

第一部分

乌昌石城市群建设前期重点工作研究总报告



总报告』

乌昌石城市群建设 前期重点工作研究

【导言】

乌昌石城市群建设前期重点工作研究,运用城市群发展理论、经济增长极理论、点轴开发理论、中心城市辐射理论、路桥带动理论、城镇化理论、产城融合理论、兵地融合等理论,重点对乌昌石区域资源禀赋、城乡一体化、产业空间布局与结构优化等城市群建设前期重点工作进行前瞻性、战略性研究,首先在对城市群发展理论梳理与基本概念甄别的基础上,分别从乌昌石城市群建设的政策背景、现实基础、指导思想及其原则、前期需要着力破解的几个突出

问题,乌昌石城市群建设前期需要重点推动的几项工作等方面,分专项进行研究论述。为了更深入地对相关问题进行理论探讨,又分别进行了五个方面专题研究,分别是乌昌石城市群产业空间布局与结构优化战略;乌昌石城市群交通一体化建设路径研究;城市群建设投融资若干政策研究;推进智慧城市建设若干问题研究;推进乌昌石城市群发展与智库建设若干问题研究等。乌昌石城市群建设前期重点工作研究总报告是对各个分项研究和专题研究成果的概括性总结归纳。四个分报告和五个专题报告是其相关研究内容及其成果的总结。

主要结论:乌昌石城市群作为国家确定的新疆新型城镇化政策作用区,在国家城镇化战略布局中,处于稳步建设的9大区域性城市群(国家二级城市群)之一。其目的在于为推进全疆新型城镇化提供可复制、可推广的经验。乌昌石城市群建设前期重点工作研究主要结论:

1.组织落实是推动乌昌石城市群建设的前提条件,着力落实谁挂帅负责、着力剖解决策“碎片化”的体制瓶颈,着力解决谁来干、干什么、怎么干等基础性、关键性、决定性问题;兵地融合成功与否是决定乌昌石城市群一体化建设成败的关键。为此,建议由新疆维吾尔自治区(以下简称自治区)党委牵头,成立能够融合兵地高层意志的、具有权威性的乌昌石城市群一体化建设推进领导小组,下设精干、高效、综合管用的办公室。

2.乌昌石城市群发展的价值理念应该是:在国家丝绸之路经济带核心区,建设一个在亚欧具有绿色影响力的宜



居宜业生态城市带。从丝绸之路核心区的视角,把绿色发展转化为乌昌石综合实力和国际竞争力的主要抓手;面对“人口、人力资本争夺大战”的潜在危机,要高度重视、有效遏制高端创新创业人才继续被发达地区虹吸的严峻形势,围绕新疆“社会稳定、长治久安”的总目标,着力营造创新创业的文化氛围与政策环境,为城市群发展聚集创新人才资源;着力建设丝绸之路经济带核心区“我们新疆好地方”美丽家园生态文明窗口,坚决遏制一切破坏生态环境、占用基本农田等肆意践踏国家基本国策的行为;乌鲁木齐作为核心城市,其发展要主动对接丝绸之路经济带走向,重点沿亚欧大陆桥(北疆铁路)、乌奎高速主轴方向布局,这既是构建丝绸之路经济带国际经济合作走廊核心区的需要,也是重点开发利用主轴沿线劣质土地资源,切实保护好优质耕地资源不被乱占滥用的绿色化发展需要。而乌鲁木齐城市北扩应慎重缓行,因为那里是重要的生态区、基本农田保护区,应该得到重点保护。

3.乌昌石城市群建设起步阶段,要率先破解交通互联互通瓶颈,着力解决交通不畅问题,首先要从不花钱、少花钱、见效快的体制机制改革创新入手,例如公路交通,要着手拆除过去没有、后来搭建的收费站,如阻隔玛纳斯与石河子互联互通的玛河大桥收费站等;轨道交通方面,要高度重视、充分发挥好北疆铁路巨大的运输潜力和轨道交通方便、快捷、经济、绿色的优势,通过转变经营机制,增加动车组,提速度、加密度,早期收获城市群一小时交通的便捷;铁路沿线各市县应当以规划内的火车站为节点,着力

构建本地与国家干线铁路网络对接的综合交通运输平台。

4.解决乌鲁木齐市内交通不畅瓶颈,一方面加快推进正在建设的地铁一号线进程;另一方面高度重视、密切关注城市空中轨道交通这种新的城市交通发展新趋势。资料显示,城市空中轨道交通优势极其突出,一是投资只有地铁的20%,二是不与地面交通工具争路权,三是对新疆而言,既不受冬天的下雪困扰,也许更加适应乌鲁木齐这类条状布局城市解决交通瓶颈问题。

5.城市群建设资金来源,要着力构建发挥市场在资源配置方面决定性作用的机制,积极探索PPP模式的应用途径。

6.高度重视智库建设。习近平总书记指出,“要从推动科学决策、民主决策,推进国家治理体系和治理能力现代化、增强国家软实力的战略高度,把中国特色新型智库建设作为一项重大而紧迫的任务切实抓好”。乌昌石城市群智库建设的目的在于提高城市群建设的科学化决策水平与能力。城市群建设的本质在于其一体化建设,而一体化建设的关键在于统一规划。而统一规划要靠政府,一是靠政府的权力,二是靠政府的能力。

7.其他问题详见相关研究报告。

由于是乌昌石城市群建设前期重点工作研究与其发展规划研究不同,所以着重在现状、问题、重点工作的理念性、愿景等方面展开前瞻性、战略性研究,因此没有涉及更多有关本城市群发展的约束性指标;同时由于时间、精力、资料连续性等主客观条件限制,仅是在对现有可能收集到

的相关研究资料进行总结、归纳的基础上,展开理性的、相对深入的分析论证,没有开展更深入的实地调查与实证研究,所以在实践性方面可能显得不足,有待在城市群发展规划中进一步充实、细化。乌昌石城市群一体化建设是一个长期复杂的“五化”(新型工业化、新型城镇化、农业现代化、信息化、绿色化)同步推进的系统工程,尤其是在习近平总书记“四个全面”总体战略布局深入实施的大背景下,新情况、新问题、新理论、新政策不断出现或出台。因此,乌昌石城市群一体化建设相关研究只有进行时,没有完成时,本项目研究不足之处,有待在相关研究中继续深化、持续充实完善。

乌昌石城市群建设背景、意义及面临的突出问题

一、乌昌石城市群建设政策背景

2013年8月,国家发改委公布了我国城市群发展目标,首次提出打造包括乌昌石在内的10个区域性城市群的战略目标。2014年3月,国务院正式颁布《国家新型城镇化规划(2014~2020年)》,明确要加快培育发展包括乌昌石城市群在内的中西部地区的14个城市群。

目前,全国城市群规划已进入正式编制阶段,从重点培育国家新型城镇化政策作用区的角度出发,确定打造20个城市群。包括5个国家级城市群、9个区域性城市群和6个地区性城市群。其中,重点建设5大国家级城市群,包括

长江三角洲城市群、珠江三角洲城市群、京津冀城市群、长江中游城市群和成渝城市群 5 大城市群。稳步建设 9 大区域性城市群(国家二级城市群),包括哈长城市群、山东半岛城市群、辽中南城市群、海峡西岸城市群、关中城市群、中原城市群、江淮城市群、北部湾城市群和天山北坡城市群 9 大城市群。引导培育 6 大新的地区性城市群,包括呼包鄂榆城市群、晋中城市群、宁夏沿黄城市群、兰西城市群、滇中城市群和黔中城市群。

由此可见,乌昌石城市群作为全疆新型城镇化政策作用区,在国家新型城镇化战略布局中,处于稳步建设的 9 大区域性城市群(国家二级城市群)之中。其目的在于为推进全疆新型城镇化提供可复制、可推广的经验。

乌昌石城市群范围:国家发改委城市群规划确定的范围包括乌昌都市区,石河子、玛纳斯、沙湾(简称石玛沙)城镇组团,具体包括乌鲁木齐、昌吉、石河子、阜康、五家渠及呼图壁县、玛纳斯县、沙湾县等 5 市 3 县和兵团 3 个军垦师(兵团第六师、第八师、第十二师)的团场。规划确定,乌昌石城市群中乌鲁木齐市是核心,昌吉市是副中心,石河子市是棉花、石化等产业基地。乌昌石城市群范围内国土面积 6.38 万平方千米,占天山北坡经济带总面积 21.3%,占全疆总面积 3.8%。2014 年末,本区域内总人口 490.12 万人,占天山北坡经济带人口的 54.8%,占全疆总人口 21.3%,实现地产总值(GDP)合计 4149.47 亿元,占全疆 GDP 9273.46 亿的 44.75%,三次产业结构为 9.6:40.3:50.1。乌昌石城市群用全疆不到 4%的土地,养育了全疆 21.3%的人口,创



造了全疆近 45% 的 GDP，年经济增长对全疆贡献率高达 66% 以上。由此可见，乌昌石区域对全疆的经济发展具有显著的支撑带动作用。

乌昌石城市群的空间布局最大特点是沿兰新铁路西段呈“轴向一字形”分布，两两市县之间约 40 分钟车程，既是全疆市县相对集中的区域，也是全疆经济发展中的重点地区。本城市群区域内唯一的大城市——乌鲁木齐市在国家城市中的地位属于二类大城市，共有 7 个建成区，辖 1 个县。在新丝绸之路经济带国家战略中，乌昌石区域既是联系国内的门户或者桥头堡，又是亚太经济大陆经中亚与欧洲大陆经济区联系的中继站，这就使其拥有全疆乃至全国的高区位优势以及较强的聚集与辐射能力。作为全疆具有开发优势或者先行开发区的乌昌石城市群建设，对促进全疆社会稳定、长治久安具有不可替代的社会稳定器与筑城兴业稳疆的引擎作用。

当今世界经济复苏仍面临诸多不稳定、不确定因素。我国经济发展也由高速度增长进入中高速或者中速增长的新常态，乌昌石城市群建设既迎来难得的发展新机遇，也面临极其严峻的现实挑战。机遇方面：有西部大开发的机遇、全国对口援疆的机遇、国家加快新型城镇化的机遇，特别是国家实施丝绸之路经济带建设战略的机遇等等；挑战方面：既有外部环境变化，如各行业产能过剩、市场竞争环境日趋激烈等；也有资源生态环境变化，如水资源供给瓶颈越来越严峻、空气等生存环境状况恶化；还有社会环境变化，如社会稳定形势复杂而严峻、创新性的高端人才

聚集环境堪忧等。就全疆而言,新疆作为丝绸之路经济带战略的核心区,国家新批准设立了喀什、霍尔果斯两个国家级经济开发区,这样在全疆就形成了乌昌石城市群,喀什、霍尔果斯两个开发区三足鼎立的开发格局,本区域内的开发建设竞争环境、公共资源配置的竞争形势将更加严峻。面对机遇与挑战,如何在经济“新常态”形势下谋求内生增长新动力,如何破解城市群一体化建设与“碎片化”决策体制机制障碍,如何突破城市群一体化建设面对的行政壁垒、融资瓶颈、城乡一体化、产业分工等都需要深入研究、理清思路、确定对策。

乌昌石城市群建设应该在“社会稳定、长治久安”新疆工作总目标中发挥引领和示范作用,打破区域内部自我发展“小圈子”格局,突破现行体制机制瓶颈,积极构建乌昌石城市群更大范围、更高水平、更深层次的大开放、大融合、大发展的资源配置、产业互补、经济融合的大平台。谋划本城市群的整体发展目标、方向、路线图,尽早将愿景变成现实,实现跨体制、跨地区的高度开放的城乡一体化发展的新格局。

面对新常态新机遇,乌昌石城市群建设应该全力推动改革创新,发掘新的增长点和驱动力,积极营造强劲可持续的内生增长新格局;面对新常态新机遇,乌昌石城市群增长动力只能从全面深化改革中来,从体制机制创新中来,从资源优化配置、产业结构调整优化升级、经济发展方式转型中来;面对新常态新机遇,我们要创新发展理念,从传统的要素驱动、优质资源粗放转换(重化工)驱动转变为



创新驱动、改革驱动、绿色化建设驱动。通过结构调整释放内生动力,我们要着力改变经济运行模式,使市场在资源配置中起决定性作用,更好发挥政府作用。我们要推动科技创新,使本城市群在全疆率先同步实现工业化、城镇化、信息化、绿色化、农业现代化,率先全面建成小康社会。

为此,应加快乌昌石区域基础设施建设,搭建乌昌石区域要素自由流通的政策平台,打造本区域全方位互联互通新格局。城市群互联互通是一条脚下之路,无论是公路、铁路还是网络,路通到哪里,区域内的合作就应延伸到哪里。互联互通是一条规则之路,多一些相互合作、少一些规则障碍,本区域内的物流就会更畅通,交通就会更便捷,公共服务内容将会更丰富;互联互通是一条利益契合之路,有了共同的利益契合点,凝聚力就会越聚越强劲,城市群建设事业也就会越来越兴旺。着力实施城市群区域内全方位的互联互通,就是让脚下之路、规则之路、利益之路联通区域内的全体公民。打通资源配置决策碎片化、产业布局无序化的瓶颈,既要遵循经济发展规律,又要遵循自然规律,切实加强城市群区域内利益共同体建设,实现一体化螺旋上升式发展。

乌昌石城市群应该是一个有内生聚合力的群体,着力打造发展创新、增长联动、利益融合的开放型城市群格局,将符合各市县的共同利益诉求。为了实现上述目标,乌昌石城市群需要共同构建决策高度统一、目标高度契合、利益高度一致的合作共赢机制,为推进全疆新型城镇化跨越式发展提供可复制、能推广的成功经验。

二、现实意义

在全球化的开放时代,城市之间的经济联系越来越紧密,城市群在国家发展、区域发展中的地位越来越突出。乌昌石城市群一体化建设是国家重点培育发展的中西部地区九大重点城市群之一,其现实意义具体表现在:

1.乌昌石形成城市群一体化是国家丝绸之路经济带战略的重要组成部分,是国家依托亚欧大陆桥通道上的城市群和节点城市,推动形成与中亚乃至整个欧亚大陆的区域性大合作的重大战略举措,既是落实国家的重大战略,也是全疆实现社会稳定、长治久安工作总目标的战略举措,也是乌昌石融入全球产业链分工、跻身全球化发展的重大机遇。

2.乌昌石城市一体化建设是国家优化区域发展布局、优化社会生产力空间结构、培育天山北坡经济带新经济增长极、形成新的经济发展方式的重大举措。为乌鲁木齐布局中高端制造业、现代服务业发展,拉动布局在昌吉和石河子的下游高能耗、劳动密集型和产品初加工等相关产业发展。

3.乌昌石城市一体化建设有利于各市县发挥其优势,争取自治区、国家相关扶持政策以及相关大项目落地。乌鲁木齐是新疆首府有辐射带动作用等;昌吉是回族自治州有少数民族地区扶持政策等;石河子是兵团有维稳重任等。

4.乌昌石城市群一体化建设既可以有短期(3年)收获,



如城际互联互通,广大群众出行更便捷,大众创业、万众创新机会更多等,更重要的是有利于本区域长远的可持续发展,是各市县明确经济社会发展新目标、增添加快发展新动力的指南针和助推器。

5.乌昌石城市群一体化建设既有利于文化传承,也有利于资源整合、优势互补。乌昌石区域地缘相接、人缘相亲,地域一体、文化一脉,历史渊源同根、交往半径相宜,历史上曾经就是“迪化区域”的一个整体,当今也完全有必要相互融合、一体化发展。乌昌石区域人脉相依、地缘相接,推进一体化发展既有历史渊源,也有现实基础和转型发展的历史机遇。2014年,乌昌石区域人口约490多万,总面积6.38万平方千米,地区生产总值4149.47亿元,其中乌鲁木齐市各方面实力突出,2014年实现地区生产总值2510亿元,占乌昌石城市群GDP的60.5%;科教、文卫等公共服务资源区域优势明显;服务业比重占60.7%。昌吉五家渠阜康发展潜力大,2014年实现地区生产总值694.55亿元,城乡居民人均可支配收入分别突破2.2万元和1.3万元。石河子、沙湾、玛纳斯地理环境优越、农业现代化水平高、发展空间大、后发优势突出。

6.推动乌昌石一体化发展,对于推进天山北坡经济带体制机制创新、探索多元行政主体融合发展、促进生态文明建设、实现乌昌石优势互补,对于促进新疆跨越式发展,与全国同步全面建成小康社会、实现中华民族伟大复兴中国梦具有重要意义。

乌昌石区域内各市县,应当积极面对“新常态、转方

式”的新形势,自觉打破“一亩三分地”的思维定式和行为方式,更加主动地携手推动乌昌石城市群朝着“目标同向、措施一体、优势互补、利益相连”的方向创新前行。

三、乌昌石一体化建设面临的突出问题

推进乌昌石一体化建设虽然有一定基础,但仍然面临诸多实际困难和现实问题。主要表现在:

1.城市群一体化建设内生建设动力不足

乌昌石城市群虽然已经被国家列入重点培育的中西部九大城市群之一,国家及上级有关部门期望很高,然而本区域内各市县却热情不高、动静不大,等待观望氛围较浓,呈现出“空中雷声大、落地雨点小”的局面。显然,缺乏内生一体化建设动力。

2.创新创业高端人才匮乏且继续流失

乌昌石城市群与全国其他城市群相比,不仅人口规模总量小,而且人气不旺,人力资源中的人力资本含金量不高。不仅高端创新人才匮乏,而且高技能适用技术蓝领人才也极其短缺。加上社会不稳定形势复杂而严峻,不仅引进创新人才难度增加,而且本土有创新能力的人才以及具有消费能力的中产阶级或养老一族也大量流失。例如:自恢复高考 30 多年来,全疆每年考入内地重点大学,特别是 985 工程大学的毕业生,返回本地创业者寥寥无几。每年从内地考入乌昌石的大学毕业生、研究生,绝大多数毕业后又重返内地创业、就业,寻求更大发展空间。

面对内地,特别是发达地区城市群强大的“人力资本



虹吸效应”，乌昌石城市群显得苍白无力。

3. 兵地联动机制亟待无缝对接

自治区和兵团作为同一区域的两个正省级行政主体，在重大基础设施规划建设、环境保护、资源合理开发利用与产业布局等顶层设计方面，需要构建更加紧密的协调联动机制，最大限度避免“各自为政”对市场运行规律的破坏。

4. 各市县功能定位缺乏统筹协调

乌鲁木齐市作为自治区首府、兵团首脑机关的首位城市，聚集的功能太杂，因而导致人口、资源与环境比例失调、水资源短缺、交通拥堵、生态环境承载力超负荷等“大城市病态”形式较为严峻。

5. 区域内交通枢纽“单中心、放射状”，网络化布局建设滞后

各种运输方式之间的衔接不畅，交通智能化管理水平滞后，交通安全发展和节能减排的形势日益严峻，难以适应引领天山北坡经济带加快发展的需要。

6. 各市县发展水平差异大，经济联系、产业布局缺乏关联性

乌鲁木齐市，2014年GDP是本区域内第二大城市石河子市的七倍之多，其他各项经济指标均与本区域中其他市县差距悬殊，导致本区域大中小城市梯度不均，次级中心城市难以衔接，不利于本区域整体规模集聚和城市间相互协作，严重影响本区域内部协调发展以及相互之间承接能力衔接。

7. 中心城市带动能力弱, 创新人才要素“虹吸与被虹吸”并存

以上问题形成的原因固然多而复杂, 其中最根本原因是体制机制问题。从深层次分析, 现行行政区划和分灶吃饭的财政体制有其追求自身利益最大化的惯性。此外, 区域发展协调机制, 包括横向协商与纵向协调机制都缺位, 尤其是行政力量在资源配置中仍然起着主导或者决定性作用。因此, 目前在乌昌石区域现行体制基础上初步形成的市场体系是一个被强势行政扭曲的“支离破碎”的市场体系, 这个破碎的市场存在着多方面的缺陷, 主要表现在:

第一、并非统一的市场。因为行政体制条块分割, 导致市场碎片化, 既有行业“条条”行政保护, 也有地区“块块”行政分割。

第二、并非对所有市场主体开放的市场。市场主体被人为分割成三六九等, 难以激活市场主体潜在的内生动力。

第三、难以形成具有竞争力的市场。因为各种行政主体的规制约束及其行政垄断, 导致市场失去竞争性。竞争是市场的灵魂, 而没有竞争性的市场, 严格地说根本不能被称为市场。

第四、并非规范有序的市场。因为本区域有多层级、多系统行政主体, 均制定有各自行政规则, 各种行政批示主导着市场行为, 所以市场不是建立在规范统一的法治基础之上的, 而是行政主导的、行政批示的作用常常大于规章制度的、人为因素较多的非常态市场。



第五、市场发展非平衡、畸形化。

乌昌石城市群一体化建设基本价值理念

一、基本价值理念概念及内容

乌昌石城市群一体化建设基本价值理念所要回答是：为什么要建设本城市群，建设一个什么样的城市群，或者说乌昌石城市群的功能定位是什么等根本性问题。其实关于此类问题人们已经分别从不同视角作出一些表述，例如，将乌鲁木齐打造成为现代国际化城市、新丝绸之路经济带上具有洲际影响力的首位城市群、我国新型城市化格局中的一流国家级城市群等等。这些表述或者理念对于我们深入研究本城市群建设基本价值理念具有一定借鉴意义，但能否成为乌昌石城市群建设应当追求的价值理念，值得商榷。我们经过分析研究认为，根据国家设立乌昌石城市群的目的、党中央对新疆工作总目标的定位、习近平总书记“三严三实”的工作要求、党中央关于加快推进生态文明建设的战略部署等政策诉求，新疆社会大局稳定最紧迫的是创造就业机会，以就业促稳定，以稳定求发展，以发展促和谐，最终实现长治久安的总目标。也就是说，乌昌石城市群一体化建设应遵循的基本价值理念是——在国家“一带一路”战略中，建设成为亚欧具有绿色影响力的宜居宜业生态城市群，全疆新型城镇化先行示范区、“我们新疆好地方”美丽家园文明窗口。

二、牢固树立“绿水青山就是金山银山”的价值理念

切实转变经济发展方式,加强生态环境保护与治理合作。“我们新疆好地方”是新疆各族群众发自内心地对家乡自然环境的赞美与自豪。如今,随处可见的被恶化的生态环境已经成为新疆广大群众内心深处的忧虑。大气污染、水污染、土壤污染、水土流失、地下水位下降、湿地面积减少等等问题,严重制约着本区域经济社会的繁荣与发展。污染环境,任何人均可单独为之,然而,治理被污染的环境,任何一地都不可能独善其身。因此,区域内各市县应紧密携手,严禁高耗能、高污染企业落地;加大淘汰落后产能力度,加强化解过剩产能、机动车污染防治、水资源保护等方面的生态环境保护合作能力建设。

三、以绿色发展为抓手,提高城市群竞争新优势

从国际化视野加快推进生态文明建设,把绿色发展转化为丝绸之路经济带竞争新优势。通过多措并举、多管齐下,使青山常在、清水长流、空气常新,让各族人民群众在良好生态城市群中创新、创业、创造美好的幸福生活。切实将生态文明建设理念全面融入城市群建设全过程,构建绿色生产方式、生活方式和消费模式。节约集约利用土地、水和能源等资源,促进资源循环利用,控制总量,提高效率。加快建设可再生能源体系,提高新能源和可再生能源利用比例。实施绿色建筑行动计划,严格执行绿色建筑标准、扩大强制执行范围,加快既有建筑节能改造,大力发展绿色