

【区域高质量发展】

推动长江经济带城镇化高质量发展的思考

欧心泉

摘要:长江经济带是中国城镇化发展的重点地区,这里人口密集、经济条件好。近年来,区域城镇化快速推进,在促进增长、扩大需求、改善经济质量等方面发挥了重要作用。但一些影响中长期发展的问题也比较突出,主要体现在开发与保护矛盾并存、人口城镇化压力突出、城镇发展两极分化、协同发展合力不够。接下来,做好新型城镇化建设与推动长江经济带发展的融合,需要坚持生态优先、绿色发展理念,守牢发展安全底线,优化城镇空间结构,提高可持续发展能力,完善区域协同机制,以重点城市群为突破,推动长江经济带城镇化高质量发展。

关键词:长江经济带;城镇化;高质量发展

中图分类号:F061.5 文献标识码:A 文章编号:2095-5766(2022)03-0084-08 收稿日期:2022-02-14

作者简介:欧心泉,男,中国城市和小城镇改革发展中心高级工程师(北京 100045)。

长江经济带人口规模和经济总量占全国“半壁江山”,是中国城镇化的重心与活力所在,在全国发展大局中具有重要的战略地位。同时,长江经济带也是中国最具综合优势与发展潜力的经济带,发挥其在城镇化发展方面的优势,加强区域协同,探索走出一条具有长江经济带特色的生态优先、绿色发展的高质量城镇化发展新路子,对引领国家新型城镇化和推动长江经济带高质量发展都具有重要意义。2018年,习近平总书记在深入推动长江经济带发展座谈会上指出,要在新型城镇化等方面寻找新的突破口,协同增强长江经济带发展动力。2020年,习近平总书记在全面推动长江经济带发展座谈会上进一步强调,要推进以人为核心的新型城镇化,处理好中心城市和区域发展的关系,推进以县城为重要载体的城镇化建设,促进城乡融合发展。笔者围绕新时期中国推动长江经济带高质量发展的要求,分析长江经济带城镇化的发展现状和主要问题,立足发挥各地区比较优势,就推动长江经济带城镇化高质量发展提出对策建议。

一、长江经济带城镇化发展的现状

经过多年快速发展,长江经济带城镇化水平和质量显著提升,在全国城镇化发展战略大局中居于重要地位,城镇化红利加快显现,对促进区域经济发展形成有力支撑。

1. 城镇化进程快速推进

自2016年推动长江经济带发展上升为国家重大战略以来,沿江11个省(市)城镇化进程快速推进。2016—2020年,长江经济带范围内居住在城镇的人口从3.26亿人增加到3.83亿人,平均每年有约1000万人的新增人口进入城市,常住人口城镇化率从55.50%提升到63.22%,年均提高约1.5个百分点。区域内城市数量不断增加,从244个增加到260个,现有2个直辖市、108个地级市、150个县级市,另有9204个经省(区、市)人民政府批准设立的建制镇。城乡人员流动更加便捷,安徽、江西、湖北、湖南、四川、云南、贵州等全面放开除省会城市

外的城市的落户限制,江苏、浙江的一些大城市也降低了落户门槛。城市功能品质不断提升,交通、供水、燃气、污水垃圾处理等基础设施持续完善,教

育、医疗卫生、文化、社会保障等公共服务水平进一步提高,生态环境质量获得明显改善。2020年长江经济带沿江11个省(市)城镇化相关指标见表1。

表1 2020年长江经济带沿江11个省(市)城镇化相关指标

地区	人口 (万人)	地区生产 总值(亿元)	城镇人口 (万人)	城镇化率 (%)	建成区面积 (平方千米)	人均道路面积 (平方米)	人均公园绿地面积 (平方米)
上海	2488	38701	2222	89.31	1238	4.76	9.05
江苏	8477	102719	6226	73.45	4787	25.6	15.34
浙江	6468	64613	4668	72.17	3157	19.08	13.59
安徽	6105	38681	3561	58.33	2410	24.29	14.88
江西	4519	25692	2732	60.46	1704	19.81	14.8
湖北	5745	43444	3613	62.89	2757	18.89	13.83
湖南	6645	41782	3905	58.77	1959	19.72	12.16
重庆	3209	25003	2229	69.46	1566	14.65	16.5
四川	8371	48599	4749	56.73	3190	18.13	14.4
贵州	3858	17827	2050	53.14	1118	21.23	17.04
云南	4722	24522	2363	50.04	1266	16.62	12.27
长江经济带	60607	471583	38318	63.22	25152	18.57	13.84

注:人口、城镇人口、城镇化率均指常住人口。

数据来源:根据国家统计局国家数据库和沿江11个省(市)统计年鉴整理。

2.在全国大局中的地位不断提升

与全国其他地区相比,长江经济带人口和城镇化水平呈现较快增长态势。地区人口和城镇人口占全国的比重不断提高。根据2020年第七次全国人口普查数据显示,长江经济带沿江11个省(市)人口达6.06亿人,占全国的比重为42.93%,与2010年第六次全国人口普查数据相比,人口增加3300万人,增长5.76%,年平均增长率为0.57%,比全国快0.04个百分点。城镇人口占全国的比重达42.48%,相比2010年提高0.87个百分点。区域人口密度达272人/平方千米,接近全国人口密度147人/平方千米的两倍。

区域城镇发展质量走在全国前列。长江经济带东有长三角城市群,西为中西部地区广阔腹地,“3+2”城市群在全国19个城市群中占据重要地位,其中,长三角城市群是中国发展最成熟的城市群,长江中游城市群是最具发展潜力的城市群,成渝城市群是对中西部地区带动最明显的城市群。近年来,长江经济带城镇发展以创新驱动发展和绿色低碳转型为引领,推动质量变革、动力变革、效率变革,实现了生态环境保护和经济社会发展的双赢,主要中心城市的竞争力不断提升。2021年,全国地区生产总值排名前20的城市中有11个位于长江经济带,相比2019年增加1个,其中上海、重庆、苏州、

成都、杭州、武汉、南京等7个城市位列前10。另外,2020年全球化和世界城市研究网络制定的世界城市名册显示,全球排名前100的城市中有12个是中国城市,其中长江经济带占6个,分别是上海、成都、南京、杭州、重庆、武汉。

3.对区域发展的带动作用不断增强

城镇化的快速推进对于促进长江经济带发展发挥了重要作用,不仅促进了经济增长,扩大了有效需求,也改善了区域经济的结构和质量。

一是在城镇化过程中,经济和人口不断向优势地区集聚,中心城市和城市群成为承载发展要素的主要空间形式,动力源和增长极的带动作用突出。2019年,长江经济带三大城市群(长三角城市群、长江中游城市群、成渝城市群)常住人口和地区生产总值占长江经济带的比重分别达到65.1%和79.1%,较2018年分别提高0.9个百分点和0.5个百分点。2020年,在长江经济带110个地级以上城市中,地区生产总值排名前10的城市合计占长江经济带的比重已近四成。中心城市对周边地区带动强劲,城镇密集地区人员往来频繁,通过2020年年底对长三角城市群的移动电话用户位置信息分析发现,上海与江苏、浙江之间的日均往返量已经接近300万人次,杭州与嘉兴、湖州、绍兴之间的日均往

返量也超过100万人次。

二是在城镇化牵引下,区域发展潜力得到不断释放,发展空间增大,强大的统一市场正在形成。从需求侧来看,城镇化对经济增长存在双重刺激。一方面是城镇为承载更多人口而投入基础设施、公共服务设施和住宅等建设,会形成大量新增投资需求。另一方面是随着农业转移人口市民化的推进,城乡居民收入得以提高,城镇消费群体不断扩大、消费结构不断升级、消费潜力不断释放。仅2020年长江经济带城镇居民消费支出就超过10万亿元,最终消费对区域经济增长的拉动作用明显,区域整体外贸依存度已降至30%左右。

三是受城镇化影响,区域经济结构不断优化,要素集中,产业集群,创新活力不断迸发。城镇化是加快产业结构转型升级的重要抓手,通过城镇化的促进和拉动,2020年长江经济带三次产业结构调整为7.2:38.8:54,以服务业为主导、工业为重要组成的产业格局基本形成,服务业对经济增长的拉动作用不断增强。在城镇化引导下,产业基础不断夯实,长江经济带在高端制造、高端服务等方面的发展优势更加突出。电子信息、装备制造、生物医药、有色金属等产业围绕主要城市群形成集群,产值规模占全国的比重均超过50%。金融、航运、工业设计、文化创意等产业向主要中心城市集聚。

同时,城镇化促使创新要素集聚和知识传播扩散,增强了区域的创新能力。目前,长江经济带集中了全国1/3以上的高等院校和科研机构,拥有全国一半左右的中国科学院院士、中国工程院院士和科技人员,集聚了2个综合性国家科学中心、10个国家级自主创新示范区,各类国家级创新平台超过500余家,形成了一批创新引领作用显著的城市。世界知识产权组织发布的《2021全球创新指数报告》显示,长江经济带范围内的上海、南京、杭州、武汉,成都、长沙、苏州、重庆、合肥等城市入选全球科技集群百强,这些城市凭借突出的创新链、产业链、价值链整合能力,正在成为国家乃至全球重要的创新策源地和汇聚地,带动区域参与全球竞争。

二、长江经济带城镇化发展的主要问题

当前,长江经济带城镇化发展已经进入新的阶段,人口向重点城镇化地区流动的态势正在加速演

变,一些影响区域发展的问题也更加突出。

1. 开发与生态保护矛盾并存

长江经济带生态地位突出,发展潜力巨大,既是中国生态资源禀赋较好的地区,也是长期以来人与自然矛盾冲突比较剧烈的地区。2016年以来,国家把修复长江生态环境摆在重要位置,沿江11个省(市)的生态环境保护也发生了转折性变化,发展质量不断提高。但在城镇开发建设过程中,生态隐患和环境风险依然存在,部分地区的开发建设强度超出了资源环境的承载能力。长江经济带“土地的城镇化”快于“人的城镇化”现象一直比较突出。一些地方过度依赖土地出让收入和土地抵押融资推进城镇化建设,加剧了土地粗放利用,浪费了大量耕地资源,威胁到区域的粮食安全和生态安全。据有关部门统计,仅在2009—2018年,长江经济带的城镇建设用地增幅就高达42.1%,远高于区域范围内城镇人口34.3%的增幅,人均城乡建设用地超过200平方米。在城镇化推进过程中,大量农村人口进城但农村建设用地还在快速增加,农村“人减地增”的现象普遍存在,造成大量土地闲置。

同时,一些城镇开发建设不断侵扰重要生态空间。比如,一些地方纵容开发商在位于长江口的崇明岛上大建“空城”,且“太湖别墅”“缙云山违建”等践踏生态保护红线的事件频频发生。城镇开发密集地区的生态环境风险也在不断积累。世界自然基金会发布的《长江生命力报告2020》指出,长江中游城市群的快速粗放发展可能导致洪水频发和汛期平均流量增加,影响长江水文情势,使长江流域防洪形势更加复杂。一些沿江城镇在污水垃圾处理等方面仍面临较大压力。“十三五”时期长江经济带着力加强水污染源头治理,实施了城镇污水垃圾处理等工程,取得显著成效,但城镇黑臭水体至今仍未得到完全消除,影响了长江流域水环境质量的提升。

2. 人口城镇化压力长期突出

尽管近年来长江经济带沿江11个省(市)城镇化速度较快,但长江经济带整体城镇化率一直落后于全国平均水平。2020年长江经济带常住人口城镇化率达63.22%,与全国平均水平63.89%相比,仍然存在0.67个百分点的差距。特别是一些长江中上游地区,如安徽、江西、湖北、湖南、四川、贵州、云南等,城镇化率长期低于全国和区域平均水平,其

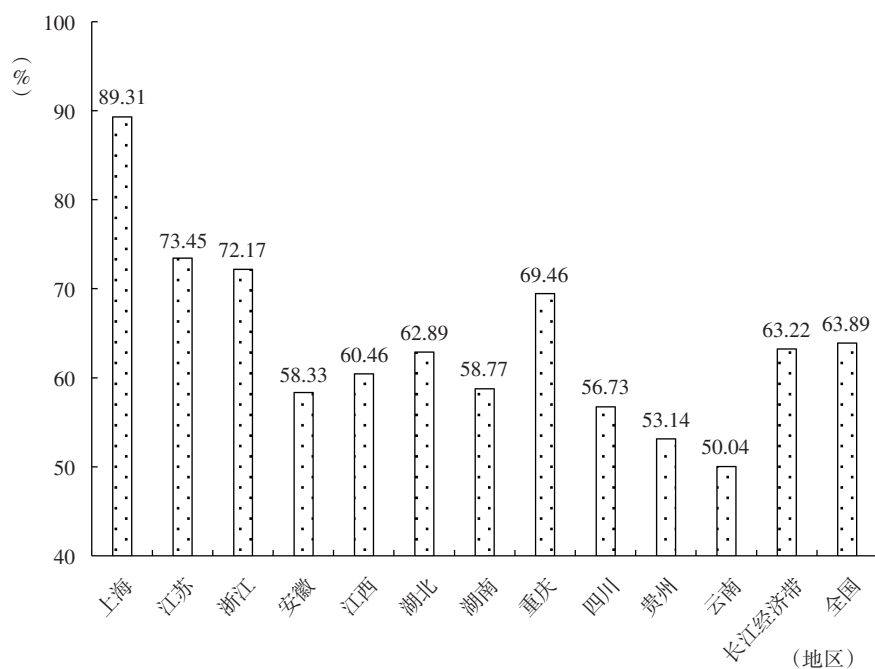


图1 2020年长江经济带沿江11个省(市)城镇化水平对比图

数据来源:根据国家统计局国家数据库和长江经济带沿江11个省(市)统计年鉴整理。

中较低的是云南和贵州,常住人口城镇化率分别仅为50.04%和53.14%,这说明云南和贵州依然具有较大的发展空间(见图1)。

未来,长江经济带作为中国乃至全球发展的热点地区,只要区域现代化进程不被打断,城镇化发展的较快态势仍将延续。世界银行和联合国的数据显示,全球城镇化发展存在其内在规律,城镇化率在30%—70%的区间是快速发展阶段。总体来看,长江经济带仍然处在城镇化快速发展的区间内,与20世纪40年代的美国、20世纪50年代的日本、20世纪80年代的韩国城镇化水平基本相当。预计在今后10—15年,长江经济带常住人口城镇化率有望达到70%—75%的水平,甚至相比全国其他地区,有望更早、更快地进入城镇化发展的成熟阶段。区域范围内的各种类型城市还要吸纳总计约6000万—7000万人进城。随着城镇化发展向纵深推进,农业转移人口市民化质量有待提高,城镇人口自然增长率偏低和一些重点城市人口快速老龄化等问题也亟待破解。

3. 城镇发展两极分化凸显

当前,长江经济带城市群和中心城市的发展活力日益凸显。长三角城市群、长江中游城市群、成渝城市群的人口和经济集聚能力进一步增强,黔中城市群、滇中城市群稳步提升,成为所在省份及周

边地区人口集聚、产业发展的重要地区。2020年第七次全国人口普查数据显示,21个超大、特大城市中,有8个位于长江经济带,其中上海、重庆、成都的城区人口超过1000万人,武汉、杭州、南京、长沙、昆明的城区人口超过500万人。2021年,全国24个地区生产总值过万亿元的城市中,也有12个位于长江经济带。这些地区在推动创新发展方面也具有显著优势。随着人口不断向城市群、都市圈和大城市集中,也给人才、资本、技术、信息等要素的交流和碰撞提供了更加活跃的环境,更有利于新

技术、新思维和新方法的产生。

与此同时,长江中上游地区的一些城市,特别是中小城市,正面临人口不断流失、经济增长乏力、产业难以培育、创新动能不足等困扰。将2020年第七次全国人口普查数据与2010年第六次全国人口普查数据对比发现,长江经济带范围内共有63个地级市及自治州出现了人口收缩,占长江经济带全部地级市及自治州数量的比例已经过半,其中南充、巴中、内江、邵阳、衡阳等地常住人口减量均超过50万人。随着人口更多地向城市群、都市圈的核心城市以及周边具有特色功能的中小城市、小城镇流动,这种“大城市更大、小城市更小”的现象将愈发明显(见表2)。

4. 区域协同发展合力不够

长江经济带横跨中国东、中、西三大板块,不同地区间发展水平和质量差异较大,各地区内部也存在明显分化,城镇化发展的不平衡不充分是其内在特点和基本特征。目前来看,长江经济带上中下游之间、大中小城市之间、城乡之间的发展差距还比较大,主要城市群之间缺乏协同,沿江城镇交通联系主轴“通而不畅”,地区间基本公共服务水平差距明显,不同区域之间、城乡之间的劳动力、土地、技术、人才等要素的自由流动仍然存在障碍。城镇化发展先行地区对落后地区的带动不够,多元化的横

表2 2010—2020年长江经济带人口收缩的地级市及自治州情况

地区	数量(个)	人口收缩的地级市及自治州
上海	0	—
江苏	3	盐城、淮安、泰州
浙江	0	—
安徽	10	铜陵、淮南、安庆、淮北、六安、池州、马鞍山、黄山、宣城、宿州
江西	6	宜春、抚州、吉安、九江、萍乡、上饶
湖北	12	天门、神农架、孝感、荆门、荆州、潜江、随州、黄冈、襄阳、十堰、仙桃、宜昌
湖南	8	益阳、岳阳、常德、邵阳、衡阳、怀化、湘西、湘潭
重庆	0	—
四川	13	巴中、内江、遂宁、资阳、南充、阿坝、广元、自贡、雅安、德阳、乐山、达州、攀枝花
贵州	0	—
云南	11	楚雄、临沧、普洱、大理、迪庆、保山、玉溪、昭通、曲靖、红河、文山

数据来源:根据国家和长江经济带沿江11个省(市)第七次全国人口普查公报整理。

向补偿机制没有建立起来,城镇化发展重点地区对生态、粮食、安全等其他功能承载地区的反哺不足。中西部地区大城市与中小城市发展缺乏协同,成都、武汉等省会城市“一城独大”,不断抽吸所在省份其他地区的人口,地区生产总值占所在省份的比重甚至超过三分之一,虹吸效应明显大于辐射效应。这些问题的存在也制约了长江经济带发展质量的进一步提升。

三、推动长江经济带城镇化高质量发展的重点方向

长江经济带城镇化发展不仅要完成一般城镇化发展的常规动作,还要做好新型城镇化建设与推动长江经济带发展的融合,从而推动长江经济带高质量发展。

1. 正确把握开发与保护的关系

推动长江经济带发展,前提是坚持生态优先,把修复长江生态环境摆在压倒性位置,然而城镇化发展不可避免地会涉及开发建设。共抓大保护也不是不开发,而是要实现更高质量的发展。将“生态优先、绿色发展”这一理念居于统领地位,推动长江经济带城镇化高质量发展,谱写绿色发展新篇章。牢牢把握共抓大保护、不搞大开发的战略导向,在保障生态、粮食安全和损害流域系统性生态功能的前提下,以人为本,推动沿江城镇有序发展,把长江经济带的城镇化打造成为人与自然和谐共生的典范,绘就山水人城和谐相融新画卷。在长江经济带城镇开发建设过程中,要严格保护耕地特

别是基本农田,严格保护水资源,严格控制城市边界无序扩张,严格控制污染物排放,切实加强生态保护和环境治理,彻底改变粗放低效的发展模式,确保流域生态安全和粮食生产安全。

2. 坚定突出整体发展的系统观念

长江经济带沿江11个省(市)要将推动长江经济带发展看成一个整体。在一个东西跨度超过2000千米、南北跨度近1000千米的区域,推动城镇化发展必须坚持一盘棋思想,注重统筹,加强全局性谋划、战略性布局、整体性推进,提高城乡区域协调联动发展能力。推进以人为核心的新型城镇化,处理好中心城市和区域发展的关系,推进以县城为重要载体的城镇化建设,促进城乡融合发展。增强长江经济带范围内城市群、都市圈对人口和产业的集聚能力,加快构建多中心、多层次、多节点的城镇发展格局,促进大中小城市和小城镇协调联动、特色化发展,形成互相衔接、互为补充的区域城镇协同发展体系。

3. 抓住区域城镇化发展的重点

城市群是推动城镇化发展的主战场,要关注和推动长江经济带沿江三大城市群的高质量发展,以重点突破带动整体工作有力、有序、有效推进。依托长三角城市群、长江中游城市群、成渝城市群带动长江经济带发展,培育具有强大竞争力的动力源、增长极,使之成为引领中国经济高质量发展的排头兵。在城镇化过程中,还要关注解决长江经济带区域范围内相比其他地区更加突出、更为迫切的问题,既不能把长江经济带的城镇化发展搞成是全

国城镇化在长江经济带的简单复制,也不能是长江经济带沿江11个省(市)城镇化工作的简单加总。

四、推动长江经济带城镇化高质量发展的 对策建议

推动长江经济带城镇化高质量发展要在以下几个方面采取有效措施。

1. 守牢发展安全底线

国家相关部门应尽快推动长江经济带沿江11个省(市)生态保护红线、永久基本农田控制线调整、划定和落地,加强发展规划与空间规划的衔接,加快推动长江经济带空间规划出台和流域国土空间分区、分类用途管制规则制定,形成管用、可操作的“底图”,确保长江经济带城镇化发展不跨线、不越位。合理划定重点城市开发边界,通过用地、用水、用能规模指标约束和负面清单管理等办法,建立绿色发展示范城市等正向激励机制,推动区域内中心城市、大城市发展模式率先转型,遏制“两高”项目盲目发展,大力推进重点行业节能低碳改造,带动长江经济带全域形成绿色低碳的生产和生活方式。

强化城镇化地区生态环境系统综合治理,进一步加大城镇污染物排放总量和强度双控力度,持续推进城镇污水垃圾处理等生态环境污染治理工程,加快补齐环境基础设施短板,以“提质扩面”作为方向,集中解决城市污水管网连接、化工企业和化工园区稳定达标排放等问题。充分发挥长江经济带绿色发展专项中央预算内投资的引导作用,全面完成沿江城市黑臭水体整治,实施长江经济带城镇化地区生态环境保护修复和人居环境品质提升专项行动,开展城市饮用水水源地规范化建设,推进重点流域重污染企业搬迁改造工作。

2. 优化城镇空间结构

一是顺应经济和人口发展规律,引导人口向城镇化发展优势地区集聚。进一步发展壮大城市群,突出长三角城市群、长江中游城市群和成渝城市群“三极”地位。强化长三角城市群的引领带动作用,促进区域东部城市网络化一体发展,支持有条件的地区在集聚、集约的前提下推动城镇连绵成片开发。促进长江中游城市群做强并发挥更大作用,促进武汉、长沙等城市发展,对接郑州,构建中部地区

沿京广通道的南北向隆起轴。加快推动成渝地区形成有实力、有特色的双城经济圈,增强中心城市的极核带动作用,提高中上游地区开放水平,深度融入“一带一路”建设,严控一些地方脱离实际的粗放蔓延式开发。

二是加快培育以省会城市和计划单列市为核心的“9+3”都市圈。当前,上海大都市圈“1+8”格局(包括上海,江苏苏州、无锡、常州、南通,浙江嘉兴、宁波、舟山、湖州)基本形成,南京都市圈、成都都市圈、长株潭都市圈发展规划获得国家发展和改革委员会复函同意,杭州都市圈、武汉都市圈建设稳步推进。在此基础上,长江经济带要重点支持上海、南京、杭州、合肥、宁波、武汉、长株潭、成都、重庆等都市圈发展,协调推动南昌、昆明、贵阳等都市圈建设,依托辐射带动能力较强的中心城市,提高1小时通勤圈协同发展水平,培育发展一批同城化程度高的现代化都市圈,为区域高质量发展、经济转型升级提供重要支撑。

三是有序建设一批长江经济带的区域中心城市,形成新的区域增长极。分类引导区域中心城市发展方向和建设重点。加强长江下游区域中心城市与上海、南京、杭州、合肥等城市联系,集聚创新要素、提升经济密度、增强高端服务功能,强化多中心、多层级的网络化空间结构。长江中上游地区可视发展条件与需求,支持襄阳、宜昌、岳阳、衡阳、赣州、九江、南充、万州、遵义等开展区域中心城市建设,布局开放创新平台,打造具有区域影响力的商务贸易中心、文化交往中心、科技创新中心、公共服务中心等,集聚人口和经济功能,促进长江流域相对均衡开发,形成疏密有致、分工协作、功能完善的区域城镇化空间格局。

3. 提高可持续发展能力

一是提高核心城市群和中心城市的综合承载能力。增强中心城市和城市群等经济发展优势区域的经济和人口承载能力是符合客观规律的。同时,城市发展不能只考虑规模经济效益,必须把生态和安全放在更加突出的位置,统筹城市布局的经济需要、生活需要、生态需要、安全需要。从长江经济带发展全局来看,既要支持上海等超大城市瘦身健体,合理疏解人口和功能,也要鼓励合肥、南昌等大城市适度吸引人口,做大规模,提升能级。可以通过调整行政区划、建设用地指标配置更多向资源

利用效率高的中心城市和重点城市群倾斜、促进区域城乡建设用地指标流转等办法,使优势地区获得更大发展空间。同时,着力提高农业转移人口市民化质量,深化“人地钱挂钩”配套政策,完善超大、特大城市落户制度,推动城镇基本公共服务覆盖未落户常住人口。

二是着力解决区域城市发展中的一些突出问题。长江经济带沿江城市的水患内涝现象比较严重,要完善城市基础设施建设,实施城市更新行动,增强城市防洪排涝能力,建设海绵城市、韧性城市。长江经济带人口老龄化、少子化现象相比全国其他地区更加突出,其中上海、重庆等城市尤为严重,要积极应对城市人口快速老龄化的冲击,通过优化人口结构、提高人口素质,减轻城市居民生育、养育、教育等方面的压力,提高城市适龄人口生育意愿,促进人口长期均衡发展。此外,还要吸取新冠肺炎疫情给上海、武汉、南京等大城市带来的突出教训,切实提高城市群和大城市的治理水平和治理能力,强化城市群、都市圈在面对重大自然灾害和公共事件时的协同应对能力。

三是推进以县城为重要载体的城镇化建设,促进城乡融合发展。当前,不仅是长三角地区的县城吸引力比较强,长江经济带中西部地区省份的农民到县城买房子、向县城集聚的现象也很普遍。选择一批条件好的县城重点发展,补足县城在公共卫生、公共服务、产业配套等方面的短板和弱项,使之成为城镇化发展的重要支点。同时,进一步推进区域城乡融合发展,推动城乡要素平等交换、双向流动和公共资源合理配置,支持浙江嘉湖片区、江苏宁锡常接合片区、江西鹰潭、四川成都西部片区、重庆西部片区等城乡融合发展试验区建设。

4.完善区域协同机制

一是健全区域城镇发展协调机制。推进区域城市群协同联动,完善长江经济带沿江11个省(市)发展规划、空间规划和重要专项规划的对接机制,强化流域生态环境的共保共治,加强交通、水利、能源等重大基础设施的共建共享,更好发挥长江下游中心城市对中上游地区的带动作用,加快形成优势互补、协同发展的区域城镇化发展格局。依托长江经济带众多国家级功能平台,推动浦东、两江、舟山群岛、贵安、天府、湘江、江北、滇中、赣江等国家级新区联动发展,促进自贸试验区协同开放,

强化科学中心、国家自主创新示范区等创新合作,建立重点城市、重点平台的共促发展机制,发挥政策先行先试优势,推动一批成熟的经验向具备条件的城市推广。完善毗邻省份协商合作机制,加强交界地区城乡统筹发展合作,探索建立一批交界地区融合发展示范区。

二是健全促进要素有序流动机制。立足不同地区城市的比较优势,坚持大中小结合、东中西联动,打破行政分割和市场壁垒,破除阻碍要素自由流动的体制机制障碍,重点打通城市群之间的生产、分配、流通、消费等环节,加快统一大市场建设,促进要素跨区域自由流动,提高要素配置效率。推动跨地区产业梯度转移,引导长江下游城市资金、技术、劳动密集型产业向中上游地区有序转移。加强人力资源合作,推动人才资源互认共享,支持创新创业人才和农民工返乡创业。鼓励发展带动力较强的省会城市和地级市在中心城区设立科创基地和“反向飞地”,推动相关技术孵化应用。

三是健全不同功能类型地区利益平衡机制。由长江经济带中心城市牵头,深入推进长江经济带绿色发展试点示范,探索建立重点城镇化地区对生态、农业、国防安全等功能保障地区的多元化横向补偿机制,着力破解生态产品“度量难”“交易难”“变现难”“抵押难”等瓶颈问题,积极探索运用资金补偿、共建基金、对口协作、产业转移、人才培养等方式,加快生态产品价值实现与流通交易。特别要针对因生态保护而限制发展的城市,加大受益城市的对口支援力度,增强资金、技术、人才等方面的支持,使之与高活力、高增长地区形成有效挂钩,进而形成区域合作发展的良性局面。

5.推动重点城市群高质量发展

一是推进长三角城市群高质量发展。强化中心城市引领带动,更好发挥上海的龙头作用,提升南京、杭州、宁波、合肥等城市的功能地位,发挥好多层次中心城市的辐射影响,全力提升江苏北部、浙江南部、安徽等地区的城镇化发展质量。立足长三角一体化发展良好基础,深化推动城市群内部产业分工、基础设施、环境治理等协调联动,大力推动都市圈同城化发展,减少人口、产业、资本等经济要素流动障碍,因地制宜地制定一体化发展政策。以市场为导向、产业调整为引领,促进人口与产业布局协调。做好上海等中心城区人口密度过高城市

的功能疏解,建设一批产城融合、职住平衡、生态宜居、交通便利的郊区新城,推动多中心、郊区化发展。推动产业结构升级,优化重点产业布局和统筹发展,打造具有全球竞争力的产业创新高地。

二是推进长江中游城市群高质量发展。积极做大做强中心城市,利用国家相关支持政策,抓住长江中游地区整体城镇化水平不高、尚有较大发展空间的机会,进一步做大武汉、长沙、南昌等中心城市规模,吸引高端人才与生产要素集聚,形成高质量区域增长极,辐射带动城市群整体发展。立足自身基础条件和产业优势,大力引进适合长江中游城市群发展的各类产业,加强数字技术与传统制造业结合,加快前沿科技推广应用,尽快形成多个技术先进、竞争力强、规模庞大的产业集群,提升产业竞争力。注重生态保护与城镇化协调发展,以长株潭城市群、武汉城市圈“两型社会”建设综合配套改革试验区和江西省生态文明先行示范区为基础,巩固长江中下游生态安全屏障,促进区域协调发展和城乡统筹,把生态优势转化为发展优势,实现绿色发展。

三是推进成渝城市群高质量发展。优化重庆主城和成都中心城区功能布局,做优成渝地区双城经济圈,推动轴向拓展,带动两翼发展。大力发展

次级中心城市,提升绵阳等城市发展能级,强化万州、宜宾、泸州等门户地位,形成多极点共同支撑城市群发展的新格局。提升成渝地区城镇化水平和质量,提高城镇就业岗位数量和吸引力,吸引本地农民就地、就近城镇化,积极引导外出农民工返乡创业和回乡就业。充分利用国家赋予成渝两地区城乡融合发展试验区先行先试的优势,创新城乡融合发展体制机制,统筹推进新型城镇化建设和乡村振兴,释放内陆地区发展潜力,使成渝城市群成为支撑长江经济带高质量发展的生力军。

参考文献

- [1]习近平.在深入推动长江经济带发展座谈会上的讲话[J].求是,2019(17).
- [2]习近平.推动形成优势互补高质量发展的区域经济布局[J].求是,2019(24).
- [3]何立峰.扎实推动长江经济带高质量发展[J].求是,2019(18).
- [4]国家发展和改革委员会.国家新型城镇化报告(2019)[M].北京:人民出版社,2020.
- [5]国家发展和改革委员会.国家新型城镇化报告(2020—2021)[M].北京:人民出版社,2022.
- [6]范恒山.探索建立全要素的区际利益平衡机制[J].区域经济评论,2020(1).

Thinking on Promoting the High Quality Development of Urbanization in the Yangtze River Economic Belt

Ou Xinquan

Abstract: With dense population and good economic conditions, the Yangtze River Economic Belt is a key area in China's urbanization development. In recent years, the rapid advancement of regional urbanization has played an important role in promoting growth, expanding demand, improving economic quality. However, some problems affecting medium and long-term development are also prominent, which are mainly reflected in the coexistence of contradictions between development and protection, the prominent pressure of population urbanization, the polarization of urban development and the insufficient joint force of coordinated development. Next, do a good job in the integration of the construction of new urbanization and promoting the Yangtze River Economic Belt, we need to adhere to the concept of ecological priority and green development, stick to the bottom line of development security, optimize the spatial structure of cities and towns, improve the capacity for sustainable development, improve regional coordination mechanisms, and take key urban agglomerations as a breakthrough to promote the high quality development of urbanization in the Yangtze River Economic Belt.

Key Words: The Yangtze River Economic Belt; Urbanization; High Quality Development

(责任编辑:张子)