智库报告（第五期）

精准施策推动城区高质量发展

赛迪研究院城市经济研究课题组

城区是高质量发展中深入实施新型城镇化战略、加快区域协同发展的重要载体，是迈向新征程中引领新旧动能转换、实现创新发展的核心单元，是构建新发展格局、推动国内国际双循环的动能引擎。近20年来，我国城区实现了较快速度发展，但仍面临着新旧动能转换动力不足、区域辐射带动作用偏低等问题。在新发展阶段，城区应系统谋划新发展战略，加快发展现代产业体系，提升核心竞争力，以更高水平融入区域协调发展战略。

带动作用日益显现

城区作为我国城镇化率最高、创新资源要素最为集中、管理服务体系最为健全、基础设施最为完善的区域，近20年来经济总量增长了10倍，人均地区生产总值、三次产业结构均优于全国平均水平，吸纳外资与创造消费能力也不断提升，对经济高质量发展起到了较强的支撑作用。

我国城区数量与建成区面积实现了快速增长。民政部数据显示，2020年年底我国城区数量达到964个，较2001年提升了18%。伴随着数量的增加，城区建成区面积也显著提高，从2001年的1.8万平方公里扩大到2019年的4.7万平方公里，年均建成区面积扩张超过1000平方公里，成为城市经济扩总量、提质量的重要空间承载。综合人均地区生产总值与三次产业结构来看，要素禀赋创新逐步成为经济增长的主要动能，在经济结构上第三产业占据主导地位，在增长动力上消费成为经济增长的第一动力，高新技术产业与现代服务业集聚发展推动城区实现更高质量发展。据《中国城市统计年鉴》数据，2019年我国人均城区地区生产总值已达7.7万元，超过同期人均国内生产总值10%。从三次产业结构来看，近20年我国城区第一产业比重基本保持稳定，第二产业占比从2001年的49.82%上升至2010年的51.68%，此后逐步下降，2019年为39.62%，呈现出先上升再下降的发展态势。第三产业占比从2001年的49.18%缓慢下降至2010年的47.32%，后快速上升至2019年的59.38%，金融服务、信息技术服务、科技服务、高端制造服务等现代服务业快速集聚发展，成为引领城区高质量发展的重要力量。

在城市群都市圈的建设与发展中，我国领先城区在实现创新发展、培育优质市场主体、推动区域协调发展中发挥了重要作用，城区的发展呈现出三个突出特征。

从总量分布来看，我国城区呈现“金字塔结构”特征。据《中国城市统计年鉴》数据，2016年至2019年，我国城区地区生产总值的平均增速分别高于全国同期0.3个、0.4个、0.4个和1.9个百分点，在全国经济高质量发展中的引擎与带动作用日益突出。2020年，我国经济总量超过2000亿元的城区达27个，1500亿元至2000亿元的城区15个，1000亿元至1500亿元的城区66个，500亿元至1000亿元的城区85个。其中，规模在3000亿元以上的城区首次突破两位数达12个，直辖市的城区因其较为优异的禀赋条件与要素配置能力，表现更为突出，上海浦东以1.32万亿元领跑全国，北京海淀、朝阳分别以8505亿元、7037亿元位列全国城区第二、第三位。

从区域布局来看，我国领先城区分布呈现出“东强西弱、南强北弱”特征。全国经济总量超过500亿元的城区中，东部地区有120个，中部、西部地区分别有34个、29个，东北地区仅有10个。从省域分布来看，江苏、广东、浙江领跑全国。经济总量超500亿元的城区中，江苏省、广东省、浙江省分别拥有34个、31个、23个，山东省、四川省、福建省、湖北省位列其后。值得注意的是，河南虽然为我国第5大省域经济体，但经济总量超500亿元的城区数量不足5个，与领先省份差距明显。

从城市分布来看，“强市强区”相互依存、“中心—副中心”城市城区接续发展。经济发达的城市需要竞争力强的城区进行支撑，而经济强区的发展一定程度上也依赖所在城市吸引的发展要素资源，强市强区初步形成了“相互支撑、共同发展”的依存关系。在经济总量超500亿元的城区中，59%以上的城区分布在“万亿俱乐部”城市中。“中心—副中心”城市城区接续发展也成为城区分布的重要趋势，近年来我国各大城市群、都市圈副中心城市的城区，特别是主城区发展速度较快，在推动区域协调发展、打造区域建设增长极方面发挥了重要作用。2020年，经济总量规模首次达到1000亿元的9个城区中，有6个位于都市圈副中心城市。

发展堵点亟待疏解

今后一段时间，我国的外部环境和内部条件将发生深刻变化，城区正处于转型升级、爬坡过坎的关键时期，发展不平衡不充分问题仍然突出，主要表现在四个方面。

一是城区要素成本高企与新旧动能转换的需求不相适应。进入新发展阶段，实现高质量发展的关键在于加快推动新旧动能转换。当前，我国城区特别是中心城区的空间承载能力有限、土地资源稀缺，交通、物流、商务、生活等综合成本偏高，对传统产业的挤出效应加速显现，对新经济增长点的吸引又缺乏足够竞争力的成本比较优势，新旧动能接续转换中“换挡不失速”难度加大，部分城区经济增长失速隐患初现。

二是城区经济过早、过快“脱实向虚”与实体经济做强做优的导向要求不相适应。制造业是经济社会稳定发展的基石，脱离制造业的经济发展模式存在较大风险。当前我国城区已进入后工业化发展阶段，产业结构加快从资源和劳动密集型向资本和技术密集型升级演进。应当注意的是，部分城区过分强调服务业发展与制造业腾退，实体经济特别是制造业的比重出现了过早、过快下降的趋势，甚至出现了超常态的跌落，产业空心化问题严重。作为城区经济的“压舱石”与创新发展的“策源地”，制造业占比过早、过快下降势必影响经济长期健康稳定、产业链创新链耦合发展、全要素生产率持续提升，需引起高度重视。

三是城区人口集聚程度高与规划治理水平偏弱不相适应。作为我国城镇化率最高、基础设施最为完善的区域，城区在发展的过程中吸引集聚了大量市民，城市规模的快速扩大导致城区出现了不同程度的交通拥挤、住房困难、环境恶化、资源紧张、物价过高等问题。城市规划不科学不合理、功能配置短视与错位、城市管理粗放无序的问题较为突出，城区在发展过程中忽视了社会文化与治理能力的协同提升，影响了核心功能的发挥与可持续健康发展。

四是城区发展中“一亩三分地”思维与统筹“一盘棋”的使命要求不相适应。我国进入城市群都市圈发展新阶段，树立“一盘棋”思维、引领区域实现更高质量协同发展，是新时代城区实现高质量发展的使命任务，更是发挥区域增长极、动力源功能的重要组成部分。然而受诸多因素影响，城区发展中“一亩三分地”的思维定势仍较为突出，缺乏在城市群都市圈视角下对自身功能定位、产业分工、城市布局、设施配套的系统审视与协同布局，区域间资本、技术、产权、人才、劳动力等生产要素流动存在堵点，限制了城区辐射带动能级的提升。

加快发展现代产业体系

在全面建设社会主义现代化国家新征程中，城区应进一步秉承高质量发展要求，积极融入新发展格局，放眼区域乃至全国谋划发展战略，围绕产业要素、产业集群等系统谋划发展方向，推进高价值产业与创新资源招引与落地，构筑持久竞争力，为经济社会发展提供坚实支撑。

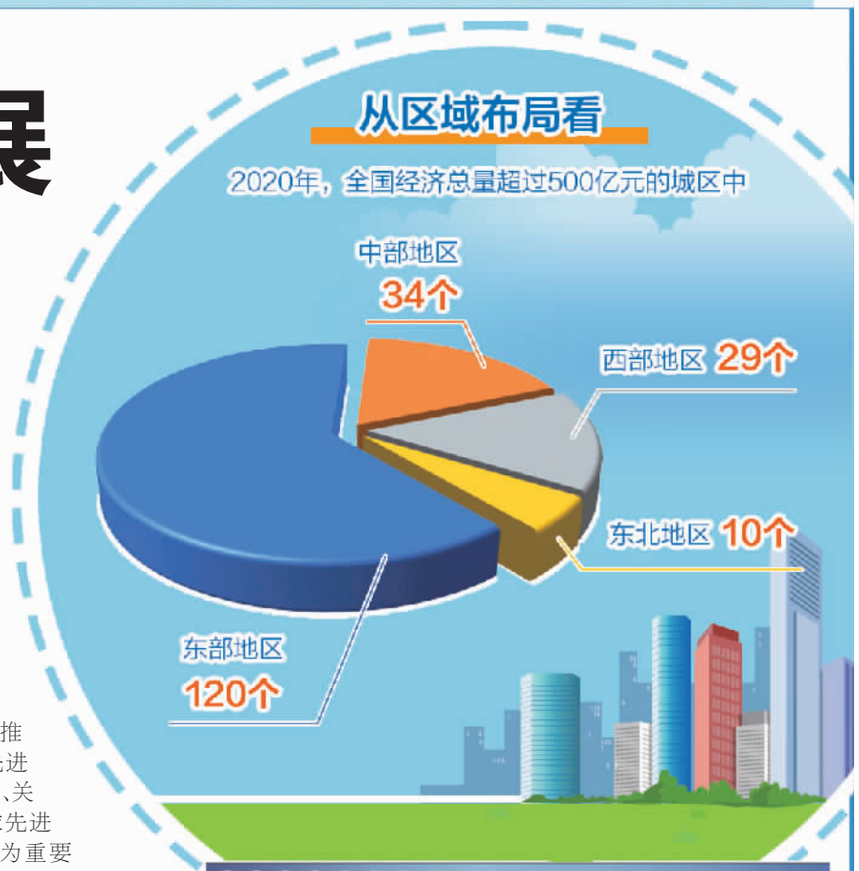
立足创新驱动发展，系统谋划城区发展新战略。城区战略功能是城市发展和竞争战略的核心，是影响未来发展道路和发展模式的重要因素，具有宏观战略性和长期稳定性。当前，城市及城区的发展已经逐步走向特质化、差异化，新一轮城区发展战略要在系统研判自身内外部发展环境的同时，坚持国际视野与本地实际相结合，明确城区中长期发展构想及目标，围绕产业体系、空间布局、基础设施、公共服务、城市治理、营商环境等方面开展深入研究和系统谋划。对外对标借鉴、全面诊断、明确差距，对内统一思想、拓展视野、统一目标、集中智慧、形成合力，推进战略设计与落地实施紧密结合。

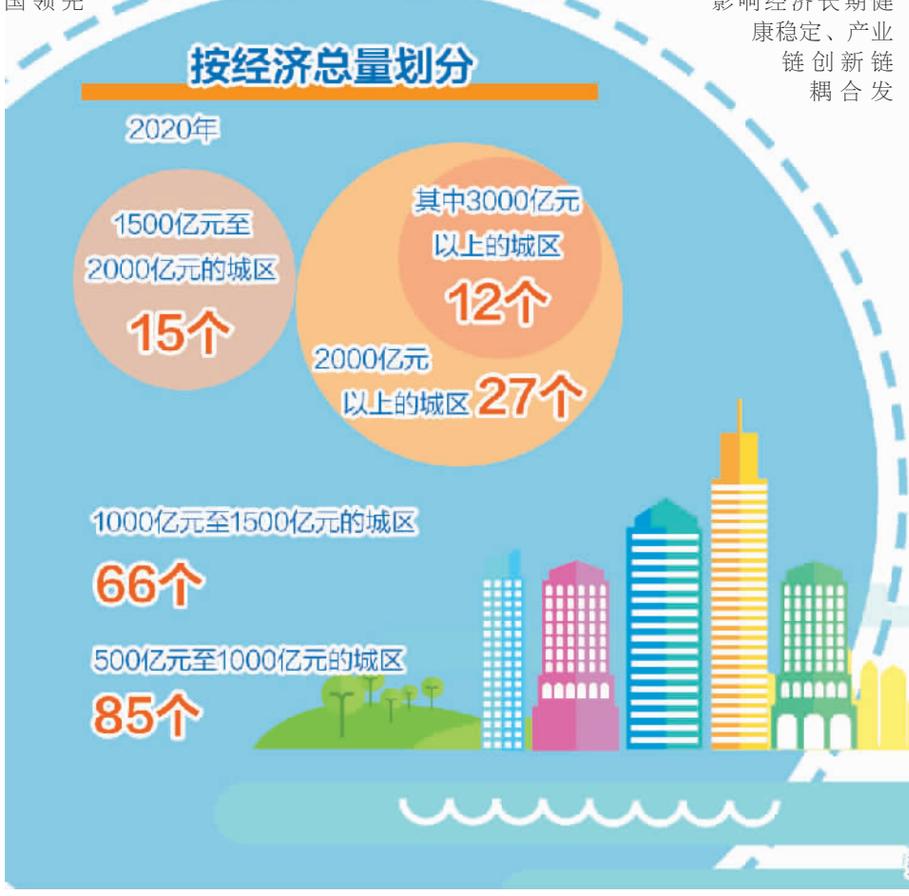
把握产业“新四化”，加快发展现代产业体系。产业兴则城市兴，产业强则城市强。党的十九届五中全会提出，加快发展现代产业体系，推动经济体系优化升级。坚持把发展经济着力点放在实体经济上，坚定不移建设制造强国、质量强国、网络强国、数字中国，推进产业基础高级化、产业链现代化，提高经济质量效益和核心竞争力。当前，城区产业体系在向中高端迈进的过程中，体系现代化、发展融合化、流程智能化与深度工业化的“新四化”为产业体系优化升级指明了方向。一是体系现代化。城区产业体系应以现代化为升级方向，强化以科技创新、技术创新与产业创新为核心的全面创新，加快向实体经济、科技创新、现代金融、人力资源协同发展的现代产业体系升级。二是发展融合化。制造业与服务业的融合发展成为现代产业发展的主流方向，价值实现的关键和利润增值空间日益向价值链两端的服务环节转移。三是流程智能化。以智能制造、智慧制造等为特征的新型生产模式正成为主流，城区产业发展逐步进入智能发展。四是深度工业化。在我国由“制造大国”向“制造强国”迈进的背景下，城区应积极推进深度工业化，加快突破先进制造业关键技术、关键领域、关键环节与关键产品，在全球先进制造业分工体系中占有更为重要的地位，取得更大的话语权。

站位城市群都市圈，更高水平融入区域重大战略与区域协调发展战略。2021年《政府工作报告》指出，优化区域经济布局，促进区域协调发展，深入实施区域重大战略、区域协调发展战略、主体功能区战略，构建高质量发展的区域经济布局和国土空间支撑体系。作为区域参与国际竞争的核心单元，城市群的联动发展已经成为全球经济发展的主流趋势，城市之间的竞合关系也逐步从“封闭自生、零和竞争”向“开放协同、多元共赢”的城市群合作转变。在此背景下，城区要在城市群发展中找到自身产业分工位置，以产业链嵌入区域分工链与价值链，加强与区域中心城市的联动和外围省市的带动，共同实现产业高质量发展。处于城市群都市圈核心圈层的中心城区，应以发展先进制造业、高端服务业等高附加值产业及产业链高端环节为核心，增强城市群都市圈中心城区的产业创新功能及产业资源配置功能，以产业承载提升人口承载、经济发展与价值创造能力，形成带动区域乃至全国高质量发展的动力源。城市群外围城区，应加快承接中心城区的产业功能外溢，以产业链协同与产业功能协同提升城市及城市群整体产业链水平。特色城市的主城区，应充分发挥城市功能、产业基础和资源禀赋条件，在提升推进民生保障能力的同时培育产业新增长点，强化中小型特色城市的服务与保障能力。

做好四大布局，强化精准施策与系统发力。在产业变革加速和区域战略推进的背景下，“冲击快、转型慢”交织，供给侧与需求侧相结合的发展模式转变，要求城区加快做好创新生态、地标产业、营商环境与新型基建四大布局。创新生态是高质量发展的底座，城区应积极布局产业链、价值链中“润滑、助力、支撑”的科技服务、创新服务、金融服务等高技术服务业环节，充分发挥产业创新生态的支撑能力，强化创新链与产业链的联动、产业发展与科技创新的联动，打造“有吸引、有支撑、有布局”的创新生态环境。地标产业是高质量发展的旗帜，城区应充分发挥产业集群尤其是千亿元级产业集群对创新的驱动作用，依托自身产业基础优势领域，加快提升产业创新驱动力和资源配置能力，以量的积累实现质的突破，把打造千亿地标性产业集群及世界性产业集群作为实体经济发展的重要方向。营商环境是高质量发展的基石，城区应以服务产业发展为导向，对标国际规则和国内最佳实践，围绕政务环境、服务环境、市场环境等方面加强服务能力、治理能力与管控能力建设，加快优化营商环境。新型基建是高质量发展的动脉，城区跨越式发展离不开新型基础设施提供的场景支撑，未来城区应依托新型技术设施的布局和高标准建设来丰富产业场景供给，形成具有较强特异性和竞争力的核心优势，以新型技术设施带动产业发展、业态繁荣与生态健全，形成城区“基础设施—产业发展”的良性闭环，切实提升城区创新发展水平。

（执笔：秦海林　王高翔）





观点速递

城市集聚度对碳排放的影响分析

林永钦、胡欣、毛燕玲在《生态经济》2020年第12期《人口与产业集聚视角下城市碳足迹影响因素分析》一文中，从城区人口集聚度和产业集聚度视角出发，构建城市碳足迹影响因素分析的面板数据模型，测算2000年至2016年各影响因素对城市碳足迹影响的弹性系数，详细分析了各影响因素对城市碳足迹作用的动态变化情况。作者认为，城区人口集聚度、产业（工业）集聚度对城市碳足迹的抑制作用呈先增加后减少的现象；人均GDP与城市碳足迹之间存在倒“U”形关系，但当前仍处于促进作用阶段；能源强度对城市碳足迹的抑制作用整体上呈上升趋势。文章提出建议：第一，针对城区人口集聚度、工业集聚度较低但人口规模较大的城市，在控制人口规模的同时从调整城市内部结构视角来提高城区集聚度，在产业结构进一步优化的同时调整产业空间布局。第二，针对城区人口集聚度、工业集聚度较低但第二产业占比较大的城市，在调整工业结构的同时，优化能源消费结构，提高城区工业产业集聚度。第三，针对城区人口集聚度、工业集聚度较高但能源强度较低的城市，在长期规划上，着眼于转变以煤炭为主的能源消费结构，促进第三产业的发展。第四，针对城区人口集聚度较低、工业集聚度较高但市区人口规模较小的城市，着力发展第三产业，逐步转变以煤炭为主的能源消费结构。

中心城区经济增长策略

侯玮在《当代经济》2020年第12期《经济新常态视角下中心城区经济增长策略研究》一文中，从中心城区经济增长所存在的问题入手进行分析，借助产业经济理论，提出中心城区经济增长策略。一是完善中心城区产业规划，加大招商引资力度。注重招商引资的力度以及招商的企业类型，并按照当前服务经济转型的总体要求，不断完善整个产业的规划格局。二是完善中心城区配套措施，推进产业转型升级。积极建立与相关的工商、税务、土地、环保等部门的联系，完善市区两级产业配套设置，建立完善的产业发展财、税体系和全面的事权以及财政责任体系。三是完善中心城区政策落实，加快推进产业发展。通过进一步提升产业的竞争力，消除不同城区之间的政策差异，实行严格的产业优惠政策待遇，在各种城乡政策落地过程中进行有效的完善，并保证各个中心城区在产业政策优惠政策上的一致性。

西部中心城区发展路径建议

梁慧歆在《中国经贸导刊》2020年第11期《新时代西部大开发背景下中心城区发展比较研究》一文，立足西部视角，对陕西省内30个市辖区与全国36个代表性城市的中心城区的发展进行比较分析，为下一步精准施策指明方向。西部地区中心城区发展的路径建议：一是提升产业发展能级，打造高端高质的活力城区。进一步聚焦高端产业，围绕产业链部署创新链，围绕创新链布局产业链，提升产业发展质量。二是提升商务服务水平，打造均衡均智的和谐城区。中心城区要升级区位环境优势，进一步优化提升基础设施，提升智能化商务服务能力。三是激发内生动力，打造充满活力的发展城区。在稳定投资方面，要进一步激发民间投资活力，促进产业投资优化升级。四是对标发达地区，打造精品精致的美丽城区。提升城市精细化管理水平，加强网格化综合管理信息平台建设。五是坚持共享发展，打造宜居宜业的幸福城区。着力解决公共服务供需结构性矛盾，加强公共资源科学统筹和优化配置。

本版编辑　谢慧　美编　夏祎