

编者按: 该篇论文对都市圈协调发展机制进行研究, 所阐述的原则、基本框架, 强调的经济、政治方面的协作关系, 讨论的政府在协调发展中的作用等, 与农业区域的协调发展具有一定的共通之处, 因此, 值得借鉴。

都市圈协调发展机制研究

毛良虎^{1,2}, 赵国杰¹ (1. 天津大学管理学院, 天津 300072; 2. 江苏工业学院经济管理学院, 江苏常州 213164)

摘要 从都市圈的发展过程中存在的问题出发, 借鉴国外区域经济协调机制建设的先进经验, 提出都市圈协调发展的基本原则, 进而构建都市圈协调发展机制建设的基本框架。

关键词 都市圈; 经济发展; 中心城市; 竞合机制

中图分类号 F290 **文献标识码** A **文章编号** 0517-6611(2008)07-02955-02

Research on Coordinated Development Mechanism of Metropolitan Area

MAO Liang-hu et al (College of Management, Tianjin University, Tianjin 300072)

Abstract According to the existing problems in the development process of metropolitan area and referring to the advanced experiences of coordination mechanisms of foreign regional economy, the basic principles for the coordination development in metropolitan area were put forward so as to construct the basic framework of the coordination development mechanism construction of metropolitan area.

Key words Metropolitan area; Economic development; Central city; Mechanism of competition and cooperation

都市圈经济的良好势头, 已经引起了广泛的重视, 全国上下似乎掀起了一股都市圈热潮。作为都市圈的研究者, 在这股热潮中, 我们要冷静思考都市圈的建设问题, 其中都市圈内部协调机制是重中之重, 其原因在于我国的都市圈尚处在起步阶段, 与法国地理学家戈特曼描述的“都市圈”“形似而神不似”, 都市圈内部也是“貌合神离”, 各成员城市各有打算。面对如此情形, 都市圈的建设和管理成为当务之急, 都市圈的协调机制更是呼之欲出。

1 国外区域经济管理的经验及启示

区域发展有其共同性的一面, 这是区域协调机制和区域管理能够相互借鉴的前提, 也是区域协调机制和区域管理比较研究的意义所在。在经济全球化和区域经济一体化的背景下, 都市圈经济模式的实施前提就是建立区域协调机制, 实现科学的区域经济管理。从各国建立和运作区域协调机制的经验来看, 具有如下特点。

1.1 协调主体的多元化 不同国家都具有各具特色的区域协调组织, 而且即使在同一个国家内部, 也存在多种协调主体。不同的协调主体都有其自身的优势, 也存在不足, 只有彼此配合, 方能形成较为完善的区域协调机制。中央政府对于区域经济协调具有很强的指导作用, 但并非万能; 地方政府具有很大的经济决策权, 是协调机制中最重要的主体; 各类中介组织可以发挥“穿针引线”的作用; 跨地区企业则是区域经济合作的“润滑剂”。

1.2 协调手段的多样化 国外的区域协调手段主要集中在立法、财政、规划、行政监督与协商几个方面。在这些协调手段中, 规范化是它们共同的特征, 除立法、财政、规划这些本身制度性比较强的手段外, 行政监督和协商等手段也越来越趋向于规范化和制度化。值得一提的是, 区域发展战略规划都是重要的协调手段之一, 而且这些区域规划都是以一定的

法律为基础的, 这就保证了区域规划在区域发展和协调过程中指导作用的发挥。

1.3 协调机制的民主化 纵观国外区域经济协调发展经验, 区域协调越来越体现民主和平等的精神, 尊重区域内各方利益, 力求共同发展。国外区域内部的利益主体通过平等的对话和协商来解决区域内部矛盾, 实现区域的协调发展。“经济沙文主义”始终是区域经济协调发展的大敌, 20世纪80年代“上海经济区”的失败正是对此的最好注解。

1.4 协调机制的渐进化 从欧盟建立的过程可以看出, 煤钢合作经营为后来的欧盟建立打下了坚实的基础, 也留下了美好的合作记忆。欧盟建立的一大成功经验就是通过局部的成功合作, 开拓新的合作领域, 进而逐步实现全方位的合作, 最终建立良性循环的协调机制。区域经济合作是一个系统工程, 短时间内全线突破是不可能的, 唯有实事求是的逐步推进才是正确的选择。

2 都市圈协调机制建立的基本原则

为了在一个高起点、高层次、多方位、新模式的框架内展开都市圈经济合作与发展, 顺利完成各项任务, 实现其总体目标, 除了要采取相应的政策措施外, 更需要建立起稳定、有效的协调机制。都市圈协调机制的建立, 首先要确立若干基本原则。

2.1 互惠互利原则 都市圈经济合作与发展, 不能企望用行政推动型方式来实现合理的区域分工, 而要以利益关系为纽带, 以经济促动型为主的方式来推进。在此过程中, 不能靠损害一个地区的利益去增加另一个地区的利益, 而要在充分尊重各地不同利益的基础上, 通过利益协调和利益分享的机制使各地都能从区域合作中获得好处, 取得“双赢”局面。

2.2 优势互补原则 都市圈经济合作的目的在于获取分工协作的好处, 使总体利益最大化, 因此各地区的经济发展都应通过市场选择, 扬其所长, 避其所短, 按比较利益原则进行合作。通过区域内的要素流动实行互补, 充分利用各地有利的自然资源、经济条件和社会条件, 消除不必要的重复建设, 尽可能节约人、财、物的消耗, 使不具有产业绝对优势或者绝

基金项目 上海市哲学社会科学基金(上海大都市圈内首位城市与其他城市间的相斥效应、共生机制及其协调(2005BCK004))。

作者简介 毛良虎(1962-), 男, 江苏江阴人, 副教授, 高级工程师, 从事管理学、技术经济学、工程管理等方面的教学与研究。

收稿日期 2007-02-08

对优势很少的地区也能获得充分的发展机会,使具有许多产业绝对优势的地区能够集中配置于一个或少数几个具有更高绝对利益的产业,最大限度地促进都市圈经济发展。

2.3 市场主导原则 都市圈经济合作要以市场机制为基础性的协调力量,通过强化市场的资源配置功能来扩展地区合作秩序,深化区域分工体系。另外,中央政府及各地政府要采取积极措施加以引导和推动,消除区域合作中的各种行政性障碍和市场自身无法克服的障碍,以保证区域合作的有序化。

2.4 多方联动原则 都市圈经济合作是都市圈内部的整体性合作,要从都市圈经济合作的角度形成多边协调关系,形成整体性行动,实现各地区相互之间的联动效应。

3 建立协调机制以实现都市圈的发展与繁荣

从目前我国实际情况来看,宜通过“倡导式”的机制不断扩大地区合作的范围。采取“自主参与,集体协商,共同承诺”的方针,其行事方式应是以相互尊重、平等协商、自愿和渐进的方式来处理各种事务,采取协商一致和非约束性的运作方式。作为区域合作的制度创新,“倡导式”协调机制的运作在很大程度上取决于当地政府的行為方式。为了形成这种协调机制,最重要的是要具有具体的实际的东西来逐步启动,先易后难,从实践中走出一条路来,逐步予以完善。

3.1 设定都市圈社会经济发展目标 通过建立都市圈发展规划,确立经济发展目标,为实现这个目标制定相应的行动议程,通过单边行动和集体行动来落实议程。都市圈社会经济发展目标可以分解为短期、中期、长期,要注意目标的渐进性和承接性,这样,目标本身就成为都市圈经济合作不断发展的一个动力机制。

3.2 建立一整套制度化的磋商机制 定期召开都市圈各成员城市领导会议,为各地政府就地区经济发展问题进行协商并形成共识提供必要的经常性机制。它既有灵活性,又要有一定的约束力,即任何议程一旦达成共识、形成议程和进行承诺,就有了“隐形压力”,也就必须完成。制度化的议事机构要继续发挥自身作用,进一步推动都市圈内各城市之间的合作向高层次、宽领域、紧密型方向发展。

3.3 建立一套功能性机构 除负责日常联络和组织工作的秘书处外,还应设立各种专业委员会和工作小组。他们具有一定的管理、协调、研究分析和组织职能,并越来越具有一定的常设性质。

3.4 建立合理的投资管理机制和区域共同发展基金制度 要按照区域开发银行的模式来组建区域经济开发银行,也可以按照商业银行法则、经过严格审贷,对都市圈内的开发项目实行一般商业贷款或短期融资。在此基础上,应建立区域共同发展基金,使协调机构具有相当的经济调控能力和投资管理能力,以促进区域合作与发展。

3.5 建立都市圈经济合作中介组织 例如,建立在政府指导下的都市圈联合商会和行业协会,大企业联合会和企业联谊会,产权交易联合中心和证券交易分中心,以此促进都市圈内部经济交流融合。

4 建立协调机制要注意的问题

4.1 要重视都市圈制度建设 都市圈实际上也是利益系

统,其内部各个城市之间不可避免的存在着竞争。我们建立都市圈并不是要消灭这种竞争,而是要正确的引导竞争,在各城市之间形成一种竞争合作的关系,进而在此基础上正确处理都市圈内部的利益分配问题。在现行体制下,阻碍都市圈内各城市统一规划与协调开发的主要是利益问题,这涉及到各级政府的财税收入和行政权力。因此,要建立合理的利益机制来协调都市圈内各城市的利益关系。可以考虑建立大都市圈区域联合组织,以吸引地方政府的加入,保证都市圈大区域的最大利益。建立区域合作新机制,必须打破地方保护主义,建立好共同市场,实现利益共享机制,要在商品流通上,打破条块和部门分割。协调机制应能推动区域性商品交易和现代物流中心以及资金融通网络的建设,促进以市场为基础的资源流动,实现生产、生活要素的自由流动。建立区域合作新机制,造就融入主体,培育市场融入机制十分关键。同时,在都市圈整合的过程中,要正确处理好中心城市与边缘城市的关系。边缘城市面临的不仅仅是发展机遇,同样也要面对圈内各城市之间的竞争。一方面,由于经济基础和区位优势等多方面的原因,边缘城市一般不会被列为区域发展重点,在起点上就与中心或副中心城市差了一步。另一方面,都市圈的合作协调机制本质是竞争协调机制,它在规范竞争秩序的同时,也使得竞争更为激烈,并且这种竞争在核心城市与周边城市之间存在着严重的不对称性,特别是对边缘城市不利。因为,边缘城市不仅在接受核心城市辐射方面处于较低的能级,而且还面对着由于核心城市、副中心城市的吸引而产生的资金、技术、人才等要素流失。对此,边缘城市必须要有清醒的认识,切实增强抓住机遇加快发展的紧迫感和责任感。

4.2 要尊重和引导市场力量 市场经济有一个不断完善的过程,在都市圈的形成过程中,市场机制也是一个长期的制度建设。政府在都市圈制度建设有着不可替代的作用,一方面,政府要“有所不为”,即要尊重市场规律,努力让市场机制在都市圈形成过程中发挥根本性作用;另一方面,政府要“有所为”,即要发挥政府的主观能动性,积极培育和完善的机制,强化中心城市功能,积极扶持都市圈内成员城市的发展,同时,也要在都市圈制度建设方面下功夫,积极巩固都市圈形成发展的成果。市场机制的完善是都市圈成熟的重要标志,相应管理机构的构建则标志着都市圈的运作进入正轨。市场机制催生了都市圈,政府则推动了都市圈的发展。首先,政府应积极推动转换职能,加速市场机制完善的进程,推动和促进都市圈内部资源要素的自由流动,进而加强都市圈内部的经济联系;其次,政府可以通过制订经济规划,培育都市圈城市体系的完善。要“强心”——提升都市圈中心城市的扩散和集聚能力,完善其必要的经济功能,还要积极做好城市规划,推动都市圈成员城市的发展壮大,以便完善都市圈城市体系。苏州市和青岛市两地政府的“撤县建市”举措就是印证,县级市的活跃为这两个都市圈增添了活力。

4.3 要重点协调首位城市与成员城市之间的关系 都市圈实际上也是利益系统,其内部各个城市之间不可避免地存

(下转第2963页)

故会诱使其进口价格不断上升。同时,每当我国蜂蜜总出口量增加1%,出口到德国的蜂蜜数量就会减少2.84%。这表明:一方面,由于我国蜂蜜产品的质量达不到欧盟技术性贸易壁垒所设标准,出口至德国的蜂蜜产品数量趋向下降。另一方面,伴随着市场多元化战略实施的不断深入,蜂蜜产品积极开拓了非洲等其他海外市场,以低廉的价格优势出口到技术性贸易壁垒缺失或较低水平的国家,形成了蜂蜜出口市场分布的结构性转换。更为值得注意的是,每当德国蜂蜜产品总进口量增加1%时,我国出口至德国的蜂蜜数量就会增加8.63%,表明德国市场对我国蜂蜜产品有着较为强烈的偏好。但技术性贸易壁垒每增加1%时,我国蜂蜜出口至德国的数量因此也会减少1.67%,可见我国蜂蜜产品出口至德国市场深受技术性贸易壁垒的严重影响。

3 几点建议

3.1 加强标准约束和引导 自2003年6月起,我国蜂蜜12项安全卫生国家标准开始执行,它是首个与国际接轨的蜂蜜检验检疫标准,达到了国际上的同步水平。2005年10月,国家质检总局和国家标准化委员会公布新修订的《蜂蜜》国家强制性标准(GB18796标准),于2006年3月1日开始实施。这些标准的制定满足了我国蜂蜜产品生产、加工过程质量控制的迫切需求,实现了有标准可依。但是,标准的建立不等于标准的执行,我国不少企业制定的企业标准仍低于“国标”和“行标”。这需要政府一方面强制企业采用标准,另一方面引导企业采用标准,对已经达到国际标准和国际先进标准的企业实施信贷等优惠政策,解决其融资难的问题,鼓励其发展;对未达到标准的出口企业处以罚款且禁止出口。

(上接第2956页)

在着利益竞争,因此,要正确认识和处理都市圈内部首位城市和成员城市的共生机制与排斥效应。第一,都市圈内首位城市与其他城市间具有相斥效应。由于都市圈内首位城市与其他城市在中低端功能方面有重叠现象,于是在信息与交通高度发达的情况下,两者具有不容忽视的相斥效应。尤其是都市圈高速成长时期,首位城市与周边城市尚未形成势力均衡情况下,其相斥作用甚至可能相当明显,并且这种相斥效应是双向的。第二,都市圈内首位城市与其他城市之间具有共生机制。与相斥效应同时存在的是都市圈内首位城市与其他城市之间的共生机制,这种共生不仅仅体现在已有理论所揭示的类似物理学的万有引力定律和静电学的库伦定律,而且可能存在着更加复杂的关系,其中包括系统整体对外部的吸聚和系统内部的再分配原理、城市生态群落小气候原理、梯度结构的稳定性原理等。第三,都市圈内城市间的相斥效应与共生机制长期作用,形成一种动态的均衡。互斥效应和共生机制将长期共同存在于都

3.2 整合供应链、增强产品的可追溯性 欧盟蜂蜜生产过程中,注重产品的可追溯性,当产品出现质量问题时,能够根据标识和记录追溯到问题发生的环节,真正实现了蜂蜜质量的全程监控。我国蜂蜜生产、加工、储运、出口往往各自为政,相互脱节,为劣质蜂蜜创造了生存空间。因此,应学习欧盟做法,由政府支持倡导,行业协会组织,规模较大、经济实力较强的蜂蜜生产加工企业带动,建立从生产基地到出口企业的产供销一条龙,科工贸一体化经营,提高可追溯性,从源头到出口保证产品质量。

3.3 采用绿箱措施予以政策支持 按照WTO农产品协议和补贴与反补贴措施协议的规定,有关农产品及农业生产的绿色补贴被赋予了合法的地位。从中外农业补贴政策的实施范围及其补贴总量水平的比较来看,我国对农业的补贴还存在较大的合理空间,借助“绿箱政策”的扶持也是促进我国蜂蜜综合竞争力提升的重要路径。政府应进一步加大对蜂蜜生产各环节的技术培训指导,尤其是对源头的科学用药、中草药防治、科学饲养等进行相关知识培训;此外,政府还可提供蜂蜜检验检测补贴,或减免出口蜂蜜高昂的检验检疫费用,降低出口经营者负担,控制产品质量风险,促进出口。

参考文献

- [1] 张锡嘏. 外国技术性贸易壁垒及其应对[M]. 北京: 对外经济贸易大学出版社, 2004.
- [2] 朱俊波, 杨红梅. 外国技术性贸易壁垒对我国蜂蜜贸易的影响[J]. 蜂蜜杂志, 2006(6): 32-34.
- [3] 顾国达. 我国蜂蜜出口竞争力分析[J]. 中国农村经济, 2003(7): 60-64, 80.
- [4] 胡元强. 产销联合促进出口蜂蜜增长[J]. 中国养蜂, 2005, 56(4): 36.
- [5] 黄亦君, 黄辉. 欧盟禁止进口中国蜂蜜的应对策略及启示[J]. 国际贸易问题, 2005(2): 120-122.

市圈首位城市与其他城市之间,但这种持续的作用能形成一种动态的均衡。

参考文献

- [1] 高汝熹, 张建华. 论大上海都市圈—长江三角洲区域经济发展研究[M]. 上海: 上海社会科学院出版社, 2004.
- [2] 高汝熹, 罗明义. 城市圈域经济论[M]. 昆明: 云南大学出版社, 1998.
- [3] 洪银兴, 刘志彪. 长江三角洲地区经济发展的模式和机制[M]. 北京: 清华大学出版社, 2003.
- [4] 韩士元, 唐茂华. 京津冀都市圈一体化发展的合作重点及政府作用[J]. 天津行政学院学报, 2005(4): 14-18.
- [5] 薛俊菲, 顾朝林, 孙加凤. 都市圈空间成长的过程及其动力因素[J]. 城市规划, 2006(3): 71-74.
- [6] 王志锋. 创新区域治理机制 推动都市圈一体化进程[J]. 学习与实践, 2005(3): 19-22, 47.
- [7] 张彩娟. 论内部恶性竞争对“长三角”一体化发展的影响[J]. 河海大学学报: 哲学社会科学版, 2004(2): 37-40.
- [8] 王翊. 长三角区域经济统筹发展的规划思路、有限目标及协调机制[J]. 现代经济探讨, 2005(6): 22-24, 40.
- [9] 陈才庚, 张惠忠. 加速推进长三角区域经济协调发展的基本思路[J]. 嘉兴学院学报, 2003(5): 7-10, 14.
- [10] 张可云. 京津冀都市圈合作思路与政府作用重点研究[J]. 地理与地理信息科学, 2004(4): 62-66.