联系电话
(028)86510705 86510200
电子邮箱
cdrbllzk@163.com

学习贯彻市委十四届二次全会暨市委经济工作会议精神

第442期 2023年1月18日 星期三

本期关注
超大城市转型发展新路径

城市是经济、政治、文化、社会等方面活动的中心，尤其是超大特大城市在经济社会发展中发挥着动力源和增长极的作用，推动超大特大城市加快转变发展方式，在党和国家工作全局中具有举足轻重的地位。中共成都市委十四届二次全会暨市委经济工作会议指出，当前成都正处于能级位势持续上升、发展方式调整转型、增长动能加快转换、开放格局整体跃升、民生福祉提升优化、城市治理深化变革的关键时期。未来五年，是加快转变超大特大城市发展方式的关键时期，成都要如何才能聚焦推动高质量发展、创造高品质生活、实现高效能治理？本期《理论周刊》关注超大城市转型，邀请中共中央党校（国家行政学院）区域与城市经济创新工程首席专家蔡之兵及市委政研室课题组撰文，为成都发展建言助力。

如何发挥好超大特大城市的动力源和增长极作用

蔡之兵

党的二十大报告明确提出要加快转变超大特大城市发展方式。作为我国经济社会发展的主要载体，城市尤其是超大特大城市在经济社会发展中发挥着动力源和增长极的作用，为确保超大特大城市为全面建设社会主义现代化国家战略目标提供坚实基础，我们必须坚持以中国式现代化道路引领超大特大城市加快转变发展方式。

新时代的超大特大城市必须直面时代之问

根据第七次全国人口普查数据，我国已有7个超大城市、14个特大城市，这21个城市的人口占全国人口规模的比重超过20%，国内生产总值占全国三成以上，在整个国家发展全局中占据了举足轻重的地位。伴随着我国发展进入新时代，国内发展阶段与国际发展环境都出现了重要变化，也对我国城市发展提出了新的要求与挑战。作为走在我国现代化建设前列的“排头兵”，超大特大城市必须直面时代之问，加快破解一系列制约我国城市高质量发展的难题。

超大特大城市如何持续提高城市发展能级？自改革开放以来，超大特大城市就长期是我国经济增长的“主力军”。从经济规模指标看，在21个超大与特大城市中，17个城市的地区生产总值超过了万亿门槛，经济规模最大城市的GDP甚至已经超过4万亿。因此，如何尽快提高超大特大城市在全球产业链价值链供应链中的位置、增强城市产业体系的竞争优势、培育城市创新体系的竞争优势都是我国超大特大城市未来迫切需要解决的重点问题。

超大特大城市如何有效推动共同富裕进程？实现共同富裕是中国特色社会主义制度的本质要求，也是中国共产党的执政初心。实现共同富裕目标必然要求缩小区域差距，而城市尤其是超大特大城市作为我国区域经济的先发地区，其经济发展水平要远远高于其他地区，两者的发展差距是区域发展差距形成的主要成因。因此，缩小区域差距的重要前提就是缩小超大特大城市与其他地区的发展差距。在具体实践中，实现这一目标的主要路径是以超大特大城市为核心，尽快建立中心城市带动都市圈、都市圈引领城市群、城市群支撑区域协调发展的空间动力机制，既支撑超大特大城市在更大范围更好配置资源、加快转变发展方式，也有利于超大特大城市真正发挥增长极作用从而有效带动周边中小城市与农村地区的发展，这是实现共同富裕目标的必然路径。

超大特大城市如何满足人民美好生活需要？习近平总书记多次强调“人民城市人民建、人民城市为人民”，为超大特大城市加快转型发展指明了方向、提供了方法、勾勒了蓝图。在很长一段时期内，提升经济水平是城市规划、建设与发展的主要目标，然而，伴随着经济发展水平的提升与新发展阶段的到来，人民群众希望享有更加清洁的城市环境、更高水平的公共产品、更加安全的社会环境、更加高效的政务环境，这些都对城市发展与治理提出了更高要求，这也是超大特大城市在转变发展方式过程中需要着力破解的难题。

超大特大城市转型既要有“量”，更要有“质”

中国式现代化是全面建设社会主义现代化强国的根本路径，它的顺利实现依赖于综合实力的增强、共同富裕进程的推进以及国家治理能力的提高。作为国家发展的主要载体，超大特大城市的转型发展也需坚持中国式现代化道路。

首先，在提高城市能级上，超大特大城市既要强调经济“质”的有效提升，又要重视“量”的合理增长。提高城市能级是城市经济系统持续优化升级的过程，这种过程需要经济发展质量的提高，也要一定的经济发展速度作为支撑。作为我国区域经济增长极的超大特大城市，在转变经济发展方式的过程中，一方面要坚定不移地提高发展质量，通过深入实施科教兴国战略、人才强国战略、创新驱动发展战略，持续增强高端产业引领功能，努力掌握产业链核心环节、占据价值链高端地位，不断提高整个城市的全要素生产率与产业体系的竞争力。另一方面也要确保一定的经济增速，在稳定投资、消费、出口等传统经济增长“三驾马车”的同时，也要努力挖掘新经济增长点、培育新增长动能，确保转型发展进程平稳进行。

其次，在实现共同富裕目标上，超大特大城市既要重视城市内部结构的优化，也要加快提高城市与外部区域的联系程度。一方面，超大特大城市要立足自身实际，根据各类资源约束与发展目标，统筹兼顾经济、生活、生态、安全等多元需要，优化提升超大特大城市中心城区功能，有序疏解中心城区一般性制造业、区域性物流基地、专业市场等功能和设施，以及过度集中的医疗和高等教育等公共服务资源，合理降低开发强度和人口密度。另一方面，超大特大城市要瞄准整体区域，着力增强城市在全球与区域内部的资源配置、科技创新策源、高端产业引领功能，提升综合能级与国际竞争力，强化与周边区域和城市的交通联系，不断创新合作机制从而真正发挥溢出与带动作用。

最后，在满足人民美好生活需要上，超大特大城市既要坚持人民城市的重要理念，也要全方位提高城市治理能力。一方面，超大特大城市的建设与发展必须以人民宜居安居为根本目标。持续提高就业、教育、医疗、养老、托幼等服务能力，推进基本公共服务常住人口全覆盖。同时针对超大特大城市新市民、青年人多的特点，坚持房子是用来住的、不是用来炒的定位，加快建立多主体供给、多渠道保障、租购并举的住房制度，把建设保障性租赁住房放在更加突出的位置。另一方面，超大特大城市的建设与发展必须更加注重现代技术与工具的支撑，加强新型基础设施建设，加快建设高速泛在、天地一体、云网融合、智能敏捷、绿色低碳、安全可控的智能化综合性数字信息基础设施，实现更加智慧高效的城市治理。

成都要为城市转型发展提供参考

作为西部地区经济规模最大、发展水平最高、创新能力最强的超大特大城市之一，成都市应结合自身发展基础，瞄准国际竞争格局和国家发展需要，加快推动自身发展方式转型，为全国其他超大特大城市的转型发展提供参考。

治理能力提升是保障。由于转变发展方式是一项涉及多领域、多方面、多层次的系统改革，转变发展方式要以城市治理能力提升为根本保障。全面加强智慧蓉城建设，线上线下双线并进提升工作效能；完善“党建引领、双线融合”治理机制，做强赋能“微网实格”；强化“三张清单”化解攻坚，深入推进市域社会治理现代化；持续推进韧性城市建设，探索建立适应超大城市运行发展的大安全大应急框架，坚决守住城市安全发展底线，全面增强安全韧性水平和抵御冲击能力。

民生福祉提高是要求，为人民谋福祉是城市转型发展的根本目的，成都市未来要采取更多惠民生、暖民心举措，全面提质幸福城、提升幸福感。一方面，要以保障就业为核心，强化就业优先政策，完善促进创业带动就业的保障制度，突出抓好高校毕业生、农民工等重点群体就业，加强灵活就业和新就业形态劳动者权益保障。另一方面，要促进公共服务均衡可及。优化配置城乡教育、医疗资源，推动学前教育普及普惠、义务教育优质均衡、普通高中扩容提质，同时促进医疗资源扩容下沉和区域均衡布局，打造网格化城市医联体和县域医共体，健全公共卫生服务体系，加快建设健康成都。

科创体系建设是支撑。无论是城市能级的提升，还是带动作用的保障，都要以城市创新能力的增强为支撑。一方面，要加快实现“科技-产业-金融”良性循环。加强不同部门的统筹联动，构建协同联动“大科创”格局，加快探索形成创新活动风险共担、创新成果多方对接、创新转化全链条加速三大机制。另一方面，要加快实现“科技-教育-企业”良性循环，进一步强化产学研协同。要以国家实验室建设为载体，选择新一代信息技术产业、高档数控机床和机器人、高端仪器、航空航天装备、能源电子、新能源汽车、新材料、生物医药及高性能医疗器械等重点行业和重点领域，支持龙头企业和高水平高等学校、职业学校牵头，组建学校、科研机构、上下游企业等共同参与的跨区域产教融合共同体，打通科研成果向市场产品转化的通道。

深化区域合作是方向。实现共同富裕目标必然要求超大特大城市成功发挥增长极的带动作用。在具体实践上，成都市应立足成都都市圈与成渝地区双城经济圈战略，抢抓成渝地区双城经济圈建设列为国家区域重大战略的机遇，推进交通基础设施互联互通、现代产业体系互联互通、科技创新资源互联互通、城市服务功能互联互通、社会公共政策互联互通，共建现代化国际都市，不断提高成都市对其他地区的辐射带动作用。在模式探索上，成都市应以经济区与行政区适度分离改革为导向，直面区域合作发展过程中的各种难题，在基础设施联通、跨区域生态补偿、产业转移与协作、政策设计一体化、利益分配机制构建等方面探索更多的可行路径与方案，为其他地区的深度合作提供参考。

［作者系中央党校（国家行政学院）经济学教研部副教授、区域与城市经济创新工程首席专家］

习近平总书记在党的二十大报告中强调，坚持人民城市人民建、人民城市为人民，提高城市规划、建设、治理水平，加快转变超大特大城市发展方式。成都全面建设践行体现新发展理念的公园城市示范区，肩负着城市现代化国家试点任务，理应以先行者的担当和示范者的姿态，聚焦推动高质量发展、创造高品质生活、实施高效能治理，积极探索社会主义现代化的路径和规律，生动演绎中国式现代化的内涵和特征，加快走出一条把握时代大势、符合发展规律、体现成都特色、服务国家全局的超大城市转型发展之路。

图片来源：视觉中国

积极探索超大城市转型发展新路径

中共成都市委政研室课题组

全面提升城市综合能级和核心竞争力 全面提升人民获得感幸福感安全感 全面提升超大城市

功能提级

围绕破解发展难题、增强发展动力、厚植发展优势，大力破除思维定势、工作惯性和路径依赖，以思想理念的新变化、工作思路的新拓展、发展路径的新突破，推进城市质量变革、效率变革、动力变革，更好地发挥示范引领、辐射带动作用。

以产业建圈强链为依托提升产业竞争力。把发展经济的着力点放在实体经济上，大力实施制造强市战略，加快构建链主企业、公共平台、中介机构、产业基金、领军人才等“5+N”产业生态体系，推进企业上规、上市、上云和上榜，发展一批具有生态主导力的链主企业、具有行业引领力的“专精特新”企业，共同构建产业分工协作网络，大力推动产业数字化转型，提升现代产业竞争力。

以强化科教支撑为根本提升创新驱动力。坚持以“四个面向”为导向构建创新发展体系，加快建设以西部（成都）科学城为引领、“一核四区”为主体的重大创新空间，充分发挥国家实验室、国家精准医学产业创新中心等国家级创新平台作用，大力引培战略科技人才、科技领军人才、优秀青年人才和高水平创新创业团队，加快建设具有全国影响力的教育强市、科创强市和全国创新人才高地。

以潜力有效释放为关键提升内需拉动力。充分发挥消费的基础性作用，围绕建设国际消费中心城市创新消费业态、改善消费体验，发挥消费券等拉动作用，策划开展多层次的消费主题活动，提升成都消费“买全球、卖全球”能力体系；充分发挥投资的关键作用，大力推进项目招引促建攻坚，围绕“六个一批”强化项目全生命周期管理，建成项目智管平台，以进度全过程管控项目大提速、以硬考核推动项目快投运。

以门户枢纽建设为重点提升开放引领力。全方位增强联结国内国际双循环的枢纽能级，深化“两场一体”协同高效运营，实施西部陆海新通道西线工程，加快建设陆海互济、四向拓展、综合立体的国际开放通道，推动自贸试验区高水平协同开放，争取获批国家临空经济示范区，建设成都国际铁路港经开区、“一带一路”进出口商品集散中心（四川），积极参与构建全国统一大市场，加快打造市场化法治化国际化一流营商环境。

以区域协调发展为抓手提升辐射引领力。聚焦“三个做优做强”持续提升城市整体能级，加快形成多中心、网络化、组团式功能结构；深入推进成德眉资同城化发展，打造轨道上的都市圈、高能级产业生态圈和公共服务均衡共享优质生活圈；聚焦“五个互联互通”，建立多层级多领域合作机制，推进一批标志性引领性重大项目，营造同城化便利化良好氛围，促进双核联动联建全面提速、整体成势。

幸福提质

全心全意为人民谋福祉、实实在在为人民干实事。聚焦提质幸福城、提升幸福感，尊重人民创造、集中人民智慧、回应人民关切，齐心协力解决好共同富裕最突出的短板、民生保障最现实的需求、市民群众最关心的问题，共同打造人民美好生活的幸福家园。

持之以恒在促进城乡融合上加力加劲。有序推进城市有机更新，系统构建幸福美好公园社区体系。全面推进乡村振兴，实施美丽乡村建设行动，以片区为单元优化乡村国土空间规划，丰富公园城市乡村表达，建设宜居宜业和美乡村。以建设国家城乡融合发展试验区为契机，在城乡产业协同、农村土地改革等方面先行先试，建设新型农业社区，加快城乡基础设施一体化和公共服务均等化的步伐，努力在实现共同富裕方面取得更为明显的实质性进展。

持之以恒在优化服务供给上加力加劲。深入实施幸福美好生活十大工程，推进城市一刻钟便民生活圈国家试点，促进公共资源合理配置和公共服务普惠共享，完善重点群体就业支持体系，多措并举增加住房有效供给，聚焦“一老一小”构建全龄友好社会，全面提升健康成都建设水平。加快完善政府购买公共服务机制，健全重大民生项目多元投入建设机制，持续采取机会清单等方式，鼓励引导专业性企业参与公共服务产品供给，联合社会组织、专业社工等开展公益服务和志愿服务，扭转公共服务“大政府”模式，拓展社会资本对公共服务的参与度，促进政府市场同心同向同力、共建共治共享。

持之以恒在厚植生态本底上加力加劲。大力实施“五绿润城”“百花美城”“千园融城”行动，加快构建“三江九带”骨干蓝网体系，统筹建设各类公园、绿地。深化山水林田湖草一体化保护和系统治理，加强岷江、沱江等流域综合治理，深化供排净治一体化建设，强化细颗粒物（PM2.5）和臭氧协同控制。健全生态补偿和生态产品市场化经营开发机制，深入推进生态价值转化和“碳惠天府”行动，让天更蓝、山更绿、水更清、环境更优美。

持之以恒在彰显人文魅力上加力加劲。聚焦世界文化名城建设目标，自觉用中华优秀传统文化、革命文化、社会主义先进文化培根铸魂、润城化人，持续壮大主流思想舆论；大力塑造“三城三都”城市品牌，推动开发更多镌刻成都印记的文化“爆款”；打造构建“15分钟公共文化服务圈”，用好红色资源打造“一馆一园两基地”，完善现代公共文化服务体系。加强对历史建筑、风貌街区、革命遗址、工业遗迹的保护利用，留住城市记忆和历史年轮。

智慧提能

坚定把握城市生命体、有机体特征，树立全周期管理理念，以治理数字化牵引治理现代化，推动城市治理模式创新、治理方式重塑、治理体系重构，全面提升科学化、精细化、智能化水平，在更高层次上实现发展和安全良性互动、秩序与活力动态平衡。

聚焦“良法善治”推进民主法治建设。加强人民当家作主制度保障，发挥好人民代表大会制度作为人民民主的重要载体作用，支持政协组织依法依章程主动负责、协调一致开展工作，积极构建大统战工作格局。完善基层直接民主制度体系和工作体系，健全企事业单位民主管理制度，加强基层协商民主制度化、规范化、程序化建设。优化地方立法工作体系，扎实推进依法行政，规范司法权力运行，高质量构建现代公共法律服务体系，努力使尊法学法守法用法在全社会蔚然成风。

聚焦“科学敏捷”强化智慧赋能支撑。以智慧蓉城建设为牵引，围绕“1+4+2”总体部署，夯实“王”字形城市运行管理架构，加快构建灵敏快捷的全域智能感知预警体系，持续推进城市运行“一网统管”、政务服务“一网通办”、数据资源“一网通享”和社会诉求“一键回应”，形成态势呈现、风险预警、高效处置、情况反馈的工作闭环，在实战实用中提升城市科学敏捷治理水平。统筹“天府市民云”“12345”热线等平台功能，构建绿色生态、宜居生活、宜业环境、现代治理等智慧应用场景体系，不断提升公共服务、公共安全、公共管理能力。

聚焦“双线融合”优化现代治理体系。持续完善“一核三治、共建共治共享”新型基层治理体系，打造人人有责、人人尽责、人人享有的治理共同体。深化诉源治理、“三张清单”化解攻坚，推进市域社会治理现代化试点，努力实现矛盾在治理末梢化解、共识在基层一线凝聚。以“微网实格”为载体赋能服务基层，同步夯实数字底座、充实网格力量、优化治理体系，努力实现网格全覆盖、管理精细化、服务全方位。

聚焦“有机韧性”筑牢城市安全底线。立足超大城市复杂巨系统特质，积极应对传统安全领域挑战和生物、网络、数据、能源等非传统安全领域风险挑战，坚决守牢城市安全底线红线；加快推进韧性城市建设，探索建立适应超大城市运行发展的大安全大应急框架，持续提升风险隐患排查、预测预报预警、应急指挥救援等能力和水平；健全城市安全预防体系，强化极端情况下功能运转、生产维持、生活保供、就医服务等城市基本运行保障体系，全面提升安全韧性水平和抵御冲击能力。

（课题组成员：郑鉴洋、白飞、刘青松、唐松）

主编：何晓蓉 副主编：陈伟 责任编辑：陈仕印 张舟 美术编辑：钟辉