

【城市经济研究】

聚焦同城化 加快推动首都都市圈发展的思考

欧心泉 余飞

摘要:顺应城镇化发展演变规律,推动同城化发展是构建现代化首都都市圈的内在要求,有利于拓展北京发展空间和促进内部功能重整,提升周边交界地区发展水平,增强中心城市辐射带动作用。近年来,环京周边地区与北京的经济社会联系持续增强,重点区域合作不断深化,同城化发展具有较好基础,但与长三角等同城化发展成熟的地区相比,其同城化水平还有很大差距,存在交通通勤能力较弱、产业协同能力有限、要素流通不畅和公共服务不均衡等问题,可以从强化设施联通、增进服务共通、促进产业协同、深化制度创新等方面入手,加快推动首都都市圈同城化发展。

关键词:首都都市圈;同城化;通勤圈;环京周边地区

中图分类号:F061.5 **文献标识码:**A **文章编号:**2095—5766(2024)02—0111—08 **收稿日期:**2023-11-14

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)。

余飞,女,中国城市和小城镇改革发展中心规划师(北京 100045)。

当前,中国经济发展的空间结构正在发生深刻变化,以中心城市为核心带动周边地区联动发展的都市圈正在成为承载发展要素的重要空间形式。2022年,国家发布的《“十四五”新型城镇化实施方案》提出,要以促进中心城市与周边城市(镇)同城化发展为导向,以1小时通勤圈为基本范围,培育发展都市圈。2023年5月,习近平总书记在深入推进京津冀协同发展座谈会上强调,要处理好同周边地区的关系,带动周边交界地区高质量发展。围绕现代化首都都市圈建设,在统筹推动通勤圈、功能圈、产业圈发展的基础上,北京需充分发挥辐射带动作用,以促进中心城市与周边地区城市(镇)同城化发展为重点方向,带动周边地区协同发展,大力推动区域高质量发展。

一、问题的提出

都市圈作为一个明确的概念是由日本学者木

内信藏于20世纪60年代提出的,日本按人口数量把都市圈分为大都市圈和地方都市圈。20世纪80年代,都市圈概念引入国内,学术界和地方政府开始关注。张京祥等(2001)认为都市圈是由中心城市与外围城市组成,具有一体化趋势的城市圈层型结构。高汝熹等(2006)认为都市圈是核心城市与外围区域在要素上高度联系的经济体。邹军(2005)认为都市圈是以一个或多个中心城市为核心,吸引及辐射周边城市和地区的区域,是城市地域空间形态演化的高级形式。综合学者们的研究,现阶段中国都市圈主要指都市圈的周边城市组团至中心城市城区的“门到门”通勤时间平均在1小时,以县级行政区为单元,并跨越地级以上城市,是交通通勤圈、产业协作圈、生活服务圈的统一体。

同城化是中国于2006年首次提出的,即深圳市人民政府在《深圳2030城市发展策略》中提到深圳要与香港形成同城化态势。而随着广佛、长株潭、郑汴、厦漳泉等相继出台同城化政策,学术界开始

关注同城化的研究。邢铭(2007)认为同城化是指两个或更多个城市由于地理位置的邻近性、经济和社会发展的紧密联系,展现出空间的接近性、功能的连通性、交通的便捷性和强烈的认同感。通过这些城市间的经济要素共同配置,在产业定位、基础设施建设、土地开发和政府管理方面形成高度的协调和统一机制,从而使市民能够减少对地域的依赖,共同分享城市化带来的发展成果。王德(2009)认为同城化的基本特征包括以下几个方面:同城化是区域中毗邻城市到了一定发展阶段的路径选择;同城化对距离有门槛要求;同城化发展的城市是区域发展的增长极,同城化城市均为中心城市或次级中心城市;城市间经济要有差异性。综合学者们的看法,同城化是城镇化发展到一定阶段,区域中相邻城市经济、社会、生活一体化的共同结果,其主要内涵是要实现城市间要素流通无阻碍、产业协同发展、公共服务均衡共享。

北京进入城镇化发展后半期,面临着严峻的人口拥挤、交通拥堵、生态环境恶化、公共资源紧张等“大城市病”问题,严重影响城市的可持续发展,推动京津冀协同发展的核心工作就是要疏解北京非首都功能,首都都市圈有助于各类要素在更大的区域实现有效配置,而同城化发展是都市圈效益实现“1+1>2”的必要路径。首先,同城化是培育现代化都市圈的必然选择。从城镇化发展的演变规律来看,都市圈是超大、特大城市发展到一定阶段,人口和产业不断外溢、城市活动由核心向外围扩展形成的城镇化空间形态。借鉴国内外已有发展经验,当人口规模巨大的城市发展到一定阶段后,居住、生产、物流、商业等功能会从原有的城区延伸转移到周边地区,逐步形成都市圈。在中心城市到都市圈的演进过程中,居于核心的中心城市城区与郊区、周边毗邻城市(镇)的功能由高度集中向适度分散方向演变,空间结构从蔓延式发展向组团式发展转换,不同组团间联系趋紧,合作向深层次拓展。为更好地支撑这种结构性变化,需要推动中心城市与联系紧密的周边地区同城化发展,更好地破解行政区域与经济区域之间的矛盾和摩擦,消除要素流通壁垒,减少资源消耗,深化统一市场,提升一体化发展水平和效能,促进区域经济可持续发展。其次,同城化是拓展发展空间和促进内部功能重整的需要。北京作为首都,也是一座人口、经济高度集中

的超大城市,在过去发展过程中汇聚了众多功能,资源环境承载力不足、“大城市病”等城市发展问题突出,甚至引发了一系列经济社会的深层次矛盾。加快推动同城化发展,能够充分打开北京向外高水平拓展的空间,极大地提高周边地区的基础设施和公共服务等的支撑保障能力,降低各类要素流动阻力,为更大范围优化资源配置创造条件。同时,牵住疏解北京非首都功能这个“牛鼻子”,加快向周边地区转移功能,推动人口、产业外迁,也有利于在内部释放新空间,促进核心区功能重整,推动传统产业替代升级和“腾笼换鸟”,为北京高质量发展和更好担负起首都职责提供更有力的支撑。最后,同城化能够有效增强核心城市的辐射带动作用。从京津冀协同发展来看,同城化能够有效提升北京周边交界地区的发展水平,提升区域整体实力。对比长三角、珠三角等国内区域协调发展水平较高的地区,北京“一城独大”与周边中小城市过于“瘦弱”形成鲜明对比。“中心—外围”发展水平的断崖式落差导致北京大量优质资源难以外溢,其作为区域增长核心的辐射带动和高端引领作用也难以充分发挥。推动同城化发展能够有效打破这种格局,通过带动周边交界地区高质量发展,优化空间布局和经济结构,创新一体化发展体制机制,增强合作广度和深度,打造区域发展高地,形成推进大中小城市协调发展的突破口,进而带动周边地区发展,使首都都市圈真正成为连接京津冀世界级城市群建设和北京发展的核心链条,成为推动京津冀协同发展的重要支撑。

二、首都都市圈同城化发展的现状

都市圈同城化发展的重点空间是中心城市的周边交界地区。环京周边地区紧贴北京,也是首都都市圈建设最具活力的区域。从首都都市圈整体发展格局来看,围绕北京的“三圈”(通勤圈、功能圈、产业圈)已经初步形成,即具有紧密通勤联系的环京周边地区圈层,具有较强产业功能互补性的京津雄圈层,覆盖保定、唐山、张家口、承德、沧州等外围主要节点城市的产业配套圈层。

1. 交通通勤已初步形成同城化效应

京津冀地区1小时交通圈基本形成。北京与廊坊、保定等县(市)开通了38条公交线路,北三县至

北京国贸地区通勤定制快巴试点开通,京秦、京哈、首都地区环线高速投入使用,跨区域客运水平不断提高;城市副中心交通体系不断完善,开通城市副中心线、通密线等4条市郊铁路;北京到雄安交通圈加速构建,京礼高速公路、延崇智慧高速、京张高铁、市郊铁路S2线均已投入运营。随着通州和北三县一体化的进一步发展,其高质量发展的进程已经迈入新的层次。通州和北三县边界交通网络的连贯性和便利度正在逐步提升,现已有10个连接点实现了互联互通,其中包括5座跨越潮白河的大桥,而作为主要通道之一的厂通路公路部分也完成了超过一半的工作量,同时潮白河上的两个重要节点——北京端和河北端也在2022年底动工,京张高铁建成通车,京礼高速建成,北京到天津、石家庄、唐山等主要城市间均能实现1小时左右直达。

通勤圈主要以北京中心城六区为核心,以通勤活动为牵引,覆盖通州、大兴、房山等区与北三县、廊坊城区、固安、武清、涿州等毗邻城市(镇),是现阶段首都都市圈建设的重点。建设通勤圈的关键是深化密切合作,促进环京周边地区深度融合,形成同城化效应。经过多年发展,环京周边地区与北京的经济社会联系持续增强,跨行政区边界的通勤人员规模不断增长、群体类型趋于丰富,日常交往更加频繁。2022年,环京地区商务往来人员总量超过92万人,环京17个市(县、区)来京工作人口规模在25万—45万人周期性波动,日常稳定在40万人左右,峰值规模可达46.7万人,住在河北三河、大厂、香河到北京国贸CBD、望京上班成为很多人的生活、工作常态。此外,廊坊城区与亦庄,固安与大兴、丰台等通勤联系也较强。通燕—京哈、京沪、京港澳、京津、京平、京通、京开、京台、武兴路—6号线等9条跨界交通走廊在早晚上下班高峰期承载了大量的通勤需求。

2. 环京周边地区的重点区域合作不断深化

京津冀协同发展战略实施以来,产业对接协作水平进一步提升,由转移承接向产业链合作转变。新能源及智能化网络车辆产业线如电动车制造商的生产基地、制药业中的创新药物研发中心等都在积极推动区域间的合作并建立起高效的合作关系。目前,已经成功吸引了来自北京的400多个项目入驻位于河北唐山的示范园区,并且已经有超过9000多家公司从北京迁移至河北或在此建立分公

司,并在未来几年里预计会带来更多的投资机会,从而促进当地经济发展。产业转移承接逐步成型,2019—2022年意向投资额达1080亿元,累计签约160多个项目。区域营商环境逐步优化,京津冀三地签订政务服务、商事制度以及营商环境一体化发展的相关合作事项等5个重点领域的协议。在京津冀自由贸易试验区范围内,有179项政务服务实现了统一标准,有231项服务可以在京津冀的政务网站办理。此外,北京主动推动适合的企业和产业到北三县发展,并在2022年成功组织了北京通州与北三县的项目推广会议,共签署37项协议,预估总投资280亿元。从2019年开始,已签订超过160多项合同,预计总投资1000亿元以上。

3. 公共服务合作加快,服务能力不断增强

教育、医疗卫生等优质基础设施在北三县相继落地。为推动雄安新区公共服务质量及整体承载能力的提高,北京采取“交钥匙”的方式来支援其基础教育设施、综合医院的建立,并由北海幼儿园、史家小学、北京四中等知名学校以及宣武医院负责管理教学和医疗事务,目前已正式投入使用。另外,来自北京的超过40所中小学和5所医疗保健单位也与雄安新区开展了协同合作。共有17家市级国有企业在雄安新区设立了100多个投资项目,涵盖基础设施、城市运行、环境保护等行业。北京潞河中学、北京实验学校也与三河地区展开联合办学活动;中日友好医院、友谊医院等中央直属、市级公立医院也在积极与北三县的医疗机构保持紧密联系,共同致力于提升该地区的公共服务水平。

京津冀推出政务服务区域通办,公共服务能力不断提升。通州推出政务服务“云窗口”,围绕政务事项延伸至北三县。大兴区和廊坊城区、固安围绕北京大兴国际机场打造国家发展新的动力源,综合保税区进入实质化运营阶段,注册企业超百家。随着产业资源的导入和大量就业机会的创造,环京周边地区对部分居住在北京中心城区的人群甚至形成反向就业吸引,奠定了都市圈核心与外围紧密连接的新型构架。

三、首都都市圈同城化水平

对于首都都市圈同城化水平的探讨,本文通过构建首都都市圈同城化评价体系和首都都市圈同

城镇化水平评价两个部分来进行。

1. 构建首都都市圈同城化评价体系

将都市圈同城化重要的总量指标与同城化发展较为成熟的长三角地区作横向对比,并针对同城化的内涵和特点,对市场一体化、产业协同、交通通勤、公共服务四个领域进行评价。市场一体化反映都市圈中城市和城市间政策的一体化程度,是同城化得以实现的上层建筑。产业协同反映城市间市

场经济的协调与差异程度,是后续都市圈中各个城市的产业分工方向和产业链结构的选择,是同城化得以实现的决定因素。交通通勤包括交通设施的联通性和通勤能力的评估,反映出城市与城市之间的通达性,是同城化得以实现的基础。公共服务反映都市圈中文化、教育等重要的公共服务设施的共享程度,是同城化发展的关键因素。以此为基础选取各个目标的评价指标进行分析(见表1)。

表1 首都都市圈同城化指标表

评价目标	评价指标	北京	天津	河北
市场一体化	人均GDP(万元)	19	11.8	5.6
	城镇化率(%)	86.2	85	61
产业协同	产业结构	0.3:18:81.7	1.4:37.3:61.3	10:41:49
	集成电路产业链占比(%)	89.42	10.47	0.12
交通通勤	跨区通勤率(%)	3.5		
	平均通勤时间(时)	1.5—2		
	城际铁路联通率(%)	29		
公共服务	一般公共预算人均支出比	2.64	1.81	1
	万人拥有三甲医院数量(个)	0.04	0.03	0.003

数据来源:作者整理。

表2 京津冀、长三角、珠三角同城化重要指标表

地区	GDP占全国的比重(%)	轨道线路长度占全国的比重(%)	工业产值占全国的比重(%)	人口净流入(万人)
京津冀	8.5	12.01	7.5	1044
长三角	24.1	30.73	23.6	3012
珠三角	8.8	16.6	13.9	2815

数据来源:作者整理。

2. 首都都市圈同城化水平评价

在市场一体化同城化程度方面,区域间人均GDP存在明显差异,2021年北京人均GDP为19万元,天津人均GDP为11.8万元,河北人均GDP为5.6万元,北京和河北的差异达到3.4倍,区域内部经济差距过大,不利于京津冀区域市场一体化。就城镇化率来看,2021年北京城镇化率为86.2%,天津城镇化率为85%,河北城镇化率为61%,北京和天津已经远超过全国平均水平,进入到城镇化发展阶段的后半段,而河北低于全国平均水平,反映出首都都市圈人口城镇化发展失衡,这种失衡直接导致了市场一体化的差异,也间接影响了都市圈同城化进程。

在产业协同同城化程度方面,2022年北京产业结构为0.3:18:81.7,天津产业结构为1.4:37.3:61.3,河北产业结构为10:41:49,区域间产业结构差异较大,代表京津冀处在不同的工业化阶段,但也为产业合作提供了良好条件。就集成电路产业链占比

来看,2022年北京产业规模占比为89.42%,天津产业规模占比为10.47%,河北产业规模占比仅为0.12%,反映出首都都市圈产业有一定的协作基础,但产业链规模占比差值巨大,也说明区域之间产业协同能力还存在差异性。

在交通通勤同城化程度方面,城际铁路联通率为29%,跨区通勤率占整体通勤率的3.5%,平均通勤时间1.5—2小时,反映出首都都市圈跨区的通勤需求较高,大量居住在环京区域的人有进京工作的需求,而区域轨道交通的联通率不高,导致通勤时长较长,受人们的生理和心理等多方面因素影响,通勤时长是存在上限的。研究表明,通勤时间超过60分钟的人,患抑郁症风险相比通勤较短时间的人高33%,同时,国际上多个都市圈的调查数据也验证了都市圈通勤时间的相对稳定性,通勤平均时间一般不超过1小时,就首都都市圈交通通勤的同城化而言处于偏低水平。

在公共服务同城化程度方面,2021年北京、天津和河北一般公共预算人均支出比分别为2.64:1.81:1,区域之间对公共服务设施的投入呈倍数差距。从万人拥有三甲医院数量来看,2021年北京每万人拥有0.04个三甲医院,天津每万人拥有0.03个三甲医院,而河北每万人拥有三甲医院数量仅为北京的7.5%、天津的10%,医疗资源的差距也直接反映出京津冀区域间公共服务水平的差距巨大,将对首都都市圈同城化的推进产生一定阻力。

通过对比和评价可以发现,首都都市圈与长三角、珠三角在经济总量、轨道线长度占比、工业产值以及对人口的吸引力方面有着较大差距,整体来看,长三角同城化程度最高,京津冀与珠三角接近,但仍在三大经济体中处于较低水平。究其原因是在区域的同城化效应还未真正显现,区域内部各方面发展不够平衡,城市间存在较大差异。北京一家独大,在同城化发展的多方面和天津、河北存在不对等、不协调的状况。

四、首都都市圈同城化问题

首都都市圈同城化存在交通通勤能力较弱、产业协同能力有限、要素流通有障碍和公共服务分布不均等问题。

1. 交通设施联系不足,通勤能力较弱

从轨道联通度来看,首都都市圈的城际铁路、市(域)郊铁路建设较薄弱。截至2022年底,京津冀开通运营的轨道线路长度1235千米,占全国线网总长度的12.01%,但远远小于长三角地区的30.73%,且京津冀地区规划了14条城际铁路,其中有4条建成通车,轨道交通连通率仅29%;北京市域范围内轨道交通里程为1200千米,市郊铁路有4条,约360千米,其占全市轨道交通里程总长的33%,且目前仅有这4条市郊铁路投入运营。

就通勤能力来看,首都都市圈还存在交通转换不便、通勤成本偏高的问题。如京津冀交通一体化的综合运输大通道基本形成,但是由于进京检查站的设置,公路路网的交通形成了“便而不捷、通而不畅”的局面,使京津冀交通一体化的效应打了折扣。通勤时间普遍较长,北京周边毗邻地区进京的平均通勤距离约43.0千米,通常耗时为1.5—2小时,北三县是进京通勤规模最庞大的地区,其平均

通勤距离约36.3千米,平均通勤耗时为1小时48分钟;通勤成本较高,目前北京南站到天津站150千米,通过城际高铁只需耗时30分钟,但单程的通勤成本需要58元,作为日常通勤往返一次即需要100元以上,远远超出城市中的通勤成本,这也是都市圈中同城化通勤的阻力之一。

2. 产业结构差异大,协同能力有限

就京津冀的产业结构来看,2021年河北第三产业占比不足50%,目前仍处于工业化的中期阶段,天津第三产业占比为61%,处于工业化发展的后期阶段,而北京第三产业占比为82%,处于后工业化的发展阶段。由于京津冀三地产业结构处在不同维度,且三地产业梯度落差较大,其中北京主要集中于高附加值的研究开发和市场推广领域,拥有丰富的科技资源和人才、资金,而天津和河北的主要产业类型则是较为基础性的制造业服务部分,这使得天津、河北无法满足从北京迁移的企业的配套需要,降低了他们能吸纳北京转移企业的可能性,影响区域的产业协同合作。同时,这种现象也会加剧各城市间的经济发展失衡。在承接北京转移企业方面,河北承接了较多的低层次和对环境有污染的企业,如批发零售和传统制造等领域的企业,间接限制了河北高端产业的发展,加大了区域间产业的差距。

区域内产业能力差距大,集群难以发展。以集成电路产业链为例,北京集成电路产业规模大,2023年上半年北京集成电路产量96.73亿块,占比89.42%;天津集成电路产量11.32亿块,占比10.46%;河北集成电路产量1289万块,占比0.12%。在京津冀地区,集成电路的主导部分主要包括芯片设计与生产以及相关产品和设备的生产,北京和河北的集成电路产业侧重于芯片设计,而天津则侧重于芯片生产及其相关产品和设备的生产。然而,该地区的上游半导体材料和设备,中游的半导体封装测试,以及下游的消费电子等相关行业相对较弱,这导致了各城市间的集成电路产业发展难以实现有效整合和协作,也阻碍了其持续创新和形成规模化的可能性。

3. 市场还未统一,要素流通有障碍

首都城市圈还没有形成统一的要素市场,城市化程度和人均GDP之间存在明显差距。因此,制造业发展所需的资金、技术、人才等要素在该地区的

流动并不顺利。在市场经济的背景下,人才更倾向于在经济较为发达的地区工作,而人力资本也持续地流向经济较为发达的地区,这使得经济发达地区对欠发达地区的人才吸引现象变得更加明显。《中国城市人才吸引力排名:2022》中数据显示,北京对人才的吸引力指数为100,天津是38.4,石家庄是26.8,人才向北京集聚的趋势明显,主要原因是大城市相比于中小城市就业机会多,收入水平高,且由于津冀两地大多数企业的数字化水平不高,上下游之间的物流、信息流、业务流、资金流等无法快速融通,形成了明显的市场差距。

都市圈中城市间的利益共享机制尚未建立。如收支两条线、属地化征收是中国财税体制的重要特征,加之自上而下的考核体制、城镇开发边界约束力不足,这导致城市间利益分配难以协调,而财税分享是城市间利益分享的核心。如在京津冀地区产业结构调整方面,权益划分不明确易形成北京、天津获益而河北承担主要的调整成本,形成不均等的收益局面,造成河北在都市圈的同城化过程中消极对待。

4. 公共服务分布不均,标准不统一

公共资源均等化水平较低,北京的一般公共预算人均支出是河北的2.6倍。截至2020年底,北京每万人拥有三甲医院数量0.04个,天津每万人拥有三甲医院数量0.03个,而河北每万人拥有三甲医院数量0.003个,其中张家口仅有1个三甲医院,唐山、保定各有8个,廊坊、承德各有5个。尽管京津两地拥有众多顶级的医疗机构,但是由于其服务全国各地庞大的患者群体,使得京津两地面临着一种“供应不足”的情况;而河北呈现另一种状况,即医疗质量的参差不齐难以满足巨大的人口基础及多元化的健康服务需求。就京津冀的教育状况看,优质教育资源在这三个地区间的分配极度失衡。北京和天津的教育水平在国内名列前茅,然而河北的表现相对滞后,其中重点小学和中学的数量只有北京的一半或四分之一。相比之下,北京和天津已经领先于大部分国内省份,实现了教育现代化的目标,有着大量的优秀幼儿园、中小学,而在河北这样的优质学校非常罕见。至于高等教育方面,北京和天津可以说是群英荟萃,北京拥有的顶尖大学多达36个,天津也有6个,反观河北却缺乏高品质的高等教育机构。

京津冀基本公共服务制度及待遇标准还存在壁垒。当前京津冀医疗协同发展在医疗层面上的协作多是点对点的模式,基于医联体的支持,北京的各级医疗机构向河北的县乡级医院派遣了医护人员进行工作指导,以双向转诊的形式进行合作,效率较低,缺乏相应的人才流动机制。基本公共服务制度和待遇标准也存在较大差异,目前,京津冀的就医目录暂不统一,参保人员在北京看门诊时的费用结算,按照北京医保规定的药品目录、诊疗项目和医疗服务设施等支付范围及有关规定执行,医保基金起付标准、支付比例、最高支付限额等执行参保地政策。

五、加快推动首都都市圈同城化发展的路径选择

构建首都都市圈是推进京津冀协同发展的重大举措。同城化体现的是更高水平的区域发展一体化。未来,北京与环京周边地区需在现有相向而行的基础上,进一步从地缘相接走向深度融合,紧扣同城一体和高质量发展的要求,利用行政、市场等多种手段,以加快基础设施互联互通特别是大容量快速公共交通廊道建设为牵引,以加强公共服务配套合作和共建共享为抓手,促进产业转移承接和联系互动,深化多层次协同发展机制,增强职住协同和要素互补,共享同城化发展带来的资源整合、市场扩大、竞争力提升等红利,支持环京地区充分发挥首都发展的腹地作用,形成互促互利、共享共赢的协同发展新格局。

1. 强化设施联通,夯实同城化基础

基础设施互联互通是推动同城化发展的前置条件和物质基础,现阶段环京地区通勤交通系统建设更是重中之重。按照“同城发展、适度超前”的原则,率先构建多层次、一体化交通体系,确保与城市中心城区的交通网络无缝连接,着力建设城际铁路,连接北京首都国际机场、北京大兴国际机场、北京城市副中心、雄安新区以及其他主要的城市交通枢纽,加强城际铁路、公交线路和定制巴士等对接,增强利用城市副中心线、京九线、京哈线、京广线等市域(郊)铁路服务长距离通勤出行能力,加快推动平谷线等毗邻地区城市轨道交通建设,外拓环线铁路,优化都市圈公路网络联通结构。统筹推进水、

电、路、气、邮、信息、能源等基础设施建设,统一基础设施建设标准,共同推进新型基础设施建设和智慧应用场景布局,形成一体规划、分工协作、贯通运营的同城化基础设施体系。

提高跨界通勤的便利性和效率,做好换乘、接驳优化工作。优化进京检查站布局,进一步加强通州、房山、大兴等地区与北三县、涿州、固安、武清等相邻地域之间的紧密合作关系。完善软件环境,促进铁路与城市轨道交通的票制票价互通、安检互信,鼓励采用同站台换乘、无缝衔接等提高换乘效率,着力打通不同部门间、运输方式间的信息壁垒,提高智慧化管理水平。探索消除行政区划藩篱。加大财税政策对公共交通通勤的支持,建议选择京津冀地区的北京和雄安新区作为试点,探索率先将两地间通勤员工交通费纳入驻地企业增值税抵扣项,或纳入通勤人员个人所得税专项附加扣除,以降低都市圈跨市通勤成本。

2. 增进服务共通,提高同城化黏性

着力推动北京与环京周边地区公共服务均等化和政务服务一体化,强化共建共享,为同城化发展营造良好社会环境。加快北三县等外围人口聚集地区公共服务补短板、强弱项,推动北京教育、医疗、文化等优质公共服务资源与其对接合作,推动学校跨界合作办学,鼓励有条件的医院建立分院或合作办院,让更多群众享受“京标服务”。京津两地要着力推动高尖端医疗资源发展,发挥高端医疗人才和先进医疗科技资源优势,促进成果转化,河北要借助京津优势,大力发展中医医疗,完善医疗体系;共建都市圈医疗认证标准,推进都市圈内病理检查结果、化验结果等互认共享。推动跨省域、跨市域进行学校合作办学,开展教育对口帮扶、专项经费补给等活动。构建教育科研资源互利、教育成果共享平台,支持学校间学分互认和教师互相流动以及课程互讲与交流;推进区域间产教融合,促进企业与职业院校对口合作,定向培养。

统筹编制公共服务项目清单,建立公共服务标准体系和公共服务项目财政支出跨区域结转机制,以公共服务均等化为目标,推进同城化高质量发展。深化社会保障领域合作,推行基本医疗保险异地就医制度,加快实现养老补贴跟着老人走,促进北京康养、孕产、母婴、养老等项目向外延伸布局。加强数字政府领域建设合作,推进政务服务系统互

通和标准互认,实现异地政务事项“一网通办”。构建首都都市圈统一的社会保障体系,并联合推动社会保障信息共享平台建设,统一都市圈医保目录,有效衔接医疗报销政策。协同都市圈内养老服务政策和标准,加快实现养老同城化,让补贴跟着老人走。

3. 促进产业协同,增强同城化内生动力

加快构建一体融合的产业发展格局,持续深化产业分工合作,形成优势互补、共同繁荣的整体效应。尊重京津冀的发展基础和比较优势,明确城市产业功能定位,制定产业发展清单、转移清单,共建产业链、创新链清单等,为都市圈产业发展明确方向。北京具有服务业发展优势,天津在新型工业化发展方面是强项,河北拥有丰富的空间生态资源、低廉的土地价格和劳动力价格,理清互补优势,北京要深化帮扶,引导适宜产业向外围布局,缩小区域产业梯度差距,带动环京周边地区更好地承接科技溢出效应和产业转移。环京周边地区要充分发挥毗邻优势,沿不同方向打造多条联通北京中心城区和重点产业功能集聚区的经济发展廊道,以产业链、创新链、价值链为牵引,密切产业跨界协同协作,加快建立优势产业集群。通州区与北三县一体化高质量发展示范区、北京大兴国际机场临空经济区等重点区域要进一步做好产业发展的无缝对接。

加快区域产业链补短板、强弱项,促进节点城市强链、补链。推动关键基础技术攻关,促进技术创新、标准制定、成果转化,为区域产业协同发展打通“堵点”。聚焦区域产业合作基础较好的生物医药、新能源和智能网联汽车、氢能、智能制造等重点产业链,深化产业链区域协作,协同培育和壮大跨区域的先进制造业和高新技术产业集群,形成紧密分工协作格局。加大对京津冀供应链上下游企业的支持力度,鼓励领头羊企业通过创新转型、并购重组等手段壮大实力,优先推动领头羊企业成为各个领域的冠军。持续实施专精特新企业培育工程、民营企业对标提升行动,提升大中小企业整体配套和协同发展能力,全面提升区域产业链现代化水平。

4. 深化制度创新,释放同城化活力

围绕支撑首都都市圈同城化发展,构建跨行政区、弱化行政隶属关系的多层级行政主体协调

机制,通过正式或非正式的制度安排建立高度协调的发展机制。在规划管理、基础设施建设、公共服务、生态保护、财税分享、营商环境构建和体制机制等方面推行全方位深化改革并实现系统的融合,形成一套一致性的政策框架,以此来驱动体制创新。联合创建都市圈发展基金,主要采用转移支付、直接投资、协助贷款的方式对关键领域、重要项目给予强有力的支援。利用产业基金增强申请项目的资金活动,充分运用当地政府债务政策,探索新的金融手段。创新都市圈各种因素资源交换平台建设,制定出配套的进入许可规则和评估指标,从而构筑起包括土地使用权、污染排放权、二氧化碳排放量、水源供应、能源消耗、财产所有权、技能、人力资本、资金等多种类型的数据信息的综合型管理平台,并在这些数据的基础上设置若干个具有专门特长的子平台,以便促进各地区间的资源共同管理、调配和买卖。例如,创立科技创新资源共享和技术交流市场的单一化平台,搭建跨越不同区域的专利交易数据库,提升都市圈的技术研究能力和科学技术的转换效率;还可以成立“共享员工”“周末专家”等平台,借助灵活引进人才的方法来满足都市圈内各个公司在处理特定问题时对专

业人员的需求。

参考文献

- [1]高汝熹,杨勇.都市圈形成要素分析[J].当代经济管理,2006(4).
- [2]邹军,王学峰,陈小卉,等.都市圈规划[M].北京:中国建筑工业出版社,2005.
- [3]高国力,邱爱军,潘昭宇,等.客观准确把握1小时通勤圈内涵特征 引领支撑我国现代化都市圈稳步发展[J].宏观经济管理,2023(1).
- [4]邢铭.沈抚同城化建设的若干思考[J].城市规划,2007(10).
- [5]王德,宋煜,沈迟,等.同城化发展战略的实施进展回顾[J].城市规划学刊,2009(4).
- [6]段德罡,刘亮.同城化空间发展模式研究[J].规划师,2012(5).
- [7]董燕菊,于书宇,胡谢利,等.首都都市圈产业协作分工研究[J].中国工程咨询,2023(1).
- [8]孙久文.现代化首都都市圈建设的实践要求[J].前线,2023(4).
- [9]王庆芳,周立群.京津冀协同发展的关键是跳出“北京思维”:《京津冀发展报告(2016):协同发展指数研究》评介[J].经济与管理研究,2016(8).
- [10]陆小成.高水平构建现代化首都都市圈[J].前线,2023(6).
- [11]张京祥,邹军,吴启焰,等.论都市圈地域空间的组织[J].城市规则,2001(5).

Focusing on the Thinking of Urban Integration to Accelerate the Development of the Capital Metropolitan Area

Ou Xinquan Yu Fei

Abstract: Conforming to the law of urbanization development and evolution, promoting the development of urban integration is the inherent requirement of building a modern capital metropolitan area. It is conducive to expanding Beijing's development space and promoting internal functional reorganization, improving the development level of surrounding border areas, and enhancing the radiation and driving role of central cities. In recent years, the economic and social ties between the surrounding areas around Beijing and Beijing have continued to increase, and key regional cooperation has continued to deepen. The development of the same city has a good foundation. However, compared with the Yangtze River Delta and other regions with mature urban integration development, there is still a big gap in the level of urban integration. There are problems such as weak traffic commuting ability, limited industrial synergy ability, poor circulation of factors and unbalanced public services. We can accelerate the development of urban integration in the capital metropolitan area from the aspects of strengthening facilities connectivity, enhancing service sharing, promoting industrial synergy, and deepening institutional innovation.

Key Words: Capital Metropolitan Area; Urban Integration; Commuting Circle; The Surrounding Areas around Beijing

(责任编辑:张子)