

主体功能区视域下国家战略腹地的功能定位与强化

孙久文¹, 邢晓旭²

(1. 中国人民大学 应用经济学院, 北京 100872; 2. 中国社会科学院 中国式现代化研究院, 北京 100006)

摘要:在构建新发展格局的背景下, 国家战略腹地作为统筹发展与安全的战略空间, 其建设对于增强国家发展韧性、优化区域空间布局具有关键意义。本文立足于主体功能区战略, 系统探讨了国家战略腹地功能强化的理论逻辑与实践路径。战略腹地是具有安全基石、增长动力、循环支点、战略纵深功能的复合型空间载体, 在主体功能区战略视域下, 其功能强化遵循差异化的空间治理逻辑。一方面, 要以区域发展定位与资源禀赋为基础, 以国土空间规划和生产力布局为引导, 实现从空间概念到落地管控的转换。另一方面, 重点开发区域应集聚高端要素, 培育现代产业集群, 增强产业备份与创新发展能力; 限制开发区域应严格保障耕地与生态安全, 筑牢粮食供给和生态屏障的底线。因此, 需要从统筹战略物资储备、强化战略科技力量、打造战略产业备份基地、建设战略运力空间网络等方面完善政策体系, 推动主体功能区战略与国家战略腹地建设叠加增效, 将战略腹地建设成为支撑中国式现代化行稳致远的稳固战略后方。

关键词:主体功能区战略; 国家战略腹地; 功能强化; 中国式现代化

中图分类号:F123.3; F127 **文献标志码:**A **文章编号:**1674-8131(2026)03-0001-11

引用格式:孙久文, 邢晓旭. 主体功能区视域下国家战略腹地的功能定位与强化[J]. 西部论坛, 2026, 36(3): 1-11.

Sun Jiuwen, Xing Xiaoxu. Functional positioning and reinforcement of the national strategic hinterland from the perspective of major function-oriented zones[J]. West Forum, 2026, 36(3): 1-11.

一、引言

在全面建设社会主义现代化建设进程中, 全球产业链深度调整对区域协调发展提出了新要求, 统筹好

* 收稿日期: 2026-01-21; 修回日期: 2026-03-15

基金项目:国家社会科学基金重大项目(24&ZD041)

感谢匿名评审专家和编辑部的宝贵意见, 当然文责自负。

作者简介:孙久文(1956), 男; 教授, 博士生导师, 主要从事区域经济规划、城市可持续发展研究, E-mail: sunjw@ruc.edu.cn。邢晓旭(1998), 女; 经济学博士, 助理研究员, 主要从事区域与城市空间现代化研究。

发展与安全成为重要的时代课题。2023年7月,习近平总书记在四川考察时强调,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。此后,2023年底召开的中央经济工作会议明确部署“优化重大生产力布局,加强国家战略腹地建设”,将国家战略腹地建设提升至国家重大战略层面,以回应新时期区域布局优化与国家安全能力建设的更高要求。国务院批复的《四川省国土空间规划(2021—2035年)》亦明确指出,四川是“我国发展的战略腹地”,是“支撑新时代西部大开发和长江经济带发展等国家战略实施的重要地区”,标志着对战略腹地建设的顶层设计与空间落地已初步形成。

在学术研究领域,国家战略腹地建设已成为区域经济学、国土空间规划学与战略管理学等多学科交叉关注的前沿议题。学界普遍认为,战略腹地不仅是承接产业转移、集聚资源要素和保障生态安全的核心战略空间,更是通过优化重大生产力布局、增强区域创新能力,显著提升国家战略韧性与区域发展协调性,从而成为推动高质量发展与高水平安全良性互动的重要载体^[1]。现有研究也揭示了战略腹地建设面临的现实挑战,如内部发展不均衡、核心城市辐射带动力不足、跨区域基础设施互联互通水平有待提升等,并指出需从制度设计、财政支撑、产业协作与科技创新等多维度系统构建其功能体系^[2]。

尽管现有研究提供了有价值的分析框架,但2025年党的二十届四中全会对“发挥区域协调发展战略、区域重大战略、主体功能区战略、新型城镇化战略的叠加效应”提出了更高展望。战略腹地作为关键的空间组织单元,其功能定位与强化路径不仅关乎经济增长,更与国家战略资源配置效率、区域协同发展格局及整体安全能力紧密相连^[3]。主体功能区战略是国土空间治理的基石,如何以其为统领,明晰战略腹地的核心功能、优化其空间格局、并构建系统性的功能强化机制,仍有待深入探索。因此,本文立足于主体功能区战略,旨在构建一个整合性的分析框架,系统探讨国家战略腹地的功能定位、空间优化路径与系统性强化机制,以回应国家战略叠加的新要求,并为理论体系与政策落实的衔接提供切入视角。

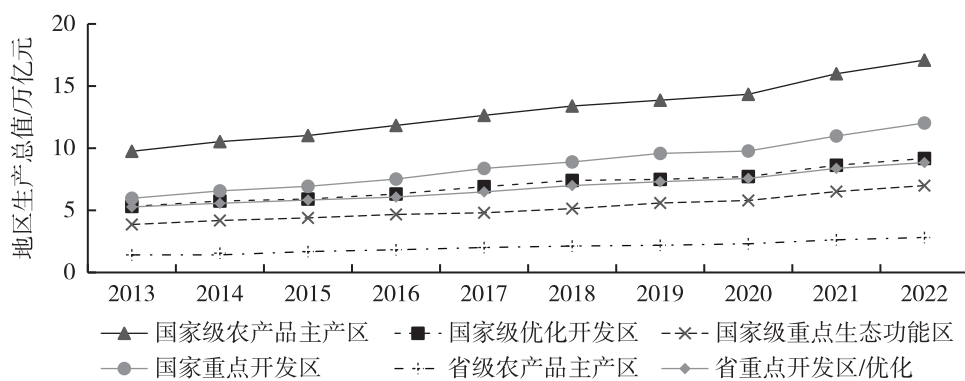
二、主体功能区视域下国家战略腹地的功能定位

1. 主体功能区的理论框架与演化逻辑

主体功能区战略是中国特色国土空间治理体系的理论基石与实践创新,其核心逻辑在于超越行政区划界限,依据区域的资源环境承载能力及发展潜力,对国土空间进行精准画像与功能定位,从而实施分类引导与差异化管理,推动构建优势互补、高质量发展的区域经济布局^[4]。国务院2010年印发的《全国主体功能区规划》,将我国国土空间划分为优化开发区域、重点开发区域、限制开发区域和禁止开发区域四类主体功能区(其中限制开发区域又分为农产品主产区和重点生态功能区),确立了因地制宜、分类指导的空间治理基本框架。党的十八大以来,随着生态文明建设被置于突出地位,主体功能区战略进一步成为推进区域协调发展与国土空间治理的基础性制度安排。2014年前后,国家在部分地区探索建立了与功能定位相适应的差异化绩效考核与财政转移支付制度,如对重点生态功能区实施生态补偿、对限制开发区域弱化经济增长指标的考核权重等,以此引导各地区严格按照主体功能定位谋求发展^[5]。在“十三五”时期,国家加速推进空间规划体制改革,将主体功能区规划、土地利用规划、城乡规划等融合为统一的国土空间规划,实现了“多规合一”,使功能分区理念系统地贯穿于“三区三线”的划定与国土空间用途管制之中。

“十四五”初期,依托第三次全国国土调查等数据支撑,主体功能区战略不再仅仅停留在县域尺度的宏观指引,而是通过“三区三线”落到了具体地块,实现了空间细化与底线管控,全国层面的主体功能区

战略格局已基本形成。通过统筹划定耕地保护红线 18.65 亿亩、永久基本农田 15.46 亿亩,并同步划定生态保护红线与城镇开发边界,国家生态安全屏障得到进一步筑牢^[6],初步形成了城市化地区、农产品主产区、重点生态功能区总体稳定的国土空间开发保护格局。如图 1 所示,2013 年至 2022 年不同类型主体功能区的地区生产总值均呈现稳步增长态势,但增长路径与规模存在差异。其中,国家级农产品主产区在整个观察期内始终保持较高经济总量,表明其在承担粮食安全保障功能的同时,也是国民经济增长的重要承载空间;国家级及省级重点开发区域、优化开发区域凭借其集聚规模优势,经济总量与增长速度较高,有效发挥了经济增长核心引擎的作用;而重点生态功能区和省级农产品主产区在保障粮食安全和生态安全的前提下,经济体量虽相对较小,但也实现了平稳发展。这种“差异协同”的增长态势表明,主体功能区战略在引导生产要素向优势地区集聚、提升发展效率的同时,也夯实了保障性功能区域的基础发展能力,促进了国土空间开发效率与保护效益的总体平衡。



注:县域主体功能定位数据来自中关村易创服务平台,主体功能区范围与孙久文和邢晓旭(2023)^[7]的研究一致。

图 1 2013—2022 年不同类主体功能区地区生产总值演变趋势

主体功能区战略并非静态、僵化的空间管控方案,而是随国家现代化进程动态演进的空间治理政策体系。面向新时代构建新发展格局、推动发展方式绿色转型的要求,《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》明确提出要“强化主体功能区战略实施”,“分区分类实施差别化、精细化用途管制”。未来需要在重大生产力布局与基础设施建设中充分评估资源环境承载力,进一步发挥区域协调发展战略、区域重大战略、主体功能区战略与新型城镇化战略的协同叠加效应。这意味着,主体功能区战略作为国土空间开发的“底图”和“标尺”,在新形势下必须深度融入并服务于“全国一盘棋”的发展格局。例如,在推动长江经济带高质量发展过程中,主体功能区战略发挥了关键的基础性指引作用;在长江上游的三江源地区等重点生态功能区,严格实施产业准入负面清单管理,管控高强度工业开发,并通过纵向和横向生态补偿机制保障其发展权益^[8];而在下游的长三角城市群等优化开发区域,则聚焦科技创新与产业升级,承担提升国际竞争力的核心功能^[9]。这种“上游保生态、下游促发展”的协同格局,正是主体功能区战略与区域重大战略有机叠加,共同践行生态优先、绿色发展与区域联动的典型实践。

2. 国家战略腹地的内涵特征与功能定位

国家战略腹地是新时代背景下,党中央基于统筹发展和安全的战略需要,在国土空间格局优化方面作出的重大理论创新与实践部署。从理论逻辑看,国家战略腹地并非单纯的地理纵深概念或经济欠发达区域的代名词,而是“以新安全格局保障新发展格局”的空间具象化,是在做强国内大循环中具有主体支撑地位、能够积极塑造地区竞争优势的关键区域。与 20 世纪 60 年代的“三线建设”相比,新时代的战

略腹地建设旨在构建一个平急两用、韧性稳固的现代化空间体系^[10],这体现在四个关键维度的转变上:一是从安全优先转向安全与发展的动态平衡。腹地依托广阔的内陆纵深,天然形成抵御外部冲击的地理屏障,并在确保安全的前提下追求高质量发展,实现经济效能与安全效益的统一。二是从分散布局转向开放协同。腹地依托城市群、都市圈进行产业集群建设,发展成为建设强大国内市场与连接国内国际市场的关键枢纽节点。三是从资源单向调配转向要素双向流动。腹地通过建设现代化的交通、能源与信息网络,实现平时高效流通、急时快速动员的复合功能,从而在硬件与软件层面系统优化全国要素配置格局,并引导资本、技术、人才要素向中西部有序流动^[11]。四是从单一产业备份转向全面提升产业链韧性与创新动能。腹地建设的目标不仅是要形成必要的产能备份,更是要结合发展新质生产力的要求,前瞻布局研发中心与创新高地,系统性提升关键产业链的自主可控水平与国民经济运行的连续性和稳定性。

基于上述内涵与特征,国家战略腹地主要承载着安全基石、增长动力、循环支点和战略纵深四重核心功能(见图2)。第一,战略腹地是维护国家总体安全的重要基石。面对复杂严峻的国际环境,腹地凭借其地理空间上的相对独立性与较为完整的能源粮食供给体系,能够在外部供应链面临风险时,有效保障国计民生基本需求与关键信息基础设施的安全稳定运行。第二,战略腹地是推动高质量发展的关键引擎。通过有序承接东部产业梯度转移并激活自身在土地、能源及人力资源等方面的比较优势,腹地已成为驱动中国经济持续增长的重要板块,腹地建设正切实转化为支撑中国式现代化的强劲动能。第三,战略腹地是畅通国内大循环的加速器。腹地工业化与城镇化的持续深化,不仅增强了对技术、资本等要素的集聚能力,更将庞大的人口规模潜力转化为强大的国内需求市场,从供给和需求两侧协同发力,疏通经济循环脉络,显著提升国民经济的内生循环效能。第四,战略腹地是国家长远发展的战略回旋空间。新时代的腹地通过布局建设更具韧性与更高安全水平的现代化产业体系,为国家应对重大风险挑战、掌握发展主动权提供了至关重要的战略保障。

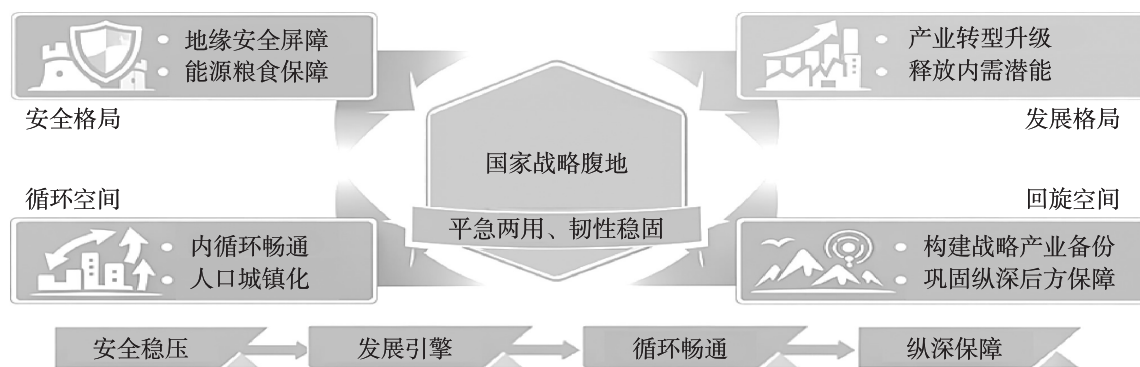


图2 国家战略腹地的理论框架

三、主体功能区视域下国家战略腹地的功能强化

1. 以发展定位和资源禀赋为基础

在主体功能区战略的总体框架下,国家战略腹地功能的强化必须首先立足于区域发展定位与资源禀赋的客观基础,着力构建“圈带联动、轴廊支撑”的复合型空间格局^[12]。从地理分布与功能属性的协同关系看,战略腹地主要依托中西部内陆地区,这些区域虽在对外开放的区位条件上不同于沿海,但具备幅员广阔、资源丰富、产业体系较为完整等战略优势,其空间布局与全国主体功能区规划高度一致,并

呈现出鲜明的“双重功能”属性。如图3所示,东北和中部地区的国家级农产品主产区占比显著高于全国平均水平,西部地区的国家级重点生态功能区占比远高于全国均值,凸显了中西部在保障国家粮食安全和构筑国家生态安全屏障中的关键地位。一方面,中西部广大区域承载着农产品主产区、重点生态功能区等主体功能,需要履行维护国家粮食安全和生态安全的核心保障职责^[13],如青藏高原、黄土高原—川滇等“两屏三带”生态安全格局的主体部分即分布于此;另一方面,成渝、长江中游、中原、关中平原等城市群的核心区域,又被定位为国家级优化开发或重点开发区域,是带动内陆高质量发展的增长极。这种格局表明,战略腹地并非单一的生态保护区或传统意义上的经济开发区,而是统筹安全与发展、融合底线守护与动能培育的战略综合承载区。

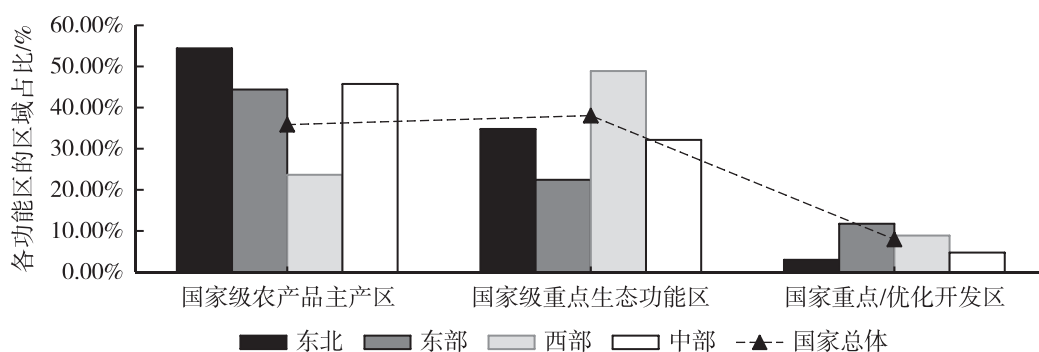


图3 四大区域和全国不同类型主体功能区占比情况

在具体实践层面,国家战略腹地的建设并非泛指整个中西部,而是精准聚焦于具有战略枢纽地位和强大承载能力的关键区域,通过差异化的功能定位实现对国家战略的精准支撑。第一,以成渝地区双城经济圈为例,《四川省国土空间规划(2021—2035年)》进一步明确四川“地处长江上游、西南内陆,是我国发展的战略腹地”。该区域依托其连接东西、贯通南北的区位优势和产业基础,承担着维护国家粮食安全、提升产业链供应链韧性与安全水平、引领西部地区创新发展等多重战略使命。截至2024年,成渝地区双城经济圈地区生产总值已达8.7万亿元,经济辐射与枢纽功能持续增强;同年,四川粮食总产量达726.8亿斤,“天府粮仓”的稳产保供基础进一步夯实。第二,素有“九州腹地”之称的长江中游和中原地区,凭借承东启西的交通优势与坚实的制造业底蕴,正加快打造内陆开放新高地。例如,长株潭都市圈依托工程机械、先进材料等优势产业集群,积极推进一体化发展,创造了湖南省40%以上的经济总量,正通过高质量承接产业转移、培育壮大战略性新兴产业、布局建设物资储备与产业备份基地,致力于打造国家重要的初级产品供给保障基地和科技创新策源地。第三,关中平原、甘肃宁夏等西北内陆地区,则在保障国家能源安全、支撑国防科技工业发展、推进黄河流域生态保护和高质量发展等方面发挥着不可替代的作用。其中,陕西“地处我国内陆腹地”,《陕西省国土空间规划(2021—2035年)》提出构建“关中平原先进制造业大走廊和国防科技工业产业带”以及“陕北—渭北高端能源化工产业带”,旨在形成兼顾产业备份、国防支撑与能源保障的空间支点。以能源供给为例,2024年晋陕蒙新四省(区)原煤产量合计约占全国总产量的81.6%,其能源基地对国家能源安全发挥着基础性支撑作用。

2. 以空间规划和生产力布局为引导

在主体功能区长期稳定格局的基础上,战略腹地功能的强化可以通过构建战略识别、底线约束、弹性适应相结合的空间治理路径,推动战略腹地建设从概念构想转化为可实施的国土空间治理规则。这

一路径的关键在于,将战略腹地的空间识别嵌入国土空间“三区三线”的坐标底座与“多规合一”的规划体系。一方面,以“三区三线”为基础框架,明确开发与保护的量化边界。截至 2025 年,全国划定了不低于 18.65 亿亩耕地和 15.46 亿亩永久基本农田,陆域生态保护面积约 304 万平方公里,初步划定的海洋生态保护面积约 15 万平方公里,并将城镇开发边界扩展范围控制在 2020 年城镇建设用地规模的 1.3 倍以内,为战略腹地兼顾“平时”高效配置与“急时”安全预留提供了清晰、可核算的空间管制基础。另一方面,以“多规合一”与数字化监管为制度支撑,实现从空间识别到动态管控的闭环。当前,全国各级国土空间总体规划已基本完成批复并进入实施阶段,规划工作的重心正转向执行的刚性约束与全过程监管。依托国家、省、市、县、乡镇“五级”和总体规划、详细规划、专项规划“三类”构成的国土空间规划体系,通过规划成果数据汇入入库和业务在线管理,落实“不进图、不审批”等规则,可以为战略腹地建设的项目清单识别、差异化用途管制、定期绩效评估等提供可操作的数字化工具。

战略腹地空间效能的有效发挥,还依赖于跨越行政边界的实质性协同治理,即将枢纽区位优势通过具体的网络、廊道和重大工程,转化为可调度、可动员的治理能力。鉴于战略腹地往往横跨多个省域与流域,若仅以单一行政区为单位进行规划,易导致通道衔接不畅、标准各异与重复建设,影响关键时期的整体动员效率^[14]。党的二十届四中全会明确提出,“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,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”,为推进战略腹地空间组织的通道化、网络化与工程化指明了方向。在实践中,这一逻辑正通过重大工程载体转化为现实能力:一是依托立体交通网夯实集散基础。以长江经济带为例,依据《长江中游城市群发展“十四五”实施方案》,该区域铁路总里程已突破 1 万公里,依托其超 1.3 亿的常住人口规模与完备的综合立体交通网,构建起了承东启西、连南接北的要素快速流通体系,为更大范围的资源调度奠定了承载基础^[15]。二是通过跨区域廊道强化网络韧性。以西部陆海新通道为例,其作为连接西部的战略动脉,2024 年班列开行量突破 1 万列,通达全球 127 个国家和地区的 555 个港口,这种高密度的物流网络有力支撑了产业内迁与供应链的应急保障。三是通过重大项目清单推动建设闭环。以成渝地区双城经济圈为例,其在 2024 年发布了涵盖现代基础设施、现代化产业体系等领域的重大项目清单共 300 个,总投资约 3.6 万亿元,通过高强度、实体化的投入将规划预留空间转化为具备实战能力的战略大后方。

3. 重点开发区域优化要素配置和促进产业发展

在主体功能区战略框架下,战略腹地重点开发区域的功能强化依赖于对高端要素的系统性聚合、定向配置与高效转化,关键在于通过高能级平台建设和要素组织方式重构,推动其主体功能由一般性增长承载区向国家战略资源配置平台、产业安全支撑平台和创新策源平台升级。因此,在国家战略腹地建设中,重点开发区域应通过对综合性科学中心、高水平大学体系、国家实验室、重大科技基础设施和高能级园区平台的协同布局实现功能升级,形成创新平台集聚、人才要素吸附、创新网络联通、新质生产力生成的传导机制,从而推动要素配置由被动承接转向主动吸引、优化配置^[16]。成渝地区双城经济圈依托西部科学城等载体汇聚国家战略科技力量,川渝普通高等学校、高水平科研仪器共享体系以及国家高新区协同创新联盟的形成,恰恰说明重点开发区域只有嵌入国家创新体系,才能真正形成服务战略腹地功能升级的智力支撑和技术原动力。

国家战略腹地重点开发区域的功能升级,还须将宏观层面的要素流入与中观层面的产业集群组织衔接起来,通过园区平台、产业链链主企业和专业化配套体系,把资本、技术、劳动力等要素的流入转化

为有组织的产业承载能力、战略备份能力和供应链韧性。2024 年全国固定资产投资呈现出明显的区域分化特征,中部和西部投资增速分别为 5.0%和 2.4%,显著高于东部地区的 1.3%,这一趋势为腹地完善基础设施、拓展产业空间提供了先导性的资本支撑。在此背景下,资本与技术要素通过重点开发区域内的集群机制加速落地,可以将宏观投入转化为实体的产业备份能力^[17]。例如,成渝地区 2024 年地区生产总值已达 8.7 万亿元,通过共同培育电子信息、装备制造等数个万亿级产业集群,实现了汽车产量、电子信息产业规模均占全国总量 10%以上的集聚效应;重庆作为全球重要的笔记本电脑和汽车生产基地,形成了“千万台级智能终端、百万辆级汽车”的产能规模。可见,重点开发区域只有将要素集聚进一步转化为产业链纵深配置能力和关键环节替代能力,才能真正承担起战略腹地在国家供应链体系中的承压、补位和备份功能^[18-19]。

战略腹地重点开发区域的功能升级突出体现在产业发展的转型升级上,其产业发展须从单纯承接梯度转移转向战略备份、智能创新和网络协同并重的现代产业体系构建。在新发展格局下,重点开发区域的主体功能进一步聚焦于提升关键产业链的完整性与安全性,推动核心制造能力向纵深腹地配置。一方面,产业布局开始向国家战略层面的全产业链形态转变。例如,四川宜宾着力构建“世界级动力电池产业集群”,已形成覆盖上游材料、中游电芯制造到下游整车应用的全生命周期闭环生态,实现了从承接一般性产业转移向提供关键产品成套供给的战略性跨越。另一方面,产业发展的动力机制沿着能源供给绿色化与创新组织网络化两个关键方向演进。例如,在能源侧,依托甘肃、宁夏等地超过 5 000 万千瓦的光伏并网容量,西北地区正将丰富的绿色电力优势转化为承接东部高载能新兴产业的核心竞争力;在创新侧,2025 年由湖北、山西、江西、河南、湖南五省 22 家国家高新区联合共建的中部地区国家高新区 G100 联盟,聚焦光电子信息、新材料等特色产业,促进创新要素的跨省域流动与产业深度融合,有效提升了中部地区在全国价值链中的分工地位与整体创新能级。

4. 限制开发区域保障粮食安全和完善生态治理

在主体功能区战略的宏观架构下,限制开发区域作为国土空间治理的底线单元,通过实施严格的用途管制限制大规模、高强度的工业化与城镇化开发,旨在筑牢国家粮食安全与生态安全的根基。这一空间定位对战略腹地建设具有至关重要的指导意义:腹地不仅是国家粮食和重要农产品稳产保供的核心区域,更广泛分布着高原、森林、草原、湿地等关键生态系统,构成了国家生态安全格局的主体骨架与关键屏障^[20]。在国家战略腹地建设中,限制开发区域应以空间约束稳定基础功能,以底线管控降低系统性风险,以战略预留提升国家总体安全的回旋余地,进而在国家安全体系中发挥稳产出供给、稳生态屏障、稳社会预期的压舱石作用。因此,其功能强化,主要是将开发活动控制在资源环境承载能力范围之内,形成对耕地、生态空间和后备空间的刚性保护机制,从而防止建设用地无序扩张对农业生产空间和生态空间的挤占。

国家战略腹地农产品主产区功能强化的重点在于,通过土地用途校准机制、耕地保护机制和农业基础能力维持机制,持续稳定国家粮食生产空间与供给能力。在市场机制作用下,耕地非农化趋势显著,而农产品主产区的设立实质上是对土地利用方向的校准,通过将耕地和永久基本农田保护红线嵌入国土空间治理体系,确保农业生产空间的稳定与安全。因此在国家战略腹地建设中,农产品主产区应通过空间管制、耕地保护、农业基础设施支撑、稳产保供能力形成的传导链条,降低其农产品供给波动向全国市场传染的风险,有效提升国家粮食安全体系的整体韧性和抗冲击能力^[21]。

国家战略腹地重点生态功能区功能强化的关键,在于通过生态空间管控机制、系统修复机制和生态

服务维持机制,为国家生态安全体系提供长期稳定的屏障支撑。在空间管控手段上,国家通过划定不低于陆域国土面积 25% 的生态保护红线,以及建立总面积约 23 万平方公里的首批国家公园体系,将人类活动强度严格限制在生态承载力阈值范围内。这种约束性治理模式已在流域尺度取得显著成效。2024 年长江干流水质连续 5 年稳定保持在 II 类标准;在“长江十年禁渔”计划实施期间(2021—2024 年),监测到的长江流域土著鱼类物种数较禁渔前增加 36 种,达到 344 种,有力验证了以全面禁捕、栖息地修复为核心的系统性保护路径的有效性^[22]。需要重视的是,重点生态功能区生态治理功能的稳定发挥,还需要以利益补偿与制度协调机制为支撑。随着 2024 年《生态保护补偿条例》的正式施行,财政纵向转移支付、地区间横向生态补偿与市场化多元化补偿机制不断完善,有助于实现生态保护成本与收益的合理分配,平衡保护与发展的关系,引导重点生态功能区走出一条生态优先、绿色发展的可持续道路。

四、未来展望与政策建议

1. 统筹战略物资储备建设

统筹战略物资储备建设应着力构建实物储备和产能备份的复合型保障体系,依托腹地独特的空间纵深优势,形成和优化从国家级枢纽到区域性基地的多层次物流保障网络。首先,在空间布局上,需打破行政区划壁垒,依托成渝、西安、兰州等国家物流枢纽,规划建设具备平急两用功能的公铁联运高标仓,确保在极端情况下物资能够通过西部陆海新通道和中欧班列实现跨区域的快速集散与宏观调配;同时,合理布局前置仓与分布式能源站,解决“最后一公里”的补给难题。其次,在关键物资储备上,应强化战略腹地作为国家粮食、能源与关键矿产底座的实体支撑能力;深化“藏粮于地、藏粮于技”战略,通过设立西部种业振兴专项资金与粮食主产区利益补偿机制,支持腹地建设国家级种质资源库;根据西部特有的地质条件,利用枯竭油气藏和盐穴建设地下储气库群;针对稀土、锂、钴等战略性矿产探索建立“探而不采”的国家规划预留机制,并通过中央财政转移支付给予资源地生态补偿。

在夯实硬件设施的基础上,必须深化储备动员机制的制度创新,通过政府引导和市场运作的双轮驱动,提升战略物资储备体系的敏捷响应与实战效能。一方面,应构建多元化的投入与运营机制,改变单纯依赖财政资金自建自管的传统模式,探索建立战略物资储备企业名单与产能支付机制,即由政府向骨干制造企业提供产能保留资金,使其生产线与技术团队保持动力,并利用长期特别国债与期货衍生品工具,设立国家战略物资储备稳定基金,以金融手段平抑大宗商品价格波动风险。另一方面,需依托数字孪生与大数据技术,构建战略腹地物资储备数据库,整合粮食、能源、工信等跨部门数据,实现全域物资的实时可视与全生命周期溯源;特别是要建立基于多灾种情景推演的智能调度算法体系,模拟供应链断裂等极端场景,自动生成最优调配方案,推动战略储备管理从被动应急向主动预警转变,确保在关键时刻物资调得动、用得上、供得久。

2. 强化战略科技力量支撑

强化战略科技力量支撑是国家战略腹地建设的重要支柱。针对当前科技资源空间分布不均的现状,应避免简单地同质化追赶,聚焦核能、航空航天、深地深空等腹地优势领域,优先在成渝、西安等综合性科学中心布局建设国家研究院、区域科技创新中心等载体,形成国家战略科技力量的纵深配置。具体而言,建议将腹地创新平台纳入国家科技创新基地体系,通过专项资金与项目经费倾斜支持平台建设,并对接国家重点研发计划等重大科技计划,保障长期稳定投入。地方政府应制定配套的财政奖励和土

地、税收优惠政策,为平台落地提供制度空间。同时,在创新平台运行机制上,可探索设立科技成果转化绿色通道,对纳入国家创新成果转化示范名单的项目,给予财政补贴、知识产权快速审查和产业化配套资金支持,提升平台对区域产业链的服务能力。此外,通过鼓励央地合作共建创新联盟,推动省级以上重点高校、科研院所与腹地创新平台深度融合,加强科研设施开放共享,构建协同创新生态。

要围绕战略性前沿领域开展关键技术协同攻关,打破区域科技壁垒,提升战略腹地自主创新能力。一是建立国家战略科技任务定向委托制度,制定年度关键技术攻关清单,组织腹地和东部科研机构、企业共同承担重大科技专项,加快人工智能、量子信息、先进制造、生物技术等核心技术突破。二是优化战略科技创新生态,通过实施人才引进与激励政策,吸引海内外高端科技人才向腹地聚集。放宽腹地人才住房补贴、子女教育支持、科研启动经费等激励条件,同时在人才评价体系中适当增加腹地创新贡献比重,推动人才长效激励机制建设。三是打通东中西科技协同通道,构建科技飞地和创新联动机制。通过支持东部成熟科研机构在腹地设立合作研究中心或联合实验室,让高端技术向腹地溢出,反向推动腹地创新成果通过国家科技成果转化服务平台进入市场。国家应出台支持政策,将腹地创新平台纳入国家自主创新示范区建设范畴,给予财税激励、项目资助和知识产权保护等全方位支持,从而构建起开放共享、协同联动、有利于高质量科技创新的战略腹地创新体系。

3. 打造战略产业备份基地

打造战略产业备份基地是重塑国家产业链空间格局、提升供应链安全韧性的关键举措。必须在国家层面完善基于风险评估的产业备份顶层设计,明确电子信息、高端装备、生物医药及关键原材料等核心领域的备份优先级,制定国家战略产业备份指导清单。这一清单应作为产业空间布局的关键约束,引导关键产能向腹地核心区有序转移,避免低水平重复建设。为确保备份基地的落地实效,需构建财政引导和金融支撑的复合型政策工具箱:在财政税收方面,对列入备份清单的重点项目实施企业所得税减免、进口设备关税豁免及研发费用加计扣除等精准激励,降低企业在非中心城市布局的制度性成本;在金融支持方面,建议设立国家战略产业备份专项基金,并撬动社会资本组建混合所有制产业引导基金,重点支持备份产能的建设与运营维护,通过市场化手段解决备份设施长期闲置或低效运转的难题,实现国家安全保障功能与商业可持续性的有机统一。

为促进产业梯度转移和集群发展,需要完善产业链垂直整合机制与跨区域利益协调制度。一方面,应依托“链长制”强化腹地产业集群的内生动力,支持龙头企业在腹地构建从研发、制造到配套的全产业链闭环,通过技术标准对接与供应链金融服务,引导本地中小企业融入备份产业体系,提升产业链的本地化配套率与抗冲击能力。另一方面,必须突破行政区划对要素流动的阻滞,建立实质性的跨区域利益分享机制。针对产业转出地与承接地之间的利益冲突,应探索建立产值分算、税收分成、能耗指标共担机制,允许转出地在特定周期内按比例分享备份基地的财税收益,并加大中央财政对战略腹地的转移支付力度,重点补偿其因承担国家备份任务而增加的基础设施与公共服务成本。这种利益共享模式将有效化解地方保护主义阻力,推动产业备份形成“东部研发、西部制造”或“沿海总部、腹地基地”的协同发展新生态。

4. 建设战略运力空间网络

构建内畅外联、多能互补的战略骨干运输通道,是突破腹地地理约束、提升国家经济纵深配置效率的核心前提。必须在国家空间规划层面重塑腹地交通网络格局,重点推动西部陆海新通道与沿江、沿边

通道的有机衔接,构建以铁路为主干、航空为先导、水运为支撑的立体化交通体系。具体而言,应依据国家综合立体交通网规划,加快补齐西部地区铁路留白路段,强化川藏、新藏等进出疆藏战略通道的扩能改造,并着力提升长江黄金水道及西江航运干线的深水航道等级,降低大宗战略物资的中长距离物流成本。为保障基础设施建设的可持续性,建议设立战略腹地交通建设专项基金,并创新投融资模式,利用基础设施领域不动产投资信托基金及专项债券,引导社会资本参与高标准铁路货运线与航空货运枢纽建设,通过枢纽、通道与网络的集群化布局,显著增强战略腹地对国内国际双循环的辐射带动能力与物资集散效率。

深化多式联运标准体系与平急两用功能的深度融合,是构筑具备抗冲击能力的韧性物流网络的关键所在。在提升流通效率方面,应大力推广“一单制”“一箱制”服务模式,打破铁路、公路、航空与水运之间的数据壁垒与标准隔阂,通过数字化技术实现不同运输方式间的无缝衔接与快速转运,最大限度降低制度性物流成本。更为重要的是,必须在交通设施规划建设的源头嵌入国防安全与应急保障需求,建立军地协同的交通建设标准体系。具体路径上,应在高速公路服务区、铁路货运场站及枢纽机场预留应急物资中转与分拨专区,并配套建设具备平急转换功能的高标准仓储设施与指挥调度系统;同时,由交通运输与应急管理部门联合制定战略通道的韧性评估与冗余建设规范,确保交通网络在突发公共事件或极端安全环境下,能够迅速由常规商业物流状态切换至应急保供状态,为国家战略安全提供全天候、全维度的运力支撑。

参考文献:

- [1] 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.
- [2] 黄婧.国家战略腹地建设:现实基础、问题挑战与推进策略[J].发展研究,2025,42(4):58-64.
- [3] 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.
- [4] 孙久文,邢晓旭.区域空间新格局下重塑中国经济布局的方向与途径[J].地理科学,2024(11):1892-1901.
- [5] 王振宇,司亚伟,路遥.地方财政生态“失衡”现象及其修复[J].财政研究,2021(9):40-55.
- [6] 何世光,何瑞东,欧维新,等.我国永久基本农田划定政策演进、评估与展望[J].中国国土资源经济,2025,38(10):26-33.
- [7] 孙久文,邢晓旭.国土空间体系和区域经济布局的协同路径和优化方向[J].经济学家,2023(8):54-64.
- [8] 时卫平,龙贺兴,刘金龙.产业准入负面清单下国家重点生态功能区问题区域识别[J].经济地理,2019,39(8):12-20.
- [9] 王家庭,张昊天.区域战略叠加赋能区域高质量发展的内在机理与策略选择[J].改革,2025(11):57-71.
- [10] 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.
- [11] 张辉.新中国成立以来西部开发的战略擘画与发展跃迁[J].人民论坛,2025(2):56-61.
- [12] 安树伟,者彩虹.促进中部地区崛起:演进逻辑、实施效果与战略推深[J].江淮论坛,2025(6):109-116.
- [13] 蔡大伟,严金明.土地要素保障主体功能优势地区高质量发展:基本认知、理论支撑与实现路径[J].中国土地科学,2025,39(7):1-11.
- [14] 谢宝剑,贾晓芳.国内大循环背景下的省际合作发展:演进、动力机制与前瞻[J].暨南学报(哲学社会科学版),2025,47(7):99-123.
- [15] 肖金成,刘通.长江经济带:实现生态优先绿色发展的战略对策[J].西部论坛,2017,27(1):39-42.
- [16] 孙久文,董红燕.优化生产力布局促进区域协调发展:理论阐述与机制探索[J].经济体制改革,2026(1):3-14.
- [17] 刘志彪.新发展格局与全国统一大市场建设:分析框架、内在逻辑与政策重点[J].经济研究,2025,60(5):20-36.

- [18] 黄庆华, 潘婷. 全球产业链重构背景下保障中国产业链供应链安全稳定的核心逻辑与政策取向[J]. 改革, 2025 (4): 87-100.
- [19] 肖金成, 陈宜, 沈体雁. 国家战略功能平台驱动区域经济发展的路径探索——基于郑州航空港经济综合实验区的实践与启示[J]. 区域经济评论, 2025 (3): 153-160.
- [20] 罗秀丽, 金晓斌, 刘笑杰, 等. 基于人口收缩特征的国土空间类型识别及优化——以四川省为例[J]. 资源科学, 2024, 46 (6): 1060-1073.
- [21] 钟钰, 巴雪真, 陈萌山. 新时代国家粮食安全的理论构建与治理进路[J]. 中国农村经济, 2024 (2): 2-19.
- [22] 谢婷婷, 黄小龙, 代晓颖, 等. 长江流域《重点流域水生态环境保护规划》实施进展、问题及对策建议[J]. 北京师范大学学报(自然科学版), 2025, 61 (5): 670-679.

Functional Positioning and Reinforcement of the National Strategic Hinterland from the Perspective of Major Function-Oriented Zones

SUN Jiuwen¹, XING Xiaoxu²

(1. School of Applied Economics, Renmin University of China, Beijing 100872, China;

2. Institute of Chinese Modernization, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 100006, China)

Summary: In the context of forming the New Development Paradigm, the construction of national strategic hinterlands, which serve as strategic spaces for coordinating development and security, is crucial for enhancing national development resilience and optimizing regional spatial layouts. Anchored in the Major Function-Oriented Zone (MFOZ) strategy, this paper systematically explores the theoretical logic and practical pathways for reinforcing the functions of the national strategic hinterland. Strategic hinterlands are composite spatial carriers that serve as security cornerstones, growth engines, circulation pivots, and strategic depth. From the perspective of the MFOZ strategy, the reinforcement of these functions follows a logic of differentiated spatial governance. On the one hand, based on regional development positioning and resource endowments, and guided by territorial spatial planning and the layout of productive forces, it is essential to achieve the transition from spatial concepts to on-the-ground implementation. On the other hand, specific strategies should be adopted for different zones: key development zones should concentrate high-end factors and cultivate modern industrial clusters to enhance industrial backup and innovation capabilities; restricted development zones should strictly safeguard cultivated land and ecological security, thereby fortifying the bottom lines of food supply and ecological barriers. Therefore, it is necessary to refine the policy system by coordinating strategic material reserves, strengthening strategic scientific and technological capabilities, establishing strategic industrial backup bases, and building a spatial network for strategic transport capacity. These measures aim to create synergistic effects between the MFOZ strategy and the development of the national strategic hinterland, ultimately transforming the hinterland into a solid strategic rear that supports the steady and sustained progress of Chinese modernization.

Keywords: major function-oriented zone strategy; national strategic hinterland; functional reinforcement; Chinese modernization

CLC number: F123.3; F127

Document code: A

Article ID: 1674-8131(2026)03-0001-11

(编辑:刘仁芳;朱 艳)