



改革网



中国发展改革微信

在全国大局中精准定位 奏响“和而不同”新乐章

——省级“十五五”规划观察之综合篇

编者按 随着全国31个省份“十五五”规划《纲要》全部发布，一套上下贯通、统筹协调、立足各地资源禀赋的五年发展施工图完整铺展。“十五五”是夯实中国式现代化根基、衔接2035远景目标的关键五年。各地紧扣高质量发展首要任务，将中央顶层部署转化为区域落地举措，既坚守全国一盘棋大局，又因地制宜谋划特色路径，形成“各美其美、美美与共”的发展格局。即日起，本报推出“省级‘十五五’规划观察”系列报道，全景展现各省规划亮点、对比区域差异化布局、解读战略协同逻辑，深挖各地产业赛道、改革举措、民生承诺，立体呈现全国上下同心谋发展、步调一致启新程的奋进图景。敬请关注。

□ 本报记者 刘宝亮

区域协调发展是畅通国民经济循环、增强经济韧性、实现高质量发展的关键支撑。“十五五”规划《纲要》对优化区域经济布局、促进区域协调发展作出战略部署。此前，随着河南省“十五五”规划《纲要》对外发布，全国31个省份的“十五五”规划《纲要》已经全部发布。这意味着，“十五五”时期，中央与地方经济和社会发展的顶层设计全部就位，各地进入“十五五”规划实施实质性推进阶段。

业内专家表示，各地在制定“十五五”规划时，一方面呈现出“因地制宜、差异化布局”的特点；另一方面努力在全国发展一盘棋中找准定位，主动作为、协同联动，持续推动区域协调发展走深走实。接下来，如何有效弥合区域间核心发展能力差距、畅通资源要素流动、对国土空间进行更科学的规划成为亟待解决的问题。

提升四大区域发展水平

“整体来看，‘十五五’时期我国区域经济发展的总体思路由‘分区推进’迈向‘系统联动’，更加突出服务国家全局与全国统一大市场建设，优化重大生产力布局，在差异化发展中实现动态均衡，推动形成更加安全、高效的区域发展新格局。”招商银行研究院区域研究员韩剑表示。

招商银行研究院研报指出，“十四五”期间，我国区域经济发展呈现“东部引领、中西部追赶、东北放缓”的基本格局。区域协调发展取得一定进展，但发展不平衡的问题依然突出。“十五五”规划《纲要》为四大区域进一步绘制了“优势互补、功能协同”的分工蓝图，明确西部的“战略腹地”功能、东北的“资源转化”功能、中部的“产业脊梁”功能、东部的“创新引领”功能，共同构成支撑中国式现代化的完整功能矩阵。

对于西部地区，定位从“强化举措”升级为“大保护、大开放、高质量发展”。核心是强调在“保护”前提下的“开放”与“发展”，特别是提出“对内开放”以强化其作为国内大循环“战略腹地”的功能，并更加突出“特色优势产业”。例如，在地方“十五五”规划《纲要》中，山西设置包括可再生能源装机规模、文化旅游及相关产业增加值增长等在内的产业转型指标，体现了推动高质量发展的鲜明导向；陕西统筹推进三大区域发展；关中地区科技赋能创新升级、陕北地区能源革命转型升级、陕南地区生态优先绿色升级。

对于东北地区，目标导向更加明确。在重申“五大安全”战略定位基础上，提出了“将资源优势转化为发展成效”的具体路径，旨在通过“向北开放”等战略激活内生动力，实现从“输血”到“造血”的转变。例如，在地方“十五五”规划《纲要》中，黑龙江将实施新一轮农产品精深加工业高质量发展行动，促进单品种质的提升和量的突破；辽宁将打造东北地区智能网联汽车产业创新高地。



6月25日，在安徽省合肥市肥西县境内，由皖赣铁路安徽公司建设管理、中铁十局承建的合武高铁庐安特大桥跨宁西铁路200米T构连续梁成功完成35度“空中转体”。该梁总重1.5万吨，此次成功转体标志着全线架梁通道建设取得阶段性进展，为后续无砟轨道施工奠定了坚实基础。合肥至武汉高速铁路是我国“八纵八横”高铁网沿江通道的重要组成部分，正线全长约360公里，设计时速350公里。图为转体后的合武高铁庐安特大桥跨宁西铁路万吨连续梁。

新华社发（刘玉才 摄）

对于中部地区，定位更加聚焦。将“粮食和能源原材料保障能力”与“现代装备制造及高技术产业”并列，凸显其作为国家粮食“压舱石”和“产业脊梁”的双重角色，并以“高水平开放”替代“内陆地区开放高地”。例如，在地方“十五五”规划《纲要》中，着眼“质”的提升，河南谋划“十五五”时期传统产业转型升级方向：推动重点产业链群尽快成体系成支柱成支撑，建设全国重要的先进制造业基地；湖北将提升高端精细化工、新能源材料、先进电子材料等高附加值产品占比。

对于东部地区，核心要求从“率先实现”升级为“引领建设”。“十四五”期间，东部地区国内生产总值占全国的比重始终在52%左右，未来东部地区不仅要保持自身稳定发展，更要发挥“引领”作用，通过“原创性、颠覆性科技创新”为全国提供动能，并打造“具有国际竞争力的先进制造业集群和现代服务业高地”。例如，在地方“十五五”规划《纲要》中，浙江提出科创高地、先进制造业基地和人工智能创新发展高地全球竞争力影响力更加凸显；上海明确加快建设人民币资产全球配置中心、风险管理中心；广东将做大做强智能产业，深化产业智能化转型，加快数字经济向智能经济迭代。

巩固三大城市群动力源作用

“十五五”规划《纲要》围绕巩固提升京津冀、长三角、粤港澳大湾区动力源作用进行了战略安排，支持三大动力源打造世界级城市群和世界级科技创新策源地。韩剑表示，“十四五”期间，三大城市群合计占全国经济总量比重保持在41%以上，继续发挥中国经济增长重要引擎作用。其中，长三角表现亮眼，经济总量占比从24.2%提升至24.7%，一体化发展成效显著。“十五五”规划《纲要》将三大城市群进一步提升至牵引全国发展的“动力源”高度，强调其辐射带动功能，以及在更高水平开放、更深层次协同、更强创新策源方面取得突破。

记者注意到，区域间的优势互补、协同共进，是各省份规划“十五五”发展中的突出亮点。

“推进京津冀协同发展”是北京、天津、河北三个省份“十五五”规划《纲要》的重点内容：北京着眼积极构建现代化首都都市圈，着力提升周边发展动能，支持雄安新区建设，持续推进天津滨海—中关村科技园、京津中关村科技城建设；天津将全面融入现代化首都都市圈，深化与国家部门、驻京高校、央企央所央企等机制化合作，支持雄安

新区高标准高质量建设，加强科技、教育、医疗等领域合作；河北聚焦高标准高质量推进雄安新区建设，全力打造北京非首都功能疏解集中承载地，同时推动交通基础设施互联互通，提高“轨道上的京津冀”通达性和便利度。

长三角地区完善创新链产业链、基础设施、生态环保等一体化发展体制机制，加快上海“五个中心”建设，高标准建设长三角生态绿色一体化发展示范区，支持上海与苏州重点领域同城化发展，深化沪苏浙与皖北地区城市结对合作，全面打通协同发展的制度堵点，为全国区域协调发展提供可复制推广的制度经验。

深度参与构建全国统一大市场，广东在加快建设粤港澳大湾区统一大市场公平竞争先行区的同时，提出加强同京津冀协同发展、长江经济带发展、长三角一体化发展、成渝地区双城经济圈建设、海南自由贸易港建设等区域重大战略的协同联动，更好地发挥跨区域联结地区支撑带动作用。

京津冀、长三角、粤港澳大湾区既为一域增光，更为全局添彩。“十五五”时期，天津将深入实施推动京津冀协同发展走深走实行动，江西将支持赣浙、赣粤、赣闽等省际毗邻地区合作发展，江苏将扩大苏辽、革命老区重点城市对口合作领域……在全国发展一盘棋中找准定位，各省份主动作为、协同联动，在成就自身发展的同时，更好地服务全国发展大局。

“各地因地制宜发展的同时，更加注重协同共进，加强合作与交流，这将有利于全国进一步形成优势互补、高质量发展的区域经济布局。”国家发展改革委宏观经济研究院研究员张林山说。

“十五五”时期区域协调发展的关键抓手

中国人民大学应用经济学院教授、中国区域经济50人论坛成员孙久文表示，进入“十五五”时期，区域协调发展的目标更为多元。作为一项复杂且系统的工程，区域协调发展既要求以新质生产力引领提升全要素生产率并培育现代化产业体系，又要在全国统一大市场框架下推动实现规则一致与要素畅通，同时还要把绿色低碳发展目标与资源环境承载力约束嵌入国土空间治理与产业布局，并以基本公共服务均等化和城乡融合夯实共同富裕的空间基础。多目标并行、多约束叠加的发展要求，可能会加剧区域协调发展进程中的结构性矛盾。如何有效弥合区域间核心发展能力差距、畅通资源要素流动、对国土空间进行更

科学的规划，成为亟待解决的问题。

孙久文认为，破解上述矛盾的关键在于构建一套可组合、可执行、可评估的政策工具体系，将宏观目标转化为具体举措，形成协同发力的政策工具箱，从而有效规避可能会出现的政策落地偏差。

强化跨区域合作纽带，充分发挥各地比较优势，在国家层面出台科学合理的激励政策与利益共享机制，弥合能力差距并调动各方积极性。激活创新策源地的技术供给活力，提升其转化效能，并精准匹配各地区的产业基础条件、应用场景载体与配套支撑体系，通过制度创新加速技术成果转化落地，促进产业梯度转移以及提升区域协调能力，从而弥合区域间的核心能力差异促进协同发展。

加快推进全国统一大市场建设，畅通要素资源尤其是数字资源的流动渠道。以综合交通通道、能源通道与信息通道为骨架，推进跨区域基础设施一体化衔接，优先打通制约国内大循环的堵点，加速提升跨区域要素流动的通达性。

加快构建高质量发展的国土空间体系，为区域协调发展筑牢坚实的空间支撑。强化国土空间规划的引领作用，进一步加强产业布局、基础设施布局与生态环境分区管控等制度的有机衔接，形成从空间分区精准划定到项目准入严格规范的可操作流程，从而有效避免超载开发或低效扩张等可能对区域协调发展造成长期损害的情况。

中咨公司区域发展与规划业务部主任唐智伟表示，“十五五”时期，我国区域战略的核心逻辑从“分区施策、协同推进”转向“统筹实施、叠加增效”。区域协调发展战略、区域重大战略、主体功能区战略、新型城镇化战略不再是独立推进的战略任务，而是相互支撑、有机衔接的整体布局。“十五五”规划《纲要》在明确扎实推进西部大开发形成新格局、东北全面振兴取得新突破、中部地区加快崛起、东部地区加快推进现代化的区域协调发展大格局下，提出“因时因地制宜、分区分类施策，鼓励各地发挥比较优势、各展所长，促进东中西、南北方协调发展，在发展中促进相对平衡”。为此，要巩固提升三大动力源引领作用，支持经济大省挑大梁；加强重点城市群协调联动发展；深入推进以人为本的新型城镇化；提升国土空间治理精细化水平；坚持陆海统筹发展海洋经济。同时，持续推进长江经济带发展、黄河流域生态保护和高质量发展；支持革命老区、边境地区等特殊类型地区用好国家支持政策，探索差异化发展路径。

鲁班工坊：不只是课堂 更是运转的“未来工厂”

□ 本报记者 安 宁

共建“一带一路”上的“技术驿站”——鲁班工坊是什么样的？

“这里不像传统课堂那样安静，更像一座运转中的‘小型未来工厂’。”这是一位参观者在看过哈萨克斯坦国立欧亚大学鲁班工坊后的形容。

近日，哈萨克斯坦国立欧亚大学迎来建校30周年庆典活动，该校鲁班工坊也借此契机首次面向公众开放，展示中哈两国在人工智能与教育领域合作的生动成果。这是哈萨克斯坦第二家鲁班工坊，由天津职业大学与哈萨克斯坦国立欧亚大学共同建设，建有智能协作机器人、智能模拟生产线、机器视觉、大型无人机4个实训区。工坊首期人工智能专业开设本科学历教育和技能培训，已发布4个国际化课程标准，投入各类教学实训设备116套。

2026年是哈萨克斯坦“数字化和人工智能年”，数字化和自动化建设正在快速推进中。“有了鲁班工坊，现在我们能直接操作自动化设备，参与项目测试和实践。”人工智能技术专业学生然萨娅对未来就业前景充满信心。

“哈萨克斯坦学生很珍惜使用这些设备的机会，很多时候课程结束后，学生和老师还会继续围着设备交流讨论。”天津职业大学教师李国辉是中方教师团队成员之一，他对工坊学生们的学习热情印象深刻。

鲁班工坊不仅带去了中国先进的实训设备和标准化课程体系，也推动中哈教师之间的合作不断深入，让教学更可持续。欧亚大学教师萨德沃卡索夫介绍，去年该校15名教师赴中国天津职业大学参加系统性培训。返哈后，在中方教师协助下，结合本校教学实际和当地人才培养需求，进一步完善课程设置和教学方案。

在鲁班工坊，像这样的教师间合作不胜枚举。在2025年世界职业院校技能大赛上，来自东哈萨克斯坦技术大学鲁班工坊的青年们，凭借在“新能源汽车核心技术 with 关键部件操作技能展示”项目的娴熟操作，摘取大赛铜牌。为了准备这次比赛，中哈师生组成了一个联合小组：中方老师负责技术指导和比赛规则解读，哈方团队专注于技术落地和创新实践。

哈萨克斯坦“欧亚监测”分析研究中心主任阿里别克·塔日巴耶夫认为，作为哈中职业教育合作的样板，鲁班工坊聚焦哈萨克斯坦工业发展计划，重点培养适应当地产业发展和转型升级需求的专业技能人才，帮助青年一代掌握面向未来的职业技能，为共建“一带一路”国家创新和可持续发展注入强劲动力。

从东哈萨克斯坦技术大学的首次启航，到国立欧亚大学的数字赋能，再到阿拉木图物流与交通大学的智造升级，哈萨克斯坦三家鲁班工坊如三颗璀璨的明珠，串联起中哈两国技能人才培养“丝路”，生动诠释了中国职业教育“走出去”的责任和担当，展现出中哈双方在教育与人工智能领域合作的丰硕成果，鲁班工坊的“金字招牌”越擦越亮。

过去10多年来，在共建“一带一路”倡议下，中国同共建国家合力打造出一大批“小而美”的民生项目。鲁班工坊、菌草、杂交水稻、“光明行”、水井等已成为响当当的“小而美”民生项目品牌，为越来越多共建国家民众带来看得见、摸得着的实实在在好处，为共建国家在脱贫、就业等方面作出积极贡献，同时增进了共建国家和民众对共建“一带一路”的认可度。

重点推荐

改革跟着诉求走 护航新就业形态劳动者权益

我国新就业形态劳动者已达8400万人。当“灵活就业”从少数人的选择变成庞大群体的日常，该如何健全对这一群体的保障？通过近年来的努力，“灵活就业不再是权益洼地”正在成为现实。

