



新型城镇化突出以人为本，区域发展强调比较优势

——2024年《政府工作报告》解读之区域经济篇

与往年相比，2024年《政府工作报告》（以下简称《报告》）将“城乡融合与区域协调发展”单列，成为与“扩大国内需求”并列的部分。这种论述方式与党的二十大工作报告以及中央经济工作会议是一致的。《报告》将新型城镇化与区域协调发展置于“优化经济布局”的视角下展开，其政策更具体系性，较往年增加了更多的具体工作部署。新型城镇化建设战略行动继续深入实施，突出以人为本的新型城镇化建设有关举措，户籍制度改革或将其注入政策动力。区域协调发展强调发挥各地区比较优势，经济发展优势地区要发挥高质量发展动力源的作用，战略腹地建设或为中西部区域发展带来新机遇；雄安新区进入新发展阶段以及优化主体功能区规划也是本部分的重要关注点。

一、新型城镇化建设举措突出以人为本

《报告》指出，“我国城镇化还有很大发展提升空间，要促进各类要素双向流动，形成城乡融合发展新格局”。这明确了新型城镇化建设还具有发展空间，要继续推动城乡融合发展新格局的进程。今年在城镇化建设部分没有涉及房地产相关内容，在既有新型城镇化战略行动基础上，更加突出了“以人为本”的各项举措；政策方面把加快农业转移人口市民化摆在突出位置，重点部署了“户籍制度改革”。

一是继续深入实施新型城镇化战略行动。《报告》体现了新型城镇化战略行动的政策延续性，继续将县城作为新型城镇化建设的重要载体；继续注重以城市群、都市圈为依托促进大中小城市协调发展；继续将成渝地区双城

经济圈建设作为新型城镇化建设的区域重点；继续稳步实施城市更新行动，并强调“推进‘平急两用’公共基础设施建设和城中村改造”。

二是将人为本的新型城镇化建设举措进一步做实。在城镇化建设中关注“以人为本”并不是新的政策提法，但在本年度政府工作报告进行了着重强调，明确“新型城镇化要处处体现以人为本”。去年底召开的国务院常务会议曾研究了深入推进以人为本的新型城镇化有关举措，《报告》在此方面做了更加具体的部署，明确要“加快完善地下管网，推动解决老旧小区加装电梯、停车等难题”。

三是通过户籍制度改革加快农业转移人口市民化。《报告》指出要“把加快农业转移人口市民化摆在突出位置”，户籍制度改革或成为加速这一进程的关键。通过“完善‘人地钱’挂钩政策，让有意愿的进城农民工在城镇落户，推动未落户常住人口平等享受城镇基本公共服务”。户籍制度改革或将释放一波政策红利，为新型城镇化建设找到新的突破，为扩大内需提供新的支撑点。

二、区域协调发展强调发挥各地区比较优势

《报告》在“提高区域协调发展水平”部分延续了国民经济“十四五”规划及往年政府工作报告对区域重大战略、区域协调发展战略、特殊类型地区的政策论述，指出“充分发挥各地区比较优势，按照主体功能定位，积极融入和服务构建新发展格局”。较往年，区域协调发展主要有以下五方面变化。

一是强调发挥各地区的比较优势。“发挥各地区比较优势”是国民经济“十四五”规划在“优化国土空间开发保护格局”部分既有的政策部署，但在近年的政府工作报告中均未提及。今年《报告》明确要“充分发挥各地

区比较优势”，而往年出提及较多的“区域发展平衡性”则没有出现，体现了当前经济环境下新的区域发展导向。

二是强调发挥经济发展优势地区的作用。《报告》强调“支持京津冀、长三角、粤港澳大湾区等经济发展优势地区更好发挥高质量发展动力源作用”。国民经济“十四五”规划对“开拓高质量发展的重要动力源”有过论述，指出要“以中心城市和城市群等经济发展优势区域为重点，增强经济和人口承载能力，带动全国经济效率整体提升”。《报告》提及此内容，说明中央今年对经济发展优势地区在发展中的作用进行了重点的部署，这与中央经济工作会议强调“经济大省要真正挑起大梁，为稳定全国经济作出更大贡献”是一致的。

三是布局国家战略腹地建设。区域协调发展部分的另外一个关注点是对“加强国家战略腹地建设”的部署。《报告》将“加强国家战略腹地建设”作为新时代重大生产力布局优化的战略举措。这或将成为中西部区域发展的新机遇。如该政策推动有力，涉及生产力布局的重大项目与政策或将惠及中西部区域，成为加速中西部区域发展的新引擎。

四是对雄安新区建设提出更高更具体的要求。以往政府工作报告对雄安新区的描述为“高标准高质量建设”，本次《报告》提出了更加具体的要求，要“抓好标志性项目在雄安新区落地建设”。自2017年4月1日雄安新区设立以来，其现代化城市建设雏形初显。2023年5月，习近平总书记在调研时强调，雄安新区已进入大规模建设与承接北京非首都功能疏解并重阶段。雄安新区在我国经济版图中扮演的角色将更加清晰、更加具体。

五是优化主体功能区规划或将提上日程。主体功能区规划对于我国空间发展统筹协调、保障国家重大发展战略落地意义重大。党的二十大报告指出，

“要健全主体功能区制度，优化国土空间发展格局”。《报告》明确了要“制定主体功能区优化实施规划”。这与中央全面深化改革委员会第四次会议所强调的“要统筹好区域经济布局和国土空间利用，立足各地功能定位和资源禀赋，细化土地管理政策单元，提高资源开发利用水平，更好发挥优势地区示范引领作用”的政策安排是相呼应的。优化主体功能区规划的工作或已正式提上相关部委的日程。

三、2024年区域经济展望

各省2024年增长目标更加审慎务实，将支撑全国5%左右的增长目标达成。31个省份的政府工作报告增长目标集中在5%-6%的区间，仅海南（8.5%左右）、西藏（8.5%左右）、新疆（6.5%左右）和天津（4.5%左右）例外，总体上仍呈现中西部增长目标领先的特征。16个省份增长目标较2023年有所下调，仅北京、天津、吉林、浙江四个省份上调，反映出各省政府经济发展更加审慎务实的取向。31个省份的加权（权重为2023年GDP）目标增速为5.4%，将对全国经济增长目标的达成形成支撑。

经济大省体现“真正挑起大梁”的担当。在超过半数省份下调增长目标的背景下，粤苏鲁浙川豫6个经济大省中仅河南下调目标，浙江更是逆势将增长目标上调0.5个百分点，体现出经济大省对中央经济工作会议“经济大省要真正挑起大梁，为稳定全国经济做出更大贡献”精神的积极响应。6省2023年GDP合计占全国的44%，2024年加权目标增速为5.2%，将在稳定全国经济、支撑5%左右的增长目标达成中发挥关键作用。

表1：经济大省2024年主要目标及变化情况

地区	GDP 增速	固定资产投资增速	社会消费品零售总额增速	进出口增速	规上工业增加值增速	一般公共预算收入增速
广东	5%	4%	6%	1%	5%	3%
江苏	5%以上	/	5.5%左右	实现正增长	/	4%左右
山东	5%以上	5%左右	5%左右	促稳提质	5.5%左右	4%
浙江	5.5%左右	6%左右	5.5%左右	/	6%左右	同步



四川	6%左右	5%左右	7%左右	实现正增长	7%	基本同步
河南	5.5%	7%	7%	平稳增长	6.5%	5%

资料来源：各省 2024 年政府工作报告，招商银行研究院

注：2024 年目标若高于 2023 年目标，标红色；若低于 2023 年目标，标绿色

（评论员：程伟波、李蔚林、刘江伟）