

21 世纪初期长江三角洲大都市圈空间整合研究

〔关键词〕 空间整合 行政区经济 长江三角洲大都市圈 〔中图分类号〕 P9 F

陶希东¹ 刘君德²

(华东师范大学中国行政区划研究中心, 博士¹; 教授² 上海 200062)

大都市圈是城市化发展高级阶段的空间形态, 已经成为一种世界性现象。近年来, 由上海、南通、苏州、无锡、常州、南京、镇江、扬州、泰州、杭州、嘉兴、湖州、宁波、绍兴、舟山等 15 个城市形成的长江三角洲大都市圈(简称长三角都市圈, 下同)经济得到了快速发展, 已经成为国内经济实力最强、最具发展后劲的都市圈^[1]。但是, 各自为政、相互封锁的行政区经济格局依然存在, 严重制约着本区域的整体发展, 许多学者对这一问题进行了广泛研究^[2-8]。本文就是在前人研究成果的基础上, 结合 21 世纪初期经济发展的新趋势, 提出长三角都市圈空间整合的新对策。

一、21 世纪初期长三角大都市圈空间整合的必要性和紧迫性

1. 空间整合是适应经济全球化竞争的需要

21 世纪初期, 经济全球化和城市国际化已成为世界经济体系的两大趋势。经济全球化浪潮促使世界经济体系的快速扩散与融合, 城市功能的国际化日益明显, 城市之间相互依赖程度明显加强。而在经济全球化扩散的同时, 人才、资金、知识、技术等生产要素在空间上更趋向于从一个区域转到另一个区域内集聚和重组, 即经济活动的本地化趋势也愈益彰显。这就要求人们既要重视经济发展过程中全球层面上的创新网络连接和拓展, 又要注意区域内创新网络的培育和企业的本地植根, 使本地形成具有国际竞争力的产业集群。任何区域要想获得和继续保持竞争优势, 就必须以积极的姿态迎接全球化的挑战, 重新思考区域协调整合发展的新思路、新机制和新模式^[8]。因此, 作为经济全球化和地方化效应最为明显的区域, 长三角都市圈加快空间整合, 是有效参与全球经济竞争和抢占世界经济制高点的现实需要。

2. 空间整合是促进区域内部城市联动发展的现实需要

世界各国大都市圈经济发展的实践证明, 要提高大都市圈的区域竞争力, 关键在于各成员城市之间的联合与互动, 并且要形成由若干个功能性质互补、经济上相互依存、社会发展趋同, 并以中心城市

为核心和依托所组成的城市网络群体。一个国际中心城市的崛起也不能脱离一个城市群的发展。随着区域经济整合趋势的加强, 区内经济互动特征日益明显, 寻求联合发展已成为一种客观内在的要求。尽管长江三角洲区域发展存在内部差异性, 但思想观念、产业结构调整、城市化进程、城市区域规划、基础设施建设、可持续发展战略等方面实现相互衔接已成为都市圈经济发展的现实需求和大势所趋。现阶段, 采取措施加快空间整合, 将会使区内各城市之间的要素流动量大大增强, 促进“以协作分工、优势互补为重点的产业联动, 以跨地区企业集团为龙头的企业联动, 以畅通的水陆交通为载体的基础设施联动, 以商品和要素流动为基础的市场联动, 以拓展综合服务功能为网络的城镇联动”^[8]等, 促进区域经济的网络化发展。

3. 空间整合是有效发挥 2010 年世博会综合效应的现实需要

2010 年上海世博会的成功申办, 为我国和长三角都市圈的经济的发展提供了一次绝佳机遇, 这将全面带动上海和各成员城市的旅游、商贸流通、金融信息、基础设施、文化科技等产业的快速发展。世博会的成功举办, 需要长三角都市圈所有城市的共同努力。面对庞大的外来商人和游客群, 长江三角洲提供舒适、规范、文明、网络化的服务, 是充分发挥世博会所具有的经济、社会、文化等综合效应的保证, 也是都市圈各成员城市利益共享的基础。因此, 当前从长三角都市圈的区域层面出发, 通过统一规划基础设施, 实现互连互通; 统一规划旅游线路, 避免恶性竞争, 开展统一对外宣传和产品包装; 协调或统一各城市相关制度和政策; 加强诚信体系合作和信息化合作等手段实现长三角都市圈的空间整合, 对最大程度地发挥 2010 年世博会的综合效应并带动区域经济发展, 具有至关重要的作用。从这一点来看, 加快长三角都市圈空间整合是发挥 2010 年上海世博会综合效应的迫切需要。

二、经济转轨时期的“行政区经济”——空间整合的制度矛盾

长江三角洲是一个具有共同文化基础、在历史

发展过程中具有特殊地缘关系和社会经济内在紧密联系的自然区域,是一个相对完整和独立的经济地域单元^[3],其经济运行格局理应呈现一体化特征。而恰恰相反,在当前我国经济转轨的“行政区经济”运行时期,行政区划界线成为长三角都市圈各省、市、县经济发展的刚性约束,空间矛盾十分突出。各级地方政府为追求辖区内的经济利益最大化,涵养本地财政而采取地方保护主义,从而加剧了市场分割、地区封锁。主要表现在以下几点^[3]。

1. 各地区自成体系发展、产业结构趋同,存在较严重的重复建设现象

由于本地区自然、人文、社会经济条件的相似性,自古以来经济发展存在着一定程度的雷同性,农业、纺织、机械、食品工业相当发达,但近代以来,地区之间的工业分工不断加强,形成许多特色城市。上海是全国最大的工商业城市,苏州、杭州是全国著名的旅游城市,无锡是太湖流域仅次于上海的轻纺工业城市,宁波是个港口城市。然而,1949年以后,尤其是80年代以来,长三角都市圈城市工业向趋同方向发展,纺织、机械、冶金、化工、家用电器等几乎成为本地区所有城市发展的重点,行业的同构竞争十分严重。进入90年代以来,高科技又成为各地的重点产业。仅苏锡常三市就有9个国家级开发区和16个省级经济技术开发区以及数以百计的乡镇工业小区。许多开发区都把高科技产业作为支柱产业,出现新的同构。目前长三角竞争手段单一,出现了严重的产业重构现象,15个城市中选择汽车的有11个、选择石化的有8个、选择通信产业的有12个,苏锡常三地前五位产业完全一样^[9]。

2. 以港口为重点的基础设施缺乏统一规划与协调配合,难以实现互联互通

基础设施本身就是一个需要相互衔接、相互配合的运作整体,但长江三角洲在区域基础设施建设过程中,具有强烈的地方化特点,缺乏统一规划与协调配合,仍存在明显的重复建设和不适当竞争,互联互通的程度较低。例如:三角洲的大多海港以及长江沿线港口,存在明显的争货源、争腹地等现象;全区城际高速公路建设缺乏相互协调和配合,难以达到互连互通的效果;更为严重的是,目前本区共有10个已建、在建机场,由于本区陆上交通便捷,除上海、南京、杭州、宁波4个机场外,其余机场旅客年吞吐量为10多万人,低的仅6000多人次,大多处于入不敷出状态^[6]。尽管如此,仍有城市筹划机场扩建或再建,造成更大的恶性竞争和资源浪费。

3. 中心城市的产业集聚与扩散受阻,生产要素流动具有明显的行政导向性制约

长江三角洲内部存在着明显的区域经济落差,例如上海与苏(州)(无)锡常(州)实力较强,杭(州)嘉(兴)湖(州)、宁(南京)镇(江)杨(州)、宁(波)绍

(兴)地区次之,(南)通泰(州)和舟山地区较差,这种内部区域经济落差为中心城市之间产业集聚扩散与生产要素流动提供了动力,有利于提高资源的配置效率。然而受行政区划体制的约束,三省市之间、各省市内部市市之间以及市县(市)之间的产业扩散与转移严重受到“市域”观念的制约,严重影响长江三角洲地区生产要素的优化组合,各中心城市之间在资本、技术、人才、信息等要素的流动上非常缓慢。

4. 外向型经济发展各自为政,难以形成区域整体优势

改革开放以来,长江三角洲经济由封闭走向开放,以三资企业为主的外向型经济得到了快速发展,成为新一轮区域经济增长点。然而受行政体制的约束,三省市及其内部之间存在着明显的不正当竞争。例如在经济技术开发区的建设过程中,自浦东开发开放以来,其他城市似乎都在积极支持和拥护,接受辐射,但三省市之间,尤其是上海与苏南地区之间各种各样的开发区,却存在着大量的争资金、争项目、争人才、争外商、争出口等恶性竞争,甚至有些开发区采取“比特区还特”的优惠政策,严重制约了长三角整体经济优势的发挥,同时也强化了地区之间经济结构的趋同程度。

5. 跨界环境污染严重,统一协调治理难度大,不利于长三角都市圈可持续发展

长江三角洲同属于太湖流域,是一个不可分割的整体性生态系统。近年来,随着社会经济和城市化的快速发展,太湖流域的跨界环境污染日趋严重,水质恶化。虽然已制定较好的治理规划,但缺乏统一协调的实施。尤其是各自为政的治水,阻滞了太湖流域排洪的出路,从而影响了长江三角洲统一的规划建设与环境统一治理,进而影响了区域的可持续协调发展。

三、“行政区经济”必须走向“大都市圈经济”——空间整合的对策

1. 转变观念,不要把省市行政界线当国界,确立长江三角洲区域联动发展的整体战略意识

目前,长江三角洲经济、社会、文化的发展已经呈现出明显的整体性、综合性和动态整合性特征,由原来各自为政的“行政区经济”走向大都市圈经济必将成为长江三角洲联动发展的新形态和新阶段。因此,在当前经济全球化和我国全面加入WTO的新背景下,长三角都市圈各成员城市政府应该尽快转变传统的“市域”观念,树立新型的区域观(全球观)与“立足全球、区域联动、共同发展”的整体战略意识;尤其在城市产业结构调整、基础设施建设等方面,不应把省市行政界线当国界,而应从国家

利益和大都市圈的整体利益出发,从长计议,取长补短,积极创造和寻求相互之间的合作与交流机会,为“共赢共荣、联动发展”创造良好的政治和政策环境。只有这样,才能使长三角都市圈在区域层面上共同参与世界经济竞争,并取得胜利。

2. 跨行政区统一规划和联合建设都市圈基础设施,努力构建互通互连、共建共享、网络化的基础设施体系

快速便捷、高效安全、互连互通的基础设施体系是实现长三角都市圈空间整合的基础,也是2010年世博会参观游客进行跨区旅游考察的根本基础和保证。近期内,长三角都市圈成员城市应抓住世博会的机会,在交通运输网络建设中突破行政分割,树立大市场、大交通的指导思想,在统一规划和联合加强铁路、公路网络化建设的同时,充分挖掘水运、港口和航空潜力,建立各种运输方式联运的快速高效的综合交通运输网络。还要特别注重都市圈内部信息基础设施的统一规划和互通互联建设,以网络型光缆干线网为主,以数字微波通信网为辅,形成宽带、高速、安全可靠的都市圈信息通道,全面提高长三角大都市圈的信息化水平和信息能力。同时要积极寻求都市圈基础设施建设股份化投资的新机制。

3. 以市场原则实行跨行政区产业组织的重组,打破城乡分割、地区封锁格局,尽可能减少市场运作的障碍,促进区域统一市场的形成、完善和发展

长三角都市圈各主要城市可实行工商联手,互设商场、市场、连锁店、专卖店,定期或不定期召开各种类型的交易会 and 定货会,加大商品交流的广度和深度,进一步改善都市圈商贸流通体系,共同培育、建设并开放面向本区和全国的大型商品和物资市场。在此基础上,可成立省际贸易仲裁委员会之类的机构,协调处理省际之间的贸易争执,促进区域内乃至区域外城乡之间商品、资金、劳动力、技术和信息的相互交流和自由流动,实现生产力要素的优化配置和功能互补。在此过程中,特别要注重培育产权市场,促进企业跨地区的兼并、收购和联合,积极培育和发展一批区域性的、代表长三角都市圈走向国际化经营的大型企业集团,通过经营规模化、功能多元化、管理科学化、营运国际化,实现资本扩张和市场扩张^[10]。在大企业集团发展的基础上,通过技术型垂直分工和互补型集团分工,来推动整个都市圈地区经济的联动发展。

4. 建立跨行政区的协调管理机构,寻求区际利益平衡与协调的新机制

我国长三角都市圈内部出现的行政区经济现象,是在我国特有的政治、经济体制背景下形成的过渡型区域经济类型,具有一定的惯性,若改变它,难以收到立竿见影的效果,更难以在短期内得到全

面彻底的解决,在一些跨区域性重大建设项目上仍会出现矛盾和冲突。为了寻求一种每个城市都能够受益的利益协调新机制,实现都市圈空间整合与整体利益最大化,最主要的办法就是借鉴国外大都市区协调治理的经验,建立相应的跨行政区管理机构,诸如“长三角都市圈建设委员会”、“长三角都市圈城市联合委员会”、“长三角都市圈联盟”、“长三角都市圈一体化促进委员会”等,并赋予相应的行政调控权,专门负责跨行政区的重大基础设施建设、重大战略资源开发、跨区生产要素流动和生态恢复重建等工作,以减小内耗、加强整合。

5. 加强诚信重建工作,积极发挥第三部门力量,培育有利于大都市圈经济合作的区域新文化

加强诚信建设是长三角都市圈加强合作、走向整合的必要途径之一。为此,在长三角都市圈内要注意营造以上海为首的诚实守信的大环境,建立包括政府、企业、中介组织和个人在内的全社会信用体系,积极探索和制定长三角都市圈《企业信用制度试点暂行办法》、《个人信用征信管理暂行办法》和《城市政府信用制度条例》等规章和条例,规范信用数据的获取、信用评估及使用程序,保障信用信息的真实性和全面性,建立“失信成本”远高于“守信成本”的惩罚机制。另外,要根据治理理论,大力培育和发展长三角都市圈范围内具有跨界服务功能的非政府组织(或第三部门),有效弥补“市场失灵”和“政府失灵”的中间领域。这不仅有助于跨地域、跨所有制的资源整合,又能创造出一种相互谦让、容忍、信任、合作的新区域文化。

参考文献

- [1] 中国三大都市圈:京津苏沪杭和珠江三角谁会最强? 粤港信息日报[N]:2001-11-29 ⑤
- [2] 石忆邵,章仁彪.从多中心城市到都市经济圈——长江三角洲地区协调发展的空间组织模式[J].城市规划汇刊,2001(4):51-55
- [3] 刘君德.长江三角洲地区空间经济的制度性矛盾与整合研究——中国“行政区经济”案例研究[J].杭州师范学院学报,2000(1):15-19
- [4] 周克瑜.论上海与长江三角洲地区市场体系的互动与协调发展[J].地域研究与开发,2000(3):18-21
- [5] 张颢濠.长江三角洲经济协调联动发展的战略选择[J].管理世界,1999(4):32-36
- [6] 宁越敏等.长江三角洲都市连绵区形成机制与跨区域规划研究[J].城市规划,1998(1):16-21
- [7] 长江流域发展研究院课题组.长江三角洲经济协调发展研究[J].工业技术进步,2000(3):39-41
- [8] 周振华.论长江三角洲走向“共赢”的区域经济整合[J].社会科学,2002(6):12-16
- [9] 瞿明磊,王丰.“大上海”核聚变(上4篇)[N].南方周末.2002.12.5.A①②③④
- [10] 郭振华.长江三角洲区域经济整合的基础和重点[J].上海改革,2002(1) (责任编辑 王宏章)