

双循环背景下都市圈建设的理论与实践探索

□ 孙久文 宋 准

中国人民大学 应用经济学院 北京 100872

一、都市圈发展与“双循环”新发展格局的关系

都市圈是城市群内部以超大、特大城市或辐射带动功能强的大城市为中心、以1小时通勤圈为基本范围的城镇化空间形态。从这一概念出发,我们看到都市圈具有两个鲜明的特点,一是由大城市与空间上临近的区域构成,呈现出中心—外围的空间结构;二是都市圈中的大城市集聚能力较强,区域一体化发展水平较高。那么,从空间经济学的视角来看,大城市体现城市化经济,多样化水平较高;周边区域特别是小城市体现本地化经济,专业化水平较高。所以,都市圈的一体化发展有利于马歇尔外部性与雅各布斯外部性的共同发挥。而这两大外部性的实现则内化于都市圈的时空演变过程中。在都市圈的发展过程中,大城市扮演着苗圃城市的角色,为新兴的企业提供多样化的环境,便于其进行学习、搜寻、尝试、创造以及分散创新风险。产业间的集聚所产生的雅各布斯外部性使得新兴企业能够快速发展壮大,到了成熟阶段,企业会更多受益于产业内集聚所带来的马歇尔外部性,因而会向专业化水平较高的小城市转移。在大城市培育新兴企业、小城市承接成熟企业的动态过程中,生产要素、商品在空间上的循环流动日益畅通,大小城市逐渐形成有机结合、一体化发展的大区域,也即都市圈的成熟形态。从空间尺度的视角来看,都市圈对应城市尺度,其集聚机制主要是学习机制下的技术创新与技术外溢,其集聚的形式则表现为制造业与服务业尤其是生产性服务业的协同集聚。相比国家—区域尺度的城市群,都市圈在空间上相对稳定、市场自育属性更强、一体化水平更高,因而具有较强的经济韧性。在遭受外生冲击时,基础稳固且相互分工的都市圈能够较快化解外部风险,有效重建经济社会发展网络,保障人流、物流、信息流的畅通,促进经济循环的重启。

在实践层面,相比经济带、城市群等国家—区域尺度的空间单元,城市尺度的都市圈面临的行政壁垒较小、自下而上的市场自育程度较高、内生发展动力

较强,因而逐渐受到区域政策的青睐。都市圈在新型城镇化、区域一体化、区域协调发展等国家战略中的政策地位不断巩固提升。都市圈是“双循环”新发展格局的重要抓手和空间载体,其功能体现在支点、载体、门户、节点与平台上。其一,双循环经济体系运行的战略支点。都市圈是国家经济运行的经济基础。数据显示,城市群和都市圈占据我国经济总量的绝大部分,其中都市圈已经成为支撑我国经济高质量发展的重要平台。城市群和都市圈占据所有的交通枢纽,北京、天津、上海、广州、重庆、成都、武汉、郑州、西安、沈阳等城市既是所在都市圈的中心城市,又是全国性的综合交通枢纽。其二,都市圈是内需型产业链的空间载体。一是都市圈内有效的国内需求旺盛。都市圈的集聚效应较强,一方面汇集了大量的中等收入群体,而中等收入群体的边际消费倾向较高,因此能够创造巨大的消费需求。另一方面则吸引了大量的有效投资,并且这些投资覆盖内需型产业链的多个环节。二是都市圈内存在产业链的形成基础。一方面,都市圈一体化水平高,相同产业内和不同产业间企业联系紧密,分工明确,这有助于各产业部门的耦合。另一方面,都市圈内生产性服务业较为发达,各类研究机构众多,这无疑充实了产业链中诸如技术研发、产品设计、市场营销等环节,有助于产业链条的畅通运行。其三,都市圈是双循环的门户、节点与平台。首先,都市圈是“双循环”的门户。特殊经济区多位于都市圈。截至2020年,我国共有国家级新区19个,自贸区21个,综合配套改革试验区10个,金融改革试验区5个,国家跨境电商综合试验区99个,综合保税区71个。这些不同类型的特殊经济区中的大多数都位于24个都市圈之中,发挥着促进经济发展、深化对内对外开放、深化多领域改革、促进体制创新的功能,对“双循环”新发展格局的构建起着至关重要的作用。其次,都市圈是“双循环”的节点。都市圈内的核心城市往往为直辖市、计划单列市或者省会城市,这些城市经济社会发展水平较高,软硬基础设施较为完

善,是全国或区域的增长极。都市圈在“双循环”中的节点地位主要体现在它是人流、物流、信息流、技术流、资金流的空间枢纽,对周边地区起着虹吸与扩散的作用。再次,都市圈是“双循环”的平台。都市圈是规模经济的重要体现,在共享、学习、匹配效应的作用下,能够以有限的生产要素创造更高的产出,具有较高的生产效率。从产业集聚上来看,都市圈是高科技产业集聚的承载平台。2019年国家发改委发布的《关于加快推进战略性新兴产业集群建设有关工作的通知》中,共有66个产业集聚入围。其中,位于24个都市圈内核心城市的战略性新兴产业集群达到43个。

综上,都市圈的理论特性体现为集聚经济外部性和经济韧性,实践特点则体现为政策地位不断提升、政策功能不断丰富。都市圈在“双循环”中能够发挥支点、载体、门户、节点与平台作用,从而有助于区域问题的解决,有利于区域经济循环的畅通,进而有利于“双循环”新发展格局的构建。因此,都市圈是构建“双循环”新发展格局的重要抓手与空间基础。

二、基于都市圈的“双循环”新发展格局形成的具体路径和对策

构建“双循环”新发展格局的关键在于内需潜力释放、创新驱动以及内外开放。作为“双循环”新发展格局的重要抓手与空间基础,都市圈发挥作用的具体路径如下。第一,从供给侧和需求侧结合挖掘内需。都市圈在实现更高水平的供需动态平衡上发挥着重要作用。从支出的角度来看,GDP由投资、消费与净出口三部分构成,内需则对应GDP构成中的投资与消费。促进消费和有效投资的具体路径,体现在新型城镇化的进程中。首先,建设现代化都市圈有助于城镇化发展潜力的释放。都市圈主要通过促进城乡人口迁移、圈内核心城市空间扩张两种方式加速城镇化进程。一方面,都市圈尤其是圈内核心大城市的经济社会发展水平较高,就业机会更多、公共服务水平更高、市场规模更大,能够吸引大量农村剩余劳动人口,促进城乡人口迁移。另一方面,都市圈建设能够加强核心城市的市辖区与毗邻的下辖县之间的经济社会联系,促进一体化发展。其次,现代化都市圈能够创造更多就业,夯实消费之基。最后,现代化的都市圈建设能够提升有效投资。一方面,公路网、轨道交通网、物流网、信息网等基础设施的构建是现代化都市圈建设的关键环节。另一方面,人口的不断流入也对都市圈内公共服务设施建设提出了更高的要求,为弥补公共服务缺口,投资势必会更多流向诸如教育、医疗、养老、失业救济等民生领域。第二,发挥都市圈创新中心的引领作用。创新过程体现为新知识的增长,包括知识的创建、共享、获取、转移和应用。从理论特性上来说,都市圈中同时存在城市化与本地化经济,不同产业间、同一产业内的集聚均能产生显

著的正外部性。处于不同生命周期的企业的创新活动均能在都市圈中获益。一方面,年轻企业能够从圈内核心大城市的多样化中获益。另一方面,成熟企业则更多从圈内小城市的专业化中获益,成熟企业的创新更多体现在降低和优化成本上,通过产业内的相互学习,知识共享和知识匹配,成熟企业能够增长知识,实现创新。此外,都市圈所带来的产业和人的空间集聚无疑也有利于默会知识的生产和传播,而默会知识无疑又会进一步激发企业的创新。并且,都市圈在“双循环”中的门户、节点和平台功能无疑也为各种创新行为提供了发生场所、发生动力和溢出渠道。第三,发挥都市圈促进开放的门户和节点作用。都市圈能够促进对内开放,从而深化对外开放,其作用路径为市场整合。都市圈对应城市尺度,是介于城市与城市群之间的空间形态,发展机制为自下而上的市场自育,因而是超越“行政区经济”的存在。随着都市圈的发展,圈内城市的经济社会联系不断加强、城市间的协调发展机制逐渐完善。在这个过程中,行政壁垒得以破除,统一开放竞争有序的国内大市场得以建立,超大规模市场的实际竞争优势才能真正形成。都市圈能够促进对外开放,从而倒逼对内开放,其作用路径为制度创新。更高水平的对外开放有赖于都市圈门户、节点和平台作用的发挥。特殊经济区域是制度创新的重要方式,都市圈则是特殊经济区域的主要承载地。

当前,我国都市圈仍处于市场自发阶段,需要进一步的政策引导和支持。第一,以都市圈为基本单元,加快构建高标准市场体系。基于都市圈构建高标准市场体系应将重点放在要素流动、企业家精神上。要素流动性的提高有赖于都市圈一体化进程的推进。企业家精神的迸发有赖于“放管服”改革向纵深推进。第二,以都市圈为基本单元,加快培育区域发展新增长极。需要强调的是,由于内陆和沿海城市在发展阶段、经济和人口规模、交通通畅程度、通勤状况等方面存在明显差异,都市圈引领区域经济发展也要因地制宜,因势利导,避免用固定的增长极建设标准套用所有都市圈。第三,加快启动都市圈布局规划。一是要统筹推进,因地制宜。根据相应的经济社会指标将分属不同板块的都市圈划分为起步型、发展型、成熟型三种,不同类型的都市圈适用不同的建设标准。二是加强规划间的协调。可以借鉴发达国家的做法,综合采用核心区人口规模、通勤率、通勤人员年龄范围、夜间灯光数据等多指标来进行都市圈范围识别。第四,加快构建都市圈之间的软硬基础设施。软性基础设施主要体现在合作机制与共享平台的构建上。都市圈之间要强化政策协同,构建合作机制。

■ 《中山大学学报(社会科学版)》
2021年第3期,约13000字