研究报告系列
Research Report Series

2014．3

# 中国城市竞争力报告 NO. 11

## 建设可持续竞争力的理想城市

主编　　倪鹏飞

中国社会科学院城市与竞争力研究中心
Center for city and competitiveness (CASS)

# 一、引言：新十年、新基准

本世纪初，美国著名经济学家斯蒂格利茨(Joseph E.Stiglitz)曾预言，“中国的城市化与美国的高科技发展将是深刻影响 21 世纪人类发展的两大主题”。在新世纪的第一个十年里，城市竞争力研究团队“筚路蓝缕，以启山林”，与斯氏预言一道见证了这场波澜壮阔的城市化史诗。十八大以来，城市化更被新一届政府提升为国家的长远发展战略和未来中国经济增长的新引擎。在这场史无前例的城市化加速进程当中，城市化本身已不仅仅成为社会转型过程的一部分，而且也将是当前中国应对转型过程中诸多挑战的重要措施。伴随着市场化改革的逐步深入，城市发展转型对中国经济增长和社会形态变革的带动作用日益明显，并呈现出诸多新变化和鲜明的时代特征。

《中国城市竞争力报告》的十年历程中，已经逐步探索出较为完善的指标体系和成熟的计量方法，并对中国城市竞争力的整体提升起到了一定的引领作用。但与此同时，影响城市竞争力的因素正在悄然发生变化：从一般要素区位转向人才核心要素；从基础设施硬件要素转向政府管理等软件要素；人才竞争力变化率成为城市竞争力综合水平变化率提升最大的要素条件，但具体经济制度、企业管理和生态环境对城市综合竞争力贡献度仍然较低；在产业结构与经济增长的关系上，产业结构提升促进了城市经济增长，但经济增长对产业结构提升并未产生显著影响；在经济发展与生态环境关系上，城市层面明显存在环境与收入之间的倒 U 型曲线关系。更值得一提的是，过去十年间 286 个城市的全要素生产率（TFP）均值下降了 1.1%，其中技术进步是上升状态，提高了 4.1%，但综合效率确实呈现明显的下降，降幅为 5%，其两个分项纯技术效率和规模效率分别下降了 2.4%和 2.7%。从 286 个地级及以上城市的样本情况来看，全要素生产率显著提高占比仅为 41.6%，而 58.4%的城市全要素生产率无任何改善。这反映了一个基本事实，即城市的增长方式转变在过去十年中收效甚微。要提升城市的可持续竞争力，加快经济增长方式转变、调整经济结构已经成为中国城市发展的首要问题。

**表 2-1　2002—2011 年中国 286 个城市全要素生产率均值变化情况**

| | 综合效率变化(TEC) | 技术进步变化(TCP) | 纯技术效率变化(PTEC) | 规模效率变化(SEC) | Malmquist 指数（TFP） |
|---|---|---|---|---|---|
| 2002-2003 | 1.147 | 1.055 | 1.323 | 0.867 | 1.211 |

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| 2003-2004 | 0.746 | 1.508 | 0.779 | 0.957 | 1.125 |
| 2004-2005 | 1.306 | 0.658 | 1.037 | 1.259 | 0.860 |
| 2005-2006 | 1.294 | 0.727 | 1.125 | 1.150 | 0.941 |
| 2006-2007 | 1.309 | 0.648 | 1.146 | 1.142 | 0.847 |
| 2007-2008 | 0.709 | 1.931 | 0.912 | 0.777 | 1.369 |
| 2008-2009 | 0.863 | 1.041 | 0.851 | 1.013 | 0.898 |
| 2009-2010 | 0.815 | 1.011 | 0.837 | 0.974 | 0.824 |
| 2010-2011 | 0.638 | 1.586 | 0.712 | 0.896 | 1.011 |
| 均值 | 0.950 | 1.041 | 0.976 | 0.973 | 0.989 |

数据来源：城市竞争力指数数据库。

因此我们认为，中国城市未来的健康发展，并逐步提升在全球城市体系中的战略地位，必须走新型城市化之路，建设知识型、生态型、和谐型、个性化、多元化、城乡一体的多层次、开放性的城市体系。具体而言，建设可持续竞争力的理想城市，主要涵盖以下八大特征：

**（1）开放多元的文化城市。**多元包容、自由开放是可持续发展理想城市的重要特征。它的开放性体现在能够汲取各国各地区的文化精髓，形成多元一体的格局；它的包容性体现在能够融合不同的文化，使不同的文化之间和谐相处，形成独有的城市文化特色。

**（2）环境友好的生态城市。**可持续竞争力的城市要建立人与环境良性互动的关系，构建环境友好的生态城市。以环境友好的理念改善人的生产方式、生活方式、消费方式，按照生态学原理进行城市设计，建立高效、和谐、健康、可持续发展的人类居住环境。

**（3）创新驱动的知识城市。**创新驱动的知识城市对经济的增长质、居民的生活、环境的保护程度提出了更高层次的要求，通过知识的外溢、形成规模经济来重新构建城市空间结构和形成新的城市圈，为城市竞争力的提高提供可持续的内生发展动力。

**（4）城乡一体的全域城市。**理想状态的全域城市，应该是工业园区化、农业现代化、土地集约化、农村城市化、城乡一体化、城市田园化，城乡居民收入差距合理、城乡公共服务均等、城乡基础设施一体、城市化与工业化协调发展的城市乡村组合体。

**（5）公平包容的和谐城市。**和谐城市是指城市系统中各个组成部分、各种构成要素之间处于相互协调的理想状态。建设和谐城市要按照公平正义和包容性的原则，主要包括：政府善治、社会公平、社会保障和社会福利、社会安全等四项内容。

**（6）创业至上的宜商城市。**理想的宜商城市其目标是要形成创业至上的营商环境，对外来资本和各类项目有很大吸引力和市场潜力，而本地企业的发展也可健康持续、前景美好，具体包括本地企业的良好表现、广阔的市场需求以及优越的创业营商环境。

**（7）以人为本的宜居城市。**宜居城市是人本城市，创建宜居城市，必须坚持人本理念，充分尊重人的主体地位和首创精神，为群众提供一个良好的居住和空间环境、良好的人文社会环境、良好的生态环境、清洁高效的生产环境，保证人民群众共享城市发展的成果。

**（8）交流便捷的信息城市。**信息城市包括企业生产信息化、居民社会生活信息化以及政府服务信息化，信息技术广泛应用于城市的生产和生活服务。在理想的信息城市状态下，市民交流更加便捷，生产模式更加高效，城市规划更加合理，政府服务更加便捷。

# 二、中国城市竞争力 2012 年度述评

城市竞争力是指一个城市与其它城市相比较，主要是指一个城市在竞争和发展过程中与其它城市相比较所具有的吸引、争夺、拥有和控制、转化资源和争夺、占领和控制市场，更好、更快地创造财富，为居民提供福利的能力。和以往的指标体系有所区别的是，2012 年的城市竞争力指标体系涵盖了两个主要部分。其一为城市的综合经济竞争力指数，主要强调城市的现有竞争力，主要包括经济增长能力及增长后劲等；其二为城市的可持续竞争力指数，主要涵盖城市的开放多元、环境友好、创新驱动、城乡一体、公平包容、创业至上、以人为本和交流便捷。

## （一）综合经济竞争力指数比较

2012 年综合经济竞争力指数排名前十的城市依次是：香港、深圳、上海、台北、广州、北京、苏州、佛山、天津和澳门。其中，港澳台地区占 3 席，东南沿海的内地城市占 5 席，环渤海地区占 2 席，而广大中西部地区没有一个城市进入综合经济竞争力十强；进入二十强的中西部城市仅有武汉和成都，而西北地区排名最靠前的西安仅列第 36 位。可见，区位优势对城市综合经济竞争力的影响十分明显。从城市的行政等级来看，特别行政区、直辖市、副省级城市和计划单列市、省会城市的综合经济竞争力要明显高于其它地级城市。

从全国及各大区域综合经济竞争力指数来看，港澳台城市、东南沿海的内地城市、环渤海城市的综合经济竞争力指数均值要高于全国平均水平，其它区域均低于全国平均水平，排名依次是东北地区、中部地区、西南地区和西北地区。从区域城市内部的综合经济竞争力差距来看，港澳台城市的变异系数最高，东南沿海的内地城市和环渤海地区次之，中部城市的变异系数最小。

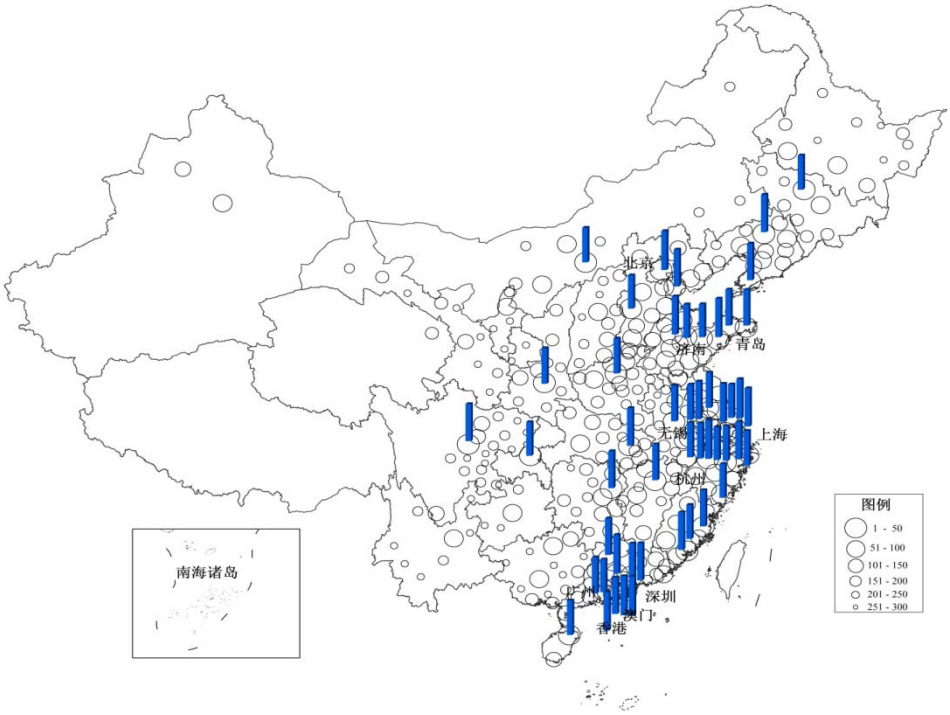


**图 2-1　2012 年 293 个城市综合经济竞争力排名**

注：2012 年城市综合经济竞争力排名用“O”表示，“O”越大代表综合经济竞争力排名越高，图例中单位为“位次”。柱状图显示了 2012 年城市综合经济竞争力排名的前 50 位，柱状越高代表城市综合经济竞争力排名越高。数据来源：城市竞争力指数数据库。

**表 2-2　全国及各大区域综合经济竞争力指数**

| 区域范围 | 样本量 | 均值 | 标准差 | 最小值 | 最大值 | 变异系数 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 全国 | 293 | 0.0878 | 0.0993 | 0.0231 | 1.0000 | 1.1310 |
| 港澳台 | 8 | 0.3090 | 0.3125 | 0.0950 | 1.0000 | 1.0113 |
| 东南 | 55 | 0.1425 | 0.1399 | 0.0380 | 0.7183 | 0.9818 |
| 环渤海 | 30 | 0.1195 | 0.0761 | 0.0481 | 0.3792 | 0.6368 |
| 中部 | 80 | 0.0648 | 0.0333 | 0.0320 | 0.2377 | 0.5139 |
| 西南 | 47 | 0.0536 | 0.0315 | 0.0260 | 0.2065 | 0.5877 |
| 东北 | 34 | 0.0659 | 0.0409 | 0.0279 | 0.1997 | 0.6206 |
| 西北 | 39 | 0.0487 | 0.0255 | 0.0231 | 0.1429 | 0.5236 |

数据来源：城市竞争力指数数据库。

## （二）可持续竞争力指数比较

2012 年可持续竞争力指数排名前十的城市依次是：香港、上海、深圳、北京、广州、澳门、杭州、青岛、无锡、济南。和综合经济竞争力一样，仍是港澳台地区、东南地区和环渤海地区三分天下。其中，港澳台地区占 2 席，东南沿海的内地城市占 5 席，环渤海地区占

3 席。进入二十强的中西部城市仅有武汉、长沙和成都，而西北地区排名最靠前的西安位列第 30 位。从城市可持续竞争力的相对差距来看，无论是全国总体水平还是区域内部差距都要小于城市综合经济竞争力指数。

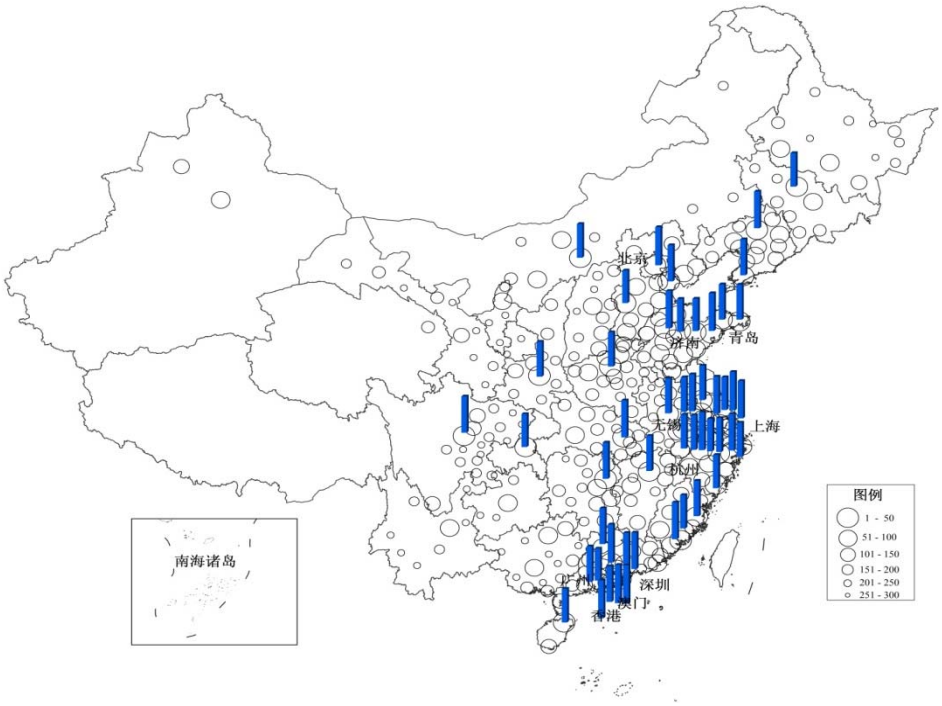


**图 2-2　2012 年 287 个城市可持续竞争力排名**

注：2012 年城市可持续竞争力排名用“O”表示，“O”越大代表可持续竞争力排名越高，图例中单位为“位次”。柱状图显示了 2012 年可持续竞争力排名的前 50 位，柱状越高代表可持续竞争力排名越高。数据来源：城市竞争力指数数据库。

从全国及各大区域的可持续竞争力指数来看，港澳台城市、东南沿海的内地城市、环渤海城市的可持续竞争力指数均值要高于全国平均水平，但三大区域内部变异系数均要小于全国总体水平。其它区域的可持续竞争力指数低于全国平均水平，排名依次是中部地区、东北地区、西北地区和西南地区。从区域城市内部的综合经济竞争力差距来看，除了西南地区和西北地区以外，其它各区域的变异系数均小于全国总体水平。

**表 2-3　全国及各大区域可持续竞争力指数**

| 区域范围 | 样本量 | 均值 | 标准差 | 最小值 | 最大值 | 变异系数 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 全国 | 287 | 0.3932 | 0.1355 | 0.0797 | 0.9803 | 0.3446 |
| 港澳台 | 2 | 0.8659 | 0.1617 | 0.7516 | 0.9803 | 0.1867 |
| 东南 | 55 | 0.5042 | 0.1190 | 0.2994 | 0.8168 | 0.2360 |
| 环渤海 | 30 | 0.4810 | 0.0983 | 0.3622 | 0.7590 | 0.2044 |

| | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 中部 | 80 | 0.3757 | 0.0863 | 0.2011 | 0.6463 | 0.2297 |
| 西南 | 47 | 0.2985 | 0.1188 | 0.0901 | 0.6284 | 0.3980 |
| 东北 | 34 | 0.3733 | 0.1087 | 0.1111 | 0.6397 | 0.2912 |
| 西北 | 39 | 0.3120 | 0.1122 | 0.0797 | 0.5674 | 0.3596 |

数据来源：城市竞争力指数数据库。

## （三）城市竞争力指数的横向关联

2012 年中国城市的可持续竞争力与综合经济竞争力还呈现出典型的倒 U 型关系，即城市的可持续竞争力在初期会随着综合经济竞争力的上升而迅速增加，但上升至一定阶段后，可持续竞争力的上升幅度会有所趋缓，甚至会出现下行趋势。因此，提升中国城市竞争力的关键不在于现实综合经济竞争力的大小，而在于如何促进可持续竞争力的提高，增强中国城市的发展后劲，这也是未来中国经济社会发展模式转型的内在要求和不竭动力。

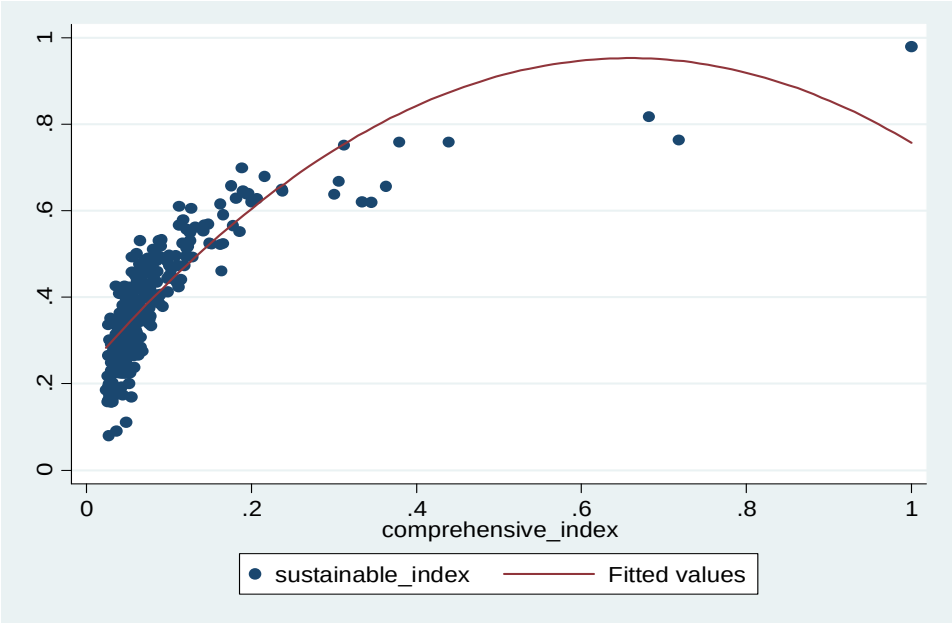


**图 2-3　2012 年 287 个城市可持续竞争力与综合经济竞争力相关关系图**

参照理想城市的八个分项，我们分别设立了八个指标对中国城市的可持续竞争力进行综合评估，这八个分项包括城市的开放多元、环境友好、创新驱动、城乡一体、公平包容、创业至上、以人为本和交流便捷，分别用 z1—z8 来进行代替。通过对八个分项指数的统计分析发现，几乎所有的分项竞争力指数离理想城市的状态很相去甚远，其中，指数均值最高的分项 z7（以人为本的宜居城市）仅为 0.4141，按均值大小排名依次是 z2（环境友好的生态

城市）、z5（公平包容的和谐城市）、z3（创新驱动的知识城市）、z6（创业至上的宜商城市）、z8（交流便捷的信息城市）、z1（开放多元的文化城市）、z4（城乡一体的全域城市）；分项z4（城乡一体的全域城市）的变异系数最大，表明中国城市之间的城乡统筹发展水平存在巨大差异，其它分项指标的变异系数排名依次是：z1（开放多元的文化城市）、z3（创新驱动的知识城市）、z8（交流便捷的信息城市）、z6（创业至上的宜商城市）、z5（公平包容的和谐城市）、z2（环境友好的生态城市）、z7（以人为本的宜居城市）。

**表 2-4　八个分项竞争力指数**

| 指标 | 样本量 | 均值 | 标准差 | 最小值 | 最大值 | 变异系数 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **z1** | 287 | 0.2720 | 0.1650 | 0.0000 | 1.0000 | 0.6067 |
| **z2** | 287 | 0.3935 | 0.1564 | 0.0000 | 1.0000 | 0.3974 |
| **z3** | 287 | 0.3278 | 0.1912 | 0.0000 | 1.0000 | 0.5834 |
| **z4** | 287 | 0.2428 | 0.1519 | 0.0000 | 1.0000 | 0.6253 |
| **z5** | 287 | 0.3751 | 0.1541 | 0.0000 | 1.0000 | 0.4109 |
| **z6** | 287 | 0.3170 | 0.1505 | 0.0000 | 1.0000 | 0.4748 |
| **z7** | 287 | 0.4141 | 0.1305 | 0.0000 | 1.0000 | 0.3153 |
| **z8** | 287 | 0.2898 | 0.1577 | 0.0000 | 1.0000 | 0.5441 |

数据来源：城市竞争力指数数据库。

从八个分项竞争力指数对可持续竞争力总指数的贡献度来看（如表 4 所示），排位依次是 z3（创新驱动的知识城市）、z5（公平包容的和谐城市）、z1（开放多元的文化城市）、z7（以人为本的宜居城市）、z6（创业至上的宜商城市）、z2（环境友好的生态城市）、z8（交流便捷的信息城市）和 z4（城乡一体的全域城市）。八个分项竞争力指数的显著性程度均较高，贡献度的相对差异较小。可见，从提高城市可持续竞争力的具体措施来看，八个分项均十分重要，并不能厚此薄彼。

**表 2-5　八个分项竞争力指数的贡献度**

| VARIABLES | z | VARIABLES | z |
|---|---|---|---|
| **z1** | 0.140*** | **z5** | 0.143*** |
| | (0.012) | | (0.009) |
| **z2** | 0.109*** | **z6** | 0.127*** |
| | (0.008) | | (0.015) |
| **z3** | 0.152*** | **z7** | 0.138*** |
| | (0.011) | | (0.011) |
| **z4** | 0.097*** | **z8** | 0.102*** |

| | | | |
|---|---|---|---|
| | (0.010) | | (0.013) |
| **Constant** | 0.058*** | **Observations** | 287 |
| | (0.004) | R-squared | 0.986 |

注：括号内为标注误，***代表p<0.01，**代表p<0.05，*代表p<0.1；数据来源：城市竞争力指数数据库。

**（四）城市竞争力指数的纵向比较**

2012 年，中国城市的综合经济竞争力十强相对于 2011 年和 2002-2011 年的平均排名变动幅度较小，表明中国城市的综合经济竞争力在时间序列上有很强的传承性，而在可持续竞争力排名中，综合竞争力十强城市的排名波动幅度较大。表明城市的综合经济竞争力越强，并不意味着城市的可持续发展能力越高。因此，对于可持续竞争力排名较低的城市，其发展转型的压力也就越大。

**表 2-6　2012 年综合经济竞争力指数十强城市与其它指标排名对比**

| 城 市 | 2012 年综合经济竞争力指数 | 2012 年综合经济竞争力排名 | 2012 年可持续竞争力排名 | 2011 年综合竞争力排名 | 2002-2011 年十年平均排名 |
|---|---|---|---|---|---|
| 香 港 | 1.00000 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| 深 圳 | 0.71833 | 2 | 3 | 5 | 4 |
| 上 海 | 0.68198 | 3 | 2 | 4 | 3 |
| 台 北 | 0.51147 | 4 | —— | 2 | 2 |
| 广 州 | 0.43906 | 5 | 5 | 6 | 7 |
| 北 京 | 0.37921 | 6 | 4 | 3 | 6 |
| 苏 州 | 0.36337 | 7 | 11 | 14 | 18 |
| 佛 山 | 0.34481 | 8 | 22 | 12 | 15 |
| 天 津 | 0.33371 | 9 | 20 | 7 | 13 |
| 澳 门 | 0.31218 | 10 | 6 | 13 | 12 |

数据来源：城市竞争力指数数据库。

进一步，我们对 287 个样本城市 2012 年的可持续竞争力指数、综合经济竞争力指数和 2002-2011 年十年间综合竞争力指数的均值考察研究发现，2012 年的可持续竞争力指数（sustainable_index）与 2002-2011 年十年间综合竞争力指数的均值（average_index）呈现出比较典型的线性关系，而 2012 年的综合经济竞争力指数（comprehensive_index）与 2002-2011 年十年间综合竞争力指数的均值（average_index）呈现出单调递增的双曲线关系。可见，2012 年的可持续竞争力指数、综合经济竞争力指数与过去十年的综合竞争力指数之间存在着很强的延续性。提升城市竞争力绝非一朝一夕的事情，需要在多个分项指标上进行长期积累。

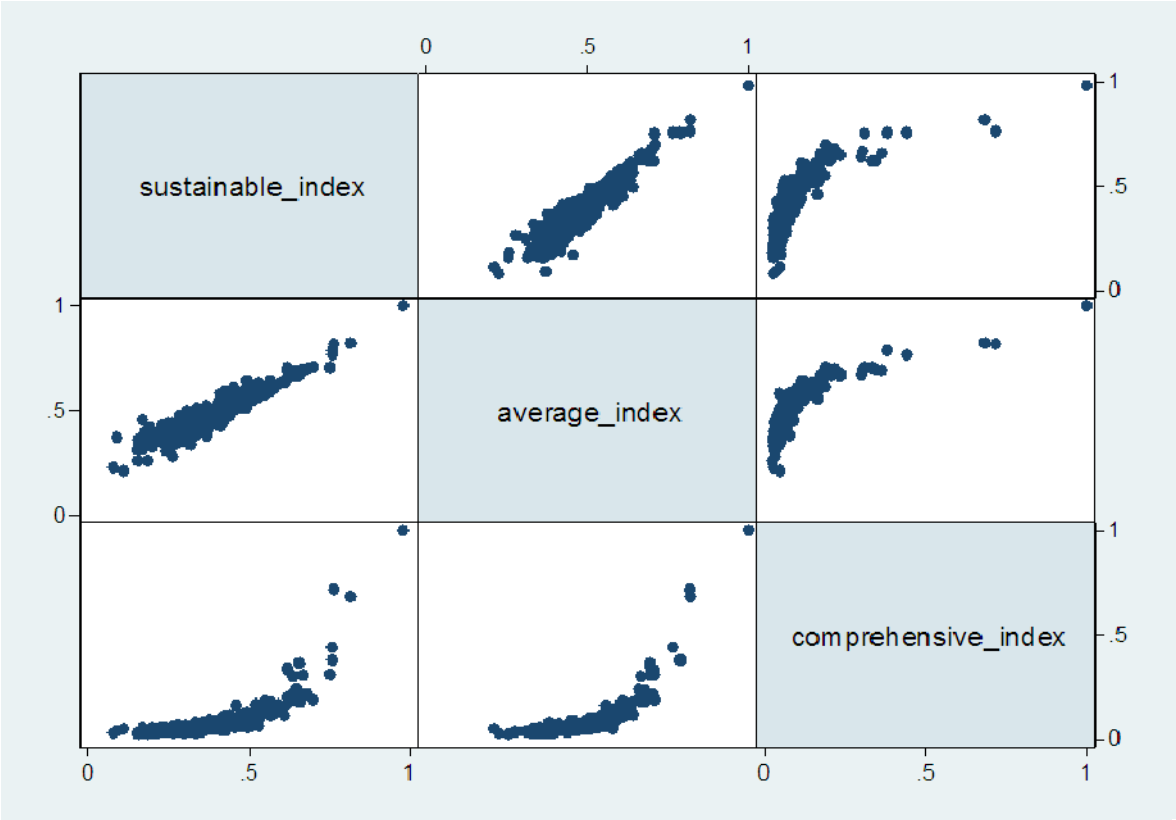


**图 2-4　城市竞争力指数相关关系矩阵**

注：图示为 2012 年 287 个城市可持续竞争力指数（sustainable_index）、综合经济竞争力指数（comprehensive_index）与 2002-2011 年综合竞争力指数均值（average_index）的相关关系矩阵。数据来源：城市竞争力指数数据库。

## （五）城市竞争力指数的空间变化规律

2012 年 287 个样本城市的可持续竞争力指数、综合经济竞争力指数与区位因素之间的空间关系呈现出不同特点。我们通过纳入各城市的经纬度，测算出各城市距离最近海港的球面距离，可以发现出中国城市竞争力指数的空间变化规律。

**表2-7　中国城市竞争力的空间变化**

| VARIABLES | (1) model1<br>sustainable_index | (2) model2<br>comprehensive_index |
|---|---|---|
| **distance** | -0.326*** | -0.296*** |
| | (0.033) | (0.058) |
| **distance$^2$** | 0.120*** | 0.259*** |
| | (0.020) | (0.075) |

| | | |
|---|---|---|
| **distance$^3$** | | -0.061*** |
| | | (0.022) |
| **Constant** | 0.492*** | 0.146*** |
| | (0.011) | (0.010) |
| **Observations** | 287 | 287 |
| **R-squared** | 0.304 | 0.154 |

注：括号内为标注误，***代表p<0.01，**代表p<0.05，*代表p<0.1；数据来源：城市竞争力指数数据库。

从表 2-7 中可以看出，2012 年 287 个样本城市的综合经济竞争力指数呈现出 Fujita etal.(1996)所预测的典型的“∽”规律。也就是说，距离港口城市越近，城市的综合经济竞争力越高；随着距离的增加，城市的综合经济竞争力先下降后上升，直至达到第二波峰后最后开始下降，这与新经济地理的结论是大致吻合的。而 2012 年 287 个样本城市的可持续竞争力指数却呈现出不一样的空间变化规律。即距离港口城市越近，城市的可持续竞争力越高；随着距离的增加，城市的可持续竞争力呈现出先下降后上升的态势。这一现象我们可以概括为城市可持续竞争力与距海距离的正“U”型规律。

## （六）问题与讨论

作为社会经济空间复杂变迁的动态过程，城市竞争力的提升是由社会、经济、文化、政治等经济与非经济因素共同作用所致，城市的可持续发展也必须具备与时俱进、因地制宜、循序渐进、优质高效的特征，更应与以人为本、和谐发展及科学发展的理论一脉相承。而反观中国城市的发展历程和现实状况，我们可以发现，虽然教育、科技、人才状况等在过去取得了较大的发展，但是中国城市的发展主要还是依靠单纯的土地、劳动、资源的大规模的投入，这不仅导致了大量的资源的消耗，而且导致严重环境的污染，粗放式增长方式并无明显改观。主要表现为：

其一，中国城市的经济增长整体上实现了量的积累，但由于综合效率的拖累效应导致全要素生产率并无本质提高。因此，中国城市的经济增长模式完全可以用要素投入的增加来解释，而全要素生产率对经济增长的贡献微乎其微。虽然学术界对于用全要素生产率代表技术进步存在一定的争议，但中国城市经济体的全要素生产率增长缓慢已是不争的事实。

其二，中国城市的各分项竞争力与理想城市的状态相距甚远。八大分项指标中均值最高的指数仅为 0.4141，其它指标均值也均在 0.4 以下。也就是说，中国城市的可持续竞争力现状整体上落后于理想城市的标准。要全面提升中国城市的可持续竞争力，需从八大指标上对

照自身不足加以改进。

其三，中国城市竞争力的变异系数很高，这种差距不仅体现在区域之间，而且在区域内部的差异也十分显著。以全国 293 个城市的综合经济竞争力为例，在 0.0878 的均值情况下，变异系数竟高达 1.131。同时，中国城市竞争力还存在“马太效应”，即许多城市综合经济竞争力高的城市，在城市可持续发展竞争力的各项指标上也很高。

其四，在基础设施和公共服务已经严重倾斜向大城市的情况下，过去十年出台的有关区域规划和政策，仍继续将政策的优惠和发展的重点放在大城市和中心城市，主要基础设施和公共服务在大城市与中小城市、小城镇、农村之间严重失衡。在既有的政策背景下，中国城市竞争力的非均衡现状很难有大的改观。

# 三、中国城市发展模式面临的八大挑战

## （一）中国城市化的传统模式难以为继

**1.“半城市化”特征明显。**尽管 2011 年我国常住人口城市化率已达 51.3%，但城市化的质量却并未能稳步提高，主要表现为“半城市化”特征明显。从统计数据来看，中国城市化进程中的非农人口比例始终要低于城市人口比例，并且在最近十年内两者之间的差距还在逐步扩大，这就意味着有相当一部分人口脱离了农业部门却并未获得城市户籍。同时，户籍人口结构中的非农业人口比例与就业结构中的二、三产业就业人员比例之间的差距更大，也同样表现出扩大的趋势。根据中国城乡二元结构的现实情况，对这些指标上的差异可以有两种理解：第一，在中国城市与农村之间，还存在规模庞大的农民工群体，他们户籍仍在农村，却长期身在城市并从事非农业生产。第二，乡镇企业中存在大量“离土不离乡”的本地农民工，他们虽已脱离农业生产但仍处于城市化的边缘。据国家统计局的抽样调查结果显示，2011 年中国农民工数量已超过 2.5 亿（其中外出农民工 1.59 亿，本地农民工 0.94 亿）。他们处于城市的边缘、产业的边缘和体制的边缘，是当前城市化所必须重点关注的群体。

**2. 人口城市化和空间城市化速率失调。**城市化进程中的另一个突出问题就是建设用地的非理性扩张。据《中国新型城市化报告 2012》显示，过去 20 年全国城市建成区面积扩大了 2.12 倍，而人口城市化仅增加 0.89 倍，空间扩张速度是人口增加速度的 2.38 倍。但从协调度来看，1991-2001 年的土地扩张速度与人口增长速度在总体上仍相对协调，而 2002-2010 年则出现背离[4]。同时，与城市建设用地盲目扩张相伴随的是城市容积率的下降，土地浪费

闲置严重。2006 年，中国内地的城市容积率为 0.78，台湾和香港分别为 1.2 和 1.6，而同处东亚的日本则高达 2.0。进一步，我们对过去十年 54 个重点城市[1]的空间城市化与人口城市化相关关系分析发现，两者的相关系数为-0.1729，并且显著性程度较高。这表明在过去的十年中，城市化的空间扩张与人口城市化率呈现出显著的负相关关系，即城市的空间扩张并未导致人口城市化率的同步提高。这种现象可以从两个方面加以解释：一是失地农民的“迁而不转”。由于我国城市化的进程很大程度上是通过“撤地改市”、“撤县改市”、“撤乡改镇”、“撤县改区”等行政区划的调整来实现，大量农业用地被征用为建设用地，但失地农民的就业保障、生活习惯、思想观念等并未发生根本转变。二是农民工的“转而不迁”。虽然农民工在就业方式上已经脱离了农业生产，但由于体制障碍导致他们未能享受所在城市的市民待遇，他们的身份地位和社会保障仍未被所在城市接纳。因此，让这部分处于体制边缘的弱势群体能够分享城市化带来的成果，切实提高我国城市化的质量还任重而道远。

## （二）城市体系的均衡发展政策难以落实

新世纪以来，中央根据城市化的阶段特点适时调整了城市化战略的思路，用“大中小城市和小城市协调发展”的新举措代替了长期实行的“严格控制大城市规模”的传统政策。十八大报告指出，“科学规划城市群规模和布局，增强中小城市和小城市产业发展、公共服务、吸纳就业、人口集聚功能”。可以说，“大中小城市的协调发展”是新世纪以来城市化战略的主线。然而在具体政策的执行方面，包括人口在内的各项要素依然优先流向大城市并形成集聚，并未因大城市严格的落户条件和其它限制措施而趋缓。本世纪以来，100-500 万人口的大城市数目增加了 24 个，城市人口增长了近 6000 万。另一方面，“合理发展中小城市”的方针也未能取得明显效果，中小城市（镇）所拥有的人口数在全部城市人口中所占的比重甚至还有所下降。这种城市体系的空间失衡导致了大城市和中心城市的辐射带动作用很难充分发挥，不利于空间布局的合理优化。

## （三）城市建设“大跃进”现象有所抬头

政府推动型的城市发展模式面临的一个首要问题就是，政府的投资冲动往往会超越其现实的比较优势，城市建设贪大求洋、重表轻里。主要表现为：第一，城市的发展定位往往偏向于国际化和影响力，而忽视城市的独特风貌和发展特质。据 2010 年的一项权威调查显示，中国城市中共有 183 个地级市正在打造“国际大都市”，655 个正计划“走向世界”。第二，

[1] 人口城市化率的计算方法为该市市区人口占全市总人口的比例，空间城市化率的计算方法为建成区面积占行政区域土地面积的比例。

市政建设过于偏向于地标性建筑和华丽外表，对于排水管道等地下设施则长期投入不足，导致北京等大城市内涝问题频发。第三，城市规模的盲目扩大带来了严重的环境问题。据 2011 年《中国城市竞争力报告》显示，在五大国家级中心城市北京、天津、上海、广州、重庆中，无一进入中国城市环境竞争力前十名，这在一定程度上验证了环境库兹涅茨假说（EKC）在中国城市层面的存在性。

## （四）城市经济增长模式面临转型压力

尽管教育、科技、人才等在过去十年取得较大的发展，但是过去十年的城市化主要还是依靠单纯的土地、劳动、资源的大规模的投入，这不仅导致了大量的资源的消耗，而且导致严重环境的污染。我们对过去十年 286 个城市 R&D 占 GDP 比重的均值可以看出，2011 年相对 2002 年仅提高了 0.6%；54 个重点城市的 R&D 占比均值也仅是提高了 0.8%，远低于发达国家的平均水平，可以说中国城市在营造创新环境方面的步伐缓慢，以科技进步为动力、以自主创新为主导、以创新文化为基础的城市形态并未建立。与此同时，在过去的十年中，城市单位能耗特别是单位 GDP 电耗，286 个城市均值增加了 3.048，54 个重点城市增加了 4.851，传统的高消耗的粗放式增长方式不转变，能耗降低则是“水中月、雾中花”。当前，中国经济增长正处于十字路口，粗放型经济增长模式所带来的资源环境压力、对外经济规模迅速扩大造成的贸易保护和跨国兼并阻力等已经为中国经济持续增长增加了新的不确定性。

## （五）城市经济“房地产化”

中国房地产业在发展过程中存在部分地区房价增长过快、商品房空置率过高、房地产次级市场不完善以及房地产供给与房地产需求存在区域结构性矛盾等问题。尤其是最近十年来，无论是中国中小城市，还是一线城市，尤其是第三产业比重提升较快的城市，其产业发展表现为典型的“虚假繁荣”，主要由房地产业泡沫所带动。在很多发达国家，房价收入比超过 6 就可视为泡沫区，而中国东部沿海地区的很多城市的房价收入比超出 10，像北京、上海、广州、深圳等一线城市繁华地段的房价收入比甚至一度超出 15，远超出居民收入水平。至于很多经济欠发达的中西部城市，由房地产所带动的第三产业也已成为其城市经济发展的支柱产业。这种“城市经济房地产化”现象，一方面造成房价与城市生活成本的不断提高，致使市民大众在城市化进程中集体失语和生活艰难，以至于“逃离北上广”逐步成为城市“蚁族”的无奈选择和心理诉求；另一方面，房地产行业存在短期暴利的可能性极大，而本应用于先进制造业、现代服务业等其他行业升级的资金却不断投向地产行业，进而导致其缺乏结构升级的资金支持，导致高端制造业、先进服务业等无法形成规模。从长远来看，若

继续将房地产业作为城市化与经济发展的支柱产业，将导致极其严重的产业结构的“空心化”现象，不仅国家调结构、促消费、扩内需、促就业的政策目标难以有效实现，而且会对城市化的持续、健康、稳定推进造成极其严重的阻碍，至于完成“新型城市化”、“让城市生活更美好”、“城市如家”、“美丽城市、幸福家园”等公众憧憬的目标，更是水中月、镜中花般遥不可及的梦想。

## （六）土地财政弊端日益凸显

在中央和地方财税体制没有理顺的情况下，地方政府往往会通过卖地的土地出让金来满足本地的财政需求，很多城市将其形象地称之为“第二财政”。据国务院发展研究中心的一份调研报告显示，在一些地方，土地直接税收及城市扩张带来的间接税收占地方预算内收入的 40%，而土地出让金净收入占政府预算外收入的 60%以上。在“土地财政”上，地方政府通常运用行政权力把集体所有或其它用途的土地进行整合后进行“招拍挂”，价格往往会翻好几倍。此外，腐败也是房价高涨的强劲助推器，开发商的公关成本占到楼盘总成本的3%到 5%或更高(拿地环节是腐败的重头)。在地方政府追求土地收入最大化的同时，少数官员也在追求权力寻租最大化。随着中国改革的不断深入，土地财政的制度弊端也越来越凸显，已经成为今后中国可持续发展的主要障碍之一。

## （七）对外开放的质量有待提高

外资的“污染避难所假说（Pollution Haven Hypothesis）”在中国城市层面上已经得到我们前期研究的印证。其基本逻辑为：低环境标准的国家，环境要素较为富裕与环境成本相对低廉，而高环境标准的国家，环境要素相应稀缺与环境成本相对高昂。若在实行不同环境标准的国家间进行自由贸易，对以追求利润最大化为目标的企业来讲，这种因成本差异形成的“拉力”会促使高环境标准国家的企业到低环境标准国家进行投资，而后者将充分借助于本国充裕的环境要素、专业化生产污染密集型产品。由于发达国家制定的环境标准普遍高于发展中国家，那么高污染产业必然会向发展中国家转移，致使发展中国家成为世界污染避难所，生态环境恶化，难以实现社会经济可持续性发展的目标。这条因果逻辑链条表明，中国东部沿海城市在外向型发展模式中，在过度追求经济增长与政绩的前提下，偏重于引进外资数量，而忽略引进外资质量，所引进的外资中很大部分是国外发达企业或跨国公司转移来的劳动密集型产业和高污染甚至重污染的资本密集型产业，这些产业给其城市、生态及社会环境造成了严重影响。

## （八）“城市病”呈现上升态势

在快速城市化的过程中，中国不同规模的城市分别出现了交通拥堵、环境污染、贫困失业、住房紧张、健康危害、城市灾害、安全弱化等“城市病”现象。主要表现为：（1）城市交通设施匮乏，交通拥堵严重，城市居民日常交通耗时过大，城市居民对交通状况评价较低。据中国社会科学院城市与竞争力研究中心对中国城市幸福指数的全国性调查发现，全国 35 个大中型城市居民对本城市交通状况表示“非常满意”、“满意”分别占 18.6%，8.7%，满意率合计仅为 25.3%。（2）城市水资源等自然资源的过度消耗，绿地资源等优质环境资源供给不足，城市居民对城市卫生环境总体评价偏低，全国 35 个大中城市居民对本城市卫生环境评价满意率仅为 38.9%。（3）贫困失业。中国城市的贫民窟现象虽然没有巴西、印度等发展中国家严重，但也常以生活配套水平较低的城中村，棚户区等形式存在。据民政部门统计，处于城市最低生活保障线以下的人口是 2334 万。而有学者认为，城市贫困人数约为 6000 万，占城市总人口比例的 10%。中国城市失业问题在经济持续快速发展时相对并不严重，但在国际金融危机期间，失业人口呈现增加趋势。2010 年期间，中国 35 个大中城市居民对所在城市就业状况即满意率仅为 31.3%。（4）住房紧张。住房问题是当前中国城市最受关注的议题，是中国城市病的主要构成之一。住房紧张总体表现为两个方面：一是人均住房面积不足。总体而言，人均住房面积随着中国住房供应量的上升，呈现平稳上升趋势，但离满足居民住房需求还有较大不足，特别是中心城市表现严峻。二是住房可支付能力偏弱。张清勇（2010）测算了 1999-2010 年上半年中国 35 个大中城市住房支付能力指数，发现：2010 年上半年中国支付能力很弱的城市数达到 13 个。（5）健康危害。城市规模的扩张带来了流行传染病传播的控制难度。以十年内两次重大的传染病为例，中国四大直辖市总人口仅占中国内陆总人口的仅约 5%，而在 2003 年非典型肺炎（SARS）大规模流行期间，中国四大直辖市确诊病例占中国内地确诊病例的 47.5%；在 2009 年甲型 H1N1 流感爆发期间，中国四大直辖市确诊病例占中国内陆确诊病例 37.4%。2010 年的问卷调查显示，城市居民对当地医疗卫生状况的满意率仅为 33.4%。（6）城市灾害。火灾事故、交通事故死亡人数在十年之内均出现显著上升，高层建筑的增加、建筑密度的增大、道路交通状况的复杂带来了巨大的消防隐患。仅 2010 年，中国城市就发生多起严重火灾事故，如上海市教师公寓火灾、清华大学清华学堂火灾、吉林市商业大厦火灾等，给市民的人身财产安全造成巨大威胁。（7）安全弱化。刑事案件立案数在十年之内出现了明显增加的趋势，并与城市规模的增加呈现出一定程度的正相关。刑事犯罪行为会对城市居民社会安全感产生重大负面影响，导致其社会安全

感弱化，幸福感下降。调查显示，城市居民对社会治安的满意率约为 47.7%，相对较低。

# 四、建设可持续竞争力理想城市的现实路径

基于中国城市发展过程中呈现出来的若干问题以及未来城市化面临的时代特征和国情特点，本报告认为，中国城市发展的基本模式应该坚持以科学发展观为指导方针，坚持“全面、协调、可持续推进”的原则，以人口城市化为核心内容，以信息化、农业产业化和新型工业化为推动力，以“内涵增长”为发展方式，以“政府引导、市场运作”为机制保障，走可持续发展的城市化道路，建设城乡一体的城市中国。

## （一）中国城市未来发展的总体目标

为建立一个城乡一体的城市中国，国家应制定面向 2030 年和 2050 年的全国城乡发展规划,在科学发展观的指导下，对中国城市化发展目标和步骤进行顶层设计设计和统筹安排。

**1. 城市化的速度和人口规模。**未来新型城市化要根据经济社会发展和资源环境的承载状况，保持适当速度。有鉴于全球竞争格局和中国转型升级的未来形势，中国未来新型城市化不应该也不可能再像过去一样，按照每年 1%的速度增长，未来中国城市化将是内涵城市化和外延城市化并举，“重在质量”，一方面，解决 1.6 亿人的不完全城市化问题，另一方面，继续解决 3.6 亿左右新增人口的城市化。预计 2030 年和 2050 年中国人口均保持在 14 亿左右，人口空间分布格局为：25%为居住在农村，25%居住在小城镇，25%居住在中等城市里，25%居住在大都市区里；城市化总水平：未来中国城市化以达到 75%为基本目标（东部 80%，中部 70%，西部 60%），中国城市人口将达到 2030 年达 8.6 亿，2050 年达 10.6 亿人左右。

**2. 城市化的推进步骤。**城市化的总体目标可以分两步来实现。第一步，到 2020 年实现 60%的城镇化，从城乡三元结构向二元结构转变。城乡基础设施基本配套完善，城镇里当地人与外地人的收入及公共服务基本均等，外出人口逐步迁出，农村的基础设施、公共服务和留守居民的收入逐步提升。城乡之间收入和公共服务基础设施差距缩小。第二步，到 2050 年实现 75%的目标，城乡人口相互流动，从城乡二元结构变为城乡一元结构，即城乡一体化。城乡基础设施配套、完善和一体，城乡之间的收入、公共服务均由缩小到均衡。

**3. 城市体系与用地规模。**城市是国家资源的集结点和经济发展的龙头，更是国家创新和创富的中心。2030 年和 2050 年城市数量应维持在 1000 个左右，外加 20000 万个小城镇。将超大城市、特大城市、大城市、中等城市、小城市、小城市、居民点协调发展的城市发展

空间格局。第一，要利用先进的交通通讯技术手段，通过合理规划，培育一批大城市和超大城市，在扩大城市规模的同时，重点提升城市的能级，使之发挥增长极和动力源的作用；第二，将一大批作为区域中心的小城市扩展为中等城市，以为这些城市作为区域中心发展有扩大带动力的必要，同时在规模上处在不经济状态，因此，国家应加强对中等城市的支持，发挥其对区域整体经济社会发展的连接、带动和聚集的作用。第三，针对目前小城市功能不全，管理水平的低的特点，完善小城市的功能；第四，小城镇具有连接城乡，亦城亦乡的独特作用，针对小城镇分散的问题，调整小城镇的布局。城市用地面积占非农建设用地面积比例维持 65%的水平，其中，大城市、中小城市、小城市、农村非农建设土地占用比例 15%、20%、30%、35%，人口密度以每平方公里一万人为标准。

**4. 城市的功能结构。**从城市功能看，未来中国城市将是一个开放的体系，城市功能将呈现层级分化趋势。未来形成世界顶级城市 1 个，世界城市 3-5 个，国际化城市 15 个左右，国家级城市 30-50 个，近千个区域性和地区性城市。香港、上海等，积聚世界产业体系中的高端服务业、高科技制造业，产业环节中的研发设计和品牌营销环节得以发展，成为全球经济控制和管理中心，成为世界顶级城市；有一些城市承担某些服务世界的专业功能，成为国际型城市，有些城市承担管理和服务国家的综合功能，有些城市承担管理和服务全国的某些功能，有些城市承担管理和服务区域的综合功能，而中小城市专业制造功能，小城市承担着连接城市和农村的功能。

**5. 城市的空间布局。**未来中国城市的空间布局将以城市绵延带、城市群或城市圈等，呈点、线、面三种结构，布局通过现代化的交通网络化地连接在一起，镶嵌在广袤的乡村大地上。城市成为区域空间的心血管，广大的农村地区就是其肉体。第一，东部以面为主点线结合，区位优越，环境适宜，人口稠密，支持东部地区率先发展，转型升级，要走向世界，参与国际竞争。第二，中部和东北资源丰富、人口稠密，以线为主点面结合，通过制定激励政策，鼓励人才、产业等向两个地区转移，实现中部崛起和东北振兴，在发展中尤其注意资源节约和环境保护。第三，西部地广人稀，以点为主，线、面配合。继续实施西部大开发政策，收缩战线，集中发展，同时着力进行环境保护和生态恢复。在区域空间布局上，一方面，要充分利用规模经济和外部经济的优势，推动城市群的一体化发展。促进城市群区域城乡同筹、交通同网、信息同享、市场同体、产业同布、环境同治，避免产业恶性竞争和基础设施重复，形成产业布局与分工合理、经济联系紧密、内部聚集效应与对外扩散效应明显的城市群。另一方面，关注并重点援助边缘区域。在城乡空间布局上，一方面要通过建设集群化和

网络化的城市，城乡融为一体，有利的分工合作，互利双赢，让乡村尽可能利用城市的外部经济，通过建设紧凑型城市等，减低城市的蔓延和扩张；另一方面，通过新农村建设、农村居民点撤并等，改变农村面貌的同时，实现农村土地的集约利用，确保农业区域面积不能缩小。

**6. 城市的理想蓝图。**就一个具体城市而言，应该具备可持续的竞争力，具体表现在以下方面：开放多元的文化城市、环境友好的生态城市、创新驱动的知识城市、城乡一体的全域城市、公平包容的和谐城市、创业至上的宜商城市、以人为本的宜居城市、交流便捷的信息城市。为实现以上目标，必须坚定不移地走新型城市化之路，即绿色发展的城市化，创新驱动的城市化，开放带动的城市化，文化传承的城市化，集群集聚的城市化，人文关怀的城市化，倾斜平坦的城市化，城乡统筹的城市化，新型产业的城市化。

## （二）提升中国城市可持续竞争力的具体路径

**1. 把握城市化发展规律，全面提升中国城市化质量。**要更加充分明确城市化的中国价值，在明确的城市化战略导向下，不仅仅强调其经济利益的局限应用，消除经济至上的短视观念，从更高的意义上来考虑城市化，坚持科学发展观，注重质量，避免急于求成，使城市化发展处于合适的、可持续的、健康的水平上。重点应从国家战略层面，明确城市化质量导向，将民生放在优先的地位，以消除“迁转失衡”和健全城市功能为着力点，形成以改善城市化质量核心的发展规划体系，对中国城市化发展目标、规模、级别、空间结构，功能定位等进行统筹安排，建立以提升居民生活舒适度和满意度为核心的考核指标体系，不断完善城市的社会服务功能，不断提升社会管理和公共服务的能力，着力解决好转移人口的就业、教育、住房、医疗、养老等社会保障问题，向转移人口提供高品质的城市生活和发展条件，让人民分享城市发展的成果，实现城市社会、环境、文化和人的全面发展和跨越性的提升。

**2. 突破要素流动障碍，实现关键领域制度创新。**要素的流动障碍造成要素结构的失衡，主要包括两个方面：第一，户籍制度和社会保障的无形门槛阻挠了劳动力的自由流动。因此，从这一层意义上看，中国的户籍制度改革不能只停留在中小城市（镇）的层面，也要重视外来人口最为集中的东部城市，特别是大城市，有必要按照人口城乡迁移的实际方向有重点的逐步取消大城市的移民限制，把福利制度与户籍身份相剥离，促进符合条件的农村转移人口在城市落户并享有与当地城市居民同等的权益。第二，在土地制度方面，通过赋予农民交易使用的权利，完善农村的土地产权，激活农民的土地资产，推进土地资产股权化、农民股东化、权益民主化，着重培育公正、公开、公平的农村土地产权流转的有形市场，使土地可以

抵押或买卖，积极促进土地产权流转，并建立严格的土地产权保障制度。

**3. 加快基础设施建设，优化城市空间体系。**进一步加快城市有形基础设施和无形服务网络建设，完善高速公路、高速铁路、航道、运输管道、电力输送、网络、排水管网体系和通讯干线所构成的区域性基础设施网络，缩短不同城市间的通勤距离，使城市群内部以及各大城市群之间资源和信息流实现共建共享。从城市空间体系的构建来看，中国未来将形成由城市带、城市群、巨型城市、超大城市、特大城市、大城市、中等城市、小城市、小城市、居民点协调发展的空间格局。然而，在一个比较合理的城市体系中，大城市的主要功能是发展现代服务业，特别是知识密集程度比较高的行业，而中小城市则承担大城市衍生出的配套产业，如相关制造业，中小城市还具有连接大城市和农村的功能。所以，中小城市并不能脱离大城市的发展而发展，在居于核心地位的大城市没有足够的辐射力量之前，很难单纯的凭借扩大中小城市的人口规模来带动中小城市的发展。因此，从这个层面而言，在未来的一段相当长的时间内，同城化、集群化、网络化将是城市空间体系建设的重点。

**4. 转变生产方式，促进产业结构合理升级。**中国城市化发展应牢固树立生态文明理念，加快建立资源节约型技术体系和生产体系，完善鼓励节能环保的财税体系，制定有利于环境保护的产业政策，开发和推广节约、替代、循环利用和减少污染的先进适用技术，加快推进节能减排，健全节能环保各项政策，落实节能减排指标体系、考核体系、监测体系，实行充分考虑碳排放的绿色采购标准，实现碳排放强度逐步降低，发展方式逐步集约，经济和社会的发展对环境和资源的影响逐步减少，发展人口密度适宜、生产生活环境优良的品质城市。需要强调的是，转变生产方式并不等价于产业结构升级。如前文的实证结果表明，若仅仅追求于三次产业结构的比例提高而缺乏质的改变，将会不利于中国城市化的稳步推进，因为三次产业的划分在很大程度上掩盖了转变生产方式的真正内涵。

**5. 统筹城市化与经济社会的关系，实施均衡发展的经济社会战略。**根据中国所处的发展阶段，推动经济社会发展战略的实质性调整，调整非均衡发展导向，实施更加注重公平的均衡发展战略。具体而言包括以下四个方面：（1）推动城市化与工业化均衡发展。要将城市化作为推进中国经济增长的主要动力，把城市化作为未来发展的战略重点，积极改变城市化滞后于工业化的现状，在不断推进新型工业化进程的同时，注重城市化与工业化均衡发展。（2）推动服务业与制造业的均衡发展。以国际国内市场需求为引导带动产业选择，加快调整优化三次产业结构，加快发展服务业，发展先进制造业，注重服务业与制造业的均衡发展。（3）推动城乡均衡发展。要处理好城乡一体发展中的聚集与承载、迁移与转换、城市与乡

村、产业与城市建设、政府与市场五大关系，推动城乡统筹规划、管理体制一体、公共服务一体、城乡基础设施一体，注重城乡均衡发展，使城乡人民都能享受到城市发展的成果。（4）推动城市经济、社会、生态的均衡发展。要在经济社会发展的同时，强调城市的全面协调可持续发展，更加关注城市质量的提高、城市品质的改善，更加关注、更加重视社会的发展和民生的改善，积极促进城市经济、社会、生态的均衡发展。

**6. 优化空间布局，促进全国区域的协调发展。**城市是国家资源的集结点和经济发展的龙头，更是国家创新和创富的中心，提升城市竞争力应该成为国家区域政策的核心。不断缩小区域之间发展差异，优化中国区域城市空间布局，积极支持中西部城市崛起，推动东部城市结构升级，实现中西部地区和东部地区城市的均衡发展，努力促进中国城市整体起飞。具体而言包括以下三个方面：（1）支持东部地区要走向世界，建立强大的国际竞争力。东部地区是我国经济最发达的地区，发挥着的区域增长极和发动机的功能，也是我国参与国际竞争的前沿阵地。中央政府应制定优惠措施，鼓励和支持东部地区进一步开放，积极参与国际分工和国际竞争，提高经济发展质量，经济运行效率和就业水平，挖掘和培育核心竞争力，从而建立强大的国际竞争力。（2）援助中西部地区城市发展和竞争能力建设。我国是一个发展中的大国，发展的不平衡必然会影响我国的经济发展，阻碍国家竞争力的提升。我国东西部竞争力差距巨大，然而，要实行西部大开发，不仅仅需要富裕的东部的支持，更需要国家援助其城市发展，通过制定激励政策，鼓励人才、产业等向中西部地区转移，加强竞争能力建设。最终中西部城市需要在竞争中，而不是在补贴中提高其经济发展水平。（3）支持中等城市竞争力和带动力提升。中等城市往往处于一个经济高速增长的时期，具有巨大的发展潜力。而中东部的中等城市往往扮演着重要的经济桥梁作用，西部的中等城市则往往是区域经济的中心。因此，国家应加强对中等城市的支持，提升其竞争力，发挥其对区域整体经济社会发展的连接、带动和聚集的作用。

**7. 完善行政管理体制，建立与城市中国相适应的管理体制。**完善行政管理体制，继续深化行政管理体制改革，是提升中国城市化水平，促进中国城市化持续健康发展的必然要求。具体包括以下四点：（1）扩大地方自主权。重新界定中央和地方政府事权和财权，进一步厘清各级政府的公共职责与公共权限，明晰各级政府事权和公共支出责任，做到事权与财权相一致，以便地方政府更好地履行职责，促进城市良好发展。同时,中央各部委可通过国家项目对落后地区城市发展进行直接投资,或通过财政转移支付手段，对落后城市开发项目进行补助,确保财政资金投入力度，为城市发展提供资金保障.此外，应鼓励地方推动金融服务产

品创新，促进城市资本市场发育。（2）推进行政区划调整。我国目前实行的仍是自上而下按行政级别设市、管市的行政管理体制。这一制度忽视了市场对社会资源的配置作用，严重阻碍了一些新兴的、经济发展水平较高的城市进一步扩大发展规模。例如,西部地区许多城市人口少但行政编制多，而东部地区的情况却相反.未来应依据中国城市发展实际情况，根据人口聚集程度设置城市和确定城市的等级，合并收缩部分西部地区城市，推动东部地区镇改区、市步伐。（3）完善绩效考核体系。建立科学的绩效考核制度，制定以科学发展观为指导,以绿色 GDP 为核心，体现“五个统筹”要求，由结构调整、资源节约、民生改善等多种经济社会发展指标构成的指标体系，评价标准看是否能够就城市经济建设、社会发展、文化繁荣和环境保护等方面促进城市竞争力提升，考核的结果将体现城市政府的发展绩效并作为城市主要负责人职务变动重要依据。（4）完善区域协调机制。要进一步完善区域，特别是城市群区域的协调机制，成立统筹区域内城市发展的组织机构，创新公共治理模式，推进区域协同，通过共同市场建设与基础设施的统一规划和共建，协调整个区域内的产业规划、道路交通网络建设、信息基础设施建设，促进城市群区域城乡同筹、交通同网、信息同享、市场同体、产业同布、环境同治，避免产业恶性竞争和基础设施重复，形成产业布局与分工合理、经济联系紧密、内部聚集效应与对外扩散效应明显的城市群。

## （三）制度保障和长效机制

**1. 建立确保城市可持续发展的制度政策。**第一，深化财税体制改革。重构纵向政府间事权与财权对称关系。优先实施义务教育经费的全国统筹，逐步实施社会保障的全部或部分全国统筹。建立中央和省级财政支持农民工市民化转移支付制度，建立农民工市民化的政府、企业与个人成本分摊制度。以此推进城镇化为契机，建立地方财税体系。第二，深化土地制度改革。建立城乡一体的土地制度，农村土地制度所有权国有化，使用权，通过赋予农民交易使用的权利，完善农村的土地产权，激活农民的土地资产，推进土地资产股权化、农民股东化、权益民主化，着重培育公正、公开、公平的农村土地产权流转的有形市场，使土地可以抵押或买卖，积极促进土地产权流转，并建立严格的土地产权保障制度。建立城乡一体、同权同价、自由竞争的土地使用、交易和收益分配等制度。第三，深化户籍制度改革。根据就业、投资、居住等状况，实行外来人口有选择的市民化制度。对于暂未市民化的居民，实施分享部分权益与义务的居住证制度。第四，深化就业制度改革。进一步开放劳动力市场，对劳动者普遍放开所有的劳动行业。只要是社会需要、国家允许开办的行业，都要向公众开放。同时，用法律保障农村劳动力平等就业的权力，清理限制农村劳动力进入城市的地方性

政策法规，不断消除城市就业市场的形形色色的歧视制度，建立城乡统一的培训就业制度，保证公民平等的就业权利。第五，完善社会保障制度。第一，积极推进社会保障制度改革，突破城市社会保障不管进城农民的误区，建立覆盖城市所有居民的统一的社会保障体系，改变社会保障城乡分割的二元格局，第二，进一步扩大社会保障的宽度和广度，建立全国统筹的养老保险、失业保险、医疗保险、工伤保险和生育保险等社会保险制度。第三，建立以最低生活保障为基础、专项救助为支撑、慈善帮扶为补充的新型社会救助体系。第四，建立具有地方特色的统筹就业、养老、医疗等方面的大社保制度框架和政策体系。第六，深化投融资体制改革。应在政府财政的引导下，以中长期信贷支持为主，积极创新发展直接融资工具。加强制度和市场建设，扩大资本市场，健全金融体系。初步形成基础设施证券化、基础设施投资基金、市政债券、民间金融等多元的融资模式。

**2. 构建确保城市化稳步推进的长效机制。**第一，价格调节机制。运用先进技术手段，尽可能使基础设施和公共服务具有可排他性，对使用者付费的服务可以采取梯度式加价的收费方式，少使用者付低费，多使用者付高费，以减轻贫困人群的负担；要逐步建立农业用地经营权转让市场定价，规划建成区集体土地转为国有土地的使用权市场定价，以及城镇拆迁安置过程中住房市场定价制度，充分发挥价格在土地利用中的价格调节作用，从而实现土地收益在农民、城镇居民、政府和企业之间的公平合理的分配，促进社会和谐，同时有助于提高土地利用效率。第二，生态补偿机制。充分发挥价格在节约资源保护环境的杠杆作用，通过明确产权和贯彻实施“使用者付费”、“污染者付费” 的原则，将经济生产和生活中的外部成本内部化。第三，土地占用机制。根据现有的人地分布状况，设定不同地区人均可占用非农用地面积指标数，同时将人口和用地指标票据化，各城市根据自己的承受能力，同时决定接受农民工数量和增加指标土地数量，一方面，接受城市要解决这些外地农民工的住房、医疗、教育和社保等，另一方面，缴纳购买土地的指标款；而各农村地区根据人口迁徙的数量，获得土地款，将一定数量的费用宅基地转为农业用地。第四，资金筹措机制。城市基础设施资金需求规模大，回报周期长，存在资金供求期限错配等问题。因此，要发展长期融资的金融工具：如长期信贷、基金投资、长期债券、资产证券化等，实现基础设施建设供需现金流的匹配。第五，财政补贴机制。中央财政和省级财政建立农民工市民化转移支付，根据各城市吸纳农民工定居的规模，每年定向给予财政补助。财政补助主要用于支持城市政府建设更多面向农民工及其家庭成员的社会保障，建设医疗设施、义务教育和职业教育设施，建设廉租住房，加强市政设施的扩容改造等。第六，税收调节机制。加快税收体制改革，尽快

开征房地产税、土地税、资源税、环境税，并以此为基础健全城市税体系，一方面，解决城市建设资金过度依赖“土地财政”的问题；另一方面，充分发挥税收在节约资源保护环境的杠杆作用。

# 五、理想城市的案例研究
# ——“外学新加坡，内学香港”

## （一）新加坡：开放包容的花园城市

新加坡位于马来半岛南端，由新加坡岛及附近 60 多个小岛组成，总面积 710 多平方公里。2012 年新加坡总人口临时数字为 531 万，其中 328 万人属于新加坡公民和 53 万个永久居民简称“PR”。居住在狮城的外籍人士数目相当多，有约 150 万人。新加坡公民主要以四大族群来区分：华人（汉族）占人口的 74.1%，而马来族（13.4%）、印度裔（9.2%）和欧亚裔（3.3%），占总人口的 1/4。四十多年来在以李光耀为首的精英团队带领下，以忧患意识为动力，以人民福祉为最高目标，不断创新经济发展模式和政府管理体制，以优良的教育和环境保障作为竞争优势，把政治管理与自由经济、共同理想与多元文化相结合，克服了许多困难创造了经济腾飞、政治清廉、环境优美、社会安定的大好局面，成为享誉全球的“亚洲四小龙”之一，是亚洲重要的金融、服务和航运中心之一。根据全球金融中心指数的排名，新加坡是继伦敦、纽约和香港之后的第四大国际金融中心。工业是新加坡经济发展的主导力量，快速发展至今，已成为全球第三大炼油国，以及世界电子工业中心之一。在 2010 年全球综合竞争力排名中，位列 70 个国家中第一位，政府廉洁程度在 180 个国家中排名第一，其“国家资本主义”的经济发展模式被世界很多国家和城市争相学习和效仿。新加坡的可持续发展模式可以归纳为以下几点：

**1. 强烈的忧患意识是可持续发展的根本动力。**新加坡国土狭小，人口密度大，资源匮乏，大多数生产生活资料依靠进口，市场依靠出口，加之历史地缘形成的种族冲突和民族冲突，不加快发展必有生存之虞。民族生存危机激发了国人强烈的发展意识。政府为了国家殚精竭虑，将精英治国、贤能制度、实有主义和亚洲价值观溶为一体。同时，新加坡政府把国

家安全作为发展的前提和基石，全体公民须服兵役两年；以先进的教育和严格的法律提高公民素质，不断增强民族凝聚力。许多生产生活设施例如填海造地、水资源、能源、城市空间的综合利用都是站在国家生存的层面上考虑，政府每年的国家安全与外交预算占总收入的比例高达 48%。可以说，正是这种根深蒂固的民族忧患意识，推动了经济社会的全面快速发展。

**2. 精心打造可持续发展的外部条件。**新加坡所营造的经商发展环境位处世界前列，其全球化指数、经济自由度指数、生活质量指数、网络化指数也名列世界前茅，连续多年被列为全球最佳创业和宜居城市，这也是这个城市国家竞争优势的核心所在。主要体现在：（1）廉洁高效的政府管理。政府确定的战略规划目标及政策能够高效的贯彻与执行，他们实行政府企业化管理模式，分工明确，同时引入了最先进的“平衡计分卡”管理模式，把每一项任务、每一个细节落实到每个部门、每个人身上，并实行严格的考核管理，定期召开政策战略执行民主检讨会，及时调整改进政府管理。（2）严格的遵法制度。新加坡实施的是依法治国，政策有完善的法律体系，从各方面规范了政府、企业和公民的行为，倡导“法律之上没权威，法律之内最大自由，法律之内没有民主，法律面前人人平行”。严格的法律环境为招商引资和社会稳定发展提供了有力保障。（3）完善的基础设施。经过多年的建设新加坡具备了完善的基础设施。公路、港口、航空、地铁、公交、停车场等基础设施完备，同时出台了一系列限制私人交通、鼓励公交、城市交通管制等以人为本的管理措施，保证了整个城市交通便捷，树立了现代都市交通发展的典范。供电保障率达 100%，通信业发达、宽带网全国普及，地表上看不见任何管线。特别是水资源的综合利用和管理已走在了世界前列。通过政府和民间的努力，新加坡已成功把水危机转化为优势。不仅解决了人民的食水问题，而且把开发出来的水处理技术输出国外，在国际水务领域占有一席之地，迈入了水治理的先进国家行列。

**3. 合理规划可持续发展的花园城市。**新加坡的城市规划有几个显著特征：一是规划具有科学的前瞻性。他们把创业和产业的发展作为城市的生命线，高起点、高质量的编制出城市概念性的发展规划。从发展概念定位、生产功能布局、空间布局、时限确定制定出发展总纲，并以此为基础编制城市总体规划、分区规划和控制性详规，并按照 5-10 年进行修订，确保连续性、现实性和先进性。从直观上看，新加坡尽管土地非常紧缺，但发展空间很大，产业区功能明确，一点也没有拥挤的感觉，规划定位十分超前。二是注重规划的权威性和民主透明性。强调规划的法律地位，注重民意做到民主科学决策。三是注重规划的协调性。特别是土地利用规划、交通基础发展规划、产业发展规划、居住功能区规划、水资源及垃圾废

旧资源循环利用规划，衔接的十分紧密，并处处体现以人为本的发展理念。如非商业区不准设临街商铺、公交港湾停车、人行天桥、地下通道、小区社会化综合服务设施、各种管线下地等处理得十分有序和超前。四是特别注重环境的绿化美化。国家设立公园局，专门负责城市的绿化与保护，把绿化作为生产性投资，强调人与自然的和谐，提出了绿色竞争力的概念。此外，新加坡还在十分紧张的土地上留出大量的土地，设立为自然保护区，房前屋后、道路两侧的草地、花卉、绿树和优美的建筑相互映衬，每颗树、每片绿地都进行档案专人管理，绿地面积占到 40%以上，是一座真正的花园城市。五是强化城市的建设管理。建立了一套分工明确、责任到人、相互制约又相互支持的城市建设规划管理体系和制度，加之公务员的高效负责，规划能够得到严格充分地执行。

**4. 营造和谐稳定的社会氛围。**新加坡十分尊重各种族的文化传统和宗教信仰，实行多元文化兼容并存的政策，确保各民族的团结稳定。此外，新加坡的经济发展惠及了广大民众，实施了一系列的民生工程。“居者有其屋”计划的实施为 84%的居民提供了保障住房，17%的居民购买了商品房，人均住房面积超过了 22 平方米，使国民有了归属感和安全感。居民收入大幅度增加，国民储蓄率占到国民生产总值的 45%以上，实行失业再就业培训制度，失业率控制在 2%以下。实行了国家公积制度为主的社会养老、医疗、住房保障制度和亲民和谐的社区管理制度，使国人老有所养、病有所医、居有其屋，万人犯罪数低于 60 人，社会祥和稳定，是世界上最安定和谐的国家和城市之一。

## （二）香港：世界之城，自由之都

香港素称“东方明珠”，人口 711 万（2011），总面积为 1070 平方公里，位处华南沿岸，珠江口以东，由香港岛、九龙半岛、新界内陆地区，以及 262 个大小岛屿组成。北接广东省深圳市，南面是广东省珠海市万山群岛。第二次世界大战后，香港经济和社会迅速发展，不仅成为“亚洲四小龙”之一，也是全球最富裕、经济最发达和生活水平最高的地区之一。香港是亚洲重要的金融、服务和航运中心，并以廉洁的政府、良好的治安、自由的经济体系以及完善的法制而闻名于世。香港的可持续发展模式可以归纳为以下几点：

**1. 奉行自由主义的世界城市。**香港是一个奉行自由市场的资本主义经济体系，其经济的重点在于政府施行的自由放任政策。诺贝尔经济学奖得主米尔顿•弗里德曼更视香港为自由放任经济的典范。精简通用的商业规则、廉洁而高效率的政府、简单低税制、法制健全、产权观念牢固、货币稳定等因素，令大部分经济学家均相信香港是市场经济运作的佼佼者。香港经济以全球最自由开放而全球知名，除了烟、烈酒和动力用的燃油（汽油、柴油等）之

外，香港不对其他进口物品征收关税。美国传统基金会自 1995 年起、以及加拿大费沙尔学会（Fraser Institute）1996 年起发表的自由经济体系报告，一直将香港评定为全球第一位。优秀的地理位置、资讯流通、高效率的配套设施及服务，都对香港的经济作出了巨大的贡献。2010 年 3 月发表的全球金融中心指数第七次评分，香港位居第三名，仅次于伦敦与纽约。2011 年世界经济论坛的《金融稳定指数发展报告》中，香港排名亦是首位，并且连续第 18 年获得评级为全球最自由经济体系，经济自由度指数排名第一。

2. **成熟的社区治理体系**。1976 年，香港政府正式提出“社区建设”概念，成立社区建设政策委员会，来制订政策和指导地区协调工作。经过后来 30 年的摸索和实践，香港形成了一套东西方结合较为完善的社区管理模式，良好的社区建设机制、高素质的社工队伍、发达的民间服务组织、全方位的社区服务，充分体现了“小政府、大社会”的特点。香港社区建设组织管理体系的社会化和专业化程度较高，既包括官办的行政性社区组织，如民政事务署和 18 个区管理委员会；又有官民合办即政府资助、民间主办的半行政性社区组织，如社会福利署和各社区中心；还有完全民办的非行政性社区组织，如东华三院、圣雅各福群会，他们分别承担着各自的社区服务功能。被列入社区服务内容或范畴的一般有 7 个方面：一是旨在帮助需要经济或物质援助的人士渡过难关，满足其基本及特别需要的社会保障服务；二是旨在协助家庭建立相互关怀的家庭关系，预防及处理个人及家庭问题，提供儿童福利服务；三是旨在帮助青少年成为对社会负责及有贡献的一员的青少年服务；四是旨在帮助残疾人融入社会并在其自身条件下尽展其能，为社会作贡献的康复服务；五是旨在帮助老人享有受尊重、有保障的晚年的老人服务；六是旨在促进社群关系，鼓励个人参与解决社区问题、改善社区生活质量的社区发展服务；七是旨在帮助违法者重归正途、改过自新并重新融入社会的违法者辅导服务。

**3. 功能完善的 NGO 组织。**香港民间组织规模较大，网点较多，活动能力强，社会参与欲望强烈，大部分民间组织是具有公益性质的社会非赢利事业团体。在社会服务组织发展的初期阶段，基本遵循自下而上的规律，即先由社会有关人士自发组建相关服务组织，主动为弱势群体提供一些援助性和半援助性服务，业务开展起来了，逐步申请得到政府的认证，并获取资助。同时，政府与民间组织在社会管理和公共服务方面分工明确、配合密切。香港政府在社会管理中扮演政策制定、资源提供和服务监管的角色，社会福利署采取“整笔拨款”的方式，将许多福利项目通过契约方式交给民间社会团体运作。通常情况下，政府会主动对起到社会稳定作用的社区民间服务机构进行投资，投资规模与机构在社会稳定中所起到的作

用、服务对象覆盖面、化解矛盾相挂钩。在民间组织的经济收入构成中，一般政府资助达65%，非政府基金资助及市民捐献占14%，收费和其他收入占21%。得到资助的社会服务组织每年向政府汇报服务进展及经费使用情况，政府根据其表现来决定是否续约。此外，政府规定的一些公共配套设施，也为民间服务组织的活动提供了重要条件，使得民间服务机构一般都拥有自己的办公和活动场所。目前，多种形式的各类民间服务组织网络，覆盖了香港公共服务的方方面面和社区的每个角落，有效承担着大量的社会公共服务事务，并及时将公众诉求传达给政府。

**4. 兼容并包的城市文化。**香港的城市文化既有二千多年来中华传统文化的传承，也因为在过去百年间曾经成为英国殖民地，故此同时受到西方文化影响，酿造成为“中西合璧”的独特文化。从19世纪的转口港，到21世纪的国际都会，来自于世界各地的文化在香港交融共生。香港政府透过法律及司法程序保障文化艺术的创作及表达自由；另以财政资助方式提供积极支援发展的环境，并开放公共空间容许多元化发展及自由竞争。政府的文化政策包含以下四大元素，即尊重创作及表达自由、提供让更多人参与的机会、鼓励多元及均衡发展以及提供有利的环境及条件（场地、拨款、教育及行政）。值得一提的是，政府虽然有为文化制定长远发展目标，确认“以人为本”、“多元发展”、“尊重表达自由、保护知识版权”、“全方位推动”、“建立伙伴关系”和“民间主导”六项原则，以凝聚价值共识，但不对文化艺术立下官方定义，亦不影响具体创作，并以放权委托形式资助公共文化艺术团体，让其自主运作。民政事务局透过属下的康乐及文化事务署、香港艺术发展局及香港演艺学院分别提供场地，策划、推广及支持本地艺术发展和培植人才等。国际四大会计师事务所之一安永与英国《经济学人》杂志智库共同编制完成的“2011 年安永全球化指数”显示，香港在文化整合性方面排名第一。

# 参考文献：

倪鹏飞：《新型城镇化的基本模式、具体路径与推进对策》，江海学刊，2013年第1期。

倪鹏飞：《中国城市竞争力报告》，社会科学文献出版社，2012。

李超，王彬，万海远：《中国城市化十年：经验、问题与对策》，贵州社会科学，2013年第1期。