

第一章

巨變中的中國區域經濟格局



超級城市篇：北京對標華盛頓，上海對標東京， 廣深對標大舊金山

黃漢城

今天，中國最頂尖的城市，正在迎來百年巨變。

北京對標華盛頓，上海對標東京，廣深對標大舊金山的格局，越來越清晰了。

國家意志與市場力量的相互交織，深刻重塑著當前中國三大城市群的面貌。隨之上演的，很可能會是一項史詩級的人口遷移計劃，GDP 考核機制的調整，上億民眾的命運轉折……

上海在膨脹

以前老有人說，上海會成為紐約、倫敦。然而，現在越來越多的跡象顯示，上海正在選擇東京模式。

2013 年，上海地鐵 11 號線羞答答地越過邊界，延伸入昆山界內 6 公里。這個歷史性突破，讓遼闊的大江蘇，終於有了一個小角落與“魔都”實現 1 小時地鐵通勤——中國第一條跨省地鐵從上海市區開到昆山市花橋鎮。

一些買不起“浦西一張床”的年輕人，把家安置在花橋，每天像候鳥一樣乘地鐵往返。不過，雙城生活也只局限於這片狹小地帶，再遠就沒有地鐵了。

按照設想，上海地鐵 11 號線本該與蘇州的軌道網連成一體，直插蘇州心臟。遺憾的是，中國第一條跨省地鐵剛探出頭來就戛然而止了，像是一頭被擊沉的巨獸，一動不動。

上海的擴張野心，夢斷花橋。這一停，6 年過去了。

2018 年 11 月，蘇州軌道交通 S1 號線開始施工，建成後將穿過蘇州工業園區、昆山市區，牽起上海地鐵 11 號線的手。滬蘇軌道一體化突然加速的背後，是魔都正在謀劃擴大勢力版圖。

2018 年 11 月，中國城市規劃年會傳出一個重磅消息，上海正連同江蘇、浙江醞釀出台《上海大都市圈空間協同規劃》，擬定覆蓋上海、蘇州、無錫、

常州、南通、嘉興、寧波、舟山、湖州，陸域面積 5.6 萬平方公里。一個常住人口約 7700 萬人的上海大都市圈呼之欲出。這是一種完全有別於過往的局面。

長期以來，上海奉行單中心思路，導致資源、產業、人口過度向圓心集聚。從長三角的人口分佈來看，上海是主中心，昆山、嘉興、太倉等衛星城是次中心，彼此相對獨立，各自分散，中間還留有大量空白的隔離地帶，最後呈現出來的結果，就是上海都市圈的人口分佈呈現圓心狀。

同樣是土地緊張的東亞地區，東京都市圈的人口分佈卻是發射狀的。這得益於東京都建設了密密麻麻的軌道交通，將周邊的埼玉縣、千葉縣和神奈川縣囊括進來，形成了一個半徑 50 公里的都市圈。

有數據顯示，東京都日間人口數約為 1558 萬人，夜間約為 1316 萬人，每天大概有 240 萬人交通往返。

2019 年，上海的常住人口已高達 2420 萬，接近東京都的兩倍。儘管早前魔都曾簽下軍令狀，到 2035 年將人口控制在 2500 萬左右，但這幾乎是不可能的事。人口往超大城市聚集，是不可逆的自然規律。除非上海自我肢解，經濟大幅下滑，否則遲早會突破這個天花板。

所以，上海效仿東京，悄悄佈局了一場人口大遷移計劃。

首要措施是建設跨市軌道。地鐵 11 號線與蘇州軌道交通 S1 線的對接只是第一步，接下來，地鐵 7 號線也準備對接太倉市，17 號線將西延到蘇州吳江區。而且除了地鐵，一大撥跨市域的城軌和高鐵也在來的路上。按照《上海市城市總體規劃（2017—2035 年）》，上海要建成 21 條城際線，規劃總里程達到 1000 公里以上。^[1]

其次是打通省級“斷頭路”。連接上海與衛星城的毛細血管時有梗阻，有些地方看起來只有幾百米路遠，卻好像天涯海角可望而不可即。據不完全統計，目前上海正在打通 11 條跨省斷頭路，涉及太倉、昆山、嘉善、平湖等地。

1 按照上海的規劃，這 21 條城際線包括城際鐵路、市域鐵路、軌道快線三種系統模式，主要服務於主城區與新城及近滬城鎮、新城之間快速、中長距離聯繫，並兼顧主要新市鎮。設計速度 100—250 公里/小時，平均站距 3.0—20.0 公里，設計運能 ≥1.0 萬人/小時。

上海膨脹的大幕已徐徐拉開。它在嘉興、鹽城搞“飛地經濟”，在周邊衛星城為第三機場選址，開始疏解城市非核心功能……

它展開龐大的觸角，吞下毗鄰的 7 個縣市區。未來將會有越來越多的上海人，離開魔都，分散在大都市圈內，過上雙城生活。

從骨架到血肉，上海越來越像東京。

上海說要打造國際金融中心，但礙於體制機制，始終無法像紐約、倫敦一樣，成為全球資本要素的控制中樞。上海說要建設國際航運中心，地理條件卻天然劣於馬六甲海峽的新加坡，國際中轉難以突破。這與東京何其相像。

放眼全世界，能稱得上全球城市的只有兩個，倫敦和紐約。上海雖然被定位為全球城市，但其實內殼跟東京差不多，只是國際城市。它們都背靠本國的經濟腹地崛起，成為本土貨幣和產品國際化的橋頭堡。它們在全球體系當中，對內服務的職能遠大於對外控制職能。更多的是輻射內部，而不是全球配置。所以其金融中心、航運中心功能只是區域級的，而不是全球級的。

來自世界交易所聯合會的數據顯示，2019 年 2 月上海證交所境外上市公司數量為 0，東京證券交易所為 5 家，兩者均遠遠低於納斯達克-US 的 442 家及泛歐證交所的 159 家。若是考量外匯市場交易量，上海更是無法與其他金融市場同日而語。

表 1-1 2019 年 2 月主要交易所概況（單位：百萬美元）

交易所名稱	上市公司數量（個）	境外上市公司數量（個）	總市值
納斯達克-US	3057	442	11017573.9
泛歐證交所	1255	159	4243868
東京證券交易所	3655	5	5666995.6
上海證交所	1462	0	4789732.1

數據來源：<http://www.world-exchange.org>

表 1-2 2016 年 4 月主要外匯市場交易情況（單位：百萬美元）

金融中心	日均外匯交易量
倫敦	2406301
紐約	1272122
新加坡	517197
東京	399028
香港	436577
蘇黎世	156431
巴黎	180600
悉尼	121271
法蘭克福	116381
上海	20200
其他	888308
總計	6514416

數據來源：<https://www.bis.org>

此外，今天引領世界格局變動的無非是兩股力量，金融和科技。倫敦和紐約憑藉單一的金融屬性晉升為全球城市，而上海與東京卻兩手抓，都是綜合性城市。

所以說中日的世紀之爭，誰贏誰敗，並不是看兩個國家誰的經濟規模更大，而是看上海與東京誰的實力更強。

上海人口是東京的兩倍，面積是東京的三倍，但 2018 年上海的 GDP 只有 3.26 萬億元，僅為東京的 1/2。只有當上海的經濟體量超過東京時，才能說中國真正超越了日本；只有當上海的人均收入超越東京時，才能說中國經濟碾壓了日本。

上海與東京，未來必有一戰。

北京在喊窮

中國向來有一南一北兩個核心。當上海在膨脹的時候，千里之外的北京卻在收縮。

曾經在“帝都”眼裏，江南的富裕是資產階級買辦留下來的。北京一度

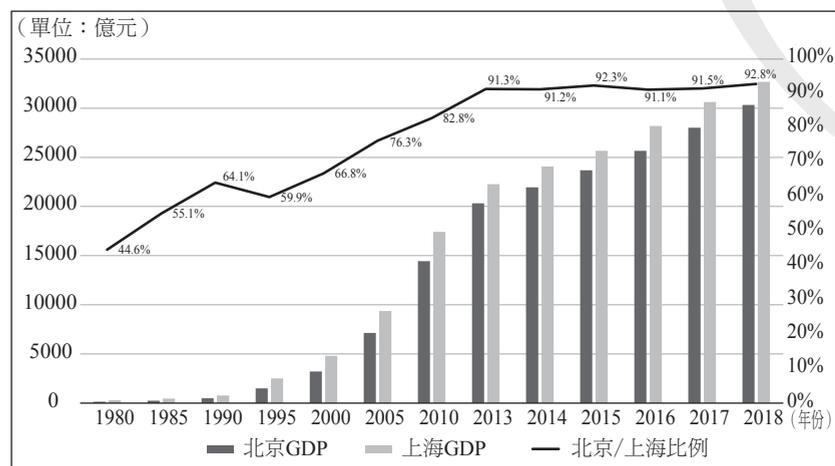
想證明，靠社會主義的優越性，北方也能成為全國經濟中心。所以，在很長一段時間裏，北京不甘心經濟落後，收攬了非常多的資源。遠的不說，近的有擁有 9 萬員工的首鋼拔地而起，有北汽、奔馳等整車廠的鱗次櫛比。

上海有的，帝都一定有。上海沒有的，帝都還是有。好比在金融領域，管理中心在京，市場中心在滬，兩者相隔十萬八千里。每次匯報前，都先得在天上顛簸兩小時。

經歷 40 年奮鬥，北京的經濟規模大有趕超上海的勢頭。1980 年，北京 GDP 僅相當於上海的 44.6%，到了 2018 年，這個數值已經攀升到了 92.78%，為新中國成立以來最高。

然而，就在這個關鍵的時刻，北京的追趕運動戛然而止了。因為今天的北京，正在剝離經濟色彩，強化首都功能。它停辦一些農民工子弟學校，騰退主城區的批發市場，以每天幾千個足球場面積的速度拆除違建，給予貨幣補償讓東城西城區的直管公房退租，通過各種各樣的方式控制人口。它還外遷製造、零售、批發、運輸、倉儲等業態，疏解部分央企、金融機構、百強中學和三甲醫院。設立北京通州城市副中心、河北雄安新區兩個“千年大計”，作為中心城六區的泄洪區。

圖 1-1 北京、上海 GDP 對比



數據來源：國家統計局

現在，中央給北京最重要的兩個定位是全國政治中心和國際交往中心。一個對內，一個對外，前者是服務於中央黨政軍的政務活動，後者是服務於重大外交外事活動。在中心城六區的範圍內，只要是干擾到這兩個核心功能的，都會被中央開啟離心機模式一一甩出。

在新版的北京城市總體規劃（2016—2035 年）中，北京隻字不提“發展首都經濟”，等於正式宣告了將經濟中心的地位讓給上海。最近甚至有傳聞說，東城區、西城區會合併成中央政務區。這個說法的出現，恰好凸顯了北京打造華盛頓的魄力。

不過，話又說回來，經濟要素的外流，其實也意味著 GDP、地方稅收的流失，會造成局部地區的經濟波動。

這兩年北京減稅降負的力度很大，2018 年就為北京市企業減稅約 400 億元。房地產作為傳統支柱行業，因受調控影響也不能發揮作用了。而且最近一兩年還有一連串的大事喜事，比如新中國成立 70 週年、冬奧會、殘奧會等，支出會非常多。

在這個關口上，減量運動就像是最後一根稻草。2019 年 3 月，北京市財政局局長在全國兩會上公開喊窮，向中央要錢要支持，她說北京正面臨城市減量發展帶來的財政收入增速放緩的問題，2019 年“應該說是收支平衡最緊的一年”。北京市市長則在做政府工作報告時，呼籲政府要過緊日子，準備刀刃向內，先把三公經費砍掉 20% 以上再說。關於北京財政緊張的前因後果，我會在後續的章節裏詳細闡述。這裏先按下不表。

中國當代史就是充滿了戲劇性。過去，北京站在鄙視鏈的最頂端，睥睨眾生，未來可能要倒過來，由全國各地來“支援”北京了。

但不管怎麼樣，京津冀版圖站在了百年巨變的起點。未來通州是北京，五環內才是首都。東西兩城，則是大國的權力中樞。這個有著 3000 多年建城史、集中華文化之大成的地方，將作為國家象徵，向全世界展現中國力量。

到那個時候，北京甚至有可能成為中國第一個不考核 GDP 的大城市。

廣州深圳在拆牆

在三大城市群當中，粵港澳大灣區的經濟增長潛力可能是最大的。

京津冀講究政治地位，長三角同質化競爭嚴重，大灣區則互補性特別強。香港是金融中心，深圳是科創中心，廣州是商貿中心，澳門是休閒中心，佛山、東莞是製造中心。

放眼全中國，大灣區的分工專業化做得最好。加上這裏有十分活躍的民營經濟，高度完備的產業鏈條，品種繁多的金融工具。所以在過去 40 年裏，珠三角內地九市飛速發展。

但是，這個囊括 7000 萬人口的大灣區，涉及兩種制度、三個關稅區、三種貨幣。雖然都是中國的一部分，但貨物、服務、資本、人員、信息之間仍然不能自由流動。這裏邊既有地方保護主義的影響，也有頂層設計方面的齟齬。由於壁壘的存在，大灣區的發展逐漸走到了瓶頸。

於是，廣深港捲起了袖子，大力拆牆。

這個地方，正在研究為符合條件的赴港澳開展商務、科研、專業服務等的珠三角九市人員提供更加便利的簽注安排。這個地方，正在支持香港私募基金參與大灣區創新型科技企業融資。這個地方，正在研究進一步取消或放寬對港澳投資者的資質要求、持股比例、行業准入等限制，港澳資本或許將逐漸被視為內資。這個地方，正在研究外國人在粵港澳大灣區內的便利通行政策和優化管理措施。

類似的舉措可以列舉很多。總而言之就是一句話，這裏正在破除政治上的障礙，讓市場起到基礎配置的作用。

美國硅谷之所以能夠稱霸世界，其實就是建立在生產要素可以自由流動的基礎上。要素流動的門檻極低，便於孵化科技。生產要素的流動一旦自由化，大灣區就能迸發出更大的協同效應，廣深也可以更加方便地藉助港澳資源，打造中國的硅谷。

上海雖然也在科技領域發力，但魔都的經濟格局，是國資、外資、民資三分天下，國有資本力量雄厚，這天然注定了上海的創新會更多地受到有形之手的牽制。而廣深的底色是民企，活力更強，效率更高。

隨著牆拆掉得越來越多，“廣深科技創新走廊”的下一步，就是大舊金山的 101 公路。

一場好戲才剛剛上演。

二線城市篇：天花板終於被挪開，中央正在給大城市鬆綁

黃漢城

中國正在加速進入大都市圈時代。

長期以來，中國的城鎮化一直有兩種路線之爭。第一種是發展大城市，像武漢、成都這種有千萬常住人口的大城市，就應該越大越好，最好是人口從 1000 萬增加 2000 萬，再到 3000 萬，充分發揮城市的規模效應。第二種是發展小城市，農民最好是就地城鎮化，少一點跨省流動。

兩種路線打架打得很厲害，中央選擇了第二種。所以，我們的城鎮規劃思路一直是“控制大城市人口、積極發展中小城市和小城鎮”。為此，中國還配置了非常嚴格的戶籍制度和土地制度。

但現在有越來越多的跡象顯示，中央正在給大城市鬆綁。

今後的城鎮化進程將貫穿一個新的主題，叫作“馬太效應”：強者愈強，弱者愈弱，所有的資源都會集中在少數幾個城市。這個過程會持續很多年，直至中國的城鎮化進程接近尾聲。

可以預料，未來中國的區域發展只會有一個贏家——大城市。

兩朵“惡之花”

2014 年，中共中央和國務院印發了《國家新型城鎮化規劃（2014—2020 年）》。在這份頂層設計文件中，中央提出“特大城市要適當疏散經濟功能和其他功能，推進勞動密集型加工業向外轉移……把加快發展中小城市作為優化城鎮規模結構的主攻方向……有重點地發展小城鎮……中小城市數量增加，小城鎮服務功能增強……促進大中小城市和小城鎮協調發展”。

為此，中國還量身配套了一個大招：全面放開建制鎮和小城市落戶限制，中等城市落戶限制則有序放開，大城市落戶條件合理確定，特大城市嚴格控制人口規模。

潛台詞就是說：現在的農村太凋敝、太空心化了，你們大城市都給我悠著點，北上廣深不能再大了；南京、天津等強二線城市也不要盲目拉人頭

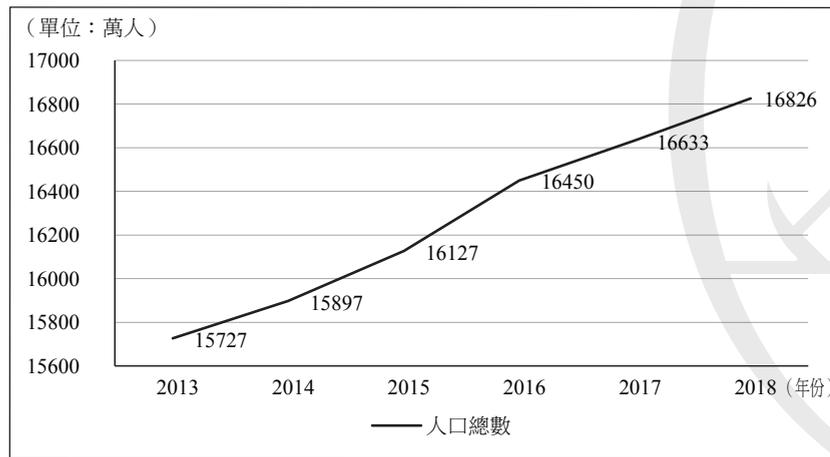
了；可以的話，廣大中西部的農民朋友們實現就近、就地城鎮化吧。

這種“控制大城市人口、積極發展中小城市和小城鎮”的規劃思路，間接催生了兩朵“惡之花”，即高房價和城鄉割裂。

第一，有限的用地指標多傾斜到了中西部，沿海大城市拿到的徵地指標較少，與自身的經濟體量完全不相匹配，助長了大城市“擠牙膏”式的賣地模式，其住宅用地供應極其有限，跟不上人口流入速度，最終導致房價攀升，租金高漲，並傳導至勞動力成本，驅逐模式開啟。

第二，堅硬的戶籍壁壘將低端勞動力拒之門外，很多農民工為大城市燃燒了大半生青春，最後還是落不了戶，享受不到該有的公共服務，最終逃回衰退的十八線老家，這樣就拉低了全社會的消費能力，加劇了階層固化。

圖 1-2 中國 GDP 前十名城市（港澳台除外）常住人口總數變化



數據來源：國家統計局

而且從 2013 年至 2018 年，中國十大城市的人口還是增加了 1099 萬人。強行控制大城市人口被事實證明難以辦到。

所以，我們很有必要重新探尋最開始的那個問題：中國的大城市是不是真的很大了？已經大到不能再大了？

土地的天花板被頂開

毋庸置疑，天津、蘇州、成都、武漢、南京、重慶、杭州等大城市所表現出來的城市病，已經嚴重到了讓中國的領導人、城市治理者還有普通市民都感到了揪心。各種資源緊張，交通擁堵，環境惡化……彷彿中國大城市暴露出來的所有城市病，都是因為太大，或者人多。但如果我們拉出美國的大城市做對比，又不禁令人撓頭，有那麼一點百思不得其解。

表 1-3 2016 年中美前十大地區對比

城市	GDP (億元)	都市圈	GDP (億元)
上海	28178.65	紐約	110401.35
北京	25669.13	洛杉磯	66163.08
廣州	19547.44	芝加哥	43663.90
深圳	19492.60	華盛頓	33837.37
天津	17885.39	達拉斯	33443.48
重慶	17740.59	舊金山	31567.68
成都	12170.23	休斯敦	31362.77
武漢	11912.61	費城	28643.89
杭州	11313.72	波士頓	27873.59
南京	10503.02	亞特蘭大	24555.19
總額	174413.38	總額	431512.30
中國	744127.00	美國	1119316.02
佔比	0.234386576	佔比	0.385514271

注：美方數據按 2016 年人民幣平均匯率 1 美元兌 6.64 元人民幣折算

數據來源：美國經濟分析局 BEA、中國國家統計局

美國的國土面積與中國差不多，GDP 總量也最為接近，一個世界第一，一個世界第二。又加上美國都市圈的面積與中國行政市的面積相當，人口規模接近，因此具有一定的可比性。

根據我們的統計，美國前十大都會區的 GDP，佔全美的比重竟然達到 39%，遠比中國的 23% 要高。並且其人口佔比也絲毫不遜色於中國。

這個事實點明了一個悖論：美國是一個用腳投票的國家，基本按照市場機制運作，如果美國的發展態勢代表了城市化未來發展的方向，那麼中國城市化的馬太效應似乎正走在正確的道路上。

而且，我們的集中度不是太高了，而是還不夠。之所以出現了很多問題，那一定不是因為人多，而是其他方面出了偏差。

比方說，在之前很長一段時間內，如果市中心並非歷史文化保護地帶，那麼城市基本會走上單中心發展路徑，市中心承載了過多的就業資源，導致職住嚴重分離，上下班高峰時段交通擁堵。比方說，我們在建設新城時，偏好大馬路、大廣場、大商場，導致汽車保有量有增無減，加劇了汽車尾氣排放和交通擁堵。

或許是意識到癥結所在，高層的城鎮化思路也逐漸產生位移。

2018 年 3 月，國務院辦公廳出台《跨省域補充耕地國家統籌管理辦法》和《城鄉建設用地增減掛鉤節餘指標跨省域調劑管理辦法》，給大城市更加靈活的用地指標。2019 年 2 月，國家發改委又出台了《關於培育發展現代化都市圈的指導意見》，提出要放開放寬除個別超大城市外的城市落戶限制，在具備條件的都市圈率先實現戶籍准入年限同城化累積互認，加快消除城鄉區域間戶籍壁壘，統籌推進本地人口和外來人口市民化，促進人口有序流動、合理分佈和社會融合。

這幾份文件的出台，標誌著中央的態度已發生了一百八十度的轉變。中央正在扶持大城市。其中最大的突破，就是土地制度的突破。

我們以前老說大城市土地緊張，無地可用，其實我們絕大部分大城市並不缺地，而是缺徵地指標。

比如，廣州、南京、杭州等地，城市建成區的面積其實佔比並不算高，大量的土地是耕地或者丘陵，但是光有這些土地是沒有用的，最關鍵的是要有“徵地指標”。只有拿到徵地指標，大城市才能夠去徵地，將其轉化為國有建設用地，投入市場使用。

但是，大城市的徵地指標非常有限，因為大量指標其實是傾斜中西部

的，大城市能拿到手的很少，遠遠不夠用。以往的土地指標，會以四五年為一個周期，提前分配下來，大城市用完就沒了，除非是遇到奧運會這類國家工程，一般不會再額外增加。用地指標緊缺是大城市擴張的最大障礙。

現在好了，國務院出台的兩份文件相當於開了一個口子，現在貧困地區把農村的宅基地、經營性用地復墾為耕地後，可以把這些多出來的指標，跨省賣給發達地區。這意味著未來大城市可以徵更多的地，蓋更多的住宅和工業園，容納更多的人口和產業。

2019 年 4 月 8 日，為深入貫徹落實中央經濟工作會議精神，國家發改委發佈了《2019 年新型城鎮化建設重點任務》，再次強調要深化“人地錢掛鉤”的配套政策：

深化落實支持農業轉移人口市民化的財政政策，在安排中央和省級財政轉移支付時更多考慮農業轉移人口落戶數量，2019 年繼續安排中央財政獎勵資金支持落戶較多地區。全面落實城鎮建設用地增加規模與吸納農業轉移人口落戶數量掛鉤政策，在安排各地區城鎮新增建設用地規模時，進一步增加上年度農業轉移人口落戶數量的權重，探索落戶城鎮的農村貧困人口在原籍宅基地復墾騰退的建設用地指標由輸入地使用。

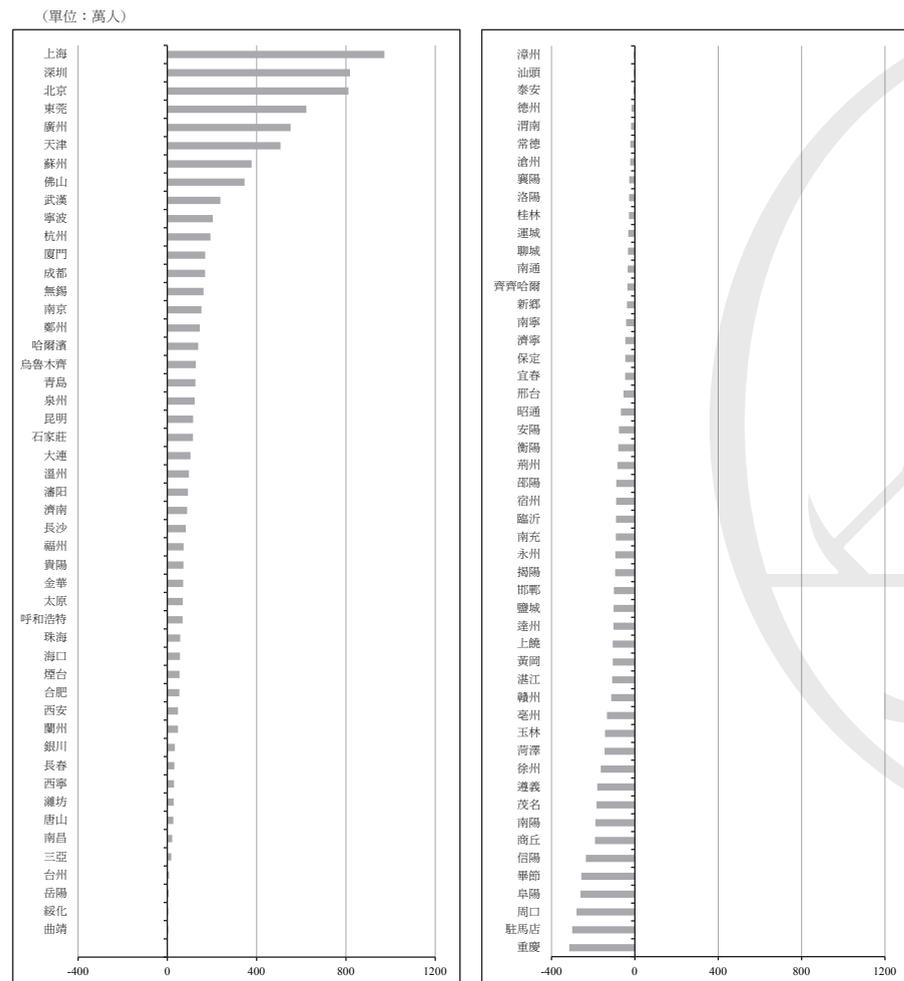
土地的天花板終於頂開了，大城市的發展可謂前途無量。

發改委說，要放開放寬除個別超大城市外的城市落戶限制，釋放出的信號再明顯不過了：未來除了北京、上海這類做減量發展的“超大城市”，處於“特大城市”序列的二線城市，將得以快速擴張。

中小城市開始萎縮

今天，中國的城鎮化率已經達到了 58%。任澤平等人的研究表明，按照世界的普遍經驗，一個國家的城鎮化率一旦超過 55%，就會開啟城鎮化的第二個階段，即大都市圈化階段。

圖 1-3 2017 年中國百城淨流入人口（唐山、綏化、齊齊哈爾、上饒、長春根據相關數據估算）



數據來源：國家統計局、各地國民經濟與社會發展公報

什麼意思呢？就是以前的城鎮化，是農村人口向城市轉移，所有規模的城市都能“雨露均沾”，不管你是大城市還是小城市都能擴張。而進入大都市圈化時代後，中小城市的人口增長會開始放緩，甚至會出現人口淨流出，中小城市人口跟著農村人口一起向大城市轉移，進入大城市的中心、郊區和衛星城，從而形成大都市圈。全世界發達國家的發展路徑都是這樣的。

智谷趨勢統計了中國一百個城市後發現，中國已進入了一個中小城市通縮的新時代。我們統計的這一百個城市要麼是經濟大市，要麼是人口大市，包括了省會城市、計劃單列市、經濟特區和人口超過 500 萬的城市。結果我們用 2017 年常住人口減去戶籍人口發現，這 100 個城市當中有 51 個城市的人口在淨流出。

清華大學副研究員龍瀛也做過統計，2000—2010 年，中國 5 萬多個鄉鎮和街道辦事處，其中有 1 萬多個的人口在流失。請注意這裏的統計區域，是“鄉鎮”和“街道辦事處”。換句話說，中國人口變少的地方不光是農村，還有城市。

可以預見，除了京津冀、長三角、大灣區三大都市圈以內的三、四線城市，其他中小城市難逃“收縮”的命運。

與此形成鮮明對比，自 2018 年開始，有一個詞開始熱了起來，叫作“強省會”，幾乎全國各地都在搞強“市”擴張。2011 年合肥拆分巢湖市，2016 年成都吃了簡陽市，2017 年西安代管西咸新區，2018 年濟南又吞了萊蕪。這幾年強省會的動作越來越頻繁了。

或許，以後贏家只有一個，那就是大城市。