

OECD Territorial Reviews Competitive Cities in the Global Economy

Summary in Chinese

经合组织地域评议 在全球经济中的都市竞争

中文概要

都市悖论：对各国和全球经济与持续发展的一个挑战

都市化进程加速，增加了大城市或都市地区的重量。经合组织总人口一半以上（百分之五十三）居住在以城市特征为主的地区。经合组织共有七十八个一百五十万以上人口的都市地区，而且往往都是国民经济活动比较集中的地区。例如布达佩斯、首尔、哥本哈根、都柏林、赫尔辛基、荷兰 Randstad 地区以及布鲁塞尔，集中了本国国内生产总值的几乎一半，而奥斯陆、奥克兰、布拉格、伦敦、斯德哥尔摩、东京和巴黎提供了国内生产总值的三分之一左右。更重要的是，大多数经合组织城市地区的人均国内生产总值（78 个都市地区中 66 个），和劳动生产率（78 个都市地区中 65 个）都高于全国平均值，许多都市地区经济增长率也高于全国增长率。

大都市地区人均产值和劳动生产率占优势的原因很多，例如：

- **集约化经济**使大都市地区能吸引全球性或区域性公司在此设立总部，提供广泛的资源选择，集中更专业化的企业服务和基础设施。这种集约化经济优势由都市地区**规模和收入**间的正相关关系得到印证，特别是在占有百分之二十以上国内生产总值的都市地区。
- 都市地区的特征是能够同时提供**专业化和多样化的优势**。由于更易于获得知识，促进了高增值经济活动的专业化。都市地区产业活动混合配置的有利模式，也与这些地区的**研发活动和创新**能力集中程度相关，（经合组织各国专利申请有 81%来自于都市地区）。
- 都市地区往往在人力物力方面实力更雄厚。大多数都市地区的技能水平都高于全国平均水平，人口结构也更合理。都市地区拥有更高的物质资本存量，体现在企业设备、建筑楼群和基础设施设备的数量上，交通运输和电信基础设施也更加完备。

然而我们不应过高估计都市地区的增长能力，因为都市化**不一定总是成功的同义词**。

- 一定数量的都市地区**滞后于全国平均水平**，包括德国的柏林、日本的福冈、法国的里尔、意大利的那不勒斯和美国的匹兹堡。另外许多都市地区与全国平均水平相比，在产出、生产率和就业方面的差距也并不那么大。大城市的**创新能力也可能被夸大**，专利虽然往往都在大城市注册，研发地点则可能是在其他地区。
- 都市地区有很多长年**失业群体**。上述 78 个都市地区中的三分之一失业率高于全国平均水平。而且都市地区有个令人惊讶的特点，即就业率低于其他类型地区，（2003 年就业率为 44.5%，而城乡结合地区与乡村地区的就业率分别为 49.7%和 44.5%）。
- 在多数经合组织国家，**社会排斥和贫困**已经成为都市现象，不仅在墨西哥城那样的欠发达市区，而且在经历了强有力工业结构调整的城市（如鹿特丹、里尔、底特律），以及某些最富裕都市的郊区（如巴黎、伦敦）都是如此。所有都市地区都有**社会经济方面的不平等现象**。都市地区人口中一个特别脆弱的群体是通常聚居于大城市的**移民**及其后代。其中多数人技能水平较低，但即使是良好技能的移民也难以融入经济构架。
- 贫困和社会排斥造成很高成本，包括高**犯罪率**（都市地区比全国犯罪率平均高 30%），严重的**住区两极分化**（在调查的 10 个经合组织国家里，7%至 25%的居民生活在贫困住区，可高达全国人口的 10%）。贫困住区往往更难得到公共基础设施和服务，人均投资水平也低于更富裕的住区。

都市地区实际上还具有更大的**负面外部因素**。

- 在首尔、伊斯坦布尔等经合组织国家新近迅速发展起来的都市，**拥挤成本**尤其突出，（如交通堵塞、空气和水污染、噪音水平以及绿地破坏）。但在巴黎、东京和伦敦这样的老牌大城市，甚至在赫尔辛基、斯德哥尔摩等人口不那么密集的一些地区，情况也是同样。
- 由于基础设施的维护成本高，一些都市地区可能发生**基础设施质量低下**的问题。这种情况最常见于廉价社会公房住宅区，和产生噪音及其他环境污染的经济活动地区。
- 巨型都市可能呈现**集约化经济失调**特征。城市越大财富越多的正相关关系有一定的阈值（大约为七百万人口），超过之后都市地区的规模、收入就变成反比关系，（例如首尔、墨西哥城、伊斯坦布尔和东京）。

面对大都市日益增加的作用，决策者应该做什么？

都市地区的兴起，利弊交织，使决策者面对一系列**战略抉择**和**两难局面**。

第一个两难问题，人口聚集是好事还是坏事？

都市地区与经济增长，究竟哪个是因，哪个是果？如果都市化是原因，当然应该鼓励扶持。如果是结果，那么它们占用其他地区资源的趋势，从整体上说是否弊大于利？

- **都市化水平和人均收入之间的因果关系并不明显。** 但都市地区因其具有的内部多样性，要比规模较小、专业化程度高多元化程度更低的地区更容易孕育创新。
- **都市地区对国家其他地区的影响如何也并不清楚。** 虽然都市地区产生的财富和规模经济可能惠及更广的地域范围，但也可能抽取别处的资本，尤其是人才。
- **在一个正和游戏中协调全国利益和占支配地位的地区利益，** 需要一种新战略，应该超越中心与外围相对的常规概念。经合组织一些国家采取限制性政策（如针对巴黎、东京、伦敦和首尔），产生的结果是利弊兼有。最有效的措施并非向滞后地区提供直接补贴、无视先进地区的成绩，而是确定先进与落后地区各自的比较优势。
- **构建合作交流网络能在主要城市和其他地区之间产生合力效应，**（如结成姐妹大学，或在重大技术项目中结合两地的不同长处）。

第二个两难问题：在市场环境下，采纳什么公共战略构想？

需要战略眼光，鼓励促进都市地区间的竞争。但政府部门这样做，结果是否会成为直接的实质性经济计划？在一个具有活力、千变万化的经济体中这种计划显然行不通。

- **多样化的、基于集群的方针能减少战略构想的风险。** 大都市的一个主要优势就是具有各种专业化集群的多样化经济。专业化和多样化程度都应通过有针对性的政策加以提高，既考虑到集群的发展阶段，又不因突出重点而牺牲多样化优势。
- **建立关系资本，形成地方集体货物是关键因素。** 网络对都市地区发展而言是一项关键资本。政策目标应该是在大学研究部门和科技工业或中介服务之间促成部门性挂钩，推动跨企业联结和中小企业参与。交通物流和其他公共基础设施等集体性货物也必不可少。
- **并非所有都市都会成为高科技活动的世界领先地区。** 需要在其他领域寻找强劲可行的机遇。都市一级决策者通常都尽力支持新经济部门的发展，尽管本地以往鲜有这方面的成功经验。实际上就连最翻天覆地的创新，也是在已有能力和可见潜力的基础上发展起来的。
- **吸纳广泛的参与者，也有助于减少战略构想的风险。** 都市地区政府部门应在许多主要方面之间，确立最可能促成本地今后发展的核心关系。

第三个两难问题：城市应注重经济活力还是生活环境？

人口集中，在某种程度上是都市地区具有活力的原因，但同时也造成壅塞、贫困环境、住房短缺以及族群隔离。能否既增强经济活力又保持良好的生活环境？

- **有吸引力的环境能促进经济成功。** 如不防范于未然，各种问题日益严重后将积重难返，解决问题需付出更昂贵的代价。例如族群隔离的贫困住区一旦形成就很难消除，要解决也会造成极大生活干扰，产生新的问题。
- **可持续的地域方针能改善城市生境，使之更具有吸引力。** 这种战略的例子包括城市绿地发展计划（首尔）、多节点计划（墨尔本）、及防止壅塞的道路通行

费政策（伦敦、斯德哥尔摩、新加坡）。在贫困街区发展文化设施以实现都市复新战略（格拉斯哥、毕尔巴鄂、柯里夫兰、北九州），也能吸引富于创造创新精神的人们，能促进旅游事业和乡土品牌，成为引进外国直接投资重要途径。

- **都市地区面临的最困难挑战也许是贫困化和住区两极分化。** 由于可能既在城市中心部分提高了吸引力，同时又有受社会排斥的族群隔离住区，所以上述方针并不能解决所有问题。虽然整个城市的经济增长取决于经济的相辅相存和社会凝聚力，迄今采取的社会政策和贫困地区政策，结果是弊利兼有。多数城市和国家政府部门以解决这些问题为己任，但拨出足够资源来应对挑战的政治意愿则很少。

第四个两难问题：提高到相当规模，还是更接近百姓？

要实现都市地区战略构想和实施全面基础设施计划，需要在适当地域级别建立相对自主的公共政府机构。但这样的层次也许远离许多公民。如何协调这种矛盾？

- **经合组织内有众多形式不同的都市政府模式。** 最突出的形式包括建立功能性新机构，或是增加一个政府层次（如伦敦、斯图加特、波特兰），或是扩大现有城市范围（如蒙特利尔、多伦多、釜山、伊斯坦布尔）。也有各种形式的协作，包括成立专门机构或城市间机构，在不同机构间签订协作合同，或者通过非正式协议进行合作。协作规模各不相同，有些是多功能的（如温哥华、里昂），有些是针对交通运输等个别服务事业的（如雅典、费城）。
- **各种不同模式在效益、成本方面的利弊差异很大。** 以效益而言，依赖一个合作机制也许不如一个自负财责、直选产生的机构可靠，但有利于促进沟通交流，减少人浮于事的倾向。基层政府采取可随进随出的形式联合或结成网络，也可使协作更为灵活，根据地方环境和文化背景展开循序渐进的城市间协作。正式机构也许更易于协调整个都市地区的政策性目标，解决地域差距问题。更轻型、非正式的政务结构更容易围绕一个共同理念动员整个都市地区的利益相关方，但执行时所需的行动计划和起码财力，也许要求更正式的合作平台和协作工具。
- **改革能否成功有赖于公众支持和合法性。** 通常一个有魅力、有影响力的领导人或是全地区联盟（如非政府组织、私营部门）的有力带领，对创建新机构起着关键作用。但强加的或导致冲突的模式可能挫败改革（例如阿姆斯特丹公投否决一项合并计划），或动摇新结构的稳定性（如蒙特利尔取消一项合并计划的运动）。因此，基层各方的参与对解决社会冲突和紧张关系至关重要，不仅是通过投票选举，而且也通过非政府实体的政策网络和协会来参与。

第五个两难问题：都市地区与中央政府、州政府是对立关系吗？

都市地区一级的自治政府可能要发展权力，而上级政府（中央政府或联邦制国家的州政府）则仍想维持对大城市的控制。两者之间的平衡点在何处？

- **上级政府在建立城市间合作方面发挥核心作用。** 多数情况下，国家政府通过硬性规定或鼓励改革的政策发挥了领导作用。在改革进程是否有合法性（例如在韩国、加拿大的魁北克和安大略省），及在促进地方当局合作（如法国、意大利

利、葡萄牙)方面,法律基础往往是关键。这些法律带来的税务或财务激励措施对改革的实施进程有决定性作用。

- **为都市地区纵向关系制定了新的工具。**单靠自上而下的战略难以形成令人充满信心前景构想,成为全面发展战略的基础。以连接若干当局的形式建立都市伙伴关系(如在法国的大城市、斯德哥尔摩、温哥华),这类法律措施具有特别重要的意义。不同层次政府间有某种谈判规划的机制,参与能获得某些好处,经过目标明确、有组织的一轮谈判并定出准确的时间表,在这些条件下合同安排会更有效率。

第六个两难问题: 都市地区政府是否要包含私营部门?

政府部门必须让私营部门参与建立经济发展的区域性伙伴关系。但这样做是否能避免不正当的游说活动,防止中小企业被大公司取代?

- **私营部门参与城市管理既带来机遇,也带来风险。**让地方企业参与实施都市战略构想,能使政府部门不偏离市场现实。但被选定参与的企业可能会利用这种地位排斥竞争对手(如跨国公司和本地中小企业的竞争)。政府部门主要通过行业协会而不是和个别企业打交道,能部分解决这个问题。但可能对根基深的(也可能是日落西山的)行业有利,而对新兴行业不利(例如八十年代、九十年代欧洲城市被钢铁、金属加工行业左右)。
- 对现有和潜在的行业而言,**都市一级能提供比基层一级更大的机遇。**对这个问题,在确保企业参与制定发展战略,与产生特殊利益集团、造成市场扭曲两者之间,也需要加以权衡。

第七个两难问题: 要不平等的负担,还是要造成扭曲的补贴?

都市地区的大量开支需要,是个巨大的财政挑战。同时为了实现全国性目标,例如缩小地区间差距,也可能需要迫使城市对其他地区做出财政贡献。如何做才能恰到好处?

- **都市地区的特殊挑战,需要一种都市化的地方公共财政方针。**地方税务制度必须更适合都市现实,因为它们往往比全国其他地区提供更为广泛多样的服务。在收入方面,应赋予都市地区充分自主权,使其能决定地方税务和地方优先事项。有必要使税收多元化,例如征纳交通堵塞捐税和其他环境捐税等“明智税收”。在支出方面,把职能划分到最适当的政府层次能提高开支效益。一般原则是,废物管理、道路维修之类地方性服务的提供应下放到地方一级,而具有更大外部因素的公共物品管理,如空气污染、水资源管理等则应该放在比城市更大的范围去解决。
- **拉平差距的计划可能会产生不利影响。**中央政府面对的一个主要两难问题是如何从都市地区获得用于缩小差距的足够资源,同时又不削弱其财政能力。
 - 缩小城市内差距可有助于减小都市蔓延产生的负面影响,减缓收入两极分化现象。有相当数量的都市政府利用这样的机制(如伊斯坦布尔、东京、首尔),一些地域很分散的都市地区政府(如明尼阿伯利斯—圣保罗)也是如此。法国中央政府还向实施某种缩小市内差距计划的市政府提供额外拨款。

- 将富裕地区资源重新分配到贫困地区的全国性缩小差距计划，往往是辩论很多、争议也很大的题目。一些做法是允许不计入某些开支内容，如高劳动力成本（斯德哥尔摩）、高土地成本（赫尔辛基）。另外也有给与高税收能力的市政府更多缩小差距的资源转移（如阿姆斯特丹）。缩小差距计划由于对花大力气收税的都市地区不利，也可能挫伤增加税收的积极性（如首尔）。

总结：重新反思国家都市战略

城市是地域发展战略的关键组成部分。但以往的国家都市政策往往是应对性、补救性，而不是主动积极、动态性的。不仅要在国家政策中给予都市问题更大能见度和优先重视，而且在国家、地区、地方各级都需要新的都市政策。各级政府都必须重新审定各自的作用与责任，探索在协作框架内加强合力的途径。

© OECD 2006

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

Fax: +33 (0)1 45 24 13 91

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

Visit our website www.oecd.org/rights/

