

城市的理想与战略

——漳州城市化战略研究

漳州城市化战略研究课题组 编

中国建筑工业出版社

漳州城市化战略研究课题组 编

中国建筑工业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

城市的理想与战略：漳州城市化战略研究/漳州城市化战略研究课题组编. —北京：中国建筑工业出版社，2005

ISBN 7-112-07486-X

I. 城... II. 漳... III. 城市化-发展战略-研究-漳州市 IV. F229.275.73

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 066959 号

责任编辑：何楠

责任设计：张政纲

责任校对：汤小平

城市的理想与战略

——漳州城市化战略研究

漳州城市化战略研究课题组 编

*

中国建筑工业出版社出版、发行（北京西郊百万庄）

新华书店经销

北京云浩印刷有限责任公司印刷

*

开本：787×1092 毫米 1/16 印张 15½ 字数 274 千字

2005 年 11 月第一版 2005 年 11 月第一次印刷

印数：1—1000 册 定价：30.00 元

ISBN 7-112-07486-X
(13440)

版权所有 翻印必究

如有印装质量问题，可寄本社退换

（邮政编码 100037）

本社网址：<http://www.cabp.com.cn>

网上书店：<http://www.china-building.com.cn>

漳州城市化战略研究 课题组名单

课题组顾问

刘可清 中共福建省漳州市委书记
林殿阁 漳州市政协主席、漳州综合开发研究院理事长

学术指导

林 凌 综合开发研究院(CDI)副理事长、中国城市经济学会副会长
李罗力 CDI副理事长兼秘书长、博导、中国体改研究会副会长

研究指导

庄道火 福建闽南(漳州)发展股份公司董事长、漳州综合开发研究院院长

课题组成员

课题负责人 李漳遑 CDI城市经营研究中心主任研究员
刘宪法 CDI宏观经济研究中心主任研究员
课题组质量总监 龙 隆 CDI产业资讯研究中心主任研究员

郑宇劼 刘洁 武良成 辛华 时宪民 曾真 刘蓉

(以上为综合开发研究院人员)

魏小芬 王雄平 王志劼

(以上为漳州市政府工作人员)

洪火木 陆辉

(以上为漳州综合开发研究院人员)

协助提供资料单位

漳州市委农办、市建设局、市财政局、市计委、市规划局、市统计局、
市经贸委、市外经贸局、市国土资源局、市水利水电局、市环保局、
市旅游局、市文化局

引言

2005年飞雪迎春的季节，福建省政府决定由厦门市、漳州市、招商局漳州开发区共同组建新的厦门港口管理局。这意味着，厦门港的发展，扩展到了包括厦门、漳州和招商局漳州开发区所共享的整个厦门湾。这对于两年前提出的“两地三方共建海湾组合城市”设想的漳州城市化战略课题组来说，无疑是一个巨大的鼓舞。

本书就是在“漳州城市化战略研究”报告基础上编写的，是对中国沿海工业化起步区域城市化战略问题的一份个案研究成果。

漳州市地处闽东南，既位于河流出海口，又在与厦门共享的海湾中拥有建设深水港的条件，历史上一直是富饶的农业地域，是福建省大念“山海经”，发展三高农业的典范。但是在20世纪90年代的工业化浪潮中，漳州的经济发展势头和城市化进程与邻近地区拉开了差距。漳州面临的许多问题，正是中国沿海工业后发区域具有共性的一系列战略抉择。

本书首先将漳州的经济社会发展放在全球化所推动的中国城市化大潮中加以观照，从台湾海峡两岸城市带发育的高度，提出漳州必须走与厦门共建海湾城市群的思路；结合漳州工业化城市化起步晚的特点，提出树立城市理想，以城市宪章的形式确保“反规划”的落实；并针对当前漳州城市化发展的具体阶段，倡议漳州以建设“东方库里蒂巴”作为自己形象化的奋斗目标。并具体提出了8项战略步骤和16个行动计划。

本书所提出的战略措施与行动计划，是基于对漳州的经济社会具体情况的研究。例如对漳州工业化进程的基本判断、漳州城市发展与港口的关系、漳州开发区整合、城市经营和农业产业化的现状与对策研究，都是本书中重要的组成部分。

本书分析了漳州市城市经营的“第一步”，就是以盘活存量、优化政府资产负债结构为主要抓手的政府资本运营，所取得的成效并提出

改进的建议。具体地提出了从资产经营向价值经营转换的三个平台：集中统一的公共财政平台；面向市场的投融资体制平台；科学理性的土地经营平台。

本书评价了开发区在漳州经济社会发展中的作用，通过具体案例分析了“地价倒挂”是开发区亏损的主要原因。对2003年进行的漳州开发区整合方案作了简评，提出漳州市域开发区管理体制需解决的整体行政成本过高、政企合一管理体制所决定的行政性开发的性质、融资渠道单一、开发区行政性开发难以为继、区地关系的矛盾等问题，并提出了漳州市域开发区管理体制改进的构想。

本书分析了漳州农业产业化进程在市场、土地、资金方面的制约因素。提出根本的制约因素在于农业产业化发展的程度最终要受农业剩余劳动力转移的制约。为此，报告提出漳州农业产业化的政策导向：发展专业化的社区型农村合作组织，培育农户的自组织能力；寻求一种将农业产业化与现代金融相结合的组织方式；中介服务性的协会仍然是漳州农业合作组织中重要的组成部分；发展专业批发市场，建立产地与销地之间的市场网络。

“漳州城市化战略研究”研究的过程，恰恰是在党中央提出科学发展观之际，课题组的同志们都感到无比欣慰。在漳州市委、市政府主要领导同志和有关部门负责同志身上所显露出的那种浓浓的桑梓情怀始终在感动并激励着我们。研究的过程因此也成为相互启发、相互促进、相互砥砺的过程。这个过程提示我们，科学发展观在一个城市战略中的体现，绝不仅是一个“科学”的问题，它恰恰需要对一片土地、一种文化、一方父老乡亲理想和命运的深切关怀。

本书是在课题组集体讨论的基础上，分组执笔、相互审改、整体汇总的成果。

第一篇第一章“中国城市发展的新选择”由李津逵、刘蓉执笔；第一篇第二章中“区位判断”由郑宇劼执笔，“漳州城市发育成长的历史轨迹”由龙隆执笔，第三至第五小节由刘宪法执笔；第一篇第三章“漳州市农业及农业产业化背景”由曾真、刘宪法执笔。

第二篇第一章“城市经营的两步转换”由李津逵、刘蓉执笔；第二章“工业区的运营模式”由龙隆、刘洁执笔；第三章“农业及农业产业化”由刘宪法、曾真执笔。

第三篇第一章“城市理想与概念设计”由龙隆执笔；第二章“战略步骤与行动计划”由李津逵、刘蓉执笔。

本书在课题组顾问、专家的指导下，最后由李津逵、刘蓉完成统稿工作。

目 录

引言

1	第一篇 漳州城市化战略的研究背景
3	第一章 中国城市发展的新选择
3	一、城市在中国经济社会发展中的新定位
9	二、理性选择还是路径依赖：迎接新一轮的中国城市发展
13	三、当代中国的城市经营
18	四、树立城市理想
21	第二章 漳州经济社会发展的路径
21	一、区位判断
29	二、漳州城市发育成长的历史轨迹
36	三、漳州城市的产业环境
39	四、漳州经济增长分析
49	五、工业化进程的判断及未来的路径选择
51	第三章 漳州市农业及农业产业化发展背景
51	一、漳州农业的发展现状
57	二、20 世纪 80 年代以来漳州农业发展历史概貌
59	三、漳州农业现代化的现状
67	四、漳州市外向型农业情况综述
71	五、关于漳州未来农业发展的几个问题
73	第二篇 漳州城市化战略的专题研究
75	第一章 城市经营的两步转换
76	一、漳州城市经营处在艰巨的战略转折点
89	二、资本运营效果明显、任重道远
98	三、漳州城市经营的战略部署
101	四、集中统一的公共财政平台
102	五、面向市场的投融资体制平台

103	六、科学理性的土地经营平台
108	第二章 工业开发区的运营方式
108	一、漳州市域开发区基本状况
113	二、开发区在漳州经济社会发展进程中的作用
115	三、漳州市域开发区发展阶段的基本判断
117	四、漳州市域开发区存在的问题
121	五、漳州市域开发区亏损的原因分析
128	六、漳州开发区整合方案简评
130	七、开发区管理体制相关研究
141	第三章 农业及农业产业化
141	一、研究漳州农业产业化问题的目的和意义
142	二、本课题的基本理论分析框架
143	三、漳州农业的产业演进过程
151	四、漳州农业的产业演进趋势、制约因素及政策导向
160	五、农业产业化所引起乡村经济秩序的变化
165	六、对漳州农业产业化的总体判断
167	七、农业产业化在漳州工业化、城市化过程中的地位
173	第三篇 漳州城市化战略
175	第一章 城市理想与概念设计
175	一、新漳州城市理想阐释
181	二、“新漳州”城市的概念设计
191	第二章 战略步骤与行动计划
191	一、城市化的八大战略步骤
193	二、城市化战略的 16 项行动计划
223	附件
225	中共漳州市委关于贯彻落实省委《海峡西岸经济 经济区建设纲要（试行）》的实施意见
225	一、参与海峡西岸经济区建设的重要意义
226	二、参与海峡西岸经济区建设的总体要求和 发展定位
227	三、参与海峡西岸经济区建设的主要任务
234	四、参与海峡西岸经济区建设的保障措施
237	参考文献

第一篇

漳州城市化战略的研究背景

第一章 中国城市发展的新选择

一、城市在中国经济社会发展中的新定位

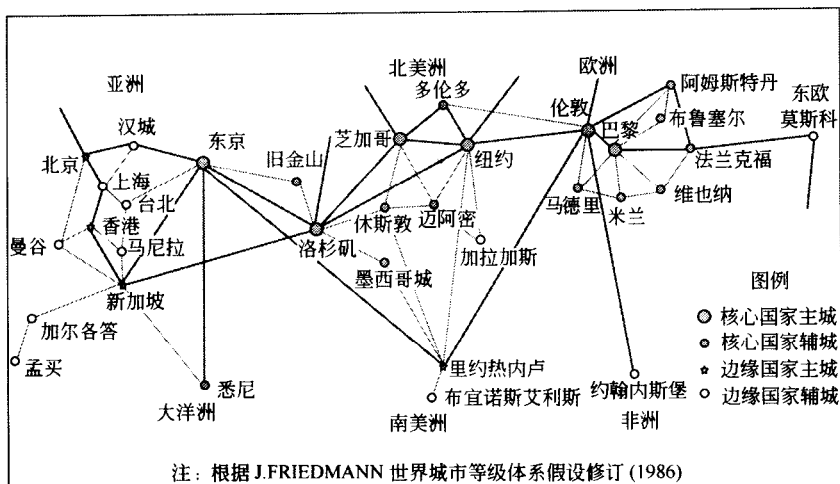
(一) 城市成为国际经济分工中的竞争主体

21 世纪素有“城市世纪”或“城市时代”之称，21 世纪的世界被认为是一个城市的世界。1993 年，联合国东京会议称“21 世纪将是一个新的城市世纪”。目前世界上有 50% 的人口居住在城市，到 2025 年，世界城市人口将从 1995 年的 24 亿猛增至 50 亿，占世界总人口的 61%，城市将是社会全面发展的关键。

当今世界，城市格局表现出三大组团，即以伦敦、巴黎为首的欧洲组团，以纽约、洛杉矶为首的北美组团和以东京为首的亚洲组团。在各自的组团中，又存在着一系列不同层次的国际性城市。在综合考虑人口规模、全球战略地位、所在组团的功能作用，以及各组团未来发展趋势的基础上，可大体上确定未来全球城市体系的基本格局（图 1-1-1）。

城市是现代文明的标志，是经济、政治、科技、文化、教育的中心，集中体现了国家的综合国力、政府管理能力和国际竞争力。2001 年诺贝尔经济学奖获得者斯蒂格列茨认为，新世纪对于中国有三大挑战，居于首位的就是城市化，他提出“中国的城市化将是区域经济增长的火车头，并产生最重要的经济利益”。

图 1-1-1 全球城市体系的基本格局
 自：顾朝林著《经济全球化与中国城市发展》



(二) 城市化成为经济社会发展的主发动机

中国已进入高速城市化阶段。从发展速度上看，已经进入快速增长的轨道；从经济支撑条件看，城市化作为现代化的主旋律，正在成为中国区域经济增长的动力和源泉；从交通发展看，高速交通网络化，城市间的时空距离逐步缩小；从世界发展的大环境看，我国正全方位融入世界城市和经济发展的浪潮。面临发展的新形势，科学确定正确的城市化模式和发展方向，对于促进全国城市的持续快速健康发展，实现全面建设小康社会的奋斗目标，都具有重大而深远的历史意义和现实意义。

由国家统计局数据显示，我国城市发展进入加速期，中国城市化率已由 1993 年的 28% 提高到 2003 年的 40.5%，城市化率比 10 年前提升 10 个百分点，城市发展和竞争力不断增强，正成为中国经济增长和竞争力增强的重要引擎，尤其是大型中心城市对周边地区的带动作用尤为巨大。

(三) 城市化成为区域经济增长的火车头

尽管城市先于工业而诞生，但城市的高速发展，则是近代产业革命后工业化不断推动的结果。城市化的原因为产业升级带来了集聚，工业化推动城市化的发展。吉斯特和费瓦指出：“农业革命使城市诞生于世界，工业革命则使城市主宰世界。”

城市化是工业化的产物，工业化推动城市化，这已为历史发展所证明。世界各国的城市化实践表明，城市发展史并不等于城市化的历史，城市化是随着工业化的出现而大力发展的，工业化是城市化的“发动机”，是城市化的根本动力。

按目前的财政税收体制，大部分地方政府其实只是吃饭财政，要加速当地经济发展和投入城市基础设施建设以突显政绩却很难有巨额

资金来源。在现有政策下,土地无疑成为了惟一能够最快捷获得的资源和财源。土地出让获得的资金,成了这些年不少地方政府的第二财政,有的省、市土地出让金收入超过了同级同期的财政收入,成为一些地方盲目扩大城市建设规模和搞政绩工程、形象工程的主要资金来源。

选择什么样的工业发展之路,就有什么样的城市发展路径。低工资、低土地成本、高污染的工业化之路,使未来的城市发展将要付出更多的成本和代价。有人预算,以苏州为例,其生产总值每增加一个百分点,就要消耗400亩土地,照此计算,2003年苏州为支撑经济高速发展消耗的土地达到了72000亩。按这样的速度,苏州将在20年内消耗完所有的土地。为了保持低地价,吸引投资,强势政府下的失地农民的所得补偿,难以维持原来的生活水平。

(四) 城市化是实现小康的必由之路

2002年11月,中共十六大报告明确提出:“坚持大中小城市和小城镇协调发展,走中国特色的城镇化道路”。人们终于认识到,城市化在集聚社会生产力、转变社会结构、提升全民族精神与物质生活的品质方面的重大作用。而发展大城市与发展中小城市一样不能偏废,因地制宜、协调发展才符合经济规律,这是我国城市化的必然选择。

过去在漳州更加强调的是漳州整个市域的协调发展,而不太注重主城区的优先发展。在全球化推动的城市化进程中,中心城市将是融入全球化中的一个重要节点,中心城市的能级的提升会使整个市域的竞争力增强。

区域经济的发展体现在城市经济的发展。今天我们在讨论哪一个经济区的经济更有活力,其实这个区域的真正载体在于这个区域中的每个城市的发展,正是因为有了上海、昆山、苏州等城市的快速发展才凸现出长三角经济区的巨大活力;正是因为有了香港、深圳、东莞、广州、佛山等城市的快速发展,才凸现出珠江三角洲城市群的经济活力。因为城市的魅力才彰显出区域的魅力。

城市是解决当前众多问题的载体,是参与国际竞争的基本单位。中国城乡形成二元化结构,严重妨碍社会财富的集聚。社会结构不变,将影响中国进入小康社会。城市化的本质意义就是将农民转化为市民。牛文元认为:中国的三农问题的出路在于减少农民的数量。而减少农民的数量,大量吸纳农村的剩余劳动力,惟有靠实现城市化战略,提高人口的素质和技能,大力创造就业机会才能够最终完成。

1. 新中国城市化道路的演进

1949年新中国成立时,全国城镇人口只有5765万人,城市化水平仅为10.6%,不仅远远低于当时世界城市化的平均水平28%,而且还低于那时发展中国家城市化的平均水平16%。

新中国的城市化道路经历了这样几个阶段：

20 世纪 50~60 年代，以“变消费城市为生产城市”作为城市发展的指导方针，城市着重发展工业生产，工厂遍地开花，对于刚刚经历过战争的中国，这一方针对发展经济、恢复生产有积极意义。同时，城市发展的政策明确指出“城市太大了不好”，“要多搞小城镇”。因此中国走出了一条“积极推进工业化，相对抑制城市化的道路”，造成了在社会结构上的深刻二元化。

1980 年，国务院批转的《全国城市规划工作会议纪要》中强调：“控制大城市规模，合理发展中等城市，积极发展小城市”。

1990 年开始执行的《城市规划法》中，则进一步强调：“严格控制大城市规模，合理发展中等城市和小城市”。1996 年国务院颁发的 18 号文件，1997 年中共中央、国务院颁发的 11 号文件，都对控制城市规模问题提出了严格和具体的措施与规定，其中包括基本停止人口规模在 100 万以上的城市中心区发展，将人口规模超过 50 万的城市总体规划全部收归国务院审批，建立规范化的城市规划检查制度等。

在所谓“大城市和特大城市，主要应走内涵发展的道路”理念的背后，还是限制发展大城市观念在作祟。以前我们总认为大城市会招来城市病，其实，小城市也有“小城市病”，而农村更有“农村病”。文学家余秋雨说：还是大城市能够更好地解决人类社会已经面临的各种问题。

从经济学来看，我们只能在各种都不完美的方案之间进行选择。在所有的不完美的方案之间，人类的历史已经证明，大城市方案是最经济、最有效的。

北京国际城市发展研究院院长连玉明近日在北京召开的第二届中国人居环境高峰论坛发表演讲认为，当前我国人口过剩与城市短缺之间的矛盾日益突出，大城市短缺是制约城市化进程的主要矛盾。

城市建设发展迅速的一个重要原因，是各地不同程度地改革了城市建设由政府包揽一切的传统做法，以城市建设投融资体制改革为突破口，以市政公用设施项目分类为基础，以市场化运作为主导，多渠道、多元化地筹集城市建设资金，初步形成“政府引导、市场运作、社会参与”的发展格局。中国城市基础设施条件在过去十年中发生了巨大变化（如图 1-1-2）。2002 年底，世界银行发布研究报告《改善中国的投资环境》，高度评价中国目前的投资环境，称“中国在宏观经济与政治稳定性、在全球市场一体化以及基础设施方面相对出色”，与其他发展中国家相比，在融入全球经济一体化方面中国所取得的成就尤其突出，是“无可争议的领先者”，其经济增长速度远远高于马来西亚、泰国、印度、巴西等国家，成为积极融入全球经济的优胜者。

2. 大、中城市的扩张

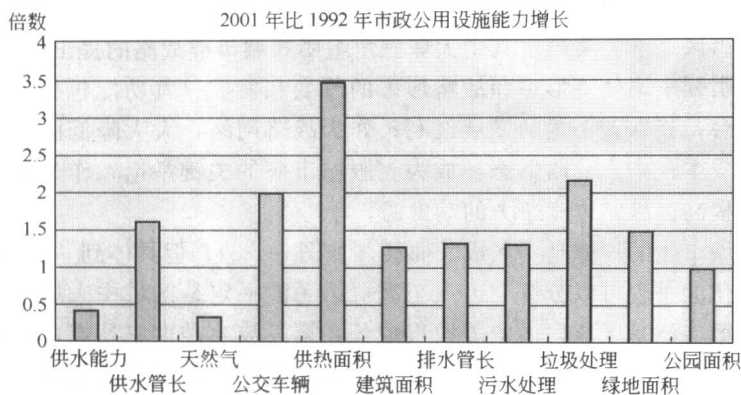


图 1-1-2 2001 年
比 1992 年市政公
用设施能力增长

各种工业园区推动了城市的扩张，同时也带动了当地城市化。为数众多的企业尤其是大企业离城创办生产基地，推动着工业园建设走出了一条“建设工业园，开发工业区，形成现代化新城区”的成功之路。

近几年，随着我国城市化高速推进，许多地方都把调整城市空间结构，实施城市行政中心迁移作为拓展城市功能，加快城市现代化，塑造城市新形象的一大战略。从全国来看亦有不少成功的例子，如上海、青岛、深圳等。他们把城市空间结构的调整看作是城市全面提质的一次良机，不仅妥善处理好了新区与旧城的关系，而且使新区与旧城实现了良性互动发展，推动了城市功能的整体提高和城市竞争能力的加强。但也有不少城市仍面临困难，如山西的平遥县、江西的井冈山市等，因为城市新区建设、行政中心迁移导致旧城区不动产贬值，甚至出现产业“空洞化”现象等，引起了社会强烈反响。

3. 组合城市的酝酿

当前中国沿海地区的城市格局中，港湾组合城市正在兴起。上海近期规划将用 20 年的时间发展世界一流洋山深水港，其中耗资人民币 120 亿元的首期工程，预计会在 2005 年完成。舟山市计划总投资 58 亿元架设跨海大桥，在舟山与大陆之间建成全天候的通道。在杭州湾两岸，一批化工、钢铁、汽车等临港型重大项目正在洽谈和前期建设中。这些重大项目建设的启动和完工对沿岸的上海、杭州、宁波、嘉兴、绍兴、舟山等城市发展将产生重大影响，环杭州湾沪、杭、甬之间的“金三角”区，将启动环杭州湾城市密集地带开发的序幕，杭州湾组合城市群正在形成。这些城市用都市农业、山地和大片绿地隔开，交通便捷。据专家预测，将来环杭州湾组合城市人口规模可达到 2500 万左右，建成区面积 3000 平方公里。

4. 走向大城市群：沿海城市化的新阶段

变点状拉动为城市群组团发展。牛文元说，中国前 20 年的经济增长形态基本上为点状拉动，后 20 年应当是通过城市群的组团式发展，

实现经济向各个大城市区，特别是向珠三角、长三角、京津唐这三个大城市区（群）集聚。其中大珠三角组团式城市群战略的提出和构建，更将引领中国经济形态和战略形态的改变和发展。其功能包括作为战略平台，获取新一轮的发展红利；作为战略网络，大大降低区域基础设施成本；作为战略形态，成为克服城市病的关键举措；作为战略联盟，提高区域整体竞争力的动力源。

城市化的规律是一条成长曲线（如图 1-1-3），但具体到一个区域，城市化的进程可以分解成为三个波：第一波一定是区域中大城市的成长，第二波是区域内的中等城市成长，第三波才是大中型城市所构成的都市圈内的小城市的成长。到第三波兴起的时候，才会出现城市群和城市带。因此，对闽东南地区漳州这样一个三级城市来说，在竞争中需把资源尽量集中到主城区来。

图 1-1-3 区域城市化的三次波

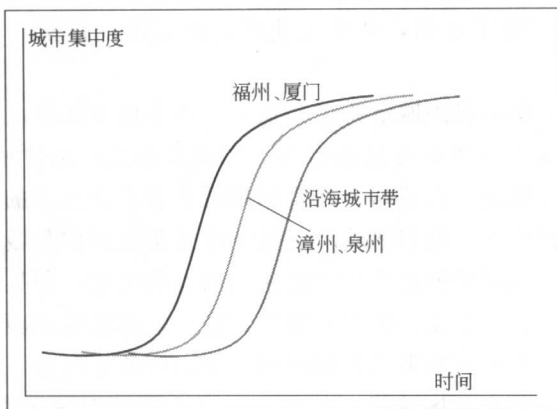
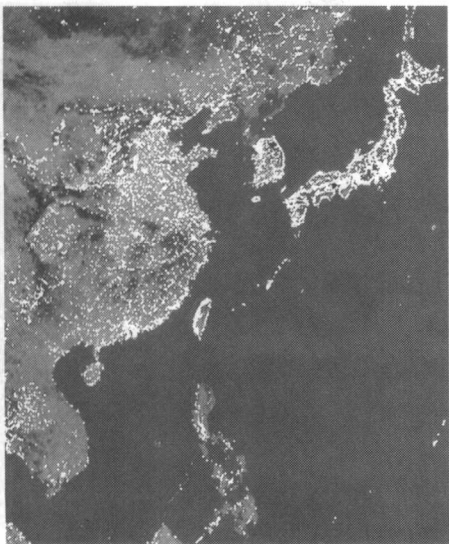


图 1-1-4 中国沿海灯光图



5. 移山填海——异地城市化

全球 60% 的人口居住在距海岸线 100 公里的沿海地区——这是 1992 年联合国环境与发展大会作出的估计；而 1993 年世界海岸大会预测，在 21 世纪发展中国家将有 75% 的人口居住在沿海地区。海洋因其环境交换量大，使海岸地带成为最适宜人类大规模聚居的区域。全球所有国际性城市几乎都是沿海城市。

在中国，20 世纪 80 年代建立了经济特区，并开放了 14 个沿海城市，走上全球化的城市化健康发展之路。以上海浦东的崛起为标志，中国的海岸城市带开始形成（如图 1-1-4）。然而中国沿海省份的人口只占到总人口的 40%。

因此对中国从沿海到内陆的城市规模一定要有清醒的认识，未来在沿海两江一海三大都市群，和辽中南、山东半岛、闽东南三个次级都市群，都

将有巨大的人口集聚潜力。而广大中西部地区的城市规模由于本地人口净流出,虽有集聚效应,但毕竟与沿海人口净流入不同。在谈及城市规模的时候一定要有这种大区域的概念,一刀切的规模框架一定会导致决策的失误。

根据 S·库兹涅茨、H·钱纳里等经济学家的研究,产业结构的演变具有如下规律:即随着人均国民生产总值的提高,产业结构存在着由第一产业向第二产业再向第三产业递进的过程,这一过程我们称之为产业结构高度化。其中,制造业开始下降的社会经济发展阶段大致在人均国内生产总值(GDP)为 6000 美元(1987 年价格)的时期,若以 1997 年价格计算,这一拐点应在人均 GDP8000 美元左右。但是在经济相当发达的像深圳、苏州这样的城市,产业结构依然是第二产业领先,而在四川、重庆的一些地州县,第三产业的比重却超过了第二产业,这是什么原因?

中国的城市化在很大程度上表现为中西部地区劳动力的异地城市化。数以千万计的中西部劳动力来到沿海地区,在这里创造了第二产业的产值,将部分劳动所得寄回家乡,成为当地的居民储蓄和社会商品零售额。沿海城市成为中西部人口从农村走向城市的中转站和目的地。中国城市化在人口分布上将体现为一个移山填海的大迁徙。

移山填海,是发展中国家特别是人多地狭、内陆多山的东亚国家城市化的必经之路。20 世纪 60~70 年代,仅有 37 万平方公里的日本实现了产业、人口、城市向太平洋沿岸微量国土倾斜集中的过程。日本“三湾一海”城市带,是世界第三大城市带,面积约 5 万平方公里,不足日本国土面积的 1/7,却集中了日本 70% 以上的国民生产总值和一半以上的人口。

中国的沿海地区经济发展、城市化发育很不平衡。从沿海地区城市化来看,福建省的一北一南都处在黄金海岸的断裂带上。因此,漳州未来的城市化是一种移山填海式的人口转移,并且有着巨大的潜力。

二、理性选择还是路径依赖:迎接新一轮的中国城市发展

在竞争压力与政绩诱惑下,城市政府 10 年来的行为方式发生了很大的变化。在方式上,已经从计划经济时期的行政指令性调配城市资源转化为以市场经济和法律、法规手段来配置城市资源;在对象上,已经从某一具体项目的微观管理转向对整个城市资源的规划、开发、利用、经营、管理和对整个城市人民群众生产、生活、生态环境的优化升级上来。具体表现在,已经把城市的资源作为资产来管理、经营,