



以城市群高质量发展推动长三角一体化

□ 韩志明

随着城市化的迅猛推进，城市在我国经济发展和社会生活中扮演着越来越重要的角色。作为城市发展的高级空间组织形式，城市群可以更好地实现资源的优化配置，强化城市的集聚功能，提高城市的地位和影响力。当前，城市群建设已经成为新型城镇化的重要形态，也是促进区域发展的重要抓手，是推动区域一体化的核心动力。

城市群发展的国际经验

在城市化的早期，各个城市零散分布，野蛮生长，自力更生，各自实现发展的目标，相互之间的交集比较少。随着城市发展进入到城市群阶段，城市越来越扎堆和密集，资源和要素的流动更加频繁，协同配合以及竞争和冲突等问题日益浮现。

区域一体化发展是城市化的内在要求，也是城市群发展的必然结果。区域一体化能够打破区域壁垒，高效地配置各种资源要素，避免城市各自为政的低效率问题；也可以推动跨区域矛盾纠纷的解决，减少城市间的摩擦和损耗，促进城市之间的互补和协同，提高城市群的竞争力和影响力。

城市群发展是实现区域一体化的重要路径，也是提升区域竞争力的空间载体。首先，应立足于城市内外部的优势资源和有利条件，综合发挥市场和政府以及其他社会主体的作用，注重建立科学的区域发展战略规划。其次，强化城市间的互联互通，建立四通八达的立体化交通网络，降低资源和要素流动的成本，增强城市间的凝聚力。再次，坚持市场导向，合理配置产业资源，形成分工明确、优势互补的城市群产业生态，实现城市间的协同发展。最后，建立多层次的协调机构，发展灵活高效的协商议事机制，强化城市之间的沟通和协调以及纠纷解决等。此外，还可进行区域文化共同体等的建设，提高城市间的协同性和凝聚力。

长三角城市群发展现状

自20世纪90年代形成长三角城市群的概念以来，长三角城市群不断拓展和延伸，不仅创造了占全国近1/4的经济总量，也逐步形成了良好的城市群生态系统。

一体化的区域空间格局开始显现。根据美国国家海洋和大气管理局（NOAA）发布的长三角灯光亮度数据显示，长三角的灯光已经由过去的零星“点亮”发展到“一核五圈四带”的空间结构，由合肥—南京—上海—杭州—宁波等组成的“Z”字形灯光轮廓愈发清晰，表明在城市群发展战略的推动下，区域内部的边界已经趋于模糊，也意味着互通互联的一体化空

间格局开始显现。2018年，G60科创走廊第一次联席会议召开，标志着G60科创走廊走向3.0版，从城市战略上升为区域战略，将来可以将整个区域更为紧密地联系在一起。

一体化的产业分工体系逐步清晰。长三角城市群在不断的竞争与融合中逐渐推动区域专业分工，形成了各具特色的产业分工体系，比如上海市的服务经济、江苏省的智能制造业、浙江省的信息（互联网）经济以及安徽省的新型工业等。在此基础上，不同城市基于各自的资源和产业优势，逐步形成了分工明确、优势互补的产业生态体系，由过去“各占山头”逐步转向差异互补的产业生态，比如有大型汽车企业把总部和研发中心设在上海，把智能化生产基地布局在温州和常熟等城市。

一体化的公共服务互联网部实现。公共服务一体化发展是评判城市群协同发展的重要标准，也是实现区域一体化的便利条件。随着长三角地区同城化趋势愈加明显，公共服务一体化也提上议事日程，公共服务的标准化、智能化和跨区域水平不断提高。部分城市间公共服务的共建共享发展迅速，比如推进苏州与上海的地铁相互联通，江浙沪实施跨区域营业执照通办，上海与安徽、江苏等城市实现地铁“一卡通”、宁波和马鞍山等8城率先开展异地就医门诊费用直接结算试点等，探索公共服务的普惠和共享之路。

当然，由于要素禀赋、发展水平以及管理体制等方面的限制，长三角城市群的发展也存在诸多不容忽视的问题，比如行政壁垒在一定程度上依然很严格，户籍制度以及城乡二元结构在一定程度上依然存在；产业链分工还不尽合理，同质化问题还比较突出，低水平竞争也比较明显，阻碍了城市群的高质量发展；公共资源分布不均衡，公共服务水平参差不齐，影响了资源要素的充分流动；许多一体化合作项目的成效也还不显著等。

推动长三角一体化的路径

随着城市群发展战略成为新型城镇化发展的主体形态，长三角地区城市群也进入到新的发展阶段，迫切需要探索更加积极和有效的发展方略，以及可付诸实施的机制和举措等。

以基础设施互联打破区域地理边界。基础设施互联互通可以打破资源要素的地理边界，重构城市群的空间结构，提升其相互依存的程度。以城市群发展进一步推动长三角一体化建设，需制定科学的交通网络规划，加快健全区域内一体化和多层次的网络交通体系；推动水、电、气、油等能源型基础设施以及环境型基础设施等

的共建共享，降低资源运行的成本，提高环境协同治理水平；大力完善互联网、物联网以及智慧城市等相关基础设施，推进物联网与城市发展的深度融合，提高智慧治理水平。

以多元合作机制打破区域行政边界。目前，长三角一体化已基本形成了“决策层、协调层和执行层”三级运作的区域合作机制，提高了区域协作的水平。进一步推进长三角城市群建设，首先，应统筹和完善城市间的多边合作框架，理顺其中的制度以及机制等。其次，提高区域产业分工规划的层次，建立分工明确各具特色的产业体系，实现要素资源的优化配置。再次，推进医疗、卫生以及教育等公共资源的跨区域共享，提高公共服务的便民性、可达性以及多样性。最后，可建立多元化的区域仲裁机制等，以解决城市间的争议和纠纷。

以资源要素的自由流动打破市场边界。资源要素的自由流动是现代市场经济的精髓，也是区域一体化的重要体现。为此，首先，应做好人才整体规划，利用市场机制配置人才资源，以产业、科技和服务聚集人才，促进人才资源的自由流动，充分发挥人才的作用。其次，推动资本要素的自由流动，培育和成立区域投资银行或基金等，推动区域资本的合理配置，发挥资本的杠杆效用。再次，以“一网通办”“最多跑一次”和“不见面审批”等为基础，加快构建区域一体化的大数据平台，整合生产、生活以及生态等方面的信息资源，提高市场监管和服务民生的能力。

以文化情感共融打破区域心理边界。长三角地区内部人口流动频繁，有着盘根错节的历史文化传承，是同根同源的文化共同体，如都具有注重温婉细腻、理性谨慎和精耕细作等意识。推进长三角一体化发展，需要以共通的社会精神为基础，通过打造长三角文化品牌，发展具有区域特色的文化产业，举办区域性的文化活动等，着力推动文化心理的融合发展，强化文化认同，集体融入长三角一体化的潮流中来，发展更具有宜居性、包容性和有温度的城市文化，最终提高广大民众的获得感和满意度。

此外，以城市群高质量发展推进长三角一体化，也应注意处理好城市间竞争与合作的关系，既应避免同质化竞争以及恶性竞争，也应注意保持城市群内部的活力；深入推进乡村振兴战略，以城市辐射和带动乡村发展，进一步促进城乡融合；做到以人民为中心，促进地区之间的协调发展，更多实现公共服务的普惠和共享，提高长三角地区人民群众的幸福指数。

战略参考

2019年7月，国务院印发《国务院关于实施健康中国行动的意见》，强调要把人民健康放在优先发展的战略地位，加快推进健康中国建设，为人民群众提供全方位全周期健康服务。党的十八大以来，人民的健康被置于优先发展的战略地位，公共卫生事业取得新的突破，推动我国公共卫生格局实现了从“治好病”到“全民健康”的深刻转变。

当前，面对人口老龄化率日益提高、慢性传染病风险较大、卫生服务质量不够高、医患关系不够和谐、健康资源分配不平衡不充分等问题带来的挑战，有效化解卫生健康资源有限性和医疗需求无限性的矛盾，成为我们必须回答好的一个重要问题。因此，实现我国公共卫生改革由以治病为中心向以健康为中心转变，奋力提高人民健康水平，从而推进健康中国建设，成为深化公共卫生改革的发展方向。

不断推进“双下沉、两提升”改革，实现医疗卫生工作重心下移、资源下沉。针对部分医务工作者千方百计挤进大医院、部分农村和社区患者舍近求远到大医院就医的“逆向选择”给医疗资源均等化带来的严峻挑战，应以落实好分级诊疗制度为抓手，不断提升基层医疗服务能力、提升群众就医满意度。积极探索医联体建设，实现优质医疗健康资源共享，形成基层医疗机构与省市综合医院衔接的“1+X”协作机制。可在市、县、乡分别成立公共卫生工作委员会，建立乡镇（街道）、村（社区）公共卫生管理员、联络员制度，形成覆盖城乡的公共卫生管理网络体系。通过制度创新不断巩固城乡居民医保住院为重点的基层医务人员队伍建设。通过优质医疗资源的共享与流动，追求从各方利益差异的“协作”到共享整体利益最大化的“融合”的转变，形成公共医疗卫生服务资源利用的共享链，努力构建一个与经济社会发展水平相适应的整体型医疗公共卫生服务体系。

创新“互联网+医疗健康”体制机制，努力提高公共医疗资源配置的效率。首先，健全“互联网+医疗健康”服务体系。积极调配医疗资源、优化健康服务，着力打造云医院建设及智慧健康服务平台，通过网上预约、网上门诊、网上支付便利广大群众及时就医。积极探索病理外包服务，不断化解“病理诊断力量整体单薄但投入重复低效”的难题，克服合理分工协作机制缺失带来的“碎片化”问题。完善“互联网+医疗健康”支撑体系。通过体制创新建立健全居民健康数据的互联互通、共享共治，以“健康云”建设和完善健康信息平台以及全民健康数据库，运用现代技术手段优化智慧医院建设。同时，将全民健康建设与政府“放管服”改革紧密结合，推动公共卫生领域民生事项“一证通办”，医保事项“掌上通办”，并逐渐覆盖基层服务，确保卫生健康政务服务事项得到快速办

理。深化医疗健康公共服务“最多跑一次”改革，逐步实施基本医保、大病保险、医疗救助“一站式结算”，积极推进以县域为重点的医共体建设。利用互联网开展各种在线诊疗、智慧就医，提高门诊智慧结算率、检查智慧预约率、分时段预约检查率、病房智慧结算率。逐步将符合条件的互联网诊疗服务纳入医保支付范围，完善费用分担机制，方便群众就近就医。

探索医养结合工作，逐步实现“养”与“医”之间的无缝对接。探索医养结合工作长效机制，厘清并整合相关职能，统筹规划。建立健全服务管理平台，纳入医疗、养老、护理等服务资源，让老年人更便捷更有效地获得医疗健康服务，同时引导多元群体共同助力医养，以满足老年人差异化需求，更好为居民提供精细化个性化服务。加大医养结合力度，提高社区医疗卫生机构与社区家庭、老年人服务签约率。整合并规范医养结合的公共政策以及评价标准，形成完整的医养结合公共政策链。积极扶持养老服务业发展，在准入标准、行业服务规范以及评估体系上做好顶层设计，实现医养结合与养老服务产业的有效衔接。利用薪酬激励培育一支专业的医养结合队伍，政府对民办营利性养老机构进行定点补助，对养老护理人员发放特殊岗位津贴，支持医疗专技人员到养老机构执业，在公办养老机构中增加护理人员编制。采取院校定向培养相关人才方式等为医养结合提供智力支持，鼓励各类社会力量参与养老服务业发展。

以全民健身和全民健康的深度融合推动形成体医结合的健康服务模式。一是加强理念融合，形成健身有助于健康的生活理念，让为健身而消费成为新时代提高人民生活品质的一种时尚。二是加强机制融合，不断完善和强化“党政齐抓共管、部门协同推进、社会动员有力、群众广泛参与”的治理格局，整合分散于各领域各部门的碎片化职能，形成全民健身全民健康的合作联动机制。三是加强政策融合，把全民健身融入各相关部门以及各层级政府的发展规划，构建融合工作发展规划体系。四是加强设施融合，根据实际需要建设全民健身场地，推动公共体育设施共建共享，完善全民健身示范工程项目建设。五是加强全民健身与精神文明建设的融合，改变居民不健康的生活方式，以全民健身不断提高文明程度、发展活力，从而最终增进人民健康福祉。六是全民健身和全民健康组织融合。建立大体育、大健康的社会组织协作机制，积极推进各类健身组织与卫生健康、文化旅游、教育、养老等社会组织对接，推动健身与健康服务一体化发展，形成“区域联动、部门联合、组织联手”的融合发展新格局。

以现代大健康产业的良性发展推动全民健康高质量发展。以体制创新为动力，鼓励相关企业、高校、科研院所和医院等优势单位建立产学研医联盟，采取并购、公司上市、引进外资民资等方式，使医疗器械行业、医药行业走出“多散小”、利润薄、成本高、资金短缺、

推动公共卫生改革再深化

□ 刘华安

研发力量薄弱、缺乏产业化机制、科研成果转化率低等的困境，逐步形成行业的规模化和集约化经营，提高行业竞争力。以机制改革为手段，鼓励多样化、多层次的健康服务，着重发展医疗服务、健康养老、体育健身三大核心产业。随着医疗机构营利空间不断缩小，医疗服务产业应顺势而为发展上下游产业，尤其是根据差异性原则为特定人群提供高端医疗服务和商业医疗保险，利用5G和区块链技术发展为特定对象提供“互联网+医疗健康”服务。加快健康与传统产业、数字产业深度融合，积极探索健康特色小镇、重点园区、骨干企业和重大健康产业项目建设，发展差异化的居家养老、社区养老和机构养老服务。多主体协同创新体育健身产业，优化产业发展环境。以健康需求为导向，加快创新发展健康管理、健康信息和健康旅游产业，拓展产业发展空间。做好健康监测、健康评估、健康维护，构建统一的健康产业信息服务平台。

国家治理

众所周知，人口是一个国家和地区最重要的财富基础和发展资源。因此，实现东北全面振兴，要强化人力资本的作用。

立足实际依靠自身，转变思路深化改革。造成东北地区经济长期低迷、与发达地区差距不断扩大的原因是复杂和多方面的，如民营经济不够活跃、体制机制比较僵化、自然资源濒临枯竭、营商环境不尽人意等，但这些问题在中西部其他省份也都不程度存在，东北地区比较严重的人口危机才是有别于其他区域，造成各种经济和社会问题的根源所在。目前，东北地区少子化和老龄化趋势较为明显，再加上人口外流，由此导致劳动力人口和总人口持续下降。因此，推动东北全面振兴需求认清并接受这一现实，立足东北实际，坚持问题导向，转变振兴思路，站在更高的历史维度，以更大的魄力深化人口和户籍制度改革，将东北地区作为整体区域进行较大力度改革的政策试点，既通过户籍制度改革着眼当下，又通过人口政策改革谋划长远，既通过先行先试积累经验，同时又确保范围有限风险可控。

东北全面振兴需强化人力资本的作用

□ 曲玉祥

在东北地区试点鼓励生育政策。从目前的趋势来看，域外人口大规模流入的可能性不大。因此，鉴于东北地区目前生育率低的状况，在这一地区试点放开生育已经成为有关决策部门亟须考虑的事情。尽管出于全局考虑，国家层面一时难以全面取消计划生育政策，但人口调控可以借鉴房地产调控因城施策的经验，根据不同地区的人口基础和发展趋势适配差别化的人口政策，发挥市场调控和配置人口资源的作用。而且，在东北地区放开生育对全国来说影响可控。对此，应尽快试点鼓励生育政策，加快构建生育支持体系，建设生育友好型社会，提高育龄人口的生育意愿，减缓人口下降趋势和老龄化速度。从其他

国家情况来看，在诸多提高生育率的政策中，现金补贴是作用最明显、最直接的方法，补贴金额随经济发展不断增加，越是低收入家庭，生育率提升越明显。而且国家干预越早、力度越大，效果也就越好。其他诸如差异化个税抵扣、租房和购房补贴、大幅延长产假、大量增加专业托儿所供给、推迟中小学放学时间等都应该根据实际情况综合考虑。

改革域内户籍制度，加速城乡人口流动。东北地区拥有广阔、平坦、富饶的黑土地，通过改革户籍制度，真正将农民从土地上解放出来，从而推动农业规模化和现代化，相比其他地区拥有更积极的现实意义，将产生更显著的经济社会效益。通过破解农

民进入城市的各种障碍，加速城乡之间人口流动并借由人口有序迁移带来人力资本的增值，从根本上解决农村空心化、土地低效经营、农业发展缺少资本进入等问题，推动东北地区实现更高水平的城镇化。可选取条件成熟区域就放开户籍管制先行试点。通过进一步赋予集体经济组织市场主体地位，成立集体所有的土地公司，将农民的土地承包权作价入股，通过市场化平台进行竞争性经营权拍卖并对收益进行分红，将农民从土地实体上解放出来。在中心城镇甚至县城建设村民社区，将宅基地权益转化为合理住房面积并鼓励符合条件的村民正常落户，补缴社保并享受其他市民权利。通过成立农业合作社等方式使有

能力的村民可以继续在城镇周边集中从事农业或畜牧业生产。

加大教育投入力度，积极参与人才竞争。众所周知，教育是一个国家和地区最好的投资，增大教育投资能够明显提高区域内的人口素质。东北地区发展起步较早，域内有包括哈尔滨工业大学、吉林大学、东北师范大学、大连理工大学等知名高校，学科门类齐全，高等教育水平也比较高，且相当部分毕业生会留在当地工作。为进一步优化和提高域内人才数量与质量，东北地区可在两个方面下功夫。一是进一步提高财政对域内高等教育、职业教育、产业工人培训和农业技术推广方面的投入比例。采取诸如优先落户、购房折扣、租房补贴、

创业扶持基金、企业招聘奖励等切实有效的措施，大幅提高高校毕业生在本地就业、落户的比例。通过选调生等渠道吸引更多高校毕业生进入党政机关，参与地方治理，改善基层公务人员的知识结构和年龄结构。二是鼓励支持东北各省市出台简明、直接、操作性强的人才引进政策，严格督查政策落实成效，并通过各类媒介大力宣传各种引才措施、人才政策，将留才引才工作作为党政主要负责人的重要工作内容，甚至将之纳入考核指标体系之中，以更加积极主动的姿态参与地区间的人才竞争。面对当前劳动力人口下降的趋势，各地经济社会发展对人口，尤其是人才的需求都面临极大缺口，在增量满足不了的情况下，针对存量的博弈将会更加激烈。东北地区引才留才必须立足自身，解放思想，真正加大资源投入，最终通过人口数量增加、质量提高、加速流动来实现人力资本的优化和提升，助推东北全面振兴，实现东北地区长期稳定和可持续发展。

管理视角