

中国城市群崛起将重塑全球经济地理

倪鹏飞 中国社会科学院城市与竞争力研究中心主任

从19世纪中期的英格兰中部城市群初现，到20世纪中期的美国大西洋沿岸城市带发展，再到今天全球已有40多个世界级的城市群。未来15年中国城市群渐次崛起将加快全球经济地理的再度重塑。

以“大聚小散”塑造城市群消费与投资相互支撑的巨大内需

城市群通过要素聚集以及全要素生产率改善所提高的潜在供给，只有匹配的消费、投资等才能获得完全释放。通过“大聚小散”，城市群可以通过消费和投资的相互支撑塑造巨量的内需。

“大聚小散”是指全国向群内的大尺度聚集与城市群内中心向周边小尺度扩散的同时发生，形成要素、产业、公共产品向城市群分布式聚集，形成多中心、多层级、网络化的格局，不仅产生扩大容量、提升能级、缩小差距等直接效应，而且塑造强大内需。这里关键是优质基础设施尤其教育医疗基础设施向周边转移以发挥先导作用。

首先，“大聚小散”透过消费牵引可以塑造三大巨大投资。人口在城市群的多中心分散聚集所形成的就业、居住和生活需求，进而引致的新城镇开发、旧城区改造与重大项目建设，可以显著扩展基础设施尤其社会基础设施、住房尤其新市民安居工程、产业尤其产业链构建等三大投资的需求规模和空间容量。但投资落地大多需要群内城市的协同。

其次，“大聚小散”通过投资支撑可以塑造三大巨大消费。基础设施、公共服务、产业与住房的“大聚小散”投资，为扩大就业、提高收入、缩小收入差距从而塑造新中产创造条件。4亿新中产在城市群分散聚集，城市群市场可达性提升，以及聚集所形成的创新动能，不仅塑造巨大而多样化的大众消费、高端消费和新型消费，同时也在改变消费方式与消费场景。从目前财税结构看，要通过开征房地产税与公共服务同权，将城市群红利从政府更多转给新市民。

以“高聚低散”塑造城市群的开放高地

双循环是城市经济学的最基本框架之一，城市是天然为其腹地而生，开放是城市第二本质特征，城市世界的城市群尽管内需变得重要，开放仍然是它的本质特质。

首先，“高聚低散”是指高端要素产业继续集中聚集的同时，中低要素产业分散聚集。利用这一趋势性规律，实施一二线与核心区高端化、三四线与周边区专业化的“高聚低散”可以塑造对外开放的多层次城市群体系。可以塑造对外开放的多层次城市群体系包括：全球中心、国际门户和区域节点的城市群，以及全球中心、国际门户和区域节点的城市。这里的关键是公共产品三四线和一二线周边城市的转移。

其次，继续利用巨型国家的规模优势，“高端聚集”即向一二线城市群和中心城市集中聚集全国高端要素产业。在创新产业、高端消费和营商环境等关键领域塑造全球领先优势和能级，同时解决“卡脖子”和培育“领头雁”，形成服务世界的重要中心枢纽。

再次，继续利用巨型国家的梯度优势，“低端扩散”即向三四线城市群及城市及大都市周边城镇疏解一线的中低端要素产业。在全国各线城市群和城市间形成产业、要素、市场等梯次分工的循环体系。也使得三四线城市群及城市能保持中国的成本领先和产业集群优势，再塑服务世界的巨大的市场、工厂和投资机会。

最后，“高聚低散”所形成的巨大投资和消费也为城市群创造开放的平台。

以中国方案的治理激发城市群聚散协同发展内在动力

解决城市群的协同与合作不是简单的交给市场或者号召发扬风格或者依靠行政命令。而是应

顺应聚散规律，利用制度以及政府有力和高效的优势，明确界定和公平处理参与主体尤其城市政府的责权利关系，搞对激励，这样就可以形成城市群协同的合力，激发自我发展和共同发展的内在动力。为此，要在以下方面做好工作。

首先，制定激励行动的顶层政策。必须从全局和战略的高度认识中国进入城市群时代的重大意义，从政府到市场、从顶层到基层，抛弃乡村思维转向城市群思维，制定真正能够激励实际行动的顶层政策设计和基层操作规范，主要包括要素、产业尤其公共产品布局的制度安排。

其次，建立治理的组织体系。针对协同事务管理缺位，一是基于政府组织体系借鉴企业治理思路建立城市群治理组织。包括综合决策委员会，若干专门事务委员会，投融资及开发公司。二是属于组织适宜的权力。即让渡上级和下级行政部门管理权限，或者赋予相应的治理权力。三是立目标责任制度。明确和分解各组织各个部门的岗位责任与目标任务。四是建立考核问责制度。上级对下级的月监测、季评价、年考核及奖惩、问责制度。将城市群的工作责任和业绩纳入政绩考核的范围，对不作为和乱作为造成严重后果给予问责惩处。

再次，建立竞合的利益机制。针对合作损益处理缺位，一是建立“议价”机制。建立常态化各种事项的议价规则，通过算细账和讨价还价，形成参与各方均能接受最优方案。二是建立协议机制。谁当前投入的多，谁未来的收益大。谁未来收益大，谁现在就要投得多。在收益分享、成本分摊或者损失补偿方面，签订单一的或一揽子协议。三是建立抵押担保机制。在商定合作时，确定相应的资产或稳定收益作为合作的抵押担保，留作违约的补偿。

最后，健全法律保障体系。没有法律依据，协同参与主体的责权利无法保障，协议也缺乏约束力，但有关城市群法规还是空白。建议全国人大进行立法调研，尽快建立相关法律条例。一方面制定专门的法规条例，对城市群组织体系、权力利益、义务责任、运行规则等做出明确规定。另一方面修改现有的相关法规条例，加上城市群尺度上相关内容。为其规划、建设、融资、运营和治理等，提供法律保障。

（本文系作者在中国发展高层论坛 2021 年会上的发言）