

【城市经济研究】

中部地区都市圈建设的现实困境与国际经验借鉴*

张绍乐

摘要:都市圈作为经济社会发展过程中出现的跨行政区域的城市空间形态,对于促进新型城镇化和完善全尺度空间布局具有重要作用。中部地区都市圈交通区位优势突出,综合实力不断提升,协同发展能力增强,但是,也存在府际合作效率有待提高、综合交通体系有待完善、产业协同发展力度不够、生态环境质量有待提升等问题。纵观纽约、伦敦、东京、巴黎等世界典型都市圈的发展实践,梳理这些都市圈的发展经验,能够为中部地区都市圈建设提供重要的参考和启示。未来,中部地区都市圈要在完善区域协同创新机制、构建综合交通枢纽体系、促进产业错位互补发展、着力构建生态经济体系等方面采取有效措施,促进都市圈高质量发展。

关键词:都市圈;产业协同;交通枢纽

中图分类号:F069.9 **文献标识码:**A **文章编号:**2095-5766(2023)05-0087-08 **收稿日期:**2023-07-13

***基金项目:**2023年度河南省社会科学院基本科研费重点项目“郑州都市圈建设的主要困境、重点方向与提升策略”(23E16)。

作者简介:张绍乐,男,河南省社会科学院区域经济研究中心助理研究员(郑州 451464);航空经济发展河南省协同创新中心研究员(郑州 450046)。

党的十九届五中全会指出,发挥中心城市和城市群带动作用,建设现代化都市圈。都市圈作为经济社会发展过程中出现的跨行政区域的城市空间形态,对于促进新型城镇化和完善全尺度空间布局具有重要作用。都市圈建设能够吸引产业和人口等要素的集聚,发挥规模效应,产生新的创造力,促进城市空间结构优化,推动区域经济高质量发展。国内外发达地区城市发展的经验表明,都市圈对于区域经济发展的辐射带动作用越来越显著、核心地位越来越突出,已成为要素集聚、产业集中的重要区域。马燕坤、肖金成(2020)认为都市圈是以超大城市、特大城市或辐射带动功能强的大城市为核心,以核心城市的辐射距离为半径,所形成的功能互补、分工合作、经济联系比较紧密的区域。孙久文、宋准(2021)认为应该在挖掘内需、激发创新、促进开放等方面采取有效措施,发挥都市圈在促进

新发展格局方面的作用。郭文尧、刘维刚(2021)在分析中国都市圈建设存在问题的基础上,梳理世界主要都市圈建设的成功经验,提出促进中国都市圈建设的对策建议。孙长学(2023)认为应该在政府、市场、社会、法治等层面完善都市圈跨区域协同管理体制机制。纵观纽约、伦敦、东京、巴黎等世界典型都市圈的发展实践,可以发现,这些都市圈的发展为城市群和区域经济的发展做出了巨大贡献,积累了大量有益经验,但同时也出现了一些问题,梳理这些都市圈的演变历程、发展经验和面临的问题,能够为中部地区市圈建设提供重要的参考和启示。

一、中部地区都市圈建设的现状分析

中部地区都市圈综合实力不断提升,交通区位

优势突出,协同发展能力增强,为高质量建设现代化都市圈奠定了坚实基础。

1.综合实力不断提升

中部地区都市圈拥有较为合理的城镇体系,产业体系完备,配套能力强,产业集群优势明显,中心城市和次级中心城市基本成形,处于加速成长阶段。近年来,中部地区都市圈经济社会快速发展,综合实力不断提升,主要体现在以下3个方面。第一,经济总量不断增加,产业结构不断优化。例如,郑州都市圈的地区生产总值从2010年的8720.40亿元增长至2021年的24272.8亿元,三次产业结构由2010年的8.6:58.7:32.7调整为2021年的4.9:42.1:53.0。第二,逐步具备打造全国重要增长极的基础条件,具有一定规模的人口和空间承载能力。例如,2022年,长株潭都市圈土地面积2.8万平方千米,占湖南比重达13.2%;地区生产总值达到2.03万亿元,占湖南比重达41.7%;人口总量达到1683万人,占湖南比重达25.4%;财政收入1520.1亿元,占湖南比重达49%。其中,经济密度达7250万元/平方千米,人口密度601人/平方千米。第三,高技术制造业快速发展。例如,2022年,武汉地区生产总值18866.43亿元,比2021年增长4.0%。其中,规上工业增加值比2021年增长5.0%,而规上高技术制造业增加值比2021年增长16.3%;对全市规上工业增长的贡献率为55.7%,比2021年提高19个百分点。

2.交通区位优势突出

近年来,中部地区都市圈的综合交通枢纽功能持续增强,高速铁路建设快速推进,对外骨干运输通道更加畅通,“空、铁、网”三轴联动、多式联运协同发展成效显著,都市圈的交通优势进一步凸显。以郑州都市圈为例,郑州都市圈地处中国内陆核心地区,位于“两横三纵”城镇化战略格局中陆桥通道的交汇处,是贯穿东西、联通南北的必经之地,一个半小时高铁圈覆盖全国近2亿人口。郑州成功入选陆港型、空港型、生产服务型、商贸服务型国家物流枢纽,郑州都市圈在全国物流格局中的战略地位进一步提升。郑州都市圈大力推进航空、铁路、公路等枢纽建设联动发展,全国综合交通枢纽建设成果显著,逐渐具备了辐射全国的良好交通基础条件。随着全国“米”字形高速铁路运输网络大格局的基本建成,郑州国际航空枢纽地位不断提升,国际物流中心功能的日趋完善,四通八达的综合交

通枢纽体系不仅成为郑州都市圈空间结构的重要支撑,也成为建设现代化郑州都市圈的最大优势。

3.协同发展能力增强

近年来,中部地区都市圈的协同发展能力不断增强,主要体现在以下3个方面。第一,产业协同发展步伐加快。长沙、株洲、湘潭签订重大产业协同发展实施意见,选择航空动力、先进储能等10个优势产业,着力构建错位发展、特色明显、相互配套的产业发展新格局。第二,交通互联互通明显加快。武汉地铁11号线延伸到鄂州,日均客流最高峰可达到1万人次以上;武石城际铁路加密班次,开启公交化运营模式;鄂州花湖机场与武汉天河机场一起形成航空客货运“双枢纽”。长株潭都市圈实施了轨道交通、高速公路、融城干道以及航空、水运等一大批重点项目,对外通道能力不断增强,形成京广、沪昆、渝长厦3条复合型综合运输大通道,黄花机场“立足长株潭、辐射全世界”,机场航班密度、航线范围、客运吞吐量中部领先。第三,公共服务体系共建共享。武汉都市圈实现医疗、交通、旅游等服务“一卡通用”;“武汉通”已实现武汉都市圈9个城市公共交通通用,9个城市社保卡也已加载“武汉通”功能。

二、中部地区都市圈建设的现实困境

中部地区都市圈在形成和发展过程中也出现了各种问题,如府际合作效率有待提高、综合交通体系有待完善、产业协同发展力度不够、生态环境质量有待提升等,对这些问题的研究和分析能够为中部地区都市圈建设提供有益借鉴。

1.府际合作效率有待提高

加强府际合作对于促进都市圈快速发展具有重要作用。建立良好的府际间伙伴关系和协商机制,能够提高府际协调效率,实现互利共赢。然而,在现实中,中部地区都市圈也面临府际合作机制不健全等问题。造成府际合作效率不高的原因主要包括三个方面:一是管理体制不健全,导致府际合作不能顺畅进行。中部地区都市圈很难建立统一的都市圈政府机构,这使得政府机制在推进中部地区都市圈建设过程中发挥的作用十分有限,不利于府际合作的顺利推进。二是府际协调理念落后,导致府际合作效率低下。政府机制在推进中部地区都市圈建设过程中发挥着主导作用,各个都市圈构

建了完善的管理体系,制定了统一的都市圈发展规划。然而,也正是政府机制的主导作用在一定程度上限制了都市圈的发展理念更新,地方政府受传统管理体制的影响,过于依赖行政手段,缺乏积极性和主动性,不能根据新问题、新情况及时调整发展规划和府际合作机制。三是府际协调成本过高,影响都市圈内城市开展府际合作的积极性。

2.综合交通体系有待完善

总体上看,中部地区都市圈拥有较为发达的综合交通网络,在航空、铁路、公路等方面取得了长足进步,但与培育发展现代化都市圈的要求相比,中部地区都市圈在基础设施、运输服务等方面还有待进一步完善。一是轨道交通层级不够完善。中部地区都市圈现有的多层次轨道交通融合发展体系不健全,市域和轨道交通线路难以满足都市圈内通勤快速化和高密度化的要求,都市圈内市域轨道交通的运输主体功能难以充分发挥,且多层次轨道交通在规划布局、运营管理等方面衔接不足,城市轨道的换乘站点地点较为偏僻,不能直达中心城区,城际铁路对都市圈的服务功能不能充分发挥,换乘衔接极为不便。二是通道辐射能力不够强。中部地区都市圈子系统之间和子系统内部综合交通枢纽的一体化发展远远滞后,铁路、公路、民航等运输方式尚未实现高效连接,且运输结构不尽合理,运输规模需要进一步扩容。城市交通与外部交通的不衔接,致使都市圈内部整体交通运输能力难以有效提升,不同城市间高速公路上下路难,极大弱化了高速公路的便捷时效性。三是综合管理水平有待进一步提升。中部地区都市圈各个城市的市内路面及地下交通管理水平需要进一步提高。

3.产业协同发展力度不够

现阶段,中部地区都市圈产业协同发展还存在以下几个方面的问题。第一,现代服务业发展水平需要持续提升。综合来看,中部地区都市圈现代服务业发展普遍存在高科技企业少、拔尖企业少、上市公司少,服务市场体系不健全,第三产业向第二产业的渗透不足等问题,需要提升现代服务业与制造业的融合密度,深化制造业和现代服务业的专业化分工与协作,提升产品附加值,提高产业的国际竞争力。第二,产业集聚的协同发展力度不够。整体来看,中部地区都市圈的产业集群发展正处于完善构建阶段,产业集群在先进制造业发展、装备制

造业发展、科教实力支撑、战略性新兴产业发展等方面的作用并没有充分发挥,主导产业的带动能力不强,产业链的辐射延伸作用不足。第三,创新能力有待增强。近年来,虽然中部地区都市圈各个城市的创新能力都有所增强,但不同城市的年增长率有差异,各个城市间要素禀赋的差异对创新能力影响较大,进而致使创新对产业发展的贡献率也各不相同,创新能力较弱的城市集聚明显,彼此间无法得到对方的创新红利和积极的外溢效应,都市圈内产业创新发展存在不平衡问题。

4.生态环境质量有待提升

中部地区都市圈生态环境方面的问题主要表现在以下五个方面。一是空气环境治理压力较大。例如,原环境保护部发布的《关于京津冀大气污染传输通道城市执行大气污染物特别排放限值的公告》中提到,郑州都市圈内除许昌外,郑州、开封、新乡、焦作均位于京津冀大气污染传输通道城市行列;生态环境部发布的数据显示,2022年焦作和新乡的空气质量位于全国168个重点监测城市的后20名,其中焦作排倒数第13名,新乡排倒数第8名。二是水环境质量有待进一步提升。以郑州都市圈为例,郑州都市圈内河流治理难度较大,贾鲁河、运粮河、清潞河、卫河等化学需氧量和氨氮含量已达水环境容量上限;郑州都市圈各个城市城区部分河道黑臭现象依然存在。三是噪声污染现象依然存在。以武汉都市圈为例,武汉都市圈的噪声污染主要来源于城市交通系统、工业生产、工程建设、社会生活等,噪声污染给人类健康造成严重危害,可能导致听力下降、引起多种疾病。四是部分地区土壤污染问题突出。以长株潭都市圈为例,长株潭都市圈内部分区域重金属、持久性有机物和土壤污染等环境问题集中显现。五是环境基础设施有待完善。随着中部地区都市圈建设的快速推进,产生的污水、垃圾和危险废弃物逐渐增多,现有的污水、垃圾和危险废弃物处理能力不足。

三、国外典型都市圈建设的经验总结

通过梳理纽约都市圈、伦敦都市圈、东京都市圈、巴黎都市圈等4个国外典型都市圈在构建区域协作机制、发展市域轨道交通、优化产业布局、加强生态环境保护等方面采取的措施,总结出以下4个

方面的典型经验。

1. 积极构建区域协作机制

国外典型都市圈的协作机制强调都市圈内不同城市之间的相互配合、共同发展的动态过程,打造了不同城市从无序竞争到有序合作的多赢局面。第一,纽约都市圈建立了市场化的区域协作机制。负责制定纽约都市圈发展规划的纽约区域规划协会是非官方和非营利性组织,其显著特点是不与纽约都市圈内各个城市政府的权力产生冲突,而是对各个城市政府管理体制的有益补充。第二,东京政府在东京都市圈的区域协作机制中发挥重要作用。日本不仅制定了《首都圈建设法》《首都圈整治法》等法律支持东京都市圈建设,还注重发挥政府在区域协作机制中的重要作用。多年来,日本中央政府以权威的区域性规划体系和组织保障、资金支持来推动东京都市圈内的跨区域协同治理,而东京都市圈内各个城市的地方政府探索出了一套与中央政府区域协作机制相匹配的机制,确保了中央政府区域协作机制的灵活实施。第三,英国议会以法律形式明确区域协作机制的相关措施。英国是议会主权国家,议会赋予地方政府权力和职能。议会通过的法律是基础性的制度安排,地方政府必须严格执行。1999年,议会发布《大伦敦政府法》,规定大伦敦市长必须与伦敦周边地区的郡或区协商伦敦发展规划的制定和修订事宜。2004年,议会发布《规划和强制性采购法》,对伦敦都市圈内跨区域的协同治理制度进行了明确规定。2011年,议会发布《地方主义法》,规定伦敦都市圈内各个城市的政府在与可持续发展相关的规划方面有合作的义务。

2. 大力发展市域轨道交通

国外典型都市圈在市域轨道交通方面的主要做法包括以下4个方面。一是构建形态多样的市域轨道交通网络结构。伦敦、巴黎的市域轨道交通网络密度高、分布均匀,主线穿越城区连接郊区的若干条支线向外辐射,从而形成了多条放射走廊,将城区和新城有效连接起来,提高了人们的出行效率。二是打造便捷、高效的换乘体系。国外典型都市圈均在主要铁路枢纽站建设了与地铁、公交等的便捷换乘设施。例如,纽约长岛铁路在Jamaica枢纽站可实现与地铁和其他铁路线的换乘;巴黎城区内的铁路和地铁、公交可在多座主要交通枢纽实现便捷换乘;东车站是立体化车站,乘客可在站内方

便地换乘地铁、铁路、公交等不同交通工具。三是采取灵活的运营方式和管理方式。纽约都市圈、东京都市圈等根据各条线路附近居民的实际出行需求,采取直通运营、可变编组运营、快慢车组合运营等不同的运营方式,灵活调整发车间隔,最大限度地发挥铁路、地铁、公交等的功能。伦敦、东京、巴黎等城市轨道交通的经营主体包括政府、国有铁路公司、私营铁路公司等。四是建设资金以政府财政资金为主。国外典型都市圈市域轨道交通的建设资金来源虽包括政府财政资金、国有铁路公司投资、社会资本等多种渠道,但主要来源是中央政府财政资金和地方政府财政资金两个方面。

3. 不断优化产业空间布局

纽约都市圈、东京都市圈、巴黎都市圈等根据各个城市的特点和资源禀赋,确定了不同的功能定位,形成了不同的产业空间布局。第一,纽约都市圈内各个城市功能各具特色,产业错位发展。纽约都市圈内的核心城市、中小城市和小城镇功能定位明确、产业分工合理,产业结构呈现出多元化和错位发展的格局。纽约是世界金融中心和世界经济中心,是美国重要的商贸中心和制造业中心,拥有发达的商业体系和生产性服务业。巴尔的摩是纽约都市圈重要的制造业和进出口贸易中心城市,支柱产业是钢铁、造船和有色冶金。第二,日本都市圈积极推动圈内不同城市产业的协调发展。日本都市圈在建设的初期阶段就十分重视产业布局,随着都市圈建设的不断推进,也不断对产业布局进行合理调整。例如,随着日本都市圈内核心城市和大城市城区城市职能的变化,金融、旅游、研发等服务业逐渐成为核心城市和大城市城区的主导产业,传统制造业、重化工业等传统产业逐渐退出核心城市和大城市城区、向大城市郊区和中小城市集聚。通过持续的产业布局优化与调整,日本都市圈内的核心城市、大城市和中小城市形成了更加合理的产业分工与协作,打造了若干条完整的产业链条。第三,巴黎都市圈持续推进产业布局的优化和调整。为有效解决巴黎城区工业和人口过度集聚带来的环境污染、交通拥堵等问题,法国政府于20世纪60年代启动了对巴黎地区的规划修订工作,根据城区和郊区土地利用情况,重新布局工业,引导传统工业向郊区迁移,金融、旅游、会展等服务业向城区集中。

4.持续加强生态环境保护

纵观纽约都市圈、东京都市圈、伦敦都市圈、巴黎都市圈等国外典型都市圈的发展历程,其建设初期大多不重视城市生态环境的建设,随着城区环境污染问题的逐渐暴露,这些都市圈陆续调整发展规划,将生态环境保护、环境污染治理等可持续发展思想融入其中,不断推进都市圈的生态环境建设。以东京都市圈、伦敦都市圈为例,说明东京、伦敦在都市圈生态环境建设方面的典型做法。第一,东京都市圈生态环境建设的主要做法。在东京都市圈建设的初期,由于过度强调经济建设,而忽视了生态环境建设,过度的工业开发导致城区环境被破坏、环境污染问题频发。这使得东京政府不得不重视都市圈的生态环境建设问题,因此,20世纪70年代以后,东京都市圈的建设越来越重视生态环境建设,主要措施包括制定《自然环境保护法》《环境基本法》等法律法规,构建生态环境建设的法律法规体系;增加在防治水污染、大气污染等方面的研发投入,提升治理环境污染的技术水平。第二,伦敦都市圈生态环境建设的主要做法。一是以法律形式明确绿色廊道的建设。英国议会通过《绿带法》,规定要在伦敦的第三环打造一个直径16千米的绿色廊道,该廊道既可以作为居民的休闲娱乐场所,又能够改善伦敦的生态环境。二是将绿色设计理念融入都市圈发展规划中。在伦敦都市圈的发展规划中,始终坚持将绿色发展、低碳发展贯穿其中。三是高度重视生物多样性保护。伦敦制定了严格的空气质量保护制度、废弃物处理制度、污染地治理制度等,旨在保护生态环境,促进生物多样性。

四、国际经验对中部地区都市圈建设的启示

国外典型都市圈在区域协作、交通体系、产业布局、生态建设等方面的经验对中部地区都市圈建设的启示主要包括以下4个方面。

1.健全区域协调机制,持续推进区域合作

纽约都市圈、东京都市圈、伦敦都市圈、巴黎都市圈等国外典型都市圈注重都市圈内的跨域协同治理,根据各自发展实际、发展环境和经济社会发展需要,构建了协商治理类、利益协调类等不同类型的区域协调机制,对促进都市圈内核心城市、大

城市和中小城市的协调发展发挥了至关重要的作用。国外典型都市圈在促进区域协调发展、加强区域合作方面的经验对中部地区都市圈建设的启示主要包括以下4个方面。第一,推动建立中部地区都市圈市长联席会议制度及各个城市部门间一体化联动发展机制。尽快建立中部地区都市圈市长联席会议制度,定期召开市长联席会议,统筹协调中部地区都市圈跨市域发展的重大问题,建立健全各项跨市域合作制度,推进中部地区都市圈建设。第二,健全中部地区都市圈跨市域市场化整合机制。充分发挥各个城市的资源优势,打造一批符合市场需要、发展空间广阔的合作项目,激发中部地区都市圈的经济活力。第三,健全中部地区都市圈基础设施共建共享机制。重点推进中部地区都市圈内各个城市交界区域的供水、供电、排水等基础设施项目合作共建,避免重复建设,实现资源互融。第四,健全中部地区都市圈联合执法合作机制。建立中部地区都市圈食品安全、药品安全等领域的执法合作机制,促进中部地区都市圈食品、农产品标准相互认证与质量安全监管合作,加强跨市域环境污染联防联控和跨市域环境违法行为联合查处。

2.构建综合交通体系,实现交通互联互通

纽约都市圈、东京都市圈等国外典型都市圈交通体系经过多年的发展,已经形成了成熟的综合交通网络,其共性特征包括公共交通系统发达、出行工具丰富多样、具备高效的换乘枢纽、多种交通方式综合运行。国外典型都市圈在构建综合交通体系方面的经验对中部地区都市圈建设的启示主要包括以下4个方面。第一,根据中部地区都市圈实际情况,合理确定交通模式。国外典型都市圈的交通模式并不是一模一样的,而是在不同发展阶段,根据空间结构、人口密度等因素确定不同的交通模式。例如,伦敦都市圈的交通模式是以轨道交通和高速公路为主;东京都市圈的交通模式是以轨道交通为主。中部地区都市圈应打造集市域铁路(城际铁路)、城市轨道交通、城际快速通道、高速公路、公共交通等于一体的综合交通网络。第二,中部地区都市圈各个城市要根据自身实际情况合理确定换乘枢纽的功能和规模。借鉴国外典型都市圈的成功经验,中部地区都市圈各个城市应根据功能定位、国土空间规划、城市空间结构等因素合理设置

换乘枢纽的规模和等级,构建合理的交通换乘枢纽网络,实现各种交通方式衔接更加紧密、公众出行更加便捷的目的。第三,积极发展市域轨道交通。国外典型都市圈内核心城市和周边新城或卫星城的交通模式大多以轨道交通为主,且市域轨道交通路网发达。中部地区都市圈应加快市域轨道交通项目建设进度,推进跨市域轨道交通体系建设。

3. 遵循产业发展规律,优化产业空间布局

国外典型都市圈在优化产业空间布局方面的经验对中部地区都市圈建设的启示主要包括以下3个方面。第一,充分发挥高端产业的引领作用。中部地区都市圈各个城市要根据自身发展实际,做大做强信息技术、人工智能、生物医药、大数据、汽车整车制造及新能源和智能网联汽车等高端产业,通过数字化赋能、服务化转型、集群化培育,不断提升产业链供应链现代化水平,打造全国重要的先进制造业基地。推进国家服务型制造示范城市建设,大力发展服务型制造,打造一批服务型制造公共服务平台和智能工厂(车间)。第二,构建合理的产业分工体系。中部地区都市圈各个城市要结合自身资源特色和比较优势进行产业错位发展,深化产业分工水平,完善产业链条上的各个环节。第三,培育一批具有国际竞争力的产业链。坚持创新驱动发展,按照“围绕产业链部署创新链、围绕创新链布局产业链”的思路,构建错位竞争、有序发展的中部地区都市圈产业协同发展体系,创新中部地区都市圈跨区域产业转移引导机制,不断壮大电子信息产业链等具有扎实基础的优势产业链,积极布局新能源汽车产业链、生物医药产业链等新兴产业链,打造一批具有国际竞争力的产业链。

4. 坚持绿色发展理念,重视生态文明建设

国外典型都市圈在生态文明建设方面的经验对中部地区都市圈建设的启示主要包括以下4个方面。第一,将生态文明理念融入中部地区都市圈发展规划中。从1944年的大伦敦规划方案开始,伦敦都市圈发展规划的数次调整和修订都将生态文明理念融入其中,并不断明晰。中部地区都市圈发展规划要以生态文明理念作为基本原则,并把生态文明建设的具体举措进行层层分解,在发展规划中得以充分体现或详细制定都市圈生态文明建设相关规划。第二,构建生态产业体系。中部地区都市圈各个城市的城区要积极推进产业转型升级,引导带

有污染的工业企业迁移出去,结合自身发展基础和发展需求,大力发展第三产业和新兴产业,并设立绿色生态产业发展基金,推动生态产业发展。第三,不断完善生态环境保护制度,大力宣传生态文明理念。中部地区都市圈要借鉴伦敦都市圈的成功经验,在防治大气污染、固体废物污染等方面制定统一的标准、规范和法规,并健全监督机制,确保各项生态环境制度落到实处。第四,设立有效的中部地区都市圈生态环境保护管理机构。中部地区都市圈应借鉴伦敦都市圈、巴黎都市圈等的管理经验,设立中部地区都市圈生态环境保护管理机构,负责都市圈的生态文明建设。

五、中部地区都市圈建设的对策建议

中部地区都市圈应在完善区域协同创新机制、构建综合交通枢纽体系、促进产业错位互补发展、着力构建生态经济体系等方面采取有效措施,促进都市圈高质量发展。

1. 注重区域合作,完善区域协同创新机制

构建区域协同创新机制是破除行政分割化,促进都市圈内区域协同发展的重要抓手。当前,中部地区都市圈存在低水平同质化竞争严重、要素市场一体化程度不高等问题,急需建立并完善中部地区都市圈协同创新机制,使阻碍生产要素自由流动的行政壁垒和体制机制障碍得到基本消除,逐渐形成要素流动有序、空间结构清晰、产业分工协调的现代化都市圈,推动都市圈真正实现协调发展。第一,构建中部地区都市圈协商合作机制。武汉都市圈、长株潭都市圈和郑州都市圈等中部地区都市圈探索成立各自的都市圈建设推进委员会,统筹推进都市圈建设。构建常态化和制度化的中部地区都市圈产业发展、交通枢纽、公共服务、生态环境等子系统间的对话协商机制,提高沟通的便捷性和高效性。第二,构建中部地区都市圈规划协调机制。健全中部地区郑州都市圈规划体系,坚持规划先行,持续健全中部地区都市圈“1+N+X”的规划政策体系,做好各类规划的衔接工作,确保各类规划之间不冲突、不矛盾,切实为都市圈建设指明方向,促进都市圈一体化发展,确保都市圈各项规划措施和整体空间要求能够落地。第三,构建中部地区都市圈区域协同创新机制。制定差异化的区域创新发展

战略,促进中部地区都市圈创新发展;推进区域协调创新体系建设,推进创新资源要素的优势互补,因地制宜塑造创新特色。第四,构建中部地区都市圈综合治理机制。建立中部地区都市圈共建共享共治机制,打破行政管理边界,尝试跨区域有效配置资源;构建中部地区都市圈城市间的协同共治机制,打造跨部门的协同平台,提升政府数据开放水平和城市协同共治水平。

2.注重交通运输,构建综合交通枢纽体系

现代化都市圈综合枢纽体系的构建不单单是航空、铁路、公路、水路的单枢纽建设,不是各自向好的发展,而是综合协调发展,是一种一体化多式联运体系的构建,是互联互通、高效运行的都市圈现代化综合立体交通网络。第一,促进中部地区都市圈综合交通枢纽建设。以郑州都市圈为例,在航空枢纽建设方面,加快推进郑州航空港经济综合实验区建设,积极拓展空中网络,探索形成以郑州机场为门户枢纽,干、支协作的区域机场格局,充分发挥区域航空运能。在高铁建设方面,升级改造郑州东站、郑州站,形成都市圈“三主”高速铁路客运枢纽,建设客专连接线,实现三个主枢纽的互联互通和“米”字形客专网络的整合衔接。第二,推进中部地区都市圈内部轨道交通建设。提高城市轨道交通和市域铁路融合网络的支撑能力,依托城市轨道交通线路与市域铁路打造具有高可达性的轨道交通网络。促进城市轨道交通与市域铁路的无缝衔接,通过功能中心、门户枢纽间的高效便捷联系,打造以功能中心为枢纽向外辐射的区域快速轨道组织模式。第三,构建中部地区都市圈交通协调机制。中部地区各个省份在省级层面探索建立由一位省级领导牵头、由交通部门主导、都市圈内部各地方政府广泛参与的都市圈跨区域交通规划协调组织或都市圈交通互联互通领导机构,探索施行跨区域的联合会议机制。探索建立适应中部地区都市圈实际发展的政策管理措施和资源配置机制,兼顾都市圈内部各方利益,统筹安排交通基础设施建设,统一进行规划设计、布局实施,定期开展都市圈交通基础设施协同推进会议,探索交通成本分担及税收分享机制,探索多地协同开发的土地开发机制,重点解决因行政区域分割而引发的各方利益协调问题。

3.注重产业协同,促进产业错位互补发展

为有效解决中部地区都市圈在产业协同发展

过程中出现的问题,构建中部地区都市圈现代化产业体系,未来,中部地区都市圈应抢抓产业转移、新一轮科技革命和产业变革的重大机遇,强化传统产业升级和新兴产业培育,促进工业化和信息化、制造业和服务业深度融合,推动产业加速向中高端迈进,最终实现产业错位互补发展。一是优化区域功能布局,完善现代综合交通枢纽功能,加快产业集聚和城市功能提升,强化国际枢纽、现代金融、高端商务、创新孵化等功能,全面提升主城区高端服务与先进制造等核心功能,优化布局创新产业、信息产业与高端装备产业集群,培育休闲、娱乐、住宿餐饮等生活消费功能,加快提升中部地区都市圈各个城市的综合实力、区域竞争力与可持续发展能力,培育发展新兴增长中心。二是注重中部地区都市圈内部城市之间的联动发展,发挥开放程度高、民营经济发达、装备制造业基础好等优势,吸引高端装备制造、生物医药、电子信息、现代物流等产业集聚,打造沟通南北的城镇产业密集带。发挥中部地区都市圈各个中心城市要素集聚和综合服务优势,积极发展服务经济和创新经济,联合打造电子信息、汽车及零部件、装备制造、生物医药、文化旅游等优势产业为主的综合发展带。三是构建产业聚集供应链协同管理体系。在市场为主导的情况下,充分发挥政府的协调机能,以龙头企业为盟主,兼顾上游供应商、下游经销商,探索构建中部地区都市圈供应链协同管理联盟。聚焦中高端产品、自营品牌、核心品牌,通过产业集聚拉长产业链、延伸价值链,促进企业间品牌的互补发展、协同发展,提升资源利用水平和效率效益。

4.注重生态环境,着力构建生态经济体系

按照建设资源节约型和环境友好型社会的总体要求,大力推进产业结构优化升级,把节能减碳作为调整经济结构、转变发展方式的切入点和突破口。第一,优化产业结构和布局,提升产业结构水平。制定中部地区都市圈禁止和限制发展的行业、生产工艺和产业目录,严格实施“散乱污”企业综合整治,加大钢铁、冶金、化工等行业落后产能淘汰和过剩产能压减力度。第二,提高资源循环利用水平,培育生态工业。建立中部地区都市圈清洁生产工作统筹协调机制,明确各级政府的工作分工。设立中部地区都市圈循环经济奖励资金,对自愿实施清洁生产审核且效果良好的企业给予资金奖励。

打造中部地区都市圈清洁生产信息公共服务平台,实现清洁生产相关信息共享。第三,推进农业现代化进程,积极发展生态农业。推进中部地区都市圈特色农产品优质区建设,完善以育种研发、作物生产、加工销售、体验休闲为核心的产业链,积极开展农产品认证和标识管理工作。大力发展无公害食品、绿色食品和有机食品,提高中部地区都市圈农产品的市场竞争力。第四,发展生态友好型服务业,壮大第三产业。坚持把“绿水青山就是金山银山”的发展理念贯穿到中部地区都市圈旅游规划、开发、管理、服务全过程,发布中部地区都市圈绿色旅游消费指南,探索建立以绿色景区为核心的都市圈统一的绿色旅游标准体系。第五,推动社会共同参与,建立社会循环经济体系。构建中部地区都市圈废旧电池、废旧家电等废旧物资回收利用网络体系。不断完善中部地区都市圈城镇和农村生活垃圾分类、收集、运输和处置系统,实现城镇和农村生活垃圾处理的资源化、无害化处理和综合利用。

参考文献

- [1]马燕坤,肖金成.都市区、都市圈与城市群的概念界定及其比较分析[J].经济与管理,2020(1).
- [2]孙久文,宋准.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(3).
- [3]郭文尧,刘维刚.现代化都市圈建设的问题、国际借鉴及发展路径[J].经济问题,2021(8).
- [4]孙长学.健全城市群都市圈跨区域经济管理体制机制[J].宏观经济管理,2023(2).
- [5]毛汉英.京津冀协同发展的机制创新与区域政策研究[J].地理科学进展,2017(1).
- [6]吴小进.关于南京都市圈创建全国区域协调发展体制创新试验区的几点思考[J].改革与开放,2014(5).
- [7]齐爽.加快构建现代化都市圈一体化发展机制的策略重点[J].区域经济评论,2022(3).
- [8]李星.城市群创新能力的空间差异研究[J].经济体制改革,2020(1).
- [9]万鹏飞.伦敦城市群跨域协同治理制度研究[J].公共管理评论,2016(3).
- [10]张绍乐.中部地区都市圈建设的现实价值与提升策略[J].区域经济评论,2022(2).
- [11]方创琳.新发展格局下的中国城市群与都市圈建设[J].经济地理,2021(4).
- [12]张强.全球五大都市圈的特点、做法及经验[J].城市观察,2009(1).
- [13]禹丹丹,徐会杰,姚娟娟,等.国外都市圈轨道交通互联互通运营对我国的启示[J].综合运输,2019(5).
- [14]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).

Practical Dilemma and International Experience of Metropolitan Area Construction in Central Region

Zhang Shaole

Abstract: As a cross-administrative urban spatial form appearing in the process of economic and social development, metropolitan area plays an important role in promoting new urbanization and improving the full-scale spatial layout. The transportation location of the metropolitan area in the central region is prominent, the comprehensive strength is constantly improving, and the capacity for coordinated development is enhanced. However, there are also problems that need to be improved in the efficiency of intergovernmental cooperation, the comprehensive transportation system needs to be improved, the coordinated development of industries is not enough, and the quality of the ecological environment needs to be improved. Looking at the development practice of the world's typical metropolitan areas such as New York, London, Tokyo and Paris, and sorting out the development experience of these metropolitan areas can provide important reference and inspiration for the metropolitan area construction in central region. In the future, the central metropolitan area should take effective measures to improve the regional collaborative innovation mechanism, build a comprehensive transportation hub system, promote the dislocation and complementary development of industries, and strive to build an ecological economic system so as to promote the high-quality development of the metropolitan area.

Key Words: Metropolitan Area; Industrial Synergy; Transportation Hub

(责任编辑:文 锐)