

我国大都市群产业—城市 协同治理研究

□ 陈建军 陈菁菁 陈怀锦

浙江大学 公共管理学院 浙江 杭州 310058

目前对我国城市群的研究在一定程度上无法与城市群发展的现实需求相匹配,主要体现在两方面:一是现有的城市群研究特别是关于城市群的定义,尚存在有待明晰的问题。二是在经济全球化和我国经济高速发展的同时,我国城市群发展已经进入新的发展阶段,城市群概念实际上已经成为区域经济的概念,但从区域经济学视角进行的城市群研究还处于基础研究阶段。

城市群不仅仅是地域上的一组城市或一群城市,更是人、产业与城市高效率协调、互动、可持续发展的空间。从这一角度重新审视城市群的意义和功能,探讨城市群治理的体制机制供给,是新的经济发展阶段下城市群研究的重点内容。

都市圈和大都市群是两类不同的城市群,但二者具有密切的联系。一般来说,大都市群(或大都市区)是由若干都市圈构成的,这些都市圈内部具有相对独立均衡的城市功能,同时彼此之间形成了特色鲜明、错位发展、优势互补的产业分工关系,由此构成的大都市群的产业空间就表现为以多样化产业集群为支撑、疏密有序、多产业链共生共聚的空间优化平台。大都市群产城协同治理就是希望通过一系列制度安排和创新,达到多城市、多区域(行政区)之间连接、联动、协调、共享的发展目标。

一般都市圈的主要功能是承接中心城市的功能扩张,而大都市群的主要功能则是现代多元化产业集群协同集聚的空间平台和空间组织架构,是具有全球竞争力的世界级产业集聚区、世界大国实现国家战略目标的主要支撑空间和引领区域。正是有了欧盟一体化下的欧洲西北部大都市群,欧洲才有了支撑阿丽亚娜火箭和空中客车飞机生产的产业集群。在美国,东部大都市群是支撑美国具有全球竞争力的金融服务业和科教文化服务业的主要空间平台;中部都市群曾经是具有全球影响力的钢带,是美国钢铁、汽车工业的主要支撑平台;西部都市群是支撑美国飞机制造业、火箭制造业、信息产业和高科技

产业的主要平台。在日本,环太平洋地带分布有序、功能各异、禀赋差异互补的大中小城市体系,为汽车、动漫、高端设备制造等行业产业链各个环节的分布提供了可供优化布局的空间选择,是日本构建世界级产业集聚的空间体系和支撑平台。在我国,长三角地区的大都市群为该地区成为世界主要纺织服装、电子信息和装备制造的产业集聚地提供了空间支撑。

大都市群治理的关键是产业—城市或产业—空间的协同治理,是广域空间下以大都市群为支撑平台的产业空间分工体系与产业链整合的治理。

从微观层面分析,这是由城市、产业、人口三者之间互动关系所决定的。城市是人口集聚的平台,城市的发展取决于人口集聚的规模,人口的集聚取决于城市的产业发展,以及在城市的发展机会和实现其人生价值的机会。因此,在推动城市化的诸多因素中,产业发展是关键因素,城市建设起来了,而产业没有发展起来,这样的城市就容易变成空城。人口在城市集聚会产生集聚效应,形成规模经济、知识溢出和劳动力池效应,进而提升城市和产业的竞争力。由此可见,在产、城、人互动的环节中,产业发展是关键环节。

从宏观背景看,大都市群的出现是产业现代化和经济全球化的要求。在经济全球化时代,现代产业正在向多元化、融合化、集聚化、寡占化的方向发展,一些具有全球寡占性和高进入门槛的高复杂度产业,如大飞机设计和制造、航天工程和国防安全领域的高科技、现代信息技术、现代生物工程、新能源和新材料以及现代服务业等,它们所需要的支撑平台已经超越了单一城市所能提供的空间支持。以大飞机的设计和制造为例,我国的C919大飞机项目仅仅在研发环节就动员了包含200多家规模以上企业、37家高等院校在内的多达十几万人的研发制造力量,这样的复杂产业链体系是任何单一城市难以承担的。现代产业的集聚已经从单一的产业区走向

多元产业集群集聚,其突出特点在于多产业的互相关联和交互融合,以及产业链的多元化和复杂化。

多元产业集聚群落与大都市群的空间结构之间具有内在的逻辑关系。现代产业发展的产业特征和空间特征是多元产业集聚群落的空间有序分布。在新技术革命的背景下,现代产业的发展和转型升级更多地表现为多元产业和产业链之间的渗透、融合。不同产业之间由于知识外溢和规模经济要求而交互融合,如信息产业和现代制造业的融合,文化产业和制造业的融合,现代制造业和现代服务业的融合。在此背景下,产业和产业链的渗透和融合呈现路径差异,从而对产业空间分布和支撑环境提出了更为多元化和个性化的要求。以制造业为例,依据其与现代服务业互相渗透的路径,可以区分为两类:一类是与服务业之间以知识和信息为主要联结方式的知识信息导向的制造业,另一类是与服务业之间以产业为主要联结方式的规模经济导向的制造业。在产业链的空间分布格局中,知识信息导向的制造业和现代服务业之间常常呈现协同集聚的状态,因此,现代服务业、知识信息导向的现代制造业以及规模经济导向的现代制造业需要有集聚小分散、多圈多层多中心的城市体系来与之对应。也就是说,现代复杂的产业链群融合的产业集聚群落需要疏密合理、分布有序、功能各异、禀赋互补的大中小城市体系作为主要空间载体,这个空间平台就是现代大都市群。

产业与城市(空间)的联动以及由此而来的协同治理是城市与城市群发展绕不开的话题。在我国,这一问题受到体制性因素的影响,主要表现在三个方面:第一,我国的土地制度是以土地国有或公有为基础;第二,土地市场受行政区域分割;第三,政府的产业政策在很大程度上是通过空间规划、空间准入来推行的。如各类产业集聚区的建设,包括工业园区、高新技术开发区以及各类产业新城的规划与建设,这些产业集聚区和新城的出现必然带来产城协同治理的问题。同样,产业的转型升级也必然与空间开发、空间管理相关联,包括各类开发区的空间布局以及它们之间的联动、协调和发展等问题。因此,产城联动、协同治理就成为大都市群治理的关键问题。

我国大都市群产城协同治理框架主要是由目标模式和支撑架构组成的。协同治理的主要目标是连接、联动、协调、共享。实现目标的支撑架构有三方面:一是城市体系的协同治理架构;二是产业体系的协同治理架构;三是交通一体化与生态环境保护的基础设施的协同治理架构。

目前以长三角区域合作为代表的大都市群协同治理架构,主要还是政府主导的治理架构,其功能主

要是区域与城市发展的协同,而产城协同治理的功能依旧比较薄弱。在大都市群的产城协同治理架构中,除了政府部门的参与之外,企业和其他社会系统的介入是非常关键的,比如在支撑城市群产业体系的产业链和产业集群网络的治理方面,政府的产业政策支持以及引领产业的龙头企业的培育,产业集聚区、城市功能区(各类新城新区)之间的互联互通等都是不可或缺的;在以综合交通体系构建为主要内涵的大都市群基础设施的互联互通方面,各个交通子系统的连接、协调、共享,也是不可或缺的。

构建大都市群产业—空间分工协同的治理体系,是大都市群产城协同治理的关键所在,包括以下几个部分:首先,在国家层面,要有广域空间定位的引领性产业的发展战略和发展规划。例如,国家的大飞机发展战略、新能源汽车发展规划以及其他高技术发展规划。当年美国政府推动产业转型升级的主引擎就是一系列高科技国防军备计划,现在美国又提出所谓的第三次抵消战略,实际上就是争夺引领全球产业发展的尖端领域主动权的战略规划。在我国,应该把这样的国家战略与大都市群产城协同发展治理架构衔接起来,国家层面的高科技产业发展战略和创新战略要有落地规划。其次,要构建大都市群内部的产业空间创新平台的协同治理体系,包括各类产业集聚区(工业园区、科技开发区、高新技术园区、新城新区等)和各类城市功能区(如城市CBD、金融中心、空港和其他交通枢纽经济区、创新功能区等)之间的合作网络和协同治理体系,鼓励各城市进行跨行政区的联合开发区和飞地开发区建设,优化空间资源的配置。各类产业集聚区和新城新区是国家空间创新单元,是大都市群产城协同治理的重要抓手,要改变它们之间互不关联、过度争夺资源、单纯追求有限行政区经济增长的状况,加强各类产业集聚区和新城新区之间的连接、联动、协调、共享,将产业转型升级、产业创新和空间创新紧密结合起来。再次,要推动引领行业的龙头企业在大都市群开展产业分工协作,培育出世界级的企业(产业)综合体。如欧洲空中客车飞机制造公司就是以欧洲西北部大都市群为依托,将大飞机各个生产环节和垂直产业链散布于整个欧洲西北部各大城市中,利用都市圈之间发达的交通网络和便捷的信息沟通网络,把整个大飞机的产业协作体系完整地构建出来。这一产业—空间联动发展的模式可以为我们所借鉴。最后,构建产业发展的品牌网络体系,实现大都市群品牌共创共享机制。以打造区域共同品牌为核心,带动大都市群相关企业发展,进而形成大都市群产业链合作网络。

■ 《浙江大学学报(人文社会科学版)》2018年第5期,约14500字