

区域建设

Construction of regional

城市群 都市圈 协调同发展

2024年4月4日
责任编辑：时永庆
电话：13764473445
邮箱：shiyq@jzsbs.com

深入推动区域协调发展走深走实

□中国宏观经济研究院国土开发与地区经济研究所国土开发室主任、研究员 黄征宇

推动城乡融合和区域协调发展是今年政府工作的重点任务之一。2024年《政府工作报告》明确指出，注重以城市群、都市圈为依托，促进大中小城市协调发展。这背后的潜台词正是“我国城镇化还有很大发展和提升空间”。

这其中，围绕城市群、都市圈大力推进新型城镇化，将有助于深入推动区域协调发展走深走实。

区域协调发展是高质量发展的重要支撑，是中国式现代化的重要组成部分。党的十八大以来，我国深入实施京津冀协同发展、长江经济带发展、粤港澳大湾区建设、长江三角洲区域一体化发展、黄河流域生态保护和高质量发展等区域重大战略，进一步完善支持西部大开发、东北振兴、中部崛起、东部率先发展的政策体系，加快构建优势互补、高质量发展的区域经济布局，推动区域协调发展取得显著成效。

但东西部地区发展绝对差距仍然较大、南北分化持续扩大、区域内部差异逐步凸显等问题依然存在，推动区域协调发展也再次被列入2024年重要工作。

站在新历史起点，结合“十五五”前期研究，要坚持立破并举、长短兼顾、重点突破的原则，在系统谋划区域协调发展目标、思路和举措的基础上，推动区域协调发展走深走实。

因此，促进协调发展亟须找到更多发力点。作为今年政府重点工作任务之一，推动城乡融合和区域协调发展，正显现出包括通过都市圈等发力点进一步提速布局的机遇。作为推动超大特大城市转变发展方式、促进大中小城市协调发展的有效途径，国家发展改革委已经明确，2024年将以中心城市辐射带动周边市县共同发展为方向，加快培育一批现代化都市圈。

都市圈，就是城市发展到成熟阶段的一种空间组织形式，是以中心城

市为核心、向周围辐射构成的城市集合，各种要素集聚度高、国际交往能力强，有助于打造更强经济增长极。

近年来，都市圈的风生水起、快速发展，与国家区域重大战略关系密切。2012年以来，国家大力实施区域重大战略，细化区域政策单元，加快构建连接东中西、贯穿南北方的多中心、网络化、开放式的区域协调发展格局，区域发展相对差距不断缩小。

从三大动力源地区看，2022年，京津冀、长三角、粤港澳大湾区内地9市的经济总量超过全国的40%，成为全国经济发展强劲增长极。同时，一批世界级产业集群正在加速崛起，长三角地区集成电路产业规模占全国近60%，生物医药和人工智能产业规模均占全国约三分之一，新能源汽车产量占全国38%。

从区域协调发展的三大目标看，中西部地区基本公共服务短板加快补齐，幼有所育、学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居、弱有所

扶、优军服务保障、文体服务保障等基本公共服务均等化水平稳步提升。

在区域协调发展取得显著成效的同时，也面临许多新的情况和问题。比如从区域协调发展目标看，中西部在基础设施通达度、基本公共服务软件等方面与东部仍有不少差距。

今后，推进区域协调发展走深走实需要做好四个方面的工作。

一是推进区域重大战略、区域协调发展战略、新型城镇化战略和主体功能区战略融合发展。党的二十大报告明确要求促进区域协调发展要同时实施好四大战略，这四大战略空间性、落地性都比较强，为避免战略之间相互冲突，需要推动四大战略的融合发展。例如，发挥长江和黄河流域贯东中西的优势，加快完善体制机制，统筹推进上下游、左右岸、干支流联动发展。把主体功能区中城市化地区作为推进新型城镇化的主战场，以城市群和都市圈建设为重点，推进区域协调发展，实施京津冀协同发

展、粤港澳大湾区建设和长江三角洲一体化等区域重大战略。

二是进一步细分区域协调发展战略实施单元。长期以来，区域协调发展都是以东部、西部、东北和中部四大板块为基本单元，取得不俗的效果。但四大板块内部分化比较严重，特别是板块内部的南北方分化较为突出，继续沿用四大板块作为基本单元，分析的结论和采取的政策精准性不够。再加上区域之间融合逐步显现，板块之间的界线也被打破。中部地区的安徽已全面融入长三角、山西积极融入京津冀、湖南融入粤港澳大湾区以及江西部分区域融入大湾区、部分区域融入长三角。建议采用经济联系或经济发展水平等维度，细分区域协调发展的基本单元，以便出台更精准、更有效的政策措施。

三是健全区域协调发展的目标。在新发展阶段，需要统筹发展和安全。东北地区肩负着维护国家国防安

全、粮食安全、生态安全、能源安全、产业安全的重要任务，西部地区是维护生态安全、边疆安全、能源安全的重要区域，东部地区是维护产业安全、金融安全的主战场。建议在区域协调发展的目标体系中纳入差异化的安全目标和现代化的目标，便于各地更好地发挥优势，找准在现代化建设中的定位。

四是完善区域协调发展的体制机制。抢抓中央区域协调发展领导小组建立的机遇，加快全国统一大市场建设，深入推进劳动力、土地指标、资本、技术、数据等要素市场化改革，促进经济集聚和人口集聚、资源集聚相匹配。重点是深化户籍制度改革，畅通重点人群举家进城落户渠道，推动与城镇居民享有同等权利、履行同等义务。完善“人地钱”挂钩的机制，进一步改革土地、水、能源、资金等领域管理方式，探索搭建区域性或全国性指标交易市场，引导资源向优势地区和潜力地区集中。

开栏的话

2024年《政府工作报告》提出，注重以城市群、都市圈为

依托，促进大中小城市协调发展。这让城市圈、都市圈与县域经济一同肩负起城镇化“下半场”，积极推动城乡融合和区域协调发展之重任。2024年，已获批的14个国家级都市圈，必将进一步深耕“大城市辐射带动周边发展”模式下的经验累积，以此带动更多地方积极、踊跃充实都市圈阵营，加速实践推进新型城镇化的高效路径。从本期开始，建筑时报特开辟《区域建设》专刊，聚焦长三角、京津冀、粤港澳大湾区城市群以及都市圈的规划和建设，共同探讨建筑产业如何主动参与区域建设。

“3万亿”起跑，又一国家级都市圈“瘦身”

国家级都市圈“瘦身”已经成为一种常态。

不久前，《绍兴市融杭发展规划》（以下简称“规划”）发布，在这份规划内的一张区位图上，标出了杭州都市圈范围。据了解，这是杭州都市圈获批成为国家级都市圈后，首次透露规划范围——包括杭州市11个区、县和嘉兴、湖州、绍兴各4个区、县，总面积约2.2万平方公里。

在此之前，杭州都市圈内还包括衢州、黄山两地。从“杭嘉湖绍衢黄”重回“杭嘉湖绍”，为的是发挥都市圈在更小空间尺度上同城化合作的示范作用，打造城市群发展强核。作为杭州都市圈首个专门出台融杭规划的城市，绍兴2023年GDP7791亿元，同比增长7.8%、增速全省第二。此前，绍兴已明确2026年力争地区生产总值突破1万亿元的时间表。

目前获批在14个国家级都市圈中，深圳都市圈、南京都市圈去年GDP均突破5万亿元，广州都市圈独占“4万亿级”台阶，同处3万亿元量级的武汉都市圈（3.37万亿元）则略胜杭州都市圈（3.2万亿元）一筹。眼下，绍兴主动出击，能否如期达成万亿目标，进一步助力杭州都市圈追赶升级？从全省格局来看，又将为浙江带来哪些变化？

“双向奔赴”

在去年9月获批成为国家级都市圈前，杭州都市圈的范围包括杭州、湖州、嘉兴、衢州和安徽省黄山等6市，面积将超过5万平方公里。

此前在国家层面规划中，武汉都市圈范围也从当地“1+8”城市圈设想“瘦身”为以武汉、鄂州、黄冈、黄石4市为核心，范围几乎缩水一半。

早在杭州都市圈官宣列入“国家队”前，就曾危机意识十足地提出，要

保持区域竞争的优势地位需要付出加倍努力。和其他地区相比，在强手如云的长三角，杭州都市圈面对的腹地竞争确实更为激烈。

随着上海大都市圈横空出世，杭州都市圈内嘉兴的嘉善、平湖等近沪区域，历史上和上海关系更密切；杭州东距上海也仅165公里，不具备南京远离上海的区位优势。

也因此，面对周围都市圈的挤压和竞争，杭州都市圈“要拓展，主要依靠绍兴”。

业内人士表示，绍兴先行先试，一旦发挥示范效应，将极大地促进圈内其他城市的融入。从这里（绍兴）开始，杭州才真正从市域发展走向都市圈建设。

根据浙江各地公布的2023年经济运行成绩单，杭州跨过GDP2万亿元台阶，而绍兴则扮演着“经济第四极”的角色。2023年绍兴GDP达7791亿元，增速7.8%，位于全省第二。细看拉动经济增长的“三驾马车”，增速都排在全省前列。

绍兴的经济增长得益于产业转型。近年来，绍兴在传统纺织印染产业外，从无到有培育了电子信息、高端装备、生物医药、新材料等新兴产业。到2023年，绍兴装备制造业、战略性新兴产业增加值同比分别增长13.5%、13.2%，占规上工业比重进一步提升。但受制于中心城区首位度和集聚能力还不高，要素支撑和机制创新还不够有力，绍兴与杭州、宁波等地的人才和创新资源竞争处于相对劣势。

同城发展

绍兴主动出击，就是要融入杭州，借助省会科技创新能力和产业资源，进一步壮大自身新兴产业。

同城发展

国家级都市圈建设有一个重要目标

是同城化。

专家指出，杭州都市圈“瘦身”，实际上是要发挥都市圈在更小空间尺度上同城化协作的示范作用。同城化最直观的表征或感受就是可以跨城市上下班，对应花在路上的单程时间最好不要超过1小时。

在这方面，杭绍已有基础。早在2021年6月，杭绍城际铁路（即绍兴市轨道交通1号线柯桥段）通车。次年，绍兴地铁1号线主线开通与1号线柯桥段贯通运营后，杭州、绍兴就实现了市中心地铁的互通。

在此次《规划》推动实施的八大同城发展行动中，“基础设施互联互通”也被摆在首位，要打造杭绍一体轨道网、杭绍同城公路网、一体化内河航运网等。

具体来看，融杭轨道交通重点项目包括新建绍兴市城市轨道交通第二期建设规划工程、续建铁路杭州萧山机场站枢纽及接线工程（绍兴段）、谋划杭州至诸暨市域铁路。上述项目还将打通绍兴北站、上虞南站与萧山机场之间联系的快速通道，实现多条轨道交通线连接萧山机场。

作为一座没有民航机场的地级市，绍兴将与杭州“共同建成具有全球影响力的航空枢纽型基础设施”。如同沪苏同城化让“上海多了个金鸡湖，苏州多了个外滩”，曾刚认为，优势资源共享正是同城化的价值体现。绍兴通过融入杭州共享萧山机场，有利于提升城市的交通区位优势。

交通是基础，产业相融则是同城化的核心。为推动杭绍重点产业融合，《规划》将深化打造杭绍临空经济一体化发展示范区绍兴片区、诸暨G60创新港、杭州湾南岸产业创新带等空间板块。

专家建议，两地不妨在税收、公共服务均等化上采取更大胆有力的制度创

新，并发挥浙江民营经济活跃的优势，引入市场调节机制，使得产业投资中的利益共享、风险共担，让产业同城化行稳致远。

新增长极

跳出杭州都市圈来说，“融杭”是“杭绍甬”的进一步加速融合。

从辐射半径来看，杭州基本处于绍兴诸暨一带，而宁波则是绍兴上虞、新昌、嵊州一带。将两座万亿之城的辐射半径“缝”起来，关键就在于绍兴。

也因此，不只是杭州在努力，去年底，《宁波市轨道交通线网规划（2021—2035年）》公布，全市远期规划的16条轨道交通路线中，有4条都涉及绍兴。有媒体评价，未来浙江的“杭绍甬”，也可能像江苏的“苏锡常”那样，成为一个惯用的固定词组。不过眼下，杭绍甬一体化要走向下一步，绍兴必须补齐杭甬间城市与产业互动发展的空白、短板、洼地。

在此前杭绍甬一体化的进程中，空间上，绍兴已会同杭州、宁波共同制定了实施杭绍、甬绍一体化合作先行区建设方案，探索两市毗邻地区的跨区域融合机制。产业上，绍兴也正积极推动属于浙江的大湾区建设。

《规划》提出，以绍兴集成电路“万亩千亿”新产业平台为核心，引领整合杭州、宁波资源力量；推动杭绍甬共建集成电路产业大脑，加速区域集成电路集群信息共享。

从产业禀赋上看，杭甬木业有专攻。前者主打科创互联网的软实力，后者聚焦石化制造业的硬支撑。一个负责探索上限，另一个则继续夯实基础。绍兴身处“杭绍甬一体化”中间，人工智能、集成电路软硬两手抓，能够左右逢源、双边赋能。

（刘旭强）

近日，《广州市综合交通体系规划（2022—2035年）》（以下简称《规划》）在广州市规划和自然资源局官网公示并征求公众意见。

打造12312出行交通圈、123快货物流圈

该《规划》提纲挈领，在文件开头就指出了未来的目标定位，即构建现代化城市综合交通体系，打造高效畅达枢纽之城。这样一个宏大的体系如何打造？《规划》从两个阶段目标具体谋划。

根据《规划》，2035年广州拟建成全球重要综合交通枢纽，打造12312出行交通圈、123快货物流圈。也就是说，在未来，居民可1小时通达粤港澳大湾区主要城市，2小时通达粤东粤西粤北地区，3小时通达国内及东南亚主要城市，12小时左右通达全球主要城市；快货物流1天送达国内城市，2天送达东南亚主要城市，3天送达全球主要城市。

《规划》还提出，到2035年，广州要建成绿色人本城市交通系统。具体而言，在未来，中心城区至东部中心、南沙新区、外围综合新城30分钟即可互达，市域至大湾区城市则60分钟互达。中心城区超过90%居民的通勤时间在45分钟内。到本世纪中叶，在全球城市网络中发挥更广泛、更全面的引领和控制作用，打造高效率畅达的枢纽之城。

构建多层次空铁联运系统

航空运输业的发展大大缩短了城市的距离。《规划》提出，要高标准规划建设国际航空航运枢纽，提升国际航空枢纽能级。构建以白云国际机场为中心，珠三角枢纽（广州新）机场、广州货运机场为辅，南沙、黄埔、从化等通用机场为补充的多机场体系。规划旅客年吞吐量1.2亿人次，货邮年吞吐量310万吨。同时，加快机场主体与集疏设施建设，拓展国际航空航线网络，打造全球“12小时航空交通圈”。可以预见的是，这一机场体系的打造将优化粤港澳大湾区机场群的布局，满足人们日益增长的航空出行需求。

光建设机场还不够，只有航空与铁路高效协作，乘客中转才能更“丝滑”。《规划》提出打造广河高铁、广湛高铁、广清永高铁、广州至珠海（澳门）高铁、贵广高铁广宁联络线、广深高铁新通道、广佛环城际、穗莞深城际、广清城际、广花城际、芳白城际、地铁36号线等通道，构建高效便捷的多层次空铁联运系统。

在航运方面，《规划》提出建设国际航运枢纽能级，构建以南沙港区为核心，新沙港区为重点，其他港区为补充的港口体系。加快南沙港五期、国际通用码头、国际海铁联运码头以及20万吨级集装箱出海航道等设施建设，提升港口腹地向内陆延伸。同时开拓欧美等远洋集装箱班轮航线。规划货物年吞吐量7.5亿吨，集装箱年吞吐量3600万标箱。

规划布局15条城际铁路线路

放眼国际，《规划》提出广州将建设四通八达的国际铁路枢纽。首先，优化铁路客运枢纽布局，强化互联互通。构建十大对外高铁通道，链接国内国际双循环，增强高端资源要素集聚辐射。布局形成“一心五向”客运枢纽体系，实现多点布局、多站到达、就近乘车。其中，“一心五向”是指中心枢纽群（广州站、广州东站）、西部枢纽群（广州南站、佛山西站）、北部枢纽群（白云站、广州北站、白云机场T3站）、南部枢纽群（南沙站、庆盛站）、东部枢纽群（新塘站、黄埔站、增城站）、东北枢纽群（从化站、知识城站）。

立足湾区，《规划》指出广州要建设全球超级湾区互通网络。在湾区城际铁路网络方面，构建畅通便捷的城际铁路网络，织密全球超级湾区互通网络，实现“湾区1小时交通圈”。规划布局15条城际铁路线路，包括广珠城际、广佛线、广清城际、穗莞深城际等。规划目标在于时效提升、功能强化和结构优化——实现广州与佛山、东莞中心城区30分钟互达，周边城市1小时互达；支撑广州都市圈与深港、珠澳强强联动，推动广州东进、南拓，提升城市能级，辐射带动佛、莞、清等周边城市发展；逐步发挥轨道在城际间出行主要作用，有效缓解道路压力。

建设轨道上的广州都市圈

作为新规划的广东五大都市圈之一，广州都市圈已不限于“广佛”，其范围已拓展至肇庆、清远等更多城市。为适应这一布局，《规划》提出要建设轨道上的广州都市圈，促进多层次网络融合，支撑各类资源要素在广州集聚扩散，助力城市能级和核心竞争力提升。总体规模约2000公里，形成“环+放射”网络结构，具体建成6条轨道快线A、12条轨道快线B、37条轨道普线。

在公共交通方面，《规划》提出构建以轨道交通为主的多层次、多样化的公共交通系统。为了完善广州客运交通枢纽体系，《规划》指出要打造“零换乘、一体化”客运枢纽体系。包括高品质打造白云国际机场、南沙国际邮轮母港等国际客运枢纽；高质量推动广州站、广州东站、广州北站、黄埔站等枢纽建设；布局一批城市型枢纽，强化站点周边交通衔接，提升绿色出行体验。

为构建安全便捷的步行和非机动车系统，《规划》还提出要差异化推进步行和非机动车空间完善，实现中央活力区道路红线内机动化与慢行空间比例达到1:1；以专用自行车道为主线，以山水林田湖海要素为基底，统筹碧道、绿道、乡村风貌带等慢行系统。（董鹏程）

1小时通达大湾区
2小时通达粤东西北
3小时通达东南亚

广州将建设轨道上的都市圈