

对安徽参与长三角城市群建设的分析与思考

文 陈 香 徐振宇

促进长三角一体化发展,打造具有国际竞争力的世界级城市群,是长江经济带建设的关键举措。安徽是连接长三角和长江中上游地区的纽带,是长三角城市群向中西部辐射的桥头堡,战略地位十分重要。国家在《关于依托黄金水道推动长江经济带发展的指导意见》中首次明确了安徽作为长三角城市群的一部分,将参与长三角一体化建设。当前,把握城市群发展规律,抢抓机遇,突出重点,积极参与长三角城市群建设,对安徽未来较长时间内的经济社会发展具有重大意义。

一、世界级城市群的发展规律和特点

研究世界城市群的形成过程和发展经验,把握城市群发展的基本规律和特点,对安徽参与长三角城市群建设具有重要借鉴意义。

(一)世界产业中心转移促进城市群兴起

每一次产业转移,都带来区域范围内大规模的工业化和城市化,加速了城市群的兴起和发展。18世纪后期的第一次工业革命使英国成为世界经济中心,伦敦和英格兰中部地区形成以伦敦至利物浦的城市群。19世纪,欧洲大陆兴起,在法国大巴黎地区、德国莱因—鲁尔地区、荷兰和比利时的中部地区形成了欧洲西北部城市群。进入20世纪后,世界产业

中心从西欧转移至北美,形成了美国的城市群。20世纪到60年代初,美国传统制造业转移到太平洋沿岸城市,形成日本东京、大阪为轴线的庞大城市群。

(二)城市群以中心城市为引领形成等级分明的城镇网络体系

世界级城市群的形成,一般先以1—2个中心城市为核心,辐射影响若干副中心城市,通过扩散和融合发展,逐步形成包括中心城市、副中心城市、中小城市和城镇在内的等级体系分明的城镇群体。其中,中心城市具备区域经济中心、商业贸易中心、科技文化中心、交通信息中心等功能,在城市群形成和发展中起到重要辐射带动作用。副中心城市发挥着“二传”作用,是承接城市群核心城市辐射力和影响力,并向城市群边缘地区传递信息,产生带动效应的枢纽。如日本太平洋沿岸城市群中,包括东京、大阪、名古屋等核心城市,川崎、横滨、神户、奈良、京都等副中心城市以及若干中小城市和小城镇。

(三)城市群空间沿交通干线向外拓展

城市群一般以中心城市为核心,沿经过中心城市的最主要(干线铁路、高等级公路、内河航运线等)交通干线向外拓展,形成产业分布带和城镇发展轴。因此,交通网络的分布、数量和密度在相当大的程度上决定着

城市群的扩展方向和速度。如日本的东京大都市圈主要是沿着城际轨道交通线网向城市外围不断拓展,并以轨道交通终点站或换乘站为依托,形成了千叶、多摩、埼玉、神奈川、茨城等城镇。

(四)城市群主要城市间逐步形成合理分工

城市群内主要城市根据自身的基础和特色,加强产业和功能分工协作,逐步形成优势互补、联系紧密的产业体系,使城市群具备区域综合功能,建立了一批具有国际竞争力的产业集群。如日本名古屋都市圈,丰田轿车总部在中心城市名古屋,400多家零部件配套企业分布在周边200公里的其他城镇,通过垂直分工形成了世界级汽车产业集群。美国大西洋沿岸城市群中,波士顿注重与纽约进行错位式水平发展,重点发展互助式地方金融,使其金融等现代服务业在城市群中仍然具备一定优势。

(五)城市群的形成是市场机制和政府调控共同引导的结果

从市场机制来看,在利益最大化目标下,各种要素的集聚和扩散的双重作用是城市群形成发展的根本动力。但是在城市群的形成发展过程中,仅有市场的作用是不够的,当市场因其外部性失灵时,需要发挥政府的作用。政府主要是通过制定规划、相关政策、建设基础设施、构建协调

机制等,引导城市群发展。例如,英国创建“大伦敦议会”专门负责伦敦城市的管理和协调。

二、参与长三角城市群建设对安徽省的影响

国家将安徽作为长三角城市群的一部分,给安徽带来重大机遇。一是在国家的战略地位得到提升。长三角城市群是国家重点打造的世界级城市群,将在政策、资金、重大项目布局、先行先试等方面得到更多国家的支持。安徽整体纳入长三角城市群,无疑将享受更多支持,基础设施、产业发展、城镇建设等整体水平将进一步提高。二是进一步促进产业分工合作。安徽与沪苏浙的资源、技术和产业之间互补性强,承接沪苏浙产业转移已具有较大规模,并摸索了一些经验。随着安徽整体纳入长三角后,区域合作体制机制将更完善,更容易承接沪苏浙产业转移,顺利实现项目落地。三是拓展优势产品的市场空间。随着工业化、城市化进程的不断加快,沪苏浙发展农业受到土地、劳动力等制约,主要农产品供需存在较大缺口。沪苏浙地区人民生活水平逐步提高,旅游休闲作为居民消费需求的重要组成部分呈现快速增长。安徽整体纳入长三角后,可为优质农产品、旅游服务产品等拓展更广阔的市场空间。四是有利于加速提升创新能力。沪苏浙地区高校众多,各类人才丰富,安徽加入长三角后,能获得人才对安徽的区域认同感,有利于引进高层次人才。安徽可以依托沪苏浙地区的科研机构和创新资源等,通过加强与长三角区域科技交流对接,重大科技联合攻关,提高科技创新能力。

在长三角一体化建设中,安徽不仅面临着巨大的机遇,也面临着挑战,存在被进一步边缘化的风险。一是谨防虹吸效应可能带来的要素流失。安徽经济发展水平较低,与沪苏

浙地区差距较大。人均GDP分别为上海、江苏、浙江的35.2%、42.5%和46.3%;城镇人均可支配收入分别为上海、江苏、浙江的52.7%、71.0%和61.1%;农民人均纯收入分别为上海、江苏、浙江的41.3%、59.6%和50.3%。这种区域发展的梯度落差,有可能导致生产要素由落后地区向发达地区单向转移的虹吸效应。特别是随着长三角一体化推进,基础设施、体制机制等进一步对接,安徽至长三角地区的交通更加便捷,阻碍人口流动的户口、社保等问题逐步得到解决,企业、资金、人才、技术等生产要素的流动将更为通畅,这些要素更容易被沪苏浙等较为发达的地区所吸引。二是城市发展腹地争夺将更加激烈。安徽中心城市规模偏小,与周边同级别城市相比,差距较大。以省会合肥为例,其GDP为杭州和南京的56.0%和58.3%,规模以上工业总产值为杭州和南京的56.0%和60.2%。这导致在区域竞争中,安徽中心城市处于劣势,腹地进一步被周边城市掠夺。如马鞍山、滁州、芜湖等地被纳入了南京都市圈范围之内;淮北、宿州等地被纳入了徐州都市圈;宣城、黄山与浙江的经济联系更为紧密。

三、几点建议

面对新形势,安徽应抢抓国家推进长三角城市群一体化建设的机遇,发挥资源环境承载力强、市场潜力大、综合商务成本低的优势,勤练内功,增强自身实力,逐步缩小差距,不断提升在长三角城市群中的地位,防止被边缘化。

(一)加强在承接中创新,提升产业发展的自主性

在长三角城市群一体化建设中,安徽要依据自身产业基础和特色,加强承接产业转移与自主创新相结合,发展主导产业,打造具有核心竞争力的主导产业集群,形成独特的产业优

势。第一,加快承接沪苏浙产业和要素转移,提高产业配套水平和规模,加强与沪苏浙垂直层面的产业分工,共同打造汽车、钢铁、化工、家电、装备制造等世界级产业集群。第二,利用好创新工程试点省、合芜蚌示范区的政策优势,大力集聚高端人才等创新资源,在新一代电子信息技术、智能装备、新能源汽车、公共安全、生物医药等战略性新兴产业领域取得突破。第三,充分发挥比较优势,做大做强农业、旅游等特色产业。抓住巨大农产品市场空间,大力发展现代高效农业,建立优质、绿色和优势农产品生产基地,发展山区特色农业,打造成长三角的“米袋子”和“菜篮子”。做好农产品发展和营销,探索建立农产品地域标准、标识,打造特色品牌农产品。针对长三角旅游市场需求,利用环境优美、空气清新、水质优良、文化深厚等优势,发展休闲养老、文化旅游等产业。

(二)推动城市组合和联动发展,强化中心城市要素集聚能力

国际经验表明,中心城市在城市群中起到辐射带动周边和接受核心区辐射的传承作用。做大做强中心城市,不断提升中心城市的向心力,才能在激烈的区域竞争中积聚更多发展要素。安徽中心城市总体竞争力较弱,需要促进城市的组合和联动发展,才能在较短时间内做大做强,强化集聚和辐射能力。一是加快合肥经济圈一体化进程。合肥经济圈建设,将直接扩大合肥腹地范围,使合肥可在整个经济圈配置资源,有效缓解制约城市发展的水资源及能源供应、巢湖污染等问题。不仅要强化合肥在经济圈的龙头地位,还要强化合肥国际化功能和水平,提升其在长三角城市群的竞争力和影响力,将其打造为带动安徽、辐射中部地区的区域性中心城市。二是推进芜马、安池铜城市组团发展。从沿江一带看,武汉至南京的500多公里范围内,仅有

武汉和南京两个大城市。芜湖和马鞍山应组合发展,共同拓展城市紧密腹地范围,建设成为长江中下游的区域性中心城市。通过组团发展,迅速做大,提升在区域的影响力和辐射力,能有效避免完全沦为南京的经济腹地,丧失经济发展自主性的被动局面。从皖西南地区来看,周边没有辐射带动力强的大城市,应推动安池铜城市组团发展,加快跨江发展和一体化进程,建设成为辐射皖西南的区域性中心城市。

(三)建立沿主要城镇的快速交通网络,构建长三角向西辐射的城镇密集带

目前,长三角西部、北部的城镇结构体系不完整,空间发育水平较低。安徽加入长三角后,通过打造西部城镇密集带,将有助于长三角形成完整的城市等级体系,并通过安徽的传导,有效辐射中西部。从安徽来看,没有以合肥、芜湖等为中心的城镇密集带发展,在长三角城市群建设中将失去主导地位。应以合肥、芜湖为中心,联合南京,建立宁合芜成长三角区,强化合宁发展带、沿江发展带,推动合肥都市圈与南京都市圈联动发展。从远期看,可拓展为宁合芜安成长三角区,使安徽成为长三角城市群向西辐射的重要节点区域。同时,国外城市群发展经验说明,城市群空间扩展是以交通为指向的。因此,必须要加强高速公路、高速铁路、轨道交通等快速通道建设,依托交通束,布局产业和城镇,形成经济增长驱动轴,再向两侧进行辐射和扩散,带动腹地发展。

(四)着力改善航运条件,打造辐射中原地区的航运枢纽

安徽拥有大小河流 300 多条,长江、淮河横贯境内,水运自然条件良好。安徽比沪苏浙地区更靠近中西部,通过加强航运建设,中西部物资完全可以经安徽通江达海,因此,安徽更有条件建设成为辐射中原地区

的航运枢纽。一是尽快实现江淮联通。尽快实施江淮运河工程,增强运河航运功能。该运河建成后,可沟通长江和淮河,形成贯通南北高效便捷的航运体系。除安徽皖北等地区外,河南东南部地区货物通过该运河运输,将大大减少运距。据测算,淮河五河县以上经济腹地货物通过江淮运河到达巢湖流域和长江中上游地区,运距可节省 200—600 公里;淮河凤台县以上经济腹地内的货物通过此航道到达长三角地区可节省运距 30—100 公里。河南的煤炭通过江淮运河运到武汉,运距可减少 500 公里。同时,仅需通过 4 座船闸,减少了运输时间,进而降低了运输费用。安徽航运腹地将直接扩展到中原地区。二是提高航运效率。强化干支联动,按照支流的重要程度,逐步加强对支流航道和航运基础设施的建设,开发合裕线、芜申运河、沙颍河等重要支线,扩大长江、淮河干线的腹地范围。完善船闸设施建设,优化船闸运行调度管理模式,提高船闸通过能力。推进船舶大型化标准化,减轻航道拥挤程度,减少船舶过闸待闸时间。三是促进多式联运。加强港区铁路专用线、集装箱办理站等集疏运设施建设,大力发展水铁联运、水公联运、集装箱联运等。创新体制机制,提高联运单证办理、货物保险、通关检验等服务效率。大力发展港口物流。

(五)加快行政管理体制改革,建设服务型政府

与沪苏浙地区相比,安徽多数地方市场化程度低,干部思想观念落后,政府服务意识淡薄。当前,安徽必须要抢抓国家全面深化改革的重大机遇,加快行政管理体制改革,在政府管理和服务上与沪苏浙地区接轨,营造良好的发展环境,使资本和人才“进得来,留得住”。一是更新政府管理理念。建设服务型政府,首先要树立新的管理理念。各级政府必

须把服务放在第一位,改变官本位、权力本位的思想。倡导规范管理。二是加快转变政府职能。准确把握政府的角色定位,真正做到该管的事坚决管好,不该管的事不做过多干预。在参与长三角一体化建设中,各级政府应在以下几个方面积极行使公共管理职能:加强市场监管,完善市场秩序,规范市场行为,尽量为各类市场主体创造公平竞争的市场环境;加强基本的社会服务和基础设施建设,提供市场所不能提供的公共物品,如为企业提供信息咨询、融资等服务;为居民解决教育、住房、就业等困难和问题。三是深化行政管理审批制度改革。精简审批项目,公开审批事项,规范审批行为,创新审批方式。优化工作流程,简化办事程序,降低行政成本,提高办事效率。加强效能建设,改进干部工作作风。■

参考文献:

[1]国家发改委国地所课题组.我国城市群的发展阶段与十大城市群的功能定位[J].改革,2013(10)

[2]郭亚丽.国外五大城市群的产业结构特点[J].合作经济与科技,2008(7)

[3]中共佛山市委政研室“城市群发展研究”课题组.把握城市群经济形态及发展规律,推动广佛成为珠三角一体化建设的主力军[EB/OL].
<http://www.fsswdx.gov.cn/tmp/200901/1.html>

[4]吕玉兰,倪自银.都市圈外围城市的形成机制及其发展策略研究[J].《改革与战略》2011(8)

(陈香,1983年生,安徽六安人,安徽省经济研究院中级经济师。研究方向:区域经济、城市发展、资源环境。徐振宇,1969年生,安徽庐江人,安徽省经济研究院研究员。研究方向:区域经济)