

【区域协调发展】

完善实施区域协调发展战略机制*

贾若祥 窦红涛 穆恩怡

摘要:党的二十届三中全会提出,完善实施区域协调发展战略机制,这是新时代新征程党中央对统筹区域协调发展作出的重大部署,对于提高区域发展平衡性和协调性、提高我国高质量发展韧性和可持续性、更好发挥区域重大战略的牵引作用、加快实现发展成果全民共享等具有重要意义。完善实施区域协调发展战略机制要立足不同区域在中国式现代化建设全局中的定位,更好发挥区域比较优势,有效缩小区域发展差距,促进区域联动融合,把握好“平衡与不平衡、全局与一域、分工与合作、集中与分散、保护与发展、发展与安全”六对关系。重点构建区域板块差异化发展机制、动力源地区引领带动机制、流域生态保护和高质量发展机制、国土空间优化发展保障机制、区域一体化发展机制、区域战略统筹机制、基本公共服务均等化机制等七个方面的政策机制,推动区域协调发展迈上更高水平。

关键词:区域协调发展战略;区域重大战略;区域战略融合;区域发展重大关系;区域协调发展机制

中图分类号:F061.5 **文献标识码:**A **文章编号:**2095-5766(2025)05-0094-12 **收稿日期:**2025-05-18

***基金项目:**国家社会科学基金重大项目“优化重大生产力布局的理论、原则和政策研究”(24&ZD041);中国宏观经济研究院2025年院重点课题“推动区域战略联动融合发展的思路和举措研究”(A2025051010)。

作者简介:贾若祥,男,国家发展和改革委员会国土开发与地区经济研究所综合研究室主任、研究员(北京 100038)。

窦红涛,男,国家发展和改革委员会国土开发与地区经济研究所助理研究员(北京 100038)。

穆恩怡,女,国家发展和改革委员会国土开发与地区经济研究所助理研究员(北京 100038)。

我国幅员辽阔,区域发展差异大,统筹区域发展从来都是经济社会发展中的重大问题。区域协调发展是推动高质量发展的关键支撑,是服务构建新发展格局的重大举措,是实现共同富裕的内在要求,是推进中国式现代化的重要内容。2025年全国“两会”期间,国务院政府工作报告明确提出完善实施区域协调发展战略机制,构建优势互补的区域经济布局和国土空间体系。新时代以来,我国逐步形成了以区域协调发展战略、区域重大战略、主体功能区战略等为主的区域战略体系,逐步搭建起促进区域协调发展的“四梁八柱”。面向中国式现代化建设新征程,需要进一步加大区域战略实施力度,发挥区域重大战略的引领带动作用,发挥主体功能区战略的空间管控作用,促进区域战略内部和区域

战略之间融合互动与融通补充,充分释放区域空间回旋余地大的优势,不断把区域发展的梯度差转化为高质量发展新空间,加快实现更高质量、更有效率、更加公平、更可持续、更为安全的发展。

一、实施区域协调发展战略机制的现状与挑战

党的十八大以来,我国区域协调发展取得斐然成效,各地区立足自身比较优势,积极主动融入新发展格局,发展均衡性逐步增强,人民生活水平显著提高,重要功能区发挥作用更加明显。“十五五”时期,我国区域协调发展面临区域发展水平存在差距、区域融合发展和区域开放存在堵点、区域重大战略牵

引作用有待增强,区域公共服务均等化水平、基础设施通达程度、区域间基本生活保障水平有待进一步提升等问题和挑战。完善实施区域协调发展战略机制对提高区域发展平衡性和协调性、增强我国高质量发展韧性和可持续性、更好发挥区域重大战略的牵引作用、促进发展成果全民共享等具有重要意义。

1. 区域发展差距仍然较大,亟须提高区域发展平衡性和协调性

中国式现代化是全体人民共同富裕的现代化,要把推动各区域共同实现现代化和共同富裕作为工作的出发点和落脚点。由于不同地区之间资源禀赋和发展基础不同,区域发展差距也较大,不仅有东部地区、中部地区和西部地区差距,而且就是在同一个省份内部,即使是部分发达省份,也存在区域发展差距。尽管国家在缩小区域发展差距上采取了多种措施,并取得了积极效果,但缩小区域发展差距仍然任重道远。2024年,东部地区、中部地区、西部地区和东北地区生产总值分别为70.24

万亿元、28.72万亿元、28.73万亿元和6.35万亿元,中部地区和西部地区生产总值占全国的比重由2012年的21.28%、19.59%提高到2024年的21.42%、21.43%,但是东部地区占比仍超过52%,东北地区占全国比重由2012年的6.9%下降到2024年的4.7%(见图1)。2024年东部地区的人均地区生产总值达到13.61万元/人(见图1),分别是中部地区、西部地区和东北地区的1.7倍、1.8倍和2.1倍。四大板块的经济发展水平差距仍然显著,离实现区域协调发展的要求还有差距。

要进一步完善实施区域协调发展战略机制,全面推动东中西部地区和东北地区协调发展,增强区域重大战略对其他区域的引领带动作用,夯实主体功能区战略在区域发展中的空间管控功能,完善缩小区域发展差距的政策体系,建立并不断完善先富帮后富、先富带后富的长效机制,不断增强区域发展的平衡性和协调性,为中国式现代化建设不断贡献区域力量。

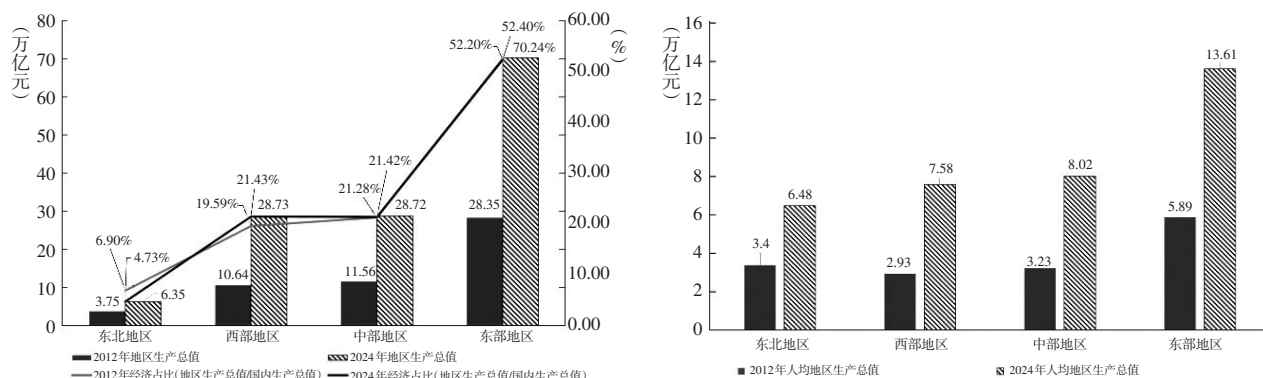


图1 2012年和2024年我国四大板块地区生产总值及占比(左)和人均地区生产总值(右)情况

数据来源:2012年、2024年《中国统计年鉴》,2012年、2024年各省(区、市)国民经济和社会发展统计公报。

2. 区域融合发展和区域开放仍存堵点,亟须增强高质量发展韧性和可持续性

当前世界百年未有之大变局深刻演化,大国博弈、集团对抗、地缘冲突持续升级,全球传统和非传统安全形势均在恶化,经济全球化遭遇逆流。面对严峻复杂的外部环境,我国必须更好发挥区域空间回旋余地大的优势,通过完善实施区域协调发展战略机制增强发展韧性,妥善应对外部风险挑战,以自身高质量发展的确定性应对外部的不确定性。从东部地区来看,虽然经济发展水平比较高,但韧性和综合竞争力仍有待提升,在一些前瞻性、战略性、基础性领域仍需提高自主性和可控性,亟须加

强高水平科技创新合作,促进产业链供应链自主可控和安全稳定,加快拓展国内消费市场。从中部地区来看,中部地区正处于承接东部地区产业转移的战略机遇期,需要加快完善承接产业转移功能,不断将区域发展梯度差转化为高质量发展新空间。从西部地区和东北地区看,经济发展水平还比较低,开放能力和发展水平明显不足,区域内的一些资源型地区、民族地区等应对国际能源资源价格波动、促进高质量发展等能力不足,边疆地区亟须加快推进安边固边和兴边富民。

市场是资源配置的基础,也是区域协调发展的基础。只有提高区域发展“一盘棋”意识,消除地区

封锁,废止妨碍公平竞争的各种政策藩篱,加快建立全国统一大市场,促进各种要素顺畅流动,各地区才能从全国大市场中获得规模效益(刘宝玲,2007)。要积极促进产业链供应链跨区域协同联动,维护产业链供应链安全、稳定,并不断促进区域间基础设施互联互通和基本公共服务共建共享,提升发展的包容性。加快建设高效便捷流通体系,降低全社会物流成本,强化供需精准对接。不断促进消费升级,持续提高国内大循环的质量和韧性。要进一步增强全国区域发展“一盘棋”意识,加强对区域发展的战略统筹,充分发挥不同区域比较优势,着力推动东中西协调、南北方互动、内外部联动发展,形成由东部地区向中西部地区梯次高质量发展的态势,不断将我国区域发展梯度差转化为高质量发展新空间,提升高质量发展的韧性和可持续性。

3.区域重大战略牵引作用有待增强,亟须加快构建高质量发展的区域动力系统

京津冀、长三角、粤港澳大湾区作为我国高质量发展的动力源,在深入实施创新驱动发展战略、加快突破关键“卡脖子”技术、着力实现高水平科技自立自强以及构建自主可控、安全韧性的现代化产业体系等方面发挥着十分重要的带动作用。2024年,京津冀、长三角、粤港澳大湾区地区生产总值超过全国的40%,规模经济效益、创新要素集聚、人才高地建设、对外开放开发等走在前列。长江经济带、黄河流域作为生态优先、绿色发展的主战场,推进流域生态保护和高质量发展的做法为深入推进

国家江河战略提供了可复制可推广的经验。三大动力源地区和海南全面深化改革开放更好地链接国内国际两种资源、两个市场,推进高水平对外开放,加快规则、规制、管理、标准等制度型开放,为其他区域推进制度型开放、释放改革红利等探路示范。东北地区、中部地区等是国家重要商品粮生产基地,农产品主产区粮食生产能力不断增强,在端牢粮食饭碗、维护国家粮食安全中发挥了举足轻重的作用。2024年,全国前五大产粮大省粮食产量约2.89亿吨,约占全国粮食产量的41%。

同时,区域重大战略实施仍有待细化和深化。第一,区域重大战略间融合对接不够深入,不同战略间的协同机制尚不完善,导致多重区域战略叠加的整体效能未能充分释放,影响资源要素在更大范围、更宽领域的高效配置。第二,四大板块“三新一智”(新材料、新能源、新能源汽车和人工智能)领域的“内卷式”布局比较明显,各省份重点产业布局同质化较为突出(见图2)。许多城市在新材料、新能源、人工智能、人形机器人和新能源汽车等领域一拥而上,缺乏基于自身资源禀赋、产业基础与比较优势的差异化定位,引发过度竞争,造成资源浪费。第三,国家层面区域发展战略与地方政府职能分工的协同衔接仍需深化,区域间存在的行政壁垒与政策藩篱亟待进一步破除。

4.区域公共服务均等化水平、基础设施通达程度仍有待提升,亟需促进发展成果全民共享

第一,基本公共服务是最基本的民生需求,实

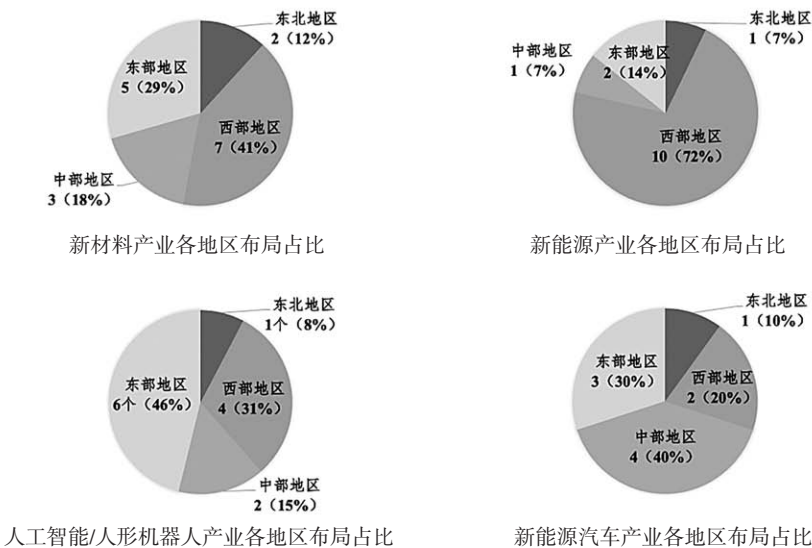


图2 2024年我国前四大重点产业在四大板块的布局占比

数据来源:2025年各省(区、市)政府工作报告。

现基本公共服务均等化,让全体公民都能公平地获得大致均等的基本公共服务,是以人为本、以人民为中心发展思想的重要体现。近年来,我国基本公共服务均等化水平不断提高,东北地区义务教育水平位居前列,东部地区、中部地区、西部地区义务教育生师比基本持平(见图3),但仍存在部分农村、偏远地区教师流失严重,优秀教师资源匮乏的现象,导致教育教学质量参差不齐,难以满足学生日益增长的知识需求,亟需进一步加强全国整体的义务教育教师团队培养。在医疗卫生领域,东北地区、中西部地区每万人口医疗卫生机构床位数基本持平(见图4),均超过东部地区,全国基本医疗保险参保率稳定在95%。虽然我国医疗改革已取得显著成果,但医保报销范围、报销比例在不同地区、不同群体间存在差异,部分大病、罕见病药物尚未完全纳入医保,群众医疗负担仍需进一步减轻。第二,基础设施通达程度比较均衡能够为促进区域协调发展提供基础性支撑。随着国家重大交通基础设施建设有序推进,全国基础设施通达程度更加均衡,高速公路、铁路等网络不断延展,但部分偏远地区、山区以及一些经济欠发达区域的交通网络密度仍显不足,致使客货运输效率受限,制约区域经济发展。第三,各地养老服

务体系建设进度不一,部分中西部省市养老机构数量有限,服务质量不高,社区养老服务设施短缺或严重老化,难以满足日益增长的老龄化社会需求。要进一步聚焦实现区域间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的区域协调发展目标,进一步推动高质量发展成果由各地区人民共享。

二、完善实施区域协调发展战略机制需要把握的重大关系

实施区域协调发展战略机制,推动区域协调发展,需要完整、准确、全面贯彻新发展理念,尊重区域发展客观规律,正确认识和科学把握区域发展中的重大关系,在不断彰显区域比较优势中提高区域发展的平衡性和协调性。

1.把握好平衡与不平衡的关系,在高质量发展中实现动态的高水平平衡

平衡与不平衡是促进区域协调发展所要面对的重大关系,我们要深刻认识到在区域发展中,平衡是相对的,不平衡是绝对的,由平衡到不平衡再到新的平衡是区域发展的基本动态规律。科学把握平衡与不平衡的辩证关系,逐步化解区域发展中“一条腿长、一条腿短”的失衡问题,自觉主动在高质量发展中解决不平衡问题,推动区域发展由低水平平衡向高水平平衡不断演进,逐步缩小区域发展差距,扎实推动共同富裕。推动区域协调发展既不能为了平衡而牺牲发展,那是舍本逐末,也不能先发展后平衡,那样将影响区域发展的可持续性。充分发挥区域重大战略的引领带动作用,因地制宜发挥四大区域板块的基础性支撑作用,在促进区域高质量发展中实现动态的高水平平衡。

2.把握好全局与一域的关系,做到既为一域增光,又为全局添彩

把握好全局与一域的关系是在区域协调发展领域坚持整体观的具体体现,是更好发挥中央和地方积极性,为区域协调发展凝聚合力的关键举措。正确把握全局与一域的关系就是要在中国式现代化全局中谋好一域的功能定位,在全国区域发展“一盘棋”中落好一域的“棋子”。同时,通过充分发挥一域的比较优势,发挥好“落一子、活全局”的作用,从而使一域更好服务和支撑中国式现代化全

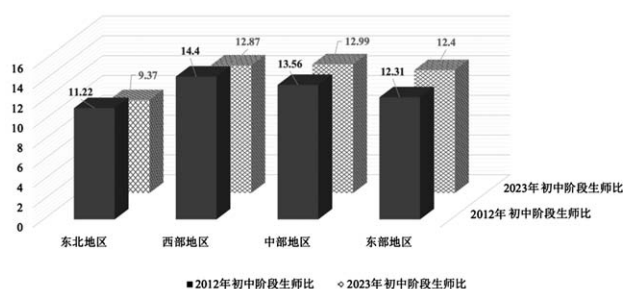


图3 2012年、2023年我国四大板块初中阶段生师比

数据来源:2012年、2023年《中国城市统计年鉴》。

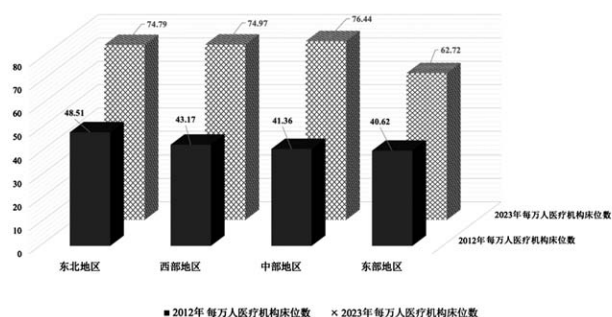


图4 2012年、2023年我国四大板块每万人医疗机构床位数

数据来源:2012年、2023年《中国城市统计年鉴》。

局。要充分发挥一域的比较优势,实现不同区域之间的错位发展,做到“百花齐放春满园,朵朵鲜花不一样”。防止区域之间的“内卷式”恶性竞争,既要避免不同区域围绕同类新兴产业一哄而上,更要防止不同区域在新兴产业发展面临困难时一哄而散。着力将区域比较优势转化为区域发展优势,锻造好符合区域主体功能定位和国家战略导向的“长板”,以一域的“一马当先”带动全局的“万马奔腾”。

3.把握好分工与合作的关系,打破自身“一亩三分地”,下好全国“一盘棋”

促进区域协调发展并不是使区域之间实现“一样化”的发展,更不是让不同区域在中国式现代化建设中实现“齐步走”,而是要把握好分工与合作的关系,自觉打破自身“一亩三分地”,协力下好全国区域发展“一盘棋”,在细化分工与加强合作中不断提高区域发展的整体效率与效益,不断提升国家整体实力和综合竞争力。分工与合作是互促互进的,分工是合作的基础和前提,区域并不是经济发展的“全面手”,而是各有所长,分工可以充分发挥区域比较优势,提高专业化程度,从而提高发展效率,没有分工,就不可能有区域间高效的合作;合作是分工细化后的必然结果,通过合作,可以从更广阔的区域范围统筹发展要素和拓展需求市场,并进一步推进专业化分工,促进区域间优势互补、取长补短和有机融合,实现“1+1>2”的合作效果,形成整体发展合力,提升综合竞争力。

4.把握好集中与分散的关系,做好疏密有度的平衡术

集中与分散是区域空间演化的自然过程,过密与过疏都不利于区域协调发展,需要遵循客观规律,通过发挥好有效市场和有为政府的作用,把握好密与疏的平衡术,用好密疏适度之利,防范过密过疏之弊,做到疏密有度,加快形成多中心支撑、多层次联动、网络化发展的区域空间格局。在区域战略实施过程中,产业和人口向经济发展优势区域集中是客观规律和长期趋势,空间集聚有利于发挥规模效应、提高发展效率,但城市的单体规模不能无限扩张,过密也会产生“大城市病”问题,需要科学疏解超大特大城市的功能,做好密者疏之的大文章,通过疏解促进超大城市、特大城市“瘦身健体”,并为中小城市发展腾挪空间。我国区域发展战略纵深广阔,空间回旋余地很大,要依托中西部经济

发展优势地区,做好疏者密之的大文章,通过承接产业转移实现中小城市的“强身健体”,加快培育更多支撑高质量发展的区域增长极,不断将我国区域发展梯度差转化为高质量发展新空间。

5.把握好保护与发展的关系,以高水平生态保护支撑经济高质量发展

正确把握保护与发展的关系是在实施区域战略中实现人与自然和谐共生现代化的内在要求,是在区域发展领域深入践行习近平生态文明思想、推进美丽中国建设的重大举措(范恒山,2024)。生态保护与经济发展不是矛盾对立的,而是辩证统一、互促互进的,保护生态环境就是保护生产力,改善生态环境就是发展生产力,生态的“高颜值”也可以转化为经济的“高价值”。按照绿色发展是高质量发展的底色、新质生产力本身就是绿色生产力的战略要求,协同推进降碳、减污、扩绿、增长,积极探索生态产品价值实现新机制,从而通过生态保护“含绿量”的增加带动经济发展“含金量”的增加。从空间形态上,要促进人口不断向城镇集聚,产业不断向园区集中,加快实现集约发展,通过城镇“点”上的经济高质量发展带动区域“面”上的生态高水平保护,实现经济发展与人口、资源、环境相协调。

6.把握好发展与安全的关系,促进区域高质量发展和高水平安全的良性互动

发展与安全是区域经济的一体两面,犹如鸟之两翼、车之双轮,互为支撑、相互促进、不可偏废。其中,发展是安全的重要前提,没有发展的安全是不可持续的,缺乏根基。安全是发展的重要保障,没有安全的发展是十分脆弱的,缺乏韧性。统筹好发展与安全,实现区域高质量发展和高水平安全的良性互动,不断提升高质量发展的韧性和可持续性。全面贯彻落实总体国家安全观,要从区域发展实际出发,根据不同区域的主体功能定位,宜水则水、宜山则山,管护好生态空间,确保国家生态安全,宜粮则粮、宜农则农,管护好农业空间,确保国家粮食安全,宜工则工、宜商则商,管护好城镇空间,确保国家经济安全,因地制宜探索与区域主体功能定位相适应的高质量发展新路子。同时,进一步完善区际利益补偿机制,促进边境地区、资源型地区等特殊类型地区高质量振兴发展,提升其在维护国家边疆安全、能源资源安全等方面的保障能力。

三、完善实施区域协调发展战略机制的思路

完善实施区域协调发展战略机制需要牢牢把握不同区域在中国式现代化建设大局中的定位,着眼推进区域间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的区域协调目标,更好统筹发挥区域比较优势和缩小区域发展差距的关系,因地制宜发展新质生产力,使区域发展与主体功能定位相匹配,与高质量发展任务相适应,与中国式现代化建设的宏伟目标相协调(贾若祥,2024)。

1. 因地制宜,尊重客观规律实施区域协调发展战略

完善实施区域协调发展战略机制要因地制宜,尊重客观规律,根据各地区的自然禀赋、发展基础和发展潜力,按照“宜工则工、宜商则商、宜农则农、宜粮则粮、宜山则山、宜水则水”的要求,走合理分工、优化发展的路子,因地制宜发展新质生产力,使区域发展与主体功能定位相匹配,与中国式现代化建设的宏伟目标相协调。

一是要遵循自然规律,因地制宜促进区域协调发展。遵循尊重自然、顺应自然、保护自然的理念,从实际出发,因地制宜、分类施策。经济发展条件好的城镇化地区要承载更多产业和人口,为社会创造更多的物质财富,在保障国家经济安全方面发挥更大作用。生态功能区要得到更有效保护,创造更多更高质量的生态产品,在保障国家生态安全方面发挥更大作用。农产品主产区要锚定建设农业强国目标,学习运用“千村示范、万村整治”工程经验,不断提高粮食综合生产能力,在保障国家粮食安全方面发挥更大作用。

二是要遵循经济规律,在提高发展效率中促进区域协调发展。我们要遵循经济规律,进一步提高经济发展效率,不断促进区域经济发展质的有效提升和量的合理增长。产业和人口向优势区域集中,形成以城市群为主要形态的增长动力源,进而带动经济效率提升。我国经济发展的空间结构正在发生深刻变化,中心城市和城市群正成为承载发展要素的主要空间载体。破除资源流动障碍,加快形成全国统一开放、竞争有序的商品和要素市场,最大限度地减少区域间的恶性竞争,使市场在资源配置

中起决定性作用,促进各类生产要素自由流动并向优势地区集中,提高资源要素配置效率,着力促进高质量发展。

三是遵循社会规律,在强化社会公平中促进区域协调发展。我们要遵循社会规律,在分配领域要注重社会公平,加快推进区域间基本公共服务均等化。面向中国式现代化的区域协调发展是遵循社会规律的包容性发展,要不断促进经济发展与社会发展相协调,坚持公平正义,让全体人民共同参与发展进程,共同分享发展成果,实现包容性发展,使发展成果更多更公平地惠及全体人民,真正体现以人为本的发展理念。深入贯彻以人民为中心的发展思想,增强全国区域发展“一盘棋”意识,推进区域间合作互助,不断完善先富带后富、先富帮后富的机制,加快实现区域间基本公共服务均等化,注重在高质量发展中保障民生、改善民生。

2. 各扬所长,发挥比较优势实施区域协调发展战略

我国国土空间广阔,区域异质性强,完善实施区域协调发展战略机制不能简单要求各地区在经济发展上达到同一水平,而是要发挥不同区域的比较优势,各扬所长,在加强合作和协同融合中促进区域协调发展。

一是经济发展条件好的地区要承载更多产业和人口,发挥价值创造作用。在区域协调发展中,发展是根本,协调是特点,发展是解决一切问题的基础和关键,通过发展可以进一步提升促进协调的能力,丰富促进协调的资源 and 手段,而区域间的协同,可以进一步优化要素在区域间的配置,提升高质量发展的内生动力。经济发展条件好的地区要在推动经济高质量发展中勇挑重担,集聚更多产业和人口,不断提高发展质量和效率,为中国式现代化提供强有力的经济支撑。

二是生态功能强的地区要得到有效保护,创造更多生态产品。牢固树立和深入践行绿水青山就是金山银山的理念,把建设美丽中国摆在强国建设、民族复兴的突出位置,推动城乡人居环境明显改善、美丽中国建设取得显著成效,以高品质生态环境支撑经济高质量发展,加快推进人与自然和谐共生的现代化。站在人与自然和谐共生的高度谋划区域发展,通过高水平生态环境保护,不断塑造区域发展新动能、新优势,着力构建绿色低碳循环

经济体系,有效降低发展的资源环境代价,持续增强区域发展潜力和后劲。坚持山水林田湖草沙一体化保护和系统治理,构建从山顶到海洋的保护治理大格局,综合运用自然恢复和人工修复两种手段,系统推进生态环境分区精准管控,筑牢国家生态安全屏障。

三是增强边疆地区发展能力,促进民族团结和边疆稳定。治国必治边,边疆地区是国家安全屏障的第一道防线,是捍卫国家主权安全和领土完整的前沿阵地,对国家的稳定发展具有重要影响。当前,国际形势风云变幻,国内经济社会发生深刻变革,各种可以预见和难以预见的安全风险前所未有,筑牢边疆地区国家安全屏障成为强国建设、民族复兴新征程上必须履行好的重大责任。统筹考虑国家安全因素,坚持固边和兴边并重,使边疆地区有一定规模的人口和经济支撑,确保边防巩固、边疆安全。重点以保障和改善边疆地区民生和基础设施为重点,提升边疆地区基本公共服务能力和基础设施保障能力,解决好边疆地区的教育、就业、医疗、交通和通信等问题,通过高品质生活使边疆地区居民安心守边、戍边。

3.精准施策,完善空间治理实施区域协调发展战略

区域政策是政府针对特定区域空间或特定类型区域而制定和实施的各种政策总和。理论上讲,区域政策的基本空间单元越小,区域内部同质性越强,越有利于制定更有针对性的区域政策,越有利于提高区域政策的精准性和有效性。充分发挥主体功能区的战略性和基础性作用(樊杰,2024),进一步完善和落实主体功能区战略,细化主体功能区划分,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。

一是按照主体功能定位划分政策单元,不断提高区域政策的精准性。落实好主体功能区战略,进一步明确不同区域的主体功能定位,依据“三区三线”完善相应的区域政策,不断提高区域政策的针对性和有效性。完善有利于促进城镇空间集约发展的政策,改革土地管理制度,细化土地管理政策单元,进一步理顺“人地钱”良性互动机制,增强对优势地区的高质量发展保障能力,提高城镇空间集聚人口和产业的能力。完善有利于促进农业农村

现代化的政策,严守耕地保护红线,落实最严格的耕地保护制度,提升农业空间保障国家粮食安全的能力。完善有利于促进生态空间生态保护修复的政策,深入推进生态环境精准分区管控,提升生态空间保障国家生态安全的能力。通过因区施策、因类施策,促进生产发展、生活富裕、生态良好。

二是加速国土空间治理制度创新,提升国土空间利用水平。国土空间治理事关国家安全、社会稳定以及经济和环境的可持续发展,是推动形成主体功能约束有效、国土空间开发有序的重大举措。聚焦服务中国式现代化需求,不断优化国土空间治理手段,加快提升国土空间治理能力,形成覆盖全区域、涵盖全要素、贯穿全周期、联动多部门的国土空间治理体系,为推进区域协调发展奠定科学合理的国土空间基础,促进区域治理体系和治理能力现代化。

4.以人为本,保障民生底线实施区域协调发展战略

区域协调发展不仅是经济总量的提升和产业结构的优化,更在于通过科学合理的规划与高效资源配置,确保发展成果能够公平惠及全民(刘耀斌,2024)。以人为本是促进区域协调发展的出发点和落脚点,要瞄准实现区域间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的目标,完善土地、户籍、社保、转移支付等配套政策,扎实推进共同富裕。

一是着力推进区域间基本公共服务均等化。缩小区域发展差距的核心在于缩小区域间基本公共服务的差距,尤其是在教育、医疗、养老等事关民生福祉的公共服务领域的差距,国家提出要在2035年实现基本公共服务均等化的宏伟目标,需要聚焦这一宏伟目标,进一步加大财政转移支付力度,不断完善财政转移支付方式,提高一般性转移支付比重,重点加大对承担安全、生态等战略功能区域的财政转移支付力度,加大对欠发达地区的支持力度,缩小区域人均财政支出差异,为不同区域实现基本公共服务均等化提供相应的财力保障。

二是支持各地区扎实推进共同富裕。中国式现代化是全体人民共同富裕的现代化,国家提出到2035年,全体人民共同富裕取得更为明显的实质性进展。国家在浙江开展高质量发展建设共同富裕示范区的试点,从省域层面为全国推进共同富裕探

索路径、积累经验、提供示范,今后要在共同富裕领域由点及面、全面推开,全国不同地区富裕程度还会存在一定差异,不可能齐头并进,要探索因地制宜的共同富裕道路,同时,形成相对完善的先富带后富、先富帮后富机制,确保欠发达地区能够在共同富裕的道路上不掉队、赶上来。

5.加强合作,促进协同融通实施区域协调发展战略

一方面,要做好协同的文章,不同区域要牢牢把握在中国式现代化建设大局中的定位,共同聚焦中国式现代化建设宏伟目标,结合自身定位和优势,区域之间协同发力,共同支撑中国式现代化建设。另一方面,要做好融通的文章,加强区域合作和协作,探索对口支援新模式,通过不同区域间的融通发展与融合互动,取长补短、错位发展,既发挥优势地区对周边区域的辐射带动作用,又为发展相对滞后地区借势借力发展提供更大空间和更多机会。

四、完善实施区域协调发展战略机制的重点

立足资源禀赋,发挥比较优势,健全体制机制,完善差异化政策,深入实施区域协调发展战略、区域重大战略,支持各地区走合理分工、优化发展的路子,推动形成优势互补、高质量发展的区域经济布局。

1.健全推动西部大开发形成新格局、东北全面振兴取得新突破、中部地区加快崛起、东部地区加快推进现代化的制度和政策体系

一是围绕大保护、大开放和高质量发展推进西部大开发形成新格局。突出生态保护在新时代西部大开发中的压倒性地位,对青海、西藏、新疆、内蒙古等生态屏障作用突出的地区,进一步强化绿色发展导向,支持培育发展与生态环境相适应的生态绿色产业集群。发挥西部地区向西向南开放的优势,高质量推进西部陆海新通道建设,提升成渝地区双城经济圈等重点地区开发开放能级,提升沿边开发开放水平。把发展特色优势产业作为主攻方向,支持西部地区大力发展航空航天、新能源、新材料、数据算力等产业,加快能源、化工、冶金、建材、纺织、服装等传统产业转型升级,因地制宜培育发展低空经济、人工智能等新质生产力,构建现代化产业体系。牢牢守住安全底线,有力维护边疆安

全、民族团结和提升能源资源等重点领域安全保障能力(窦红涛,2024)。二是围绕“五大安全”推动东北全面振兴实现新突破。从维护国家国防、粮食、生态、能源、产业安全的战略高度,加强政策统筹,带动东北全面振兴实现新突破。坚持大农业观,践行大食物观,大力推进“粮头食尾”“畜头肉尾”“农头工尾”,把农业建成大产业,拓展农业发展空间,打造保障国家粮食安全的“压舱石”。加强大小兴安岭、长白山、松花江、黑龙江、辽河等重要生态系统保护修复,打好科尔沁沙地歼灭战,加强东北虎豹国家公园制度建设,筑牢祖国北疆生态安全屏障。加快构建清洁低碳、安全高效的能源体系,提升国家能源安全保障能力。提升先进装备制造、国防工业发展水平,着力打造一批大国重器、强国利器,提高关键产业链供应链韧性,保障国家产业安全。大力发展冰雪、生态旅游、生物医药等特色产业,打造具有国际影响力的冰雪旅游带。加快构建东北陆海大通道,打通中蒙俄跨境运输通道、东北亚多式联运通道等国际贸易大通道,深化与周边各国经贸合作,进一步提升东北地区对外开放水平,打造面向东北亚国际开放高地(赵彪,2025)。三是围绕“三基地一枢纽”建设在更高起点上扎实推动中部地区崛起。支持中部地区积极承接东部地区产业转移,做大做强先进制造业,加快构建以先进制造业为支撑的现代化产业体系。集中连片推进高标准农田建设,建设一批绿色农产品生产加工供应基地,确保粮食等重要农产品稳定安全供给。发挥中部地区腹地和资源优势,加强稀土等战略性资源储备,建设国家战略腹地重要承载地。提升对外开放平台能级,集聚发展枢纽经济、外向型经济,持续打造更具竞争力的内陆开放高地。加强基础设施和枢纽建设,强化中部地区的大通道格局(贾若祥,2024)。四是围绕“率先实现基本现代化”推动东部地区创新跃升。东部地区要继续发挥改革开放先行、综合创新能力强、现代制造领先、服务业高端等方面的优势,增强对全国高质量发展的引擎、辐射和示范带动作用,率先实现社会主义现代化,代表国家参与全球竞争。

2.推动京津冀、长三角、粤港澳大湾区等地区更好发挥高质量发展动力源作用

京津冀、长三角、粤港澳大湾区等三大动力源区域创新能力强、产业层次高、开放程度深、消费规

模大,要在高质量发展上发挥引领作用,在中国式现代化建设中先行示范。一是纵深推进京津冀协同发展。稳步推进北京非首都功能疏解,高质量建设雄安新区,增强现代化城市功能,提升北京副中心、滨海新区等发展能级。把加快河北高质量发展步伐、缩小河北与京津发展差距作为重要着力点,持续提升京津冀内部协同发展水平。二是紧扣一体化和高质量推动长三角一体化发展。充分发挥上海的带动作用,充分发挥苏浙皖的比较优势,深化科技创新与产业创新协同、高层次协同开放、生态环境共治联保、基本公共服务共建共享、基础设施跨区域互联互通等领域合作,建设好“G60科创走廊”和“沿沪宁产业创新带”,加强关键核心技术联合攻关,打造具有世界影响力的创新带(王振,2024),加强长三角生态绿色一体化发展示范区建设,深化省际毗邻地区合作探索,不断完善区域一体化发展体制机制,推动长三角一体化向更高水平迈进。三是以重大合作平台为抓手深入推进粤港澳大湾区建设。发挥香港—深圳、广州—佛山、澳门—珠海极点带动作用,深化港深、澳珠全方位合作,加快广佛同城化建设,辐射带动周边区域发展。推进大湾区珠江口一体化高质量发展,引领打造环珠江口100公里“黄金内湾”。支持横琴培育壮大科技研发和高端制造等产业,提升琴澳一体化发展水平。高水平建设深港国际金融城、“互联网+”未来科技城、会展海洋城、蛇口国际海洋城,推动前海建设深港深度融合发展引领区。支持在南沙建设大湾区航运联合交易中心,打造世界级航运要素资源市场化配置平台,推动粤港澳大湾区港航业融合发展。加速河套深港科技创新合作区开发建设,加快打造粤港澳大湾区国际科技创新中心重要极点。

3. 优化长江经济带发展、黄河流域生态保护和高质量发展机制

一是坚持生态优先、绿色发展,推进长江经济带高质量发展。加强生态环境分区管控和综合治理,持续深化实施城镇污水垃圾处理、工业污染治理、农业面源污染治理、船舶污染治理、尾矿库污染治理等工程,继续推进长江“十年禁渔”。完善横向生态保护补偿机制,探索生态产品价值实现机制。加快沿江高铁和货运铁路建设,构建综合立体交通走廊,打造畅通国内国际双循环主动脉。发挥长三

角的带动作用,引导资金、技术、劳动密集型产业向中西部地区、向中上游腹地有序梯次转移,推动溯江而上梯次高质量发展。深入发掘长江文化的时代价值,建设长江国际黄金旅游带。二是坚持共同抓好大保护、协同推进大治理,扎实推进黄河流域生态保护和高质量发展。加大上游重点生态系统保护和修复力度,创新中游黄土高原水土流失治理模式,推动下游二级悬河治理和滩区综合治理,开展汾渭平原、河套灌区等农业面源污染治理,加强沿黄河城镇污水处理设施及配套管网建设。全方位贯彻“四水四定”,实施深度节水控水行动,降低水资源开发利用强度。依托山东半岛城市群、中原城市群、关中平原城市群、兰西城市群、黄河几字弯都市圈等重点地区,推进产业绿色低碳高质量发展,推动能源、化工、有色金属等产业加快转变发展方式(王承哲等,2024)。实施黄河文化遗产系统保护工程,打造具有国际影响力的黄河文化旅游带。

4. 健全主体功能区制度体系,强化国土空间优化发展保障机制

一是提升经济优势地区创新链和产业链能级。以京津冀、长三角、粤港澳大湾区、成渝地区双城经济圈等区域为重点,围绕创新链布局产业链、保障供应链,引领增强产业链供应链自主可控能力。二是增强农产品主产区粮食等优质农产品供给能力。加强高标准农田和农田水利建设,扎实推进国家粮食安全产业带建设,保障粮食和重要农产品的综合生产能力。依托国家农业高新技术产业示范区、国家现代农业产业园等平台,壮大现代农业经济,提高农产品附加值。三是巩固生态地区生态产品供给能力。加强生态功能区保护修复,推进山水林田湖草沙系统保护修复和综合治理,促进生态产品价值实现。四是提高能源资源型地区可持续发展能力。优化山西、鄂尔多斯盆地、西南、东北和新疆等能源基地建设,在西北地区、华北地区和东北地区统筹布局建设风电基地,在河西走廊、宁夏和内蒙古等地区建设太阳能基地,积极开发海上能源。支持资源型地区转型发展,构建多元化产业体系,支持资源富集地区加强战略性资源储备。五是建立健全重大区际利益协调机制。健全粮食主产区域利益补偿机制,加快建立中央统筹下的粮食产销区省际横向利益补偿。完善资源输出地区利益补偿机制,建立支持资源型地区产业转型长效机

制。建立健全生态补偿机制,加大对重点生态功能区中央财政转移支付力度,加快构建生态综合补偿和分类补偿相结合、纵向补偿和横向补偿相补充、政府引导性补偿和市场化多元化补偿机制相促进的生态补偿机制。健全边疆地区利益补偿机制,以中央及省级财政为主体,提高边疆地区基础设施和公共服务补助水平,完善边民动态补助机制,提高驻边教师补助标准,提高禁牧补偿标准,为边境地区生态保护修复提供更多资金支持。

5. 完善区域一体化发展机制,构建跨行政区合作发展新机制

区域一体化是增添发展动能、释放发展潜力的重要途径。围绕重点领域,着力完善区域一体化发展体制机制,进一步提升区域一体化发展水平,推动形成优势互补、高质量发展的区域经济布局(刘保奎,2024)。加强重点区域一体化发展体制机制创新,推进跨区域产业协同创新、基础设施互联互通、生态环境共保联治、公共服务便利共享、产业发展互补共兴、体制机制协商联动,促进人员、技术、资金、数据等各类要素在城乡区域间自由有序流动、高效集聚、优化配置。鼓励京津冀、长三角、粤港澳大湾区以及成渝地区双城经济圈、长江中游城市群等区域,在维护全国统一大市场前提下,优先开展区域市场一体化建设工作,在强化市场基础制度规则统一、推进市场设施高标准联通、加快要素和资源市场建设、推进商品和服务市场高水平统一、推进市场监管公平统一等方面出台有效的政策举措。针对区域间市场体系仍然存在的制度规则不够统一、要素资源流动不畅、地方保护和市场分割等突出问题,加快废除各种不合理、不适宜的规定和做法,不断强化竞争政策基础地位,消除歧视性、隐蔽性的区域市场壁垒,构建跨区域的统一市场准入服务系统,实现市场准入异地同标。支持省际交界地区合作发展,探索建立统一规划、统一管理、合作共建、利益共享的合作新机制,建立健全毗邻省市规划对接机制,协调解决地区间合作发展重大问题。

6. 完善区域战略统筹机制,促进区域战略融合互动发展

建立健全区域战略统筹机制。率先推动区域重大战略、区域协调发展战略、主体功能区战略和新型城镇化战略的政策融合,优化重大基础设施、

重大生产力和公共资源布局,加快形成同频共振效应,激发不同区域发展活力(贾若祥,2025)。构建区域重大战略融合发展机制,推动共同比较优势叠加放大、差异化短板融合补齐,同质化任务一体推进。一是加强动力源地区科创产业协作和开放协同。支持动力源地区充分利用现代综合交通、创新网络等渠道,促进创新要素自由流动与产业链创新链高效互动(叶振宇,2025)。围绕重大基础研究和集成电路、关键软件、生物医药、新材料、新能源、空天科技、人工智能、量子信息等领域共性关键技术加强联合科技攻关,共同补齐中试、认证和检验检测服务等新产品上市关键短板,联手打造具有较强竞争力的产业链,共同培育发展新质生产力。加快规则、规制、管理、标准等制度型开放,率先建立开放型经济新体制,不断拓展国际经贸合作新空间,打造高水平制度型开放先行地。二是推动长江、黄河两大流域绿色低碳高质量联动发展。加强在污染治理、水资源节约保护、流域协同管理等方面合作交流,构建东中西协作的绿色产业链供应链,共同开发绿色产品,共同拓展销售市场。三是依托毗邻地区推动区域板块融合发展。发挥关中平原城市群、中原城市群、北部湾城市群等跨区域板块城市群的带动作用,促进区域板块融合发展。以淮河流域生态经济带、淮海经济区、浙皖闽赣国家旅游协作区以及赣闽粤原中央苏区、大别山、陕甘宁等跨省革命老区为重点促进区域板块融合互动。四是完善东西部协作、对口支援、对口合作等机制,提升帮扶合作实效(张可云,2024)。创新东中西部跨区域产业转移合作和科技成果转移转化模式,围绕生产要素的有效供给、产业链的高效协同、市场的长效拓展,构建“沿海总部+内陆基地”“沿海研发+内陆制造”“沿海企业+内陆资源”等合作,推动建立区域间产业转移税收分享机制,创新跨省“飞地经济”等合作开发模式,建立成本共担和利益共享机制。

7. 完善基本公共服务均等化机制,在发展中不断保障和改善民生

进一步明确中央与地方的财政事权,科学划分各级政府间的基本公共服务支出责任,强化政府财力保障。加大中央财政对中西部地区的转移支付力度,重点支持教育、医疗、社保、就业等领域,缩小区域间基本公共服务差距。推动建立跨区域基本公共服务协调机制,共同制定和实施基本公共服务

标准,提升教育、医疗、养老、社会保障等领域跨区域衔接的便利化水平,促进劳动力有序自由流动。支持战略毗邻地区围绕养老保险、医疗保险、义务教育等领域率先探索基本公共服务一体化机制。鼓励基本公共服务落差比较大的区域之间,探索建立养老保险、医疗保险、义务教育等基本公共服务顺畅流转机制,夯实区域一体化发展基础。加强京津冀、长三角、珠三角地区基本公共服务信息化建设,利用大数据、云计算等现代信息技术手段,提高公共服务的便捷性和可及性,让人民群众享受到更加优质、高效的基本公共服务。同时,要持续改善落后偏远地区基础设施条件,提升基础设施通达度,完善政策举措支持中西部和东北地区居民就近就业增收,不断提高居民基本生活保障水平。

五、完善实施区域协调发展战略机制的保障

建立与区域协调发展相适应的政策体系,积极推进区域协调发展法治化、规范化,促进区域政策与其他相关政策协同联动。

1.积极发挥中央区域协调发展领导小组的统筹协调作用

发挥好中央区域协调发展领导小组办公室的协调和督促作用,把习近平总书记有关区域发展的重要讲话、指示批示精神和党中央决策部署转化成实际行动和具体措施。深入开展区域协调发展重大问题研究,不断健全区域协调发展战略政策支撑体系,认真谋划有关重大部署、重大规划、重要政策、重点项目及年度工作安排,细化完善工作任务,建立清单化、闭环式工作落实机制,推动区域协调发展工作不断取得新进展新成效。按照“聚焦战略取向、突出政府引导、坚持市场运作、合理防范风险”的原则,研究设立区域协调发展基金,推动实现政府引导与市场化运作的有效结合。

2.建立与区域协调发展相适应的政策体系

一是加快形成全国统一开放、竞争有序的市场体系,深入落实《公平竞争审查条例》,消除歧视性、隐蔽性的区域市场壁垒。二是加强区域合作与联动发展,推动跨区域的重大项目建设和产业合作,促进产业链上下游企业的协作配套,加强区域间科技创新合作,推动创新资源跨区域流动和共享。三

是完善与区域协调发展相适应的基础设施体系,加强交通、能源、水利等基础设施建设,加快数字化、智能化等新技术在区域协调发展中的应用。四是加强区域生态环境治理和保护,加强区域生态环境治理和保护,完善生态补偿机制,促进跨区域生态保护合作。五是完善与区域协调发展相适应的制度保障体系,完善财政、金融、土地等政策支持体系,加大对欠发达地区和关键领域的投入力度,推动金融改革创新,引导金融机构加大对区域协调发展的支持力度,优化土地资源配置,保障区域协调发展的用地需求。

3.积极推进区域协调发展法治化、规范化

健全区域规划政策的制定、实施、监督、评估和动态调整机制,确定地方、部门、社会组织在促进区域协调发展中的职责作用。加快推进重大战略的国家立法工作。加快制定重大战略的基础性法律,明确界定重大战略的基本性质、管理机制、运作模式等。细化完善重点区域的地方配套法规。鼓励重点地区在遵循宪法和法律、行政法规基本原则前提下,充分行使地方立法权,及时制定可操作性强的地方配套法规。鼓励地方出台重点领域地方性法规、地方政府规章,完善配套政策措施。

4.促进区域政策与其他相关政策协同联动

一是加强政策协调与沟通。各级政府和相关部门加强沟通与协调,通过定期召开政策协调会议、建立信息共享机制等方式,促进政策间的协同联动。二是强化区域规划与政策的对接。充分考虑各项政策的影响和约束,加强区域规划与国家战略规划的对接。三是推动跨区域政策合作。鼓励不同地区之间开展政策合作,共同应对区域发展中的挑战和问题。通过签订合作协议、建立合作机制等方式,促进政策资源的共享和优势互补。四是加强政策评估与调整。定期对政策执行情况进行评估,并根据评估结果进行相应调整。建立政策反馈机制,及时收集各方对政策的意见和建议,为政策调整和完善提供依据。五是鼓励社会参与和多方协作。鼓励各方积极参与政策协同联动的过程,通过加强政府、企业、社会组织等多方协作,形成政策协同联动的合力。

参考文献

[1]刘宝玲.区域发展差异与区域协调发展关系思考[J].经济

- 问题,2007(4).
- [2]范恒山.正确认识和处理涉及区域协调发展的重大关系[J].全球化,2024(4).
- [3]贾若祥.适应新质生产力发展的区域政策研究[J].新经济导刊,2024(5).
- [4]樊杰.“十五五”时期中国区域协调发展的理论探索、战略创新与路径选择[J].中国科学院院刊,2024(4).
- [5]刘耀彬,陈利鹏.完善实施区域协调发展战略机制的关键:推进优势互补、高质量发展的区域经济布局——学习贯彻党的二十大精神[J].重庆大学学报(社会科学版),2024(6).
- [6]贾若祥.加强战略统筹力度,提升区域战略政策取向一致性[J].新型城镇化,2025(7).
- [7]叶振宇.中国式现代化专题面向中国式现代化的“十五五”区域协调发展:现实基础、重点任务与改革举措[J].河
- 北师范大学学报(哲学社会科学版),2025(3).
- [8]窦红涛,贾若祥.推动西部大开发形成大保护大开放高质量发展新格局研究[J].区域经济评论,2024(6).
- [9]赵彪.新时代东北全面振兴的关键症结与着力方向[J].区域经济评论,2025(1).
- [10]贾若祥,杨中华在更高起点上扎实推动中部地区崛起[J].金融博览,2024(6).
- [11]王振.深入推进长三角一体化发展在中国式现代化中走在前列[J].中共合肥市委党校学报,2024(6).
- [12]王承哲,安树伟,周宏春.开创黄河流域生态保护和高质量发展新局面[J].区域经济评论,2024(6).
- [13]刘保奎.完善区域一体化发展机制[J].中国投资,2024(12).
- [14]张可云.区域协调发展新机制的成效与发展趋势[J].人民论坛,2024(3).

Improving the Institutional Mechanisms for Implementing Regional Coordinated Development Strategies

Jia Ruoxiang Dou Hongtao Mu Enyi

Abstract: The Third Plenary Session of the 20th CPC Central Committee proposed “improving institutional mechanisms for implementing regional coordinated development strategies”, which represents a significant strategic deployment by the Party Central Committee in the new era to coordinate regional development. This initiative holds profound importance for enhancing balanced regional development, strengthening the resilience and sustainability of high-quality development, amplifying the driving effects of major regional strategies, and accelerating the establishment of a unified national market. Perfecting these mechanisms should be based on the positioning of different regions within the broader context of Chinese-style modernization, leveraging comparative regional advantages to effectively narrow development gaps and promote regional synergy. Special attention should be paid to balancing six key relationships: equilibrium and disequilibrium, holistic and local interests, division and cooperation, concentration and dispersion, conservation and development, as well as development and security. The paper proposes seven priority policy mechanisms: differentiated development mechanisms for regional sectors; leadership mechanisms for growth pole regions; ecological protection and high-quality development mechanisms for river basins; territorial spatial optimization mechanisms; regional integration mechanisms; strategic coordination mechanisms; and equalization mechanisms for basic public services. These institutional arrangements aim to elevate regional coordinated development to new heights through systematic institutional innovation.

Key Words: Regional Coordinated Development Strategy; Major Regional Strategies; Strategic Convergence of Regional Plans; Critical Interdependencies in Regional Development; Institutional Framework for Regional Synergistic Development

(责任编辑:元小满)