

基于统一大市场建设的都市圈一体化研究^{*}

姚永玲

摘要:统一大市场建设的核心任务是打破行政壁垒,强化经济区经济。都市圈以超大、特大中心城市为核心,已经与周边地区形成了紧密的经济区经济,其一体化进程正是打破行政分割的过程,对全国统一大市场建设举足轻重。由于都市圈核心城市所处阶段和区位条件不同,都市圈一体化路径是多样性的。因此,都市圈一体化要根据核心城市规模和密度选择合适的一体化空间,采用多中心结构建立都市圈空间一体化支点,基于核心城市的聚集或扩散机制建立空间利益共同体,根据核心城市不同区位条件选择合适的一体化目标。基于统一大市场建设的都市圈一体化要以空间利益为纽带重塑新空间。具体而言,一是淡化行政级别,建立扁平化共同治理模式;二是强化经济关系,建立基于利益共同体的联盟组织;三是分类型制定一体化目标与步骤,探索等级开发协作机制。

关键词:统一大市场;都市圈;区域一体化

中图分类号:F290 **文献标识码:**A **文章编号:**2095-5766(2022)06-0076-08 **收稿日期:**2022-09-10

***基金项目:**研究阐释党的十九届五中全会精神国家社科基金重大项目“建设现代化都市圈研究”(21ZDA070)。

作者简介:姚永玲,女,中国人民大学应用经济学院教授,博士生导师(北京 100872)。

在全球经济进入重大调整的关键时期,维护供应链产业链的韧性和稳定越来越成为国家经济安全的重要组成部分。建设全国统一大市场就是充分发挥国内市场资源优势,建立现代化产业体系,为高质量发展提供强大的国内经济循环基本盘。建设国内统一大市场的关键环节是破除地方保护和行政壁垒形成的区域分割,而区域分割的本质是长期以来实行的行政区经济所致(刘志彪,2021)。因此,降低行政区经济约束是区域一体化的前提(冯润东、王开永,2020),统一大市场建设的核心任务就是打破行政区经济,建立经济区经济(马燕坤,2022)。但是,在地区类型多样、发展不平衡矛盾仍较突出的国家,统一大市场建设不可能一蹴而就,而是需要在优势地区率先开展然后逐步推进。都市圈以超大、特大中心城市为核心,已经与周边地区形成了紧密的经济联系,是行政区经济向经济区经济转化的产物,其一体化进程就是打破行政分割的过程(齐爽,

2022)。都市圈作为突破空间和管理边界的先行者,将重点探索不同区域之间如何破除阻碍统一大市场建设的各种体制机制障碍,率先在都市圈范围内寻获一系列经验,为建设全国统一大市场提供借鉴。

一、都市圈一体化是统一大市场建设的先行者

《中共中央 国务院关于加快建设全国统一大市场的意见》鼓励京津冀、长三角、粤港澳大湾区以及成渝地区双城经济圈和长江中游城市群等区域优先开展市场一体化建设工作。作为城市群的核心载体,都市圈正在进行的交通同城化、产业同链、基础设施和公共服务共建共享等,均是促进资源和要素自由流动的区域一体化市场建设的具体行动。

1.都市圈空间为统一大市场建设提供承上启下的关键节点

都市圈是城市演化从空间聚集到空间扩散的

产物,是城市区域化的空间组织形式,反映了核心城市空间向外扩张而引起外围地区逐步与核心城市形成一体化的空间演化过程。在此过程中,周边地区围绕核心城市形成一个紧密联系和高度聚集的空间圈层;尤其是这个圈层并非以行政界限划分,而一般以100千米为半径,或者以1小时通勤时间来界定,这说明,都市圈空间是一个突破了行政界限的特殊空间单元,在这个单元中核心城市与周边地区形成了统一的空间整体,并以“同城化”作为共同发展目标,这个发展目标与统一大市场建设殊途同归。

更为重要的是,都市圈的区域市场一体化建设具有以下优势:一是都市圈空间范围小、容易找到共同利益点,改革措施容易落实;二是都市圈以点状分布,覆盖范围远超五大城市群,试点经验对不同类型地区更具有代表性,容易在全国推广;三是都市圈的核心城市基本为国家或区域中心城市,对外联系广、聚集辐射范围大,有的甚至是全球高能级城市,有巨大的交易半径和灵活的开放性与包容性,使得统一市场可以立足本地向更广阔的空间延伸。因此,都市圈为统一大市场提供了贯通内外、承上启下的空间载体。

2. 都市圈经济联系为经济区经济奠定基础

都市圈是由核心城市与周边地区密切联系而构成的经济整体,外围地区是核心城市的扩展和延伸。随着现代化都市圈建设的推进,两者之间的经济联系日益加深,区域整体效率不断提升,对要素充分流动提出了更高要求。从内部分工来看,都市圈内核心城市与外围不同地区分别承担公司总部、研发、生产、贸易、居住、生态和仓储等不同功能,构成了大都市区综合经济体。这种综合经济体是基于市场机制对城市不同区位选择的结果,它们通过产业链和地区分工形成了利益共同体,具备了要素自由流动的基础。

都市圈发展可以运用基础设施共建共享、规划同编、产业同链,以及税收分成与转移支付等多种手段,进行区域内产业协同和产业链布局建设,实现要素自由流动,让企业和经营主体根据市场规则自行决策,从而扭转要素错配,探索经济区经济的协同发展模式。

3. 交通一体化构建了同城化市场的基本构架

同城化是都市圈的发展目标,交通一体化是同

城化的基本前提。在国家已批复的五个都市圈中,交通一体化是各都市圈建设的核心内容。南京都市圈的基本构架是以南京为中心,以沿江、沪宁—宁合、宁蚌—宁杭、宁淮—宁宣等通道为射线的综合交通网络,将南京各区与江苏的淮安、扬州和镇江以及安徽的滁州、马鞍山、芜湖、宣城等规划在都市圈的部分地区连接起来,组成以三条绕城高速环线包围的大都市区。福州都市圈通过轨道交通网构建了跨越四个地级行政和多个不同的行政责任主体区的“一核三中心,两带三湾区”。成都都市圈采用枢纽环线、外环铁路、S11线、S3线和S5线构建“两环三射”轨道交通网络将成都与德阳、资阳和眉山连成一体。长株潭都市圈采取株潭连通岳阳、衡阳、娄底、醴陵等地的城际铁路建设一体化交通。西安都市圈的“一核、两轴、多组团”空间格局也是通过串联西安、咸阳、宝鸡和渭南的城际铁路交通连接而成。这些交通网络使得跨区域交通与市内交通衔接、成为同城化交通的重要组成部分^①。目前,都市圈的轨道交通一体化建设已经启动,有的地区已经开始运营,为统一大市场的交通一体化建设提供了先行先试经验。

4. 都市圈协同发展共识为跨区域治理提供动力

跨区域治理需要以地区协同发展为基础,这在国际上也是一个难题。都市圈的形成有两条主要途径,一是核心城市分裂为多中心而形成大都市区(即自上而下),二是外围地区与核心城市联系密切而形成整体(即自下而上)。无论哪一种途径,都体现了市场化对多个行政单元进行整合的要求和共识。目前国际上在都市圈空间尺度上已经形成了“增长联盟”“新制度联盟”等多种跨区域治理模式,并积累了一些经验,可以为都市圈区域一体化治理提供借鉴。

二、不同类型都市圈一体化建设的多样化路径

都市圈是以超大或特大城市为核心,与周边地区共同组成联系密切、功能互补、分工合作的空间共同体。但是,由于目前国内都市圈核心与外围地区实际差距仍然较大(姚永玲、王雅蓁,2021);城市发展所处的阶段各异,城市经济的聚集“双刃剑”作用使得核心城市规模、聚集或扩散的外部性对周边地区的影响力有别;以及参差不齐的行政单元组成

的都市圈空间,使得都市圈一体化的路径必然是多样性的。

1.都市圈核心城市规模和密度与一体化的空间选择

都市圈是指围绕核心城市1小时通勤圈形成的同城化空间,随着交通条件的改善,1小时的通勤圈是一个动态过程,没有固定边界。通常以核心城市主城区常住人口规模作为前提条件,但由于这个总人口并不连续分布,人口稠密地区之间还有很多人口稀疏地,不能发挥核心聚集的作用;另外,有的城区面积大、有的城区面积小,相同总人口规模下,前者密度低、后者密度大,两者的聚集效应完全不同。都市圈建设的目的之一是解决超大城市和特大城市发展空间受限和周边地区发展迟缓的问题。如果不考虑实际情况盲目扩大核心城市管辖范围,势必导致核心城市蔓延加剧,与治理大城市病相违背;另外,以空间扩张为目的的都市圈建设,往往伴随着的是疏解“低端功能”,将周边地区作为附属地,简单地对空间进行分配,从而导致城市过度分散,降低地方公共服务水平,抑制经济社会发展。

国际性都市圈核心城区人口密度一般在10000人/平方千米以上,外围地区人口密度也能达到1000人/平方千米。采用卫星获取人口数据^②,按照核心城区人口连续高密集区(人口密度大于1500人/平方千米)规模大于100万人为指标,以核心城区符合该指标的大城市地区作为准都市圈核心城市,选出既符合上述条件又满足地区核心城市的共有38个^③。在人口规模方面,人口超过1000万人的有17座,19座人口在500万—1000万人之间,人口总体规模都处在全球特大和超大城市行列。但是,在人口密度方面,核心区平均人口密度仅为2522人/平方千米;上海和北京分别为8690人/平方千米

和8118人/平方千米,在5000—7000人/平方千米的只有郑州和武汉;相反,人口密度在1000—4000人/平方千米的占68%,人口密度小于1000人/平方千米的占16%。其中,外围地区人口密度平均仅为472人/平方千米。可以看出,准都市圈核心城市大而不强,外围地区人口密度较低,导致核心城市进一步向外延伸的空间合作动力不足。如果将都市圈作为核心城市扩大地盘的主要手段,不但助推了“撤县设区”的“假城市化”,更形成了“伪都市圈”,会打乱外围地区发展秩序。因此,都市圈的推进路径要以提高空间利用率为手段,选择与核心城市规模与密度相适应的空间范围逐步推进。

2.核心城市多中心结构是都市圈一体化的支点

都市圈本质上是大城市空间的“尺度重构”,使得城市化效应向更大空间范围拓展;大都市多中心空间格局为这种延伸提供了可能。在上述卫星数据基础上,采用空间等值线方法^④,计算了各核心城市多中心指数(见表1和表2)。其中,指数大于1为多中心城市,指数小于1为单中心城市。表1、表2显示,有15个城市为多中心结构,其余23个城市为单中心结构。我国第七次人口普查数据显示,单中心城市的平均规模为900人/平方千米,多中心城市为1142人/平方千米,两者的城市人口平均规模相差并不大^⑤。因此,大城市并不意味着多中心结构。

从城市空间结构来看,多中心城市的外围地区已经形成了一些次中心,它们与主城区共同承担城市功能,本身的联系较为密切;随着都市圈进一步发育,这些次中心将作为外围地区与核心城市联系的桥梁,成为都市圈重要的空间节点。但目前准都市圈核心城市多数仍为单中心结构,人口主要集中在中心城区,中心区人口负荷过重;外围地区远离聚集中心、土地使用效率低下,大面积范围内人口稀疏且没有明显的聚集中心,使得都

表1 多中心城市及其指数

城市	天津	上海	南京	杭州	温州	福州	泉州	武汉	重庆	成都	昆明	广州	深圳	江门	珠海
指数	1.19	1.01	1.94	1.35	6.37	1.79	4.17	1.46	1.25	1.32	1.73	0.19	1.81	1.09	1.00

数据来源:根据landscan卫星数据计算。

表2 单中心城市及其指数

城市	北京	石家庄	唐山	太原	沈阳	长春	哈尔滨	无锡	徐州	苏州	合肥	南昌	济南	青岛	郑州	洛阳	长沙	衡阳	汕头	西安	兰州	西宁	乌鲁木齐
指数	0.78	0.45	0.68	0.85	0.82	0.67	0.39	0.42	0.43	0.91	0.55	0.58	0.47	0.44	0.40	0.46	0.70	0.23	0.75	0.96	0.79	0.79	0.66

数据来源:根据landscan卫星数据计算。

市圈缺乏空间支点。如果都市圈范围进一步向域外扩大,势必削弱核心城市聚集力,增加成本,降低效率。因此,在都市圈规划和建设时,在不能有效建立核心城市与外围地区空间组织的情况下,盲目分配空间建设权可能带来新一轮的“规划圈地”。因此,都市圈建设须进一步完善域内多中心的空间构架,建立核心城市与域外城镇的空间支点,在有效空间组织和经济联系前提下,逐步向外扩展推动都市圈一体化。

3.核心城市的聚集与扩散决定了都市圈一体化的空间共同体形成机制

核心城市对外围地区之间的聚集或扩散关系是判断未来空间共同体能否形成的前提条件。核心与外围地区差距增大表明,核心城市仍处在聚集阶段,对外围地区表现为“虹吸效应”,这时核心城市越大、越强,处在聚集阴影中的外围地区发展受到的阻力越大;反之,差距缩小说明核心城市对外围地区表现为扩散,核心城市通过空间功能向外延伸获得了增长机会、外围地区接受了中心城市溢出的资源、要素和产业,也得到了较快增长,两者向着利益共同体的方向演进。

从核心与外围差距变化趋势可以判断两者的关系。近年来撤县设区速度较快,为了避免以区和县行政单元区分城区与外围存在的不确定性,以各城市2010年时的市辖区为核心区、所属县为外围地区(上海、北京和天津以通常认定的主城区为核心区)。在38个准都市圈核心城市中,能够统计到各区县数据的有31个。其中,核心与外围地区人均GDP差距不稳定或有扩大趋势的是北京、洛阳、郑州、哈尔滨、太原、衡阳、长春、沈阳和西宁等9个城市(第一组);差距保持稳定的为天津、唐山、南京、福州、泉州、广州、西安、苏州和杭州等9个城市(第二组);差距呈明显缩小趋势的有上海、合肥、兰州、武汉、长沙、无锡、徐州、南昌、重庆和温州10个城市(第三组)。尤其自2014年以来,三组的内部差距正在走向三个完全不同的方向:第一组内部差距扩大趋势明显、第二组开始保持稳定、第三组继续下降趋势(见图1)^⑥。

值得注意的是,在三组人均GDP分别朝不同方向演进过程中,中心与外围地区人口密度之间也有明显分化;而人口和经济总量差距却较为接近(见表3)。

表3显示,第一组城市内部核心城区人均GDP

表3 不同组别中心与外围主要指标比较

组别	GDP总量(亿元)			人口总量(万人)			人均GDP(万元/人)			人口密度(人/平方千米)		
	中心	外围	中心/外围	中心	外围	中心/外围	中心	外围	中心/外围	中心	外围	中心/外围
第一组	5921.42	2139.56	2.77	443.48	366.82	1.21	13.35	5.82	2.29	1561.38	236.84	6.60
第二组	8648.18	3683.31	2.35	635.77	366.34	1.74	13.60	10.05	1.35	1694.43	422.89	4.01
第三组	7267.03	3276.88	2.22	629.41	400.65	1.57	11.55	8.18	1.41	1077.60	360.77	2.99

数据来源:《中国城市统计年鉴》(2021)。

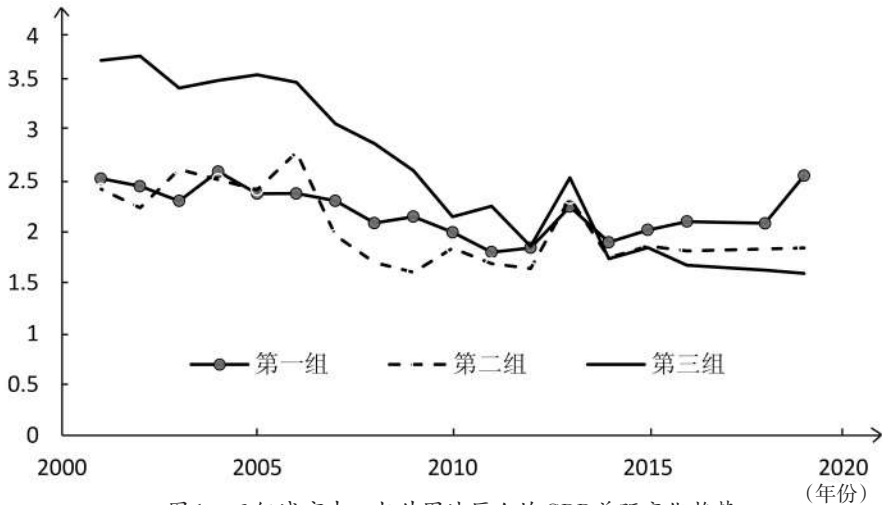


图1 三组城市中心与外围地区人均GDP差距变化趋势

数据来源:2001—2021年《中国城市统计年鉴》。

是外围地区的2.29倍,这个差距约为第二组和第三组城市差距的1.69倍和1.62倍;第一组城市人口密度差距为第二组和第三组城市差距的1.65倍和2.21倍。进一步发现,第一组城市全域面积比其余两组城市都大,而且外围地区面积也远超其余两组城市,其外围地区面积占全市面积的比重高达84.5%;其余两组城市外围地区面积占全市比重分别为69.78%和69.53%。这说明,第一组城市外围地区空间范围过大、人口密度过小。这是因为,第一组城市处于聚集阶段,向中心聚集的趋势导致外围地区发展不足;如果空间继续扩大,将导致向中心聚集更强,地区差距会进一步扩大,外围地区发展迟缓问题将更加严重。

第二组和第三组城市在中心与外围地区差距稳定或下降的同时,经济总量差距与人口总量差距、人口密度差距与经济水平差距相对较为接近,尤其第三组接近程度更高,中心城区人口密度也远小于第一组和第二组城市。说明第三组城市已经进入了扩散阶段,中心城区对外具有显著辐射作用,具备空间共同体基础。第二组城市外围地区的经济发展水平

和人口密度都高于第三组城市,但中心区经济和人口聚集程度仍相对较高,还需要进一步扩散产业和人口,才能对外围地区形成辐射带动作用。

4.不同区位条件下都市圈一体化目标有别

准都市圈核心城市在区域中的不同角色决定了都市圈的发展目标各不相同。一方面,不同发展目标意味着不同的规划方向、工作重点和主要任务。另一方面,都市圈是城市化进入城市群必经阶段,处在城市群内的都市圈之间相互关联是城市群建立的基础。一般而言,城市群的一体化目标也是群内都市圈的空间发展目标;而处在城市群外的都市圈的发展目标则取决于该城市在区域中的地位。

城市群内的都市圈以多层次空间一体化为目标。上述的38个准都市圈核心城市中,处在国家级五大城市群(京津冀、长三角、珠三角、长江中游和成渝城市群)的有21个城市(长三角城市群不包括徐州和温州,珠三角城市群不包括汕头)^⑦。采用我国第七次人口普查数据^⑧,按照全市常住人口规模分为五级,以反映地区城市等级(见表4)。

表4 城市群内地级及以上城市和准都市圈核心城市规模

人口规模 (万人)	> 1500万人	1000万—1500万人	500万—1000万人	300万—500万人	< 300万人
城市群名称					
京津冀城市群	北京 天津	石家庄 保定	唐山、邯郸、邢台、沧州、安阳	秦皇岛、张家口、承德、廊坊、衡水	无
珠三角城市群	广州	深圳	佛山、东莞	江门、肇庆、惠州、中山	珠海
长三角城市群	上海	苏州 杭州	南京、无锡、合肥、台州、宁波、盐城、绍兴、金华、南通	常州、扬州、镇江、泰州、嘉兴、湖州、芜湖、淮南、安庆、滁州、六安	舟山、马鞍山、淮北、铜陵、池州、宣城
成渝城市群	重庆 成都	无	达州、南充	泸州、德阳、绵阳、遂宁、内江、乐山、宜宾	自贡、眉山、雅安、资阳
长江中游城市群	无	武汉	南昌、长沙、衡阳、荆州、黄冈、宜春、襄阳、岳阳	九江、吉安、宜昌、孝感、株洲、益阳、娄底	景德镇、萍乡、新余、黄石、鄂州、荆门、咸宁、湘潭、张家界

数据来源:《中国城市统计年鉴(2021)》。长三角城市群29个城市中不包括徐州和温州,珠三角城市群9个城市不包括汕头。由于准都市圈核心城市基于城市整体,故按照2020年全市常住人口大于1500万人、1000万—1500万人、500万—1000万人、300万—500万人和300万人以下,划分为五个等级。

表4显示,每个城市群内均有多个都市圈,使得都市圈腹地范围存在着相互交叉,比如大上海都市圈、南京都市圈、合肥都市圈和杭州都市圈的腹地均以长三角城市为主;珠三角的4个核心城市与5个外围城市按照1小时通勤圈已形成城市连绵区;成渝城市群的成都和重庆都市圈连为了一体;武汉、南昌和长沙都市圈成为三足鼎立之势支撑着长江中游城市群。如果将都市圈划定边界,将原来的

行政区划进行再次“切分”,各自在边界内进行基础设施建设、产业布局和公共服务;即便内部实现了同城化,也不过是增加了新的空间分割层级,与城市群一体化目标背道而驰。由于城市群一体化发展的需要,这些准都市圈核心城市不但要与外围地区实现同城化,还要与群内其他城市实现一体化。这些都市圈面临的产业体系与空间协作并非局限在各自都市圈范围内,而是城市群内的分工、协作

与相互联系。因此,这些都市圈的发展目标不仅是本都市圈内的一体化,而是将都市圈作为城市群的重要空间支点,建立自上而下和自下而上的多层次空间一体化。

区域中心城市都市圈以增强地区领导力为目标。处在国家级城市群外的准都市圈核心城市有17个,其中13个为省会城市。按照上述方法,将核心城市所在省份地级及以上城市进行划分(见表5)。

表5显示,准都市圈核心城市要么为本省的省会城市,要么与省会城市组成本省的双核城市。在2020—2035年的国土规划中,太原将是山西“一主三副六市域中心”连接东西、纵贯南北的最核心空间节点,也是山西中部城市群唯一的一个核心城市;哈尔滨是黑龙江“一圈一团一带K型点轴”的交叉节点,向四个方向辐射带动全省;吉林的“一圈两屏三区四轴带”格局是将长春都市圈作为唯一核心带动全省发展;沈阳是辽宁“集聚双轴”的交汇点和未来辽中南城市群的唯一核心,并将统领“三区两

海”的发展格局;济南和青岛作为山东“一群”中的“两心”;郑州在打造强省会都市圈“1+8”规划时,也将洛阳圈入,甚至提出“郑汴许”核心引擎;福建的“两极两带三轴六区”中的两极,福州与厦(门)漳(州)泉(州)作用相当;虽然云南的城市较为分散,但昆明作为全省中心的角色无法替代;西安既是陕西省的绝对核心,也是西北地区的核心,在很多领域甚至都是中部与西北地区联系的重要节点;兰州是甘肃省“一廊四轴多中心”的中心城市;新疆虽然地域辽阔,但乌鲁木齐都市圈仍是全新疆城镇体系的核心部分;青藏高原作为地理环境的特殊区域,西宁作为青藏高原的首位城市,在空间战略上具有连通内陆与青藏高原的重要作用。

目前这些城市中只有郑州和西安人口超过了1000万人,多数城市人口在500万—1000万人之间,作为地区中心城市,总体规模偏小、经济基础偏弱。做大做强这些核心城市带动全省发展,是这些城市建设都市圈的目标。但是,鉴于“强省会”城市

表5 准都市圈核心城市所在省份城市体系

省份 \ 人口规模 (万人)	>1500 万人	1000 万—1500 万人	500 万—1000 万人	300 万—500 万人	< 300 万人
山西	无	无	运城	太原、大同、长治、晋中、忻州、临汾、吕梁	阳泉、晋城、朔州
辽宁	无	无	沈阳、大连	鞍山、锦州	抚顺、本溪、丹东、营口、阜新、辽阳、盘锦、铁岭、朝阳、葫芦岛
黑龙江	无	无	哈尔滨、绥化	齐齐哈尔	鸡西、鹤岗、双鸭山、大庆、伊春、佳木斯、七台河、牡丹江、黑河
吉林	无	无	长春	吉林、四平	辽源、通化、白山、松原、白城
山东	无	临沂	济南、青岛、烟台、潍坊、济宁、泰安、德州、聊城、菏泽	淄博、枣庄、滨州	东营、威海、日照
河南	无	郑州、南阳	洛阳、平顶山、安阳、新乡、商丘、信阳、周口、驻马店	开封、焦作、濮阳	鹤壁、漯河、三门峡
福建	无	无	福州、泉州、漳州	厦门	莆田、三明、南平、龙岩、宁德
陕西	无	西安	渭南	宝鸡、咸阳、汉中、榆林	铜川、延安、安康、商洛
甘肃	无	无	无	兰州、天水	嘉峪关、金昌、白银、武威、张掖、平凉、酒泉、庆阳、定西、陇南
云南	无	无	昆明、曲靖、昭通	无	玉溪、保山、丽江、普洱、临沧
西宁	无	无	无	无	西宁、海东
新疆维吾尔自治区	无	无	无	乌鲁木齐	克拉玛依、吐鲁番、哈密

数据来源:《中国城市统计年鉴(2021)》。由于长三角城市群包括了大部分江苏和浙江的城市,徐州和温州难以与本省其他城市进行比较;同理,汕头与广东省其他城市也难以比较。故这里未列出。

对全省发展差距影响的“倒U形”曲线(庄羽、杨水利,2021),这些准都市圈核心城市大多处于中西部地区,地区整体发展水平较低,核心城市与本省其他地区有较大差距,过于强调中心城市作用,有可能导致资源过于集中,不利于地区经济一体化。因此,要使这些城市成长为地区经济发展引擎,都市圈建设不仅要考虑自身发展,还要平衡首位城市与省内其他城市之间的关系。

三、基于统一大市场建设的都市圈一体化 对策建议

改革开放初期行政区经济通过分权治理的“放水养鱼”模式,有效地实现了一部分地区先富起来的发展目标;随着各地经济实力和向外扩张能力增强,地区之间争夺资源、要素和市场成为必然。统一大市场建设,要针对具体问题,“破除行政力量、重建市场力量”。就都市圈而言,就是要打破城市结构壁垒,重塑都市圈的“新社会空间”(蔡华玲,2022)。而新社会空间形成的前提是都市圈各经济体之间的空间利益纽带。因此,重建都市圈空间利益纽带是推动大市场的内在动力。

重建都市圈空间利益关系面临以下三方面的制约:一是参差不齐的行政单元组合。都市圈包括了多个地级单元(甚至是省级单元)的全部或部分,形成了多种行政层级关系,它们之间相互交叉、犬牙交错,使得局部范围的行政协同成了牵一发而动全身的多元和多层级的复杂协同。二是都市圈内地区发展差距较大。无论是聚集还是扩散,核心城市对周边地区都存在“虹吸”效应,按照市场规则允许要素充分流动时,地方政府难免对利益流失有所顾忌。三是缺乏利益协调的市场运行机制。都市圈涉及的生态补偿和企业迁移等税收问题,仍停留在单纯的利益补偿或临时性鼓励措施,缺乏规范的市场调节机制,导致空间战略缺乏长期性和可持续性。因此,重建利益关系,就要探索都市圈非行政化的市场手段,构建新的市场秩序。

1.淡化行政级别,建立扁平化共同治理模式

都市圈是多中心的空间形态,也是市场规律作用下的产物。长期的行政区经济形成了以行政权力为核心的“多圈层”单中心结构。这种多圈层结构与城市聚集效应叠加,使得越靠近核心部位的经

济活动回报率高;反之则越低,从而导致核心与外围地区一体化受阻。因此,都市圈一体化要淡化都市圈内各城市区县镇的行政级别,高行政等级的城市要放权、基层城区县(甚至镇)的行政权力要强化;高行政等级的权力主要集中在规划和协调职能,基层行政权力主要集中在建设、管理与运营,从而形成两级职权分工明确的扁平治理模式,为都市圈统一市场建设扫除多层次交错的协调障碍。

2.强化经济关系,建立基于利益共同体的联盟组织

都市圈为各城市带来的好处是聚集外部性而非行政权力,这种外部性决定了各经济主体的利益关系。处在都市圈不同区位、不同产业分工层级和不同职能,决定了各地区所获得的外部性利益有较大差别;另外,都市圈具有开放性和包容性,产业转移利益主要集中在税收分成、不同功能区利益主要在投入与收益不平等、公共服务投资建设主要在居民福利交叉使用等。为了促进要素充分流动,都市圈各城市区县级行政单元之间要基于不同领域利益关系,建立多样化的利益联盟组织,解决不同领域中存在的一体化建设问题,使都市圈空间一体化成为真正的经济一体化。

3.分类型制定一体化目标与步骤,探索等级开发协作机制

按照都市圈的发展阶段,有成熟型、发展型与培育型。一般而言,成熟型的都市圈核心与外围地区差距正在缩小,一体化基础较好,产业关系较为紧密、人口和劳动力流动较为频繁,都市圈内各地区之间利益一致性较多。统一大市场应该以全面一体化为目标,查漏补缺,在地级及以上城市之间建立综合的协调机制;在区县及以下层级之间建立问题共同会商机制,使各行政单元的“目标导向”行政考核向“问题导向”协作治理转变。发展型的都市圈是以国家区域中心城市或主要省会城市为核心。一般而言,核心城市实力较强,但核心与外围差距仍较大甚至有增大趋势,应该率先在交通、基础设施和公共服务方面进行一体化建设;然后针对不同都市圈内部具有共同利益的领域,有选择分步骤地进行利益目标对接,使各地区之间打破行政关系,建立利益关系。培育型都市圈以中西部地区的省会城市为主,整体发展水平较低,充分发挥核心城市在全国城市网络中的地位,一是推进交通一体

化建设;二是创造劳动力要素流动的空间环境;三是按照效率优先原则,对土地、资金、技术等要素进行合理配置,实现从行政协同向市场协同转变。

注释

①资料来源:《南京都市圈发展规划》《福州都市圈发展规划》《成都都市圈发展规划》《长株潭都市圈发展规划》《西安都市圈发展规划》。②数据来源:LandScan 卫星人口数据。③38个核心城市为:北京、天津、石家庄、唐山、太原、沈阳、长春、哈尔滨、上海、南京、无锡、徐州、苏州、杭州、温州、合肥、广州、深圳、珠海、汕头、江门、福州、泉州、南昌、济南、青岛、郑州、洛阳、武汉、长沙、衡阳、重庆、成都、昆明、西安、兰州、西宁和乌鲁木齐。④多中心结构的计算公式为: $var=1-\frac{1}{2N \cdot pop_{center}}(\sum_i \sum_j |pop_{centeri}-pop_{centerj}|)$, $poly$ 是多中心度, N 是城市中心个数, $compact$ 是城市中心人口 pop_{center} 占城市总人口的 pop_{city} 比值, var 是城市中心均衡度, $pop_{centeri}$ 是城市 i 的总人口,当城市只有1个中心的时候, var 会等于0;如果城市每个中心的大小都相同, var 则等于1。⑤城市空间结构还受到交通、历史、地理和规划等多种因素影响,并不是只有大城市才是多中心。⑥数据来源:北京、洛阳、郑州、哈尔滨、太原、衡阳、长春、沈阳、西宁、天津、唐山、南京、福州、泉州、广州、西安、苏州、杭州、上海、合肥、兰州、武汉、长沙、无锡、徐州、南昌、

重庆和温州的统计年鉴(2010—2019)。⑦资料来源:《京津冀协同发展规划纲要》(2015)、《长江三角洲城市群发展规划》(2016)、《珠江三角洲城市群协调发展规划》(2004)、《长江中游城市群发展规划》(2015)、《成渝城市群发展规划》(2016)。⑧数据来源:国家统计局公布的《第七次全国人口普查公报》。

参考文献

[1]刘志彪.建设国内统一大市场的重要意义与实现路径[J].人民论坛,2021(1).
[2]冯润东,王开泳.区域经济一体化视角下“行政区经济”约束强度的定量测度及时空演化分析:以成德绵地区为例[J].地理科学进展,2020(9).
[3]马燕坤.推动行政区经济加快向经济区经济转变[J].中国投资(中英文),2022(2).
[4]齐爽.加快构建现代化都市圈一体化发展机制的策略重点[J].区域经济评论,2022(23).
[5]姚永玲,王雅蓁.立足缩小都市圈内部差距促进区域一体化[J].上海城市管理,2021(5).
[6]庄羽,杨水利.“强省会”战略对区域创新发展的影响:辐射还是虹吸?[J].中国软科学,2021(8).
[7]蔡华玲.长三角都市圈协同发展的空间困境与治理进路[J].江淮论坛,(2022(1)).

The Approach of Metropolitan Area Integration in the Construction of Unified Big Market

Yao Yongling

Abstract: The mainstream of the unified market construction is to break administrative barriers and strengthen the economy of economic zones. The metropolitan area has formed a close economic zone economy with the surrounding areas, with the large and mega cities as the cores. Its integration progress is the process of breaking the administrative division and plays a decisive role in the construction of the national unified market. Due to the different stages and location conditions of the core cities in the metropolitan area, the integration approaches of the metropolitan area are various. Therefore, the integration of metropolitan areas should select appropriate integration space according to the scale and density of the core cities, establish the fulcrum of the spatial integration of metropolitan areas by adopting the multicenter structure, establish the spatial interest community based on the different mechanisms of aggregation or diffusion of the core cities and, select appropriate integration objectives according to the different location conditions of the core cities. The integration of the metropolitan area based on the construction of the unified large market should take the spatial interests as the link to reshape the new space. Specifically, first, the administrative level should be diluted and a flat common governance model should be established; Second, to strengthen economic relations and establish an alliance based on the community of interests; Third, to formulate the integration objectives and steps by different types of the metropolitan areas and explore the hierarchical development cooperation mechanism.

Key Words: Unified Big Market; Metropolitan Area; Regional Integration

(责任编辑:平 萍)