

21 世纪城市发展论丛

江苏省城市发展研究院

城市可持续发展： 目标 · 途径 · 创新

落实科学发展观建设创新型城市

张 锋 寇有观 等著

中国工商出版社

21 世纪城市发展论丛
江苏省城市发展研究院

城市可持续发展： 目标·途径·创新

张 锋 寇有观 等著

中国工商出版社

责任编辑 李稳定

封面设计 张南海

图书在版编目(CIP)数据

城市可持续发展:目标·途径·创新/张 锋 寇有观等著

北京:中国工商出版社,2006.9

ISBN 7-80215-111-2

I. 城... II. 张... III. 城市经济-可持续发展-研究
IV. F290

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 105963 号

书名/城市可持续发展:目标·途径·创新

著者/张 锋 寇有观 等

出版·发行/中国工商出版社

经销/新华书店

印刷/江苏省科技情报所印刷厂

开本/787 毫米×1092 毫米 1/16 印张/18.5 字数/400 千字

版本/2006 年 9 月第 1 版 2006 年 9 月第 1 次印刷

社址/北京市丰台区花乡育芳园东里 23 号(100070)

电话/(010)63730074,63714551 电子邮箱/zggschs@263.net

出版声明/版权所有,侵权必究

书号:ISBN 7-80215-111-2/F·567

定价:45.00 元

(如有缺页或倒装,本社负责退换)

《21 世纪城市发展论丛》编委会

顾 问 仇 和

主 任 张 锋

副主任 张颢瀚 仇向洋 张鸿雁

编 委 (按姓氏笔画为序)

王文武 田伯平 沈正平 周晓虹

唐启国 徐惠蓉 陆宗伟 裴 平

主 编 张 锋

全国人大副委员长顾秀莲致城市可持续发展高层论坛的

贺 信

各位专家、各位代表、同志们：

由中国城市经济学会、江苏省发展与改革委员会、无锡市人民政府、江苏省城市经济学会和江苏省城市发展研究院联合举办的 2006 中国城市可持续发展高层论坛暨第七届江苏城市发展论坛，在江南名城无锡市召开，我对大会表示热烈的祝贺。

实施可持续发展战略，标志着我国经济社会发展进入了一个新的阶段。从传统的增长方式转变到新的可持续发展模式，是一场深刻的经济社会和技术的变革，是转变生产、生活、消费方式和思想观念的变革，追求可持续发展，是人类社会的最佳选择和共同任务。本次论坛结合我国国情尤其是长三角地区的区情，按照以科学发展观统领我国城市经济社会发展全局的要求，从城市经济学、生态经济学、社会学等多层面、多角度，就城市可发展的理论、实践、评价、目标与途径等进行深入的研讨，以积极推动中国城市的全面、协调、可持续发展，具有重要意义。

我相信，此次论坛对推进我国城市可持续发展将发挥积极的作用。
预祝会议取得圆满成功！

顾秀莲

2006 年 7 月 22 日

《21 世纪城市发展论丛》总序

21 世纪是城市世纪,我国正处于工业化与城市化快速发展的新时代。在经济全球化的大背景下,各国、各地区都在探索城市的发展、控制和保护问题。顺应这种大趋势,江苏省城市发展研究院(以下简称苏城院)在新世纪元年的 9 月应运而生。苏城院成立五年来,积极开展了城市经济、社会发展的研究、咨询活动,主办了“江苏城市发展论坛”。城市论坛现已成为江苏城市发展问题的重要决策咨询形式,至 2005 年 7 月已举办了七届,首届以城市经营的理论与实践为主题,第二届以入世和城市外贸信用管理为主题,第三届以中国城市化和南京都市圈互动发展为主题,第四届以市区农村城市化为主题,第五届以数字城市与投资环境为主题,第六届以生态城市与循环经济为主题,第七届以城市可持续发展的目标与途径为主题,均发挥了对实际工作的积极推动作用。在第三届论坛上,苏城院和南京财经大学、安徽省社会科学院联合发起成立了“南京都市圈发展论坛组委会”,并把那次会议作为首届南京都市圈发展论坛,以后每年轮流在南京都市圈 12 市举办一次专题研讨会。2004 年在安徽芜湖市举行了以南京商圈建设和发展为主题的第二届南京都市圈发展论坛。2005 年在镇江市举行了以南京都市圈汽车与装备制造业互动发展为主题的第三届南京都市圈发展论坛。在首届南京都市圈发展论坛上形成并发表了推进南京都市圈互动发展的“南京宣言”,在第三届南京都市圈发展论坛上形成并发表了南京都市圈汽车与装备制造业互动发展的“镇江共识”,都产生了较为积极的影响。在 2005 年 12 月苏城院与中国社科院城市发展与环境研究中心、中国科学院南京分院、中国环境科学研究院、国家环保总局南京环境科学研究所、江苏省经贸委、省环保厅、省发改委、省建设厅联合举办的“2005 中国生态城市建设高层研讨会暨第六届江苏城市发展论坛”上,通过并发表了“中国生态城市建设南京宣言”,较好反映了参会的国家和省、市,及有关部门领导同志,中科院两位院士和国内有关方面的专家学者及其他代表的意见、意志和智慧,提出了坚持科学发展、促进生态循环、保障生态安全、发展生态产业、整合生态景观、建设生态社会六项主张,对全国生态城市建设发挥了有力的推动作用。2006 年 7 月苏城院与中国城市经济学会、江苏省发改委、江苏省城市经济学会、无锡市人民政府联合举办了“2006 中国城市可持续发展高层论坛暨第七届江苏城市发展论坛——城市可持续发展目标与途径高层研讨会”,通过并发展了《中国城市可持续发展高层论坛无锡共识》,发布了《长三角 16 城市可持续发展评价报告》,会后还向国家有关部门和沪、苏、浙三省市报送了《关于把长三角城市群建设成为我国城市可持续发展示范区的专家建议》。

苏城院注重发挥专家较多的优势,积极承担省内外城市发展战略和重大课题的研究。2002 年承担了江苏软科学课题《城市可持续发展动力机制与保障机制研究》。2003 年承担了镇江市人民政府委托的《镇江市发展战略研究》、镇江市京口区政府委托的《市区农村城市化对策研究》,以及宜兴市政府委托的《宜兴城市化发展研究》。2004 年承担了省委研究室“江苏重大发展战略招标课题”《江苏沿江城市群建设研究》、省建设厅“江苏城乡建设事业重点研究招标课题”《江苏城市建设中城市文化保护与发展研究》。2005 年承担了沪苏浙三地社科规划办“长江三角洲区域经济社会协调发展联合招标课题”《长江三角洲区域经济社会未来机遇

和挑战研究》，以及南京财经大学南京都市圈发展研究中心“南京都市圈汽车与装备制造业互动发展系列研究课题”的《南京都市圈汽车、船舶产业互动发展研究》等。苏城院还与江苏省有关单位合作，2002 年开展了江苏三大都市圈的研讨与宣传活动，走下去与宿迁、扬中、句容等城市政府联办所在市的城市化战略研讨会，拍摄了电视宣传片，出刊了《江苏经济》增刊——“城市化与江苏三大都市圈”特辑，取得了较好的宣传推介效果。2003 年与仪征市人民政府联办了“沿江开发与仪征跨越式发展研讨会”，为仪征市在新一轮发展中准确定位、科学规划、有效运作提供了有较高决策咨询价值的意见。从2004 年开始，每年推出《江苏城市发展问题与前瞻报告》和《江苏可持续发展综合评价报告》两份年度研究报告。此外，苏城院还在按中国城市经济学会学科建设委员会的要求，正积极创办综合性的民办城市大学（学院），力求把城市发展研究与城市经济学科及教育建设结合起来。

苏城院由国务院发展研究中心王梦奎主任，国家建设部黄卫副部长，江苏省人民政府仇和副省长、江苏省政协王荣炳副主席，东南大学建筑研究所所长、中国科学院院士齐康教授担任名誉院长；由马洪、刘国光、周干峙、高尚全、李京文、张卓元、李云峰、周世康、王雪非、黄健、毛伟明、周游、宋林飞担任顾问；由中国城市经济学会常务理事、江苏省城市经济学会会长张锋教授担任院长，由江苏省城市经济学会常务理事、南京再创管理科学研究中心主任、东南大学仇向洋教授担任执行院长，由中国城市经济学会常务理事、江苏省城市经济学会常务副会长张颢瀚教授，江苏省城市经济学会副会长、南京大学城市研究中心主任张鸿雁教授担任副院长。研究院下设办公室、城市评价中心、城市经济规划中心、城建企业家联盟和城市经济、城市战略、城市产业、城市形象、城市外经、城市园区、城市金融、城市投资、城市旅游、城市房地产十个研究所与江南、江海、淮海、南京四个地区研究院，以及科研部、发展部、管理部、《城市评论》编辑部，并与中国城市经济学会和长江三角洲城市经济协调会联办了《长江三角洲城市年鉴》，已出版发行了2003 年卷、2004 年卷和2005 年卷。

苏城院由江苏省人民政府研究室主管，受中国城市经济学会指导，为江苏省城市经济学会主办，是经江苏省民政厅批准成立的民办非企业单位。主要承担城市建设（包括城市数字平台建设）和区域发展研究、咨询、规划、教育（非学历）、国际合作项目等业务，为城市政府及社会服务。

苏城院把“奋进、崛起、可持续”作为发展目标，既致力于加强城市发展研究，促进江苏和我国城市的“奋进、崛起、可持续”，同时力求研究院自身的“奋进、崛起、可持续”。新世纪初期，江苏为率先实现党的十六大确定的全面建成小康社会的宏伟目标，并在全国率先基本实现现代化，有许多城市发展问题需要深入研究。例如要研究怎样走中国特色的城市化道路，这20 年的城市化能达到什么程度？城市化进程可能遇到哪些矛盾和问题？以及如何建立有利于农民外出就业的制度和机制，等等。苏城院组织编写《21 世纪城市发展论丛》，就是要反映院内外专家学者及城市研究工作者在新世纪城市发展方面的研究成果，为推动新世纪我国城市发展研究的繁荣和推进我国城市化以及城市现代化的进程作出应有的贡献。

江苏省城市发展研究院

2006 年 9 月

深入研究城市可持续发展(本书代序一)

周道炯

2006 中国城市可持续发展高层论坛暨第七届江苏城市发展论坛——城市可持续发展目标与途径研讨会在无锡召开。由中国城市经济学会、江苏省发展与改革委员会、无锡市人民政府、江苏省城市经济学会、江苏省城市发展研究院联合举办的这次论坛,大家欢聚一堂,共同探讨、研究城市可持续发展深层次的问题,对促进城市经济的繁荣与社会的和谐,是非常适时的,具有深远的意义,我们感到由衷的高兴。

可持续发展是我国重要的发展战略之一,它的核心思想,是健康的经济发展应该建立在生态持续能力、社会公正和人民积极参与自身发展决策的基础之上,是一种崭新的发展观。在现代城市的发展中,生态可持续性为基础,经济可持续性为条件,社会可持续性是目的,这三者的协调发展是可持续性的关键,由此可见,可持续性城市发展的基本特征。这次会议与即将于9月在上海召开的中国城市经济学会成立二十周年庆典“落实科学发展观,建设创新城市”的主题遥相呼应。

在这里我还想提出一点,要实现城市可持续发展的目标,必须高度重视、加强企业自主创新能力,转变经济增长方式。改革开放20多年来,各类企业在社会主义市场经济原则指导下,进行了大量改革,取得了可喜的成绩,尤其是长三角、珠江三角地区更是成绩卓著,这些都是不争的事实。但是,应该清醒地看到,我国企业自主创新的能力还是比较低的,尽管企业外贸出口、引进外资以及国家外汇储备已名列世界前茅,但相当大部分是加工贸易,自主产品的比例很低,诸如机床、纺织、西药、芯片、汽车制造等行业70%、80%乃至90%以上专利都是在国外。多年来我国经济组织粗放式增长所带来的能源、资源、环境以及技术创新等诸多方面问题的严重性,迫使人们要进行深刻的反思。当前,认真贯彻“科学发展观”和党的十六届五中全会提出的要建立以企业为主体、市场为导向,产学研相结合的技术创新体制,对形成自主创新的基本体制框架具有现实和深远的意义,各级政府和广大企业领导人要高度重视。

无锡市是我国长三角地区的重要城市之一,在城市可持续发展方面也有很好的示范作用,可持续发展战略带动了无锡的经济繁荣。对这次会议的成功召开,我谨代表中国城市经济学会也向江苏省城市经济学会、江苏省城市发展研究院所付出的努力表示感谢,希望在这次会议中大家广泛深入地进行研讨、交流,推动我国城市可持续发展,带动城市全面进步。

(作者系中国城市经济学会会长)

努力实现城市可持续发展(本书代序二)

仇 和

中国城市经济学会成立 20 年来,在开展城市经济前瞻性理论研究、总结城市经济发展经验、传播城市现代化建设信息、推动全国学术成果交流、促进城市发展方面作出了积极的贡献。这一次,中国城市经济学会把纪念 20 周年的一项重要活动——2006 年中国城市可持续发展高层论坛与江苏第七届城市发展论坛结合安排在无锡市召开,为我省专家学者、政府官员、企业家等提供了一个很好的学习机会和交流平台。在这次高层论坛即将闭幕之际,我谨代表江苏省人民政府,也代表梁保华省长,向各位领导、各位专家学者、各位来宾表示衷心的感谢!

我到省政府工作的时间还很短,之前我是在宿迁——江苏农业、农村、农民这“三农”比例最高比重最大,工业化、城市化、市场化这“三化”比重最低进程最慢的地区,工作了十年。接触的几乎都是“三农”问题,但是如何解决“三农”问题,又离不开“三化”,即工业化、城市化、市场化。不能把“三农”和“三化”对立起来,而应统一起来,要寻找和连接“三农”与“三化”之间的政治、经济、文化、社会的关系,这样才能真正地解决“三农”问题。

江苏是一个经济大省,也是沿海的经济强省之一。江苏经济社会发展在全国、在沿海举足轻重。江苏面积 10.26 万平方公里,68% 是平原,17% 是水面,10% 是丘陵,5% 是山地,总面积占全国的 1%,耕地占全国的 3.8%,人口占全国的 5.7%。但创造的 GDP,以 2005 年为例,占全国 10%。当中,一产增加值占全国的 6.1%,其中生产的粮食占全国的 5.66%,生产的棉花占全国的 5.86%,生产的油料占全国的 7.02%,养活了占全国 5.7% 的人口。二产增加值占全国的 12%。三产增加值占全国的 8.9%,地方一般预算收入占全国的 8.9%,去年是 1323 亿元,财政总收入占全国 12%,去年是 3213 亿元。全社会固定资产投资占全国的 9.9%,社会消费品零售总额占全国的 8.5%,规模以上工业企业增加值占全国的 12%,规模以上工业企业纳税额占全国的 9.8%。江苏是一个经济外向度比较高的省份,达到 100.7%,其中出口依存度达到 54.3%,去年出口总额占全国的 16.1%,外商直接投资额占全国的 21.9%,城乡居民储蓄存款余额占全国的 7.4%。

江苏处于长三角区域,长三角的龙头是上海,上海是一种都市经济。龙头城市在区域发展中的作用十分重要,可以说,没有上海就没有长三角经济圈。为什么在全国同时启动、同时发展的四大经济圈——珠三角、长三角、环渤海和淮海经济圈中,淮海经济圈的面积并不小——十几万平方公里,人口并不少——1.24 亿,地级市也很密集——20 个地级市,为什么发展滞后?我想当中没有大都市是重要原因。所以,在计划经济条件下,区域经济发展的程度往往看这个区域拥有的产业或行业规模,往往看这个区域发展的平衡性和结构的互联性。而在市场经济条件下的区域经济发展,从动力机制来说,往往看这个区域有没有带动、拉动、驱动、启动、推动这个区域的中心城市的规模,或者中心城市的产业支撑力、经济辐射力、政治领导力、文化影响力、要素集聚力甚至包括人心凝聚力,所以从动力机制上来看,市场经济往往都是都市影响型、都市带动型、都市辐射型经济,没有城市就不会有市场经济。市场经济对资源的配置,不会是在沙漠,也不会是在人口稀少的农村,而是在人口密集的城市。集聚产生需求,需求影响

流通,流通带动市场,市场引导发展,所以生产的集聚产生开发区,人口的集聚产生城市。

江苏是一个省,全国31个省市自治区中,有4个直辖市:北京、天津、上海、重庆。从城乡结构来说,重庆实际上也是省城,而北京、天津、上海是都市经济,江苏和它们没有可比性,也不能比。因为北京、天津、上海是直辖市,发展有载体支撑,市委、市政府有城市,有开发区,有直接管理的大企业和事业单位,但是作为省份,江苏省委、省政府是没有城市的、没有开发区的、没有直接管理的大企业的,也没有多少事业单位的,不好直接操作,只能通过开会、发文件,通过制度创新和社会动员,来影响13个省辖市的发展。所以,省域经济的引导、管理、服务的方式,或者说党委的执政、政府的行政、人大的督政和政协的参政的方式,和都市经济是有所不同的。那么,对于江苏来说,在体制转轨、机制转换、社会转型、公民转新的全国经济大背景下,同时又处在工业化转型期、城市化加速期、市场化完善期和经济国际化的提升期,作为一个经济大省和经济强省,当前和今后一段时期究竟怎么办?从论坛的角度,我想谈一点想法,出一点题目,请在座的各位学者和专家,帮助我们江苏,帮助省委、省政府进行立体研究。这里,我讲的都是相对的,但为了强化大家的印象,可能会有意识地说得绝对一点,这样大家印象比较深刻。

江苏从总体上来看,是一个高工业化进程、低城市化进程,高储蓄率、低投资率,高就业率、低创业率,这样“三高三低”的省份。按照需求理论,需求分生存需求、享受需求和发展需求三个阶段,因此,从社会学的原理来看,我们判断,江苏的老百姓处在一个享受需求的阶段,因而显示出这“三高三低”特征。处在享受需求阶段,会缺乏信仰、缺乏偶像、缺乏精神支柱,往往容易引发一系列社会问题。引导处在享受需求阶段的群体进入发展需求阶段,就要把储蓄率变成投资率,把就业率变成创业率,通过加快城市化进程使工业化、城市化、市场化这“三化”互动并进,充分发挥工业化的投资乘数效应、城市化的消费乘数效应和市场化的投资和消费之间的乘数效应。投资乘数效应是工业化配套问题,消费乘数效应是消费拉动问题,投资和消费之间的乘数效应是工业化和城市化如何互动并进的问题,即市场化等于工业化和城市化之间的乘数效应。

江苏离上海很近,特别是苏州和无锡,因此发展服务业是当务之急。实际上服务业是离不开工业化和城市化的,生产性服务业的载体是开发区,生活性服务业的载体是城市。在这个阶段,江苏如何应对周边地区的竞争,如何在长三角地区快速发展,在省外有一个和上海甚至海外的关系,在省内有一个城市经济和农村经济的关系,也就是工业化、城市化、市场化和农业、农村、农民的关系,概括起来就是中央提出的“五大统筹”的问题。从经济社会发展的全面性来看,胡锦涛总书记提出,要树立以人为本,全面、协调、可持续发展的科学发展观。大家知道,以人为本好说,协调、可持续也好说,但是这个经济发展的全面性如何体现?经济发展包括三个环节:财富的创造、财富的有效积累和财富的市场交换。但是我们现在自上而下的所有考核指标,往往考核的是财富的创造,没有指标考核财富的有效积累和财富的市场交换。但是财富的创造、财富的有效积累和财富的市场交换是和工业化、城市化、市场化一一对应的,工业化创造财富,城市化有效积累财富,市场化配置增值财富。我们的考核指标针对工业化比较多,针对城市化比较少,针对市场化就更少,这就导致人们很追求财富创造这个环节,追求GDP、追求财政收入、追求相关方面的指标,这就导致我国最发达的地区是工业化快于城市化的。按国际一般规律来说,工业化程度在50%之前时,城市化进程可以滞后于工业化,但当工业化程度达到50%以后,城市化必须能够和工业化齐头并进,或者略快于工业化,这样才有利于全社会财富的有效积累。否则先富起来的农民,很容易把生产性资金变消费资金,在农村里面,在宅基地上盖豪宅、盖庄园,活资金变成死资产,资本沉淀了,不能形成产业力,不能产生财源税源费源,不能提供就业岗位,出现了工业化、

城市化要素的人为分散、低端沉淀,沉淀在农村里面。生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主,这是中央建设社会主义新农村的重大决策。但是中央的决策,是在全国 31 个省市自治区当中,是在 286 个地级市和 164 个地委行署当中,是在 2000 多个县当中,是在 40000 多个乡镇当中,找一个政治、经济、文化和社会的平衡点,使大家都能接受。但作为沿海发达地区,如果只满足于这个平衡点,满足于大家都能接受的这个方针政策,那么发达地区的速度会放慢,继而会影响中央财政转移支付的最终实力,对落后地区也会产生影响。

在这个时候,举办中国城市可持续发展高层论坛,非常有必要。如何使城市可持续发展?我的想法,要靠“创新”,通过创新来推动中国城市的可持续发展。根据中央的提法,创新包括理论创新、科技创新和制度创新,我看现阶段关键要靠制度创新。有专家统计,十六大总书记的报告中,讲“新”的有 132 处,讲“创新”的有 96 处;今年温总理的政府工作报告,讲“体制机制创新”的有 82 处。十六届三中全会,中央作出决定,要完善社会主义市场经济,从发展层面来说,是为了解决发展的无形之手的问题;十六届四中全会,中央提出要加强党的执政能力建设,从发展层面来说,是为了解决发展的有形之手的问题;十六届五中全会,中央通过了“十一五”期间乃至 2020 年的远景规划,提出了和谐发展,从发展层面来说,是为了解决市场的无形之手和政府的有形之手如何握手的问题,是推进“十一五”期间乃至 2020 年更长时间的国民经济和社会事业和谐发展、快速发展、科学发展的问題。

江苏省既不是完全意义上的都市经济,又不是西部地区中“三农”占很高比例的普通省域经济,而是都市经济加上农村经济的省域经济,如何可持续发展?我感觉,要着重于制度创新。制度创新能否在以下几个方面多动脑筋?这里提出几个问题,我自己不能回答这个问题,要请各位专家研究解决。

第一,城市的空间开发形式要有一定的转变和调整。要由传统的“群马拉车”——平均使用力气,转向“大马拉车”——培育区域增长极。我 1996 年到宿迁,当时正处于行政区划变革期,把淮阴一分为二,变成淮安和宿迁,把扬州一分为二,变成扬州和泰州,江苏由原来的 11 个地级市变成了 13 个地级市,这才有泰州和宿迁在短短十年内的高速发展、快速崛起。在市场经济条件下,区域经济发展形式一般有三种:节点开放、逐级开放和网络开放。节点开放就是走城市化、城镇化之路。我的理解,城市化这个“城市”不应该等同于城市这个概念,城是静态概念,市是动态概念,城是市场的载体,市是要素流动的主体,城市化的过程是一个动态和静态的结合,是一个载体和主体的结合,所以城市化的“城市”不应等同于一般意义上的城市,而应是一个过程,可以说,节点开放就是城市化、城镇化带动的过程。在这个过程中,我感觉,沿海发达地区应该到了四个“反向推进”的阶段。第一是富民。传统的富民观念是让老百姓有钱,但老百姓有钱不花是没有意义的,现代意义上的富民是要由使老百姓挣钱,转向促进、引导老百姓花钱,挣钱花钱形成一个循环,这样运转越快,富得越快,即通过引导老百姓花钱来反向推动老百姓挣钱。第二是工业化与城市化的关系。我们原来讲,工业化是城市化的必然结果,但是发展到一定阶段,一般认为是工业化达到 50% 时,就要靠推进城市化来反向推动工业化和区域经济发展。第三是经济与社会事业,即科教文卫。我们经常讲,社会事业是经济发展的必然结果,等经济发展了才能来办社会事业。但是现阶段,却应该通过加快社会事业发展来进一步促进经济发展。第四是基础性资源和发展性资源。大家知道,江苏现在的发展正处于一个依靠传统的基础性资源支撑,转向依靠发展性资源支撑的阶段。基础性资源是以土地为载体的,包括能源、原材料、农副产品、矿产资源、水资源等等,而发展性资源是以人才为载体的,包

括人才、计算、信息、资本、专利、管理和发展理念等等。新一轮的产业转移的速度很快,而且往往比较看重基础性资源,但跨区域的战略性投资往往看的是发展性资源。苏南的发展性资源较多,而苏北的基础性资源比较丰富,所以苏南需要转移产业、“腾笼换鸟”,引进战略投资者,苏北需要“筑巢引凤”、招商引资,引进转移产业,加快规模化经济,优势互补,互利双赢。

逐级开放主要表现为交通带动。门到门的公路,码头到码头的水运,站到站的火车,场到场的航空,库到库的管道,都是逐级开放的范畴。

网络开放等同于市场带动。市场经济是无限空间经济,有三大特征。党政权力不能超越边界,但是省市经济发展的触角却可以无限延伸,市场体制可以无限延伸,资源运作的半径可以无限延伸,所以说市场经济是无限空间经济。但市场经济同时又是有限时间经济。竞争的主体很多,一个国家是一个单主体,它竞争的对象是国家,下一个层次是省,除港澳台,变成31个主体,到了地级市,286个市加上164个地委行署,再到县一级,是2000个,再到乡镇一级,是40000个,这五级主体是不断放大的。我们讲区域经济竞争、省一级竞争、市一级竞争、县一级竞争、乡镇一级竞争,竞争什么?竞争时差。第一能不能打时间差,第二能不能打空间差,第三能不能打信息差,第四能不能打制度差,其中最根本的是制度差。所以,对于一个省来说,节点开放、逐级开放、网络开放,决定了城市可持续发展的制度。

江苏进行社会主义新农村建设,主要应突出“四新”。如何引导农业、农村、农民能够快速加速形成新的生产生活方式、新的城乡面貌、新的社会风尚、新的体制和机制?不能因为要搞新农村建设,就人为地分散工业化和城市化要素,把能够集中在大城市、中等城市和县城以上的工业化、城市化要素,人为地搞低端沉淀、低端积累,固定在农村里面,这样会出现“逆城市化”现象。以无锡为例,四年内城市户口要求改农村户口的有十万人次,这是比较典型的,当然苏州也有。城市化的过程,是一个要素集聚的过程,实际上也是对其他区域产生辐射的过程。江苏有三个都市圈:苏锡常都市圈、南京都市圈和徐州都市圈,宿迁是属于徐州都市圈的,我在宿迁工作十年,站在宿迁来看三个都市圈完全不一样。宿迁离徐州只有90公里,但是感觉不到徐州对宿迁有辐射作用;宿迁离南京250公里,感觉到南京对宿迁是政治辐射,而不是经济辐射;宿迁离苏锡常400公里,却能感觉到苏锡常对宿迁强烈的经济辐射。剖析这个原因,我们感觉,剔除其他因素,城市有没有辐射带动作用,主要取决于两化的互动程度和两个比例的高低。例如苏锡常,特别是苏州,是工业化快于城市化的,生产群体是大于消费群体的,本城市不能产生足够的劳动力来满足工业化的进程,因而需要外来大量劳动力补充。苏州有390万新移民,无锡有190万新移民,其中虽然也有投资移民,但更多的是打工移民。比如宿迁526万人口中,外出务工的就有100万,给别的城市创造GDP,那苏州和无锡就分别多了390万和190万人口创造GDP,基本上生产力可以等同于本地的劳动力,但是不计算进入GDP和人均的分母,这也是不合理的,因为从统计学的角度来说,他们客观上创造了GDP,而且打工者的能力并不亚于本地的普通劳动力。所以我感觉到苏锡常是工业化快于城市化,生产群体大于消费群体。南京则是工业化和城市化的进程差不多,生产群体和消费群体的比例差不多。南京市本区域产生的现实劳动力,包括省级机关和部队的家属子女,基本上能够在本城市找到理想的工作岗位,是一个自给自足型的城市。而徐州,在计划经济条件下,是一个消费型城市。能源、重工业在产业转型的时候没有来得及转变,就出现了城市化快于工业化、消费群体大于生产群体的现象,本城市新成长的劳动力在本城市找岗位都很困难。

江苏到了工业化转型、城市化加速、市场化完善、国际化提升的阶段,还要继续保持在全国的领

先地位,就是以1%的面积、3.8%的耕地、5.7%的人口,还要创造高于全国10%的GDP、8.9%的一般预算收入、21.9%的外商直接投资和16.1%的出口总额。如何保持?我感到江苏需要由省域经济的发展模式,逐步转向都市经济的发展模式。这不是说把江苏省看成一个都市,但最起码三个都市圈要成为都市经济。这其中现实存在的矛盾,原来就是说计划和市场不好结合,现在则是出于以下原因:市场经济以经济圈为载体,生产要素应该无障碍流动,但是经济圈中又客观存在着若干个行政区,出现了“政权经济”、“诸侯经济”的现象。生存要素受行政权力的影响,甚至以行政区划为基本单元、以地方政府为基本格局来总揽经济社会发展全局,人为地阻碍了生产要素的流动,以政府的有形之手遏制了市场的无形之手,通过画地为牢来封杀要素的流动,实际上这是一种反市场的行为,越是这样,地区就越落后。因此,要算大账,要看长远。

第二,城市发展的动力机制,要由依靠官治转向依靠民治。一定要确立这样一个理念:希望在民间,活力在民营,发展靠民力,稳定靠民富。坚持民投、民有、民办、民营、民富、民强。这里讲的“民”不等于“私”,民有民营不是私有化,市场经济是民本经济,市场需求的动力来自于民。大家注意一个现象,改革开放20多年以来,沿海发达城市出现了投资移民和打工移民,继而出现了靠外来投资者支撑工业化、靠外来打工者支撑城市化的现象,并由工业化自身的乘数效应——配套,和城市化内部的乘数效应——需求,以及工业化和城市化之间的乘数效应——拉动,给当地老百姓提供了服务业、社会事业和政府的就业岗位。这是正面效应,同时也有负面效应,就是对当地老百姓就业、创业的空间产生了积压,使他们的生存能力、竞争能力、创业能力、创新能力受到外来投资移民和打工移民的影响。这在正常情况下不会有问题,但是一旦有国内外政治风波、经济风波以及其他社会风波诱导,就会出现投资者撤资、打工者撤退的现象,这种工业化、城市化就会变成沙滩雕塑,经不起风吹浪打。例如印度尼西亚、马来西亚、阿根廷的繁荣,就是靠外来投资者支撑其工业化,靠外来打工者支撑其城市化,其内在是城市空壳化,金融风波一来,投资者撤资、打工者撤退、本地人失业。所以,发达城市有一个外因和内因的关系问题,既要抓外来先进要素的引进,欢迎外来先进思想的同化和渗透,外来人才的挑战和竞争,外来要素的附寄和结合,同时也要把本地的老百姓变成经济发展的主体,变成民主政治的主人,变成文化繁荣的主角,变成社会进步的主力。所以需要确立一个理念,市场无形之手的力量是无限的,政府有形之手的力量是有限的,政府有形之手的作用是让市场无形之手的作用发挥最大化,使政府有形之手掌握的公共资源的效能发挥最大化,凡是市场无形之手能够发挥作用的领域,政府有形之手不要插手。

第三,城市可持续发展的市场定位,由一味地向外转向内外结合、双向齐动。什么叫市场?能够把老百姓对生产资料、生活资料的巨大货币需求转化成产业投资,这就是市场。落后地区最大的市场,就是把潜在购买力变成现实购买力,现实购买力的总和就是市场。江苏现在处于“三高三低”的阶段,政策制度应该创新,要引导经济从“三高三低”变得旗鼓相当。在一定阶段来说,有高有低是好事,但发展到了另一个阶段,就要由传统的基础性资源支撑发展转向反向依靠发展性资源。江苏人口占全国的5.7%,城乡储蓄占全国的7.4%,要把高储蓄率变成高投资率,把高就业率变成高创业率,使得人们从享受需求阶段推进到发展需求阶段,从而引导投资和消费。相对于上述要求,目前江苏形势是“四头在外”,即能源在外、原材料在外、劳动力在外、市场在外,在全国的省和自治区当中,是国民经济可移动性最强的省份之一,这包括两个方面,一是人口的出境频率高,即公务出行、商务出行、打工出行、探亲出行、旅游出行,二是生产要素跨区域流动量大,江苏的一次性能源80%来自于省外,经济外向度和外贸依存度很高。

第四,结构调整的抓手,要由旧经济结构调整转向重点抓所有制结构和城乡结构的调整。结构调整包括四大结构:一二三产业比例关系,一产内部比例关系,二产内部比例关系,三产内部比例关系。但是大家注意,这四大调整背后是两个调整,第一,人们的从业性质能不能逐步由从事农业转向从事二三产业;第二,人们的生活消费方式由实物收入实物消费变成货币收入货币消费。只要两个关系调整过来了,四大结构问题就会迎刃而解。而这两个关系的调整取决于所有制结构和城乡结构的调整。一个乡镇5万人口,每年哪怕有1000人口变成真正意义上的非农,就是要有住宅,同时有非农产业能够生存、就业或创业,从业性质和消费方式都有转变,就能实现真正的城市化。真正的城市化,不仅有从业性质和消费方式的城市化,更重要的还有素质的城市化。一个地区的落后,表面上看是人的落后,人的落后背后是制度的落后,制度的落后就是领导的落后,领导最大的职责是创新制度,使微观的市场制度即游戏规则不断地变。制度的时间单元如果不断缩小,由年变成季,季变成月,月变成天,天变成小时,这就是进步。

第五,农业现代化的路径选择问题,要由传统的土地一元化和农田园林化转向农业生产专业化和农村产业多元化。我感觉,土地不流转,劳动力不转移,农业现代化实现不了。但是,不能先搞土地流转,要先搞劳动力转移。同样是两转,为什么有的地方就搞得鸡飞狗跳?那是因为强迫老百姓流转土地,老百姓没有就业岗位,并没有变成真正的市民、真正的产业工人。所以我们提出抓六个“两”:两转——劳动力转移、土地流转;两动——大户带动、政府集体推动;两队——经济人队伍培养、知识服务队伍培养;两高——高服务指数、高商品链模式的推广;两向——市场取向和老百姓意向的结合;两效——经济效益和示范效应。解决“三农”问题,从根本上来说要靠“三化”的带动,用工业化化农业、城市化化农村、市场化化农民,这个过程可能有几十年、上百年。除了新加坡是城市国家之外,任何国家都存在“三农”问题,“三农”永远不会变成零。在这过程中,要通过农业产业化、产业工业化来实现农业现代化,通过扩大城市城镇、缩小农村来繁荣农村,通过增加市民居民、减少农民来致富农民。不能把“三农”和“三化”对立起来,要在“三农”和“三化”之间找结合点,把它们的政治、经济、文化和社会链接起来,达到城乡统筹、城乡互动。

第六,城市社会事业发展,要由传统的政府包办转向政府扶持、社会兴办。我们往往把经济发展和社会事业对立起来,认为社会事业是经济发展的必然结果,但是社会事业当中蕴藏着的巨大产业、巨大市场、巨大需求以及巨大购买力被我们忽视了。我们长期以来把社会事业变成一个“襁褓事业”,变成一个“摇篮事业”,变成一个政府恩赐和施舍的事业,我感觉这是不对的。应该用市场经济的眼光、用现代社会发展的眼光来审视计划经济条件下成长和哺育起来的社会事业,应该做到“四个分开”——把政府行为和市场行为分开、把竞争性领域和非竞争性领域分开、把产业性质和非产业性质分开、把经济性和社会性分开。属于政府行为、事业性质、非竞争性领域和社会性的社会事业政府要包下来,例如九年制义务教育、基础教育、公共卫生、疾病预防控制、传染病防治、血液采供、妇幼保健、突发事件急救、精英文化、严肃文化、高雅文化、竞技体育等等,政府要养起来、包下来,作为“襁褓事业”、“摇篮事业”、政府供养事业。但是作为非九年制义务教育——普通高等教育、职业教育,常规医疗——康复、疗养,以及大众体育和大众文化就要推向市场。现在存在一个问题,我们往往很留恋计划经济条件下的保障,比如补贴给供方、菜篮子工程、米袋子工程、定点服务、社会补贴等等,但是市场经济条件下,任何保障都要逐步由实物补贴变成货币补贴,这是规律,是不以我们的意志为转移的。发达国家和地区包括我国台湾、香港都搞过穷人医院、穷人学校,但一般都过不了五年,穷人反对并拒绝就医、拒绝上学,认为政府搞穷人歧视,逼着政府搞货币补贴,搞自主选择,搞明补。比如医疗卫生,公共卫生、疾病预防控制、传染病防治、血液采供、妇幼保健、突发事件

急救等政府一定要包办,但常规医疗可以推向市场。

第七,城市里面的人气提升,要由大家关注分享财富转向大家关注创造财富,使直接创造财富的群体最大化,间接创造财富的群体最小化。朱镕基总理在哈佛演讲时曾经感叹过,中国隋朝时官民比是1:7000,唐朝时是1:3300,清朝时是1:600,解放初时是1:90,他当总理时是1:33。温总理2003年也讲过,生之者寡、失之者重,老百姓不堪负重,去年媒体公布官民比约为1:26,高于世界平均水平25%。我们长期以来跳不出一个怪圈,就是要加强某个工作,首先想到要成立指挥部、成立领导小组、成立专门机构,增加编制,增加人员,增加经费、财政供养,其实好多事情都可以政府服务外包——“花钱买服务,用人不养人”。在政府万能思想指导下,出现了很多政府越位、政府错位和政府不到位的现象。例如公共卫生,其组成部分分别是政府、公共卫生、常规医疗和药,容易形成政事不分、政企不分、事企不分、政药不分、事药不分、企药不分这“六个不分”。要解决这个问题,道理很简单,实际上也好操作,就是使直接创造财富群体最大化、间接创造财富群体最小化。

第八,城市政府的职能定位,要由就经济、抓经济转向构造市场载体、培育市场主体,推动社会发展。中央强调调解经济、监管市场、社会管理、公共服务这四大职能,但不能从中央到乡镇都讲这四句话。构造市场载体,包括城市交通、电力、通信以及非竞争性社会事业。这个经济发展的过程,是人们四个能力即生产能力、竞争能力、就业能力、创业能力提升的过程,归结起来是体能和智能的提升,智能靠教育,体能靠卫生,所以现阶段要特别重视社会事业发展。我在宿迁搞改革,很多媒体有误解,我们不是卖学校、卖医院,而是先行先试体制机制改革。在医疗卫生方面,针对医疗卫生事业改革,我们搞管办分开、医卫分开、医防分开、医药分开,即针对医疗卫生的“六个不分”,搞“四个分开”。把“六位一体”变成“五位一体”,基本医疗包装成医院推向市场,但是针对公共卫生、疾病预防控制、传染病防治、血液采供、妇幼保健、突发性事件急救等方面,每个乡镇成立一个乡镇卫生院。即“一乡两院制”,卫生院是政府养,医院是市场养。现在疾病预防控制中心、传染病防治中心、血液采供中心、妇幼保健中心和急救中心这五大中心是政府包办,但常规医疗是推向市场的。在教育方面,政府扶持九年制教育和基础教育,职业教育和非九年制义务教育让市场去做。在短短的三年内,宿迁教育从全省最落后地区一跃成为苏北第一,和全省持平。民间资本进入宿迁教育领域形成的固定资产有17个亿,是苏北唯一一个教师规模增加的市,三年内从安徽、湖南、山东引进本科以上的教师1800余人。所以说,政府的力量是有限的,市场的力量是无限的。政府培育市场主体,要搭台、编剧、导演,但不能当演员,要让市场主体、老百姓当演员,不能与民争利。要把市民培育成市场主体,把私营个体经济发展壮大成市场主体,把国有集体经济改造成市场主体,把非竞争性社会事业规范成市场主体,政府要当教练员、裁判员,而不能当运动员,要让市场主体和市民去当运动员。推动社会发展,要一手抓社会事业改革,一手抓人力资源转换。我感觉,城市发展的灵魂是人,人背后是人才,所以一个城市能不能可持续发展,就要看这个城市能不能由依靠传统的基础性资源支撑加快加速转向依靠发展性资源支撑,有了人才就有了要素,有了要素就可以引进发展性资源来开发并整合基础性资源,不仅要解放生产力、发展生产力,还要组合创造生产力。城市能不能可持续发展,要看能不能引进、组合、创造生产力。

(作者系江苏省人民政府副省长、江苏省城市经济学会名誉会长、江苏省城市发展研究院名誉院长)

2006 中国城市可持续发展高层论坛无锡共识

(2006 年 7 月 23 日)

在太湖明珠无锡,中国城市经济学会、江苏省发展与改革委员会、无锡市人民政府、江苏省城市经济学会、江苏省城市发展研究院联合举办了《2006 中国城市可持续发展高层论坛暨第七届江苏城市发展论坛》。参会的有国家有关部委和沪、苏、浙三省市及有关部门领导同志、长江三角洲(以下简称“长三角”)部分城市市长与企业家、国内专家学者,共 120 多人。与会代表围绕城市可持续发展的目标与途径等问题,从理论与实践的结合上,进行了广泛深入的研讨,形成了以下共识:

1. 实现可持续发展战略,是我国经济社会发展的必然选择。城市是经济发展的重要载体,必然为实现可持续发展作出应有的历史贡献。正在崛起为世界第六大城市群的长三角城市群,具备成为实现可持续发展的先行区、示范区、综合实验区的现实基础和客观要求。

2. 长三角地区,已成为我国发展速度最快、投资环境最佳、经济素质最好、创新能力最强的地区之一。同时,能源、原材料、土地资源和环境治理等方面面临严峻挑战。因此,这一地区实施可持续发展战略任务尤为紧迫而繁重,意义极其深远。

3. 长三角城市可持续发展战略的总体目标是,切实解决城市规划、建设、管理和投入等方面与城市可持续发展不相适应的问题,实现城市生态、经济、社会三者的和谐、协调、持续发展。经济持续发展是基础,生态持续发展是条件,社会持续发展是保障,人的生存、生活质量的提高是根本出发点和落脚点,必须积极探索建设和谐城市、生态城市、数字城市、创新型城市的具体目标和实现途径。

4. 长三角城市群应带头实施可持续发展战略。首先必须牢固确立科学的城市发展观,不断强化可持续发展战略意识,加大实施可持续发展的工作力度,编制和完善实施可持续发展的总体规划,加强宏观指导,提高组织程度,增加必要投入,制定配套政策和措施。

5. 着力建设和谐城市。坚持以人为本,努力改善人的生存、生活和工作环境质量,促进城市人与自然之间、人与人之间、社会结构之间、当代与后代之间的和谐发展,建设和谐社会。通过制度创新,实现制度变迁,调整利益关系格局,规范社会成员行为,维护社会公平,消除城市贫困,促进城市社会经济文化进入良好的可持续发展状态,争创“最佳人居环境城市”。同时,强化城乡统筹、区域协调和法制道德建设,积极建设诚信长三角、和谐长三角。

6. 努力建设生态城市。按照自然和谐、社会公平、经济高效、人与自然双赢的理想城市发展模式,保持和促进长三角城市群经济发达、社会繁荣、生态良好三者的高度和谐,技术与自然的充分融合,最大限度发挥人的创造力,提高生产力。推动城市发展从规模、速度、数量型转向结构优化、效益提高、功能增强的内涵式、集约化发展方式,建设集约型、节约型生态城市。

7. 积极建设数字城市。坚定不移地走新型工业化道路,大力推进城市信息化网络建设。制定长三角数字城市建设的长远规划,按照“统筹规划,国家主导,统一标准,联合建设,互联互通,资源共享”的要求,加快长三角数字城市建设,逐步把信息化、网络化、智能化深入到城市的各行各业、各个领域,促进城市可持续发展。

8. 奋力建设创新型城市。积极创新城市发展模式,坚持走自主创新发展道路,建设“特色优势明显,引领作用突出,人才名品汇集,创新氛围浓厚”的创新型城市。发挥城市群企业的创新主体地位,强化科技资源整合。完善创新机制,努力提高城市创新能力,不断增强长三角城市群自主创新总体能力和竞争力。

9. 建议建立国家长三角城市可持续发展综合实验区。经国家批准,通过深化改革,建立和完善适合长三角地区特点和可持续发展需要、城乡统筹的耕地保护政策,土地利用政策和土地市场机制,科学合理利用土地,提高土地资源利用效率;以科学发展观统领长三角经济社会发展,加速产业结构调整,大力发展节能、节地、节材和节水的新技术产业和现代化服务业,推进信息化、网络化、数字化建设,提供必要的财政支持和税收优惠,促进长三角城市的经济、社会、生态可持续发展,努力使长三角城市群成为全国城市可持续发展的重要示范区,为我国实施可持续发展战略作出积极贡献。