

国家发展和改革委员会文件

发改地区〔2016〕1771号

国家发展改革委关于 印发贯彻落实区域发展战略 促进区域协调发展的指导意见的通知

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院有关部委、直属机构：

《关于贯彻落实区域发展战略促进区域协调发展的指导意见》已经国务院同意，现印发你们，请认真贯彻执行。

附件：关于贯彻落实区域发展战略促进区域协调发展的指导意见

(此页无正文)



抄送：国务院办公厅，各省、自治区、直辖市及计划单列市、新疆生产建设兵团发展改革委

附件

关于贯彻落实区域发展战略 促进区域协调发展的指导意见

党中央、国务院高度重视促进区域协调发展工作。近年来，在区域发展总体战略指引下，我国区域发展空间布局逐步优化，区域良性互动格局加快形成，区域发展协调性进一步增强，为国民经济平稳健康发展作出了重要贡献。经济发展新常态下，区域发展的内外部环境正在发生深刻变化，促进区域协调发展面临重大机遇，也存在诸多挑战，特别是区域发展差距仍然较大、老少边穷地区发展相对落后、一些区域无序开发情况比较突出、促进区域协调发展体制机制还不完善等问题亟待解决。为进一步贯彻落实新时期党中央、国务院关于区域发展的一系列重大战略部署，统筹协调东中西部和东北地区四大板块，优化经济发展空间格局，促进区域协调发展、协同发展、共同发展，根据《国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》有关工作部署，提出以下指导意见。

一、总体要求

(一) 指导思想。全面贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中全会精神，深入贯彻习近平总书记系列重要讲话精神，按照“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布局，牢固树立和贯彻落实创新、协调、绿色、开放、共享的新发展理念，主动适应引领经济发展新常态，以区域发展总体战略为基础，以“一带一路”建设、京

京津冀协同发展、长江经济带发展为引领，坚定不移实施主体功能区制度，创新完善区域规划和区域政策，健全区域协调发展机制，推进全国统一市场建设，积极推动形成沿海沿江沿线经济带为主的纵向横向经济轴带，塑造要素有序自由流动、主体功能约束有效、基本公共服务均等、资源环境可承载的区域协调发展新格局，为国民经济持续健康发展和全面建成小康社会作出新贡献。

（二）基本原则。

市场导向，政府推动。充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，更好发挥政府作用。打破地区分割和隐形壁垒，推动形成全国统一市场，促进各类生产要素有序自由流动、优化配置；加强区域发展战略、规划、政策的制定实施和优化调整，不断完善促进基本公共服务均等化的制度保障。

统筹协调，分类指导。国家层面统筹区域发展战略布局、总体规划和制度安排，组织编制重要跨区域、次区域规划，强化区域重大项目、重大政策、重大制度、重大体制的对接，促进区域协调发展。坚持从各地实际出发，因地制宜、分类指导，按照生态文明建设的要求，引导各地合理确定经济社会发展目标，并根据区域主体功能定位，提出不同任务要求，实施差别化的区域政策。

改革创新，开放合作。坚持实施创新驱动发展战略，尊重基层首创精神，支持重点地区先行先试，打造和依托必要的改革开放平台，努力探索促进区域协调发展的新路径新方式。统筹国际国内区域合作，深入实施“一带一路”建设、京津冀协同发展、长江经济带

发展三大战略，构建合作机制与交流平台，加快培育参与和引领国际经济合作竞争新优势。

问题导向，循序渐进。坚持从解决当前影响区域协调发展的突出问题入手，分阶段设定目标任务，在抓好区域规划和政策文件贯彻实施的同时，加快建立健全区域协调发展体制，逐步形成长效机制，推动区域协调发展工作进入法治化、规范化轨道。

（三）主要目标。到 2020 年，区域协调发展新格局基本形成，区域发展差距进一步缩小，区域协调发展体制机制更加完善，区域开发秩序进一步规范，区域一体化发展、城乡协调发展和全国统一市场建设取得重大进展，基本公共服务均等化总体实现，社会发展和人民生活水平显著提高，区域性整体贫困问题得到解决，绿色循环低碳发展水平明显提升，生态环境质量持续改善，全国各地区人民共享全面建成小康社会成果。

二、优化经济发展空间格局

（四）深入推进实施区域发展总体战略。进一步加强对东、中、西部和东北地区发展的统筹协调，积极推动沿大江大河、沿边沿海和沿重要交通干线的经济增长带建设，促进生产要素在更广区域内有序自由流动，构建东中西、南北方协调联动发展的新格局。把深入实施西部大开发战略放在优先位置，更好发挥“一带一路”建设对西部大开发的带动作用，促进生产要素向西部地区流动和集聚，着力培育新的经济增长点和增长极，开工建设一批重大项目，不断提升基础设施建设和基本公共服务水平，巩固国家生态和边疆安

全。大力推动东北地区等老工业基地全面振兴，着力完善体制机制，深入推进重点领域改革，扩大面向东北亚及欧美国家（地区）的开放合作，积极推进结构调整，支持产业结构单一地区（城市）加快转型，着力鼓励创新创业，培育提升内生发展动力，着力保障和改善民生，促进资源型城市可持续发展。进一步发挥中部地区承东启西、连接南北的独特优势，制定实施新十年促进中部地区崛起规划，完善支持政策体系，激活发展潜力，加快综合交通运输体系建设，有序承接产业转移，积极推进新型城镇化，全面深化对内对外开放合作，进一步吸纳人口、集聚产业和增强综合实力。支持东部地区率先创新发展，积极借鉴国际先进经验，着力推动全面深化改革和制度创新，加快实现创新驱动发展，进一步扩大对外开放合作，加快建立全方位开放型经济体系，积极探索陆海统筹新机制，更好发挥在全国经济增长中的重要引擎和辐射带动作用。

（五）重点实施好三大战略。深入推进“一带一路”建设，注重与区域开发开放相融合，强化东部地区的龙头引领和中西部内陆腹地的战略支撑作用，加快推进“一带一路”核心区、战略支点、开放门户及对外大通道建设，推进与沿线国家和地区互联互通，开展多领域务实合作，打造陆海内外联动、东西双向开放的全面开放新格局。积极推动京津冀协同发展，以资源环境承载能力为基础，强化水资源环境承载能力刚性约束，调整优化经济结构和空间结构，有序疏解北京非首都功能，推进交通一体化、生态环保、产业转型升级三大领域率先突破，加快推进大气污染联防联控，完善协同发展

体制机制，编制京津冀空间规划，建设以首都为核心的世界级城市群，打造京津冀协同创新共同体，辐射带动环渤海地区和北方腹地发展。推进长江经济带发展，坚持生态优先、绿色发展，把修复长江生态环境摆在压倒性位置，共抓大保护，大力提升资源环境承载能力，着力推进长江重大生态修复、航道治理、沿江公用码头等重大工程和项目建设，构建高质量综合立体交通走廊，引导产业优化布局和分工协作，推动长江上中下游地区协同发展、东中西部互动合作。

（六）全力实施脱贫攻坚。充分发挥政治优势和制度优势，采取超常规措施，坚决打赢脱贫攻坚战。推进精准扶贫、精准脱贫，创新扶贫开发方式，进一步整合资源，加快实施发展生产、易地扶贫搬迁、生态补偿、教育扶贫、社保兜底等精准扶贫工程，健全精准扶贫工作机制，因人因地施策，提高扶贫实效。加强贫困地区基础设施建设，支持因地制宜发展特色经济。不断提高贫困地区公共服务水平，基本完成存量危房改造，提升医疗服务水平，切实抓好义务教育和职业培训，尽力阻断贫困代际传递。

（七）扶持特殊类型地区发展。加大对革命老区、民族地区、边疆地区和困难地区的支持力度。支持革命老区开发建设，完善革命老区振兴发展支持政策，推动赣闽粤原中央苏区等重点贫困革命老区振兴发展。把加快民族地区发展摆到更加突出的战略位置，坚持和完善民族区域自治制度，完善差别化支持政策，推动建立各民族相互嵌入式的社会结构和社区环境，促进各民族交往交流交融。

推进边疆地区开发开放，加强基础设施互联互通，大力推进兴边富民行动。加强规划引导和政策支持，促进资源枯竭、产业衰退、生态严重退化等困难地区转型发展，研究支持产业衰退地区振兴发展的政策措施。加大对特殊类型地区的财政金融支持力度，改善基础设施条件，提高基本公共服务能力和水平，支持有序承接产业转移，发展优势产业和特色经济，吸引富余劳动力转移就业，强化生态保护和修复，完善生态补偿机制。

（八）加快城市群建设发展。优化提升东部城市群，支持京津冀、长江三角洲、珠江三角洲三大城市群继续在制度创新、科技进步、产业升级、绿色发展等方面走在全国前列，加快形成国际竞争新优势，建设具有世界影响力的城市群。支持北京、上海建设具有全球影响力的科技创新中心，建设一批创新型（试点）省份和城市，推进以科技创新为核心的全面创新，为全国创新驱动发展做好示范。提升山东半岛、海峡西岸城市群开放竞争水平。培育中西部地区城市群，支持成渝、中原、长江中游、哈长、关中平原、北部湾等城市群深化对内对外开放，加快新型工业化和新型城镇化进程，壮大现代产业体系，完善基础设施网络，增强对区域和全国经济社会发展的支撑作用。依托省会城市、重要节点城市等区域性中心城市，加强区域协作对接，加快产业转型升级，实现集约发展、联动发展、互补发展，形成辐射带动区域整体发展的城市群。编制重点城市群规划，以重点城市群为依托，促进跨行政区经济区发展。促进城镇发展与产业就业支撑和人口集聚相协调，统筹推进国家级新

区、产城融合示范区、临空经济区等发展，研究制定促进县域特色经济发展的政策举措，加快推进城乡协调发展。

（九）拓展蓝色经济空间。坚持陆海统筹，发展海洋经济，科学开发海洋资源，保护海洋生态环境，加快建设海洋强国，拓展我国发展战略空间。按照以陆促海、以海带陆、人海和谐的原则，促进海洋经济发展，加强陆海基础设施对接，促进陆海产业融合发展，构建陆海统筹开发格局。以全国海洋经济发展试点区建设为重点，优化海洋产业结构，发展海洋科学技术，打造若干海洋经济圈和特色海洋产业园区。加强远洋和大洋深部资源的开发利用。严格控制围填海规模，强化近海、海岸带和沿海滩涂的保护与合理开发利用，适时出台关于加强沿海滩涂保护与开发的政策措施。加强沿海地区海洋防灾减灾能力建设，保障沿海社会经济可持续发展。推进海岛保护利用，预留后备开发资源，推动海岛地区经济社会发展，创新绿色、节能、环保的生态型海岛经济发展新模式。

（十）构建生态安全屏障。把生态文明理念贯穿区域发展总体战略实施的全过程，构建高效安全国土开发保护格局。加快完善主体功能区政策体系，推动各地区依据主体功能定位发展，加快生态安全屏障建设，形成以青藏高原、黄土高原—川滇、东北森林带、北方防沙带、南方丘陵山地带、近岸近海生态区以及大江大河重要水系为骨架，以其他重点生态功能区为重要支撑，以禁止开发区域为重要组成的生态安全战略格局。健全国土空间用途管制制度，将用途管制扩大到所有自然生态空间。加强重点生态功能区、生态环

境敏感区和脆弱区等保护和管理，合理划定生态保护红线，落实最严格水资源管理制度，强化水资源节约保护，加大重要饮用水水源地保护力度，推进河湖生态保护和修复，加强水土流失综合防治，增强涵养水土、防风固沙能力，保护生物多样性，加强海洋和海岛生态系统保护和修复。全面推动资源能源节约，落实最严格的耕地保护制度和最严格的节约用地制度，大力发展循环经济，加强环境保护和污染治理。加快解决重点区域、流域和海域的突出环境问题，鼓励开展跨行政区的生态环保合作，促进生态产品和环保基础设施共建共享，推行全流域、跨区域联防联控和城乡协同治理模式，开展跨区域联合执法。以流域为单元，系统推进国土综合整治，维护流域生态安全。

三、完善创新区域政策

（十一）加强区域政策顶层设计。探索建立科学规范的区域发展水平评价体系。按照建设全国统一大市场的要求，在科学划分区域类型的基础上，以区域发展总体战略为基础框架，以不同地区主体功能定位、经济社会发展水平和基本公共服务水平为基本依据，推进建立和完善内涵清晰、措施有效、管理规范、分类指导的区域政策体系。完善区域政策制定实施的磋商与协同推进机制，以及政策调整的综合评估与决策机制，探索将公众参与、专家论证、风险评估、合法性审查等确定为政策制定的重要程序。加强区域发展环境影响评价及水资源论证，依法开展环境影响跟踪评价，强化能源资源节约管理，促进区域经济与资源环境协调发展。

(十二) 提高区域政策的精准性。充分发挥区域发展总体战略的指向作用，完善区域政策与财政政策、货币政策、产业政策、投资政策、消费政策、价格政策协调配合的政策体系，优化政策目标体系和工具组合，缩小政策单元，完善差别化的区域发展政策，提高区域政策协同性、精准性、可操作性和有效性。适应引领经济发展新常态，根据经济走势和地区经济分化的特点，加强分类指导。对制造业体系比较完整、产能过剩行业比重较大、国有企业比重较大、生态功能和农业地位重要、滞缓衰退严重和资源枯竭等不同类型的地区，出台有针对性的政策举措，积极推进供给侧结构性改革，发展新经济，培育新动能，促进各地区充分发挥比较优势，破解发展瓶颈和发展难题，提升综合竞争力和实力，推动结构优化和动力转换，对于重大改革政策可在重点区域、行业、领域先行开展试点示范。区域政策应更加注重促进区域间社会事业均衡发展和基本公共服务均等化，特别要加大对老少边穷等欠发达地区的扶持力度。推进中央与地方财政事权和支出责任划分改革，加大一般性转移支付比重，提高地方自身发展能力。强化对区域经济形势的监测预测和跟踪分析，建立与之联动的区域政策动态调整机制。

(十三) 发挥区域规划指导约束作用。充分发挥区域规划对国土空间开发和经济社会发展的综合协调作用，做好区域规划与国民经济和社会发展规划、主体功能区规划、土地利用总体规划、城市总体规划、镇总体规划、环境保护规划、水资源总体规划等衔接配合。落实国家级区域规划管理有关规定，进一步突出国家对跨

行政区的重要发展轴带和经济区布局发展的宏观统筹，促进各区域联动协调发展，强化跨省（区、市）的区域规划对编制区域内省（区、市）级总体规划、专项规划的指导和约束作用。

（十四）优化规划政策实施与评价机制。健全区域规划实施体系，综合运用法律、经济、技术、行政等多种手段，充分发挥相关工作推进领导小组、部际联席会议等协调机制作用，建立和完善运行高效的规划实施机制。探索构建区域规划与政策实施绩效评价与考核体系，建立区域规划与政策实施跟踪评估与动态优化完善机制。根据区域规划实施情况中期评估和执行期满全面评估结果，可以按程序调整、废止或续编规划。其中国家级规划评估结果需向国务院报告。完善公众参与和社会监督机制，对于不涉及国家秘密的区域规划，尽可能开展第三方评估，定期向社会公布规划实施及相关评估情况。

四、加强区域合作互动

（十五）推进区域协同发展。进一步加强规划引导和政策指导，加快基础设施互联互通，推动科技合作与协同创新，推进生态环境保护合作，深化社会事业领域合作，促进区域协同发展、有条件的地区一体化发展。推动京津冀、长三角、珠三角不断扩大协同合作领域和范围，促进环渤海地区合作发展，推动东北地区新一轮振兴，深化泛珠三角、泛长三角区域合作，提升合作层次和水平。支持成渝、中原、长江中游、关中—天水、北部湾等中西部重点经济区结合贯彻国家战略规划，加快一体化发展进程。探索建立毗邻省份发

展规划衔接机制，支持和鼓励在省际交界地区开展区域一体化发展试点试验。注重以区域一体化促进全国统一市场建设，通过改革创新打破地区分割和利益藩篱，清理和废除妨碍全国统一市场和公平竞争的各种规定和做法，促进人员、技术、资本、货物、服务等要素有序自由流动，全面提高资源配置效率。

（十六）促进产业有序转移与承接。结合实施三大战略，充分发挥中西部和东北地区比较优势，落实和完善相关支持政策，加强对重点地区产业转移的政策引导，支持承接产业转移示范区建设，进一步优化产业空间布局，引导产业集聚发展。坚持市场导向，完善产业协作体系，尊重企业在产业转移中的主体地位，充分利用信息化手段推动区域产业结构优化调整，探索建立区域产业转移引导制度和区域产业链条上下游联动机制。创新各类园区管理模式和运行机制，鼓励有条件地区发展“飞地经济”，鼓励中西部和东北地区通过委托管理、投资合作等多种形式与东部沿海地区合作共建产业园区，支持在省（区、市）毗邻地区合作共建产业园区，及时推广成功模式和做法。充分发挥高新技术产业开发区在产业转移升级中的作用，积极推进产业技术协同创新，鼓励新业态新模式，发现和培育新的经济增长点。支持设立老工业基地产业转型升级示范区（园区），促进产业向高端化、集聚化、智能化升级。要严把产业承接准入门槛，加强重点用能企业节能监管，加大污染防治和环境保护力度，发展循环经济，推动产业转移、经济发展与资源环境相协调。

（十七）加大对口支援和帮扶工作力度。深入推进对口支援西藏、新疆和青海等四省藏区工作，进一步加大对民族地区、革命老区、集中连片特殊困难地区、丹江口库区及其上游地区等的对口支援或帮扶力度。优化对口支援和帮扶工作体制机制，充分发挥支援方在资金、技术、人才、体制、信息等方面的优势，创新帮扶形式，拓展工作领域，突出改善民生，加强支援方与受援方互动，促进受援地区经济社会又好又快发展。强化东西扶贫协作，推动人才、资金、技术等要素有效对接。鼓励各地区自行开展对口支援和结对帮扶工作。

（十八）深化内地和港澳、大陆和台湾地区合作发展。进一步发挥港澳在对外开放和“一带一路”建设中的独特优势，鼓励内地与港澳企业合作走出去。加大内地对港澳开放力度，推动内地与港澳关于建立更紧密经贸关系安排升级。加快深圳前海、广州南沙、珠海横琴等粤港澳合作平台建设。深化泛珠三角区域合作，支持广东省会同港澳共同编制粤港澳大湾区发展规划。促进两岸经济融合发展，推动两岸产业优势互补、融合发展，加快海峡西岸经济区以及平潭综合实验区、福州新区、昆山深化两岸产业合作试验区等平台建设，积极探索两岸合作新模式。

（十九）积极参与国际区域合作。以“一带一路”建设为统领，实行更加积极主动的开放战略，完善互利共赢、多元平衡、安全高效的开放型经济体系。完善对外开放区域布局，探索扩大内陆沿边开放新模式和新路径，建设内陆开放战略支撑带，继续坚定不移扩

大沿海开放，支持沿海地区全面参与全球经济合作和竞争，培育具有全球竞争力的经济区。加强区域、次区域合作，进一步发挥澜沧江—湄公河合作、大湄公河次区域经济合作、孟中印缅经济走廊、中亚区域经济合作、图们江地区开发合作等国际区域合作机制作用。充分利用高层领导会晤、各类政府间合作委员会及下设的地方政府合作分委会等平台机制，推动地方开展国际区域合作。加强边境口岸建设管理，提高通关效能，提升对外开发开放平台水平，推进重点开发开放试验区建设，支持边境经济合作区发展，稳步建设跨境经济合作区，更好发挥境外经贸合作区的带动作用。

五、健全区域协调发展机制

（二十）建立健全区际利益平衡机制。健全市场机制，有效发挥政府、企业和社会组织等多元主体的作用，充分调动社会力量，鼓励成立各类区域性社会组织，构建多层次、多领域的区域合作网络。创新合作机制，健全区域合作服务体系，形成东西互动、南北协调的合作发展格局。强化互助机制，完善发达地区对欠发达地区的对口支援制度和措施，促进对口支援从单方受益为主向双方受益进一步深化。健全扶持机制，以推进基本公共服务均等化为方向，加大对欠发达地区的支持力度，继续在经济政策、资金投入和产业发展等方面加大对中西部地区的支持，进一步完善对粮食主产区、资源产区的利益补偿机制，建立健全稀缺资源、重要农产品的价格形成机制，有效平衡输出地和输入地的利益关系。健全生态保护补偿机制，坚持谁受益、谁补偿原则，完善对重点生态功能区的生态

保护补偿机制和地区间横向生态保护补偿制度，探索市场化的生态保护补偿机制。

（二十一）支持发挥平台创新示范作用。鼓励国家级新区、国家级综合配套改革试验区、重点开发开放试验区以及其他各类区域发展平台大胆创新探索，在建立区际间利益分享与平衡机制、跨区域综合管理机制、统筹城乡发展等方面进行探索试验，努力形成一批可复制、可推广的成功经验。积极推进国家自主创新示范区建设，继续在部分区域系统推进全面改革创新试验，形成若干具有创新示范和带动作用的区域性创新平台。同时，通过在有条件的地区新设特殊功能区、试验区等，打造重大改革试验平台，支持在一些重点领域和关键环节进行探索，为推动我国深化改革发挥积极的试验示范作用。

（二十二）推动区域治理法治化。进一步深化促进区域协调发展法规体系建设的基础问题研究，在总结过去实践经验和借鉴国外成功做法的基础上，逐步推进促进区域协调发展立法进程，实现以法律形式规范区域协调发展的目标原则、战略重点、责任分工、体制机制等，增强约束性和权威性。

六、切实加强组织领导

（二十三）加强统筹协调指导。发展改革委要会同有关部门切实加强在全国区域协调发展的战略规划和政策统筹，加快推进重点领域、关键环节改革创新，建立健全有利于区域协调发展的长效机制和跨地区跨部门重点项目、重大工程、重要事项协调推进机制。

(二十四) 加大督促落实力度。国务院有关部门要加强对促进区域协调发展各项工作落实的督促检查, 做好对区域规划与区域政策实施情况的跟踪分析和评估, 强化重点项目建设、重大事项落实的督查, 重要情况及时向国务院报告。要根据国家总体要求, 积极研究出台并落实有利于促进区域协调发展的专项政策和具体举措。开发性、政策性金融机构要结合自身优势, 为促进区域协调发展发挥积极作用。要完善社会监督机制, 鼓励社会传媒和公众有序参与区域规划与区域政策的实施和监督。

(二十五) 强化上下联动协作。国务院有关部门要加强对地方工作的指导, 支持地方落实好国家区域发展总体战略, 积极参与地方政府合作联席会议和区域合作组织开展的相关活动, 协助地方制定专项方案和具体举措, 推动区域发展总体战略以及重大区域规划、区域政策在地方落到实处、见到实效; 要指导并鼓励各地开展有利于促进区域协调发展的试点试验, 着力帮助解决试点中的突出问题。各省(区、市)人民政府要按照党中央、国务院决策部署, 明确责任分工, 完善激励约束机制, 积极主动作为, 落实各项工作任务, 着力解决本地区发展不平衡、不协调问题; 要加强与国家有关部门和毗邻地区的沟通衔接, 积极探索跨区域利益协调机制, 形成区域协调发展合力, 实现互利共赢。

