

培育发展现代化都市圈

中国城市和小城镇改革发展中心—合肥工业大学课题组

“十四五”规划和2035年远景目标纲要提出,坚持走中国特色新型城镇化道路,依托辐射带动能力较强的中心城市,提高1小时通勤圈协同发展水平,培育发展一批同城化程度高的现代化都市圈。建设都市圈,提升区域发展竞争力,已成为构建新发展格局的一项重要任务。

都市圈介于大城市和城市群之间,是以相互之间较为紧密的社会经济联系为基础形成的空间。都市圈区域各类城市的行政边界虽然存在,但限制逐渐被打破,劳动力、资金、技术、数据等要素通过有序流动实现合理布局。

多维分析 把握都市圈化特征

在城市向大型化、中心化发展的过程中,都市圈化已成为中国城镇化空间格局的新特征。

一是人口增长呈现都市圈化特征,人口加速向核心城区以外溢出。城镇化水平的提高带来人口不断向大城市集聚,但受制于核心城区有限的发展空间;人口由中心向外围溢出,外圈层人口加速增长,与核心城区的人口密度差逐渐缩小。外圈层逐渐成为未来城市新增人口的主要承载地,预计未来将吸纳都市圈内超过70%的新增人口。

以北上广深四个较为成熟的都市圈为例,人口外溢特征突出,外圈层节点性城市增加较多。2010年至2017年,上海都市圈核心城区人口增量为64万人,同期外围城市圈层人口增量接近核心城区的2倍,达125万人。2001年至今,北京都市圈核心城区人口增速放缓甚至转为负增长,同期环京多数区县人口加速增长,广阳、固安等区县增速提高至4%。在珠三角地区,新增人口在广州、深圳之间分布,一批节点城市和小城镇人口增加较多。

二是就业通勤呈现都市圈化特征,跨行政区通勤已成规模。中心城市与周边城镇联系日渐紧密,大量劳动力工作地和居住地分离,往返于都市圈中心和外围圈层之间,行政边界对劳动力的制约正在减少。以北京都市圈为例,大数据显示,有超过36万人工作在北京,居住在环京,其中三河、固安、广阳人数最多。近11万人居住在北京,工作在环京,其中三河、香河、广阳占比最大。

三是空间扩张呈现都市圈化特征,外围节点城市开始网络化发展。在核心城市之外,外围节点城市加速发展,各城市从自我循环式发展逐渐向大中小城市各具活力、结构合理的多级网络化城镇体系转变。区别于以往的单中心模式,特大城市空间规划正在向郊区新城、卫星城多中心发展模式过渡,在分工合作、优势互补的基础上,形成联动发展的都市圈“共生体”。例如,江苏太仓市、昆山市与上海嘉定区是紧邻区域,“嘉昆太”协同创新圈已成为虹桥国际开放枢纽重要的功能承载地和溢出承接地。

四是产业联系呈现都市圈化特征,按价值链分布实现良性合作。城镇体系演变带来了产业布局的重构,都市圈内外圈层的联系不断加强,可以更大范围有序转移和合理分布价值链不同环节产业,进而更大程度发挥区域发展的规模效益和集聚优势。

以上海都市圈汽车产业集群为例,核心圈层承担总部管理与商贸功能;30千米圈层集中于技术研发、学校培训、汽车博览等领域;50千米圈层在紧密零件、发动机等零部件生产环节更具优势;80千米圈层主要提供物流、测试场、内饰生产等服务;

120千米圈层主要负责物流运输、发动机及整车生产。

重点突破 提升都市圈竞争力

随着经济进一步发展,人口体量较大、密度较高的都市圈,规模经济优势将更加突出,必将释放更大的经济增长潜能。预计到2035年,中国将建成4个至5个引领全球的国际大都市圈,20个左右结构合理、集约高效、产业高端、生态宜居、具有国际影响力的都市圈,以及一批小型都市圈。借鉴国内外先进都市圈发展经验,结合我国都市圈发展现状,建议从下述四方面突破,进一步提升都市圈竞争力。

第一,提高都市圈创新能力。在创新保障方面,加大研发投入与政策支持,激励创新行为,保护创新成果。加大行业领军企业研发扶持力度,加强重点创新主体培育。制定创新人才引进措施,对创新人才给予奖励支持,并配套创新培育、创业扶持等支撑性、便利化服务。重点推进放寬市场准入,在信用清算、评级征信等金融基础设施领域,增强市场透明度和公平性。此外,优化金融开放布局,依托不同城市职能和定位,推动不同区域更大范围、更深层次、更宽领域的金融开放。

在创新环境方面,深化都市圈产学研合作机制。以创新型大学为核心推动协同创新,鼓励开展跨学科、跨部门协作研究,鼓励企业、园区与高校开展合作。搭建融合各类信息的创新服务平台。完善产学研合作相关政策法规,明确产学研各主体间的利益分配、知识产权归属等问题。健全专业化、市场化技术服务和中介服务体系,改善技术成果评价、知识产权交易服务和产权保护执法环境等。

在创新分工方面,推动“创新尖峰+产业高地”的都市圈空间建设。当前,我国都市圈产业空间重构加速推进,产业高附加值环节主要集中在核心区,制造业及一般性服务业向外圈层外溢转移,都市圈外圈区域迎来加速发展新阶段,形成“创新尖峰和产业高地”相辅相成的“核心—外围”结构。

在都市圈核心区,应着力发挥风险投资、创业投资、股权投资等资本工具作用,助力创新型企业发展,以资本链驱动创新链和产业链,放大创新头部效应。通过创新政策、完善机制、强化服务,营造更完善的发展环境,提升整个都市圈的创新浓度、资本厚度、开放力度、服务密度、产业高度和人口热度,让都市圈更好成为新技术、新产业的策源地和孵化器,促进都市圈在全球价值链中的地位跃迁。

第二,促进都市圈产业一体化发展。在利税方面,建立共享机制。通过税制改革,建立GDP分计、税收分享制度,推动区域产业协同。结合区域实际,建立相关分享机制,有效提升核心城市和周边城镇的合作动力。例如,深汕(尾)特别合作区在财政收入、土地收益、GDP核算及能耗指标等方面制定了成本共担、利税共享机制。

在要素方面,统一市场,破除壁垒。推动区域协同合作,必须打破地域分割和行业垄断、清除市场壁垒,营造规则统一开放、标准互认、要素自由流动的市场环境。从人力、技术、金融服务、市场准入等方面制定区域协同发展政策。

在空间载体方面,推进园区共建和创新成果异地转化。通过股份合作、飞地自建、托管建设等模式推动异地园区共建,实现产业协同发展和互动共生。例如,上海外高桥(启东)产业园是由上海外高桥保税区联合发展有限公司和江苏启东滨海工业园开发有限公司共同成立的合资公司,双方各占股本60%和40%,税收收益按照6:4分成。

此外,要加强都市圈核心城市 and 外围区域的创新合作,推动创新成果的异地转化,形成长期合作机制。

第三,全面提升都市圈对外开放水平。在区域开放方面,以都市圈为核心形成区域开放新高地。以服务贸易为重点推动区域开放,释放区域发展新动力。在东部沿海都市圈实施更高水平的服务贸易开放,提升东部地区在扩大开放中的引领作用,并逐渐扩展到内陆都市圈。同时,加强国际枢纽门户基础设施和海关特殊监管区建设。

在金融开放方面,以都市圈为抓手推动金融市场国际化。加快推进金融服务业开放,以开放促竞争。重点推进放寬市场准入,在信用清算、评级征信等金融基础设施领域,增强市场透明度和公平性。此外,优化金融开放布局,依托不同城市职能和定位,推动不同区域更大范围、更深层次、更宽领域的金融开放。

在制造业开放方面,扩大开放领域,提升开放层次。在制造业已基本开放的基础上,推动制造业开放向高端迈进。进一步落实汽车、船舶、飞机等行业开放要求,放寬外资股比限制,特别是汽车行业外资股比限制。在智能制造标准制定、知识产权等领域广泛开展国际交流合作。把推进先进制造业发展作为一项战略举措,通过减税降费、放寬市场准入、实施公平公正监管、加强知识产权保护等政策措施,为先进制造业发展创造良好环境,推动制造业从中低端向中高端水平迈进。

第四,建立都市圈应急联动机制。构建区域性公共资源应急调配机制。在应对突发公共灾害时,需打破传统上以行政区划和行政等级为基础的公共资源调配机制,构建更加快速、高效的区域性公共资源应急调配机制,避免灾害和风险扩散。

建立都市圈智慧应急应用平台。在都市圈层面加快建设应急管理综合应用平台,打造扁平高效和移动便捷的管理服务工具,构建快速响应和综合协调的应急指挥体系,打造共建共治共享共创的应急管理信息化新模式。

都市圈城市间建立常态信息交流机制。及时、准确通报突发事件信息、卫生应急工作信息等。建立联席会议制度,分析研判都市圈公共卫生安全形势,研究决定应急合作事项。在突发事件信息、应急平台、应急保障能力建设等方面常态交流,推动城市基层政府和相关部门建立应急合作机制。

以都市圈为单位定期开展跨区域联防联控应急演练。通过演练,完善指挥机制和处置程序,提高快速反应能力,为跨省联合应对重大突发事件积累经验,有效提升跨区域综合救援能力,确保重大突发事件发生时,特别是在交通、能源、通信中断等极端条件下,国家卫生应急队伍能高效有序开展卫生应急处置。

系统谋划 增强都市圈治理能力

目前,我国已形成或正在形成的都市圈有30多个,这些都市圈处于成熟、成长、培育不同阶段。随着区域经济深化发展,都市圈总体数量还可能增加。应将都市圈作为一类重要的空间载体,认识、尊重、顺应都市圈发展规律,提高都市圈发展质量。

都市圈发展需要多主体发挥合力。当前,我国城市规划建设治理以行政区为单元。建设现代化强国,需要城市管理、规划、建设相关部门树立都市圈意识,建立系统思维,培养与提高统筹治理都市圈的能力。

一是统筹空间、规模、产业等基本结构。结合现有中心城市、城市群、经济带特征以及重大区域发展战略要求,合理确定都市圈未来空间发展方向。既要充分考虑交通、科技等发展条件,积极构建大都市圈,也要努力实现紧凑型发展,做强做优小都市圈。结合各城市已有产业基础、资源禀赋及其在都市圈的区位优势,明确主导产业和特色产业。推动产业协作协同,引导产业在都市圈合理布局、实现集群化发展。推动都市圈服务业与制造业深度融合,形成以现代服务业为主的产业结构。

二是统筹规划、建设、治理等重点环节。科学确定不同都市圈的功能定位、发展目标 and 建设路径。在特定都市圈区域,统筹规划核心城市、区域中心城市、地区中心城市、微中心功能,使不同类型、不同功能的空间各美其美,美美与共。如江苏省苏州市在下辖的太仓市建设娄江新城(中德创新城),对标上海“五大新城”,成为上海大都市圈的姊妹城,就是统筹规划、推动“沪苏同城化”的重要成果。

此外,应聚焦重大、关键基础设施与公共服务平台,实施一批新基建项目。如成渝双城经济圈共同建设工业互联网平台,服务两地企业。培育和形成自上而下、自下而上、从左到右等不同方向的治理力量,共同汇聚都市圈发展的强大合力。

三是统筹改革、科技、文化等强大动力。大力推进都市圈人口、土地、资本、技术、数据要素自由流动,放大大都市圈同城化效应。加大智慧都市圈科技平台建设力度,根据都市圈生活性、生产性应用场景,建设综合性管理数据库,提供民生服务,促进产业发展。发掘都市圈共同的历史文化渊源,打造区域文化品牌,对外树立一体化形象,对内形成强大的向心力。

四是统筹政府、社会、市民等多元主体。发挥政府联席会议机制作用,以共同编制规划等方式,促进形成都市圈共同愿景,加速解决都市圈共同面临的现实问题。充分发挥社会组织作用,培育更多数量、更高质量的区域行业协会、学会、产业联盟等社会平台组织,让政府与社会组织协同发力。尊重市民对都市圈发展决策的知情权、参与权、监督权,鼓励市民通过各种方式参与都市圈治理,促进都市圈共治共管、共建共享。

(执笔:冯奎 洪进 庄德林)

观点速递

城市群和都市圈建设具有重要战略作用

方创琳在《经济地理》2021年第4期《新发展格局下的中国城市群与都市圈建设》一文中指出,中国城市群和都市圈建设在构建新发展格局中发挥着非常重要的战略作用,城市群作为国家新型城镇化主体的战略引领地位进一步提升,都市圈作为城市群高质量发展的战略支撑地位进一步明确,生态功能作为城市群与都市圈发展的重要功能进一步凸显。在新发展格局下中国城市群与都市圈建设的基本方向为:本土化建群与全球化建群相结合,推动建设双循环型城市群;以圈鼎群与以群托圈相结合,形成都市圈鼎托型城市群;留足生态空间,优化生态—生产—生活空间,建设既富又美的美丽型城市群;强化创新驱动与低碳引导,建成碳达峰与碳中和型城市群。中国城市群与都市圈建设的综合效应体现在:巩固提升城市群的核心战略地位,适度调控强大的吸管效应;优化重组城市群的空间组织新格局,全面提升高度一体化效应;充分发挥沿海、沿江和沿黄城市群高质量发展的联动引领效应;高度关注边境地区城市群和都市圈建设的稳疆固边效应;依托金融中心,强化城市群与都市圈高质量发展的聚财敛财效应;充分放大城市群与都市圈高质量发展的品牌带动效应;突出关注城市群空间扩展引发的生态环境效应。

推动都市圈城乡产业融合

罗平在《农村经济》2021年第6期《都市圈城乡产业融合:基本特征、实现机制及政策建议》一文中指出,都市圈内较高的城乡一体化水平、强大的城市消费能力、要素集散能力和创新能力为城乡产业融合提供了良好条件。从产业生态圈的角度,都市圈城乡产业融合的机理是要素链、产业链、价值链和利益链的融合。分工与专业化、利益主体的利益诉求、技术进步对产业融合的深化和对融合形态的创新为都市圈城乡产业融合提供了内部动力,市场需求牵引力和政府政策及引导是都市圈城乡产业融合的外部动力。从融合类型看,都市圈城乡融合有链条延伸型、功能拓展型、技术渗透型、集聚复合型四种类型。推动都市圈城乡融合,需要在城乡产业统一规划、城乡要素自由流动渠道畅通、科技成果转化应用、经营模式创新、产业融合平台搭建等方面给予政策支持。

都市圈促进新发展格局形成

孙久文、宋准在《中山大学学报(社会科学版)》2021年第3期《双循环背景下都市圈建设的理论与实践探索》一文中指出,“双循环”新发展格局的形成有赖于区域经济高质量发展的支撑,而都市圈作为城镇化发展到较高阶段的产物,有利于集聚效应的发挥与经济韧性的强化,现已成为区域经济高质量发展的空间载体,对构建新发展格局具有重要战略意义。都市圈在“双循环”中能够发挥支点、载体、门户、节点与平台作用;有助于区域问题的解决、区域经济循环的畅通,进而有利于“双循环”新发展格局的构建,是国内国际大循环的重要抓手和空间基础。我国都市圈仍处于市场自发阶段,需要进一步加强政策引导和支持,加快推进都市圈建设,以便其能够在挖掘内需、激发创新、促进开放上更好发挥作用,在畅通区域经济循环的基础上促进“双循环”新发展格局的形成。

总人口(万人)

北京、上海都市圈不同人口规模的城市(镇)数量

▲北京 ▲上海

1 1 0 1

1000万以上 300万至500万

4

100万至300万

3

50万至100万

6

20万至50万

9

7

5万至20万

北京都市圈

上海都市圈