

中西部地区都市圈发展阶段的研判与推进

◇河南省社会科学院课题组

本文对中西部地区都市圈的发展阶段和趋势进行研判,并据此提出推进中西部地区都市圈高质量发展的对策措施。

一、中西部地区都市圈发展阶段和趋势研判

1.中国都市圈发展阶段的划分

依据《关于培育发展现代化都市圈的指导意见》的发展目标和发展时序要求,梳理总结相关文献和国内外都市圈发展的理论与实践,将都市圈划分为四个发展阶段,即形成培育阶段、加速成长阶段、调整优化阶段和成熟稳定阶段。

2.中西部地区都市圈发展阶段的总体判断

中西部地区都市圈数量相对较少,凸显其发展相对落后,基本处于都市圈发展四个阶段的第一阶段后期和第二阶段中期。

这里以郑州都市圈为例,对中西部地区都市圈的发展阶段作具体分析。作为郑州都市圈的中心城市,郑州的辐射效应和极化效应并存,处于加速成长阶段的中期阶段,其阶段判别主要有以下几个方面依据。

从空间结构看,郑州都市圈以郑州为核心,发展逐步超越原有边界,处于加速成长阶段。

从城市功能看,郑州都市圈的城镇规模较为合理。城镇体系较为完善,中心城市和次级中心基本形成,处于加速成长阶段。

从要素流动看,以人口流动为例,郑州都市圈人口流动呈现“双集聚”态势,一是人口向都市圈集聚。二是人口向郑州和郑州中心城区集聚。可以看出,在人口流动上,郑州都市圈处于形成培育阶段向加速成长阶段过渡时期。

从产业分工看,中心城市的一些非核心功能逐步向外扩散。

从交通网络看,已经形成高速公路、国省干线、县乡公路等都市圈多层次公路网,城际公交、近郊班线等城际客运网络基本形成。轨道交通基础设施建设仍处于前期硬件设施建设阶段,轨道交通路网还没有全面形成,整体来看处于加速成长阶段。

从公共服务看,郑州作为中原经济区、中原城市群和郑州都市圈的中心城市,教育、医疗等公共服务集聚作用早已形成。同时,优质公共服务资源正在向周边扩散。整体来看,正处于形成培育阶段向加速成长阶段的过渡时期。

3.中西部地区都市圈的发展趋势

从人口流动看,中西部地区都市圈的人口流动趋势表现为“单向集聚”:从各省区全域范围看,人口向都市圈集聚;从都市圈内部看,人口向都市圈中心城市范围集聚。未来一段时期,中西部地区都市圈人口将呈现为“多向流动”趋势。一方面,都市圈仍将是各省区人口集聚的核心区域。另一方面,从都市圈内部人口流动趋势看,中心城市对人口的吸引力将持续增强,人口将在持续向中心城市集聚的同时,随着低端要素资源和产业向周边城市疏散、中心城区房价较高、轨道交通建设加快推进等因素的影响,部分人口将由都市圈中心城市向次级中心城市和小城市流动。

从都市圈产业分工看,在都市圈内部形成优势互补、合理分工、协调发展的产业分工体系过程中,中心城市以其科技、资本和产业的的优势,在产业结构调整中通常起着先导作用,如果中心城市产业结构调整缓慢,与都市圈区域产业层次不能拉开,竞争大

于合作,产业将出现同构现象,区域就难以形成合理高效的产业分工体系。从中西部地区都市圈发展现状看,不同城市产业发展存在着较为严重的同质化竞争问题,更为细化的分工协作关系尚未形成,产业结构总体上还不够协调合理。

因此,未来一段时期中心城市将进一步提高经济密度,增强高端服务功能;小城市将承接中心城市的产业转移,依据自身优势发展特色制造业,进而在都市圈范围内形成错位分工、优势互补、特色突出、链式关联的产业发展格局,实现产业分工逐步由“同而不和”转向“和而不同”。

从都市圈城镇体系看,中西部地区都市圈中心城市的发展空间正在经历向外拓展和轴向延伸的发展过程,与区域及周边城镇的空间联系越来越紧密,呈现出“城市—区域”的都市圈化特征。

从中心城市集聚辐射看,中西部地区都市圈中心城市和次级中心城市对各种生产要素的吸引力也将从“全面虹吸”转向“吸高疏低”,即高端要素和高端产业不断向核心地区聚集,低端要素和制造业向相对边缘地区流动。

从中心城市发展导向看,中西部地区都市圈既是经济发达和人口密集地区,也是生态退化和环境污染严重的地区。未来,要把生态环境建设放在突出重要位置,各城市将共建都市圈绿色生态网络,推进关键领域污染联合防治、生态环境协同共治,使生态环境质量同步提升、城市和自然的关系更加和谐、都市圈更加美丽。

二、加快推进中西部地区都市圈支撑体系建设

1. 树立全通勤时间理念,加快打造轨道上的都市圈

一是打造轨道上的都市圈。优先补齐都市圈快速轨道交通的短板,强化城际轨道交通与国家干线铁路、城市轨道交通之间的高效衔接,强化铁路、公路运输的高效换乘,按照人流、物流的密度和强度,依次加密中心城市与其他城市之间的快速交通联系。二是畅通都市圈公路网。实施城际公路畅通提标工程,加大干线公路升级改造力度,提高城际干线公路通行等级。探索创新都市圈内高速公路

通行费减免政策和年票、季票和月票等优惠套票政策。三是提升都市圈物流运行效率。如郑州都市圈要围绕郑州国际航空物流园区、河南保税物流中心、郑州国际陆港、河南万邦国际农产品物流园、郑州国际物流园区等载体,打造“通道+枢纽+网络”的物流运行体系,实现物流体系的高效运行。四是完善重要生命线布局。统筹推进重大交通基础设施和生命线建设,在中心城市周边打造若干个“微中心”,推动都市圈城市生命线从“树枝状”向“树藤状”转变,塑造和谐完备的都市圈公共空间和生存环境,增强都市圈应对生态灾难、重大疫情等不确定性事件的韧性。

2. 树立分工协作理念,促进城市产业错位发展、互补发展、链式发展和特色化发展

一是促进城市功能互补。要推动重庆、成都、武汉、郑州、西安等国家中心城市的非核心功能向次级中心城市以及新兴增长中心、重点镇疏解,推动中小城市按照交通指向性规律,依托综合交通运输通道和重要的枢纽场站,加快形成承接产业转移的产业园区,加快承接中心城市转移出来的产业体系,从而构建起都市圈内部完善的产业分工协同体系。二是增强先进制造业国际竞争力。聚焦制造业发展前沿方向和新兴领域,加快实施前沿引领型重大项目,发展壮大新一代智能终端、电子核心基础部件、智能制造装备、新能源汽车及智能汽车、智能电力及新能源装备、新能源动力电池及材料、无机非金属材料、生物医药、智能传感器及仪表、节能环保等优势制造业集群,培育形成人工智能、大数据与云计算、智能物联网、通信与信息安全等新兴产业集群。以科技研发、工业设计、金融服务、文化创意、商务会展等重点发展生产性服务业,推动服务业与制造业深度融合,形成以现代服务经济为主的产业结构。三是推动产业集群式发展。按照“特色鲜明、优势互补、错位发展”原则,大力实施集群化发展战略,坚持全产业链整体引进与布局,加强中心城市与次级中心城市,以及新兴增长中心之间的多向产业联系,形成都市圈产业网络化联动格局,提高最终产品本地配套率。整合都市圈各类产业园区,推进项目、企业、产业信息服务平台建设,推动产业集群从原料、成品到

设计、销售的纵向延伸,促进产品多样化、创新化、融合化的横向拓展,提升区域产业关联度,建设一批新型工业化产业示范基地和具有核心竞争优势的集群品牌。

3.树立公共服务均等化理念,有效缩小公共服务圈层落差

一是推动教育服务一体化。在中小城市教育资源配置上,向中心城市靠拢;在乡村教育资源配置上,向城市区域靠拢。设立都市圈民办教育专项资金,在保障基本教育需求的基础上,提供高标准、有特色的网络教育服务,满足居民多层次、个性化和高品质的教育需求。二是推动医疗卫生服务一体化。优化都市圈内省级综合医院——市(县)级综合医院——乡镇(社区)卫生院三级配备,推动梯度化发展。推动在都市圈内部以省级医院牵头,组织开展多种形式的医疗卫生和健康合作,加强学术交流培训、医生联合培养,完善突发公共卫生事件联合应对机制,推动医学检验检查结果跨地区、跨机构互认。三是推动就业与社会保障服务一体化。坚持就业优先发展,健全公共就业服务体系,不断完善市、县(区)、乡镇(街道)和用工单位四级信息网络,建设统一的就业信息共享平台,及时收集并公布就业信息,实现都市圈域内和城乡间的劳动力资源信息共享。打造都市圈社会保险一体化合作平台,拓宽社会保险工作的合作空间,调动群众参保的积极性。四是推动文化体育服务一体化。按照设施所覆盖的人均规模均等的标准,增加文化体育设施的数量和分布密度。加大文化馆、科技馆、博物馆、图书馆、纪念馆、美术馆等省级、市级大型场馆建设在都市圈空间范围内的统筹规划力度,推动博物馆、剧院、体育场馆等共建共享。

4.践行“绿水青山就是金山银山”理念,共建山清水秀美丽宜居都市圈

一是加强都市圈“绿廊”建设。中西部地区都市圈要抢抓新时代推动中部地区高质量发展、成渝地区双城经济圈建设、黄河流域生态保护和高质量发展等重大国家战略机遇,充分依托沿江河湖、沿交通线自然山水,着力打造生态廊道,加快都市圈“绿廊”建设。如郑州都市圈要以沿黄河流域湿地公园群和引

黄湖泊湿地公园群为支撑,以城市生态安全屏障和沿黄生态文化风光带为一体,以水源涵养林、水土保持林、防风固沙林、防洪固堤林四条宽防护林带为协同,构建“一核引领、两群支撑、三位一体、四带协同”的黄河生态廊道体系,真正把黄河生态廊道建设成为中西部地区都市圈的绿色生态长廊,黄河流域极富魅力的“千里画廊”。二是加强都市圈“绿环”建设。要依托都市圈周边的主要河流和交通线,因地制宜开展规模造林、道路绿化,结合都市农业圈建设,构筑中心城区生态隔离绿环;依托山地丘陵生态区以及平原农田开敞空间、森林、水系,构建融生态保护、文化景观、现代都市农业生产、休闲游憩等多种功能于一体的都市圈生态外环。三是加强都市圈“绿心”建设。依据自然条件,系统配置森林、湿地、沙区植被等生态空间,建设都市农业园区,打造具有地域特色和国际品质的都市生态绿心。加强成片森林、郊野公园建设,大幅度增加蓝绿空间,优化林种树种结构,提升森林景观,推动形成集生物廊道、城市生态安全屏障、生态文化风光带于一体,具有水土保持、水源涵养、游憩展示等功能的综合型城市生态走廊。

5.树立协调共生理念,构筑功能互补的城乡融合体系

一是全面推进重庆、成都、武汉、郑州和西安国家中心城市建设。围绕建设国家中心城市的战略目标,强化高端要素集聚、创新示范引领、文化教育服务、国际交往门户等核心职能,加快非核心职能的有机疏散,建设具有创新活力、人文魅力、生态智慧、开放包容的国家中心城市。二是强化次级中心城市承载能力。顺应多中心、多圈层、强联系的城市网络化发展趋势,着眼破解中心城市摊大饼式扩张和规模报酬效率持续下降难题,积极推动次一级城市发展成为承担都市圈部分核心职能的综合性城市。三是提升重点城镇集聚能力。提升主要县市、产业新城等新兴城市区域的综合承载能力,加快完善城市居住、游憩、就业、交通等功能,促进人口和产业上规模;支持一批综合经济实力较强、人口规模较大的重点镇进行镇改市试点,促进重点镇突破转型,向城市管理型体制转变。

6. 树立自由流动理念,营造统一开放、标准互认、竞争有序的市场环境

一是推动人力资源市场一体化。消除都市圈内的户籍壁垒,促进人口围绕城镇功能定位、产业构成等有序流动、合理分布和有机融合。推进人口基础信息数据库建设,逐步实现都市圈人口信息整合和共享。健全流动人口管理制度,确保流动人口与当地居民享受同等的公共服务。建立统一的就业服务信息化平台,及时准确向社会提供各类劳动力市场信息,并实现专业技术资格互认、岗位资格证书通用、信息共享。二是推动技术市场一体化。推动在都市圈内合作建立科技研发、中试基地,加快建立健全各城市政府联合出资支持科技成果研发、转化、共享机制,加快应用型科研成果的市场化、产业化进程。建立都市圈科研与技术开发协作网络、技术信息交易网络,发展跨区域知识产权交易中介服务,完善以专业高效服务为支撑的技术市场体系。三是推动金融服务一体化。支持鼓励各商业银行设立中西部地区都市圈一体化推进分支机构,构建一体化的业务联动服务体系,打造一体化的金融特色工具箱,加快实现存取款、存贷款、授信、融资抵押、风险防范等金融服务同城化。四是推动土地要素市场一体化。通过耕地占补平衡指标的市场化交易、地方政府磋商合作等方式,探索实行跨区域的耕地占补平衡政策。在符合规划、保护耕地的前提下,推进新增建设用地向跨区域重大项目和合作共建功能区倾斜,向集约用地程度高、发展潜力大、吸纳人口多的都市圈核心区域倾斜。五是健全和规范各类市场交易平台。以产权交易共同市场为平台,建立统一的排污权、碳排放、水权等交易市场。以大型商贸流通企业为骨干,大力发展各类综合商品市场、专业商品市场和大型物流市场。加强社会信用体系建设,培育发展区域信用服务市场,建立和完善失信联合惩戒制度。建立健全都市圈执法联动和协作机制,加强重大维权活动和查处侵权案件的联动与合作。

三、加快中西部地区都市圈发展的对策建议

1. 完善发展规划体系

一是加强规划与国家重大战略政策衔接。以功

能布局、载体平台、重大项目、政策机制等方面为重点,推动都市圈规划与国家重大战略有机衔接,积极创造条件争取省级乃至国家层面的政策和资源支持,从而自上而下形成合力,发挥出优势叠加效应。二是引导各市发展规划与都市圈规划协同。以新一轮国土空间规划修编为契机,构建都市圈空间规划引导机制,重点从发展定位、底线管控、战略引领、产业分工、设施布局、配套政策等方面指导各级城市主动对表“大图”画好“小图”,修订完善自身相关规划,解决好上位规划与城市发展“两张皮”的问题,确保都市圈规划要求能够落地实施。三是编制都市圈重大专项规划。聚焦黄河生态协同发展示范区、华夏文明协同发展示范区、内陆生态文明建设先行区、西部陆海新通道等重点区域建设以及都市圈不同城市交界地区等跨界地区发展编制专项规划。同时,加快汇总国土、林业、交通、水利、环保等部门专项规划,建立统一空间坐标系的规划数据库和统一分类标准的多规协调平台,推动各项规划指标和要求实现有效的层级传导。四是建立健全规划管理长效机制。依托互联网、大数据等技术及地理信息系统数据库等专业资源,建立都市圈统一的规划管理信息平台 and 国土空间规划监测评估预警管理系统,逐步构建统一编制、联合报批、共同实施的规划管理体制,推动都市圈各级各类规划成果统筹衔接、管理信息互通共享,实现对都市圈规划体系的动态监控和进程评估。另外,还应借鉴国内外发达都市圈建设经验,加快都市圈层面立法工作,从区域层面提高规划体系的权威性、强制性和可实施性。

2. 创新项目管理制度

一是构建项目跨区域一体化管理服务机制。按照《企业投资项目核准和备案管理条例》有关规定,加快统一都市圈项目准入标准,探索制定统一的都市圈企业投资项目核准目录,构建统一的项目审核、储备、接续及动态管理机制,打造一体化的项目投资管理平台,推动跨区域重大项目统一审批、统一监管,提高项目流程化、标准化、精细化管理服务水平。探索率先启动统一项目审批、核准和备案管理,在土地指标、环境容量、行政审批等方面实施“一章对外”、分层联动。二是创新项目绩效激励机制。借

鉴京津冀城市群、深汕(尾)特别合作区等地区发展经验,打破原有靠税收优惠政策来抢夺招商资源的模式,创新区域产业项目绩效激励机制,探索对都市圈内企业迁入地和迁出地实施GDP分计、成本共担、税收分享机制,通过建立利税共享机制,推动各项优惠政策在中心城市和各类中小城市平等对待、一视同仁。三是打造重大项目示范合作平台。借鉴上海、江苏的外高桥—启东合作园区等地方经验,探索采用股份合作、飞地自建、托管建设等模式,谋划实施一批异地园区共建共管项目。如郑州都市圈要开展诸如武陟—平原示范区—原阳战略合作区、大嵩山地区战略合作区、平原地区生态合作示范区等相关的试点建设,推动园区共同规划、投资、开发和管理,按照项目参与情况推动利益共享,从而实现都市圈产业发展协同和互动共生。

3.提高土地利用效率

一是构建城乡建设用地跨区域调剂机制。把握好国家对用地审批权限进行改革的政策窗口期,建立建设用地指标市场化调剂和有偿使用平台,加强对重点开发地区、生态脆弱地区、能源资源地区等分类精准施策,探索将都市圈内需要保护的基本农田从大城市郊区置换到小城市郊区,允许都市圈内城乡建设用地增减挂钩节余指标跨地区调剂,从而为中心城市和次级中心城市腾出更大发展空间,有效缓解都市圈内发达区域的土地供需矛盾,解决农村大量土地空置问题,提高都市圈土地利用的规模效应和产出效率。二是探索实施土地利用全生命周期管理。借鉴上海等先进地区经验,探索在都市圈核心区开展先行示范,聚焦总量、增量、存量、流量、质量开展土地利用全生命周期管理,构建统一的资源利用绩效标准,增强都市圈产业布局的合理性和产业发展的可持续性。三是积极利用重大事件助推土地利用格局优化。积极争取一些国际国内重大会议、赛事、展览等活动在中心城市落地,依托重大事件契机推动建设国家级或区域性的基础设施,以此推动土地利用格局优化,同时提升中心城市承载力、知名度和影响力。四是推动都市圈圈层式土地混合利用开发。坚持TOD与SOD相结合的发展理念,沿轨道交通紧凑布局,分内圈层和外围圈层对土地进

行不同程度的混合利用开发,发挥空间邻近效应、同城化效应和一体化效应,推动形成更加合理的空间布局、人口布局和产业布局。

4.构建多元协调机制

一是建立都市圈科学决策机制。建立由省有关领导任负责人,由中心城市一把手以及省直相关部门负责人等共同组成的都市圈建设领导小组或协调发展委员会,负责统筹协调、整体推进相关工作,分年度审议提出都市圈建设发展重大事项。同时,完善都市圈重大事项决策咨询机制,建立由省内外高校、科研机构等各领域知名专家、学者组成的都市圈建设专家委员会,健全都市圈重大事项决策的专家论证、技术咨询和决策评估机制,为科学决策提供智力支持。二是健全重大领域协同联动机制。聚焦基础设施共建、区域产业转移引导、公共服务共享、数据信息开放、生态环境共治等重点领域,设立如专业执行委员会等都市圈协调组织,按照都市圈建设领导小组分年度确定的重大事项,以具体项目为抓手,协同推进都市圈规划实施,确保各项建设任务落到实处,并向决策组织提出下一年度拟实施的重点任务。三是完善社会参与机制。建立多元的信息反馈与沟通渠道,引导企业、市民、民间组织等主体积极参与都市圈一体化进程,鼓励社会资本参与都市圈建设与运营,增强都市圈内社会各方的认同感和积极性,营造区域跨界融合发展的良好氛围。支持重点行业企业组建跨地区、跨行业的产业、技术、创新、人才等合作联盟,实现信息汇聚和互通,创建多方谈判机制,以民间交流降低各市合作交易成本,汇聚形成共同参与和支持都市圈建设的强大合力。建立健全都市圈发展第三方评估考核机制,鼓励非政府组织、智库专家、企业组织等共同参与都市圈规划建设的监督和发展质量考核评估。四是构建都市圈生态补偿机制。制定相应的财税减免、转移和重点项目的倾斜政策,聚焦共同的生态治理目标,探索在都市圈实施跨区域、多元化的生态建设投入与补偿机制,推动形成受益者补偿、破坏者赔偿的都市圈生态共保共治格局。

5.优化协同发展平台

一是设立都市圈建设发展基金。以往一些都市

圈的“市长协调会”“部门联席会议”等协调组织之所以出现功能疲软,是因为没有掌握一定的权力和资源,没有形成对区域内各利益主体的“硬约束”。因此,在建立决策协调组织基础上,区域内各级各类城市有必要根据功能定位、经济规模、财政收入、人口规模等方面差别,让渡一定比例资源、资金和管理权限,共同设立都市圈建设发展基金,以优化转移支付的方式为重点领域、重大项目提供有力支持。同时,加大向上争取项目资金工作力度,用足用好地方政府债券政策,创新投融资模式,探索由政府和社会资本共同发起设立都市圈一体化发展公司,受都市圈决策协调组织委托,负责基础性开发、重大设施建设和核心功能塑造。二是打造要素资源综合管理平台。以都市圈核心区为先行试点,加快整合各类要素资源交易平台,统一异地市场准入制度与考核标准,打造集土地使用权、排污权、碳排放权、用水权、用能权、产权、技术、人才、资金等数据信息于一体的综合性管理平台,在数据集成基础上设立多个专业特色子平台,推动要素资源跨区统一管理、配置和交易。比如,探索建立都市圈重点排污企业监测数据库及排污权交易平台,在监控都市圈污染总量的基础上实现区域内排污权的合理配置;组建都市圈用水指标管理平台,按照依水而定、量水而行的原则建设水权交易平台,探索建立都市圈水权分配和使用权流转制度,综合调控都市圈水资源和用水指标;打造科技资源共享及技术交易市场一体化平台,建设跨区域知识产权交易大数据中心,提高都市圈科技研发水平和科技成果转化质量;建立“共享用工”“周末人才”等供需平台,通过柔性引才引智方式满足都市圈各类企业在解决个性难题上的人才需求等。三是优化都市圈政务服务平台。以打造一流营商环境为目标,依托省政务服务网,加快构建都市圈政务服务数据信息开放机制,制定政务信息资源目录和开发办法,建设都市圈综合管理信息系统,打造都市圈

统一的政府数据共享交换和开发平台。借鉴长三角一体化的做法和经验,以税收征管一体化、民生档案异地查询联动、户口迁移、证照办理等民生事项为突破口,加快优化都市圈跨行政区政务服务审批流程,逐步推动都市圈内除法律法规另有规定或涉密等外的政务服务事项纳入统一平台办理,有效提升都市圈政务服务同城化水平。

6. 发挥文化融合作用

一是完善文化交流平台载体。整合都市圈文化资源,完善各级各类学术交流、文化交流、节庆、展演、展览等平台载体,开展关于都市圈一体化发展的共同研究和阐释,定期举办相关的学术交流活动,鼓励专家学者为都市圈一体化发展出谋划策、宣传发声,支持都市圈内各行业、企业协会举办展会、联谊会、推介会等,联合打造一批群众喜闻乐见的巡回演艺项目和节庆活动,营造都市圈一体化发展的良好社会氛围。二是推动区域文化旅游融合发展。整合都市圈旅游资源,以文化旅游融合为目标,以重大水利工程、湿地公园、风景名胜区、大遗址考古公园、精品博物馆、重点文物保护单位等各类自然遗产和文化遗产为重要节点,以都市圈河流以及高速公路、快速公路、国省干线等各类交通干道为空间轴线,联合打造一批高品质文化旅游景区、研学基地和精品旅游线路,同时,探索构建都市圈统一的文化旅游标识体系,实施都市圈统一的旅游优惠政策,通过旅游带动形成更加频繁和密切的人文交流,形成推动都市圈一体化发展的强大动力。

作者简介:课题组组长:王建国,男,河南省社会科学院城市发展研究所所长,研究员。

课题组成员:王新涛,左雯,易雪琴,彭俊杰,郭志远,金东。

(摘自《区域经济评论》2021年第4期)