



# 城市群形成的本源性逻辑探究及其协同发展的政府行为建议

◇ 邓晰隆

**摘要:**洞悉城市群形成的本源性逻辑是城市群科学规划与发展的前提。相较于普通的经济区划活动,城市群规划的本源性逻辑不仅是解决生产要素(原材料层面)资源配置效率提升的问题,更是在城市发展面临瓶颈时解决城市之间以程度更高的生产要素集成化形态实现产业层面“模块化”分工的问题。城市群规划与发展的核心内容是城市之间产业层面的“模块化”分工规模与效率问题。为避免引起新一轮的区域不平衡发展,政府可采取措施避免城市群借经济区划之名将经济资源投入到生产要素低集成化分工、低配置效率、规模粗放型扩张的产业领域中,实现城市群效率规划和协同发展。

**关键词:**城市群;本源性逻辑;专业化分工;协同发展;政府行为建议

**中图分类号:**F061.5 **文献标识码:**A **文章编号:**1001-2338(2021)06-0110-09

**DOI:**10.14154/j.cnki.qss.2021.06.014

## 引言

《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》明确提出“发展壮大城市群和都市圈,分类引导大中小城市发展方向和建设重点,形成疏密有致、分工协作、功能完善的城镇化空间格局。”《纲要》所规划的城市群目前已经达到了19个。各地方政府积极申报和规划城市群已经成为区域经济发展的主要形式<sup>[1]</sup>。实践中,申报更高级别高新区、国家级新区、城市群等经济区成功的地方政府往

往都能获得相对于其他地区更多的经济政策支持,甚至还会获得更多实质性的经济资源,从而在经济和社会发展中形成更大的相对优势。

城市群的规划活动自2018年进入高速发展期,成为当前最为活跃的经济区划活动之一。但这种现象是值得思考的。中国式“城市群规划”繁荣的背后至少存在着两点需要我们反复思量的地方:一是我国当前城市群规划活动所引起的经济要素结构重构是出于对“资源配置效率优化”的尊重,还是出于政治利益考量对经济资源所采取的行政调拨?二是城市群规划之后所形成的显著的经济增长,到底是源自于城市群区划活动所

**基金项目:**国家社会科学基金项目“国家级新区科技进步能力培育的‘政企合作’机制研究”(17BJL069)。

**作者简介:**邓晰隆,博士,兰州理工大学经济管理学院教授,硕士生导师。

带来的辖区内经济资源配置效率的提升，还是源自于行政指令下其他地区分散的经济资源向城市群辖区集中堆砌而引致的经济总量增长？准确回答上述问题对科学把握城市群区划活动至关重要，是避免以“经济区划”之名行“计划经济”之实<sup>[2]</sup>的重要前提。为此，需要探究城市群形成的本源性逻辑和城市群规划应该遵从的科学规律，为城市群规划实践工作提供科学依据，使城市群规划的宏观调控更具效果。

## 一、城市群形成的本源性逻辑梳理

### （一）专业化分工奠定了人类经济活动社会化的基础

经济规律是人类最早探索的最重要的自然规律之一。柏拉图<sup>[3]</sup>对人类经济活动的思考主要集中在他对分工和专业化的福利含义上面，以及他对分工、市场和货币之间联系思考。相似的，色诺芬也考察过城市和分工之间的联系<sup>[4]</sup>；威廉·配第<sup>[5]</sup>也通过记录专业化对成衣制造和手表制造的贡献，来研究分工和专业化对经济增长的贡献。随着越来越多的学者在探索经济增长秘密的时候都不约而同地将目标对准了分工和专业化，约瑟夫·哈里斯<sup>[6]</sup>则直接开始关注分工对于生产力的含义、进一步分工的可能性，以及产品种类多样化、生产迂回程度与更高分工水平之间的内在联系，只不过，他们并没有系统性地完成这一工作，直到斯密<sup>[7]</sup>通过系统地研究专业化和分工对于经济增长繁荣的含义，使专业化和分工成为了人们在进行经济分析时的焦点，才奠定了专业化分工是人类经济活动社会化的基础，对此，他猜想分工决定于市场的大小，而市场的大小由运输效率来决定。

对于专业化分工所带来的好处，人们更为直观的印象就是，专业化分工具有提高单个工人的技巧，减少从一种生产操作转向另一种操作中花费的时间和精力，以及有助于机器发明方面的优势。对于这一点，在斯密之前的很多文献中都有所提及，这些文献包括百科全书丹尼斯·迪德莱斯特<sup>[8]</sup>和亨利·马克斯维尔<sup>[9]</sup>等。而斯密之后，在继承这种观点的基础上，雷<sup>[10]</sup>提出了专业化分

工对于提高工具和材料利用率的作用，较之分工对时间的节约来说，是一个重要得多的优势；查理斯·巴比奇<sup>[11]</sup>则指出专业化分工还可以通过避免重复学习和训练而节省固定学习成本；后来，贝克尔<sup>[12]</sup>等人继续将“专业分工可以提高固定学习和训练投资的利用率”这一思想进行了形式化；再后来，塔木拉<sup>[13]</sup>和杨小凯<sup>[14]</sup>也揭示了固定学习成本对于人们内生专业化水平的含义。

事实上，专业化分工对经济发展的重要性也是具有明显的现实性标志的。当晚清改革家康有为在 19 世纪末访问欧洲时，他感受到工业化欧洲与欠发达中国之间区别的的第一个印象就是，每个欧洲人都远比中国人买的多、卖的多；或者说，他印象至深的是欧洲国家的商业化程度远高于中国。这一点，在中国的改革开放中也得到了体现，通过改革开放，中国释放了大量的农村剩余劳动力，实现了全社会的深度分工，资源配置效率大大提升，不仅城市的商业化程度快速提升，农村的商业化程度也得到了较大幅度的提升。

### （二）经济分工网络促使经济要素的有序流动

虽然 200 年前的学者并没有将“专业化分工”具体分为“专业化”和“分工”两个维度去考量，但是，只要出现劳动分工，“分工”和“专业化”自然会像孪生兄弟一样同时发挥着他们各自不同的作用，对经济增长形成贡献。如果从“分工”和“专业化”两个不同维度去考量的话，劳动分工对经济增长的贡献主要在于：第一，劳动者对工作内容的分工可以通过“相对比较优势”来实现更高的分工经济效用，即劳动者在既不使用更先进的工具，也不提升自身生产效率的情况下，仅仅通过改变各自的工作内容而实现总产量的提高；第二，分工会使劳动者更加专注于某项工作内容（即专业化生产）的投入，从而使他们在所专注的工作内容上实现“熟能生巧”的个人生产效率的提升，以达到提升分工经济系统总产能的目的。经济实践中，劳动力要素只是生产要素中的一种，最终有效的经济产出则一定是劳动力要素和其它经济要素组合的结果。既然劳动分工能够通过“相对比较优势”和“专业化内生增长”来提升经济系统自身的产出能力，那么，其它经济要素自然也会通过“自利决策机制”选择与产

出能力更强的劳动力要素进行组合,由此,劳动分工也就具有了带动经济要素有序流动的基本功能,并以此实现了经济资源的效率配置。

实践中,劳动分工对产出能力的提升也并非是没有约束的,不同的经济体为了实现更高的经济增长而相互分工合作,从而形成了各种类型的分工网络,这些分工网络的专业化水平自然就决定了社会的分工水平,也就形成了经济分工网络的规模边界。形成经济分工网络规模边界的原因就在于分工和专业化不仅仅会带来相应的分工经济效用(即分工所形成的正网络效应),同时,更高的分工水平也会带来更高的交易成本。分工的正网络效应和交易成本之间存在着两难冲突。在信息充分或完全的条件下,只要当分工引起的正网络效应大于分工引起的交易成本,人们就会选择合作分工直到正网络效应等于交易成本为止。由此可见,社会中每一个不同规模的经济分工网络就拥有着不同大小的净正网络效应。这个净正网络效应越大,说明该分工网络的规模有待提升的空间越大,经济资源填充到该经济分工网络中所能够引起的产出效应就越大,那么,经济资源就会优先流向净正网络效应越大的分工网络中。由此,经济资源便在分工经济网络的净正网络效应牵引下实现了有序流动,从而实现了经济资源的配置效率。

### (三) 经济分工网络在空间上的有机组合催生城市的形成

实践中,经济交往的复杂程度是随着经济累积增长而加深的。单个的“分工-生产系统”是不能孤立存在的,由少数个体劳动者所构成的“分工-生产系统”会进一步在“相对比较优势”和“专业化内生增长”的驱动下,与其它个体劳动者所构成的“分工-生产系统”在更大的空间内形成“平台”或者“模块”分工,当众多的这种“个体劳动者分工网络”“平台分工网络”“模块化分工网络”等在自然或人为规划所确立的经济区域内进行有机组合后,就构成了复杂的社会经济系统。然而,经济分工网络的扩张性是其天然的自然规律,无论是“个体劳动者分工网络”,还是“平台分工网络”和“模块化分工网络”,它们都会自发地依据“相对比较优势”和“专业化

内生增长原理”来不断地提升分工水平和专业化程度,以增加经济分工所带来的好处,并以此作为激励,来吸引和竞争占有更多的经济资源。但是,正如前文所阐述的那样,随着分工水平的不断提升,经济要素之间相互配合和协作的交易成本也会快速上升来吞噬分工所带来的好处,最终,经济分工系统的规模就会被锁定在分工净正网络效应为零的位置上。然而,在现实的经济社会活动中,人始终是经济社会发展过程中唯一的主动性因素,人们通过充分发挥自身的主观能动性来实现更大规模经济系统发展的目标。于是,人们通过经济区划的方式开始人为地安排各种经济分工系统的空间位置,一方面极大地提升分工所引起的分工经济效用,另一方面又极大地去降低经济要素组合过程中的交易成本,以实现经济分工系统规模的最大化。

提升分工经济效用,主要取决于两个方面:一是以“相对比较优势”所引发的外生经济增长方面:它的逻辑是通过资源调配将互补程度最高的经济资源进行相互结合,以实现更大的“相对比较优势差”来提升分工所带来的好处;二是以“专业化生产”所引发的内生经济增长方面,它的逻辑是通过劳动者工作内容的细分来提升其专业化的程度,劳动者的专业化程度越高,他们对自己工作内容的专注程度也就越高,其“熟能生巧”所提升专项工作生产效率的程度也就越高,从而实现生产系统的内生经济增长。现实中,分工经济系统无论是通过上述的“内生”还是“外生”方式来提升分工所产生的好处,其经济资源的空间距离势必不能相距太远。如果经济资源的空间距离相距较远,一方面不利于“互补程度最高的资源”快速地相互结合,另一方面也不利于专业化生产过程中经济资源快速补充因专业化产能提升而引起的资源缺口。所以,在实现经济分工系统规模最大化的过程中,各种经济要素都会自发地在空间上形成集聚,而这个集聚的空间载体就是城市雏形。

### (四) 交易成本的凹函数增长造成了单个城市规模发展的瓶颈

在前文对经济分工网络促使经济要素有序流动的阐述中,我们明确了劳动分工可以提升分工

经济效用，所以，人类经济活动天然地趋向于精细化分工协作和专业化生产，而非趋向于自给自足的小农经济。然而，另一方面，随着分工规模的扩大，经济资源被组合过程中的交易成本却又在不断吞噬劳动分工所带来的好处。邓晰隆<sup>[15]</sup>通过数理模型和以上海浦东新区的经济发展数据进行的实证研究表明：一方面，分工规模的不断扩大会使得分工经济效用累积增加，但其增加的速度却逐渐减弱；另一方面，分工所引起的交易成本也会随着分工规模的扩大而增加，且其增长速度随分工规模的扩大而加强，那么，这就意味着分工所带来的好处会被交易成本快速追赶着吞噬，最终会形成一个分工经济效用恰好等于交易成本的最优分工规模。

劳动分工通过“相对比较优势”和“专业化内生增长”显著提升了经济系统的产出能力，分工所带来的好处随着分工规模的扩大而增加，于是，人们更青睐于不断扩大分工规模和提升专业化水平。为了方便这一过程的实现，经济资源在空间上的聚集就成为了城市形成的重要动力。然而，分工引发的交易成本在实践中却呈现出凹函数的增长方式，这将使得分工的好处被交易成本快速吞噬，从而使得分工规模被锁定在均衡水平上，无法进一步扩大来形成更大规模的经济产出，这就意味着以方便分工而形成的城市经济体，在发展规模上必定会面临瓶颈而无法突破。这一论述在实践中也经常被验证，当一个城市的规模扩张过快，就会出现交通、教育、医疗以及其它公共服务等一系列的城市配套设施供给不足，从而引发了“大城市病”。政府对“大城市病”的治理手段，一般都表现为拓宽道路、增加基础设施的供给等<sup>[16]</sup>。从这些手段可以发挥的作用来看，都无一例外地有助于人们经济活动中交易成本的降低，这就意味着，通过对交易成本的降低来实现更大的净分工经济效用，为城市规模扩张拓展出更大的空间是当前城市治理的主导逻辑。但从广义的角度来讲，增加城市公共设施的投入就是维系或突破城市规模边界的必要成本，这个成本虽然在名义上属于政府城市治理的“行政成本”，但也应该被纳入到社会发展的交易成本之中，而且，按照经济规律，城市规模扩张的边际成本始

终都是递增的，即超大城市的发展逻辑始终都会面临瓶颈。

#### （五）城市的复制性与城市间的异化发展奠定了城市群协同发展基础

简单的劳动分工在交易成本凹函数的增长规律下使得城市规模发展面临瓶颈，但这并不能阻止人类谋求更大规模产出的步伐，人们开始从空间区划的层面来谋求区域分工以实现经济区域协同发展。虽然，劳动分工引起经济增长的驱动力同时来自于“相对比较优势”和“专业化内生增长”两个方面，但是，在城市规模出现瓶颈之前，经济主体之间的“相对比较优势”对他们积极参与分工快速获得增量产出的吸引力往往会更大一些，因为人们不需要学习、不需要运用更先进的劳动工具、也不需要提升生产技术，只需要按照各自的“相对比较优势”改变工作内容就能实现产出的增加，当然，这种不需要努力就能获得的经济红利的好事，势必也会很快面临瓶颈。当城市规模扩张出现瓶颈之后，要想进一步提升经济的产出规模，则只有借助于“专业化内生增长”的驱动，即通过技术进步提升单位生产要素的产出能力，以实现经济活动的生产技术效率提升。率先明确而又系统地阐述生产技术效率概念的学者是 Farrell<sup>[17]</sup>，他认为生产技术效率强调的是经济要素在生产活动中转换成产品成果的转换能力，与产品价格和市场供求状况无关，是一个单纯的生产供给层面的概念。依此定义，经济活动中的技术效率则可以通过两种途径得以实现：一是经济资源等待与后期更为先进的技术和生产工具相结合而进行延后利用和开发；二是通过更为精细的专业化生产来提升技术效率。很显然，在城市分工规模扩张面临瓶颈时，通过将资源进行延期开发来获得未来的技术效率提升，以此在未来进一步突破城市分工规模的预期，原本就是一个实践悖论，所以，人们选择进行更为精细的专业化生产是实践中更为科学和可行的策略。

更为精细的专业化生产使得生产的“熟能生巧”程度更高，单个专业化劳动单元所能够处理的生产要素总量会得到大幅提升，而且更为精细的专业化生产使得劳动者的劳动内容更为单一，在不同工作内容之间切换的频率会更低，更加有

利于生产技术效率的提升,也更加有利于生产要素同质化的聚集。但是,这又会引发另一个限制分工规模扩大的问题,即更多同质化的生产要素聚集在一起,势必会占用更大的空间,这就会导致异质化的生产要素在空间上的距离不得不被拉大,而最终的经济产出是需要异质化的生产要素相结合才能实现,所以,异质化生产要素空间距离的扩大,就意味着经济活动的交易成本会快速增加,从而限制了分工规模的扩大。这一经济规律表明:生产要素(或原材料)层面的分工和专业化实际上是无助于城市经济中分工单元规模瓶颈突破的,因为专业化程度越高,引发的交易成本也就越高,那么,想要通过分工和专业化来突破城市规模发展瓶颈,无疑是将城市经济发展推到“内卷化”的陷阱之中。但是,如果将经济分工从生产要素(或原材料)的层面推升到半成品甚至是成品的层面,情况将会得到大幅改善,即分工和专业化的发展趋势是按照生产要素集成化程度由低到高的方向进行的。

在实践中,生产要素集成化程度由低到高的分工形态转变,具体地表现为从单个城市中劳动分工不断拓展分工规模直到城市规模扩张面临瓶颈的分工形态,逐步推升到多个城市异化发展实现产业分工的协同发展形态。这种生产要素集成化程度由低到高的分工形态升级恰好就是城市群协同发展并进一步实现经济突破性增长的理论基础。当一个城市的规模面临瓶颈时,生产要素便会在自利决策机制下,自发地朝着周边规模扩张空间还相对较大的其它城市,尤其是小城市进行流动,直到这些小城市的规模发展也面临瓶颈时,生产要素会再次见缝插针地朝着周边还有规模扩张空间的其它城市继续流动,这就是在既定生产要素集成化程度下,城市规模发展的复制性特征,即小城市不断复制大城市由小变大的历程。根据上述的分析,我们不难发现,城市规模瓶颈的大小实际是由参与经济分工的生产要素集成化程度所决定的,因为参与经济分工的生产要素集成化程度决定了经济要素组合的交易成本水平,而交易成本的大小又决定了它能够吞噬劳动分工所带来好处的程度。因此,在城市的复制性发展过程中,如果它们的经济活动内容在同城市中具有较

高的同质化水平,即同质化经济活动内容的专业化程度较高,而城市之间的经济活动内容又具有较为明显的异质性,则就说明这些城市之间形成了生产要素集成化程度更高的分工条件,即城市群的协同发展条件就基本形成了,那么,城市群的经济区划活动就会展现出新的经济增长动力。

## 二、我国城市群区划与发展中存在的问题

### (一)以量取胜的经济要素获取竞争是政府经济区划难以克制的诱惑

中国的经济区划实践,无论是城市群的区划行为,还是例如高新区、国家级新区等其它类型的经济区划行为,基本上都是标准的由政府所主导的经济行为,既然是政府主导的行为,那么,它就必定会承载着政府特定的行政目标<sup>[18]</sup>。实践中,政府的目标是具有复杂性和综合性的,可以按照政府职能的维度进行分类,也可以按照时间的维度进行分类,还可以按照政府所关注的其它维度进行分类。但是,无论是从人们对政府行为的感性认知,还是从政府指标化的考核体系,或者从政府官员的职位周期来看,短期的经济目标始终都是政府高度关注的行政目标,这就与经济区划活动的理论要求形成了背离<sup>[19]</sup>。政府短期的经济目标主要是指在一个相对较短的时间周期内,尤其是在某届官员的任期内,行政辖区内所需要达成的经济增长目标,以及由经济增长目标所分解出来的例如财政、税收、就业等一系列的经济发展子目标,总之,这些目标的达成都是需要以GDP为基础的指标体系来进行评价的。要在短期内实现行政辖区更高的经济产出,以量取胜的经济要素获取竞争方式是政府官员最有效甚至是唯一的策略。再根据中国经济、社会、政治生态的实际情况来看,地方政府要获取更多经济资源的手段无非是“市场”和“行政”两种手段,而市场手段在实践中则主要表现为政府所主导的招商引资行为,行政手段则主要通过经济区划和一些项目的专项申报来获取国家最优惠的政策支持和专项经费调拨。从政府官员对上述两种手段的把控程度以及所付出的行政成本来看,行政手

段是一个明显占优的决策，这也就不难解释，自2014年以后，无论是国家级新区、城市群，还是国家级高新区、经开区等的批复速度都呈现出爆发式的提速，这是因为拥有更高级别、更大分工规模经济区的地方政府都能获得相对于其它地区更多的经济资源和政策支持，以奠定其在区域经济竞争中的先天优势<sup>[20]</sup>。再加上，政府经济职能的量化考核体系往往会将经济区划所引发的经济增长成绩在众多行政成绩中孤立地放大，最终成为政府职能评价的政绩。而经济区划过程中所产生的“区划成本”要么避而不谈，要么就被笼统地归入到了政府的行政成本之中。鉴于实践中的这种现象，我们就不难理解城市政府尽管参与了城市群的经济区划，但是，它们的首要任务仍然是以获取更多的经济资源，而非是在整个城市群规划的框架下有选择性地发展功能定位所需要的产业，来为单个城市参与整个城市群生产要素集成化程度更高的分工模式打下基础。这也就是为什么当前很多城市群规划之后，整个城市群的经济增长有明显提升，但无论是主城市还是卫星城市的“大城市病”却不但没有得到缓解，反而更加严重了的主要原因。以单个城市争夺经济资源为核心的城市群规划，永远都无法形成城市间产业的协同发展，经济分工仍然停留在生产要素集成化程度较低的单个城市层面，而非上升到生产要素集成化程度更高的城市之间的分工。

### （二）以增量投入为主的产业布局难以有效提升城市产业趋同发展的专业化水平

被纳入到城市群规划中的城市，在经济发展中至少会经历两个阶段：一是生产要素集成化程度较低的城市内部分工，该阶段的分工会带来分工的好处，同时也会带来快速增长的交易成本，使城市发展规模逐步锁定在均衡规模的位置，使其面临瓶颈；二是在纳入到城市群规划之后，以拥有更高的专业化水平生产出相对同质化产品或半成品的产业参与到城市群的系统分工之中，形成生产要素集成化更高的模块化分工，在提升分工水平的同时能够较好地抑制甚至是降低分工协作过程中的交易成本，从而保留更多的分工经济效用不被交易成本所吞噬，释放出经济增长的新动能。城市发展在第一个阶段中，经济发展的主

要目标是不断竞争获取更多经济资源以最大程度地拓展分工规模，以规模取胜来实现经济增长。在这个阶段，城市一般不会去有意识地在产业布局方面进行同质化、专业化的产业发展，即便有的城市最终在这方面有着产业趋同的良好基础，但那属于自然概率下的运气成分会更重一些。城市在发展的第二个阶段，需要通过经济区划的方式选择既定的城市功能定位，选择同质化的产业布局模式，以提升同质化产业的专业化水平，参与城市群系统框架下生产要素集成化程度更高的模块化分工。这个过程的实现，依据当前的城市群规划实践活动来看，城市政府通常是通过经济区划和项目申报的方式，对功能定位框架下的产业发展进行科学布局，加大对预期产业的支持力度，诱导更多资本在预期产业上的投入，以达到预期产业规模化、专业化的目的，即以刺激“增量投资”的方式来刺激预期产业的发展，以此来实现城市群框架下的功能定位。这种方法在提升城市产业趋同发展的专业化水平方面，只是新增投入所规划的预期产业，而不对非预期产业进行分流，是难以在短时间内履行城市群框架下的城市功能定位职责的。

### （三）城市群规划奉行“拿来主义”，忽视对潜力城市培育和科技发展方向的研判

实践中，能够被纳入到城市群规划之中的标的城市一般都是发展基础相对较好的城市，必须具有较高的经济总量规模，还必须具有一定的产业基础。地方政府通过整合中心城市和几个卫星城市的产业和其它的经济自然禀赋，向国家进行城市群申报，而最终评审的依据，一般都会包括这些城市现有的经济发展水平、经济总量、产业基础以及不同城市之间产业发展的协同性等。当然，为了提高城市群申报成功的概率，地方政府会奉行“拿来主义”，将城市群规划区域内无论是规模还是产业基础发展都是最好的城市拿出来进行“强强联合”。然而，这种“强强联合”背后的逻辑往往与我们进行城市群规划的初衷相背离。城市群中单个城市的“强”就说明它的规模相对较大，产业基础相对较好，具有自身的产业结构来履行城市正常运转的各项基本功能，这就意味着，这个城市的规模发展更接近于瓶颈，

产业的同质化趋向程度相对较低,它与其它“强”的城市之间的产业协同性自然也就相对较差,或者说是协同性提升的空间相对较小。因此,尽管这种“强强联合”的城市群规划可能更加容易申报成功,但在申报成功之后的运行实践中,经济增长的主要驱动力却不得不延续“强”城市原有的发展逻辑,即通过成功申报城市群去获得更多的政治、政策和经济资源,在短时间内完成城市群系统之外巨量新增的经济资源在城市群辖区内部空间的聚集和堆砌,从而引发短时间内完成的经济总量增长。这种经济总量的快速增长实际上是 $1+1<2$ 的资源驱动型增长,而不是城市群中多个城市之间形成的生产要素集成度更高的模块化分工所引起的 $1+1>2$ 协同效应。那么,像这样没有形成协同效应的城市群规划就不是“效率提升”型经济区划活动。

在经济实践中,“边际效用递减”规律时刻都在发挥作用,城市群的这种靠资源堆砌驱动经济增长的非效率规划最直接的后果就是:不但不会实现区域经济发展过程中“质”的飞跃,反而会引起新一轮的区域经济发展不平衡,与当前中央所倡导的“经济高质量发展”背道而驰。要想避免这种“非效率规划”行为的发生,实现城市群之间产业发展的协同性是其“效率规划”的核心内容。大城市实现产业发展趋同性的空间相对较小,难度也很大,但是,一些中小城市可能是由于某些特殊的历史原因,它们天然就拥有产业趋同性相对较高的特征。这种城市自然可以被政府进行“拿来主义”参与城市群的申报;而大部分中小城市除了经济规模小,产业链竞争能力也不够,自然就会被“拿来主义”所抛弃。但是,它们仅仅是因为自然禀赋没有得到充分开发,起步比较晚,其城市规模拓展的空间还很大,只是在当下面临着发展方向上的困惑,再加上政府经济职能的考评体系让它们在追求经济总量增长的过程中更加迷茫。它们被“拿来主义”抛弃是正常的,但是这并不等于它们的发展对城市群规划乃至其它形式的经济区划没有价值。这类在规模拓展方面具有巨大潜力、但当下发展迷茫的中小城市才是城市群规划应该重点培育的对象,因为无论是在城市产业趋同性的内容方面、发展空间

方面,还是在发展速度方面,这类规模拓展空间潜力巨大的城市都具有难以替代的优势。总的说来,城市群规划中出现上述问题的主要原因还是归结于当前包括城市群规划在内的各种各类经济区划活动的竞争过于白热化。在激烈的竞争之下,急功近利的思想严重,“拿来主义”与“培育”相比,“培育”的时间周期会更长,而“培育”是否能够成功也存在较大的不确定性,这显然比不上“拿来主义”的立竿见影,和对过程控制的强操控性。

### 三、实现城市群效率规划与协同发展的政府行为建议

#### (一) 利用大数据和信息技术加大对产业数据监测的力度,为政府科学决策奠定基础

经济区划的实质就是对不同区域内的经济要素结构进行重构,以实现更高的资源配置效率来促进经济发展。而城市群的规划就更为复杂,因为它需要解决的问题除了包括生产要素(原材料层面)的资源配置效率如何提升之外,它还要解决城市规模发展面临瓶颈时,城市之间的产业如何发展才能以生产要素集成化程度更高的形态实现产业的“模块化”分工,在解决城市规模扩张过程中“大城市病”问题的同时,还能为城市经济带来新的增长动力。通过前文的分析和阐述,我们容易发现:城市群的规划要想实现其理论预期,就必须满足两个条件:第一,至少存在中心城市,或几个较大城市的规模扩张同时面临瓶颈,各城市的“大城市病”问题已经开始显现;第二,拟参与规划进入城市群系统的所有城市,需要各自发展具有不同特色的产业,即单个城市发展的产业需要具有一定程度的趋同性,而各城市之间的产业又要具有较大的异质性,这样才能保证各城市之间形成产业层面的“模块化”分工协同。实践中,要满足上述两个条件一般有两种路径:一是拟规划进入城市群系统的各个城市在自然发展的过程中,天然就满足这样的条件,尽管这种概率极小,但也不排除这种情况的发生;二是政府相关经济管理部门利用大数据和信息技术对拟规划城市产业发展的经济数据进行长期监

测,分析出各个城市产业发展自然禀赋,然后再根据未来产业、消费、科技等的发展趋势,出台相关的政策进行引导,在刺激政策和抑制政策的共同作用下,干预各个城市产业发展的结构和节奏,以提升它们的产业趋同程度和各城市之间产业发展的协同性。无论上述两种路径中的哪一种,管理部门对各城市产业发展数据的监测始终都是政府进行科学化决策的基础。即便在进行城市群规划时,满足城市群规划条件的路径属于上述第一种,政府只需要采取“拿来主义”的方式进行申报规划就好,但这种“拿来主义”背后的逻辑也是需要长期对拟规划城市的产业数据进行跟踪监测的,只有城市自然发展过程中的产业数据符合了城市群规划的条件,我们才能对其进行“确认”和“拿来主义”的规划申报。而在城市群规划过程中,需要人工干预的第二种满足条件的路径,就更加需要长期对各城市的产业发展数据进行跟踪、监测和干预了。因为我们需要根据城市产业发展的数据不断调整相关政策以刺激或抑制某些产业的发展,以求产业数据向着我们预期的方向不断改进。因此,本文建议:在城市群规划的申报流程上,应该增加一个预申报环节,从预申报到正式申报的这段时间内,就是公开检测拟规划城市产业发展的变化是否达到了预期,以及达到预期的速度如何,然后再进入城市群的正式申报程序。增加预申报环节的做法,不仅可以优化政府的决策机制,保证决策质量,还可以利用预申报环节拉长申报周期,避免城市群申报过程中急功近利、拿来主义的不良影响。

## (二) 正确处理“行政”和“市场”的关系,“行政政策引导”与“市场出清”并重

城市群规划对经济增长贡献的逻辑并不完全类同于高新区、经开区等普通经济区,它不是以生产要素(原材料)层面的经济资源结构重构为主要目标的,它重视的是生产要素集成化程度更高的例如半成品、成品等层面的“模块化”分工,即城市群对经济增长形成贡献的逻辑就在于不同成员城市之间在产业上形成的“模块化”分工和协同,是产业层面内生和外生经济增长共同作用的结果。然而,任何事物的发展都会遵从由低级到高级、由简单到复杂过程的规律。一个城市的

发展也不是从一开始就是按照城市群的规划要求去发展的,它在经济要素的自利决策机制之下,一定会先遵从原材料层面的分工与协同,当城市规模扩张面临瓶颈时才会进入到城市群所要求的产业层面的分工与协同阶段。城市之间产业层面的分工与协作,需要以提升城市所预期产业的趋同性为前提,单一地依靠行政政策引导更多预期产业的发展,不仅见效慢,而且还要和发展历史久远且发展规模已经较大但又不符合当前城市群规划所预期的拟淘汰产业争夺发展空间或其它方面的资源,甚至还会激化很多经济和社会方面的矛盾,从而降低经济发展效率。因此,我们建议:政府在产业激励和产业出清方面,要正确处理“行政”和“市场”的关系,要将“行政政策引导”和“市场出清”方式并重使用。对预期产业的“激励”容易理解,主要表现为土地供应、投融资、财政税收以及其他方面的优惠政策,刺激资本和要素不断流入。对于希望淘汰的产业,也不能单纯地依靠行政指令去责令搬迁或者限制发展,而还是应该通过政策引导,鼓励其完成转型升级,或者给出其它空间(例如其它希望该产业发展的城市,又或者,其它规模更小的城市和城镇等)。

## (三) 提升政府经济管理部门的业务水平,精准理解中央经济政策和把握经济、产业、消费、科技的前瞻性发展方向

在产业规划方面,产业布局的新增投入一般都相对容易,只要有足够优惠的政策引导,有足够完善和大力度的配套设施作为支撑,资本的逐利性就自然会引导各种经济资源向着所规划的区域进行聚集。在旧产业的淘汰、转移和市场出清方面,尽管我们在前文也给出了相应的对策与建议,但是无论怎样的建议都属于事后控制,无论是效果还是成本都远远劣于事前控制。在上述的第一条建议中,我们就明确提出在城市群的申报流程中增加“预申报”环节,而这里我们将进一步深入地对此建议进行“规划”与“培育”层面的拓展。我们认为:城市群规划的申报只增加“预申报”环节是不够的,城市政府还应该有一些长远的规划,就是说在城市群预申报之前,就要做好相应的长远规划,即在申报条件还不成熟甚至距离合规申报还相差较远的情况下,也要有前瞻

性的意识和眼光，精准理解中央经济政策和把握未来经济、产业、消费、科技等的前瞻性发展方向，早做准备，早做打算，早做规划。要做好上述的前瞻性工作并不是一件容易的事情，并非政府有这种前瞻性发展的意识就能解决的。政府的前瞻性意识只能说明政府想干这件事情，但是政府的经济管理和规划部门有没有能力去干好这件事情就是一个完全不同的概念了。所以，我们建议：政府要通过体制机制改革，充实经济决策和经济规划部门的业务力量。通过充分发挥和优化政府参事制度，建立行业协会专家库、定期的学术与实务研讨会制度等，充分吸纳政府体制以外的专家、学者、实务届精英充实政府经济决策和经济规划的力量。通过优化人员选拔机制、科学化人岗匹配、建立专业化的系统培训制度来提升经济管理与规划部门人员的业务水平，具体而言，就是需要区分经济管理部门和一般政府官员选拔的标准，无论在学历、专业、工作经历方面要更加突出业务能力的选拔，在具体的人员使用中，也要注意人岗匹配的原则，让合适的人到合适的岗位上去干他们最擅长的工作。另外，所有经济管理和规划部门的官员和普通公务人员决不能做“井底之蛙”，要定期开展相关的系统学习，并且以制度的形式固定下来，要让他们的工作意识和业务能力随时与国际、国内发达地区接轨，这样才能切实有效地提升他们的经济决策和经济规划能力。

#### 参考文献：

- [1] 李培鑫, 张学良. 城市群集聚空间外部性与劳动力工资溢价[J]. 管理世界, 2021, 37(11): 121-136.
- [2] 杨开忠, 姜玲. 中国经济区划转型与前沿课题[J]. 中国行政管理, 2010(5): 79-82.
- [3] PLATO. The Republic[M]. London: Pan Books Ltd, 1974.
- [4] GORDEN B. Economic Analysis before Adam Smith[M]. London: Macmillan, 1975.
- [5] PETTY W. Political Arithmetics[M]//HULL C H. Economic Writings of Sir. William Petty. New York: A. M. Kelley, 1963.
- [6] HARRIS J. An Essay Upon Money and Coins[M]. London: Hawkins G, 1757.
- [7] SMITH A. An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations[M]. Chicago: University of Chicago Press, 1976.
- [8] DIDEROT D. Diderot Encyclopedia: the Complete Illustrations[M]. New York: Abrams, 1978.
- [9] MAXWELL. Reasons Offered for Erecting a Bank in Ireland[M]. Dublin: George Faulkner, 1755.
- [10] RAE J. Statement of Some New Principles on the Subject of Political Economy[M]. New York: A. M. Kelley, 1964.
- [11] BABBAGE. On the Economy of Machinery and Manufactures[M]. 4th ed. New York: Kelly, 1977.
- [12] BECKER G S. A Treatise on the Family[M]. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1991.
- [13] TAMURA R. Efficient Equilibrium Convergence: Heterogeneity and Growth[J]. Journal of Economic Theory, 1992, 58(2): 355-376.
- [14] YANG X, YEH Y. A General Equilibrium Model with Endogenous Principal-agent Relationship[A]//Department of Economics Seminar Paper. Melbourne: Monash University, 1996.
- [15] 邓晰隆, 叶子荣, 赵晖, 张清辉. 交易成本约束条件下的经济区效率分工规模研究: 来自上海浦东新区的数据[J]. 管理工程学报, 2015, 29(3): 164-171.
- [16] 陈娟. 多元主体协同治理与国家级新区科技进步能力培育[J]. 开发研究, 2021(2): 52-60.
- [17] FARRELL M J. The Measurement of Product on Efficiency[J]. Journal of the Royal Statistical Society, 1957, 120(3): 253-281.
- [18] 安树伟, 宋维珍, 张晋晋. 沿海三大城市群高质量发展研究[J]. 开发研究, 2021(3): 44-50.
- [19] 邓晰隆, 叶子荣, 卫力. 经济区“非效率”规划的原因分析与改进建议[J]. 江西社会科学, 2018, 38(3): 42-51.
- [20] 肖金成, 李博雅. 城市群对经济区的辐射带动作用[J]. 开发研究, 2020(1): 38-46.