
基于功能区规划建设推进新型城镇化研究

——以成都为例

余祥¹ 刘强²¹

(1. 中国社会科学院研究生院, 北京 100732;

2. 中国宏观经济研究院市场与价格研究所, 北京 100038)

【摘要】: 国土空间开发不合理、产城发展不协调是推进新型城镇化发展面临的核心问题。基于解决这个核心问题, 成都市探索以主体功能区规划, 构建与资源环境相适应的空间布局和城镇体系, 引导人口分布与经济布局大体均衡; 以产业功能区建设, 推动产业错位协同发展, 提升产业能级、促进产城融合, 为新型城镇化发展提供空间载体和动力支撑, 形成了一条以功能区规划建设推进新型城镇化的发展路径。本文坚持问题导向, 系统梳理了成都市的探索和实践, 并就具有普适性的基本特征进行提炼总结, 提出促进新型城镇化发展的建议。

【关键词】: 新型城镇化 功能区 空间格局 产业支撑 产城融合

【中图分类号】: F292 **【文献标识码】:** A **【文章编号】:** 1006-2912(2020)04

一、引言

按照新型城镇化规划, 人是城镇化发展的核心, 空间是城镇化发展的载体, 产业是城镇化发展的动力, “人城产”协调可持续发展是城镇化的题中之义和价值目标。但在城镇化快速发展进程中, 却积累了一些突出的矛盾问题, 例如: 城镇空间布局不合理, 与资源环境承载能力不匹配; 产业转型升级放缓, 城镇化发展动力不足; 城市与产业发展脱节, 园区生活配套不完善等等, 这些问题在全国普遍存在。造成这些问题的原因是多方面的, 其中, 国土空间开发不合理、产城发展不协调、忽略人的需求是关键因素。立足于解决上述矛盾问题及其背后的体制机制障碍, 我国陆续出台了《全国主体功能区规划》和《国家新型城镇化规划(2014-2020)》等一系列制度和政策, 加快推进新型城镇化工作。作为城镇化快速发展、人口加快集聚、产业发展日趋成熟的城市之一, 近年来成都市在破解前述突出矛盾问题上开展了一系列探索和实践。其中, 基于功能区规划建设推进新型城镇化的举措已经呈现出一定的阶段性成效, 具有推广应用价值。本文以此为题, 进行分析总结, 以期对探索新型城镇化发展路径有所裨益。

二、以功能区规划建设推进新型城镇化的文献综述

美国地理学者巴罗斯 1923 年首次提出功能区概念, 用于表达人与地之间的关系。功能区是一定空间范围内相互联系的各种要素组成的地理单元, 具有一定的功能内聚性, 各组成部分有着密切的经济社会联系, 从而形成一个连续的区域, 是一个整体,

作者简介: 余祥(1985-), 男, 中国社会科学院研究生院博士研究生, 研究方向: 投资体制改革、新型城镇化; 刘强(1980-), 男, 中国宏观经济研究院市场与价格研究所副所长, 研究方向: 宏观经济学、经济体制改革、公共经济学。

这一整体不因行政区划界限而分开，其重视的是各组成部门的功能联系而非均质性。功能区思想在我国得到广泛运用，源于国家“十一五”规划实施主体功能区战略。主体功能区理论和政策强调根据资源环境承载能力、现有开发密度和发展潜力，统筹考虑未来人口分布、经济布局、国土利用和城市化格局，将国土空间划分为优化开发、重点开发、限制开发和禁止开发四类主体功能区，并按照主体功能定位调整区域开发方向、规范开发秩序、控制开发强度，形成与人口、经济、资源、环境相协调的国土空间开发格局。由此可见，主体功能区是一个有关国土空间治理的概念和工具。主体功能区战略的实施，对以国土空间作为载体的城镇化而言，提出了新的要求。功能区的主体功能定位决定了城镇化发展的方向，从而对城镇化既有约束，又有指导意义。近年来，理论界将两者结合起来进行了大量的研究。张沛(2009)、吉迎东(2010)、李静(2014)、李述(2018)等从主体功能视角对西部地区以及山西、新疆、江西等地区的城镇化发展进行了研究，提出了立足地区主体功能的城镇化空间布局、路径安排、模式优化等措施。综合相关文献，基于主体功能区规划推进城镇化发展，其核心在于优化城镇化发展的空间开发结构和利用模式，解决城镇化发展的空间问题，但忽略了城镇化的产业支撑和产城互动问题。

关于城镇化的产业支撑和产城互动，其它的文献作了丰富的研究，例如：叶振宇(2013)对城镇化与产业发展的互动关系作了理论探讨，沈正平(2013)提出了优化产业结构与提升城镇化质量的互动机制及实现途径，刘欣英(2016)指出产城融合是产业与城市功能良性互动的发展过程等等。从近年的实践来看，产业支撑不足和产城脱节问题，依然是城镇化发展面临的重大问题。针对这个问题，各地采取了广泛的措施来加以解决，其中北京市、成都市以产业功能区建设提升产业能级、促进产城融合的举措引起了学术界的关注和研究。北京市于2010年提出构建六大高端产业功能区，打破以行政区划为主导的区域发展模式，强化重点功能区建设，实现城市整体功能的最优化。成都市于2017年提出统筹建设产业功能区，并将其定位为打造经济增长单元、促进产城融合发展的重要空间组织形式和先进要素聚集平台，旨在构建集多种功能于一体的新型城市社区。关于规划建设产业功能区的实践，吴晓华(2019)提出产业功能区是一个全新的概念，现行教科书上没有这一概念，它是一般意义上的“产业开发区”和“城市功能区”概念基础上的集成创新，是对产业和城市发展实践的理论创新和概念提炼；针对产业功能区建设中存在的问题和解决措施，谢天成(2016)提出了北京市产业功能区融合发展的制约因素与实现路径，于德泉(2016)系统总结了北京市产业功能区管理体制的特征和经验，提出了完善区划调整，探索经济事务与社会事务相分离、统分结合的管理模式，谢瑞武(2019)分析了产业功能区推动城市高质量发展的作用机理，并就成都市推进产业功能区建设的实践进行了总结，建议推进实体经济与要素协同发展、产业功能区创新生态链、产业功能区社区化建设。综合上述文献，基于产业功能区建设推进城镇化发展，其核心在于提升产业能级、促进产城融合，解决城镇化发展动力不足和产城分离问题，但较少涉及城镇化发展面临的空间问题。

新型城镇化是空间与产业的协调发展。上述研究分别从空间和产业的角度对实施主体功能区战略和建设产业功能区推进城镇化发展进行了研究，对新型城镇化发展面临的空间和产业问题以及两者之间的协调问题，提出了有益对策，但都是从空间或产业单一视角切入，缺乏对两个问题的整体联动分析，不利于协调解决城镇化发展面临的问题。梳理已有文献可知，实施主体功能区战略，纠正过去无序、过度的空间开发模式，构建高效、协调、可持续的空间开发格局，与新型城镇化对空间开发和保护的要求是一致的，有助于形成均衡的空间发展格局和城镇体系，对于促进新型城镇化发展具有现实意义。产业功能区则是融合产业发展和城市发展的空间聚集形式，建设产业功能区意在纠正传统产业园区重地理集中轻产业集聚、重项目数量轻企业协作、重生产发展轻生活服务的发展模式，推动产业集群、集约发展，塑造产业特色鲜明、功能配套完善的新型城市社区，这与新型城镇化发展的目标、内涵一致，是推进新型城镇化的重要载体和抓手。深入研究成都实践可以发现，其立足于解决城镇化发展进程中的空间和产业问题，同时将主体功能区规划和产业功能区建设联动付诸实践，以主体功能区规划重塑城市空间格局和城乡体系，以产业功能区建设提升产业能级、促成产城融合，形成了综合研究以主体功能区规划和产业功能区建设推进新型城镇化发展的良好样本。因此，本文基于综合研究的新视角，在已有研究的基础上，进一步对成都的实践进行总结分析，提炼以功能区规划建设推进新型城镇化发展的模式和路径。

三、成都市以功能区规划建设推进新型城镇化的探索和实践

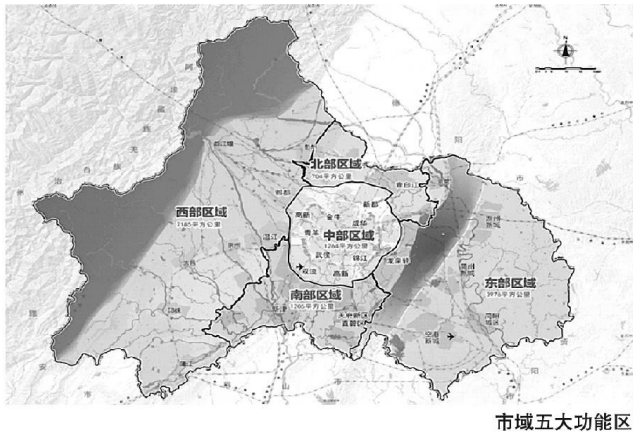
作为实际管理人口超过2100万人的超大城市，成都面临一系列“大城市病”，主要表现在空间资源配置不均衡、产业同质化竞争、园区生活配套不完善等方面。这些问题的产生，实质是城市空间规模产业结构失衡、生产生活生态布局不均衡所致。

为此，成都市对城市空间结构、产业布局、功能配套等进行优化调整，探索了一条以区域主体功能错位协同发展为引领、以加快产业功能区建设为载体、以推进管理体制机制改革为突破的具有成都特色的新型城镇化发展路子。

(一)实施主体功能区战略，优化城乡布局和形态

为了协调人口、经济、资源、环境的空间关系，形成与新型城镇化发展相协调的空间格局，成都市推动国家主体功能区战略在市域范围内精准落实，优化全市空间布局和城乡体系形态，为新型城镇化发展起到了谋篇布局的重要作用。

一是调整空间结构、重构经济地理。成都市贯彻落实国家主体功能区战略，利用第五轮城市总体规划修编契机，开展资源环境承载能力和国土空间开发适宜性评价，坚持“以底定城、以水定人、以能定城、以气定形”的原则，将全市划分为“东进、南拓、西控、北改、中优”五大功能区(图一展示了五大功能区域布局)，形成差异化发展的空间布局。积极引导城市向资源环境承载力较强的东部、南部区域发展，培育新兴增长极，拓展城市永续发展空间;强化西部区域生态涵养功能，推动生态价值转化;实施北部区域城市更新，加快产业转型升级;推动中心城区优化空间形态，提升功能品质，促进生产、生活、生态均衡发展。特别是开创性实施成都“东进”战略，推动城市跨越龙泉山脉，规划建设东部新城，使城市体系由“单极”向“双城”迈进，由圈层发展向“多中心”支撑转变，实现城市格局由“两山夹一城”向“一山连两翼”的千年之变(图二展示了“一山连两翼”的“双城”格局)，探索超大城市可持续发展新路径。



图一:成都市五大功能区域布局



图二:成都市“一山连两翼”的双城格局

二是完善城镇体系、重塑城乡形态。成都市在主体功能分区的基础上，纵向上完善“双城+功能区+特色镇(街区)+新型社区(林盘聚落)”的四级城乡体系，形成中心城区、东部新城，5大功能区，97个特色镇街和3160个新型社区(林盘聚落)的城乡格局；横向上，根据各级功能定位，合理确定人口规模、用地指标、开发强度和产业结构、基础设施、公共服务，形成与主体功能区战略相适应的城镇发展体系、产业布局和功能配套，推动产业和人口向优势区域集中，使人口与经济的分布在各级区域之间保持均衡、与资源环境的承载能力相适应。

(二)推进产业功能区建设，促进产城融合发展

秉持一个产业功能区就是若干个新型城市社区的理念，成都市以产业功能区为抓手，推动产业错位协同发展，完善城市配套服务功能，促进产业与城镇化良性互动。

一是以产业生态圈建设，促进产业协同。改革开放以来，成都在全市布局建设了116个产业园区。这些产业园区在一定的历史阶段发挥了产业集聚、规模增效的重要作用，但普遍存在定位不清晰、产业趋同、集而不群等问题。以全市主导产业机械制造、食品饮料、电子信息产业为例，其在不同县(市)区的园区分布上同质化率分别达到47%、34%、28%，造成了依靠生产要素低成本和环境要素低门槛的路径依赖和同质竞争。究其原因在于长期以来实行的以行政区划为单元推动经济发展和考核评价的方式，加剧了经济增长和资源环境容量之间的矛盾，造成了产业趋同发展和恶性竞争，阻碍了分工协作的形成发展，最终影响城乡和区域经济的协同发展。针对这些问题，成都市摒弃过去县(市、区)各自搞产业园区的做法，立足资源禀赋和比较优势，将116个产业园区整合形成66个产业功能区，由市级层面统一研判确定各产业功能区的主导产业和细分领域。各产业功能区根据主导产业定位，绘制“两图一表”¹，开展精准产业招引，实现错位发展。同时，按照产业发展现状和变革趋势，将全市产业体系划分为14个产业生态圈，强化市级统筹协调，推进跨行政区协作和利益分享，引导资源要素突破地域限制和行政壁垒，加强产业链垂直整合，促进产业上下游和关联企业通过共享、匹配、融合形成若干微观生态链，集成构建产业生态圈，实现全市产业协同发展。例如：成都市规模最大的电子信息产业，市级层面着眼产业发展共性需求，探索“政策众筹”模式，出台集成电路、5G、人工智能等细分领域普惠政策，并指导相关县(市)区聚焦18个产业突破口，立足个性需求，制定专项政策，形成专业化精细化的市县两级产业引导政策体系。

二是以创新生态链建设，提升产业动能。创新是发展的第一动力。但往往企业同高校院所信息不对称，缺乏利益链接机制，导致企业缺乏创新资源支撑和高校院所科研成果转化不畅并存，这是当前产业发展中创新链和产业链供需不匹配的症结所在。为解决这一矛盾，成都市深挖创新资源和产业发展的关系，着力建设创新生态链，打通企业同高校院所的对接通道，促进产业链和创新链的供需匹配。全市各产业功能区把校院企地融合发展作为创新提能的主要抓手，立足功能区创新发展需要，充分发挥用好高校院所的创新优势、人才优势和企业的生产优势、市场资源以及政府的政策优势、统筹能力，加快优化人才、资金、技术等创新要素和资源的配置，共同打造校院企地融合发展共同体，形成与产业发展挂钩的利益分享机制，共享功能区发展利益。在合作重点上，将产业功能区作为发展新经济、培育新动能的主阵地，共建共管共享面向主导产业发展的工程技术研究中心、产业技术转化中心和公共技术服务平台等科研和孵化载体，加快科研成果转化效率，提升产业功能区创新能力。

三是以人本逻辑为导向，促进产城融合。传统产业园区“见物不见人”的生产导向，致使企业无序向园区集聚、人口过度向城市集聚，造成了生产和生活的失衡，带来职住分离、公共服务供求矛盾等问题。成都市着力纠正传统产业园区的做法，以产城一体的发展理念推动传统产业园区从单一的生产型园区，向集生产、生活等多种功能于一体的城市型社区转型，协同构建大尺度的“独立城市”和小尺度的“产业社区”。在每个产业功能区的规划建设上，按照“功能复合、职住平衡、服务完善、宜居宜居”的总体要求，布局生产性、生活性功能设施和服务。围绕产业发展的个性化需求，推动科创空间、标准厂房、数据中心等生产性基础设施高标准差异化建设，营造更有竞争力的生产环境；围绕人力资源全生命周期需求，强化人才公寓、教育、医疗、商业、文化、娱乐等公共服务供给和消费场景建设，打造城市品质高端、服务功能完备的现代化城市新区。

(三)深化体制机制改革，激发城乡发展活力

成都市根据功能区规划建设需要，变革行政管理体制、城市发展治理方式和经济工作组织方式，构建与之相适应的管理体制和运行机制。

一是推进管理体制变革，探索构建城乡治理新体制。由于成都市现有的乡镇(街道)密度大、规模小，对资源要素整合造成了束缚，且各级职能部门在推进产业发展中存在多头领导、分散管理等弊端，制约经济社会高效集约发展。为破解行政区划和部门分治造成的约束，提升产业功能区统筹整合资源要素的能力和效率，成都市探索“两级政府、三级管理”的新模式，构建扁平高效的治理体制。改革的核心：一是推进行政管理体制变革，设置产业功能区管委会，作为党委、政府负责功能区经济发展事务的派出机构，将乡镇(街道)委托产业功能区管理，实行“合署办公”“区镇合一”等模式，赋予产业功能区“准行政区”体制，打破市、县、乡、村“三级政府、四级管理”的模式，构建“两级政府、三级管理”体制。二是拓展产业功能区发展空间，鼓励有条件的地方以产业功能区为载体，根据发展需要，依法合并调整乡镇(街道)114个，促进产业功能区与乡镇(街道)在区划、机构、人员、工作等方面融合发展，调整后66个产业功能区建制覆盖乡镇(街道)150个、部分覆盖乡镇(街道)31个，合计占全市乡镇(街道)的69.3%。例如，崇州市将天府粮油融合发展功能区的15个乡镇优化调整为7个街道(乡镇)，提升产业功能区统筹力度和融合发展水平。三是强化产业功能区管委会的统筹协调能力，明确管委会主责产业发展和功能区建设的职能，赋予其经济管理权、调度协调权和对部门、乡镇(街道)的逆向考核权，并协同推进市县两级职能部门、乡镇(街道)和村(社区)职能转变。市级职能部门主责产业发展的统筹协调，县(市、区)职能部门主责政策落实、政务服务和综合执法，乡镇(街道)、村(社区)主责公共服务和社会管理，构建权责明晰、协同高效、齐抓共建的产业功能区建设推进体制。例如：新津县在天府农博园功能区按照“大部制”行政管理架构设置内设机构，承接县级相关部门职能，内设机构负责人兼任商务、投促、经信、农业农村、文体旅等部门党组成员，构建功能区与职能部门在产业发展职能上的协同机制。四是为提升产业功能区管理运营的市场化、专业化水平，探索建立“产业功能区管委会+专业化企业”的运营模式，按照商业化逻辑，组建国有平台公司，打造市场化运营平台，并加强与国内外知名园区运营商合作，对土地一级开发、基础设施建设、项目投融资和园区管理、企业服务等实施专业化管理运营。

二是转变工作组织方式，建立专业高效的运行机制。为强化以产业生态圈、创新生态链组织产业发展的工作方式，成都市坚持集权和放权相结合，建立以协同化发展为导向的工作推进机制、以专业化服务为导向的运行机制。一方面，突出集成协同，强化市级统筹，严格“五位一体”管理。成都市建立了产业功能区领导体制和产业生态圈工作推进机制，成立了以市委主要领导为组长的产业功能区建设领导小组和以分管市领导为组长的14个产业生态圈建设工作小组，并对每个产业生态圈确定牵头部门和责任单位，加强资金、政策、土地、能源等要素的有机整合，加强对规划审查、政策整合、项目统筹、重大问题的协调。其中，产业生态圈牵头部门强化行业统筹力度，加强对产业功能区建设的战略研究、统筹协调和指导服务，相关责任单位强化产业功能区总体规划、设计导则、公共服务设施建设、产业招商指导目录、产业引导政务政策“五位一体”管理，推动产业功能区错位协同发展。另一方面，聚焦服务增效，强化放权赋能，实施“两张清单”管理。以产业功能区为主体，聚焦企业和群众需求，按照“应放尽放、按需下放”的原则，依法将规划、用地、建设、环保、项目投资、企业服务等方面的市、县两级管理事项按规定精准下放、授权或委托给产业功能区，逐一制定产业功能区管理机构赋权清单，因地制宜赋予产业功能区在土地开发、规划建设、项目促建等方面的自主权，实现大部分政务服务事项办理不出产业功能区。

三是推进相关制度改革，构建精准高效的保障体系。制度既是改革的重心，也是改革的保障。推进主体功能区规划和产业功能区建设，需要改革一系列的制度，并依靠制度变革构建有力的保障体系。首先为适应主体功能区规划要求，成都市深化财政转移支付制度改革，对承担生态涵养、农产品生产等功能的区域构建一般性转移支付稳定增长机制和生态补偿机制，推动五大功能区域均衡发展；改革考核组织方式，建立五大功能区差异化考核评价制度，实行经济发展和生态保护等各有侧重的绩效评价标准，形成优势互补、共同发展的新格局。其次是为满足产业功能区建设发展需要，成都市创新政策支持体系，出台“产业新政50条”、“人才新政12条”等政策措施，推动土地、资金、人才、创新资源向产业功能区集聚，有效提升产业功能区要素配置效率，特别是推进以产出为导向的土地利用制度改革，建立投资强度与供地面积、税收贡献与土地价格“双挂钩”机制，提升产业功能区土地供给和利用效率；改进财政性资金使用方式，将产业功能区年度新增财税收入中属地政府所得部分用于支持基础设施和公共服务设施建设运营及产业发展，有针对性地布局轨道交通和高速公路等重大交通设施，引导各类资源要素向产

业功能区倾斜。

四、成都市以功能区规划建设推进新型城镇化的基本特征

成都市以功能区规划建设推进新型城镇化的探索已经取得初步成效，主要表现在城市空间布局不断优化，东部新区城市骨架体系初步呈现，城镇体系不断完善，功能配套持续提升。截止 2019 年，66 个产业功能区新引进重大项目 411 个、总投资 6785 亿元，分别占全市的 91.9%和 94.6%，新招引项目与“两图一表”契合度达到 80%以上；已集聚工程研究中心、技术中心超过 1200 家，新引进高层次创新创业人才 140 名，产业创新能力不断提升；已竣工标准厂房 370 万平方米、人才公寓及园区配套住房 400 万平方米，累计实施生活服务设施项目 692 个，生产、生活配套服务能力不断提高。一批产业新城初见雏形，不断吸引各类企业、人才到产业功能区落户投资、定居兴业。成都市的改革探索可以总结为，宏观层面上，以主体功能区规划，构建与资源环境相适应的空间布局和城镇体系，引导人口分布与经济布局大体均衡；中观层面上，以产业功能区建设，推动产业错位协同发展，提升产业能级，促进产城融合；微观层面上，激发改革发展活力，引导资源要素和人口流动相匹配。成都市的实践是推进新型城镇化的一种探索创新，对全国其它地区新型城镇化发展具有一定的参考价值。但由于成都经济社会发展相对领先，且在全国率先推动城乡统筹，具有相较于其它区域更好的城乡基础，同时成都平原的地理空间条件也让其城乡协调发展具有平原特征，因此需要进一步研究其基本特征，以提炼具有普适性的经验举措。通过深入分析，成都市以功能区规划建设推进新型城镇化的探索具备五个基本特征，这五个基本特征也是五条普适性的经验。

(一)发展理念上，转变营城逻辑，形成“以人的需求为核心、以城的功能为载体、以产的提升为动力”的“人城产”协调发展模式

受过去因物质短缺而过度强调经济发展导向的影响，全国各地在推进城镇化进程中，普遍存在片面追求经济增长和土地财政而忽视人的发展、不顾资源环境承载能力的问题，媒体总结为“见物不见人”、“要地不要人”。但发展的目的是为了推进人的全面发展。因此，成都市提出彻底改变“只见物、不见人”的发展导向，打破过去先有产业，后有城市发展和人口集聚的“产城人”发展路径，转而创新实施“人城产”营城逻辑。在具体实施方式上，围绕人的需求推进产城融合发展，完善城市生产、生活、生态各项功能，提高城市宜居性和舒适度，以优质的城市功能和发展环境招商引资、吸引人才，推动产业和人口在产业功能区集聚，实现从“产城人”向“人城产”的城市发展模式转变。新型城镇化是以人为本的城镇化，成都市“人城产”的营城思路正是对这一价值导向的具体体现，也是对过去“产城人”发展路径的革新，其实践证明“人城产”模式的有效性，有助于推进经济发展理念和城市发展逻辑的转变，值得借鉴。

(二)发展格局上，优化城乡空间布局，形成“外接区域协同，内载产业人口”的国土空间开发格局

城市空间结构与城市功能规模相互作用、相互影响。当城市功能规模逐步扩大，超出原有空间结构的承载能力，必将产生一系列的城市问题，需要对原有的空间结构进行优化调整。成都市过去形成的城市空间体系可以概括为西面龙门山脉、东面龙泉山脉“两山夹一城”的空间格局和以中心城区为圆心向外圈层拓展的空间结构。但伴随城市的发展，国家战略部署对成渝相向发展提出了新的要求，中央财经委员会第六次会议提出要以成渝地区双城经济圈在西部地区构建高质量发展的重要增长极。同时，成都市城镇化进入中后期，以中心城区圈层发展引领城市平面扩张的弊端不断凸显，市域内空间利用不合理：中部平原地区适宜城镇开发，但开发强度和人口密度过大，拓展空间有限，“大城市病”凸显；西部区域是都市现代农业和生态涵养区，生态保护和耕地保护任务重，发展受到水、土等资源瓶颈的制约逐步显现；北部区域是上风区和重要的生态屏障，但生态保护功能约束不够，城市品质不高；南部和东部环境容量较大、生态敏感度较低，但开发利用率较低，城市和产业发育不足。总的来看，城市空间格局和结构与承接国家战略不够匹配，与人口分布、资源环境承载能力不够匹配，城市空间资源没有得到有效的统筹利用，制约城市发展，影响城市宜居性。因此，在城市空间布局上，需要更好体现国家战略意图，推动城市向东对接重庆相向发展、带动省内市州协调发展，形成引领区域协调发展的新兴极核；在城市空间结构调整上，需要打破单极圈层发展惯性，根据资源、环境承载能力，推动全域功能分区，重塑产业经济地理，提升城市功能品质，不断增强宜居性和综合竞争力。成都市在

国土空间格局上面临的问题，近年来在各地也不同程度地存在。因此，成都市贯彻落实主体功能区战略，结合自身在全国的功能定位和发展目标导向，优化城市规模、布局和形态的经验做法，为各地优化城市空间格局提供了分析思路和方法。

(三)组织方式上，强化产业和资源统筹，形成“产业精准定位，创新生态引领，要素全域流通”的经济工作方式

要素供给效率决定产业发展的质量，而产业定位不准造成的同质竞争和行政区划形成的壁垒，都会影响要素的自由流动和配置，影响产业发展成效。因此，非常有必要对产业进行统筹规划，推动要素高效配置，形成产业竞争优势。成都市在产业功能区建设中，以产业生态圈建设为引领，加快形成错位协同、集群发展的产业体系，并打破行政区划，构建区域间分工协作机制，引导要素自由流动；以创新生态链建设为引领，构建信息沟通和利益分享机制，推动校企地融合发展，促进创新资源向产业功能区集聚。同时，大力推动要素供给侧结构性改革，聚焦土地、资本、人力、技术、能源等要素，出台政策措施，持续破解要素供需错配问题，打造产业功能区要素供给的比较优势。成都市的上述做法是对过去依赖要素低成本投入、低效率发展路径的变革，其本质是构建精准的产业政策体系和要素高效配置的体制，提升产业功能区对高端要素的集聚力和对市场主体的吸引力，重塑产业竞争力。这对解决产业同质发展问题，促进产业错位协同发展、实现要素精准高效供给提供了实施路径和办法。

(四)演进路径上，推动产业与城市协同发展，形成“产城同步规划，配套同步完善，职住同步调节”的产城一体发展体系

传统发展路径中，城市与产业发展互动不足，极大限制了经济活动集聚的阈值，同时易导致“大城市病”。究其根源在于城市和产业的发展缺乏同步规划、协调互动，造成城镇化发展滞后于产业发展进程。因此，要增强产业和城市发展的同步规划，转变产城理念和产业发展模式。成都市在产业功能区的规划建设，有机融合产业发展、城市空间、土地利用等多种规划，增强服务配套功能，实现人口和产业在功能区集中集聚，有效调节职住平衡，减少市民生产生活和企业生产运行对城市公共资源的低效占用和浪费，增强城市对经济和人口的承载能力。成都市以产业功能区为载体推进产城融合发展的做法，是遵循城市 and 产业发展规律的一种积极探索，有效实现了城市和产业的耦合互动，这说明在推进新型城镇化发展中，要着重推动城市与产业发展上同步规划、空间上融合布局、功能上产城一体。

(五)治理方式上，推进行政管理体制机制改革，形成“扁平化、专业化、市场化”的城乡发展治理方式

体制机制创新是实施主体功能区规划和推进产业功能区建设的活力之源。成都市在产业功能区建设中，以产业功能区管委会为核心，构建“两级政府、三级管理”的新体制，合并调整乡镇(街道)，推动管委会与市县两级职能部门、乡镇(街道)、村(社区)各司其职，各尽其能。同时，始终聚焦企业和市民需求，对产业功能区全面下放市级经济管理权限，实现办事不出功能区，提升经济社会发展效能。成都市以产业功能区为载体推进管理体制机制改革，是一种对现有行政管理体制机制的创新，其适用性需要时间来验证，但其设置专门机构主责资源要素整合、统筹经济发展的协同化管理体制和构建“政府引导、市场主体”的专业化运营机制的做法，符合当前经济发展规律和深入推进市场化改革的导向，具有推广价值。

五、以功能区规划建设推进新型城镇化的思考和启示

主体功能区是国土空间治理的概念，目的在于提升国土空间开发与保护的质量和效率，既是转变城市发展模式和规划城市空间布局的基础，也是进行产业布局、城镇建设和人口分布的依据。而产业功能区是融合产业发展和城市功能的概念，目的在于推动产业和城市协调融合发展，既是从产业发展角度解决产业同构、集聚效应不足问题，提升产业能级，为新型城镇化发展提供动力支撑，也是从空间功能角度解决产业园区功能配套不足、产城脱节问题，推动产城融合，为新型城镇化发展提供空间载体。从成都实践来看，主体功能区规划是产业功能区建设的战略导向和约束，产业功能区建设是在战术上推动主体功能区规划落实的创新举措，两者共同推进新型城镇化发展。成都市以功能区规划建设推进新型城镇化取得了一定的成绩，但也还存在一定的问题，例如在具体运行中，产业功能区与职能部门不够协同、与乡镇(街道)不够融合，统筹经济发展事务的机制还需深化完善；以产业功能区为载体推进乡镇(街道)区划调整，可能导致被合并乡镇(街道)发展边缘化、公共服务虚化；尚未制定产业

功能区发展质量的评价办法和统计体系，不利于进行评估考核等问题。这些问题需要引起重视，既要从理论层面加强对产业和空间协调发展问题的研究，也要在实践层面进一步优化功能区运行机制，促进功能区体制机制更加成熟定型，制度体系更加细化配套。就其它地区而言，为加快探索新型城镇化道路，可借鉴成都案例，结合自身实际，因地制宜推进相关改革创新，其中重点措施建议如下：

(一)以主体功能区规划为引领，重构城镇空间布局和经济地理

国土空间是城镇化和产业发展的载体。在城镇化和产业快速发展的关键时期，实施科学高效的国土空间规划和开发利用模式十分重要。因此，非常有必要深入研究并实施主体功能区战略。从国家和成都的实践来看，主体功能区战略可以在不同的空间尺度得以运用，既可以有以国家、省域为基本单元的主体功能区，也可以有以市、县为基本单元的主体功能区，主要取决于各级对国土空间治理的需求和能力。因此，各地应该在坚持国家对各自区域总体功能定位的基础上，根据自身实际情况对主体功能区战略多作改革探索，坚持“以人为本”的发展理念，借鉴成都市“人城产”的营城逻辑，创新城市发展模式；在主体功能分区的基础上，结合新型城镇化要求，进一步确定合理的空间布局和城镇体系，推动形成主体功能有约束、国土开发有序的空间发展格局，不断增强人口、经济、资源环境的协调性，构建可持续发展的美好家园。

(二)以加快产业功能区建设为载体，提升产业能级、促进产城一体

产城融合发展是推进新型城镇化的重要导向，其核心在产业，关键在功能。从成都市的实践来看，产业功能区是建设现代化经济体系和推动城市转型发展的有效结合点，是实现产业和城市融合发展的重要载体，可以在更大范围内推广。建议参照成都模式，在满足条件的区域，谋划建设产业功能区，推动传统产业园区、开发区转型为产业功能区，再造城市空间，强化城市功能服务配套，增强产业和城市发展的同步规划和协调互动。聚焦错位协同，立足城市长远目标和功能分区，精准确定产业功能区发展方向、空间形态、目标定位，建立完善共建共享机制和协作服务平台，实现主导产业错位协同发展，形成优势互补的区域经济布局。聚焦资源整合，以产业生态圈、创新生态链理念组织经济发展工作，打破产业园区行政边界，引导各类资源要素在产业功能区自由流动、高效配置，促进产业集群成链发展。聚焦产城融合，在产业功能区内统筹生产、生活、生态布局，打造集研发、生产、居住、消费、人文、生态等多种功能为一体的城市新型社区，实现小尺度空间的区域性产城融合。

(三)以功能区体制机制改革为抓手，提升产业和城镇化发展活力

完善管理体制机制是改革的关键。可参照成都市的做法，依托主体功能区规划和产业功能区建设，完善空间规划、政策协调、考核评价等体制机制，推动形成更有效率、更加协调、更可持续的空间发展模式和城市治理体系。加强空间绩效考核，建立以主体功能区规划为基础的差异化绩效考核体系，推动主体功能区战略精准落地。完善管理体制，探索构建“两级政府、三级管理”体制，打破行政区划对要素流动的阻碍和对土地资源集约开发利用的约束，对产业、人口、规模和公共服务设施进行系统性重构和全域性统筹。创新运行机制，组建专业化的管理机构，坚持政府引导和市场主体有机结合、统筹与放权赋能有机结合、分工负责与协调配合有机结合，加强与产业功能区为主体专责经济发展工作，推动社会治理重心向基层回归，构建专业高效的运行机制。

参考文献：

[1]范锐平. 创新要素供给培育产业生态构建具有国际竞争力和区域带动力的现代产业体系[J]. 先锋, 2017(07):4-13.

[2]国务院关于印发全国主体功能区规划的通知, http://www.gov.cn/zwggk/2011-06/08/content_1879180.htm

[3]国家新型城镇化规划(2014-2020年), http://www.gov.cn/zhengce/2014-03/16/content_2640075.htm

-
- [4]吉迎东,卞坤.基于主体功能区的山西城镇化发展模式优化[J].中国城市经济,2010(10):70-72.
- [5]李静.基于主体功能区的兵团城镇化路径研究[D].石河子大学,2014.
- [6]李述,葛刚,刘琪璟.基于主体功能区规划的江西省城镇化协调发展研究[J].长江流域资源与环境,2011,3(03):256-264.
- [7]刘瑞强,张沛,李莎莎.基于主体功能区的西部地区城镇化发展模式与路径探索[J].工程研究-跨学科视野中的工程,2011,3(03):256-264.
- [8]刘欣英.产城融合:文献综述[J].西安财经学院学报,2015,28(06):48-52.
- [9]沈正平.优化产业结构与提升城镇化质量的互动机制及实现途径[J].城市发展研究,2013,20(05):70-75.
- [10]吴晓华.产业功能区成都建设现代化经济体系的底气和希望[J].先锋,2019(05):20-24.
- [11]杨伟民,袁喜禄,张耕田,董煜,孙玥.实施主体功能区战略,构建高效、协调、可持续的美好家园——主体功能区战略研究总报告[J].管理世界,2012(10):1-17
- [12]叶振宇.城镇化与产业发展互动关系的理论探讨[J].区域经济评论,2013(04):13-17.
- [13]于德泉,白旭飞.北京高端产业功能区管理体制研究[J].现代管理科学,2016(09):75-77.
- [14]谢瑞武.产业功能区如何推动城市高质量发展[J].开放导报,2019(06):77-80
- [15]谢天成.北京高端产业功能区融合发展的制约因素与实现路径[J].新视野,2016(06):102-108.

注释:

1 “两图一表”:产业链全景图、产业生态发展路径图、重点企业和配套企业招商名录表。

2 数据来源于成都市产业功能区及园区建设工作领导小组第六次会议。