

【城市经济研究】

大力推动城市群高质量发展

——序《中国城市群研究系列丛书》

范恒山

摘要:城市群是城市发展的最高层次的空间组织形式。作为资源要素的主要集聚地和协同创新的最强载体,城市群在区域和国家经济社会发展中发挥着核心支撑作用。党的十八大以来,中国把城市群作为新型城镇化的主体形态予以积极部署、大力推进。在新的发展阶段,践行新发展理念,推动形成新发展格局,应进一步认识并充分发挥城市群建设的重要作用。中国要遵循客观规律要求,着眼解决关键问题,不断提高城市群的建设水平。城市群在超越单个城市的更大空间范围内承载着资源要素的集聚与配置,它不是简单的城市集合体,而是特定空间内由不同规模等级的城市在分工与协作基础上形成的具有密切联系的一体化功能区域。因此,推动城市群发展,要以促进资源要素自由流动和各城市间全方位开放合作为导向,建立健全各种支撑协调机制。

关键词:城市群;高质量发展;新型城镇化

中图分类号:F301.2 文献标识码:A 文章编号:2095-5766(2021)03-0076-05 收稿日期:2021-01-28

作者简介:范恒山,男,国家发展和改革委员会原副秘书长(北京 100081)。

城市群是城市发展的最高层次的空间组织形式。作为资源要素的主要集聚地和协同创新的最强载体,城市群在区域和国家经济社会发展中发挥着核心支撑作用。资料显示,世界排名前40名的城市群为全球贡献了66%的经济总量和85%的科技创新成果,而城市群都是各国经济发展格局中最具活力和潜力的地区。中国已由高速增长阶段转向高质量发展阶段,抓住世界百年未有之大变局带来的机遇,适应形势变化构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局,实现国家经济更高质量、更有效率、更加公平、更可持续、更为安全的发展,必须高度重视城市群发展,采取更加有力的举措推动城市群建设。

一、进一步认识推动城市群发展的重要意义

党的十八大以来,中国把城市群作为新型城镇

化的主体形态予以积极部署、大力推进。在《国家新型城镇化规划(2014—2020年)》中,对优化提升东部地区城市群、培育发展中西部地区城市群和建立城市群发展协调机制做了安排。国家“十三五”规划纲要明确了城市群的具体建设任务。近些年来,19个城市群和2个城市圈的规划编制工作相继展开。党的十九大进一步指出,要以城市群为主体构建大中小城市和小城镇协调发展的城镇格局。党的十九届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》强调,发挥中小城市和城市群带动作用,建设现代化都市圈。在新的发展阶段,践行新发展理念,推动形成新发展格局,应进一步认识并充分发挥城市群建设的重要作用。

1.推动城市群发展有利于促进城乡区域协调发展
当前中国存在的主要问题是发展不平衡不充分,而这在城乡区域发展方面表现得尤为突出。东

西差距过大问题没有完全解决,南北差距又凸显出来;近些年城镇居民与农村居民人均可支配收入比有所缩小,但城乡差距依然很大。建设城市群有利于加快缩小城乡间、地区间的发展差距。城市作为优质资源要素的主要集聚地,不仅构成了经济社会发展的主体动源,而且是带动区域发展的核心力量,而由多个城市有机组合而成的城市群,依托其网状形态和联动机制对周边地区发挥着更加广泛和更具强度的辐射带动作用,从而能大大加快欠发达地区的发展进程。不仅如此,依据东中西部地区资源禀赋和发展潜能构造城市群功能和布局供应链、价值链,则可以形成区域间联动发展、合作共赢的格局。从城市群内部来看,通过城市间的合理分工及交通通信等基础设施网络连接等举措,不仅能发挥中小城镇的比较优势,还可以充分发挥中心城市的引领带动作用,促进区域内各城市间在关键领域和重点环节的一体发展、协调发展,从而大大提升相对落后地区的发展速度与品质。

2.推动城市群发展有利于防止和治理“大城市病”

城镇化发展进程蕴含着两个演进趋势,一是农村生产要素向城镇的流转和集聚,这更多地体现为土地城镇化的发展;二是经济和人口等向大城市的转移和集聚,这更多地体现为人口城镇化的发展。前一种演进容易形成粗放发展,而后一种演进很容易导致“大城市病”。大城市具有的综合优势吸引众多的人口和企业进入,众多人口和企业的进入推动了城市产业多元扩张和功能全面拓展,大而全的产业体系和混杂的功能结构,造成城市不堪重负,从而形成了交通拥堵、环境污染、资源浪费等一系列“大城市病”。因此,注重发展单个城市,不仅大概率会使城市患上各种病灶,而且一旦患病,很难通过自己进行有效治理。发展城市群则能够较好地解决这个问题。通过功能疏解重组既能够化解中心城市人口多、产业杂、环境乱、服务难等难题,又能强化中小城市的主体功能,推动其产业结构和公共服务等的优化提升。同时,还可以有效克服各城市间基于局部利益造成的不良竞争,促进优势互补、资源并济和风险共担。

3.推动城市群发展有利于进一步提升资源配置效率

作为由众多不同规模等级城市组合而成的空间结构紧凑、经济联系紧密的有机体,城市群为一

体发展、协同运行提供了坚实的组织体系和空间构架,而一体发展、协同运行给城市 and 城市群都能带来强大的发展动能。城市间的合理分工减少了不良竞争、带来了地区协作,防止了资源配置分散、带来了专业效能的提升,强化了比较优势、提供了产业衔接配套条件。与此同时,在一体化、同城化等机制下,各城市可以突破行政区划约束在城市群范围内自由进行资源要素配置,这不仅能有效化解自身面对的“巧妇难为无米之炊”的困境,还能大大降低配置成本,提高适配水平,从而大大提升发展质量与效率。

4.推动城市群发展有利于加快形成“双循环”发展格局

城市群不仅是国家和地区发展创新的主体,而且是全面承载生产、分配、流通、消费过程,衔接供给、需求体系,连接国内外市场的平台,城市群的循环不仅是国家双循环的基础与支撑,也是动能和推手。通过加强城市群各城市间跨行政区的开放合作,可以打破阻梗与封锁,畅通内部“小循环”,实现中心城市的引领带动作用与其他城市联动崛起效应的有机结合,全面激发各个地区的发展潜能,提升城市群整体竞争力,带动周边区域发展。而通过深化城市群间的开放合作,则能够形成合理的区域分工和全方位的合作联动局面,形成供给与需求的配套促进、产业链创新链的联动提升,从而有效发挥内需潜力,使国内市场和国际市场互相联通,持续挖掘新动能、拓展新空间。

二、不断提高城市群的建设水平

契合经济进入高质量发展新阶段的要求,服务加快推进国家现代化建设重大使命,努力在形成新发展格局中担当砥柱职责,中国城市群发展必须走内涵式的高质量发展道路。要遵循客观规律要求,着眼解决关键问题,不断提高城市群的建设水平。考虑到城市群建设所涉及领域的广泛性与关系的复杂性,在具体方略上,宜坚持从实际出发,灵活施策、多措并举。特别要围绕如下几个方面下功夫。

1.强化区域战略协调互动,进一步优化城市群功能分工

囿于历史基础和自然禀赋的差异,中国城市群在国土空间中总体呈现出“东高、中平、西低”的分

布格局,而东部地区城市群的经济实力、可持续发展能力远远领先于中西部地区城市群。现有城市群本身发展很不平衡,既有已经较为成熟的,也有正在快速发展之中的,还有处于培育形成阶段的。这种不平衡状态要求城市群发展在总体战略上坚持分类指导、因地制宜,并根据各城市群的发展水平和比较优势,进一步明确功能定位、确立发展重点。在此前提下,应大力推动成熟型城市群与发展型城市群、培育型城市群的战略互动。长三角、粤港澳、京津冀等成熟型城市群应充分发挥辐射带动作用,将发展型城市群和培育型城市群作为产业转移和跨区域合作的主要依托,发展型城市群和培育型城市群应进一步加强与成熟型城市群的交流合作,一方面,通过移植借鉴成熟经验和科学做法,夯实经济社会运行和治理的软硬基础,建立国际一流的发展环境;另一方面,通过飞地经济、租赁经济、托管经济、共享经济、平台经济等多种组织形态和合作模式,实现优质资源要素的共享互补,进一步强化地区比较优势和特色经济体系。

2. 加快都市圈建设,完善城市群空间结构

通常意义上,都市圈是城市群内部以超大和特大城市或辐射带动功能强的大城市为中心,以约1小时通勤圈为基本范围的城镇化空间形态,它以同城化为方向,构筑中心城市和周边城市一体化发展的运行格局。都市圈是城市群的基本支撑和主要带动力量,从根本上决定着城市群发展的能量与质量。放眼世界,城市群的发展几乎都得益于都市圈的快速发展。例如,据2018年数据,纽约都市圈以占美国东北部大西洋沿岸城市群不到25%的总面积集聚了超过40%的就业,创造了约40%的GDP,其集聚带动效应十分显著。因此,推动城市群发展,必须要加快都市圈建设。都市圈建设仍然要坚持分类指导、因地制宜的总体原则,而操作的重心,一方面应是进一步塑造和突出中心城市的主体功能,增强其核心竞争力;另一方面则是大力推动中心城市与周边城市的一体发展、协调联动,这两个方面应该有机结合、相互支撑。可以利用空间换产业、市场换技术、园区换资本等手段,在疏解中心城市非主体功能的同时,将中心城市发展中的一般功能和“臃肿”事务向周边地区进行“梯度转移”,帮助周边地区突破发展的瓶颈制约。同时,以体制机制创新为保障,以基础设施一体化为支撑,促进中心

城市和周边城市市场统一建设、产业错位布局、公共服务协同共建、生态环境一体保护,在合作联动中实现互利共赢。通过促进中心城市和周边地区功能互补和同城化建设,进一步完善城市群的空间结构,形成更大的发展能量。

3. 依托经济联动规避行政区划约束,最大限度地提升城市群综合承载能力

中国京津冀、粤港澳、长三角等19个城市群承载了全国78%的人口,贡献了超过80%的地区生产总值,成为承载资源要素、引领经济发展的主要空间载体。其中的奥妙在于,城市群各城市间通过协调联动强化了资源要素的跨行政区划配置,即通过拓展经济边界提升区域资源能源、生态环境、基础设施、公共服务等对经济社会发展的承载和支撑能力,缓解单个城市因行政区划限制所受到的土地、生态、环境等的约束。推进城市群发展,应进一步通过共建经济区、深化互补性经济合作、促进体制对接与市场开放等途径,突破行政边界限制打通人员、资金、技术、土地、数据等要素的自由流动通道。土地是城市群发展的核心要素,往往受制于行政区划约束和城市分割,应作为城市群改革创新的重点。就这方面而论,在加强建立全国性建设用地、补充耕地指标跨区域交易机制探索的同时,重点应加快城乡接合部农村集体土地制度改革,盘活存量建设用地,并深化农村宅基地制度改革试点,完善城乡建设用地增减挂钩政策,通过这些举措改变中心城市土地紧缺而外围地区土地闲置的不良状况。

4. 强化数字技术开发利用,夯实城市群现代化建设的智能基础

伴随全球新一轮科技和产业革命的蓬勃兴起和深入发展,以互联网、大数据、人工智能等为代表的数字技术将直接作用于经济发展,形成“数字经济+”模式,带动人类社会生产方式变革、生产关系再造和生产空间重构。如果说过去区域经济乃至整个国民经济的快速发展在很大程度上得益于各类战略的大力推动的话,那么数字技术将成为现在和未来国家高质量发展的核心支撑力量。对于城市群建设来说,数字技术不仅是高效运行、有效治理和一体联动的支撑,还是内涵拓展、品质提升、功能集聚的条件。要把握新的科技革命的机遇,立足于争取未来发展的主动地位,加快推进城市群数字技术的开发利用。在这方面应当竭尽所能,能走多快就

走多快。当前应当重视的是,要加快5G基站、智慧高速公路、未来社区等数字基础设施或运行载体在城市群内深度布局;大力推动传统产业数字化改造,促进制造业与数字技术融合发展;结合本地比较优势,发展和壮大数字经济核心产业;加快完善相关法律法规体系,优化数字经济投资促进机制,强化保障措施。通过努力,在城市群内形成优质高端、开放包容的数字技术基础设施与经济运行体系。

5.协调优化“三生”空间,努力提高城市群的内在品质

高质量发展的城市群应当是生产、生活和生态功能的有机结合体。回顾中国城镇化发展历程,“三生”空间布局失衡是一个突出问题。在比较长的一个时期里,对生产功能的过度重视,导致生活空间和生态空间不断被蚕食侵夺,影响了城市品质的提升和人民福祉的增长。随着新发展理念特别是绿色发展理念深入人心,城市生态和生活空间建设已受到各方面的高度重视,但协调发展和优化布局仍然面临着不少难题。必须明白,城市群发展“三生”协调并不是简单强化自然景观或休闲场所建设,不是三种功能空间的物理拼凑,而是从整体规划到具体设计上全方位、多层次体现三者的交融耦合。高质量发展前提下的“三生”协调,要把绿色作为全部经济社会活动的底色,融入生产格局和生活方式之中。要站在绿色发展、经济发展与环境保护有机结合、人和自然和谐共生的基点上来考虑“三生”空间的建设与布局,通过“三生”空间的协调发展,更好地满足人民日益增长的美好生活需要,实现城市群的高品质建设和高质量发展。

三、完善城市群一体化发展的支撑协调机制

城市群在超越单个城市的更大空间范围内承载着资源要素的集聚与配置,它不是简单的城市集合体,而是特定空间内由不同规模等级的城市在分工与协作基础上形成的具有密切联系的一体化功能区域。可以说,一体化是城市发展的基本品质所在,也是其旺盛的持续发展潜力所在,而一体化的本质和核心则是资源要素的无障碍自由流动和地区间全方位开放合作。因此,推动城市群发展,还要以促进资源要素自由流动和各城市间全方位开放合作为导向,建立健全各种支撑协调机制,尤其

要重视以下四个方面的机制建设。

1.完善规划指导协调机制

事前的统筹布局、一体规划不仅可以避免低水平重复建设,还可以促进各个城市的发展紧扣自身功能定位,充分发挥比较优势,从而促进城市群内部合理分工与协调发展,进而提升区域的整体竞争力。中国实施规划指导具有特殊的优势和丰富的经验,世界上一些国家和地区在城市群规划建设方面也有可借鉴的做法。例如纽约都市区区域规划协会的工作经验表明,尺度较小、精准度较高的区域规划更能促进区域间交流合作。因此,应当进一步完善城市群规划的指导、管理与协调机制,在强化政府规划部门指导的同时,针对不同区域的城市群发展建立社会层面的规划引导和协调机制。在规划重点上,考虑到都市圈发展对城市群发展的特殊功能,应在统筹谋划城市群发展总体方向、战略布局、地区特色和发展重点的同时,把加强都市圈建设的规划指导与协调放到突出重要的位置。

2.创新产业集群发展跨区域协调机制

产业集群的跨区域建设是城市群建设的核心内容,而形成世界级产业集群是实现城市群高质量发展的关键支撑。产业集群组织在美国、德国、日本、欧盟等发达国家和地区世界级产业集群的建设过程中发挥了至关重要的作用。在坚持政府引导、市场决定和企业推动的基本思路与操作原则基础上,中国推动城市群内跨区域产业集群建设,还应借助已有的区域合作机制,尝试建立包括政府、企业、高校、科研院所、行业协会、投资机构等在内的多元化集群管理组织架构,通过其更好协调各方利益,维护公平竞争秩序、优化产业结构,并不断推动产业发展政策的调整和创新,支持先进特色产业做大做强。

3.探索公共服务优化配置机制

以医疗、教育为代表的公共服务跨地区共享是城市群高质量一体化发展的重要标志,也是提升人民群众获得感和幸福感的重要途径,但在现阶段仍然是城市群建设的一个难点。解决这一难题,一个可以探寻的思路是建立教育、医疗协同发展体系,形成公共服务跨区域优化配置机制。在具体操作上,可以通过中心城市医疗、教育等公共服务部门与周边地区签署合作协议等方式,促进资源共享、研训协同;可以采取设立分院、科室合作、学校共

建、专家义诊、线上云平台等办法促使中心城市优良医疗、教育资源服务于周边城市居民。值得强调的是,此次新冠肺炎疫情的突然袭击,警示城市群建设必须高度重视生物安全和卫生安全。应依此进一步优化城市群空间布局和城市建设格局,完善突发公共卫生疫情联防联控机制,健全跨区域公共卫生应急管理体系,做到反应及时、应对有力,严谨有序、万无一失。

4. 建立成本共担、利益共享机制

交通基础设施互联互通、生态环境联保联治、产业发展协同协作、市场要素对接对流等跨区域事务都涉及成本分担和利益分配问题。保障城市群一体化高质量发展应进一步畅通多层次政府间沟通协商机制,按照稳定存量、改善增量的原则,建立成本共担、利益共享的分配机制,以全面调动各城市、各地区的积极性。为切实推进一体化发展进程,可以以政府资金为引导,探索设立城市群共同投资基金,建立科学效能的基金投资决策机制和运行监督机制。

总体来说,城市群发展是一项宏大而艰巨的系统工程,要审时度势、统筹兼顾,并谋于高远、工于细末。特别是要基于百年未有之大变局的形势和实现高质量发展、建设现代化的要求来谋划和推进,通过持续努力,使中国城市群真正成为带动国

家发展的创新高地和核心增长极。

顺应新形势、新使命的要求,上海财经大学张学良教授等发起的中国城市群研究联盟运用“互联网+科研”的新思维,采取“众筹、众包、众研”的项目组织方式,从2017年7月起,在深入调研的基础上,对中国城市群发展的诸多理论与现实问题进行了全面系统的研究,经过艰苦努力,编写出了《中国城市群研究系列丛书》。丛书在梳理京津冀城市群、长三角城市群、粤港澳大湾区、成渝城市群、长江中游城市群、中原城市群、关中平原城市群、山东半岛城市群、滇中城市群、环鄱阳湖城市群、呼包鄂城市群的地理环境、历史脉络与发展历程的基础上,对中国城市群空间结构、产业发展、交通网络、经济联系、区域合作、资源环境承载能力等进行了分析论证,揭示了当前城市群发展取得的基本成就和存在的主要问题,提出了未来实现高质量发展的方向性思路与操作性建议。这套通过各团队成员集体参与、充分沟通,可谓集百家之所长、融众人之所思的丛书,将思想性、政策性、学术性、资料性归为一体,特色鲜明、见解独到,不乏真知灼见,是了解、研究和推进中国城市群发展不可多得的工具类书籍,适用于理论研究者、政策制定者、实践推进者。若据而读之,必深受其益。故此竭力推荐,希望引起关注。

Vigorously Promoting the High Quality Development of Urban Agglomeration ——Preface to Study on Urban Agglomerations in China Series

Fan Hengshan

Abstract: Urban agglomeration is the spatial organization form of the highest level of urban development. As the main gathering place of resource elements and the strongest carrier of collaborative innovation, urban agglomeration plays a core supporting role in regional and national economic and social development. Since the 18th National Congress of the Communist Party of China, China has made active plans for and vigorously promoted urban agglomeration as the main form of new urbanization. In the new stage of development, we should further understand and give full play to the important role of urban agglomeration construction in implementing the new development concept and promoting the formation of a new pattern of development. China should follow the requirements of objective laws, focus on solving key problems, and constantly improve the level of urban agglomeration development. Urban agglomeration bears the agglomeration and allocation of resource elements in a larger space beyond a single city. It is not a simple urban agglomeration, but a closely related integrated functional area formed by cities of different scales and grades in a specific space on the basis of division of labor and cooperation. Therefore, to promote the development of urban agglomerations, various supporting and coordinating mechanisms should be established and improved, with the guidance of promoting the free flow of resources and factors and all-round opening and cooperation among cities.

Key Words: Urban Agglomeration; High Quality Development; New Urbanization

(责任编辑:张子)