

doi:10.3969/j.issn.1674-117X.2021.05.005

长株潭“一体化”向长株潭“一城化” 转型升级战略辨析

王奕婷¹, 凌智勇²

(1. 湖南财政经济学院 财政金融学院, 湖南 长沙 410205;
2. 湖南工业大学 经济与贸易学院, 湖南 株洲 412007)

摘要:长株潭“一城化”是在长株潭“一体化”基础上与时俱进升级换代的理论构想与实践尝试,是湖南省长株潭地区紧密联系、协调发展的资源共享人才共享深层方式,是中国长江经济带城市群发展当下与未来的国家大计民族大计。过去几十年制定并实施的长株潭“一体化”发展战略,主要功能是改善长株潭三市的发展环境。长株潭“一体化”向长株潭“一城化”发展转型,有助于推动三市之间资源的有效配置,对于构建中国第五增长极、推动“三高四新”战略实施、推动我国双循环格局的形成具有重要意义。具体可从理念更新、顶层设计、基础设施和产业发展、机制建设等方面,切实推进长株潭“一城化”发展战略。

关键词:长株潭;“一城化”;核心增长极;基础设施;产业发展

中图分类号:F127

文献标志码:A

文章编号:1674-117X(2021)05-0038-06

引用格式:王奕婷,凌智勇.长株潭“一体化”向长株潭“一城化”转型升级战略辨析[J].湖南工业大学学报(社会科学版),2021,26(5):38-43.

Analysis on the Strategy of “One-City” Integration of Changsha-Zhuzhou-Xiangtan

WANG Yiting¹, LING Zhiyong²

(1. School of Finance, Hunan University of Finance and Economics, Changsha 410205, China;
2. College of Economics and Trade, Hunan University of Technology, Zhuzhou Hunan 412007, China)

Abstract: The “one-city” integration of Changsha-Zhuzhou-Xiangtan, on the basis of Changsha-Zhuzhou-Xiangtan integration, is atheoretical conception and practical attempt to advance with the times, and it is a deep way of resource sharing and talent-sharing in the close contact and coordinated development of Changsha-Zhuzhou-Xiangtan region of Hunan Province. It is also the current and future national plan for the development of urban agglomeration in the Yangtze River Economic Belt in China. The main function of the development strategy of

收稿日期:2021-06-28

基金项目:湖南省科技创新决策咨询暨软科学重点项目(省技术创新引导计划)“科研经费管理改革新政实施现状及对策研究”(2017ZK3068)

作者简介:王奕婷(1991—),女,湖南长沙人,湖南财政经济学院教师,博士研究生,研究方向为数据分析与决策、风险管理、医疗运营管理;凌智勇(1964—),男,湖南株洲人,湖南工业大学教授,博士,研究方向为城市经济学、企业投融资。

Changsha-Zhuzhou-Xiangtan integration formulated and implemented in the past few decades is to improve the development environment of these three cities. The transformation of Changsha-Zhuzhou-Xiangtan integration into “one-city” integration of Changsha-Zhuzhou-Xiangtan will help promote the effective allocation of resources among the three cities. It is of great significance to build China’s fifth growth pole, promote the implementation of the “Three Highs Four News” strategy and promote the formation of China’s dual-cycle pattern. Specifically, the development strategy of “one-city” integration of Changsha-Zhuzhou-Xiangtan can be promoted in terms of concept renewal, top-level design, infrastructure and industrial development, mechanism construction and so on.

Keywords: Changsha-Zhuzhou-Xiangtan; “one city” integration; core growth pole; infrastructure; industrial development

湖南省长沙、株洲、湘潭三个城市呈品字状分布于湘江下游,城市中心之间的直线距离很近,长沙与湘潭、株洲相距均约为40公里,湘潭与株洲相距约20公里。随着城市规模的扩大,长沙、株洲、湘潭三个城市的地理空间距离更加接近,全面融合已经成为客观现实。为了促进长株潭城市群经济社会的协调发展,1997年,湖南省人民政府提出了长株潭经济一体化发展战略,2005年10月,湖南省人民政府正式批准长株潭城市群区域规划,2021年,湖南省人民政府高位推进长株潭一体化建设。目前,长株潭城市群有望成为中国第五经济增长极,对我国中部地区乃至全国经济发展将产生重要影响。长株潭一体化战略在理论和实践上是一个有待深化的课题。笔者认为,“一体化”概念与实施难以精准挖掘长株潭地区发展潜力,导致长株潭核心增长极停留在概念层面。为了更好推动长株潭地区的发展,真正构建中国中部地区核心增长极,形成全国第五增长极,需要采取更为精准的长株潭“一城化”发展战略政策导向。

由于长株潭一体化概念沿用已久,甚至可以说已经深入人心,提出长株潭“一城化”概念,需要从概念层面加以界定。长株潭“一体化”议题在新中国成立初期就已存在,到2020年,长株潭一体化已经成为湖南省发展战略的核心组成部分。目前,长株潭地区的经济总量占全省的42%,全省的经济核心都集中在长株潭地区。长株潭采用什么方式加快发展,事关全省乃至我国中部地区的大局。但实施已久的“长株潭一体化”给人以“战略合作协议”之感,其主要功能是引导舆论而不是实施具体战略。“长株潭一体化”概念内蕴的

经济关系实质上是基于地缘经济而产生的经济联系,这种经济联系是松散的、含糊的、宽泛的。

我国经济体制改革的目标是建立全国统一大市场,也就是实现经济一体化。目前,我国市场经济已经初步建立健全,经济一体化的目标已经基本实现。长株潭一体化程度远远超过全国一体化市场程度,甚至已经超过长三角珠三角的一体化程度,三个城市实际上已经在向一个城市靠拢。长株潭地区需要实施的显然不仅仅是加强经济联系的一体化,而是要通过资源深度整合,形成一个高效率的同一城市整体。有研究认为,应推进长株潭“一城化”建设,在顶层设计上实现观念更新管理创新,在政策层面和战略规划上识别“一体化”和“一城化”的差异,按照长株潭“一城化”编制发展规划,并纳入国家“十四五”统一规划中,使其成为国家区域经济发展战略的组成部分。在长株潭“一城化”实施层面,要着力实施长株潭基础设施同城建设,如建设圈定三市的三大环线、建立统一的地铁网等,实质性地构建三市同城的运行格局;在日常管理层面,要建立长株潭一城化具备编制规划、资源配置等功能的权威性日常管理机构,确保三市协同发展^[1]。

一 长株潭“一城化”战略的内涵

长株潭“一城化”战略具有明确的目标、内涵和外延,其在逻辑推演上比长株潭一体化战略要更深刻。长株潭“一城化”战略目标,就是通过“一城化”战略的实施,在一个城市的格局内布局三个子城市(或城区),从而实现城市资源效率最大化。这也是目前长株潭地区正在努力推进的战略,而且这一战略已局部实现。

(一) 基础设施按“一城化”打造

基础设施是城市发展的骨架,对内在的经济联系具有决定性意义。长株潭地区如果拥有统一的地铁网络,其经济联系会日趋紧密,将逐步成为一个城市;而现行的电话号码统一区号,虽然可以增加三市的认同感,但对加强三市联系没有实质性作用。因此,“一城化”战略的首要内容就是整体打造三市基础设施。典型案例有武汉三镇、北京市各城区等,其交通等基础设施高度一致,多数子城区只相隔一条街或一条河;而长株潭“一体化”概念下的三个城市基础设施建设较为松散,各城市之间距离较远,虽然可以通过“一小时交通圈”“半小时交通圈”等形式加速经济联系,但各地并不是一个整体,依然是独立的经济体系。在长株潭“一体化”基础上推进实施长株潭“一城化”发展战略,可以改变三个城市之间相对松散的结构,构建一个统一的不可分割并且相互融合的城市集群。长株潭“一体化”和长株潭“一城化”的图示见图1~2。

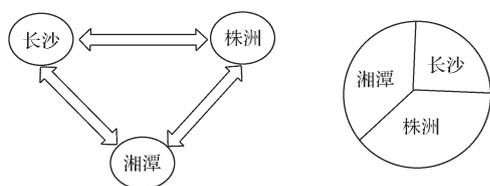


图1 长株潭一体化图示

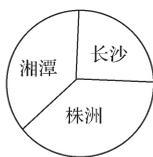


图2 长株潭一城化图示

(二) 能以统一整体争取国家经济政策支持

城市群一体化只是一个区域经济概念,不能作为独立的经济单位向国家争取政策支持。独立的城市需要由国家批复城市空间规划,同时国家将配套提供相应的基础设施投资,因此,一城化本身具有享受国家相应投资政策的内蕴,但一体化只具有倡导性质,无法争取国家相应的实质性政策支持。基于这一现实,目前在长株潭一体化背景下,三市提出“共同到上面争牌子、共同在外面打牌子、共同在内部用牌子”,这实际上是行不通的,因为三市是独立存在的,尤其是财政收入是各自独立的,在各领域都是竞争关系而不可能形成统一关系。唯有将长株潭真正意义上联合为“一城”,各自独立的“小舢板”才能嬗变为人口总量经济体量资源总量人才总量都可以与大城市相提并论的“航空母舰”。

(三) 能在经济资源的集聚上发挥直接作用

长株潭“一城化”发展战略是政府形象的整体跃升,是管理意识的全面觉醒,是制度创新技术创新产业创新传播创新的联合行动。长株潭“一城化”发展战略,能让三市资源变成一个整体,迅速提升经济实力,这是实施长株潭一城化的首要功能。如长株潭“一城化”发展战略达成,城市经济体量将迅速扩大,对基础设施的要求也会明显提高;市场规模的迅速扩大,必然产生巨大的商机,同时也必将形成更大规模城市的市场形态,各种创新和发展机会将迅速涌现,这是城市规模扩大的重要目标。反之,一体化不能让单个城市的经济规模迅速扩大,其主要功能是改善市场环境,为经济规模扩大提供新的可能,但这与直接扩大经济规模不能划等号。

二 长株潭“一城化”的理论必然

当前,尽管有关长株潭一体化的研究文献较多,但具有深度的理论文献较少。现有研究主要从三市产业发展、城市合理分工等理论视角阐述长株潭一体化,这些理论着力解决的是城市发展环境等问题,而不会推动城市本身的跨越式发展。就此而论,长株潭一体化的目的只是改善三市的城市发展环境,现有理论研究也不足以支撑长株潭“一城化”战略。本文拟从三个角度,论证长株潭“一城化”的理论必然性。

(一) 三市同城将产生规模效应

长株潭“一城化”最明显的特征,就是城市规模扩大。因此,分析“一城化”的合理性,首先要从规模经济的角度出发。根据规模经济理论,城市发展有其适度的规模,其条件是边际收益(marginal revenue, MR)与边际成本(marginal cost, MC)相一致,即 $MR=MC$ 。当边际收益大于边际成本时,城市规模偏小,需要继续扩大;当边际收益小于边际成本时,城市规模偏大,需要压缩城市规模,分解和转移城市功能。

根据规模经济理论,长株潭一城化的合理规模是三市之间的投资边际收益与边际成本相等,且三市内部的边际收益和边际成本相等,需同时实现两个层次的平衡。在实际中,无论三市内部边际收益是否与边际成本相一致,三市之间的边际收益是不一致的,这必然推动资源在长株潭之间

合理流动,形成长株潭一城化现象。长株潭三市中,株洲和湘潭均为中小城市,城市资源利用率均不高,明显存在边际收益大于边际成本的问题,需要进一步扩大规模,实施“一城化”战略,这也是株洲和湘潭两市积极推动与长沙合作的重要原因。目前,长沙常住人口已经超过1000万人,近20年来,其城市人口与经济总量都迅速增长,长沙的人均GDP是株洲和湘潭的2~3倍,人均财政收入是株洲和湘潭的3~5倍。长株潭“一城化”能在总资源不变的情况下,带来株洲和湘潭部分边际收益大幅提升,直接带来其城市实力的大幅度攀升。因此,从规模经济角度看,长株潭一城化具有其内在合理性。以人口为例,最近10年长沙人口增长了约300万人,是全国人口增速最快的城市之一,其原因是长沙的人均GDP和财政收入比全省其他城市要高出很多,如长沙的人均GDP位居全省第二的株洲要高一倍,这必然导致长沙城市规模进一步扩大,从而实质性推动长株潭一城化。

(二) 三市同城是在比较优势基础上的错位发展

大卫·李嘉图的比较优势理论,也是推进长株潭“一城化”的重要理论依据。长株潭“一城化”后,必然存在内部资源整合问题。在现有格局下,长株潭三市如在某个领域出现一个地区的发展快于其他地区的现象,就会形成“虹吸”理论,而现阶段,长沙的发展明显快于株洲、湘潭,且三市地理位置靠近,株洲和湘潭的人才、产业会被长沙“虹吸”过去,导致作为弱势一方的非省会城市在发展中受到削弱。如实施长株潭一城化战略三市之间则不存在“虹吸”现象,而是一种错位发展。运用大卫·李嘉图的比较优势理论分析可得出,长株潭一体化比长株潭各自为政更有利于经济社会发展,长株潭一城化比长株潭一体化更能推动长株潭地区的全面发展。比较优势理论认为,贸易产生的基础是生产技术的相对差别以及由此形成的相对成本差别,每个地方都集中生产具有“比较优势”的产品,用以交换具有“比较劣势”的产品。根据这一理论,长株潭一城化战略实施后,三市生产的都是具有比较优势的产品,三市之间不存在“虹吸”现象,而是错位发展,在产业合理分工的基础上,可推动三市经济和社会的整体发展。具体而论,在三市总市场规模迅

速扩大的基础上,三市发展具有比较优势的产业,能实现跨越式发展。长株潭在各自封闭的情况下,需要进行“大而全”“小而全”的生产力布局,比较优势难以发挥,必然导致市场萎缩,科技创新能力弱化,而长株潭“一城化”则能使各方受益。

(三) 三市同城将构筑更为强大的增长极

法国经济学家佩鲁提出的增长极理论是区域经济发展理论的基石。该理论认为,平衡发展是不现实的,经济增长通常是从“增长中心”逐渐向其他部门或地区传导。根据增长极理论,我国中部地区的发展需要有一个核心增长极,以便产生带动作用;在湖南省内,也需要有一个核心增长极。就此而论,推进长株潭“一城化”,对于我国中部地区和湖南省的发展都具有重要价值。从中部地区看,目前还没有被国家公认的核心增长极,这是中部崛起战略尚未达成目标的重要原因。东部地区有珠三角、长三角、环渤海三个增长极,因此,我国东部沿海发展战略实施比较顺利。在西部,我国打造了成都-重庆核心增长极,“双城记”效应明显。相比而言,我国的中部和东北老工业基地,都缺乏核心增长极,导致这两个区域经济发展不理想。中部地区可能成为核心增长极的有郑州、武汉和长株潭,其各自优势都不明显。如果实施长株潭“一城化”,则中部地区有可能产生一个具有相对优势的增长极。长株潭一城化后,其实力能显著超过郑州和武汉,这是初步形成中部崛起的关键,也是中部崛起战略成功实施的关键^[2]。衡量核心增长极的主要指标有GDP规模、人口规模、财政金融实力、土地资源,但最重要的指标为GDP规模和人口规模。人口规模和GDP规模扩大后,会形成相应的市场规模、创新能力、扩散能力,投资、交通、消费、科技、教育规模也都会相应扩大。因此,实施长株潭“一城化”发展战略,不仅能使长株潭成为中部第一增长极,而且长株潭三市也都能明显受益。长沙成为长株潭核心增长极中的核心,在全国省会城市中的地位将进一步提升,株洲和湘潭从普通的中等城市变为超大城市的重要工业区^[3]。

三 长株潭“一城化”的效应分析

长株潭一体化推行了近30年,也出台了各项政策,但政策力度并不能满足长株潭城市群的发

展。2020年,湖南省高位推进长株潭一体化发展战略,但政策力度依然不够,主要原因在于政策着力点不够明确。若能扎实推进长株潭“一城化”发展战略,则将产生明显的政策效应,对湖南省、中部地区乃至全国经济发展的大局,都将产生积极而深远的影响。

(一) 打造我国的重要增长极

目前,我国的区域经济发展主要依靠增长极来带动。由于我国在世界上的经济地位越来越重要,我国的区域经济增长极具有世界影响力。目前,我国已经形成珠三角经济带、长三角经济带、环渤海经济带和成渝经济带等四个核心增长极,这四个核心增长极成为了我国东部沿海和西部地区发展的重要引擎。如长株潭实施“一城化”发展战略,长株潭将有望成为我国中部地区的核心增长极,对支撑中部地区的崛起将起到极大作用。实施长株潭“一城化”发展战略之前,长沙的影响局限于省内,在全国的排名比较靠后,对地区的影响有限;如实施长株潭“一城化”发展战略,长株潭的政治经济地位将迅速提升,有望成为国家实施中部崛起战略的中流砥柱。2020年长沙和长株潭在我国发展中的地位对比如表1所示。由表1分析可知,如实施长株潭“一城化”发展战略,长株潭的人口将位居中部地区第1,位居全国第7,分别比长沙市提升了2位和13位,在人口规模、市场容量上,将成为中部地区名副其实的“龙头老大”;在经济规模上,长株潭的GDP将位居中部地区第1、全国第8,比长沙在中部及全国的地位提升了1位和8位^[4]。据此可以认为,实施长株潭“一城化”发展战略,将使长株潭具备成为全国第五增长极的实力,长株潭的品牌影响力也将在全省扩展到中部地区乃至全国。

表1 2020年长沙和长株潭在我国发展中的地位对比

城市	相关指标	在中部排名	在全国排名
长沙市	人口: 1001万人	3	20
	GDP: 1.2万亿元	2	16
长株潭	人口: 1668万人	1	7
	GDP: 1.7万亿元	1	8

(二) 推动湖南省“三高四新”战略实施

湖南省正在实施“三高四新”战略,其中具有全局影响的是打造我国重要的先进制造业高地。具有核心竞争力的科技创新高地和内陆地区改革开放高地,都不能脱离先进制造业高地而独立存

在。科技要服务于经济发展,不能搞科技和经济“两张皮”,科技不能“自说自话”。改革开放为经济发展提供发展环境。在长株潭三市独立存在的情况下,各市都不得走“大而全”“小而全”的发展道路,其势必导致资源分散,难以形成合力,不利于先进制造业高地的发展。目前,长株潭三市都提出要实施“三高四新”,都同时在打造制造业、科技创新、改革开放高地。规模小的城市打造一个高地都难,而要同时打造三个高地,显然缺乏可行性。如果统筹三个城市为“一城”,各市各自发展具有突出特色的产业,显然更利于打造一流的高地。在基础设施统一规划和建设的基础上,长株潭三市的基础设施能迅速提升为国内一流水平,为打造内陆地区改革开放高地创造非常有利的条件。长沙重点打造科技创新高地,株洲重点打造先进制造业高地,湘潭重点打造基础原材料产业高地,长株潭三个城市就能有机协调发展,“三高四新”战略就能真正落到实处^[5]。

(三) 将湖南打造为全国双循环枢纽

推动双循环、形成新发展格局,是我国当前经济工作的核心,一切工作都要围绕这个中心环节展开。双循环是我国面向两个大局的战略决策,其中国内循环是主体部分,国际循环要与国内循环协调统一。国内循环形成的重要环节是中部地区的崛起和长江经济带的发展,以便沿海地区的产业向内陆梯度转移,保障我国实体经济的安全,避免在经济发展到一定阶段后出现产业空心化问题。如实施长株潭“一城化”发展战略,将在中部地区形成全国第五增长极,大量吸纳沿海先进产业,推动先进制造业创新发展和解决“卡脖子”技术问题,从而形成国内循环枢纽,并支撑我国国际循环。

四 长株潭“一城化”推进方略

长株潭“一城化”发展战略的实施,将会对我国中部地区乃至全国发展产生重要影响。长株潭城市群建设及长株潭一体化战略已实施多年,湖南省又高位推进长株潭一体化建设,这为长株潭“一城化”发展战略的实施创造了有利条件。

(一) 用“一城化”理念代替“一体化”理念,务实推动长株潭地区的集群发展

思路决定出路。理念的更新是推动长株潭地区

发展最为关键的环节,而理念的更新又要以理论的突破为前提。新中国成立以来,长株潭地区的发展,始终以“一体化”为根本方向,始终停留在三市互相独立以及对原有发展路径和格局的修补层面上。因此,长株潭“一体化”某种程度上成了长株潭“一城化”发展的主要障碍。大家致力于一体化,以一体化为根本方向,导致一城化淡出公众视野,淡出决策范围。当前,要积极推进中部崛起战略和湖南省“三高四新”战略,首先就要摒弃长株潭“一体化”观念,代之以长株潭“一城化”理念。从政策制定到组织实施,都要实现理论上的根本变革,以推动经济战略上的根本变革。在舆论引导、地区发展战略制定、交通基础设施布局、城市功能定位等各个领域,都要以长株潭“一城化”为根本遵循,实现总体设计、分步实施,以带来长株潭地区发展的根本转变。

(二) 从顶层设计上积极推动长株潭“一城化”战略

推进长株潭“一城化”战略的着力点是顶层设计。作为一个对地区乃至全国都具有重要影响的战略,其确立和实施的关键都在国家顶层设计。只有在国家层面上确认了长株潭“一城化”战略,该战略才能真正落地。具体的做法,一是向国家申请编制长株潭“一城化”发展规划纲要。目前,长株潭地区已经编制了一体化规划纲要,总体框架是推动长株潭地区的协调发展,可以其作为长株潭“一城化”规划的基础。长株潭“一城化”规划,主要任务是按一座城市来进行规划,而不是协调三市之间的发展。二是确立长株潭地区在中部地区核心增长极的地位。长株潭“一城化”以后,其实力将远超中部的武汉和郑州,有望成为我国中部地区的第一增长极。2020年1月,中央财经委员会第六次会议上提出,建设成渝地区双城经济圈,将成渝地区打造成为京津冀、长三角、珠三角之外的“第四增长极”^[6]。建议提请国家结合双循环战略等国家级决策的实施,及时召开中央财经委员会等,将“一城化”的长株潭确立为我国的第五增长极。

(三) 积极推动长株潭地区基础设施和产业发展“一城化”

长株潭一体化实施以来,长株潭地区按照城际之间便捷交通的思路,已经积极推进“三千两轨”

建设,城际之间的交通更加便捷,基础设施互联互通也取得了长足进展^[7]。但是,这些进展都建立在长株潭三市各自独立运行的基础上,具有松散的特点,难以按一个城市的定位发挥功能。长株潭“一城化”需要在省级层面上,将长株潭三市的城区按一个城市的要求打造长株潭一城化交通基础设施,如将地铁连接三市^[8]。在目前的格局下,株洲和湘潭都不具备该条件,但长株潭“一城化”后即具备条件。在基础设施一城化的基础上,要推动三市产业一城化,将长株潭之间的产业竞争转变为产业协同。长沙主要发展工程机械、科技教育、商贸物流等产业,株洲主要发展轨道交通、中小航空发动机、硬质合金等先进制造业,湘潭主要发展钢铁、矿山机械、军工等产业^[9]。通过一城化后的合理分工,长株潭就具备了迅速壮大产业的能力,发挥比较优势,变内部竞争为协调发展。因此,长株潭一城化比长株潭一体化更能实实在在地推动产业发展,推动核心增长极的形成。

(四) 构建长株潭“一城化”的协调机制

长株潭一体化推行了约30年,但采取的是俱乐部式的组织形式,由三市分别担任轮值主席,在各自轮值期间,办一些推动三市协调发展的实事。这种办法对于常态化推动长株潭地区的协调发展,具有明显的局限性。2020年底,长株潭一体化成立了更权威的协调机构,但这些机构的主要缺陷是非常设不持续,不能对长株潭一城化进行日常管理和协调。按现有思路,长株潭“一城化”就不能落地,只能实施长株潭一体化这种初级形式的资源整合方式,而难以实现长株潭“一城化”的紧密联系。因此,建议在省委下属设立长株潭“一城化”办事机构,主要负责三市统一的基础设施规划的制定和实施,并以基础设施建设项目、资金安排为辅助手段,增强机构的权威性和机制的有效性。

从长株潭“一体化”向长株潭“一城化”的转型升级,是具有重大影响并且需要很大理论勇气和坚实理论基础的创新与突破。实施长株潭“一城化”战略,能构建我国中部崛起战略所赖以实现的核心增长极,使得长株潭地区在中部地区几个潜在竞争对手中脱颖而出,成为中国经济版图中的“第五增长极”,并对中西 (下转第88页)