

成都，西部大开发引擎城市

西部大开发中的城市化道路——成都城市化模式案例研究(摘要)

国家信息中心课题组(课题组负责人:罗伯特·蒙代尔 厉以宁)

编者按

2月3日,光明日报以《成都,西部大开发引擎城市》为题,摘要发布了国家信息中心课题组的研究报告。文中特别指出:“城市化,是西部地区实现又好又快发展的重要驱动力。近年来,西部地区城市化率年均增长超过1个百分点。其中,成都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。”本报今日全文转载光明日报文章,以飨读者。

提要

实施西部大开发战略,是根据邓小平同志关于“两个大局”战略思想做出的重大决策,是现阶段我国推行的区域经济发展总体战略的重要组成部分。十年来,西部地区经济逐年增长,城乡居民收入不断提高,各项事业都取得了显著成就,有力地促进了西部区域经济的协调发展,同时也为全国经济发展开辟了新的广阔空间。城市化,是西部地区实现又好又快发展的重要驱动力。近年来,西部地区城市化率年均增长超过1个百分点。其中,成都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。本报告将通过梳理,总结西部大开发中成都的城市化模式,深入探讨城市化在推动西部地区产业结构升级、消费结构升级、对外开放水平提升方面的影响和路径,并提出相关建议。

成都模式的提出

成都是四川省省会,中西部重要的区域性中心城市之一。经过西部大开发十年来的积极探索,成都逐渐成为了推动西部大开发的“桥头堡”和引领西部经济发展的重要增长极,正逐步成为中西部地区创业环境最优、人居环境最佳、综合竞争力最强的现代化特大中心城市。

与各项成就、各种美誉相映的是,成都并不具备雄厚的基础:成都既没有高度富集的矿产资源,也不具有得天独厚的港口优势,区位上既不靠海也不沿边。那么,究竟是什么因素创造了西部大开发中独特的成都城市化发展模式呢?我们认为,成都在四方面的不懈努力,造就了成都的“魅力”,也成就了成都独特的城市化发展模式,这就是:在政府定位上勇于进取创新;在发展思路上坚持与时俱进;在工作重点上强调改革开放;在动力机制上突出全民参与。

成都模式的内涵

本文把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、城乡一体化、要素市场化”为路径,从“全城谋划”到“全城统筹”再到“全球定位”的发展模式。

——“三轴”,即“复合城市化、城乡一体化、要素市场化”,是成都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,在短短十年时间既推动了工业化,又调整了城市空间布局 and 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。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。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,在更广领域激活了市场资源,在更大程度上激发了市场活力,在更大空间范围内形成以市场为基础的要素集聚和积累。

——“三阶梯”,即“全城谋划”、“全城统筹”、“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“全城谋划”阶段。这一时期成都的发展思路主要是通过放宽民营准入限制,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“全城统筹”阶段。这一时期成都按照中央提出的“五个统筹”要求,把战略视野从全城扩展到全域,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。2007年6月,成都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”。“田园城市”是体现霍华德“自然之美、社会公正、城乡一体”思想的现代田园城市,即成都都要建成城乡一体化、全面现代化的示范区,成为全国统筹城乡发展和生态文明建设的样板,实现城乡同发展共繁荣、现代高端产业集聚、社会和谐、人民幸福、生态良好。从形态上讲,首先要在全域成都范围内构建现代城市和现代农村和谐、历史文化和现代文明交相辉映的新型城乡形态。然后随着成都经济区域一体化,将整个区域建设成为一个超大型、现代化田园式的城市群。

——“三轴”和“三阶梯”不是彼此独立的,更不是相互割裂的。“全城谋划”、“全城统筹”、“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,都不是建立空中楼阁,而是层层递进、步步深化、环环相扣。“复合城市化”、“城乡一体化”、“要素市场化”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。

成都模式的理论分析

成都“三轴三阶梯”城市化发展模式的形成,既是生动的实践过程,也是深入的理论探索过程。这里我们主要基于经典经济学理论、发展经济学的二元经济理论以及有关城市化理论对成都模式进行初步的理论分析。

一、基于城市化理论的分析

在总结、扬弃国内外城市化经验的基础上,成都没有割裂城市发展的历史,也没有固守单一的发展模式,而是从“全城”到“全域”到“全球”,不断拓宽战略视野,反复权衡利弊得失,选择了一条复合发展的道路。

因为选择的是复合发展的道路,成都城市化过程中较好地把握了产业结构升级和空间布局调整的节奏,妥善处理和速度和质量、长期和短期的矛盾,城市发展逐渐表现出“均衡、和谐和可持续”的特质,成为成都城市魅力中最耐人寻味的内容。

二、基于城乡二元理论的分析

成都在完成全城谋划之后,把视野拓展到全域,把着力点确定为城乡统筹,其城乡一体化实践的切入点首先选择了打破二元体制:

——改变城乡分割分治的体制机制,加快建立城乡机会平等和规则公平的制度保障,推进公共政策在城乡合理调控,市场机制在城乡有效作用,加速形成平等公平的城乡关系。

——强调协同联动,把城市和农村作为一个整体来规划建设,坚持以城带乡,以工促农,推进城乡经济结构和就业结构的共同优化升级,加速形成互动互促的城乡关系。

——依靠制度创新弥补财力不足,推动社会资源科学配置、社会事业均衡发展、社会利益合理分配,促进城乡居民各尽其能、各得其所,加

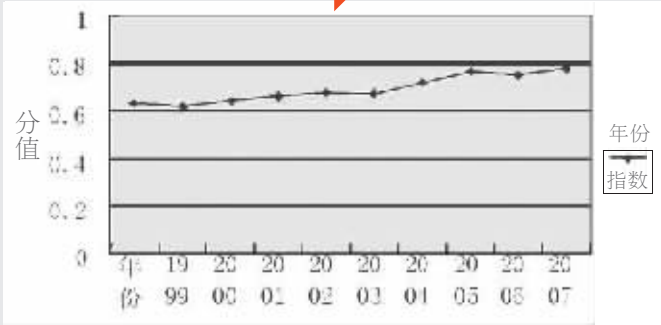
成都发展“三阶梯”

“全城谋划”
1999年,成都以西部大开发战略实施为契机,加快城市化进程。

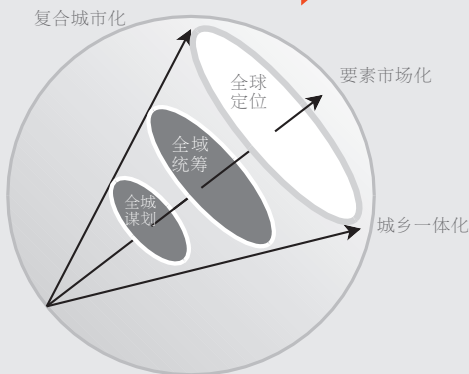
“全域发展”
2003年,成都以“全域成都”视野,统筹城乡经济社会发展、推进城乡一体化。

“全球定位”
2009年,回顾十年历程,成都以全球化视野,提出融入全球城市网络,建设世界现代田园城市。

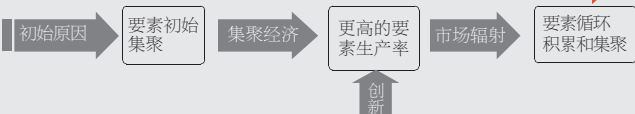
成都经济社会发展能力指数



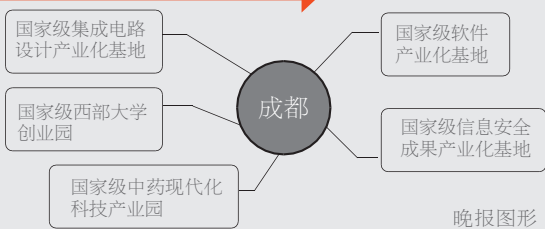
西部大开发中的成都城市化模式



要素市场化和集聚推动的城市发展示意图



成都的五大国家级产业化基地



速形成和谐共富的城乡关系。

三、基于生产要素理论的分析

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。而启动成都要素循环集聚和积累的引爆点,即是成都以要素市场化为导向的改革。

成都模式的探索与实践

“三轴三阶梯”的成都城市化发展模式,不是一个抽象的理论框架,而是成都在科学发展观指导下,通过一系列发展战略、改革方案、政策措施支撑起来的发展体系,这一体系包括:

——**战略支点:创新型政府。**具有创新精神的成都政府是“三轴三阶梯”的支

一个有机整体,相互配合,相互支撑;其次表现为政策实施环节的联动,成都各政务部门把政府的发展雄心内化为自觉行动,相互协作,相互补充。

在创新型政府以“三个集中”为途径、“四位一体”为支撑的“协同联动”下,成都“三轴三阶梯”模式的实践是丰富多彩、卓有成效的,具体可从以下五方面展开评述:

一、着力构建“三层圈”空间结构

三圈层是指成都的空间结构。成都城市空间由城中心向周边地域呈圈层状逐次推进,至上世纪90年代末形成中心城市(城市建成区)、近郊区(中心城周边城镇组团)、中远郊区三大圈层。为避免“摊大饼”式的城市空间发展模式,进入“全城统筹”阶段后,成都又进一步对各圈层的功能和地位重新界定,从而使城市在整体上由大城市带大郊区的形态转变为城乡统一协调的形态。

二、积极推进城乡一体化进程

成都在城乡统筹、“四位一体”科学发展总体战略的基础上,提出了坚持不懈地推进实现城乡规划、产业发展、市场体制、基础设施、公共服务和管理体制“六个一体化”的目标。围绕这六个方面,成都开展了积极而富有成效的探索与实践。六个“一体化”不仅是实现城乡同发展、共繁荣的目标,也是其实现的具体路径。其中科学规划是基础,产业发展是支撑,城乡生产要素自由流动是关键,基础设施建设、公共服务城乡均衡化配置以及管理体制的建立是保障。

三、构建可持续发展的产业体系

西部大开发战略实施以来,特别是2003年以来,成都大力推进“三个集中”,加大重大产业化项目的推进和城市基础设施建设,加快工业化和城市化进程,产业结构不断优化,逐步形成了内在关联、良性互动的可持续发展产业体系。

目前,成都正在着力构建以现代服务业和总部经济为核心、以高新技术产业为先导、以现代制造业和现代农业为基础的现代产业体系,在产业结构升级改造中,逐步形成了城乡一体、梯度布局、三次产业协调发展的良好格局。

四、加大对外开放的广度与深度

改革开放后,成都不断通过“借船出海”、“筑巢引凤”等战略来实现对外开放,形成了以产业开放为内容、经济园区为载体、经济协作为手段的城市带动农村的全方位对外开放格局,实现了从封闭到开放的历史性跨越。

在国际航空方面,成都双流国际机场是中国中西部最大的航空枢纽,其客运吞吐量和货运吞吐量均位居全国第六位。

在国外政府驻蓉机构数量上,到目前为止,已有美国、德国、法国、韩国、泰国、新加坡等9个国家在成都设立领事机构。成都外国领事机构数量在内地仅次于上海和广州,在中西部地区城市中位居第一。

在投资环境营造方面,近年来成都不断加强综合环境建设,树立了强烈的开放意识,弥补了要素禀赋不足的缺憾,良好的投资发展环境越来越受到全球投资者的关注。截至2009年底,来成都投资的世界500强企业达139家,成为中国服务外包的主要目的地城市。2008年成都市跻身全球服务外包新兴城市50强(第37位),在排名上仅次于新加坡(第36位),聚集了IBM、EDS、WIPRO、GENPACT等众多世界知名发包商。

五、区域合作与发展

成都市先后与眉山、资阳、乐山、阿坝、凉山等市(州)分别签订了相关的区域合作框架协议,积极开展双边区域合作。其中,成都市与眉山市、资阳市地缘相邻,相互间的合作以共建工业园区为平台,以交通基础设施一体化建设为突破口,探索出一条加快区域合作发展的新模式。

作为成都经济区与成渝经济区的中心城市,成都在不断总结区域合作实践的基础上,积极主动地推进成都经济区及成渝经济区的区域合作朝实质性合作方向发展。(下转05版)