智库圆桌（第6期·总295期）

促进大中小城市和小城镇协调发展

近年来，我国城镇化水平不断提高、城市规模逐步扩大，但也存在不同层级城镇发展水平不均衡、功能分配不合理等问题。推动大中小城市和小城镇协调发展，是新型城镇化高质量发展的必然要求。《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》提出，健全城市规划体系，引导大中小城市和小城镇协调发展、集约紧凑布局。中央经济工作会议提出，发展现代化都市圈，提升超大特大城市现代化治理水平，大力发展县域经济。本期特邀专家围绕相关问题进行研讨。

城镇化快速发展凸显结构性问题

近年来，我国城镇发展取得怎样成效？不同层级城镇发展存在哪些不平衡和不协调的问题？

张贵（南开大学经济与社会发展研究院教授）：改革开放以来，我国经历了世界历史上规模最大、速度最快的城镇化进程，城市成为经济社会发展的主要载体。党的十八大以来，我国陆续出台户籍、土地、教育、就业和住房等领域配套改革政策，强化城市群、都市圈在城镇化战略格局中的主体地位，城镇化发展和城镇建设取得新成效。

城镇化水平不断提高，城镇化质量持续改善。我国常住人口城镇化率由2011年51.27%提升到2023年66.16%，城镇化水平年均提高1.24个百分点。据统计，2023年我国城镇居民人均可支配收入51821元，增长速度为5.1%。地级以上城市地区生产总值77万亿元，占全国的61.1%。随着新型城镇化深入推进，城区常住人口300万以下城市的落户限制基本取消，农业转移人口市民化加快，城镇基本公共服务加快向常住人口覆盖、供给水平不断提高，城市基础设施不断完善，生态环境质量逐步提升。

城镇数量显著增加，城市规模逐步扩大。城市数量从1978年的193个增加到2023年底的694个，其中常住人口超过500万的城市由3个增加到29个，超过1000万的城市由1个增加到11个。2023年底地级以上城市297个，常住人口超6.7亿人。城镇化体系不断完善，城市群成为我国新型城镇化的主体形态和引领全国经济增长、促进区域协调发展的重要支撑。

城镇体系呈多样化结构，城市群空间形态各具特色。中心城市和城市群正成为承载发展要素的主要空间形式。按国家统计局2022年末户籍人口规模划分，100万至200万、200万至500万、500万以上人口的地级以上城市分别有96个、46个和22个，分别比2012年末增加14个、15个和8个。北上广深一线城市和成都、苏州、杭州等新一线城市作用进一步发挥，带动所在区域中小城市发展壮大。长三角城市群以上海为中心形成“梯度型”结构，粤港澳大湾区城市群呈现“散点型”结构，成渝地区双城经济圈发展起势见效，长江中游、北部湾、关中平原等城市群集聚带动效应持续提升。

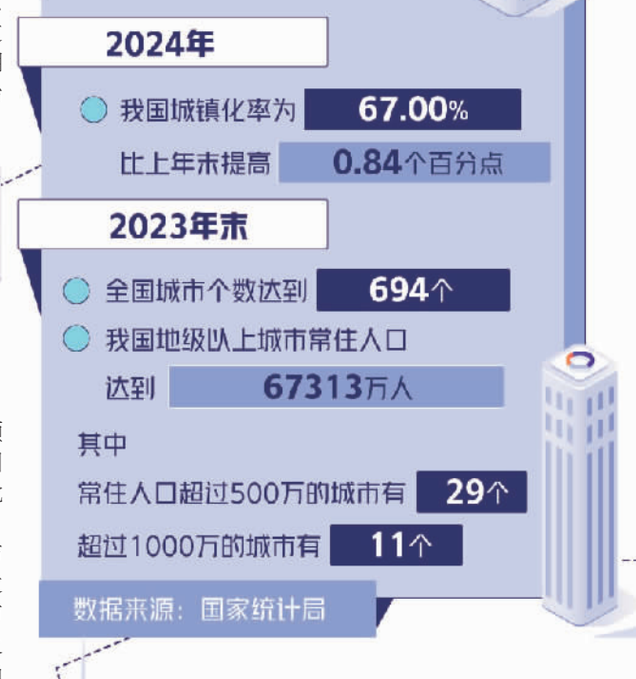
我国城镇化快速发展的同时，也存在城市规模结构不合理、大中小城市发展不协调等问题，降低了资源配置效率。

一是城镇体系结构不够合理。与发达国家相比，我国特大城市和大城市数量相对较少，难以充分承载更多发展要素和人口。同时，中小城市发展质量、承载力有待提升。部分中小城市和资源型城市在产业发展、公共服务、基础设施等方面存在短板，面临人口流出、产业萎缩的状况。尤其是京津冀、成渝地区城镇体系呈现“哑铃型”结构，中小城市发展数量和质量有待提升。

二是大中小城市资源配置不均衡。北京、上海等超大特大城市经济、文化、医疗等资源过度集中，“大城市病”问题较为突出，如交通拥堵、住房紧张、环境污染等，城市治理能力和治理水平有待提高。与大城市相比，中小城市在基础设施、公共服务等方面存在短板，资金、技术、人才等资源相对匮乏，发展动力不足，难以实现与大城市协调发展。

三是城市发展存在区域不平衡问题。“东快西慢”“南强北弱”的不平衡态势进一步凸显。东部沿海地区的中心城市基于比较优势快速扩张，西部、东北地区一些中小城市发展境遇不佳、发展动力不足，反映了区域发展不平衡以及产业结构变迁带来的城市发展差异。例如，珠三角地区改革开放后凭借市场化改革和产业转型升级，吸引大量外来人口和投资，产业与人口不断聚集。而东北部分资源型城市如黑龙江鹤岗、辽宁抚顺等，则因资源枯竭、产业结构单一等问题，面临经济收缩和人口流失的困境。

四是城市群内部极化与分化并存。目前，我国城市群内部存在城镇化发展不均衡、不协调的问题，各城市间由于利益不同互相博弈，尚未形成高效联动融合机制。中心城市或大城市发展动力极化现象日益突出，经济和人口向大城市及城市群集聚的趋势比较明显，而中心城市对周边辐射带动能力不足。以成都都市圈为例，成都10年间增加580多万人，但德阳、眉山、资阳三市的人口却减少或微增。京津冀城市群地理位置优越，但城市群内部尚未形成良好的产业链条和功能分工，河北一些城市仍依赖传统重工业，导致资源配置不均衡。长三角城市群是我国最为发达的城市群之一，但大中小城市之间发展不协调问题依然存在，相较于上海、南京等大城市，浙江嘉兴和江苏南通等中小城市在产业结构、基础设施建设、人才储备等方面存在短板。



提升超大城市核心功能和辐射带动力

北京作为全国首个减量发展的超大城市，疏解非首都功能、破解“大城市病”进展如何？

叶堂林（首都经济贸易大学特大城市经济社会发展研究院执行院长）：“大城市病”是指人口向大城市过度集中所引发的人口超载、交通拥堵、房价高涨及环境恶化等一系列经济社会问题，超大特大城市由于庞大的人口和经济规模，更易受到“大城市病”的困扰。为疏解北京非首都功能、破解“大城市病”问题，党中央提出京津冀协同发展战略，经过10多年努力，北京“大城市病”逐步缓解。

破解“大城市病”，关键在疏解中心城区非核心功能，推动超大特大城市瘦身健体。北京以非首都功能疏解带动产业疏解和人口疏解成效显著。2015年至2022年，中心城区常住人口数量由1297.4万人降至1094.5万人，年均降幅2.40%。其中，核心区常住人口数量由221.0万人降至180.40万人，年均降幅2.86%。2014年至2022年，北京禁止和限制类制造业中，企业减少量排在前五的产业分别为纺织服装业、金属制品业、食品制造业、家具制造业及橡胶和塑料制品业，年均降幅均超30%。非首都功能疏解为高精尖产业发展创造了空间。2014年至2022年，北京高技术企业由37.42万户增至85.71万户。其中，制造类企业由0.24万户增至0.28万户，服务类企业由37.18万户增至85.43万户。

高质量高标准推进国家级新区规划建设是破解“大城市病”的重要途径。北京“新两翼”建设取得新进展，承接非首都功能疏解有序推进。北京城市副中心与主城区“以副辅主、主副共兴”的发展格局逐渐形成。2019年北京市级行政中心迁入北京城市副中心，2024年初北京市级机关第二批搬迁工作完成，共计2.2万余人入驻副中心行政办公区。雄安新区作为非首都功能疏解集中承载地作用显现。北京交通大学、北京科技大学等高校雄安校区全部开工建设，中央企业在雄安新区设立各类机构150多家，投资来源为北京的注册企业超3000家，中国星网、中国中化、中国华能等首批央企总部项目全部顺利落户，中矿集团完成总部选址，中国中铁产业集群落地雄安，互联网产业园等一批市场化疏解项目开工建设。

疏解非核心功能是优化城市空间功能布局、推动城市群内大中小城市和小城镇协调发展的必然选择。不仅有助于增强超大特大城市全球资源配置、科技创新策源、高端产业引领及开放枢纽等核心功能，提高其核心竞争力，还通过发挥对周边地区的辐射带动作用，推动大中小城市和小城镇协调发展。

超大特大城市非核心功能疏解推动要素资源特别是人才、技术等关键要素在不同城市间合理流动和优化配置，助力中小城市和小城镇高质量发展。借势非首都功能疏解，北京科技成果在津冀落地转化的比重不断提升，通过协同创新和产业协作助力津冀实现高质量发展。2013年至2023年，北京流向津冀的技术合同成交额由71.2亿元增至748.7亿元，年均增长率26.5%。截至2023年底，中关村企业在津冀设立分支机构数量突破1万家。

超大特大城市非核心功能疏解助力大中城市产业转型及小城市、小城镇产业发展。河北唐山曹妃甸区围绕打造石化、木材加工、装备制造、战略性新兴产业基地，全力承接京津产业和项目转移，自2014年以来，累计承接亿元以上京津项目276个，总投资2668.8亿元。北京大红门、动物园等批发市场落户河北唐山、沧州等地，助力其成为全国现代商贸物流重要基地，推动地方经济发展。

超大特大城市非核心功能疏解助力大中小城市和小城镇基础设施建设以及基本公共服务水平提升。借势北京非首都功能疏解，“轨道上的京津冀”主骨架初步建成，国家高速公路网“断头路”全部消除，港口群建设成果达到国际先进水平，河北交通设施整体水平实现跨越式发展。基本公共服务均等化是增强周边地区吸引力和承接力的核心。京津优质学校在河北设立28所分校，京津30家医院纳入河北医保定点范围，三地组建跨区域儿科联盟、肿瘤专科联盟、胸痛联盟等，以技术输入、人才培养、专科建设等为切入点，大幅提升河北公共服务水平。

探索城市群与都市圈联动路径

如何以城市群、都市圈建设为依托带动大中小城市协调联动发展？

曾刚（华东师范大学城市发展研究院院长）：城市群和都市圈在我国城镇化和区域协调发展战略中发挥着越来越重要的作用。应明确城市群与都市圈多层次联动路径，推动大中小城市与小城镇在基础设施、产业分工、公共服务等方面协同发展。

推进基础设施互联互通，为城市群同城化奠定坚实基础。城市群内大中小城市协调发展需要基础设施的互联互通。成渝高铁的开通将成都与重庆的通行时间缩短至1小时，大幅提升了成渝地区双城经济圈两大核心城市对周边中小城市的辐射带动效应。2023年，成渝高铁平均每天开行184列、92对列车，全年共计发送旅客5000.9万人次。不仅便利了跨城通勤，推动了成渝地区双城经济圈协同发展，也使沿线四川资阳、内江等城市吸引了大量投资与人才，助推当地经济发展。港珠澳大桥建成通车极大缩短了粤港澳大湾区内香港、珠海、澳门之间的通行时间。截至2024年10月底，经港珠澳大桥往来粤港澳三地的旅客数量突破6230万人次，车辆超过1276万辆次。跨区域交通基础设施建设打破了城市之间的隔阂，形成了大中小城市的“1小时通勤圈”，推动区域经济要素快速流动和资源高效配置。

推进创新链、产业链的跨地域深度融合，为多市联合建设世界级产业集群创造有利条件。大中小城市和小城镇协调发展有赖于创新链、产业链的深度融合。长三角三省一市借助“上海研发+外地制造”“上海总部+外地基地”等合作方式，不仅解决了诸多“卡脖子”技术难题，还促进了世界级产业集群建设。长三角集成电路产业规模在全国占比58.3%。生物医药产业规模约占全国1/3，近3年获批新药数量占全国70%，上市公司数量占全国1/3。人工智能产业规模占全国1/3，企业数占全国30%。长三角三省一市地区生产总值从2018年的22.1万亿元增至2023年的30.5万亿元，以不到4%的国土面积，创造了全国近1/4的经济总量。

推动科创资源共享，为联合创新提供机制保障。人工智能技术深刻影响着人类生产和生活，大中小城市协同创新至关重要。上海张江高科技园区和杭州未来科技城共同推动生物医药和信息技术等前沿领域创新，激发周边中小城市科技创新活力。长三角G60科创走廊推动沪苏浙皖9个成员城市与上海科学院合作，在金华、芜湖等地设立18个协同创新中心。9城共建以来，PCT（专利合作条约）国际专利申请数量增长163.4%，研发投入强度均值3.77%，远超全国平均水平。2023年底，9城市PCT国际专利申请数量占全国1/9，国家科学技术奖获奖数量占全国16.2%。京津携手在天津滨海新区、宝坻区分别建立滨海—中关村科技园、京津中关村科技城，截至2023年底，两处新平台累计注册企业突破6500家，实现科技资源高效流动与共享。

推动公共服务共享，缩小城市间发展机会差距。公共服务资源均等化是实现大中小城市和小城镇协调发展的关键。推动区域教育、医疗等资源共享，增强了中小城市和小城镇的吸引力，改善了居民生活质量，也缩小了城乡之间公共服务差距。2019年3月以来，广东省政府与人社部先后签署支持粤港澳大湾区建设的一系列战略合作协议，实现了跨境社保制度衔接与互认，使得在大湾区内工作的外来人员能够享受便捷的社保待遇。香港和澳门高等院校与广东省多所高校开展“2+2”联合培养计划，学生可以在两地高校之间交流学习，有助于培养国际化复合型人才。通过这些合作，粤港澳大湾区有效提升了教育资源共享和社会服务均等化水平，广东省城乡收入比从2013年的2.67∶1降至2023年的2.36∶1。

推动区域生态环境联防联控，共建美丽家园。在环境污染治理方面，京津冀城市群通过制发《京津冀生态协同专题工作组工作规则》，强化大气污染联防联控，2024年上半年，北京、天津、河北$PM_{2.5}$平均浓度分别降至34微克/立方米、43微克/立方米、42微克/立方米，区域空气质量大幅改善，增强了人民群众的获得感幸福感。位于苏浙沪二省一市交界处的长三角生态绿色一体化发展示范区先后发布“跨域统一生态环境准入制度”“生态环境质量状况统一量化评估机制”等，做到生态环境标准、监测、执法“三统一”，大幅改善了生态环境质量。2023年，示范区地表水优Ⅲ类断面比例从2019年的75%上升到96.2%，环境空气质量指数优良率从78.4%上升到84.1%。“一河三湖”（太浦河、淀山湖、元荡、汾湖）重点跨界水体水环境质量提前达到或优于2025年目标。

发挥县域就近城镇化的积极作用

如何看待县域城镇化在大中小城市和小城镇协调发展的城镇化空间布局中的作用？

张蔚文（浙江大学中国新型城镇化研究院教授）：城镇化是内嵌于国家经济体系的动态过程，县域作为国民经济的基础单元和城乡统筹发展的载体平台，在整个国家城镇体系中扮演着不可替代的角色。作为介于城市和农村间的区域，县域不仅与城市基础设施连通，还与广大乡镇农村网络紧密联系，是以产业分工为基础的国家城镇体系的关键一环。国民经济发展是分工和专业化演进的过程，随着分工深化，市场会自发形成最优的城市规模结构——不同规模的城市因效率差别而承担不同的功能分工，通过协调发展构建起高效的城镇体系。在此体系中，人口、资本、信息、技术等大量生产要素在大中城市集聚，小城镇和农村地区作为外围区，通常自给自足，并接受邻近大中城市提供的专业化服务。介于两者之间的县域，或承接大中城市产业转移并为其提供相关产业配套服务，或培育地方化特色产业从而增强自身对小城镇和农村地区的辐射能力。

县域是劳动力、土地、资本等要素在国家城镇体系中流动的中转站。以劳动力要素为例，由于户籍和自身经济能力的限制，农业转移人口难以在大城市获取更好的工作和住房，也面临就业、生活、交往等多重困难，在大城市中的定居意愿有限，由此形成了一种复杂的“候鸟型”人口流动模式，流动人口迁徙于乡村与城市之间，在大城市务工多年后返乡，在附近的县城、中心镇或地级市购买住房，使城镇化不是单纯由乡村到城市的单向迁移过程，而是形成了进城与返乡共存的局面。除“候鸟型”流动外，就地就近城镇化逐渐成为县域城镇化的重要特征。国家统计局发布的《2023年农民工监测调查报告》显示，在2023年17658万外出农民工中，跨省流动的农民工6751万人，占比38.2%，省内流动的农民工10907万人，占比61.8%，说明农业转移人口就地就近城镇化正在成为新的趋势。

从历史进程看，改革开放初期，在“小城镇、大战略”以及“控制大城市规模，合理发展中等城市，积极发展小城镇”等政策的引导下，县域城镇化被给予了持续关注和投入。当时，县域内小城镇快速崛起和乡镇企业迅猛发展，为我国经济腾飞打下了坚实基础。然而，随着经济体制转型，劳动力在城乡间大规模流动成为趋势，城镇化政策逐渐向大中城市倾斜。一批特大城市甚至超大城市崛起，而县域则受限于政策支持不足、财政投入匮乏以及治理体系不完善，产业发展相对滞后，基础设施和公共服务设施建设欠账较多，阻碍了人口的进一步集聚，潜在的城镇化红利难以释放。第七次全国人口普查数据显示，我国县域城镇人口总量已达3.59亿人，但常住人口城镇化率仅48.63%，这一比例明显低于全国平均水平。东北、中西部地区的大部分县域存在较为严重的人口流失问题，甚至东部发达地区的部分县域，在“虹吸效应”影响下，也面临人口特别是人才流失压力。

近年来，在新型城镇化战略和乡村振兴战略的驱动下，加之就地就近城镇化和人口回流趋势的兴起，县域成为我国城镇化纵深推进的关键载体。以构建“大中城市—县城—小城镇”区域联动、均衡发展的城镇化发展新格局为目标导向，未来县域城镇化应从以下方面发力。

一方面，统筹推进户籍、土地等制度体系的联动改革，破解“能者不愿，愿者不能”的县域城镇化瓶颈。“能者不愿”指本地农业转移人口进入县城实现市民化的意愿较低，一定程度上是因为农村户籍与土地财产等权益的高度捆绑，以及县城城区公共服务能力有限。“愿者不能”指外来农业转移人口尚难融入当地生活。以浙江龙港市为例，中国移动浙江公司利用移动手机信令大数据和社会综治大模型的测算发现，龙港外来人口在居住和就业上形成了基于血缘、同乡的“熟人社会”，即外来人口与本地人之间呈现明显的社会融合困难。因而，在县域城镇化过程中，需在充分尊重人口自由流动意愿的前提下，推动县城城区内各项公共资源按常住人口规模配置，确保新落户人口、非户籍常住人口和县城居民均等享有基本公共服务。

另一方面，加快县级政府财权事权改革，探索赋予县级政府更多资源整合使用的自主权。鼓励都市圈范围内、大城市周边的县建成专业性强、对大城市科创中心具有转化承接功能的卫星强县。稳步有序推动符合条件的县和镇区常住人口20万以上的特大镇设市，进一步完善城镇体系，培育新的区域经济增长点。

本版编辑 裴 文 美 编 倪梦婷 来稿邮箱 jjrbjjzk@163.com