

OECD Territorial Reviews

Competitive Cities: A New Entrepreneurial Paradigm in Spatial Development

Summary in Chinese

经合组织地域审评

竞争的城市：地域发展中的新参数-创业性方针

中文概要

竞争性议程使城市治理模式发生了深刻变化...

经济全球化及此后城市之间竞争加剧，使城市治理发生了深刻变化。这种变化从主要注重提供有效社会福利服务的管理型政策规划模式，转向企业型模式，后者的明显特征是：具有促进经济增长的战略方针、承担风险、创新和面向私营部门。

在城市地域发展方面变化最为明显，长期以来一直采用决策管理模式，通过土地使用控制和提供基础设施，最终有效管理各种空间需求。根本性变化始于 1970 年代，最初反映在各大城市日益严峻的市中心问题解决方案中，尤其是原先较富裕的工业城市。解决此类问题的政策办法，长期都是“向特殊困难群体提供额外公共服务”。

但随着经济基础设施崩溃逐渐被诊断为这些地方的问题根源，政策方针开始发生巨大变化。从向这些地区日益注入更多公共资源以解决所谓“特殊”“额外”需要，转变为通过吸引经济上活跃的群体返回、更新经济基础设施、在市中心地区创建新企业和就业机会。

在努力改造经济基础的那些前工业城市，创业性政策也成为主导方针。但它也发展到有新兴行业、更加活跃的城市，甚至深入了纽约、伦敦、东京等世界级成功城市，成为都市政策规划主流。这种变化加速发生的原因包括：经济全球化造成城市间等级化，各级城市都产生强烈的不安全感，因为今天的成功不能保证明日继续辉煌。随着全球经济一体化不可逆转的趋势，政策规划者日益承认到：各城市要在与日俱增的城市竞争中确保对竞争对手的优势，唯一办法就是遵循创业性战略。在这种情况下创业精神成为城市政策的关键特征。现在普遍承认，一个城市在什么程度上能实现这种政策转变，将决定其在世界市场上的竞争能力。

创业方针具有独特特征...

通常被称为“创业性都市政策”的都市地域发展新方针，具有某些特色。首先其终极目标是培植鼓励本地经济发展。所以天然具有创导、促进经济增长的性质，以启动而不是控制管理经济增长为宗旨。在地域发展范畴内它采取“积极规划”形式，努力通过促进手段产生经济增长，与之相对的传统“消极规划”，则更注重土地使用的管理问题。

其次，以往的方针基本上是公共部门领导，而新方针则日益受市场驱动，旨在充分利用市场机制、少用政府干预来实现公共目标。

第三，创业性都市政策对私营部门的态度和关系都有更本变化，向私营部门倾斜也愿意与它合作。公营私营部门组成战略性联盟，公私营伙伴关系使私营的资源、专长与地方政府权力相结合，成为城市参加全球市场竞争的基本体制框架。

最后，新方针的政策规划表现出很强的私营企业特色，如承担风险、创新、广告宣传和盈利动机等。政策规划者使用的许多新方法都来自私营部门。更重要的是，新方针以战略规划为支柱，旨在对日趋不稳定的未来进行有效规划和管理。

创业性方针在都市地域发展中的各种政策创新...

都市政策发生企业化转变，通过引进各种创新政策，将公司企业战略规划方法用于公共政策规划，为城市地域发展开辟出新境界。为地域发展调拨战略性资源，以最大程度地提高城市的品牌宣传积极效应。实际上振兴城市经济的政策措施日益注重提高形象，大力宣传本城市系生活、工作、投资的最佳地点。工业时期遗留下糟糕形象的城市，广泛利用“形象工程”、“品牌再造”等措施，来改头换面。作为“硬品牌塑造工程”的旗舰发展项目，聘请国际著名建筑设计师，推出鹤立鸡群的新颖设计，大大提高了城市形象。

创业性城市方针也通过文化政策、举办大型活动等传统上不属于都市政策范围的方式，寻找开发振兴都市经济的新潜力。文化政策原来主要是让更多社会群体接触文化艺术遗产，作为一种福利。而现在成为城市广告宣传的战略工具，认为它能提高城市形象、吸引力和促进旅游业。也期待文化政策有助于促进本地文化作品进入知识产业主流，从而推动本地经济的多样化发展。

在组成城市物质结构的建筑、住房政策方面，创业性城市方针主要通过引进新型监管措施激励私营部门创新、强化市场运作，从而制约私营部门在都市发展方面的权力，充分发挥市场潜力。

各种形式的瓦解...

过去几年中创业性城市政策迅速成为主流，引起城市地域发展政策方面的重大变化。变化特征是产生了各种形式的分散解体。

从行政到治理

地域发展的体制框架解体，从行政转变为治理形式。以前的各政府部门之间，及以前政府和经济、民间团体之间现在形成了各种新型伙伴关系，越来越由广泛的组织及其结成的伙伴关系制定城市规划政策，而不再像以往那样主要由地方政府单独计划和实施地域发展战略。

制定地域发展战略的实权现在由各种力量形成的广泛联盟掌握，在联盟中政府、行政部门只能发挥便利和协调作用。在此框架内，政策规划不再是政府各级部门之间的工作程序，而是涉及结盟、谈判的复杂过程。这种由多方面运作的松散决策形式已成为创业性地域发展政策基本体制框架的显著特点。

基于项目的方针

强调鼓励私营投资，使城市规划产生了分解为个别项目的趋势，综合性的都市规划让位于项目驱动做法。

也经常围绕一些具体项目形成伙伴关系和联盟。这种做法经常导致零打碎敲的都市发展，缺乏战略远见或长期规划，让市民对城市发展方向摸不着头脑。

规划理念纷杂...

城市、各级政府、政策规划人员和市民对相互竞争的目标各有不同的重视，各方在地域发展问题上想法差距很大。例如中央政府施加很强压力时，往往和仍以提供传统公共服务为己任的地方政府格格不入。

必须克服政策缺陷...

创业性城市政策在一些成功例子中发挥了显著作用，显示出在振兴都市经济方面的潜力。但也有其它例子反映创业性都市政策不足以实现其初衷，即解决长期的都市问题。更有甚者，人们指责它使各种城市鸿沟进一步扩大。创业性都市政策成绩参差不齐，看来表明它也并非万灵药。过去几十年的政策经验显示：创业性政策依然面临挑战，需要克服某些缺陷，以充分发挥潜力适应二十一世纪新的政策环境。

营造独特资本...

首先，规划者过分以少数成功例子作为“最佳做法”，产生了适得其反的结果。推销城市的初衷是使本城市能鹤立鸡群，结果有时反而损害了许多城市的地方特色，形成“千城一面”现象，无论从城市的实际物质形式，还是从自我介绍的方式而论，都看不出任何特色。规划者竭力追求知识界推崇的典型形象，也导致营造的环境趣味雷同，消费导向性单一，只瞄准高收入的少数社会群体。

不仅在物质更新政策上明显雷同，而且吸引外资的激励措施也如出一辙。各城市采取千篇一律的宣传程式推销本地，只能引起“更多同类供应”式的地域竞争，反而形成买方市场，既损害战略效率、又徒增纳税人负担。

创业性城市政策的宗旨是更新政策规划，但雷同城市单一战略的出现，给模仿其它地方类似成功战略的做法蒙上阴影，也显然反映今后需重新构筑政策规划，以确认、营造本地的独特资本为核心，而不是过分注重形象创造。不具特色的地方宣传活动无法给本地经济留下长远影响。

防止短期行为

以往的政策经验强烈表明，创业性城市政策要有效处理长期性都市问题，需采取政策措施将都市宣传战略赢得的短期效应转化为对地方经济的长期影响。这项工作要求地方有能力将短期经济收益转为长期性经济结构调整。因此努力提高本地经

济能力的政策十分重要，政策规划者常忽视的也正是这点，他们受到的压力是尽量吸引外部因素、获得最大短期利益。

由创业性城市方针中争取最大利益动机带来的短期行为，可能造成忽视城市长远竞争前景的危险。事实上许多地方政府日益增加城市宣传战略的预算拨款，以显示创业性城市战略。但过分关注狭窄的城市宣传，有时会掩盖长期地方能力建设的重要性。一些原先被视为会盈利的旗舰项目结果亏了本，而进一步限制了教育、职业培训和本地企业技术开发等能力建设计划，这会对本地经济造成巨大有害影响。房地产市场大起大落也会进一步扩大风险。所以政策规划者应审慎思考这种高风险战略的可能后果，找到平衡点。

忽略长期政策可能导致形象和现实脱节，城市宣传战略只是象狂欢节时带的化妆面具，造成城市振兴活跃的假象，而实际上并未在需要首先振兴的计划方面作任何努力。这是城市政策规划者必须避免的情况。

全面性方针

城市政策规划者日益需要处理更广泛的政策问题，不仅经济政策而且社会、环境、文化等各种政策都要关心。也需在全球政策议程中积极行动，而不只是单纯应对。这种巨变将对创业性城市政策产生影响。

以往经验已经明确的一点是，对某些政策目标最佳的未必对其它目标也是最优化的。因此针对狭窄政策目标制定的战略不一定能改善总体结果，高度集中于经济目标的议程往往忽略了更广的社会、文化和环境目标，使它们被搁置或冲淡。

因此创业性城市战略应采取更全面性的方针，在协调互补的战略中包含更广的政策目标。市场导向方针因为能对快速变化作出反应，现已成为主导原则，应该通过与市场力量互动而不是单纯跟随市场力量，努力实现更广泛的政策目标。

在广泛参与中学习

公私营伙伴关系提供了灵活高效的框架。但参加的利益相关者范围狭窄，经常使一般居民难以认同这种伙伴关系提出的战略。小圈子的决策形式有时使人感到重要决定都是精英圈子闭门造车的产物，普通老百姓无法问津。有效问责手段不足也受到批评，被称为“公事私办”，使一般公民更难认同这样实施的创业性政策。此类批评反映创业性城市政策常常得不到公民支持，而这种支持对创业性政策能否长期可行有效，是否具有民主合法性，都是至关重要的。

创业性城市经济只能通过居民中积极培育创业文化才能产生。地方经济所有参加方，包括居民、企业管理层、政府官员都必须学习创业精神。创业性、竞争性思维和行动并非天生就有的。为在居民中广泛传播创业政策，应通过包容性政策机制提高居民战略思维能力。应该让他们有机会从战略角度思考政策规划者面对的经济问题。学习是居民提高这种能力的根本途径，有许多人参加的包容性开放战略规划程序，能提供这样的机遇。

在这种“交流合作性规划”过程中学习，促进更丰富基础更广的理解，可能产生解决冲突的集体办法。确保广泛参与战略规划过程，应能提供这种学习经验。今后创业性城市方针的基础，应该是体现这种问责、赋权和伙伴关系的体制框架。

地方政府的新职能

发动更多人参与，对地方政府是个挑战。面临政府性质从行政转向管理，传统地方政府的规划结构、惯例是否继续有效，对此有广泛关注。它们要继续发挥核心作用就必需发展适应当代管理模式的新的运作风格。这要求摆脱谨守规章、对新需求反应迟钝、层次繁复的官僚制度。

新型创业性城市管理的组织结构，将越来越包括横跨各级政府、政府机构、私营部门、第三产业的谈判网络，它们之间的互动模式、文化也将发生重大变化。面对这种变化地方政府的运作方式需要比过去更多元化，和广泛的各种公私单位共事。它们的任务是促进帮助其它各方发挥各自作用，同时又制定规则使它们不自行其是。换言之，地方政府职能重点将从“提供型政府”转向“赋能型政府”。这要求公共部门将提高谈判、建网技能作为新的重点。

这种能力能使地方政府规划者有效地动员网络，以综合方式实现广泛的环境、经济、文化规划目标。加强这种能力，能使地方政府凭借独特的战略视野、对本地熟识和对本地利益的关心，继续在政策制订、执行中发挥调停者、催化剂的核心作用。地方政府能否发挥有力的协调统一领导作用，将决定创业性城市政策能否在城市管理结构日趋繁杂的形势下结出硕果。

最后的问题...

创业性城市政策的本质是：以战略方式将创新思维高瞻远瞩地运用于政策规划。这种基本态度不仅是私营企业在全球市场上竞争必不可少的，而且对参加全球竞争的城市也是同样。创业性城市政策的用武之地应该是：以全新视野驾驭“老的政策工具”，以赋能手段调动地方经济中方方面面的集体潜力，从而确定、发展本地独特的资本。

运用创业性城市政策的规划者应该始终向自己提的问题是：在什么程度上他的政策符合上述的意义。

© OECD 2007

本概要并非经合组织的正式译文。

在提及经合组织版权以及原著标题的前提下允许复印本概要。

多语种概要出版物系经合组织英法双语出版物的译文摘要。

由经合组织在线书店免费提供 www.oecd.org/bookshop/

如需更多信息，请与经合组织出版事务及通信总司版权及翻译处联系
rights@oecd.org 或传真：+33 (0)1 45 24 13 91

OECD Rights and Translation unit (PAC)
2 rue André-Pascal, 75116
Paris, France

请访问我们的网址 www.oecd.org/rights/

