

从“平平无奇”到高调扩容 邢台如何扛起区域发展大旗

近日,河北省人民政府网站官宣了“国务院批复同意河北省调整邢台市部分行政区划”的消息。

根据批复,邢台这次要一口气撤销三县,新设两区,行政区划调整幅度之大,近年来颇为罕见。

接受记者采访的专家均表示,邢台此举顺应经济社会发展要求和城市发展内在规律,是立足全局、着眼长远作出的战略决策,具有一定的前瞻性。

牛城,这次要“牛”起来了?

扩容!目标“高质量赶超发展”

曾经,邢台辉煌过。有着3500年建城史的邢台,是华夏版图上建城历史排第三的城市,“五朝古都,十朝雄郡”,被誉为华北第一城,在中华文明史上有着浓墨重彩的一笔。

然而,随着历史的车轮向前,邢台落后了。经济下滑、雾霾“黑帽子”加身,外界对其“不上进”“拖后腿”的质疑声甚嚣尘上,“存在感”渐失的邢台,一度抬不起头来。

墙,目光穿透,即是路;路,脚步停止,也是墙。邢台人心知肚明,自己的优势在——劳动力相对充裕,产业基础也较好,只要好好挖掘潜力,就有赶超的希望。

召开邢东新区城市设计国际大师邀请赛、完成国土空间总体规划大纲编制、推进重化企业搬迁改造……一系列的动作,折射着邢台奋起直追的决心。

《邢台市2019年国民经济和社会发展统计公报》显示,初步核算,全市生产总值完成2119.96亿元,比上年增长7.0%。

2020年1月3日,邢台市委九届七次全会召开。这次会议,市委科学把握邢台发展的阶段性特征,明确提出,要坚定不移推动邢台高质量赶超发展。而后,“高质量赶超发展”,就成为全市上下的高频词汇。

要想推动高质量赶超发展,项目是重要支撑。据当地媒体报道,今年以来,邢台市新增亿元以上签约项目超500个。

数据虽喜人,然而,邢台市区面积仅162平方公里,在河北省位列倒数。狭小的城区空间,让邢台一度面临“项目等土地”的尴尬。如果好项目留不住,那“高质量赶超发展”从何谈起?

经过此番调整,邢台市市区数量扩大一倍——桥东区更名为襄都区,桥西区更名为信都区;撤销邢台县,原邢台县的乡镇街道分别划归襄都区、信都区管辖;撤销任县,设立邢台市任泽区;撤销南和县,设立邢台市南和区。

调整后,邢台市城区面积将由162平方公里扩大至2945平方公里,人口由86万增至195万。

对邢台自身而言,城区面积和人口规模的扩大意味着什么?

“行政区划调整是邢台市实现赶超发展的新机遇。”持续关注研究邢台建设发展的河北经贸大学旅游学院副院长吴士锋在接受中国城市报记者采访时表示,通过本次科学合理的行政区划调整,拓展城区和建制镇面积,为今后的城市建设预留持续发展的空间,更好地发挥主城区对周边地区经济发展的

辐射带动作用。

“通过本次行政区划调整,撤并乡镇,设立街道办事处,减少乡镇数量,精简乡镇机构和人员,从而完善行政管理职能,提高行政管理效率;在经济结构上,调整后,4个城区主导产业各具特色,现有经济实力相当,有利于形成竞争态势,有利于城市经济的发展。”吴士锋说。

为什么是邢台

虽然邢台的努力不容否认,不过,对于邢台“扩容”这件事儿,很多人仍心存疑虑:不要说在全国,邢台即使在河北省也不出眼,这次为什么是它?

要回答这个问题,还得站在更高的维度来看。

横向对比,单就卫星云图显示,长三角片区星光璀璨,这意味着,区域内各地间发展水平相差不大;反观河北,星星点点。

“京津冀城市群发展面临低等级城镇数量过多,中等城市偏少的现状。”河北省社会科学院副院长彭建强接受中国城市报记者采访时坦言,当下,京津两市的城市功能、技术和产业已开始向周边地区扩散,但河北部分中心城市经济实力不强,与京津两市的发展水平差距显著。

事实上,河北早已意识到了自己的问题。中国城市报记者梳理发现,单从近5年来看,河北已撤销16县。

纵向对比,省内北三县融入北京副中心发展已成定局;石家庄正北的雄安新区是国家战略,正在雄起;然而,偏偏南部有凹陷。

中国区域科学协会理事长肖金成在接受中国城市报记者采访时分析,此次对邢台进行行政区划调整,目的为补齐河北省内中心城市“发育不良”短板,从而缩小与京津间的差距。

在吴士锋看来,邢台的“扩容”,将对其建设成为冀中南功能区、承接冀中南物流枢纽城市、国家新能源产业基地、新型城镇化与城乡统筹试验区、京津冀南部生态环境支撑区具有重要意义。

“扩大河北城市规模,构建合理的城镇体系,将有利于优化京津冀城市群结构,打造世界级城市群。”肖金成说。

此外,值得一提的是,在去年10月召开的河北省“十四五”规划编制工作专题会议上,河北省委副书记、省长许勤强调,要“跳出河北看河北”。

国家标准《品牌评价 城市》起草人常亮认为,河北在下一盘区域平衡的大旗。如果做大邢台,直接会盖过山东聊城、山西阳泉和长治,甚至会“隔

山打炮”(越过邯鄹),威压河南安阳,形成以邢台为中心的区域性中心城市。因此,河北要做大邢台,吸引四省的人、财、物向此集聚,呼应雄安新区。

中心城市如何实现1+1>2

所谓中心城市,学界普遍认为,是指在一定省份区域内和全国社会经济活动中处于重要地位、具有综合功能或多种主导功能、起着枢纽作用的大城市和特大城市。

肖金成表示,促进区域性中心城市的发展,也是加快欠发达地区发展的有效途径。地级市的中心城区,一般区位优势比较优越,基础设施相对比较完善,腹地比较大,城市具备一定规模,发展潜力比较大,对人才和经济要素有一定的吸引力。

“通过政策上鼓励、财政上支持,宏观上重视,就能够迅速崛起,发展成为具有较大规模、较强竞争力和辐射力的区域性中心城市,带动周边地区加快发展,缩小与省会城市的差距。”肖金成说。

国家发改委中国城市发展研究院城乡院总规划师高毅存在接受中国城市报记者采访时,对邢台市通过行政区划调整加速城市化进程的做法给予了肯定。

在他看来,区域中心城市要吸取其他城市的发展经验,走新型城镇化道路。认真研究本地资源禀赋,发挥优势,找准城市发展定位,重点补短板破瓶颈。同时,在这个过程中,不能一味引进并不适合自己发展的产业项目。

作为“后进生”的邢台,如何扛起区域中心城市的大旗?

“目前,邢台市东部地区目前仍以农业经济形态为主。”高毅存建议,撤县设区后的邢台市应避免由一个同内核向外扩展的“摊大饼”模式。相反,可以借鉴分散集团式的发展模式,将城市分成多片区、多组团发展,

将城市分成多片区、多组团发展,每个片区、组团有自己的产业、居住社区、医疗等各种配套,居民在当地上班、上学、就医,这样可以避免“摊大饼”模式带来的环境污染、资源短缺、交通拥堵等问题。

吴士锋建议,行政区划的调整有效破解了土地资源及人口对邢台市工业城镇发展的制约,邢台市应借助此次行政区划调整的机会,在更大范围内统筹安排生产力和基础设施建设,促进城乡经济协调发展,壮大经济实力,全面提升邢台的核心竞争力和辐射带动力,跑出经济社会发展“加速度”。

有着“高质量赶超发展”雄心的“卧牛”,能否变成“金牛”?我们拭目以待。

撤县设区

中国城市报记者 郑新钰 邢 灿

新一轮行政区划调整的热潮,似乎正在掀起。

6月19日至6月23日,短短五日内,四川省成都市、吉林省长春市、山东省烟台市、河北省邢台市先后迎来最新区划调整。除长春外,其余三个均涉及“撤县设区”。

事实上,越来越多的城市正在加入到撤县设区的队伍中。

民政部数据显示,2009年底,全国共有855个市辖区、367个县级市、1464个县。截至今年6月,市辖区数量增至965个,县级市增至386个,县减少至1324个。

中国区域科学协会理事长肖金成在接受中国城市报记者采访时表示,我国经济发展的空间结构正在发生深刻变化,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。

在华南城市研究会副会长孙不熟看来,撤县设区提速是为了迎接都市圈时代的到来。

“都市圈要干什么?首先一个目标就是做大做强中心城市,让中心城市更舒展、有更多的产业与人口承载空间。在此意义上,往往需要通过调整行政区划来实现中心城市的扩容。”孙不熟向中国城市报记者分析,就目前的中心城市的扩容模式来看,一种是吞并其他城市的外延式扩容,例如长春代管公主岭市;另一种是内涵式扩容,例如成都把下辖的新津县改成了新津区。

专家指出,行政区划调整的背后,是中国城镇化发展进入下半场的真实写照,也是城镇之间联系不断紧密的必然结果。

长春抱得“公主”归 对阵沈阳胜算几何

在最近城市行政区划调整的热浪中,最特殊的要数吉林省长春市——经国务院批复同意,将原由四平市代管的县级公主岭市改由长春市代管。除长春外,其余城市都着眼于在自己辖区内撤县设区,唯有长春,通过合并周边地区实现扩容,成为全国省会城市中面积第三、人口850万的特大城市。

强势扩容之后,长春和沈阳经济体的差距进一步缩小,有观点认为,被寄予厚望的“大长春”或将超过沈阳,带动吉林甚至东北地区振兴。手握新牌,长春对阵沈阳,究竟胜算几何?

“合体”早有伏笔

对于此次二城合体,很多人都不意外。究其原因,两地在过往的互动中已埋下伏笔。

2005年6月,吉林省决定将公主岭市范家屯镇的方正、泡子沿、盛家3个村(范家屯经济开发区)整建制划归长春市管辖,建立长春汽车产业开发区。

2018年8月,吉林省委、省政府出台《关于进一步优化区域协调发展空间布局的意见》,长春公主岭同城化协同发展作为重要组成部分,纳入了吉林省发展战略。

2019年吉林省《政府工作报告》提到,加快长春—公主岭同城化协同发展步伐,围绕构建高效合理的空间格局,探索区域整体协调联动的发展模式。

2020年吉林省《政府工作报告》提出,发挥“长春现代化都市圈”辐射带动作用。此外,报告还提到加快长吉一体化、长春公主岭同城化协同发展,统筹推进基础设施配套、产业招商、项目布局。

两地互动频繁已久,又有省级层面“牵桥引线”,这让外界看来,长春抱得“公主”归是水到渠成。

不过,不少人心中仍有一个问号:既然两城已经如此“亲密”,为何还要在行政区划层面“大动干戈”?

据了解,对有着“新中国汽车工业摇篮”之称的长春而言,汽车产业地位显而易见,而位于长春西南部的汽车经济技术开发区,正好紧邻公主岭。

在辽宁大学经济学院教授汤吉军看来,此次长春市行政区划调整主要是为了解决一汽及汽车零部件制造发展空间不足的问题。

汤吉军向中国城市报记者表示,近年来,因为紧邻位于长春西南部的汽车经济技术开发区,公主岭市得益于区位优势承接了长春汽车产业空间扩展和产业配套部分项目,但由于行政建制因

素,还存在巨大提升空间。

“合体”后,两地相较之前还会发生哪些变化?

“总体上看,此次长春市行政区划调整会对当地经济发展产生显著的正向影响。”汤吉军告诉中国城市报记者,长春市代管的县级公主岭市,将在基础设施建设、城市统一规划、倾斜优惠政策等方面获得更有力支持。

他举例称,单从政策层面来讲,公主岭市会享受新的政策待遇,其公共设施、财政、社会保障制度、公共服务制度可能会按照新的标准进行新的设定。

重回到一起跑线

此前在东北地区,沈阳的风头显然要比长春更胜一筹。回顾历史,“一朝发祥地,两代帝王都”曾是沈阳骄傲的资本;如今,在不少城市榜单中,沈阳都以新一线城市的身价出现。

在国家批复的城市规划定位层面,沈阳是“东北地区重要的中心城市”,长春则是“东北地区中心城市之一”。就城市定位来看,沈阳要相对突出一些。

不过今年以来,长春有了要赶超的趋势:4月,《中韩(长春)国际合作示范区总体方案》获批,长春被委以重任。该合作示范区总面积512平方公里,目标是“着力构建产业、科技、贸易、人文、环保等多领域开放合作格局”。

2个月过后,长春和公主岭官宣,“合体”走向舞台中央,不少民众顿时沸腾了。原因在于,同样是以重工业发展起家的老工业基地,同样是曾经支援全国的“粮仓”,沈阳和长春在GDP和人口规模等数据上,曾一度拉开距离。不过,长春有了公主岭后,两市似乎又回到了同样的起跑线上。

鸣枪起跑,谁能更胜一筹?

从交通区位来看,沈阳是我国重要的铁路枢纽之一,是全国“四纵四横”高铁网络的东北交汇枢纽。同时,沈阳桃

仙国际机场也是全国八大区域枢纽机场之一。此外,作为环渤海地区重要的港口,沈阳经济区的营口港也是东北地区最大的货物运输港。

记者通过对比旅客运输量、货物吞吐量、国际航线数量等数据发现,沈阳交出的成绩单,要比长春优异。

不过,值得一提的是,日前,吉林省委常委第19次会议审议通过了《吉林省新基建“761”工程方案》(以下简称《方案》)。其中提到,推进长春龙嘉机场三期扩建进程。

而在产业结构方面,虽然目前长春市产业结构相对单一,但不少人仍看好长春发展的潜力。《方案》提到,新基建“761”工程计划实施项目2188个,总投资10962亿元。

“暗战”再度来袭?

在中心城市引领作用日益凸显的背景下,作为中心城市中的中心,国家级中心城市的重要性更是不言而喻。

目前我国已批复的国家中心城市一共有9个,华北有北京、天津、郑州,华东有上海,华南有广州,华中有武汉,西南有重庆和成都,西北有西安,唯独东北空缺。

实际上,自2018年起,沈阳提出“积极推动沈阳创建国家中心城市”,而后,沈阳对于拿下国家中心城市的热情一直未减退。

2020年沈阳市《政府工作报告》明确提出,要着力提升城市发展等级,加快推动沈阳从区域中心城市向国家中心城市迈进,争取早日纳入国家中心城市体系,不断开创振兴发展新局面。

相较之下,长春就显得低调很多,对国家中心城市争夺的热情仅停留在民间层面。

业内普遍认为,长春的扩容,无疑会给沈阳造成竞争压力,为国家中心城市的争夺增加不确定因素。

中国社科院城市发展与环境研究中心研究员牛凤瑞分析称,国家中心城市牌子,本身就相当于给了一个城市较大的发展空间,有了这个“帽子”,意味着这个城市配置资源的能力和空间更大,对当地经济的发展将起到很大的推动作用。

东北地区第一个国家中心城市最终会花落谁家?如今还未见苗头。不过可以确定的是,有实力的两座城市都在苦练内功,破旧立新,增强核心竞争力,努力扛起东北振兴的使命担当。

专家声音

中国科学院地理科学与资源研究所区域与城市规划研究中心主任方创琳:

通过调整行政区划机械地扩大城市规模和体量,是提升城市辐射带动作用的一种“权宜之计”,不符合同城化发展的客观规律。这种虚假的同城化不但没有实现同城化目标,反而剥夺了被撤县被撤市的发展权,对区域发展和提高新型城镇化发展质量没有好处,只能助长形同虚设的虚假同城化。

河北省社会科学院副院长彭建强:

撤县设区后,被调整区域如果不及时根据新情况调整发展战略,一体化统筹推进不力,很可能出现“虚假城市化”现象。由于客观现实原因,被调整区域在短期内的微观政策和所在城市其他地区存在差别是正常现象。部分地区可能会一度出现“水土不服”的现象,不能因噎废食,当地适应的过程也像一个脱胎换骨的过程,与即将到来的发展机遇和政策红利相比,这些是值得的。

辽宁大学经济学院教授汤吉军:

需要注意的是,县是与农村经济社会形态相适应的行政区划建制,区则是与城市经济社会相适应的行政区划建制。就县而言,撤县设区意味着社会经济形态改变,当地人员以前可能以务农为主,在撤县设区之后,受教育水平限制,当地主要劳动力可能无法满足升级后的产业需求,出现收入水平下降,甚至返贫现象。

链接

今年以来全国
已撤销7县

记者梳理发现,今年来全国已有7县被撤销,具体如下:

撤销蓬萊市、长岛县 ▶ 设烟台市蓬萊区

6月5日,国务院批复同意撤销蓬萊市、长岛县,设立烟台市蓬萊区。

撤销新津县 ▶ 设成都市新津区

6月5日,国务院批复同意撤销新津县,设立成都市新津区。

撤销邢台县 ▶ 原行政区划划归邢台市信都区、襄都区

撤销任县 ▶ 设邢台市任泽区

撤销南和县 ▶ 设邢台市南和区

6月23日,国务院批复同意河北省调整邢台市部分行政区划。

撤销同仁县 ▶ 设县级同仁市

6月29日,青海省人民政府网站发布公告称,经国务院批准,民政部正式批复同意撤销青海省海南州同仁县,设立县级同仁市。

撤销龙南縣 ▶ 设县级龙南市

6月29日,江西省人民政府网站发布通知称,国务院已同意撤销龙南县,设立县级龙南市。

鸟瞰长春。 长春市委组织部供图