

都市圈重构下中等城市的边界跨越^{〔*〕}

——基于合肥都市圈建设的案例追踪

姚尚建, 黄林俊

(华东政法大学 政府管理学院, 上海 201620)

〔摘要〕作为一种城市—区域治理新形态,都市圈是当前推动城市化高质量发展的重要政策工具。既有都市圈体现了中心—边缘的圈层结构,中心城市市域构成都市圈基本单元,处于外围的中等城市及其所辖县域则处于多尺度动态调整与博弈之中。通过对合肥都市圈建设的案例追踪发现,行政区划调整是都市圈发轫阶段中等城市跨界融入的初始机制,跨界协作则构成都市圈走向壮大的主导机制。在都市圈的扩张中,由于中心—边缘结构的衰减效应,空间范围的持续膨胀背离了都市圈“同城化”的发展目标,容易造成都市圈外围城市的逃逸;在都市圈的优化中,一些都市圈组成单位由市域变为部分县域。在都市圈“瘦身”的背景下,都市圈建设目标开始由中心城市的市域统合演变为中等城市的县域节点再造。这一城市区域化拓展至县域城镇化的空间演变过程,也是多层次、多节点的城镇空间重构过程。

〔关键词〕都市圈;中等城市;尺度重构;县域城镇化;区域城市化

DOI:10.3969/j.issn.1002-1698.2024.06.002

一、问题的提出

改革开放以来,我国的区域发展伴随着城市化的总体进程,并历经从中心城市崛起到跨界发展的鲜明转向。2006年,国家“十一五”规划纲要首次提出“把城市群作为推进城镇化的主体形态”。党的二十大报告进一步指出:“以城市群、都市圈为依托构建大中小城市协调发展格局,推进以县城为重要载体的城镇化建设。”^{〔1〕}都市圈是“以超大城市、特大城市或辐射带动功能强的大城市为核心,以核心城市的辐射距离为半径,所形成的功能互补、分工合作、经济联系比较紧密的区域。”^{〔2〕}与城市和区域发展的传统路径不同,城市群一般由两个及以上规模和功能不同但联系紧密的都市圈构成,都市圈与其周边的都市圈或城市圈的空间耦合是城市群形成的前提条件。因此,相对于城市群来说,都市圈作为空间尺度更小、合作基础更好、合作诉求更多的空间地域,既是促进区域内部不同能级城市及城乡

作者简介:姚尚建,法学博士,华东政法大学政府管理学院教授、博士生导师;黄林俊,华东政法大学政府管理学院博士研究生。

〔*〕本文系国家自然科学基金项目“中国特色特大城市贫困治理研究”(19BZZ085)的阶段性成果。

协调发展的重要政策工具,也是城市群发展无法跨越的阶段。^[3]

《中国都市圈发展报告 2021》把都市圈划分为成熟型、发展型、培育型三种类型。其中,广州、上海、杭州、深圳、北京、宁波等 6 个成熟型都市圈集中分布在京津冀、长三角、珠三角(粤港澳大湾区)三大城市群之中;天津、厦门、南京、福州、济南、青岛、合肥等 17 个发展型都市圈多处于东部沿海和中部地区,与成熟型都市圈相比仍存在较为明显的差距;呼和浩特、银川、石家庄、大连等 11 个培育型都市圈主要位于西部地区。^[4]与此同时,不同地区的都市圈都处于调整与重构阶段。2022 年 8 月,《广东省都市圈国土空间规划协调指引》缩小了广州、深圳、珠西、汕潮揭等 4 个都市圈的空间范围。2022 年 9 月,国家发展改革委新闻发布会指出:“各地在确定都市圈范围时要坚持实事求是的原则,顺应产业升级、人口流动和空间演进趋势,做到集约高效发展,防止盲目扩张规模。”^[5]在这一政策背景下,合肥、杭州等都市圈相继“瘦身”,一些县级地方单位取代地级市,成为都市圈的组成单元(见图 1)。

都市圈规划的调整是区域政策持续优化的结果,也是行政权力空间博弈的过程。在都市圈背后,是大大小小的城市。对于中西部地区而言,中等城市构成都市圈外围城市的主要形态。国务院 2014 年印发的《关于调整城市规模划分标准的通知》以城区常住人口为统计口径,将我国城市分为五类七档,其中“中等城市”^[6]被界定为“城区常住人口 50 万以上 100 万以下的城市”。根据国务院第七次全国人口普查领导小组办公室编制的《2020 中国人口普查分县资料》,在 106 个大城市(包括 7 个超大城市、14 个特大城市、14 个 I 型大城市以及 71 个 II 型大城市)之后,我国还有 135 个中等城市。^[7]这些中等城市在推动中西部地区城市化进程以及都市圈发展中发挥着承上启下的作用。其中一些中等城市成为本地区经济、政治中心,也有一些中等城市则依托国家或区域中心城市,成为都市圈的重要组成部分。

从都市圈空间结构形态看,中心城市在都市圈中发挥着主导作用,不同规模、能级和发展阶段的城市间的互动网络共同组成圈层状、立体式的城市等级体系形态,呈现出核心—边缘的空间样态。^[8]在市领导县体制下,都市圈圈层结构的权力节点既包含中心城市城区及其所辖县域城镇,同时还将在外围中等城市城区或县域城镇纳入其中。都市圈调整不可避免地会引发中心城市、中等城市及其县域城镇的政策目标冲突,由此带来的问题是:在都市圈重构过程中,中等城市如何融入都市圈?在近年来国家层面力推县域城镇化的政策背景下,中等城市边界跨越的政策调整是为了促进县域城镇化,还是旨在推动区域城市化?

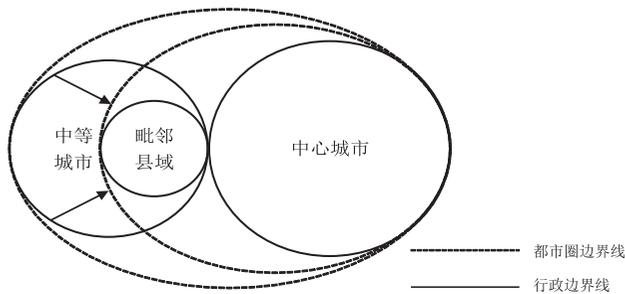


图 1 都市圈调整前后变化模型图

合肥都市圈作为长三角六大都市圈之一,是长三角向中西部延伸的重要枢纽和西大门,近年来发展势头强劲。作为发展型都市圈,合肥都市圈历经多次调整与重构过程,其中既包括都市圈建设初期的重大行政区划调整,也包括都市圈发展进程中的空间优化,因而这一案例样本的选择具备典型性、代表性特征。基于此,本文拟从尺度重构的视角切入,构建解释中等城市跨界融入都市圈的理论分析

框架,通过案例的纵向追踪,识别中等城市及其所辖县区跨界融入都市圈的基本路径,在此基础上分析尺度重构如何重塑城市间的关系连接。

二、现有研究梳理与分析框架设定

(一) 现有研究梳理

一般认为,日本学者木内信藏提出的“三地带”学说是都市圈概念的理论发端,^[9]这一学说指出大城市的空间圈层由中心地域、周边地域和边缘广阔腹地三部分构成。此后,日本官方又相继对都市圈、大都市圈的概念及标准作出了明确的界定。20世纪90年代前后,一些学者将都市圈概念引入国内。沈立人较早指出:“都市圈是指以大都市为核心,超越原来边界而延伸到邻近地区,不断强化相互的经济联系,最后形成有机结合甚至一体化的大区域。”^[10]尽管这一定义并没有明晰都市区、都市圈、城市群概念之间的区别,但对于彼时的城市区域规划实践具有重要启发意义。在城市发展与规划实践中,《江苏省城镇体系规划(2001—2020年)》前瞻性地提出建设南京、苏锡常、徐州三大都市圈。近年来,面向推动城市与区域高质量发展的新需求,都市圈发展逐步进入顶层设计者的视野。2019年,国家发展改革委颁布《关于培育发展现代化都市圈的指导意见》;2024年,自然资源部发布的《都市圈国土空间规划编制规程》进入实施阶段。

不同于农业区位论、工业区位论、城市区位论、市场区位论等古典区位论在均质区假设前提下静态分析城市的内部空间结构,都市圈的出现意味着城市空间结构开始由单一城市跃升至城市区域尺度,实现了从“地方空间”到“流动空间”、从等级结构到网络体系的演进。^[11]城市体系空间结构的“关系转向”表明,都市圈内部的核心城市之间、核心城市与外围城市之间存在着相当复杂的竞合关系,且主要体现在作为“前端”的都市圈规划与作为“中端”的都市圈治理两大维度之中。

从规划视角看,都市圈规划的对象和范围涵盖一个区域中共存的若干平行的行政主体——设区市政府,及其所辖数个县(市)行政单元。^[12]相较于其他强调促进地方经济发展的规划,跨行政区域的发展协调是都市圈规划的重点所在。在不同发展阶段,都市圈规划演进的动力机制存在显著差异。国内研究比较一致地认为,早期的都市圈规划主要是为了应对城市企业主义驱动的城市间恶性竞争、不协调发展等问题,通常表现为省级政府为推进省域空间协同发展而进行的主动作为;但存在的问题在于,在上级政府绘制的美好蓝图下,都市圈内城市却存在着激烈的利益争夺行为,缺乏互动,甚至出现都市圈“圈叠圈”“圈内圈”等问题。^[13]围绕新时期都市圈规划的发展走向这一议题,卢庆强等主张应从早期的有限协商型规划转向契约协同型规划,强调各城市间通过达成共同行动纲领与合作规则的契约型规划,以形成中心城市牵头、各城市紧密协作、省级指导的区域发展利益共同体;^[14]张京祥等更为侧重国家层面顶层设计引导的作用,认为都市圈规划应实现国家意志与地方诉求的契合,同时注重区域协同体制机制的探索创新。^[15]

从跨界治理视角看,都市圈是在既有区域制度和政治地理上出现的新管治尺度。作为一种新的区域管治模式,^[16]都市圈是对传统区域主义和公共选择理论的反思与超越。20世纪上半叶,传统区域主义占据主导地位,在这一理论看来,建立大都市政府统一管理区域公共事务、提供区域性服务是破解政府“碎片化”“马赛克”困境的有效路径。以多中心治理模式为核心,文森特·奥斯特罗姆(Vincent Ostrom)等人的公共选择理论挑战了大都市政府学派,认为地方政府碎片化所提供的“类市场机制”刺激了政府间的竞争,反而构成优化公共服务、提高政府回应性的关键机制。^[17]20世纪末期,新区域主义兴起,他们主张面向空间、功能和部门等维度构建政府、企业、社会组织、公民个人等多元主体

间的协调机制,^[18]以化解区域内各地方共同面对的制约区域持续发展的问題、合理规划区域内产业布局和经济增长方式。^[19]这一方案既挑战了遵循科层制、单中心逻辑的大都市政府理论,也异于遵循市场化、多中心逻辑的公共选择理论。正是在这一意义上,新区域主义构成都市圈治理的直接理论渊源。

聚焦都市圈跨界协作治理的模式、层次、目标等具体议題,既有研究展开了诸多有益的探索。首先,在协作模式上,崔晶认为都市圈地方政府在从竞争到合作的转变过程中,逐步形成了府际协作交流、府际合作协议、区域间对口支援等区域协作的基本形式,并探索出共建产业园区、建立跨区域产学研平台、构建“管委会+投资公司”、推动“飞地”经济合作等具体协作模式。^[20]其次,在协作层次上,都市圈协作治理主要包括“横向”协作与“斜向”协作两种类型。^[21]都市圈“横向”协作主要指平级的城市政府之间的合作,单核心圈层结构的都市圈横向合作通常表现为“核心—外围”的关系,多核心圈层结构的都市圈则表现为多核互动与“核心—外围”关系;“斜向”协作主要指某地级市与其他市辖县乡的合作。由于行政层级和经济发展水平差异显著,县级政府为了融入毗邻大城市所要付出的努力明显高于横向协作,故有学者认为这是一种“攀附型融入”。^[22]最后,在发展目标上,刘涛等认为都市圈的政策意义需要从城市和区域两个层次加以理解,其中城市层次的政策意义在于提升中心城市的功能层级和国际竞争力,区域层次的政策意义在于以都市圈为依托带动更大的区域发展,即以都市圈建设支撑城市群高质量发展。^[23]

总体上看,现有研究有力推进了都市圈规划与治理模式的理论渊源、演进动力、运作机制等相关议題的研究进展。如果将都市圈的参与主体视作研究对象,可以发现,现有研究具有一定的研究对象“核心”依赖色彩,即大多选择都市圈中心城市作为研究对象,并聚焦于探讨如何实现中心城市首位度提升等政策目标。然而,在国内诸多都市圈尤其是培育型、发展型都市圈范围调整中,处于都市圈外围的中等城市融入都市圈的路径尤其值得关注。

(二)分析框架设定

在新区域主义基础上,21世纪初形成的尺度重构理论为解释城市—区域关系及其治理机制提供了一个更为广阔的分析框架。尺度重构理论认为,尺度包含着复杂的社会与权力关系,尺度不能被简单地解释为嵌套式地域容器体系中的固定单元,任何一个地理尺度的制度结构、功能、历史与演化动态只能通过与更加广泛的尺度间结构内其他地理尺度不断变化的联系来把握。^[24]不同尺度间的关系不仅存在跨界地方、区域与地域的“水平”分化,还有一个“垂直”排序的过程。彼得·泰勒(Peter J. Taylor)最早提出“全球—国家—地方”的三元尺度框架,^[25]尼尔·史密斯(Neil Smith)进一步建立了“全球—国家—区域—都市—社区—家—身体”的尺度层级体系。^[26]对于城市来说,这一尺度体系主要体现在三个方面:全球尺度上全球城市竞争的加剧、国家尺度上国家空间战略的重构、城市内部尺度上多中心城市—区域的蔓延。^[27]尼尔·博任纳(Neil Brenner)进一步指出,不仅需要对国家进行空间化、尺度导向的再概念化,还需要从根本上对城市化本身进行再理论化。^[28]

从尺度重构视角出发,都市圈的跨界规划与治理建立在行政区划基础之上,中心城市、中等城市、县域等尺度之间兼具“水平”分化与“垂直”排序等特点。在都市圈调整过程中,中等城市跨界融入都市圈范围与路径的改变意味着各种权力—社会关系相互交织,从而形成多元、重叠的尺度化实践与政治经济过程。这种广阔的、动态演化的、整体的社会空间关系颠覆了将城市化等同于“城市的生长”这一传统界定,^[29]深刻影响了城市化在城市—区域层面的空间形态。基于此,本文建构了中等城市跨界融入都市圈的理论分析框架:首先,识别都市圈构建进程中中等城市边界跨越的尺度重构机制;其次,探讨不同类型的尺度重构机制如何改变中心城市、中等城市及其隶属县域之间的尺度连接关系,

以及如何重塑城市—区域政治经济过程;最后,将都市圈视作推动城市化发展的政策工具,分析多维尺度重构机制何以形塑差异化的城市化空间模式(见图2)。

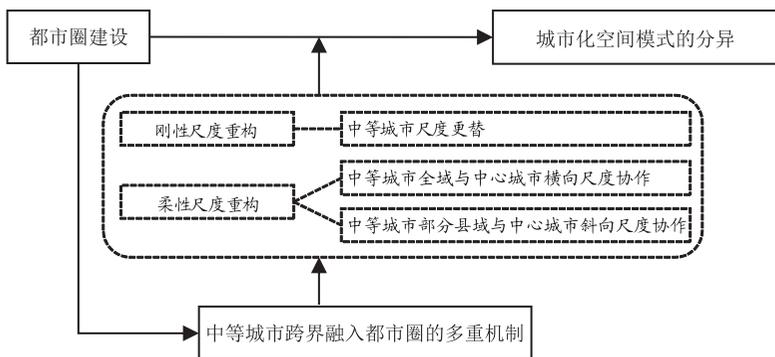


图2 中等城市跨界融入都市圈的理论分析框架

三、案例回顾:合肥都市圈建设的结构变迁

合肥都市圈位于长江中下游沿江城市地带核心地区,是以合肥为中心的经济区域带和安徽发展的核心增长极,既融汇了都市圈内各参与主体谋求加快发展的共同意愿,也承载着引领带动美好安徽建设、深度参与区域竞争合作、融入长三角一体化发展的重大使命。以2006年省会经济圈建设为起点,合肥都市圈的发展历经雏形、扩容与优化三大阶段(见图3),其中2011年的“三分巢湖”、2023年的都市圈“瘦身”是这一政策变迁的两大关键节点。

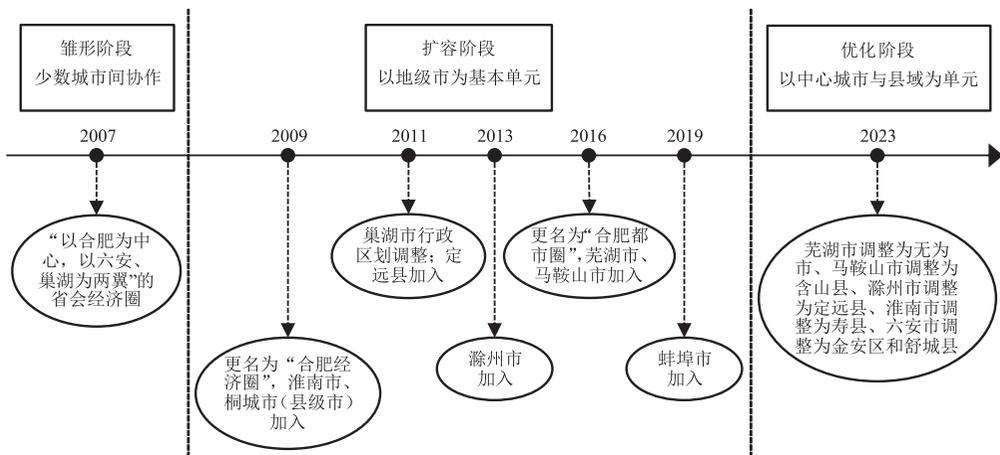


图3 合肥都市圈建设历程

(一) 雏形阶段:以少数城市间协作为主的省会经济圈建设(2006—2008年)

进入21世纪后,中国城市发展战略逐步由梯度推进过渡到点区辐射阶段。“点区辐射”既着眼于区域空间的均衡发展,也强调通过赋予区域内部重要节点以重点发展的政策与职责,促使其成为“区域增长极”。聚焦到省域空间之中,“强省会”战略开始成为多个省份的省域发展新模式。^[30]安徽作为中部省份,长期以来都呈现出“弱省份、弱省会”的双重特征。为了扭转省域发展的不利局面,适应城市化发展和区域竞争新特点,2006年,安徽省委、省政府在省第八次党代会明确提出合肥要“提高经济首位度,形成具有较强辐射带动力的省会经济圈”。这一决定旨在通过培育能级和影响力强大的中心城市和“增长极”,形成辐射带动力强的省会经济圈,进而提升区域整体竞争力。

2007年,安徽省十届人大五次会议确定规划建设“以合肥为中心,以六安、巢湖为两翼”的省会经济圈。从省会经济圈空间布局看,合肥、六安、巢湖三座城市具有地域相连、人缘相亲、文化相近的地缘联系优势,尤其是伴随着合肥向心力的增强,三座城市间的人流、物流、信息流流动加快,产业、基础设施等领域的合作日益紧密,从而构成经济圈建设的基础。2008年,安徽省政府颁布《安徽省会经济圈发展规划纲要(2007—2015年)》,进一步细化了省会经济圈建设的政策措施与发展目标。这一规划不仅为促进产业分工合作、统筹区域基础设施建设等确立了目标,还通过构建区域合作协调体系、区域发展政策体系为省域经济圈内部城市间的跨界合作提供制度保障。^[31]沿着强化核心、发展两翼、带动纵深的思路,省会经济圈致力于形成城镇密集区、拓宽产业密集带和功能组团建设,促进资金、技术、人才等要素资源在更大范围内优化配置,从而形成“一核、两翼、七带、多组团”的区域空间总体布局。

(二) 扩容阶段:以地级市全域为基本单元的都市圈构建(2009—2022年)

2009年,安徽省委、省政府颁布《关于加快合肥经济圈建设的若干意见》,将“省会经济圈”正式更名为“合肥经济圈”,这一举措进一步强化了中心城市在区域发展中的地位,同时还标志着经济圈建设开始进入扩容阶段。经济圈的壮大既体现为中心城市能级的提升,也表现为参与经济圈的城市数量的不断增多。

首先,“三分巢湖”成为合肥经济圈建设进程中的一个关键节点。2011年,国务院批复安徽省撤销地级巢湖市,原地级巢湖市所辖的一区四县分别划归合肥、芜湖、马鞍山三市管辖,其中合肥代管由原巢湖市居巢区调整而来的县级巢湖市,并接管了庐江县和中国第五大淡水湖巢湖,至此合肥行政区域面积扩大至1.14万平方千米,增加了约60%。区划调整有力改善了合肥的区位条件,合肥从一个内陆型城市一跃成为跨越巢湖毗邻长江的“准沿江城市”,合肥城市空间布局同步向东部展延,以期更好地融入长三角一体化进程。

其次,外围城市的持续加入为经济圈建设注入了强劲动力。2009年,淮南市、桐城市纳入合肥经济圈;2011年,滁州市定远县加入;2013年,滁州市全域加入。2016年2月,安徽省十二届人大六次会议提出推动合肥都市圈一体化发展战略。5月,国务院常务会议通过的《长江三角洲城市群发展规划》提出:“推动南京都市圈、杭州都市圈、合肥都市圈、苏锡常都市圈、宁波都市圈的同城化发展”。^[32]12月,安徽省政府出台的《长三角城市群发展规划安徽实施方案》确认了扩容升级合肥经济圈,增加芜湖、马鞍山市,完善都市圈协调推进机制。2019年11月,蚌埠市整体加入。至此,合肥都市圈历经5次扩容升级,涵盖8个城市(其中1个县级市)。从都市圈建设取得的成效看,2021年,合肥都市圈实现地区生产总值27306亿元,财政收入2111亿元,社会消费品零售总额12981亿元,分别占全省的63.6%、60.3%和60.5%,进出口总额、财政收入、全社会用电量增速为37.3%、10.1%、13.8%,分别高于全省1.2、1.3、1.9个百分点,全省发展核心增长极作用进一步彰显。^[33]

(三) 优化阶段:以中心城市与县域为基本单元的都市圈调整(2023年至今)

2022年以来,为提升都市圈核心竞争力,全国多地都市圈集体“瘦身”,合肥都市圈同步进入空间优化阶段。2023年末,根据最新编制上报国家发改委的《合肥都市圈发展规划》,合肥都市圈由原先的8个城市优化为1个地级市、7个县(市、区),即仅包括合肥市全域、淮南市的寿县、滁州市的定远县、六安市的金安区和舒城县、马鞍山市的含山县、芜湖市的无为市、安庆市的桐城市,优化后的合肥都市圈总面积减少至2.49万平方公里。2024年4月,安徽省政府发布的《安徽省国土空间规划(2021—2035年)》指出:“合肥都市圈以合肥为中心,由联系紧密的周边县(市、区)共同组成”。^[34]这意味着,中心城市与外围中等城市县域的跨界合作、互联互通成为都市圈下一阶段的重要发展任务。

都市圈的缩小也改变了众多基层单位的定位,一些县(市、区)在维持与原地级市行政关联的同时,强化了与合肥都市圈的经济联系;与此同时,一些毗邻县域的经济强镇也显示出与合肥都市圈核心区域的强关联性。例如,坐落于淮南市寿县炎刘镇南侧的寿蜀现代产业园由合肥市蜀山区与寿县结对合作共建,紧邻合肥新桥国际机场。按照“产城融合,宜业宜居”的目标实施建设,寿蜀现代产业园的50%发展工业制造业,50%建设公共设施及生活配套服务业。^[35]在都市圈内部县区项目协作、跨市合作办学、畅通公共交通等多举措的合力推动下,寿蜀现代产业园所在地日益成为一座产城融合的空港新城。再如毗邻合肥市的舒城县杭埠镇,2023年,舒城县全县工业总产值突破400亿元,^[36]其中杭埠镇全年实现工业总产值310.2亿元,完成固定资产投资20.8亿元,实现财政收入4.75亿元,^[37]为打造舒城县域副中心奠定了基础。由于该镇的经济总量以及产业结构的比较优势,《六安市国土空间总体规划(2021—2035年)》明确提出:“在市域城镇空间布局中,除了中心城区和县城外,按照Ⅱ型小城市标准,建设杭埠产业新城”,并将杭埠产业新城定位为“推进新型城镇化建设的重要载体和核心空间”,支持杭埠产业新城发展成为合肥都市圈内重要的卫星城镇。^[38]显然,承接合肥都市圈产业转移是杭埠产业新城的重点目标;同时,六安市通过空间规划、支持产业新城建设等方式,期待杭埠镇成为舒城县乃至六安市的经济增长极,为舒城县域经济、六安市域经济作出贡献。

四、都市圈构建与中等城市边界跨越的机制转化

在都市圈发展的不同阶段,中等城市融入都市圈的路径与机制随之调整。在合肥都市圈建设过程中,中等城市基本行政单元的结构调整与功能适应是合肥都市圈重构中的关键事件。从尺度重构视角看,中等城市的行政区划调整是一种带有“集权”性质的刚性尺度重构机制;中等城市及其所属县域与都市圈中心城市的跨界协作则是一种带有“分权”性质的柔性尺度重构机制。在由中等城市市域向县域的都市圈构建基本单元的转变中,可以显著看出两种机制的切换。

(一)纵向权力干预:中等城市空间重组的动力机制

在合肥都市圈建设的早期,中心城市辐射带动周边城市乏力、中等城市自身带动能力不足成为都市圈建设亟需破解的难题。合肥作为省会城市和都市圈中心城市,人口规模、经济总量和发展空间受限致使其难以有效发挥集聚与扩散效应。与华东地区其他6个省会城市、中部地区其他5个省会城市相比,合肥市与这些省会城市的管辖区县数量、国土面积和人口数量的平均值存在较大差距。^[39]此外,都市圈外围的中等城市城区与县域之间联系薄弱。原地级巢湖市的辖区面积虽然大于合肥、芜湖、马鞍山等三座城市,但经济发展水平较弱,巢湖市城区与其他四个县之间是“小马拉大车”的关系,城区不仅难以带动周边县域,而且彼此间也缺乏沟通互动,县域内居民的消费、教育、医疗等活动主要依托于周边相邻的大城市而不是巢湖市主城区。^[40]此外,刚性行政边界的存在不可避免地造成了中心城市与中等城市间存在区域市场分割、要素流动受阻和重复建设等问题。

一般而言,行政整合与市场整合是都市圈内城市跨界融合发展最为重要的两大动力机制,二者间既有着紧密的联系,也在具体情境中表征出差异化的次序。在区位条件优越、经济发展程度较高的先发地区,资源与要素在相邻城市间的自由流动往往会助推跨界治理体制的完善,广佛同城化发展就是其中的典型,但以市场整合撬动行政整合需要经历漫长的过程。在经济发展程度欠佳的区域,以行政区划调整激活市场整合相较而言则是一种短暂、剧烈且收效较快的手段。因此,在都市圈建设初期,为了壮大中心城市核心功能、培育“区域增长极”,中等城市的行政区划调整往往会成为重要突破口。在合肥都市圈建设案例中,2010年,合肥市明确提出要在“十二五”期间把合肥建成“在全国有较大影

响力的区域性特大城市”,这一政策目标的确立也部分构成了2011年“三分巢湖”“撤巢并合”行政区划调整的触媒。

行政区划调整主要通过权力、等级、规模及关系的尺度重构,^[41]以达成正式的行政设置及对应的权力设定与地理空间尺度的一致,^[42]从而修复行政边界造成的“尺度断裂”。从“撤巢并合”历程看,纵向行政权力的空间干预构成中等城市跨界融入都市圈的重要机制,它不仅改变了中心城市、中等城市及其隶属县域的连接关系,还诱发了不同尺度间政治、经济与社会关系的重构。

(二) 横向功能整合:中等城市空间联结的过程机制

相较于行政区划调整这样的刚性尺度重构机制而言,以跨界协作为核心的柔性尺度重构机制并不涉及行政空间与利益格局的剧烈变动重组,因而构成中等城市跨界融入都市圈的主要路径。柔性尺度重构作为“临时性”的尺度调整,代表了不同层级政府为实施特定发展战略、构建竞争优势而采取的更加灵活的再尺度化行动。^[43]在参与合肥都市圈的行政单元中,除中心城市全域外,有一个从中等城市全域到中等城市部分县域的阶段转变,在都市圈一体化、市域城市化、县域城镇化的多目标达成中,这一转变包含着多尺度博弈的复杂关系。

都市圈内部的跨界协作受到多重动力的驱动,并且这些动力因素呈现出阶段性差异特征。有研究发现,回应上级干预的任务型导向和实现自主获益的发展型导向是都市圈内部地方政府合作意愿最为主要的两种驱动因素,其中地方政府个体合作意愿网络构成上级政府构建都市圈发展规划与政策网络的基础,而政策网络的形成又将干预个体合作意愿网络,引发都市圈内部个体合作意愿网络的内在调适。^[44]这一结论在合肥都市圈形成早期同样得到体现。早期的省会经济圈建设主要由省级政府倡导发起,省级政府的干预构成城市间协作的主导机制;但是伴随着省会经济圈区域发展政策体系的完善,财税金融支持政策、统一产业准入政策、交通促进政策等政策、资源的倾斜与注入诱发了中心城市外围其他中等城市、县域的参与意愿。

需要强调的是,与都市圈形成初期以地级市为主不同,众多县级单位陆续进入都市圈之中,并通过柔性尺度重构强化了横向联系。《安徽省会经济圈发展规划纲要(2007—2015年)》指出:“在规划编制后期,淮南、桐城等周边地区要求融入省会经济圈的意向十分迫切,并且采取了主动融入的举措。淮南市与合肥市在2007年底签订了区域合作框架协议,提出融入省会经济圈,实施合淮同城化发展战略。桐城市经安庆市政府同意,正式提出要求加入省会经济圈。”^[45]中等城市、部分县域的加入推动了合肥都市圈空间范围的不断扩张。都市圈城市间合作领域与范围也从产业、基础设施等单一经济领域拓宽至科创、生态治理、开放合作、公共服务、市场体系等众多领域。

(三) 网状节点重置:中等城市空间融合的机会选择

与全国范围内多个都市圈主动“瘦身”减员相呼应,参与合肥都市圈的外围中等城市开始由市域收缩为部分县域,都市圈范围内的跨界协作开始由横向尺度协作转向斜向尺度协作,也进一步引发中心城市、中等城市与县域的空间重组,甚至形成了新的区域经济节点。

从地缘空间看,随着中心城市工业化发展进入成熟期,其经济活动逐渐达致向心和离心、集聚和扩散的均衡状态,要素流动频繁“跨界”为城际边缘地区创造了更多的发展机会。相较于中等城市全域,中等城市的部分县域由于毗邻都市圈中心城市,从而被赋予独特的地缘优势,可以享有更多接受中心城市产业外溢等辐射的机遇。从权力空间看,都市圈内部的城市中心、中等城市市域、中等城市县域被平等织入严密的权力网络之中。在市管县体制下,县域利益必须为市域利益让路,县域的行政活动及经济行为往往被限制在一定的框架中,^[46]经济发展程度欠缺的中等城市与其所属县域的“弱

连接”关系更是抑制了县域获得自主、高效发展的可能性。在都市圈空间范围调整后,毗邻的中等城市县域与中心城市的斜向协作逐步突破纵向行政层级,从而形成与中心城市权力不对称的合作格局,并促进中等城市边界县域的跨尺度融合。

五、中等城市跨界融入都市圈的功能调适

“建设现代化都市圈是推进新型城镇化的重要手段”。^[47]基于合肥都市圈建设的案例追踪发现,都市圈的调整、重构与城市化发展政策目标彼此适应。从都市圈发展初期的行政区划调整到当前阶段的空间优化,都市圈完成了从中心城市市域统一到中等城市边界县域节点再造的目标转换,城市化空间模式也逐步实现从城市区域化、县域城镇化到区域城市化的规律性演化。

(一)城市区域化:中心城市的市域统合

根据都市圈空间发展模式的一般规律,中心城市经济势能高低决定了整个都市圈的能级高低。^[48]因此,强化外围中等城市对中心城市的支持、推动中心城市的市域统合,进而提升中心城市能级,构成都市圈成长初期的核心任务。由于中心城市市域统合的关键在于突破要素利用空间和边界,以行政区划调整为主要路径的刚性尺度重构成为一种权力适度集中的管治策略。通过中心城市对中等城市的行政兼并,各种要素、资源得以向中心城市汇聚与整合,进而达致重塑区域政治经济过程的目标。

从中心城市市域统合的空间结果看,中心城市管辖范围的延伸直接带动了城市区域化。有研究指出,“市管县”“撤县设市”“撤县(市)设区”等行政区划调整手段促进了“政区合并先导型城市化”的实现。^[49]在合肥都市圈建设中,中等城市尺度更替与前述行政区划调整手段较为相似,但它们之间在政策初衷、作用路径等方面存在一些差异之处,由城市尺度更替引发的多主体间博弈关系也更为复杂。在“三分巢湖”的“撤巢并合”实践中,合肥市生产总值、财政收入、城镇户籍人口等经济指标实现了跳跃式增长,如表1所示。同时,中心城市的市域统合过程也推动了城市发展能级的显著提升。从发展战略看,合肥在国家战略性科技力量和国家重大生产力布局上都争得了一席之地,战略性新兴产业产值占规模以上工业比重达57%,对工业增长贡献率达78%。从发展质量看,党的十八大以来,合肥市地区生产总值从2012年的4167.98亿元增加到2021年的1.14万亿元,增长2.7倍,连跨七个千亿元台阶,年均增长9.1%,高于全国、全省2.4和0.7个百分点。^[50]同时以年均4%的能源消费增速支撑了年均8.2%的GDP增速,单位GDP能耗仅相当于全国二分之一。^[51]此外,“撤巢并合”也优化了中心城市与周边县市的关系互动。巢湖市、庐江县全省十强位次巩固提升,连续跻身“全国投资潜力百强县”行列,巢湖综合治理水平也得到了显著提升。

表1 合肥市历年国民经济和社会发展总量指标

指标 \ 年份	2005	2010	2015	2020	2022
生产总值(亿元)	1074.38	2976.08	5830.95	10005.56	12013.08
财政收入(亿元)	130.88	476.20	1000.50	1432.69	—
城镇户籍人口(万人)	184.91	215.84	306.81	430.95	470.67

资料来源:根据合肥市历年统计年鉴整理。

(二)县域城镇化:中等城市边界县域的空间联动

“人口在都市圈和城市群的城市间、城市与城镇间以及中心城区和郊区之间的集聚与扩散是一种

双向动态的演进过程。”^[52]一方面,集聚效应与规模经济是城市发展的天然追求;另一方面,城市人口增长带来的交通和环境成本等规模不经济与城市规模经济相伴而生。当中心城市规模扩张与集聚优势达到一定程度后,就会面临功能升级、产业布局调整等转型发展需求,经济和人口向都市圈的集中便成为提高资源再配置效率、改善城市规模不经济的重要路径之一。^[53]

都市圈是问题导向型的区域发展战略,其更加侧重于实际社会问题的解决,着力解决地方治理中的现实难题,^[54]这也意味着都市圈终将遵循市场主导的基本逻辑,即以中心城市的经济体量、产业结构与城市能级为基准,实现中心城市与外围参与主体的互补性发展。当然,这种互补也受到地理距离的影响,研究表明,“中心城市对县域经济的溢出效应随空间距离的拉大而减弱,当空间距离超过一定程度时,中心城市对县域经济则表现为虹吸效应。”^[55]故而都市圈空间范围的收缩,能进一步释放都市圈边界县域对于中心城市的要素逆向吸纳,从而淡化一些县区与上级地级市的关系联结。

在合肥都市圈收缩中,中心城市与边界县域间的协作机制得以健全,二者在园区合作共建、产业协同协作、基础设施互联、公共服务共享等领域的协调联动也将更加聚焦。中心城市的要素溢出与边界县域的要素吸纳将共同推动城市化的“跨界”增长,从而与县域城镇化形成合流。边界县域成为承接都市圈中心城市功能转移的重要节点,由产业集聚引发的人口导入与空间压缩形塑了内生型县域城镇化模式。例如,自2011年起,毗邻合肥都市圈中心城市的六安市舒城县杭埠镇便开始承接合肥市的产业转移与都市圈外溢,从一个籍籍无名的农村小镇逐步发展成为全国改革发展试点镇、全省扩权强镇试点镇、省产业集群专业镇,实现了由农业型乡镇到产业新城的转变。

(三)迈向区域城市化:核心—边缘的多维融合

合肥都市圈中心城市的能级提升,同步推进了区域城市化的进程。以都市圈中心城市为核心的分工体系开始拓展至以区域为中心的分工体系,城市化空间形态也由“基于中心城市的城市化”演变为“基于区域的城市化”形态。在都市圈发展早期阶段,“基于中心城市的城市化”主要依靠行政力量实现对区域范围内优质资源的汲取,外围区域向核心区域的单向集中是要素流动的主要方向。伴随着中心城市能级的提升与辐射带动效应的增强,资源单向流动局面开始被扭转,都市圈范围内中心与外围人口流动迁移以及其他经济活动之间的互动性增强,这为外围中等城市及其所属县域的发展提供了契机。

在都市圈空间收缩的背景下,区域内基础设施率先向都市圈边界县域延伸,要素资源向县域流动,功能产业向县域疏解,公共服务向县域覆盖,这些变化将进一步支撑以县城为重要载体的县域城镇化建设,提高县城乃至中心镇吸纳新增城镇人口能力与就地城镇化水平。仍以舒城县杭埠镇为例,截至2023年末,全镇累计落户招商项目168个,入园企业330家,规模以上工业企业94家、高新技术企业51家、战略性新兴产业企业42家。杭埠镇从3万多人口的小镇发展成为拥有超过10.3万常住人口的经济发达镇。^[56]在县域东向发展战略的指引下,《舒城县杭埠镇中长期发展规划(2021—2025年)》将城镇化总体目标确定为“到2025年……城镇化率超75%,常住人口达18万人。构建县域次中心,跨入中部百强乡镇第一方阵”。^[57]

六、结论与讨论

中国城市化的进程改变了区域发展的整体性战略。依托中心城市,都市圈作为国家城镇化战略格局中承上启下的空间组织形式,是构建大中小城市协调发展格局、推进城市化高质量发展的关键一环。通过对合肥都市圈建设的案例追踪发现,从基于行政区划调整的刚性尺度重构到基于跨界协作

的柔性尺度重构的机制转化,都市圈实现了不同发展阶段、不同地方单位的政策目标调适。随着都市圈的优化,中等城市参与都市圈跨界协作存在一个市域还是县域的空间单元选择问题。合肥都市圈参与主体由中等城市全域到边界县域的空间吸纳,既是对都市圈发展的阶段性特征与市场规律的承认,也意味着以县域节点再造助推县域城镇化是实现区域城市化的必经环节。这一变化提升了都市圈边界县域的发展自主性与议价能力,也促进了跨层级协商合作机制、政策协同机制、成本分担和利益共享机制的建立与完善。同样的逻辑,一些都市圈经济强镇也强化了行动自主性,为大镇的经济的发展甚至行政升格提供了可能。

然而,值得注意的是,市领导县体制实施40年来,已经形成了基于市域的“行政区经济”,中等城市的经济发展在很大程度上来自于市域内不同地方单位的经济互动。在这一前提下,中等城市整体纳入较大经济都市圈有助于实现不同经济单元之间的功能连接。但是在都市圈“瘦身”的背景下,这些中等城市的一些县区被纳入了都市圈,从而割裂了中等城市的经济边界,形成都市圈核心城市与中等城市、县区、乡镇的多重博弈。在不改变行政区划的前提下,这种多重博弈过程对于经济结构重组结果的影响是不明朗的;而一旦启动重大行政区划调整,就只能重新回到做大省会城市首位度的旧有轨道,这一回归有悖于二十大关于“加快转变超大特大城市发展方式”的基本判断,也事实上部分削弱了都市圈对于区域发展的引领性意义。

注释:

- [1]《党的二十大报告辅导读本》,北京:人民出版社,2022年,第29页。
- [2]马燕坤、肖金成:《都市区、都市圈与城市群的概念界定及其比较分析》,《经济与管理》2020年第1期。
- [3]张学良:《以都市圈建设推动城市群的高质量发展》,《上海城市管理》2018年第5期。
- [4]尹稚等主编:《中国都市圈发展报告2021》,北京:清华大学出版社,2021年,第14-16页。
- [5]《国家发展改革委9月新闻发布会答记者问之八》,中华人民共和国国家发展和改革委员会,https://www.ndrc.gov.cn/fggz/fgzy/shgqhy/202209/t20220929_1337836_ext.html。
- [6]基于案例纵向追踪的需要,本文将现阶段城区常住人口尚不足50万的滁州市,以及已经超出100万的淮南市、芜湖市,同样纳入“中等城市”考察范围之内。另外,在中等城市城区之外分布的一些县城及人口大镇也值得引起注意。在城市群的形成中,复旦大学唐亚林教授进而提出了“中等规模城市群”的概念。
- [7]《135个中等城市名单:1.5万买房上热搜的鹤岗以外,还有这些》,第一财经,https://www.yicai.com/news/101575729.html。
- [8][48]杨勇、杨丹、张明勇:《都市圈城市等级体系的分形特征研究》,《管理世界》2011年第9期。
- [9]张京祥、邹军、吴启焰等:《论都市圈地域空间的组织》,《城市规划》2001年第5期。
- [10]沈立人:《为上海构造都市圈》,《财经研究》1993年第9期。
- [11]赵璐:《城市体系空间结构研究进展与展望》,《开发研究》2023年第2期。
- [12]王学锋:《都市圈规划的实践与思考》,《城市规划》2003年第6期。
- [13]罗小龙、沈建法:《“都市圈”还是都“圈”市——透过效果不理想的苏锡常都市圈规划解读“圈”都市现象》,《城市规划》2005年第1期。
- [14]卢庆强等:《区域协同治理与契约协同型规划——都市圈治理体系重构与规划理念变革》,《城市规划》2024年第2期。
- [15]张京祥、胡航军:《新发展环境下的都市圈发展、规划与治理创新》,《经济地理》2023年第1期。
- [16]罗小龙等:《新区域主义视角下的管治尺度构建——以南京都市圈建设为例》,《长江流域资源与环境》2009年第7期。
- [17][美]汉克·萨维奇、[美]罗纳德·沃格尔:《区域主义和城市政治》,[英]乔纳森·S.戴维斯、[英]戴维·L.英布罗肖:《城市政治学理论前沿(第二版)》,何艳玲译,上海:格致出版社、上海人民出版社,2013年,第128-135页。
- [18]耿云:《新区域主义视角下的京津冀都市圈治理结构研究》,《城市发展研究》2015年第8期。
- [19]张紧跟:《新区域主义:美国大都市区治理的新思路》,《中山大学学报(社会科学版)》2010年第1期。
- [20]崔晶:《都市圈地方政府协作治理》,北京:中国人民大学出版社,2015年,第58-62页。
- [21]杨龙、彭彦强:《理解中国地方政府合作——行政管辖权让渡的视角》,《政治学研究》2009年第4期。

- [22]孟华:《资源编排与攀附型融入:县如何通过资源运作融入毗邻大城市?》,《公共管理学报》(网络首发),<https://doi.org/10.16149/j.cnki.23-1523.20240408.002>。
- [23]刘涛、刘嘉杰、曹广忠:《都市圈的概念内涵、演化机制与政策意义》,《城市发展研究》2024年第3期。
- [24][28][29][美]尼尔·博任纳:《新城市空间:城市理论与尺度问题》,王周杨译,南京:江苏凤凰教育出版社,2022年,第124、15、17页。
- [25]Peter J. Taylor,“A Materialist Framework for Political Geography”,*Transactions of the Institute of British Geographers*1982,7(1), pp.15-34.
- [26]Neil Smith,“Contours of a Spatialized Politics:Homeless Vehicles and the Production of Geographical Scale”,*Social Text*1992,33, pp.55-81.
- [27][41]吴金群、廖超起等:《尺度重组与地域重构——中国城市行政区划调整40年》,上海:上海交通大学出版社,2018年,第19、139页。
- [30]徐琴:《省域发展的空间逻辑——兼论“强省会”战略的地方实践》,《现代经济探讨》2020年第6期。
- [31][45]《安徽省人民政府关于印发安徽省会经济圈发展规划纲要的通知》,安徽省人民政府,<https://www.ah.gov.cn/szf/zfgb/8120741.html>。
- [32]《国家发展改革委住房城乡建设部关于印发长江三角洲城市群发展规划的通知》,中华人民共和国国家发展和改革委员会,https://www.ndrc.gov.cn/xxgk/zcfb/tz/201606/t20160603_963084.html。
- [33]《合肥都市圈建设成效显著》,中国发展网,<http://www.chinadevelopment.com.cn/news/zj/2022/04/1773562.shtml>。
- [34]《安徽省人民政府关于印发〈安徽省国土空间规划(2021—2035年)〉的通知》,安徽省人民政府,<https://www.ah.gov.cn/public/1681/565320581.html>。
- [35]《寿蜀现代产业园走出产城融合发展新路》,合肥市蜀山区人民政府,<https://www.hfss.gov.cn/ssyw/mtjj/11015113.html>。
- [36]《2024年舒城县人民政府工作报告》,舒城县人民政府,<https://www.shucheng.gov.cn/public/6596321/37010555.html>。
- [37]《舒城县杭埠镇2024政府工作报告》,舒城县人民政府,<https://www.shucheng.gov.cn/public/6599411/37185129.html>。
- [38]《六安市国土空间总体规划(2021—2035年)》,六安市人民政府,<https://www.luan.gov.cn/public/6608171/10478768.html>。
- [39]胡小武:《集聚与扩散:合肥区划调整与城镇化战略批判》,《中国名城》2013年第3期。
- [40]肖挺:《行政性“做大”城市有利于区域经济增长吗?吸血、扶贫还是共赢》,《中央财经大学学报》2020年第8期。
- [42]张街春、胡国华、单卓然等:《中国城市区域治理的尺度重构与尺度政治》,《地理科学》2021年第1期。
- [43]张京祥、陈浩、胡嘉佩:《中国城市空间开发中的柔性尺度调整——南京河西新城区的实证研究》,《城市规划》2014年第1期。
- [44]锁利铭、高光涵:《地方政府合作意愿分配对区域全周期治理的营造与影响——基于4个都市圈中心城市的动态考察》,《江苏社会科学》2024年第1期。
- [46]蔡英辉、周义程:《斜向府际关系——多元市县合作的基点》,《天津行政学院学报》2011年第4期。
- [47]《国家发展改革委关于培育发展现代化都市圈的指导意见》,中华人民共和国中央人民政府,https://www.gov.cn/xinwen/2019-02/21/content_5367465.htm。
- [49]殷冠文、刘云刚:《区划调整的城市化逻辑与效应》,《经济地理》2020年第4期。
- [50]《安徽合肥这十年:经济总量跃升十三位 综合实力站稳二十强》,中国日报网,<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1738791142583974481&wfr=spider&for=pc>。
- [51]陈婉婉:《合肥市科技创新推动绿色低碳发展》,《安徽日报》2023年8月30日。
- [52]毛新雅:《“区域城市化”与城市群经济发展》,北京:人民出版社,2016年,第32-33页。
- [53]陆铭:《城市、区域和国家发展——空间政治经济学的现在与未来》,《经济学(季刊)》2017年第4期。
- [54]赵吉、张文斌:《圈层协作:区域一体化战略与都市圈战略的体系优化——基于泛上海与泛广州的区域发展案例比较》,《复旦城市治理评论》2023年第1期。
- [55]洪炜杰、罗必良:《县域经济发展:中心城市的虹吸或溢出效应——兼论广东县域经济发展滞后的原因》,《学术研究》2023年第11期。
- [56]《舒城县经济发达镇管理体制深化改革见成效》,中共安徽省委机构编制委员会办公室,<http://www.ahjgbzw.gov.cn/content/detail/6552fd1d7f8b9a202d814567.html>。
- [57]《舒城县杭埠镇中长期发展规划(2021~2025年)政策解读》,舒城县人民政府,<https://www.shucheng.gov.cn/public/6599411/34794822.html>。

[责任编辑:刘 璠]