

雄安新区与京津冀世界级城市群建设

李兰冰 郭琪 吕程

摘要:雄安新区是国家大事、千年大计,对于强国战略、南北均衡发展、京津冀世界级城市群建设均具有重大意义。从学理角度探讨“世界级城市群的特征、规律与形成机制”“新城建设与城市群经济增长极培育”“制度环境、要素流动与城市群空间结构调整”“高落差城市群建设的经济绩效与协同路径”等问题,对雄安新区发展模式与政策设计十分必要。雄安新区应紧密结合世界级城市群建设目标,重点谋划产业体系、创新驱动和治理模式等方面的发展路径。

关键词:雄安新区;京津冀协同发展;世界级城市群

雄安新区是我国在经济新常态和体制机制深化改革时期做出的重大历史性选择,不仅肩负着推动京津冀世界级城市群建设的历史使命,而且事关缩小南北差异、全面实现经济振兴的宏伟目标。雄安新区不同于一般的新城建设,它内嵌于城市群网络机体之中,与城市群之间存在密切的经济联系与能量交换,在空间上扮演着京津石之间的新枢纽角色,承担着加速世界级城市群形成的新支点功能。因此,立足于世界级城市群视角,对雄安新区进行战略解读、理论思考与路径探讨,既必要又紧迫。

一、雄安新区国家战略的多元背景

(一)全球视角:世界级城市群建设与强国战略

纵观全球,六大世界级城市群已经形成——美国东北部大西洋沿岸城市群、北美五大湖城市群、日本太平洋沿岸城市群、英国伦敦城市群、欧洲西北部城市群和我国长江三角洲城市群,它们都对世界经济、科技、社会、文化具有强大的影响力和控制力,显著提高了国家综合实力。

中国GDP跃居世界第二、对外贸易总额全球第一,现已进入从世界大国向强国迈进的关键时期。然而,自2008年金融危机后的全球经济复苏疲软使我国外向型经济受挫,导致就业形势严峻、居民收入和投资增速放缓,经济增长的三驾马车明显受阻,经济下行压力加大。以首都北京为核心的京津冀世界级城市群建设是与强国战略相适应、应对复杂国内外形势的重要举措:一是可通过加速高技术研发与产业链融合,增强产业国际竞争力;二是可通过探索城镇化发展新样本,改善

收稿日期:2017-06-08

基金项目:国家自然科学基金项目(71673151);天津市社会科学规划项目(TJYYWT1403);中国特色社会主义经济建设协同创新中心项目

作者简介:李兰冰,南开大学中国区域政策研究中心与区域应用实验室(天津 300071)研究员,博士生导师,主要从事区域政策与区域产业研究;郭琪,南开大学中国区域政策研究中心与区域应用实验室讲师,主要从事区域经济与产业研究;吕程,南开大学经济学院博士生,主要从事区域经济学研究。

消费结构与规模;三是可通过基础设施互联互通工程,拉动投资。京津冀世界级城市群将具有极强的国际影响力,成为地区、国家乃至世界经济发展的重要中枢,有效增强中国在全球经济体系中的资源配置能力。

北京是京津冀城市群的核心,是信息流、技术流、商流、人才流动、物流汇集的重要枢纽,是世界级城市群建设的关键,但其过度集聚导致的大城市病已阻碍了北京自身的发展,也导致城市间发展落差增大。雄安新区建设的首要任务就是集中承接北京非首都功能,这既有利于优化升级北京首都功能,也有利于借势建成北京的副中心。由此可见,雄安新区事关京津冀世界级城市群建设的成败,肩负着“坚持世界眼光、国际标准、中国特色、高点定位,打造世界级城市群的中国样本”的重要使命,是我国强国战略的重要支撑。

(二)中国视角:南北失衡与区域布局新枢纽

中国创造了世界经济增长史上的奇迹,但与之相生的地区差距问题却十分突出,这不仅制约着经济发展的平衡性、协调性和持续性,甚至会成为引发深层次经济社会矛盾的导火索。中国经济已经进入增速换挡和结构阵痛期,更加迫切地需要探索区域协同新路径,实现区域发展格局优化和挖掘经济转型升级新源泉已成为中国亟待破解的重大问题。

过去十年中国经济转型的潜力主要通过西部大开发等东西平衡战略来加以释放,未来十年南北平衡成为中国深层次改革与转型发展的战略支点。雄安新区是国家的重要战略部署,是京津冀协同发展中的关键节点,是我国总体区域战略布局中的新枢纽城市,关乎中国经济的未来总体格局。雄安新区规划建设应遵循“雄安新区→京津冀都市带→京津冀协同发展→环渤海经济圈→中国北方→东北亚”的发展逻辑,承担起维持中国南北平衡、促进中国深化改革与转型发展等重大国家任务。

(三)京津冀视角:断崖式落差与协同发展

现阶段京津冀地区协同发展主要承担着两项战略任务:一是聚焦解决地区落差过大问题,实现均衡发展;二是瞄准更高级的地区发展水平,实现赶超发展。地区均衡发展并非等同于平均发展,而应以协同及动态政策引导为手段,实现以高水平发展为目的的赶超战略。

2014年以来,中央强力推出系列政策规划并陆续进入落地阶段,但京津冀仍与世界级城市群具有一定差距。从发展水平看,若以世界级城市群人均GDP不低于3万美元的平均水平为基准,京津两市需要倍增、河北需要四倍增。从发展阶段看,京津两市分别进入后工业化和工业化后期,河北处于工业化中期,与长三角“单极-扇面”、珠三角“双核-轴带”的形态不同,京津冀的“双核”城市体系尚未真正形成合理分工与合作共赢。由此可见,京津两地过于集聚,特别是河北省与京津两地之间呈现断崖式落差,已成为京津冀世界级城市群建设过程中的重要掣肘因素,亟待向形态更高级、分工更复杂、结构更合理的区域协同发展格局演化。

受路径依赖与发展粘滞性影响,经济一旦偏离初始均衡,就会在原有要素分布、城市体系与空间关系的条件下继续沿着既有方向发展,除非有外在力量推动,才可能重新达到均衡。雄安新区正是京津冀地区寻找新突破口、打破发展僵局、推进协同发展的重大举措。该新区作为新的经济增长极,将促进河北省后发赶超,有效地缓解地区间落差,为京津冀地区补齐发展短板创造机遇。与此同时,雄安新区“平地起”的特点,为以中央政府高能级行政力量为起点、以充分发挥市场配置资源的决定性作用为核心、建设全新的制度体制与治理模式提供了可能性,这将成为京津冀打破“一亩三分地”行政与体制藩篱的关键步骤,也将为京津冀地区建成区域整体协同发展改革引领区奠定坚实基础。

二、基于世界级城市群视角的雄安新区理论思考

(一)世界级城市群的特征与规律

联合国把城市群定义为由若干城市或城镇及其郊区边缘地带或毗邻的广大外部地区组成的大型城市集聚体。与一般性城市群相比,世界级城市群是在高度全球化背景下,以紧密的经济联系与合作为基础,以全球城市为核心,包括其腹地在内形成的复杂空间系统^①,对国际政治、经济和文化等具有广泛影响力和控制力,在全球经济体系中具有举足轻重的地位。

目前,全球已经形成的六大世界级城市群主要呈现如下三大典型特征:一是综合发展水平全球领先,主要表现为经济发展、要素集散能力、基础设施、公共服务能力和自然环境等均处于国际领先水平,是全球经济最为发达的高地;二是国际影响能力非常强大,通常是国家、洲际乃至全球的经济政治中心,具备或者部分具备全球经济的决策与控制中心、国际金融中心、国际科技创新中心、国际交通与物流中心等方面的功能,对国家、地区乃至世界经济发展具有中枢性主导及支配作用;三是城市间具有明确的职能与产业分工,以分工合作为基础形成高度一体化经济结构,通过内外部要素集聚与能量交换提升城市群综合竞争力。以美国东北部大西洋沿岸城市群为例,纽约是金融中心,费城是工业中心,波士顿是科教中心,华盛顿是政治中心,各城市之间具有明确的功能定位和清晰的分工合作网络。

世界级城市群的演化过程一般经历孤立发展阶段、单中心发展阶段、多中心城市群发展阶段,在最后一个阶段随着中心城市向世界城市的迈进,整个城市地域将具备跨越国界的集聚能力,最终演化为世界级城市群。城市群演化规律可归纳为三种模式^②:(1)离心模式,一个单中心城市的持续增长导致中央商务区的地租快速上涨,同时落后的边缘区迫切需要解决增长问题,不堪重负的生产和服务活动从中心区被挤到边缘区,边缘区逐渐发展壮大。(2)合并模式,一个大城市中心不断扩展它的城市场,合并周围高度自给自足的小城市,然后与其他中心一起形成一个更具影响力、地理范围更大的集聚体。(3)融合模式,原本规模相似、各自发展且横向伸展的几个城市,由于交通基础设施的改善而被紧密连结起来,从而融合为一个整体。

不仅核心城市对城市群整体的发展水平和国际地位至关重要,其周围中小城镇也与城市群的发展紧密相关。小城镇借助世界级城市群内发达的交通信息网络和核心城市的高平台,参与国际产业分工,享受区域内发达的资本、劳动力和中间投入市场,从而更大程度地发挥比较优势。反过来,小城镇也缓解了核心城市的拥挤压力,从产业和功能分工上支撑城市群的一体化发展,使整个城市群更高效运转。世界级城市群的支撑使小城镇演化具有一般城镇没有的加速性和剧烈性^③,主要受到区域条件和小城镇自身禀赋的影响。与核心城市距离较近、自身发展条件较好的小城镇最终会被中心城市一体化,发展成为都市一体型小城镇;距离相对较远,但区域交通便捷、先发优势突出的小城镇,会进一步得到发展,但却保持一定的独立性,逐渐发展成为区域增长极型小城镇;缺乏产业比较优势,却依赖中心城市发展乡村旅游、观光、创意产业等的休闲服务业,则发展成为公共服务中心型小城镇。

对比世界级城市群的一般演化规律,京津冀城市群具有多个阶段的混合特征,总体处于多中

① Scott A. J., *Global City-Regions: Trends, Theory, Policy*, Oxford: Oxford University Press, 2001.

② Champion A., "Changing Demographic Regime and Evolving Polycentric Urban Regions: Consequences for the Size, Composition and Distribution of City Populations," *Urban Studies*, 38(4), 2001, pp.657-677.

③ 罗震东、何鹤鸣:《全球城市区域中的小城镇发展特征与趋势研究》,《城市规划》2013年第1期。

心城市群的不成熟阶段,但却有了世界级城市群的雏形。京津两市的极化特征显著,城市间一体化水平不高,京津冀尚未形成成熟的多中心城市群。从空间结构上看,雄安新区的设立在空间上有望打造第三中心,推动京津冀向多中心城市群再迈进一步;从中心城市的全球地位看,北京作为京津冀城市群的核心城市,已经被全球化和世界城市研究小组(GaWC)认定为世界城市,在全球影响力方面已经具备世界级城市群的部分特征;从演化模式看,由于过快的经济增长和空间重构,京津冀城市群同时具备离心、合并和融合三种模式的特点,北京不仅向外摊大饼,同时部分人口与生产活动也离心式地在向天津、河北扩散,高铁和高速公路的开通加速了城市间的融合。在国家政策的大力支持下,雄安新区有望成为离心模式的再集聚中心,与京津共同形成多中心城市群,为京津冀世界级城市群建设奠定空间基础。

(二)世界级城市群的形成机制

追根溯源,世界级城市群的形成动力主要源于集聚与扩散、分工与合作以及政府干预。

一是集聚与扩散。城市是一种人类活动的空间集聚形式,但它不会因集聚效应的存在而无限扩张,当城市规模达到一定限度,人类活动会因集聚不经济而向外扩散,在城市周边形成新的城市或次中心城市,最终形成多个城市组成的城市群。城市经济学和新经济地理学均从不同的角度解释了集聚与扩散在城市群形成过程中的作用。

城市经济学认为城市群是外部规模经济与地租的集聚不经济两者相互制约的结果。外部规模经济包括地方化经济和城市化经济,前者是指同一产业在空间内集聚可以共享劳动力市场、中间供应商和知识溢出,从而降低生产成本获得规模经济;后者是指不同产业在空间集聚可以共享公共基础设施、多样化产业带来的创新创意和广大的消费者市场等,从而获得规模经济。然而,由于过度集聚导致土地成本上升,集聚的负外部性逐渐显现,城市会存在一个最优规模^①,一些生产活动被迫向城市外扩散,这是其他城市形成发展乃至城市群形成的关键力量。

城市经济学忽视了空间距离或运输成本对最终产品交易的影响,但在新经济地理学的城市体系模型中运输成本带来的集聚不经济是次中心城市形成的原因。新经济地理学模型结合演化博弈理论中的复杂动态,将单城市模型扩展为多城市模型,使分析新城市形成的动态过程成为可能。市场潜力和需求多样性在上述过程中也起着关键作用:随着人口的增加和运输成本的下降,高等级城市会进一步集聚高等级功能和产业,将低等级经济活动挤出,这时金字塔的塔基上会出现越来越多的低等级新城市^②;不同产业有不同的市场潜力曲线,市场潜力最大的产业位于金字塔塔尖,市场潜力越小,越分散于各等级城市中,因此在这样的城市群中,核心城市的产品种类最多,低等级城市由市场潜力小的产业构成^③;随着人口继续增加和区域一体化水平提高,金字塔形的城市体系会呈现结构性上升。无论是地租还是运输成本带来的集聚不经济,都使城市规模有了上限,次中心就会形成或得到发展。随着人口持续增长,区域内的城市会越来越多,从而形成城市群的空间形态。但是,城市群之所以被称为群落,除了空间上集聚以外,更重要的是内部深层次的产业分工和功能分工,紧密的经济联系与合作是城市群形成的关键。

二是分工与合作。城市经济学和新经济地理学对城市群形成机制的解释更多强调的是城市间竞争,地租视角或运输成本视角都将城市群看作是生活与生产对空间竞争的结果。然而,20世

① Goldstein G. S., Gronberg T. J., "Economies of Scope and Economies of Agglomeration," *Journal of Urban Economics*, 16(1), 1984.

② Tabuchi T., Thisse J. F., "A New Economic Geography Model of Central Places," *Journal of Urban Economics*, 69(2), 2011.

③ Krugman P., "Urban Concentration: The Role of Increasing Returns and Transport Costs," *International Regional Science Review*, 19(1-2), 1996.

纪后期随着交通、通讯和信息技术的高速发展,全球范围内出现了新的国际劳动分工形式,从传统的产业间分工和产业内分工向产品内分工变革,生产价值链片段化和专业化导致企业生产在空间上的分散化,促进了全球经济一体化和区域经济一体化。首先,城市群内的城市通过垂直分工、水平分工或网络分工,极大地增强了城市群内的生产与经济联系,使集聚效应超越了城市边界,在更大空间范围内实现共享与规模经济。其次,城市群作为一个整体参与全球生产网络,其专业化生产环节或功能决定了城市群的整体竞争力:跨国公司总部与高端生产服务业的集聚、对全球生产网络有绝对管控能力的城市群,逐渐演变为世界级城市群,如以纽约为中心的美国东北部城市群;在生产价值链中间环节的城市群则演变为专业化城市群,如德国莱茵-鲁尔城市群、荷兰兰斯塔德城市群;一些位于价值链最底端的城市群以劳动密集型或污染密集型生产环节为主,多分布在发展中国家。

三是政府干预。集聚与扩散、分工与合作都是市场机制作用下的重要影响力量,政府通过机制变革、政策制定、基础设施建设等手段可有效加快城市群内部一体化和整体竞争力的提升。首先,多个城市政府之间的协调、管理与服务的一体化,一方面有利于破除行政壁垒,加强行政管理体制上的相互协调,避免城市间恶性竞争,保证市场机制更顺畅地发挥作用;另一方面可以弥补市场失灵,建立信息、资源和公共服务的共享机制,既竞争又合作,促进城市群更高效运转。其次,在尊重市场规律的基础上,城市政府通过区域发展政策、土地政策、人口政策、投融资政策、产业政策、创新政策等,合理引导城市群内的资源流动与配置,缩小城市间差距,优化城市群空间结构,实现更高层次的一体化。最后,城市间交通基础设施和信息网络设施是城市群的连接通道,直接影响城市间流通效率。研究表明,基础设施建设可以直接降低城市间的运输成本,显著提高城市群一体化水平,在城市群形成和发展的各个阶段都起着重要作用。^①

雄安新区的设立是中央政府推进京津冀协同发展的重要举措,政府将致力于构建高效的机制体制与政策体系,提高雄安的比较优势与承接能力,加快北京非首都功能向外疏解的进程,促进京津冀城市群的空间重构。如知识密集型的创新产业或研发部门不必然选择大都市,良好的自然环境、舒适自由的办公环境、研发人员的空间集聚才是这类产业的选址要求。洛杉矶、纽约等世界城市创造这类环境的成本高昂,因此洛杉矶北部的旧金山和纽约北部的波士顿承担了相应的研发功能。鉴于此,雄安新区有可能通过软硬件设施优化与公共服务水平提高等途径,快速地吸引创新产业和研发部门,在较短时间内形成知识密集型产业集聚,启动循环累积效应。一方面承接北京的研发与科技创新功能,另一方面通过构建高端高新高质的产业体系,拉动区域经济发展,促进京津冀协同发展取得突破性进展。

(三)新城建设与城市群经济增长极培育

增长极理论主要有三大流派:一是法国学派,主张通过建立大型推进型工业作为增长极带动周边地区经济发展;二是美国学派,主张区域发展要以城市为核心,城市应成为区域经济增长极;三是联合国学派,主张城市在区域经济发展中的作用不仅限于增长极,而应是综合性发展中心。

追根溯源,法国经济学家Perroux最早提出了以“推进型单元”为核心的增长极理论。该理论框架的前提是创新,认为经济发展的主要动力在于技术进步和创新,而这种倾向存在于推进型企业或推进型产业中。这关系到三个核心问题:占支配地位企业的支配效应;支配型企业与其他企业之间的连锁效应,即乘数效应;占支配地位的企业通过乘数效应带动其他企业发展,最终实现分

^① 刘生龙、胡鞍钢:《交通基础设施与中国区域经济一体化》,《经济研究》2011年第3期。

配的均衡,即分配效应。^①在此基础上,Boudville将地理空间中的区域划分为计划空间、极化空间和匀质空间,并将Perroux增长极的抽象经济空间拓展至地理空间关系——极化空间,Friedman、Myrdal、Hirschman等对此进行了进一步拓展。区域增长极理论由此诞生,认为应选择特定的地理空间作为增长极,从一个或数个“增长中心”逐渐向其他部门或地区传导,以带动经济发展。

依据增长极理论,推进型产业或企业的发展和创新能力培育是区域增长极形成的关键。一是发展以推进型企业为主导的产业综合体或具有较强产业关联度的推进型产业,通过投入产出关系的途径,充分发挥推进型产业的支配效应、乘数效应与分配效应。二是创新型企业群体、企业家群体与区域创新网络。伴随着新古典经济增长理论和新经济增长理论的演进,技术进步逐渐由经济增长外生变量向内生变量转变。目前,全要素生产率已成为衡量技术水平的重要标准。因此,区域创新能力提升与技术水平不仅能促进增长极“总量”增长,更重要的是促进增长极“质量”改善。

区域增长极的发展可能引致正负两方面影响:一是极化效应,是指由于增长极与周边地区相比具备比较优势,会吸引周边地区的优秀人才、生产资料和资金资本向增长极集聚。二是涓滴效应,增长极能量向周边地区外溢,提高周边地区经济、技术水平、人均收入及劳动生产率,拉动周边地区经济增长。许多区域增长极在较长发展时间内都呈现极化效应大于涓滴效应的特征,因循环累积因果关系而形成地理空间上的进一步分割和地区经济差距加大。因此,依据增长极理论实施区域发展战略过程中,应充分发挥政策与机制体制等作用,减缓增长极培育带来的区域新差距。

目前,增长极理论已成为区域不平衡战略的重要组成部分,也为我国特区和新区等特殊功能区的优先发展提供了坚实的理论依据。深圳和浦东是我国最高级别特殊功能区,成功地证明了“新城建设→区域增长极形成→区域发展→国家增长极形成”路径的可行性。深圳特区和浦东新区分别设立于1979年和1992年,肩负起珠三角与长三角建设经济增长极的使命。深圳与浦东的成功不仅在于城市自身极化效应的强化,更重要的是以辐射传导效应为载体实现了对珠三角城市群与长三角城市群的有效拉动,促使珠三角与长三角分别发展成为中国经济发展的第一增长极与第二增长极,尤其是长三角城市群已成为全球六大世界级城市群之一。雄安新区起点高,比肩深圳和浦东,但发展环境与发展条件已截然不同,如表1所示。

表1 雄安、深圳、浦东的对比分析

类别	深圳特区(1979年)	浦东新区(1992年)	雄安新区(2017年)
设立目的	启动对外开放	扩大改革开放	世界级城市群 协同改革创新
时代背景	市场经济初期	高速增长期	新常态时期
要素集聚方式	三来一补、出口加工为 载体的资本进入	资本进入+技术进入	全球化与要素 双向流动
技术起点	技术引进	引进-消化-吸收-再创新	自主研发与创新
产业特点	劳动密集型	资本密集与技术密集型	研发与技术密集为主
全球产业链地位	产业链低端	产业链中低端	向产业链高端攀升
城市竞合	珠三角:香港	长三角:上海	京津冀:京津石

一是背景不同,深圳和浦东充分享受了经济高速增长效应、开放红利与人口红利,雄安新区则处于经济新常态时期,增速下滑压力加大。与此同时,我国已进入中等收入国家行列,产业结构、

^① 安虎森:《增长极理论评述》,《南开经济研究》1997年第1期。

居民消费、要素流动均呈现新特征。二是技术起点不同,深圳初期以技术引进和劳动密集型产业为主,浦东则以“引进-消化-吸收-再创新”为技术支撑、以资本密集与技术密集混合型产业为主。雄安新区作为内陆洼地的后发赶超,必须以自主研发与创新为主线,重点发展知识、技术及研发密集型产业,加速向全球产业链高端攀升。三是城市竞合关系不同,深圳临近香港、浦东新区依托上海国际大都市,雄安则与京津石均有一定的距离。在新背景和新条件下,雄安新区难以直接套用深浦的发展路径,必须以创新为引领走出城市发展与世界级城市群建设共赢的独特路径。

雄安新区肩负着打造京津冀世界级城市群新经济增长极的重任。雄安新区增长极培育不仅要注重推进型产业与创新能力的成长等普适条件建设,而且要谨慎处理两重独特关系,并注重普适条件与独特关系之间的复杂作用机制。一是雄安新区与周边城市之间的竞合关系,应避免由于相对利益产生的吸引力和向心力,使核心-周边区域之间的差距过大,造成新一轮的区域发展差距。二是与京津石之间的分工协作与空间关联,要有效推进京津冀经济活动与要素分布调整进程,既有利于借力借势形成新的经济活动空间分布重心,亦有利于京津冀区域的空间结构优化。

(四) 制度环境、要素流动与城市群空间结构调整

在制度经济学框架中,制度被“内生性”为影响个体决策与社会资源配置的重要因素。North在其代表作《经济史上的结构和变革》中开篇就提出:他所关心和致力于解释的是经济史上的结构和经济绩效的关系,“结构”一词在这里等同于Coase所谓的“生产的制度结构”;不同的制度结构会形成差异较大的激励结构,而这些激励对于在制度框架下进行经济活动并通过交易相互作用的人们会产生明显的影响,进而导致不同的经济绩效结果。^①从城市与区域经济发展视角来看,制度环境通过不同的激励与约束机制作用于个体或企业的预期收益、交易成本、行为方式与资源使用决策等,影响要素集聚与辐射,成为城市经济体系运行绩效与城市间关联机制的重要基础。

城市快速崛起的必要条件之一就是实现大规模要素集聚与产业集中。依据Krugman的观点,产业空间调整主要可归结为第一本性和第二本性:第一本性指地理位置的自然要素禀赋;第二本性则指各个经济主体决策的相互作用中产生的相互联系。^②新贸易理论基于垄断竞争、产品的差异化以及规模收益递增的框架来分析产业空间分布问题,认为由于向心力和离心力的共同作用导致产业的空间集中与分散,其中,促进产业空间集中的向心力来源于产业之间的投入产出联系。从这个视角出发,制度环境影响要素流动与产业调整的作用载体主要是第二本性。

企业是要素流动的重要载体,区域产业转移理论表明,企业进入新区域投资主要考虑三项基准:一是启动成本基准,即初始进入壁垒,是指企业在新区域进行直接投资引致的全部额外成本,直接表征着区位投资环境的优劣;二是区位回报率基准,是指在理性人利润最大化假设前提下的预期长期投资回报率;三是外向度基准,是指目标区位的国际年化优势。除地理位置、基础设施、公共服务水平、产业链基础等因素,制度环境已成为吸引要素集聚的核心变量,通过以区位启动成本、投资回报率和外向度为媒介,影响企业的区位选择,进而激发市场机制对资源配置的作用。

人是经济发展的核心要素。Glaeser曾指出城市经济学有三个无套利均衡:第一,个人必须对空间无差异,即考虑工资和城市便利性再减去住房成本后,每个区位无差异;第二,企业必须对空间和新雇员工无差异,即工资差异为生产率差异所补偿;第三,建筑商必须对建设(不建设)新单位无差异。^③由此可见,目标区域吸引人才的显性关键因素在于工资、城市便利性、住房成本和劳动

① 王兵、李文震:《制度经济学中的制度影响理论》,《江汉论坛》2001年第2期。

② Krugman, P., "First Nature, Second Nature, and Metropolitan Location," *Journal of Regional Science*, 33(2), 1991.

③ Edward L. Glaeser, "The Economics Approach to Cities," NBER Working Paper 13696, 2007, <http://www.nber.org/papers/w13696>.

生产率,潜在关键因素则是薪酬制度、公共服务供给制度、住房制度与产业政策等制度环境问题。

雄安新区作为平地起新城的制度设计弹性较大,应以激发集聚经济、知识溢出、产业本地化、空间配置、网络效应与平衡机制等区域发展动力机制为着眼点,以产业转移政策、创新与人才政策、产业成长政策、空间优化与就业政策、区域关联与增长政策、财政与区域均衡政策为载体,构建有利于要素集聚的高质量、国际化制度机制。这不仅有利于促进城市自身经济快速成长,而且有利于通过以要素流通与产业调整为载体增强城市间关联,促进京津冀地区空间结构优化。

当前,京津冀地区呈现出北京过度集聚、二级城市发育不足的特点,尚未形成世界级城市群一般具有的多核心、星云状、网络化空间结构。国际经验表明,城市形态一般遵循“核心城市-都市连绵带-区域协同-城市群的多核城市和城市网络”的发展规律,世界级城市群由一系列产业带或都市连绵带组成,都市连绵带的连接是形成世界级城市群的关键步骤。京保石发展轴是京津冀世界级城市群的三大轴线空间载体之一,京石分别是京津冀地区第一大和第三大都市,雄安新区地处保定、位于京石两地中间区位。雄安新区的规划建设标志着京津冀迈入空间调整与要素优化的关键期,这不仅有利于填平京石之间的发展洼地、强化京石联动,形成城市间分工明确、连接性强、综合发展水平较高的都市连绵带,而且有利于为京津冀世界级城市群形成提供有力的空间载体支撑。

(五)高落差城市群建设的经济绩效与协同路径

京津冀具有高落差的典型特征,雄安正是洼地之一。如何以雄安为支点撬动京津冀地区协同发展与增长绩效提升迫在眉睫。雄安新区乃至京津冀协同发展国家战略的有效实施迫切需要精准化的政策机制设计。基于此,有必要理清落差识别与协同发展、绩效评价之间的内在逻辑,为破解地区差距与区域失衡困境提供新视角,为解构区域协同发展的现象、成因与路径提供科学方法体系,进而为从雄安视角出发识别区域协同机制与战略、促进世界级城市群形成提供有力支撑。首先,针对京津冀地区的高落差特征,应充分考虑地区异质性特征,引入“共同生产边界”和“组别生产边界”分析思想,在资源约束内生化的条件下构建新型的经济增长绩效体系。这样,既可实现总体绩效向要素绩效的深度推进,也使地区间静态技术落差与动态生产率落差测度成为可能。其次,京津冀地区落差成因错综复杂,对区域经济发展而言,要素禀赋是重要基础,产业体系是核心载体,空间分布是重要表现形式,三维度交织利于解释地区差异的演变。基于此,地区落差的测度应综合考虑“要素配置-产业体系-空间分布”等多元维度。再次,应遵循“国际经验-协同路径-机制与政策设计”的逻辑关系,推进雄安新区政策与机制的科学设计。

一是国际发展经验梳理。美国纽约、日本东京、韩国首尔、英国伦敦等城市群的核心城市与枢纽城市为谋求区域经济有序发展,在产业分工合作、空间合理布局、要素有效配置、创新能力培育和政策体系引导等方面形成的有益经验可供借鉴。与此同时,雄安新区及京津冀地区政府强力推进典型特征不容忽视,应着力实现国际经验与区域特色的有效结合。

二是区域协同路径选择。基于知识梯度转移、动态能力传导、本地化经济效应与横向协同治理视角的研究发现,经济增长绩效、地区发展差距和公共服务、交通基础设施、开放程度、外商直接投资、政府干预程度、研发投入等因素之间具有显著作用关系。据此,雄安新区以及京津冀协同发展迫切需从产业分工合作、要素自由流动、技术共享与效应溢出等层面提出具体发展路径。

三是区域机制体制与政策体系设计。应以协同发展为导向,以更高区域发展水平为目标,以充分考察机制体制对政府、企业、要素等相关利益主体的作用方式为基础,以实现互惠价值偏好和利益激励约束为核心思想,以区域发展动力机制、协同治理机制、利益调整机制、制度保障机制等为切入点提出创新性的制度体制与政策体系。

三、世界级城市群视角下的雄安新区发展路径

(一)以承接非首都功能为基点,尽快培育新产业体系

国际经验表明,独特的主导产业体系既是新城建设的关键要素,也是世界级城市群内城市间合理分工的重要基础。雄安新区应充分利用作为北京非首都功能集中承载地的机遇,在短期内实现经济高速发展。但是,仅依靠承接非首都功能的“输血式”发展模式风险性过大,应尽快实现由“输血”向“造血”功能的转变,培育具有高技术供给及核心竞争力的内生性新产业体系,形成功能承接与新产业培育相互支撑、相得益彰的“双轮驱动”产业发展模式。

一是把握集中承接非首都功能的发展机遇,奠定经济起飞基础。建设初期,如何将短期内大规模要素集聚转化为可持续的经济发展动力,是雄安新区亟待解决的重要问题。这既需要着力解决现有结构与新产业之间的矛盾、产业转移与承载地能力之间的矛盾、知识创新与产业成长之间的不协调等关键问题,也需要明确未来产业方向,做到合理承接、科学承接、高效承接。综合考虑承接功能、要素条件、空间布局等因素,雄安新区可重点发展基于信息技术和互联网的新型业态、具有高技术供给的制造业、以高端移民与白领为对象的精致服务业、与国际化都市相适应的文化与创意产业、科技研发与生产性服务业以及周边地区原有产业的上游延伸与整合等产业。

二是把握新技术革命与新产业革命动向,前瞻性地对新产业体系规划。以互联网应用为先导,以信息化与工业化融合为特征的新产业革命正在孕育兴起;再生能源技术等将开创新能源时代;制造业全面变革,柔性制造、绿色制造、智能制造和服务制造等蓬勃发展;“互联网+”与产业体系的深度融合催生新模式、新业态、新技术。雄安新区应以共享京津冀优势资源为基础,抓住此次产业革命机遇,综合考虑承接功能、要素条件、空间布局等因素,明确主导产业及产业链发展方向,在全球产业链体系中抢占有利竞争地位,形成具有核心竞争力的内源性产业体系。

三是借鉴德国工业4.0经验,促进制造智能化、网络化和服务化。推动互联网、物联网等新一代信息技术在产品设计、制造、市场营销中的应用,利用云计算、大数据、移动互联等新兴互联网技术,提升企业管理的智能化水平。将平台经济作为制造业转型升级的新抓手,创新制造业贸易方式,并推动制造业的服务化,提供全流程和一站式服务平台。

(二)对接京津冀优势创新资源,强力推进创新驱动战略

中央已明确赋予雄安新区培育创新驱动发展新引擎的重要定位。鉴于此,雄安新区应以积极对接与引进京津优势创新资源为突破口,以培育各级各类企业创新主体为核心,以搭建开放性国际化技术平台与技术市场为载体,形成技术源丰富、交易市场活跃、创新创业环境宽松的区域创新系统与运行模式,为产业发展与城市运行提供高技术供给。

一是精准化对接京津技术资源。利用集中承接北京非首都功能的重大机遇,积极引进大院大所等重要创新资源,实现创新资源的快速大规模集聚,提升自主研发创新能力。但必须要注意创新能力与产业成长之间的协调发展,避免创新成果蛙跳式转移比例过高,增强创新能力对城市经济增长的拉动作用。与此同时,也要设立专门机构与专业人员,精准对接京津两地国家重点实验室、国家工程技术研究中心、中科院的技术转移,为产业体系构建提供充足的技术供给。

二是打造一批有实力、有活力的创新型企业。建设具有包容性与活力的创新创业环境,重点引进具有产业话语权、技术影响力与市场辐射力的知名创新型企业,培育具有核心竞争力的产业创新链。设立科技成果转化引导基金,鼓励具有可观发展潜力的中小型创新企业发展。积极发展技术预测、测试、信息服务等高端科技服务,为创新型企业提供优质配套服务,增强产业根植性。

通过建立行业协会、奖励制度和扶持科技中介机构专项资金等方式,促进科技转化平台的建立。

三是高度融入具有世界影响力的国际科技转化交易平台。利用国际战略联盟、创新驿站、研发联合体等方式构建全球化平台,与国际知名科研院所开展交流与合作并力争共建技术转化市场。激活技术交易市场,探索技术产权交易细则、运行模式与政策保障。完善技术转移的制度环境,尽快出台与国际接轨的技术转移条例和法律法规。

(三)推进城市治理模式创新,优化制度环境供给

理论与经验表明,良好的制度供给是实现后发赶超历史使命的重要保障。雄安新区应以高能级行政力量为重要依托,构建政策、制度与环境的高地,激发市场在资源配置中的有效作用,为要素集聚、产业成长与城市发展提供有力支撑。在此基础上,应充分发挥制度供给的示范效应、关联效应与乘数效应,促进京津冀城市群的总体制度环境优化升级。

一是推进城市治理模式创新。雄安新区应理清政府、市场与社会间的作用边界,处理好多层级政府间与跨区域政府间的多主体博弈关系,探索协同治理新路径,围绕市场、人才、空间、产业四个维度,通过“放管服”改革和政策导向创造平等竞争的市场环境,增强市场在资源配置中的作用。

二是打造高质量营商环境平台。雄安新区应对标世界银行提出的国际化营商环境评价标准,优化公共产品供给与社会服务体系,为企业开办、获得信贷、雇佣工人、跨境贸易、缴纳税款等提供便捷化、高效化、透明化的服务,降低企业进入雄安新区的启动成本。

三是打造国际化对外开放平台。雄安新区应抓住全球贸易规则重塑的战略机遇,引入天津自贸区在行政体制改革、贸易便利化、投资便利化、金融创新、人才流动等方面的制度创新经验,进一步探索与投资环境便利化、服务贸易自由化、知识产权保护等规则相对接的制度创新清单,推动全方位对外开放,成为国际合作先行区,增强企业与要素进入雄安新区的国际化优势。

The Building of Xiong'an New Area and Beijing-Tianjin-Hebei World-Class Urban Agglomerations

Li Lanbing, Guo Qi, Lv Cheng

Abstract: Xiong'an New Area is of great significance to China's rise in the world. It can help to promote the coordinated development between the north and the south in China, and to accelerate the formation of world-class urban agglomerations in Beijing, Tianjin and Hebei. In order to enhance the theoretical basis for the development mode and policy design of Xiong'an New Area, it is extremely important for us to study "the characteristics, laws and mechanisms of world-class urban agglomerations," "new city construction and the formation of new growth pole in world-class urban agglomerations," "institutional environment, factor mobility and spatial structure adjustment of urban agglomerations," and "economic performance and collaborative path of urban agglomerations among cities that enjoy diverse degree of prosperity". Xiong'an New Area should be closely linked with the construction of world-class urban agglomerations, with a focus on the development paths of industrial system, innovation system and governance model.

Key Words: Xiong'an New Area; Beijing-Tianjin-Hebei Urban Agglomerations; World-class Urban Agglomerations

【责任编辑:陈瑞香】