

中部地区崛起的城市群战略

赵 伟

(武汉大学 经济与管理学院, 湖北 武汉 430072)

[作者简介] 赵 伟(1974-), 男, 云南大理人, 武汉大学经济与管理学院经济学系讲师, 经济学博士, 主要从事中国经济改革与发展和区域经济研究。

[摘 要] 城市群作为一种新型的生产力布局形式, 为中部地区崛起提供了一种新的思路。按照城市群应该具有的特征来考察, 中部地区城市群还处于发展初期阶段, 发展还不成熟。有必要把中部地区城市群发展提升到战略层面。

[关键词] 中部地区崛起; 城市群; 辐射功能

[中图分类号] F207 [文献标识码] A [文章编号] 1672-7320(2006)04-0452-06

中国拥有庞大的农村人口和广阔的腹地, 只有通过城市化发展战略形态的革命性变革, 即由原先的单极式城市扩张, 转变为组团式城市群的培育, 才能克服传统城市化进程中的弊病, 真正实现区域经济一体化, 才能达到经济社会可持续发展目标。中部地区城市化面临的主要问题, 在于巨大的农村人口压力和相对不足的城市吸纳能力之间的矛盾。为解决这一矛盾, 中部地区近年来开始大力推进城市群建设, 强化城市特别是核心城市的集聚辐射功能和产业龙头作用, 把它作为中部崛起的战略突破口。

一、城市群的基本特性及其对中部地区经济社会发展的意义

城市群 (Urban Agglomeration) 是工业化、城市化过程中城市集聚与城市扩散的一种组团发育的经济社会现象, 是基于区域经济发展和市场体系完善, 依靠综合性现代交通运输与信息化的手段, 在区域空间布局与城市定位排序上, 由若干个大城市或超大城市为核心, 与邻近的一批卫星城市, 连同这些城市覆盖的范围, 构成具有一定特色的城市网络群体 (Urban Network System)。城市群作为经济社会的有机体, 不仅是城市地域空间形态和规模的变化, 更是一种新型的生产力布局形式, 体现着经济开发沿阻力最小方向延伸的基本规律。一般来说, 城市群具有三个基本的社会经济特性, 即内在有机性、空间层次性和能级均衡性。

(一) 城市群的内在有机性

城市群并不是自然地理意义上的城市密集分布, 它具有新的不同于各城市简单加和的整体特征与功能。城市群体发展可使区域经济在生产要素的组织与创新方面具有较强的可更新性和自生性, 促进地区产业结构不断优化并形成良好的产业布局, 从而使得各城市优势互补, 产生最大效益并实现资源的集约利用。而且, 城市群体发展有利于基础设施共享、区域资源合理开发、环境污染的地区性治理、地区性防灾等。城市间的密切联系与强烈的相互作用增强了城市经济与文化的辐射, 加速了城市化进程和城市文明在乡村的普及。

（二）城市群在空间上具有层次性

区域是一个在空间范围内具有差别性和层次性的范围概念。由于城市群作为一个区域组织，其空间载体是由发挥中心职能和经济组织职能的中心城市辐射周边城市所组成的城市体系，因此，就中心城市所具有的地理范围差异以及中心城市经济地位和经济规模影响而言，中心城市的经济辐射空间范围也具有差别性和层次性。

（三）城市群经济发展的能级均衡性

从发达地区的城市群来看，一个成熟的城市群内具有高效的联系系统。包括：各城市之间经济管理技术指导与交流系统；生产装备、技术装备和技术援助系统；文化科技教育服务系统；流动式的居民生活服务系统；邮寄和流动商业系统以及现代通信联络的技术系统等。这些高效的联系系统，使城市群内部的地理摩擦几近于零，且每个城市都表现出极大的开放性。城市群内合理的城市分工构成的产业支持网络使个体城市可专注于自己的核心竞争力塑造，有效地避免了各自为政和破坏性竞争行为。而且，迅速的和低成本的技术扩散将带来巨大的溢出效应，加速城市群内技术知识的积累，增加整体创新发生的可能性。统一的城市群大市场可创造良好的资本流动条件，各城市可有效利用金融的外部性，吸纳城市群的资金和人才，减少各城市的能级差。整个城市群因此表现出能级均衡的发展态势。

城市群经济对中部地区经济社会的发展具有重大而深远的意义。与传统的相对独立的离散型城市相比，城市簇群式的发展，使人口和产业密度迅速提高，人才、资金、技术、信息等要素的集聚能力增强，因而向周围广大地区的辐射和带动能力也更强。通过基础设施衔接配套、要素资源共享、产业分工合作，使城市群内各成员分享规模和协同的好处，开创共赢的局面。一方面，核心城市获得了广阔的腹地，为其城市功能转型和产业高级化，特别是第三产业的发展提供了良好依托；另一方面，“大树底下好乘凉”，其它城市充分利用核心城市的辐射，承接其转移出的生产能力，为其提供配套服务，并充分利用核心城市的综合服务功能为自己提供资金、信息、科技支持。使资源在更大范围内实现优化配置，形成区域共同市场，降低区域之间的交易费用，促进区域经济的协调发展和城市群中各城市的协调发展，最终推动整个区域的城市化进程。此外，群内城市之间联系的日益密切，必然会对它们之间的郊区、农村溢出物质和能量，从而为这些地区带来发展机遇，带动整个区域经济增长。

城市群的发展还在中部地区逐步形成了密集的网络化、组织化的空间联系，使区域内的资源和要素摆脱行政束缚，可以在城市群之间以及群内各城市之间遵循市场交易机制自由流动。同时，也有助于驱动政府转化职能，提高服务水平。现在中部地区的城市管理者已经有很大的压力去改善其投资环境和管理手段，增加对经济资源的吸引力，“亲商、富商、安商”正在成为不变的承诺。

二、中部地区城市群的发展及面临的问题

2003年底，全国城市的空间分布平均为每1.46万平方公里1个，中部平均为0.61万平方公里1个。中部6省有城市168个（其中超大城市1个、特大城市5个、大城市21个、中等城市74个、小城市100个），占全国的1/4强，总体看是全国城市空间密度较高、组团性较强的区域。从空间布局来看，中部以省会城市为基础，已初步形成6个渐具规模的城市联合体，并显现出巨大的发展潜力（表1）。具体而言，山西有太原都市圈，包括太原市和阳泉市市域全部，晋中市的榆次区、寿阳县、太谷县、平遥县、祁县、介休市，忻州市的忻府区、定襄县、原平县、静乐县，吕梁市的交城县、文水县、孝义市和汾阳市。安徽沿江城市群以合肥为核心，芜湖、马鞍山、铜陵、安庆为带动点。江西则以南昌为中心，与九江、景德镇相呼应形成昌九景城市群的金三角，主体是昌九工业走廊，即共青、桑海、星火、云山、九江等7个省级开发区和南昌2个国家级开发区以及众多的工业园。河南的中原城市群以郑州为中心，包括洛阳、开封、新乡、焦作、许昌、济源、平顶山、漯河在内共9个省辖（管）市，下辖14个县级市，34个县城，374个建制镇。武汉城市圈是以武汉为中心，包括黄石、鄂州、孝感、黄冈、咸宁、仙桃、潜江、天门8个周边城市的“1+

8”经济联合体。长株潭城市群包括长沙、株洲、湘潭三个大城市,同处湘江中游,呈“品”字形分布。

表 1 2003 年中部各省城市群主要指标比较

		山西 太原 都市圈	安徽 “一城四市” 经济区	江西 昌九景 城市群	河南 中原 城市群	湖北 武汉 城市圈	湖南	
							长株潭 城市群	“一点一线” 地区
GDP(亿元)		943.0	1 387.2	1 088.5	3 891.0	3 295.8	1 894*	2 845.2
GDP增长速度(%)		17.89	12.8	15.4	12.6	10.7	12.8	11.9
GDP 构成 (%)	第一产业	6.63	11.3	10.7		12.28	10.7	15.6
	第二产业	53.13	53.2	50.3		45.77	43.7	41.6
	第三产业	40.24	35.5	39		41.95	45.6	42.8
城市化率(%)		53.89	29.8	33.8			44.5	37.4
工业增加值/GDP(%)		32.15	43.8	38			32.4	32.7
进出口占 GDP的比重(%)		2.02	29.7	8.8		10.1	14.9	9.3
实际利用外资(亿美元)		1.13	1.88	8.7		13	7	11.6
人均 GDP(元)		9 759	9 443	10 333		11 968	12 625	10 017
人均地方财政收入		524	589	506		506	1 038	465
GDP占全省比重(%)		38.37	37.9	41.2	55.2	59.7	34*	59.4
财政收入占全省比重(%)		38.33	21.8	31.7	55	53.7	31	49.3
人口占全省比重(%)		29.1	23.1	24.9	40.3	44.34	13	51.5
土地面积占全省比重(%)		19.9	20.6	18.9	35.3	36.8	4.6	31.1

注:带*为 2004 年数据。资料来源:2004 年《中国城市统计年鉴》及 2005 年各省统计年鉴。

但如果按照城市群应该具有的特征来考察,中部地区城市群还处于发展初期阶段,发展还不成熟。

(一) 中部地区的城市化率比较低

中部城市数目逐步增加,但发展速度不快,城市化水平较低。2003 年,中部 6 省湖北、河南、湖南、江西、山西、安徽的城市化率分别为 42.9%、27.2%、33.5%、34.0%、38.8%、32.0%,平均为 33.7%,比全国平均水平(40.5%)低了近 7 个百分点。2004 年,中部 6 省中只有湖北略高于全国平均水平,其它 5 省都低于全国平均 41.8%的水平,其中河南(28.9%)与全国平均水平差了 12.9 个百分点。即便是作为增长极的城市群,城市化率也是偏低的(表 1),6 省目前实力最强劲的武汉城市圈,其在 2002 年的城市化水平也比珠三角低了 22 个百分点。这极大限制了城市能级的提高和聚集效应的发挥。

城市整体规模偏小,结构不合理、重点不突出。2003 年在全国区域经济四大板块(中部、东北、东部、西部)的比较中,中部板块的大中等城市占的比重比较小,小城市占的比重比较高(60%),远远超出其他三大板块,甚至超过西部板块(22%)。这表明中部的大中城市发育程度还比较低,城市整体规模偏小,不符合梯度发展模式。

(二) 城市经济实力不强,对整体经济贡献偏小

尽管中部地区城市经济在区域发展中居于主体地位,但与发达地区比较,差距明显。城市联合体已初具雏形,显现出巨大的发展潜力,但与长三角、珠三角等地区的城市群对比,同样也还有很大距离。从 2002 年城市 GDP 总值占地区 GDP 的比重和单个城市 GDP 的平均水平两个指标看,中部地区只有 57% 和 77.45 亿元,不仅低于全国平均水平(82.4%和 119.4 亿元),更大大落后于长三角(86.5%和 245.68 亿元)和珠三角(96.8%和 198.21 亿元)。中部城市经济对整体经济的贡献率小,是中部地区经济不发达的一个重要原因,所以中部地区首要任务是发展城市经济。

(三) 城市群产业质量不高

中部地区城市群内的城市之间联系不紧,各自为政,城市发展的目标大体相似,产业结构雷同,导致整个区域内资源浪费。各城市的竞争明显大于联合,摩擦高于融合,无形之间削弱了城市群的繁荣和发展。尽管有的城市联合体内部产业结构雷同现象相对不十分严重,但产业关联程度不高却是大问题。

许多中部城市的“青春发育期”是在条块分割的计划体制背景下度过的,产业各成体系,相互关联薄弱,城市相互之间及对周围地区的辐射和吸纳能力都不强。城市群之间,则无疑存在产业同构的现象。中部各城市群的三次产业中,农业普遍占有相当的比重(10%以上),第二产业是支柱,而第三产业与发达地区相比发展相对滞后。在具体的产业规划上城市定位相近,造成重复建设,资源无法整合。比如郑州、武汉、长沙、合肥、芜湖等都把汽车产业作为自己的支柱产业。此外,高新技术开发区的特色尚不明显,缺少大型龙头企业、著名高科技品牌及有自主知识产权的高科技产品。

(四) 缺乏具有强劲辐射和带动能力的龙头城市

中部城市数量较多,但城市实力弱,辐射和带动能力差,尤其缺乏高辐射和高集聚能级的核心龙头城市。全国有30多个城市GDP超过千亿元,中部只有武汉和郑州两个城市GDP超过千亿元,2004年上海、广州、北京的GDP分别是武汉的3.8倍、1.8倍、2.2倍,是郑州的5.4倍、2.57倍、3.1倍。与长三角、珠三角和环渤海地区三大经济圈的龙头城市相比,中部地区缺少具有较大辐射带动作用的国际性或全国性的中心城市。即便就是6省目前实力最强劲的武汉城市圈,其在2002年的经济规模只相当于珠三角的32%、长三角的15%;人均GDP只有珠三角的28.5%、长三角的40%。

就中部地区中心城市现有的能量而言,它对于人们的吸引力还处于比较低的层次,人们到这些城市多限于逛省城,溜大街,走亲戚,购物,看病等等。真正进行投融资、市场交易、寻求科技人员或熟练技术工人的并不多见。

(五) 城市等级结构体系不合理

城市等级结构的不合理性在中部地区城市群有多种表现。一是中心城市“首位度”偏低。比如中原城市群,从2004年的统计数据可以看出,郑州人口规模仅高出洛阳0.6倍;而GDP总值高出洛阳不到0.5倍,相对于2002年的0.7倍,差距显然在缩小。郑州目前首位度仍停留在16%左右。二是普遍缺乏经济实力较强的次级中心城市。太原都市圈的极核中心——太原市区非农人口已经达到190万人,接近特大城市,但是,区内最大的次级城市阳泉也仅有47万人,缺乏一个较强的副中心。江西面临的问题是城市数量和城市人口总数很少,核心增长极总体实力不足,副中心城市还都没有达到大城市的规模。而安徽的城市,在空间上几乎呈均态分布,城市的规模不大,又差不多是“哥儿一般高”。合肥市区人口仅为110万人,是中部6省中最少的。三是在空间结构方面,中心城市与次中心城市缺乏互动作用,经济联系度不高。特别是中心城市与腹地的联动缺乏一定数量的二级城市这一中间层次,难以形成城市群一体化发展所应具有扩散效应和对周边小城镇的辐射作用。比如武汉城市圈的特色是武汉一城独大,城市体系断层明显,缺乏中等规模城市的衔接配套,武汉对周边城市资源的吸纳远大于二者的互补性。

正因为上述问题,有人说中部地区拥有城市历史,但没有城市精神;拥有城市个体,但却没有城市合作。个体虽然璀璨,但没有整体光芒。

(六) 城市群的内聚力不足,难以形成合力

由于城市群相对分散,产业同构性比较强而互补性比较弱,中部各省份出现离心倾向。同时东部沿海三大经济圈(珠三角经济圈、长三角经济圈和环渤海经济圈)对中部传统腹地的争夺也日益加剧。湖南要融入泛珠三角区域协作,宣称长株潭地区是湘鄂赣三省区域内最具有发展爆发力的城市群,在接受粤港产业的梯度转移方面,具有无可比拟的优势。江西确定了更为具体的定位:“对接长珠闽、融入全球化”,提出“三个基地一个后花园”(沿海发达地区产业、资金、技术梯度转移的承接基地、优良农产品的供应基地、劳动力输出基地,以及沿海休闲度假的后花园)的发展战略。江西、湖南、安徽、山西因为地缘因素已经扮演双重乃至多重角色,既是中部,同时也是泛珠三角、长三角或环渤海成员。这些战略无疑是符合区域经济发展客观规律的。但如何促进中部6省内部之间的合作与联系也是一个值得重视的问题。如果不能有效应对内聚力缺失,中部现有的城市群可能会被肢解,丧失组团发展的机遇。诸如芜湖、铜陵、宣城等处于远离核心区地位的城市,将若即若离,聚散两难,走向边缘化。

三、推进中部地区城市群发展的战略思考

城市群本身不是目的,以其为载体解决中部地区面临的现实问题,促进中部地区崛起才是我们的终极目标。实践证明,城市扩张不仅是加快区域经济社会协调发展的战略性途径,更重要的是建立起一个新的获取“发展红利”的最佳平台。当城市从一个低级平台(分散独自发展)向一个高级平台(簇群式组团发展)整合时,生产力要素的组合趋好、资源配置趋优、专业化分工趋强、发展成本趋低,“发展红利”的“自发”获取将呈非线性增长。因此,有必要把推动中部地区城市群发展提升到战略层面。

(一) 确立城市一体化发展的战略,实现中部城市协调合作

在相当长的时间内,中部 6 省间不可能出现一个像上海、北京、广州这样的区域中心和发展引擎。我们认为,中部地区实现崛起必须多个中心联动、多中心辐射,相互带动同步发展。换言之,不可能期望单极突破。中部的城市建设首先要做大做强“点”——龙头和极点,然后通过发达的城市间交通实现“轴”的联动,带动沿线(沿京广、京九、陇海兰新线、浙赣湘黔、焦柳)、沿江区域的迅速发展,再通过中心城市形成“城市圈”迅速成长,6 圈联动实现整个中部区域的经济繁荣。如此,通过极点辐射、轴线辐射、平面辐射来实现点、轴、面联动发展。同时,中部各城市群之间必须加强合作,不仅是在中部,还要加强与珠三角、长三角、环渤海城市群等的合作,坚持突出特色、集成资源、整体优化、联动推进的原则,通过协调合作,最终达到一个同发展共进步的“多赢”局面。

(二) 坚持多元化的城市发展道路,建立功能互补、布局合理、等级规模有序的城镇体系

城市群的良性发展有赖于以大中小城市相互协调为特征的区域镶嵌体系的建立。单一的城市发展道路既不符合城市化发展的普遍规律,也不符合中国城市化的历史实际。积极发展大中城市,以提高有限资源的利用率,应该是市场经济条件下中部地区城市化的发展趋势和规律。在这个前提下,也要充分重视小城镇的发展。进一步优化城镇发展的空间布局结构,贯彻中心集聚、点轴拓展的原则,逐步形成以中心城市为依托,以交通运输干线和长江水道为主轴的集约开发态势。通过制度创新塑造城市群发展的动力推进机制。比如,可考虑以下取向:摒弃户籍管理的城乡差别;推动产权市场的建设和完善,提高城乡的产权流动性;加大教育投入,为农民子弟在城市提供平等的受教育机会;加快劳动力市场建设,改革倾斜性就业制度,让城乡劳动者平等竞争;清理行政制度,规范政府行为,避免政府职能有偿提供;建立和完善以部分国有资产来支付启动成本的、城乡统一的社会保障制度。

纠正不合理的城市等级结构体系,首先要增强省会城市的经济实力,提高首位度。通过不断积聚人口和要素资源,优化城市布局,提高城市服务功能,全面提升核心竞争力。借助“集合城市”的力量,加快形成带动区域经济发展的动力源和增长极,成为全国区域性中心城市、全国重要的现代物流中心、区域性金融中心、先进制造业基地和科技创新基地,切实发挥引领作用。其次,要注重发展次级城市,让它们发挥“二传手”的作用,做好产业承接、配套、转移和扩散,有效扩大城市群积聚和辐射的能量。

(三) 加强政府的推动力

城市群的形成和发展需要一个渐进的推动过程。在最初阶段,政府的推动力非常关键。各省可成立一个城市群建设委员会,负责城市群建设的领导、组织和协调工作,研究制定产业布局、重大项目、基础设施、市场体系、生态保护和资源开发等战略规划,统筹城市群建设的重大战略问题,推动产业结构的调整和整合,协调跨区域的重大项目建设,实现产业、经济一体化发展。

鉴于区域间“非合作博弈”不可避免,可以预计中部地区城市(群)间未来竞争最激烈的领域将是利用外资。为了追求本地区的经济发展,博弈各方在税收、土地价格等政策方面极有可能出现不计成本倾销式竞争的苗头,从而中部地区的经济环境可能恶化。可以在借鉴国外成功经验的基础上,结合具体情况建立多层次的经济区域公共管理战略联盟,诸如区域开发联盟(区域联合开发和约、授权或共同开发协定)、城际公共物品生产与运营联盟、多重事业联盟以及市长协会等各种形式的利益调节机构,为

区域发展提供整体性规划,并进行区域内发展政策和发展路径的协调。特别是投资环境的一体化建设,统筹安排有关政策和规章,在招商引资上密切配合或采取联合行动。不断提升区域内城市政府间合作层次,由对话性合作逐渐转向制度性合作。政府推动总的思路是积极开展交通、通讯等基础设施和市场体系的一体化建设,消除市场壁垒和地方保护主义,降低生产要素在整个区域内流动和交易的成本。彻底打破原来横亘在要素流动中的城乡、区域、部门、行业、身分和所有制等限制。为企业提供投资洽谈、产权交易等合作平台,鼓励企业通过相互投资、兼并重组、缔结联盟等方式,实现区域产业重构。

(四) 努力提升中部地区城市群的产业素质

农业的发展应以满足都市人民生活需求为重点,加大花卉、园艺、畜禽养殖、优质水产、特色农产品等产业产品的开发力度。加快发展观光农业、休闲农业、旅游农业等新型农业和外向型农业。工业以结构调整和资本营运为契机,重点开拓区域市场,发展劳动密集型资源加工业、一般装备制造业和部分资金技术密集型重点产业。基于比较优势选准突破口,大力推动高新技术产业的发展,例如武汉的光电子信息产业。加强城市之间的产业配套协作,提高产业关联度,在较高层次上实现对接互补、协同发展。大力发展服务业,努力扭转服务业长期滞后的局面,提高服务业比重,吸引资金、人才和品牌,加快旅游、中介服务、金融、证券、商贸流通、城市公用事业等领域的开放开发,提高服务业的档次和水平,增强服务业对其它产业的服务功能,充分发挥服务业在提高城市功能强度和扩大联系效应方面的作用。

[参 考 文 献]

- [1] 姚士谋,朱英明,陈振光,等. 中国城市群 [M]. 合肥:中国科学技术大学出版社, 2001.
- [2] 李丽萍. 国际城市的理论与实践:国际城市的形成机制、发展模式与形成路径 [M]. 北京:新华出版社, 2005.
- [3] 刘 锋. 中部生产力布局与城市群建设 [R]. 北京:国务院发展研究中心信息网, 2005-12-13.
- [4] 刘静玉,王发曾. 城市群形成发展的动力机制研究 [J]. 开发研究, 2004 (6).
- [5] 郁鸿胜. 准确理解城市群的基本内涵 [N]. 国际金融报, 2004-08-02.
- [6] 顾朝林,甄 峰,张京祥. 聚集与扩散——城市空间结构新论 [M]. 南京:东南大学出版社, 2000.

(责任编辑 邹惠卿)

Agglomeration Strategy for the Rise of Middle Region

ZHAO Wei

(School of Economics & Management, Wuhan University, Wuhan 430072, Hubei, China)

Biography: ZHAO Wei (1974-), male, Lecturer, Doctor, School of Economics & Management, Wuhan University, majoring in Chinese economic reform and development & regional economics.

Abstract: As a new distributive way of productive forces, agglomeration may have a positive impact on the rise of the middle region. Judged by their characteristics, the agglomeration in the central area are immature, still in its early stage. It is strategically necessary to develop agglomeration in the middle region.

Key words: rise of middle region; agglomeration; radiating function