

促进城市群经济社会科学发展的财政对策探索

广西财经学院、南宁职业技术学院联合课题组*

所谓城市群,是在特定的区域范围内云集相当数量的不同性质、类型和等级规模的城市,以一个或两个(有少数城市群是多核心的例外)特大城市(小型的城市群为大城市)为中心,依托一定的自然环境和交通条件,城市之间的内在联系不断加强,共同构成一个相对完整的城市“集合体”。

经过多年的实践和探索,我国城市群建设取得了一些经验,但也存在不少教训。因此,本文针对我国城市群的发展现状,围绕当前及今后经济社会发展对城市群建设的要求,提出城市群未来发展的设想及财政对策建议,以期实现中国的城市梦和强国梦。

一、我国城市群的建设及现实意义

为打造“城市化中国”,以城镇化带动我国经济社会的发展,全国各地一直致力于推进城镇化的发展。大城市以其产业承载能力大、创造就业机会高、财政实力强以及高质量的公共服务等优势,集聚了大量的生产资源、人才、资本、技术、人口,城市空间和范围在不断扩大,经济发展势头迅猛。目前,大江南北众多大城市林立,如有作为政治文化中心的北京市、金融中心的上海市,有作为省会城市的武汉市、南京市、成都市等大都市,以及作为中国对外交往重要门户的深圳市等。

然而,面对经济全球化的趋势,我国各大城市在参与国际分工合作的能力显得极为单薄。加上近年来众多大城市不断出现环境恶化、资源短缺、人口过多、交通拥堵等问题,使大城市的建设频遭挑战。另外,我国很多中小城镇因资金短缺、交通设施不完善,产业发展后劲相对较弱,经济社会发展速度非常缓慢。这种不协调的城镇化现象,引起了中央和地方政府的重视,经过多年的探索试点,出现了城市群这一新型城市体系。

21 世纪以来,我国公认的已初具规模、正在建设完

善或即将建设的城市群有:长三角城市群、珠三角城市群、京津冀城市群、长江中游城市群、山东半岛城市群、巴蜀(重庆市、四川)城市群、中原城市群、长江中游城市群、海峡西岸城市群、关中城市群、广西北部湾城市群和桂中柳来河城市群等。

从实践来看,城市群作为新型城市体系,其现实意义表现为:

首先,有利于提升中心城市的辐射带动能力。近 10 年来,为推动北部湾城市群的发展,广西以作为中国—东盟博览会举办地的南宁市为中心,投入数百亿元资金,实施沿海基础设施一期、二期大会战,建设南宁—崇左、南宁—北海、钦州—防城港、六景—钦州等高速公路网,推进通信同城化,构建产城融合发展模式,全力打造以南宁市为中心的“1 小时经济圈”,提升了南宁作为中心城市的辐射带动作用,密切了北部湾城市群各城市间的经济往来,增强了北部湾城市群发展的后劲。

其次,有利于加快城市群经济协调发展。从实践来看,抱团建设城市群,有利于加快区域内相关城市的经济协调发展。近年来,随着高速公路、高速铁路、跨江跨海大桥的逐步建成并投入使用,长三角地区基础设施建设日趋完善,城市群空间布局结构已基本形成。“同城效应”日渐凸显,也加速了城市群经济一体化发展步伐,并且由单一的经济一体化向社会、文化、科技、生态等综合性要素的全面一体化发展,实现了区域内经济协调快速发展。据统计年鉴数据表明,2003 年,三地制造业增加值占全国的 25%,2005 年达到 31%。到 2010 年,长三角地区制造业比重按同期汇率计算,达到世界比重的 2.1%。

再次,有利于提高城市群的竞争力。城市群的建设,不仅使各城市的土地资源、矿产资源、技术资源、信息资源和市场资源能够有机整合起来,优化产业布局,也有助

* 课题组成员:李顺明、杨清源、甘自发、陈会连。

于形成政策叠加优势,增强其在国内外的竞争力,提升招商引资的吸引力。1997 年,湖南结合长株潭城市群具备独特的发展条件、优势和潜力,积极谋划并推进长株潭经济一体化建设。2006 年,长株潭被国家列为促进中部崛起重点发展的城市群之一;2007 年被整体纳入国家老工业基地,享受东北老工业基地振兴的政策延伸等。十多年来,按照“规划引导、基础设施先行、重大项目跟进”的思路,探索了规划、行政、法制、改革四个抓手,长株潭城市群的建设取得了阶段性进展,竞争力不断增强。2010 年,该城市群实现 GDP 总量 12 560 亿元,占全省的 79%。其中,作为城市群核心的长株潭三市,沿湘江呈品字形分布,总面积 2.8 万平方公里,人口 1325 万人,分别占全省 13.3% 和 19.2%,GDP 6716 亿元,占全省的 42%。

二、我国城市群发展的成效、主要做法及存在问题

(一) 我国城市群发展取得的成效。

实践表明,城市群的建设和发展所取得的成效非常显著。据有关统计数据显示,珠三角城市群占全国国土面积的 0.3%,占全国人口的 3%,地区生产总值占全国的 9.3%;长三角城市群占全国国土面积的 2%,占全国人口的 6%,地区生产总值占全国的 20%;京津冀城市群占全国国土面积的 2.27%,占全国人口接近 6%,地区生产总值占全国约 10%。也就是说,三个地区加起来 GDP 占了全国的 40%。

这也证明了城市群的发展将是我国今后城镇化的必然趋势。

(二) 各大城市群发展所采取的主要做法。

1. 建立多层面的联席会议制度。联席会议制度,其目的是推动城市群中的各成员城市进行密切交流和互动,实现城市抱团发展的目标。如中原城市群建立了省级直属有关部门与城市的联席会议制度、政协主席联席会议制度、举办城市市长论坛和经济发展论坛等,探讨中原城市群如何把握机遇实现产业承接等议题。珠三角城市群则以广佛肇、深莞惠、珠中江三大城市圈为平台,建立了相应的党政主要领导联席会议、分管市领导工作协调会议、部门协调会议等多层级的协调机制,各城市圈通过不同特色的城市规划,实现经济圈内部优势互补,在推进城市经济社会发展的基础上再实现城市群共同发展。

2. 科学编制全面系统的城市群发展规划。城市群的发展不仅要在总体布局方面进行科学规划,而且还要对教育、经济、科技、信息、土地、旅游、交通、环境保护、就业与社会保障、户籍管理、统计体系等方面进行合理规划。如 2008 年 12 月国家发改委颁布的《珠江三角洲地

区改革发展规划纲要(2008~2020 年)》,就明确了有关规划范围是,以广东省的广州市、深圳市、珠海市、佛山市、江门市、东莞市、中山市、惠州市和肇庆市为主体,辐射泛珠江三角洲区域,并将与港澳紧密合作的相关内容纳入规划。该纲要规划还从产业体系、创新能力、基础设施、城乡一体化、环境保护和资源节约、社会事业发展等方面进行了精心的规划,终极目标就是促进珠三角城市群经济持续高效地发展。

3. 积极推进城市群建设一体化。由于城市群内各城市的不同功能定位,互补性很强,在人流、金融、信息等不同层面上的一体化发展,有助于加强城市经济联系及城市间其他方面的对接。目前我国大多数城市群的建设,都在基础设施、产业发展、交通运输、旅游发展等不同领域的“一体化”做出了许多大胆而有益的探索和试点,并取得了良好成效。如珠三角城市群就在基础设施建设、产业布局、城乡规划、公共服务和环境保护等方面制定并实施了一体化专项规划,使该城市群经济社会发展体系实现有机衔接。长株潭城市群则提出公共交通的一体化、信息网络的一体化等发展思路,实现三市区际公共交通运营一体化管理与信息网络的共享,使三市间的沟通交流更加便利。广西在“北部湾经济区同城化发展推进方案中”提出,到 2015 年北部湾经济区内将优先实现通信、交通、产业、城镇体系、旅游服务、金融服务、教育资源、人力资源社会保障、口岸通关一体化九大领域的同城化建设。

4. 合理规划产业布局,促进产业融合。城市群内产业分工格局是各城市为适应全球、国家或区域内外环境变化,在彼此的竞争中形成和调整的产业结构与空间布局及应用。以京津冀城市群为例,它们依托北京市、天津市、唐山市等中心城市的制造业基础,形成了电子信息、汽车、装备制造、冶金和石油化工五大产业集群。特别是在汽车制造业从过度分散走向高度集中的大趋势下,京津冀也在谋求和加强彼此的分工与合作:北京市着重轿车、越野车的整车制造,天津市在发展经济型轿车的同时注重轿车零部件的发展,河北则围绕京津的汽车整车制造发展零部件制造业和专用汽车制造。

5. 努力强化城市经济功能定位。城市群的发展使区域经济的组织与创新能力逐步加强,产业结构与空间布局不断优化。作为一个有机整体,城市群内部存在着密切的联系,包括资源、金融、市场、信息以及一些集团公司控制的联系更紧密的要素流动,按照市场经济规律合理配置,形成城市间日趋合理的职能分工。

如在中原城市群中,郑州市定位为全国重要的物流中心、先进制造业基地和科技创新基地;洛阳市定位为新型工业城市、科研开发中心和职业培训基地;开封市定位

为国际文化旅游城市以及纺织、食品、化工和医药基地。

在珠三角城市群中,深圳市主要发挥“二传手”和制度创新的实验室作用,发展物流业和高新技术产业及电子装备制造业;香港特区发挥自己的服务业优势以及国际贸易、金融、管理和人才优势和世界自由港优势,成为以现代物流业和金融业为主的服务业中心与高新技术产业基地;珠海市借助其环境优势,以制造业为主,服务业为辅,成为高新技术产业基地和基础工业基地;西岸的中山市、江门市是最重要的家电和五金制造业基地。

(三) 城市群发展存在的问题。

1. 城市功能互补性相对不足。由于每个城市都面临增强竞争力的挑战,为应对外部带来的压力,城市的发展方向将追求自身最优化,在我国主要表现为追求城市 GDP 的增长,而单一追求 GDP 增长的理念,会导致城市群内各成员城市定位混乱,城市特色功能流失,产业结构同质化。

2. 城市群内不合理竞争现象依然突出。以珠三角城市群为例,由于电子商务的兴起,物流业近几年来得到了巨大的发展,随之发展的还有交通基础设施的建设,但这些交通基础设施的建设在珠三角城市群却演变成了城市间的互相竞争,广州市为了与香港特区争夺世界物流中心,新建机场和火车站及扩建广州港,加强对客流和货流的吸引。而香港特区为了保住世界物流中心的地位当然不会坐以待毙,急着上马港珠澳大桥。深圳市则斥资 300 亿元扩建东西港区和深圳机场,意旨掌控国际转口的主导权。在物流业方面珠三角城市群不仅没有形成城市间日趋合理的职能分工,而且还造成了物流产业的严重重复建设,浪费区域资源,降低了整个区域经济的竞争力。^①

3. 核心城市不强,整体发展缓慢。在我国发育比较成熟的城市群如长三角、珠三角、京津冀等城市群内,核心城市为上海市、广州市、深圳市、北京市、天津市。虽说它们在我国经济社会发展中举足轻重,但无法与纽约市等国外发达城市相比较。纽约市属于高发达城市,其经济发展水平可以辐射整个城市群,带动整个区域的经济发展。而我国上述城市经济发展模式还处于吸纳资源而非溢出状态,缺乏龙头带动作用,辐射的经济区域也较窄。

三、推进城市群经济社会科学发展的基本路径及财政对策建议

(一) 基本路径建议。

城市群经济社会科学发展,就是要充分发挥城市群

的功能优势,通过“产业联动”、“市场联动”、“信息联动”、“创新联动”和“资金联动”,整合区域经济,以经济高速发展的中心城为起点,辐射区域内其他城市形成一条条线,最后线线相接形成网络,进而可以高度优化区域的资源,有利于区域经济的发展,提升区域整体竞争力。

1. 积极推进产业联动发展。在城市群发展中,各有关城市要围绕核心城市的产业发展规划,在发展壮大具有明显竞争力的特色优势产业的同时,注重以具有产业领先的企业为主导,带动周边产业的发展,形成产业链条的产业联动模式。这就需要各城市通过沟通和协调,确立产业链环节中的某个主导企业,通过调整、优化相关企业关系,使其协同行动,提高整个产业链的运作效能,从而达到不断增强整个地区的产业竞争力的目标。

2. 科学实施市场联动战略。实施市场联动战略,就是要根据各城市产业的的优势,构建优势互补但不会趋同的市场体系,如生产资料市场、消费品市场、旅游市场、劳动力市场等,不仅能营造城市群内经济社会发展的良好合作氛围,而且使买卖双方能按需交易,降低寻找市场的机会成本。市场是一种有效配置社会资源的价格机制,而市场联动则是为了能使使得城市群的社会资源能充分地、高效地进行配置,从而带动区域经济的发展。

3. 努力构建信息联动体系。信息联动是指通过建立的收集区域信息渠道和发布区域信息平台,使用信息和发布信息双方能及时充分地进行信息的互动,其目的在于通过整合区域的信息,减少信息不对称所带来的影响。

以目前政府信息网站为例,我国大部分城市的做法是每个地方政府建立一个网站,网站内主要是地方政府的信息,缺少与其他地区的信息互动,不利于信息的交流。因此,在推进城市群建设过程中,可以建立一个区域性的信息港,收集和整理城市群内地方政府发布的政策、文件以及资源、产品等方面的信息,并在此基础上对收集的数据进行分类、筛选、对比等,使信息有层次地串联在一起,实现城市间信息传输、集散、共享和服务,扩大地方政府发布信息的范围和影响。

4. 大力推进创新联动工作。党的十八大明确提出,要实施创新驱动发展战略,坚持把科技创新摆在国家发展全局的核心位置,以全球视野谋划和推动创新,提高原始创新、集成创新和引进消化吸收再创新能力,尤其要注重协同创新,增强创新驱动发展新动力,激发各类市场主体发展新活力。

创新联动的目的在于激发企业创造力和扩大企业的

^① 《深圳投 300 亿改造深圳港和深圳机场》,载于《国际金融报》2012 年 11 月 12 日。

生产力,从而提升城市群内各有关企业的竞争力。创新联动的关键在于如何使企业利用城市群整合区域资源的优势,进行技术的革新并且付之实践。其中,技术创新者与企业之间的联系尤为重要,整合城市群区域的技术资源和收集企业的需求信息,将技术资源最大化地利用,确保区域经济获得长足的发展。

5. 合理开展资金联动工作。资金被比作是企业的“血液”,它是企业经营活动正常进行、生存发展的重要保障。当资金环节出现问题时,即使是资产上亿元的大型企业,也会因为几百万元的资金而宣布破产。因此,融资问题成为了我国许多企业做不大做不强的根源。资金联动就是运用已整合好的区域金融资源,帮助企业解决融资问题。例如,政府可通过合并城市群内的地方银行,成立区域性银行,将区域内分散的金融资源聚集起来,聚沙成塔,积少成多。该银行除了对内承担帮助解决融资的问题外,对外还要进行资本投资,增强自身实力。

(二) 助推城市群经济社会科学发展的财政对策建议。

由于城市群不是若干城市在一定空间范围内的自然布局 and 简单组合,城市群能够成“群”的关键在于城市间的紧密联系和协同互动,促进城市间要素自由流动、资源高效配置、基础设施对接、产业关联配套、公共服务均等,充分发挥城市群的规模效应、集聚效应和协同效应。

因此,在城市群建设和发展过程中,应学习借鉴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、欧洲西北部城市群、英国以伦敦为中心的城市群这国外五大城市群的建设经验,努力做好以下几个方面的工作:

1. 创新财政管理体制。借鉴中央对地方财政管理体制和省对市县财政管理体制的基本做法,按照社会公共需要或公共物品的受益范围及城市间的职责划分,合理确定城市群内成员城市的事权和财权。例如,各城市主要承担本辖区范围内政权机关运转所需支出以及本地区经济、事业发展所需支出,而城市间的基础设施对接所需支出,由关联城市召开联席会议按人口、区域面积、资金实力等因素合理分配承担比例;根据事权和财权相结合原则,按税种和收入属地原则划分各市收入,对于城市间开展合作共赢活动所产生的有关税收收入,由各市政府根据贡献能力协商确定地方享受的税收分成比例,并通过“统一计算、分级管理、就地预缴、汇总清算、财政调库”的办法处理各地方财政收入入库问题,确保城市群内各城市的财政收益。

2. 加大城市群内基础设施和社会服务衔接方面的投入力度。为保障城市群内人员、信息、技术、生产资料 and 商品的自由流动,各城市间要加大交通设施的投入力度,尤其在各城市间的结合部应通过合理协商界定支出责任,实现互联互通;加大教育资源、医疗卫生资源等方面的投入力度,满足人员流动所带来的教育、医疗等方面的需求;加大对通信网络一体化、就业管理一体化、五险一金管理一体化的投入,建立健全通信、就业、五险一金信息数据库,方便群众办理各项业务,确保城市群内老百姓得到实惠,实现人人参与城市群建设、助推城市群科学发展目标。

3. 稳健处理城市群内各城市间财权分配争议问题。在城市群建设过程中,各城市为了保证本市经济社会发展和维护自身的财政利益,不可避免地会出现财权分配比例的争议问题,从而导致城市间合作不彻底甚至是部分领导干部干预行业及产业合作的问题。对于这类问题,国外采取了相关措施解决各城市间财权分配争议问题,并取得了良好的效果。

如欧盟国家为推进城市群经济的发展,于 2008 年 2 月通过增值税改革法案。根据这套法案,城市群内部分商业活动(如餐饮、文化、体育、科研、教育、电信、广播电视和电子商务等服务)将不再由服务商所在国征税,而改由发生实际服务消费的国家征收,从而保证了税源与税收的一致性,实现了城市群相关城市的协同发展。

为此我们建议,学习借鉴国外经验,通过召开联席会议制度,使各城市加强沟通和交流,建立财政收入分配协调机制,确保财政收入能按照财源地贡献大小进行合理分配,以实现城市间经济协调可持续发展的目标。

4. 积极探索城市群“共赢合作”的横向转移支付体系。在推进城市群经济社会科学发展过程中,不仅要逐步完善中央对地方的纵向转移支付体系,而且要合理调整完善各省(市、自治区)对市(地区、自治州、盟)以及市(县、自治县、旗),市(地区、自治州、盟)对市(县、自治县、旗)的纵向转移支付体系,更要适当探索构建经济发达城市对为其提供水资源、电力资源、矿产资源、初级产品、劳动力输出等支撑服务的后发展城市的横向转移支付体系。这不仅有利于城市群内各成员城市间进一步加强合作,实现资源合理开发与利用、科学整合国内外市场的目标,而且还有利于实现党中央在十八大提出的“加快转变经济发展方式,促进区域协调发展和推动城乡发展一体化”的战略目标。⑦