

中心城市建设促进区域协调发展的对策

◇ 林永然

发挥中心城市的带动引领作用,促进区域更加协调发展,关键在于促进要素的自由流动,通过市场机制的自发调节,引导要素、资源的合理流动;同时在政策层面上加强对中心城市的倾斜,并采取建立城市协作机制、促进基础设施联通、推动公共服务共享等保障措施。

一、加快市场一体化进程

要素的自由流动是推动中心城市发展成为区域“增长极”以及发挥中心城市辐射带动作用的根本途径,加快市场一体化进程有助于推动中心城市集聚和辐射能力的提升。市场一体化发展的主要策略在于建立统一的市场环境、实施同步的市场化改革举措、发挥市场主体的经济活力。具体而言,一是以中心城市及其周边地区为主要区域,以打造统一的市场环境为主线推进统一市场建设,消除以往地方政府竞争带来的行政分割现象以及准入限制带来的行政扭曲现象,着力推动市场准入标准的统一,以及市场共同监管体系的建设。二是加强中心城市与周边地区的市场化改革举措的统一,积极交流和总结各地“放管服”改革的有效举措以及在营商环境优化中取得的经验,通过经验的复制推广来建立统一的市场规则,减少要素在不同区域流动过程中的摩擦,推动要素的自由流动。三是积极发挥企业、个人等市场经济主体的经济活力,通过企业尤其是重点企业的产业向外转移、科技成果孵化、产业链条布局等手段加强中心城市与周边地区的市场一体化进程,并通过产业转移来实现劳动力资源的合理分布。加快市场一体化进程还需要推动政府间市场监管及执法等举措的协同,包括市场监管机制、信用信息互通、知识产权保护等方面的协同。

二、加快区域协作平台建设

协作平台是要素流动发挥作用的主要载体。协

作平台的作用在于理顺城市之间的合作关系,通过发挥各城市的禀赋优势来形成良好的分工,促进生产资源、科技研发资源的有效利用,从而实现经济发展动能转换。加快区域协作平台建设,主要包括积极探索园区合作模式、加快区域合作示范区建设以及区域平台协作保障机制建设三个方面。具体来看,一是积极探索园区合作模式,应当以各类经济园区为主要载体,参照北京中关村国家自主创新示范区和上海张江高新区“一区多园”的融合发展模式,加快园区平台对接,把中心城市的创新优势和科技优势通过产业转移和科技孵化来转移到周边地区;深化园区发展环境改革,优化园区市场化环境,积极吸收自贸区改革试验的成功经验,为产业转移和科技孵化提供更多便利,从而发挥出中心城市的辐射带动作用。二是加快区域合作示范区建设,在园区合作平台的基础上,应当加快区域合作示范区建设,通过打破行政边界,以项目化合作来促进中心城市与周边地区在经济、生态、教育、医疗等方面的全面合作,并加大制度试验,形成可复制可推广的经验。三是加强区域平台协作保障机制建设,主要包括平台利益共享机制和成本运营分担机制等,在协作管理的基础上,以利益共享和成本分担机制建设来破除制度约束对平台合作造成的激励不对等问题,从而强化经济关联。

三、加大政策资源倾斜力度

中心城市的发展以及辐射带动作用的发挥离不开政策支持。政策作为政府发挥作用的重要手段,对区域经济发展有着重要影响。以往部分“一刀切”的政策对于区域协调发展具有一定的不适应性,这是由于不同区域发展阶段不同、面临的发展问题也不尽相同造成的。对于中心城市而言,促进中心城市发展、发挥辐射带动作用需要实施政策倾斜、提高

政策精准性、加强政策的整合力度。具体来看,一是实行政策倾斜。中心城市发展往往面临土地短缺、空间受限等问题,而劳动力等资源却在不断地向中心城市集聚,因此在促进中心城市发展当中,应当实施“人地钱”挂钩政策,积极协调落实中心城市发展的政策需要,不断推动建设用地资源向中心城市和重点城市群倾斜。二是提高区域政策精准性,针对中心城市发展及中心城市如何更好地发挥辐射带动作用进行政策研究,不断细化政策单元和主体功能区划分,强化分类精准施策,健全产业合作、人口流动、空间布局、土地指标等各类政策的精准支持措施,并缩小政策尺度单元,通过编制中心城市及周边地区融合发展规划来协调发展定位、提高政策的精准性。三是加强政策的整合力度,推动产业、交通、人口、公共服务等方面的政策协同,形成政策体系,例如在吸引人才方面实施更加积极的创新型人才和专业型人才引进政策,鼓励人才创业,建设国际化人才特区,推进国际人才进出便利化,增强对国内外各类人才、资本等要素的吸引力,加大对合作区域内的公共服务均等化建设等。

四、加快中心城市都市圈建设

都市圈是中心城市发挥辐射带动作用、推动区域协调发展的重要手段。目前较多城市群发展规划、城镇体系规划中均提出都市圈建设的有关内容。2019年国家发改委专门下发《关于培育发展现代化都市圈的指导意见》,指出都市圈建设要“以促进中心城市与周边城市(镇)同城化发展为方向”。从当前的发展实践来看,加快中心城市都市圈建设应当注重三个方面的内容:一是坚持规划引领,推动多规合一,通过制定都市圈发展规划来协调城市发展关系,以都市圈品牌建设来形成融合发展合力,实现区域联动发展。二是实现基础设施联通,重点推动市域交通基础设施建设和交通服务建设,加快市郊(域)铁路、跨城(省)通勤班车建设和运营,以高速

铁路、城际铁路等新型交通运输方式来缩短城市之间的时空距离,不断扩大中心城市生产生活功能向外辐射的范围,从而加快资源的跨区域整合,提升中心城市的经济辐射能力。三是推动以提升居民福祉为目的的公共服务均等化,以实现共享发展为目标,加快推动与人民群众生活紧密相关的教育、医疗、养老等基本公共服务的改革力度,不断促进中心城市与周边地区在医疗、教育等方面的合作,探索推进都市圈范围内的居民在教育、医疗、养老、就业等民生方面享有同等的服务,实现都市圈整体公共服务水平的提高。

五、加强区域文化的共同开发和保护

文化是区域合作的重要内容,也是增强地区认同感的重要力量。促进中心城市与周边地区的融合发展,需要以文化为纽带,共同挖掘、塑造和丰富区域共有的人文精神内涵,共同推动传统文化保护,通过加强区域间人文交流来增强文化的认同。一是加强对传统文化的传承和对外来文化的融合,创造独特的文化魅力,提升百姓的认同感和归属感,这不仅有利于推动区域经济合作,也会增加对国内外人才的吸引力。二是立足于中国传统文化与区域独特文化基因,共同挖掘具有地区特色的人文底蕴,打造地区特色文化品牌,在区域合作中不断增加文化活动的类型、丰富文化活动的形式。三是推动中心城市及周边地区文化产业的交流合作,以“文化+”战略来组织活动,推动中心城市和周边地区实现文化融合发展,以新技术、新应用、新传播渠道来推广地区传统文化,释放文化新动能,增强文化产业竞争力。

作者简介:林永然,中共河南省委党校经济管理教研部讲师、经济学博士。

(摘自《江汉大学学报(社会科学版)2020年第4期》,原标题《新时代区域协调发展与中心城市建设》)