

编者按：党的十九届五中全会审议通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》中指出“加快构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局”。“双循环”新发展格局是以习近平同志为核心的党中央根据当前和今后一个时期我国发展阶段、环境、条件的变化提出来的，是适应我国新发展阶段要求的必然选择，是重塑我国国际合作和竞争新优势的战略举措。为进一步深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想和党的十九届五中全会精神，科学把握新发展阶段，深入贯彻新发展理念，加快构建新发展格局，本刊特推出“‘双循环’新发展格局研究”专栏，将陆续推出系列文章，围绕“双循环”新发展格局相关问题进行研究，敬请关注。本期推出杨家文教授、林雄斌副主任的《“双循环”新发展格局下深圳都市圈建设的思考》和郭天武教授、卢诗谣博士的《“双循环”新发展格局的法治支撑与保障——以粤港澳大湾区建设为例》两篇文章。

“双循环”新发展格局下 深圳都市圈建设的思考

杨家文 林雄斌

摘要：以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局逐渐成为国家未来一段时间内的主体战略。作为中国特色社会主义先行示范区，深圳在增强畅通国内大循环的过程中，面临着土地资源紧缺、生活和生产成本过高、产业与空间重组等新挑战，亟需探讨新的发展举措，以增强双循环战略节点地位。在倡导以国内大循环为主的新发展格局下，深圳更应推动都市圈建设，学习借鉴先进湾区都市圈交通等基础设施规划和投资协同机制，借鉴基于居民财产数量直接或间接收税解决城市间社保、教育、医疗等公共服务一体化的做法，探索建立一体化均衡发展的都市圈建设示范区。

关键词：双循环；深圳都市圈；跨市交通；公共服务一体化

中图分类号：F127.9 **文献标识码：**A **文章编号：**1673-5706(2021)01-0013-09

2020年4月17日召开的中共中央政治局会议强调，“坚定实施扩大内需战略，维护经济发展和社会稳定大局”。党的十九届五中全会提出了“十四五”时期经济社会发展指导思想和必须遵循的原则，强调要“加快构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局，推进国家治理体系和治理能力现代化”。随着中国进入新发展阶段，在逐力构建更高质量、更加公平、更有效率、更可持续、更为安全的新发展格局中，正努力促进国内循环与国际循环、外需和内需、供给侧和需求侧的相互促进和动态平衡。^①尤其是通过“双循环”来实现供给侧和需求侧的互联互通，以产业链、供应链、创新链三个链条的耦合，来推动劳动力、土地、资本、技术等四大要素循环。^②随着主动开放国内市场变得日益重要，对于地方政府而言，一个紧迫而直接的问题是如何按照新的发展思路重新定义和构建区域经济增长战略和空间格局，从而在外向型战略走向“双循环”战略中获得地方化的特殊优势。

一、“双循环”战略对深圳发展的特殊意义

作为伴随着国家改革开放和建立经济特区等战略而逐渐兴起的全球大都市，深圳一直是我国改革开放、技术创新、产业重塑与经济增长的前沿阵地。1979年，深圳市人口规模为31.41万人，^③2019年深圳市常住人口规划已经达到1343.88万人；从经济发展上，地区生产总值从1979年的1.96亿元增长到2019年的26927.09亿元，人均地区生产总值达到203489元（约29498美元），三次产业结构也由37.0：20.5：42.5调整到0.1：39.0：60.9。^④事实上，从40年前开始，依靠毗邻香港特别行政区的资金、技术、信息、知识、创新等空间优势，深圳就一直处在国家外向型战略的最前沿，并呈现两个阶段的明显特征：

第一阶段是1978年至2000年之间，深圳市逐渐模仿并深入学习韩国、中国台湾、中国香港和新加坡“东亚四小龙”的外向型发展模式，充分利用发达国家向发展中国家进行劳动密集型产业转移的机会，凭借低成本的劳动力规模优势，吸引大量的外商直接投资（FDI），通过调整产业结构和经济发展战略，从而实现快速的经济增长。第二个阶段是2008年全球金融危机以来，由于长期依赖出口的贸易型经济逐渐受阻，中国逐渐重视内需市场的重要性，进入大国开放与国内城镇化并重的新阶段。在此其中，深圳依托特殊的区位优势和经济优势，逐渐转向更加复合的大国开放模式，尤其通过实施技术立市的战略，不断加大科学技术创新的投入，帮助国家提升在全球技术链、产业链、价值链上游的竞争力。

总体上，一个国家或地区进入技术链的上游需要具备四个条件：一是大规模的资金投入，二是具备获取技术和知识的渠道，三是进入更加庞大的市场规模，四是大力推行鼓励竞争和创新的有效制度。无论是中央政府、省政府还是深圳市政府，都非常重视深圳市科技创新实力和新兴产业发展。2019年8月《中共中央国务院关于支持深圳建设中国特色社会主义先行示范区的意见》出台，强调构建现代化国际化创新型城市、社会主义现代化强国的城市范例和全球标杆城市。2019年12月，深圳市印发了《深圳市建设中国特色社会主义先行示范区的行动方案（2019-2025年）》。以经济特区建立40周年为契机，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《深圳建设中国特色社会主义先行示范区综合改革试点实施方案（2020-2025年）》，赋予深圳在重点领域和关键环节改革上更多自主权。面向“双循环”的大环境和新趋势，深圳作为全国改革开放的先锋旗

① 蔡昉：《坚持扩大内需战略基点形成强大国内市场》，《光明日报》2020年11月03日。

② 蒲清平、杨聪林：《构建“双循环”新发展格局的现实逻辑、实施路径与时代价值》，《重庆大学学报（社会科学版）》2020年第26卷第6期。

③ 深圳市统计局：《深圳统计年鉴2019》，2020年。

④ 深圳市统计局、国家统计局深圳调查队：《深圳市2019年国民经济和社会发展统计公报》，2020年。

帜，依然处在深入改革和对外开放的最前沿。近年来，中央政府也一直赋予深圳重点领域的先行先试自主权，支持实现“更高起点、更高层次、更高目标”的改革开放。为了深入推动社会主义先行示范区的引领作用，深圳也处于应对国内国际大环境，激发新动能的前沿领域。尤其在坚持扩大内需，以内循环主导的“双循环”战略下，深圳市也需要积极应对双循环、内循环的挑战，尤其推动新一轮深圳都市圈建设，有效应对空间资源约束与产业体系重组挑战，实施区域经济一体化布局，从而“增强在粤港澳大湾区建设中的核心引擎功能，努力创建社会主义现代化强国的城市范例”。

二、内循环下的深圳挑战

一是“双循环”以扩大内需为战略支点，这使得社会经济发展的生产、分配、流通和消费等关键环节需要更多地依托国内市场，但深圳仍面临在国内交通及市场区位与经济实力和经济增长速度不匹配的问题。二是为了深度适应“双循环”新发展格局，需要不断推动社会经济协调发展，尤其是推动国民收入分配、再分配体制机制变革，但深圳仍面临低收入外来人口以及房价高、生活成本高等问题。三是“双循环”需要依托广阔且有厚度的区域市场，这需要根植区域协调发展理念，不断推动区域经济的一体化、同城化、高质量发展，但深圳面临物业昂贵和生产成本偏高等问题，而且深圳土地面积小，以原宝安县不到 2000 平方公里的面积支撑了一线城市的经济和人口总量。北京、上海、广州等地可以在市域内回旋的城市内部问题，到了深圳，就很可能变成城际问题。

在“双循环”新发展格局的宏观趋势下，对于地方政府而言，如何站在全国的角度，有效地扩大国内市场变得日益重要。尤其近年来在快速城镇化、区域化、都市圈化的背景下，各个城市依托特殊的资源禀赋、区位条件以及产业和技术的外溢机遇，城市与城市之间的竞争日益激烈。对于深圳而言，不仅面临着北京、上海、广州等

超大一线城市的竞争，还面临着杭州、苏州、成都、武汉等新一线城市的竞争。深圳在经济活力、经济密度、经济创新等方面具有特殊的优势，但与其他城市相比，也面临着地域面积狭小及其所衍生的高生活成本、高生产成本的制约（见表 1）。

表 1 深圳与国内其他城市 2019 年重要指标的对比

城市	土地面积 (km ²)	人口规模 (万人)	经济规模 (亿元)	人均经济规模 (万元/人)	地均经济规模 (亿元/km ²)
深圳	1977	1343.88	26927.09	20.34	13.62
北京	16410	2153.6	35371.3	16.4	2.16
上海	6340	2425.6	38155.32	15.73	6.02
广州	7434	1530.59	23628.6	15.64	3.18
杭州	16853	1008.06	15373	15.25	0.91
武汉	8569	1114.99	16223.21	14.55	1.89
成都	14335	1645.32	17012.65	10.34	1.19

数据来源：根据各城市 2019 年国民经济和社会发展统计公报整理。

2019 年 2 月，国家发展改革委出台了《关于培育发展现代化都市圈的指导意见》（发改规划〔2019〕328 号），强调以超大特大城市或者辐射带动功能强的大城市为中心，构建以 1 小时通勤圈为基本范围的城镇化空间形态，培育都市圈经济，形成区域竞争新优势，从而着力解决城市间交通一体化水平不高、分工协作不够、低水平同质化竞争、协同机制不健全等问题。^①为了有效应对和缓解深圳市空间资源不足及其次生的系列问题，依托粤港澳大湾区战略、珠三角城市圈协同发展规划纲要，以及既有的深莞惠次级都市圈基础，构建新时期深圳市现代化都市圈经济，有利于进一步提升深圳市作为“双循环”战略节点的支撑性作用。

三、深圳都市圈的构建

（一）深圳都市圈的空间层次

都市圈构建并非单纯解决单个城市发展中所面临的问题（如土地资源紧缺、公共服务配套、

① 国家发展改革委：《关于培育发展现代化都市圈的指导意见》（发改规划〔2019〕328 号），2019 年。

经济发展机会等），而是需要综合统筹都市圈的空间资源、产业布局、知识交流、配套支持等互联互通互动关系。总体上，都市圈构建可以包含三个方面的不同专业层次：一是以知识经济主导的“半小时核心圈”。这侧重高频率、高密度的知识经济与信息交流，从而推动社会经济与技术创新，以及不同经济主体的高速发展。二是以产业集群主导的“1小时通勤圈”。依托都市圈居住市场和就业市场的空间关系、成本关系与交通关系，形成联系紧密、分工合理的大就业市场。三是以配套支撑主导的“2小时经济圈”。在知识经济核心圈与“就业—居住”通勤圈的基础上，依托都市圈内各城市配套的产业职能和旅游休闲等社会经济功能，形成“2小时经济圈”。

在珠三角城市群协调发展规划纲要中，将珠三角9个城市划分为3个次级都市圈，分别为广佛肇都市圈、珠江中都市圈和深莞惠都市圈。在《广东省新型城镇化规划（2016—2020年）》中，为了进一步带动珠三角城市对粤东、粤西、粤北等城市的辐射带动作用，对三个次级都市圈进行了“扩容”，将河源市和汕尾市纳入深莞惠都市圈。伴随着珠三角城市群、粤港澳大湾区的持续建设，深圳与东莞、惠州、河源、汕尾等城市呈现较为紧密的社会经济联系，这成为新时期深圳都市圈建设的重要基础。深圳都市圈包含深圳、东莞、惠州、河源、汕尾等5个城市，截至2019年底，土地面积为36292平方公里，占广东省的20.2%；人口规模为3232万人，占广东省的31%；GDP为4.27万亿元，占广东省的40%。

事实上，各地方政府已经通过直接的或间接的、刚性的或弹性的方式在推动深圳都市圈一体化进程。一方面，2009年，深圳市、东莞市和惠州市组建召开了第一次深莞惠都市圈党政领导联席会议，深莞惠都市圈一体化成为共识，并签订了《推进珠江口东岸地区紧密合作框架协议》。

伴随着广东省新型城镇化战略的空间发展需求，2014年，汕尾市和河源市开始加入深莞惠都市圈党政领导联席会议。截至当前，深莞惠都市圈共召开了十次党政联席会议（见表2）。依托既有的联席会议制度和跨政区协作机制，深圳、东莞、惠州、河源、汕尾等5个城市积极推动规划一体化、交通一体化、公共服务一体化，以及跨界环境治理与产业发展协作。另一方面，为了有效应对深圳市快速经济发展过程中呈现的空间资源紧缺的问题，2010年以来，深圳市积极推进与汕尾市的合作，并成立了深圳—汕尾特别合作区（简称“深汕合作区”）。^①同时，为了有效改善深圳市中心区与深汕合作区的知识经济交流与通勤需求，深圳市、惠州市、汕尾市和深圳合作区管委会共同努力，通过向国家购买高速铁路服务的形式，在国家主导投资的厦深铁路的基础上，开通了深惠汕捷运。^②

伴随着各个地方政府对推进深圳都市圈一体化的努力，深圳都市圈内部的通勤联系和商旅联系已经形成了一定的规模。在粤港澳大湾区通勤联系上，深圳—东莞（102万人次）、深圳—惠州（12万人次）、东莞—惠州（6万人次）、惠州—汕尾（3万人次）等地区之间形成了大规模稳定的通勤流。尤其是深圳和东莞之间的通勤联系非常紧密，每天有超过100万人次的通勤需求，在整个大湾区的通勤联系城市中排序第一（见图1）。在通勤联系的基础上，若考虑粤港澳大湾区商旅联系，城市之间的社会经济联系规模则更加庞大。深圳—东莞（230万人次）、深圳—惠州（51万人次）、东莞—惠州（50万人次）、惠州—河源（5万人次）、惠州—汕尾（3万人次）等城市之间仍然存在高强度和高密度的联系（见图2）。其中，深圳和东莞的联系规模达到230万人次。需要指出的是，虽然深圳和中山在空间毗邻，但由于目前深中通道尚未开通运营，两地之间的通勤联系和商旅联系规模较低。深中通道预计于2024年开通，将会显著推动深圳市与中山市

① 张衍春、栾晓帆、马学广、林雄斌：《深汕特别合作区协同共治型区域治理模式研究》，《地理科学》2018年第38卷第9期。

② 林雄斌、杨家文：《粤港澳大湾区都市圈高速铁路供给机制与效率评估——以深惠汕捷运为例》，《经济地理》2020年第40卷第2期。

表 2 深莞惠都市圈历次党政领导联席会议、协调事项与行动计划

次序	时间	地点	参与城市	协调事项与行动计划制定
第一次	2009.2	深圳	深莞惠	签订《推进珠江口东岸地区紧密合作框架协议》
第二次	2009.5	东莞	深莞惠	审议通过《推进深圳、东莞、惠州三市紧密合作组织架构》《深圳、东莞、惠州三市紧密合作重点领域专责小组方案》；签订《深莞惠推进珠江口东岸地区紧密合作近期工作重点事项的协议》《深莞惠界河及跨界河综合治理计划》《深莞惠边界道路建设及连接工作计划》《深莞惠跨界客运班线公交化运营合作计划》
第三次	2009.9	惠州	深莞惠	签署《规划一体化合作协议》《社会公共服务一体化合作框架协议》《交通运输一体化补充协议》；启动《深莞惠交通一体化规划》编制
第四次	2010.4	深圳	深莞惠	加强跨界河流治理和道路建设；建立深莞惠环境保护专项基金
第五次	2011.4	东莞	深莞惠	签署《深莞惠边界地区坪新清片区规划开发的合作规划框架协议》《关于产业发展合作的协议》《信息化合作框架协议》《加快推进交通运输一体化补充协议三》《加强深惠合作的备忘录》
第六次	2012.5	惠州	深莞惠	确定 9 个近期重点事项，签署《加快推进交通运输一体化补充协议四》《共建深莞惠区域创新体系合作协议》《农产品质量安全合作协议》《三地文化联动合作协议》，推动一体化纵深发展
第七次	2013.8	深圳	深莞惠	审议通过《深莞惠区域协调发展总体规划（2012-2020）》《三市近期共同推进的重点工作事项》；签署《深莞惠共建汽车零部件产业合作协议》《深莞惠应急管理区域合作协议》《深莞惠大气污染防治合作协议》《深惠合作备忘录（2013）》，全面深化合作
第八次	2014.10	东莞	深莞惠 + 汕尾、河源	审议通过《深莞惠交通运输一体化规划》；编制《深圳市打通断头路三年行动计划（2015-2017）》
第九次	2016.2	惠州	深莞惠 + 汕尾、河源	共建“深莞惠 + 汕尾、河源”新型都市区；签署共建区域创新体系、社会信用体系、海洋经济协调发展等战略协议；推动厦深铁路深圳至汕尾捷运化列车建设
第十次	2016.12	汕尾	深莞惠 + 汕尾、河源	审议通过 47 个（26 项为交通项目）近期重点合作事项；签署《深圳、东莞、惠州、汕尾四市海洋产业经济协作示范区建设纲要》《共建海上旅游航线发展粤东滨海旅游框架协议》
第十一次	2018.4	河源	深莞惠 + 汕尾、河源	审议通过 5 市近期共同推进的 46 项重点合作事项，涉及机制共建、交通运输、生态环保、产业合作、民生事业等 5 个领域；提出参考深汕特别合作区的做法，规划建设跨行政边界的功能协调、产业互补、成果共享的深莞惠区域协同发展试验区。

来源：根据参考文献和网络资料整理。

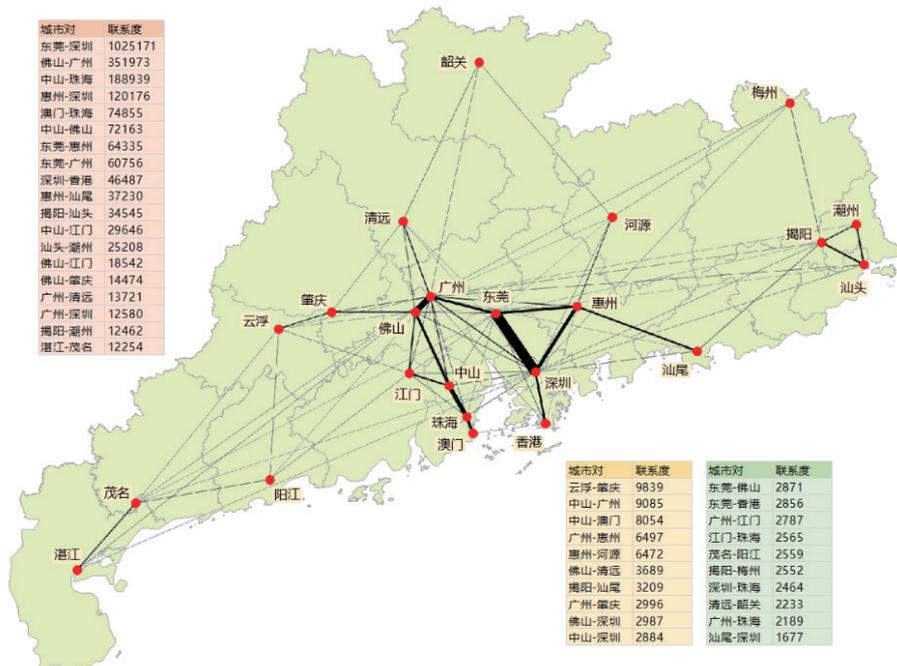


图 1 城市间通勤联系(2019年12月某周二)

数据来源：基于多源 APP 定位数据

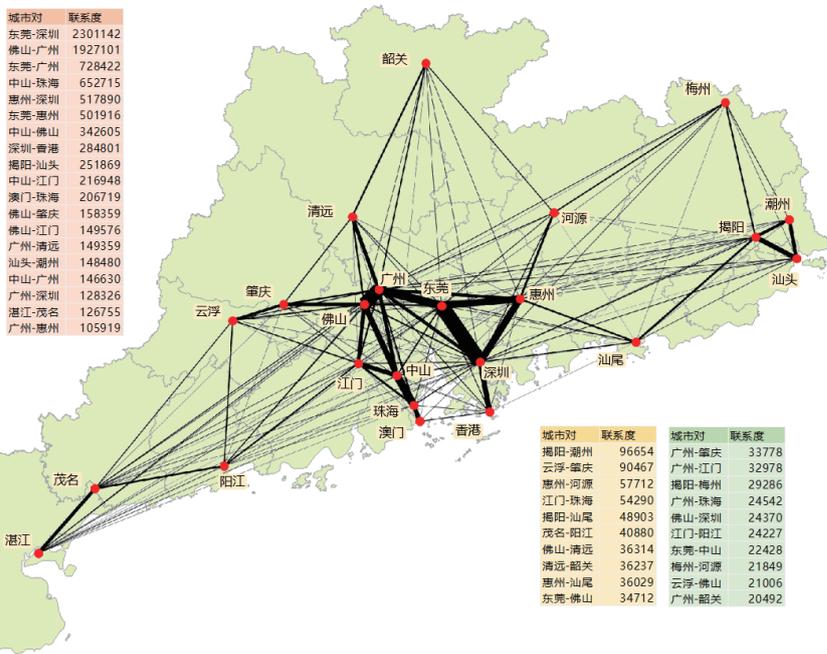


图 2 城市间商旅联系 (2019 年 12 月某周二)

数据来源: 基于多源 APP 定位数据

等其他珠江东岸城市的通勤与经济联系。

当前,在深圳市、惠州市、东莞市的交界地区已经形成了一个明显的跨行政区城市经济带,人口达到 1000 万。人口规模和经济密度要比深圳市中心区低很多,同时依赖房价而衍生的生活成本与生产成本也要比深圳低很多。顺应社会经济与空间发展这一趋势,深圳和周边城市应积极打破行政边界,构建一体化的功能区和经济带。2020 年 9 月 25 日,东莞市委审批颁布了《关于进一步完善区域协调发展格局 推动南部各镇加快高质量发展的意见》,提出将东莞市南部临深的 9 个镇^①高水平对接和融入深圳,与深圳共建“深莞深度融合发展示范区”。面对深圳市中心区高昂的房地产价格和紧张的空间资源,临深边界地区凭借特殊的区位优势,成为深圳、东莞、惠州等地深入融合发展的现实基础。尤其能通过区域交通一体化和公共服务的共建共享,形成互补优势,推动一体化均衡发展。

(二) 都市圈交通一体化

交通一体化,尤其是大容量、高速度的轨道交通一体化,是都市圈一体化的物质支撑。当前,国家已经形成高速铁路、城际铁路、市域(郊)铁路和城市轨道交通的轨道交通体系,并且在满足跨市轨道交通需求中也扮演了差异化的重要作用。目前,深圳都市圈已经建设和运营多条国家主导投资的高速铁路,以及广东省政府主导投资建设的城际轨道交通系统,较好地满足跨市交通需求。然而,考虑到深圳都市圈“半小时核心圈”“1 小时通勤圈”的构建需求,已有运营的高速铁路、城际轨道交通系统在站点安排、线路安排、运营时间、交通接驳等方面仍难以满足准时性更高、运营频率更高、成本更低的跨市通勤需求。

事实上,深圳市在已有四轮地铁规划建设过程中,已经规划建设多条与东莞市、惠州市联通的跨市铁路线路。^②在深圳市至东莞市的跨市地铁

① 这 9 个镇分别为虎门镇、长安镇、大岭山镇、大朗镇、黄江镇、樟木头镇、凤岗镇、塘厦镇、清溪镇。

② 林雄斌、杨家文、王峰:《都市圈内轨道交通跨市延伸的公交化区域构建》,《都市快轨交通》2017 年第 30 卷第 4 期。

联系上,在深圳市城市轨道交通第三期建设规划(2011—2020年)调整方案中,就显示深圳地铁6号线二期工程将与东莞轨道交通1号线在深圳荔林站实现衔接。根据深圳市和东莞市的轨道交通规划,作为串联深圳市西部重要组团的市域快线深圳地铁11号线将于东莞3号线对接,在深圳松岗碧头站预留向东莞长安镇的换乘衔接条件。2016年,在深莞惠经济圈(3+2)党政主要领导第九次联席会议中,共同研究确定深圳地铁6号线、11号线和东莞地铁1号线、3号线的接驳方案。在此基础上,随着《深圳市轨道交通线网规划(2016—2030)》的编制和实施,位于深圳市西部、毗邻东莞市的宝安区、光明区、龙华区等地区预计共有深圳市4号线、6号线、10号线、11号线、13号线、18号线、20号线、22号线等多条地铁同时与东莞地铁衔接,从而解决东莞市长安镇、塘厦镇、樟木头镇等临深片区与深圳市中心城区的交通需求。

在深圳至惠州的跨市地铁联系上,深圳市地铁14号延伸至惠州的方案备受关注。早在2008年,惠州市制定的《惠州市轨道交通网络规划(草案)》,就积极推动与深圳市地铁系统的对接。在2012年深莞惠第六次党政联席会议上,深圳市地铁相关线路延伸至惠州市的可行性研究也纳入深圳市、惠州市和东莞市共同签署的《加快推进交通运输一体补充协议四》。2016年2月,根据《深圳市轨道交通规划(2012—2040)》和《深圳市轨道交通14号线交通详细规划(征求意见稿)》,深圳市将推动地铁14号线向惠州市惠阳区延伸,与惠州地铁1号线实现对接。^①2020年,交通运输部印发的《关于深圳市开展高品质创新型国际航空枢纽建设等交通强国建设试点工作的意见》也进一步明确将“深圳14号线东延至惠州惠阳”。然而,在具体实施上,深圳市14号线已经在动工建设,但由于惠州市尚不满足地铁建设条件,两

市地铁的延伸和衔接仍难以确定。

然而受制于城市轨道交通建设门槛和审批体制的约束,至今难以落实。一方面,应对地方政府的债务问题,国家逐步提升了城市轨道交通建设和审批的门槛。2018年,国务院办公厅印发了《关于进一步加强城市轨道交通规划建设管理的意见》(国办发〔2018〕52号),要求拟建城市轨道交通的城市的公共财政预算收入为300亿元,地区生产总值为3000亿元,且市区常住人口为300万人。这意味着对于惠州市城市轨道交通的规划建设能否获批仍存在较大的不确定性,从而降低了满足深圳市和惠州市跨城通勤需求的跨市轨道交通供给选择。另一方面,尽管深圳市和东莞市都运营了自身的轨道交通系统,并且初步拟定了跨市衔接方案,但在实施过程中难以取得实质性进展。总体上,实现这些目标并不容易,仍需要深圳市地铁第五期建设规划实现政策创新。此外,随着深中通道实施,将较好地激发深圳市与中山市的交通联系与社会经济增长潜能,促进珠江口东西两岸融合发展,加强深圳与中山、珠海、江门等珠江西岸城市的合作。

(三) 公共服务均等化

交通一体化是都市圈建设的物质支撑和前提条件,为了更好地推动都市圈一体化建设,还需要着力降低不同城市之间基本公共服务的差异,尤其是推动医疗、教育、城市基础设施、养老、托幼等一系列社会服务在城市之间、城乡之间的一体化发展。系统性地消除公共服务供给的城市差异、城乡差异是一个国家或地区进入现代化行列的重要标志。^②党的十九届四中全会和五中全会均强调推动基本公共服务均等化和可及性。基本公共服务的均衡发展不是追求规模上的均衡,而是人均收入层面实现公共服务的机会均等和水平均等。根据政府工作报告,2020年要“坚决打赢脱贫攻坚战,努力实现全面建成小康社会”。^③在消除了绝对贫

① 林雄斌、杨家文、王峰:《都市圈内轨道交通跨市延伸的公交化区域构建》,《都市快轨交通》2017年第30卷第4期。

② 樊纲:《消除绝对贫困后,应聚焦实现公共服务一体化和均等化》,搜狐网, https://www.sohu.com/a/435176226_100053214。

③ 李克强:《2020年国务院政府工作报告》,2020年。

困之后，我国社会经济与空间策略的下一轮目标是实现公共服务的一体化和均等化。

当前都市圈公共服务跨政区均等化逐渐成为共识，但实现这一目标面临较大的挑战。如果按照传统的共建、共管、共享的思路，推动深圳都市圈公共服务在核心城市与周边中小城市、乡村地区的一体化规划布局、一体化投资建设、一体化运营管理，将面临着财政体制上的重大挑战。如果考虑到公共服务资源空间布局与质量差异特点，推动大城市与周边中小城市分享公共服务资源，也难以实现。这一做法不仅需要都市圈内各地方政府的协商，甚至需要来自更高层级政府的统筹建设。而且，医疗、教育等不同类型公共服务各具特点，需要实施更有针对性的保障策略，如深入统筹解决城市间社保通用的问题，解决教育支出分享的问题，解决医院建设与经费保障的问题等。在西方发达国家，地方政府通常基于居民的财产数量直接或者间接受税，从而提升都市圈外围地区公共服务的质量，建立与居民的收入水平和消费能力相适应的公共服务质量体系。

（四）地方化的解决方案

深圳建设中国特色社会主义先行示范区，在推动深圳都市圈建设，提升跨市交通一体化和都市圈公共服务均等化等方面享有良好的政策红利。深圳一直通过“政策试验”来构筑制度优势，不断提升治理效能。^①尤其是通过改革开放以来的特殊优惠政策，不断扩大和优化特区的政府管理职能。^②为了积极应对内循环、外循环的挑战，巩固深圳作为“双循环”战略核心节点的地位，深圳应充分运用“双区”建设带来的政策创新环境，建设成为国家一体化均衡发展的都市圈示范区。一方面，这是为了应对深圳市空间资源约束与产业体系重组挑战，实施区域经济一体化布局的需求。另一方面，通过深圳都市圈的建设，形成跨市交通和公共服务一体化示范区，从而引领粤港

大湾区及社会主义现代化强国建设。在跨市交通一体化方面，在既有的深圳都市圈党政领导联席会议和一体化行动方案的基础上，应探索成立“深圳都市圈交通规划委员会”，负责区域交通规划和建设，并争取赋予单列预算，从而实现跨政区交通发展的弹性协调向实体制度转变。在公共服务均等化方面，由地方政府根据自身财政收入和预算来建立和居住地挂钩的公共服务供给体系。为了降低公共服务的社会阶层差异和空间差异，一方面，积极推动“租售同权”制度，实现户籍人口和外来常住人口共同享有教育、医疗等公共服务机会；另一方面，有针对性地学习欧美发达国家，逐步建立以房地产税为主体的公共服务供给体系。

四、结论

在“双循环”新发展格局的大环境下，深圳将毫无疑问地继续站在外循环的前沿，进一步发挥深圳的比较优势、增强科技创新的核心竞争力，协助国家占领国际竞争高地。同时，为了确保在内循环的重要性不断提升的背景下，更好地在深圳建立内外循环相互支撑的战略节点，继续保持和提升深圳的竞争力，不断突破深圳发展中的行政边界局限，建设以深圳为核心的都市圈，为承接国内循环和国际循环奠定地方基础。在深圳都市圈的建设上，应坚持质量提升，而非简单的规模扩张。首先，深圳市应主动依托周边地区疏解中心城市的一般功能，优化中心城市的主体功能。其次，深圳应发挥支撑都市区发展的能力，推动相互补充、一体支撑、有机循环的都市圈发展格局。再次，依托体制机制创新，建立成本共担、利益共享、权责分明的都市圈发展机制，推动城市间一体化均衡发展。

“十四五”时期是我国“开启全面建设社会主义现代化国家新征程、向第二个百年奋斗目标进军”的第一个五年”，国家和地方政府的发展环

① 陈家喜、焦嘉欣：《制度优势转为治理效能：深圳经济特区40年的发展之道》，《特区实践与理论》2020年第4期。

② 南岭：《深圳基因：市场经济体制形成之初》，《特区实践与理论》2019年第3期。

境都面临着深刻且复杂的变化趋势,面向 2035 年,要基本实现社会主义现代化,人均国内生产总值达到中等发达国家水平,基本公共服务实现均等化。^①深圳建设中国特色社会主义先行示范区,也站在畅通国内大循环、促进国内国际双循环、拓展投资空间的前沿,应积极发挥超大城市的核心带动作用,不断优化国土空间、基础设施与基本公共服务布局,建设现代化都市圈,推进以人为核心的新型城镇化,从而实现深圳都市圈一体化协调发展。

参考文献:

- [1] 蔡昉. 坚持扩大内需战略基点形成强大国内市场 [N]. 光明日报, 2020-11-03.
- [2] 蒲清平, 杨聪林. 构建“双循环”新发展格局的现实逻辑、实施路径与时代价值 [J]. 重庆大学学报(社会科学版), 2020, 26(6).
- [3] 深圳市统计局. 深圳统计年鉴 2019[M]. 2020.
- [4] 深圳市统计局, 国家统计局深圳调查队. 深圳市 2019 年国民经济和社会发展统计公报 [R]. 2020.
- [5] 中共中央国务院关于支持深圳建设中国特色社会主义先行示范区的意见 [M]. 北京: 人民出版社, 2019.
- [6] 中共中央办公厅, 国务院办公厅. 深圳建设中国特色社会主义先行示范区综合改革试点实施方案(2020-2025 年) [M]. 北京: 人民出版社, 2020.
- [7] 国家发展改革委. 关于培育发展现代化都市圈的指导意见(发改规划〔2019〕328 号) [R]. 2019.
- [8] 张衔春, 栾晓帆, 马学广, 林雄斌. 深汕特别合作区协同共治型区域治理模式研究 [J]. 地理科学, 2018, 38(9).
- [9] 樊纲. 消除绝对贫困后, 应聚焦实现公共

服务一体化和均等化 [EB/OL]. 搜狐网, https://www.sohu.com/a/435176226_100053214.

- [10] 李克强. 2020 年国务院政府工作报告 [R]. 2020.
- [11] 陈家喜, 焦嘉欣. 制度优势转为治理效能: 深圳经济特区 40 年的发展之道 [J]. 特区实践与理论, 2020, (4).
- [12] 南岭. 深圳基因: 市场经济体制形成之初 [J]. 特区实践与理论, 2019, (3).
- [13] 中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议 [R]. 2020.

作者: 杨家文, 北京大学深圳研究生院城市规划与设计学院副院长、教授、博导, 深圳市“鹏城学者”长期特聘教授, 国家社会科学基金重大项目首席专家
林雄斌, 宁波大学博士、陆海国土空间利用与治理研究中心副主任

责任编辑: 熊哲文

^① 《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》, 2020 年。