

基于国际经验的我国都市圈产业合作研究

王新军¹ 张宪尧² 博士

(1、济南社会科学院；2、济南市征地服务中心 山东济南 250099)

内容摘要：建设现代化都市圈是推进区域城市高质量发展的重要举措，也是区域协调发展战略落实的重要抓手。国外发展成熟的都市圈均是具有区位优势和产业优势的城市，根据自身的优势合理分工合作，在发挥各自功能的前提下，提升都市圈内城市的综合竞争力。经过多年发展，我国都市圈产业发展虽取得了一些成绩，但城市间仍未形成合理的分工合作体系，且存在着基础设施不完善、产业同质化、区域间无序竞争等制约都市圈发展的问题。借鉴发达国家都市圈的成功经验，应建立健全合作机制，为都市圈合作提供保障，重视合理规划，充分发挥政府作用，明确都市圈内各城市产业定位，推进完善都市圈内产业合作的基础设施，促进我国都市圈健康持续发展。

关键词：都市圈；产业合作；国际经验；综合竞争力；合作分工

中图分类号：TU984

文献标识码：A

文章编号：2095-9397(2021)12-0176-04

文章著录格式：王新军，张宪尧. 基于国际经验的我国都市圈产业合作研究[J]. 商业经济研究，2021(12)：176-179

都市圈内产业合作的一般规律及动力机制分析

(一) 都市圈内产业合作的一般规律

都市圈内区域间产业发展相互联系。在都市圈发展初期，产业结构发展水平较低，都市圈内各城市的产业相对独立，产业之间的关系也相对单一。在都市圈不断发展过程中，随着产业结构不断升级，产业之间的关系日趋复杂，各城市也因产业关系而联系紧密。在整个都市圈，新产业链延伸到圈内每一个城市，并在城市之间交织。都市圈内的城市均根据自身自然条件和经济发展情况，发展新合作形式。总结相关研究，国内区域产业合作形成与发展主要有以下几种类型(见表1)。

(二) 都市圈内产业合作的动力机制分析

一是邻近与资源互补。区域内产业合作是一个自然而然的过程，但会受到区域自身所在地方的左右，区位条件、交通便捷性以及资源禀赋等的差异成为影响都市圈内产业合作的主要因素。一个区域的产业发展达到一定状态之后，为了再获取更广阔的发展空间，就要寻求与其他区域合作。按照邻里效应，寻找的目标往往是其周围地区，同时也要选择区位优势、资源丰富、经济条件好的地区进行合作。合作大多基于资源互补，通过互补整合，实现相互促进、协调发展。

二是产业结构的差异。区域经济发展竞争本质上具有排他性，从这个角度考虑，区域之间合作不可能出现。但由于区域间产业发展的层次结构差异，使发展水平层次不齐，为了获取经济发展利益的最大化，就需要区域间的合

作，增强区域竞争力。因此，产业结构的差异性也是开展区域产业合作的前提和基础。

三是市场驱动力。虽然不同区域产业合作形成原因和发展轨道不一样，但有着共同的运行环境——市场机制。在市场经济条件下区域之间一些重要的供需关系完全依赖市场来实现，会遇到市场不稳定和不确定因素给区域经济发展造成损失，为了化解损失，都市圈内区域就会不自觉的去追求合作以求获得彼此的帮助，为各自的经济持续发展提供必要的保障。市场机制是推动区域内产业合作的主要力量，通过影响区域内经济增长、产业结构调整与转型、产业发展与定位、要素市场流动、城市功能分工与合作，促进都市圈发展中的产业合作。市场机制是都市圈内产业合作的基本机制，包括区域投资机制、技术信息的区域转移与传递机制等，它们并不是孤立的区域产业合作的协调运行机制，而是共同作用，推进区域产业合作。

四是政府政策与调控。在区域产业合作中，政府发挥着重要作用，其调控是通过出台政策以及行政区域规划等多种方式影响区域产业合作。政策引导是都市圈内

表1 区域内产业合作划分标准及类型

标准	类型
产业内容为标准	第一产业为主的合作、第二产业为主的合作、第三产业为主的合作、三次产业在内的全域合作
市场和政府发挥作用的程度	市场主导型产业合作、政府主导型产业合作、政府及市场共同参与的混合型产业合作
在产业链中所处的位置	垂直型产业合作、水平型产业合作、混合型产业合作
产业合作的松散程度	松散型合作、紧密型合作、一体化型合作
产业合作形式及联系机制	贸易主导型合作、投资主导型合作、金融主导型合作

资料来源：作者根据有关资料整理。

基金课题：2019年度济南市哲学社会科学规划重点研究项目“济南深度对接京津冀协同发展和雄安新区建设研究”(JNSK19B13) 阶段性成果

(C)1994-2021 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. <http://www.cnki.net>

区域产业合作不断演进的重要驱动力。

东京、纽约都市圈产业发展经验

(一) 东京都市圈

东京都市圈以日本首都东京为核心，涵盖了东京都、神奈川县、埼玉县、千叶县等区域。面积大约3万平方公里，人口3700多万。

一是东京首都圈的城市与东京错位发展。东京都市圈各地区产业结构存在差异，各地区都有自己的比较优势产业，具有区域间产业合作的前提条件。东京是东京都市圈的龙头城市，不仅是日本政治、文化、商业和工业中心，也是世界排名第三的国际金融中心。经过长期的发展，东京逐步从内到外形成了分工合理、层次分明、布局紧密的产业格局。金融机构几乎都汇集在东京的内层，其他产业的逐步向外布局，工业区分布在外围。通过核心区产业的迁移，核心区压力得到释放，促进了东京都市圈内经济可持续健康的发展。

二是政府的理性规划和引导。人口过度聚集使东京承受了巨大压力，交通拥堵、环境污染、生活成本高等社会问题导致东京“大城市病”问题加剧。在东京都市圈的发展过程中，日本政府先后颁布了有利于首都总体规划的法律法规；这些法律旨在打破行政区域的桎梏，日本政府制定、实施整体规划，适当放权地方政府，同时改革行政体制，建设信息化平台，在此基础上，东京都市圈内各城市政府根据自身便利的交通或地理优势，发展特色产业，进行互补型合作（见表2），推动整个都市圈在健康轨道上发展。

三是交通网络发达完善。东京都市圈主要依靠政府规划，优化了城市交通网络，建立了世界最密集的城市交通网络体系。日本政府一直高度重视东京都市圈综合交通网络构建，在多次大型规划中，发展公共交通网络是优先考虑和坚持的重要原则，政府的财政补贴大部分也投入到轨道交通建设中。方便快捷的轨道交通既支持了东京都市圈的多核心功能分散化，也促进了城市之间的联系和交流。

(二) 纽约都市圈

纽约都市圈是世界上最成熟的都市圈之一，包括波士顿、纽约、费城、巴尔的摩、华盛顿等城市。其发展呈现出典型的圆形结构。在资源禀赋互补的基础上，形成了合理的产业分工合作布局。

一是区域规划的科学性。在纽约都市圈发展过程中，经历了多次重大调整（见表3），都市圈的合作逐步得到优化。在纽约都市圈进行产业合作的过程中，政府的行政规划遵循了经济社会发展的客观规律，且适时地根据经济发展状况和产业结构进行调整。纽约都市圈内的中心城市凭借自己的科技、资本、产业资源等竞争优势，引导都市圈内产业调整，使都市圈内各个城市都得到了发展机遇。

二是合理的区域产业分工。作为整个都市圈的核心，纽约对都市圈的成功在很大程度上得益于华尔街金融市场以及金融机构，它为都市圈内其他城市的发展，提供了资金保障和金融服务。纽约都市圈内各城市根据自身的历史基础和实际特点，与纽约实现错位发展（见表4），形成多核心的城市群格局。都市圈内通过科学合理的产业布局，在都市圈内的不同地区区域之间，形成了相互依赖的局面，进一步提升了纽约都市圈内经济的稳定、协调发展。

三是都市圈内拥有完备的区域组织管理。纽约规划协会以及大都市区委员会是非政府机构；纽约市政府与非政府组织密切合作起草区域合作的规划，是对行政管理体制的必要补充，与地方政府的权利并不冲突；非政府机构的参与不仅使区域规划方案的制定具有民主权威性，而且使规划方案合理可行。

(三) 经验总结

基于上述对东京都市圈和纽约都市圈的分析，不难发现都市圈内产业合作的成功经验。二者都注重规划的主导作用，通过快速交通网络加强分散空间的有机衔接，在都市圈内构建了科学合理的合作架构体系。

一是重视市场和政府规划。都市圈内产业合作是在城市分工协作的基础上，通过市场机制的作用，逐步形成和发展起来的，但政府在都市圈产业合作过程中所起推动作用也不容小觑。区域产业合作受市场驱动，其本质是由于

表2 东京都市圈的产业分布

地区	重要城市	功能定位
东京	东京	国家政治、行政、金融、信息、经济、文化中心
多摩地区	八王子市、利川市	高科技产业、研究开发机构、大学的聚集区
神奈地区	横滨市、川崎市	工业聚集地、横滨港企业总部、国家行政机关的聚集区
埼玉地区	大宫市、浦和市	承接东京去部分政府职能成为日本副中心
千叶地区	千叶市	东京成田国际机场国际交流和商品展示、国际空港、国际物流、临空产业区
茨城南部地区	土浦市、筑波地区	大学和研究机构集聚地区

资料来源：作者根据有关资料整理。

表3 纽约都市圈三次规划内容

时间	规划的重点内容	产生的效果
1921年	提出向郊区扩散、留出空地作为开放空间的规划	城市规划铺张、土地资源利用率低下
1968年	重点提出了建立多个城市中心的规划	土地利用效率降低、城市空洞化现象严重
1996年	提出纽约都市圈再中心化的新理念，重点是增强区域竞争力	区域经济得以整体、协调发展，中心城市在产业结构调整中发挥了先导和创新作用、中心城市的实力和地位得到增强，而周围地区同样获得了良好的发展契机

资料来源：作者根据有关资料整理。

表4 纽约都市圈内城市产业状况

城市	主要产业	核心职能
华盛顿	信息、金融、商业服务、健康和教育培训、休闲旅游业、生物科技、国际商务	政治中心
纽约	金融、商贸、生产服务业	金融中心、商贸中心
波士顿	高科技产业、金融、商业、教育、医疗服务、建筑、运输服务	区域科技中心
费城	清洁能源、制药业、制造业、教育服务、交通运输	区域交通枢纽和全国重要制造业中心
巴尔的摩	工业制造业、商贸、服务业	制造业、进出口贸易中心

资料来源：作者根据有关资料整理。

各类市场要素分布存在区域差异。区域间资源、要素要互通有无，需要通过合作来实现。在都市圈产业合作中，涉及不同地方的利益，政府的协调具有全局视角。政府的重要作用不可忽视，其调控是通过出台政策以及调控行政区域规划等多种方式影响区域产业合作。

二是区域内各城市的合理定位有利于产业合作的形成。这就要求进行观念创新，放弃“麻雀虽小，五脏俱全”的观念，放弃无序竞争。在都市圈合作的思路下，应在区域内建立产业和资源协调机制，每个城市都可以找到合理的定位，发挥自身优势，实现区域合作的双赢或多赢。

三是对区域内公共交通网络建设高度重视。国外都市圈的发展经验表明，公共交通网络的发展对都市圈的发展有着重要影响，任何大都市圈的存在和发展都离不开公共交通系统。完善的交通基础设施更是区域产业发展的条件，是区域产业布局 and 结构优化的重要推动力，为生产要素流动提供便利，加速区域资源的整合和产业空间布局的合理化，为大都市地区的产业合作和发展奠定坚实基础。

我国都市圈内产业发展的状况

(一) 京津冀

京津冀都市圈位于环渤海地区，包含北京市、天津市以及河北省的大部分地区，面积 21 万多平方公里，人口规模超过 1 亿（见表 5）。北京与天津面积较小，人口总量低于河北省，但人口密度大，经济发展水平比河北省高得多。

从人均 GDP 看，2019 年北京人均 GDP 为 164000 元，天津 90600 元，河北省 46348 元。从财政收入看，2019 年北京是 5817 亿元，天津 2410 亿元，河北省 3743 亿元。从产业发展看，2019 年北京第三产业比重达到 83.5%，专注于发展以服务和创新为主的高端服务业。天津已形成现代化工、现代冶金、汽车及装备制造、电子信息产业、生物制药产业和新能源环保产业。河北省的第一产业比重高于京津两市，是京津地区重要的农副产品供应基地。主要有钢铁、装备制造、石油化工、纺织服装等优势产业。

区域产业合作进展成效显著。北京不断疏解非首都功能，将其一些传统优势项目转移到津冀。如天津北辰区已引进 500 多个北京项目，北京将首钢、现代汽车第四工厂、大红门批发市场迁至河北，90 多个北京生物医药项目落户沧州渤海新区生物医药产业园，曹妃甸累计签约 300 多个北京项目，津冀的一些企业也将研发中心迁至北京。但是京津冀发展产业合作多以浅层次垂直分工较多，深层次合作有待加强。

区域产业合作中仍存在问题。京津冀的产业同质化较明显，比如生物制药方面，河北拥有华北制药、石家庄制药，天津拥有天士力等，北京拥有同仁堂。津冀的产业同质化主要体现在石油化工、通信设备、金属冶炼加工

业等方面。天津还处于工业化发展的后期，第二产业在经济发展过程中仍占主要地位，发展中需要集聚大量优质资源，在资金、技术、人才等方面容易与京冀竞争。完善的交通基础设施在京津冀都市圈内尚未形成，特别是京津两直辖市到河北南部交通联系仍不方便，区际间的断头路问题有待进一步打通。区域内的行政壁垒影响，导致各地政府部门顾及自己区域内的利益，甚至设置一些障碍，阻碍了城市间产业合作的有序进行。

(二) 长三角

长三角都市圈内地域位置毗连，文化融合，汇聚了一大批科教历史文化名城。长三角内各城市经济发展水平较高，具备良好的产业基础，充分利用各自优势，形成较成熟的产业分工体系。圈内核心层上海以第三产业为主，建设国际经济中心、国际金融中心、国际贸易中心和国际航运中心；中间层的区域以高新技术产业为主；边缘层的绍兴、南通、嘉兴、镇江等区域以加工产业、劳动密集型产业为主。通过各地政府完善的合作与协调机制，都市圈内人才、交通、信息、能源、商业、旅游、环境等各方面联系紧密，形成不同的产业分工合作（见表 6）。长三角都市圈在发展的过程中，进行了如下实践：

一是重视地方政府间合作的协调。在区域经济发展历史的进程中，城市之间对资源的恶性竞争不可避免。区域间产业合作缺乏双赢或多赢的合作机制，会出现合作困难，有时也错失合作机会。长三角都市圈内各地政府通过制定政策，圈内政府打破行政桎梏，制定统一的区域发展规划，建立完善法律保障体系，建立政府、企业以及社会组织等多方共同参加的区域合作协调机制，引导区域内的产业协同发展。

二是城市发展的合理定位。从长三角圈内各城市的发展来看，上海具有综合的服务功能，是全国的经济、金融、贸易、科创中心，江苏的实体经济在全国较突出，浙江的民营经济在全国首屈一指，实力非常的强劲，各区域优势明显，各城市合理定位（见表 7），产业发展的重点也不尽相同。通过多部门努力，各地加强合作，创新发展方式，培育新动能，形成一些以开发区或园区为载体的产业集群，

表 5 2018 年京津冀都市圈面积与人口状况

地区	面积(万平方公里)	人口(万人)	城镇人口		农村人口		人口密度(人/平方公里)
			数量	比重(%)	数量	比重(%)	
北京	1.64	2154	1863	86.5	291	13.3	1313
天津	1.19	1560	1297	83.15	263	16.85	1310
河北	18.88	7556	4264	56.43	3292	43.57	400.2

数据来源：《2019 中国统计年鉴》。

表 6 长三角产业分布状况

层级	主要城市	产业
核心层	上海	第三产业为主、国际经济中心、国际金融中心、国际贸易中心和国际航运中心
中间层	苏州、无锡、杭州、宁波、南京等	高新技术产业和现代服务业
边缘层	绍兴、南通、嘉兴、镇江等	资源加工型产业、劳动密集型产业

资料来源：根据相关资料整理。

建设了许多有特色园区和产业基地,破解大城市产业的土地问题;促进不同区域间产学研合作,建设技术研发和成果转化基地;利用圈内发达地区优势,为产业合作共建平台。

三是区域内各城市的产业合作。各城市技术水平、需求水平和发展水平的差异为区域内的产业合作提供了条件。在上海设立总部和研发中心,在江浙地区设立加工生产基地,按职能分工促进了长三角都市圈内产业的发展,也推动了经济合作。长三角都市圈不同区域间的产业发展联系与合作,形成了生产要素的区域传递和经济发展,促进了区域产业结构由低水平向高水平的持续发展。但在发展过程中,由于行政区划和地方利益的影响,大都市圈城市在产业合作、基础设施建设、招商引资、资源配置效率等方面也存在一些不必要的无序竞争。

进一步促进我国都市圈内产业合作的对策建议

(一) 建立健全合作协调发展机制

都市圈内产业合作是典型的跨行政区合作。借鉴发达国家都市圈成功的实践经验,建议成立由都市圈内各城市领导挂帅,有关部门主要负责同志参加的都市圈经济合作领导小组,建立具有较强综合协调职能的经济合作办公室,主要承担都市圈内合作的指导、组织、协调和服务工作,地方各级政府也要相应的建立组织机构,明确职责,落实任务,制定都市圈发展战略和发展规划,促进都市圈内经济、社会与环境协调发展。

(二) 科学合理的区域规划

鉴于都市圈产业结构现状和产业内部联系不足,各地都有比较明确的产业发展方向,应通过调整产业结构规划来实施。根据都市圈经济发展的迫切要求,有必要鼓励都市圈地方政府积极引导产业合作。应破除各自行政方面的管制措施,在产业、企业、人才等方面加强联系与合作,这对都市圈区域合作来说,是最为有力的保证。对于我国大都市圈来说,由于发展时间短、行政区划强,更需要地方政府打破行政桎梏,合理实行政规划,有效实施规划,避免各地为了自身的利益考虑,各自进行规划。

(三) 都市圈内各城市准确进行产业定位

中国都市圈的发展总体水平低,都市圈内各城市功能

表7 长三角主要城市功能定位情况一览表

城市名称	功能定位
上海	长三角的龙头 全国经济中心、贸易中心、金融中心
宁波	国际港口城市
舟山	海天佛国、鱼都港城
绍兴	长三角南翼以轻纺为特色的重要制造业基地
泰州	长江三角的工贸港口城市、水城一体的历史文化名城
苏州	国家高新技术产业基地
南通	重要的组合大港和现代物流中心、上海经济圈北翼重要的基础产业和加工制造业基地

资料来源:根据相关资料整理。

定位缺乏全局战略,区域内缺乏衔接和协调,没有形成合理的分工合作空间格局。应从当地实际情况出发,结合借鉴国外都市圈发展的经验,坚持发展差异化产业,防止产业同质化和低质化竞争,减少内耗,实现资源配置最优化。要利用优势、错位发展,最终目标是实现各地区无法复制的具有自身特色的产业合作。区域合作中要发挥自己的优势、集群布局、产业结构跨越,形成自己的竞争优势。

(四) 完善都市圈内产业合作的交通基础设施。

应在城市群内建立通畅的交通体系。从区域经济一体化战略出发,开辟“最后一公里路”,解决都市圈区域间基础设施建设脱节的问题,避免影响毗邻地区的产业合作。要进一步加强基础设施网络建设,推进城际铁路网、公路网、城际轻轨、快速城际公交和货运网络建设,形成彼此衔接的多个网络的融合。交通运输网络的快速、便捷、高效,扩大和满足了通勤的需要,提高了都市圈内的物流效率,促进都市圈内产业的协调互动,进一步推动了都市圈内产业合作。

参考文献:

1. 马燕坤,肖金成.都市区、都市圈与城市群的概念界定及其比较分析[J].经济与管理,2020(1)
2. 刘瞳.世界主要都市圈经验的借鉴和北京都市圈的发展[D].北京:中共中央党校,2011
3. 王涛,苗润雨.东京多中心城市的规划演变与新城建设[J].城市,2015(4)
4. 王应贵,姜世艳.东京都市圈人口变迁、产业布局与结构调整[J].现代日本经济,2018(3)
5. 冯怡康,马树强,金浩.国际都市圈建设对京津冀协同发展的启示[J].天津师范大学学报(社会科学版),2014(6)
6. 高惠燕.厦漳泉同城化产业合作协调研究[D].集美大学,2013
7. 史城至.京津冀协同发展下环境治理与河北产业发展研究[J].现代商贸工业,2015(18)
8. 史艳玲,刘子轩.河北省深入推进京津冀协同发展对策研究——借鉴日本首都圈建设经验[J].保定学院学报,2019(2)
9. 孙超.京津冀区域产业转移与对接发展路径研究[D].唐山:华北理工大学,2017
10. 郝良峰.长三角城市群区域一体化发展的合作机制构建[J].苏州科技大学学报(社会科学版),2019(2)
11. 曹阳.区域产业分工与合作模式研究[D].长春:吉林大学博士论文,2008
12. 常艳.日本东京都市圈的空间结构变动、规划变迁及其启示[J].经济研究参考,2014(59)

作者简介:

王新军(1973-),男,山东昌乐人,助理研究员,管理学硕士。研究方向:区域经济;张宪尧(1985-),男,山东聊城人,研究员,博士。研究方向:自然资源管理。