
促进浙中城市群组团式发展研究

章胜峰

习近平同志主政浙江时期曾指出，金华义乌“以组团式城市群为主要形态的浙中中心城市已形成雏形，但要真正把金华建成中心城市，任务还相当艰巨”。将浙中城市群建设成“带动金华乃至浙江中西部地区经济社会发展的增长极”，“不仅是金华的大事，也是优化全省城市空间的大事。”“要充分借鉴国外城市群发展的经验，积极探索和把握城市群发展的规律，以体制创新来解决多个行政主体共建城市群过程中的矛盾与问题，以机制创新来探索城市群建设的有效载体和举措，创造性地开展工作。”可见，浙中城市群组团式发展是事关浙江中西部发展的大事。2016年《长江三角洲城市群发展规划》将金华地区列入长三角城市群“一核五圈四带”空间布局中，定位为“沪杭金发展带”节点城市，提出要“提升其对江西等中部地区的辐射带动能力”。如何发挥金华义乌的双核带动作用，促进组团式城市群成型，建成长三角南翼中心城市呢？共建共融是良策。

一、共建起步：浙中城市群组团式发展的萌发

1991年酝酿永康撤县设市时，金华提出在浙江中部培育以金华市区为中心的小城市群的设想，得到浙江省委充分肯定：“如果永康撤县设市批下来，加上已有的东阳、义乌、兰溪市，很可能形成以金华为中心的浙江中部小城市群，从而带动整个经济建设。”随后，金华在1.09万平方公里的大地上开始建设以市区为中心，其它四个小城市为外围的组团式小城市群。

1995年金华将城市群作为一个大城市来谋划，发展大交通、培育大市场，进行“群网”建设，将城市群组合成中心城市。2000年《金华市城市化发展纲要》提出“基础设施共建、资源优势共享、支柱产业共树、生态环境共保、区域优势共创”的发展思路，培育以金华市区为内核，义乌、东阳、永康、兰溪四个城市为紧密层，并由横店、佛堂等33个中心镇共同组成的中心城市，力求促进城市群集群发展，以增强“群合效应”。

2005年随着义乌的崛起（义乌的地区生产总值在金华地区排名：1984年超过东阳排第3，1988年超过兰溪排第2，1992年超过金华市区排第1。此后，一直处于金华地区的领先地位），浙中地区经济社会发展出现了双核带动的局面，金华做出“聚合金义主轴”“发展城市群，共建大金华”战略决策，着力把金华—义乌这条主轴培育成城市群“群核”，以其为“牛鼻子”统筹区域协调发展。

2010年《浙江省城镇体系规划（2011—2020）》首次将金华—义乌都市区确定为浙江省四大都市区之一，同时将以影视旅游文化闻名于世的横店镇、国家级历史文化名镇佛堂镇，列入全省首批选定的27个小城市进行培育，以优化浙江的城市空间布局、促进区域协调发展。2011年《浙中城市群规划（2008—2020）》将金华定位为长三角区域的竞合载体之一和浙闽赣皖四省九方经济协作区的龙头。2012年金华做出在金义主轴线上规划建设金义都市新区的战略，以增强城市群“群核”功能和“群合效应”，提升组团式城市群整体发展水平。

二、共建探索：浙中城市群组团式发展的实践

1. 以打造中心城市为抓手，使城市化发展有了新水平。明确金华的城市化发展方向是打造以金华市区与义乌双核为核心区，以组团式城市群为主要形态的中心城市。加强市域总体规划的主导作用，注重各县（市）规划与浙中城市群规划的衔接和有序有效实施。以聚合金义主轴线和建设新区为抓手，完善都市核心区功能，提升城市群综合承载力，金华的城市化率由2010年59%提高到2018年67.6%。

2. 以“一轴两带三组团”为主体形态，构建区域协调发展新格局。随着以金华和兰溪中心城区组团，义乌和东阳中心城区组团的都市区两个核心片区形成，金华一方面加快金义聚合发展，使城市群的核心逐渐由弱变强。另一方面增强五金永康和影视文化东阳“两个副中心”经济实力，构建由主中心、副中心，县城、重点镇、一般镇组成的五级城镇体系。经过培育，金义“主轴线”极核作用越来越突出，“浦义东磐”“金兰永武”两带，金兰、东义、永武三组团的态势越来越明显，“一轴两带三组团”的空间格局越来越清晰。

3. 以金义主轴线聚合为关键，形成区域一体发展新布局。金华传统城市化的特色是强县战略主导下的城镇“散布式”发展，其扩散作用大于集聚效用。城市化由传统走向新型，需要城区间相距不足50公里的金华义乌聚合形成发展主轴，带动整个中心城市发展。多年来，义乌经济实力一直处在全国百强县前列，其经济总量2006年便超过金华市区与兰溪之和，金义双向聚合形成带动力强的带状城市，可担起“带动浙江中西部地区经济社会发展”的重任。

4. 以金义都市新区建设为突破口，打造经济转型升级新平台。金义都市新区是主轴线上金东一义西南产业转型升级的战略发展区，把它作为都市核心区的一部分进行建设，可增强城市群“主中心”引领功能，加快城市群融合发展。7年来，新区以建设绿色低碳的“田园智城”为发展愿景，以电子商务产业为“第一产业”，开展“金义综保区”、国际科技城、跨境电子商务产业园和电商小镇建设，着力打造区域经济转型升级的新平台，2018年财政收入13.8亿元，被评为“浙江省最具发展潜力十大新城”。

5. 以建立共建共融的机制为原则，增强区域健康发展新动力。金华秉持“共建共融”原则，用交通流量大的主干道把各个城区连接起来，着力建设城在景中的“花园里的城市”。不断完善城市群协调发展机制，把注重竞争提高资源配置效率的市场“无形之手”，与注重公平共享发展成果的政府“有形之手”有机结合，统筹推进区域的城市化，让城市与大自然融为一体。金华自1992年到2006年经过四次强县扩权改革，县城人口规模不断扩大，空间不断拓展，实力不断增强，功能不断提升。

6. 以让全市人民共享共赢为目标，形成城乡统筹发展新局面。自2003年以来，金华一方面实施“千村整治、百村示范”新农村建设工程，着力发展农村经济，治理农村环境，充分利用农村乡土文化、农业景观和田园风光等稀缺资源，进行美丽乡村建设，把有潜力的农村培育成有价值的旅游景点。另一方面根据空间规模、产业特色、历史文化资源特点和发展潜力不同，将33个重点镇作为小城市和中心镇培育，促进农村工业向中心镇集聚，城市基础设施向农村延伸、公共服务向农村覆盖，城乡居民收入差距由2002年的2.79:1缩小到2018年的2.09:1。

三、共建顽疾：“散”成为浙中城市群的痛点

1. 理性“经济人”的本能，难以形成“合”的共识。理性“经济人”总是在约束条件下追求自身的福利和效用最大化。当今的约束是法纪红线和道德底线，官员、商人、知识分子都需根据各自的职业特点探明红线，守住底线，在两条线边界内充分发挥自身才能与效用，追求各自利益和影响力的最大化，达到投入少、获得多、效益高，进而形成既定的利益格局。中国社会每个人的利益格局是有亲疏差序的，费孝通先生指出，中国社会差序格局“好象把一块石头丢在水面上所发生的一圈圈推出去的波纹”。水波纹愈推愈远，也愈推愈薄，人们“被圈子的波纹所推及就发生联系”（费孝通. 乡土中国 [M]. 北京出版公司，2011（3）：34—36.）。自古而今，在中国的区域发展格局中，县是水波纹同心圆的核心，县域是中国政治经济体系和社会系统中最基础的层次和最基本的单元。人们对县域的认同感强于地区，由此导致城市群“散布式”发展。

2. 上下级政府间博弈，使“散”的顽疾难以攻克。各级政府像趋利避害的理性“经济人”有各自不同的诉求，城市群与单个城市都想走在发展前列，于是二者之间就产生博弈。中国几千年“大一统”的行政体制与考核方式使官员有了“吃哪里饭说哪里话”价值认同，而县级政府间的竞争又是当今中国崛起之根本动力。提出“世界时间”理论的法国学者布罗代尔曾指出，人类文明是不均衡分布的，只在两三个地方呈现出人类文明的最高水平，代表了那个时代，其它地方无声无息地处在历史之外。金华要想成为浙江发展的文明高点，需要改变县市“散布式”发展，引发重竞争轻合作的序贯博弈。

3. 强县战略与都市区战略的并行，增加“看齐”难度。浙江省并行推进强县战略和都市区战略，以实现城市化由旧向新转型。而金华则出现“做强都市区经济”与“做强县域经济”并存现象，陷入“囚徒困境”的尴尬。政府与民众虽认同城市群是城市化的主体形态，但在实际工作中，如何使干部群众在内心深处，真心实意地赞同、支持、主动参与共建，是一大难题。强县，做强“节点城市”；强都市区，做强城市群，都是向省委的新型城市化战略“看齐”。需要协调好城市群内的关系，促使各方协商进行政策调整和制度建设，适时改变约束条件，在满足局部理性的前提下追求城市群整体理性发展，在长期合作与交易的博弈中走出“囚徒困境”，实现各县市利益的“帕累托改进”。

四、共建共融：促进浙中城市群成型的对策思考

1. 尊重城市发展客观规律，建设以人为本的“组团式城市群”。一要深化农村土地制度改革，破除农民市民化的束缚，引导在城市稳定就业和生活的农民依法有偿转让土地使用权，实现市民化。二要推进金义一体化和八婺共同体建设，提升核心区首位度，促使区域与城乡之间协调发展，人、自然、社会之间和谐发展。三要嵌入国际价值体系，利用“义甬舟”“义新欧”开放大通道，发展高层次开放型经济。四要抓住义乌国际贸易综合改革试验区建设机遇，推进城市群组团式发展。

2. 明确城市群结构与功能，建设布局合理的“紧凑型城市群”。一般而言，城市化率达到65%的峰值后，城市化速度会放缓。金华2018年城市化率已达到67.6%，需要提高城市化质量，按每平方公里建成区面积居住1万人的紧凑型城市标准，增强城市承载力。通过优势互补、资源共享优化生产力布局；通过主轴线的高端化发展促城市群“群核”强化，提升其首位度和引领带动作用；通过产业带的区域协调发展纽带作用，强化城市间产业协作和社会协同，放大“群合效应”；通过促进信息经济、先进装备制造等“五大千亿”产业链群的聚合，加快城市群“群集”优化和“群网”密化，建设紧凑型城市群。

3. 推进城市群各规划融合，建设稳定和谐的“系统性城市群”。金华要以主体功能区规划为基础，以《金义都市区规划》为龙头，加快形成各类规划相协调的空间规划体系，推进发展规划、城乡规划、土地利用规划等“多规融合”，形成一本规划、一张蓝图，持之以恒地加以落实。立足城乡和区域联动发展，打破行政区划界限，合理高效利用土地，加强城市地下空间开发和地下综合管廊建设，完善设施配套，提升城市的带动能力，促进城乡一体化发展，提高城乡居民的生活质量。根据通勤距离标准，合理确定空间范围，改善中心城市的市内交通体系，加快都市区轨道交通体系建设。推进都市核心区与周边县市协调发展，消除资源要素跨区域流动障碍，扩大城市群圈层，建设“系统性城市群”。

4. 激发城市群的内在动力，建设可持续发展的“创新型城市群”。一要以金华科技城和义乌国际商贸城市为主阵地，完善产业空间平台和产业转移跨区域合作机制，强化中心城区集聚高端要素、发展高端产业的能力。二要布局先进的创新链和产业链，孵化科技企业，强化企业的技术创新主体地位，利用互联网等信息技术改造提升传统产业，培育新兴产业，推进生产组织、企业管理、商业运营模式创新。三要将企业导入城市群协调发展的框架内，推动资源要素通过企业间竞争达到空间配置上有效融合，使城市群系统功能配置的完善与产业转型升级相互促进。四要创造金华市民认可的价值观，挖掘小邹鲁文化精气神，增强创新活力和持续发展动力。

5. 统筹生产生活生态布局，建设天人合一的“宜居型城市群”。要把浙中城市群建设成让人看得见青山，望得见绿水，记得住乡愁的中心城市，还得将“五水共治”进行到底，持续推进绿色发展；强化尊重自然、传承历史、绿色低碳等理念，把优美的自然风光融入城市，让居民生活在优美、舒适、休闲的宜居型城市环境中。金华要从立法层面出台城市群协同发展规划和管理办法，切实有效地解决人力与物质资本共享、环境污染共治、基础设施共建、支撑产业共树、不可再生资源共保等协同发展问题，开展文化和自然遗产等不可再生资源的保护利用，共同治理好空气、水、土壤及其它固体废弃物，把中心城市建设成为人与人、人与自然和谐共处的美丽家园。

6. 努力形成科学治理机制，建设便捷高效的“智慧型城市群”。经过多年探索和实践，金华已成为我国以网格化管理为基础的智慧城市代表。要运用云计算、大数据和物联网等新技术提升政府治理效能，增强城市活力和可持续发展能力。具体做到：

一要推进以网格化管理为基础的智慧城市“联网”与“接轨”，为群内各城市间联动提供完整的信息图谱，促进城市运营系统和市民之间的协同高效运作。二要优化资源要素的空间布局，增强城市群的集聚和扩散功能，通过城市间相互学习、友好竞赛并逐步升级等活动，提升运行效率 and 创新能力。三要通过“互联网+”、云计算、大数据的运用，完善城市群治理体系，增强现代治理能力，为城市群成型提供有智慧的体制机制保障。

（作者单位：中共金华市委党校）