



CDI城市化公共政策研究文辑(2014)

深圳市综研软科学发展基金会资助项目

城市化质量 与转型升级

Quality of Urbanization :
Transferring and Upgrading

综合开发研究院(中国·深圳) | 主编

城市化带来经济社会结构和生产生活方式的根本性转变,涉及产业的转型升级、城乡社会结构调整、基础设施建设、社会治理、生态环境等诸多方面,是一个系统、长期而又渐进的过程,也是一个复杂艰巨的过程。因此,我们既要不断提高城市化率,让农民工进城,发挥城市的集聚规模效应,破解现代化、工业化过程中人力资源瓶颈,也要进一步强化产业支撑,转变发展方式,优化产业结构,统筹协调城市、生产、生活等各方面的关系。

城市化发展是自然的,正向的,如果只是以速度至上,不尽早实施有质量的发展,将可能积习成弊,形成恶性循环,给未来留下更多隐患。所以,一方面我们要与时间赛跑,在继续推进城市化发展过程中,尽早树立以质量为核心的城市化发展理念;同时也要认识到,改革是城市化发展过程中的现实需要,也是激发城市化发展活力、实现可持续发展的必要手段。我们必须借助改革的力量,向城市化谋求质量的红利。



中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE



中国社会科学院
国家高端智库系列成果出版工程

城市化质量与 转型升级

王德文 王健 王宇 王宇
等著

北京 中国社会科学出版社 2015年11月



中国社会科学出版社



CDI城市化公共政策研究文辑(2014)

深圳市综研软科学发展基金会资助项目



城市化质量 与转型升级

Quality of Urbanization :
Transferring and Upgrading

综合开发研究院(中国·深圳)|主编

图书在版编目 (CIP) 数据

城市化质量与转型升级 / 综合开发研究院 (中国·深圳) 主编.

北京: 中国经济出版社, 2015. 4

ISBN 978 - 7 - 5136 - 3527 - 1

I. ①城… II. ①综… III. ①城市化—研究—中国 IV. ①F299. 21

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 237455 号

责任编辑 赵静宜

责任审读 贺 静

责任印制 巢新强

封面设计 久品轩

出版发行 中国经济出版社

印 刷 者 北京力信诚印刷有限公司

经 销 者 各地新华书店

开 本 710mm × 1000mm 1/16

印 张 14

字 数 201 千字

版 次 2015 年 4 月第 1 版

印 次 2015 年 4 月第 1 次

定 价 58.00 元

广告经营许可证 京西工商广字第 8179 号

中国经济出版社 网址 www.economyph.com 社址 北京市西城区百万庄北街 3 号 邮编 100037

本版图书如存在印装质量问题, 请与本社发行中心联系调换 (联系电话: 010 - 68330607)

版权所有 盗版必究 (举报电话: 010 - 68355416 010 - 68319282)

国家版权局反盗版举报中心 (举报电话: 12390)

服务热线: 010 - 88386794

序

樊 纲

城市化带来经济社会结构和生产生活方式的根本性转变，涉及产业的转型升级、城乡社会结构调整、基础设施建设、社会治理、生态环境等诸多方面，是一个系统、长期而又渐进的过程，也是一个复杂艰巨的过程。因此，我们既要不断提高城市化率，让农民工进城，发挥城市的集聚规模效应，破解现代化、工业化过程中的人力资源瓶颈，也要进一步强化产业支撑，转变发展方式，优化产业结构，统筹协调城市、生产、生活等各个方面的关系。

城市化发展是自然的、正向的，如果只是速度至上，不尽早实施有质量的发展，将可能积习成弊，形成恶性循环，给未来留下更多欠账。所以，一方面我们要与时间赛跑，在继续推进城市化发展过程中，尽早树立以质量为导向的城市化发展理念；另一方面也要认识到，改革是城市化发展过程中的现实需要，也是激发城市化发展活力、实现可持续发展的必要手段，我们必须借助改革的力量，向城市化谋求质量的红利。

近 10 年来，我国的城市化发展速度与规模空前，2013 年的城市化率已经达到 53.7%。但是，在城市化高速发展的同时，也伴随着整体不协调、质量不高的现象。所以相对于追求统计意义上的城市化率，提高城市化质量，显得更加重要、更加迫切。

提升城市化发展质量的一个关键要素是人的城市化，是农民工的市民化。随着社会的进步、经济生活水平的提高，农民工来到城市，不仅要解

决就业问题，获得住房、医疗、保险、教育等基本的保障，而且要和谐地融入城市空间，融入社会和社区生活。对于城市本身来说，公共品的提供变得更加多元化，更加富于挑战性。政府职能转变、城市规划与治理、社会组织、生态文明建设等一系列城市化的变量不断出现新情况和新变化，甚至连海洋安全这样的国家公共资源，也面临紧迫性。以上这些问题，都深深影响着城市化的质量。

提升城市化发展质量的另外一个关键要素是产业的转型升级。产业是城市化的基础，城市化率每提高一个点，就有上千万的农民工进城，就需要创造越来越多稳定的、长期的就业岗位，使他们能够在城市定居，甚至乐居，获得长期稳定的就业岗位和收入来源。正是在这个意义上，要使城市化获得可持续发展，当前的重要任务是发展适合于我国国情、适合于一个地区和城市的产业结构，创造更多的就业机会。现在很多城市都青睐“退二进三”，忽视产业发展的一般规律，要么消减传统的加工制造业，高歌猛进，大规模投资于高科技领域；要么把第二产业直接转型升级成为第三产业，对第三产业抱着过大的热情，完全没有根据不同的资源禀赋条件与经济发展水平来推进产业转型升级，这种产业发展情势需要引起我们足够的重视。从长远来看，这种思路不利于区域经济、社会和产业全面协调发展，也脱离了城市化的“以人为本”，变成“以产业为本”，降低了城市化的质量，甚至产生“伪城市化”或者“半城市化”现象。

近年来，综合开发研究院（中国·深圳）对我国城市化发展质量问题进行了持续的跟踪研究。本书是研究成果之一，由研究院评选出来的2012—2013年度优秀论文汇编而成，主要涉及城市化发展进程中公共服务改革、产业转型升级及金融开放等主题。本书中论及的产业转型升级，包括产业转移与承接，都是研究者在相关课题研究实践当中总结出来的真知灼见，对于今后城市化发展质量的提升具有重要的意义。

是为序。

目 录 Contents

序 / 1

第一部分 城市化质量及公共服务改革	1
自由秩序原则在城市规划中的运用	
——对《自由秩序原理》第二十二章“住房与城镇规划”的解读	3
有序推进政府向社会组织购买公共服务	21
应尽快将建设南海国家公园提上议程	28
以体制创新推进生态文明建设	32
“农民工市民化”是新型城镇化的关键	37
深圳人才发展环境研究	43

第二部分 产业转型升级及海洋经济 61

 跨越中等收入陷阱的产业转型路径 63

 我国加工贸易转型升级的战略思考 78

 以园区为承接平台推动产业转移 87

 中国海洋经济的国际地位

 ——四大产业比较 94

 广西北部湾经济区产业转型路径研究 113

 深圳经济转型与产业升级的主要特征 126

 深圳海洋经济转型发展策略思考 135

第三部分 金融开放及香港的挑战 149

 如何建立应对金融危机冲击的长期能力 151

 中国建设全球性金融中心的意义及途径 158

 资本项目管制下人民币国际化的可行性及途径论证 172

 香港经济未来发展面临的挑战与策略选择 190

 中国内地与香港贸易流量的关键影响因素

 ——基于 16 个省份面板数据的实证分析 206

第一部分

城市化质量及公共服务改革



自由秩序原则在城市规划中的运用

——对《自由秩序原理》第二十二章“住房与城镇规划”的解读

刘宪法*

摘要 将自由秩序的原则运用于城市规划中，这是一个富于挑战性的难题，也是政府干预、破坏自生自发秩序演进的重点领域。本文通过对哈耶克《自由秩序原理》第二十二章的解读，梳理了哈耶克对该问题的理论探讨及其现实解决方案，并引进了交易成本范式，将问题聚焦到“集体一致性同意”和“一对多的捆绑交易”上，指出了“哈耶克解”所存在的问题。本文认为，城市规划作为公共品，由政府提供具有确当性。但是，政府制订城市规划的确当性，并不意味着政府拥有无限的、无制约的规划权力，必须要给予自生自发秩序演进的空间。本文通过对中国城市规划现状进行分析，指出当政府拥有无限的、无制约的规划权力时，将产生的一系列扭曲的行为。同时，本文针对中国城市规划建设中城市更新的问题，探讨了“奥斯特罗姆解”的含义及其可行性，肯定了城市规划师的重要作用。本文的研究表明，通过一系列的策略安排，充分利用分散的知识，建立多主体的、分散的、零打碎敲的城市规划管理体系具有较强的现实意义。

引言

制订和实施城市规划是政府的事情，这似乎已经成为一种成见。诚

* 刘宪法（1955—），河北邢台人，综合开发研究院（中国·深圳）主任研究员，研究方向：理论经济学、宏观经济。

然，世界上第一个有自觉意识地将一个城市全部空间纳入规划范围的城市规划——“巴黎规划”，就是由政府做出的^①。在此之前，规划是由不同利益主体，主要是皇家、贵族及其他土地所有者做出的，这些规划并没有将公共空间利用问题考虑进去。因此，严格地说，这些规划不是城市规划，而是建筑规划或建筑群布局规划。

如何将市场交易的原则，更具体地说，如何将自由秩序的原则引入城市规划中，无论在理念层面，还是在现实操作层面，都将是一个非常复杂的问题。哈耶克（Hayek）在《自由秩序原理》第三部分着重研究了一向被认为是自由秩序原则最难以应用的领域，城市规划或“城镇规划”就是其中之一。在《自由秩序原理》第二十二章“住房与城镇规划”中，哈耶克在理念层面，提出了自由秩序应用于城市规划的一般性原则。在现实操作层面，哈耶克也做出了大胆尝试。哈耶克有关城市规划的批判性论述对理解城市空间的自发演化过程，给人以深刻的启示，是批判政府对规划滥用行为的有力的思想武器。但也应该看到，哈耶克对于将市场交易原则运用于城市规划所产生的现实困境理解不够，其提出的现实解决方案也不十分清晰。因此，需要在理论和现实两个层面上，对该问题进行重新审视，寻找新的更为有力的理解工具，这就是本文研究的主旨。

一、市场交易原则运用于城市规划的难题及“哈耶克解” (Hayek Solution)

规划是一种权力，该权力界定了利益相关人能够做什么，不能够做什么。规划初始权力来源于私有的土地，谁占有土地，谁就相应获得了对土地的使用权和支配权，完全的土地使用权和支配权就包括了规划权、建设权。在私有土地上，规划建设一座房屋，还是一个畜舍，还是绿地花园，

^① 1793年，法国大革命爆发不久，大革命中产生的最高权力机构国民公会就着手编制“巴黎规划”，“巴黎规划”的编制遵循三个基本原则，即土地用途分类、考虑公共交通和卫生问题以及建设美好城市。该规划当时并没有被批准实施，其后拿破仑一世又提出了一个更为雄心勃勃的巴黎改造规划。这些规划思想，对之后在城市规划史上著名的“豪斯曼巴黎重建规划”影响很大，并在拿破仑三世任内得到实施。



这是拥有土地的私人的事情，所以，规划权即私权。

然而，将规划权是私权的概念运用到城市活动场合，问题就出来了。这是因为城市存在着大量的公共空间，城市规划必须要处理如何有效利用城市公共空间的问题，更确切地说，是要解决城市空间利用中存在的外部性问题。哈耶克将这种外部性称为比邻效应（Neighborhood）^①。外部性在城市建设中可以说比比皆是。例如，地铁通到我家门口，或者在我家附近建了一座学校，我就免费获得了生活便利，这是正外部性效应的例子。如果在我家附近建造了一座垃圾处理场，我将不得不忍受恶臭的环境，这是负外部性效应的例子。

正因为外部性在城市建设中的广泛存在，哈耶克承认，“在城市繁忙的生活和频发的交往中，价格机制并不能充分反映地产所有者的行动所可能导致的对其他人的益处和害处”。哈耶克也认为，“私有财产权或契约自由的一般原则，并不能够为城市生活所导致的种种复杂问题提供直截了当的答案”^②“价格机制对城市土地的使用来说，只是一个不尽完善的导引机制”^③。但是，哈耶克并没有放弃将自由秩序的一般原理运用于城市规划领域的努力。

哈耶克认为要“私有所有者的决策有可能与公众利益保持一致”，必须要制定一个规则框架，而且这个规则框架“必须比其他类型的财产所需要的规则更为详细”，这实际上就承认了城市规划存在的必要性。但是，哈耶克也对城市规划应用给予了严格的限定，要求“城镇规划必须允许个别所有者自行决策”，并能够“促使土地所有者考虑其决策所可能具有的各种影响而使价格机制得到较为有效的运作”^④。可以认为，这就是哈耶克所提出的城市规划的一般性原则，其基本含义可以解读为：①要给予参与者自由选择的空间，充分利用分散的知识；②要保证价格能够充分反映参与者偏好或意愿；③同时外部性的影响能够在价格信息中得到充分的反

① 哈耶克．自由秩序原理（下）[M]．邓正来，译．上海：三联书店，1997：116.

② 同上。

③ 哈耶克．自由秩序原理（下）[M]．邓正来，译．上海：三联书店，1997：127.

④ 同上。

映。如何实现这个一般性原则呢？哈耶克并没有提出比较明确的可操作解决方案。但是，从哈耶克的一系列表述中，还是可以看出其基本的解决思路。

归纳起来，哈耶克的解决思路有两个：

一个是较大的土地开发者主导的思路。根据哈耶克的设想，可以将土地拥有者分为两类：一类为较大规模土地的拥有者，这部分人享有土地规划和开发的优越权；另一类为较小规模土地的拥有者，这部分人享有土地规划和开发的次要权。对这两种权利给以适当的分割，享有土地规划和开发优越权的土地拥有者可以在“促成新的法律制度”、决定“大区域之性质”方面发挥作用；享有土地规划和开发次要权的土地拥有者可以在“特殊具体问题”方面发挥作用。可以这样解读，较大规模的土地拥有者决定土地开发的性质、土地功能区划等基本规划原则，而较小规模的土地拥有者可以针对城市规划中的具体问题发表意见。什么是较大规模土地的拥有者？什么是较小规模土地的拥有者？哈耶克并给出没有明确的说明，对其权力也没有进行具体的界定。但从上下文的表述判断，所谓的较大规模土地拥有者就是房地产开发商，也就是文中所说的“市政公司”。按照哈耶克的设想，房地产开发商也就是“市政公司”，可以在“估算个人次级所有者的利益”的条件下，“代表整个地区或地方”进行相应的决策^①。在哈耶克看来，由于每个房地产开发商都不是市场的唯一选择，房地产开发商之间的竞争可以充分利用分散的知识。

另一个解决思路是赋予基于公平市场价值的政府干预权力。根据哈耶克的设想，可以“授予权力当局以基于公平市场价值进行征收费用的权力”。这样，“权力当局既能够获取因其行动所致的地产增值部分，又能购买下那些借口这项措施减损了其地产价值而反对此项措施的人的全部产权”^②。也就是说，政府既可以采取征收土地增值费的方式，也可以采取土地征收的方式，来解决外部性问题。但是，什么是公平市场价值，公平市

① 哈耶克. 自由秩序原理（下）[M]. 邓正来，译. 上海：三联书店，1997：116，130.

② 哈耶克. 自由秩序原理（下）[M]. 邓正来，译. 上海：三联书店，1997：128.



场价值如何形成，其产生机制是什么，哈耶克并没有回答。哈耶克也承认，“市场价值并非一个明确无争的数值，而且人们关于何谓‘公平市场价值’的问题也可能仁者见仁、智者见智，因而它依然只是一项不尽完善的手段”。因此，哈耶克认为，最终还是要诉诸于法律解决，即“这类纠纷最终可以由独立的法院来裁定，而毋需交由制订规划的当局进行自由裁量”^①。可以理解为，由独立的法院来裁定城市规划所产生的各种利益纠纷、协调平衡各方的利益。

在哈耶克的论述中，充满了对于政府强力干预城市规划的指责。哈耶克对政府以城市规划为手段，动用公权力，实施强制措施是持强烈的批判态度的。哈耶克特别反对中央政府以集权的方式，强制实施各种规划，包括区域规划、城市规划、建筑规划等。但是，也应该看到，哈耶克对地方政府干预城市规划表现出适度的容忍。哈耶克在论述建筑管理规定问题时指出，“从一般意义上讲，如果由地方当局来决定建筑管理规章，那么较之那种通过法律为整个国家或某一大区域而统一制定这些建筑管理规章的做法，地方当局之间的竞争应能更为迅速地根除掉那些起阻碍作用且不合理的限制”^②。这就是说，通过地方政府之间的竞争，可以在一定程度上保证自由秩序原则在城市规划方面的运用。

二、对市场交易原则运用于城市规划的难题再认识

应该指出，对于外部性的理解，哈耶克并没有超过庇古（Pigou）的认识范畴。对此问题，科斯（Coase）比哈耶克更前进了一步。按照科斯的理解，如果产权可以清晰界定，那么就可以将外部性内化在市场价格上，外部性问题就可以用交易双方付费结算的方式来解决（科斯，1960）。例如，在前面所述正外部性场合，我付费；在前面所述负外部性场合，我获得补偿，反向操作也是一样的。通过房地产交易，让生活便利，我可以获

① 哈耶克. 自由秩序原理（下）[M]. 邓正来，译. 上海：三联书店，1997：129.

② 哈耶克. 自由秩序原理（下）[M]. 邓正来，译. 上海：三联书店，1997：135.

得补偿，我付费，让垃圾处理场搬走。科斯这个思路，在现实生活中也具有一定的可行性。的确，靠近名校附近的住宅价格就是比其他地方高，在市场上被称为“学区房”，这相当于对享有正外部性的付费。靠近垃圾处理场附近的住宅价格就是比其他地方低，这相当于对忍受负外部性的补偿。这就是说，外部性的存在并不是在城市规划中市场自愿交易原则失败的根本理由。在城市规划中，有效地利用公共空间是一个核心问题，在有效地利用公共空间方面存在两个难题。

首先，是“集体一致同意”问题。像路网、给排水管网、电网等线型城市基础设施工程，需要占用大量的公共空间。本来，占用公共空间建设城市基础设施工程，对于所有的利益相关人或多或少都有好处，可以采取自发交易、相互协商、共同出资建设的方式解决。但是，由于每个利益相关人对公共品的出价不同、成本收益结构不同，例如，如果仅仅是为了照明，那么对于一个盲人而言，建电网对他几乎没有什么益处；而对于一个书生，建电网则使他的收益巨大。这样就导致取得“集体一致同意”是很困难的。更为严重的是，每个人都有“搭便车”的机会主义倾向，即让别人付费，自己得到好处，这就更增加了集体合作失败的可能性。如果所涉及的利益相关人数量过多，例如，超过了10万，要想使所有的利益相关人取得一致同意，并克服“搭便车”的机会主义行为，几乎是一件不可能的事情。许多现代城市的人口规模不仅超过了10万，甚至上百万、上千万。在现代城市中，取得集体一致同意，出资共同建设线型城市基础设施的难度可想而知。

其次，是“一对多捆绑”的交易问题。城市是由一系列私域空间和公共空间组成的。上面所分析的线型城市基础设施的例子就是典型的公共空间利用问题。即使在私域空间领域，也同样存在着与公共空间利用相类似的问题。我的住房对我来说是私域空间，但对我的邻居们来说就是公共空间，具体来说，我的住房对于我的邻居们来说，就是社区或城市景观的一个组成部分。我建造或者使用住房的行为就可能对我的邻居产生或正或负的外部性，邻居们的住房对我来说，也是如此。

例如，我想在自家的土地上建造一座低密度的高档住宅，如独栋别墅



或 Town House，而邻居们不想，或者也没有这个实力。而且，邻居们在自己的土地上做什么，其选择意愿也各有不同。有的邻居选择建造蔬菜批发市场，有的邻居选择建造仓库，有的邻居选择建造高密度的低档住宅。这样一来，邻居们的选择就会给我带来很大的负外部性，损害了我的私域空间，使我苦不堪言。理论上说，我可以采用市场交易的方法，收购邻居们土地，然后将这些土地卖给我想法一样的人，这样就会形成一个低密度的高档住宅社区，困扰我的负外部性问题就可以解决了。然而，这个解决方案又会面临着“一对多捆绑交易问题”。

所谓“一对多的捆绑交易”是指一个买方对多个卖方，而且，在多个卖方中只要有一个卖方不同意，这笔交易就无法达成。在本例场合下，我必须向所有的邻居提出收购其土地及其附属物的意愿和要求，如果其中一个邻居对我所提出的交易条件不同意，我收购邻居土地的意愿或目的就无法实现。“一对多的捆绑交易”之所以会成为一个“问题”，不仅存在着前面所说的“集体一致同意问题”，而且还有“一对多的捆绑交易”的定价难题。

从理论上讲，只要出价方与受价方在价格上能够达成一致，天下就没有做不成的买卖。但是，在本例场合下，邻居们拥有的土地在位置上具有独占性，也就是具有完全不可替代性，除非我自动放弃在该片区建造低密度高档建筑的选择。经济学基本原理告诉我们，如果某种物品具有完全不可替代性，或者说，不具有任何可竞争性，那么市场定价机制就会完全失灵。例如，在本例场合下，可能要涉及 50 位邻居，每位邻居最低出价各有不同，有高有低。但是，我不可能只收购出价较低邻居的土地及其附属物，不收购出价较高邻居的土地及其附属物，因为我必须把该片区内所有邻居的土地及其附属物一并收购，才能最终实现我的目的。这样一来，虽然各位邻居的出价各有高低，但是所有邻居的土地及其附属物的出价只会向其中出价最高的邻居靠拢。如果一个市场的价格是由最高出价所决定，那么在这个可以漫天要价的市场上，从理论上说，其价格将趋于无穷大。价格是发散的，不存在均衡价格，这就是说，我所设想的这笔交易根本无法达成。