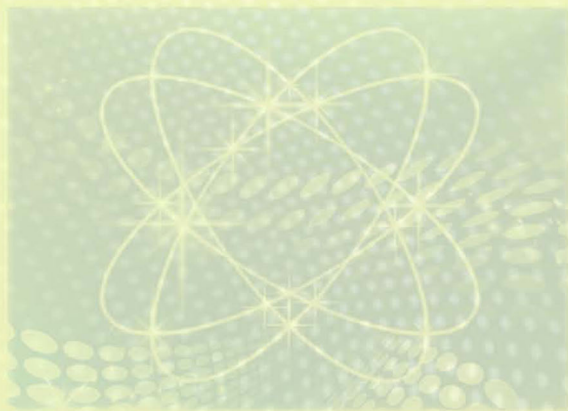


长三角城市群协调发展 与区域共生治理研究

陈辉煌 著



西北大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

长三角城市群协调发展与区域共生治理研究/陈辉煌著.
—西安:西北大学出版社,2013.8
ISBN 978-7-5604-3291-5

I. ①长… II. ①陈… III. ①长江三角洲—城市群—
区域经济发展—研究 IV. ①F299.275

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 214080 号

长三角城市群协调发展与区域共生治理研究

作 者:陈辉煌

出版发行:西北大学出版社

地 址:西安市太白北路 229 号

邮 编:710069

电 话:029-88303313

经 销:全国新华书店

印 装:西安华新彩印有限公司

开 本:889 毫米×1194 毫米 1/32

印 张:10.625

字 数:267 千字

版 次:2013 年 8 月第 1 版 2013 年 8 月第 1 次印刷

书 号:ISBN 978-7-5604-3291-5

定 价:36.00 元

前 言

在经济全球化和区域经济一体化加速推进的时代背景下,长三角地区已经步入快速发展阶段,随着苏浙沪主要核心城市产业结构升级和产业转移带来的区域联动,长三角地区的巨大发展潜力已逐渐凸显,长三角城市群的崛起对于提升中国整体经济实力,增强国际综合竞争力具有重要的作用,是实现东部地区率先发展的重要支撑,同时也是实现中国区域协调发展与可持续发展的重要内容。国家“十二五”规划明确提出推进长三角区域经济一体化发展,系统研究长三角城市群协调发展与区域共生治理,对于实施国家战略,推动长三角城市群成为中国区域经济发展引擎,建设国家创新型区域和打造世界第六大城市群均具有重要的政策意义。

20世纪80年代以来,中国区域协调发展研究取得了一定进展,但与西方发达国家相比,整体上还比较落后。区域协调发展理念已得到学术界的广泛认同,并成为区域科学、经济地理学、区域经济学等领域重要的研究范畴,但迄今为止,对于这一概念的内涵,学术界并没有一个统一的界定。因此,正确认识长三角城市群协调发展的基本内涵,准确把握长三角城市群协调发展的模式、综合评价指标体系和区域创新能力提升等问题,是深化理论研究、推动城市群又快又好发展的前提和基础。

本书借鉴了国内外已有的研究成果,对相关的研究进行了认真的梳理,并使之有机地融入到相关内容、结构与体系中;同时,参阅了大量区域协调发展的相关资料,对长三角区域协调发展的现

状及经验进行了较多的分析与总结,突出了理论依据、实践总结与规律认识,使本书更具有学术的前沿性、实践的针对性以及理论与思路的创新性。

本书着重从基础理论和实践两个角度系统研究了长三角城市群协调发展与区域共生治理问题。首先研究了长三角区域经济一体化水平综合测度,在梳理文献的基础上建立城市群协调发展评价指标体系;其次,重点分析了复杂网络视角下长三角城市群区域创新能力的提升;第三,探讨了基于委托—代理理论的长三角城市群区域合作机制以及长三角城市群协调发展的体制改革与制度创新;最后,对长三角城市群区域共生机理、区域共生治理模式进行了综合分析,提出了对策建议。

本书的主要结论是:

(1)长三角地区经济差异化逐年缩小,城市群区域经济一体化程度不断提高。

(2)长三角城市群经济、人口、创新、资源与环境、社会五个子系统发展水平总体趋势逐年升高,城市群发展的协调度水平自2000年以来总体呈上升趋势。

(3)现代服务业的发展推动了长三角城市群产业结构的整体升级,而产业结构的升级和优化又是城市群协调发展的必然结果。

(4)海洋经济整合是区域经济协调发展的重要内容,是区域经济协调发展在海洋领域的应用与拓展。

(5)区域创新网络具有小世界特性,有较小的平均路径长度和较大的聚群系数,具明显的无标度网络特征。

(6)区域创新网络具有对随机失效的鲁棒性与对蓄意攻击的脆弱性。网络的稳定性是由一些关键节点的稳定性决定的,政府应当密切关注核心节点的成长,为其提供激励机制和良好的创新环境。

(7) 缩短长三角城市群区域创新网络的平均路径长度就能提升长三角城市群区域创新能力。区域创新网络的平均路径长度反映整个创新体系可能的最好整体效率,所以政策措施应趋向于不断缩短这个距离。

(8) 在长三角城市群区域合作中,要建立有效的委托—代理激励机制。

(9) 对称性互惠连续共生阶段是城市群区域共生存在的最稳定状态。

(10) 城市群区域共生过程实质上是一个博弈问题。城市群区域各城市之间的共生即通过建立广泛的联系,加强相互间的合作,从而实现经济利益共赢。

作 者

2013 年 4 月

目 录

1 研究概述	1
1.1 研究背景及意义	1
1.2 国内外研究现状	4
1.3 相关概念界定及理论基础	10
1.4 研究思路和技术路线	40
1.5 研究的主要内容及创新点	42
2 长三角城市群协调发展分析	47
2.1 长三角城市群发展现状	47
2.2 长三角城市群区域一体化协调发展水平测度	65
2.3 长三角城市群非和谐发展的因素分析	82
3 长三角城市群协调发展水平综合评价	97
3.1 城市群协调发展综合评价指标体系的构建原则与 方法	98
3.2 城市群区域协调发展的评价标准	103
3.3 城市群协调发展系统动态评价指标	104
3.4 城市群区域经济协调发展综合评价指标体系构建	108
4 长三角城市群协调发展的路径选择	117
4.1 长三角城市群协调发展的方向和出路	117

4.2	发展现代服务业促进长三角城市群的产业结构升级	119
4.3	长三角城市群海洋经济整合分析	135
4.4	复杂网络视角下提升长三角城市群区域创新能力 分析	179
5	长三角城市群协调发展体制机制建设	220
5.1	长三角城市群区域合作的体制机制障碍	220
5.2	长三角城市群一体化协调模式	224
5.3	基于委托-代理理论的长三角城市群区域合作机制 分析	227
5.4	长三角城市群协调发展的体制改革与制度创新	246
6	基于共生理论的长三角城市群区域治理研究	269
6.1	长三角城市群区域共生机理分析	269
6.2	长三角城市群区域治理现状分析	289
6.3	长三角城市群区域治理的目标	293
6.4	长三角城市群区域共生治理分析	297
7	结论与展望	311
7.1	研究结论	311
7.2	研究展望	315
	参考文献	318
	后记	331

1 研究概述

1.1 研究背景及意义

从全球竞争的角度看,21 世纪国际经济竞争的基本单位既不是企业,也不是国家,而是以中心城市为核心的大城市群。作为现代城市发展的一个新的空间单元,城市群之间的分工、合作和竞争将决定未来世界经济、政治的格局。建设一个强大的城市群,将成为赢得本世纪全球一体化下激烈国际竞争的关键所在。

改革开放后,我国超大型城市群,如长三角城市群、珠三角城市群、京津冀城市群等成为我国社会经济发展的先导区域,在我国国民经济和社会发展中具有举足轻重的地位。这些地区经济高速增长,区域与区域之间、区域与城市之间、城市与城市之间、城市与乡村之间人流、物流、信息流、资金流的联系日益频繁和密切。虽然,城市群的内部结构与经济联系尚未达到完善的城市体系所具有的程度和水平,但在工业化、城市化快速发展过程中,城市群内各城市之间以及各产业间的联系正在逐步加强,逐步完善。

随着社会主义市场经济的进一步完善,城市间和产业间的功能联系和空间联系日益强化。树立城市群区域经济一体化及其联系观念有利于各城市认清其在城市群中的地位,发挥自身特点和优势,大力发展独具特色的区域经济,充分利用国内与国际两种资源和两种市场,促进城市产业结构转换和升级,进一步增强其集聚与辐射功能,强化城市间和产业间的功能联系;此外,有利于各

城市从区域的角度考虑城市和产业的发展与布局,树立城市与产业发展的“大区域”观念,打破就区域论区域,就城市论城市,就产业论产业的发展观念。这样,城市和产业的发展将会置于国家、城市群、区域、市域等不同的空间规模下,自觉地接受国家规划、区域规划、市域规划、城市总体规划所构成的规划体系的宏观指导,有利于增强城市群区域的综合实力和群体效应。

长三角城市群是我国综合实力最强的区域,在社会主义现代化建设全局中具有重要的战略地位和突出的带动作用。改革开放以来,长三角地区锐意改革,开拓创新,实现了经济社会发展的历史性跨越,已经成为提升国家综合实力和国际竞争力、带动全国经济又好又快发展的重要引擎。当前,长三角地区处于转型升级的关键时期,从实施国家区域发展总体战略和应对国际金融危机出发,必须进一步增强综合竞争力和可持续发展能力,带动长江流域乃至全国全面协调可持续发展,围绕上海国际经济、金融、贸易和航运中心建设,打造在亚太乃至全球有重要影响力的国际金融服务体系、国际商务服务体系、国际物流网络体系,提高开放型经济水平,在我国参与全球合作与对外交流中发挥主体作用。长三角地区围绕培育区域性综合服务功能,加快发展金融、物流、信息、研发等面向生产的服务业,努力形成以服务业为主的产业结构,建设一批主体功能突出、辐射带动能力强的现代服务业集聚区;加快区域创新体系建设,大力提升自主创新能力,发展循环经济,促进产业升级,提升制造业的层次和水平,打造若干规模和水平居国际前列的先进制造产业集群。长三角要通过发挥上海的龙头作用,努力提升南京、苏州、无锡、杭州、宁波等区域性中心城市国际化水平,走新型城市化道路,全面加快现代化、一体化进程,形成以特大城市与大城市为主体,中小城市和小城镇共同发展的网络化城镇体系,成为我国最具活力和国际竞争力的世界级城市群。

但是与世界上前五大城市群相比,长三角城市群在能量和能级上都无法与之抗衡。这主要是因为区域内产业结构趋同性非常高,而且这些产业大部分是后向关联度较高的产业,反映了城市群区域内具有更多的竞争性而互补性不够。这种产业布局与产业发展背离了社会劳动地域分工规律和客观要求,损害了地区间的产业合理分工,牺牲了区际比较利益;同时也容易导致区域内部的过度竞争,争夺相对有限的市场份额和资源,而且还出现由地方政府直接参与地区间支柱行业和引进外资的竞争。另外,由于受旧的思想观念、体制和管理方式的束缚,一些地方各自为政,画地为牢,重复建设,造成严重的资源浪费和环境污染。

由此可见,长三角地区面临不是一个镇、也不是一个市的问题,而是整个城市群怎样整合与提升的问题。因此,只有在科学发展观的指导下,明确每个城市的不同功能定位,对长三角城市群的生产要素进行重新整合,实现区域内的优势互补,才能迸发出新的活力,达到以下三个目的:

第一,提升区域整体竞争力。通过从观念意识、功能规划、产业布局等对长三角城市群的生产要素进行整合,进一步提升区域的整体竞争力。

第二,保障长三角城市群持续快速协调发展。长三角城市群是我国人地矛盾最突出的地区,快速的人口集聚及广泛的人工建设导致区域自然环境容量与生态质量迅速下降,持续发展能力受到极大威胁,要改变这种局面,迫切需要加强区域协调,特别是在城市建设、基础设施建设以及环境保护等主要方面开展切实可行的跨行政区合作,以实现长三角城市群的持续快速发展。

第三,对我国其他城市群的协调发展起到一定的示范效应。研究长三角城市群的区域发展问题,寻求社会主义市场经济条件下城镇密集型地区协调发展的有效机制和途径,探索既保持地方

活力,又加强区域协调的发展道路,不仅对长三角城市群“增创新优势,更上一层楼”意义重大,也对全国其他地区、特别是城市群的发展具有一定的示范效应。

1.2 国内外研究现状

1.2.1 国外城市群协调发展研究概述

最早从城镇群体角度进行探索性研究与实践的是英国学者霍华德(E. Howard, 1898),他提出“田园城市模式”,建议围绕大城市建设分散、独立、自足的田园城市,以达到高度的城市生活与清静的乡村生活的有机融合,其实质是通过城镇群体空间组合解决大城市无限扩张所带来的一系列城市问题。芬兰规划师沙里宁(E. Saarinen)在《城市:它的发展、衰败和未来》一书中指出:城镇群体发展应当从无序的集中变为有序的疏散。沙里宁在这种“有机疏散”的理论模式指导下拟定了著名的大赫尔辛基规划方案。

法国地理学家戈特曼(Jean Gottmann, 1957)根据对美国东北海岸城市密集地区的研究,发表了具有划时代意义的著名论文《大都市带:东北海岸的城市化》,首次提出了“Megalopolis”这一崭新的城镇群体概念,认为在过去三个世纪里,这一地区对美国的发展起到了中枢性的关键作用。戈特曼认为在这一巨大的城市化地域内,支配空间经济形式的已不仅仅是单一的大城市或都市区,而是若干都市区的集聚,并在人口和经济活动等方面密切联系形成了一个巨大整体。这种城市地域空间组织形式的出现标志着美国空间经济的发展进入了“成熟”阶段。弗里德曼(J. Friedmann, 1973)提出经济发展与空间演化相关模式,反映了城市群的发展阶段与过程。瑞典学者哈格斯特朗(T. Hagerstrand, 1968)提出现代空间

扩散理论,揭示空间扩散的多种形式,加深了城市群空间演化研究。哈盖特和克里夫(Haggett & A. D. Cliff 1977)提出区域城市群空间演化过程模式。希腊学者杜克西亚斯(C. A. Doxiadis, 1970)大胆地预测世界城市发展将形成连片巨型大都市区。加拿大地理学家麦吉(T. G. McGee, 1991)对东南亚发展中国家城市密集地区进行研究后,提出“城乡融合区”的概念,认为这些地区已出现类似于西方的大都市带空间结构。卢德耐里(D. A. Rondinelli, 1985)总结了区域城市群相互联系的七种类型。麦克尔劳林(J. B. McLoughlin, 1985)强调城市群应当通过理性规划的约束达到空间持续平衡发展。

1990年代以来,国外从区域协调的角度研究城市群的热情进一步高涨,戈特曼在其新著 *Since Megalopolis* (1990)一书中对他早年许多忽视社会、文化、生态的观点作了修正。魏克纳吉(M. Wackernagel, 1992)、莱斯(W. Rössler, 1992)以“生态足迹”(Ecological Footprint)的概念来反证人类必须有节制地使用空间资源。范吉提斯(Y. N. Pyrgiotis, 1991)、昆曼与魏格纳(R. Kunzmann & M. Wegener, 1991)都对经济全球化与区域经济一体化背景下跨国网络化城市体系进行了研究。秋元耕一郎(1993年)从区域城市发展的轴线系统入手,对各行政单元(县)的城市体系的空间结构进行分类,提出了促进合理发展的政策措施。1993年欧盟15国开始了“欧洲空间展望”(European Spatial Development Perspective)跨国空间规划工作,该规划提出的旨在促进可持续协调发展,共同实现城市群空间集约发展的思想得到了广泛共鸣。近年来,日本又在日趋成熟的“全总规划”中,引入控制与引导城市化过程的观点,力图建设一个21世纪自然-空间-人类融合的城市群体系统(岸根卓郎,1990)。各种形式的区域发展协调管理机制正在国外发达国家广泛建立,城镇群体协调发展规划已成为一种参与全球性竞争

的战略手段。

总体而言,西方国家关于城镇群研究的理论与实践经历了由静态到动态,从小范围到大区域,从城市群的形成机制研究到协调发展研究,特别是对全球化、信息化时代对城市群协调发展影响成为研究与实践中的一项重要内容。

1.2.2 国内研究进展及评述

我国关于城镇群协调发展的研究源自“城镇体系”的研究。早在1945年梁思成教授就撰写了《市镇体系秩序》一文,专门介绍了沙里宁的城市“有机疏散”理论,呼吁在中国“预先计划、善于辅导,使市镇发展为秩序的组织体”(梁思成,1945)。姚士谋在《中国城市群》一书中,在对国内几大城镇密集区进行深入研究的基础上,提出了城市群的概念,是我国第一部以城市群为研究对象的专著(姚士谋,1992)。周一星借鉴西方城市不同尺度空间单元体系,较早提出了市中心-旧城区-建成区-近市区-市区-城市经济统计区-都市连绵区(MIR)这样一套中国城市的地域概念体系,同时指出MIR是城市群发展的更高级空间形态(周一星,1996)。

吴良辅等学者通过对长江三角洲地区的研究,认为大都市带现象的出现是将城乡规划分裂开来各行其是的陈旧观念的表现,强调建立“自然-空间-人类”系统,即农业、工业协调发展的“城乡融合的社会”(吴良辅等,1996)。周一星分析了MIR形成条件,认为大都市带是经济高效的空间组织形式,而且是动态发展的阶级性产物(周一星,1988)。朱英明等综合分析了城市群发展的等级、功能、再分配和增长特征,以及城市群管理战略和分配机制的及时调整问题(朱英明等,2001)。姚士谋从区域空间布局的角度概括了城市群(Urban Agglomeration)的概念,即在特定的地域范围内具有相当数量的不同性质、类型和等级规模的城市,依托一定的

自然环境条件,以一个或两个超大或特大城市作为地区经济的核心,借助于现代化的交通工具和综合运输网的通达性,以及高度发达的信息网络,发生与发展着城市个体之间的内在联系,共同构成的一个相对完整的城市“集合体”(姚士谋,2001)。薛东前等从城市群结构、空间拓展和土地利用等方面讨论了城市群空间演化过程、动力机制、基本特征和规律,以及由此引起的城市群用地优化配置趋势(薛东前等,2002)。黄建富等学者将中国城市群发展置于世界城市体系中加以研究(黄建富等,2003)。郑吉春等学者认为,城市群从本质上讲首先是一个经济圈,不局限于行政地域的概念。中心城市逐步通过横向联系,达到合理的地域分工,求得整个经济区域的共同繁荣,即“城市群 = 中心城市 + 横向联系 + 地域分工”(郑吉春,2003)。刘德平(2006)认为城市群是在城市化过程中,在一定的地域空间上,在一个或几个核心城市的组织和协调下,由若干个不同等级规模、城市化水平较高的城镇,借助于综合运输网络和高度发达的信息网络,通过空间相互作用而形成的、具有群体亲和力和整体关联性的城镇网络群体。

学术界有关城市群协调发展的研究主要集中于三个方面:其一,从区域协调发展的定义着手。如覃成林(1998)认为,区域经济协调发展是区域之间在经济交往上日益密切、相互依赖日益加深、发展上关联互动,从而达到各区域的经济均持续发展的过程。张可云(2007)定义区域经济协调发展是在区域经济非均衡发展过程中不断追求区域间的相对平衡和动态协调的发展过程。他认为区域协调发展战略的最终目标是区域和谐,而区域和谐是和谐社会的重要内容之一。郝寿义(2007)指出,区域协调发展是不同区域基于自身要素禀赋的特点,确定不同要素约束条件下的开发模式,形成合理的分工,同时在政府的调控下,保持区域之间的发展条件、人民生活水平的差距在合理的范围内,人与自然之间保持和谐

状态下的发展状态。其二,从跨行政区的管理协调机制探讨城市群协调发展。论证建立跨行政区的管理协调机构对城市群协调发展的必要性(宁越敏等,1998)。评估行政区划调整的影响,提出我国都市密集地区区域管治体系框架(张京祥等,2000)。多数学者认为,市场机制与政府干预机制是促进区域协调发展的主要机制(覃成林,1997;李兴江,2007)。王志凌、谢宝剑(2007)认为在区域协调发展中要处理好制度、政府与市场的关系,提出建立促进区域协调发展的区域合作制度、区域合作的组织和市场机制。孙兵(2007)总结出促进区域经济协调发展的市场机制路径、区域经济政策路径、区域政府路径,并在此基础上提出了区域协调发展的治理路径。其三,探讨促进城市群协调发展的具体对策。如阎小培等主张采取加强规划管理,严格控制建设用地,保护耕地等措施促进穗港澳城市群协调发展(闫小培等,1997)。张可云(2007)指出了主体功能区划分与管理在操作层面的系列问题,包括负责部门、划分层级、识别指标等。东西互动、产业转移是实现区域协调发展的重要途径(陈栋生,2008)。东部应集中在高新技术产业上,而把传统产业转移给中西部,在转移过程中,东部应帮助中西部对这些传统产业进行技术升级改造(胡乃武、张可云,2005)。徐现祥等(2005)研究发现,随着长江三角洲城市经济协调会的成立、运行,地方市场分割对区域协调发展的阻碍作用已经下降了近50%,可见市场一体化是有利于区域协调发展的。孙红玲(2007)认为,可将东中西三大地带合纵连横为“三大块”区域,分别构建泛珠三角经济板块、泛长三角经济板块和大环渤海经济区板块。

同时许多学者对区域发展不协调的成因也进行了较多的研究,如王小鲁、樊纲(2004)指出,市场导向的外商直接投资以及民间资本流动使资金大量流向东部,加速了东部地区的经济增长,同时也扩大了地区差异。周业安、章泉(2008)在参数异质假定下,即

考虑中央的经济政策对不同地区的冲击及其后果的明显差异,得出资产投资对于收入增长的促进作用在人均 GDP 增长较慢地区比人均 GDP 增长较快地区表现更好的结论。一些研究成果显示地区间劳动力流动对缩小地区差异有很大的影响(蔡防等,2003)。区域间技术差距也是导致区域差异扩大的一个因素已被部分学者的实证研究所证明(李光泗、徐翔,2008)。郝寿义等(2006)提出了一个分析框架,自然资源禀赋差异与社会资源条件差异导致要素集聚能力与约束差异进而带来产业发展与产业选择的差异,而产业发展与选择的差异又进一步强化了要素积聚能力的差异,从而形成了一个区域差异不断加强的自增强机制。张可云(2001)系统的描述了区域之间以争夺中央政府资源和彼此封锁本地市场、争夺他地资源为主要内容的“区域大战”。学者们在探讨上述列举的区际关系恶化诸现象成因时不约而同地将注意力转向了区域利益冲突。

总体上看,国内关于城市群发展的理论研究还滞后于西方,对城市群协调发展在研究思路尚存在一定的缺憾,侧重于城市群内部组织结构与相互关系的研究,对城市群协调发展的内涵、特征等还没有进行深入研究,缺少了城市群协调发展研究工作必备的理论认识基础,同时较为缺乏城市群协调发展的经济学、社会学、生态学等多学科交叉研究,对新的经济、社会、技术因素及人文、生态等要素影响的研究也不够充分。

从国内外对城镇群发展研究的情况来看,可以得到如下启示:

一是突破行政区划,从区域角度来强化城市间的经济联系,城市群的协调发展成为研究的基本原则。从系统的角度,协调区域内各城镇之间的发展关系,推进区域资源共享和合理保护利用,已成为城市群发展研究的主题。

二是以经济全球化及信息化为背景的城市群发展研究将成为

我国今后研究的重点,对城市群协调发展评价指标与方法的建立以及以自然-空间-人类融合为原则来研究城市群将成为新的趋向。

1.3 相关概念界定及理论基础

1.3.1 概念界定

1.3.1.1 城市

目前,我国在“城市”和“城镇”的使用上比较混乱:狭义的“城市”只含市不含镇,广义的“城市”含市又含建制镇;狭义的“城镇”含市和建制镇,广义的“城镇”含市、建制镇和集镇。城市是人类为满足自身生存和发展需要而创造的一种经济社会活动高度集中的地域空间。《城市规划法》明确指出:“本法所指的城市,是指国家按行政建制设立的直辖市、市、镇”,把建制镇纳入城市范畴。因此,本研究中的“城市”采广义的“城市”概念。

1.3.1.2 城市群

当前对城市群的研究方兴未艾,国内外研究从所考察的各国不同阶段城镇密集区具体情况出发给出了各自的界定,其侧重点各不相同,含义和称呼也有差异。国际上有 Megalo Polis、Metro Politan Area、Urbanized Area、Urban Agglomeration、Metro Politan complex、City-Region、Daily Urban System 等叫法。国内学者对城镇密集区相关术语作出许多不同的翻译,如都市连绵区、大都市密集区、城镇密集区、城市群、城市带、大都市带和城市圈等。对城市群概念的理解有两种最具有代表意义: