
环杭州湾大湾区理念下 杭甬一体化策略与协调体系研究

林雄斌 马仁锋 林倩 李红强 王杰¹

宁波大学地理与空间信息技术系 宁波市城乡规划研究中心

国家开发银行宁波市分行 浙江城市空间建筑规划设计院

摘要：大湾区和现代化都市圈是落实新型城市化战略的重要载体。探索有效的城际合作模式，推动区域一体化，实现毗邻城市间的错位发展和协同发展，对区域经济发展具有重要意义。长三角一体化逐渐上升为国家战略及环杭州湾大湾区理念的强化，杭州和宁波一体化需求日益增强。本文在梳理区域空间治理政策基础上，从交通、产业和公共服务等分析杭甬一体化现状和面临不足，提出杭甬“飞地型”一体化相关策略和协调体系，包括编制一体化规划纲要和行动计划、构建“空间—产业—交通”协同发展体系、推动市场一体化和公共服务共建共享等，以提升杭甬一体化质量，为其他地区城际合作提供借鉴。

关键词：环杭州湾大湾区；杭甬一体化；协调体系；空间治理；

一、引言

当前城市群和都市圈对区域社会经济的引领作用不断凸显，各层级政府推动区域协调发展的动力也进一步增强。为应对“城市间交通一体化水平不高、分工协作不够、低水平同质化竞争严重、协同发展体制机制不健全”等问题，国家发展改革委颁布《关于培育发展现代化都市圈的指导意见》，强调推动都市圈同城化，提升基础设施一体化，消除行政壁垒和体制机制障碍，建立有效的成本分担和利益共享机制，建设现代化都市圈。杭州和宁波是浙江省创新与转型增长的核心区，也是长三角城市群参与全球竞争的重要门户城市。2018年，杭甬两市地区生产总值达2.42万亿元，占浙江省经济比重达到43%。随着长三角一体化上升为国家战略，以及环杭州湾大湾区理念驱动下，杭甬一体化需求日益增加。

2017年，国家出台了《关于支持“飞地经济”发展的指导意见》，明确了飞地经济的总体要求和合作机制。浙江省正实施“大湾区、大花园、大通道、大都市区”建设，杭甬一体化是顺应浙江省新时期创新发展的新举措。然而，杭甬一体化仍处于起步阶段，“飞地”同城化体制仍未完善，对一体化战略定位和策略缺乏清晰的认识，规模经济效益仍不突出。此外，区域经济一体化也面临市场分割和合作不充分等问题。结合环杭州湾大湾区规划建设背景，如何建立有效的空间治理和协调体系，降低制约跨区域合作的制度障碍，以推动杭州和宁波的错位发展和空间协同，如何有效落实杭甬一体化的行动计划，厘清杭甬一体化战略定位和规划策略，对创新杭甬都市圈发展具有积极意义。

二、环杭州湾大湾区与杭甬一体化

随着粤港澳大湾区规划纲要的出台，环杭州湾大湾区也不断成型。湾区（Bay Area）是国家和区域社会经济发展的优势地区，纽约、旧金山、东京、粤港澳等世界级湾区作为经济发展、环境友好、科技创新突出的核心地区，在全球经济和生产网络

¹基金：宁波市软科学项目（2018A10018）；浙江省自然科学基金青年基金项目（LQ19D010003）的研究成果；

中的核心节点作用不断增强。2003 年浙江省制定《浙江省环杭州湾产业带发展规划》，随后《浙江省城镇体系规划（2011-2020 年）》指出“杭州、宁波、温州、金华—义乌都市区”是参与构建长三角世界级城市群的节点。2016 年版的《长江三角洲城市群发展规划》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，加强杭州、宁波市都市圈和沪宁合杭甬发展带的聚合，成为推动区域一体化的重要内涵。在粤港澳大湾区的激励下，浙江省正规划建设“环杭州湾大湾区”，推动成为湾区经济发展、辐射其他城市的新空间。2017 年 6 月，浙江省正式提出环杭州湾大湾区概念，并列为“十三五”重点目标，力争成为世界级大湾区之一。2018 年 1 月，浙江省政府强调大湾区是现代化浙江的空间特征，要突出接轨上海，聚焦杭甬一体化。

环杭州湾大湾区经济总量占浙江省的比例超过 75%。作为“十三五重点目标任务，推动杭甬一体化是浙江省打造现代化先行区，推动杭甬实施创新驱动和错位发展，全面建成小康社会的战略举措。杭甬一体化有助于探索区域协同发展新模式，推动环杭州湾大湾区建设，提升浙江省在国家“一带一路”倡议的地位。总体上，推动杭甬一体化不仅要加强空间规划、交通投资、产业布局等协调，更需建立现代化空间治理体系，推动杭州、宁波城市功能融合，避免城市间过度竞争，实现杭州、宁波的协同发展与错位发展。

三、杭甬一体化现状与测度

杭州和宁波两市中心区距离约为 150 公里，是浙江省经济最发达的两个城市。当前杭甬两市的人均地区生产总值（图 1）及经济总量在浙江省的比重均稳步提升（图 2）。随着高速铁路的发展，杭州、绍兴和宁波已经满足“1 小时交通经济圈”条件，具备现代都市圈构建的经济条件和地理基础。

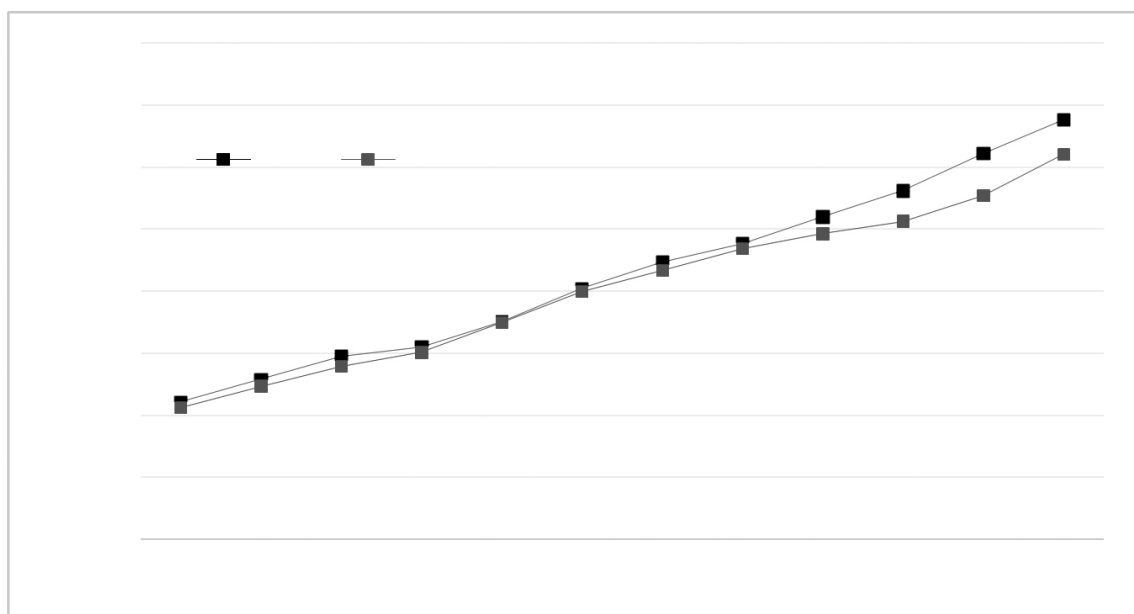


图 1 杭甬两市人均国内生产总值的增长情况

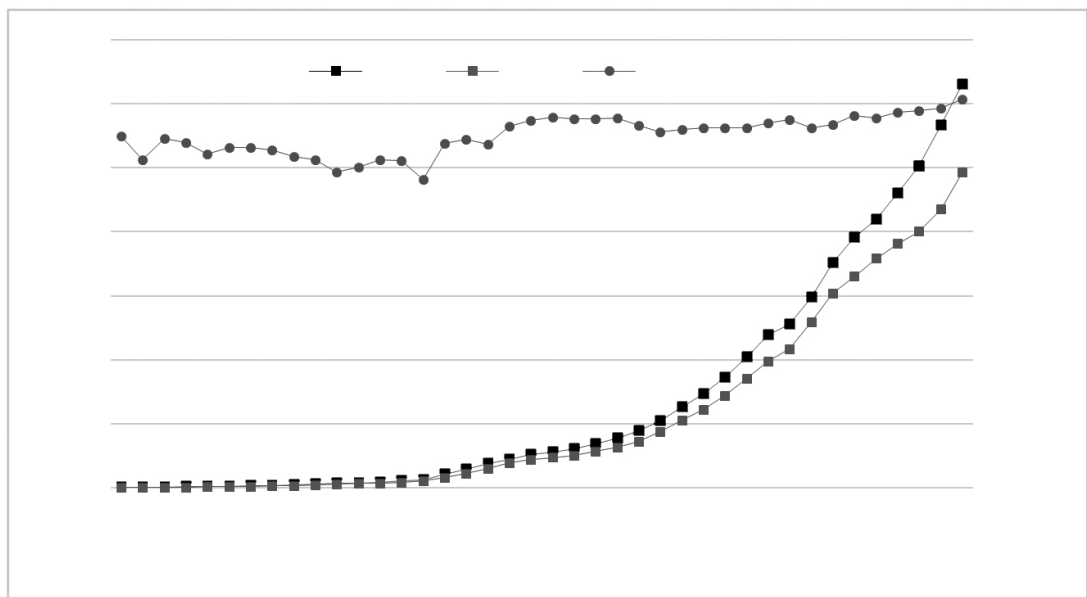


图2 杭甬两市国内生产总值及其占浙江省的比重

杭甬两市是浙江省推动新型城市化，创新区域经济增长，提升区域竞争力的基础。杭甬一体化能帮助省、市政府优化资源配置，形成规模效应和空间溢出效应，从而带动浙江省域社会经济发展。作为“飞地型”一体化，当前研究仍缺乏相应的测度方法，对杭甬一体化也缺乏关注。基于当前城市间一体化研究，主要从交通、产业、公共服务等要素一体化来理解杭甬一体化的现状、问题和对策。

（一）交通一体化

多模式交通系统是同城化的物质支撑，能显著重构城市与区域的空间关系。杭州是长三角区的交通枢纽，具有广阔的经济腹地，而宁波受限于地理格局，在铁路、公路和航空等方面交通枢纽地位不高。2017 年杭州公路和航空客运量分别为 13019 万人次和 3557 万人次，而宁波仅为 4303 万人次和 939 万人次。在城际铁路上，杭州和宁波已运营萧甬铁路和杭甬高铁（杭甬客运专线）。萧甬铁路是连接杭州和宁波的客货共线铁路，也是甬台温铁路与浙赣、沪杭铁路的通道。萧甬铁路需与长途车共用轨道，随着杭甬高铁开通，运能利用率不足 50%，降低对区域商务、通勤等交通需求的分担能力。在高铁运营的作用下，杭州与宁波之间的铁路通行时间大幅度下降，时间节约为 2 个小时。目前，杭甬之间运行的旅客列车共 99 对，其中高铁和动车 88 对（平均运行时间约为 60 分钟），特快和快车 11 对（平均运行时间约为 180 分钟）。然而，杭甬城际铁路运营对数均低于广深（224 对）、京津（187 对），且耗时相对较高。加强宁波与杭州的交通设施建设和布局优化，能改善宁波的铁路和道路交通条件，进一步提升与杭州及长三角其他城市的交通联系。此外，借助杭州交通枢纽，推动宁波与上海、南京、金华、衢州等交通联系，尤其是高速铁路通达性，能从扩大经济腹地的视角，强化杭甬交通一体化。

（二）产业一体化

产业一体化是毗邻地区实现错位发展和转型的重要条件。在粤港澳大湾区，为推动广佛同城化，确立了“党政四人领导小组、市长联席会议、跨区域工作会议”等层次分明、联系紧密、运转高效的合作机制。广州和佛山强调从现代服务业、先进制造业、提升传统优势产业、发展现代都市型农业等方面，构建协同发展的现代产业体系，推动“荔湾—南海、花都—三水、番禺—顺德”等同城化合作示范区共建。杭州和宁波的主导产业和优势产业各有差异。杭州在信息服务、金融、房地产、科学研究等具有较大优势，宁波在工业、批发零售、建筑业、交通仓储等呈现优势（图 3）。宁波在软件与信息服务技术、金融和高

等教育方面与杭州具有较大差距，明显成为宁波创新发展的短板。例如，杭州软件与信息服务技术 2017 年的生产总值为 2253.87 亿元，宁波是 147.90 亿元，仅为杭州市的 6.56%；杭州金融和教育行业的生产总值分别为宁波的 2.03 倍和 1.77 倍。宁波在港口、工业制造等具有区位优势，但缺乏优势主导产业来带动城市转型，与经济腹地的有机联动也不高。随着杭州大江东产业集聚区、绍兴滨海新城、宁波杭州湾新区和前湾新区等产业集聚区和重点开发区的快速发展，为杭甬产业一体化提供新机遇。

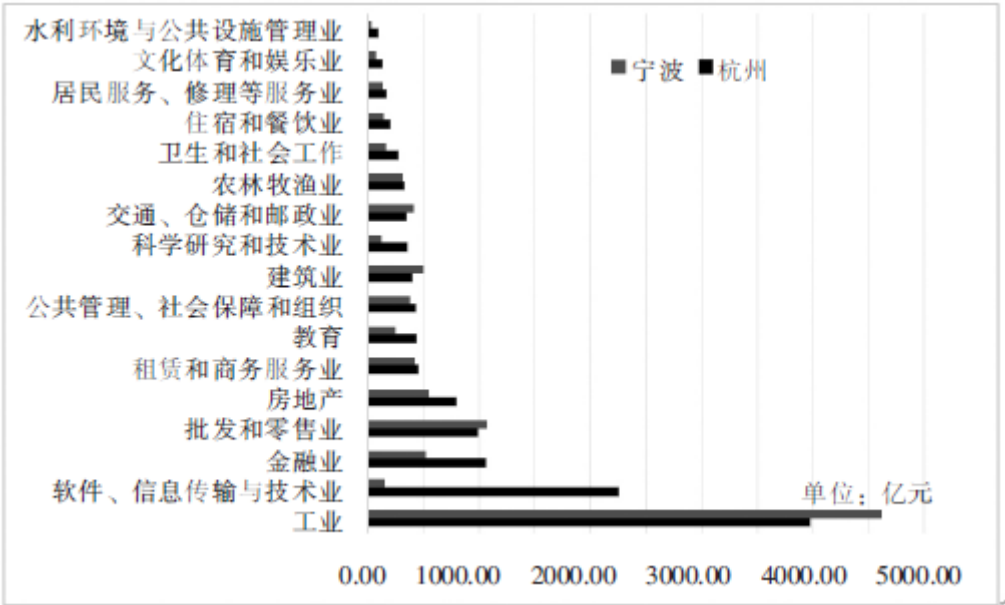


图 3 杭州和宁波分行业的生产总值（2017 年）

（三）公共服务一体化

协同公共设施和服务能有效破解体制机制障碍，帮助城市居民和企业开展最佳区位选择，实现整体效益最优。交通、产业与公共服务的一体化是相互影响的。杭甬一体化化的核心是促进公共资源与服务的共建、共兴和共享。当前，宁波在科技、教育、医疗、养老等与杭州存在较大的差距。尤其在户籍制度影响下，这些公共设施和服务的差距会进一步扩大。2017 年杭州高等学校和中等职业学校在校生数量分别为 42.58 万人和 10.37 万人，而宁波仅为 15.61 万人和 6.79 万人；在医院和医生数量上，杭州分别为 302 个和 4.18 万人，宁波为 154 个和 2.43 万人，均约为杭州的 50%。由高德地图兴趣点（POI）数据可知，杭州的科技文化服务和医疗保健服务具有更高的空间集聚程度，而宁波的空间分布较为分散（图 4）。推动杭甬公共服务一体化和均质化，提升教育、医疗、养老等共建共享，开展多形式的合作，能提升杭甬一体化水平。

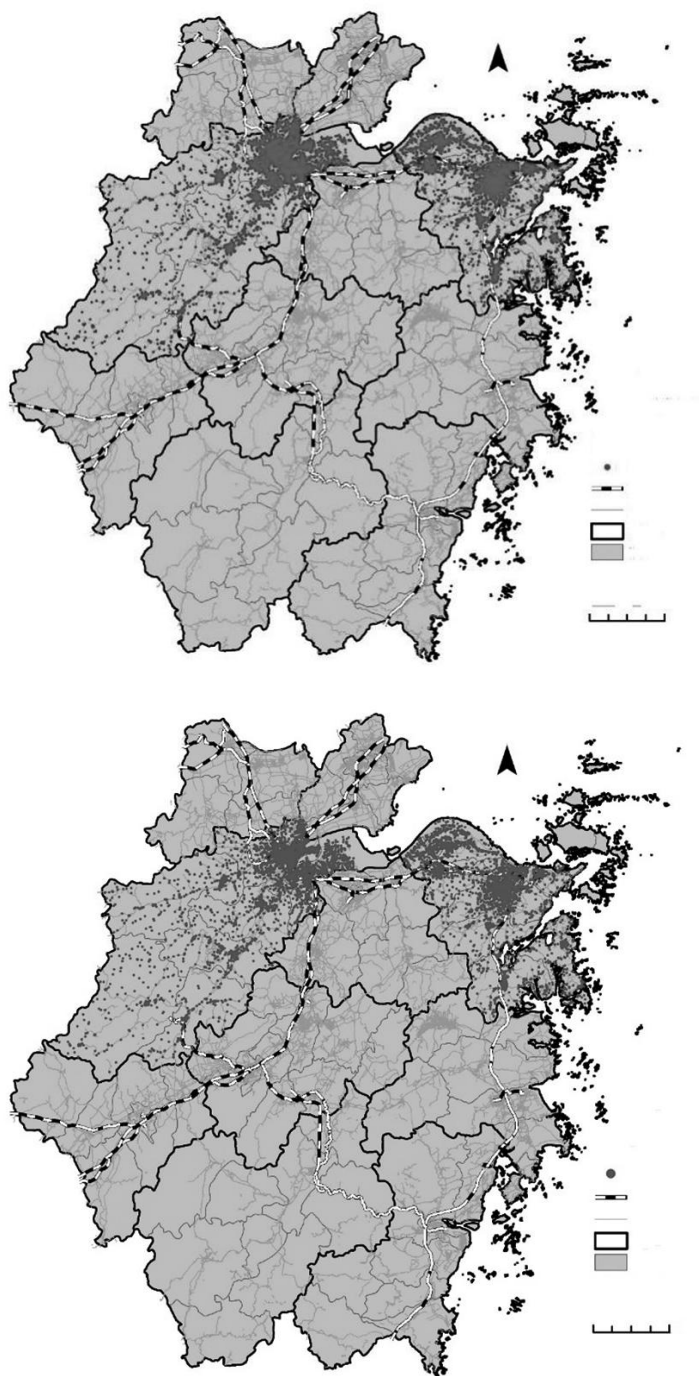


图4 杭甬科技文化服务与医疗服务点的空间分布

来源： 根据高德地图 POI 数据整理自绘。

四、环杭州湾大湾区下杭甬一体化协调策略

随着长三角一体化上升为国家战略以及建设环杭州湾大湾区背景下，杭甬一体化需求日益增加。推动毗邻城市高效合作并非某个要素的一体化，而需要建立政府、市场和社会的联动机制，促进多尺度、多要素、多层次的一体化。随着杭甬城际交通

网络的改善，以及杭州大江东产业集聚区、宁波杭州湾新区和前湾新区等规划建设，能为杭甬一体化奠定基础。

（一）编制杭甬一体化规划纲要和行动计划，划定杭甬深度合作示范区

杭甬一体化的核心是推动同城化建设。高质量编制和实施大湾区理念下的杭甬一体化行动计划，能明确一体化的战略定位、空间布局、行动方案和协调机制。作为一个综合性规划，杭甬一体化发展规划包含跨市产业、交通、公共服务等重要内容。在杭甬协作框架下，深入分析杭州、绍兴和宁波等发展现状和合作趋势，结合区位优势和交通、产业和公共服务的协作需求，划定杭甬一体化合作示范区，通过政策支持，调动各层级政府的积极性，形成若干个同城化先行区。例如，广州和佛山积极建设“荔湾—南海、花都—三水、番禺—顺德”等同城化合作示范区，并利用同城化核心节点优势推动交通设施互联互通、产业转型协同、生态环境共治、公共服务同城对接。在环杭州湾大湾区和杭绍甬一体化背景下，绍兴已出台《杭绍甬一体化发展绍兴行动计划（2018-2020年）》，提出以“开放包容、优势互补、全面融入、创新体制”等理念高质量融入杭绍甬一体化。

（二）构建杭甬“空间—产业—交通”协同体系

基于通勤圈范围形成的城镇化空间形态，是都市圈的重要特征。浙江省推动杭甬一体化不局限于杭州和宁波的创新发展，而是借助杭甬一体化带动其他城市的增长。“交通、产业、空间”等要素之间存在相互影响的关系，统筹这些要素的协调是区域发展的重要目标。推动“交通、产业、空间”的规划编制和实施体系，有助于创建区域交通和产业一体化的利益共享机制，破解区域协调发展的困境。因此，在杭甬一体化进程中，应积极构建“交通、产业、空间”的协同体系，以更便捷的交通推动产业和公共服务布局，促进杭甬错位发展。一方面，这能改善宁波交通地位，提升城市吸引力和经济集聚效应；另一方面，有助于杭州一些产业和经济活动的向外拓展，降低成本。

构建城际多模式交通体系，降低通勤成本，提升通勤效率。积极构建杭甬、沪甬间城际（高速）铁路、市郊铁路等交通体系，探索杭州与宁波之间的区域通勤铁路，提升城市交通与城际交通的接驳，显著改善宁波交通末端地位，提升交通枢纽能级，强化宁波与杭州、上海、舟山、绍兴的交通可达性和机动性。例如，随着杭甬高铁开通与萧甬铁路运能利用率下降，可推动萧甬铁路的通勤化。目前，宁波和绍兴分别利用萧甬铁路开通宁波—余姚城际铁路和绍兴风情旅游新干线，强化萧甬铁路对区域通勤的支撑。此外，在满足萧甬铁路长途客运交通的情况下，可利用既有铁路剩余运量，采用政府购买服务方式，开通满足区域通勤的市域（郊）列车，实现萧甬铁路由杭州至绍兴和宁波的通勤化，促进杭甬一体化。

产业体系在都市圈同城化扮演重要角色。针对杭甬产业一体化，可在区域层面整合产业平台，基于产业互补发展和错位发展思维，推动杭甬产业沿湾区、沿廊道布局。杭州在科技创新、知识创造、金融服务、互联网等具有特殊优势，宁波作为港口城市，产业优势集中在港口物流、工业制造、国际贸易等。因此，可在两个城市充分协调的基础上，明确各城市主导产业方向。一方面，在已有杭州大江东、杭州城西科创、宁波杭州湾新区、宁波梅山国际物流等省级产业集聚区基础上，梳理产业类型和区位条件，明确各园区主导产业类型及其区域带动作用；其次，明确推动杭甬一体化的优势产业，以及这些产业对空间区位、交通优势的需求；再次，在当前各产业新区基础上，评价和遴选适合杭甬产业现状和发展趋势的产业合作示范区，通过产业协作和功能互补，建立杭甬产业转移共建共享机制，促进要素流动，打造区域高质量发展的创新平台和政策新区。

（三）推动杭甬市场一体化和公共服务共建共享

公共服务是城市居民生活质量和幸福感的重要支撑，是城市吸引力的重要标志。市场一体化对区域经济具有显著的促进作用。构建相对均衡的统一市场和基本公共服务一体化能显著提升同城化质量。在高等教育、医疗、养老、会展等公共服务方面，宁波与杭州仍存在较大的差距。推动杭甬一体化进程中，首先积极探索医疗、养老等社会服务的协同，通过合作办理机构、设立分院和组建医疗和养老集团等方式，推进优质资源的共建共享。建立相应的财政支出和利益分担机制，提升医保定点医院的互认，切实提升同城合作效果。其次，在高等教育方面，推动杭甬两市多形式、多层次的教育合作。建立杭州与宁波科学研究

合作机制，充分发挥各自优势，开展重大科研项目联合攻关。再次，立足浙江文化底蕴，推动杭州和宁波共同发展文化与体育事业，借助国内外重大体育赛事和文化活动等“大事件”契机，通过两市深入合作，提升杭甬都市圈以及浙江省其他地区的发展。

需要指出的是，一体化发展不仅仅是跨城市交通、产业和公共服务的综合规划，更依赖于综合性的政策制度安排。在区域经济一体化进程中，受财政分权和地方保护主义影响，难免会呈现市场分割和公共服务不均等的问题。这会导致在同城化进程中，一些城市会获得额外收益，而另一些城市可能面临财税损失等问题。因此，建立财政承担和利益分享机制成为都市圈一体化的核心。

参考文献：

[1][2] 曹玉进. 加强互联互通，推动杭甬一体化[J]. 浙江经济，2018，（11）：26-27.

[3] 林雄斌，杨家文，谢莹. 同城化背景下跨市交通的规划与政策——以广佛同城为例[J]. 国际城市规划，2015，30（4）：101-107.

[4] 张国华. 城市综合交通体系规划技术转型——产业·空间·交通三要素统筹协调[J]. 城市规划，2011，35（11）：42-48.