

现代化都市圈将成为区域经济发展的重要载体

本报记者 王登海 西安报道

在国家政策支持和引导下,自2021年以来,南京、福州、成都都市圈发展规划先后获批,西安都市圈已初具规模,郑州、武汉等相继推出各自都市圈发展规划。

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。

《中国经营报》记者注意到,“十四五”规划已经将建设现代化都市

都市圈发展提速

2021年2月,《南京都市圈发展规划》获国家发改委批复,成为在国家层面第一个获批的都市圈规划。

随着新型城镇化进程不断推进,我国众多的区域中心城市都开始进入到都市圈发展新阶段,多个地方纷纷提出并加速发展都市圈,期望通过城市间的通力合作、优势互补,提升区域发展竞争力。

为进一步发挥都市圈对经济发展的带动作用,国家出台了一系列支持和引导政策。2019年,经国务院同意,国家发改委印发了《关于培育发展现代化都市圈的指导意见》(以下简称《意见》),明确提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。

2021年4月,国家发改委发布《2021年新型城镇化和城乡融合发展重点任务》提出,培育发展现代化都市圈,支持福州、成都、西安等都市圈编制实施发展规划,支持其他有条件中心城市在省级政府指导下牵头编制都市圈发展规划。

与此同时,一些地方立足自身实际积极开展都市圈培育工作,相继推出各自都市圈发展规划。

2021年2月,《南京都市圈发展规划》获国家发改委批复,成为在国家层面第一个获批的都市圈规划。作为首个跨省都市圈,国家发改委在批复中要求江苏、安徽两省以健全同城化发展机制为突破口,着力推动基础设施一体高效、创新体系协同共建、产业专业化分工协作、公共服务共建共享、生态环境共保共治、城乡融合发展,把南京都市圈建设成为具有全国影响力的现代化都市圈,助力长三角世界级城市群发展,更好服务全国现代化建设大局。随后,福州都市圈、

圈提上了新发展阶段的重要议程,提出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。

上海交通大学城市科学研究院院长、首席专家刘士林则表示,都市圈就是以一个大城市为中心,再加上周边几个中小城市抱团发展,是为了治理城市群没有边界的难点,因此,培育发展现代化都市圈是提升城市群一体化发展水平的重要抓手。

成都都市圈发展规划也相继获批。

事实上,除规划已经批复的上述三个都市圈外,国内还有多个以大城市为核心的都市圈。清华大学中国新型城镇化研究院通过高质量发展指标体系和相关权重设定,对国内主要都市圈进行测算后,大致将全国都市圈/都市连绵区划分为29个,并按发展水平分为三个层级,其中长三角和珠三角属于成熟型都市圈(都市连绵区),第二层级是发展型都市圈,多处于东部沿海、中部地区,都市圈的发展水平与第一层级具有一定差距。第三层级是培育型都市圈,主要位于西部地区,或者对我国国土空间均衡发展具有重要意义的地区,仍需要进一步加大培育力度。

国际房地产顾问“五大行”之一的戴德梁行将全国26个都市圈按发展成熟度划分为成熟型、赶超型、成长型、培育型四个层级,其中成熟型都市圈由长三角和粤港澳两大都市圈组成,这两个都市圈的核心城市不仅总体经济实力和交通便捷度等较为突出,周边中小城市也相对经济发达;赶超型都市圈由京津冀和成渝两大都市圈组成,这两个都市圈在发展均衡度上虽存在欠缺,但都市圈总体实力大大高于全国平均水平;成长型都市圈由以青岛为首的12个都市圈组成,相比上述的成熟型和赶超型,总体发展成熟度较为偏弱,且均存在明显的弱势方向,但拥有明显的平稳或快速发展趋势,未来发展潜力巨大;培育型都市圈,由主要位于中西部地区的10个都市圈组成,城市发展受地域、交通、人口等因素影响较大,因此都市圈整体发展相对滞后。

合理划定都市圈范围

“都市圈的规划不能太大,也不能没有边际地扩张,要不然和城市群没有差别了。”

在都市圈备受关注之前,城市群建设曾是国家城镇化规划的目标。2014年3月,《国家新型城镇化规划(2014—2020年)》出台,提出“以人的城镇化为核心”“以城市群为主体形态,推动大中小城市和小城镇协调发展”等新内容,并提出优化提升东部地区城市群、培育发展中西部地区城市群、建立城市群发展协调机制。规划还提出,“十三五”期间要建设19个城市群,2017年内全部完成19个城市群规划。

此后,国家发改委已经陆续批复了长江中游城市群、哈长城市群、成渝城市群、长江三角洲城市群、中原城市群、北部湾城市群、关东平原城市群、呼包鄂城市群、兰西城市群等多个城市群的发展规划,已经形成了“19+2城市群”格局。

“目前的城市群都存在空间、面积、人口、规模偏大的特点,城市群都是围绕着中心城市,形成良好的层级体系,在资源配置、产业分工、人文交流等方面具有良好协调机制,规模太大,使得都市圈内的城市之间联系的紧密度降低,弱化了中心城市对周边城市

优化城市结构

我国都市圈发展起步较晚,中心城市辐射带动作用不够强的一个原因是,轨道交通建设的滞后导致通勤成本过高。

都市圈引领区域经济发展的政策导向已十分明确,近年来我国都市圈建设呈现较快发展态势,但有研究表明,我国都市圈发展存在诸多问题,亟待解决,如都市圈发展不均衡,都市圈内区域差距巨大,中心城市人口资源过度集中等,都市圈城市结构急需优化。

刘士林认为,现在都市圈发展面临的另外一个问题就是同质化发展严重,由于各城市创新资源和创新环境相似,导致区域内产业链分工同质化严重,造成创新资源的严重浪费,特别是一些地域相近、资源禀赋相似的城市,在同质化发展和竞争中造成了地区之间的发展内耗。

此外,刘士林还表示,跨区域协调不畅也是都市圈协调发展的

的辐射和带动作用,实际成了一大堆松散的城市。有些城市群或者都市圈虽然有这样的叫法,但是城市群的功能还是一大推零散且关系不密切的城市。”刘士林认为,城市群的发展目标是建构良好的分工体系和层级关系,解决大城市与中小城市、城市与农村在工业化和城市化进程中不断激化的对立和冲突。

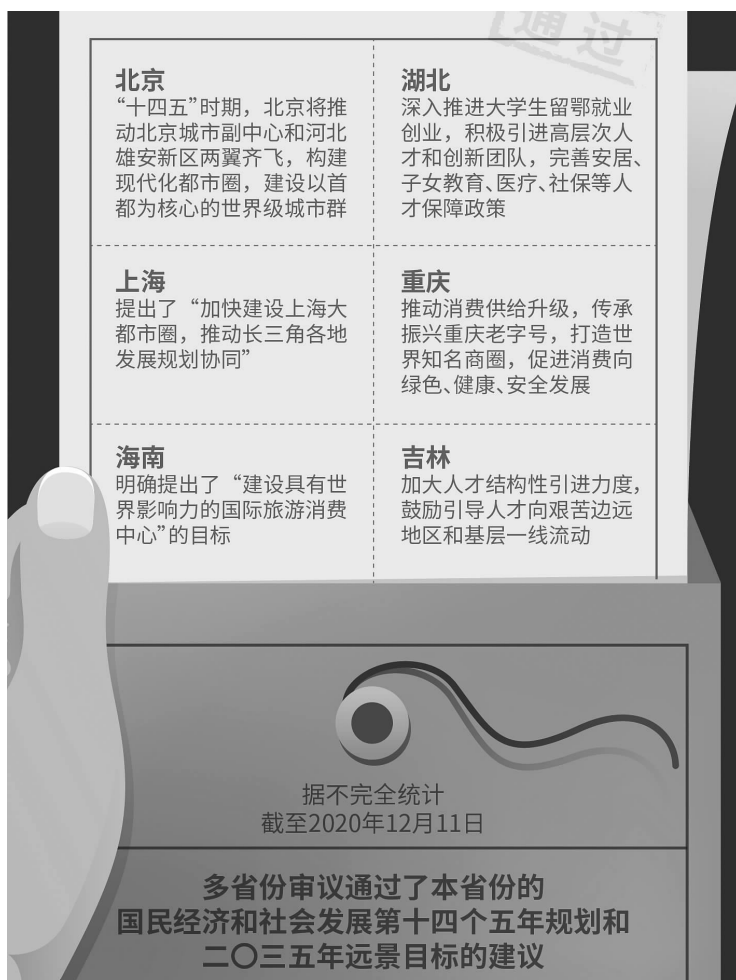
事实上,国家发改委出台的《关于培育发展现代化都市圈的指导意见》对城市群和都市圈做了明确的定义:“城市群是新型城镇化主体形态,是支撑全国经济增长、促进区域协调发展、参与国家竞争合作的重要平台”。而“都市圈是城市群内部以超大特大城市或辐射带动功能强的大城市为中心、以1小时通勤圈为基本范围的城镇化空间形态”。

“都市圈的规划不能太大,也不能没有边际地扩张,要不然和城市群没有差别了。”刘士林认为,在各地编制规划都市圈发展过程中,很多都扩大了都市圈范围,希望借助都市圈政策机遇期落实加强区域合作、促进一体化发展的愿景。

障碍,现在各个方面的发展规划已经很多了,但是各种规划都有一个明确的目标,那就是打破各种行政壁垒,促进资源要素自由流动,解决政策洼地和高地之间的不平衡问题,促进城市和区域整体协调发展。

事实上,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。”

也有专家认为,我国都市圈发展起步较晚,中心城市辐射带动作用不够强的一个原因是,轨道交通



在国家政策支持和引导下,自2021年以来,南京、福州、成都都市圈发展规划先后获批。 本报资料室/图

建设的滞后导致通勤成本过高。针对都市圈轨道交通建设问题,国家发改委联合交通运输部、国家铁路局、国家铁路集团等单位共同提出了《关于推动都市圈市域(郊)铁路加快发展的意见》,从建设标准、规划体系、运营管理等多个方面对都市圈轨道交通建设提出细节要求。

此外,四川天府健康产业研究院首席专家孟立联也认为,都市圈建设事实上是资源分布的结构性调整和产业体系布局的重新整合,行政方法可以引导但不能成为唯一的决定因素。不仅如此,都市圈还涉及不同等级、不同范围的行政区域,区域壁垒可以通过同城化予以推进,但是不同利益主体的博弈也很可能使同城

化缓慢且变形。“需要指出的是,都市圈是一个自然发展的历史进程,可以引导甚至规范,需要有耐心,切不可急功近利。”“以核心城市带动区域发展是经济发展的重要方式之一,而我国的都市圈规划与建设工作就是要打破与摒弃目前的行政区域造成的要素流动与市场隔阂来形成统一的大市场,以驱动区域内资源的跨行政边界的高效配置和经济发展。”IPG中国首席经济学家柏文喜也表示,未来都市圈规划、建设工作应有一定的前瞻性、务实性和系统性,既要避免贪大求洋、好大喜功、脱离实际的空泛和浪费,也要避免不同维度规划之间由于缺乏系统性和协调性而导致的合成错误。

持续深化改革 粤港澳大湾区融合“提速”

本报记者 陈靖斌 广州报道

2021年,是“十四五”规划的开局之年,也是粤港澳大湾区深化改革的一年。

2021年年初,《广东省政府工作报告》提出了全年重点抓好十个方面的工作。其中强调要“深入推进粤港澳大湾区和深圳先行示范区建设,强化广州、深圳“双城”联动,打造高质量发展动力源”,并将其作为十大工作之首。

而深圳前海与珠海横琴一直以来是珠三角地区推进与香港和澳门合作的排头兵。早在2019年《粤港澳大湾区发展规划纲要》印发,就已明确了前海与横琴在共建粤港澳大湾区合作发展平台方面将发挥的重要作用。

2021年随着深圳前海、珠海横琴两大纲领性方案相继落地,粤港澳大湾区建设将得到深化,而横琴和前海的产业发展,将对整个粤港澳大湾区建设发挥核心引擎的功能、引领带动作用。

回首过去,展望未来,粤港澳大湾区在中央的领导下,以及多方的共同努力下,2021年顺利得到深化,未来又应如何更好地齐头并进,产业又如何更好地去发展,值得思索与探讨。

区域引领湾区发展

2021年,是粤港澳大湾区深化改革,推进高质量发展的一年。

作为“一国两制”的实践,中国高水平对外开放,大湾区高质量发展的代表,建设横琴粤澳深度合作区、深化前海合作区的提出,对于深化粤港澳大湾区建设具有重要的意义。

梳理粤港澳大湾区发展历程,实际上早在2019年《粤港澳大湾区发展规划纲要》印发,就已明确了前海与横琴在共建粤港澳大湾区合作发展平台方面将发挥的重要作用。

平安证券研究所指出,前海与横琴“双合作区”的落地,不仅能够提升粤港澳合作水平、推动大湾区一体化建设的提速,也将催生出生丰富的产业发展与投资机遇。

事实上,深圳前海与珠海横琴

科技创新瓶颈仍需突破

前不久,中央经济工作会议明确提出,要深入实施区域重大战略。而推进粤港澳大湾区建设,是重大区域发展战略之一。据了解,《粤港澳大湾区发展规划纲要》(以下简称《纲要》)发布3年来,大湾区建设各方面取得显著进展,根据《纲要》,2022年将是粤港澳建设第一阶段目标实现之年。

为了让粤港澳大湾区进一步深化改革,更好地让广东与香港、澳门准入准营退出规则衔接,日前,广东省市场监督管理局发布《关于服务粤港澳大湾区建设的行动方案》,从服务营商环境建设、国

一直是珠三角地区推进与香港和澳门合作的排头兵。

早在2009年,《珠海横琴的发展规划》正式发布,将横琴定位为“一国两制”下探索粤港澳合作新模式的示范区,担负着寻找粤港澳合作新模式战略使命。

2010年,深圳前海深港现代服务业合作区正式确立,并明确了“把前海建设成为粤港现代服务业创新合作示范区”的目标。

2019年2月18日,中共中央、国务院印发了《粤港澳大湾区发展规划纲要》,其中明确提及了“优化提升深圳前海深港现代服务业合作区功能”与“推进珠海横琴粤港深度合作示范区”两方面部署,推动前海与横琴在共建粤港澳合作发展平台发挥重要作用。

际科技创新中心建设、高质量发展、打造宜居宜业宜游的优质生活圈等方面提出16项重点任务,谋划一批服务大湾区建设的重点举措。

尽管粤港澳大湾区在规则衔接的细化上开始了进一步尝试,但粤港澳大湾区的建设,仍任重而道远。

“粤港澳大湾区的瓶颈还有很多,第一个是‘硬联通’方面仍有待加强。”郭万达指出,“硬联通”这几年的动作比较大,比如基础设施,大桥、隧道,特别是轨道高铁城际地铁,但粤港澳大湾区要真正“形成一小时交通圈,一小时生活圈”,在硬件设施上仍需要加强建设。

2021年9月,中共中央政治局先后印发《横琴粤澳深度合作区建设总体方案》《全面深化前海深港现代服务业合作区改革开放方案》,标志着前海与横琴“双合作区”正式落地。

《全面深化前海深港现代服务业合作区改革开放方案》明确了要推动前海合作区全面深化改革,强调要建立健全更高层次的开放型经济新体制,多轮驱动的创新体系成效突出,对粤港澳大湾区发展的引擎作用日益彰显。

前海合作区近期发布的数据显示,2021年,深圳各部门在前海试点制度创新成果75项,累计达685项。1月至10月,前海实际使用港资39.9亿美元,占深圳近50%,同比增长20.7%。

“另外还有涉及规则衔接要素流通的‘软联通’,现在来看我们的流动通关还不够便利,数据在安全的前提下如何流动,这些都是‘软联通’很重要的内容,大湾区要通过‘软联通’来实现真正互联互通,并构成市场一体化的架构还任重道远。”郭万达表示。

此外,郭万达还指出粤港澳大湾区建设目前还存在科技创新缺乏与产业链工业链的安全稳定等瓶颈仍需突破。“现在大湾区要建设国际科创中心、国家科学中心,如何解决卡脖子问题,这需要更大力度地开放,引进世界级的科学

家,引进人才,同时要形成企业为主体的创新,加大基础研究。至于产业链工业链问题,目前大湾区还存在制造业企业待不住,成本高了就转移,这样对产业链供应链带来影响,产业链供应链如何安全稳定,还需要继续探索。”

丝路智谷研究院院长梁海明对此认为,未来要加强粤港澳大湾区的建设,就需要从内部整合协调发展以及进一步完善营商环境。“首先要进一步完善港澳地区和内地‘通关便利化’,尤其是科研设备和实验用品在两地特定区域顺畅流通、监管制度互认等问题。其次

而《横琴粤澳深度合作区建设总体方案》也将加大对高端制造、中医药、会展商贸以及现代金融四个产业的发展建设。2021年12月6日,横琴合作区12个重点项目集中签约,覆盖集成电路、电子信息、生物医药等领域,其中包括芯潮流集成电路等4个澳资项目。

“前海对接香港,横琴对接澳门,这两个平台在十年前就已经确定,提出粤港澳大湾区的概念是在2017年,但横琴和前海的开发开放还早于大湾区。”中国(深圳)综合开发研究院常务副院长郭万达告诉记者,“前海与横琴的建设在粤港澳大湾区中起到核心引领作用。在这个情况下规划纲要提出实际上就是加大力度推动横琴和前海

逐步推进内地、香港两地的专业资格互认,跨境执业、跨境就业,数据互联互通,医疗,国际营商规则等领域先行先试,由点到面、先易后难,从具体实践到法律制度,通过大量的容错试验和不断完善,逐步推动粤港澳大湾区的规则衔接、制度对接。”

两大区域的建设,只要横琴、前海的建设和好了,对粤港澳大湾区的推动作用就非常明显了。”

事实上,随着今年粤港澳大湾区的改革深化,湾区各大城市的经济也确实得到了较快地好转与复苏。

北大汇丰智库日前出具的《湾区经济分析报告》显示,前三季度肇庆、惠州、中山三城累计增速将超过13%,为大湾区增速第一梯队;佛山、江门、广州、珠海前三季度同比增速预计超过10%;房地产等投资收缩及工业放慢导致深圳经济呈现放缓趋势;港澳经济则将受益于服务业好转而加快复苏。

总体来看,在高出口支撑下,粤港澳大湾区城市群普遍正加速回归至疫情前的增速水平。

对于营造更好的营商环境,梁海明则表示,粤港澳大湾区需要建设更加良好的生活配套,让经济更加稳定、产业更加完善、科创产业更加蓬勃发展,让外国投资者看到机遇,能够分享粤港澳大湾区乃至全中国发展所带来的红利。