

多地调整行政区划,优化城市空间布局

■中国城市报记者 邢 灿

行政区划调整历来是促进区域发展的重要手段之一。我国诸多城市在其发展的不同时期,都会借助空间结构的调整,实现优化城市布局、提升功能品质、释放区域活力的目的。

4月9日,浙江省人民政府发布关于调整杭州市部分行政区划的通知,宣布撤销上城区、江干区,设立新的上城区;撤销下城区、拱墅区,设立新的拱墅区;撤销余杭区,设立新余杭区;设立临平区;设立钱塘区。调整后杭州下辖10个区、2个县、代管1个县级市,建制数与调整前保持不变。

拆大区、合小区、功能区上升为行政区……既有空间的存量优化,赋予了杭州此次内部行政区划调整积极的意义。与此同时,不少城市受杭州启发,纷纷探讨可借鉴之处。一时间,城市区划调整热潮再显,“存量优化”更是完善了城市空间布局。

在此背景下,人们不禁发出疑问,此次杭州区划调整究竟有哪些亮点?未来哪些城市还会跟进?撤县设区被写进多地“十四五”规划,城市扩容能否如愿?

这并不是杭州市第一次拿起区划调整的“手术刀”。

资料显示,过去20年里,杭州进行了多轮行政区划调整,市区面积从682平方公里扩增至8000多平方公里,跃升为长三角区域陆域面积最大的城市。

城市发展框架拉开的同时,杭州市也面临着成长的烦恼。

据杭州市行政区划优化调整实施工作领导小组办公室主任张仲灿介绍,现有部分行政区划已严重不适应新阶段新形势新要求,区域空间不协调、产业布局不合理、人口密度不均衡、空间规划不协同等问题日益凸显,已成为制约城市高质量发展的瓶颈。

摊开区划调整前的杭州地图,各城区之间悬殊的区域面积一览可知。与此同时,一组数据证实了上述观点。《2020年杭州统计年鉴》显示,2019年末,杭州市10个区中原上城区

土地面积最小,仅为26平方千米,而临安区土地面积为3119平方千米,是上城区的近120倍。

与各城区区域面积形成鲜明对比的是,人口密度明显呈不均衡状态。《2020年杭州统计年鉴》显示,2019年末,原下城区人口密度17954人/平方千米,而临安区人口密度仅为191人/平方千米,是原下城区人口密度的94倍。

针对上述情况,坊间比喻“萧山余杭是大象,上城下城是兔子,江干拱墅是只羊”。

在中国区域经济学会副会长兼秘书长陈耀看来,随着经济的发展,一些行政区划越来越不适应当地经济发展,甚至与当地经济发展存在矛盾冲突。适时做些调整,有利于经济的有效组织,实现城市的有效治理。

“此次杭州行政区划调整主要目的不是扩张城区发展空间,而是着眼

内部发展和社会治理,对其他城市有积极的借鉴意义。”陈耀评价说。

那么,此次杭州行政区划调整具体有何亮点?

华南城市研究会会长、暨南大学教授胡刚认为,杭州此次行政区划调整一方面对中心城区面积过小的行政区进行了合并,中心城区通过合并重组重新焕发生机,原余杭区通过拆分解决了面积过大、横跨城市的问题。另一方面,通过存量优化实现了行政区划和城市功能的适配,比如明确了余杭区未来科技区的功能定位。

“此外,钱塘新区由功能区升级为行政区,有效促进了生产、生活、生态合理布局,传承了杭州从西湖时代到钱江时代跨江拥江的发展路线。这次调整解决了目前行政区划上存在的问题,也为杭州今后的发展谋划出了发展空间。”胡刚分析。

超大、特大城市中心城区亟待减负 外围辖区承载力仍需提升

行政区存量优化,杭州市并非第一家。近年来,广州、北京、上海、深圳、成都等大城市也都通过内部行政区划撤并或拆分实现城市空间均衡。

例如2005年,广州市东山区并入越秀区;2010年,北京市宣武区并入西城区,崇文区并入东城区;2011年,上海市卢湾区并入黄浦区;2015年,上海市闸北区并入静安区。

从做增量到优存量,未来有哪些城市会跟进?

胡刚认为,杭州区划调整将引发全国一、二线城市跟进。我国大城市中心城区的行政区面积过小,人口、产业密集,亟需调整。而外围辖区则需要强化管理投入。

中国行政区划与区域发展促进会专家委员会秘书长、中国科学院地理科学与资源研究所研究员王开泳认为,目前这种内部优化重组需求在特大、超大城市中表现更明显。值得注意的是,与中心城区普遍存在面积小、人口密度过大

的问题相对照,特大、超大城市新设市辖区面积较大,人口分布相对较少,导致市辖区管辖幅度大小不一,经济社会发展不平衡现象发生。

根据2014年国务院发布的《关于调整城市规划分标准的通知》,超大城市是指城区常住人口超过1000万的城市,特大城市的门槛是城区常住人口在500万到1000万之间。

据《2019年城市建设统计年鉴》显示,目前我国超过1000万人的超大城市有6个,分别是北京、上海、广州、深圳、天津和重庆;人口从500万到1000万的特大城市有10个,分别为东莞、武汉、成都、杭州、南京、郑州、西安、济南、沈阳和青岛。

出路在何处?王开泳认为,结合国家新型城镇化的新要求,超大特大城市中心城区需要减负,提高承载能力。减负的主要方式是将生产要素、产业向外围辖区转移,促进外围辖区城乡融合发展。当然,这也要求外围辖区首先要

有产业支撑、就业机会等。

“十四五”规划纲要提出,优化提升超大特大城市中心城区功能。

日前,由国家发展改革委印发的《2021年新型城镇化和城乡融合发展重点任务》也提出,促进超大特大城市优化发展。推动开发建设方式从规模扩张向内涵提升转变。有序疏解中心城区一般性制造业、区域性物流基地、专业市场等功能和设施,以及过度集中的医疗和高等教育等公共服务资源,合理降低开发强度和人口密度。

“从政策导向来看,城市的人口和产业可能从中心城区往外围布局,比如培养新区、新城,进行各种生产要素和资源的优化配置,使中心城区的人居环境得到改善的同时,促进外围辖区集聚化集约化发展。”王开泳分析。

王开泳提醒,要承担这种新的产业集聚或人口集聚,外围辖区的基础设施和公共服务配套要跟上。这些方面都能做起来的话,中心城区的压力会有所减

小,通过功能疏解和人口产业转移,外围地区承载能力也会得到提升。

围绕优化提升中心城区,已有城市先行一步。记者注意到,“十四五”开局之年,上海以嘉定、青浦、松江、奉贤、南汇等“五个新城”建设为发力点,优化市域空间格局。五个新城要按照“产城融合、功能完备、职住平衡、生态宜居、交通便利”的要求和“独立的综合性节点城市”定位进行建设。

上海市提出“五个新城”建设,意在解决如何既发展中心城又发展郊区的问题。中国城市科学学会常务理事、复旦大学城市经济研究所所长周伟林分析,上海市发展至今,不管是从市行政范围的发展看,还是从与周边城市相互往来发展的角度看,占上海面积十分之一的中心城作为经济等各方面的高地,发展很突出,经济密度也很高。但中心城之外的周边郊区,包括以前的县城所在地、乡镇等地的发展都比较弱。

多地拟撤县设区 城市扩容能否如愿

除了杭州,新一轮城市行政区划调整“热潮”在更多城市上演。

记者梳理获悉,今年以来,全国共有6地撤县设区:撤销河南省偃师市,设立洛阳市偃师区;撤销河南省孟津县、洛阳市吉利区,设立洛阳市孟津区;撤销陕西省凤翔县,设宝鸡市凤翔区;撤销福建省龙海市,设漳州市龙海区;撤销福建省长泰县,设漳州市长泰区;撤销福建省沙县,设三明市沙县区。

展望“十四五”,多地拟撤县设区列入任务清单。记者注意到,包括云南省昆明市、浙江省嘉兴市、浙江省温州市、江西省抚州市、陕西省汉中市在内的多个城市在“十四五”规划中明确提及撤县设区。

此外,各地“十四五”规划中相关表述也略有不同。浙江省温州市提出大力推进撤县(市)设区行政区划调整,四川省遂宁市则是加快大英“撤县设区”,陕西省汉中市是支持城固撤县设区,河北省廊坊市则表示适时推进永清、固安撤县建区。

2019年1月,由国务院发布的《行政区划管理条例》施行,要求县级以上人民政府应当加强对行政区划管理工作的领导,将行政区划工作纳入国民经济和社会发展规划,将行政区划的管理工作经费纳入预算。

王开泳认为,多地拟撤县设区纳入地方“十四五”规划,是落实《行政区划管理条例》相关要求的体现,有助于推进行政区划管理制度化、规范化。

不过,王开泳不认同撤县设区“热潮”这一说法。王开泳认为,行政区划调整是城市发展到一定阶段后,城市发展资源要素地域性重新优化整合的必然要求和必要手段。

“过去十年间,我国的城镇化率每年提升了近一个百分点,意味着每年有近1400万人要进城。在城市总数量没有明显增多的情况下,增加市辖区数量便成为拓展中心城市发展空间,推进城镇化的必要手段。”王开泳分析。

民政部数据显示,2009年底,我国有1464个县,855个市辖区;2019年末,缩

减至1323个县,市辖区数量增至965个。这意味着十年间,全国共撤销了141个县,同期增加了110个市辖区。

对此,王开泳认为,快速城镇化阶段,撤县设区是顺应城镇化水平提高以及完善行政管理的要求所作出的一种调整,是和社会经济发展阶段相适应的调整,总体而言符合城镇化发展规律。

未来关于撤县设区的政策走向如何?多方面信息显示,相关政策将进一步收紧,步伐更趋谨慎。

今年3月,在国新办举行的新闻发布会上,国家发改委副主任胡祖才表示:“这次新冠肺炎疫情暴露出部分超大城市中心城区人口密度过高、抗风险能力不强等问题。因此,超大城市要划定并坚守城市开发边界,慎重撤县设区;有序疏解非核心功能,引导过度集中的资源要素逐步有序转移,合理降低中心城区开发强度和人口密度;与周边中小城市、郊区新城等联动发展,通过推进交通一体化,培育发展一批现代化都市圈。”

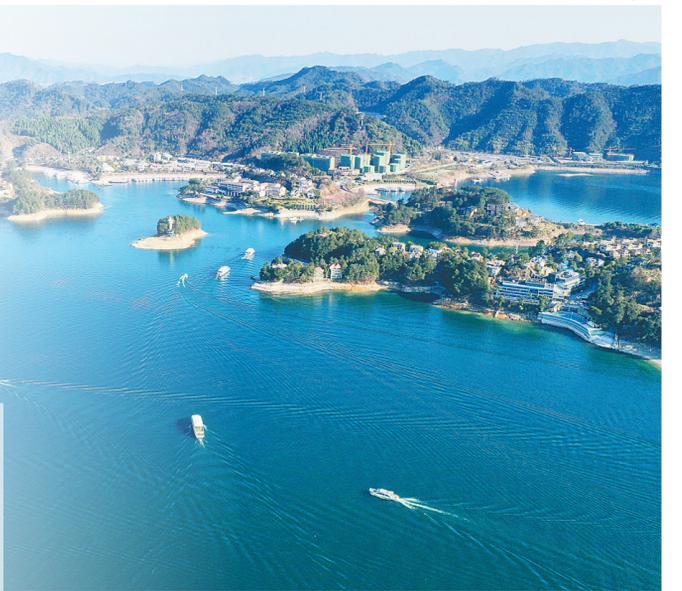
日前,政策收紧的信号再次得到印证。4月8日,由国家发展改革委印发的《2021年新型城镇化和城乡融合发展重点任务》提出,稳妥把握省会城市管辖范围和市辖区规模调整。

从“慎重”到“稳慎把握”,相关表述是否意味着上述城市将无缘扩容?

王开泳认为,总体上来看,未来省会城市的撤县设区应坚持稳妥审慎的原则,防止省会城市“摊大饼”无限扩张,更不能将撤县设区单纯作为扩大城市规模、拉高GDP的手段。应该实事求是,根据经济社会发展的需要和空间扩容的现实需求来确定是否需要撤县设区。

记者注意到,目前包括河南省郑州市、安徽省合肥市、山西省太原市和福建省福州市在内的省会城市仍有扩容需求。

以河南省会郑州市为例,《2019年城市建设统计年鉴》显示,16个超大、特大城市中郑州人口密度排第5;在9个国家中心城市中,郑州的建成区规模排末位。而早在2016年,《郑州建设国际商都发展战略规划纲要(草案)》明确指出,力争郑州全部县、市改区。



春季,浙江省杭州市千岛湖景区碧波连漪,水天一色。游客乘舟湖上,尽享千岛湖美景。 中新社发 杨 波摄

行政区划调整不应过于频繁 要立足长远适度超前规划

郡县治,天下安。

周伟林告诉记者,从我国行政区划历史沿革看,县作为行政单位一直存在,较为稳定。即使在文化层面,县的自主意识相较市辖区更强。

“相较市辖区,县在财政保留、项目审批、经济管理方面有更大权力。一旦撤县设区,自主权将会有所减弱。这也是部分强县抵触撤县设区的原因之一。”周伟林说。

在周伟林看来,就总体而言,经济发达地区且发展比较均衡的地方更容易实现撤县设区;相反,两地经济发展差距比较大的地方不太容易实现撤县设区,或者在撤县设区过程中矛盾更为突出。

对此,周伟林建议,应理顺撤县设区后的城市管理体制。撤县设区注重扩大城市空间的同时,也不能忽视市区两级政府权力与职责调整的模式,防止区划调整成为市级政权扩大职责范围的手段,严重挫伤了区级政权的积极性。

此外,王开泳认为,在产业布局优化方面,撤县改区后,市级政府应促使生产要素流向新设的市辖区,在项目布局上向新设的市辖区倾斜,在政策上予以支持,降低撤县设区新设市辖区人气低落、发展活力和动力不足的风险。

新设的市辖区往往还有相当部分的

农村地区,城乡二元结构往往较为显著。撤县设区后,应注意提高新设市辖区的公共服务水平,完善配套设施。“比如教育医疗方面的补贴、标准相统一,调整之前县和市辖区的配套标准存在一定差别,但撤县设区后应实现公共服务的均等化。”王开泳举例说。

行政区划调整关系着区域的长远发展与社会稳定。王开泳建议,行政区划调整应该经过科学的分析论证方能确定科学合理的调整方案。调整的幅度和范围、调整的目标和原则、调整的配套政策和保障措施等,都需要经过深入的科学论证和谋划方能实施执行。

陈耀介绍,行政区划是国家进行区域管理的一种制度安排,有相应的法律效力。它不能轻易进行调整,有一定的严肃性和稳定性。行政区划调整往往伴随成本产生,涉及部门合并、人员调动、公章文件更新作废、证件更改、数据库调配等多个方面。

计划事定,举必有功。陈耀表示,行政区划调整不应该过于频繁,不应“头痛医头、脚痛医脚”,应立足于城市长远的发展,适度超前规划城市行政区,为城市未来的发展提供充分的预留空间,合理有序地安排各种产业的布局,构建科学合理、运行高效的城市空间结构。



2022年第19届亚运会将在浙江省杭州市举办。图为4月19日拍摄的正在建设中的杭州奥体博览城。 人民图片