

---

# 上海大都市圈公共服务高质量一体化 发展的困境与创新路径

张恒龙 罗唯<sup>1</sup>

(上海大学 200444)

**【摘要】:** 上海大都市圈公共服务高质量一体化在教育、医疗卫生、养老等主要民生领域已取得阶段性进展,但仍存在公共服务资源空间分布不均衡、财政供给能力不一、缺乏超前规划和配置、共建共享机制不健全等诸多难点。应依据国家培养发展现代化都市圈指导意见的具体要求,结合目标定位与发展新理念,优化上海大都市圈公共服务顶层设计,辅以制度一体化、理念先行、政策协同、服务共享等措施,逐步推进上海大都市圈公共服务共建共享和高质量发展。

**【关键词】:** 上海大都市圈 公共服务 高质量发展

**【中图分类号】:** F127 **【文献标识码】:** A **【文章编号】:** 1005-1309(2022)01-0099-009

## 引言

上海大都市圈主要包括上海、无锡、常州、苏州、南通、宁波、湖州、嘉兴、舟山 9 个城市,是长三角城市群发展最成熟的区域之一。上海大都市圈高质量发展是长三角打造区域发展强劲增长极的关键举措,同时也是长三角城市群打造世界级城市群的核心力量。2019 年 12 月,《长江三角洲区域一体化发展规划纲要》明确提出要加强都市圈间合作互动,将长三角城市群打造成世界级城市群,促进上海与近沪区域和苏锡常都市圈联动发展,构建上海大都市圈。可以预见,上海大都市圈建设已迈入新阶段,都市圈正在成为中心城市发挥辐射带动作用、破解“大城市病”、实现区域高质量发展的有效抓手。区域经济高质量发展的实现离不开产业和人才的优化聚集,而优质的公共服务正是吸引人才流动和产业聚集的前提,即高质量的公共服务是实现区域高质量发展的根本保障。在都市圈发展过程中,公共服务资源在空间上呈现圈层化递减特征,在时序上滞后于人口流动,叠加行政区划分割,不同位序的城市间公共服务落差更为显著,已成为阻碍都市圈高质量发展的短板。国家发改委印发的《关于培育发展现代化都市圈的指导意见》将“公共服务共建共享”作为培育发展现代化都市圈的六大重点任务之一,指出都市圈建设要以公共服务均衡普惠、整体提升为导向,合力推进基本公共服务、社会治理、社会保障等一体化发展,不断提升公共服务共建共享水平,为都市圈公共服务规划和配置提供方向性引领及具有可操作性的指导。可见,实现公共服务高质量发展,将对现代化都市圈的培育和区域竞争新优势的形成提供重要支撑,同时也更加有利于集聚效应的发挥和经济韧性的增强,提高城市群综合承载和资源优化配置能力。

根据《长江三角洲区域一体化发展规划纲要》及 2021 年 5 月公布的《上海市基本公共服务“十四五”规划》,紧扣上海大都市圈高质量发展逻辑和创新性趋向,为促进区域资源要素自由流动及高效配置,上海大都市圈公共服务高质量发展的重点是突破制度性障碍,以节点城市定位为导向,优化基本公共服务设施的规划配置,构建公平高效、优质均衡、便利可及、保障多元的公共服务体系。一是做好财政统筹协调。上海大都市圈的公共服务高质量发展需要加强财政等资源配置的顶层设计,增强都市圈

---

**作者简介:** 张恒龙,经济学博士,上海大学经济学院教授、博士生导师。罗唯,上海大学经济学院博士研究生。

9个城市公共服务建设及运维过程的系统性、连贯性和前瞻性，加强跨区域行政协调，最大限度地缩小区域内公共安全、教育、医疗、社会保障、交通和就业等基本公共服务供给方面的差距，形成上海大都市圈共建共享和合理配置的区域公共服务供给新机制。二是优化制度衔接。构建上海大都市圈公共服务资源信息对接机制，其对接程度依赖于能否实现跨区域公共服务资源信息的共建共享，包括教育资源共享服务、医疗卫生跨区域服务、社会保障服务等衔接。三是提高政策协同。为消除行政分割、协调区际利益和建立良好的市场环境，上海大都市圈迫切需要建立包容性强的政策协同新机制，通过政策协同创新有效降低区间要素流动性障碍，以命运共同体、责任共同体和利益共同体为纽带，实现上海大都市圈9个城市的共同繁荣，提升区域综合实力与竞争力。四是促进服务共享。创新跨区域服务机制，推动基本公共服务便利共享，包括重大传染性疾病联防联控与公共服务合作、构建异地就医跨区域医保结算、养老服务补贴异地结算等创新机制。

## 一、上海大都市圈公共服务高质量发展的理论逻辑

### （一）长三角城市群发展特定阶段的客观要求

推动上海大都市圈发展是长三角城市群发展特定阶段的客观要求。从概念看，都市圈是城市群发育过程中的一个阶段，两者之间存在先后关系或隶属关系。都市圈是高度同城化的地区，城市群是高度一体化的地区，两者都是中国新型城镇化的主体空间形态。从城市群发展演变看，随着国内各类城市群不断扩容和升级，城市群政策泛化问题日益凸显，甚至存在部分城市群跳过都市圈发展阶段直接被规划为城市群，导致的问题是核心区发展滞后和带动作用不足，使得城市群规划在实施过程中缺少抓手。因此，建设现代化都市圈关键在于弥补城市群核心区过于薄弱和凸显的“空心化”短板。可以预见，上海大都市圈作为国内城市群发展最成熟和强劲活跃区域之一，推动其高质量发展对长三角区域及国内其他区域具有较强的示范和引领作用。从城市群转型阶段驱动路径看，目前上海大都市圈发展正处于向后工业化社会、消费社会和创新型经济转型阶段，驱动经济社会发展的路径及产业人口转移逻辑正在不断发生调整，人力资本的主导地位愈发凸显，正由传统的“人才跟随产业走”向“产业及资本跟随人才走，人才跟随公共服务与生态环境走”这一方向转变。事实证明，得益于上海大都市圈便捷的交通和核心区优质的公共服务资源，人口要素的跨区域流动和向都市圈核心区聚集等现象不断加剧，归根结底是人们对异地就医就业就学等公共服务协同的现实需求日益高涨。然而，人们对优质公共服务的现实需求面临着异地结算系统对接不畅，报销内容、方法、比例、互认力度不够及统筹协调机制不完善的困境。这些问题往往超出了单一地方行政区的边界，需要地方政府之间协调合作才能有效应对。为此，上海大都市圈迫切需要依据经济社会发展规律，以市场需求为导向在都市圈空间内实现公共服务的高质量布局，推进公共服务资源跨区域流动与共享，在流动中实现公共服务均等化、优质化，使得公共效益最大化，从而凝聚强大合力，加快造就具有全球影响力、集聚创新能级和服务功能的上海大都市圈。

### （二）上海大都市圈高质量发展的机制创新路径

上海大都市圈是目前国内仅有的明确跨3个省份的都市圈，推动该都市圈公共服务高质量发展，是深化跨区合作，促进上海大都市圈高质量发展机制创新的有效路径，具有极强的示范作用。当前，基于条块分割的行政区划治理现实，使得上海大都市圈发展的协同性、联动性和整体性都不够。都市圈内各城市间分工不明晰，区域高质量发展机制有待于深度创新，而高质量发展机制的完善与成熟度决定了其实践的深度和广度。上海大都市圈要素流动频繁，已超越经济合作与产业分工等领域，以及区域治理空间合理布局、行政体制创新、市场机制引领与社会治理体制重塑等领域，这对上海大都市圈高质量发展的深度与广度、经济社会发展的整合度与协同度提出了新要求：上海大都市圈公共服务要适时实现便利共享与政策协同。以上海大都市圈公共服务高质量一体化发展为突破口，依托发展新理念和大数据平台打破跨区域的行政藩篱，重塑以人为本和政策协同新思路，打造上海大都市圈各个城市公共服务特色赛道，构建符合流动与便利共享要求的公共交通资源、教育医疗资源、文化资源、就业创业环境资源、社会治理资源等方面的共建共治共享机制，促进上海大都市圈形成有特色、高标准的高质量发展新路径，这也将开启国内都市圈高质量发展、跨区域合作机制与治理能力现代化的探索之路。

### （三）“共同富裕”价值理念的根本体现

上海大都市圈基本公共服务高质量发展本质上是“共同富裕”发展理念的体现。党的十九届五中全会把“全体人民共同富裕迈出坚实步伐”作为 2035 年国民经济和社会发展远景目标之一，其中将基本公共服务均等化作为实现共同富裕的重要内容。一方面，共同富裕以实现人民美好生活为宗旨、以高质量发展为导向、共建共享为原则的本质内涵，为新时代推进基本公共服务均等化指明了价值目标和基本遵循；另一方面，促进基本公共服务均等化是实现共同富裕的坚实基础和重要着力点。共同富裕要以高质量发展、高品质生活为主轴，基本公共服务均等化缩小差距，保障全体人民公平享有基本生存权与发展权，不仅是高品质生活的保障，也是高质量发展的基础。

上海大都市圈高质量发展最终体现在满足人民日益增长的美好生活需要方面，而美好生活需要与教育、医疗和养老等基本民生问题紧密相关，怎样持续推进发展成果更广、更公平地惠及全区域城乡居民是上海大都市圈发展过程中需要重点关注的问题。高质量的公共服务将对上海大都市圈现存的城乡差距和城乡分割的政策体系、地区差距与福利的地域不平等的改善产生积极效应。尽管上海大都市圈经济社会发展水平在全国范围内处于前列，但居民在就医、教育和养老等领域依然面临着因行政壁垒和制度障碍而形成的流通不畅与区域阻隔等问题，阻碍了区域要素资源的配置效率。当前，上海大都市圈正积极探寻区域内的学区教育资源、异地养老与就医资源、异地医保结算等方面的深化改革，集中优势资源打造特色公共空间和公共服务项目，扩大优势公共服务辐射范围，进而促进城市人才集聚和产业发展。可以预见，这将打破上海大都市圈区域传统的发展模式，同时也将为都市圈内居民提供便利共享、高品质的公共服务。这既是体现“共同富裕”价值理念和保障改善民生的重大举措，也是探索上海大都市圈公共服务区域均衡连片开发与发展模式的重大实践。

## 二、上海大都市圈公共服务高质量发展的现实困境

上海大都市圈 9 个城市尽管发展基础较好，但与社会主义现代化国际大都市的发展目标以及人们对美好生活的需要相比，公共服务还不同程度地存在供给不足、品质不高、便捷度不够、发展不均衡等问题。伴随着人们物质生活水平的提高，人们对精神层面和品质层面的期待更高，这对进一步创新公共服务供给模式、增加优质公共服务多元供给提出更高要求。公共服务均等化、优质化与城市功能、产业创新和区域发展等关系日益紧密，实现都市圈高质量发展目标，迫切需要提升公共服务的创新能力和支撑作用。

### （一）短板突出：公共服务资源在空间上分配不均衡

从公共服务资源分布情况看，长三角地区的教育、医疗卫生、社会保障等均呈现不断完善之势，但上海大都市圈的公共服务资源空间分布不均衡状况依然突出。由于不同城市供给能力及需求大小的差异，不同类型及优质的公共服务资源逐渐向上海、苏州、杭州等大城市聚集，而其他城市的公共服务资源分布相对薄弱，公共服务资源在空间上分布不均等的现象成为制约都市圈高质量发展的突出短板。例如，在教育方面，2019 年上海普通高等学校在校学生数占上海大都市圈总数的 34.91%，普通高等学校专任教师数占上海大都市圈总数的 48.86%。无论教育资源的需求大小，还是供给能力，上海的教育优势远远领先，这使得优质的师资力量和生源不断向上海聚集，加大了对其他地区教育资源的虹吸效应，导致上海与大都市圈其他城市的教育资源分布逐渐失衡。又如，在文化方面，上海公共图书馆图书总藏量遥遥领先，2019 年上海该指标占比接近上海大都市圈公共藏书总量的 50%。再如，在医疗方面，医疗公共服务资源近 50%集中在上海、苏州等地区，其他地区医疗资源相对匮乏。

表 1 2019 年各城市相关指标占上海大都市圈的比重 单位：%

| 城市 | 各城市<br>年末总<br>人口<br>占比 | 各城市<br>普通高<br>等学校<br>在校<br>学生 | 各城市<br>普通高<br>等学校<br>专任<br>教师 | 各城市<br>公共图<br>书馆图<br>书总藏<br>量占比 | 各城市<br>医院、<br>卫生院<br>床位数<br>占比 | 各城市<br>医生数<br>(执业医<br>师+执业<br>助理医 |
|----|------------------------|-------------------------------|-------------------------------|---------------------------------|--------------------------------|-----------------------------------|
|----|------------------------|-------------------------------|-------------------------------|---------------------------------|--------------------------------|-----------------------------------|

|    |       | 数占比   | 数占比   |       |       | 师)占比  |
|----|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 上海 | 28.38 | 34.91 | 48.86 | 49.41 | 35.72 | 34.03 |
| 无锡 | 9.72  | 7.96  | 7.66  | 5.49  | 11.03 | 10.14 |
| 常州 | 7.44  | 8.36  | 7.15  | 3.11  | 6.02  | 6.49  |
| 苏州 | 13.97 | 16.52 | 13.84 | 20.80 | 15.85 | 15.56 |
| 南通 | 14.67 | 7.63  | 5.61  | 4.44  | 9.53  | 9.13  |
| 嘉兴 | 7.03  | 7.01  | 4.17  | 6.06  | 6.20  | 5.88  |
| 湖州 | 5.18  | 1.91  | 1.88  | 1.75  | 4.42  | 4.13  |
| 舟山 | 1.87  | 2.03  | 1.47  | 1.32  | 1.47  | 1.70  |
| 宁波 | 11.74 | 13.67 | 9.36  | 7.62  | 9.76  | 12.94 |

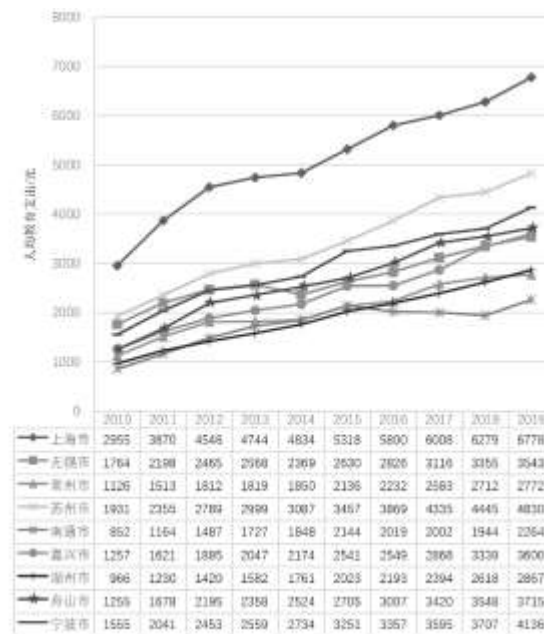
资料来源：根据 2020 年上海大都市圈各城市统计年鉴整理。

从各城市年末总人口占比和各项公共服务占比的对比角度看，上海大都市圈整体表现为各项公共服务供给水平与人口分布不匹配。其中，上海享有的各项公共服务占比远远超过其年末总人口占比，苏州各项公共服务占比也超其年末总人口占比，而其他城市各项公共服务占比存在不同程度上低于其年末总人口占比的情况，其中嘉兴、湖州、舟山的各项公共服务占比均低于其年末总人口占比。这说明上海大都市圈大多数城市各项公共服务供给水平并不能满足辖区居民的现实需求，供给压力仍然较大。上海拥有丰富的公共服务资源，除了与周边城市共建共享优质公共服务资源，加快一体化进程外，怎样将教育资源转化为创新成果输出尤为重要。相较于上海、苏州等城市，舟山、湖州、常州等城市的公共服务资源基础更为薄弱，其各项公共服务供给占比低于当地人口占比。这种公共服务资源的空间布局不均衡，既导致了上海对于周边地区的虹吸效应依然显著，也加大了上海大都市圈补齐公共服务短板、提升公共服务质量、缩小公共服务差距的难度，进而延缓了上海大都市圈区域公共服务提质增效及共建共享的进程。

## （二）财政差距：公共服务财政支出差距明显

除了空间分布上的不均衡，公共服务资源还表现出不同城市、不同类别公共服务在人均财政支出上的不均衡。众多研究已证实公共服务质量与地方财政支出能力密切相关。这在一定程度上凸显了地方政府在公共服务供给方面的行为倾向，政府行政考核机制往往偏向经济增长指标，强化地方政府促进经济发展的积极性，相对弱化了文化、教育、卫生等公共服务支出的关注，导致上海大都市圈城市间人均公共服务财政支出存在明显差距，阻碍了公共服务高质量一体化的实现。以人均教育支出及人均医疗卫生支出水平为例，由表 2 可知，在教育方面，上海人均教育支出从 2010 年的 2955 元增长至 2019 年的 6778 元，远高于其他城市的人均教育支出，在上海大都市圈范围内一直遥遥领先。对比历年来人均教育支出排名第 2 位的苏州，上海人均教育支出仍具有绝对优势，截至 2019 年，苏州人均教育支出 4830 元，仍低于上海。其他城市人均教育支出与上海相比差距更加明显。2019 年南通人均教育支出为 2264 元，处于上海大都市圈的末位，其人均教育支出水平仅为上海的 1/3 左右，人均教育支出差距尤为突出。在医疗卫生方面，2010—2019 年，上海人均医疗卫生支出水平一直高于其他地区。上海大都市圈人均医疗卫生支出排名第 1 位的上海，远远高于人均医疗卫生支出排名第 2 位的舟山和其他城市。不同城市人均医疗卫生支出差距仍然明显。

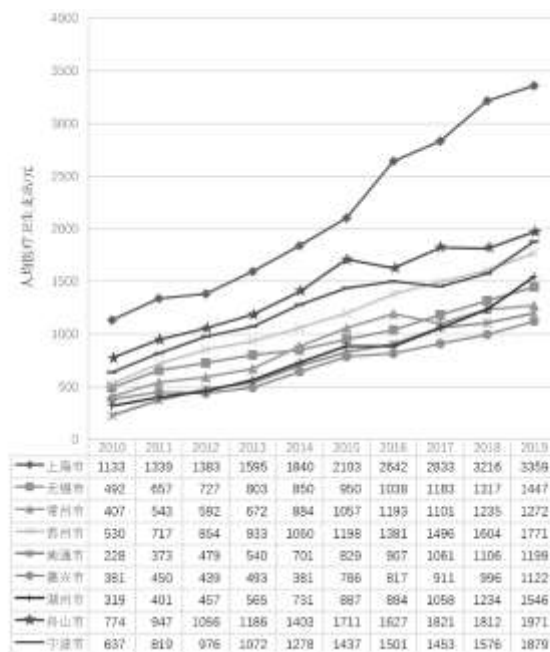
表 2 2010-2019 年上海大都市圈各城市人均教育支出情况



资料来源：根据 2011—2020 年上海大都市圈城市统计年鉴整理。

随着人口老龄化的加剧，人们对医疗卫生的需求更加迫切，表 3 中人均医疗卫生支出增长趋势逐渐陡峭恰好印证了这一点。总之，人均教育和医疗卫生支出数据表明，与上海相比，南通、湖州、常州等城市的人均公共服务财政支出差距较大，医疗卫生方面的人均财政支出近年来差距更为突出。这种公共服务财政支出的不均衡，直接导致了上海大都市圈公共服务资源空间分布失衡，同时加大了缩小公共服务差距的难度，进而影响人口合理流动、产业有序集聚和上海大都市圈高质量一体化发展的进程。

表 3 2010—2019 年上海大都市圈各城市人均医疗卫生支出情况



资料来源：根据 2011—2020 年上海大都市圈城市统计年鉴整理。

### （三）制度障碍：阻碍公共服务便利共享

上海大都市圈是目前国内仅有的明确规划跨 3 个省份的都市圈，其行政规划、基础交通、公共服务、生态环境等面临的制度障碍主要有：一是缺乏跨省统筹协调机制。上海大都市圈协同主要在经济领域实施，基本公共服务一体化具有投入大、周期长、预期不明确等问题，以及投入产出难以衡量、责任认定和绩效考核面临实际困难等问题。在缺少强有力的统筹推动机构和有效的推动机制背景下，地方政府对公共服务投入的主动性和积极性不够，人为的体制机制障碍难以突破，尤其在优质的公共服务统筹共享方面，各城市的输出意愿明显不足。二是利益协调机制不完善，各城市间围绕人力资源、教育资源和投资等领域的博弈是上海大都市圈公共服务合作体系的主要问题，如何尽最大可能避免行政壁垒造成的区域分割和不良竞争，设计合理的利益补偿机制和利益共享机制，促使地区利益分配公平公正，成为上海大都市圈基本公共服务领域实现便利共享迫切需求。三是共享机制不健全。这将直接影响基本公共服务高质量发展进程。尤其在社会保障领域，上海大都市圈信息共享尤为迫切，以养老机构资格认证为例，这需要都市圈 9 个城市包括社保、民政、公安等部门的信息共享高度依赖于共享信息平台的建设进程。四是制度分割凸显。以社会保障制度最为典型，上海大都市圈内不同的社会群体因户籍差异、工作所属单位性质不同，享受条件不同、待遇有别的各类社会保障制度，导致社保制度整合协同难。由于上海大都市圈人口流动性大，异地就医就诊的需求量大，同时都市圈周边城市和农村地区居民也对中心城市异地就医与医保结算需求迫切，但各地医保管理制度存在差异，导致异地就医报销和直接结算存在障碍。

## 三、上海大都市圈公共服务高质量发展的创新路径

### （一）制度一体化：公共服务高质量发展的制度保障

上海大都市圈公共服务高质量发展的核心和着力点是制度一体化，其重点在于消除区域行政边界壁垒与利益冲突，以市场需求为导向形成公共服务互联互通、流转顺畅、要素趋同、待遇互认直至制度一体化的推进路径，促进公共资源流动与共享。一是完善运作机制。上海大都市圈高质量发展可以作为长三角高质量发展的重点任务先行一步。建议由长三角一体化发展委员会牵头，每年定期召开上海大都市圈主要领导参加的联席会议，就上海大都市圈基本公共服务高质量发展规划、专项规划、服务标准、考核标准等专门协商，协商成果由各省级人民代表大会以立法形式给予确认和落实。二是加强财政统筹保障机制。财政保障是都市圈实现公共服务提质增效的重要制度支撑。积极构建完善都市圈财政政策联动机制，加强城市间税收优惠政策协调，同时完善都市圈财政信息对接机制和可持续性财政保障机制，鼓励支持社会资本参与都市圈高质量发展建设和运营。三是完善区域相互协作机制，引导优质资源合理有序流动。医疗方面，注重完善区域卫生规划，深化市域协作；积极探索建立都市圈医院集团，形成“人员使用一体化、运行管理一体化、医疗服务一体化”的管理模式，促进都市圈核心区优质医疗卫生资源下沉，提高各市新城、郊区及农村等区域医疗卫生服务水平。教育方面，积极构建“互联网+教育”新格局，深化“名师公开课”等各级各类教育线上资源的建设与应用，实现名优教师课程资源向各市城乡学校的精准推送、免费共享。积极探索渠道更为宽泛的优秀教师跨区域教学模式，改善因都市圈核心区“虹吸效应”而导致其他城市教育水平差距过大的局面。

### （二）理念先行：以新思路加强公共服务建设

进入新发展阶段，提升上海大都市圈 9 个城市公共服务水平的意义不能局限于城乡一体化，而在于如何助力上海大都市圈建设成为长三角未来城市建设的重要战略空间和增长极。为此，需要进一步创新公共服务建设发展思路，结合新发展理念和要求，以新的思路推动公共服务由“有”向“优”发展，打造上海大都市圈公共服务高质量发展的样板。一是突出“人民城市”的建设理念。不断满足人民需要是上海大都市圈公共服务高质量发展过程中需要重点关注的问题。上海大都市圈要在人口导入、优化人口结构的过程中，实现从“产—人—城”到“人—城—产”的建设理念的转变，从以产业为引擎的“传统城市”发展模式转向以“人的需求”为牵引、公共服务水平提升为要点的“新型人民城市”发展模式，针对特定的城市目标人群打造合理的城

市配套、功能布局以及环境设计对应方案,打造以“人”为核心的高品质生活环境和舒适的工作环境,实现“以人塑城”和“以城兴产”,走出一条高品质新城发展道路。二是推动基本公共服务数字化转型。在上海大都市圈公共服务高质量发展过程中需要顶层设计,率先从经济产业、城市治理和生活服务三大领域同步推进城市数字化转型。引导全社会共建、共治、共享数字城市,创新工作推进机制,建立以大数据为基础、以信息技术为手段的数字城市框架,推动上海大都市圈公共服务建设以及运营的可持续发展。三是打造都市圈各个城市公共服务特色项目。上海大都市圈在实现公共服务品质普遍提升的同时,需要打造各自特色项目,做好优质公共服务供应和汇集。根据9个城市在上海大都市圈乃至长三角地区的地理位置、产业基础以及社会文化情况,重点关注医疗、教育、养老等核心的民生领域,开展有针对性的招商引资,集中优势资源打造特色公共空间和公共服务项目。扩大优势公共服务辐射范围,做足各个城市在区域发展规划中的“特色项目”,进而引领上海大都市圈人才集聚和产业发展。

### (三)政策协同:政策有效衔接是公共服务高质量发展的重要推力

基于互利共赢的原则,上海大都市圈通过共用一套标准化体系、市场准入制度和优质公共服务资源共建共享信息平台等多种形式,加强上海与其他各城市在公共服务供给方面的协同合作,发挥资源协同、管理协同和服务协同的政策合力,切实帮助都市圈内的后发城市有效提高公共服务水平。一是建立“一个清单+一套标准+一套评价体系”基本公共服务标准化体系,为基本公共服务高质量发展提供清晰、量化的发展模式。按照规划和标准每年对上海大都市圈各地基本公共服务高质量发展实现进程进行测评,并将测评结果纳入干部考核体系。二是明确“政府+市场+社会”基本公共服务多元供给体系,以保障公共服务的长期可持续投入。政府尽量简化审批流程,继续深化“放管服”改革,完善市场准入制度,鼓励有实力的企业和社会组织进入公共服务领域。政府做好服务保障工作。通过政府数据开放平台,创建规划保障、运营补贴等方式,吸引社会组织、企业和个人等积极参与基本公共服务供给。三是打破区域行政壁垒,推进各地政策协同是实现公共服务一体化的必要条件。建设都市圈统一信息平台,在异地信息交换、资格认证模式、结算统筹对接等方面打通跨行政区壁垒,推动政务服务联通互认,健全跨行政区公共服务监管体系,积极利用信息技术手段推动都市圈公共服务精细化管理。

### (四)服务共享:统筹推动都市圈公共服务均衡普惠、提质增效

制度一体化、理念转变、政策接轨最终要通过都市圈公共服务资源共享来体现成效。一是倡导多层次多模式合作办学办医。在都市圈率先打通产业链所需人才与中高职院校定向培养模式。鼓励上海优质中小学和三甲医院开展远程教学医疗、加强模范教师、医生等人员实地调研交流和示范,支持核心地区优质医疗、教育资源异地设立分支机构。调整公共服务领域人才统筹与评价标准,突破公共服务领域高、中、低级职称的比例管理模式。岗位职称设置,对上海大都市圈医疗、教育、公共安全、公共卫生等相关领域的事业单位给予重点倾斜,优先保证专业技术岗位的人员配置,优化调整岗位结构比例标准。二是转变基本公共服务资源配置模式。逐渐从依据行政级别配置向按照常住人口规模配置模式调整。针对10万人口以上的镇、区,允许按照同等城市标准配置公共服务资源,以免扩大其与大中城市的公共服务差距。三是促进病历、医学检查结果、社保等信息跨区域、跨机构互通互认共享。在对接体系方面,推进跨区域社会保障体系的有效对接,不断推进社会保障“一卡通”的进程,完善都市圈住房规划和用地供应机制,推动居住证互认,探索跨行政区开发建设保障性住房。供给主体方面,加大医疗、养老、家政等服务多元化供给,鼓励上海大都市圈9个城市合作共建养老机构,同时,推动城市公共服务设施根据当地人口特点进行适老化和无障碍改造,推动博物馆、剧院、体育场馆等共建共享。

### 参考文献:

[1]孙久文,宋淮.双循环背景下都市圈建设的理论与实践探索[J].中山大学学报(社会科学版),2021,61(3):179-188.

[2]高春亮,李善同.人力资本流动、公共服务需求与公共服务均等化[J].南开管理评论,2021,24(2):162-172.

[3]胡明远,龚璞,陈怀锦,杨竺松.“十四五”时期我国城市群高质量发展的关键:培育现代化都市圈[J].行政管理改革,

---

2020(12):19-29.

[4]邓慧慧,薛熠,杨露鑫.公共服务竞争、要素流动与区域经济新格局[J].财经研究,2021,47(8):34-48.

[5]于迎,唐亚林.长三角区域公共服务一体化的实践探索与创新模式建构[J].改革,2018(12):92-102.

[6]王丹,彭颖,柴慧,谷金,张琳.构建上海大都市圈区域合作机制思路及重大举措[J].科学发展,2020(9):64-70,25.

[7]张晓杰.长三角基本公共服务一体化:逻辑、目标与推进路径[J].经济体制改革,2021(1):56-62.

[8]马瑞.公共服务的有效供给——全民共建共享机制的理论逻辑与构建思路[J].国外理论动态,2016(6):64-71.

[9]张恒龙,罗唯.基本公共服务均等化对城市群协调发展的驱动机制[J].上海商学院学报,2021,22(5):55-73.

[10]侯慧丽.城市公共服务的供给差异及其对人口流动的影响[J].中国人口科学,2016(1):118-125,128.

[11]魏义方,杨宜勇.推进公共服务共建共享发展[J].前线,2017(4):46-49.