

双循环背景下都市圈建设的理论与实践探索^{*}

孙久文，宋 准

摘要：双循环新发展格局是适应新时代的国内国际发展环境而做出的重大战略调整，本文通过对新发展格局的现实逻辑、理论内涵和区域问题梳理，结合都市圈的理论特性和实践特点，研究都市圈与“双循环”的关系，提出了都市圈促进新发展格局的具体路径，分别体现在挖掘内需、激发创新、促进开放三个方面。最后提出新发展格局下建设都市圈的对策建议。

关键词：“双循环”；新发展格局；都市圈

DOI: 10.13471/j.cnki.jsysusse.2021.03.019

“十四五”时期是我国开启社会主义现代化建设新征程的开局时期。当前，我国经济社会发展所面临的国内国际环境都发生了深刻的变化，国家的经济社会发展战略也随之发生重大调整，亦即构建以国内大循环为主体、国内国际双循环的新发展格局。

“双循环”新发展格局的形成有赖于区域经济高质量发展的支撑，而都市圈作为城镇化发展到较高阶段的产物，有利于集聚效应的发挥与经济韧性的强化，现已成为区域经济高质量发展的空间载体，因而对于新发展格局的构建具有重要战略意义。基于此，本文以都市圈为研究对象，通过梳理新发展格局的基本特征与其面临的区域问题，结合都市圈的理论特性与实践特点，突出都市圈在新发展格局中的重要作用，提炼出基于都市圈的“双循环”新发展格局形成的具体路径，最后提出相应的政策建议。

一、“双循环”新发展格局的现实逻辑、理论内涵、区域问题

当前我国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段。发展动力、发展模式和比较优势都已经发生变化。从发展动力上来看，由于国际环境的不确定性加大，发展动力由外需转向内需，已经成为必然趋势；从发展模式来说，由要素投入驱动转向创新驱动，高新科技产业已经成为经济发展的新动力；从比较优势来看，随着我国劳动力的成本优势逐渐削弱，超大规模性经济体优势逐渐成为我国经济发展的竞争优势。

（一）“双循环”新发展格局的现实逻辑与理论内涵

2020年5月，中央政治局常委会会议首次提出“要深化供给侧结构性改革，充分发挥我国超大规模市场优势和内需潜力，构建国内国际双循环相互促进的新发展格局”。“双循环”新发展格局的提出是我国经济社会发展战略的重大调整，反映出经济发展的逻辑起点发生了深刻变化，即由外需主导型发展战

* 收稿日期：2021—01—18

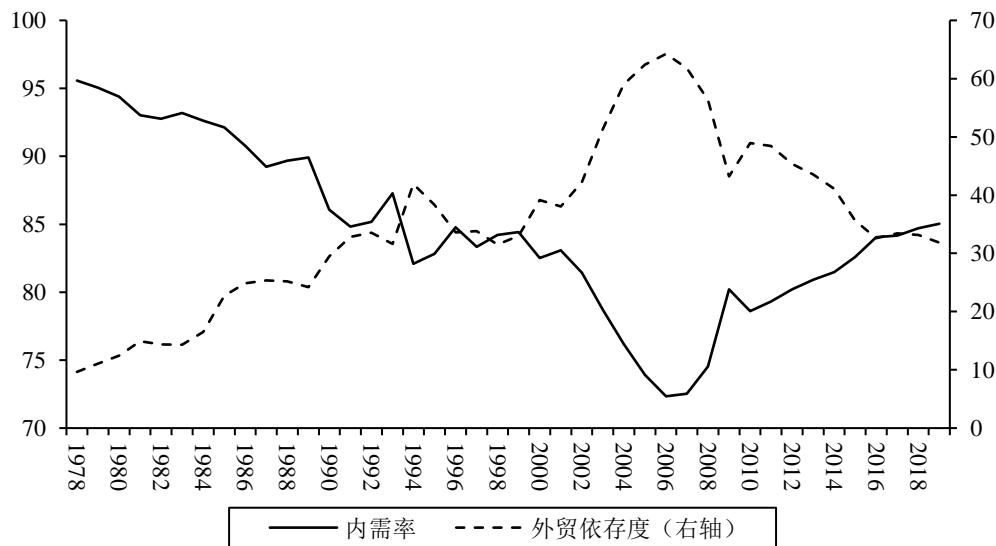
基金项目：国家自然科学基金面上项目“中国沿海地区高质量发展的综合评价与政策耦合研究”(42071155)；中国人民大学应用经济学院2020年研究生科学基金项目(2019000027)

作者简介：孙久文，中国人民大学应用经济学院(北京100872)；

宋 准，中国人民大学应用经济学院(北京100872)。

略转向内需主导型发展战略。

在现实层面,发展战略的调整经历了三个阶段。第一阶段占领国际市场、满足国际市场需求(1978—2006),改革开放之后,我国基于生产要素尤其是劳动力成本低廉的比较优势,采取“两头在外、大进大出”的发展模式,利用国际市场发展经济,实现飞速增长,外贸依存度不断上升,到2006年攀升至64.2%,内需率不断下降,到2006年下降至72.3%。但随着发展条件、发展环境与发展阶段的根本性改变,以国际经济大循环为主体,利用外需的发展模式已经难以为继。2008年全球金融危机的爆发更是进一步削弱了全球化发展动能,阻碍了超大规模性比较优势的发挥。第二阶段国际国内市场并重(2007—2019),“十一五”和“十二五”规划对外需主导型发展战略进行了修正,经济增长由主要依靠外需向内外需协调驱动转变,这一阶段的外贸依存度不断下降,内需率不断提升,战略转型取得良好效果。第三阶段构建双循环新发展格局(2020至今),2020年新冠肺炎疫情冲击使国内国际环境发生剧烈变化,与此同时,我国国内市场条件逐渐成熟,超大规模性优势越发突出,基于此现实背景,国家提出要把满足国内需求作为发展的出发点和落脚点,加快构建完整的内需体系,构建“双循环”新发展格局,内需被放到了至关重要的位置。



资料来源:EPS数据库及笔者根据凌永辉和刘志彪(2020)的方法测算。

图1 改革开放以来我国的内需率与外贸依存度(单位:%)

目前学界有关“双循环”新发展格局理论内涵的阐述主要有六个角度。一是内外循环关系的角度。从主与次的关系来说,学者们认为现在的“双循环”是以内循环为主,外循环为辅。但需要强调的是,国内大循环为主体并不是对参与国际大循环的否定(黄群慧,2020),而是要以内促外,在内外循环相互促进中营造新发展格局。从两者的内在关系来说,有学者认为内外循环是辩证统一的,相辅相成,不可分割,既相互促进,又相互制约(权衡,2020;董志勇和李成明,2020)。二是从循环的角度来看,双循环中除了主次关系外,最重要的是“循环”,只有再生产过程的投资、生产、分配、流通、消费五个环节打通,双循环相互促进的格局才能真正形成。相关研究侧重于每个再生产环节的内部循环和彼此衔接上。三是从供给与需求的角度来说,习近平总书记强调要提升供给体系对国内需求的适配性,形成需求牵引供给、供给创造需求的更高水平动态平衡。相关研究聚焦于供给侧结构性改革、扩大内需战略两个方面。四是GDP构成的角度来说,有学者认为双循环就是GDP构成的变化,即经济增长主要以消费和投资为动力(陆铭,2020)。相关研究着眼于消费与投资的关系,提高内需和有效投资上(陈彦斌,2020)。五是

从与既有战略关系的角度来说,有学者指出现代化经济体系的本质特征恰恰是“双循环”新发展格局的根本要求(刘伟,2020)。有学者认为,“国内大循环”是供给侧结构性改革的深化和延续,实现国内大循环要与前期的高质量发展、供给侧结构性改革对接(刘元春,2020)。六是从全球化的角度,有学者将“双循环”发展格局理解为客场全球化转向主场全球化的开始,所谓主场全球化以主要利用国内还是国外市场来区分,主场全球化或者说基于内需的全球化就是以超大规模市场为比较优势,利用内需进行全球化,通过内需连接国内国际两个市场(刘志彪,2020)。

综上,本文对新发展格局下的“双循环”战略阐释为:以内循环为主、内外循环相互促进为基本方向,以扩大内需为战略基点,通过创新驱动和内外开放来释放内需潜力,拓展外需空间,形成新的发展通道。“双循环”新发展格局的理论特征见表1。

表1 “双循环”新发展格局的理论内涵

内涵	以内循环为主、内外循环相互促进为基本方向,以扩大内需为战略基点,通过创新驱动和内外开放来释放内需潜力,拓展外需空间,形成新的发展通道。
根基	国内循环
战略基点	扩大内需
核心	做强产业链
关键	协调投资与消费的比例;提升居民消费与有效投资,释放内需潜力;强化创新驱动,突出核心技术自主创新;进一步扩大开放,包括内开放和对外开放
内在逻辑	扩大内需——优化整合全球资源——形成以新兴产业为主导的现代产业链——以基础产业高级化、产业链现代化为目标,构建国内经济为主体的大循环格局——促进形成国内国际双循环相互促进的新发展格局。

资料来源:作者根据相关材料整理。

(二)构建“双循环”新发展格局面临的区域问题

“双循环”的根基在于国内循环,只有国内循环畅通,才能形成国内国际循环相互促进的发展格局。目前国内大循环仍存在许多基础性问题,反映在区域层面,就表现为阻碍区域经济循环的堵点和难点。

1. 堵点:市场分割仍然普遍存在,区域一体化进程缓慢

畅通的国内大循环有赖于区域经济一体化发展水平的提升,而区域经济一体化的基础是市场和生产要素的一体化。但是,迄今为止各区域间的经济关系仍然带有明显的行政区经济烙印(夏添等,2018),致使各省份之间、同一省份不同城市之间以及不同省份的城市之间普遍在商品流通和劳动力、资本要素流动上存在市场分割。在省级层面,虽然1998—2016年间我国的市场分割程度整体呈现波动下降的趋势,但各省份均存在一定程度的市场分割(黄赜琳和姚婷婷,2020)。在城市层面,虽然2001—2015年间商品市场分割程度整体呈现下降趋势,但全国层面的市场分割程度大于局部地区层面,省界阻碍了城市之间的部分贸易往来(吕冰洋和贺颖,2020)。

市场分割的普遍存在无疑阻碍了统一、开放、竞争、有序的国内大市场的形成,对商品、要素的流通产生堵塞效应,拖累了区域一体化发展水平的提高。

2. 难点:区域和城乡发展不平衡不充分

形成国内大循环离不开区域协调发展,但区域、城乡发展不平衡不充分的问题始终存在,并且在近年来表现出新的态势:东西差距逐渐收窄,南北差距日益凸显。从人均GDP来看,2015年后区域差距出现缓慢扩大的趋势,这一现象背后的重要原因在于南北经济增速差距的扩大(张红梅等,2019)。在城乡维度,相对差距逐渐缩小,绝对差距仍然可观。如表2所示,2013—2018年间,城乡居民人均可支配收入的相对差距不断下降,绝对差距持续上升。反映基础设施水平的城乡居民人均道路面积和反映医疗卫生水平的每千人卫生技术人员数,其绝对差距与相对差距也呈现出相同趋势,而反映义务教育水平的城乡小学和初中生均教育经费支出的绝对差距与相对差距却逐年扩大。

综上,城乡、区域发展的分化导致了城乡分割、南北分割、东西分割,阻碍了区域协调发展、城乡融合发展的推进,进而导致相对落后的区域、农村在“双循环”中的“存在感”较低、“参与度”较弱。

表2 城乡收入及基本公共服务差距

年份	城乡差距		人均可支配收入		交通基础设施		医疗卫生		义务教育	
	相对差距	绝对差距	相对差距	绝对差距	相对差距	绝对差距	相对差距	绝对差距	相对差距	绝对差距
2013	2.81	17037.44	1.22	2.64	2.52	5.54	1.04	353.22		
2014	2.75	18354.97	1.21	2.71	2.57	5.93	1.09	948.70		
2015	2.73	19773.12	1.22	2.76	2.62	6.31	1.08	979.21		
2016	2.72	21252.84	1.22	2.85	2.55	6.34	1.09	1123.40		
2017	2.71	22963.77	1.14	1.98	2.54	6.59	1.10	1419.74		
2018	2.69	24633.80	1.12	1.84	2.36	6.28	1.11	1591.96		

数据来源:笔者根据EPS数据库、《中国卫生统计年鉴》和《中国教育经费统计年鉴》测算。

针对这种区域、城乡发展不平衡不充分的现状,区域政策是解决区域发展中难点的政府干预的重要工具。进入21世纪以来,国家出台了大量的战略和规划,设置了各种类型的开发区、示范区和试验区,其中包括城市群和都市圈发展的政策。如何更好地发挥这些政策区域的作用,是形成区域经济新发展格局的关键。

二、都市圈发展与“双循环”新发展格局的关系

都市圈是城市地域空间形态演化的高级形式和城镇化发展到较高阶段的产物,目前已成为我国经济社会发展的新形态和新热点。都市圈是兼具时空特性的概念。从时间的角度来说,它内嵌于城镇化进程中,体现为集聚力和辐射力的释放,特点是区域一体化;从空间的角度来说,它由核心大城市和周边小城市构成,体现为空间融合,特点是圈层式结构。在时空叠加中,都市圈发展迅速,已成长为我国经济高质量发展的重要空间载体。截至2019年,我国城镇化率已达60.6%,正处于城市化加速阶段的后半段。经济社会活动仍在持续向城市地域集聚,在全国已经形成了19个城市群和若干都市圈。

(一)都市圈的理论特性与实践特点

都市圈逐渐成为我国区域经济发展的新趋势。在“双循环”新发展格局中,都市圈能够在疏通区域经济循环的堵点和难点上发挥重要的作用,是国内国际大循环的重要抓手和空间基础,这是由其理论特点和实践特性所决定的。

1. 都市圈的理论特性

第一,都市圈的概念与内涵。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^①。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对应,大城市体现城市化经济(Urbanization Economy),多样化水平较高;周边区域特别是小城市体现本地化经济(Localization Economy),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(Marshallian Externalities)与雅各布斯外部性(Jacobs Externalities)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。

第二,都市圈中不同规模城市的作用。在都市圈的发展过程中,大城市扮演着苗圃城市(Nursery

^① 参见《国家发展改革委关于培育发展现代化都市圈的指导意见》,发改规划〔2019〕328号。

City)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(董晓芳和袁燕,2014)。在大城市培育新兴产业、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。

第三,都市圈的经济韧性。经济韧性(Economic Resilience)是指社会经济系统遭受冲击后的恢复能力(孙久文和孙翔宇,2017)。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(Coagglomeration)(夏添和孙久文,2019)。相比国家一区域尺度的城市群,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(宋淮等,2020)。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。都市圈较强的经济韧性在2020年初的新冠疫情冲击上得以显现。北京、上海、广州、深圳等14个都市圈通过抗疫信息互通、检疫结果互认、保障物资供给、畅通人员交通等方式,在防疫抗疫、复工复产上取得积极成效^①。

2. 都市圈的实践特点

在实践层面,相比于经济带、城市群等国家一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。由表2所示,十三五规划出台以来,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。

表3 都市圈在相关政策规划中的功能定位

政策规划	出台时间	都市圈的功能定位
《国家新型城镇化规划(2014—2020年)》	2014	增强中心城市辐射带动功能。
《中华人民共和国国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》	2016	促进城市群交通
《关于实施2018年推进新型城镇化建设重点任务的通知》	2018	增强中心城市辐射带动功能
《2019年新型城镇化建设重点任务》	2019	提高城市群建设质量
《关于培育发展现代化都市圈的指导意见》	2019	优化城镇化布局形态
《长江三角洲区域一体化发展规划纲要》	2019	支撑城市群高质量发展
《2020年新型城镇化建设和城乡融合发展重点任务》	2020	支撑经济转型升级
《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》	2020	推动形成区域协调发展新格局
		优化城镇化空间格局
		提升城市综合承载能力
		优化国土空间布局
		推进区域协调发展
		推进新型城镇化

资料来源:作者根据相关材料整理。

在新型城镇化战略中,《关于培育发展现代化都市圈的指导意见》中强调,建设现代化都市圈是推进新型城镇化的重要手段。并且从2018年开始,都市圈建设连续三年被列为推进新型城镇化建设的重点任务。在区域一体化战略上,《长江三角洲区域一体化发展规划纲要》强调,都市圈一体化发展是推进区

^① 参见新华网:都市圈协同防疫抗疫联合复工复产双见效,http://www.xinhuanet.com/info/2020-02/28/c_138825022.htm。

域一体化的重要环节。在区域协调发展战略中,都市圈作为更小空间尺度的政策单元,有助于区域协调发展新机制的建立与优势互补高质量发展的区域经济布局的形成,因而在“十四五”规划建议中承担了优化国土空间布局、推进区域协调发展的重任。都市圈在各项政策文本中的功能定位不断丰富完善,从促进城市群发展、增强中心城市辐射带动能力转变为优化城镇化布局形态、推进区域协调发展和新型城镇化。随着《关于培育发展现代化都市圈的指导意见》、《关于推动都市圈市域(郊)铁路加快发展意见的通知》的出台,以及成渝地区双城经济圈建设上升为国家战略,在政策层面,都市圈基本完成了从城市群中的析出过程。

都市圈的实践特性与其政策功能定位紧密相关。优化国土空间布局、推进区域协调发展和新型城镇化正是疏通区域经济循环的堵点和难点的政策路径。并且,以都市圈为政策着力点也能有效缓解区域政策泛化的问题,利于区域政策精准施效。

(二)都市圈在“双循环”新发展格局中的功能

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。

1. 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。从经济总量上来看,2018年数据显示,24个千万级都市圈以全国6.7%的土地集聚约33%的常住人口,创造约54%的GDP^①。从创新活动来看,都市圈处于我国科技创新的空间前沿,2019年城市层面的专利申请数量总计126万余件,24个都市圈的核心城市的专利申请数量就达到了79万余件,占专利申请总数的62.8%^②。从科教文卫资源来看,2018年的数据显示,24个都市圈内核心城市的医院卫生院床位数为1935727张,占城市床位总数的31.4%,公共图书馆图书总藏量为447620册,占城市藏书总数的46.5%,普通高等学校数量为1300所,占城市高等学校总数的50.4%^③。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。

2. 都市圈是内需型产业链的空间载体

内需型产业链就是在“双循环”战略下,各产业部门依托强大的国内需求形成的“以满足内需为主,以内需带动外需”的技术经济联系。内需型产业链一方面有利于国内价值链(NVC)的构建,能够促进我国企业迈向全球价值链(GVC)的中高端,另一方面还能够促进国内价值链与全球价值链的有效对接和相互促进,从而有助于“双循环”新发展格局的形成。都市圈是内需型产业链的空间载体,这是因为: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,有助于产业链条的通畅运行。

3. 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(Special Economic Areas, SEA)多位于都市圈。特殊经济区是国家为达到促进经济发展等目的而在其管辖范围内实行与其他地区不同的特殊政策的特殊经

^① 参见任泽平、熊柴、闫凯:《中国十大最具潜力都市圈:2019》,https://www.sohu.com/a/363257340_467568。

^② 数据来源:中国研究数据服务平台(CNRDS)。

^③ 数据来源:2019年《中国城市统计年鉴》。

济区域。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^①。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。在发展初期,核心大城市对周边小城市的作用主要以虹吸为主,扩散效应相对较小。而随着经济社会发展水平的提高,在高质量发展阶段,大小城市间的空间联系日趋紧密,在政府和市场的双重作用下,都市圈核心大城市对周边地区的扩散效应开始占据主导地位,人流、物流、信息流、技术流、资金流均成为重要的扩散效应通道。相对欠发达的小城市将受益于扩散效应,逐渐向大城市趋同。随着扩散效应的不断释放,都市圈将率先完成区域一体化进程。如在24个千万级都市圈中,上海大都市圈已经率先进入高质量发展阶段,一体化程度较高。上海对周边城市的作用以扩散效应为主,辐射带动作用较强,圈内的苏州、无锡、宁波3市经济总量已达万亿级别。可以说,上海大都市圈在内外循环中发挥了重要的衔接作用,是“双循环”的节点。

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^②。

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。

三、基于都市圈的“双循环”新发展格局形成的具体路径

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。

(一) 从供给侧和需求侧结合挖掘内需

实现基于“双循环”的高质量发展,供给侧和需求侧的结合是必然要求。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。统计数据显示,我国农村居民人均消费支出占城镇的比例稳步提升,从2013年的40.5%上升至2019年的47.5%,但仍然不及城镇居民人均消费支出的一半,这意味着进一步的城镇化能够释放巨大的消费潜力^③。都市圈主要通过促进城乡人口迁移、圈内

^① 数据来源:作者在孙久文和原倩(2014)的基础上更新得到。

^② 数据整理自:《国家发展改革委关于加快推进战略性新兴产业集群建设有关工作的通知》发改高技[2019]1473号

^③ 数据来源:2014—2020年《中国统计年鉴》。

核心城市空间扩张两种方式来加速城镇化进程。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。一体化发展过程即为核心城市空间扩张的过程,在实操中多表现为撤县设区、撤县并市、撤县并区等行政区划调整。其次,现代化都市圈能够创造更多就业,夯实消费之基。在都市圈内核心城市与周边小城市一体化发展中,经济社会活动集聚程度不断提高,产业集聚创造出大量的就业岗位,能够吸收大量的劳动力人口。有就业就有收入,有收入就有消费。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。

(二)发挥都市圈创新中心的引领作用

《中国区域科技创新评价报告2020》数据显示,综合科技创新水平指数位列第一梯队的省份均有较为成熟的都市圈。为什么创新中心都位于都市圈当中?这是由都市圈的理论特性所决定的。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。在“干中学”的创新过程中,大城市的产业多样化能够为年轻企业的知识增长提供便利,大城市在生产要素、市场规模上的优势则能弥补年轻企业的创新缺口,大城市在市场机制、营商环境、融资条件上的优势则能分散年轻企业的创新风险,便利企业在市场上的进入和退出;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。以北京都市圈为例,中关村科技园区为电子信息、智能制造、新材料等领域的企业的创新活动提供了发生场所,企业能够充分利用北京丰富的科教资源,通过产学研合作等方式加速创新进程。在完成创新之后,创新成果又能够利用北京便利的市场条件以及完善的软硬件基础设施实现转化、应用和扩散。

(三)发挥都市圈促进开放的门户和节点作用

开放是构建“双循环”新发展格局的关键因素,开放包括对内开放和对外开放,现在对内开放的紧迫性和重要性高于对外开放(刘志彪,2020)。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。超大规模市场是我国经济的鲜明特征和关键优势,但受制于“行政区经济”,超大规模市场的潜力始终难以释放。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。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。都市圈内各种类型的经济区域极大地促进了对外开放。如自贸区在贸易自由、投资自由、资金流动自由、运输自由等方面享有政策便利,拓展了对外开放的高度、深度和广度。跨境电子商务综合试验区则通过无票免税、所得税核定征收、通关便利化等方式,促进了跨境电子商务完整的产业链和生态链的打造,丰富了对外开放的领域,提升了对外开放能级。

四、对策建议

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,加快推进都市圈建设,以便其能够在挖掘内需、激发创新、促进开放上更好发挥作用,在畅通区域经济循环的基础上促进“双循环”新发展格局的形成。

第一,以都市圈为基本单元,加快构建高标准市场体系。都市圈是市场自育的产物,在其发展过程中,土地和资本要素的重要性让位于人和技术要素的重要性,要素流动性提高;企业作为要素组合进行生产的组织,企业家精神增强;城镇化水平提高后,企业生产边界扩大以满足更多人的生产生活需求。因此,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。一是加强都市圈轨道交通、公路网、信息网、物流网的建设,促进基础设施一体化,为要素流动提供硬基础;二是加大在基本公共服务、社会保障、社会治理领域的投入力度,促进公共服务一体化,为要素尤其是人的流动提供软保障;三是推进在户籍、土地、金融、科技等关键领域的配套改革,促进市场一体化,为要素流动营造良好环境。企业家精神的迸发有赖于“放管服”改革向纵深推进。一方面,建议设立都市圈行政审批中心,简化审批流程,统一审批标准,扫清企业进入市场、参与竞争的制度障碍。另一方面,要以《反垄断法》和《反不正当竞争法》为遵循,建立完善都市圈市场监管协调机制,提高反垄断、反不正当竞争的执法能力,为企业竞争营造公平有序的市场环境。随着都市圈高标准市场体系的建立,要素流动更加便利,企业家创新创业活动更加活跃,这不仅有利于发挥知识溢出效应、拉动有效的投资与消费,也能够促进对内开放,从而带动对外开放。

第二,以都市圈为基本单元,加快培育区域发展新增长极。从我国区域经济的发展过程来看,从改革开放到2000年期间,我们的主要增长极是沿海的中心城市;从2000到2020年期间,区域经济的增长极从单独的中心城市转向中心城市和都市圈并重。当前及今后一段时间,随着我国主要的中心城市逐渐形成都市圈,中心城市对区域经济的引领作用也就让位于都市圈。这是因为都市圈更有利于集聚效应的发挥和经济韧性的增强,在产业协同集聚与市场整合的过程中,内需潜力得到充分释放、创新活力得到充分激发、内外开放实现共同促进。但需要强调的是,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在所有都市圈上。

第三,加快启动都市圈布局规划。目前,我国的都市圈发展仍处于起步阶段,都市圈规划出台较少,且多集中在东部沿海发达省份,往往包含于城市群发展规划、城市总体规划以及城镇体系规划中。都市圈规划是一种事前干预,培育发展现代化都市圈离不开它的引领带动,下一步应加快启动都市圈布局规划。一是要统筹推进,因地制宜。目前东部地区都市圈规划起步较早,启动较快。针对这种局面,要鼓励有条件的中西部地区加快进度,适时出台都市圈规划,加速都市圈建设步伐。如可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。双循环是国家整体性战略,不是哪个区域哪一个点上的战略(刘元春,2020)。单独的都市圈不可能进行双循环。因此,必须有若干个联系密切的都市圈同时启动,才能形成国内国际双循环的良好态势。要形成都市圈之间联系密切,循环通畅,协同发展的局面有赖于软硬基础设施的构建。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。考虑到现阶段都市圈的“行政区经济”烙印仍然较重,都市圈之间的关系仍表现为核心大城市政府间的竞争,建议现阶段由行政级别更高的中央政府或省级政府出面,自上而下

建立跨区域、跨省份的都市圈经济协调会等准政府组织,在合作机制的框架下,构建信息、科技、旅游商贸等共享平台,加强都市圈之间的沟通协作。都市圈之间的硬性基础设施建设则涵盖交通、能源、电信和环保等领域。其中交通、电信基础设施建设要先行,应考虑通过政府引导社会资本多元化参与的方式,设立都市圈基础设施建设专项投资基金,补齐都市圈之间在公路、铁路、电信等网络型基础设施以及港口、机场等节点型基础设施建设上存在的短板,使人员、物资、信息和资金的流动更加便捷。

[参 考 文 献]

- 陈彦斌. 形成双循环新发展格局关键在于提高居民消费与有效投资. 经济评论, 2020(6):11—15.
- 董晓芳,袁燕. 企业创新、生命周期与聚集经济. 经济学(季刊),2014(2):767—792.
- 董志勇,李成明. 国内国际双循环新发展格局:历史溯源、逻辑阐释与政策导向. 中共中央党校(国家行政学院)学报, 2020(5):47—55.
- 黄群慧. 以更深层次改革推动构建完整内需体系. 经济日报, 2020—10—27(001).
- 黄赜琳,姚婷婷. 市场分割与地区生产率:作用机制与经验证据. 财经研究, 2020(1):96—110.
- 凌永辉,刘志彪. 内需主导型全球价值链的概念、特征与政策启示. 经济学家, 2020(6):26—34.
- 刘伟. 以新发展格局重塑我国经济新优势. 经济日报, 2020—09—24(001).
- 刘元春. 国内国际双循环是相互促进的. 北京日报, 2020—09—07(013).
- 刘元春. 正确认识和把握双循环新发展格局. 学习时报, 2020—09—09(003).
- 刘志彪. 重塑中国经济内外循环的新逻辑. 探索与争鸣, 2020(7):42—49+157—158.
- 刘志彪.“双循环”新格局下的产业链. <http://www.yangtze-idei.cn/index.php?m=content&c=index&a=show&catid=13&id=2603>, 2020—11—13/2020—12—02.
- 陆铭. 国内大循环怎么搞? 先找出内需迟迟不能提振的原因. https://m.guancha.cn/LuMing/2020_09_04_563992.shtml, 2020—09—04/2020—12—02.
- 吕冰洋,贺颖. 迈向统一市场:基于城市数据对中国商品市场分割的测算与分析. 经济理论与经济管理, 2020(4):13—25.
- 权衡. 新发展格局是开放的国内国际双循环. 学习时报, 2020—10—21(003).
- 宋淮,孙久文,夏添. 城市群战略下都市圈的尺度、机制与制度. 学术研究, 2020(9):92—99.
- 孙久文,孙翔宇. 区域经济韧性研究进展和在中国应用的探索. 经济地理, 2017(10):1—9.
- 孙久文,原倩. 我国区域政策的“泛化”、困境摆脱及其新方位找寻. 改革, 2014(4):80—87.
- 夏添,孙久文,林文贵. 中国行政区经济与区域经济的发展述评——兼论我国区域经济学的发展方向. 经济学家, 2018(8):94—104.
- 夏添,孙久文. 基于区域经济理论的新时代空间尺度重构研究. 城市发展研究, 2019(6):13—20.
- 张红梅,李善同,许召元. 改革开放以来我国区域差距的演变. 改革, 2019(4):78—87.

【责任编辑:周吉梅;责任校对:周吉梅,赵洪艳】