

# 推进我国城市群高质量发展研究

◇杨兰桥

城市群作为一个国家或地区的发展中枢,主导着一个区域的空间布局 and 战略地位,其发展质量和运行效率的高低,影响着一个国家或地区的经济命脉、区域地位以及国际话语权。20世纪80年代,随着我国经济社会的快速发展,城市群在我国不断兴起、壮大,已成为推动我国经济社会发展的重要力量和空间载体。然而,在我国城市群快速发展壮大的过程中,普遍存在着发展质量不高、发展效率低下的问题,提高我国城市群发展质量成为当务之急。党的十九大报告明确提出,我国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段,推动高质量发展是当前和今后一段时期确定发展思路、制定经济政策、实施宏观调控的根本要求,经济高速增长阶段形成的规模拓展型的城市(群)发展模式逐渐式微,探索城市群高质量发展新模式势在必行。推进我国城市群高质量发展,是适应经济社会发展新阶段的内在要求,是应对全球竞争新格局的必然选择,是促进我国城市群健康发展的客观需要。

## 一、推进我国城市群高质量发展的核心要义

(一)高质量发展的城市群是具有较强影响力和辐射力的城市群

城市群形成的主要原因是由其规模经济所带来的集聚形成的,较强的影响力和辐射力是城市群高质量发展的现实基础和努力方向,也是城市群健康可持续发展的基本表现。推进我国城市群高质量发展,需要以提高城市群各城市的辐射力和国内外资源整合力为重点,培育形成一批在国际有影响力的城市,建设具有全球影响力的高端制造业中心、科技创新中心和重要的对外文化交流中心,使其成为我国发展的重要战略支撑和参与国际分工竞争的重要战略单元。按照构建现代化经济体系的总体要求,以发展实体经济为着力点,以提高供给体系质量

为主攻方向,加快推进产业转型升级,因地制宜地培育形成主导产业,培育一批位居世界前列的先进制造业龙头企业和产业集群,推动产业结构迈向中高端。根据各中心城市的优势条件,确立差异化的产业发展定位,强化产业分工协作,明确产业对接方向,优化产业布局,促进集聚、集群和特色发展,推进形成“核心城市产业高端化+周围城市产业特色化”的产业发展空间格局,为城市群发展提供有力支撑。

(二)高质量发展的城市群是具有较高运行效率的创新型城市群

城市群发展受到多种动力因素的作用,在知识经济时代,必须坚持把创新作为第一驱动力,努力打造创新型城市群,不断提升我国城市群竞争力。实现我国城市群高质量发展,要因地制宜地建设具有较高运行效率的创新型城市群,要以贯彻落实创新发展理念为重点,加快实施创新驱动发展战略,积极完善创新体制机制,营造优越的创新生态,加速汇聚全球创新资源和创新要素,全力打造各类创新平台和创新载体,全方位推进科技创新、企业创新、产品创新、市场创新、品牌创新,加快科技成果向现实生产力转化。要以科技创新为核心、产业创新为重点,集聚推动城市群产业转型升级,构建现代化经济体系、产业体系和创新体系,将其全力打造成为国际创新创业中心和世界创新的主要策源地。

(三)高质量发展的城市群是传承创新包容和谐的文化型城市群

文化型城市群建设是我国城市群发展的薄弱环节,也是推进我国城市群高质量发展应关注的重点。我国各城市群要以挖掘丰富的历史文化资源为重点,精心打造一批反映城市群历史文化、具有城市群特色的艺术精品和知名文化品牌,提升城市群文

化软实力和影响力。组织实施重大文化项目,因地制宜加强文化园区、文化遗址公园、产业发展基地等重大项目建设,鼓励国内外大型文化企业在城市群中心城市建立地区总部、文化产品生产基地、研发和营销中心。着力培育大企业、大集团,优化资源配置,鼓励和支持大型国有文化企业进行跨地区、跨部门、跨行业、跨所有制的兼并、联合与重组,引导有条件的文化企业面向资本市场融资,做大做强一批骨干文化企业集团。加快公共文化设施建设,大力推动公共博物馆、美术馆、体育馆、图书馆、基层文化活动中心的建设,提高公共文化服务能力和水平。

(四)高质量发展的城市群是全方位多层次宽领域的开放型城市群

对外开放是我国经济社会发展的重大法宝,也是我国城市群得以快速发展的关键。推进我国城市群高质量发展,要实施更加积极主动的开放战略,坚持引进来和走出去并重,营造法治化、国际化、便利化的营商环境,深化国内外区域合作,构建全方位开放发展新格局,打造具有全球影响力的开放合作示范区。积极发挥优势、主动融入、服务大局,把实施京津冀协同发展、长江经济带发展等国家战略规划与“一带一路”建设紧密结合起来,坚持共商共建共享原则,全面推进与有关国家和地区的多领域开放合作,增强在“一带一路”的战略支撑。协同打造一批对外开放平台,为城市群打造双向开放高地提供重要支撑。支持城市群进一步完善口岸布局,提升口岸功能,构建全方位口岸开放体系,因地制宜打造集综合加工、商贸流通、现代物流、文化旅游等于一体的口岸经济,确保口岸公共卫生安全。全面拓宽开放领域,在继续抓好经济领域扩大开放的基础上,努力实现现代服务业、科教文卫社会事业、城乡建设、农业等领域对外开放新突破,加快形成全方位、多层次、宽领域的对外开放格局。加快营造法治化、国际化、便利化的营商环境,一方面要营造良好的硬环境,另一方面要以建设廉洁、高效的政务环境和社会环境为重点营造良好的软环境,加强诚信建设,营造开放、融洽、亲商的社会氛围。

(五)高质量发展的城市群是天蓝地绿水净的生态宜居型城市群

良好的生态环境是城市群得以健康可持续发展的前提基础,是推进城市群高质量发展的关键所在,同时也是建设美丽生态宜居家园的必然要求。我国各城市群要以切实树立生态文明理念为重点,深入实施绿色发展战略,大力推进生态文明建设,构建完善高效的“斑块—廊道—基质”生态系统,建设山青水净天蓝、人与自然和谐相融的生态宜居型城市群。大力开展城市环境污染综合整治行动,实施洁化、绿化、亮化、美化工程,构建城市的生态网络和生态体系,营造优越的城市生态宜居环境。深入实施重大生态修复和保护工程,构筑具有国际影响力的绿色生态屏障,加快推动与历史文化、山脉水系深度融合,依托丰富的文化特色底蕴和各具特色的地理风貌,推进历史文化名城、名镇、名村保护与建设,打造生态人文风光带,形成多层次、一体化的生态网络体系,促进城市群绿色发展,推动城市群经济社会与生态健康协调发展。

## 二、我国城市群高质量发展中存在的问题

### (一)产业同构问题突出

城市群发展的核心在于推进区域经济发展一体化,关键在于形成合理的区域分工体系,尤其是要形成合理有效的区域产业分工体系。这既是城市群能否健康发展的关键,也是城市群能否实现整体效益最大化的重点。然而长期以来,由于受行政区划分割、GDP绩效考核评价等多重因素的影响,我国城市群城市职能定位同化,产业同构、同质化现象比较突出,直接影响和制约着城市群高质量发展。如中原城市群在主导产业选择和重点产业发展方面,郑州、洛阳、开封、新乡、平顶山、许昌、漯河、焦作、济源等9个城市均把装备制造业作为重点发展产业,有8个城市把生物医药产业、新材料作为产业发展重点等。这些相似的产业定位和产业发展重点,极易引发城市群内部城市间的资源争夺、恶性竞争、区域大战,进而导致区域间的重复建设和资源浪费,影响和破坏城市间的和谐发展与区域一体化进程。因此,在推进我国城市群高质量发展过程中,如何处理好各城市间产业发展的关系,实现城市群城市间

产业的对接、互补与融合,仍然是目前推进我国城市群高质量发展的关键和难点所在。

### (二)资源配置效率低下

城市群是由不同城市组成的区域联合体,由于主体多元、诉求不一,各城市往往基于地方利益的考虑,从本地区的角度来考虑问题和谋划发展,缺乏大局意识和整体观念,从而产生了一系列行政壁垒、市场分割、区域障碍等现象与问题,造成资源的巨大浪费和无序的低价竞争,导致诸如在交通设施建设、跨界水资源使用、生态环境治理以及城市间人员流动上以邻为壑,阻碍着城市群的高质量发展。同时,由于我国城市群存在等级分明的行政隶属关系和行政区划特征,城市群的中小城市和小城镇在资源配置中往往处于“从属”和“弱势”地位,尤其是在不存在行政隶属关系的城镇之间存在严重的行政分割现象。基于地方利益的考虑,各城市政府之间存在激烈的非合作博弈,使得各城市政府之间的横向合作关系受到严重阻碍。因此,在我国城市群高质量发展过程中,如何打破“一亩三分地”的定式思维,真正实现城市群资源的优化配置与共享,从顶层规划到具体执行,还有诸多难题需要攻克。

### (三)生态联合治理困难

实现跨区域生态环境治理和改善区域生态环境质量,是我国城市群发展的主要目的之一。然而由于我国城市群是由多个城镇组成的松散联合体,各城镇由于分属不同的行政主体,以及基于自身区域利益的考量,统筹推进城市群生态环境建设,进行生态环境区域治理,难度较大。一方面,由于我国当前各城市群所处的发展阶段不同,发展优先目标各异,统一起来进行生态环境联防联控本身就存在很大困难。另一方面,我国城市群在流域的综合整治和环境保护方面,尚缺乏相应的制度安排,各个城市倾向于从自身利益出发,进行污染对外排放而不承担相应的外部成本和责任,从而造成严重的负外部性。同时,进行生态环境治理和加强生态环境建设,需要加大人力物力等投入,而其他相关城市会从中分享一定的利益,但由于没有相应的利益补偿机制,降低了生态环境投入方和建设方的积极性。因此,在我国城市群高质量发展过程中,如何正确处理好各城

市间的生态利益关系,实现生态环境的联防联控和建设共享,成为城市群建设的现实性难题。

## 三、推进我国城市群高质量发展的对策建议

### (一)构建城市群高质量发展的协调推进体系

切实加强对促进我国城市群高质量发展的组织领导,在国家层面,应依托国家发展改革委或者相关部门成立城市群组织协调机构,统筹负责我国城市群高质量发展工作。在城市群层面,加快构建市级协调机制,统筹协调城市群高质量发展相关工作,切实加强与国家部委等有关部门的沟通衔接,研究制定各城市群高质量发展的重大项目布局、重大政策协调等工作。城市群各城市要按照城市群规划确定的职能分工和定位,根据规划提出的各项工作任务 and 改革措施,尽快制定出台相关配套政策措施,推动人口、土地、资金等方面的政策和改革举措形成合力。建立资源统筹配置机制,实行资源跨地区、跨部门、跨行业优化配置,对土地、能源、教育、科技、人才等资源,要重构无障碍共享机制,实现互利共赢。建立环境联防机制,建立水环境综合整治、空气污染防治等区域环境保护政策体系,实现环境管理制度的整体对接。

### (二)构建城市群高质量发展的规划体系

在国家、城市群相关省份和部门的指导下,科学编制城市群高质量发展规划,研究出台《关于促进城市群高质量发展的指导意见》,有关部门要尽快编制和完善《城市群主体功能区规划》《城市群综合交通发展规划》《城市群环境保护与建设规划》以及《城市群公共服务发展规划》等相关专项规划,科学制定城市群高质量发展的实施方案和行动计划,明确发展思路、发展目标、发展重点和政策措施,科学指导我国城市群高质量发展。加强城市群各市发展战略、经济社会发展规划、城乡规划、土地利用规划等重大战略和规划的衔接协调,联合制定和实施城市群基础设施互联互通、产业协作、环境保护、旅游合作、教育培训等专项规划,联合开展重大设施衔接规划、重点地区整合规划和城乡一体化规划等研究和编制工作,增强高质量发展的协调性和整体性。

### (三)构建城市群协同发展的现代产业体系

突出把产业体系作为城市群高质量发展的核心



支撑,依托比较优势优化产业空间布局,构建现代产业分工合作网络,加快形成实体经济、科技创新、现代金融、人力资源协同发展的产业体系。推动城市群围绕价值链优化产业布局,引导研发、核心制造、综合服务等高附加值环节向城市群核心城市集聚,支持城市群内的龙头企业在核心城市建设研发中心、营销中心、总部经济、平台经济等,促进一般加工制造环节向周边城市转移,引导城市群内部城市之间联合发展“飞地经济”,引导探索“核心城市研发设计+周边地市协同制造”“核心城市总装集成+周边地市零部件生产”“核心城市生产型服务+周边地市成品制造”“核心城市平台经济+周边地市产业生态圈”等城市群产业协同发展格局。打破城市群行政边界,支持龙头企业跨区域整合生产要素和产业资源,引导龙头企业以产业链、技术链、资金链推动优势产业链合理布局,形成分工明确、优势突出、区域协同的全产业链发展格局。

#### (四)构建城市群互联互通的基础设施体系

加强城市群高质量发展的基础设施体系建设,尤其要重点推进交通体系、信息网络体系、生态体系建设,切实提高城市群高质量发展的基础支撑。加强交通体系建设,积极构建和完善城市群之间的综合交通运输通道,重点加强东中西部重要城市群之间骨干网络的薄弱环节建设,尤其要适度超前建设中、西部重要城市群的对外交通骨干网络,积极构筑起城市群之间便捷高效的综合交通运输网络体系。加强信息网络体系建设,积极抓住信息时代正在走向数据时代的历史性机遇,建设高效泛在的信息网络系统。完善新一代高速光纤网络,大幅度提高城乡家庭用户宽带接入能力,推进“全光网”全面

升级,深入普及高速无线宽带。营造秀美宜居的生态环境,加强低丘缓坡土地资源的有效开发与利用,沿宜林荒山、铁路、公路建设绿化带,维护农田林网绿色空间,加快形成城市群境内沿河的重要生态廊道,共同构筑以河流水系和道路绿化、农田林网为主要框架的网络化生态廊道。

#### (五)构建城市群高质量发展的治理体系

创新经济社会发展体制机制,认真贯彻落实党的十九大精神,围绕制约我国城市群高质量发展的突出障碍、群众反映强烈的突出问题深化改革,深入破解人口、土地、资金等要素制约和难题。创新新型城镇化发展体制机制,以农业转移人口市民化成本分担机制的持续探索为基础,积极探索促进高质量发展的户籍制度、土地保障机制、资金多元筹措机制和生态环境保护制度。创新社会治理体制机制,坚持系统治理,加强党委领导,发挥政府主导作用,鼓励和支持社会各方面参与,建立重大群体性事件、食品药品安全、重大疫情、安全生产事件等领域的应急和防范协同处理机制。创新行政审批体制机制,共同推广“一站式服务”“网上办事”和“网上审批”,开辟高质量发展重大项目“绿色通道”,制定和完善市场“负面清单”、政府“责任清单”和“权力清单”,激发市场活力。建立保障城市群区域经济合作的法律法规体系,按照法治优先原则,建立有利于进行跨行政区建设和管理的法律法规体系,从根本上扭转各自为政、缺乏协调的局面。

作者简介:杨兰桥,河南省社会科学院副研究员。

(摘自《中州学刊》2018年第7期)