

粵港澳大灣區視域下的珠三角城鎮化： 歷程、動力與路徑

曹佳斌 王 瑒

[提 要] 內嵌於國家經濟體制轉型過程中的珠三角城鎮化,始終與國家制度變遷及政策體系演進相輔相成。過去大規模高速城鎮化暴露出的問題與短板,既反映發展過程中的階段性挑戰,也體現轉型體制本身的內生束縛。以促進要素市場化流動為內核的體制機制改革,助推了珠三角在促進區域經濟快速增長中實現大城市興起與城市群形成。在建立完善更高水平開放型經濟新體制進程中,堅定不移深化要素市場化改革和體制機制創新,仍是推動珠三角城鎮化和粵港澳大灣區建設世界級城市群的核心引擎。

[關鍵詞] 城鎮化 城市群 珠三角 粵港澳大灣區

[中圖分類號] F129.9 [文獻標識碼] A [文章編號] 0874 - 1824 (2021) 01 - 0026 - 10

作為發展中大國,中國城鎮化始終與工業化在相輔相成中快速擴張。改革開放至今,中國常住人口城鎮化率年均提高超過 1 個百分點,這種增長績效放眼全球也毫不遜色。珠江三角洲內地九市(下文簡稱“珠三角”)作為改革開放的先行地和引領者,根植於國家從計劃經濟體制向社會主義市場經濟體制轉型過程中。從 20 世紀 80 年代開始,珠三角製造業漸進式嵌入全球價值鏈分工體系之中。受益於快速工業化,珠三角城鎮化起步早、速度快,2019 年城鎮化率達到中等發達國家水平,但過度依賴外來廉價勞動力以及低環境成本的低價工業化模式,進一步阻礙了珠三角城鎮化提質增效。在闊步進入全面建設社會主義現代化國家新征程中,國家將珠三角與港澳一並納入粵港澳大灣區城市群整體規劃,這是珠三角推進高質量城鎮化的重大戰略機遇。在更高水平開放型經濟新體制中,珠三角攜手港澳,共同探索一條符合區情、獨具特色的城鎮化道路和模式,繼續為全國新型城鎮化推進發揮一定的示範引領功能。為此,我們首先簡要梳理珠三角經濟轉型過程的城鎮化演變歷程,重點闡述兩階段城鎮化的基本特徵,探討其中的驅動因素,並以加快推進珠三角和粵港澳大灣區城市群建設為切入視角,概述性闡述促進珠三角城鎮化高質量發展的推進路徑。

一、城鎮化歷程與階段特徵

珠三角作為改革開放的試驗田和排頭兵,其城鎮化建設立足於國家對社會主義市場經濟的偉

大探索,並與經濟體制漸進式改革和持續擴大開放相輔共進。縱觀歷史,珠三角逐步探索出一條具有地域優勢和特色的新型城鎮化道路,其中經歷過幾次比較大的轉型與調整。基於城鎮化發展路徑與政策演化邏輯,我們將珠三角城鎮化發展大致劃分為兩個緊密關聯又相對獨立的演進階段。

(一)傳統城鎮化歷程及特徵

與全國其他地區類似,珠三角也是在農村經濟改革率先取得突破後步入經濟發展新軌道的。20世紀70年代末開始,珠三角“遍地開花”的鄉鎮企業在“離土不離鄉、進廠不進城”的工業化基調下“異軍突起”,為就地城鎮化的第一次高潮按下重啓鍵。在承接香港製造業轉移以及發展加工貿易產業後,珠三角農村經濟被激活,城鎮化進程加速。1992年鄧小平發表“南方談話”,經濟體制改革釋放的發展潛能更加強勁,珠三角以更快步伐推動鄉鎮一級的工業實力提升和城鎮化擴張,粵東西北以及全國中西部地區的農村勞動力以前所未有的規模,“離土又離鄉”式地湧入珠三角。由於人們生活水平逐步提高,國有企業改革全面推進,城市民營經濟尤其是服務部門迅速崛起,日益壯大的外來人口規模帶來巨大的城市生活消費需求,珠三角城市由工業發展主導逐步轉變為第二、三產業並舉。2001年中國加入世界貿易組織之後,廣東加快“引進來”與“走出去”的步伐,珠三角出口結構開始轉向高新技術產品、機電產品和高附加值產品,深圳、東莞、佛山等外貿依賴度較高的城市迎來爆發性增長。2008年全球金融危機對珠三角造成巨大負向衝擊,行業深度調整步伐加快,部分民營中小企業關停倒閉,“農民工返鄉潮”的出現倒逼珠三角製造業加大科技投入和自主創新力度,並着力發展現代物流、金融、會展等生產性服務業。粗略概括,該時期珠三角城鎮化呈現以下階段性特徵:

一是城市與農村出現分離,城市規模急劇擴張,並呈現內圈集聚結構。改革開放初期,得益於鄉鎮企業和外資企業投資設廠,珠三角創造了大量就業機會,極大推動了早期城鎮化進程。自1980年到1993年,珠三角鄉鎮企業由原來的3.1萬個迅速增加到40.4萬個,就業人數從79.8萬人增長到1462.5萬人,增速遠高於同期全國和全省平均水平。^①廣州作為廣東乃至華南地區的經濟、金融、貿易和資訊中心,在珠三角擁有強“單核”地位,首位分布特徵明顯。在港資以“三來一補”等形式廣泛參與珠三角的產業經濟活動後,珠三角城鎮空間在以香港為主導的空間牽引下快速擴張,形成以廣州、香港為核心、經濟聯繫較弱的城鎮連綿區。實際上,作為香港對內投資設廠的“頭站”,珠三角改革開放初期的製造業和人口分布高度依賴於與香港的距離,並呈現出以珠江口為內核的圈層結構,這在珠江東岸“港深莞”城鎮發展走廊中表現明顯,而廣州、深圳兩市功能聯繫反而不強。在亞洲金融危機以及中國加入世界貿易組織之後,香港對珠三角的輻射影響力有所削弱,廣州與深圳分別依托省會城市的行政優勢和經濟特區的制度優勢,大幅提升各自的城市地位與能級,並與周邊城市產生一定的產業聯繫。

二是土地城鎮化外延式擴張無序,土地利用效率亟待提升。儘管長期以來國家對集體土地實行產權嚴控,但依然留出鄉鎮企業可使用集體土地的口子。改革開放初期,珠三角鄉鎮企業佔用大量集體建設用地,村集體以經營土地、收取地租的供地機制恰好契合當時港台產業轉移的時代背景,加速了農村工業化進程,並承擔了鄉村城鎮化建設的部分功能。從土地利用形態看,珠三角空曠的平原農田在蔓延的城市和工業建築下消失殆盡,由初始散點狀的先發地區沿着交通幹線向四周擴散,形成“工廠+村莊+鎮區+道路”零散且複雜的分布格局。這種“半城半鄉”碎片化的土地功能利用造成土地實際利用低效率。由於布局過多低端製造和高污染產業,珠三角部分城鎮公共服務設施用地比重偏低,環境承载力急劇下降,給城市更新、新產業替代和環境保護增添不少挑戰。

在 1994 年分稅制實施後，地方政府受 GDP 指揮棒的影響，“攤大餅”式地徵收國有土地推進招商引資，導致空間景觀的破碎。在現有制度環境下，珠三角政府這種自上而下的城鎮化推進路徑與自下而上探索利用集體土地推進的城鎮化路徑互相分隔。在廣州、佛山、東莞等城市邊緣地區，出現國有產權和集體產權空間同步競爭空間發展權，甚至暴露出“在集體土地上建設城市”的特殊現象。從土地利用強度指標分析，珠三角不少城市已開發過度，2012 年深圳和東莞的土地利用強度超過 45%，中山和佛山在 35% 左右，都超過國際公認的 30% 的警戒線。^②

三是人口和產業空間分布從“小集聚，大分散”往“大集聚，小分散”過渡。有學者將珠三角從改革開放至 21 世紀前十年的城鎮化空間格局演變概括為從“小集聚，大分散”的均衡分布發展到“大集聚，小分散”的集約化格局。^③早期，珠三角由於“村村點火、戶戶冒煙”的鄉村工業化，映射在人口就業和土地利用上，就表現為就業人口“就地轉移”，建制鎮建設用地增長快於城市建設用地。由於跨國公司成本與市場導向的牽制，早期珠三角依托港資進入全球產業鏈分工體系中大多僅參與加工製造環節，研發和營銷等高端環節“兩頭在外”，擠壓了珠三角本地配套企業往全球價值鏈“微笑曲線”兩端攀升的空間，也阻礙本地產業橫向分工體系的培育壯大。在這種產業分工格局下，珠三角各市企業及產業間聯繫不強，經濟聯繫鬆散。在承接來自中國台灣、日本和歐美電子信息和汽車製造等部分資本和技術密集型產業後，珠三角在產業升級中實現城市基礎設施升級、功能提升和腹地空間拓展。此外，政府主導下的交通基礎設施投資建設，為珠三角形成巨型多核心的城鎮群連綿地帶提供了底部支撐，廣州、深圳、東莞、佛山等大城市成為人口和產業集聚的重點。

（二）新階段城鎮化歷程及特徵

珠三角經過 30 餘年的發展積累起雄厚的經濟基礎，也成為全球製造業高地。但過去珠三角城鎮化快速推進過程中，積累的經濟、社會和環境的矛盾在一定程度上被經濟的高速增長所掩蓋。比如城鎮化協調機制尚不健全，城市間內在緊密聯繫、互補性功能分工不足；大中小城市、珠江東西岸城鎮化發展不均衡；城市創新功能不強，城市軟硬環境尚不利於充分集聚創新要素、激發創新活力、擴散創新知識；區域環境治理緩慢，可持續發展的環境基礎脆弱，等等。2012 年，黨的十八大首次提出堅持走中國特色新型城鎮化道路，這個“新”就體現在更加注重以人為核心，堅持高效、包容和可持續的城鎮化，對於邁過高速擴張階段的珠三角城鎮化提出了更高標準和要求。概括而言，該階段，珠三角城鎮化呈現了一些新的特徵和問題。

首先，區域經濟都市圈化，核心城市輻射引領力顯著增強。受益於區域交通基礎設施（尤其是城市軌道交通）更加立體化網絡化，珠三角城際通勤與生活更加便捷化，產業交流與互動更加頻繁化。在珠三角與港澳對接方面，三地正加快建設以公共基礎設施為主的“硬聯通”，也加速推動包括投資、貿易、就業、就醫、社保等便利化為主的“軟對接”。在珠三角核心城市的輻射帶動下，城市體系從以廣州為強單核，過渡到廣州、深圳為核心圈層的扁平化結構，進一步升級為以廣州、深圳為核心，佛山、東莞為第二梯隊的層級式結構。“廣—佛”及“深—莞”已經形成產業深度協作、社會民生融合緊密的都市圈。同時，在粵港澳大灣區內，廣州、深圳與作為國際大都市的香港與澳門，共同構成大灣區的第一圈層。2020 年，全球最著名的城市評級機構之一——GaWC 通過量化世界城市在金融（銀行、保險）、廣告、法律、會計、管理諮詢五大行業的全球連通性，以衡量城市在全球高端生產服務網絡中的地位及其融入度。在其最新公布的《世界城市名冊 2020》中，香港（第 3 位）、廣州（第 34 位）和深圳（第 46 位）都入圍世界一線城市。這表明大灣區內部的三大中心城市國際影響力和綜合能級在全球範圍內都得到廣泛認可。

其次,人口持續向少數核心城市和都市圈集聚,新生代流動人口更願紮根大城市。具有高人口密度或經濟密度的大城市因集聚效應,帶來資源配置效率和全要素生產率提升,並形成對周邊地區的外溢效應。這種集聚經濟仍在珠三角大城市發生。有關數據顯示,2016~2019年廣州、深圳都以較為寬鬆的人才政策加碼“搶人”,兩市常住人口年均淨流入都達28萬,較2011~2015年均有大幅增長。從流動群體特徵看,根據《中國流動人口發展報告2017》,以“80後”、“90後”為代表的新生代流動人口已成為流動人口主力軍,2016年新生代流動人口佔全部流動人口比重已達64.7%。新生代流動人口受教育程度高,專業技術水平強,更願意選擇融入在工資水平高以及更多專業化需求的大城市安家置業,而且他們呈現從亦工亦農向全職非農轉變,從城鄉雙向流動到融入城市轉變,從尋求謀生向追求發展轉變。^④由於新生代流動人口長期化趨勢增強,流動模式也從“候鳥式”逐步轉向“家庭式”,流動人口在流入地生育、就醫、養老的比例不斷上升,對流入城市的公共服務和社會保障需求持續增長。

表1 大灣區各城市2019年主要經濟指標

城市	面積 (平方公里)	常住人口 (萬人)	GDP (億元)	經濟密度 (億元/ 平方公里)	人口密度 (人/ 平方公里)	人均GDP (萬元)	服務業 比重(%)	常住人口 城鎮化率 (%)
香港	1,106.7	750	25,288.6	22.85	6,778	33.68	93.1*	100
澳門	32.8	68	3,718.3	113.36	20,720	53.93	95.8*	100
廣州	7,249	1,530.6	23,628.6	3.26	2,111	15.64	71.62	86.46
深圳	1,997	1,343.9	26,927.1	13.48	6,729	20.35	60.9	100
珠海	1,736	202.4	3,435.9	1.98	1,166	17.55	53.8	90.72
佛山	3,798	815.9	10,751	2.83	2,148	13.18	42.3	95
惠州	11,347.4	488	4,177.4	0.37	430	8.56	43.2	70.76*
東莞	2,460	846.5	9,482.5	3.85	3,441	11.25	43.2	92.10
中山	1,784	338.0	3,101.1	1.74	1,895	9.27	48.9	88.40
江門	9,507	463	3,146.6	0.33	487	6.82	48.9	66.71
肇慶	14,891	418.7	2,248.8	0.15	281	5.39	41.7	48.63

註:加*號者為2018年數據。資料來源:珠三角城市資料來源於政府統計公報,香港、澳門數據分別來源於香港政府統計處、澳門統計暨普查局。

第三,城市內部“二元結構”凸顯,區域城鎮化發展欠平衡。即使與京津冀、長三角等流動人口較多的城市群相比,珠三角流動人口規模佔常住人口比重也偏高。以深圳、東莞為例,2019年深圳戶籍人口為495萬,東莞僅251萬,但常住人口分別達到1,344萬及846萬。在人地錢掛鉤等政策尚未完全落地、多元化的成本分擔機制還未健全的情況下,地方政府一般以戶籍人口為依據主導公共服務支出,導致非戶籍人口在享受子女入托入學、婦幼保健、老人看病就醫等均等化的基本公共服務方面與戶籍人口存在較大差距,推進外來農業轉移人口市民化的挑戰巨大。在珠三角內部,城鎮化發展水平表現出一定地域差異。就2019年常住人口城鎮化率指標看,在珠江東岸的深圳、東

莞與惠州,相對高於珠江西岸的珠海、中山和江門;除深圳早已完成人口城鎮化外,佛山、東莞和珠海人口城鎮化率超過 90%,廣州和中山也超過 85%,惠州和江門達到 65%以上,但肇慶僅為 48.6%,甚至低於廣東(71.4%)和全國平均水平(60.6%)。

二、城鎮化驅動力

根據世界城鎮化發展的一般規律,珠三角城鎮化在經歷高速城鎮化後,正處於提質增效的關鍵期。在國家漸進式改革與擴大對外開放宏觀戰略指引下,過去珠三角依賴政策優勢、區位優勢和稟賦優勢,在系列城鄉、戶籍與土地制度配合下,自主探索出一條符合實際和支撐條件的城鎮化道路。進入城鎮化發展新階段,珠三角持續配合以要素市場化改革為主的經濟體制改革,加快實現勞動力、土地等生產要素的跨空間、跨領域、跨部門的有效配置。

(一) 傳統城鎮化的驅動力

珠三角最早城鎮化的直接動力源於鄉村工業化。作為中國鄉村工業化的重要起點,珠三角鄉鎮企業迅速成長為農村經濟增長的重要支柱,並誕生許多各具特色的發展模式,促進個體私營經濟和鄉鎮工業的繁榮。20 世紀 80 年代港資的進入加速珠三角城鎮化的崛起。由於中央賦予的特殊政策以及毗鄰港澳的獨特地理和人文優勢,珠三角率先承接了第一輪來自香港的輕紡、玩具、鐘錶、小家電等輕工和傳統勞動密集型加工業,形成“前店後廠”的地域產業分工模式。據統計,1990 年代中期,香港 80%~90%的塑膠業、85%的電子業、90%的鐘錶業和玩具業都遷到珠三角。歐美、日本和中國台灣地區也看中珠三角的綜合成本優勢,將國際資本、技術和產業落地珠三角。在外部資源的帶動下,珠三角本土企業逐步建立一定的經貿聯繫,開始了工業化資本積累,並形成推動城鎮化的驅動力。以東莞為例,港資企業是推動東莞改革開放後經濟起飛的第一輪外部力量。由於跨國公司的布局,外向型製造業產業鏈前端的生產原料、資本設備、技術或樣式以及後端的銷售都由香港連接的外部市場提供,東莞僅作為全鏈條的“加工車間”。儘管如此,東莞加工製造攢下的財富和稅收,成為企業擴大再生產以及地區城鎮化建設和經商環境優化的重要資金來源。

在 2000 年之前尤其是 20 世紀 90 年代中期,珠三角城鎮化處於黃金發展期。隨着珠三角城市經濟規模和輻射引領力不斷提高,農村地區形成兩種發展邏輯並呈現其差異。一個是“中心—外圍”的地域發展模式。隨着工業化進程和市場經濟的持續推進,珠三角核心城市依托外圍農村集體土地構成的巨大隱性市場,極大拓展製造業腹地和城市服務業發展空間,也為數以千萬計的外來勞動力提供了棲身之所。離核心城市最近的外圍農村變成了“城中村”。這類農村是城市與鄉村接軌的圈內農村,由於依靠大城市,先是用土地換來“一夜暴富”;其次依靠工商業、出租業維持生存,其經濟水平一般來說相對發達。但城中村使農民失去了土地依托、丟了農民職業身份、改換了農村生活形態。實際上,城中村在很長一段時期都被視為城市“毒瘤”,在涉及城中村改造時往往牽扯到複雜的人情關係、難解的經濟補償。另一個是依托地方產業專業化衍生推開的專業鎮模式。珠三角存在一批相當數量的鎮(區),以生產一種或數種工業產品為主導,實現科、工、貿一條龍,產、供、銷一體化。由於資源、技術、人才和信息相對集中,專業鎮經濟規模大、專業化配套協作程度高,以“小企業、大產業”、“小商品、大市場”的產業組織型態構成具有產業優勢的專業鎮經濟。珠三角專業鎮基本涵蓋了服裝、食品、玩具、電子、家電、建材等眾多日常消費產品領域,比如:東莞市厚街的傢俱、虎門的服裝;佛山市北滘的家電、石灣的陶瓷;中山市古鎮的燈具、小欖的五金,等等,都業已成為享譽全球的產業集聚地。從具體實踐看,珠三角專業鎮或者圍繞大城市生產生活需求

進行供給配套,或者以本地歷史上業已形成的專業化市場為支撐,但都依賴高度精細的產業分工與交易基礎,^⑤這恰恰體現珠三角商品意識強的文化基因、雄厚的民營經濟根基。總體來說,這條專業化路子在改革開放的激蕩中培育出了相對強大的產業體系和核心競爭力,也構成珠三角城鎮化建設中不可或缺的市場力量。

進入 20 世紀 90 年代後至 21 世紀初,外資外貿進一步成為推動珠三角城鎮化的重要助推器。在總結推廣經濟特區成功經驗基礎上,全國擴大對外開放的步子邁得更開,“三來一補”企業逐漸轉為“三資”企業,“三資”企業依托雄厚的資本、先進生產技術和更好的專利與品牌,對本地私營企業形成較強的帶動示範效應。來自日韓及中國台灣的大量電子通信類低端加工和裝配業,以及全國各地的外來務工人員,共同推動珠三角城鎮化快速擴張。在 2001 年中國加入世界貿易組織後,伴隨新一輪全球化的深化,珠三角開始直接承接日本及歐美跨國公司部分高端產業轉移,但也面臨來自全球市場競爭和逐漸正規化的制度環境的挑戰。由於新《勞動合同法》施行、人民幣大幅升值、加工貿易限制類商品目錄頒布等一系列舉措,珠三角真正進入“高成本”生產階段。面對轉型陣痛,珠三角各地市謀求向高附加值的產業鏈延伸,而不再滿足僅做香港的“後廠”。比如,廣州推行重工業化發展戰略,深圳向高端製造和現代服務業轉型,東莞加快“騰籠換鳥”,等等。由於珠三角工業集聚效應出現,各類新城新區新園掀起開發建設熱潮,也帶來了產城融合及城市公共服務的巨量需求。此時,珠三角人口增長主要集中於城市,城市取代城鎮成為珠三角 21 世紀初之後主要的增量空間,新城新區新園成為推動珠三角城市化發展的重要載體。

根本上,珠三角傳統城鎮化歷程與國家從計劃經濟向市場經濟的轉型體制相適應,與逐層遞進的擴大開放戰略相契合。在政府主導城鎮化的總基調下,國家圍繞城鄉關係,在戶籍政策、土地政策、行政區劃調整政策、投融資政策等領域進行市場化改革,這也構成珠三角城鎮化發展的根本動力。比如:珠三角城鎮化快速啟動離不開戶籍政策調整,在 1984 年城市經濟體制改革允許農民自帶口糧進城務工商、興辦服務業後,才基本消除農村剩餘勞動力流向城市的糧食供給障礙。廣東由於率先開展糧食價格改革,不僅解放了本省農民,也吸引並養活了大量外省前來從事工商業的農民工。又比如,在外向帶動戰略有所弱化的情形下,廣東政府主導並規劃加快包括公路、鐵路、城際軌道交通、港口、機場、發電站等基建在內的區域性公共產品投資,加強珠三角東西岸交通聯繫,實現區域交通設施共享,為優化城鎮化布局和珠江東西岸協調發展夯實連通保障。

(二)新階段城鎮化的驅動力

由於較早進入城鎮化中後期,珠三角城鎮化的外部環境、自身支撐基礎和政策空間已發生深刻變化,先行優勢逐步削弱。國際層面,由於經濟全球化退潮,貿易保護主義和單邊主義抬頭,全球經濟陷入衰退,跨國貿易投資萎縮,促進珠三角城鎮化發展的有利外部環境逐步減弱甚至消失。國內層面,新型城鎮化戰略加快實施,西部大開發、東北振興、中部地區崛起等重大區域發展戰略一以貫之。在“一帶一路”倡議下,中西部地區經濟軸帶和經濟走廊進一步伸展,一批內陸區域性中心城市(如重慶、成都、武漢、鄭州等)成為新的增長明星,為中西部外出農民工返鄉回流創造大量機會。從自身情況看,珠三角城市化已經進入現代都市圈和城市群時代,需要突破超越單個城市行政邊界束縛、實現要素和資源跨區域配置和區域協同治理,而過去以依賴人口紅利和粗放式利用土地資源的快速城鎮化模式難以為繼。

珠三角與港澳之間的區域合作與發展進入新的歷史階段。珠三角與港澳構成的粵港澳大灣區建設於 2017 年首次被寫入政府工作報告並上升為國家戰略,《粵港澳大灣區發展規劃綱要》於

2019年2月正式頒布,並提出加快推動形成具有全球影響力的世界級城市群和一流灣區。事實上,《珠江三角洲地區改革發展規劃綱要(2008—2020年)》就指出,珠三角要與港澳緊密合作、融合發展,共同打造亞太地區最具活力和國際競爭力的城市群。從產業合作看,珠三角產業體系完備,集群優勢明顯,經濟互補性強,香港、澳門服務業高度發達。香港與珠三角服務貿易自由化程度不斷提升,在金融服務、科技創新、法律諮詢等領域合作持續深化,為支撐廣東企業“引進來”、“走出去”擔負着“超級聯絡人”的功能與角色。澳門作為世界旅游休閒中心和中國與葡語國家經貿聯繫的大通道,在旅游、商貿、會展及文化交流等領域與珠三角合作緊密。珠三角與港澳文脈相通、人緣相親、民俗相近,隨着地區經濟發展和收入差距持續縮小,構建充滿活力、公共服務優質、宜居宜業宜游的人文灣區,是未來珠三角與港澳合力建設優質城市生活圈的核心要義。但縱觀國內外城市群,粵港澳大灣區的獨特之處在於是在“一個國家、兩種制度、三個獨立關稅區和四個核心城市”這種鮮明的體制特徵下開展區域合作的。港澳“國內境外”的特殊地位與珠三角內地九市存在體制和文化隔閡,勞動力、資本、技術、創新等生產要素在粵港澳三地很難達到完全對等的要素雙向自由流動。一旦要素完全流動開放,由制度性差異導致的套利行為,可能會對港澳產生巨大的空間承載負擔。由此,對於構建粵港澳大灣區城市群而言,需要在“一國兩制”方針和基本法框架內,發揮粵港澳綜合優勢,創新體制機制,充分利用制度規則標準對接或銜接,打破制度壁壘,實現經濟、社會、文化、制度等方面的協同融合發展。對於珠三角內部,構建現代都市圈或城市群的關鍵動力仍然在於加快經濟體制機制改革,完善由市場決定要素配置的機制,從根本上釋放生產要素和資源在產業、城鄉和區域之間錯誤配置。

首先,充分釋放勞動力和土地要素的市場活力。回顧歷史,我國人口遷移長期遭遇戶籍制度以及與之綁定的城市住房、醫療、就業和社會保障等體制束縛,這不亞於對人口遷移徵收重稅。^⑥戶籍制度改革會引導勞動力流向生產率更高、而不是公共服務質量更好的地區,從而釋放巨大的潛在人口紅利,推動城市效率增進和國民經濟增長。這需要將戶籍制度轉變為基於人口居住的體系,加快消除外來人口長期定居在本地城市的各項制度性障礙。就土地要素而言,土地政策在一定程度上決定城市經濟密度和空間效率。過去地方政府壟斷和控制土地供應,以“兩手”供地策略(即一方面壓低工業地價盡可能多地吸引工業企業入駐,另一方面抬高商業和住宅用地價格以實現土地財政收入最大化)為城市建設和運轉提供了重要支撐。這種扭曲的供地機制以損耗土地配置市場效率為代價,由此導致日益高企的土地成本和房價成為大城市的重要“推力”,這在珠三角部分大城市表現明顯。

其次,加快大城市與腹地之間緊密的要素和產業雙向互動。理論上,城市聚集經濟的存在並不意味着城市越大越好。大城市人口和產業集聚到一定程度,經濟密度增大引致非貿易品價格上升,交通擁擠、房價高企、居住環境品質下降等外部不經濟出現。過度集聚和要素擁擠對產業配置可能產生效率淨損失,倒逼大城市將傳統低附加值或者土地密集型產業轉移出來,改造升級部分高附加值的傳統產業,培育引進高新技術和戰略性新興產業。大城市實現“舊鳥走得了,新鳥進得來”的前提是周邊腹地具有承接大城市部分轉移產業和功能的配套能力和土地空間。一般而言,標準化製造和一般性服務業在中小城市具有比較優勢,高科技製造和金融、研發、營銷等高端生產性服務業在大城市具有比較優勢。通過大城市與腹地的要素與產業雙向動態循環流動,兩者都享受到專業化經濟的好處,從而推動城市群整體效率的提升。

第三,更低的資源要素流動成本以及新生產要素的供給配置。新經濟地理學和城市經濟學都

強調降低貿易成本對於要素流動和產業活動空間配置的重要價值。地理空間臨近性對於創新活動和產業專業化更加重要,因為創新活動和技術市場存在諸多不確定性。強化共享、匹配和學習的本地化需求,有助於形成產業集聚效應和專業化,這恰恰是維持城市經濟增長的推動力。國際實踐表明,當勞動力可以實現跨城市、跨部門的自由流動,那麼城市和部門間的生產效率和工資水平將趨於一致。由此,實現城市體系優化和效率提升需要順暢生產資源要素的跨城鄉、區域、部門自由流動。在數字化科技浪潮席捲全球的時代背景下,數據、技術和管理已經成為城市規劃建設與治理的重要生產要素。我國正在推進的新型智慧城市建設成效初見端倪,以綠色住宅、智能家居、智慧社區等為代表的數字化信息科技,成為改善城市居民生活品質、提升以人為核心的城鎮化建設中愈加重要的一環。

三、新階段城鎮化的推進路徑

在新一輪城鎮化道路中,珠三角作為國內開放程度最高、城市體系相對完善的城市群之一,仍然需要在國家繼續深化體制機制和政策改革的頂層設計下縱深推進。中央出台的《關於要素市場化改革以及全面構建社會主義市場體制機制》、《關於新時代加快完善社會主義市場經濟體制的意見》傳遞的信號非常明確,要求生產要素必須一以貫之地沿着社會主義市場經濟方向進行改革。這使珠三角城鎮化的推進路徑要高度聚焦到以實現人的全面城鎮化為導向,從根本上激活生產要素在產業、城鄉和區域之間錯誤配置,擠壓地方政府行政壟斷土地供給空間,在保護好產權的基礎上更有效地利用土地、勞動力、資本、技術、數據等生產要素。對於珠三角和粵港澳大灣區城市群建設而言,需要從以下幾條路徑紮實推進。

首先,確立粵港澳大灣區城市群思維,進一步創新區域合作新機制。對於粵港澳大灣區,要摒棄粵港澳大灣區內部以單個孤立城市各自為政的決策邏輯,轉向以城市群模式主導的市場化體制改革路線圖,實現粵港澳大灣區城市群的現代化治理和區域協調發展。比如,港澳要把握粵港澳大灣區、“一帶一路”建設,“十四五”規劃編制及深圳建設先行示範區、實施綜合改革試點等重大契機,攜手珠三角推動粵港澳更高水平的合作。立足各自比較優勢,統籌“9+2”城市規劃、建設與管理,有序引導粵港澳大灣區內部城市規模、人口密度、空間結構合理化。進一步發揮廣深港澳四大核心城市的輻射帶動功能,優化不同圈層城市的產業分工與聯動協同,形成大中小城市和小城鎮協調發展的高效城市體系。

其次,暢通珠三角與港澳創新要素流動,強化創新資源的配置功能。在“強者更強、優者更優”的產業發展導向下,積極謀劃一批有利於廣深港澳四市要素流動的創新平台、孵化平台和產業平台,聯手打造環珠江口產業聯動、空間聯結、功能互補的創新產業帶,合力向全球創新鏈條上游攀升。深入推進科技體制機制創新,在科研資金過境港澳使用、共享重大科研基礎設施與科學儀器設備、加強關鍵核心技術攻關和基礎研究、強化全球優質高校科技資源合作與共享、積極構建跨境產學研合作機制、籌建一批高水平創新型大學等領域有重大突破,加快建成國際科技創新中心。

第三,打破珠三角內部不合理壁壘,暢通粵港澳大灣區勞動力和人才社會性流動渠道。對於珠三角而言,深化戶籍制度改革,在財政轉移支付、基建投資、城鎮建設用地指標等方面,繼續加大對農業轉移人口落戶較多地區的支持;推動完善農業轉移人口市民化的成本分擔和利益協調機制,實現各級政府公共成本共擔,加快改變部分工業鎮“小馬拉大車”的行政管理體制,提升基本公共服務供給能力。進一步鬆綁戶籍制度,給予農業轉移人口合法身份,全面或基本取消珠三角除廣州和

深圳外的城市落戶限制；廣州和深圳持續降低落戶門檻，限期取消積分落戶制度，探索大學生零門檻落戶，取消新城新區落戶限制，積極向新城新區疏解中心城區部分功能，優化職住失衡格局。探索推進珠三角居住證全面互認和戶口全面通遷制度，推動農業轉移人口實現“宜城則城、宜鄉則鄉、來去自由”。對於粵港澳大灣區而言，進一步優化港澳居民在珠三角購房置業的環境與政策體系。加大勞動力在職培訓實現人力資本升級，提高地域、職業和部門間的流動性，並推動實現集聚效應。暢通跨境人才和人員流動，加快推進粵港澳大灣區專業資格互認，儘快出台政策支持港澳專業技能人才在內地執業；聚焦大灣區產業優勢面向全球引進青年拔尖人才；推動高校跨境聯合培養和職校合作發展，加快籌建一批高水平創新型大學。進一步簡化出入境人員及車輛、船舶邊檢查驗管理手續，提高通關便利化水平，促進粵港澳大灣區生產生活要素便利流動。

第四，加快珠三角土地制度改革，增強土地管理靈活性。在確保被徵地農民產權得到保護和加強的前提下，調整城鄉徵地制度改革，將土地流轉權進一步下放給地市，賦予珠三角除廣深外的其他七市更多土地流轉自主權。深化農村宅基地制度改革，鬆綁農村集體建設用地直接入市的約束，擴大城市建設用地增量。加強對城中村的改造提升，使城市周邊地區的農村集體組織能夠合法利用集體建設用地，並納入城市總體規劃中市場化開發。調整優化建設用地增值收益分配方式，以抑制高地價和房價，提升農民工進城落戶的意願和積極性。科學落實人地掛鉤，探索城鄉建設用地增減掛鉤政策，在深化大灣區內跨地區調劑和深度貧困地區跨省交易的基礎上，加大增減掛鉤力度，大膽探索節餘指標跨行政區域統一交易的市場機制。調整城市內部土地利用結構，以自主、聯營、入股、轉讓等多種市場化方式推進創新國有企業存量用地盤活利用方式，整合現有閒散工業用地，提高土地集約化水平和畝均產值，優化土地功能利用配置效率。大力實施人地錢掛鉤，推行新增常住人口與土地供應和財務轉移支付掛鉤。吸收深圳異地土地資源利用以及順德村級工業園升級改造等先進經驗，全面提升粵港澳大灣區整體土地利用和產業效率。

第五，儘快補齊粵港澳大灣區軟硬件基礎設施短板，共建高品質人文灣區。對於珠三角而言，完善珠三角城際公路和軌道網，織密城市軌道交通網絡密度。進一步加強珠江口交通環線的互联互通，打造高效立體的綜合交通網絡體系，積極推進港口集群和機場集群的功能延伸與拓展，與港澳聯手形成高速便捷、立體化的海陸空交通網絡樞紐和物流網絡，形成大灣區“1小時生活圈”。統籌粵港澳大灣區在5G通信、工業互聯網、大數據中心為代表的“新基建”合理布局。在提升通勤效率、風險防控，以及整治“大城市病”等城市治理領域形成智能互聯的“大灣區智慧城市群”。升級基礎設施保障，滿足居民改善性需求。加快推進城市更新行動和農村公共基礎設施建設，尤其加大對環保設施、公共衛生、公共停車場等薄弱環節進行全面升級和智能化改造，提高居民幸福感和獲得感；推進以縣城為載體的城鎮化建設，保障城鄉道路、生活垃圾處理等關乎居民切實利益的基礎公共設施建設，提高縣城公共醫療和基礎教育水平，全面提高縣城承載能力。對於粵港澳大灣區，全面提升大灣區品質，增強人文底蘊。文化共識是粵港澳大灣區的底版，充分發揮粵港澳大灣區地域相近、文脈相親的天然優勢，深度挖掘大灣區豐富的人文歷史資源，尋回以嶺南文化為紐帶的精神內涵、民俗、景觀風貌等地域特色，大力培育灣區文化，全方位開展文化交流合作，以獨特的山水人文魅力和文化標識，共同擦亮中華文化的精神標識，增強大灣區文化軟實力。

最後，粵港澳大灣區共建一體化的世界級營商環境。粵港澳大灣區營商環境突出開放和兼容特性，既要體現城市群內部具有不同制度、所處不同發展階段的城市協同共建一體化的營商環境，又要考慮城市自身實際，有針對性地“因城施策”。對於珠三角而言，首先要構建公平公正的執法

環境,加強知識產權保護機制建設,統一市場執法標準,形成良好有序的市場體系。以《優化營商環境條例》為契機,保證境外投資企業在資格准入、土地供給、財政及金融支持、科技創新、監督管理等方面與內資企業享受平等待遇。二要加強與港澳在商事登記合作規則機制對接。探索珠三角九市商事登記的跨城通辦制度改革,探索與港澳商事登記全程電子化和跨境公證文書等信息共享,探索一體化的企業登記互認機制,以及粵港澳大灣區知識產權有效性認定、判決結果互認等方面開展合作。三要持續優化珠三角九市稅收環境,深化粵港澳大灣區內部在財稅政策的協同,逐步建立一體化的財稅獎勵政策,拉平珠三角九市之間、粵港澳三地之間不一致的稅收政策和產業激勵政策。四要強化監管合作,打造粵港澳大灣區獨具特色的徵信體系。粵港澳三地加強市場准入監管、質量安全監管、市場競爭秩序等領域的協同監管;深化區內各市政府間的信用合作機制,加快推動三地個人和企業徵信系統實現互聯互通,營造粵港澳大灣區有序的誠信市場。

在開啓全面建設社會主義現代化國家新征程中,粵港澳大灣區城市群建設仍處於重要戰略機遇期。面對內部城鎮化發展不平衡不充分的突出矛盾,大灣區需要統籌好產業發展、就業吸納和人口集聚的關係,城市發展、資源利用和環境承載力的關係,城鄉融合和城市網絡體系優化的關係,城鎮化建設與糧食安全的關係,堅守“一國”之本與善用“兩制”之利的關係,探索出一條特色鮮明、適應大灣區實情、發展階段和支撐條件的城鎮化模式,為我國城鎮化高質量發展樹立典範。

① 王江濤:《珠江三角洲鄉鎮企業探秘》,廣州:《珠江經濟》,1996年第1期。

② 周春山、王宇渠、徐期瑩、李世杰:《珠三角城鎮化新進程》,北京:《地理研究》,2019年第1期。

③ 許學強、李邨:《改革開放30年珠江三角洲城鎮化的回顧與展望》,長沙:《經濟地理》,2009年第1期。

④ 江立華:《改革開放四十年來的人口流動與農業轉移人口市民化》,北京:《社會發展研究》,2018年第2期。

⑤ 王瑒:《論專業鎮經濟的發展》,廣州:《南方經濟》,2000年第12期。

⑥ 國務院發展研究中心和世界銀行聯合課題組:《中國:推進高效、包容、可持續的城鎮化》,北京:《管理世界》,2014年第4期。

作者簡介:曹佳斌,廣東省社會科學院助理研究員,博士。廣州 510635; 王瑒,廣東省社會科學院研究員;中山大學嶺南學院教授、博士生導師。廣州 510635

[責任編輯 劉澤生]