



本报记者 巩持平

杭州都市圈因为“瘦身”，一度引发大范围讨论。

2023年1月，杭州都市圈获批成为国家级都市圈。不过具体范围于2024年发布的《绍兴市融杭发展规划》才首次透露。

此前的规划中，杭州都市圈的范围包括杭州、湖州、嘉兴、绍兴、衢州和安徽省黄山6市。跻身“国家级”后，杭州都市圈的范围从“杭嘉湖绍衢黄”缩小为“杭嘉湖绍”，总面积从5万平方公里“缩水”到约2.2万平方公里。

这样的变化被不少房地产自媒体解读，许多人认为，都市圈内将承接更多发展资源，被“踢”出杭州都市圈的区域享受不了政策红利，地价价值将下降，房价也会错失上涨机会。

显然，这是对都市圈价值的一种误读。“被纳入都市圈有什么实际的好处？几乎没有资金支持、政策扶持，更多是市场要素顺畅流动和多主体共识带来的区域提升。”清华大学中国新型城镇化研究院城市群与都市圈研究中心主任卢庆强说，他经手了不少都市圈规划编制、评估、调研等工作。

即便如此，“入圈”对于城市发展而言仍然是关键一步，经济联系、人才交流、基础设施互联互通等，都将在“圈”内更加密集、紧凑，也就意味着更加高效。

前不久，清华大学发布《中国都市圈发展报告2024》，杭州都市圈与深圳都市圈、广州都市圈、上海都市圈、北京都市圈一起，位列成熟型都市圈前五位。

没有一线城市的都市圈，为何能进入全国都市圈发展的第一梯队？

#### “缩圈”与“扩圈”

2023年1月，《杭州都市圈发展规划》获国家发改委批复。以1小时通勤圈为核心，杭州都市圈范围包括杭州、嘉兴、湖州、绍兴的大部分地区，共计2.2万平方公里。

从历史上看，杭州都市圈的具体范围始终处于动态调整中。

2007年5月，杭州都市经济圈第一次市长联席会议召开，杭州、嘉兴、湖州、绍兴四市在列。2010年10月，浙江省政府正式批复《杭州都市圈发展规划》，范围同样是“杭嘉湖绍”四市。2018年，杭州都市圈第九次市长联席会议上，衢州、黄山两市加入杭州都市圈，2020年又吸纳安徽宣城加入，杭州都市圈从一省四市扩展到两省七市。

而新一轮杭州都市圈发展规划中，国家发改委批复的范围明显缩小了——回归到“杭嘉湖绍”四市。安徽黄山、宣城和浙江衢州被划出杭州都市圈范围，杭州的淳安县和建德市也未被纳入杭州都市圈。

实际上，杭州都市圈在开始进行规划编制时，范围仍然包括“杭嘉湖绍衢黄”六地。规划上报国家发改委后，得到了“范围过大”的反馈。“我们想了很多调整的办法，比如仅吸纳黄山和衢州的个别区县，经过多轮修改，各种方案都被驳回了。”浙江省发展规划研究院区域发展研究所柯敏介绍，她具体承接了规划编制工作。

黄山等地对于加入杭州都市圈的态度也十分积极，始终在尽力争取，甚至主动联系国家相关部门提出申请、表达意愿，不过最终未能如愿。

虽然几乎没有直接“福利”政策，加入都市圈的好处，更与政策预期管理、民众心理距离相关，卢庆强解释：“有时候‘帽子’很重要，公众和市场对都市圈内外的认知不同。”区域合作更多体现的是地方的发展智慧和方法策略，正如安徽加入长三角后，各方面与沪苏浙对标学习，市场对安徽营商环境、公共配套等方面水平判断也会提升。

但从规划的角度考虑，都市圈的空间单元核心是人口和经济联系。基于此，卢庆强介绍：“国家从规划治理逻辑方面对于都市圈规划建设有三个要求：一是总体范围不超过2.5万平方公里；二是以城市主体功能为主，承担都市功能；三是以一小时通勤圈为基本范围。”

城市距离在一小时交通圈内，才能满足市民跨市域每日通勤需求，人口和经济的联系才会进一步紧密，这也是中心城市能够辐射到的范围，从而产生同城化需求。以黄山为例，杭黄间高铁约1.5小时、单程花费约120元，远超规划领域的1小时“极端通勤”时间，其承接到的辐射自然非常有限，显然难言同城化。

杭州都市圈的范围划定了，但连接不会仅限圈内。尤其随着交通条件改善，都市圈的现实范围逐渐扩大，城市间各领域合作会越来越广泛。目前，黄山、衢州仍作为杭州都市圈协调会办公室成员单位开展相关合作。

“超国家批复范围的城市就不合作了？肯定不是这样，平时我们办活动都会邀请。”杭州市发改委相关负责人说，尤其在公共服务、基础交通等领域，都市圈工作的推进不会只限于批复范围内。

前不久，黄山市相关负责人接受记者采访时表示，黄山未被纳入杭州都市圈，市民一时有些失望，但与周边城市的合作、联动依然在推



9月26日，以“圈联未来 潮玩出圈”为主题的沿着“二绕”潮玩杭州都市圈系列活动启幕。

资料照片

## 杭州都市圈获批国家级，2.2万平方公里的“缩水面积”如何进入第一梯队

# 没有“大明星”的都市圈



“成圈”后再“扩圈”，都市圈的合作未曾拘泥于规划范围和具体界限。随着交通条件改善，都市圈的现实范围逐渐扩大。黄山、衢州仍作为杭州都市圈协调会办公室成员单位开展相关合作。

①浙江音乐学院的表演者带来杭州都市圈RAP秀。

资料照片

②杭州都市圈环线高速（“杭州二绕”）将于2025年底全线闭环，构建起都市圈“一小时通勤圈”“一小时旅游圈”。

资料照片

③杭衢高铁将于12月底具备开通运营条件。图为试运行列车G55612次。

新华社发



②



③

进，“讲到底还是要做好自己的事”。

比如，今年9月，杭州都市圈数字外贸服务联盟成立暨“稳外贸·拓市场”助企服务活动在杭州举行，杭州、湖州、嘉兴、绍兴、衢州、黄山、宣城七市的发改、商务、贸促等部门共谋抱团出海新路径。

“成圈”后再“扩圈”，实际上，都市圈的合作一直都未曾拘泥于规划范围和具体界限。

#### “有圈”与“无圈”

这段时间，卢庆强带领团队正在对杭州都市圈发展规划的实施情况

进行中期评估。他们初步得出结论，“市场主导型都市圈是杭州都市圈的特色模式，具备在全国范围内引领示范和推广价值”。

杭州是“彗星城市”，城市的经济重心在东北一角，毗邻嘉兴的桐乡、海宁等地。当企业出于发展需求选择外迁时，第一选择一般不是杭州市中心，而会就近选择毗邻区县。所以，在城市东北侧的城市边界上，虽然跨越行政区划，但经济上联系的繁忙程度更高，人员往来更频繁，打通断头路、开通跨省公交等需求自然产生。

一开始，杭州与周边城市的合作便由此促成，杭州都市圈的诞生便基于市

场要素流动的需求。都市圈各城市达成共识，在合作机制和协作框架下，进一步解决人才资质互认、监管标准不同等由行政区划壁垒造成的系列难题。

与此同时，中心城市的“城市病”急需通过都市圈“治疗”。杭州核心区人口过于拥挤，工厂聚集度过高，可能导致交通拥堵、大气污染、水污染等一系列问题，需要主动向外疏解。都市圈内城市因为地理位置相近、交通条件便捷等，能够顺畅承接。

卢庆强及团队对全国都市圈的发展情况进行摸底调研，根据不同发展阶段，将都市圈分为培育期、发展期和成熟期。

处于培育期的都市圈，仍在解决交

通互联互通等硬件设施问题，以邻为壑的现象时有出现。而发展期的都市圈中，人口和经济要素都往中心城市聚集，在做大中心城市的同时，周边城市被虹吸。进入成熟期的都市圈，中心城市之外已形成培育承接产业功能的平台，各方实力相对稳定均衡，中心城市与周边城市共同成长，发展差距不断缩小。

目前，杭州都市圈已经进入成熟期。“生活在不同的城市中，但感觉不到城市的边界。”卢庆强说，硬件设施配备齐全，产业集群共同培育，产业分工与产业协作市场配置自然形成，正在从“有圈”到“无圈”的高阶阶段，居民感受度显著提升。

在杭州都市圈，在杭州这一中心城市之外，以产业协作与特色发展为路径，已经形成特色县市的功能节点。这是杭州都市圈作为市场主导型的又一鲜明特征。

比如，以地理信息产业为特色，德清在杭州都市圈内孕育出二级节点。今年10月底，第二届联合国地理空间知识与创新周在德清拉开帷幕，来自联合国有关机构及60多个国家的千余名代表齐聚一堂，一场围绕地理信息产业的“莫干山对话”即将展开。

“按照一般思路，这类国际活动应该放在中心城市，但在杭州都市圈内，一座县城也能承接世界性功能。”柯敏说。从2016年开始，德清“无中生有”培育地理信息产业，不少资源从杭州引入。而杭州对此秉持开放态度，市场要素流动与否的决策仅需考虑成本开销、要素配套、营商环境等。

德清以“交钥匙”的方式为浙江工业大学建莫干山校区，并配套大学科技城，专门为大学教师准备的创业空间，年租金甚至只需几百元。德清为减免经常往返杭州、德清人员的通勤费用，推出高速免过路费的相关政策，仅这一笔开销每年补贴上亿元。杭州的学校、医院等，一些在德清扎根，作为当地高端人才的生活配套。

前不久，在调研中，卢庆强听说，一家杭州的脑机接口企业准备落户德清，这令他十分惊讶：“脑机接口行业对高端人才的要求非常高，这样的企业愿意去德清，说明当地环境的确成熟了，吸引力很大。”

在杭州都市圈，湖州、嘉兴、绍兴等地建设了80%的杭州外迁企业，以莫干智谷、诸暨岛等科创飞地为代表的跨区域产业孵化平台就近承接杭州人才和创新红利，探索形成“总部+基地”“研发+生产”“生产+服务”等跨区域产业协作模式。

另外，优质教育、医疗资源初步实现互享共享，浙江大学等在杭省属高校、浙江大学医学院附属儿童医院等省级三甲医院在湖州、嘉兴、绍兴等城市设立分校分院，杭州都市圈异地就医直接结算率达99%以上。

#### “小圈”与“大圈”

采访中，一位发改领域的政府工作人员告诉记者，曾有几年，大家对于城市间合作事项的积极性有所下降，在日常业务完成后才会推进跨域事项。

“好谈的能谈的，都已谈过了，之后要做的合作事项都在改革深水区。”另一位从事都市圈相关工作的政府工作人员一语中的，眼下工作的推进任务艰巨，涉及“真金白银”，会触碰不同城市间利益分配问题。

因为有自下而上的合作需求，杭州都市圈自然而然成型。发展到今天，更需要建立成熟机制规范运转，需要直面瓶颈问题改革突破，需要上位政策有效赋能。

“在长三角一体化战略下，杭州都市圈以次区域中心为主导，嘉兴、湖州同时纳入了上海都市圈协同范围，嘉兴更是浙江接轨上海的桥头堡。”杭州发改委相关负责人说，总体来看，杭州都市圈人流网络集中在周边40公里范围内，总体腹地空间偏小，面临的区域竞争加剧，这是杭州都市圈的个性问题。

而都市圈同城化发展步入新阶段，面临产业合作区共同开发与利益分配、公共服务共享与财政补贴、创新人才柔性引领与政策共享、数据要素开放与协同治理等更深层次的跨市域协同制度和利益分担机制的规则制定。这是长三角都市圈发展的共性问题。

与此同时，都市圈发展的重要性被置于前所未有的高度。

近些年，外部环境发生了深刻变化。过去发展经济，最关注两个关键词：规模和效率。全球化背景下，通过国际分工实现规模经济，通过降低要素流动成本提升效率。但现在情况变了。中美战略博弈进行了几年，现在必须在规模和效率之外加入第三个关键词：安全。

“有一个指标叫‘本地配套率’。”卢庆强说，本地配套率越高，产业链安全越有保障。浙江一家新能源整车企业在市场上销售价格能压得很低，因为其相关零配件都由浙江省内供给，大部分产业链上企业集中在同一个都市圈内。这是规模经济的2.0版本——集群化，靠核心企业串联产业链上下游，从而形成产业集群。

杭州都市圈的未来在何方？最新出炉的浙江省“十五五”规划建议提出，加快杭州都市圈同城化发展，争当全国现代化都市圈建设样板。

长三角一体化发展也将为杭州都市圈带来新的机遇。前不久，国务院发布关于《长三角国土空间规划（2023—2035年）》的批复，明确优化以都市圈为引领的空间格局，加强上海大都市圈与苏锡常都市圈空间融合，以及与南京、杭州、合肥、宁波都市圈空间统筹。

今年10月，《建立健全都市圈同城化发展体制机制提升长三角城市群一体化发展水平行动方案》正式印发，上海大都市圈、南京都市圈、苏锡常都市圈、杭州都市圈、宁波都市圈、合肥都市圈等开始“抱团”发展。

从杭州都市圈的“小圈”到长三角一体化的“大圈”，各地凝聚共识、攥指成拳，共同参与国际竞争，底气更足、信心更坚定。