

长三角一体化背景下杭州都市圈 竞争力提升战略研究

蒋文超¹

(浙江金融职业学院 会计学院, 浙江 杭州 310018)

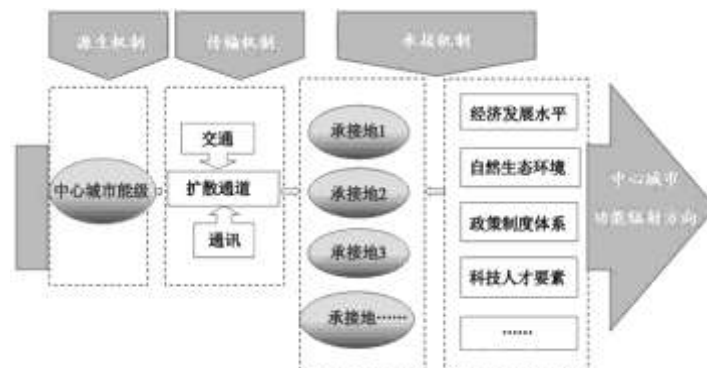
【摘要】: 随着长江三角洲一体化发展、“一带一路”、共同富裕等国家战略的相继发布,杭州都市圈的高质量发展面临新的机遇与挑战。通过分析杭州都市圈发展基础、现状和阶段,发现杭州都市圈具备了良好的区域合作基础,已形成相对完善的区域合作机制,是国内区域合作水平的优秀典范。最后,基于中心城市与周边市县关系研究以及杭州都市圈的发展实践,提出都市圈建设的政策建议,包括强化都市圈的顶层机制设计、建立都市圈内部的协同治理体系、落实都市圈政策的监督考核机制。

【关键词】: 长三角一体化 杭州都市圈 协同发展

【中图分类号】:F2 **【文献标识码】:**A

1 都市圈中心城市功能空间扩散机理

都市圈内部一般只有一个主导型城市,也称为中心城市,中心城市是区域内经济、政治、文化的中心,具有枢纽性、高聚集性、开放性、规模性等特征。中心城市通过将现代服务业、教育医疗、制造业等不断向周边地区功能辐射,形成了都市圈内部的空间分布异化。中心城市的功能辐射机制由“原生”“承接”和“传输”三个部分构成,其中“功能原生”反映的是中心城市的能级,与城市规模、经济发展水平紧密相关。“功能传输”体现了中心城市向外辐射的方式与通道形成的联动机制,支撑了功能扩散机制。“功能承接”表示中心城市周边地区的功能接纳能力,其与都市圈整体经济发展水平、人才、技术、自然环境等要素相关。都市圈内不同产业通过原生机制、承接机制、传输机制实现了中心城市的功能扩散,其运行机理如图1所示。



作者简介: 蒋文超(1990-),男,山东青岛人,硕士,浙江金融职业学院讲师,研究方向:财政政策与公司治理。
基金项目: 杭州市哲学社会科学规划课题(Z20YD005);浙江省教育厅科研项目(Y201940972)

图 1 中心城市功能空间扩散与承接机理

1.1 政府意志对都市圈联系的推动

(1) 调整城市规划。

城市规划是对地区空间结构、社会结构、经济结构的构架，对都市圈的发展起到了指导作用。新中国成立以来杭州的城市总体规划有过五次较大调整，涉及城市定位、人口、产业布局等方面。首先，城市人口规划与人口城市化进程。第三次杭州市总体规划中，城区人口规划到 1985 年约为 95 万人，到 2020 年将控制在 105 万人，保守的人口增量预估导致城市化进程被人为压制。其次，城市定位与城市的区域地位。第一次杭州市总体规划中将“旅游疗养”定为杭州发展的主方向，导致城市经济聚集能力的降低，杭州都市圈的工业化与城市化进程被大幅度减缓。最后，城市工业布局与城市经济空间结构。第三次杭州总体规划提出将在老城区内严控新工业厂房建设、推进工业企业外迁，为容纳搬迁的工业企业，杭州在郊区建立了滨江高新技术开发区、下沙经济技术开发区等一系列产业开发区，在拓展杭州的城市框架的同时，也使得都市圈内其他城市获得了接收产业转移红利的机遇。

(2) 变更行政区划。

行政区划的变更可以迅速改变城市城区的空间架构，有效提升城市的人口规模与经济实力。杭州都市圈的形成与发展经历了四次重要的行政区划调整，依次是 1992 年的“撤区扩镇并乡”、2001 年的“萧山与余杭撤市设区”、2014 年的富阳市撤市设区及 2017 年的临安撤市设区。其中通过“撤区扩镇并乡”的区划调整，使得各县市、乡镇间的经济联系、人员往来更为密切，加深了城市内部的经济一体化程度。将余杭、萧山两个县级市纳入市区后杭州的人口由 179 万人提升至 373 万人，城区面积直接扩大到 3068km²。这也帮助杭州市将整体规模升至省会城市的第五位。通过两次撤市设区，先后将富阳与临安纳入杭州市区，从地理格局上改变了杭州市“东强西弱”的格局，有效地推进了向西辐射的城市发展规划。总而言之，行政区划的历次调整提升了杭州都市圈的中心城市杭州的能级，开阔了区域内部发展空间，使得杭州市区与嘉兴、绍兴和湖州的经济往来与空间联系愈发密切，为杭州都市圈发展提供了重要动力。

(3) 建设基础设施。

基础设施建设与城市发展之间存在复杂的、相互推动的作用关系。都市圈内部县市的经济增长离不开与中心城市的便捷的交通轴，交通走廊是产业的辐射轴线，可以减少时间距离、打破空间距离，有助于都市圈的形成与发展。杭州都市圈经过连续多年的交通设施投资，逐渐形成以主城区为枢纽，杭沪、杭宁、杭甬高速公路为主线，沪杭高铁、杭宁高铁、杭长高铁等铁路和钱塘江、京杭运河、杭甬运河、杭湖申线等水路为辅线，稠密交织的都市圈交通体系。萧山国际机场是都市圈对外联系的重要补充，联结国内外最为快捷的通道。铁路、公路、水路、轨道交通、航空等基础设施的链接，为杭州都市圈的迅猛发展奠定了的硬件基础。

(4) 建设中心城市产业平台。

产业平台是经济资源的空间集聚、中心城市与周边县市连接的主要载体，在都市圈的形成与发展中将发挥重要作用。20 世纪 90 年代以来杭州大规模推进近郊的开发区建设，已形成了杭州经济技术开发区、杭州高新技术产业开发区和萧山经济技术开发区等多个国家级开发区。其中位于杭州东面的杭州经济技术开发区东连海宁，萧山经济技术开发区南达绍兴城区，杭州高新技术产业开发区辐射富阳与诸暨。近年杭州提出了城西科创大走廊、大江东产业集聚区战略，这都会形成产业平台与经济发展载体，在拓展杭州产业规模的同时，增强中心城市的产业辐射能力。

在区域经济一体化发展的作用下，杭州市城区的企业与产业不断向外搬迁，并由早期的从中心区向郊区迁移，逐步发展为由

近郊向远郊推进。波浪式迁移浪潮最终冲破了行政界线，由杭州市影响到嘉兴、绍兴、湖州等都市圈内的其他城市。为了对接杭州获取区域协同发展的产业红利，海宁、德清、安吉以及绍兴县市均在其市域建立了对接杭州的产业开发园区。例如海宁市 2000 年初便以每亩六万元的价格将 200km² 与杭州下沙相邻的土地使用权转让予杭州市政府。协议规定该区域土地由杭州经济技术开发区负责开发与招商，仅需将企业税收交由海宁，除了土地使用权的转让，天然气、通信、自来水等的基础配套设施均打上“杭州”标签。该土地使用权的出让，标志着杭州与海宁的距离由“零距离”变为“不是杭州就在杭州”，在长三角地区乃至国内开辟了跨行政区域产业合作的新路径。柯桥区则是第三产业承接的典型代表，随着交通设施的完善，杭州与紧密层城市的时间距离越来越短，杭州服务业也加速向外周边城市转移。地铁 7 号线、杭甬高铁以及杭绍城际铁路的规划与建成，使得柯桥区有条件承接杭州的服务业。近 5 年绍兴市柯桥区服务业年增加值超过 500 亿元，占绍兴市服务业比重超 25%，服务业年投资额占绍兴市总投资的 20%。

(5) 改变产业与教育布局。

20 世纪五六十年代后杭州在城郊建设并形成了工业功能区，随着城市规模扩大，中心城区扩展至郊区，城市新居住区与污染严重、环境嘈杂的工业区的矛盾日益凸显，政府引导工业企业大量外迁。杭州的工业企业搬迁经历三个主要阶段：阶段一为 20 世纪 80 年代，主要原因是对政府对西湖风景名胜区等旅游景观的保护，阶段二为 20 世纪 90 年代，“退二进三”的城市功能置换和“城市土地有偿使用制度”的改革推动了企业搬迁，阶段三为 2000 年至今，随着区域交通完善与行政区划调整、“腾笼换鸟”工作的推进，工业企业自主搬迁意愿增强，相关工作加速推进。在空间上开始向杭州高新技术开发区、杭州经济技术开发区等国家级、省级开发区外迁，例如向海宁、德清等周边县市搬迁。

与工业企业迁移同时进行的还有驻杭高校的外迁，主要是为了解决发展空间局促的问题。高校迁移分为三个阶段：第一阶段为由老城区向杭州近郊迁移，如下沙大学城、仓前高教园区、小和山高教园区，第二阶段为部分独立院校向海宁、桐庐等周边县市迁移，海宁接受了两所大学，诸暨接受了一所大学，绍兴市区接受了两所大学。第三个阶段为高校分校的外迁，例如浙江水利水电学院湖州校区的建立、浙江金融职业学院绍兴校区的建立，高校的搬迁有助于都市圈范围内的大学师资流动，人才与科技的交流助推都市圈经济与产业的成长。

1.2 市场意愿对都市圈联系的推动

(1) 产业要素布局郊区化。

基于工业生产组织与劳动地域分工理论，为获取最大收益企业更愿意选择企业空间分散、纵向联合的生产组织方式，因为该方式比空间集聚、纵向联合的生产组织方式比更为有利可图。因此产业布局郊区化既是政府推动的结果，更是企业的自主选择，在客观经济规律下，企业也会考量“土地有偿使用制度”“退二进三”、开发区建设等产业政策对于企业经营发展的影响，为兼顾更低的运营成本与更大的发展空间，部分工业企业有意愿迁移到城市郊区或都市圈内其他城市。根据杭州市统计局数据与工商局的资料，仅 2010 年至 2014 年 5 月，已有 370 家在杭企业实现了整体搬迁，45%的企业外迁至杭州都市圈范围内的其他城市，且大部分集中分布在杭州都市圈的紧密层城市中。其中机械制造行业企业主要迁往海宁、德清、桐乡。由此看出，杭州都市圈内紧密层城市主要承接了杭州的制造业功能，这有助于市圈内部形成明确的产业分工体系。

(2) 人口流向郊区化。

随着都市圈内中心城市在资源聚集下持续膨胀时，逐渐会诱发聚集不经济效应，交通拥挤、环境污染、房价高企等问题使得城市的人口自发迁往至郊区，由此产生了城市的郊区化现象。各个城市因为所处的发展阶段的差异，导致郊区化的时间也不同，杭州都市圈的中心城市只有一个，杭州存在人口郊区化倾向。城市聚集经济与人口郊区化是城市扩散效应的不同表现方面，其揭示了都市圈形成的核心机理与原因。20 世纪 80 年代开始杭州便出现一定程度的人口郊区化，90 年代后人口郊区化程度继续加

深。2000 年以来，随着都市圈战略的发布，杭州的城市版图不断扩张，居住人口向外迁移的趋势呈现出增强趋势。

2 优化杭州都市圈区域发展的政策建议

2.1 强化都市圈的顶层机制设计

“规划共绘”是都市圈良性发展的“先手棋”，应组织区域内各城市参与编制杭州都市圈总体规划，以此为基础合力编制交通设施、空间布局、生态建设以及基本公共服务体系等专项规划，推动区域内部一体化发展。此外，要加强规划的对接与落地。总体规划与专项规划是杭州都市圈发展的纲领性和指导性文件，区域内各城市要参照总体规划，制定各地版本的专项政策，基于可操作性、统筹性的理念，在产业布局、重大基础设施、营商环境等方面的做好发展蓝图。

2.2 建立都市圈内部的协同治理体系

都市圈协同治理体系是统领区域内部成员城市之间产业、资金、人口政策以及基础设施建设的制度系统，既是理论研究又是操作性较强的实用管理科学，需要寻求理论支撑的同时在实践过程中不断提升和总结经验。随着都市圈成员的扩容、国内产业政策与国际经济形势新变化，杭州都市圈原有的合作理念与模式已稍显滞后，都市圈内部要持续建立“合作共赢、利益共享”的思想共识，在共绘规划、共创体制、共构市场、共联交通、共兴产业、共享社会、共建环境、共推品牌的“七共”前提下，创新合作模式与治理理念。基于更深的层次、更大的气魄、更强的谋划，将区域协同治理的细化到杭州都市圈城市间各部门的日常工作中，强化各层级公务人员在工作领域的新型协同协作模式。

2.3 落实都市圈政策的监督考核机制

杭州都市圈的考核督查体系已基本建立，都市圈协调会办公室每年会制定和发布考核办法，并通报考核结果。虽然做到了分解任务与严格考核，但模式化和固定化的考核机制，使得效率与效果逐年下降，有必要重新构建一套科学的考核绩效评估机制。例如可以聘用第三方独立的专业评估机构，对都市圈协同合作决策与行为体系的科学性与合理性提出评价指标，为工作模式、工作成效、工作内容等具体项目打分，这能规避内部人“自查自纠”的弹性考核。除了考核之外，还应该设立适当的激励机制，通过影响切身利益敦促都市圈内部各城市推进相关工作。

参考文献:

[1]王文静，陆化普.轨道交通与都市圈空间体系耦合关系研究[J].城市发展研究，2013,20(04):112-118.

[2]许学强，周春山.论珠江三角洲大都会区的形成[J].城市问题，1994,(03):3-6+24.

[3]罗成书，程玉申.杭州都市圈空间结构与演进机理[J].城市发展研究，2017,24(06):30-38.