

城市经济运行调控论

中国商业出版社

序

城市是国家或地区的政治、经济和文化的中心,是社会经济发展的产物,城市的发展推动了社会的进步。城市不仅集中了人类智慧和文明的成就,也集中了整个社会生活的各种矛盾。这些矛盾汇集、集中、迭加,相互消弥和激化,使城市问题具有错综复杂的性质。因此,如何以具有中国特色的社会主义理论为指导,运用科学的管理理论和方法,对社会主义市场经济体制下的城市经济的运行进行有效的调控,以保证现代城市经济有效运行和经济持续稳定的增长,就成为城市政府目前应认真研究的主要课题。

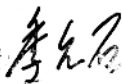
长期以来,我国的城市经济管理采用了传统的计划经济管理模式。随着经济体制改革的不断深化,市场经济体制的逐步确立,城市建设和发展速度不断加快,城市经济管理的实践中出现了许多新问题,迫切需要建立适合于社会主义市场经济体制的城市经济管理理论体系。《城市经济运行调控论》一书在这方面作了有益的尝试。

《城市经济运行调控论》一书突出了城市经济增长与发展问题,把城市经济中的各种问题同城市经济增长与发展联系起来进行研究。这样,该书内容就由城市经济增长、发展和城市经济运行这两个核心问题贯穿起来。该书论述了城市经济增长与发展的一般规律,城市化道路与城市规模等城市现代化的有关问题;论述了城市经济增长与发展的新问题,并且研究了与城市经济增长与发展相联系的诸多城市问题,如城市产业结构、城市基础设施与公用事业、城市房地产、城市环境以及城市管理等问题。

本书内容全面,材料丰富,研究思路灵活,视野开阔,立论富有新意。全书对市场经济体制下城市经济运行的调控机制作了系统的阐述,尤其是对特大城市的管理体制问题,提出了一些独到的见解。对当前提高城市经济调控水平有重要的现实指导意义。

江苏省常务副省长

一九九五年六月



目 录

第一章 城市与城市化…………… (1)

- § 1.1 城市和中心城市…………… (1)
- § 1.2 城市经济的相对独立性和层次性…………… (6)
- § 1.3 城市的区位及区位化趋向…………… (10)
- § 1.4 城市化、城市现代化、城市国际化…………… (14)

第二章 城市发展的规模…………… (21)

- § 2.1 城市的规模效益…………… (21)
- § 2.2 城市的规模负效益…………… (33)
- § 2.3 大城市化战略…………… (36)
- § 2.4 泛城市化战略…………… (41)

第三章 城市的经济增长与发展…………… (46)

- § 3.1 影响城市经济增长速度的成因分析…………… (46)
- § 3.2 特大城市的产业结构…………… (49)
- § 3.3 促进城市经济发展的综合对策…………… (56)

第四章 城市的房地产业的发展…………… (69)

- § 4.1 房地产业在城市经济中的地位与作用…………… (69)
- § 4.2 城市土地区位与土地收益…………… (71)
- § 4.3 我国城市土地制度的改革…………… (76)
- § 4.4 政府对房地产业的管理…………… (83)

第五章 城市经济运行环境的优化 (88)

§ 5.1 城市的基础设施和公用事业的建设与完善..... (88)

§ 5.2 城市生态环境的优化管理..... (96)

第六章 城市经济运行调控主体

的功能..... (103)

§ 6.1 城市政府的经济职能 (103)

§ 6.2 城市政府调节经济运行的主要内容 (108)

§ 6.3 建立以特大城市为中心的区域宏观调控层次
的构想 (113)

第七章 城市经济运行的行政调节..... (122)

§ 7.1 城市政府行政调节的特征和作用 (122)

§ 7.2 城市政府行政调节的必要性和度量 (126)

§ 7.3 城市政府行政调节的方式、形式和效率..... (136)

第八章 城市经济调控模式..... (144)

§ 8.1 城市管理概述 (144)

§ 8.2 城市计划管理 (151)

§ 8.3 城市目标管理 (157)

§ 8.4 城市目标管理与加快政府职能转变 (163)

§ 8.5 城市调控体系 (167)

第一章 城市与城市化

城市化是当今世界社会经济发展的一大趋势。特别是以中心城市为轴心进而形成城市群体的趋势已成为当今城市化进程的客观规律。研究城市、城市化、城市群体,是理论界和实际工作者普遍关注的热点。

§ 1.1 城市和中心城市

1. 城市经济体系的形成

城市,是指具有一定规模的,社会经济活动密集的,非农业人口聚居的区域。城市是经济发展到一定阶段、社会分工达到一定水平的产物。在城市出现以前的社会,其基本的生产活动是农牧渔业生产活动,劳动工具简陋,社会可以充当交换的剩余产品不足,劳动者之间的交换基本上发生在家庭和氏族内部。随着农业生产力的发展和剩余农产品的丰富,从农业中游离出来的劳动力加入畜牧业、手工业的越来越多,社会产品的交换越来越频繁,社会产品交换需要有相对固定的地点,这便出现了为交换而设置的“市”。“市”一方面为不同领域的生产提供商品交换的场所,另一方面进一步地推动了社会分工,加速了农业与畜牧业、工场手工业的分离。为了方便交换,“市”一般是设在交通便利、工场手工业和人口相对集中的区域,并成为城市的雏形。

古代城市因“市”而兴,近代城市的发展则得益于社会分工的深化和城市工业生产的推动。自第一次产业革命以后,机器工业在城市相继出现,城市不仅仅沟通社会的交换活动,而且集中了社会的各种物资、技术和资本等生产要素,创造了大规模生产的条件,极大地推动了城市建设、交通运输、娱乐和旅游业的发展,使城市逐步成为生产、交换、消费的综合体和一定区域内的经济、政治和文化中心。

在我国经济活动中,城市既是一个行政单元,又是一个经济的范畴。作为行政区域,城市是中央行政的依托,具有接受国家宏观调控,引导区域经济增长的功能。但是行政中心和经济中心是有区别的,前者是依据行政权力管理社会事务和经济事务,后者主要是凭经济实力来影响周边区域经济的发展。由于历史的原因,我国大部分的城市既是行政管理中心,又是经济活动的中心。传统的行政区划是以地理条件为依据的,行政管理中心基本上设置在地利之便的交通中心,而交通便利的区域其经济又能率先发展,并演变为区域经济中心。

随着时间的推移和经济的发展,我国作为行政区划依据的交通条件发生了很大的变化。不少城市的行政管理中心和经济活动中心相互重合的情况发生了分离,有的城市因交通的相对闭塞的影响,其经济中心的功能逐渐衰落;有的过去不太发达的城镇由于新的交通干线的兴建而成为日益繁荣的经济中心。因此不能简单地以传统的行政区划来确定城市。在一定的行政区域内可以有多个县级以上的城市。能够成为中心城市的主要是指经济发达,对周边地区辐射能力强的经济中心。

2. 城市的经济能量

评价一个城市的经济发展状况,需要建立一系列的指标体系

来完成。目前评价城市经济能量的主要指标有:当年的国民生产总值、综合生产能力、自然资源综合评价、产业发展状况、国土面积、交通线总长度、专业人才数量、人口数量、素质等。由于各个城市的经济发展水平不均衡,有些城市在某些方面的能量较大,而在另一些方面的能量较弱,因此评价其经济能量要采取综合评分的形式。综合评分是将每种指标的评分乘以百分比计入总分,总分高的则是区域经济相对发达的城市(举例见表。表中甲乙丙丁四个城市中各有相对较强和较弱的方面,通过综合评分后,丁城市得分最高,是一定行政区域内经济最为发达的城市。

城市经济能量综合评分表

得分 节次	项目	国民生 产总值 20%	综合生 产能力 20%	自 然 资 源 20%	交通线 20%	专 业 人 才 10%	人 口 状 况 10%	合计	名次
甲		$90 \times 20\%$ =18	$80 \times 20\%$ =16	$50 \times 20\%$ =10	$60 \times 20\%$ =12	$50 \times 10\%$ =5	$30 \times 10\%$ =3	64	4
乙		$80 \times 20\%$ =16	$70 \times 20\%$ =14	$80 \times 20\%$ =16	$70 \times 20\%$ =14	$40 \times 10\%$ =4	$60 \times 10\%$ =6	70	2
丙		$60 \times 20\%$ =12	$60 \times 20\%$ =12	$70 \times 20\%$ =14	$80 \times 20\%$ =16	$70 \times 10\%$ =7	$50 \times 10\%$ =5	66	3
丁		$70 \times 20\%$ =14	$90 \times 20\%$ =18	$65 \times 20\%$ =13	$85 \times 20\%$ =17	$60 \times 10\%$ =6	$40 \times 10\%$ =4	72	1

表中,自然资源的评分较为复杂。自然资源在各地有不同的构成,各类资源在国民经济的重要程度随着经济发展和市场需求的波动而具有不稳定性,其实际的商业价值也难以测定。对其进行评分时,只对作抽象、静态的比较,即按照一定时期内国际市场的平均价格乘以每种资源可控制的数量。计算公式为:

$$\text{资源总价值} = \text{资源平均价} \times \text{甲资源} + \text{资源平均价} \times \text{乙资源} \\ + \dots + \text{资源平均价} \times \text{n 资源} \dots$$

3. 中心城市及其功能

以经济发达、在特定区域内对周边有较强辐射力的城市作为中心城市,其目的是将社会再生产中的联系与行政过程中的联系结合在一起,使中心城市能够借助经济的和行政的职能调节区域经济运行。

由于各地资源、地理位置和历史发展的差异,城市之间的发展不平衡,城市的功能和辐射面各有不同。我国按照城市的功能和所辐射的范围,参照行政区划,将城市分别分为中央直辖市(省级)、计划单列市、国家特大城市(副省级)、省辖市(地市级)、县级市四个层次。一般说来,除了与农业有着密切联系、辐射面相对狭窄的县级市外,与工业联系密切、经济功能完善、辐射面相对广阔的中央直辖市、特大城市(副省级)和省辖市(地市级)都具有中心城市的功能。

中心城市,是一个国家或地区经济社会发展最重要的空间,它既是社会物质财富的主要生产和流通场所,又是科学技术和文化进步的重要基地,在国民经济和社会发展中占有主导与核心的地位,对一个国家或地区的经济发展、社会文明起巨大的推动作用。恩格斯曾以 19 世纪伦敦为例,深刻地阐述了中心城市的作用:“这种大规模的集中,250 万人这样聚集在一个地方,使这 250 万人的

力量增加了 100 倍。”(《马克思恩格斯全集》第 2 卷,第 303 页)。

中心城市在我国建立社会主义市场经济体制和实现国民经济现代化的进程中,具有不可替代的多重功能。

中心城市是国民经济的发展极。中心城市在长期的发展中,聚集了相当雄厚的物质基础和人才、科技优势,具备了构筑庞大的交通、流通、信息、金融网络体系的基础,拥有辐射整个地区乃至全国的综合服务功能,在国民经济和社会发展中,占有举足轻重的地位和影响。中心城市不仅本身为国家创造了巨大的经济效益,积累了大量的物质财富,而且通过它的示范效应和辐射力,带动了整个区域经济的发展,推动了整个社会的文明与进步。

中心城市是建设社会主义市场经济的核心。城市是商品经济发展的产物。城市的形成依赖于市场的发展,市场的发展也离不开城市这个载体。无论是消费品市场,还是生产要素市场,主要都集中在中心城市,市场机制运行所必须具备的中介服务体系,社会保障体系,市场法规体系也主要集中在中心城市。中心城市正是以其较为完善的市场体系,形成为具有强大的内聚力和辐射力,凝聚性和开放性相结合的有机整体,在促进全国统一大市场的形成中发挥着核心的作用。

中心城市是对外开放的门户。国家对外开放,首先是开放城市。中心城市具有经济、人才、科技、信息、市场等多方面的优势;为吸引外商直接投资提供了基本条件和支持系统,成为境外投资的热点地区。中心城市也是我国最主要的出口产品生产基地,是我国进入国际化大市场的先导和发展对外经济、技术、文化交流的“接轨点”。

中心城市是建立社会主义市场经济新体制的中心环节。中心城市是新旧体制转换的矛盾焦点。如果说我国经济体制改革冲破旧体制羁绊的突破口在农村,那么建立社会主义市场经济新体制

的“基石”就在中心城市。十四届三中全会提出的构成社会主义市场经济体制框架的五个主要方面：建立现代企业制度，市场体系，宏观调控体系，收入分配制度和社会保障体系，都离不开中心城市发挥先导和主导作用。

中心城市是宏观调控体系的一个重要层次，是联接宏观与微观的“变压器”。中心城市是各种社会矛盾的交织点。中心城市一方面对国家承担着繁重的行政性、政治性和经济性任务，对经济的稳定发展和国家的长治久安负有重大的历史责任；另一方面，中心城市直接面对企业、面对市场，在掌握市场信息，依靠市场导向，组织商品生产和流通方面具有时间上、空间上短距离的明显优势，是中央把握调控力度的“脉搏”和实施调控政策的“穴位”。

在我国，由历史造就的中心城市具有明显的特殊性：中心城市既是国家重要的行政层次，又是国内大市场的区域中心。中心城市区域规模一般都相当于国外一个中小国家。因此，从中央政府看，在一定意义上说抓住了中心城市也就控制了经济全局。充分发挥中心城市的作用，不仅是中心城市本身的客观要求，对建立社会主义市场经济体制和实现国家的宏观调控目标，都具有十分重要的意义。

§ 1.2 城市经济的相对独立性和层次性

城市是一个相对独立的地域。城市处于宏观和微观的结合部，是一个中观层次。一方面城市不具备完整的税收、金融和经济立法职能，是“大基层”，是国家宏观调控的对象；一方面城市又对众多微观实体，和“五脏俱全”的社会生活，负有社会、行政责任。在这个地域内，共同的文化惯性，劳动者共同的自然条件、生活习

惯和消费偏好,使劳动者结成了天然的社会联系。劳动者在共同开发区域资源的经济活动中,又形成了经济运行的区域性。在开放的经济条件下,经济的区域性表现得不十分明显,区域经济要素与外来的经济要素相互融通、相互组合。如果区域社会联系得到强化,其经济的区域性以及运行过程中的独立性也会明显地表现出来。例如,城市政府是区域社会和经济活动的主体,并拥有独立的经济利益时,城市便会利用经济的区域性来谋求经济运行中的自主性和独立性。

目前,为了促进市场经济的发展,充分发挥中心城市的功能,调动地方政府的积极性,中央授予地方政府管理和调节区域经济的职能,并使其拥有相对独立的利益。这样,城市政府相应地取得独立地确立区域经济发展目标和安排经济活动的权利。

城市经济发展的独立性主要表现在以下方面:

一是经济目标的相对独立性。

城市制定的经济发展目标受区域经济资源条件的限制,其发展目标要受市情的制约。

二是资源配置的区域性。

资源配置通常是由国家的经济体制决定的,经济体制决定了一个国家配置资源的基本形式。一般说来,配置资源的过程也就是政府决策、行使权力的过程。为了发展城市经济,城市政府通常根据城市经济发展的目标,通过行政手段配置所拥有的资源。因此,在经济活动中,城市政府要通过各种方式寻求自身发展所需的经济资源。

三是经济利益的相对独立性。

我国的经济制度总体上由中央政府统一规定,中央制定的经济政策通过各级政府来贯彻、安排和实施。但特大城市拥有结合本地实际情况颁布地方性的实施文件和法规的权力,因此,城市政

府成为实际上的区域性管理主体。城市的政策和制度是为了满足城市发展的需求,即为城市政府提供地方事务、发展区域经济所必须遵循的规则依据。城市政府的制度需求一般具有明显的区域功利性,在制度的供给与需求主体一致的条件下,城市的制度安排向区域利益倾斜的可能性较大。

四是生产要素流动的区域性。

生产要素的流动在市场经济条件下具有“趋利性”,生产要素总是从收益率低的区域向收益高的区域流动。但在一定时期内,生产要素的自由流动对收益率低的区域是不利的,它会使收益率低的区域内人才、资金和物质等流失,影响区域计划目标的实现。对于生产要素的自发流动,城市政府有一种强烈的调控意识,会采取各种措施阻止区域生产要素的外流,并吸引外区域的生产要素的流入。

与城市的相对独立性相适应,城市经济系统具有多层次性,即城市内多层次生产力并存。

我国城市的经济发展不平衡,不同生产技术水平的生产力在同一城市分层排列,各有其自下而上的发展空间。其具体表现为以自动化装置为主体的现代生产力、以机器生产为主体的中等生产力和以手工操作为主体的传统生产力在同一特大城市内相互并存,并在一定的条件下相互补充,共同推动特大城市的发展。

多层次生产力在城市的并存有其客观必然性。首先,我国城市自然区位的多样性为不同层次生产力生存提供了条件。优越的自然区位一般是城市开发利用的重点,开发的起点也相对较高,具有资金和技术密集、竞争力强等特征;而一般的区位,政府也只能一般地开发利用,生产力的层次相对较低。其次,我国向市场经济体制转变以来,投资主体已经出现了多元化的格局。各种所有制经济由于投资渠道、投资数量不同,其形成的生产力也具有层次性。

再次,我国多层次生产力的发展能够得到多层次社会需求的支持。生产力的发展归根到底是为了满足人们多层次的物质生活需求。

目前我国购买力的需求极不平衡。据调查,我国城市城镇居民20%最高收入家庭的收入所得比重,约是20%最低收入家庭所得比重的2.1倍,行业最高工资为最低工资的2倍。一般承包租赁者收入是职工人均的3.2倍,涉外企业工作人员是职工人均的4倍。这种收入上的差异最终反映为消费上的层次性,多层次的消费需要多样化的生产和服务来满足。

多层次的生产力体系客观上要有多种生产关系与其对应,要有不同层次的经济主体来推动其发展。经济体制改革以来,我国按照生产力多层次运行的要求,对生产力与所有制形式重新进行配置。国有制经济在国民经济各个产业内的比重逐年下降,政府预算内投资支出占全社会固定资产投资比重由1981年的28%下降至1991年的8%,外资和个人投资的比重逐年上升。非国有制经济逐步在轻工业和农业占据主体地位,在服务业的个别领域中,个体经济和私有经济已基本成为生产经营的主体。

我国特大城市是多层次生产力分布相对集中和多种经济成分交叉并存的区域。在多层次生产力的分布中,国有经济主要集中在现代基础产业、公共产业和重化工业方面,并代表着城市最先进的生产力,在整个城市的经济发展中起着主导作用。其他所有制经济主要凭自身的资本积累和市场竞争能力参与市场竞争,由于其资本的有限性,其资本大部分集中在轻化工业和服务业,仅有少部分非国有经济进入重化工业和基础工业。多种所有制经济的平等竞争,使城市经济出现了多层次推进的局面。

§ 1.3 城市的区位及区位化趋向

1. 城市的区位

区位是指所在区域自然生长的经济条件。一个区域可以拥有某种区位,也可以同时占有多种区位,这些区位对区域产业的成长各有不同的作用。一般说来,区域的区位主要可以分为以下四种。

一是市场区位

市场区位指一个区域所拥有的市场条件。市场状况是商品生产者从事商品生产经营的原始依据,在市场上表现出来的有购买力的需求客观地影响着商品生产的总量和结构。市场需求又可以进一步地分为生产资料的市场需求和生活资料的市场需求。在经济发达、交通便利的区域,其生产资料的需求大,并且生产资料的需求大量地表现为中间产品,生活资料的需求存在高档化、时尚化的趋势。而经济欠发达、交通不够便利的区域,其生产资料的需求大部分是就地生产的初级产品,生活资料的需求中日常性、大众化的占有较大比重。

二是资源区位

资源区位指所在区域的资源供给状况。资源区位有两重含义。一是本区域的资源蕴藏占有状况,一是资源的供给和来源状况。资源是生产最重要的要素,中心城市所在区域的资源蕴藏占有量和实际的供给是产业结构和产业规模形成的重要参数。我国不少中心城市从一开始创立就是依托于资源蕴藏充足的产地,如著名的石油城大庆。这些中心城市都是凭借资源的占有优势,先发

展产业后建立城市的。在大多数情况下,区域拥有什么样的资源优势,只要存在市场需求,就应该发展什么样的产业。资源的供给区位是资源占有区位的延伸,当一个区域的资源蕴藏占有量不足,但资源供给渠道畅通并且运输成本较低时,资源的供给区位同样可以替代资源的占有区位。

三是地理区位

地理区位,一是指市场与资源的区位,例如地理条件在一定程度上就是市场的条件和资源的条件;二是指具有潜在的市场和资源价值。市场和资源的开发利用有一个被人们认识的过程,未被开发利用前其市场和资源的价值是潜在的。如果社会对地理区位进行了开发利用,其潜在的价值就会变成现实的优势。另外,地理区位提供了从事经济活动的自然条件。不同地理区位的区域,其地形、地貌、纬度、气候等都有不同,适宜不同的农作物生长,社会一般只能适应自然条件来选择农作物的种植结构。

四是劳动力区位

劳动力区位是指所在区域劳动力数量、质量和结构的分布状况。城市的产业构造有劳动力密集和非劳动力密集、有知识技术密集和知识技术非密集的区别,不同产业对劳动力的需求有一定的对应关系。例如,知识技术密集型的产业要求劳动者受过良好的教育,素质普遍较高。在我国户籍管理未被取消,劳动力流动有一定限制的情况下,区域的劳动力状况影响着区域的产业选择。

2. 城市的区位化趋向

我国在城市化的过程中,城市的产业结构形成了区位化的趋向。产业结构区位化指城市的产业在发育和形成过程中要依托区位条件,其构造具有明显的区位特征。区域产业结构的形成有多方面的原因,例如经济体制、自然区位以及历史条件等都可以影响一

个区域产业的构造。在我国,区域产业结构的形成由传统的政府主导型逐渐转变为政府与市场共同主导型,政府和市场分别从不同的方面引导着产业结构的成长。政府和市场主导产业结构的重要依据是区域经济成长的区位。

区域产业结构的形成以市场作导向,以区位因素为基础。随着市场和社会条件的变化,区位因素也会不断地改变,有些优势不明显的区位会由于铁路、公路的修筑而上升为主要优势区位,有些优势区位会下降到次要位置。因而我国特大城市的产业结构的区位化也呈现出比较复杂的现象。

首先,城市产业向多元化发展。城市一般都拥有多个区位,拥有市场区位的同时也能获得劳动力的区位;地理区位也可以与资源区位相重合。这为城市产业的多元化发展提供了多种机会,市场经济的竞争又为多元化产业结构的存在和发展提供了可能性。在市场经济条件下,哪些产业具有发展潜力,并不是简单地由区位因素所决定;同样,哪种区位因素最优也不是由城市政府所能主观判断和决定的,而需要市场优胜劣汰的机制来检验。城市多元化的产业结构客观上为市场的区位优势和城市的发展机遇提供了条件。目前我国一些以某种产业为主体的城市也出现了产业多元化的趋势。这既说明了单一的产业已不能适应市场经济竞争的需要,也反映了多方面利用区位优势发展经济已成为城市政府的必然选择。

其次,城市产业向系统化发展。产业的系统性指城市的各个产业和产业内各个构成部分有较高的依存度,产业能够结成有机联系的统一体。产业的系统性包含两个层次,一个层次是城市产业整体的系统性,即以某一产业为主体的多种产业相互配套的城市产业系统。另一个层次是某一产业内部的系统性,某一产业从初级产品的投入到最终产品的产出形成了完整的生产体系。城市产业向