

浙江空间经济新格局：都市圈的形成与发展

王祖强

(中共浙江省委党校 浙江省科学发展观与浙江发展研究中心,

中国浙江 杭州 311121)

【摘要】都市圈是城市经济演化发展的高级形态。进入新世纪以后，浙江工业化和城市化在空间上出现了融合发展的新趋向，城市经济已超越县域经济成为浙江经济空间集聚发展的新形态。市场化推动了市场规模扩大和分工深化，工业化促进了人口、企业和产业向城市的集聚，开放型经济逐步把浙江企业纳入全球生产体系。产业集聚、市场扩展和开放型经济成长都要求浙江构建新的以都市圈为核心的经济空间组织模式；因此，要通过发展以都市圈为主要载体的城市经济，推动浙江经济空间结构的转型升级。

【关键词】经济格局；都市圈；县域经济；浙江

【中图分类号】F127

【文献标识码】A

都市圈是指在地域上集中分布的若干城市和特大城市集聚而成的多核心、多层次的城市联合体。与中心城市相比，都市圈具有规模大、集聚辐射功能强和国际化程度高等显著特点。法国学者戈特曼（Jean. Gottmann）认为，都市圈昭示了未来经济组织与人类聚居模式的方向，将逐渐成为衡量一个国家或地区社会经济发展水平的重要标志^[1]。世界经济和城市发展经验表明，以大都市圈为主要载体的城市经济，已经成为发达国家城镇空间布局最为集约、产业竞争力最为强劲、要素配置最为高效的经济空间形态^[2]。21 世纪初以来，浙江以县域经济为主体的空间结构正在向以城市经济为主体的空间结构转型，市场化推动了市场规模扩大和分工深化，工业化促进了人口、企业和产业向城市的集聚，开放型经济成长使浙江企业逐步纳入全球生产体系。这些因素正在重新塑造城市空间形态，成为推动浙江都市圈发展的内在动力。

1 浙江空间经济结构变化的新特点

改革开放 30 多年来，浙江走过了一条以县域经济为主导，以农村工业化和城镇化为主要特色的发展道路。这种工业化与城市化道路虽有其历史的合理性，但也给浙江经济发展带来了许多问题，比如城市结构不合理，城市集聚和辐射能力偏弱，高端要素难以集聚，高端产业发展缓慢等。进入新世纪以后，浙江区域经济的空间布局已经发生了重大变化，2008 年浙江城市化率达到 57.6%，33 个城市的经济总量已占全省经济总量的 80%以上，特别是杭、甬、温三大中心城市以占全省 6.7%的面积，集聚了全省 16.81%的人口和 32.83%的经济总量。这预示着以县域经济为主体的空间结构正快速向以城市经济为主体的空间结构转型，都市圈已经成为浙江经济综合实力最强、发展速度最快的区域。

目前浙江已迈入人均 GDP 6 000—10 000 美元的发展阶段，新型城市化与新型工业化的良性互动将成为经济转型升级的新引擎。主要表现在：一是人口、产业向都市圈集聚的趋势日益明显，都市圈成为高端要素、创新要素的集聚区；二是都市圈已成为经济空间集聚发展的新形态，将主导城市空间形态的变化；三是中心城市已成为促进产业转型升级的动力源，创新型经济

和服务型经济等新兴经济形态将不断涌现。

1.1 城市快速发展，城市化率大幅上升

在过去的 30 年中，浙江城市发展快速，城市数量不断增加，城市规模不断扩大，城市化率不断提升。2008 年，浙江特大、大、中小城市及城镇个数分别为 3 个、11 个、19 个、750 个，与 1978 年相比，特大城市从无到有，大城市增加 8 个，中小城市增加 19 个，小城镇增加 583 个。城镇体系逐渐趋向合理，其中特大、大、中小城市、小城镇比例从 1978 年的 0：0.018：0：0.982 调整为 0.004：0.014：0.024：0.958。城市规模不断扩张，建成区面积不断扩大，2008 年全省城市面积达到 52 991.49km²，是 2000 年的 5.26 倍；城市建成区面积 2 315.63km²，比 2000 年整整翻了一番。全省人口不断向城市地域集聚，2008 年，浙江城市化水平达到了 57.6%，比 1978 年提高了 43.1%。

1.2 城市经济总量和地位迅速提升

随着各类生产要素逐渐向城市集中，浙江城市经济保持了持续快速的发展，不仅总量不断扩大，在区域经济发展中的地位也逐步提升。2008 年浙江 11 个设区市的 GDP 达 10 134.73 亿元，人口总数为 1 479.02 万，占全省比重为 47.17%和 31.55%，分别比 1990 年提升了 17.49%和 15.68%，社会消费品零售总额、固定资产投资和地方政府财政等其它主要经济指标占全省比重也接近或超过 50%。尤其是杭、甬、温三大中心城市，在区域发展的中心地位得到了进一步增强。2008 年杭、甬、温三大中心城市（市区）的 GDP 分别达到 3 788.92 亿元，2 251.42 亿元和 1 014 亿元，占全省 GDP 的 32.83%；人口总量比 1978 年提升了 1 倍还多，比重占到了全省的 16.81%，已经成为了全省经济的核心增长极。

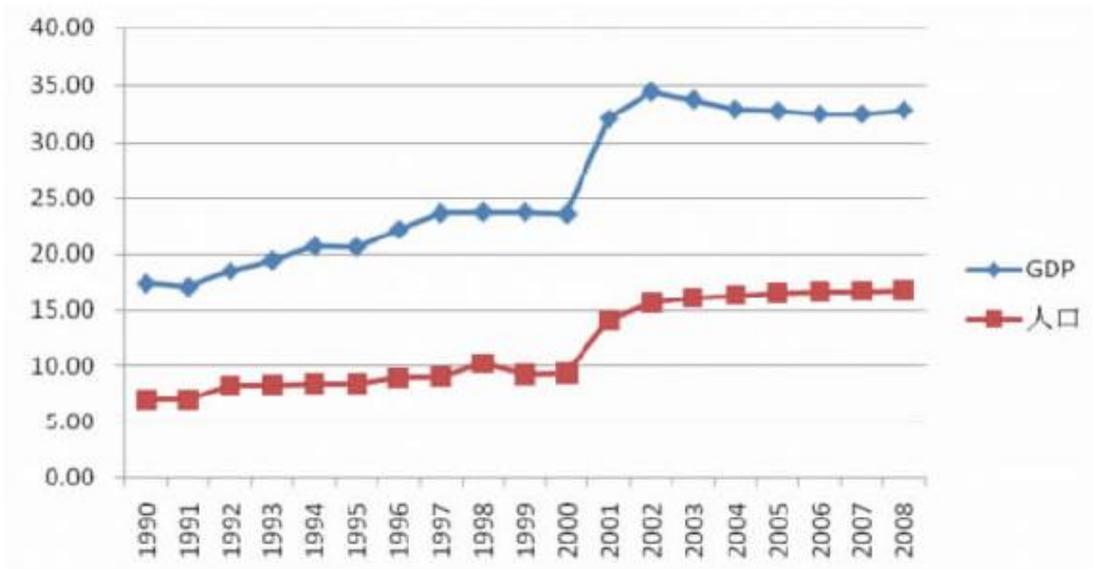


图 1 杭甬温（市区）历年 GDP 和人口占全省的比重（%）

资料来源：根据 1991—2009 年《浙江统计年鉴》和相关资料整理。

1.3 产业布局逐步向城市集中

收稿时间：2010 - 09 - 12；修回时间：2010 - 12 - 18
基金项目：国家社会科学基金项目（编号：10BJL060）资助

在工业化和城市化相互作用下，浙江产业布局逐步向城市集中。区域空间总体格局经历了“两大块”（浙东北和浙西南）、“VIT”（环杭州湾、温台沿海、浙赣线和金丽温线）、“三圈一群三带两翼”（杭甬温都市圈和浙中城市群，环杭州湾、温台沿海、浙赣和金丽温沿线产业带，东部海域和西南山区两大生态屏障）的发展历程^[3]。未来浙江空间布局仍将以都市圈（城市群）为主导，以沿海开发为重点，以重点开发区、城市新区和开发区（工业园区）为载体的新的空间开发战略，继续坚持“点”、“轴”、“面”有机结合、逐步推进的原则，在规划和形成主体功能区的基础上，进一步优化区域空间布局。总体格局将在“三圈一群、三带两翼”的基础上，演变为“三带两翼”（三带即三大产业带，两翼即东部海域蓝色屏障和西南山区绿色屏障）、“三圈一群”（即杭、甬、温都市圈和浙中城市群）和“三中三区”（三中即中心城市、中心镇、中心村，三区即重点开发区、城市新区和开发区）。

1.4 城市产业结构不断优化升级

随着城市经济总量的不断扩大，浙江经济结构也经历了不断优化的过程。2008年，城市一、二、三产业增加值的结构比例为4.4:53.7:41.9，呈现“二、三、一”布局。与1995年相比（由于数据缺乏，仅与1995年相比较），第一产业与第二产业的比重分别下降了8.0和1.6个百分点，第三产业比重则提高了9.6个百分点，产业水平稳步提升。城市的第一、二产业比重与全省相比，分别低0.9和0.3个百分点，第三产业则高1.2个百分点。特别是杭、甬、温三大中心城市，2008年产业结构已经调整为1.9:50.0:48.1，大大优于全省5.1:53.9:41.0的构成水平。城市经济的快速发展，经济结构不断优化，使得新兴产业门类和新型业态不断涌现，经济服务化趋势加快，创意产业、楼宇（总部）经济、网络经济（电子商务）、空港经济、休闲经济等新型城市经济快速发展，推动城市经济由外延粗放扩张向内涵集约发展转变。

2 浙江都市圈发展存在的主要问题

浙江都市圈发展有一种明显的粗放型增长的特征，主要依赖土地、人口、资源等要素的大量投入实现扩张，而非通过诸如集聚高端要素、培育先进制造业和现代服务业来提升都市圈的经济功能。回顾1990年以后浙江城市经济的发展历程，可以发现除了1994年前后和2001年前后这两个时期浙江城市经济发展水平有明显跃升外，其它年份浙江城市经济发展水平的提升速度则相对缓慢。而1994年前后和2001年前后浙江城市经济的大幅跃升并非城市内部经济的质变，主要得益于行政区划的大范围调整^①。即通过把原城市周围的一些县市划入了城区，使得城市经济在行政区划上面积扩大、人口增加，但这些都并非实质意义上的增长。相比而言，在其它年份浙江城市经济的提升速度就显得十分缓慢。从1990—2000年，浙江省11个设区市GDP和人口比重分别从29.68%、15.78%增加至37.88%、20.78%，上升了8.20和5.00个百分点。而从2000—2008年，浙江省11个设区市的GDP和人口占全省的比重则一直在47%和31%左右徘徊，没有显著提升。

2.1 城市经济的空间集聚程度有待提升

改革开放30多年来，虽然浙江城市化水平快速提升，但是相对于工业化水平而言仍然滞后。2008年，浙江人均GDP超过6000美元（根据测算相当于1970年2269美元），而城市化水平只有57.6%。而各种自然要素与浙江相近的韩国在人均GDP达到6000美元时，城市化水平已经达73.8%，显然浙江城市化水平比当时的韩国明显偏低。世界城市化规律显示，城市化率与工业化率的合理比值范围是1.4—2.58，而浙江的这一比值一直徘徊在1.0—1.2之间。当然，由于城市化的统计口径问题，这一数值可能偏低。浙江是外来劳动力高输入的省份，如果考虑这一因素，浙江的实际城市化水平应该更高些。人口空间集聚程度低导致浙江大城市数量偏少，特别是500万以上人口的大城市数量更少。此外，浙江小城镇的规模也明显偏小，全省

^①1992年，温州撤销瓯海区，设立瓯海区。1994年，新设地级台州市，直接撤销椒江市、黄岩市，设立椒江区、黄岩区、路桥区。2000年，丽水撤地设市，并将原县级丽水市改设为莲都区；嘉兴市重新调整了秀城、秀洲两区划；金华市撤消金华县设立金东区，并重新调整婺城、金东两区划。2001年，绍兴市调整了越城区、绍兴县区划，将部分绍兴县地域划归城区管辖，并将绍兴县政府驻地迁到柯桥；杭州市将萧山市、余杭市改设为市辖区；温州市重新调整了三个区的区划设置，并扩大市区范围；衢州市撤消衢县设立衢江区，并重新调整了柯城、衢江两区划。2002年，宁波市撤消鄞县设立鄞州区。2003年，湖州恢复设立吴兴区和南浔区。

现有建制镇 752 个，其中镇区人口 10 万以上的小城镇只有 2 个，5 万以上的 17 个，1 万以下人口的建制镇占了绝大多数。城市规模偏小导致浙江城市的集聚和辐射能力明显不足。

2.2 城市产业仍然处于低端

目前，第二产业产值在浙江中心城市 GDP 中依然占据 50%左右，多数城市以低技术的劳动密集型产业为主，高新技术产业和高端制造业发展较为缓慢，整体竞争力不强，位于价值链的低端^[4]。浙江许多中心城市的支柱产业依然是纺织、化工、机械、食品、轻工等劳动密集型传统产业，产品档次较低，附加值不高。2008 年浙江规模以上工业的利润率为 28.59%，尽管绝对数值似乎并不低，但与全国平均水平 36.68%相比，要低 8 个百分点以上。浙江城市经济中高端制造业整体水平不高，占工业总产值的比重偏低。杭州、宁波等中心城市的高端制造业产值占工业总产值仅为 1/3 左右，其他城市的比重更低。与中心城市相比，浙江中小城市传统优势产业向先进制造业转型则更为缓慢。由于普遍缺乏科技、人才、金融、物流等方面的支撑，中小城市的产业发展总体上依旧没有摆脱“三多三少”的局面，即一般产品多、优质产品少，中低档产品多、高技术含量产品少，初级产品多、高附加值产品少，在出口中遭遇日益频繁的反倾销、技术壁垒、绿色壁垒等贸易壁垒。产业结构不合理、高端制造业和高附加值产业发展缓慢使得浙江城市难以集聚科技人才、企业家、高新企业等高端生产要素，在城市经济竞争中已经处于不利地位。

2.3 现代服务业发展缓慢

浙江城市发展相对停滞的最根本原因是产业结构调整不够快，特别是以现代服务业等为代表的第三产业发展缓慢。从 2002 年开始，浙江第三产业比重一直在 40%左右停滞不前。从国际上看，目前世界上几乎所有大城市的中心区都已由过去的“工业中心”转型为“生产性服务业中心”。都市中心区已成为生产性服务业的主要集聚地。有研究资料表明，1985 年美国有 90%的生产性服务业就业集中在大都市区，占了大都市总就业的 83%。而目前世界各国服务业增加值比重的平均水平已达 60%以上，发达国家超过了 70%，纽约、香港等城市甚至达到 90%^[5]。从国内看，上海等地也已正式启动中心城区内最大的生产性服务业集聚区建设，旨在为长江三角洲世界级制造业基地建设提供强大的服务支撑。而浙江绝大多数的城市仍然属于“工业中心”型城市，而不是“生产服务业中心”型城市。2008 年浙江第三产业占 GDP 的比重为 41%，除了杭州和丽水第三产业比重为 50%外，其余都在 50%以下。现代服务业特别是与其它产业密切相关的生产性服务业发展不足，在一定程度上限制了浙江中心城市功能的发挥，阻碍了浙江城市经济的发展，也是浙江经济转型升级缓慢的原因所在。

2.4 城市之间产业和功能分工模糊

浙江城市之间产业分工仍然不够明确，存在较为严重的产业同构现象，“小而全，大而全”普遍存在。且中心城市经济总量大而功能不强，产业发展层次与周边中小城市相当，经济集聚和辐射能力偏弱。主要产业存在很大的相似度，很多中心城市存在产业层次偏低，未能与周围县市形成合理的产业梯度，导致中心城市集聚和辐射能力偏弱，作为产业中心和高地作用不明显。在各级地方政府强烈追求自身利益最大化的动机驱使下，行政区划界线对扩大城市间经济横向联系有很强的刚性约束，这使得城市间的产业结构趋同，横向联系薄弱，分工互补不足，难以发挥整体效应。

3 制约都市圈发展的体制机制因素

制约浙江都市圈经济发展的因素有很多，但体制机制是其中的根本因素^[7]。目前浙江都市圈发展过程中存在着城市与城市之间的行政分割，城乡之间的二元阻隔，区域创新机制不完善等一系列体制机制问题。正是这些体制机制问题，导致了都市圈内要素难以集聚，产业分工难以形成，经济结构难以提升，直接或间接影响了都市圈的形成。

3.1 行政区经济对都市圈发展的制约

都市圈内城市之间经济发展难以协调是都市圈建设过程中的一个重大问题，究其根源在于长期以来我国区域经济发展呈现出的“行政区经济”，它表现为行政区划对区域经济的刚性约束^[6]。在现有的政绩评价机制和激励制度下，地方利益成为地方政府的必然主张。在这种利益机制的作用下，政治中心与经济中心的非对称格局会产生区域经济协调运行的离心力，区域经济协调就难以施为。主要表现为：①城市职能定位不合理，城市功能趋同现象严重；②各级中心城市的产业集聚与扩散受到“市属”观念的制约，交通等基础设施建设上缺乏统一规划，生产要素不能自由流动，难以实现整个城市群内的优化组合；③地方保护主义导致市场分割，企业在竞争中受到辖区政府的强烈干预，难以实现企业在市场竞争下的规模经济。因此，要建设都市圈经济，必须破除“行政区经济”。

3.2 制度因素导致城乡分割

都市圈形成的动力在于中心城市、次中心和周边城镇、农村地区中各种经济活动要素的集聚作用 and 在不同空间形成的职能分工和协作。当前都市圈建设中，只注重都市圈内城市之间的竞争与合作、产业集聚、消除地区壁垒等方面，往往忽视了城乡一体化对都市圈建设的巨大推动作用，结果是当前城乡二元分割继续强化，生产要素集聚遇到各种阻碍，使得都市圈建设面临重重困难^[7]。都市圈作为浙江城市化主体形态，既包括城市之间的一体化，也包括城乡之间的一体化。这就自然的要求在都市圈的形成中，解决城乡二元分割问题。虽然浙江省在快速城市化进程中城乡之间的关联性明显增强，但由于目前依然存在的许多体制问题如户籍制度、土地制度、社会保障制度等严重阻碍城市和农村之间的要素流动，使得城市周边要素难以向中心城市集聚，而城市经济又难以辐射到农村，导致都市圈内部难以实现功能互补、协调发展，影响了都市圈整体竞争力的提升。

3.3 传统区域经济管理体制对都市圈发展的阻碍

区域经济管理体制对都市圈发展的影响重大。传统区域经济管理体制在很大程度上阻碍了浙江都市圈的发展，主要表现在：①行政区划不适应。当前浙江行政区划体制改革依然滞后，不利于要素在空间上的集聚与合理配置，也不利于各级区域中心城市的发展和形成合理的城镇体系，这在很大程度上制约了城市集聚功能的发挥和城市建设质量的提高。②行政机构设置不到位。要破解城市之间合作的制度性障碍，必须要建立城市之间的协调机构。但当前区域经济宏观管理和公共服务的综合性机构还不健全，尤其是地方政府之间还缺乏专门的合作机构作为都市圈发展的组织沟通平台，地方政府之间信息交流不畅，更谈不上实现城市之间的长期合作。③政府协调职能缺位。城市基础设施和公用事业具有规模经济效益，都市圈的发展需要跨越各个城市的管辖区域提供服务。此外，各城市间还面临着环境保护、社会治安等公共问题，这些都需要彼此合作进行应对。然而，当前地方政府缺乏区际经济事务管理的职能，缺乏对区际公共事务的管理和政府之间公共关系的处理，缺乏对都市圈发展所需公共服务和公共产品的供给，这些都限制了都市圈的发展^[8]。

4 促进县域经济向都市圈经济发展

都市圈建设是涉及城镇、产业、人口和要素资源配置的重大战略问题。目前，浙江的都市圈建设还处于低联系度、高运行成本的雏形阶段。未来浙江应该把强化城市功能、提高城市竞争力作为中心城市发展的重要主题，把打造现代产业体系作为都市圈发展的战略核心，着力构建合理有效的分工协作体系，努力完善城市发展硬件支撑，并在户籍制度、土地使用制度、就业制度、行政区划调整、投融资体制、社会保障制度等方面加大了改革力度，从而形成功能合理、布局紧凑、联系便捷、运行高效的都市圈。

4.1 “强县战略”与“都市圈战略”相互促进

“强县战略”与“都市圈战略”都是浙江优化空间布局结构的重大区域经济发展战略，两者之间不是替代关系，而是互补与促进的关系。在“强县战略”指导下，浙江许多县（市）依托工业和商贸业的发展兴起了一批新兴的小城镇、小城市，形成了各具特色、富有活力的县域经济。在转型升级的新形势下，为了促进创新要素、高端要素向中心城市集聚，迫切需要强化中

心城市的辐射、服务功能和在区域经济中的带动作用。“都市圈战略”是对现有工业化、城市化战略的调整，目的是为了强化都市圈和中心城市在工业化中后期对经济转型、产业升级和技术进步的辐射和带动作用。

4.2 构建分工协作、分层竞争的城市经济发展格局

要大力发展以杭州、宁波和温州为中心的都市圈经济，通过增强中心城市功能促进浙中城市群发展。一是加快培育杭、甬、温三大都市经济圈，使之成为全省高新技术研发与产业化的核心区、现代服务业发展的集聚区、传统优势产业提升的枢纽区。二是要加快培育浙中城市群，加强区内城市的分工合作和优势互补，重点加强金华市区、义乌、永康、东阳等城市之间的经济联系。三是把地级市和若干经济强县培育成为区域经济中心。四是把县城和中心镇培育成为具有较高品位的中小城市。

4.3 创新区域经济管理体制，促进城市分工与合作

要通过创新区域经济管理体制来促进不同城市之间的分工与合作。一是强化中心城市的功能。以中心城市为核心整合周边县（市），带动整个区域的空间结构转型。二是成立跨行政区的协商制度和机构。淡化行政级别的落差，从城市群的整体利益出发，谋求双赢的合作方式，实现城市功能的互补和产业空间的共享。三是共建共享重要城市基础设施。以基础设施跨区域的规模经济来促进都市圈内部的合作，以市场主体的跨区域合作推动政府间的城市联合治理，提升都市圈经济的发展水平。

参考文献：

- [1] Gottmann. J. Megalopolis or the Urbanization of the Northeastern Seaboard [J]. Economic Geography, 1957, 33(7): 31 - 40.
- [2] Friedmann. J. R. The World City Hypothesis: Development & Change [J]. Urban Studies, 1986, 23 (2): 59 - 137.
- [3] 朱磊, 朱李鸣. 浙江空间发展结构的回顾与展望[J]. 经济地理, 2006, 26(5): 767 - 770.
- [4] 陈建军, 陈菁菁, 黄洁. 空间结构调整: 以加快城市化进程带动产业结果优化升级[J]. 广东社会科学, 2009(4): 14 - 19.
- [5] 李廉水, Roger. R. Stough, 等. 都市圈发展: 理论演化、国际经验、中国特色[M]. 北京: 科学出版社, 2006.
- [6] 刘君德. 长江三角洲地区空间经济的制度性矛盾与整合研究——中国“行政区经济”的案例研究[J]. 杭州师范学院学报, 2000(1): 15 - 16.
- [7] 张建华, 洪银兴. 都市圈内的城乡一体化[J]. 经济学家, 2007(5) :98 - 104.
- [8] 李金龙, 雷娟. 中国大都市区治理的制约因素及突破思路[J]. 探索, 2010(3): 144 - 115