

科学谋划 综合施策 加快推进宁波都市圈建设

编者按

今年5月,国务院制定出台《长江三角洲城市群发展规划》,明确提出在长三角城市群构建“一核五圈四带”的网络化空间格局。其中,宁波作为长三角五大都市圈中少有的非省会中心城市,有望在国家城市群发展战略中承担更多的重要功能。

在此背景下,有必要进一步深化对宁波都市圈建设的认识,准确把握借鉴各都市圈建设的经验,明确宁波都市圈建设的推进路径,加强国家、省、市相关规划的衔接,科学谋划,综合施策,切实发挥宁波都市圈在国家新型城镇化和构建长三角世界级城市群中的积极作用。



舟山跨海大桥西堠门大桥 (新华社 发)

进一步深化对宁波都市圈建设的认识

宋炳林

一、从概念内涵来看,宁波都市圈与宁波都市区概念有所差异,但本质上都是强调中心城市与周边地区的经济社会联系和协同发展,应注重从概念纠结转向功能实质

在《长江三角洲城市群发展规划》颁布以前,浙江省早在“十一五”规划就提出了建设杭州、宁波、温州都市经济圈和浙中城市群“三圈一群”的总体设想,接着“十二五”“十三五”规划在继承创新的基础上,又连续提出建设“杭州、宁波、温州和金华—义乌四大都市区”的概念。宁波也沿用省里的提法,从最初的“宁波都市区”建设。在一段时间里,关于“都市经济圈”“都市区”与“都市圈”等概念的辨析和争论比较多,在一定程度上模糊了问题的重点,忽略了都市圈建设的本质内涵。

从概念内涵来看,都市区(Metropolitan Area)即以某一大城市或特大城市为中心,以及与这个中心具有高度经济与社会融合度的相邻地区所共同组成的城市化区域,例如曾经提出的上海都市区、东京都市区等概念,更多指向的是本行政区划内的空间范围。而都市圈(Metropolitan Coordinating Region)的概念则更类似于城市群。相比都市区,其覆盖的范围更广,且暗含了“首位城市”的概念,圈内城市之间更多是一种“主机—终端”的关系。尽管两者有所差异,但指向的本质都是相同的,即强调各城市之间的逐渐过渡,强调中心城市与周围地

区的协同发展,以及中心城市功能在空间范围的延伸,以及由此产生的辐射带动效应。为此,在国家新的城市群规划实施背景下,宁波有必要加深认识,更多采用“宁波都市圈”的提法,并尽快从概念纠结转向功能建设的实质。

二、从发展动力来看,宁波都市圈的形成不是简单地人为划定圈层范围,更多是一种综合因素推动下的市场自发性行为,应注重发挥好政府的引导作用和市场的决定性作用

从国际上比较知名的都市圈来看,一个比较鲜明的特点是,都市圈在有限的地域空间内,吸纳了大量的就业人口,集聚了大批产业集群,在一定程度上讲,初步形成了相对合理的区域协作分工格局。例如,纽约都市圈北起缅因州,南至弗吉尼亚州,包括波士顿、纽约、费城、巴尔的摩和华盛顿5大城市以及诸多10万人以上的中小城市,在区域协同发展方面就做得比较成功。纽约的金融业、费城的国防及重工业、波士顿的高新技术产业、巴尔的摩的冶金业、华盛顿的综合服务业等各具特色,产业布局呈现出合理分工和多元互补的格局,为都市圈的区域协同发展提供了重要支撑。

这种区域协同发展的背后,当然离不开政府的规划引导和政策影响,但从总体及历史的眼光来看,更多是一种综合因素作用下的自发性市场行为。脱离经济发展和城市化的客观规律,忽略城市之间的人缘地缘关系和各自的利益诉求,单纯从行政和政策方面谈促进是不现实

的。为此,在宁波都市圈建设过程中,应充分发挥市场的决定性作用和政府的导向性作用,既要顺应经济社会发展大势,抓好政府层面的联动谋划,也要尊重市场自主选择的力量,更多运用市场化的手段来推动圈层结构的形成。

三、从建设任务来看,宁波都市圈建设重点在于但也不局限于经济功能的夯实做强,人文交流在圈内合作中的柔性作用愈发凸显,应注重从经济视角转向综合视角

《长三角城市群发展规划》对宁波都市圈的功能定位和任务要求是:高起点建设浙江舟山群岛新区和江海联运服务中心、宁波港口经济圈、台州小微企业金融服务改革创新试验区。高效整合三地海港资源和平台,打造全球一流的现代化综合枢纽港、国际航运服务基地和国际贸易物流中心,形成长江经济带龙头龙眼和“一带一路”战略支点。显而易见,促进资源的高效利用,推动产业的分工合作,进而带动区域经济功能的夯实做强是宁波都市圈发展的重中之重。但应该看到,都市圈内的合作不只是经济层面的产业合作,科技人文交流,社会民生共享等“软性”合作正变得越来越重要。

为此,今后在宁波都市圈建设过程中,要突破传统“招商引资”的思维定式,探索建立“交通互联为先、人文交流为辅、经济合作为主”的新型合作模式。交通互联为先,就是要打造以宁波为中心的一小时立体交通网,为圈内城市间的人文交流、产业互动、技术合作等创造前提

条件;人文交流为辅,就是要发挥甬舟合同属吴越文化的共同历史基础,进一步在科教文卫、旅游体育等领域广泛开展人文交流合作,构建官民并举、多方参与的人文交流机制,鼓励丰富多样的民间文化交往,有效增进城市间的亲近感与紧密性;经济合作为主,就是在已有的合作基础上,更加注重发挥商会、行业协会等中介组织的桥梁和纽带作用,促进都市圈各类市场主体之间的沟通和交流。

四、从推进策略来看,宁波都市圈建设不是中心城市对周边地区资源的简单汲取,而是各城市之间优势互补、资源互换的过程,应注重从单向谋划转向多方共商

从现实来看,目前我国大部分都市圈还处于由“强核”到“外溢”的过渡发展阶段。加强中心城市建设,提升中心城市功能是现阶段都市圈培育的关键所在。但这并不意味着,都市圈建设就是周边城市对中心城市的资源支撑,更不是简单的“势力范围”圈定。说到底,都市圈建设的一个重要特征是协同,基础设施建设、功能性项目和产业布局、环境治理等都需要圈内多方的共同协作,以实现资源配置的合理化效益。只有这样,才能实现都市圈的健康和可持续发展。

为此,宁波应立足长三角城市群规划的定位和要求,注重加强与舟山、台州等周边城市的沟通协作。尤其是在具体推进过程中,宁波作为中心城市应展现出更为主动和大气的姿态,切实照顾周边城市的利益诉求。例如,可以考虑主动将地铁和市域轨道等交通基础设施向周边地区延伸,主动将教育、医疗、养老、社会保障等民生服务与周边地区对接,主动将部分“腾笼换鸟”的产能向周边地区疏散等等。换言之,只有服务好周边地区,宁波作为中心城市才能实质性推动宁波都市圈的整体发展,也才能实现自身的转型发展。

(作者为市社科院经济研究所所长、副研究员、博士)

交通综合枢纽,谋划建设上海东站,形成90分钟交通出行圈,引领长三角城市群一体化发展;杭州都市圈推进建设杭州至黄山、商丘至合肥至杭州铁路,加快市域铁路建设,以完善杭州都市经济圈对内、对外交通网络建设为重点,推进区域内基础设施的全面对接,形成内联都市圈、外接长三角城市群的交通网和基础设施网。

第二,构建泛在普惠的信息网络。上海积极建设亚太信息通信枢纽,力争实现“百兆到户、千兆进楼、T级出口”的网络覆盖,为上海信息通信基础设施升级;苏锡常都市圈积极建设无锡国家传感网创新示范区,集中力量推进国家公安部汽车电子标识物联网、环保部环保物联网等重大行业应用示范工程在无锡试点实施等。

五、各都市圈把创新协同发展体制机制作为根本保障

都市圈建设需要遵循市场发展规律,构建圈层内部的统一市场,长三角各都市圈高度重视创新协同发展体制机制。

第一,积极推动要素市场一体化建设。杭州都市圈加强信用长三角区域合作,打造信用城市联盟,构建以杭州都市圈为核心的信用城市联盟,推进跨区域的信用信息互查、诚信企业互认、信用服务机构备案互认工作;上海依托上海碳排放交易所,在长三角城市群开展碳排放交易,推进长三角区域内排污权交易工作,推动都市圈能源互联网建设。

第二,探索成本共担利益共享机制。杭州都市圈开展都市圈城市环境保护联合执法工作,推进杭州、湖州市生态环境先行示范区建设,探索建立流域生态补偿机制和水环境治理专项资金按因素法分配的转移支付制度。

(作者单位:市社科院经济研究所)

加快宁波都市圈建设的推进路径

陈琳

根据《长江三角洲城市群发展规划》,宁波都市圈被赋予“打造全球一流的现代化综合枢纽港、国际航运服务基地和国际贸易物流中心,形成长江经济带龙头龙眼和‘一带一路’战略支点”的重要使命。作为都市圈的中心城市,宁波应携手舟山、台州,创新体制机制、促进分工协作、整合资源平台、强化同城效应,努力将宁波都市圈打造成长三角的重要增长极。

一、牵头成立市(县)长联席会议,系统谋划都市圈建设

都市圈建设有着跨行政区的特征,政府间的顶层设计、系统谋划与项目对接必不可少。为此,宁波可借鉴杭州都市圈与南京都市圈的经验,依托浙东经济合作区市长联席会议,牵头成立宁波都市圈(县)长联席会议,并将100公里半径范围内的上虞区、嵊州市、新昌县纳入联席会议成员范围,定期就都市圈重大交通互联、产业互动、民生互通、环境互保等重大问题进行协商,深入探讨都市圈建设的重要议题,共同推动都市圈重大项目上升为省级乃至国家级战略。在市(县)长联席会议框架下,再分设由各地发改、经信、交通、环保、民政等部门组成的专业委员会,负责重大项目的规划、协调、跟踪与评估,确保都市圈建设的平稳落地、有序推进。

二、进一步优化宁波空间布局,打造强有力都市圈内核

从本质上而言,都市圈的形成是一个市场自发行为,更多依赖于中心城市的首位度及其聚合能力,而不是行政规划本身。与其他都市圈相比,宁波当前最大的软肋在于缺乏强有力的“内核”,削弱了宁波作为一个城市的整体性与统筹性。为此,建议宁波以此次行政区划调整为契机,加快提升市级统筹能力,优化中心城格局,打造强有力的都市圈内核。从长远来看,建议以南京、杭州等地为参照,进一步加大区划调整力度,尽早实现市辖县(市)全部设区的格局,从而增强宁波作为都市圈中心城市的综合实力,进而提升对周边城市的吸引力与集聚力。

三、构建立体化交通网络,打造一小时交通网

从都市圈建设经验来看,交通同城化起步最早、效果最为明显、影响也最为广泛。宁波应加快构建高速铁路、高速公路、城际铁路、轨道交通等组成的立体交通网络,打造圈外城市1小时高铁交通网、圈内城市1小时城际交通网、域内城市1小时轨道交通网等三个“1小时”交通同城化网络。重点可推进以下项目:加快甬余—余慈线、奉化线等市域轨道交通的规划与建设,并为周边城市轨道交通预留衔接

空间;依托甬舟开放大通道,加快甬金、甬舟铁路的规划建设,并适时谋划与推进沪嘉甬高铁、沪甬城际、甬台温高铁等项目,打造宁波综合铁路枢纽;加快杭甬复线、甬台温复线等高速公路的规划与建设等。

四、打造产业合作示范项目,推动产业整体转型升级

互惠共赢的区域产业合作,将为都市圈建设提供强大助推力与凝聚力。作为中心城市,宁波应当放低姿态、主动让利,有序推动与舟山、台州等城市的项目合作。一是以宁波都市圈为主体联合申报国家自主创新示范区。积极打造一批产业合作示范项目,推动区域产业整体转型升级。二是发起设立都市圈建设基金。有序推动宁波港口经济圈、舟山群岛新区与台州小微企业金融服务改革创新试验区的资源整合与产业对接。三是组建甬舟海上旅游集团。有效整合两地海湾、海岛与岸上旅游资源,以游轮为纽带,开展观光游、休闲游为一体的综合海上旅游服务。四是组建跨行政区的三门湾产业园。通过市场化的投资入股,组建三门湾产业运营平台,实施统一的规划、开发、准入、运营与监管模式,力争将三门湾打造成海洋经济合作示范区。

五、加快实现民生数据联网,助推人才交流互动

区域产业分工协作的背后,不仅是资金与产品的流动,也是人才的流动。而人才的流动,不仅有赖于交通同城化对应的快捷,也需要民生同城化带来的便利。因此,应当依托智慧城市建设,推进都市圈民生大数据联网工程,通过公共交通、基础教育、医疗服务、社会保障等方面的系统对接与数据共享,助推三地人才交流。建议谋划以下项目:一是借鉴长株潭城市群融合发展的经验,统一电信区号与资费,取消三地间的长途漫游,实现通信同城化;二是借鉴京津冀一体化经验,推动三地医疗机构检验结果互认,并实施三地医疗费用实时结算;三是推动三地市民卡在公交、地铁、城际铁路、公共自行车等项目的互联互通与无缝对接。

六、深入贯彻绿色发展理念,协同推进生态共保

污染的产生与影响具有较强的流动性,环境的保护与受益具有明显的跨区域性质,因此有必要组建跨行政区的环保协调机构,实施统一的规划、标准、监测与防治措施。例如,杭州都市圈建立了较为成熟的环境互保与都市圈边界环境联合执法机制,有力保障了G20峰会期间的综合环境质量。为此,宁波应紧密围绕建设“两美”浙江的要求,依托宁波都市圈(县)长联席会议设立环保委员会,建立与强化杭州湾、三门湾、浙东沿海等区域的生态环保合作与环境联合执法机制,探索通过生态补偿等市场化手段共建四明山、天台山等跨区域生态功能区,形成共治生态环境、共建绿色家园的常态化机制。

(作者单位:市社科院经济研究所)

准确把握长三角各大都市圈的发展动向

徐兆丰

当前,长三角各大都市圈建设都在积极推进,对此宁波要密切跟踪、把握动向,以强化与各大都市圈之间的协同发展,共同支撑长三角世界级城市群构建。

一、各都市圈把打造协同发展空间格局作为关键任务

长三角各都市圈高度重视圈内一体化建设,谋划形成以区域中心城市为核心、功能节点城市(镇)为纽带、乡村地域为支撑的网络化空间布局体系。

第一,积极促进圈内同城化发展。南京都市圈努力提升南京中心城市功能,加快建设南京江北新区,加快产业和人口集聚,辐射带动淮安等市发展;杭州都市圈突破行政区划局限,加强杭州与湖州、嘉兴等周边地区的合作交流,推进规划共绘、交通共联、市场共构、产业共兴、品牌共推、环境共建、社会共享,进一步提升杭州在区域整体联动发展中的核心作用。

第二,强化主体功能分区的基底作用。苏锡常都市圈全境为优化开发区域,积极转变空间开发模式,严格控制新增建设用地规模和开发强度,适度扩大农业和生态空间;杭州都市圈西部为限制开发区域,控制新增建设用地规模,实施城镇点状集聚开发,加强水资源保护、生态

修复与建设,维护生态系统结构和功能稳定。

二、各都市圈把开放式创新作为经济转型升级的重要引擎

长三角各都市圈高度重视开放式创新驱动战略,支撑引领经济转型升级,增强经济发展内生动力和活力。

第一,共建内聚外合的开放型创新网络。上海在电子信息、航空航天等领域,建设和完善一批高水平共性技术创新平台,加快张江国家自主创新示范区建设;苏锡常都市圈积极搭建中新金融创新合作平台,借鉴新加坡金融行业发展先进经验推进苏州工业园区金融开放力度,从而提升苏州中心城市开放能级;合肥都市圈完善以政府投入为引导、社会投入为主体、股权融资与债权融资、直接融资与间接融资相结合的科技投融资体系,加快合芜蚌自主创新综合试验区建设。

第二,积极推进创新链、产业链深度融合。杭州都市圈改造提升传统产业,大力发展金融、商贸、物流、文化创意等现代服务业,加强科技创新、组织创新和商业模式创新,提升主导产业核心竞争力等;合肥都市圈高起点推进中德合作(安徽)智慧产业园,开展中德“安徽经贸交流合作周”,推进合肥、芜湖经开区合作园区建设,全面加强中德经贸合作,进一步提升在对德合作领域的

话语权。

三、各都市圈把生态共建环境共治放在突出位置

长三角各都市圈高度重视生态共建、环境共治,把生态环境建设放在突出重要位置。

第一,实施生态修复和建设工程。杭州都市圈将湿地保护列入浙江生态省建设和“五水共治”考核体系,推进德清下渚湖国家湿地公园生态及水生植物保护工程;南京都市圈推进建设长江生态廊道,谋划将长江三桥建设成为南京生态廊道综合利用示范项目,打造成南京市生态农林产业示范基地和乡村生态生态旅游后花园。

第二,开展水体联防联控。上海建立太浦河上下游水资源保护协作机制,形成上下游联动的保护格局,维护太浦河的健康,建设太浦河的水生态文明,保障上海供水安全;苏锡常都市圈推动环淀山湖地区原有工业逐步退出,严禁新增城镇和工业污染入湖等。

四、各都市圈把基础设施互联互通作为发展先导

交通、信息、能源、水利等基础设施是都市圈发展的基础,长三角各都市圈高度重视健全互联互通的基础设施网络。

第一,构筑以轨道交通为主的综合交通网络。上海积极建设上海