

浅谈杭州云城规划建设的体制机制

Discussion on the System and Mechanism of Hangzhou Yuncheng Planning and Construction

李国英

Guoying Li

杭州市西站枢纽开发有限公司 中国·浙江 杭州 310000

Hangzhou West Railway Station Hub Development Co., Ltd., Hangzhou, Zhejiang, 310000, China

摘要: 产业和人口向中心城市和城市群等经济发展优势区域集中是客观的经济规律。建设新型的、有特色的郊区新城,是解决超大城市、特大城市中心城区人口和功能过密问题的一个重要路径,也是中国当前推进以人为核心的城镇化道路,打造高品质、宜居、智慧城市的一个主要内容。

Abstract: It is an objective economic law that industry and population are concentrated in the advantageous areas of economic development, such as central cities and urban clusters. The construction of a new type of suburban new city with characteristics is an important way to solve the problem of over-density of population and functions in the urban centers of megacities and supercities, and it is also a major content of promoting the human-centered urbanization and building high-quality, livable and intelligent cities in China.

关键词: 城市开发; 体制机制; 规划建设

Keywords: urban development; institutional mechanism; planning and construction

DOI: 10.12346/etr.v3i11.4635

1 引言

据统计,目前中国常住人口城镇化率已经达到了60.6%,在今后一个时期这个数据还将继续上升。产业和人口向中心城市和城市群等经济发展优势区域集中,是城镇化发展的客观规律。如何进一步解决超大城市、特大城市中心城区人口和功能过密问题,是当前城市建设面临的一个重要问题。《国家中长期经济社会发展战略若干重大问题》明确提出,要合理控制城市的人口密度,不能无限制地扩张城市单体规模,要“建设一批产城融合、职住平衡、生态宜居、交通便利的郊区新城”“推动多中心、郊区化发展”。论文将以“杭州云城”为例,简要分析特大型城市的新型郊区新城建设的体制机制^[1]。

2 概况

郊区新城是城市建设的一种类型,有利于优化城市空间布局,有效缓解城市中心城区人口和功能过于集中的问题。

杭州云城是杭州在城市西部布局的一个重要郊区新城,诞生于杭州城市发展从“钱塘江时代”迈向“大杭州时代”

的大背景下。据统计,杭州下辖共10区2县1市,当前常住人口已接近1200万,已跻身特大型城市序列。在杭州“十四五”规划当中,提出要构建“一核九星、双网融合、三江绿楔”的新型特大城市空间格局。其中,“一核”为核心城区,包括上城、拱墅、西湖、滨江等4个区,为原通俗意义上的“主城区”;“九星”为“九大星城”,包括萧山、余杭、临平、钱塘、富阳、临安、桐庐、淳安、建德等周边城区和县市。而杭州云城横跨“一核”之一的西湖和“九大星城”之一的余杭两区,规划建设面积约58平方公里。

3 发展优势

作为新型的郊区新城,杭州云城在规划之初,便是立足于打造未来城市典范和科创型郊区新城,具备以下优势。

3.1 规划起点高

2020年6月,中国浙江省委十四届七次全体(扩大)会议审议通过《中共浙江省委关于建设高素质强大人才队伍,打造高水平创新型省份的决定》,提出要“按照创新链产业链协同的要求,优化区域空间布局,加快杭州西站枢纽

【作者简介】李国英(1985-),女,中国浙江杭州人,硕士,经济师,从事高铁新城开发、郊区新城建设等相关工作与研究。

“云城”规划建设”。同月，规划建设“杭州云城”被写入杭州市委十二届九次全体（扩大）会议工作报告当中。杭州云城是杭州城市“西优”发展的一个重要节点，其规划建设目标打造一个功能配套齐全、宜业宜居宜创的新型城市节点单元^[2]。

3.2 产业优势明显

杭州城西科创大走廊是浙江省在“十三五”期间作出的重大战略决策。据统计，截至2020年，大走廊产业增加值年均增长23.6%，年均增长率是浙江全省的3.6倍。杭州云城正处于大走廊腹地，作为大走廊城市功能补足的重要城市节点单元，具备先天的产业发展优势，承担着为全国、全省重大科创项目预留发展空间的功能。

3.3 交通优势明显

位于杭州云城核心区块的是杭州西站枢纽。杭州西站枢纽是新一轮《杭州铁路枢纽规划》（2016—2030年）的核心项目，是2022杭州亚运会的重大配套，集高铁、地铁、公交、长途等多种交通方式于一体，可通达上海、南京、武汉等周边城市。云城内部，规划多条地铁轨道交通线路，交通优势明显^[3]。

4 体制机制

4.1 成立市级层面统筹协调机制，强力推进

在规划建设管理上，采取“管委会+指挥部+平台公司”模式。“管委会”负责全面落实省市重大决策部署，统筹谋划云城规划建设；市级层面成立“指挥部”，由市领导牵头，市直发改、规划、财政、建设等相关对口职能部门、相关行政区政府以及做地主体单位等组成，负责云城整体谋划、规划设计、土地报批、项目征迁、项目报批、工程管理等职能。平台公司负责云城基础设施、城市功能配套等建设项目实施和做地任务。“指挥部”建立常态化的、强有力的协调推进机制，协调解决总体规划、城市设计、要素争取、土地开发、项目审批等重大问题^[4]。

4.2 优先补齐新城城市功能，环境先行

杭州云城在规划建设上，坚持规划引领、环境先行。一是优化顶层设计，先规划、后建设。第一步明确概念规划，明确开发建设的目标、定位、功能、体量等指导性指标。同步开展城市设计，明确学校、道路、医院、商业、住宅等重要功能区块及基础设施相关技术性指标。二是城市功能先行，先环境、后产业。先期启动高铁、地铁、道路、学校、医院、民生工程、防洪、水电、环境整治等基础设施及功能设施建设，优先补齐城市功能，拉开城市框架。

4.3 通过大项目带动区域建设，项目为王

新城建设基本周期在10~20年。在初期，谋划布局大项目，有利于新城尽快亮出城市形象。杭州云城缘起于杭州西站枢纽，通过杭州西站枢纽建设，带动周边区域建设。依托高铁、地铁等优良的轨道交通优势，集约节约高效利用土地，

在高铁站、地铁站周边配齐城市功能，建设城市综合体、未来社区等城市新中心，打造云城的“城中城”。

5 存在问题及建议

杭州云城规划建设开始于2020年。经过一年多的开发建设，在过程中也存在一些体制机制上的问题。主要体现在以下三个方面：

一是协调推进机制问题。现行的管理模式为“管委会+指挥部+平台公司”。但“指挥部”为临时机构，工作人员多为挂职人员，稳定性不足；在职能上，缺乏一定的行政职能，协调推进力度受限。规划范围内涉及行政区政府、平台单位等，存在各主体之间的博弈问题。

二是发展要素瓶颈问题。一方面是土地要素问题。杭州云城规划范围内现状永久基本农田较多。在国家进一步强化耕地保护政策的大环境下，新城建设与耕地保护之间的矛盾愈加突出，土地要素破解越来越困难。另一方面是资金平衡问题。杭州云城先期主要是市政基础设施建设和城市功能项目建设，多为非营利性项目，资金投入量大，融资难度大。

三是城市运营管理问题。作为2022年杭州亚运会的保障项目，杭州西站枢纽将在亚运会前建成启动。而西站枢纽周边其他区域仍在开发建设，存在流动人口大、来往车辆多、安全隐患突出等问题。如何协调西站枢纽区块的运营管理和周边区域的工地管理，是即将面临的一大难题。

6 结语

根据杭州云城建设管理的实际情况，需要进一步理顺“指挥部”“平台公司”与相关区政府、部门之间的职责权限，优化协调机制；同时抢抓机遇期，谋划城市发展空间。一是市级层面继续加强统筹，进一步优化体制机制的顶层设计，提升“指挥部”“平台公司”与相关行政主体单位的融合度；二是抓住浙江省建设共同富裕示范区的政策机遇期以及新一轮城市国土空间规划修编（2020—2035年）的调整机遇期，充分发挥政策红利，争取杭州云城城市发展发展空间；三是加大招商引资工作，引进头部企业、优质产业和资源，增加经营性资产，缓解配套项目建设资金压力。

参考文献

- [1] 习近平.国家中长期经济社会发展战略若干重大问题[J].求是,2021(1):5.
- [2] 何勇,田志友.上海郊区新城建设的体制机制创新研究[J].上海市经济管理干部学院学报,2014,12(6):18-23.
- [3] 邓智团.新城管委会“虚化”,体制机制问题待解[N].东方早报,2014-04-14.
- [4] 上海市人民政府发展研究中心课题组,周振华,陈群民.上海郊区新城建设状况评估[J].科学发展,2013(5):33-42.