

【城市经济研究】

加快构建现代化都市圈一体化发展机制的策略重点*

齐 爽

摘 要:自2019年国家发展和改革委员会出台《关于培育发展现代化都市圈的指导意见》以来,我国都市圈在基础设施建设、公共服务、产业发展等领域的同城化水平持续提高,都市圈一体化发展水平也进一步提升。加快构建现代化都市圈一体化发展机制是都市圈发展的共同要求,是促进区域协调发展的大逻辑,能够有效推动新型城镇化进程,破局行政分割化,促进都市圈的协同高质量发展。未来,加快构建现代化都市圈一体化发展机制可以围绕“四高”,即高水平构建协商合作机制、高质量建立健全规划协调机制、高标准创新优化协同发展机制、高效率畅通完善补偿共享机制等四大方面进行有效探索。

关键词:现代化都市圈;一体化;体制机制;协同发展

中图分类号:F061.5 **文献标识码:**A **文章编号:**2095—5766(2022)03—0127—08 **收稿日期:**2022—03—10

***基金项目:**2019年度国家社会科学基金项目“‘一带一路’高质量建设中我国内陆节点城市功能响应与提升研究”(19CJL044)。

作者简介:齐爽,女,河南省社会科学院区域经济研究中心助理研究员,航空经济发展河南省协同创新中心研究人员(郑州 451464)。

一、引言

都市圈作为与区域一体化发展有机联系的整体,对解决区域不平衡、城乡不协调、城市不协同等问题具有重要意义。2019年,国家发展和改革委员会出台的《关于培育发展现代化都市圈的指导意见》提出“构建都市圈一体化发展机制”“加快构建都市圈协商合作、规划协调、政策协同、社会参与等机制”,这对构建现代化都市圈一体化发展机制提供了重要指引。随后,2020年7月30日召开的中央政治局会议要求,以新型城镇化带动投资和消费需求,推动城市群、都市圈一体化发展体制机制创新。《2022年国务院政府工作报告》指出,提升新型城镇化治理,稳步推进城市群、都市圈建设,促进大中小城市和小城镇协同发展。国家统计局发布的

《中华人民共和国2021年国民经济和社会发展统计公报》显示,截至2021年年底,我国常住人口城镇化率达到64.72%。近年来,我国都市圈建设呈现出较快发展的态势,新型城镇化和城市更新潜力巨大,作为承载发展要素的主要空间形式,都市圈已成为支撑全国经济增长、促进区域协调发展、参与国际竞争合作的重要平台。加快构建现代化都市圈一体化发展机制是推动现代化都市圈建设的重要抓手,对全面建设社会主义现代化国家具有重要意义。未来一段时期,都市圈和城市群的加快发展将成为我国最大的结构性潜能(刘世锦,2020)。

现阶段,我国在培育发展现代化都市圈和加快构建现代化都市圈一体化发展机制的进程中,还存在不少问题。例如,各大都市圈内部分工协作不足、低水平同质化竞争严重、协同发展体制机制不健全(尹稚,2019);强行政区经济和资源调配模式

造成的强行政边界效应问题,以及城市竞争思维和政府政绩导向导致都市圈一体化发展难以有效实现(卢庆强,2019);要素市场一体化障碍重重、市场监管协调性不够、合作机制有待深入(黄征学、肖金成等,2018);经济集聚下,以邻为壑形成的“市场藩篱”对都市圈一体化产生了较大的抑制作用(邵汉华、吕欣怡等,2020);多层次、常态化协商机制不健全,利益共享机制尚未有效建立,先行示范区建设机制尚未破局,规划政策落实机制不完善(殷耀宁、曾光,2022)等。新发展阶段,现代化都市圈建设应围绕体制机制创新,加快构建并完善都市圈一体化发展机制,促进各类要素在城市群、都市圈内的合理流动和高效集聚。在实现都市圈内部网络节点作用深化与外部城市网络嵌入和互联的过程中,使各类要素和产品的跨区域流动更为自由充分,各类行政壁垒和体制机制障碍得到基本消除,逐渐形成要素流动有序、空间结构清晰、产业分工协调、交通往来顺畅、公共服务均衡、城市功能互补、环境和谐宜居的现代化都市圈,最终形成市场统一、分工协作、公共服务共享、城乡融合发展的一体化协同发展格局,真正构建起全面、协调、稳定、健康、均衡、可持续发展的现代化都市圈,助力全面实现社会主义现代化。

二、高水平构建协商合作机制

良好有效的对话协商是一切沟通合作的开始,都市圈的建立和发展涉及不同区域的多个层级,由于行政所辖区域不同,政策覆盖范围会有不同,决策者的想法会不同,经济社会发展情况也会不同,甚至文化习俗都会有些许差异,这些都为都市圈的协同、合作带来制约。畅通对话协商机制,尤其是畅通区域间多层次协商机制,将有助于区域合作机制、互助机制的构建,最终有助于都市圈的全面协调发展。

1. 畅通对话协商机制

在都市圈内部建立对话协商机制,可以通过多方互动,对都市圈及各子系统的正当利益、合理诉求进行理性商谈和评议,最终通过平等对话和协商,凝聚发展共识,真正实现都市圈一体化发展。都市圈对话协商作用机理如图1所示。

一是建立和完善高层协商机制和地方协商机

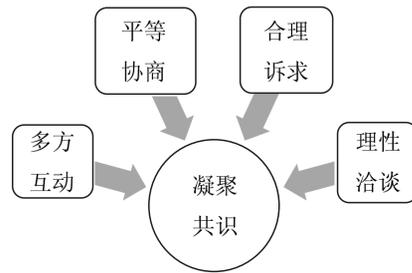


图1 都市圈协商对话作用机理

制。高层协商机制的制定,以具体都市圈为基础,探索成立相应的现代化都市圈推进委员会,都市圈所涵盖的城市都需要挑选相应的熟悉当地实际情况和都市圈整体发展情况的人员进入委员会,定期统筹研究和协商解决一些重大问题。现代化都市圈推进委员会应下设办公室,如现代化都市圈建设领导小组办公室,办公室的成员应是懂管理、懂都市圈发展的复合型人才,负责委员会日常的协调管理工作,并有一定的区域统筹权限,责任分工明确,能够组织制定都市圈各类发展规划、年度计划等,并督促落实。此外,还可以积极争取省级层面或国家级层面建立更高规格的区域协调机构,加强与国家部门的对口衔接,主动争取各类支持政策、改革试点和重大项目安排等,协调各类优质资源助力现代化都市圈建设,深入研究和制定促进现代化都市圈建设的政策措施,做到实际情况认知到位,沟通渠道畅通、有效。二是建立完善地方政府协商机制,探索建立常态化和制度化的都市圈子系统对话协商机制。现代化都市圈建设领导小组办公室定期邀请都市圈各子系统的多元主体,如政府、市场、社会组织、民众等,共同参与制定相应的例会制度,共同就都市圈一体化发展面临的困境和问题进行充分的讨论和洽谈,促进都市圈各子系统之间的沟通与交流,最终形成有效的协商结果。商谈期间,可以利用现代信息技术等,通过线上会议、邻里论坛等方式为都市圈对话协商机制的建立提供便利,提高沟通的便捷性和高效性。三是现代化都市圈建设领导小组办公室根据领导小组审议确定的重点任务和分工,分年度对各市重点项目建设情况和省有关部门本领域工作协调推进情况进行考核,确保都市圈建设各项工作有序推进及各类沟通机制的有效建立。畅通多元化的信息反馈与交流渠道,强化企业、民间组织等在都市圈一体化进程中的协调参与,鼓励非政府组织机构对都市圈

规划建设进行社会监督。

2. 创新政府联动机制

一是借鉴杭州都市圈经验,构建以省级联席会议、市长联席会议、政府秘书长工作会议、协调会办公室、专业委员会项目合作处等为框架的五级都市圈建设政府协调机制。借鉴广佛都市圈经验,在省级层面指定一位省委常委直接负责都市圈联动发展,在市级层面成立都市圈各子系统主要领导人组成的领导小组,负责具体协商。二是探索建设数字化政府协同治理平台,以数字动态衔接重塑都市圈各子系统政府治理的联动机制。建立标准化、规范化、常态化的高效数据流,以数据流的构建来降低地方政府管理和服务活动的成本,进而实现不同部门间的协同治理(胡重明,2020),通过数字动态衔接,为资源和要素的全线、跨区域流动提供可能。通过权力和相应资源的下沉,地方政府应从以行政事务为中心向以服务需求为中心转变,推动社会零散力量和资源转变为治理资源,在相对集中统一的制度架构内流转和传递信息、数据,推动层级之间、政社之间的融合。通过注重数字化转型的制度逻辑,重新明确政府职权、职责及部门间界限,探索建立用数据说话、用数据决策、用数据管理和用数据创新的全新机制,统筹权责关系及资源配给,注重数据治理,进一步释放数字化的制度创新功能,加快地方政府数字化转型的资源和技术布局,以社会治理大数据为支撑,充分发挥信息化促进公共资源优化配置的作用,创新立体化的治理机制,促进信息化与公共服务的深度融合。三是创新数字政府平台整体化运行新模式。注重地方政府观念、制度、管理、业务、模式等方面的全面系统式创新,加速形成数字政府整体化运作的新模式,以问题需求为导向,从省级层面协同推进,实现政府内部运作与外部服务的统一,实现上下级政府的高效合作,积极打造省级政府牵头的、都市圈通用的数字型公共服务平台,并积极吸引社会力量共商共建,统一标准规范,从省级层面建立数字政府服务的各类标准,实现地方政府治理领域宽覆盖。

3. 完善区域合作机制

现阶段,尽管大多数都市圈内各城市子系统间具有较好的合作基础,也取得了较为明显的成效,但各子系统间的区域定位缺乏一定的协同性,各城市

之间和城乡之间的发展不平衡问题依然存在,随着都市圈内人口流动性的增强,各类公共服务区域性供给矛盾十分突出。此外,在制度管理方面,由于都市圈内部各子系统部门设置不同、权限不清晰,各类标准不一致,在一定程度上会阻碍协作机制的发挥;在产业创新方面,各子系统之间同样存在互相间的认知障碍,高新企业和人才资质认定的标准往往不同;在城市建设管理方面,都市圈内各子系统之间的环境联合执法、联合共治的长效机制尚未形成,各类生态廊道和综合枢纽的衔接水平不高,各类检测标准未能实现统一。因此,应进一步完善区域合作机制,在都市圈区域治理标准和规范方面进行统筹规划。

一是强化目标共识,以建设具有全国甚至世界影响力、竞争力的现代化都市圈为发展目标,在强化都市圈核心城市引领带动作用的同时,积极推动都市圈各子系统树立区域整体利益、长远利益最大化的合作理念,并在兼顾各子系统局部利益的同时,围绕制约都市圈发展的共同问题,协作共商,共同寻找切实可行、科学有效的合作机制和路径。二是强化市场的主导地位,积极顺应都市圈合作从市场项目协调向区域一体化制度创新转变的趋势,把合作主体从以往的政府、企业,拓展到智库、社会组织等各市场主体力量,在发挥好政府在制定统一规划、统一规则、统一标准等方面的关键作用的同时,在具体合作事项上发挥好市场的决定性作用。例如,通过搭建创新资源平台、要素共享平台、产业协作平台等,积极推进区域产业联盟、创新联盟、招商联盟的建设,深化都市圈内各子系统在经济、社会、文化、生态等多领域的合作。三是借助现代化都市圈建设的契机,强化优势互补和资源互惠,重塑都市圈内各子系统的比较优势。强化都市圈核心城市比较优势的外溢作用,通过市场化手段,将其核心功能联系不紧密、但与其他中心城市和小城市相适应的部分非核心功能疏解出去,强化中小城市的比较优势支撑。以构建特色功能廊道的方式,促进核心城市的科教、医疗、研发、服务、人才等资源与周边中小城市的制造、人文等后发优势互补融合,形成都市圈发展的合力。

三、高质量建立健全规划协调机制

通过建立和完善高位统筹的协调机制,强化统

筹引领,强化分类指导,从都市圈发展定位、战略引领、设施协同、配套政策制定等方面对空间发展进行引导,加大各类规划体系的衔接力度,凝聚区域发展共识,促进都市圈一体化发展,确保都市圈各项规划措施和整体空间要求能够落地。

1. 构建高位统筹机制

为加强对都市圈一体化发展共同事宜的规划与协调,可以通过都市圈各子系统让渡部分权力,建立一个跨区域的长效统筹机构。该跨区域统筹机构应既能够为都市圈一体化发展制定整体规划,积极探索建立现代化都市圈重大事项科学决策机制,又能够对都市圈内部各子系统间的矛盾进行化解,进而为都市圈的发展制定长远的目标和整体战略,增强都市圈协同发展的稳定性和可持续性。

一是建立由省级行政区有关领导任组长的现代化都市圈建设领导小组,由省内外高校和科研机构等各领域知名专家、学者组成的现代化都市圈专家委员会。前者负责统筹协调、整体推进相关工作,分年度审议、提出都市圈建设发展的重大事项;后者负责建立和完善都市圈重大事项决策咨询机制,通过对都市圈重大事项的决策论证、技术咨询和评估分析等,为领导小组科学决策提供智力支撑。二是坚持高起点站位、高标准规划、高效率推进,全面提升都市圈的辐射功能、外溢效应和带动作用。坚持问题导向、需求导向、结果导向,通过系统的调研和专题研究,构建现代化都市圈的顶层设计和整体结构。组织相关部门,每五年一次编制现代化都市圈建设规划,确定短期和长期的阶段性目标和任务,明确不同时期的工作要点,构建好“任务书”“路线图”“时间表”。三是现代化都市圈建设领导小组及其办公室应积极配套出台规范性文件,为推动解决现代化都市圈建设的体制性、机制性、保障性等问题提供政策支撑。研究确定建设现代化都市圈的重大事项、重点任务、阶段性目标和重大政策举措,做到系统规划,统筹推进现代化都市圈建设的全局性重要工作,统筹协调解决现代化都市圈建设的重点难点问题,从更高层级、更宽视野、更高标准上全面推动建设更高水平的现代化都市圈,促进都市圈经济社会的协调发展。

2. 健全利益平衡机制

为提高都市圈各子系统参与合作的积极性,需要构建制度化的利益平衡机制,以具体项目为抓

手,通过市场协调、政府协调、社会协调和法律协调等方式,促进要素集聚集约、提高经济效率、保障公平正义、约束政府行为、缩小地区差距、完善治理体系,全面调动市场主体的活力和社会的创造力,调解都市圈一体化过程中存在的利益矛盾与冲突,最终实现区域合作公平与效率的双赢。

一是建立多主体协调联动的都市圈建设推进机制。将都市圈的核心及中心城市作为都市圈建设的责任主体,坚持“一盘棋”思想,定期会商沟通,加强工作衔接,协同推进都市圈各项建设任务的落地实施,并向领导小组办公室及时汇报建设过程中遇到的重大问题。二是探索建立多元化、全方位的利益平衡机制。如在毗邻区域探索建立地区生态利益平衡机制,促进生态修复和保护;在都市圈各子系统互产互销的过程中,探索构建商品产销利益机制,禁止随意提高销售价格,保护共同利益;构建资源高效利用机制,保障资源输出地和输入地之间的利益平衡,促进资源的集约高效利用;构建污染防治机制,针对所在地及毗邻区域的污染排放和污染产业转移等问题,建立完善经济性的惩处机制和补偿机制;构建特殊贡献区利益平衡机制,对发展相对来说比较困难和落后的都市圈子系统,进行特殊照顾和帮扶,出台适宜水平的利益平衡政策措施;构建维护市场公平竞争的利益调节机制,坚决防止都市圈内任何妨碍和破坏市场统一的垄断、封锁和保护行为;构建重大事件处理机制,对非必要或非全局利益需要进行的重大活动所造成的正常生产活动中止、企业关闭等,给予相关主体适当的补偿(范恒山,2020)。三是强化数字技术对区际利益平衡机制的支撑。注重以区块链、互联网、物联网、大数据、云计算、人工智能等技术手段为支撑,全面准确地把握各类相关信息,更加深入、细致地把握和解决问题,强化区域数字基础设施建设,加快形成先进、融合、开放、绿色的数字软硬体系,推动数字化转型,更加科学务实地确立目标,更加精准有效地制定策略,建立要素全面、设计科学的区际利益平衡机制。

3. 完善项目监管机制

现代化都市圈是科技创新、优势产业集聚、高端人才汇集的高地,需要建设一批集聚优质资源的开放性合作平台、重大科技创新工程和产业项目,因此,构建项目平台机制尤为重要,有助于实现技

术、资本、人才、服务等创新资源的深度融合、优化配置与共享转化。

一是建立健全统筹协调、调查研究、联席会议、督察通报、督导考核等制度,全面促进和规范都市圈各类规划、项目的顺利运行。明确都市圈各项措施、规划、项目制定的主体责任人、配合单位、进度安排、交账时间、任务清单等,并纳入都市圈经济社会发展总体布局,大力度推进,构筑权责清晰、奖惩分明、齐抓共管的都市圈建设新格局,按照“谁主管、谁负责,谁丢分、谁负责”的原则,加大督导检查、问责追责力度,落实各区、各部门(单位)“一把手”责任制,确保各项任务的落实。二是坚持把现代化都市圈项目建设的工作成效纳入各级领导班子和领导干部政绩考核指标体系,并与领导干部晋职晋级、评优评先、奖励惩处挂钩。监督检查现代化都市圈建设工作目标任务的落实,建立项目设定、责任分解、任务下达、动态管理、评价验收、问题反馈、考评考核、问责追责的闭合式管理机制,把握关键节点,拉高工作标准。对工作推进不力、效果不佳的地区或单位,严格执行通报、约谈、挂牌督办、一票否决等措施办法,倒逼责任和措施在基层的落实。三是积极构建都市圈建设考核机制。现代化都市圈建设领导小组办公室根据领导小组审议确定的重点任务和分工,分年度对省市重点项目建设情况和省有关部门本领域工作协调推进情况进行考核,确保都市圈建设各项工作有序推进。建立多元的信息反馈与交流渠道,强化企业、民间组织等现代化都市圈一体化进程中的协调参与,鼓励非政府组织机构对都市圈规划建设进行社会监督。

四、高标准创新优化协同发展机制

创新优化协同发展机制,可以提高都市圈对市场的应变能力,增强内生发展动力,充分调动人的积极性。都市圈一体化发展包括八大重点领域的协同,即交通设施协同(为要素流通和贸易往来提供基础)、统一市场建设(能够充分有效发挥市场机制在区域资源配置中的核心作用)、产业分工协作(核心动力机制)、协同创新合作(核心动力机制)、公共服务协同(区域一体化发展的目标)、城乡融合协同(区域整体福利改善的表现)、生态环境协同

(区域整体福利改善的表现)和统筹协调发展(为都市圈一体化发展提供保障)。

1. 创新产业协同发展机制

都市圈创新产业协同发展机制的重点就是要打破利益固化的藩篱,实现区域空间结构和产业结构的优化升级,提升都市圈的产业竞争力。对此,需要充分利用政府和市场这“两只手”,加强都市圈产业的纵横互联,建立产业利益融合机制,构建都市圈产业网络化的发展格局,形成产业的合理分工和功能互补。

一是在政府层面上,为促进都市圈产业协同发展的有效运行,可以从省级或国家层面建立现代化都市圈产业协同发展领导小组,统筹规划都市圈产业发展,并赋予相应的权威。与此同时,在都市圈子系统内下设地方的产业协同发展小组,负责各项政策的落实,及时解决都市圈各子系统之间在产业转移和发展过程中遇到的利益冲突,如产业迁入迁出矛盾、资源配置失衡等,促使地方政府将都市圈全局利益放在首位,进而提高产业协同发展的效率。因地制宜探索制定《都市圈产业协同规划纲要》,积极谋划产业发展的相关政策,统筹各子系统产业发展,加快产业转移效率,优化产业布局,促进产业的跨区域合作。二是建立跨区域产业协同监督机制。搭建跨区域的产业协同发展监督平台,结合产业协同发展需要,积极构建各子系统间产业分工合作的监督指标,如产业结构、产业承接度、产业专业度、跨区域联系、产业技术含量水平、产业空间布局等,形成监督报告,进而直接参与产业协同政策实施的监督工作当中。积极推动地区间的产业转移对接,加强产业分工协作。优化产业布局,形成优势互补、错位发展、分工协作、结构优化、布局合理的产业发展新格局。三是构建产业协同激励机制。建立产业园区的合作模式,都市圈的平台型企业 and 龙头企业借助互联网平台发展模式,与政府共建跨区域产业转移中介平台,复制推广成熟的产业运作模式,扩大龙头企业品牌的外溢效应,实现平台的连锁式经营。此外,都市圈的核心城市应进一步扩大其在金融、科技、互联网等产业领域的开放力度,坚持以市场为导向,着力去除各种形式的壁垒和垄断,扶持中小微企业发展,使都市圈内部各类型企业能够错落有序地发展,优化产业分工布局。

2.完善区域协同创新机制

一是制定差异化的区域创新发展战略。例如郑州都市圈可以将郑州高新区作为核心区,辐射带动郑州航空港经济综合实验区、郑东新区、郑州经济技术开发区、金水科教园区等的发展,积极开展体制机制改革创新,优化创新创业环境,引导创新创业人才、创新资源向重点区域集聚,强化产业支撑,依托智能终端、超硬材料、新能源汽车、信息安全、物联网、北斗导航与遥感等科技产业发展,建设国内具有重要影响力的高端装备制造产业集群和新一代信息技术产业集群,打造国家创新型城市。新乡片区可以将新乡高新区作为核心区,辐射联动平原示范区、国家化学与物理电源产业园、新东产业集聚区、大学科教园发展,推动大学科教园的建设,重点发展新能源动力电池及材料、生物制药、生化制品等,打造特色鲜明的电子信息产业示范基地、生物医药产业基地、高端智能产业示范基地、科技服务集聚发展示范基地和物联网人才培训基地,培育农业科技创新中心,推动生物育种等功能建设,构建创新型城市的重要支撑。二是推进区域协调创新体系的建设。积极联合都市圈各子系统组建以产学研结合为特色的产业技术创新体系,通过联合建立重点实验室、技术创新中心等,围绕战略性新兴产业培育发展关键性技术,提升都市圈整体的创新能力,促进区域产业的转型升级。三是推动区域创新资源共享。积极探索建立都市圈大型仪器设备共享联盟、技术创新平台联盟、科技创新资源共享联盟、高技术专家信息服务联盟等各类联盟,推动科技成果的转化,最终形成以整合创新资源为切入点,以区域创新合作机构为引领的创新资源共享机制。四是构建和完善合作平台的协同发展机制。以郑州都市圈为例,建议规划设立黄河生态协同发展示范区、华夏文明协同发展示范区、平原生态协同发展示范区,综合考虑城镇化与城乡统筹、生态保护、产业转型与融合发展、文化功能培育等,通过试点推进的方式,不断完善协同发展机制和政策,实现发展模式与路径的协同创新。

3.创新要素市场一体化机制

要素市场的一体化是都市圈协调发展的前提要求。现实中,都市圈往往存在很多平行辖区政府,由于地方政府间缺乏协调,且普遍存在引资竞争的现象,会导致生产要素的跨行政区域流动存在

障碍,形成所谓的“行政区经济”(孙久文,2020)。未来,现代化都市圈的构建,应打破行政地域分割和行业垄断,创新要素市场一体化机制,打造规则统一开放、标准互认、要素自由流动的市场环境。

一是加快推进人力资源市场一体化,通过都市圈人力资源信息共享平台和公共就业服务平台共建等,促进都市圈人口在各地域间实现有序流动和合理分布。探索“一照多址、一证多址”企业开办经营模式,消除商事主体异地迁址变更登记、施工企业异地备案手续等隐形阻碍,在都市圈内部积极推行各类标准化审批流程,促进审批信息的互联共享。推动形成统一的市场准入标准和服务标准,如在都市圈内部建立监管标准统一、执法协作的市场监管协调机制,促进信息共享,联合打击各类假冒、侵权行为,加快完善都市圈信用体系建设,推进食品安全检验检测结果互认等。二是加强区域间经济活动的协调治理,减少跨行政边界的生产要素流动障碍。共建创新人才特区,联合共建高端人才联络机构和海外人才离岸创业基地,并建立相应的合作机制。通过打造高层次的人才资源共享服务平台,加强人才的培育与交流合作。三是加大金融对科技创新的支持力度,提高创新资金在都市圈内的流通效率。通过技术联合公关、技术交流合作、技术转移、技术交易等,促进技术要素的市场一体化建设,协同推动关键技术攻关,积极打造都市圈一体化技术交易市场,构建都市圈跨区域技术交易与成果转化机制,多方协同推进都市圈内部的技术交流合作。四是积极建立现代化都市圈数据信息开放机制。依托地域电子政务平台,建设都市圈综合管理信息系统,统筹区域发展的物质资源、信息资源和智力资源,实现跨部门、跨行业、跨地区的资源共享和业务协同,逐步实现各类规划在规划体系、空间布局、技术标准、信息平台和管理机制等方面的统一。

五、高效率畅通完善补偿共享机制

现阶段,大多数的都市圈都具有较高的基础设施水平,但都市圈范围内的中小城市、城镇密集,经济发展存在彼此分割的现象,距形成以核心城市为引领,优势互补、资源共享、市场共通、利益共有的都市圈经济一体化格局还有不小的差距。未来,需要通过畅通完善区际利益补偿和共享机制,淡化行

政区划观念,冲破行政壁垒和地方保护主义的藩篱,通过优势互补,促进都市圈一体化发展进程,使都市圈经济社会得到健康稳定发展。

1. 创新利益补偿机制

一是完善人才利益补偿机制。基于协调发展的总体要求,探索建立都市圈发达地区向欠发达地区输送、招揽人才的利益补偿机制,促进人才向都市圈欠发达地区流动,从根本上解决欠发达地区经济社会发展滞后的难题。都市圈欠发达地区应采取有效方式,充分吸收都市圈发达地区的相关部门、行业、科技社团等在本地区永久落户或在本地区进行中长期协作发展。二是建立和完善产业迁出利益补偿机制。企业迁出地应当持续在治理污染、降低能耗和提高效率等方面对迁入地实施一定的支持,根据企业污染的程度,企业每年的污染治理费用应由迁入和迁出地两地共同承担,甚至在初期,迁出地可以承担更大比例的费用。而对于资金和技术,往往是迁出地更具有优势,对此,迁出地可以对迁入地提供一定的资金和技术支持,这样不仅有利于促进跨区域的企业合作,也有利于弥补迁入地的发展短板,加强地区间的经济联系,最终实现均衡发展。三是创新完善地区间横向生态保护补偿机制。探索建立区域生态建设投入激励机制,依法依规加强对都市圈内部城市交界地区等跨界地区发展的引导,促进流域污染治理和生态建设。建立和完善都市圈跨城市环境污染纠纷协调机制,探索创新环境污染赔偿机制。根据交界地区现状特征及对未来发展趋势的判断,对交界地区城镇开发、生态建设和基本农田保护进行分类管控,重点支持跨区域的环境污染防治、生态环境治理修复和生态补偿等。同时,对区域内低碳城市建设发展予以奖励扶持,差异化探索利益补偿措施。

2. 健全利益共享机制

都市圈内部各子系统利益共享与配置机制是确保都市圈协同发展的重要基石,不仅要考虑到都市圈的整体利益,更要考虑到各子系统的利益诉求。在现有政府管理体制下,地方行政分割的管理方式仍然较为突出,由于利益和现实的差异,导致各子系统对都市圈一体化建设的积极性和关注点也不尽相同,会存在一定的意见分歧。因此,应从政府、市场、社会等多维度,探索既能保证子系统积

极性发挥,又能促进都市圈统筹目标实现的跨区域利益共享与配置机制。

一是探索构建成本共担利益共享机制。在跨区域重大基础设施互联互通、生态环境联防联控、创新体系共建、公共服务和信息系统共享、园区合作等领域,各都市圈应积极探索建立由政府、企业、个人共同参与的共担机制,根据具体项目分类,明确成本承担主体和支出责任。具体来讲,可以通过制度化的手段在合作主体之间达成利益分配契约,明确界定各方的经济权利,分摊合作风险,规范合作收益的分配方式,补偿合作损失。二是探索建立合理的税收利益共享和征管协调机制。在充分尊重都市圈各子系统自身意愿的基础上,按照统一税制、公平税负原则,在都市圈内建立统一的专业权威机构和都市圈内互认的税收征收管理制度,统一管理都市圈内税负,研究探索产业转移税收利益共享机制。在企业上缴的增值税、所得税、流转税当中,市级、区级留成部分可以进行税收分成,进而实现多地间的税费共享。与此同时,积极构建税收信息沟通与常态化交流机制,实现税源、政策和稽查等信息共享,建立区域税收利益争端处理和稽查协作机制。三是创新政绩考核与晋升机制。在都市圈内探索建立与各子系统地方政府合作绩效挂钩的政绩考核新机制,政绩考核体系应更加注重都市圈整体经济增长的质量和社会综合效益,注重环境优化等综合指标体系的构建,将地方政府的主要职能转变到积极承担政治责任和都市圈公共服务上来,促使都市圈各子系统能够立足区域整体利益而更加积极、紧密地协作配合,形成优势互补、错位发展的良好局面。

3. 构建综合治理机制

都市圈内部城镇化进程的加快、社会管理任务的加剧、现行城市管理体制“条块”矛盾的凸显,加之专项整治和突击治理模式的存在,导致都市圈内部难以实现对资源的有效整合,影响城市管理的长效机制构建,各都市圈子系统间存在信息壁垒,难以满足都市圈综合管理的新要求。这就需要都市圈内部创新区县城城市管理模式,推进都市圈的综合治理机制建设,最终实现都市圈的大联动。

一是积极推进共建共享共治体制的形成。在都市圈区级层面建立城市综合管理和应急联动工作小组,以网格化管理为手段,注重力量整合,形成

多元主体联动参与的综合治理模式。对此,地方政府要真正做到简政放权,扎根地方实践,在监管方面突出以政府服务为主,使人民群众和社会组织广泛参与,完善基本公共服务共享机制,打破行政管辖边界,尝试跨区域有效配置资源,注重新技术手段与传统文化、社会力量相结合,大力推进公共服务的有效均等供给。二是探索构建城市协同共治机制。重视现代化信息技术的应用,建立城市综合管理和应急联动平台,积极推动各部门间的信息共享和联动。地方政府牵头,面向城市项目进行精细化管理,打造跨部门的协同平台,积极构建智能物联网信息环境和智能物联空间,做好城市运行管理平台,在大数据、物联网和云计算等现代信息技术的引领和驱动下,从数据整合技术、利益协调机制、绩效考核机制和信息整合手段等方面进行创新探索,积极提升政府数据开放水平,构建城市协同共治机制。三是健全公共服务共享机制。统筹都市圈教育均衡协调发展,通过联合办学、开办分校等模式,鼓励核心城市的优质教学公共服务资源优先向其他城市的中心城区和新兴增长中心布局。培育、扶持非营利、社会化组织参与提供区域性公共服务,补全政府与市场低效、失灵的领域。四是探索完善基础设施共建机制。探索联合组建区域性交通投资公司和公交集团公司,推进城际和市域轨道交通网建设以及城市轨道交通线路的衔接完善,解决交界

地区“断头路”“瓶颈路”问题。以水、大气质量监控为重点,建立都市圈环境监测网络,强化区域大气污染、水污染的联防联控,按照分区管理的要求,设立区域统一产业准入门槛和行业污染控制规范,防止区域内污染转移。

参考文献

- [1]尹稚,叶裕民,卢庆强,等.培育发展现代化都市圈[J].区域经济评论,2019(4).
- [2]范恒山.探索建立全要素的区际利益平衡机制[J].区域经济评论,2020(1).
- [3]周京奎,龚明远,张朕.京津冀产业协同发展机制创新研究[J].长白学刊,2019(2).
- [4]国家发展和改革委员会.关于培育发展现代化都市圈的指导意见[EB/OL].(2019-02-21)(2022-03-01).http://www.gov.cn/xinwen/2019-02/21/content_5367465.htm.
- [5]熊丽.推进城市空间布局形态多元化[N].经济日报,2021-02-28.
- [6]孙久文,张翱.论区域协调发展视角下“行政区经济”的演变[J].区域经济评论,2020(6).
- [7]陆军,毛文峰,聂伟.都市圈协同创新的空间演化特征、发展机制与实施路径[J].经济体制改革,2020(6).
- [8]崔晶,郑戈溪.都市圈地方政府整体性协作治理机制研究[J].电子科技大学学报(社会科学版),2017(4).
- [9]张学良,林永然.都市圈建设:新时代区域协调发展的战略选择[J].改革,2019(2).

The Strategic Emphases of Speeding up the Building of Modern Metropolis Integration Development Mechanism

Qi Shuang

Abstract: Since the national development and reform commission issued the Guidance on Cultivating and Developing Modern Metropolitan Areas in 2019, the level of urban integration in infrastructure construction, public services, industrial development and other fields in metropolitan areas has been continuously improved, and the level of integrated development has been further improved. Speeding up the construction of the integrated development mechanism of modern metropolitan area is the common requirement of the development of metropolitan area and the grand logic of promoting the coordinated development of regions. It can effectively promote the process of new-type urbanization, break the administrative division, and promote the coordinated and high-quality development of metropolitan area. In the future, to accelerate the construction of integrated development mechanism of modern metropolitan area, effective exploration can be carried out on four aspects: high-level construction of consultation and cooperation mechanism, high-quality establishment and improvement of planning and coordination mechanism, high-standard innovation and optimization of collaborative development mechanism, and efficient and smooth improvement of compensation and sharing mechanism.

Key Words: Modern Metropolitan Area; Integration; Institutional Mechanism; Collaborative Development

(责任编辑:柳 阳)