

郑永年专栏

“副都”建制和中国的新型城市化

4月1日，新华社发表了一篇立刻震动中国的通稿。通稿告知，中共中央、国务院决定设立河北雄安新区，并强调“这是以习近平同志为核心的党中央作出的一项重大的历史性战略选择，是继深圳经济特区和上海浦东新区之后又一具有全国意义的新区，是千年大计、国家大事。”

很荒唐的是，这样一件大事情的直接社会效应，就是造成了一个“淘房热”，场景的疯狂性远超美国早年在西部发现金矿之后的“淘金热”。非官方媒体尤其是社交媒体一下子就被诸如此类的大标题所覆盖：“外地购房者深夜涌向雄县‘抢房’：宾馆都住满了”“雄县抢房24小时部分楼盘已超两万”“现场直击雄安炒房：只要人流一聚集警察就开始赶人”“雄安抢房实录：巨额现金漏夜赶，唯恐错过悔‘千年’”“外地人疯狂涌入却抢不到房雄安人却还在田里拔草”等。

也有一些专家学者认为这是一场“东击西”的迁都运动”。尽管迁都问题很多年来也一直在讨论，但很难想象会把首都迁到雄安新区。原因极其简单，雄安新区离北京只有100多公里的路程，无论从地缘、地理等各个角度来说，这样的迁都毫无意义可言。

同时也有人开始担心国家是否再来一个造城运动，因此就有这样的媒体标题：“雄安，第二个深圳？还是曹妃甸？”“雄安新区”要慎行，华北水资源不允许再建特大城市！”“曾经规划可以比肩雄安新区，鬼城曹妃甸的泡泡是如何吹大的？”等。

官方媒体也连连发文，意在从不同角度来解释新区是什么，反映在诸如此类的标题上：“关于雄安新区和京津冀一体化，习近平如何总体布局？”“疏解非首都功能迈出实质性第一步”“雄安新区竟要做中国的硅谷？”同时，有关部门也下禁令炒作“造城”“迁都”和“政治副中心”等概念。

无论是社交媒体的解释还是官方的解释，人们最终还是把新区理解成为一个巨大的“房地产”项目。中国的老百姓多年来沉浸在房地产热潮中，有人发了大财，有人受尽折磨，有人苦苦等待机会，因此任何“风吹草动”都可以和房地产联系起来，何况说是建设那么一个大的新城区呢！

正如一般普通人所理解的，建设新区就必然涉及到房地产，也会涉及到产业、城市建设等其它所有方面。但房地产也好，产业也好，城市建设也好，这些都是新区的一些要素，是新区要做什么、谁来做、如何做的问题，并不能回答新区本身是什么、其意义何在的问题。

实际上，如果把新区建设放在中国探索“新型城市化”内容里就更容易理解，也更为合理。实际上，根据通稿，雄安新区担负七个重点任务，包括：

一、建设绿色智慧新城，建成国际一流、绿色、现代、智慧

城市；二、打造优美生态环境，构建蓝绿交织、清新明亮、水城共融的生态城市；三、发展高端高新产业，积极吸纳和集聚创新要素资源，培育新动能；四、提供优质公共服务，建设优质公共设施，创建城市管理新样板；五、构建快捷高效交通网，打造绿色交通体系；六、推进体制机制改革，发挥市场在资源配置中的决定性作用和更好发挥政府作用，激发市场活力；七、扩大全方位对外开放，打造扩大开放新高地和对外合作新平台。

这的确是对一种新型城市化的方式和对一个新城市愿景的描述。近日来至少就官方来说，讨论的焦点已经转移到如何建设新区上了。人们有足够的理由认为，这是中共十八大以来中国领导层在“新型城市化”方面大思路的变化。

如果注意到的话，尽管十八大前中国对城市化的讨论非常热，但近年来城市化基本上缓慢下来。当然，缓慢下来并不是说中国不需要城市化了，而只是表明，旧的城市化模式出现了很大的问题，国家需要探索新型城市化。

城市化不仅仅是简单地发展房地产，或者造城，更重要的是，城市化涉及其他方方面面的城市改革，例如产业升级、医疗、教育、社会保障等社会公共服务。而旧的城市化模式即“大城市化模式”（本栏专门讨论过）已经对这些方面的改革构成了极大的阻力。

雄安新区的“非首都功能”

“大城市化模式”的弊端最明显表现在几个一线城市，即北京、上海、广州和深圳。这些城市的人口已经超过2000万，但还没有缓慢下来的迹象。这需要人们寻找新的思路。这也就是十八大以来中国领导层提出“京津冀协同发展”的思路背景。而雄安新区又是“京津冀协同发展”概念的产物和表现形式。

之前，通州建设北京市的副中心，主要用于接纳从北京剥离出去的市属行政机关；同样，雄安新区的核心要义，就是要承接北京作为首都的“非首都功能”。根据这些年的讨论，这些“非首都功能”主要包括：一批制造业、一批城区批发市场、一批教育功能、一批医疗卫生功能、一批行政事业单位等。

在新华社授权发布的通稿中也提到，雄安新区不同于一般意义上的新区，其定位首先是疏解北京非首都功能集中承载地。

在实际层面，新区不仅仅具有“疏解”的功能，也可以为其他方面的改革提供条件。“大城市化”的结果就是造就了大量的既得利益，而既得利益阻碍改革。当然，既得利益不仅仅是人们一般所理解的来自政府本身，而且也来自社会。因为中国城市所特有的等级性（即城市是具有行政级别的），大城市是既得利益的聚集地也不难理解。城市级别越高，优质资源越高度集中。这方面，北京尤其突出。

建国之后，国家几乎把大量的优质资源集中在北京，涵盖政治、经济、社会、文化等等所有方面。

结果，人们便纷纷涌入首都。北京的住房、医院、学校等等各个领域变得拥挤不堪。在这样的情况下，最有效的改革方案也难以实施下去。从这个意义上说，疏解功能也可以解读成为优质资源的分散化。通过分散优质资源，来为改革创造有利条件。

而中国的政治体制是有能力实现优质资源的分散化的，例如把一些国有企业从首都迁向新区，一些名牌学校（从幼儿园到大学）、医院、文化机构等，即使不是全部迁出，也可以分解到新区，例如在新区设立分部。

从这个意义上说，雄安新区如果做成功了，就会有“复制”功能，用来解决中国其他大城市的“大城市化”所带来的弊端。如上所说，大城市拥挤不堪不仅仅是首都所面临的问题，全国各地都是这样。

从城市发展历史来看，中国的城市和西方的城市很不一样。在西方，城市一般都是从商贸中心发展而来，而且也一直维持着商贸城市的特征；因为是商贸城市，城市的分布比较分散。这是因为在西方市场经济体制里，在资源配置过程中，市场起决定性的作用。当然，市场因素的变化也会导致城市的兴衰。

与此不同，在中国，城市历来就是政治中心，也有一些从军事要塞演变而来，城市因此是权力中心。在这样的体制下，权力走到哪里，优质资源也就跟着流向那里。大城市因此成为优质资源的集中地，在这个意义上，人们称中国的城市是“官本位”的城市。

大城市的功能必须分散化

考量到这个政治逻辑，要“疏解”大城市的困局，就要通过政府权力分散的方法实现城市的分散化，即优质资源配置的分散化。在传统社会，把所有政府部门和政府部门所需要的社会、经济、文化等功能都集中在城市中心，既是资源高度稀缺的表现，也是为了各种方便，例如开会的方便、沟通的方便、干部管理的方便等等。

但是，现在因为交通和通讯技术方面的突飞猛进，很多方面的“不方便”问题已经解决了。而且，资源也不那么稀缺了。实际上，大城市聚集了太多的优质资源，造成了很大的浪费。因此，需要依靠重新设计城市化，来缓解和医治日益严峻的城市病。

同样的方法可以扩展到其他几个一线城市，上海、广州和深圳。这些超大城市也面临和北京差不多的问题。要解决问题，这些大城市的功能必须分散化；如果继续扩大，最终会出现意想不到的大问题。

这个方式是否也可以扩展到各级省会城市呢？如果从一个省份的角度来看，优质资源同样集中在省城。一个省会城市可以设立一两个副省会城市，既可以是现存的副省级城市或者地区一级城市，但主要是要承担省会城市的一些功能，从而实现优质资源的分散化。

改革开放以来，中国一直在强调并盼望着市场机制能够在资源分配方面起主导作用，多年来改革的努力也是往这个方向进行的。不过，结果并非如此，甚至相反。市场的作用越来越弱，而政府的作用则在不断强化。

客观地说，在具有数千年“官本位”的文化中，资源不是跟着市场跑的，而是跟着权力跑的。在这样的情况下，人们应当有一种全新的思路来创造条件，让市场发挥主导作用，那就是行政权力功能的分散化，而市场只能在行政权力分散化的情况下找到慢慢生长的空间。

人们可以把这种城市化的方法称之为“副都建制”（或者副省会建制）。从功能上说，这个建制可以通过行政功能的分散性，导向几个积极的结果。

首先就是这里所讨论的实现可持续发展的城市化。旧模式的城市化已经难以以为继，而城市化仍然需要继续，那么，就要寻找新的模式。

其次，经济的可持续发展。可持续发展的经济的前提就是资源的有效配置。目前的行政权力格局已经成为资源有效配置的最大阻力，改革行政权力的配置就可以释放巨大的生产力。

其三，政治社会安全。超大城市模式已经演变成政治社会安全问题。城市不仅仅是居住空间问题，城市的核心更是公共服务。如果城市没有足够的力量提供足够的公共服务，人们肯定会变得不满。现行城市规模已经对政府提供公共服务的能力（例如医疗教育等改革）构成了有效的制约。传统思维就是通过强化行政权力的集中来提高提供服务的能力。但就大城市而言，这一方式已经失效。通过行政权力的分散化不失为一种有效的方式。

其四，社会公平。优质公共服务在地理意义上的分散，可以带来社会公平的效果。在现在的体制下，离“皇城”（省府）越近，所能享受的优质公共服务就越多，行政功能的分散，表明更多的人民可以获得公共服务。

从这个意义上说，雄安新区的建设可以说是“千年大计、国家大事。”

作者是新加坡国立大学
东亚研究所所长
文章仅代表个人观点