

首都

SHOUDU FAZHAN YU
CHENGSHI GUANLI CHUANGXIN

发展与 城市管理创新

中共北京市委组织部
北京市人事局 组织编写
北京市科学技术委员会

北京体育大学出版社



新都市

RESEARCH PAPER ON
CITY MANAGEMENT INNOVATION

发展与 城市管理创新

中国城市学会编委会

中国城市学会 编委会
中国城市学会 编委会

首都

SHOUDU FAZHAN YU
CHENGSHI GUANLI CHUANGXIN

发展与
城市管理创新

中共北京市委组织部
北京市人事局 组织编写
北京市科学技术委员会

北京体育大学出版社

策划编辑：董英双
责任编辑：刘润芝 董英双
审稿编辑：熊西北
责任校对：刘润芝 金 润
责任印制：陈 莎

图书在版编目 (CIP) 数据

首都发展与城市管理创新/中共北京市委组织部 北京市人事局
北京市科学技术委员会组织编写. —北京：
北京体育大学出版社，2008. 10
ISBN 978-7-5644-0044-6

I. 首… II. 北… III. 城市管理—研究—北京市
IV. F299. 271

中国版本图书馆CIP数据核字 (2008) 第131401号

首都发展与城市管理创新

中共北京市委组织部
北京市人事局 组织编写
北京市科学技术委员会

出版：北京体育大学出版社
地址：北京市海淀区信息路48号
邮编：100084
发行：新华书店总店北京发行所经销
印刷：北京联兴盛业印刷有限公司
开本：850×1068毫米 1/32
印张：10. 25

2008年10月第1版 2008年10月第1次印刷

(本书因装订质量不合格本社发行部负责调换)

《首都发展与城市管理创新》知识讲座 教材编写委员会组成人员

编委会主任 吕锡文

副主任 史绍洁 张志伟 马 林

编 委 程 静 张彤军 张铁柱 陈碧先

主 编 程 静

执行编辑 张铁柱

前 言

为贯彻落实科学发展观，推动城市创新发展，提高行政管理、城市管理和公共管理水平，进一步加强首都人才能力建设，中共北京市委组织部、北京市人事局、北京市科学技术委员会联合举办《首都发展与城市管理创新》知识讲座，组织编写了这部教材。

讲座结合北京建设创新型城市的实际，按照新时期首都经济社会发展和人才能力建设的具体要求，从加强城市社会管理和公共服务的实际出发，组织开展以城市管理创新为主要内容的知识讲座，着力提升首都人才的创新能力和管理水平，为建设创新型城市提供人才保证和智力支持。

本次讲座包括9讲：首都发展与管理创新；首都资源特征与可持续发展；政府职能转变与管理创新；关注民生，加强公共服务；绿色奥运与北京生态型城市建设；创新型城市建设的领导力与执行力；构建和谐的心灵世界；城市管理创新的文化氛围；发达国家创新型城市管理模式借鉴。

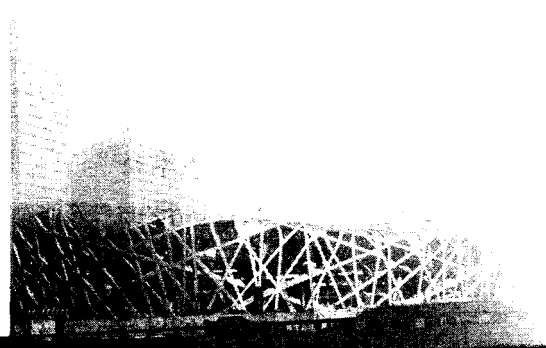
参加本次讲座的主讲教师有：第一讲，杨开忠（北京市发展和改革委员会副主任，北京大学首都发展研究院常务副院长、教授、博士生导师）；第二讲，张耘（北京市社会科学院管理研究所所长、研究员）；第三讲，孟庆国（清华大学公共管理学院副院长、教授、博士生导师）；第四讲，黄小勇（中共中央党校政法部公共管理教研室副主任、副教授）；第五讲，吴季松（北京航空航天大学中国循环经济研究中心主任、教授、博士

生导师)；第六讲，王希苏(澳大利亚Think Global咨询公司首席管理顾问)；第七讲，李传俊(中共卫生部党校、卫生部干部培训中心教授)；第八讲，金吾伦(中国社会科学院哲学研究所研究员、博士生导师)；第九讲，刘海波(中国科学院科技政策与管理科学研究所研究员)。

本次讲座的各项准备工作得到各有关方面的大力支持和帮助。北京教育学院院长李方教授负责全书的统稿工作，北京继续教育协会在聘请主讲教师、组织编写教材、制作教学DVD等方面做了大量的工作，付出了辛勤的劳动，在此一并表示诚挚的谢意。本次教材的编写是根据主讲教师的讲稿进行整理和加工而成的，由于时间仓促，我们的水平有限，书中难免有不足之处，恳请读者批评指正。

中共北京市委组织部
北京市人事局
北京市科学技术委员会

2008年8月



目 录

前 言 /1

第一讲 首都发展与管理创新 /1

- 一、竞争力——国家和地方发展管理的关键 /2
- 二、从投资导向型向创新导向型的发展转变 /7
- 三、奥运会后加快首都创新导向发展的思路 /19

第二讲 首都资源特征与可持续发展 /31

- 一、资源与可持续发展的基本概念 /32
- 二、首都自然资源特征及开发利用现状 /39
- 三、首都社会资源特征及开发利用现状 /49
- 四、实现首都可持续发展的资源战略 /60

第三讲 政府职能转变与管理创新 /73

- 一、推进政府职能转变和管理创新的现实背景和要求 /74
- 二、清晰政府定位，构建与经济社会发展相适应的政府职能体系 /78
- 三、创新管理理念和模式，构建与职能定位相配套的政府管理体制 /87

第四讲 关注民生 加强公共服务 /97

- 一、民生与公共服务 /98
- 二、我国公共服务供给的基本现状 /109
- 三、改进公共服务的政策建议 /120

第五讲 绿色奥运与北京生态型城市建设 /133

- 一、从绿色奥运到生态奥运，为北京留下生态遗产 /134
- 二、发展循环经济是建设生态北京的基础 /142
- 三、北京城市生态环网的构建 /154
- 四、北京生态系统恢复实例——
《21世纪初期首都水资源可持续利用规划》 /164

第六讲 创新型城市建设的领导力与执行力 /173

- 一、新时代领导观 /175
- 二、领导实践的核心是前进、变革、创新 /180
- 三、领导者与跟从者 /189
- 四、领导执行力 /197
- 五、领导者成长之路 /209

第七讲 构建和谐的心灵世界 /219

- 一、什么是心理健康 /220
- 二、常见的心理健康问题 /224
- 三、构建和谐的心灵世界 /234

第八讲 城市管理创新的文化氛围 /251

- 一、非技术创新的地位日益增强——管理创新的重要性 /252
- 二、管理创新文化的结构 /259
- 三、管理创新文化的几种典型模式 /266
- 四、管理创新文化建设目前存在的问题 /271
- 五、城市管理创新文化建设的几点建议 /275

第九讲 发达国家创新型城市管理模式借鉴 /291

- 一、发达国家关于创新型城市的认识和研究 /292
- 二、发达国家创新型城市分类、基本特征与管理着力点 /300
- 三、东京、首尔、新加坡、伦敦的创新管理模式 /304

第一讲 首都发展与 管理创新

暨关的野習更式代原以

主讲嘉宾简介

傅开志 博士，北京市发展和改革委员会副主任，北京大学城市发展研究院常务副院长，教授，博士生导师，中国区域科学协会会长。享受国务院特殊津贴。长期从事区域经济和区域发展研究，主持完成国家自然科学基金重大项目、国家社会科学基金项目、北京市自然科学基金项目、北京市科学技术项目等数十项研究，发表学术论文近600篇，著作、译作10余部。曾获得国家级科学技术进步二等奖、北京市科技进步一等奖等多项奖励。

一、竞争力——国家和地方发展管理的关键

根据传统的分工和贸易理论，一个国家和地方的发展，关键在于创造和发挥比较优势。比较优势是假定要素在国家与地方间不流动的。然而，在市场化、全球化时代，要素流动性日益增强。当今，资金、技术、人才等生产要素具有高度的流动性，真正难以流动的地方性生产要素只是自然资源和劳动力（在国内地方间劳动力也是高度流动的）等要素。这就使得比较优势日益局限在廉价而充沛的劳动力或丰富的自然资源等方面。因而，按照这种理论，国家和地方管理创新的关键在于通过税收政策、补贴政策、本币贬值以及降低劳动标准、环境标准与管制等来创造上述地方性要素的比较优势。这必然使得国家和地方经济发展建立在对劳工的剥削以及对自然资源滥用的基础上，这既不可持续也与最大限度地提高人民生活标准的要求相矛盾。因此，20世纪80年代后期以来，这种观点逐渐为竞争力观点所代替。无论是学术还是政策，对“竞争力”的关注可谓汹涌澎湃，几乎所有书籍、政府报告、报纸文章和电视节目都回荡着描述各国各地方为分争全球经济蛋糕而展开竞争的语言和图像。人们被告知，国家和地方除了奋力竞争外别无选择。为了在新的全球市场以及在知识驱动的信息经济所铸造的全球竞争中获得成功，不同层次的政策制定者无不为竞争力热所席卷。以经济合作与发展组织（OECD）国家为例，20世纪90年代以前，OECD国家区域政策是以资源分配为中心，之后提高“竞争力”则成为国家区域政策的中心。其中，法国的“竞争力极点（les pôles de compétitivité）”政策尤其值得一提。法国是全球经济实力强国之一。但随着国际竞争加剧，其危机意识不断增强。为保持经济的可持续发展，2004年9月14日，时任法国总

理让·皮埃尔·拉法兰 (Jean-Pierre Raffarin) 召开国土规划暨区域发展跨部会协调委员会会议。会议决定在全国范围内实施“竞争力极点”计划。2004年11月,让·皮埃尔·拉法兰总理正式启动“竞争力极点”计划。2005年,法国国土规划暨区域政策署 (DATAR) 正式推出了“竞争力极点”政策。该计划是在DATAR撰写的《作为工业强国的法国》(La France, puissance industrielle) 和克里斯蒂安·布朗 (Christian Blanc) 撰写的《建立增长的生态系统》(Pour un cosystème de croissance) 等数份分析报告的基础上形成的,旨在选择有潜在竞争力培育前景的地区,围绕创新项目,帮助企业、培训中心和研究机构建立合作关系。具体来讲,就是在经济园区 (zone d'activités) 的基础上,将传统的经济园区与高新技术发展结合,进而构成法国经济发展新战略的重要组成部分。2006年8月,法国空间规划暨竞争力协调管理署 (DIACT, Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires) 正式核定67项分布在全国各地的“竞争力极点”计划,并承诺自2006年起三年内由政府提供15亿欧元的资金支援,以提高法国产品在国际市场上的竞争力。

那么,什么是国家和地方竞争力?为什么竞争力是国家和地方发展管理日益重要的关键?

(一) 竞争力

总的来讲,关于什么是国家与地方竞争力的争议主要有两个方面。一是有没有国家与地方竞争力问题;二是如果有,怎样理解国家与地方竞争力。

1、是否存在国家和地方间竞争

国家和地方间是否相互竞争?认为国家与地方就像公司一样相互竞争是否正确?决策者和学者们的回答普遍都是肯定的。他们认为,如果说企业的目标是为了获得最大或至少是令人满意的利润,那么国家与地方的目标就是使社会的福利最大化。在越来越一体化和相互依赖的全球化经济中,为了达到这个目标,不同国家之间、不同地方之间被迫在产

品和服务市场、投资者和企业、人才、旅游者方面展开竞争。一个竞争失利的国家和地方虽然难以歇业（“国家”特别如此），但确实会受困于长期的和累积性的竞争力劣势，如微弱的创新、低生产率、低就业率、低收入、合意居民外迁。于是，国家和地方被认为是竞争的，当国家和地方为创造竞争优势而努力制定战略时，它们就具有了类似公司的特点。以美国管理学者迈克尔·波特（Michael Porter）为代表的主流观点不但声称国家、地方之间相互竞争，而且认为它们各自的竞争优势主要是通过内部过程来创造的。他们认为，尽管在每一个国家和地方都存在有竞争力和无竞争力的企业是个事实，但是在一个国家和地方总是存在影响位于这个国家和地方的所有企业竞争力的共同特征。市场上成功的企业得益于它们根基的国家和地方环境中的关键竞争优势要素。

然而，与上述主流观点相反，以2008年经济学诺贝尔奖获得者美国保罗·克鲁格曼（Paul Krugman）为代表的一些经济学家，认为这种竞争国家和地方的观点与理念不仅是错误的而且是危险的。他们的主要论点包括：第一，国家、地方不同于企业。公司是有明确底线的，如果一个公司没有能力给员工、供应商以及股东支付报酬，那它就将倒闭，但国家与地方则不会倒闭。国家和地方可以因经济成效而高兴或不高兴，但是它们并没有明确的底线。因此，国家和地方竞争概念是难以理解的。第二，国际或地区间贸易并非“零和（zero-sum）博弈”。两个相互竞争的公司，一个公司在产品市场上的成功通常意味着另一个公司的失意。但是，尽管销售相互竞争的产品，国际或地区间贸易却是创造机会而不是破坏机会，例如，主要工业国家彼此之间是主要的出口市场和进口市场。第三，作为一个客观的经验事实，世界主要国家和地区并没有处于明显的相互经济竞争之中。因而，经验证据不支持竞争国家和地方的概念。第四，竞争国家和地方这一概念具有三个方面的危险性。一是可能会使政府为提高竞争力而浪费纳税人的钱；二是可能导致贸易保护主义和贸易战；三也是最重要的，可能导致在许多重要问题上制定错误的经济政策和公共政策，因为政府有可能打着提高竞争力的旗帜，干

着以牺牲公共或他人利益为代价的、提升特殊利益的事情。

然而，不管赞成还是反对竞争国家和地方概念，只要国家和地方竞争力的概念流行，那就没有一个国家和地方退出。因此，为了最大限度增进社会福利，作为国民经济和全球经济的一个部分，首都北京必须积极参与到全球性竞争中去。

2、国家和地方竞争力的定义

关于国家和地方竞争力，虽有不尽相同的定义，但主流的观点是，国家和地方竞争力即生产率（或称为“生产力”）。保罗·克鲁格曼认为，“如果愿意，竞争力可以指代生产率（productivity）”。迈克尔·波特同样认为，“在国家层面上，竞争力的惟一意义就是生产率”，“生产率取决于一个国家产品和服务按它们在开放市场上博得的价格度量的价值，以及生产它们的效率。因而，真正的竞争力是由生产率度量的。生产率允许一个国家维持高工资，强势货币和对资本有吸引力的回报，以及与这些相伴的高生活标准。”欧洲委员会虽然认为，维持高就业率的能力很重要，称一个高生产率但低就业率（高失业率）的国家和地方有竞争力是不公正的。但他们承认生产率对于竞争力是最主要的，他们认为：“竞争力就是生产经得起国际市场考验的产品和服务，而同时维持高的和可持续的收入水平的能力。或者更一般地在暴露于外部市场风雨中时，（国家和地方）产生相对高的收入和就业水平的能力”（European Commission, 1999）。

为什么要把竞争力定义为生产率呢？这是因为：首先，生产率决定经济发展和人民生活水平。运用劳动、资本等资源所得到的生产率，是每单位劳动、资本的产出价值。高生产率不仅带来高薪水、高收入、更多休闲时间，也创造出更多的政府税收、带动公共设施建设，进而提高生活水平；高生产率同样也使得企业有能力实现健康保险、社会福利、平等工作权 and 环境保护等严格的社会标准。因此，生产率是决定一个地方、国家经济发展和生活水平的关键。其次，生产率高低决定了要素回报率的高低，因而决定了国家和地方对可转移生产要素包括对人才的

吸引力。第三,企业生产率的提高必须经由提高产品品质、增加产品特性、改善产品技术和提高生产效率等方式才能得到解决。因此,生产率高低必然意味着产品在市场上的竞争优势。

(二) 竞争力是国家和地方发展管理的关键

竞争力是国家和地方发展管理的关键,除了竞争力内在的本质规定外,还有以下外部因素:

第一,市场化、信息化、全球化条件下国家和地方之间竞争日趋激烈。一方面,随着农业经济、工业经济向知识经济[●]转变,国家和地方经济的基石从相对固定的、不可改变的初级要素向相对不固定的、可以改变的高级要素转变;另一方面,由于国家间壁垒大大削弱,全球一体化日益加深。于是,如何提高竞争力成为国家和地方面临的重大战略问题。另外,20世纪90年代前苏联解体,冷战结束,世界格局发生了根本性变化,经济逐渐成为国际竞争的主导力量。

第二,在全球一体化条件下,不仅没有出现“没有固定位置的经济”(placeless economy)或“地理死亡”(end of geography)和“国家的削弱”。相反,经济越来越植根于国家和地方的政治、制度、文化和以集群为形式的空间网络。因此,国家和地方越来越成为竞争力日益重要的源泉,优化国家和地方环境是全球经济的发动机。

第三,就地方来讲,其竞争力之所以变得越来越重要,还有两个方面的重要原因。一是,经济协调和指导职能进行着向上国际层面和向下地方层面的重新分配。在这一过程中,地方的重要性正在上升。二是,与民族国家相比,在竞争中失利的地方最终可能走向灭亡。

经过改革开放30年来的发展,我国国民经济市场化、一体化和全球化发展取得了巨大成效。作为国家首都,北京一方面,在要素和产品市场上面临日益激烈的竞争;另一方面,2007年人均GDP已达5.6万元,按

● 关于20世纪70年代以来兴起的新经济有多种不同的称谓,如知识经济、创意经济、智力、文化经济等。

现行人民币对美元汇率计，已相当于我国台湾和韩国在20世纪90年代末的水平。然而，在经济取得巨大发展的同时，劳资关系、社会公平以及人口经济资源环境矛盾凸显。为了适应参与全球竞争和人民群众生活水平提高的要求，促进人与人、人与自然的和谐发展，首都发展管理的关键必须从创造比较优势转移到提高生产力即竞争力上来。

二、从投资导向型向创新导向型的发展转变

（一）经济发展阶段与模式

一个国家和地区的竞争优势是由什么决定的呢？20世纪80年代末，迈克尔·波特根据对丹麦、德国、意大利、日本、韩国、新加坡、瑞典、瑞士、英国和美国10个国家的上百种产业的历史研究，归纳出“钻石体系”^[1]。迈克尔·波特认为，一个国家和地区特定产业的竞争力决定于这个国家的国情或这个地方的具体情况。其中，关键在于生产要素、需求条件、相关与支持产业的表现、企业的战略与结构和竞争对手。这些因素可能加强本国或本地方企业创造竞争优势的速度，也可能造成企业发展停滞不前（图1-1）。

波特理论引来了相当多的批评。批评者认为，第一，这一理论轻视了政

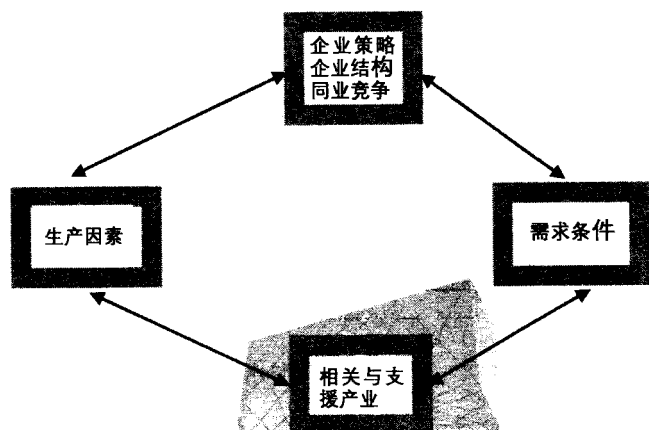


图1-1 国家与地方竞争优势的关键

府在追求竞争力中的关键作用。迈克尔·波特仅仅把政府视为钻石体系的一个不确定的影响因子，而非与四个关键要素同等重要的竞争要素，但在所有国家中政府都在经济运行中发挥着关键作用。第二，它忽视了商业活动的跨国化对钻石体系的影响^[2]。然而，尽管有这些批评，这一理论还是被广泛传播和应用，很多政府在努力改善其竞争地位的过程中都采纳了迈克尔·波特的“秘诀”。

从竞争优势发展来看，国家和地方经济发展可以划分为生产要素导向型、投资导向型（规模经济导向型）、创新导向型和富裕导向型四个阶段（图1-2）。其中，前三个阶段和类型是进步向上的；富裕导向型则代表一个国家和地方进入衰退阶段。当然，一个国家和地方经济发展有无限的可能性（图1-3），它们并不必然要经历这一过程的所有阶段。根据迈克尔·波特的研究，加拿大、澳大利亚、中东等天然资源特别丰富的国家和地方经济发展一直停留在生产要素导向阶段，意大利等国家和地方则没有经历投资导向阶段而直接进入创新导向阶段，日本则很扎实地经历过前三个阶段。因此，上述发展阶段也许称为不同类型的经济发展方式更为合适。



图1-2 国家和地方经济发展阶段^[3]

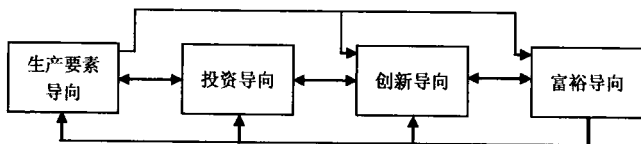


图1-3 国家和地方竞争力的发展过程^[4]