

促进欠发达地区中心城市服务业外源式增长的建议

刘 奕

(中国社会科学院财经战略研究院,北京 100028)

摘要: 省会城市是我国服务业发展的主要阵地。近年来,部分省会城市服务业占比出现持续走低现象。究其原因,低利率政策导致服务业投资被挤出、城市扩张带来人口密度下降、服务业层次和效率偏低、空间依赖的城镇化无法为服务业发展形成有效的腹地支撑、片面追求高端服务业发展方式缺乏就业包容性,使区域中心城市内源性的服务业发展模式难以为继。为依托城镇化实现区域中心城市服务业的外源式增长,需发挥中心城市在服务业发展中的辐射带动作用,依靠城市群(城市连绵带)实现空间梯度发展;提高服务业用地效率,防止城市低效扩张;实施有差别的房地产政策,提高规划的包容性;消除投资配置扭曲,引导资金投向服务领域。

关键词: 城镇化; 区域中心城市; 服务业; 外源式增长

中图分类号: F719

文献标识码: A

文章编号: 1007-7685(2015)08-0054-04

DOI: 10.16528/j.cnki.22-1054/f.201508054

区域中心地的省会城市发展服务业,无论是规模经济效应,还是对周边区域的市场辐射或扩散效应,都远比小城市更具效率和竞争力,因而省会城市一直是我国服务业发展的主要阵地。2012年,全国35个区域中心城市^①服务业增加值占GDP比重达48.79%,市辖区服务业占比高达56.03%。总体看,服务业在省会城市的集聚一直在自我强化过程中。在发达地区大城市服务业快速发展的同时,一些欠发达地区省会城市服务业占比无论从全市范围还是市辖区范围看,均出现发展滞缓的现象。据统计,近10年来,在除拉萨之外的30个省会城市中,有16个城市服务业占比出现下行趋势,有超过一半的城市出现服务业对经济增长拉动迟滞。这些城市绝大部分位于中

西部地区,其中既包括南宁、长沙、乌鲁木齐、西安等曾经在全国城市服务业占比中排名靠前的城市,也包括合肥、南昌、郑州、西宁、沈阳等原本服务业占比偏低、目前排名更为靠后的城市。当前,在各地都把服务业占比作为考核地方业绩的主要指标、各省会城市致力于争当区域龙头、提高城市首位度和辐射力的背景下,欠发达地区中心城市应发挥好服务业发展的扩散效应。

一、欠发达地区省会城市服务业占比增长滞缓的原因

(一) 服务业对区域经济增长拉动力减弱

近年来,一些欠发达地区省会城市或市辖区服务业占比连续走低,源于依靠内源性增长的服务业发展模式对区域经济拉动力的逐渐减弱。数

作者简介: 刘奕,中国社会科学院财经战略研究院副研究员。

注: 本文是国家社科基金青年项目“‘十二五’时期加快发展现代服务业的区域对策研究”(批准号:11CJY070)的成果。

^① 包括除西藏之外的30个省会城市和5个计划单列市。

据显示,超过半数的省会城市特别是内陆城市,近年来都经历了服务业乏力带来的增长滞缓。正是在这样的背景下,为保持经济较快增长,一些内陆省会城市选择了重走工业化道路。

(二) 低利率政策导致服务业投资被挤出

在服务业拉动经济增长乏力的同时,欠发达地区省会城市的第二产业占GDP的比重、工业对GDP增长的贡献则保持增加态势。2009年以后,随着房地产限购政策的实施,房地产市场持续降温;缺乏外来人口和购买力流入,加之收入分配中劳动所得的比重持续走低,制约了居民的服务消费能力。这些因素都使以往依靠内部动力就可实现服务业自发增长的模式难以为继。加上近十多年来持续的低利率政策鼓励投资,^[1]客观上刺激资本相对密集的工业部门(尤其是重工业部门)的投资增长,形成对服务业投资和其他资源(如土地)的挤占效应。以上因素使一些城市认为,没有工业化进程的加快推进,服务业的发展就没有稳定的物质基础,正是现在对工业的大投入、大产出,才能确保大城市在较高经济基础上服务业的合理占比。^[2]特别是一些因工业基础较弱导致服务业占比排名较高的欠发达地区省会城市,在经济增长压力下对发展工业表现出强烈意愿。如,合肥市“十二五”规划确定“重点发展新型平板显示及电子信息、光伏及新能源、家电、汽车、装备制造、食品及农产品加工6个千亿元级产业”的目标;郑州市作为中原城市群的核心城市,明确提出大力发展汽车和装备制造业两个2000亿级产业,规模以上工业增加值年均增长16%的目标;而作为国际旅游岛辐射带动中心的海口,在海南西部部署重化工和资源矿产加工业,发展工业的呼声日渐高涨。

(三) 城市扩张带来人口密度下降

2000年以来,内陆部分省会城市的建成区土地面积迅速增加,服务业占比趋势下降的16个省会城市,2012年的建成区面积是2004年的1.88倍。同时,由于市区人口增长速度远跟不上城市扩张的速度,市辖区人口密度持续下降,2012年16个省会城市市辖区人口密度平均为2004年的70%。许多城市为增加建设用地指标,将下辖“县”改设“区”,提出建设“生态城市”或“花园城

市”的目标,加上地铁等公共交通及城市新区等的兴建,“蛙跳式”或零散的扩展形态、土地开发、就业地与居住地的分离等因素,使城市规模越拉越大。低密度带来的结果是,服务业无法达到其实现盈利所需的人口和产业阈值,导致城市服务密度降低,服务业供给不足。

(四) 区域中心城市服务业层次和效率偏低

近年来,一些欠发达地区中心城市服务业增加值占GDP比重与服务业从业人员占总就业人员比重之间的差距逐渐拉大。2011年,我国服务业增加值占比为43.1%、就业占比为35.7%,相差7.4个百分点;而发达城市如上海,二者的差距相对较小,2011年,上海市服务业增加值占比为58%、就业占比56.3%,相差1.7个百分点。^[3]16个服务业增加值占比趋势下降的省会城市中,除武汉外,服务业增加值与就业占比之差均为负值;且部分欠发达地区的中心城市,二者之差呈连年拉大的趋势。这反映了这些城市服务业虽然占比较高但层次和效率实则较低的现实。以南宁为例,2012年以交通运输、批发零售、住宿餐饮和居民服务业为代表的传统服务业就业占南宁市服务业就业的半壁江山。虽然服务业在吸纳城镇化进程中农村剩余劳动力转移方面起到至关重要的作用,使这些城市实际失业率长期维持在较低水平上,但着眼于内需的服务业内生增长模式,如果没有持续的人口和外来投资涌入及收入增长作为支撑,同样会导致服务业的低水平和较慢增长。

(五) 空间依赖的城镇化无法为服务业发展形成有效的腹地支撑

一方面,在空间拓展和产业发展过程中,中心城市没能担负起对临近区域的辐射带动作用,导致区域内产业梯度分工与产城融合的格局一直未能有效形成,中心城市与周边城市在服务业发展上功能定位和协同分工不够清晰,使整个区域服务业发展竞争有余、错位不足。每个城市的服务业发展都自成体系,追求不断增长的新功能,如总部经济、会展中心、物流园区、专业市场、大学城、生态岛、文化创意园区、科技园,使建成区持续蔓延,城市间同构化的服务投资迅速转变为过剩的服务设施产能。另一方面,长期以来资金和用地指标主要向中心城、重点地区、重大项目倾斜,往

往会挤压周边各新市镇的用地指标来贴补平衡,从而使欠发达地区中心城市的工业占比在市辖区范围内持续提高;而中心城市也经常为周边地区画饼充饥。由于周边乡镇产业结构未能转型或在转型初期服务业发展刚刚起步,“退二进三”困难较大;早早纳入中心城市功能体系在很大程度上制约了边缘地区的产业规模和空间布局,既不符合其近期的客观发展诉求,也不利于长远可持续发展。新型城镇化理念的核心是人的城镇化,规模变化和空间变化只是其外在表象;缺乏区域协同、内部循环的城镇化,无法为区域中心城市提供足够的服务空间和腹地支撑;而缺少产业的支撑,大城市周边地区的城镇化道路同样步履艰难。

(六) 片面追求高端服务业发展,缺乏就业包容性

服务业在创造就业岗位方面具有优势,因而发展服务业有利于增加家庭收入并实现包容性增长。然而,近年来区域中心城市在提升产业层次和吸引高技能人才方面不遗余力,促进服务业的政策偏向于发展高知识含量和技术含量的现代服务业,如金融业、信息技术服务业等,而这些行业在创造就业岗位方面往往相当有限。因此,伴随城镇化推进而转移到城市的居民,在地方政府挑选“产业”和“劳动者”的竞争中依然处于劣势,无法在区域中心城市中得到平等的就业及落户机会。价廉物美的生活性服务业是城市软环境的重要体现,对发展知识密集型服务业至关重要。然而,“唯高端”和“以业控人”的服务发展政策导向,既不利于欠发达地区中心城市吸纳城镇化转移的“低端人口”,又无法满足“高端人才”的生活服务需求,不利于提升城市的吸引力。

二、促进服务业外源式增长的政策建议

服务业在经济中占比的提升,从来都是有条件的。服务业包括生活性服务业和生产性服务业,前者的提升依赖于人口集聚和收入水平的提高,后者依托于三次产业的升级和劳动者素质的提高。目前,一些欠发达地区的省会城市选择补上工业化这一课,虽然不失为短期内将经济蛋糕做大、人口增加问题的解决之道,却无法实现产业链延伸、劳动者素质提高。选择服务业外源性增长方式,有利于实现省会城市经济结构提升和收

入结构优化的良性互动,其实现依赖于人口、资金、高技能产业和人力资本等要素集聚。

(一) 发挥中心城市在服务业发展中的辐射带动作用

目前,欠发达地区中心城市服务业集聚正处于持续强化阶段,对服务要素的集聚作用大于扩散作用;在欠发达地区人为推动服务业的多极化发展,将会造成效率损失。促进境外服务投资拉动、外部服务需求扩张、创新性服务业培育及劳动密集型服务业拉动,将有助于中心城市形成城镇化与服务业的良性互动,通过集聚效应和规模效益不断循环并对外辐射能量,运用市场力量将周边地区纳入大城市服务业发展空间体系中,从而带动周边地区发展。为适应新时期城镇化发展路径的转变,欠发达地区省会城市还应依托医疗卫生、教育文化等方面的资源优势,延长公共服务产业链,着力发展健康服务、教育培训、养老服务、文化创意、休闲旅游等新兴服务业,提升城市的宜居度和吸引力,拓展外源式增长的市场空间。

(二) 依托城市群、城市连绵带,实现服务业的空间梯度发展

新型城镇化规划提出改变大城市“一市独大”的状况,并不是要限制区域中心城市发展,而是从建构区域合理产业分工格局角度,提出要依托城市群、城市连绵带实现协同发展,对欠发达地区更是如此。长期以来,制约欠发达地区服务业发展的关键问题不仅在于“中心城市凸不起”,同时也在于“周边城市上不来”。总体看,大部分欠发达地区中心城市服务业规模不大、能级不足,辐射带动能力有限,而城市之间由于空间距离较近、经济联系紧密,已呈现出相向发展的特征。未来,应以整合区域空间和创新区域一体化政策为前提,以都市区空间协调管制和战略性服务设施布局为抓手,积极推进以城市圈、城市带为依托的区域服务业发展格局,使服务业从分散的地方性自主发展逐渐转向都市区网络化整合发展。依托快捷的交通、通讯通信和金融及多种社会服务网络,推动区域中心城市生产性服务业发展,并以此为核心带动相邻地区制造业的发展,在空间上形成生产性服务业集聚与制造业集聚相互协调的布局,形成有竞争力的区域产业链分工和广域产业集聚。同

时,周边中小城市应主动承接中心城市的服务业溢出,实现城市群之间分工、协作和互补的服务业发展格局。

(三) 提高服务业用地效率,防止城市低效扩张

注重产城融合,促进服务业与城镇化协同发展。坚持服务业园区与城区统筹,防止产城分离、城市新区低效扩张;在城市新建居住区内规划的商业、服务设施用地,不可改作他用。年度土地供应要适当增加非居住类服务业发展用地,同时推动服务项目建设向集约型转变,提高仓储物流、文化创意、休闲旅游等服务业发展的土地利用效率,严格控制旅游、物流、商贸等服务业设施重复低效建设或占用耕地;改革和完善服务业用地管理制度,推动土地差别化管理与引导服务业供给结构调整相结合,加强对服务业用地出让合同履行管理,严控打着产业名义炒作房地产或圈地的行为。积极支持以划拨方式取得土地的单位,利用工业厂房、仓储用房、传统商业街等存量房产和土地资源兴办科技研发、信息服务、商务咨询、文化创意等现代服务业,土地用途和使用权人可暂不变更;鼓励在工业园区内建设物流、研发、工业设计等生产性服务业,可参照执行工业用地政策。通过新型城镇化建设挖潜盘活的城镇存量土地和城乡建设用地,优先用于发展服务业;对占地面积较大的项目,按照总体规划,根据投资进度分批供地,保证政府供应的土地及时转化为服务业项目用地。

大城市周边的新市镇要坚持三产联动,把发展新市镇与发展现代产业、园区建设有机结合起来,利用大城市的资金、技术、人才、信息和市场优势,帮助这些地区加快培育包括农业服务业在内的生态型产业;在充分反映当地特色(改善社区环境、彰显地域文化特色)的基础上,为当地居民实现收入增长营造新的服务业发展载体。同时,在建设用地指标有限的条件下,必须从长远发展考虑,合理预留产业发展空间。

(四) 实施有差别的房地产政策,提高规划的包容性

在我国新一轮区域战略规划和政策密集出台的背景下,一些欠发达地区省会城市,当其所在的区域发展战略发生重大变化后,对中心城市辐射

力和承载力的要求必然会相应提高。而一刀切的房地产限购政策,加上城市总体规划从编制到审批需要经历漫长时间,包容性和扩充性不强,可能会对这些城市在集聚人口、吸引投资和集合服务要素方面带来负面影响。因此,应重新审视全国一盘棋的房地产政策和规划审批政策对欠发达地区中心城市的影响;结合欠发达地区中心城市人口迁移以省内为主的特征,除放松限购、限价政策外,对周边地区或省内城市居民松绑购房入户和限贷等约束。编制和调整土地利用总体规划和城乡规划时,充分考虑相关服务业项目、设施的建设用地要求,并将产业规划论证程序前置,在科学研究基础上确定中心城市服务行业的空间布局。

(五) 消除投资配置扭曲,引导资金投向服务领域

长期的低利率使地方政府通过各种融资平台从银行获取大量贷款,在过去几年间,基础设施投资和资本密集型产业(特别是重工业)在欠发达地区省会城市的扩张,不可避免地导致对服务业的资金供给相对减少。值得注意的是,在现行体制下,对基础设施及重工业的投资并非源于较高的名义投资回报,由政府主导的投资可以不计成本,唯一的约束是资金的可获得性。持续的低利率和扭曲的投资回报,极大损害了经济主体特别是中小企业投资服务业的意愿和能力。同样,政府主导的服务业大项目投资,也可能在未来形成新的产能过剩和设施过剩。为从根本上扭转这种局面,应加快推进利率市场化,使不同部门投资的实际回报率与名义回报率趋于一致,从而在源头上消除投资配置扭曲,引导资金合理配置到投资回报率较高的新兴服务业领域。此外,还应创新财富再分配机制,实施富民政策,加强社会福利保障和公共投入,提升居民的服务消费能力。

参考文献:

- [1] 赖平耀,袁跃东. 低利率之困 [J]. 财经,2012(2).
- [2] 阎树鑫,董衡萃,黄淑琳,韩勇. 新型城镇化与城市规划 [J]. 城市规划学刊,2013(9):1-5.
- [3] 陈宪. 观察上海需要增加哪些指标 [N]. 解放日报,2014-02-24.

(责任编辑:李琪)