

我国培育发展现代化都市圈的 进展、问题和重点任务

高国力 潘昭宇

[摘要] 培育发展现代化都市圈是完善城镇化空间布局的重要举措。自2019年《国家发展改革委关于培育发展现代化都市圈的指导意见》印发实施以来,我国都市圈培育取得重要进展,同时也面临着一些问题。基于当前我国城镇化进程、社会经济发展水平,现阶段我国都市圈的概念内涵进一步丰富,从功能上看,都市圈是交通通勤圈、产业协作圈、品质生活圈、统一市场圈的统一,现阶段我国都市圈具有规模适度、结构得当、功能健全、效益突出、安全韧性五大特征。面向“十五五”时期,提出培育发展现代化都市圈,要及时开展都市圈规划评估、适时组织规划修编,着力提效交通通勤圈、打造产业协作圈、构建品质生活圈、建设统一市场圈等。

[关键词] 都市圈;同城化;内涵特征;重点任务

[中图分类号] D63

[文献标识码] A

[文章编号] 1674-7453(2025)04-0004-10

城镇化是现代化的必由之路。党的二十大报告提出,推进以人为核心的新型城镇化,以城市群、都市圈为依托构建大中小城市协调发展格局。党的二十届三中全会明确要求,建立都市圈同城化发展体制机制。2024年7月,国务院印发《深入实施以人为本的新型城镇化战略五年行动计划》,进一步提出实施现代化都市圈培育行动,加快转变超大特大城市发展方式,依托中心城市辐射带动周边市县共同发展,培育一批同城化程度高的现代化都市圈。面向“十五五”时期,需要系统总

结近年来都市圈培育进展情况、面临的问题,并结合现阶段都市圈发展实际,有针对性地推进实施现代化都市圈培育行动。

一、现代化都市圈培育取得积极进展

2019年《国家发展改革委关于培育发展现代化都市圈的指导意见》发布以来,都市圈逐渐成为社会关注的热点和焦点,有关部门及地方也积极推动。到2024年底,“十四五”期间重点发展的南

[作者简介] 高国力,国家发展改革委城市和小城镇改革发展中心主任、研究员;潘昭宇,国家发展改革委城市和小城镇改革发展中心国土交通规划部主任、研究员。

*感谢国家发展改革委城市和小城镇改革发展中心陈昱阳、唐怀海、刘花、李赞对本文作出的贡献。

京、成都、福州、长株潭、西安、重庆等都市圈发展规划由省级人民政府印发实施。都市圈发展呈现出良好势头,同城化协作机制有序推进、便捷通勤网络加快形成、产业分工协作逐步深化、公共服务共建共享水平提升。^{[1][2][3]}

(一)同城化工作机制逐步健全

各地都市圈已逐步建立省级统筹、中心城市牵头、周边城市协同配合、决策协调执行多层次紧密衔接的工作推进机制,为都市圈同城化建设提供了坚实保障。一是建立省级领导牵头负责机制。例如,成立由省委主要负责同志任组长的都市圈建设领导小组,充分发挥省级在统筹谋划、高位协调等方面的独特作用,谋划推动都市圈重大事项。有些都市圈还设立了领导小组办公室等实体化办事机构。二是稳步构建市际协商沟通机制。一方面,部分都市圈建立成员城市党政领导定期会商机制,轮流召开联席会议,推动都市圈事项跨市协商。另一方面,在都市圈中心城市设立联合办公室或工作专班,实现实体化运作和集中办公。三是不断健全任务执行落实机制。有些都市圈建立了发展规划、三年行动方案、年度工作要点的任务滚动实施机制,或者制定省际合作重点任务、省内合作重点任务、年度工作要点“三张清单”。

(二)便捷通勤网络加快形成

多个都市圈通过打通城际“断头路”、建设市域(郊)铁路、推进交通干线互联互通等举措,在交通一体化方面取得积极成效。一是“轨道上的都市圈”建设提速。城际铁路和市域(郊)铁路加快建设,中心城市轨道适度向周边城镇延伸。例如,南京都市圈南京至马鞍山、南京至扬州、南京至滁州市域(郊)铁路加快建设,成都都市圈成都至资阳市域(郊)铁路建成运营。二是着力打通城际“断头路”。建设都市圈城际快速通道,全面摸排并滚动实施省际“断头路”畅通工程和“瓶颈路”拓宽工程,比如实施城际“断头路”行动计划等。

三是探索一体化交通运营机制。例如,成都都市圈成都至德阳、眉山、资阳动车用时缩短至23分钟,都市圈日开行动车104对、日均客流量2.4万人次。交通服务同城化发展持续深化,“天府通卡”实现四市一卡通刷、一码通乘、优惠共享。

(三)产业分工协作逐步深化

多个都市圈通过创新跨行政区合作模式、协作共建产业园区等方式,积极培育先进制造业集群,推动产业协同发展。一是积极培育都市圈先进制造业集群。强化城际产业协作“软联通”,共建新能源汽车、电子信息、先进装备制造、生物医药等先进制造业集群。二是协作共建产业园区。创新跨行政区合作模式,高标准建设经济合作区、科技产业园,实现产业双向有序转移。实施“总部+基地”“研发+生产”“生产+服务”等协作模式,推动不同地区产业合作园区建设。三是深化经济区与行政区适度分离改革。例如,重庆都市圈在川渝交界的高竹新区建立建设用地指标跨省统筹管理机制,成立全国首个跨省税费征管服务中心。

(四)公共服务共建共享水平提升

全国多个都市圈统筹推动基本公共服务、社会保障、社会治理一体化发展,持续提高共建共享水平。一是推动义务教育优质均衡。开展不同地区优质中小学与薄弱学校结对帮扶、送教送培活动。通过选派优秀教师支教、重点中职定向招录等方式提高都市圈整体教育水平。二是加快社会保障接轨衔接。部分地区推进都市圈内门诊、住院费用在备案地和参保地双向直接结算,优化门诊慢特病“一单制”结算,实现养老保险关系跨省无障碍转移接续。三是推动政务服务联通互认。积极推动政务服务“跨市通办”和电子证照互通互认。通过建立政务服务合作平台,实现政务服务事项的跨城市办理和电子证照的共享互认。建立政务服务合作机制,推动多项政务服务“异地代收代办”。

二、都市圈培育面临的主要问题

当前,我国都市圈建设取得积极成效,但实际工作中部分地方仍存在各自为政、本地利益最大化的惯性思维,加之成本分担和利益分享机制不完善,导致产业分工协作、公共服务共享等推进落地缓慢。^{[4][5]}

(一)部分中心城市要素持续聚集,虹吸效应并未得到根本扭转

都市圈中心城市,尤其是超大特大城市作为都市圈的核心,承担着辐射带动周边城市、促进区域协调发展的职能。然而,当前我国大部分都市圈的核心城市在创新驱动、产业升级等方面的引领作用发挥不足,都市圈内部发展不平衡问题突出,核心城市与外围城市经济发展差距显著。^[6]以G都市圈为例,据统计,近5年G都市圈内约67%的新增企业注册地和约70%的固定资产投资都集中在G市,而一些外围城市在吸引优质资源方面明显处于劣势,人才、资金、技术等资源要素的单向流动进一步加剧“虹吸效应”。^[7]2024年,G市人均GDP达16.34万元,是某外围城市人均GDP7.06万元的2.3倍,相比2017年,差距进一步扩大了0.5倍。^{[8][9]}同时,要素的单向集聚不仅使外围城市面临发展动能不足的困境,也导致核心城市承载压力持续加大,2022年G市建设用地开发强度已达30%,超过国际警戒线。

(二)通勤效率及品质不高,制约资源要素高效流动配置

随着我国城镇化进程推进和都市圈的培育发展,部分都市圈通勤出行需求呈现快速增长。如深圳与东莞、惠州等毗邻地区的每日跨城通勤往来总人数达到20余万人次。然而,城际通勤交通系统在出行效率及品质等方面存在的短板日益突出,已成为制约都市圈高质量发展的关键瓶颈。一方面,时间成本居高不下。虽然各都市圈都提

出打造“1小时通勤圈”的目标,但由于线路规划、站点设置等因素,实际通勤时间往往远远超出预期。以N都市圈为例,某城际线路全程运行时间仅需40分钟,但由于末端交通接驳体系不完善,“门到门”总通勤时间增加至1.5小时以上,通勤效能大打折扣。另一方面,出行服务品质不高,拥堵、拥挤现象突出。道路交通方面,中心城市早晚通勤高峰时段,进出城道路呈常态化拥堵。轨道交通方面,部分都市圈的市域快线运能不足,高峰时段拥挤现象突出。如S都市圈的11号线在工作日早高峰(7:30—8:30)平均满载率达到120%,部分车厢拥挤度超过150%。^[10]

(三)利益分配与共享机制不足,直接影响部分领域实质性合作

建设现代化都市圈的前提是不打破行政区划,这其中成本共担、利益共享机制就成为决定都市圈产业合作、招商引资、要素流动、公共服务共享的决定性因素。然而,近年来都市圈建设中涉及的利益分成、税收分享、GDP统计归属等核心问题并未取得实质性突破,制约都市圈的培育发展。比如在G市和F市同城化进程中,由于涉及跨行政区域的土地整合,两地政府对土地出让金、税收分成等核心利益分配方案存在分歧,导致两地新城核心区3.2平方公里的开发停滞超过5年,2018—2023年,该区域土地价值因制度性障碍而难以实现其潜在开发价值。^[11]从制度经济学的视角分析,利益分配机制缺失实质上提高了区域合作的交易成本,形成负向激励循环,最终可能陷入“合作困境”的囚徒博弈。深入剖析这一问题的根源,主要体现在三个方面:首先,现行财税体制仍以行政区划为基本单元,跨市合作项目的收益分配缺乏明确的法律规则,导致实际合作推进存在政策法规制约;其次,地方政府间签订的合作协议缺乏强制约束力,协议内容没有分解成具体的落实项目,难以落地实施;^[12]第三,政绩考核的属地化特征使地方政府更关注本地短期利益,这直接

削弱了推进跨区域合作的内生动力。

(四)评估考核反馈机制不健全,间接制约都市圈规划有序实施

都市圈规划实施评估机制不健全。都市圈规划涉及跨地级市政府乃至跨省级政府之间的关系,也涉及政府和市场的关系,由于主体的多元性和城市发展的复杂性,在规划实施过程中需要对实施效果以及实施环境的变化进行持续的监测,通过对规划实施时序、步骤、措施进行调整,达到修正规划的目的。目前,大多数都市圈在规划实施过程中没有相应的评估和反馈机制,导致都市圈规划难以应对新形势的变化要求。此外,都市圈培育普遍缺乏协同实施考核机制,也间接制约都市圈的培育壮大。由于经济发展水平、行政层级、财政实力、政策资源等差异,都市圈建设过程中普遍出现都市圈外围城市合作积极性高、但话语权较低,而都市圈中心城市则因为缺少利益驱动和考核机制、积极性相对较低的现象。

三、现阶段我国都市圈的内涵特征

建设现代化都市圈以促进中心城市与周边城市(镇)同城化发展为方向,以创新体制机制为抓手,实现要素自由流动和高效配置。基于当前我国城镇化进程、社会经济发展水平,应借鉴国际经验、立足我国国情,准确把握现阶段我国都市圈的内涵特征。

(一)都市圈的概念内涵

2019年,《国家发展改革委关于培育发展现代化都市圈的指导意见》对都市圈的概念进行了明确界定,指出都市圈是城市群内部以超大特大城市或辐射带动功能强的大城市为中心、以1小时通勤圈为基本范围的城镇化空间形态。由于对1小时通勤圈缺乏清晰界定,各地的认识还存在较大差异。

都市圈本质是由职住、通勤关系形成的统一

劳动力就业市场,作为关注完整城市功能的区域范围,往往具有通勤联系紧密、整体职住平衡的特征。^[13]结合国际经验及我国当前发展实际,现阶段,我国都市圈主要指都市圈周边城市组团至中心城市城区“门到门”通勤时间平均在1—2小时、“站到站”通勤时间在1小时左右的空间范围,都市圈原则上以县级行政区为单元、并跨越地级以上城市。^{[14][15]}从功能上看,都市圈是交通通勤圈、产业协作圈、统一市场圈、品质生活圈的统一(见图1)。其中,交通通勤圈是基础,是划定都市圈范围的主要依据,也是产业协作圈、统一市场圈、品质生活圈的重要支撑。产业协作圈是主体,是都市圈内产业分工布局、就业岗位分布的主要载体,也是统一市场圈和品质生活圈的重要依托。统一市场圈是纽带,是都市圈内产业链上下游协作、各类要素高效流通配置的重要平台。品质生活圈是目标,是培育现代化都市圈的追求方向,主要体现在都市圈内公共服务均衡普惠、生态环境协同共治等,品质生活圈与交通通勤圈、产业协作圈、统一市场圈也是相互影响、相互促进。

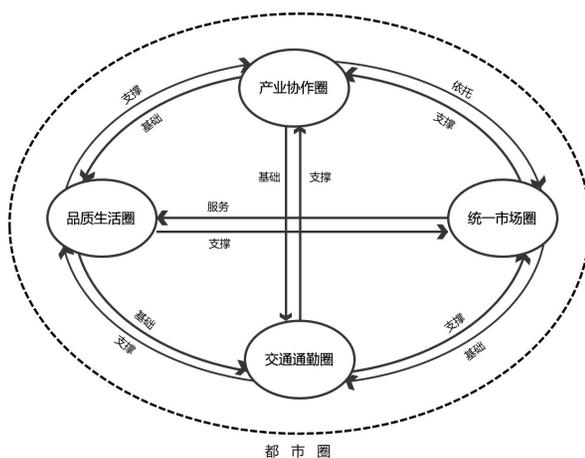


图1 都市圈功能结构示意图

(二)都市圈的主要特征

一是规模适度。规模适度可控是都市圈有序

发展的基本条件。都市圈规模主要包括人口规模、面积范围、经济规模等,其中都市圈面积是决定都市圈规模的重要依据。如果都市圈面积过大,统筹协调难度加大,难以起到协同发展的作用;反之,如果都市圈面积过小,又难以发挥中心城市辐射带动作用,失去培育都市圈的现实意义。根据都市圈概念和现阶段内涵,当前我国都市圈面积基本在2万平方公里左右,主要分布在都市圈中心城市半径50—80公里左右的空间范围,常住人口规模主要集中在1400—2000万人之间(见表1)。

二是结构得当。科学合理的空间结构、城镇体系结构和产业结构是都市圈发展的必要条件。从空间结构上看,我国都市圈的空间结构主要分为单中心布局和多中心布局两种类型,单中心布局以南京都市圈、广州都市圈和成都都市圈等为代表,主要围绕都市圈内一个中心城市分布,多中心布局则围绕都市圈内若干体量相当的城市呈连绵分布,以苏锡常都市圈、厦漳泉都市圈等为典型代表。从城镇结构上看,都市圈内基本呈现“中心城市—节点城市—县城—乡镇”的城镇体系。从产业结构上来看,都市圈中心城市应着力推动产业高端化发展,形成以现代服务经济为主的产业结构,外围中小城市形成以先进制造业为主的产业结构,整体形成都市圈中心至外围梯次分布、链式配套、有序竞争、相互融合的产业布局。

三是功能健全。2015年,中央城市工作会议

指出,要统筹生产、生活、生态三大布局,提高城市发展的宜居性。都市圈也应统筹生产功能、生活功能、生态功能等多元功能,都市圈内部城市共同构成相互协作、功能分工的有机整体。生产功能主要依据都市圈内部产业布局,高效组织内部生产活动,形成分工有序的产业链。生活功能主要体现在都市圈的公共服务、文化娱乐、消费场景等,要满足人民生活需要,提升人民生活质量和幸福感。生态功能主要体现在都市圈生态廊道、绿道、河湖水系以及大气、土壤环境等协同共治,在一体化发展中实现生态环境质量同步提升,共建美丽都市圈。

四是效益突出。追求效益、提升效率是培育都市圈的应有之义,包括经济效益、生态效益、资源利用效率等。据统计,近年来我国都市圈经济发展呈现快速发展态势,2022年我国10个典型都市圈的GDP占全国的26.3%,各都市圈GDP均占所在省份GDP总量的30%以上(见表2)。同时,从都市圈内部来看,中心城市的GDP基本占据整个都市圈的一半及以上,城市之间的经济效益差距仍然较大,未来在提升区域综合经济效益、实现圈内协调发展方面仍存在较大的潜力和提升空间。

五是安全韧性。安全韧性是培育发展都市圈的底线要求。当前,超大特大城市面临的自然灾害、事故灾难、公共卫生、社会安全等风险隐患形势严峻。培育发展都市圈需要通过发挥中心城市辐射带动作用,加快基础设施向周边延伸、要素资

表1 国内部分都市圈规模对比(2020年)

名称	面积 (万 km ²)	常住人口 (万人)	GDP (万亿元)	人均GDP (万元)	人口密度 (人/km ²)
南京都市圈	2.7	2120	2.84	13.4	785
福州都市圈	2.6	1300	1.49	10.7	538
成都都市圈	2.64	2761	2.14	7.7	1046
长株潭都市圈	1.89	1455	1.63	11.2	770
西安都市圈	2.06	1802	1.27	7.1	875
重庆都市圈	3.5	2440	2.05	8.4	697

数据来源:课题组根据相关文献和统计资料整理

表2 国内部分都市圈GDP统计分析(2022年)

序号	都市圈	中心城市GDP (万亿元)	都市圈GDP (万亿元)	全省GDP (万亿元)	都市圈占全 省比例	都市圈占 全国比例
1	南京都市圈	1.69	4.63	12.29	37.70%	3.83%
2	成都都市圈	2.08	2.62	5.68	46.17%	2.16%
3	福州都市圈	1.23	1.90	5.31	35.77%	1.57%
4	西安都市圈	1.15	1.30	3.28	39.67%	1.07%
5	长株潭都市圈	1.40	2.03	4.87	41.67%	1.68%
6	重庆都市圈	2.91	3.06	-	75.99%	1.92%
7	广州都市圈	2.88	4.90	1.29	37.95%	4.05%
8	深圳都市圈	3.24	4.90	12.91	37.94%	4.05%
9	杭州都市圈	1.88	3.97	7.78	51.08%	3.28%
10	武汉都市圈	1.89	3.25	5.37	60.48%	2.69%

数据来源:课题组根据各都市圈历年发展报告及有关统计资料整理

源向周边流动、功能产业向周边疏解,来促进大中小城市和小城镇协调发展,因此提升都市圈抵御自然灾害和公共突发事件能力成为必然要求。未来亟待实施一系列都市圈韧性建设策略,包括加快构建高韧性的基础设施网络、拓展社区公共服务跨区合作渠道、推动“平急两用”公共基础设施的跨界协同和应急能力建设等,以实现“多城联防”和“全域韧性”的目标,共同增强都市圈的安全性和稳定性。

四、“十五五”时期培育发展现代化都市圈的重点任务

当前,我国都市圈正处在培育发展的关键时期。面向“十五五”,要按照《深入实施以人为本的新型城镇化战略五年行动计划》有关部署,坚持问题导向、立足发展实际,有序推进都市圈规划评估、修编,因地制宜、突出效率、提升品质、加强协同,着力提效交通通勤圈、打造产业协作圈、构建品质生活圈、建设统一市场圈。

(一)建立都市圈评价体系,开展都市圈规划评估及修编

一是建立都市圈同城化评价体系,及时发布

评价报告。同城化是都市圈的重要特征,也是衡量都市圈发展水平、发展阶段的重要指标。“十五五”期间,建议有关行业主管部门从都市圈同城化内涵出发,围绕职住协同、通勤便捷、功能互补、产业配套、生态共保等方面(见表3),组织“十四五”及“十五五”时期重点培育的都市圈,定期开展都市圈同城化发展水平评价,及时发布评估报告、总结经验做法、找出短板弱项,为各地都市圈发展规划评估、规划修编等提供技术支撑。

二是开展都市圈发展规划评估,适时组织规划修编。在都市圈同城化评价基础上,系统梳理2019年《关于培育发展现代化都市圈的指导意见》出台以来,各地都市圈发展规划编制、实施进展情况。“十四五”期间重点培育的成都、福州、南京、长株潭等都市圈发展规划的规划期均至2025年,有必要针对规划的目标、执行过程、效益作用和影响进行客观系统的总结和评估,深入分析存在的堵点难点问题,对规划的内容、任务、举措、机制等进行反思和调整,并在新一轮的规划编制实施中及时修正纠偏。同时,结合“十五五”各级国民经济规划编制契机,推动“十五五”期间重点培育的都市圈开展规划编制工作,要在充分吸取先行地区经验教训的基础上,深入研判国际环境、新型城镇

表3 都市圈同城化评价指标体系

指标分类	指标解释	序号	具体指标
职住协同	反映都市圈统一的劳动力、就业市场发育程度	1	职住比(%)
		2	新开发用地产居比(%)
通勤便捷	反映都市圈通勤出行需求规模、提供通勤出行交通服务水平	3	平均通勤时间(分)
		4	平均通勤成本(元)
		5	跨市通勤率(%)
产业配套	反映都市圈产业梯次布局、分工协作、协调联动	6	产业链(群)数量(个)
		7	主导产业同构系数(%)
		8	主导产业本地配套率(%)
功能互补	反映都市圈公共服务、资源要素等协作互补	9	医联体数量(个)
		10	中小学联合办学数量(个)
		11	“一网通办”服务事项(件)
		13	医保异地报销率(%)
生态共保	反映都市圈生态环境协同共治、实现生态环境质量同步提升	13	区域空间质量优良天数上升率(%)
		14	区域单位GDP能耗降低率(%)
		15	流域水质断面优良比例(%)

化和全国统一大市场建设新趋势、新特征,做好都市圈发展规划与国家、省级、市级相关规划的衔接,编制内容突出针对性和可操作性。

(二)围绕“硬投资”和“软建设”,提效交通通勤圈

一是研究加大政策支持力度,推动都市圈交通基础设施建设。聚焦扩大都市圈通勤服务供给,提高运营服务品质,围绕重点都市圈形成0.5—1小时通勤圈,研究超长期特别国债、“两重”项目和“两新”政策、地方政府专项债券等支持都市圈城际通勤效率提升。以优化通勤供给为重点,推动沿都市圈客流主廊道、强化中心城市与周边城市通勤联系的城际铁路、市域(郊)铁路等建设,加强与其他轨道交通方式合理分工、衔接融合,完善都市圈轨道交通网络,提升城际通勤效率。支持改造利用既有铁路资源开行城际、市域(郊)列车。以充分挖掘和释放既有铁路运能为重点,加强既有铁路资源盘活利用,推动具备条件的既有铁路通过优化局部改扩建、改造站台站房、增

建复线及联络线、增设车站等方式进行适应性改造,增强城际客运功能和运输能力,公交化开行城际、市域(郊)列车。加快建设都市圈公路环线通道,全面畅通都市圈内各类未贯通公路和瓶颈路段。

二是研究制定促进都市圈轨道交通可持续发展的政策举措。顺应新型城镇化发展要求,进一步研究明确城际铁路、市域(郊)铁路功能定位,合理确定技术标准,有序推进建设实施,理顺发展体制机制,提升规划建设管理水平,创新运营服务模式,促进城际铁路、市域(郊)铁路健康可持续发展。推动各地及时开展城际铁路、市域(郊)铁路规划评估及调整修订,对已批复城际铁路建设规划、多层次轨道交通规划等开展系统评估,重点对规划目标、规划方案、实施效果进行评估分析,对于规划期限已到但经调整具备继续实施条件的城际铁路、市域(郊)铁路规划进行修订,持续推动各项任务顺利实施。

三是建立健全都市圈轨道规划建设运营管理

机制。创新都市圈城际铁路、市域(郊)铁路规划建设体制机制,加强跨省市项目规划、建设、运营、要素保障等协调对接,完善相关政策法规、监管制度及标准规范。推进运营管理创新,因地制宜选择城际铁路运营管理模式;推动地方自主运营城际铁路与干线铁路实现跨线运营。推进城际铁路与其他轨道方式安检互信、资源共享、票制互通、支付兼容。

(三)推进分工协作取得实质性突破,打造产业协作圈

一是进一步强化都市圈产业分工。推动各城市功能互补,强化产业分工协作、错位布局,是我国培育发展现代化都市圈的目标之一。超大特大城市要聚焦做优做强全球资源配置、科技创新策源、高端产业引领等核心功能,推动非核心功能向周边地区疏解,加快制造业转型升级、推动制造业与服务业深度融合。都市圈周边中小城市要充分依托土地、人力等综合成本低的比较优势,全面提高综合承载能力,主动承接中心城市产业功能外溢,围绕主导产业深化构建“研发+制造”“总部+基地”“链主+配套”等新型协作关系,在协作中实现建链、延链、补链、强链,避免同质化恶性竞争,实现差异化定位、特色化发展,构建中心至外围梯次分布、链式配套的产业格局。

二是构建都市圈产业协作平台。借鉴南京、杭州都市圈产业发展联盟经验做法,成立都市圈主导产业发展联盟,由政府组织、企业、研究机构、专家团队等主体共同参与,聚焦原材料、供应商、展销、创新、人才、技术合作、招商、品牌等环节,联合举办产业推介活动、发布产业动态,加强主导产业在都市圈各城市之间的紧密联系和协同发展,培育形成产业生态圈。探索联合设立都市圈产业发展基金,以转移支付、直接投资、债券融资等方式为重点领域、重大项目提供支持。积极共建产业园区。通过政府间合作、政府与企业合作、企业间合作等模式组建园区开发平台,借鉴成都都市

圈及长三角G60科创走廊等经验,重点在临界地区、交通廊道沿线地区、产业协同发展基础良好地区合作共建产业园区或者飞地园区,以园区为载体,提升承接中心城市产业转移能力,促进中心城市功能纾解和产业转型升级。

三是进一步创新利益共享机制。选取产业基础好、合作潜力大的都市圈作为试点,通过税制改革,建立GDP分计、税收分享等利益共享分配机制,强化都市圈产业协同发展的内生动力,打造利益共同体。探索共建园区、飞地园区、跨界合作示范区等不同合作形式的利益分配机制,依据各方投入产出、产业分工和产品价值链等,探索建立税收征收方式、分成基数、比例标准和分配方式的新模式。探索增量、存量税收分成机制,从税收增量部分入手,对新设企业形成的税收增量属地方收入部分在项目流转地和项目受让地之间进行分享;对存量项目在区域内转移的(比如企业迁建、总部搬迁等),实行定期基数返还、增量分成的财税利益共享模式。

(四)扎实推进公共服务共建共享,构建品质生活圈

一是推动优质公共服务资源协同共享。加强都市圈基础教育资源统筹,推动超大特大城市与周边城市中小学合作,成立基础教育学校联盟,建立和完善联合教研、校外实践、研学旅行等基础教育资源共享机制,推动通过人工智能、互联网等高新技术开展远程教育、培训和交流,促进优质教学资源协同共享。建立都市圈职业教育联盟,共同打造都市圈产学研一体化职教基地,推进师资、产学研、实习就业等全方位合作。优化区域医疗卫生资源配置,创新医疗服务共享模式,推动超大特大城市三级医院在都市圈周边城市设置分支机构。推进医疗服务协同共享,推动病历跨地区、跨机构互通共享,推动医学检验检查结果跨地区、跨机构互认,探索建立都市圈定点医院转诊机制、医保定点互认机制和实时结算机制,建立医疗损害

异地鉴定及医患纠纷异地调解制度。

二是加快社会保障接轨衔接。提高都市圈社会保险关系转移效率,加快推进医疗、养老、失业保险等顺畅转移和缴费年限互认,实现工伤保险互通互认、异地就医和药店刷卡直接结算服务。鼓励联建或跨市共建养老服务设施,开展多种形式的养老合作。支持养老机构规模化连锁化专业化发展,探索养老床位补贴跟随人走、异地结算。推动公共租赁住房保障范围覆盖全部常住人口,推行住房公积金异地转移接续和异地贷款。探索建立财政支出统筹分担机制,率先打破基本社会服务户籍限制。

三是协同开展跨区域社会治理。搭建都市圈政务服务“一网通办”服务平台,持续提升都市圈政务服务协同发展水平和能力,推动多领域、多部门、各城市服务事项“同事同标”,推动高频涉企便民服务事项异地通办,编制出台事项清单。大力推进“互联网+政务”服务,开设都市圈办理专窗,探索建立都市圈一体化企业登记绿色通道。建立健全治安维稳、行政执法等协作机制,加强交界地区城市管理联动,协同加强流动人口管理和服务,消除公共安全盲区。

(五)打破地域分割和市场壁垒,建设统一市场圈

一是推进都市圈要素市场一体化。推动人力资源市场一体化,放开放宽除个别超大城市外的城市落户限制,探索都市圈内城市户籍准入年限同城化累积互认,推动人力资源信息共享、公共就业服务平台共建。推动土地要素市场一体化,推动都市圈农村集体经营性建设用地、增减挂钩节余指标和耕地占补平衡指标跨行政区交易和配置。统筹用地指标管理方式,在毗邻地

区、同城化先行区等特别功能区,共建“指标池”,增强跨区域项目用地保障能力。推动金融服务一体化,探索设立都市圈一体化发展投资基金,鼓励社会资本参与基金设立和运营,推进都市圈城市商业银行互设分支机构,推动融资担保、小额贷款、融资租赁等业务同城化。建立统一的技术市场,构建都市圈综合性技术产权交易市场以及专业化技术产权交易平台,促进科技成果规范有序交易流转,鼓励发展跨地区技术产权交易中介服务,率先实行“创新券”都市圈通用通兑。

二是整合打造都市圈要素资源交易平台。统一异地市场准入制度与考核标准,打造集土地使用权、排污权、碳排放权、用水权、用能权、产权、技术、人才、资金等数据信息于一体的综合性管理平台,在数据集成基础上设立多个专业特色子平台,推动要素资源跨区统一管理、配置和交易。“十五五”期间,重点打造科技资源共享及技术交易市场一体化平台,建设跨区域知识产权交易大数据中心,提高都市圈科技研发水平和科技成果转化质量,建立“共享用工”“周末人才”等供需平台,通过柔性引才引智方式满足都市圈各类企业在解决个性难题上的人才需求等。

三是协同优化都市圈营商环境。建立都市圈经营主体维权服务平台,加强对经营主体的指导和服务,依法反映行业诉求,共同维护公平竞争的市场环境。构建都市圈营商环境交流平台,搭建都市圈政商交流渠道,通过面对面沟通、“零距离”交流,了解企业发展中存在的实际困难和问题。搭建科技创新服务平台,加快构建众创空间、孵化器科技创新载体,促进科技创新发展,提高科技成果转化效率。

[参考文献]

[1]高国力.增强城市群都市圈综合承载能力 培育高质量发展增长极和动力源[J].宏观经济管理,2021(11).

[2]高国力,邱爱军,潘昭宇等.客观准确把握1小时通勤圈内涵特征引领支撑我国现代化都市圈稳步发展[J].宏观经济

管理,2023(1).

[3]刘乃全.依托都市圈推动高水平区域协调发展[J].国家治理,2024(16).

[4][14]邱爱军,潘昭宇等.都市圈经济发展协同治理研究[M].北京:中国建筑工业出版社,2023:12-13.

[5][15]潘昭宇,邱爱军,余飞等.都市圈经济发展协同治理研究[J].宏观经济管理,2023(12).

[6]郭文尧,刘维刚.现代化都市圈建设的问题、国际借鉴及发展路径[J].经济问题,2021(8).

[7]2024年广州市经营主体发展情况[R].广东省市场监管局,2024.

[8]佛山市2024年国民经济和社会发展规划执行情况的相关报告[EB/OL].佛山市发展和改革委员会.https://fsdr.foshan.gov.cn/fsfgj/fhj/jcck/jhfg/content/post_6288045.html.

[9]广东省统计年鉴2024年[EB/OL].广东省统计局.<https://stats.gd.gov.cn/gdtjnj/>.

[10]深圳公共交通服务“评、诊、治”——2024年一季度公交服务指数评析[EB/OL].深圳市都市交通规划设计研究院.<https://mp.weixin.qq.com/s/cSfqfixdx0jTnPkRhShhcQ>.

[11]吴军.从同城对接到高质融合——新时期广佛高质量发展融合试验区规划实践[R].2023.

[12]杨柳青,季菲菲,陈雯.区域合作视角下南京都市圈规划的实践成效及反思[J].上海城市规划,2019(02).

[13]World Bank.Urban Sustainability Framework (2nd ed.)[R].Washington,DC: World Bank Publications,2020:121.

责任编辑:陈 颢

Progress, Problems and Key Tasks of Cultivating and Developing Modern Urban Agglomerations in China

Gao Guoli & Pan Zhaoyu

[Abstract] Cultivating and developing modern urban agglomerations is an important measure to improve the spatial layout of urbanization. This article systematically analyzes the progress and problems faced in cultivating and developing modern urban agglomerations in China since the implementation of the Guiding Opinions of the National Development and Reform Commission on Cultivating and Developing Modern Urban Agglomerations in 2019; Based on the current urbanization process and socio-economic development level in China, the concept and connotation of urban agglomerations in the current stage are proposed. From a functional perspective, urban agglomerations are the unity of transportation commuting circle, industrial cooperation circle, quality of life circle, and unified market circle. At present, urban agglomerations in China have five major characteristics: moderate scale, appropriate structure, sound functions, outstanding benefits, and safety resilience; Facing the "15th Five Year Plan", it is proposed to cultivate and develop modern urban agglomerations, timely carry out urban agglomeration planning evaluations, organize planning revisions in a timely manner, focus on improving transportation commuting circles, creating industrial cooperation circles, building quality living circles, and constructing unified market circles.

[Key Words] Metropolitan Area; Urbanization; Connotation and Characteristics; Key Tasks