

伦敦都市圈对建设中原城市群的启示

李 凌

内容提要:当前,人口压力大、交通拥挤、环境恶化等问题已严重制约城市化进程,为缓解特大都市地区的“城市病”压力,一些发达国家纷纷通过寻求辐射区整合、多中心围绕的路径来实现其特大城市快速发展。从世界发展来看,英国是第一个城市化国家,其伦敦都市圈在缓解人口压力、解决交通拥挤、调整产业格局和促进环境保护等方面都有着丰富的成功经验,对中原城市群的建设有着重要的启示作用。

关键词:伦敦都市圈 中原城市群 产业网络格局

中图分类号: F821.7 **文献标识码:** A **文章编号:** 2096-1391(2016)09-0124-06

当前,为解决城市化过程中人口压力大、交通拥挤、环境恶化等问题,国际先进城市都无一例外的通过寻求辐射区整合、多中心围绕的路径来实现其城市发展,并以在主城区外围规划和建设卫星城的方式,来缓解特大都市地区的“城市病”压力。英国作为世界第一个城市化国家,其伦敦都市圈有着成功的发展经验。在我国新型城镇化快速发展进程中,中原城市群的建设不仅是郑州及周边城市进一步发展的重要契机,也关系到中部崛起的历史机遇。因此,伦敦都市圈的发展历程和经验做法,对建设中原城市群有着非常重要的启示作用。

一、中原城市群发展现状

“中原城市群”在编制河南省“八五”计划时被首次提出。2006年,河南省批准实施了《中原城市群总体发展规划纲要》,明确了中原城市群9个中心城市的空间布局;2008年提出着力构建“一极两圈三层”现代城镇体系;2009年将全省18个省辖市纳入中原城市群,开拓了城市群发展空间;2015年,河南省又提出构筑“一区三圈八轴带”的空间发展格局。多年来,中原城市群通过合纵连横,逐步实现资源共享、产业互补、生态共建、各具特色和协调发展,成为推进河南城镇化建设的主力军。

(一)中原城市群体系呈“三个圈层”布局

中原城市群以郑州为中心、洛阳为副中心,包括开封、新乡、焦作、平顶山、漯河、济源、巩义、新密、禹州、新郑、偃师、荥阳、登封、舞钢、汝州、辉县、卫辉、沁阳、孟州、长葛等26个城市,33个县城,340个建制镇。其城市体系大构架具有较为明显的圈层式空间分布特征。城市群基本分为三个圈层,第一个层是郑州都市圈;第二层以郑州都市圈为中心,以洛阳为次中心,开封、新乡、焦作、许昌、平顶山、漯河、济源等城市为节点,构成中原城市群紧密联系圈;第三层则为外围带和辐射区。

中原城市群可以说是我国中部地区城镇最为密集的地区,也是河南城镇化发展最快的地区,区域城市数量约占全省城市总数的60%。

(二)交通体系基本实现城市网络格局

中原城市群地处中国腹地,是中部地区最具交通优势的区域之一,而且群内城市分布的交通指向性非常明显,“郑—汴—洛”为1条主轴,“新—郑—漯”、“新—焦—济”、“洛—平—漯”分别为3条副轴构成了中原城市群城市网络的4条动脉,由发达的省级公路和密集的县乡级公路构成城镇交通网,形成城市网络的支脉。动脉、支脉相互交错,构成了中原城市群的几何网络。目前,中原城市群的综合交通体系已基本实现交通快捷、功能互补。综合交通网络方面,城市群之间在1小时高速公路交通圈的基础上,全面升级为半小时交通圈。依托国家高铁干线,郑州东连开封、西接洛阳、北通新乡、南至许昌和漯河,并且已开通了郑州至开封、郑州至焦作两条城际轻轨,全部实现半小时左右抵达。此外,随着以郑州为中心的“米”字形高铁的建设,也使得城市群“同城效应”进一步显现。在功能互补协作方面,为扩展郑州新郑国际机场的容量和空间,在郑州南100公里的许昌规划建设了异地候机楼,在许昌与新郑国际机场间以快速通道和城际铁路两种方式连接。在许昌办理登机手续后乘轻轨20分钟内可到郑州机场登机;由许昌发货,半小时即可在郑州航空港装机。便利的交通,使中原城市群共同成为“丝绸之路经济带物流联动发展合作联盟成员城市”,大批企业从中受益。

(三)城市间产业功能定位较为明确

多年来,河南一直是国家重要的粮食生产和现代农业基地。很长的一段时间里,城市产业发展除郑州外,均为“一、二、三”的产业结构模式,且各城市间没有形成分工协作,成为河南经济发展的瓶颈。基于这样的事实,《中原城市群总体发展规划纲要》根据各市现有基础、发展态势以及在中原城市群发展中承担的主要任务,提出了中原城市群各城市的功能定位。规划了河南省重点培育的四大产业发展带,推动新兴产业和先进制造业发展,同时促进传统产业转型升级。随着交通条件的改善、产业关联度的提高,城市之间互相借力,互为补充,2010年富士康携手机生产项目入驻郑州,带动了与手机等智能终端制造业配套产业在中原城市群的兴起。

二、中原城市群发展面临的问题

建设中原城市群是河南省加快经济发展和全面建设小康社会,顺应世界经济发展趋势和经济规律的客观要求而作出的重大战略决策。但在实际推进中,在中原城市群一体化过程中,仍面临诸多挑战和亟待解决的问题。

(一)中心城市经济能力和综合竞争力偏弱

城市群的发展很大程度上取决于核心城市的影响力和综合竞争力。中原城市群要一体化发展,郑州的建设和发展尤为关键。目前来看,郑州作为中原城市群的中心城市,龙头作用未充分显现,人口集聚效应低,对整个城市群乃至其他城市的辐射和带动作用有限。此外,中原城市群发展还受困于传统的制度、政策等思维定式,制约了经济和社会融合发展,影响了人才聚集和流动、信息资源共享、商业机会等发展。这些因素都影响了郑州作为中原城市群中心城市的经济能力和综

合竞争力。

(二) 交通网络仍需健全和完善

交通网络是城市群内部各城市节点之间的社会经济联系的重要载体和通道,对于城市群的整合发展具有重要的推动作用。目前,中原城市群由于区位优势突出和交通便利,已初步具备快速发展条件,特别是近年来郑州大力发展航空运输,不断提升铁路枢纽地位,加快了河南省承接发达国家及中国东部地区产业转移、西部资源输出的枢纽和核心区域的进程,但总的来看,中原城市群城市交通网络依然处于初级阶段,尤其是城市群东部地区,交通支脉不够完善,致使城市群整体功能下降。

(三) 产业分工有待进一步优化

河南是传统农业大省,也是重要的能源和原材料生产基地。尽管《中原城市群总体规划纲要》已明确中原城市群各城市的功能定位,并提出各省辖市在发展中所承担的主要任务,但城市群内各城市之间特色功能不突出,传统资源依赖型制造业比重依然较大,产业互补性较弱,产业结构趋同现象严重;城市产业集中度低,工业主要集中在农副产品加工、冶金、纺织等资源型、劳动密集型的传统产业上等问题,资本、技术、信息和人才等生产要素的匮乏,制约了高端制造业中心、现代服务业中心、创新中心的发展进程。

(四) 中原城市群发展必须要把环境保护摆在突出位置

中原城市群发展是一项浩大、艰巨的系统工程,而区域经济发展水平与城市产业结构密切相连,在逐步扩大的城市规模、持续建设的产业带当中,会建造大批项目工程、聚集更多流动人口、排放大量污水和废气,这些都将会直接破坏城市的生态环境。目前,中原城市群各城市产业结构不尽合理,一、二产占比较高而三产比重较低,环境基础设施建设投资比重较低,城市产业生态化水平较低,科技含量较低,经济增长仍然以粗放型模式为主。具体讲,郑州、许昌、洛阳城市生态安全水平相对较高,平顶山、济源、焦作等城市生态安全水平较低。郑州、许昌、洛阳经济发展水平较高,且产业结构较为优化,从而使其城市环境生态水平相对较高;平顶山、济源、焦作以工业为主,平顶山工业中以煤为主,工业发展水平较高,济源、焦作以传统工业为主,产业结构落后,因此这些地区资源环境状况较差。总体来看,要建设一个环境优良、生态安全的城市群,重点在于发展生态型产业,严格控制污染物排放,治理和保护水资源,提高工业固体废物、生活垃圾的综合利用和无害化处理率。

三、伦敦都市圈的规划战略概况

英国几十年来的城市化演变颇具特色,走的是一条“以城带乡”发展之路,而具有代表性的伦敦都市圈则是由封闭到放射,最后形成圈域型城市群结构,前后历经了 50 余年,具有规划体系合理、交通体系完备、功能体系健全等特点。

(一) 四个“同心圆”的城市规划设计奠定了都市圈发展基础

伦敦都市圈的雏形最早起源于“巴罗委员会”规划的四个同心圆设计。它以伦敦—利物浦为轴线,涵盖了伦敦、伯明翰、谢菲尔德、曼彻斯特、利物浦等大城市及周边中小城镇,占地约 4.5 万平方公里,占英国的 18.4%;人口 3650 万;经济总量达到英国的 80%左右。从空间结构划分来看,由内

至外可分为四个圈层:中心层为内伦敦,包括金融城和内城的12个区;第二层是伦敦市区,内、外伦敦所属的20个市辖区;第三层是伦敦大都市区,包括伦敦市及其临近的11个郡,也有人称之为伦敦都市圈的内圈;第四层是伦敦都市圈,既包括相邻大都市在内的大都市圈,也属于伦敦都市圈的外圈。伴随着城市集群化的不断推进,以伦敦为圆心,辐射带动周边城市及小城镇发展,使得伦敦都市圈不仅是世界经济、金融、贸易中心,同时也成为了高新科技中心、国际文化艺术交流中心和国际信息传播中心。

(二)具有特色的“反磁力吸引”体系有效吸引了工业和人口集聚

上世纪三四十年代,巴罗委员会为解决伦敦人口过于密集问题专门提出《巴罗报告》,将伦敦地区工业与人口的不断聚集归因于工业发展,认为人口集中的弊端远大于有利因素,因此,疏散伦敦中心地区工业和人口势在必行。

于是,五六十年代,政府在离伦敦市中心50公里的半径内建设了八座新城(卫星城),而后以伦敦为起点,沿主要快速交通干线向外扩展,开始在区域范围内构建“反磁力吸引”体系,这些做法的主要目的就是为了解决人口密集、交通堵塞、住房困难等突出矛盾,以期在更大的地域范围内解决伦敦及其周围地区实现经济、人口和城市的合理均衡发展问题。为了达到这个目标,具有“反磁力吸引”功能的区域和城市开始千方百计引进工业,配有完善的基本生活服务设施,并为迁移居民提供各种工作岗位,有效发挥了大城市过剩人口疏散点的作用,同时在自身特色产业的基础之上也成为了该区域的经济发展中心。在众多新城发展的实践中,米尔顿凯恩斯坦称成功的主要原因,就在于它堪比伦敦、曼彻斯特等大城市,以零售、信息、咨询、保险、科研和教育培训等服务业为支撑,成功构建了一定规模并具有吸引力的“反磁力”现代化城镇,从而吸引和转移中心城市的就业人口。

(三)准确的产业定位与协作体系形成了多中心产业网络格局

随着伦敦地区城市规划的不断健全和完善,产业格局也有了进一步的优化和调整,加上发达的交通网络紧密联系着各地区,形成了多中心的产业网络型格局。先进的生产服务业使周边主要城市各具特色,分别承担不同的职能分工,从而使得城市群具有区域综合职能和产业协作优势。像这种一个核心、多个副中心和发展轴线的规划,不仅有效引导了人口和产业的合理集聚,更为伦敦都市圈经济注入了新活力。首先,经历了几个世纪的发展,伦敦由一个工业中心逐渐演变成世界金融和贸易中心,而在近10多年里,政府开始实施“创意伦敦”的概念运作,现代化的伦敦不仅是全球的政治经济中心,同时还被誉为“国际设计之都”,随着创意产业的高速发展,其将超过金融服务业而成为最大的产业部门。其次,英国第二大城市曼彻斯特充满了电子气息,它以电子、化工和印刷为中心,主要发展新兴工业,作为自由贸易、经济自由化和合作运动先导的重建城市,曼彻斯特已经集金融、教育、旅游、商业、制造业为一体,对英国经济有着极强的影响力。第三,按照伦敦都市圈的规划布局,经历了几十年的产业结构调整,大批伦敦及其他城市转移的工业产业被伯明翰所承接。政府通过改造“夕阳产业”,加快电子工程和发展汽车制造业,使之成功地实现了传统工业向现代制造业的迅速转型。如今的伯明翰是英国主要的制造业中心之一,有全世界最大最集中的工业区、最大的金属加工区和规模非常庞大的汽车工业区等。第四,利物浦的船舶制造中心开始了服务业迅猛的发展。船舶修造厂、修造厂和大型船坞主要分布在港区内侧,新兴工业主要集中在市郊,而商业和旅游业则成为利物浦的重要经济支柱。当前,面对伦敦都市圈的产业分工布局,它所做的

一切都是为了重新发掘历史遗迹。第五,谢菲尔德市原属于一座主要从事钢铁制造的工业城市,从1950年开始,城市开始了特色服务业的发展。目前,谢菲尔德已经拥有了完整的体育产业链,同时,它还是世界著名的创意产业城市,其快速崛起的著名的文化产业区主要从事音乐、电影、电视、电台节目制作、新媒体、设计、摄影、表演艺术及传统工艺创作活动。

总的来看,在“反磁力吸引体系”的布局上,伦敦沿交通干线发展城镇带,充分发挥了中心城市的辐射作用,把新建工业分散至各卫星城中,并为其经济、文化发展提供各种条件,促进它们专业化的分工协作,使它们成为有主导产业的各个副中心。

(四)制度健全的环境保护战略促使伦敦成为最宜居城市

伦敦一度被称为“雾都”,但随着一系列环境政策的出台和制度体系的日渐完备,今日的伦敦已成为最适合人类居住的城市之一。目前,为了进一步加大大伦敦地区的城市环境保护,政府在净化空气质量、处理废弃物、控制交通和环境噪声以及治理水污染等方面提出了更高、更细的要求。首先,净化空气质量。自上世纪80年代起,汽车成为英国大气的主要污染源。因此,伦敦开始通过健全公共交通网络和对交通堵塞收费,来控制伦敦交通总量;开发和使用新能源交通工具,减少单个交通工具的排放量,同时加大零碳释放的交通工具的推广力度。其次,多种方式处理废弃物。伦敦处理垃圾等废弃物的方式大致有三种:回收利用、填埋和焚烧。伦敦的两个大型焚烧厂处理了伦敦市20%的垃圾;而90%的城市垃圾被填埋在郊外。近年来,伦敦政府不断加大制造业投资力度,刺激和调整对回收材料的新市场和新用途的发展,同时建立垃圾数据库,这样不仅可以减少污染,也创造了新的产业和工作机遇。第三,控制环境噪声污染。近几十年来,伦敦人口和经济快速发展,带来了更多的噪音污染。其中,公路、铁路沿线和机场是城市环境噪声的“罪魁祸首”。因此,伦敦市政府确定了环境噪声战略方案,包括提高伦敦公路路面质量,取消夜间航行,更好地规划设计新住宅等。第四,治理水污染。从19世纪中叶起,为拯救泰晤士河,英国历届政府采取了各种措施和方式来治理水污染,最主要是从农业生产和城镇生活两方面入手解决水体污染问题,同时设立“环境监管项目”,确立各方在水体保护方面的责任和义务,并投入资金支持居民区污水管道改造等,以降低居民生活污水对公共水体污染,还通过重金处罚的方式惩治污染水体行为。

四、伦敦都市圈对建设中原城市群的启示

伦敦都市圈发展大致经历了内强、外延、布局、整合等阶段。其先进都市圈的产业布局规律和经验对加快中原城市群建设具有重要启示意义。结合河南省实际情况,借鉴伦敦都市圈的发展经验,可从中得到以下启示:

(一)根据不同阶段和需求,合理规划城市布局

伦敦都市圈的形成,可以说是政府根据不同阶段和需求,通过制定科学、合理、渐进的城市规划得以实现。在发展初期,以提高核心城市综合实力和辐射带动周边为出发点,完善基础设施是主要内容;待都市圈基本建成后,则大力规划和发展产业布局,尤其注重圈内产业分工和协调一体化发展;而都市圈发展成熟后,再从经济、社会、环境等各方面研究可持续发展的长久规划。在河南建设中原城市群过程中,政府也应遵循客观实际和发展规律,科学制定城市群发展规划,并建立规范

化、制度化的区域协调和监督机构,统筹运用经济、法律、政策等多种调控手段,平衡各方利益,协调解决区域发展中的总体性、结构性和突发性问题。

(二)注重交通规划与建设,确保城市间脉络畅通

研究整个伦敦都市圈的交通布局,可以发现其高效的城市交通网络是该城市群发展的重要支撑,发达的交通系统促进了人口流动、资源共享、产业合作的发展目标。河南地处中原地区,位于京津唐、长三角、珠三角和成渝城市带之间,是国家南北东西交通大动脉的枢纽要冲,地理位置独特优越。随着中原区域经济一体化的深入发展,需打破传统的城市边界思维,充分利用“天下之中”的地理优势,进一步加强城与城之间、省与省之间交通网络的空间战略研究,加快交通运输一体化的进程,构建畅通、便捷、安全的多维立体化区域交通系统,完善各种运输方式的有效衔接,建立互通、互联、共享的交通信息网络体系,为实现区域内城市合理布局和资源优化配置提供坚实的基础。

(三)促进产业分工与协作,提升城市群产业创新发展

伦敦都市圈促进产业发展的实践证明,应有效加强区域合作,实现资源共享,强化产业支撑,促进城市之间的产业合理分工。结合河南实际,优化产业布局和促进分工协作可谓是下一步产业调整的重中之重。因此,政府应以纵向突出优势、带动发展,横向分工明确、互补合作为导向,促进产业在城市群内的均匀合理分布,并且为避免城市产业结构趋同、恶性竞争等问题,还要完善分工协作的引导机制,促使城市间产业多样性、协调性。同时,为促进城市群的创新驱动,还要积极发展高新技术产业和产业链。此外,为改善河南农业和文化资源“大而不强、势而不优”现状,中央应尽可能多地赋予中原地区本地政策的创新空间,促使河南实现农业特色化、产业化以及文化创意化发展。

(四)制定环保政策和健全环保监督机制,解决环境污染问题

近年来,尽管政府和企业环境保护方面做了大量的工作,但环境污染问题未能得到根本性好转。当前的环境污染,固然与城市工业化有关,但环保政策法规滞后也是重要原因之一。因此,加强城市生态环境保护和建设,从“自上而下”角度看,国家应科学编制环保立法计划和规划,并从政策法规、管理体制上强化环保部门的执法职能,健全其监管督察的工作机制,保证环保执法的有效性和公正性;从“自下而上”角度看,本地各级地方政府应从“以人为本、关注民生”的角度出发,针对当地水污染、大气污染、噪音污染等方面,尽快设立区域性环境承载能力标准,完善环境基础设施体系,加大重污染地区的整治力度,不断优化推进环境管理体系,营造良好的生态环境。

作者单位:河南省财政厅政策研究室

(责任编辑:邢荷生)