

解读中国经济

走向长三角

都市圈经济
宏观形势与
体制改革视角

朱荣林 著



ZOUXIANG
CHANGSANJIAO
DUSHIQUAN JINGJI
HONGGUAN XINGSHI
YU
TIZHI GAIGE SHIJIAO

学林出版社

走向长三角

都市圈经济
宏观形势与
体制改革视角



朱荣林 著

学林出版社

图书在版编目(CIP)数据

走向长三角——都市圈经济、宏观形势与体制改革
视角 / 朱荣林著. —上海: 学林出版社, 2003. 12
ISBN 7-80668-609-6

I. 走... II. 朱... III. 长江三角洲—地区经济—
经济发展—研究 IV. F127.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 090020 号

走向长三角

——都市圈经济、宏观形势与体制改革视角

作 者 朱荣林
责任编辑 林震浩
封面设计 周剑峰
责任监制 应黎声
出 版 上海世纪出版集团
学林出版社(上海钦州南路 81 号 3 楼)
电话: 64515005 传真: 64515005
发 行 新华书店上海发行所
学林图书发行部(钦州南路 81 号 1 楼)
电话: 64515012 传真: 64844088
印 刷 商务印书馆上海印刷股份有限公司印刷
开 本 640×965 1/16
印 张 19.5
字 数 30 万
版 次 2003 年 12 月第 1 版
2003 年 12 月第 1 次印刷
印 数 7 000 册
书 号 ISBN 7-80668-609-6/F·42
定 价 26.00 元

序

长三角经济一体化已是国人耳熟能详的热门话题。今秋,我应邀赴北京“中关村发展论坛”演讲,其主题是长三角对京津塘的启示,听众反映之烈足见长三角影响之甚。对长三角经济一体化进程的判断和考量,离不开对都市圈经济的认知,更离不开经济判断的正确视角。经济判断的视角,仁者见仁,智者见智。不同地位、不同立场、不同角色的群体,会对同一种经济现象产生截然不同的判断结果。

以我个人的积累观察,对经济的判断不外乎有下述角度。首先是宏观调控目标的角度。这是判断宏观经济走势状态的目标组合,其中包括经济增长目标、物价稳定目标、就业充分目标和国际收支平衡目标。这是一个多目标管理系统,目标利益之间并非完全一致,而是充满着矛盾和冲突,往往呈现“鱼与熊掌”的关系。撇开国际收支平衡这一目标,其余三大国内目标之间构成增长与稳定的博弈关系。在日常生活中,经济增长往往会导致投资品领域和消费品领域供求关系的变动,进而弱化了物价的稳定性。据此,多目标系统的决策必须建立在决策价值多样性体系的基石之上,以求满意的决策结果。我国历史上出现过多次强波动的经济振荡,其源盖出于目标管理系统的顾此失彼。

判断经济的另一个视角是效益的实现。经济效益的实现必须遵循若干重要原则。原则之一是要追求有效益的增长。有效益的增长才是发展,低效益和无效益的增长是对发展的反动。例如,违反城市长远规划的投资活动是一种建设性的破坏,严重重复的投资活动是一种浪费性的犯罪。二是要重视效益的综合平衡。单纯的经济效益若是建立在社会代价沉重、环境成本高昂的基础之上,则其效益值得怀疑。因为,这种经济效益严重损害了国家综合国力,削弱了民族可持续发展的能力。三是要关注经济的乘数效应。经济效益从时间维度考量,它分为直接效益和乘数效应两大部分。前者是即期的效益指标,后者则是长远的效益指标。由于国人奉行短期行为,往往忽视了经济的乘数效应,

而一时追求经济的直接效益。乘数效应比之直接效益,往往更为强大、更为持久。世博会效益的正确评估便在于要注重其“波浪效应”,即乘数效应。国人对世博会投入产出的微词,其源也出于莫视经济乘数效应之故。

判断经济还有一个视角是评估标准体系。我国传统的国民经济与社会发展考核评估体系的严重缺陷,已经到了亟待完善的地步。传统的考核评估标准的特征是以考核速度指标为主,忽视了效益指标的考核;以考核经济效益指标为主,忽视了综合效益指标的考核;以考核短期指标为主,忽视了长远指标的考核;以考核有形指标为主,忽视了无形指标的考核。在这种考核指标体系的引导下,我国经济运行态势呈现速度型、短期型和形态型的特征,而非效益型、长远型和功能型的特征。因此,在传统的考核指标体系没有改弦更张之前,我国的经济运行态势离理想的、正常的和规范的要求尚有不小距离。

判断经济的最后一个视角应当是经济运行的体制。我国正处于一个经济体制转型的历史阶段,新旧体制的磨合尚需时日,局部领域出现的失真、变形和扭曲现象干扰着正常的经济运行秩序。其集中反映在三个方面:一是政府角色变换迟缓导致非经济性、非市场性、非理性的经济行为盛行;二是经济扩张主要依赖于外生性变量,而非内生性变量,有形要素地位与无形要素地位错位;三是成本管理弱化,经济往往以规模管理取代质量管理,以产值管理取代利润管理。由此可见,在我国经济体制改革没有到位的情况下,政府、市场、企业三者关系尚未回归,其经济运行态势也属非正常的状况,对其评价应当留有余地。

在昔日考察、教学和科研活动的岁月里有了一些肤浅的积累,常与业内同仁和自己的研究生切磋过,但尚未形成系统的思考。以“视角”破题,也是自感体系乏力之故,现玉前抛砖,以求正于贤达。

朱荣林

二〇〇三年六月于上海荣竹斋



作者简介

朱荣林，浙江嘉兴人，1964—1969年上海交通大学求学。国务院发展研究中心原上海发展研究所所长、研究员，中国社会科学院研究生院教授，上海市政府“十五”规划工作专家，上海市政府第二、三届决策咨询专家，上海交通大学教授、博导，上海市科协第六、七届常委，上海国际航运中心专家组专家，长江流域发展研究院教授，上海市第十、十一、十二届人大代表等职。

曾先后赴美国乔治顿大学、美国国会技术评估局、美国华尔街金融中心、美国共和党战略问题研究中心、美国总商会、美国亿万富翁俱乐部（年会），英国牛津大学，日本国京都大学和庆应大学，澳大利亚墨尔本大学及意大利、中国香港等地讲学。著述有：《发展求索》、《发展研究》、《发展建言》、《高等教育管理学》、《外商来华经商必读》、《跨国经营》等，并在国内外学术会议及各种报刊上发表过上百篇论文。

作为国际关系学者，曾应《国际先驱论坛报》主编达维·扬、戈尔巴乔夫（前苏联总统）、中曾根（日本前首相）、贝格（美国前国务卿）等国际社会著名人士和前政要的邀请出席国际论坛。

获中国省部级奖的成果有《上海社会发展指数评估体系研究》、《资产经营研究》等课题。曾应聘担任长江三峡开发总公司委托的《长江三峡工程管理模式研究》重大课题全国专家鉴定委员会主任。

目 录

序	1
---------	---

上 篇

全球化与都市圈经济

一、城市化进程的判断	3
二、经济全球化与国际都市圈	11
三、长三角经济与上海国际航运中心建设	24
四、长三角经济与中外产业合作	34
五、构筑沪甬经济互动的现代理念平台	43

世博会与长三角经济

一、世博会是上海产业发展的助推器	51
二、推动硬件平台走向软件平台	52
三、世博会与城市经济发展平台的再造	55
四、世博会与上海商务成本	57
五、世博会与长三角产业联动发展	74

城市经济的视角

一、新一轮经济的思考	78
二、都市型产业发展	85
三、城市建设与城市管理	99
四、教育的经济视角	125
五、数字城市与信息化管理	136

目 录

经济园区建设的定位与机制

- 一、科学园区的创新机制 142
- 二、工业园区战略与运营架构 153

下 篇

判断经济形势的视角

- 一、经济增长空间的分析 201
- 二、内需政策的评估 205
- 三、货币现象的发展态势 211
- 四、宏观经济调控目标体系判断 215
- 五、财政体制及分配制度的评估 220

我国经济体制改革的视角

- 一、农村改革 225
- 二、国有企业改革 231
- 三、国有资产管理改革 236
- 四、市场经济秩序建设 242
- 五、金融体制改革 249
- 六、财税体制改革 258
- 七、宏观调控机制改革 263
- 八、政府机构改革 268
- 九、分配制度改革 274
- 十、社会保障制度改革 279
- 十一、法制建设 284
- 十二、开放型经济建设 291

主要参考文献 297

后记 305

上 篇
SHANGPIAN



全球化与都市圈经济

步入 21 世纪的人们已经关注到一个不容忽视的现实,即城市间的经济网络开始左右全球经济命脉,世界性的枢纽城市在空间权力上超越国家的疆土,以大都市圈(或都市连绵带)为特征的全球城市体系的新格局正在逐渐构建。这一趋势将成为经济全球化背景下国际竞争的重要模式,成为衡量一个国家和地区的国际地位和国际综合竞争实力的标志。经验证明,都市圈的建设有利于克服区域经济小而全的弊病,优化要素配置,提高资源利用效率,突现不同城市的功能,是一种“多赢”的经济发展战略选择。

长江三角洲地处长江下游及河江冲积平原,北临苏北通扬运河,东濒大海,南抵浙北杭州湾南岸,西至南京,地域面积近 10 万平方公里,成为享誉中外的第六大城市带。在这占全国国土面积仅 1%的土地上,共有大、中、小城市 55 座、建制镇 1 390 个,分别占全国城市的 8.30%和建制镇的 7.06%,成为我国城市化水平最高的地区之一。但与国际城市化水平相比,仍有不小差距。

一、城市化进程的判断

历尽艰辛的人世谈判,竟长达 15 个春秋。旷日持久的交涉,命题颇多。其中难解难分的一个题目是:中国究竟是发达国家,还是发展中国家?

上一世纪连续 20 年的中国经济高速增长,确实令世人目眩。经济总量已跻身于七强之林,重化工、建筑、部分家电的产品及原材料产量已夺全球之魁,外汇储备位居全球第二,国民经济对外依存度已超过 40%(当然传统的加工贸易容易使依存度高估)。我国“十五”规划的蓝图更令人对其国力叹为观止,对“发展中”地位的生疑便应运而生。但

是,对中国工业化水平的评估应当注意两大背景:一是总量指标与人均指标严重背离。按世界银行统计认定,我国人均 GDP 为 500 美元左右,若按 2000 年我国 GDP 89 404 亿元和 12.66 亿人口及年末实际汇率计算,人均 GDP 约为 850 美元,尚属工业化的第二阶段;二是工业化与城市化进程失衡。

(一) 我国城市化的基本判断

对我国城市化的判断,仁者见仁,智者见智。但是,基本判断还属求同存异。例如,舆论一致认定:“我国城市化水平对于经济水平的滞后”具有相当程度;城市化滞后的原因是“城乡对立的二元结构体制矛盾”及其他因素;我国城市化进程的未来发展将呈现快速态势;加速城市化进程的重要出路是农业劳力非农化。不同的视角、不同的立论,虽然对我国城市化的基本判断有其共同性,但对程度的判断和成因的分析不尽相同。这些不同点,对于我们正确地、全面地、理性地认识我国城市化是极其有益的。(王碧峰,2001)

1. 我国城市化程度的判断

第一种观点是依据我国公布的统计数字作出的判断。他们认定,鉴于我国非农就业的比重达到了 50.2%(1998 年),而城市化的比重仅为 30.4%(1998 年)。因此,结论是城市化明显滞后于经济发展,多数人对这一结论认同。

第二种观点是基于对传统的统计口径质疑的前提下作出的判断。他们认为,有两类人未在城镇人口统计之列:一是 20 多年来进入城镇从事非农业经济活动的农业人口;二是定居在城市近郊,使用城市设施,享受城市生活待遇,参与城市经济活动的农业人口。按照国际通用标准采纳的比例计算,第一类人按总量(跨省就业民工约 8 000 万人)的 65%折算,约有 5 200 万人;第二类人按总量的 25%折算,约有 9 000 万人。若我国城镇统计人口中补充这两类人,则城市化水平应为 35.8%(1998 年)。所以,他们认为我国城市化的滞后程度尚属一般,并非严重。

第三种观点是基于城市化率与工业化率的合理比值范围作出的判断。有专家认为,城市化率与工业化率的合理比值范围应是 1.4 至 2.5,而我国城市化率与工业化率的比值仅 0.65。因此,这种判断认为,我国城市化发展的滞后程度十分明显。

2. 我国城市化发展滞后原因的判断

城市化发展滞后的因素复杂,但归结起来比较共同的看法有以下观点:

一是我国工业化进程中所形成的结构偏差及其资本排斥劳动 中国工业化之初及其随后的进程,都没有离开高资金密集的重型工业化发展战略(前者是依靠前苏联在“二战”中形成的大型制造业的转移,后者则是实行了“重工业优先发展的战略”之故),从而导致生产结构性偏差,并且形成资本不断排斥劳动的内在机制。随之,就业结构的偏差不断扩大,城市化水平长期停滞不前。1952—1982年间,我国工业净产值占国民收入的份额上升了30个百分点,而工业就业份额只上升了10个百分点;

二是我国长期形成的城乡对立的二元结构机制 从20世纪50年代起,我国在户口迁移、粮油管理、劳动用工、社会保障等方面将城乡人口实行分割管理,以致国家工业化失去对就业结构同步调整 and 城市化发展的有效推动;

三是乡镇企业的“离土不离乡”战略 这一战略指向有二:1. 社区利益最大化的创办动机;2. 较低区位成本的利益动机。农村工业化是我国工业化的生力军,而乡镇企业又是农村工业化的主力军,主力军不进城,城市化必然受阻;

四是城市户口附加值下降 对于农民说来,城市户口的原有附加值正在削弱,诸如社会福利的消失、就业竞争的激烈和计划生育的控制,以致“农转非”失去魅力。浙江省温州市符合“农转非”条件者仅有1%“农转非”,便是例证;

五是城市人口的自然增长和高就业率竞争,降低了城市吸纳农村人口的能力 尤其是城市经济加快了体制改革步伐,优化了经济结构,调整了就业岗位,增加了待业人员,导致农民进城受阻。

3. 我国城市化发展趋势的判断

第一种判断(国务院发展研究中心)认为,我国的城市化率(城镇人口占总人口的比重)在未来的30~40年内可能达到70%左右。按此速率计算,未来我国城市化率年平均将提高1~1.2个百分点,约为1978—1998年年平均增速的1倍左右。据此推算,“十五”期末我国城市化率将达到36%,2010年将达到45%左右。

第二种判断(国家发展与改革委员会宏观研究院)认为,“十五”期间我国城市化速度可能会比“九五”前3年年平均增长0.47个百分点

的速度有提高,但不会高于“八五”期间年平均增长 0.74 个百分点的速度。即便有鼓励政策出台,其速度也不会超过每年 1 个百分点。预计“十五”期末的城市化水平,按现行城镇人口统计口径,将达到 36% 左右;若按修正之后的城镇人口统计口径,将会达到 40~43%。

第三种判断(陈书荣)认为,城市比率不宜追求西方国家的高比例,因为彼此国情不同。他提出,2050 年将中国城市化率界定在 60% 为宜。他的根据和理由是:一是未来 50 年内,中国将有 6 亿农业人口进入城市,任务已相当艰巨;二是发达国家的城市化水平从 30% 到 60% 的进程,花了 60~100 年的时间。即便考虑到中国经济发展的后发优势,用 50 年时间走完西方 60~100 年的时间,已是高速度了;三是未来 50 年平均每年需要投入资金 2 400 亿元,方能实现 60% 的目标,财力负荷不小;四是城市作为重要的人类生态系统,是社会、经济、人文和自然生态的复合载体。因此,城市化的发展速度必然还要受制于土地、粮食、农业、水资源、环境等条件的制约。

4. 我国城市化路径的判断

我国城市化路径争论的焦点是农村人口非农化的转化方式,归纳起来有四种观点:

第一,大城市论 这种观点主张,我国城市化应走大城市扩容为主要的道路。其主要论点是:中国应将有限的资金用于建设和发展大城市,形成以大城市为中心的城市圈(带),以此推进城市化进程。其依据是,我国城市化模式必须从国情出发,根据人口密度的要求、发展效率的要求、工业化的要求、信息化的要求、服务业增长的要求、国土资源利用效率的要求进行综合平衡,实行多目标管理。

第二,小城镇论 持这种观点者认为,发展小城镇是中国特色的城市化道路的必然选择。其依据主要是:1. 发展小城镇是转移农村人口最便捷之路;2. 发展小城镇也是完善城乡经济体系、改善城乡二元结构的需要;3. 发展小城镇是世界各国城市化起步阶段的共同选择。

第三,中等城市论 持此观点者认为,中等城市兼备大小城市的优点,又能兼避二者弊端。依据之一,它具有承上启下的功能,起到优化城市布局的关键作用;依据之二,它既可解大城市“病”之困,又能救小城镇过于分散之急;依据之三,它正处于规模扩张阶段,吸纳力和包容度较强。

第四,大中小城市兼收并蓄论 这种观点主张,我国城市化应从国情出发,着眼于城市发展的多元化要求,建立大中小复合、能级配套、功

能协调的城市体系。

(二) 我国城市化进程的若干重要关系

一提及城市化,人们必然联系到工业化,因为二者互为动力。城市化确是工业化的产物,它以工业化为前提;城市化的水平又影响着工业化的进程。我国城市化的滞后已经产生了抑制消费需求增长、阻碍社会生产率的提高、推迟农业产业化进程的后果。此外,城市化进程不可避免地打上时代特征的烙印。制度创新的进程,信息化步伐的脚印,无不对城市化的水平产生深刻的影响。因此,城市化进程中若干重要关系务必引起重视。

1. 城市化与工业化

城市化与工业化关系的议论,已成经济学界和社会学界的热点。一般的结论性意见是,二者关系十分紧密。但是,对于这种关系紧密程度的研究缺少两大重要思考。(“工业化与城市化协调发展研究”课题组,2002)

第一,城市化与工业化的变动关系 根据研究结果证明,不同收入国家的工业化与城市化关系呈现不同的变动趋势(采样数据位于1965—1992年间)。

低收入国家 城市化程度随着工业化水平的上升而上升趋势明显,城市化率与工业产值比重的变动关系比较密切,与非农产业就业比重的变化趋势基本一致。

中下收入国家 在1965—1980年间,城市化率与工业化水平的变化相联系。但在1980—1997年间,工业化程度相对稳定,城市化率随着非农产业的比重(包括产值比重和就业比重)的上升而上升,基本上是服务业比重的提高起了带动作用。

中上收入国家 工业化与城市化关系的变动也具有上述类似的两个阶段趋势。第一阶段工业化对城市化具有一定的带动作用,而第二阶段时工业化程度下降,城市化率的提高完全是由经济服务化导致非农产业的比重上升所带动。

高收入国家 城市化与工业化已经脱离关系,城市化率的继续上升完全是与经济服务化相联系,并且主要由非农产业就业比重的上升,拉动着城市化程度的提高。

与此同时,专家们又对12个代表性的新兴工业化国家作了对比研究,发现有三种不同变动关系的类型,即相关性较高,影响度较小和基

本脱离关系。

在此基础上,研究得出了三个发人思考的结论:1. 工业化与城市化的变动关系,在工业化的不同阶段存在着较大差别;2. 工业化过程中,城市化的演进速度与产出结构和就业结构的变动趋势有很大关系;3. 工业化对城市化的带动效应,主要取决于工业化对非农化的拉动效应。

第二,城市化与工业化关系的衡量指标 当前,我国学术理论界对城市化衡量指标的采用比较一致,即采用人口城市化率(城市人口占总人口的比重)。当然,这只是一种规模管理的指标,并非质量管理的指标。因为大城市扩容与小城镇扩容两种不同的城市化道路,所获得城市化率的真实水平是有差异的。但毕竟还是有了统一、有效的衡量指标,便于构筑共同探讨的平台。

但是,对于工业化的衡量指标比较混乱,缺乏统一性。学术界研究过程中大致使用的有四种指标:1. 工业产值(增加值)比重;2. 非农产业比重;3. 工业的就业比重;4. 非农产业的就业比重。

对于采用何种指标来衡量我国特定条件下的工业化水平,有关专家作了深入的研究。他们认为工业化衡量指标的采用,应注意到三大因素:

一是国情因素 当产出结构与就业结构的转变具有内在联系时,工业比重与非农产业产值比重的变化趋势比较一致,上述四种不同指标的采用不会产生较大的矛盾。但是,我国目前尚不具备这种条件,尤其是当工业比重偏高而就业比重偏低的情况下,不同指标的采用将会导致不同的结论。

二是工业化偏差的因素 我国工业比重的上升,超越了人均收入水平提高所导致的需求结构变动的要求,而工业化过程中服务业发展滞后,妨碍了非农产业就业的增长。因而难以采用工业产值(增加值)比重作为衡量工业化水平的指标,来与城市化率相比较。而采用非农产业占 GDP 比重的指标,也会受制于工业化偏差的影响,而掩盖了服务业比重低对就业结构转变造成的后果。所以,二者指标的采用均存有不当之处。

三是国际比较因素 在工业化的初期和中期,工业化水平与经济发展水平已无差异。所以,人均 GDP 较多地用作衡量工业化水平的指标。但囿于国际比较的原因,如汇率情况,美元不同时期的换算率及购买力平价等,又会出现统一标准方面的困难。

纵向、横向对比下,专家们建议以非农产业的就业比重作为衡量工业化的指标。这个指标设定的长处是与人均 GDP 的变化比较一致,也反映了工业化过程中的就业结构转变,与城市化联系比较直接。当然,非农产业就业比重的指标也有不足之处,与其他三个指标相比,只不过是“矮个之中找高个”而已。

2. 城市化与制度安排

著名学者诺斯等人断言,发明、规模经济、教育、资本积累等是经济增长的本身,而非经济增长的原因。经济增长的关键在于制度因素,一种提供有效的个人激励的制度安排是促进经济发展的决定性因素。

改革开放以来,我国经济增长的历史过程,实际上是一种制度重新安排的过程。没有适应于改革开放国策的制度安排,也就不会出现 20 世纪连续 20 年经济快速增长的奇迹。城市化作为社会经济不断增长和结构变迁的产物,其与制度安排的密切关系是不言而喻的。农业生产率的提高,非农产业的发展,生产要素的跨地域流动,城市基础设施的加大投入力度,分别与农村集体经济的生产制度,劳动者的分配制度,城镇户籍管理制度,基本建设的投融资管理制度等制度的安排相联系。

当前,促进我国城市化进程的制度安排主要有以下方面:

一是改革以户籍管理制度为核心的城乡对应的二元结构制度。从国际统计的人口管理制度分析,户口是表征公民居住区域的一项证明,只能具有人口登记、管理、稽查,以及了解人口数量与分布情况的功能,它本身并不反映公民的职业身份。以农业与非农业作为标准,这在过去曾正确地反映过公民的居住区域和职业身份。随着改革开放的深入,社会流动的加速,人们的从业结构与居住结构的非一致性逐步显现。传统的户籍管理模式和制度,已经不合时宜。应从与国际接轨的要求出发,建立全国统一的户籍制度,以居住地为标准,确定公民的户口类型,并辅之以动态管理,将户口分为常住、暂住、寄住三种,以身份证制度替代现行户籍管理制度,赋予城市公民自由迁居、择业的权利,消除城市化的制度性障碍。

二是构建全国统一的社会保障制度。科学合理的社会保障制度反映了劳动者个人与社会的对应关系,并非地区和单位与个人的对应关系,即社会保障制度应当实现社会化。这才能消除要素跨地区、跨部门、跨行业流动的障碍。社会保障税是发达国家主要税种之一,交纳社保税是每个劳动者应尽的责任,也是中央政府对每个劳动者提供社会