

doi:10.3969/j.issn.1674-117X.2019.06.005

新时期城市群一体化发展存在问题及对策研究 ——以长株潭城市群为例

张 旺¹, 徐习军², 曹 峰³

(1. 湖南工业大学 城市与环境学院, 湖南 株洲 412007; 2. 湖南城市学院 管理学院, 湖南 益阳 413002;
3. 湖南省建筑设计院有限公司, 湖南 长沙 410012)

摘 要: 作为新时期建设长江中游城市群的重要支撑与湖南经济社会的核心增长极, 长株潭城市群发展进入了率先从全面小康迈向基本实现现代化的新时代, 长株潭一体化经过 36 年的演进也已取得了较大成效; 但长株潭城市群一体化发展过程中也存在规划难以实施、动力不足、一城独大化、简单行政化、全盘市场化等现实问题。在创建和引入多中心网络化协同治理理论的基础上, 构建长株潭城市群一体化多中心网络化协同治理模型, 并提出解决上述问题的体制机制创新对策: 基于约束刚性化, 构建落实联合执法机制; 基于整体最优化, 建立健全统筹协调机制; 基于主体多元化, 创立全员共建共享机制; 基于引导弹性化, 完善强化资源共享机制; 基于功能多样化, 健全完善政策协同机制; 基于风险共担化, 完善绩效考核评价机制。

关键词: 长株潭城市群; 一体化; 多中心治理; 网络城市; 协同学; 多中心网络化协同治理

中图分类号: F127

文献标志码: A

文章编号: 1674-117X(2019)06-0026-08

引用格式: 张 旺, 徐习军, 曹 峰. 新时期城市群一体化发展存在问题及对策研究: 以长株潭城市群为例 [J]. 湖南工业大学学报(社会科学版), 2019, 24(6): 26-33.

Study on the Problems and Countermeasures of the Integrated Development of Urban Agglomeration in the New Era: Taking Changsha-Zhuzhou-Xiangtan Urban Agglomeration as an Example

ZHANG Wang¹, XU Xijun², CAO Feng³

(1. College of Urban and Environmental Sciences, Hunan University of Technology, Zhuzhou Hunan 412007, China;
2. Management School, Hunan City University, Yiyang Hunan 413002, China;
3. Hunan Architectural Design Limited Company, Changsha 410012, China)

Abstract: As the core growth pole of Hunan economy and society of important support of building urban agglomerations in the middle reaches of the Yangtze River in new era, the development of Changsha-Zhuzhou-Xiangtan urban agglomeration has entered a new era of taking the lead from overall well-off to the basic realization of modernization, and the integration of Changsha-Zhuzhou-Xiangtan urban agglomeration also

收稿日期: 2019-06-16

基金项目: 中共湖南省委政研室与长株潭两型试验区工委联合调研课题“加快推进长株潭一体化”(HNSWZYS20170908)

作者简介: 张 旺(1974—), 男, 湖南汨罗人, 湖南工业大学副教授, 博士, 硕士生导师, 研究方向为城市与区域规划和发展、绿色低碳城市。

has achieved great achievements in the past thirty-six years. However, in the process of integrated development of Changsha-Zhuzhou-Xiangtan urban agglomeration, there are also practical problems such as difficult planning, lack of power, monopolization of one city, simple administration, and overall marketization. After the creation and introduction of the polycentric network governance synergistics theory, this paper constructs the model of polycentric network governance synergistic on the integration of Changsha-Zhuzhou-Xiangtan urban agglomeration, and puts forward the innovation countermeasure of the system mechanism of obstruction, including six aspects: constructing and implementing joint law enforcement mechanism based on rigidity of constraint; establishing and perfecting overall coordinating mechanism based on optimization of the whole; establishing universal sharing mechanism based on diversity of subject; establishing and perfecting the mechanism of resource sharing based on elasticity of guidance; perfecting policy synergy mechanism based on diversification of the function; establishing and improving performance evaluation mechanism based on co-responsibility of risk.

Keywords: Changsha-Zhuzhou-Xiangtan urban agglomeration; integration; multi-central governance; network city; synergy; collaborative governance of multi-central network

《国家新型城镇化规划(2014—2020)》将城市群作为优化我国城镇化布局的主体形态,以之为主体构建大中小城市和小城镇协调发展的城镇格局,将成为我国新型城镇化发展的重要空间组织形态。城市群一体化是指在城市群区域空间中,人流、物流、技术流、信息流和资金流所构成的区域流不断加速对流,如同一只“看不见的手”,将各城市拧为一个整体。^[1]在当前新科技、新产业、新业态、新模式发生颠覆性变化的时代背景下,由于城市群之中资源要素的同城化和成本梯度的差别化,并随着城市群发育的日趋成熟,原来较多地依靠经济集聚和基础设施共建共享的城市群一体化传统格局,逐渐转化为向新的广度和深度不断拓展的未来一体化发展格局,这种一体化发展格局需要更多地依靠区域内经济的均等化和制度的协同化。

然而,由于诸多要素的制约,我国一些城市群一体化在新时期却没能朝着科学、正确的道路上演进,暴露出一些现实问题,如:一体化程度偏低,缺乏城市间的合作和分工,产业结构趋同无序竞争现象突出,^[2]资源环境负荷增加,交通堵塞等。这些现实问题主要是由行政区划和管理体制造成的。^[3]如 Meijers 认为在资源和市场限制的前提下,城市群内部各城市间存在相对独立性和竞争性,再加之地方政府的绩效考核制度,若缺乏有效的调控指引,必然导致无效无序的恶性竞争;^[4]肖

金成等人指出行政体制下的组织机构和管理机制分割使得统一市场难以形成,资源得不到优化配置,城市间的竞合关系也难以有效形成。^[5]因此,在推动城市群生态、交通、基础设施、公共服务、重大项目建设等一体化的基础上,创新一体化的组织管理模式,才能避免本位主义和市际壁垒,推进城市群内城市之间的分工协作,调整产业结构,合理配置资源,优化空间布局。^[6]作为我国发育较为成熟的15个城市群之一,长株潭城市群是最早自觉实行一体化的区域,其从理论提出到付诸实践,再到2018年的多点示范,已历经36年。但在当前时代背景下,长株潭城市群一体化发展也遇到了上述系列问题。如何在新理念、新思路指引下,克服不足,创新体制,进一步推动长株潭城市群一体化向纵深方向发展,同时也为其他国内类似城市群一体化发展提供经验借鉴,成为学界和业界现实而紧迫的重要课题。

一 长株潭城市群一体化发展存在的问题

虽然长株潭城市群在资源集聚和基础设施建设一体化方面取得了明显成效,如同城效应初步形成、叠加效应正在凸显、品牌效应逐渐显现、示范效应与日俱增、带动效应显著增强,但由于区域内城市的资源禀赋和发展基础各不相同,从而会自发地形成城市发展效率水平的空间分化,不断累积一些矛盾和不协调的问题,使得城市群

一体化出现离心分散化趋势,偏离健康发展的轨道。^[7]长株潭城市群一体化发展过程中,主要存在以下几个方面的问题。

(一) 规划难以实施

早在1993年12月,《长株潭区域开发总体规划(1991—2010)》就通过了专家鉴定;2009年,相关部门又出台了《长株潭城市群区域规划(2008—2020年)》;2015年2月,湖南省人民政府印发了《长株潭城市群区域规划(2008—2020)》(2014年调整)。目前,长株潭城市群已建立由总体区域规划、18个专项规划、40多个项目规划、100多个示范片区规划和市域规划所组成的全方位、多层次的一体化建设规划体系,还进行了相关规划立法。但由于长株潭一体化规划缺乏执行检查主体和权威性行政手段,因而缺乏必要的行政约束力,尤其在省级层面上缺少高位的领导协调、统筹推进和考核评估机制,这导致统筹协调和推进力度不够;且省与市、市与市之间仍未建立起协调与协商机制,规划也就无法得到全面和准确的落实,执行情况也难以监管到位和落实问责。这又造成长株潭三市在招商引资、产业布局、项目建设、科技创新、人才吸引等诸多方面不是协同共进、互利共赢,而是相互竞争、同质竞争,甚至是恶性竞争,金融服务同质化竞争现象较为激烈,特色化、差异化服务很少。同时,因为长株潭区域在经济社会的许多领域存在立法空白,^[8]三市在招商引资时存在相互拆台的恶性竞争现象,争项目、争投资,这不仅会造成三败俱伤,打乱原有产业规划的整体布局,而且损害了整个城市群的全局利益。

(二) 动力不足

长株潭三市按照区域一体化规划,在原“电力同网、交通同环、信息同享、金融同城、环境同治”的基础上形成了“新五同”,即交通同网、能源同体、信息同享、生态同建、环境同治(见图1,图片来源:长株潭城市群区域规划(2008—2020),2014年调整),公共服务上的“三通四化”(公交、健康、社保一卡通和户籍、交通、信息、规划一体化)也正在推行中。但由于统筹协调机制不够给力,长株潭三市融易合难、融而未合,产业融合不够,未能成链成群;同时受到以分税制为核心的地方财政预算管理体制机制制约,存在“肥水不流外人田”

的地区保护主义观念和行政行为,城市群一体化缺乏动力,因而资源整合不够,没能全局一体。例如工程机械和汽车制造等产业没有形成分工配套的优势产业链,企业之间也未形成紧密联系的协作关系,产业集群内龙头企业的带动作用不强,各地政府为做大做强和兼并重组出台的融合性优惠政策不多,刺激作用不够明显。又如“阻碍”融城的长潭西高速、长株高速两个收费站仍未撤销,对保税物流园区、保税区等开放性平台的统筹利用不足。

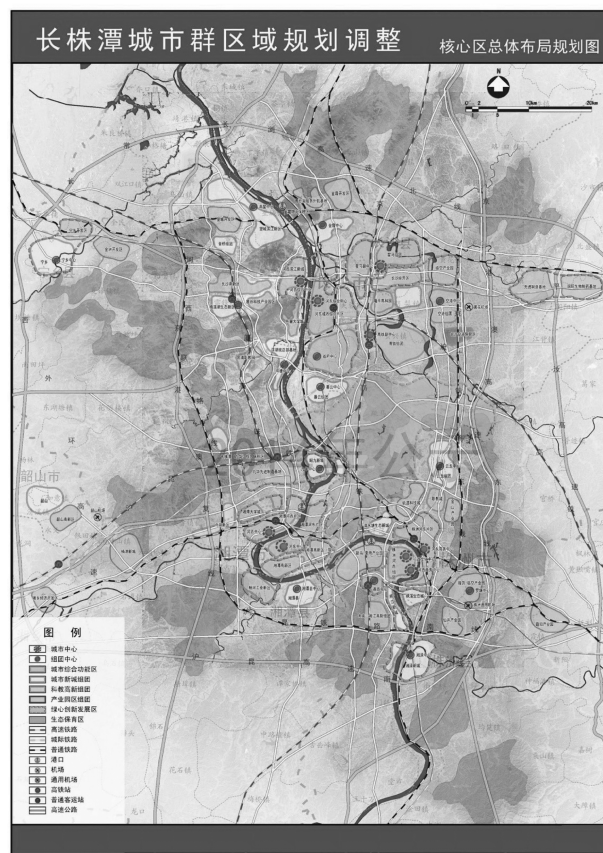


图1 长株潭城市群核心区一体化总体布局规划

(三) 简单行政化

虽然长株潭城市群创造了“两型社会”的长株潭模式、自主创新的长株潭现象、自主开展区域经济社会一体化发展的长株潭样本,争取到了长株潭“两型社会”综合配套改革试验区、长株潭自主创新示范区、长株潭衡“中国制造2025”试点示范城市群、湘江新区共4块“国字号”金字招牌,但相当部分激进的学者甚至官员主张应“先行行政一体化”,认为在现行体制下,当行政区域利益与横向经济联合发生冲突而又无法调和时,可借鉴大部分发展中国家所采取的“墨-印”模

式。“不以政府的主导和行政区划的调整为前提,要加快经济发展、激活区域热点、抢占改革先机将成为一句空话,一体化也将成为没有真实存在地点的‘乌托邦’。”于是,“要搞长株潭经济的一体化,就得先搞行政的一体化。否则,一体化永远只能是‘隔靴搔痒’。”^[7]这样简单的行政一体化、一致化往往被理解为将长株潭三个城市扭成一个“大长沙”“长株潭城”或“毛泽东城”。

(四) 一城独大化

目前,长沙与株洲、湘潭之间的空间分异明显,经济发展实力、居民生活水平、社会保障程度的差异都呈加大之势,长沙正在努力打造国家中心城市,有成为长株潭城市群核心城市的倾向。2017年,从人均GDP来看,长沙高达135388元,而株洲、湘潭两市却分别只有64165、72256元,后二者仅约相当于长沙的1/2。从城镇居民人均可支配收入来看,长、株、潭分别为46948、39787、34167元;从农村居民人均可支配收入来看,长、株、潭分别为27360、18340、17885元,城镇居民和农村居民人均可支配收入长沙都远高于株洲、湘潭。从第三产业的比重来看,长沙、株洲、湘潭分别是49.0%、44.0%、43.1%,长沙比后二者高了5%或以上。

长此下去,长沙将积累先发优势,株洲和湘潭则会形成后发劣势。长沙将集聚更多的优质资源,如雄厚的资本、发达的科技、便捷的交通、高端的人才、集中的消费市场和完备的公共服务等;与此同时,多重要素的叠加必将导致其集多种经济社会功能于一身,规模和范围也会急速扩张,“一城独大”将有可能出现所谓的“大城市病”,导致规模不经济;而株洲、湘潭却只能在长沙这个核心城市最优化的限制下,寻求外围城市相对自身最优的发展路径。此时,长株潭城市群就不可避免会出现重复建设、结构趋同、大而全、小而全等功能上的三城各自大包大揽现象,从而造成一体化定位不清、专业化分工不明、城市群一体化偏离整体最优的市场失灵等问题。

(五) 全盘市场化

市场一体化下,由于市场无形之手的主导作用,城市群分工将更趋专业化,资源和产业更趋集聚化。产业集聚化和专业化也具有负面影响,专业化驱动下的城市扩大和分工精细化必然伴随

交易效率的下降。^[9]

在这种极化效应的负面影响下,长沙因将成为核心城市而处于个体最优状态,其政府有较强的财力提供优质教育、医疗、养老和环境等公共服务;同时通过设置户籍制度等障碍及服务差别化等措施,尽可能“阻碍”这些资源向株洲、湘潭等地扩散,这将导致长株潭三市公共服务设施、公共服务平台和优质资源配置的“玻璃墙”现象,形成自我封闭、各自为政的局势,缺乏共建共享机制,不均等、不共享的问题会愈加突出。三市实行户籍制度的具体标准不一致,目前居民健康卡仍没能实现跨城市、跨机构就医,三市仍不能共享科研、医学和卫生等资源;科技资源的联动共享也做得不够,没能有效发挥在重大科技攻关和成果转化方面的联盟作用;人才配置难以协同,尚未建立起三市共同的人才需求发布平台和人才需求动态信息数据库,已有各类人才的作用也未充分发挥出来;失业保险的三市征缴部门不同,参保信息未能共享,待遇发放标准不同,跨市认证的领取方式也各不相同;缺乏区域性统筹的社会救济制度设计,保障模式也不同;生态协同难度大,大气及水污染等区域联防联控治理机制还未形成,信息共享、环境执法等未实现协同,生态补偿、激励性环境治理的财政转移支付制度也未能建立起来。

上述五个方面的现实问题,究其原因主要是市场失灵、政府调控不足造成的,这也是城市群一体化发展阶段难以避免的。纵观当前的成熟城市群,其一般都会经历由市场主导的初级阶段出现市场失灵、核心城市产业集聚过多而出现“大城市病”的阶段。城市群一体化出现的上述问题,需由较高层级政府或中立第三方介入,进行整体规划,且应注重政府调控与市场机制二者的协调统一。^[10]城市群一体化初级阶段是城市空间的布局与合作,中级阶段是生产要素的流通与合作,高级阶段则是政策制度的创新与合作。因而城市群在进入中高级阶段的成熟期时,为跳出上述误区,体制机制改革是当务之急,例如长三角城市群市场和产业一体化程度相对较高,基础设施和公共服务一体化有待继续推进,政策和体制机制一体化仍然有待探索和创新。^[11]珠三角城市群发展“五个一体化”的目标远未实现,推进一体化

的整体性机制尚未建立,制约一体化的体制瓶颈尚需突破。^[12]综上所述,城市群在走向一体化的成熟阶段中,其存在的主要问题是体制性障碍、结构性矛盾和政策性问题,故从长株潭城市群的个体特征出发,提炼出行之有效、具有普适价值的共性解决之道,就具有较强的理论意义和实践价值。

二 多中心网络化协同治理理论的创建和引入

(一) 多中心治理理论

1970年代,美国学者埃莉诺·奥斯特罗姆(Elinor Ostrom)与其丈夫文森特·奥斯特罗姆(Vincent Ostrom)共同创立了多中心治理理论。在市场失灵和政府失灵都有可能出现时,他们认为,公共事物的治理需摆脱单方面仅依靠市场或政府的“单中心”治理模式,应建立市场、政府、社会三维框架下的“多中心”治理方式。在某种程度上,需要考虑处于竞争关系中的其他参与者,需要各式各样的契约与合作,需要诉诸中央机制来解决冲突。^[13]埃莉诺·奥斯特罗姆还提出,多中心系统存在于多个层级中,每个层级都有一些自治权。可以设想一个区域,存在着对其负责的政府机构,但也有许多地方自治组织管理那个区域的地方资源。^[14]城市群中有多个城市也即多个中心,每个城市也有多个层级,还有企业、市民和非政府组织等,因而多中心治理理论可用来指导城市群一体化的体制改革。不过该理论并没有深入探索多元化的治理主体,以及如何处理主体相互间的关系问题。

(二) 网络城市理论

网络城市的概念可溯源到 Geddes 提出的“城市区域”^[15]或 Stein 提出的“区域城市”^[16]。当前许多学者已从不同角度描述或界定了网络城市及其类似现象。李国平等将网络城市的特征总结为:具有多中心空间结构;功能一体化方面,具有完善的职能分工或网络整合体系;由实体(快速交通系统)和虚拟联系(实时通讯系统)网络支撑;是分散化、有竞争力,及经济、社会和环境可持续发展的城市形态。^[17]走向成熟的城市群或发达的大都市区都具有上述特征。Docherty 等人认为城市群形成全面战略性合作城市关系的重

点是:第一,达成共识,建立信任;第二,明确利益分配;第三,确立共同的竞争对手;^[18]第四,形成合力。网络城市理论强调,城市群及大都市区一体化发展的关键在于整合和协调好政府、社团组织和个人之间的利益关系,从不同社会集团利益协调的角度来构建城市群一体化的协调发展机制。

(三) 协同学理论

协同学理论是1977年由德国物理学家赫尔曼·哈肯在研究激光理论时正式提出的。它揭示出物态变化的一个普遍方程式为:旧结构—不稳定性—新结构,即随机状态参量和控制变量二者间的相互作用,将系统从旧结构状态驱动到新结构状态,并确定应实现的那个新结构状态,^[19]即“协同”,亦指大系统中诸多子系统实现了相互协调、合作或同步的联合作用。协同学是一门自然、经济、社会、政治等多领域中,由普遍规律支配下的集体行为科学,运用这种系统内在的自动机制,能使系统中各子系统(或要素)很好地配合、协同,多种力量集聚成一个总力量,形成远远超越原有系统功能总和的新功能。城市群一体化所形成的大系统综合体,也可通过其子系统即所属城市之间的资源共享、市场共融、规模经济、分工协作、文化辐射、知识外溢、产业转移等取得协同效应。

(四) 多中心网络化协同治理理论

将多中心治理、协同学和网络城市三种理论有机结合起来,创建多中心网络化协同治理理论。该理论的要义是:在尊重各个子系统(要素)目标多样化的基础上,通过实体和虚拟网络连接,寻求实现各个子系统(或要素)之间目标与手段的协同、合作,在它们的相互博弈过程中,构建起不同行为个体均能接受的共同规则、契约,从而实现各不同行为个体之间的共赢。多中心网络化协同治理,从政府部门角度,是从统治者到掌舵者的角色转换;从市民、社会组织等非政府部门角度,是从被动参与者到主动参与者的变化。这种多中心、多主体合作过程,以公共整体利益最优化为目标,政府在此过程中起到的不一定是支配性作用,却是最关键的作用,它是政府、市场、市民和非政府组织等共同行动的结果。多中心网络化协同治理模式是指在处理国家或区域内的公共问题、公共事务时,政府、政党、社会组织和公民个人等多元化治理主体,注重市场机制与政

府调控二者的协调统一，通过对话、沟通、协商、谈判等方式展开协同合作，基于物质或者虚拟网络采取统筹行动，以实现共同目标的过程。

国内城市群要走出前文所述的种种误区,可在多中心网络化协同治理理论的指导下,兼顾各利益相关体的多元化诉求,借助高效便捷的虚实网络,综合采取市场机制和政府调控手段,探索和创新体制机制,协同共进,最终实现真正的高级

阶段的一体化。

三 长株潭城市群一体化多中心网络化协同治理模式

针对长株潭城市群一体化发展中存在的现实问题,运用上述相关理论,笔者构建出长株潭城市群一体化多中心网络化协同治理模式,其制度框架结构如图2所示。

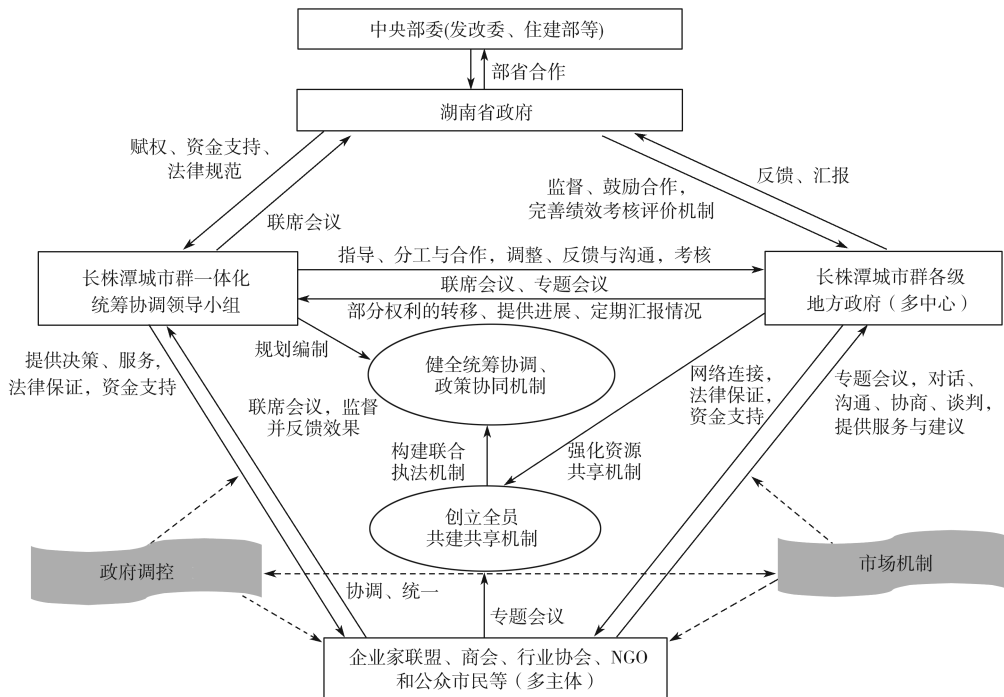


图2 长株潭城市群一体化多中心网络化协同治理模式

在构建长株潭城市群一体化多中心网络化协同治理模式的基础上,创新一体化体制机制的制度取向,是推动一体化纵深发展的必然手段,也是实现长株潭城市群体制创新的必然要求。如需在体制机制上取得新突破,应依靠新的体制机制,形成新的合力和动力,推动长株潭一体化发展步入新阶段。

（一）基于约束刚性化，构建落实联合执法机制

针对城市群一体化规划难以落地的问题,按照多中心网络化协同治理模式,构建起系统中不同行为个体均能接受的共同规则、契约,即建立强有力的法律制度为一体化保驾护航。为此,首先应加强规划的法定性,强化规划的约束刚性,制定出台相应的法律规范,以打破各市的地方保护和行政壁垒。其次应规范地方规章,衔接好长

株潭三市法律法规制度。尽快制定三市共同遵守的行动准则,建立相应的管理契约。^[19]最后,可探索由省直相关执法部门牵头,整合长株潭三市执法队伍和力量,建立一定区域、一个流域、多个领域的联合执法机制,即在长株潭城市群一体化统筹协调领导小组组织下,设立长株潭城市群巡回法院,实施联合综合巡回执法,受理跨市法律案件和纠纷。在生态环保一体化方面,环境监管实施联动执法,统一执法标准,健全跨三市的环境治理跟踪、协商和仲裁机制,构建由环保部门统一监管、相关部门各司其职的环境执法机制。在劳动保障监察协查方面,建立跨三市区域的联动执法机制,切实维护区内劳动者的合法权益。在健全公共安全体系方面,跨三市开展联合执法、警务协作与协同处置,实现处置突发事件、打击违法犯罪、维护社会稳定、监督食品安全等方面

的区域联动。

(二) 基于整体最优化, 建立健全统筹协调机制

针对城市群一体化动力不足的问题, 依据多中心网络化协同治理理论, 需实现各不同行为个体之间的共赢, 最终达到公共整体利益最优化的目标。为此, 在当前试行“省统筹、市为主、市场化”的推进机制成效不够显著的实情下, 必须建立健全决策层、协调层、执行层三个层面上的高层次、常态化统筹协调机制, 加强对长株潭城市群一体化发展的统筹协调、组织实施。湖南省委常委会每年应至少召开一次专题会议, 研究探讨长株潭一体化发展的有关规划编制、政策实施、项目安排、体制创新等重大问题。成立由省委、省政府主要领导牵头、省直有关部门主要负责人及长株潭三市党政主要负责人参加的长株潭一体化统筹协调领导小组, 健全定期会商及工作推进机制, 协调解决长株潭一体化发展过程中的重大问题, 推动实施重要改革、重大项目、重大工程和重点工作。建立长沙、株洲、湘潭三市联席会议以及工作协调联络机制, 一个季度召开一次联席会议, 落实湖南省委省政府重大决策部署, 加强沟通联络, 强化合作协同, 推动重大项目和重大工作的任务落实。

(三) 基于主体多元化, 创立全员共建共享机制

针对城市群一体化存在简单行政化问题, 根据多中心网络化协同治理模式, 应尊重各个子系统(或要素)目标多样性, 即考虑各利益共同体的诉求, 调动长株潭城市群政府、社会、市民等各个方面的积极性、主动性和创造性, 尽最大可能推动其同向合力行动, 使得政府有形之手、市场无形之手、市民灵巧之手同向发力。注重政府调控与市场机制二者的协调统一, 健全城市群内基础设施建设以政府投资为主、公共服务以社会服务为主、产业发展以企业投入为主的多元化投入机制。推动政府和社会资本合作等新型投融资模式, 破解城市群建设的资金困境, 吸引社会资本参与城市群的建设、管理和经营。在基础设施和公共服务供给方面, 凡社会组织和企业有积极性、适合承担的, 尽量推行政府和社会资本合作的模式, 完善价格调整、政府补贴及监管机制, 兼顾

公共利益与投资收益二者间平衡。总之, 通过协同合作来实现各利益相关者的共享整体利益。

(四) 基于引导弹性化, 完善强化资源共享机制

针对城市群一体化一城独大的问题, 市场失灵有可能导致交易效率下降的问题, 为实现整体最优, 政府应适当进行调控, 完善强化资源共享机制, 通过对话、沟通、协商、谈判等形式展开协同合作, 由单中心发展走向多中心网络化的协同发展。为此应基于调控引导的弹性原则, 大力破除限制资本、土地、产权、技术、人才等生产要素自由流动和优化配置的各种体制性障碍, 全面清理生产要素和商品不能自由流动的各种不合理政策; 破解制度藩篱和利益羁绊, 打破三市行政界限和市场分割格局, 消除市场壁垒, 构建无缝对接的府际合作机制, 加快建设区域统一的商品和要素市场体系, 规范和整顿市场秩序。探索构建长株潭城市群统一的土地利用、金融投资、技术研发、产权交易、财政税收、创新创业等政策, 健全资源共享、协作配套、统筹互助的机制。既通过基础网络连接相互协同合作, 推动各要素根据市场规律在长株潭城市群内的自由流动、优化配置, 又对城市群进行柔性动态调整, 构建一个专业化明显的梯度、能级型突出的城市体系。

(五) 基于功能多样化, 健全完善政策协同机制

针对城市群一体化全盘市场化问题, 应打破长株潭三城各自为政的博弈格局, 引导各城市开展专业化分工, 专注于各自单一功能, 集聚资源发展城市群整体多样化的功能, 最终达到多中心合作的公共整体利益最优化。为此, 需要制定一套统一协调的有效竞争规则, 即采取政策调控手段, 探索建立政策协同机制, 强化改革和政策协同, 增强工作的系统性、整体性、协同性, 就长株潭城市群内相关政策、规划实施协调、监督; 加强各级、各部门联动, 对三市规划、国土、环保、住建等部门开展区域性治理,^[20]以统一的制度架构和实施细则, 来统筹长株潭三市不同程度的地区政策效应行为, 使得各项改革发展措施在政策取向上互相配合、在执行过程中相互促进、在实施效果上相得益彰, 以产生共振效应, 形成整体绩效。打破三市行政区划界限, 在用地、财税、

人才引进培养等方面, 赋予长株潭三市同等的行政权限和先行先试权、改革自主权和市场要素配置权。凡是国家批准开展的改革试点和实施的重大政策, 在长株潭城市群可同步开展、同步实施。

(六) 基于风险共担化, 完善绩效考核评价机制

考虑到多中心网络化协同治理模式复杂的外部环境及内部系统条件, 现行的自愿合作及相关协议一般只建立在不完全合同制上, 责权不分, 政府或领导失信可能发生, 因而需要在当前三市政府合作协议的基础上建立争端处理机制, 在政府间建立处罚办法及“避免诈骗”的合同条款。^[21]为此需整合政府绩效考核、全面小康考核、全面深化改革考核和领导班子政绩考核等制度, 在长株潭城市群探索构建一套统一的基本实现现代化建设的考核评价体系, 做到科学、规范、可量化, 并强化对创新发展、体制改革、产业升级、民生改善、生态环保等目标和指标的考核, 加强约束性指标的考核, 形成合理的约束机制。健全监测评估制度, 加强跟踪分析和督促检查, 推动长株潭一体化发展。考核城市群内政府官员的政绩, 不仅要考评其所主政的地方经济社会发展成效, 更要着眼于城市群一体化发展大局, 建立广大公众为评价主体、自下而上的考评体系。建议引入政绩成本收益分析法来开展绩效考核, 计量分析为取得政绩而付出的投入或代价。打破传统由主管部门单方面考核政绩的办法, 创建常规化的公民定期评价政府制度, 并将其纳入干部政绩考核中。对不符合长株潭城市群一体化发展, 导致资源浪费、重复建设和环境破坏等不良后果的, 需追究其直接责任人的行政责任和主管领导的连带责任, 并健全完善相关激励探索、容错纠错、能上能下的改革容错机制。

参考文献:

- [1] 汪波. 论城市群生态一体化治理: 梗阻、理论与政策工具[J]. 武汉科技大学学报(社会科学版), 2015, 17(1): 56-62.
- [2] 樊杰. 城市群规划要科学[N]. 光明日报, 2014-03-27(13).
- [3] 陈湘满, 刘君德. 长株潭城市群的形成及其行政组织与管理模式研究[J]. 邵阳师范高等专科学校学报, 2000(5): 69-73.
- [4] MEIJERS E. Polycentric Urban Regions and the Quest for Synergy: Is a Network of Cities More Than the Sum of the Parts?[J]. Urban Studies, 2005, 42(4): 765-781.
- [5] 肖金成, 刘保奎. 首都经济圈规划与京津冀经济一体化[J]. 全球化, 2013(3): 72-81.
- [6] HEALEY P. The Treatment of Space and Place in the New Strategic Spatial Planning in Europe[J]. International Journal of Urban and Regional Research, 2004, 28(1): 45-67.
- [7] 焦竑. 长株潭城市群: 亟须主攻行政一体化?[J]. 中华建设, 2013(2): 38-39.
- [8] 周雄文, 周凌. 论长株潭区域法治保障机制的意蕴与创新[J]. 湖南工业大学学报(社会科学版), 2017, 22(6): 43-48.
- [9] 杨小凯. 发展经济学: 超边际与边际分析[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2003: 419.
- [10] 徐璐, 贺京同. 京津冀一体化中的市场失灵与去功能化: 对成熟城市群发展经验的借鉴[J]. 当代经济管理, 2016, 38(6): 56-62.
- [11] 顾海兵, 张敏. 基于内力和外力的区域经济一体化指数分析: 以长三角城市群为例[J]. 中国人民大学学报, 2017, 31(3): 71-79.
- [12] 王玉明, 王沛雯. 珠三角城市群一体化发展: 经验总结、问题分析及对策建议[J]. 城市, 2015(1): 42-47.
- [13] 埃莉诺·奥斯特罗姆. 超越市场与政府: 复杂经济系统的多中心治理[M]. 北京: 清华大学出版社, 2017: 3-34.
- [14] 埃莉诺·奥斯特罗姆. 公共资源的未来: 超越市场失灵和政府管制[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2015: 44.
- [15] GEDDES P. Cities in Evolution: An Introduction to the Town Planning Movement and to the Study of Civics[J]. The Geographical Journal, 1916, 47(4): 309.
- [16] STEIN C S. City Patterns, Past and Future[M]. Juni: New Pencil Points, 1942: 248.
- [17] 李国平, 孙铁山. 网络化大都市: 城市空间发展新模式[J]. 城市发展研究, 2013, 20(5): 83-89.
- [18] DOCHERTY I, GULLIVER S, DRAKE P. Exploring the Potential Benefits of City Collaboration[J]. Regional Studies, 2004, 38(4): 445-456.
- [19] 赫尔曼·哈肯. 协同学: 大自然的奥秘[M]. 凌复华, 译. 上海: 上海世纪出版集团, 2001: 7.
- [20] 易石宏, 刘瑛. 城市群一体化管理体制创新的制度安排: 基于长株潭“两型社会”建设的视角[J]. 南方论刊, 2010(8): 11-13.
- [21] 张衍春, 吕斌, 许顺才, 等. 长株潭城市群多中心网络治理机制研究[J]. 城市发展研究, 2015, 22(1): 28-37.

责任编辑: 徐海燕