

都市区建设亟须解决三个问题

——2019 年春节回乡调研报告

邵振红



【编者按】春节期间，为更好地深入基层、企业和群众，察民情、接地气、改作风，省发改委党组倡议全委机关和委管委属单位干部利用春节回乡探亲访友的机会开展调研活动。本期我们将跟随作者的脚步去金华，看一看作者对金华都市区建设现状和存在问题的所见所思，以及作者对大都市区建设的独到见解。

自从 2009 年调到杭州工作，至今离开金华已十个年头。每次回金华过年，老领导老同学老朋友都会相约叙旧，这些同学同事现在大多已经走上领导岗位，大家聊起金华发展的变与不变，都不约而同指向几个关键问题，比如金华的城市建设、金华的中心地位、金华市区在金义大都市区当中的首位度以及金华的文化教育影响力，等等。当前，省委省政府推出“四大”建设，在推进县域经济向城市经济、都市区经济转型过程中，大都市区逐渐成为经济社会发展重要平台和主战场。结合春节回乡观感，笔者认为，当前大都市区建设中人口人才、文化塑造和管理体制三个问题突出，亟需高度重视予以破解。

人口集聚与人才流失之惑

春节期间与一个学弟闲聊，他刚新任某区委宣传部长，提出能不能给新城区引进一所高校，解决一下新城区开发 10 多年来人口集聚不高、人气不旺的问题！新城区已开发建设 15 年，当年金华市委市政府设立新区，本意是做大城市两翼，但一直效果不明显。从城市形态和结构来看人口集聚，金华市区空间结构拉得太大，虽然拉开了城市框架，但是与其他三个大都市区核心区相比，人口集聚缓慢，2013 年至 2018

年的6年时间，市区常住人口只增加6.4万人，人口集聚能力偏弱。现阶段已不宜用城市规模扩张来求得城市发展的时期，新常态、高质量、竞争力等理念，一个重要内容应是空间发展的高质量。从城市生活和肌理看人口集聚，城市内部部分空间结构调整，破坏了原来良好的人口承载环境，比如，一些较好的城中村和旧城的拆迁改造，本来是城市中低收入者和外来人口居住就业的最优环境，但拆迁后本地人流走，外来人流失，现二七新村拆迁地块一片空地，周边人气大幅萎缩。大规模的封闭小区建设，不仅丧失了城市社区的生产生态生活肌理，城市就业创业容纳能力大幅下降。从产业发展和区位条件看人口集聚，市区的产业规模排位不高，义乌、永康、东阳实力居前，市区产业吸引力不强，以产业集聚促进人口集中效果不明显。特别是高铁开通后，对三、四线城市来讲是一把“双刃剑”，虽然一方面提升了城市物流效率和市场配置空间，但是另一方面对城市人才集聚是一个致命因素，三、四线城市人才向一线、二线城市流失成为必然，人才引进也更加困难！这几年，金华人才向杭州、上海等地流失十分严重。与浙师大校领导沟通，浙师大前几年不仅人才流失突出，而且引进人才也困难重重，有一年引进27个年轻博士，一年后就走了13个。

金华有浙江师范大学、金华职业技术学院、上海财经大学浙江学院、浙江科贸职业学院等高校，其中浙师大是首批省重点建设高校，金职院是省五所重点建设高职之一而且居首，但一直没有发挥应有作用。全国各大城市都出台政策留住大学毕业生，但金华留下的比例却不高。2018年浙师大毕业生留金华比例只有15.47%，金职院30%左右，这意味着金华一直在掏钱为其他城市培养人才！我原在金华做发展规划，一直希望以浙师大为核心，依托近在咫尺的高铁金华西站、G60高速公路出口的区位优势，再集聚金职院等高校资源，在尖峰山下划出地块建设浙中高校科创园，将在金华的高校科研成果和高教资源优势转化为城市创新资源、产业开发资源，而不是去搞某个新城，但毫无结果。这几年联系高校后，积极促成浙师大非洲研究院、轨道交通与智能制造产教融合基地与金华发展对接，稍有一点成效。近年来，浙江许多设区市积极引进高校或创办高校，但对如何发挥省属高校更大更好作用缺乏热情和支持力度，许多地方的实践证明，引进外省高校的代价远比办好省属高校代价要大，现在一些部属高校瞄准地方政府引进人才和创新资源的急切心理，到处跑马圈地，实际作用和效果并不如初。

随着工业化、城市化、信息化进程的加速，一个城市如果没有较大的人口规模支撑，不可能称其为城市！城市本来就是一个重要人口聚落，一旦造成人口流失，城市必然走向衰退，城市的消费需求、产业发展等就不可能有实力和竞争力。如果没有高素质的人才支撑，创新发展、产业转型等，就不可能实现，也就不可能有发展潜力。今后衡量一个城市竞争力和综合实力的标准是人口和人才，人口决定了一个地区的综合实力和可持续发展水平，人才决定了一个区域的创新实力和发展潜力。人口的容纳和水平、人才的集聚能力和高度，是判断一个地区是否有竞争力的重要前提。城市管理者应十分注重城市空间结构和生态肌理的打造，对一些旧城和城中村改造持慎重态度，要有容纳和吸纳人口政策的胸怀；对新城建设，应从最优人文环境来打造，试行一些“破墙”政策，使一些城市社区、公共服务社区、机构率先打开围墙，建设一流的开放社区。高校作为高端人才集聚的主阵地、社会人才培养的主渠道、科学技术创新的主力军，是一个城市的功能区、创新源、人才库、消费体和指标系，从提高大都市区的创新力和首位度看，应当充分发挥所在地高校的作用，促进高校布局、人才集聚向大都市区汇聚，促进都市区创新中心、文化中心、教育中心的形成。



文化导入与城市缺失之短

春节住在老丈人家里，老丈人说这两年婺江边改造了城市假日公园，新建了燕尾洲湿地公园和梅园，叫我们去看看。金华三江六岸沿江绿化带建设确实下了功夫，包括将江堤改造成游步道，沿江绿化和绿道做得都比较好，成为市民休闲的一个好去处，去年中央电视台还专门宣传了金华“还堤与民、注重民生”的好做法。大概与我去年研究起草《浙江省诗路文化带发展规划》习惯有关，特别留意城市道路、小区、公园、休憩绿道的文化导入。两天下来，除燕尾洲湿地公园的廊桥由北大俞孔坚教授借鉴金华板凳龙形象设计、五佰滩公园有一处文化名人墙外，其他假日公园、沿江绿道基本没有金华文化元素的导入，十分遗憾。其实，许多外地人来婺江边旅行或散步，首先欣赏的是这个城市的文化风情和地域风景。去年做诗路规划到金华调研，八咏楼、古子城和文化创意园等都比较有文化韵味，但都没啥人气，如何提高城市文化品位和文化运用，这是城市决策者需要认真思考的问题。现在许多地方对文化建设很重视，但对如何提高文化美誉度和影响力研究不够。



金华是国家历史文化名城，是一个非常有人文底蕴的城市，也是江南一座宜居之城，具有“东南邹鲁”之称，历史遗迹、非物质文化遗产和文化名人很多，沈约的八咏联章，造就千年律诗；吕祖谦的金华学派，引领宋元理学；李清照的婉约词赋，留下千古名句；黄宾虹的浓墨国画，造誉“南黄北齐”；蒲松龄的小说《聂小倩》，情归《倩女幽魂》；施光南的优美旋律，誉为“时代歌手”；艾青的现代诗歌，展现诗坛泰斗……非物质文化遗产方面有婺窑瓷器、红曲黄酒、金华火腿、金华婺剧、金华斗牛、金华道情、板凳龙灯……还有许多地方名优特产。以前我把这些归纳为“一山（金华山）一江（婺江）一洞（双龙洞）一腿（金华火腿）一手（金华佛手）一台剧（婺剧）一坛酒（金华府酒）一器物（婺窑瓷器）”，都说比较形象生动。



对于大都市文化软实力和竞争力提升，需要深入研究。现在杭州走在全国前列，分析主要成因，一方面是杭州市委市政府的高度重视，注重城市文化塑造和优势文化挖掘，另一方面有中国美院、浙江传媒学院、浙江理工大学和杭州师范大学等一批艺术院校、学科专业、文化人才优势，加上文化创意产业起步早，拥有一批知名文化企业，形成了“地方政府+艺术院校+企业资本+专业人才”良性互动格局。对于金华城市文化提升，应做好三篇文章，一是加强城市建设文化导入，注重传统优秀文化的展示和现代文化元素的融合；二是加强城市文化创意产业发展，集中资源打造若干文化创意产业和古子城等文化创意街区；三是加强与浙师大、金职院艺术学院的合作，引入中国美院、浙江传媒等院校资源，加强与国内外知名文化企业合作，解决人才和资本问题，着力提高文化美誉度和影响力。



体制机制与行政效率之障

1997年8月大学毕业后，我在金华发改委工作了12年，一直从事发展战略、规划和政策研究工作。记得1998年浙江率先提出城镇化发展思路，1999年国家发改委在金华召开了第一次城镇化发展论坛，对全国全省掀起城镇化浪潮起着重要推动作用。当初研究金华城镇化问题，关键是解决两个问题，一个是金华城市群建设（现在叫浙中城市群）问题，一个是如何提高金华市区首位度，或者是发展地位问题，其中都碰到一个核心问题——行政管理体制机制矛盾。当时金华坊间流行一句话，就是“一街三府，不穷也苦”。2003年，金华市委下定决心改变市区行政管理体制，撤销原金华县和老婺城区，市区行政主体变成5个，包括婺城区、金东区、金华经济开发区、金东经济开发区、金西经济开发区，加上市政府，其实金华市区共有6个行政主体。当时市委市政府本意是发挥多个主体的积极性推动市区建设，开始几年一如其他中心城市建设一样，城市面貌发生重大变化，城市变大了、变高了、变美了……经济规模也逐步提高。但离开金华10年后，现在的金华市区行政主体已然变成9个，包括金华市政府，婺城区、金东区、金华经济技术开发区（金西经济开发区撤并）、金义都市新区（金东经济开发区改名）、婺城新城区、金东新城区（两个新城区已有所淡化）、金华山旅游经济区（双龙国家风景名胜区）、多湖中央商务区等，原来的流行语变成了“一城九府，不穷也苦！”，其实区内还有金磐开发区（磐安山海协作“飞地”）、仙源湖旅游度假区（属婺城区）。金华市区2045平方公里内有11个行政主体。大家认为，这十年金华是有发展的，但与同层次的嘉兴、台州相比距离越拉越远，与周边的衢州、丽水相比，人家奋起直追，干部的精气神比金华更好！金华GDP总量从原先全省第六位，下降到2018年的第七位，2018年常住人口GDP增速全省倒数第二“，浙中崛起”口号要打问号！

在省直管县体制下，市本级的资源环境禀赋空间，实质上也就是市区行政区划空间，大家认为市区行政管理体制问题对城市建设发展影响很大。一是多头管理造成开发空间分割、资源配置分散，以土地出让弥补经济开发区滚动投入模式，容易造成多个行政主体多头出让，前几年金华商品房空置率较高，房价一直上不去有此原因，土地利用效率也不高；二是原有县域经济管理体制逐步不适应城市经济、都市区经济管理体制，以原有经济开发区模式（以工业为主导），来推进城市经济管理（以服务经济为主导），从内涵和外延上都发生了重大变化，不适合城市经济管理体制要求；三是相互分割的行政管理体制，财政供养人口多，行政关系扯皮，造成管理边界不清，集中不了人力物力财力干大事，干部的积极性创造性大打折扣，行政效率低下。再看看其他设区市情况也都存在这一问题，建议在全省行政机构改革的大背景下，要对四大都市区的行政体制机制作一个深入调查研究，着力破除体制机制障碍，构建有利于四大都市区建设的行政体制和管理机制。

从金华来讲，一是进一步优化行政主体设置。建议压缩经济开发区行政主体设置，开发区重在产业开发和创新发展，已成熟开发区块归还婺城区、金东区管理，增强两区的社会公共服务功能，鼓励两区以社会事业和社会产业的提升，促进市区经济、文化、教育、科技、社区等核心功能提升。二是发挥金义都市区的辐射带动作用，着力打造金华市区—义乌核心轴线，推进金华—兰溪、金华—龙游、金华—武义—永康—缙云的优势产业带、文化旅游带、生态休闲带、快速交通带建设，选择一些潜力项目，构建若干经济文化旅游协作区。三是围绕浙师大、金职院等科教区，以高校、人才、科技、资本为先导，引入省内外科创资源，打造浙中科创园或高校科创园等若干高能级新动能发展区块。