

## 关于福建省建设“大双城”的建议与构想

□ 洪永森 张兴祥

**摘要:** 2018年10月,福建省委省政府提出闽西南协同发展区和闽东北协同发展区的构想。落实两个协同发展区的战略举措,是建设“大双城”,即厦门市、福州市,只有增强这两个中心城市的实力,才能真正发挥它们的引领作用和辐射作用。从区域一体化的视角看,这是闽西南、闽东北两个协同发展区能否成功的关键。为此,必须适时进行制度和体制创新,重新整合形成高度统一的“大双城”行政架构,以打破现有的地方行政壁垒,更好地发挥政府作用,提高政府效率,为福建省区域一体化奠定良好的制度基础。同时,从促进闽台两地共同发展的大格局落笔,福建省在着力打造“大双城”的同时,应推动两个城市圈的形成,即“厦金共同城市圈”和“福马共同城市圈”。

**关键词:** 福建; 大双城; 区域一体化; 闽台共同城市圈

**中图分类号:** F127

**文献标识码:** A

**文章编号:** 1671-8402(2019)06-0166-13

改革开放40年来,中国经济版图呈现群雄并起的局面,长三角、京津冀、粤港澳三大经济圈的形,犹如三足鼎立,成为中国经济的三大引擎。近年来,以成渝经济圈为代表的中部板块也在迅速崛起,成为东、中、西、东北四大区域中增长最快的板块。面对千帆竞发的态势,偏于东南一隅的福建,需要聚合力量,不断增加自身的引力场,才不至于被弱化和边缘化。

2018年4月,福建省委省政府提出闽西南经济协作区(包括厦门、漳州、泉州、三明、龙岩)和闽东北经济协作区(包括福州、莆田、宁德、南平、平潭)的构想,目的是在新起点上进一步形成“双轮驱动、南北互动、协调推进、统筹发展”的良好格局。2018年10月,“经济协作区”上升为“协同发展区”,后者由经济扩展到社会、民生、生态等方面,涉及的范围更广。建设闽西南、闽东北两大协同发展区,促进区域发展更深、更广、更紧密的融合,这是解决福建省区域发展不平衡

**作者简介:** 洪永森,发展中国家科学院院士,世界计量经济学学会会士,教育部“长江学者”讲座教授,厦门大学经济学院和王亚南经济研究院院长;张兴祥,厦门大学经济学院副教授、经济学博士。

不充分、深化山海协作、推动城乡统筹的重大战略举措。

基于上述发展思路,落实两个协同发展区的战略举措是建设“大双城”,即厦门市、福州市,前者涵盖厦门、漳州、泉州,并辐射至龙岩、三明,后者涵盖福州、平潭,并辐射至莆田、宁德、南平。形象地说,就是做大做强“两个轮子”,以加快推进福建省的发展速度。目前,作为中心城市的厦门、福州,块头不大,马力不足,引领作用都不够。所以,闽西南、闽东北两个协同发展区能否成功的关键,在于如何增强两个充当龙头的中心城市的实力,这是当务之急,只有破除这一瓶颈,才能真正发挥两大中心城市的引领作用和辐射作用。

当然,打造“大双城”,推动区域一体化,走融合集约发展道路,不仅仅基于经济发展方面的考量,还要考虑到政治、社会、文化、生态方面的需要,尤其是对台工作的需要,为早日实现祖国和平统一做出福建省的边际贡献。从促进闽台两地共同发展的大格局落笔,福建省在着力打造两个大城市的同时,应推动两个城市圈的形成,一是厦门市与金门共建“厦金共同城市圈”,二是福州市与马祖共建“福马共同城市圈”。

## 一、打造“大双城”的理论基础与实践依据

### (一) 区域经济一体化的理论基础

区域经济一体化,既发生在主权国家之间,也可发生在一个主权国家内部各地区之间。20世纪80年代以来,区域经济一体化是最具活力的经济现象之一,也是当今世界经济的一个显著特征。针对发达经济体的区域经济一体化理论,早期以关税同盟理论、<sup>[1][2]</sup>共同市场理论、<sup>[3]</sup>自由贸易区理论<sup>[4]</sup>为代表,晚近的新经济地理学和新区域主义理论,<sup>[5][6]</sup>对此作了更为深入的探讨。针对发展中国家的区域经济一体化理论,比较有代表性的是中心—外围理论、<sup>[7][8]</sup>国际依附理论和综合发展战略理论。<sup>[9][10]</sup>当然,学者的研究视角已不再单纯局限于经济层面,而是延伸至制度和政策协调层面。

2011年福建省推动的厦漳泉同城化,以及2018年提出的闽东北和闽西南协同发展区概念,均属于省域内的区域经济一体化范畴。建设“大双城”是破解福建省区域经济一体化过程中面临的地方行政壁垒多、制度摩擦成本高和政策协调失灵等现实问题的有效途径。

### (二) 城市化新趋势

随着经济全球化与网络化进程的不断深化,城市化出现新趋势,区域经济一体化尤其是“城市圈”或“城市群”(以下出现“城市圈”或“城市群”,视具体语境而定)的涌现,已经逐步取代单一型城市,成为国家或区域参与全球竞争与合作的主流空间地域单元。加快经济全球化与区域经济一体化发展,日益成为当今世界经济发展的重要特征。大城市圈在经济资源的集聚、效率和节约发展等方面更具优势,因此人才、资金、技术、信息、品牌、市场等都往超大城市或大城市圈集聚。大城市圈的形成,有利于促进内部形成合理的产业分工和良好的竞争合作关系,构建新的资源要素分配渠道。大城市圈的兴起,都有大城市或超大城市充当中心城市,周边环绕着许多卫星城市,中心城市发挥引领辐射作用,带动卫星城市共同发展,所谓“一马当先,万马奔腾”。能够担当中心城市角色的,块头或规模都比较大,往往是“巨无霸”,特别是人口规模和经济总量。现在,中心城市、城市群已成为一个国家竞争力的重要平台。

在大城市圈形成过程中,“大湾区经济”成为一种格外引人注目的现象,它聚集了各种可能的资源要素,尤其是科技、人才等核心竞争要素。世界银行的一项统计数据表明,全球经济总量中的60%,来自港口海湾地带及其直接腹地,即“湾区经济”。<sup>[11]</sup>世界上著名的三大湾区分别为纽约大湾区、旧金山大湾区和东京大湾区。这些大湾区无一不依托于高度发达的枢纽港口和经济实力雄厚

的广阔腹地，成长为“巨无霸”。伴随城市群的壮大，中国经济版图也形成了三大湾区，即粤港澳大湾区、环渤海大湾区和杭州大湾区，2017年这三大湾区的人口规模已大大超过国外的三大湾区，从经济总量看，粤港澳大湾区的GDP短期内有望赶超纽约大湾区，而环渤海、杭州大湾区的GDP均已超过旧金山大湾区（如表1）。

表1 2017年国内外大湾区人口规模与经济总量比较

	大湾区名称	人口规模		GDP	
		万人	占比(%)	亿美元	占比(%)
国外	纽约大湾区	2370	7.36	17350	8.87
	旧金山大湾区	760	2.36	7900	4.04
	东京大湾区	3700	>30	20000	>60
国内	粤港澳大湾区	6900	4.96	16000	12.3
	环渤海大湾区	7400	5.32	10500	8.07
	杭州大湾区	5600	4.03	10300	7.94

注：本表计算时中国的人口和GDP总量不包括港澳台地区。

资料来源：作者根据网上资料整理。

中国改革开放40年的发展经验充分表明，传统的省域经济正在向以中心城市为龙头的城市群（圈）转变，城市群成为中国新的区域增长极。国家“十三五”规划对全国城市群作了布局，包括长三角城市群、珠三角城市群、京津冀城市群、成渝城市群、中原城市群、海峡西岸城市群等19个城市群，这些城市群将撑起中国的未来。早在《福建省国民经济和社会发展规划纲要》中，福建省就提出实施海峡西岸城市群发展规划，加快推进城市联盟，壮大中心城市综合实力、辐射带动能力和综合服务能力，规划纲要指出，“福州市要充分发挥省会中心城市龙头带动作用”“厦门市要充分发挥经济特区先行先试的龙头和示范作用”。

### （三）国内外的实践

国内外的实践经验表明，主权国家内的区域整合和融合有利于促进经济发展，做大做强城市可以获得规模经济效应和竞争优势，将经济提升到一个新的台阶。大城市或超大城市拥有行政独立权，甚至立法权，这个本身也会增加本地区的自主权，有利于协调内部的一些关系，促进本地区的城市经济发展。

#### 1. 国外实践案例：大伦敦郡

大伦敦（郡）（Greater London）于1965年设置，是英格兰下属的一级行政区划，其治下包括英国首都伦敦市（City of London）与周围的32个伦敦自治市（London Boroughs），共33个二级行政区。在最初的行政架构中，大伦敦是一个拥有两个层级的地方政府体系，由大伦敦议会（Greater London Council，GLC，又称大伦敦委员会）与伦敦市法团（City of London Corporation）以及32个自治市议会（London Borough Councils）共享治权。1986年，大伦敦议会和其他6个大都市郡议会将被撒切尔政府废除。废除大伦敦议会后，撒切尔政府建立了各种委员会或联合委员会以接替前者所承担的许多具体事务，市政机构反而由简变繁，如仅伦敦市各机构之间的通讯线路就由原来的44条猛增到500余条。这些委员会的大部分成员通过非选举方式产生，地方政府明显趋于非政府化，效率低下，激起民众的广泛不满。而且，32个伦敦自治市都有各自不同的政治、社会和地理上的特点，因此很难制定出一项共同的方针政策，区域协调发展步伐受阻。不仅仅大伦敦如此，随着区域层次的议会、政府与规划机构的废除，英国的许多区域几乎没有战略层次的规划和政策，造成区域规划战略上的

真空。<sup>[12]</sup> 1997年英国新工党上台执政后,区域层面的管理体制出现了一些明显变化,为了强化区域规划引导,新工党政府通过公决和立法途径,使大伦敦的行政规制得以恢复。根据《1997年郡长辖区法案》(Lieutenancies Act 1997),大伦敦被定义为一个“郡”级的行政单位(Ceremonial County, 名誉郡)。<sup>①</sup> 2000年,大伦敦政府(Greater London Authority, GLA)正式宣告成立,由一个直选产生的市长领导,并由一个25人组成的伦敦议会(London Assembly)监督,主要负责规划、制定与执行区域发展战略以及住房、就业、交通、服务业发展、资源利用与环境保护等相关政策。除了是整个英国的行政中枢所在地,现在大伦敦郡已成为英国人均国内生产总值最高的行政区。2017年人口1320万人,地区生产总值6950亿美元(4.76万亿人民币)。

## 2. 国内实践案例:大武汉市

武昌、汉口和汉阳位于长江与汉江交汇处,隔江鼎立,故称“武汉三镇”。三镇各有其独特的历史发展轨迹,且形成各自的特色。武昌(今武昌区、青山区、洪山区)之名始于东汉末三国初(221年),现为湖北省委、省政府所在地,是武汉的政治和科教文化中心。汉阳(今汉阳区)之名始于隋大业二年(606年),唐宋元明各朝代的商业手工业兴盛,是中国近代工业尤其是军事工业的发祥地,现为武汉市的工业中心。汉口(今江汉区、江岸区、硚口区)于明成化十年(1474年)从汉阳析出独立发展,并强势崛起,20世纪初成为仅次于上海的国际大都市,曾拥有英、德、俄、法、日五国租界,目前是武汉市的经济金融中心。1927年,三镇合为京兆区,定名“武汉”,成为中华民国的临时首都,三镇首次统一行政建制。但1929年又实行分治,至1949年三镇解放,重新合并为武汉市,结束了各自为政的历史。1959年至1983年,原属孝感、咸宁、黄冈地区的一些县先后划归武汉市管辖,武汉市的城市规模进一步扩大,目前全市下辖13个市辖区,大武汉市的格局基本定型。在2016年中共中央政治局通过的《长江经济带发展规划纲要》中,武汉市被定位为与上海、重庆并列的超大城市,将以“复兴大武汉”为目标,致力于打造现代化、国际化、生态化的“三个大武汉”,在国家中心城市中扮演重要角色。2017年,武汉常住人口达到1089万人,地区生产总值1.34万亿人民币。

### (四) 经验借鉴与启示

国内外的城市发展实践为福建省壮大海峡西岸城市群、提升区域核心竞争力提供新颖的思路和有效的借鉴。大湾区是当前城市发展的一种趋势,体现不同中心城市之间的融合,因这些中心城市无法整合成单一城市,只能在大湾区的格局内融合发展,如粤港澳,共有广州、深圳、香港、澳门4个中心城市。由于所处地理位置,闽南、闽东也自然形成两个湾区,但与国内外的“大湾区经济”相比,还存在不小的差距,主要是规模不大,实力不够,竞争力不强。因此,福建省的当务之急是把两个中心城市做大做强,先做小湾区,再做大湾区。未来,福建省可以以厦门、福州为双核,形成海西大湾区。

## 二、打造“大双城”的历史渊源与现实需要

### (一) 历史渊源

#### 1. 厦漳泉金行政区划上的历史渊源

晋太康三年(282年),改东安县为晋安县,所辖疆域包括今厦门、漳州、泉州、莆田四地市以及金门岛,县治在今南安市丰州镇。这是历史上厦漳泉金最早同属一个县治行政区划的情况。自五代设县以来至清末,同安一直隶属于泉州府,其辖境曾包括今厦门市全境、金门岛,以及隶属漳州市的长泰县、龙海县部分。民国元年(1912年),废府,同安县隶属南路道(民国三年改称厦门

<sup>①</sup> 大伦敦郡不包括伦敦市。

道),才与泉州脱离了政隶关系。清康熙二十二年(1683年),福建水师提督移驻厦门岛,次年设立台厦兵备道(后改为台湾道),管理台湾、厦门两地军政事务。清雍正五年(1727年),清政府将原来设在泉州的“兴泉道”移至厦门。清雍正十二年(1734年),增加永春直隶州,改称“兴泉永道”,下辖兴化府(包括莆田、仙游)、泉州府(包括泉州市区及晋江、惠安、安溪、南安、同安)和永春州(包括永春、德化、大田)。不难看出,厦泉金在很长时期同归一个行政实体管辖,与漳州也时有交叉,可以说,这是厦漳泉金一体化的历史基础。

从历史上看,厦门的几次行政升级,如1912年由“嘉禾里”两次提升行政地位,从同安县下属“里”,一跃成为思明府,1935年设市,1980年获准设立经济特区,1988年成为计划单列市,1994年成为副省级城市,行政级别不断提升,奠定了厦门作为闽南政治经济文化中心的地位。以厦门市为核心进行扩容,建设大厦门市,是一种比较可行的现实方案。

## 2. 福平马行政区划上的历史渊源

秦代时平潭属闽中郡,闽国龙启元年隶属福清县(属长乐府,即今福州)一直延续至清末。民国元年始设平潭县,属宁福道。新中国成立后,平潭先后被划入闽侯专区、晋江专区、莆田专区。1983年7月,划归福州管辖。2009年7月,设立福州(平潭)综合实验区,仍隶属福州,平潭县与福州(平潭)综合实验区实行“政区合一”(行政区+实验区)混合型管理模式。2012年2月,福州(平潭)综合实验区从福州市析出,更名为福建省平潭综合实验区,成为与福州市同级别(正厅级)的行政管理机构。从历史上看,平潭长期处于福州管辖之下。

而马祖位于福建省东部、闽江口外15海里处,由诸列岛构成。考古发现,马祖最早的人类活动与来自大陆的古闽越人有关。唐宋归永福乡崇德里,因岛上居民不多,加上受交通等条件限制,元明两朝官府未设行政机构,只有军事设防。清初福州沿海渔民陆续移居岛上,并逐渐形成具有血缘关系的村落,其风土民情皆承袭于福建闽东地区,当地语言为福州话(长乐口音居多),当地人称为“平话”或“马祖话”。从行政区划上看,马祖曾分别隶属于福建省连江县、长乐县(今长乐区)、罗源县,1949年国民党退居台湾岛时据有马祖,实行战地政务与军事管制,直到1992年11月才正式解除。现在马祖归台湾“连江县”及“交通部”管理<sup>①</sup>人口1万多人。无论从地理、历史还是民族、文化看,马祖与福州都有割不断的渊源关系。推动福平马一体化,有其坚实的基础,很可能比厦漳泉金一体化更容易些。

## (二) 现实需要

### 1. 避免福建被边缘化

近年来,与福建相邻的长三角、珠三角等超大城市圈的“虹吸效应”越来越显著,人口和经济活动逐渐向大城市圈集聚,成为全国经济最活跃、创新要素最集聚的地区。作为海西经济区主体的福建,处于长三角和珠三角之间,受到两头虹吸,在中国经济版图中如何避免被边缘化?这显然取决于福建自身的优势条件、战略定位和发展潜力。

在中国经济版图上,福建省多少显得有点势单力薄,主要原因是缺乏块头大、实力强的大城市。福州虽是省会城市,但未跻身于副省级城市榜单,厦门虽跻身副省级城市行列,但无论是土地面积、人口规模还是经济总量指标,在15个副省级城市中均处于垫底位置(如表2)。如果福州“代替”厦门到副省级城市中排队去比块头,那么土地面积(11968平方公里)排第7位,常住人口(766万人)排第12位,GDP总量(7128亿元)排13位,后两个排名同样非常靠后。

<sup>①</sup> 台湾“连江县”原属台湾“福建省政府”管辖。2018年6月28日,民进党台湾当局宣布,自2019年起将“省级机关”预算归零,这意味着台湾的“福建省”被废除。

表2 2017年全国15个副省级城市土地面积与人口规模

城市	土地面积		常住人口		GDP总量	
	平方公里	排名	万人	排名	亿元	排名
深圳	1996.85	14	1252.83	3	22438.39	1
南京	6597.00	13	833.50	9	11715.10	6
成都	14605.00	4	1604.50	1	13889.39	3
长春	20565.00	2	751.17	12	6530.00	12
杭州	16596.00	3	932.79	7	12556.16	5
济南	8177.21	11	732.12	13	7000.00	11
武汉	8494.41	10	1089.29	5	13410.34	4
宁波	9816.00	9	800.50	11	9846.94	8
西安	10108.00	8	953.44	6	7469.85	9
厦门	1699.39	15	401.00	15	4351.18	15
青岛	11282.00	7	929.05	8	11037.28	7
大连	13237.00	5	698.75	14	7363.90	10
广州	7434.00	12	1449.84	2	21503.15	2
哈尔滨	53100.00	1	1092.9	4	6355.00	13
沈阳	12948.00	6	829.4	10	5865.00	14

\*注：人均土地面积按常住人口计算。

资料来源：作者根据各地统计公报及相关资料整理。

目前，由于厦门市规模效应未显现出来，对人才的吸引力也受到影响，连厦门大学的毕业生都很难留住。据2017年的《厦门大学毕业生就业质量年度报告》，厦门大学毕业生留在厦门工作的仅占22.8%，而集美大学这一比例达到49.1%。

## 2. 对台吸引力和示范作用

建立大厦门市和大福州市，能够带来规模效应。特别是厦漳泉，很多本土的台湾居民最早是从闽南移居台湾的，厦漳泉凭借独特的“五缘”优势，很容易对台湾形成吸引力，而大城市内蕴的经济发展潜力和前景对台湾居民具有更大的吸引力。与现在单独把平潭建成两岸共同家园相比，应该说无论从历史、现实还是未来发展趋势看，大厦门市和大福州市都将更有可行性、更具吸引力。而依托大厦门市和大福州市来打造两岸共同家园，其示范作用无疑更为显著。

## 3. 全面深化改革的需要

长期以来，由于地方政府的经济行为和动力是以行政区划为基础的，其行使权限不能逾越区域管辖范围，这就不可避免地导致严重的市场分割和地方保护主义，我国的区域经济一体化也因此面临较高的制度摩擦成本。因此，区域经济一体化的关键是通过全面深化改革，打破行政权力对经济要素自由流动的阻隔，从这个意义上说，我国区域经济一体化的进程实质就是地方政府行政权力的协调过程，是行政权力的再配置过程。<sup>[13]</sup>

在闽东南沿海地区打造“大双城”，这个构想本身就具有深化改革的意义。促进湾区的融合，打造新的增长极，实现城市群内部的均衡发展，需要突破瓶颈，需要有效的协调机制，这就要求打破现有的行政壁垒，适时进行制度和体制创新，大力推进制度现代化，更好地发挥政府作用，提高政府效率，进行区域整合、资源整合。体制改革带来的红利，将大大提升大厦门市、大福州市的经济

张力,有利于迅速开拓新的增长源泉。再者,由于一体化的对象包括金门、马祖,如何在当前政治未一体化的条件下统筹、规划城市圈的发展也是建设“大双城”面临的现实问题,这些都没有现成的答案,需要不断改革探索,积累经验。

### 三、推进“大双城”高质量一体化发展面临的难题

就目前情况看,推进“大双城”高质量一体化发展还面临诸多困难,这些困难既来自政府层面,也来自各城市的产业、企业和居民层面。如厦漳泉前期的同城化虽在基础设施建设、产业合作、公共服务、生态环境整治等方面取得一定进展和成效,但也存在不少制约因素和亟待破解的难题,主要体现在:

#### (一) 缺乏统一的行政实体

目前厦漳泉同城化缺乏有行政效力和约束力的统一的行政实体,因而出现“雷声大,雨点小”的局面。虽说有《加快推进厦漳泉大都市区同城化工作方案》《厦漳泉大都市区同城化合作框架协议》这样的官方文件出台,但在“城市联盟式”的合作框架下,权力结构和联结是松散的,权威性不足,协调性不好,约束力不强,各地仍有可能各自为政,所谓“屁股指挥脑袋”。福建省委省政府曾建议成立厦漳泉大都市区发展协调委员会,但实际采取的是党政联席会议形式,而且前后只开过两次联席会议,第三次联席会议因分歧太大没有开成。2015年之后,就不见什么大动静了,同城化步伐也慢了下来,许多领域的同城化其实都滞后了。

闽西南协同发展区的提出有利于促进闽南金三角与闽西的合作,但现在的问题是厦漳泉同城化滞后,基本上还是各自为政,形不成合力,没有很好地发挥引领作用。如果闽南金三角内部都协作分工不好,那就遑论闽西南了。更何况,闽西南协同发展区最高决策机构与厦漳泉同城化一样,是联席会议制度,这种松散的联盟短期内较难见效,一些关键问题无法获得实质性推进。因此,大城市圈的协同发展、融合发展、共赢发展需要探索新的途径。

#### (二) 缺乏“拧成一股绳”的利益共同体意识

厦漳泉同城化需要各地市本着资源共享、互利互惠原则,拿出合作的诚意。但由于三市社会经济发展不平衡,缺乏利益均衡体制机制,“拧成一股绳”的利益共同体意识难以达成。三市站位存在差异,各怀心思,各自为政,协作步调不可能完全一致,资金、政策等投入保障也明显不足,这样就难以形成工作合力。与此同时,因为缺乏统一的行政管理,厦漳泉之间无法通过财政转移支付来进行利益的重新分配。如果有一个强大的统一的行政机构来统筹三市,在城市发展过程中就可以协调每个地方的利益,因为大城市可以借助强有力的行政手段来调节内部的各方利益,但在三市并列分立、互不隶属的情况下,彼此的利益就难以协调了。

#### (三) 缺乏刚性的执行力

统一有效的发展规划有助于引领区域内空间资源合理配置,提高资源配置效率。厦漳泉三市于2015年联合编制《厦漳泉大都市区同城化发展总体规划》(以下简称《总体规划》),拟共同建设一个核心区面积达7772平方公里的大都市区,相当于7个香港。《总体规划》的中期目标是,到2020年基本实现同城化以及产业、空间和社会的高度融合。<sup>①</sup>按理说,厦漳泉同城化已有“一盘棋”的

<sup>①</sup> “一核”:核心区为厦漳泉大都市连绵区域,同城化的核心和重构“闽南金三角”的支点。“六区”:厦门湾南岸、翔安-围头湾、同安-安溪南翼、集美海沧-长泰四个跨界增长区和湄洲湾南岸、东山湾两个协调发展区;“三带”:三市西北部“绿色山地生态带”、三市沿海地区“沿海产业城镇集聚带”、三市近海海域“蓝色海洋资源利用与保护带”。

统一规划,为何效果不佳呢?原因在于缺乏刚性的执行力。另一方面,区域内也存在产业分工不明确,存在同质化竞争、重复建设现象。厦门是最早设立的经济特区之一,但长期以来没有跳出“厦门岛”的狭小眼界,未能克服“小岛”“小城”意识,没有努力做大做强城市平台,中心城市的辐射力、带动力不强,溢出效应不明显。在小富即安,不用吃腌螺蛳就已经是很幸福的闽南沿海地区,眼界与格局至关重要,“小岛”意识绝对是限制厦门发展的最重要因素。

总的说来,现有的同城化缺乏一个统一的行政区划机构进行强有力的推动,政府这只“看得见的手”没能发挥应有的作用,因此同城化进展缓慢,效率低下,流于形式。从某种意义上说,当前厦漳泉尚未实现真正的同城化。在中心城市理念下,我们要充分发挥制度优势,进行顶层设计,打造厦门市,成立一个具有立法权与行政权的职能机构,同时加快政府转型,从更高层次上大刀阔斧推动自上而下的结构性改革;合理进行城市圈内的产业分工,优化产业布局,避免同质性竞争,从而提高效率;同时,加强城市规划、城市建设和城市管理等,让厦门市更加宜业宜居。这样,就能更好地发挥对闽西及其他周边地区的引领带动作用。

#### 四、推进“大双城”建设的构想与对策

##### (一) 形成高度统一的行政管理体系

我们提出建设具有一定规模的大城市而不是“城市群”或“城市圈”,原因在于后者不是由一个高度统一的行政架构来统摄或总辖,难以达到政令的统一,难以形成利益共同体,难以强化执行力。厦漳泉的同城化其实已运作一些年了,但现实效果差强人意,原因就在这里。厦漳两地港区的整合提供了一个成功的实例。2006年之前,厦漳港区隶属不同的行政区划,互相之间沟通协调机制不畅,由此衍生了许多问题。一是港口规划不统一,两港区码头功能得不到很好的互补。如厦门港区深水岸线不足的劣势得不到弥补,而漳州港区也无法承接厦门港区的一些临港工业;二是港政、航政、水路运政管理不统一。两个港区同饮一江水,共用一条航道,由于运政方面缺乏统一调度,各自引航,以致南北两岸的船舶曾发生多次碰撞刮擦事故;三是集装箱驳运业务难以顺利对接。厦门湾北岸外贸线多,南岸外贸线少,如果没有整合,双方就不好协调,漳州港方面要驳运,厦门港这边却不收,漳州港的货物无法直接用船驳到对岸去,于是漳州的货品出口不得不从陆路绕道运到北岸,耗时费力不说,还影响了这项业务的开展。整合后,这个问题就根本不存在了;四是效率低、费用高。两港整合之前,货船进入两港区需要缴纳两次港口规费,既延长船舶的滞港时间,又提高了物流成本,最终削弱了两地港口的竞争力。可见,不打破港口的行政区划隶属,协调问题就流为空谈。鉴于这种情况,2005年福建省委省政府决定实施厦门湾港口一体化改革,将原厦门市管辖的5个港区和原漳州市管辖的3个港区合并,组成新的厦门港,在全国率先实施跨行政区划港政、航政、水路运政统一管理。2010年8月,厦漳两地港口再次进行全面整合,漳州行政区划内余下的4个港区悉数并入厦门港。整合后,所有港区实行“同港同政策”,原厦门港区享受的税费、补贴、口岸通关等各项优惠政策延伸至原漳州港的所有港区,真正体现一体化。港政、航政、水路运政的高度统一,也推动海关、海事、检验检疫的一体化管理,大大提高了口岸工作效率。厦门港的竞争力也不断增强,在全球港口的排名从2010年的第19位跃升到2017年的第14位,赶超2016年排在第14位、第15位的高雄港、大连港。应该说,这得益于两地港区的整合。厦漳港区一体化的顺利实现,为厦漳泉城市一体化的操作思路提供了经验借鉴。

高度统一的行政管理体系有利于形成利益共同体。一方面,厦门的发展定位是成为东南国际航运中心、两岸区域性金融中心、两岸贸易中心以及两岸新兴产业和现代服务业合作示范区。金融服务业想发展壮大,一定要有实体经济作为支撑,也就是必须拥有强大的制造业,但因厦门本身腹地

小,制造业所占比重不大,金融业缺乏坚实的实体经济支撑,一直得不到很好的发展;另一方面,泉州是海西地区重要的制造业基地,民营经济特别活跃,但金融业发展相对滞后,对实体经济支持的力度、广度和深度都受到一定约束,实体经济得不到应有的金融支持,发展存在瓶颈。这一对矛盾可以在厦漳泉一体化即大厦门市的背景下,通过一个更高一级赋权的、统一的、强有力的行政力量来推动化解,加大资源整合力度,进行合理的产业分工和布局,使两地优势互补,互融互通。这样,厦门就没必要着力发展制造业,泉州也没必要为寻求金融支持而另起炉灶。厦漳两地也有很强的互补性,尤其是空间与资源方面,厦门需要一个广阔的腹地来支撑,漳州则需要一个更开放的空间来提升壮大自己,如果两地实现错位发展,如厦门以现代服务业为主,漳州以现代农业和制造业为主,那么将实现双赢。另外,厦漳泉一体化,土地也会迅速升值,因为企业特别是大企业的聚集,高端人才、资金就会大量涌入大厦门市,因此将带动大厦门地区的经济发展,从而为政府推动城市一体化建设提供强大的物质基础。经济的规模效应和聚集效应也将显著体现出来,特别在吸引高端人才和创新要素方面,比目前的各自为政、小打小闹要显著得多。这正是建设大厦门市的缘由、目的和意义所在。

应该强调,建设“大双城”不以成立直辖市为目标取向,它们仍在福建省委省政府的管辖之下,这样才能统筹福建全域的资源,得到全省的支持;反过来,两大城市才能更好地带动其他城市,推动福建省以及海西经济区的发展。不过,为了让两大城市成为名副其实的行政实体,需要在当前实行的五级行政管理体制框架下进行改革,以打破原来的行政区划及隶属关系。这样做的好处是政出一门,统一领导,统一规划,统一提供公共服务,通过财政转移支付或政策扶持,协调和平衡大城市内部的经济利益关系,以实现共同发展的目的。因此,福建南北两大都市区的一体化,关键是通过勾画大城市建设蓝图,推动形成一个有效率的高度统一的行政管理体系。

值得强调的是,建设两大城市,打破各自为政的地方行政壁垒,难度极大,单靠地方力量推动是远远不够的,需要中央、福建省两级政府的支持,这一点是毋庸置疑的。只有在中央、福建省的支持下,才能在目前的五级行政管理体制框架下进行重大的结构调整。

## (二) 突破厦漳泉同城化瓶颈

2011年厦漳州同城化正式拉开帷幕,一体化发展的核心要义不外乎两个:一是如何体现市场在区域一体化的资源配置中发挥决定性作用;二是如何更好发挥政府作用,从而提高资源配置效率。然而厦漳泉同城化遭遇瓶颈,首先,最大的症结在于三市行政是并列关系,缺乏能够拍板做主的“头家”,加上受现行行政区划和考核机制的限制和约束,三市在各自站位、利益诉求等方面有所不同,在重要问题上也就难以达成共识。其次,由于缺乏成本投入分担机制和市场化投融资机制,厦漳泉同城化发展多数是按属地原则分摊建设任务和投资,缺乏市场化运作,成为同城化止步不前的又一症结。<sup>[14]</sup>

对于第一个问题,解决办法是让领导和决策上移,如果不能直接移交给省一级行政区划管理,那么,最好的办法是打破三市现有的行政区划,重新整合为一个行政实体,其目标是成立大厦门市。但是,为了避免叠床架屋,增加行政层级,需要改革省以下的行政层级设置。

对于第二个问题,解决办法是厘清政府与市场的关系与边界,实现由政府主导向市场主导转变,形成“政府推动、市场主导、遵循市场规律”的新发展模式。政府推动主要是打破各种行政壁垒,做好统一的城市空间规划、基础设施和公共服务设施规划、产业规划,优化国际化营商环境。在微观层面,则进一步完善市场机制,让市场机制在资源配置上发挥决定性作用,国有企业与民营企业公平竞争,优胜劣汰。要善于运用市场机制,通过市场运作,通过建立共同的市场规则,打破地方行政和保护主义壁垒,克服区域内的政策差异,让市场“看不见的手”和政府“看得见的手”共同促进生产要素在区域空间内的优化配置,推进大城市的一体化发展。一方面,要深化区域内政府职

能转型,在微观层面,对于能够通过市场化运作的项目,应充分发挥市场配置资源的决定性作用,政府不宜进行太多的干预。以厦门金龙汽车为例,2014年并入福建汽车工业集团,实际控制人也由厦门国资委变更为福建省国资委。近年来金龙汽车业绩总体下滑,行业发展在走下坡路,而宇通客车却后来居上。业内人士分析,金龙汽车的问题不仅源于“三龙”<sup>①</sup>内耗和公司控股子公司苏州金龙的负面影响(因骗补而受到财政部的2.6亿元行政处罚),自主创新不足、股权多次易手和高层人事变动也在很大程度上影响了市场信心。<sup>②</sup>以行政手段干预企业的资源配置,不利于企业发展,须引以为鉴;另一方面,要撬动民间资本和外资等非政府投资,多渠道多方面参与一体化建设,实现区域内外更大程度、更高层次和更大范围的开放与合作发展,以更强的国际竞争力和影响力参与全球价值链和国际分工新体系。

应该说,相较之下,第一个问题更为关键,因为第一个问题不解决,第二个问题也很难解决好。行政区划对要素市场流动的分割不破除,阻碍资源配置效率的各种有形无形的壁垒也就难以消除,产业开放、市场开放和规则开放也就难以形成。例如,厦门对外联系较广,本身适合于发展总部经济,而泉州由于城市发展水平与地理位置,相对处于劣势,漳州情况类似。因为地方财税原因,厦泉两地为争夺企业总部一直处于竞争状态。目前,厦门正在做大做强总部经济,这样吸引泉州的许多企业把企业总部迁到厦门,这样泉州将面临税收损失。由于存在直接的利益竞争关系,两地就有可能各自为政,各管各的,甚至互相拉扯。成立大厦门市后,这些问题或矛盾将迎刃而解,大厦门市建立在利益共同体基础上,可以在财政上给予泉州适当的补贴或转移支付,实现利益平衡,这样有利于企业资源得到有效配置。只有利益一致,一体化才有原动力,才可以持续,才能久久为功。

大厦门市的形成对于吸引国内的大企业以及世界500强等跨国公司,也将起到非常大的促进和推动作用。大厦门市的一体化将大大提升闽南大湾区的规模经济和规模效应,促进人才、资金、信息、技术等要素汇聚。以泉州为代表的海西经济区民营企业,也是中国最为活跃的民营企业,将因此得到更大的发展空间。厦漳泉金实现一体化后,协调性有望增强,产业分工和基础设施布局更为合理,包括地铁、航空、港口,以及教育、医疗、商业、文化等公共服务设施的建设更加合理化。在当前经济进入新常态和外部冲击下,短期内闽南湾区的基础建设也可以扩大内需,拉动经济增长,提高整个城市圈的经济活力。随着“大厦门”城市规模、品位、层次等的提升,生活设施各方面得到有效的改善,将产生巨大的磁吸效应、示范效应和灯塔效应,到时大厦门市的经济实力,发展后劲足,发展水平不会比台北、高雄差,有利于吸引台湾企业尤其是台湾年轻人涌来创业,成为两岸打造共同家园的样板。

### (三) 将平潭纳入“大福州市”框架

福州是近代中国最早开放的5个通商口岸之一,改革开放后列入首批14个对外开放的沿海港口城市之一,也是“一带一路”的支点城市。作为福建省的省会城市,福州是福建的政府、文化、交通中心,资源十分集中,经济体量远比厦门大,它是闽东北经济协作区的中心城市。但由于福州周边城市的规模都比较小,闽东湾区的人口规模和经济实力明显不如闽南湾区。福州必须做好增量工作,形成更大的块头,才能更好地发挥龙头城市的引领作用。把平潭综合试验区重新纳入,打造大福州市,是一个比较现实的选择。

2012年以后,平潭综合实验区就从福州独立出来,这对平潭的发展有利有弊。2017年平潭总人口44.39万人,实现地区生产总值230.83亿元,只有福州市的3.25%,经济体量非常小,若靠自身

<sup>①</sup> “三龙”,即金龙客车、海格客车、金旅客车。

<sup>②</sup> 2014年7月,经国务院国资委批准,金龙汽车的大股东海翼集团将股权无偿划转给福建汽车工业集团。股权划转的同时,金龙汽车董事长谷涛及董事郭清泉、王昆东辞职,这3个人都是海翼集团的高管。

单打独斗，其成长的过程将非常漫长。平潭的自然条件也不甚理想，地理位置和气候不是很好，冬天有大风，单凭一个孤零零的岛屿来谋划建设“国际贸易旅游岛”和“两岸同胞共同家园”，确实力有不逮。一旦脱离福州的支撑，在现有条件的制约下，平潭一时还很难胜任国家赋予的重任。只有同福州结为一体，才能聚集力量打造两岸同胞共同家园，物流、人流、资金流、信息流等才能在大城市架构下形成良好的大流通和大循环。至于如何组建大福州市，可参照前文大厦门市的思路。因平潭的行政区划原来就隶属于福州市，将平潭纳入大福州市，问题应该不大。不论是从历史还是现实看，大福州市的整合、建设和形成，都要比大厦门市来得容易些。

#### （四）共建闽台“共同城市圈”

2019年1月2日，习近平在《告台湾同胞书》发表40周年纪念会上的讲话中指出，祖国统一是新时代中华民族伟大复兴的必然要求，两岸应携手推动民族复兴，实现和平统一目标；探索“两制”台湾方案，丰富和平统一实践；坚持一个中国原则，维护和平统一前景；深化两岸融合发展，夯实和平统一基础；实现同胞心灵契合，增进和平统一认同。习近平强调，“两岸关系和平发展是维护两岸和平、促进两岸共同发展、造福两岸同胞的正确道路。两岸关系和平发展要两岸同胞共同推动，靠两岸同胞共同维护，由两岸同胞共同分享”，为此，“我们要积极推进两岸经济合作制度化，打造两岸共同市场，为发展增动力，为合作添活力，壮大中华民族经济。两岸要应通尽通，提升经贸合作畅通、基础设施联通、能源资源互通、行业标准共通，可以率先实现金门、马祖同福建沿海地区通水、通电、通气、通桥”。闽台互通，金门、马祖是先手棋，而厦门、福州责无旁贷，必须当好排头兵的角色。打造“厦金共同城市圈”和“福马共同城市圈”，应纳入大厦门市和大福州市的发展蓝图。

##### 1. 共建“厦金共同城市圈”

如前所述，自五代同安设县以来，金门历史上一直隶属于同安县，民国四年（1915年）金门岛和大小嶝才从原思明县析出，作为独立的县治行政区划。金门距离厦门不到10公里，水上航程只需40分钟，而距离台湾本岛却有227公里。由于是一个离岛，加上长期的军事管制，金门其实与台湾本岛处于半隔绝状态，并未参与台湾的现代化进程。2001年，厦金两地的“小三通”正式拉开序幕，经济互动和人员往来非常密切，产业、商业、观光、生活环境甚至婚姻上形成互补，“厦金共同生活圈”逐渐形成，金门事实上已成了厦门的“后花园”。

目前厦门市的定位是“一带一路”建设的支点城市，而大厦门市不只是闽南金三角的中心城市，还要有更高的战略定位。厦门要突破“小岛”意识，增强引领作用和辐射能力，不能仅仅是跳出岛内到岛外搞建设，这仍未摆脱“小岛”格局。厦门必须确实有能力辐射到整个海西经济区，甚至辐射到台湾地区，才真正突破“小岛”意识，切实发挥引领作用。为此，厦门要主动作为，提前谋划，多措并举，将金门纳入大厦门市的建设版图。继“小三通”后，金门的通水问题也已解决<sup>①</sup>，即将迈入与厦门“通电、通气、通桥、通讯”的“新四通”时代。2019年1月29日，厦金两地行政长官举行对接会，双方就进一步深化厦金区域合作共商大计，围绕“四通”“三化”的35个议题进行深入探讨<sup>②</sup>，提出两岸“应通尽通，能通先通”。打造大厦门市，应争取金门加盟，加快“两门融合”。除了解决金门各方面的资源瓶颈，厦门还可以在港口、经贸、旅游、文化、教育等方面加强与金门的合作，将“厦金共同生活圈”全面升级为“厦金共同城市圈”，加快海峡两岸经济、政治、

<sup>①</sup> 金门饮用的大陆水源，来自泉州的山美水库，经晋江金井，通过海底管线抵达金门田埔端上岸。2018年8月5日，金门自大陆引水工程分别在金门和晋江举行“共饮一江水”通水仪式。

<sup>②</sup> “四通”指经贸合作畅通、基础设施联通、能源资源互通、行业标准共通，“三化”指推动厦金文化教育、医疗卫生合作、社会保障和公共资源共享等，基本公共服务的均等化、普惠化、便捷化。

法律、社会、历史、文化等各方面的有机融合,探讨两岸统一的有效途径。这个融合具备良好的天然条件,因为金门人认为他们就是中国人,比台湾岛内的民众更倾向于祖国统一,即使民进党当局的“去中国化”也未对金门的价值观念形成颠覆性的冲击。金门的发展机遇在大陆,这是金门社会的共识。目前金门属台湾管辖,如果能够通过大厦门市推动与金门的共建共治共享,即建设共同市场、共同家园,实现共同繁荣,这就意味着厦金两地人民能够生活在同一城市圈,为台湾回归树立一个样板,其作用和影响不言而喻。以金门为桥梁纽带,加强与整个台湾岛的联系,就可以为实现祖国统一大业奠定基础。

## 2. 共建“福马共同城市圈”

1949年马祖被退守台湾的国民党据有之前,一直归福建省属下的县管治。无论是习俗还是语言,马祖明显与福州相近。妈祖是中国沿海地区传统民间重要的信仰之一,马祖也信奉妈祖,列岛上有许多妈祖庙,其名称来历也与妈祖信仰有关。<sup>①</sup>马祖距离福建省连江县的黄岐半岛只有8公里,距离台湾本岛211公里。马祖也是一个离岛,很多方面与金门相似,长期受到军事管制,与台湾本岛处于半隔绝状态。马祖人对祖国大陆的身份认同也明显强于台湾本岛,他们希望仰仗两岸交流,加快自身发展,并乐于充当福州的“后花园”。

马祖原来的支柱产业是渔业,近年来已变成以旅游观光休闲为主,目前每年旅游人数20万人次左右。美国CNN公布了2017年世界15大自然奇景,马祖的“蓝眼泪”榜上有名,<sup>②</sup>被誉为“一生一定要看过一次的美景”,因此掀起一股热潮,无数游客慕名前来“追泪”。金门与大陆通水,马祖人也充满期待。马祖面积小,资源少,许多方面都要仰仗台湾本岛。随着旅游人数的不断增加,马祖也将面临缺水缺电问题,两岸未来合作是可期的。<sup>[15]</sup>如果福州能协助马祖解决水电等民生问题,就会进一步拉近两岸之间的距离。打造“福马一日生活圈”,是共建“福马共同城市圈”的前奏。目前马祖有这方面的需求和意愿,福州应加快推进“福马融合”步伐。福州的1.0版是福州、平潭的重新整合,打造大福州市,2.0版争取马祖加盟,共建“福马共同城市圈”。

对闽南、闽东城市群进行整合后,情况会有较大改观。2017年厦漳泉常住人口规模近1800万人,GDP15500亿元,占同年福建省GDP的48%,占同年全国GDP的1.9%。2017年福州和平潭常住人口规模超过800万人,GDP近7200亿元,约占同年福建省GDP的22.3%,约占同年全国GDP的0.87%。这样福建南北两大中心城市将形成双核双引擎,充当“一国两制”、台湾和平统一的试验田和示范区。从海西版图上,大厦门市和大福州市将带动海西发展,就像广州、深圳带动珠三角一样,虽然它们在经济体量上无法同后二者相提并论,但大厦门市1800万左右的常住人口规模,超过成都(1600万)、广州(1450万),在副省级城市中居第一。

## 五、结论

总之,“大双城”一旦形成,规模张力得以释放,可以大大提升对外开放的能力和辐射力,除了本省区域,两大城市还可以进一步辐射到福建省之外的其他海西地区,可以辐射到台湾岛,甚至可以辐射到东南亚国家以及“海丝”沿线国家和地区。这样,福建乃至海西经济区将形成中国经济版

<sup>①</sup> 据《连江县志》载,宋时林默娘殉身投海寻父,漂到南竿岛,岛民感其孝行,为她厚葬立庙。清康熙时册封为天后,世人尊称为“妈祖”,该岛因此谐称为“马祖”。

<sup>②</sup> “蓝眼泪”其实是由蓝藻(又称夜光虫、夜光藻)受海浪冲击拍打发出淡蓝色的荧光形成的,因为介形虫细小如沙粒,英文称之为blue sand。近几年这种蓝藻在马祖周边海域大量繁殖,春夏之交,每当夜幕降临,马祖海岸线呈现一片蓝色梦幻,犹如浩瀚的银河星空。

图中的重要一极,进一步凸显福建在全国发展大局中地位和作用,并与台湾密切联结在一起,形成闽台大经济区,为国家统一创造经济、人文、社会融合的基础。而作为操作起点,必须适时进行制度和体制创新,重新整合形成高度统一的行政架构,以打破现有的地方行政壁垒,更好地发挥政府作用,提高政府效率,为区域一体化奠定良好的制度基础。

本文在成稿过程中,得到福建省党外知识分子联谊会提供的调研机会,同时,厦门市政协无党派界别,福建省政协委员、福建省党外知识分子联谊会常务理事黄秀惠,中国社科院财政税收研究中心主任杨志勇教授,厦门大学王亚南经济研究院副院长王艺明教授等对文稿提出宝贵的意见和建议,在此一并致谢。

#### 参考文献:

- [1] Vincer J. *The Customs Union Issue* [M]. New York: Carnegie Endowment for International Peace ,1950.
- [2] Meade J. E. *The Theory of Customs Union* [M]. Amsterdam: North Holland Publishing Company ,1955.
- [3] Scitovsky T. *Economic Theory and Western European Integration* [M]. London: Georg Allen & Unwin ,1958.
- [4] Robson P. *The Economics of International Integration* [M]. London: Routledge ,1998.
- [5] Krugman P. Increasing Returns and Economic Geography [J]. *Journal of Political Economy* ,1991 99( 3) : 483 - 499.
- [6] Palmer N. D. *The New Regionalism in Asia and the Pacific* [M]. Lexington: Lexington Books ,1991.
- [7] Prebisch P. *The Economic Development of Latin America and its Principal Problems* [R]. New York: United Nations Department of Economic Affairs ,1950.
- [8] Wallerstein I. *The Modern World - System vol. I: Capitalist Agriculture and the Origins of the European World - Economy in the Sixteenth Century* [M]. New York: Academic Press ,1974.
- [9] 特奥托尼奥·多斯桑托斯《帝国主义与依附》,社会科学文献出版社 1999 年版。
- [10] Pavlic B ,Uranga R ,Cizelj B et al. *The Challenges Of South - south Cooperation* [M]. Colorado: Westview Press ,1983.
- [11] World Bank. *The Little Green Data Book 2012* [M]. Washington DC: The World Bank 2012.
- [12] 范恒山、曹文炼《国外区域经济与政策的研究借鉴》,人民出版社 2018 年版。
- [13] 彭彦强《区域经济一体化、地方政府合作与行政权协调》,《经济体制改革》2004 年第 5 期。
- [14] 严顺龙《厦漳泉大都市区同城化 3 年 3 城诉求不同举步维艰》,《福建日报》2014 - 11 - 16。
- [15] 黄文杰《连江县长刘增应:盼马祖也能与大陆通水通电》,http://www. CRNTT. com. 2018 - 08 - 28。

(作者单位: 1. 厦门大学 经济学院 福建 厦门 361005;

2. 厦门大学 王亚南经济研究院 福建 厦门 361005)

(责任编辑: 陈燕)