

区域中心城市郑州的战略定位与 发展重点

黄奇帆

摘要：郑州在 2018 这一年实现了三个指标一起突破，第一个是常住人口突破了 1000 万人，第二个是市域的建成区突破 1000 平方公里，第三个是 GDP 突破 1 万亿元。三个突破具有历史性意义，标志着郑州进入了一个新时代、郑州的城市发展进入一个新的阶段。郑州今后的战略定位是：国家的超级大城市；国家中心城市，将是经济中心、贸易中心、交通枢纽航运中心；中原地区城市群的领头羊，形成以郑州为中心、为枢纽的一个城市群。郑州要抓好交通枢纽建设，要加大公共服务建设力度，要努力成为开放高地，要做好财政与投融资管理。

关键词：区域中心城市 战略定位 交通枢纽 开放高地

作者简介：黄奇帆，中国国际经济交流中心副理事长、全国人大财经委原副主任、重庆市原市长。

一、郑州发展的战略定位问题

2018 年，郑州在三个重要的城市指标上有了里程碑意义的突破。一是常住人口突破了 1000 万；二是建成区面积增加了 200 平方公里左右，使得郑州市域的建成区突破 1000 平方公里；三是 GDP 突破 1 万亿元。郑州在 2018 这一年实现了三个指标一起突破，具有历史性意义，标志着郑州进入了一个新时代、郑州的城市发展进入一个新的阶段。

郑州下一步应该发挥怎样的功能？需要从全局出发来谋划，要周全的规划和顶层设计。我国除港澳台外的 31 个省份，超过 1 亿人口或者 7000 万到 1 亿人口的大省有七八

个，这些省的省会城市一般跟本省的经济比例有一个约定成俗的逻辑，这个逻辑大体可以用“一二三四”四个指标来衡量。一是省会城市的占地面积大体上是省土地面积的 5%~10%。河南省有 16 万多平方公里面积，郑州市域面积 7000 多平方公里，占 5% 左右的比例，显然有些偏低了。二是省会城市、中心城市的人口一般应该占全省人口的 20% 左右。河南省有 1 亿人，郑州事实上应该达到 2000 万人，但目前只占全省的 10%，只有 1000 万人。三是省会城市的国内生产总值（GDP）应当达到全省 GDP 的 30% 左右。河南省 GDP 接近 5 万亿，郑州是全省的 20%，偏低了。如果整个河南省增长 5%~6%，那么郑州应比其他兄弟地市要快半步，别的地方平均增长 6% 的话，郑州就应该增长 8% 或者 8.5%。四是有关服务业。中心城市的服务业，包括政府主导的公共服务、市场主体的服务业和服务贸易应当占全省同类行业比重的 40% 左右。如果整个河南省的服务业有 1 万亿的话，郑州市应该占 40%，就是 4000 亿。用这个“一二三四”去框的话，可以把郑州 15 年以后该达到的目标值、功能定位想清楚了。这不是主观的，也不是想做大就能做大的目标值，而是从全省的角度，从中原地区的角度看，郑州应该有这么一个责任。然后按照长远的顶层设计，脚踏实地的一年一年规划、五年五年规划，并互相衔接，这就会为郑州的发展产生不懈的动力。

另外，到了超级大城市做规划要想三件事、三个圈，一是城市本身的 2000、3000 平方公里核心圈的规划，二是城市圈大都市圈的规划，三是超级大城市同 200~300 公里半径内关联的其他大城市、特大城市形成的城市群规划。像开封、许昌、新乡、焦作 4 个地市都在郑州 100 公里的范围内，是郑州大都市圈的四兄弟。在 300 公里以远的地方，还有洛阳、南阳、信阳等其他一些城市，都与郑州有联系，都以郑州为核心，这就是城市群的逻辑了。

理清上述概念可以给郑州几个定语：第一，郑州是我们国家的超级大城市；第二，郑州要成为国家中心城市，将是经济中心、贸易中心、交通枢纽航运中心；第三，郑州是中原地区城市群的领头羊，形成以郑州为中心、为枢纽的一个城市群。

总体说，郑州在 2018 年三个里程碑意义的指标突破以后，按照全省经济社会发展的需要，应该有“一二三四”的目标。作为超级大城市搞规划就要有三个圈的概念，核心圈、大都市圈、城市群的概念，有了这些概念以后，如果经过若干年实现了，逐渐在功能上就体现出经济中心、贸易中心了。郑州不是国家综合性的金融中心，但至少是中部区域的产业链金融中心，因为有服务业的产业链，金融肯定会相应的发展。有些定位如交通枢纽、物流中心等等这些中心城市的功能也会自然展开。

二、郑州要抓好交通枢纽建设

郑州要大发展很重要的是要抓交通。交通枢纽至少有五种，对郑州来说发展好、建设好五种交通枢纽十分重要。

第一个交通枢纽是郑州引以为傲的米字形高铁枢纽。中国的高铁极大地改变了中国城市运行的版图。到目前为止，中国真正叫做枢纽性高铁的其实就8个城市，北京、上海、广州是终端型的枢纽；还有就是5个通过型的枢纽，中部地区是郑州、武汉、合肥，西部是重庆、西安。

第二个枢纽是货运铁路枢纽。郑州历史上是我国传统铁路货运的中心，郑州要成为一个经济中心、贸易中心，不仅仅靠人流，更重要的是要有一个货流，货流当然以铁路为中心。郑州在高铁时代要抓住机遇，要成为中国内陆最重要的铁路货运枢纽。现代铁路货运枢纽无非是两类：一类是矿物、粮食、煤炭等大宗物资集散枢纽地，另一类是铁路集装箱枢纽地。郑州要发展的是商品集装箱铁路枢纽。铁路集装箱的货运枢纽可能是三五个省范围内有一个，整个中部地区需要两个，长江南面一个，北面一个，南面在湖南湖北是个点，北面郑州是个枢纽点。一是因为郑州是超级大城市货运量充足，二是因为在历史上郑州就是铁路货运枢纽。可以建一个十平方公里的铁路配送站，再配十平方公里的物流中心，形成仓储、物流、货运中心。

第三个枢纽是航空。郑州机场现在能吞吐6000万人次、50万吨的航空货运。随着电子邮包、跨境电子商务的不断增长，航空货运也会不断增长。郑州也要发展和建立基地航空公司；要多建机场航站楼上的登机桥；应该有很好的飞机维修，有各种部件配送的保税仓库，是一个能提供免税航空油的基地，这样更多的飞机愿意到郑州来维修、加油，加油加的是保税的油，郑州的保税区与机场在一个区位上，要充分利用在机场里保税区的配套条件，为航空公司做好服务。另外，一个好的机场要有良好的商业商务服务。在香港，40%的收入来自香港机场候机楼里的小卖部、免税商店或者吃饭、休息、买衣服各种各样的活动场所。郑州机场的规模和旁边的空间绝对可以变成一个航空城，一方面是个大机场，另一方面是个大的购物中心、大的俱乐部、大的旅游中心。老百姓不光是坐飞机到机场来进进出出，还可以单纯为了买东西，为了开眼界，也会到机场来转一转。机场人丁兴旺，其他各种业务也会跟上。

第四个枢纽是轨道交通。作为超级大城市需要建轨道交通、地铁交通。地铁是个长远规划。地铁投资一方面是为满足居民出行需要；另一方面也是一种拉动，可以拉动地铁站附近的房价，这样修建地铁的投资也就回收了。香港地铁政府没出一分钱，就是在

地铁站上面加盖物业，香港地铁 200 多公里，基本上市场化运作。郑州现在 1000 万人，至少应该有 200、300 公里地铁。再有，郑州作为一个超级大城市，要想着城市圈。在郑州 500 公里地铁网的外侧，辐射出 4 条或者 8 条到新乡、许昌、开封、焦作以及周围地市州一级的城市轨道，这样整个郑州大都市圈可能形成的地铁、轨道交通是 800 公里。总之，从规划角度讲，城市中心圈是地铁，大都市圈是轻轨，城市群之间是高铁或城际铁路。

第五个枢纽是通信。首先，目前郑州有个跨境电子商务一秒通，郑州已经成为互联网直联点。郑州还要做通信枢纽，互联网中心。其次，要建设 IaaS（基础设施即服务）云计算中心这样的通信基础设施，郑州应该是个云计算中心，也即数据处理中心（IDC）。这是个重要的产业，也是基础设施。再次，在这个基础上产生大数据服务能力的 PaaS（平台即服务）和人工智能软件服务 SaaS（软件即服务）。实际上一个地方如果把这三个功能搞好了，这地方也就超前于其他各个地方，会领先一步，而且步步领先。

三、郑州要加大公共服务建设力度

一个大都市除了基础设施好、城市空间、就业各方面好以外，公共服务也要好。郑州作为一个超级大城市，公共服务十分重要，标志性的医疗体系，标志性的教育体系，标志性的文化设施体系等都要相对齐全。在这三个方面郑州要下点工夫。

一是医疗。如果说 100 万人需要一个三甲医院的话，河南省 1 亿人口，大体上应有 100 个三甲医院。如果河南省要有 100 个三甲医院的话，郑州这个大都市形成 40 个甚至 50 个三甲医院是应该的。郑州现在有 18 个三甲医院，需要再加 22 个。一个三甲医院投资至少是 10 亿元，20 多个三甲医院需要准备 200 亿元的投资，整个河南省就要准备 600 多亿或 1000 亿元的投资。投资医院是投入小、产出大，单从唯 GDP 论的角度讲，建医院只要有市场，比发展工业赚钱，还轻松，还得人心。因此，建三甲医院可以做个五年或十年规划。

二是教育。河南不算教育高地，但也不是教育洼地。河南应该占全国 3000 万大学生的 1/13、1/14，应该有 220 万、230 万名大学生。但现在整个河南大专院校的在校生才 100 多万名，好像少了 100 万人。另外，现在全国有 3000 多个大专院校，如果从这个意义上做平均的话，河南也应该有 200 个，但现在大概只有 130 多个，学校的数量也少了点，在校生也少了点。河南省 1 亿人的普九是到位的，高中毕业生普及率也与全国水平相当，数量也不少，比例跟全国平均值一样。但是这么多的高中毕业生能进大学的毛入学率却比全国低得多。因此，河南在教育上要加大投入。要将河南的高等学校建成 150 个、

170个。还要建一些民办高等院校，可以请北京、上海等一些地方的大学教育集团到河南来建分校。还可以邀请一些大企业、大集团来河南或郑州办高等学校。

三是文化。郑州是个有5000年历史、3000年都会历史，很有历史渊源的地方。郑州作为一个超级大城市、中心城市，处在河南丰富的历史文化条件下，要围绕文化基础设施、文化作品、文化人才三个方面推动文化高地建设，要加大投资、有所作为。

四、郑州要努力成为开放高地

开放的高地有五个标志。一是口岸高地，内陆地区的枢纽口岸可以有航空、铁路和公路三种。这三种口岸都建起来，郑州的集输运系统、跨境电子商务的各种集输运系统都会变得更加一体化。二是通向世界各地的交通枢纽，包括航空、铁路、公路、航运等等，应该是一个同国际大交通枢纽能够直接连接的交通枢纽。三是开放平台、境内关外保税平台。保税区的功能不仅仅是一般贸易、加工贸易，还可以做转口贸易、离岸贸易、服务贸易和跨境电子商务，是一个地区得以大进大出的功能性口岸平台。作为境内关外特殊监管区，郑州已经有了，但是目前仅有5平方公里，还需要再进一步扩展。四是自由贸易区。全国一共12个自由贸易区，河南省级的自贸区有三个，郑州、洛阳、开封各有一个。自贸区营商环境建设要对标自贸协定（FTA）中的零壁垒。自贸区也是个开放平台，而且是最高端的服务贸易的开放平台，是最高端的游戏规则制度的开放平台。在开放高地建设过程中，如果能把自贸区的探索试验做好了，开放就有了新的高度、深度和广度。郑州自然而然就成为中原大地最为开放的高地了。五是开放高地要形成一批开放的产业、开放的企业，这些企业、产业在这里可以大进大出。要有人才的开放、企业产业的开放、平台的开放，平台的开放又包括保税区、自贸区的开放，还有枢纽口岸等等，构成整套的开放体系。

五、发展中城市的财政与投融资管理

如上所述，郑州市未来10多年要占河南省20%的人口、30%的GDP、40%的教育、卫生、文化等公共服务。总的目标是要实现贸易中心、交通枢纽、经济中心。这将涉及巨大的投资，包括五六千公里的城市道路需投资5000亿元，七八百公里的地铁轨道交通需投资4000多亿元，教育、卫生、文化等公共服务需投资2000多亿元等等，大约共需2万多亿元的投资。这些投资有的可以市场化由企业来承担，有的可以公私合作（PPP）方式承担，有的可能是国家级投资单位承担。毋庸置疑，这中间相当多的是公共服务项目，至少有1万多亿元必须由地方政府的财力来承担。如何解决好巨额的投资资金来源，又避

免过度负债风险，关键是要抓好财政管理、搞好土地储备，推进 PPP 投融资改革。

（一）要按照“六要六不”的工作原则，抓好财政管理

第一，理财理念要坚持多予少取、放水养鱼、涵养税源，不能竭泽而渔、寅吃卯粮、收过头税。在经济下行的周期里，更要发挥财政逆周期的调节作用，着力减税降费，降低企业负担，增强企业发展活力。通过涵养税源，扩大税基，最终形成一个低税费成本、低要素成本、低物流成本、低物业成本、低资金融通成本的“五低”投资环境。

第二，一般预算财力支出要量入为出、收支平衡，不能搞透支，更不能搞赤字财政。在每年的财力调度运行过程中，政府要坚持量入为出，特别注意收支平衡。不搞财政赤字的关键在于努力做到收支的“三个平衡”。一是静态平衡，就是预算收支要平衡，“以收抵支”。二是动态平衡，指的是现金流平衡，要善于做到“十个锅子八个盖”。三是债务结构平衡，对于历史形成的既有债务，在结构上要做到短期和长期债务的调节平衡，严格控制短期债务的增长。

第三，积极的财政政策要善于运用财政资本杠杆、社会资本，撬动全社会的投入产出效益，但不能以财政资本过分地杠杆债务融资而扩大债务风险。对地方政府而言，怎样做才是“积极的财政政策”呢？就是在财政资本使用上，要注重投放到那些具有“四两拨千斤”效用的领域，发挥财政资本对社会资本的杠杆作用，更好地促进地方经济发展的质量和效益。

第四，政府搞基础设施和公共建设的投资是可以透支的，但由此形成的债务率和负债率不能超过警戒线，债务成本不能太高，债务率（债务余额与财政收入之比）不要超过 70%，负债率（债务余额与 GDP 之比）不要超过 30%。同时，还要控制债务成本，即使债务率不超过 70%，但都是高利贷也不行。政府要充分利用自己的良好信用，尽量使用各种利息比较低、周期比较长的资金。

第五，地方政府要善于发挥土地财政功能，不能唯利是图、推高地价房价，破坏投资环境。由于土地出让形成的所谓“土地财政”，就成为中国特有的制度优势，应当把它充分利用好。在土地财政管理方面，有一个特别要注意防范的问题，就是土地出让收益作为地方财政收入的重要来源，政府往往希望地价越高越好，但决不能把土地价格搞得过高。高地价必定导致高房价，而高房价不但老百姓不满意，还会削弱实体经济的发展，终究得不偿失。

第六，政府要善于建设强大的、有信用的投融资平台，但不能层层叠加、搞得太多太滥。这些年的实践表明，地方政府的投融资平台是一个城市在工业化、城镇化起步阶

段甚至进入快速发展期时，地方政府整合各类资源、增强融资信用、破解发展资金难题的有效载体，是先于经济发展周期加快基础设施建设的有力推手，是在市场信号薄弱、政府财力不足又不能发债的条件约束下，为工业化、城镇化获取长周期、低利息融资，以加快基础设施和公共设施建设必要而合理的路径选择。从实际操作看，有几个问题需要特别引起注意：一是平台公司数量和规模要严格控制，二是高利息借贷坚决不能搞，三是财务监管要加强，四是要像保护生命一样维护投融资平台的信用。

（二）要遵守五条原则做好土地储备

在土地管理的五条原则中，最关键的一条就是建立土地储备制度。这作为政府调控土地市场的重要手段，可以有效显化国有土地的资产价值。土地储备做好了，不但可以为城市发展提供有效的资金支持，还可以保障重大基础设施和民生工程用地需求，推动城镇化健康发展。土地储备和金融有机结合、良性循环，还能平衡政府财政收支，稀释债务并降低风险。

（三）要按照五个路径抓好 PPP 的投融资改革

PPP 模式核心是构建起“利益共享、风险共担”的机制。应当把握好五个原则：一是利益共享。所有 PPP 项目，都要保证政府公共部门、民营企业以及社会投资者能利益共享，不能由任何一方独享。二是风险共担。一方面，风险与利益对等；另一方面，一旦有风险，大家一起来承担，不能让任何一方独自兜底。三是公共利益最大化。因为 PPP 项目都是社会公共服务项目，不能唯利是图，必须充分体现和照顾公共利益。四是兼顾社会效益和经济效益。不能只讲公共利益，不讲经济效益，否则就吸引不了社会投资。五是既要有激励，也要有约束，保证社会投资者有合理的收益。这五条原则是高度关联的，缺一不可。

责任编辑：谷 岳