

【研究阐释党的二十届四中全会精神专题】

# 优化重大生产力布局与完善国家空间治理

赵霖 卢庆强 齐大勇

**摘要:**持续优化重大生产力布局是保障国家安全和实现区域均衡发展的重要手段,基于统筹发展和安全的国家空间治理目标与要求,需要进行新的思考。在吸收借鉴新国家空间理论基础上,基于国家空间过程的自主性与选择性,依托重大生产力布局优化关键因素,构建新时期国家空间治理应对的分析框架,即围绕统筹发展和安全两大战略目标,重点关注国家空间治理区域单元、区域空间组织引导与空间治理策略的优化。通过梳理我国重大生产力布局优化历程与重点战略,对新时期国家空间治理的环境与任务进行解析,以期完善优化重大生产力布局与国家空间治理和区域治理的选择路径与重点举措,对国家空间治理制度与政策体系完善提供助益。

**关键词:**重大生产力布局;新国家空间理论;国家空间治理;区域空间格局

**中图分类号:**F207 **文献标识码:**A **文章编号:**2095-5766(2026)01-0005-10 **收稿日期:**2025-09-25

**作者简介:**赵霖,女,北京清华同衡规划设计研究院总体分院主任工程师,高级工程师(北京 100085)。

卢庆强,男,北京清华同衡规划设计研究院副院长,清华大学中国新型城镇化研究院城市群与都市圈研究分中心主任,教授级高级工程师,通信作者(北京 100085)。

齐大勇,男,北京清华同衡规划设计研究院总体分院规划师(北京 100085)。

党的二十届四中全会提出,发挥区域协调发展战略、区域重大战略、主体功能区战略、新型城镇化战略叠加效应,优化重大生产力布局,发挥重点区域增长极作用,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。在百年变局加速演进之际,持续优化重大生产力布局在保障国家安全、促进经济增长、实现区域均衡和国家长治久安等方面发挥着重要作用,是优化国家空间格局和完善国家空间治理的重要手段(金观平, 2024)。我国学者对重大生产力布局的演变历程(李佳洺等, 2020)、空间形态变化(曹卫东等, 2024)、内涵特征(高国力等, 2023)、布局思路(叶振宇, 2023)和优化途径(孙久文, 2022)等进行了持续深入的探讨,但多基于区域经济布局视角,较少从优化国土空间格局和完善国家空间治理角度展开。

20世纪70年代,法国学者列斐伏尔提出了国家生产模式和空间生产理论,认为国家通过干预激活空间,使得空间既是生产的容器,也发挥生产力方面的作用,20世纪90年代以来,布伦纳进一步提出新国家空间(New State Space)理论(Brenner N, 1999),认为国家可以通过空间选择,优先赋予某一地理区域特权,促进该区域优先发展,以实现对国家空间重构的动态引导(Brenner N, 2004)。该理论有效整合了国家治理与空间重构的关系(马学广等, 2017),我国公共管理、空间规划领域学者也将其引入用于城市群、跨界合作区、政策区等研究,在解释和透视我国国家空间行为方面发挥了一定作用。基于此,本文在借鉴该理论的基础上,探讨面向重大生产力布局优化的空间模式和空间治理策略,以期为国家空间治理工作提供助益。

## 一、重大生产力布局优化的理论基础与实践历程

根据生产力布局理论,生产力布局是指各生产要素的空间分布和组合(董宇坤等,2017)。重大生产力是生产力的重要组成部分,根据已有研究对重大生产力的认识,新发展阶段的重大生产力应包括基础性经济部门、保障国家战略竞争安全的高科技产业和保障国家民生安全的相关产业(王小广,2023),以及算力等新型生产要素(马涛等,2025);重大生产力布局通常围绕国家总任务对国家重要的战略性产业和区域性基础设施等进行空间调整和地域整合(高国力等,2023)。基于上述研究基础,本文认为在统筹发展和安全视角下,重大生产力可以理解为生产力中对保障国家生存安全底线与基础经济命脉,支撑国家参与当前国际竞争和构筑未来中长期竞争新优势有重大影响的资源、产

业、设施等关键生产力要素。重大生产力布局则是基于国家空间过程与治理的自主性与选择性,对重大生产力关键要素的主动干预与优化过程。

### 1.重大生产力布局优化的理论基础

在我国推进重大生产力布局的历史实践中,也特别注重相关理论指导,如生产力均衡布局理论、地域生产综合体理论、梯度转移理论、增长极理论等,这些地理学和区域经济学当中的经典理论,与我国实际相结合之后,对我国不同阶段的生产力布局优化战略制定发挥了重要指导作用(段娟,2019)(见表1)。回顾历次重大生产力布局优化实践,其目的始终为服务于国家发展和安全需要,通过重大项目、政策、资源调配等国家权力运用,实现国土空间格局的调整优化甚至重构。在新的历史时期,结合国家治理体系与治理能力现代化的时代要求,吸收借鉴相关理论研究进展,探讨新时期重大生产力布局优化的空间模式与空间治理策略,需要开展新的讨论。

表1 重大生产力布局优化的相关理论基础及其实际应用

相关理论	空间尺度	主要观点	实际应用
生产力均衡布局理论	国家尺度	社会主义国家可以按计划在地区之间配置生产力,从而解决区域差距问题	对新中国成立初期区域均衡发展制定发挥了重要作用
地域生产综合体理论	区域/城市尺度	在能达到某一经济效果的许多企业在一个工业点或整个区域内经济上相互协调的组合,是一种以解决某一特定国民经济任务为目的的生产力的特定空间组织形式	对新中国成立初期工业基地建设和20世纪60年代“三线建设”都起到了一定影响
梯度转移理论	全球/国家尺度	区域经济的兴衰主要取决于其主导专业化部门在工业产品生命周期中所处的阶段,如果一个地区的专业化部门处于创新阶段,则该地区属于高梯度地区,如果处于成熟阶段后期或衰退阶段,则属于低梯度地区,产业会从高梯度地区向低梯度地区转移	对我国在“七五”计划中提出的东、中、西地区梯次开发思路产生了一定影响
增长极理论	区域尺度	经济增长是不均衡的,极化由具有创新技术的推进型企业推动实现,20世纪六七十年代增长极理论延伸为地理空间增长中心,20世纪90年代又进一步演化为流空间中的网络节点和枢纽	对我国城市群、都市圈发展思路产生了一定影响

资料来源:作者整理。

### 2.基于国家空间治理的理论解析与分析框架

一方面,借鉴新国家空间理论的研究思路与关注重点。布伦纳通过对20世纪60年代至21世纪初西欧国家尺度空间重构的归纳研究,构建了解释性分析框架:第一,国家可以通过空间选择(spatial selectivity of the state)实现国家空间重构;第二,国家空间选择的主要途径包括国家空间工程(state space project)和国家空间策略(state space strategy)

(Brenner N,2004)。其中国家空间工程有别于国内一般语境中对“工程”的理解,指国家在不同空间尺度和不同区域进行的国家权力空间组织尺度架构和管理实践,包括地域单元划分、管理机构设立和管理体制调整等,是国家空间重构的组织制度基础;国家空间策略指空间干预工具,如公共资源倾斜、空间差异配置和特殊政策设计等,是国家空间重构的实质实施过程。

另一方面,结合我国重大生产力布局优化与国家空间战略选择的实践经验,需要对既有理论框架进行适应性改造,基于新时期我国国家空间治理的战略目标、制度安排、政策体系和实施路径,建立适合我国国情的重大生产力布局优化与国家空间治理应对的分析框架(见图1),即围绕统筹国家发展和国家安全两大战略目标,通过国家空间规划、重大工程布局和国家空间治理政策等途径开展国家空间选择,以实现国家空间格局优化与要素配置的

适应性治理与持续性发展。建立新时期“国家空间战略目标—重大生产力布局关键因素—空间治理体系优化”的内在逻辑,统筹发展和安全,对新时期国家空间治理的环境与任务进行解析,基于国家空间治理过程的自主性与选择性,依托重大生产力布局优化关键因素(战略资源、关键产业、重大设施等),重点优化与完善国家空间治理区域单元、区域空间组织引导与空间治理策略的优化等国家空间治理过程建构的政策工具。

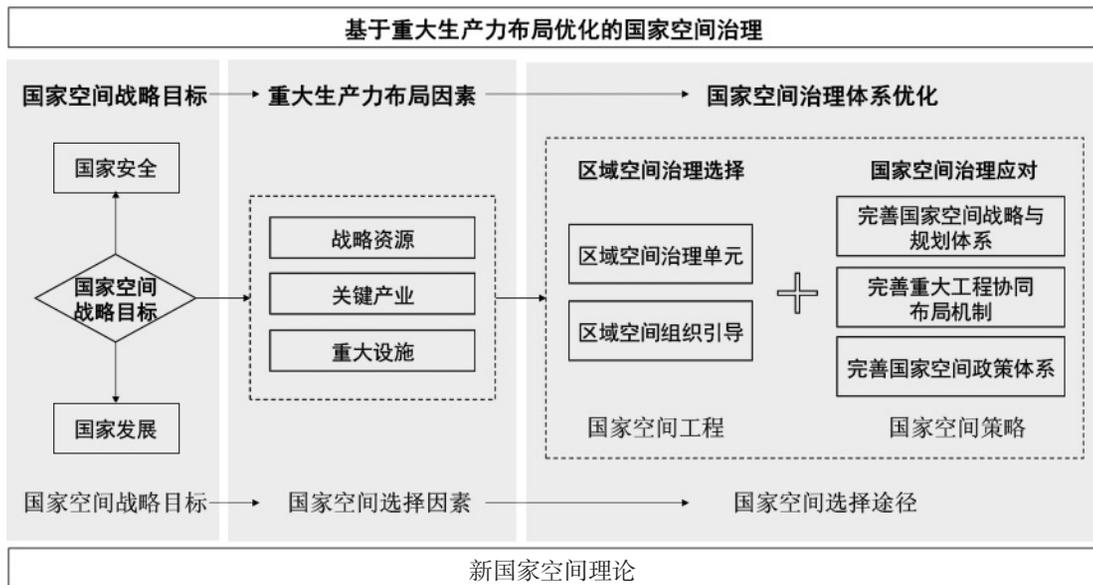


图1 优化重大生产力布局与完善国家空间治理分析框架

资料来源:作者绘制。

### 3.我国重大生产力布局优化与国家空间战略变化历程

参考新国家空间理论分析框架,结合我国重大生产力布局优化调整历程,将我国重大生产力布局优化划分为新中国成立初期均衡布局—战略后方基地建设—沿海地区优先发展—区域协调发展四个阶

段(见表2)。回顾历次重大调整的实践逻辑,我国重大生产力布局始终围绕应对国际环境转变与平衡国内区域经济发展两大战略目标,并在国家空间工程和国家空间策略上不断演进,从而实现国家空间重构。在国家空间工程上,从大一统的单向指令式计划逐步引入了特殊政策区、跨行政区协同区域等空

表2 我国重大生产力布局优化与国家空间战略历程

		新中国成立初期均衡布局阶段	战略后方基地建设阶段	沿海地区优先发展阶段	区域协调发展阶段
国家战略目标	国家安全:应对国际环境转变	20世纪50年代,外部国际形势严峻	20世纪60年代,周边国际严峻形势升级	20世纪80年代,国际关系缓和	21世纪,进入全球化时代
	国家发展:平衡区域经济发展	均衡发展沿海与内地	加强备战,建立战略后方基地	以经济建设为中心	逐步缩小区域差距
国家空间治理应对	国家空间治理重点区域(国家空间工程)	北方内陆省份	“大三线”地区	东部沿海地区	区域协调发展与城市群集中化共存
	国家空间治理重点战略(国家空间策略)	国家重大工程	“三线建设”	“特区政策”:经济特区、开放城市、沿海经济开放区	区域协调发展战略;城市群、都市圈规划

资料来源:作者整理。

间组织方式,在国家空间策略上,则实现从以重大项目为主向与政策工具相结合演变。推动了国家空间重构重点从北方内陆省份—“大三线”地区—东部沿海地区—区域协调发展与城市群集中化共存演变。

## 二、统筹发展和安全理念对重大生产力布局优化的要求

近年来,国际环境发生了复杂变化,全球地缘政治格局加快调整,新一轮科技与产业革命深入发展,由此带来开放格局、产业链供应链布局逻辑的变化,对重大生产力布局优化提出了新的要求。

1. 国家安全:应对国际环境变化与产业链安全的战略要求

一是应对国际地缘政治格局与国际贸易格局变化的新动态。当前,全球地缘政治格局加快调整,国际贸易格局从海洋贸易向陆海贸易转变。由于大国博弈、乌克兰危机长期化、巴以冲突持续,霍尔木兹海峡等关键海洋贸易通道处在危机地区,一旦被封锁将导致大量海运运距及贸易成本上升,也意味着我国可能失去大量依赖海运的中东地区油气战略资源,需要对此做出积极应对。党的十八大以来,我国区域开放布局进入陆海内外联动、东西双向互济的全面开放新阶段,“一带一路”和西部陆海新通道的建设有效衔接了欧亚大陆,以中欧班列为代表的陆路运输方式促进了与中亚、欧盟、东盟国家的陆路经贸合作,与海洋贸易形成互相衔接、互为补充的陆海贸易格局,西部地区逐渐走向开放前沿。重大生产力布局需要与新的国际贸易格局和开放格局相适应。

二是应对保障产业链供应链韧性和安全的新要求。受地缘政治风险和贸易摩擦影响,全球产业链供应链布局逻辑呈现短链化、本地化、友岸化趋势。我国面临外部“脱钩断链”和本土企业向低关税经济体迁移的双重挑战,打造自主可控的产业链供应链成为当务之急。党的二十届三中全会明确提出要健全产业链供应链韧性和安全水平制度,强调推动产业在国内梯度有序转移,建设国家战略腹地 and 关键产业备份、完善国家储备体系等。重大生产力布局应与产业链供应链布局趋势相匹配,保障在受到封锁打压后仍能维持有效运转和快速恢复,支撑大国经济韧性和竞争力。

2. 国家发展:适应新质生产力对空间发展格局影响的新规律

一是产业生产组织方式变革为区域“跨越式”发展提供可能。长期以来,区域经济发展主要遵循比较优势理论,即不同经济板块由于区位、劳动力、资源等要素禀赋差异形成区域分工方面的比较优势,吸引产业梯度转移。而新质生产力以产业深度转型升级为表征,会带来产业形态和生产组织方式的重大变革,尤其是一些颠覆性技术能够改变产业规则,产生“换道”超车的效果,为区域实现“跨越式”发展提供了可能。

二是新型生产力要素的区位偏好会对重大生产力布局产生影响。在新一轮科技革命中,生产力逐渐由以资本、劳动、土地等要素为基点转向以数据、算力为基点,由此带来各类新型基础设施的涌现,其区位选择也将对重大生产力布局产生相应影响。

## 三、基于“目标统筹—要素保障”分析框架审视重大生产力布局存在的问题

在经历多次布局优化调整之后,我国重大生产力布局发生了积极变化,但仍然存在艰巨挑战。为客观刻画我国当前重大生产力布局的特征和存在的问题,本文从目标统筹与要素保障两个维度建立“目标统筹—要素保障”交叉的重大生产力评价体系(见图2),并选择关键表征数据进行刻画(见表3)。

在目标统筹维度,重大生产力包括保安全—保发展双重目标。保安全即保障国家生存安全底线和国民经济基础命脉,主要指在国民经济发展中处于基础地位、其供应能力和质量制约下游产业发展的关键制造业,包括化工、冶金、机械装备等基础工业和重要能源矿产资源开采。保发展即保障我国中长期竞争优势,指代表我国参与国际竞争的新质生产力,包括战略性新兴产业、未来产业、科技资源和算力等新型基础设施,是带动我国产业体系加快向价值链高端迈进的重要动力源,对于支撑我国中长期经济增长、构筑新型竞争优势具有重要作用。在要素保障维度,重大生产力包括资源—产业—设施三类关键要素。关键资源要素包括油气、煤炭、关键金属等重要能源矿产资源。关键产业要素包括化工、冶金、机械、汽车等基础工业,电子信息、新能

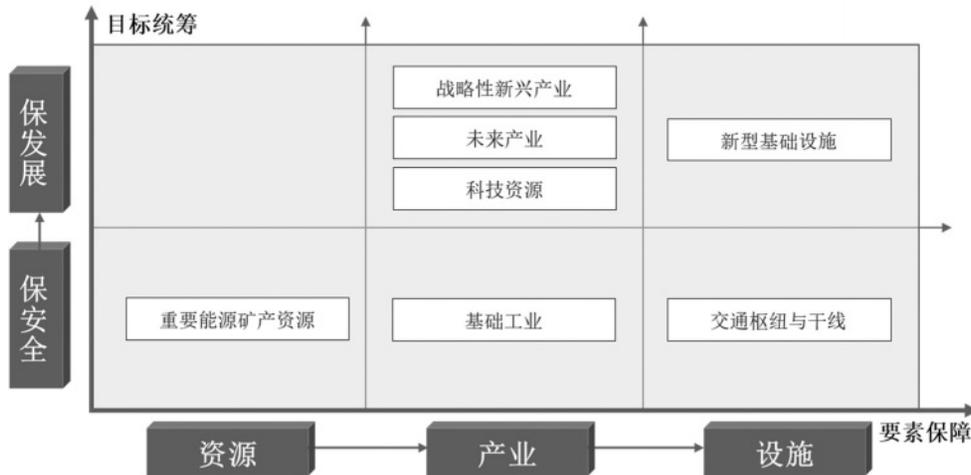


图2 重大生产力布局目标统筹—要素保障评价体系

资料来源：作者绘制。

表3 重大生产力关键要素表征数据

要素类型	表征数据名称	数据来源	
资源要素	能源资源基地	《全国矿产资源规划(2016—2020年)》	
产业要素	基础工业	主营业务为矿产冶金、能源化工、机械装备、汽车与交通装备等领域的中央企业(包括其分公司和持股占比50%以上的子公司)	
	战略性新兴产业	注册行业类别符合国家统计局《战略性新兴产业分类(2018)》标准的上市公司	
	国家科技创新基地	国家重点实验室	各省科学技术厅国家重点实验室名单(截至2023年10月)
		国家工程技术研究中心	《国家发展改革委办公厅关于印发纳入新序列管理的国家工程研究中心名单的通知》
设施要素	国家科技资源共享服务平台	中国科技资源共享网( <a href="https://www.esi.cn">https://www.esi.cn</a> ,截至2023年10月)	
	运输线路长度(铁路、内河航道、公路里程等)	中国统计年鉴	
	算力枢纽	《全国一体化大数据中心协同创新体系算力枢纽实施方案》	

资料来源：作者整理。

源等战略性新兴产业,以及未来产业与科技资源。关键设施要素包括重大交通设施和新型基础设施等。

1.关键资源要素:战略能源、矿产资源空间分布不均衡,生产地和消费地分离

我国为保障国家资源安全供应进行了有计划部署。在宏观层面,国家分别赋予内蒙古建设国家重要能源和战略资源基地、新疆建设全国能源资源战略保障基地的战略定位;在具体安排方面,《全国矿产资源规划(2016—2020年)》中首次提出建设103个能源资源基地,在生产布局等方面给予重点支持和保障。但由于能源资源矿产的不可流动性和分布不均匀性,我国石油、铁矿石等大宗能源和关键金属矿产资源总体对外依存度高,且高度依赖

海域运输,存在一定风险;国内资源整体分布呈现北多南少、西多东少,生产地和消费地分离的特征,根据对能源资源基地的分布统计,103个能源资源基地中57%分布在北方省份,尤其能源基地中77%分布在北方省份;按东、中、西、东北四大板块统计,能源资源基地中56%分布在西部地区,54%的能源基地分布在西部地区。对外衔接国际、对内连通供需端的大规模、长距离能源运输通道和能源矿产品储备设施需求长期存在。

2.关键产业要素:保安全与保发展领域产业布局分化明显,区域分布不均衡

基于保安全视角的基础工业主要包括矿产冶金、能源化工、机械装备、汽车与交通装备等,我国

主要通过中央企业在该领域发挥牵引和“链主”作用。本文对基础工业领域中央企业及其分公司和持股占比50%以上的子公司进行分析,受资源条件和历史路径依赖影响,主要分布在胡焕庸线以东、长江流域沿线及以北地区,即华北、华东、华中和东北地区,分布比例分别为28%、21%、12%和10%,在华南和西北分布较少,企业分布比例超过5%的城市群依次为京津冀、长三角、长江中游、哈长和辽中南城市群(见图3)。

基于保发展视角的战略性新兴产业和未来产业布局更加集中,主要分布在东部沿海地区,尤其是长三角、粤港澳大湾区两大城市群。战略性新兴产业是以重大技术突破和重大发展需求为基础,对经济社会全局和长远发展具有重大引领作用的产

业,是我国参与当前国际竞争的主要力量。列入分析的企业为主业涉及战略性新兴产业的上市公司,主要分布在华东、华南、华北、华中地区,企业数量比例依次为43%、19%、13%和10%,企业分布比例超过5%的城市群依次为长三角、粤港澳大湾区、京津冀、长江中游、山东半岛和海峡西岸城市群(见图4)。未来产业孕育于科技创新平台,我国国家科技创新基地由科学与工程研究类、技术创新与成果转化类、基础支撑与条件保障类构成,列入分析的科创基地包括国家重点实验室、国家工程研究中心和国家科技资源共享服务平台,从城市群的角度看,分布比例超过5%的城市群仅有3个,分别为京津冀、长三角和长江中游城市群,分布比例依次为42%、17%和9%(见图5)。

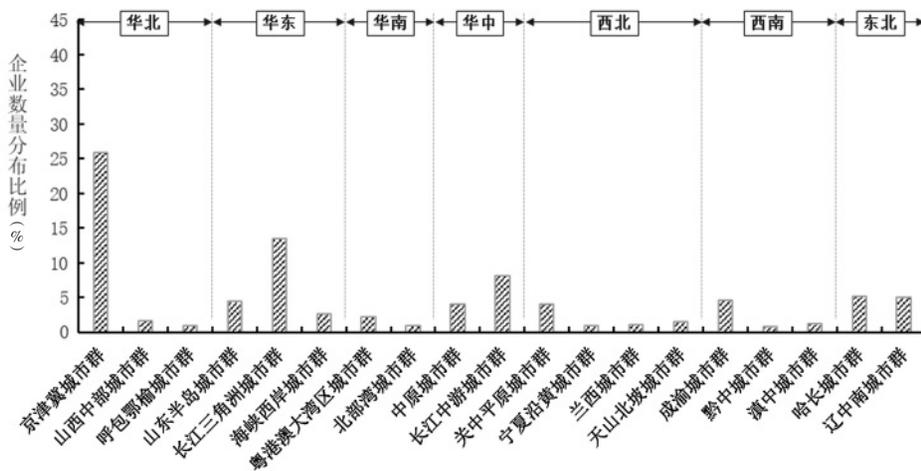


图3 基础工业类中央企业在各城市群中的分布

资料来源:作者根据启信宝企业数据库分析绘制。

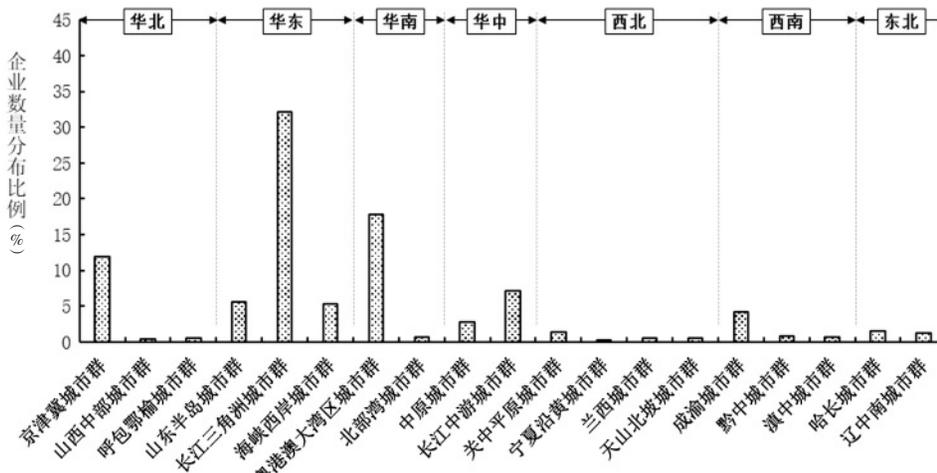


图4 战略性新兴产业上市公司在各城市群中的分布

资料来源:作者根据启信宝企业数据库分析绘制。

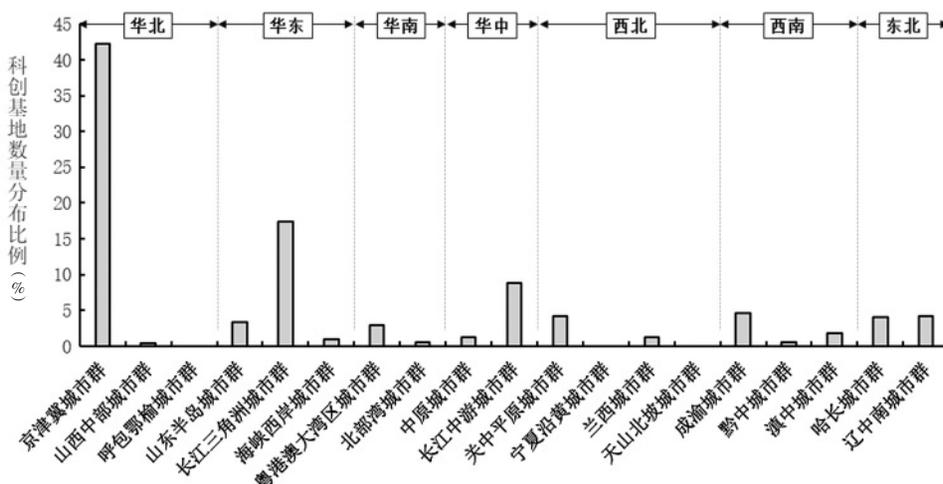


图5 国家级科技创新基地在各城市群中的分布

资料来源:作者根据国家科技创新基地信息整理绘制。

3.关键设施要素:算力等新型基础设施布局有待完善,供应中心与需求中心远距离分离

经过多年发展,我国综合立体交通网络基本建成,进入相对稳定阶段。但与新质生产力发展相适应的算力等新型基础设施布局仍有待完善,算力基础设施由于具有能耗高、散热需求高、占地面积大等特征,选址需要统筹考虑区位、气候、能源、土地等因素,因此目前我国启动建设的八大国家枢纽主要在西部地区和东部城市群都市圈外围地区布局,存在供应中心与需求中心远距离分离、网络时延和传输费用偏高的问题,算力传输大通道建设仍然滞后。

#### 四、优化重大生产力布局的国家空间治理选择路径

基于前述分析,本文提出区域尺度的区域空间治理单元和国家尺度的国土空间格局优化思路,促进重大生产力更加均衡协同布局。

1.区域空间治理单元:“战略枢纽+战略腹地”重大生产力协同治理单元

根据新国家空间理论,国家空间组织尺度重构是国家空间重构的组织制度基础。2023年中央经济工作会议强调,优化重大生产力布局,加强国家战略腹地建设,可见战略腹地建设是优化重大生产力布局的重要载体。据此,本文提出建设“战略枢纽+战略腹地”重大生产力协同区域单元构想(以下简称“协同区域单元”),为形成兼顾比较优势与区域

均衡的重大生产力格局提供空间组织支撑(见图6)。

在战略枢纽地区重点发挥各区域单元在资源禀赋、产业基础、科技创新等方面的比较优势,发展各具特色的战略性新兴产业,布局重要科技力量,培育未来产业,形成更多具有国际竞争力的产业集群,发挥增长极和动力源的作用。适应产业短链化和集群化布局趋势,依托战略枢纽内的都市圈地区打造新型地域生产综合体,围绕培育和发展新质生产力这一经济目标,统筹科技平台、产业链群、新型基础设施等重大项目和人才、资金、信息等新质生产力发展要素的组合布局,形成新型一体化生产地域。

在战略腹地地区重点建立体系相对完善的基础工业、重要初级产品生产和战略物资储备体系,提高经济安全韧性,同时增强战略腹地在粮食安全、生态安全方面的功能。不同方位协同区域单元需根据自身面临的地缘政治格局、当地的资源环境和发展特征提出更具针对性的发展路径和政策措施。

2.国土空间格局优化:构建双向开放的网络化国土空间格局

一是构建双向开放格局,应对国际贸易风险,加强国际陆路经济走廊与前沿开放地区重大生产力布局。对外应继续深化基于风险应对的国际陆路经济走廊通道建设(见图7)。积极推进与地缘政治变动密切相关的新亚欧大陆桥、中国—中亚—西亚、中巴等“一带一路”国际经济合作走廊建设,为中欧贸易、中东油气资源的陆路运输提供安全便捷

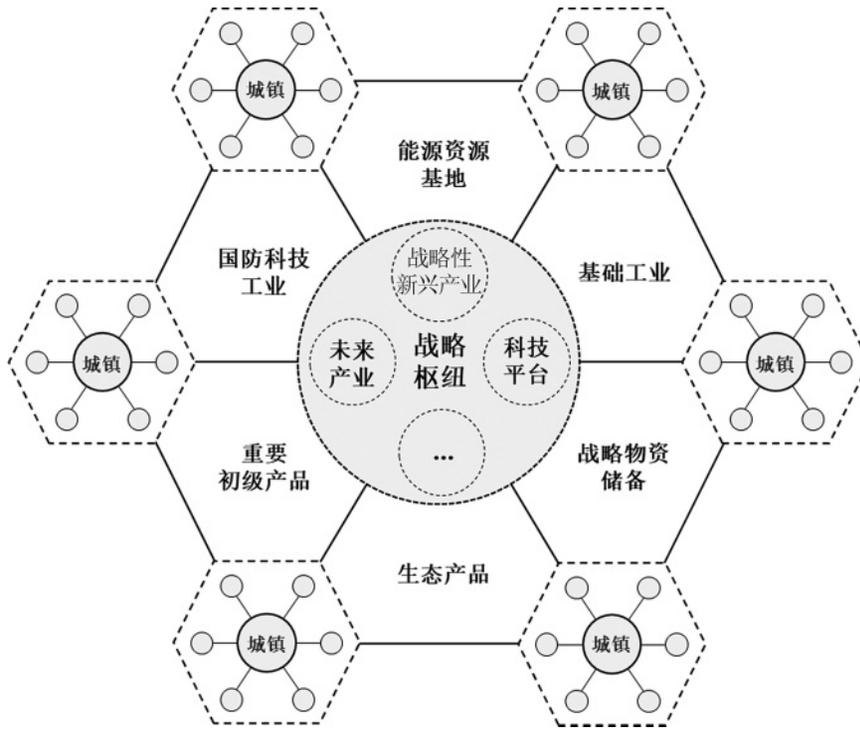


图6 重大生产力协同区域单元模式图

资料来源:作者绘制。

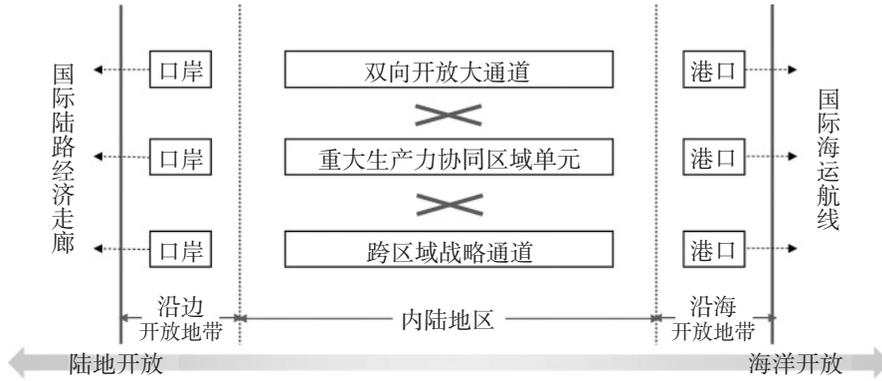


图7 重大生产力布局优化视角下的国土空间格局示意图

资料来源:作者绘制。

的路径,保障产业链供应链稳定。对内应加强与国际经济走廊的衔接,加强边境开放前沿地区的重大生产力布局。包括加强新疆的重大生产力布局,充分发挥新亚欧大陆桥、中国—中亚—西亚、中巴经济走廊在新疆境内实现“三廊合一”的开放前沿作用;加强广西、云南的重大生产力布局,发挥在中国—中南半岛、孟中印缅经济走廊中的桥头堡作用;加强东北地区的重大生产力布局,发挥中蒙俄经济走廊合作前沿的作用。综合考虑国际陆路经济走廊沿线国家资源、产能、成本优势与国内产业发展的互补性,引导外来能源矿产资源加工产业基地、优势出口产品制造基地等在前沿开放地区布局。

二是构建网络化格局,提升流动效率,加强跨区域战略通道建设。建设跨区域战略廊道,并结合不同类型战略通道沿线关键节点加强重大生产力布局。应对我国能源矿产资源对外依存度高且空间分布不均的问题,建设对外衔接陆上油气进口通道和重要港口,内部衔接供给端和需求端的油气长输管线廊道,并结合关键节点建设能源矿产战略物资进口贸易与储运基地,以及相关冶金化工产业。应对当前技术发展阶段算力基础设施面临的东西部供需错配问题,加强算力基础设施与需求中心的数据传输通道建设,并结合算力枢纽布局人工智能、数字经济等高算力消耗型产业。

## 五、优化重大生产力布局的国家空间治理重点举措

优化重大生产力布局既要统筹考虑与我国空间战略体系的统筹协调关系,又要充分整合空间规划、重大项目、产业政策等治理工具,形成与区域空间治理选择相适应的治理举措。

### 1. 完善国家空间战略体系与规划体系的重点举措

第一,建立重大生产力布局与区域重大战略之间的统筹协调关系。自党的十九届五中全会提出以来,区域重大战略已成为优化区域经济布局的核心载体。区域重大战略既包括京津冀、长三角、粤港澳大湾区、成渝地区双城经济圈等点状重大战略区域,也包括长江经济带、黄河流域等带状重大战略区域。根据不同重大战略区域的空间尺度和类型,带状重大战略区域可视为由多个重大生产力协同区域单元组合而成,带状区域的西部协同区域单元可视为国家战略腹地,东部协同区域单元相应可视为国家枢纽地区。点状重大战略区域普遍是我国的动力源地区,可视为单个重大生产力协同区域单元的战略枢纽地区,是代表我国参与国际竞争的重大生产力优先布局地区,与周边省份共同组成一个完整的协同区域单元。

第二,发挥主体功能区支撑和引导重大生产力布局优化的基础制度作用。优化各类主体功能区比例和布局。确保每个区域单元中的战略枢纽地区有一定比例的国家级城市化地区,作为重大生产力的主要承载地。确保每个战略腹地地区有一定比例的国家级农产品主产区,保障区域粮食和种业安全,保障一定比例的粮食自给率,以应对极端情况冲击;确保有一定比例的国家级重点生态功能区,保障区域生态安全及人居环境品质。提升新疆、广西、云南等相关经济走廊门户省份的城市化地区比例,并将发展条件较好的重点边境口岸城市升级至国家级城市化地区。

第三,探索在国土空间规划体系中建立战略储备区制度。在空间规划中应妥善考虑目前位于城镇开发边界之外,但具备一定区位、交通、资源和连片用地优势的地区,划为战略储备区予以战略预留,以应对大型工业项目及其附属城镇生活服务设

施建设对成片土地的需求。战略储备区未启用时保持其原有性质,严格控制单独选址项目进入,避免新增永久基本农田或生态保护红线。

### 2. 完善国家重大项目组合协同落地的重点举措

第一,完善国家重大项目区域组合协同布局机制。合理利用政府干预的主动性,针对各区域单元比较优势和薄弱环节,调动中央企业、科研平台、重点储备设施、新型基础设施等多种类型重大项目资源,发挥国有资产的战略使命和投资带动能力,围绕特定经济社会发展目标,推动不同类型重大项目在同一区域单元组合布局,形成符合生产力发展规律的资源配置模式,实现重大项目效益最大化。例如,针对粤港澳大湾区经济活力强但基础工业相对薄弱、国家级科技创新基地数量偏少的问题,推动政府主导的基础工业领域的央企在大湾区周边战略腹地布局,推动政府主导的国家级科技资源向大湾区布局,建立与大湾区产业体系相适应的科技生产力布局体系,支撑大湾区在新一轮科技产业革命中持续保持经济领先地位。针对中西部地区新质生产力普遍薄弱问题,引导集成电路、先进材料等重要产业链的关键环节,以及国家级科技资源在中西部的战略枢纽地区适度备份,提升我国新质生产力布局的安全韧性水平,同时更好发挥对中西部区域经济发展的促进作用。

第二,完善国家重大项目落地保障政策协同机制。建立国家重大生产力项目库,完善重大项目在用地、用能、环保等方面的协同保障机制,确保项目快速落地。对入库项目,由国家直接配置用地计划指标,支持申请先行用地,允许以承诺方式落实耕地占补平衡。对入库的石化、冶金等基础工业项目探索实行能耗指标、污染物排放指标单列考核或随项目转移。鼓励对协同区域单元内的重大生产力关联项目进行组合报批。

### 3. 完善国家空间政策体系的重点举措

第一,完善跨区域单元与区域单元内部产业转移机制。针对不同区域单元的优势领域和薄弱环节,制定相应的跨区域单元产业转移指导目录,对符合转移指导目录的跨区域转移企业制定税收优惠或资金奖励等激励性政策。针对战略枢纽与战略腹地的定位差异,建立区域单元内产业转移指导目录,推动战略枢纽地区的基础工业向战略腹地地区转移,推动战略性新兴产业的关键原材料、核心

基础部件等容易紧缺、卡脖子的环节在战略腹地适度备份。对迁往战略腹地、符合产业转移目录的企业减征一定比例的企业所得税;对由战略枢纽地区主导迁出、符合产业转移目录的企业,按一定比例在迁出和迁入地之间实行税收、产值、用地指标分享。

第二,完善与重大生产力布局协同的人才供给与保障策略。加强重大生产力项目布局地区的高技能人才培养力度,结合该地产业需求,加强职业教育和订单式培养,逐步建立与重大生产力布局相匹配的人才供给与保障策略。因重大生产力项目迁移的技术与管理人才,其子女可根据本人和家庭实际,选择在本人、父母或其他法定监护人户籍所在地,或者居住地、重大生产力项目所在地入学、转学、升学。

(感谢清华大学中国新型城镇化研究院、北京清华同衡规划设计研究院有限公司《主体功能区战略引导重大生产力合理布局路径研究》课题组的讨论与支持。)

#### 参考文献

[1] BRENNER N. Beyond state-centrism? space, territoriality, and geographical scale in globalization

studies[J]. Theory and society, 1999,28(1) .

[2] BRENNER N. New state spaces [M]. Oxford: Oxford University Press, 2004.

[3] 金观平. 调整优化重大生产力布局[N]. 经济日报, 2024-01-16.

[4] 李佳泓, 张文忠, 余建辉. 我国重大生产力布局的历史沿革与“十四五”时期优化策略[J]. 中国科学院院刊, 2020(7).

[5] 曹卫东, 曹继, 张文瑞, 等. 中国重大生产力布局演变与空间形态模拟[J]. 地理学报, 2024(12).

[6] 高国力, 胡天新, 张雪原, 等. 新发展阶段优化重大生产力布局的内涵特征、重点任务和对策举措[J]. 区域经济评论, 2023(2).

[7] 叶振宇. 中国式现代化新征程中优化重大生产力布局的战略思考[J]. 区域经济评论, 2023(2).

[8] 孙久文. 优化重大生产力布局的途径探索[J]. 天下, 2022(11).

[9] 马学广, 李鲁奇. 新国家空间理论的内涵与评价[J]. 人文地理, 2017(03).

[10] 董宇坤, 白暴力. 党的十八大以来生产力布局理论的政治经济学分析[J]. 经济纵横, 2017(12).

[11] 王小广. 优化重大生产力布局 把握未来发展主动权[N]. 中国经济时报, 2023-12-25.

[12] 马涛, 钟化鑫, 李子愚. 算力外部性、要素市场化配置与重大生产力布局优化[J]. 理论探讨, 2025(3).

[13] 段娟. 中国区域经济发展研究[M]. 武汉: 华中科技大学出版社, 2019.

## Optimizing the Layout of Major Productive Forces and Improving National Spatial Governance

Zhao Lin Lu Qingqiang Qi Dayong

**Abstract:** Continuously optimizing the layout of major productive forces is an important means to ensure national security and achieve balanced regional development. Based on the goals and requirements for national spatial governance for overall development and security, new reflection is needed. Drawing on the new state space theory and based on the autonomy and selectivity of the national space process, this paper constructs an analytical framework for national spatial governance with a focus on key factors in optimizing major productive forces layouts. Focusing on the two strategic objectives of overall development and security, the analysis framework focuses on the regional units of national spatial governance, regional spatial organization guidance, and the optimization of spatial governance strategies. By summarizing the optimization process of China's major productivity layout, this paper analyzes the environment and tasks of national spatial governance in the new era. This aims to improve and optimize the layout of major productive forces, as well as the paths and key measures for national spatial and regional governance, thereby offering practical support for refining the national spatial governance system and policy system.

**Key Words:** Major Productive Forces Layout; New State Space Theory; National Spatial Governance; Regional Spatial Pattern

(责任编辑:元小满)