

# 在新发展格局中加快城市群建设

加快城市群建设是构建双循环新发展格局的重要路径。“十四五”规划和2035年远景目标纲要提出，建立健全城市群一体化协调发展机制，以中心城市和城市群等经济发展优势区域为重点，带动全国经济效率整体提升。本期邀请三位专家探讨城市群在新发展格局中的功能定位，为推动城市群一体化进程、畅通经济循环建言献策。

智库圆桌  
(第三十一期)

嘉宾

中共浙江省委党校(浙江行政学院)经济学教研部副主任、教授 包海波  
中央党校(国家行政学院)经济学教研部政府经济管理教研室副主任 汪彬  
国家发展改革委国土开发与地区经济研究所区域政策室副主任 张燕

主持人

经济日报社编委、中国经济趋势研究院院长 孙世芳

## 开拓高质量发展的重要动力源

**主持人:**城市群不仅是地理上相邻的若干城市,其实质是分工协作、功能互补、有机联系的城市组团,重点在于相互协同,获得协作收益。城市群在服务构建新发展格局中应发挥什么功能?

**张燕:**研究分析城市群在新发展格局中的功能角色,首先需要深刻认识城市群在全国高质量发展、现代化建设中的重要地位。城市群是我国人口和经济要素集聚的重要承载地,是带动全国经济效率整体提升、支撑高质量发展的战略空间。

“十三五”时期,国家推动重点建设的19个城市群GDP、人口占全国的比重分别由2010年的87.5%和79.3%提升到2019年的88.3%和80.4%。据初步匡算,到2030年我国新增2亿城镇人口的80%也将分布在城市群区域,其

## 构建具有国际竞争力的现代产业体系

**主持人:**在服务构建新发展格局中如何利用好城市群的经济优势,重点在哪里?

**汪彬:**城市群是人口聚集、产业集聚、科技创新和对外开放的主要功能平台,畅通循环的关键在于推动城市群一体化发展。

一是把城市群打造为内需消费中心。要发挥城市群扩大内需、促进消费的引领作用。提升传统消费,破除制约消费的体制机制障碍,比如特大城市的汽车限购政策,要推动汽车等消费品由购买管理向使用管理转变。培育新型消费,运用大数据、人工智能等新技术融合产业发展,鼓励发展定制、体验、智能、时尚消费等新业态新模式。大力发展服务消费,大城市公共服务数量与质量仍然是短板,教育培训、医疗健康、养老托育、文旅体育等消费需求旺盛,发展潜力巨大,需要提质扩容。

同时,要发挥城市群建设在促进投资方面的关键性作用,统筹推进基础设施协调布局。加快补齐城市基础设施、市政工程、公共安全、生态环保、公共卫生和防灾减灾等领域短板,完善铁路、公路、桥梁等传统基建。同时,大力发展5G、人工智能、大数据中心、新能源汽车充电桩等新型基础设施,在城市群、都市圈适度超前布局和建设基础设施。建设新型智慧城市,统一规划建设物联网感知设施、通信系统等公共基础设施,推进市政公用设施、建筑等

## 形成畅通国民经济循环的统一大市场

**主持人:**目前掣肘城市群一体化发展的关键是什么,城市群建设应如何与其他地区强化互动、促进全国经济循环畅通?

**包海波:**从目前进展来看,城市群一体化仍存在着制约条件。

一是体制机制不畅。城市群一体化需要使地方政府在合作红利和竞争红利之间更加偏好于前者,关键是打破地区之间的行政壁垒,但从当前运作来看,政策畅通层面有待加强,尤其是在公共资源领域,需要有效衔接。

二是发展动力不足。城市群一体化的利益空间并未对各地区形成强有力的吸引,城市群发展的合作机制还不健全。

三是内部需求结构相对不平衡。从区域看,东部地区发展相对较快,西部地区相对较慢,西部地区存在收入水平较低、公共服务不健全、人才流失等问题,一定程度上导致了国内市场分割。同时,城市群内部中心城市与边缘城市的需求也存在结构性不平衡。

从近年来城市群一体化推进的实践来看,城市群一体化需要破解三个难题。一是制定跨区域规划难。城市群一体化涉及多个区域主体,“谁”来统筹大家的合作,成本和利益如何在平等主体之间公平分配难以解决。二是要素市场一体化难。要素市场分割比商品和服务市场分割更明显,土地、人才、资金等要素跨区域流动存在困难。三是公共服务一体化难。公共服务一体化的目标是标准化、均衡化,而支持公共服务的财政资金却存在差别,教育、医疗、社保等公共服务是城市的核心利益,可能是城市群一体化中较难克服的壁垒。

**汪彬:**要推进经济社会活动在城市内部、城市群内部、城市群之间、城市群与非城市群之间、国内与国外城市群之间的畅通循环,形成国民经济循环的统一大市场。

一是推进单个城市内部的畅通循环。在统一的行政管辖内,城市内部的畅通循环相对简单。然而,限制城市内部畅通循环的根本问题是单一城市空间中要素禀赋有限情况下的供需体系不平衡。因此,要采取有针对性的措施,优化城市空间布局,根据要素分布合理布局公共服务和基础

中京津冀、长三角、粤港澳大湾区及成渝地区双城经济圈的人口规模将达到6亿,有望贡献我国GDP增长的75%及城市人口增长的50%。

在新发展格局中,城市群应充分发挥人口、发展要素集聚的综合优势,在推动高质量发展、现代化建设方面发挥引擎作用,在国家科技自立自强、产业链供应链安全、释放内需潜力、畅通经济循环等方面发挥战略支撑功能。

**包海波:**城市群的重要功能体现在以下几个方面。

一是集聚功能。国内大循环的核心要义是扩大内需,城市群作为核心空间尺度,可以不断促进经济要素集聚,依托自身产业基础和强大消费市场,率先形成需求牵引供给、供给创造需求的更高水平的动态平衡,进而辐射和带动全国产业结构和消费结构升级,促进国民经济良性循环。

物联网应用和智能化改造。

二是把城市群打造为科技创新中心。城市群是国家创新基地、科研院所、高等学校和企业科技力量的聚集地,要把具有人力资源、产业基础和科技创新等优势条件的城市群打造成为创新的策源地,成为我国实现科技自立自强的战略支撑。

三是把城市群打造为现代物流中心。要深化流通体制改革,畅通商品服务流通渠道,打通阻碍城市群内部、城市群之间、城市群与非城市群之间商品要素流通的堵点、淤点,提高流通效率。

四是把城市群打造为对外开放中心。实行更加开放的人才政策,构筑集聚国内外优秀人才的科研创新高地。加强国际城市间的经贸交流,积极发挥展会平台功能,上海、广州、北京三大城市要办好中国国际进口博览会、中国进出口商品交易会、中国国际服务贸易交易会三大展会。充分调动微观主体的积极性,以高水平双向投资高效利用全球资源要素和市场空间。一方面,打造市场化、法治化、国际化的营商环境,全面优化外商投资服务,支持外资加大对中高端制造、高新技术、传统制造转型升级、现代服务等领域投资。另一方面,为国内企业走出去提供强大支持,完善境外生产服务网络和流通体系,加快生产性服务业国际化发展,推动中国产品、服务、技术、品牌、标准走出去,支持企业融入全球产业链

设施。

二是推进城市群内部的畅通循环。受制于国内“行政经济”和“经济功能区”的冲突,城市群一体化推进存在困难。要针对传统行政管理体制、财税体制和官员晋升考核机制进行体制机制创新与改革,推动城市间由竞争关系转向合作关系。

三是推进城市群之间的畅通循环。国外城市群发展经验表明,促进跨城市群间的联动已经成为重要发展方向。从国内大循环视角,畅通国民经济循环就是要加强京津冀、长三角、珠三角、成渝地区的四大城市群的协同发展,依据各自区位优势、资源禀赋和产业特色的优势,充分发挥其吸引投资、拉动消费、引领创新、创造就业、对外开放的核心功能,加快形成分工合理、功能互补、协调合作的城市群发展新格局。

四是推动城市群与非城市群之间的畅通循环。要促进城乡经济畅通循环。同步推进新型城镇化和乡村振兴,以工补农、以城带乡,深化基础性制度改革,尤其是户籍制度、土地制度改革,促进城乡要素双向流动。同时,要促进不同能级城市间经济畅通循环。积极培育大、中、小不同的城市主体“内生动力源”,以中心城市、超大城市为核心,带动周边的中小城市发展,发挥其示范引领作用。

五是推动国内与国外城市群的畅通循环。推进城市群的开放战略,深化国内外区域合作,构建全方位开放发展新格局。京津冀、长三角与粤港澳大湾区三大城市群,要加强与东京都市圈、纽约大都市圈、旧金山湾区、欧洲大都市圈的交流与合作,对标对表,寻找差距,谋取合作。中西部地区的城市群,如中原城市群、成渝城市群等,要全面融入“一带一路”建设,以陆桥通道为主轴,依托国家铁路和公路主通道,加强与沿线城市和沿海港口群的联系,形成连接“一带一路”的东西双向、

二是一体化功能。城市群一体化是拓宽城市群空间、促进内部循环的重要抓手,城市群通过一体化破除行政壁垒和市场壁垒,推动城市群产业分工和市场分工,逐步构成先进制造业集群和超大规模市场,提高经济循环质量和发展水平。

三是创新驱动功能。城市群的优质公共服务能力有利于创新人才集聚和高新技术产业集群培育,促进补强供应链和产业链。城市群合作可以加速城市创新网络拓展和创新飞地分工合作。

四是国际化功能。我国城市群快速发展,成为参与全球竞争和高水平国际分工的重要地域。我国主动参与国际大循环的能力不断提升,不仅可以加强更高层次、更大密度的全球功能性网络体系建设,同时,北京、上海、深圳等引领的城市群在国际经济、贸易、金融、科技合作中发挥更大作用,提供全球经济社会循环的稀缺“公共服务”,有利于将出口型全球化战略转变成基于国内市场内需的全球化战略。

供应链。

**张燕:**全面构建新发展格局要实现更高层次的自立自强,创造更高层次的供需平衡,以强大的科技创新能力为牵引构建具有国际竞争力的现代产业体系,建立能够自我循环发展、统筹兼顾世界经济的经济体系最为关键。

城市群作为经济发展的优势地区,人才、资金、技术、大数据等优势发展要素集聚,具备科技创新引领、产业跃升发展的能力和条件,应在提升创新链、产业链能级上有更大作为,增强抵御外部风险的能力。

一是引领增强产业链供应链自主可控能力。以京津冀、长三角、粤港澳大湾区为重点,协同成渝地区双城经济圈和长江中游、关天平原、哈长等区域,科学布局综合性国家科学中心、国际科技创新中心、区域科技创新中心等重大创新平台建设,聚焦突破“卡脖子”技术,强化科技成果转移转化,围绕创新链布局产业链,保障供应链,构筑产业安全防线。

二是提升优势产业领域国际竞争力。在高铁、电力装备、通信设备、新能源、数字经济等优势领域,锻造一批“杀手锏”技术,形成全产业链优势,增强全球布局能力,带动规则、标准、技术规范走出去,提升中国创新和中国制造在全球的影响力。

三是积极抢占未来科技产业制高点。面向全球面向未来,协同发挥政府、企业等主体作用,推动重大理论创新,加强基础研究、原始创新研究,超前布局前沿技术和颠覆性技术研发,研究布局建设一批未来产业基地,积极参与和引领全球科技革命和产业变革。

南北纵横战略通道。

**张燕:**城市群一体化发展,包括基础设施互联互通、创新链产业链协作、生态环境共保、公共服务共建共享、协同对外开放合作等方面,只有各领域发展形成区域合力,才有利于提升城市群的整体实力和综合竞争力,能够在抱团发展中实现共赢。建议通过建立健全城市群一体化发展协调机制和成本共担、利益共享机制,提高城市群治理能力,率先在城市群层面破除要素流动障碍、提高资源优化配置能力、促进经济畅通循环,为全国经济畅通大循环提供支撑和示范。

从全国范围看,除了城市群这样的经济优势区域,还有农业地区、能源资源地区、生态地区、边境地区等,这些地区在新发展格局中同样具有重要战略地位和功能作用。因此,要全国一盘棋布局加快构建新发展格局,一是积极推动中心城市引领城市群,城市群带动区域的发展模式,发挥城市群对更大范围区域的支撑带动作用;二是增强城市群区域与农业地区、能源资源地区、生态地区和边境地区之间的联系,强化区域之间要素转移和市场对接。

在这个过程中,应积极推动建立创新链、产业链、供应链跨区域协同机制,深化要素市场化配置改革,打破行政壁垒,破除行业垄断,打通市场阻隔,在全国范围内促进要素有序高效流动、提高资源配置能力。

要素如水,制度为渠。城市之间的分工协作经由无数的市场交易完成,需要完善制度以降低交易成本。需紧扣“一体化”和“高质量”两个关键词,以一体化的思路和举措打破行政壁垒、提高政策协同性,让要素在更大范围畅通流动。

完善促进生产要素自由流动的体制机制,推动形成区域统一市场。让市场驱动资源要素配置,以平等互利的自由交易为基础,按市场的逻辑布局并延展产业分工协作。政府可以出台城市群规划、产业支持政策进行统筹和引导。

比如,充分利用信息技术成果,推进金融、美金融市场一体化;逐步实现联网交易、统一信息发布和披露、交易凭证互认,推进水、矿产、森林等资源使用权跨省交易;发展城市群一体化土地市场、跨地区的知识产权交易中介服务。

完善促进产业分工协作的制度机制,营造区域产业生态。中心城市扩容是制度创新的一大亮点。大城市扩容直接打破了行政区的阻碍,便利了资源流动和要素配置,可以在更大范围内规划产业布局,也给周边的小城市带来发展契机。要加强对区域整体产业发展的统筹和引导,明确产业转移与承接的重点领域、适宜地区和操作路径。建立产业转移区域合作机制,积极探索承接产业转移新模式。

提升不同行政区的衔接协同,推进公共服务和社会治理共建共享共治。跨越行政区划线,推进公共服务和社会治理由单个城市自治向城市群协同转变,提高一体化水平,优化公共资源分布。如继续稳步推进社会保障卡在城市群通用和医保基金跨省结算;推进教育医疗卫生等资源共享、跨区配置;以大气污染防治联防联控、流域上下游协同治理、水资源保护和共建城市群生态空间为重点,实行城市群生态环境保护统一规划、统一标准、一体监测、联合评估,共同应对区域性生态环境问题。

建立纵向公平机制,克服城市竞争中的不平等。探索建立公共资源配置的纵向公平机制,将教育和医疗等公共资源配置与常住人口挂钩,不再按城市的行政等级配置。通过更高层级的政策协调化解城市之间的利益之争。

建立横向补偿机制,促进区域内利益平衡。城市群可以探索建立跨区域基础设施、公共服务和生态环境建设项目的成本分担、收益分享机制,以及社会保障跨区统筹后的财政分担机制。如探索多样化的矿产资源开发和流域水环境生态补偿方式;探索在产业移出地和移入地之间建立横向财政转移支付制度,实行税收两地分成。

此外,加大推进力度,建立与城市群发展相适应的政府绩效管理制度,对已实施的政策进行效果评估、修订完善,推动城市群发展进入新阶段。

“十四五”规划和2035年远景目标纲要提出:推动城市群一体化发展

以促进城市群发展为抓手,全面形成“两横三纵”城镇化战略格局

优化提升

京津冀、长三角、珠三角、成渝、长江中游等城市群

发展壮大

山东半岛、粤闽浙沿海、中原、关中平原、北部湾等城市群

培育发展

哈长、辽中南、山西中部、黔中、滇中、呼包鄂榆、兰州—西宁、宁夏沿黄、天山北坡等城市群