



城市国际化论坛
FORUM ON URBAN INTERNATIONALIZATION

世界城市： 规律、趋势与战略选择

World Cities: Development Laws, Trends and Strategic Options

段 霞 ◎ 主编



中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE



城市国际化论坛
FORUM ON URBAN INTERNATIONALIZATION

世界城市： 规律、趋势与战略选择

World Cities: Development Laws, Trends and Strategic Options

段 霞 ◎主编



中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

北 京

图书在版编目 (CIP) 数据

世界城市：规律、趋势与战略选择 / 段霞主编

北京：中国经济出版社，2014.1

ISBN 978 - 7 - 5136 - 2253 - 0

I. 世… II. ①段… III. ①城市发展战略—研究—北京市 IV. ①F299.271

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 013762 号

责任编辑 乔卫兵 张梦初 方 雷

责任审读 霍宏涛

责任印制 马小宾

封面设计 华子设计

出版发行 中国经济出版社

印 刷 者 北京科信印刷有限公司

经 销 者 各地新华书店

开 本 710mm × 1000mm 1/16

印 张 24

字 数 390 千字

版 次 2014 年 1 月第 1 版

印 次 2014 年 1 月第 1 次

书 号 ISBN 978 - 7 - 5136 - 2253 - 0/F · 9611

定 价 52.00 元

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 - 68319116）

版权所有 盗版必究（举报电话：010 - 68359418 010 - 68319282）

国家版权局反盗版举报中心（举报电话：12390） 服务热线：010 - 68344225 88386794

编 委 会

编委会主任 文 魁 史秋秋

副 主 任 丁立宏 陈之昌 朱铁臻 陈 岳 卞洪登

主 编 段 霞

副 主 编 陈 飞 缪明月

编 委(按姓氏笔画排序)

丁成日 王传生 王彦京 王 颖 乔卫兵

刘业进 刘欣葵 刘智勇 李义虎 李而炳

李湛军 祝合良 杨发喜 张贵祥 张智新

陈 剑 陈光庭 林利民 郑红霞 赵 文

徐 君 高东广 梁守德 程文进

编 辑 薛文凯 陆 辉 申现杰 邱 晶 沈 衍

赵 茜 谢文箐 冯 冬 李 褚 赵 帅

序

世界城市建设： 跨区域城市协调发展的理论思考

党的十八届三中全会在部署全面深化改革中,提出一个新的命题:“建立和完善跨区域城市发展协调机制”(《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》第23条,下称《决定》),这一命题为我们研究北京建设世界城市进程中的区域经济一体化和首都经济圈建设点明了问题的关键所在和努力方向。通读整个《决定》,我们发现,在全面深化改革的路线图中,可以发现实现这一命题、解决现存问题的出路所在。

一、突破利益藩篱是世界城市实现跨区域协调发展的关键

《决定》指出,“以更大决心冲破思想观念的束缚、突破利益固化的藩篱”,这是北京通过跨区域协调发展推进世界城市目标实现的关键所在。

世界城市虽然都是以中心城市命名的,但作为世界城市,却是一个包括中央商务区(CBD)、内城区、外城区、郊区和周边地区在内的城市体系。除了城市行政性辖区的中央商务区(CBD)、内城区、外城区和郊区外,还可能包括非行政所属的数个城市在内的周边地区,形成一个经济性内在联系非常密切世界城市的腹地。腹地,是世界城市形成的必然结果,同时也以自己不可替代的功能支撑世界城市的运转和功能的发挥。产业结构、资源禀赋、生态环境、交通运输、教育科研等只有放到包括周边区域的整体,才能发现优势所在,潜在利益所在,所有资源,在分割状态下都有缺陷,也只有纳入整体调配才出效益。离开周边,中心城市孤掌难鸣。

北京建设世界城市,离不开周边区域的协同发展;北京建成世界城市,意味着华北将成为国际化区域;中国特色新型世界城市应该成为华北区域的共同愿景。但是由于中国的区域经济是行政区划下的区域经济,行政区划是区域经济一体化的制度背景,要跨行政区划消除分割,却又要要在行政区划的限制下行事,

这就是我们推进区域经济一体化的主要矛盾;由各个行政区划的主体推进跨行政区划的区域合作,是区域经济一体化的主要任务。跨区域城市协调发展最大的障碍和阻力是行政区划与经济区域的矛盾。跨区域协调发展就是要突破行政区划的藩篱,但中国的区域经济发展又离不开行政区划,特别是京津冀地区,三个省级行政区划,其中有两个直辖市(两个之一还是国家首都)、各自下属还有三个级别的行政区划。在现行制度背景下,行政区划的藩篱是建立和完善跨区域城市发展协调机制面临的主要矛盾,也是北京建设世界城市面临的最大的难点。

如何才能突破行政区划利益固化的藩篱呢?通读《决定》,我们看到了曙光。《决定》的许多具体表述都具有直接的指导意义,或间接给我们以深刻启示。

二、寻找高于行政区划的区域共同利益

发现京津冀区域经济(或首都经济圈)的共同利益是我们学界多年的努力方向,也是实现跨区域城市协调发展的根本。但我认为,首先发现和寻找在这个区域中更高一级的国家利益,可能更容易突破固化利益的藩篱,而且力度更大、阻力更小。然后,以区域中的国家利益带动潜在的区域共同利益,形成跨区域城市协调发展的共识。

具有直接指导意义的有:《决定》第51条指出,“健全国家自然资源资产管理体系,统一行使全民所有自然资源资产所有者职责。完善自然资源监管体制,统一行使所有国土空间用途管制职责”,这就为跨区域发展提供了自然资源共同所有的经济基础和协调使用的管制机制,为破除自然资源的地方垄断和对其使用的地方保护提供了法理依据;同时,在财政体制改革上(第19条)指出,“跨区域重大项目建设维护等作为中央和地方共同事权,逐步理顺事权关系;区域性公共服务作为地方事权。中央和地方按照事权划分相应承担和分担支出责任。中央可通过安排转移支付将部分事权支出责任委托地方承担。对于跨区域且对其他地区影响较大的公共服务,中央通过转移支付承担一部分地方事权支出责任。”(第19条)又如“建立国家公园体制”(第52条),这些财政和其他体制的国家共同利益的制度,为跨区域协调发展的实现打开了通道。

既然是国家的,就不能只服务于本行政区划,服务于北京一家。首先要惠及周边。我们应该盘点一下京津冀地区的所有国家级项目,如中关村科技园区等,充分发挥它们对区域的带动作用。同时争取更多、更大的国家项目,像中国(上海)自由贸易区,冠名为中国(京津冀,或北京、天津等)自由贸易区等等。其次,要探寻专属京津冀地区的共同利益,取得三方共识。

三、寻找链接行政块块经济联系的介质

有了各方都自愿、自觉维护的国家利益,就有了跨区域协调发展的抓手,但行政区划仍然是我们无论如何也绕不过去的现实制度基础。我们只能在行政区划基础上加强“块块”之间的协调和有机联系,追求由“块块”组成的区域经济一体化的马赛克图画式的整体性和完整性。

我曾把中国的区域经济一体化比作“马赛克艺术”,是指在行政区划经济块块的基础上,通过一系列的介质,将彼此割裂的经济块块拼装或编织为一个一体化的经济体。这就需要上一级的行政区划要给下一级行政区划更多的决策权,而且各级行政区划之间、不同行政区划下的子行政区划之间需要协调,需要一个总体设计、总体指导。中国区域经济一体化实际上是一种马赛克的艺术。

我们一直在寻找发现这样的介质,稍后将向大家汇报自己的思考;这里先谈谈我们从《决定》中发现的可以为我们探索跨区域城市协调发展介质的线索。特别是中央着眼于全国的系统性、整体性、协同性的改革举措,以及“清理和废除妨碍全国统一市场和公平竞争的各种规定和做法”的决心都可以成为这样的介质。

其一,中央成立了全面深化改革领导小组,这就为跨区域协作提供了权威的协调机构。可以考虑在这一权威机构下,设立统筹京津冀区域发展的分支机构。

其二,《决定》提出,“优化行政区划设置,有条件的地方探索推进省直接管理县(市)体制改革”。第16条还提出,“完善设市标准,严格审批程序,对具备行政区划调整条件的县可有序改市。对吸纳人口多、经济实力强的镇,可赋予同人口和经济规模相适应的管理权。”这就为通过行政区划调整为跨区域协调发展、实现区域经济一体化开辟了新的通道。

其三,在科技体制改革方面,《决定》第13条提出:打破行政主导和部门分割,建立主要由市场决定技术创新项目和经费分配、评价成果的机制。科技体制的改革,也会催化行政利益的固化。

其四,《决定》第32条提出的“探索建立与行政区划适当分离的司法管辖制度,保证国家法律统一正确实施”。不但在司法管辖上为跨界城市协调发展提供司法保证,而且和军队体制改革提出“战区联合作战指挥体系”一样,给我们建立统一的市场体系以深刻的启示。为了保证全国市场的统一性,我们可以探索与行政区划适当分离的区域经济或城市群的协调制度。

其五,《决定》第39条提出“促进文化资源在全国范围内流动。……推动文化企业跨地区、跨行业、跨所有制兼并重组,提高文化产业规模化、集约化、专业

化水平”,文化的跨区域发展也会对割裂的利益起到融合作用。

其六,在教育上,《决定》第42条提出“逐步缩小区域、城乡、校际差距”的方针,对跨区域人才交流提供良好环境。

其七,在收入分配上,《决定》第44条提出“努力缩小城乡、区域、行业收入分配差距,逐步形成橄榄型分配格局。”

其八,在医疗卫生上,《决定》第46条提出“充分利用信息化手段,促进优质医疗资源纵向流动。加强区域公共卫生服务资源整合。”

其九,在生态文明建设上,《决定》提出“推动地区间建立横向生态补偿制度”第53条、“建立陆海统筹的生态系统保护修复和污染防治区域联动机制”第54条都会对跨区域协调发展提供有利条件。

其十,《决定》关于“加强干部跨条块跨领域交流”第59条的决策更是为突破利益固化藩篱、实现跨区域合作、经济一体化发展提供了有决定性意义的干部保证。

我们要充分利用这一难得的历史机遇,催化利益固化的藩篱,自觉推动跨区域城市协调发展的历史进程。

四、物流的新透视和新功能

在探寻跨区域经济联系或经济辐射力的介质时,我发现,物流是一个重要的介质。正如习近平不久前在视察物流基地时指出,“物流业一头连着生产、一头连着消费,在市场经济中的地位越来越凸显。要加快物流标准化信息化建设,提高流通效率,推动物流业健康发展”^①。特别是在突破利益固化藩篱上,物流起着特有的功效。

(一)物流的新透视——流动的实体经济

从物流的词语本意看,意指物体的流动,即物体的物理位移。人类在同自然界进行物质变换的过程中,无论是劳动过程,还是消费过程,以及劳动产品从生产到消费,始终存在着物体的流动。这样看来,物流的出现是早于商品经济的,只要有人类的生产、生活的活动,就会有物流。只不过商品经济的出现和发展大大加速了物流的规模和范围。而且,除商品交换产生的基础性物流外,越来越多的生产组织内部的物流过程从组织内部分工独立出来,出现专司物流功能的组织,所谓的第一方物流、第二方物流,就是这一过程的初始产物,以后进

^① 习近平:汇聚起全面深化改革的强大正能量, http://news.xinhuanet.com/politics/2013-11/28/c_118339435.htm.

一步出现了通过交换而专门为其他企业提供物流服务的第三方物流则是物流真正的独立形态。

如果我们假设可以隐去人类从事经济活动的主体、隐去一切经济的、行政的组织和各种边界,就会看到从矿藏到原材料、从种子入地到收获庄稼、从机器、原料组合通过制造到产品下线、从甲地到乙地、从城市到农村等,是一幅异常壮丽的物的流动画面。这个画面,生动揭示了人类经济活动的客体运动轨迹,虚拟经济也可以被想象成这样的画面,但与其他运动不同在于,物流始终是实实在在的物质运动,物的流动始终离不开我们隐去的从事生产生活的主体,以及规定其流动的组织 and 规则,所以,物流符合实体经济的全部规定,物流是流动的实体经济。物流是经济产生辐射力的基本介质。

(二)物流的新功能——跨界编织经济联系

有了物流的新透视,我们就可以发现,人类的经济活动是流动的经济活动,物流对这种流动经济起着重要的作用。一般来说,物流的规模和速度是经济规模和速度的反应,而且随着经济的规模化、社会化,物流相应地也就变得速度越来越快、规模越来越大。2011 年度中国物流 50 强企业业务范围覆盖范围均超过 20 个省区市,其中 14% 服务范围覆盖近百个国家和地区,其辐射能力可见一斑;但是,我们也必须看到,随着物流的规模和速度的发展,反过来会进一步促进经济规模和速度的发展,这在理论上和实践上也都是一个不争的事实。

我们这里所强调的是,物流对经济的反作用,或**物流对经济辐射力的介质作用**,为我们破解跨界经济联系的难题,提供了一个思路。我们前面分析了行政区划经济的界域限制着区域经济的形成,一个个行政区划下的经济体,成为大大小小的经济块块,经济块块之间,特别是在跨上一级行政区划之界的经济块块之间,建立经济联系是很困难的,而物流则可以把这些块块编织起来,物流就像金缕一样,把跨界的经济块块编制成经济的玉衣。

首先,物流企业,不同于其他企业,物流企业经营的主体业务就是不同企业之间的物资流动,甚至是跨界流动和跨境流动。如果说,行政区划可能限制了一般企业的跨界联系的话,物流企业则必须冲破任何羁绊,否则难以生存。第一方物流和第二方物流出现,充分说明了物流介质的内生性;第三方物流的出现和发展进一步说明了物流的介质性质和介质功能。

其次,第四方物流、第五方物流的出现,以及物流产业的形成,客观上已经为区域物流业一体化创造了条件,使物流的介质功能发挥的更为明显,也使我们更清晰地看到了经济辐射力的载体。我们可以预见:区域物流一体化,必然使物流跨境编织经济联系的新功能体现的更充分。

五、跨区域物流协同发展的潜在利益

京津冀地区(首都经济圈)在物流协同发展上具有明显的区位优势和功能互补的特点。首先,区域的物流发展水平在全国有明显的优势,在2011年度中国物流50强企业中,共有20家设在北京,前20名中就有10家,如果加上第7名的河北,及前50名中的山西、唐山等,华北占据了50强的一半;其次,区域的物流需求错位,北京物流总部集中,高端服务和消费物流为主体;天津以现代制造业物流和港口为核心;河北以钢铁、农产品和资源型物流为优势。这种鲜明的区位差和各自的物流特色,为跨区域物流协同发展提供了机会。如果整合得好,一定会以物流一体化带动区域经济一体化。但现行体制还有很多因素制约着区域物流的协同发展,必须找到推进物流一体化的路径。

六、扫除物流障碍是跨区域经济协同发展的突破口

物流一体化是经济一体化的有机组成部分,但在经济一体化体系中,物流联系比起其他方面的经济联系来看,有其鲜明的特点:一是物流对外联系的内在动力更为强烈;二是物流对外联系的生存压力更为迫切。所以,从经济一体化的历史进程看,物流一体化又是经济一体化的先行军和突破口。区域的物流一体化,同样会碰到行政区划的羁绊或障碍,必须率先突破。

(一)物流市场分割

京津冀区域城市之间,仍然不同程度地存在着地区封锁、行业垄断、画地为牢、市场分割、同质竞争的现象,阻碍着统一物流市场的形成。同时,各自内部物流业“多小散”的现象不同程度地存在,甚至不能形成完整的物流链。

(二)行政管理体制掣肘

各地物流业仍然在各区域行政主管部门的管理之下,不但体制不适应现代物流的发展,而且物流管理的理念、思路都受制于行政管理体制,物流管理不统一、不协调、低水平,是阻碍物流一体化的最大障碍。

(三)政策不统一、规则不协调

在土地、税收、收费、融资和交通管理等方面政策不统一、规则不协调影响着区域高效物流系统的形成和发展。

(四)交通阻断、通行不畅

物畅其流是保证物流高效运作的根本,但现在跨界物流无论是道路交通、还是运输、装卸、存储等方面都存在着种种障碍,交通拥堵、以罚代管、重复处罚、高额收费的现象比比皆是,严重影响着区域物流的畅通。

(五)信息阻隔、效率不高

信息是现代物流的生命线,但现在跨界物流的信息网络尚未建立,回车空驶等物流资源不能充分利用的现象严重影响着物流成本的降低和物流效率的提高。

七、海空两港大通道：以物流牵引跨区域协调发展

《决定》第26条提出:“支持内陆城市增开国际客货运航线,发展多式联运,形成横贯东中西、联结南北方对外经济走廊。”横贯东中西对外经济走廊的设想,为京津冀地区(首都经济圈)以物流牵引跨区域协调发展提供了新思路。

(一)京津两城最大的物流优势

随着首都第二机场的兴建,北京将有两个全国乃至亚洲最大的空港,形成物流的空运优势,而北京不靠海,是建立世界城市最大的短板;而天津最大的地理优势是北方的海滨城市,有着得天独厚的海运优势。最近我考察了驻天津的中国最大的筑港企业,发现天津有着巨大的海港潜力。如果京津双城联手,在加上京津之间的公路网、铁路网和众多中小城市、新城、物流基地,可以形成全国特有的海空两港大通道,而这个大通道将成为国家“对外经济走廊”最重要的组成部分。也是京津冀地区最大的共同利益。

(二)整合以海空两港为龙头的京津冀物流协同发展规划

统一的规划是物流一体化实现的前提。现在各地政府在制定“十二五”规划时,分别制定了各自的物流规划,彼此之间也有多方面的合作协议,但没有共同认可的一致目标、实现规划协调的步骤和措施,物流一体化很难实现,所以,必须首先形成共同认定的物流协同发展规划,实现三地物流规划的对接。特别是要以天津海港与北京空港发展规划的对接为龙头,整合整个区域物流规划。

(三)以大物流新格局谋划城市群新布局

物流协调发展是跨区域城市发展协调的先遣军。随着京津冀区域物流整

性性和结构化的逐步形成,一定会对区域城市群布局和大中小城市的分工和联系产生深刻影响。《决定》第23条已经对城市人口布局提出新的方针:“创新人口管理,加快户籍制度改革,全面放开建制镇和小城市落户限制,有序放开中等城市落户限制,合理确定大城市落户条件,严格控制特大城市人口规模。”我们必须以大物流新格局谋划城市群人口的新布局。

(四)以区域大物流新格局牵引产业布局的调整

海空两港的联手,必然带来新的发展潜力和竞争优势。临空经济和临海经济的形成及其产业关联的演化,会对整个区域经济带来新的机遇。三地都要做好与原有产业对接和调整的准备。

(五)形成协调的京津冀物流政策法规体系

京津冀物流必须消除三地在物流政策法规的不一致,形成协调共容的物流政策法规体系。如实现对货运资质条件核准的互认,推行跨界不停车收费系统等。

(六)推行京津冀物流标准化建设

标准化是社会化大生产和规模化经济的基础性要求,也是物流一体化、提高物流效率、降低物流成本的基础性要求。加强京津冀乃至更大范围物流的标准化建设,大力发展单元化装卸、集装箱运输等,就可以有效提高区域物流一体化水平。

(七)搭建京津冀物流公共信息服务平台

公共信息服务平台是跨区域物流的核心,这个平台的搭建,可以辐射京津冀整个地区及更为广阔的地区,有效促进物流资源的共享。“物流北京”公共信息平台的实践证明,其客户一半以上来自外埠,可以预见,跨区域物流公共信息服务平台的搭建,可以为各类物流企业提供实时、多方位、多层次的物流交易,并进行实时监控,真正通过物流一体化促进区域经济一体化发展。

(八)坚持和发展京津冀三地四方的区域发展学术论坛

从政协、政府部门到学界,包括本论坛在内,京津冀地区已经有了多种区域发展论坛,希望继续坚持下去,并逐步具体化,深入研究跨区域协调发展的问题。如在政协和本论坛的基础上,进一步创新京津冀物流学术分论坛,通过物流理论的学术探讨和与物流实践经验的交流,实现各方面的有效沟通,不断提

升京津冀物流的水平。

(九)提升京津冀物流人力资源开发水平

人才是一切资源中最宝贵的资源,物流的发展同样离不开人才和人力资源的支撑。京津冀物流也是三地物流人才共同培养的平台,利用信息集中的优势,调查和预测区域物流人才的需求;利用物流专家集中的优势,组织物流专业人才的培训和物流从业资质认证;同时,和组织部门合作开展物流行业的干部交流和人才交流。

最后,在探索跨区域城市协调发展的制度和机制上,我们要充分利用全面深化改革的机遇自觉作为,正如习近平指出的,冲破思想观念的障碍、突破利益固化的藩篱,解放思想是首要的。在深化改革问题上,一些思想观念障碍往往不是来自体制外而是来自体制内。思想不解放,我们就很难看清各种利益固化的症结所在,很难找准突破的方向和着力点,很难拿出创造性的改革举措。因此,一定要有自我革新的勇气和胸怀,以建设世界城市的高度,认识推动区域合作、拓展发展空间的重要意义。跳出条条框框限制,克服部门利益掣肘,以积极主动的精神研究并提出改革举措。以一个广阔的腹地,为我们共同的世界城市,奠定能级提升的地缘基础。这也是我们大家持续推动城市国际化论坛,维系首都社会科学与自然科学学者合作研究平台的价值所在。

文 魁

2013 年 12 月 5 日

目 录

序	1
第一章 城市化的世界:进程、规律与趋势	1
世界与中国城市化之路:历程、特征、规律与趋势	3
世界城市的演化经验及北京建设世界城市的主要策略	11
国内外城乡一体化的经验、误区及借鉴	26
计划可有效控制都市成长吗——解释与实证	41
首都经济圈规划与建设面临的难题与建议	51
北京与世界城市的差距:产业空间结构的视角	64
第二章 都市承载:人口、资源与环境	73
北京市人口流动及居住意愿抽样调查报告	75
首都国际功能区外籍人口的服务与管理	89
城市交通和城市形态的关系	95
生态城市指标之建构:以台南县市合并改制为例	108
土地征收市价补偿政策——以台湾地区新竹市为例	129
第三章 发展动力:文化、科技与产业转型	149
北京与上海及世界城市的文化比较	151
世界城市的文化科技融合	163
世界城市高技术产业发展的趋势特征	173
北京建设低碳城市与产业、能源消费结构关系	180
北京发展循环经济路径与实施对策	188
智慧旅游城市的发展方向与构建方法研究	197
具有中国特色的文化产业	206

第四章 区域治理：创新、服务与城市运行	213
以理念创新引领首都城管执法创新发展	215
中国公共选择主体行为分析范式的整合框架	220
高绩系统、组织变革与变革承诺——以台湾地区新五都组织变革为例	241
世界城市交通状况比较及对北京的启示	247
建设世界城市目标下智能交通管理体系	261
第五章 公共安全：突发、应对与应急管理	267
城市外泄规划设计与城市公共安全	269
城市突发事件下的社会自救组织的营建与管理	277
“城市梦”下的新生代农民工犯罪成因及防控	280
北京市外来务工人员对城市安全的影响及对策	290
北京奥运会的涉外危机管理	298
新时期政府应对群体事件的基本原则	310
突发事件中有关个人财产征收的问题	314
第六章 世界城市：发展、传承与未来	325
传扬世界城市精神，建设和谐繁荣世界	327
清末民初中国大都市的金融发展	331
长沙城市转型与国际化路径研究	343
典型世界城市发展规律与北京“中国特色世界城市”建设	354
世界城市联盟的兴起与国家的消亡	359



城市国际化论坛
FORUM ON URBAN INTERNATIONALIZATION

第一章 城市化的世界： 进程、规律与趋势

