调、共享共赢的区域协调发展新机制，推动新机制在显著缩小区域发展差距、实现基本公共服务均等化、基础设施通达程度比较均衡、人民基本生活保障水平大体相当中发挥重要作用。

积极推动区域协调发展的青岛使命

作为我国最早开启现代化进程的城市之一，青岛不断领风气之先，聚发展之势，在产业基础、区位交通、对外开放、宜居环境等方面具有独特优势，已成为中国沿海重要中心城市。新时代新征程，统筹区域协调发展，既是青岛推动共同富裕、推动高质量发展的独特优势，也是

建设新时代社会主义现代化国际大都市的关键关键潜力。未来青岛推进区域协调发展的重点与方向，主要包括以下方面的内容：

第一，坚持以人民为中心打造幸福美好家园。党的二十大报告提出，“坚持以人民为中心的发展思想。维护人民根本利益，增进民生福祉，不断实现发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享，让现代化建设成果更多更公平惠及全体人民。”青岛要促进区域协调发展，就必须解决好重点地区特别是农村、重点领域特别是劳动密集型产业领域、重点人群特别是低收入群体的问题，破除城乡二元结构，保障所有社会成员同等发展机会和平等人生权利，优化收入分配结构，强化以工促农和以城带乡的力度，进一步完善财政转移支付制度和金融服务体系，推动共同富裕的体制机制和政策体系不断完善，让广大市民更加富足幸福、更有机会人生出彩、更能有序参与社会治理，共建共治共享美好家园。

第二，坚持创新核心地位推动现代化产业体系建设。党的二十大报告提出，“坚持把发展经济的着力点放在实体经济上，推进新型工业化、加快建设制造强国、质量强国、航天强国、交通强国、网络强国、数字中国。”青岛要打造现代化产业体系，在区域协调发展新格局中充分发挥比较优势，就必须围绕聚力打造24条重点产业链，构建有利于新兴技术突破的区域创新体系，依托跨区域、跨领域、跨学科协同创新与开放合作，进一步强化高端产业引领功能，以高创新性、高附加值为主导，坚持先进制造业为支撑，现代服务业为主体的战略定位，在关键核心技术自主创新中率先发力，在前沿技术和产业制高点竞争中抢占先机，在产业链主导力和影响力中形成优势。大力推动数字化发展，特别是支持周边地区打造高水平的数字基础设施，推动数字技术的全方位渗透或融合，加快发展数字经济，最大限度地发挥数字技术在促进区域协调发展中的能动作用。

第三，坚持统筹发展优化区域空间布局。党的二十大报告提出，“健全主体功能区制度，优化国土空间发展格局”。新时代新征程，青岛应当强化国土空间规划引领，坚持“环湾引领、组团布局、蓝绿交融、网络支撑”，优化布局生产、生活、生态三大空间，努力提高环湾都市区能级。全面满足市民多样化配套需求，营造多层次社交聚会场所，留足低成本创新创业空间，创造更加宜居宜业宜游的城市品质空间。发挥

港口门户城市优势，强化开放平台战略引领，提高要素区域流动效率，提升对外辐射带动能级，增强区域服务交往能力，全面深化与沿黄地区重点城市战略合作，积极服务黄河流域生态保护和高质量发展。强化青岛龙头作用，加快胶东经济圈一体化步伐，共建中日韩地方经贸合作先行区、胶东滨海科创大走廊、莱西莱阳一体化发展先行区。规划建设青岛都市圈，加快与周边县市同城化发展。

第四，坚持城乡融合发展增强县域经济活力。党的二十大报告提出，“促进区域协调发展”“推进以县城为重要载体的城镇化建设”。重塑城乡关系、走城乡融合发展之路，是新时代新征程青岛推动区域协调发展，实现城市与乡村共建共享共荣的根本途径。青岛应当加快推进平度、莱西城区等次中心城市向产业先进、人才集聚、功能完善、生态宜居的现代化中等城市迈进，大力发展特色制造业、特色农业、农产品加工、物流仓储等，推动市政交通、外连交通、防洪排涝、消防管网、老旧小区、防灾减灾、社会福利等基础设施全面提升档次，努力提升公共服务能力，培育县域经济发展的强大增长极。以激发县域经济发展活力为关键，赋予县域更多资源整合使用的自主权，推动空间布局、产业发展、资源利用、要素配置的县域统筹，实现县域城乡资源要素平等交换、双向流动，促进城乡融合发展。

第五，坚持底线思维防范化解新风险。党的二十大报告提出，“必须坚定不移贯彻总体国家安全观，把维护国家安全贯穿党和国家工作各方面全过程，确保国家安全和社会稳定”。未来实现区域协调发展将面临各种新的考验，只有时刻坚持底线思维，充分发挥主观能动性，不断化解发展中出现的新风险与新冲击，才能稳步推进区域协调发展。新时代新征程，青岛应当增强忧患意识，保持战略定力，积极应对错综复杂的形势，加强社会管理创新，推进风险治理变革，以系统性风险为底线推进高质量发展，提升风险识别、预警、评估、应对和处置能力，坚决防范化解区域协调发展中可能出现的新风险。在各级各类城市建设中要着力巩固防洪排涝工程体系，推进海绵城市建设，完善人防工程、应急避护、公共消防设施，提升城市综合防护实力与急救抗灾能力，构建综合性、全方位、系统化、现代化的城市防灾减灾体系，推动建设安全韧性城市。

(作者单位：青岛市社会科学院)

## 积极稳妥推进碳达峰碳中和

张松梅

党的二十大报告提出，“实现碳达峰碳中和是一场广泛而深刻的经济社会系统性变革。”气候变化是全球面临的最重大挑战之一。自20世纪90年代以来，以“气候谈判”为标志，绿色低碳发展已成为全球共识。当前，全球已有132个国家承诺在本世纪中叶实现碳中和，54个国家承诺在本世纪中叶实现碳达峰。中国始终积极参与全球气候治理，2020年9月22日，习近平总书记在第75届联合国大会一般性辩论上向世界承诺，中国将提高国家自主贡献力度，二氧化碳排放力争于2030年前达到峰值，努力争取2060年前实现碳中和。同年，在气候雄心峰会上，我国进一步宣布应对气候变化的新举措：到2030年，中国单位GDP二氧化碳排放将比2005年下降65%以上，非化石能源占一次能源消费比重将达到25%左右，森林蓄积量将比2005年增加60亿立方米，风电、太阳能发电总装机容量将达到12亿千瓦以上。这个目标的宣示彰显了中国积极应对气候变化、走绿色低碳发展道路的坚定决心，也体现了中国推动构建人类命运共同体、主动承担应对气候变化的责任担当。

由此，从中央到地方都在加紧编制碳达峰行动方案，不同行业、不同领域也按下减碳“快进键”，谋划各自的路线图。作为国家第二批低碳试点城市，青岛市先后印发《青岛市低碳城市试点工作方案》《青岛市低碳发展规划》《青岛市碳达峰碳中和行动计划》。2021年7月，由青岛市发改委牵头，多部门共同参与协调推进的市双碳专班，以“1+4+3”模式推动我市碳达峰行动计划；2022年1月，成立由市委、市政府主要负责同志任组长的市碳达峰碳中和工作领导小组，并纳入考核，确保我市碳达峰碳中和的各项工作有序推进。

要正确认识和把握碳减排的客观规律，避

免运动式“减碳”。碳达峰碳中和是一场广泛而深刻的经济社会系统性变革，是一项整体性、综合性、长期性的系统工程。必须坚持全国一盘棋，加强政策措施的协调衔接，同时又要兼顾到区域差异性，分批有序达峰，不搞齐步走。但在实际工作中，有的搞“碳冲锋”，有的搞“一刀切”，甚至出现“拉闸限电”现象，这些都属于运动式“减碳”。这种行为不仅将长期化、系统化的双碳目标“碎片化”，还会对疫情后我国经济修复产生负面影响，必须及时纠正。同时，碳达峰碳中和涉及到政治、经济、文化、社会、生态等各个领域，需要发挥政府、企业、社会组织和公众等多元主体深度参与的积极性和主动性，是一项复杂工作和长期任务，不可一蹴而就。对此，习近平总书记特别强调，“实现‘双碳’目标是一场广泛而深刻的变革，不是轻轻松松就能实现的。”“既要立足当下，一步一个脚印解决具体问题，积小胜为大胜；又要放眼长远，克服急功近利、急于求成的思想，把握好降碳的节奏和力度，实事求是、循序渐进、持续发力。”

要处理好减碳与能源安全的关系，坚持“先立后破”的原则，有计划有步骤实施碳达峰行动。减碳并不是不用化石能源，关键是如何用，如何提高效率。煤炭为主体的化石能源依然是能源安全的基石，推动化石能源清洁低碳利用是稳能源供应量，争取时间换新能源增量，进而完成低碳平稳转型的主要途径。青岛是典型的能源输入型城市，一次能源全部从外部输入。近年来，随着产业结构的转型升级，新旧动能转换重大工程的逐步实施，以及绿色多元能源体系的稳妥构建，青岛煤炭消费比重大幅下降，但煤炭仍是当前和未来一段时间内全市的主体能源。因此，必须立足我市资源禀赋，先立后破，通盘谋划，要在新能源安全可靠的替代基

础之上实现传统能源的逐步退出，不能因为碳达峰碳中和影响我国分阶段现代化目标的实现。

在供给侧，优化能源消费结构，构建多元化清洁能源供应体系，夯实能源安全保障基础。“双碳”目标首先影响到的是能源结构。随着能源消费总量和强度“双控”制度的实施，青岛能源结构逐步向低碳的化石能源和清洁能源转型。在逐步削减煤炭等高碳能源使用规模的同时，大力发展新能源和清洁能源，深入实施新能源倍增行动。开展“海上风电+”行动，充分挖掘浅海滩涂资源，有序推进陆上分散式风电开发，探索开发海上风电项目，打造深远海百万千瓦级海上风电基地；有序发展“光伏+”项目，重点推动建设即墨区、青岛西海岸新区百万千瓦级光伏应用基地，整县制推进西海岸新区、胶州、莱西等建筑屋顶分布式光伏开发；积极开展生物质热电联产工程示范，重点推进青岛西海岸生物质热电二期30MW秸秆直燃热电联产、中燃明月生物质热电联产等项目建设；围绕建设国家氢能与燃料电池示范区，加快建设“东方氢岛”。根据《青岛市“十四五”能源发展规划》，到2025年，青岛市煤电发电量占比将由2020年的26.4%优化至21.5%，清洁能源电量占比将由2020年的13.6%增至27.0%，外电量占比将由2020年60.0%降至51.5%，形成以风、光、水、核等清洁能源为主体，传统能源为支撑的清洁低碳能源供应体系。

在需求侧，加快发展方式绿色转型，发展绿色低碳产业，这是实现高质量发展的关键环节。能源是产业发展的基础，能源结构的变化会对能源相关产业结构调整带来一定的影响，促使制造业从高排碳向低排碳转型。近年来，由于产业结构优化调整和第二产业用能效率提升，青岛市单位GDP能耗强度大幅下降，但与

同类城市相比，仍存在较大的空间。一是要进一步优化绿色低碳产业区域布局。坚持全市一盘棋，鼓励和引导各区市立足资源禀赋，产业基础，推动绿色低碳产业适度集聚发展。二是强化考核机制，完善考核制度。进一步推动工业、建筑、交通等领域清洁低碳转型，大力发展战略性新兴产业，加快推动产业结构优化升级。三是要充分发挥财政和货币政策工具对环保、清洁能源、可再生能源等领域的支持引导作用，建立健全绿色金融政策体系，引导和鼓励金融体系以市场化的方式支持绿色投融资活动。

积极推动企业参与碳排放交易，充分发挥市场作用，用市场办法通过价格机制引导碳减排资源的优化配置。首先，做好企业动员培训工作，普及碳交易相关政策法规、企业清缴履约流程和使用CCER（国家核证自愿减排量）抵销配额的方法，帮助企业和主管部门掌握了解碳交易和履约程序，督促重点行业企业做好碳资产管理，积极参与碳排放交易。其次，设立青岛市碳排放服务中心，积极为企业碳排放权交易做好账户的开立，协议转让、挂牌交易、第一个履约周期配额清缴等相关服务工作。并在此基础上，根据国家的统一部署安排，按照“成熟一个行业，纳入一个行业”的原则，将其他高耗能、高排放行业逐步纳入碳交易市场。利用碳排放权交易杠杆，促进全市企业节能降碳，推动能源结构的调整和转型升级。

总之，实现“双碳”目标是一场广泛而深刻的经济社会系统性变革，不是轻而易举就能实现的。我们要提高战略思维能力，把系统观念贯穿“双碳”工作全过程，注重处理好发展和减排、整体和局部、长远目标和短期目标、政府和市场的关系。

(作者单位：青岛市委党校)

## 夯实营商环境法治之基的青岛实践

金梅 王学义

法治是最好的营商环境。作为推进国家治理体系和治理能力现代化的重要保障，法治对营商环境的不断优化改善起着关键支撑作用。近年来，青岛大力开展法治化营商环境提升行动，更好发挥法治固根本、稳预期、利长远的保障作用，在法治轨道上全面建设新时代社会主义现代化国际大都市。

## 强化法治化营商环境的政策供给

青岛不断强化法治化营商环境政策供给，将经实践证明行之有效、人民满意、企业支持的做法制度化固化下来，不断完善法治建设，让服务保障经济发展的过程有法可依、有章可循。2022年，成功获评“全国法治政府建设示范市”称号。

2022年6月，青岛推出政法机关服务保障民营经济高质量发展优化法治化营商环境25条措施，多措并举，将保护民营经济提升到新高度，让民营企业吃下“定心丸”。2023年1月，中共青岛市委全面依法治市委员会印发《关于持续优化法治化营商环境的实施意见》，推出持续优化法治化营商环境的22条措施，聚焦加强有效制度供给，推进营商环境法规制度建设。同时，依法保障企业和企业家合法权益，营造崇尚法治厉行法治的良好环境，切实筑牢筑实各类市场主体的法治屏障。

全市各部门立足职能，围绕依法行政，制定了系列制度性文件。如市司法局出台《青岛市涉企行政复议案件审理办法（试行）》，进一步规范和优化涉企行政复议案件审理程序。市行政审批局依法依规牵头制定了行政审批机关行政许可退出工作规程，健全审管衔接机制，推动解决行政许可工作“重准入、轻退出”问题。

## 持续完善政策制定实施机制

进一步规范行政权力，切实稳定市场主体政策预期。通过政策通平台、营商环境问卷调查、线上线下营商环境客厅等多渠道，持续完善政府部门与市场主体、行业协会商会常态化沟通平台，及时了解、回应企业诉求。制定涉企政策严格落实评估论证、公开征求意见、合法性审核等要求，重大涉企政策出台前充分听取相关企业意见。把握好政策出台和调整的时效性，科学设置过渡期等缓冲措施，避免“急转弯”和政策“打架”。如市行政审批局会同市卫生健康委、莱西市行政审批局等实施的医护注册数字化改革试点，在时间节点安排上，坚持新旧衔接，留足政策衔接“调整期”，保障新旧政策顺畅有序衔接，同时跟上政策宣传解读、新闻舆论引导，在各方达成共识的前提下启动改革。

## 创新推行市场监管服务型执法新模式

当前青岛推出的许多改革措施，很多处于国内领先水平，有效保障了市场主体的健康发展。以市市场监管局推行的“预防为主、轻微免罚、重违严惩、过罚相当、事后回访”的服务型执法模式为例，这个已被国家标准委确定为第八批社会管理和公共服务综合标准化试点项目，围绕促进发展、保障民生这条主线，实现了全市市场监管领域各项工作的“服务有温度、执法有准度、管理有精度”。

## 全面提升政法工作质效

推进警务服务“一窗通办”。按照“应进必进”原则，8大类86项市级公安政务服务事项“整体打包”入驻青岛市民中心，由“多窗式”“专科”服务向“一窗式”“全科”服务转变。全市检察机关充分发挥检察职能，对企业和企业家依法慎用强制措施，保障投资经营人身安全、出行安全、资产安全。全市法院系统开展“总对总”诉调对接工作，建立贯通人民调解、行政调解、司法调解、仲裁调解“全链条”解纷体系。市司法局设立行政机关内部全国首个企业合规指导机构——“企业合规工作指导处”，全面加强企业合规建设，适应青岛更高水平对外开放战略。同时，扎实推进政法机关“金智谷”“法智谷”“蓝智谷”“心智谷”建设，打造“融·实”“青知”“检察育苗”“法惠企航”“法智谷”5个各具特色的服务品牌，保障全市经济高质量发展。

## 着力加强政务诚信建设

健全政务守信践诺机制，坚决纠正“新官不理旧账”、“击鼓传花”等政务失信行为。坚决整治不作为乱作为。坚决纠正各种懒政怠政等不正确履职行为。严格划定行政权力边界，没有法律法规依据，行政机关出台政策不得损害市场主体合法权益。市纪委监委按照“抓点带面、条块结合，上下联动、一体推进”的思路，分层级、分地区、分领域、分行业开展专项整治。在市级层面，扎实部署开展“强化监督执纪问责推进行风攻坚提升”和“享乐奢靡突出问题靶向纠治”专项行动，在区（市）层面，督促指导区（市）开展有针对性的专项治理，打通纠治“四风”工作最后一公里。

法治既是市场经济的内在要求，也是其良性运行的根本保障。全市上下依法规范行政权力，健全政府守信践诺机制，增强政策制定实施的透明度和可预期性，让法治成为营商环境的“最硬内核”，为高质量发展提供坚实的法治支撑。