

淮海城市群协同发展问题与对策

王 浩 李新春

内容提要: 当今, 城市群已成为国家参与全球竞争与国际分工的基本地域单元, 《国家城镇化规划(2014—2020年)》明确把城市群作为主体形态, 特别强调跨省级行政区城市群培育和规划。淮海城市群是国内较早成立的典型的省际边缘合作型城市群。本文系统回顾了淮海城市群在改革开放以来的协同发展历程, 梳理总结了其发展现状和存在的突出问题, 并从问题导向出发, 提出了未来协同发展的对策建议。

关键词: 淮海城市群 协同发展 问题 对策

中图分类号: F812

文献标识码: A

文章编号: 1009-2382(2016)10-0088-05

DOI:10.13891/j.cnki.mer.2016.11.018

淮海经济区作为国内较早成立的省际边缘合作型经济区, 也是典型的跨省级行政区城市群, 其建设始于上世纪80年代。淮海城市群是以徐州为中心, 以徐州都市圈为基础, 以淮北、宿州、济宁、枣庄、商丘、徐州、连云港、宿迁八市共同组成的核心区为主体, 大中小城市组成的城镇群体。30年来, 淮海城市群各市坚持不懈, 联手推进基础设施、产业发展、科技、金融、旅游等方面的一体化, 在区域协同发展诸方面都取得了良好成效, 具有较强的区域认同感和一定的对外影响力, 越来越得到社会各界的较大关注。但在协同发展中, 该城市群还存在“中心”弱、产业同构、交通不畅、行政阻隔等方面的突出问题。淮海城市群处于“一带一路”交汇点, 合理解决其协同发展中的突出问题, 促进这一城市群持续健康发展, 使其真正发挥作为东中西联动纽带、国家“两横三纵”城市化格局重要支点的作用, 既迫在眉睫, 也是顺势而为之举。

一、淮海城市群协同发展的历程

协同理论出自管理学, 协同发展伴随着城市群发展和实施区域一体化的全过程, 国际城市群从区域分散孤立状态发展到现今的带状连片区, 其发展演变历程就是区域整体协同发展的过程(王国爱、李同升、2009)。中国城市群的真正形成与发育始于20世纪80年代的改革开放初期, 30年历程大致可分为20世纪80年代初期的发育萌芽、90年代快速成长和21世纪前10年的持续发展三大阶段(方创琳、姚士谋、刘盛和等, 2011)。淮海城市群在国内城市群的发展大

潮中, 也走过了大致相似的发展道路。回顾30年淮海城市群的成长过程, 可以分为三个主要阶段。

1. 第一阶段: 1986—1999年, 孕育开创阶段

以1986年在京举行苏鲁豫皖接壤地区经济社会发展战略讨论会为标志性事件。1986年初, 著名经济学家于光远首次提出了淮海经济区的概念, 并划定了基本范围, 该区域成为国内最早的区域性经济合作组织之一(王其林, 2010)。在于光远的倡导下, 1986年3月15日, 淮海经济区首届市长专员会议在徐州市隆重召开, 通过了《淮海经济区经济开发联合会章程》, 正式宣告淮海经济区成立, 主要包括江苏省的徐州、连云港、淮安、盐城、宿迁; 山东省的枣庄、济宁、泰安、莱芜、日照、临沂、菏泽; 河南省的开封、商丘、周口; 安徽省的蚌埠、淮北、宿州、阜阳、亳州等20个地级市, 区域总面积17.9万平方公里、人口1.29亿, 约占全国面积的1.85%和总人口的9.5%。淮海经济区成立后, 以政府间协调推动为主牵引, 各市由传统自发联系迈入新型自觉联合, 开展了以振兴区域经济为目标的新“淮海战役”。截至1999年, 淮海经济区国内生产总值达5276.5亿元, 比1985年增长约9倍, 占全国经济总量的6.4%。

2. 第二阶段: 2000—2009年, 加速推进阶段

以2000年江苏省确立“三圈五轴”城市化空间战略布局中的徐州都市圈建设为标志性事件。这一时期, 呈现淮海经济区、徐州都市圈并行发展的态势。《徐州都市圈规划纲要》明确徐州是江苏省重点建设的4个特大城市和三大都市圈核心城市之一, 该都市

圈以徐州为核心,涉及苏鲁豫皖四省接壤地区、周边淮北、宿州、枣庄、徐州、连云港、宿迁市6个地级市、济宁和商丘两市下辖的微山与永城2个县(市)。通过规划建设都市圈,各城市加强协同联动发展,完善综合交通网络建设,提升优势主导产业发展水平,进一步增强了都市圈的凝聚力和竞争力。截至2009年,徐州都市圈国内生产总值达9584.02亿元,占淮海经济区总

量的43.2%。徐州都市圈建设推动了淮海经济区的发展,2009年该区域国内生产总值达2.22万亿元(表1),占全国经济总量的6.6%,分别比1986年、2000年增长40倍和2.7倍。徐州、济宁、临沂、盐城四市从2004年起相继实现“双超”(GDP超千亿、财政收入超百亿),涌现了一批综合竞争力进入全国大中城市前50位的地级市、综合实力进入全国百强的县(市)。

表1 2000年、2009年淮海经济区主要经济指标对比

地区	地区生产总值 GDP(亿元)		固定资产投资(亿元)		财政收入(亿元)		社会消费品零售总额(亿元)	
	2000年	2009年	2000年	2009年	2000年	2009年	2000年	2009年
徐州	644.5	2390.16	154.03	1568.99	23.63	164.34	185.21	808.97
连云港	291.13	941.13	78.15	890.5	11.31	90.21	95.57	369.53
宿迁	200.65	826.85	46.67	528.33	6.84	63.07	62.64	234.6
济宁	578.44	2279.19	100.43	1085.6	27.78	134.66	166.4	867.4
枣庄	248.81	1201.28	42.94	579.8	11.27	114.3	85.39	353.8
商丘	287.65	1032.94	51.6	560.99	9.37	35.37	94.66	343.36
淮北	99	371.87	32.5	237.5	6.5	22.1	32.2	105.9
宿州	178.03	540.6	20.02	184.26	8.21	18.53	53.44	167.65
淮安	291	1121.75	129.62	745.88	12.12	96.45	103.01	399.89
盐城	548.6	1917	145.9	857.1	17.49	126.8	176.6	647
菏泽	208.6	953.64	35	475.41	9.9	60.57	75.2	482.54
临沂	554.6	2110.18	86.49	1150.5	22.62	91.5	174.8	974.2
日照	209.51	861.67	48.18	631.86	8.43	43.48	57.88	252.87
泰安	396.4	1715.7	55.52	1031.9	19.07	91.4	134.59	556.4
莱芜	110.4	461.29	25.81	244.93	4.2	32.7	45.97	160.6
开封	226	777.05	21.4	315.61	7.66	29.55	83.8	308.33
周口	337	1111.7	32.3	494.1	12.84	30.86	117.6	413.6
阜阳	200.5	607.8	41	250.5	9.9	29.9	102.19	282.2
蚌埠	159.66	532.09	48.18	355.71	9.14	31.72	70.79	226.98
亳州	160.1	431.93	35.63	245.1	12.04	17.32	70.16	190.81
合计	5930.58	22185.82	1231.37	11402.67	250.32	1324.83	1988.1	8146.63

3. 第三阶段:2010年至今,大力提升和国家关注阶段

以2010年徐州市主导发起的第一届淮海经济区核心区城市市长会议为标志,之后,国家相关规划和权威机构先后多次提出打造淮海城市群的相关概念。

(1)淮海经济区核心区。2010年5月,国务院批准实施的《长江三角洲地区区域规划》,明确提出加快淮海经济区区域规划编制,明确了徐州在淮海经济区

的中心城市地位。为抢抓机遇,推动淮海经济区发展规划早日上升为国家战略,徐州市发起提出了加快淮海经济区核心区一体化建设的战略设想,淮北、宿州、济宁、枣庄、商丘、连云港、宿迁七市积极响应,八市共同组成了淮海经济区核心区,核心区的面积和人口分别占淮海经济区的37.2%和38.5%。自2010年核心区首届城市市长会议以来,在徐州市的大力主导下,核心区八市从区域合作、共同发展的大局出发,采取

八市轮值,“决策层、协调层、执行层”三级运行的跨行政区组织和与之相对应的工作协调联动机制,每年确立几个大项工作重点,由各专题组联手推进,共同打造交通、产业、市场物流、科技创新、金融服务、旅游、文化、人力资源和社会保障、环境保护九个方面的一体化。目前,核心区8个城市联系协作日趋紧密,在交通、产业、社保、科技、环保等方面的一体化已取得显著成效。

(2)淮海城镇群。2012年,中国工程院组织了“淮河流域环境与发展问题研究”,在“城镇化”一节中提出规划建设以徐州为核心,淮安、蚌埠为中心的淮海城镇群,并建议把淮海城镇群纳入全国城镇化发展规划。

(3)徐州城市群。2013年12月中央城镇化工作会议讨论了《全国城镇化纲要》,提出“把城市群作为主体形态”,按照《全国主体功能区规划》确定的“两横三纵”城市化战略格局,会上有专家建议国家重点建设32个城市群,其中徐州城市群位列7个潜在城市群之内;国土资源部上报国务院的《全国国土规划纲要(2011-2030)》中,把徐州列为重点发展的23个城市群之一,以徐州为中心的东陇海地区列为全国城镇化重点地区之一,规划徐州市像青岛、大连等几个副省级城市一样充分发挥中心城市的辐射带动作用,提升跨省域经济社会发展能力,带动和促进周边地区发展。

(4)以徐州为中心的跨区域城市群研究。2014年初,徐州市政府会同国内相关智库,核心区8市配合,进行了长时间的深入调研,充分研究了空间布局、经济发展、产业协同以及基础设施等情况,完成了《关于将淮海城市群纳入国家跨区域城市群规划试点的研究》,得到了国家及有关部门的重视和关注。特别是

2015年全国“两会”期间,李克强总理在参加江苏代表团审议国务院政府工作报告时指出:“由于历史上黄河改道等客观原因,以徐州为中心的淮海地区,包括苏北、鲁西南、豫东、皖北这块地区,一直都是相对比较贫困的地区,也是革命老区。对淮海地区的发展,我们确实应该给予高度重视。”这些都为淮海城市群上升为国家战略提供了更加有利的契机。

二、淮海城市群协同发展现状与突出问题

1. 发展现状

从淮海城市群自身纵向发展来看:通过30年的建设与发展,淮海城市群在经济社会发展各个方面都取得了长足进步。1985年到2014年的30年间,淮海城市群的GDP从538亿元增长到4.22万亿元、财政收入从45.83亿元增长到3407亿元、社会消费品零售总额从306亿元增长到1.73万亿元,分别增长了78倍、74倍和57倍。

从淮海城市群与国内部分城市群发展情况来看:淮海城市群地处丝绸之路经济带的桥头堡地区,与同处丝绸之路经济带沿线的中原城市群和关中城市群相比,2014年,淮海城市群人口数明显高于二者,经济发展水平包括GDP、人均GDP和地均GDP均低于前者而高于后者。与南北邻近的山东半岛城市群和江淮城市群相比,人口仍占优势,经济发展水平明显低于山东半岛城市群,但GDP总数和地均GDP却高于江淮城市群。与长江经济带除江淮城市群的5个城市群相比,人口数和经济发展水平低于长三角城市群、长江中游城市和成渝城市群,但却明显高于滇中城市群和黔中城市群(表2)。从总体上看,淮海城市群仍

表2 淮海城市群与国内部分城市群发展情况比较(2014年)

名称	面积(万 km ²)	人口(万人)	GDP(亿元)	人均 GDP(万元/人)	地均 GDP(亿元/千 km ²)
淮海城市群	6.43	4964	18211	42259	302
中原城市群	5.87	4150	21886	52737	373
山东半岛城市群	7.47	4069	31051	76311	416
关中城市群	8.91	2834	11681	41211	131
长三角城市群	11.08	9800	105800	107959	955
江淮城市群	8.06	3300	15600	47273	194
长江中游城市群	35.00	12600	60000	47619	171
成渝城市群	23.95	11000	40700	37000	170
滇中城市群	9.60	1800	7200	40000	75
黔中城市群	5.51	2100	6500	30952	118

属于成长型城市群,需要大力培育与发展。

从淮海城市群内部城市发展情况来看:2014年徐州市的GDP、人均GDP、总人口和面积均处首位。其中GDP4963亿元,超出第二位济宁1163亿元,淮北GDP最低,为747亿元;徐州人均GDP57655元,是末位宿州的2.79倍;人口1023万人,是末位淮北的4.79倍;面积11258平方公里,是末位淮北的4.11倍。故建议将徐州作为淮海城市群中心城市进行重点培育。

2. 存在问题

作为典型省际边缘合作型城市群、成长型城市群,淮海城市群的协同发展存在四个方面的突出问题。

(1)“中心”实力弱。徐州作为城市群核心城市,与群内兄弟市相比经济优势突出,但与周边南京、济南、郑州等省会城市、沿海发达城市和京津沪等城市相比,其经济实力和辐射能力明显薄弱,中心城市带动力有待大幅提升,尚不能对淮海城市群形成强力辐射和带动作用。

(2)产业同构。淮海城市群各市产业结构相近,大多数城市主导产业优势不突出,战略性新兴产业和现代服务业发展滞后,关联性和一体化程度差,低水平重复建设问题仍未解决,资源要素跨区域整合难度大,未来转型升级任务较重。一些具备特色产业的城市之间未能有效建立合作及互补关系,如徐州、济宁的工程机械制造产业齐头并进,徐州、枣庄、济宁、淮北四市均大力发展煤化工产业等,相邻城市间各领域同质化竞争现象制约了城市群更好地共同发展。而“各自为政”式的发展理念造成经济体本应具备的整体性、关联性不足,“以邻为壑”抢占发展资源,缺乏协作,严重破坏产业链条的连接和延伸,这种无序发展导致恶性竞争,带来的内耗制约城市群开放开发。

(3)交通不畅。囿于行政壁垒和省际边缘化问题的限制,淮海地区交通基础设施联通力度有限。各城市对于高速公路、铁路动脉、航空线路、淮河河道及优质港口连云港的利用仍然“各自为政”,未能切实构建区域立体综合快速运输网络,影响城市间经济联系,阻碍中心城市更好发挥集聚辐射作用。徐州市及城市群内其他城市之间的交通基础设施虽具有较好基础,但城际运输体系还不够发达,核心城市与中小城市和小城镇间的交通联系薄弱,存在跨地域“断头路”,交通网络的密度和质量还不能满足发展需要。区内丰富

的水运资源,受制于行政区划、水资源分布不均衡、水事矛盾复杂等方面因素,尚没有得到充分利用。

(4)行政阻隔。淮海城市群各城市行政区划分属四个不同的行政省份,行政壁垒严重制约了城市群一体化进程。受行政、利益、规划等多种因素的制约,经济要素在淮海城市群中配置优化不够、效率不足、成本偏高,合作仍较松散,区域市场和空间的体制分治、要素分割的制度障碍亟需打破,大大影响了这一地区协同发展的综合效益。在相关各省的区域发展政策中,这一区域内城市发展也处在边缘化状态,在各自省内得到的重视普遍不够、投入也偏少。

上述突出问题,对现阶段淮海城市群和各市发展均形成一定困惑和无助,不仅与“新常态”下保持“中高速”发展要求相比有一定的差距,而且在与周边地区新一轮城市竞合发展中将愈加突出,直接表现为自我发展能力较弱,提升城市功能、优化产业结构等方面的压力较大,也将对提升城市群协同发展水平、提高在国内城市群中的位次和质量形成制约。

三、淮海城市群协同发展对策建议

1. 大力强化徐州市的引领带动作用

从城市群相关理论出发,淮海城市群为单核心城市群,且处于单核膨胀与网络变异的发展阶段,表现为中心城市继续借助优势条件实现生产要素的积聚与扩散,并强化单核的优势区位(方创琳、宋吉涛、蔺雪芹,2010)。根据国家“一带一路”发展战略规划,徐州市的战略定位是新亚欧大陆桥经济走廊重要节点城市、淮海经济区中心城市、全国重要交通枢纽城市。徐州市要围绕“到2020年全面建成小康社会,基本实现徐州老工业基地全面振兴,基本建成有影响力的区域性中心城市,使徐州成为淮海城市群全面小康的排头兵、区域振兴的强引擎、沿东陇海线经济带的增长极”的目标定位,加快融入“一带一路”建设,加快产业转型升级,把徐州市建设成为区域性科技创新中心、先进制造业基地和现代服务业高地,使徐州作为区域性中心城市的集聚辐射能力持续增强,对内对外开放程度持续提高,基本公共服务水平大幅提升,有力带动淮海城市群在国内城市群发展中位次前移、质量提升。

2. 科学引导产业集聚发展与优化升级

产业集聚是城市群生产要素优化配置、推进产业结构调整 and 升级的重要途径,是区域经济发展战略的重要组成部分(邵学锋,2007)。推行适度紧凑模式,引

导区域产业集聚集群发展,建设城镇集聚、产业集群、用地集中、要素集成的适度紧凑型城市群(方创琳、祈巍锋、宋吉涛,2008)。实施“中国制造2025”各市行动纲要,推进信息化与工业化深度结合,促进工程机械、煤盐化工、生物医药和中医药等传统产业迈向产业链高端;大力发展新能源、新材料等战略性新兴产业和现代服务业,构建现代产业体系。以重点领域产业对接转移为重心,围绕《淮海经济区核心区承接产业转移指导目录》,充分发挥行业协会的桥梁纽带作用,丰富区域产业转移对接活动,加快宿州萧县-徐州泉山经济开发区、淮北杜集区-徐州泉山区等跨省合作共建园区建设,深入推进共建产业转移示范园区的建设。

3. 加快推进交通等基础设施互联互通

世界级城市群的发展经验表明,合理有效的高速综合运输体系对城市群形成和快速、健康、持续发展有着至关重要的作用,甚至在一定程度上影响着城市群内部空间结构的演变方式和发展方向(朱彦东、吴兵,2001)。交通运输业和信息产业的快速发展是国外城市群快速发展的重要条件和主要驱动力(吴传清,2003)。以淮海城市群同城化为目标,强化徐州交通运输枢纽的地位作用,突破徐州内外交通运输体系中的阻梗节点,着力构筑京沪、郑徐、青沪、徐宿淮盐、徐连四条高铁贯通的铁路枢纽,加快徐州到淮北、徐州到连云港等城际铁路前期工作,推进京杭运河徐州亿吨内河大港与连云港港、徐连运河等河海联运、运力内迁新通道项目建设,强化以徐州观音国际机场为核心,以济宁、连云港、商丘、宿迁和宿州机场为辅助的航空网建设,构建“铁、公、水、空、管”现代立体交通体系,提高群内城市的交通物流效率,以及接受发达地区经济辐射的能力。同时,顺应互联网飞速发展、智慧城市加快建设的形势,重视城市群内城市间的信息基础设施建设、资源整合共享和智慧应用,切实加快人口、法人、信用、空间地理、宏观经济等基础数据库的建设。

4. 建立淮海城市群综合改革试验区

设立以徐州为中心的淮海城市群综合改革试验区,探索建立跨区域协调机制,提升市场一体化水平。综合改革试验区的重点任务是,积极争取国务院有关部门和淮海城市群所在四省支持,建立跨区域的实验区内城市管理协调联席办公制,在区内推行行政管理相互认证机制和市场一体化建设,降低行政区划对试

验区内资金、人才和物资自由高效流动的制约,提高实验区内经济资源优化配置水平。尊重城市群发展的自然历史过程,在城市群内部经济关系逐渐紧密、交通网络畅通顺达、人民生活日益密切、文化认同逐步增强的情况下,有必要适时推进行政区划调整,将经济、交通、社会等各方面逐渐实现一体化的区域,从各自省份调整出来,整合为一个单独的行政区域,使之从分散的、边缘的区域转变为有机的、整体的行政区域。

四、结 论

理解事物变化的机理,需要加强长期观测和综合调查,它是找准发展现状、问题与对策建议的必要途径。笔者在系统回顾了城市群协同发展的艰难历程的基础上,结合纵向、横向分析、群内城市发展比较,分别得出淮海城市群纵向进步大、仍属于大力培育发展的成长型城市群、重点做强徐州中心城市的结论。同时存在“中心”弱、产业同构、交通不畅、行政阻隔等方面的突出问题。最后,从问题导向出发,立足本城市群在国家“一带一路”的重要区位,促进各种要素在客观内在规律作用下实现合理配置组合,提出了未来协同发展的对策建议,符合区域协同和可持续发展原则,具有实际意义与理论研究价值。

参考文献:

1. 王国爱、李同升:《我国城镇密集区统筹发展研究》,《西安石油大学学报(社会科学版)》2009年第2期。
2. 方创琳、姚士谋、刘盛和等:《2010中国城市群发展报告》,中国科学出版社2011年版。
3. 王其林:《徐州地方志丛刊(第一辑)·淮海经济区志》,凤凰出版社2010年版。
4. 方创琳、宋吉涛、蔺雪芹等:《中国城市群可持续发展理论与实践》,科学出版社2010年版。
5. 邵学锋:《欧盟-中国:区域政策与产业集聚》,《国际学术动态》2007年第5期。
6. 方创琳、祈巍锋、宋吉涛:《中国城市群紧凑度的综合测试分析》,《地理学报》2008年第10期。
7. 朱彦东、吴兵:《城市群综合交通系统战略规划研究》,《现代城市研究》2001年第4期。
8. 吴传清著:《概览世界城市群.2003年中国城市发展报告》,中国统计出版社2003年版。

作者简介:王浩,中国矿业大学管理学院博士生;李新春,中国矿业大学管理学院教授、博导(徐州 221116)。

[责任编辑:张 震]