

【城市经济研究】

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

摘要:随着我国经济社会不断发展和城镇化的推进,都市圈已经成为区域经济发展高地和城镇化的主体空间形式。但从我国发展实际来看,东部发达地区都市圈发育较早,发展相对成熟。广大中西部地区都市圈发展相对滞后,基本处于前期加速成长阶段,据此要从交通网络、产业结构、公共服务、生态建设、城乡体系、市场环境等方面,加快构建都市圈的支撑体系,并着力发挥规划、制度、文化的引领作用,推动中西部地区都市圈高质量发展。

关键词:中西部地区;郑州都市圈;发展阶段;对策

中图分类号:F061.5 文献标识码:A 文章编号:2095-5766(2021)04-0116-11 收稿日期:2021-04-26

*基金项目:河南省哲学社会科学规划重大委托项目“郑州建设现代化大都市区研究”(2019ZDW02)。

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(郑州 450002)。

课题组成员:王新涛,左雯,易雪琴,彭俊杰,郭志远,金东。

改革开放后,尤其是进入21世纪以来,中国城镇化加速发展,一批以超大城市、特大城市或辐射带动能力强的大城市为中心的都市圈正在加速形成,并逐步取代单个城市成为区域经济和城镇化发展的主要平台和重要载体。2019年2月,国家发展和改革委员会出台的《关于培育发展现代化都市圈的指导意见》指出,培育发展一批现代化都市圈,形成区域竞争新优势,为城市群高质量发展、经济转型升级提供重要支撑。但从我国都市圈形成和发展的空间格局来看,东部发达地区都市圈形成相对较早、发展较为成熟,而广大中西部地区经济社会发展整体相对滞后,大多数都市圈正处于形成过程之中。本文将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

由于区域经济社会发展的差异,我国都市圈所

处的发展阶段也呈现出明显差异,东部地区都市圈的发展水平要高于中西部地区。广大中西部地区都市圈需要从产业分工体系、中心城市和都市圈的协调发展关系等方面对其发展阶段和趋势进行具体研究。

1. 中国都市圈发展阶段的划分及特征

国内研究机构对国内主要都市圈的发展阶段进行了划分。清华大学中国新型城镇化研究院构建了以都市圈发展水平、中心城市贡献度、都市圈联系强度和都市圈同城化机制为主要评价内容的都市圈综合发展水平指标体系,对我国29个都市圈的发展水平进行了综合评价,并按发展水平划分为成熟型都市圈、成长型都市圈和培育型都市圈三个层级;戴德梁行通过构建“都市圈综合发展质量评价体系”,把全国26个都市圈按发展成熟度划分为成熟型都市圈、赶超型都市圈、成长型都市圈和培育型都市圈四个层级。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,其主要特征见表1。

表1 都市圈发展阶段划分及特征内涵

	形成培育阶段	加速成长阶段	调整优化阶段	成熟稳定阶段
空间结构	规模较大的城市或者发展趋势明显的中心城市;呈现出以中心城市扩张为主、周边城市缓慢拓展的总体特征	都市圈范围迅速拓展,中心城市和次级中心城市快速成长,新城和小城镇大量出现	都市圈扩张逐渐停止,中心城市发展边界得以明确,新城建设加快,次级中心优化调整,副中心城市和边缘城市崛起	各城市间形成立体化和网络化内部联系,内部空间形态和空间结构进一步优化
城市功能	中心城市极化效应远大于辐射效应,都市圈内竞争大于合作	中心城市极化效应与辐射效应并存,都市圈城市体系逐步成型,中心城市和次级中心形成	中心城市呈现出积极的辐射效应和扩散效应形成以中心城市及其周边为核心、各次级中心城市为纽带和支点的城市体系,以及中心核—紧密圈—辐射圈的圈层	竞争与合作更加充分
要素流动	资金、人口等要素流动主要向中心城市集聚	发展要素向都市圈集聚,高端要素和产业主要向中心城市集聚,一般要素和产业主要向都市圈中小城市集聚	高端要素进一步向中心城市集聚,一般要素继续向中心城市和大城市流动受到限制	完全打破都市圈行政壁垒和阻碍人才、资金、技术、信息等生产要素流动的体制机制障碍,商品和要素可以在都市圈内高效自由流动
产业分工	产业向中心城市集聚与向周边区域扩散并存	高端产业主要向中心城市及其周边集聚,制造业和一般产业主要向中小城市集聚	高端服务业和高端制造业在都市圈中心城市及其紧密区进一步集聚提升;一般产业加快向周边疏解扩散并促进当地产业结构优化升级	产业错位布局和特色化发展格局形成
交通网络	都市圈公路网基本形成,城际公交开通,近郊班线公交化加速推进	干线铁路、城际铁路、市域(郊)铁路、城市轨道交通等轨道交通建设大力推进;公路网优化,城市间的通达便利性增强	“四网融合”的轨道交通网络进一步完善,中心城市、周边城市(镇)、新城新区等轨道交通实现有效衔接、便捷换乘	以轨道交通为骨干的通勤圈基本形成
公共服务	教育、医疗等公共资源向中心城市周边区域布局	都市圈内政务服务联通互认,社会保障接轨衔接	基本公共服务、社会保障、社会治理一体化发展	公共服务在区域、城乡间均衡发展
生态环境		生态网络共建和环境联防联控		生态环境协同共治

资料来源:作者根据相关文献自行概括。

2. 中西部地区都市圈发展阶段的总体判断

按照《关于培育发展现代化都市圈的指导意见》的定义,都市圈是城市群内部以超大特大城市或辐射带动功能强的大城市为中心,以1小时通勤圈为基本范围的城镇化空间形态。据此,我国目前有35个都市圈,其中东部地区10个省份有13个都市圈,东北地区3个省份有4个都市圈,中西部地区18省份有18个都市圈。

从表2看出,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。其中,武汉、成都、重庆、郑州、长沙、西安、合肥等7个都市圈处于加快成长的中期阶段,突出表现为:城市人口加快集聚,空间范围不断扩大,功能持续完善提升,城市流日益加密加快,一些产业逐步向外转移,存在

明显的聚集和扩散并存的现象,即一方面相对低端的生产要素跨越城市行政边界向周边疏散,另一方面高端要素亟待加快集聚。贵阳、乌鲁木齐、银川、呼和浩特、西宁、南宁、洛阳等7个都市圈则处于形成培育与加快成长交汇期,突出表现为:都市圈中心城市辐射带动能力有待提升,都市区一体化发展水平不高,城市之间的关联关系还不紧密,广阔的都市圈腹地发展相对落后。南昌、太原、兰州、昆明等4个都市圈处于加快成长的前期阶段,发展水平介于前二者之间。

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。

表2 2021年上半年中西部地区都市圈所处发展阶段

都市圈	中心城市	空间范围*	隶属城市群	发展阶段
武汉都市圈	武汉	黄石、鄂州、黄冈、孝感、咸宁、仙桃、天门、潜江	长江中游城市群	加快成长中期
重庆都市圈	重庆	重庆主城区、渝西地区	成渝城市群	加快成长中期
成都都市圈	成都	成都、德阳、眉山、资阳	成渝城市群	加快成长中期
郑州都市圈	郑州	郑州、开封、新乡、焦作、许昌	中原城市群	加快成长中期
长沙都市圈	长沙	长沙、湘潭、株洲、益阳、岳阳	长江中游城市群	加快成长中期
西安都市圈	西安	西安、宝鸡、商洛、铜川、渭南、咸阳	关中—天水城市群	加快成长中期
合肥都市圈	合肥	合肥、淮南、六安、蚌埠、桐城	长三角城市群	加快成长中期
南昌都市圈	南昌	南昌、九江、抚州、宜春、上饶	长江中游城市群	加快成长前期
太原都市圈	太原	太原、晋中、吕梁、忻州	山西中部城市群	加快成长前期
兰州都市圈	兰州	兰州、白银、定西(临洮县)、临夏、武威	兰西城市群	加快成长前期
昆明都市圈	昆明	—	滇中城市群	加快成长前期
乌鲁木齐都市圈	乌鲁木齐	—	天山北坡城市群	形成培育与加快成长交汇期
贵阳都市圈	贵阳	—	黔中城市群	形成培育与加快成长交汇期
银川都市圈	银川	银川、石嘴山、吴忠、宁东基地	宁夏沿黄城市群	形成培育与加快成长交汇期
呼和浩特都市圈	呼和浩特	—	呼包鄂榆城市群	形成培育与加快成长交汇期
西宁都市圈	西宁	—	兰西城市群	形成培育与加快成长交汇期
南宁都市圈	南宁	—	北部湾城市群	形成培育与加快成长交汇期
洛阳都市圈	洛阳	洛阳、济源、焦作、平顶山、三门峡	中原城市群	形成培育与加快成长交汇期

*仅指划入都市圈内的地跨区域。

资料来源:作者自行整理。

从空间结构看,郑州都市圈以郑州为核心,包括郑州市域和开封、新乡、焦作、许昌4市中心城区,以及巩义、武陟、原阳、新乡、尉氏、长葛和新乡平原城乡一体化示范区,形成“1+4”空间发展格局,中心城市(郑州)和四个次级城市(开封、新乡、焦作、许昌)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。按照国务院印发的《关于调整城市规模划分标准的通知》,郑州都市圈包括郑州1个特大城市,开封中心城区、新乡中心城区、焦作中心城区、许昌中

心城区等4个大城市,中牟、巩义市、荥阳、新密、新郑、登封、武陟、原阳、新乡、尉氏、长葛、新乡平原城乡一体化示范区等12个小城市。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,从图1可以看出,郑州都市圈常住人口逐年递增,2014年郑州都市圈常住人口达到1612.01万人,2018年进一步增至到1854.3万人,郑州都市圈常住

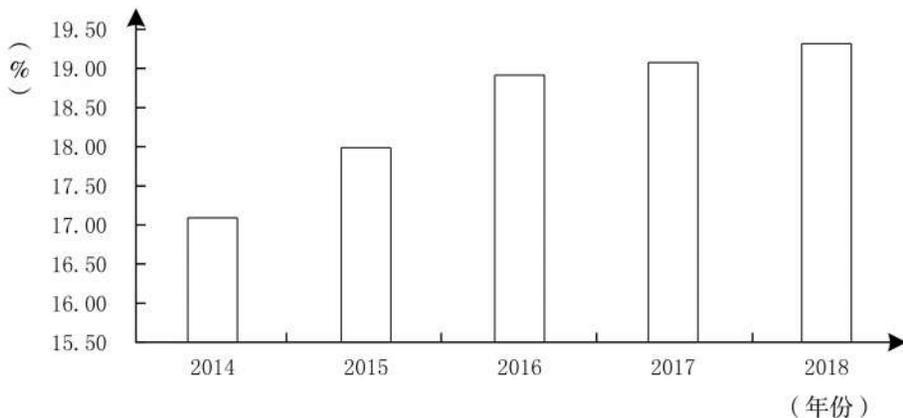


图1 2014—2018年郑州都市圈常住人口占全省常住人口的比重

数据来源:根据《河南统计年鉴》(2015—2019)汇制。

人口占全省常住人口的比例由2014年的17.08%上升到2018年的19.31%。二是人口向郑州和郑州中心城区集聚。2016—2018年,郑州常住人口占郑州都市圈常住人口的比重由53.95%上升到54.66%(见图2),郑州中心城区常住人口占郑州都市圈常住人口的比重由26.24%上升到26.79%(见图3),均

呈上升趋势;同期开封、新乡、焦作、许昌四个次级城市中心城区常住人口占郑州都市圈常住人口的比重由28.24%下降到27.99%。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。

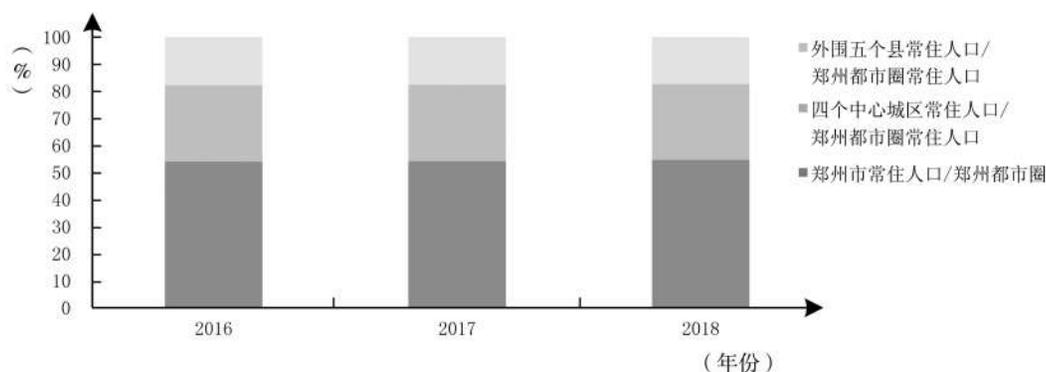


图2 2016—2018年郑州都市圈常住人口结构

数据来源:根据《河南统计年鉴》(2015—2019)汇制。

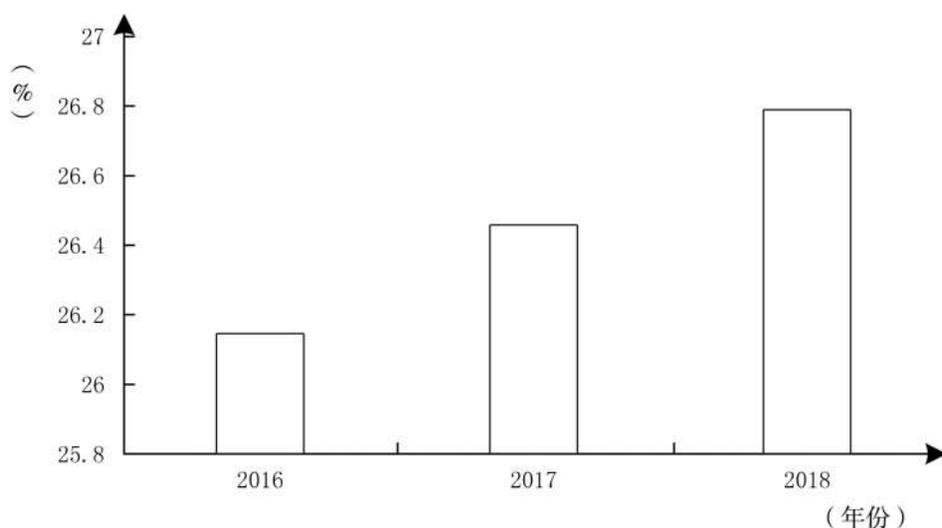


图3 2016—2018年郑州中心城区常住人口占郑州都市圈常住人口的比重

数据来源:根据《河南统计年鉴》(2015—2019)汇制。

从产业分工看,中心城市的一些非核心功能逐步向外扩散。郑州已经完成“退二进三去一”,郑州产业结构近年来一直呈现为“三二一”状态,2019年三次产业比重为1.2:39.8:59。郑州产业结构的优化调整过程,主要体现为低端产业向外转移扩散的过程,如大量的工业企业跨河落户新乡和焦作;一些大型批发市场由中心城区转向周边新郑、新密、中牟等地,处于加速成长阶段。

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,焦作、新乡等城市对豫A牌照车辆免收部分高速路段或桥梁通行费。轨道交通建设正在加速推进,郑焦城铁、郑汴城铁、郑机城铁已经通车运营。截至2020年底,郑州地铁运营线路7条,运营线路总长208.86千米;规划建设22条线路。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,如郑州大学第一附属医院成为亚洲最大的医院,吸引着全省甚至周边省份的患者前来就医;郑州外国语学校、河南实验中学、郑州市第一中学等,集聚了周边城市大量的优质生源。同时,优质公共服务资源正在向周边扩散,郑州外国语学校平原校区已经建成招生,河南中医药大学第一附属医院、郑州大学第三附属医院等在中牟建设新院区。都市圈内实现了居民身份证、普通护照、机动车驾驶证异地申领等政务服务互联互通。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,如郑州都市圈的郑州、许昌、新乡、焦作均提出发展新能源及智能网联汽车产业发展目标和任务,都有整车生产计划等。

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。如综合分析郑州都市圈经济发展、人口和交通联系,郑州与东南部城镇联系强于西北地区;从现状用地和规划土地开发情况看,郑州与开封、许昌之间已形成空间上的连绵化,尤其是郑州和开封之间几乎连绵成片,构筑都市圈域空间格局的基础条件已经具备,各类城市正在从“各自为战”的发展阶段加速迈向都市圈“整体联动”发展新阶段。

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。如郑州作为郑州都市圈的中心城市,2020年经济总量超过12000亿元人民币,人口超1200万人,市域建成区面积达到1181.51平方千米,其中中心城区建成区面积为651.35平方千米,人均GDP超过10万元,辐射带动能力不断增强,尤其是国家中心城市建设不断加快,一些非核心功能向外转移,但郑州最大的短板是高端要素集聚乏力,创新能力偏弱,带动能力不强,未来在外溢低端要素的同时,要大量吸引高端要素集聚。

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。如郑州都市圈、西安都市圈、银川都市圈、兰州都市圈等作为黄河流域重要都市圈,都要围绕黄河流域生态保护和高质量发展,对都市圈内上下游、干支流、左右岸的城市进行统筹谋划,协同推进黄河大保护大治理,沿黄生态环境将更加优美,促进中心城市由“生产经营空间”向“生态宜居空间”的转变。

二、加快推进中西部地区都市圈支撑体系建设

立足中西部地区都市圈所处的发展阶段,遵循国内外都市圈的发展规律和发展趋势,着眼于破解

中西部地区都市圈发展面临的突出矛盾和问题,着力从快速交通网络、产业分工体系等方面构建中西部地区都市圈高质量发展的支撑系统。

1. 树立全通勤时间理念,加快打造轨道上的都市圈

目前,中西部地区都市圈内已经初步形成了公路、铁路等交通运输网络,各中心城市之间的轨道交通正在加快规划建设,如郑州都市圈的郑汴、郑焦、郑许等中心城市之间的轨道交通先后建设并投入运营,但是这些运输方式之间的衔接还不够紧密,各种交通枢纽大多独立、分散建设,还没有形成换乘便捷、连接通畅的综合交通枢纽;同时,都市圈内部次一级中心城市主要考虑与中心城市的双边对接,缺乏基于多边对接的交通规划与建设,已经成为都市圈构建快速交通运输网络的短板。未来要以打造“45分钟”全通勤圈为目标,加快补齐短板,坚持以客带货,推进交通连接方式由双边向多边转变。如郑州都市圈,要着力打造都市圈“3+3+4”向心交通体系结构,即郑州与开封、新乡、焦作、许昌等其他中心城市之间的综合交通运输通道,至少包括高速铁路、普通铁路、城际铁路等3条轨道交通,包括3条高速公路和4条国省干线道路,逐步实现都市圈中心城市与次一级中心城市间由“互联互通”走向“直连直通”。

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、郑州国际物流园区为等载体,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

培育现代化都市圈需要良好的产业作支撑,伴随着产业的外溢转移和空间重构,成熟都市圈的产业大多呈现跨行政区转移发展的态势,其关键就在于通过准确定位各个城市的产业发展并不断优化产业结构,解决好区域间产业同构化问题,降低因重复建设、恶性竞争产生的资金、项目、技术、人才等生产要素的内耗和外流,形成协作紧密、集约高效的产业板块,从而释放产业空间集聚效应、重组效应和溢出效应,一方面要坚持链式发展,以产业链、价值链、供应链为基础,形成以区域中心城市为主体,辐射带动周边城市的产业生态体系;另一方面要实现错位发展,根据自身资源禀赋优势,形成差异化、特色化的产业布局,避免资源重复浪费。

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、商务会展等为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

都市圈的优质公共服务资源集中于中心城市核,并呈现出圈层化逐级递减趋势。在中西部地区都市圈发展过程中,要着眼于提高公共服务总体供给能力,缩小城市之间、城乡之间、圈层之间的公共服务供给落差,努力推进四个一体化。

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)和用人单位四级信息网络,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

都市圈既是经济相对发达和人口相对密集的地区,也往往是生态退化、环境污染相对严重的地区,急需通过生态网络共建和环境联防联控,推动

都市圈城市功能由“生产空间”向“生态宜居空间”转变。

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

从国内外成熟的都市圈发展经验来看,多极支撑、功能互补的城乡体系是都市圈经济与社会发展的显著特征和重要趋势。中西部地区都市圈在沿主要交通干线进行拓展的过程中,中心城市和其他大中小城市、小城镇的交通通达性日益增强,未来要充分发挥大中小城市的优势,推动城镇体系由“中心——外围”向“节点——网络”转变。

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

完善要素自由流动机制,清理和废除妨碍统一市场和公平竞争的各种规定做法,加快构建统一开放、竞争有序、充满活力的区域市场体系,进一步优化营商环境,激发市场活力。

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、产业结构等有序流动、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

建设现代化都市圈不是简单的空间再扩张或政策再叠加,而是要创造性地解决好区域发展空间受限、能力不足、质量不高的问题,推动整个区域共同利益实现最大化。同时,都市圈的发展不仅是一个核心城市的“独角戏”,而应是区域内城乡的“大合唱”。中西部地区都市圈要在做强核心城市的基础上,从规划体系、项目协同、要素配置、体制机制、共同平台、文化融合等方面着力推进一体化发展,从而在推动区域协调发展中发挥应有作用。

1.完善发展规划体系

以都市圈空间规划为引领,加强各类规划的有机衔接和协同,构建动态的、可操作性强的都市圈规划体系,有效降低跨区域、跨部门协调成本,破解各个城市之间“貌合神离”困扰,为加速推进都市圈一体化发展提供保障。

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

以都市圈建设项目为载体,构建项目跨区域一体化管理服务机制,创新项目绩效激励机制,探索建设一批示范合作重大项目,不断增强规划体系的可操作性和执行力,为推动都市圈形成协同互补共生发展格局提供支撑。

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

以用地审批政策改革为契机,探索建立更加合理的都市圈土地利用制度,进一步优化都市圈土地利用格局,提高土地资源配置效率,推动都市圈空间差异化有序发展。

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

以体制机制创新为手段,构建政府、市场和社会共同参与的跨区域协调机制,破除跨区域的利益藩篱和政策壁垒,推动都市圈共同开发、共同享有、共同治理,充分激发区域合作内生动力。

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

以协同平台建设为重点,设立都市圈建设发展基金,聚焦土地、排污、用水、用能、产权等重点领域,打造要素资源综合管理平台,优化都市圈政务服务平台,努力打破各自为政的传统发展模式桎梏,寻找资源配置平衡点和效率最优点,破解区域要素资源“聚集不经济”的路径依赖。

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

突出山水相连、人缘相亲、文脉相通特点,发挥区域文化对都市圈发展的润滑和黏合作用,加快完善文化交流平台载体,推动区域文化旅游融合发展,增强都市圈发展的包容性,促进各利益主体形成较为统一的价值基础和自下而上的发展合力,提升相互协作的认同感和发展意愿。

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。

参考文献

- [1] FOX K. Metropolitan American: Urban Life and Urban Policy in the United States: 1940—1980[M]. Starkville: University Press of Mississippi, 1986.
- [2] 姜长云. 培育发展现代化都市圈的若干理论和政策问题[J]. 区域经济评论, 2020(1).
- [3] 尹稚, 叶裕民, 卢庆强, 等. 培育发展现代化都市圈[J]. 区域经济评论, 2019(4).
- [4] 张学良. 打造现代都市圈 推进新型城镇化[N]. 经济日报, 2019—02—28.
- [5] 范恒山. 打造长三角世界级城市群要抓好五个着力点[N]. 经济日报, 2020—02—13.
- [6] 肖金成, 马燕坤, 张雪领. 都市圈科学界定与现代化都市圈规划研究[J]. 经济纵横, 2019(11).
- [7] 翟国方. 构建现代化都市圈体系的重要意义及实现路径[J]. 人民论坛, 2019(19).
- [8] 安树伟, 孙文迁. 都市圈内中小城市功能及其提升策略[J]. 改革, 2019(5).
- [9] 仇保兴. 关于城市群与都市圈规划的三点思考[J]. 住宅产业, 2019(4).
- [10] 陈洋. 国土空间规划背景下的都市圈发展与规划响应[EB/OL]. 中国城市中心研究院, https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_5230527. 2019-12-13/2020-03-01
- [11] 陶希东. 中国建设现代化都市圈面临的问题及创新策略[J]. 城市问题, 2020(1).
- [12] 张学良, 林永然. 都市圈建设: 新时代区域协调发展的战略选择[J]. 改革, 2019(2).
- [13] 王晓玲. 高质量城镇化: 外部推动、内在需求与现实路径[J]. 城市, 2019(9).

The Judgment and Promotion of the Development Stage of the Metropolitan Area in the Central and Western Regions

Research Group of Henan Provincial Academy of Social Sciences

Abstract: With the development of economy and society and the acceleration of urbanization, the metropolitan regions has become the highland of regional economic development and the main spatial form of urbanization. But in our country, the metropolitan area in the eastern regions developed areas developed relatively mature, and the overall development of metropolitan area in the central and western regions is relatively lag. Therefore, we should accelerate the construction of the supporting system of the metropolitan area from the aspects of traffic network, industrial structure, public service, ecological construction, urban and rural system and market environment, and focus on the leading role of planning, system and culture, and strengthen coordination mechanism development platform and land collaborative use and other measures.

Key Words: The Central and Western Regions; Zhengzhou Metropolitan Area; The Development Stages and Countermeasures

(责任编辑:平 萍)