

发挥城市群在经济高质量发展中的 引领和辐射作用

韩永文

摘要：城市群的发展以及城市群发展规划是区域经济发展和区域经济发展规划的重要内容。城市群是工业化、城市化、社会现代化发展到较高阶段的必然趋势，是经济现代化发展的必然产物。城市群的崛起与发展，对经济发展具有巨大的带动和辐射作用，是经济发展的重要引擎。促进区域协调发展，推动京津冀、长三角、粤港澳等大城市群发展成为引领高质量发展的重要动力源。要制定和落实好城市群产业发展的引导规划；积极跟进体制机制改革与创新，形成有效推动城市群高质量发展的制度供给；引导和促进中心城市在城市群经济社会发展中的带动与辐射作用。

关键词：城市群 经济 高质量发展 辐射作用

作者简介：韩永文，中国国际经济交流中心副理事长，湖南省人大常委会党组书记、副主任。

经济发展是各类市场主体通过要素资源配置进行生产经营活动，为社会提供产品和服务需求的生产与再生产过程，并形成有效的投入产出效益。经济活动中的资源配置，最终将表现为两种形式，一是形成产业配置，进行市场生产、经营活动；二是形成资源的地域空间配置，产生要素配置流动，商品服务交换与流通。两种形式中，资源的地域空间配置是基础性的。任何项目建设、产业布局与企业落地、要素流动与交易活动都必然植根于地域空间。我国的经济发展规划主要是由两个轮子支撑的，即产业发展规划和

区域发展规划，而产业发展规划及其产业发展布局，以及为产业发展服务的各类基础设施、公共设施建设，社会服务、公共服务活动，都将具体落实到区域发展规划、空间布局和区域经济发展之中。换言之，区域经济发展规划涵盖着产业发展规划和生产力布局。从这个意义上讲，区域经济发展规划更具有综合性和宏观性。城市群的发展以及城市群发展规划是区域经济发展和区域经济发展规划的重要内容。

一、城市群发展是经济发展的重要引擎

城市群的经济发展是区域经济发展的主要载体，纵观国内外经济发展的经历和经验，不难看出，城市特别是中心城市，城市群特别是大城市群在一国经济社会发展中的引领、带动作用及其辐射功能。

大城市特别是中心城市，由于拥有良好的教育、科研资源，良好的现代化社会服务和公共服务体系，巨大的市场空间、就业空间和社会发展空间，以及相对于一般地区拥有更加优裕的收入水平和较高的消费水平与服务环境等等。因而具有吸引优秀的科研教育资源、资本要素、人力资源要素尤其是高端人力资源源源不断地向大城市集聚的比较优势。经济学上曾有过论述：资本、技术等要素资源一般情况下总是由中小城市向大城市流动集聚，重要的科研机构 and 科研人员、工程技术研发人员也总是先向大城市流动和配置；而技术成果则是由大城市向中小城市流动，并引领资金、资本、技工人才和技术人员流向中小城市，实现科技成果向现实生产力转化。从而引致优秀的高等教育资源、高端科研机构、国家实验室，融产学研于一体的国家工程研究中心纷纷布局于大城市，技术成果应用及产业化，以及与之相契合的相关资本要素、劳动力要素，则由大中城市向中小城市流动的规律。这种现象应该说，既是经济发展与创新发展的客观规律，也是城市群发展的一般规律。

城市群是工业化、城市化、社会现代化发展到较高阶段的必然趋势，是经济现代化发展的必然产物。城市群的崛起与发展，对经济发展具有巨大的带动和辐射作用，是经济发展的重要引擎。其引擎作用就是，在市场机制的作用下，有效地吸引、集聚优秀的高等教育资源、高科技研发要素、高质量的资本要素、高素质的各类人才；高效调动和发挥各类要素资源优化组合的效用，产出技术创新，实现创新成果向现实生产力转化；发散经济活力，拓展市场边界，形成合理的产业布局在地域上的合理分工配套，延伸产业链条，形成区域性辐射；形成规模经济，降低企业的生产经营成本和交易成本，提高资源流动配置的效率 and 效益；在成本比较和市场逐利的作用下，导流知识溢出和技术成

果应用外延扩散。

二、城市群是引领经济高质量发展的动力源

中国的经济决策层早就认识到，城市群发展在区域经济发展乃至国家经济发展中的引领带动作用，推动城市群发展的战略思维也越来越清晰。《中华人民共和国国民经济和社会发展第十三个五年规划》提出了建设 19 个城市群，包括 5 个国家级城市群，8 个区域性城市群，6 个地方性城市群。这 19 个城市群，其国土面积占全国的 22.1%，人口占全国的 54%，国内生产总值占全国的 75% 以上。2014 年出台的《国家新型城镇化规划（2014—2020 年）》提出，以大城市为依托，以中小城市为重点，逐步形成辐射作用大的城市群，促进大中小城市和小城镇协调发展。2018 年 11 月，党中央、国务院发布了《关于建立更加有效的区域协调发展新机制的意见》。《意见》明确，“以京津冀城市群、长三角城市群、关中平原城市群等城市群推动国家重大区域战略融合发展，建立以中心城市引领城市群发展，城市群带动区域经济发展新模式”。2018 年底召开的中央经济工作会议明确提出，促进区域协调发展，推动京津冀、长三角、粤港澳等大城市群成为引领高质量发展的重要动力源。

当前，我国经济发展已经由追求高速度增长和数量扩张，转向推进高质量发展和讲求经济增长质量、效益的发展阶段。经济高质量发展是指一个国家和地区经济总量稳步扩张、结构不断优化、效益有效提升，创新动力不断增强，发展可持续和发展结果合理共享的过程。在这个过程中，无论宏观、中观或微观层面，都必须坚持以新发展理念为指导，以提高发展质量和效益为中心，以更好地满足人民对日益增长美好生活需要为目标，真正实现创新成为内生动力，协调动态均衡成为内生机制，绿色成为普遍形态，共享成为根本目的的发展。高质量的城市群发展无疑是我国经济社会高质量发展极为重要的区域空间载体。它既是推进我国经济高质量发展的重要引擎，也是我国经济社会高质量发展的基础支撑和动力之源。

三、深入推进我国城市群高质量发展

推动我国城市群特别是大城市群高质量发展，使之成为经济社会高质量发展长久、持续稳定的动力源，应该按照 2018 年底召开的中央经济工作会议和 2019 第十三届全国人民代表大会第二次会议通过的政府工作报告所要求的，“坚持新发展理念，坚持推进高质量发展，坚持以供给侧结构性改革为主线，坚持深化市场化改革，扩大高水平开放，

加快建设现代化经济体系”。

（一）制定和落实好城市群产业发展的引导规划

经济特别是产业发展是城市群发展的关键，也是城市群持久发展的基础支撑。产业集聚和就业空间、现代化城市社会服务功能，又是实现城市群人口有效集聚的关键因素。没有产业和产业发展，没有高素质、较大数量人口集聚的城市群，是不具备可持续发展生命力的。城市群的发展必须有产业发展作支撑，而城市群的产业发展又必须形成内在和外在的经济联系，以及各具比较优势的产业分工。因此，政府在组织制定规划的过程中必须高度重视理清、理顺城市群内部中心城市、区域城市、节点城市之间的关系，科学制定产业发展规划，推动形成合理的产业分工合作、产业链布局，进而形成科学合理、协同落实的发展规划。为此，需要中央有关部门或者地方政府有关部门依据中央政府或者地方政府批准的区域发展规划和城市发展总体规划，组织编制详细规划，制定有利于推进规划实施的法规政策。在制定和细化城市群发展规划时，要高度重视分析城市群内部不同城市的资源禀赋和资源比较优势，推进产业分工细密化和多元化，细致规划上下游产业链和城市群内部合理布局，打破传统的城市群内部各自相对独立的产业分工体系。注重发挥市场配置资源的基础性作用，运用规划、法规和政策引导市场主体依据资源比较优势联手大学、科研机构进行技术研发，形成产学研融合创新和市场开发，推进科技成果转化成为生产力。坚持以经济利益联系为纽带，探索实行国民收入、税收、利润收益分享的机制，协同布局项目建设和生产经营活动，配套延长产业链条，构筑多元化和合理分布的产业结构体系。要在协商、合作、共享经济利益机制的推动下，超前谋划布局技术含量高、市场前景好、本区域具有优势的新兴产业，推动产业转型升级，鼓励创新创业，为经济的长期稳步发展创造源动力。

（二）积极跟进体制机制改革与创新，形成有效推动城市群高质量发展的制度供给

一是建立由中央政府或者地方政府牵头协调城市群发展规划落地的协调机制。通过有效有力的协调机制，推动城市群及城市群内部走内涵式发展路子，戒除重数量增长轻质量提升、盲目扩大城市群范围、忽视城市群内部联系的现象；协调推进落实产业布局和产业分工，经济科学地布局产业链条，形成产业分工互补、有效合理竞争，打破协同无序、经济联系松散、产业结构同质化和产业布局散乱的困局；协调推动落实城市群间重大基础设施网络对接与互通规划，协调推进建设与管理必要的中央政府投资引导与支持；建立协调城市群内部经济联系的信息共享平台和信息通报机制，定期分析研究、

统筹推进城市基础设施衔接、产业结构差异互补、公共服务均等化以及边界性生态环境保护等建设。二是深化经济体制和城市管理体制改革，建立健全城市群内部各城市间有效和高效的合作机制，打破阻滞要素流动的门户封锁，突破区域协同发展的行政边界制约，推动资本、技术、人才、劳动力按照城市群内部的产业分工布局有效流动，实现按市场需求进行资源优化配置。推动形成城市群内部有序合作，多元化、互补式良性竞争，互利共赢协同发展的格局。

（三）引导和促进中心城市在城市群经济社会发展中的带动与辐射作用

城市群是在一定区域范围内的不同城市，因资源分布不同，有各自的比较优势但有着密切的内在经济联系，以及人民群众因生存、发展与社会交流交往需要，在一定空间范围内形成的城市组合和集聚，是各类资源要素按照一定规律在城市群内部流动、配置以及外溢的网络化城市体系。资源配置的高效性和要素流动的充分性是城市群发展活力所在。中心城市具有天然的资源汇聚优势，因而也具有一定的内敛发展优势。经济活动中的成本收益比较规律，总是引导市场主体理性地将布局于中心城市的要素资源向相对成本低、收益率更高的周边城市流动。但是，现行以行政区划为主体的区划格局，以及以行政区划为发展边界的政绩考核制度，使得不少中心城市不自觉地推行内敛式发展，不愿意甚至尽可能地阻滞资源要素外流。在推动城市群高质量发展中，中心城市的自身发展固然十分重要（因为它毕竟是城市群发展中最关键的增长点）。但是，中心城市更重要的作用应该是对周边城市发展的带动辐射作用。为此，必须坚持以中心城市引领城市群发展，注重在推进发挥中心城市对城市群乃至区域经济发展的辐射带动作用上下功夫。要通过市场的力量，辅以必要的行政手段，用好用政府主导制定的发展规划来约束、引领中心城市提升开放水平，推进包容发展、增强外延发展活力。要引导提升中心城市的教育发展水平和科研开发的能力，不断扩大其在经济、教育、科技开发方面的外延辐射能力。要通过深化改革和扩大开放和有效的政策激励，建立起有效推动中心城市知识外溢、技术外溢、资本外溢和人才外溢的市场机制，畅通知识外溢、技术流动、资本扩散的渠道，使中心城市真正成为辐射带动城市群发展和区域经济发展的动力源。

责任编辑：沈家文