

都市圈

协同发展理论与实践

廉军伟 著



浙江工商大学出版社
ZHEJIANG GONGSHANG UNIVERSITY PRESS

都市圈

协同发展理论与实践

廉军伟 著



浙江工商大学出版社
ZHEJIANG GONGSHANG UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

都市圈协同发展理论与实践 / 廉军伟著. —杭州:
浙江工商大学出版社, 2016. 8
ISBN 978-7-5178-1812-0

I. ①都… II. ①廉… III. ①城市群—发展—研究
IV. ①F291

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 203661 号

都市圈协同发展理论与实践

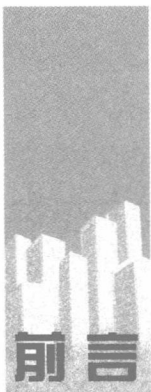
廉军伟 著

责任编辑 王黎明
责任校对 尤建忠
封面设计 林朦朦
责任印制 包建辉
出版发行 浙江工商大学出版社
(杭州市教工路 198 号 邮政编码 310012)
(e-mail: zjgsupress@163.com)
(网址: <http://www.zjgsupress.com>)
电话: 0571-88904980, 88831806(传真)

排 版 杭州朝曦图文设计有限公司
印 刷 杭州恒力通印务有限公司
开 本 710mm×1000mm 1/16
印 张 14.5
字 数 202 千
版 次 2016 年 8 月第 1 版 2016 年 8 月第 1 次印刷
书 号 ISBN 978-7-5178-1812-0
定 价 39.80 元

版权所有 翻印必究 印装差错 负责调换

浙江工商大学出版社营销部邮购电话 0571-88904970



自国家“十一五”规划提出“要把城市群作为推进城镇化的主体形态”以来，城市群的建设成为学者和政府部门关注的热点。2014年3月，国务院发布的《国家新型城镇化规划（2014—2020年）》进一步强调：“按照统筹规划、合理布局、分工协作、以大带小的原则，发展集聚效率高、辐射作用大、城镇体系优、功能互补强的城市，使之成为支撑全国经济增长、促进区域协调发展、参与国际竞争合作的重要平台。”近期，国务院批复《长江三角洲城市群发展规划》，明确了长三角城市群今后的发展方向。可见，城市群已经成为我国统筹城乡、区域发展的重要平台，成为我国参与“一带一路”和长江经济带建设的重要依托。因此，研究城市群相关问题，推动城市群的发展壮大，对提升我国国际竞争力具有重要意义。

笔者研究的杭州都市圈是以杭州为中心，包括湖州、嘉兴、绍兴三市，其在空间上形成以圈层为主的发展结构，同时又不同于城市群的“群集”结构。为此，笔者以都市圈这一概念为表述，将其贯穿于全文。当然，理论界对城市群、都市圈、都市区等概念、内涵、特点都有比较详细的辨析，本著作也在研究过程中，对相关概念内涵、特点等进行了分析。

从理论界和实践界来看，自都市圈这一概念产生以来，围绕都市圈的形成机理、发展机理、培育思路、建设实践等专家开展了大量的研究，如学术界对上海都市圈、京津冀都市圈、长株潭城市群、武汉都市圈、南京都市圈等实践研究所形成的理论体系等；各级政府决策咨询机构开展的都市圈规划、战略研究等，可以说，对都市圈的研究，研究成果丰硕，研究观点和结论层出不穷，这些都对指导区域都市圈的培育发挥了重要作用。因此，在以往学者研究的基础上对都市圈进行再研究，对笔者而言有种“班门弄斧”的感觉，也自感研究深度很难达到

更高的水平。鉴于此,笔者结合应用研究实践,在以往学者研究的基础上,结合各地方对发展都市圈的诉求,提出了都市圈“协同发展”的这一概念。相较于“协调发展”“一体发展”,笔者认为,协同发展是基于协调发展与一体发展之间一种状态。协调更多的是强调城市之间的协商,通过协商沟通来促进都市圈的发展,是基于各自利益出发点的行为模式。协同发展是在协调发展基础上,通过构建良好的实施推进机制,推进都市圈的发展,是一种有一定组织的发展阶段。一体发展是都市圈发展的高级阶段,是都市圈进入了自我发展,循环发展的阶段。在这个阶段中,都市圈相关发展领域都达到最优的状态,用物理学的观点看,可以说是达到了一种“动态的静止状态”。总结以上观点我们可以发现,都市圈协同发展阶段,是在都市圈协调发展的基础上的,这个阶段主要研究都市圈协调阶段解决不了、完成不了的问题与障碍,这些问题与障碍的破解途径是都市圈协同发展的重要内容。

本书根据协同学的相关理论,结合区域经济学的分析思路,从都市圈协同发展角度出发,构建都市圈协同发展的体系框架。都市圈协同发展的体系框架包括都市圈协同发展的经济主体、都市圈协同发展的运行机理、都市圈协同发展的保障机制三个维度。每个维度都从自身在都市圈角色定位出发,通过施加某些作用力,对都市圈协同发展产生影响。当然,这些影响既有正面的推动作用也有反面的制约作用。每个维度都是一个独立的体系,都有其运行规律。三个维度相互关联,互相促进,共同构成了都市圈协同发展的体系框架。

为更好地理解 and 把握都市圈协同发展的内涵,笔者结合参与的省咨询委项目“加快杭州都市经济圈协同发展的若干建议”、杭州市决咨委项目“加快杭州都市圈提升发展对策研究”、浙江省发改委的项目“浙江省杭州都市经济圈转型升级综合改革试点三年实施计划(2014—2016年)”、“杭州都市区转型升级综合改革试点区方案”、宁波市咨询委项目“加快宁波都市区建设的对策研究”、浙江省社科联项目“浙江四大都市区特色定位与内在协同发展体制机制研究”、杭州政研室项目“加快县域经济向都市区经济转型研究”、省发展规划研究院课题项

目“增强杭州、宁波两大中心城市极核功能”等项目基础,从我国都市圈发展的背景出发,以杭州都市圈发展的实践经验为依托,结合都市圈协同发展体系框架,对杭州都市圈协同发展阶段的成效、实施过程中的机制创新、实施举措进行了系统研究,并针对杭州都市圈协同发展问题,从政府决策角度提出了一些对策建议。通过杭州都市圈的实证案例分析,进一步充实都市圈协同理论框架,为都市圈协同发展提供实践经验。

都市圈的研究在国内既属于热点也属于难点,都市圈协同发展也是一个复杂的科学及应用命题,不可能在短期内对其做出成熟的、权威性的论述。都市圈待破解的难题还很多,本书只是在某一方面做了些探索。由于笔者水平有限、写作时间有限,书中错误在所难免,恳请广大读者批评指正!

廉军伟

2016年6月

目录 CONTENTS

第一章 绪论

- 第一节 研究缘起 003
- 第二节 研究背景 006
- 第三节 研究思路、方法及技术路线 0010
- 第四节 主要创新点 013
- 第五节 章节安排 013

第二章 都市圈国内外研究动态

- 第一节 都市圈相关理论及概念 017
- 第二节 都市圈的类型 026
- 第三节 都市圈的主要特征 029
- 第四节 都市圈的形成与发展机理 032

第三章 都市圈协同发展理论框架

- 第一节 协同理论来源及内涵 047
- 第二节 区域协同发展内涵 049
- 第三节 都市圈协同发展体系框架 058

第四章 都市圈协同发展的经济主体

- 第一节 政府层面 067
- 第二节 企业层面 070
- 第三节 居民层面 073
- 第四节 社会组织层面 075

第五章 都市圈协同发展的运行机理

- 第一节 交通体系协同机理 079
- 第二节 产业体系协同机理 083
- 第三节 创新体系协同机理 087
- 第四节 生态环境协同机理 090
- 第五节 公共服务协同机理 094

第六章 都市圈协同发展的保障机制

- 第一节 规划体系保障机制 099
- 第二节 政策制度保障机制 105
- 第三节 法制环境保障机制 109

第七章 国内外都市圈协同发展经验

- 第一节 日本首都圈 115
- 第二节 京津冀都市圈 120
- 第三节 长株潭城市群 130

第八章 杭州都市圈协同发展实践

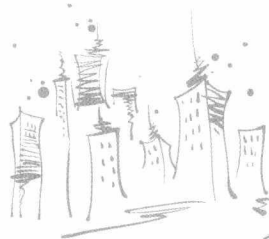
- 第一节 杭州都市圈的基本情况 143
- 第二节 杭州都市圈形成机理分析 147
- 第三节 杭州都市圈发展阶段分析 161
- 第四节 杭州都市圈协同发展运行态势 164

参考文献 212

后 记 223

第一章

绪 论



都市圈作为一种空间组织形式,日益成为区域参与国际竞争力的重要平台。当前,我国已形成北京、上海、南京、武汉等一批都市圈,它们在引领区域经济转型发展、推进新型城镇化建设、带动人口集聚、提升要素利用效率等方面发挥了重要的作用,成为支撑我国经济发展、促进区域空间协调的重要单元。随着都市圈的深入推进,都市圈的发展由各自协调发展进入互动协同发展的新阶段。为此,我们有必要在新的发展阶段,准确把握都市圈协同发展的背景,对都市圈协同发展进行深入研究。

第一节 研究缘起

本节按照问题导向的研究思路,基于都市圈自身发展阶段、都市圈内部城市需求和规划管理创新要求三个角度,立题开展都市圈协同发展研究,力求找准都市圈协同问题与障碍,剖析其内在机理与深层次的原因,并从提出政策建议的角度,来探讨如何进一步推进都市圈的发展。

一、都市圈发展阶段的难点

都市圈是城市化发展到一定阶段后,在具备特定地理条件的区域内出现的空间再组织现象。从都市圈的萌生、发展到成型,需要经历一个较长期的过程。从一般规律看,都市圈发展要经历“强核”“外溢”“布网”“整合”“耦合”五个阶段。“强核”阶段,“核心城市”由小到大、由弱到强,要素、人口、科技等资源不断向中心城市集聚,中心城市规模不断扩大,功能得到加快提升。“外溢”阶段,随着核心城市规模的不断壮大,产生了规模不经济效应,城市功能开始向周边外溢,由这种外溢所形成的衍生效应促进周边地区发展,出现人口和产业郊区化现象,城市建设的理念也发生了根本性的转变。“布网”阶段,中心城市依托交通干线与周边城市形成经济上的网络联系,城市与城市之间的联系日益紧密。“整合”阶段,核心城市与周边区域在功能上形成了较强的联系,都市圈进入整

合发展阶段,面临资源整合、产业整合、功能整合、管理整合等。“耦合”阶段,都市圈经济发展和规模扩大促使若干个都市圈相互重叠、渗透、融合,形成了规模更大的都市圈。按照都市圈的发展规律,其不同阶段面临着突出问题有差异,抓住制约都市圈发展的关键问题,也就抓住了促进都市圈发展的关键。从我国都市圈建设实际看,据不完全统计,我国正式提出建设都市圈的城市和地区有20个左右,但真正在我国具有影响力的是东部沿海长江三角洲都市圈、珠江三角洲都市圈和京津冀都市圈。各个省也都将都市圈作为城镇提升发展的重要方向。杭州、武汉、长株潭、厦漳泉等都市圈的发展已初具规模。从全国都市圈所处发展阶段看,各都市圈发展有快有慢,长江三角洲都市圈、珠江三角洲都市圈和京津冀都市圈发展已经进入了“整合”“耦合”的发展阶段,而杭州都市圈仍处于“强核”“外溢”的推进阶段。以杭州都市圈为例,自2010年《杭州都市经济圈发展规划》上升为省级区域规划并颁布实施以来,一些“容易的、皆大欢喜的”任务已经完成,进入了利益有冲突、啃“硬骨头”的关键时期,到了提升发展新阶段。这一个个“硬骨头”能否有效破解将成为杭州都市圈能否进一步发展的关键。为此,开展都市圈协同发展问题研究,可以找准这些制约因素,破解发展障碍,更好地推动都市圈的发展进入新的阶段。

二、各主体协同发展的迫切需求

在都市圈的发展初期,各主体对都市圈的发展认识还不够统一,在行动实施上还不主动。同时,长期的行政壁垒的存在,导致区域发展出现“区域大战”“地方保护主义”等现象。随着全球经济一体化发展的深入,“封闭”“恶性竞争”等已然成为不了发展的主流。都市圈内各主体在都市圈的发展过程中逐步认识到,必须收起“行政区经济”的狭隘意识,从区域经济一体化的整体利益出发,采取相应的对策措施,才能实现最终的“合作共赢”。而要把合作发展推向深层次就必须破除思想桎梏,打破行政藩篱,真正形成区域经济一体化的理念,这样才能重新找到经济发展的新增长极,最终实现各方的共赢发展。特别是都市圈内经济较为发达的地方政府与经济较为不发达的地方政府之间,如果能建立起比较有效的合作共赢的机制,双方就能实现在资源配置、经济、人才、技术等领

域的合作,实现彼此的互促发展。以杭州都市圈为例,经过五年多的培育发展,杭州都市圈内的杭州、嘉兴、湖州、绍兴四个市已逐步认识到都市圈在带动区域整体竞争力提升方面的重要作用,都市圈的发展有了更高的要求。从杭州来看,作为都市圈中心城市,杭州进入了推动腾笼换鸟、淘汰落后产能、资源统筹利用的发展阶段,迫切需要与周边市县加强资源整合,以利于杭州在更大范围、更广领域统筹利用各类资源。从周边市县发展来看,由于背靠杭州中心城市,也迫切需要利用中心城市人才、技术、资金等的溢出效应,更好地为地区的发展提供支撑。为此,出于都市圈内的城市共同的发展愿望,研究探讨都市圈如何实现协同发展,有利于更好地实现都市圈内城市的协同发展,促进各城市充分分享都市圈发展带来的“红利”。

三、都市圈规划管理的创新需求

都市圈是由多个成员单位组成的在功能上相互连接、跨行政边界的整体性城市区域,它被复杂的空间细分为多目标的政府自治体,并由此带来了行政管理上的麻烦、政治上的“巴尔干化”和无组织状态,以及公共产品与服务的低效率。面对着都市圈快速发展,世界各国都纷纷从规划管理的角度,运用政府的力量加强对都市圈的科学规划与管理。而都市圈的规划不仅是一项技术过程,也是一项政治过程,一种政府行为和社会行为。都市圈科学规划的管理本质在于淡化行政区划,从区域角度强化城市间的经济联系,形成经济、市场高度一体化的发展态势;协调城镇之间发展的关系,推进跨区域基础设施共建共享;保护并合理利用各类资源,改善人居环境和投资环境,促进区域经济社会与环境的整体可持续发展。例如19世纪末,美国开展大都市区规划,其目的就在于解决城市发展过程中系列问题,协调解决城市间发展的共同问题。从我国都市圈发展看,为推动都市圈的健康发展,各地均出台了推动都市圈发展规划,如《南京都市圈区域规划》《济南都市圈规划》等,以便进一步加强政府对都市圈培育的科学规划与引导。从杭州都市圈看,为推动都市圈的发展,省级层面也出台了杭州都市圈的发展规划。但从规划管理的角度看,随着经济社会的快速发展,新的问题、新的情况层出不穷,原有的规划管理已难

以适应都市圈发展需要,我们迫切需要在规划管理方面进行新的创新探索。为此,我们要开展都市圈协同发展研究,力求在新的发展阶段,找准发展问题,为都市圈的科学规划管理提供依据。

第二节 研究背景

《国家新型城镇化规划(2014—2020年)》明确提出:“按照统筹规划、合理布局、分工协作、以大带小的原则,发展集聚效率高、辐射作用大、城镇体系优、功能互补强的城市群,使之成为支撑全国经济增长、促进区域协调发展、参与国际竞争合作的重要平台。”而都市圈作为城市群的重要基础与核心载体,无疑将成为我国区域新一轮发展的主要载体,其在区域经济发展中的作用与地位日益凸显。

一、都市圈:我国城市化进入高级阶段的主体形态

都市圈的形成和发展是城市化进程的必然趋势。根据城市发展过程中的集聚效应和扩散效应,区域的空间结构按照城市→都市圈→城市群→经济区的顺序演进,如图1-1所示。世界城市发展的规律表明,只要城市人口不超过2500万,其发展成本与城市规模呈反比,城市效率随着城市规模的扩大而提高。特别是城市化的人均成本,城市规模越大,其成本越小。改革开放以来,我国城市发展基本上是一条外延扩张的发展道路,一种典型的粗放型发展模式,以高增长、高消耗、高排放、高扩张为基本特征。2011年,我国城镇化水平超过50%,正式跨入城市时代,城市经济已成为支撑中国经济高速增长的核心力量。特别是我国东部长三角、珠三角地区,城市化进入了加速发展期,推动了区域融合与一体化发展,各种制度创新、城市联盟、次区域协调与合作机制不断涌现,城镇间联系日益密切,新型城市化进程提速。随着新型城市化的深入发展,城市由单一发展向周边城市联动一体发展进程迈进,都市圈发展逐渐成为城市化进入高级阶段的主体形态。

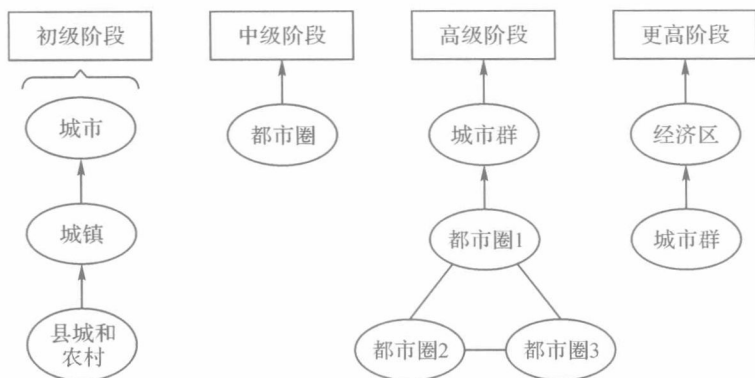


图 1-1 城市化演化的一般历程

二、都市圈：我国全面参与国际竞争的核心区域单元

都市圈作为承接国际资本、技术、产业转移和集聚的重要平台，逐渐被纳入全球分工体系和价值链中，已成为参与国际分工、合作及竞争的主体单元。从世界城市化进程看，都市圈往往成长于经济增长重心区域。如 19 世纪中叶，伦敦抓住第一次技术革命——蒸汽机革命契机，在伦敦到利物浦的英格兰中部地带发育出了都市圈雏形。19 世纪末 20 世纪初，随着第二次技术革命——电力革命的出现，美国东北沿波士顿至巴尔的摩又出现了规模巨大的城市群。20 世纪 60—70 年代，以信息技术为代表的新技术革命推动世界经济中心向亚太地区转移，催生了日本东海岸城市群。随着国际化趋势日益加深，世界各国联系越来越紧密，资本、人才、技术等生产要素的跨国流动日益频繁。目前，世界公认的六大经济圈分别为以纽约为中心的美国东北部大西洋沿岸城市群，以芝加哥为中心的北美五大湖城市群，以东京为中心的日本太平洋沿岸城市群，以伦敦为中心的英伦城市群，以巴黎为中心的欧洲西北部城市群，以上海为中心的中国长江三角洲城市群。近年来，世界经济发展重心正向亚太地区转移，2010 年亚洲经济增长率超过 6%，以中国、印度为代表的亚洲新兴经济体国家保持快速增长，明显快于欧美发达国家。2000—2009 年，新兴经济体和其他发展中国家的经济总量占全球 GDP 的比重已从 22% 上升到 24%，对世界经济增长的贡献率达到 46%。亚洲经济上的崛起，已促使世界经济格局重新变化，并逐步形成了欧、美、亚三足鼎立的局面。对我国来说，都市圈大多集中于东南沿海、沿

江地带,以及具有较好工业基础的东北地区。例如东部沿海地区初步形成了长三角、珠三角和京津冀三大国家级都市圈,这些地方已经成为中国经济发展的重要增长极,在带动中国经济发展和应对全球化国际竞争的过程中发挥着愈来愈重要的作用,是全方位、宽领域、高层次参与全球竞争的核心功能平台。当前,世界区域竞争已经由单个城市竞争转变成都市圈、城市群的竞争,都市圈已然成为世界竞争的重要单元。无论从世界六大都市圈发展历程看,还是从当今世界经济发展格局看,都市圈发展水平较高的地区,在经济发展水平、产业层次和创新能力等方面都处于世界领先水平。世界竞争格局逐步向板块化、联动化发展。从中国都市圈发展看,以长三角都市圈为例,长三角是中国经济发展最活跃的地区之一,占全国 2.1% 的国土面积,集中了全国 1/4 的经济总量和 1/4 以上的工业增加值,是中国经济最发达的地区之一,也是中国参与国际竞争力的重要区域。当前,长三角地区无论经济发展水平还是产业发展水平,都处于全国领先地位,也在世界竞争格局中占据一份地位。因此,从国际竞争格局趋势看,都市圈今后无疑将成为我国参与国际竞争的主要区域单元,将发挥越来越重要的地位。

三、都市圈:追求空间资源集约化发展的高效组织形式

都市圈是以大城市为核心的城市化模式,通过资源整合、产业整合、功能整合、管理整合,建设高密度的城市聚落,追求理性高效、均衡持续。产业的发展 and 集聚是都市圈形成和发展的重要条件,产业联系是维系都市圈内部各城市之间联系的根本纽带,产业集群和都市圈的互动发展促进了产业空间组织和城市空间组织的合理构建。而空间的集聚大大推动了交易成本的降低,促进了要素的自由流动,推动了资源的优化配置,进而推动市场规模扩大和区域分工深化。杨小凯(1991)在城市化与分工演进的模型中对城市化与交易成本之间的关系进行了深入的研究,其研究结果显示,分工网络中地域上的集中能够提高交易效率,降低交易费用,从而提高分工水平与生产力水平。都市圈的形成与发展实质上是一个市场规模不断扩大和区域分工逐渐深化的过程。各种生产要素在市场机制的作用下,依托市场网络中区域内部频繁流动,推动了区域产业结

结构的调整和产业分工的形成。都市圈的不断形成,产生不同的效应,促进了空间资源的集约化利用。一方面,在都市圈发展下,核心城市逐步成为公司总部、研发基地、金融中心和人才的集聚地;而都市圈内的其他城市根据比较优势的原则,成立大量的分厂或占地多、技术含量低的简单加工组装企业,这就促进了城市空间的外延扩展,利于形成合理的布局。另一方面,在都市圈空间扩展过程中,随着城市“极化”作用增强和优势产业的确立,外部规模经济为产业发展提供了额外的边际收益。为了获得这部分收益,那些与都市圈内优势产业关系密切的辅助性、补充性产业开始向都市圈聚集。由于这种不同产业间的相互关联效应和产业本身的聚集效应,形成了外部规模经济和外部范围经济,由此产生了产业聚集经济。城市随着规模不断扩张和都市圈发展阶段向前推进,产生了规模不经济,这促使都市圈产业向外扩散,进一步促进了不同地区的合理开发和利用。因此,都市圈的发展,是以空间资源集约化利用为导向的,都市圈通过不断调整和发展,成为空间资源集约高效利用的组织形式。

四、都市圈：有效统筹城乡区域发展的重要载体

长期以来,我国是一个典型的城乡“二元结构”国家,城乡之间、区域之间差距非常突出。在城乡二元结构下,城乡生产要素流动不合理,例如改革开放以来,农村生产要素只是单向地向城市流动,形成所谓的农民工。这种单向的要素流动造成农村社会发展的“空心化”,农村发展缺少基本要素。并且,城乡差距的扩大,造成城市居民收入和农村居民收入差距拉大。在我国城市化发展水平还不高的发展阶段,城市和产业人口集聚功能还不强,继续承接农村剩余劳动力转移的空间有限,持续大量转化农村剩余劳动力还有一定困难。而城乡发展差距的存在,导致城乡居民在教育、医疗等基本公共服务方面发展水平差异明显,农村基本公共服务发展水平比较落后,这进一步加剧了城乡矛盾。从区域发展看,沿海地区和内陆地区,平原地区和山地地区,由于开发阶段、资源条件、设施条件等因素,发展水平千差万别,区域之间发展不平衡。发达地区通过不断地吸取落后地区的人力、资源等,持续地推动区域进一步的发展。而落后地区由于资金、人才等的制约,发展越来越慢。都市圈是实现统筹城乡区域发