

要素流动、资源融合 与同城化建设中的政府角色*

The Role of the Government in the Factor Flowing, Resource Fusion and Urban Integration

王开科

内容提要 同城化作为区域一体化在国内的一种新的实现形式,旨在打破区域间行政区划限制,实现资源要素的自由高效流动,以推动地区间经济、社会的有效融合。基于区域经济整合发展的视角,通过构建基于要素流动、行政调控视角的同城化分析框架,并借助典型区域的实践进程总结出具有普遍意义的同城化推进战略,以此丰富现有的同城化理论和政策支持体系,为我国区域经济发展理论与实践提供有益的借鉴。

关键词 同城化 要素流动 区域协调 区域经济

作者单位 厦门大学经济学院 福建厦门 361005

Wang Kaike

Abstract: As a new form of regional integration in China, the urban integration which aimed at breaking the administrative divisions' constraints between areas, achieving the factor flowing freely and efficiently, can promote the effective integration of social, economic and other aspects between areas. Base on the perspective of the regional economic integration development, this article aimed at enrich the existing the theory of urban integration and policy support system, and provide useful theory and practice lessons for China's regional economic development by constructing the analytical framework of the urban integration from the perspective of factor flowing and government regulation and by summing up the urban integration's promoting strategy of universal significance drawing support from the practice process of typical regions.

Key words: urban integration, factor flowing, regional collaboration, region economy

伴随着我国经济的高速发展,各地区的经济社会联系不断加强,城市之间的融合现象日益突显,城市的发展呈现出较强的集聚态势与区域一体化态势。强化区域空间联系与经济协作,加强要素的自由高效流动,提升区域整体的竞争力成了毗邻地区间实现整合发展的重要路径。同城化作为城市、区域一体化更具针对性和目标性的实现形式^[1],对于推动毗邻城市间融合、深化地域分工和增强区域竞争力有巨大的促进作用。

一、问题的提出

长期以来,在我国区域经济飞速发展的格局中,要素逐利流动效应

* 该标题为《改革》编辑部改定标题,作者原标题为《要素流动、行政调控与同城化建设研究——区域经济整合发展的视角》。基金项目:国家自然科学基金项目“大城市边缘区生活空间类型、演化机制与优化途径研究”(批准号:40901088)。

推动地区间整合发展的迹象日益明显,但行政区经济以及地方政府对单体利益的追求在某种程度上影响着地区间要素的自由、高效流动。因此,地区间经济社会联系程度有待进一步提升。而在改革的进程中,伴随经济联系度的加强以及政绩观等的转变,地方政府的职能逐渐由管理型向服务型转变,即为经济社会发展提供服务,开始重视开展不同形式的地区间协作活动,同城化就是其中最卓有成效的组织形式与实现途径之一。国内同城化建设的实践中,已有广佛、沈抚、合淮以及厦漳泉等地区明确提出同城化建设。

有关同城化问题的研究,国内学者较多的停留在实证分析层面,重点研究区域开展同城化建设的可行性、意义以及建设路径等。^{[2][3][4]}理论层面,主要集中在对同城化含义的界定^[5]以及对其社会功能分析等方面^[6],而有关同城化的运行机制以及各主体角色界定的研究有待深入。需要强调的是,虽然不同学者对同城化含义的界定存在差别,但其核心内涵却共同指向打破行政区划界限、实现同城效应。这里认为,同城化建设预示着地区间要素、资源的高效流动,地方政府协作意识的增强以及职能角色的转变,同城化建设旨在推动地区间整合发展与合作共赢。因此,这里尝试从要素流动机制、行政调控的视角阐述同城化建设对地区间整合发展的作用机制,并以国内典型地区建设实践为例,着重分析政府作为以及政策力度对推进同城化建设的重要影响,以丰富现有的同城化的理论研究和同城化建设的政策支持体系。

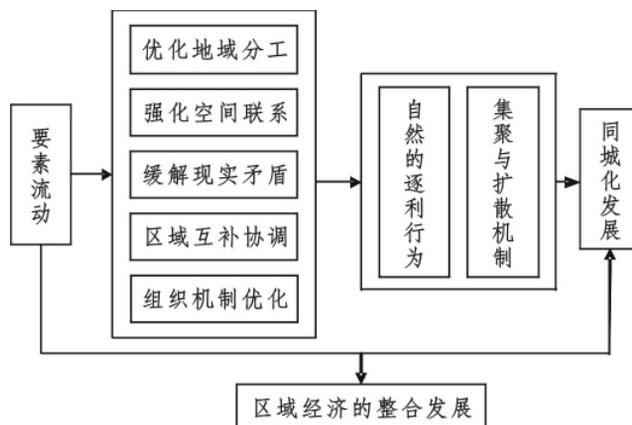
二、要素流动机制与同城化发展

同城化建设源于地区间已经存在的经济社会联系以及对区域整体利益的追求意愿和整体认同感,而要素流动则在其中发挥着至关重要的作用。地区间经济社会联系通常是由人流、物流、资金流、信息流和技术流构成,地区间要素流量越密集意味着地区间联系越紧密。城市,作为一种地域空间现象,是人口与经

济活动的集聚区,城市得以存在发展的基础在于其外向服务部门,即为外部区域提供产品和服务的部门,而为外部区域提供产品和服务也成为城市的基本活动。正因为如此,城市在发展过程中不断与周边地区甚至是更远距离的区域发生着经济社会联系。市场经济的发展不断推进着城市与外部区域之间的联系,在这个过程中呈现出的是日益密集的人口、物资、资金等流量,在地域空间上反映的是相邻地带的城镇连接态势和要素流动所形成的廊道空间。

无外在干预下的要素流动最初源于对自身利益的追逐,即要素流动的逐利机制,利益引导下的要素会自动流向收益高的地区。根据新经济地理学理论,某一地区由于初始优势而成为要素的流入地,在经济社会演化的过程中伴随集聚力的不断增强而成为核心区域;同时,流入地的生活成本(企业生存成本)则因不可流动要素的日益稀缺而不断提高,那些对不可流动要素敏感性强的行业会逐渐转出核心区域,这一过程既是周边地区经济发展能力提升的过程,也是区域内部的总体产业布局结构优化的过程。

要素流动是推动同城化建设的重要动力,其作用机制如图一所示。可以看出,要素流动性的增强能够通过优化地域分工、强化空间联系、缓解现实矛盾、推动区域协调和协作组织优化等诸多方面对同城化建设产生积极影响。正因为要素流动性及其效率提升具有重要作用才引出研究要素区域间流动性提升的问题。



图一 要素流动推动区域同城化发展的作用机制

对于同城化而言, 区域内部地域单元同样存在自身利益诉求, 如果协作发展的收益大于单体发展的收益则会引领地区间的密切联系和加强合作, 关键在于一套利益的显示机制以及其他区域协作发展的借鉴经验。开展同城化建设, 既需要一种协作意识更需要有现实经济的支撑, 一般情况下地区间要素差异、经济结构差异越明显, 互补性越强, 地域邻接性越好, 对于实现同城化的诉求越高, 无外在约束下的要素流动也越迅速。差异化与互补性成为地区间开展同城化建设的基础条件, 有助于促进各地区的专业化生产和特色经济建设, 提升区域要素的使用和配置效率。地区间自身优势的强化则在一定程度上推动要素流动的加速, 推动城市功能的专业化趋向。在这一过程中, 城市发展会呈现出非均衡的态势, 那些具备初始优势的地区会成为区域要素的流入地, 引起人口和经济活动的集聚。究竟会产生恒久的集聚还是匀质均衡则取决于集聚与扩散力以及空间成本之间的博弈。^[7]集聚经济体在发展过程中会对可流动要素产生越来越大的需求, 同时也会加剧不可流动要素(比如土地)的稀缺性, 使得自身发展壮大受限, 开展同城化建设则有助于在提升要素流动性的基础上, 缓解不可流动要素的供应问题, 为集聚区域发展提供广阔的空间。

而在现实经济中, 要素流动受到一系列因素的影响, 无法实现真正自由、高效地流动, 这里面既有自然屏障的制约, 也有人为壁垒和制度约束。随着交通、通信技术的迅速发展, 人为壁垒和制度约束的作用越来越明晰。特别是在转型期的中国, 市场经济快速发展的过程中, 行政区经济的影响依然存在, 地方政府在发展经济的过程中, 受政绩观等的影响过分追逐单体利益, 影响区域整体经济效益的提高, 各地区普遍存在的大型基础设施重复建设以及产业同构现象就是一个很好的说明。从要素使用的角度来看, 低水平竞争是在限制其自由流动和高效使用, 是一种干预要素自由流动和逐利流动的主体行为。从其结果来看, 明显不利于区域内部的有效整合以及整体经济社会效率的提升, 带

来的是资源要素的浪费。因此, 如何结合区域发展实际, 有效构建推动地区间要素自由流动的机制是研究的重要着眼点。

三、同城化建设中的政府角色与调控行为

理想状态下的区域、城市发展, 遵循自身内部矛盾的自发运转机制, 从地区间的无序状态逐渐演化为有序系统整体, 市场机制引导下的要素流动有助于加深地区间经济社会发展的相关性, 推动技术、资金、人才、文化、组织结构进行不断地调整和优化。

当前, 我国区域经济建设飞速发展, 仅2009年, 国家就批复了10个区域振兴规划, 而2010年以来的区域发展热潮依旧, 如果考虑省域内部的区域协作则数量更多。市场经济建设条件下, 政府角色的服务化转型势在必行, 具备协作条件和诉求的地区也应以提升整体发展为目标积极开展经济社会合作。就现有的国内实践来看, 跨省级地域单元的同城化建设目前尚未专门提出, 一般情况下的同城化发展在少数地理位置临近的城市之间。在此, 将这些地区简单归类为省域范围内的同城化和跨省域范围的同城化。

我国处于经济社会的重要转型时期, 政府与政策的作用是影响经济社会发展的一个重要因素。考虑到我国不同地区经济发展、区域协作状况, 地区间经济社会合作应坚持在市场调控主体机制的基础上实现政府行为, 政策趋向也应各有侧重, 这里进行了简单分类(见表1, 下页), 总结区域协作的不同阶段及其特征。

从表1的对比来看, 进入同城化建设的区域基本上处于区域协作的后期阶段, 且地域临近, 长期以来相对存在着较为密切的经济、社会、文化联系。同时, 建设区域往往也具备开展同城化所共有的区域利益和整体认同感, 地方政府组织也实施了相应的区域合作与协调举措, 即具备开展同城化建设的基础条件。从不同时期建设的特点来看, 同城化建设是地域临近的城市间更加深入的一体化措施, 主要是通过政府间的协作和共识打破束缚要素流动的制度

表 1 区域协作的阶段划分及其特征

| 阶段 | 特征 | 实践区域 |
|----|---|---|
| 初期 | 存在着小规模的人流、物流等要素的流动现象,主要是基于一种自然的联系状态。也存在着一些地方政府为相关部门、企业的跨界发展牵线搭桥以及非协作目的的交通、通讯等设施建设。 | 目前,大多数区域均已跨越这一阶段。部分交通不便的山区仍处于这个阶段,如云南、贵州等部分地区。 |
| 中期 | 建设便于要素流动的基础设施条件,通过政府机构的对话、联席会议等方式提供城市间合作的信息平台和合作平台。特别是临近地区的社会经济联系不断加强,区域协作的强度也不断加大。 | 国内相关协作区域均在不同程度上处于这一阶段,当然协作的进程有所差别。珠江三角洲、长江三角洲的区域协作推进较好。 |
| 后期 | 主要是一种制度建设,打破现有的限制性制度对要素流动的束缚,包括区域性劳动市场建设、社保一体化、交通、通讯资费以及银行业务的同城效应、部分临近的地方政府谋求建立同城化的协商机制等。 | 需具备一系列的基础条件,包括经济基础、产业的差异化与互补性、历史文化基础、交通通信条件、政府组织协作基础等。如广佛、沈抚、厦漳泉等地区正在推进同城化建设。 |

注:参考自蒋悟真:《转型期中国区域经济发展的协调机制研究》,湖南大学博士学位论文,2005年;吴超:《城市区域协调发展研究》,中山大学博士学位论文,2005年。

性约束,为地区间人流、物流、资金流、信息流等提供便捷的流动条件,有效提高合作区域内部的联系性,推动一体化深入发展。

在经济发展的进程中,市场机制在逐渐完善,政府作为重要的市场秩序维护者和公共服务的提供者,在区域协作中扮演主导性的角色,在制定协作规则、营造良好的发展环境方面发挥着十分重要的作用。同城化建设涉及区域经济、政治、社会、制度整合的方方面面,带有明显的多主体特征,只有充分调动政府、企业、民众以及非盈利组织等多方的积极性,实现多元主体的互动融合,才能使区域合作过程中的决策更具针对性和实效性,进而有效推进区域一体化进程。

四、典型地区的同城化建设:基于一个代表性案例的分析

这里,分析一个典型案例地区,以此加深对同城化建设的理解。

(一)典型地区推进同城化的现实基础

厦门、漳州、泉州位于福建省东南部沿海,与台湾隔海相望,是大陆对台贸易与交流合作的主要平台之一,同时也是我国较早开展区域协作并取得较大成效的区域。在海峡西岸经济区建设的背景下,厦漳泉三市开展同城化建设

是培育海峡西岸具有较强集聚力的核心增长区域的重要举措,旨在有效解决海峡西岸中心城市规模小、辐射带动作用不足以及厦漳泉三市自身发展所遇到的诸多共同问题。通过厦漳泉三市的协调整合与同城化建设,可以有效地整合资源,优势互补,促进要素自由流动,大力推进厦漳泉地区的一体化与可持续发展。

厦漳泉地区积极推进同城化具有较好的理论基础与实践需求。首先,厦漳泉三市同属闽南地区,语言相通、风俗相近、文化同源,加之长期以来密切的社会、经济联系,使得三市具备了开展同城化建设的基础条件。其次,三市经济发展呈现总体上的“错位”格局以及由此所产生的要素需求,需要加强协作,优势互补。加之三市在经济社会发展过程中面临着需要共同解决的问题,进一步加深了这种协作诉求。第三,厦漳泉已有的协作实践为同城化建设提供了良好的基础,特别是基于政府组织层面的协商和共识有助于同城化建设的快速推进。

从区域实践看,自2011年7月厦漳泉大都市区同城化联席会议(以下简称“联席会议”)召开以来,基于政府层面的同城化制度建设举措已趋完善,而相应的具体推进措施也陆续展开,计划2015年基本实现同城化。从整体的推进情况来看,其政策力度以及付诸实践的行动力是



表2 案例地区 GDP 值 Moran'I 指数

| | | | | | | | |
|-------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| 年份 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 |
| Moran's I 值 | 0.2179 | 0.2191 | 0.2355 | 0.2018 | 0.1860 | 0.1752 | 0.1687 |
| 年份 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 平均 |
| Moran's I 值 | 0.1700 | 0.1768 | 0.1785 | 0.1936 | 0.2050 | 0.1931 | 0.1939 |

注:(1)选取的地域单元主要是厦漳泉地区所属的县(县级市)以及厦门市、泉州市区、漳州市区,但是未包含金门县。(2)考虑到 shp 格式地图的可获取性以及时间上的可比性,分析所用的矢量地图中,泉港包含于惠安县而未含在泉州市区,相关数据也做了此类处理。

表3 案例地区的经济联系强度值(万人*亿元/平方公里)和隶属度(%)

| | | | | | | | | | | |
|------|-----|--------|--------|--------|--------|-------|-------|-------|------|------|
| | | 龙海 | 长寿 | 安溪 | 南安 | 晋江 | 漳州市区 | 泉州市区 | | |
| 厦门市 | 强度值 | 198.82 | 25.00 | 35.44 | 59.86 | 94.07 | 66.36 | 61.53 | | |
| | 隶属度 | 36.74 | 4.62 | 6.55 | 11.06 | 17.38 | 12.27 | 11.37 | | |
| | | 龙海 | 云霄 | 漳浦 | 诏安 | 长泰 | 东山 | 南靖 | 平和 | 华安 |
| 漳州市区 | 强度值 | 79.53 | 1.82 | 8.91 | 1.18 | 22.5 | 0.75 | 10.90 | 7.36 | 1.34 |
| | 隶属度 | 59.22 | 1.36 | 6.63 | 0.88 | 16.75 | 0.56 | 8.12 | 5.48 | 0.99 |
| | | 石狮 | 晋江 | 南安 | 惠安 | 安溪 | 永春 | 德化 | | |
| 泉州市区 | 强度值 | 127.89 | 1395.1 | 220.91 | 105.53 | 31.29 | 10.13 | 3.4 | | |
| | 隶属度 | 6.75 | 73.65 | 11.66 | 5.57 | 1.65 | 0.53 | 0.18 | | |

注:原始数据来自《福建统计年鉴·2011》,人口数据为《第六次人口普查数据·2010》,分析中未含金门县。

值得许多区域借鉴的,这里认为其重点是打破要素流动的体制约束与制度障碍。“联席会议”通过了包括“同城化工作方案、党政联席会议制度,较为详细地议定了同城化交通项目、公共服务信息平台、社会公共服务一体化、要素市场一体化等当前重点推进项目,并制定了三市同城化建设的中长期发展目标,努力实现交通、信息、公共服务和要素市场等的同城化以及产业的明晰分工和联动融合”。当然,这样一个快速推进格局的实现更多的源自于厦漳泉三市长期以来的经济社会联系和区域协作历程。

利用全域 Moran's I 指数来揭示其整体的空间相关性:

$$Moran's I = \frac{\sum_{r=1}^n \sum_{s=1}^n W_{rs} (Y_r - \bar{Y})(Y_s - \bar{Y})}{\sigma^2 \sum_{r=1}^n \sum_{s=1}^n W_{rs}} \quad (1)$$

其中, $\sigma^2 = 1/n \sum_{r=1}^n (Y_r - \bar{Y})^2$, $\bar{Y} = 1/n \sum_{r=1}^n Y_r$, Y_r 为 r 地区 GDP 水平观测值, n 为地域单元数, W_{rs} 为空间邻接权重。利用 Geoda095-i 计算 1998~2010 年 GDP 的 Moran's I 指数值见表 2。各年无空间相关性假设的概率均小于 10%, 整体上存在一定程度的空间全域自相关。

其次,借助经济作用强度模型来简要模拟厦漳泉地区 2010 年的经济联系情况,计算方法如下:

$$I_{rs} = \sqrt{P_r G_s} * \sqrt{P_s G_r} / D_{rs}^2 \quad (2)$$

其中: P_r 、 P_s 分别表示 r 、 s 地区的年末人口数, G_r 、 G_s 分别表示 r 、 s 地区的 GDP 值, D_{rs} 为 i 、 j 间的交通距离。

在具体分析之前需要说明的是,厦门市、漳州市区以及泉州市区分别是所辖区域的增长点,同时厦门还是整个区域的核心增长点。限于篇幅,这里仅就代表性地域单元进行对比分析,考虑到这一方法在运用过程中, GDP 对结果的影响作用大,下面的分析分别计算泉州和漳州所辖的县级单元同各自市区之间的作用强度以及厦门周边邻接地区同厦门之间的作用强度。

基于经济联系强度模型的分析结果见表 3。与厦门市联系较为密切的是龙海、南安、晋江以及漳州和泉州市区;与漳州市区联系密切的龙海、漳浦、长泰以及南靖;与泉州联系紧密的是石狮、晋江、南安、惠安。

虽然该方法存在一定程度的局限性,但得出的结论在一定程度上与实际吻合,显现了经

济发展的集聚现象,呈现典型的中心-外围结构类型,也从某种程度上揭示了距离因素在经济社会联系方面的重要性,强调经济的扩散在该区域所呈现的是邻域推进类型(逐级扩散)。

(二)同城化发展的作用机制分析:从典型地区案例到一般规律性

从经济地理格局来看,厦漳泉地区的同城化建设也应是先从核心区域率先展开,然后伴随交通条件的进一步提升而向外围地区扩散。这可以用城市引力模型解释,城市的经济实力越强,影响范围越大。

从厦漳泉地区新近出台的一系列政策措施来看,该区域正在不断加深地区间的经济社会联系,积极推进同城化建设,包括公交、通信、医疗、金融等同城化方案,并且相关实质性项目已经开始运作,这直接带来的就是三市间要素流动成本的下降和流动速度的提升。可以说,厦漳泉地区便利的交通条件是推进同城化的前提条件。厦漳泉同城化联席会议的定期召开,是推动厦漳泉地区同城化的制度保障。厦漳泉地区密切的社会经济联系,是推进厦漳泉地区的直接动力。而厦漳泉地区相似的文化特征与地域认同感,是厦漳泉地区推进同城化的社会基础。

虽然厦漳泉地区同城化建设才刚刚起步,但需要提及的是,该区域长期以来的合作历史,现在的快速推进更多的源自于三市共同地域特征、文化类型包容下经济社会发展的融合性和有史以来的共同认同感,基于广大民众的联系性日益密切的背景下,政府部门主动寻求合作、协调经济发展并在一定程度上使之制度化才奠定了坚实的同城化建设基础。这里认为,该地区在存在地况和交通劣势的情况下依然取得了区域经济的快速发展,区域经济结构日趋合理,整体竞争力不断提升,或许更多的归于当地的一种开放意识和创新精神,这也许正是值得其他地区学习、借鉴的地方。

五、启示性结论

同城化建设是地域相邻、产业互补、文化同

源、经济社会联系密切的地区为谋求更深层次的融合发展而采取的一体化整合举措,是城市间相互作用朝更加有序方向发展的过程。当前同城化建设要更多的关注包括政府、企业、民众等在内的多主体联系和多元异质要素的有效融合,充分发挥比较优势,以推进城市间的协调发展。厦漳泉地区推进同城化具有较好的基础,也取得了较好的成绩,今后具有广阔的合作空间。在我国社会转型过程中,实现地方政府职能的公共服务化转型显得非常重要,在加强区域协作制度建设的同时应着力推进实质性整合举措:构建一体化市场体系,协同社会事业发展,促进城市间要素的高效流动;加强地区间发展战略的协调,实现基础设施的共建共享,推进城市规划、产业发展与布局的有效衔接;在协作过程中积极探索有效的组织制度,建立多主体广泛参与的同城化协调机制、机构。 **Reform**

参考文献

- [1]桑秋等:《沈抚同城化的生成机制和对策研究》,《人文地理》2009年第3期,第32~36页
- [2]黄英婉 王明友:《沈阳 抚顺 铁岭“同城化”的理性思考》,《辽宁行政学院学报》2007年第10期,第75~76页
- [3]周运源:《广佛同城化推进珠三角发展的突破口》,《经济导报》2009年第13期,第10~11页
- [4]王开科等:《厦泉同城化建设的现实基础及其发展路径——区域中心城市整合发展的视角》,《福建论坛(人文社会科学版)》2010年第10期,第133~137页
- [5]高秀艳 王海波:《大都市经济圈与同城化问题浅析》,《企业经济》2007年第8期,第89~91页
- [6]谢俊贵 刘丽敏:《同城化的社会功能分析及社会规划视点》,《广州大学学报(社会科学版)》2009年第8期,第25~28,85页
- [7]Masahisa Fujita, Paul Krugman, Anthony J. Venables. The Spatial Economy:Cieies, Regions, and International Trade.Cambridge: The MIT Press, 1999.

(责任编辑:张晓月)

