

## “十四五”规划探究之区域发展战略篇

### 宏观研究报告

宏观分析师：袁野

电话：15810801367

Email: yuanye@tpyzq.com

执业资格证书编码：S1250117080032

#### 核心观点：

中央关于“十四五”规划建议稿中明确提出缩小区域及城乡差距将是未来五年的工作重点之一。缩小区域及城乡差距，我们认为应启动“农地流转+城市群+交通强国”这一大战略。通过农地流转释放巨大的农村内需潜力，同时优化非耕种地的综合利用。而后通过地票置换，完善城市群的土地的集约利用。最终实现土地要素的自由流动与优化配置。“交通强国”则降低人口流动的机会成本，使劳动力的流通共享成为可能。

“十四五”时期区域发展的整体布局：以京津冀协同发展、粤港澳大湾区建设和长江三角洲区域一体化发展等为引领，以长江经济带发展、黄河流域生态保护和高质量发展为依托，以农产品主产区、重点生态功能区为保障，统筹西部、东北、中部、东部四大板块发展，加快形成优势互补高质量发展的区域经济布局。

风险提示：宏观经济政策的超预期退出。

## 目录

“十四五”时期实施区域发展战略的总体思路.....	2
（一）发展目标.....	2
（二）推动形成优势互补高质量发展的区域经济布局.....	2
（三）进一步健全区域政策体系.....	5
（四）建立更加有效的区域协调发展新机制.....	9

## “十四五”时期实施区域发展战略的总体思路

以京津冀协同发展、粤港澳大湾区建设和长江三角洲区域一体化发展等为引领，以长江经济带发展、黄河流域生态保护和高质量发展为依托，以农产品主产区、重点生态功能区为保障，统筹西部、东北、中部、东部四大板块发展，加快形成优势互补高质量发展的区域经济布局。

### （一）发展目标

#### 1.重大区域发展战略引领作用强劲

京津冀、长三角、粤港澳大湾区引领全国高质量发展。

#### 2.区域补短板强弱项成效显著

发达地区和欠发达地区之间合作深化，东部沿海产业有序向中西部和东北地区转移，一批关系欠发达地区发展的交通、能源、信息等基础设施项目有力实施，中西部和东北地区的内生发展动力进一步增强，各地区居民就业岗位供给得到充分保障，人民生活保障水平差距显著明显。

### （二）推动形成优势互补高质量发展的区域经济布局

#### 1.打造引领高质量发展的动力源

##### （1）京津冀协同发展

要以疏解北京非首都功能为“牛鼻子”，聚焦雄安新区和北京城市副中心两翼建设，调整区域经济结构和空间结构，探索超大城市、特大城市等人口经济密集地区有序疏解功能、有效治理大城市病的优化开发模式。一是积极稳妥有序疏解北京非首都功能。二是高标准高质量建设雄安新区。三是深入推进北京市城市副中心与河北省北三县协同发展。四是深度推进重点区域协同发展。支持天津滨海新区传统产业转型升级和高端制造业发展壮大，推动天津港打造世界一流的智慧港口、绿色港口，加快张家口首都水源涵养功能区和生态环境支撑区建设。五是大力推动改革开放创新。加快区域产业转移和优化升级，打造国际前沿技术和产业发展集群。六是加快完善区域一体化综合交通网络体系。加快推进京津冀城际铁路建设，进一步提高京津冀机场群、港口群协同合作水平。七是持续加强生态环境协同治理和保护。打好蓝天、碧水、净土保卫战，增加清洁能源供应，调节能源消费结构。八是加快提升基本公共服务均等化水平。发挥好京津对口帮扶机制的作用，巩固扩大河北省脱贫成果，建立健全脱贫防贫长效机制。

##### （2）粤港澳大湾区

推进粤港澳大湾区建设是丰富“一国两制”的新实践。一是建成世界新兴产业、先

进服务业和现代服务业基地，建设充满活力的世界级城市群。二是建设加快形成以创新为主要动力和支撑的经济体系，充分发挥粤港澳科技研发与产业创新优势，**建成全球科技创新高地和新兴产业重要策源地**。三是打造“一带一路”建设的重要支撑。更好发挥港澳在国家对外开放中的功能和作用，**提高珠三角九市开放型经济发展水平，促进国际国内两个市场、两种资源有效对接**，在更高层次参与国际经济合作和竞争，建设具有重要影响力的国际交通物流枢纽和国际文化交往中心。四是**建设内地与港澳深度合作示范区**。充分发挥深圳前海、广州南沙、珠海横琴等重大合作平台作用，探索协调协同发展新模式，**深化珠三角九市与港澳全面务实合作**。五是**共建宜居宜业宜游的优质生活圈**。充分利用现代信息技术，实现城市群智能管理，优先发展民生工程。

### (3) 长江三角洲区域一体化发展

要紧扣“一体化”和“高质量”，通过深入推进区域一体化实现高质量发展，**打造全国发展强劲活跃增长极、全国高质量发展样板区**。一是推动形成区域协调发展新格局。上海要提升城市能级和竞争力，苏浙皖要发挥比较优势，强化合作，错位发展，提升合作联动水平。二是加强协同创新产业体系建设。**发挥上海张江、安徽合肥两大综合性国家科学中心的作用**，推动重大科技基础设施集群化发展，同时要打通原始创新向现实生产力转化通道，**打造全国原始创新策源地、科技成果转化高地**。三是加强重点领域合作，**深化交通能源、科创、产业、信息化、信用、环保、公共服务、商务金融等领域合作**。四是推进更高水平协同开放。利用好中国国际进口博览会、虹桥国际开放枢纽等，**打造长三角对外开放平台**。上海自贸试验区临港新片区要进行更深层次、更宽领域、更大力度的全方位高水平开放。五是创新一体化发展体制机制，**破除制约一体化发展的行政壁垒和体制机制障碍，建立统一规范的制度体系，形成要素自由流动的统一开放市场**。六是加快推进一体化示范区建设。率先探索将生态优势转化为经济社会发展优势、从项目协同走向区域一体化制度创新，实现共建共管共享共赢的一体化治理新模式。

## 2. 培育高质量发展的增长极

### (1) 高质量发展的增长极的提出及其内涵

“十三五”规划中提出了建设京津冀、长三角、山东半岛、海峡西岸、哈长、辽中南、中原、长江中游、成渝、关中平原、北部湾、山西中部、呼包鄂榆、黔中、滇中、兰州-西宁、宁夏延黄、天山北坡等 19 个城市群。积极培育高质量发展的增长极，积极推动长江中游、成渝、关中等经济区规划建设加快经济转型升级，增强集聚能力和辐射作用，打造成引领区域经济发展的重要增长极地区。在具备条件的内陆非省会城市打造一批高端制造业腹地，承接超大城市部分功能，逐步改变内陆省份单核发展的局面，拓

展区域发展战略纵深。

## (2) 增强中心城市和城市群经济和人口承载能力

加快中心城市建设，增强区域辐射带动能力。以19个城市群核心城市为重点，加快完善世界城市、国家中心城市和区域性中心城市功能，增强区域辐射带动能力，引领区域发展。其中，北上广深加快建设世界城市，天津、重庆、沈阳、南京、武汉、成都、西安、杭州、青岛、郑州、厦门等建设国家中心城市，其余城市群核心城市重点建设成为区域性增长极。中心城市建设应在以下方面着重发力。一是要增强高端生产要素和创造要素的集聚能力；二是要强化对全球和全国生产要素的配置能力；三是要进一步提升交通信息枢纽功能；四是要加强人力资本培育，增强城市自我可持续、高质量发展的内生动力。

加快培育大都市圈，引领城市群发展，促进区域协调发展。都市圈是以一个中心城市为核心，以发达的联系通道为依托，吸引及辐射周边城市和区域的一体化城市组合体，包括成渝城市群、关中平原城市群、哈长城市群、长江三角洲城市群、长江中游城市群、中原城市群。都市圈既是城市群的核心，也是推动小城镇发展和乡村振兴的地域依托。都市圈培育应在以下方面着重发力。一是科学规划大都市圈建设，合理确定大都市圈范围，统筹安排生产、生活和生态空间，明确大都市圈内各地区定位；二是建设便捷高效、互联互通的现代化基础设施网络；三是根据各城市定位，以价值链分工深化都市圈内部经济联系，形成以核心城市为主导，其他城市紧密参与，彰显优势、协调合作的现代化产业体系；四是提供高水平、均等化公共服务，缩小各地区之间公共服务差距。

因时施策，推动处于不同发展阶段的城市群加快建设。一是推动成渝地区双城经济圈建设，在西部形成高质量发展的重要增长极。成都突出航空港、科技创新等优势，重庆突出航运、开放等优势，加强成都、重庆分工合作。加快推进南北向通道建设，强化与西北腹地的联系，提升联通西北、西南的通道效率，构筑从大西北直抵印度洋的大通道。支持成都、重庆布局一批高端要素集聚和发展平台，形成支持跨国产业分工体系的物流、金融结算等服务系统。密切与西北地区的联系，促进解决西部地区的南北分化问题，形成支撑西部大开发新格局的重要引擎。二是优化城市中游等城市群组织模式，发挥武汉教育、科技、航运等要素优势，加快推进北沿江高铁等东西向高铁通道，提升航空港枢纽地位和国际化水平，增强光电通信、装备制造、生物医药、地理测绘技术等领域竞争力，促进东西南北联动，增强战略支撑能力。三是提升山东半岛、海峡西岸、北部湾等沿海城市群功能，发挥这三个城市群地处沿海的区位优势，加快创新驱动、产业升级和海陆统筹发展，建设成为我国参与国际竞争的重要支撑区域，促进东部更高质量

率先发展。四是密切关注哈长、呼包鄂榆、兰州—西宁等城市群发展动向和人口流向，进一步改善内部基础设施条件，明确产业分工和错位发展，实现特色化、专业化发展，改善营商环境，提升城市品质。

### 3.建设高质量发展的农产品主产区

要加快建立粮食生产功能区和重要农产品生产保护区，确保国家粮食安全和保障重要农产品有效供给，在农产品主产区集中力量建设一批基础条件好、生产水平高、调出量大的特色现代农业经济区。加强以东北平原、黄淮海平原、长江流域、汾渭平原、河套灌区、华南、甘肃新疆主产区等“七区二十三带”为主体的农产品主产区建设。严格保护耕地，发展现代农业，严格保护市郊永久基本农田，重点发展现代都市农业，增强粮食保障能力。

### 4.构建高质量发展的重要生态安全屏障

建设“两屏三带”重要生态安全屏障。构建以青藏高原生态屏障、黄土高原—川滇生态屏障、东北森林带、北方防沙带和南方丘陵山地带“两屏三带”为骨架，以国家重点生态功能区和以国家公园为主体的自然保护地为支撑的国家生态安全屏障。促进大江大河流域生态保护。围绕长江经济带发展、黄河生态文明建设等大江大河和重点流域，推进上下游、左右岸协同联动保护，建立流域上下游横向补偿关系。

### 5.促进各大战略区和功能区域衔接融合互动

国家各重大区域发展战略间要突出其战略重点，彼此呼应，融合发展，形成分工合理的经济高质量发展格局。

统筹京津冀协同发展、粤港澳大湾区建设、长江三角洲区域一体化发展三个重大预取发展战略，打造三大世界创新增长极，引领东部沿海经济带发展。可为其他战略实施提供先行示范。

以长江经济带发展、黄河流域生态保护和高质量发展为依托，构建南北互动、东中西联动的发展格局。

长江经济带发展的关键在于处理好保护和发展的关系，处理好长江下中上游三大城市群之间的协调发展关系，理顺长江流域不同发展层级区域之间的互动和补偿机制关系。黄河流域生态保护和高质量发展的关键在于协调上中下游共同抓好大保护，处理好资源环境承载能力与经济高质量发展之间的关系，协同推进大治理，确保黄河安澜。推动长江、黄河两大战略融合发展，促进两大流域产业合作、人才合作、资金合作，带动北方地区经济发挥比较优势，实现互动发展。

## （三）进一步健全区域政策体系



要丰富创新区域政策内容和方式，给予不同地区更加精准、各有针对性的引导和支持。制定和实施区域政策要坚持市场导向、精准定位、分类实施、各扬所长、补齐短板。

### 1.完善开拓高质量发展重要动力源的政策

各地区优于资源禀赋、发展基础、担当使命等不同，面临的问题和制约因素也不一样，区域政策精准性还需进一步提高。比起大而全、全而泛的政策体系，给予不同地区更加精准、更有针对性的引导和支持。比如，在西部地区，重庆、成都、西安等区域中心城市更加需要强化创新驱动，青海、西藏等生态屏障地区更加需要在生态保护和民生等方面给予倾斜支持。在东北地区，黑龙江更加需要国家加大对粮食生产及加工转化的支持力度，而辽宁更加需要针对性措施推动先进制造业发展。在中部地区，山西侧重于促进资源型经济转型、实现绿色发展，河南更加需要巩固粮食生产基地和先进制造业基地地位，江西还面临着革命老区发展和脱贫攻坚的任务，需要国家加大支持力度。制定和实施区域政策要遵循以下原则：坚持市场导向。打破地区分割和利益藩篱。坚持精准定位。坚持分类施策。坚持各扬所长。坚持补齐短板。实现城乡区域间基本公共服务均等化。

#### (1) 提升科技创新策源能力

依托上海张江、北京怀柔、深圳综合性国家科学中心等创新平台，推动重大科技基础设施、科研院所和产业创新平台集聚发展，促进科技创新资源向动力源集聚。

#### (2) 打造世界级产业集群

面向我国超大规模市场，发挥动力源地区产业基础势力雄厚优势，组织实施重大产业化项目，退出一批高端产品、形成一批中国标准，提升产业基础能力和产业链水平。促进产业协同发展，强化龙头企业带动作用，建设全企业链平台，大力发展“补链”企业，形成大中小企业协同发展的良好局面。加快发展5G、人工智能、工业互联网、智能网联汽车、生物医药等新兴产业，加大技术改造和设备更新力度，让“新芽成大树”“老树长新芽”。

#### (3) 加快释放制度活力

深化“放管服”改革，加快数字政府建设。逐步建立高标准市场体系，促使国有、民营、外资企业等市场主体可以依据统一市场标准和竞争规则，公平参与市场竞争。提升电信、教育、医疗、文化等领域开放水平。加快免税店布局，调整完善免税店政策，加快国际消费中心城市建设。

### 2.完善培育高质量发展重要增长极的政策

#### (1) 提升中心城市和城市群要素配置能力

健全一体化政策，消除歧视性、隐蔽性的区域市场壁垒，坚决破除地方保护主义；打破阻碍劳动力等要素流动的不合理壁垒，加快制定统一的外来人口落户政策，释放地区发展潜能；增强土地管理灵活性，探索建立城市群内部建设用地指标交易机制，解决土地“终身配”现象；完善能源消费双控制度，对能耗强度达标而发展较快的地区，能源消费总量控制要有适当弹性；围绕积极融入全球产业分工体系，推动内陆开放型经济试验区建设，打造内陆开发开放枢纽，促进对内对外开放，更好利用国际国内两个市场、两种资源。

### (2) 促进大中小城市和小城镇协同发展

促进农业转移人口有序实现市民化，提高城市综合承载力，完善职业教育和培训体系，深化产教融合、校企合作。在具备条件的内陆非省会城市打造一批产业配套能力好、承载空间大的省域副中心城市，给予财税、土地、投融资上的支持，承接超大城市部分功能和国内外产业转移，推动省域副中心城市建设战略性接续成长城市。

### (3) 发挥重要功能平台示范引领作用

我国已经先后布局建设了一大批改革创新平台，包括 19 个国家级新区、18 个自由贸易试验区、21 个国家自主创新示范区、综合配套改革试验区、承接产业转移示范区、沿边重点开发开放试验区、临空经济示范区、海洋经济发展示范区等。围绕国家赋予的先行先试功能，深化综合性、专向性的改革开放，创新管理体制机制，制定精准的扶持政策。

## 3.完善支持农产品主产区的政策

### (1) 建立健全财政转移支付和横向补偿制度

加大财政对农业和农村的投入力度，健全“三农”投入稳定增长机制。充分发挥财政资金对社会资金的引导作用，拓宽支持农业和农村的融资渠道。增加小型农田水利、农村基础设施投入，加大农村饮水安全工程投入，健全农产品价格形成机制，深化农产品

预览已结束，完整报告链接和二维码如下：

[https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=1\\_1426](https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=1_1426)

