
武汉城市圈协调发展： 一个区域外部性研究的视角

王敏

【摘要】武汉城市圈的建设与发展对促进湖北省社会经济的发展乃至“中部崛起”战略的实现均具有十分重要的意义。但在武汉城市圈的建设与发展过程中，出现了一系列因区域外部性而产生的发展不协调的问题。在阐述外部性、区域外部性的涵义及产生根源的基础上，首先从市场外部性与政府外部性两方面出发，指出区域外部性的存在是武汉城市圈发展不协调的根源。最后提出解决武汉城市圈发展不协调的根本思路是区域外部性的内化，应分别从市场外部性和政府外部性两个方面进行内化。

武汉城市圈，是指以武汉为中心，以100公里为半径的城市群落，它包括了武汉及黄石、鄂州、孝感、黄冈、咸宁、仙桃、潜江、天门等8个周边城市。武汉城市圈圈域占湖北省33%的土地和51.6%的人口，城市密集度较高，经济基础较好，环境及自然条件优越。2004年，武汉城市圈贡献了全省59.4%的GDP，65.3%的财政收入，吸纳了63.4%的投资，承载了62.5%的社会商品零售总额，是湖北经济实力最强的核心区域。[1]由此可见，武汉城市圈的建设与发展，对促进湖北省社会经济的的发展和“中部崛起”战略的实现均具有十分重要的意义。但是，在武汉城市圈发展的过程中，外部性的存在使得城市圈整体与内部组织个体之间的成本与收益承担上存在不易克服的冲突[2]。因此，武汉城市圈在发展过程中出现了一系列因外部性而产生的发展不协调的问题，如城市圈不合理结构的不断维持和强化、城市圈内产业的同构等。这对武汉城市圈的持续协调发展乃至区域经济和国民经济的健康快速发展均产生了不利的影响。如何看待和解决武汉城市圈建设过程中所出现的种种发展不协调的问题？本文试从区域外部性理论出发，来研究这一问题。

一、区域外部性：市场外部性、政府外部性

（一）外部性、区域外部性

外部性是环境经济学的一个基本的概念，其最初是由英国经济学家马歇尔提出。现代意义上的外部性则是由福利经济学家庇古提出。所谓外部性，是指经济主体的行为对该主体以外的人或事物所造成的影响。[3]根据影响，外部性可以分为正的外部性和负的外部性，当社会收益大于私人收益时，则形成正的外部性；当社会成本大于私人成本时，则形成负的外部性。此时私人收益和社会收益、私人成本和社会成本不一致，导致经济活动缺乏效率或使资源配置没有实现帕累托最优。

区域外部性主要指一个区域的经济活动对其他区域产生的不由其考虑或承担的或正或负的影响。[4]在分工高度专业化和经济联系日益密切的今天，具有独立利益主体的区域之间展开的竞争、分工与合作都以追求区域利益最大化为根本动力，区域之间的影响日益深远，外部性更为显著。当然，城市圈内区域的外部性既包括正的区域外部性，也包括负的区域外部性。但通常所谓的外部性主要指外部不经济性或负的外部性。因此，本文中我们所指的外部性，也主要是负的外部性。

区域外部性的产生，究其根源，来自市场和政府两方面。因此，可将区域外部性分为市场外部性和政府外部性。市场外部性，主要指在市场经济条件下，区域内微观经济主体在从事经济活动时所带来的外部性，政府外部性则是政府部门在行使其职能时而带来的外部性。两种外部性的存在，直接影响着城市圈的协调发展。

（二）市场外部性及产生的根源

市场外部性是在市场经济条件下，区域内微观经济主体从事经济活动而带来的外部性。在以区域为主体的交易过程中，产权不明或产权无法界定是产生市场外部性的重要原因。现实经济生活中一些物品或领域很难明晰地界定其产权。如区域之间共有的河流的产权、空气的空间归属权等等。这就容易造成向河流任意排放污水和向空气中任意排放污染气体等负外部性现象的产生。

同时，一个区域的发展，很可能对周边地区产生不小的极化效应，使其资金、技术、人才等要素向一个区域集中，从而使得中心区域发展较快，而外围一些区域发展相对较慢，形成“中心——外围”的结构。尤其是在一些城市圈中，核心城市凭借其资金、技术等固有的优势，外围地区的诸要素均被吸引到核心区域中，极化效应十分突出，而其扩散效应则不太显著。对于中心地而言，形成了正的外部性，但对于大面积的外围地区而言，则形成了负的外部性。这种不合理的结构在市场的作用下会进一步恶化，形成更显著的外部性。在这种情况下，容易造成城市圈内某个或某几个核心城市发展较快，而周边的中小城市发展较慢，在短期内形成并强化城市圈不合理的城市等级体系，影响城市圈的协调发展。

（三）政府外部性及产生根源

政府外部性是政府在发展本地区社会经济的同时，行使各种职能时而带来的外部性。在现代市场经济中，政府在区域经济发展过程中会产生“政府悖论”[5]。一方面，政府政策法规等职能的发挥可以在很大程度上弥补市场失灵，但另一方面，由于政府的短视行为，其活动反而会带来“政府失灵”和外部性。

政府外部性行为会导致区域之间的产业结构趋同，区域壁垒以及其他各种形式的恶性竞争。不少学者认为，其产生的原因是在转轨条件下，尤其是在中央和地方财政“分灶吃饭”后，区域内部产业投资中特有的报酬结构，使得地方官员不仅注重本身经济业绩，更关心相对业绩，宁愿保持与竞争对手相似的产业结构，也不愿意承担政治晋升博弈中的相对位次下降的风险。[6]区域壁垒更是各区域的政府为防止各自区域内经济资源缺失并获得政绩而制定的保护性措施。由此可见，这些违背市场竞争准则的政府行为的外部性会对区域的发展产生极为不利的影响。

二、区域外部性：武汉城市圈发展不协调的根源

城市圈，是在城市群中出现的以大城市为核心，周边城市共同参与分工、合作，一体化的区域经济现象。城市圈在其发展过程中一方面能带来较大的正的外部性，如中心城市给周边城市所带来的扩散效应等。但另一方面，如果城市圈内的各城市不能很好地协调发展，则会带来不小的负的外部性，如中心城市对周边城市带来的极化效应等。武汉城市圈作为我国中部地区重要的城市圈，其发展过程中也面临着系列因区域外部性而带来众多发展不协调的问题，如武汉城市圈不合理结构的维持甚至强化、生态环境的恶化、城市圈内的产业同构等。

（一）市场外部性：维持、强化武汉城市圈不合理的结构和恶化生态环境

1、维持、强化武汉城市圈不合理的结构城市圈作为一个系统的空间体系，需要有序、合理的城市等级体系。只有这样，才能使得资金、技术、劳动力等要素按照“中心城市——副中心城市——中小城市”的空间体系扩散开来。但武汉城市圈不仅经济总量偏小，而且城市圈的结构不合理，武汉一城独“大”，圈内的其他城市偏“小”。（见表1）武汉城市圈内仅武汉市的GDP总量就占城市圈的51.39%，人均GDP也几乎是城市圈的两倍。反观其他城市，无论是GDP总量还是人均GDP，都明显偏小。这使得武汉城市圈内武汉的首位度太高，又缺少能有效消化、吸收武汉的产业、产品和技术转移的副中心城市，城市空间结构的级差较大，呈明显的断层特征。这一特征会导致武汉市在自身的发展成长过程中对周边城市形成单向的和不对称的资源、人才、资本的吸纳现象，在空间上表现出对周边地区的剥夺与支配，一定程度上对圈内其他城市的发展形成阻滞，从而使得市

场外部性的影响不断增强。近些年来，随着武汉城市圈的建设与发展，武汉的极化效应日益突出，武汉的发展步伐也日益加快，而周边的中小城市发展相对较慢。在未来的一段时期内，这种极化效应仍将大于其扩散效应。市场外部性的存在将使武汉城市圈目前这种不合理的城市圈结构维持甚至强化，从而影响武汉城市圈的协调、持续、健康发展。

表 1 2004 年武汉城市圈城市规模、结构分布表

城市	面积/km ²	人口/10 ⁴ 人	GDP/10 ⁸ 元	人均 GDP/元	GDP 占城市圈比重
武汉	8549.09	785.9	1956.00	24888	51.39%
黄石	4582.85	254.9	316.98	12435	8.33%
鄂州	1593.54	105.0	141.92	13516	3.73%
孝感	8922.72	507.2	381.29	7517	10.02%
黄冈	17446.63	726.3	432.40	5953	11.36%
咸宁	9749.84	277.0	205.01	7401	5.39%
仙桃	2519.83	159.7	138.47	8671	3.64%
潜江	1929.51	101.5	106.43	10485	2.80%
天门	2528.35	176.8	127.40	7206	3.34%
城市圈合计	57822.36	3094.3	3805.90	12229	100%

资料来源：根据《湖北统计年鉴 2005》有关数据整理计算而得

2、恶化武汉城市圈的生态环境

市场外部性的产生，究其根源是产权的不明晰和信息的不对称。正如科斯所言，“产权不清是导致外部性产生的根源。”近些年来，随着武汉城市圈的建设，由于一些公共物品如空气、河流等产权的不明晰，使得城市圈内环境污染日趋严重。根据湖北省科学院地质研究所2006年的勘测显示，武汉城市圈内9个地段环境地质问题严重。[7]这9个地段基本上均处于城市之间的公共地带，产权不明。而湖北省环境保护局对武汉城市圈的环境检测显示，随着武汉城市圈的建设，圈内环境污染日益严重。以2005年武汉城市圈内汉江段水质情况为例（见表2），可以看出，汉江的水环境不容乐观，尤其是武汉城市圈内各城市的汉江段的水质以II、III类居多。目前，武汉城市圈的工业化进程尚处于中前期，随着武汉城市圈工业化进程的推进，市场外部性将更为显著，城市圈的环境污染可能会更为严重。

表 2 2005 年武汉城市圈部分城市汉江段水质状况

水体名称	断面所在地	断面名称	规定类别	上年类别	现状类别	超规定类别项目及超标倍数	市交界断面控制的的城市	
	天门市	罗汉闸	Ⅱ	Ⅱ	Ⅱ		荆门沙洋区	
	潜江市	泽口	Ⅱ	Ⅱ	Ⅲ	总磷(0.1)		
	天门市	岳口	Ⅱ	Ⅱ	Ⅱ			
	仙桃市	汉南村	Ⅱ	Ⅱ	Ⅱ			
		鄢湾		Ⅱ	Ⅱ			
	汉川市	石剑	Ⅱ	Ⅲ	Ⅱ		仙桃市	
		小河						
		小河	Ⅱ	Ⅱ	Ⅱ			
	武汉市	新沟	Ⅲ	Ⅲ	Ⅲ		汉川市	
		郭家台				Ⅲ		Ⅲ
		新港				Ⅲ		Ⅱ
		宗关				Ⅲ		Ⅱ
		龙王庙				Ⅲ		Ⅲ

资料来源:2005 年湖北省长江、汉江干流水质状况 资料来源:湖北省环境保护局 2005 年湖北省环境状况公报。经作者修改。

(二) 政府外部性: 导致武汉城市圈内产业同构及恶性竞争

1、导致武汉城市圈内产业同构

产业同构是指产业的区域结构成长过程中出现的地区之间产业雷同, 结构重复, 规模相似。由于过去计划经济体制和行政分割等原因的影响, 武汉城市圈中不少地区的行政主管部门把自己管辖的地区产业部门“论证”为“主导产业”, 拼命挤入发展重点之列; 而这些行政地区置比较优势、扬长避短的普遍法则于不顾, 重复布点, 重复建设, 推行粗放式产业布局模式。由湖北省统计局给出的各城市现状的支柱产业情况来看(见表3), 机械、化工、建材、纺织、食品等产业已成为武汉城市圈内多个城市的主导产业, 各地区间横向联系的层次较低, 在许多优势产业没有形成联合体的情况下, 分工协作优势不能很好的发挥, 使得整个武汉城市圈的产业配套水平低, 关联度小、专业化分工不明显, 从而影响城市圈整体优势和综合经济效益的发挥。

2、导致武汉城市圈内的恶性竞争

由于武汉城市圈内产业同构现象的广泛存在，为了更好的“扶持”本地区的支柱产业而获得政绩，一些地方的政府往往会采取各种或明或暗的措施筑起区域壁垒，来防止各区域内经济资源的缺失，来保护本地区的产业。这些措施往往以立法的形式形成“合法”的市场封锁。如2006年武汉城市圈内的孝感市下辖的汉川市人民政府曾公开发文，对其所辖乡镇及有关机构提出了消费该市生产的某种品牌酒的指标。该市人民政府的某一负责人在接受记者采访时，还表示，“每个地方都有一个不成文的规定，烟要抽地产烟，酒要喝地产酒。”[8]可见，政府在区域壁垒和恶性竞争中始终发挥着关键性的作用。

表3 武汉城市圈各城市现状支柱产业

城市	现状支柱产业
武汉	钢铁、机械、化工、建材、纺织、食品、造纸
黄石	冶金、建材、纺织、机械、化工、医药、轻工、食品、电子
鄂州	冶金、服装、食品
孝感	机电、食品、建材、化工
黄冈	建材、纺织、机械加工
咸宁	轻纺、机械、建材、食品、运输
仙桃	纺织服装、轻工、食品、医药化工
潜江	机械、轻纺、石油、盐化工及医药化工
天门	农产品加工、食品、纺织

资料来源：湖北省统计局网站 <http://www.stats-hb.gov.cn>

同时，由于武汉城市圈尚未建立起有效的城市协调机制，各城市之间争夺项目、资金的现象严重，不少城市在城市规划、资源利用方面广泛存在着本位主义，城市圈内的恶性竞争已经严重影响了城市圈的协调发展。

三、区域外部性的内化：促进武汉城市圈协调发展的思路

区域外部性的存在已经严重影响到武汉城市圈的协调发展。为促进武汉城市圈的持续、快速、健康发展，消除因区域外部性而带来的种种发展不协调的问题，根本思路是区域外部性的内化，即将外部于武汉城市圈内部各城市的潜在利益内部化。具体来说，可以从市场外部性的内化和政府外部性的内化两个方面着手：

（一）市场外部性的内化

科斯认为，外部性存在的主要原因是市场机制的作用未能得到充分的发挥，或者是因为没有明确界定产权，或者是由于政府的干预，使得资源定价太低或存在补贴。因此，解决市场外部性，让其内化的根本途径是完善市场机制，充分发挥市场机制的功能，具体包括：

1、明晰产权，减少市场外部性

市场外部性的内化的重要途径是明确界定产权。通过有效界定产权，消除区域经济活动外部性和经济行为主体的机会主义倾向。武汉城市圈因市场外部性而使水、大气等环境日趋恶化。这需要对这些资源进行产权化。要通过对资源的产权界定、产权安排、产权经营和交易来提高公共物品的生产和使用效率，进而对排污交易市场等特殊市场进行制度设计。如汉江经过武汉城市圈的天门、潜江、仙桃、武汉等市。在对汉江进行开发、治理时，可以根据各城市每年的工业生产总产值，尤其是污染性较大的化工、轻纺等产业的产值来确定每年每个城市的排污数额。同时按照市场的原则来设计排污交易的制度，分配排污权。而对于每个城市，又可以将所分得的排污数额在本市内进行拍卖、分配。最终的结果会使得那些生产规模较大、治污能力较强的企业可以获得相应排污数额，而那些生产规模小、治污能力弱的企业必然倒闭或被兼并，从而实现排污资源的最优配置。

2、建立利益共享、协调机制，减少市场外部性

市场外部性的存在，会在一定的时期内使武汉这座城市圈的核心城市的极化效应继续维持甚至加强，从而会对周边中小城市的发展产生一定的阻滞。在某种意义上说，武汉城市圈目前这种断层的城市圈等级体系在一定时期内还将继续存在。可见，武汉与周边城市的一些利益在短期内将很难达成一致。要解决这个问题，可以从积极建立利益协调机制入手。一方面，要大力加强利益共享机制的建设。城市圈的建设及发展本质上是一个利益共同体，武汉城市圈的各城市应该积极建立和完善城市间的相关协作机制，大打城市圈的招牌，在城市的招商引资、旅游营销等方面发挥城市圈的整体功能，另一方面，要建立城市圈内各城市利益的协调结构，化解城市圈内各城市的利益矛盾。同时，逐步增强武汉经济发展过程中的涓滴效应，将城市圈内各城市之间的利益差别内化，减少甚至消除因市场外部性而造成的种种问题。

（二）政府外部性的内化

政府外部性的生产的深层原因是在转轨条件下，中央和地方财政“分灶吃饭”后，区域内部产业投资中特有的报酬结构，使得官员具有发展类似产业结构及进行区域封锁的动机。为减少政府外部性，就应从以下方面着手：

1、合理定位政府职能，减少政府外部性

武汉城市圈的协调发展离不开政府的作用。但是，如何科学合理地界定政府在武汉城市圈的职能，减少政府的外部性，则是一个值得商榷的问题。笔者认为，为减少政府的外部性，应将政府的职能定位为城市圈良好制度的供给者。政府应为武汉城市圈的协调发展提供良好的制度基础和制度保障，为武汉城市圈的发展和市场经济的运作提供良好的制度环境。在现实中，政府应该着手建立和完善武汉城市圈的目标、规划、协调等制度，建立有效的利益协作机制，以减少或消除不相容利益。

2、创新政绩考评体系，减少政府外部性

政府外部性的存在与政府现行的政绩考评体系息息相关。一些地方政府采取区域封锁、恶性竞争等措施的根本目的是为了维护区域的经济利益。我国现行的官员考评体系主要是考察官员任期内的所在区域GDP增长等指标，而这些指标是与区域经济的利益相挂钩的。因此，为减少武汉城市圈的政府外部性，就应对现行的政绩考评体系进行创新。如在对武汉城市圈内的一城市进行考评时，不仅要考评这个城市的经济发展指标，还应将其对城市圈内其他城市的发展乃至整个城市圈的发展的贡献纳入考评的范围之内。只有这样，才能有效解决武汉城市圈内的政府外部性，促进武汉城市圈的协调发展。

参考文献

[1] 武汉城市圈门户网. <http://www.whcsq.gov.cn>.

[2] 盛洪. 外部性问题和制度创新[J]. 管理世界1995(2):28

[3]曼昆, 经济学原理, 三联书店[M], 2004.

[4]杜肯堂、龚勤林, 区域经济活动外部性分析[J], 求索, 2006(12) :1- 3.

[5][6][9]党兴华等, 基于区域外部性的城市群协调发展[J], 经济地理, 2007(3) :463- 464.

[7] 武汉城市圈9个地段环境地质问题严重, http://www.hb.xinhuanet.com/WangQun_QiYe/2007-05/24/content_10111275.htm.

[8]推销小糊涂仙酒竟发红头文件[N], 楚天都市报, 2006- 4- 6.

(作者单位: 华中师范大学城市与环境科学学院)