

区域协调视角下我国城市群发展的制约因素及突破路径

◇ 贺 璇

一、我国城市群发展面临的制约因素

(一) 区域间城市群布局不合理

我国城市群区域发展极不平衡,东部地区城市群发展远高于中西部地区,超大城市群都位于东部沿海地区。除了地理区位条件和资源禀赋等自然原因外,区域非均衡发展战略是导致城市群空间分布不合理的一个重要原因。城市群空间布局失衡造成了三个方面的问题:首先,资源要素从内陆地区过度地向沿海城市流动,中西部地区经济发展的内生动力不足,难以发展起比较成熟的城市群;其次,弱化了东部沿海城市群对内陆地区城市经济发展的辐射带动作用,导致东部、中部、西部地区经济发展差距越拉越大;最后,由于人口过度涌入等原因,一些沿海大城市存在着人口膨胀、交通拥堵、环境污染、公共服务超载等严重的“城市病”,城市治理面临着诸多难题。

(二) 城市群等级体系的结构严重失衡

我国城市群面临着大、中、小城市发展失衡等问题,城市群层级规模结构体系不合理。超级大城市加速膨胀,大城市和中等城市发展比较迅速,而次级小型城市发展则较为落后,特别是县域小城镇发展严重滞后。在中西部地区的一些城市群中,“一城独大”的两极分化问题比较严重,没有形成功能互补的阶梯式城市体系。单核是我国城市群的主要表现形式,规模等级结构的不合理,限制了大城市的功能发挥和小城市(镇)的发展。首先,在空间极化作用的支配下,资源要素过度地向“首位城市”集中,大型城市的发展速度远远超过中、小城市(镇)。其次,由于资源要素的单向流动,中心城市聚集和正向扩散效应比较低,难以辐射带动周边区域经济社会发展。最后,区域次级中、小城市(镇)发展落后,降低了城市群之

间的回程效应,导致大型中心城市发展缺乏外部支撑。在这三种作用机制下,城市群内部未能建立良好的互动机制,不利于大、中、小城市协调发展。

(三) 资源要素不能在城市群内部合理流动

区域经济社会一体化发展是城市群的内在要求,而我国行政边界的分割制约着城市群内部的有机整合。当前,一些地区通过采取调整行政管理边界、制定协调发展规划等措施,促进城市群一体化均衡发展。但是,我国城市群内部一体化发展呈现出“积极竞争、消极合作”的特征,从根本上阻滞了城市群分工体系的形成。区域一体化发展程度较低,不利于城市群的发展。行政壁垒众多,资源要素的流动成本高。要素的自由流动是城市群发展的经济基础,它有利于促进资源的合理配置,增强城市群发展的内在活力。在我国,城市群发展涉及多重行政关系,跨区域合作治理的难度较大,阻碍了资源要素的合理流动。从横向看,城市群中不同等级规模的城市都有各自的行政管辖权,城市间具有明确的行政边界,行政壁垒提高了要素的流动成本。从纵向看,同一管理范围内的城市具有严格的行政层级,中心城市的行政级别高于周边地区的次级城市,在经济发展中处于支配地位,拥有更多的政策支持和资源优势,造成资源要素过度向中心城市集中和规模不经济等问题。

(四) 区域城市间产业分工与协作机制不完善

我国不少城市产业基础薄弱,区域产业结构高度相似,产生了消极竞争、合作不足等问题。区域行政分割增加了城市群内部的协调成本,阻碍了市场机制作用的发挥,交易信息、价格和竞争机制被行政管理体制扭曲,逐渐形成了“诸侯经济”发展模式。由于缺乏较为明确的分工和协作机制,城市间产业

结构高度相似,重复建设和投资问题突出,经济发展质量和效益不高,削弱了城市群的产业支撑能力。在城市群建设过程中忽视了市场机制和产业发展的作用,存在政府过度干预、产业结构雷同和经济首位度低等问题。在现有地方政府竞争机制之下,不同城市间的发展目标难以相容,为了实现地方经济的发展,各地不惜向周边地区转嫁资源要素配置的负外部成本,加剧了区域发展中的恶性竞争和利益冲突,进一步固化了地方之间的行政分割格局。

(五)城市群一体化管理极为滞后

除要素流动和产业分工外,基础设施和服务共享也是城市群发展的内在要求,构建一体化的社会管理体制有利于降低城市群的发展成本。我国城市群内部一体化管理极为滞后:首先,由于管理体制的限制,我国大、中、小城市之间的公共资源配置极不均衡,基础设施和公共服务主要集中在大、中城市,小城市(镇)的教育、医疗和卫生等社会事业上,发展比较落后;其次,城市群内部道路、交通等公共基础设施的通达性较差,缺乏统一的基础设施规划、建设、运营以及管理体制,城市间资源要素的流通能力较弱,区域经济发展面临较高的协调成本和时间成本;最后,在区域和城乡二元结构体制下,中心城市的公共服务职能无法向边缘地区延伸,农民与市民以及不同城市的市民拥有不同的社会权利,公共资源享用的“身份属性”取代了“社会属性”。因此,区域治理政策的不衔接是制约城市群发展的重要因素,导致城市间经济社会发展更加不平衡。

二、促进我国城市群发展的路径选择

(一)构建区域均衡发展机制,优化城市群的空间布局

考虑到自然资源和生态环境的承载能力,为了实现人口、资源和环境的可持续发展,我国不能将城市群的发展完全集中在东部沿海地区,应采取相应政策促进中西部地区城市群发展。为了从整体上优化我国城市群的区域空间布局,应重点构建区域均衡发展机制。首先,从国家层面推动中西部地区中心城市建设。中西部地区的武汉、中原、长株潭、成渝、关中平原等城市群的基础条件较好,应赋予这些地区更多政策优势,重点支持武汉、郑州、长沙、成都

以及西安等中心城市的发展,增强其在区域经济发展中的集聚辐射能力,缩小与北京、上海、广州等中心城市的差距。其次,支持东部沿海地区产业有序向中西部城市群转移。产业发展是构建城市群的经济基础,城市群依托产业发展实现内生增长。中西部地区城市可以利用资源比较优势,主动承接东部沿海的劳动和资源密集型产业,大力发展高新技术和现代服务业。加强东部、中部、西部城市间的沟通与协作,建立产业承接和转移的协调机制,形成合作发展、互利共赢的新机制。

(二)完善城市等级结构体系,构建城镇健康发展机制

城市等级规模结构决定城市群的功能,“多中心、组团式”模式是未来城市群发展的主要方向,应实现大、中、小城市协调发展,提高城市发展的内涵质量。完善我国城市等级结构体系,建立城镇健康发展体制,应着力从以下三个方面着手。首先,强化市场机制在城市群发展中的作用,防止陷入“摊大饼式”的城镇发展模式。通过市场机制提升城市群发展的内生动力,保证城市群的空间合理有序地向外围扩张,实现国土资源集约高效利用。其次,促进中小城市发展,构建城市群发展的副中心。限制超级大城市的规模,在大城市边缘发展卫星城市,缓解其日益紧张的人口、资源和环境压力。重点发展中小城市,实现城市等级规模结构扁平化、梯度化。最后,加快县域中心小城镇建设。我国应将集中型城镇化和分散型城镇化结合起来,既要促进大规模的城市群发展,又要在适当区域布局不同规模的中小城镇。明确城市群内中小城市的产业发展、吸纳就业、人口集聚等方面的功能,将小城镇建设成为城乡的连接纽带,使其成为乡村地区的经济中心和公共服务中心。

(三)增强市场机制的内生动力,促进资源要素合理配置

城市群发展涉及不同层级的地方行政主体,需要打破地区之间的行政障碍,促进资源要素自由流动。在我国城市化进程中,地方政府在城市建设和发展中居于主导地位,行政边界和市场边界不清晰是城市群发展失衡的重要原因。首先,要顺应市场经济发展要求,加快行政区域的调整和整合,减少对

县级区域和经济发达城市发展的制度束缚,为具有多中心结构的城市群发展创造良好外部环境,最终构建起多中心互动的城市群发展格局。其次,不断发挥市场机制的内生作用,通过社会化大分工和市场机制扩张打破封闭的行政边界,明晰政府和市场的边界,防止中心城市通过行政手段过度吸引小城市的要素资源,避免城市群发展出现两极分化。最后,加快资源要素市场化改革进程,实现由行政定价向市场定价的转变,将边缘地区的资源优势转变为经济优势,吸引中心城市的资金和技术,承接东部地区的产业转移,为城市建设和发展提供坚实的产业支撑。

(四)构建区域合作治理机制,加强城市间的分工与协作

为了实现城市间的错位发展和功能互补,应构建跨区域的合作治理机制,主要包括以下三个方面。首先,利益共享机制。城市群跨区域合作治理的本质是利益共享,应通过互利共赢来促进城市间的深度融合。在资源要素配置时,不能过度重视大城市发展的利益,而忽视中、小城市发展的利益,应建立合理的成本和收益分担机制,防止大城市向弱势地区转移外部成本。其次,分工协作机制。在利益共享的基础上,明确各城市的功能与定位,以社会分工促进区域一体化发展。工业化是城市群发展的基础,应优化城市群的产业布局,提升其产业支撑能力。建立专门的跨区域合作治理的组织机构,加强城市规划、社会服务以及城市管理等方面的协作,提升城市群内部网络化治理水平。最后,良性竞争机制。地方政府竞争增强了经济发展的活力,但过度竞争导致了严重的负外部效应,应逐步取消以GDP为导向的行政绩效考核机制,完善区域合作的激励机制,建立“积极竞争,有效合作”的城市群发展机制。

(五)构建公共资源共享机制,提升城市群的服务功能

城市群的服务功能是经济功能的延伸和补充,

公共资源共享是区域合作的重要方式,它有利于完善城市群一体化管理机制。构建公共资源共享机制应重点考虑以下三个方面的问题。首先,做好城市间的基础设施对接。为了实现福利最大化目标,城市群内部应对基础设施进行统一规划,加快道路交通、供水供电、供气供暖、污染处理等基础设施的对接,提升城市群发展的物质保障水平,实现要素的高效流动和居民生活便利化。其次,保证公共服务均衡化配置。科学地确定教育、医疗、卫生等公共服务机构的选址,防止公共资源过度向大城市集中,解决城乡公共服务资源配置失衡的问题,增强中小城市和小城镇的公共服务供给能力。最后,实现公共服务共享。打破享用公共服务的身份障碍和区域障碍,建立覆盖整个城市群及周边地区的公共服务一体化体系和信息平台,实现公共资源的共享共用,最大限度地发挥城市群的服务功能。

城市群是城镇化发展到比较高级阶段的产物,它具有更强的集聚、辐射、创新和服务功能。在欧美发达国家,城市群是市场机制长期自发演化的结果,实现了城市群发展、产业集聚以及制度创新之间的良性互动。我国城镇化正处于加速发展阶段,城市群发展面临着区域发展不平衡、城市等级规模体系不完善以及一体化发展滞后等问题。为了增强我国城市群的功能,促进城市群健康可持续发展,应加快构建良好的体制机制,实现区域均衡发展、城镇健康发展以及区域合作治理等方面的制度创新,解决好城市群发展中面临的各种问题。我国在城市群发展和布局的过程中,既要注重吸收国外先进经验,又要考虑区域发展的实际情况,不断探索适合我国国情的城市群发展道路。

作者简介:贺璇,河南大学哲学与公共管理学院副教授、管理学博士。

(摘自《改革与战略》2019年第4期)