

有效发挥中心城市和城市群带动作用

邓智团

因地制宜,实行差异化城镇化战略

中心城市和城市群正在成为承载发展要素的主要空间形式,有效发挥其作用是新型城镇化战略推进并不断完善的关键所在。党的十九届五中全会审议通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》提出“健全区域协调发展体制机制,完善新型城镇化战略”。由此,我国新型城镇化的发展路径和方向更加明晰,推动城镇化高质量发展成为时代赋予的重大使命。

客观把握中心城市和城市群的发展阶段

中心城市和城市群成为经济和人口主要承载空间形式,符合客观经济规律。我国区域发展差异巨大,具体成长路径会有不同,需要准确把握不同地区中心城市和城市群的发展阶段。

强化中心城市和城市群带动作用符合客观经济规律。从国际经验和我国区域发展实际来看,在市场力量作用下,经济发达地区会形成由一个中心城市或多个中心城市构成的城市群,成为承载一个国家或地区经济和人口的主要空间形式,是带动区域发展的核心力量。如美国以纽约为中心城市的东海岸城市群,以占美国1.5%的土地承载了美国约20%的人口和经济总量;日本以东京为中心城市的首都圈,以占日本6%的土地承载了日本60%的人口和更高比例的经济总量;我国以上海为中心城市的长三角城市群以及以香港、广州和深圳为中心城市的粤港澳大湾区等亦是如此。在庞大的经济体里,可以有多个中心城市和城市群,如欧盟地区的伦敦、巴黎城市群,美国东海岸、五大湖和西海岸的三大城市群。与此同时,中心城市和城市群的发展并非一帆风顺,某些区域可能在一些力量冲击下出现中心城市减弱、城市群衰退等问题。但是,从这些城市群

流出的要素可以助推另一个区域蓬勃兴起,如美国伴随“铁锈地带”出现的“阳光地带”现象——旧的中心城市衰退,新的中心城市兴起,进而形成新的城市群。这表明,发挥中心城市和城市群带动作用要遵循客观经济规律,顺势而为。

我国中心城市与城市群发展水平区域差异明显。理论上,中心城市与城市群并不必然同时出现,城市群可以有中心城市,中心城市并不一定有城市群。中心城市与城市群的关系通常有两种:一是发达地区拥有成熟的城市群及其中心城市;二是欠发达地区出现了作为增长极推动区域发展的中心城市,但城市群尚未成型。从我国实际来看,区域经济发展水平差异较大,中心城市与城市群的发展阶段也存在明显分化。东部沿海发达地区中心城市与城市群已逐步形成,中心城市正在通过产业外溢、人口外迁、基础设施和公共服务的逐步外延,与外围中小城市形成协同发展力量,推动区域进入中心城市和城市群协调发展的新阶段;中西部欠发达地区城市群还未形成,中心城市依靠集聚效应、规模效应和范围效应成为引领区域发展的增长极,但对外围地区辐射带动作用相对有限。

当前,我国东中西分化和南北不平衡的区域经济发展大格局仍然存在。东部经济发展较好,城市化水平较高,城市群发展处在较高水准,重点是推动城市群的协调发展;中西部和东北地区的经济发展和城市化水平还在快速提升中,处在新的城市群形成阶段,重点是协同推进,增强中心城市数量能级并加快培育城市群。

东部沿海地区要明确中心城市发展导向,加快推进现代化都市圈建设,促进大中小城市和城市群协调发展。发达地区的中心城市和城市群已表现为“节点—网络”关系,要充分发挥中心城市的辐射引领作用,把握好我国城市在行政和

功能上空间范围的差异,通过功能疏解、产业扩散、人口居住的郊区化和区域化,适当控制中心城市里主城区人口密度,推动中心城市外围郊区建设产城融合、职住平衡、生态宜居、交通便利,具有独立节点城市功能的郊区新城,形成多中心、多层级、多节点的网络型城市群结构,推动城市组团式发展,促进城市群内部大中小城市和小城镇协调协同发展。特别要重视空间范围介于中心城市和城市群之间的现代化都市圈建设,更好地促进资源要素跨行政边界流动,逐步实现资源要素率先在都市圈内自由流动,率先形成统一的劳动力、要素市场和产品市场,更有效地发

挥中心城市的辐射带动作用。

中西部综合承载力相对较好,城市群正在兴起的一些区域,应多做做强中心城市,避免“一市独大”的弊端,加快中心城市间的互联互通与分工协同,加大力度推动城市群发展。承担区域增长极和动力源功能的中心城市,应强化吸引和集聚区域内外优势资源的能力,形成更多更具竞争力的中心城市。要因地制宜,制定并优化相应的中心城市发展政策,依据中心城市规模和能级,充分发挥集聚效应或释放辐射带动能量,更好地带动周边中小城市和小城镇发展,推动区域向更高阶段和更协调的城市群发展。

有效发挥中心城市和城市群带动作用需要“两手抓”

根据实际情况来看,城市治理的技术与能力需要与时俱进,才能不断适应新形势的发展。从历史经验来看,一些曾经有用的政策因未能及时调整而变成制约发展的瓶颈,而一些曾经被认为会制约发展的巨大瓶颈却可能被新技术和新治理轻松化解。因此,城市发展政策需要有效发挥中心城市和城市群带动作用,进一步完善新型城镇化战略。

一方面,要让中心城市和城市群之外地区的要素“流得出”。中心城市和城市群之外地区,通常发展水平较低,投资和生产效率相对不高,应推动人口和土地等要素便利地流出,整体上获得更好的经济、社会和生态效益。可建立养老保险全国统筹机制,使人口要素借助市场力量形成迁移的涟漪效应,分层级地从其他地区流向中心城市和城市群地区,在适合的城市中各自获得更好的

发展机会。对土地要素而言,由于我国实行相对严格的土地管理制度,建设用地指标成为稀缺资源,而一些欠发达地区存在农村宅基地、农村集体建设用地和城市建设用地等大量低效率利用甚至“抛荒”的用地指标。就此,可探索人口流动与土地指标流动挂钩机制,人口向外流动时以用地指标交易的方式实现用地指标的省内或跨省流出,促进稀缺用地指标从低效率利用地区向高效率利用地区集聚,为高效率利用地区提供土地要素保障,同时提升落后地区人口向外流动的经济能力。

另一方面,要让流出来的要素在中心城市和城市群地区“留得住”。要客观判断中心城市和城市群的人口和经济承载力,提升中心城市和城市群的经济社会可持续发展能力,让留下来的人口“留得住”“留得好”。可建立全国统一的土地

指标交易市场,优化能源消费总量和强度控制办法,允许中心城市和城市群获得更多的用地指标和更多能耗指标,以促进产业集聚,提升中心城市和城市群的就就业容量。推动财政转移支付与吸纳农业转移人口落户数量挂钩,提升中心城市和城市群公共服务质量与基础设施水平,建设城市群内高速铁路网和城际轨道交通网。适当限制中心城市主城区人口规模和密度,引导人口等要素资源在中心城市的郊区新城及外围不同规模的大中小城市和小城镇间合理分布,提升中心城市和城市群的经济和人口承载力,推进新一轮城镇化高质量发展。

(来源:11月30日《光明日报》作者:上海社会科学院城市与人口发展研究所研究员,上海市习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心研究员)

文明观鸟倡议书

广大市民朋友:

金坛是东亚候鸟迁徙的必经之点。目前已经发现小天鹅、黑天鹅、白额雁等大型鸟类过境,在我们金坛暂时栖息觅食;斑嘴鸭、绿头鸭、鸳鸯、鸬鹚等冬候鸟来湖面越冬;黄雀、北红尾鸲、东亚石鸻、灰背鸫等冬候鸟来山地越冬。其中小天鹅是国家二级保护动物。金坛茅山地区至今传说茅氏三兄弟是骑白鹤成仙,古之白鹤即今之天鹅。江南人的原始图腾

也是鸟类,认为它们会护佑一方百姓。鸟是自然生态系统中不可或缺的重要组成部分,是与人类关系最为密切的野生动物。我们对公众及时发布观鸟点,其本意是想让更多的朋友去了解它们,热爱它们,观察拍摄欣赏它们。我们相信这样做可以提升市民自然科学素养,也可以健体强身休闲娱乐。然而长荡湖边小天鹅过境停歇的消息散开之后,某些观鸟人、拍鸟人的行为却有失规范。比如

有人用鲜艳的红布和响亮的声音来驱赶鸟类,只为强拍它们追求“飞翔版”;有人自带食物为诱饵投喂它们,只为诱拍它们追求“觅食版”;有人用枪用弹弓来打……这些不文明行为是违规违法的!这样的行为只会迫使小天鹅们赶紧启程,甚至明年不再回来!观鸟拍鸟本是人类正当的爱好,但以干扰鸟儿的生命为手段满足自己的猎奇心理,是对同住地球的生灵缺乏起码的尊重!

为此,我们向广大市民倡议,做个文明观鸟拍鸟人:

- 1、观鸟拍鸟时,尽量给鸟类生存的自然空间。不投喂、不驱赶、不干扰、不伤害!
- 2、爱护我们身边的一草一木,保护鸟类的生存环境。
- 3、在遇到有人伤害、捕杀鸟类的时候,积极劝阻或及时举报。(举报电话:12345)
- 4、发现受伤、病弱、饥饿、受困、迷途的野生鸟类,及时报告当地野生动物保护部门。

(联系电话:0519-82666110 森林警察大队)

5、面向全社会广泛宣传鸟类知识,让更多的人了解鸟类,知道鸟类对大自然、对人类的重要意义。

6、不随意捣毁鸟巢、掏取鸟蛋,不捕杀鸟类。

期待市民朋友们静静地远远地观鸟,甚是美好!

江苏省金坛长荡湖旅游度假区管委会
二〇二〇年十二月一日