区域实践

城市群发展经验对因地制宜发展新质生产力的现实借鉴

王跃婷

（山西省社会科学院（山西省人民政府发展研究中心）发展战略研究所，太原 030032）

摘要：城市群是发展新质生产力的重要载体。系统总结了国内外主要城市群发展新质生产力的实践经验。提出因地制宜培育和发展新质生产力的有益借鉴，包括：立足区域特色，发挥比较优势；深化区域协同，促进优势互补；强化创新引领，推动数字化转型；完善基础设施，提升综合承载能力；健全政策体系，优化发展环境；加强人才引育，构筑人才高地；瞄准“双碳”目标，发展绿色生产力。

关键词：城市群；新质生产力；因地制宜；发展经验

中图分类号：F127 **文献标志码**：A **文章编号**：1671－1807(2026)01－0181－10

城市群是城市发展到成熟阶段的空间组织形式，是指在特定地域范围内，以1个以上特大城市为核心，由至少3个大城市为构成单元，依托发达的交通通信等基础设施网络所形成的空间组织紧凑、经济联系紧密、并最终实现高度同城化和高度一体化的城市群体[1-2]。在全球城市化进程与生产力变革的宏观背景下，城市群依托其显著的空间集聚效应，已成为驱动区域现代化进程与生产力先进性演进的核心驱动力及关键协调机制[3]。党的二十届三中全会强调：“健全因地制宜发展新质生产力的体制机制”“加快形成同新质生产力更相适应的生产关系，促进各类先进生产要素向发展新质生产力集聚”。这是中国着眼新一轮科技革命和产业变革、着眼全球竞争格局的深刻变化、着眼国内经济社会发展方式的根本性转变提出的关键举措。以城市群建设推动生产力发展已成为世界各国加速现代化进程普遍采用的助推器。这是因为城市群可以通过推动基础设施互联互通、优化地区间资源配置、促进产业协同发展、增强创新发展能力等途径促进产业集聚，进而形成规模经济和范围经济，推动生产力实现质的根本飞跃和量的有效提升。当前，加快发展新质生产力已经成为新形势下以城市群为载体推动中国经济社会高质量发展的新动能，同时也成为以城市群为载体推动实现区域协调发展的新的重大举措和战略部署[4]。

新质生产力是先进生产力的集中体现，是以技术革命性突破和要素创新性配置为牵引而加速形成的高能级生产力形态，其表现形式包含新技术、新产业、新业态和新模式，涉及高科技、智能化、绿色环保等生产力领域，是推动经济社会高质量发展的关键力量。加快推动中国主要城市群发展既能为健全因地制宜发展新质生产力体制机制提供有力抓手，也能为健全推进新型城镇化体制机制赋予生产力发展层面的时代内涵[5-7]。城市群是新质生产力的集中产生地[8]，这是因为城市群可以通过利用“马太效应”“乘数效应”“联动效应”和“辐射效应”等有效吸引先进生产要素，从而推动新质生产力发展。实施城市群发展战略和因地制宜发展新质生产力，这两种战略相得益彰、并驾齐驱则有助于推动区域经济高质量发展和实现中国式现代化。然而，不同地区的自然条件、经济基础、文化背景等因素决定了新质生产力发展的路径和模式必须多样化，因此，系统研究和总结国内外主要城市群发展新质生产力的成功经验，将为中国其他地区进一步因地制宜培育和发展新质生产力提供丰富的实践基础、经验借鉴和多样化路径选择。

1 国外主要城市群发展经验借鉴

根据认定城市群的国际公认标准，在全球范围

收稿日期：2025-07-27

作者简介：王跃婷（1984—），女，山西平遥人，博士，副研究员，高级经济师，研究方向为产业经济和创新发展。

内普遍承认的世界级主要城市群有5个，分别是美国东北部大西洋沿岸城市群、北美五大湖城市群、日本太平洋沿岸城市群、欧洲西北部城市群、英国大伦敦城市群[9]。这些城市群在发展新质生产力方面呈现出创新生态协同化、基础设施网络化、政策与市场双驱动、绿色与数字化深度融合4大共性发展特征。例如，这5大城市群均依托顶尖高校与科研机构形成产学研集群，并通过资金支持、政策引导促进技术转化与成果落地；均以高密度交通网络和数字基础设施建设支撑人才、技术、资本跨区域流动；均通过立法统筹资源配置、统一标准，同时依托市场机制激发企业创新活力；均将环保技术与数字工具嵌入产业升级，推动传统制造业低碳转型与新兴产业绿色化发展。

1.1 美国东北部大西洋沿岸城市群

美国东北部大西洋沿岸城市群被公认为全球城市群发展的典范，其地理范围北起缅因州，南至弗吉尼亚州，以纽约为核心，涵盖波士顿、费城、巴尔的摩、华盛顿等主要城市[10]。该城市群通过核心城市引领、差异化产业分工、创新驱动及高效基础设施布局，构建了全球领先的生产力体系，是美国最大的生产基地、商贸中心和全球最大的国际金融中心之一。

1.1.1 以核心城市为引领，强化全球资源配置能力

以纽约为核心的全球金融与服务中心，通过聚集跨国公司总部、国际组织及专业管理机构，为区域内其他城市提供金融、商贸、信息等高端服务支持，形成强大的全球资源配置能力。例如，纽约的金融辐射能力支撑了波士顿的科技企业融资、费城的制造业升级及华盛顿的政策落地，形成“中心-外围”的资源流动网络。

1.1.2 开展差异化产业分工，构建协同互补的产业生态

城市群内各核心城市根据自身优势优化产业分工，形成错位发展的梯度产业分工格局。例如，纽约凭借其位于城市群核心地理位置的优势，聚焦金融、商贸和生产性服务业，发挥辐射带动作用，成为“全球控制中心”；波士顿依托哈佛、MIT（麻省理工学院）等顶尖高校及科研机构，发展电子、生物、宇航等高科技产业，成为“创新策源地”；费城凭借地理位置优势，发展多样化制造业；巴尔的摩通过与华盛顿的联动，承接联邦资源和政府采购，发展贸易与物流；中小城市则围绕核心城市的需求，提供配套制造、生活服务等，形成“大而全、小而精”的产业层级结构。

1.1.3 以创新驱动为支撑，依托教育与科研资源培育新质生产力

该城市群内聚集了哈佛、耶鲁、MIT等全球顶尖的教育与科研资源，为新质生产力的发展提供了人才与技术支撑。以波士顿为例，其“128号公路”高科技园区与“硅谷”齐名，依托高校的科研成果转化，集中了大量生物科技、信息技术企业，成为全球新质生产力的标杆区域。并且，区域内风险投资活跃、产学研合作紧密、创新氛围浓厚，加速了科技成果的商业化，推动产业向高端化、智能化升级。

1.1.4 依托完善的基础设施网络，形成了要素高效流动的局面

该城市群通过组建专门的交通规划和建设部门行使城市群交通管理职能，形成完善的交通管理机制，促使形成“海陆空”三位一体交通网络体系，城市群内发达的交通网络和通信设施，打破了城市间的物理与信息壁垒，促进了人才、技术、资本等要素的高效流动。例如，纽约与波士顿之间的高铁仅需2 h，费城至华盛顿的通勤铁路缩短了商务往来时间，“同城化”效应强化了城市间的经济联系，为新质生产力的跨区域协作提供了基础。

1.2 北美五大湖城市群

北美五大湖城市群位于北美洲五大湖沿岸地区，横跨美国与加拿大两国，其地理范围涵盖美国的芝加哥、底特律、克利夫兰、匹兹堡等城市，以及加拿大的多伦多、蒙特利尔等核心城市，形成以“芝加哥-底特律-多伦多-蒙特利尔”为轴线的城市带。该城市群曾以强大的制造业闻名，被称为“世界工厂”。近年来，通过发挥资源优势、完善交通网络、推动产业转型、加强协同创新，积极向金融、科技、文化创意等新兴领域转型，实现了新质生产力的培育和持续升级，形成传统产业与新兴产业协同发展的格局。

1.2.1 依托资源禀赋，构建制造业核心竞争力

该城市群拥有丰富的矿产资源（如苏必利尔湖周边的铁矿、宾夕法尼亚州的优质煤矿）和水资源，为钢铁、汽车等重工业的崛起提供了基础。例如，匹兹堡依托铁矿和煤炭资源发展钢铁产业，成为全球钢铁制造中心；底特律利用五大湖水运低成本优势运输铁矿石和钢材，结合本地机械制造技术，形成汽车产业集群。这种“资源—制造”的强关联模式，奠定了该城市群发展先进制造业的基础。

1.2.2 推动产业转型，培育新质生产力

该城市群在面对钢铁产能过剩、汽车产业竞争

加剧等发展挑战的情境下,通过产业升级和新兴产业培育实现转型发展。在传统产业智能化方面,底特律在保持汽车制造优势的同时,引入人工智能、自动驾驶等技术,推动汽车产业向“智能出行”转型。在新兴产业崛起方面,芝加哥依托交通枢纽地位,发展金融服务业(如芝加哥商品交易所)和科技产业(如大数据、云计算);多伦多和蒙特利尔则凭借多元文化和教育资源,吸引科技企业落户,形成人工智能、生物医药等新兴产业集群。

1.2.3 完善交通网络,支撑要素高效流动

该城市群的水运系统(如圣劳伦斯航道、韦兰运河、伊利运河)与铁路、公路网络共同构成高效的交通体系,促进了资源、技术、人才的跨区域流动。例如,芝加哥作为“美国铁路心脏”,连接东西部铁路干线;五大湖的水运降低了原材料和工业品的运输成本,支撑制造业的规模化生产。这种“水陆联运”的网络优势,为新质生产力的跨区域协作提供了基础。

1.2.4 汇聚多元文化与教育资源,驱动创新发展

该城市群通过汇聚来自全球的移民,形成多元包容的文化氛围,激发创新活力。同时,区域内拥有芝加哥大学、多伦多大学等多所顶尖高校和科研机构,为科技研发和人才培养提供了坚实支撑。例如,多伦多的“硅巷”科技园区依托高校科研成果转化,成为加拿大人工智能产业的核心区;芝加哥的高校与企业合作建立创新实验室,推动金融科技的应用与普及。

1.3 日本太平洋沿岸城市群

日本太平洋沿岸城市群是亚洲规模最大、经济最发达的城市群。其地理范围沿日本列岛太平洋沿岸延伸,北起东京湾,南至濑户内海,覆盖东京、横滨、静冈、名古屋、大阪、神户、京都等核心城市,形成“东京-名古屋-大阪”3 大都市圈联动的带状空间格局,被称为“太平洋工业带”或“东海道城市群”,是日本经济、科技、文化的绝对核心区。该城市群通过政策引导强化区域协同、产业集群化发展强化全球产业链优势、“产学研用”融合发展强化创新驱动、基础设施升级强化要素支撑,绿色化转型强化培育可持续生产力,形成了传统产业与新兴产业协同发展的生产力体系。

1.3.1 聚焦区域协调发展战略,强化政策顶层设计

日本政府通过制定《全国综合开发计划》等政策文件,明确太平洋沿岸为“核心经济带”,推动 3 大都市圈功能互补。例如,东京都市圈重点发展金融、IT(信息产业)、生物医药等高附加值服务业,发展为全球金融与创新中心;名古屋都市圈聚焦发展汽车、精密机械、航空航天、机器人等先进制造业,是日本的“制造业心脏”;大阪都市圈强化发展商贸、物流与文化创意产业,是日本的商贸与文化中心。同时,日本政府通过实施产业集群计划,引导企业、高校、科研机构联合攻关,推动技术转化与产业升级。

1.3.2 运用产业集群发展战略,打造全球领先的产业链生态

该城市群依托高度集中的产业集群,形成“研发-生产-服务”一体化的产业链优势。例如:以名古屋为核心,聚集丰田、电装等整车与零部件企业,以及东京的丰田中央研究所等研发机构,形成“设计在东京、生产在名古屋、服务在全球”的汽车产业分工网络;依托东京-横滨地区集中的索尼、东芝、富士通等企业,形成覆盖半导体、通信设备、消费等的电子信息产业全链条;以静冈、爱知为中心,聚集发那科、安川电机等企业,形成完善的机器人产业链。

1.3.3 实施创新驱动发展战略,构建“产学研用”深度融合的创新生态

该城市群通过加强高校、科研机构与企业间的紧密合作,积极培育数字化、绿色化、智能化新质生产力。例如,依托东京大学、京都大学、名古屋大学等顶尖高校和科研机构加强基础研究;依托丰田的“氢能源战略”、索尼的“AI+影像”技术、松下的“绿色建筑”方案,加速企业主导的应用创新;依托精密模具、电子零部件等中小企业为大企业提供核心技术配套,支撑产业链韧性。

1.3.4 实施绿色低碳转型战略,推动发展绿色可持续生产力

面对资源与气候约束,该城市群将发展绿色技术作为发展新质生产力的核心方向,例如,东京都市圈积极推广“零碳建筑”(如森大厦的光伏+储能系统);名古屋推动汽车产业向氢能源转型(丰田 Mirai 氢燃料电池车全球销量领先);大阪建设“循环经济示范区”,废弃物再生利用率全球领先。

1.3.5 加强基础设施升级,支撑要素高效流动

该城市群拥有全球最密集的交通与信息网络,新干线(东京—大阪仅需 2.5 h)、高速公路(首都高速、名神高速)、港口(东京港、神户港)形成完善的交通网络,构成“1 小时经济圈”,物流成本占 GDP 比重全球领先;数字化基础设施建设全球领先,全区域 5G 覆盖率超 95%,东京、大阪建成“智慧城市”

试点(如自动驾驶测试区、智能电网),有效支撑了制造业数字化转型。

1.4 欧洲西北部城市群

欧洲西北部城市群由大巴黎地区城市群、莱茵—鲁尔城市群、荷兰—比利时城市群3大子群构成,覆盖法国、德国、荷兰、比利时等多个欧盟国家。其地理范围以巴黎为核心,延伸至阿姆斯特丹、鹿特丹、海牙、安特卫普、布鲁塞尔、科隆等核心城市,依托塞纳河、莱茵河等天然水系及运河(如马恩-莱茵运河)、铁路、高速公路,形成"水陆空"立体交通体系,支撑要素高效流动,形成"多中心、网络化"的空间格局。该城市群集中了欧洲主要的金融、贸易、工业和科技资源,是欧洲经济最发达、城市化水平最高的区域之一,形成了"高效、协同、绿色"的生产力体系,成为全球高端产业和创新要素的重要集聚地[11]。

1.4.1 通过立法和规划协调,强化区域协同机制

该城市群通过立法和实行跨国家(或跨城市)协调机制,打破行政壁垒,约束城市无序扩张,推动资源优化配置和功能互补,实现多中心协同发展,避免同质化竞争。例如,法国颁布《巴黎大区总体规划》,限制巴黎单中心过度集聚,引导产业和人口向周边扩散,使巴黎主要承担金融与文化核心功能;荷兰通过《兰斯塔德空间规划》,构建"多中心环状"城市群,分散核心城市职能。20世纪60年代起,该城市群内自发形成市(镇)联合体协调模式,通过联合体协调基础设施(如跨城交通)、产业布局(如联合招商)、环境保护(如莱茵河污染治理)等事项,实现"自下而上"的区域协同发展。

1.4.2 通过产业分工和协同发展,推动传统产业与新兴产业融合发展

该城市群依托历史工业基础,通过差异化分工向高端化、智能化转型。例如,莱茵-鲁尔区通过引入数字化、绿色技术实现传统工业转型发展,克服了钢铁、化工等传统工业污染严重的问题;埃森市通过将废弃煤矿改造为"关税同盟工业遗产公园",促进了工业旅游与科技园区的发展;科隆的化工企业通过采用绿色工艺,降低了碳排放,推动了新能源材料的研发。在发展新兴产业方面,巴黎大区依托巴黎萨克雷大学群的科研优势,聚焦发展人工智能、生物医药等新兴产业;阿姆斯特丹通过打造"欧洲科技港",吸引谷歌、特斯拉等企业设立欧洲总部;布鲁塞尔则依托欧盟政策资源,发展数字服务与绿色金融,形成"政策-资本-技术"联动的新兴产业发展生态。

1.4.3 通过构建"产学研用"融合创新体系,加速科技成果转化

该城市群以巴黎大学、巴黎综合理工学院、荷兰代尔夫特理工大学、德国亚琛工业大学等顶尖高校和科研机构为依托,形成"高校-实验室-企业"联动的创新生态,推动科技成果快速转化。并且,该城市群内聚集欧洲70%的风险投资机构(如XAnge和Speedinvest),为科技初创企业提供资金支持,推动"研发-商业化"高效转化。

1.4.4 通过实施绿色转型战略,培育可持续发展生产力

该城市群围绕推动经济与生态协调发展,积极推动生态保护立法,将发展绿色技术作为发展新质生产力的核心方向。例如,针对莱茵河污染问题制定《莱茵河2020年行动计划》,通过污水处理、生态修复等措施,使莱茵河水质恢复至20世纪50年代水平;鹿特丹港推广"零碳港口"计划,建设全球最大的海上风电集群供港口用电,并积极使用氢能卡车等低能耗设备;荷兰兰斯塔德城市群通过"循环经济"模式,将建筑废料、工业废水回收再利用,显著提高资源循环利用率;巴黎大区推行"零碳建筑"标准,要求新建建筑必须使用太阳能、地热能等可再生能源;布鲁塞尔通过发行绿色债券支持新能源项目建设,"绿色金融"市场规模占欧盟较大比例。

1.5 英国大伦敦城市群

英国大伦敦城市群是欧洲最具全球影响力的城市群之一,以伦敦为核心,覆盖英格兰东南部及部分中部地区,包括伦敦、伯明翰、牛津、剑桥、南安普顿、曼彻斯特、利兹、利物浦等主要城市,形成"单中心+多节点"的空间格局。该城市群是英国工业革命发源地,现为全球金融中心(伦敦)与先进制造业基地,是英国经济、金融、科技与文化的绝对核心区,形成了"金融赋能、创新引领、绿色可持续"的生产力体系。

1.5.1 通过发挥金融中心的全球资源配置能力,辐射带动新质生产力发展

伦敦作为全球顶级金融中心,通过强大的资本聚集与配置能力,直接支撑新质生产力的培育。例如,英国金丝雀码头聚集的Revolut、Monzo等全球领先金融科技企业,直接推动大伦敦城市群区块链、数字银行等技术革新;伦敦证券交易所(LSE)直接为科技企业提供融资支持;伦敦的法律、会计、咨询等专业服务业直接为企业跨境投资、技术合作提供全链条支持,加速创新成果的全球化落地。

1.5.2 通过高校和产业间的深度融合创新,打造新质生产力的创新策源地

该城市群依托牛津、剑桥等顶尖高校的科研优势,构建了“基础研究-应用转化-产业落地”的全链条创新生态。例如,牛津大学在生物医药、剑桥大学在人工智能领域的成果全球领先,为新质生产力的发展提供了基础研究支撑;同时,剑桥“硅沼”聚集了 ARM(芯片设计)、AstraZeneca(生物制药)等一批高科技企业,依托剑桥大学的技术输出,形成了“实验室-孵化器-产业集群”创新链;再加之,伦敦周边的“科技小镇”(如米尔顿凯恩斯、雷丁)聚集大量“专精特新”中小企业,为大企业提供芯片设计、生物试剂等核心技术配套,强化了产业链韧性。

1.5.3 并行推动传统产业高端化与新兴产业培育,促进新质生产力发展

该城市群在保持金融、商贸等传统优势的同时,积极推动制造业向高端化转型,并着力培育数字经济、绿色科技等新质生产力。例如,伯明翰曾以钢铁、机械制造闻名,通过引入 3D 打印、工业互联网等技术,转型为高端装备制造中心;伦敦的“科技城”聚集了 Google、Meta 等科技巨头的欧洲总部,形成了覆盖人工智能、大数据、云计算等领域的数字经济高地;依托牛津大学、帝国理工学院的科研优势,伦敦成为全球生物科技中心之一,在基因编辑、细胞治疗领域成果显著。

1.5.4 推行绿色转型战略,驱动绿色可持续生产力快速发展

该城市群将绿色技术作为新质生产力的发展方向,推动经济与生态协调发展。例如,伦敦作为全球最大的绿色债券发行市场,积极推动绿色金融创新,通过“气候相关财务信息披露工作组(TCFD)”标准引导资本流向新能源、低碳技术等领域;伦敦积极推行“零碳城市”计划,推广屋顶光伏、地源热泵等技术,推动 2030 年实现所有新建建筑净零排放;剑桥科技园区积极建设“碳中和实验室”,研发氢能存储、碳捕捉技术,推动低碳技术应用。该城市群还积极推动生态保护立法,通过《大伦敦规划》《环境法案》等政策,划定“绿带”(Green Belt)限制城市无序扩张,保护伦敦周边自然绿地,推动泰晤士河生态修复。

1.5.5 发挥政策规划引导作用,促进要素高效流动

英国政府通过实施《大伦敦规划》《国家基础设施战略》等政策,优化城市空间与产业布局。例如,规划通过推进“横贯铁路”项目,连接伦敦东西部,完善交通网络,缩短通勤时间,促进人才与技术跨区域流动;规划还通过限制伦敦核心区金融城的过度集聚,疏解城市功能,引导部分金融后台服务、科技企业研发中心向周边卫星城(如雷丁、斯劳)转移,形成“核心-外围”协同发展格局;此外,英国政府加大创新政策支持力度,推出“创新英国”(Innovate UK)计划,为中小企业提供研发补贴,并设立“高校-企业合作基金”,推动科研成果快速转化。

2 国内主要城市群发展经验借鉴

中国按照“优化提升”“发展壮大”“培育发展”3 个梯度,提出发展 19 个国家级城市群,并将推动城市群一体化发展战略列入国家重要发展规划。在中国率先发展并取得积极成效的 5 大城市群是京津冀城市群、长江三角洲城市群、粤港澳大湾区、成渝城市群、长江中游城市群。这 5 大城市群是国家战略布局的核心区域,承载着经济增长、创新驱动、区域协同等关键使命,是中国经济高质量发展的“主引擎”和参与全球竞争的“核心载体”。这 5 大国内主要城市群在发展新质生产力方面呈现出“创新引领、协同突破、特色发展、要素赋能、绿色转型”的共同路径,为中国东、中、西部处于不同发展阶段的城市群提供可复制的实践模式。

2.1 京津冀城市群

京津冀城市群是以首都北京为核心的世界级城市群,包括北京、天津两大直辖市及河北省 11 个地级市、2 个省直管市和河南省安阳市,整体定位为“以首都为核心的世界级城市群、区域整体协同发展改革引领区、全国创新驱动经济增长新引擎、生态修复环境改善示范区”[12],空间格局为“一核双城三轴四区多节点”,其中“一核”为北京,“双城”为北京、天津,“两翼”为北京城市副中心(通州)和河北雄安新区。该城市群是中国北方经济规模最大、最具活力的地区。

2.1.1 加强协同创新机制建设

京津冀地区不断织密“四纵四横一环”交通网络,推动“轨道上的京津冀”建设,基本形成城市群 1~2 h 出行圈和都市圈 1 h 通勤圈,促进要素高效流动。同时积极完善协同工作机制,包括党政主要领导、副省(市)长、联合办、专题工作组 4 个层面,形成“要事有统筹、任务有督办、落实有专班”的工作体系[13]。

2.1.2 深化拓展“北京研发、津冀制造”发展模式

该城市群通过发挥北京在科技创新领域的核心引擎作用,充分利用天津和河北的土地、人力、制

造基础等资源优势，构建高效协同的创新链与产业链，优化京津冀3地的功能分工和产业布局，提升区域整体竞争力。例如，北京流向天津、河北的技术合同成交额从2013年的71.2亿元跃升至2024年的843.7亿元，年均增长26.5%，京津冀还建立成果转化、科技服务等14个创新平台，推动科技成果转化和产业协作[14]。

2.1.3 同步推动传统产业升级与新兴产业培育

京津冀3地积极利用新技术赋能传统产业转型升级，在钢铁、石化、装备制造等领域应用人工智能、大数据，着力推广清洁生产技术和循环经济模式，推动生产方式向智能化、柔性化、绿色化转变。在培育新兴产业方面，京津冀3地明确区域分工，北京依托中关村、怀柔科学城，聚焦原始创新，打造创新策源地，发展新一代信息技术、生物医药、量子科技；天津强化科技成果转化，培育航空航天、高端装备、信创产业；河北积极承接产业落地，发展新能源装备、生物制造、数字科技。在此基础上，京津冀3地聚焦氢能、新能源和智能网联汽车等6条产业链合力共建世界级先进制造业集群。

2.1.4 通过场景创新驱动新质生产力发展

京津冀3地通过构建真实应用环境激发技术创新，以场景为牵引推动前沿技术应用和产业升级。例如，雄安新区科创中心中试基地利用免租金等支持政策吸引芯片设计、无人驾驶等企业入驻，京津塘高速开放跨省市自动驾驶测试路段探索未来公路货运。京津冀3地还通过制定场景创新实施方案，聚焦人工智能、合成生物、生命健康等前沿领域，共同发布新质生产力场景清单，构建场景创新联合体，协同打造产业链重大应用场景。

2.1.5 通过加大体制机制改革力度拓展开放式创新

京津冀3地通过共建科技资源共享服务平台，推动科研设施、创新数据、专家库等资源面向3地高校、科研院所和企业开放共享；通过建设跨区域技术市场体系，推动城市间技术交易市场互联互通，促进技术成果在3地高效转化；通过完善人才自由流动机制，推动建立互认互通的职称评定、人才评价等制度；通过建立京津冀知识产权保护协作机制、案件移送和联合执法机制，营造公平竞争、尊重创新的市场环境。京津冀3地优势互补、协同创新的意愿和能力显著增强，创新要素跨区域流动性显著增强，区域开放式创新的深度和广度得到有效拓展。

2.2 长江三角洲城市群

长江三角洲城市群作为具有全球影响力的世界级城市群，是中国经济活力最强、开放水平最高、创新能力最强的区域之一，承担着“服务全国、辐射亚太”的战略使命，其地理范围覆盖上海、江苏、浙江、安徽“三省一市”，具体包括上海、南京、杭州、合肥、苏州、宁波、无锡、芜湖等41个城市，形成“一核（上海）多极（南京、杭州、合肥、苏锡常、宁波）联动”的空间格局。该城市群通过“协同机制突破行政壁垒、创新生态驱动科技转化、产业集群构建全球优势、制度型开放提升资源配置、绿色转型培育可持续能力”5大路径，形成了“全要素联动、全链条协同”的新质生产力发展模式，为全国城市群高质量发展提供了“长三角样板”[15-16]。

2.2.1 通过“顶层设计＋市场化机制”双轮驱动，突破区域协同壁垒

长三角以“规划共绘、机制共建”为核心，探索“统一规划、统一标准、统一管理”的协同模式，推动资源跨区域高效配置。三省一市联合发布《长三角生态绿色一体化发展示范区总体方案》，在上海青浦、江苏吴江、浙江嘉善设立全国首个跨省域一体化示范区。在完善市场化机制方面，三省一市通过建立党政主要领导座谈会、联席会议、专题工作组“三级运作”协调机制，推动政务服务“一网通办”和要素市场一体化发展。三省一市通过“轨道上的长三角”建设，构建了“1小时通勤圈、1日生产圈、1周服务圈”。

2.2.2 通过“双中心＋走廊”模式，打造全球创新策源地

该城市群依托上海张江、合肥两大综合性国家科学中心，联动G60科创走廊（覆盖上海松江、杭州、合肥等9城），构建“基础研究-技术攻关-成果转化”全链条创新生态，在量子计算、集成电路、生物医药等领域取得全球领先成果。此外，长三角还聚集了华为上海研究所、阿里巴巴达摩院、腾讯长三角人工智能超算中心等一批企业研发机构，企业创新主体作用得到显著发挥。

2.2.3 依托“链主＋集群”协同作用，培育打造世界级产业体系

该城市群以“强链补链”为核心，推动传统产业高端化、新兴产业规模化发展，在集成电路、生物医药、人工智能等领域积极打造世界级产业集群。例如，以上海集成电路产业为核心，以苏州封装测试、无锡芯片设计、合肥存储芯片为协同，形成的覆盖

“芯片设计-芯片制造-芯片封装”全产业链的集成电路产业集群;依托上海张江创新药、杭州医药港生物药、苏州工业园区高端医疗器械联动发展,形成的生物医药产业集群;依托上海算法与应用、杭州数字经济、合肥智能语音、南京智能制造等产业基础协同发展,形成的人工智能产业集群。

2.2.4 依托制度型开放和枢纽辐射带动作用,提升全球资源配置能力

长三角以“高水平制度型开放”为引擎,推动规则、标准与国际接轨,强化全球资源集聚、配置与辐射能力。例如,长三角依托上海、浙江、江苏、安徽“1+3”自贸试验区发展格局推出“长三角自贸试验区联动创新清单”,在跨境数据流动、离岸贸易等领域率先突破;覆盖沪苏浙7市的上海虹桥国际开放枢纽基本建成,成为“国际开放门户”;长三角企业在“一带一路”沿线积极设立海外研发中心(如宁德时代德国工厂、吉利英国研发中心),深化跨国产业合作。

2.2.5 瞄准“生态优先+绿色技术”发展方向,培育可持续新质生产力

长三角将绿色转型作为新质生产力的培育发展方向,推动经济与生态协同发展。例如,长三角通过建立太湖流域、长江口等跨区域生态补偿机制,推动城市群生态环境联治共保,显著改善生态环境;长三角三省一市明确绿色技术创新目标,共建长三角国家技术创新中心、零碳实验室,推动光伏、氢能等绿色技术攻关;上海临港片区打造“风光储一体化”智慧电网,江苏盐城建设海上风电产业集群,积极推动实施零碳示范工程。

2.3 粤港澳大湾区

粤港澳大湾区是中国开放水平最高、经济活力最强劲的核心区域之一,亦是具有全球影响力的世界级城市群之一,由广东省珠三角9市(广州、深圳、珠海、佛山、惠州、东莞、中山、江门、肇庆)与香港、澳门特别行政区共同组成(简称“9+2”),其空间格局以“双中心(香港、深圳)引领、多极点(广州、珠海、东莞等)联动”为核心,是全球电子信息、先进制造、现代服务产业的重要集聚地,是“中国开放型经济的窗口”和“全球创新网络的关键节点”。其发展定位为“具有全球影响力的国际科技创新中心”和“内地与港澳深度合作示范区”,承担着“服务国家大局、参与全球竞争”的战略使命。粤港澳大湾区依托“一国两制”制度优势,以“规则衔接、创新驱动、产业强链、开放赋能、绿色转型”为核心路径,形成了“跨界协同、全球链接、生态赋能”的新质生产力发展模式。

2.3.1 依托“一国两制”情形下的制度创新,突破要素流动壁垒

大湾区依托深圳前海深港现代服务业合作区、珠海横琴粤澳深度合作区、广州南沙粤港澳全面合作示范区3大合作平台,通过规则衔接与机制创新,推动港澳与内地资源高效配置,推动要素流动便利化,推动标准互认与规则对接,从而实现“港澳资源+湾区制造+全球市场”联动,为新质生产力培育提供了坚实的制度保障。

2.3.2 依托“多核联动+港澳协同”的创新生态,打造全球科创策源地

大湾区以企业为创新主体,联动广深港澳高校与科研机构创新资源,通过多核分工协同、突破跨境壁垒、链接全球资源,构建起“基础研究-技术攻关-成果转化”全链条创新体系。例如,广州市依托中山大学、华南理工等高校布局基础科研与大科学装置,强化原始创新;深圳市主要开展以市场为导向的产业化创新,承担技术转化核心功能;东莞市依托散裂中子源、先进制造产业,承接广深科研成果中试与制造。

2.3.3 依托“强链补链+数字赋能”,培育世界级先进制造业集群

大湾区以制造业为根基,通过数字化转型与产业链升级,推动传统产业高端化、新兴产业规模化发展,培育世界级先进制造业集群。例如,以深圳、东莞、广州为核心形成的覆盖芯片设计、芯片制造、终端制造的电子信息制造业集群;以比亚迪、广汽埃安、小鹏汽车等企业引领,以电池、电机等为产业配套,形成的新能源汽车产业集群。

2.3.4 运用制度型开放与全球资源配置,强化“双循环”新发展格局中的枢纽作用

大湾区以高水平开放为引擎,推动与港澳及国际高标准经贸规则对接,如前海、横琴、南沙3大平台实施更短的外商投资负面清单,允许港澳专业人士直接备案执业,打破制度壁垒,提升全球资源集聚与辐射能力。大湾区通过建立粤港澳3地政府常态化协调机制,推行“一国两制”框架下的政策协同,在金融、数据、知识产权等领域试行“湾区标准”,优化跨境要素流动制度。

2.3.5 实施绿色低碳转型战略,培育可持续新质生产力

大湾区将绿色技术作为新质生产力发展的核

心方向，通过制度协同、产业升级、绿色金融创新与科技赋能等系统性举措，培育可持续新质生产力，构建绿色制造体系，打造绿色科技产业集群，推动生态环境共保联治，推动经济与生态协同发展。例如，东莞建设“无废城市”，佛山推行“零碳工厂”，珠江口生态补偿机制助力“美丽海湾”建设。

2.4 成渝城市群

成渝城市群是中国西部高质量发展的重要增长极，以重庆、成都“双城”为核心，覆盖重庆主城区、成都及周边绵阳、德阳、乐山、泸州等16个城市，其空间格局呈现“双核引领（重庆、成都）、双圈互动（成都都市圈、重庆都市圈）、多极支撑（绵阳、宜宾、南充等区域中心城市）”的特征，是连接“一带一路”与长江经济带的关键枢纽，承担着牵引西部崛起的重要战略使命。该城市群形成了“双城协同、创新驱动、产业强链、内陆开放、绿色赋能”的新质生产力发展模式，为西部大开发形成新格局贡献了引擎力量。

2.4.1 依托“双城经济圈”机制创新，不断突破行政协同壁垒

成渝双城以“共推共建”为核心，以“党政联席会议＋专项工作组”为协同机制，加强规划顶层设计，不断推动资源跨区域高效配置。双城间通过不断完善交通基础设施网络，逐步建成“轨道上的双城经济圈”。川渝双城通过完善户籍“跨省通办”、医保“一码通”、公积金互认互贷等公共服务共享机制，逐步实现“双城生活”常态化。

2.4.2 依托“双创新城市＋实验室集群”模式，打造西部科技创新策源地

该城市群依托重庆、成都两大国家创新型城市，联动西部（成都）科学城和重庆科学城，构建“基础研究-技术攻关-成果转化”全链条创新生态。例如，成渝双城依托成都天府实验室、重庆金凤实验室、绵阳中国工程物理研究院等“国之重器”集群，在量子科技、生物治疗、肿瘤精准医学、核技术等领域取得基础研究领域全球领先成果；成渝双城依托长安汽车、通威股份、极米科技等企业发挥创新主体作用，在智能网联汽车、光伏、智能投影等领域取得一批关键技术突破；成渝双城通过推行“成都研发-重庆制造-川南配套”的产业创新链模式，加快成果转化速度。

2.4.3 通过发挥“链主＋集群”的协同作用，培育西部先进制造高地

成渝双城以制造业“强链补链”为核心，推动产业链企业相互协作，通过“产业链＋产业集群”双发力，加大世界级产业集群培育力度，在电子信息、汽车、装备制造、生物医药等领域培育形成先进制造高地。例如，成渝地区电子信息产业领域显示面板、集成电路等关键技术取得突破，产品的高端化、智能化程度不断提高；汽车产业领域新能源汽车和智能网联汽车的比重不断增加，产业链不断完善，产品的市场竞争力和盈利能力显著提升；生物医药产业领域企业数量和产值都呈现出快速增长的态势，一批创新型生物医药企业脱颖而出。

2.4.4 通过“内陆开放＋枢纽建设”，构建“双循环”战略节点

成渝双城凭借交通枢纽优势，以“内陆地区高水平开放”为引擎，通过双自贸区协同联动发展，推动规则、标准与国际接轨，强化全球资源集聚与辐射能力，打造对内对外双循环的战略节点。成渝双城积极打造西部陆海新通道，深化与西部省份合作，拓展南向国际市场，完善国际物流网络。同时，依托长江黄金水道，建设果园港、宜宾港等中转枢纽，开通铁水联运班列，组建长江上游港口联盟，拓展向东开放通道，打造双循环战略节点。

2.4.5 实施生态优先技术创新战略，培育绿色可持续新质生产力

成渝城市群作为长江上游生态屏障和国家重要增长极，聚焦“生态优先”与“技术创新”双轮驱动，将绿色转型作为新质生产力发展的核心方向，联合打造国家级绿色技术创新平台，强化协同攻关，聚焦碳捕集利用与封存（CCUS）、新能源装备、节能环保材料、智慧环境监测、生态修复等关键领域，构建绿色新质生产力培育体系，推行生态环境共保联治，推动经济与生态协同发展。

2.5 长江中游城市群

长江中游城市群是中国中部地区规模最大、综合实力最强的国家级城市群，以武汉、长沙、南昌为核心，覆盖湖北、湖南、江西3省31个城市（含武汉都市圈、长株潭都市圈、环鄱阳湖都市圈及12个观察员城市），是长江经济带“一轴、两翼、三极、多点”格局中的“三极”之一（与长三角、成渝并列），拥有武汉东湖高新区、长沙岳麓山大学科技城、合肥滨湖科学城等国家级创新平台，是“中部崛起”的核心引擎，其战略发展定位为“中部地区崛起的核心增长极、内陆开放合作示范区、长江经济带生态屏障”。该城市群形成了“协同创新、产业强链、开放融合、绿色转型”的新质生产力发展模式。

2.5.1 以科技创新为“牛鼻子”,构建跨区域全链条协同创新共同体

该城市群依托武汉光谷科技创新大走廊、湘江西岸科创走廊、合肥滨湖科学城、赣江两岸科创走廊4大科创带,联动鄂湘赣3省大学科技园联盟,共建长江中游跨区域科技资源共享平台,实现专家库、实验室、数据标注基地等科技资源跨区域共享。在生物医药、新材料、电子信息、第三代半导体等战略性新兴产业重点领域开展关键技术3省联合攻关,通过“研发飞地”模式,加速科技成果转化。

2.5.2 以产业链与创新链深度融合为依托,培育现代化产业集群

该城市群通过采用“一省牵头、多省协同”的跨区域产业协作机制,加强科创走廊协同布局,推动产业链垂直整合和优势互补,实现传统产业高端化、新兴产业规模化发展。例如,安徽主导新能源汽车产业链布局,江西统筹电子信息产业链整合,形成横向错位发展、纵向配套协同的产业格局,武汉光电子信息集群、长沙工程机械集群、南昌航空装备产业集群、合肥集成电路集群等一批现代化产业集群成型发展,产业链韧性持续增强。

2.5.3 通过推动交通互联与市场一体化,强化要素资源高效配置

该城市群以内联外通的多层级交通基础设施网络为支撑,形成城市间“2 h经济圈”,实现人才、技术等要素的跨区域自由流动;以稳定运营的“中三角”集装箱公共班轮航线为支撑,强化长江黄金水道物流枢纽功能,提升运输效率,降低物流成本。通过突破行政壁垒,推进公共资源交易“跨省通办”、数字证书(CA)互认、知识产权保护协同,形成统一的市场运行规则,为培育新质生产力提供了重要支撑。

2.5.4 通过“民生共享与生态共保”双轮驱动,为新质生产力可持续发展奠定基础

该城市群以提升居民获得感为导向,推动公共服务共建共享。例如,推动实现住房公积金异地互认互贷、医保“一码通”等“跨省通办”服务,实现医疗结算、社会保障等公共服务标准化互认;建设中职教育资源共享平台,联合举办职业技能大赛,推动优质教育资源跨区域流动;举办长江中游城市群养老合作联席会、青少年体育赛事等,促进社会服务协同。同时,该城市群积极强化生态协同治理,通过建立长江中游横向生态补偿机制,推进洞庭湖、鄱阳湖流域污染治理和生态保护;在武汉、长沙、南昌等核心城市联动实施“无废城市”“零碳工厂”建设,为绿色制造、生态修复等新质生产力领域提供了可持续的发展环境。

3 城市群发展经验对因地制宜发展新质生产力的现实借鉴

目前,中国城市群新质生产力发展水平呈现“东高、中平、西低”的非均衡格局,中西部城市群与长三角、珠三角等东部国家级城市群的差距持续扩大。首都科技发展战略研究院课题组于2025年1月11日发布的《中国城市新质生产力发展报告2025》指出,长三角城市群占据2024年新质生产力排名前100的城市中的15席,而西部成渝城市群仅成都、重庆入围新质生产力排名前20的城市,体现出各城市群在新质生产力培育上的多样性和竞争力的不同水平。通过总结国内外10个主要城市群在发展新质生产力方面的个性经验,将为中国城市群提升生产力发展能级提供更加行之有效的行动方案和决策参考。

这10个国内外主要城市群发展新质生产力的个性经验对中国各城市群因地制宜发展新质生产力的现实借鉴,不仅体现在宏观战略层面,更渗透到具体的实施细节和操作层面。各城市群需通过“差异化布局+要素市场化改革+跨区域政策协同”等多项集合措施为因地制宜发展新质生产力奠定坚实基础,从而推动区域经济可持续发展。具体政策建议体现在:一要结合区域特色,发挥比较优势,精准进行产业定位,构建差异化生产力布局,避免同质化竞争;二要深化区域协作,成立跨省域的“城市群发展理事会”,统筹土地指标、碳排放权等资源交易,打破行政壁垒,降低协同成本,推动“研发-制造-市场”跨区域分工,加强优势互补,为因地制宜发展新质生产力提供机制保障;三要完善全链条创新生态,构建差异化区域创新生态体系,如中国东部城市群可以着重强化创新策源功能,中西部城市群可以着重培育特色创新集群,推动关键核心技术突破,注重数智赋能新质生产力培育;四要完善构建“传统基建+新型基建”融合网络,参考日本新干线经验,加快中西部城市群交通网络升级,构建“1小时通勤圈”,提升要素流动效率,提升新质生产力空间承载能力;五要以市场化改革破除体制机制障碍,完善差异化产业政策和全周期项目支持政策体系,加强要素市场化配置,改善新质生产力发展环境;六要注重人才“引育用留”全链条发力,如在中西部城市群推广粤港澳大湾区“人才签注”制

度、试点“技能人才专项落户通道”，优化教育资源布局，加强产教融合，为新质生产力构建人才保障；七要注重绿色发展与数字化融合，推广欧洲“数字绿色双转型”模式，在钢铁、化工等行业强制推行“智能工厂＋碳足迹追踪”产业低碳化改造，以“双碳”目标引领绿色新质生产力可持续发展。

参考文献

[1] 方创琳. 中国城市群研究取得的重要进展与未来发展方向[J]. 地理学报，2014，69(8)：1130-1144.

[2] 袁崇法，李燕. 专题二：城市群基本概念界定及发展经验梳理[J]. 中国城市科学发展综合评价报告，2013(0)：47-61.

[3] 卢江，王晓楠. 因地制宜发展新质生产力的现实依据与实施路径：来自西部地区九大城市群的经验证据[J]. 重庆大学学报(社会科学版)，2024(5)：13-28.

[4] 程广斌，吕太升. 区域一体化政策何以赋能共同富裕？来自国家级城市群发展规划的经验证据[J]. 现代经济探讨，2024(12)：24-36.

[5] 徐毅，杜凤龙，徐政. 地方政府新质生产力注意力对产业结构高级化的影响：基于我国七大城市群经验证据的分析[J]. 城市问题，2024(7)：46-57.

[6] 张涵. 聚焦新质生产力：共探世界级城市群发展新路径[J]. 中国国情国力，2024(10)：81.

[7] 高书国. 发展新质生产力背景下城市群高等教育布局调整的价值指向与策略选择[J]. 现代教育管理，2024(6)：1-10.

[8] 盛毅，彭伟辉. 城市群新质生产力的构成、质态、形成路径与机制建设[J]. 经济体制改革，2024(5)：23-30.

[9] 刘士林. 城市群理论半个世纪的风雨历程[J]. 光明日报，2010-07-21.

[10] 潘芳，田爽. 美国东北部大西洋沿岸城市群发展的经验与启示[J]. 前线，2018(2)：74-76.

[11] 李娣. 欧洲西北部城市群发展经验与启示[J]. 全球化，2015(10)：41-52.

[12] 陆军. 中国城市群战略演进的内在逻辑与转型挑战[J]. 人民论坛，2021(25)：54-58.

[13] 杨秀玲. 奋力谱写京津冀协同发展新篇章[J]. 前线，2024(2)：61-65.

[14] 董素玉，乌梦达，王君璐，等. 破解“大城市病”，北京做对了什么？[N]. 新华每日电讯，2025-07-02(001).

[15] 刘陶，陈丽媛. 长三角一体化发展经验及其对长江中游城市群建设的启示[J]. 决策与信息，2021(7)：63-71.

[16] 吴文生，荣义，吴华清. 数字经济赋能新质生产力发展：基于长三角城市群的研究[J]. 金融与经济，2024(4)：15-27.

Practical Reference of Urban Agglomeration Development Experience for Developing New Quality Productive Forces in Light of Local Conditions

WANG Yueting

(Shanxi Academy of Social Sciences(Shanxi Development Research Center of the People's Government) Institute of Development Strategy, Taiyuan 030032, China)

Abstract: Urban agglomerations serve as crucial carriers for developing new quality productive forces. The practical experience of developing new quality productive forces in major urban agglomerations at home and abroad is systematically summarized, providing useful references for other regions in China to cultivate and develop new quality productive forces in light of local conditions. Key recommendations include: leveraging regional characteristics and comparative advantages, deepening regional synergy for complementary development, implementing the innovation-driven strategy and digital transformation strategy, improving infrastructure to enhance comprehensive carrying capacity, optimizing policy frameworks and development environments, enhancing talent recruitment and cultivation to build talent hubs, aligning with "dual carbon" goals to develop green productive forces.

Keywords: urban agglomeration; new quality productive forces; adjust measures to local conditions; development experience