



## 区域发展模式进入新时代

### ——8月政治局会议解读

2024年08月25日

- **西部大开发政策进一步加力：**8月23日中共中央政治局审议通过《进一步推动西部大开发形成新格局的若干政策措施》，从发展、保护、开放、安全四方面进一步进行政策加力，推动西部大开发形成新格局。
- **四个关键词理解本次《措施》：**首先是发展，强调做大做强特色优势产业和新型城镇化建设。其次是保护，西部地区肩负北方防沙带、青藏高原生态屏障、黄土高原-川滇生态屏障等生态保护重任。接着是开放，西部地区与13个国家接壤，重点是“一带一路”战略统领进一步加大对西部开放的支持力度。最后是安全，西部是我国重要能源供应基地，以煤炭为例，仅陕西、新疆、内蒙古、贵州四省的原煤产量占全国的比重就超过一半。
- **推动西部大开发形成新格局还存诸多挑战：**从西部大开发到推动西部大开发形成新格局，西部地区经济社会发展取得显著成就，和东部地区的差距进一步弥合，但仍然存在和先进地区发展差距较大、基础设施尤其是数字新型基础设施建设落后、营商环境需要进一步改善等问题。
- **区域政策经历一轮密集升级：**高质量发展蓝图之下，土地财政模式的可持续性受到挑战，“撒胡椒面”式的发展难以为继，区域经济发展模式亟待升级。2023年以来，以总书记为核心的党中央高度重视区域协调发展，在**过去一年左右的时间**内，政治局会议密集制定了一系列新时代的区域发展战略，**8月西部大开发、5月中部崛起、4月长三角一体化以及2023年11月长江经济带、10月东北振兴等**。中央对于区域协调发展的重视程度可见一斑。
- **区域发展模式进入新时代：**通过二十大以来总书记主持召开的8次区域发展座谈会、历次政治局会议关于区域发展的政策举措以及二十届三中全会精神，我们认为，我国区域发展模式已进入新时代，重点呈现出四点变化：**其一，更加强调因地制宜**，依托区域特点和资源禀赋发展特色优势产业。**其二，更加强调统筹发展与安全**，根据所在区域的不同，承担起相应的安全任务。**其三，更加强调创新引领**，2023年9月总书记东北全面振兴座谈会上首提“新质生产力”，本次西部大开发亦提及“着力提升科技创新能力”。**其四，更加强调构建全国统一大市场**，西部开发、中部崛起、东北振兴、东部率先崛起等四大区域协调发展战略要主动服务对接京津冀、长三角、粤港澳大湾区等区域重大战略。
- **风险提示：**1.政策落实不及预期的风险；2.对相关政策理解不全面的风险。

#### 分析师

章俊 首席经济学家

☎：010-8092-8096

✉：zhangjun\_yj@chinastock.com.cn

分析师登记编码：S0130523070003

张迪

☎：010-8092-7737

✉：zhangdi\_yj@chinastock.com.cn

分析师登记编码：S0130524060001

8月23日中共中央政治局召开会议，审议《进一步推动西部大开发形成新格局的若干政策措施》（后文简称《措施》）。党的二十大以来，区域经济重要性日益提升，区域经济政策迎来新一轮密集升级，区域发展模式也迎来新思路新举措。区域经济发展理念有哪些新变化？如何解读本次《措施》？西部大开发的历程如何？深入理解上述问题有助于把握区域经济发展的未来走向，也可对挖掘潜在的投资机会提供参考。

## 一、西部大开发关键词-发展、保护、开放、安全

8月政治局会议审议通过的《进一步推动西部大开发形成新格局的若干政策措施》，是对今年4月习近平总书记主持召开的新时代推动西部大开发座谈会和二十届三中全会关于完善区域经济协调发展的进一步贯彻落实。

总目标上，《措施》延续4月总书记座谈会提法，聚焦大保护、大开放、高质量发展。加快构建新发展格局，提升西部地区区域整体实力和可持续发展能力，我们提炼出四个关键词——发展、保护、开放、安全。

一是经济社会发展。着力点包括产业发展和新型城镇化建设两方面。产业发展核心是立足自身功能定位和产业基础，做大做强特色优势产业。手段是科技创新和推动传统产业向高端段、智能化、绿色化转型。2021年国家发改委为贯彻推动西部大开发形成新格局，推动西部地区特色优势产业发展，新修订了《西部地区鼓励类产业目录（2020年本）》。为进一步推动西部地区鼓励类产业目录发展，财政部、税务总局和国家发展改革委联合印发《关于延续西部大开发企业所得税政策的公告》，明确自2021年1月1日至2030年12月31日，对设在西部地区的鼓励类产业企业减按15%的税率征收企业所得税。

新型城镇化建设和乡村全面振兴有机统筹，确保不发生规模性返贫致贫。2023年我国常住人口城镇化率为66.16%。而西部大多数省份均不及全国平均水平，和东部发达地区的差距更大，其中西藏城镇化率全国最低，不足40%，西部地区的城镇化水平存在较大提升空间。同时，脱贫攻坚时期西部地区是主战场，全国14个集中连片特困地区有12个在西部，重点支持的深度贫困地区“三区三州”全部位于西部。尽管我国已经打赢脱贫攻坚战，但西部地区因自然条件、产业基础等原因，容易出现大规模返贫致贫，因此需要通过产业、就业、教育等手段巩固脱贫成果。

表1：西部大开发形成新格局近期两次会议主要内容对比

主题	2024年8月政治局会议	2024年4月新时代推动西部大开发座谈会
总目标	聚焦大保护、大开放、高质量发展，加快构建新发展格局，提升区域整体实力和可持续发展能力。	聚焦大保护、大开放、高质量发展，加快构建新发展格局，提升区域整体实力和可持续发展能力
发展	要立足功能定位和产业基础，做强做大特色优势产业，着力提升科技创新能力，推动传统产业转型升级 要因地制宜推进新型城镇化建设，扎实推进乡村全面振兴，巩固拓展脱贫攻坚成果，确保农村人口不发生规模性返贫致贫	要坚持把发展特色优势产业作为主攻方向，因地制宜发展新兴产业，加快西部地区产业转型升级 要坚持推进新型城镇化和乡村全面振兴有机结合，在发展中保障和改善民生
保护	要坚持高水平保护，深入推进美丽西部建设	要坚持以高水平保护支撑高质量发展，筑牢国家生态安全屏障
开放	要持续提升发展内生动力，提升开放型经济水平	要坚持以大开放促进大开发，提高西部地区对内对外开放水平
安全	要加强重点领域安全保障能力建设	要坚持统筹发展和安全，提升能源资源等重点领域安全保障能力

资料来源：中国政府网，中国银河证券研究院

表2: 《西部地区鼓励类产业目录(2020年)》

省份	鼓励发展类产业	项数合计
重庆	电弧炉短流程炼钢, 化工新材料, 家用电器关键零部件制造, 5G、移动互联网、物联网等	45 项
四川	高效太阳能电池组件技术开发及生产, 核级石墨开发及生产, 康复辅具器具制造, 风力、太阳能发电场建设及运营等	52 项
贵州	大功率液压台车用凿岩钎具及钎具用钢生产, 高性能镁合金开发及生产, 氢加工制造等	45 项
云南	花卉、绿化和观赏苗木培育, 绿色建筑材料制造、绿色建材认证推广, 森林康养基地建设与服务等	47 项
西藏	特色农林畜产品生产及加工, 口岸物流设施, 民族演艺服饰、乐器设计、生产和销售等	41 项
陕西	多元素共生矿资源综合利用, 大型炼油、乙烯、芳烃生产装置生产的有机化工原料就地深加工等	49 项
甘肃	优质酿酒葡萄种植与酿造, 太阳能发电系统建设及运营, 沙漠灾害综合治理等	42 项
青海	沙生植物种植与加工, 太阳能发电系统建设及运营, 风力发电场建设及运营等	32 项
宁夏	地方特色优势农林产品(如枸杞、牛羊肉)生产及深加工, 高原型智能化中低压配网成套开关设备研发与成产等	39 项
新疆	葡萄酒和饮料生产, 风力、光伏发电场建设及运营, 风电机组控制系统研发及制造等	56 项
内蒙古	沙生植物种植与加工, 林产品的生产及深加工, 15 万吨/年及以上单套无水煤焦油深加工等	41 项
广西	农产品质量安全检测新技术开发及应用, 生物乙醇制乙烯等	46 项

资料来源: 中国政府网, 中国银河证券研究院

图1: 2023 年分省常住人口城镇化率 (%)



资料来源: Wind, 中国银河证券研究院

二是生态环境保护。西部地区是我国重要的生态保护区。在生态安全战略格局中包括北方防沙带、青藏高原生态屏障、黄土高原-川滇生态屏障。同时还拥有呼伦贝尔草原草甸等生态功能区。生态环境的保护对全国也具有重要作用。近年来我国在西部地区先后实施了水土保持、退耕

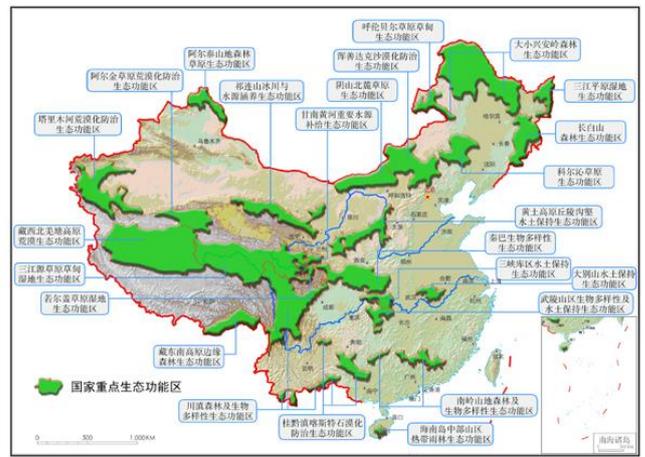
还林、退牧还草、三北防护林等举措。根据求是网公布的数据显示，西部大开发战略实施以来，累计实施退耕还林还草超过 3.2 亿亩，森林覆盖率显著提高。

图2：生态安全战略格局示意图



资料来源：国务院官网，中国银河证券研究院

图3：国家重点生态功能区示意图

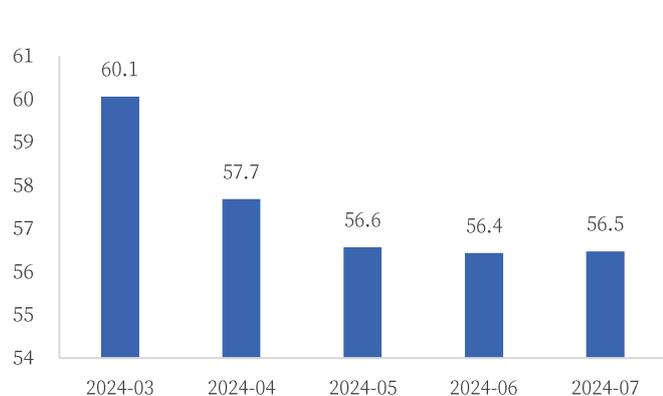


资料来源：国务院官网，中国银河证券研究院

三是开放。西部地区与 13 个国家接壤，具备开放的条件。近年来在“一带一路”战略统领下，国家对西部地区开放的支持力度进一步加大。支持新疆加快丝绸之路经济带核心区建设，形成西向交通枢纽和商贸物流、文化科教、医疗服务中心。支持在西部地区建设无水港，强化开放大通道建设。鼓励重庆、成都、西安等加快建设国际门户枢纽城市，提高昆明、南宁、乌鲁木齐、兰州、呼和浩特等省会（首府）城市面向毗邻国家的次区域合作支撑能力，构建内陆多层次开放平台。完善延边重点开发开放试验区、边境经济合作区、跨境经济合作区以加快延边地区开发开放。根据光明网报道，2023 年中欧班列（成渝）开行超 5,300 列，运输箱量超 43 万标箱，均位居全国首位。

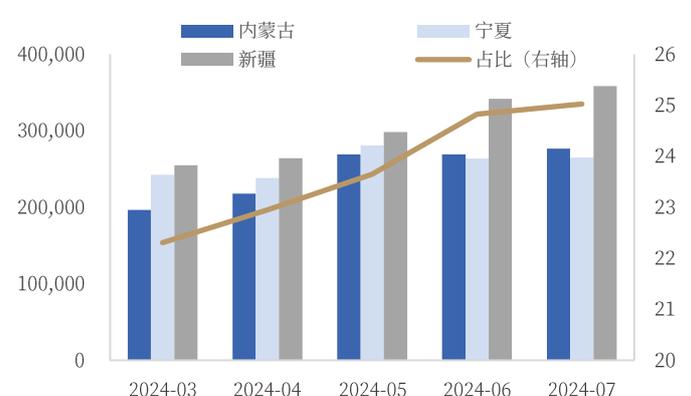
四是安全。在国际形势错综复杂、全球能源市场波动加剧背景下，能源安全对经济发展和国家安全至关重要。西部地区在全国能源安全中扮演重要角色。首先，西部地区是我国重要的能源供应基地。以煤炭为例，仅陕西、新疆、内蒙古、贵州四省的原煤产量占全国的比重就超过一半。其次，西部地区由于光照充足，也是我国重要的新能源区域。内蒙古、宁夏、新疆三省每月的光伏产量占全国的比重接近四分之一。因此在推进西部大开发形成新格局时西部地区的能源安全也受到重要关注。

图4：陕西、新疆、内蒙古、贵州四省原煤产量占全国比重（%）



资料来源：Wind，中国银河证券研究院

图5：西部三省光伏月产量（万千瓦时）及占全国比重（%）



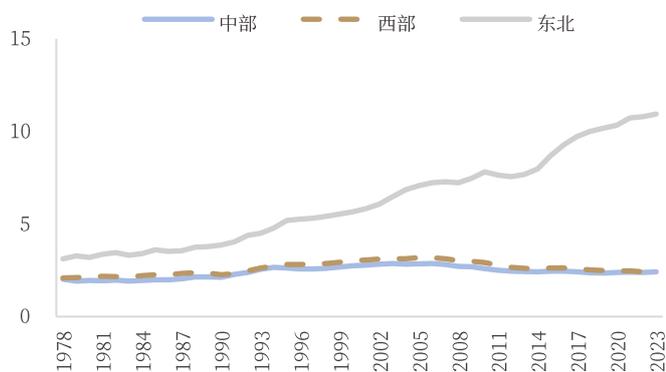
资料来源：Wind，中国银河证券研究院

## 二、西部大开发战略的演变、成就与挑战

从西部大开发战略到推动西部大开发形成新格局。地区发展不平衡是我国的基本国情。改革开放以来，全国经济均取得了巨大发展，但与此同时不同区域间的发展差距也不短扩大。为解决区域间发展差距，国家相继提出了西部大开发、东北振兴、中部崛起等区域发展战略。1999年中共十五届四中全会做出实施西部大开发的战略决定。2000年，国务院引发《关于实施西部大开发若干政策措施的通知》。2001年9月，国务院印发了《关于西部大开发若干政策措施的实施意见》，在“建设资金投入和建设项目安排、金融信贷支持、税收等多个方面出台了相应的配套扶持政策。2019年，习近平总书记主持召开中央全面深化改革委员会第七次会议时发表重要讲话指出，提出要推进西部大开发形成新格局。2020年中共中央、国务院发布了《关于新时代推进西部大开发形成新格局的指导意见》，标志着新一轮西部大开发的开始。2024年4月，习近平总书记主持召开新时代推动西部大开发座谈会。至今近日中共中央政治局召开会议，审议通过《进一步推动西部大开发形成新格局的若干政策措施》。国家层面支持西部大开发的力度进一步加大。

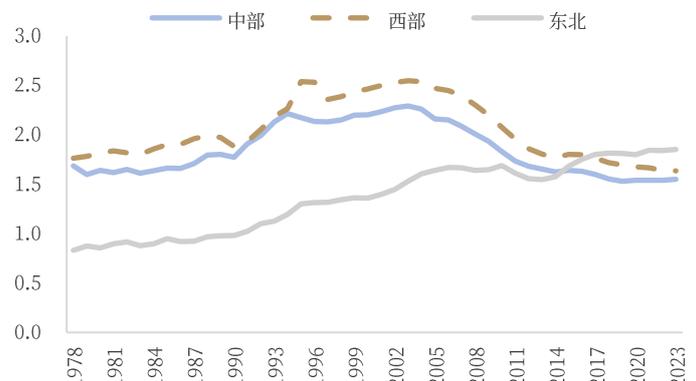
根据前文总结，推动西部大开发形成新格局主要新在三方面：一是新在贯彻新发展理念，推动高质量发展。即依托西部地区比较优势，推动西部具有比较优势的产业做大做强做优，推动形成现代化产业体系。二是新在以共建“一带一路”为引领，加大西部开放力度。如支持新疆加快丝绸之路经济带核心区建设。三是新在更加注重生态环境保护，加大美丽西部建设力度，筑牢国家生态安全屏障。

图6：东部地区 GDP 总量是其他地区的倍数



资料来源：Wind，中国银河证券研究院

图7：东部地区人均 GDP 是其他地区的倍数



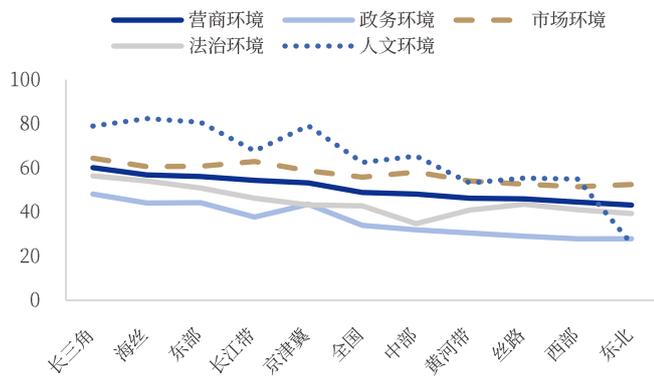
资料来源：Wind，中国银河证券研究院

西部大开发战略实施以来，已经取得明显成果。最为重要的便是西部地区与东部地区的发展差距呈缩小趋势。1999年，东部地区 GDP 总量是西部的 2.93 倍，此后进一步扩大到 2005 年的 3.18 倍，此后二者之间的差距不断缩小，至 2023 年东部地区 GDP 的总量缩小为西部的 2.42 倍。人均 GDP 也从 2003 年最高的 2.55 倍缩小至 2023 年的 1.63 倍。此外，随着青藏铁路、西气东输、西电东输等标志性工程的建设，基础地区的基础设施建设也取得明显进展。退耕还林、退牧还草等政策的实施，西部地区的生态环境也进一步得到改善。

但和发达省份相比，西部地区经济社会发展还面临诸多挑战。比如西部地区的经济发展水平和发达地区的差距依旧较大。2023 年西部地区人均 GDP 为 7 万元，而东部地区的人均 GDP 高达 11.5 万元，二者相差 4.5 万元。基础设施建设尤其是以数字经济为代表的新型基础设施建设

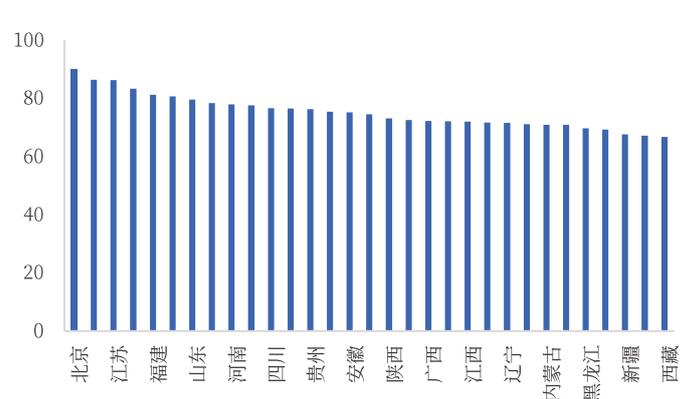
还需要进一步提升。此外，对于招商引资而言，营商环境十分重要，而西部地区的营商环境和东部发达地区、全国平均水平相比还需要进一步改善。

图8：2017-2021年不同区域营商环境均值得分



资料来源：北京大学等《中国省份营商环境研究报告 2023》，中国银河证券研究院

图9：2019年分省新型基础设施建设竞争力得分



资料来源：清华大学《中国新型基础设施竞争力指数白皮书（2020）》中国银河证券研究院

### 三、区域发展理念的四点新变化

高质量发展背景下区域经济政策迎来新一轮密集升级。我国区域经济发展随着劳动年龄人口占比的逐渐降低、改革步入深水区，地缘政治、产业链供应链安全背景下全球经济一体化受阻，中国经济的人口、改革和全球化三大红利渐行渐远。区域经济在内循环中的作用日益凸显，区域发展政策迎来新一轮密集升级。二十大以来，以总书记为核心的党中央召开了8次区域经济发展座谈会，座谈会之后大多在不超过2个月的时间内召开政治局会议（共计6次）审议出台支持区域经济发展的针对性战略举措，为区域经济发展模式转型绘制蓝图。

表3：二十大以来有关区域经济发展的政治局会议

时间	文件	战略类型
2023-6-30	《关于支持高标准高质量建设雄安新区若干政策措施的意见》	区域重大战略
2023-10-27	《关于进一步推动新时代东北全面振兴取得新突破若干政策措施的意见》	区域协调发展战略
2023-11-27	《关于进一步推动长江经济带高质量发展若干政策措施的意见》	区域重大战略
2024-4-30	《关于持续深入推进长三角一体化高质量发展若干政策措施的意见》	区域重大战略
2024-5-27	《新时代推动中部地区加快崛起的若干政策措施》	区域协调发展战略
2024-8-23	《进一步推动西部大开发形成新格局的若干政策措施》	区域协调发展战略

资料来源：中国政府网，中国银河证券研究院

表4：二十大以来总书记主持召开的8次区域座谈会

时间	会议	主要内容
2023-5-10	高标准高质量推进雄安新区建设座谈会	疏解北京非首都功能、实施创新驱动发展战略
2023-5-12	深入推进京津冀协同发展座谈会	京津冀协同发展
2023-6-6	加强荒漠化综合防治和推动“三北”等重点生态工程建设座谈会	健全“三北”工程资金支持和政策支撑体系，筑牢北方安全屏障
2023-9-7	新时代推动东北全面振兴座谈会	构建具有东北特色优势的现代化产业体系，以发展现代化大农业为主攻方向，要加快建设现代化基础设施体系
2023-10-12	进一步推动长江经济带高质量发展座谈会	共抓大保护，以科技创新为引领统筹推进生态环境保护和经济社会发展
2023-11-30	深入推进长三角一体化发展座谈会	紧扣一体化和高质量，在中国式现代化中走在前列
2024-3-20	新时代推动中部崛起座谈会	重要的粮食生产基地、能源原材料基地、现代装备制造及高技术产业基地、综合交通运输枢纽
2024-4-23	新时代推动西部大开发座谈会	形成大保护、大开放、高质量发展新格局

资料来源：中国政府网，中国银河证券研究院

图10：我国四大区域发展战略



资料来源：二十大报告，中国银河证券研究院整理

透过上述会议并结合二十届三中全会通过的《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》（后文简称决定），可以看出我国区域经济发展理念呈现出四点变化：

**一是更加强调区域特色，突出因地制宜。**比如西部大开发取得新突破要做到发展、保护、安全和开放。中部地区加快崛起在发展速度上要更快的同时，要紧扣我国重要粮食生产基地、能源原材料基地、现代装备制造及高技术产业基地和综合交通运输枢纽的战略定位。东北全面振兴要在发展现代化大农业、人口高质量发展、营商环境改善方面更多发力。东部率先发展以京津冀、长三角、珠三角等区域先行先试为抓手，在社会主义现代化建设引领区、全国共同富裕等方面发挥改革创新试验田和领头羊作用。

**二是更加强调统筹发展与安全。**西部地区要做好能源领域安全工作，中部地区要提升粮食能源资源保障能力，实现高质量发展和高水平安全相互促进。东北地区在国防安全、粮食安全、生态安全、能源安全、产业安全中要明确自身定位。

三是更加强调创新引领。无论是西部大开发，还是其他区域发展政策战略，创新的重要性进一步提升。西部地区要“着力提升科技创新能力”，中部地区要“要充分发挥科教资源集聚的优势，坚持创新驱动发展，加强原创性科技攻关”。东北“要以科技创新推动产业创新，改造提升传统制造业，积极培育战略性新兴产业和未来产业，增强发展新动能。东部地区要在中国特色社会主义先行示范区、浦东打造社会主义现代化建设引领区、浙江高质量发展建设共同富裕示范区等领域率先进行制度创新，以形成可推广可复制的经验。

四是更加强调统一大市场。一方面，强调区域协调发展战略与区域重大战略的对接融合。在西部大开发座谈会上，总书记强调西部地区要主动服务对接区域重大战略，积极融入全国统一大市场建设，创新东中西部开放平台对接机制，深化与东中部、东北地区务实合作。另一方面，以长三角一体化区域重点战略为抓手，率先从体制机制、基本公共服务、交通网络基础设施、绿色发展领域出发加快完善一体化体制机制，形成区域内统一大市场，从而为构建全国统一大市场提供经验。

表5: 区域发展理念的新变化

表述演变		因地制宜	发展与安全	创新引领	统一大市场
西部大开发	西部大开发形成新格局	统筹发展、保护、安全和开放	能源领域安全	着力提升科技创新能力	更加主动服务对接区域重大战略，积极融入全国统一大市场建设
东北全面振兴	东北全面振兴取得新突破	紧扣重要粮食生产基地、能源原材料基地等定位	在国防安全、粮食安全、生态安全、能源安全、产业安全中要明确自身定位	要以科技创新推动产业创新	加强同京津冀协同发展等国家重大战略衔接，更好融入全国统一大市场
中部崛起	中部地区加快崛起	现代化大农业、人口高质量发展、营商环境改善	粮食能源资源保障能力	坚持创新驱动发展，加强原创性科技攻关	加强与其他发展战略衔接，促进长江中游城市群和中原城市群发展，更好参与全国统一大市场建设
东部率先发展	东部地区加快推进现代化	社会主义现代化建设引领区、全国共同富裕	科技、产业、金融等领域加强风险防控体系能力建设	率先进行制度创新，以形成可推广可复制的经验	在体制机制、基本公共服务、交通网络基础设施等领域探索区域一体化

资料来源：中国政府网，中国银河证券研究院

## 四、风险提示

- 1.政策落实不及预期的风险；
- 2.对相关政策理解不全面的风险。

## 分析师承诺及简介

本人承诺以勤勉的执业态度，独立、客观地出具本报告，本报告清晰准确地反映本人的研究观点。本人薪酬的任何部分过去不曾与、现在不与、未来也将不会与本报告的具体推荐或观点直接或间接相关。

章俊：首席经济学家。

张迪：宏观经济分析师。

## 免责声明

本报告由中国银河证券股份有限公司（以下简称银河证券）向其客户提供。银河证券无需因接收人收到本报告而视其为客户。若您并非银河证券客户中的专业投资者，为保证服务质量、控制投资风险、应首先联系银河证券机构销售部门或客户经理，完成投资者适当性匹配，并充分了解该项服务的性质、特点、使用的注意事项以及若不当使用可能带来的风险或损失。

本报告所载的全部内容只提供给客户做参考之用，并不构成对客户投资咨询建议，并非作为买卖、认购证券或其它金融工具的邀请或保证。客户不应单纯依靠本报告而取代自我独立判断。银河证券认为本报告资料来源是可靠的，所载内容及观点客观公正，但不担保其准确性或完整性。本报告所载内容反映的是银河证券在最初发表本报告日期当日的判断，银河证券可发出其它与本报告所载内容不一致或有不同结论的报告，但银河证券没有义务和责任去及时更新本报告涉及的内容并通知客户。银河证券不对因客户使用本报告而导致的损失负任何责任。

本报告可能附带其它网站的地址或超级链接，对于可能涉及的银河证券网站以外的地址或超级链接，银河证券不对其内容负责。链接网站的内容不构成本报告的任何部分，客户需自行承担浏览这些网站的费用或风险。

银河证券在法律允许的情况下可参与、投资或持有本报告涉及的证券或进行证券交易，或向本报告涉及的公司提供或争取提供包括投资银行业务在内的服务或业务支持。银河证券可能与本报告涉及的公司之间存在业务关系，并无需事先或在获得业务关系后通知客户。

银河证券已具备中国证监会批复的证券投资咨询业务资格。除非另有说明，所有本报告的版权属于银河证券。未经银河证券书面授权许可，任何机构或个人不得以任何形式转发、转载、翻版或传播本报告。特提醒公众投资者慎重使用未经授权刊载或者转发的本公司证券研究报告。

本报告版权归银河证券所有并保留最终解释权。

## 评级标准

评级标准	评级	说明
评级标准为报告发布日后的 6 到 12 个月行业指数（或公司股价）相对市场表现，其中：A 股市场以沪深 300 指数为基准，新三板市场以三板成指（针对协议转让标的）或三板做市指数（针对做市转让标的）为基准，北交所市场以北证 50 指数为基准，香港市场以恒生指数为基准。	行业评级	推荐：相对基准指数涨幅 10% 以上
		中性：相对基准指数涨幅在 -5%~10% 之间
		回避：相对基准指数跌幅 5% 以上
公司评级		推荐：相对基准指数涨幅 20% 以上
		谨慎推荐：相对基准指数涨幅在 5%~20% 之间
		中性：相对基准指数涨幅在 -5%~5% 之间
	回避：相对基准指数跌幅 5% 以上	

## 联系

中国银河证券股份有限公司 研究院

深圳市福田区金田路 3088 号中洲大厦 20 层

上海浦东新区富城路 99 号震旦大厦 31 层

北京市丰台区西营街 8 号院 1 号楼青海金融大厦

公司网址：www.chinastock.com.cn

机构请致电：

深广地区：程曦 0755-83471683 chengxi\_yj@chinastock.com.cn

苏一耘 0755-83479312 suyiyun\_yj@chinastock.com.cn

上海地区：陆韵如 021-60387901 luyunru\_yj@chinastock.com.cn

李洋洋 021-20252671 liyangyang\_yj@chinastock.com.cn

北京地区：田薇 010-80927721 tianwei@chinastock.com.cn

褚颖 010-80927755 chuying\_yj@chinastock.com.cn