优化中心城市和城市群治理 促进西部大开发形成新格局

■冯 奎

日前，中国政府网公开发布《中共中央国务院关于新时代推进西部大开发形成新格局的指导意见》（下简称《指导意见》），披露新时代推进西部大开发的顶层设计。这份《指导意见》鼓励重庆、成都、西安等加快建设国际门户枢纽城市，提出要推动城市群高质量发展和大中小城市网络化建设等等，突出了中心城市和城市群的核心引擎作用，对于形成新的强大的动力源，推动西部大开发具有方向性意义。

国际门户枢纽定位、城市群发展等内容，既立足于省（市）已有的行政区经济，但又有超越行政区的重要特征，是立体化、网络化、开放性的区域发展动力系统设计。未来在西部，行政区经济依托省（市、州、县）的行政区力量，非行政区经济依托中心城市、城市群等载体内容，将形成互相促进、比翼齐飞的局面。对于西部各省（市、州、县）来说，既要研究行政区经济，也要研究非行政区经济，从中获得最大化的综合效益，促进地方发展，增进当地市民福祉。这一类的问题很多，其中重庆、成都、西安三大国际化门户枢纽、成渝双城经济圈、关中平原城市群、区域中心城市发展方面，有一系列亟待研究的重大治理问题。

1. 国际门户枢纽城市的发展与治理挑战

重庆、成都、西安在建设国际门户枢纽城市的路上，都已进行了探索。例如重庆多次在政府工作报告中提出国际门户枢纽城市建设的内容；成都市在2018年版的总规中提出要建设国际门户枢纽城市；西安市2019年11月提出一项为期三年的行动方案，目的是要加快建设具有国际影响力的国家中心城市和国际门户枢纽城市。

根据此次《指导意见》，重庆、成都、西安三个城市的定位同时上升到“国际门户枢纽城市”，包含了对三个城市已有发展定位的认可，但战略意义已经远超单一城市层面，至少包括三点：

首先，从构建西部开放型城市体系的角度来说，鼓励重庆、成都、西安等加快建设国际门户枢纽城市，提高昆明、南宁、乌鲁木齐、兰州、呼和浩特等省会（首府）城市面向毗邻国家的次区域合作支撑能力，构成了“3+5”的开放型城市框架。这个框架的特征是抓核心带沿边，突出开放引领。西部大开发从完整的城市体系来说，当然还要包括贵阳、西宁等内陆城市，但从开放型城市体系来说，“3+5”是重中之重。这就意味着，重庆、成都、西安这三个国际门户枢纽城市与其他的沿边城市，要为整个西部大开发尤其是开放作出贡献。建立具有全局性质的开放城市体系，是西部开发开放不断深入、资源要素流动不断加快，西部区域和城市发展进入新阶段的重要标志。

第二，从构建国内国际双循环大格局的角度来看，选取重庆、成都、西安建设国际门户枢纽城市，这是中国积极应对全球化挑战的战略举措。联合国报告预测，新冠疫情大流行将使2020年世界经济下滑3.2%，为20世纪30年代大萧条以来的最大幅度萎缩。对外贸依存度超过30%的中国经济来说，如何应对？确立三大国际门户枢纽城市的时间点正处于中国外部市场萎缩的大背景之下，中国要进一步拥抱全球化，同时要拓展包括西部在内的强大的国内市场，为稳定经济社会发展作出新谋划、新布局。

第三，从形成更加均衡有力的国家开放新格局的角度来看，北京、上海、广州等国际门户枢纽城市由南往北布局，但都位于东部地区。西部地区的开放发展亟需形成强大的功能平台，以实现东西南北的均衡配置。将西北的西安、西南的重庆、成都打造成为国际门户枢纽城市，对于开放空间格局起到极大的优化与完善的作用。

重庆、成都、西安都已定位为国家中心城市。《指导意见》强调重庆、成都、西安要建设成为国际门户枢纽城市，对于这三个城市在治理上提出了更大的挑战。

一是深度国际化带来的挑战。重庆、成都、西安与法兰克福、新加坡、迪拜等城市，综合实力有较大差距。北京、上海、广州等在国际化程度上也领先重庆、成都、西安相当一段距离。重庆、成都、西安需要吸引并加大国际力量参与治理，短期主要面临进一步对外开放的资源与平台不足的问题，中长期来看主要是制度型开放方面的有效治理不够的问题。在此过程中，“敞口”风险会显著加大。

二是实现门户功能面临的治理挑战。门户定位要求既发展自己，同时要满足“腹地”空间的需求。以西部各省市为主，包括东部等其他地区在内，各方面都会对重庆、成都、西安作为“门户”的作用提出新的更高的要求，寄望重庆、成都、西安发挥经济、金融、文化、科技、交流等多方面的门户功能。现有的治理体系如果不能及时予以回应，则国际门户枢纽的地位就发挥得不充分，或者说是名不副实。西部地区要素市场化配置水平相对不高，行政主导的区域协同发展机制尚未形成，都会使“门户”功能的充分发挥受到影响，甚至导致某些预期的门户功能“不出门”“不出户”。

三是枢纽功能内部竞争带来的治理挑战。重庆、成都、西安分别依托西南与西北，但三地的空间距离较近，尤其是重庆与成都。重庆、成都、西安都集陆港型、空港型、生产服务型、商贸服务型等枢纽为一体，有高度的重叠性。近两年，为了强化枢纽功能，重庆、成都、西安都在新建机场，既反映了外部需求在增加，但也可能会导致未来低效率布局等问题。重庆、成都、西安在交通基础设施、产业发展、平台布局、“一带一路”对外开放方面，相似度高，这就需要进一步探索治理路径，比如共同打造门户开放的区域，形成差异化的枢纽功能分工布局，而非孤立地建设三座门户枢纽城市。

2.城市群发展与治理挑战

西部地区初步形成了城市群体系。成渝城市群、关中平原城市群是两大主要城市群，还包括北部湾、兰州—西宁、呼包鄂榆、宁夏沿黄、黔中、滇中、天山北坡等正在发展中的城市群。西部大开发要发挥城市群的引领作用，同时要注意西部自然条件与经济社会发展状况特征，不断优化城市群的结构，推进城市群健康发展。

成渝城市群是西部城市群的龙头，面积18.5万平方公里，总人口规模近亿，在全国2%不到的土地上集中了7%的人口，相当于关中—天水、兰州—西宁、呼包榆鄂、滇中、黔中、天山北坡、宁夏沿黄等西部其余七个城市群的总和。站在西部来说，它是“第一极”，是西部发展极具分量的压舱石。站在全国来说，成渝双城经济圈对形成区域协调发展的新格局来讲，它是关键一极。放眼全球，成渝双城经济圈建设对于全球供应链稳定将发挥重要作用，是全球供应链重要的区域中心。

成渝城市群需要着力解决的就是如何由大到强。从历史来看，西部大开发的20年就是川渝两地、成渝两市展开合作的20年，从成渝经济区、成渝城市群，再到双城经济圈，合作互动不断。当前面临着突破，突破口有两个：一是发挥成都、重庆双城经济圈的带动作用；二是要加强中央政府协调，将中央政府的意志通过治理体系与治理架构予以体现。

关中平原城市群区位、地位重要，但受制于发展现状与水平，其带动功能还难以发挥。关中平原城市群的核心城市西安，经济规模偏小，低于副省级城市平均规模3300亿元。经济发展缺乏强劲产业支撑、创新型企业数量较少且创新能力不强，经济外向度低且科技辐射能力弱。这些困难的存在，表明西安尚需付出极大努力，才能满足国家中心城市的定位要求。综合有关部门对中国城市竞争力的有关评估，西安整体上落后于重庆、成都、郑州、武汉等内陆的国家中心城市。《指导意见》将其定位于国际门户枢纽城市，是否有可能导致西安继续强化一极独大的发展模式，加剧对关中平原城市群中小城市的“虹吸”？关中平原城市群范围内的宝鸡、商洛、渭南、咸阳、庆阳、平凉、天水、临汾、运城等9城市城镇化水平都低于国家平均城镇化率，经济社会发展水平并不发达。站在这些中小城市一边来看，资源如果平均分配到它们，从长期来看充分照顾了中小城市发展，但如果忽略基础性、长期性的投资布局，关中平原城市群“散、弱、小”的局面不会有根本变化。

关中平原城市群治理，要在两难中寻找平衡之策：既要实现各类城市协调发展，也要不失时机实现大西安的突破与跨越。从城市间关系来说，需要建立较强的协同发展机制来分配资源，在发展权配置方面实现公平与效率、近期与中长期的统一。在西安与周边城市关系方面，西安与咸阳、渭南的联系需要进一步优化，推进西咸一体化体制机制的重大创新；在西安自身发展方面，要着力构建西安大都市圈。为此，需要进一步提升临潼、阎良等重要节点城市的综合承载能力，提升兴平、礼泉城市发展职能，适度扩大城市人口规模，强化综合服务功能，壮大特色优势产业，增强对大西安都市圈发展的支撑作用。推进基础设施互联互通，加强经济协作，加快培育发展轴带和增长极点，引领大西安都市圈西进北跨，进一步提升大西安影响范围。

北部湾、兰州—西宁、呼包鄂榆、宁夏沿黄、黔中、滇中、天山北坡等正在发展中的城市群，都是西部大开发重要的引领带动力量。这类城市群需要加强治理体系建设，提升治理能力，但又不能照抄照搬京津冀、长三角、粤港澳大湾区以及成渝城市群的治理经验。从实践中看，西部地区的城市群，需要进一步发挥省会或中心城市的作用；有的城市群不具备连绵发展的条件，就不能盲目铺摊子搞外延式扩张，而是要研究串珠式、廊道式的结构布局；要注重发挥城市特色功能，放大城市群或城市组团在国家大局中独特的战略意义；既强调硬联通，更要强调资源要素的软性联结。

3. 区域中心城市的发展与治理挑战

目前，西部地区多个省份存在一种现象，就是地域面积宽广、省会城市一家独大，缺乏区域中心城市的支撑。比如，在成渝城市群范围内，川渝地区出现了明显的“中部塌陷”，也就是除了重庆、成都这两个超大、特大城市外，其他大城市、中等城市的经济总量不大、辐射带动性不强。以四川为例，成都市2019年的GDP是1.7万亿元，第二名绵阳市不足3000亿元。有4个城市地区生产总值突破2000亿元，多数城市在1000—2000亿元之间，6个地级市还不到1000亿元，仅相当于东部排名靠前的县或县级市的经济总量。

从带动区域经济发展的角度来看，有必要建设区域性的中心城市。区域性中心城市依托原先的地级市甚至县级市，但它本身需要毗邻地区的若干个城市通过一体化方式做大做强。这样做的目的，还能在共建重大基础设施与平台方面实现成本集约。但这就涉及新型治理的问题，主要是区域一体化的目标收益如何分担、治理主体如何形成并协同工作等等。这方面已有不少正在推进的案例，如四川省推动嘉陵江沿岸的阆中、苍溪、南部三个毗邻县市一体化发展，力图打造具有吸引力的国际休闲旅游城市，形成特色资源开发利用导向下的区域一体化发展典范。

在新时代的西部大开发进程中，小城镇和特色小镇是重要的参与力量。值得注意的是，西部小城镇已出现分化现象：少数小城镇要朝着小城市方向发展；有的人口减少，发展方向是成为服务于农村的社区；有的小城镇要实现多镇多乡联合发展，打造具有一定规模效应的特色小城镇群等。小城镇在发展中需要突出特色功能，如建设旅游休闲型城镇、健康疗养型城镇、商贸物流型城镇、科技教育型城镇、文化民俗型城镇、特色制造型城镇、能矿资源型城镇、边境口岸型城镇等等，这些特色功能镇一定要与周边城市或其他镇联结起来，才有一定的服务规模。小城镇从封闭走向开放，这也存在着新型空间治理的问题。（**作者系民盟中央经济委员会副主任、中国城市和小城镇改革发展中心研究员**）