

DOI:10.3969/j.issn.1674-8131.2025.06.002

“两个统筹”下的重大生产力布局： 建设国家战略腹地

——政策逻辑、核心任务与推进路径

刘俊腾¹, 尚虎平²

(1. 南开大学 周恩来政府管理学院, 天津 300350;

2. 中国科学技术大学 公共事务学院, 安徽 合肥 230026)

摘要:在全球政治秩序重构和经济风险叠加的复杂背景下,更好统筹国内经济工作和国际经贸斗争、更好统筹发展和安全是我国重大生产力布局的重要原则,而建设国家战略腹地正是落实这一原则的具体空间实践。国家战略腹地建设以腹地为空间导向、以产业为重构对象,具有典型的“国家空间选择性”特征,是对我国重大生产力布局经验的历史继承,也是新时代“两个统筹”的必然要求。在“中心-腹地”空间关系视角下,国家战略腹地承载着战略资源储备、关键产业备份和新质产业集成三重核心任务,需要廓清其功能定位及遴选标准,以四川为范本打造国家战略腹地建设的承载地体系。要将国家战略腹地从空间构想转化为现实,需从制度架构与政策资源两方面推进:一是完善腹地政策执行的组织与制度体系,二是强化腹地建设所需的人才、资金、基础设施等资源保障。同时,还要重视新空间与既有空间架构的嵌套融合,加强建设国家战略腹地与原有生产力布局的衔接与协同。

关键词:国家战略腹地;中心-腹地;新国家空间理论;资源储备;产业备份;新质生产力

中图分类号:F124;F127 **文献标志码:**A **文章编号:**1674-8131(2025)06-0010-15

引用格式:刘俊腾,尚虎平.“两个统筹”下的重大生产力布局:建设国家战略腹地——政策逻辑、核心任务与推进路径[J].西部论坛,2025,35(6):10-24.

LIU Jun-teng, SHANG Hu-ping. Major productive forces layout under the “Two Coordinations”: Building national strategic hinterlands—Policy logic, core tasks, and implementation pathways[J]. West Forum, 2025, 35(6): 10-24.

* 收稿日期:2025-09-20;修回日期:2025-12-11

基金项目:教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目(22JZD028)

作者简介:刘俊腾(1998),通信作者,女,河北保定人;博士研究生,主要从事城市治理和区域经济研究;E-mail:ljt980319@126.com。尚虎平(1974),男,甘肃平凉人;教授、博士生导师,主要从事政府绩效研究。

一、引言

战略环境的变迁始终影响着我国的生产力布局和区域发展策略。在过去相对和平稳定的几十年里,“发展”毫无疑问是我国生产力布局的首要任务,我国各类区域开发政策都旨在实现宏观经济增长和区域平衡发展这两个目标(年猛等,2024)^[1]。然而,随着大国力量对比的变化、全球分工体系的变迁和全球治理体系的失灵,世界进入动荡变革期,国际体系的对抗性达到自冷战以来的较高水平(金灿荣,2022)^[2]。在全球政治秩序重构和经济风险加剧的态势下,纯粹增长主义导向的生产力布局模式已经难以适应国内外战略环境的变化,必须实现发展与安全的兼顾。2025年12月8日,中共中央政治局会议对2026年经济工作进行部署,强调要“更好统筹国内经济工作和国际经贸斗争,更好统筹发展和安全”(以下简称“两个统筹”)。“两个统筹”是当前及未来指导我国重大生产力布局的重要原则,而建设国家战略腹地正是落实这一原则的关键战略举措。

2023年12月,习近平总书记在中央经济工作会议中以“优化重大生产力布局,加强国家战略腹地建设”的表述提出了建设国家战略腹地的战略构想;2024年3月,李强总理在作政府工作报告时以同样的表述强调建设国家战略腹地;2024年7月,党的二十届三中全会审议通过的《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》进一步提出“建设国家战略腹地和关键产业备份”。2025年10月,党的二十届四中全会明确提出“十五五”时期必须“推进国家战略腹地建设和关键产业备份”,将其确立为实现中国式现代化的一项关键战略。中央层面的重视释放了未来我国重大生产力布局的重要信号:以内陆腹地为空间载体,构建自主可控、安全可靠的现代产业体系。

作为一个新提出的政策概念,国家战略腹地的相关研究成果非常有限。截至2025年12月,以“国家战略腹地”为主题词在中国知网(CNKI)数据库中进行检索,仅获得十余篇CSSCI来源的期刊论文,这些研究主要围绕以下两方面展开:一是聚焦于国家战略腹地的基础理论问题进行探讨,包括其概念内涵、战略意义、现实基础、内在逻辑和发展路径等(蒲清平等,2024;安树伟等,2024;瞿商,2025;丁任重等,2025)^[3-6],并从历史比较视角出发,分析“三线建设”与国家战略腹地建设的异同(严鹏,2025;刘明辉,2025)^[7-8];二是聚焦于国家战略腹地的潜在承载地进行分析,讨论了成渝经济圈(龚勤林等,2024;姚树洁等,2024)^[9-10]、中部地区(程必定等,2024;王小广等,2024)^[11-12]以及东北地区(马涛等,2025)^[13]在建设国家战略腹地上的潜在优势和基础条件。总体而言,现有研究尚未在理论层面深入挖掘国家战略腹地建设的政策本质,也未在现实层面廓清“两个统筹”原则下国家战略腹地建设的政策逻辑。

建设国家战略腹地是我国在复杂国际环境和新发展格局的双重驱动下主动推进的空间重构策略,目的是塑造更具韧性、更可控的生产力布局和经济体系,从而在全球竞争中创造更加稳固的战略支点和“大后方”。作为解读国家内部空间活动的重要理论之一,新国家空间理论(New State Space, NSS)为理解国家战略腹地政策提供了一个强有力的分析框架(马学广等,2023)^[14]。本文基于新国家空间理论以及“国家空间选择性”(State Spatial Selectivity)这一核心概念,探讨国家战略腹地建设的政策逻辑、核心任务以及推进路径,以期尚处于谋划阶段的国家战略腹地建设提供可操作的实施方案。与既有研究相比,本文的边际贡献主要体现在两方面:第一,在理论层面,基于“国家空间选择性”的表现形式、生成动因和建构维度,分析国家战略腹地建设的政策本质、政策逻辑以及推进路径,为相关研究提供新的理论分析视角;第二,在现实层面,结合中央最新提出的“两个统筹”原则,立足“发展”和“安全”双重目标,廓清国家战略腹地建设对于促进国家经济发展、保障国家战略安全的重大意义。

二、国家空间选择性:一个理解国家战略腹地建设的理论视角

空间不仅是经济活动的物理载体,还是生产力与生产关系相互作用的关键场域(郭子昂等, 2025)^[15]。21世纪初,在批判继承鲍勃·杰索普的策略关系国家理论和亨利·列斐伏尔的空间生产理论的基础上,尼尔·布伦纳提出了新国家空间理论(Brenner, 2004)^[16]。该理论突破了“国家作为固定容器”的传统静态地理空间认知,强调国家空间是政治、经济、社会力量互动重构的产物,国家可以通过空间选择性对国家空间重构的动态过程进行引导与调整(Brenner, 2004; 马学广等, 2017)^[17-18]。“国家空间选择性”作为该理论的核心概念,是指国家为实现特定的政治经济目标,在不同地理尺度和空间上配置权力、政策与资源。国家空间选择性的存在揭示了这样一个规律:国家资本积累及其空间运作实践往往对特定地理区域或尺度有着空间选择上的偏好,而非均衡地散布于地表(马学广等, 2019)^[19]。

市场力量主导下的经济增长往往呈现出空间非均衡性,资本会在具有禀赋优势的某些地区集聚,并且在累积循环效应下形成发展惯性,进而形成“核心-边缘”的空间格局。如果任由这种不平衡态势发展,会加剧区域经济差距,同时削弱经济系统的韧性和安全性。因此,国家作为空间治理和生产力布局的主体,有必要发挥“看得见的手”的作用,通过合理的空间规划来优化经济布局、增强经济韧性。建设国家战略腹地本质上就是一个通过“空间选择”对重大生产力布局进行重塑的过程,是以“腹地”为空间载体、以“产业”为重构对象的空间策略,即通过在内陆腹地布局重大项目和关键产业,将地方尺度的资源要素纳入国家整体发展框架中。就此而言,国家战略腹地建设是“国家空间选择”的体现,而这一空间选择的尺度就是“腹地”。

在我国的经济发展进程中,以“腹地”为核心空间指向的区域战略和政策非常少,除了“三线建设”这一特殊历史时期的战略布局外,既有政策更多聚焦于不同尺度的增长极培育,包括区域尺度(如“四大战略”^①、城市群规划等)、城市尺度(如经济特区、沿海开放城市、“强省会”战略等)以及“城市-区域”尺度(如国家级新区、“撤县(市)设市(区)”、高新技术产业开发区、经济技术开发区等)。腹地通常被视为核心区域的辐射范围或协同发展的外围组成部分,并未成为政策设计和资源配置的重点。而国家战略腹地建设的提出则具有明显的空间指向——内陆腹地,旨在将生产力布局的重心从沿海向内陆腹地延伸,将腹地重构为具有重要功能的国家空间单元。这符合新国家空间理论的基本观点,即国家为了顺应全球化竞争以及提升治理效能,策略性地“创造”出功能专门化的空间单元,并通过赋予特定区域权力、政策和资源,引导资本积累与空间重构,使其成为贯彻国家发展战略、推动经济积累的“新国家空间”。

在当前及未来一段时期内,以腹地为空间导向的产业重构成为我国重大生产力布局的重要方向和任务,这一趋势符合新时代统筹国内国际两个大局、统筹发展和安全的战略要求和治理需求。重大生产力布局是指一个国家关键性、战略性和全局性生产活动的空间配置(曹卫东等, 2024)^[20],旨在解决“在哪里发展”和“发展什么”的问题,通过科学划分经济区域、协调地区经济关系、优化调整产业布局以及落地实施重大国家项目(孙久文, 2022)^[21],实现国土空间体系、区域经济布局体系和国家安全体系的优化。重大生产力布局不仅关乎国家经济总体布局,也直接关系到国家安全体系的构建。国家战略腹地建设的提出,进一步凸显了“安全”目标的重要性,是我国统筹国内经济工作和国际经贸斗争、统筹发展和安全做出的重大战略调整,“两个统筹”也将成为我国重大生产力布局的基本原则。

三、国家战略腹地建设的政策逻辑:“两个统筹”下的空间选择

1. 新中国成立以来我国重大生产力布局的演进

新国家空间理论认为,国家空间选择性的生成动因是多元的。从内部看,其源于资本的空间扩张、

^① 这里的四大战略是指区域协调发展战略、区域重大战略、主体功能区战略和新型城镇化战略。

国家管制模式的转变以及行动者的社会政治斗争等;从外部看,国际政治意识形态、国家竞争力提升的战略需求等也是驱动空间重构的重要力量(Jones et al., 1999)^[22]。国家战略腹地建设就是国家在内外战略环境变化的驱动下所做出的空间重构,它的提出并非偶然,而是在更好统筹国内经济工作和国际经贸斗争、更好统筹发展和安全要求下对生产力布局做出的重大战略部署。既有研究多从“均衡-非均衡”或“效率-均衡”视角对我国生产力布局模式进行分析(陆铭等, 2019; 张军扩, 2022)^[23-24], 本文则基于“两个统筹”下的“发展-安全”视角进行分析。借鉴李兰冰等(2020)^[25]、钟开斌(2022)^[26]的研究, 本文认为, 我国重大生产力布局随国际国内战略环境更迭而演进的轨迹大致可划分为三个阶段(如图1所示)。

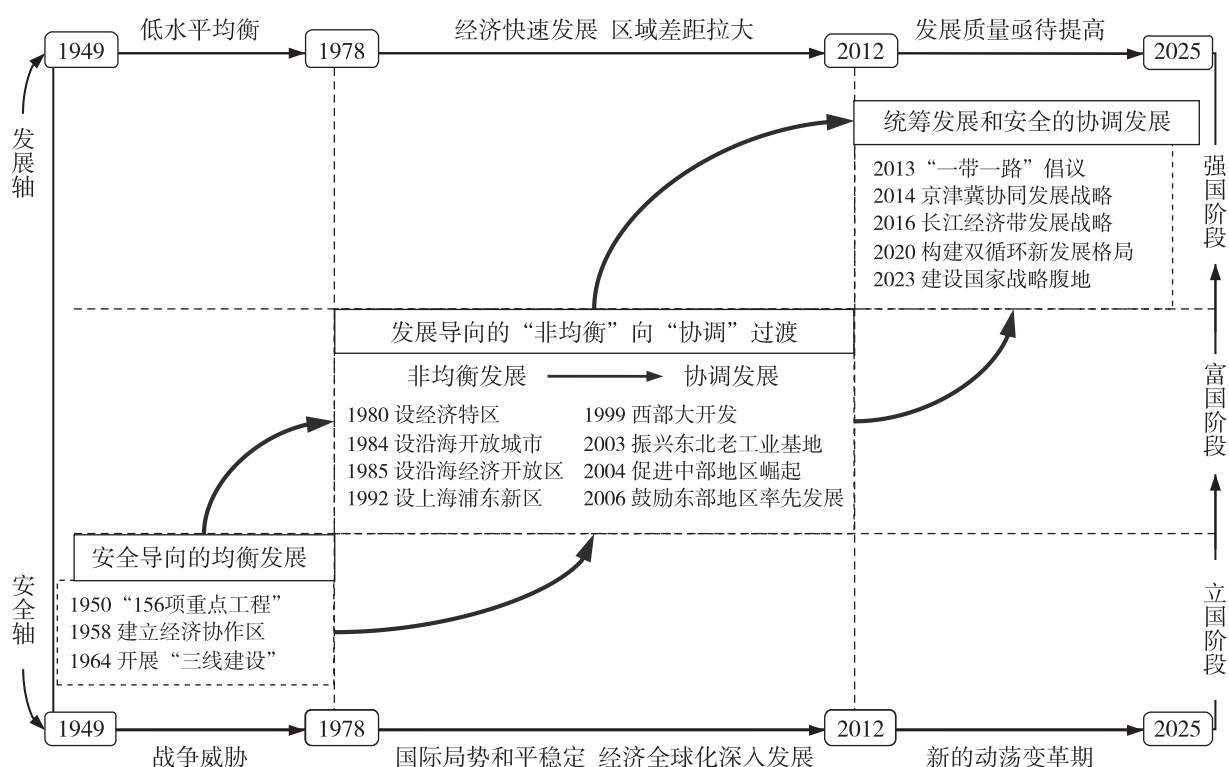


图1 新中国成立以来我国重大生产力布局的演进脉络

安全导向的均衡发展阶段(1949—1977年)。在新中国成立初期,我国处于生产力水平低下、工业基础薄弱和地区发展极度不平衡的境况,同时还面临西方资本主义阵营国家的战争威胁和周边国家的“围追堵截”,亟需实现巩固新生政权、军事防御和保障国家安全的目标。在这一“立国”阶段,我国实施的是安全导向的区域均衡发展策略,旨在实现“经济建设的布局适应于国防安全的条件”^①。将从苏联和东欧国家引进的156项重点工程尽数布局陕西、甘肃等内陆省份,使得工业布局趋于均衡;并进一步将全国划分为东北、华北、西北、西南、华东、华中和华南7个经济协作区,要求各区都建立经济中心和完整工业体系^②。20世纪60年代中期,美国核战争演习、苏联边境陈兵、越南战争、中印边境冲突等一系列地缘政治冲突的爆发使得国防安全被摆上更加突出的位置,以加强国防为中心的战略大后方建设——“三线建设”由此展开,在内陆地区掀起了一轮工业建设的高潮。这一阶段是新中国历史上典型的“发展让位于安全”的时期。总之,在这一阶段,我国的重大生产力布局遵循着安全导向的均衡发展模式,通过将重大

① 参见:《中华人民共和国发展国民经济的第一个五年计划(1953—1957)》,人民出版社1955年版第16页。

② 参见:《中共中央文件选集(一九四九年十月—一九六六年五月)》(第28册),人民出版社2013年版第121页。

生产力布局在内陆地区以分散风险,同时建立完备的工业体系以保障国家安全。

发展导向的“非均衡”向“协调”过渡阶段(1978—2011年)。20世纪70年代是中国外部环境摆脱长期孤立、走向缓和的关键转折期,中国开始拓展国际合作空间、融入全球经济体系、利用国际循环大力发展国家经济。在市场经济体制的主导下,我国以经济增长为主要目标进行生产力布局,进入“富国”阶段。2000年之前,我国实施以沿海为中心的非均衡策略。以1978年改革开放为起点,生产力布局开始由均衡转向非均衡发展,提出“一切经济活动,都要以提高经济效益为中心”^①。我国先后设立了经济特区、沿海开放城市、沿海经济开放区、浦东新区等一系列政策区,通过差别化的制度供给将资源导向沿海地区,打造国家经济“增长极”。这种非均衡策略在促进国家经济“大跨步”发展的同时,也产生了区域发展失衡问题。因此,国家开始强调要实现“生产力的合理布局和地区经济的协调发展”^②。从21世纪初开始,我国转向了以沿海为中心同时兼顾内陆的区域协调策略,遵循“效率优先、兼顾公平”的生产力布局原则,着力推进区域协调发展战略,陆续提出并实施了“西部大开发”“振兴东北地区等老工业基地”“促进中部地区崛起”“鼓励东部地区率先发展”等区域战略,这“四大板块”战略形成了覆盖全部国土空间的区域统筹发展布局,极大影响了我国的生产力布局 and 区域发展走向,沿海与内陆的发展差距也开始趋于缩小。总的来说,在“富国”阶段,我国实施了以发展为第一要义的梯度式区域开发战略,旨在提升全国经济发展水平,增强国家整体竞争力。尽管发生了南斯拉夫战争、伊拉克战争等局部冲突,但全球依然处在相对稳定的国际秩序安全期(刘洪钟等,2020)^[27],国内生产力布局呈现出明显的发展导向,并逐步从非均衡发展向协调发展过渡。

统筹发展和安全的区域协调发展阶段(2012年至今)。中国通过参与国际大循环实现了经济的飞速发展,并通过一系列区域协调发展战略和区域重大战略的实施有效缓解了区域发展不平衡问题,进入到“强国”阶段。然而,与此同时,我国内部和外部的战略环境发生了显著变化(刘跃进,2022)^[28]。对内而言,我国面临新一轮产业升级对经济发展动能和发展质量带来的挑战,亟须构建畅通、稳定的内循环经济体系;对外而言,各国经济上相互依存的格局被打破,国家之间的经贸联系沦为政治制裁的手段和工具,朝着“相互依赖武器化”“经贸议题安全化”和“对外政策内政化”的趋势发展(付清,2024)^[29]。这种内外部战略环境的变化要求国家必须统筹发展和安全,既要着力提高经济发展质量,也要增强经济系统韧性,因而这一阶段的生产力布局遵循着“备份”思维、发展与安全并重的原则展开:2013年提出的“一带一路”倡议打开了向西开放的贸易通道,充当了世贸组织等多边贸易体系的“备份”;2020年提出的“构建国内国际双循环相互促进的新发展格局”以及2022年提出的全国统一大市场建设,强调充分利用国际国内两个市场,是对我国自改革开放以来依赖外向型经济的补充,也是增强国家经济韧性、提升大国综合竞争力的必要之举;2023年提出的国家战略腹地建设更是强调要进行关键产业备份,是“十五五”时期优化国家空间布局、应对风险挑战的关键举措。

2. “两个统筹”下国家战略腹地建设的政策逻辑

在不同历史时期,国内外战略环境的变化直接影响了我国的重大生产力布局。国家战略腹地建设正是在当前“百年未有之大变局”的背景下,基于“两个统筹”的空间选择策略,其提出具有历史必然性。国家战略腹地既是推进我国经济高质量发展的新增长点,也是抵御外部冲击实现高水平安全的稳定器

^① 参见:《中华人民共和国国民经济和社会发展第六个五年计划(1981—1985)》,人民出版社1983年版第13页。

^② 参见:《关于国民经济和社会发展十年规划和第八个五年计划纲要的报告》,人民出版社1991年版第30页。

(李芳华,2024)^[30],具体而言,国家战略腹地建设的政策逻辑如图2所示。

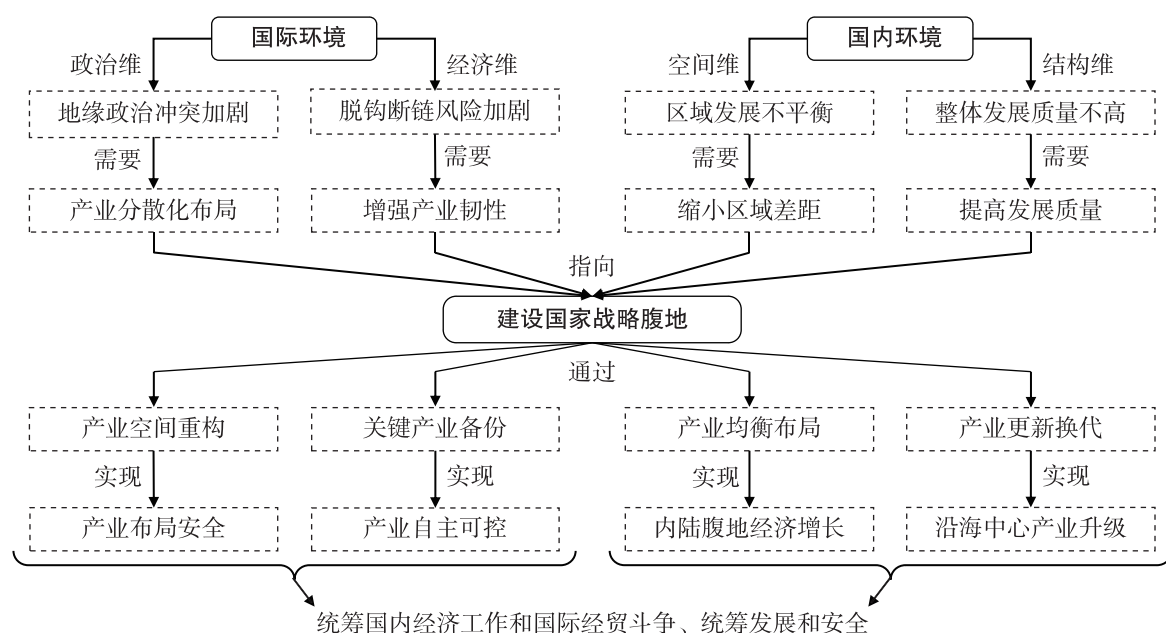


图2 “两个统筹”下国家战略腹地建设的政策逻辑

一方面,建设国家战略腹地有利于实现产业空间布局安全和供应链自主可控,兼具国防安全与经济安全的双重战略价值。其一,保障空间布局安全,通过战略腹地建设实现产业分散化布局。目前,我国高新技术产业和高端制造业大部分扎根在东部沿海地区,呈现过度集聚的非均衡态势。在地缘政治冲突频发的情况下,经济和产业过度集中在某一区域很容易爆发“一锅端”“全局瘫”的系统性风险,一旦进入战时状态或特殊时期,这些经济发展中心地带会首当其冲地成为被打击的目标。在这种情况下,依托内陆腹地进行产业的分散化布局显得尤为必要。因此,国家战略腹地并非单纯的经济地理空间,还是维护国防安全、应对军事冲击的战略纵深区。其二,保障产业链供应链安全,通过产业备份增强产业链供应链韧性。近年来,围绕产业链供应链的竞争日益成为大国较量的“主战场”(帕拉格·康纳,2016;李巍等,2025)^[31-32],全球供应链出现明显的停顿和回缩态势。习近平总书记指出:“产业链、供应链在关键时刻不能掉链子,这是大国经济必须具备的重要特征。”^[33]虽然我国已经具备齐全的产业门类体系,但仍面临着产业链供应链断裂的巨大风险,如果不加强对产业链供应链的自主掌控能力,一旦国际形势发生不利变化,国家经济安全将面临严重威胁。这就需要通过国家战略腹地建设建立产业备份系统,打造自主可控、安全可靠的产业链供应链,以确保国家经济系统在任何时候都能保持循环畅通。

另一方面,建设国家战略腹地有利于促进区域平衡发展与国家高质量发展,为我国在新一轮科技革命和产业变革浪潮中抢占发展先机、培育核心竞争力提供关键空间支撑。其一,通过在腹地布局重大生产力以及产业备份,促进内陆地区经济发展。目前,我国区域发展不平衡问题依旧严峻,而且未来经济和人口向沿海优势地区集中的趋势不会停止(陆铭等,2023)^[34],如果任由这种“马太效应”发展,会形成区域发展不平衡愈发积重难返的态势。作为区域协调发展战略体系中的新举措,国家战略腹地建设与西部大开发、中部崛起、东北老工业基地振兴和城市群规划等区域政策相衔接,通过重大生产力布局 and 关键产业备份来调配和引导资本、资源、人口流向中西部内陆区域,是缩小区域发展差距的有力举措。其二,通过传统产业的向西转移,为沿海中心地区留出产业升级空间,从而提升国家整体发展质量,优化

经济结构。当前,我国东部沿海地区的发展瓶颈越来越突出,体现在人口红利衰减、生产成本上涨、生态环境恶化、发展动能不足等方面,亟需通过“腾笼换鸟”式的产业转移来释放发展空间、促进产业升级(吴福象等,2014)^[35],这就要求将资源型、劳动密集型产业加快向内陆转移,留出足够的发展空间来发展技术含量高、创新能力强的高端产业(中国社会科学院工业经济研究所课题组,2021)^[36],重点打造参与全球竞争的高端产业集聚区,进行产业的升级换代和新布局。只有东部沿海地区实现了经济增长动能的转换,中国才有可能将全球产业链的三级分工体系“内部化”,从“拉美资源、中国制造、欧美消费”变成“中西部资源和制造、东部消费”,以此提高内循环水平(黄汉城,2023)^[37],使得国家经济发展质量更上一个台阶。因此,需要建立中心和腹地间有效的产业转移机制来协调国家经济布局。如果没有内陆腹地的产业承接和资源支撑,东部沿海中心地区的产业提升空间将大打折扣(王小广等,2024)^[12]。

四、国家战略腹地的任务、定位与遴选:“中心-腹地”空间关系视角

国家战略腹地建设以“腹地”为空间选择尺度,而“腹地”作为经济地理学中的专有概念,与“中心”构成空间上的相对关系,“腹地”的功能定位与核心任务也基于这种空间关系展开。本文从“中心-腹地”空间互动关系视角,进一步厘清国家战略腹地建设的核心任务和功能定位,并提出遴选国家战略腹地建设承载地的标准。

1. 国家战略腹地建设的核心任务

“腹地”概念由苏格兰地理学家 Chisholm 于 1888 年首次提出,其词源“hinterland”在德语中意为“背后的土地”。在早期研究中,腹地与港口往往作为一对关联概念并列出现,被界定为港口物资集散地、港口辐射区(Sdoukopoulos et al., 2020)^[38]。20 世纪 50 年代以后,腹地研究逐渐转向“核心-边缘”理论框架,并拓展至城市空间尺度。佩鲁提出的“增长极理论”揭示了经济增长的非均衡特征(Perroux, 1950)^[39],该理论在弗里德曼、缪尔达尔、赫希曼和克鲁格曼的丰富和发展下,逐渐形成了系统的“核心-边缘”理论(Krugman, 1991)^[40],成为阐释区域和城市空间结构与功能的重要分析框架。在既有研究中,腹地通常被视为边缘区,与占据主导地位的核心区相对应,核心区通过不平等交换从边缘区获取剩余价值,并吸纳边缘区的资金、人口和劳动力(Friedmann, 1966)^[41],二者是不平等的依附关系。

国内学界从 20 世纪 80 年代开始关注腹地,以顾朝林等(1992)^[42]、周一星(1995)^[43]、孙久文(2003)^[44]的研究为代表。国内学者更多是从“中心-腹地”的相互依存关系入手展开研究,认为中心和腹地正在从不平等的单向依附关系走向平等的双向依存关系:中心城市的生长发育和功能升级需要腹地城市自然资源和社会经济条件的支撑,腹地城市经济社会的发展也离不开中心城市资本和技术的反哺(盛科荣等,2021)^[45],二者相辅相成、互为支撑(陈联等,2005)^[46]。在对国家战略腹地进行概念界定的研究中,学者们也将其视为与“国家经济中心”相对应、能够与经济核心区域形成循环畅通、优势互补,共同支撑国家战略目标实现的区域(丁任重等,2025;刘明辉,2025)^{[6][8]};中心城市是指在全国城市体系中具有核心控制作用、在全球城市网络体系中具有重要功能节点作用的特大中心城市,而腹地是指中心城市的服务或辐射范围(储君等,2022)^[47]。总的来说,国内外学者大都基于“中心-腹地”空间关系的视角展开研究,强调区域核心地区与外围腹地之间的紧密关联(彭建等,2016)^[48],揭示了腹地作为一个相对性概念的本质属性——它并非孤立的地理单元,而是相对于特定中心形成的功能地域,离开中心作为参照,腹地这一概念便无法成立。同时,学者们也越来越重视腹地所承载的经济价值,对两者功能的认知逐渐从“单向依附”转向“双向依存”,普遍认为国家战略腹地是对国家中心地区具有重要支撑

作用的关键区域,包括自然资源供给、人力资源供给以及产业转移空间支撑。

然而,国家战略腹地建设的核心任务不应局限于此。习近平总书记指出,“新时期、新时代还是有一个大后方的概念的”,但是“这个后方的意义和过去不可同日而语了”^①,必须在内陆地区打造新的增长极和动力源。因此,国家战略腹地建设不应仅仅停留在对中心地区的被动依附或简单复制,而应着力培育具有内生动力的新增长极,推动区域关系从“中心主导-腹地依附”的单向支配,转向“中心-腹地共生”的双向支撑,最终向“腹地带动中心”跃升。在此逻辑下,国家战略腹地建设的核心任务包括三个逐级递进的维度,如图3所示。

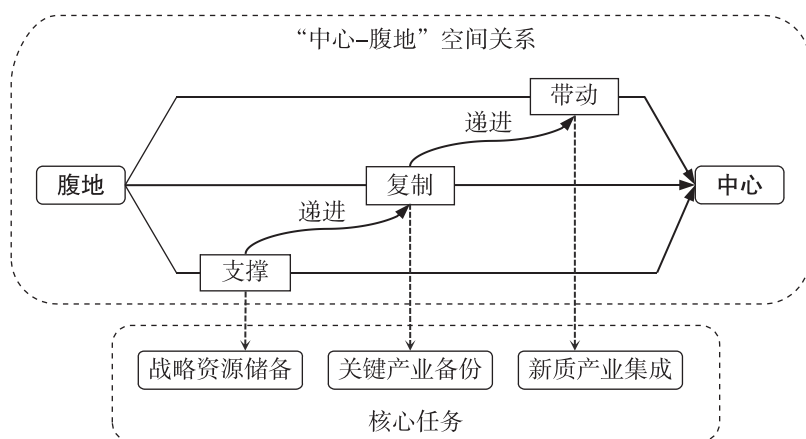


图3 国家战略腹地建设的核心任务

其一,在“腹地支撑中心”的空间关系维度,腹地需要为沿海中心地区提供稳定、可持续的战略资源供给,保障中心乃至全国能及时地、稳定地获取所需能源、矿产、粮食等关键战略资源。因此,国家战略腹地的初级核心任务是进行战略资源储备与供给。

其二,在“腹地复制中心”的空间关系维度,腹地的功能从资源供给升级为产业备份,通过在内陆地区打造关键产业备份基地,系统性地复制中心地区的关键产业与产业链(尤其是战略性产业),实现健全提升产业链供应链韧性和安全水平制度和体系的战略目的。

其三,在“腹地带动中心”的空间关系维度,腹地不再局限于资源供给和产业备份角色,而是要进一步成为国家新的经济增长极与创新策源地,因地制宜地培育、集成新质产业,甚至是布局未来产业,这就要求腹地彻底摆脱传统的路径依赖,实现高质量增长,为构建新发展格局、实现中国式现代化提供空间支撑。

综上所述,国家战略腹地建设是一个以内陆地区为空间导向、以产业体系为重构对象的重大生产力布局活动,旨在通过在腹地的战略资源储备、关键产业备份以及新质产业集成,构建起“中心-腹地”协同发展、相互促进的空间关系,从而服务于国家高质量发展和高水平安全大局。

2. 国家战略腹地的角色定位

国家战略腹地建设的核心任务聚焦于战略资源储备、关键产业备份与新质产业集成,其角色定位亦围绕这三个层面展开。

第一,保障战略性资源、能源和粮食供应的储备基地。粮食安全和能源安全是国家长治久安的压舱

^① 参见:《人民日报》2023年8月1日第1版《“找准在全国大局中的战略定位”》。

石,资源和能源是工业生产的“粮食”,是事关国民经济、国防建设和居民生活的基础原料,已经成为国际供应链竞争的焦点。中西部内陆地区是我国的矿产、能源和农产品重要供给地,天然地充当着我国资源供给保障的“大后方”。要将国家战略腹地打造成为重要战略物资和工业生产原材料的储备、贮存和加工基地,使其成为重点资源和初级加工产品保障和储备的战略基地,保障国家重要资源和初级产品供给,尤其是农产品(粮食)、能源、矿产和水等战略性资源,为国家粮食安全、能源资源安全、初级产品保供等提供坚强保证。

第二,承接沿海地区传统产业转移与战略性新兴产业备份的后方基地。腹地是沿海地区传统产业转移的承接地。2024年9月发布的《中共中央 国务院关于实施就业优先战略促进高质量充分就业的意见》着重强调,要“引导资金、技术、劳动密集型产业从东部向中西部、从中心城市向腹地有序转移”。为了实现沿海发达地区的新一轮产业升级,同时避免传统产业外流引致的“产业空心化”危机,就要以腹地为空间载体承接沿海地区劳动密集型产业和低端制造业的转移,为沿海地区的经济动能转换提供空间。但更重要的是,国家战略腹地作为沿海地区战略性新兴产业和关键产业备份的承载空间,还应该依托本地比较优势和特色资源,吸引关键产业、战略性新兴产业以及未来产业的落地,构建一套沿海发达地区前沿产业的备份系统,以防范和应对各种“黑天鹅”和“灰犀牛”事件对国家产业发展安全的冲击。

第三,布局重大生产力和新质生产力的创新高地。国家战略腹地建设不是在中西部内陆地区简单重复或被动承接沿海地区的传统产业,而是要主动布局战略性新兴产业、新兴产业和未来产业,根据腹地特有的人口、土地、产业、技术及其他资源禀赋因地制宜发展新质生产力,打造具有区域比较优势和地区特色的科技创新高地。中西部内陆地区是我国军事等部分尖端产品和高新技术产品的生产地和研发地,如贵阳的大数据产业、合肥的量子计算机技术、西安的航空航天技术等,可以在有选择地接纳东部沿海地区产业转移的基础上,利用地区优势和特色,锻造出一批“杀手锏”技术,对大国竞争中其他国家的“人为断供”行为进行强有力的反制和威慑。此外,国家战略腹地还需要以长远的眼光布局未来产业。面对日新月异的科技变革,要在战略腹地提前布局量子计算、基因技术、新能源新材料等前沿新兴产业。这类长期孵化的产业,短期难见成效,但作为国家产业战略储备,未来一旦成熟,不仅可补充沿海成熟产业带,还能引领全新产业革命,抢占全球产业竞争高地。

3. 政策承载地的遴选标准

自从国家正式提出国家战略腹地建设后,包括重庆、湖南、陕西、河南、贵州、江西在内的很多内陆省份都在积极争取成为战略腹地建设的承载区。虽然不能否定地方政府在建设国家战略腹地方面的积极性和潜力,但也要清楚地认识到,如果地方政府建设“腹地”的行为仅是出于为自身发展而抢占发展先机、获得政策资源,就会陷入“政策竞赛”的非理性博弈,从而影响“全国一盘棋”的生产力布局和国家整体利益最大化。举国体制下国家资源的有限性以及国土规划的全局性要求中央必须以科学的标准遴选国家战略腹地建设的承载地,从而构建科学有序的生产力布局。国家战略腹地建设的承载地应该具备以下条件。

第一,具有优越的资源、能源和粮食生产禀赋。打造战略性资源储备基地的前提是具备优越的自然资源禀赋,其中,水资源、能源和粮食是最基础、最根本的原材料,三者联系紧密、相互制约,构成了人类社会生存和发展所必需的“水-能源-粮食纽带关系(WEF Nexus)”(王红瑞等,2022)^[49]。此外,在大国博弈和全球资源竞争的环境下,关键矿产资源成为地缘政治与经济争夺的焦点内容。关键矿物是高技术产业链中的关键要素,在战略性新兴产业发展中发挥着支撑性和引领性作用。在打造原材料供应储

备腹地时,应该着重选取资源、能源和粮产丰富的地区,这三者是保障我国战略性物资供应安全的重点领域。

第二,具备联通枢纽的区位优势和强大的交通运力。我国内陆地区的物流运输系统仍然制约着新一轮的产业转移,要想在处于劣势的中西部内陆地区打造国家战略腹地,就要选择联通性强、运力强的节点城市。从国防安全角度来说,重要的地缘政治节点和发达的交通物流网络是建设国家战略腹地的必要条件,其有利于形成我国天然的“大后方”,能在特殊时期保障资源顺利输送到其他城市,确保战略物资供应。除了地理区位的枢纽性,还要重视地区交通运力的大小。交通基础设施的完善和交通运输能力的提高对于制造业和服务业在空间上集聚有显著的正向影响(董洪超等,2019)^[50],能加速劳动力、资本和技术流动,从而促进区域联动的产业转型升级(孙伟增等,2022)^[51]。

第三,与东部沿海地区形成产业梯度势差。国家战略腹地承担着承接东部沿海地区产业转移的重要角色,而产业梯度势差是转出区与转入区发生产业转移的直接动机和主要原因,包括成本势差、技术势差、经济势差、产业势差及综合势差五个方面,势差越大,产业转移越易发生。国家战略腹地应拥有沿海发达地区所不具备的劳动力、土地、原材料、能源等要素资源比较优势,因此要选择与中心地区形成产业转移势差的城市作为国家战略腹地建设的重要节点。此外,要阻止制造业,尤其是高端制造业持续外流,还需形成比东南亚等国家更明显的产业承接优势,使得国家战略腹地不仅形成与东南沿海地区的产业转移势差,而且在基础设施、交通条件、营商环境、劳动力水平等方面具备比较优势。

第四,拥有丰富的产业门类和扎实的产业基础。国家战略腹地不仅是产业承接地,还是培育战略性新兴产业和未来产业的科技创新高地,承载着布局重大生产力和关键产业备份的任务,要围绕关键产业、产业链的关键环节、关键零部件、关键材料、关键设备等进行备份,而这些领域往往涉及具有较高技术壁垒的“卡脖子”技术研发,这就要求腹地具备良好的产业基础和创新环境。新技术和新兴产业很难“平地起高楼”,往往具有较强的路径依赖性和产业关联性,需要根植于地区既有的产业体系(赵建吉等,2019;王良虎等,2020)^[52-53]。完备的产业门类和扎实的产业基础能增强地区产业的多样性和关联性,从而为新技术产生和产业结构优化升级提供有利环境(贺灿飞,2018;李伟等,2024)^[54-55]。因此,要在内陆地区布局重大生产力、新质生产力和具有高技术壁垒的关键产业,就要选择产业基础良好、产业门类齐全的内陆中心城市作为国家战略腹地建设的承载地。

在国家战略布局中,四川是目前唯一被正式确立为“我国发展的战略腹地”的省份。早在2023年7月,习近平总书记在四川视察时就指出,“四川是我国发展的战略腹地,在国家发展大局特别是实施西部大开发战略中具有独特而重要的地位。”^①国务院正式批复的《四川省国土空间规划(2021—2035年)》明确将四川省定位为我国发展的战略腹地,四川省由此成为目前唯一公开获得国家战略腹地定位的省份^②,这是由四川在资源禀赋、交通区位和产业基础等方面的优势决定的。首先,在战略资源储备上,四川是保障国家重要初级产品供给的战略基地,全省粮食产量连续五年稳定在700亿斤以上,已经实现全省市(州)成品粮油储备和县(市、区)原粮储备全覆盖,稀土、金、油气等矿种储量非常丰富,天然气年产量更是稳居全国第一(李菲菲等,2025)^[56];其次,在交通枢纽建设上,四川“四向八廊”的战略性综合交通走廊基本建成,铁路、高速公路、水路进出川大通道达到51条(梁晓明等,2025)^[57],综合交通线网里

① 参见:《在中国式现代化发展大局中四川有何战略地位和战略使命?》, <https://www.sc.gov.cn/10462/10464/13298/13302/2024/5/20/98b4bacfc27b459b82715aa4fa8f8361.shtml>。

② 参见:《国务院关于〈四川省国土空间规划(2021—2035年)〉的批复》, https://www.gov.cn/zhengce/content/202401/content_6927711.htm。

程达到 44.3 万公里,位居全国第一(寇敏芳等,2025)^[58];第三,在产业体系上,四川以电子信息、装备制造、食品轻纺、能源化工、先进材料、医药健康六大产业为支柱,构建起以工业为主擎的现代化产业体系的主题支撑(寇敏芳,2024)^[59],产业门类丰富、产业基础扎实,具有进行产业承接、备份和新质产业培育的条件。就此而言,四川在战略资源储备、承接产业转移与备份、打造科技创新中心等方面具有较大优势,是当前最适合承载国家战略腹地建设的地理空间。

五、国家战略腹地建设的推进路径:国家空间“项目”与“策略”维度

在明确国家战略腹地的核心任务、角色定位和遴选标准后,如何将顶层设计转化为具体实践,就成为政策落地的关键。作为一项全局性、战略性安排,其实施牵涉众多省市的发展路径、大规模人口的跨区域流动以及关键行业的利益格局调整,必须在清晰的制度架构与系统的政策策略下有序推进。新国家空间理论认为,国家空间配置的核心包括“国家空间项目”(State Spatial Project)和“国家空间策略”(State Spatial Strategy)两大核心要素。前者是指为实现国家组织与功能协调而进行管制和命令的制度结构,主张通过设立专门机构、优化行政区划等为政策执行提供组织保障与制度载体;后者是指面向外部社会关系的空间干预策略,主张借助空间规划、资源倾斜与政府投资等柔性政策工具实现政策目标。基于此,本文分别从国家空间配置的“项目”与“策略”维度,提出国家战略腹地建设的具体路径。

1. “项目”维度:完善国家战略腹地建设的制度架构

第一,成立中央层面的统筹协调机构或领导小组。建设国家战略腹地需要在“国家”尺度上对全国产业体系和经济资源进行调配优化,基于国家整体利益最大化的原则协调跨区域、跨省、跨市的经济关系。为了避免地方政府在竞争型体制下“各自为政”,从而损害国家发展的整体利益和效率,建议成立中央层面的“国家战略腹地建设委员会”,由党中央、国务院直接牵头,国家发展改革委、工信部、财政部、交通运输部、自然资源部等部委及相关省级政府共同参与,承担顶层设计与全面推进的职责。如果高级别的委员会暂难设立,可以由中央全面深化改革委员会牵头成立“国家战略腹地建设领导小组”,负责统筹重大项目布局与跨区域利益协调等关键事务。

第二,制定全国产业布局和地区优势适配的顶层规划。首先,系统审查全国产业链供应链的薄弱环节,识别我国被“卡脖子”的关键环节、产业、行业和技术。可以按照上游、中游和下游的脉络构建“产业链图谱”,识别链条中的断裂点、薄弱点和缺失点,明确“缺链”“弱链”“短链”环节和领域。其次,构建“产业-空间”适配体系,系统分析全国各区域、省份、城市、区县的资源禀赋和比较优势,将需要“补链”“强链”“延链”的产业嵌入合适的地区中,实现产业和空间适配,进而明确“资源储备腹地”“产业备份腹地”“创新策源腹地”的承载城市清单。最后,在充分调研论证基础上,制定并发布《国家战略腹地建设总体规划》以及产业转移、备份的地区名录,明确各区域主导产业定位与产能目标,并纳入国家“十五五”规划评估体系,为 2026—2030 年全国产业布局提供详细的行动指南。

第三,完善“中央-省-市-县”多尺度治理架构。在中央机构统筹与全国规划明晰的基础上,推动权力“尺度下移”至各级地方政府,是确保政策精准落地的关键。要构建权责清晰、激励相容的多级政府协同体系,推行“清单化”权责配置,实现事权和能力的精准匹配。建议由国家发展和改革委员会牵头,制定并出台《国家战略腹地建设各级政府权责清单》,明确划分中央、省、市、县四级政府在规划制定、项目审批、要素保障等方面的具体事权。同时,还要设置差异化的政策考核体系,引导地方行为与国家战略对齐,建立与国家战略腹地核心功能直接挂钩的考核指标。

2. “策略”维度:提供腹地建设所需的“人财物”政策支持

第一,建立以科技平台和专项资金为主的腹地人才支持体系。首先,以重大科技平台吸引高端人才集聚。根据国家对战略腹地城市的产业规划和产业备份清单,布局一批专门的研究所、国家重点实验室等,并为这些平台配套专门的高级职称岗位和博士后名额,以明确的事业前景吸引人才集聚。其次,成立“国家战略腹地人才专项”,对留在腹地城市的高端人才、技术骨干和创新团队,给予安家费、租房补贴、科研启动经费等资金支持。

第二,打造以财政和税收带动的腹地建设资金支持体系。在财政金融方面,实施“财政+基金”模式,中央财政出资设立“国家战略腹地建设专项基金”,引导地方财政与社会资本参与,争取转移支付和新增债务限额向战略腹地倾斜,集中力量支持跨区域重大基础设施建设;在税收方面,对特定领域、产业、行业和企业实施税收定向优惠政策,对腹地城市的先进制造业企业实行增值税留抵税额退税,并对涉及能源、粮食安全的关键企业给予增值税、所得税减免,降低企业运营成本。

第三,构建支撑腹地长远发展的现代化基础设施体系。应依据国家战略腹地的三级空间体系,分类推进重大基础设施建设。一是针对战略资源储备腹地,重点保障关键战略物资的绝对安全和高效调度,需加快建设内外联通、多式衔接的立体交通网络,同时构建物资管理数字化平台,为国家层面的精准调度与决策提供数据支撑;二是针对产业备份腹地,应聚焦高标准产业承接园区建设,完善高标准厂房、高完好率路网,完备污水管网等硬件设施,为企业“拎包入住”和快速投产创造有利条件;三是针对创新策源腹地,应集中资源布局大科学装置集群与国家重点实验室,为开展前沿科学研究与原始创新提供高水平科研设施保障。

3. 尺度衔接:实现新空间与既有国家空间体系的嵌套衔接

国家空间结构具有显著的制度惯性(Brenner, 2009)^[60],新空间的构建往往受制于原有利益格局与制度安排,要通过分层叠加的方式,将新的空间项目与策略嵌入既有空间组织形态之中(Brenner, 2004)^[16]。推进国家战略腹地建设不是“另起炉灶”的过程,而应将新政策嵌套于原有空间框架,在降低制度摩擦成本的同时实现国家资源高效整合。一方面,国家战略腹地政策可以与“十四五”时期的各类区域政策形成多尺度协同,应与“十四五”时期的国家重大生产力布局战略和政策进行有机衔接。建设国家战略腹地并非凭空产生,而是基于“十四五”乃至更早时期区域发展战略的深化、整合与升级。在区域尺度,建设国家战略腹地在区域协调发展战略、区域重大战略、主体功能区战略和新型城镇化战略的基础上,增加了对“保障国家安全”的重视,与其一起形成安全与发展并重的国家空间治理方案;在省域尺度,建设国家战略腹地可以与城市群、都市圈战略相结合,利用内陆既有城市群打造核心承载区,如成渝、关中平原、长江中游等城市群;在城市尺度,建设国家战略腹地可以充分依托国家级新区、承接产业转移示范区等既有平台,系统推进产业引进与集群培育,同时整合核心城市内的大科学装置、高新区等科创资源,引导高阶要素集聚,构建支撑原始创新的区域引擎。另一方面,在“十五五”规划编制中,有必要进一步具化、明确国家战略腹地建设的基本任务。2025年10月,党的二十届四中全会审议通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议》明确提出“推进国家战略腹地建设和关键产业备份”的战略部署,这标志着国家战略腹地已从理念构想上升为国家安全体系和能力现代化进程中的关键举措。在“十五五”规划编制过程中,应进一步细化国家战略腹地建设的战略目标、重点任务、阶段性要求与推进时限,为未来五年国家重大生产力布局的优化和现代化产业体系的韧性重塑提供清晰、可操作的行动指引。

参考文献:

- [1] 年猛,张海鹏,王焱.中国区域协调发展战略的增长贡献——兼论区域政策路径之争[J].中国社会科学,2024(4):24-45,204.
- [2] 金灿荣.大国博弈复杂化加剧全球治理困境[J].国际论坛,2022(2):3-32.
- [3] 蒲清平,马睿.国家战略腹地建设的内涵特征、重大意义和推进策略[J].重庆大学学报(社会科学版),2024,30(4):37-48.
- [4] 安树伟,申秀敏,肖金成.中国战略腹地的科学内涵与建设路径[J].中国软科学,2024(12):1-11.
- [5] 瞿商.复杂国际环境下建设国家战略腹地和关键产业备份——历史经验、现实逻辑与主要路径[J].探索与争鸣,2025(8):28-31,177.
- [6] 丁任重,王娟,陈红霞.国家战略腹地建设:历史演进、理论逻辑与实践路径[J].中国软科学,2025(4):12-25.
- [7] 严鹏.国家战略腹地:超越三线建设的大国地理重塑[J].文化纵横,2025(4):62-70.
- [8] 刘明辉.三线建设对推进和拓展中国式现代化的历史性贡献[J].湖北社会科学,2025(1):31-39.
- [9] 龚勤林,宋明蔚.成渝地区双城经济圈国家战略腹地建设的内在逻辑、现实基础与路径选择[J].重庆大学学报(社会科学版),2024,30(4):21-36.
- [10] 姚树洁,房景.发展新质生产力推进成渝地区双城经济圈国家战略腹地建设[J].重庆大学学报(社会科学版),2024,30(4):1-20.
- [11] 程必定,陈耀,秦尊文,等.新时代站在更高起点推动中部地区崛起[J].区域经济评论,2024(4):5-20.
- [12] 王小广,周擎擎,梁雅楠,等.加强国家战略腹地建设中存在的问题及政策建议[J].区域经济评论,2024(5):48-57.
- [13] 马涛,王晓磊,吴然.“十五五”时期东北地区国家制造业战略腹地建设研究[J].社会科学战线,2025(5):50-62.
- [14] 马学广,蒋策.中国海外战略支点空间选择的逻辑框架与模型建构[J].自然资源学报,2023,38(11):2687-2703.
- [15] 郭子昂,黄旭,卢江.新发展阶段中国经济空间扩展的政治经济学分析[J].社会科学研究,2025(6):84-94.
- [16] BRENNER N. New state spaces: Urban governance and the rescaling of statehood [M]. Oxford: Oxford University Publishing, 2004.
- [17] BRENNER N. Urban governance and the production of new state spaces in Western Europe, 1960—2000 [J]. Review of International Political Economy, 2004, 11(3): 447-488.
- [18] 马学广,李鲁奇.新国家空间理论的内涵与评价[J].人文地理,2017,32(3):1-9.
- [19] 马学广,唐承辉.新国家空间理论视角下城市群的国家空间选择性研究[J].人文地理,2019,34(2):105-115.
- [20] 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,2024,79(12):3030-3049.
- [21] 孙久文.优化重大生产力布局的途径探索[J].人民论坛·学术前沿,2022(22):37-43.
- [22] JONES M, MACLEOD G. Towards a regional renaissance? Reconfiguring and rescaling England's economic governance [J]. Transactions of the Institute of British Geographers, 1999, 24(3): 295-313.
- [23] 陆铭,李鹏飞,钟辉勇.发展与平衡的新时代——新中国70年的空间政治经济学[J].管理世界,2019,35(10):11-23,63,219.
- [24] 张军扩.中国区域政策回顾与展望[J].管理世界,2022,38(11):1-12.
- [25] 李兰冰,刘秉镰.“十四五”时期中国区域经济发展的重大问题展望[J].管理世界,2020,36(5):36-51,8.
- [26] 钟开斌.统筹发展和安全:概念演化与理论转化[J].政治学研究,2022(3):74-87,162.
- [27] 刘洪钟,杨攻研.国际秩序转型、全球化反思与中国新一轮对外开放的外部约束[J].国际经济评论,2020(5):9-25,4.
- [28] 刘跃进.“统筹发展和安全”的历史演进及融发展和安全为一体的国家大战略[J].学术论坛,2022,45(2):81-92.
- [29] 付清.经济相互依赖武器化与美国主导权护持战略[J].世界经济与政治,2024(7):125-152,156.
- [30] 李芳华.加强国家战略腹地建设[N].光明日报,2024-05-21(11).
- [31] 帕拉格·康纳.超级版图:全球供应链、超级城市与新商业文明的崛起[M].崔传刚,周大昕,译.北京:中信出版社,2016:5.
- [32] 李巍,邹玥.国家与产业发展:产业政治学的兴起[J].世界经济与政治,2025(7):58-96,162.
- [33] 习近平.国家中长期经济社会发展战略若干重大问题[J].求知,2020(11):4-7.
- [34] 陆铭,向宽虎,李鹏飞,等.分工与协调:区域发展的新格局、新理论与新路径[J].中国工业经济,2023(8):5-22.

- [35] 吴福象,蔡悦. 中国产业布局调整的福利经济学分析[J]. 中国社会科学,2014(2):96-115,206.
- [36] 中国社会科学院工业经济研究所课题组. 提升产业链供应链现代化水平路径研究[J]. 中国工业经济,2021(2):80-97.
- [37] 黄汉城. 中国城市大角逐[M]. 北京:东方出版社,2023.
- [38] SDOUKOPOULOS E, BOILE M. Port-hinterland concept evolution: A critical review[J]. Journal of Transport Geography, 2020,86:102775.
- [39] PERROUX F. Economic space: Theory and applications[J]. Quarterly Journal of Economics, 1950,64(1):89-104.
- [40] KRUGMAN P. Increasing returns and economic geography[J]. Journal of Political Economy, 1991,99(3):483-499.
- [41] FRIEDMANN J. Regional development policy[M]. Cambridge: MIT Press, 1966.
- [42] 顾朝林,刘志红,万利国. 济南城市经济影响区的划分[J]. 地理科学,1992,12(1):15-26.
- [43] 周一星. 城市地理学[M]. 北京:商务印书馆,1995.
- [44] 孙久文. 现代区域经济学主要流派和区域经济学在中国的发展[J]. 经济问题,2003(3):2-4.
- [45] 盛科荣,李扬,孙威. 中国城市网络腹地空间格局及影响因素[J]. 经济地理,2021,41(3):66-76.
- [46] 陈联,蔡小峰. 城市腹地理论及腹地划分方法研究[J]. 经济地理,2005(5):629-631,654.
- [47] 储君,仝德,曹志强,等. 基于腾讯迁徙大数据的中国中心城市识别及网络腹地分析[J]. 地域研究与开发,2022,41(6):44-47.
- [48] 彭建,陈云谦,胡智,等. 城市腹地定量识别研究进展与展望[J]. 地理科学进展,2016,35(1):14-24.
- [49] 王红瑞,赵伟静,邓彩云,等. 水—能源—粮食纽带关系若干问题解析[J]. 自然资源学报,2022,37(2):307-319.
- [50] 董洪超,蒋伏心,路璐. 空间视角下的交通运输与产业集聚——基于空间杜宾模型的实证分析[J]. 经济问题探索,2019(2):118-129.
- [51] 孙伟增,牛冬晓,万广华. 交通基础设施建设与产业结构升级——以高铁建设为例的实证分析[J]. 管理世界,2022,38(3):19-34.
- [52] 赵建吉,王艳华,苗长虹. 区域新兴产业形成机理:演化经济地理学的视角[J]. 经济地理,2019,39(6):36-45.
- [53] 王良虎,王钊. 战略性新兴产业空间集聚及影响因素研究——基于长江经济带的实证分析[J]. 经济体制改革,2020(5):99-106.
- [54] 贺灿飞. 区域产业发展演化:路径依赖还是路径创造[J]. 地理研究,2018,37(7):1253-1267.
- [55] 李伟,伏怡铭,王宛,等. 地区经济复杂度对对称关联性产业分化的影响[J]. 地理学报,2024,79(8):1994-2019.
- [56] 李菲菲,王若晔. “十四五”时期四川打造保障国家重要初级产品供给战略基地主要成就——粮仓更稳能源更绿资源更足[N]. 四川日报,2025-10-29(05).
- [57] 梁晓明,鄢宇红,万果,等. 四川“四向八廊”综合交通走廊基本建成[N]. 中国交通报,2025-11-06(001).
- [58] 寇敏芳,邵明亮. 四川“十四五”时期基础设施建设主要成就发布——“四张网”撑起高质量发展新格局[N]. 四川日报,2025-11-01(03).
- [59] 寇敏芳. 四川六大优势产业“晒”出成绩单[N]. 四川日报,2024-06-13(07).
- [60] BRENNER N. Open questions on state rescaling[J]. Cambridge Journal of Regions, Economy and Society, 2009,2(1):123-139.

Major Productive Forces Layout under the “Two Coordinations” : Building National Strategic Hinterlands—Policy Logic, Core Tasks, and Implementation Pathways

LIU Jun-teng¹, SHANG Hu-ping²

(1. Zhou Enlai School of Government, Nankai University, Tianjin 300350, China;

2. School of Public Affairs, University of Science and Technology of China, Hefei 230026, Anhui, China)

Summary: Against the backdrop of a complex global landscape characterized by the restructuring of

political order and overlapping economic risks, “Two Coordinations”—namely, coordinating development and security, and balancing domestic economic priorities with international economic and trade dynamics—serve as a fundamental principle in China’s strategic layout of productive forces. The development of national strategic hinterlands represents a concrete spatial practice in implementing the “Two Coordinations”. Based on the new state spatial theory, this paper explores the policy logic, core tasks, and implementation pathways for building national strategic hinterlands.

The essence of building national strategic hinterlands is the manifestation of state spatial selectivity in the layout of productive forces. It is a spatial restructuring strategy that takes the “hinterland” as the spatial orientation and industries as the object of reconstruction. This strategy aims to guide the transfer and distribution of industries, capital, and labor to the inland hinterlands in central and western China, and it exhibits typical characteristics of “state spatial selectivity”.

In historical logic, the establishment of national strategic hinterlands is an inevitable choice for coordinating development and security in the current domestic and international environment. It represents a historical inheritance of China’s experience in major productive force layout. In practical logic, the construction of national strategic hinterlands is an important strategy for achieving the “Two Coordinations”, which is manifested in two aspects. Firstly, through the decentralized industrial layout and industrial chain backup, it can ensure the security of industrial spatial layout and the autonomy and controllability of the supply chain. Secondly, by transferring industries to the hinterland and arranging major productive forces there, it can promote balanced regional development and high-quality national development.

From the perspective of the “center-hinterland” spatial relationship, the core tasks of the construction of national strategic hinterlands involve three progressive spatial functions: “hinterlands supporting centers”, “hinterlands replicating centers”, and “hinterlands driving centers”. National strategic hinterlands correspondingly undertake three core tasks: strategic resource reserve, critical industry backup, and new quality industry integration. On this basis, it is necessary to select the locations to host the national strategic hinterland according to scientific criteria, and Sichuan can be used as a model for building the national strategic hinterland.

To transform the spatial vision of national strategic hinterlands into reality, efforts must focus on both institutional frameworks and policy resources. First, the institutional architecture for implementing national strategic hinterlands must be refined. Second, policy support for “human resources, finances, and materials” must be provided to facilitate hinterland development. Additionally, it is crucial to ensure the seamless integration of new spatial arrangements with the existing national spatial system and strengthen the coordination and continuity of major productive forces layout between the 14th and 15th Five-Year Plan periods.

Keywords: national strategic hinterland; center-hinterland; new state spatial theory; resource reserve; industrial backup; new quality productive forces

CLC number: F124; F127

Document code: A

Article ID: 1674-8131(2025)06-0010-15

(编辑:吴倩;朱德东)