



杭商研究丛书

杭州市哲学社会科学杭商重点研究基地项目

杭州

经济与产业发展

HAGNZHOU JINGJI YU CHANYE FAZHAN

周旭霞 著



中国商务出版社
CHINA COMMERCE AND TRADE PRESS



周旭霞，杭州市社会科学院经济研究所副所长，研究员，原杭州市委党校教授。毕业于日本国立广岛大学院数量经济学。香港中文大学任访问学者。杭州市“131”第一层次人才，兼任杭州市发展与改革、杭州市服务业决策咨询会委员等职。

近年来，主持国家社科基金1项，参与国家自科基金2项，主持省、市课题30余项；在学术期刊、报刊理论版发表论文80多篇；多次荣获省、市社会科学各类奖项；研究成果多次获得省、市主要领导的批示；部分研究成果已用于杭州政府和部门。

杭商研究丛书

杭州市哲学社会科学杭商重点研究基地项目

杭州经济与产业发展

周旭霞 著

中国商务出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

杭州经济与产业发展 / 周旭霞著. —北京: 中国
商务出版社, 2014. 11

(杭商研究丛书)

ISBN 978-7-5103-1148-2

I. ①杭… II. ①周… III. ①区域经济发展—研究—
杭州市②产业经济—产业发展—研究—杭州市 IV.

①F127. 551

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 260681 号

杭州经济与产业发展

HANGZHOU JINGJI YU CHANYE FAZHAN

周旭霞 著

出 版: 中国商务出版社

发 行: 北京中商图出版物发行有限责任公司

社 址: 北京市东城区安定门外大街东后巷 28 号

邮 编: 100710

电 话: 010—64269744 64218072 (编辑一室)

010—64266119 (发行部)

010—64263201 (零售、邮购)

网 店: <http://cctpress.taobao.com>

网 址: <http://www.cctpress.com>

邮 箱: cctp@cctpress.com bjys@cctpress.com

照 排: 北京开和文化传播中心

印 刷: 北京中献拓方科技发展有限公司

开 本: 787 毫米 × 980 毫米 1/16

印 张: 14.5 字 数: 257 千字

版 次: 2014 年 11 月第 2 版 2014 年 11 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978-7-5103-1148-2

定 价: 32.00 元

版权专有 侵权必究

盗版侵权举报电话: 010—64245984

如所购图书发现有印、装质量问题, 请及时与本社出版部联系。电话: 010—64248236

前 言

生活在一个城市，总希望她的明天更美好。

而城市快速的发展，也需要学者不断思考、不断寻找理论与现实的契合点。

本书的六个篇章，其实是近几年执笔完成的课题报告。从六个课题报告中，您或许能感受到杭州在发展中直面迎来的问题，您或许能发现杭州在发展中生动的实践，您或许还能听到学者与实践者们求索的步履声……

城市的发展，既依赖于它对周边区域人口和经济因素的集聚，也依赖于它对周边区域的辐射和扩张。行政区划作为国之大政，是一个国家地方政府设置和完善的基础，本质上是国家权力再分配的基本形式，是政治、经济、军事、民族、习俗等各种要素在地域空间上的客观反映。城市又是公共权力集聚的空间，由于权力的集聚，引起其他要素的集聚，也由于权力的消失，引起其他要素的离散，从而导致城市出现、生长、繁盛、衰败以致消亡。所以，行政区划调整对城市发展具有重大的影响和作用，通过行政区划的调整，可以从上层建筑的角度打破城市化的障碍，进行强制变迁，强行推进城市化向良性发展，进而推动城市管理体制的创新和变迁。

改革开放以来，为适应发展的需要，我国共撤市（县）设区百余个，进入21世纪前后的几年形成高潮，且大多集中于东部沿海省份。“撤市（县）设区”模式为都市区的构成和壮大提供了有利条件。2001年2月2日，经国务院和浙江省政府批准，杭州市政府正式对外宣布，撤销萧山市和余杭市，同时设立萧山区和余杭区，与杭州市原6个区构成一个新杭州。行政区划的调整不仅从根本上解决了杭州市区的发展空间问题，极大地增强了杭州作为区域中心城市集聚辐射功能，同时加快了萧山、余杭从“县域经济”向“城

市经济”战略转移的步伐，为又好又快发展注入了活力，更为两地全面融入杭州都市区发展创造了条件。

当然，全面融入是一个漫长的过程。10年过去了，两地在就业安置、医疗保险、失业保险、养老保险、住房补贴政策和公交、公园的特殊人群减免规定等政策待遇方面尚未完全接轨，生活在萧山、余杭的市民“同城同待遇”的呼声日益高涨，杭州市政协委员也提出了《关于萧山余杭两区和杭州五城区实行同城同待遇的建议》的提案。在推进“打造东方品质之城、建设幸福和谐杭州”的今天，有必要突破体制融入障碍，积极创造条件，让萧山、余杭的市民真正享受融入大都市带来的实惠。只有在萧山、余杭实现了与杭州老城区的“同城待遇”，才是“大杭州”最真实的存在。行政区划调整仅仅是都市区内部整合的开端，它必须与政府职能转变、区域管治模式等方面的变革配合进行，才能实现从简单的行政区划调整到良好的都市区管治的飞跃。

当前，杭州正处于“打造东方品质之城”的关键时期，顺应民意、提高市民满意度，是构建幸福和谐杭州的必然选择。着力对萧山、余杭融入杭州体制机制障碍研究，其重要意义在于：通过对萧山、余杭融入杭州十多年来的成就进行梳理与总结，分析萧山、余杭融入杭州体制上存在的困境和体制无法突破的障碍，提出消除体制障碍的具体措施，探索以机制替代的思路和做法，从而为市委、市政府的决策提供前瞻性的参考。

《杭州市十大产业发展总体规划（2011—2015）》（以下简称《规划》），是杭州市十大产业办负责编制、市政府批准实施的“十二五”重要专项规划，是杭州市历史上第一个综合性的中长期产业发展规划。根据市委、市政府的总体部署和《杭州市十大产业发展“十二五”规划》的要求，对《规划》的中期实施情况进行评估。鉴于《规划》属于战略性、指导性和政策性的纲领文件，本书第二篇《杭州市十大产业发展评估报告》围绕《规划》提出的主要目标

任务，采取条块结合、定量分析与定性分析相结合、专题座谈与现场调研相结合的方式，客观深入地评价“十二五”以来《规划》实施的实际效果和各项政策措施落实情况，分析实施中存在的问题，并根据经济形势和宏观环境的新变化，提出相应的对策建议，更大程度提高“十二五”后半期的实施效果，为全面完成“十二五”规划发展目标奠定坚实基础。

经济学家斯蒂格利茨（2002）认为，“影响未来世界经济发展的两件大事，一是美国的高科技发展，二是中国的城镇化。”进入21世纪以来，我国已进入城镇化的快速发展阶段。党的十八大报告提出，要推动工业化和城镇化良性互动。城镇化能从供给和需求两方面拉动经济的高速增长，是未来中国经济增长的引擎，也是弥合城乡二元对立、解决“三农”问题的战略选择。推进城镇化，不能人为造城，关键是要实现产业发展和城镇建设融合。过去，杭州产业集群的发展极大地推动了农村工业化进程，为城镇化的空间要素集聚提供了前提保障和基础条件，而城镇化建设又为产业集群升级创造了更为有利的基础依托。在新型城镇化建设背景之下，亟须探索产业集群与城镇化良性互动（以下简称：产城互动）的发展模式。本书第三篇《杭州产业集群与城镇化互动发展模式研究》从产业集群与城镇化的互动与耦合入手，立足于杭州区域经济发展、产业集群与城镇化进程的实际，从产城融合的角度审视新型城镇化发展道路，梳理、探讨了具有杭州特色的产业集群与城镇化良性互动发展模式，在实证分析的基础上，提出进一步推进二者互动发展的路径与对策，为决策者和实践者提供前瞻性的参考。

国际化城市是世界城市格局中的高端形态，也是引领全球城市发展进步的旗帜和标杆。城市是国家力量的载体，是国家形象的“窗口”，城市的快速发展、强劲发展、高端发展，深刻影响着国家的综合实力，对国家走向未来、走向世界、走向现代化具有重大的意义。城市国际化体现一个城市在外向度、开放度、经济规模、服

务实力以及市场运营条件等方面的国际竞争力，也反映一个城市在人文环境、城市品牌、城市形象等文化软实力的国际影响力。随着经济全球化的渗透，国际交往日益频繁，国际化城市无论是城市基础设施还是城市形态，无论是经济运行方式还是日常行为方式都日益趋同，只有城市文化保持各自独特的面貌。文化软实力是城市之魂，是一个城市发展的基础和精神支柱，也是一个城市创新的源泉和动力。文化为国际化城市提供精神动力。人们对文化共同价值观的确定，成为凝聚和激励各阶层群体的重要力量，从而为建设国际化城市提供强大的精神动力。所以，杭州城市国际化离不开文化软实力的支撑，更离不开文化软实力的助推。

产业是衡量一个城市综合竞争力水平高低的重要标志。发展现代产业体系的关键是人才，海外高层次人才是推进自主创新、引领产业发展、提高产业竞争力的核心。为更好实施杭州现代产业体系人才战略支持，为了更好地了解杭州高层次人才队伍建设的现状和企事业单位的潜在需求，增强海外高层次人才引才工作的针对性，完善海外引才的战略布局，适应杭州“3+1”现代产业体系和创新型经济发展的需要，本书第六篇《与产业体系相适应的海外高层次人才队伍建设研究》对人才紧缺指数、预警机制的基本概念和判断标准进行了系统研究和探讨，在分析杭州市“3+1”现代产业体系人才供需现状的基础上，预测未来5~10年杭州市“3+1”现代产业体系人才的紧缺指数，明确杭州海外高层次人才引进开发的总体目标和重点。研究表明：未来5~10年，杭州对海外高层次人才的需求量将呈稳步增长态势，处于供不应求的局面。一方面，第三产业和文化创意产业发展较为落后，而另一方面，居民生活水平不断提高，同时，第二产业中生产性服务业需求量也在日益增加。最后提出了高层次人才与现代产业体系互动发展的政策建议。

本书以六大篇章，展现了杭州在产业、经济发展中的现状与困境，通过对每个问题的调研、分析，提出相应的发展的路径与对

策，为决策者和实践者提供前瞻性的参考。但由于水平有限，可能理性思考还不够，解决办法还不多，期待您的批评指正。

本书在编写过程中得到了杭州市社科院沈翔、周膺、孙璐等领导的大力支持，也得到了辛薇、何利松、朱师钧、胡海定、徐长明、陈健雯、毛建国、王瑾等领导的指导，以及程开明、吴爽、翁佩君、郎晓波、方秀云、张伟平等同仁的帮助，在此表示衷心的感谢！再次感谢委托课题的部门，正因为有你们的支持和信赖，我才有写作的动力和信心。

周旭霞

2014年9月16日 于杭州

目 录

第一篇 突破萧山、余杭融入杭州的体制机制障碍研究·····	(1)
一、我国“撤市（县）设区”的历史变迁·····	(3)
二、萧山、余杭“撤市（县）设区”的政策效应·····	(11)
三、萧山、余杭“同城同待遇”的融入现状·····	(20)
四、国内行政区划调整的现状与困境·····	(32)
五、国外行政区划改革的实践与启迪·····	(37)
六、推进萧山、余杭融入杭州的政策建议·····	(39)
第二篇 杭州市十大产业发展评估报告·····	(49)
一、十大产业规划目标进展情况·····	(51)
二、十大产业规划重点任务实施情况·····	(52)
三、十大产业规划重大工程实施情况·····	(58)
四、十大产业规划实施中存在的主要问题·····	(63)
五、十大产业规划目标的调整建议·····	(65)
六、确保规划顺利实施的对策建议·····	(67)
第三篇 杭州产业集群与城镇化互动发展模式研究·····	(87)
一、产业集群与城镇化互动发展的基本逻辑·····	(89)
二、产业集群与城镇化互动发展的杭州现状·····	(92)
三、产业集群与城镇化互动发展的模式探索·····	(99)

四、产业集群与城镇化互动发展的经验借鉴	(105)
五、促进产业集群与城镇化互动发展的建议	(110)

第四篇 文化元素嵌入传统产业融合发展的机理研究

(117)

一、文化与经济的互动：研究综述	(119)
二、文化、文化资本与文化生产力	(121)
三、文化元素嵌入传统产业的机理分析	(124)
四、文化元素嵌入传统产业的实证研究	(128)
五、文化元素嵌入传统产业的实现机制	(131)

第五篇 以提升文化软实力助推杭州城市国际化

(135)

一、国际化城市特征与杭州愿景	(137)
二、文化软实力的作用机理分析	(141)
三、杭州文化助推国际化的优势	(148)
四、国际化城市的文化战略借鉴	(151)
五、文化助推杭州国际化的实现路径	(154)

第六篇 与现代产业相适应的杭州海外高层次人才队伍 建设研究

(163)

一、杭州现代产业发展对高层次人才的需求	(165)
二、杭州海外高层次人才的需求与供给	(172)
三、杭州海外高层次人才的紧缺与预警	(180)
四、兄弟城市引进海外高层次人才的经验借鉴	(186)
五、海外高层次人才队伍建设的实证分析	(191)
六、构建海外高层次人才的引进培养机制	(215)

第一篇

突破萧山、余杭融入杭州的体制机制障碍研究

一、我国“撤市（县）设区”的历史变迁

自 20 世纪 90 年代中期以来，随着分权化、市场化和全球化进程的不断深入，我国城市也出现了类似于西方国家的社会经济重构——行政区划调整。

行政区划是指在一个国家的领土上综合考虑地理条件、历史条件、经济联系等状况，根据政权架构和职责履行的需要而对行政管理区域的划分和调整。行政区划是国家行政管理的重要手段，是事关国家政治、经济、社会发展全局的重大战略问题。一般而言，行政区划具有较强的历史继承性，但随着政府主导型的快速城市化，我国的行政区划调整现象较为频繁，既有省级层面的调整（如重庆从四川省分离出来设立直辖市），也有县级层面的调整（如撤县设市、县级辖区的合并与分拆等），更有乡镇甚至村的大规模分拆与合并，其中，“撤市（县）设区”行政区划的调整更为突出。

在经济快速发展的大环境下，我国部分中心城市尤其是东部沿海城市空间扩展受到周边县市的限制，相邻城市之间的空间拓展、基础设施建设、生态环境保护等问题也逐渐增多，城市之间的协调发展问题凸显。在这种情况下，以“撤市（县）设区”为主要内容的行政区划调整成为解决这一问题的重要手段，“撤市（县）设区”被赋予了“是扩展大城市发展空间和打破行政区经济障碍的重要手段”等多重功能。

（一）“撤市（县）设区”的制度背景

1994 年，我国财政管理体制进行了一项重大改革，即开始实施分税制。分税制改革的一项重要内容是引入了增值税，通过税收共享的方式，来自于增值税收入的主要部分（75%）上交中央政府，但营业税划归为地方税（除一些特殊部门和行业外）。分税制制度改变了以往地方政府依靠工业化来增加

税收收入的行为动机，转而寻求通过城市化的方式来增加政府收入。从1995年开始，我国进入了城市化的高速发展期，这种城市化的结果直接以城市土地面积的扩张——“撤市（县）设区”为形式表现出来。所以，分税制改革是我国城市化高速发展的一个重要历史政策，也是影响地方政府的行为和显著推动“撤市（县）设区”的制度背景。

（二）“撤市（县）设区”的理论依据

伴随着我国城市化的加速推进，做大、做强中心城市，使其集聚和辐射能力能应对日益激烈的区域竞争环境，成为地方政府设计制定发展政策的重要目标取向。在城市化的快速演进中，城市基础设施增加、人口快速增长，中心城区面积狭小，且被周边的郊区市（县）紧紧包围，导致城市后备发展空间接近饱和，中心城区寸土寸金，土地租金过高，工业项目无法落地，城市建设、产业升级、环境提升困难重重。中心城区人口集聚度高，生活质量下降，城市发展空间不足的矛盾日益高涨。在这种背景下，以“撤市（县）设区”为主要手段的行政区划调整成为扩展大城市发展空间和打破行政区经济障碍的重要行政手段。

“撤市（县）设区”不但可以在短期内有效地扩大城市发展空间，实现乡村地域型政区向城市型政区转变，还可以减少不必要的资源浪费和无谓的区域内恶性竞争的消耗，扩大市场运作空间，整合政府间的关系，促进公共效率的提高。这些都是当时进行行政区划兼并制度设计的“理论效用”。“撤市（县）设区”的理论依据集中体现在以下三个方面：

一是扩大中心城市的发展空间，使城市产业布局与发展模式更趋合理有序。这一点几乎是所有撤市（县）设区调整的首要依据。

二是整合县级单位的经济实力，扩大中心城市规模，增强中心城市的整体经济实力。解决市管县体制中的市县矛盾往往成为撤市（县）设区的主要动因。

三是协调中心城市与周边市（县）的公共基础设施规划和建设，减少不同行政单元间的摩擦和冲突，避免重复建设和环境污染。

（三）“撤市（县）设区”的实践运作

表1-1列出了1995—2006年我国撤市（县）设区案例数。1995—1999年，撤市（县）设区呈现稳中有升的态势。2000—2002年，出现了一个井喷期，3年中“撤市（县）设区”达到79个，占整个时段的51.6%。2003年后，撤市（县）设区现象急剧减少。

表 1-1 我国县（市）与市辖区数量的变动（1995—2006）

	1995	1997	1999	2000	2001	2002	2003	2006	变化
市辖区	706	727	749	787	808	830	845	856	+ 150
县（市）	2 136	2 128	2 103	2 068	2 047	2 024	2 010	1 998	- 138

资料来源：中国行政区划网（<http://www.xzqh.cn>）。

注：表中统计的“县”还包括了自治县与旗。

21 世纪伊始，东部沿海省份在城市经济快速发展和空间迅速外延的趋势下，出现了“撤市（县）设区”的一次高潮，见表 1-2。

表 1-2 东部沿海城市“撤市（县）设区”一览

序号	中心城市	调整前	调整后	调整时间/年
1	南京	江宁县	江宁区	2000
		六合县、大厂区	六合区	2002
		江浦县、浦口区	浦口区	2002
2	苏州	吴县市	吴中区	2001
			相城区	2001
3	杭州	萧山市	萧山区	2001
		余杭市	余杭区	2001
4	广州	番禺市	番禺区	2000
		花都市	花都区	2000
5	常州	武进市	武进区	2002
			新北区	2002
6	无锡	锡山市	锡山区	2000
			惠山区	2000

资料来源：中国行政区划网（<http://www.xzqh.cn>）。

（四）“撤市（县）设区”的治理难点

1. 主动适应与被动调整之说

为了理解和观察我国城市化过程中的“撤市（县）设区”现象，细致地

剖析“撤市（县）设区”与城市化发展之间的互动关系，较好地展现我国“撤市（县）设区”现象的时空特征，学者高琳（2011）通过采集1995—2006年间我国153个“撤市（县）设区”的样本，将“撤市（县）设区”样本分为主动适应型与被动调整型两大类。研究显示，主动适应型的“撤市（县）设区”集中分布在东部，占到了65.2%的比例，而被动调整型所占的比重很小，只有10.9%；与此相反，中西部地区刚好是主动适应型少而被动调整型居多。表1-3提供了一条重要信息，主动调整型在时序上的相对比重一直在上升（30%~51.3%~60.8%），而被动调整型的相对比重则呈下降趋势（70%~49.7%~39.2%）。

表1-3 “撤市（县）设区”的主动适应型、被动调整型分布（1995—2006）

年 份	1995—1999	2000—2002	2003—2006
主动适应型	15（30%）	40（51.3%）	14（60.8%）
被动调整型	35（70%）	38（49.7%）	9（39.2%）

资料来源：高琳，快速城市化进程中的“撤市（县）设区”：主动适应型与被动调整型，经济地理，2011，（4）：573—577。

研究表明，主动适应型的“撤市（县）设区”较好地顺应了市场机制以及城市化发展的内在规律，因而更有可能与城市化发展形成良性循环；而被动调整的“撤市（县）设区”则由于通常并没有遵循城市化发展的内在规律，在实践中会与城市化的发展背道而驰。如果市场机制的自发性已急需中心城市扩张城区边界，那么，中心城市政府与周边地区的政府就应该顺应这种市场的力量，解除行政区划体制对城市化发展的约束，主动地通过“撤市（县）设区”及其他可行的方式顺应城市化的发展；但是，如果并不是由于城市的发展空间受到限制而企图通过“撤市（县）设区”的方式来快速实现城市化发展，暂且不说相应城市管理体制的配套改革，这种并不是由实质性城市化进程所需求的“撤市（县）设区”可能就与城市化的发展路径相背了，它破坏了经济发展的客观规律，实践中可能产生种种问题，既不利于城市地区的发展，也不利于农村地区的发展，甚至会引发社会冲突。

2. 政府的回应能力降低之说

学者张京祥、吴缚龙（2011）关注到，作为一种集权式的都市区治理（Governance）手段，由“撤市（县）设区”所带来的问题也极为明显。

一是不利于城市间的竞争，尤其不利于大城市周边中小城市的发展。“撤