



同济大学可持续发展与新型城镇化智库
TONGJI UNIVERSITY SUSTAINABLE DEVELOPMENT AND NEW-TYPE URBANIZATION THINK-TANK

当代城市发展与管理的丛书

诸大建 主编

国家“十二五”重点图书

产业集群：长三角地区城市发展路径与启示

王世营 著

同济大学出版社



国家“十二五”重点图书

当代城市发展与管理丛书

主编：诸大建

产业集群：长三角地区 城市发展路径与启示

王世营 著



同济大学出版社
TONGJI UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

产业集群:长三角地区城市发展路径与启示/王世营著. —上海:同济大学出版社, 2015. 5

(当代城市发展与管理丛书/诸大建主编)

ISBN 978-7-5608-5753-4

I. ①产… II. ①王… III. ①长江三角洲—产业发展—关系—城市发展—研究 IV. ①F127.5

②F299.275

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 015879 号



产业集群:长三角地区城市发展路径与启示

王世营 著

责任编辑 徐国强

责任校对 徐春莲

装帧设计 陈益平

出版发行 同济大学出版社

www.tongjipress.com.cn

(地址:上海市四平路 1239 号 邮编:200092 电话:021-65985622)

经 销 全国各地新华书店

印 刷 同济印刷厂

开 本 787mm×1092mm 1/16

印 张 15

字 数 374000

版 次 2015 年 5 月第 1 版 2015 年 5 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978-7-5608-5753-4

定 价 42.00 元

本书若有印装质量问题,请向本社发行部调换

版权所有

侵权必究

Foreword

丛书总序

组织出版城市发展与管理丛书,是基于以下对中国新型城镇化及其主要问题的基本考虑。如果说过去30年的经济高速增长是中国给世界带来的一个惊奇,可以预料未来20—30年的中国新型城镇化会给世界带来新的惊奇。到2030—2040年,中国将会有大约10亿左右的城市人口,出现3—5个世界上规模最大的巨型城市区域,出现不下10个人口超过千万的巨型城市,建成长达1.8万公里的世界最长的高铁网络体系,拥有世界上最多的城市地铁,中国高铁会成为中国制造的新的品牌。从新型城镇化要解决的人、地、钱、治理四个主要问题来看,可以用“加减乘除”来解读和概括新型城镇化的要义和挑战,讨论“四个挂钩”的政策动向以及相关问题。

(1)“加”是增加城市户籍人口或者享受城市公共服务的人口,针对性的政策是户籍制度与常住人口居住时间挂钩。2012年,中国的户籍人口城市化率是35.3%,常住人口城市化率是52.6%,差值17.3%,大约2亿多人。改革开放30多年来,中国的城市化导致两者之间的差距拉大,形成了规模巨大的第三种人口即非城非农人口。新型城镇化的首要目的,是要消除两者之间的差距,扭转当前城市化建城多进人少的倾向。按照国家新型城镇化的规划,到2020年,常住人口城市化率要达到60%,户籍人口城市化率要达到45%,两者之间的差值减少到15%,享受城市公共服务的人口将增加1亿—1.3亿。从长远看,中国到2030—2045年,实现70%左右的城市化,则需要有3亿—4亿增量人口进城。所以高层提出的战略设想是三个一亿进城,到2020年先解决1亿人口户籍问题。这样做的主要政策手段,是按照城市规模大小分类放松户口管制,通过公共服务对城市人口的均等化,实现农民工以及其他流动人口的市民化。难点问题在于,在大城市特大城市将户籍制度与常住人口的居住时间挂起钩来,政府政策与人口市场化走向之间存在着矛盾,户籍开放的中小城市农民工常常不愿意去,而农民工愿意去的大城市户籍制度仍然处于控制之中。

(2)“减”是减少城市增长的土地消耗和主要资源环境的消耗,针对性的政策是城市建设用地与常住人口实际数目挂钩。过去多年来特别是1990年代中期以来,中国的城市化具有土地城市化大于人口城市化的特征,许多城市土地年消耗速度对于人口年进城速度的弹性系数大于2,即前者是后者的2倍,导致了許多“鬼城”和“空城”的出现。按照人均建设用地100平方米计算,到2030年中国10亿人口进城的建设用地规模最大是10

万平方公里。但是有数据表明,截至目前的新城新区规划用地规模已经占到6万多平方公里,加上现有建成区面积4万多平方公里,整个建设用地已经大大超过了10亿人的建设用地总量。即使高效率的上海,当前常住人口2400万,建设用地也已经接近3000万平方公里政策极限,透支了600平方公里土地。因此,新型城镇化的重要任务,就是采取城市建设用地与常住人口实际数目挂钩的政策,扭转土地城市化大于人口城市化的趋势。与此相关的值得研究的问题是,如何提高全国范围内城市发展的空间效率与效益,即如何围绕500万—1000万的区域中心城市,建设由高铁网络和普通铁路网络联系的巨型城市区域,有效益地建设距离大城市1小时交通的中小城市,普通铁路要覆盖20万人口城市,快速铁路要覆盖50万人口城市。而不是脱离区域中心城市和区域城市体系,天女散花式地搞中小城市的就地城市化。

(3)“乘”是开辟可以逐渐替代土地财政的多元资金渠道,针对性的政策是改革央地收支关系,使得转移支付与城市常住人口规模挂钩。过去多年来,城市化的财源很大程度来自土地批租。目前土地财政比重占地方财政收入的比重已经大大超过50%,每年有3万亿左右。用土地财政推进城市化,当然有历史的依据,但是继续作为新兴城镇化的金融支撑,正在导致越来越多的问题。据国家发改委、中国社科院等机构计算,每个农民城市化的财政成本是10万元—13万元左右,未来增量城市化4亿人,至少需要40万亿元—50万亿元资金支持。新型城镇化要解决土地财政问题,就需要建立新的多元化的资金保障体系。目前提出的改革方案强调转移支付要与城市常住人口挂钩,同时要开辟新的资金来源,包括允许地方发行债券、基础设施建设采取公私合作模式、征收房地产税等。后者的政策效果究竟如何,有许多不确定性,仍然是一个摸着石头过河的过程。理论上,中国城市发展的资金来源需要区分增量来源和存量来源两个方面,过去30年是依赖增量来源的土地财政,今后30年可以转向存量来源的物业税和不动产税等,但是期间需要有一个增量和存量同时起作用的过程。增量解决新的建设项目,存量解决现有的公共服务与基础设施维护等。可以预期的是,用多元资金替代土地财政不是一个立马能够实现的问题,而中国的城市化进程却在以每年一个百分点的速度前行,将会出现一个土地财政和其他资金渠道共同推进的过渡时期。

(4)“除”是政府权利需要在城市发展利益相关者之间进行共享,针对性的政策是城市发展政绩考核应该与政府的公共服务均等化挂钩。这方面值得讨论的问题是,相对于以往城市化的自上而下模式,笔者不认为新型城镇化可以马上进入许多学者乐观预期的自下而上模式,而是认为政府主导的利益相关者治理,才是未来20年新型城镇化的可行

之路。关键问题是重塑政府,确定政府的职能。以往30年政府在城市化进程中把应该做的事情推给了市场,不应该做的事情拿在了手中。现在需要在政府与政府之间、政府与企业之间、政府与社会之间,强化政府在城市发展中的公共服务和统筹协调职能,实现从发展型政府到服务型政府的转型。从可持续发展的PSR模式即压力—状态—响应关系,分析新型城镇化的因果关系,可以看到人口与土地是第一层面的状态问题(State);资金来源是第二层面的驱动力问题(Pressure);城市利益相关者之间的合作治理是第三层面具有根本性意义的体制机制问题(Response)。要从根本上解决中国城镇化中的土地、人口、资金等问题,需要从三个方面推进新型城镇化的治理变革。一是政府层面的合作,包括纵向上中央与地方政府的合作和横向上政府不同部门之间的合作,例如城市发展中的多规合一或合作规划、联合建设与实施、事权财权的合理安排等;二是政府与私人部门之间的合作,例如通过公私合作伙伴关系即PPP模式解决城市发展急需的基础设施和公共服务等问题;三是公众与社会组织介入新型城市化进程,预防和减少政府规制下经常出现的各种负面问题,例如减少城市邻避事件发生等。

以上四个方面问题,将会贯穿于到2030—2040年中国实现70%城市化的整个过程之中,对此进行持续研究,是我们的兴趣与目标。组织城市发展与管理研究丛书,旨在运用可持续发展和合作治理的理论和方法,对中国新型城镇化的“加减乘除”问题进行专题性的深入研究,开展多学科的讨论和集成。希望在国内众多的城市发展与管理研究中,本丛书的研究具有与众不同的特色,能够带来不同角度的理论思考和政策启示。

是为序。

诸大建

2014年11月17日于同济大学

Preface

前言

城市发展的主要动力在于经济,经济发展的主要动力在于产业。当前,产业集群化已成为当代世界经济的一个重要现象,体现了强大的竞争优势。正如斯科特与斯多波所言,在当今的世界经济版图上,由于大量产业集群的存在,形成了色彩斑斓块状明显的“经济马赛克”,世界财富的绝大多数都是在这些块状区域内被创造出的^①。如20世纪90年代中期,美国380个地方产业集群的产值达到全国总产值的60%;印度约有350个产业集群,出口产品占全国的60%。研究表明,发达国家或地区多拥有声名显赫的产业集群,波特据此认为这正是发达国家或地区之所以发达的原因。产业集群并非发达国家的“专利”,从拉丁美洲到东南亚再到南亚地区,星罗棋布的产业集群同样在演绎着它们精彩的故事。在我国,自改革开放以来,产业集群的发展也可谓是蓬蓬勃勃^②,以珠江三角洲地区、长江三角洲地区最为突出。

但与之对应的是,产业集群研究目前在世界范围内还很不成熟,在我国尚处于起步阶段,特别是产业集群与城市发展关系的研究基本处于空白状态。本人在2003—2004年,结合博士学位论文以长三角地区产业集群与城市发展关系这一课题进行了研究,并选取吴江、常熟、昆山、平湖、海宁、诸暨、绍兴、嵊州8个案例城市,进行了实地调研,本书是在本人博士论文的基础上修改完善而成。

本书的研究思路是通过产业集群的基础理论研究和长江三角洲地区中小城市产业集群的发展现状分析,对产业集群的地位和作用进行综合评价;在此基础上,建立起产业集群与城市发展关系研究的基本架构,通过大量的实证研究,从城市化发展、城市空间形态演变、城镇体系重构三个方面,分析产业集群发展对城市发展的影响,并论证产业集群与城市发展的关系;最后对产业集群与城市发展关系进行综合分析,并对其规律性进行理论总结。

全书共分三个部分、七章:**第一部分,基础研究**,包括第一章、第二章。第一章,产业集群理论研究。主要是综述目前国内外产业集群的研究现状,对后面的研究提供理论基础,着重论述了产业集群的定义、内涵和一般特征,并对产业集群的形成机制、发展机制、

① Scott A. J and Storper M. Pathways to industrialization and Regional Development[M]. London: Routledge, 1992:3-20.

② 魏江. 产业集群——创新系统与技术学习[M]. 北京:科学出版社,2003:2.

效应及其实现机制进行了分析归纳。第二章,长江三角洲地区中小城市产业集群发展状况研究。详细描述了长江三角洲地区产业集群的发展状况,对其特征、形成机制进行了归纳,将其分为劳动密集型、资本密集型、技术密集型三大类,并对其战略地位进行了综合评价,建立起产业集群与城市发展的关系框架。

第二部分,主体研究,包括第三章、第四章、第五章。第三章,产业集群与城市化发展。在分析城市化的内涵和运行机制的基础上,从生产方式非农化、生活方式非农化、城市化水平提高三个角度论述了产业集群对城市化发展的影响,并从产业集群分类的角度,提出城乡人口空间再分布模式。第四章,产业集群与城镇体系重构。在分析城镇体系的构成与发展动力机制的基础上,以城镇职能结构变迁、规模等级结构分化、地域空间结构重组三个方面论述了产业集群对城镇体系的影响。第五章,产业集群与城市空间形态演化。从城市用地规模及结构、城市用地发展方向、城市空间结构、城市用地布局四个方面,结合大量实证案例,论述了产业集群对城市空间形态的影响。

第三部分,策略研究,包括第六章、第七章。第六章,产业集群与城市的协同发展。本章采用综合的方法,首先论证在产业集群的阶段性、周期性规律作用下,城市发展的阶段性特征表现;其后,论述了城市发展对产业集群的培育与扶持;最后,综合论述了二者之间的关系,提出协同发展的模式,并对其具体内涵和相应的对策进行了详细的论述。第七章,结论与展望。总结本书的主要结论,提出研究的创新点,并对需要进一步研究的问题进行展望。

当然,过去十来年,我国经济社会快速发展,国家法律、法规,政策、标准均产生了较大变化。各个城市也都有了新的发展、新的变化,包括经济、社会、环境以及行政区划等方面均已发生变化。由于本书主要基于2003—2004年的案例研究,尽管有的描述、论断与目前的实际情况不一定相符。但为原汁原味地反映当时调查成果,保持研究成果的完整性,本书数据没有更新。同时,受案例选择范围和本人研究的深入程度、认识水平等限制,不足之处,敬请读者指正。

目录

丛书总序

前言

第 1 章

产业集群理论研究	13
1.1 发展背景与理论渊源	15
1.1.1 发展背景	15
1.1.2 理论渊源	19
1.2 定义与类型	29
1.2.1 定义	29
1.2.2 特征	36
1.2.3 分类	37
1.3 形成条件与发展阶段	40
1.3.1 形成条件	40
1.3.2 形成机制	42
1.3.3 发展阶段	44
1.4 集群效应	46

第 2 章

长江三角洲中小城市产业集群发展状况研究	51
2.1 长江三角洲地区城市群构成	52
2.1.1 长江三角洲地区城市的分类与数量	52
2.1.2 中小城市在长江三角洲地区的地位	53
2.1.3 中小城市发展的关键:产业集群	54
2.2 长江三角洲地区产业集群分布状况	55
2.2.1 上海地区产业集群分布状况	55
2.2.2 长江三角洲江苏地区产业集群分布	56
2.2.3 长江三角洲浙江地区产业集群分布	64
2.3 长江三角洲地区产业集群特征	71
2.3.1 长江三角洲地区产业集群的空间分布特征	71
2.3.2 长江三角洲地区中小城市产业集群的产业分布特征	72
2.3.3 长江三角洲地区产业集群的运行特征	73
2.4 长江三角洲地区中小城市产业集群的形成机制与类型	75
2.4.1 形成机制	75

2.4.2	类型	80
2.4.3	主要空间载体	82
2.5	长江三角洲地区中小城市产业集群的地位与评价	86
2.5.1	产业集群是提升城市产业竞争优势的重要途径	86
2.5.2	产业集群是促进农村工业化和城市化进程的重要手段	87
2.5.3	产业集群是促进城市发展、形成城市品牌的重要工具	87
2.5.4	产业集群是形成城镇网络的重要依托	88
2.5.5	产业集群是开发区再发展的重要支撑	88
第3章	产业集群与城市化发展	91
3.1	城市化的内涵与机制	92
3.1.1	城市化的内涵	92
3.1.2	工业化对城市化的作用机制	93
3.2	长江三角洲地区中小城市城市化的一般历程与特征	96
3.2.1	城市化历程	96
3.2.2	城市化特征	98
3.3	产业集群对城市化的影响	101
3.3.1	产业集群对生产方式非农化的影响	101
3.3.2	产业集群对生活方式非农化的影响	111
3.3.3	对城市化水平的影响	114
3.4	城乡人口空间再分布模式	115
3.4.1	商贸类产业集群	116
3.4.2	生产类产业集群	118
3.4.3	产业集群对城市化模式的影响	132
第4章	产业集群与城镇体系重构	137
4.1	城镇体系的构成与发展演化机制	139
4.1.1	城镇体系的概念与构成	139
4.1.2	城镇体系发展演化的影响因素	140
4.1.3	城镇体系发展演化机制	143
4.2	产业集群与城镇职能结构变迁	144
4.2.1	城镇职能与城镇职能结构	144

4.2.2	产业集群对城镇职能的影响	145
4.2.3	产业集群对城镇职能结构的影响	149
4.3	产业集群与城镇规模等级结构分异	153
4.3.1	城镇等级规模结构	153
4.3.2	产业集群对城镇规模等级结构的影响	154
4.4	产业集群与城镇体系空间结构重组	160
4.4.1	城镇体系空间结构	160
4.4.2	基于产业集群的企业网络和城镇空间网络	162
4.4.3	产业集群影响下的城镇空间结构形态	164

第5章

产业集群与城市空间形态演变		173
5.1	产业集群的用地构成与特征	174
5.1.1	产业集群的用地构成	174
5.1.2	产业集群用地的特性	179
5.2	产业集群与城市用地规模、结构嬗变	183
5.2.1	城市用地规模与用地结构	184
5.2.2	产业集群背景下对城市用地规模与结构指标的反思	185
5.2.3	产业集群对城市用地规模的影响	186
5.2.4	产业集群对城市用地结构的影响	187
5.2.5	产业集群的用地规模预测	188
5.3	产业集群与城市用地发展方向转换	190
5.3.1	城市用地发展方向的影响因素分析	190
5.3.2	产业集群与城市发展方向	192
5.4	产业集群与城市空间结构分异	195
5.4.1	城市空间结构的类型与演进	195
5.4.2	产业集群与城市空间结构分异	197
5.5	产业集群与城市用地布局优化	202
5.5.1	产业集群对城市工业用地布局的影响	202
5.5.2	产业集群对城市第三产业用地布局的影响	206

第6章

产业集群与城市的协调发展		211
6.1	产业集群阶段性对城市发展趋势的主动作用	212

6.1.1	诞生阶段的产业集群对城市发展的作用	213
6.1.2	成长阶段的产业集群对城市发展的作用	213
6.1.3	成熟阶段的产业集群对城市发展的作用	214
6.1.4	衰退阶段的产业集群对城市发展的作用	215
6.2	城市发展对产业集群的能动影响	218
6.2.1	促进生产要素聚集与整合	218
6.2.2	优化产业集群所需的各种配套环境	219
6.2.3	推动产业集群的升级与优化	220
6.2.4	提供发展空间,提升产业形象	220
6.2.5	搭建良好的政策平台	221
6.3	产业集群与城市协调发展的策略	222
6.3.1	产业集群与城市发展的内在关系	222
6.3.2	产业集群与城市协调发展的内涵	222
6.3.3	产业集群与城市协调发展的策略	225
第7章	结论与展望	229
7.1	主要结论	230
7.1.1	长江三角洲地区中小城市产业集群发展状况	230
7.1.2	产业集群与城市化发展	230
7.1.3	产业集群与城镇体系重构	231
7.1.4	产业集群与城市空间形态演变	231
7.1.5	产业集群阶段性对城市发展的影响	232
7.1.6	产业集群与城市的协调发展	232
7.2	主要创新	233
7.3	需进一步研究的问题	234
参考文献		235
后记		238

国家“十二五”重点图书

当代城市发展与管理丛书

主编：诸大建

产业集群：长三角地区 城市发展路径与启示

王世营 著



同济大学出版社
TONGJI UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

产业集群:长三角地区城市发展路径与启示/王世营著. —上海:同济大学出版社, 2015. 5

(当代城市发展与管理丛书/诸大建主编)

ISBN 978-7-5608-5753-4

I. ①产… II. ①王… III. ①长江三角洲—产业发展—关系—城市发展—研究 IV. ①F127.5

②F299.275

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 015879 号

产业集群:长三角地区城市发展路径与启示

王世营 著

责任编辑 徐国强

责任校对 徐春莲

装帧设计 陈益平

出版发行 同济大学出版社

www.tongjipress.com.cn

(地址:上海市四平路 1239 号 邮编:200092 电话:021-65985622)

经 销 全国各地新华书店

印 刷 同济印刷厂

开 本 787mm×1092mm 1/16

印 张 15

字 数 374000

版 次 2015 年 5 月第 1 版 2015 年 5 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978-7-5608-5753-4

定 价 42.00 元

本书若有印装质量问题,请向本社发行部调换

版权所有

侵权必究

Foreword

丛书总序

组织出版城市发展与管理丛书,是基于以下对中国新型城镇化及其主要问题的基本考虑。如果说过去30年的经济高速增长是中国给世界带来的一个惊奇,可以预料未来20—30年的中国新型城镇化会给世界带来新的惊奇。到2030—2040年,中国将会有大约10亿左右的城市人口,出现3—5个世界上规模最大的巨型城市区域,出现不下10个人口超过千万的巨型城市,建成长达1.8万公里的世界最长的高铁网络体系,拥有世界上最多的城市地铁,中国高铁会成为中国制造的新的品牌。从新型城镇化要解决的人、地、钱、治理四个主要问题来看,可以用“加减乘除”来解读和概括新型城镇化的要义和挑战,讨论“四个挂钩”的政策动向以及相关问题。

(1)“加”是增加城市户籍人口或者享受城市公共服务的人口,针对性的政策是户籍制度与常住人口居住时间挂钩。2012年,中国的户籍人口城市化率是35.3%,常住人口城市化率是52.6%,差值17.3%,大约2亿多人。改革开放30多年来,中国的城市化导致两者之间的差距拉大,形成了规模巨大的第三种人口即非城非农人口。新型城镇化的首要目的,是要消除两者之间的差距,扭转当前城市化建城多进人少的倾向。按照国家新型城镇化的规划,到2020年,常住人口城市化率要达到60%,户籍人口城市化率要达到45%,两者之间的差值减少到15%,享受城市公共服务的人口将增加1亿—1.3亿。从长远看,中国到2030—2045年,实现70%左右的城市化,则需要有3亿—4亿增量人口进城。所以高层提出的战略设想是三个一亿进城,到2020年先解决1亿人口户籍问题。这样做的主要政策手段,是按照城市规模大小分类放松户口管制,通过公共服务对城市人口的均等化,实现农民工以及其他流动人口的市民化。难点问题在于,在大城市特大城市将户籍制度与常住人口的居住时间挂起钩来,政府政策与人口市场化走向之间存在着矛盾,户籍开放的中小城市农民工常常不愿意去,而农民工愿意去的大城市户籍制度仍然处于控制之中。

(2)“减”是减少城市增长的土地消耗和主要资源环境的消耗,针对性的政策是城市建设用地与常住人口实际数目挂钩。过去多年来特别是1990年代中期以来,中国的城市化具有土地城市化大于人口城市化的特征,许多城市土地年消耗速度对于人口年进城速度的弹性系数大于2,即前者是后者的2倍,导致了許多“鬼城”和“空城”的出现。按照人均建设用地100平方米计算,到2030年中国10亿人口进城的建设用地规模最大是10

万平方公里。但是有数据表明,截至目前的新城新区规划用地规模已经占到6万多平方公里,加上现有建成区面积4万多平方公里,整个建设用地已经大大超过了10亿人的建设用地总量。即使高效率的上海,当前常住人口2400万,建设用地也已经接近3000万平方公里政策极限,透支了600平方公里土地。因此,新型城镇化的重要任务,就是采取城市建设用地与常住人口实际数目挂钩的政策,扭转土地城市化大于人口城市化的趋势。与此相关的值得研究的问题是,如何提高全国范围内城市发展的空间效率与效益,即如何围绕500万—1000万的区域中心城市,建设由高铁网络和普通铁路网络联系的巨型城市区域,有效益地建设距离大城市1小时交通的中小城市,普通铁路要覆盖20万人口城市,快速铁路要覆盖50万人口城市。而不是脱离区域中心城市和区域城市体系,天女散花式地搞中小城市的就地城市化。

(3)“乘”是开辟可以逐渐替代土地财政的多元资金渠道,针对性的政策是改革央地收支关系,使得转移支付与城市常住人口规模挂钩。过去多年来,城市化的财源很大程度来自土地批租。目前土地财政比重占地方财政收入的比重已经大大超过50%,每年有3万亿左右。用土地财政推进城市化,当然有历史的依据,但是继续作为新兴城镇化的金融支撑,正在导致越来越多的问题。据国家发改委、中国社科院等机构计算,每个农民城市化的财政成本是10万元—13万元左右,未来增量城市化4亿人,至少需要40万亿元—50万亿元资金支持。新型城镇化要解决土地财政问题,就需要建立新的多元化的资金保障体系。目前提出的改革方案强调转移支付要与城市常住人口挂钩,同时要开辟新的资金来源,包括允许地方发行债券、基础设施建设采取公私合作模式、征收房地产税等。后者的政策效果究竟如何,有许多不确定性,仍然是一个摸着石头过河的过程。理论上,中国城市发展的资金来源需要区分增量来源和存量来源两个方面,过去30年是依赖增量来源的土地财政,今后30年可以转向存量来源的物业税和不动产税等,但是期间需要有一个增量和存量同时起作用的过程。增量解决新的建设项目,存量解决现有的公共服务与基础设施维护等。可以预期的是,用多元资金替代土地财政不是一个立马能够实现的问题,而中国的城市化进程却在以每年一个百分点的速度前行,将会出现一个土地财政和其他资金渠道共同推进的过渡时期。

(4)“除”是政府权利需要在城市发展利益相关者之间进行共享,针对性的政策是城市发展政绩考核应该与政府的公共服务均等化挂钩。这方面值得讨论的问题是,相对于以往城市化的自上而下模式,笔者不认为新型城镇化可以马上进入许多学者乐观预期的自下而上模式,而是认为政府主导的利益相关者治理,才是未来20年新型城镇化的可行

之路。关键问题是重塑政府,确定政府的职能。以往 30 年政府在城市化进程中把应该做的事情推给了市场,不应该做的事情拿在了手中。现在需要在政府与政府之间、政府与企业之间、政府与社会之间,强化政府在城市发展中的公共服务和统筹协调职能,实现从发展型政府到服务型政府的转型。从可持续发展的 PSR 模式即压力—状态—响应关系,分析新型城镇化的因果关系,可以看到人口与土地是第一层面的状态问题(State);资金来源是第二层面的驱动力问题(Pressure);城市利益相关者之间的合作治理是第三层面具有根本性意义的体制机制问题(Response)。要从根本上解决中国城镇化中的土地、人口、资金等问题,需要从三个方面推进新型城镇化的治理变革。一是政府层面的合作,包括纵向上中央与地方政府的合作和横向上政府不同部门之间的合作,例如城市发展中的多规合一或合作规划、联合建设与实施、事权财权的合理安排等;二是政府与私人部门之间的合作,例如通过公私合作伙伴关系即 PPP 模式解决城市发展急需的基础设施和公共服务等问题;三是公众与社会组织介入新型城市化进程,预防和减少政府规制下经常出现的各种负面问题,例如减少城市邻避事件发生等。

以上四个方面问题,将会贯穿于到 2030—2040 年中国实现 70%城市化的整个过程之中,对此进行持续研究,是我们的兴趣与目标。组织城市发展与管理研究丛书,旨在运用可持续发展和合作治理的理论和方法,对中国新型城镇化的“加减乘除”问题进行专题性的深入研究,开展多学科的讨论和集成。希望在国内众多的城市发展与管理研究中,本丛书的研究具有与众不同的特色,能够带来不同角度的理论思考和政策启示。

是为序。

诸大建

2014 年 11 月 17 日于同济大学