

# 深入推进新型城镇化 都市圈时代来临

文/夏雪

3月5日,国家领导人多次提及“新型城镇化”一词。改革开放40年来,我国城镇化快速推进,城镇化率由1978年的17.9%提高到2018年底的59.6%。有研究指出,当前中国城镇化正处于快速发展后半段,快速发展期尚未完结,仍有较大上升空间,预计在未来十年城镇人口还将增长近2亿。

国家明确指出,我国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段,要以城市群为主体构建大中小城市和小城镇协调发展的城镇格局。作为城市群的核心,都市圈范围相对较小,发展都市圈被视为推进我国高质量城镇化的重要抓手。

国家层面对都市圈建设的重

要性早有关注。2014年3月,《国家新型城镇化(2014-2020年)》中就提出,要培育形成通勤高效、一体发展的都市圈;此后,陆续有相关政策文件中提到发展都市圈。国家再次强调,深入推进新型城镇化,要坚持以中心城市引领城市群发展。发展都市圈对推进我国新型城镇化工作的重要性不言而喻。

业内人士认为,对于中国现阶段都市圈发展而言,中心城市的发展已经具备一定基础和规模,难点在于怎样解决县域经济的发展,而要推动县域经济高质量发展,建设产业新城是主要手段之一。通过产业新城建设,推动传统产业转型升级,引入高端产业,集聚人口,推动县域新崛起,进而提升都市圈的硬实力。



## 产业助推都市圈硬实力提升

方塘智库区域战略研究中心研究员于一洋撰文指出,对于中国现阶段的都市圈发展而言,中心城市的发展已经具备一定基础和规模,难点在于怎样解决县域经济的发展。从现有的县城来看,最大的痛点是缺乏高端产业,城市因缺乏产业而空心化,很多县城因为缺乏高端产业和创新产业而出现不同程度的空心化。

于一洋认为,要推动县域高质量发展,产业新城的建设是主要手段之一。通过产业新城建设,推动传统产业转型升级,引入高端产业,集聚人口,推动县域新崛起,进而提升都市圈的硬实力。

他提到华夏幸福,分析认为在解决县域经济发展难点,推动县域经济新崛起,进而提升都市圈硬实力的过程中,华夏幸福的产业新城成为广受关注的解决方案,通过建设产业新城,让新需求、新供给、新生态成为县域经济发展的新动能,进而实现高质量发展。

官方资料显示,在华夏幸福打造的产业新城中,华夏幸福与地方政府签订PPP合作协议,在这一模式中,双方以“政府主导、企业运作、合作共赢”为原则,在园区规划设计、基础设施建设、产业招商业务、城市运营服务等方面,提供整体解决方案。

中国财政科学研究院对产业新城PPP进行了详细研究,认为产业新城PPP模式是典型的开发性PPP,是对区域经济发展的组织模式创新,对破解县域经济发展瓶颈,补齐落后地区基础设施和公共设施的短板,解决区域发展不平衡不充分的深层次矛盾都具有重要的意义。

而且明确了政府与企业的边界和激励机制,真正实现了市场在资源配置中的决定性作用。尤其是其中的激励相容机制,是国内一个对政府的财政收入等指标负责的PPP激励机制,实现了产业新城的自我造血和自我平衡。

一个相对成功的产业新城打造之路注定充满荆棘,更突出企业的发展信念。前瞻产业研究院发文分析称,产业新城发展面临的第一道难题便是产业规划。产业规划需要从当地实际状况出发,充分考虑国际国内及区域经济发展态势,对当地产业发展的定位、产业体系、产业结构、产业链、空间布局、经济社会环境影响、实施方案等做出一年以上的科学计划。

而“产城融合”则需要进一步考虑产业与城市融合发展,以城市为基础,承载产业空间和发展产业经济,以产业为保障,驱动城市更新和完善服务配套,以达到产业、城市、人之间有活力、持续向上发展的模式。

2002年,华夏幸福与河北固安县合作开发运营固安产业新城,此后其“新城运动”都集中在大本营周边的环京区域。在固安、大厂、香河等县域开发运营了一座座产业新城。2012年之后,华夏幸福开始走出京津冀,向全国布局,希望将公司的商业模式推广复制到全国各地。得益于具有前瞻性的战略指导,华夏幸福业务布局紧贴国家战略,踩准了长三角、粤港澳大湾区、中原城市群等政策利好点,新拓展的园区全面开花。

在产业新城模式下,做好项目需要政府和社会资本合力,涉及到与政府规划、纲要的协调和衔接,有效地双向沟通非常关键。华夏幸福相关负责人接受媒体采访时详细解析了公司产业新城模式如何运作。

“在规划设计阶段,我们给地方政府提供战略发展规划、产业发展规划和城市发展规划的建议。每个地方产业发展环境、历史阶段和产业基础不太一样,我们会根据不同的特征和基础情况设计不同的方案。当双方看法不一样时,大家就要一起来探讨,有可能是他们需要改,有可能是我们需要改。”华夏幸福相关负责人说。

他进一步补充道,一般而言,华夏幸福提供给地方政府的方案是做加法,根据政府提供的要素,提供多个选项。“双方在一个共同目标的基础上,以经过政府批准的规划,做到一张蓝图绘到底。”

## 政策力推发展都市圈

根据联合国预测,中国城镇化率会在2019年达到60%,2030年达到70%,2050年达到80%。业内人士认为,中国城镇化快速发展期尚未完结,仍有较大上升空间,预计在未来十年城镇人口还将增长近2亿。

在我国经济已进入高质量发展阶段的前提下,随着大量农村人口持续涌入城市,对交通、教育、医疗等城市基础设施建设提出了更高的要求,长期以来存在的发展不平衡问题充分显露。如何推进城镇化高质量发展,得到相关部门高度关注。

自2006年国家“十一五”规划纲要提出把城市群作为城市化的主体形态以来,后又接连在《全国主体功能区规划》、“十二五”规划、《国家新型城镇化规划(2014-2020年)》、“十三五”规划等文件中提到城市群,发展城市群对推进城镇化的重要性毋庸置疑。

然而,由于规划范围大,功能

定位不明确、空间布局不合理等问题,城市群发展过程中暴露出诸多问题,“大城市病”尤为突出。而都市圈是城市群的核心,培育发展范围相对较小的都市圈,对推进我国高质量城镇化意义重大。

日前,由清华大学中国新型城镇化研究院和北京清华同衡规划设计研究院合作编制的《中国都市圈发展报告2018》(以下简称“《报告》”)对外发布,该《报告》认为,发展都市圈是完善我国城镇化总体格局的关键环节,也是推进高质量城镇化的重要抓手。

清华大学中国城镇化研究院执行副院长尹稚认为,中国城镇化将逐步形成“城市群-都市圈-中心城市-大中小城市协同发展-特色小镇-乡村振兴”统筹发展的总体战略格局和全尺度空间组合链条。

外界公认的“都市圈”是指以大城市为核心,向周围辐射

成城市的集合区域,特点反映在城市之间经济的紧密联系、产业的分工与合作,交通与社会生活、城市规划和基础设施建设相互影响。

事实上,国家层面对发展“都市圈”的重要性早有关注。2014年3月,《国家新型城镇化(2014-2020年)》其中提出要培育形成通勤高效、一体发展的都市圈。2018年9月,国家领导人在深入推进东北振兴座谈会上发表重要讲话时,强调要培育发展现代化都市圈,加强重点区域和重点领域合作。

2月19日,国家发布的《关于培育发展现代化都市圈的指导意见》(发改规划[2019]328号),其中明确指出都市圈是城市群内部以超大、特大城市或辐射带动力强的大城市为中心的、以1小时通勤圈为基本范围的城镇化空间形态。

相关部委领导解读《意见》时表示,推进都市圈建设就是打破

行政壁垒,促进要素有序流动,形成都市圈经济。“通过都市圈建设,将中心城市的非核心功能疏解到周边的中小城市和小城镇,有利于缓解大城市病,同时有效解决中小城市人口外流导致的城市收缩问题。”

《意见》认为都市圈内城镇协同发展即推进基础设施一体化、建设统一市场、共建共享公共服务平台、共保共治生态环境、强化城市间产业分工协作、城乡融合发展。

2019年的“都市圈”一词在多处报告中出现。上海、杭州、南昌、郑州等多个城市都提出从交通等各个层面推进一体化,打造现代都市圈。

3月5日,国家领导人指出,促进区域协调发展,提高新型城镇化质量;要深入推进新型城镇化,并再次强调坚持以中心城市引领城市群发展。

易居研究院智库中心研究总监严跃进分析认为,中心城市和

城市群发展类似“内核和圈层”的概念,后续预计中心城市的发展会有较多的机会,尤其是一些中西部的中心城市,会有较好的发展导向,有利于实现更好的辐射效应。

上述《报告》中,以中心城市与外围城市人口和经济联系的强度为划分标准,将我国的都市圈分为四种类型,其中强人口-强经济类型的都市圈只有8个,包括北京、上海、深圳、天津、厦门、杭州、西安和广州都市圈。作为伴随中国新型城镇化建设一起成长的产业新城运营商,华夏幸福基业股份有限公司(600340.SH,以下简称“华夏幸福”)长期以来坚持聚焦核心都市圈,打造产业新城,在多个核心都市圈已有布局。

有观点指出,2019年中国新型城镇化发展正式进入都市圈时代。未来,政策、资本、技术、劳动力等要素如何流动和布局,对都市圈发展至关重要。

## 都市圈发展存在区域差异

推动区域经济发展是中国高质量发展的支撑。国家提出将长三角区域一体化发展上升为国家战略,编制实施发展规划纲要,这是继京津冀协同、粤港澳大湾区区之后的又一区域经济发展利好政策。

具体而言,京津冀协同发展重在疏解北京非首都功能,高标准建设雄安新区。落实粤港澳大湾区建设规划,促进规则衔接,推动生产要素流动和人员往来便利化。长三角区域一体化发展上升为国家战略,编制实施发展规划纲要。长江经济带发展要坚持上中下游协同,加强生态保护修复和综合交通运输体系建设,打造高质量发展经济带。

大都市圈引领区域经济发展的政策导向已十分明确,但有研究表明,我国都市圈发展存在诸多问题,亟待解决。数据显示,我国37个主要都市圈的人口规

模约占总人口的58%,经济规模约占经济总量的77%。但是都市圈发展不平衡,上海、杭州、南京等都市圈发育程度高,发展动力强劲;西部地区的都市圈范围普遍较小,发育程度低,发展动力较弱。

上述《报告》总结指出,当前我国都市圈发展呈现出五个方面的问题。一是发展不平衡,发展水平较低;二是都市圈内部联系不紧密,中心城市辐射带动作用不强;三是超大特大城市人口资源过度集中,城市结构急需优化;四是都市圈发展同城化水平较低,缺少有效协调机制;五是发展标准体系不健全,检测和评估手段匮乏。

关于如何解决都市圈目前发展中存在的问题,前述《意见》从政策层面做出了回应。根据《意

见》要求,到2022年,都市圈同城化取得明显进展,基础设施一体化程度大幅提高,阻碍生产要素自由流动的行政壁垒和体制机制障碍基本消除。到2035年,现代化都市圈格局更加成熟,形成若干具有全球影响力的都市圈。

同时指出,实现2022年阶段性目标的重点是体制机制改革,都市圈建设要先易后难、由表及里、分步有序,不能急功近利,不顾财力盲目攀比、过度超前建设。要市场主导,要充分发挥市场配置资源的决定性作用,政府不能大包大揽,政府作用主要在规划政策引领、空间开发管制、公共资源配置、体制机制改革等4个方面。

3月5日,国家提出促进区域协调发展,提高新型城镇化质量。围绕解决发展不平衡不充分问题,改革完善相关机制和政

策,推动区域优势互补、城乡融合发展。

上海财经大学城市与区域科学学院讲席教授、创新团队首席专家张学良认为,加快都市圈建设有三大着力点。第一,明确都市圈内部城市、都市圈与城市群之间的关系;第二,把都市圈打造成宜居宜业的优质生活圈;第三,多方探索都市圈建设的具体路径。

张学良分析称,从纽约、东京等国际大都市所在的城市群发展经验来看,大都市联合周边中小城市共同建设是世界级城市群核心城市建设的重要内容,一方面能够满足发展的空间需要,另一方面通过在更大范围内的空间资源配置,形成以大都市为核心,多层次、网络化、功能互补的城市空间格局,从而增强大都市的经济辐射能力。

