

经 济 发 展 论 稿

发展研究

朱荣林◎编著



百家出版社

序 言

大凡地区经济均处于一系列三角函数的关系之中,上海也不例外,其经济面临着三种三角关系的制衡。这从本书编写中所择内容可窥其一二。

首先,上海经济的互动格局,在行政区划关系上呈现第一个“三角形”,即俗称长江三角洲都市圈。这一都市圈号称当今世界第六大城市圈,气候宜人,物产丰富,有“人杰地灵,物华天宝”之誉。但囿于行政区划与区域经济之间缺乏磨合,主体地位错位,决策主体与利益主体背离,重复建设严重,资源配置效率低下。以上海为中心的长江三角洲和以香港为中心的珠江三角洲相比,前者虽是“一国一制”状态,但财政性边界和物理性边界高筑;后者有“一国二制”之别,但彼此融合程度却强于前者。原因何在?问题症结在于珠江三角洲内陆部分属同一行政区划,而长江三角洲则呈“三足鼎立”之势,是一个名副其实的“大三角”。要淡化边界,加强融合,真正做到主体培育、产权运作、产业整合三管齐下,方能使上海经济实现自身功能的目标定位。

其次,上海经济的功能结构,在产业分布上呈现第二个“三角形”,即一、二、三产布阵。长期以来,上海重点在制造业上做文章,加之中央政府在进口替代上的自力更生政策,使上海建成我国门类齐全、但市场份额不大的独立、完整的工业体系。一旦步入与产品市场化相匹配的要素市场化阶段之后,便构成了上海与兄弟省市争市场、争原料、争能源的格局。随着经济全球化进程的到来,发达国家的扩散效应系数的放大,导致了非工业化现象,使上海产业结构突破均衡发展的传统格局而发生前倾,推

动了以现代服务业为核心的三产高速发展。至此，三次产业结构的比例关系和内涵必将发生革命性的变化。据专家预测，现代服务业将成为上海第一支柱产业而广受青睐；制造业将逐步向高附加值型、高增值型、高新技术型发展；传统农业则向生态型、集约型、高效型挺进。

再次，上海经济的调控机制，在关系上呈现第三个“三角形”，即政府、市场、企业三者换位。计划经济时代形成的经济调控格局是政府直接调控企业，手段是指令性计划，无需市场插足，以致政府、市场、企业三者关系错位。二十世纪八十年代以来，尤其是九十年代之后，市场调控机制逐步形成，政府、市场、企业之间的关系在上海经历了三个阶段。一是产品市场化和要素非市场化的失衡阶段；二是产品市场化与要素市场化的均衡阶段；三是目前正进入要素市场化、行政行为非市场化的失衡阶段。行政行为非市场化，指的是政府行政行为缺乏市场原则的规范和约束，其出路是实现制度创新、转变政府职能、规范行政行为。政府行政行为规范应有三个方向：一是从政策行政走向法律行政；二是从不透明行政走向透明行政；三是从高成本行政走向低成本行政。

朱荣林

2002年8月于上海荣竹斋

目 录

序言.....	1
---------	---

第一篇 长江三角洲都市圈

引言.....	3
都市圈——长江三角洲城镇体系发展的高级阶段.....	7
长江三角洲都市圈建设中存在的主要问题	16
影响长江三角洲都市圈协同发展的变量分析	24
美国、日本、法国都市圈发展模式经验借鉴	30
以上海为核心的长江三角洲大都市圈建设构想	52
长江三角洲都市圈协同发展的对策思路	59
上海在长江三角洲都市圈协同发展中的定位及对策思路	66

第二篇 上海工业新高地

上海工业现状与新高地建设	77
一、工业高地的概念	77
二、上海工业发展现状及制约因素分析	83
三、上海主要工业行业建立新高地的不可能性分析	90
四、“十五”期间上海成为工业新高地的主要瓶颈制约要素的 微观分析.....	110
五、结尾.....	128

第三篇 资 产 经 营

上海企业资产经营配套改革和政策管理·····	133
一、企业实现资产经营的含义、原则与背景·····	133
二、上海企业资产经营的实践与评估·····	137
三、资产经营中的体制配套改革与政策·····	141
四、资产经营中的财税配套改革与政策·····	147
五、资产经营中的金融配套改革与政策·····	149
六、资产经营中的社会保障配套改革及政策·····	152
七、资产经营中经理阶层的形成及资产人格化配套政策·····	160

第四篇 政 府 职 能

不同体制下政府职能比较·····	167
我国政府职能转变实践·····	180
我国转型期政府职能转变之路·····	187

第一篇 长江三角洲都市圈

引 言

21 世纪是经济全球化的世纪。经济全球化不仅意味着全球性的经济分工与合作,还意味着全球性的竞争,更意味着全球资源的再配置和全球财富的再分配。城市间的经济网络开始主宰全球经济命脉,世界性的节点城市成为在空间权力上超越国家的实体,以大都市圈(或都市连绵带)为特征的全球城市体系的新格局正逐渐形成。从经济发展的潮流看,以纽约、伦敦、巴黎、东京等大都市为中心形成的大都市圈正成为这场竞争的主角,大都市圈将成为经济全球化背景下国际竞争的重要角色,是一国国际地位和国际综合实力的象征。

逐步城市化,是中国经济和社会持续发展的重要保证,因此我国在本世纪实施城市化战略刻不容缓;而都市圈的建设,又是中国城市化战略的引擎。都市圈的建设,可以克服区域经济的小而全,集中要素配置,节约土地,突出大城市的功能,是比较好的经济发展的战略选择。可以预测,未来国内区域竞争将是都市连绵带之间重量级的较量,中国最大的三个都市连绵带将引领中国经济发展的主方向,并成为辐射带动相关区域社会经济发展的龙头。

“都市圈”(Metropolitan Area)与“都市连绵带”(Megalopolis)是两个既有一定区别又有密切联系的概念。“都市圈”这个概念是由美国 1910 年定义的“都市区(Metropolitan District)”蜕化演变而来的。“都市区”主要着眼于城郊、城乡及城镇之间以中心城市为主体的联系,实质是指城市各种功能范围,即城市的功能地域。而所谓都市圈,是指由一个三级以上中心城市区和若干个相邻县(市)区,或者由若干个四级以上的中心城市区(人口不低于 50

万)和若干个相邻县区所构成的区域。相邻县区,一般是指具有10万以上人口、人口密度每平方公里不低于1000人,非农业人口不低于60%的城镇区域。所谓都市连绵带是指由若干个相邻都市圈相互交叉、重合、渗透而形成的内聚性网络。都市连绵带至少要由150公里长度范围内的大量城市和城镇组成,带内人口在2500万以上。都市连绵带是在特定区域背景下发育起来的由众多都市圈连绵而成的城市密集地带,可以由一个级别较高的都市圈与若干个相邻的级别相对较低的都市圈所组成,也可以由若干个相邻的级别相同的都市圈所组成。

20世纪50年代末,“megapolis”这个希腊词首先被用来形容一种新型的区域定居点或区域市场。1957年,法国地理学家戈特曼(Jean Gottmann)在《经济地理》(Economic Geography, No. 33, 1957)杂志发表了“Megapolis or the Urbanization of the Northeastern Seaboard”一文,首次将美国东北海岸波士顿经纽约至华盛顿之间的城市积聚带现象用英语前缀“megalo-”(特大的)加上希腊语词干“polis”(古希腊城邦)的合成词 megapolis 来加以描述。20世纪60年代中期,日本用它来特指“东京—大阪”的稠密居住带。20世纪70年代和80年代的研究表明,都市连绵市场在发展中国家如印尼、巴西、印度出现。

都市连绵带的重要性在于,它是一个国家首要的“经济发电厂”——消费者、购买力和生产的集中将孵化出新的、更高形式的经济增长与发展,是衡量一个国家或地区社会经济发展水平的重要标志。便捷的交通把各个城市连接起来,先前“神圣”的城市边界就会在阵阵经济活动中消失。人们生活、工作于不同的城市;厂商们可以在更广泛的区域内向多个供应商获取竞争性的投入品;城市、城镇之间进行专业化分工;更高水平的“服务”就会慢慢集中于主要的都市圈,为区域、全国、国际市场交易提供最优的服务。

我国目前正在形成三大都市连绵带(大都市圈):京津唐都市

连绵带、长江三角洲都市连绵带和珠江三角洲都市连绵带。以上海为中心城市的长江三角洲地区,是我国人口最稠密、经济最发达、文化最昌盛、人民生活最富庶的经济区域。古往今来,长江三角洲地区凭借其优越的经济地理区位,不仅构成我国“外通大洋、内联腹地”两个辐射扇面的战略枢纽点,而且正在发展成为盛誉中外的世界第六大都市连绵带——长江三角洲都市连绵带。这个连绵带构成了长江三角洲的核心区域,由五个都市圈组成,是极其密集、动态、复杂的城市和城镇带,人口是珠江三角洲都市连绵带的4倍。与其他两个大都市圈相比,长江三角洲都市连绵带的区位竞争力最高,而聚集竞争力和制度竞争力较弱。

从整体上看,由于受到行政区划条块分割、诸侯经济、不完善的市场机制等因素的影响,目前长江三角洲都市连绵带在整体协同发展方面存在着基础设施建设各自为政、城镇布局不太合理、产业结构趋同、港口和机场重复建设、环境污染加剧等一系列共性问题。所有这一切,不仅抑制了五个都市圈自身的发展,而且严重阻碍了长江三角洲都市连绵带(大都市圈)的整体发展,同时也极大地制约了这个都市连绵带的核心城市——上海的极化、辐射、管理、服务以及创新等功能的发挥和城市竞争力的提高。

21世纪也是都市圈的世纪。都市圈之间的分工、合作和竞争将决定本世纪世界经济、政治的格局。加快都市连绵带(大都市圈)的建设,可以有效地避免长江三角洲目前存在的城市结构趋同的弊端——不仅浪费资源,影响经济、社会和技术发展,而且必然影响整个长江三角洲都市连绵带的发展。尽快突破行政区划的狭隘空间限制,调整长江三角洲都市连绵带内的结构与关系,从区域整体角度规划协调都市圈的综合发展,是加速培育和造就上海成为国际大都市的捷径和高效经济之路。

本课题的研究,旨在跳出上海6300平方公里的行政区域范围,立足于中国加入WTO、全球经济一体化的宏观背景分析、长江

三角洲地区城镇体系的发展动态分析,以及上海与长江三角洲城镇协同发展的区域整体分析,勾画出未来以上海为核心的“长江三角洲都市连绵带(或大都市圈)”发展的基本格局;通过借鉴国际大城市带的发展经验,探索长江三角洲地区城市化发展的未来走势,并进一步从城镇发展与产业布局规划的角度,提出促进上海与长江三角洲其他城镇协同发展的基本思路与对策。

都市圈——长江三角洲城镇体系发展的高级阶段

（一）建国以来我国城市规模控制政策的演变

建国以来,我国政府在城市发展政策上是一直强调“积极发展小城市”,虽然由于一些政治因素的干扰,我国小城市的数量及小城市人口数量曾一度减少,但自 20 世纪 80 年代后小城市发展速度明显加快。1958 年掀起的“大跃进”,使我国城市人口猛增,超过了国民经济的承受能力。20 世纪 60 年代初,国家制定了“控制大城市”的城市发展政策。“文化大革命”时期,国家进一步强化了城乡户籍管理制度,也进一步推动了控制大城市发展的政策。1978 年召开的第三次全国城市工作会议上制定了“控制大城市规模,多搞小城镇”的城市发展方针。改革开放后,中国的工业化和城市化进程加快。鉴于当时大城市发展得“太多”、“太快”,问题比较严重,1980 年,国家城市发展方针进一步完善为:“控制大城市规模,合理发展中等城市,积极发展小城市”,希望通过这一方针,更有效地控制大城市人口的增长。然而,随着经济的全面复兴,各规模等级城市的人口增长都明显加快,平均增长率大约提高一倍。其中,尽管 100 万以上、20~50 万规模城市人口的实际增长率仍低于中国城市的平均水平,但与 20 世纪六七十年代相比,特大城市和大城市人口的增长率指数都是最高的,其规模等级愈高,人口增长率指数提高的幅度愈大。

到 20 世纪 90 年代,一方面县改市、乡改镇加快,另一方面大城市人口增长迅猛,形成不仅小城市(镇)人口和数量有了快速增长,而且超大城市人口和数量也增长加快。鉴于这一时期大城市规模仍未得到有效控制,而近 10 年又新设了 200 多个城市 and

8 000多个建制镇,需要进一步有计划地加以引导,使其纳入合理发展轨道。于是,在1989年12月26日国家颁发的《中华人民共和国城市规划法》中将上述发展方针修改为“实行严格控制大城市规模,合理发展中等城市和小城市”的方针,小城市仍是作为城市发展中的重点,只是在建设规模上国家从法律上进行了调控,使我们在进行城市建设时更要以质量和效益为主要目标。

1984~1985年,为了促进农村商品经济的发展,发挥小城市的区域经济中心的作用,国家放宽了城市的设置标准。由此,1984年以来全国年新增城市(包括恢复)20~30座。1991~1994年县改市速度进一步加快。尽管在1993年,国家在我国城市化发展迅猛的情况下,将1985年设市标准规定的人口、产值、财政收入等标准成倍提高,但城市数量的增加仍然很快,仅县改市每年就达50座左右。上述因素都对小城市发展起到了积极的促进作用。

(二) 长江三角洲城市化的发展阶段

中国城市化的过程是从集市和市镇开始的,其历史渊源应该追溯到公元10世纪前后的宋代中叶经济革命时期(10~13世纪)(见樊树志:《明清江南市镇探微》,复旦大学出版社,1990年第一版,第4页)。然而,我国城市化的历程是漫长而曲折的,有领先世界的辉煌,也有停滞落后的时期。长江三角洲的城市化也是如此。长江三角洲城市化的发展,经历了一个递进式的进程,城市建设逐渐由粗放型转向集约型,由单一型趋向网络型。我们把长江三角洲的城市化分为四个阶段:小城镇建设阶段、中小城市建设阶段、大城市和特大城市发展阶段、都市圈形成与发展阶段。但每个阶段的起讫时间是有交叉的,不能明确分开。

1. 小城镇建设阶段

都市化的基础是农村。唐末农村出现了无数的村市,宋代大量涌现的市镇,在行政上是乡村,在财政上却是坊郭。市镇是日常交换与社交的场所,它们与邻近的村落构成基层自治场,即自发形成

的经济社会空间,在都市化进程中有着不可低估的作用。早在宋元之前,江南的苏杭地区就已有几十个市镇,但农村小城镇的发展比较缓慢,至20世纪80年代之前大多数地区仍停留在小城镇发展的初、中级形态,即集市和市镇形态。其后,随着乡镇企业的蓬勃发展,具有商品生产、流通职能且作为农村经济、文化中心的新型小城镇才真正开始形成。

(1) 集市——小城镇发展的初级形态

集市是我国乡村向城市转化的起点。集市的出现始于静止的、自然经济的乡村(尤其是具有专门流通职能的场所),对促进乡村的发展有着重要意义。集市是在具体的时间内在某一固定场所交换货物的定期市场,具有如下特点:①功能单一,主要是交换当地的多余农副产品,是买卖进行的场所而非商品生产基地;②影响范围有限,集市一般没有固定店铺,基础设施很少,服务设施十分简单。集市的出现,意味着独立于城市经济的、在农村范围内专门从事商品交换的专门市场的出现,但由于集市规模较小,因而它仅是区域经济活动的基层,而无法成为核心。

(2) 市镇——小城镇发展的中级形态

市镇是商品经济发展的产物,也是乡村向都市化方向转变的产物。南宋时代已兴起了大批市镇,明代在此基础上出现了市镇空前繁荣的盛况,清代前期这种盛况还在持续发展。长江三角洲地区市镇发展最为迅速,市镇星罗棋布,分布密度也最大,它们互相联系,结成一个市镇网络,沟通全国各地的市场。

作为小城镇发展中级形态的集镇,已不再是三日一小集、五日一大集的间隔集市,而是天天有市、日日开集,如苏州府的震泽镇,在清乾隆年间,“栋宇鳞次,百货俱集,以货易为事者,往来无虚日”。这类集镇具有如下特点:①集镇是具有多重结构、多功能、综合性的经济社会实体,集镇交流的商品十分丰富,交换范围广泛,且本身已成为商品生产基地;②集镇具有较稳定的人口,人口

结构复杂化,如苏州的坛丘,“凡铜铁木圻乐艺诸工皆备”;③集镇具有一定基础设施,空间物质形式趋于稳定,大多集镇有店铺、客栈、仓库等设施。江南集镇在发展过程中的特点越来越清晰地显现出来。明清时期,包括苏南地区在内的太湖流域形成了一大批具有专业化生产和商品交换功能的集镇。尽管有些专业集镇经过数百年的发展,仍久盛不衰,如吴江的盛泽镇,现仍是江苏乃至全国的重要丝绸生产基地之一,然而总体而言,江南农村集镇自明清以后直至20世纪70年代末一直没有得到实质性的发展,主要表现为农副产品集散中心、家庭手工业品的集散中心、县域政治中心或交通枢纽。

(3) 新型小城镇——小城镇发展的高级形态

自20世纪80年代以来,随着乡镇企业的发展,苏南农村经济出现前所未有的发展势头,集镇经济不仅得到恢复,而且注入了新的内容,开始成为国民经济的重要组成部分。这一时期的小城镇,无论是内容还是形式,也无论是规模还是性质、地位,都已经开始成为一种崭新形态的小城镇,并具有以下基本特征:①产业结构大多以工业为主,也有部分城镇以商业为主,形成综合型的产业结构;②技术结构以中间水平居多,由于乡镇工业是小城镇的主要内容,而在技术层次上大多处于现代城市工业和传统农村手工业之间,尽管个别城镇、个别企业的技术处于全国乃至世界先进水平,但总体而言处于“中间形态”;③人口构成相对复杂,小城镇一方面拥有原来的集镇居民,也有从周围农村迁入城镇的新移民,又有来自于农村、并在镇乡之间作钟摆式流动的乡镇企业职工,还有大量外来打工人员;④社会文化城乡交融,处于从农村性质文化向城市性质文化转变的过程中,具有很多不稳定的特征,是农村文化和城市文化的交叉地带;⑤基础设施较完善,目前苏南农村各镇交通、水电、通讯设施一应俱全,邮电、金融、医疗、教育等服务机构的功能渐趋完善。“苏南模式”的城市化道路过于偏重城镇化,动力

主要来自乡镇企业和劳动密集型轻工业,缺乏战略眼光和统一认识,工业布局分散,重复建设浪费了土地和其他资源,污染严重,聚集效应微弱,对长江三角洲地区的进一步城市化起抑制作用。

2. 中小城市建设阶段

长江三角洲中小城市的真正发展是从我国的撤县设市制度开始的。1983年江苏率先实行市管县体制。1986年开始,我国改变传统的“切块设市、市县并存”的设市模式为撤县建市。撤县建市即整县设市和地(区)市合并,整地设市的模式。这种设市模式,县改市后行政级别不变,行政区域不变,不增加人员编制,减少了县、市之间,地、市之间的矛盾,便于形成统一的领导。新市有较大的腹地和发展空间,有利于城市的发展,发挥区域中心作用,带动周围农村的经济发展,便于农村剩余劳动力就近转移。

撤县建市以后,长江三角洲地区中小城市发展速度明显加快。1985~1995年,设市城市由24个增至75个,其中,大城市增加了1个,中等城市增加了9个,小城市增加了41个。10年来小城市个数的增加量占本地区设市城市个数增加总量的98%。相应的,中小城市个数占本地设市城市个数的比例由1985年的75%升至1995年的91%。

长江三角洲地区中小城市化的主要途径为:县城晋升为城市、小城镇晋升为城市、新兴地方中心城市设置、新兴矿工业城市、新兴交通枢纽城市发展、新兴旅游城市发展等。例如,江苏的江阴、丹阳、宜兴、昆山、溧阳、吴江、太仓、扬中等市,浙江的萧山、余姚、舟山、诸暨、海宁、海盐等市。上海和南京两个特大城市工业和人口的郊外扩散,导致了近郊城镇小城市化,远郊城镇中等城市化,从而发展出一批特大城市外围的卫星城市,如上海的金山卫、宝山、闵行、安亭、高桥,南京的江宁、龙潭、大厂等。

在长江三角洲地区,以县治所在镇(县城或城关镇)为基础的中小城市,随着产业集中趋势的加快,生产与生活环境逐步改善,

开始成为进城务工青年农民、中小企业主以及个体工商业者的首选居住之地。其中布局类型各异的开发区,逐渐成为外资企业和当地投资建设的“热土”。在这一过程中,城区的部分企业通过与房地产公司的土地置换等形式也纷纷迁入开发区。由此,这些中小城市的功能布局开始出现空间分异态势:内圈为商业区,中圈是生活与商业区,外圈是工业区。

3. 大城市和特大城市发展阶段

如上所述,解放以来,我国大城市的发展一直受到国家规模政策的控制。20世纪90年代以后,“苏南模式”的城市化道路走进了死胡同。大力发展中小城市,合理发展大城市,重点发展中心城市,是我国城市化的必然趋势。1990年,国务院决定开发开放浦东,把上海建成国际经济、金融、贸易中心之一。城市功能定位的调整,引起了新的城市功能对原有城市空间区位的竞争,而使城市原有的工业职能在引进外资实现高度调整的同时,在地域上不断向外扩散,而郊区的乡村工业化、城市化也正是在这种背景下展开的。以浦东开发为先导的各种开发区的建设,拉开了长江三角洲大城市建设的序幕。

20世纪90年代以来,上海实行产业结构、产业组织、产业布局三位一体的整体结构调整与优化战略,通过调整产业次序、推进资产重组、进行土地置换,实现中心城区以发展第三产业为主,充分体现城市的繁荣与繁华;郊区主要发展大工业、都市型农业,建设高科技园区,走规模化、集约化发展之路,体现城市的实力和水平。在“十五”规划中,上海将在郊区东、南、西、北四个方向建设四大产业基地:东部临海临江地区,依托张江、金桥开发区,建设上海微电子产业基地,发展集成电路及其衍生产业;南部临杭州湾地区,依托上海化学工业区,形成石化工业带;西部依托上海大众汽车生产基地,规划在嘉定安亭地区建设一座集汽车与零配件生产、汽车展示博览、汽车贸易与营销、汽车保税仓储与现代物流、汽车