

自贸区研究系列
中国自由贸易试验区协同创新中心

上海财经大学上海发展研究院 上海财经大学城市与区域科学学院

上海市政府决策咨询研究基地「赵晓雷工作室」

上海市教育系统「赵晓雷城市经济与管理工作室」 编

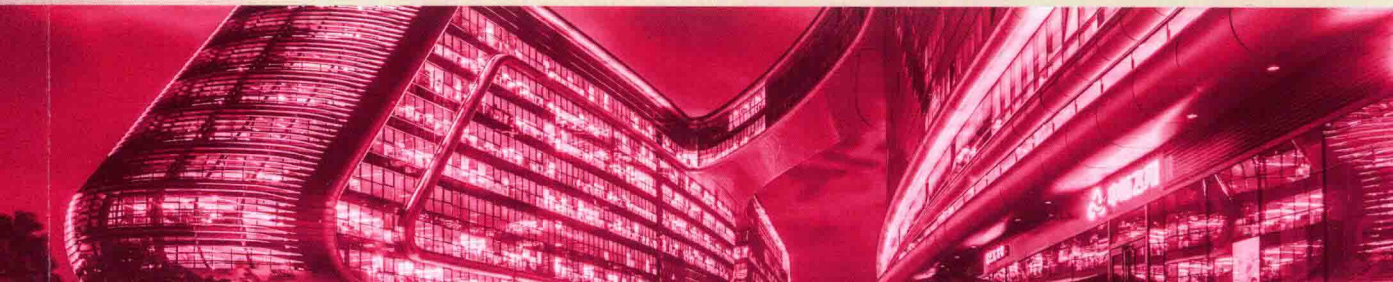
2017上海城市经济 与管理发展报告

优化升级长三角城市群的
上海城市发展战略研究

研究报告

海外借

格致出版社 上海人民出版社



2017上海城市经济 与管理发展报告

优化升级长三角城市群 的上海城市发展战略研究

上海财经大学上海发展研究院 上海财经大学城市与区域科学学院
上海市人民政府决策咨询研究基地“赵晓雷工作室”
上海市教育系统“赵晓雷城市经济与管理工作室” 编

主 编 赵晓雷

执行主编 胡 彬

编 委 (按姓氏笔划)

邓涛涛 何 骏 张祥建 金钟范

格致出版社  上海人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

2017 上海城市经济与管理发展报告:优化升级长三角城市群
的上海城市发展战略研究/上海财经大学上海发展研究院等编.—上海:格致出版社:上海人民出版社,2017.12

(自贸区研究系列)

ISBN 978-7-5432-2805-4

I. ①2… II. ①上… III. ①城市经济-经济管理-研究报告-上海-2017 IV. ①F299.275.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 256748 号

责任编辑 彭 琳
美术编辑 路 静

自贸区研究系列

2017 上海城市经济与管理发展报告

——优化升级长三角城市群的上海城市发展战略研究

上海财经大学上海发展研究院
上海财经大学城市与区域科学学院 编
上海市政府决策咨询研究基地“赵晓雷工作室”
上海市教育系统“赵晓雷城市经济与管理工作室”

出 版 世纪出版股份有限公司 格致出版社 世纪出版集团 上海人民出版社 (200001 上海福建中路 193 号 www.ewen.co)	印 刷 苏州望电印刷有限公司
 编辑部热线 021-63914988 市场部热线 021-63914081 www.hibooks.cn	开 本 787×1092 1/16
发 行 上海世纪出版股份有限公司发行中心	印 张 20.5
	插 页 3
	字 数 363,000
	版 次 2017 年 12 月第 1 版
	印 次 2017 年 12 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-5432-2805-4/F·1070

定价:58.00 元

中国自由贸易试验区协同创新中心
自贸区研究系列

本研究成果受中央高校基本科研业务费专项资金资助，是上海财经大学“服务上海行动计划”建设项目、国家社科基金重大项目“中国（上海）自由贸易试验区建设的实践探索与经验研究”、国家社会科学基金“经济结构调整与转变视角下的城市转型路径与机制研究”的系列成果。

前言

2016年6月1日,国家发展和改革委员会和住房和城乡建设部印发了《长江三角洲城市群发展规划》,指出长江三角洲城市群(以下简称长三角城市群)是我国经济最具活力、开放程度最高、创新能力最强、吸纳外来人口最多的区域之一,是“一带一路”与长江经济带的重要交汇地带,在国家现代化建设大局和全方位开放格局中具有举足轻重的战略地位。应优化提升长三角城市群,使其更高层次参与国际合作和竞争,进一步发挥对全国经济社会发展的重要支撑和引领作用。

《长江三角洲城市群发展规划》(以下简称《规划》)的规划期为2016—2020年,远期展望到2030年,重点强调加快形成国际竞争新优势、促进区域协调发展、提高城市化质量。上海作为长三角城市群中唯一的超大城市,其在中长期内的城市发展对于长三角城市群规划目标的实现具有举足轻重的意义,同时也意味着上海的城市功能在更高层次的区域规划背景下,存在较大的突破空间。

《规划》明确提出,要建设具有全球影响力的世界级城市群,构建适应资源环境承载能力的空间格局,创新驱动经济转型升级,健全互联互通的基础设施网络,推动生态共建环境共治,深度融入全球经济体系,创新一体化体制机制。在此目标框架下,上海的城市发展有待于进行全面而深入的战略性思考,既要解决城市自身发展目标面临的主要矛盾,还要长远谋划,在创新长三角城市群发展模式、促进区域协调发展、实现全方位的对外开放、推进经济发展的绿色转型等诸多方面扮演重要角色。

根据《上海市城市总体规划(2015—2040)纲要》概要,“在2020年基本建成‘四个中心’的基础上,到2040年将上海建设成为综合性的全球城市,及国际经济、金融、贸易、航运、科技创新中心和国际文化大都市”。该目标能否实现,直接决定了长三角城市群是否能够发展成为具有全球影响力的世界级城市群。上海目前存在的主要问题,诸如城市国际竞争力和国际化程度不够、公共资源过度集中、中心城区人口压力大、城市运营成本过高、城市创新能力不足、城市治理难度加大等,都不利于优化提升长三角城市群的发展。在此之外,《长江三角洲城市群发展规划》明

确要求加快提升上海核心竞争力和综合服务功能,发挥浦东新区的引领作用,推动非核心功能疏解,推进与苏州、无锡、南通、宁波、嘉兴、舟山等周边城市协同发展,引领长三角城市群一体化发展,提升服务长江经济带和“一带一路”等国家战略的能力。

综上所述,上海在“十三五”期间确定的三条发展主线,包括充分体现国家战略、代表国家参与国际竞争;放在全球发展的大背景下来谋划、把握全球发展趋势;立足自身发展优势、着力提升城市核心竞争力,都要体现优化提升长三角城市群的发展目标。为此,本报告对以优化提升长三角城市群为目标的上海城市发展战略展开系统研究,主要包括以下内容:第1章介绍以优化提升长三角城市群为目标的上海城市总体发展定位;第2章介绍以优化提升长三角城市群为目标的上海城市对外开放战略;第3章概述以优化提升长三角城市群为目标的上海城市创新体系发展战略;第4章介绍以优化提升长三角城市群为目标的上海城市产业体系发展战略;第5章概述以优化提升长三角城市群为目标的上海城市基础设施体系发展战略;第6章介绍以优化提升长三角城市群为目标的上海城市空间体系发展战略;第7章介绍以优化提升长三角城市群为目标的上海城乡一体化发展战略;第8章概述以优化提升长三角城市群为目标的上海制度创新战略。

本报告的相关研究依托上海财经大学上海发展研究院、上海财经大学城市与区域科学学院、上海市政府决策咨询研究基地“赵晓雷工作室”、上海市教育系统“赵晓雷城市经济与管理工作室”长期承接关于上海经济发展的大量课题研究的成果积累,是国家社会科学基金重大项目“中国(上海)自由贸易试验区建设的实践探索与经验研究”和国家社会科学基金“经济结构调整与转变视角下的城市转型路径与机制研究”的系列成果。

本报告的研究主题设计由上海财经大学城市与区域科学学院/财经研究所教授、上海发展研究院院长赵晓雷负责实施,研究框架确定、研究工作组织协调及统稿由胡彬副研究员负责实施。具体各章的作者如下:第1章:胡彬、胡晶;第2章:邵明伟、金钟范;第3章:何骏;第4章:胡彬、万道侠;第5章:邓涛涛、刘璧如;第6章:郭岚(上海社会科学院经济研究所)、钟军委、赵素君、张祥建;第7章:郭岚(上海社会科学院经济研究所)、李永盛、赵素君、张祥建;第8章:何骏。

赵晓雷

2017年10月于上海财经大学

目 录

第 1 章	以优化升级提升长三角城市群为目标的上海城市总体发展定位	001
1.1	长三角城市群优化升级的主要内容	001
1.2	服务长三角城市群优化升级的上海城市发展的重点	012
1.3	优化升级长三角城市群的上海城市功能定位与发展目标	026
1.4	在协调国内外区域发展中的战略地位和发展目标	035
第 2 章	以优化提升长三角城市群为目标的上海城市对外开放战略	039
2.1	“一带一路”国家战略与优化升级长三角城市群的关系	039
2.2	上海自贸试验区深入推进与优化升级长三角城市群的关系	052
2.3	上海深度融入全球经济体系的重点内容	063
2.4	上海进一步扩大对外开放的思路与举措	070
第 3 章	以优化提升长三角城市群为目标的上海城市创新体系发展战略	078
3.1	上海城市创新体系建设的战略背景	078
3.2	提升长三角城市群竞争优势的上海城市创新体系建设	082
3.3	服务长三角城市群发展的上海城市创新体系对策	103
第 4 章	以优化提升长三角城市群为目标的上海城市产业体系发展战略	110
4.1	城市群视角下上海城市产业体系的发展现状与存在问题	111
4.2	长三角城市群产业分工深化对上海城市产业体系发展的主要影响	127
4.3	上海城市产业体系优化发展的思路与对策	137
第 5 章	以优化提升长三角城市群为目标的上海城市基础设施体系发展战略	150
5.1	上海建设与完善交通基础设施体系的目标与思路	150
5.2	上海建设与完善信息基础设施体系的目标与思路	163

5.3	上海建设与完善能源基础设施体系的目标与思路	177
第 6 章	以优化提升长三角城市群为目标的上海城市空间体系发展战略	190
6.1	上海城市空间结构和城镇体系演变	190
6.2	上海城市空间的共生模式	197
6.3	集聚效应和要素流动对上海空间体系的影响	205
6.4	促进区域一体化的上海城市空间发展思路与对策	222
第 7 章	以优化提升长三角城市群为目标的上海城乡一体化发展战略	230
7.1	上海城乡一体化的发展目标与内容	230
7.2	上海城乡一体化水平的测度	235
7.3	上海城乡一体化的主要特征	248
7.4	上海城乡一体化发展的思路与对策	260
第 8 章	以优化提升长三角城市群为目标的上海制度创新战略	270
8.1	长三角城市群的制度机制与构成层次	270
8.2	上海在长三角城市群发展中的制度创新优势	282
8.3	上海推动区域制度体系建设的瓶颈和对策	297
参考文献		300

第 1 章

以优化升级提升长三角城市群为目标的 上海城市总体发展定位

1.1 长三角城市群优化升级的主要内容

随着全球化和区域一体化进程的加速推进,区域经济的分工深度和广度逐步加深、国际化程度亦不断提升。在市场化经济效率的驱动下,长三角城市群内部的产业结构、产业布局和产业组织将经历深刻的转型和变革,进而对城市群内部的城市功能重构、城市空间结构、以及城市管理体制改革提出新的要求和任务。本节先对长三角城市群的内涵进行界定,并对长三角城市群发展目标进行阐述,继而从以下四个方面对长三角城市群优化升级的主要内容进行具体分析:(1)新型产业分工与长三角新型区域分工的模式;(2)基于产业价值链的职能分工的城市功能优化升级;(3)基于功能类型的城市空间结构优化升级;(4)基于产业链管理的城市群治理模式的优化升级。在此基础上,分析长三角城市群发展现状和目标的差距,并进一步分析上海全球城市战略如何优化升级长三角城市群。

1.1.1 长三角城市群发展目标和发展现状

2016 年国家发改委最新发布的《长江三角洲城市群发展规划》将长三角城市群做出如下范围界定:长三角城市群由以上海为核心、联系紧密的多个城市组成,主要分布于国家“两横三纵”城市化格局的优化开发和重点开放区域。规划范围包括:上海市,江苏省的南京、无锡、常州、苏州、南通、盐城、扬州、镇江、泰州,浙江省的杭州、宁波、嘉兴、湖州、绍兴、金华、舟山、台州,安徽省的合肥、芜湖、马鞍山、铜

陵、安庆、滁州、池州、宣城 26 市。规划新增安徽 8 个地级市,将长三角范围从两省一市拓展到三省一市,版图拓展预示着城市群内部的市场潜力和要素流动空间将有所扩大,也意味着城市群内的城市间联系变得愈加复杂,分工协作的难度也会随着区域经济不断增长有所增加,未来长三角城市群的机遇和挑战并存。该规划期为 2016—2020 年,远期展望到 2030 年。

长三角城市群历来是中国区域经济发展最快,开放程度最高、集聚能力最强、创新较为活跃的区域经济增长极之一,其拥有良好的自然禀赋,突出的区位优势、较强的经济基础以及较为完备的城镇体系,为长三角区域经济发展提供了良好的比较优势,成为外资和内资逐鹿的焦点之一。然而,随着全球化和区域一体化进程不断加快,区域经济的分工深度和广度将逐步加深,国际化程度亦不断提升,在市场化经济效率的驱动下,长三角城市群内部的产业结构、产业布局和产业组织将经历深刻的转型和变革,进而对城市群内部的城市职能重构、城市空间结构,以及城市管理体制提出新的要求和任务。这意味着城市群的竞争优势不再局限于静态的比较优势,而是由城市群在未来应对经济动态发展过程所采取的一系列战略、规划和举措的效果所决定。在未来,长三角城市群优化升级的目标是在长三角城市群内部产业结构升级、产业布局优化和产业深度融合的引领下建设具有动态竞争优势、良性互动、互惠共赢的全球城市区域。

1. 长三角城市群发展目标

(1) 新型产业分工与长三角新型区域分工的模式。

随着经济全球化推进和交通通信技术的迅猛发展,近年来区域产业分工出现了由传统产业间分工到产业内分工,再到产品价值链分工不断深化的历程。魏后凯(2007)总结了国内区域产业分工的演变所经历的三个阶段:第一阶段为部门间或产业间分工,即不同区域发展不同的产业部门。第二阶段为部门内或产业内分工,即不同区域都在发展同一个产业部门,但其产品种类不一样,称为产品专业化。第三阶段是产业链分工,即不同地区都生产同一个产品,但是各区域按照产业链的不同环节、工序甚至模块进行专业化分工。Duranton 和 Puga(2005)称这种专业化区域分工为功能专业化,并探讨了区域分工从产业间分工向功能分工的演变机制。随着通信技术的发展和运输费用的降低,一些产业类型的企业通过将产业链的不同环节、工序、区段和模块进行拆分(产业组织变化)并布局到具有不同比较优势的城市(产业布局变化),可以获取城市专业化分工经济效果。随着专注于同种价值生产的企业在一个城市不断聚集,该城市的分工网络会不断扩大和深化,进而形成强大的聚集效应,这会进一步加深该城市的专业化功能,并吸引和衍生更多的同类

型功能企业,从而使企业的价值链的空间优化(产业组织和产业布局)和城市功能专业化形成良性互动;同时,随着产业组织和产业布局的不断变迁和优化,新知识、新思想和新产品在城市聚集效应的孵化下会不断被生产出来,进而引领产业链的升级(产业结构升级)。

在产业组织、产业布局和产业结构三维一体的升级变迁和带动下,城市群区域的分工模式将不断从浅层次和单一的产业间和产品间分工模式向深层次和多维度的功能专业化分工模式发展和转变。在这一过程中,产业链的竞争优势和城市群的优势将互为依托,紧密联系在一起。魏后凯等(2007)认为现代企业竞争优势的基础已超出了单个企业自身的能力和资源范围,更多地来源于企业与产业价值链上下各个环节的系统协同。城市群的优势将以升级其内部产业价值链的目标为导向,具体而言,根据城市的比较优势不断深化城市群内部协作分工,推动产业价值链在城市群内部的协同集聚效应,进而增强城市动态竞争优势。

(2) 基于产业价值链的职能分工的城市功能优化升级。

产业价值链可以分为以下不同的环节:从总部、R&D、产品设计、原料采购、零部件生产、装配、成品储运、市场营销到售后服务。产业链的不同环节有不同的区位偏好,是区域内城市分工协作的基础。具体而言,上游的公司总部和研发活动需要做决策、对信息和知识有较大的需求,一般会选择专业化服务较为密集的地方,以获取知识溢出和信息共享。生产活动中原料采购、零部件则会选择中间产品供应商多、劳动力成本低和交通运输便捷的地方,以便获得规模效益。市场营销和售后服务则偏好市场潜能大的地方。企业的区位偏好会影响城市经济结构,进而推动城市功能重构。一般而言,处在城市体系首位度最高的大都市中心区地价高,只有高价值创造的区段才能承担,比如公司总部、研发设计。同时大都市区市场潜能较大,也会成为一些营销零售批发、技术服务和售后服务等环节的偏好。而大中城市则在制造业生产方面具有较雄厚的生产技术基础,成为先进制造业和高技术产业的区位偏好,同时大中城市也会成为销售服务和技术服务的聚集点。而中小城市的劳动力成本低,则会吸引厂商的原料采购和零部件生产。

张春来(2007)详细研究了汽车产业价值链在长三角城市群分工现状,他发现长三角汽车产品研究开发价值环节主要分布在上海、南京、杭州、宁波等技术、信息和人才要素密集的一线城市或省会城市;整车组装环节主要集中在上海、南京、无锡和宁波等技术和资本密集的城市;零部件生产企业上海有6家、江苏有8家、浙

江有 32 家,分布城市除了上海、杭州和宁波一二线城市外,还主要包括苏州、无锡、常州、盐城、台州、温州、金华市等劳动力密集、交通便利、土地便宜和配套能力强的城市。销售服务环节主要集中在上海、南京、扬州、苏州、无锡、杭州和宁波等大中型城市。这表明在长三角城市群的空间层面,汽车产业链已经在城市间形成分工和协作的雏形。然而,并不是所有产业价值链都已经形成城市群分工和协作的局面,即使如汽车产业链也只是形成分工雏形,城市专业化功能还不是特别显著,主要表现为超大城市的创新活力不强,大中城市高技术产业和先进制造业生产能力不雄厚,小城市的配套生产功能的生产质量不过关和生产效率不高。陆铭等(2009)认为区域分割和区域分工被抑制的现象普遍存在。要素自由流动受到制度和政策的影响,进而造成产业价值链在人为价格扭曲、官员利益导向和制度偏差(户籍制度)等多重因素的作用下不能根据城市的比较优势进行空间优化,进而阻碍了城市功能进一步形成专业化,以及城市分工体系的完善。很多城市在领导人的意志下喜欢做大做全,导致城市内部资源配置出现错配,城市规模集聚效应不强,生产效率不高。

基于此,我们认为长三角城市群城市功能分工的加速形成应该是,各个城市在基于自身比较优势基础下,对价值链区段进行有效筛选和取舍,以市场价格为资源配置的基础机制,形成城市自身的主体功能区,并不断有力促成城市产业集群的形成,做细做精,不断加深区段分工深度,同时加大城市群内部要素的自由流动,加强长三角城市群内部上下游产业联系,提高城市群内部经济的一体化程度。对此,长三角特大中心城市如上海积极承接企业总部,研发设计和管理部门等,形成专业化服务中心,促进中心城市形成企业管理和中枢功能,并逐步推进制造业生产部门向二三线城市转移。同时,二三线大中城市应积极利用自身的廉价劳动力和土地成本优势,承接制造业生产部门,并不断从大城市的专业化服务经济中,提升制造业价值。由此,城市体系中不同首位度的城市各司其职,协作分工,优化城市群升级。

(3) 基于功能类型的城市空间结构优化升级。

随着城市功能不断优化,大城市优化升级成为总部经济和专业服务功能聚集区,中小城市根据自身比较优势不断优化为产业链的各个价值区段生产功能区,分工模式的变迁开始对城市规模体系结构产生深刻影响,进而对城市规模体系结构优化升级提出要求。城市规模大小会受到功能区段的聚集效应的影响,因为不同细分区段聚集效应的机制不同,例如知识密集型企业是为了享受知识溢出和信息共享,主体之间频繁的面对面进行交流才能生产知识和创意(齐讴歌等,2012),聚集效应往往来自无法编码化知识的快速匹配机制。因而,知识溢出效应往往受到

空间约束,该类产业对空间临近性要求较高;而制造业生产的聚集是为了享受廉价劳动力,完善的配套设施以及周边便捷的交通,聚集效应往往来自有形之物(如劳动力和中间产品)的快速匹配机制(苏红键、赵坚,2011)。不同层面的细分产业增长的空间结构效应各不相同,制造业可能有广义聚集性,对空间临近性要求并不高,聚集效应产生的层面也可能是广域的范围,如省域。这也就意味着知识密集型企业对聚集在以城市为区域单元的要求更高,当所有企业做出相同的区位选择时,会驱动城市规模不断扩大;而制造业细分下的生产功能可以聚集在较为临近的不同城市间,来获取聚集效应。因而,该类城市的规模不会像以专业服务为主导功能的城市一样大。随着城市功能不断趋于完善和专业化,城市规模结构体系会在功能专业化的导向下逐渐完善。

(4) 基于产业链管理的城市群治理模式的优化升级。

随着分工的深化,城市之间的分工和协调成本将逐步增大,分工经济效果将因此弱化,进而阻碍分工深化,甚至引发区域冲突。这就要求行政管理体制改革以整体区域的产业链分工有效运行为目标,将区域内部冲突有效控制在可承受范围。目前,我国行政管理体制以城市空间为管辖范围,通常以自身利益和短期目标(GDP)为主导,各自为政,缺乏协作和联系,不利于分工的进一步深化,进而降低区域总体的资源配置效率。魏后凯(2007)认为应该强化冲突管理的理念,通过发挥市场机制的基础作用和政府引导规划,在大都市区范围内按照各地的优势条件,构建一个面向全国、以产业链分工为基础的一体化新型产业分工体系,由此消除和缓解各地产业发展方面的恶性冲突,最终形成整体竞争优势和良性互动,互惠多赢的产业发展格局。他认为这种思路发展是基于产业链的大都市冲突管理战略。它既可以充分发挥市场机制在资源配置中的基础作用,又有利于推进区域一体化,形成优势互补,合理分工,互惠互利的良好发展格局。因此,长三角城市群应该建立起以城市群为区域管理单位的统筹协调管理模式,以产业链的协调运行为导向,以利益共享、风险分担、互惠多赢为发展目标,从而优化升级长三角城市的治理模式。基于此,应该从以下几个方面着手:①打破行政地区分割和行政垄断,充分发挥市场机制的基础性作用,鼓励要素的自由流动,形成一体化的土地、资本、产权和人才、技术和劳动力市场。②组织编制一体化的区域规划,明确各地产业发展方向和空间布局,实行产业导向和空间导向的“双重调控”,要根据不同城市的发展条件和功能定位,在产业类型、技术含量、土地利用效率、能源损耗,污染排放等方面,制定差别化的市场准入标准。③按照新型分工的原则,实现功能互补和错位发展。除了传统的建立在部门间分工基础上的部门错位发展,更重要的是建立在新型分工

基础上产品错位发展和功能错位发展。在功能错位发展上,大都市应该把重点放在研发、设计、品牌、市场和营销等环节,大都市郊区和周边小城市应重点发展生产制造、零部件配套、仓储采购,由此形成一体化的大都市区功能区分工。④加强政策引导和协调,打造一体化的投资信息平台,实施产业链招商引资,促进大都市区主导优势产业链的形成,构筑一批具有国际竞争力的优势产业群。⑤围绕主导优势产业链的建设,以大都市为中心,强化交通运输网络特别是城际快速通道建设,加快建立一体化的1小时或2小时产业协作配套圈,提高大都市区产业配套能力。

2. 长三角城市群发展现状

长三角城市群由三省一市组成,凭借良好的区位优势和资源禀赋,发展范围不断向内陆拓展和深入,经济实力逐步增强,是中国区域经济中开放程度最高,创新活力最强,吸收外来人口最多的经济发展区域。根据《长江三角洲城市群发展规划(2016—2030)》的总体定位,在未来,长三角城市群将建设成为面向全球、辐射亚太和引领全国的世界级城市群。围绕这个总体定位,又从以下几个方面对长三角城市群的发展目标进行进一步定位:最具经济活力的资源配置中心;具有全球经济影响力的科技创新高地;全球重要的现代服务业和先进制造业中心;亚太地区重要国际门户;全国新一轮改革开放“排头兵”;美丽中国示范区。从总体定位来看,长三角城市群规划的发展目标要求长三角城市群在集聚和扩散过程中进一步整合国内国外两个市场和资源要素,从而加速完成长三角城市群一体化的进程。从发展演进的角度来看,长三角城市群发展轨迹总体遵循着长三角内部交通基础设施一体化、市场一体化、经济一体化、制度一体化的发展轨迹在逐步推进,随着一体化进程不断深入,一体化进程正在从多层次、多角度同步进行;此外,长三角城市群的经济发展空间逐步浮现,表现为“一核五圈四带”网络化发展空间格局。然而,在迈向这个目标的进程中,长三角城市群内部的体制机制矛盾导致其仍然面临一些比较突出的矛盾,阻碍着长三角城市群一体化的进程和网络化空间格局的形成,主要表现为以下三个方面:

其一,长三角城市群内部城市规模体系结构失衡,造成资源配置效率损耗。

从表1.1看,长三角城市群有1座超大城市、1座特大城市、13座大城市、9座中等城市,42座小城市。虽然城市规模体系结构已经初具雏形,但是近年来,城市规模体系结构开始朝着两极分化的方向逐渐失衡,表现为:大城市规模不断膨胀,出现“摊大饼”无序发展现象;中等城市集聚效应不强;小城市规模偏小,城市化程度低于工业化程度,尤其是县级城市。

表 1.1 长三角城市群各城市等级规模

规模等级		划分标准 (城区常住人口)	城 市
超大城市		1 000 万人以上	上海市
特大城市		500 万—1 000 万人	南京市
大城市	I 型 大城市	300 万—500 万人	杭州市、合肥市、苏州市
	II 型 大城市	100 万—300 万人	无锡市、宁波市、南通市、常州市、绍兴市、芜湖市、盐城市、扬州市、泰州市、台州市
中等城市		50 万—100 万人	镇江市、湖州市、嘉兴市、马鞍山市、安庆市、金华市、舟山市、义乌市、慈溪市
小城市	I 型 小城市	20 万—50 万人	铜陵市、滁州市、宣城市、池州市、宜兴市、余姚市、常熟市、昆山市、东阳市、张家港市、江阴市、丹阳市、诸暨市、奉化市、巢湖市、如皋市、东台市、临海市、海门市、嵊州市、温岭市、临安市、泰兴市、兰溪市、桐乡市、太仓市、靖江市、永康市、高邮市、海宁市、启东市、仪征市、兴化市、溧阳市
	II 型 小城市	20 万人以下	天长市、宁国市、桐城市、平湖市、扬中市、句容市、明光市、建德市

资料来源：《长江三角洲城市群发展规划(2016—2030)》。

魏守华等(2013)对长三角城市群的序位—规模偏差的研究表明：随着时间的推移，长三角城市群中大城市(地级以上 15 个城市)的相对规模不断增大，而中小城市(63 个县级市)相对规模偏小，且这种“分叉”趋势，即“大城市更加偏大而小城市更加偏小”趋势更加明显，其认为大城市规模偏大是由于制造业和服务业出口效应的双重影响，而中小城市的服务业乘数效应没有发挥影响。而魏后凯(2014)则认为规模结构的两极分化是大城市优先发展理念、资源配置双重偏向、市场化作用极化和农民进城意愿等多重因素综合作用的结果。

城市规模体系结构失衡造成的一个比较严重的后果是城市群内部资源配置效率损耗严重：①大城市仍以生产功能为主导，经济服务功能偏弱，在高端要素的吸引和配置上缺乏主导和引领作用，产业和人口过度聚集后的配置效率因生活成本过高而出现较大损失，更为重要的是大城市因为人口和产业的过度集中而出现大城市病，环境恶化，土地资源耗尽，水资源和其他自然资源过度开发等问题层出不穷，这些都成为大城市可持续发展的瓶颈。②中小城市城市化率较低，服务业发展严重滞后，导致相关产业和基础设施配套方面的支撑作用不强，承接的产业无法有效利用地方化经济和城市化经济，造成生产效率较低，分工协作无法有序衔接，城市群内部功能无法优势互补，实现互利共赢。这一系列影响会阻碍长三角城市群

产业有序转移,分工内向扩展和要素自由流动,从而损耗资源配置效率。

其二,长三角城市群功能结构不协调造成价值网络形成的障碍。

近年来,长三角城市群产业结构逐步优化,根据杜建军等(2016)的研究:①长三角城市群的第三产业比重缓慢提升,从2000年的36%增长到2013年的44%;第二产业比重基本没有显著变化,为50%左右;第一产业比重下降较快,从2000年14.1%下降到2013年5.8%。学者们对长三角城市群产业结构内部联系给出了不同看法。张旭亮等(2011)根据研究认为长三角城市群内部经济结构已经发生了重构,杭州、苏州、宁波和无锡等城市组团与上海的联系增强,长三角城市群中第一产业具有比较优势的城市有南通、台州、淮安、盐城、镇江、马鞍山、合肥、湖州、绍兴、金华、衢州、台州和舟山;在第二产业具有比较优势的城市有苏州、无锡、常州、南通、扬州、镇江、嘉兴、湖州、宁波和绍兴等;第三产业具有比较优势的城市有上海、南京、杭州、合肥和舟山。柴攀峰等(2014)认为各城市产业发展各具特色,具有专业化水平,存在相关互补性,然而,也有学者[如徐康宁等(2005)]认为长三角城市群内部工业体系相似,结构雷同,普遍“大而全、小而全”的产业架构对长三角城市群一体化、整体竞争力提高造成障碍。汪阳红等(2014)认为我国城市群功能关系不协调的主要原因是现行财税体制和政绩考核制度下,每个城市仍以自身经济利益最大化为目标,争相发展利大税高产业,导致城市间应有的产业链分工和合作关系无法形成,核心城市与中小城市间的专业化分工不明显,城市功能缺乏特色,辐射效应不强。

由于长三角城市群的城市具有相似的区位优势和资源禀赋,导致其在低端价值链的同质化竞争比较激烈,严重影响了价值链和价值网络在长三角城市群的空间结构优化。随着产品内和价值链分工的兴起,根据价值链和价值网络对产业结构进行空间分工的特征要求城市群内部城市形成相互协调的功能分工。特别地,核心城市应该发挥经济服务功能,尤其是整合和协调功能,而周边城市应该与核心城市建立比较密切的经济联系,专注于核心城市主导的价值链的某个环节,并进行深层次加工,从而形成价值网络,获取经济一体化的红利。然而,核心城市上海的辐射功能随着距离的拉长逐渐衰减,与之联系较密切的城市主要是周边的杭州、苏州和宁波等城市,而周围小城市由于配套设施缺乏和城镇人口不集中而无法主动与上海的经济发生联系,这进一步阻碍了价值链的延伸和价值网络的优化布局。

其三,长三角城市群制度差异造成区域制度一体化的障碍。

长三角内部制度差异带来发展模式和经济增长引擎的差异。长三角城市群各个地区的初始条件不同造成了长三角城市群内部两种发展模式分叉和各自演进。