

推动城市群一体化发展

城市群是我国城镇化的主要空间载体,在引导人口和要素布局、促进大中小城市协调发展等方面发挥着重要作用。党的十八大以来,我国稳步推进城市群建设,19个城市群承载了全国70%以上的人口、贡献了80%以上的国内生产总值。“十四五”规划和2035年远景目标纲要对推动城市群一体化发展作出统筹部署,目前已取得扎实成效。近日召开的中央城市工作会议提出,发展组团式、网络化的现代化城市群和都市圈。本期特邀专家围绕相关问题进行研讨。

以城市群为载体推进新型城镇化



什么是城市群?我国城市群发展历程是怎样的?整体建设情况如何?

陆军(北京大学政府管理学院副院长、教授):城市群是指一定地理范围内,基于交通、产业、贸易、人口等关联机制,由核心城市向周边区域辐射带动形成的网络型城市集群。相较于中心城市“一城独大”的空间组织形态,城市群是城镇化高级阶段的产物。在经济全球化、信息技术创新,产业集聚扩散和资源要素流动的背景下,传统区域经济逐步向“核心—节点—网络”一体化均衡发展,最终形成跨地区、多中心、多层级的网络型城市区域格局。我国城市群具有交通方便快捷、产业集聚互补、市场结构匹配、网络外部性强、治理深度协同等系统性优势,是推动新型城镇化和新型工业化协同发展的主要空间载体,是经济发展的重要增长极。

我国城市群发展是多种因素综合作用的结果,内在逻辑包括三个方面:其一,我国幅员辽阔,但地区发展不平衡程度较高,在快速城镇化背景下,人口和经济要素向大城市单向流动,形成了以超大、特大城市和省会城市为代表的区域中心城市;其二,在合理的通勤距离内,中心城市通过产业、贸易、技术服务等途径,辐射周边地区,带动远郊区、卫星城和周边中小城市同城化联动发展;其三,进入信息化、数字化时代,受流量经济驱动,区域格局逐渐呈现网格化、多中心的空间特征,在市场机制作用下,城市群

呈现紧密的区域一体化均衡格局。

“十一五”规划提出,要把城市群作为推进城镇化的主体形态。此后,我国对城市群发展规划进行动态调整。党的十八大报告强调“增强中小城市和小城镇产业发展、公共服务、吸纳就业、人口集聚功能”;党的十九大报告提出“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”;“十四五”规划和2035年远景目标纲要提出,以城市群、都市圈为依托促进大中小城市和小城镇协调联动、特色化发展;今年7月召开的中央城市工作会议强调,发展组团式、网络化的现代化城市群和都市圈。

随着区域重大战略的实施,我国城市群建设步伐加快。截至目前,已规划建设长三角、京津冀、珠三角、长江中游、关中平原、北部湾、山西中部、滇中、宁夏沿黄、山东半岛等19个城市群,承载了全国70%以上的人口,贡献了80%以上的国内生产总值,规模以上工业企业数量占全国近九成,发挥了科技创新的主体作用。整体来看,我国城市群建设呈现如下特点。

一是城市群内部企业之间经济联系和投资互动日益紧密。从工商信息和企业跨城际投资活动来看,在城市群内部,不同城市间企业互设机构和子公司、投资互动等活动快速增长。以长三角、成渝、京津冀、珠三角城市群为例,2019年城市间企业互投的网络规模和辐射范围显著扩大,较2010年分别增加66%、50%、19%和16%。企业投资流向促进城市间产业结构调整,通过改变效率影响就业,从而对人口流动产生正向影响,加速区域要素流动一体化。

二是通过差异化定位和分类施策提升战略价值。一方面,根据经济规模、综合实

力和区位价值,充分挖掘不同等级城市群的发展潜力。例如,长三角、珠三角、京津冀城市群致力于打造世界级城市群,成渝、长江中游城市群定位于核心城市群等。另一方面,根据区域协调发展战略需要,动态调整城市群发展目标。与“十三五”规划相比,在“十四五”规划中,长江中游、成渝城市群由“发展壮大”转为“优化提升”,中西部城市群在构建城镇化格局中作用日益凸显。东部城市群重视功能定位并各有侧重,形成疏密有致、分工协作的区域发展格局。

三是以城市群、都市圈协调联动为依托。我国高度重视城市群内部功能定位及其对区域发展的影响。当前,都市圈已成为区域城镇化空间链条中的关键一环。《国家发展改革委关于培育发展现代化都市圈的指导意见》发布,发展现代化都市圈为城市群高质量发展、经济转型升级提供重要支撑。《长江三角洲城市群发展规划》构建了“一核五圈四带”的网络化空间格局,推动南京、杭州、合肥等都市圈同城化发展。发展方式上,逐步由核心城市带动转向以都市圈协同发展带动,周边中小城市分享毗邻大城市的集聚效益并转化为经济增长动力,以此促进都市圈同城化,再与城市群一体化联动。例如,现代化首都都市圈由北京向外50公里、100公里、150公里分别形成的通勤圈、功能圈和产业圈构成,通过行政、市场、产业等协同,为京津冀城市群一体化发展提供保障。

四是以制度创新破除体制机制障碍。以成渝城市群发展为例,2021年《成渝地区双城经济圈建设规划纲要》发布,两地积极探索经济区与行政区适度分离改革,通过机制创新打破行政条块分割,共建跨省域省级新区“川渝高竹新区”,在跨省域运行管理、经济发展、要素保障等领域探索出100余项改革成果,初步形成了以汽车零部件为主的产业集群。



西部城市群因地制宜走多元化发展之路。以重庆、成都为核心的成渝城市群凭借西部重要工业和消费中心地位,成为内陆开放新高地,2024年经济总量达8.7万亿元。川渝合作共建西部科学城,在电子信息、汽车制造等领域形成国家级产业集群,两地汽车制造业产值超8000亿元。2024年中欧班列(成渝)开行量超5700列,成为全国开行量最多、区域合作最广泛、运输最稳定的中欧班列。关中平原、滇中、黔中、兰州—西宁、宁夏沿黄等城市群,以能源、矿产等资源开发为主导,促进民族团结与经济发展、生态保护等有机结合,呈现多元化发展态势。整体来看,西部城市群发展速度和一体化水平低于东、中部城市群。

东北城市群在协同发展中推动转型升级。辽中南、哈长城市群是传统工业基地,拥有丰富的煤炭、石油、黑色金属等资源,在东北振兴战略的指引下,推进新旧动能转换,发展装备制造、生物医药、数字经济等新兴产业,同时加快对外开放与区域合作步伐,努力打造新增长极。哈长城市群在重型机械、电力设备等领域具有显著优势,在中国一汽、哈电集团等企业带动下加快转型升级;辽中南城市群着力推动智能制造、航空航天、生物医药等新兴产业发展。

不同区域城市群各具特色、互为补充,但也存在区域发展不平衡、资源要素流动不畅等问题。东部三大城市群GDP总量占全国比重超四成,而西部城市群占比不足三成,长三角城市群中上海人均GDP约为安徽的2.6倍;跨行政区划协调机制不够健全,各地在产业规划、基础设施建设等方面统筹不足,一体化推进缺乏有力抓手;社保、医疗等公共服务跨区域转移接续机制不够完善,影响人才等要素自由流动,土地、资本等要素市场化配置水平有待提升。

提升城市群一体化水平,构建高质量发展新格局,需从以下方面着力。一是强化规划引领和统筹协调。建立健全城市群发展协调机制,统筹产业布局、基础设施建设等重大事项,探索城市群治理新模式。二是加快基础设施建设互联互通。推进城际铁路、市域(郊)铁路建设,打造“1小时通勤圈”,统筹布局5G、数据中心等新型基础设施,探索数字智慧城市群建设。三是深化产业协同发展。引导城市群内部产业合理分工,支持龙头企业跨区域布局产业链,建设产业合作园区,探索利益共享机制。四是推进公共服务共建共享。深化政务服务跨区域合作,破除阻碍要素自由流动的体制机制障碍,扩大“跨省通办”事项范围,完善社会保障转移接续机制。

城市群是指在特定地域范围内的若干城镇,依托发达的基础设施网络而形成的空间组织紧凑、经济联系紧密的群体。19世纪中期,英国城市化率超50%,英格兰中部出现城市群。20世纪中期,美国城市化率超50%,大西洋沿岸城市群开始浮现。21世纪初,世界城市化率超50%,不断涌现的城市群成为经济社会发展的重要载体。

我国疆域辽阔、人口众多。改革开放以来,随着工业化和城镇化快速推进,经济相对发达地区相继出现城市集群。当前,城市群成为我国区域经济发展的重要引擎,19个城市群承载了全国70%以上的人口、贡献了80%以上的国内生产总值。具体来看,各城市群表现层次分明且各有千秋。从发展阶段看,珠三角、长三角已成为相对成熟的世界级城市群,京津冀、山东半岛、中原、成渝、长江中游、关中平原、辽中南等城市群处于快速成长阶段,北部湾、哈长、呼包鄂榆、滇中、山西中部城市群初步形成,黔中、兰州—西宁、天山北坡、宁夏沿黄等城市群处于萌芽状态。综合竞争力方面,珠三角、长三角、山东半岛、京津冀城市群整体水平居全国前列。2015年至2024年,粤港澳大湾区人口增长率最高,珠三角、京津冀、长三角城市群科技创新处于领先地位。2024年,呼包鄂榆、长三角、珠三角城市群人均GDP居全国前列。

2011年我国城镇化率已超50%,但城市群的巨大潜能远未释放。城市群发展还存在一些堵点,例如,地方保护、市场分割等壁垒导致相邻城市间形成“断头路”“自循环”“孤岛病”;“内卷式”竞争使得区域公共产品供给推进缓慢、效率低下,有些城市一哄而上、重复建设导致产业雷同、产能过剩等。

经济活动的空间形态取决于集聚力和扩散力及其相互作用,不同阶段两者大小和作用不同。当城市化率超过50%,一些中心城区过度集聚使得城内拥挤成本超过跨城运输成本。在此背景下,部分农村要素向城市大范围集聚,中心城市要素向周边城市小范围扩散,与此同时,周边城市的高端要素向中心城市集聚,中心城市的低端要素开始向周边扩散。一般而言,空间集聚可获得报酬递增的规模经济,但过度集聚会导致“规模不经济”;空间扩散让周边分享外溢效应和加快发展,但过度扩散会增加交互成本。

我国拥有超大规模市场优势,但也面临经济结构转型、人口结构变化等挑战。加快“聚中有

把握规律建设现代化

“散”的城市群发展,有助于促进群内城乡融合发展,提升区域整体竞争力,也能有效推动区域高质量发展。中国社会科学院中国城市竞争力研究课题组调查数据显示,2015年至2024年,我国城市群竞争力增长量是非城市群的1.3倍;城市群中心城市带动效应全面显现,非中心城市竞争力增速为中心城市的1.2倍。

我国城镇化正从快速增长长期转向稳定发展期,2024年常住人口城镇化率达67%,城市群面临难得的发展机遇。同时智能化时代来临,为城市间合作时公平合理地分摊、分享、补偿和交换,提供大数据收集、实时传感监测、科学预测等技术支持,为城市间基础设施与公共服务供给和维护提供了技术保障。

倪鹏飞 有效化解城市群发展存在的问题,释放更大潜能,关键是顺应聚散规律,优化城市群发展的动力体系。

一是加快城市群协同发展。充分发挥我国超大规模市场优势,顺应“大聚小散”趋势,统筹布局区域公共产品,促进超大特大城市核心功能提升,大中小城市基本功能完善、城市群都市圈一体化联动,引导“聚中有散”,避免过度分化与集聚,推动区域协调发展。

二是打造多层次城市群体系。顺应“高聚低散”趋势,构建梯度发展体系。一方面,促进高端要素向高能级城市群和中心城市集中,塑造关键领域领先优势,建设服务全球和全国的中心枢纽;另一方面,推动中低端要素向低能级城市群及周边分散集聚,重塑广泛的成本领先优势,建设服务和带动当地经济发展的中心载体。

三是构建科学高效的城市群治理体系。统筹好有为政府和有效市场的关系,建设全国统一大市场,打破区域行政壁垒,放权让利给经营主体;发挥好党的组织优势,完善协同参与公共事务的组织机构和工作机制,明确相关主体的责权利关系;按照投入与回报对称原则,建立政府及相关主体间收益分享、成本分摊机制。完善法律法规,对城市群组织体系、权益、责任、运行规则等作出明确规定,为城市群规划、建设和治理提供法律保障。加快智能化技术在基础设施一体化、公共服务均等化等方面广泛应用,提高城市群治理现代化水平。

(作者系中国社会科学院城市与竞争力研究中心主任、长城学者)

高水平建设长三角世界级城市群



2024年长三角GDP超33万亿元,居全国城市群首位。长三角如何推动城市群一体化发展?

孙斌斌(华东师范大学中国行政区划研究中心主任、教授):长三角地区是我国经济发展最活跃、开放程度最高、创新能力最强的区域之一。2018年,习近平总书记在首届中国国际进口博览会上宣布,支持长江三角洲区域一体化发展并上升为国家战略。这赋予长三角重大历史使命,为长三角一体化发展注入强大动能。

长三角一体化发展上升为国家战略,长三角扩容至覆盖上海、江苏、浙江、安徽三省一市共41个城市。2019年,《长江三角洲区域一体化发展规划纲要》发布,紧扣“一体化”和“高质量”两个关键作出部署,为长三角地区推动城市群一体化发展、打造强劲活跃增长极提供保障。为构建上海大都市圈,打造具有全球影响力的世界级城市群,2022年,上海市、江苏省、浙江省联合印发《上海大都市圈空间协同规划》,打造跨区域合作示范区,建设重大功能性平台,推动省际毗邻地区协同,引导沪苏浙发挥各自优势全面融入长三角一体化发展。2023年,国务院批复《长三角生态绿色一体化发展示范区国土空间总体规划(2021—2035年)》,示范区由上海市青浦区、江苏省苏州市吴江区、浙江省嘉兴市嘉善县组成,为构建有机空间结构和功能布局提供了依据。

2024年,长三角地区生产总值突破33

万亿元,以4%的国土面积,创造了全国近1/4的经济总量,对全国经济增长的贡献率约为30%。经济规模跃居世界六大城市群第二位,在全球经济格局中的战略地位日益凸显。长三角地区实现跨越式发展,源于资源禀赋、市场建设、政策协同等因素强力支撑。

依托资源禀赋打造优势产业。长三角地区人力资本和创新资源高度集聚,拥有全国约25%的“双一流”高校。这里通江达海、承东启西、联南接北,且地缘相近、人文相亲。作为我国一体化程度最高的地区之一,长三角区位优势突出,市场梯度明显。核心城市上海凭借“T”字形“区位,依托长江黄金水道辐射中西部,打造经济走廊联通世界,成为全球要素配置枢纽和国际金融中心,发挥对长三角区域强大的集聚吸附、辐射带动能力。目前,长三角地区形成了以上海全球资源配置中心为龙头、苏浙先进制造业集群为支撑、安徽战略性新兴产业为腹地的分工体系。截至2024年底,三省一市高新技术企业占全国比重超30%,国家级先进制造业集群26个。优势产业集群式发展,为长三角一体化注入强劲动力。

加快要素流动建设一体化市场体系。长三角地区紧扣要素自由流动、产业高效协作、风险共担机制,构建统一开放的市场体系。在要素市场化改革领域不断完善同城化发展体制机制,加速资源要素在城市间有效流动。目前,异地门诊结算实现41个城市全覆盖,累计结算超3800万人次。三省一市实行户籍准入年限累计互认,推动劳动力跨区域流动和高效配置。吸引人才流入方面,各城市通过配套毕业生求职

创业补贴、一次性生活补贴、租房补贴、购房优惠、子女教育等福利优化人才服务保障,以优厚的待遇吸引大量人才涌入,推动长三角地区人才结构优化。增强经济活力方面,各省市全面优化营商环境。以浙江为例,“两个健康”集成改革全国先行示范,强制性行政审批中介服务事项缩减至27项,数量全国最少,“民营经济32条”深化落地,2024中国民营企业500强等榜单上,浙江企业上榜数量居全国前列。科创协同方面,推动科技创新与产业创新深度融合。三省一市以跨区域“揭榜挂帅”等项目布局和组织方式,推动面向产业创新的科研任务、资金、管理跨区域联合、联通和联动,探索攻关实施路径。2022年以来,长三角科技创新共同体共组织实施项目43项,三省一市财政投入1.8亿元,联动社会投入共计11.5亿元,市场一体化建设成果显著。

政策协同发力加速城市群一体化进程。长三角城市群蓬勃发展得益于各地高效协同。三省一市共同组建长三角区域合作办公室,联合出台跨境政策,推动各城市在产业、交通、环保等重点领域协同发展。产业一体化方面,通过共建园区促进产业链协同与资源共享,电子信息产业已形成自上海到苏锡甬、杭宁合再连接苏北、皖南皖北、浙西南之间的“核心—外围”区域分工格局。交通一体化方面,加快建设高效互联的交通体系,长三角地区铁路密度提高至441公里/万平方公里,打通16条省际断头路,累计开通超百条省际毗邻公交线路,加密“公铁水空”立体网络,基础设施互联互通为城市间各类要素自由流动、产业快速发展提供有力支撑。生态环境共保联治,共建区域环境气象一体化业务平台,联动防治大气污染。安徽、浙江创新实践“新安江模式”,探索跨省流域生态保护补偿机制,推动流域上下游经济社会协调发展。

适应差异化布局探索多元化路径



受地理区位、资源禀赋等因素影响,不同地区的城市群发展有哪些特点?

文余源(中国人民大学应用经济学院教授):城市群是我国城镇化的主要空间载体,京津冀、长三角、珠三角、成渝等19个城市群分布于东、中、西和东北四大板块,形成差异化布局。东部地区6个城市群地处沿海开放前沿,中部地区2个城市群居承东启西的枢纽位置,西部地区9个城市群在西部大开发战略布局中发挥着重要作用,东北地区2个城市群是东北振兴的重要增长极。

地理区位不同,城市群在资源禀赋、人口结构、经济基础等方面也存在差异,经济实力梯度分明。

东部沿海城市群发展优势突出,长三角、珠三角、京津冀城市群经济总量占全国的40%以上。其中,长三角地区着力构建全球先进制造业基地,2024年经济总量33.2万亿元,进出口总值16.01万亿元,占全国比重36.5%。集成电路产业规模超8000亿元,占全国的60%,形成完整产业链条,高新技术企业超15万家,长三角生态绿色一体化发展示范区累计形成154项制度创新成果。珠三角城市群加快科技创新一体化进程,2024年规模以上工业增加值超3.6万亿元,深圳PCT国际专利申请量1.63万件,连续21年居全国首位;电子信息产业协作分工明确,营收超5万亿元。京津冀以首都为核心,在协同发展引领下,持续优化产业结构,2024年经济总量11.5万亿元,服务业占比近70%,进出口总值超5万亿元,全年专利授权量约27万件,北京PCT国际专利申请量1.2万件。近年来,东部城市群基础设施互联互通水平不断提升,“轨道上的长三角”建设加快推进,2024年发送旅客8.9亿人次,京津冀城市群区域内高速公路总里程超1.1万公里;长三角5G基站密度居全国前列,京津冀加快建设全国一体化算力网络国家枢纽节点。

中部城市群依托承东启西、连南接北的交通枢纽优势,加快中心城市建设。长江中游城市群以武汉、长沙、南昌为核心,形成“品”字形发展格局,依托水运和长江经济带,成为中部崛起的重要支撑,2024年经济总量约12.4万亿元。中原城市群以郑州为中心,依托“米”字形高铁网络和航空枢纽优势,吸引人口和产业转移,郑州航空港货邮吞吐量82.5万吨,河南中欧班列累计开行突破15000列。与东部地区相比,中部城市群创新能力和开放水平还存在一定差距。