**新发展格局下的城市**

**——若干系统性的理论问题**

陆 铭[[1]](#footnote-0)

在十四五期间，中国将在人均GDP水平上成为一个高收入国家。但是与此同时，经济结构也存在一些不合理现象，仍然制约着中国经济的高质量和可持续发展。作为一个发展中大国，必须从系统性的观点来看待城市化进程和城市发展格局，从而为下一阶段的中国经济发展注入体制性和结构性的活力。

本文将结合从十八大以来到十九届五中全会的精神，来阐述城市化和城市发展相关的几个理论问题，分别涉及到发展与平衡的关系，城市和农村的关系，城市群和都市圈的关系，都市圈内部中心与外围的关系。

**一、发展与平衡的关系**

2019年8月，中央财经委员会第五次会议提出，要在发展中营造平衡。可以说，在涉及到城乡和区域发展的所有问题中，发展与平衡的关系是统领性的，也是误解最多的。

发展和平衡是可以实现共赢的。由于现代经济发展（特别是制造业和服务业）具有强大的规模经济效应，与此同时，人口和经济活动在少数地区集中所造成的拥堵和污染问题能够得到有效的治理，因此，经济和人口从农村向城市集中，从小城市向大城市周围的都市圈集中，成为世界范围内普遍存在的现象。在此过程中，平衡应着眼于城乡之间和地区之间在人均 GDP、人均实际收入和生活质量方面的均等化，而人口的自由流动则能保证这种均等化，达到一种“空间均衡”状态。虽然最终人均GDP在城乡间和地区间未必能绝对均等，但是考虑到在相对发达地区的生活成本更高，因此，能够实现城乡间和地区间人均实际收入和生活质量的均等化。这就是“在集聚中走向平衡”的模式，也是“在发展中营造平衡”的道路。在新的发展格局之下，上述道路的实现需要改变传统的思维方式。传统的农业经济和计划经济思维总是将现代经济的集聚特征理解为区域经济发展不平衡，而实际上，传统思维下的“平衡”追求的仅仅是经济和人口的均匀分布，甚至将集聚效应表述为带有感情色彩的“虹吸效应”。于是，这就造成了集聚和平衡之间的矛盾，甚至被人们认为市场经济之下实现的经济集聚仅仅能够实现经济效率，而忽视了平等，产生了效率与平等的矛盾，由此又进一步认为，在政治上应该动用行政手段促进不同地区之间的平衡发展，从而又产生了市场与政府的矛盾。

中国当代行政管理体制之下的政府行为模式也在阻碍着发展和平衡的共赢。长期以来，地方政府以最大化本地的招商引资、经济增长和税收为目标，因此天然与经济向少数地区的集聚是矛盾的。在人口流入地，社会保障和公共服务主要由地方财政来支持，因此人口流入地地方政府缺乏激励为外来人口提供均等化的公共服务和社会保障。与此同时，一段时间以来，在人口流出地建设了大量的事后闲置的工业园和新城等基础设施，投资回报低下，于是又转化为了地方政府和企业巨额的负债。

为了实现发展和平衡的共赢，需要通过经济的集聚保证效率，并提升整个国家的竞争力，同时，在城乡间和地区间关系上，必须将平衡的理念从追求经济和人口的均匀分布转为追求在人均发展水平上的趋同。通过促进人口等生产要素更为自由合理的流动，逐步在集聚中走向平衡，在发展中营造平衡。

**二，城市和农村的关系**

城市化的进程，本质上就是农村人口不断进城的过程。在经济发展水平不断提高的过程中，城市地区集聚了制造业和服务业，不断创造就业岗位，为农村进城移民提高收入水平和改善生活质量提供了越来越多的机会。

以人为本的发展，应该尊重城市化和城市发展的客观规律。虽然中国的城市化率从改革开放之初的18%提高到了2019年的60%。但是如果和世界上相近发展阶段的其他国家平均水平来看，中国的城市化率低了约10个百分点。跟同属于东亚文化圈的日韩两国历史同期相比，中国的城市化率低了将近15个百分点。未来如果中国下大力气推进人口城市化，将形成巨大的发展动力，使得城市和农村同时获得更好更快的发展。

从农村这边来看，人口的流动将出现分化。一部分人群自愿迁往城市地区工作和生活，追求更高的收入。与此同时，另一部分人群自愿留在农村地区，在农村发展农业、旅游、自然资源等产业的时候，留守人群的人均资源占有量也将提高，农业生产出现规模化和现代化，农民的收入提高。不仅如此，随着农业规模化和现代化的推进，农业生产的平均成本将下降。在国际市场上，中国农产品的价格竞争力将有所提高，对于其他国家农产品进口的依赖程度将有所下降。我们近期的研究估算表明，如果中国的农场面积可以达到相似发展阶段的其他国家的平均水平，那么中国农产品的净进口可以下降89%。农民收入也将有大幅度提高，农业和农村也不再像今天那样需要巨额补贴。[[2]](#footnote-1)

在城市这一端，人口的老龄化和少子化带来劳动力逐步短缺的现象。如果城市化能够持续推进，将使得在中国未来20年的时间里仍然能够延续人口红利，让城市地区的制造业和服务业获得源源不断的劳动力。从劳动力的结构来看，城市地区的产业升级，不仅需要大量高技能劳动者，也需要大量低技能劳动者从事生产环节里的辅助性岗位以及生活服务业工作，从而有利于创造就业和缓解贫困。这就是高技能劳动力和低技能劳动力之间存在“技能互补性”的含义。如果看到这个趋势，那么在城市化进程中近3亿外来人口在所居住城市的市民化就将是急需解决的问题，最终使得中国居民在哪里就业就在哪里居住，并获得平等的社会保障和公共服务，户籍制度逐渐成为常住地登记制度。

更为顺畅的城市化进程还将有利于实现国内国际两个循环相互促进。从国内来说，外来人口在城市的安居乐业，将释放巨大的消费需求。根据我们的研究，城镇地区外来人口比本地人口人均消费低16%~20%。[[3]](#footnote-2)户籍制度的改革，如果能够让城市外来人口的消费得到释放，将极大提升内需，特别是服务业需求。与此同时，大量城市外来人口本身就是服务业劳动供给的主体，这样一来，中国经济中服务业占比偏低的结构性问题也得到有效的解决，有助于形成内循环为主的，国内国际双循环相互促进的新发展格局。[[4]](#footnote-3)

在城市化进程中，农村地区出现的空心化现象应理性对待。只有在农村人口进一步减少的过程中，农业才能实现规模化和现代化，留守人口的人均收入才能提高，农民才可能成为有吸引力的职业。当前出现的农村地区大量留守人员是老人、妇女和儿童的现象，不能简单归因于城市化进程，而应看到这是由于长期以来的城乡分割制度，导致城市地区难以让农村进城人口举家迁移。减少农村发展的空心化带来的社会问题，要改革的是制度，而不是通过城市化的倒退，来让人口回到农村。

在未来的农村土地制度改革方面，中央已经提出继续延长农业用地的承包经营权。除此之外，城市化进程和农村人口的减少，必然要求农村宅基地制度深化改革。一部分地理位置较好，或者有文化旅游价值的宅基地能够得到有效利用。其余大量的农村宅基地将逐渐闲置和荒废，最终只能通过逐步拆除并将宅基地复耕为农业用地，将相应的建设用地指标在地区之间流转起来。在此过程中，进城的农民要在城市有就业、有社会保障、并且自愿的前提下，有偿的放弃在农村的宅基地。要看到，即便在当前情况下，大量闲置和荒废的农村宅基地也不能承担社会保障的功能。进城农民需要的是在现代化的进程中在城市地区获得社会保障，包括养老、医疗和保障房等。即使失业了，也应该有在城市地区的失业保障。不能只是原有的城市户籍人口享受现代化进程，而让农民返乡作为城市发展的蓄水池及消化城市风险的稳定器。让进城就业和居住的农民能够平等地享受现代化的成果，才是符合社会主义核心价值观的发展。而牺牲农民利益的城市化不是以人为本的发展，让农民返乡也谈不上是保护农民。

**三，城市群和都市圈的关系**

当前中国已经进入到城市群为带动的区域经济发展新阶段。未来在中国东部沿海地区的京津冀、长三角和粤港澳三大城市群，将成为引领中国经济发展的三个引擎，成为世界级的城市群。成都、重庆一带的城市群，将有可能成为中国城市群的第四极。武汉、郑州、西安等其他国家级中心城市又各自带动周围城市形成区域性的城市群。不同的城市群由于发展条件的差异，各自的城市群量级和辐射范围也各有差异。在中国城市群的布局和发展路径方面争议不大，而城市群内部一体化所面临的思维和政策障碍则比较多。在城市群发展过程中要处理的本质上就是中心城市周边形成的都市圈和城市群内部其他中小城市之间的关系。

城市群内部的良性发展状态是既要有大城市，也要有小城市，不同城市之间存在相互的分工，产业结构根据自身的发展条件出现差异化。城市之间既有竞争也有合作，但是合作大于竞争。但是同样是因为对于平衡发展的误解，以及地方官员追求本地GDP增长、招商引资和税收的最大化，于是在城市群发展中也出现了均匀发展的诉求。一方面，人们认为城市群内部的中小城市应该从中心城市承接更多的产业，另一方面又认为中心城市向外的产业疏散是城市群内部平衡发展的路径。在本质上，城市群内部的大小城市之间的关系，仍然涉及到集聚和平衡之间的关系。从理论上来讲，如果不同规模的城市之间功能是互补的，那么核心城市经济越强大，对外围中小城市的经济带动作用是越强的。中心城市更多地承担着研发、设计、金融、贸易等功能，邻近的中小城市更多的承担着制造功能，更远一些的城市则更多承担着农业、旅游和自然资源等功能。如果人口等生产要素自由流动的话，城市群内部不同规模城市之间，也将迈上“在集聚中走向平衡”的道路。同样道理，对于地处城市群相对外围的地区而言，追求的应该是差异化的发展道路，以及在人均水平上缩小与中心地区的差距。习近平总书记在2020年8月视察安徽的时候召开的扎实推进长三角一体化发展座谈会上指出， “一体化的一个重要目的是要解决区域发展不平衡问题。不同地区的经济条件、自然条件不均衡是客观存在的,如城市和乡村、平原和山区、产业发展区和生态保护区之间的差异，不能简单、机械地理解均衡性，解决发展不平衡问题。要符合经济规律、自然规律,因地制宜、分类指导,承认客观差异存在,不能搞一刀切。”

在城市群发展过程中，中心城市及其周边地区将形成相互紧密连接的“通勤圈”，并形成带动整个城市群发展的增长极。根据不同的发展条件和功能定位，中国将在未来形成几十个围绕着中心城市、半径大约在30~80公里不等的都市圈。这些都市圈的人口都将持续增长，相应地，应该启动以都市圈为单位的城市规划，突破既有城市间甚至省之间的行政边界，推进都市圈范围之内的一体化建设，包括基础设施、公共服务、政策等方面的一体化进程。

当前的都市圈发展需要避免两个在既有行政管理体制之下出现的不良倾向。第一，有一些都市圈应该做得更大，但却碰到了行政管辖边界的障碍。围绕着上海和深圳建设的都市圈，就是这样的典型。这类大都市圈围绕着特大和超大城市，需要随着人口和经济活动的集聚，发展成跨越行政管辖边界的大都市圈，需要突破既有的以行政管辖范围之内为界限的城市规划，在都市圈范围之内规划人口、土地、基础设施建设和公共服务提供等等。在都市圈的核心城市，需要进一步解放思想，放松对于人口和土地的管制，服务于中心城市的增长及功能。与此形成对照的是另一种情况，那就是一些大中城市自身的经济体量不够大，对人口的吸纳能力也不够大，但是却在传统的最大化本地GDP和税收动机之下盲目做大，最终却可能导致投资过度、回报低下。

**4, 都市圈内部的中心和外围关系**

随着都市圈的概念得到决策者的重视，都市圈的中心城市如何发展，尤其是它的郊区部分如何发展，正成为需要破局的问题。

从现状来看，在有可能建成都市圈的北京、上海等地，中心城市的郊区仍然有大片的农田和绿地，中心城市与都市圈范围内的中小城市也没有紧密连接。相比之下，在东京都市圈距离市中心50公里范围之内的地方，城市是连片发展的，同时，轨道交通从中心城区出发呈网状布局，人口沿着轨道交通沿线布局，并且人口密度沿着轨道交通梯度下降。

对于上述差异，规划者常常提出，在中国城市郊区保留大片的农田和绿地，是为了防止城市无序蔓延。但是让我们换一个看问题的角度，都市圈概念之所以有实际的意义，就是因为在50甚至70公里半径范围之内的城市之间存在紧密的联系，它是核心大城市巨大的规模经济效应所催生的结果。既然如此，中心城市和周边的中小城市之间就具有大量互动的需要。既可能是中心城市的现代服务业要服务于周边城市的制造业，也可能是周边城市为中心城市工作人口提供居住和生活服务。事实上，都市圈的定义本身就是，以中心城市为核心，紧密连接周围其他中小城市的“日常通勤圈”。

给定都市圈的定义和功能，在核心大城市郊区保留大量的农田和绿地，势必导致以下几个结果。首先，外围地区（比如昆山）和中心城市（比如上海的中心城区）之间，必然形成一个巨大的隔离带，结果是外围地区和中心地区增加了更大的通勤成本。

第二，在中心城市的郊区，也就是相当于上海的青浦区这样的地方，一定会形成相对的发展洼地，仍在发展农业。隔壁的昆山仅仅因为不属于上海管辖，就可以发展制造业，并且建有大量的住宅。事实上，在中心城市持续集聚产业和人口的需求之下，在郊区保留过多农田，同时还带来城市整体上的住房供应不足，房价高企。

第三，一定会产生轨道交通网络化和郊区土地低效利用之间的矛盾。一方面，轨道交通网络化是都市圈发展和区域经济一体化的必然要求，顺应了都市圈外围和中心城市之间频繁通勤的需要。另一方面，如果在中心城市的郊区仍然保留大量的农田和绿地，这就意味着在大城市郊区，轨道交通沿线经过的是农田和绿地，无论是轨道交通线自身还是沿线土地的价值均未能得到充分的利用。未来，如果都市圈范围内轨道交通线进一步网络化，而中心城市的郊区走建设用地减量供应的道路，上述矛盾只会加剧。

造成上述现象的本质原因在于中国传统的城市规划体系与现代化城市发展的规律之间存在矛盾。传统的城市规划体系是以直辖市或地级市的行政管辖边界为单位的，人口、土地、基础设施、公共服务等等规划都是如此。问题是，每一个城市是有差异的，在中国一线城市面向全球城市和都市圈发展的愿景之下，这些城市必须成为区域经济增长和一体化的引领者。既然如此，就不如以“都市圈规划”覆盖既有的以行政管辖范围为界的“城市规划”，不必对中心城市采取过严的城市建设用地总量和用途规制。事实上，国际上对于大城市的发展，越来越强调的是紧凑和高密度，如果经济发展和人口增长需要，城市面积适当扩张伴随着高密度的建设，并不被认为是城市无序蔓延。

面向未来，在中国的一线城市建成国际化的都市圈的愿景之下，中心城市和周边的中小城市之间将形成更为紧密的连接，相互之间将有更加高密度和快速度的轨道交通网络进行连接，相互之间的通行将更为便捷，外围越来越多的人口将在中心城市就业。这样一来，在轨道交通沿线的土地开发强度有必要加强，这既能提高城市土地的经济密度，也能够为更多工作在中心城区的人口提供相对来说接近工作地点的居住场所，减少长距离的通勤。与此同时，连片发展也并不意味着所有的土地都用于城市建设。在网络状的轨道交通线之间，适当布局郊野公园，可以兼顾城市的生态保护和宜居发展。“规划要为发展服务”的目标，这里的发展就兼顾了城市的活力、便捷和宜居几个目标，当下要解决的问题是，在中心城市的郊区要找到几个目标之间最佳的结合点，不能因为单一地强调生态而因噎废食。

1. 作者为上海交通大学安泰经济与管理学院教授、中国发展研究院执行院长、中国城市治理研究院研究员。作者感谢自然科学基金（72073094和71834005）、上海国际金融与经济研究院、招商局慈善基金会和人口福利基金会的支持。 [↑](#footnote-ref-0)
2. 此处有关中国农业的研究结论是基于我和徐灏龙的研究，目前尚未公开发表。 [↑](#footnote-ref-1)
3. Chen, Binkai, Ming Lu, and Ninghua Zhong, 2015, “How Urban Segregation Distorts Chinese Migrants' Consumption,” *World Development*, [Vol. 70](http://www.sciencedirect.com/science/journal/0305750X/70/supp/C" \o "Go to table of contents for this volume/issue), June, pp. 133–146. [↑](#footnote-ref-2)
4. 钟粤俊、陆铭、奚锡灿，2020,《受抑制的服务业：从人口空间分布看不平衡不充分发展》，《管理世界》，第11期，第35-47页。 [↑](#footnote-ref-3)