

现代化首都都市圈发展的基本特征与高质量发展路径

孙久文 邢晓旭

【摘 要】 基于首都都市圈的现代化战略和使命，讨论了有序疏解非首都功能、建设高端国际消费城市、巩固金融中心地位、优化两翼空间格局、推进高水平开放的新发展特征；分析了首都都市圈高质量发展仍面临的新挑战，即与京津冀其他城市协同度有待提高、产业结构转型需要规划、创新和基建受到资金约束、大城市病亟待根治、对外开放和连接水平相对不足等。在此基础上，从协调、创新、共享、绿色和开放发展的角度，提出了以空间一体化、数字经济、消费和金融发展、公共服务建设和对外联通体系为依托的首都都市圈高质量发展的战略构想。

【关键词】 首都都市圈；新特征；新挑战；高质量发展

【中图分类号】 F299.2 【文章编号】 1002-3054(2023)06-0017-11

【文献标识码】 A 【DOI】 10.13262/j.bjsshkxy.bjshkx.230602

一、引言

自京津冀协同发展上升至国家重大区域战略以来，京津冀地区的空间结构发生了显著变化，现代化首都都市圈在构建新阶段京津冀世界级城市群这一宏伟目标的进程中，占据着重要地位。^[1] 京津冀地区不断探索从竞争走向合作，但受限于三地发展差距较大的现实困境，近年来在协同进程中仍存在着核心产业支撑度不足、世界性城市群建设不充分等问题。党的二十大召开后，国家为京津冀协同发展提出了新要求和新任务。更好发挥首都北京在京津冀协同发展

中的核心地位，打造定位清晰、梯次布局、协调联动的现代化首都都市圈，是解决京津冀协同发展瓶颈和问题的有效手段。现代化首都都市圈的构建已经被纳入《关于支持北京城市副中心高质量发展的意见》和《推动京津冀协同发展走深走实行动方案》等关键文件。京津冀三地已经对现代化首都都市圈建设达成共识，因此，提高全社会资源配置效率、打造中国高质量发展新的增长极、持续推进京津冀协同发展进程均需要进一步优化都市圈结构。

多年来的协同发展已经推动现代化首都都市圈建设迈入了新的发展阶段。《北京市国民经济

【收稿日期】 2023-01-01

【作者简介】 孙久文(1956—)，男，北京市人，中国人民大学应用经济学院区域与城市经济研究所教授，博士研究生导师；邢晓旭(1998—)，女，山东聊城人，中国人民大学应用经济学院区域与城市经济研究所博士研究生。

和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标纲要》提出，将以高速和高效的现代化交通网络为支撑，按照职住协同、功能互补和产业配套的圈层结构，加速现代化首都都市圈的建设。具体来说，包括廊坊北三县、固安、涿州、武清等环京区县的环京地区“通勤圈”；包括雄安新区和天津的京津雄“功能圈”；包括唐山、张家口、承德、保定、沧州等城市的节点城市“产业圈”；其共同构成了现代化首都都市圈格局。在京公司 2021 年对“通勤圈”“功能圈”“产业圈”投资次数分别为 2015 年的 2.4 倍、2.2 倍、2.1 倍，这三个圈层共创造了 3.9 万亿元的地区生产总值，占京津冀地区生产总值的比重超过了 40%。在此基础上，需要以北京为中心进一步疏解非首都功能，以拓展腹地作为支撑，以一体化为路径，与津冀携手合作，共同致力于现代化首都都市圈的建设。

建设现代化都市圈，要以提高城市群内首位城市核心竞争力为主题。在京津冀协同发展已经取得初步成效、亟需现代化首都都市圈高质量发展赋能京津冀深度协同的背景下，本文总结了现代化首都都市圈的新特征、新挑战，并提出了协同路径下以北京为中心的现代化首都都市圈高质量发展的战略构想。

二、现代化首都都市圈的新特征

（一）功能疏解新阶段：有序疏解非首都功能

如果把北京非首都功能疏解分为两个阶段，那么 2014 年至 2019 年是非首都功能疏解的初级阶段，这一阶段主要是以一般制造业、物流业等市场主体为主要内容进行疏解，而且疏解方向也相对比较分散。在 2015 年至 2017 年期间，天津和河北分别仅占北京对外投资额的 5% 左右，并且河北承接的非首都功能中，技术密集型制造业和服务业比重相对较低，大部分还是以劳动密集型和资金密集型制造业为主。^[2] 2019 年，中国共产党中央委员会发布《国务院关于支持河北雄安新区全面深化改革和扩大开放的指导意见》，标志着

有序疏解非首都功能已经进入了一个新的阶段。

非首都功能疏解新阶段具有集中疏解、定向疏解、疏解与建设相结合三个特征。新一轮非首都功能疏解的主要特点之一是集中疏解，以部分行政性、事业性服务机构和企业总部作为主要疏解对象。集中疏解的重点内容包括了部分教育、医疗、培训机构等社会公共服务功能。结合服务部门的具体特征，高效的管理效率、优越的配套设施、良好的生活环境，是这些机构在集中疏解中的统一诉求。二是定向疏解。在新一轮的非首都功能疏解中，依托雄安新区的战略定位，侧重行政性和事业性服务功能的集中疏解、特色承载平台的更新配置。三是疏解与建设相结合。在中国式现代化进程中，北京作为国家首都和全国最大的经济中心城市之一，其承担着重要的发展任务。处理好疏解与建设的关系，有利于下一步利用疏解的空间资源发展北京高精尖产业，这是首都都市圈高质量发展的机遇和途径。

（二）首都建设新定位：打造高端国际消费城市

首都都市圈在国际化、营商环境、文化底蕴等层面为打造国际消费城市奠定了基础。作为全国的政治中心、文化中心、科技创新中心和国际交往中心，北京建设国际消费中心城市具有得天独厚的优势。第一，通过总部在京的 50 余家世界 500 强企业和 3 万余家驻京外国机构，借助数量众多的重大主场外交活动与 2022 年冬奥会和冬残奥会的举办，北京的国际化程度逐步加深。此外，北京营商环境在全国范围内位居首位，其不仅打造了王府井步行街、金融街和西单等传统商圈，也建成了华贸购物中心、国贸商城、北京 SKP 等商业综合体，推进了国际化消费品牌和地标建设。^[3] 第二，北京是拥有最多世界文化遗产的城市和首批国家历史文化名城，具备打造重磅文旅消费产品、有效激发文旅消费的潜力。^[4]

在“国际化消费”和“消费国际化”的建设方面，首都都市圈在政策端和行动端持续发力。在国内国际双循环、消费结构转型升级加快的大背

景下,2021年7月,经国务院批准,北京、上海、天津、重庆、广州这五个城市入选首批国际消费中心城市培育建设名单。在融入新发展格局的过程中,国际消费中心城市建设已成为首都都市圈的重要发展方向,并已被纳入北京市“十四五”规划的重点任务之一。2021年9月,《北京培育建设国际消费中心城市实施方案(2021-2025年)》提出了在国际知名度、消费繁荣度、商业活跃度、到达便利度、消费舒适度、政策引领度等方面的建设规划和目标。此外,依托数字线上平台的不断发展,北京消费季、北京国际旅游商品及旅游装备博览会、第十一届北京惠民文化消费季等活动,稳步推动了首都都市圈的商业活跃度和消费积极性。

(三) 城市发展新机遇: 强化巩固金融中心地位

北京作为金融中心的地位进一步巩固,具体表现在首都强大的资金调度能力和新金融运营中心的支撑能力。一方面,首都都市圈聚集了中国大部分金融机构总部,即过半的中国银行业和保险业资金总量集中在北京,资金的调配和管理也主要在北京,因此,北京已成为中国最大的金融结算中心之一。^[5]此外,超过一半的国有资产由总部位于北京的国有大型企业所控制,如中国移动、中国联通、中石化、中石油、国家电网等,这也带来了巨大的流动资金,这是北京成为金融中心的有力支撑。

另一方面,在首都都市圈原有金融业务结算中心、金融批发中心、金融管理中心、行业标准中心等功能的基础上,新的金融运营中心地位也得到进一步加强。2021年11月,北京证券交易所的成立成为盘活首都闲置资金、优化投融资路径的重要举措,这对周边地区的金融发展起到了重要的支撑作用。北交所的成立不仅完善了沪深交易所场内市场、新三板和区域性股权交易所场外市场协同互补、错位发展、互联互通的多层次资本市场格局,也丰富了高端服务在中小企业的落地场景,还提升了个体和机构投资者参与资本

市场的规模。^[6]在北京金融中心的定位下,首都都市圈在未来可以促进保障中小企业融资需求、激发资本生态活力、提升规模服务效率。

(四) 空间增长新格局: 有序推进两翼建设

北京城市副中心与雄安新区共同作为京津冀协同发展的“两翼”,推动“一核两翼三轴四区多节点”新的空间格局,放大了首都对天津和河北各地的辐射带动作用,在京津冀空间格局优化发展中扮演了关键角色。^[7]

北京城市副中心协同北三县共同承担副中心的作用,是调整北京空间格局、治理大城市病、拓展发展新空间的需要。近年来,北京城市副中心建设加速推进,在原先规划的155平方公里和外围906平方公里的范围内,目前正在形成辐射带动廊坊北三县发展的态势。《国务院关于支持北京城市副中心高质量发展的意见》明确提出,加快建设通州区与北三县一体化高质量发展示范区。未来五年将是北京城市副中心基本成型的关键五年。在此期间,首都都市圈将致力于贯彻控规的实施,推进副中心建设框架的形成,保障主导功能的基本稳定,加速现代产业体系的构建,以优化区域协同发展。此外,北京城市副中心的建设是探索人口经济密集地区优化开发模式的关键,其通过优化生产、居住、消费的功能,形成新的空间增长极。在生产方面,北京城市副中心2022年共新增落地元宇宙企业63家,推动了北京企业和产业园区与北三县重点产业园区对接。在居住方面,副中心吸引了大批市级优质教育资源、医疗资源和基础设施建设。在消费方面,北京城市副中心策划推行了九大促消费专项行动,有效发挥了现代商业和文化旅游的双重作用。

雄安新区是首都圈空间结构优化发展的重要区域,其对外和内部交通与基础设施建设已基本完成,未来进入全面建设和发展阶段。^[8]首先,对外交通已经基本建设完成,京雄高速河北段、京德高速京冀界至津石高速段、荣乌高速公路新线京台高速至京港澳高速段三条高速公路项目顺

利交工验收,具备了通车试运行的条件,形成了京津冀核心区域一小时交通圈和区域内部通勤交通网。其次,雄安新区内部的道路系统由三个级别的道路组成,分别为主干道、次干道和支路。^[9]城市主干路网络采用“三横四纵”布局,总长度约为 45 公里,建构了新区内部整体交通骨架。城市次干路网络和支路交通总长度约为 87 公里和 148 公里,多层级的路网与高密度的支路有效保障了雄安新区内部交通的连通性。另外,雄安新区已进入大规模建设阶段,包括各项公共服务设施、基础设施工程、生活居住配套等项目的全面启动,以及一批高端高新企业的陆续入驻,为先行探索创新城市开发建设模式、构建首都都市圈协调发展的空间增长极创造了有利条件。

(五) 高水平开放新业态: 深化自贸区改革试点

服务业开放是中国全方位对外开放的重要组成部分,然而,在中国整体的外贸格局中服务贸易仍是短板。^[10]《中国(北京)自由贸易试验区总体方案》在 2020 年 9 月被提出,旨在支持建设全球有影响力的科技创新中心,推动服务业扩大开放和数字经济试验,助力打造京津冀高水平协同发展的对外开放平台。依托北京自贸区试点,首都都市圈引领现代服务业的贸易和发展,对全国发展高水平开放新业态起到了示范作用。

首都都市圈已经积累了现代服务业开放的良好土壤,深化自贸区改革试点可以促进京津冀统一开放市场的形成。一方面,自 2015 年开始,首都都市圈陆续推出三轮服务业扩大开放综合试点方案,实施了 403 项试点任务,形成了超过 120 项全国首创的政策或制度创新,累积了 25 项创新经验和案例,为促进服务业高质量发展和改革开放提供了有力支持。另一方面,首都都市圈已经率先形成了服务业发展的“双 80%”格局,即 2020 年北京服务业的增加值、吸纳从业人员和税收贡献占全市的比重均超过 80%,现代服务业增加值、吸纳从业人员和税收贡献占服务业的比重也均在 80% 左右。自贸区改革的科技赋

能和一体化平台升级,打开了京津冀在服务业对外开放、产业合作、交流联通方面的新窗口。

三、现代化首都都市圈的新挑战

尽管首都都市圈建设已取得初步进展,但现阶段,首都都市圈的高质量发展仍存在着以下新挑战:与京津冀其他城市协同度有待提高、产业结构转型仍需要进一步规划、现代化首都都市圈创新和基建受到资金约束、大城市病依然存在、对外开放和连接水平相对不足等。实现首都圈的高质量发展,需要克服挑战带来的问题,走出大国首都发展的新路。

(一) 首都都市圈与京津冀其他城市协同度有待提高

在京津冀地区,北京的发展遥遥领先,京津冀城市群层经济发展差距较大。2013 至 2021 年,北京经济实力全面提升,地区生产总值按不变价格计算,年均增长了 6.4%。其中,北京 2013 年的 GDP 跃上 2 万亿元,2018 年突破 3 万亿元,2021 年超过 4 万亿元。这意味着,北京 GDP 从 2 万亿元到 3 万亿元历时 5 年,从 3 万亿元到 4 万亿元仅用了 3 年。北京人均 GDP 在 2017 年突破 2 万美元,2021 年超过 2.80 万美元,继续位居全国 31 个省区市的首位。然而,在 2014 年至 2020 年期间,作为传统核心增长极的京津冀地区 GDP 在全国 GDP 中的比重从 10.32% 下降至 8.50%,降幅达 1.82 个百分点。而与之相比,粤港澳和长三角地区的 GDP 在全国 GDP 中的比重分别提升了 0.37% 和 0.92%,表明京津冀与长三角和大湾区之间的发展差距正在不断扩大。

京津冀城市群尚未形成基于比较优势的高效产业协同分工格局,内部仍存在着极化效应。京津冀三地间的差距长期存在,历史上协同发展进程缓慢,这为京津冀协同发展战略的实施增加了难度。改革开放以来,京津冀地区不断探索从竞争走向合作的路径,在商品合作、生产要素合作、基础设施合作等方面取得了长足进步。但受

限于三地发展悬殊的现实困境,长期以来,京津冀三地不平等的经济地位和政治地位一直是制约京津冀协同发展的重要因素。京津冀三地间难以统一目标、自发地整合各种要素、达成实质性的协同。^[11]此外,深化非首都功能疏解阶段是对社会公共服务类部门和机构的疏解,需要集中疏解,而不是分散疏解,这对京津冀地区间的关联程度提出了更高的要求。如雄安新区联通北京和河北,滨海中关村联通北京和天津,均需要区域间协同的目标和联通的要素,支持集中疏解进程中的平台配套设施建设和管理效率提升。^[12]

(二) 首都都市圈产业结构转型需进一步规划

首都都市圈产业服务化水平较高,但服务业高端化进程中创新产能释放度不足。相较于中国其他都市圈,首都都市圈最突出的特点是产业结构的服务化进展过快。改革开放以来,北京第三产业增加值占比已从1980年的26.80%攀升至2020年的83.87%。在第三产业内部,北京2020年批发和零售业等生活基础类服务业的企业数量占比高达26.55%,低端服务业在首都都市圈中的比重仍然较高。此外,由于近年来北京持续加大对科技创新的投入力度,2020年北京研发投入占地区生产总值的6.44%,较2019年上升了2.2%,不断积累的创新资源和稳步增加的科技产出,造成了当前高端服务业创新转化土壤不足的问题。因此,首都都市圈在从工业主导型到服务业主导型的结构变迁进程中,具体产业转型、产业规划方向均需要进一步明确,创新投资及成果的转换效率均需要进一步提升。

在首都都市圈北京高端国际消费城市新定位的基础上,产业结构升级和转型相关的国土资源整合与城市规划管理仍存在着优化空间。在国土空间利用层面,北京自贸区建设与国际消费城市建设关联度较高,涵盖科技创新、国际商务服务、高端产业三个片区,其中国际商务服务片区面积达48.34平方公里。具体来说,北京CBD、金盏国际合作服务区、城市副中心运河商

务区和张家湾设计小镇周边、首都国际机场的可利用产业空间面积分别为4.96平方公里、2.96平方公里和10.87平方公里和28.50平方公里,这些地区高端消费产业的聚集模式和国土资源的开发利用方向仍需要精细规划。在城市规划管理协调性方面,随着北京国际消费城市建设的启动,周边地区在未来的消费产业发展过程中,仍需要与主城区采取错位发展的策略。具体而言,目前,北京的城市副中心已逐渐确立了在科技创新、国际商务服务、高端产业等方面的优势。未来,周边地区如雄安新区,在高端消费产业方面的发展还需要参考北京的经验,通过错位发展、互相补充和共同推进的方式,实现共同发展。如容东片区位于雄安新区容城县东北部,规划面积12.7平方公里,雄安站枢纽片区位于雄安新区东北区域,规划面积4.9平方公里,均需要制定错位发展规划。

(三) 现代化首都都市圈创新和基建受到资金约束

从产业园区和企业对创新投入的要求来看,首都都市圈进一步推进企业创新发展的资本保障仍然不够充分。《北京市“十四五”时期高精尖产业发展规划》明确指出,新发展格局下把握产业转型升级和变换发展赛道机遇、促进产业上下游贯通、打造创新驱动产业发展的新范式,需要加大对创新产业的投入。对产业园区而言,北京科技创新产业集聚中心地的打造需要金融服务赋能。对专精特新企业而言,截至2021年7月,在工业和信息化部于2019-2021年认定并发布的第三批专精特新“小巨人”企业名单中,北京有257个相关企业,在全国范围内总量排名第六,占比5.40%。但由于“专精特新”中小企业具有轻资产、高风险、高产出、高技术密集等特点,银行信贷等间接融资方式作用相对不足。

“通勤圈”“功能圈”“产业圈”三个圈层的建设也需要大量资金支持。首先,首都一小时通勤圈需要进一步完善首都地铁、公路、高铁交通网络,离不开基础建设和公共服务类财政投资。其

次，产业圈涉及周边产业园区开发，建设北京市副中心和打造“三城一区”联动格局所需的大规模体量投资资金，不可能一蹴而就。而三城一区涉及北京怀柔区、昌平区和大兴区及周边地区，三地原有的金融基础显然难以支撑科技集中地区之间联动机制的构建，需要形成完备的专业资本投资和服务体系。此外，功能圈建设需要进一步搭建特色承接平台。以技术推动健全非首都功能承接格局、建立新型疏解承接模式、提升产业项目疏解效率成为高水平推进非首都功能疏解的新阶段目标，但特色承载平台的布局搭建，需要多要素、多产业在非首都功能集中承载地的更新配置，资金资源投入是基本保障。

(四) 首都都市圈大城市病的问题依然存在

虽然部分大城市病已得到缓解，但城市内部的顽疾仍然存在。党的十八大以来，城市空气质量得到显著提升，城市环境整洁有较大改善，生态涵养区的生态环境维持和水污染治理也取得了初步进展。但首都都市圈仍然存在着老城区整治困难和交通拥堵严重等“大城市病”问题，职住不平衡、产城脱节等矛盾仍然比较突出。^[13]此外，都市圈内部部分地区还存在着职能转型、老旧棚户区改造、道路交通拥堵疏解、房屋供需矛盾调解困难等问题。公共服务资源在空间上呈现圈层化递减特征，内外圈层间落差较为显著，在时序上滞后于人口流动。这些问题层层交错，均需进行长期而有效的精细、精准化治理。

为了满足人民日益美好生活的需要，首都都市圈在大城市空间体系和公共服务方面仍需提升。一方面，随着北京空间布局规划的逐步落实，北京多中心网络化高技术服务业格局初具雏形，但空间不均衡问题和单中心聚集现象仍然突出，都市圈内部尚未完善的空间体系亟待优化。以科技产业为例，尽管都市圈突出了北京经济技术开发区等新兴开发区的战略地位，但 2020 年海淀区规模以上工业的专利申请数量和技术合同成交总额占到总体的 37.02% 和 32.30%，均位居北京首位，仍为全市科技创新产业集聚和成果输

出的主阵地。另一方面，随着首都功能圈人口疏解的推进，城市居民生活的方便程度大大下降。基础服务行业和从业人员数量被较大范围地缩减，在一定程度上降低了居民的生活便利度。北京作为首都，都市圈的生活烟火气也是城市的重要组成部分。

(五) 首都都市圈对外开放和连接水平相对不足

北京作为全国政治中心和国际交往中心，其国际开放水平仍处于相对落后的阶段。首先，与上海等国内大都市相比，当前北京跨国公司总部经济发展较缓。截至 2021 年底，大量跨国公司都向往选择上海作为总部基地。北京累计认定跨国公司地区总部超 200 家，不足上海的四分之一。其次，与其他国际交往中心城市相比，北京在国际组织的数量和层次上都有着明显差距，缺少像联合国、世界贸易组织、世界银行等具有世界级影响力的国际组织总部，国际地位不够突出。据不完全统计，世界上最具影响力的国际组织共有 90 多个。其中，8 个总部位于日内瓦，8 个位于巴黎，6 个位于布鲁塞尔，4 个位于华盛顿，4 个位于伦敦，而北京仅有 1 个。

在现阶段交通网络持续构建的进程中，首都都市圈对外交通版图的融合度和衔接度有待提升。对京津冀城市群的协同发展而言，高铁、城际铁路的大规模建设会助推跨城通勤，进一步发挥首都都市圈的带动、辐射、引领作用。一方面，现阶段北京交通网络发展的融合度存在着提升空间，干线铁路、城际铁路、市郊铁路及城市轨道交通的四网融合度与国际大都市均存在着一定差距。具体而言，首都都市圈城市内和城市间在交通需求特征和运营服务方面存在着较大差异，存在着高铁和城际铁路规划与城市交通需求难以匹配、难以实现资源共享、市铁转换界面容易出现服务转换不畅等问题。另一方面，四网衔接界面不友好，枢纽综合规划和管理有待提升。目前，北京中心城铁路枢纽虽然都位于中心城区内，但与北京主要功能区配合度不高，城市外部

客流到达各主要铁路枢纽后,需要通过接驳换乘城市轨道交通线路,才能到达北京各主要功能区。

四、实现首都都市圈高质量发展的新构想

首都都市圈的高质量发展,以人民为中心作为根本落脚点。本文从协调、创新、共享、绿色和开放5个角度^[14],提出了以空间一体化、数字经济、消费和金融发展、公共服务建设和对外联通体系为依托的首都都市圈高质量发展的战略构想,总结了综合发展交通、环保、产业、公共服务等重点领域的任务。

(一) 着力推进首都都市圈的空间一体化

城市群具有实体地域空间和城镇网络空间的双重属性,其空间一体化可以分为实体地域空间一体化和城镇网络一体化。^[15]一方面,在国家领土意义上,城市群可以用“五位一体”的城市群理论分析框架来认识,其中包括领土、地方、尺度、网络和功能。作为一个实体地域空间,城市群最高级的表现形态是“大都市连绵区(带)”。另一方面,在流空间意义上,城市群也是城镇之间高密度联系而形成的城镇网络空间。从文化和地域认同、空间生产和政治建构的视角看,城市群也是一种规模更大的“地方”,在国家经济、跨国经济和全球经济等宏观尺度中,其功能定位和发展目标决定着其在全球城市网络和国家城市体系中的等级和地位。

优化首都都市圈的空间结构,是未来北京与周边地区实现协同发展的重要路径。在地域空间一体化层面,未来应推进基础设施一体化、公共服务一体化和市场一体化,加快构建首都都市圈的高标准要素流通体系。首先,应考虑加强都市圈内公路、轨道交通、物流、信息等基础设施的建设,为要素流动提供坚实的硬件基础,以促进基础设施一体化。^[16]其次,应加大在社会保障、基本公共服务和社会治理等领域的投入力度,为要素流动特别是人口流动提供软性保障,促进公

共服务一体化。此外,还应推进土地、户籍、科技和金融等关键领域的配套改革,为要素流动创造良好的环境,促进市场一体化。在城镇网络一体化层面,应立足河北省的地域特点,深入实施乡村振兴战略,建立农村人居环境建设和管护长效机制。以满足北京市场需求为目标,创建一系列可持续发展的乡村综合体,集现代休闲娱乐、文化创意、农业、旅游观光、养生度假等功能于一体,以推动乡村振兴。

此外,空间一体化需要构建精准的首都都市圈发展的区域政策体系,与京津冀协同发展规划共同促进区域协调发展。区域政策体系要综合考虑区域矛盾化解、区域利益向多元分化、存量问题解决、区域合作促进等。从首都都市圈早期的商品冲突,到后来的技术壁垒,规制矛盾多种多样。现阶段,区域利益也从早期单纯物质利益的追求,转为区域多元利益的获得。所以,现代化首都都市圈区域政策体系需要在综合视角下考虑环境利益、民众满意度、文化发展、社会发展、公共服务、人口流动、产业与生产要素的区域转移等多维度的问题。结合北京及周边地区的历史发展特点和现阶段功能定位,通过基础目标统一、细节规划多元的政府合作化政策引导实现区域合作,促进区域协同发展。^[17]

(二) 以数字经济赋能首都都市圈产业结构转型

数字经济是打破区域产业连接屏障、保障数字经济均衡发展的关键,是首都都市圈向高端服务业转型的主要推动力。北京核心城区和周边城市的产业发展存在着明显差异。目前,北京和天津集中了优势资源,对河北省内的其他城市的正向外部性相对较弱,因此尚未形成产业协同发展的格局。但数字化技术的特点有助于打破城市间的资源壁垒,实现跨城市的产业合作,为解决都市圈内部区域间的协同发展难题提供了有效方案。然而,当前首都都市圈各地区数字经济基础设施配置和产业化发展差距明显,倘若继续保持此发展态势,就会使得区域发展不

平衡的状况进一步加剧。以数字经济赋能首都都市圈产业结构转型及规划的方式,分为保障数字产业化行业均衡协调发展和推动产业数字化行业特色共享发展两个方面。

一方面,依托现有的数字产业研发基础,推动数字产业化行业均衡发展,完善基础设施建设。数字经济发挥缓解时空约束作用的前提是具备数字使用条件和能力,如 5G 基站建设、大数据中心、人工智能、工业互联网等新型基础设施。首先,依托于张家口数据中心等 7 个电子信息领域新型国家工业化产业示范基地、京津冀国家大数据综合试验区基本建成、雄安新区数字经济创新发展试验区,在周边城市加大新型基础设施建设,缩小与北京的基础设施建设差距,提升承接北京疏解非首都功能产业的能力。其次,通过河北省第三代半导体、太阳能光伏、新型显示、现代通信、大数据等较为完整的产业链条,促进国内外机构和开源项目落地北京,形成以底层技术、公共平台和龙头企业为核心的多元化数字技术创新生态,进一步消除首都都市圈“数字鸿沟”的基础。最后,数字技术赋能基础设施建设,如建设智能化的城市道路、建设网联化的数字城市管廊、推进水电气热等基础设施的数字化改造等,建设均衡、安全、高效数字化都市圈的生命线。

另一方面,通过要素市场化改革和重点产业创新发展,加速产业数字化、要素化进程,实施特色化、共享化数字要素管理方案。首先,在不同产业园区考虑特色化管理机制和技术落地。如以中关村科学城、怀柔科学城、未来科学城和北京经济技术开发区为主要载体打造科技创新中心,探索出台工业软件、基础软件首版次应用奖励和保险补贴等措施,推动工业互联网和区块链融合发展;以北京商务中心区、金融街、中关村建设国家自主创新示范区,考虑推动隐私计算技术产业化,探索在京建设国际开源社区,完善企业合规体系建设,引导平台经济健康发展,推动互联网 3.0 示范区建设;以奥林匹克中心区、北

京经济技术开发区、首都机场临空示范区等成熟功能区为基础推动高端服务业集聚,考虑组建数字经济标准委员会,实施数据分类分级管理,开展数据资产评估和登记试点,建设数据资产登记中心等。此外,为推动要素市场化改革有所突破,需要在首都都市圈持续加大数据开放共享力度的同时,保障数字经济全产业链包容审慎监管,以实现数字要素在不同产业、不同地区进一步发挥正外部性效应。

(三)以消费和金融中心盘活首都都市圈资金优势

强化消费中心的带动作用,充分发挥北京证券交易所作为首都都市圈参与“双循环”的重要载体作用,使其既在国内价值链中占据高附加值的地位,也在交通、商业等领域承担着对外枢纽的角色。一方面,在畅通国内大循环的背景下,2006 年至 2021 年北京全市居民人均可支配收入达到 7.7 万元左右,首都都市圈消费升级扩大内需至关重要。另一方面,应该加强对北京证券交易所的支持,降低中小企业融资成本,推动中小企业的普惠发展,构建健康的市场生态。通过完善区域内资源配置机制、提高资源配置效率,可以借助市场的力量促进要素在首都都市圈内高效流动,进而缩小南北金融资源配置的差距,推动华北、东北和西北经济的发展。

为此,应当强化消费中心的带动作用,驱动北京及周边消费增长,推动京津冀经济结构调整。通过构建国际消费中心城市,推动首都都市圈深入参与国内大循环中生产、分配、交换、消费各个环节,进而助推京津冀创建高端消费城市链条,以带动华北、东北等区域的价值链转型升级。此外,在北京国际消费中心城市建设战略加速落实的进程中,应打造包容、开放的消费环境,为城市功能注入新动力。具体来说,可以构建王府井、隆福寺、故宫文化金三角等文化旅游区域;通过城市更新,建设新的文体地标,如新首钢、天宁一号等;充分利用国家大剧院、人艺等资源,支持博物馆、图书馆、剧院、实体书店

等文化机构的发展,推出更多文艺精品;举办北京国际时装周、国际电影节、国际设计周等文化节庆活动,打造具有品牌影响力的文化盛会。除了要加快发展高大上的消费项目外,为市民服务的诸如规范化的早餐点、大排档等,也应当逐步恢复,使其成为北京消费中心城市建设的一个市场性补充。

释放居民和企业的收入潜能,除了消费渠道以外,也可以通过完善投融资路径来盘活首都闲置资金。投资作为整合都市圈资金要素资源的重要手段,当前资本市场的优化重点依据注册制和北交所进行。未来需要持续做好北交所与各地区股权交易中心的对接,构建优质企业梯度培育体系、加强精准服务支撑。在首都都市圈内部,加强北交所北京基地和北京股权交易中心“专精特新板”的联通,打造北京“专精特新”中小企业成长通道,为资本市场提供充足的优秀投资标的。在京津冀范围内,加强北交所与地区股权交易中心的积极对接,通过增加精准导向性资源投入、构建区域服务基地、开展拟上市企业培训等形成区域创新产业联动等,进一步打通新阶段京津冀产业协同及非首都功能疏解的资本市场一体化渠道。

(四) 进一步着力推进公共服务共建共享

优质共享的公共服务是首都都市圈集聚高层次人才和高端产业的关键所在,也是一小时通勤圈的核心目标。通勤圈旨在通过率先构建一体化交通体系,引导北京适宜产业在环京地区发展,推进公共服务共建共享。随着城镇化建设进入下半程,不同于以往的人随产走,追求优质生活对人口迁移的影响日益扩大。公共服务规模和质量已成为决定区域价值的核心因素,不再只是城市功能的配套。主动引入和集聚优质公共服务资源、促进城市核心功能向外扩散日益成为撬动人口导入、产业重构及区域整体价值提升的有效途径。

提供高水平、均等化的公共服务是都市圈高质量发展的内在要求。首先,增加投入提升公共

服务水平。为满足城市发展战略定位的需要,首都都市圈应增加养老、健康、家政等服务的供给渠道,促进剧院、博物馆、体育场馆等高水平公共服务设施的建设,推动联合建设福利机构,加快城市设施的老化和多元化改造。其次,坚持适度超前原则,实现公共服务协调供给。由于周边四个城市的底子薄,追平北京城区一线城市的公共服务水平任重而道远,即周边公共服务建设要与北京城区深度融合,朝着“幼有所育、学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居、弱有所扶”的愿景迈进。

推进公共服务共建共享需要优化首都都市圈公共服务综合管理模式,完善相关基础设施建设。在管理方面,可以采取多层次、多模式的合作办学和医疗模式。例如,可以支持中小学和三级医院在有条件的情况下推进集团化的教学和医疗服务,推广远程教学和医疗模式,并支持中心城市三级医院在其他地区设立分支机构。此外,也可以考虑在都市圈内率先实现产业链相配套的中高职院校的紧缺专业贯通招生,推动医学检验结果和病历等医疗信息的跨地区、跨机构互通共享和互认等措施。此外,打通行政分割壁垒、促进各地政策接轨衔接是实现首都都市圈公共服务同城化的必要条件。如可以通过政务服务联通互认完善居民信息登记,健全跨行政区社会治理体系,积极利用信息技术等手段推动都市圈治理精细化,逐步实现社会保障“一卡通”,在此基础上保障医疗、住房、教育等公共服务差异化提供。

(五) 构建精准的协同发展对外联通体系

中国改革已经进入深水区,需要加快培育和强化新增长点,以带动和引领整个区域的发展。在多年规划、前期准备和启动的背景下,北京通州城市副中心、雄安新区和天津滨海新区等新城新区已经启动全面建设,但如何促进其长期可持续发展仍是首都都市圈面临的重要任务之一。经过初期要素资源的快速集聚,现在需要采取措施促进生产要素自发向新城、新区集聚。^[18]构建精

准的协同发展对外联通体系，主要包括两个原则：一是以重点区域为中心；二是以基础设施建设为抓手。

以重点区域为中心构建首都都市圈和天津、河北的对外联通体系。河北雄安新区、北京通州城市副中心、天津滨海新区可以充分利用京津冀协同发展的政策优势，通过与北京、天津主城区的互补分工、紧密合作，加强地区之间的经济和社会连接。对于雄安新区和通州城市副中心而言，在解决“大城市病”问题、承接北京非首都功能的过程中，引入产业需要从实际情况出发，结合内部和外部环境变动，体现企业特色分工，加强核心竞争力。对天津滨海新区而言，在进一步加大改革创新力度的同时，应充分利用天津自由贸易试验区的优势，扩大其对外开放窗口的作用，使滨海新区成为天津及京津冀城市群对外开放和经济增长的重要引擎。此外，基于京津、京保石、京唐秦发展轴，以创新链带动产业链，推动首都都市圈和河北唐山、张家口、承德、保定、沧州等城市在应用场景和技术项目上的合作，以共同打造上下游衔接的供应链和产业链体系。

以基础设施建设为抓手，基础设施是联通首都都市圈与其他地区的硬性根本保障，涵盖交通、能源、电信和环保等领域。在交通方面的首要任务是填补都市圈之间在网络型基础设施（如公路、铁路、电信）和节点型基础设施（如港口、机场）建设上的短板，以实现物资、人员、资金和信息更加顺畅的流动。在能源方面，可以通过加快冀北清洁能源基地、京津冀清洁能源供给基地建设，拓宽可再生能源消纳途径，加大省际间

绿色电力交易，打造能源联通格局。在电信方面，在国家全面启动“东数西算”工程的背景下，继续优化京津冀算力中心的云网融合基础设施。在实现京津冀区域网络全覆盖的基础上，还应加强与长三角、粤港澳和内蒙古、贵州等热点区域之间网络的高速传递和互联互通，为实现更紧密的联系和协作奠定数字化基础。在环保方面，以北京冬奥会的基础设施建设和生态环境治理为依托，京津冀新能源及节能环保产业可以重点加强在太阳能光伏、电池材料和电池、风力发电机组及零部件、脱硫脱销、环境监测等行业的联通。

五、结语

总体而言，在京津冀协同发展进入新时期的背景下，现代化首都都市圈建设已经进入新发展阶段，即有序疏解非首都功能、打造高端国际消费城市、建设新金融运营中心、优化两翼空间格局、深化服务业开放改革。在新的发展阶段和目标下，首都都市圈高质量发展仍面临着一些挑战和瓶颈，如与周边协同度不高、产业结构转型规划不足、创新和基建资金受限、大城市病依然存在、开放连接水平相对不足等。因而，推进首都都市圈高质量发展，需要持续从空间一体化角度优化协调发展，以数字经济赋能创新发展，盘活闲置资金推进共享发展，推进公共服务共建共享保障绿色发展，通过构建对外联通体系实现开放发展。此外，高质量发展路径之间不是相互割裂的，空间一体化、数字要素、资金禀赋、公共服务和联通体系之间应互相支撑、协同作用，以共同打造现代化首都都市圈高质量发展新格局。

参考文献：

- [1] 石敏俊. 京津冀建设世界级城市群的现状、问题和方向[J]. 中共中央党校学报, 2017(4): 49-55.
- [2] 孙铮, 孙久文. “十四五”期间京津冀协同发展的重点任务初探[J]. 河北经贸大学学报, 2020(6): 57-65.
- [3] 杨开峰, 王璐璐, 仇纳青. 营商环境建设、主观治理绩效评价与溢出效应——来自中国 29 省的经验证据[J]. 公共管理学报, 2023(1): 106-120.

- [4] 吴其付. 我国世界文化遗产的时空分布——兼论我国世界文化遗产的申报[J]. 旅游科学, 2010(5): 25-31.
- [5] 赵晓斌, 王坦. 跨国公司总部与中国金融中心发展——金融地理学的视角与应用[J]. 城市规划, 2006(S1): 23-28.
- [6] 张幼林. 多层次资本市场: 北京金融产业的新增长点——“十三五”时期首都多层次资本市场发展的思考[J]. 北京社会科学, 2016(1): 60-64.
- [7] 张鹏飞, 王玉海, 刘学敏. 北京城市副中心建设效应分析[J]. 城市发展研究, 2018(9): 159-164.
- [8] 孙久文. “十四五”背景下京津冀协同发展雄安新区建设[J]. 金融理论探索, 2022(2): 3-9.
- [9] 孙久文. 新时期京津冀协同发展的特征与建议[J]. 城市问题, 2022(12): 4-8.
- [10] 姚战琪. 中国服务业开放度测算及其国际竞争力分析[J]. 国际贸易, 2018(9): 48-54.
- [11] 孙久文, 卢怡贤, 易淑昶. 高质量发展理念下的京津冀产业协同研究[J]. 北京行政学院学报, 2020(6): 20-29.
- [12] 赵新峰, 王浦劬. 京津冀协同发展背景下雄安新区治理理念的变革与重塑[J]. 行政论坛, 2018(2): 31-39.
- [13] 孙久文, 夏添. 新时代京津冀协同发展的重点任务初探[J]. 北京行政学院学报, 2018(5): 15-24.
- [14] 孙久文, 殷赏. “双循环”新发展格局下粤港澳大湾区高质量发展的战略构想[J]. 广东社会科学, 2022(4): 17-25.
- [15] 胡志强, 苗长虹. 城市群空间性质的透视与中原城市群的构建[J]. 地理科学进展, 2015(3): 271-279.
- [16] 刘剑锋等. 关于城市群一体化轨道交通线网建设的几点思考[J]. 北京交通大学学报(社会科学版), 2020(2): 39-47.
- [17] 孙久文, 高宇杰. 新发展格局与京津冀都市圈化发展的构想[J]. 北京社会科学, 2021(6): 95-106.
- [18] 安树伟. 北京高质量发展的内涵与路径[J]. 北京社会科学, 2022(8): 38-42.

Basic Features and the High-Quality Development Path of the Modernized Capital Metropolitan Area

SUN Jiu-wen XING Xiao-xu

Abstract: Based on the modernization strategy and mission of the capital metropolitan area, the new development features of orderly relocation of non-capital functions, construction of a high-end international consumer city, consolidation of the financial center status, optimization of the spatial pattern of the two wings, and promotion of high-level opening up were discussed. This paper analyzes the new challenges that the high-quality development of the capital metropolitan area would face, including the need to improve coordination with other cities in the Beijing-Tianjin-Hebei region, the planning of industrial structure transformation, constraints on innovation and infrastructure due to funding shortages, urgent need to cure the ills of big cities, and relatively inadequate levels of openness and connectivity. Based on this, a strategic concept for the high-quality development of the capital metropolitan area is proposed from the perspectives of coordination, innovation, sharing, green development and openness, relying on spatial integration, digital economy, consuming and financial development, public service construction and external communication systems.

Keywords: capital metropolitan area; new features; new challenges; high-quality development

【编辑: 辛冲冲】