浙江省大湾区泛城市化演进及高质量转型发展[1]

吴可人

【摘 要】为发掘浙江省大湾区独特的区域经济空间规律并提出优化对策开展研究:采用空间基尼系数测度方法,分析得出大湾区具有城镇高密度均匀型分布的泛城市化特征;从历史地理因素、计划经济因素、出口兴起因素和外来人口因素4个方面,解释了大湾区泛城市化格局的动力机制,以及由此带来的问题;最后提出实施五重转型战略,促进大湾区经济空间高质量发展。

【关键词】:浙江省大湾区　泛城市化　高质量发展　空间基尼系数　环杭州湾经济区

【中图分类号】:F291.1　**【文献标志码】**:A　**【文章编号】**:1007-9092(2019)01-0045-010

一、引言

大湾区作为浙江经济发展最活跃的区域,长期以来备受社会各界关注。特别是2017年6月浙江省第十四次党代会报告作出建设“大湾区”战略部署以来,省内一批学者就大湾区的空间开发、产业发展、交通布局等多个层面展开研究,并提出对策建议。现有研究集中于大湾区的概念界定、经验借鉴、战略定位、发展举措等规划设计及公共政策层面,对于其区域经济空间结构特征、发展规律等基础性研究仍是空白。科学认识浙江大湾区经济空间特征及发展规律,在此基础上明确大湾区经济空间优化的思路方向,对于提升大湾区发展质量、更好地发挥引领长三角地区乃至全国的作用意义重大,值得进一步深入研究。

本文研究的浙江大湾区的空间范围,根据《浙江省大湾区建设行动计划》提出的“大湾区以环杭州湾经济区为核心,联动台州湾、三门湾、象山湾、乐清湾、温州湾等湾区,涉及杭州、宁波、温州、湖州、嘉兴、绍兴、台州、舟山8市”的范围,并按照大湾区实际岸线所在县(市、区)确定,包含“浙东北杭州湾区”和“浙东南5个湾区”两个区域,下辖25个县(市、区),如图1。下文将大湾区简称为“湾区”。

图1　浙江大湾区范围

[1]**收稿日期**:2018-06-19
作者简介:吴可人,浙江省发展和改革研究所副研究员。
基金项目:杭州市哲学社会科学基金资助课题“‘十三五’提升杭州城市核心竞争力思路与对策”(编号:Z16YD004)和浙江省统计重点研究资助课题“浙江社会领先发展的动力机制及对策分析”(编号:201609)联合资助。

二、湾区泛城市化演进分析

（一）文献综述

泛城市化是指一定区域内广泛的、普遍的城市化进程。弗里德曼（MiltonFriedman）认为泛城市化是区域经济空间发展到成熟阶段的产物。在这一阶段，整个区域呈现城镇大体均匀分布、区域经济均衡化发展的基本特征；区别于区域经济空间发展初期及中期，区域内城镇离散分布或集聚分布，区域经济非均衡发展的状况。仵宗卿等人认为泛城市化的基本特征为“城镇密度较大、城镇间距大致相当、各级城镇规模比较接近、城镇总体规模无限大”，并指出“城市首位度较高、城镇相距较远、总体规模较小”属于城市化早期阶段，这一判断与弗里德曼的理论基本一致。卓勇良认为，浙江省因要素在地理空间上的高密度分布，形成了较强的空间均质化倾向，促成了浙江省全域分散推进的城市化过程，进而造就了全省弥漫式泛城市化格局。但是，卓勇良这一结论的得出，因缺乏计量学分析支撑而使得其准确性存疑。因为就浙江省全域而言，浙西南山区并非普遍具有泛城市化特征。结合上述文献对泛城市化的定性描述，本文引入空间基尼系数测度方法，对浙江湾区城镇分布进行分析，并通过与湾区区域经济发展水平相互印证，为湾区泛城市化格局的提出提供依据。

（二）研究方法

将城镇视为点状样本，其空间分布类型分为离散、集中、均匀 3 类，如图 2。其中，离散分布在统计与概率学中表现为典型的泊松分布（Poisson distribution），通过柯尔莫哥洛夫-斯米诺夫（Kol-mogorov-Smirnov，简称 K-S）进行检验，可利用 SPSS 软件的“单样本 K-S 检验”进行判断，本文因篇幅有限不做具体展开。

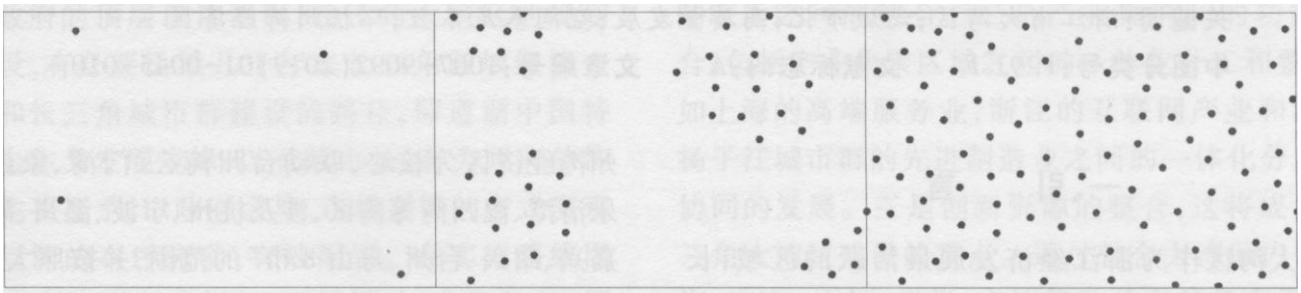

图 2　点的空间分布类型

在城镇空间分布检验结果不属于离散分布的前提下，参照美国经济学家保罗•克鲁格曼（PaulR.Krugman）⑥[2]提出的空间基尼系数（SpaceGiniCoefficient）概念及其计量方法，以城镇分布基尼系数，检验城镇空间分布集中亦或均匀分布状况。具体方法是计算城镇数量在地理空间上的累积百分比，以 G 表示。城镇分布基尼系数计算公式如式⑴。

$$G = 1 - \sum_{i=1}^{n} (x_i - x_{i-1})(y_i + y_{i-1}) \qquad (1)$$

[2] 郭腾云、徐勇、马国霞、王志强：《区域经济空间结构理论与方法的回顾》，《地理科学进展》，2009 年第 1 期。
弗里德曼：《区域发展政策：以委内瑞拉为例》，经济科学出版社 1991 年版，第 10-13 页。
仵宗卿、戴学珍、杨吾扬：《帕雷托公式重构及其与城市体系演化》，《人文地理》,2000 年第 1 期。
卓勇良：《弥漫式泛城市化格局初步分析》，《浙江学刊》,2011 年第 6 期。
许学强、周一星、宁越敏：《城市地理学》，高等教育出版社 1997 年版，第 183-186 页。
保罗•克鲁格曼：《地理和贸易》，北京大学出版社和中国人民大学出版社 2000 年版，第 19-49 页。

上式中，x_i表示城镇个数累计频率，y_i表示土地面积累计频率，n 表示一个方格中城镇个数。

为获取城镇在单位国土面积上的累积数据。本文以 15 公里 X15 公里为单位，将省域空间划分为 491 个方格，将常住人口 1 万人以上的城区（镇区）作为城镇样本。关于数据来源，本文同时考虑了城镇人口数据的可得性和时间跨度的合理性，选取 1953 年、1982 年、2000 年和 2016 年 4 个年份城镇分布开展研究。其中，1953 年城镇人口数据来源于浙江省 1953 年人口调查统计汇编及相关乡镇档案资料；1982 年和 2000 年城市及镇区常住人口数据，系根据浙江省第三次、第五次人口普查的分镇常住人口数据及其城镇化率计算所得；2016 年各城镇常住人口数据，来源于中国移动浙江公司提供的《大数据城市经济地图》。浙江省城镇分布变化情况见图 3。

通过计量每个方格内的城镇个数，得到全省城镇空间分布的频率数组。

城镇分布基尼系数 G 取值范围为〔0，1），越接近 1，城镇分布在地理空间上越趋于集中；反之，越接近 0,城镇分布在地理空间上越均匀。根据吴雪萍等人[3]提出的空间基尼系数划分标准，确定城镇分布基尼系数 G 值对应的城镇空间分布类型。G 值在〔0,0.2〕区间为“绝对均匀”分布，（0.2,0.3J 为“高度均匀”分布，（0.3,0.4〕为“比较均匀”分布，（0.4,0.5〕为“比较集中”分布，（0.5，1〕为“高度集中”分布，界定均匀与集中分布的警戒线为 0.4。

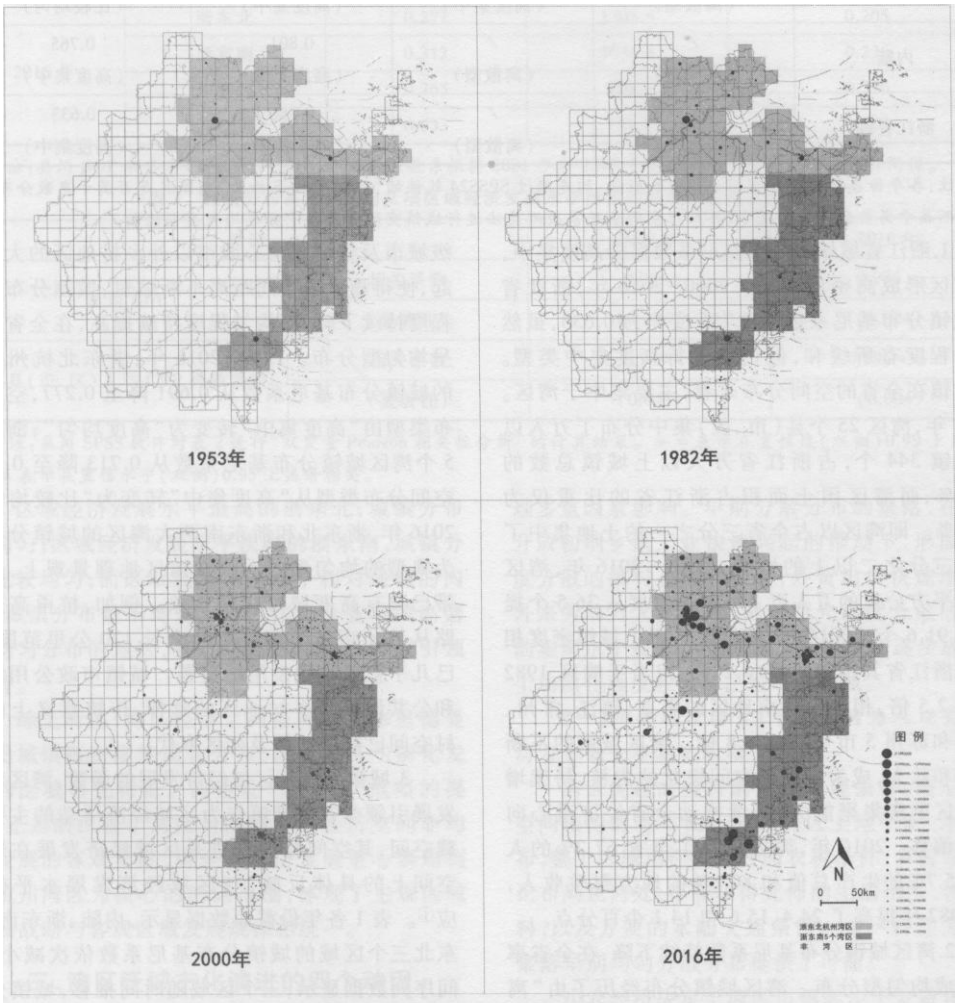

图 3　1953 年、1982 年、2000 年和 2016 年浙江省常住人口超万人的城镇分布

[3] 吴雪萍、赵果庆：《中国空间基尼系数：测算、改进与趋势》，《统计与决策》，2017 年第 3 期。

（三）计算结论

计算结果详见表 1，据此可以进一步分析浙江省城镇空间分布动态演进特征。由于浙江省各区域经济地理条件极不平衡，不同区域的区域经济发展阶段及其城镇空间分布类型不尽相同。湾区人口稠密、地理及区位条件优越、经济发展水平较高，形成以城镇高密度均匀型分布为特征的典型的泛城市化格局。

表 1　　1953 年、1982 年、2000 年和 2016 年浙江省城镇分布基尼系数及其类型

地区	1953 年	1982 年	2000 年	2016 年
浙东北杭州湾区	/ （离散型）	0.691 （高度集中）	0.482 （比较集中）	0.277 （高度均匀）
浙东南 5 个湾区	/ （离散型）	0.713 （高度集中）	0.524 （高度集中）	0.312 （比较均匀）
内陆	/ （离散型）	/ （离散型）	0.801 （高度集中）	0.765 （高度集中）
浙江省域	/ （离散型）	/ （离散型）	0.756 （高度集中）	0.633 （高度集中）

注：各年份各区域城镇空间分布频数数组，均先经过 SPSS24 软件的“单样本 K-S 检验”判断其是否属于离散分布。在样本不属于离散分布的前提下，再采用空间基尼系数测度法进行城镇空间分布集中亦或均匀类型检验。

1.　浙江省域城镇分布基尼系数保持高度集中，在湾区形成高密度分布。2000-2016 年，浙江省域城镇分布基尼系数从 0.756 变化为 0.633，虽然集中程度有所缓和，但仍然保持高度集中类型。从城镇在全省的空间分布来看，主要集中于湾区。2016 年，湾区 25 个县（市、区）集中分布了万人以上城镇 344 个，占浙江省万人以上城镇总数的 69.9%，而湾区国土面积占浙江省的比重仅为 35.8%。即湾区以占全省三分之一的土地集中了全省三分之二以上的城镇。1982-2016 年，湾区每万平方公里的万人以上城镇的密度从 36.5 个提高至 91.6 个。2016 年，湾区万人以上城镇密度相当于浙江省其他地区的 4.2 倍，相当于湾区 1982 年的 2.5 倍，相当于苏南地区的南京、镇江、常州、无锡和苏州 5 市平均的 1.8 倍。，湾区城镇的不断形成和壮大，成为一大批空间极化的内核，持续增强湾区要素集聚能力，持续推动全省经济重心向湾区偏移。2016 年，湾区集聚了全省 67.2%的人口、75.7%的生产总值和 80.6%的地方财政收入，比 1982 年提高了 24.4、15.6 和 14.1 个百分点。

2.　湾区城镇分布基尼系数持续下降，在全省率先形成均匀型分布。湾区城镇分布经历了由“离散”向“聚集”，再向“均匀”的演进过程。由于县级城市及集镇在中心城市以外乡村地区的大量崛起，使得湾区城镇间距离不断缩短，城镇分布集聚程度持续下降，而均匀程度持续提高，在全省率先呈均匀型分布。1982-2016 年，浙东北杭州湾区的城镇分布基尼系数从 0.691 降至 0.277，空间分布类型由“高度集中”转变为“高度均匀”；浙东南 5 个湾区城镇分布基尼系数从 0.713 降至 0.312，空间分布类型从“高度集中”转变为“比较均匀”。2016 年，浙东北和浙东南两大湾区的城镇分布均为典型的均匀型。反映在湾区地理景观上，这一带已具有高度城市化的景象。例如，杭甬高速公路从杭州市区至宁波市区全长 120 公里范围内，已几乎被各类建设用地覆盖。城镇市政公用设施和公共设施向乡村地区的延伸，传统意义上的乡村空间已经被城镇及郊区取代。

3.　城镇分布是区域经济发展的函数，湾区经济发展引领全省。城镇作为区域经济活动的主要承载空间，其空间分布演进是区域经济发展在地理空间上的具体反映，与区域经济发展水平相适应[4]。表 1 各年份截面数据显示，内陆、浙东南、浙东北三个区域的城镇分布基尼系数依次减小；时间序列数据显示，三个区域随时间推移，城镇分布基尼系数下降、均匀程度提高。通过对三个区域的城镇分布基尼系数与县均 GDP 及各县人均 GDP 离散系数 2 项反映区域经济发展水平的指标进行相关性分析，进

[4] 许学强、周一星、宁越敏：《城市地理学》，高等教育出版社 1997 年版，第 183-186 页。

一步证实了城镇分布与区域经济发展水平两者存在显著相关性，详见表 2、3。

表 2 浙江省及三大区域城镇分布基尼系数与 2 项区域经济发展水平指标数据矩阵

年份	地区	城镇分布基尼系数	区域经济发展水平	
			县均 GDP（亿元）	各县（市、区）人均 GDP 离散度
2000 年	浙东北	0.482	168.7	0.335
	浙东南	0.524	141.9	0.382
	非湾区	0.801	43.1	0.474
	浙江省	0.756	90.4	0.545
2016 年	浙东北	0.277	1305.5	0.205
	浙东南	0.312	1036.8	0.226
	非湾区	0.765	310.3	0.336
	浙江省	0.633	735.1	0.500

注：县均 GDP 和各县（市、区）人均 GDP 离散系数系根据 2001 年和 2017 年浙江统计年鉴相关数据计算所得。

表 3 城镇分布基尼系数与 2 项区域经济发展水平指标的相关系数及其显著性

指标		2000 年	2016 年
县均 GDP	相关系数	-0.966 *	0.976 *
	（显著性）	(0.034)	(0.024)
各县（市、区）人均 GDP 离散系数	相关系数	-0.959 *	0.996 * *
	（显著性）	(0.041)	(0.004)

注：采用 SPSS 软件对表 2 进行“双变量 Pearson 相关性分析”的计算结果。**表示在置信度（双侧）0.99 上显著相关；*表示在置信水平（双侧）0.95 上显著相关。

区域经济发展水平最高的浙东北，城镇分布最均匀；区域经济发展水平次高的浙东南，城镇分布比较均匀；而区域经济发展水平相对最低的内陆，城镇分布最不均匀。湾区作为全省城镇高密度均匀分布的地区，其背后是区域经济发展引领全省。

综上所述，湾区经济空间格局符合弗里德曼提出城镇高密度均质化分布、区域经济均衡化发展的泛城市化特征。而建设“大湾区”战略的提出，正是浙江基于湾区与内陆区域经济空间非均衡发展的客观实际，将全省经济发展重心聚焦到以杭州湾区为核心的湾区范围，体现了主观区域发展战略与客观区域发展规律相统一。

三、湾区泛城市化演进的四个动因

湾区泛城市化格局的形成和固化受到经济地理多重因素影响。早期分散分布的聚落，在改革开放初期乡镇工业快速兴起的推动下，形成了高度分散的镇村布局。随后，外贸出口快速增长及外来劳动力大量涌入，推动原先高度分散的镇村的集聚水平提升、规模扩大，使得湾区逐步成为一个均质化程度较高的泛城市化区域。

（一）历史地理因素：平原水网为人口全地域均匀分散分布奠定基础

湾区优越而独特的自然地理条件，奠定了其空间结构的基本面。浙江湾区土地平旷、水网密布，整个区域均拥有较好的农耕条件，乡村聚落无论布局在何处，都能获得充沛的生活用水、物质资料，以及方便的水陆交通条件。这一特性为湾区聚落早期均匀分散分布提供了可能。

小农经济决定了湾区市镇起步于分散化和小型化聚落。卜凯（JohnL.Buck）①在其对 20 世纪 20 至 30 年代余姚、桐乡等湾区典型乡村地区的调查中揭示，湾区具有典型的“小农”优势。受当时落后的农业生产条件制约，农民人均耕地面积与土地生产率呈负相关，小型农户单位耕地产量最高，中型农户次之，而大型农户最低。在这种状况下，湾区单个聚落规模较小，聚落“蛙跳式”扩散，由此形成了早期湾区聚落均匀分散分布的雏形。

（二） 计划经济因素：城乡二元体制促使企业与聚落结合进一步强化要素均匀分散分布

改革开放初，计划经济体制下的城乡二元结构，为乡村和集镇创造了工业厂商选址布局的“制度区位”优势。即在城乡二元制度下，乡镇能够为工业企业提供低廉的土地、充足廉价的劳动力、近距离的市场网络，从而大幅降低民营企业在乡镇的交易和建设成本。大量工业企业基于成本最小的原则，在湾区范围内依托镇村广泛地均匀分散分布。

相较于城市，乡镇工业的低成本具体体现在厂商建设、交易、生产三个方面。首先，乡镇土地实行乡镇、村和村小组 3 级所有制，农民兴办工厂可以无偿或极低租金使用本社区土地。而城市因受计划经济严格管制，土地不可交易，私人无法在城市创办企业。其次，乡镇企业通过与村集体合作，实现在集体内部的交易，可以获得村集体内部熟人社会的支持，这一交易方式比市场交易成本低、风险小。再次，随着农民广泛加入乡镇工业生产，在农村家庭内部形成“亦农亦工”的生产方式和“农副互补”的收入结构[5]，进一步固化乡镇工业分散分布格局。改革开放 40 年来，广阔的湾区乡村空间成为浙江块状经济发展主平台，促进湾区经济长期快速发展，推动人口、产业等要素持续向镇村集聚。

（三） 出口兴起因素：全球贸易快速发展进一步固化生产力均匀分散布局

20 世纪 90 年代初以来，湾区以外贸出口为主导的经济增长格局，成为湾区生产力均匀分散分布的又一重要动因。卓勇良对此给出“距离弱化”和“距离消失”的解释。一方面，对于出口商品而言，湾区厂商的生产基地至港口的短途运输成本，在出口长途运输总成本中的占比趋低，即“距离弱化”效应。另一方面，湾区具有紧邻上海港和宁波港两大国际港口的区位优势，因此相对于湾区以外地区而言，湾区各地至港口的运输成本可基本忽略不计，即“距离消失”效应。距离的弱化及消失，显著降低厂商在湾区选址布局的距离敏感性，进而为厂商均匀分散分布提供了可能性。

湾区“轻工业主导+块状经济”的经济结构带来短途运输的增值效应，进一步强化企业均匀分散分布的倾向性。浙江湾区外向型经济活跃、产品种类丰富，且以日用消费品为主，面向千家万户需求。外贸商品在湾区短途运输过程中，可实现拼箱运输、配货直接送达海外货主门店，相当于形成了物流过程中的增值效应。湾区借此提升了对于大型采购商的吸引力。因此，在全球贸易推动下，企业无论位于湾区何处，均能获得便利的交通运输条件及较好的拼箱作业条件，促使湾区生产力布局均匀分散格局持续强化。

（四）外来人口因素：基于均匀分散聚落的要素分布密度进一步提高

外来流动人口的涌入，成为湾区城市化的重要加速因子，推动湾区由分散起步的城市化格局向全地域泛城市化演进。1990-2010 年，湾区外来人口年均增长 18.6%之多。2010 年，湾区来自省外及省内其他地区的人口，占常住人口比重 31.0%。外

[5] 胡浩、钟甫宁、周应恒：《卜凯农户调查数据汇编（1929-1933）（浙江篇）》，科学出版社 2017 年版，第 59-62 页。
马戎：《中国乡镇企业的发展历史与运行机制（合编）》，北京大学出版社 1994 年版，第 155-156 页。
陈意新：《美国学者对中国近代农业经济的研究》，《中国经济史研究》，2001 年第 1 期。

来人口对湾区城镇人口增长起到了近乎于“倍增”的明显效果，推动原本均匀分散的镇村，进一步发展成为人口集聚中心。其中不乏一大批村升格为建制镇，并逐步发展成一定规模的小城市。

哈里斯和托达罗（Harris,J.R.&Todaro,M.P.）的人口流动模型，即就业机会概率、工资水平，以及迁移费用等经济因素决定人口流动的空间选择，能够较好解释大量流动人口选择流向湾区镇村而非城市的现象。一方面，湾区乡镇企业在原有国内贸易上叠加的国际贸易，极大提高投资回报，促进扩大再生产，进而产生量大面广、技术门槛较低的劳动力需求，为流动人口提供广泛的就业机会和稳定的收入预期。另一方面，居住成本作为湾区城乡差距最悬殊的迁移费用，也在相当程度上推动人口向湾区镇村集聚。

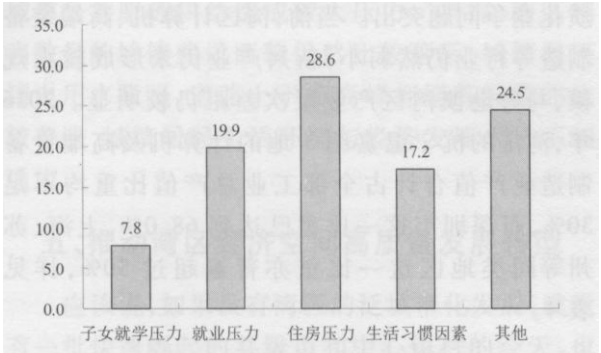

图 4　湾区外来人口未继续留在城市和县城而进入镇村的因素(%)

注:数据来源于浙江省发展和改革委员会 2016 年对浙江沿海地区乡镇人口城市化意愿的问卷调查。

问卷调查显示，湾区外来人口未继续留在城市和县城的各种原因中，住房和就业压力两项占比最高（如图 4），进一步佐证了人口向湾区镇村集聚的经济学动因。

四、基于四重动因的湾区泛城市化格局面临深层次困境

湾区泛城市化格局是居民和企业，从投入最少和产出最大的个体理性出发，开展经济活动及区位选择的结果。这一格局犹如“双刃剑”，虽然对于早期经济发展相对滞后、人口相对稠密的湾区而言，推动其整体的均衡快速发展;但却在相当程度引发城镇集聚水平较低、空间效率降低、产业及要素层次偏低等问题，不利于湾区经济空间高质量发展。

（一）湾区要素均匀分散分布，导致中心城市规模不大

长期以来，浙江省缺少特大城市，沿海湾区中心城市规模不大、带动不强等问题受到诘难[6]，而泛城市化格局即是其背后的一个重要原因。一方面，泛城市化状态下的人口分散分布，中心城市集聚水平相应较低。另一方面，泛城市化格局中，乡村距城镇较近，乡村居民可以近距离获得城市服务、享受城市设施，乡村居民拥有的集体土地升值空间较大。这一状况显著降低乡村居民进城落户意愿。问卷调查显示，70.9%的湾区乡村居民不愿意落户到城镇，如图 5。

上述因素导致浙江中心城市规模等级较低。湾区人口规模最大的杭州市区和第 2 位的宁波市区，均在全国 10 位之外。根据

[6] Harris J.R. ,Todaro M.P.: Migration，Unemployment，and Development: A Two-Sector Analysis，American Economic Review, Vol.61,1970.
王祖强:《浙江空间经济新格局：都市圈的形成与发展》,《经济地理》, 2011 年第 1 期。

2016 年 5 月国务院批准的《长江三角洲城市群发展规划》，杭州仅居于上海超大城市、南京特大城市之后的第 3 层级。

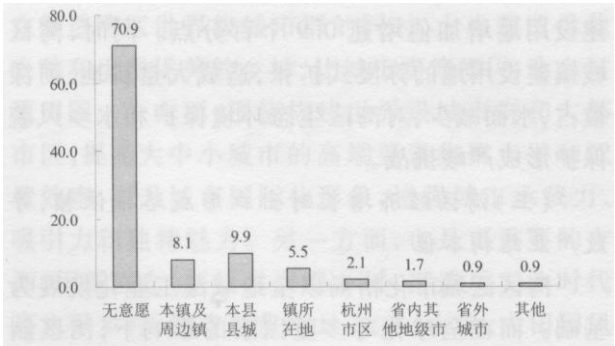

图 5　湾区乡村本地户籍居民到城镇落户的意愿(%)

注:数据来源于浙江省发展和改革委员会 2016 年对浙江沿海地区乡镇人口城市化意愿的问卷调查。

（二）湾区工业在乡村地区弥漫式扩张，导致集约水平不高

长期以来，城市以外的镇村大量低价供地，助长了企业在乡村地带用地粗放增长，造成湾区经济增长过于依赖土地占用。根据浙江省国土局提供的建设用地数据，湾区工业增加值增速与工矿用地面积增加量具有高度正相关关系，2000-2016 年上述两组数据的相关系数为 0.877,详见图 6。

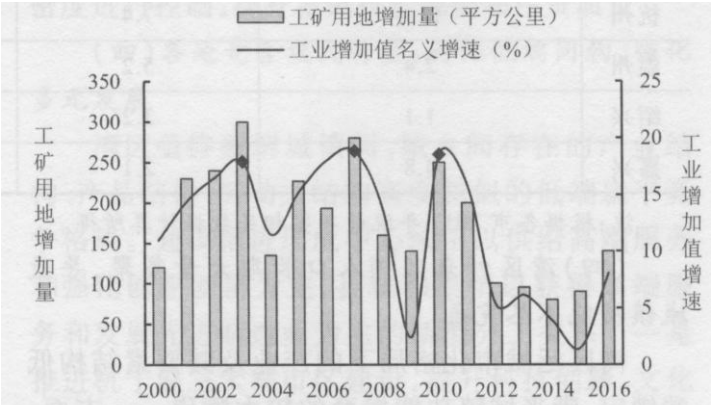

图 6　湾区工业增长和土地占用高度相关

注:根据万德(wind)数据库提供湾区各地的工业增加值及工矿用地数据计算所得。

湾区城镇建设用地边际产出较低。2000-2016 年，湾区亩均城镇建设用地增加值年均增长 11.0%，甚至低于同期浙江省其他地区亩均城镇建设用地增加值增速 0.9 个百分点。同时，湾区城镇建设用地的弥漫式扩张，造成大量耕地、河漾被占，水面减少，对湾区生态环境保护和水乡风貌保护形成严峻挑战。

（三）湾区经济增长对出口形成路径依赖，导致产业结构不佳

湾区泛城市化格局以全地域泛工业化发展为基础。而在全球化等多重因素的影响下，湾区制造业增长长期以来依赖欧美低

端适用技术、中西部低成本劳动力、大量出口低层次消费品。湾区虽然制造业规模庞大，但是产业结构层次较低，同质化竞争问题突出。当前，湾区计算机、高端装备制造等行业仍然弱小，新兴产业仍未形成较大规模，与粤港澳湾区产业层次差距仍较明显。2016 年，湾区的杭宁温嘉绍 5 地的计算机及高端设备制造业产值合计占全部工业总产值比重均不足 30%，而深圳市这一比重已达到 68.0%，上海、苏州等同类地区这一比重亦普遍超过 30%，详见表 4

表 4 2016 年湾区主要城市与全国同类城市第二产业中高端制造业产值占比（%）

城市	计算机、通信和其他电子设备制造业	交通运输设备制造业	通用设备制造业	专用设备制造业	合计
全国	8.6	8.7	4.2	3.2	24.7
深圳	59.0	3.4	2.6	2.9	68.0
上海	16.3	21.2	7.9	3.5	49.0
苏州	32.4	5.9	6.4	3.3	48.0
北京	11.2	28.5	2.7	2.8	45.3
东莞	33.3	2.0	3.6	3.3	42.2
广东	11.8	25.9	3.2	1.1	42.0
南京	18.0	17.3	3.8	2.3	41.4
珠海	23.5	3.3	2.9	2.9	32.6
无锡	13.3	7.5	5.5	4.5	30.8
青岛	6.0	12.4	6.0	5.2	29.6
宁波	6.0	14.7	5.3	3.1	29.1
杭州	11.4	7.4	6.9	1.5	27.2
温州	2.4	5.2	6.6	2.2	16.4
绍兴	1.1	3.2	8.4	3.7	16.4
嘉兴	4.8	2.1	4.9	1.8	13.7

注：根据各市 2017 年统计年鉴相关数据计算所得。

（四）湾区外来蓝领人口长期大量集聚，导致城镇功能不尽完善

表 5 2004 年、2008 年和 2013 年湾区、浙江省及全国
无技术职称人员占全体从业人员比重（%）

地区	2004 年	2008 年	2013 年
湾区	88.7	89.3	89.1
浙江	86.4	87.7	87.0
全国	80.4	83.3	84.8
湾区-浙江	2.3	1.6	2.1
湾区-全国	8.3	6.0	4.3

注：根据第一次、第二次和第三次《中国经济普查年鉴》及《浙江经济普查年鉴》相关数据计算所得。

湾区泛城市化格局下的产业及其要素结构低端锁定，带来城镇功能发育的较大障碍。一方面，湾区以劳动密集型为主的产业结构，吸引大量蓝领劳动力集聚。根据 2013 年经济普查数据，湾区城镇无技术职称人员占全体从业人员比重为 89.1%，分别

高于全国平均和浙江省平均 4.3 和 2.1 个百分点，详见表 5。

另一方面，这些外来蓝领劳动力流动性较强、消费意愿较低，对城市服务业贡献十分有限，且对城市公共服务供给造成较大压力。当前，湾区相当数量的城镇建设面貌仍然比较落后，城镇居民用电用水紧张、道路上下班高峰拥堵等问题亦比较普遍，城镇居民生活环境与经济发展水平不相适应。

五、推动湾区经济空间高质量发展转型

应该说，如果没有湾区的泛城市化发展，就没有一批快速崛起的县级市和中心镇村的今天，也就很可能没有迈向世界级大湾区的明天。但需指出，长期以来浙江湾区泛城市化发展路径及其空间格局，并不意味着总体是较优的。推进湾区经济空间向高质量发展转型的任务非常紧迫，应积极实施五重转型战略。

（一） 空间开发模式转型：弱化空间蔓延，强化集聚发展

湾区亟待破解城镇对于周边乡村人口集聚能力不强、而主要依靠集聚省内山区及中西部地区劳动力的状况。建议对湾区在空间上实施“集聚、控制、迁移”的措施，在时间上实施有序推进、持之以恒的策略，加快优化形成湾区以都市区、多中心城市群为主体形态的空间结构。一是加强规划控制。开展湾区全域城乡空间规划，建立湾区内部同城化的规划建设管理及实施体制，从全局高度控制城乡建设用地无序蔓延。二是强化人口集聚。优化集镇和村庄布点，按照就近集聚和迁移集聚相结合的原则，引导和推动镇村人口向城市和县城有序集中。三是循序渐进做好镇村撤并和整合工作，在尊重乡村居民意愿前提下坚持不懈地推进。以上三个方面都是湾区空间优化的长期工作，既不企求功在一役，也绝不丝毫松懈，必须持之以恒，细化着地，逐年推进，夯实促进大湾区高质量发展的空间支撑。

（二） 城乡融合模式转型：弱化城乡同质，强化特色发展

湾区亟待破解泛城市化格局造成的城乡物质构成及景观风貌“同质化”问题，既不应简单以工业化和城市化的手段来发展乡村或消灭乡村，也不能不切实际地抑制大城市的发展。应遵循城乡各自的发展规律，着力城乡特色塑造和品质提升，在塑造湾区世界级城市群的同时，大力塑造承载乡愁和生态优美的乡村，让城市更摩登[7]，让乡村更田园。一方面，围绕构建世界级城市群和大都市区，提高大中小城市的高端要素集聚水平和配置效率，提升城市国际化形象，增强城市承载力、吸引力和独特魅力。另一方面，也是更重要的方面，用新理念、新技术发展乡村，打造后工业时代高水平乡村，塑造充满大山、大水、大绿、大田园风光的高品质乡村。

（三） 产业增长模式转型：弱化要素驱动，强化创新发展

湾区亟待破解通过低成本数量型扩张、低价格市场竞争赢取工业化竞争优势的增长惯性。着力增强湾区工业化和城市化对于信息、资金、人才、知识型产业等高端要素集聚功能，推动湾区经济增长从主要依靠低层次要素投入，向主要依靠技术创新和高端要素投人转变。一是强化高端产业发展。发挥湾区在信息经济、创业创新等方面的基础优势，培育壮大数字经济、知识经济、服务经济为主导的新经济，提升在国际产业分工和产业链中的地位。二是强化人才集聚。通过构建宜居宜业宜游环境，健全创新体系和试错环境，充分发挥人才第一资源的重要作用。三是强化资本换代。既要积极引进战略投资者，又要引导民营企业二次投资，更要对投资项目的土地投资强度和密度进行控制，提升城镇投资规模和用资质量。

（四） 各地竞合模式转型•弱化低端同构，强化多元发展

[7]褚大建：《绿色的创新》，同济大学出版社 2008 年版，第 229 页

湾区亟待破解城镇间、城乡间存在的产业结构、产品结构、劳动力结构高度相似的低端扁平竞争格局。建议推进形成中心城市以供给高端服务和强化创业创新为主，县城和集镇以获得高端服务和发展先进制造业为主的新型分工关系。一是推进杭宁温三大都市区建设，提升科技创新、文化旅游、生产服务、现代物流、国际交流等现代服务职能，打造世界级城市典范、创业创新引擎、现代服务高地、国际合作交流窗口。二是加强湖州、嘉兴、绍兴、舟山和台州省域中心城市建设，推动其与杭宁温分工合作和优势互补，打造成为综合服务完善、集聚辐射较强的大城市。三是加强县城和集镇多元定位、特色发展，立足特色资源基础及特色产业优势，打造成为具有较强产业竞争力和较高人居品位的中小城市。

（五）区域发展模式转型：弱化行政藩篱，强化开放共赢

湾区亟待打破地区分割下各行政单元之间自成体系的大而全、小而全发展格局，通过创新区域合作的体制机制，强化湾区内部各行政单元之间，以及湾区与外部之间的要素自由流动和资源优化配置。一是强化湾区内部各行政单元之间统筹发展，推动从“邻避效应”走向“邻里效应”。建立湾区跨行政区域利益协调机制，淡化市区和县（市）的行政层级，优化各县（市、区）在市场经济下的空间竞争合作秩序。二是强化湾区与内陆协调发展，推动区域“经济非均衡”下的“社会均衡”格局。这既是充分发挥湾区经济先发优势的首要内容，也是浙江实现“两个高水平”的根本要求。理性认识和积极应对浙江经济发展重心向湾区偏移的现实趋势，在进一步推动湾区经济快速发展基础上，通过建立内陆人口向湾区转移、湾区资本支持内陆发展的促进机制，加快缩小内陆与湾区公共服务等社会领域发展差距。三是强化湾区与上海优势互补下的合作共赢推动长三角高质量一体化发展。充分利用上海知识和现代服务供给与湾区旺盛的服务需求之间的互补效应，通过共建共享要素合作机制，积极引入上海科技、教育、技术、商务服务等资源，积极承接上海国际化人才和企业溢出，加快提升湾区潜在生产力。