

城市比较研究 (上卷)

体制机制比较研究报告

主编：徐进



武汉出版社

城市比较研究（上卷）

体制机制比较研究报告

主编：徐 进

武汉出版社

(鄂)新登字 08 号

图书在版编目(CIP)数据

城市比较研究. 上卷/徐进主编. —武汉:武汉出版社, 2010. 6

ISBN 978-7-5430-5092-1

I. ①城… II. ①徐… III. ①城市管理—对比研究—中国 IV. ①F299.23

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 098677 号

主 编:徐 进

责任编辑:张卫东 齐大勇

封面设计:徐紫珈

出 版:武汉出版社

社 址:武汉市江汉区新华下路 103 号 邮 编:430015

电 话:(027)85606403 85600625

<http://www.whcbs.com> E-mail:zbs@whcbs.com

印 刷:湖北嘉岱印务有限责任公司 经 销:新华书店

开 本:787mm×1092mm 1/16

印 张:35.375 字 数:460 千字 插 页:2

版 次:2010 年 6 月第 1 版 2010 年 6 月第 1 次印刷

定 价:58.00 元(上、下卷)

版权所有·翻印必究

如有质量问题,由承印厂负责调换。

编委会人员名单

主 编：徐 进

编 委：黄继友 李 光 郑明陆 王清华

熊贻沛 池少华 金永红 程涛平

袁 朝 程致舜 张少华 邓海洋

肖和平

编审小组：罗玉华 余功豹 高 洁 吴远明

孙苏东 赵 弢 应平安 童赛雄

曹 非 张卫东 吴永保

编 者 序

2005 年以来，武汉市进入了改革开放后最好最快的发展阶段，经济社会和城市面貌焕然一新。截至 2009 年底，GDP 总额达到 4560.6 亿元，在 15 个副省级城市中位列第五，但若加上 4 个直辖市和苏州、无锡、佛山 3 个非副省级城市，武汉居全国城市第 12 位，综合实力距离国家一流中心城市还有一定差距，尤其在人均 GDP、财政收入、城市功能、产业结构、综合承载力、服务能力、对外开放水平和总部经济等方面仍然相对落后。而且，成都、大连、沈阳、南京和宁波五市紧随其后，相距都在伯仲之间。面对“前有标兵、后有追兵”的激烈竞争态势，武汉必须要有更高的眼界，制定更科学的战略，创造更大的辉煌。

2009 年全国“两会”期间，温家宝总理殷切寄语武汉成为中部地区的龙头城市和最重要的中心城市。今年 1 月，阮成发市长在《政府工作报告》中，首次明确提出武汉的新定位：中部地区龙头城市和全国重要中心城市。随即，2010 年 3 月份，国务院在对《武汉市城市总体规划（2010-2020 年）》的批复中明确武汉为中部地区的中心城市。武汉必须在战略高度上向国家中心城市看齐，从着眼中部到放眼全国，武汉迈出了可喜的一步，未来如何将战略定位转变成名符其实的城市发展和城市能级意义重大。

从现实来看，城市能级从大到小可以大致分为世界级、国家级、区域级和一般中心城市四个层次。上海目前以着力打造“四个中心”来建设全球城市，北京把能级从国家级提升为世界级；广州已定位为国家中心城市，把城市能级上升为国家级。

相比较而言，武汉的集聚、辐射、服务和创新等城市功能尚未得到完全有效的发挥，同上述城市间的能级水平以及符合中部地区的中心城市要求还有一定距离。如何学习先进城市的经验，寻找制约武汉城市功能发挥

乃至城市能级提升的因素，积极向“国家中心城市”靠拢需要深入谋划。武汉在新一轮竞争中，如果能抓住机遇，实现跨越发展，跃升为国家中心城市指日可待。

武汉面临的机遇大于挑战。目前，武汉集促进中部崛起、“两型”社会综合配套改革试验区和东湖国家自主创新示范区三个重大国家战略于一身，还是全国首个综合交通枢纽研究试点城市，率先进入“高铁时代”，肩负着国家的殷切希望和促进中部崛起的历史重担。尽管曾经创造了许多值得兄弟城市学习的好的改革经验、做法和模式，但在现阶段，在城市发展与转型的新的历史起点上，武汉仍然存在着若干迫切需要改进的发展问题，尤其在体制机制创新方面需要向先进城市学习借鉴。为此，武汉市发改委组织全市的主要科研单位和精兵强将远赴广州、杭州两个具有代表性的沿海城市，实地调查取经，比较研究武汉与两市间在体制机制方面的差异，以寻找我们进一步深化改革的主要方向。

无论是在市场化和国际化发展水平上，还是在城市化和工业化发展阶段上，抑或在区域合作深度和广度上，广州、杭州都积累了丰富的体制机制创新经验。如，以服务平台、服务方式的创新为重点，深化行政管理体制改革，转变政府职能，提高行政效能；以构建现代产业体系为重点，探索有利于经济结构调整、发展方式转变的体制机制；围绕综合性门户城市定位，加强区域经济一体化和区域合作机制构建；以人才引进和科技创新为重点，注重政策配套和延伸，集中集成集聚发展支柱产业和新兴产业；创新各种功能区整合的机制，增强城市综合承载能力，最大限度发挥中心城市的集聚、辐射和服务功能；建立综合性和专业性相结合的投融资平台体系，推动政府投融资体制改革，充分激发社会和民间投资；以完善国企法人治理结构为重点，改革国有资产管理体制，提高国有经济的控制力、影响力和竞争力；以解决事关人民群众切身利益的若干问题为重点，推动民生和社会重点领域改革；实行管办分离，推动文化产业的市场化、产业化等等。我们既要从总体上把握其特色，又要分专项具体研究如何在上述

领域学习借鉴，并创造性地加以应用以适应于武汉的市情市力。

值此制定“十二五”规划、“两型”社会综合配套改革试验深化之年和建设东湖国家自主创新示范区起步之年，此项研究对于理清下一步需要改革突破的重点领域与关键环节，以及“十二五”期间的重大战略举措、改革设想和体制机制创新要点，都具有重要意义。学习借鉴广州、杭州等先进城市的体制机制创新经验，有利于我们深化行政管理体制改革，创新“小政府、大社会、强管理”的城市治理模式，加快构建公共服务型政府；有利于我们围绕促进中部崛起规划，以武汉城市圈“两型社会”建设综合配套改革试验为主线，完善区域治理结构，推进武汉新一轮开发开放；有利于我们以东湖高新区国家自主创新示范区和综合性国家高技术产业基地建设为契机，建立完善高新技术产业化机制和自主创新体制，为“两型”社会建设提供典范；有利于我们围绕战略性新兴产业发展和优势产业壮大，构建促进产业集成创新、集聚发展的产业促进机制；有利于我们推进政府投融资平台市场化运作，创新政府投融资体制机制，整体优化民营经济的发展环境；有利于我们以户籍制度和土地制度改革为切入点，推动城乡统筹发展的体制机制改革；有利于我们建立工资正常增长机制，切实提高城乡居民收入，改善收入分配结构，创新社会保障机制；有利于我们建立起责任制与项目制结合的改革推动机制，提高改革绩效。

面对经济结构大转型，发展方式大转变，武汉的经济发展和宏观数据纵然亮丽，体制机制改革仍须力行。如果不主动作为，进一步解放思想，勇于打破固有利益格局，加快扩大开放开发，加大体制机制创新力度，将很可能再一次失去提升城市能级和综合实力的机遇，很可能再一次拉大与沿海发达城市之间的差距。

武汉市城市机制体制比较研究课题组

2010年3月

目 录

- 总 报 告：** 武汉与广州、杭州在体制机制等方面的差异及比较研究 / 1
- 分报告之一：** 武汉与广州、杭州在行政管理体制改革方面体制机制的差异及比较研究 / 34
- 分报告之二：** 武汉与杭州、广州在国有经济、民营经济发展方面的体制机制的差异及比较研究 / 46
- 分报告之三：** 武汉与广州、杭州在财政体制机制方面的差异及比较研究 / 63
- 分报告之四：** 武汉与广州、杭州在现代市场体系方面体制机制的差异及比较研究 / 78
- 分报告之五：** 武汉与广州、杭州在政府投资管理方面体制机制的差异及比较研究 / 110
- 分报告之六：** 武汉与广州、杭州在促进对外开放方面体制机制的差异及比较研究 / 125
- 分报告之七：** 武汉与广州、杭州在农村经济方面体制机制的差异及比较分析 / 142
- 分报告之八：** 武汉与广州、杭州在社会事业发展方面体制机制的差异及比较研究 / 157
- 附 录：** 武汉转变发展方式十二个主攻方向的建议 / 172

武汉与广州、杭州在体制机制等方面的 差异及比较研究

党的十七大报告指出：“以增强综合承载能力为重点，以特大城市为依托，形成辐射作用大的城市群，培育新的经济增长极。”目前，以特大中心城市为引擎带动区域经济发展已成为我国推动区域经济协调发展的重要举措。在 19 个副省级以上城市中，除了北京、上海、天津、重庆四个直辖市外，广州、杭州市处于 15 个副省级城市的前列，武汉与广州、杭州市的经济社会发展差距较明显；成都、沈阳、南京等市与武汉处于第二方阵，在发展位次上相互交替。通过武汉与广州、杭州等先进城市在体制机制等方面差异及比较研究，可以进一步明确武汉在全国 15 个副省级城市中的坐标，更为重要的是，力求找出武汉与广州、杭州等先进城市在经济社会发展差距背后的深层次的体制机制等方面的原因，以期在今后一个时期通过具有突破性的体制机制创新，形成大改革推动大发展的格局。

武汉与广州、杭州等城市之间在经济社会发展上差距是客观存在的，其背后主要是在对内对外开放的力度和体制机制创新的深度及执行力上，武汉与广州、杭州具有明显差异。

纵观 30 余年的发展历程，每到改革开放的关键时期和大干快上的加速阶段，也是武汉与广州、杭州差距拉大的时期。目前，武汉、广州、杭州等特大中心城市都处于发展与转型的重要历史时期，如果我们不主动作为，进一步解放思想，勇于打破固有利益格局，加快扩大开放开发，加大体制机制创新力度，将很可能再一次失去提升城市综合实力和地位的机遇，很可能再一次拉大与沿海发达城市之间的差距。

一、武汉与广州、杭州经济社会发展总体比较

改革开放以来，武汉经济社会实现快速发展，特别是 2005 年以来，是武汉历史上发展最快最好的时期。但与沿海发达城市相比，历史积累下来的差距仍然较大。

1. 从总量上来看，广州的综合经济实力已远远超过武汉，杭州也从上世纪 90 年代开始超过武汉

改革开放初期，武汉的生产总值、工业总产值、社会消费品零售总额与广州基本上在同一起跑线上，杭州只有武汉的 60%到 70%的水平；到 2008 年，广州已分别是武汉的 2.1、2.9 和 1.7 倍，杭州是武汉的 1.2、2.2 和 0.8 倍。财政总收入方面，广州比武汉从 1.39 倍拉大到 3.13 倍，杭州比武汉从 0.94 倍拉大到 1.15 倍。出口总额方面，2008 年广州是武汉的 6.2 倍，杭州是武汉的 4.9 倍。

表 1 1978 年广州、杭州、武汉主要经济指标比较

单位：亿元

	广州	杭州	武汉	广州/武汉	杭州/武汉
GDP	43.09	28.40	39.91	1.08	0.71
工业总产值	75.39	42.96	70.98	1.06	0.61
社会消费品零售总额	17.63	11.95	15.71	1.12	0.76
财政总收入	14.01	9.41	10.06	1.39	0.94

表 2 2008 年广州、杭州、武汉主要经济指标比较

单位：亿元

	广州	杭州	武汉	广州/武汉	杭州/武汉
GDP	8215.82	4781.16	3960.08	2.07	1.21
工业总产值	12639.05	9332.17	4338.28	2.91	2.15
社会消费品零售总额	3140.13	1558.38	1850.05	1.70	0.84
出口总额（亿美元）	429.64	336.14	69.04	6.22	4.87
财政总收入	2477	910.55	791.31	3.13	1.15

2. 从人均量上来看,广州、杭州城市经济增长的质量和效益优于武汉

按 2008 年平均汇率计算,广州人均 GDP 超过 10000 美元,杭州达到 8699 美元,而武汉约为 6000 美元,在城市发展阶段上落后两者至少一个等级。人均地方一般预算收入方面,广州和杭州已超过或接近 6000 元,而武汉刚刚 3000 元出头,差距明显。

在地均 GDP 方面,2008 年,广州每平方公里生产总值超过 1 亿元,远超武汉的 4662 万元,杭州只有 2881 万元。在地方可用财力方面,杭州领先于广州、武汉,一般预算收入占地方财政总收入比重高达 50%,远超武汉的 35%和广州的 25%。一般预算收入占 GDP 比重方面,武汉只有 7.0%,低于广州的 7.6%和杭州的 9.5%,说明武汉地方经济效益相对较差,财政源于此的收入较少。

在规模以上工业经济效益方面,2008 年工业产品销售收入广州达到 11411.41 亿元,杭州达到 8836.45 亿元,分别是武汉 4350 亿元的 2.6 和 2.0 倍。利润占工业销售收入的比重三者相当,但武汉工业企业上缴的利税总额占销售收入比重为 11.56%,高于广州的 9.37%和杭州的 8.36%,说明武汉企业的税收负担较重。

表 3 2008 年广州、杭州、武汉经济质量指标比较

	广州	杭州	武汉
人均 GDP (元/人)	81233	60414	44148
地均 GDP (万元/平方公里)	11051	2881	4662
人均地方一般预算收入 (元/人)	6107.2	5716.2	3091.6
地方一般预算收入 / GDP	7.6%	9.5%	7.0%
地方一般预算收入 / 财政总收入	25%	50%	35%

表 4 2008 年广州、杭州、武汉工业经济效益比较

单位：亿元

	广州	杭州	武汉
规模以上工业销售收入	11411.41	8836.45	4350
利税总额	1069.34	738.84	503
利润总额	549.20	408.73	205
利税 / 工业销售收入	9.37%	8.36%	11.56%
利润 / 工业销售收入	4.81%	4.63%	4.71%

3. 在经济结构和部分产业竞争力上，广州和杭州优于武汉

从三次产业结构来看，2008 年广州是 2.04：38.94：59.02，杭州是 3.7：50.0：46.3，武汉是 3.7：46.1：50.2，广州服务业优势明显，杭州工业方面优势相对突出。

所有制结构方面，2008 年武汉非公经济增加值为 1857.07 亿元，占全市 GDP46.9%，民营经济为 1599.53 亿元，占 40.4%；而杭州分别达到 68.6% 和 49.2%，广州分别达到 49.7% 和 34.4%。杭州民营经济发展优势较大，而广州外商及港澳台企业发展具有优势。

轻重工业比重方面，广州是 1：1.94，杭州是 1：1.35，武汉达到 1：3.60，说明武汉的重工业所占比重畸高，轻工业发展滞后，经济轻重结构不合理。2008 年，广州规模以上轻工业总产值达到 4300 亿元，杭州为 3901 亿元，是武汉 944.10 亿元的 4.5 倍和 4.1 倍。

广州的汽车制造、电子信息和石油化工三大支柱产业无论是在规模还是在质量效益上都超过武汉。广州拥有广东中烟、广州本田、广州丰田、宝洁、安利、广石化、广发银行等众多纳税过 10 亿元的著名企业，还有广汽集团，广钢集团、广建集团、广医集团、万宝集团等一些规模大、产值高、利税多的大型集团公司，中国名牌产品众多，产业竞争优势明显。杭

州已有 180 家大企业大集团，其中 38 家入围《2009 年中国大企业集团竞争力 500 强》，已连续多年位居全国各城市首位。

4. 民生、科技和居民收入等指标上，广州、杭州好于武汉

2008 年，广州、杭州财政一般预算支出中民生支出所占的比重分别上涨到 64.6%和 71.6%，而武汉的民生支出比重由上年的 62.6%降为 62.0%。而且，武汉社保就业和医疗卫生类支出占一般预算支出的比重（18.7%）超过了广州（18.1%）、杭州（15.8%），与城市的经济发展程度不相匹配。

从 2008 年参加医疗、养老、失业和工伤保险的人数占常住人口的比重来看，武汉的比例均低于广州、杭州，尤其是失业和工伤保险方面的保障覆盖面较低。

近年，杭州在科技支出方面增长较快，武汉则相对缓慢。2008 年，武汉科技支出占一般预算支出的比值仅为 2.35%，低于广州的 3.39%和杭州的 3.62%。专利授权方面，广州为 8081 件，杭州为 9831 件，高于武汉的 5329 件。

在城乡居民收入方面，广州和杭州在岗职工年平均工资已超过 4 万元，武汉仅为 28431 元；城市年人均可支配收入，广州和杭州约在 2.5 万元，大概是武汉的 1.5 倍；农民年人均纯收入，武汉与广州、杭州的差距更大。城乡居民收入较低制约了武汉对人才就业的吸引力，市区最低月工资标准也相应较低。

表 5 2008 年广州、杭州、武汉居民收入比较

单位：元

	广州	杭州	武汉	广州/武汉	杭州/武汉
在岗职工年平均工资	45702	40193	28431	1.61	1.41
城市人均可支配收入	25317	24104	16712	1.51	1.44
农民人均纯收入	9828	10692	6349	1.55	1.68
市区最低月工资标准	860	960	700	1.23	1.37

总体来看，目前武汉与广州、杭州的之间的差距，不仅体现在总量上，而且体现在经济结构、产业竞争力、发展阶段、城市类型等方面。在 2009 年《福布斯》大陆最佳商业城市排名中广州、杭州分列第二、第四，武汉仅列第 20 位。无论是在市场化、国际化、城市化和工业化发展阶段上，还是在区域合作深度和广度上，广州、杭州都积累了丰富的体制机制创新经验。正因此，国家从战略层面明确了广州作为国家中心城市的定位，使广州的发展放在世界城市网络体系和全球产业价值链分工合作体系中加以谋划。

二、广州、杭州在体制机制创新上的主要特色

广州、杭州等沿海城市，充分发挥地缘优势和人文优势，把国家战略与城市战略相结合，把扩大开放战略与促进体制机制创新相结合，在国家改革开放的总体框架和部署下，走出了具有各自城市特点和区域特色的发展之路。它们在体制机制创新上的特色主要体现在以下几个方面。

1. 以服务平台、服务方式的创新为重点，深化行政管理体制改革，转变政府职能，提高行政效能

在“大部制”改革中，广州市成立了大城管、大建设、大交通、大文化、大林业、大水务、科学和信息化、人力资源和社会保障、城乡规划 9 大部门，政府部门由 49 个精简为 40 个。大部门体制充分体现大职能、大责任、大服务、强管理的要求，如城市管理委员会，合并了市容环境卫生局、城市管理综合执法局、市政园林局、建设委员会的全部或部分职责，是自上而下式机构改革推动政府服务体系和服务方式创新的模式。此外，广州、杭州按照分级管理、各有侧重的要求，进一步理顺市与区、县级市的权责关系，按照财权和事权相匹配的原则推动扩权强县改革，使管理权限进一步向区（县级市）下放。

杭州市借鉴上海浦东的改革经验，以创新服务平台和服务体系为重点，带动行政管理体制改革深化。杭州市 2005 年组建市级行政服务中心和公共资源交易中心，推进政府服务透明化和便利化，以及公共资源管理社会化、市场化运作。通过公共资源交易市场，整合市政府采购中心、市产权交易中心、市建设工程交易中心等现有市场资源，构建统一的公共资源市场交易平台。

建立数字化、信息化权力阳光运行机制和阳光政府。杭州出台了《关于进一步构建权力阳光运行机制的实施意见》及其《工作方案》，清理和规范行政审批事项，优化行政权力事项运行流程，推进事项办理的全过程公开，方便全民参与监督。纪检监察机关建立了电子政务实时监督系统，实现“数字监察”全覆盖，全面、实时、全程地网上跟踪和监督公共权力运作过程。杭州还出台了《政府开放式决策程序规定》，完善重大事项公众参与、专家论证和政府集体决策相结合的开放式决策机制，探索建立公开透明、程序规范的行政决策、执行和监督机制。

厘清政府与市场的边界，培育市场主体。广州出台《关于落实促进行业协会商会改革发展财政扶持措施的意见》，深化行业协会、商会改革，承接政府转移的职能，理顺政府、社会与市场之间的关系。杭州出台《行业协会管理办法》，开展行业协会规范化建设和十大特色潜力行业协会培育发展工作。

2. 以构建现代产业体系为重点，探索有利于经济结构调整、发展方式转变的体制机制

广州、杭州着力以构建现代产业体系来优化产业结构、提升城市服务能级。2009 年 7 月，杭州出台《关于实施“服务业优先”发展战略进一步加快现代服务业发展的若干意见》，提出做强文化创意等十大服务产业，加快建设现代服务业功能集聚区。广州制定了《建设现代产业体系规划纲要

(2009—2015 年)》，重点发展现代服务业，做大做强先进制造业，着力推进高新技术及新兴产业发展。

广州、杭州已基本实现“三规合一”，即产业发展、空间布局和土地利用规划的统筹协调和相互衔接，实现城市空间结构重构，推动城市转型。

《杭州市产业发展导向目录》分产业发展条目和产业空间布局指引两大部分，每年动态修订，不断明确全市产业发展的导向和重点，将产业发展政策贯彻落实于空间规划、用地出让、项目审批、项目评价、政策配套、综合监督等各个环节。广州在中心城区“退二进三”和各大传统产业集聚区“腾笼换鸟”的过程中，根据中心城区与外围城区资源禀赋、环境容量、区位条件、发展基础和各行业空间布局的要求，强化老城区、新城区和远城区的功能定位和产业分类指导，完善产业布局。

以建设首善之区、生活品质之城为目标，发展循环经济，打造低碳城市。广州强化环境评估，实施清洁生产与环境保护准入制度，建立有效的循环经济评估体系和监督机制，推动科学发展，建设全省“首善之区”。杭州在《“十一五”循环经济发展规划》中提出切实推进循环经济“770工程”。杭州从2002年开始实施“西湖南线整合工程”，投入大量资金进行治理，至今每年不断进行景区综合整治项目，增加免费开放景点，成为全国唯一不设门票的5A级旅游区和国家级风景名胜区。现在，杭州制定了《关于建设低碳城市的实施意见》，提出要在全国率先建设成低碳经济、低碳建筑、低碳交通、低碳生活、低碳环境、低碳社会“六位一体”的低碳城市。建设低碳经济示范区和低碳城市已成为杭州共建共享与世界名城相媲美的“生活品质之城”的重要举措。

3. 围绕综合性门户城市定位，加强区域经济一体化和区域合作机制构建

广州、杭州在区域经济一体化和区域合作方面基本上已形成鲜明的三

个层次。第一，“9+2”泛珠三角成员于2006年在广州共同签署了《泛珠三角区域合作框架协议》，初步建立了合作机制；泛长三角的区域合作也已经呼之欲出，广州、杭州未来的发展空间和服务平台将更加广阔。第二，《珠江三角洲地区改革发展规划纲要》已经获批，《长江三角洲地区区域规划纲要》已经上报国务院审议，广州、杭州在珠三角和长三角的各自定位都已经十分清晰，广州紧盯着港澳和深圳，杭州紧盯着上海，相互间的交流合作常态化。第三，广佛肇经济圈和广佛同城化进入实质性操作阶段，广佛肇城际轻轨和广佛地铁已经动工；杭州都市经济圈建立了一种自下而上的基于民主协商和合作共赢的合作机制，成立了都市经济圈合作发展协调会、协调会办公室和若干个专业委员会，具有较强的活力和创新性。

4. 以人才引进和科技创新为重点，注重政策配套和延伸，集中集成集聚发展支柱产业和新兴产业

广州把引进高端人才特别是海外高层次人才作为推动形成产业集成创新体制机制的基础战略，2008年底专门出台了《关于鼓励海外高层次人才来穗创业和工作的办法》。杭州已形成鼓励留学人员创业的完整政策，打造“天堂硅谷”。目前，广东与美国麻省理工组建创新联盟，杭州借助“天堂硅谷”等创业基金加速科技型中小企业发展。

杭州通过制定核心区和拓展区行动计划，加快推进国家级试点和基地建设由核心区、核心企业和核心载体向拓展区、拓展企业和拓展载体发展。2009年6月，杭州出台了《关于加强国家级试点和基地建设的若干意见》，要建立健全部、省、市共建机制和联系协调机制，用好“国字号”金字招牌，充分发挥试点和基地的集聚辐射功能及示范带动效应，使其成为培育壮大战略产业和新兴产业的“创新源”、高新技术和中小企业的“孵化器”、创新型人才的“聚集地”。

广州完善《重点产业支持目录》，实施“重大工程项目”计划，将人财