

# 城市群与国际金融中心的战略整合

上海市金融工委研究室 杨咸月

**摘要** 如何在改革发展中实现国内城市群升级和国际金融中心建设这两个战略的整合决定着中国经济未来的发展方向。文章认为，城市群战略在中国的兴起不是一种偶然现象，它是中国区域经济协调发展和经济腾飞的内在要求。尽管不同的城市群战略会得出不同的国际金融中心建设要求，但多金融中心论不适合中国区域经济发展的实践需要。“一个金融中心”战略才符合我国城市群发展方向，当前最急迫的是要创造条件促进二者整合，确保它们之间的合力真正形成。

**关键词**：城市群，国际金融中心，战略整合

当前，我国经济发展进入了一个新的关键时期：一方面，区域经济发展需要协调，国内城市群战略急待升级；另一方面，金融中心建设面临挑战，到底是坚持一个中心还是选择多元中心存在着理论争议。如何整合这两个战略以促使它们之间真正形成合力事关中国经济未来的发展方向。

## 一、城市群战略的兴起与升级

现代经济社会的一个重大变化就是其发展已经走出了单纯的工业化和城市化轨迹，代之而起的是诸多城市之间如何协调发展。从国际上看，全球一体化的发展加速了区域经济的竞争与合作，使得城市之间的竞争得以在更广阔的范围内实现。于是，出现了经典的五大城市群：（1）美国东北部的大西洋沿岸城市群，由包括波士顿、纽约、费城、巴尔的摩、华盛顿几个大城市在内的共40个城市（指10万人以上的城市）构成。（2）欧洲西北部城市群，实际上是由大巴黎地区城市群、莱茵-鲁尔城市群、荷兰-比利时城市群构成的超级城市带。（3）北美五大湖城市群，分布于五大湖沿岸，从芝加哥向东到底特律、克利夫兰、匹兹堡，并一直延伸到加拿大的多伦多和蒙特利尔。（4）日本太平洋沿岸城市群，又称东海道城市群。一般指从千叶向西，经过东京、横滨、静冈、名古屋，到京都、大阪、神户的范围。（5）英国以伦敦为核心的城市群。目前，这五大城市群都是全球经济最发达的地区，不仅拥有单个国际化大都市，而且整体竞争实力也很强，现代化、城市化和国际化水平都很高。

从国内看，各地纷纷提出了城市群发展战略以整合地方资源，提高区域经济发展实力。所谓长三角城市群、珠三角城市群、辽东半岛城市群、京津唐地带城市群、山东半岛城市群、中原城市群等，都已经不再是概念上的术语，许多地区制定了具体的城市群发展战略，有的已经进入实质性的推进阶段。例如，长三角地区城市群以上海为龙头、由浙江（杭州、宁波、湖州、嘉兴、绍兴、舟山六市）和江苏（南京、镇江、扬州、泰州、常州、无锡、苏州、南通八市）两省14个城市所组成，面积10万平方公里，人口超过7240万。2002年这一地区就提出要以上海国际金融中心建设为目标打造全球第六大城市群，当年实现GDP19141.62亿元，已经占全国18.7%。

不仅如此，近期有资料显示，城市群发展战略已经引起了国家有关决策部门的高度重视，国务院发展研究中心正在研究以八大经济区来取代当前东中西的区域划分。这八大经济区域是：南部沿海地区（广东、福建、海南）、东部沿海地区（上海市和江苏省、浙江省）、北部沿海地区（山东、河北、北京、天津）；东北地区（辽宁、吉林、黑龙江）；长江中游地区（湖南、湖北、江西、安徽）、黄河中游地区（陕西、河南、山西、内蒙古）；西南地区（广西、云南、贵州、四川、重庆）、西北地区（甘肃、青海、宁夏、西藏、新疆）。今后国家有关政策的制定有望以这八个经济区来进行统一考虑。国家发改委有关负责人近日明确表示，我国“十一五”

期间将重点实施区域经济发展战略。

很显然，城市群战略在中国的兴起与升级，不是一种偶然现象。它是中国经济发展到一定阶段的一种必然选择，是中国经济由局部进入整体腾飞的新要求。

(1) 中国经济发展的区域性特点客观上决定了各地之间发展战略的差异性。据中国社会科学院 2004 年年初发布的《中国城市竞争力报告 No.2》显示，改革开放以来中国已经或正在形成具有区域特点的九大都市区，分别是：大香港都市区（以香港、澳门、广州、深圳、珠海、佛山、东莞、中山等城市）、大上海都市区（以上海为中心，南京、杭州为次中心，包括无锡、苏州、南通、扬州、镇江、宁波、温州、嘉兴、湖州、绍兴等）、大北京都市区（以北京、天津为中心，包括石家庄、唐山、秦皇岛、张家口等）、沈大都市区（以沈阳、大连为中心，包括鞍山、抚顺、营口、辽阳、葫芦岛等）、青济都市区（以青岛、济南为中心，包括山东半岛主要城市）、大武汉都市区（以武汉为中心，包括宜昌、九江、岳阳等城市）、成渝都市区（以成都、重庆为中心）、关中都市区（以西安为中心）、大台北都市区（以台北为中心的台湾省内）。如果我们的经济发展战略不能根据不同区域特点对症下药，就很难在推动国民经济发展中发挥更大的积极作用。

(2) 大城市发展战略与小城镇发展战略的并轨，呼唤城市群战略。我们知道，城市群战略的前提是众多大小不一的城市开始产生影响。在一个国家或地区内，如果城市之间的影响不足以突破区域、距离、制度和技术等障碍时，其不同区域、不同地区的城市圈发展就相对独立。可是，随着科学技术的进步，各城市圈之间的联系开始形成，彼此之间的相互作用进一步得到增强。当城市化发展到一定程度以后，众多城市之间的联系变得日益密切时，城市群建设就变得越来越紧迫。在中国的城市化发展过程中，城市群战略的出现也是如此，是大城市发展战略与小城镇发展战略融合的一种必然选择。长期以来，在二元经济结构特征作用下，中国实行的是二元城市化发展战略。这一战略的优点是能够有效避免发达国家大城市过度膨胀问题，并可以集中精力重点发展大城市；其最大的缺点是人为固化了城乡之间要素合理流动，并且为各地低水平重复建设与发展提供了制度基础。这种二元城市化发展战略不仅造成大量资源浪费，而且进一步固化了城乡之间要素的不合理流动，无法适应新时期全面建设小康社会对产业升级换代和城市化发展要求，必然要被强调城市圈之间协调发展的城市群战略所取代。

(3) 中国经济的腾飞，有待全球第六大城市群的打造。现代区域经济学研究表明，在全球化发展的今天，国家之间的竞争很大程度上表现为各国城市之间的竞争。改革开放以来，中国经济的持续快速发展，使得中国经济实力不断上升。作为全球最大的发展中国家，中国国内单个城市的综合竞争力有待提高；但是作为后发国家，我们拥有后发优势，可以借鉴国际先进经验通过打造全球第六大城市群来迅速增强国际竞争力。显然，这第六大城市群除了长三角地区的狭义解释外还应该包括中国更多、更广泛的城市。目前，中国能否铸就第六大城市群的制约因素还比较多，但有一点必须坚持的是，国内也应该通过城市群战略来推动。

## 二、国际金融中心战略的困惑

本来金融中心战略不应该有什么困惑。自上个世纪 90 年代中央提出要把上海建设成为国际金融中心之一以来，上海的金融业国内发展最快，其金融市场体系国内最为完备。正如小平先生生前指出的那样：中国最有希望成为国际金融中心的城市是上海。然而伴随着城市群战略的兴起，各地对金融业重视度的上升，我国的金融中心发展战略却陷入了理论上的困惑。什么南有上海浦东北有沈阳环球金融中心/青岛金融中心；什么南有广州深圳、北有北京天津，加上中间上海浦东，都可打造金融中心，等等。一时间，国内提出要建金融中心城市的数目不断上升：提出要建离岸金融中心的城市不下 10 个！要成为国际金融中心的城市不下 5 个！

究竟中国需要几个国际金融中心？多中心论者认为，当前中国不仅需要而且可以建设多个金融中心。由于国际金融中心一般都是经济中心城市功能的进一步提升，国外经济实力强大的国家都拥有若干不同层次的经济中心城市，而它们一般都是金融中心。例如，美国除了纽约外还有旧金山、洛杉矶、休斯顿和芝加哥；日本除了东京外还有大阪、名古屋、横滨等金融中心。因此，在中国经济发展客观上存在巨大不平衡的前提下，国际金融中心发展战略也应该是不平衡的，通过在几个中心城市同时发展多个不同层次或功能互补的金融中心，来带动我国不同地区经济协调发展，因为不同地区或城市群之间的资金分布与流动是不一样的。显然，这种似是而非的论述极能惑众，特别是在区域化经济发展的今天，很容易得到一些大城市的共鸣。因为金融业的核心作用越来越突出，事关区域经济发展的快慢。但是，如果我们因此而混淆金融业发展与金融中心建设之间关系，凡是金融业要发展的地方都允许它们建金融中心，则要不了多久中国所有中心城市都可以声称是金融中心。

问题是这种遍地开花的“金融中心”能够适应中国全面建设小康社会的需要吗？首先，全面建设小康社会需要的是尽快促进全国统一的金融要素市场形成。在这种统一金融市场尚未形成之前，国内各地的金融中心只能是彼此独立和相互封闭的，其市场规模不可能有多大。可以肯定，这样的格局不可能象发达国家那样在全国范围内形成合理分工，达到优化配置金融资源的目的。其次，金融中心是一种特殊的金融市场，其最大的功效表现在金融集聚辐射功能。如果我们仅就某个区域内金融资源配置需要来看，多金融中心论设计的金融中心很难在区域内形成上述功能。因为不是同一个级别的城市之间竞争结果除了为中心城市集聚区域内金融资源外，很难说能有更大的突破。因为小城市对中心城市的依赖很可能在区域内形成更加强大的资源集聚力量。最后，中国经济发展的最终目的是为了地更好地参与国际分工，分享国际利益。从这个意义上说，区域经济发展是为了突破行政区划的局限，向更高层次迈进；现在的国内城市群发展战略是为了更好地打造世界上第六大城市群。很显然，能够成为第六大城市群中心的城市只能是一个，而且必须是一个最具国际竞争力的城市！这个城市似乎只有国内经济和金融实力最强的上海更能胜任。一般来说，城市群的中心城市都是国际金融中心，中国要想更好地参与国际分工就必须集中精力加快推进上海国际金融中心建设的步伐。

当然，多中心论的出现也反映了一部分国人对我国国际金融中心战略的困惑。突出表现在以下三个方面：（1）从中国的改革实践看，自上个世纪90年代以来，我国的金融改革尽管取得了巨大进步；但与国际比较还存在着一定的差距。国人普遍关心的是下一步中国金融发展方向——是继续搞个别/局部地区优先发展战略还是全面发展战略？在加入WTO的过渡期即将结束的时候，与其让某一个地方金融业“优先发展”不如让全国各地金融业全面发展，在较短的时间里发挥后发优势，以全面提高我国金融业水平，缩短与国际差距。（2）从金融中心建设过程看，过去二十多年来为了重振国际金融中心雄风，中国基本上走的是市场集中发展战略，除少数特殊市场，主要有形市场都集中在上海与深圳；而且据称，国内已经基本形成了包括黄金市场、钻石市场在内的、覆盖货币市场、资本市场和衍生产品在内的金融市场体系；但国内金融市场的交易并不活跃，不仅规模小而且融资能力和金融辐射功能都还没有得到充分发挥。这与各地日益增长的金融需求形成巨大的市场反差；也与不断增强的中国经济、贸易实力不能相称，国际上经济贸易实力居前6位的国家没有哪一个不拥有发达的国际金融市场！由此国内出现一种思想认为，也许多个金融中心同时建设能够加速我国金融中心建设的步伐？（3）城市群战略的提出，为多中心论的实践提供了许多想象空间。多中心论的前提就是区域经济的差异性，根据不同区域经济特点建立不同金融中心。这种以区域经济发展高于一切的思想，在由全国一盘棋战略向区域经济过渡的过程中得到各地中心城市的欣赏；因为它除了前边提到的地盘效应外还能为各中心城市带来政策上的优惠。毕竟当前国内资源配置方式没有发生根本改变，尽管新中国成立以来我国经济发展已经取得了巨大成就；而且各地区的城市化进程都面临着巨大压力，因此谁能争取到更多的国家政策性资源

谁就能获得主动发展机会。

但事实上中国金融体制改革实践已经证明，多金融中心论不适合中国国情，不仅在不同地区发展同一种市场找不到区域优势，就是同一种市场的不同层次也很难实现合理的分工。以沪、深证券市场为例，沪、深两地证券市场经过十多年的努力至今已初具规模，上市公司规模和市值在亚洲名列前茅。但是，这两个市场的表现却惊人的相似，不仅指数变动如此，上市公司的业绩与市场融资能力也如出一辙。最近，沪深两市在上市公司规模上有所分工，但由于机制和环境因素相同，两地证券市场不仅在功能上无法发挥互补作用，而且新市场还暴露出和老市场同样的问题。不仅如此，即使是同一个金融市场的不同功能也不能任意分开。所谓此地金融决策中心、彼地市场交易中心，无非是要牢牢控制金融市场的筹资权。近年来，中国国内已经培育很多金融市场，试问有哪一个金融市场的不同功能是完整的？许多市场的建立除了赤裸裸的筹资目的外，根本不去考虑价格发现功能和市场约束功能的培养。其结果使得市场的融资功能越来越小，市场的融资成本越来越高，金融市场风险越集越大。这样的金融市场怎么能成为金融中心，怎么会发挥对金融资源的集聚与辐射作用。于是，政府又不得不重新拾取其调动资金的功能，发挥集中配置资源的强势；很显然，这不符合国际金融中心发展方向。中国之所以要加速国际金融中心建设，根本原因在于现有的中央集中配置金融资源方式不适应全球化条件下国内经济发展需要，其目的就是要借此发挥国内金融资源的基础配置作用，分享国际金融资源优化配置利益。如果我们的金融中心建设不能适应全球化条件下的资源配置强调的权利与义务对等关系要求，这样的金融市场与其多建，不如少建或不建！

### 三、城市群战略与金融中心战略的整合

很显然，在全面建设小康社会的今天，中国比以往任何时候更需要国际金融中心。据中国科学院《2004年中国可持续发展报告》，到2020年全面实现小康社会总体目标时，我国综合国力将跻身世界三强。那时如果我们还没有一个举足轻重的国际金融中心，恐怕与经济大国不相匹配了。再者，理论和实践都已经表明，金融中心建设是发展中国家实现超常规发展的有效途径。而中国现在加快国际金融中心建设的条件已经具备。2003年中国国内人均GDP已经突破1000美元，国内生产总值和进出口贸易总量已经分别名列世界第6和第5位。2006年全面加入WTO以后，中国将会分享到更大的国际化“蛋糕”。因此，我们在拒绝“多中心论”的同时，必须坚持“一个中心”思想。

这里，选择怎样的城市群战略起着关键作用，不仅关系到我国城市群建设能否健康发展，而且还直接影响到国际金融中心发展方向。过去几十年的实践表明，靠行政力量的撮合来推动城市群发展是不可行的。因为城市群战略的基础是城市化，而城市化水平的提高既不可能靠牺牲农村和广大中小城市的利益捧几个大城市来实现，也不可能靠抑制大城市的发展，搞平均主义来实现。因此，象中国这样大的发展中国家，过度依靠行政力量是很难创造资源配置效率的。从简单的二元城市圈到复合的二元城市群，最终中国不得不通过改革开放来改善资源配置方式。改革开放20多年来，中国先后在沿海地区进行了两次大的城市群战略调整实验：第一次是珠三角城市群的窗口试点。1979年，广东成为改革开放的试验田，国家批准深圳、珠海、汕头成立经济特区，珠三角依靠开放的优势和毗邻港澳的条件，加快了发展步伐。第二次是长三角地区城市群的启动。20世纪90年代，中央提出了以浦东开发开放为龙头带动长三角地区乃至整个长江流域崛起的区域经济发展战略。这一战略的提出使得长三角地区成为对台湾以及世界各地资金和技术吸引力最大的地方，为在全国掀起新一轮全新的合纵连横奠定了坚实的基础。也是在这两次调整中，中国确立了打造国际金融中心的最佳地方，上海找到了发展国际金融中心的最佳方向。从这个意义上看，我国城市群战略与国际金融中心发展方向具有内在一致性，本身具有整合要求：当前最要紧的是要创造条件确保二者之

间的合力真正形成。

## 1、打破“先试先行”的行政框架，赋予各地以均等的发展机会，促进城市群战略升级。

如果说改革开放初期，“先试先行”能够为中国经济发展带来活力，国家可以借此少走弯路和避免国际、国内市场冲击；那么如今这一方法的简单使用就显得不合时宜了。因为这样极容易助长“下级向上级、地方向中央”源源不断争资源、要政策的倾向，不仅不利于各地竞争力的培养，而且在上级资源十分有限的情况下只能靠“蛋糕不均匀分配”来实现。这在我国行政体制框架下很可能导致新一轮低水平重复建设和恶性竞争，进一步层层固化“复合的二元城市化”所暴露出来的问题。特别是在象城市群战略升级与国际金融中心建设这类国家战略问题上，丝毫不允许地方有任何“私心”。国际上，在全球经典的五大城市群200多年的形成过程中，期间尽管各国经历了从纺织工业到机械工业，到钢铁工业、石油化学工业，到电气工业、汽车工业，再到今天的电子工业、信息服务业等不断升级的产业革命；但其城市化是公开竞争的结果，城市文明不在竞争中生存就在竞争中没落，而且城市圈之间的合作与竞争也是开放的，无论彼此之间还是各自内部的城市圈之间除了市场分工和区位优势外没有任何“特权利益”。在中国国内“东、中、西部”梯度经济已经非常明显的情况下继续坚持“先试先行”的政策，还可能进一步显化本来隐藏着的区域之间矛盾。因此，建议推进我国城市群升级的下一步发展战略必须坚持以下三条原则：（1）全局性原则，即全国各地区域经济全面启动。否则东西差距无法缩小。（2）市场化原则，即资源配置的市场化取向，不断淡化行政色彩。（3）开放式原则，即现在国内城市群之间的独立与分工是为了下一步的合作与协调，最终融入全球，在全球化过程中占居一席。

## 2、改变金融市场的“黑洞效应”，促进金融中心集聚辐射功能的发挥。

金融中心说到底是一种开放式的金融市场，突出表现在对金融资源的集聚辐射作用。这是发达金融市场的基本特征，也是中国建设国际金融中心的根本目的。但是，许多发展中国家包括中国的金融市场在建设初期，由于过度注重金融资源集聚作用而忽视了辐射功能，结果很容易演变成金融资源的黑洞——无论多少资金进入这个市场都被吸附住了！如果缺乏耐心，退出该市场就意味着损失。显然，这对市场所在地或者国家来说，短期利益很明显；对非市场所在地的诱惑也特别大。但是，这种局面与金融资源的流动性，追求高风险与高收益对等的要求是不一致的，因而不会持久。这里我们注意到许多市场所在地地方政府的积极努力，它们在市场环境、社会诚信、吸引机构和人才引进培训等上采取了一些有效措施；注意到许多金融场所所做的努力，它们在产品创新与交易规则的改进上进行了许多有益的尝试；注意到市场监管部门的努力，他们为了增加市场透明性、保护投资者利益制定了许多规章严密的制度。但总的结果依然是离人们的期望太远。因此，进一步推动我国金融中心建设，还必须从市场的本原出发来堵住这种黑洞效应产生的基础（1）市场的交易规则是等价原则。在完全竞争的市场中，同一种商品应该满足一价定律。而我国许多金融产品（如股票）不仅不按市场定价，而且在金融市场上也不按同一价格交易。如此下去，除了投机何来效率？（2）市场管理遵循严肃性原则。这是因为国外市场监管者真正能代表投资者利益，在一套严密的行业自律的制度约束下其金融机构的生与死完全遵循自然竞争规律。而我国的监管部门与企业之间是一种“父子关系”，纵容、照顾和包庇使得一些金融企业长期长不大、长不壮。这种现象的蔓延使得投资者利益总是一再向后位移而无法得到具体保护。（3）市场统一性原则。国外发达金融市场不仅是开放的而且是统一的；而我国的金融市场彼此之间是分割的，与国外的联系也很少。根本原因是我国各个金融市场的约束能力相差太大，风险与收益不能对等。由此决定了国内金融市场既无法形成全国统一的要素均衡价格也不敢主动地配置国际金融资源。

**主要参考文献：**

- 1、何光辉、杨咸月，《避税港离岸金融中心经济亟待转型》，《外国经济与管理》，2003年第12期
- 2、何光辉、杨咸月，《中国企业境外离岸化发展理性分析》，《世界经济研究》，2003年第9期
- 3、杨咸月、何光辉，《上海离岸金融市场发展研究》，《财经研究》，2002年第1期
- 4、杨咸月、何光辉，《当前中国金融市场发展中的五大误区》，《财经研究》，2002年第8期
- 5、杨咸月，《上海国际金融中心建设亟待转变思路》，《上海综合经济》，2002年第11期
- 6、杨咸月，《上海成为国际金融中心的发展战略研究》，《上海经济研究》，2001年第9期 2003年第3期