

中国城市群形成与发展的动力、模式及对策

◇周 韬

一、基于空间竞争的中国城市群形成与发展的动力

城市群形成与发展总体来说是生产力发展到较高阶段的产物,市场机制和全球化进程则加速了城市群的形成。城市群发展不平衡和差异性城市群经济的基本特征。分工网络已从产品分工深入到城市群内部分工。城市群内部的分工协作促进了城市之间的经济联系,在特定区域内出现了城市产业体系。城市群空间竞争的内涵极为丰富,包括经济、市场及空间等,但要素集聚和产业布局的空间耦合性及依赖性城市群空间竞争力的本质和精髓。无论哪个维度的城市群竞争,最终都将落脚于生产要素的投入效率和产业的空间分工之上。

从我国城市群发展的实践来看,城市的扩张和新城的建立促进了城市群的加速形成,进而促进了我国区域经济一体化格局的形成。改革开放以来,我国特有的区域治理机制和财政体系为城市空间竞争提供了有利条件,以城市竞争为代表的区域空间竞争成为政府间竞争的重要体现,推动了中国经济的迅速发展。空间竞争是空间生产的动力源泉。从逻辑上来看,空间生产促使空间资本化并推动城市空间扩张;空间重组促使空间价值链并推动城市群协同发展;空间交互作用促使空间溢出并推动城市群竞争力提升。从发展进程来看,我国城市群经历了产业价值链主导、“空间—产业”互动和空间价值链主导三个阶段。

二、基于空间竞争的中国城市群形成与发展的模式

城市群的形成与发展是社会生产力发展到较高阶段的产物,在不同的国家和地区,形成与发展受到

当地的社会发展水平、制度环境、人文习俗等多种因素的影响。新中国成立以后,我国城市发展可以分为两个阶段:第一阶段是计划经济时代的政府主导时期,政府在城市空间演进和空间治理中发挥着重要作用,催生了一批城市的发展和复兴;第二阶段是改革开放以来的市场主导阶段,在此阶段,城市经济获得了快速发展,形成崛起与旧城扩张并存,催生了一批城市群的出现。虽然,每个阶段的发展都取得了巨大成功,但每一个阶段都存在着城市布局功能定位不科学、要素集聚不合理、城市规划滞后、城市无序竞争突出和产业雷同等问题。根据我国城市及城市群发展的实际,从形成与发展机理来划分可以分为市场化模式和政府推动模式。市场化模式在市场机制作用下自下而上进行,其核心是市场助推,以长三角城市群为代表。政府推动模式运行方式是自上而下,政府助推,以京津冀城市群为代表。

城市群空间竞争力是城市群存在的基础。通过技术扩散、人力集聚和信息共享等路径引导空间要素向投资报酬较高的生产领域参与分配与重组,由此形成功能互补、生产协同的城市体系。要素在城市群层面集聚有效降低了交易成本,城市群空间及其各类要素整合除产生贸易带来的静态利益外,更重要的是形成了产业空间整合的动态利益。城市群层面的政府规划与协调机制会促使各城市地区为谋求集聚效益,根据比较优势进行规模化和专业化生产,两种集聚模式都会间接改变城市群的空间价值。同时,以地域分工为基础的产业链的横向扩展和纵向延伸形成的差异化发展路径推动了城市群竞争力的提升,从而形成了城市群发展的良性循环。

政府主导、市场运作的混合模式是目前我国大

多数城市群的发展模式。“多层+多极”、“组团+抱团”、“集聚+集约”、“多中心、组团式”的是城市群常见的空间组织模式。从形成与发展进程来看,可以分为单核主导模式(关中平原城市群)、双核驱动模式(成渝城市群)和多核交互模式(长三角城市群)。目前我国城市群的发展表现为,高铁联网下的多核心、网络化发展;分工与专业化驱动的组团式、差异化发展;资源与生态约束下的绿色、可持续发展;创新驱动下的精明、紧凑发展;城市群经济下的区域“空间—资源—产业”互动与耦合发展等趋势,探索避免交通拥挤、市场过度竞争、生产要素价格猛涨等弊端,即“集聚不经济”,正在步入内涵式、质量型、特色化、生态型的发展之路。

三、基于空间竞争的中国城市群形成与发展的对策

(一)因地制宜,分类施策。对我国大多数城市群而言,还是要主张极化效应,培育核心增长极,凸显集聚效应。城市群的形成与发展是地理相邻城市之间竞争的结果。城市之间的竞争形成资源向不同城市合理配置,最终形成分工合理、互补协作的组团发展格局。城市群中的中心城市根据自身优势发挥核心城市的辐射能力及城市间空间交互产生的溢出效应,打造更大区域的增长极,成为更大区域的核心和价值链控制中心。不同发展水平和区位的城市群应根据区域发展阶段和要素禀赋采取相应的组团发展策略,一般来说,较发达的城市群应侧重于多核化发展格局,凸显市场的作用,合理引导城市竞争,防止城市衰退;发展水平较低的城市群应积极培育中心城市,凸显政府作用,做好产业规划,实现城市群层面上的分工和专业化发展格局。

(二)分工互补,协同集聚。避免产业雷同、千城一面。城市群中包含了若干个城市,每个城市的空间价值具有差异性,因此,应在城市群层面进行产业分工,引导城市群内部不同城市在地位、功能、规模上的合理定位,引导产业发展的有效分工,通过空间生产及其资本化的良性发展,提升空间资本的运行效率和产出水平,实现地方化经济与城市化经济的有机结合,形成大中小城市和小城镇合理分工、功能

互补、协同发展,形成与要素禀赋结构相匹配的城市群“空间—产业”耦合发展格局以消除由于要素价格扭曲导致的要素空间集聚失衡和产业空间分布的同构竞争现象,构建城市群整体利益最大化的协同发展机制。

(三)张弛有度,精明紧凑。城市群不仅为社会提供就业和居住的场所,更应该契合国家经济发展矛盾转化的要求,展现以人民为中心的发展观,把以人为本的理念贯穿发展的始终。对大多数发展水平较低的城市群而言,应通过储蓄、投资形成资本广化能力推动城市群的空间扩张;对较发达的城市群来说,以技术进步为驱动的高附加值产业不断推动空间资本的深化,城市群向着紧凑、精明的方向演进,在城市群层面进行专业化生产布局,实现网络化的城市集群格局,有效化解空间资本化带来的空间失序、空间正义缺失和空间剥夺等问题。围绕形成区域竞争新优势培育发展现代化城市群,要以促进中心城市与周边城市(镇)同城化发展方向,将中心城市非核心功能疏解到周边中小城市,推动城市群内各城市间专业化分工协作为导向,促进城市功能互补、产业错位布局和特色化发展。

(四)管理科学,竞争有序。城市群的形成和发展交织着城市之间的空间竞争。城市群的发展应树立系统化的思维,既要发挥整体的效益,也要避免结构性的内耗,保障城市群各城市间和而不同、竞合有序的力量,引导城市群发展以交通为导向、以特色小镇为依托、以产业为支撑,应加强“多层+多极”、“组团+抱团”、“集聚+集约”、“多中心、组团式”的城市群空间组织模式的构建,打破行政壁垒,弱化行政割据和干预,强化生态空间管制,防止过度竞争和城市衰退,有效解决“大城市病”、重复建设、无序蔓延、和效率损失。

作者简介:周韬,河南科技大学经济学院副教授,经济学博士。

(摘自《社科纵横》2020年第1期,原标题《空间竞争视域下中国城市群形成与发展的动力、模式及对策研究》)