

“成都模式”犹如三级跳远 跃向世界现代田园城市

——解读《西部大开发中的城市化道路——成都城市化模式案例研究》

《西部大开发中的城市化道路——成都城市化模式案例研究》报告(以下简称“报告”)终于在众人瞩目中亮相。究竟在这份报告中,“成都模式”具有什么样的意义?在“成都模式”的发展路径的引导下,现在的成都在全国、全球占有什么样的地位?而成都在产业发展定位以及要素市场上又占有何等优势?今日就让记者带领读者一起走进这份报告。

该报告包涵了七个组成部分,分别是由“成都模式”的提出、“成都模式”的理论分析、“成都模式”的探索与实践、典型案例分析、成都经济社会发展能力指标体系设计与测算分析、国际比较及借鉴与结论与建议组成。该报告对成都过去十年来的发展进行了客观地评价与分析、对成都的未来发展进行了准确的定位并给出合理建议。

“三轴”“三阶梯”合力推动成都发展

报告将西部大开发十年来的成都发展道路概括为“三轴三阶梯”模式,即以“复合城市化、要素市场化、城乡一体化”为路径,从“全球谋划”到“全域统筹”再到“全球定位”的发展模式。报告认为,“三轴”与“三阶梯”不是彼此独立的,而是三个阶段的跨越,正因为两者的合力作用,推动成都完成了多项发展中的重大突破。

【三轴】
“三轴”,即“复合城市化”、“要素市场化”、“城乡一体化”,是城市十年来城市化发展的三条路径。复合城市化,就是成都浓缩了发达国家典型城市从早期工业化到中期去工业化再到当前建设全球城市、信息城市的百年历程,在短短数十年时间既推动了工业化,又调整了城市空间布局和产业结构,同时加快了全球化、信息化进程。从一定意义上讲,复合城市化就是城市化与工业化、全球化的叠加与融合。

要素市场化就是成都通过大力推动改革创新,突破了经济社会发展中的诸多体制瓶颈,把市场化进程向土地等要素市场纵深推进,在更大空间范围内形成市场资源,在更大程度上激发了市场获利,在更大空间范围内形成以市场为基础的要素集聚和积累。

城乡一体化就是成都以区域中心城市快速发展为基础,以大城市带动大农村,通过城乡统筹有效破解城乡二元结构难题,开拓了发展空间,凝聚了发展动力。

【三阶梯】
“三阶梯”,即“全域谋划”、“全域统筹”、“全球定位”,是成都十年发展的三个阶段。

从1999年西部大开发战略启动到2003年,是全域谋划阶段。这一时期成都的发展思路主要是通过放宽民营经济准入限制,改革行政审批制度,盘活土地、资本、劳动力等要素资源,建设城市,发展城市,经营城市。

从2003年到2009年,是“全域统筹”阶段。这一时期成都按照中央提出的“五个统筹”要求,把战略视野从全球扩展到全域,从城市管理体制改革推进到破解城乡二元体制,在城乡统筹中推动了全域成都的均衡发展、协调发展。期间,成都于2007年6月被国务院批准为全国统筹城乡综合配套改革试验区,这表明成都在全域范围内进行城乡统筹的实践在全国具有示范作用和指导意义。

2009年,在总结西部大开发十年发展经验的基础上,成都进一步把战略视野拓展到全球,进入了新的“全球定位”阶段,其目标是打造“全球城市网络中的节点城市”和“世界现代田园城市”。

【报告评价】报告认为,“三轴”和“三阶梯”不是彼此独立的,更不是相互割裂的。“全域谋划”、“全域统筹”、“全球定位”三个阶梯意味着成都十年城市化发展的三次重大跨越,同时,每一次跨越都不是对前者的否定和放弃,也不是建立空中楼阁,而是层层递进、步步深化、环环相扣。

“复合城市化”、“要素市场化”、“城乡一体化”是成都发展的三条路径,也是三大动力。在成都十年探索中,三大动力时而竞相发力,时而合为一体。分开来看,三力贯穿“三阶梯”始终,但是在不同阶段三者并不是连续均匀地分布在时间序列之上,而是有隐有显、有主有辅、有强有弱。合起来看,在成都发展的过程中,多项重大突破都是多种合力共同发挥作用的结果。例如,农村土地产权制度改革,就是“三化”一体作用的良好体现。

全方位看成都 [从全球视野看成都]

报告将成都在多元化产业战略方面与芝加哥进行了对比,在发展创业产业方面与伦敦进行了对比,而在打造总部基地方面与新加坡进行了对比。

对比结果显示,成都已经具备了提升城市能级的一些基本条件,并具有较强的内在推动力。这表现在四个方面:首先,成都的城市硬件构架及其形态已初步形成,并保持了内在的政治、社会环境的稳定;其次,面对全球经济调整等外部变化已具有相应的创造性反应能力,并正在从劳动密集型生产向资本密集型知识密集型生产转变,同时伴随着产业结构的升级与调整;第三,城市的综合服务功能正在迅速增强,其影响力不断提高并向周边城市扩散;第四,城市发展的潜力较大,成长性较好,具有相应的可持续发展能力,特别是成为全国统筹城乡综合改革试验区,也将成为成都提升城市能级的驱动力量。

发展模式(对比芝加哥)
与成都一样,芝加哥也将自己定位于“第二层次的全球城市”。报告认为成都在城市基础比较上与芝加哥有着许多共同特点。

在区位与外部联系上,成都与芝加哥均为区域的交通枢纽、中心城市。在现有产业结构上,成都经济发展以固定资产投资和内需消费拉动为主,第二产业占GDP的40%—50%,第三产业增加值占到了GDP的50%—55%。支柱产业涵盖了电子信息、机械与汽车制造、生物医药、旅游等。而芝加哥是美国的重要工业基地之一,除工业门类齐全外也在大力发展现代制造业,与成都目前的发展轨迹相同的是,芝加哥也在大力发展以生产者对象的商贸、金融、会展等现代服务业。而在与城市发展密切相关的科技资源上,成都与芝加哥拥有极丰富的教育资源与国家重点研究中心。

报告指出,成都当前正处于“全球定位阶段”,正在努力融入全球城市网络。在这个方面芝加哥合理的城市定位经验值得借鉴。

发展创意产业(对比伦敦)
报告认为,成都全力打造“中国文化创意产业鼎立之城”的目标与伦敦扶持创意产业发展战略不谋而合,并值得借鉴伦敦成功的经验。

目前,伦敦的文化创意产业已经成为城市的主要经济支柱,根据相关数据估计,伦敦的文化创意产业年产值为250亿—290亿英镑,从业人员达到52.5万人。

与伦敦经过多年发展、利用文化创意产业成功实现产业更新类似,成都提出了《成都市文化创意产业发展规划(2009—2012)》,规划对本地文化创意产业中的传媒、文博旅游、创意设计、演艺娱乐、文学与艺术原创、动漫游戏和出版发行七个重点行业进行了较为系统、全面的规划。规划目标为,在2010年之前将成都打造成全国领先的数字内容基地,建成在国内具有影响力的“文博旅游之都”,建成全国领先的创意设计基地,打造中国西部演艺娱乐中心,打造我国中西部地区文学与艺术原创中心,建设全国动漫游戏研发运营中心、动漫游戏体验消费中心、动漫游戏实用人才供给中心,打造全国领先的出版发行中心。

打造总部基地(对比新加坡)
调查发现,在蓉投资的跨国企业主要集中在电子、通信设备、机电产品、生物制品、化学工业等领域。一批外商投资大项目的实施优化了成都的产业结构,使成都逐步成为西部地区的“总部基地”。这种大力发展高新技术产业、现代服务业等高端产业以及产业的研发、营销等价值高端环节的做法,被称为“产业高端环节战略”,在这方面,新加坡无疑是这一战略的成功实施者。

报告认为,与新加坡相比,成都的区域总部基地建设还有一定的距离,但外商投资的聚集效应已经开始显现,正在形成一批以主导产业为中心的产业集聚带。从新加坡的经验来看,通过推行一系列优惠政策,加大调整产业结构力度,将有助于将成都打造成西部的“区域总部基地”。

[从区域优势看成都]

城市定位比较
成都的战略定位为:全省政治、经济、

文化中心,我国西南地区的科技、金融、商贸中心和交通、通信枢纽,是重要的旅游中心城市和国家级历史文化名城。

报告将成都与重庆、西安、大连、上海、武汉、深圳、杭州进行了对比之后发现,除上海定位于国际中心城市外,其他城市均立足于本区域,并根据其地理位置、城市特性的不同确立了各有侧重的战略功能定位。在支撑力量的选择上,与战略定位相呼应,也基本落脚于发展现代服务业和现代制造业。成都在进行产业结构优化,大力发展第三产业的同时,仍以第二产业的发展为重要推动力,这在一定程度上也体现了我国城市化进程的一个有代表性的普遍现象。

城市发展战略比较
成都在发展战略上通过塑造城市形象和城市品牌带动产业品牌和产品品牌。以城市化带动工业化,通过城市建设带动产业的发展。其驱动力直接来源于政府,城市品牌具有很强的外部性和公共物品性质,报告认为在成都只有政府才可能作为主导力量推动城市品牌的建设。成都在发展条件下本身具备一定的比较优势。占据宜居、历史、文化等城市品牌优势,另外,处于中西部地区枢纽位置,易于成为物流商贸集散地。

目前为止,成都的发展结果是,随着经济的发展,政府的作用逐渐减弱,让位于市场,现各产业尤其是各种服务业已逐步实行产业化、市场化运作,交由企业充当主角。

报告认为,通过成都与各城市的定位及战略对比,可以对成都“点”的定位和“面”的战略有所了解,但连接和支撑点与面的“线”则是成都发展最重要的部分,也是成都模式的内核。这三条线即是城乡一体化、要素市场化以及复合城市化。无论是“点”、“面”或是“线”,成都的做法和方式都有一定的独特性和创新性,并取得了显著成效。

城乡统筹比较
报告通过比较发现,从流转面积占承包地总面积的比重来看,成都明显高于重庆、天津、武汉及长沙,但与上海还存在一定差距;从耕地规模经营率来看,成都与重庆、武汉相比优势较为明显。

在户籍制度改革方面,成都是全国较早统一城乡户籍登记制度的大城市,同时成都还出台了促进农民工身份转换的专项政策,改革深度和力度均位居全国前列。从总体来看,成都市限制劳动力转移的制度障碍已被基本破除,户籍等相关制度改革走在各试验区城市前列,劳动力也得到了有序转移,目前阻碍农村劳动力自由流动的障碍主要存在于经济发展水平、农村劳动力素质等方面。

资源要素配置比较
成都作为内陆城市,在交通物流方面不具备先天优势,在自然尤其是矿产资源方面较为贫瘠,无法走港口型或资源型城市道路。在此条件之下,成都努力探索适合自身发展的道路,挖掘城市发展持续性动力,推进要素市场化改革,打破要素禀赋之局限。

报告将成都与攀枝花在资源配置上进行对比后发现,在向农村配置金融资源方面,成都的做法和成绩可圈可点。

[从生产要素看成都]

从生产要素的角度看城市的发展,城市发展的本质是成为周边市场辐射地区各种生产要素集聚的洼地,其关键是能为生产要素的高效利用提供创新人才和创新环境。从西部大开发背景和成都发展的起始点来看,成都首先不具备丰富的矿产资源,无法发展资源加工输出型产业;其次,成都不沿河靠海,无法发展港口经济;再次,成都也不在东部地区,无法发展出口导向的加工贸易业。但是,成都的优势是作为区域性中心城市,在西南地区具有无可比拟的市场辐射能力以及历史积淀形成的独特的创新文化,这就使得成都有可能成为区域内各种先进生产要素集聚的洼地。

从西部大开发十年来成都发展的实际效果来看,成都不仅是西南的交通、信息、物资中心,而且成为资本、技术、人才等要素的集聚中心和创新中心,其中的奥妙,就在于具有创新精神的成都政府从“全城”到“全域”,持续推动了要素市场化与集聚:通过开展农村产权制度、户籍制度和和社会保障制度改革,充分释放了农村中的土地与劳动力资源,进而通过创造良好的外部环境,对周边地区的产业、资本、技术、信息与人才等要素形

成了强大的集聚效应。这种城市集聚效应使得成都近年来始终处于快速扩张过程中,综合经济实力不断提升,在四川省乃至西南地区中心城市地位进一步强化,从而建立起内陆区域性中心城市的独特竞争优势。

【报告结论】报告认为,西部大开发十年来,成都紧紧围绕“复合城市化、要素市场化、城乡一体化”的发展路径,从“全域谋划”到“全域统筹”再到“全球定位”,已经成为西部大开发中的引擎城市、内陆投资环境标杆城市、新型城市化道路的重要引领城市。

“三轴三阶梯”的发展模式,充分体现了成都市政府战略上的雄心、设计上的精心、推进中的耐心、实施中的同心,既为成都经济社会发展提供了发展路径和发展动力,也为西部地区乃至全国实现跨越式发展提供了有益借鉴与参考。

【主要建议】
国家信息中心课题组建议在未来发展中,成都及各城市政府以发展民生经济为导向,进一步创造“富民、安居、宜业、御险”的政策与市场环境。

[专家访谈]

成都发展路径获得专家好评

“成都模式”是一种创新性的模式,对于这样的模式,国内外的专家会如何看待?针对这个问题,记者专访了诺贝尔经济学奖获得者、欧元之父蒙代尔,北京大学光华管理学院名誉院长、我国著名经济学家厉以宁、国家发改委培训中心主任杜平以及国家发改委城市和小城镇改革发展中心主任李铁。

诺贝尔经济学奖获得者、欧元之父——蒙代尔:
成都是一座很有抱负的城市

蒙代尔,这位诺贝尔经济学奖的获得者对成都都有着特别好感,曾经在诸多公开场合表示了对这座城市的喜爱。虽然上次来到成都已经是3年前的事,但在我国的西部大开发战略中,蒙代尔依然给予了成都高度的关注。他昨日在接受记者采访时表示,成都是一座非常有抱负的城市,他对成都非常有信心。

记者:成都模式对西部大开发的意义是什么?

蒙代尔:成都模式对于西部大开发是非常具有借鉴意义的。我们看看四川省,它的面积比法国小一点,比德国大一点,而人口和德国差不多,但是人均GDP是德国的1/15,加快发展是摆在中国很多城市面前的主要问题。成都模式作为一个先行的试验,为我们解决这个问题提供了办法。

记者:你认为成都最具有竞争力的地方在哪里?

蒙代尔:成都对于我来说是一座非常有吸引力的城市。基于成都的地理条件优势,农业应当成为成都的优势。除此之外,由于成都地区人口众多,所以制造业也理应成为成都的势产业。

记者:对于成都吸引外资,你有什么样的建议?

蒙代尔:吸引外资对于成都的发展来说是一件十分重要的事情,外资除了可以带来资金以外,还可以带来先进的技术以及高档的人才,目前成都做得不错。但是,从进一步发展的角度来看,我认为,首先,成都政府可以在塑造更好的外商投资环境上多下功夫,政策上要更具灵活性;其次需要加强在环境方面的改善工作,例如水与空气方面的工作。第三,成都需要加大对教育方面的投资力度,要知道目前的教育成本并不大,从这里投入,可以吸引外国人来蓉工作与定居。

记者:怎样可以让成都扩大在城市品牌上的影响力?

蒙代尔:成都应当加强在城市品牌建设上的工作,这是不可否认的。在我看来,成都可以承接更多的国际赛事,或者建具有世界影响力建筑等等。目前,全球经济都在转移,包括成都在内的中国西部如果能把握这个机会,将会获得极大的发展驱动力。

北京大学光华管理学院名誉院长、我国著名经济学家——厉以宁:
成都在城乡统筹上保护了农民的利益

记者:成都在新型城市化建设中被称之为标杆的原因在哪里呢?

——“富民”。就是要合理确定政府储蓄和积累的增长速度,合理确定政府的财力规模,进一步提高劳动者报酬,藏富于民,积聚内需增长和经济发展的长期动力。

——“安居”。就是要在城市化进程中,避免出现拉美陷阱,加大保障性住房的供给力度,更多地向土地流转中的受损者倾斜,更多地向农民工倾斜。

——“宜业”。就是要把就业结构与空间结构、产业结构更紧密地结合起来,从就业优先的角度来谋划,优化空间产业布局,避免出现产业空洞化。要注重完善创新体制,激发全社会的创新创业活力,尤其是注重挖掘农村中蕴藏着的长期受到二元体制束缚的大批人才,大力倡导、鼓励、支持农民创业,以创业带动就业。

——“御险”。就是要居安思危,提高政府应对经济周期波动、国际经济危机冲击、突发社会事件的能力,同时通过完善社会保障、各类商业保险体系,预防和化解城市居民的潜在风险,重点是在城乡二元体制改革过程中,必须让失去土地的农民有稳定的个人社会保障账户。
成都日报记者 姚东若

厉以宁:成都被国家划为城乡统筹的改革实验区,从这个意义上讲,成都城市化进程工作上最大的意义就是在于为全国城镇化提供了自己的经验。

记者:成都现在走的是一条新型城市化道路,你认为成都的新型城市化发展成效如何?

厉以宁:成都在城市化发展的进程中最值得赞赏的地方就在于,她始终把维护农民的权益放在第一位,这个很重要。城市化发展的推进必须是踏实的而不能只做表面功夫。成都在此前所做的农村产权制度改革,以“还权赋能”为核心的确权颁证就是一个很好的例子。同时成都也切实地在提高农民生活水平,我们可以看到成都在解决农民就业、提高农民收入上做了很多的工作。

记者:对成都打造“世界现代田园城市”,你有什么建议?

厉以宁:成都有悠久的历史文化遗产,有好的自然风貌,有现有的城市规模,从这点来看,成都打造“世界现代田园城市”的条件是够的,建议就是,希望政府方面能把政策做足,做踏实。此外,我还有三个建议,城乡统筹上,成都都要发挥自己作为实验区的创造性;在统筹城乡的工作上还需要加大对农民工的培训再就业力度;在高科技产业、高新技术产业方面要加大投入力度。

国家发改委培训中心主任杜平:
成都在过去十年中富民的基础打得非常好

杜平是最早提出制定西部大开发战略的人士之一,被誉为“西部开发第一人”。对于这位很早就关注中国西部发展,关注东西部发展差异,嗅到西部发展机遇的人来说,他对于成都的发展也持有着极高的关注度。在他看来,西部大开发十年中,成都做得非常好。在国家的战略目标中,第一个十年是打基础的十年,第二个十年将是富民的十年,杜平在接受记者专访时肯定地表示:“成都的富民基础已经打得非常好了。”

国家发改委城市和小城镇改革发展中心主任李铁:
西部地区要依赖成都的辐射作用

在国家发改委城市和小城镇发展中心主任李铁眼中,对于城乡统筹发展路径有着自己的看法。在他看来,城乡统筹工作中很重要的方面就是:解决农民工的问题,保障农民对土地的权益,将城市化进程中外来人口、农民纳入城市化体系中。

在李铁看来,应当加大力度支持特大城市的发展,因为特大城市发展有利于吸纳就业,有利于要素的高度聚集,有利于产生对周边企业的辐射作用。珠三角受到了香港的辐射、长三角受到上海的辐射。在西部地区,基本上还是要依赖于成都市这样高度聚集的人口和高度集聚的要素,对周边地区才能发射有效的辐射作用和带动作用。
成都日报记者 姚东若