

# 经合组织国家的城市化趋势与政策

对中国的启示？



中国发展研究基金会  
China Development Research  
Foundation



中国北京西城区德胜门东大街 8 号  
东联大厦 4 层 邮编：100009  
中国发展研究基金会（CDRF）

2010 年 03 月 10 日 巴黎

**编号：P-2010-075-T（修订）**

特此允许将一篇题为“经合组织国家的城市化趋势与政策”资料翻译成中文并且以非商业用途出版发行。

根据以下条件授予许可：

——此处授予的所有权利均非独有权利，而全球范围内只使用一个版本。

——中国发展研究基金会（CDRF）承诺尊重原始文件的形式和内容。未经经合组织（OECD）的书面批准，不得通过前言、注解或其它形式在原文中添加或者删除任何内容。

——OECD 的标志应当标示在中文译本和下列版权声明之中，而且，译本应当显示“中文版本”字样。

**© 2010 中文版本之版权归中国发展研究基金会（CDRF）拥有。**

**中国发展研究基金会（CDRF）负责译文的质量及其与原文的一致性。**

对您在宣传经合组织（OECD）工作中给予的协助与合作谨表谢忱！

您真诚的：

索菲·阿里贝特

版权与翻译负责人

## 前 言

本报告是经合组织（OECD）与中国发展研究基金会（CDRF）的合作项目。它是在经合组织区域发展政策部门负责人 Joaquim Oliveria Martins 先生的监督之下，在经合组织公共治理和区域发展总司的“区域发展项目”范围内完成的。同时，本报告也是在中国发展研究基金会（CDRF）秘书长卢迈要求之下撰写而成的，并准备将其作为中国发展研究基金会《中国发展报告 2010：促进人的发展的中国新型城市化战略》的一份背景文件。中国发展研究基金会秘书长顾问 Irène Hors 女士提出了该项目的最初构想，并且协调双方的合作，提供有益的背景信息。

尽管中国的城市化率在总体上低于经合组织国家，但是，它却拥有世界上最多的城市人口——如今已经超过了六亿之多。虽然中国的城市化规模与城市化日益集中的大都市圈的数量在全球范围内都是史无前例的，但是，各级政府在管理这种增长时面临的问题却并不特殊。大多数经合组织国家面对着一系列城市管理方面的挑战，而且在应对挑战的过程中不断积累宝贵经验。本报告综合介绍了经合组织成员国的城市化趋势与城市政策。对于中国而言，其中一个关键的讯息是一项成功的城市发展战略应当建立在每个城市地区的内生性基础之上，即激发和维持创新能力不仅需要基础设施建设所用的砂浆和砖块，而且需要劳动者的知识与技能以及社会资本。因此，像中国这样的国家应当将侧重点放在以下问题的效率上，如：提供公共服务、战略基础设施、人力资本的形成和整合、经济发展/多样化以及集聚战略等。

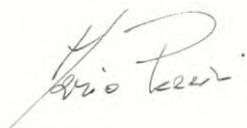
本报告是在经合组织区域发展政策部门的城市分部主任 Lamia Kamal-Chaoui 女士与 Javier Sanchez-Reaza、Tadashi Matsumoto、Olaf Merk、Daniel Sanchez-Serra、Mario Piacentini、Alexis Robert、Dorothee Allain-Dupré 和 Michael Donovan、Xiao Wang（汪骁）与 Kasuko Ishigaki 等人共同协作撰写而成的。研究结论参考了经合组织的国家、区域和城市区的地域评估以及经合组织的区域政策综合报告，尤其是《地区问题》（2009）报告和《全球经济中有竞争力的城市》（2006）等报告。Paul Cheshire 教授（伦敦政治经济学院）、Colin Crouch 教授（华威大学商

学院) 以及 Adam Ostry 教授 (经合组织城市地区区域发展政策工作组主席, 兼加拿大基础建设部局长) 等均为本报告提供了大量有益的背景资料。

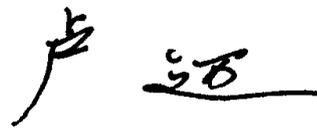
中文版本的制作由中国发展研究基金会完成, 并最后由汪骁、刁琳琳等完成统一校订。

有关经合组织城市发展项目的咨询, 请致函 Lamia Kamal-Chaoui 女士 ([lamia.kamal-chaoui@oecd.org](mailto:lamia.kamal-chaoui@oecd.org)) 或汪骁先生 ([xiao.wang@oecd.org](mailto:xiao.wang@oecd.org))。

有关中国发展研究基金会在中国城市化方面工作情况的咨询, 请致函杜智鑫先生 ([duzhx@cdf.org.cn](mailto:duzhx@cdf.org.cn))



经合组织公共治理和区域发展司副司长  
Mario Pezzini



中国发展研究基金会秘书长 卢迈

# 目 录

主要政策观点.....	9
经合组织国家的城市化趋势与政策：对中国的启示？.....	12
序言：.....	12
1. 经合组织国家的城市化趋势.....	13
1.1. 何为“城市”地区？.....	13
1.2. 城市化趋势.....	20
1.3. 城市化的发展阶段、格局和驱动力.....	32
2. 城市地区的经济表现.....	39
3. 增长及衰退的主要因素.....	50
3.1. 城市地区经济增长的主要驱动力是什么？.....	50
3.2. 社会分化、社会排斥及贫穷问题：城市的矛盾.....	57
3.3. 城市化的负外部性.....	59
4. 城市政策的策略及趋势.....	70
4.1. 城市化、市场力量及战略规划.....	70
4.2. 经合组织国家城市政策中的最新趋势.....	74
4.3. 经合组织国家的城市地区及区域发展的新范式.....	81
5. 土地政策及战略城市规划.....	85
5.1. 高效土地市场的法律及技术工具.....	86
5.2. 使用土地价值作为城市基础设施融资.....	92
5.3. 管理城市增长.....	95
6. 建设有竞争力的城市.....	104
6.1. 促进城市地区的竞争力和创新.....	104
6.2. 在培育城市竞争力的同时确保其他城市不被忽视.....	118
7. 社会环境问题.....	122
7.1. 经济适用房.....	122
7.2. 劳动力市场的一体化.....	130
7.3. 贫困住宅区的一体化城市发展.....	133
8. 气候变化与环境破坏.....	136
8.1. 旨在解决气候变化和城市可持续性的城市政策.....	136
8.2. 国家—地方的政策框架.....	147
8.3. 将气候变化纳入现有的国家、地区和城市发展框架中.....	149
9. 创新的城市治理.....	151
9.1. 改善城市治理的基本原理.....	151
9.2. 城市地区内的横向协调.....	151
9.3. 增强地方能力.....	156
9.4. 在公共领域以外：将私营部门融入公共商品的提供中.....	160
9.5. 有效的多级治理.....	161
10. 可持续的城市财政.....	165
10.1. 传统及新型的城市资金提供机制.....	165
10.2. 为城市基础设施融资.....	167

10.3. 城市服务的成本回收政策.....	170
10.4. 经合组织国家地方借贷经验.....	170
10.5. 经合组织国家中公私合作模式经验.....	171
10.6. 监控地方服务的业绩.....	171
中国城市化战略的总结和建议 .....	173
A- 背景假设.....	173
B- 政策方针.....	176
C- 治理和财政.....	183

## 表

表 1. 城市扩展与分散 .....	34
表 1 按照人口规模分类的中国城市及城镇，2005 年.....	49
表 3. 经合组织国家样本中的国家城市政策 .....	75
表 4. 区域政策的新旧范式 .....	82
表 5. 城市增长管理中的问题及预期政策影响 .....	85
表 6. 收集和公布土地交易价格信息 .....	89
表 7. 管理城市增长和保护空地的公共政策 .....	95
表 8. 大都市地区的产业集群政策范例 .....	110
表 9. 房价与收入比以及住户的人均住房面积 .....	123
表 10. 房租与收入比以及租户的人均住房面积 .....	123
表 11. 加拿大的住房负担能力 .....	124
表 12. 影响住房负担能力的关键变量 .....	124
表 13. 紧凑型城市的特点 .....	139
表 14. 选择大都市合作安排的主要目的 .....	154
表 15. 财力分配标准 .....	157
表 16. 中央以下政府人力资源管理的自主性 .....	158
表 17. 招聘或平均工资法案设定的自主性 .....	158
表 18. 经合组织国家中国政策支持地方能力的例子.....	159

## 图

图 1. 经合组织地区分类法在中国广东、浙江和江苏省的应用.....	17
图 2. 全球和经合组织的城市和农村人口（1950 年~2030 年） .....	21
图 3. 经合组织和非经合组织国家的城市化水平 .....	22
图 4. 1950 年~2030 年的城市人口 .....	23
图 5. 城市化和城市规模 .....	24
图 6. 经合组织大都市区域的人口增长 .....	25
图 7. 经合组织国家的城市化增长情况 .....	26
图 8. 经合组织国家的城市化下降情况 .....	27
图 9. 不断变化的城市化 .....	28
图 10. 经合组织地区的人口增长 .....	29
图 11. 经合组织国家的城市化水平 .....	30

图 12. 欧洲的城市集中水平 .....	30
图 13. 亚洲经合组织国家的城市集中水平 .....	31
图 14. 北美的城市集中水平 .....	31
图 15. 中国的城市集中水平 .....	32
图 16. 城市扩张 .....	36
图 17. 经合组织大都市地区的郊区化 .....	37
图 18. 欧洲的经济集中度 .....	39
图 19. 日本及韩国的经济集中度 .....	40
图 20. 城市化及收入 .....	41
图 21. 中国 53 个大都市区日益增加的经济重要性 .....	42
图 22. 1998 年~2004 年大都市区在中国 GDP 中所占份额的变化 .....	43
图 23. 经合组织城市地区的经济表现 .....	45
图 24. 经济表现及城市规模 .....	46
图 25. 城市规模及经济表现 .....	47
图 26. 决定人均 GDP 差别的因素 .....	51
图 27. 创新及城市区域 .....	53
图 28. 创新及城市化 .....	53
图 29. 按照城市规模列出的创新 .....	54
图 30. 2005 年部分经合组织大都市区和中国城市的 15 岁以上人口受高等教育比重 .....	55
图 31. 中国城市的教育普及率（2000 年） .....	56
图 32. 中国 31 个主要城市的平均土地价格，元 / 平方米 .....	60
图 33. 城市化及碳排放 .....	64
图 34. 城市人口密度及交通产生的碳排放 .....	65
图 35. 城市化、人口密度及碳排放 .....	66
图 36. 美国碳排放的浓度 .....	67
图 37. 本地政策实现的经济增长 .....	68
图 38. 大都市区的吸引力及当地污染排放的变化 .....	69
图 39. 土地开发过程 .....	90
图 40. 地理信息系统：墨西哥市的城市贫困叠置分析 .....	92
图 41. 芬兰（赫尔辛基地区）的 .....	113
图 42. 住房建筑数量的变化和房价的变化 .....	125
图 43. 经合组织地区中央级以下一般政府开支按职能的占比 .....	157
图 44. 收费收入在城市收入总额中的占比（2005 年） .....	166
图 45. 所选经合组织大都市区交通部门的收入来源（2008 年） .....	169

## 专栏

专栏 1. 中国的城市定义 .....	14
专栏 2. 经合组织的地区分类及其在中国的应用 .....	17
专栏 3. 经合组织大都市区的数据与定义 .....	18
专栏 4. 定义中国的大都市区 .....	19
专栏 5. 对高效城市规模的解释 .....	47
专栏 6. 重庆市的高等教育及人力资本 .....	56
专栏 7. 英格兰东北部的创新政策 .....	74

专栏 8. 试图监控最大都市地区增长的经合组织国家 .....	78
专栏 9. 公平—效率之间的取舍 .....	82
专栏 10. 墨西哥土地的正规化及产权获得 .....	86
专栏 11. 东亚的土地公摊/土地再调整 .....	87
专栏 12. 日本的长期地籍测量 .....	88
专栏 13. 荷兰把土地转换利益与地方财政联系起来的方案.....	94
专栏 14. 法国、德国和荷兰的土地转换 .....	98
专栏 15. 经合组织成员国的城市增长边界 .....	100
专栏 16. 经合组织成员国的绿化带政策 .....	101
专栏 17. 经合组织成员国的棕地政策实例 .....	102
专栏 18. 修订后的经合组织《就业战略》 .....	106
专栏 19. 智利的教育普及 .....	108
专栏 20. 不同的大都市集群方法和关注点 .....	109
专栏 21. 运作良好的“三螺旋模型”范例：赫尔辛基 Culminatum 有限公司 .....	113
专栏 22. 日本、挪威和意大利的区域创新政策 .....	114
专栏 23. 通过促进芬兰的创新来发展城市枢纽 .....	116
专栏 24. 芬兰的区域创新政策 .....	118
专栏 25. 德国的大都市区 .....	119
专栏 26. 美国法规对住房成本的影响 .....	126
专栏 27. 基于明尼苏达州《宜居社区法案》进行的法规改革.....	128
专栏 28. 非营利部门提供的经济适用房 .....	129
专栏 29. 使移民融入斯德哥尔摩劳动力市场的政策.....	131
专栏 30. 墨西哥、法国和鹿特丹消除城市贫困和穷困住宅区的努力.....	134
专栏 31. 地区政策和气候变化：所选经合组织国家示例.....	149
专栏 32. 让公民社会参与大都市治理 .....	155
专栏 33. 公私伙伴关系的形式 .....	160
专栏 34. 法国、瑞典和加拿大西部城市地区契约协商.....	163
专栏 35. 法国和瑞士大都市级采用的契约手段 .....	164

## 主要政策观点

**大城市是重要的但也有其局限性** 在许多经合组织国家，一个大都市区产生的 GDP 为全国 GDP 的三分之一到一半。从中国可以看到类似的趋势，大都市区已成为中国经济快速发展的主要引擎，约占全国 GDP 的三分之二。然而，并非所有的大城市都是成功的。在几乎所有的指标中，至少有三分之一的经合组织大都市地区（总共 78 个）的排名均低于全国平均水平，如收入、经济增长、生产力、技能、就业和失业。同样，在中国，约四分之一的沿海地区、三分之二的东北大都市区在国民生产中的占比均在下降。

**中等城市有很大潜力** 在经合组织城市地区，自九十年代以来中等城市的发展超过其它城市。在中国，中等城市的潜力还没有得到充分的挖掘，它们仅约占全国 GDP 的 8%。将重点放在中等城市上不仅带来更大的经济增长，而且提高大都市地区和较大城市地区的效率，因为它们常常承受交通拥堵成本、更高的土地租价和其它规模不经济的压力。

**需要城市发展战略，而不是城市化战略** 没有一个单一的最佳城市规模，而是要有一个依据当地的情况而定的高效的的城市规模（事实上，一个国家的中等城市可能相当于另一个国家的大都市）。因此，对于像中国这样的国家，将重点放在以下城市发展战略方面可能更有意义，即着眼于提供有效的公共服务；战略基础设施；人力资本形成和一体化；以及经济增长 / 多样化和聚集战略。

**城市竞争力主要由内生因素推动** 在经合组织城市地区，人力资本是生产率水平的主要决定因素。城市的能力不仅仅包括基础设施的建设，还包括工人的知识和技能，以及企业所需的触发和维持创新的社会资本。

**环境质量成为决定城市竞争力的关键内生要素** 根据经合组织的大都市区模型，低污染水平将日益成为提升城市吸引力的一个因素，从而提高城市的竞争力。此外，减少城市蔓延和拥挤政策的实施，并不会对长期经济增长不产生不利影响，尤其是同时鼓励创新的情况下。

**城市悖论：动态增长和社会排斥在城市地区并存** 贫困在经合组织国家成为一个城市现象。大多数城市地区财富和就业高度集中，但它们也往往集中高失业率，高比例的移民，以及是排斥、贫穷和空间隔离的集中地。类似的趋势在中国也可观察到，其城市贫困问题已受到关注。这更强调了我们需要一个城市发展综合战略，以保持当地经济增长和竞争力引擎的顺利运行。

**经合组织国家的经验会对中国决策者有所帮助** 从总体上来讲，中国尚处于城市化的最初阶段，各个国家城市化进程与模式存在着很大的差别。这样对于中国的决策者来说意味着既是挑战又是机遇：机遇为可以通过有效管控地区力量来促进国民经济的的增长；挑战为合理定制策略，以便在国家城市化区域政策框架范围内，对因地区而异的每个地区的内在特性进行识别。中国的城市发展策略可以从经合组织国家的发展中吸取教训。

**政策规划要以在市场的实际情况为基础** 虽然城市发展战略规划可以帮助管理未来的公共投资需求，但重要的是要确保这种规划保持发挥市场力量的作用。尽管经合组织国家的趋势表明，城市化是受市场力量推动，然而，积极的区域公共政策和一些部门政策（住房、财政等）也对城市地区的发展产生重要的影响。

**一种综合、多领域、前瞻性的方法能最有效地应对城市发展** 城市问题太过复杂并且与其他方面相互关联，以致单一的政府命令或单一的政府部门都不能有效地解决。因此，许多经合组织国家在其传统的补救政策和基于基础设施的措施中，补充了前瞻性方案，以吸引最具创新和活力的行业中的公司及其相关的高技能人员（通过人力资本的改善、吸引、保留措施和创新），以及将环境维度纳入。经合组织国家的城市发展战略的主要经验教训包括：

- 调整政策工具，适应当地情况，最重要的是一个地区的城市化阶段和具体的内生优势和资产。政策应侧重于长期的成果，同时适应当地在短期和中期的现实。
- 在全球，国家和区域各级，发展有竞争力的城市。政策制定者必须问自己，“你国家的领军城市的生产对国家其他地区产生了积极外溢吗？”附属的/区域的增长极，也许不能在全球舞台上展露头脚，但他们可以对偏远地区产生重要的自制活力贡献，以促进国家整体的增长。
- 将长期的城市战略规划纳入国家空间规划政策框架。这将是必要的，以促进协同作用，避免地区间和地区内部的重复和冲突。它也可以增加区域平衡，促进可持续发展，以及促进城乡之间的联系。
- 通过政策组合，管理空间发展和城市扩张。经合组织各国政府采用广泛的工具来控制城市发展的速度和位置，并纠正市场失败。这些措施包括：土地使用政策，物业税，扩大交通运输系统，增加密度和培育中等城市发展。
- 为贫困街区制定以地点为基础的“居民区再生”战略。在大型城市中心的贫困街区向中央政府提出了一个挑战，因为它们减少了城市的吸引力和宜居程度。与地方和社区领袖建立合作伙伴关系是至关重要的，如果希望中央主导的居民区再生行动能获得成功。
- 在一个迅速发展的城市环境，确保为所有人有足够的，负担得起的住房。在经合组织国家的经验突出了共同的好的做法，以提供足够的、负担得起的住房，其中包括：依靠私人和非营利部门提供供给，同时住房政策与其他跟土地使用、基础设施开发及财政框架相关的政策的深度协调。

**中央政府可以在为城市发展创造一个有利的环境。比方说，他们能：**

- 促进政府，企业界，教育和培训机构之间的交流和合作。一个城市的人力资本-即本地劳动力-对经济的持续增长至关重要。政府可以起到催化剂的作用；他们可以为企业——无论大小——搭建一个平台，使各种企业之间，以及企业和教育培训机构之间进行交换。这将建立所需技能的认识，即驱动集群发展和本地孵化的创新思想的技能。然而，中央政府必须警惕“内部公司”，这会扭曲竞争，使中小企业处于劣势。这点特别重要，因为在经合组织国家，经常提到的是，到目前为止，中小企业创造了大多数工作，并产生大量的创新。

- 建立本地资产：创新与集群发展：因为通过直接补贴努力吸引外国直接投资被证明是徒劳的，经合组织各国政府开始将重点转向提高内生性企业的竞争力，刺激集群发展和企业间联系的政策兴趣。这反过来又导致了将一个地区的内生创新能力作为焦点。今天，创新能力、人力资本开发、基础设施和土地使用之间的重大政策相互依存关系受到了广泛的认同。
- 地区和劳动力市场的政策。迅速扩大的中国城市将从劳动力市场的汇集中获得劳动生产率的提高，但这仅限于以下条件：即只有当这些新来者成功地融入城市经济，并给予他们公平机会能移向社会阶梯的高层。来自经合组织城市的经验表明，只有灵活和有弹性的劳动力市场能在劳动力流入的增加中受益。因此，需要多层次的政府之间合作制定综合战略，通过监管改革，人力发展，支持中小企业和企业孵化器，来加强劳动力市场。城市政府都在设计和执行这些战略有重要责任，但与上级政府强有力的协调实施也是必需的。为面临失业的人，要将创造就业机会的方案与安全网方案同时进行，同时要对移民有融合方案。
- 在国家气候变化政策框架中发展城市视角。经合组织的工作已经证明，一个城市的气候政策议程（致密政策/拥塞税）可以减少一半的全球气候变化政策的减排成本（如碳税）。在地方一级的行动包括：创新的城市部门政策，与国家和地区政府和协调。中央政府可以帮助这些努力：通过提供资金和技术援助给城市和地区；在国家的城市和区域政策中建立气候变化的任务，以推进地方的气候变化行动；并制定强有力的国家适应和减排目标，以确保在全国范围内各地的成功实施，通过激励手段，防止各区域基于环境管理的竞争，甚至是推动“卓越竞赛”。
- 适当修改城市的税收制度，以产生不同的收入来源，同时避免环境恶化和市场的扭曲。存在各种选择，例如：水处理物业费，为社会服务的收入税，基础设施的价值捕获税。经合组织城市都表明，自适应税收制度，可以促进城市发展。

**中央政府必须通过多层次的治理框架，确保政策的连贯性，**其中包括

- 培养大都市区的合作：为解决这个问题，经合组织国家实施了一系列广泛的实验，包括城市合并，创造部门或跨部门协调机构，甚至大都市区层面的政府。国家通过规定或鼓励改革发挥领导作用。法律依据往往在合法化的进程中（例如，韩国、加拿大魁北克省和安大略省的省），或协助地方政府在大都市区一级的合作（如法国，意大利，葡萄牙）等方面发挥作用。这些法律背后的激励框架（财政或金融）在实施过程中起到了决定性作用。
- 发展城市地区的纵向关系的新工具：城市战略的长远目标、成果和的实施计划的编纂可以说是比制度化纵向和横向的治理机制要更重要。从法国的“城市间合同”到加拿大的“城市发展协议”，编纂协议已证明了其对实现城市发展目标的效率，它们明确说明清楚了要实现怎样的战略，谁做什么来实现这一目标，进展将是如何衡量，以及进展如何向相关方和一般公民报告，取得进展将报告给球员本身和对一般的公民。
- 建立强有力的地方能力：各国政府可以帮助加强地方一级的能力，以设计、实施、监测和评估当地的公共政策。以工作人员调动，培训和绩效管理为重点已经被证明是有效的 - 尽管必须在中央政府的参与和地方政府的灵活性之间找一个平衡，来管理地方政府雇员。

## 经合组织国家的城市化趋势与政策：对中国的启示？

### 序言：

1. 目前，中国拥有 6 亿多城市居民，俨然已经成为世界上最大的城市化国家，而且，这一数字有望在 2050 年达到 9 亿。中国的国民经济已经集中到了城市——2004 年，中国 53 个大都市区域创造了接近 65% 的国内生产总值。尽管中国的城市化规模（城市化日益集中、大都市区域数量不断增加）——在全球范围内都是前所未有的，不过，各级政府部门在处理这种增长时面临的各种问题却并不特殊。绝大多数经合组织国家都需要解决城市管理中面临的各种挑战，并且不断积累这方面的宝贵经验。它们面临的主要挑战包括：如何在城市化进程中实现国家利益最大化并减轻其负面影响？应对这些挑战的经济、社会和环境成本是什么？政府各级部门如何在城市范围内最有效地明确和分配其职责？在市场环境中如何有效地进行城市发展规划？

2. 本报告阐述了经合组织国家的城市政策趋势，旨在辨析成败，为中国的决策者在制定城市化政策时提供必要的信息。本报告中运用的政策性概念来自于《经合组织区域发展政策的新范式》。全球化使各个地区机遇与挑战并存，无论是城市还是农村。新范式的目的在于降低某些特定地区长久以来形成的低效局面（资源使用不当导致收入低于增长潜力）和社会排斥现象（主要是太多人的收入和其它福利低于特定标准）。根据这一新范式，区域性政策旨在帮助所有地区（无论其贫富与否），在实现国家目标的正和博弈之中实现自身的比较优势最大化。

3. 对城市地区而言，这意味着一个地方的资源集中是受到聚集经济的推动，但这不一定会转化为经济效益。聚集经济是以集中的劳动力市场、公司之间向前和向后的联系效应，和知识外溢为条件的。其关键在于资产的使用、不同的利益相关者的相互影响以及协同配合优势的发挥。仅靠市场自身还不足以实现这一目标。城市化会带来负外部性，包括交通拥堵和环境代价，并出现贫穷和排斥感，原因在于所创造的就业机会常常与城市地区的经济发展不相称。基于上述两大原因，我们有理由让更高级别的政府来介入城市公共政策，发挥作用。

4. 本报告第 1 部分尝试对城市地区进行定义，并对经合组织国家的城市化趋势进行概述。第 2 部分和第 3 部分分别阐述城市地区的经济效益及其增长和下降的主要影响因素。第 4 部分，根据市场背景下规划发展中的限制，论述了为促进城市发展而完善公共政策的理由。这一部分力图对近年来经合组织国家城市政策的趋势进行概述。第 5 部分到第 8 部分讨论了一系列特定的城市政策工具，包括：土地使用和空间规划，以及城市区域的竞争力，社会和环境政策。第 9 部分和第 10 部分阐述了一些城市和各级政府在政策实施和城市财政方面的问题。报告结尾部分论述了前述章节中提到的一些主要趋势和政策信息，为中国决策者制定国家城市化策略提供有价值的信息。

## 1. 经合组织国家的城市化趋势

### 1.1. 何为“城市”地区？

5. 中国大多数人口居住在城市地区，这在历史上还是首次。在世界范围内，城市人口比例快速增长并且城市人口占总人口的比例超过历史上任何时期（2007年，联合国，“*人口及住宅普查的原则和建议*”）。在过去二三十年里，发展中国家的城市化趋势全球居首。一般而言，经济发展的速度越快，人口城市化的趋势则越快。中国作为世界上经济增长最快的国家之一，正在经历快速的城市化进程。

6. 不过，对“城市”进行定义是一项艰巨的任务，而且目前尚未对此达成共识。每个国家对“城市”的定义各不相同，因为它可以指城市、城镇、居民村、大都市或居住区。目前可以依据许多方法来确定界定“城市地区”的标准。经济学的方法是基于行政单位，并采用农业劳动力的临界值（即经济活动人口率）来界定城市区域（1974年，联合国）。地理学的方法则认为人口密度是城市性的一项主要指标。一般而言，这种方法将某一地域内的人口和房屋（不一定是行政单位）作为分析单位。

7. 除非“城市”地区的定义具有可比性，否则对城市化水平或比率进行国际比较将会困难重重。例如：根据1991年人口普查的数据以及当时对伦敦市唯一合理的行政定义，伦敦拥有450万人口；但是，如果伦敦被定义为一个统计单位，并被欧盟统计局当作一个“地区”，即大伦敦地区，则其人口为689万。<sup>1</sup>同样地，作为行政城市的巴黎，当时的人口为215.2万人。那么巴黎到底是大城市还是小城市？如果两者都以功能性标准来定义——即‘经济影响范围’，则1991年伦敦的人口为1250万，而巴黎为1140万。

有三种不同的标准来界定城市：

- *行政能力*——按照行政职能将一个地方划分为城市。
- *物理指标*——建筑物、人口和其它指示物的密度，例如：任何被硬质地面（如：混凝土或沥青<sup>2</sup>）覆盖的单位面积比例，或者夜晚光线的强度。
- *功能性定义*——与家庭和公司行为相关，显示‘城市’地域的边界（详见经合组织大都市区数据库）。

8. 每一种城市的定义方法都有利有弊。

9. 不管从统计资料的收集还是政治层面上来讲，用*行政职能*来定义“城市”的最大好处是简单易行。收集数据的政策和资金来源最终都有赖于政府，这一事实不容忽视。其深层含义是如果政府的兴趣点在于城市政策，那么行政单位通常是政策实施的对象。使用行政和政治疆界最明显的劣势就是，它过于武断，而且常常反映出老式的生活模式。就各国而言，它们的界定依据和重新界定的频次差别很大，就是在国家内部亦是如此。经合组织国家的大多数城市居

---

1. 这一问题在 Cheshire 和 Gornostaeva（2001年）中进行了阐释。

2. 例如，详见 Burchfield 等人（2006年）关于美国大陆城市覆盖情况的测量。

民住在那些在地理上毗邻过去中心城的行政城市内，属于近郊住宅区（它们也是更大的都市区的郊区）。<sup>3</sup> 在中国的案例中详细阐述了以行政单位来界定城市区域的局限性（专栏 1）。

### 专栏 1. 中国的城市定义

中国的城市人口和城市住宅区的官方定义主要基于行政规定。经过几十年的演变，直到 2006 年前，中国的“城市”居住地在行政层面仍只被定义为建制市和建制镇。中国现在有三种行政城市：1) 省级直辖市（上海，北京，天津，重庆）；2) 地级市；以及 3) 县级市。地级市和县级市的界定均基于人口、经济、公共财政及基础设施等标准。此外，4) 行政镇目前也被视为“城市”居住地。

不过，行政标准存在若干局限：1) 计算所采用的人口基数不包括移民和没有城市户口的人口；2) 城市经济功能的评定不准确，比如采用国内生产总值，它还包括农业、矿业和林业；4) 由于预算外收入未被计入，因而财政能力评估不完善，以及 5) 基础设施款项采用了主观基准，与城市经济活动的功能关联性差，与居民对城市基础设施服务的实际需求联系弱。经合组织国家在界定城市人口时通常不区分移民和永久居民；同样，他们在界定城市时并未在国内生产总值或财政能力上设定经济基准。

除了行政定义，中国还采用更精准的“统计”定义来确定中国的“城市”和“农村”，这更符合国际最佳实践。国家统计局（National Bureau of Statistics or NBS）1999 年推出了《关于统计上划分城乡的规定》草案，2006 年正式颁布。该规定对“城市”和“农村”居民的定义基于两个空间特点：1) “城市建设”的邻接性；2) 区域内的人口密度。关于城市的最新详尽定义见下表。非城市的居住地则定义为农村。这些规定成为 2000 年全国人口普查中对城市人口定义的基础，许多人口学家认为 2000 年的人口普查是新中国成立以来最准确的一次人口普查。例如，它第一次将居住时间在 6 个月以上的人口纳入居住地人口普查。

尽管新的统计定义能在更小的空间和行政尺度上对“城市”人口进行更精确的计算，定义所隐含的前提仍旧是供给驱动的，也就是说，还是基于公共服务可提供的范围来定义的。尽管近郊村镇的非农业居民已经成为城市劳动力和供应链的一部分，如果市政服务未能延伸到他们所在的区域为他们服务，他们仍然不能算作城市居民。中国现有的供给方驱动的方式与经合组织多数成员国的需求方驱动的方式形成对比。在后者，非农业居民大多数被纳入城市劳动力和房地产市场，需要城市型的公共服务，因此通常也是“城市”居民。

资料来源：Kamal-Chaoui 等人，（2009 年）。

10. 从资源的角度来说，以物质标准（*physical criteria*）确定的城市和行政城市一样便于采集数据资料，但这种方法也有缺点。由于国与国之间在居住模式方面存在差异——这有时反映出制度差异，有时则是历史或地形差异，因而在进行国际比较时会产生一些问题。而且，人们需要在采集数据资料的简便性和获取城市实际状况的精确性两者之间做出取舍，但往往会因偏向简便性而误入歧途。

3. 例如，西班牙萨拉戈萨巴塞罗那市中心就被划分为 28 个市区，而萨拉戈萨市不仅包括地理和功能性的都市区，也包括附近的大片沙漠。与英国其它地方性或区域性管理当局相比，作为政治单元的伦敦金融城仍然拥有更多的自治权，但其边界是由中世纪定居模式的位置决定，不会延伸到其罗马时期的城墙以外。巴黎反映的是 18 世纪的定居模式，而大多数美国中心城市在一个世纪内依然并未将周边的近郊区域合并纳入。美国大多数的城镇居民住在行政城市内，这些城市在地理上临近过去的中心城，同时也是郊区住宅区——它们是更大的都市区的郊区。

11. 使用行政区域这一概念也会带来一些问题，因为在某些情况下，土地使用限制可能迫使功能区域跨越那些障碍。英国和荷兰，尤其是英国，拥有高度严格限制的土地使用规划体制，旨在限制城市土地的使用，尤其是保护城市发展的指定区域。其结果就是出现了大片未建的绿化区域——在英国表现为主要城市周围的绿化带；在荷兰表现为分隔兰德斯塔德四个主要城市的“绿色心脏地带”。在英格兰，绿化带的面积是城市发展占地总面积的 1.5 倍（Barker, 2006 年），这不仅仅使发达地区的密度越来越高，更重要的是，功能性城市跨越了受保护的绿化区域。相比之下，像比利时或瑞士这样的国家，它们的土地使用规划不受限制，因此，由于人们寻求更低的人口密度和更多的个人生存空间，城市化趋向于分散扩张。

12. 在进行国与国之间的比较时，使用行政单位概念来划分“城市”会引发非常严重的问题。法国对城市有一个普遍适用的物理定义——“集聚”（agglomération）。这一定义将楼宇之间的物理距离作为首要标准。法国的规划限制较少，允许城市发展到城市地区的物理极限（即，并未大力保护“绿化带”），同时，它拥有相对较低的整体人口密度，因而使用“集聚”这一概念能够确定定义明确、在实体标准上截然不同的城市格局。如果这一概念运用到比利时，那么整个国家——从安特卫普到列日——都变成了一个城市。同样地，“集聚”概念应用到英国或荷兰时，也不能产生同样完整的城市定义。如上所述，土地使用规划政策会有意识地防止城市不断扩张。因此，随着城市的发展，城市将被迫越过绿化带。

13. 这意味着，使用城市的*功能*定义才能进行最有效的国际比较。例如，在比较伦敦和巴黎的城市规模时，如果根据员工从何处前往核心工作区来界定城市的外部界限，那么这对估算伦敦城市规模产生的影响远远大于对巴黎产生的影响。1990 年，巴黎按照“集聚”这个物理定义来看拥有 900 万人口，与之相比，功能性城市区域拥有 1140 万人口。功能定义的城市区域比形态意义上的城市区域大 25%。如果用这两个定义来界定伦敦，那么它的人口分别为 666 万和 1252 万。因此，功能定义的伦敦比形态意义上的伦敦面积约大 90%。

14. 对城市进行功能定义的另外一个吸引力是它可以界定出“城市核心”和“城市腹地”。前者通常根据就业聚集加以定义，虽然有时也根据不断增加的人口密度进行定义，而后者则倾向于住宅区以及向城中心区域的通勤流（Commuting）。反过来讲，这样不仅可以跟踪“城市发展”，还可以审视其空间格局以及是否出现人口分散化（即“郊区化”）或者集中化。

15. 功能定义的另一大优点与经济参与者所处的位置有关。企业选择开办地点时会寻找易于获得基础设施和劳动力的地方。人们也通常居住在就业区。上述决定不会受到行政边界或城市发展中未建土地的影响（尽管其使用价值可能会表现在房价中）。例如，如果一家企业位于雷丁——伦敦以西 40 公里处，这比它位于伦敦市区拥有更好的通往伦敦希思罗机场的优势。只有在功能定义上雷丁才属于伦敦。

16. 经合组织已经将功能区域定义为地域单元，它源自于社会与经济关系的组建，因而属于地域的功能细分部分（参见经合组织的《功能区的定义》，OLIS, 2002 年）。人们使用的最典型的概念是劳动力市场，即：大多数 OECD 成员国对功能区域的划分标准基于通勤条件原则。不过，作为地域措施和政策执行的框架，官方认可的功能区在经合组织成员国之间迥然不同。此外，应该指出的是，就业市场仅仅是划分功能单位的一种可能的基础。此外，也应当考虑建立在企业互动基础之上的最适当的定义，例如：商品、服务和信息的流动。当然，此类指标数据不太容易获得。

17. 运用功能定义来鉴别“城市”的一大限制在于其复杂性和数据要求。学术研究根据就业密度和通勤腹地状况对功能性的城市区域进行了定义，并用所获得的数据来分析城市化、分散

/再集中、城市经济增长的速度，或国境或者气候对空间增长格局的影响。<sup>4</sup>许多经合组织国家发展了自己对城市/大都市功能区域的定义（参见经合组织的《全球经济中具有竞争力的城市》，2006年）。例如，美国用以下因素定义了“大都市统计区”：

- 确立一个“中心区”或者核心区，即依照人口（密度）大小将县级单位依次合并，直至达到临界值。
- 鉴别那些与中心区一体化程度较高的相邻社区。使用能够获得的最小单位（县、镇）的数据来确定哪些相邻社区会融入大都市统计区（Metropolitan Statistical Area），这是基于通勤状况—即2000年就业居民人数的25%（1990年为15%）。
- 当县合并的结果（人口/密度）达到临界值时，界定大都市统计区（Metropolitan Statistical Area）的过程就完成了。

18. 现有的所有城市定义从概念或实用的角度来看都存在一些明显劣势。尽管如此，如果必须明确地理解城市化进程及其与经济的关系，功用性定义是必不可少的。

19. 迄今为止，由于缺少一致的统计数据，所以相关国际比较仍然受到限制。例如，联合国认为，即使针对同一个地区（即52组国家），仍然缺乏可比定义来区分农村地区和城市地区。而且联合国还认为，为了具有某些可比性，适当的分析单位就是区域位置，但是建议各国在定义城市和农村的时候不要仅仅根据人口规模。联合国说明，一些国家也采用了其它的标准，如人口密度或者经济结构（联合国，2007年）。

20. 经合组织开发了各种工具来满足区域层面对统计信息不断增长的需求，并且允许对不同地区类型的趋势与挑战进行国际比较。这些工具帮助开发了“经合组织区域数据库”和“经合组织大都市数据库”。

21. **经合组织区域数据库**提供了来自30个国家大约2000个地区的可比统计数据和指标。目前，这一数据库包含30个经合组织成员国在人口、经济核算、劳动力市场、社会和创新等40个指标的年度时间序列数据。经合组织成员国所在地区根据两种地区级别（Territorial Levels）分类，以便于进行国际比较。较高一级（即2级地区）由宏观大区组成，而较低一级（即3级地区）则由小区组成。另外，经合组织的小区域（即3级地区）根据它们的地理位置划分为“农村为主地区”、“中间地区”和“城市为主地区”。<sup>5</sup>其分类方法基于以下标准：区域内的人口密度、农村化（rurality）程度以及城市中心的规模。“城市为主的地区”（Predominantly Urban，即PU）是指农村地方单位（local unit）的人口比例低于15%；“农村为主的地区”（Predominantly Rural，即PR）是指农村地方单位的人口比例超过50%。为了将各个地区划分为“城市为主地区”或者“农村为主地区”，有必要界定每个地区内的农村化程度。如果地方单位的人口密度小于150人/每平方公里，则该单位属于农村地区。

22. 经合组织撰写《经合组织广东地区评估》（专栏2）时尝试着在中国推行经合组织的地区分类。研究表明在2005年，广东省的总人口中有一半以上（51.2%）居住在以城市为主的地区，这高于经合组织的平均值（46%），但低于荷兰、比利时、英国、澳大利亚、日

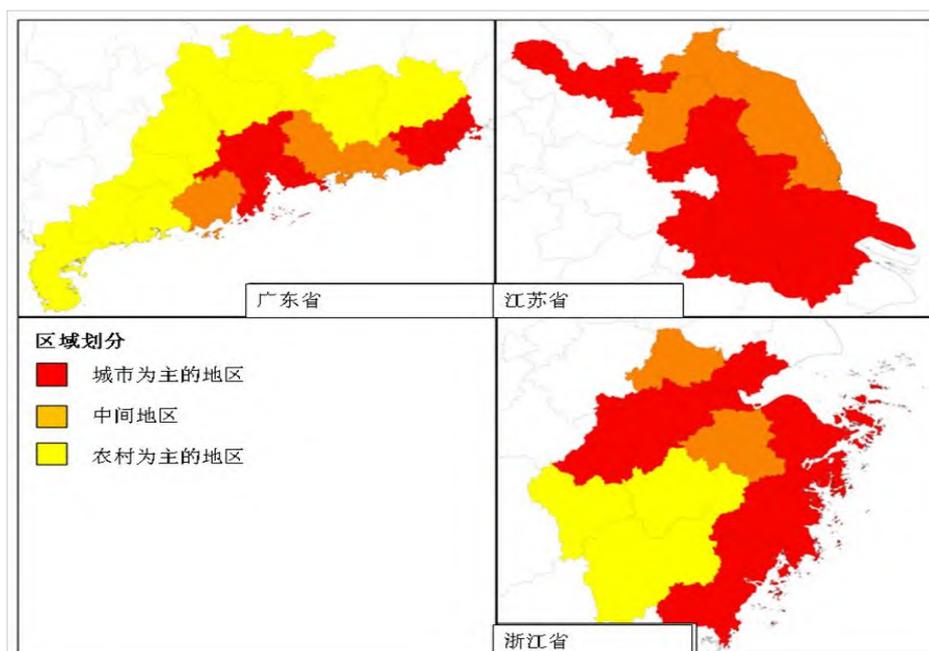
---

4. 详见 Hall 和 Hay（1980年），或 Cheshire 和 Hay（1989年）的实例。

5. 详见 <http://www.oecd.org/dataoecd/35/62/42392595.pdf>

本、意大利、加拿大和葡萄牙。农村为主的地区的人口占总人口的 37.3%，也高于经合组织的平均水平（24.4%）（参见图 1）。采用这种分类法有利于中国进行国际比较。

图 1. 经合组织地区分类法在中国广东、浙江和江苏省的应用



资料来源：经合组织，《中国广东地区评估》，即将出版。

## 专栏 2. 经合组织的地区分类及其在中国的应用

经合组织对每个成员国里的各个地区进行了划分。为了将地区之间的差异纳入考量范围，并对同类型同等级的地区进行有意义的比较，经合组织为农村制订了定义，将它应用于“地方层面”和地区分类。这种地区分类通过三个步骤将各个地区划分为“城市为主地区”（Predominantly Urban）、“农村为主地区”（Predominantly Rural）以及“中间地区”（Intermediate）：

第一步，根据经合组织对农村的定义，将最低的地理等级或“地方单位”（市区/县）划分为农村或者城市地区，这取决于它们的人口密度高于还是低于 150 人 / km<sup>2</sup> 来确定（日本和韩国的标准为 500 人 / km<sup>2</sup>，因为它们的人口密度超过了 300 人 / km<sup>2</sup>。中国也采用了较高的临界值作为区域划分的标准）。第一个步骤在“地方层面”提供了农村地区的初步定义。

第二步，将上步骤中的低层级“地方单位”合并成地区（即 3 级地区，相当于大多数国家的“次区域”——即中国的地级市（prefecture-level city）；2 级地区相当于大多数国家的区域——即中国的省），并且根据被划分为农村“地方单位”的居住人口百分比划分地区，有时候这也被称为“农村化程度”。3 级地区的划分标准如下：如果居住在农村“地方单位”的人口比例在 15% 以下，该地区被划分为“城市为主地区”；如果居住在农村“地方单位”的人口比例在 15%~50% 之间，则被划分为“中间地区”；如果居住在农村“地方单位”的人口比例在 50% 以上，则被划分为“农村为主地区”。

另外一项标准基于 3 级地区的城市中心规模：如果被步骤 1 和 2 划分为“农村为主地区”包含一个超过 20 万居民的城市中心（日本和韩国的标准为 50 万居民），且至少占整个区域人口的 25%，那么该区域属于“中间地区”。如果

被步骤 1 和 2 划分“中间地区”的区域包含一个超过 50 万居民的城市中心（日本和韩国的标准为 100 万），且至少占整个区域人口的 25%，则该区域属于“城市为主地区”。中国许多原本被划分为“农村为主地区”被重新划分为“中间地区”，许多“中间地区”被重新划分为“城市为主地区”。对它们进行重新划分的依据并不是人口规模（甚至那些适用于日本和韩国的人口规模标准对中国来说也太小），而是各个不同的区域中相关度最高的城市群，当这些城市群的人口超过区域人口的 25% 时，我们将该区域提高一个等级。

在中国应用这种分类方法时，我们根据人口密度在区/县一级给出农村和城市的初步定义，然后采用经合组织对所有成员国使用的分类标准在“地级市”这一级确定农村和城市。地级市因此被相应地划分为以“农村为主地区”、“中间地区”以及“城市为主地区”。我们对标准的经合组织方法进行了一些修订，这也可能产生一些争议（经合组织，2009 年）。对广东省而言，它属于为 2 级地区（即省级），它包括 21 个 3 级地区（地市级）。这种划分方法确定了 9 个“城市为主地区”（如：广州），9 个“农村为主地区”（如：清远）和 3 个“中间地区”（如惠州）。

资料来源：经合组织。2009 年《中国农村政策评估》和即将出版的《经合组织广东地区评估》。

23. 尽管经合组织“区域数据库”可以针对不同区域之间的趋势进行比较（即“城市为主地区”，“中间地区”和“农村为主地区”），却未能反映出大都市功能区的真实情况。大都市区通常定义为人口和经济活动集中，跨越多个地方行政辖区的功能性经济区域（经合组织，2006 年）。目前，经合组织已经根据通勤流和劳动力市场的这两个标准开发出一个专门的**经合组织大都市数据库**（见专栏 3）。基于特定的选择方法，这个大都市数据库包括 78 个超过 150 万以上人口的大都市区域。经合组织能够利用这个大都市数据库对某个具体的都市区相对于其它都市区或平均水平的地位做出一些推论，并就大都市区的相关重要议题进行探讨，如城市增长（人口方面）与收入（人均 GDP 方面）之间的关系、人口老年化和抚养问题、首都/省会的重要性、生产力以及都市区对国民经济的贡献等。<sup>6</sup>

### 专栏 3. 经合组织大都市区的数据与定义

经合组织采用了专门的方法来收集和分析大都市的数据（《全球经济中有竞争力的城市》，2006）。大都市数据库基于四个标准：第一个标准是人口规模，它设定的临界值是人口达到 150 万以上的区域视为大都市区域。第二个标准是人口密度，它设定的临界值是每平方公里 150 人以上。这类区域被视为“城市为主地区”；因此对于一个区域而言，重要的不仅是拥有大量的人口，而且这些人口还必须集中在特定的区域，其人口密度也较大。其三，从根本上说，拥有大量人口和人口密度较大的区域构成了城市区域，同时应当包含劳动力市场。为了界定劳动力市场，我们使用通勤流来计算人口净迁移率。此外，我们选择了 3 级地区里的“城市为主地区”，根据净通勤率来为它增加或删除相邻的区域。因此，“城市为主的地区”之中的大都市区域（人口规模和密度较大）是指那些净通勤率不超过常住人口 10% 的区域。第四个标准包括一小部分在所在国具有重要地位的城市。因此，该数据库也包括人口不足 150 万，但超过本国人口 20% 的城市；符合这个标准的只有一个城市——奥克兰（卢森堡和雷克雅未克不在此列，因为这两个城市属于极端情况，在多项排名中代表异常值）。

在 78 个大都市区样本中，许多城市可能被高估或低估。比如，伦敦就被定义为一个比周边实际通勤区小得多的大都市区。由于无法获得大伦敦周边区域相应等级（4 级地区）的数据，所以使用另外一种方法则可能过于高估了这个大都市区，因为它是根据通勤模式，将伦敦劳动力市场中的所有县，比如埃塞克斯、肯特或牛津郡等，纳入伦敦地区。与此相反，如果将整个蔚山和庆尚南道地区考虑在内（其中大部分为拥有卫星城市的大都市区），那么釜山则被轻微高估。同样，米兰和苏黎世也可能被高估了。不过，釜山和米兰的通勤流及其净通勤率支持我们的定义。苏黎世及多个土耳其城市（安卡拉、伊斯坦布尔和伊兹密尔）并未使用净通勤率进行定义，因为无法获得这些城市的通勤量数据；相反，它们的定义主要依据先前的研究。最后，加拿大、墨西哥和美国的都市区已经由本国政府加以定义，并采用相应的统

6. 在经合组织的一系列地区评估中，经合组织都市数据库用来评估大都市区的社会经济表现（详见 [www.oecd.org/gov/cities](http://www.oecd.org/gov/cities)）

计信息来计算数据。虽然该数据库由一套可靠的方法来支持，并广泛使用了先前的研究和定义，但仍有一些情况值得注意，尤其是釜山和伦敦。

资料来源：经合组织《全球经济中有竞争力的城市》，2006年。

24. 目前，中国尚未采用一致、可比的口径来收集有关都市通勤流的数据。这意味着我们仍然不能在中国采用经合组织的定义。因此，和其它国家一样，中国在数据方面的局限迫使我们使用其他代理机制来确定中国的大都市区里，各个城市中心在合理行程时间之内发生的大部分周期性社会和经济互动。目前，我们使用地理信息系统（Geographic Information System）技术开发了一种方法来采集大都市区功能性的经济基础状况，这种方法基于一种假设，即：总的来说，一个小时是每个家庭愿意花在上下班路程上的时间极限，也是绝大多数企业供货商能够有效地安排每天货物运输的时间极限，而且对中国而言，实际流动性的限制意味着方圆 50 公里可能是活动的最大范围（专栏 4）。

#### 专栏 4. 定义中国的大都市区

经合组织根据“功能性方法”定义大都市区，但是由于中国缺乏通勤流数据，所以这种方法并不适用于中国。经合组织对大都市区的功能性定义基于人口规模、密度、自给自足的劳动力市场等标准。

Chreod 遵循类似的原则开发了用来定义中国大都市区的功能方法，该方法能够巧妙地绕开数据缺乏的问题。它使用代理机制来确定中国的大都市区里，各个城市中心在合理行程时间之内发生的大部分周期性社会和经济互动。其它国家的研究表明，一个小时是每个家庭愿意花在上下班路程上的时间极限，也是绝大多数企业供货商能够有效地安排每天货物运输的时间极限。假如机动车是主要的交通模式，那么考虑到较为拥堵的市区的行驶速度较低，那么最大的行程范围相当于市中心以外方圆 50 公里左右的范围。在中国，实际的流动性限制意味着方圆 50 公里可能是大都市腹地范围的极限。对于企业而言，由于绝大多数企业都拥有机动车辆，所以每天 1 小时的行车时间是可能实现的。但对绝大多数市民而言，他们上班主要依赖城市公交车、自行车和步行，所以一小时的行程距离就受到相当大的限制。

根据这些条件，我们采取以下方法来确定和描述中国大都市区的空间范围和结构：

- 使用地理信息系统技术（GIS）来确定非农居民超过 100 万的建制市的城区；
- 确定这些城市会向哪里蔓延，从而获取相邻县和县级市内的城市非农业人口和企业，这些县和县级市的人口密度超过每平方公里 500 人，其中非农业 GDP 超过 GDP 总值的 40%，并且这些地区被优质公路连接起来（即全国主干高速公路系统（National Trunk Highway System）或公路质量在 3 级以上的全国高速公路段）；以及
- 包括核心城市中心 50 公里半径以内的核心城市和附近的县城或县级市，概念意义上的行程时间为 1 小时。对全国高速路网进行的交通量分析表明，少数大都市区域很可能向外蔓延，而且其蔓延的范围超出了与核心城市紧邻的县城，即某些核心城市的延伸范围可能超过 50 公里。

这一方法不同于经合组织界定大都市区的方法。就人口临界值而言，经合组织使用的标准为总人口 150 万，即：不区分农业人口和非农人口。经合组织的定义还将人口密度临界值确定为每平方公里 150 人。中国的市郊人口密度很高——农业人口的密度通常超过每平方公里 250 人——他们居住在众多分散的村落和城镇里，拥有少量土地。使用这些临界值会将中国的大部分中国城市界定为大都市区。无论如何，在中国采用经合组织方法最重要的限制因素就是缺乏准确、全面、最新和具有可比性的通勤流数据。由于城区和郊区之间的通勤是一个新现象，所以中国尚未收集这些数据。

资料来源: Kamal-Chaoui 等人, (2009 年)。

25. 总体而言, 由于目前尚没有被一致认可的定义, 所以经合组织评估城市地区的社会经济表现时, 会采用以下三种不同的分析单元。

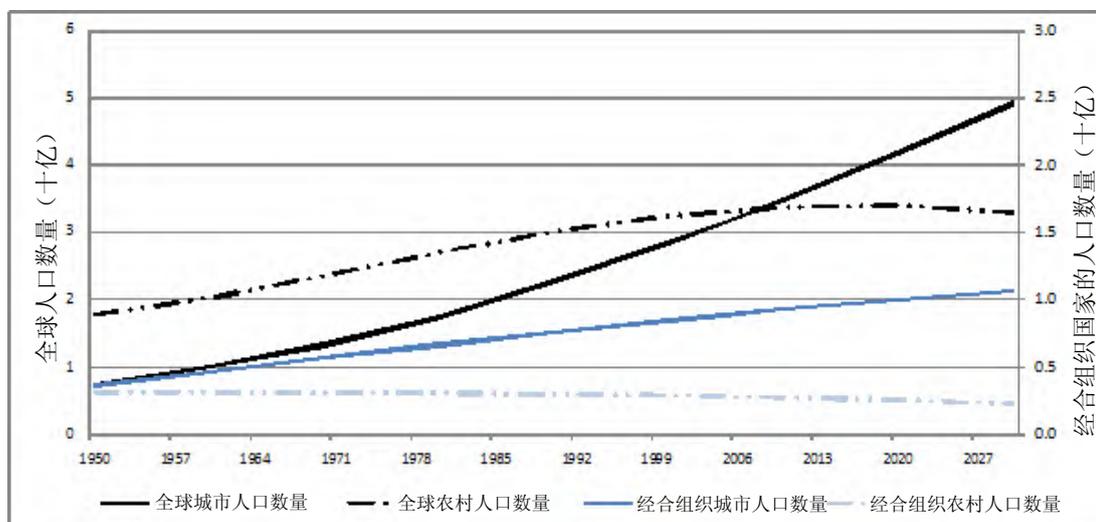
- I. **市区 (Urban areas)**, 指各国主管当局界定的城市区域。联合国数据中通常使用此类定义。因为这种分析单元指的是单个县城或者市级区域, 所以它们的优势在于国家统计机构可以常常提供这个层面的数据。不过, 通常这些城区太小或者太大而难以说明整个城市的情况。
- II. **城市为主地区 (Predominantly urban areas)**。这些区域的定义来源于经合组织的地区分类, 并被本报告所采用。这些区域的人口密度很高 (每平方公里 150 人), 人口至少占该地区总人口的一半。虽然“城市为主地区”同样以行政区域为基础, 但是它们比单个市区大得多。经合组织已能利用“城市为主地区”对各个地区和国家进行比较, 不过, 在某些情况下, 它们对于中等城市而言仍然过大, 而对于大都市区则太小。
- III. **大都市区 (Metropolitan areas, 功能区域)**。这些区域指根据经合组织“大都市数据库界”定的通勤区域, 该数据库考虑了人口密度、净通勤率和地区类型。这些区域是典型的大城市, 由多个相邻的、经济关系紧密的行政区构成。

## 1.2. 城市化趋势

26. 目前, 全球的城市化趋势正在追赶经合组织国家早已发生的转型过程。联合国的估算结果表明, 全世界生活在城市区域的人口已经超过农村人口 (见图 2)。经合组织在二十世纪前半叶末期便已经开始经历这一进程。截至 1950 年, 其城市人口已经超过农村人口。2006 年, 全球城市人口同样发生了里程碑式的变化。从某种程度上讲, 半个多世纪以来, 经合组织国家已经正在面临着城市人口为主导所带来的各种挑战。如果说二十世纪前半叶全球城市化主要发生在欧洲城市, 那么亚洲的人口规模已经使其成为全世界城市人口最多的大陆。同样, 非洲正处于重要的转型阶段, 因为部分非洲城市的发展速度也名列前茅。联合国预测 2020 年之后农村人口将会下降, 而在二十世纪后半叶经合组织农村人口就已经在不断缩减。联合国预计全世界和经合组织国家的城市人口将平稳增长, 虽然后者的增长速度有所放缓。到 2050 年, 全世界 70% 的人口——经合组织国家 86% 的人口——将生活在城市地区。

图 2. 全球和经合组织的城市和农村人口（1950 年~2030 年）

绝对人口数量

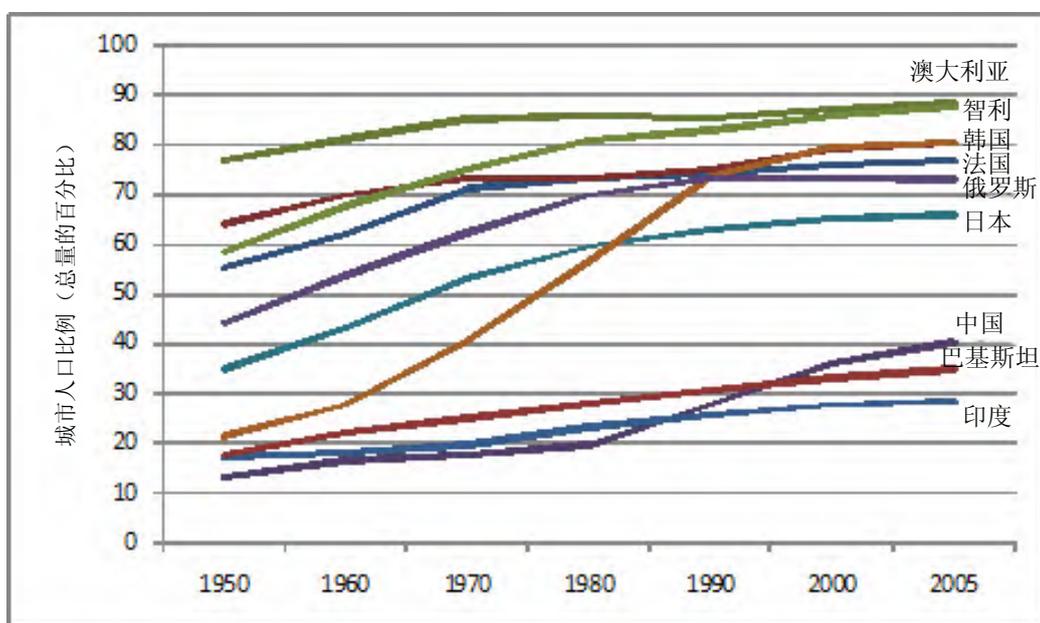


资料来源：根据联合国人口数据库的数据所得的计算值。

27. 经合组织国家的城市化水平较高，但新兴经济体正在快速地走向城市化。在经合组织国家中，澳大利亚、韩国、法国和日本等是城市化水平最高的国家，而智利和俄罗斯等一些新兴经济体的城市化水平与它们相当（见图 3）。印度和中国等其它较大的新兴经济体已经在城市化的进程中，但与经合组织的城市化水平相比差距甚远。不过，在过去 55 年来，中国等国家的城市化发展进程比任何经合组织国家都快（除韩国外）。在中国，城市人口比重正以每年 2.1% 的速度增长，仅次于韩国 2.4% 的增长速度。这是智利和法国增长速度的三倍，印度的两倍。

图 3. 经合组织和非经合组织国家的城市化水平

城市人口比例（1950 年~2005 年）

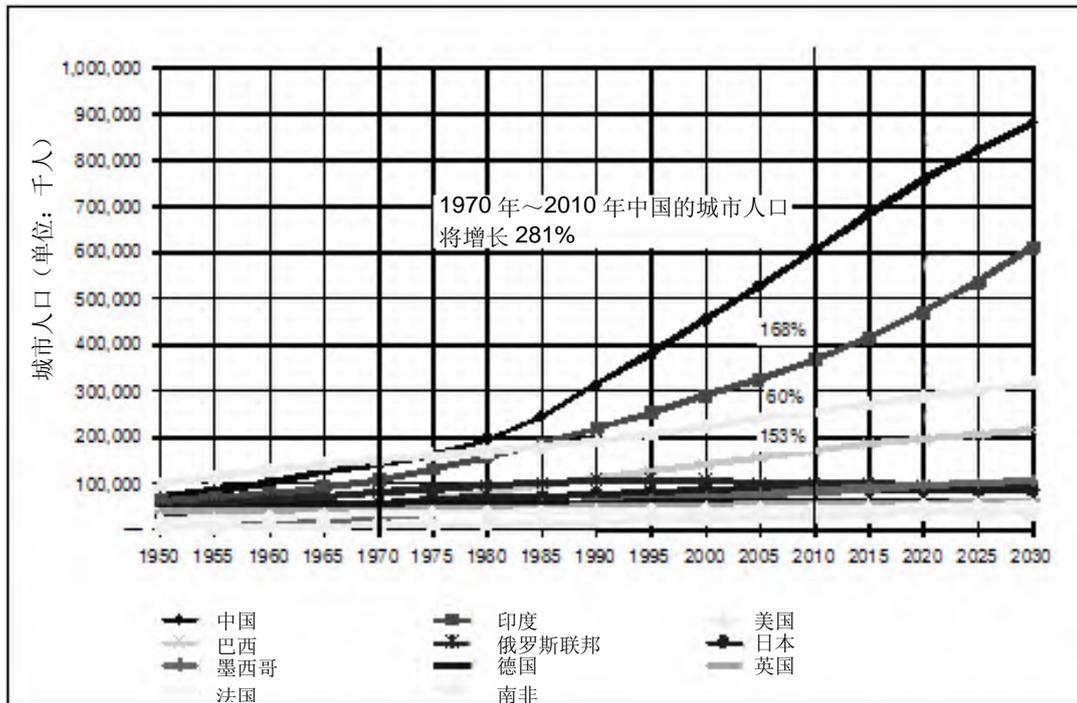


资料来源：联合国人口数据库。

28. 中国已成为世界上最大的城市化国家，城市居民超过 6 亿人。追溯到二十世纪七十年代中期，虽然当时的中国还是农村主导型国家，而且城市化水平低于 20%，但是从绝对数量来看，中国已经成为人类历史上全球最大的城市化国家。自那以后，城市总人口几乎增加了两倍，从 1980 年的大约 2 亿人增长到 2008 年的 6.06 亿人。与此同时，依据统计上的定义来看，中国的城市化比率已经从 1980 年的 20% 左右增加到 2008 年的 45.7%。如今，中国拥有 660 个根据行政核准的建制市（国家统计局，2008 年）。中国各地的城市化水平各不相同。一般而言，东部地区的城市化水平高于西部和中部地区，北部地区的城市化水平高于南部地区。例如，东部地区 10 个主要法定城市的平均城市化水平从 1978 年的 28.6% 增长到 2006 年的 54.1%。西部地区的平均城市化水平从 1978 年的 13.7% 增长到 2006 年的 35.7%，同比增幅达 20.9%（Kamal-Chaoui 等，2009 年）。

29. 各种预测表明，中国的城市化水平将在本世纪内继续增长，部分地区的增长速度会更高。2005 年，中国的城市化水平甚至比某些低收入国家的平均水平还低，远非城市化程度最高的发展中国家。十一五规划（2006 年~2010 年）提出中国的城市化水平在 2010 年末达到 47%。在未来十年时间内，中国的城市化进程可能会进一步加快。建设部 2004 年发布的官方预测表明，2020 年时中国的城市化水平将会达到 60%。从理论上讲，最迟到 2013 年，中国的城市化比率将跨越 50% 的临界值而成为城市主导的国家（见图 4）。如果从全球的角度来审视中国的城市化，截止 2015 年，中国的城市人口将达到 6.8 亿到 7 亿，至少是预计的美国城市人口的 2.5 倍，联合国预计的印度城市人口的 1.6 倍。从 2005 到 2015 年，中国还需吸纳 1.6 亿城市人口——几乎相当于 2005 年印度全部城市人口的一半。

图 4. 1950 年~2030 年的城市人口

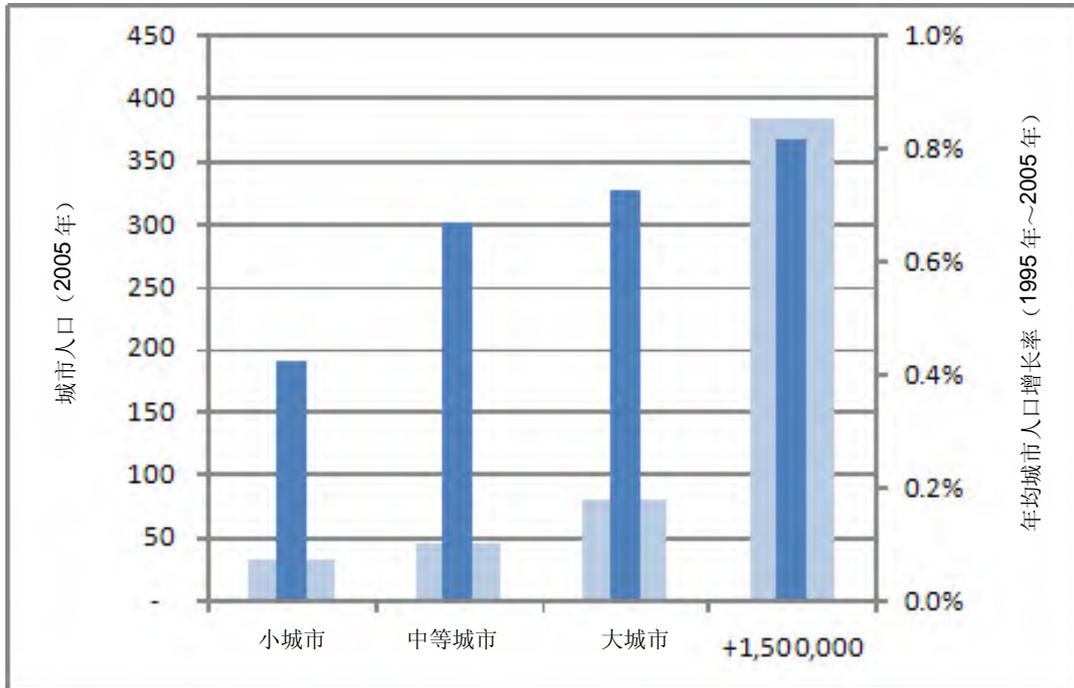


资料来源：联合国全球城市化预测——2007 年修订本：金砖四国及部分经合组织国家。

30. 在经合组织国家，大城市越来越成为人们生活的地方，并且其影响力很可能将继续增强。在经合组织内，超过 70% 的人们生活在“城市为主地区”，这些区域的人口一般都超过 150 万人（见图 5）。不仅如此，这些城市的人口增长比率最高（年均增长率为 0.8%）。实际上，城市区域的人口随着城市规模扩张而逐渐增长。因此，小城市（人口规模在 10 万到 50 万之间）的总人口少于其它任何类型的城市，并且其增长速度也较为缓慢（年均增长为 0.4%）。中等城市的增长率比小城市快得多，但仍低于大城市，并且这些城市居住的人口少于 100 万。人口不足 150 万的大城市接近但未达到大城市的人口增长率，并且居住在这些城市的人口不足经合组织城市人口的 15%。其余 15% 的城市人口生活在中小型“城市为主地区”。

图 5. 城市化和城市规模

根据“城市为主地区”的人口规模划分的城市人口及其增长（1995年~2005年）



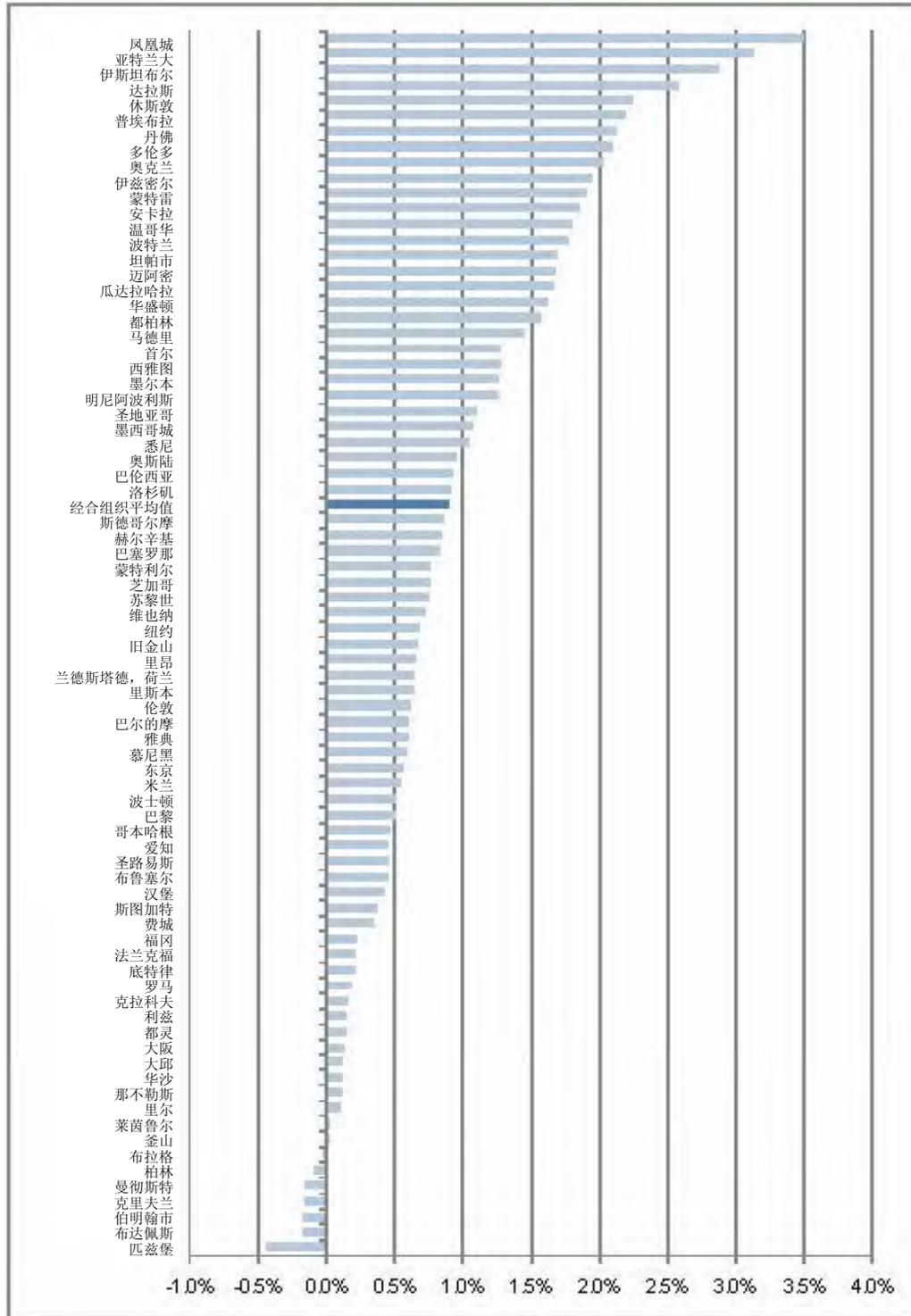
1. 本分析仅运用“城市为主地区”。
2. 小城市是指人口在 10 万到 50 万之间的“城市为主地区”。中等城市是指人口在 50 万到 100 万之间的“城市为主的地区”。大城市是指人口在 100 万到 150 万之间的“城市为主的地区”。

资料来源：基于经合组织区域数据库所得的计算值。

31. 在经合组织国家里，大都市区的城市化趋势呈现相似的结果。在某些情况下，一个大都市区几乎占据所在国总人口的一半。首尔、兰斯塔德和哥本哈根拥有的人口分别占本国人口的 44% 到 48% 之间。除了极少数例外情况以外，如：柏林、曼彻斯特、克利夫兰、伯明翰、布达佩斯和匹兹堡，经合组织国家的大都市区的人口在 1995 年到 2005 年期间均出现了增长（见图 6）。自 1995 年起，经合组织大都市区的人口平均每年递增 1% 左右，但是凤凰城、亚特兰大和多伦多等城市的人口增长率是平均值的数倍，而且其它许多大都市区域，如安卡拉、迈阿密、瓜达拉哈拉和华盛顿等，其大都市人口的增长速度至少是经合组织平均值的两倍。马德里、首尔、悉尼和墨西哥市的人口增长速度同样高于平均速度。

图 6. 经合组织大都市区域的人口增长

1995 年~2005 年的年均增长率

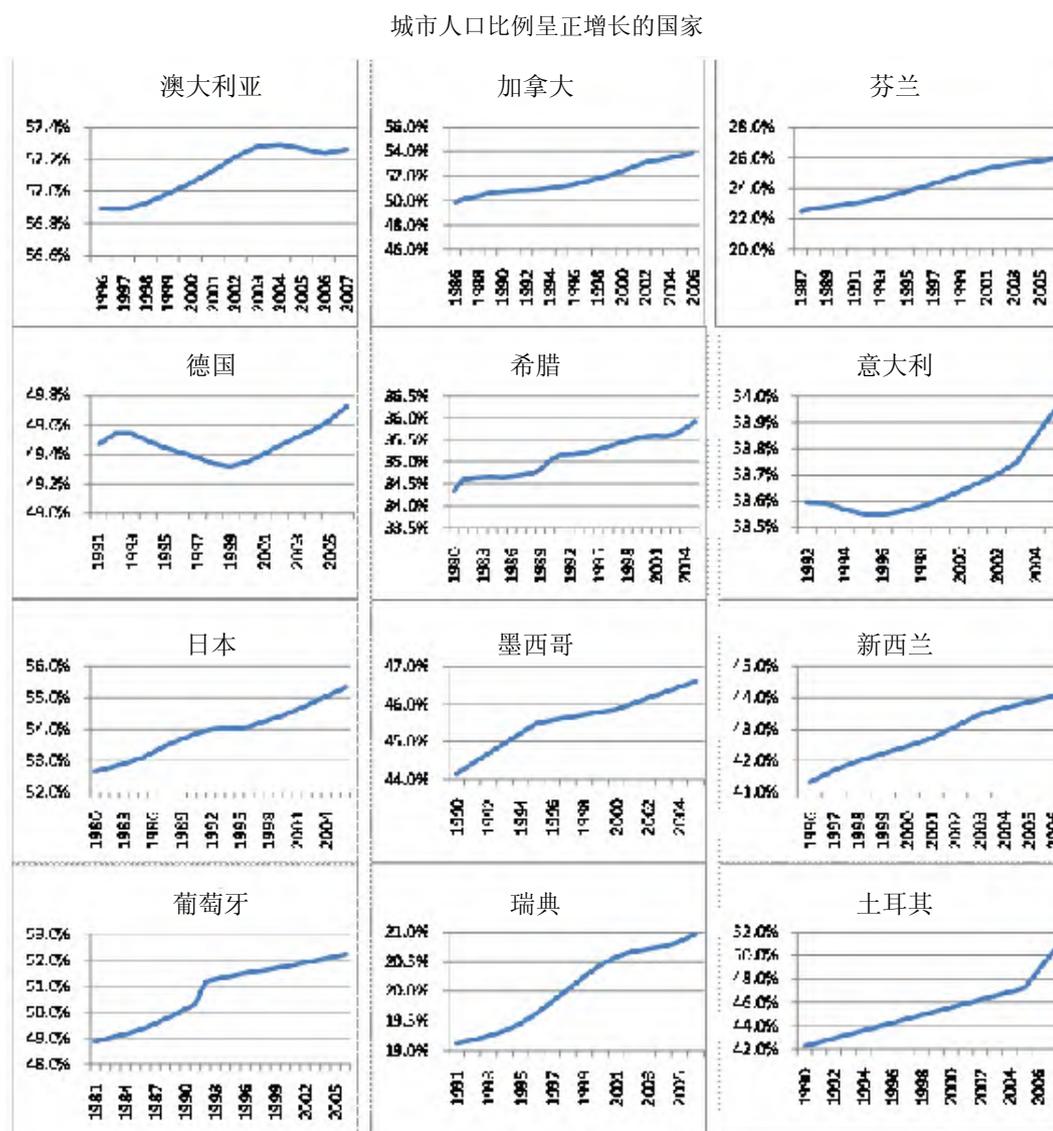


备注：奥克兰的增长期为 1996 年~2005 年。

资料来源：基于经合组织大都市数据库的数据计算所得。

32. 在过去 20 年到 30 年，经合组织国家表现出不同的城市化轨迹，因而没有一个明确的单一城市化趋势。考虑到经合组织主要是“城市为主地区”，现有数据表明，绝大部分经合组织国家的城市人口在过去 10 年~25 年间呈现增长趋势（见图 7）。尤其是日本、墨西哥、新西兰和土耳其的增长更为显著。虽然许多国家的城市人口比例有所下滑（例如：法国、美国、波兰和英国），但是，除了匈牙利和美国的城市人口比例下降 2%到 3%外（见图 8），其它国家城市人口比率的下降幅度微乎其微。最后，一些国家的城市人口比例在二十世纪八十年代末出现下滑，而在九十年代却出现反弹，例如：挪威、西班牙和瑞士（见图 9）。韩国的人口表现出相反的发展趋势——即城市人口比例先增后降。

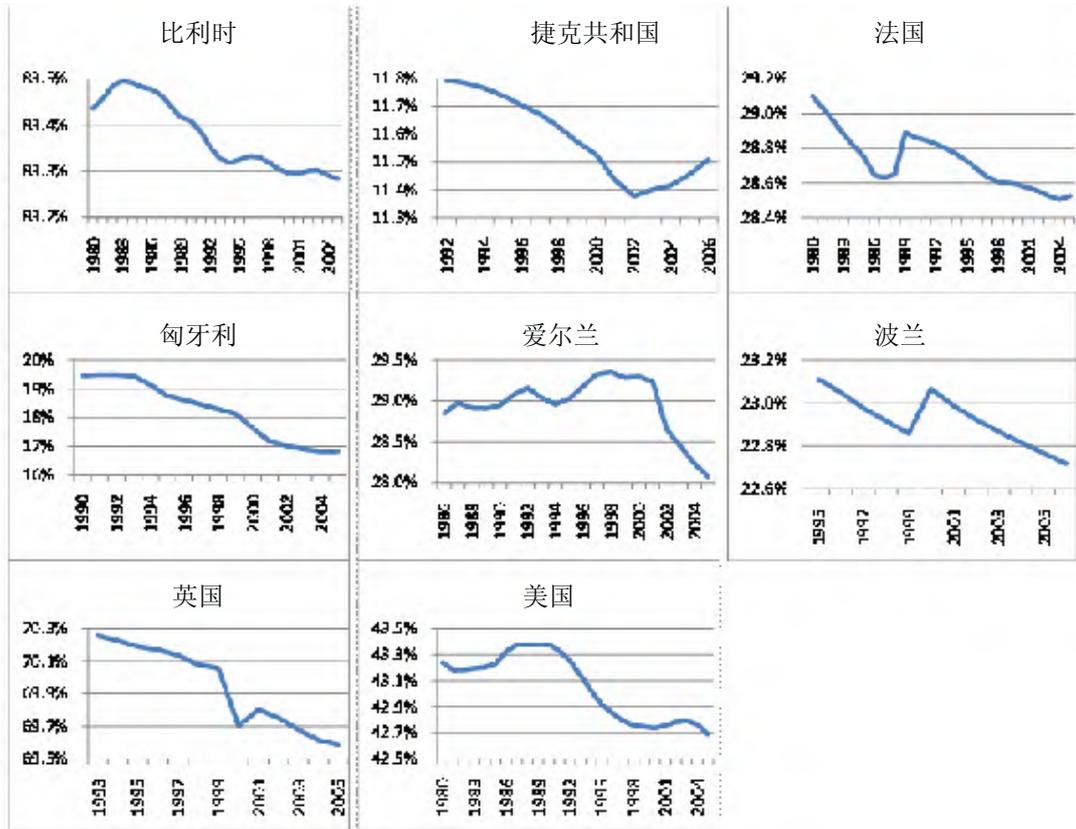
图 7. 经合组织国家的城市化增长情况



资料来源：经合组织区域数据库。

图 8. 经合组织国家的城市化下降情况

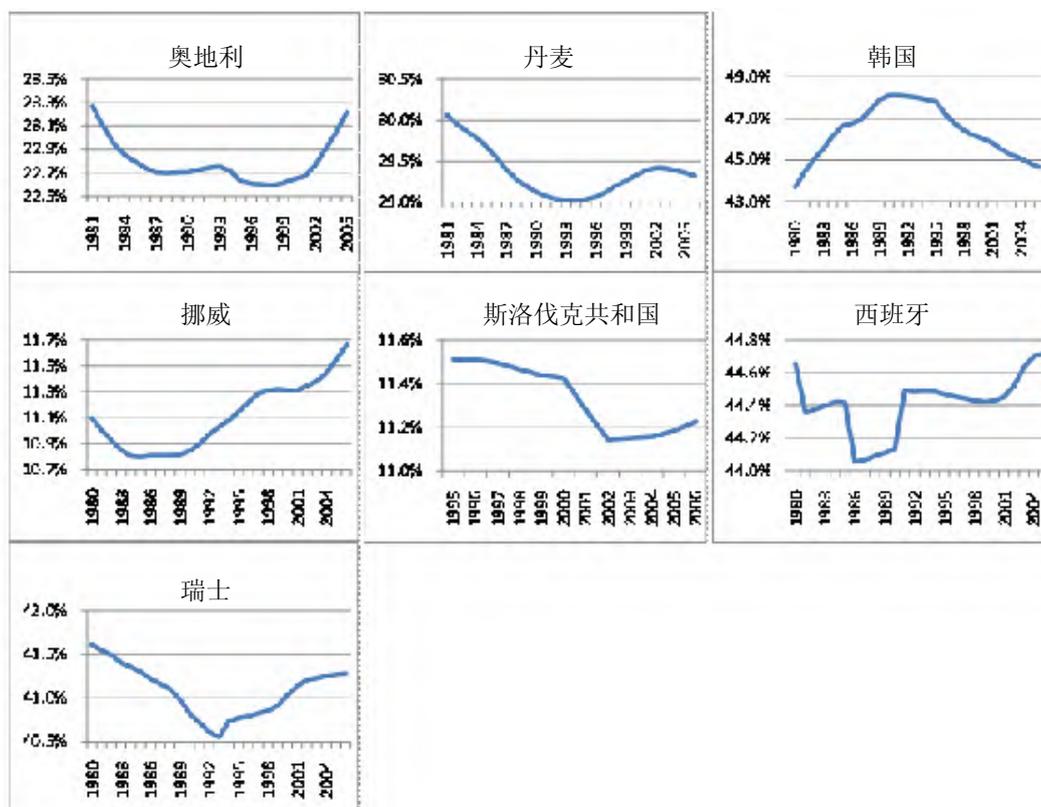
城市人口比例呈负增长的国家



资料来源：经合组织区域数据库。

图 9. 不断变化的城市化

城市人口比例呈不断变化的国家

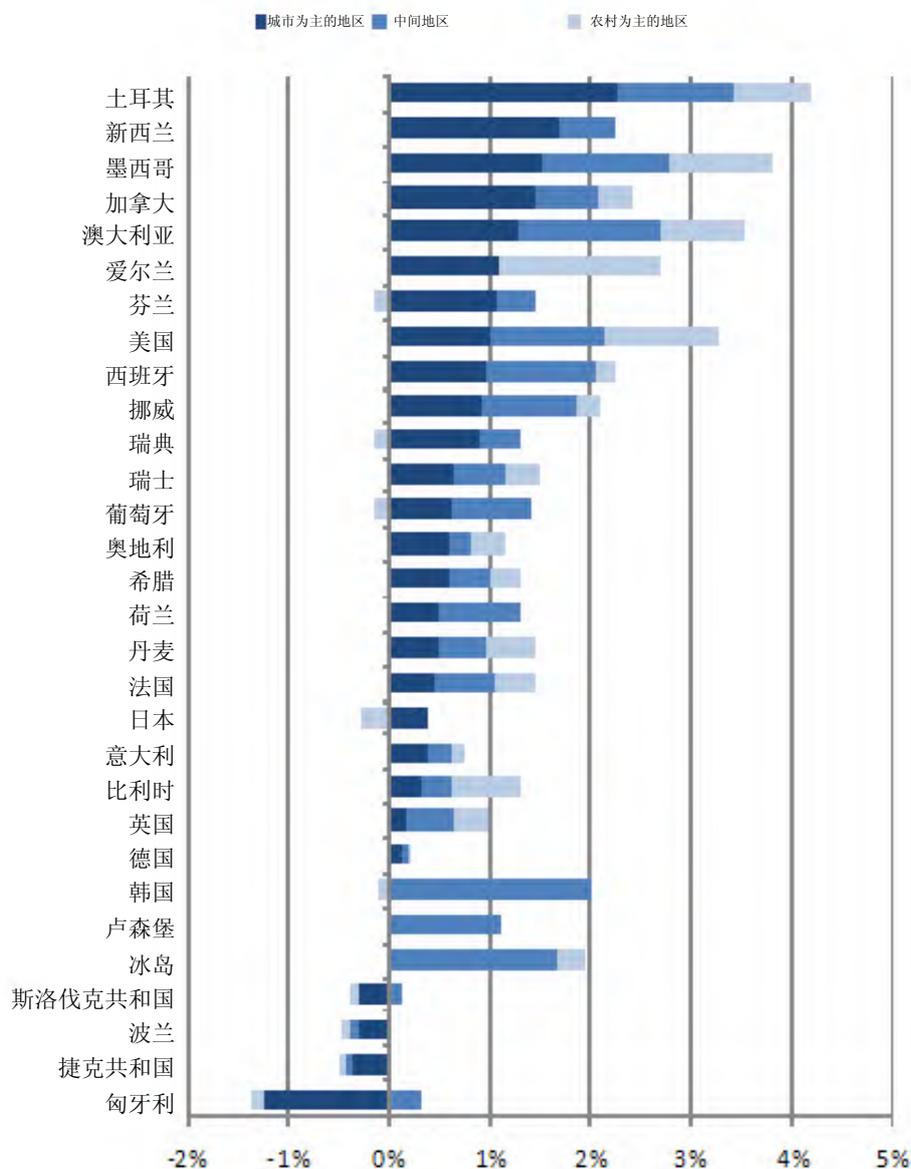


资料来源：经合组织区域数据库。

33. 近来的人口增长趋势表明（即 1995 年~2005 年期间），几乎所有经合组织国家的城市化水平都处在不断增长之中。如果考虑经合组织地区类型界定为“城市为主的地区”，那么目前生活在城市地区的人口超过总人口的 53%；如果将“中间地区”（IN）也纳入其中的话，则这一数字几乎达到 83%（“中间地区”的人口密度不大，其特点表现为中等城市的体系）。在 1995 年~2005 年期间，经合组织国家里“城市为主地区”和“中间地区”的人口增长比农村地区更加富有活力。其中，仅有两个国家（比利时和爱尔兰）的农村地区人口统计出现较大涨幅（见图 10）。而且，除了个别东欧国家以外，所有经合组织成员国在 1995 年~2005 年间的城市化增长率均呈正增长趋势。如果考虑“城市为主地区”，则所有城市化比例高于经合组织平均水平的国家都在不断加深城市化进程（见图 11 右上方的象限 1）。因此，经合组织的人口越来越集中在少数几个地方（见图 12、图 13 和图 14）。例如，就人口密度而言（陆地人口），欧洲人口明显集中在英格兰到德国西南部的区域。同样，日本的人口主要集中在东京、大阪，而韩国则集中在首尔。在北美洲，人口则集中在芝加哥和纽约一带——当然还包括其它城市区域——以及其它人口集中区，例如：洛杉矶、墨西哥城和蒙特雷。中国的城市化似乎在沿着整个海岸线延伸，尽管其西部内陆的部分地区也出现了城市化（见图 15）。

图 10. 经合组织地区的人口增长

“城市为主的地区”、“中间地区”和“农村为主的地区”的人口年增长率（1995 年~2005 年）

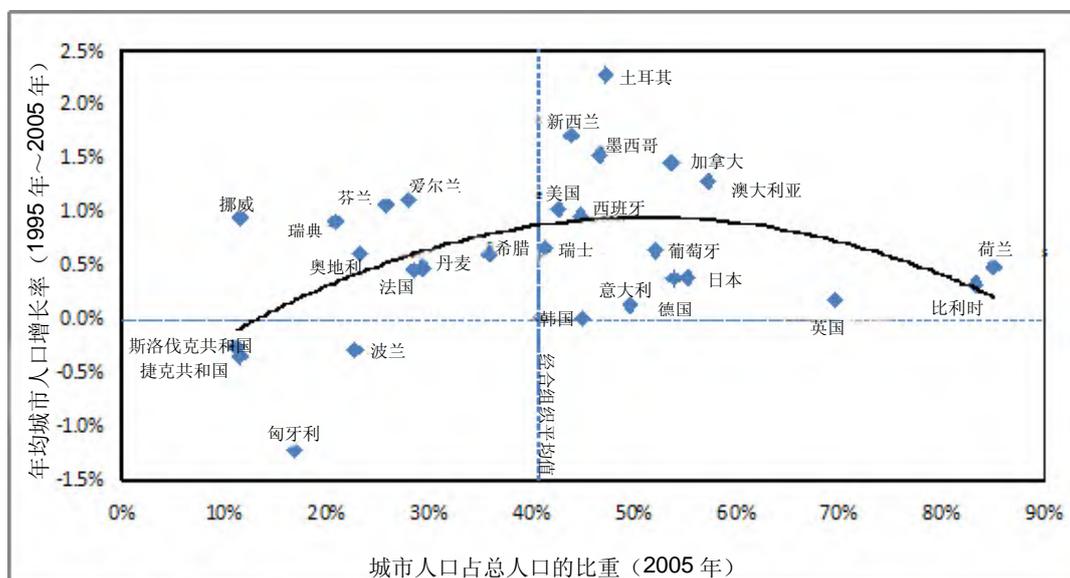


备注：在某些情况下，例如：韩国，其“中间地区”的人口增长主要取决于小城市的增长，而这些城市中很大一部分被认为处于“中间地区”。例如，京畿道就是一个“中间地区”，几乎完全包围首尔地区；考虑到采取分散政策之后，首尔行政区域之外具有很大的商业发展空间，有可能部分增长空间将向位于京畿道的首尔郊区延伸。

资料来源：基于经合组织区域数据库的计算得出。

图 11. 经合组织国家的城市化水平

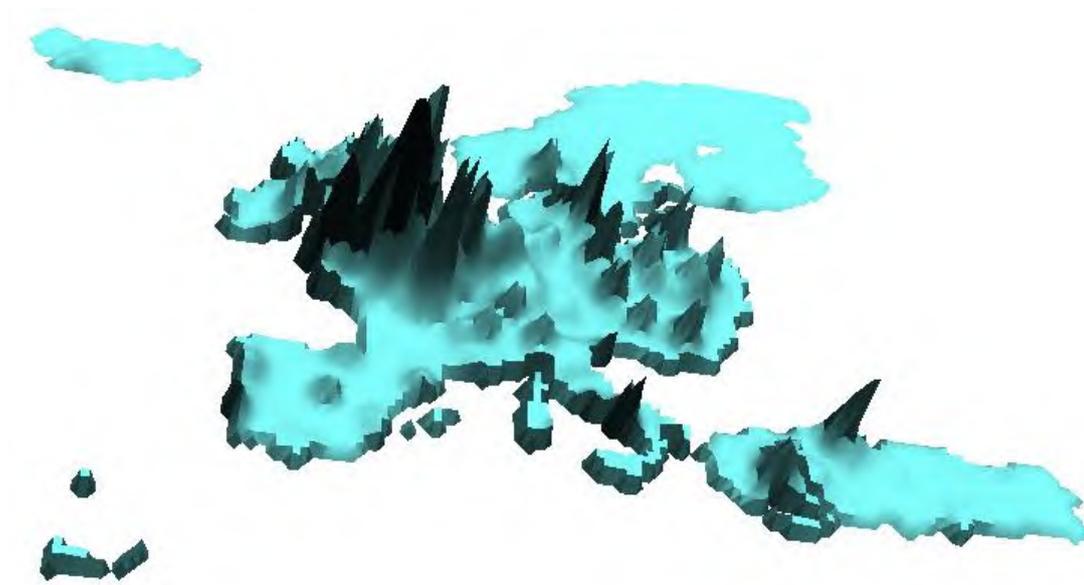
“城市为主的地区”区域的城市化水平和增长（1995 年~2005 年）



备注：各国城市人口占本国总人口的比重是指城市人口在总人口之中的比例。  
 样本区域不包括冰岛和卢森堡，因为经合组织区域数据库未在这些国家确定“城市为主地区”。  
 资料来源：基于经合组织区域数据库的计算得出。

图 12. 欧洲的城市集中水平

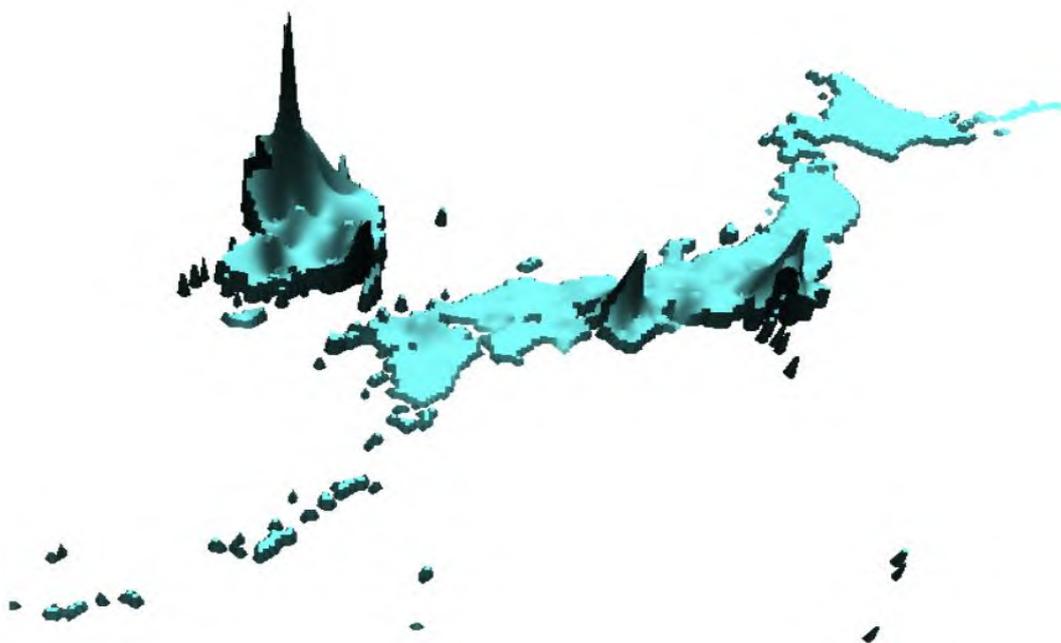
2005 年欧洲国家地区级别 3 级地区的人口密度（人口 / km<sup>2</sup>）



备注：经合组织地区划分为两个等级：2 级地区和 3 级地区。  
 资料来源：基于经合组织区域数据库的计算得出。

图 13. 亚洲经合组织国家的城市集中水平

2005 年日本和韩国 3 级地区的人口密度 (人口 / km<sup>2</sup>)

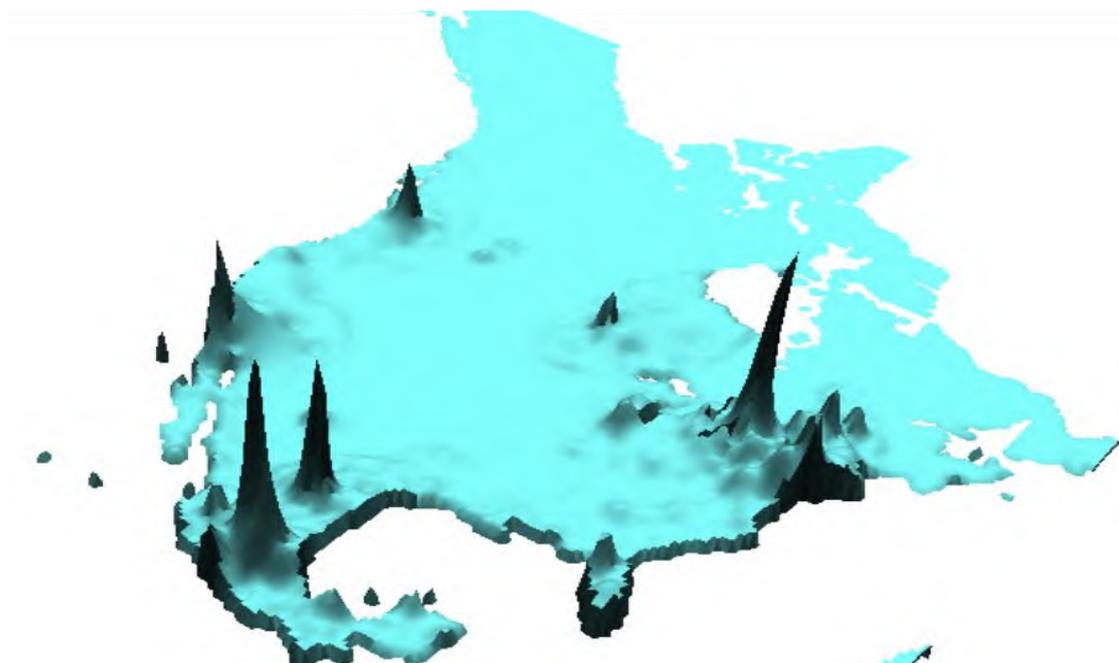


备注：经合组织地区划分为两个等级：2 级地区和 3 级地区。

资料来源：基于经合组织区域数据库的计算得出。

图 14. 北美的城市集中水平

2005 年 3 级地区的人口密度 (人口 / km<sup>2</sup>)

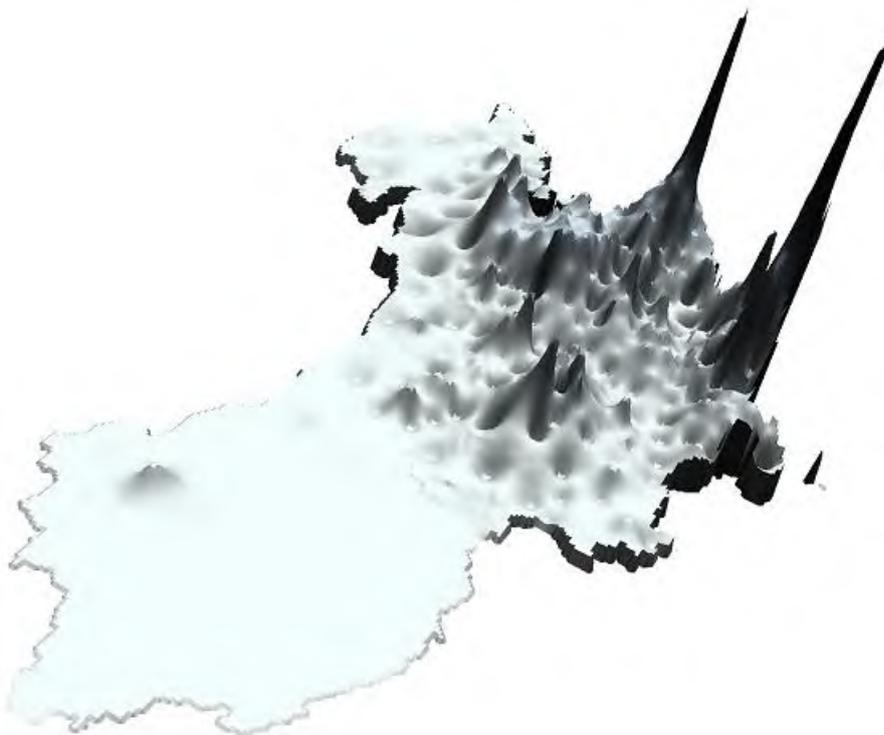


备注：经合组织地区划分为两个等级：2级地区和3级地区。

资料来源：基于经合组织区域数据库的数据得出。

图 15. 中国的城市集中水平

2000 年的人口密度



资料来源：国家统计局按经合组织区域类型进行划分所得的数据（2000 年人口普查）。

### 1.3. 城市化的发展阶段、格局和驱动力

34. 城市化进程与发展进程相关。城市化是根据城市人口比例或者城市人口增长率来衡量的，而且可以论证城市化进程遵循了经济发展的轨道。东亚刚刚开始城市化进程时，工业化程度最高的国家日本，拥有最高的城市人口比例，但韩国的城市人口增长率更快。中国和印度的大部分人口仍然在农村地区。经合组织国家的城市人口比例更高，但人口增长率趋缓。Cheshire（1995 年）概述了城市化以及经济发展的几个阶段：

1. 在经济发展的初期——城市人口比例快速增长，人口主要集中在城市核心区；
2. 在经济发展的中期——随着农村人口和农业经济下降，城市增长向中等城市和郊区扩展，城市人口比例的增长速度趋缓；
3. 在经济发展的成熟期——城市人口比例的增长进一步趋缓，一些城市和市中心甚至出现人口负增长；

4. 后工业化阶段——城市人口比例大致平稳，但由于一些特大型城市和核心城区恢复增长，而许多中等城市的人口比例继续增长，所以城市人口比例总体居高不下。不过，老的工业城市和地区人口比例下滑。

35. 总体而言，中国似乎在沿袭这种格局，但仍然处于城市化的第一阶段。鉴于中国经济的增长速度超乎寻常，城市人口的增长可能略低于预期。2005年，中国的城市人口比例远低于绝大多数西欧农业型国家1950年时的城市人口比例，也低于同一时期俄罗斯或智利的城市人口比例。尽管如此，我们必须非常谨慎地从总体上归纳中国的城市化路径，因为许多地区的发展方式和速度迥然不同。例如，长江三角洲的城市化程度和经济发达程度远远高于四川盆地（但后者拥有1.1亿人口，比前者多3000万）。

36. 对许多经合组织国家而言，城市化发展和城乡人口迁移速度自二十世纪八十年代开始下降，许多城市出现了经济活动第三产业化的经济转型。从历史上看，美国从二十世纪五十年代，北欧从二十世纪六十年代开始，城乡人口迁移速度趋于下滑，城市化的主要格局变成城市分散化和一些老工业城市一定程度的衰退。<sup>7</sup> 随着全球化的进程与工业化生产向新兴工业化国家（New Industrialised Countries）大规模转移，新兴工业化国家不仅出现了强劲的城市人口增长，而且制造业不再是绝大多数经合组织国家大城市的经济基础。经济转型意味着日益增加的就业机会主要集中在服务领域——其中多数行业自身就可以创造可交易的产出（如法律、金融与商业服务、文化与媒体行业、医疗服务、高等教学与研究机构等）。它们占用的空间较少，越来越依赖大量的专业化人才资源。因而，此类活动日渐集中于大城市的核心区，而由于家庭规模减小，人力资本不断增加，尤其是女性人力资本和劳动力参与程度不断增加，这些地区对人们居住在此的吸引力也不断增强。这意味着对于绝大多数受过良好技能培训的夫妻而言，大城市成为其最佳居住地区（Costa 和 Kahn, 2000年）。

37. 这些因素（经济服务化、全球化、人力资本集中与女性参与程度日益提高）的融合带来了更加分散的城市化格局。一些城市不断衰退，尤其是严重依赖日益陈旧的工业结构而丧失了比较优势的城市。其它一些城市，尤其是拥有大量高技能的劳动力和强大贸易服务业的大都市区，则处于“复苏”之中（Cheshire, 1995年；2007年）。这些城市在人口、收入和就业率方面的绝对值（如：伦敦）或相对值（如：纽约）重续升势，并且在某些情况下，随着城市核心区域的人口增长，这些城市的人口再次集中。不过，这种高度依赖技能与服务的增长在中等城市通常比较明显，这些城市在历史上较少受到工业革命进程的影响（如牛津、图卢兹或波士顿）。在西欧，一些缺乏强大工业基础的中等城市（例如：英国的牛津或德国的乌尔姆）在二十世纪九十年代和二十一世纪初期日益发展壮大，而工业革命中诞生的一些老旧的中小城市（例如：英国的桑德兰或怀特黑文，或法国的瓦朗谢讷或雷恩兹）则渐趋没落。这些地方的增长部分归因于它们发展成为繁荣大都市的“高收入”住宅区。

38. 自1950年以来，欧洲的城市人口非但没有下降，反而通过城市向郊区扩张不断增长。如果将1951年至1981年间西欧所有大功能区域与城市核心区（行政单位）的人口变化趋势进行比较，那么存在着一个从集中和城市人口增长向分散与城市人口下降稳定发展的过程。城市地区的各个发展“阶段”可以划分为第1阶段的人口集中（核心地区人口增长）到第8阶段的人口分散（城市人口下降），以及其间更多的相对阶段（详见表1备注）。到1981年前，3/4的北欧城市都经历了人口下降。在此期间，核心区域和更广泛的功能区域的城市人口均呈

---

7. 如果使用行政的或者更为简单的城市实体定义，可能容易混淆这两大趋势。例如，如果用行政的或者简单的建筑面积来定义伦敦，则该市的人口处于下滑趋势。但是，尽管该市的城市人口增长趋缓，并且处于大规模的城市分散化进程，但如果使用功能定义，则这种情况绝不是真实的。

下降趋势，而腹地的人口仍然在不断增长（表 1 的第 6 阶段）。法国和意大利北部也存在类似的进程，尽管城市人口比例的变化较为缓和。这种城市人口稳定下降的演变首先出现在欧洲北部，随后是法国和意大利北部，接着是欧洲南部。

39. 尽管如此，在最近 30 年内，因为农村地区集约使用技术和城市地区的经济活动出现第三产业化，城市核心区域重新出现人口增长。第一，作为农业技术变革的结果，潜在的城乡流动人口资源减少。而农村人口的下降则使城乡人口流动速度趋缓，并带来技术的集约使用。即使在二十世纪五十年代，北欧的农业就业率较低：例如，在英国东英格兰地区，1951 年时农业最发达的地区从事农业的劳动力低于 10%，而在西班牙西北部的加利西亚省，甚至在 1975 年仍有大约 50% 的劳动力从事农业。第二，北欧城市地区的工业就业率已经日益下降，以至于到了 1980 年，因为失业和对外移民而丧失的城市人口愈来愈少。第三，服务业就业率的增长具有更大的经济聚集优势、较低的地价罚款和人口拥堵，从二十世纪七十年代开始再次促进了北欧核心城市地区的人口增长。第四，一些城市核心区域对于人们居住和工作的吸引力更大。日益缩小的家庭规模和日益增加的女性参与比率降低了城市地区高居住成本的影响，或者夫妻双方的收入足以承担这种居住成本。

表 1. 城市扩展与分散

330000 多个功能区：频率分布

	城市地区的发展阶段 1								城市核心区	
	1	2	3	4	5	6	7	8	增长	流失
	集中				分散				2+3+4+5	1+6+7+8
<b>1951 年~1961 年</b>										
北欧 2	1	10	8	<u>37</u>	32	11	0	1	87	13
法国 + 北欧意大利	0	12	<b>48</b>	35	5	0	0	0	100	0
南欧 3	0	<b>72</b>	7	22	0	0	0	0	100	0
<b>1961 年~1971 年</b>										
北欧 2	1	1	3	14	<u>47</u>	26	5	1	65	35
法国 + 北欧意大利	0	1	18	<b>63</b>	17	0	0	0	100	0
南欧 3	0	<b>67</b>	13	13	2	0	0	4	96	4
<b>1971 年~1975 年</b>										
北欧 2	7	0	2	10	26	<u>42</u>	12	1	38	62
法国 + 北欧意大利	0	1	5	35	<b>28</b>	27	3	0	70	30
南欧 3	0	4	11	<u>46</u>	33	7	0	0	93	7
<b>1975 年~1981 年</b>										
北欧 2	15	0	1	3	17	<b>33</b>	27	4	22	78
法国 + 北欧意大利	3	1	1	7	30	<u>42</u>	12	3	40	60
南欧 3	0	2	15	<b>48</b>	17	15	0	2	83	17
<b>1981 年~1991 年</b>										
北欧	6	0	3	15	<u>30</u>	28	10	10	47	53
法国 + 北欧意大利	0	2	0	8	38	<b>32</b>	12	8	48	52
南欧	2	9	14	14	<b>19</b>	33	5	5	56	44

粗体字表示各个单元，下划线包含平均数。

- 1
- 第 1 阶段：核心区、腹地和城市功能区人口流失；核心区流失率低于腹地
  - 第 2 阶段：核心区人口增长；腹地和城市功能区人口流失
  - 第 3 阶段：核心区和城市功能区人口增长；腹地人口流失
  - 第 4 阶段：所有区域均人口增长；核心区增长比例高于腹地

- 第 5 阶段：所有区域均人口增长；核心区增长比例低于腹地
- 第 6 阶段：核心区人口流失；腹地和城市功能区人口增长
- 第 7 阶段：核心区和城市功能区人口流失；腹地人口增长
- 第 8 阶段：核心区、腹地和城市功能区人口流失；核心区流失率高于腹地

2 北欧 = 德意志联邦共和国，比利时，荷兰与卢森堡三国经济联盟，丹麦与英国

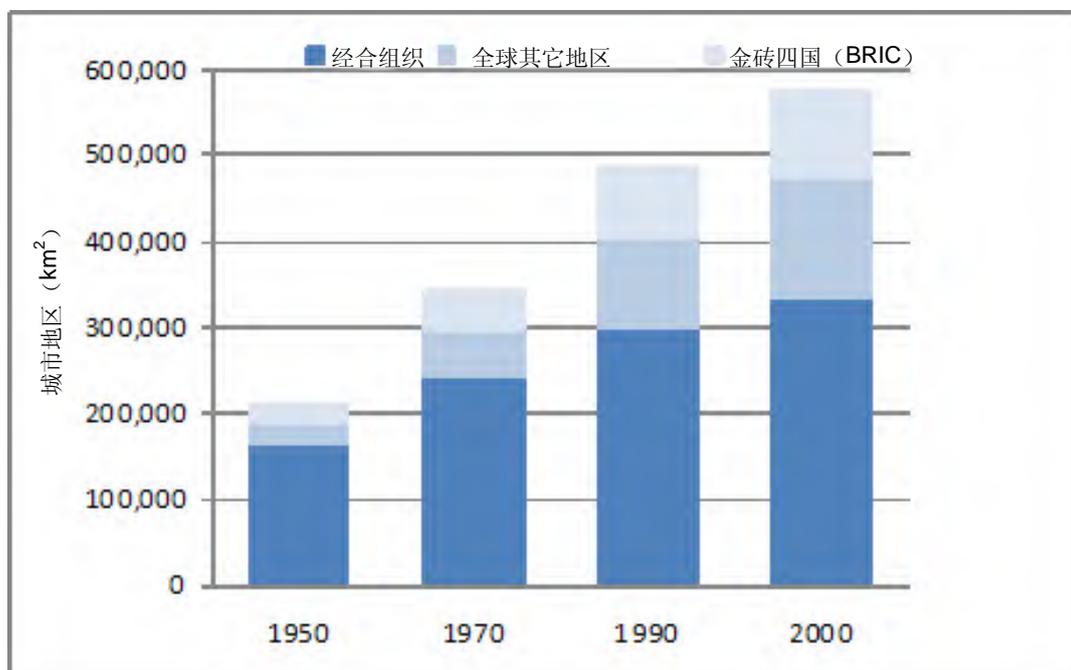
3 南欧 = 意大利罗马以南，希腊，葡萄牙和西班牙

40. 不过，人口问题呈现出复杂多变的格局，因为西欧所有地区的城市人口存在升降不一的情况。从二十世纪七十年代开始，研究人员开始注意到“逆城市化”潮流的产生（Berry, 1976 年）。最初，这种情况一度被赞誉为回归田园生活。随后研究显示，这实际上是一种“城市向农村转移”的现象（Amcoff, 2006 年；Leven, 1979 年），即城市的蔓延扩张。不过，这种现象只是大变革中的一小部分。在二十世纪七十年代，阿尔温·托夫勒描写了未来世界的“电脑电信技术村民”，即即将出现的新技术使得人们无须往返于家庭与工作场所之间，只要借助当时尚未广泛使用的互联网以及城市里的公用办公桌，他就可以根据需要参与“城市”里的工作（Toffler, 1974 年）。在工业化时期，规模经济与传统交通技术（铁轨与传统码头的工作）的结合使靠近铁路、货物码头和船坞的工业生产拥有不可逾越的竞争区位优势，在密集的工业城市中，劳动力因为较高的交通往返成本而受到束缚。高速公路和运载卡车的出现以及滚装渡轮和集装箱的诞生使货物装卸摆脱了传统高密集城市区的束缚。因而，工业与批发配送业在交通拥挤与空间成本较低、并且能够快速分散的区域拥有竞争区位优势。在适应新运输技术的初期（即 1960 年起），更多劳动密集型产业迁移到新兴工业化国家，而更多资本密集型和高科技产业则迁移到高工资国家里距离较远且绿化更好的区域（Keeble 等，1983 年）。

41. 因为更有效率的运输系统能够将人力资本从农村与中间地区进一步集中到城市核心地区，经合组织国家的城市化意味着土地的使用规模扩大，随后城市开始扩张。在二十世纪后半叶，经合组织的城市土地面积翻了一番（图 16）。在 1995 年~2005 年期间，经合组织绝大部分大都市地区的市郊地带比城市核心区发展更为快速（图 17）。从 1960 年左右开始，瑞典的城市变迁就与“城市”的大规模地域扩张相关，而不是农村生活的复苏。假如城市地区的边界在每个十年结束时都保持不变，那么城市人口的增长在每个十年里都超过农村人口的增长。实际上，在二十世纪六十年代和七十年代，农村地区都出现了大量人口流失。到二十世纪九十年代，城市人口增长率为 4.4%，而农村人口下降 1.6%。更有效率的运输系统使城市扩张变成一种可能。

图 16. 城市扩张

全球与经合组织的城市土地扩张趋势

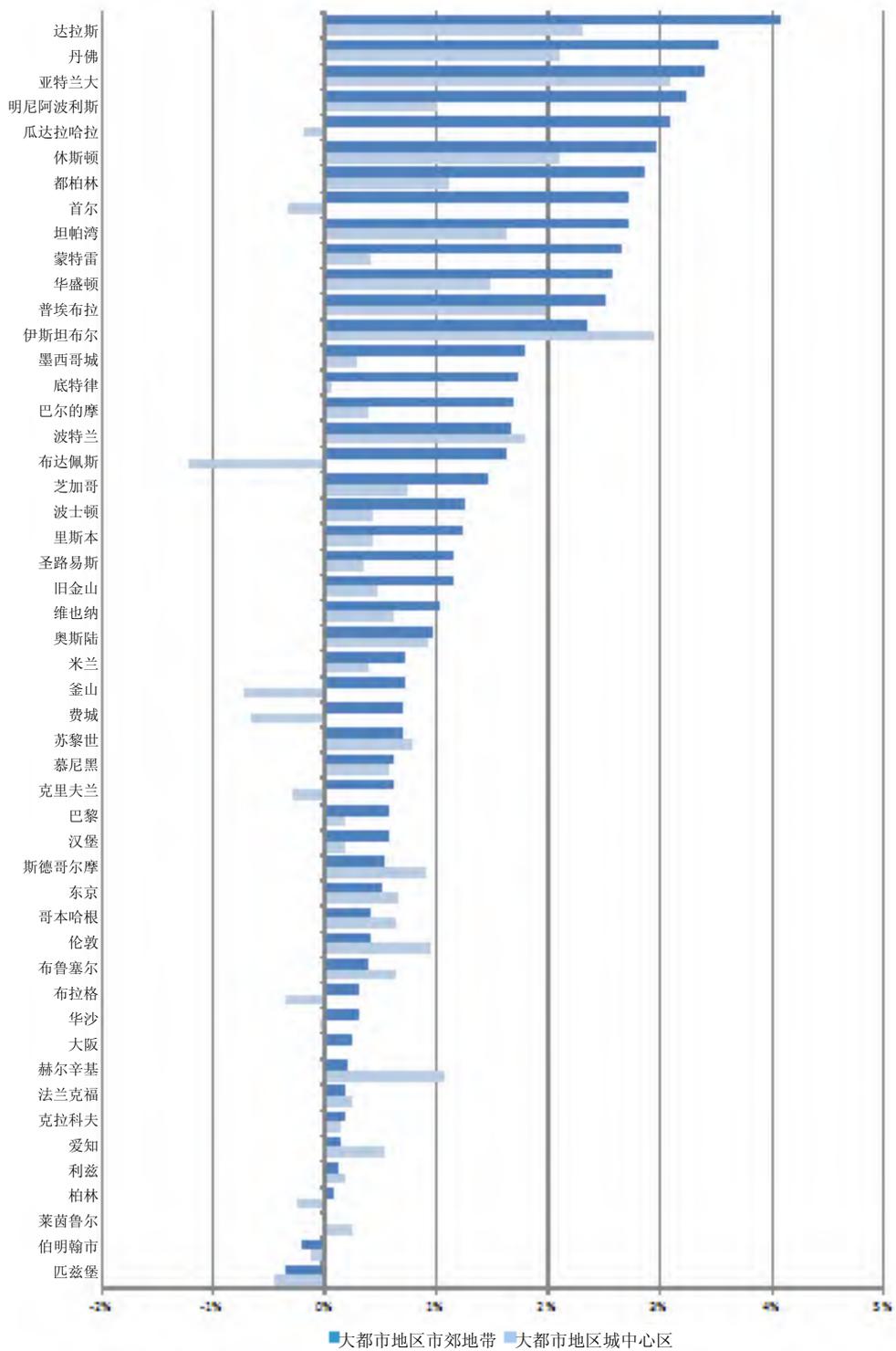


备注：金砖国家是指：巴西、俄罗斯、印度和中国。

资料来源：经合组织（2008年）2030年环境展望。

图 17. 经合组织大都市地区的郊区化

大都市区城中心与市郊地带人口增长比较（1995 年~2005 年）



备注：针对美国的大都市区，用于鉴别大都市统计区的城中心区的是核心的县级单位。

资料来源：根据经合组织大都市数据库的数据计算得出。

42. 在金砖四国（巴西、俄罗斯、印度、中国）及世界其他国家，市郊化及无计划城市蔓延日趋严重。中国无计划蔓延的城市化占用了大量土地。中国的人均耕地仅为 0.093 公顷，仅占世界平均水平的 40%，所以它的土地使用及相关食品保障问题至关重要。国土资源部（Ministry of Land and Resource）报告称，城市建筑用地总量已从 1990 年的 13000 km<sup>2</sup> 上升到 2004 年的 34000 km<sup>2</sup>，将城市土地弹性（城市建设土地增加 / 城市人口增加）提高到 2.28，是可接受水平 1.12 的两倍。每个登记人口的平均城市建筑用地已达到 130m<sup>2</sup>，大大超出发达国家的平均水平 82.4 m<sup>2</sup> 以及发展中国家的平均水平 83.3 m<sup>2</sup>（国土资源部，2005 年）<sup>8</sup>。对 93 个人口 50 万以上的建制市的国家土地调查表明，城市土地扩张速度已达到每年 11 km，而且大城市的土地消耗问题特别严重。在 2001 年~2005 年之间，30 个最大城市的城市土地使用创纪录地比国家平均增长高出 44%。其中 9 个城市的城市土地使用增长超出 60%（Niu 等人，2008 年）。

43. 由于运输成本和通讯成本大大降低，使得电话中心或客户管理等日常活动可以实现外包，所以聚集经济强化了城市的关键性经济作用，特别是大城市的关键性经济作用。经合组织国家中大城市附近的农村地区发展蒸蒸日上。但是，虽然这些地区它们从表面上看起来仍是“农村”，但在功能上基本上属于城市地区，而且成为最大的城市的重要居住区。少部分提前退休、有更多休闲时间的人可以不时或彻底离开城市（一些高收入者将主要住房安置在偏远农村地区，但在中心城区还保留第二套住房——另外一些人在中心城市选择较小住房，但在环境优美的地区拥有第二套住房），但这些人绝对数量较小，仅限于高收入退休人员以及一小部分具有高技能的劳动者。目前更普遍的情况是，越来越多的农村地区并入现有城市地区，并转化为“城市边缘带”——在功能上成为城市的居住区。从绝对意义上而言，少数具有高技能人员及专业人员、艺术家、作家、专业设计师或 IT 工作者可以在偏远地区的家里工作，但大多数人多半时间都要在大城市里工作和居住。只有在他们建立专业网络后，才能迁移到更偏远的农村地区。

---

8. 信息来源：国土资源部研究中心，  
[http://www.crcmlr.org.cn/results\\_zw.asp?newsId=L712141500152045](http://www.crcmlr.org.cn/results_zw.asp?newsId=L712141500152045)

## 2. 城市地区的经济表现

44. 经合组织国家中的城市化及人口集中趋势与经济活动、生产及生产力的集中化紧密相关（《经合组织地区问题》，2009年）。在大约半数的经合组织国家，不到10%的地区创造了40%以上的国内生产总值，这些地区仅占国土总面积的很小一部分，但占有的人口比重却很高。在欧洲，经济活动在这些地区的集中度高于人口集中度-这些地区包括从伦敦到西德的地区（图18）。日本及韩国的经济活动明显集中在大阪、首尔及东京（图19）。由于生产率水平较高，能够支付较高工资，这反过来吸引更多的工人，推动了这种聚集效应，形成向心力。城市地区往往提供集中的劳动力市场，增加了工人和企业之间出现技能匹配的可能性。企业聚集在一起时能获得更广泛的劳动技能并建立起供应商及买方之间的联系，从而降低合同违约风险。最后，城市还经常出现知识外溢，不仅使城市受益，而且使更广泛的地区受益。

图 18. 欧洲的经济集中度

2005年地3级地区的经济密度（每平方公里GDP）

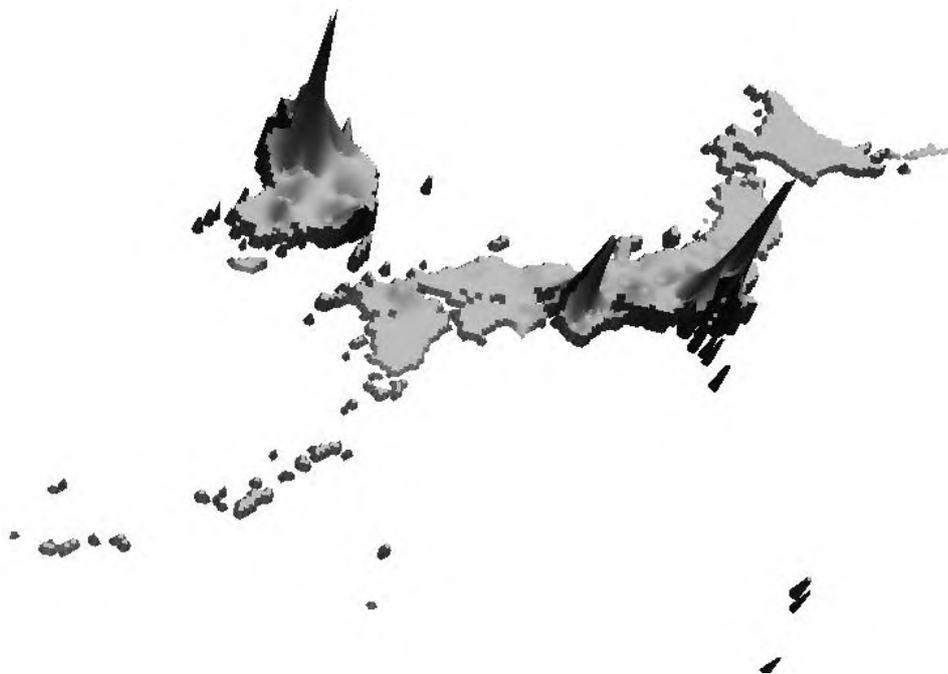


备注：经合组织地区被分类为两个级：2级地区和3级地区。

资料来源：基于经合组织区域数据库的计算得出。

图 19. 日本及韩国的经济集中度

2005 年 3 级地区的经济密度（每平方公里 GDP）



备注：经合组织地区被分类为两个级：2 级地区和 3 级地区。

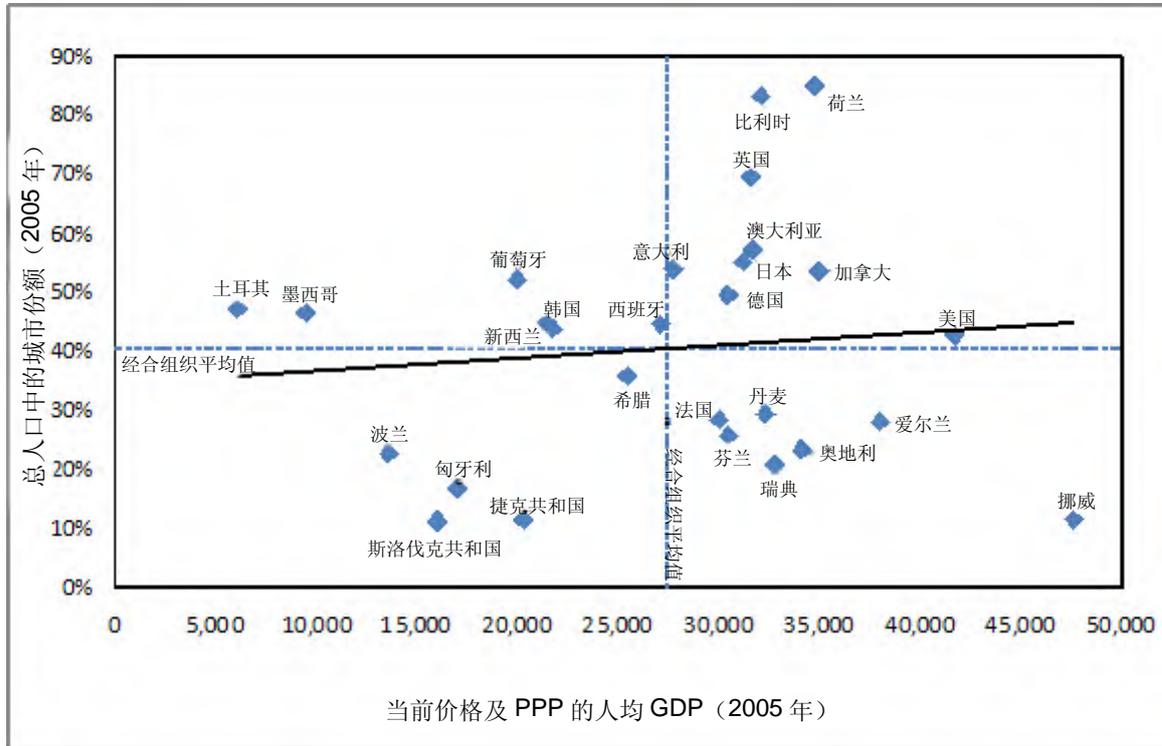
资料来源：基于经合组织区域数据库的计算得出。

45. 城市化通常与更高的收入及生产率水平相关（图 20）。在经合组织国家里，较高的城市人口比重在大多数情况下会使其人均 GDP 高于全国平均水平。在某种程度上，这种较高的人均 GDP 可以归因于大都市地区。《全球经济中有竞争力的城市》报告表明，城市化不断加速已经增大了大城市或大都市区在经合组织国家国民经济中的权重（经合组织，2006 年）<sup>9</sup>。在许多经合组织国家，一个大都市区域创造的 GDP 占到全国的三分之一（例如奥斯陆、奥克兰、布拉格、东京、斯德哥尔摩、伦敦、巴黎）到二分之一（例如布达佩斯、首尔、哥本哈根、都柏林、赫尔辛基、布鲁塞尔）。在聚集经济的推动下，经合组织国家里大多数居民人口超出一百五十万的大都市地区在人均 GDP、劳动生产率以及就业率上都超过本国的平均水平。

9. 在经合组织国家中大都市地区的规模具有很大差异，从欧洲的较小的正在成长的单一中心大都市地区（都柏林及赫尔辛基人口少于 2 百万）到东京（34,000,000 人口）及首尔（23,500,000 人口）等亚洲超级城市，以及纽约（18,700,000 人口）及墨西哥城（18,400,000 人口）等北美的大都市地区。一些其他欧洲大都市地区也大大超出经合组织平均水平（大约 5 百万人口），例如伦敦（7,400,000 人口）、巴黎（11,200,000 人口）、伊斯坦布尔（11,400,000 人口），以及荷兰 Randstad 地区（7,500,000 人口）及德国莱茵河-鲁尔地区（13,400,000 人口）等多中心大都市地区。

图 20. 城市化及收入

经合组织国家中城市人口及人均 GDP 的比重（城市为主地区）



备注:

每个国家总人口的城市份额是指城市地区人口占总人口的比例。

由于经合组织地区数据库没有确定冰岛及卢森堡的主要“城市为主地区”，在样本中不包括这些国家。

由于在瑞典没有次国家层次上的 GDP 数据，因此不包括瑞典。

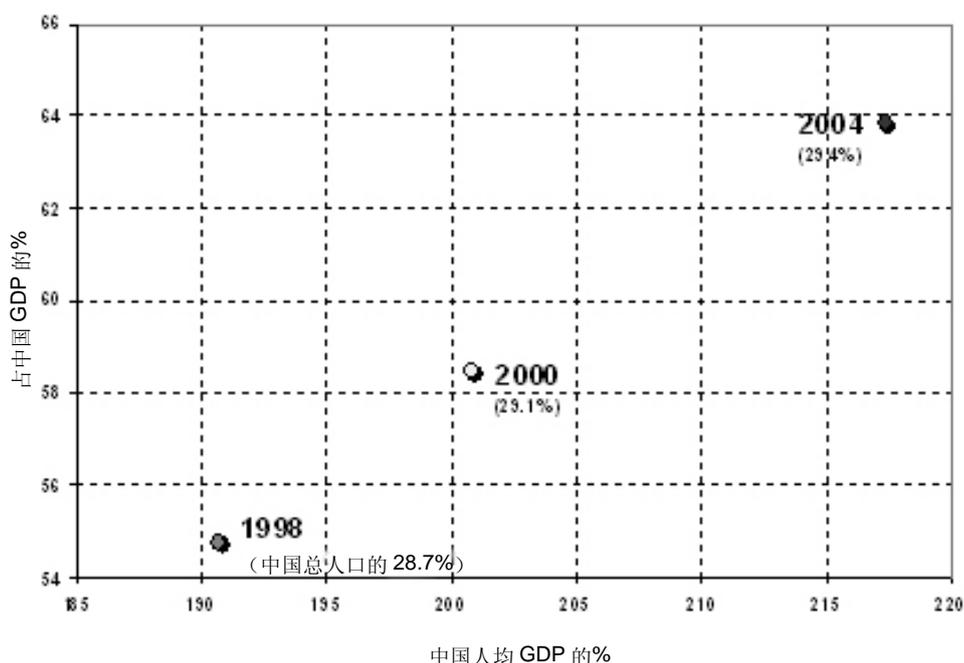
墨西哥的人均 GDP 数据为 2004 年数据；新西兰的人均 GDP 数据为 2003 年数据；土耳其的人均 GDP 数据为 2001 年数据。

资料来源：基于经合组织区域数据库的计算得出。

46. 在中国可以看到类似的趋势。大都市地区作为一个群体已成为中国经济快速增长的主要引擎<sup>10</sup>。53 个大都市地区的人口不到中国总人口的 30%，它们创造的 GDP 在 2004 年占国家 GDP 的 64%，高于 1998 年的 55%（图 21）。尽管在二十世纪九十年代中期之前中国的生产很分散，但到了二十世纪九十年代后期，中国已经转变为大城市主导型经济，而且这种趋势已加速，目前这 53 个大都市地区集中了中国三分之二的经济总量。而且更重要的是，在 1998 年到 2004 年间，这些大都市地区的 GDP 增长占中国总增长的 77%。

10. 大都市地区的定义基于 Chreod。

图 21. 中国 53 个大都市区日益增加的经济重要性



资料来源：依据 1998 年、2000 年、2004 年县 / 市级合计数据计算。

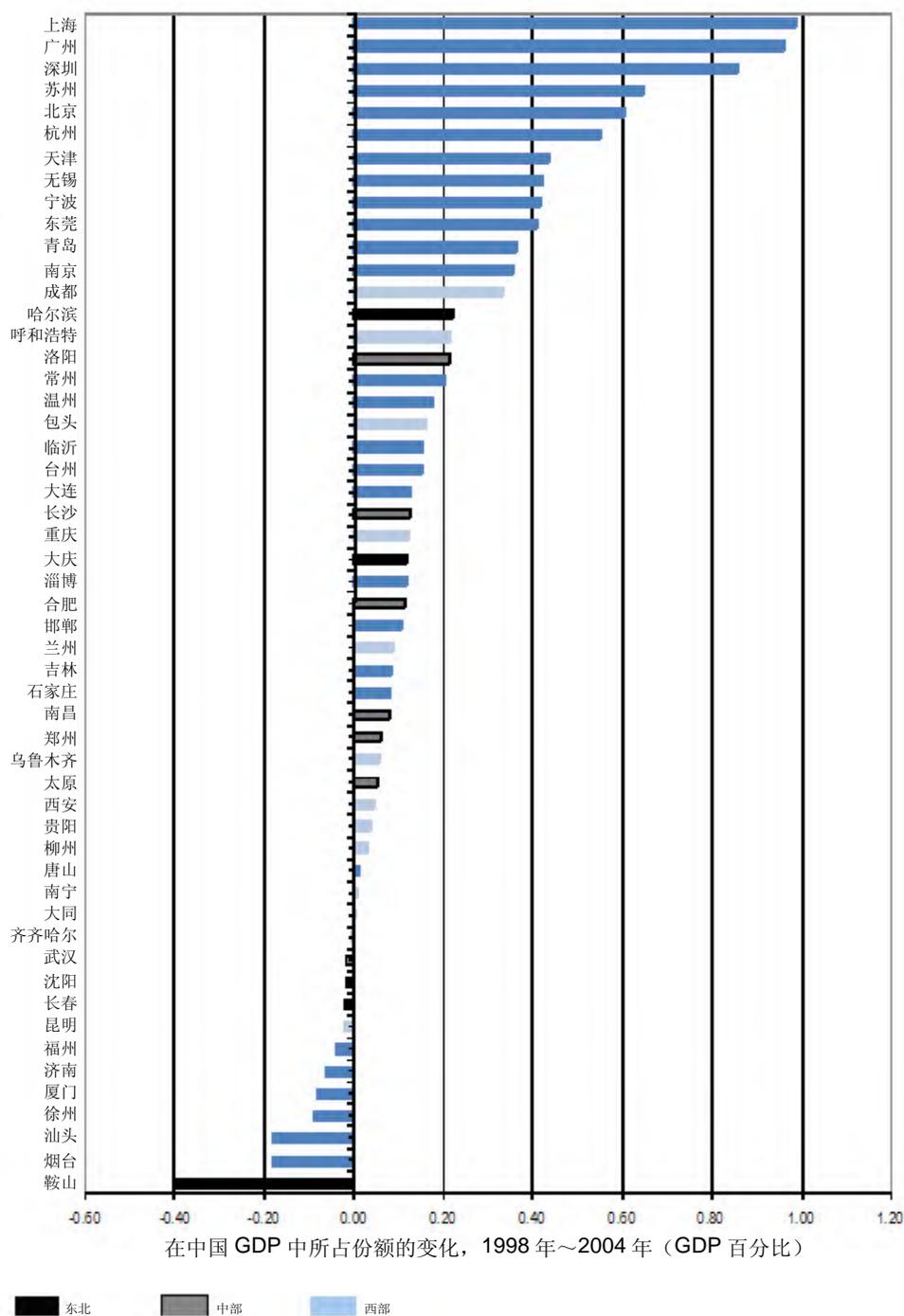
47. 但是，聚集经济的相关益处并非没有限制。当城市发展到某个阶段，外部不经济会超出向心力的作用，从而导致城市的竞争力下降（经合组织，2006 年）。在居民人口达到 150 万及以上的 78 个经合组织大都市中，有三分之一大都市的几乎全部指标都系统性地低于国内平均水平，例如收入、增长、生产率、技能、就业率及失业率。EU（欧盟）对 258 个居民人口达到 25 万及以上的大城市的报告显示，在 2000 到 2006 年之间，一半以上大城市的增长率低于其国内平均水平（欧盟，2009 年）。可以说低增长率是发展及趋同的正常结果（新古典派预期）。但是，在这 258 个大城市中，有 41 个的下降超出 5%。这说明很多大都市地区遭遇到更严重的发展问题，而不仅仅是较高的整体发展水平带来的聚集经济的益处有所减少。这份欧盟报告发现，作为国家首都的大都市区的人均 GDP 往往最高，较小的大都市地区及一些二级大城市的人均 GDP 较低（欧盟，2009 年）；《全球经济中有竞争力的城市》（2006 年）也强调类似的研究结果。一般而言，在发展程度较低的欧盟国家，首都城市的 GDP 占比很高。在实现发展的同时，其他城市地区也会出现增长——如同许多西欧国家发生的情况一样。

48. 在相同的情况下，尽管中国的大都市的经济在总体上增长显著，但它们之间的产出能力存在很大差异。图 22 显示了 1998 年~2004 年间，53 个大都市地区在全国 GDP 中占比的变化情况。上海、广州及深圳在国民经济中的重要性不断提高——这完全在意料之中。这三个城市 2004 年占全国 GDP 的比重都比 1998 年提高 1%。非常重要的一点是，2004 年长江三角洲地区<sup>11</sup>的八个大都市地区的 GDP 占全国 GDP 的 17%，高于 1998 年的 13%。与之相比，珠江三角洲的三个大都市地区的 GDP 占比从 1998 年的 5.3% 增加到 2004 年的 7.5%。图 22 显示了最近几年里中国大都市地区的不同经济动态：在 1998 年至 2004 年，28 个沿海大都市地区中有 6 个大

11. 上海、杭州、宁波、苏州、无锡、常州、南京及台州。

都市区的 GDP 占比有所下降；东北的六个大都市中有四个大都市的份额下降；在华中七个大都市地区中只有一个所占份额下降；更重要的是，在西部的 12 个大都市区中只有 2 个大都市区的 GDP 占比下降。

图 22. 1998 年~2004 年大都市区在中国 GDP 中所占份额的变化



资料来源：根据省级统计年鉴的市县级数据计算。

49. 这种差异性结果的主要原因之一是存在负外部性，如拥挤成本<sup>12</sup>。与城市区域大规模集中化有关的负外部性提出了一个问题，即社会作为一个整体所承担的成本是否变得不可承受。作为外部因素，这些负面因素没有被企业及家庭转化为内部因素，并且只是表现为长期直接成本，如较高的交通成本（即拥挤的街道）以及由于较长通勤时间、较高的健康成本、更高的碳排放及环境恶化引起的生产率降低。考虑到聚集的成本和收益，有些观点认为城市集中可能导致“利益个人化及成本社会化”（经合组织《地区问题》，2009年）。

50. 聚集经济意义重大并且至关重要，但需要公共政策来最大化其积极效果。最近的评估表明，城市区域扩大一倍会使产生全要素生产率增长 3.5 到 8%（Rice 等人，2006 年；Graham，2007 年以及 Graham 和 Kim，2008 年）。最近的调查也表明，聚集经济对经合组织国家的作用同样适用于发展中国家，如印度或中国（Quigley，2009 年）<sup>13</sup>。但如果没有公共政策的出台，这些效应不会影响关于城市发展的决策，我们也不能预期单个城市将达到或超过其“最佳规模”<sup>14</sup>。成功的政策将确保城市扩张能够最大化从发展中获得的积极的聚集利益，并将空间成本及拥挤的负面影响最小化。

51. 另外，尽管聚集经济与城市集中化同时出现，并对提高生产率水平至关重要，城市的经济表现不仅仅是城市规模的一个功能。聚集经济之所以出现，是由于工人及企业聚集在一起并相互作用，产生共享、匹配及学习等好处。有证据表明，企业可通过提高生产率水平来内化这种聚集经济。在所有经合组织的“城市为主地区”中，越富裕城市的发展越快（图 23）。小型、中型及大型城市的发展比城市平均水平更慢或更快（见图 23 中圆形的大小）。其他增长决定因素，例如物质资本（包括基础设施）、人力资本及创新，可能是导致各城市经济表现不同的因素。

---

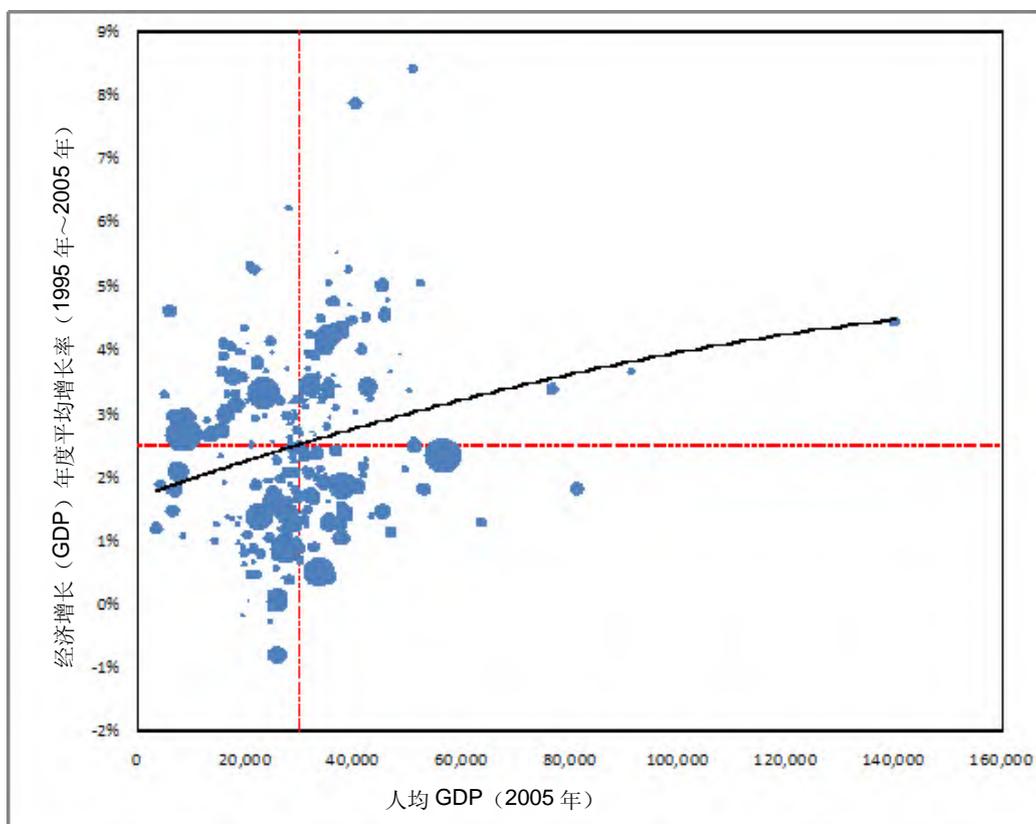
12. 这些可以认为是离心力。

13. 这样的聚集经济也是一种外部性，但我们假设的“额外”城市居民没有考虑进这个外部性。增加一个居民所提高的生产力及收入对于现有居民而言可能远远抵销了由此增加的交通拥挤状况及空间成本。

14. 最重要的是，不要设想存在一种针对所有城市都适用的“最佳”规模。每个工业部门及活动都取决于不同的聚集经济；对不同规模城市中生活的选择也根据不同家庭及年龄而存在差异。如 1.2 节中强调的那样，很多不同规模的城市将被认为是完美模式，并且有大量关于城市规模结构的文献以及对存在或多或少地可预测的城市层级的大量以经验为根据的论断——有时被称为齐夫分布法则。但是，对于特定的城市经济结构，认为某一特定城市具有完美规模将有益处。

图 23. 经合组织城市地区的经济表现

城市为主地区的人均 GDP 增长



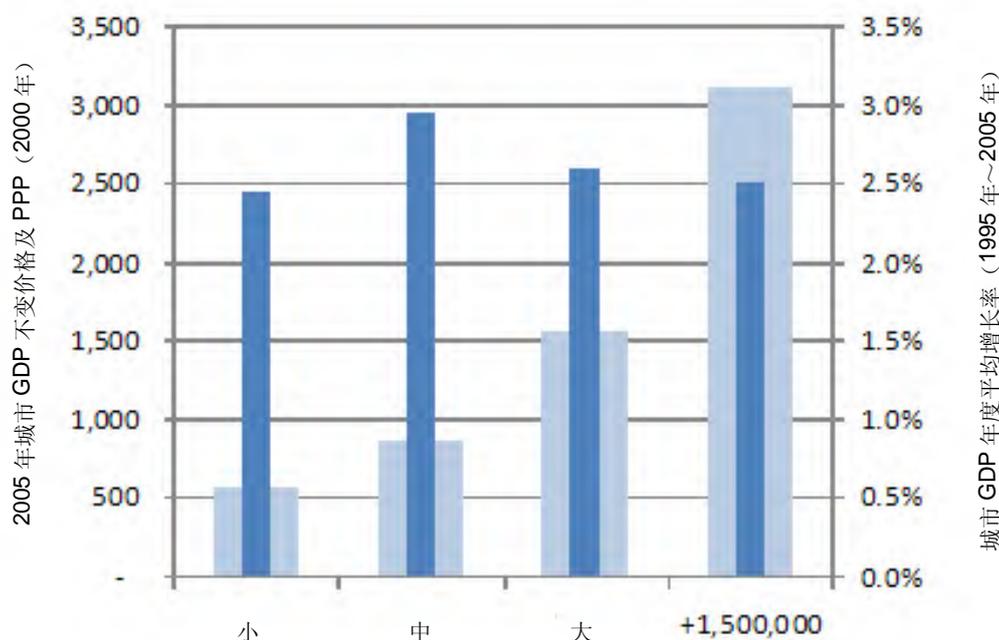
资料来源：基于经合组织区域数据库的计算得出。

52. 当规模不经济开始产生作用时，城市规模不再对经济表现产生积极影响。经合组织报告《全球经济中有竞争力的城市》（2006 年）表明，一旦达到某个临界值并且规模不经济性压倒聚集经济时，收入及城市规模之间的关系变为负面关系。总体而言，非常小及非常大的城市在城市区域经济增长率上低于经合组织中的平均水平（图 24）。

53. 尽管城市面积越大人口增长越快，但在城市区域中，中等城市比其他城市的经济增长更快。中等城市的经济规模（GDP）为大城市的一半，并且低于一百五十万以上人口大城市的三分之一。但是，在 1995 年~2005 年之间，中等城市每年的增长率超出 0.5%。随着时间的推移，这些增长率差异综合在一起，产生显著的增长收益并增大城市之间的不均衡性。

图 24. 经济表现及城市规模

按照城市规模来看经济增长



1. 本分析仅使用“城市为主地区”数据。
2. 小城市是人口在 10 万到 50 万之间的“城市为主地区”。中等城市是人口在 50 万到 100 万之间的“城市为主地区”。大城市是人口在 100 万到 150 万之间的“城市为主地区”。
3. GDP 单位为 PPP。

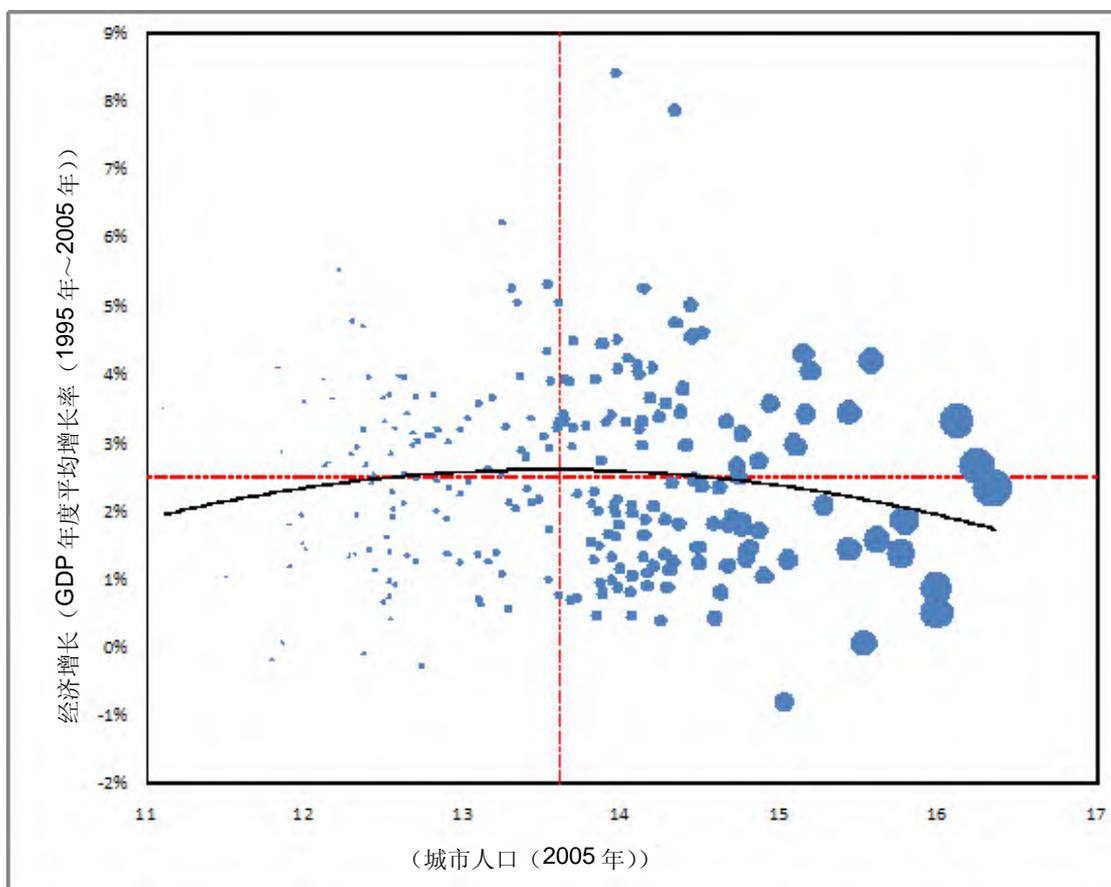
资料来源：基于经合组织区域数据库的计算得出。

54. 不存在唯一的完美城市规模，但当地的专业化情况可以确定效率较高的城市规模<sup>15</sup>。图 25 表明，在完全无约束的情况下城市规模可能变得过大。应该强调的是，由于各工业部门中聚集经济的重要性具有很大差异（Graham, 2007 年；Ioannides 及 Overman, 2000 年），并且不同家庭对城市规模的偏好各不相同，所以不存在唯一的“优化”城市规模；但对于任何特定城市，在特定的经济活动及家庭对城市的特定选择下，可能存在特定的、效率较高的城市规模。如果城市能够提供高工资、高生产率及高就业率，那么它将吸引企业及工人并保持这种吸引力。但是，鉴于每个城市的专业化情况不同，如果聚集成本高于其实际产生的益处，那么城市将对企业和工人失去吸引力（专栏 5）。

15. 见 Carpello 及 Camagni（2000 年）。

图 25. 城市规模及经济表现

人口规模及经济增长

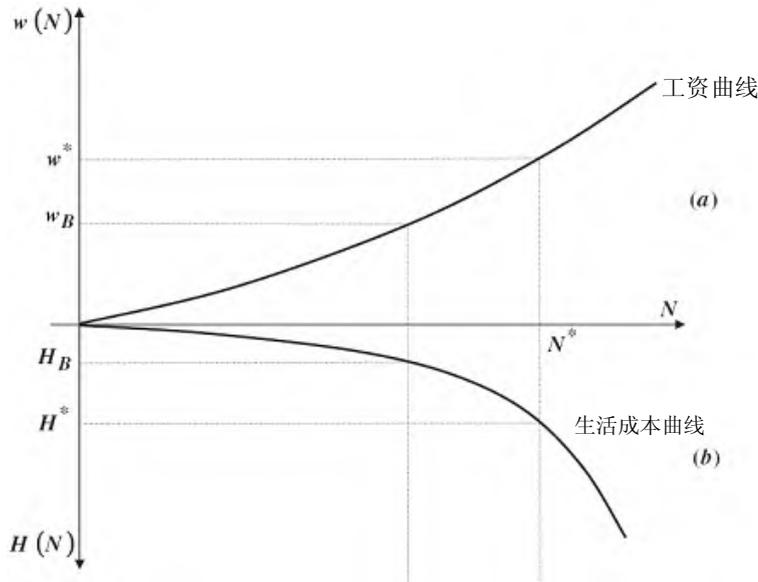


资料来源：基于经合组织区域数据库的计算得出。

### 专栏 5. 对高效城市规模的解释

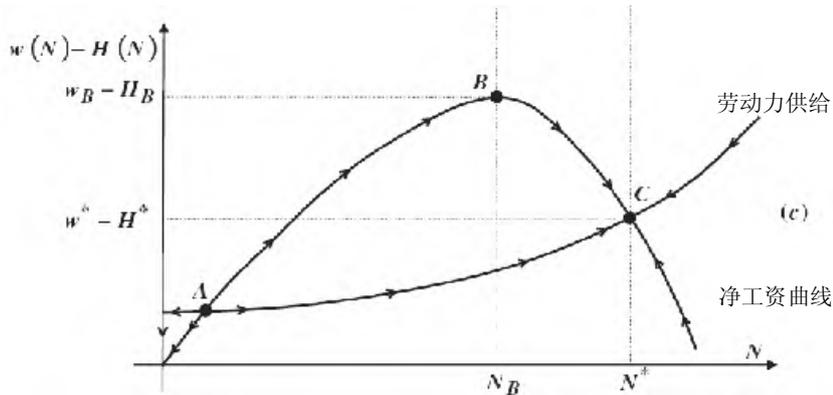
城市发展为企业和工人带来的益处是前者驱使着后者聚焦在一起，直至聚集经济的成本高于收益。从理论角度来看，高效的规模可以解释为劳动生产率、就业率、工资及住房价格增长，直至聚集经济的成本高于收益。在图 A 中（改编自 Coombes 等人的研究结果，2005 年），城市规模用城市中的工人人数  $N$  来衡量。在该图的上半部及下半部，工资 ( $w$ ) 及成本  $H$ （住房成本）从原点上升。工资（在聚集经济的作用下）及住房成本都随城市规模扩大而上升。住房成本随城市规模上升的原因符合以下因素：基本城市经济原理、对空间和工作可及性的竞争。在图 B 中，当城市规模不断扩大时，净实际工资先上升，随后下降，这是由于尽管劳动生产率不断上升，但“总”工资的上升幅度最终被增加的成本所抵消；而且从希望居住/迁往城市的工人数量角度来看，劳动力供给曲线也随城市规模的扩大而上升。当城市规模达到  $N^*$ （即，城市的平衡状态规模）\*，劳动力供给曲线与净工资曲线交叉时，城市对工人具有吸引力。但从现有居民角度而言，“社会”优化状态为  $N_B$ ，这时净工资最大化。由于城市新移民的移民动机是他们期望的净工资超出自身劳动的供应价格，但他们进入城市后为所有现有城市居民带来成本（房价升高，并且对现有居民而言是一种外部因素），所以城市的优化规模及平衡规模之间出现差异。尽管这里仅以空间成本上升的形式来表现各种成本上升，但事实上拥挤成本及基础设施成本也会相应上升。

图 A. 不同规模的城市的工资及生活成本



资料来源：摘录自 Coombes 等人（2005 年）。

图 B. 高效城市规模



资料来源：摘录自 Coombes 等人（2005 年）。

55. 看起来，中国还没有完全开发出中等规模城市的潜力。除大都市区域的主要作用外，中小城市也是中国城市的重要组成部分。中国对建制市的官方定义是非农业居民人口少于 50 万，这些城市拥有的城市人口比重在中国排名第二（表 2）。尽管在二十世纪八十年代及九十年代出台了促进中小城市发展的政策，但这些城市的经济表现一直不令人满意。在 1991 年~1995 年的“八五”规划期间，政府第一次明确提出“城市化”。该政策重申了二十世纪八十年代的政策导向，即“控制大城市，适度发展中等城市，并鼓励小城市发展”。1996 年~2000 年期间的“九五”规划再次重复了先前的政策导向，但进一步强调对大城市的控制，并且细微调整了其措词，内容如下：“严格控制大城市增长，合理发展中小城市”。但是，中央政策导向没有转

化为中小城市在经济上的高歌猛进。例如，在 2007 年，186 个中小城市（地级市及县级市）的 GDP 仅占全国 GDP 的 8.2%。这反映出在二十世纪九十年代，符合国务院建制市标准的城镇还没有实现聚集经济。

表 2. 按照人口规模划分的中国城市及城镇，2005 年

	#	总人口	占总人口百分比	其中临时人口	临时人口占总人口的百分比	已建成的市区 (km <sup>2</sup> )	平均人口密度 (居民 / km <sup>2</sup> )
城市 > 10 mn	2	33 164 200	5.9	8 050 000	24.3	2 020	16 419
城市 5-10 mn	6	38 381 800	6.8	16 497 800	43.0	3 635	10 558
城市 1-5 mn	61	123 682 000	22.0	15 006 100	12.1	9 327	13 260
城市 500t - 1 mn	90	64 367 400	11.5	5 393 000	8.4	5 712	11 269
城市 < 500t	495	103 451 700	18.4	9 555 400	9.2	11 675	8 861
<b>法定市总计</b>	<b>652</b>	<b>363 047 100</b>	<b>64.6</b>	<b>54 502 300</b>	<b>15.0</b>	<b>32 369</b>	<b>11 216</b>
城镇*	26 959	198 952 900	35.4	n/a	n/a	n/a	n/a
<b>城市总计</b>	<b>27 611</b>	<b>562 000 000</b>	<b>100.0</b>	<b>n/a</b>	<b>n/a</b>	<b>n/a</b>	<b>n/a</b>

备注: \*法定镇及城镇街道委员会。n/a: 不能提供。不能提供关于七个城市的数据。

资料来源: 对于城市, 数据来源为中国建设部 2006 年城市建设年鉴; 对于城镇及城市总人口, 数据来源为 2006 年中国统计年鉴。

56. 中国分散的城市化要求发展聚焦经济，在中等城市中尤为如此。中国从农村到城市的大规模人口流动中没有太多远距离人口流动。在二十世纪九十年代，中国城市化率的增长中有 50% 是因为政府的行政标准将以前的“农村”地区重新划分为建制市。2003 年的城乡人口流动约有 1.13 亿，其中只有 3500 万到 4000 万跨省移民，仅占城市总人口的 6~7%。因此，城市化具有分散性特点：大量建制市规模太小，不能充分利用城市聚集经济。尽管中国有上海、北京及广州等几个大都市，但国家希望有更多的建制市的人口规模达到 100 万到 1200 万，足以实现聚焦经济。支持这种观点的论据是，尽管从农村到城市的人口流动从未中止，但许多地级市的人口规模大约为其有效人口规模的一半。

### 3. 增长及衰退的主要因素

#### 3.1. 城市地区经济增长的主要驱动力是什么？

57. 区域竞争力取决于全国性因素及区域性因素。在国家层面，宏观经济环境及结构性改革对区域经济表现具有巨大影响。但是，合理的宏观经济环境、高效的产品及生产要素市场以及执行法规及税收的环境是确保生产率及增长的关键因素，业务领域的竞争力（及衰退）越来越取决于其区域性环境的相关因素。本节将重点探讨增长及衰退的区域性因素。

58. 经合组织对大都市区的研究表明，生产率水平是影响区域经济表现的主要因素<sup>16</sup>。如果将 GDP 分解为四个主要因素会发现，在大多数情况下，大都市地区的高收入可以归因于较高的劳动生产率水平（图 26）。反过来，大都市区的生产率水平与某些经济专业化（即附加值较高）以及人力和物质资源禀赋息息相关（经合组织《全球经济中有竞争力的城市》，2006 年）。劳动生产率的影响会因为人口或劳动力市场方面的因素而存在细微或较大差别。特别是集中劳动力市场的规模（工作年龄人口占总人口的比例）以及劳动力市场发挥功能的方式（如用就业率来描述），它们决定了大都市区的 GDP 水平与全国 GDP 之间的差异。华沙、蒙特雷、华盛顿特区及巴黎等大都市区的 GDP 水平与全国 GDP 水平的差异最大，这在很大程度上是由于它们的劳动生产率高于其它地方，但由于它们的劳动力市场指标（例如劳动参与率）低于全国水平，所以妨碍了它们的发展。因此劳动力市场的规模是确定大都市地区经济聚集及表现的相关因素。在排名的另外一端，大邱、那不勒斯或柏林等大都市由于生产率徘徊不前、参加工作率及就业率较低而没有达到全国的平均 GDP 水平，只有人口方面的优势略微促进了它们的发展。不过，排名居中的大都市区（例如芝加哥、汉堡或柏布拉）主要是劳动力市场规模为发展拖了后腿。

---

16. 目前已经开发出跨国对比模型来检验，哪些因素导致特定地区的人均 GDP 与其它经合组织大都市区存在差异（经合组织《全球经济中有竞争力的城市》，2006 年）。这些因素包括：每名工人的生产力、用就业 / 失业表示的本地劳动力市场效率、劳动力相对于人口的相对规模，即就业率。每名工人的生产力越高，他的人均 GDP 水平就越高。高效率的劳动力市场能够更好地使用劳动力（即提高就业，降低失业），同时劳动力在人口中的占比较高意味着该地区有更多人力资源用于生产。OECD 已经在《经合组织区域评估》的框架下用这种方法评估大都市地区的竞争力。生产力成为大都市地区表现的三个解释性因素中的一个主要因素。我们相应地用产业结构（高附加值工业部门的专业化）以及人员（技能）及物资资源（资本）来解释生产力。



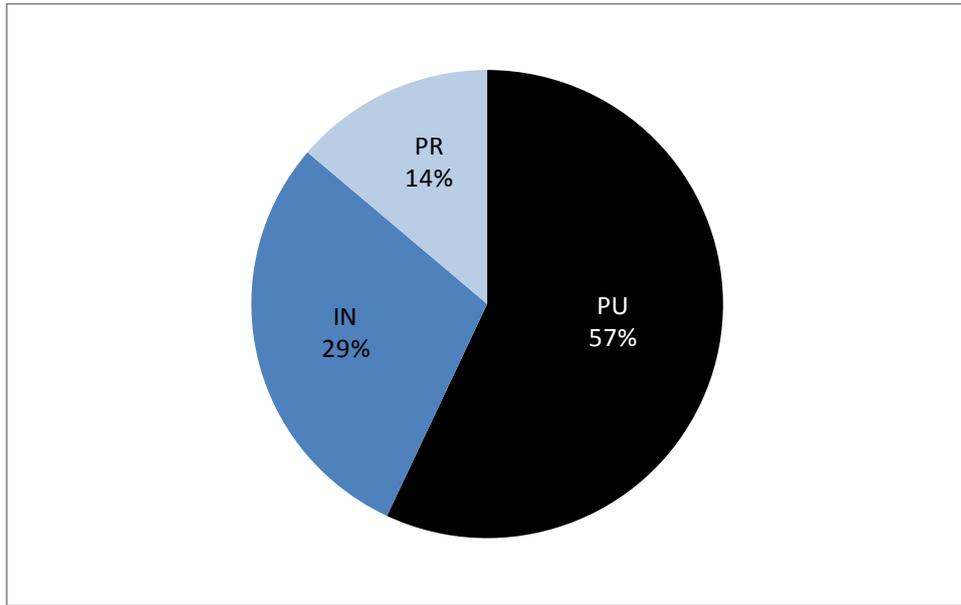
经济学的一系列技术开发了区域经济增长模型，该模型同时考虑内生因素及新经济地理因素（经合组织《地区增长方式》，2009年）。研究成果包括：

- 1) 人力资本是最稳健的因素 — 主要是高等教育的成果，并需要大约 3 年时间产生影响。
- 2) 只要同时存在其他因素（例如：人力资本、创新、聚集等），基础设施就会产生影响。
- 3) 创新对增长具有影响，但是一个长期过程，需要 5 年~10 年时间。
- 4) 服务聚集（用区域专业化指标乘以金融中间媒介作用的规模来测定）对增长具有积极影响。由于金融中介（或知识密集型服务）主要存在于大都市地区，因此这一结果对城市区域可能具有特殊意义。
- 5) 市场可及性对增长具有积极影响，但由于这一结果仅在一个模型中具有显著的统计学意义，因此稳健性不突出。
- 6) 如果就业率较低的城市地区能够实现劳动力流动，就可以实现增长。

60. 尽管城市化或集中化都不一定等同于成功，但在很多情况下，这些内生增长因素往往存在于城市地区。具有高附加值、更理想的产业结构与城市地区集中进行研发并实现创新的能力紧密相关。基础设施及私人资本通常聚集于城市中并吸引人力资本。这些因素相应地促进思想交流并实现创新。例如，所有专利发明活动中有一半以上发生于“城市为主地区”（图 27）。事实上，一个国家的城市化程度越高，创新活动就越可能城市化（图 28）。也就是说，当城市人口在总人口中的比重上升时，创新活动也随之增加。但是，这并不等同于经济增长，因为在人力资本、实物资本以及拥挤成本（例如：土地租金价格、固定因素及规模不经济）等其它因素的作用下，这也可能出现在农村及中间地区。事实上，专利发明活动随着城市规模上升而增加，这样，大城市的增长由创新推动，在中等城市中，专业化推动聚集经济。城市地区四分之三以上的专利发明活动在人口超出一百五十万的城市中展开（图 29）。

图 27. 创新及城市区域

按照地区类型列出的专利合作条约（PCT）专利比重（2005 年）

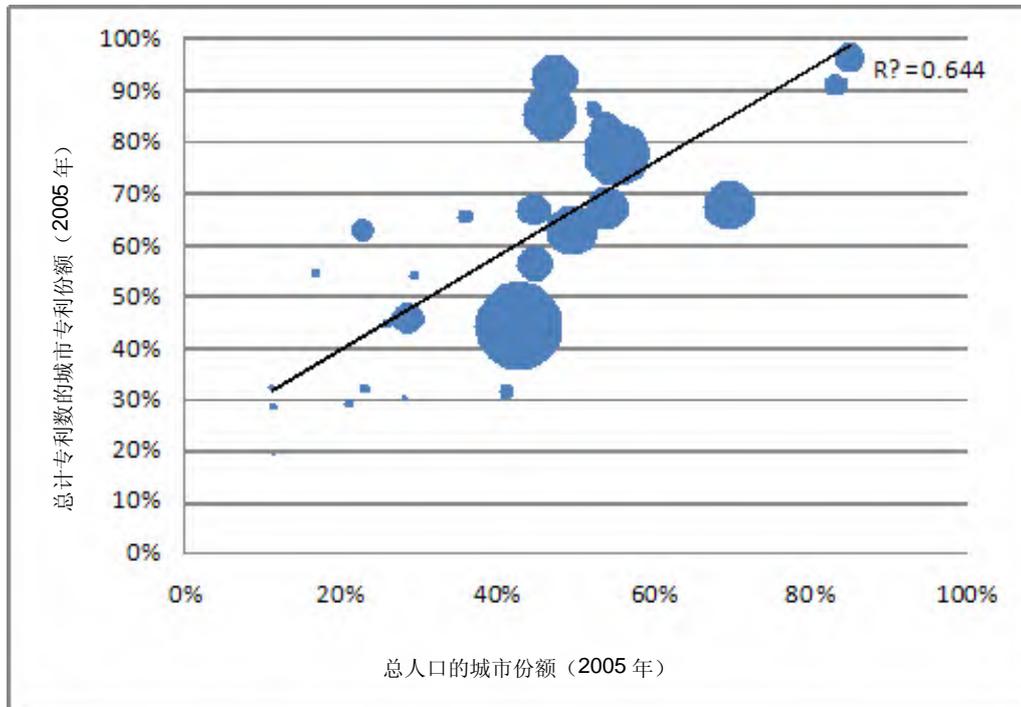


备注：样本中不包括冰岛。

资料来源：基于经合组织区域数据库的计算得出。

图 28. 创新及城市化

专利及城市人口比重



备注：

按照国家列出的总人口城市份额：城市地区的人口 / 总人口。

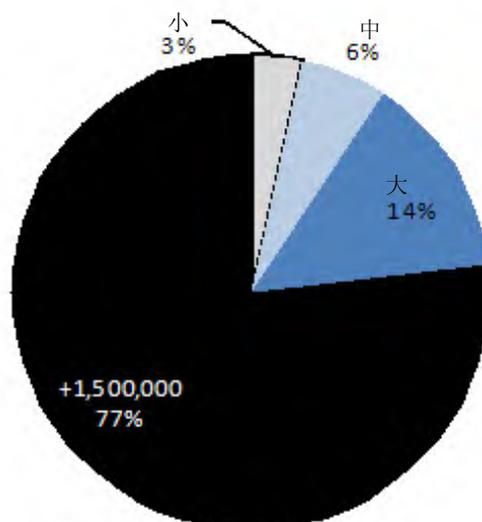
城市专利份额（2005年）：每个国家城市专利占总专利数的百分比。

由于冰岛及卢森堡没有“城市为主的地区”区域，因此在样本中不包括冰岛及卢森堡。

资料来源：基于经合组织区域数据库的计算得出。

图 29. 按照城市规模列出的创新

按照“城市为主地区”人口规模列出的专利活动



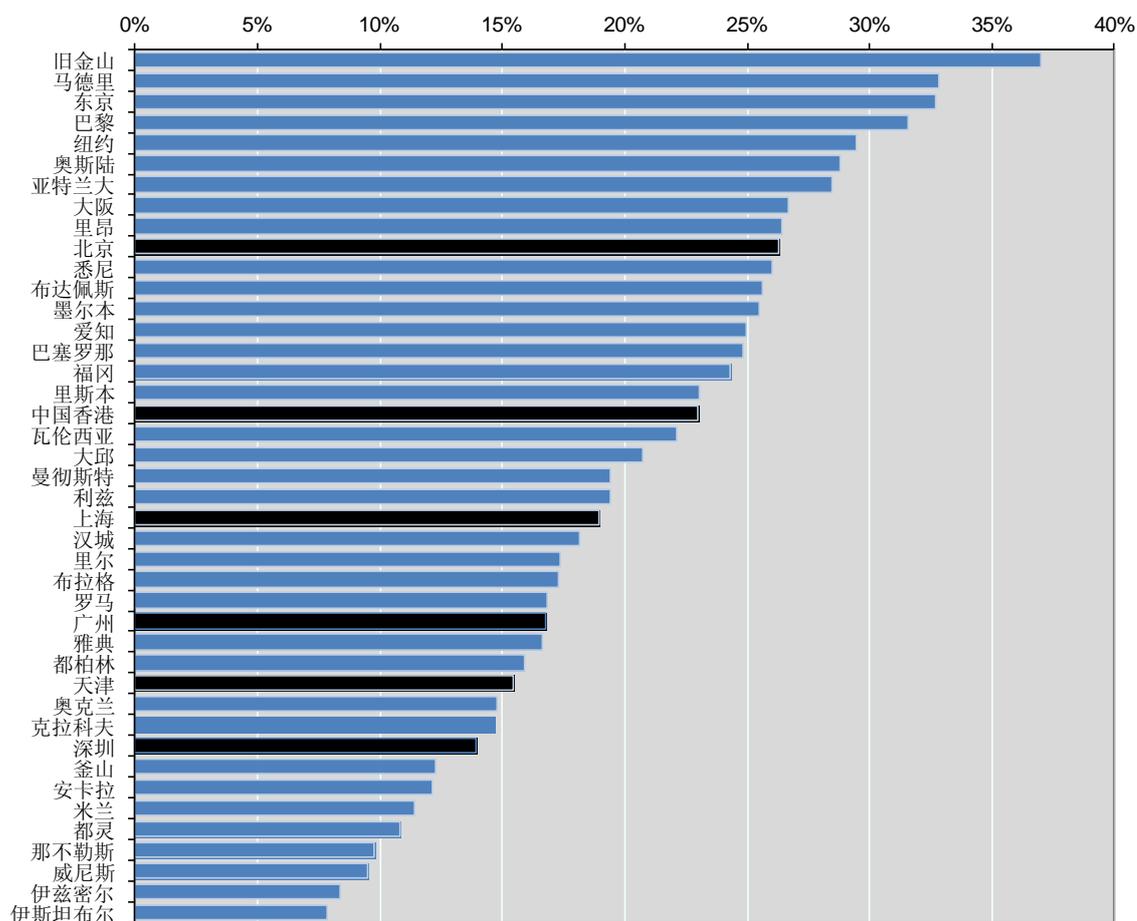
资料来源：基于经合组织区域数据库的计算得出。

61. 在大都市区，技能极大地影响了生产力水平。例如，蒙特利尔属于专门从事高附加值产业的大都市区，由于较低的教育程度造成相对较低的生产力（经合组织，《蒙特利尔地区评估》，2004年）。在发达程度较低的大都市地区，例如墨西哥城及伊斯坦布尔，以下两个因素严重制约了生产力水平，即工作人口的技能水平相对较低；非正式部门范围过广，而这些部门难以提供成人教育及技能培训（经合组织，《墨西哥城评估》，2004；《伊斯坦布尔评估》，2008）。一般而言，不仅在土耳其及东欧大都市区，而且在更发达国家的大都市区，例如雅典、里尔、里斯本及巴伦西亚，较低的生产力都与较低的技能水平相关。哥本哈根的总体情况是，技能水平很高，但明显缺少某些特定功能，所以对对劳动力市场及生产力水平产生了影响（经合组织，《哥本哈根大都市区评估》，2009年）。

62. 或许中国城市地区可持续发展的最大单一制约因素是生活在城市地区的居民的技能及知识水平（Kamal-Chaoui 等人，2009年，以及《经合组织广东地区评估》）。中国城市的大学就学率与其他经合组织国家的大都市区存在很大差异（图 30）。中国各城市的技术工人情况也不尽相同。县级市（占中国 657 个城市中的 374 个）的职业教育就学率极低，并且实质上没有职业教育毕业生（图 31）。这严重地影响了其生产力水平及创新能力，而这两个因素都已成为城市的国内及国际竞争力的重要决定因素。尽管大多数地级市的城区都有大量接受了职业教育的毕业生，但在排名最低及最高城市之间有几乎近十倍的差异。这再一次表明劳动生产

率及吸收新技术能力上存在显著差异。另外值得注意的是，在地级市城区中具有学历居民占城市人口的比例差异很大。在许多地区缺少进行研究、营销及管理高级职能的人力资本。在下一代人中，教育很可能成为制约中国城市创新能力形成的最重要单一因素，就像在重庆等大都市已经发生的情况那样（专栏 6）。

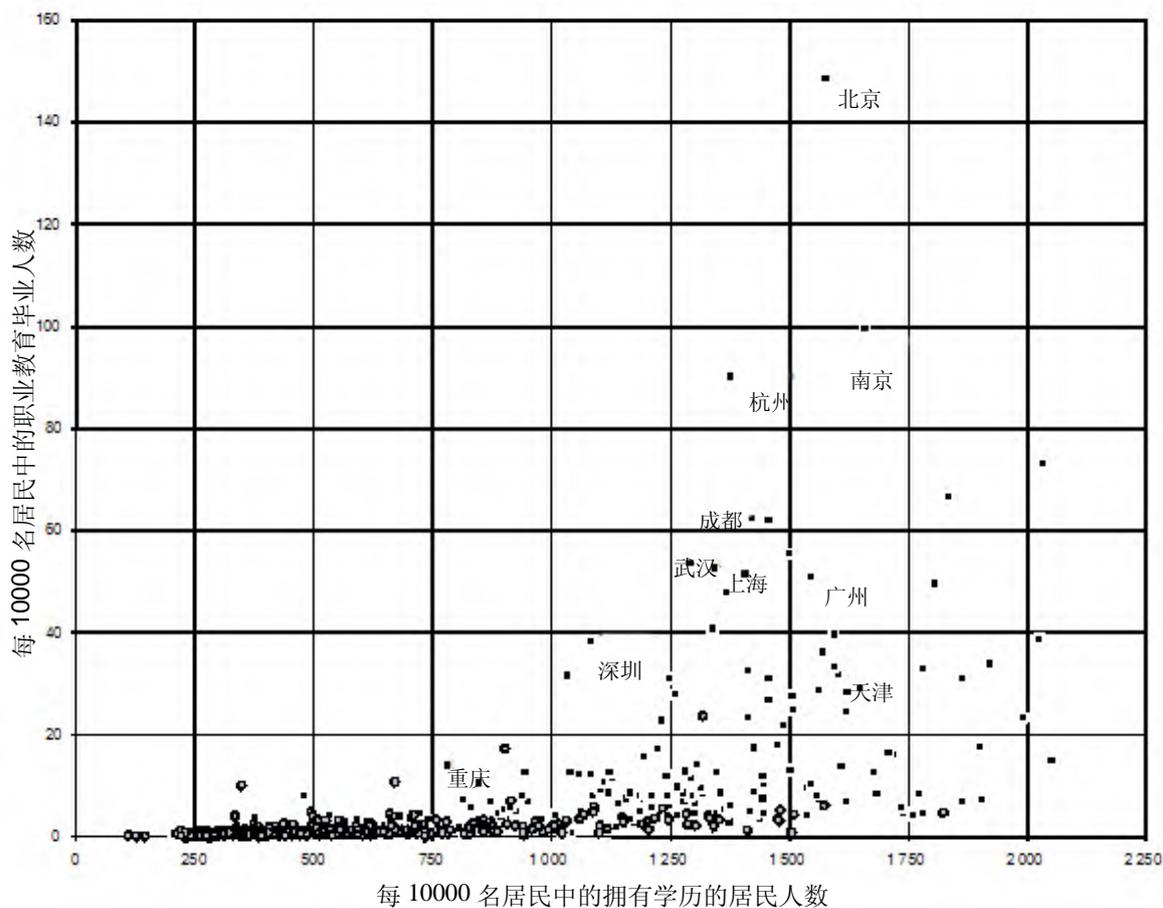
图 30. 2005 年部分经合组织大都市区和中国城市的 15 岁以上人口受高等教育比重



注释：中国城市是指整个地级及以上市或者直辖市。数据来自国家统计局 2005 年样本为 1% 的抽样调查。香港数据来自其 2006 年的人口普查。

来源：经合组织大都市区数据库, <http://stats.oecd.org/Index.aspx?datasetcode=METRO>; 中国国家统计局数据库, [www.stats.gov.cn/english/statisticaldata/yearlydata](http://www.stats.gov.cn/english/statisticaldata/yearlydata)。

图 31. 中国城市的教育普及率（2000 年）



备注：图表 x-轴表示职业教育普及率，y-轴表示硕士或硕士以上高等教育普及率。黑色方框为地级市的城市地区，颜色较浅的圆为县级市。

资料来源：按照 2000 年中国人口普查数据计算。

### 专栏 6. 重庆市的高等教育及人力资本

重庆市在人力资本集聚方面存在很大的改进空间。该市目前的教育工作显示出如下不足：重庆市与其它西南城市相比很少处于领先地位。例如，重庆市成年人中具有大学学历的工人比例为 21%，接近西南各城市的平均水平，但仍低于邻近的成都市；在这种情况下，它在五年规划（FYP）里将这个目标设定为 30%，但没有明确说如何实现这一目标及其它教育目标。与此相似，重庆市为青年人力资本支出的人均教育费用高于成都；但是仍然低于全国主要城市相比，不利于在实现和谐社会方面取得进展。最后，重庆市只有一所高等院校（重庆大学）被列入国家 211 项目的 106 所大学。中央政府通过该项目为这些大学提供优惠待遇。另外，重庆大学在 2007 年“中国大学排行榜”中仅排名第 45 位，远远落后于成都的四川大学。但是，重庆市拥有许多军工研究及生产场所和相应的工作人员，因此在人力资本方面具有比较优势，未来可以进一步与工业结合，例如利用军工技术改进民用产品的生产。但是，看起来这些设施和产品的竞争力不够强。

同时不能确定的是，重庆市的战略是否能够满足其经济的人力资本需求。重庆在官方文件中（例如：五年规划

(FYP) ) 提到要各个教育不同领域, 如基础及中等教育、职业教育及高等教育, 但没有明确战略的重点。政府缺少评估本地经济活动参与者的真正需求并指导重庆市教育政策的管理体制。同时, 除了汽车及摩托车行业, 其它行业的企业由于缺少高级专业人员、运营管理及市场营销人员而缺乏竞争力。

资料来源: 经合组织, 《重庆市发展战略: 根据“经合组织地域发展政策委员会”的国际性经验进行反思》。

63. 许多经合组织城市实现经济持续发展及提高生产力的一个主要挑战是如何留住更多高素质人才, 并吸引其他高素质人才。二十世纪九十年代, 纽卡斯尔市地区的制造基地持续衰落, 制造业迁移到英国以外的低成本地区(这尤其威胁到对这些工业领域相对依存的城市地区), 而且由于海外迁移及技术失去了呼叫中心的工作机会。结果, 在这些工业领域向外迁移到英格兰南部及伦敦的过程中, 流失了大量专业技术人员及技能。从 1991 年~2001 年, 该市所有行政区(除了四个以外)的人口都在下降, 而同期英国的整体人口则处于上升之中。在二十一世纪初, 纽卡斯尔结束了其经济衰退, 但其经济增长的基础及增长率较低, 并且生产率较低。提高生产的附加值水平及生产率水平的任务对它提出了挑战(经合组织, 《纽卡斯尔地区评估》, 2006 年)。

64. 在中国可以看到类似问题。中央及地方政府是推动全国范围内大专院校合并、扩大大学设施(包括在许多大都市的郊区建立大学城)及扩大招生的最主要力量。在大学招生量上升的同时, 技术人员及专业人员的高等培训的周期为 6~10 年。据报道, 中国的海归人员不断上升, 这与刚刚毕业的学生结合在一起, 成为提高大都市地区人力资本及创新能力的重要补充力量。在过去几年中, 中国劳动力的流动性增加, 而且大都市区之间吸引高素质毕业生的竞争增愈演愈烈, 这部分劳动力中的大多数人将流动到职业发展机会最好的地区。这说明占中国 GDP 比重最大的发达大都市(即上海、广州、深圳、苏州及北京)可以吸引到素质最高的劳动力, 并对内地及不发达的大都市地区(即重庆及西安)吸引人才造成持续的压力。

65. 经济活动集中度最高的地区往往拥有更好的基础设施条件及更多实物资本, 工人的人均资本存量也较高, 这对生产率产生了积极影响。目前缺少地方层面的数据来证实资本存量及生产率之间的联系。但是, 在 15 个经合组织国家中的 8 个国家里(即捷克共和国、丹麦、德国、匈牙利、日本、瑞典、英国及美国), 区域性生产率及基础设施之间存在正相关(经合组织, 《区域概述》, 2005 年)。从理论上来说, 这种联系是可以得到支持的。例如, 研发基础设施(如实验室)以及都市地区的空间分配, 推动了思想交流及不同创新活动之间的结合。换句话说, 城市地区的资本供应不仅能够提高工人的人均资本率, 而且也使企业内部的研发活动及生产现场的创新活动成为现实。

### 3.2. 社会分化、社会排斥及贫穷问题: 城市的矛盾

66. 尽管城市地区的特点表现为财富及就业机会的高度集中, 但劳动力市场排斥及贫穷也集中在这里。经合组织关于大都市区的研究表明, 城市地区的财富创造不总是充分转化为工作机会。经合组织的地区数据库显示, 经合组织中大约 47% 的失业主要集中在城市为主地区, 但这一数字在英国、日本、韩国、荷兰及美国达到 60%。总体而言, 大都市区的失业率低于其国内水平, 但有三分之一的大都市区的失业率高于国内平均水平。欧洲委员会的城市审计署得出类似结论(欧洲委员会, 2004 年)。尽管它使用的数据涉及更加广泛的城市范围, 并不特指大都市地区, 但在这一普遍性审计中包括许多属于大都市区内的区域。尽管在城市中的就业及就业增长普遍较高, 但失业或消极就业(或在非正规经济中工作)的比例也相当高。城市审计署

对此提供的主要解释是：缺乏人们支付得起的儿童保育设施、低技能移民和受歧视移民的比例过高、在某些情况下存在大规模的非正式经济（通常在大城市中规模较大）。

67. 在大多数经合组织国家，社会排斥及贫穷问题已经成为城市普遍存在的现象。这些问题不仅在墨西哥城等不发达大都市地区（大约 50%人口处于贫困状态）较为突出（由于农村人口涌入城市），而且存在于大幅度调整工业结构的城市（如鹿特丹、里尔、底特律）以及最富裕的大都市区（如巴黎、伦敦、纽约）的郊区。当然，在每个城市中，排斥问题的形式及严重程度并不相同，但是大多数大都市地区（包括最富裕的都市）都有部分生活标准低并遭遇社会问题的人口。不同国家和不同城市的具体表现形式各不相同，这取决于国家的经济发展轨迹、劳动力市场政策、国家福利政策以及公民权利。由于城市劳动力市场的排斥限制了获得劳动力的机会，所以这成为提高区域竞争力的障碍，同时由于更高的社会救助、疲软的社会资本、缺乏信任、犯罪及公共基础设施恶化而增加成本。关于这一问题，即使在最具活力的大都市地区，在高附加值服务领域工作的高收入人群以及那些为他们提供的人群和失业人群之间的社会经济不平等也会不断拉大。城市贫困的主要后果之一是城市地区的高犯罪率（平均比该国水平高 30%）。

68. 在经合组织国家中，被排斥于城市劳动力市场之外的脆弱群体是外国移民，我们需要为他们制定涉及城市服务、工作机会、住房等方面的综合性战略。外国移民中很多人的技能较低，但即使是高技能移民也发现难以融入经济网络。在斯德哥尔摩，来自非欧盟国家的国外大学毕业生中只有 40%找到的工作与其能力匹配，而瑞典本地人中有 90%能拿到与自己能力相当的工作（经合组织，《斯德哥尔摩地区评估》，2006 年）。在多伦多，只有 41%的移民能在两年后找到所期望的职业（经合组织，《多伦多地区评估》，2010 年）。在许多经合组织城市，拥有适当的技能是一个问题，但移民面对的其它障碍包括：国外文凭不被认可及语言障碍<sup>17</sup>。鉴于外国移民能够对区域劳动力市场做出如下贡献：（i）提高本地工作年龄人口及本地劳动力市场的规模，（ii）稳定地增加劳动力供给（这将强迫工资保持在低水平上，因此，只要有移民进入，经济增长就不会产生通货膨胀），以及（iii）区别对待特定区域<sup>18</sup>的可提供技能，因此，这种排斥非常令人遗憾。实际上，外国移民的确会带来许多积极的经济影响。

69. 城市地区的社会排斥通常会导致富裕人口和集中在贫困地区的贫困人口之间存在显著的居住隔离。这一问题不仅没有得到解决，而且自二十世纪八十年代以来，在就业率显著提高及失业率仍很高的国家已经恶化。即使在通常福利体系相当完善的北欧国家，也没能阻止在某些城市地区出现这种不平等。一份有关经合组织十国的调查报告（这十国的人口相当于经合组织国家总人口的一半左右）表明，在主要城市地区中，相对贫困区域的人口比重范围为 7%到 25%，在全国总人口中的比例高达 10%。在被调查国家中，在 1.85 亿的大都市总人口中，大约 2 千万人口生活在贫困区（经合组织，《整合城市贫困区》，1998 年）。目前，在许多城市地区，各种问题--失业、依赖、犯罪及暴力已变为长期性问题，并伴随社会排斥问题，在受影响

---

17. 根据使用的评估方式的不同（经合组织，《多伦多大都市区评估》，2009 中的 Bloom 及 Grant 2001，Reitz 2001），移民资质及技能的适当鉴别的缺乏造成的成本估计在 CAD 的 40 亿（加拿大元）到 CAD 的 150 亿（加拿大元）之间。

18. 在马德里大都市地区，可以验证第一点。马德里是西班牙外国移民的最大接收地，2006 年占外国人总数的 19.3%。外国移民最初聚集在马德里市（2006 年该地区移民总数的 67%），但近年来移民扩展到大都市地区的都市圈。国外出生人数占马德里都市区域人口的近 18%。马德里吸引最多的是相对年轻的人口，因此流入的移民对该地区的年龄结构及当地劳动力的规模具有正面影响。例如，2006 年马德里市成为 420,000 外国工人（FW）的居住地，几乎占当地劳动力市场的 50%（经合组织，《马德里大都市区评估》，2007 年）。

区域一代又一代地传递下去。此外，这些问题也正在延伸到更广泛的城市地区，如城市衰退向在此之前运作正常的区域扩散（例如：美国城市郊区的内环区域）或更恶劣的城市犯罪和暴力、更加普遍的污染、交通阻塞及郊区及 / 或内城区衰败的贫民住宅区越过司法管辖边界影响到其它地方。

70. 尽管中国与墨西哥及土耳其的情况相似，但它的农村贫困程度更高，未来城市贫困也将成为一个问题，特别是某些类型的城市人口。大规模城市发展及城市经济结构调整导致大量居民迁移，并增加了中国城市中的失业及贫困问题。由于农村到城市的新移民缺少综合性社会福利国家体制（例如：失业保险、退休金、医疗及公共住房），所以这部分人群的问题最为突出。另外，几乎没有针对移民的社会救助及公共基础设施。政府或社区或个人已开始注控制意新城市贫困及新贫民窟，但仍需付出更多努力。另一个主要的城市贫困群体可能是国有企业下岗工人。“最低生活标准保险”显示，国有企业下岗工人在最低生活标准保险接受者中占 54%<sup>19</sup>。尽管全国都有长期失业人员，但在东北各省过去的工业中心，以及分布在内地各省的军事工业企业里，这部分人群更加集中。在福利救助（失业保险）的其他收入耗尽后，总贫困人数将可能增加（Kamal-Chaoui 等人，2009 年）。

### 3.3. 城市化的负外部性

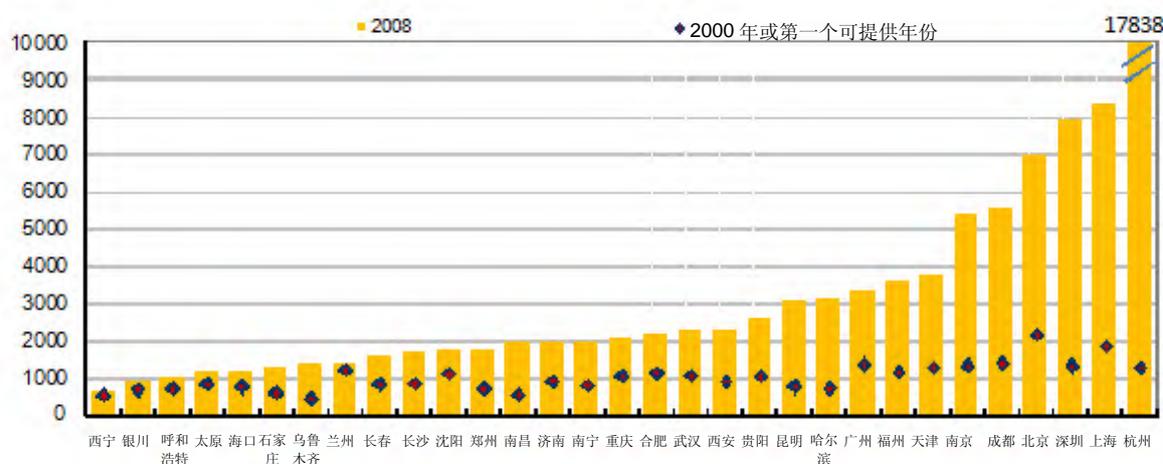
71. 许多负外部性与城市人口的大量集中相关。外部性不会被企业及家庭内化，而且在长期来看只能显示为直接成本。例如，负面外部因素包括（i）拥挤成本（过热的房地产、高交通成本及较长的交通时间，造成生产力上的损失）以及（ii）环境成本（对健康及人力资本、城市吸引力的影响以及对超越城市范围的全球变暖问题）。

72. 第一种负外部性是过热的房地产，即在特殊条件下，城市化抬高土地价格，削弱城市的竞争力。如果土地价格显著提高，企业可能选择在城市之外租用或购买办公空间，这相应地降低了城市的税基。高土地价格也可能使企业更难招募高素质工人。为了吸引及 / 或留住员工，企业可能为他们提供住房补贴。最近大都市地区周边“边缘城市”的房地产开发可以利用较低的房地产价值；研究者一致阐述了到城市中心的距离与土地价格之间的反比关系（Bertaud，2004 年）。但是，这种趋势不总是有害的：高房价可能推动房地产开发，并提高地方政府的房地产税收基础。中国大多数主要城市的土地价格自 2000 年以来急剧攀升，特别是在最主要城市（图 32）。土地价格增长的原因包括一系列因素：刺激了购房需求的城市化趋势、相对宽松的流动性环境、大城市土地供应的预期降低、不成熟的土地市场等。

---

19. 中国有城市户口的居民享受所有“五大社会保险”（养老金、医疗、失业、工伤及生育），以及“最低生活保障保险”。

图 32. 中国 31 个主要城市的平均土地价格，元 / 平方米



备注：对于兰州、西宁、合肥及银川，第一年是 2004 年；土地价格按照当前价格计算。

资料来源：国土资源部， [www.landvalue.com.cn](http://www.landvalue.com.cn)

73. 城市集中最引人注目的负外部性是交通拥挤。很难找到能用来评估交通拥挤成本的统计数据，而现有的数据遵循不同的方法。

- 在韩国首尔，1999 年~2002 年的交通拥挤成本从 4.18 万亿韩元增加到 5.31 万亿韩元（经合组织，《首尔地区评估》，2005 年）。
- 无论城市大小，美国城市的交通阻塞对美国造成每年 780 亿美元的损失，包括 42 亿个小时的时间消耗及 29 亿加仑的燃料消耗，等同于 1.05 亿周的假期及 58 艘完全加满的超大型油轮（得克萨斯运输研究所，2007 年）。《美国 2007 年城市机动性报告》表明，交通拥挤造成交通高峰时间出行者的出行时间平均增加 38 小时，多消耗 26 加仑燃料，相当于每名出行者的成本增加了 710 美元。
- 假定每天有 1 百万轿车行驶、平均等待时间为两小时，并考虑汽油损失、人力资源损失及折旧，土耳其伊斯坦布尔的交通拥挤造成的经济损失总计为每年 72 亿美金左右。另外一项研究计算了两座伊斯坦布尔海峡大桥的交通阻塞引起的间接经济损失，计算结果为每年 56 亿美元（经合组织，《伊斯坦布尔地区评估》，2008 年）。
- 在荷兰兰斯塔德地区，每年的交通阻塞成本为大约 16 亿欧元；占该地区 GDP 的 0.8% 左右（经合组织，《兰斯塔德地区评估》，2007 年）。
- 在加拿大多伦多，轿车使用率很高，所以造成交通阻塞。2006 年通勤者的交通阻塞成本估计为 33 亿加拿大元，多伦多大区及哈密尔顿地区每年的经济成本为 27 亿加拿大元。（经合组织，《多伦多地区评估》，2010 年）。

74. 中国大都市地区发展的一个主要制约因素是来自交通阻塞的挑战。对中国城市的各项估算显示，交通阻塞成本占北京人均收入的 12.5% 及上海人均收入的 9.1%（零点公司）。造成交通堵塞的直接原因是机动化交通的快速增长，同时，大都市区的空间结构及形态也加剧了这个问题。根据公安部的报告，在过去 10 年中，机动车保有量几乎增长两倍，从 2000 年的 5600 万辆增加到 2008 年的 1.7 亿辆。总体而言，中国城市的空间结构是密度过高的城市中心及分散的郊区相结合。由于城市肆意扩张，相应地增加了机动化交通的人数，所以无论在城市中心还是许多郊区，机动车运输的快速增长都严重加剧交通阻塞。

75. 鉴于城市化趋势方兴未艾，而且中国渴望大力发展汽车工业，中国将继续面临交通堵塞的巨大挑战。不断增长的城市人口将刺激私家车的需求，从而满足了快速发展的汽车行业。联合国预测从 2005 年到 2015 年，中国的城市居民将增加 1.6 亿——按照保守估计，假设建制市及建制县按照 2000 年的比例（城市为 68%；县为 32%）吸收这些城市人口增长，那么建制市及建制县的增长会达到 1.9% 的年均指数增长率，这一增长率与二十世纪八十年代及二十世纪九十年代许多发展中国家的平均城市增长率大体一致。但是，许多市级政府（至少是大城市）正在试图鼓励居民到郊区居住，以降低其城市中心区过高人口密度。如果预计到 2015 年城市中心区的平均密度保持稳定，那么建制市郊区的乡镇需要吸收 1.17 亿新的非农业居民。这样的增长意味着郊区的年均指数增长率将达到 3.8%，这在近期发展中国家的城市增长率中名列前茅。如果继续保持当前的增长空间形式，那么中国的大都市区将变成无规划且更加拥挤的大规模城市地区。

76. 交通拥堵不仅影响生产力，而且产生环境成本。城市集中化中的交通拥堵将造成各种类型的污染，例如降低的空气及水质量，以及高噪音水平及绿化区恶化。

77. 汽车交通持续影响空气质量。

- 在土耳其的伊斯坦布尔，交通系统严重依赖机动车，导致大量二氧化碳排放（从 1990 年到 2000 年增长 52.6%）以及其他有害气体排放，如一氧化碳及氮氧化物（经合组织，《伊斯坦布尔地区评估》，2008 年）。
- 作为一个四周环山（这会导致温度递增）的城市，南非的开普敦的空气污染问题日益严重。2007 年，空气质量监测站监测到 128 天的空气质量恶劣，超出国际世界卫生组织的空气质量标准。车辆污染占污染的 65%，其次是工业（22%）、木材（11%）及其他原因（2%）（经合组织，《开普敦地区评估》，2008 年）。

78. 水污染成为许多城市的一个主要问题。

- 在中国重庆，城市人口膨胀及工业活动的增长使该地区成为三峡大坝上游最大的水污染源。2004 年，重庆主要河流被监控的河段中有 58% 的水质为四类或低于四类<sup>20</sup>。由于许多工厂使用陈旧技术并缺乏预防及减轻污染的设备，所以许多冶金及化工厂的工业排放恶化了水质问题。（经合组织关于重庆 OLIS 文件，2007 年）。

---

20. 污染来自不同来源：家庭、工业排放及农业排放，并且其影响与水污染处理的低投入相结合。家庭及农业排放的未经处理废水是具有高度社会影响的有机物污染的最大来源。靠近三峡水坝库区直接影响库区生态平衡，水污染问题特别敏感。

- 丹麦的哥本哈根首都地区包含几个土壤污染及水污染区域。地方政府环境专家进行现场调查后至少在 3000 个地点发现水污染问题。地区政府从中确定了 50 个严重污染区域，清洁成本将超出 1 千万丹麦克朗（大约 1.35 万欧元）。如果这些地点的污染渗入地下蓄水层，特别是在首都地区年度总用水量的 75%（8 千万 m<sup>3</sup>）来源于该地区地下蓄水层情况下，这将危及其水质（经合组织，《哥本哈根地区评估》，2009 年）。
- 水质较差是意大利威尼斯地区的主要问题。其泻湖受到流域盆地、未经处理污水、大气沉降及由于工业活动沉淀（特别是马格拉港的石化加工）引起的污染物排放的影响。在泻湖中 70% 的监测点被测定为水质“极差”，其余 27% 的监测点被测定为水质“较差”，3% 的监测点被测定为“未被归结”。目前，市中心的污水未经处理，直接排入泻湖，泻湖接收的有机物及病原体负载等同于 40 万人在旅游季节的排污量。威尼斯运河中检测到大量 A 型肝炎及肠道病毒。泻湖水质量还受到马格拉港排放的汞、二恶英及氢渗碳剂的影响（经合组织，《威尼斯地区评估》，2010 年）。

79. 中国各城市面临严重的水量及水质挑战。在全国范围内，城市水的供求缺口每年达到 60 亿立方米或每天 1600 万立方米。水利部估计，这给中国带来每年 2000~3000 亿元人民币的工业产值损失（水利部，2004 年）。水利部报告称，截至 2003 年底，中国 657 个城市中的 420 个城市缺水，其中 110 个城市严重缺水。中国规划在未来几年内开展几个主要的引水项目（并且较高的引水成本能降低人均用水需求），以解决一些北方城市的缺水问题，在中国的中部及南部存在许多被定义为“缺水”的城市。尽管这些城市具有足够的水资源，但问题是大部分水被污染而不能使用。2001 年，在中国七大河流中，被监测河段里 53% 的水质被定为五类或劣五类。各地区的条件非常严峻：在黄河被监测的河段中，63% 的水质为五类及更差；在淮河被监测的河段中，60% 的水质为五类及更差，南水北调工程的东段中，69% 的水质为五类及更差。珠江及长江的总体数据较好，这掩盖了城市河段严重的水污染问题。详细的评估表明，珠江三角洲在广州大都市区的所有河段，水质在旱季基本上都为劣五类；上海的情况与之相似。中国的每个城市都有不同程度的水污染问题；各城市都没有水处理设施能使处理过的水未经煮沸就可直接饮用。

80. 水污染问题在中国不是新问题。但是，城市水污染的成因及污染范围正在发生变化。郊区的农田加大了化肥及杀虫剂的使用量，而且其农业生产向水果、蔬菜等附加值较高的食品以及家禽、家畜畜养业（这会制造出动物废弃物）的转化，所以郊区的农田得以保持并提高其生产率，进而实现了郊区农业就业向非农业就业的转化。但结果是水污染负荷持续扩大并从郊区的非点源流入城市水源，郊区地表及地下水源的污染随之恶化---郊区乡镇居民及企业使用这些水源前通常不进行处理。尽管从十年前开始，城市地区在国务院的指导下，对民用废水处理设施进行了大规模投资，但是由于非点源污染在城市政府的监控范围外，所以很可能导致许多城市地表及地下水的质量恶化。

81. 中国城市中的空气质量也正在恶化。尽管许多城市通过升级热力发电的基础设施，在控制 SO<sub>2</sub> 排放上取得不少进展，但机动车排放的一氧化碳（CO）及氮氧化物（NO<sub>x</sub>）对空气污染的影响不断增强。由于中央政府（特别是国家环境保护总局（现在更名为环境保护部））从二十世纪九十年代一直致力于工业污染控制，所以在全国范围大幅降低了二氧化硫（SO<sub>2</sub>）的排放。除了燃料类型及 PM（颗粒物）的相关规范以外，中国没有其他交通污染法规，并且在中国城市中由于交通导致的氮氧化物（NO<sub>x</sub>）污染正在恶化。国际能源署及世界可持续发展工商理事会最近起草了关于汽车及机动车排放的 NO<sub>x</sub> 的规划，该规划表明，按照保守的基准

情况，从 2005 年到 2015 年，中国的道路车辆将增长 72%，仅轻型车辆排放的 NO<sub>x</sub> 就将增长 35%，而且这些将发生在大都市及其周边地区。

82. 城市固体废物将日益消耗郊区土地，并且导致空气及水污染。城市不断增长的购买力及日益扩大的消费选择将加剧未来十年中新增 1.6 亿城市居民所产生的固体废物增量。世界银行估计，中国城市的废物生成量将从 2005 年的 1.95 亿吨增加到 2015 年的 3.06 亿吨，造成这种情况的部分原因是，这一时期内的人均废物生成量从 1.1 公斤 / 人 / 天增加到 1.3 公斤 / 人 / 天。但是，这一估计仅针对城市地区，并不包括大都市正在扩展的郊区产生的废物（世界银行，2005 年）。

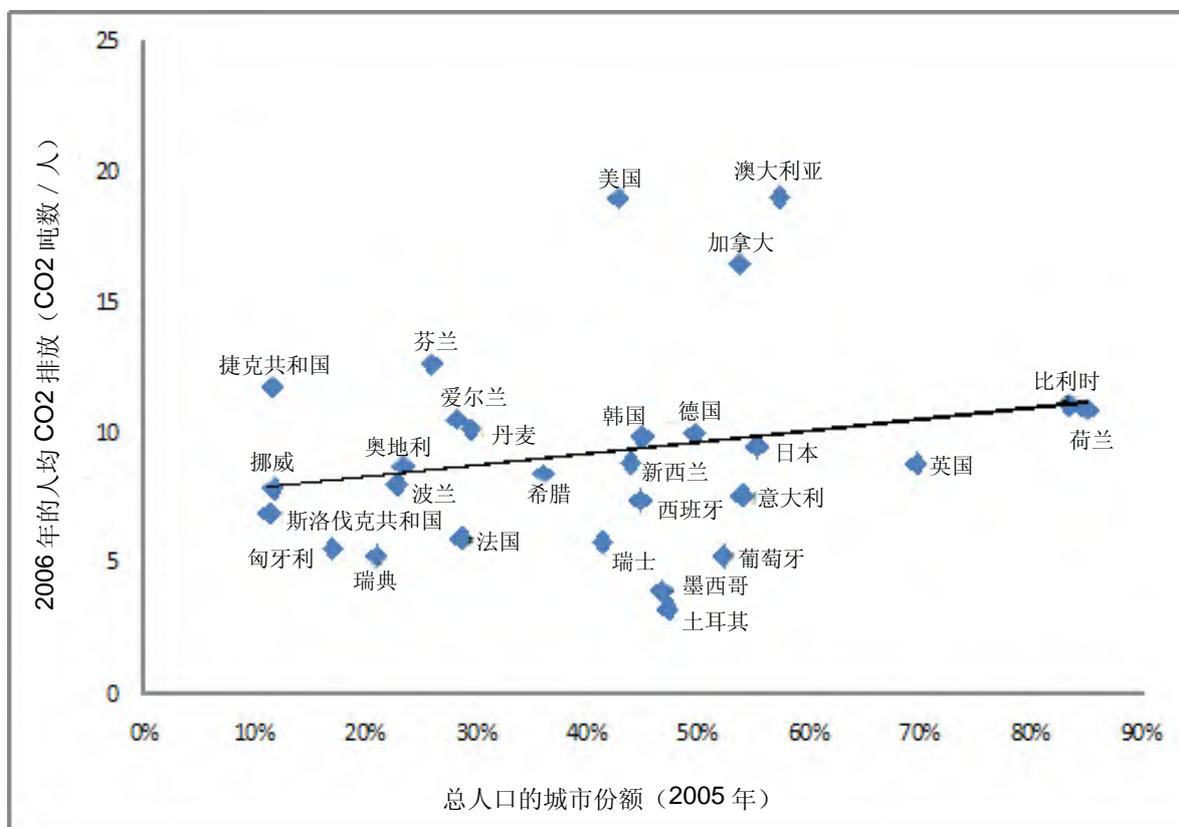
83. 在许多经合组织国家，城市化及郊区化与城市的无序蔓延同步发生，会因为建设更多学校、扩展道路、水管、污水管及暴雨排水系统产生大量的基建投资费用。无序蔓延的城市的特点是，经济效率较低，环境压力较高。从根本上来说，无序蔓延的主要特征为：（1）跨越式或分散的发展；（2）商业带发展；（3）低密度或单一用途发展大规模扩张。这导致城市形态的交通可达性很低：居民可能距离家庭之外的活动较远（即居住地的可达性）或各种家庭外活动彼此之间的距离较远（目的地的可达性）。这两种类型都影响到家庭交通模式的效率并增加人均每日行驶里程，并提高空气污染 / 臭氧水平。美国对城市无序蔓延最完整的实证研究《城市无序蔓延的成本-2000 年》发现，城市无序蔓延可能在 25 年时间给美国造成 2270 亿美元的额外成本（Burchell 等人，2002 年）。

84. 在中国，主要大都市区快速扩张带来的无序城市蔓延已经成为一个严重问题（Kamal-Chaoui 等人，2009 年）。在过去 10 年中，由于工业化及城市化已丧失 12% 的土地（耕地）（Warburton 及 Horn，2007 年，Kamal-Chaoui 等人引用，2009 年）。结果造成农业用地的消耗以及无序城市蔓延，导致土地利用、土地市场、货物运输、公共交通及公共服务的效率较低，所有这些都破坏了聚集经济的积极效益。这种情况不仅正发生于上海和广州等主要沿海大都市地区，而且也发生在成都等内地较小的都市区。例如，卫星影像的时间系列分析表明，在六年的时间内（1996 年~2002 年），成都郊区的已建设区增长 300%，上海郊区的已建设区增长 350%（从 1988 年到 2002 年）（Kamal-Chaoui 等人，2009 年）。从 1990 年到 2000 年，珠江三角洲内部已建成区增长了 300% 以上，而且迄今为止，中国不了解其无序扩张的模式（《经合组织广东地区评估》，2010 年）。无节制地将农业用地转化为非农业用地的已经引起国土资源部的关注，促使它进行定期检查并采取限制与控制措施，但根本问题仍然没有得到解决，即在中国当前的财政体制下，租赁土地使用权的收入在地方政府财政收入中占相当大一部分。

85. 无序城市蔓延已被认定为温室气体排放上升的主要原因之一（Kamal-Chaoui, L. 及 Robert, A., 2009 年）。经合组织的数据证明城市化大大增加了碳排放（图 33）。土耳其的人口有一半居住于城市地区，并产生 250 公吨二氧化碳（CO<sub>2</sub>），英国城市人口的比重为 70%，他们排放的二氧化碳（CO<sub>2</sub>）是土耳其城市地区的两倍左右。另一个例子是，德国的城市人口是法国的近两倍，并且德国城市的污染水平是法国的两倍。但是，并不是所有城市地区的污染都一样。当人口密度增大时，交通产生的二氧化碳（CO<sub>2</sub>）排放下降（图 34）。奥地利城市地区的人口密度比澳大利亚高四倍，但产生的二氧化碳（CO<sub>2</sub>）排放仅为澳大利亚的 60%。因此，城市化水平可能导致碳排放的增加，但更密集的人口将降低碳排放（图 35）。

图 33. 城市化及碳排放

城市人口（按照“城市为主地区”划分）份额及 CO<sub>2</sub> 排放



备注：城市份额的计算基于“城市为主的地区”区域。

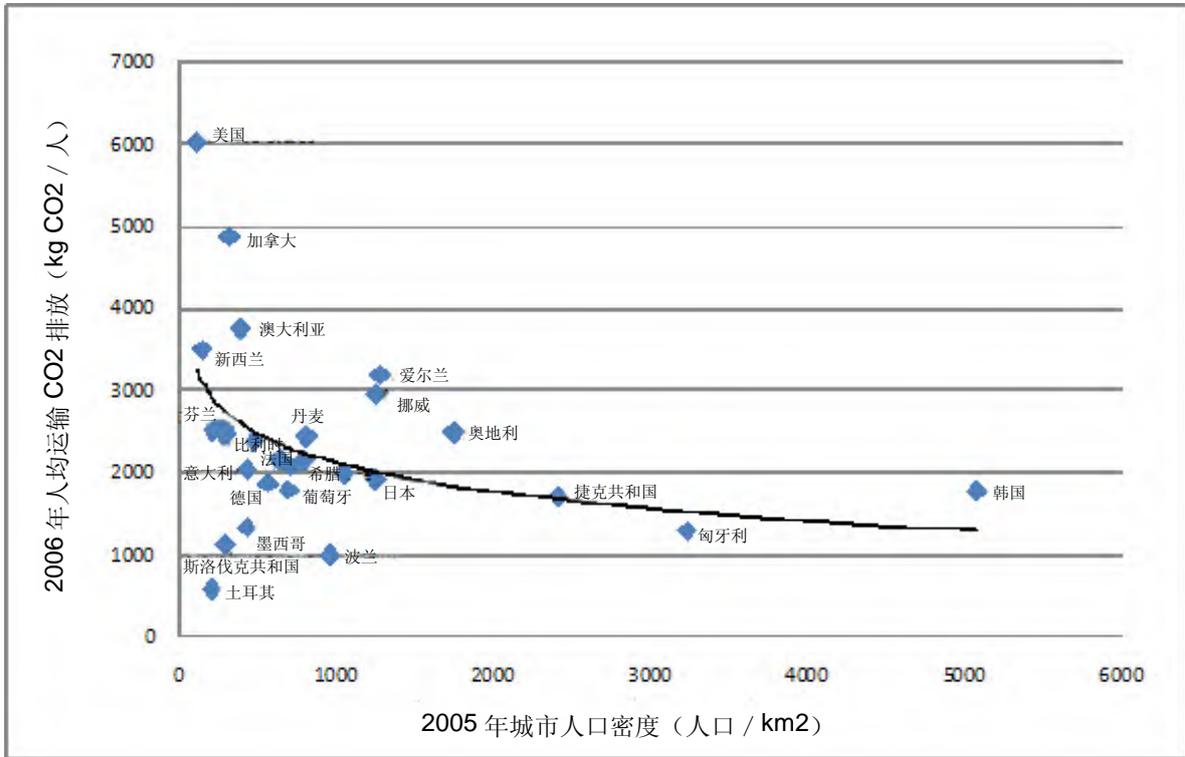
由于芬兰、挪威及瑞典被认定为不包括在范围内，因此被排除出样本。

由于经合组织地域数据库确定在冰岛及卢森堡没有大城市（“城市为主的地区”）地区，因此样本中不包括冰岛及卢森堡。

资料来源：基于经合组织地域数据库及 IEA（2008 年）数据的独立计算，燃料燃烧产生的 CO<sub>2</sub> 排放，经合组织出版社，巴黎。

图 34. 城市人口密度及交通产生的碳排放

运输活动中产生的人均碳排放及城市（“城市为主地区”）人口密度

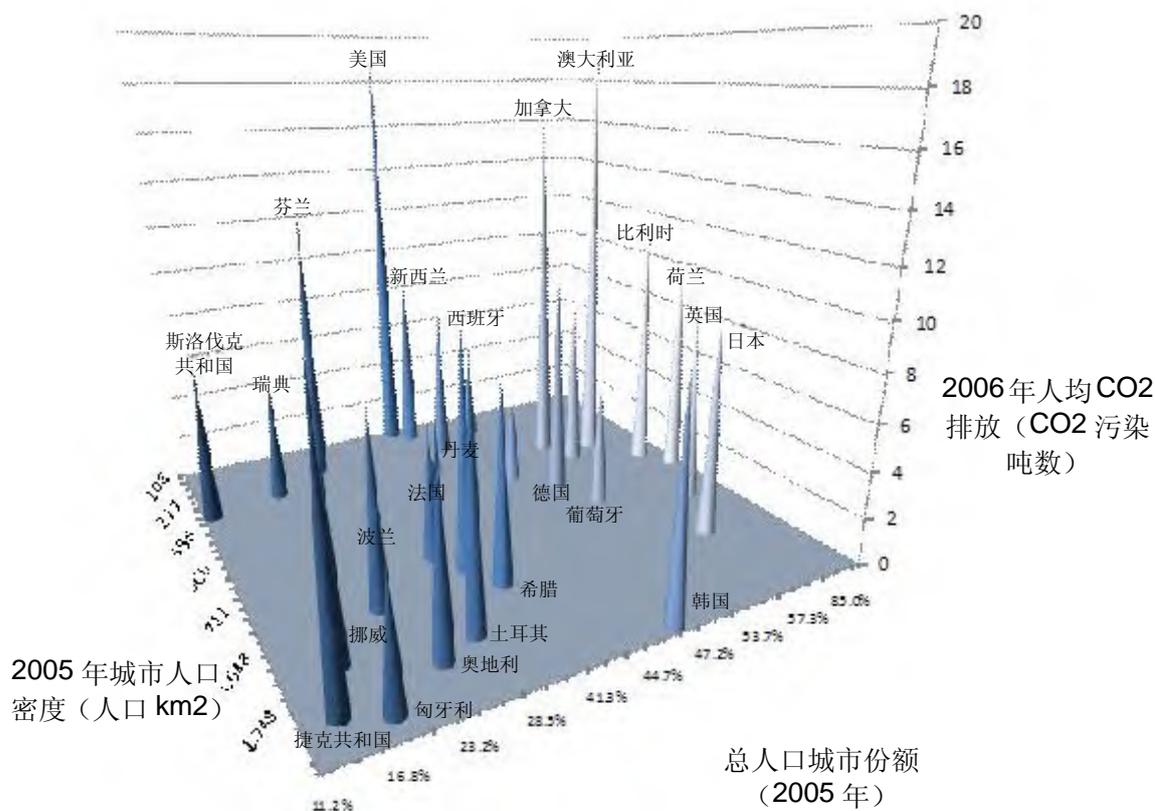


备注：基于“城市为主的地区”地区计算城市人口密度。

由于经合组织地域数据库确定在冰岛及卢森堡没有大“城市为主地区”，因此样本中不包括冰岛及卢森堡。

资料来源：基于经合组织地域数据库及 IEA（2008 年）数据的独立计算，燃料燃烧产生的 CO<sub>2</sub> 排放，经合组织出版社，巴黎。

图 35. 城市化、人口密度及碳排放



备注：城市人口密度及城市人口份额的计算基于“城市为主的地区”区域。由于经合组织地域数据库确定在冰岛及卢森堡没有大“城市为主地区”，因此样本中不包括冰岛及卢森堡。  
资料来源：基于经合组织地域数据库及 IEA (2008c) 数据的独立计算，燃料燃烧产生的 CO<sub>2</sub> 排放，经合组织出版物，巴黎。

86. 生活方式，特别是人们的通勤方式，对二氧化碳 (CO<sub>2</sub>) 的产生至关重要。当城市区域的人口密度变大并且更多地依赖公共交通时，碳排放会降低。在经合组织成员国中，北美国家产生的二氧化碳 (CO<sub>2</sub>) 排放比欧洲高出 50%；欧洲各国产生的污染是亚洲国家的二倍。这些都在意料之中。同样，并不是同一国家中的所有城市都具有相同的生活方式并以同样的方式产生碳排放。尽管美国是碳排放量最大的经合组织国家，美国国内洛杉矶等城市的二氧化碳 (CO<sub>2</sub>) 排放浓度相当惊人 (图 36)。休斯敦等较小城市产生的二氧化碳 (CO<sub>2</sub>) 多于全国最大的城市纽约。多伦多是北美具公共交通比重最高的大都市之一 (2006 年大约为 23%)，仅次于纽约。多伦多地区的公共交通比重与许多欧洲大都市 (例如：伦敦、慕尼黑及阿姆斯特丹) 相似，但低于东京等日本城市。尽管多伦多地区的公共交通使用率在北美地区很高，它也是经合组织大都市区中汽车使用率最高的城市之一 (2006 年为 71%) (经合组织，《多伦多地区评估》，2010 年)。欧洲大都市地区通过更广泛使用公共交通以及开发步行和骑自行车等其他交通方式，降低了汽车的使用。

图 36. 美国碳排放的浓度

2002 年县级 CO<sub>2</sub> 排放水平



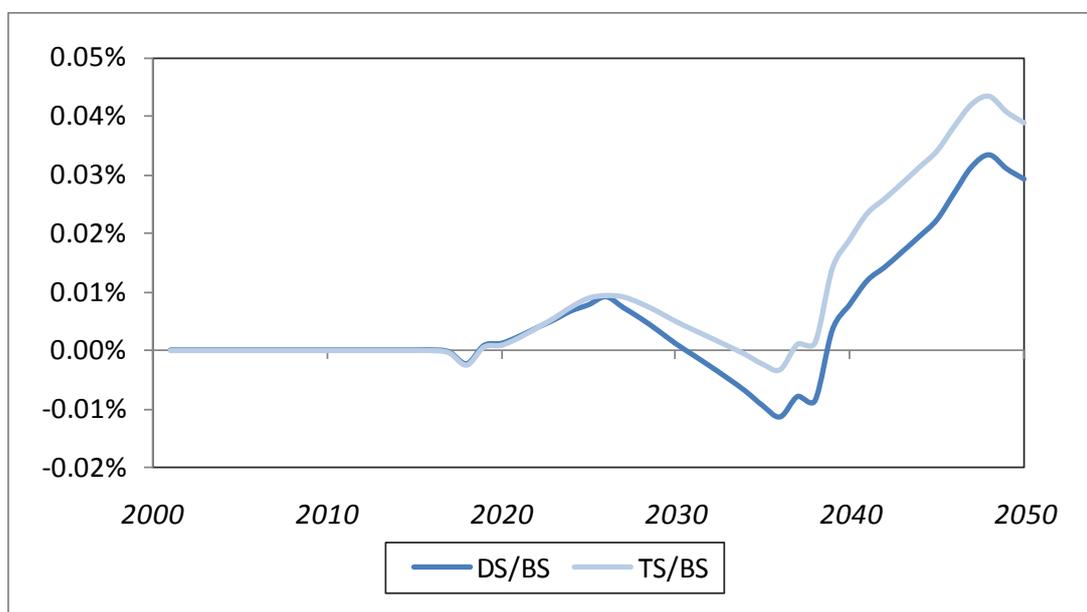
资料来源：基于 Vulcan 项目（2009 年）数据以及经合组织地区类型学的独立计算。Vulcan 项目是北美碳计划（NACP）下 NASA / DOE 提供资金的一项工作，目的是按照比以往更精确的空间及时间标准量化石油燃料二氧化碳（CO<sub>2</sub>）排放。

87. 我们并不一定要在城市经济增长与环境与健康等优先任务之间进行取舍。经合组织在大都市层面分解了区域增长模型，研究结果显示，可以在不破坏长期经济增长的情况下执行各种政策，以降低城市的无序蔓延及拥挤情况<sup>21</sup>。这些模拟使用了 IMACLIM-R CGE（可计算一般均衡）框架的空间化版本（Crassous 等人，2006 年），结果显示，当考虑地方层面时，经济增长及气候政策之的取舍关系会变低。特别是，交通拥挤附加费及城市稠化政策可以显著影响温室气体排放水平，同时不破坏当地经济增长（图 37）。这些研究结果隐含的事实是，在 IMACLIM-R 模型中体现的技术支持型政策可以降低甚至抵消控制碳排放的经济成本。换句话说，可以通过激励创新及增长来改善经济增长的前景。在区域或地方层面上降低碳排放的政策对经济成长的负面影响低于总体层面上设计的降低碳排放政策。城市层面上的取舍性较低是因为地方层面的政策及经济活动互补性强于全国的总体水平。

<sup>21</sup>. 请注意，在 IMACLIM-R 模型中，借助高技术简化的自下而上子模型的技术显式表示，允许引导技术变革速度及方向的代理人决策的显式描述。另外，IMACLIM-R 中的消费及投资选择由代理人的不完全预见及关于设备及技术更新的确切性引导。这两个特征的结合是 IMACLIM-R 政策环境下对比其他一般均衡模式的调节碳降低成本的基础解释。

图 37. 本地政策实现的经济增长

对比密度增大及交通拥挤附加费的 GDP 变化（对比基准线）

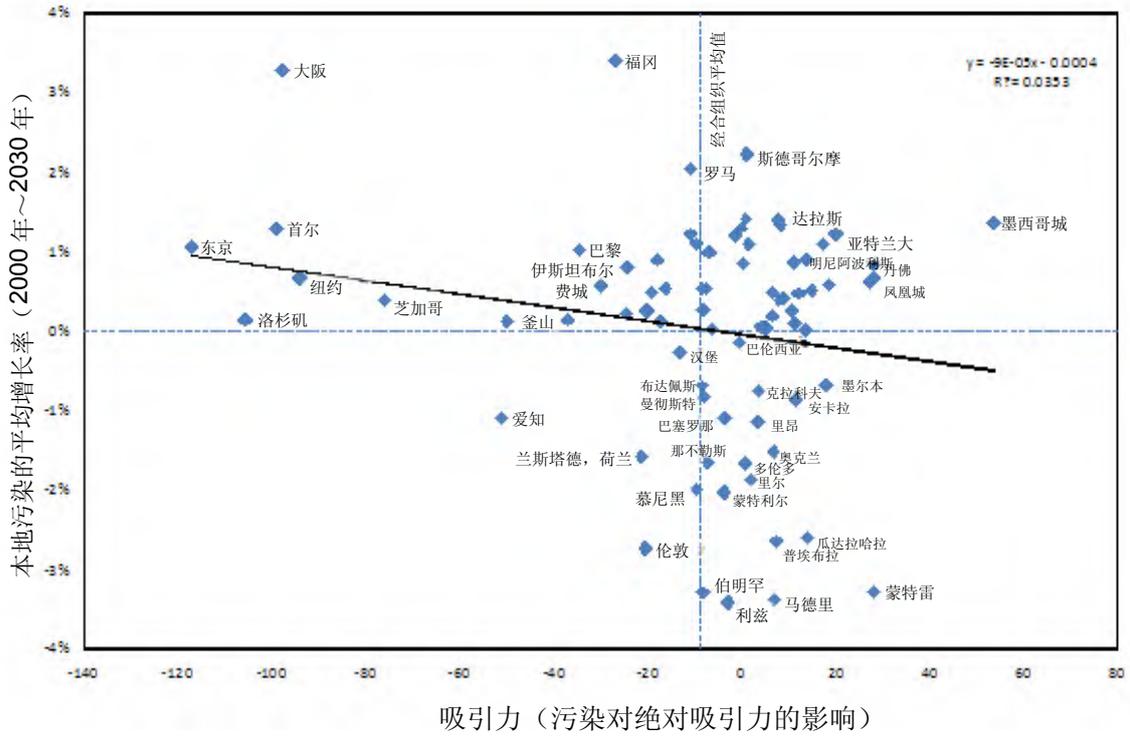


备注：DS 是指人口密度情况；BS 是指基准线情况；TS 是指税收情况（又指交通拥挤附加费）。

资料来源：基于经合组织大都市数据库的 IMACLIM-R 模型模拟。

88. 低污染将日益成为一个增强城市地区吸引力的因素。在未来 20 年中，城市能够在增加吸引力的同时控制本地污染。根据 IMACLIM-R 模型的研究成果，而且如果能继续保持当前的趋势，那么到 2030 年，安卡拉、奥克兰、巴塞罗那、克拉科夫、里尔、墨尔本、蒙特利尔、蒙特雷以及多伦多等城市既可以增强吸引力，又可以减少当地污染（图 38）。相反，如果大都市地区的污染情况继续加重，将丧失吸引力，譬如，假如芝加哥、洛杉矶、纽约、大阪、巴黎、费城、首尔及东京延续目前的趋势，那么就会陷入这种情况。如果当地污染与吸引力相关，并且吸引力与人口、开办企业、高收入、高生产率及高工资相关，那么本地层面的环境政策将产生经济收益。特别是如果能提高城市人口密度并加强公共交通的使用来改变城市结构，那么由此不仅能增加城市吸引力，而且进而提高了经济表现以及城市对气候变化的反应。响应气候变化的稠化政策可以采取以下形式：取消城市中心的税收及阻碍发展的因素、积极推行紧缩型空间形式、在计划实现高密度增长的地区扩大公共运输网络和城市舒适度。目前对绿色增长战略进行的辩论应以这些问题为重点。

图 38. 大都市区的吸引力及当地污染排放的变化



资料来源：基于 IMACLIM-R 模型及经合组织大都市数据库的计算。

## 4. 城市政策的策略及趋势

### 4.1. 城市化、市场力量及战略规划

*城市化：有计划的发展趋势？*

89. 对中国及经合组织国家之间的城市化进程进行对比分析后，得出一些巨大差异。城市化进程在北美花费了 100 年左右，在欧洲花费了 180 年~200 年，但在中国是近年才出现的现象（大约 30 年~40 年）。北美和欧洲城市化规模也与中国的不是一个量级。北美及欧洲的城市居民数量估计为 2 亿到 2.5 亿，中国的城市居民达到 6 亿以上。工业化及城乡人口流动在任何地方都能促进城市化，但全球化加速了中国的城市化进程。最后，中国的城市化发生在受到高度约束的环境中<sup>22</sup>。

90. 尽管如此，中国的城市化趋势与一些经合组织国家的城市化之间存在有趣的相似之处。Prudhomme（2008 年）指出，中国现在及未来的城乡人口流动以及与城市快速发展相关的问题中没有什么特殊的新问题。1950 年后，法国、德国、特别是意大利的农业劳动力急剧下降。在 1950 年~1980 年之间，意大利的农业劳动力下降到原来的四分之一，法国及德国下降到原来的三分之一左右。与德国及意大利不同，法国没有迁出人口，而是吸收了大量的北非移民，增加了离开农业的城市地区人口的压力。相对来说，意大利及法国吸收的新城市居民在增长幅度上相当于中国目前吸收的新城市居民。

91. 在大多数经合组织国家，城市化趋势首先受到市场力量的驱动，而不是刻意的公共政策的结果。只有少数的国家执行了具体的城市化目标。但是，波兰等一些国家已将城市化制定为国家政策目标（经合组织《波兰的国家城市政策评估》，即将出版）。城市化是城市里的企业实现规模经济的结果。当企业提高生产力时，就能够支付更高的工资，从而能够从农村地区吸收工人。当政府出台政策来限制城市的无序蔓延、开办企业及对农民工的吸引时，市场总是能够找到对策。例如韩国限制在首尔开办企业，因此私有企业将经营场所放在更大的功能区域核心的外围，这样没有将经济活动驱逐到很远的地方，并且对交通拥挤的影响很小。

92. 尽管经合组织国家中没有很多明确的城市化目标，但有证据表明某些政策（通常除了城市化还有其他目标）对城市区域具有重要影响。Prudhomme（2008 年）认为在二十世纪五十年代到六十年代，法国实施的四项主要公共政策推动了中等城市的发展。首先，法国在二十世纪六十年代建立了领土整治与区域开发总司（*Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale*），通过这个机构针对不发达地区制定了强有力而且积极的区域政策（进行大规模基础设施投资，对企业提供公共补贴），同时不鼓励在巴黎建立企业。其次，法国推行了强有力的住房政策，如提供各种形式的补贴或私有住房建设的低息贷款，为低收入租房者的公共住房建设提供高额补贴（低租金住房项目，即 *Habitation à Loyer Modéré* 或 *HLM* 项目）。尽管没有明确空间，但使中等规模及大城市受益。第三，政府制定了大规模的再分配政策，而且具有明确的社会目标。由于这种均等化方案有利于小城市及中等城市的发展，所以该政策产生了意料之外的、关键的空间影响。总而言之，经合组织国家的经验表明，除了市场力量以外，一些间接政策也可能影响城市化结果，如住房、运输、财政及工业政策。

---

22. 摘自中华人民共和国住房和城乡建设部副部长的 PPT 简报的数据。仇保兴博士在 9 月 14~15 日斯德哥尔摩高端研讨会上的发言：欧洲城市及全球气候挑战。

## 从空间规划到战略规划

93. 在许多经合组织国家，国家空间规划框架反映了城市发展的国家远景目标。许多经合组织成员国制订了 5 年~10 年的长期规划（例如：欧盟成员国（2007 年~2013 年），日本（大约 10 年）、韩国（20 年））。国家空间规划作为一种政策工具，解决了在各地区之间分配经济活动和社会福利的问题，可以被称为国家-区域规划。相对来说，日本及韩国在空间规划中更强调中央政府的作用。英国的情况有些不同。它在相关领域中的协调很少，直至最近才有所改观。不同的中央政府部门负责土地使用规划、运输规划、经济发展及业务支持、农业、旅游及其他相关政策领域。丹麦、芬兰及挪威表现出相似的特点，即空间规划以土地使用及相关事务为中心，因此与某些区域性发展政策并存。更普遍的情况是，越来越多的国家在区域发展目标中优先考虑了空间规划。长久以来荷兰一直采取这种方式。希腊及葡萄牙等国家近年来也强调了其重要性，其部分原因是对其更广泛的欧盟政策支持作出回应。

94. 在国家空间框架内解决城市区域的长期战略规划对于提升各部门政策措施的协同效应，避免各地区内部及各地区之间的重复建设及冲突至关重要。空间规划可以看作是一种管理未来公共投资需求的方式，它强调了最大化增长机会但不过度扩张公共投资要求的经济发展轨迹。由于各国、各地区及各城市在努力提高自身相对于其他地区的竞争力，因此它们都仔细研究促进经济繁荣的（本地）投入，如基础设施和公共服务的质量及功能。在这种情况下，空间规划作为降低生产要素成本和公共投资需求的方式，应该发挥重大作用。

95. 各级政府都在进行空间规划，并且政府的级别对规划的目标及范围都具有重要影响。最高级别的规划通常为宏观级别规划-往往是国家级规划，但在某些国家为大区级别的规划（例如：美国各州）。英国等许多国家已不再有这种国家级空间发展规划。在许多联邦政府（例如：美国及加拿大）中，国家宪法限制联邦政府参与城市问题，并且这些国家趋向于通过空间性及部门性方式解决空间问题，甚至不再为了降低地区差别而补贴低效率。其他国家采取完全概念性方式（例如：法国），或日益概念性的方式（例如：日本），关注全局经济发展问题，而不直接参与分配或土地使用决策。

96. 但是经合组织对空间规划的研究工作表明，目前空间规划方式的效率需要提升。不同级别的规划间的相互配套越来越不直接。过去，宏观规划具体而且具有指导性，能够方便地将它分解为大区规划及地方规划。近年来，这些国家级发展规划变得更宽泛和更概念性，将实在的发展目标与可持续发展等较抽象的目标结合在一起。因此，目前空间规划面临的一个主要挑战是如何协调空间规划在人们预期的不同空间规模中所起的各种作用。特别是中等级别的规划，法国的 *Schéma directeur*（总体规划纲要），荷兰的结构规划（*structurplan*）及英国的区域空间战略，作为区域发展策略的表述形式，它们的作用显得更加重要。

97. 尽管经合组织成员国的规划体系不尽相同，但总的来说，它们包括下列基本功能：

- 空间规划为实现各方认同的目标提供了长期或中期空间战略，这些目标通常是控制地区差异和寻求可持续发展。
- 空间规划也被频繁作为一种工具来协调各部门的政策，以实现这些空间发展目标。
- 空间规划日益被视为一种协调及互动机制，使中央政府以下各级地方政府制定自己的空间发展政策时与国家或国际政策目标保持一致，并且提高国家政策的区域及本地适用性。

98. 随着全球化趋势，战略规划已逐渐取代空间规划。由于在人口及活动高度集中的物理空间时在，提供空间的基本功能，例如住房、机动性及卫生条件，是公共福利重要的首要条件，因此空间发展始终是城市政策中的首要政策目标。事实上，在城市大幅度扩展期间，城市政策首先是应对居民对城市空间及服务公共迅速扩大的需求的政策。由于经济全球化及城市之间竞争的激烈化将城市经济竞争力放在城市政策的首要日程上，所以人们越来越关注城市及城市地区在治理上发生的深刻变化，特别是空间发展领域的变化。这种变化通常被描述为政府治理从管理模式转变为“企业化”模式，前者主要关注的是为居民有效地供应社会福利服务，后者具有的强烈特点包括采取促进经济增长的战略、承担风险、创新及以私营工业部门为导向。这种转化在城市空间发展中开创了新的政策范畴，创造了众多政策创新，并具有成功的案例。但是，过去几十年的政策经验表明，政策规划者要想在城市空间开发中实现“企业化”方法的潜力，并使自己的城市为二十一世纪的知识经济做好准备，仍面临着挑战（经合组织，《竞争城市：新的企业化范式》，2007年）。

### 市场环境中战略规划的风险

99. 设定目标及远景的政策有可能不会得到市场的支持。城市地区的战略规划也可能面临同样的风险。在市场环境中，公共干预会受到限制。这里有两个问题：

- (i) 市场可能会被扭曲并且资源配置存在浪费。公共政策有时通过限制大城市的规模，采取交通成本补贴或对住房成本的特殊帮助等手段，防止收益递减。
- (ii) 市场力量可能不支持某一城市努力实现特定的经济活动。

#### (i) 收益递减及城市规模

100. 如果仅市场力量发挥作用，那么城市达到一定规模后将变得拥挤并且生活费用高昂，以至于投资者及开发商开始避开此类城市并迁移到其他地方。这里可能存在一种风险，即在城市变得不经济之后很长时间内，公共政策为了维持城市生活质量而让城市继续扩大，阻止收益递减。这对于新城市政策提出了规划与市场之间的关系这一普遍问题<sup>23</sup>。在纯粹的市场中，报酬递增是一种暂时现象。就城市而言，其交通拥挤的成本、商业及居住房地产面对的持续走高的地价、高生活成本、劳动力短缺及恶化的环境质量减少了城市的吸引力，从而引导人们在不存在这些成本和不利条件的城市建立新的投资区。从长期角度而言，各城市之间应保持相对均衡的发展。由此得出的政策结论是：政府不应补贴交通结构的建设、租金或其他土地费用、高生活成本、技能培训或动态城市中的基础设施及环境改进，因为这些活动只能延长收益增长的期限，引发前面讨论的城市失衡症状。

101. 但是，如果其它国家没有遵循相同的市场原则，而政府看到本国的一流城市相对于这些国家的城市来说正在衰退，那么它是不愿意冒险等待这种状况的长期后果变成现实。在经合组织国家中很少有政府将补贴土地成本作为城市政策的一部分，但是各国政府非常活跃地采取了以下措施，从重点城市（通常为首都城市）中文化中心的选址到对公务员生活成本的工资补贴。当前支持及扶助这些城市的重点措施将会限制而不是促使收益递减到来。但是经济学家的争论不能忽视，并且政策制定者需要考虑阻碍收益递减以制约地域发展极不平衡的政策会带来

---

23. 关于处理当代城市经济日益增加的工资的经济原理问题的讨论见 Fujita、Krugman 及 Venables 1999 年；Fujita 及 Thisse 2002 年。

什么影响。这可能要求许多发达的动态城市或多或少在本国均衡地发展，从而在本国的城市之间形成更加公平的竞争环境。

## (ii) 城市的市场力量及策略

102. 新城市政策与市场力量之间的对峙引发了一个更广泛的问题，它们导致城市政策制定者及空间规划者必须依靠市场信号的指引来确定特定的经济活动在特定地区的稳定发展。如果政策制定者试着建立城市远景目标而不参考市场力量，很可能出现的结果将是某些城市经济供应过量，而某些城市供应不足。它们的企业受益于城市政策的帮助，但其产品没有以市场为目标，最终将失败并浪费资源。这种情况特别容易出现在那些强烈希望在具有高附加值、以未来为导向的行业（例如：信息产业、生物技术及金融服务）中取得成功的国家及城市政府。这可能导致这些行业的产品供应过多，结果使那些依赖优惠政策，而不是产品质量及对市场的了解出现在市场上的企业以失败告终。在此方面，国家政策制定者可以采取行动来冷静地评估个别城市不现实的期望。

103. 城市制订战略远景时必须密切关注市场信号。总体而言，如果政策所推动的新发展表现出能够经受市场考验的能力（即使它的规模很小），或者尽管这些发展是新事物，但是基于过去的专业化发展或从本地汲取的知识，那么这些政策也是最成功的。我们举一个非常有说服力但是或许让人意外的例子，芝加哥在商品期货交易中的全球地位基于它从农业及工业历史经验获得的专长（Sassen 经合组织，2007 年）。

104. 中央政府的一项重要职能是帮助地方政府在快速发展的时期确定潜在的新经济活动。在经济稳定的时期，本地经济政策制定对中央及地方政策制定者而言都相对直接。政策制定者与某个领域中的领先企业协力合作，制定出基础设施方面的政策及其它政策来支持当前比较成功的行业。在快速变更的时期，现有行业的代表可以为没有发展前途的利益辩护。在二十世纪八十年代，许多国家花费巨额资金来避免夕阳行业的衰落。要想评估本地新兴企业家或潜在外国直接投资者的要求是否合理是一项困难的任务。城市个体可能缺乏做出正确判断的能力。

105. 尽管经济增长多半出现在所谓的“新”经济里，但许多传统经济活动继续着发挥它们的作用。Sassen（经合组织，2007 年）强调了一个事实，即知识经济的新增长极与其区域内的普通经济活动之间并非像创新及独特性意味地那样被割裂开来。流通行业的一系列传统服务聚集在新经济活动周围，并且在新经济活动所处的更广泛区域里也包含了制造业甚至农业活动。为此，Sassen 支持在她称为“巨型区域”这个层次提出相当广泛的规划。“巨型区域”在地域上包括一系列重要城市，可能跨越本国的地区边界，甚至是国界。按照这种方式构想全球城市区域会削弱政府对高附加值经济活动的迷恋，并提醒公共主管部门注意经济各种元素之间的依存性。

106. 有相当多的证据表明有两种方式解决这个问题并不成功：一个是低端市场，严重依赖各种补贴来吸引外商直接投资（FDI）；另一个是高端市场，提出不现实的城市目标。前一种方式使城市容易受到主要对低成本感兴趣的投资者的伤害，一旦城市的补贴用完或者成本更低的地区进入全球市场吸引外商直接投资，这类投资者就会离去，而当地人从他们那里习得的能力及获得的具有竞争力的本地商品很少。后一种方式承担的风险是，认为城市应该尝试着发展高附加值活动（通常为信息技术或生物制药），而为未来这种扩展奠定基础的相关领域缺乏早期经验或当地创业基础。英格兰东北部采用过这两种策略（专栏 7）。同时，在马德里建立科学园及技术点的可行性受到质疑。这涉及突然出现集群后的政策。中小企业及西班牙大学之间

的结构性联系较弱，所以马德里要想参与全球生物技术领域的竞争可能不太现实，众多城市都努力在这个领域中占有一席之地（经合组织，《马德里地区评估》，2007年）。

#### 专栏 7. 英格兰东北部的创新政策

自二十世纪八十年代后的 20 年中，英国东北的区域经济战略将该地区定位为跨国公司的生产基地为中心。经济发展方案以补贴投资者为重点，向投资者提供廉价土地及基础设施，并强调该区域不存在交通拥挤、有低廉的住房及可提供相对廉价的劳动力。政策干预以发展重要投资者的供应链为重点，并且创新政策以提高流程及生产力为中心，确保该区域保持其竞争优势。迄今为止，房地产开发一直是经济发展的一个重要组成部分。但是，最新的战略表明在从外国直接投资策略向知识经济转变。它们更加强调大学以及创新政策在该地区的作用，特别是大规模的标志性创新政策，如“科学城”。战略已从几乎完全将该地区定位为生产基地中心转化为将该地区定位为知识枢纽中心。

至关重要，这样的理想应以目前的现实情况为基础，否则理想极可能幻灭，并且造成战略显著变更的风险。在考虑该地区关注优先行业的程度时，政策制定者需要谨慎管理该区域在行业部门基础上的参与能力。该过程将是一个资源密集的过程，并且不太可能存在同时参与 2~3 个行业部门的能力。限制该区域采取深入的积极行业部门策略方式并需要考虑的因素包括：缺少达到一定数量的公司、研究及发展机构、合作者以及现有 / 可扩展的本地（区域性）生产链；同样在每个行业部门缺少达到一定数量的私营行业部门领导；而且，在英国缺少民主政府地区级机构的情况下，该地区影响国家政策环境及国家机构并为其带来好处的能力有限。

为纽卡斯尔制定的所有计划及策略确定了具体的方案，尽管通常情况下是非常综合性的方案，并且所有计划及策略寻求表述方案及高层次结果（后果）之间的联系。同时，通过测定并评估预期后果的努力支持所有计划及策略。所有制度及策略都有成本。在制定策略并确保（或试图确保）策略的合理一致性方面花费了相当可观的时间及努力。在现实中，所有计划及策略并非完全一致，并且这种情况影响了对其价值及可信度的认识。大量的策略及制度也会导致协调成本，向制度提供向不同方向导向的机会，并制约达成共识并保持共同目标。

资料来源：经合组织，《纽卡斯尔地区评估》，（2006年）。

107. 相当程度上，各国中央政府发现大都市地区由于缺乏适当的公共政策而未能发掘出其大部分的潜力。例如，兰斯塔德地区（指包括：阿姆斯特丹、鹿特丹、海牙和乌特勒支四大城市在内的荷兰西部）是一个高增长区域，但实际情况是其生产力低于荷兰的一些其他地区，说明该地区没有充分利用多中心城市优势。尽管那里有良好的公共知识基础设施，但由于低运输效率等问题，很少有企业将其研发中心设在那里。各城市重点建设低质量办公区，以便获得租金收入，而不是寻求利用这种知识基础设施的创新潜力（经合组织，《荷兰兰斯塔德地区评估》，2007年）。在米兰也同样缺乏协调，该市的大量中小企业对发展机会了解很少，没有真正的创新政策，缺乏企业间互动，并且该市的两所主要大学没有参与该市的城市政策（经合组织，《米兰地区评估》，2006年）。

#### 4.2. 经合组织国家城市政策中的最新趋势

108. 由于受到以下原因的影响，很难进行国家城市政策的比较分析。首先，城市政策是一个非常广泛的概念。鉴于几乎所有公共政策都直接或间接影响了城市发展，所以城市政策超出了其狭义定义的限制。中央政府通过各部门及机构执行的各种政策、方案及项目，对城市生活产生了巨大影响。在最基础的水平上，中央政府直接参与了大都市地区的预算。国家项目以金字塔形式影响各城市：国家住房计划通常决定了人口密度、城市发展形式以及能源使用效率；

国家对运输基础设施的支持可以改变建筑环境及中心城市及附近地区的可达性；国家对教育及当地研发设施的投资可以大大改善创新及创业环境。除了各个具体项目将资金直接输入城市以外，中央政府也可以在难以理清农村及城市影响的情况下支持区域性项目。当城市政策也适用于农村地区的小城镇时，这个问题便极具挑战性。

109. 许多政策没有被视作城市政策的组成部分，它们对不同地方的影响差异相当大，某些区域从中获得的发展益处大于其他区域。这些政策中有一些是明确的空间政策，例如机场或主要研究机构的选址，但对城市的影响并不总是这么强烈。另外一些政策只是隐性的空间政策，虽然它们对城市及经济的影响非常显著，如促进或限制特定的经济行业，而这些行业集中于部分地区的监管决定；使某些区域的政治重要性高于其他区域的宪制安排，如权力下放计划或处于执政地位的多数派的地域基础。在评估城市政策时，对这些隐性城市政策的认同至关重要。

110. 其次，各国的城市政策目标各不相同，它们取决于各城市面临的具体挑战。例如，正在进行工业重组的城市所采用的政策方式不同于高增长城市。英国、美国及法国等国家的城市在空间隔离上面临的问题比北欧国家严重，并且前者的政策需要以特定的相邻地区为目标。各国城市发展的重要性也各不相同。这是由于经合组织成员国的城市化率相去甚远，跨度从 90% 以上（冰岛、卢森堡、荷兰、澳大利亚及英国）到 60% 以下（芬兰及爱尔兰）。

111. 第三，城市政策必须考虑联邦政府及中央政府里政治集权化的不同水平。在联邦国家，职能类似于中央集权国家的中央政府的中层政府，往往负责城市发展。但是，最近的情况显示联邦政府对城市问题的兴趣日益增长，如加拿大联邦政府建立了一个直属总理的城市秘书处（后来并入“加拿大基础建设局”）；瑞典联邦政府启动了聚集政策（经合组织，《瑞典地区评估》，2002 年）；西班牙中央政府通过了立法允许大都市地区采取特殊的体制（Rodriguez Alvarez, 2004 年）。在权力更分散的国家，中央政府经常在中央以下的政府层面重组其行政治理机构及技术机构。例如，有些国家将主管部门划入大都市区政府，即将某些权力（强制性及自愿性）转移给这些市区级以上政府。在其它情况下，国家层面的改革不太明显，仅限于补贴现有区域理事会及基础设施项目。

112. 表 3 总结了经合组织成员国中当前的城市政策。

**表 3. 经合组织国家样本中的国家城市政策**

奥地利	在联邦或地区（Lande）层面没有明确的城市政策。驱动 Lande 发展的主要因素是人们担心市郊化的影响及区域外围的“疲软”定位，而不是“强大”的城市中心。强大的财政均衡机制是指，在各城市中存在高度的“地方自治”以及强烈的城市间竞争。
比利时	直到二十世纪九十年代城市问题突现以后才有具体的城市政策，这反映出右翼政党在地方层面崛起、城市动乱及城市社区里少数民族的种族隔离恶化。高度联邦化的政府体系及比利时三个地区不同的经济表现导致政策偏离初始的重点，如瓦隆地区的城市更新，佛兰德斯地区的城市安全及贫困，布鲁塞尔在这两个方面的综合目标。最近后两个区域的政策在向强调生活质量转变（一方面为社会控制，另一方面为高收入居民及高价值企业的吸引）。
加拿大	和美国一样，加拿大的联邦政府自二十世纪七十年代开始逐渐减少以城市为主要受益者的行业支持计划。因此，城市政策制定过程中的主要关系是省级政府及市级政府之间

	的关系。各省在宪法上的地位较高，因此往往将解决主要城市问题（如无序蔓延、城市中心衰落、无家可归、交通及凝聚力）的责任转移到市政府，并且在某些情况下领导大都市政府的重组流程，从而努力建立新“单元”来更加有效地完成这些工作。但是，在辩论中还有一个问题没有得到解决，即各级政府之间如何分担城市政策方面的责任，从而提高竞争力及主要城市地区的宜居性。
丹麦	丹麦能够很好地阐述隐性城市政策，而非明确政策的重要性。后者的效果总是相对较弱，中央政府对城市更新计划的支持有限，重点解决相邻区域的衰落及社会分化。前者在传统上基于再分配及地方政府在福利国家中作用的发展。自二十世纪九十年代开始，隐性城市政策开始通过一系列方案转变（如发展机场、战略性使用国家的土地资产、修建桥梁 / 隧道将哥本哈根和瑞典南部马尔默市连结起来），从而加强首都地区的竞争地位。
芬兰	没有具体、公开的城市政策，但城市地区被看作以技术为导向的空间政策的关键。赫尔辛基城市区域的这些政策极为成功，目前尝试着在全国范围内推广，以实现平衡的空间发展。资金投入相对较少。适合地方政府高度“自治”的政府间关系体系。
捷克共和国、匈牙利、波兰、斯洛伐克共和国	目前还没有明确的城市政策，因此迄今为止，主导城市政策的是管理市场经济转化的需求。这些政策应对了其经济、社会及实际结果，提高次国家政府的专业及代表能力，并应对有所延迟但快速增长的郊区化及某些城市中心（特别是质量不高的居住区）的人口减少等问题。
法国	城市政策的重点是通过以下方式，在高度分割的地方政府体系中进行机构创新，培养机构能力：（a）通过法令鼓励各种形式的城市间合作，（b）中央政府通过中央-地方合同激励地方政府，以及（c）开发额外的机制，使公民及利益相关者参与地方治理。根据当地情况，加强政府治理被视为解决城市失业、经济发展及种族隔离的一种方式。与城市政策创新同时出现的是政府分权的持续性计划，以及被逐渐抛弃的区域政策方案（以前区域政策方案力求鼓励首都城市地区及省级中心之间进步实现经济平衡）。
德国	德国制订城市政策的背景是政府结构高度联邦化、财政均等化机制强大、国家坚定地承诺保持平衡的城市系统、必须管理东西德统一造成的结果以及最近启动的去工业化（按照欧洲标准来说相对较晚）。因此，城市政策以“自上而下”及“自下而上”的实验性方法为重点，通过重新定位城市及城市地区，在现有机构关系难以改革的情况下吸引公共及私人资金，从而提高城市竞争力并管理工业衰落及人口减少带来的实际后果和社会后果。
希腊	没有明确的城市政策。主导城市计划的是处理市场驱动下的城市发展由于监管不善所产生的后果及由此产生的需求，如提供基础设施。当地政府支持城市发展的财力有限。在某种程度上，欧盟提供的资金（不包括希腊）缓解了这种局面。
爱尔兰	公开的城市政策没有正常发挥作用，主要关注了商业区及居民区的城市更新。欧盟计划有助于支持这些努力，但其效果被国民经济的高速增长所抵消，这对发展快速而且监管较少的郊区化及住房成本、交通拥挤及种族隔离的相关增长提供了动力。

意大利	在二十世纪九十年代之前没有正式的城市政策。从二十世纪九十年代起，由于大都市改革的法令没有被落实或仅部分得到落实，所以城市政策的发展乏力。国家、地区及地方政府之间缺乏协调，这意味着城市项目支离破碎，取决于各个城市自己的努力，因此受到发展不均衡的机构能力的限制。
日本	空间和行业政策传统上以降低地区间差异和缓解城市核心区内聚集导致的压力为重点。随着二十世纪九十年代末的经济危机，日本重新回归了这一政策体系，人们认识到主要大都市地区对国民经济恢复的重要性并且通过城市复兴计划等支持其发展。
荷兰	荷兰于二十世纪九十年代中期制定了第一个正式城市政策，以解决大城市中的去工业化及经济危机 / 相关社会难题。在初期，城市政策的重点是兰斯塔德地区（指包括阿姆斯特丹、鹿特丹、海牙和乌特列支四大城市在内的荷兰西部）各城市的“大门”功能，特别是阿姆斯特丹及鹿特丹，随后在地域和功能上不断扩展，前者指扩展到荷兰的其它城市中心，后者指扩展到社会革新及经济 / 物质更新。这导致主要城市的“紧凑型城市”战略不断加强，但空间重点被冲淡。虽然大都市宏伟的治理改革计划以失败告终，但推动了政府间政策进一步战略性整合。随后国民经济复苏，主要城市中心复兴，荷兰各城市中社会和谐崩溃，因此最新的城市政策以社会秩序、少数民族社区的整合、教育及公民的职责和权力为中心。
葡萄牙	葡萄牙的城市计划得到欧盟资金及优先重点的驱动。它直到二十世纪九十年代才出台明确的城市政策，推出国家空间规划及城市化法案，并随后建立了城市、领土规划及环境部。但是，城市政策在水平层面（即不同行业政策及城市管辖区之间）和垂直层面（不同级别的政府之间）仍然支离破碎。
韩国	韩国的空间政策通过各种控制或激励工业及商业发展的措施，建立高级别教育机构及活动，将占绝对中心地位的首都城市地区（首尔周围）的人口及经济活动分散到别的地区。该政策远远没有成功地降低首尔对国民经济的影响，这些与当前关于韩国与国际贸易及商业网路连接起来重要性的辩论结合在一起，引发了人们对这一方式的重新思考。
西班牙	没有正式的国家级城市政策。为其城市方案提供动力的是欧盟的方案以及将权力及责任下放给地区层面（程度有所不同）。中央、地区、大都市及市级政府之间复杂的职责分工意味着城市潜力及各种问题的识别依赖于各级政府之间制定联合行动计划的情况。
瑞典	1998 年推出第一个具体的国家级城市政策，该政策重点关注了国内三个主要大都市地区（斯德哥尔摩、哥德堡及马尔默）的社会隔离问题。第一阶段以住房为核心。第二阶段以地方化经济增长及发展为核心。这种城市政策适合高度分散的地方政府体系，以及当前关于斯德哥尔摩附近首都地区的热烈但尚未解决的辩论（人们在辩论财政重新分配机制是否在慢慢消耗可用于支持该地区发展的资源）。
英国	英国在四十年前就出台了明确的城市政策，它们初期主要以“填补福利网络的漏洞”为中心，但从二十世纪七十年代后期开始，它们主要关注了工业重组带来的经济、社会及环境后果。这些政策重点解决有卫星城的大都市内部的“问题”区域。以当地为基础的方案及实施安排的经常发生变动；连贯性及可持续性投资较差。随着最近的城市复兴，

	有迹象表明政府会采取时间跨度更长、问题聚集性更弱的方式。在这种方式里，政府间发展方法会对城市地区的发展发挥更大作用。
美国	从长期来看，自二十世纪六十年代的“向贫困宣战 / 伟大社会”计划达到巅峰以后，联邦政府的城市政策就开始走下坡路。由于政府体系高度联邦化、城市政府高度“地方自治”以及依赖劳动力移民及低福利来克服经济空间“断层”，这些意味着政府体系高度分散而且具有竞争性。其城市政策发展不平衡，并在很大程度上依赖于国家-市的关系。最近关于“新城市主义”及“区域主义”（即大都市间合作）能为整体生活质量带来哪些潜在好处的讨论，促使人们关注各城市“量身”定制专项城市政策的需求，但看来难以触发根本性改变。

资料来源：经合组织（2007年）。

113. 尽管要对各国城市政策进行评估和比较清楚地受到各种限制，但是经合组织目前的研究已经鉴别出现在的主要趋势：

114. 第一个趋势是：区域性发展政策愿意采取更加务实的方式来实现平衡的地域发展这一概念，而这个概念往往利于城市地区。在一段时间内，许多国家的中央政府倾向于认为过度城市集中具有负面性。其主要论点是人口及产出在大都市地区的集中对国民经济的整体发展产生负面影响，这是因为大都市将消耗其它地区的技能、资本及实物资源，从而拖累平衡的地域发展。而且，这种高度集中产生了一系列负外部性，这个事实也使得政府更加有理由采取行动，来遏制城市集中。

115. 基于这一论点，许多经合组织国家已执行（并且仍然正在执行）具体的政策来限制其最大都市区的发展。这些国家包括法国、荷兰、美国及韩国（参见专栏 8）。它们限制大城市发展的政策既包括激励性措施，也包括威慑性措施，如对新建的办公地点采取特定法规及税收（开征新税种或提高税率）（法国、英国、韩国）、直接补贴迁移到其他区域的企业（英国）、限制住房供应（荷兰）或重新部署公共职能及大学（法国、韩国）。这些政策没有产生预期的效果。英国通过城市遏制、绿化带及致密政策获得的效果最大。尽管这对城市的物理形态（及建筑成本）产生了显著影响，但从功能角度而言并没有对城市的总体增长产生重大影响。伦敦只是越过绿化带继续发展，结果增加了通勤的平均耗时。过去关于新城的研究表明，这对促使工业分散化的总体趋势影响很小。对农村工业的投资及对城市-农村移民的限制可能对城市化率产生更大影响。中国对城市-农村移民的限制或许可能显著地减缓城市化（Chan, 1994年, 2000; Au 和 Henderson, 2006年）。

#### 专栏 8. 试图监控最大都市地区增长的经合组织国家

法国尝试着在巴黎附近的首都区域实现“有控制的增长”。与法国其他地区相比，巴黎附近的首都区扩张得极为迅速，以至于学者们很早就对“巴黎和法国的沙漠”忧心忡忡（法国地理学家 Jean-François Gravier 于 1947 年出版了《巴黎和法国的沙漠》一书）。从 1955 年开始，寻求在巴黎发展的公共企业及私营企业都必须向行政管理部门提出申请。1985 年大幅放宽了关于办公地点的法规，但 1990 年又针对大型办公地点恢复了相关管理条例。在 1960 年 8 月 2 日立法后，政府也开始对巴黎大区新开设的办公地点征税（redevance），以限制在该地区开办新企业。1982 年这个方案的力度有所削弱，因为它的适用范围仅为特定区域，而且采取了倒推定价机制（regressive pricing mechanism）。评估结果显示，虽然首都地区的工业就业率大大降低，但其主要原因是部门转移，而不是政

府的限制政策产生了效果（领土整治与区域开发司（DATAR），1999年）。

在日本，《工业迁移促进法》（1972年）提出愿意迁移到指定区域的企业可以享受通商产业省（MITI）的直接补贴及长期贷款。这一政策带来的结果让人喜忧参半。一方面，东京及大阪的工业产量在1985年到1992年之间从18%下降到15%。另一方面，在东京-名古屋-大阪城市聚集区以外的地区提高经济活力和创造力的努力并不成功。尽管建设了大量负有盛名的技术导向型建筑物，但由于缺乏风险资本及其他软性基础设施，所以企业不敢冒险启动新业务（经合组织，《日本地区评估》，2005年）。

在荷兰，兰斯塔德地区首先是一个空间规划概念。第二次世界大战结束后没多久就诞生了这个概念，它指的是一个城市带，主要包括四个大城市（阿姆斯特丹、鹿特丹、海牙和乌特勒支）及它们所环绕的荷兰西部的绿色空旷地区（这个区域被命名为“绿色心脏”）。在近几十年内，国家空间发展政策在促进及限制兰斯塔德地区发展为大都市地区的措施之间来回转换。由于人们担心兰斯塔德地区的城市一起发展成为“乱七八糟”的大都市地区，所以这种情绪多次导致政府出台政策来限制该地区里大城市及城市周边的扩张。在二十世纪九十年代之之前，这种方式产生了两个主要后果：在兰斯塔德地区内，规划政策的重点是保护“绿色心脏”（“绿色心脏”被视为该地区的一项重要资产）及限制性住房政策。政府采取了各项政策，努力将兰斯塔德地区的增长分散到荷兰北部及东部的外围地区。但实际情况是，人口增长继续集中于兰斯塔德地区，并且已经导致城市无序蔓延。尽管政策中明确规定要将人口增长集中于指定地区并确保“绿色心脏”不受城市建设的影响，但整个兰斯塔德地区的城市化程度越来越高，其中也包括“绿色心脏”（经合组织，《荷兰兰斯塔德地区地区评估》，2007年）。

在英国，政府将限制性及补贴措施结合起来限制伦敦的高度集中化。从1965年到1979年，大伦敦议会要求企业在伦敦区域开设新办公地前需申请“办公地开发许可证”（ODP）。政府还成立了办公地点局来帮助公司迁出首都区。但是，尽管有证据表明伦敦的扩张在放缓脚步，但这让人们喜忧参半。例如，在颁发“办公地开发许可证（ODP）”之前的十年里，办公地面积的增长率为14.6%，而在采取这个措施十年后，这个比率上升到20.4%。

在韩国，至少在1964年出台《限制首尔人口增长特别措施》后，政府就开始努力控制首尔及范围更大的首都区的增长，以确保全国的平衡发展。这些措施包括：将政府的办公地点迁出首尔，将大学分校迁出首尔，利用金融刺激鼓励企业迁出，推行监管措施来控制工业设施和学术机构在首尔的扩张（经合组织，《首尔地区评估》，2005年）。在过去数年里，由于各种措施没有产生效果，而且人们批评这些措施束缚了首尔增长，从而破坏韩国国际竞争力，所以这些政策的性质发生过诸多变化。尽管如此，仍然存在许多间接的经济约束措施限制在首尔建立企业。例如，《首都地区再调整规划法案》（1982年）将首都区划分为三类主要地区：交通拥挤限制区、增长管理区及自然保护区。中央政府根据划分的地区类型来禁止或控制新建工厂及建筑物，征收过度集中税，并禁止或管理新建大学（小规模学校及职业学校除外）。另外，《首都地区规划法》规定首尔的企业注册税是国内其他地区的5倍（经合组织，《首尔地区评估》，2005年）。

116. 关于城市集中的辩论还涉及到反对城市（包括最大城市）和反对农村地区的辩论。在一段时间里，经合组织国家的中央政府反对“富裕城市+落后农村”的格局，因此区域发展政策的资金分配主要面向被划分为农村的地区。经合组织关于区域发展趋势的分析显示，由于农村地区并不等同于衰退，并且大量城市地区正在衰落而且许多指标系统化落后，所以这种概括性结论并没有依据。另外，仅仅关注落后地区，并因此排斥事实上发达的城市地区，并没有产生正面效果。这种做法既不能解决城市集中问题，也无助于实现平衡的地域发展目标，因为在多数情况下，主要城市地区在继续吸引人员及企业，但更加难以面对全球竞争的挑战，以及由此带来的社会、经济及环境成本。

117. 同样值得指出的是，尽管中央政府接连实施了反城市的政策措施，但中国的城市化进程仍然在不断提速。与许多经合组织国家一样，中国政府在过去数年多次调整了城市政策。农村地区的经济发展成为首要任务，但中央政府知道不同类型区域的繁荣紧密相连，因此政府加大了对城市发展的关注，包括主要城市群（珠江三角洲、长江三角洲及泛渤海大都市区域），并在最近的五年发展规划中首次明确提出这一点（Kamal-Chaoui 等人（2009年）），以及即将出版的《经合组织广东地区评估》）。

118. 以下几个因素促使中央政府重新思考它们的城市政策。首先，各国目前接受的观点是，国家经济表现取决于它们保持城市地区竞争力的能力。大城市在国际市场中的作用明显影响了中央政府对高度城市集中化的看法。尽管在许多情况下，建立或加强城市地区，将它们作为先进经济活动的首选地点受到市场力量的推动，但这已迅速成为公共政策的主要内容。

119. 在这种情况下，对于目前将区域发展政策的发展目标确定为平衡的地域发展的国家而言，他们越来越关注领先城市的作用。例如在法国，人们已经开始担忧巴黎大都市区在全球层面的竞争地位。经合组织的《法国地区评估》（2006年）强调，该地区最近在创新能力及竞争力方面落后于欧盟的主要竞争者，其部分原因是一些公共研究中心被迁出该地区。自二十世纪六十年代开始，法国实际上执行一系列政策来重新部署其它的城市增长极，以便实现其更加均衡的地域发展目标。这些政策制造出8个主要省级大都市地区（图卢兹、里尔、南特、斯特拉斯堡、里昂、南特、波尔多及马赛）（尽管它们不是全球性大都市区），损害了巴黎作为法国独特的全球性城市及独特的国际竞争者的地位。但是，最近负责首都地区的部（Ministry）受命制定提高巴黎国际竞争力的战略。同样，荷兰规定兰斯塔德地区由国家的一个部（Ministry）负责管理，而中央政府将工作重点放在支持其他地区上。

120. 许多成员国承认区域多样化的原则，因此日益注重制订差异化越来越明显的城市政策。在芬兰或瑞典等北欧国家里，占统治地位的往往是一个大都市地区及大量小规模的城市地区（也被称为城市群），中央政府开始制定差异化城市政策，以保存领先城市的生长能力，同时提高众多次级城市增长极的发展。1994年，芬兰推出专项城市政策来鼓励八大城市群地区（不包括赫尔辛基）的创新增长。这项政策最初被称为“卓越中心项目”（Centres of Expertise），2001年政府重新调整了其内容，将它更名为“区域中心项目”（Regional Centres Programmes）。这一政策以区域为中心，并以平衡的地域发展为主要目标。它也认识到聚集需要达到一定程度的最低临界值，并使其主要目标包括以下内容：下拨资金以促进核心城市及其周边城市的合作性（并由此推动它们的经济一体化）（经合组织，《芬兰地区评估》，2005年）。同时，荷兰政府在针对主要城市地区（如赫尔辛基）制定一揽子政策。与芬兰类似，瑞典只关注区域平等目标。从本世纪头十年开始，中央政府对斯德哥尔摩给予更大关注，通过公共基础设施投资，对贫困地区的社会支持（称为“大都市政策”），以及设计全面的区域创新政策战略来支持斯德哥尔摩—梅拉伦大区一体化方案（经合组织，《斯德哥尔摩地区评估》，2006年）。德国的空间规划政策也力求将11个最发达的欧洲大都市地区（europäische Metropolregionen）与较小的中心联系在一起，如通过它们之间的二级公路网络。

121. 第二个主要趋势是，国家城市政策正在变得更积极主动并具有前瞻性。过去城市政策趋向于矫正（解决负外部性）并且不具有积极主动性（即在解决负外部性的同时培养聚集经济）。在20世纪80或甚至90年代，城市政策基本自动等同于挽救衰退的工业城市，如何管理陈旧、犯罪和社会问题。目前，在大多数OECD成员国里，城市发展政策不再局限于重建衰落地区，而是致力于创建能够成为节点并在全球经济中最具创新性及活力的行业中具有竞争力的大城市空间。此类政策制订出前瞻性方案，吸引企业及其相应的高技能劳动力加入最具创新性及活力的行业部门，并提供这些高度机动的企业及工人需要的高质量城市基础设施。政府调整城市政策并不是由于与城市结构衰落的负面问题及大城市中集中的社会问题已经得到解决。相反，这些问题在城市发展政策针对的区域中仍然表现得非常严重。但是，日本（经合组织，2005年，《日本地区评估》，2005年）、德国（Bundesministerium für Verkehr, 2006年）、芬兰（经合组织，《芬兰地区评估》，2005年）及挪威（经合组织，《挪威地区评估》，2008年）等多国政府最近重新定位了国家空间战略，以便适应不断变化的经济活力地域分布。例如，日本于2006年废除了《工业分配促进法》，并废除了对迁移出大都市地区的工厂进行补

贴的政策。此外，日本还解除了对大学及工厂重新迁入大城市地区的管制。目前，他们正在制定大都市区区域创新系统的国家政策，将大学作为战略枢纽并启动了主要的基础设施项目。

122. 在国家城市政策的日程上，人们仍然非常关注如何解决与城市化有关的负外部性，但这日益融入前瞻性城市政策。前面提到的负外部性往往会随着时间的推移而加剧，这样，中央政府会更加积极地关注基础设施维护和发展或社会凝聚力、贫困区域、犯罪等工作。依据经合组织中主要聚集经济的经验，大都市层面的经济增长依赖于经济相互依存性以及社会凝聚力、物质环境等其他因素。被隔离于大都市区的经济及劳动力市场之外的地区在某种程度上妨碍了该区域的整体竞争力并有损于实现整体目标。竞争力仅是改善生活质量及社会凝聚力的一个因素；但是，缺乏有竞争力的城市经济就很难提高生活标准并改善环境。

123. 在城市政策正在变得更积极主动并具有前瞻性的同时，中央政府不能忽视与城市集中化有关的负外部性，如人口、衰退的基础设施、社会贫困、犯罪及不平等。清洁并富有吸引力的城市环境日益视为城市活力的有机组成部分，而不仅仅是为了弥补它们带来的后果。交通拥挤及污染恶化会限制城市的活力。引入交通拥挤费被普遍认为是一种限制交通并改善公共运输使用情况的有效方法（如伦敦），未来将得到发展。尽管以贫困地区为目标的政策产生的结果喜忧参半，但是仍有一些城市复兴的成功案例，如毕尔巴鄂、北九州及格拉斯哥，促进了旅游业及创新性工业的发展。有时一些经历了大规模城市无序蔓延的大都市采取了极具革命性的措施，取得了非常突出的成果（例如：首尔通过清溪川项目，将公路改造为水道）。

### 4.3. 经合组织国家的城市地区及区域发展的新范式

124. 在 OECD 国家中可以观察到，国家城市政策的最新趋势表明它们在执行区域政策范式转换的一些原则。

125. 绝大多数 OECD 国家在二十世纪五十年代及六十年代开始推行区域政策，这一时期经济增长相对较为强劲、政府进行财政扩张而且失业率低。政府引入措施的主要目标是在快速工业化期提高公平，实现更均衡的发展。当时使用的主要工具是通过中央政府的财政转移进行财富再分配，同时伴随大规模的公共投资。在二十世纪七十年代到八十年代初，全球经济中持续出现的经济冲击及变化导致在许多国家的失业率出现地域性集中，政府快速发展其区域政策以应对这一新挑战。之前政府重点降低在收入、基础设施储备等方面的差异，现在关注点已经扩大到创造就业机会。人们假设公共政策可以改变供应条件（主要通过生产补贴及激励来改变生产成本因素），并藉此影响现有企业及新投资项目的行业选址（迁移）决定。但总体而言，结果不令人满意。区域差异并没有显著降低。尽管有公共投资额庞大，但许多国家的地区差异仍然像过去那样根深蒂固。在地区层面上，在目标区域的经济基础重组方面取得的成功非常有限<sup>24</sup>。

126. 为了扭转这种局面，经合组织国家在过去几年内推动了新的区域政策范式，力求帮助每一个区域（无论其富裕与否），从而在正和博弈中最大化自身的竞争优势，以实现国家目标

---

24. 对内投资的案例显示了这些区域政策的局限性。许多政府试图将外国直接投资（FDI）吸引到目标地区，以创造就业，但是也基于这样的假设：溢出效应有利于本地企业，能增强其技术及组织能力。然而经验表明在许多情况下，被引入该地区的设备没有明显提高本地企业的生产力。这些分厂融入当地经济的情况并不理想，而且与本地供应商的联系很少。大多数外资分支机构的创新水平低，很少在本地进行研发，或很少与当地创新中心产生联系，而是选择在其原产国进行研发（例如：Pavitt 及 Patel, 1991 年）。

(表 4)。因此，地区政策已从短期补贴转化为旨在提高区域竞争力的更广泛的长期发展政策（经合组织地区问题，2009 年）。这些地区政策具有以下特点：

- 其发展战略广泛覆盖影响当地企业业绩的直接及间接因素；
- 更加关注内生资产而不是外生投资及转移；
- 强调机会而不是不利因素；
- 国家、地区及地方政府与其他利益相关者之间采取集体/协商的方法，其中中央政府的主导地位降低。

**表 4. 区域政策的新旧范式**

	<b>旧范式</b>	<b>新范式</b>
<b>目标</b>	为落后地区的区位优势提供临时性补偿	挖掘所有地区的未开发潜力，提供区域竞争力。
<b>干涉单位</b>	管理单位	功能性经济区
<b>战略</b>	部门方法	一体化发展项目
<b>工具</b>	补贴及国家补助	结合软性及硬性资本（股本、劳动力市场、业务环境、社会资本及网络）
<b>参与者</b>	中央政府	不同级别政府

资料来源：经合组织地区评估。

127. 正如经合组织报告《地区问题》（2009 年）所述，新区域范式的逻辑基于以下原则：增长机遇存在于整个地域，跨越各个类型的地区。它的目标是协助和鼓励每个地区发挥其内在的增长潜力，从而最大化国民产出。因此这有别于过去的观点，即地区政策是零和博弈。我们可以从许多经合组织国家最近的地区政策改革中找到所谓“范式转换”的证据（经合组织地区问题，2009 年）。这种区域政策的新观点不仅涉及最发达国家，而且涉及发展中国家。中国等非经合组织国家所面临的挑战通常是通过积极的区域性干预管理快速的工业化及城市化，但不能重复一些经合组织国家在试图通过主要公共投资来人为地重新定义经济地理的时期内所犯的错误的。因此，区域政策的新范式强调了市场机制、内生增长及跨级政府的合作，因此明显适用于这些国家。

128. 落实新的地区发展范式解决了关于城市及农村之间关系的问题。与过去的主流观点相反，“挖掘所有地区的未开发潜力，提供区域竞争力”这项原则揭示了不同类型的区域之间的对立。对于那些批评对欠发达地区提供经济帮助的做法，并认为倾向于落后地区的政府支出会削弱经济增长极作用（假设为最富裕地区）的人来说，新地区范式支持在那些存在未充分开发资源的落后地区充分调动这些资源调动，以促进公平及国家发展目标（专栏 9）。

#### **专栏 9. 公平—效率之间的取舍**

公平的目标是降低人及地区之间的财力差距（其中次国家政府负责基本公共服务）。

效率的目标是促进相对富裕地区的增长。这种方法基于人们对聚集效应不断加强的认识。

在实际操作中，公平及效率政策可以互为补充：

- “收益随使用数递增”（使用者数量增长带来的正外部性）是知识经济的一个特点。它在网络技术里也十分明显。由于文凭持有者数量越大（无论文凭持有者在何地学习），国家的创新能力越强，因此这一特点也十分明显。同样地，获得医疗的人数量越多，对整体人口的好处越大。因此，公共支出的公平性可以提高效率。
- “投资的收益递减”：公共支出分配的过度集中将使其产生附加成果的能力受到限制。例如，法国高等专业学院的学生数量很少，但每名学生获得的公共支出远远多于大学学生。但他们的平均表现并不如人意。这再次说明，提高公共支出的公平性可以提高效率。
- “动态视角”：在具有增长潜力的富裕地区投资可以产生额外财富，然后对它们进行再分配。同样，公共支出的效率可以提高公平目标可用的资源（人们或者通过限制实现相同结果的公共政策的成本或通过改善其成果来提高效率）。

资料来源：经合组织地区问题（2009年）。

129. 越来越多的人形成了共识（而不是相互反对），即农村及城市地区之间的相互联系比过去认为得更加紧密。靠近城市区域的农村地区向城市地区源源不断地提供环境及休闲服务。在一些国家，实际上每天往返通勤上班的城市居民可以方便地到达整个农村地域。鉴于这种经济联系，区域发展战略需要将政策决策的瀑布效应考虑在内，将农村地区和城市地区联系起来，其中包括与人力资本开发相关的政策。这个问题非常广泛，涉及可及其对企业业绩的影响、公平及公共服务的获得性、环境保护以及保护使人愉快的环境及消耗环境的人之间的联系等问题。有多个原因可以解释城乡之间不断增强的相互依存性，如：

- 农业在许多农村地区的经济比重下降：这可能促进其他经济活动的发展，例如针对城市居民的旅游业，在农村城镇引入第三产业，从而改变其社会-经济形态。这些积极的发展可以在一定程度上弥补农业就业下降造成的后果，如人口外流和老龄化。这一点在越来越多的农村地区得到证实。
- 城市地区向农村腹地扩张：这制造出被两者混合利用的区域，难以界定为城市或农村地区。这种地区通常承受沉重的发展压力，易于和农业及园艺活动竞争资源。
- 生活方式改变：主要城市中居高不下的住房成本使得人们选择农村地区低廉住房和每天长途通勤的趋势愈演愈烈，制造出包围低密度 / 农村地区的大“功能城市区”。同时，更短的工作时间及更灵活的工作安排吸引人们每周、每月或每年中抽出部分时间在城市中生活，其它时间在农村生活。
- 各种规模的城市对其周围地区产生了重要影响。在许多情况下，城市中心及周围地区之间存在强有力的协同关系。当一个很大的地区由单一的大城市中心（所谓的区域城市或城市区）主导时，这一点显得尤为重要。城市中心提供就业机会及各种服务，如银行业、医疗保健、教育、培训以及购物中心、电影院和其他文化设施，同时在城市地区的人们可以拥有农村地区的生活方式优势可被工作，而且农村地区还可以成为愿意通勤上下班的人的居住区（意味着区域城市通常具有非常大的劳动力市场）。

- 在很长时间内，首都城市及主要大都市区的人口发展和经济扩张使这些城市相形见绌。然而，目前区域城市凭自身的实力作为经济增长源以及农村发展阵地的的重要性日益明显。在某些情况下，区域城市可以在完善的交通联系（如区域机场）、经济专业化、绿化带发展潜力及具有活力的创业型大学等因素的基础上，发展为重要的经济中心。政策制定者对于区域城市的兴趣也来自这些城市向广大农村地区提供基本服务及某些先进服务的能力，否则农村地区将由于缺乏就业机会及低质量公共服务而面对人口流出的威胁。强大的区域中心提供的重要方式能够供应维持人口并保留 / 吸引投资的社会及经济基础设施。

130. 大城市周围绿化带的具体情况显示了各国如何努力发展混合使用或互补使用区域，其中农村及城市功能相互邻近。例如，兰斯塔德地区表明农业耕作可能在城市环境中获得高利润，但是在这一进程中，农产品的产出脱离了环境服务的供应（见第 5.3 节）。

## 5. 土地政策及战略城市规划

131. 无规划的城市增长可能导致许多问题，例如基础设施及公共服务供应不足和交通阻塞。总体而言，快速城市化趋向于优先考虑短期土地开发和经济增长，而不是长期战略空间规划（表 5）。这些挑战包括将农业用地转化为城市用地而不考虑对就业、创新及学术集群、交通网络、公共服务提供、商业贸易以及不发达农村土地价值的影响。

表 5. 城市增长管理中的问题及预期政策影响

问题识别	预期的政策影响
<b>经济</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 农田流失（农业生产减少）</li> <li>• 浪费的上下班通勤时间</li> <li>• 低效的公共服务及基础设施</li> </ul>	<b>经济</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 农田继续存在（保持农业生产）</li> <li>• 上下班通勤时间降低</li> <li>• 高效的公共服务及基础设施</li> </ul>
<b>社会</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 社会排斥（例如市郊及城市中心的居住隔离）</li> <li>• 农田流失（食品保障）</li> </ul>	<b>社会</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 和谐社区</li> <li>• 农田的继续存在（保持农业生产）</li> </ul>
<b>环境</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 二氧化碳排放上升</li> </ul>	<b>环境</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 二氧化碳排放降低</li> </ul>
<b>价值</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 农村风景及使人愉快的环境丧失</li> </ul>	<b>价值</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 人们可以持续享受农村风景及使人愉快的环境</li> </ul>

资料来源：基于 Milward 的经合组织修正（2006 年）。

132. 土地是一种有限资源，应对其进行谨慎管理，以支持经济活动并保护环境资源。土地管理是创建城市形态的基础，城市形态相应地设计出空间布局，以最小化交通拥挤、提高生产力、交流思想并提升区域“吸引力”。相反，不善的土地管理可能制造出缺乏组织且环境成本高昂的城市，如城市无计划蔓延，以及交通的无计划蔓延以及不合理的基础设施分配。如前所述，无序蔓延的城市发展模式在基础设施扩展方面的原理往往低效且不经济，提高了建设更多学校，扩展道路、水管 / 污水管道及暴雨排放系统的资本成本。

133. 经合组织国家中的中央政府在土地使用政策及战略规划方面发挥了主要作用。许多经合组织国家已经制定了土地使用法规和相关政策，来解决快速城市化及无计划增长带来的市场失灵问题。较高级别的政府通常负责为功能性土地市场提供基本的法律基础设施和制度性基础设施。保护私有财产权利、诉讼体系和土地登记（地籍簿）不可缺少。中央政府通常为次级政府制订好土地使用的指导原则和基本规定，而不干涉地方的具体法规。市级政府相应地制定出详细的土地使用计划及法规。由于功能性区域已经扩展到城市边界以外，所以在中央政府及市级政府之间，经合组织国家的许多大都市地区还制订了区域性土地使用计划，如：加拿大、法国以及美国的一些州。

134. 经合组织国家已获得控制城市发展速度及地点的政策经验。但是，城市及农村土地的适当平衡取决于它们所处地方的环境，并且没有绝对正确的答案或“以不变应万变”的方式。土地管理很大程度上取决于本地的政治程序，而后者通常涉及市民参与。同时对于中国，鉴于其领土辽阔以及中国政府在提供基础设施方面的作用，中央政府及地方政府之间的垂直协同至关重要。

135. 本节将评估中央政府用于优化城市土地使用开发的三个主要工具，包括（i）用于高效土地市场的法律及技术工具（ii）利用土地价值为城市发展提供资金，以及（iii）用来控制和重新定位城市发展的规划、政策及财政工具。

## 5.1. 高效土地市场的法律及技术工具

### 制订与市场力量相符的政策

136. 在全球化经济中，各地域彼此竞争并要求持续调整外部市场力量及其对土地的影响。经合组织各国的城市尝试着应对空前的人口增长时面临着严重的挑战。在应对发展压力的努力中，本地的公私机构受到多个问题的冲击，如：是否有足够的土地支持城市发展？是否所有收入群体都可以获得住房、商业及工业活动用地？基础设施的扩张速度是否足以支持城市发展，以及需求最大的地区是否部署了服务？政府财政如何为关键基础设施提供资金？土地市场的运营是否高效？如何提高土地市场的效率？目前占优势的人口及住房密度形态是否将持续到未来？或者是否存在要求土地较少的城市发展替代性方案？如何在不使土地价格上升到中低收入家庭能够接受范围之外的情况下保留城市周围的农业用地？政府是否应试图严格控制土地开发？（Dowall, 1995 年）

137. 经合组织国家中的政策制定者已认识到，土地使用政策是国家战略规划的一个重要方面，并能够改善公共投资的成本效益。清晰的财产权保护系统及透明的土地登记对于降低交易成本并保护土地拥有者的权利至关重要。未登记的集体所有财产及非法的土地使用通常降低地方政府的税收基础，并增加这些情况下居民的脆弱性。非正式的土地所有权意味着与正常金融部门的联系较弱或不存在联系，以及非流动性金融资产。它还可能导致基础设施的供应模式成本高昂但效率低下，并对环境及社会凝聚力产生额外的负面影响（经合组织，《伊斯坦布尔地区评估》，2008 年）。

138. 在公共土地开发过程中，落后城市在房屋设计或土地开发项目中往往忽视市场力量，如：不考虑住房的年度有效需求或本地市场的竞争性房屋供应。如果没有这一评估，那么政府购买的土地会远远超过市场情况所能保证的土地，或建造的住房对于居民购买力来说过于昂贵。大多数地方政府不能应对城市人口快速增长的主要原因是它们在“盲目飞行”，即不了解在本地土地市场的现状。这些城市未能充分测定城市土地开发、过去建设的房屋单元数量（正式及非正式）、土地及房屋价格、写字间的租金、基础设施的部署类型、土地细分类型等。如果没有这些信息，私营部门可能就会在需求不足的市场中过度建设。（Dowall, 1995 年）

139. 法治及透明度是最大化土地市场改革效益的重要先决条件。在大多数国家，有偿征收法要求任何征用土地都必须“符合公共利益”。但是，中国法律没有精确地定义“公共利益”。因此，有时地方政府的土地征用被认为具有随意性。Ding（2005 年）指出中国征用的土地甚至被用于商业开发。土地征用赔偿也经常过低或低于市场价值。法庭是保护财产权利、调解冲突并将法律付诸实施的主要机构。在中国，绝大多数案件发生于乡村及县级层面，并且相当多的诉讼涉及土地征用及被征用土地的不公平赔偿，但地方法庭在制度上较薄弱（经合组织，《中国农村政策评估》，2009 年）。中国可能会对墨西哥的情况感兴趣，墨西哥的联邦政府已执行了范围广泛的土地改革及政策（专栏 10）。

#### 专栏 10. 墨西哥土地的正规化及产权获得

墨西哥城市扩张多涉及以前在合作农场体系下用于农业的土地。合作农场（ejido）体系是 1917 年墨西哥宪法建立的一种集体所有制形式，在该体系下，农民永久拥有对土地的耕地使用权，但不能出售、出租或抵押。合作农场为城市增长提供的土地高达 60%，引发了对城市发展质量的关注。例如，由于合作农场的土地被指定为农村地区，所以地方政府可以拒绝提供基本公共服务；或者由于在理论上，土地所有者及土地裁定者是地方合作农场协

会，所以地方政府可以拒绝承担责任。目前政府已开展改革来解决住宅区无规则的问题。自从 1974 年建立联邦机构“土地使用权规范化委员会”（CORETT）后，政府已经对 250 万个地块进行调整。平均每年征用大约 5000 公顷的合作农场土地。

政府于二十世纪九十年代初期进行了宪法改革，以便于农村地区的社会或集体所有制可以转化为私有所有制，从整体上促进农村地区的私有投资，特别是城市周边或郊区的私有投资。1992 年，集体农场的产权获得及最终销售得到批准。在过去十年中，联邦政府及几个州扶植了几个所有权公共登记现代化的项目（包括现代技术、人员培训及增加透明度并根除腐败的程序）。土地改革部（SRA）计划通过地域有序化及农村产权的正规化提供土地持有事务中的司法确定性。SRA 最重要的一个计划是“社区财产权利及地块所有权获得的正规化计划”（PROCEDE）。除 SRA 之外，土地登记（RAN）及土地一般代理人正在解决由于土地所有导致的冲突。另外，墨西哥设有特等法庭来处理土地冲突。土地正规化将家庭财产的确切性赋予家庭，并因此鼓励家庭在家庭及社区改进中投资。

资料来源：经合组织，《墨西哥地域政策监测评估》。GOV/TDPC（2007 年）5 及经合组织，《墨西哥农村政策评估》（2007 年）。

140. 政府频繁应用土地入股或土地再调整（Land Pooling / Readjustment, LP / R）计划，以促进服务供应和基础设施的均衡分配<sup>25</sup>。与德国等国家一样，再调整方法要求某一地区中的所有地块汇聚成所谓的“再调整地块”。在这个范围内，政府可以获得必要的地块，以提供必要的公共基础设施，例如道路、污水管道及绿化带。这个地块的剩余部分将按照原始土地所有者所提供土地的原始份额重新分配。土地再调整的最著名成功实例包括韩国、日本的城市及中国台北。这些城市中将这一方法作为有效的规划工具使用了 70 多年（专栏 11）<sup>26</sup>。在 1962 年到 1981 年之间，土地再调整为韩国提供了 95% 的城市土地。同样，在 1977 年到 2000 年之间，土地再调整保证了日本 40% 的年度城市建筑用地（Povey 和 Lloyd-Jones, 2000 年）。但是应提出两个警告。首先，应谨慎地设计土地再调整，与当地社区及具有高技能的社区仲裁人进行协调。如果强制推行土地再调整，LP / R 可能导致自上而下的强制性土地征购引发不满，并造成市政当局与居民之间的对立（Farvacque 和 McAuslan, 1992 年）。其次，尽管这一战略具有将非正规地区整合到城市中的潜力，并有助于填充发展缝隙，但不应将其本身视为增加住房供应的方式。土地再调整应作为增加住房供应的更有效工具的补充。

#### 专栏 11. 东亚的土地公摊/土地再调整

典型的 LP / R 开始于市政当局起草分区计划。分区计划在街道构成的街区内将地块分配给私有开发。确定公共用途面积是通过测定规划街道、公园等的平方米数并将其与项目总面积进行对比完成的。换句话说，项目区域内的所有地块被汇聚在一起，然后计算每一地块的百分比，以便确定对公共区域的贡献份额。这一百分比取决于项目区域的大小以及所需公共用途区域的总体面积。剩余土地在规划定义的街区内重新分配。每个街区首先被细分为合适的新地块，然后地块进行土地重新分配。分配中的基本原则是使土地保留在其原始位置，至少在同一街区内。在将土地在物理及法律上细分入街道、公用场地及建筑场地后，政府可以出售一些建筑场地弥补成本并归还贷款。最后，有水电供应的地区被分配给土地所有者，并且按照与每个土地所有者的精确项目份额分配最终现金调整

25. 很少有作者研究过居民为调整其家庭所支付的额外费用；一个例外是 Lanjouw 及 Levy（2002 年）的详细研究工作，他们在瓜亚基尔计算了获得相当于家庭年度人均消费 102% 的所有权的费用（在 Donovan, 2007 年中引用）。

26. 卢森堡也提供另一个参考依据。在卢森堡，用于开发的地块被转让给地方公社用于建设公共设施。在国土规划部长及地方公社理事会批准详细开发计划后，用于公共设施的土地必须转让给地区公社（如果不超出总面积的 25% 则免费）（经合组织，《卢森堡地域评估评估》，2007 年）。

(Doebele, 1982年)。摘自中国台北 Archer 调查 (1983年) 的下图显示依据 LP / R 的土地重新规划。

重新规划前的单个土地所有模式。

重新规划后的模式，包括新街道布局。



资料来源：Archer (1983年)、Doebele (1982年)、Farvacque 和 McAuslan (1992年)。

141. 土地信息系统向市场参与者提供主要信息及基础设施，以支持土地市场。各种投资者需要了解各种信息，例如：土地价值、交易历史、所有权、法规以及环境信息。土地市场的基础设施包括精确的地图，详细说明地块的大小及范围。城市地区的土地测量通常更加复杂，并要求中央政府更积极的参与，如日本的情况（专栏 12）。例如，日本为市政当局进行土地测量提供一部分费用。另外，土地交易信息可以提高房地产市场的可靠性，这将增加土地购买 / 销售者（国内及国外）的数量并加快土地交易。它有助于市场机制的协调功能、土地销售利益的公平分配以及税收基础的相应扩大，并帮助土地政策及经济 / 其他相关政策的政策决策。<sup>27</sup>

#### 专栏 12. 日本的长期地籍测量

日本政府在第二次世界大战之后开始讨论地籍测量，并于 1951 年颁布《土地测量法》。由于该测量由各市政府自愿实施，进展缓慢，所以中央政府修改了这项法律，并制定了新的《促进土地测量特别法》，以促进基于实施计划的测量。1963 年以来，政府出台了十年计划来促进土地测量。虽然在过去 40 多年间花费了 2000 亿日元，但截至 2008 年 3 月，仍有 52% 的土地尚未测量。目前的十年计划（2000 年~2009 年）特别促进了人口稠密的城市地区的土地测量，这些地区的土地测量落后于农村地区。按照这项计划，当市政府实施土地测量时，中央政府和地市级政府分别承担 50% 和 25% 的费用。地市级政府实施土地测量时，中央政府承担一半的费用。县政府和市政府的一部分费用随后会通过税收转移体系来补偿，从而进一步减轻它们的负担。中央政府（即土地、基础设施、运输和旅

27. 由于最近的经济危机与房产泡沫息息相关，所以政策制定者，特别是宏观经济政策制定者，感到制定经济指标以快速掌握房地产价格的变化至关重要。2006 年 11 月 6~7 日在巴黎召开的经合组织-IMF 房地产研讨会，希望为标准化住房价格指数制订指导原则。尽管这个问题没有得出结论，但研讨会一致同意作为房产金融市场中风险管理指标的房屋价格指数、金融政策中的决策指标、宏观经济指标、消费者价格指数及针对国家会计系统的的应用的重要性（Dievert, 2007 年）。

游部) 直接开展最基本的测量(集中于地理参照点), 而地级政府和市政府根据参照点绘制土地登记图。政府根据土地测量绘制的地图成为土地登记机构的官方地图。这些地图将进行数字化处理, 供相关部门共享。

142. 经合组织的很多成员国收集和公布了土地交易数据(如地价信息)以鼓励经济增长(表 6)。数据的准确性是必不可少的, 信息收集的速度也成为越来越重要的因素。政策制定者出于多种原因使用这种信息。<sup>28</sup>英国要求金融机构向金融服务管理局(Financial Service Authority)提供房地产贷款合同方面的信息。金融服务管理局向英格兰银行提供所有数据, 并向社区和地方政府部(Department of Community and Local Government)提供部分数据。

表 6. 收集和公布土地交易价格信息

	信息收集	信息公布	互联网使用
澳大利亚(昆士兰州)	向土地登记部门提交合同。	自然资源部在土地信息系统的网站上公布信息。	有。8.6 澳元/次
法国	向土地登记部门提交合同。	土地登记部门公布合同, 作为登记的一部分。	否
德国	向土地评估委员会提交合同副本。	土地评估委员会公布一部分信息。	柏林市有。7 欧元/案例
日本	土地评估委员会从司法部(土地登记机构)收集新的土地交易的信息。基于这些信息, 委员会向买方发出调查问卷, 并派出专家到现场进行评估。	土地、基础设施、运输和旅游部在土地信息系统的网站上公布排列好的信息, 使每一笔交易没有独特的标识。	有。免费。
英国(英格兰和威尔士)	向土地登记部门提交合同。	土地登记部门记录土地登记的价格并进行公布。	有。2 英镑/案例
美国(马里兰州)	向土地登记部门和税务部门提交合同证件。	税务部门公布税务信息(包括交易价格)。	有。免费。

资料来源: 经合组织, 根据 Jutaku Shimpo (2006 年) 改编。

### 进行土地市场评估并监督土地供应

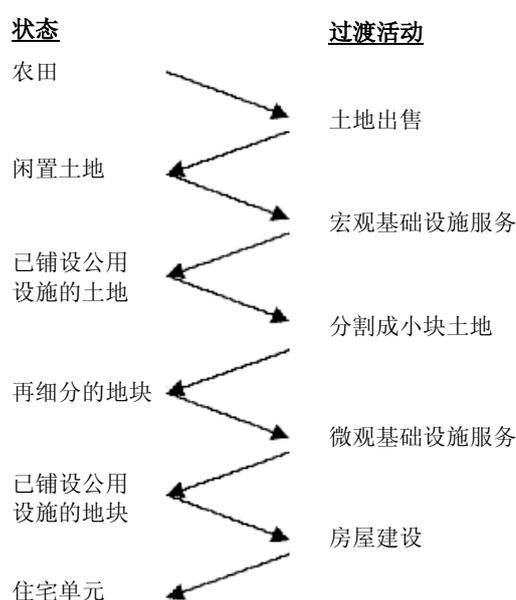
143. 土地市场评估可以决定目前有多少土地和基础设施可用于项目开发, 并预测需要额外开发多少土地和基础设施来适应城市增长。经合组织成员国已经采用一系列技术来进行土地市场评估并监督土地供应。有效的土地分析能够帮助决策者确定增长最快的地区, 并做出准确的预测, 以便为基础设施开发提供信息。如果没有土地评估, 决策者可能把基础设施分配给没有增长的地区, 使得增长的地区成为自己的“自发城市化”的牺牲品, 而这会造成长期的拥挤状况, 以及效率低下的环境建设。同样, 监督土地价格可以给决策者提供地价最高地区与地价上升最快地区的信息, 这些信息对于地方的物业税流很重要。土地管理部门至少可以使用四种独

28. 通常银行抵押信息是最快的信息, 但土地登记的覆盖面更广。原因是每个交易并不一定通过银行的抵押贷款。

立的工具。包括：（a）土地调查；（b）城市土地流转；（c）土地供应监督工具；以及（d）未来土地使用分析和情景建模。

144. a) *土地调查*。所有城市规划和监督系统必须始于一个初始的土地类型调查（例如：闲置土地或已开发土地；如果是闲置土地，是可开发土地还是开发受限的土地；如果是开发受限的土地，是相对受限还是绝对受限；如果是已开发土地，是完全可用的土地、部分可用的土地还是可重新开发的土地）。土地调查的步骤为：识别闲置土地以及由于环境而不可开发的土地；扣除城市公共服务所需要的土地；增加可重新开发或通过填补加大开发力度的土地；识别已铺设公用设施的土地并估计开发能力（Kaiser 等，1995 年）。每一步骤都会产生复杂的技术困难和概念上的困难，这与土地开发的多阶段过程有关（图 39）。

图 39. 土地开发过程



资料来源：Knaap 和 Moore（2000 年）。

145. b) *城市土地流转：计算农村土地消耗*。使用航空摄影测量或卫星图像信息，可以确定城市土地消耗并估计每年土地需求。政府已设计出方法来确定：（a）如何扩大城市已铺设公用设施的土地供应以满足不断增长的人口和就业的需要；（b）哪一种土地的使用增长最快；（c）在哪里发生城市土地流转；以及（d）哪里的土地价格最高，哪里的土地价格上升最快（Dowall，1995 年）。

146. c) *土地供应监测工具*。土地供应监测试图通过估计当前和未来可开发土地的供应情况来解释城市增长的动力。<sup>29</sup> 要确定哪些土地是具有开发潜力，可以按照实际限制、政府政策和目前基础设施的位置来进行地块评估。政府将这些信息与闲置土地使用情况的数据结合起

29. 可开发土地定义为：合理地与道路和其他重要基础设施系统（例如：水电）相连，并且不受物理性障碍（例如：陡坡）或政府关于发展的限制。根据基础设施的类型和扩展服务所需的成本，位于现有基础设施半公里至 1 公里之内的土地应列为可开发土地，前提是没有物理性障碍或政府的限制。

来，可以估算出已铺设公用设施土地的潜在供应情况。此外，它将土地供应的估算结果与未来的需求进行对比，可以评估未来土地市场的条件。例如，应用每年城市土地需求除以目前供应的已铺设公用设施土地来估计已铺设公用设施土地供应的年数。<sup>30</sup> 然后分析这种信息来确定土地供应的空间格局以及在大城市的高需求地区是否有足够的土地可用（Berke 等，2006 年）。

147. d) *未来土地使用分析和情景建模*。通过系统的土地评估和规划，规划可以创造和评估可选的土地使用情景。这些情景类型有助于主规划和“展望演习”。使用地理信息系统（G.I.S.）建模有助于阐明几种土地政策可能的效果，包括但不限于：

- 在区划法规中提高现有居民区的可容许密度以及现有商业和工业土地的密度；
- 财政刺激高密度住宅；
- 在区划法规中减少免费停车的要求；
- 在区划法规中减少空间要求；
- 规定允许额外密度或超过特定区域通常允许密度，以换取开发商提供的生活福利设施和特色；
- 区划法规所规定的最低密度或密度要求；
- 改造、填补或棕地（待改造的城市用地）战略；
- 在区划法规中批准住宅类型或场地规划技术，这些在当地总体规划或区划法规中原本是不允许的；
- 批准变更区划用途分类，包括利用混合使用区域；以及
- 改变公共和社区设施或服务（包括运输）标准，要求使用更少的土地。

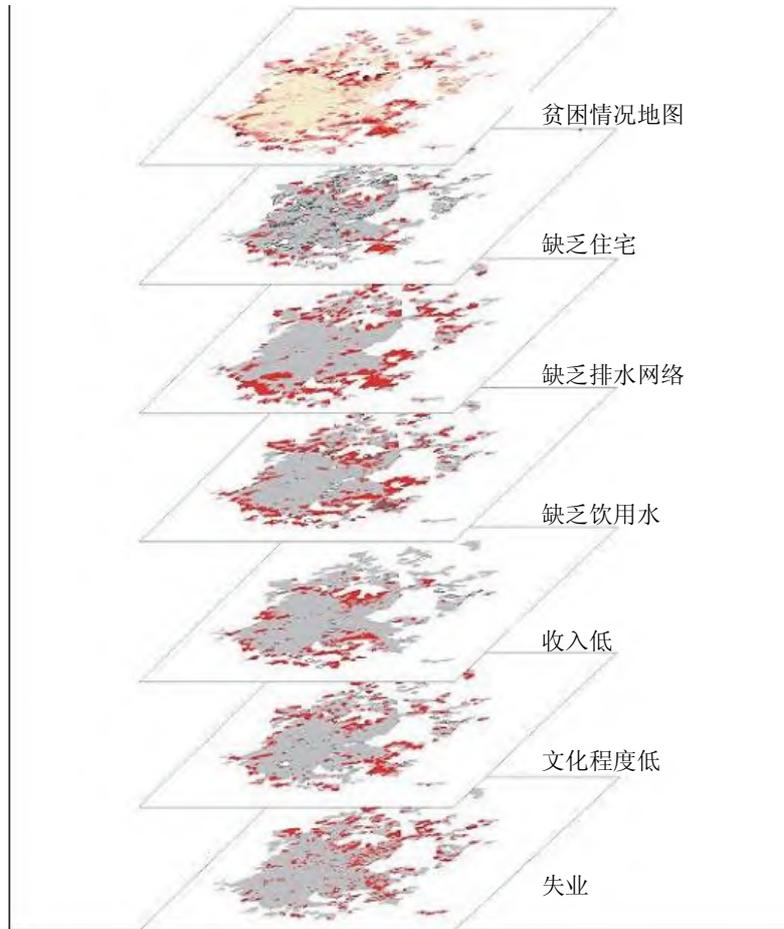
148. 完善的土地使用分析能帮助决策者确定广泛的空间趋势，从而支持规划战略。这通常牵涉到规划支持系统的开发和应用。我们可以从广义和狭义来定义这个系统，前者包括一系列对规划者有用的基于技术的解决方案；后者利用基于 G.I.S. 的模型预测城市特点和/或估计其影响。典型的 G.I.S. 数据集使用矢量数据和栅格数据——前者代表有边界的特点，例如：地标、公路、国家、湖泊和分水岭；后者代表没有定义明确的形状或边界的连续数据，例如：植被和地带。通过这个界面，G.I.S. 能够把几种数据库——就业、基础设施、住房等——绘制到特殊空间位置（图 40）。在更复杂的层面上，政府使用 G.I.S. 来创建情景，为公共政策的空间影响建模，并通过数据的视觉化揭示其关系、模式和趋势。政府经常同时使用很多规划支持系统和 G.I.S.，以评估城市政策的影响。<sup>31</sup>

---

30. 政府应编制一张表格来显示已铺设公用设施土地存量的年度增长以及每年城市土地需求，以便说明目前和未来的已铺设公用设施土地的供应在未来五至十年内是否能满足城市增长需要。土地供应调查估计应绘制出每个区域的表格。

31. 土地使用开发和影响评估模型（LEAM）整合了基于栅格的细胞自动机（CA）方法与地区社会经济模型。UrbanSim（城市仿真模型）通过代表人和工作的媒介来模拟相互作用，并包含一个地段、区域和栅格单元层面的城市土地市场。与其他许多模拟方法不同的是，UrbanSim 模型为房地产和价格的相互作用

图 40. 地理信息系统：墨西哥市的贫困叠置分析



资料来源：Terborgh, C.J. (2005 年)。

## 5.2. 使用土地价值作为城市基础设施融资

149. 如果地方政府的收入来源过度依赖土地收入，那么会导致经济效率低下，鼓励城市间在投资吸引力方面展开竞争并促进城市的无序扩张。在中国，土地出让金仍然是地方政府提供的公共服务、基础设施和经济开发计划的主要财政来源。<sup>32</sup> 土地使用权出让金的收入占大多数城市年度财政收入的 30%~50%，在小城市甚至占到年度财政收入的 80% (Huang Xianjin, 2005 年，引用于 Kamal Chaoui 等人在 2009 年的文章)。转移支付不足以补偿取消官方收入来源造成的损失，在财政收入中也没有占主要部分 (经合组织，《中国农村政策评估》，2009 年)。在农村地区，从 2000 年到 2004 年，土地交易 (即土地销售和合同支付) 的收入增加了

---

建模，并直接与城市运输模型相结合。它已应用于各种城市规模和场地，包括：布鲁塞尔、檀香山、罗马、盐湖城、旧金山、西雅图、特拉维夫和苏黎世。INDEX PSS 包含一个指标集，能用来评估可选的土地使用设计，与它们的环境和可持续影响有关。与这种整合的 2D 和 3D 框架相耦合的是一个基于代理的城市微观仿真模型。Policy Simulator™ (政策模拟器) 代表一种在家庭和公司的活动层次上模拟城市的创新尝试。最后，在 CommuntiyViz 软件线上的 SiteBuilder 3D 程序提供三维的相互作用查看模型 (Brail (ed.)，2008 年)。

32. 省级政府不能决定地方税的税基或税率 (经合组织，《中国农村政策评估评估》，2009 年)。

将近 50%，表明农村试图用土地和房地产销售收入来缩小财政缺口。Ding 在（2005 年）也报告，“超过三分之一的县级政府存在严重的预算问题，超过一半的地市级政府的预算仅能覆盖公共机构的运营”。在城市地区也发现类似的问题，例如在 2006 年，广州市超过一半的财政收入来自于土地销售和开发权（《经合组织广东地区评估》，即将出版）。因此，市政府受到强烈的财政刺激来获取农业用地并把它们转换为建设用地。虽然中国中央政府已认识到这个问题并实施了各种政策，例如引进土地转换配额制体系，成立土地监察局，但在地方在落实这些政策上一直存在问题。中央政府与地方政府之间的利益冲突使得前者有时要采取强硬措施来加强政策的落实力度。<sup>33</sup>

150. 一些经合组织成员国中也存在对土地收入的依赖，这带来的结果喜忧参半。例如，在阿姆斯特丹，土地租金是最重要的自有收入。地方政府对土地收入的依赖导致兰斯塔德-荷兰大都市地区的城市为了吸引开发而进行相互竞争。阿姆斯特丹市不情愿地看到新的办公机构、工业厂房、零售商店甚至住宅跨越了它的边界，或与相邻的市进行合作（经合组织，《荷兰兰斯塔德地区评估》，2007 年）。荷兰的其他地方政府相互竞争时通过低价出售土地来吸引开发（经合组织，《荷兰农村政策评估》，2008 年）。这种竞争阻碍了城市周边地带的战略合作，导致不协调的土地开发。德国很多城市群的城市边缘地带通过开发新的土地吸引居民和公司来进行竞争，从而产生收益并用它们资助公共服务。土地使用规划方面的城市自治以及对未开发土地的大量需求使得这种动态发展成为可能，结果是破坏了可持续规划的原则。在波兰，由于土地价格上升（大城市附近尤为明显），周边城市倾向于炒地皮而不是制订能最有效地利用土地、具有战略性的远景规划（经合组织，《波兰地区评估》，2008 年）。

151. 设计合理的地方物业税能够刺激集约发展并为当地支出提供可持续的财政来源。物业税是地方财政收入的主要来源，对于大多数经合组织成员国来说，它也是开发造成土地价值上升后最重要的补偿工具，因此除了土地出售或开发权以外提供一种有利的备选方案。在大多数欧洲国家和美国，物业税在地方政府总税收中占 70% 左右。在英国和加拿大，物业税甚至是唯一的地方财政来源。当土地经过开发或建设了基础设施导致价值上升时，物业税也相应增加。<sup>34</sup> 在很多经合组织成员国，物业税作为一种有效的工具来把房地产和公共基础设施融资联系起来，并控制土地转换。

152. 与大多数经合组织成员国不同的是，中国没有物业税。个人获得、拥有和出售财产时，可以征收与财产有关的税。对获得财产征收的税通常称为登记税，对财产销售所征收的税定义为财产转让税。通常所指的物业税是对财产所有权或财产使用而征收的税。与大多数经合组织成员国不同的是，中国没有这种税。究其原因，可能是因为根本的财产所有权在法律上属于国家。然而实际上，土地的长期使用权是作为所有权的替代来进行买卖。有可能对这种“实际所有权”进行征税。

---

33. 例如在 2007 年，广东省开平市的四位高级官员（包括市委书记和市长）被中央政府撤职，原因是违法批租 1985 公顷的土地。虽然这是最严重的案例之一，这仅仅是冰山一角。截至 2007 年，中央政府在全国范围内开展严格控制非法批地的运动已报告有 22395 个非法批地案例，涉及到 32872 公顷的土地（新华社 2007 年消息，《广东开平市委书记非法审批土地近 3 万亩被撤职》，[http://news.xinhuanet.com/local/2007-12/11/content\\_7227656.htm](http://news.xinhuanet.com/local/2007-12/11/content_7227656.htm)，中文，于 2009 年 12 月 30 日访问该网页）。

34. 然而，与营业税或所得税相比，经济增长并不必然导致物业税收入的增长。物业税的优点在于它的稳定性和可预测性，较少受到经济波动的影响。物业税的缺点在于它一般比各地的所得税更不均匀分布的。大都市地区倾向于有较大的物业税收入，这是因为土地价格较高。

153. 引进物业税可以减少土地市场的扭曲，并提高土地使用的效率。拥有和出售财产之间的税差会影响房地产市场和土地使用。例如在二十世纪 80 年代，日本的财产所有权税率较低，使房地产资产在价值上比股票或证券等其他资产更有优势，所以没有鼓励土地所有者开发他们拥有的土地（即“拥有土地资产，但不使用它”）。提高财产所有权税有效地控制了荒置土地的所有权和财产价格急剧上升。在韩国，物业税是基于财产交易而不是财产拥有，因此它阻碍了流动的财产市场和有效的地区性土地使用评估（经合组织，《韩国地区评估》，2001 年）。在城市地区（如在广东省）引进物业税可以减少土地市场的扭曲，抑制城市无序扩张，并促进紧凑型城市发展（经合组织，《广东地区评估》，即将出版）。

154. 为了给基础设施筹措资金，经合组织成员国的地方政府使用了一系列工具，如：税收增额融资（TIF）、影响费、开发费、土地转换费以及相关工具。所有这些工具都有一个共同点：它们使用土地价值目前或未来的增值来为这个地区的基础设施提供资金。税收增额融资在美国应用得最为广泛，它利用未来的税收来资助目前的改进工程：它用公共投资产生的额外物业税收益来偿还公共投资的先期成本，时间跨度通常为 20 年。影响费和开发费要求开发商为特定地区的公共设施缴纳费用：收取影响费是由于已经存在的基础设施推动土地价值上升；收取开发费是为了在新开发地区建设基础设施。土地功能改变时，地价也会上升，如从农业用地转变为建设用地。部分国家利用这种税收来收取土地转换的部分额外收益，如丹麦在 2004 年前一直采取这种措施。然而，有些国家通过其他机制来提取这些额外收益。荷兰的市政府可以通过土地开发协议、市政收益税以及所谓的“以红换绿方案”来提取土地转换的额外收益（专栏 13）。<sup>35</sup>

### 专栏 13. 荷兰把土地转换利益与地方财政联系起来的方案

建筑开发地段的土地所有者可以与市政当局谈判签订一个《土地开发协议》。这个协议规定哪些设施应由市政当局开发，以及土地所有者应向市政当局缴纳多少费用以换取公共服务。如果土地所有者与市政当局不能达成协议，则市政当局可以向土地所有者征收“市政收益税”，方式是土地所有者向政府提供的市政服务缴纳费用。实际上，这种收益税比较复杂，所以很少使用，大多数情况下是作为最后一招来避免出现“免费搭便车”这种情况。土地开发协议和市政收益税只能用于所开发区域及其附近地区提供公共服务的成本。目前《土地开发法案》要求，市政当局可以列出它可以获得的成本补贴，并把这部分补贴与建筑许可证联系起来。

“以红换绿方案”是一种协议，即土地开发商同意资助建设绿色设施（环保设施），如开发场所周边的娱乐区或自然区域。虽然这种方案在地区层次上能收回成本，但也存在下列缺点：第一，没有法律基础，这使得它容易受到司法起诉；第二，由于补偿金额是由协商确定的，因此补偿金额存在很大的差异。《土地开发法案》或多或少解决了第一个不足之处，虽然仍有必要证明补偿与成本回收的发生地存在联系。

资料来源：经合组织，《农村政策评估》，荷兰（2008 年）。

155. 除了筹集资金以外，这些不同的融资工具还能促进紧凑型的城市发展。政府可以通过提高开发税或影响费来给绿地区的开发降温，也可以通过降低税费来鼓励开发已铺设公用设施的城市区域。物业税的双轨税率对土地征收的税率高于建筑物的税率（下面进行更详细的描

35. 有一个商业惯例是：私营部门获得农田，然后有战略地以低于市场价把它卖给政府。这样做是为了当政府在这块土地上敷设公用设施后，以便获得独家建设权。通过这种过程，私营部门可以避开与敷设公用设施有关的高风险（Tan 等人，2009 年）。市政当局也可以按市场价把土地出售给私营部门作为“免费”使用，并以可控制的价格作为其他用途，特别是用于社会福利住房（经合组织，2007c）。

述），由此影响到了土地使用模式，因为要占用闲置的、未充分利用的、位于中心地带的场地要付出更高成本。开发费也提供了把郊区无序扩张的外部性进行内部消化的可能性，这些外部性包括交通拥挤和较高的基础设施成本。这些措施的一个重要条件是，这些收费需与真实成本和外部保持一致。但事实情况并不总是如此，例如，在多伦多都市区的大多数城市里，开发费是面向整个市区征收的，而不是针对每个已开发的区域；因此，所有居民中平摊了城市无序扩张的成本，而不是针对无序扩张最厉害的开发区征收费用（经合组织，《多伦多地区评估》，2010年）。

### 5.3. 管理城市增长

156. 政府需要协调城市增长与基础设施建设的时机，并且控制城市扩张以改善环境并提高公用设施和服务的效率，这些都使经合组织成员国有充分的理由进行城市增长管理。城市增长管理在个体发展和更大的区域发展层面预测并整合城市增长对当地基础设施和环境系统的影响（Pendall 等人，2006年）。这些政策一般归类为公共征用、激励措施和财政政策（表7）。它们还可以按照解决城市无序扩张的方式分为两类：采取城市政策；还是保护空地（而不是农村政策）。它们通常包含在一揽子政策里，而没有单独实施。

表 7. 管理城市增长和保护空地的公共政策

管理城市增长的政策	保护空地的政策
<p>公共征用</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>对公园、休闲场所、森林、环境敏感地区拥有绝对和无限制的公共所有权。</li> </ul>	<p>公共征用</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>对公园、休闲场所、森林、环境敏感地区拥有绝对和无限制的公共所有权。</li> </ul>
<p>法规</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>开发延期补偿、临时性开发法规</li> <li>城市增长控制率（例如建设许可上限）、分期分区发展法规</li> <li>完善的公用设施法令</li> <li>提升用途分区或小块地段分区，最低密度分区</li> <li>混合用途分区</li> <li>运输导向分区</li> <li>城市增长边界</li> <li>绿化带</li> <li>城市服务边界</li> <li>全面规划授权（总体规划）</li> </ul>	<p>法规</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>分区实施</li> <li>集群分区（通常是提供奖励）</li> <li>降低密度区划或大块地区划</li> <li>农业专用分区或林业分区</li> <li>缓解法令和银行业</li> <li>非过渡性分区</li> <li>农村集约开发</li> </ul>
<p>激励措施和财政政策</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>开发影响费/税</li> <li>房地产转让税</li> <li>物业税的双轨税率</li> <li>填充与再开发奖励（减少或免除税/费、补贴、低息贷款等）</li> <li>棕地再开发</li> <li>历史建筑的修缮税款抵减</li> <li>区位效益贷款</li> <li>优先资助市中心基础设施</li> </ul>	<p>激励措施和财政政策</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>农田使用权法</li> <li>农业地区</li> <li>开发权的转让</li> <li>购买开发权，保护地域权</li> <li>使用价值税评估</li> <li>“断路器”税收减免法</li> <li>土地销售的资本收益税</li> </ul>

资料来源：经合组织，基于 Bengston 等人的报告改编（2004年）。

157. 支持紧凑型城市的观点已经说服很多政府部门控制无规划的郊区化。限制城市无序扩张的政策力求提高城市中心区的吸引力和质量，如法国在 2000 年 12 月 13 日颁布的《城市更

新与团结法》或伦敦推行的罗杰斯报告《迈向城市复兴》（2000年10月）。欧洲委员会（欧洲共同体委员会，1990年和1992年）鼓励欧洲城市在环境和生活质量目标的基础上朝着更紧凑的方向发展。英国政府把紧凑型城市作为可持续发展政策的一个核心内容（环境部，1993年）。荷兰政府已采取了类似措施（国家实体规划署，1991年），澳大利亚（Newman，1992年）和北美洲政府（Wachs，1990年；Chinitz，1990年）也是如此。

158. 城市管理政策还用来保护城市周围的空地和农田。例如，德国政府已建议减少转变为住宅地和交通用地的农田数量，从目前的每天114公顷减少到2020年的每天30公顷，这项计划称为“30公顷目标”计划（Tan等人，2009年）。<sup>36</sup>在城市周边，城市环境和工业活动的压力对农业生产的连续性和稳定性、其经济活力和农村社区带来了严重的问题。

159. 评估城市增长管理政策是一项富有挑战的任务。首先，大多数政策缺乏明确的目标。它们通常有多重目标，而且难以量化。有时，这些目标随着社会经济趋势的变化而变化，例如，从保护农田转变为乡村村容再转变为环境改善。第二，很难在适当的地理尺度上获得数据。政策效果有时会影响到邻近的行政区。如果我们试图进行国际比较，那么尺度问题是一个特别需要解决的挑战。第三，政策效果会持续较长的时间跨度。例如，土地使用法规通常没有追溯效力，这意味着即使推行提升用途分区或降低密度分区后，现有的建筑也不能被迅速取代。第四，缺乏有关反事实案例方面的知识。因为土地使用受到许多因素的影响，如经济社会趋势和价值系统等，所以很难把这些因素分离出来独立地评估城市增长管理政策的效果（Genao等人，2009年；Bengston等人，2004年）。第五，城市增长管理政策通常与土地使用法规和填充式开发的激励措施同时采用，这样就很难把单个政策与其他政策分离出来，单独描绘它的效果。

160. 需要注意的是：不恰当地实施城市增长管理可能会在这个地区产生预想不到和不如意的效果。第一，地理方面的管理不当可能会将跨越式发展扩展到市中心和可控制区域以外。第二，在严格限制的城市地区，缺乏足够的激励措施来用升级建筑取代现有建筑，很可能导致房租和房价上升，例如关于经济适用房的问题。收入隔离现象可能会出现，即低收入群体居住在环境较差的地区。第三，城市扩展控制限制了实际投资的地点，所以可能会降低经济发展的潜力。<sup>37</sup>总之，政府应重视分配效应对经济效率的影响，以便在城市增长管理政策方面获得政策共识。

161. 经合组织成员国已经开发了政策工具来控制城市增长的速度，如开发延期补偿、增长控制率以及充足公共设施条例（AFPO），并将基础设施开发作为辅助手段。开发延期补偿一般是通过禁止颁发建筑许可证来实施的。这种法规通常具有临时性，并用于快速增长的社区，以便有足够的时间来考虑如何解决与增长有关的问题。增长控制率或“分期分区发展法规”的力度比开发延期补偿缓和，一般是通过控制建筑许可证的数量来实施，特别是在快速增长的社区。增长控制率设置了每年颁发建筑许可证的数量上限，分期分区发展法规把公用设施的可获得性转换为特定年份里建筑许可证的数量上限。AFPO把公用设施的可获得性与城市发展速度

---

36. 同样，欧洲经济和社会委员会强调了“农业和城市周边地区”的机遇，将它们视为“面对具体和特殊制约的农村地区，使它们有别于其他农村地区。这些地区的生存受到严重的威胁”（EESC，2003年）。

37. 强有力的法规也能有效地限制现有公司与新成立公司之间的竞争。政策和学术圈广泛讨论了分区对零售市场竞争的影响（关于美国和芬兰的情况，见经合组织（2008a），“第二工作小组对竞争和法规的研究：房地产法规的竞争效应-美国”，于2008年2月18日提交，DAF/COMP/WP2/WD（2008）11，和经合组织（2008b）“第二工作小组对竞争和法规的研究：房地产法规的竞争效应-芬兰”，于2008年2月18日提交，DAF/COMP/WP2/WD（2008）3。

联系起来，并不设置建筑许可证的限额。AFPO 要求开发商证明新开发项目的影响显现出来后，现在或将来有充足的公用设施供人们使用。例如，美国佛罗里达州要求所有地方政府采纳 AFPO 来选择地方服务和设施（Bengston 等人，2004 年）。

162. 目前已经开发出以下几种工具来控制“哪里”出现城市增长：

163. (a) **公共土地征用**的首要目标通常是为了保护城市里和周边的空地。这是最强的政府干预手段之一，会对城市形态产生类永恒式的影响。十九世纪的城市规划者倡导区域城市公园、公园道路和自然保护区等系统（例如：Frederick Law Olmsted 倡导的波士顿公园系统）。这种方法在美国广受欢迎：50 个最大的城市地区有 30 个城市有区域性的绿色空间计划或正在制订此类计划（Brentston 等人，2004 年）。这种工具还广泛应用在欧洲国家。征地过程应保障征地的公共利益，并向土地所有者支付补偿金。虽然征地是保护开放空间最确定的公共政策工具，但也是最昂贵的工具。决策过程中不但要考虑征地成本，还要考虑维护成本。

164. (b) **全面的土地使用规划（总体规划）**已经作为一种有效的工具来控制农用地无序转换为城市土地的行为，包括很多经合组织成员国的城市无序扩张。全面规划主要是针对特定行政范围内未来土地使用和开发目标的政策声明。它主要为了缓和各种土地使用之间的冲突，也用来作为协调相关问题，例如运输、经济发展、住房、公园和休闲地带（Pendall 等人，2006 年）。1947 年的《哥本哈根执行规划》是这种方法的典范，因为它把土地使用法规和以公共交通为导向的区划结合起来。这个规划试图控制城市扩张，并通过可到达原则（即规定大型办公室和工作地点必须位于最近的公交站 600 米之内）来维持紧凑型的城市形态（经合组织，《哥本哈根地区评估》，2009 年）。<sup>38</sup> 比起北美洲或亚洲，这种总体规划在欧洲更受欢迎，也更成熟。在法国、德国和英国，由于倡导可持续的城市发展，因此郊区开发一般受到土地使用全面规划的严格控制（专栏 14）。这三个国家的共同特点如下：

- 市政当局拥有城市规划和土地使用控制的权力。
- 逐个详细评估土地使用情况。
- 强调维持现状；一般情况下禁止在郊区进行新的开发。
- 在郊区进行新的开发必须结合土地使用规划，即：新的开发必须得到规划过程的批准。
- 地区级别上的区域规划，如果超出一个城市的行政边界，则要遵守市政当局制定的一个城市的规划。
- 强调治理的规划过程，作为相关各级政府之间的共识建立机制，并且在这个过程中有广泛的公众参与。

---

38. 2007 年的《手指规划》试图恢复靠近火车站的原则，但在二十世纪 90 年代，由于缺乏地区性的政治承诺，这个原则受到削弱。它试图适应地区扩展，设置城镇手指，为新的城市地区留下发展余地，并要求市政规划包含新城市区域的阶段开发规定。然而，这种规划没有提出在地区层面的手掌区域集中活动和人口的明确倡议，所以有悖于哥本哈根市土地使用潜力的现实情况。目前出现了额外的第六个手指，即从哥本哈根到瑞典 Malmö 的 Oresund 桥，这反映出与 Malmö 之间的交通来往在不断增长（经合组织，《哥本哈根地区评估评估》，2009 年）。

#### 专栏 14. 法国、德国和荷兰的土地转换

**在法国**，通常只允许在建成区里修建新建筑。基于 *Code de l'urbanisme* 《国家城市规划法典》的“*le principe de la constructibilité limitée*（限制建筑可能性的原则）”，原则上禁止在建成区以外新建建筑。然而，在有些情况下，可以根据市政当局的土地使用规划在绿化带上修建建筑。市政当局可以通过几种方法选择控制水平。他们有权制定 *le plan local d'urbanisme* 《本地城市化规划》（PLU，这种本地城市化规划包括详细的土地使用法规，并规定哪些地区允许有建筑物）或 *la carte communale*（这种市政地图勾划出允许建筑的区域），这取决于城市的具体环境。只有当 PLU 或 *la carte communale* 允许时，才能在绿化带上建设建筑物，否则，市政当局必须遵守限制建筑物的国家原则。市政当局制定 PLU 和 *la carte communale* 时需要举行公共听证会，并与中央政府进行合作。当实际进展不符合规划时，法律上可以不允许这些建筑连接到水电等公用设施。

关于多个相邻城市的城市规划、住房建设、经济发展、运输和商业的一体化和协调政策，*Establishments Publics de Cooperation Intercommunale*（EPCI）以及 EPCI 的协会和市政当局可以自愿制定并批准覆盖本地区的区域协调发展纲要（*Schéma de Cohérence Territoriale*，即 SCOT）。SCOT 不是用来调节土地使用，而是通过各种项目来制定战略上的城市结构调整政策，如住房需求分析、协调和可持续发展建议（*plan d'aménagement et de développement durable*，PADD）、实施 PADD 的基本方针、建成区维护、自然区和森林区的一般分界线以及交通项目。在采取必要的步骤举行公共听证会之后，SCOT 必须由各市政当局联合批准。市政当局不能通过 PLU 或 *la carte communale* 来规定哪些地区可以进行新的开发，除非它们制订了 SCOT 并且这些计划符合 SCOT。因此，如果市政当局打算在绿化区域进行新的开发，就必须建立 SCOT。SCOT 是在维持市政当局倡议的同时进行区域协调的一个工具。除了 PLU 以外，地方城市交通规划和住房规划都必须符合 SCOT，以便获得法律有效性和效力，中央政府（或地方政府）通过提供相关信息为市政当局提供支持，并检查这些规划（SCOT、PLU 和 *la carte communale*）是否符合国家法规。

**在德国**，《联邦区域规划法》（*Raumordnungsgesetz*，ROG）和《联邦建筑法典》（*Baugesetzbuch*，BauGB）是土地使用规划和开发的两个主要法律基础。基于 ROG（联邦、州和市）的规划在市级没有直接的法律效力，而 BauGB 奠定了市政当局进行开发的法律基础。市政当局基于 *im zusammenhang Bebauten Ortsteile*（建成区）系统和 *Aus Enbereich*（外围地区）并考虑到目前的土地使用而决定每块地的用途。《联邦建筑法典》要求在外围地区禁止修建新的建筑，只有在符合社会条件时或 *Bebauungsplan*（B 规划或地方开发规划规定土地使用、密度、交通区域、绿化区域等）允许开发时，才允许在这些地区开发项目。如果新的土地用途可能与相邻地区不同，那么必须制定一个 *Bebauungsplan*（B 规划或地方开发规划），不管建成区和外围地区如何。市政当局需要完成多个流程，如获得议会批准和市民参与，并且开发必须符合规划。另外一种选择是，市政当局可以制定分区法规，划出建成区与外围地区之间的分界线，当外围地区有一定量的住房时，并且没有明显的农用地特征，那么它可被视为建成区，因此该地区需颁发建成区的建筑许可证。在法律上并不要求 B 规划以及分区法规必须得到州政府的批准，但事实上需要在相关各级政府之间进行协调。市政当局也应制定 F 规划（*Flächennutzungsplan*，即土地使用规划），来描述城市地区的总体土地使用政策，不直接监管每块土地的使用。它的有效期通常为 10 年，并按 1:10000 的比例进行编制。B 规划的比例通常是 1:500 或 1:1000，理论上它是永久有效的。B 规划必须符合 F 规划，同时 F 规划需要符合随后制订的区域规划，因为市政当局需要州政府批准 F 规划。

至于区域协调，州政府或市政府组成的区域规划协会应建立区域规划，它一般描绘了理想的的城市结构、理想的空地结构和理想的基础设施位置或路径——虽然每个州以不同的方式定义区域规划，并包含不同的内容和规划流程。这方面的典型例子是，州政府对覆盖了大城市和邻近城市的功能区进行规划。大城市的 F 规划也被视为区域规划。此外，经州政府的批准，多个相邻城市可以制订共同的 F 规划（*gemeinsamer Flächennutzungsplan*）。下级规划需要符合上级规划，下级政府需要参与上级政府制订规划的过程。法律上也要求与相邻州或相邻地方政府的规划相互协调。各级的土地利用规划均应有公众参与。

**在英国**，开发权已被国有化，所有开发均需要获得政府的许可证。国家规划理事会（副首相的办公室）发布规划政策指南（PPG），地方规划机构必须遵守这些指南。PPG 下面有两层系统，即县级或地区级的结构规划（英国的结构规划从 2004 年起更名为区域空间战略），和市级的地方规划（从 2004 年起更名为开发框架）。地区级的结构规划为空间开发规定了广泛的指导方针，市级的地方规划包括详细的、基于地块的开发建议。结构规划和地方规划每 5 年进行一次评估和修改，并考虑到 10 年的时间跨度。

三个 PPG 指南与城市控制问题息息相关。PPG3（住房）设立一个国家目标：即到 2008 年前，60% 的新增住房应位于棕地，这样就大大减少了绿化带的开发。在地方规划中，指定住房地点的必须从再利用棕地开始，然后是城市扩张，再后是城市外围新建或扩展居住区。PPG7（农村）认为“应为了农村本身来保护它”，除了更好保护农用地这种传统做法以外，还应强调它在风景上的特点。PPG2（绿化带）根据需求扩展宽阔和永久性的指定地带，并规定了其中不适当的和不允许的开发。

资料来源：土地、基础设施和交通政策研究所，日本土地、基础设施和交通部（2006 年），Tan 等人（2009 年），Milward（2006 年），经合组织，《荷兰农村政策评估》（2008c）。

165. 与欧洲国家不同的是，日本中央政府在功能分区方面扮演了重要角色，虽然地方政府加强了这种重要性。它的五项法案<sup>39</sup>对于地域区划具有极为重要的意义，分别由三个不同部门落实。由于这些法规是由地方政府的不同部门进行管理，因此相互协调就提出了迫在眉睫的挑战。为应对这种情况，1974 年日本制定了《国家土地使用规划法》，以全面整合五个有关土地使用规划的法规。<sup>40</sup>较高级别的地方政府（都、道、府、县政府）与市政府进行协调来划定城市化促进区、城市化控制区和农业促进区。在日本的城市边缘地区，如何协调土地的城市用途与农村用途仍是一个棘手的问题（Saizen 等人，2006 年）。<sup>41</sup>

166. （c）**区划政策（Zoning Policy）**是限制城市扩张的核心技术。一方面，提升用途分区、小块地区划、最低密度区划和混合用途区划鼓励城市地区提高密度。另一方面，降低密度区划、大块地区划、细分法规、农业专用分区或林业分区降低了农村地区的密度。在农村地区，集群分区也是一种选择方案。组团式区划允许或要求住房集中在小块地区或特定区域，以留下空地。未开发土地可由开发商、房屋所有者协会、地方政府或非盈利组织拥有，并受到限制性条款的保护（Bengston 等人，2004 年）。分区政策涉及更具体的土地使用法规。例如，农场权利法律保护了城市周边地区的农场主和牧场主，避免因和郊区新居民的土地使用发生冲突而引起诉讼（Bengston 等人，2004 年）。这种政策试图维护城市周边地区的农业活动和农村风景。城市增长管理的分区工具中另外一个范例是出台政策，限制在特定地区建立新办公室。<sup>42</sup>

167. （d）**城市增长边界（Urban Growth Boundary）**是在城市地区周围划出一条分界线，以限制城市侵占周边的农村地区。它可以在边界内提高城市的发展密度，并限制边界以外的非城市土地开发。城市增长边界和绿化带（下面将进行详述）并不是静止不变的，而是根据新的

39. 这些法律包括 1968 年的《城市规划法案》，规定城市化促进区和城市化控制区；1969 年的《农业促进区法案》，规定了农业用地区和农业促进区，鼓励在这些地区建设用于农业的基础设施；1951 年的《森林法案》、1958 年的《自然公园法案》和 1972 年的《自然资源保护法案》。

40. 然而，土地使用规划只是给现有的法规增加了另一个法律程序，实际上并没有多大的改变或影响。需要进行严格的土地使用管理的地区（例如自然保护区）直接由中央政府进行规定。

41. 在日本，农田闲置超越了农用地转换问题，而上升到政策问题。出现这种情况的背景是，政府指定的农田受到严格限制，不论农田所有者的意愿如何，都不能改变其用途。农民的老龄化以及农业行业的衰落导致被遗弃的闲置农田数量上升。为了应对这一问题以及提高粮食自给率，中央政府于 2009 年放宽了农田租给个体农民和公司的限制。同样在英国，风景美化似乎是保护农用地的首要理由。农业补贴的减少和保护主义，以及农产品自由贸易的增加，降低了很多经合组织成员国的农用地的政治和经济意义。

42. 例如，从 1965 年至 1979 年，大伦敦市议会要求公司在伦敦建立新的办公室之前要申请“办公室开发许可证”。在巴黎首都区，自从 1955 年，要求公共机构和私营公司申请行政授权。关于办公机构的法规在 1985 年大大放松了，但在 1990 年又恢复了限制力度。从 1982 年起，政府对法国巴黎大区里特定区域的新办公机构征税。

需要（通常是每 10 年~20 年）进行调整。<sup>43</sup>城市增长边界已经在美国一些州得到落实，例如：俄勒冈州、华盛顿州和田纳西州。很多经合组织成员国也实施了类似的区划，如：瑞士和日本。城市增长边界的评估取决于城市增长边界包含的城市用途的规模。如果所包含的地区太大（由于政治压力，这种情况常常会发生，例如在专栏 15 里的瑞士和日本的例子），实际上对城市增长的限制没有效力。如果由于可持续发展的压力而包含的地区太小，它们会带来相关的负面效应，如边界内的土地价格上涨以及经济适用房问题，以及在限制区以外地区的跳跃式发展。

### 专栏 15. 经合组织成员国的城市增长边界

**美国俄勒冈州波特兰：**波特兰的城市增长边界勾划出城市地区与农村之间的边界，在这个边界里面，有足够的土地供 20 年的开发。边界以外一般情况下禁止开发。城市增长边界的目的是为了促进有效利用建成区和有效提供公用基础设施和服务，以及保护高质量的农业和林业用地。1973 年颁布的《俄勒冈州土地使用法案》要求市政当局制定城市增长边界。波特兰的城市增长边界于 1979 年被大都市地区议会批准，并于 1980 年被州政府批准。METRO 组织管理波特兰大都市地区（3 个县和 24 个市）的城市增长边界。只有在指定地区（称为城市保留区）才允许扩大城市增长边界。一般每 5 年审议一次扩大城市增长边界的必要性，并且必须经州政府批准。城市保留区包含了未来可开发的土地（30 年的土地开发供应）。

**瑞士：**瑞士的《土地使用规划》由《联邦空间规划法》授权，并由每个州负责开发。州政府制定《结构规划》（Richtplan）覆盖整个区域并展望未来的空间发展。《结构规划》必须经联邦委员会批准。《土地使用规划》由市政当局制定，并须遵守上一级《结构规划》。它监管详细的土地使用情况，并规定建设区与非建设区之间的边界。每 10 至 15 年根据需要评估和调整这些边界。Gennaio 等人（2009 年）对苏黎世大都市地区 4 个城市的分析显示：由于乐观的人口预测以及政治原因，二十世纪六十年代开始动工的建设区面积特别大。在瑞士，缩小建设区非常罕见，因为市政当局必须向土地所有者支付款项以弥补由于增加的土地使用法规而失去的机会。

**日本：**日本经济在二十世纪六十年代迅速增长。在二十世纪六十年代，人们不断地从农村涌进城市，人口的快速迁移导致郊区的土地使用失去控制，特别是在东京、大阪和名古屋这三个大都市地区。日本在 1968 年制定了《城市规划和区划法案》以控制这种形势。欧洲和北美洲的规划传统是要把城市地区（城市化促进区）与周围的农村地区（城市化控制区）分开。城市化促进区包括现有的城市区以及在 10 年内应进行城市化的区域。鉴于土地所有者受到压力，政府规划了大面积的城市化促进区，因此，一些零星的农田仍保留在城市化促进区。

备注：可开发土地的估计不但基于密度法规，而且也基于基础设施能力和环境影响。

资料来源：Yokohari 等人（2000 年），Gennaio 等人（2009 年）。

168. (e) 虽然名称不同，不过**绿化带**政策其实也是一种城市增长边界。不同的是，城市增长边界是一条边界线，而绿化带是将城市与其周边农村分开的一块区域。政府对绿化带采用了严禁改变土地用途的法规，有时还伴随着对空地或开发权进行公共或非营利性征用的措施。自从 18 世纪和 19 世纪欧洲大多数城市围墙被推倒后，绿化带的传统由来已久（Kühn, 2003 年）。政府对原来的围墙区域修建绿化带，构成城市与农村之间的边界区域。在 19 世纪末，英国的工业化对英国城市产生负外部性时，Ebenezer Howard 建立了一个著名的城市规划模型，称为“花园城市”，即城市由绿化带包围，绿化带中包括农业区和休闲区。在 20 世纪的英国，绿化带已经成为国家城市政策的一部分。很多欧洲城市（例如：维也纳、巴塞罗纳、布达佩斯和柏林）沿用了这种传统。随后这种理念传播到了非欧洲城市，例如：香港、首尔、东

43. 绿化带的设计目的通常是作为对城市扩展的永久性障碍。然而事实上，绿化带也会根据发展压力而进行调整。

京、多伦多、温哥华、华盛顿特区、芝加哥、博尔德、悉尼和墨尔本（Kühn，2003 年；Tang 等人，2007 年）（专栏 16）。在不同城市，这种规定的基本原理、意义和政策效果各有不同。例如，Tang 等人在 2007 年认为，香港绿化带是一种“过渡区域”，颁发开发许可证的标准比较模糊，也比较灵活。<sup>44</sup> Buxton 和 Goodman 在 2003 年的分析表明，墨尔本的绿化带被许多规划人员视为“未来可能的城市发展的保留区”。荷兰的绿化带概念有不同的含义，不仅大城市周围有绿化带政策，而且整个国家有空间规划。

#### 专栏 16. 经合组织成员国的绿化带政策

**加拿大安大略省：**在加拿大，土地使用由省级负责，每个省都有自己关于土地管理和使用的立法、政策和计划。安大略省以多伦多大都市区域（GTA）为中心，是加拿大人口最稠密的省份。《绿化带规划》是根据 2005 年《绿化带保护法》制定的，旨在解决下列问题：城市扩张、保护农业用地以及环境保护。这项规划仅限制了 GTA 附近农村中指定地块的开发。指定地块大约有 180 万英亩，包括 1973 年的《尼亚加拉悬崖规划》和 2001 年的《橡树岭冰碛保护规划》所规定的保护区以及新规定的土地，从而在加拿大最大的城市群周围形成一个不间断的环形地带。

**韩国首尔：**政府规定环绕首尔的绿化带规定为人口稠密的城市地区的半径为 15 公里的范围。土地总面积为 1567 km<sup>2</sup>，占国家首都区面积的 29%。除了法规中列出的有限的项目，而且必须经过当地有关部门负责人批准以外，原则上在绿化带禁止任何开发活动。这种做法主要是出于军事方面的考虑，而不仅仅是为了控制城市扩张和保护农村（Yokohari 等人，2000 年）。绿化带作为一种“氧气瓶”确保了最低限度的自然保护，而且韩国的这项政策被认为是亚洲特大城市在绿化带方面为数不多的成功经验。然而，对首尔绿化带政策的评估引起很大争议。据估计，它已把一部分人口驱赶出城市，但大多数移出人口似乎只不过是迅速转移到首都周边，从而形成卫星城。由于外部郊区的往返通勤量很大，所以导致基础设施成本不断增加，交通拥挤和空气污染恶化。绿化带还人为地导致可开发土地变得稀缺，造成土地价格和住房价格上涨。政府正在逐渐放宽土地使用限制，首尔寻求自己的方法来解决这些负面效应。

**荷兰的兰斯塔德地区：**兰斯塔德是荷兰城市化程度最高的地区，包括阿姆斯特丹、鹿特丹、乌特勒支、海牙和代尔夫特等主要城市以及一些卫星城市地区。城市地带所包围的绿化空间常常称为“绿色心脏”，镶嵌在几个城市之间，作为城市居民的休闲地带。1958 年，荷兰的空间政策在这个地区建立了八个缓冲区，作为控制城市扩张和保护绿色空间（绿色心脏）的一项措施。虽然政府一直面临着城市扩张的压力，但仍然为大量的城市人口继续留出规模可观的绿化空间。荷兰在这方面取得成功的一个关键因素是对土地使用的强势控制和政府购买土地。政府保证不得改变所征用土地的用途，同时政府国家层面发起的全面土地规划在省级和地区级进一步得到加强。这些政策结合起来，确保了将绿化土地的开发压力转移出去。从 1998 年起，“绿色心脏”的地位相当于国家级风景区。关于国家级风景区的政策要求：它们的自然和文化 / 历史性质必须得到维护，如果可能的话，还需得到加强，并与其休闲意义相结合。北荷兰省、南荷兰省和乌特勒支省等有关的三个省已经制定了一项“绿色心脏”计划，并由中央政府共同资助这项计划。“绿色心脏”占地面积大约为 1500 km<sup>2</sup>。

资料来源：经合组织，《首尔地区评估》（2005 年），经合组织，《荷兰兰斯塔德地区评估》（2007 年），经合组织，《加拿大地区评估》（2001 年），Kühn（2003 年）和 Yokohari 等人（2000 年）。

44. 香港的绿化带政策深受英国规划传统的影响，可追溯到大伦敦规划的倡导者 Patrick Abercrombie 爵士的提议。最初绿化带被打造成“休闲区”，然后《殖民地地计划大纲》于 1965 年将它正式纳入“住宅开发空间”。只有在二十世纪 80 年代以后，绿化带才被赋予“保护区”的特点。然而，它的开发控制力度比“保护区”和“郊野公园”宽松得多，“保护区”和“郊野公园”完全禁止任何类型的开发。在巨大的开发压力下，城镇规划委员会倾向于批准转换绿化带的土地用途，前提条件是开发建议在技术上是可接受的。与郊野公园由郊野公园及海岸公园管理局直接管理不同，城镇规划委员会并没有资源来提供、管理和维护绿化带的风景特点和设施。绿化带占这个地区 13%的土地（13900 公顷），这个地区是一个“人口稠密的、缺乏土地的城市，不断受到开发的压力”（Tang 等人，2007 年）。

169. (f) 城市服务边界 (USB) 像城市增长边界那样, 指一个城市或大都市地区周围的边界线。在城市服务边界 (USB) 划定的地区以外不提供排水和饮用水等城市服务。它们经常与充足公用设施法令相联系, 这些法令禁止在缺少特定公共服务和设施的地区进行开发。一些大都市地区使用 USB 来采纳分级制度, 试图按特定的顺序指导公用设施引入新地区 (Bengston 等人, 2004 年)。美国马里兰州的优先资助地区倡议也反映出基础设施服务层级体系的理念, 它的投资重点是市中心。

170. (g) 物业税的双轨税率对土地而不是对建筑物按比例高额征收税, 试图使人们占有空置或未充分利用的土地、位于市中心土地的成本更高。物业税所造成的扭曲可能导致城市空间扩展缺乏效率, 使得这种税收成为可能推动城市扩张的一个原因 (Brueckner 和 Kim, 2003 年)。降低集约用地开发和改造的总税负可促进老城中心区里过时建筑的修复和替代, 从而降低土地集约利用 (例如: 公寓) 的税负和增加了广占土地式土地使用 (例如: 停车场) 的税负 (Bengston 等人, 2004 年)。悉尼、香港、美国匹兹堡和丹麦、芬兰等其它经合组织成员国的其他城市采纳了这种税收形式。然而, 由于双轨税率也可能促使边远地区开展非成熟的土地转换, 所以应设计有效的调节机制以避免不良后果。

171. (h) 在城市边缘地带采纳用途-价值课税评估激励土地所有者维持土地的农业用途, 因为农业用地的课税价格远低于比用于开发的土地价格。这种政策一般包括要求土地所有者必须积极从事农业活动 (Bengston 等人, 2004 年)。日本的一些大都市地区对规定的农业用地征收低额物业税, 如东京。

172. (i) 棕地改造能促进城市中工业用地的再利用。政府的激励措施鼓励开发商在高密度的市中心进行城市开发, 但这种开发必须仍是为了应对土地需求。一方面, 棕地改造存在很多障碍, 例如土地价格昂贵、拆除现有设施的成本、区划法规限制土地使用以及清理费用。另一方面, 棕地改造也有很多益处, 例如城市复苏、增加这块土地以及周围地带的资产价值、提高计税基数、提高就业率、环境保护、现有设施的有效使用以及防止城市扩张。很多经合组织成员国 (例如: 美国、加拿大、欧盟国家) 把积极推动棕地的改造作为有利于可持续发展的一项重要政策 (专栏 17)。

#### 专栏 17. 经合组织成员国的棕地政策实例

**美国:** 美国按外部性 (社会和经济)、污染风险和紧急程度对棕地进行分类。美国政府于 1980 年制定了《综合环境反应、赔偿和责任法案 (CERCLA)》, 即人们通常所称的“超级基金”。这项法律对化学和石油工业课税, 并且税收归入一个信托基金来净化废弃或未被控制的危险废旧场地。CERCLA 建立了有关封闭的、废弃的危险废物的法规, 并明确了在这些地点排放危险废物的人员责任。由于法规要求严格, 所以开发商和金融机构宁愿开发绿地, 也不愿去改变危险场所。很多州政府为此采取了应对措施, 如向开发商提供经济激励措施和责任免除。在州政府的推动下, 联邦政府于 2002 年制定了《棕地法案》来支持州政府的活动。如表 A 所示, 棕地通常没有高污染风险, 其支持理由不仅仅是出于环境目的, 也是因为对这个地区的经济影响。EPA 表示, EPA 对棕地计划的投资已经带来了许多成果, 包括投入超过 66 亿美元在棕地净化和改造。资金来源于公共部门和私营部门, 创造了大约 25000 个工作机会。

表 A. 美国政策中的棕地分类

	大型外部性	小型外部性
污染风险大、紧迫性强	超级基金的治污场地	超级基金的治污场地

污染风险小、紧迫度弱	利用公共投资进行改造的普通 棕地	没有多大改造希望的场地，仅 适合环境控制
------------	---------------------	-------------------------

**英国：**作为世界上第一个工业化国家，英国经历了快速的城市发展。土地污染的范围之大反映出过去城市工业化的历史。随着市中心的住房需求不断增长，城市边缘地区的农村风景急需得到保护，这些都增加了对棕地开发的关注。英国政府将地区 / 地方规划部门的棕地开发目标从 50% 提高到 60%。英国主要根据 1995 年《环境法案》的第 IIA 部分以及土地使用规划的开发许可证来处理受污染土地。与美国相似，英国利用污染源-路径-接受地的污染链概念采纳了基于风险的决策方法，并把土壤指导价作为补救决策的标准，以及把适当使用原则作为补救标准。补救措施的需求程度和水平取决于具体情况，同时考虑到现有的危害情况以及可能对其他因素造成的危害，如人体健康和生态系统等。政府提供税收优惠和其他财政帮助（例如：处置废物帮助、缺口资助方案）来消除棕地开发的主要障碍，棕地的财政开发成本通常高于绿色地带。

**表 B. 英国政策中的棕地分类**

	明显损害，受控水有污染	损害较少，受控水域没有污染
没有立即开发的前景	第 IIA 部分规定的场地	不采取行动
有立即开发的前景	第 IIA 部分规定的场地 规划许可证过程	规划许可证过程

资料来源：美国环境保护署 (<http://www.epa.gov/brownfields>)，Luo 等人（2009 年）。

173. 城市边缘地区常常将**开发权转让（TDR）**、开发权的购买和保护地役权 作为激励措施来保护空地。这些政策是基于这样的理念：土地所有权涉及到一系列可分离的权利，如：地面权、空间所有权和开发权。开发权转让允许将特定地块的开发权出售和转让成其它财产，随后通过永久的保护地役权或禁止开发的地契约束保护原来的地块在未来免受开发。这是对土地所有者的一种补偿，因为他们的财产价值由于监管限制而有所下降。政府和保护空地的非盈利组织是开发权的潜在购买者（Bengston 等人，2004 年）。行政复杂性是这种政策的一个缺点。在美国，联邦政府支持州政府购买开发权。

## 6. 建设有竞争力的城市

174. 经合组织成员国的城市和中国一样经历了重要变化，而且经济发展成绩斐然。然而和中国一样，不是所有的城市都是成功的，有一组城市在一些社会、经济指标方面表现并不尽如人意了。这就向决策者提出了至少两个主要问题：

- (i) 什么是促进城市竞争力的最佳政策工具？
- (ii) 如何建设有竞争力的城市，同时确保其他城市不受忽略？

### 6.1. 促进城市地区的竞争力和创新

新区域政策典范的假设是：实施区域开发政策涉及到三个核心行业政策的整合（经合组织地区问题，2009年）：

- *资金存量方面*：实质上是过去和现在某地区的基础设施投资水平。从经合组织成员国的地区开发角度来看，基础设施的概念多表示交通方面的基础设施，对于欠发达国家来说，这也意味着满足基本需要的基础设施。最近，ICT 基础设施已成为一个关键目标。
- *劳动力市场方面*：包括与劳动力市场（例如劳动力流动的激励措施和劳动力市场的参与）和人力资本开发有关的政策。
- *商业环境方面*：覆盖一系列支持公司的政策，例如集群政策、促进研究和工业之间联系的政策，特别是促进这些地区创新的政策。

175. 在城市政策中贯彻这项原则时要求认可多样化，即区别对待各种城市区域，如大都市区、小城市、工业化过渡城市，并认识到区域层面的重要性。

#### *资金存量方面*

176. 对实物资本的基础设施投资在城市开发中扮演关键的角色。人们期望改善基础设施会提高本地商业的生产率，并增加本地区的投资吸引力，所以经合组织的评估中一再提到这个问题。高质量的基础设施和服务被公认为实现强有力经济增长的关键因素，不论是本地、地区还是全国均是如此。以交通为例，升级基础设施改变了人们使用交通的方式（出行时间），从而影响到房产价格和经济租金，影响到家庭（如住宅地点、消费模式）和公司（如生产地点、进入市场和投资决定）的决定，这些反过来又对经济产生净正影响，增加税收、创造就业机会，产生进一步投资的资源。对于商业来说，这些利益可包括：

- 进入更广阔的劳动力市场，获得更多多样化的能力；
- 更快地接触到供应商和顾客，降低交易成本；
- 扩大市场范围，包括供应商的选择，以及扩大顾客基础；
- 减少土地使用限制。

177. 在城市发展过程中，交通可及性起到关键的作用。交通不便阻碍了捷克共和国第三大城市俄斯特拉发以及摩拉维亚-西里西亚吸引更多 FDI（外国直接投资），尽管它存在很多优质资产（如人力资本、优秀的大学和研究中心）、有强大的金融实力以及其他对投资者的激励措施。

178. 然而，改善基础设施的措施也有局限。经合组织评估显示，建设或升级交通基础设施无疑会对本地的经济发展产生积极影响，但不会自动出现经济增长。只有当该地区存在正外部性时，才可能会出现增长效应。更快的交通联系能够潜在地刺激各种市场上现有的正外部性——通常是不枯竭的规模经济、范围经济、聚集经济、密度或网络经济——因此提高了（劳动）生产率和产出、降低了生产成本并改善资源的有效利用。然而，如果不存在这些潜在经济，那么改善交通可改变现有交通流量和空间模式，对经济增长没有长期的影响。

179. 交通基础设施是经济发展的纽带还是漏洞取决于更广泛的战略，即区域政策，它把劳动力和商业考虑在内。基础设施供应是对市场失灵的反应：私营代理人未提供足够的基础设施或根本不提供基础设施。因此，所提供基础设施的类型取决于市场失灵的性质。如果基础设施是自然垄断的，则私营部门提供的基础设施少于社会最优状态，而且价格较高。基础设施影响经济增长的渠道有很多。除了新市场和增加竞争以外，它还能促进劳动分工，从而提高专业化程度，帮助推广技术，在其他地区进行中期投入以完成价值链。

180. 有很多例子表明，城市地区的大型基础设施项目需要进一步考虑区域经济体系。经合组织的《厄勒区地区评估》（经合组织，2003 年）强调哥本哈根与马尔默之间的桥梁仅是广泛战略中的一个元素，这个战略是要在这两个区域经济之间建立互补关系。建议书中阐明了决策者的挑战是确保实现劳动力市场、研究团体和企业系统的潜力。经合组织的《维也纳-布拉迪斯拉发地区评估》（2003 年）提供了类似的例子，即提供基础设施将这两个中心联系起来并不一定会产生可持续的增长，除非能够解决与经济专业化、创新和治理有关的政策挑战。

### *劳动力市场方面*

181. 根据经合组织区域增长模型来看，人力资本作为区域绩效的一个决定因素，比基础设施更为重要。对于劳动力教育程度较高的地区来说，人力资本是它们的优势；而对劳动力教育程度较低的地区来说，这是它的竞争劣势。经合组织的分析显示，落后地区通常储备了大量的不流动劳动力，从它的高失业率和低参与率中可见一斑。它们的劳动力市场功能长期处于次优状态，在工资水平或对外迁移方面没有明显的变化。因此，很多地区的劳动力市场存在结构性问题。如果劳动力的潜在供应长期高于平均需求量，这意味着劳动力价格过高，或对于潜在的雇主来说，所有那些愿意工作的人员的人力资本和技术水平太低（这与前者的影响一样）。而且，即使有激励措施鼓励人们迁移到劳动力需求量更大的地区，他们也不愿意这样做，或愿意这样做的人不够多。

182. 有一种主要的政策影响涉及到劳动力市场适应当地条件的调整空间。由于社会、市场失灵和信息不对称等方面的原因，完全有理由对完全自由的劳动力市场施加一定限制。然而总体而言，经合组织的《工作展望》及后续研究中获得的经验显示，更灵活的劳动力市场可以降低失业率并创造工作机会。雇主更愿意雇用员工，员工对失业的恐惧也会降低，因为他们有信心找到其他工作。更多的人在劳动力市场的边缘获得工作经验，使他们对于潜在的雇主更有吸引力。因此在一些国家，带动区域劳动力储备的解决方法中必须包括全国劳动力市场的立法改革，使得无所作为更缺乏吸引力，并允许工资水平更准确地反映区域（和企业）条件。最近人口老龄化带来的挑战、技术进步、全球化以及劳动力密集型国家的一体化已经改变了政策的优

先程度，从降低持续的高失业率转变为消除劳动力市场参与的障碍。经合组织《就业战略》中重申了主要目标（专栏 18），即通过降低失业率以及使人们从无所作为到工作来提高就业率。

#### 专栏 18. 修订后的经合组织《就业战略》

在二十世纪八十年代早期，许多欧洲国家的失业率急剧上升，对政府明确提出了降低持续高失业率的政策挑战。1994 年的经合组织《就业战略》等倡议为了应对这种需求，列出了 10 项政策建议。14 年之后，劳动力市场的外部条件和趋势已经发生变化，虽然有几个国家的失业率仍然很高，但劳动力市场条件面临着新的挑战，主要是人口老龄化、技术进步、全球化以及劳动力密集型国家的一体化。修订后的经合组织《就业战略》提出了四项主要的行动方案或四大支柱来应对这些新的挑战。

1. 宏观经济政策必须确保价格稳定和公共财政的可持续性。宏观经济框架的稳定性必须使改革成为可能，以尽快创造出工作机会，同时降低经济衰退时失业率长期下降的风险。

2. 第二种措施是促进最缺乏代表性的群体参与劳动力市场。要做到这一点，有必要改革有关工资税和福利金的法规。为了保持工作的吸引力，工作必须有报酬。失业福利系统和积极的劳动力市场政策也必须促进和支持人们找工作；最后必须制定如下政策：通过提供儿童护理服务来帮助实现工作/家庭生活的平衡。

3. 第三种措施是改革关于劳动力市场、商品和服务市场的法规，因为这些市场对于创造工作机会和促进流动性起到重要作用。事实证明这方面的改革困难重重，因为工人们常常感到这种改革对于工作保障是一种威胁。

4. 最后一项行动方案涉及到人力资本，重点是推动教育体系。除了提供基本的学校教育以外，还将促进教育与工作之间的联系。这种系统能促进学校与职场生活之间的过渡，降低年轻人的失业率。另外，教育程度最高的工人就业前景最好。终生学习不仅仅能促进经济增长和就业率，也是社会进步的一个因素。

由于没有一条固定不变的改革道路，所以修订后的《就业战略》必须根据不同国家的社会偏好进行调整：美国等一些成功的国家把低福利和工资税与相当宽松的工作保障立法结合起来。丹麦和荷兰等其他国家则提供了优厚的福利金，同时严格要求找工作的人，促使他们积极寻找工作。这些国家的就业水平比较高，收入差距较小，但涉及到的预算成本较高。

资料来源：经合组织（2006 年）《促进就业和收入：重新评估经合组织就业战略的政策教训》。

183. 比起鼓励人口流动的政策，加强区域劳动力市场往往是一种更成功的政策选择。劳动力既不是完全固定的，也不是完全流动的，因为在人口流动方面存在制度障碍和个人障碍。标准的新古典理论把劳动力看作是流动的，很多理论将资本看作是固定的。事实上，这两种因素在短期内都是准固定的，而从长期来说并不清楚它们是否能够达到完全流动。经济学直觉认为，劳动力会对地区之间的工资差异作出反应。美国是传统上劳动力高度流动的典范，劳动力的流动性与失业率正相关，这意味着美国工人通过迁移来对其它地方的工作机会作出反应，虽然人口流动在这里是个棘手问题。其他大多数国家的劳动力流动性相对较低，显示了对劳动力市场变化的调节不完善。

184. 有经济观点认为，重新安置边际生产率更高的人员会对整个经济产生效率利益，这种观点仍然适用于中国。未来 20 年的快速城市化会从农业领域和农村地区释放出大量的人员，他们流动到城市里并成为工人。这种转换以及农业就业人员减少将对城市经济产生深远的影响。考虑到不同部门和地区的劳动边际生产率存在差异，而且流动人口与他们原来生活的社区存在紧密联系（如汇款以及主要节日期间的返乡），提高劳动力市场的流动性也能促进公平。

然而，只有当新移民成功地融入城市经济中，并且获得选择职业的机会，沿着社会阶梯向上爬时，快速扩展的中国城市才能由于劳动力市场的聚集而提高生产率。中国城市里各部门之间的劳动力市场仍然支离破碎，而且户口制度也限制了农村居民的社会流动。快速扩大的劳动力供应可能在一些发展迅猛的产业（特别是建筑业）里降低工资成本。将移民仅限制在少数细分劳动力部门领域会降低多样化而且不断增长的劳动力的动态效益。

185. 近年来，劳动力市场政策从全国性政策转为基于地区的更积极的政策。这些改革扩大了地方政府机构的经济和社会责任，给地方的公共就业服务机构更多自由来设计和实施计划。在提高技术和生产率方面，地方层面发挥了特别重要的作用。这个层面也能在相对同质的经济环境内关注有限的几个产业部门和产业集群。地区性劳动力市场或基于区域的劳动力市场倡议可以让需要支持的求职者得到优先处理，并且更有针对性。对于需求方来说，在地方层面上，雇主可以确定一些共同的需求，同时本地的劳动力市场管理部门直接接触雇主和开发商，并追踪了解本地的社会问题和各种弱势群体的情况。格拉斯哥是将劳动力政策引入更多空间元素的典范。它开发了一个就业区并建立了一个就业行动小组，然后是“通向工作之路”指导和“在街区工作”指导。<sup>45</sup> 这些倡议被视为积极的发展，因为它们提供更具体的建议，并对准备参加工作的人们在标准化国家政策方面提供最有效的帮助。

186. 在过去几十年里，经合组织几个成员国的中央政府已经重组了它们的劳动力开发系统和经济发展计划，以便更符合当地商业和工人的需要。美国通过强有力的联邦-州-地方合作来提供劳动力开发服务。英国的地区开发署是整合劳动力开发政策的另一个典范，它在如何使用资源方面给地方政府更大的灵活性。例如，英国综合就业中心通过地区协议（Local Area Agreements）与地方合作伙伴进行密切合作，地区协议与地方层面上的其他主要合作伙伴一起负责规定优先度，并作为劳动力市场政策的主要传达者。在意大利，威尼托地区开展了一系列教育项目以提高威尼斯地区劳动力市场的效率（经合组织，《威尼斯地区评估》，2010年）。它监测劳动力市场的趋势，管理威尼托就业信息系统，并在扩大的共同体市场环境下开展创新项目。第一个全国范围的劳动力在线匹配系统“Veneto 工作交流”已经投入使用，以促进这个地区的就业前景。

187. 经合组织成员国的一些城市面临严重的劳动力短缺。在城市级别的行政单位已经实施了两种主要政策以解决这个问题：i) 提高劳动力参与的政策，它们特别针对妇女和参与水平低的群体，或试图把年龄较大的群体拉回劳动力市场；ii) 国际招聘。“未就业居民”代表了一种潜在的技术资源，因此经合组织的一些城市试图利用这些资源。曼切斯特的新城市战略将目标设为城市中经济活力最低的 93 个街区，目的是提高失业居民的就业机会，并向他们提供技术培训。“开放城市倡议”涉及到马德里、毕尔巴鄂、卡迪夫、贝尔法斯特和都柏林，帮助城市识别能使它们对技术熟练的国际移民更有吸引力的因素（经合组织，《设计当地技术人才战略》，2009年）。马尔默市（City of Malmö）通过对实物基础设施（如将它与哥本哈根联系起来的桥梁、地铁系统、新高档住宅区开发）和知识基础设施（即一所新大学）的大量投资，成功地吸引了外国人口（经合组织，《哥本哈根地区评估》，2009年）。有趣的是，一些快速发展的中国城市也正在制定政策来吸引和留住技术人才。例如，上海市在 2004 年制定了详细的“实施上海人才战略的行动框架”，这一新的行动框架确定了 2004 年至 2010 年要优先解决的 10 个问题，包括扩大高等教育的学生人数，以及留住高度技术熟练的本地和外籍员工。政府制定

---

45. 有关格拉斯哥和英国其他城市的信息，请访问如下网站：  
<http://www.jobcentreplus.gov.uk/JCP/index.html>

并管理一系列政策措施和工具以及新的制度安排以实施这一战略。截至 2006 年，上海已经发布了 49 项有关促进人才开发的地方条例。

188. 另一个主要的政策意义是：人力资本投资是促进区域发展的公共投资的一个关键因素。长期以来，区域政策一直忽视了这一点，而是优先投资基础设施硬件。如今，这种形势发生了很大改变，人力资本开发在区域战略中成为财政支持的一个核心部分。例如，按照里斯本战略的目标，波兰的欧盟结构基金通过“人力资本行动计划”来促进人力资本（教育程度和教育素质），占资金总量的 14%（经合组织，《波兰地区评估》，2008 年）。同样，欧盟已批准葡萄牙的“国家战略参考框架”，使国家拨付欧盟结构基金中的 30% 左右用于人力资本发展组织（经合组织，《葡萄牙地区评估》的领土，2008 年）。智利是另外一个把普及素质教育列为国家优先政策的国家，它努力确保市政府也能把有限的财政资源用来促进教育事业（专栏 19）。

#### 专栏 19. 智利的教育普及

智利政府已认识到确保所有居民获得各种水平的良好素质教育的经济价值，改善智利的人力资本已成为促进中长期经济增长的一项优先政策。2002 年，智利 25 岁~64 岁的人口接受学校教育的平均年份少于 10 年，而经合组织国家的水平为将近 12 年。此外，根据 PISA 国际标准化测试的数据，智利的教育质量也低于经合组织标准。高等教育率也低于经合组织平均水平。总收入和区域发展不平衡与教育的不平衡密切相关。占人口五分之一的最高收入阶层所接受的教育比占人口五分之一的最低收入阶层多将近 5 年。同时，教育绩效的标准化测试（小学和中学教育的 SIMCE4 结果）显示：最贫穷家庭的学生们的学习成绩比高收入家庭的学生差。将近 70% 的最贫穷学生就读于市立学校，为市政当局提供足够的小学和中学教育（这是他们移交的主要责任之一）的能力提出了挑战。而且来自中低收入家庭的合格学生本来有能力考上大学，但由于经济困难而不能接受高等教育。

资料来源：经合组织，《智利地区评估》（2009 年）。

189. 然而，教育供应必须在区域发展层面解决人们的这个担忧，即在区域内分散教育供应后导致教育质量下降，同时成本提高。如果政策目标旨在提供平等的教育，则这种系统很难在各地复制素质培训。此外，以公平为导向的系统可能会存在如下风险：在较落后地区提高人力资本只会导致人才流向较发达地区。相比之下，面向精英阶层的系统很可能直接使核心地区获益。这个问题的解决方法之一是：除了建立一个平等的和质量完善的系统以外，也应考虑到高度依附于家乡的这部分人口。成年学习者通常与特定的地区有联系，相应地比年轻学生的流动性差，所以提高他们的技术水平能更直接地影响到该地区的经济业绩。政府出台的计划应该能够灵活地促进在职学习，例如法国的工业研究培训协议（*Conventions CIFRE*）或英国的知识转移合作伙伴计划、在线学习和远程学习框架，以照顾到非传统学员、业余学习人员以及雇主的需要。鉴于熟练技术工人的流动性越来越强，争夺他们的竞争也越来越激烈，城市地区要解决的关键问题是在这种情况下制定出能鼓励、留住和吸引人力资本的政策。然而不可避免的是，一个地区到另一个地区的流动人口将稀释这个地区教育投资的直接影响或其投资所创造的就业机会。这种流动量可能非常大，并且当它们倾向于核心地区时，有时也会相悖于政策目标，如更广泛地降低集中程度或扩散经济活力。

#### 商业环境方面

190. 如果区域商业环境缺乏活力和创新不足，那么基础设施和人力资本投资带来的经济效益不可能在目标地区自然增加：基础设施将促进流动，受过训练的人员将迁移到经济活力更强

的地区。因此，这一方面对于有效的区域政策是至关重要的。区域政策过去常常集中在引进外国直接投资以及为投资者和/或新公司提供补贴优惠。最近，其重心转移到提高本地公司的竞争力，这引发了人们对产业集群政策和类似措施的关注，以便在公司特别是中小企业之间建立合作和交流。如今，政策重点转移到创新，出台了具体的区域创新政策。

191. 虽然政策和研究倾向于关注研究中心的创新和成功经验，但对于推动非核心研发中心的区域创新的兴趣也在不断增长。1994年，芬兰引进了一种具体的城市政策来促进其八个最大城市地区（不包括赫尔辛基）的创新和发展。这些政策最初称为“卓越中心项目”（CoE），2001年进行改革并更名为“区域中心方案”（RCP）。它是一种区域政策，目的是平衡区域发展，但同时也明确承认：聚集需要达到一定程度的最低临界值。它包括一个核心城市与其附近城市之间的更多合作（以及经济一体化），而这是资金分配的一个主要目标（经合组织，《芬兰地区评估》，2005年）。

192. 通过集群政策进行创新仍然是受政府欢迎的措施。虽然在学术和政策圈子里存在一定程度的“集群疲劳”，但政府仍然在引进采用了集群模型的国家计划，而且有时“集群”在政策议程上变得更为突出。集群的概念为了适应各种新环境进行了修改，它常常为区域政策与国家科技或创新政策之间搭建起一座桥梁（经合组织，《全球经济中有竞争力的城市》，2006年）。

193. 在过去十年里，鼓励集群的政策得到推广，这个概念体现在多项政策中，从鼓励建立低资源消耗、没有关注特别行业的小集团商业网络的政策到针对地理上有凝聚力的具体产业的大规模复杂项目的协调措施。目前有许多或多或少成功地培育了集群的政策。表8列出了在不同类型的大都市地区以及小城市地区实施此类政策的范例。这些集群战略在选择优先发展的竞争产业、重点和使用的政策工具方面有所不同。这张表显示，产业方法已被广泛接受为地方政府（在英国是中央政府）针对有竞争力的产业集团采取的一种有效工具，作为建立和加强大都市竞争力的一种途径。然而，具体的集群政策和着重点各不相同。例如，由于大都市集群情况的不同（优点和缺点），东京的“高技术大都市区”（TAMA）（见下）协会强调促进中小企业发展以及建立大学与企业之间联系的重要性，而蒙特利尔大都市地区采取更为全面的方法，包括确定产业集群、开发行动计划以及制定区域创新战略（专栏20）。

#### 专栏 20. 不同的大都市集群方法和关注点

**东京的 TAMA（技术先进首都圈地区）协会。**高技术大都市区是在日本经济产业省（METI）（特别是 Kanto 区域局）的支持下而建立的一个协会，主要关注东京大都市西部产业的复兴和发展，开发新技术、产品和业务。在 1996 年至 1998 年间创建了高技术大都市区协会，以便把将近 200 家企业和大量其它组织联系起来开展合作，使这些中小企业能获得新技术、市场信息、产品开发设施和出口信息等。创建高技术大都市区的产业人士和政府部门考虑到当地的环境和潜力，参考了其他地区的模式，其中包括“大华盛顿地区行动计划”（它是一个公私合营的区域发展组织，包括华盛顿特区以及弗吉尼亚州和马里兰州的一部分）。技术先进首都圈地区涵盖 3 个县和 74 个市，包括 30 多万家小企业和大约 40 所大学。其中大约 300 家公司和 34 所大学是 TAMA 协会的会员。这个协会促进产业互动，并力求通过交流和共同研发项目来加强企业与大学之间的联系（传统上这种联系比较薄弱）。它们的更广泛目标是建立能够促进新技术开发和商业化的协作。技术先进首都圈已建立起技术许可办公室以协助专利授予、技术许可和研发商业化。TAMA 地区在机械电子、仪器和控制系统方面有雄厚的实力。它的创建者报告说，他们已经成功地使决策者关注这些领域的公司的担忧，以促进学术界与企业之间的联系（这一点很重要，因为这个地区的很多大学规模较小，在技术转让方面缺乏经验），并建立一个联合的中心，否则这个地区会变得很分散。

**蒙特利尔大都市地区的集群发展战略。**蒙特利尔大都市地区的经济发展，特别是在九十年代的经济复苏，基于一些集群雄厚的专业化能力。蒙特利尔大都会区 2005（CMM）是向 82 个市（覆盖大都市区的功能地域）提供

服务的地区规划机构，负责经济发展、运输和住房的规划和融资。作为制订集群战略的第一步，它考察了大都市区的经济，主要基于发展水平和相互联系确定了 15 个集群（蒙特利尔大都会区，2005 年）。这些集群归为四个范畴：（1）有竞争力的集群（航空航天技术、生命科学、信息技术、纺织业和制衣业）；（2）可见性集群（文化、旅游和服务）；（3）新兴技术集群（纳米技术、先进材料、环境技术）；（4）制造业集群（能源、生物食品、石油化工和塑料，以及造纸业和木材产品）。2001 年，这些集群的从业人员达到 128 万（占这个地区就业总人数的 79%）（蒙特利尔大都会区，2005 年）。其余就业人员主要集中在当地服务业，例如个人服务、公共管理以及大多数健康服务和社会援助服务。来自于生产高附加值的产品和服务以及在一个多样化的大都市经济中建立创新中心的能力创造了这些区域集群。2003 年秋季启动了第一步并于 2004 年底完成。

第二步和第三步为每个集群制订一个行动计划，制定区域创新战略，并且同时将它们付诸实施。对于蒙特利尔来说，其出发点是：这些战略应有大都市的眼光，避免本地区小城市与新兴的最大城市蒙特利尔之间的紧张关系恶化（经合组织，2004c）。集群战略的第二个原则是：它应解决机构重复的问题，按照商定的优先次序顺序干预措施。CMM 集群计划试图确保整个大都会区遵守行动计划。CMM 与有关公司及其机构合作伙伴的集群开发倡议采取了自下而上的方法。除了建立集群的竞争资本以外，CMM 还提出授权一个组织来支持所有公司的创新活力，而不论它们是否属于一个集群，同时提高这个地区的总体创新业绩。

在协调集群发展计划中，CMM 建议给每个集群分配一个秘书处，以便“促进集群，维护共同长远目标，充分利用竞争资本，监督战略计划的实施，并在这个过程中帮助提高大都市地区的经济增长”（蒙特利尔大都会区，2005 年）。秘书处将提供有关研究和网络、集群扩展、创新和技术、教育和培训、商业合作和政策行动的专业知识。而且 CMM 已经决定：（1）建立一体化的交易信息系统（ITIS）以加快信息在有关集群合作伙伴中的流通；（2）通过市级、省级和联邦政府以及私营部门的融资，建立大都市竞争基金（主要是为增值项目），以促进和培育集群开发。CMM、魁北克政策和加拿大政府以及私营部门每年投资 600 万加元以资助创建产业集群倡议和增值项目，从而提高这些集群的竞争力，使大都市地区在国际上更有竞争力。集群战略的制订过程获得 CMM 的经济发展委员会（市长和市议员）、技术委员会（该地区的经济开发公司的执行董事）、CMM 董事会和执行委员会选举出来的官员以及 CMM 所有城市的代表和公众的广泛支持和咨询。

资料来源：经合组织，《蒙特利尔地区评估》（2005 年）和经合组织，《日本地区评估》（2005 年）。

表 8. 大都市地区的产业集群政策范例

大都市地区	起始年份	集群战略的品牌名称	目标集群
<b>常规区域</b>			
波士顿	2004 年	波士顿大都市区规划委员会制定的《2004 年综合经济开发战略》	知识创新、IT、金融服务、保健、传统制造业
蒙特利尔	2003 年	描绘我们的国际未来：建立一个有竞争力的、有吸引力的、独立的、负责的地区（大都市总体战略）	有竞争力的集群（航空航天技术、生命科学、信息技术、纺织业和制衣业）；可见性集群（文化、旅游和服务）；新兴技术集群（纳米技术、先进材料、环境技术）；制造业集群（能源、生物食品、石油化工和塑料，以及造纸业和木材产品）。
慕尼黑	各有不同	结构松散的集群的政策计划，包括 Bio <sup>M</sup> （1997 年）巴伐利亚软件攻势（1998 年）	机械工程 / 汽车、ICT、金融 / 保险、医疗、生物技术和航空航天技术
<b>主要城市</b>			
渥太华	2002 年	渥太华创新	旅游、通讯、微电子、专业服务、生命科学、软件和通信和光子技术
首尔	2002 年	首尔数字媒体城	数字媒体产业和相关产业，例如软件和 IT 相关服务产业、IT 制造商、处理媒体和娱乐技术的研发中心，以及经销和消耗电子内容的产业
斯德哥尔摩	各有不同	各种，包括斯德哥尔摩生物区（2003 年）、Kista 科学园区（2000 年）	生物技术（生命科学）、ICT 和环境技术
东京	2002 年	区域产业复兴项目（东京大都市北部地区）、Meti-Kanto 培育的	运输和电子机械，生物技术和 IT

		生物科技企业和 IT 企业论坛	
<b>新兴技术中心</b>			
圣地亚哥	2002	区域和经济发展战略 (FY 2002 年~2004 年)	通讯、生物医学/生物科学、软件、电子产品制造、金融和商业服务, 以及国防和航空产品制造
凤凰城	2002	转折点: 大凤凰城经济委员会 (GPEC) 的未来新选择	航空和航天技术、高技术、生物工业、软件、先进的金融和商业服务
<b>内城</b>			
密尔沃基、明尼苏达、美国	2003	密尔沃基竞争力倡议 (ICM)	制造业、商业流程服务中心、建筑和开发、保健服务, 需要解决两个额外的商业环境问题: 劳动力开发和创业精神
路易斯维尔、肯塔基、美国	2002	路易斯维尔竞争力评估和战略项目 (简称“战略项目”)	汽车集群、运输和物流集群、生命科学 (生物医学研究和保健)
纽瓦克、新泽西、美国	2004	纽瓦克的机遇: 21 世纪的就业和地区发展 (纽瓦克的机遇)	教育和知识创新、娱乐、艺术和零售、健康服务、运输、物流和照明系统
雷丁、宾夕法尼亚、美国	2005	大雷丁竞争力倡议 (ICGR)	娱乐、酒店管理与旅游、食品加工, 专业服务和共享服务, 以及跨领域问题: 制造业的创新、经济发展协调、市中心区的创业
英国	2001	城市成长战略 (CGS), 试点地区包括圣海伦、诺丁汉、普利茅斯和伦敦的四个区	各种集群的确定, 例如普利茅斯的优先集群, 包括先进的工程、商业服务、创造性产业、海洋水产业、医疗和保健、旅游和休闲。

资料来源: 慕尼黑生物技术区 (1997 年), 渥太华市 (2002 年), 圣地亚哥市 (2002 年), 蒙特利尔大都会区 (2003 年), 大凤凰城经济委员会 (2002 年), 经合组织 (2006d), 经合组织 (2005f), 大都市区规划委员会 (2004 年), Inoue, H. (2003 年), 纽瓦克联盟 (2004 年), 以及其他地区发展战略报告。

194. 当集群政策具有整体性并把各个单独的政策工具结合起来时, 其效果最显著。与传统的行业政策或区域 (或大都市) 政策不同的是, 集群政策没有将重点放在建设实体基础设施上, 而是特别重视建立本地企业之间的联系, 并且更广泛地开发社会资本。这种集群方法要求对所有地方参与者之间保持政策连续性。特别是促进公司之间的联系和私营部门与研究机构之间的联系涉及到很多因素, 例如不同的产业部门、高等教育和研究机构以及开发机构。政策协调和连续性是集群方法取得效果的必要因素。这就涉及到政府、企业和社区之间的新合作关系, 同时企业和社区在制定战略和经济发展的过程中发挥了更直接的作用 (Stimson、Stough 和 Roberts, 2002 年)。

195. 识别卓越环境或有竞争力的产业集群是设计和实施集群政策的第一步。公共部门倾向于在知识型产业 (信息技术和通讯技术、生物技术等) 周围开发集群, 而没有认真地确定集群 (例如: 仔细检查集群规模、结构和竞争优势)。政策制定者需要能够描绘出产业集群状况, 更好地了解它们的潜力和障碍, 并设计和实施有效的开发政策。

196. 一旦确认了产业集群就应“度身”制订集群开发方法以适应集群和大都市特性。前面讨论集群时的潜在逻辑表明, 考查各个地区的特点和能力以便确定最有可能建立什么以及提高其竞争力非常重要。目前, 这个领域的很多努力集中于建设高技术集群 (例如: ICT) 和科学园区, 而没有考虑以上因素。不存在“放之四海而皆准”的政策, 而需要具体问题具体分析。地区差异不仅指不同的社会经济背景, 也指不同类型的集群 (如制造业对服务业, 知识密集型对资金密集型) 及其发展阶段 (年轻型 Vs 成熟型, 现有型 Vs 潜在型或胚胎型) 等等。制定政策时必须考虑到这些差异。同样, 把其他地区的成功经验 (或具体的政策工具) 应用到具体情况的可能性也会受到局限。如果前者适用于后者, 那么必须调整它们以适应不同情况。这一点对于重点建立微妙的关系资产的集群政策来说尤为重要。

197. 政府的政策还应适合不同阶段的集群。振兴老集群, 升级已建立集群, 鼓励或帮助潜在的集群需要的政策不尽相同。合作或网络对于正在衰落的产业部门仍然很重要, 可以帮助这些企业应对挑战或市场上的潜在威胁。例如, 随着制衣业的竞争重点从生产因素和成本转向设

计和品牌，首尔大都市地区的时装业和制衣业集群面临着如何应对市场需求的挑战。这些企业之间的合伙和网络能够使它们集中资源，以便获得这方面的专业知识。然而，对于这个地区新兴的数字内容集群，它的发展潜力在于传统内容产业和先进信息技术的融合，而网络则着眼于促进这一点。需要研究集群和政策在不同情况下应该采取的不同形式。

198. 伴随着产业集群政策产生的还应包括多元化政策，以便适应一个良好平衡的产业发展环境。多样化与专业化取舍的问题一直在城市发展中引起很大争论，而大都市地区产业集群的普遍性进一步加剧了这场论战。<sup>46</sup>人们担忧的是，由于政府普遍倾向于关注创建高技术集群而冷落其他经济活动，所以导致后者贬值（Sassen, 2003年）。对于产业构成在城市发展中的角色的争论远未获得确定的结论。鉴于专业化和多样化城市共存，这场争论可能永远也不会有结论（Duranton 和 Puga, 2000年），但有证据显示：实现内部多样化的大都市地区有助于促进创新。

199. 另外，如果政府部门了解不同产业（或商业）的具体框架条件如何运作，那么就可以显著改善集群政策。从丹麦的大都市地区集群政策中可以观察到一个重要教训，即政府部门与集群产业之间进行对话的必要性（Rasmussen, 2003年）。不同政府部门之间的合作也是这个对话过程的一个重要部分。集群的形成和发展过程中还涉及到工会、专业协会、文化和社会团体之间的合作。公共部门与私营部门之间的动态网络对于创业精神和创新的经济驱动力的发展也必不可少（见 Parkinson 在 ODPM 的论述，2004年）。因此，建立和促进这些联系能够帮助创建和维护这些驱动因素的活力，以便最终建立竞争优势。这个问题显示管理能力的重要性以及新型管理的灵活性。

200. 对于集群的实力和其他网络生产系统来说，重要的是存在“本地集体竞争力商品”以便促进商业增长和集群活动的繁荣发展。本地集体竞争力商品是当地提供的服务和公共商品，公司可以用它们来开发自己的竞争战略，但不必通过市场就可以获得这些服务和商品。企业（特别是中小企业）依靠它们所处的环境来提供不同类型的商品，其中一些是普遍性的，如交通基础设施，但有很多是特定行业的，如特定的大学研究部门与科技型产业之间的联系）。本地集体竞争力商品并不一定是公共服务或公共政策的产品。它们可由本地的商业协会提供，或甚至可以在工作社区内非正式或含蓄地出现（如上面提到的隐性知识）。然而，决策者可以探索这种商品的范围是什么，以便鼓励和促进这些地区生产这种商品。特别是在当代经济的知识型产业里，本地集体竞争力商品的重要来源是把企业家以及当地高校和研究机构中创新人员联系在一起的网络。

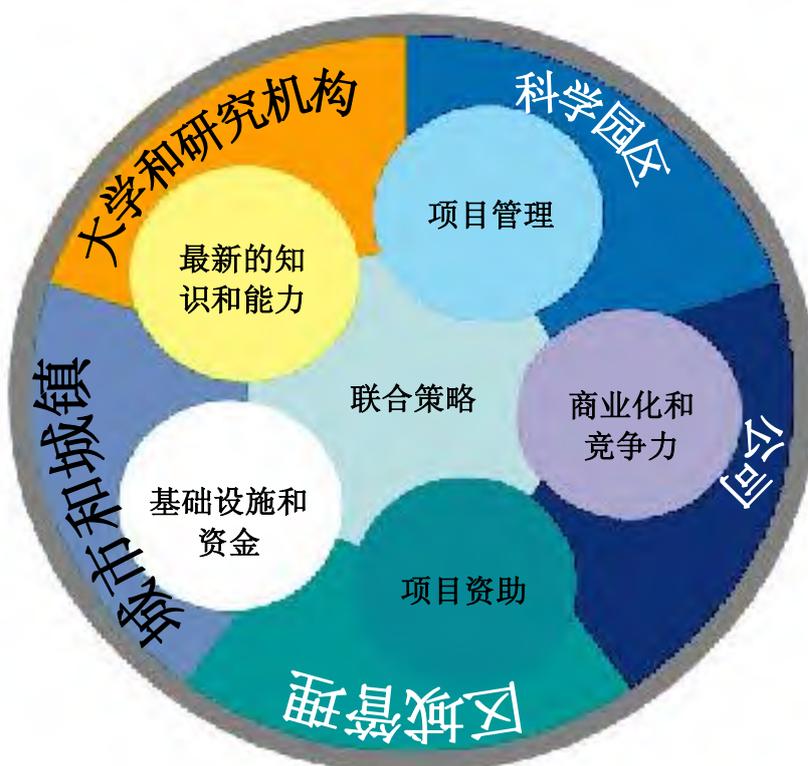
201. 也许，将高等教育和研究以及公司和其他相关机构结合起来的发展最充分的集群发展的形式来源于区域创新系统（RIS）的理念。这种概念于二十世纪九十年代初引入经济理论。它描绘了“在一个较小的地理区域内，相似或相邻产业部门内相互依存的企业集中在一起”的情况（Isaksen 和 Hauge, 2002年）。这种创新的系统方法认为，创新来源于不同参与者（包括企业和学术机构）在网络内的相互作用，而很少是一个企业单打独斗的结果。人们用创新的全国性系统来解释各国在创新业绩上的差异，而地区被越来越多人视为创新者网络、地区集群和研究机构的交叉影响的摇篮（Lundvall 和 Borras, 1997年）。只要构成集群的企业产生互动，那么 RIS 可以跨越几个部门和集群。同时，集群也能与 RIS 以外的知识型组织建立密切联系（Asheim, 2002年）。

---

46. Jacobs, 1969年, Henderson, Kuncoro 和 Turner 1995年, Romer, 1986年, Barro 和 Sala-i-Martin 1991年。

202. 区域创新系统开发战略应采取整体方法。这种概念与产业集群的概念息息相关。在现代创新理论里，企业的战略行为和联盟，以及企业、研究机构、大学和其他机构之间的相互作用和知识交流，是创新流程分析的核心。创新和生产率升级被认为是动态的社会过程。这个过程在“生产”知识的一方与“购买和使用”知识的另一方密集互动的网络中的发展最为成功（Roelandt 和 Hertog，1999 年）。产业集群中的知识交流和信息交流对于更新企业产品或服务 and 生产新产品或服务，从而维持它们在市场中的竞争力至关重要。这种概念主要是由北欧提出来的，现在已经直接应用在芬兰，特别是赫尔辛基大都市地区。其核心是所谓“三螺旋模型”的“专业中心计划”（参见图 41 和专栏 21）。

图 41. 芬兰（赫尔辛基地区）的“卓越中心项目”



资料来源：Laurila（2005 年）

专栏 21. 运作良好的“三螺旋模型”范例：赫尔辛基 Culminatum 有限公司

15 年来，赫尔辛基市和赫尔辛基大学已经建立起合作关系，其中最重要的内容是：在共同商业孵化器和科学园区的帮助下，促进科技型企业的发展，协调城市规划和交通规划以开发校园以及校园之间的交通和物流，创造共同的“学生城市”概念，从而提高国际吸引力。赫尔辛基在城市研究中创建了 6 个教授职位（现在已经发展到 9 个），并且与本市的思想库“赫尔辛基城市实况”进行合作，旨在通过这些措施促进城市研究。

除了国际合作以外，赫尔辛基大学和赫尔辛基市还创建了赫尔辛基地区卓越中心 Culminatum 有限公司。这个公私合营的组织基于“三螺旋模型”，这意味着它的股份中有三分之一由当地大学和研究机构持有，三分之一由赫尔

辛基市、邻近的市政当局和 Uusimaa 地区议会持有，三分之一由企业、金融机构和科学园区公司持有。

赫尔辛基 Culminatum 公司为开发共同项目提供了一个合作论坛和基础。它的两个主要任务如下：

(i) 在知识型经济中选择 6 个行业，管理它们的区域集群建设活动。开发计划和行动主要由城市和国家创新机构资助。大学和理工学院分享它们的知识，在发展项目中起到关键的催化作用。Culminatum 关注的一个领域是帮助大学衍生企业的成长。Culminatum 支持的集群建立活动与国家技术局 (Tekes) 的资助相结合，有助于中小企业与高校研究机构之间增加合作互动。

(ii) 把赫尔辛基地区发展成为一个世界级的创新生态系统——即智邑。2005 年初诞生了 Yhdessä Huipulle (“一起走向巅峰”) 这个共同的创新战略。Culminatum 的所有者提出了大学、市政府和商业界的 26 个共同开发项目，主要涉及四个方面：(1) 提高当地教研机构的国际吸引力；(2) 开发强大的集群并为产品服务的开发建立测试试验台和应用创新实验室；(3) 应用创新来振兴城市提供的福利服务，并加强城市在研发方面的作用；(4) 支持大学驱动的企业发展，例如，开发第二代科学园区概念。

资料来源：经合组织，《赫尔辛基地区评估》(2003 年)。

203. 中央政府也正在制定区域集群开发政策。在日本，中小企业的发展是二十世纪八十年代中期创新和技术政策新方法的核心(专栏 22)。挪威在二十世纪八十年代中期开始采用这种新方法进行规划；它的政策市场导向性更强，更加关注内生型增长、知识型开发和促进创业精神。近年来，意大利的区域竞争力政策已经从转变重点，从试图通过财政激励和补贴使公司投资落后地区，转变为公共投资和制度建设计划，旨在推动当地的潜在机会，从而提高区域竞争力。

## 专栏 22. 日本、挪威和意大利的区域创新政策

**日本。**日本的中小企业是创新和技术政策新理念的核心，也是重视区域的主要原因之一。提高中小企业对区域创新和竞争力的贡献是日本决策者始终需优先关注的问题。其中可能涉及三个政策要点：第一种政策驱动是鼓励现有中小企业注重创新。在制造业部门，日本的很多中小企业已经组织起来，形成由大公司引导、等级分明的垂直供应链。这些垂直供应链中的长期关系使中小企业在二十世纪五十年代开始的日本经济起飞阶段和大批量生产过程中发展出特定领域里卓越的技术和工艺能力。不过现在正偏离这个系统，例如在通用机械部门里，中小企业分包率从 1981 年的 85% 下降到现在的 60% (中小企业局，2003 年)。现在的挑战是鼓励和支持更多的现有中小企业开发新的“市场导向型”横向联系，以促进研发投资(愿意从事研发的非分包中小企业比分包中小企业高出一倍)，并为国际竞争和创新不断加剧的新时代开发新产品。第二种政策驱动是刺激开办新技术型小企业，例如，从地区大学研究机构中衍生出的商业企业，或从现有的大公司或小公司联盟中衍生出的新企业。新技术型企业可能处于新兴领域(例如：生命科学)，缺乏流动资金和知名度，需要得到进一步的产品开发支持和知识产权保护。第三种政策驱动是鼓励本地区知识密集型小企业的创办和成长。这些企业可以面向如下领域的发展机会：商业服务、信息服务、物流、旅游、健康、社会服务和当地其他社区商业市场。这些业务的特点和需要不同于其他两种范畴，如，它们要求企业创新和服务创新，进入门槛较低。第三类政策对于提高日本高质量服务的就业率至关重要。

**挪威。**挪威政府也建立了几个项目和政策工具来鼓励创新系统中各部分知识和技能的网络化和传播，而且给予研发的支持力度日益加大。创新和地区集群政策和项目在很大程度上基于区域发展的三螺旋模型。它们可分为两个范畴：核心活动项目，它们从整体上长期关注集群发展的；以及支持项目，它们关注集群内的企业之间和/或集群内与集群外的企业之间的具体问题、需要和/或挑战。挪威努力促进创新和区域发展的政策工具，主要基于中立的分支支持战略。一个主要原因是很难从产业分支中挑选优胜者；另一个原因是分支之间的劳动力和资本资源的流动。这种主要状况必须稍微进行调整，因为挪威科研理事会在水产、海运和石油部门等优先领域里有几个针对分支的项目。

**意大利。**意大利的一些区域政策制定者面临着如何支持企业和企业网络的问题，这些企业难以把模糊的需要法转化为实际需求，因为他们不能通过建立强大、自主和专业化的中心，为本地区的主要产业传播信息，直到业界

了解其重要性，从而打开市场。这些情况中有一些值得重视的关键性特点：第一是干预单位。在这种情况下，干预单位不是单独的企业或它们所组成的具体网络。其目的是在当地的整体结构中提高知识水平并引进新技术。第二个特点与措施的性质有关。这种战略明显地将优先重点放在直接提供服务上，而不是利用财政激励措施购买服务。鉴于传统的政治做法依赖货币激励和补贴，所以这并非是次要的政策特点。当人们有充分的理由怀疑企业无法获得信息，并且就希望购买的技术或服务做出选择，从而失去其效率时，传统做法就无法发挥作用。第三个特点涉及政策中的参与者。之所以强调这种战略是因为人们相信成功不但与公众的直接参与有关，也与当地所有相关参与者有关，因为它们将多多少少组成一个正式的政策网络。鉴于在区域集群中，许多企业必须接受和落实组织结构的所有变化，所以不能通过命令来注入新技术和服务，而必须通过取得共识来进行扩散。仅由专家和公共部门开发的行动计划如果没有得到企业家和工会的实际参与，将会在落实过程中受到抵制。为此，这些中心已经具备特定的制度性。它们属于准公共实体，受到以下人员的管理：积极参与这个过程的专家、知识丰富的人、公共机构的官员，以及当地政府、公会或工会的代表、企业家。

意大利伦巴第地区的经验（伦巴第的中心城市是米兰）也表明，政策制定者需要打破对过去成功集群的依赖，这种集群可能已经达到一个禁闭点，具有路径依赖性——批评者常常把这种集群方法视为缺点。政策制定者还需要制订出多个行业的企业家都能使用的政策。适合高科技部门的集群很可能扩展到比传统意大利工业区更大的地理区域——这被伦巴第规划人员称为“元区（meta-districts）”。这些地区的规模不断增大，本身就是当代经济的活力向更大城市中心转移的部分内容，它背后蕴含的是新城市竞争战略。这些变化表明至少有两个行动方向：**a**) 新技术在当地系统的所有经济参与者中适度传播，以及 **b**) 提供当地无法获得的服务（这些服务至少质量合格而且及时）。

资料来源：经合组织，《日本地区评估》（2005年），经合组织，《米兰地区评估》（2006年），经合组织，《挪威地区评估》（2007年）。

204. 对于中央政府来说，新方法的核心是发现如下政策区域：他们能看到的为支持企业现有基于市场的战略而采取的针对性措施的范围。匈牙利政府采取这种方法时确定了下列几种措施：**企业之间的合作**，旨在建立起次供应商网络，推动同行业、同集群的中小企业或商业利益相近的企业开展联合生产和市场行为；旨在加强国内中小企业与位于匈牙利的跨国企业之间生产、创新和信息联系的分包项目；**中小企业中与商业有关的基础设施、管理文化和技巧**：对培训和过渡到工作生活的项目提供支持；与商业有关的主要基础设施项目将受到 **PHARE**（协助波兰及匈牙利经济重整）的资助；**研究和创新**：教育部推行了一个专门的追赶开发项目，以改善落后县的科技基础设施，促进当地中小企业的需求型创新计划。另外，通过不可退款的开发资助金来支持创建和开发创新及研究机构的区域网络。匈牙利对于这种传送机构仍有一些疑问，它们相互之间的关系仍不清楚。在制定新的计划之前，明智之举是详细评估现有倡议的有效性和效率以及各个计划之间联系的充分性（经合组织，《匈牙利地区评估》，2001年）。

205. 日本的决策者最近认为，必须从以下角度考察地区：本地内在的、特有的创新系统，集中在本地的劳动力技能、研究设施、网络和先进的供应链，而不是实物生产设施和建筑。自从二十世纪八十年代以来，不断发展中的高科技中心在远离在远离现有城市集群的地区汇聚。如同其他很多国家那样，只有当有关活动已经具备一定实力后，这种尝试才会取得成功。然而，在东京一名古屋一大阪市中心以外的地区，要使企业重新布置设计和研究功能只会产生让人喜忧参半的效果，因为缺乏风险资本和软基础设施已经被证明是制约因素。因此，日本转而采取“自下而上”的方法。它引进了“社区革新拨款”项目，使市政当局能选择并承接它们的项目，条件是必须遵守指导方针并接受评估。地方政府关注的重心已经从本地可获得的知识转移到企业。

206. 政府要想为新兴而不是统一规划的活动提供普遍但同时具有针对性的支持，另一个极好的途径是将大学打造为战略枢纽。美国已经有这方面的实例，如众所周知，加利福尼亚和麻省拥有世界一流大学。美国的几个城市已经建立起竞争力委员会，把政府、大学、企业

和工会联系起来。这考虑到大都市区域的现有能力，识别那些尚未实现潜力、处于萌芽状态的部门，可以通过公共政策提供适当的基础设施和联系来鼓励这些部门（经合组织，《斯德哥尔摩地区评估》，2006年）。欧洲的突出例子是厄勒地区的丹麦-瑞典共同倡议，和芬兰的“三螺旋”及专业知识政策（专栏 23）。正如已经注意到的那样，芬兰尤其如此：政府确定几种不同类型的城镇和城市，然后试图赋予它们适当的发展角色作为这些地区的枢纽（经合组织，《芬兰地区评估》，2005年）。

### 专栏 23. 通过促进芬兰的创新来发展城市枢纽

芬兰的城市政策受到以下三个基本原理的驱动：i) 城市是创造新工作机会和促进经济增长的结点；ii) 促进创新以提高城市竞争力；iii) 维持大规模的城市网络（包括中小型城市），以确保均衡的地区发展。达到这些目标的主要工具是 1994 年发起的卓越中心（CoE）项目以及 2001 年引进的区域中心计划（RCP）。CoE 计划代表芬兰区域创新政策的一种主要工具，目的是促进企业与大学之间的合作，开发高水平专业知识，吸引投资和人才到这些地区，并提高这些地区筹集研发资金的能力。这项计划是由当地开发公司基于三螺旋模型实施的，即：i) 大学与相关机构（研究机构）；ii) 当地商业团体（公司和科学园区）；和 iii) 公共部门（市政当局、地区委员会、中央政府）。卓越中心管理的责任通常是由当地科技园公司承担。由内政部管理的 CoE 计划能够有效地发挥作用，作为跨行政区域的一项计划。它是以竞争为基础，因此只有当最好的项目（计划）才能被授予卓越中心的地位。它们也必须为每年的州级基本资金而竞争。2003 年，这项计划的部级基本资金为 800 万欧元，2004 年为 950 万欧元。这些资金是匹配基金，因为也要求当地机构（主要是市政府）以等额资金投资这项计划（称为 50/50 原则）。2003 年，CoE 项目的总资金为 4000 万欧元，来自各种途径，如欧盟（欧洲社会基金）、私营企业和国家创新组织。CoE 着眼于促进与学术界和研究机构的联系，在企业内开发和巩固国际顶级知识。它被广泛视为一种成功的楷模（内政部，2003 年）。这项计划的 2003 年中期评估报告表明：一些公共基金已成功地调动了大多数相关城市的私营资源。1998 年和 2002 年，中央政府决定把它扩展到新的地区，以期在 2006 年底，大约有 22 个专业中心以及 45 个分支机构。这项计划原先目标是大城市地区，但逐渐扩展到中等城市地区，与国家目标相一致，以确保一个多中心的城市结构。

区域中心计划（2000 年~2006 年）的主要目标是：建立不同规模的城市，将它们作为强大的区域或地区的中心，以确保均衡的区域开发并提高有关区域的竞争力。这项计划也特别强调构建一个由市政当局、大学、研究单位和企业组成的共同网络来开发次区域合作。这项计划以城市之间的协议为基础，它的职责范围包括城市中心或城市的共同区域组织，例如区域商业开发公司。人们假定城市地区是发展的功能实体，核心城市和周边城市必须密切合作。符合 RCP（区域中心计划）要求的 34 个城市在城市网络研究的类型学中属于不同范畴，只有乌西马城市区域是例外，这个区域原来被排除在这项计划之外。它们共代表 264 个城市，占芬兰城市总数的 3/5，占总人口的 63%。2001 年~2003 年，内政部资助这项计划的金额达到 1000 万欧元，而这项计划的每年总支出达到 2000 万欧元（2004 年~2006 年）。在政策措施方面，RCP 的主要重点是在功能区域中心地区的技术创新所驱动的能力和开发。环境和文化质量也作为竞争力因素而受到关注。

资料来源：经合组织，《芬兰地区评估》，2005 年。

207. 在一些国家，很难实行基于企业与大学之间联系的政策，因为大学在这些活动中常常是“缺席的运动员”，例如在米兰或马德里（经合组织，《米兰地区评估》，2006 年和经合组织，《马德里地区评估》，2007 年）。在一些地区，大学可能没有足够的能力在真正的基于创新的增长中发挥作用，而企业也缺乏与大学里的科学家进行合作的经验。英格兰东北部可能会出现这种情况，除了化工部门以外，这个地区没有其他达到企业临界规模的部门，所以未能与其他地区已经发展起来的商业化研究进行竞争（经合组织，《纽卡斯尔地区评估》，2006 年）。在这种情况下，技术转让和商业化中的一个重点必须是衍生企业，以及专业领域的内部投资。从短期和中期来看，那些旨在提高现有企业效率、充分利用最先进的流程、技术和工作方法的倡议在成效上优于那些关注激进的新技术的倡议。同样，值得赞许的再平衡措施是刺激本

地区的研究和开发需求以及企业能力，以参与本地大学的技术研发工作，而不是把技术赶出高等教育机构的倡议。

208. 随着全球化的发展，经合组织地区面临着海外创新的挑战。创新活动的全球范畴清楚地显示了资源从西方向东方转移的再平衡过程，暗示基于创新的资源在向特定地区（特别是中国）重新配置。中国和其他几个地区，近年来建立了创新型发展的“良性循环”。在这些“良性循环”地区，企业带动的创新投资不断增长，大力推动了经济增长，而这又带来更高的收入和更多的教育投资。经合组织国家的很多领先地区曾经重点发展了知识型制造业，现在开始变得更加注重服务相关的知识型活动。技术领域的制造就业人数不断下降，这虽然与不佳的创新指标没有直接关系，但可能对长期的企业研发投入产生一定影响。反过来，经合组织地区一些知名的先进服务中心（如布鲁塞尔）似乎在高技术制造业领域（例如：生物技术）发现了机遇。尽管存在海外竞争，鉴于技术密集型部门的制造业就业情况，样本中的很多较落后地区（如美国南部地区）的知识经济在仍然在继续增长。经合组织地区对全球化的各种反应可以为中国提供有价值的经验，中国以后也可能面临着类似的挑战。广东省低附加价值产业失去竞争力，从而使中国内陆地区或其他亚洲国家（例如：越南）由于劳动力成本较低而获益，就是这种趋势的一个例子（经合组织，《中国广东地区评估》，即将出版）。

209. 展望未来，决策者关注的是要确保区域经济具有创新力，这样在面临经济冲击和不断增长的国际竞争时能够灵活应对。在区域层面上可获得的工具在不同的制度框架下有很大差别；关注点也随着目标行业的不同而不同。然而，我们发现了一些与政策有关的结果：

- 第一，在全球化趋势的环境下，对区域经济和资产进行清楚和系统的分析，是任何潜在的区域行动的基础。定量和定性数据有助于清晰地分析哪些优势具有可持续性和新机会在何处。这种分析还要求清楚了解各类企业变化的角色（开业、中小企业、跨国公司）以及它们在全球供应链中的角色。然而，由于数据规模通常太大，所以不能抓住需要政策关注的知识溢出本地化范畴（来自美国的证据显示，积极的溢出效应随着距离的增大而快速下降）。
- 第二，对这个问题共同理解有助于就开发战略达成共识。考虑到相关利益者的数量（包括公共部门和私营部门），要想做出协调一致的反应就需要这种共识。紧迫的问题或危机会触发协调一致的行动，如果一些地区由于目前指标良好而没有预测到未来趋势，那么自高自大的风险非常高。
- 第三，区域战略最重要的角色可能是有利于适应变化。当公共部门不能准确地预测全球产品市场的未来时，它们可以发挥的一个重要作用是打造一个环境来支持私营企业努力适应和抓住机会。人们需要工具来了解和监测它们的研究和教育资产是如何与企业进行互动的，其目的是制定政策来强化所有参与者之间的系统性联系。
- 第四，本地所有重要的公共部门和私营部门之间应就长远目标、战略结果、计划以及该地区的优先任务达成共识。这一点非常重要。共同制定的战略比自上而下的战略更有效，因为前者结合了多个部门以及各级政府的知识。

## 6.2. 在培育城市竞争力的同时确保其他城市不被忽视

210. 很多经合组织国家试图确保这个目标：支持领先城市并不会使早先的公平对待不同地区的政策目标。经验证明下列三种潜在途径可以实现平衡并创造性地解决这个问题：

1. *用多个次中心来制衡一个主导中心。*即使一个国家明显存在一个占主导地位的大都市地区，那么政府和其他政策制定者可以规划一些辅助的实力地区，虽然这些地区不能成为大都市的竞争者，甚至还要依赖大都市地区，但这些地区可以在远离大都市的部分地区起到积极的作用。
2. *主要增长中心发挥更广阔的积极区域影响。*如果能实现并鼓励主要增长中心更广阔、积极的潜在区域影响，那么这种方法可以使更广阔的地区获益。
3. *从社会因果到积极的城市政策。*开发辅助增长点的政策可扩展到以前的贫困地区，如果这种政策转变能考虑到经济复兴，以及从处理社会因果到以积极主动的方法对待城市经济。重点应放在提高技能上。

### *用多个次中心来平衡一个主导中心*

211. 用若干个辅助点来制衡一个主导中心的概念在芬兰发展得最为充分。值得注意的是，芬兰直到二十世纪九十年代才开始有城市政策，因此可以避免“社会因果”方法的路径依赖，尽管前苏联（芬兰以前的市场）崩溃引发的芬兰经济危机促进了对这项政策的需要。这种战略始于区域创新战略，即设想赫尔辛基是全球高技术中心，另外两个次中心位于距离遥远的两个城市：坦佩雷和奥卢。值得注意的是，这两个中心的生长仍然很强劲，奥卢在 1998 年~2003 年的增长率在芬兰所有地区中是最高的。科技创新而不是投资成为芬兰的主要政策工具（经合组织，《芬兰地区评估》，2005 年）。虽然优先关注的主要是竞争力而不是生活环境和基础设施，但 2002 年制定的《区域开发法案》在强调区域竞争力时，也重视保护整个国家的服务设施，并建立一种平衡的区域结构。这样荷兰在 2003 年做出了一个决定，即在可能的情况下把区域创新扩展到全国，9 个城市被挑选作为这些地区的潜在增长极（专栏 24）。

#### 专栏 24. 芬兰的区域创新政策

芬兰的区域政策计划创新性很强，但仍然是一种复杂的管理工具，因为它具有多面性，而且不同部门之间广泛分担责任。内务部与其他部门和区域委员会合作制定区域发展的国家目标。此外，内务部还要根据《区域发展法案》来协调、监督和评估区域战略计划以及其他计划的制定和实施。政府决定固定期限的区域发展目标（目前的期限是 2004 年~2007 年）。

政府在 2004 年 1 月提出了 9 个区域发展目标：（1）加强专业化和促进信息社会，以提高各地区在全球市场中的竞争力。这与区域创新政策息息相关，更具体地说，与卓越中心计划有关；（2）促进产业发展和创业精神，特别是公司的经营环境；（3）通过改进区域劳动力市场的功能来提高就业率，降低区域失业差值；（4）通过充足的交通线路和快速、负担得起的 ICT 基础设施和服务来提供更好的交通环境；（5）维护和改善生活环境和自

然环境；（6）确保整个国家的基本服务的可获得性和质量，特别是通过服务的持续资助，支持跨市和地区的合作，以及改革服务结构和生产方法；（7）根据有竞争力的赫尔辛基大都市区和区域中心网络开发多中心区域结构；（8）为区域发展计划调动足够的财政资源，加强区域委员会的角色以便于协调区域行动和资源配置；（9）从长期来看，把中央政府的若干功能进行区域化，下放到位于赫尔辛基大都市区以外的单位和工作的地点（特别是由于退休而腾空出来的），主要是在区域中心。

要求政府部门在行政过程中考虑到政府制定的区域发展目标，并努力促进实现这些目标。议会通过的《区域发展法案》（602/2002）要求政府起草一个《决定》来指导和协调各级政府和部门的区域战略计划以及发展目标和措施（SEUTU 和 Kainuu 项目）。政府也可以决定固定期限内的专项计划，以补充《区域计划》。最近的《政府决定》大多关注了现有计划的连续性，例如卓越中心计划、区域中心计划（维持中小型城市的发展并促进城市之间的合作）、乡村政策计划以及岛屿开发计划。最近还开展一个《商业服务次区域化计划》，由贸易和工业部负责建立至少一个至少包含 50 个区域商业服务点的网络。作为区域政策的一部分，10 个关键部门现在必须确定它们的区域发展计划。2004 年初，教育部第一个提出本部门的计划。这个战略确定并加强高等教育机构（大学和理工学院）在区域计划中的角色。农业和林业部按照内务部制定的区域中心计划，强调城乡联系和能作为“资格中心”的农村枢纽。环境部关注了社区吸引力。劳工部战略的重点是为个人和企业服务的 TE 中心。贸易和工业部关注区域竞争力，特别是能力和企业融资。运输和通信部除了传统的任务以外（道路日益成为一个区域优势），还关注 ICT 基础设施框架和信息社会政策，落实这些措施责任主要在于地方政府（区域政府、联合市政管委会和公共及私营合作伙伴）。

在地区级别，区域市政局按照《区域发展法案》来管理区域发展政策。每个地区理事会参考全国性的区域发展目标起草一个“区域计划”（即长期战略目标）。当地主要的公共部门和私营部门就“区域战略计划”进行辩论，并与国家级别的有关部门进行讨论，以确保总体的连贯性，最后不同的地区理事会对它们作出决定。“年度实施计划”详细说明融资来源（欧盟、中央政府、市政当局和私营部门），并考虑到中央政府确定的区域发展计划。各级政府有关部门可以发表意见，区域市政局积极协调将要采纳的战略文件的制定和详细阐述，从而确定区域发展目标、措施和实施手段。这种责任扩展到土地使用（即区域土地使用计划），每四年按照区域计划中确定的方针更新一次。2004-2006 年拉普兰地区的发展计划强调了区域市政局在此情况下，使用欧洲结构基金在增强北部跨区域合作计划（Interreg）方面的作用。

资料来源：经合组织，《芬兰地区评估》，2005 年。

212. 德国政府在《德国的发展空间》（联邦运输部，2006 年）这份报告中明确宣布将修改空间政策。自从 1949 年以来，西德已成功地采纳了各个地区均衡发展的政策，制定了如下目标：所有市民从主要交通方式到教育、医疗和其他社会服务的距离最短。2006 年的计划并未偏离这些目标，但是在将经济增长集中于 11 个“欧洲大都市区”这一计划做为背景的情况下，确定它们要取得的成果。然而，它还设想建立一个由大量小区域中心构成的密集网络，并通过供应商网络和通勤模式等机制将这个网络与大都市区联系起来。虽然这标志着在向集中发展方式转变，它仍然试图通过主要增长点和辅助增长点在全国的均衡分布而保持过去模式的地域平等。例如，政府应加大次级公路网的建设，作为有效的跨地区公路的先决条件，从而帮助车辆进入主干线。

### 专栏 25. 德国的大都市区

德国空间规划试图通过合作政策和两种地区之间的网络来解决它所面临的两难问题，即既要促进最有活力的城市的发展、又要确保其他地区不被忽视。这种方法的核心是 *europäische Metropolregionen*（欧洲大都市区）这一概念——与经合组织的“大都会区”概念很相似。这些大都市区是这个国家 11 个最发达的城市地区，每个地区的人口至少有 100 万，并拥有经济实力中心（金融、媒体等）以及研究和创新能力。它们被视为社会、经济和文化发展的发动机。它们有良好的国际联系并拥有良好的交通基础设施。它们由内区和外区所包围，并通过公共交通和其他网络联系起来。但其中的每个地区在其范围内都存在与现有网络没有联系起来的地区，这包括两类地区：一类地区表现出自主发展和自主创新的显著迹象，可视为潜在的新增长极；另一类地区是目前仍然缺乏活力的地区（通常是农村地区）。

Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO, 空间秩序部长级会议) 已达成一致意见: 大都市区的政府部门和机构有责任与更广阔地区的对等部门进行合作, 以开发网络和协作项目。它开始将经济活力和创新方面较落后的地区包括在内。MKRO 由负责空间秩序和规划的联邦部长和地区部长组成。

德国最早于 1997 年出台了大都市区的政策。当时 MKRO 确定了首批 7 个地区: 柏林/勃兰登堡; 汉堡; 莱茵-鲁尔; 美因河畔法兰克福; 斯图加特; 慕尼黑; 哈勒 / 莱比锡- **Sachsendreieck**。2005 年, 这个范围扩大到以下地区: 纽伦堡; 汉诺威-布伦瑞克-哥廷根; 莱茵-内卡尔; 不莱梅-奥登堡。现在整个德国以各种方式与上述地区中的一个或多个发生联系。

资料来源: Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (2006 年)。

213. 虽然有不少的例子表明, 城市政策可以在保护领先城市增长能力的同时促进不少次级增长点的发展 (如前面提到的芬兰城市政策), 但政府常常不得不作出艰难的抉择, 并确定工作的优先次序。城市政策必须避免以下浪费资源的措施: 城市已经失去经济活力之后仍然试图帮助它实现经济增长; 或在缺少市场信号指导的情况下扩张特定的经济活动。例如, 人们非常怀疑纽卡斯尔为吸引外国直接投资给予高额补贴或建设科学设施的做法是否可行, 因为该地区此前缺乏这方面的经验或企业基础。企业与大学之间缺乏联系, 也会妨碍有效的集群政策的发展, 即使是在富裕城市也是如此 (例如: 米兰和马德里)。因此, 一些经合组织国家已经确定了针对性更强的行动范围以支持企业现有基于市场的战略 (例如: 日本创新政策的新方法重视中小企业, 厄勒的丹麦、瑞典地区建设大学作为战略枢纽)。

#### *主要增长中心对区域更广泛的积极影响*

214. 一个欣欣向荣的区域的活力常常集中在个别实际地点, 它周边的其它地方会通过以下两种方式从中受益: 其一是本地人口往返于这个经济中心工作和生活, 其二是它们的企业成为市中心企业的供应商。最重要的是决策者认识到这些更广泛的效应, 因为可能有人会建议他们放弃在整个地区创建高增长点, 并重点加强主导型城市与本地其它地区之间公共交通联系的想法。

- 例如在意大利, 米兰在意大利西北部经济中的角色已被确定为所谓的“伦巴第元区”, 即一个人口稠密的大规模地区, 其财富主要基于这个城市的活动。这样就导致区域规划人员要考虑联接米兰与元区其它部分之间的运输网络是否充足。
- 现有的芬兰区域政策以及德国计划中的新区域政策试图解决如下的两难处境: 通过鼓励一种城市等级的概念, 将发展集中在部分优势地区, 从而导致积极或消极的溢出效应。荷兰和德国政府没有看到少数地区受到特别重视后, 其它地区没有受到任何关注; 他们看到一个链条从极少数国际城市延长到具有区域和地区重要性的城市, 所有这些城市都从事高附加价值的活动并相互联系。于是关于积极溢出 Vs 消极溢出的问题在这些较低层面被重新提起, 这为德国规划部门提供了支持理由, 即地区化的增长点可促进周围广泛地区的发展, 而不是削弱它们的发展 (BVBS, 2006 年)。
- 这种区域中心的一个例子是英格兰东北部的纽卡斯尔, 这个地区落后于英国大部分地区。最近, 对纽卡斯尔在城市经济中角色的断言反映出城市地区里城市核心产生的积极集群效应。从最大限度提高生产率的角度来看, 它也表明在城市核心区集中经济发展能产生效益。有清楚的证据显示: 纽卡斯尔对于本地区的总体业绩至关重要, 应该认识到有必要支持它有持续竞争力的成功。这也暗示了企业位置和经济发展空间模式

的重要性，它们能够显著地影响到行程时间以及生产率（经合组织，《纽卡斯尔地区评估》，2006年）。

- 日本也有类似的经验，它长期维持着以下区域政策目标：开发周边、较落后的地区以减少地区差异，同时缓解主要城市/工业区集群引发的压力。这项政策在几个方面是成功的，与其他经合组织国家相比，日本的区域差异相对较小（经合组织，《日本地区评估》，2005年）。然而，近年来地区差异之所以降低，主要是因为活力的日本地区正在衰退，表现出“向下趋同”。近年来，日本经济再次增长似乎再次有利于东京的增长，但以牺牲其他大多数城市的发展为代价。同时，现在政策必须着眼于通过开发新产业来振兴过去的主要工业城市（这些城市现在正处于衰退之中）。如今，日本的政策转为建设那些位于主要集群区以外、过去被忽视的区域城市，鼓励它们发现自己的竞争优势。

#### *落后城市中从社会因果到积极的城市政策*

215. 如果政策思考能够从经济复兴和处理社会因果转变到积极地对待城市经济，那么开发辅助增长极的政策可以扩展到以前的贫困地区。政府的工作重点应特别强调提高技能。在城市地区实施这个原则意味着，要从“社会因果”转变为“积极的城市政策”，就要转变对当地劳动力供应的心态，当它们看作积极资产，而不是负担。这方面的例子之一是英格兰东北部的纽卡斯尔对劳动力供应的态度。纽卡斯尔几十年来经济一直比较落后（经合组织，《纽卡斯尔地区评估》，2006年）。在历史上，这个地区的政策焦点一直是将吸引投资作为利用所谓剩余劳动力的手段。这个地区现在的参与率仍然较低。当地规划人员现在逐渐认识到，这个地区的根本问题在于缺乏合适的熟练工人。这个地区除了需要年轻人之外，还需要吸引和留住更多熟练工人和技术人才。有证据显示这个地区的企业缺乏吸收创新的能力，其部分原因是：英格兰东北部（以及英国的很多地区）有相当多的劳动力除了接受过义务教育以外，缺乏专业资质或者根本没有。具备专业资质的人才则会迁移出其他地区，因为当地企业不能吸收他们。因此提高教育标准可能是打破这种恶性循环的一个途径。

## 7. 社会环境问题

216. 社会凝聚力与区域竞争力并不是不相容的。相反，有关经济、社会、特别是环境考量的区域战略反映了区域政策的一大优势，但另一方面也使得该战略的实施更具挑战性，因而会受到一系列政策相互依赖因素的强烈影响。经合组织有关城市地区的研究指出：贫困群体（通常是移民或少数民族）的社会隔离区域形成之后，存在着由于社会排斥和凝聚力缺失而带来的特殊问题。虽然这些移民有时会迁移到农村地区（例如：北非人迁移到意大利南部或西班牙），但这些迁移更通常是集中在大城市、大都市区域，因为正是在这些区域才比较容易找到城市群中典型的低生产率工作，*通常是在影子经济（地下经济）中*。而且，正如前几节里所提到的，包括一些成功城市在内的经合组织国家城市，倾向于滋生极端的的不平等，有时还陷于更普遍的犯罪活动中。

217. 经合组织国家的主要城市显示，区域经济的普遍增长不但取决于经济的相互依赖，也取决于社会的凝聚力，也正因为此，政策的制定应考虑到这一点。换言之，脱离了城市区域经济和劳动力市场的地区会成为降低整个区域竞争力的一种制约因素。因此，区域经济政策和社会发展政策必须成为一个有凝聚力的政策的组成元素。多数情况下，造成这种“脱离”和凝聚力缺失的主要在于经济活力本身。例如，面临强大的产业重组的城市（例如：鹿特丹之类的港口城市），在二十世纪八十年代失去了很多港口相关的基础产业，对于这个地区的社会凝聚力产生了很多问题，对于文化程度较低的少数民族来说问题尤为明显。经济活力既产生了成功者，也产生了失败者，例如由于产业部门的变化，一些人因为技术不适用而被裁员。另外，富有活力的地区会吸引来自本国其他地区或其他国家的人口，这些外来人口在适应新生活和社交方面常常会感到困难。在很多方面，中国城市面临着类似的问题，随着农村居民涌入城市，城市里不平等的现象以及许多社会挑战也相继出现。

218. 本节将讨论经合组织国家解决以下问题的政策反应：（i）经济适用房；（ii）劳动力市场的整合，特别是对于移民。除了促进弱势群体融入当地劳动力市场、解决社会排斥和贫困问题的特殊政策之外，经合组织国家也开发了：（iii）在贫困地区实施的一体化城市发展项目。

### 7.2. 经济适用房

219. 住房问题是在中国城市需要解决的首要问题。面临着大规模的农村居民迁移到城市，中国需要迅速应对为中低收入人群提供足够的出租房的问题，以及应对与社会排斥有关的问题。需要解决两个主要问题：第一个问题通常被称为“排斥在住房以外”，近年来由于土地、资金和建筑材料成本不断上升，在很多情况下，经济适用房的价格对于城市贫困居民来说仍然难以承受（Jia & Chen, 2008 年）。缺乏足够的经济适用房可能导致缺乏管理的城市居住环境，从而加重城市基础设施和服务的压力，成为城市发展的制约因素。第二个问题常常称为“通过住房进行排斥”，设计拙劣的住房开发可导致城市贫民的聚集，导致街区隔离，也会对城市竞争力造成负面影响。区分应对“排斥在住房以外”与“通过住房进行排斥”这两个问题的政策很重要（Arthurson, 2003 年）。

220. 中央政府在促进城市地区的住房负担能力和住房质量方面起到关键作用。本节将探讨监测住房负担能力、解决并促进住房供应的灵活性、改善低收入家庭的经济适用房和应对社会凝聚力问题的地区、区域和国家政策。

(i) 监测住房负担能力

221. 住房市场的负担能力常常是根据住房价格与家庭收入之间的关系来进行定义的。负担能力关系到以不对家庭收入造成过高负担的价格或租金获得特定标准（或一系列标准）的住房，这种标准由第三方（通常是政府）确定（Maclennan & Williams, 1990 年）。值得关注的是，住房负担能力“危机”是指住房相对于其生产的基本成本来说是昂贵的，而不是指潜在的居住者是贫穷的（Glaeser & Gyourko, 2003 年）。

222. 为了衡量住房负担能力，常常使用两个指标：一是“房价与收入比”，按照联合国人居署（UN-HABITAT）的定义是，住宅单元的自由市场价格的中位数与家庭年收入中位数的比值。二是“房租与收入比”，类似地，按照联合国人居署（UN-HABITAT）的定义是，住宅单元的年租金的中位数与租房家庭收入的中位数的比率。较高的房价与收入比显示住房市场普遍的过度需求。较大的值显示需求与供应之间存在较大缺口（并常常表明减少与住宅空间有关的消耗）。房租与收入比的值应较小，以便获得住房负担能力，虽然很低的值也可能是由于房租控制，这样会扭曲市场的有效运作。表 9 和表 10 显示若干经合组织国家的这些指标。

表 9. 房价与收入比以及住户的人均住房面积

	调查年份	房价与收入比	人均住房面积
丹麦	2000	4.35	52.8
芬兰	2001	2.30	38.0
希腊	1999	2.78	37.5
日本	1998	4.90	37.5
挪威	2001	3.50	54.8
波兰	2002	3.75	23.6
瑞典	2002	4.38	49.0
美国	2000	2.85	69.4

资料来源：经合组织有关社会可持续发展住房的报告，2006 年。

表 10. 房租与收入比以及租户的人均住房面积

	调查年份	房租与收入比	人均住房面积
丹麦	2000	0.17	44.5
芬兰	2001	0.28	30.0
德国	2002	0.22	36.5
希腊	1999	0.17	31.9
日本	1998	0.14	21.0
挪威	2001	0.20	46.2
波兰	2002	0.05	16.6
瑞典	2002	0.26	40.0
美国	2000	0.23	49.1

资料来源：经合组织有关社会可持续发展住房的报告，2006 年。

223. 一些国家使用额外的指标以便更准确地描述最贫穷的家庭。例如，加拿大使用住房支出占家庭收入百分率达到 30% 以上来表示住房负担能力的基准（表 11）。在澳大利亚，国家住房战略定义：40% 最低收入组以及住房支出超过收入的 25% 的家庭面临着“住房压力”。这种度量标准——以及更保守基准（住房支出占家庭收入的 30%）——已经被澳大利亚广泛用来作为与住房相关的困难的总体衡量（Berry & Hall, 2001 年）。

表 11. 加拿大的住房负担能力

	1991	1996	2001
房价与收入比	3.40	3.00	2.80
房租与收入比	0.21	0.23	0.22
户主支出（占家庭收入的 30%或以上）	13.80	14.20	13.90
租户支出（占家庭收入的 30%或以上）	30.80	36.90	34.60

资料来源：经合组织有关社会可持续发展住房的报告，2006 年。

224. 除了房价（或房租）与家庭收入之间的关系以外，还有一些关键变量影响到住房负担能力（表 12）（Berry & Hall, 2001 年）。这些变量的常规监测对于识别最贫穷家庭并制定必要措施是不可缺少的。开发并维护一个有关住房供应（例如：新建筑的开工、房屋存量、房龄、空房等）以及与住房有关的其他问题（例如：社会隔离、犯罪、非法占用、贫民窟等）的可靠数据库是中央政府和地方政府的一项重要任务。

表 12. 影响住房负担能力的关键变量

通货膨胀、利率和实际利率（归还借款要求）
收入和工资（支付能力）
失业和就业状况（市场参与）
房价和房租（支付要求）
抵押和房租支付（储蓄能力、提高住房消费的能力）
保有期（市场经济的影响、住房选择）
流动性或搬迁频率（住房需求总量以及房价和房租的影响）

资料来源：Berry & Hall, 2001 年。

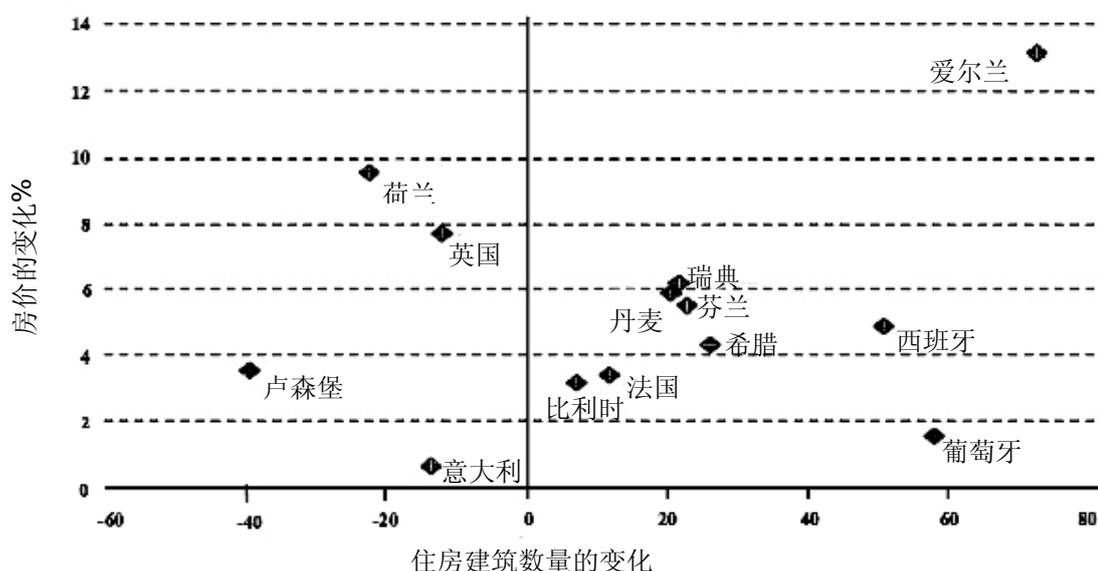
*(ii) 解决住房供应迟钝问题*

225. 与其他商品相比，住房有几个不同的特点：第一，由于建设住房需要用到土地，因此，开发商、土地所有者和规划部门之间的关系是很重要的；第二，在项目启动（投资）与完成（销售）之间有很长的时间；第三，相对于家庭收入来说，住房是昂贵的东西，需要长期贷款；最后，在消费阶段，要求提供基础设施（Short 等人，1986 年）。

226. 由于住房市场的这些特点导致建设的滞后，以及由于每年建设的住房对于住房总量的相对较小的影响，住房供应只是部分地响应需求的周期性的变动（Arnott, 1987 年）。结果，任何积极的需求冲击都将导致实际房价的暂时上涨。如果住房供应是高度有弹性的，无限制的新的住房供应将防止房价的上涨远远高于建筑成本。此外，由于有弹性的住房供应帮助创造一个有弹性的劳动力供应，对劳动力的高需求将不会导致工资的过度升高。另一方面，如果住房供应缺乏弹性，则积极的需求冲击将对新的住房建设影响较小，导致房价快速上涨。对劳动力的大量需求将导致工资上升，因为工人应得到房价上涨的补偿。

227. 解决住房供应缺乏弹性的问题，是要采取的一个关键措施，以便应对不断增长的住房需求。图 42 显示：在二十世纪九十年代后期，13 个欧洲国家的平均房价年度变化与住房建设量年度变化之间的关系。房价的急剧增长相对于住房供应的增长（荷兰和英国的情况）揭示了缺乏弹性的住房供应。事实上，在荷兰，当自有住房的需求被增加的最高债务承受额以及对低收入家庭购买住房进行补贴所刺激时，住房供应却受到空间规划和城市化政策的限制（Boelhouwer & de Vries, 2002 年），结果，房价急剧上升（特别是在二十世纪九十年代后期），并且房价上升的势头一直没有减弱，因为住房供应没有相应增加。在英国，新建住房的供应尚未能满足需求，导致房价从二十世纪九十年代中期以来一直急剧上升，表明这个时期住房供应弹性很差。这在一定程度上是因为住房开发申请被拒绝的情况的增加，以及更多的住房在获得规划许可证之后被搁置下来（经合组织，关于社会可持续发展住房的报告，2006 年）。

图 42. 住房建筑数量的变化和房价的变化



资料来源：Ball (2004 年)。

### (iii) 促进住房供应弹性的政策

228. 限制土地供应的法规（例如城市增长控制政策）能直接影响住房供应的弹性，而法规对住宅开发施加的额外成本也会减少住房供应。区划和其他土地使用控制措施征收“隐性区划税”从而抑制了新的住房建设（Glaeser & Gyourko, 2003 年）。容积率限制，每英亩单位的限制，以及高度限制，这些均能限制高密度开发。<sup>47</sup> 专栏 26 给出了美国有关法规对住房成本的影响的不同研究结果。此外，增加住房建设和土地成本的法规也可能使开发商重新调整他们的项目以便适应高收入客户，因为成本增加迫使他们建设更多的价格高昂的住宅，这样会使较贫穷的家庭买不起住房。

47. 它们也会限制开发多户住宅和联结式住宅，一般来说，这种住宅人均能耗较低。

## 专栏 26. 美国法规对住房成本的影响

各种实证研究显示，在高消费地区，房价是很昂贵的，主要是因为政府法规，特别是限制土地供应的法规，例如城市增长管理政策和导致额外延迟和延长建筑过程的法规，这些法规都会显著损害到住房供应的响应度。

Katz & Rosen（1987 年）研究了一个相对于大都市区较小的管辖区域是否能通过利用开发限制来抬高它的房价（相对于这个大都市区的其余地区）。通过分析旧金山大都市区的 63 个郊区社区的 1673 个家庭住宅单元，他们发现位于管辖区域（这种区域在 1973 年~1979 年期间至少实施过一年的城市增长管理规划）的住宅单元的房价比没有实施过这种规划的区域房价高 17%至 38%。

Glaeser & Gyourko（2002 年）比较了“美国住房调查”的房价数据以及 R. S. Means 公司的建筑成本发现：美国大约一半的住房定价低于建筑成本的 140%。这表明美国很大一部分的住房价格基本上是由新建筑的实际成本决定的。然而在某些区域房价要比新建筑的成本高出许多。如果建筑成本与房价之间的楔子的驱动力是在高需求地区对土地有很大的需求，则占地较大的房子应比占地较小的类似房子昂贵得多。当地皮面积增加一倍，建筑成本与房价之间的差异也应增加一倍。然而，如果规划法规驱动这个楔子，则这个差异会更大。基于这种假设，Glaeser & Gyourko（2002 年）比较了按如下计算的 land value：1）比较位于不同面积的地块上的可比房屋的价格，使用 hedonic 方法来确定对于屋主来说土地的边际价格；2）从房屋价值中减去建筑成本，并除以英亩数。他们发现 hedonic 估计所得到的土地价值常常是用第二种方法计算得到的价值的大约十分之一。这表明区域规划对于驱动建筑成本与房价之间的楔子起到关键作用。

大多数实证研究集中于法规对住房成本的影响，Mayer 和 Somerville（2000 年）研究了 1985 年~1996 年间美国 44 个大都市区域住房的市场供应总量与当地土地法规之间的关系，结果显示，大都市统计区（MSAs）在开发审批方面有 4.5 个月的延迟并且引进城市增长管理措施的地区，比最短为 1.5 个月延迟并且没有城市增长管理政策的地区少 45%左右的新建筑。而且，开发费对新住房建设的影响比不上审批延迟多 2 个月的影响大，即使这种延迟的时间成本小于很多城市的开发费的成本。基于这些结果，他们得出结论：导致额外延迟以及延长建设过程的法规比导致可预见的额外成本（例如：开发费）的法规对新的住房建设活动构成更大的限制，因为与审批延迟有关的不确定性对开发商造成更大的问题。

这种结论似乎得到 Glaeser & Gyourko（2003 年）的研究的支持，他们研究了 45 个大都市区的中心城市的房价与区划措施之间的相互关系。他们集中研究了从申请中等规模、少于 50 个单元的独户住宅的重新区划到颁发建设许可证的平均时间长度。与这个时间长度有关的指标范围为 1 至 5：指标值为 1 表示颁发许可证的延迟时间少于 3 个月；指标值为 2 表示这个时间范围为 3 至 6 个月；指标值为 3 表示延迟 7 至 12 个月；指标值为 4 表示延迟 1 至 2 年；指标值为 5 表示延迟时间很长，超过 2 年。研究发现，当延迟指标值增加 1，住房存量的额外 15%变得很昂贵（即超过新建筑成本的 140%）。

资料来源：经合组织有关社会可持续发展住房的报告，2006 年。

229. 下列是法规改革措施以提高住房供应的弹性，并以经合组织国家作为政策例子：

- 增加区划法规的灵活性，以便容许各种类型的住宅开发，包括低成本住房。德国住宅区划通常比美国住宅区划更灵活，例如，它考虑到医生诊所、招待所、小宾馆和多层公寓建筑，而美国住宅区划一般禁止这些建筑（Buehler, 2009 年）。新西兰城市基督城的区划方案、美国城市柯林斯堡的《土地开发指导系统（LDGS）》以及澳大利亚的住宅开发模型码（AMCORD），都是试图促进基于业绩的规划方法（经合组织，有关社会可持续发展住房的报告，2006 年）。与传统区划法令相比，基于业绩

的规划能确保土地使用的灵活性，虽然它面临严重挑战，因为这个过程是不可预测的，并且不是由明确的和具体的法规和程序所指导的（Eggers, 1990年）。

- 对与住房、地点、开发费等有关的过度要求进行合理化，以减少开发成本。在美国明尼苏达州，《宜居社区法案》（LCA）着眼于通过消除阻碍提供经济适用房的法规障碍以提高住房负担能力（专栏 27）。
- 使城市增长管理政策与住房政策目标相适应。例如，通过设立城市增长边界来控制城市增长的政策，会导致住房价格上升，通过增加住宅开发成本以及授权高成本建筑设计和限制可用于住宅开发的土地，从而减少住房供应。一些批评者甚至声称，着眼于防止城市扩张的城市增长限制与促进经济适用房建设是互不相容的（Downs, 1992年；Fodor, 1999年）。而且，一些增长控制政策（例如施加低密度要求的政策，要求最低限度的住房面积，或禁止附属房子）实际上是专门试图使住房变得更昂贵，从而排斥低收入家庭。因此，这一点很重要：着眼于减少城市扩张和能源需求的城市增长管理政策也要结合提高住房负担能力的措施。例如，城市增长管理政策可以结合增加建筑密度、促进住房类型混合以及促进就业和服务设施的政策。这些措施通过减少居民成本并限制当地政府提高开发费或物业税的需用，可以在一定程度上抵消土地价格上升的负面效应。<sup>48</sup>此外，城市增长管理政策应确保一定的灵活性，以便不阻碍当地政府获得与住房负担能力有关的开发目标。

230. 一些导致额外延迟和延长建设过程的法规程序比仅增加可预见的开发成本的法规更加损害住房供应的响应，因此，改善下列政策也是很重要的：

- 基础设施和住房开发政策的协调，以便理顺与新住宅开发有关的过程。爱尔兰在二十世纪九十年代，与基础设施能力有关的限制已经对住房供应造成严重的瓶颈，从而导致房价的急剧上升以及低质量开发的集中（Evans & Hartwich, 2005年）。结果，为了促进基础设施政策与住房政策之间的协调，1997年引进了《敷设公用设施土地倡议》（SLI）以促进水的供应和废水处理，以便开发住宅建设的土地。而且，在优先开发地区放宽开发法规也是一种有效的工具。理顺开发过程并为经济适用房项目提供“快速通道”的审批程序也能促进经济适用房的存量。
- 改善规划许可证审批程序的可预测性、一致性和简易性。减少围绕规划许可证审批程序的不确定性是很重要的，这对于降低住房开发成本有着显著作用。

---

48. 增加密度将有助于减少需要建设和维护每个住房的建筑面积的基础设施的材料输入；促进集体住房将会降低房屋的生命周期能源使用；促进就业和服务设施将降低交通成本，这些措施都有助于减少居民的总体生活成本。

### 专栏 27. 基于明尼苏达州《宜居社区法案》进行的法规改革

1995 年通过并实施的明尼苏达州《宜居社区法案》（LCA），通过促进自愿参与和激励措施，以增加经济适用房开发的份额，而不是施加要求和惩罚措施（Orfield, 1997 年）。

基于 LCA 的项目着眼于通过消除妨碍提供经济适用房的法规障碍而促进住房负担能力。与明尼苏达州的明尼阿波利斯-圣保罗大都市住房有关的两个研究发现，大面积的地块、最低限度建筑面积、开发费以及其他各种排斥性的措施在发展中的郊区对经济适用房的发展起到严重的阻碍作用。例如，结果显示：城市和区域事务中心（CURA）研究过的社区中，有十分之九的社区的多户密度极限低于大都市委员会推荐的密度（即密度为每英亩 20 个单元；明尼苏达州规划研究中有 39% 的社区要求每个家庭的住房有两辆小汽车泊位的车库；CURA 研究的三个城市要求任何多户住宅的开发要有附带条件用途的许可证（Orfield, 1997 年）。

市政当局参与基于 LCA 的计划，与大都市委员会磋商经济适用房目标，以便有资格竞争获得本计划项下的资助。在本计划中，财政援助与政府法规的救济相结合，包括区划修改和费用免除。例如，卡弗县住房和重建局（HRA）与 Chaska 市进行协作以降低与其混合使用建筑项目有关的成本。这个城市准许住房优先于商业空间的区划变更，并且容许密度增加三倍达到每英亩 64 个单元，这样每个单元减少成本 29000 美元。这个城市也准许减少车库空间数量的变更，从每个单元 2 个泊位减少到 1 个泊位。这样就减少了土地征用、拆毁、土壤改良，建设成本平均每个单元减少 24000 美元。最后，这个城市同意推迟征收 40 万美元的地方费用，这样每个单元减少成本 1250 美元。

虽然在一些情况下，当市政当局愿意与 LCA 合作时，行政宽减节省了很多成本，但在多数情况下，节省的成本少于每单元 3000 美元（明尼苏达州，2001 年）。这表明有必要采取措施以促使地方政府进行进一步的行政改革。

#### (iv) 促进低收入家庭住房供应的政策

231. 在很多经合组织国家，政府已经从直接供应住房的角色中退出，现在私营部门提供大部分住房。然而，营利性的住房提供商倾向于建设市场高端住房，因为高端住房比经适房具有更大的利润，这样就导致许多社区缺乏适度价格的房子的供应（Foder, 1999 年）。因此，常常要求公共部门或非营利部门来填补经济适用房这一缺口。同时，创建有效的私营租房市场也是重要的，因为对于买不起房子的家庭来说，租房总是解决住房问题的途径（Bramly 等人，1999 年），而且，对于劳动力流动来说，有效率的租房部门也是很重要的（欧洲抵押联盟，2006 年）。下面是经合组织国家采用的主要政策措施：

232. 第一，很多经合组织国家已经采用了确保私营部门提供经济适用房的措施。很多城市已经建立起经济适用房建设的强制性配额或自愿目标。在法国，《国家团结与城市更新法》（“Solidarité et renouvellement urbain”）要求超过 3500 名居民的城市以及超过 50000 名居民的城市群必须有 20% 的房子是作为公共的社会住房。没有遵守这一要求的城市将基于缺少的经济适用房单元而支付费用，这些费用将用来开发社会住房（法国生态、能源、可持续发展和海洋部，2005 年）。在美国，加利福尼亚州要求地方政府采纳的住房计划必须能满足各种经济水平的居民现有的和预期的住房需要，并且不能过度地限制住房开发（加利福尼亚州住房和社区发展部，2009 年）。其他美国城市也制定了它们自己的法规要求新住房开发要有一定的份额用来符合经适房标准（例如：纽约市的 80/20 计划），或向如下的开发商提供激励措施：在他们的住房开发中，包括一定份额的经济适用房单元。然而，激励措施也会产生意想不到的后果。美国马萨诸塞州的经济适用房法律（被称为“40B 章”）规定，允许新的住房开发中，如果超

过 20% 的经济适用房，就可以绕过当地区划法规。这一规定被批评为失去监管并鼓励城市无秩序扩张（McConville, 2007 年）。

233. 第二，在一些国家，政府试图通过非营利组织（NPOs）来促进住房供应。虽然政府采用了各种措施来支持非营利组织，但政策措施显示改善与这些组织的财务安排有着非常的重要性（专栏 28）。例如，它们包括提供匹配资金、促进非营利组织进入资本市场的能力，以及为非营利组织的开发商留下国家住房财政补贴的一定份额。

#### 专栏 28. 非营利部门提供的经济适用房

在英国，地方政府直接提供的住房在减少，而居住在“注册社会房东”（RSL）拥有的社会住房的家庭显著增加了。RSL 是私营的、非营利的组织，在英格兰、苏格兰和威尔士分别由英格兰住房公司、苏格兰社区和威尔士议会进行监管。RSL 的开发资金部分由政府提供补助，其余部分由 RSL 设法解决。然而，一些信用等级较低的 RSL 在以优惠利率融资方面存在困难（Barker, 2003 年）。有必要提高 RSL 的能力以增进它们的财政承担能力（例如，增进它们的借款能力），以便促进 RSL 部门的整体成长。

在荷兰，荷兰住房协会是社会住房的主要供应商，拥有 99% 以上的社会住房存量。1993 年颁布的《社会租房部门管理法令》为住房协会提供了很多灵活性以决定它们自己的资产管理政策。而且，“总体与平衡运作”取消了所有政府贷款，代之以目前的补贴义务，使这个协会在财政上完全独立。这种财政上的独立，以及与此相关的住房协会专业化，减少了荷兰社会租房部门的业余性质，这种业余性质曾被视为损害这个部门的效率。至于住房协会的财务安排，政府确保住房协会能充分进入资本市场。社会住房建设的保证基金最初于二十世纪八十年代建立，以便为改善住房提供担保贷款，这个基金在二十世纪九十年代扩大了范围，覆盖住房协会的所有贷款（Elsinga 等人，2005 年）。

在美国，1990 年《国家经济适用房法案》采纳了“住房投资伙伴计划”，这项计划要求占 15% 的联邦综合补助款拨给基于社区的非营利组织。低收入住房返税（LIHTC）的法律是美国低收入住房的主要生产手段，也要求每个州拨出至少 10% 的补助款给非营利组织（Orlebeke, 2000 年）。而且，自从 1990 年以来，这项计划的 202 节为非营利的、供老人和残疾人居住的住房的开发商提供直接的联邦补助（Wallace, 1995 年）。除了这些联邦方案以外，各种措施（包括针对中低收入家庭的住房信托基金）已被州政府和地方政府所采纳来支持非营利组织（NPOs）开发经济适用房。非营利组织的方案的一个问题是在安排财务方面比较复杂。为了提高效率，例如，有必要对经济适用房的更多财政元素进行标准化，并减少非营利组织必须获得的财政来源的数量（Wallace, 1995 年）。

234. 第三，由于土地的可获得性对于经济适用房的供应构成严重制约，一些国家已经试图留出经济适用房开发的土地。例如，在英国，英国合作伙伴组织（English Partnerships）按照《政府会计》第 24 节已建立起公共部门土地登记。根据这项规定，在投向更广阔的市场进行销售之前，EP 和其他机构有 40 天时间来考虑最大程度利用公共部门土地来满足住房政策目标（Barker, 2003 年）。在爱尔兰，基于 2000 年《爱尔兰规划和开发法案》，地方政府可以把在管辖区域内的用于住宅开发的土地中的 20% 来确保满足不同收入水平家庭的住房，特别是为那些需要社会住房或经济适用房的家庭。

235. 第四，一些国家利用财政激励措施来促进出租房的供应。出租房的财政措施可显著影响投资。例如，在英国，由于出租房的财政措施与其他国家（例如：德国）相比相对不利<sup>49</sup>，

49. 在英国，出租房需要就资本收益纳税，并且没有可免税的折旧；而在德国，出租房投资就像其他投资一样对待，利息、折旧、管理和维护成本对于所得税来说都有免征额，损失可由其他收入进行抵消。而且在德国，对私人拥有超过 2 年的房地产的资本收益不征税（Bramly 等人，1999 年）。

目前英国出租房的调配相对于中立的出租房市场所产生的出租房份额来说是扭曲的，显示出租房配置在总体上缺乏效率（Barker，2003年）。挪威的政策可以作为有利的财政措施促进出租房供应的一个例子。在挪威，自有住房部门占住房总量的70%以上，私营的出租房主要服务一些特定的群体（例如：学生、年轻的单身人群和无子女的夫妇、流动人口和穷人）。这些群体通常形成小规模的家庭，不需要宽敞的住房。为了满足这些群体的住房需要，挪威政府促进依附于现有住房的额外公寓的开发和出租。挪威国家住宅银行提供的优惠贷款以及税收减免，促进了单户住宅的供应（这种房子配有一个额外公寓，可租给弱势群体），特别是在公寓楼稀缺的地方。根据挪威地方政府和区域开发部的调查，1988年至1995年间出租房的增加（从256000增加到362000）主要是由于这个系统；根据2001年进行的生活条件调查，32%的出租房单元是属于利用了系统的私人（经合组织，有关社会可持续发展住房的报告，2006年）。

236. 最后，一些国家已经着手解决有特殊需要家庭（例如老人）的住房供应。据估计，到2030年，65岁以上的人口比例将比1960年增加一倍，老年人口将占总人口的20%以上（1960年时仅为10%）（经合组织，2003年）。解决年老的房主和租户的特殊需要是很重要的。年老的房主通常缺乏投资住房的资源，他们的房子对于活动能力有限的人来说可能难于接近，而年老的租户可能很难找到适当的出租房（经合组织有关社会可持续发展住房的报告，2006年）。例如在日本，2001年颁布了《老年人稳定生活法案》以促进老年人的住房供应，以及帮助老年人找到合适的出租房。这些措施包括向年老的房主提供特别贷款，以便对他们的房子进行整修，使活动能力有限的人更容易接近他们的房子；保证向房东支付房租，建立终生租赁合同系统以及出租房存量登记，为老年人提供合适质量的住房（日本建筑中心，2008年）。

## 7.2. 劳动力市场的一体化

237. 经合组织国家的社会政策现在变得更为分散化，以致于对在城市水平上实施社会政策的良好措施的认同正在变得日益重要。中国的城市政策早就有着重要的作用，因为城市在支持下岗工人方面扮演重要角色。自从很多国营企业（SOEs）进行私有化改革以来，下岗工人问题已变成一个亟待解决的问题。下岗（失业）补贴利用失业保险基金，这个基金在很大程度上是由当地预算支出资助。这只临时政策，应在2001年1月1日结束，但在2001年之后仍然维持了下来。根据Giles、Park和Cai在2006年的报告，很多城市和企业缺乏足够的资金，因此这项计划没能覆盖很大一部分的下岗工人，在原则上他们本来应当享有这些福利的。在中国城市已经新建立起再就业中心，以便提供技能培训以及帮助找到新的工作。到1998年，中国很多城市已经通过最低生活保障计划（MLSP），开始向人均收入低于每个城市所规定的城市贫困线的家庭提供救济。

238. 移民和弱势群体集中在快速发展的城市周边地区已经使这些街区对额外的基础设施产生了新的需求。多伦多市的高度多元化就是一个相关的例子。在过去，移民从主要集中在市中心的社会服务中获益，因为他们主要居住在市中心。在多伦多地区运作的一些社会服务组织，例如“大多伦多公益金”，已经呼吁在这些多元化的街区建设额外的社区基础设施——早期学习和儿童护理、社会住房、英语和法语培训、休闲娱乐项目。城市中快速的人口增长也要求城市规划具有灵活性和前瞻性，因为基础设施和服务提供的不断调整要求在城市边缘区避免排斥。公共交通应起到杠杆作用，以便更好地促进城市间的流动，并促进居住在城市郊区的居民的就业和社会服务。

239. 虽然移民申请很可能是在国家层面上处理的，但移民最终是定居在当地社区，当移民融入当地社区比较困难时，就需要当地相关人士的支持。社会各阶层的相关人士已经介入经合

组织国家的城市来填补这种政策空白。当地政府和地区政府、非政府组织（NGOs）、大学、工会、非营利组织和雇主已经在当地进行了很多活动以支持移民融入当地社区。就业服务的区域机构，特别是在加拿大，也开发出创新的解决方案来支持移民就业。然而，最重要的相关人士应当是雇主，或在失业移民与雇主之间帮助提供“桥梁”的组织（例如：大学）。正如《斯德哥尔摩地区评估》显示的那样，即使是像瑞典这样的高福利国家，也没能完全满足移民的需要。城市层面上的新的和创新的公共政策显然是需要的，正如斯德哥尔摩最近的例子所显示的那样（专栏 29）。

### 专栏 29. 使移民融入斯德哥尔摩劳动力市场的政策

瑞典投入了大量资金来实施各项旨在对移民进行融合的计划。它是世界上唯一一个移民在入境后即有权获得社会救济的国家。然而，要想使移民能够更好地融入劳动力市场，就必须实现从救济和权利资格模式向新模式的转变，该模式承认多样性所带来的社会、文化和经济价值。这种模式转变中应包含消除歧视、与实施针对移民的各项计划、与私企建立起伙伴关系、制定鼓励尽早进入劳动力市场的各种奖励措施等等。

瑞典政府采取了若干有效措施来推动劳动力市场吸收在国外出生的工人。在就业方面，瑞典加强了防歧视保护，例如通过了《2003 年 7 月 1 日法案》。2004 年，瑞典成立了境外文凭等值与验证委员会。此项措施应能帮助移民在入境后找到与其资质相符的工作。此外，对于那些其资质超过了现有工作要求的国外出生的熟练工人，瑞典还为他们提供了针对相关领域的职业培训，在那些领域里存在劳动力短缺现象。在推动移民进入劳动力市场方面有一项卓有成效的计划，就是在斯德哥尔摩县斯卡霍尔门区建立的西南求职中心。斯卡霍尔门的这一模式引起了国内外的广泛关注，因为自从该计划于六年前开始实施以来，领取社会福利金的家庭数目降低了一半之多，在斯德哥尔摩所有地区委员会中无出其右。然而，有报道称，该经验仅仅是提供了短期解决方案，因为有些人在 6 个月后再次陷于失业。基斯塔的匹配计划是另一个例子，该地区提供了机会来推进融合与包容问题。基斯塔地区商业发达，并且是移民和少数民族居民聚居的地区，从而使得能够在商业发展与尚未得到充分利用的劳动力之间产生一种独特的协同效应。但是该地区的住房是按种族划分的，而当地居民的失业率相对较高。各项服务，例如由基斯塔科学城信息中心（*Motesplats*）所提供的服务，都以劳动力市场为重点，包括就业推介改进服务和职业提高服务等。

为改善中央政府和各市、各县委员会和地区之间的一致性与协调性，瑞典于 1998 年推出了一项大都市政策，旨在“结束大都市地区的社会、种族和歧视性种族隔离，努力实现城市居民的平等与可比的居住条件”。此项举措的对象是三个主要城区的 24 处住宅区，人口达 250000。实现这些目标的主要政策工具是当地开发协议（简称“LDA”）。该协议由国家和各市及各区政府制定，但是主要由各市来负责实施。对该计划进行的首次评估表明其在增加就业率和减少对福利待遇的依赖方面取得了成功。不过，虽然社区条件得到改善，但是在减少种族隔离这一由各种复杂因素所造成的现象方面却尚未见到明显的效果。此外，在斯德哥尔摩市的马拉耳地区仍有几个贫困区并未因 LDA 而受益，包括那些位于瓦斯特拉斯和厄普萨拉的区域。

资料来源：经合组织，《斯德哥尔摩地区评估》，2006 年。

240. 虽然一般都缺乏资源来在当地解决移民融合所带来的各种难题，但是在这个方面有不少地方性的创新。巴黎曾数次经历了因移民融合不佳所导致的社会紧张。在这座城市，一位市议会议员被授权负责实施移民包容与融合政策。在多伦多市，雇主是地区移民就业委员会（简称“TRIEC”）的主要合作伙伴，该委员会受命来增加有技能的移民进入劳动力市场的机会，其成员包括政府代表、各专业协会和非政府组织。它将自己视作一个“寻找解决方案的机器”，负责实施多项不同的计划，来将雇主和移民连接起来。他们的“职业桥梁”计划要求当地雇主以有偿方式获得一批预先选定的毕业生，在公司从事最长 12 个月的带薪工作实习。迄今已有 300 名毕业生完成实习，其中 85% 获得全职工作邀请。在伦敦，鉴于教育、工程和建筑行业熟练人手的短缺，该市成立一个全市范围的合作机构，包括伦敦经济发展署和五个学习与技能委员会，其目的是对 1000 名移民的资质进行评估，并安排相应的培训。伦敦西区也成立

了一个叫作雷内瓦尔的合作机构，使当地的雇主与更加具体的移民人群和难民挂钩。该机构为基于社区的各种项目提供资金并进行协调，由公共部门的一个主要用人单位负责领导。

241. 人们常常会注意到，移民在城市中的劳动力市场上往往表现较差，而原因之一就是他们往往会形成“飞地”，也就是一种形成居住地和劳动力的种族隔离的过程，这会延缓移民的同化，使不同民族之间的社会流动中长久存在不平等。这种与就业的物理脱节会加剧低技能少数民族工人中的失业（即所谓的“空间不对称”假说）。种族隔离经常会延伸至教育市场，对少数民族学生的在校表现产生不良影响，并增加其辍学率。例如，虽然移民的收入状况相对较好，但是哥本哈根各学校中的种族隔离现象已接近很多美国城市中的高度隔离水平。在职业教育中，移民的辍学率几乎达到 66%，而在丹麦本国入当中仅为 30% 不到。这些不平等现象造成了效率损失，因为具有创造力和才能的人不能培养其能力，来利用自己的潜力为当地经济作出贡献。为解决这一问题，哥本哈根市制定了一项计划，即《哥本哈根融合模式》，来增加学校的混合性，确保各学校预留学位，用于来自民族聚居地区的学生。

242. 经合组织国家各城市中的移民包容工作可通过加大利用劳动力匹配服务而受益。虽然建立了大量的职业介绍中心，来为移民和雇主提供信息，但是这些服务很可能并未得到最大限度的利用。在米兰就存在这种现象。该市的职业介绍中心更多，移民数目也更大。但是在 2005 年，仅有 10% 的企业和 2% 的移民曾利用过移民职业介绍中心的服务（Chaloff，经合组织，2006 年）。企业和移民都有必要了解利用这些服务的好处。

243. 经合组织各城市的经验表明，使各专业协会参与进来能够加快移民的融入。鉴于向技能倾斜的移民政策使更多具有高度技能的移民来到经合组织各国，因此对外国资质和经验进行认证将愈加重要。多伦多市的例子为专业协会提供了一个有用的借鉴。例如，对工程专业行使监管职权的安大略省专业工程师协会（PEO）允许在移民之前参加书面考试，如果他们除了在加拿大有最低 12 个月的工程经历这一条之外，符合所有其它许可要求的话，就可获得临时许可证。专业协会还可在“工作桥梁”计划中发挥作用，该计划帮助移民在加拿大获得工作经历。大多数这类计划都由各省和联邦政府提供资金，由各专业协会、教育机构、非营利组织提供帮助（经合组织，2009 年）。在中国，可通过简化农村户口工人工作申请的行政管理来大大加快外来务工人员融入劳动力市场的进程。

244. 在经合组织各城市中，外来工往往比当地人更加具有创业精神，因此，移民的创业精神可成为一种重要的经济力量，来创造就业。不过，各地一般都很少花费资源去解决移民在组建企业时所面对的问题。移民企业家所面临的问题包括：不熟悉所在城市的文化和经济、信息缺乏、信用度不高、商业语言技能有限、专业技能难以得到认可、极少参与各专业协会等等。在都灵市，商会于 2003 年发布了一份用当地的九种主要外语写成的指南，提供有关法律、核准和可获得的服务（保健和教育服务等）方面的信息，供有意创业的移民使用。类似的举措在经合组织的其它地区也有。在博洛尼亚市，全国技工联盟为移民企业家设立了一个专门的办事处，为 500 多名移民企业家提供了各种服务，包括咨询、培训、调解等。该机构还支持为企业家制定的各种商业计划，并为其提供培训课程。而其它机构，如银行，在适应这种变化方面则不那么迅速（Chaloff，经合组织，2006 年）。

245. 有几种监控工具已被开发出来，可对各融合计划的实施及其效果进行评估。通过采用 INTI-城市所开发的指标“欧洲城市融合治理基本标准”，可改善监控，增强责任。<sup>50</sup>这个项目

---

50. 更多介绍见 [www.integrationindex.eu](http://www.integrationindex.eu)

由欧洲委员会共同提供资助，制定出了一种缜密的评估模型，其中包含用于评估地方层面融合治理结构的各种指标。该计划提出的基准问题涉及移民融合跨部门委员会的表现、移民融合政策效果的公开报告、跨部门移民工作的成本效率等。这些问题有助于找出造成融合服务组织工作当前这种零敲碎打状况的瓶颈：住房、教育、就业等往往是由不同的部门负责。融合过程的复杂性要求有专门的资源和采用多部门齐抓共管的方法，这一点正变得越来越明显。赫尔辛基市于 1999 年开始采用了一种战略性同化方法：移民应当被作为赫尔辛基市的市民和芬兰的潜在公民。该融合计划的目标是通过支持芬兰语培训、教育、就业、移民参与各种文化和志愿者活动、推动移民参与有关其自身事务的规划来鼓励移民融入社会。

246. 在中国，劳动力市场吸纳城市中农民工主要由全国性政策来负责。《2003 年~2010 年全国农民工培训规划》由六部委联合制定，为数亿农民工提供入门级培训，例如：职业培训和技能培训（比如：有关适用法律标准和规则、保健、求职技能方面的信息）。2004 年 3 月，农业部发起了“阳光工程”，作为一项全国计划的一个组成部分，该计划为输出地，尤其是那些已被确定的贫困地区的农民工提供培训和辅导。不过，地方利益相关方（包括：非政府组织）的参与程度在增加。有两类地方非政府组织关注农民工的内部融合问题。一类是基于社区的基层组织，它们寻求国际捐助者、媒体及其它相关方的赞助和公开支持，使它们能够直接开展农民工工作。另一类是群众组织和社会团体，例如：妇联、工会、志愿者组织、各种协会等。

### 7.3. 贫困住宅区的一体化城市发展

247. 有很多高密度地区是在 30~40 年前为应对移民压力而修建的，在这些地区，城区的破败成为一个问题。建筑物质量低劣并缺乏维护，加上没有足够的空间来满足与日俱增的需求（尤其是对社会基础设施和绿化的需求），这一切都使得居住条件每况愈下。此外，这类住宅区往往还存在被废弃的工业场所，对环境构成了威胁。在法国、美国、丹麦和英国城区不断发生的事件反映出居住条件恶劣可对社区生活所造成的危险，以及居民对自己所处环境缺乏信心可对居民的期望和行为产生的负面影响。对于城市的可持续性来说，社会凝聚力和公平获得诸如教育和工作这类城市福利和机会成为严重的挑战，因为城市结构的发展普遍呈现种族隔离的趋势。许多经合组织国家都制定出地区本位政策，来消除排斥性，促进居住在贫困住宅区的人们实现融入。

248. 为避免城市穷人的集中和空间隔离，在同一住宅区内适当整合并分散用于不同家庭收入类别的住房，已变得至关重要。为最大限度减少对于经济适用住房项目的负面看法，设计质量和与商品住房的整合成为重要因素。此外，一旦形成了明显的空间隔离，可采用两种主要方式来促进实现更大程度的社会融合：吸引住宅区中所缺乏的某种家庭类别（例如：将较富裕家庭引入低收入地区）；将家庭从同一类型地区（例如低收入地区）迁往混合地区，或缺少此类家庭的地区（例如：中等收入或高收入地区）（Holmquist, 2005 年）。

249. 此外，为最大限度地发挥旨在使贫困家庭融入富裕地区的分散计划的积极效应，有必要增强被融入家庭的社会地位向上流动性，避免对被融入住宅区产生负面效应。此外，还有必要确保在工作与住房之间实现适当平衡，并确保交通运输的质量，来使得被融入家庭更多地参与社会和经济活动。

250. 地方各市之间相互“消极竞争”，来减少为贫困家庭提供的服务，妨碍了贫困程度较低的地区推进分散计划。为增强地区层面的社会凝聚力，中央和地方政府能够发挥作用来克服消极竞争，确保在每个地区实现公平的社会分配。经合组织各国的实践表明，推动地区内部住

房政策协调性的制定或法律方面的安排以及负面的经济措施（例如：根据未能达到分散性目标的程度向地区征收罚款）能够有效控制消极竞争（经合组织，2006年）。

251. 人们尝试了各种不同的政策手段来解决大都市地区内的城市贫困和空间极化现象。墨西哥城就是一个例子。在该市以及其它地方，这些问题是全市性的，但是解决办法往往是自上而下的，并按照政治管辖区来加以组织的（经合组织，《墨西哥城地区评估》，2005年）。在该国，联邦政府于2003年推出了旨在改善近60座城市的公共基础设施和服务的生活环境计划，且目前正在制定更加一体化的方法，将其它社会措施包括进来。而在荷兰，鹿特丹市的工作重点则是吸引富裕居民，并使穷人，尤其是该市的新移民更加难以在该市中生存。法国曾试图降低这些地区的社会孤立性（主要通过实施大型城市改造工程）和吸引经济活动进入这些地区（主要通过“城市自由区”政策）。然而，要在由单一部门负责的综合性政策中兼顾这两个目标已被证明是非常困难的：即社会凝聚力与经济发展（专栏30）。

### 专栏 30. 墨西哥、法国和鹿特丹消除城市贫困和穷困住宅区的努力

#### **墨西哥联邦政府的市区政策。**

联邦政府意识到了加大消除城市贫困措施力度的必要性，于2003年推出了生活环境计划，其基本目的是将联邦和地方预算资源结合起来，为城市贫困人口大量聚集的有明确界定的城区提供基础设施建设资金（包括修筑街道和人行道，扩建供水、排水和输电网络，建造社区中心、老年人日托中心、家庭暴力受害者庇护所等等）。

此外，该国近来推出了一种减轻城市贫困的更加综合性的方法，通过其它类型的扶贫措施和当地有关各方的更多参与来补充现有的生活环境计划。SUMA con 生活环境计划力图在一个框架之内将社会政策的目标与区域和城市发展目标相结合，该框架包括了所有地区政府和当地政府部门，并使联邦政府、州政府、市政府和私人投资者来共同承担筹资责任。具体说来，这项新计划将把改善社会基础设施和公共服务的各种现有措施与为穷困家庭提供的补助或所得转移结合起来，满足其对于私人产品的基本消费（食品、保健等），并将其与更加长期的政策举措结合起来，例如为成人提供的基本教育和劳动力培训，为小企业和个体经营提供的财政资助，以及支持资本积累的其它措施类型（家庭住宅等）。从实施的角度来看，墨西哥将制定创新的治理机制来确保各项计划之间涉及不同主管部门的横向协调和各级政府之间的纵向合作，这些政府在当地、地区或全国层面承担各自不同的职责。突出的重点将放在围绕各种计划的设计、监控和评估来提供适当的社会参与计划上。在试点的开始和结束阶段将进行两次评估，来评估这种协调战略的影响，并将其有效性（影响）与其它地区获得的有效性加以比较，在那些地区，各种政策干预措施并非整体性的，也缺乏协调性。

#### **法国的城市贫困地区政策：城市合同与城市自由区政策。**

在二十世纪七十年代以前，法国的城市政策目标基本上是量化的，即推动修建尽可能多的住房。在某种程度上，这种方法造成了在二十世纪八十年代必须通过有针对性的举措来加以解决的空间种族隔离问题。在某些地区，这些举措表现为新的基础设施和社会及环境措施（大型楼盘修复、住宅区社会发展等）。今天的城市政策背后的基本依据是不仅仅对问题住宅区进行整修，而是通过实施综合开发计划来在这些有500万人居住的贫困地区实现真正的社会与城市发展。由于法国实施的城市政策，即基于地域的合约式措施，该国自二十世纪九十年代以来制定出各种具体的程序，导致在2000年~2006年间产生了247份城市合约、751个敏感性城区（ZUS）、416个城市振兴区（ZRU）和85个城市自由企业区（ZFU）。

城市合约（反映出个人或更多地方及中央政府对于共同实施多年期计划的承诺，该计划旨在解决最贫困的城市住宅区）是根据1993年城市复兴计划而推出的，目的在于推行综合性战略，而不是以前的根据具体行业划分的政策。城市合约首先被认为有助于城市社会发展。有超过1300个住宅区和600万居民目前正由于根据这247个城市合约所推出的各项措施而受益。<sup>51</sup>

51. 在对于较早的大型城市项目（GPU）计划提出批评之后，法国于2001年推出了一项计划，涉及110项雄心勃勃的城市项目和重建计划，作为城市合约的一个组成部分，其目的是推动社会振兴与升级，以恢复这些地区的经济价值。其中包含的方案旨在引入公共与社区服务、减少某些地区的孤立程度、将其纳

城市“自由区”(ZFU)。1996年城市复兴协定(1996年~1998年)是作为平权措施计划的一部分并代表处境艰难的具体城区而推出的,是从经济角度来解决其不利处境的一项更加重要的措施。尤其是它设立了城市“自由区”(ZFU)的机制。这44个ZFU(居民人数在1999年达到80万)是由行政法院以法令的形式指定的,“考虑到了吸引企业或促进经济活动发展的各种因素”。原则是向在这些自由区中建立的企业提供减税和社会捐助,而其人员中有至少20%是从居住在这些ZFU(或同一城区中的其它敏感城区(ZUS))的人中招聘的。

有几份报告从创业、提供就业、投资绩效的角度对该政策作出了积极的评价。<sup>52</sup> 这些报告还强调指出了在精确估量配套的免税措施的具体影响或成本效率方面存在的技术问题。不过,应当指出的是最近在ZFU内建立的企业因为在靠中心地带缺少场地,大多数集中在这些地区的边缘地带。因此,这些地区的边缘地带经济发展最明显,而ZFU对靠中心地区的影响有限。

对于第一代ZFU的评价总体是良好的,促使政府于2003年将现有名单上的44个自由区延长五年,并进一步扩大了该方案的范围。从2004年1月1日开始,法国根据2003年8月1日颁布的有关城市改造的框架法律制定了适用于41个新自由区的免税制度,给予在ZUS区中开展业务的员工少于50人的小企业5年免税期,条件是所形成的就业岗位中有三分之一应当提供给居住在更大城区中贫困住宅区内的人。有关这些自由区的价值何在,依然存在意见分歧。根据美国安永会计师事务所进行的一项研究,ZFU中的每个工作岗位(无论是新提供的,还是转移的或是已有的)平均免税成本从33753法国法郎(5158欧元)到44832法国法郎(6838欧元)不等。但是,ZFU提供就业的长远能力受到质疑。迄今为止,城市政策尚未明显改变ZUS地区与全国其它地区之间的发展差距和不平等。

此外,法国还推出了一项城市更新计划,包括52项大型城市工程(GPV)(其中有3个位于海外领地)和70项城市改造项目,很快将在165个工地上展开。作为此项行动的补充,政府最近成立了国家城市更新署,这是一家公营机构,负责将大笔补助金分配给拟开展城市更新工程的各个当地社区。法国还发起了为期5年的全国范围的城市改造计划,来改善优先地区的住房和环境条件,包括修建20000套新的廉租房、整修20000套出租房、拆除同样数量的破旧住房、实施一项整修公用区域的计划。

#### **鹿特丹市的城市改造。**

鹿特丹市拥有欧洲第一大货物运输港,正在成为欧洲的物流中心。因结构转变而造成很多与港口相关的行业衰落并消失,致使该地区自二十世纪八十年代以来就一直面临强大压力。这种转变对于技能较低的劳动力影响更大,其中大部分是几乎没有受过什么教育的移民。该地区的衰落使中产阶级居民纷纷离去,导致贫困人口大量聚集,社会问题大量增加。面对这些挑战,鹿特丹市自二十世纪九十年代以来就采取了强有力的、但常常是饱受争议的各种政策,旨在增加社会凝聚力,实施城市改造。存量的破旧住房被拆毁,代之以价格更高的住房,来吸引中高收入人群。该市还决定实施更加严格的人口政策,其重点在于留住并吸引经济状况好的市民,他们在那些生活质量受到压力的地区拥有更加稳固的社会经济地位。与此同时,该市还希望阻止大量涌入的贫困人口。鹿特丹市向中央政府提出申请,要求修订《住房法》,以允许鹿特丹市对于希望在本市居住的外来家庭提出有关最低社会经济水准的要求。长远计划是在15年内将社会住房从72%减少至60%。此外,鹿特丹市还削减了某些方面的税率。此项政策通过提供高质量的建筑环境和较低的税率,从而有利于吸引新的企业家。该综合性城市重建计划还把教育放在优先地位,使学校在教育和社区发展中(职业培训、社会技能等)发挥更加广泛的作用。

资料来源:经合组织,《法国地区评估》,2006年;经合组织,《墨西哥城地区评估》,2005年;和经合组织,《荷兰兰德斯塔德地区评估》,2007年。

入城市区域之中(改善交通运输和整个地区的城市功能分配)、为经济带来活力(增强现有结构、协助当地人创业)。

52. 包括住房和城市部长于2001年7月向议会提交的报告、审计办公室2002年城市政策报告、和参议院经济事务与规划委员会于2002年7月提交的情况报告。

## 8. 气候变化与环境破坏

252. 城市的发展方式与温室气体排放水平、对气候变化影响的脆弱程度和环境破坏有密切联系。城市消耗了全世界能源生产的绝大部分（60%~80%），而且是二氧化碳的主要排放者。气候变化同样对城市的发展和竞争力构成了真正的威胁，因为沿海水域升高、风暴强度加大、城市热岛效应等会破坏基础设施、降低效率和加剧城市贫困。经合组织国家的城市已开始采取行动，通过城市行业政策和与全国及地方政府合作来降低自身造成的温室气体排放，适应预料之中的气候变化影响。城市就气候变化采取的行动基于这样的认识，即减轻气候变化的影响并适应该变化与竞争力密切相关，因为降低了排放和受气候变化影响脆弱程度的城市在经济活动的吸引力上强于那些不这样做的城市。

253. 有关城市增长方式的城市规划决策锁定了社会的发展模式，使其延续数十年之久。因此，鉴于人们预期气候危险将逐渐上升，要想确保需长期使用的基础设施能从设计上抵制这些危害，同时改善建筑环境的能效表现及排放表现，那么正确地选择城市政策就显得尤为重要。特别是在中国这样仍在迅速城市化的国家中，向气候友好型城市发展模式转变为成本效益较高的行动提供了巨大的机会。城市中心可能对气候变化的某些分布性影响尤为脆弱。无论在富国还是穷国，贫困人口都是最容易受到气候变化影响的群体，部分原因在于他们缺乏及时应对的资源和能力。一体化的城市规划对于土地使用的决策与分区具有核心意义，而这些决策和分区可能恶化或限制城市居民与基础设施遭受的与日俱增的气候变化威胁或他们的脆弱性。政府有必要采取行动在应对气候变化潜在影响的同时减轻城市对气候的影响。

254. 在中国，增长与城市化进程必须考虑到保护环境和应对气候变化问题的必要性，以及中国严重的土地和资源制约。城市已经成为并将继续成为中国温室气体排放的主要来源，结果加速全球变暖。今天，6亿在城里居住的中国人占到其总人口的44%，占全球城市人口的17%。中国城市的能源需求占到全国总量的75%，因此产生的温室气体排放也占全国总量的绝大部分，已经成为全球变暖的第二大来源。这种趋势有可能持续，不仅因为中国的城市化进程在迅猛发展，而且还因为其城市化规模庞大。根据预测，中国的城镇人口将在2030年达到9亿。在2005年至2015年间，中国的新增城镇人口将超过许多经合组织国家的总人口，如德国、日本、墨西哥、法国。经合组织数据表明，城市密度与二氧化碳排放之间存在明显的关联性，因此，中国无计划蔓延的城市化也对气候变化产生了影响。中国的城市化是与土地占用同时发生的。例如，对卫星图像的时序分析表明上海郊区已建成土地的面积在1988年至2002年间扩大了350%。国家战略规划和相关法律为应对气候变化的举措提供了背景。中国的国家级战略——《中国应对气候变化国家方案》强调了气候变化政策在可持续发展和减轻与应对措施中的重要性。中国的第11个五年计划（FYP）宣布在2005年至2010年间将GDP的能源强度降低20%。各地政府随后制定了强制性指标，例如广州宣布将GDP的能源强度降低20%。

### 8.1. 旨在解决气候变化和城市可持续性的城市政策

255. 整个经合组织的城市和大都市区都有采取行动应对气候变化的实例，即便是在缺少全国性政策或承诺的情况下也是如此。其原因不仅仅是由于它们认识到城市在导致气候变化的同时也遭受其带来的风险，而且由于它们有机会减少在经济发展和环境保护之间进行取舍的情况。无论规模大小的城市和地方政府都可以处理某些类型的政策，特别是与空间开发和建筑环境、交通运输、自然资源管理、建筑和城市公用设施有关的政策。某些地方和地方政府独自采取了行动，而其它政府则采用了地方政府组成的全国网络和跨国网络提供的指导并从中受益。

这些网络包括《联合王国诺丁汉宣言》（由 300 个地方当局签署<sup>53</sup>）和类似“国际地方环境保护理事会”（ICLEI）、“欧洲大都市区网络”（METREX）EUCO2 80/50 工程、市长盟约这样的跨国网络。<sup>54</sup> 各城市还会在国家政府的要求下采取气候行动，例如日本的《全球变暖应对措施法案》，该法案要求各地政府制定气候变化行动计划。<sup>55</sup>

256. 制定城市政策与落实计划的环境往往涉及多级政府治理。经合组织国家的城市往往需要与其它城市、更高级别的政府以及私企和非政府利益相关方合作，从而获得实现气候政策目标所需的权力、专门技术和资金。这要求在当地政府、地区政府和全国政府之间进行纵向协调，并在当地政府参与气候政策的各部门之间以及在某个地区的所有当地政府之间进行横向协调。在某些情况下，当地政府的职责是执行国家计划，或者申请并重新分配国家资金。在其它情况下，城市地区脱离外部的计划而独立行动，甚至可能对政策解决方案进行创新，使之升级至地区或全国层面（经合组织城市，*气候变化和多级管理*，2009 年）。一般来说，城市地区至少采用四种管理模式来设计和落实气候变化的政策反应。这些模式为：自我管理，如城市运营管理和采购；通过供应来进行管理，如通过提供城市服务来影响基础设施开发、计划管理、服务供应等；通过权力来进行管理，如在法定的城市管辖区内颁布气候条例；通过授权来进行管理，如：推动私企与民间社会有关各方的协同（改编自 Kern & Alber: *经合组织竞争城市与气候变化：经合组织会议公报，意大利米兰市，2008 年 10 月 9 日~10 日*，和经合组织城市、*气候变化与多级管理*，2009 年）。

257. 鉴于城市政策各部门之间存在互相联系，城市和地区政府或许比上级政府更容易确定和组合各部门以及跨部门的辅助性气候政策。辅助性政策之所以存在表明一项政策与其它政策同时颁布会产生一定回报（De Macedo & Oliveira Martins，2006 年）。明确各政策部门之间的相互影响和益处对于设计一揽子政策，提高单一政策的有效来说必不可少。有些城市部门之间的相互联系尤为紧密，这样就能够提高或者削弱其它部门政策的有效性。例如，土地使用分区（即有关住宅、商业、工业用地的位置和密度的决策）对其它部门的影响力最为广泛。交通运输政策同样也牵扯到土地分区、自然资源管理和可再生资源使用，因为它们影响到大都市区各种活动之间的交通所需要的能源数量和类型，以及交通基础设施相对于周边环境的影响力和脆弱性。各部门内的辅助性政策同样具有关键意义，并且较小规模时较容易协调。例如，增加公共交通的选择权时可加强限制私家车使用的交通政策。

### 土地使用的分区政策

258. 土地使用分区政策会对应对气候变化的部门政策产生广泛、长远、但是潜在的影响。空间规划影响到建筑环境的布局，进而影响到城市交通的距离、建筑物供暖或降温所需的能源、建筑环境的易损性。城市总体规划和土地使用分区政策决定了特定地区所允许的土地用途以及土地用途之间彼此分离的程度。在最基本水平上，这些用途包括住宅、商业、工业、空地

<sup>53</sup>. [www.energysavingtrust.org.uk/nottingham](http://www.energysavingtrust.org.uk/nottingham)，访问日期为 2009 年 11 月 18 日。

<sup>54</sup>. “国际地方环境保护理事会”（ICLEI）的气候保护城市是已建立的首批网络之一，由来自全世界 30 多个国家的 680 个城市作为成员（[www.iclei.org/climate-roadmap](http://www.iclei.org/climate-roadmap)）。欧盟 CO<sub>2</sub> 80/50 项目是由“欧洲大都市区网络”（METREX）组织的：欧洲都市区网络，目标是在 2050 年使其成员城市的温室气体排放较 1990 年水平减少 80%（[www.eurometrex.org/ENT1/EN/Activities/activities.asp?SubCat1=EUCO2](http://www.eurometrex.org/ENT1/EN/Activities/activities.asp?SubCat1=EUCO2)）。市长盟约是由签约城镇就执行 CO<sub>2</sub> 减排目标作出的一项承诺（[www.eumayors.eu/](http://www.eumayors.eu/)）。

<sup>55</sup>. 日本外务省中川直人（Naoto Nakagawa）于 2009 年 8 月 10 日对经合组织《全国-地方气候变化管理实践问卷》作出的回答。

和混合用途。这些决策塑造了建筑环境，并决定了长期的出行模式、建筑布局、设施便利性和受自然灾害影响的程度。

259. 部分交通运输政策力求通过确定不同土地用途之间的隔离程度并进而确定住家、工作单位、购物和其它活动之间所需的出行能量来减少温室气体排放，这些政策会受到土地使用分区政策的影响。在经合组织内部，这些用途的隔离程度有所不同。例如，德国的住宅区往往比美国住宅区更加灵活，因为德国小区允许开设诊所、旅社、小旅馆、多层公寓楼，而美国的大多数住宅区只允许适合一家人居住的住宅（Buehler 等人，2009 年）。建立混合用途小区（即允许开发商业和住宅）是隔离分区的一种替代方案。不过，在没有广泛建立混合用途小区地区，此类小区通常只局限于特定的地区，而且影响有限（Hirt，2007 年）。

260. 以交通为导向的土地用途分区可促使人们更多地使用公共交通。虽然这不一定能改变出行距离或次数，但是却可以减少公共交通的车站与住宅、工作地点和零售商场之间的距离。多伦多市制定了政策来鼓励或者要求进行以公交为导向的开发，此外还有政策来鼓励增加城市中心和混合用途（住宅与商业）开发的密度。<sup>56</sup> 日本的富山市追求以交通为导向的增长时，将城市功能（包括：住宅、商业、文化设施）集中在新建的轻轨铁路沿线，而这条轻轨线路建立在未充分利用的长途铁道线上（Mori，经合组织《绿色城市：应对气候变化的新方法》，经合组织研讨会公报，2009 年）。弗吉尼亚州的阿灵顿县通过提供密度信贷、增加停车位、改善公交车站周围的基础设施来推动轻轨铁路系统周围以交通为导向的开发。和混合用途地区一样，以交通运输为导向的开发区往往是传统土地使用地区里的特例，因此其范围有限。综合性改革可能要求对住宅区法规进行检查，以便系统性地批准非住宅用途，而不是逐个指定混合用途地区（Hirt，2007 年）。

261. 土地使用规划工具同样也对自然资源管理产生根本的影响。这些工具为城市提供了一种主要手段，便于它们适应潜在的气候变化影响，包括降低对洪水和极端气候事件影响的易损性。地方政府正在更新其灾难管理计划，以便把潜在影响和易损性评估考虑进来。丹麦 Hedensted 市的市政计划重点关注防洪，禁止在 IPCC 情景下可能出现百年一遇洪水的地方开辟新开发区（丹麦地方政府，2009 年）。芬兰的埃斯波市和赫尔辛基市规定新规划的地区应在海平面 2.6 米以上，新建筑物的最低楼面应在海平面 3 米以上。<sup>57</sup> 美国的规划人员引入了“滚动减轻”的概念，将公共通行权授予一小部分沿海物业（这些物业随着海岸的被侵蚀而向内陆迁移），以此来阻止对沿海地区的开发，从而防止沿海土地所有人建造建筑物来阻止海平面上升，并将海平面上升的影响转嫁给私人土地所有人（Titus & Narayanan，1996 年）。这一政策的最直接影响是阻止在易于受到沿海水浸影响的地区进行新的沿海开发项目（美国全球变化研究计划，2009 年）。

262. 土地使用政策还能够支持提高能源效率的建筑政策。在美国司空见惯的单一家庭式住宅可极大地限制多家庭住房和联排住房，而后者的人均能源效率一般都要高于单一家庭的独栋式住房。推动多家庭式住房或紧凑住房区的土地使用政策工具还利于采用区域供暖和降温系统，因为它们可以为特定地区的更多客户提供服务，而这在家庭独栋的住宅区中是无法做到的。土地使用政策还可以降低城市的热岛效应，这已在德国的斯图加特市、弗莱堡市和曼海姆

---

<sup>56</sup>. 多伦多市环境部 Mark Bekkering 在 2009 年 8 月 11 日对经合组织《地方气候变化管理实践问卷》所作的回答。

57. Voutilainen, O. (2007 年), “芬兰城市如何应对气候变化”, 在经合组织有关竞争性城市与气候变化: 挑战与机遇研讨会上提交, 法国巴黎, 2007 年 11 月 30 日。

市得到了证明。这些政策包括了规定休憩用地最低标准的地区规划，例如“绿色走廊”的最低宽度为 500 米，“防火林”的最低宽度为 250 米。曼海姆市在进行填充式开发时还考虑了热冲击效应。

263. 经合组织中的很多都市区都创建了“可持续小区”或“生态小区”，将交通、自然资源保护、建筑、垃圾和水政策结合起来，应对气候变化，减少城市的环境足迹。其普适原则包括提高能源效率、使用可持续建筑材料、减少私家车的使用等。最值得注意的“生态小区”位于西欧和北欧（无论是已完工的，还是在建的），包括瑞典马尔默市的 Bo01 和奥格斯滕堡小区，斯德哥尔摩市的哈马比·索斯塔德小区；芬兰（赫尔辛基的维基小区）；德国（弗莱堡市的沃班小区和雷塞尔菲尔德小区；汉诺威市的克罗斯堡小区）；丹麦（哥本哈根市的维斯特布罗小区）；荷兰（乌得勒支市的雷彻·里恩小区）；英国（贝丁顿市的 BedZED 小区以及零碳社区）。中国、韩国和阿布达比酋长国也在发展生态城市。生态小区项目的居住密度各不相同，不过其中大多数都可被称之为高密度低层建筑，而高楼或高层公寓则少见。可持续小区的发展不仅与居住密度有关，还可能限制或禁止使用汽车（例如在沃班小区）并执行比市内其它地区更加严格的垃圾收集政策。

264. 以上所讨论的城市政策都和城市密度问题有关。很多城市都开始实施旨在提高住宅区密度并鼓励在城市群中心地带集中居住的政策，以此作为减轻气候变化影响并适应气候变化的一种手段。“紧凑型城市”这一概念作为一种空间发展战略已在很多经合组织国家普遍采用，特别是在欧洲和日本。欧洲委员会（欧洲社区委员会，1990 年，1992 年）鼓励各欧洲城市在实现环境与生活质量目标的基础上努力变得更加紧凑。英国政府已将城市紧凑化作为其可持续发展政策的一个核心要素（环境部，1993 年），而荷兰政府也采取了类似行动（国家实体规划署，1991 年）。最近，日本政府引入了“生态紧凑型城市”的概念，作为其最优先的城市政策之一（国土交通省，2009 年）。紧凑型城市战略旨在通过增加居住密度、居住集中化、混合土地用途、指定区域外的开发限界等措施来强化城市土地使用（Churchman, 1999 年）。此外，紧凑城市一般都采用城市服务和交通运输设施的集中化，以及土地使用规划的高度控制措施（表 13）（Neuman, 2005 年）。虽然有些人将紧凑城市与高密度开发联系起来，但是这两个概念是不同的。紧凑型开发优先考虑靠近城市中心区并从中心区向外辐射的开发，而高密度开发的概念则主要基于住宅单元的集中，不考虑是否靠近城市中心区或城市便利设施。在有些大都市区，紧凑型开发可适用于多中心开发，由同一地区内的两个或更多城市共享相互补充的功能（Nordregio, 2005 年），在这种情况下，紧凑型开发战略强调从每个城市核心区向外辐射。

表 13. 紧凑型城市的特点

<ul style="list-style-type: none"> <li>• 居住和就业密度高</li> <li>• 混合型土地用途</li> <li>• 微粒式土地使用（不同用途相互靠近，地块面积相对较小）</li> <li>• 社会和经济互动加强</li> <li>• 相邻开发（某些地块或建筑可能被空置或放弃，或用作地面停车场）</li> <li>• 城市开发受控，根据法定限界来划分</li> <li>• 城市基础设施，尤其是下水道和自来水总管道</li> <li>• 多种模式交通运输</li> <li>• 高度的可达性：当地 / 地区</li> </ul>
--

- 街道高度连通（内部 / 外部），包括人行道和自行车道
- 表面覆盖高度防水
- 空地率低
- 土地开发规划统一控制，或紧密协调控制
- 足够的政府财政能力，为城市设施和基础设施提供资金

资料来源: Neuman, Michael (2005 年), “紧凑城市的谬误”, *规划教育和研究杂志*, 第 25 卷, 第 1 册, 萨基出版刊物, 第 11~26 页。

265. 虽然紧凑开发有利于低碳发展，但是它对城市经济和社会的影响是复杂的。一方面，高密度住宅区可以提高高价土地使用效率和多种住房类型的混合程度，从而比单一家庭住房为主的地区更加有利于居民的多样化（Churchman, 1999 年）。但另一方面，住宅密度高会造成交通堵塞和污染增加，土地价格也会由于高密度开发而暴涨，从而妨碍对休憩用地的保护，限制居民在高密度地区的出行（Churchman, 2003 年）。高密度地区较高的房价和较小的居住面积会驱使有子女的家庭迁往价格较低、住房面积更大、或者有户外活动机会的地区。这又形成了高密度地区的经济与社会的异质性。因此需要空间规划战略来解决这些潜在的问题，即发展规划有必要对快速增长和对未开发土地的需求作出回应，同时考虑城市活动对环境和气候产生的影响。为有效减少温室气体排放，空间政策工具应缩短居住、上班、购物和休闲活动之间的距离，这是至关重要的。而实现这一目标的方法不单单是增加住宅密度。那些旨在提供最大限度的交通连接、优先考虑靠近公共设施服务的地区、保护休憩用地的空间开发，会有利于交通和资源效率的提高以及休憩用地的保护。法兰西岛地区将这些要素融入了新的 SDRIF（法兰西岛地区总体规划），从而提供了一个重要范式。该规划鼓励增加现有城市空间的密度，优先考虑城市中心网络和享有公共交通服务地区周围的开发，加强该地区内的开放空间网络。SDRIF 力争实现城市“集中度”，或者将高密度小区同高质量公共交通、公园、休憩用地、服务和 workplaces 连接起来（Fouchier, 经合组织绿色城市：应对气候变化的新方法，经合组织研讨会公报，2009g）。

### 交通运输政策

266. 经合组织中的很多城市都将实现城市气候目标的工作重点放在运输行业上。运输行业是造成温室气体排放的一个重要因素，而且其影响在不断增长。在全世界因化石燃料排放的二氧化碳中，运输活动占了 23%，而在经合组织国家中，这一比例上升至 30%。为了减少温室气体排放，或应对气候变化影响，关键性运输政策的目标在于提高公共交通系统的使用情况；减少私家车的使用并控制交通需求；支持非机动方式出行；提高车辆燃油效率，增加替代燃料的使用；防止因洪水和极度气温而造成交通系统中断。人们需要明确区分以下两种政策：影响可达性（即市区居民抵达工作、购物、服务及活动场所的能力）的政策和影响移动性（即特定距离的出行能力）的政策。由于降低车辆温室气体排放的政策不提倡使用私家车，并且增加公共交通的使用，所以这可能会降低移动性，而侧重靠近城市便利设施和混合型商住土地用途的土地使用政策则能够改善可达性。

267. 作为公共交通的提供者，经合组织内的地方政府和地区政府强调提高公共交通的质量、加强多种交通模式的连接和扩大服务，以此提高公交系统的使用情况。为改善多种出行方式之间的连接，多个当地部门往往需要相互协调来提供服务，这就要求对交通规划进行有效的区域协调。此外，人们越来越重视改善对现有公交网络的管理，以提高其质量和可靠性，从而提高载客率。包括斯图加特市和巴黎市在内的很多地方交通部门都采用了实时告示系统，向公

交客户通报预计抵达时间。在中国，北京力争通过拓展公交服务、提高低能效质量、提供与其它出行方式的连接等措施使公交利用率达到 40%，实现这个目标的基础是，在 2005 年~2008 年间，公共交通的市场份额从 30%上升到 39%（Liu 等人，经合组织，2009g）。

268. 各地政府利用自己在城市道路系统设计和管理工作方面的权限提高非机动出行方式（特别是骑车和步行）的份额。地方政府可以取消行车道或使用“交通宁静化”措施，如用交通环岛代替十字路口，扩大人行道，以此限制驾车并鼓励步行。地方政府还可以改善结构来鼓励骑车出行。虽然城市运营的公用自行车租赁业务因其在减少温室气体排放方面所具有潜力而备受推崇，例如巴黎的 Vélib、里约热内卢的 Samba 和蒙特利尔的 Bixi，但是政府为此做出的努力对于提高骑车出行的吸引力或许会发挥更重要的影响，如开辟受保护的自行车专用道，为自行车提供清晰的路线标志等。

269. 地方政府还可通过计划协调与技术协助为人们提供多种备选出行方式，从而降低私家车的使用情况。城市可以推出各种计划来取代私家车，例如多伦多市的“智能交通计划”。在该计划中，多伦多与大型用人单位合作制定计划来鼓励其员工采用其它交通方式。<sup>58</sup> 还有些城市已开始提供享有优惠条件的拼车服务，例如汉诺威市。虽然城市在与用人单位合作制定员工出行计划时，对于个人的影响是间接的，但是剑桥系统分类公司（2009 年）估计基于用人单位的各种通勤战略（如合乘面包车、员工停车定价、远程办公政策等）最多能使温室气体基准排放减少 1.7%，与其估计的拥堵费的作用差不多。当然，基于用人单位的战略对于温室气体排放产生的实际影响取决于这些战略的实施规模（剑桥系统分类公司，2009 年）。

270. 此外，在促进交通运输使用可再生燃料和阻止它们使用化石燃料方面，城市也能起到带头作用，它可以增加可再生能源在公共交通系统中的份额，支持新技术开发，从而实现这些目标。有些地方或地区政府直接资助此类开发。例如，荷兰的埃因霍温都市区就在 Philius 的开发中发挥了中坚作用。Philius 是一种低排放公交车辆。这种具有先进的制导型巴士由修建在道路里的磁系统来控制，它们将埃因霍温市内和周边的社区与各种主要设施连接起来，包括飞机场<sup>59</sup>（经合组织城市，气候变化和多级治理，2009 年；Broaddus，2007 年）。其它城市的措施多为提供补贴，例如巴黎市为每个购买电动摩托的人补贴 400 欧元（巴黎市，2009 年）。

271. 降低基础设施对气候变化的易损性给各地方和地区运输部门提出了严峻的挑战。在它们关注的各项中，首当其冲的就是防止因洪水造成的交通中断。要清楚地评估海平面升高、风暴潮以及超过现有的 100~200 年规划范围的其它风暴影响，并进行相应规划，这对于各个城市来说至关重要。地下交通系统特别容易受到水造成的损害。如果极端温度超过道路和公交系统设计的热量阈值，那么也会造成公共交通系统中断。虽然有些城市已经制定出计划来保护地下交通系统免受沿海漫灌的影响，但目前大多数公交部门尚未开始基础设施的改进工作。此外，对于气候变化影响的关注开始对未来的基础设施开发产生作用。由于这个原因，瑞士中央政府提供资金的地方基础设施工程必须服从瑞士联邦环境交通能源与通信部制定的气候变化标准。<sup>60</sup> 虽然这些应对计划以及新基础设施将气候变化影响考虑在内等都是重要措施，但是仍需

---

<sup>58</sup>. 摘自多伦多市环境部马克·伯克林（Mark Bekkering）2009 年 8 月 11 日对经合组织《地方气候变化治理实践问卷》所作的回答。

<sup>59</sup>. 菲利亚斯：埃因霍温市公共汽车快速运输，第 1 部分，视频。<http://www.youtube.com/watch?v=StN-4xdzhz4>.

<sup>60</sup>. 摘自瑞士联邦统计局芭芭拉·琼内特（Barbara Jeanneret）2009 年 8 月 17 日对经合组织《地方气候变化治理实践问卷》所作的回答。

评估整个系统的易损性并开展大规模改造，以应对气候变化的影响，而这种影响预计会超过基础设施规划的最坏估计。

272. 交通运输政策可增强本行业和其它行业的政策。人们设计交通运输政策时可以用它们来支持战略性区域规划，即优先为紧凑区和高密度区提供服务，以降低私家车使用。如果将限制出行和停车的政策和提高交通运输质量，提供骑车或步行出行的备选方案结合起来，它们的效果最为理想。要想充分利用政策的补充性，就需要使交通运输决策涉及多个部门，并与其它地方、地区、有时甚至是全国的决策者相互协调。交通运输政策会对土地使用分区政策和自然资源政策产生影响，因为交通运输网络可推高其覆盖范围内的房地产价值，提升高密度开发的质量。从另一方面看，道路和铁路服务的扩展也会产生对城郊土地的需求，并以提出更广泛的可持续目标这种形式带来共同利益，如缓解交通堵塞、改善空气质量、提高可达性等。

### 自然资源与环境管理

273. 地方政府利用自己在辖区内环境事务的权限来保护已开发的土地免受潜在的气候变化影响。对于沿海城市来说，防洪公共投资是一种主要的应对工具。这方面的范例包括威尼斯、新奥尔良、赫尔辛基和鹿特丹。但是这些投资并非都是毫无争议的，因为它们保护建筑环境时会破坏生态资源。如果在最容易遭受水灾的地区规划新公园，那么可以将公园和自然空间作为应对措施。有些城市和地区正在实施各种应对计划来防止水灾并最大限度减少和控制雨水的影响，如德国的德累斯顿市和波兰的下西里西亚（Dolnoslaskie）地区。<sup>61</sup> 瑞士联邦政府通过国家水利工程和林业立法，向州政府提供自然灾害防护措施的资金，同时州政府、市和政府基础设施所有人提供配套资金。<sup>62</sup> 其它城市也在增强评估潜在影响的能力。在中国，深圳建立了一个由 2000 个自动气象数据收集站组成的网络，监控范围达到 250 公里（经合组织，2010 年即将出版）。由于环境区常常不在城市范围内，因此应对环境影响的规划和管理常常需要同一地区的多个地方政府之间进行横向协同以及与地区和全国政府之间的纵向协同。

274. 城市景观的自然环境常常也被纳入气候规划之中，作为吸收二氧化碳、减少城市总体温室气体排放、降低潜在城市热岛效应的一种手段。纽约市的 PlaNYC 气候规划提出的目标之一就是要在 2030 年前再栽种 100 万棵树，把所有可用来栽树的空间都种上树。该计划规定了每年植树 23000 棵的目标（纽约市，2007 年）。世宗（Sejong）是韩国的一个新城市，将于 2014 年建成，预计其人口到 2030 年将达到 50 万。该市计划将总面积的一半用于建设公园、绿化带和滨水区，并运行了一套利用自然水资源的水循环系统，来将该市的平均气温降低 2.5°C（世宗市，2009 年）。东京制定了绿化项目政策，在街道两旁和屋顶进行绿化。在圣保罗市，沿水道开发的线状公园将洪水的影响降到最低，减少了水污染，为四年多时间里栽种 50 多万棵树做出了贡献（索布林霍，经合组织绿色城市：应对气候变化的新方法，经合组织研讨会公报，2009g）。改善城市环境以减少二氧化碳的举措为通过限额与贸易机制来利用碳抵消创造了机遇。

---

61. 摘自德累斯顿市城市生态部沃尔夫冈·索彻尔（Wolfgang Socher）2009 年 8 月 26 日和波兰下西里西亚地区空间规划局马西耶·扎塞（Maciej Zathey）2009 年 8 月 28 日对经合组织《地方气候变化治理实践问卷》所作的回答。

62. 摘自瑞士联邦统计局芭芭拉·琼内特（Barbara Jeanneret）2009 年 8 月 17 日对经合组织《全国-地方气候变化治理实践问卷》所作的回答。

## 建筑政策

275. 在经合组织国家中，建筑物产生的能源需求占城市能源排放的很大一部分。同时，建筑环境易于受到气候变化的影响。经合组织城市中住宅楼和商业楼的能源需求占比远远高于世界平均水平。例如，纽约市里建筑的温室气体排放占 2005 年总排放量的 79%（纽约市，2007 年）。建筑环境在助长气候变化的同时，也很易于受到预计气候影响的损害，如城市热岛效应、洪水泛滥、相关的极端天气事件等。建筑位置和设计可加重城市热岛的消极后果。洪水的发生频率和严重性在增加，从而威胁到之前被视为洪灾风险较小地区的建筑物。中央政府、地区政府和当地政府可采取各种建筑政策来协助地方当局减少温室气体排放，应对气候变化影响，如通过设计、布局和改造节能装置来提高建筑能效；提高当地可再生能源的生产份额；规定最低离地净高来应对洪水和极度暴风雨事件；要求或鼓励“绿色屋顶”来降低城市热岛效应。降低因建筑取暖和制冷而产生的二氧化碳排放的各种措施还可以带来其它好处，包括降低能源消费者的能源价格，减少在酷热天气中发生断电的风险，通过减少不必要的电力和热量生产而造成的空气污染来使健康受益。

276. 建筑规范是提高建筑能效的主要手段。建筑规范可以通过建筑设计和布局标准来要求降低建筑物照明、供暖和降温而产生的能源需求。这种管制方法可以有效地实现新建建筑物的既定能效目标（经合组织，2003）。例如，由于建筑规范对业主自用楼宇和出租楼宇一视同仁，因此可以预防出租楼宇的业主和承租人在能效投资方面的差别。<sup>63</sup>此外，建筑规范还利于促进各个建筑达到具体的能效指标。例如，深圳市在 2006 年成为中国首个发布建筑物能源效率条例的城市，并在其后为现有建筑物的翻新规定了节能 20% 的目标，为新建筑规定了节能 50% 的目标（经合组织，2010 年即将出版）。而另一方面，建筑规范的有效性往往在多个方面受到限制。首先，由于建筑规范一般仅适用于新建筑和翻修，因此需要很长时间才能感受到它的益处（IEA，2005 年）。其次，虽然大多数经合组织国家现在已将全国性能效要求纳入所有新建筑物的建筑规范中，但是采用更加严格的效率标准的城市或地区建筑条例往往只适用于超过一定规模的项目。<sup>64</sup>第三，由于利益相关方的强烈反对，往往很难提出足够严格的能源效率要求来大幅减少温室气体排放，或真正抵御气候变化的影响（经合组织，2003 年）。第四，建筑规范可能妨碍创新，因为开发商极少会有动机去超越效率标准（IEA，2008a）。基于绩效的规范根据能源供应和由此产生的环境影响来对建筑物提出总体要求，或许能够为创新提供更多激励，但是需要一种综合、可靠的方法来计算一座建筑物的能源绩效（IEA，2008a）。最后，也许是最重要的，建筑规范的有效性可能会由于达标与强制执行中存在的困难以及由此产生的区别而有很大差异（UNEP，2007 年）。

277. 支持建筑节能改造或安装节能技术已成为某些经合组织国家地方政府降低现有建筑物温室气体排放的有效手段。柏林市开创了一种提高建筑能效的模式，其中市政工程与能源服务公司签约改造公共和私有建筑，以提高能效，达到 CO<sub>2</sub> 排放平均降低 26%（2009 年 C40 城市）；多伦多市通过“更佳建筑合作伙伴和可持续能源基金”为大型建筑的业主提供技术支持，

<sup>63</sup>. 出租楼宇的业主没有什么动机去做出投资，因为他们通常是无需去支付能源费用的，而承租人也没有动机，因为他们不可能在很长时间内从投资中受益，这被称之为“委托人-代理人”问题。在此种情况下，经济工具和信息工具或许不能有效发挥作用（经合组织，2003 年）。

<sup>64</sup>. 例如，波士顿市在 2007 年 1 月批准了绿色楼宇小区规范，要求所有超过 5 万平方米的建筑项目的设计和规划都要符合美国绿色建筑委员会（USGBC）LEED“认证”的标准（波士顿市重建局）。2006 年~2012 年佛兰德气候政策规划为新建或扩建住宅、学校和写字楼以及超过 3000 平方米的学校和写字楼大规模翻修提出了综合性要求（佛兰德公共工程能源环境与自然部，2006 年）。

以改造建筑达到节能目的。<sup>65</sup> 供暖和制冷负荷较高的建筑从这些计划中获益良多。尽管这些改造计划会影响建筑环境的能源需求，但是它们的管理可能会更加复杂。政府很难通过建筑法规来落实这些计划，因为建筑法规中统一的性能要求会对部分现有建筑造成太多负担。不过这些计划更适合于通过政策手段来落实，如公私合作和捐赠计划。此类改造计划还需要完善的监控系统 and 有竞争力的高能效行业（IEA，2008a）。能源效率技术援助方案成为国家对地方援助的关键途径。公私合作也有助于设计和建造节能建筑，如德国汉诺威克隆斯贝尔格生态城区。<sup>66</sup>

278. 地方的气候应对措施计划广泛对地方政府所拥有的财产进行了建筑改造或安装节能技术（Wheeler，2008年），这些政策的落实难度往往低于私有建筑的相应政策。根据政策的干预范围，自治和购买政策对城市建筑节能产生了广泛的影响，它们也能作为私人投资节能项目的模式。这些项目需要多个地方政府机构之间的协调。例如，一些日本城市为公立学校提高能效提供相应资金，额度为预计每年所节省能源费用的一半（Sugiyama 和 Takeuchi，2008年）。许多政府承担起本地街道照明的改造工作，如奥地利的格拉茨、印度的瓜廖尔以及瑞典的斯德哥尔摩。高效街道照明方案通常不受建筑政策的制约，体现了政府财产的节能重点。例如在格拉茨，政府可以从提高能效后节省的费用中预先或再次提供节能投资，这些资金需在15年内还清，而在斯德哥尔摩，LED 红绿灯的投资预计在10年内还清（IEA，2008b）。

279. 要求使用可再生能源或捕捉能源的方案以及允许使用这些能源的方案会对低排放能源的需求产生很大影响。巴塞罗那的《太阳能法令》要求所有新建筑和重大改造项目采用太阳能集热器，为烧水提供至少60%的能量，这促使其它60多个西班牙城市效仿并出台了类似的法令。在大伦敦区，要求使用可再生能源的建筑法规已扩大到全英国的社区。区域供暖和制冷系统从制造能量的过程捕获热能，为所有与该系统相连的建筑供暖或制冷。它的另外一个附加益处是这种设备可以在适宜的范围内逐渐扩大使用范围。此外，鉴于地区能源系统与新建建筑和现有建筑相连，这些系统能够有效地改变现有建筑的能源需求。哥本哈根最早的一个地区供暖系统为该市提供了暖气需求总量的97%。瑞典的斯德哥尔摩市和德国的曼海姆市提供了其它区域供暖的范例，包括使用生物燃料。加拿大的多伦多市设立了一家公司，将市区多数大办公楼与一个深湖水冷却系统连接起来，形成了地区制冷系统，从而大大降低空调的用电需求。<sup>67</sup> 政府调整了监管措施，要求指定地域内的建筑与该系统连接，使区域供暖和制冷工程为大量能耗户实现了节能增益。例如，德国曼海姆的 MVV Energie 由于自身系统的能效较高，所以销售热水的利润高于比售电。但是如果这些工程获得政府大量的补贴，可能存在潜在的价格低效（Agrell & Bogetoft，2005年）。

280. 地方政府面临着修订地方建筑法规，以解决潜在气候变化的挑战，尤其是那些建筑环境易受洪水和极端暴雨侵袭的地区。在面临洪水和暴风雨侵袭的地区，建筑法规规定了新开发区的最低地板高度，这说明尚充分利用适应机遇。地方政府面临的挑战是评估威胁的性质，与现有评估尺度比较，如常用的100年~200年抗洪能力。例如，荷兰目前的开发规划采用了1000年的抗洪能力标准。然而，建筑法规不足以解决面对洪水侵袭的易损性，因为它们通常仅

<sup>65</sup> 摘自对经合组织“本地气候变化治理做法问卷”所作的回答，Mark Bekkering，多伦多市环保局，2009年8月11日。

<sup>66</sup> 摘自对经合组织“本地气候变化治理做法问卷”所作的回答，Astrid Hoffmann-Kallen、Ute Heda 和 Rainer Konerding，汉诺威市气候环保局，2009年9月1日。还可见 [www.passivhaustagung.de/zehnte/englisch/texte/PEP-Info1\\_Passive\\_Houses\\_Kronsberg.pdf](http://www.passivhaustagung.de/zehnte/englisch/texte/PEP-Info1_Passive_Houses_Kronsberg.pdf)

<sup>67</sup> 摘自对经合组织“本地气候变化治理做法问卷”所作的回答，Mark Bekkering，多伦多市环保局，2009年8月11日。

仅对新建筑和大型改造工作有影响。因此，这些法规必须与其它的抗洪减灾措施结合，如改造和基础设施投资。

281. 地方政府还可以在建筑法规中要求建设“绿色屋顶”，以此解决城市热岛影响不断加剧带来的威胁。绿色屋顶可以指在屋顶种植植被，既提高了建筑的隔热隔冷性，也减少了暴风雨的雨水流入本地排水沟的流量。在绿色屋顶种植植被的确会增加用水，因此不适用于干旱或缺水情况日益严重的地区。其它绿色屋顶包括：漆成白色的屋顶、屋顶材料可以反射阳光，使吸热量降至最低的屋顶，这适合于气候温暖的地区。在寒冷地区，这种措施有悖于降低热能消耗的目标。多伦多已强制要求几乎所有新建筑都必须采用绿色屋顶。<sup>68</sup> 斯图加特目前提供的补贴相当于现有屋顶改造成“绿色屋顶”全部成本的 50%，而芝加哥为住宅和更小型商业建筑物的业主提供 5000 美元资金，帮助他们规划和安装绿色屋顶（Velasquez, 2003 年；芝加哥市，2005 年）。旨在缓解城市热岛影响的建筑法规产生的另外一个共同利益是，通过降低能源需求来为建筑物降温。绿色屋顶降低制冷费用的同时提供了经济激励；但如同其它节能措施，前期投资可能需要由地方政府提供。

### 垃圾处理政策

282. 城市垃圾通过垃圾填埋场和垃圾焚化炉排放的甲烷（CH<sub>4</sub>）和较少的 CO<sub>2</sub> 对气候变化造成一定影响，捕获垃圾焚化产生的热和能量可以提供高效的能源。甲烷在垃圾产生的温室气体中所占比例最大（IPCC, 2007 年）。由于甲烷对气候变化的影响高于 CO<sub>2</sub>，而且垃圾处理后的几十年里仍会持续排放甲烷年，所以要局部减少温室气体排放，就要减少甲烷排放。

283. 经合组织各成员国的政府通过再循环和堆肥服务以及垃圾清理费来减少垃圾的填埋量。许多城市通过再循环和堆肥方案将垃圾填埋场的垃圾分流。<sup>69</sup> 旧金山市的再循环和食物堆肥措施可以将垃圾填埋场 70% 的生活垃圾分流（Kamal-Chaoui 所著经合组织竞争城市和气候变化：经合组织会议公报，意大利米兰，2008 年 10 月 9 日~10 日）。政府可以在垃圾收集费的费率结构中建立激励措施，从而降低垃圾站实际收集的不可再循环垃圾和非堆肥垃圾的数量。苏黎世市限制居民的生活垃圾量，超过规定量就必须额外收费。地方政府也可通过改进垃圾管理系统来减少垃圾。为了在 2009 年和 2011 年使循环利用垃圾分别占到总量的 35% 和 51%，罗马省在拉齐奥区的财政援助下为辖区内的多个城市提供经济援助，来建立垃圾收集系统，进而量化各家各户的垃圾量，从而建立财政上的激励措施，降低并循环利用垃圾（Kamal-Chaoui 所著经合组织竞争城市和气候变化：经合组织会议公报，意大利米兰，2008 年 10 月 9 日~10 日）。政府还可以发起教育宣传运动来减少垃圾量，在经合组织国家的许多市区已开展这些活动。政府应将以下两种措施结合起来：通过收费或信息来降低不可再循环和非堆肥垃圾的数量；循环利用大量生活垃圾提供和将其用于堆肥的收集服务。《欧盟垃圾填埋法令》要求减少运往垃圾填埋场的生物可降解城市垃圾量。

284. 将垃圾作为能源的地方政府机构可提高焚化炉的净能效，并从节省的能源中获得经济效益。即使焚化炉不产生能量时，它们排放的温室气体也远远低于垃圾填埋场的排放量。焚化炉排放的其它污染物量在很大程度上取决于其成本和设计；许多欧洲国家已采用严格的焚化炉排放标准（IPCC, 2007 年）。许多城市也在从垃圾填埋场获取甲烷，以用作能源。墨西哥蒙

<sup>68</sup> 摘自对经合组织“本地气候变化治理做法问卷”所作的回答，Mark Bekkering，多伦多市环保局，2009 年 8 月 11 日。

<sup>69</sup> 新西兰南 Waikato 地区；新西兰 Christchurch；波兰 Dolnoslaskie 地区；德国 Darmstadt；以及加拿大多伦多也提供了市政堆肥的范式。

特雷市一直积极通过甲烷发电，通过公共和私有资金建造了一个 7 兆瓦的能源工厂，获得足够的垃圾填埋气体并转化为电能，为该市的轻轨交通系统和街道照明提供动力（Kamal-Chaoui 所著经合组织竞争城市和气候变化：经合组织会议公报，意大利米兰，2008 年 10 月 9 日~10 日）。中国广东省的广州市承担了最大的垃圾填埋场能源获取工程之一，预计发电 50 亿度，可为 3 万户家庭提供电力（经合组织，2010 年即将出版）。其它投资垃圾填埋场以获取甲烷气体的城市包括：约旦的安曼（Freire 所著的《绿色城市：应对气候变化的新途径》，经合组织研讨会公报，2009g）、新西兰的基督城和纳尔逊。

285. 垃圾处理部门为地方政府经济地减少温室气体排放提供了机遇，因为它们可以建立在现有的服务上，并且产生经济效益。有些政策拓展垃圾再利用和堆肥服务，并且提高了不可再循环垃圾的循环利用方案的价格，以减少垃圾的数量，这些政策消耗的能源少于垃圾填埋场或焚化炉处理垃圾的能耗，即使把可能从填埋场和焚化炉捕捉的能量考虑在内也是如此（Morris，2005 年）。因此最重要的是，支持废物发电的政策不应与垃圾循环利用的方案形成竞争关系。通过提高不可再循环垃圾或非堆肥垃圾处理的能源效率，支持垃圾焚化和填埋场气体获取的政策对再循环和堆肥政策是一个补充。获取热量和能量的焚化和垃圾填埋方案在提供经济效益的同时减少温室气体净排放。

#### 供水政策

286. 许多城市并未将城市供水政策作为实现气候政策目标的优先任务。由于供水既消耗能源，又易受气候变化的影响，如干旱加重和海平面上升，所以人们有必要关注供水总是。供水增加了温室气体排放，因为水处理、抽水及其它供水活动需要能量。例如，加利福尼亚所有用电中约 5% 与供水有关，而其它 15% 与最终用水有关，如供暖和加压（加利福尼亚自然资源局，2008 年）。地方政府制定 4 个关键的供水政策目标，从而对不同的气候变化影响情况作出反应，这些目标旨在降低用水、降低供水系统的能源需求、防止洪水造成的水系渗透，以及防止由于干旱造成的水系破坏。

287. 经验证明，通过价格管理水需求的成本效益高于非价格型节水方案，而且在监控和执行方面具有优势。例如在美国，水的边际价格平均增长 10%，城市住宅的水需求就有望下降 3%~4%。对 12 个美国和加拿大城市的最新研究表明，将每周限制 2 天户外浇水改为旱季收费体系后节约的水量相差无几，并在每个夏天旱季为每户带来 81 美元左右的福利效益（Mansur 和 Olmstead，2006 年）。多伦多的节水计划帮助企业用水大户确定浪费水的领域并提供解决办法和现金奖励。节水成效显著的工业、商业和机构设施可获得税费优惠（每节约一升水优惠 0.03 加元）。该计划使多伦多从节约用水的参与者那里购回多余的供水或污水处理设施（Raissis 的《经合组织绿色城市：应对气候变化的新途径》，经合组织研讨会公报，2009g）。地方和地区政府也已制定法规，提高循环水的利用。例如，在澳大利亚墨尔本，4 万多个家庭要使用独特的紫色水管中提供并计量的 A 级循环水来冲洗厕所、洗车和室外绿化，而不能用饮用水。

288. 许多城市已开始将适应战略纳入其供水规划流程。纽约开始改造其供水、排水和废水系统，以应对气候变化和海平面上升。美国的克里斯菲尔德市已将应对海平面上升和暴风雨侵袭纳入其综合规划中，并利用陆地高程来指导未来的土地使用规划。其它许多城市正在评估供水系统的弱点。在英格兰东部计划中（英格兰 9 个区域空间战略之一），明确的供水规划政策指导纳入了地区级的规划，构成下一阶段的空间规划层级（Hickey 的经合组织绿色城市：应对气候变化的新途径，经合组织研讨会公报，2009g）。供水部门的应对和缓解政策相互关联，因为缺水情况日益严重就增加了供水所需的能源。缺水时需要提高抽水能力，将水从水源输送

到更远的用户那里。脱盐对缺水地区可能是一种解决办法，但需要大量的能源。减少用水的政策尤为应对政策的补充，因为前者降低了对供水波动情况的易损性以及能源集中供应的需求。

### 可再生能源政策

289. 除了通过土地使用分区、运输、自然资源和建筑政策来追求提高可再生能源消费的目标以外，经合组织的一些城市和地区承担了提供和生产可再生能源的任务。地方政府可通过从许多城镇现有的一种或多种可再生能源中获取和转化能源来开发各自的可再生能源（IEA，2009年）。政府应区别分布式能源（如屋顶太阳能或太阳能热水器）和电力集中生产。城市可以部分地通过分区法律来激励采用分布式能源技术，如前文提到的巴塞罗那太阳能法令。

290. 经合组织的某些城市拥有并运营发电设施，为它们提高本地的可再生能源使用情况提供了更多选择。洛杉矶市在《GreenLA 气候变化应对计划》中为洛杉矶水电部门设定的目标是在2010年末以及2020年将可更新燃料的比重分别提到的20%和35%的。在一定程度上，它通过开发4个新型可再生能源项目来实现这些目标。这些新项目以2004-2008年二氧化碳排放下降3%的事实为依托，预计将减少52.4万公吨二氧化碳（洛杉矶市，2008年）。韩国首尔市在其气候变化新总体规划中将目标定为，将其可再生能源份额从2007年的1.5%提高到2030年的20%，此比例中近一半来自氢能源（首尔市政府，2009年）。没有市政电厂的城市和地区仍可利用其监管权力消除本地生产可再生能源的障碍，利用自治权来购买可再生能源，用于城市或地区的运作（IEA，2009年）。

## 8.2. 国家—地方的政策框架

291. 在气候变化问题上，中央政府有多个理由来更好地与地方政府和利益相关者进行合作。首先，地方政府是落实国家战略和政策的工具。其次，地方政府可以提高城市基础设施和发展模式对气候变化的抵御能力。再次，城市规模化措施考虑更多的是社会和技术创新。在这种背景下，地方政府成为试点、实施和学习的政治基础，随着时间的推移可以演化成气候友好型发展模式。地方试点的潜力更大，而且相应地可以成为中央政府的一个试验场。一旦地方试点取得成功，它们就可以为实施新政策提供依据，并在其它地区，甚至全国进一步推广。国家政策的一个主要目的是有效地鼓励、实现并资助试点。这样，城市政策就能成为实行更大规模措施的试验场。

292. 国家政策成为地方应对并缓解气候变化影响的中央使能器。为了避免缺乏协调的指标、目标和方案草草拼凑在一起，中央政府能够而且应该带头设计并实施广泛的、相互关联的工具。国家政策也会有意或无意地限制地方政府行动的能力，导致后者未能适应或缓解气候影响。在某些情况下，由于关键事项的权力没有下放给地方政府，如运输规划，可能会引发一些问题。权力下放给地方政府后，还要确保它们有资金来设计和落实本地的气候应对政策。政府需要确保国家政策能够适当地激励地区和地方级措施得到落实，并有助于及时建立次级国家政府应对气候变化的能力。在经合组织国家，国家—地方应对气候变化的政策协调主要有3种形式：i) 启动和影响地方措施的国家或地区主导型政策；ii) 体现国家政策的地方或地区措施；iii) 地方层面优先落实国家政策的综合式方法（经合组织，MLG）。

293. 在许多经合组织国家，国家或地区主导的政策要求或允许地方政府采取应对气候变化的措施。影响地方应对气候变化措施的国家政策有多种形式，但其特点通常是在资金提供、计划援助或知识传播方面予以支持。国家的法规通过设定价格信号（如通过国家烟尘排放税或总量管制与排放交易计划）为地方和地区应对气候变化的活动奠定基础，提供国家排放和适应指

标、对城市各部门设定标准，如建筑法规。这可以推动那些还未对气候变化采取行动的城市和地区采取措施，并可以防止地区间基于气候政策的竞争。经合组织的某些国家还制定了一些非法规框架，允许当局自行决定是否要将国家政策目标应用于地方。

294. 资金是国家—地方协调中的一个关键问题。例如，挪威对地方制定有关碳排放消减和绿化工程的气候计划提供技术援助和 700 万挪威克朗（100 万美元）的财政支援。尽管非财政支援包括基于网络的信息港和排放计算工具，但资金提供是计划制定的关键因素：仅有一个市制定了气候计划，且无经济援助，由于无可利用资金支持计划的实施，有关气候应对计划的行动已停止（经合组织 MLG；Aall 等人，2007 年）。对于地方的资金要求，法国通过 Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie（环境及能源管控署）提供一个资金提供方案，以支持制定碳排放总量规定。该机构为制定地方排放总量提供的补贴高达成本的 50%，并提供专家支持（经合组织，MLG）。

295. 在葡萄牙和英国，提供技术援助的国家政策也促成了地方采取应对气候变化的措施。英国的地区发展机构协助制定地区应对气候变化的办法，而碳信托和节能信托机构已帮助英格兰的核心城市试点节能计划。英国气候影响计划中提供了有关潜在气候变化影响的地方和地区信息，以建立地方有成本效益的应对能力。“葡萄牙气候变化：情景、影响和应对措施”（SIAM）项目集中了众多科学家参与，并向地方政府传播关于潜在气候变化影响的知识。辛特拉（靠近里斯本）是葡萄牙首个与 SIAM 团队合作制定应对战略的城市（经合组织，MLG）。

296. 在经合组织中，由地方制定的气候变化计划在更高程度上影响着政府的政策。在这些情况中，地方上的成功做法为地区或国家级的决策提供了依据。例如，美国波特兰市制定了创新绿色建筑政策，对整个州的政策制定产生了最终影响。该市的绿色计划通过固体垃圾收费和经济援助获得补助，涵盖了政策制定、示范项目、技术援助和教育，以及绿色投资基金等内容，该基金在 2002 年~2008 年提供了 250 多万美元的资金。波特兰市所在的俄勒冈州凭借该市的经验，构建了一个机构网络，支持全州范围内的建筑节能规范并在全州推动绿色建筑（经合组织，MLG）。美国加州则是另一种做法，其决策影响着中央政府的政策。加州有关空气污染控制的政策将其构建的知识和政治意愿传播给了其它州。（经合组织，MLG）

297. 第三类国家—地方气候政策的协调包括国家对地方气候政策创新的支持和传播。在此情况中，国家或地区政府与地区或地方决策者合作，支持地方应对气候变化活动的试点，并与其它地方或地区政府分享最佳实践。例如，芬兰的地区环境中心（RECs）和许可机构，其使命和目标由环境部确定，对大中型企业的环保活动许可进行决策，同时协助城市 and 地区的发展，并设计和实施针对地方的气候政策。RECs 就环境和土地使用规划为城市主动提供指导方针，对城市解决气候变化问题已经开始产生影响（经合组织，MLG）。

298. 瑞典提供了一个框架，其中地方政府通过竞争为减缓或应对气候变化影响的活动获得资金支持。中央政府提供资金、法律和技术上的援助，以及投资计划 KLIMP，以支持应对气候变化活动的实施。为获得该投资计划项下的资金，地方政府必须制定有针对性的地方气候战略，其中包括主要和中间目标以及评估部分。中央政府提供的资金为项目总成本的 25%-85%，同时要求地方政府筹集资金。在 2003-2008 年，KLIMP 计划促成了约 125 个地方气候投资项目，投资额达到 2.149 亿欧元，估计每年减少 11 亿吨二氧化碳（经合组织，MLG）。

299. 在日本，尽管环境和能源政策由中央政府掌控，中央政府也提供了一个框架《京都协定目标实现计划》，以鼓励地方和地区政府采取与节能、运输和地区规划有关的气候变化应对

措施。在中央政府还未采取措施的地区，地方和地区政府也可制定气候相关政策，并负责实施和监控其计划。例如，京都市引入了一种标记系统，旨在通过提供有关空调设施和电视影响的信息，降低当地家庭的能源使用量（2000年占该市温室气体排放的23%）。该计划的成功使2003年购买的空调的效率提高，从而在2008年在全国实行了节能标记系统（经合组织，MLG）。

300. 除了明确的协调以外，通过排除可能妨碍地方措施的国家政策的障碍，国家政策能有利于地方气候变化措施的实施。许多影响地方气候变化措施的国家政策是在将气候变化作为优先制定的政策内容之前制定的。例如，在挪威，在某些情况中，大型防洪工程给地方政府制定更有针对性的地方防洪政策带来了更大的困难。在英国，短期预算周期妨碍了地方长期措施的制定（Urwin和Jordan，2008年，经合组织，MLG）。因此，国家—地方应对气候变化政策的协调要包括对可能限制地方应对气候措施的国家政策的审查，这是很重要的。

### 8.3. 将气候变化纳入现有的国家、地区和城市发展框架中

301. 国家气候战略的主要挑战是在现有地区和城市发展政策框架内如何整合这些战略，在多数经合组织国家这些框架到目前已经准备了几十年。在经合组织内，中央政府通过“绿色”透镜运用地区政策，或通过地区发展政策筛选采用气候变化战略的情况是不均衡的。目前，日本和韩国似乎已制定了经合组织国家中最全面的绿色城市发展战略方法（专栏31）。但是，对经合组织国家的做法进行简短的评审后，发现了经合组织其它国家面临的许多挑战。<sup>70</sup> 首先，仅一小部分经合组织国家在运用气候变化透镜来实施地区/地面/空间的经济政策框架。双管齐下似乎已经成为一个范式，一方面，对比运用地区发展政策，另一方面，采用有针对性的直接或间接应对气候变化的部门战略。其次，在不考虑地区或地方优势和资产的情况下，可运用部门战略。在设计部门战略应对气候变化时，地区发展政策透镜可能一点也用不上。第三，中央政府应对气候变化的跨部门、全地区的方法似乎仅存在于几种情况中（如日本、韩国、瑞典），而在多数国家，各种气候变化和地区发展空间计划的实施在协调上面临较大的挑战：如果不同规模的地区和地方规划措施之间有协调，则这种挑战较小。最后，最有效的跨部门战略看来是那些将减缓和应对气候变化作为地区经济发展/增长的潜在来源的战略。相比较而言，基于更孤立的方式在地区部门发展政策驱动因素（如基础设施发展）中增加“绿色”成分的战略似乎更加不可能成功地维持地区经济的发展，也不可能更长期地应对气候变化。对此，假定中央政府将经济发展和环境可持续性视作是协同作用而非或有命题。

#### 专栏 31. 地区政策和气候变化：所选经合组织国家示例

在日本，由于环境的正外部性，中央政府目前采用一项“小城市”市区绿化政策。在该政策框架下，中央政府在2006年修订了《城市规划法》，集中建立更紧凑的城市结构。相关举措《城市运输综合战略》旨在通过对轻轨/轻型高速交通的针对性投资和分区制，确保市区市民在生活中减少对汽车的依赖，将轻轨高速交通站周边商业、住宅和工业相关的功能活动结合起来。日本政府还引入了“环境友好示范城市”的识别，作为在全日本城市中心共享与推动小城市形式和消减温室气体排放相关的最佳实践的方法。

韩国用于解决当前经济危机的所谓“韩国式新政策”旨在创造新就业岗位的同时，应对气候变化。该项目的目的是支持建设部门建造节能、生态友好的“绿色”住宅，实现向低碳公共交通基础设施，如高速轨道的过渡。韩国政

<sup>70</sup> 这些是根据问卷回答以及随后在经合组织区域发展部长会议上进行的讨论（2009年3月30日）所得出的结论。这些是由经合组织城市区域工作组负责人 Adam Ostry 编写。

府在其“新政策”中已明确强调，要寻求打破传统上认为经济增长与环境保护相冲突的看法。相反，在其方法的核心，有一条原则就是实现经济增长、创造就业机会以及环境保护和改进之间的协同作用。

在法国，目前一轮的地区发展计划（目前在 2007 年~2013 年包含碳中和目标：导致产生排放的任何依照 CPER 融资的基础设施项目（例如公路）必须通过其它降低排放的项目相抵消。法国政府的国家气候变化框架正通过城市层面规划：“Grenelle de l'Environnement” 格勒纳勒环境对现有气候能源计划的延伸强化了城市规划中环境评估的成分，包括了反城市蔓延目标、城市规划方法中绿地开发的限制措施、生态友好地区/相邻地区开发的限制措施。对于人口在 5 万以上的市区、员工超过 250 人的公有实体、员工超过 500 人的私有实体，Grenelle II 正文第 26 条规定强制性报告温室气体排放总量。

在墨西哥，联邦政府明确认可城市竞争与城市吸引力和宜居性之间存在关联，包括环境友好的城市开发。该政府已开始将政策制定立足于以下前提：未来城市的竞争取决于采用气候变化应对政策和战略。社会发展部正通过环境变化透镜采用城市开发政策框架，重点在公共交通通道和城市的机动性，实现城市公共绿色空间和更有效垃圾处理技术的最大化，以消减温室气体排放。

其它经合组织国家也在制定应对气候变化的地区政策。奥地利已将应对和减缓气候变化的影响放在优先位置，以实施其地区政策框架。英国的地区发展机构为地方政府制定气候应对目标提供新的执行框架。澳大利亚最近引入了一种气候变化应对基金，以帮助地区和社区达到低污染的目的。捷克共和国已将提高其地区经济和环境潜力作为地区政策中最优先考虑的内容，而德国在实施欧盟凝聚力政策方面，将部分地集中地区政策方法以顺应气候变化的目标，旨在实现地区经济的增长。希腊在其地区发展政策框架中也将气候变化确定为关键的新兴问题之一。

302. 如果不将增长和可持续性视为一种或有命题，就需要“改变框架”来确定 2 个关联且互补的政策目标（经合组织，2006 年和 2009 年）。这种框架变化已在经合组织成员国政府的许多责任中心发生。问题是中央政府是否认可这一前提，主管气候变化和地区经济发展相关问题的国家职能机构是否完全了解这种变化的需要。随之而来的是政府机构间对制定和实施跨部门措施所面临的协调性和一致性的挑战，这些措施旨在通过气候变化或更广泛的可持续性透镜实现地区发展的目标。

## 9. 创新的城市治理

### 9.1. 改善城市治理的基本原理

303. 在追求竞争性目标时，城市治理作为维持城市增长、实施政策措施和战略的关键问题浮现出来。城市要处理城市化和国际分工带来的负面影响（城市蔓延和地区差异、拥塞和污染、社会问题和贫困地区），同时也要采取主动措施提高并维持其竞争地位，以及发展聚集经济。尽管市场力量有助于塑造城市地区的发展，但解决物质基础设施（运输和交通、教育和研究中心）的公共政策以及软措施（集群活跃性、大学和公司联动、人力资本等）对城市维持其竞争力也日益重要。在财政/资金负担日益严峻的情况下，地方政府必须不断地“以更少的资源取得更好的成效”。提供更有效的公共服务、创造规模经济以及处理城市内公平问题（积极或消极的区域溢出效应和外在性）成为城市地区面临的特有挑战。

解决城市治理的主要理由包括：

- 战略规划框架的需要；
- 以最有效方式提供公共服务的需要，如发展规模经济；
- 处理城市地区内部压力和不均衡的需要（这会导致功能上和社会上的隔离以及消极的区域溢出效应）。

在城市地区应对这些挑战的主要障碍包括：

- (i) 多数城市地区存在的制度不连贯，以及需要城际协调创新的中等城市缺乏关键多数；
- (ii) 地方政府能力的缺乏（在财政、法律、制度上）；
- (iii) 城市地区对战略发展和服务提供缺乏城市间协调。

此外，有效的城市治理要做到：

- (iv) 超越公共领域；以及
- (v) 通过有效的多级政府框架与中央政府公共政策保持一致。
- (vi) 以中央政府各部之间的横向凝聚力为基础——细分中央政府各部门特有的信息是优化空间战略发展和影响的关键。

### 9.2. 城市地区内的横向协调

304. 对经合组织国家的都会治理进行评估后表明，大都市区没有一种单一的治理模式。不同模式之间的差异包含收益和代价之间的权衡（表 14）。这些治理模式在很大程度上依赖于国家政治制度框架，包括分权程度以及地方和地区的情况。一些国家如法国、德国、意大利和加拿大东部各省倾向于依赖制度建设，而北欧国家、美国和英国更多地依赖于联合与合作安排。在一些国家，出现了不同的解决办法。在联邦制国家，如德国，治理模式从斯图加特、法兰克福和汉诺威的都会强政到柏林、慕尼黑和汉堡以目的为导向的宽松的网络和按照州运行的地区规划，涵盖范围广泛（Walter-Rogg, 2006 年）。同样，在具有联邦制结构的中央集权制国家，如西班牙，马德里和巴塞罗那就采用了两种完全不同的战略进行城市治理。在马德里，

依靠建立自治共同体实现城市强权治理，或在巴塞罗那，由民间行为体与地方和地区政府联合进行治理（Tomas 所著 Heinelt and Kübler, 2005 年）。即使在像法国这样强大的统一国家，它们为城市的广泛合作提供具有普遍性的法律框架，合作的成功和程度也因地区不同而有很大差异。事实上，次国家级的政府们在地位以及动员能力方面存在很大的差异（Jeffrey, 2000 in Giordano and Roller, 2003 年）。

305. 并不存在一种最佳实践或是一个放之四海皆准的解决方案。许多城市更重视自愿性的协调与合作途径，而仅有的几个通过都会政府和聚合城市实现都会强权治理的例子，也与其它的网络组织形式并存。在效率方面，依赖于合作机制而非依靠自筹资金和直接选举的管理机构可能是次优选择，但是它在鼓励沟通和限制官僚政治蔓延方面有其自身的优点。在另一方面，如果不同地区间产生冲突或城市内部存在很大差异时，自愿合作协商将因为无法推行而变得十分困难。巴黎是巴黎大区最富裕城市之一，从未接受参与任何城市或城市群社区。米兰市也如此，它并未加入大都市发展机构。灵活和非正式的合作形式日益受到提倡，得到了大都市区的适当响应，这些形式随着地区的不同和时间的推移而发展。但在一些情况中，如在特大都市，像墨西哥城或伊斯坦布尔，问题似乎更棘手，任何解决办法都需要一种在制度上更持久的治理结构。更一般的情况是，正式的制度可能更好地协调整个大都市区的政策目标并处理空间差异。较宽松的治理形式可考虑作为建立更正式制度的第一步。旨在建立大都市范式的意大利城市会议已证明，着眼于忽视程序（制度）的具体项目的公共政策具有其局限性（Pinson, 2006 年）。在这方面，治理应被视为一种过程，而非最终结果。

306. 长远战略的问题通常未能在现有正式都会治理安排中很好地得以解决。由于大量参与者参加城市发展政策的制定，因此需要一个协作框架对整个城市地区的发展实行明确且连贯的战略，这种战略是超越短期的目标的。事实上，多数现有正式的模式倾向于对以下地方管辖权之间缺乏合作作出回应：集中于改善规模经济、减少财政竞争和差异，以及内化该地区内的区域溢出效应。换句话说，它们解决了那些有助于改善社会、空间和经济条件的问题，以及那些确实有助于提高地区竞争力和吸引力的问题。但是，正式的治理安排并不自动地为全地区的整体部署战略提供所需的明确的“主动”方法。所有形式的财政安排都忽略了这一问题。与中央政府和国际上相比，大都市模式和城市聚合都承诺加强城市地区的政治权力，但并非必然能够将所有利益相关者都统一到共同的战略愿景上来。更宽松和非正式的治理形式通常能更好地将全市的利益相关者统一到共同的观点上来，但这一愿景的实施要有行动计划和融资的关键多数，这可能需要一个更正式的合作舞台或协作手段。精心构建一个对大都市概念的政治一致的承诺，是成功的关键要素。任何愿景都要政治团体的支持，包括所有不同地区的政府，并围绕地区总体愿景进行计划，如果没有强有力的统一行动，则可能导致相对贫困的地区，在功能和空间上承受与就业机会增长和经济发展的地区相脱离的风险。

307. 大都会地区横向合作的趋势突出了一套复杂的城市多层治理框架的地位。这符合以下事实：大都市区的界限不会一直不变。事实上，很少有都会治理模式在功能和管理界限之间达到完美的匹配。此外，适当的界限因未定的功能或目标而发生变化，这就需要作出不同的回应。例如，推动集群开发和加强公司间关系可能需要在—个地区内协调，这种地区的界限与按照人流量定义的功能区的边界并不一致。大都市治理模式不管是以现有管理层次为基础，还是因其它目的（大都市治理和城市聚合）建立，—般与不同地区级的其它管理机构或与其它形式的协作共存。蒙特利尔的城市使得城市的数量得以减少，但大都市区依然是一个复杂的机构组合，除了 3 大城市（蒙特利尔、隆格伊和拉瓦尔）、11 个边缘市级机构、省管理区以及最近建立的由新划分城市组成的 Conseil d'agglomération 外，还有 79 个城市（经合组织，《蒙特利尔地区评估》，2004 年）。多层都会治理的一个主要缺点是可能导致各机构和实体的剪不断，理

还乱的“意大利面条碗现象”，尤其是创建新机构比解散已有机构更容易。法国城市社区和城市群社区并未取代已有的管理层次，但另外建立了一个层次，导致在大都市区内存在许多机构和行政部门。一个极端的例子是在巴黎大区，除了许多其它形式的城市间合作组织外，还有27个城市群社区（巴黎市未参与任何社区中）。

表 14. 选择大都市合作安排的主要目的

	课税基础共享和重新分配的授权	非正式合作网（协会 / 平台 / 大都市会议）	大都市政府 / 机构		大都市治理	聚合
			单一目的	多种目的		
<b>举例</b>	明尼阿波利斯圣保罗 斯德哥尔摩郡 巴黎大区的某些城市 釜山 / 首尔	兰斯塔德地区（平台） 里昂城市区、斯德哥尔摩 Mälardalen 区政 务会、毕尔巴鄂 30 大都市、托里诺国 际（协会） 地区会议（莱茵河—鲁尔）	多个美国城市 墨西哥城（大量的部门机 构） 雅典运输机构	蒙特利尔大都市社区 大温哥华区 法国城市和城市群社区	大伦敦政府 斯图加特协会 波兰 马德里和 巴黎大区（巴黎）作为现有地区政 府	蒙特利尔，多伦多 20 世纪 50 年代的釜山 / 首尔 20 世纪 60 年代的马德里 20 世纪 90 年代的墨尔本
<b>管理界限</b>	无变化	无变化	可能建立新层级		建立于地区级之上或建立拥有已选 举机构的新的地区层级	城市的消失可能建立地方以下 级别的单位
<b>规模经济（费 用节省）</b>	否	否	仅对于一种公共服务	仅对于某些公共服务	仅对于某种公共服务 预计（??）	预计（??）
<b>公共服务共享</b>	以有限的方式	否	是，仅对于一种公共服务	是，仅对于某些公共服务	是，仅对于某些公共服务	共同的
<b>特定优势</b>	减少财政差异 依然允许某些差异	灵活性大 可为进一步合作提供动力	为特定服务节省费用  大都市功能的较好管理	同前 单一目的 + 部门政策的 整合和协调	某些部门政策的整合和协调	无财政差异 政治权力更强 一个决策中心 较好的费用均等
<b>特定劣势</b>	将地方公共服务的费用和收 益分开	不处理诸如区域溢出效应 / 消极外在性 / 公平等问题 实施能力差	出现部门支持者	出现提供资金和合法性问题	民主政体的成本??	缺乏创造的多样性 民主政体的成本??
<b>长远战略愿景</b>	否	是，在许多情形中	是，对经济发展机构来说在 许多情形中，但有消除多部 门方面或城市发展的风险	仅在某些情形中	是，将取决于新结构的管理界限	是，将取决于新结构的管理界 限

备注：根据需要横向合作的不同目标，本表提供了上述大都市治理安排的分类。该分类还有不详尽之处。从该分类中选择不同的项目并不会互相排斥，因为有些大都市区综合了几种选择项（如蒙特利尔聚合了 27 个城市，同时在更广泛的大都市层级上建立了一个多部门机构）。

308. 两个主要要素已证明对大都市治理的出现至关重要。第一个要素是授予全地区合作的激励框架，这是由上一级政府建立的。例如，财政和资金激励在很大程度上是法国城市和城市群社区政策成功的原因；其它国家，如瑞士正在考虑将这样的机制引入其政策中，以推动大都市区内的横向合作。负激励也能促成横向协作框架的产生，如上级政府强加的解决办法带来的威胁。驱动任何协作过程的关键的第二个要素是领导层。政治领导通常依赖于地方政府框架是否包括一位推选的市长，且该市长能将自己塑造为有魅力和有影响力的领导。与法国其它大都市区相比，里昂和波尔多城市社区的更大成功是由强大的地方精英领导实现的。同样，地方政治领导的抵抗可能妨碍协作过程（鹿特丹和阿姆斯特丹），使这种过程逆转（蒙特利尔的分化），或对任何资金和财政激励措施不作任何回应（巴黎大区）。领导层亦可通过全地区联合实施工作或获得支持。尽管斯图加特地区协会的建立源于 1994 年的州法律，但是该协会是由斯图加特市大力倡导的，同时得到包括戴姆勒—克莱斯勒、保时捷和 IBM 在内的地方工业的大力支持，并通过地方媒体得到了强化。在米兰，政治上和制度上的冲突阻碍了大都市区的确立，关于建立大都市广泛治理的辩论在社会经济界激烈地展开，并受到私营部门创立组织的激励，如聚集了许多大公司（Pirelli、意大利电信、Falk）和银行（意大利联合银行、Credito Valtinese）的大都市利益协会（AIM）（经合组织，《米兰地区评估》，2006 年）。

309. 任何大都市治理改革的成功在很大程度上都依赖于新设立组织能获得的公众支持，因此也依赖于确立这种组织合法性使其在前后过程中能够正确行使职能。大都市治理的民主特性不限于市民们参与投票和代表或问责决策过程，也包括非政府团体参与决策过程（Kübler 和 Heinelt, 2005 年）。对此，在经合组织大都市区有一些令人感兴趣的经验（专栏 32）。

### 专栏 32. 让公民社会参与大都市治理

在德国，**斯图加特地区协会**与许多经济和社会团体就各种举措进行密切合作。例如，它在 2001 年加入了**斯图加特文化区**（于 1991 年设立的协会，以促进斯图加特地区的文化认同）和**斯图加特体育区**（一个市民、专业体育协会和体育俱乐部的联合会）。该协会还与**斯图加特妇女论坛区**进行联合研究，这是一个由女性专家和政治家组成的主张男女平等的网络，维护妇女在地区运输规划中的利益。该研究结果纳入了该协会自身的地区运输计划中。将大都市政府和私营部门集合在一起，通过其各自机构的互相参与，也能有助于公共和非公共参与者之间更广泛和更密切的协作。例如，德国汉诺威大都市政府是几个商会的成员（如德国—意大利双边商会）。在匈牙利，《地区发展和规划法》规定了在规划过程之前，协会和企业自愿参加咨询过程的法律义务。经营部门也通过当地商会派代表进入布达佩斯大都市区发展委员会。

**首尔**的执行领导层在最近几年一直寻求鼓励更多市民投入大都市管理中。例如，鼓励公众通过针对居民和非盈利组织的简便易用机制，直接参与控制腐败，如果怀疑有违法行为或其它危害公众利益的行为，可请求政府部门进行审核。该市还极好地利用了韩国非常高效的因特网传播，精心地建立了一个名为“开放”（OPEN）（在线市民申请增强程序）的在线系统，以处理市民事务。通过连接该市的因特网站点，居民可以监控其申请及该市其它业务的进展。首尔的管理还通过给居民以金钱奖励，鼓励报告可疑的腐败情况。最后，该市鼓励市民在决策过程中直接向各个监督委员会陈述意见。委员中 30%以上要求为女性，以提高女性在社会事务中的参与率。委员会在发挥作用时，对其成员有明确的标准和准则——尤其是来自民间团体的代表——以确定在其监督的领域是否有明显的问题。

在**法国**，在确立城市社区和城市群社区的 1999 年地区规划法中规定设立 *conseil de développement*（发展委员会）。这些强制参加的委员会，其代表有大都市级的经济和社会参与者，要协助联合市政组织精心制定其战略项目和措施。但是，由于法律没有对此事项规定任何规则，在委员资格和地位方面有很大的差异（Lefevre, 2006 年）。一般而言，参加这些委员会的是商会、企业协会和高等教育机构。有时居民也直接参加会议。在有些地区，这些会议由政府机关联合主持。总的来说，这些会议缺人又缺预算，但它们有助于增强那些发展不完善的私营和公共部门之间的关系。

310. 当大都市区主要为 *地方政府机构* 时，与居民关系密切的地方政府单位变得尤其重要。当 2000 年蒙特利尔实施城市聚合时，以前各市政当局改为简单的管理单位，称为 *arrondissements*（区），承担有限责任。一些市民因此提出了城市聚合民主政体成本的问题，对这些区来说，新法律的实施以更高的自治而告终<sup>71</sup>。在以单一市政当局为代表的特大都市，上级和地方基础政府之间的法律关系依然层级分明。首尔的 25 个自治区（更低一级的地方政府）可以视为中等城市，因为它们平均拥有居民约 40 万人（经合组织，《首尔地区评估》，2005 年）。同样在伊斯坦布尔，多数地级市至少拥有 20 万居民，远远超过经合组织城市的平均规模（约为 1.5 万居民）。在东京大都市区，23 个特区（*ku*）的平均规模约为 35 万居民，最大的区（Setagaya 世田谷）达到约 80 万居民。给这些下级地方政府单位转移更多的责任并提供更多的资金有利于地方的发展，体现地方的特点，且更好地鼓励参与民主政治。

### 9.3. 增强地方能力

311. 在经合组织国家中，地方能力差异很大，取决于国家的法律法规框架以及国家的管理文化背景。

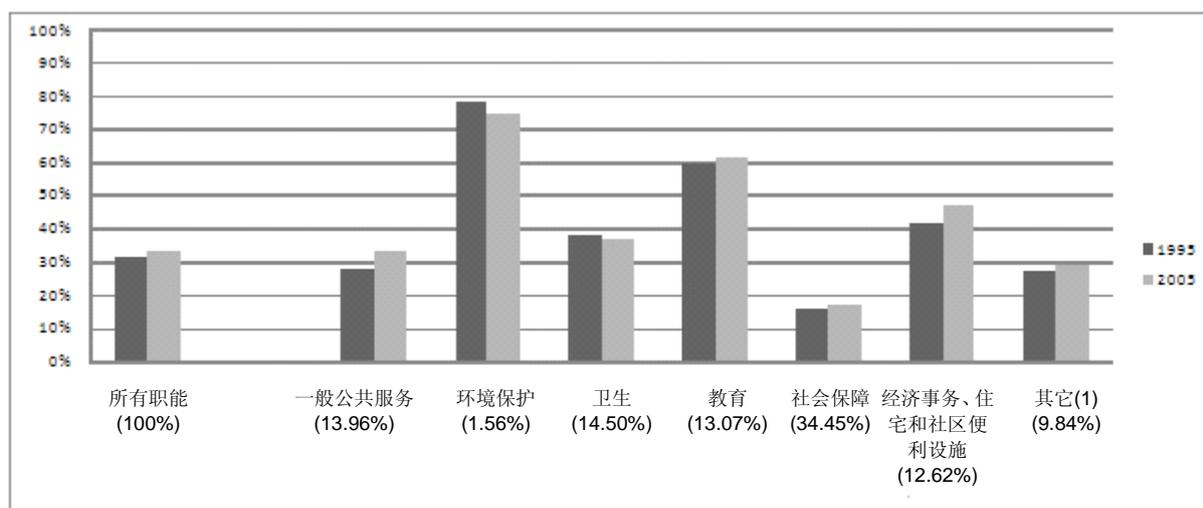
312. 地方能力依赖于服务的分配，管理责任因国家而异。但也有一些相同之处（图 43）。

- “环保”责任通常由地方级政府承担（水、垃圾、道路、城市规划）。2005 年，在这一领域，中央级以下政府总开支份额占 74.5%，占比最高。由于该领域的资本投资需求大，所以地位举足轻重。
- 各级政府共同负责经济发展、文化、旅游业，而地区级政府承担着重要的角色。在过去几年，与政府总开支相比，中央级以下政府开支中财政负担从 1995 年的 41.8% 增加到 2005 年的 46.8%，成为此期间财政拨款增加最多的领域。
- 各级政府通常还承担教育责任（2004 年，在半数欧洲国家，中央级以下政府负责小学和中学的建设，而教育工作者的报酬问题则是中央政府的责任）；教育是经合组织国家责任最分散的政策领域之一，中央级以下政府用于教育的开支约占教育总开支的 60%（平均占经合组织国家的公共开支的 30%）。
- 政府也共同承担公共卫生的责任（例如，2004 年，在欧盟中只有 6 个国家的医院建设仅由中央级以下政府负责。）。

---

<sup>71</sup> 提案草案 33 号，蒙特利尔城市宪章修改法，2003 年 12 月 18 日批准（*Projet de loi 33, Loi modifiant la Charte de la Ville de Montréal, adopté le 18 décembre 2003*）  
<http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=5&file=2003C28F.PDF>

图 43. 经合组织地区中央级以下一般政府开支按职能的占比



备注：图中竖条表示按照职能分类后此国家级政府开支占全部政府开支的比例。括号中的数据表示中央级以下政府在某项职能上的开支占总开支的比例。

资料来源：经合组织。

313. 要明确分配各级政府财力在设计上相当复杂，因为许多政策领域需要包括中央政府在内的各级政府的共同干预。市政当局一般负责提供和管理基础社区服务，而上一级地方政府承担上一级市政工作，如卫生、道路或经济发展。表 15 中提供了与财力分配有关的一些基本标准。但每种分配中的财力比重更多的是依据历史的经验和政治的考量，而非从经济的角度分配的，且要实施这些理论原则几乎不可能。另外，给中央级以下政府分配责任已证明对各地实施差异化战略的影响有限（如 2001 年的 Madies 所示，涉及地方政府对公司的援助和关于地方税率的“模拟”选择）。

表 15. 财力分配标准

标准	分散	集中
1. 优先	异类的	同类的
2. 规模经济	否	是
3. 溢出效应	否	是
4. 拥塞影响	是	否
5. 决策费用	它们在群体规模功能方面是 否加强	它们在群体功能方面是否下 降

资料来源：Bernard Dafflon 和 Thierry Madies, « Décentralisation dans les pays en développement: quelques principes issus de la théorie du fédéralisme financier », pour l'Agence Française de Développement (AFD)。

314. 当在多级政府间分配责任时，关键的是对政府机构间以及私营参与者间的纵向和横向合作建立机制。由于向下级政府转移责任的趋势明显，必须在各级地方政府建立强大的设计、实施、监控和评估地方公共政策的能力。即使在经合组织国家，即在相同的国家机构框架下，地方政府实施国家政策和确定各自长远发展战略的能力也千差万别。这些能力可能与市政人员的教育水平、项目管理和预算实践中的劣势，或难以满足当地市民的偏好和公司的需要有关。这些能力对设计、实施、监控和评估地方公共政策是必不可少的。地方政府需要合格的公共服务人员，以及足够数量的能管理渐增财力的人员。其结果是，在分权的某些情况中，为裁减公共开支，中央政府级公共服务

人员的数量可能减少——但这不能系统地实行。<sup>[1]</sup> 在经合组织国家已通过加强地方公共部门的绩效并提高各级政府预算过程的连贯性，实施了几种构建地方能力的管理工具。多级监管系统的质量和一致性也至关重要。

315. 多数国家在给予中央级以下政府管理自治与保持对中央级以下人力资源管理系统的适度控制和一致性之间寻求一种平衡，以帮助建立地方的治理能力并避免人力资源系统和地方绩效的不一致（经合组织，地区问题，2009年）。但恰当的平衡不容易找到，过多的干涉会降低地方政府学习的积极性，并减少效率的激励，因为地方政府会辩称说是中央政府的措施导致效果不好。同时，如果缺乏干涉，又会阻碍分权过程，加大贫富地区之间管理能力的差异，并减少地方政府部门间或各级政府间流动性的可能性。

316. 总的来说，中央政府通常明确地在各级政府的人力资源管理中保持发挥重要的作用，联邦制国家除外（表 16 和表 17，Evans（2004年））。中央政府利用人力资源管理控制中央级以下政府有几个政策原因：第一是为了控制中央级以下政府机构和部门的输出；第二是为了保持对中央级以下人力资源管理预算的控制（Stein-Holmes，2007年）。从长远的角度看，更重要的是在特定种类的岗位和工作的工资水平方面，要确保中央和地方人力资源系统之间有良好的连贯性，从而避免中央政府的福利所引发的人员流失。

**表 16. 中央以下政府人力资源管理的自主性**

中央政府人力资源管理系统高度集中，自主程度很低	各级人力资源管理机关自由裁量的综合情况。同时中央/联邦政府对于招聘/解雇条件进行指导……			中央级以下政府在人力资源管理各个方面具有较大裁量权
	……在职业管理或技能方面有一定的自由裁量权，但对薪金确立的自由裁量权较少	……对薪金的确立有一定的自由裁量权，但对职业管理的自由裁量权较少	……对技能/职业管理和薪金的确立都有一定的自由裁量权	
斯洛伐克	捷克共和国* 匈牙利 韩国 葡萄牙*	西班牙 英国	荷兰 挪威	澳大利亚 德国* 美国

资料来源：2006年人力资源管理调查\*面向更高自主性的最新发展趋势。

**表 17. 招聘或平均工资法案设定的自主性**

招聘、工资和薪金由中央确定/界定	对招聘人数有完全的自由裁量权，但工资法案和薪金由中央确定	对职工总数和招聘人数以及薪金有自由裁量权，但整体工资法案规定了工资水平的上限	中央以下政府对招聘、工资和薪金有较大的自由裁量权
匈牙利 韩国 斯洛伐克	捷克共和国 葡萄牙	挪威 西班牙 英国	澳大利亚 德国 荷兰 美国

资料来源：2006年人力资源调查。

[1]. 分权制本身并不能保证在中央政府层面减少公务员人数。以法国为例，自 1982 年以来（即分权改革开始时），新增公务员人数已达 500,000 人，在中央一级的公务员人数并没有像预计的那样减少（Pébureau，2005年）。

317. 在多数经合组织国家，即使是联邦制国家，中央政府主要在人员流动性、培训和绩效管理方面对增强地方能力发挥作用。表 18 提供了几个例子。

表 18. 经合组织国家中国政策支持地方能力的例子

中央政府对地方能力建设的支持 政策目标	国家举例
加强人员流动性和避免人才流失到中央政府	<p>加拿大交流计划是涉及员工从一个部门临时委派到另一个部门的计划，包括联邦政府公共服务、其它各级政府、私营组织、学术机构和非营利组织。这些委派旨在强化政策实施、计划和服务、共享专业技能和最佳实践，并鼓励员工按照组织的战略需要发展。</p> <p>加拿大交流计划面向所有团体和各级联邦政府公共服务部门的员工，以及企业、其它各级政府、政府所属企业、协会、学术机构、加拿大境内及国际性的非营利组织的员工。</p>
各级政府报酬的一致性	<p>如果将各级公共管理机关和政府之间的流动性视为促进其协调合作的一个关键因素，则报酬的差别可能影响这些努力。</p> <p>一些国家制定了法律法规，以确保公共部门报酬的一致性。法国、丹麦、冰岛、日本和西班牙等国将此作为最后一种手段。</p>
地方政府的能力建设和培训计划的制定	<p>在墨西哥，中央政府为中央以下政府提供了大量的实际训练和远程学习课程。</p> <p>在法国，全国地区行政事务中心（<i>Centre national de la fonction publique territoriale</i>）负责对地方行政事务的培训和职业设定优先次序。这是一个公共机构，在 28 个地区有分支机构，由地方政府和协会共同组成的委员会负责运营。该机构尤其负责地方公务员的培训。</p> <p>在意大利，中央政府通过特殊措施、技术援助和集中培训支持地区政府，旨在制定地区和地方各级高质量的规章政策。这种支持由各部之间经济规划委员会（CIPE）提供资金，面向该国所有地区，尤其是南部地区。</p>
控制和激励：引入绩效管理系统，以更好地监控个人和团队的绩效。	<p>英国制定了远大的计划，通过“能力评审”监控中央政府和各级政府的绩效管理。2006 年，按照一套精确的标准，诸如领导水平、战略和交付标准，对地方政府的绩效进行了评估。</p>
提高效率并利用 ICT 和网上管理工具提高地方政府公共服务的效率	<p>在葡萄牙，中央政府机构如 SEAM（国务现代化管理部长会议）和 AMA（现代化管理局）在鼓励地区和市政当局通过管理简化和网上治理共同参与公共部门改革中发挥着重要的作用。</p> <p>市级政府采取了许多不同的简化行动：例如，由 UMIC 提供补助以及由欧盟结构基金提供支持而实现的数字城市和数字地区。这包括 32 个以上的项目，覆盖葡萄牙 96% 的地区，涉及地方政府的网上管理解决方案、增强中小企业竞争力的条件、面向市民的各种服务，如健康、教育、社会支持、文化和安全。这些项目已成为鼓励地方政府参与的有效途径，并提高了它们管理地方和地区基于 ICT 的联合发展项目的资质。</p> <p>从 2001 年到 2005 年，英国实现了政务上线，中央以下政府网上管理能力建设的全国战略从而取得了成功。在英国，市政提供了 80% 的服务，因此这对于英国来说具有重大的意义。这种转变不仅是能力上的 - 提供了网上服务 - 而且还提供了财源。提供资金的模式是一种受惠较小城市的统一费率、基于赠与的模式。资金在 5 年期限内分配，每年获得的资金取决于网上治理服务实施的成果。</p>

#### 9.4. 在公共领域以外：将私营部门融入公共商品的提供中

318. 除了中央和中央以下各级政府间的关系以外，对公共部门的完全干预具有其局限性已经逐渐获得更多的认同，这为公私部门间更广泛的合作创造了条件（经合组织，2005年，地区竞争力的建设）。事实上，私营部门参与提供所谓地方公共商品并非新鲜事（即使近来在社会福利、环境保护等领域使用这样的方法在增加），有人将此看作是定义治理的关键因素。

319. 公私伙伴关系（PPP）对大型公共投资项目的融资变得日益重要。公私伙伴关系就是公共机构与私营公司之间的合同式协议，有不同的形式（专栏 33）。通过这样的协议，各部门（公私部门）的技能和资产进行共享，为公共使用提供服务或便利。除了共享资源外，各方还分担潜在的风险和回报。从公共部门的角度看，有两大吸引力。首先，公私伙伴关系可以在不求助于财政手段的情况下，调节对额外资金的使用。第二，公私伙伴关系使公私部门间的项目成本和风险得以分担，利用了私营部门的专业技能和规模经济，而这是很难通过公共政策达到的。对公私伙伴关系进行评估的关键问题是这种关系是否带来任何效率和效力的提高。

#### 专栏 33. 公私伙伴关系的形式

公私伙伴关系可以采取如下多种形式：

私营部门经营设施收取费用。公共部门负责资本成本。

私营部门从公共部门租借或购买设施，经营设施，并向用户收费。

私营部门建设或开发新设施，或扩建或改造现有设施，然后进行多年经营。

私营部门建设所需的基础设施，在特定期限内经营设施，然后转让给公共部门。

私营部门建设并经营设施，同时负责提供资金。公共部门规范并控制经营。

私营部门建设基础设施，然后将所有权转让给公共部门。

资料来源：Kitchen 和 Harry（2005年），提供地方 / 市政服务。Anwar Shah 等著公共服务的提供。世界银行：公共部门治理和责任系列，第 5 章。

320. 同时，公私伙伴关系存在着一定的风险，尤其是各方之间信息和承诺的不平衡。私营合伙人要尽早地参与合伙，以便为最初的基础设施开发计划或可选计划提供建议。在另一方面，私营部门的尽早参与可以解决透明度和责任问题。由公司提出的计划可以更集中关注各自的回报，而非一个地区的整体社会经济效益。因此，在不影响私营部门创新的情况下，确保提高项目正外部性的程序，对决策者来说是很重要的。公共部门应确定全部基础设施项目表中项目的优先次序，并在作出决定前对每个项目进行可行性研究，以确定各项目是否与私营部门合作实施。

321. 但除了与私营部门共同融资进行公共项目投资有关的优点和风险外，主要的问题是各参与方在改善自身条件和地区经济发展上是否达成一致。地区经济动态要求国家、地区和地方各级公私部门行为体参与关于未来发展的决策。在一个高度重视知识的经济体中，地区发展政策不能忽视可用的认知资源。是否让主要私营部门参与地区发展战略的定义和实施与地方领导层的观念直接相关，这种观念因经合组织国家的制度框架不同而差异很大。在各级政府间订立协议时，地方和地区领导通常负责资金上的安排。

## 9.5. 有效的多级治理

322. 许多服务和政策领域，如地区发展政策，通常需要各级政府的干预。这是因为各级政府间存在着内在的互相依赖性，许多公共政策需要各级政府的干预。另外，各级政府间的责任分配可能“不完善”。这可能是因为在分担责任的重叠或由此带来的合作的需求，也可能是因为某些政策范围没有具体明确到任何一级政府，因此需要合作。尽管在确定各级政府的职能时作出了大量的努力，需要共同分担责任的领域依然广泛存在着。法国的例子就能说明这方面的问题。因此，协调机制和多级治理的安排至关重要，这既包括中央及以下各级间的垂直管理也包括各组成单位间的横向协调，以减少交易成本和各级政府间的信息不对称。

323. 许多经合组织国家面临着各级政府职能重叠的问题，导致了责任不明确、公共开支低效、在某些政策领域缺乏评估机制。例如就业政策和运输政策就会出现这种情况。如在法国，由中央政府设定就业政策的整体框架，并确定失业救济金额，而由各部门提供最低薪金——“最低生活保障金制度”——由地区负责成人的培训。在这样一种体制中，很难设定评估机制。德国面临同样的问题，2005年 Hartz 改革的一个目标是增强各级政府间就业和社会政策的连贯性。在二十世纪九十年代末，瑞士进行了大量的努力，以明确各级政府的职能分配，并提高公共开支的效率。

324. 对大都市改革进行的各种试验表明，中央国家在改革过程中起到了主导作用。上级政府（中央集权制国家的中央政府和联邦制国家的州/省）通常通过财政或法律的手段，参与推动大都市区各城市间的横向协作。任何管理框架的修改和任何分权过程都是在中央州的支持下启动或进行的。在经合组织国家，不管是城市合并，还是建立部门或多部门协调机构甚至是大都市政府，城市治理改革很少是完全从地方发起的。国家在实施或鼓励改革方面起到领导作用，只要他们深信大都市政府对推动城市发展乃至国家发展是必要的。

325. 由中央政府启动的大都市治理改革一般通过制定使改革过程合法化的国家法律得以实施。法律具有限制性。在某些国家，制度改革确实是由中央政府单方面实施的。例如在韩国，修改了地区框架以体现该国城市化的发展程度（经合组织，《韩国地区评估》，2001年）。1995年，从省单列出来的大都市获得与省同级的地位。加拿大魁北克省和安大略省的城市合并是在州一级实施改革的另一个范式（经合组织，2002年，《加拿大地区评估》）。即使在一些地方高度自治的国家，中央政府可要求通过专项国家法律来促进城市间的合作。如在芬兰，负责地区发展的部已准备了一项立法提议，以促成与赫尔辛基地区的协作。虽然法律还没有真正制定，但相关的讨论为14个城市之间的协作带来了新的动力，这些城市通过合作原则对自愿和循序渐进的合作领域达成了协议，诸如住宅、土地使用和运输领域，并决定以此作为编制共同的土地使用战略的坚实的第一步（经合组织，《芬兰地区评估》，2005年）。

326. 其它国家选择通过自愿基础而非国家法律来推动城市间的合作。例如在意大利，1990年的法律使得大都市得以建立，或在法国，制定了法律考虑建立城市社区或城市群社区。一般来说，如果缺乏任何形式的激励举措，法律很难导致实践中任何实践性的改革。在意大利，《宪法》中明确提到了大都市，但由于缺乏任何激励举措，同时在中央以下各级政府间存在政治竞争的情况下，至今还未建立大都市（Giordano 和 Roller, 2003年）。法国的做法比意大利的提议效果更好，因为相关法律涉及到对新建上级市政当局的财政激励。除了现有的一揽子拨款资格计划外，法国的法律通过为参与的城市提供激励措施来推动自愿合作。但其中一个条件是这些城市同意将某些责任（强制性的和可选择的）移交给新的上级政府机关，并在该地区内采用统一的营业税制（营业税是法国的主要地方税）。

327. 一般来说，创立或鼓励建立大都市政府的国家法律带有普遍性，且是硬性规定，因为它们对大都市机构仅规定一种单一的框架。不管特征如何各异，它们千篇一律地适用于所有城市地区。通常仅考虑人口统计标准，而现状或结构上的差异则很小。但在某些情况中，一些机构是专项建立的，即制定一项特殊法律设立一个大都市机构，而不是出台一项针对大都市区的全国性政策。在葡萄牙，已通过了一项法律，允许仅在波尔图和里斯本市设立大都市政府。意大利的法律也规定了一个仅有 9 个大都市区的框架。这些框架在联邦制国家很普通，在这里，由省/州政府制定法律，如魁北克省的蒙特利尔、魁北克和隆格伊城市聚合法律或建立斯图加特地区联合的巴登符腾堡州法律。

328. 除了制度改革外，中央政府在城市采取措施的主要模式之一就是政策实施。在许多国家，政府间协商和协作日益取代以前盛行的干涉做法。城市合作模式在两个领域已广泛采用：以解决处于困境中城市地区的多方面问题，同时恢复城市棕色地带的经济发展。不管这种新的关系是否促成临时的协议或构成长远战略的要素，合作模式因各种原因已经产生，从而形成合作方之间的协同作用、将项目风险分摊给多个参与者，获得额外的财源、减少公开冲突，以及营造协商一致的政策环境。目前，越来越多的人认同，这样的合作模式应成为大都市全面进程中的一部分，即在满足以下标准的多部门和整个大都市区的协约中包括这些模式：

- 涉及多部门的整合方法（公共—公共和公共—私有），以实现预期的成果（例如，更具有可持续性的城市发展形式、城市棕色地带或城市贫困区的重建），以及即使在应对周边地区或基于城市的合作时也按大都市级处理。
- 各级政府间协商规划过程的结果。
- 通过激励措施推动参与。
- 要求进行结构化协商回合，明确目标、确定时间表、监控并评估组成成分。
- 确立有约束力的承诺并在多年期实施。
- 针对地方的需要。

329. 这种途径更适合于多部门形成合约关系的方法。合约形式允许政府机制适应于地方特色，同时使得建立在谈判和学习过程基础上的合约关系取代传统的等级关系。由于这些机制在多年期实施，它们在一定程度上保证了合作的可持续性。几个经合组织国家使用这种机制来实施它们的区域政策。法国的国家—地区规划合约或意大利的地区协定和计划合同都允许中央政府将政府行动的要求和各级政府的知识与技能结合起来。有些国家特别将这种方法用于城市发展。通过缔结多级城市合作（经合组织，《法国地区评估》，2005 年），中央政府和地方政府已对一系列共同任务以及完成这些任务的责任分担达成了一致意见。在加拿大，联邦政府制定了西部各省的 UDA（城市发展协议），这是创新合作模式通过解决各市特有的问题，来促进联邦、省级和市级政府间的合作活动（专栏 34）。UDA 已被证明是成功的机制，它将利益相关者集中起来并确保工作的重复最小化。但这些协议由于没有资金支持而受到限制。在法国，市政机关和中央政府之间签订了“城市合约”，就贫困地区的相关事务相互支持。在瑞典，当地制定了地方发展协议（LDA）作为瑞典大都市政策实施的主要工具，重点关注三大都市地区的 24 个住宅小区。LDA 的具体内容由各个国家、各市和各区精心制定，但它的实施主要由各市来执行。对这个项目进行的首次评估显示，它在提高就业率和降低救济金依赖性方面取得了成功，但从加拿大实施 UDA 的情况来看，对中央政府继续提供资金的不确定性可能导致相关活动的中断（经合组织，《斯德哥尔摩地区评估》，2006 年）。

### 专栏 34. 法国、瑞典和加拿大西部城市地区契约协商

法国城市合约 (*contrats de ville*) 是加强城市与中央政府间协作的工具。这些合约于 1993 年引入, 以鼓励跨部门协作实施城市政策。城市合约的期限为几年, 通常为 7 年, 作为城市范围内或者较大城市社区范围内的贫困地区的发展计划。目前, 城市合约已签订 247 个, 已有 1300 多个地区和 600 万居民从城市合约框架下采取的措施中受益。参与这一过程的除了中央和地方政府参与者以外, 还有其它利益相关者: 如住宅和运输代理机构, 以及各种协会和非政府组织。根据 2005 年的一份报告, 法国参议院承认, 法国城市合约对地方级横向协作起到了积极作用——特别是民间团体参与有关城市问题的决策过程。但参议院同时在该报告中批评这些合约太复杂, 缺乏可读性。该报告中还显示, 城市合约仅实现其目标的 50%, 建议简化程序。

瑞典的 LDA 由国家、各市和各行政区精心制定, 基于从下至上的方法, 重心是按目标采取的协作和管理。市政机关对周边地区的发展承担最终责任。LDA 覆盖了 24 个住宅小区的 1000 多个不同的项目, 涉及 25 万居民。这些小区采用不同的方法, 从建立新组织、工作组和次级组织 (不包括居民委员会), 到所有居民都参加的大型会议组织, 以便当地居民都参与到了其周边地区的发展中 (Lukkarinen, 2004 年)。对于贫困住宅区的剩余资源, 由国家和相关市决定对哪些举措予以补助 (大都市区委员会, 2005 年)。从 1999 年到 2003 年, 政府拨付了约 2.3 亿欧元用于实施这些协议, 大都市政府和各市政机关承诺投入相同的数额。对 LDA 的首次评价显示, 这些协议取得了一些重要的进步, 例如, 与其它区相比, 在签订了 LDA 协议的 24 个区, 就业率提高、依赖社会救济金的人数减少。在某些住宅小区, 犯罪率下降, 这些小区因此更有吸引力。

在加拿大西部各省, 联邦政府参与到了特别针对城市以及各省的发展的 UDA 计划中。在温尼伯湖, 一个由三方承诺提供 7500 万加元的 5 年计划已经通过 7 个方案得到实施, 实施的领域包括社区发展和保障、劳动力开发, 以及战略和部门投资。埃德蒙顿经济发展行动 (EEDI) 于 1995 年 9 月签署, 旨在通过支持埃德蒙顿省会地区创新中心、埃德蒙顿废物管理中心、以及埃德蒙顿竞争性战略, 来支持该市经济的长期可持续发展。2000 年, 首个《温哥华协议》签订, 期限为 5 年, 并于 2005 年续签。该协议的范围更广, 有 3 个主要组成部分: 健康和安全 (包括初级保健、药物滥用、治安和司法), 经济和社会发展 (包括住宅), 以及社区能力建设。其主要目标是促进三个级别的政府间合作, 来解决地方贫困、无家可归、药物滥用、安全和经济恢复等问题, 重点在温哥华的市区东区。由于温哥华协议无经费来源, 利用现有的政令、相关政府机关和项目为行动提供资金。各方协议规定, 使用来自现有联邦、省和市政项目提供的经费来资助工程和活动, 并在战略角度上集中部分开支用于商定的活动。

资料来源: 经合组织, 《加拿大地区评估》, (2002 年), 经合组织, 《法国香槟省地区评估》, (2002 年), 经合组织, 《斯德哥尔摩地区评估》, (2006 年)。

330. 城市合约对解决具体的周边地区问题发挥着重要作用, 同样制定大都市合约也意义重大。覆盖整个大都市区的合约有助于决策者确保在功能区内的政策连贯性, 避免城市合约的成本效益外流到郊区。许多案例显示, 许多新建大都市政府将合作伙伴关系和合约关系相互缔结起来, 尽管在很大程度上是临时的部门合作。一些国家已开始引入或计划引入基于多部门合作方法的大都市级合约程序。法国制定了城市群合约, 涉及中央政府、地区和城市群社区或城市社区的城市间机构, 重点在人力资本改善和经济发展行动 (专栏 35)。但基于支持经济竞争力的方法依然分散、不完整, 尤其是因为这些合约并未真正在功能上涵盖作为整体的经济区, 由此限制了其影响力。即将引入的大都市合约 (从 2007 年起) 将是在功能上识别经济区的一大措施, 鼓励城市间围绕一个共同定义的经济发展项目进行合作, 无需设立一个正式的大都市机构。对大都市合作推出的 2 次招标选择了 15 组城市, 但可用资金有限。在法国, 为签订城市合约新增的内容引起一些人对城市政策重叠和透明度的担心, 其复杂度一直受到批评, 尤其是法院审计 (Cour des Comptes), 在其 2002 年的城市政策报告中大加指责。还没有任何规定对不同种类的合约进行详细说明 (城市合约、城市群合约、大都市合约和国家--地区规划合约) (经合组织, 在全球经济中有竞争力的城市, 2006 年)。瑞士联邦也正在引入一项城市群政策, 可以更好地将城市的一些大问题整合到行业政策中, 尤其通过名为“模范项目”的激励性措施来促进项目的实施。欧盟经济和社会委员会负责制定政策建

议，赞成制定大都市社区计划。这与城市计划<sup>72</sup>相符，解决了处于困境中城市地区的整合问题（欧洲经济和社会委员会，2004年）。

### 专栏 35. 法国和瑞士大都市级采用的契约手段

法国的**城市群合约**是一种基于“一个地区—一个项目—一个合约”的至下而上的方法，已证明在不断取得成功，并有助于基于城市群的治理，将中央政府、地区和联合社区或城市社区集合在一起。郡议会（*conseil general of the département*）可联合签署合约，尤其是该合约有关社会政策的问题。这一程序涉及4个主要阶段：（i）城市群项目，即融合功能调查分析的基本文件。这个项目可确定问题、提供可选的发展政策、指明实施所选政策的支持地区，以及实施这些选择的所有政策和措施，同时提供阶段性的时间表并确定优先项目。该方案须集中在地区发展上（经济、社会和人才发展），而非在基础设施开发和改善上。该项目须以与各市政机关的对话和与城市地区发展的主要参与者的对话为基础，鼓励非公共参与者参与实施。（ii）发展委员会：由不同的经济、社会、文化和协会团体构成，在制定方案期间以及在合约签订之前方案最终交付时必须咨询该委员会的意见。这些团体可联合起草合约。（iii）城市群合约，即关于实施确定合作方、项目、多年期融资和缔约方方案的资金计划文件。（iv）地区连贯性计划（SCOT），即城市群工程的一个空间规划文件，将项目决策写入城市规划法中（纳入国家地区合约程序中）。

**法国的大都市合约**重点在促进和扩大大都市区发展的措施上，即：经济发展、基础设施的可用性、研究、高等教育、文化发展等。它尤其关注有竞争力的双方，特别是允许私用部门、研究单位和大学之间协同发展的措施。大都市合约应分三个阶段展开：（i）政府号召为策划更强的大都市合作献计献策；（ii）大都市计划，由政府制定（2005年/2006年）；（iii）到2007年时根据具体活动引入大都市合约。选择了15个大都市区参与国家融资的竞争，以制定大都市计划。在这15个大都市区中，有6个地区跨越边界（Aire métropolitaine de Lille, Région métropolitaine Côte d'Opale-Flandre occidentale, Sarrebrück-Moselle Est, Eurodistrict Strasbourg-Ortenau, Réseau Métropolitain Rhin-Rhône, Métropole franco genevoise），有2个地区被建议在其正在制定的大城市建议中写入跨境融合（Sillon lorrain 与卢森堡、Côte d'Azur 与意大利和摩纳哥）。“领土整治与区域开发司”和地区行政长官将与所选大城市区合作制定计划，动员提供补助并谋取中央政府各部的支持。所选的15个大都市区将在2005年和2006年获得35亿欧元的总体预算金额。届时将主要用于准备大城市项目。被分流归属地区行政长官管辖的国家部属办公室也将参与到准备工作中来。在与各部、所选官员联合组织和全国有关技术机构合作时，领土整治与区域开发司专家将引入一种全国支持机制，以帮助所选大城市区在项目准备阶段互相交流好的实施方法。

到20世纪90年代中期，**瑞士联邦**的主要政策中还没有提到大都市区。“城市政策”这一概念实际上还无人知晓。受益于地区援助的地区主要是农村。唯一的例外是经济困难地区，根据贫穷地区法律规定，其中包括几个城市地区，但主要是旧工业区。行业政策仅考虑了大都市区的边缘地区，由联邦政府提供少量补贴，以促进城市地区的区域公共交通发展。

二十世纪九十年代前半期发生的全面经济危机导致城市陷入财政困境，迫使联邦政府采取政治措施。2001年宪法的修订案为城市政策的实施打开了大门。新的第50号条款规定邦联“应考虑城市、城市群的特殊情况”，将邦联的措施范围扩大到城市群。在总结大都市区的初步工作时，政府定义了实施城市战略的四个优先项目：1）制定联邦政府行业政策时考虑城市群带来的挑战；2）加大个三级别政府间的垂直合作，分担公共服务提供的责任；3）加大所有大都市区服务提供的横向合作；以及4）将瑞士的城市整合到欧洲城市网络中。

2001年召开的“城市群三方会议”将三个级别的政府（联邦、州和市政府）集合到一起，以鼓励对大都市区产生影响的各地区的垂直合作。一个由联邦政府办相关代表组成的城市群政策网络负责各部门措施的技术协调，得到了联邦政府地区发展办公室（ARE）和经济秘书处（SECO）的支持。为鼓励城市间的合作行动，邦联确定了示范项目，提供技术和资金支持。从中期看，计划为多年期方案引入一个法律框架。

资料来源：领土整治与区域开发司（2004年）、经合组织，《瑞士地区评估》，（2006年）和瑞士联邦委员会（2001年）。

<sup>72</sup> [http://europa.eu.int/comm/regional\\_policy/themes/urban\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/regional_policy/themes/urban_en.htm)

## 10. 可持续的城市财政

### 10.1. 传统及新型的城市资金提供机制

331. 各国的权利下放方式有很大差别，而所承担的城市开支责任及其经费的来源也是千差万别的。除了地方基础服务，如交通信号灯、废物管理和消防服务以外，许多城市还负责其它包括运输、规划、教育和社会服务在内的商品和服务。这就是说，各城市对融资有不同的需求，资金来源也各有差别。由此，对城市经费一概而论是很困难的。

332. 在经合组织的城市中，收入构成千差万别。尽管专项拨款、地方税收和收费为大多数城市解决了很大一部分的资金问题，但这 3 种收入来源在比例上相差悬殊：在所选的 18 个经合组织城市中，中央或地区政府的拨款占比从 5% 到近 70% 不等，税收的占比情况差异也基本如此。伊斯坦布尔市 68% 的收入来自拨款，而斯德哥尔摩市此项仅占 4%。阿姆斯特丹市的收入中，地方税收入占比不到 5%，而斯德哥尔摩占 74%。此外，各城市涉足资本市场的程度各不相同。由于各种收入来源有各自的缺点，保持大都市区收入来源的多样性很重要。各城市应尽可能地征收边际税，从而为新情况的发生留有回旋的余地。除此之外，大比例的课税收入不一定比大比例的拨款收入更可取。

333. 大都市区收入中重要的一部分可以来自地方税收。最常见的地方税包括物业税、所得税、营业税。负责排水设备和废物管理等财产相关责任的政府部门经费通常来源于物业税，而承担更多社会福利职责的地方政府常通过征收地方所得税来获得经费。

334. 良好的地方税基通常比国家税基更不易移动，以避免逃税和地方管理部门之间不必要的税收竞争。这种不动的税基意味着将逃税或其它形式的漏税风险降到最低程度。而且，物业税透明度高，责任明确。因此，物业税被视为非常合适的地方税；它们也是城市中最常见的税种。但是如果对物业税依赖性高，税收灵活性则会受到限制。没有一个国家会将物业税占税收总额的比例提高到 10% 以上。对于那些迫切需要提供更多服务和基础设施的大都市管理部门来说，这一比例还很低。物业税的设计不应该扰乱地方房地产市场。研究发现韩国物业税将重点放在了房地产交易课税上，这就限制了釜山房地产市场的流动性（经合组织，《韩国釜山地区评估》，2004 年）。将税基转向资产价值可解决这一问题。经合组织对此建议进行深化改革，将物业税率一分为二：土地税率和较低的房产税率。这样可以刺激城市的发展和重建翻新。这种“税率划分”方法已在宾夕法尼亚州多个城市采用并获得成功。

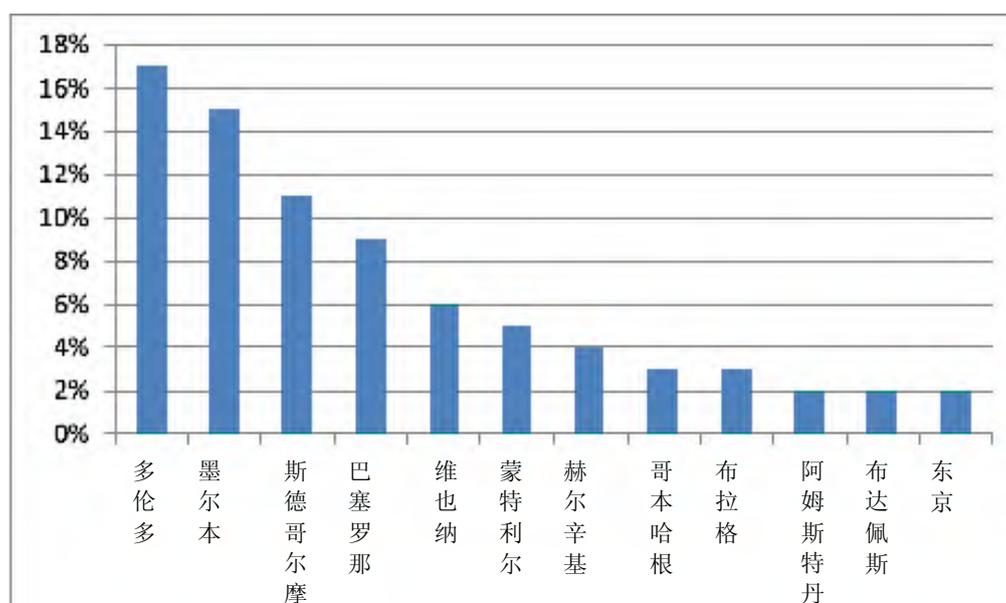
335. 城市中其它多数课税与其它各级政府共享（中央或区域的），如许多国家对所得税征收的附加费。在 27 个经合组织国家中，有 13 个国家由地方征收所得税。在少数几个国家，如瑞典，所得税是唯一的地方税。所得税随着经济形势而变化，因此在经济增长期间，所得税收入较高。一些分析人员认为，在大都市区，所得税可能比物业税更合适。这是因为大都市的居民收入有时与当地商品和服务消费的关系比与物业价值的关系相比更为密切。

336. 在多数经合组织国家，中央政府对税率进行限制规定，地方各级政府可设定税收减免额，其中多数地方政府都拥有一定的税收自主性。税收限额受制度因素的影响。其影响程度各异，税基越不易移动，课税对当地居民的影响越明显；税基越易移动，税收竞争越大。一般来说，地方层次的民主使得税则的必要性降低，但即便如此，我们还需要有相应的规则来限制地方各级政府过度借款及对周边的影响。如果税收机制使得地方各级政府预算受到周期性变化影响，那么就要通过财政规则抚平随周期变化的财政政策，从而避免潜在的棘轮效应。

337. 使用费包括个人向公共服务提供商支付的所有费用，含有集体、个人按照保险计划对所提供服务的共同支付。使用费既可控制对公共服务的过量需求，也能鼓励公共服务的提供。由于城市中许多服务适合于单独定价，使用费已成为城市的重要收入来源。使用费覆盖了地方各级政府服务成本的大部分，如公共交通和垃圾回收，但在诸如高等教育、疗养院和儿童保育等服务成本中的占比较少。使用费通常不对小学和中学教育征收。如果可确定具体的受益人，并将非付费者排除在外，收费在为地方服务提供资金方面是理想的做法。例如，在商业促进区根据和该地区大型企业签订的合同来征收的费用，就是这种具有具体受益人收费的例子。<sup>73</sup>

338. 在经合组织国家，使用费占公共部门收入的很大一部分，占 GDP 的 2.3%或政府总开支的 6.3%。使用费是地方各级政府的典型收入来源：在联邦制国家，其在地方和州政府的收费收入中占 75%，而在大多数中央集权制国家，也占到地方政府收费收入的 50%以上。在少数几个国家，收费收入甚至超过地方税收收入（希腊、爱尔兰和荷兰）。税收和收费收入成正相关，即分享更高税金的地方各级政府通常收取的使用费更高。收费在城市预算中起到很大的作用：在所选经合组织城市中，收费收入在当前预算收入中占比为 2%到 17%（图 44）。

图 44. 收费收入在城市收入总额中的占比（2005 年）



资料来源：依据“全球经济中经合组织有竞争力城市报告”（2006年）。

73 商业促进区（Business Improvement Districts）最初由加拿大安大略省发明，自上世纪六十年代以来，已经推广到美国和欧洲。这种机制通过与接受额外征税的大多数企业（可以是土地业主或租户）签署协议来为改善商业和工业环境提供资金和管理。一旦一个商业促进区建成，它就可自己支配收入，并可以通过长期债务方式进行资本投资，从而实现资本化。商业促进区的资源往往首先到支持额外安全和卫生服务，但也可以扩展到更加复杂的投资和活动中，如联合促进行动。地区管理委员会一般由市政府代表和私营企业代表组成，可以动用融资手段用于地区环境的改善。这种区域的边界通常毗邻中央城区的商业或工业区，也可以用在城郊和老工业区。如果商业促进区归属多个地方行政区划管辖，各行政区划有不同的税率和财政体系，那么商业促进区对当地财政和管理手段而言，就是一种新的补充。应当注意的是，如果区域内的主体企业没有多少愿意为特殊服务付费，那么商业促进区模式就很难奏效。同样，如果现有的商业和工业中心业主/用户分布密集，商业促进区就是很好的一种模式。反之，如果比较分散，或者本地区的土地使用情况复杂，付费者很难从服务的定向改造中获得好处，那么这种模式就无法收到好的效果（经合组织，2004年）。

339. 当财政纪律和溢出效应成为关注的大问题时，政府间的拨款常常会被启用。城市依赖来自其它各级政府的一般补助和特定补助。通常情况下，一般补助为城市开支提供了较大的自主性，因而是城市获得经费的合适途径。而当跨地区的溢出效应发生时，特定补助则尤其适用。从一国政府和地方各级政府财政纪律的角度看，与地方税相比，对自主性有限的地方进行拨款成为一种有吸引力的地方收入来源。它还可以作为实施中央政府特定政策的手段，比如促进大都市区内各行政区地方管理部门间的横向协作。在某些国家，城市可就拨款额度进行协商（例如：意大利），一旦确定后，从拨款中获得收入的多少不受城市影响。另外，城市可获得与拨款特征类似的（例如：税收分享机制）税收。在这种情况下，地方各级政府可获得某种预定国家税收份额。有时这与地方各级政府单位所收的税收相关。由于大都市区的税基通常确实比其它地区的大，有人认为拨款可专供较小的城市和农村地区使用，从而为大都市税收资源筹集资金留有余地。这种方法对于会给该国其它地区输出溢出效应的服务效果并不明显。

340. 有几个城市的收入很大程度上来自与土地相关的收入。这种收入形式多样，包括土地拍卖（如：海德拉巴、香港）、土地租赁、土地开发权。这种与土地相关的收入占城市收入的大部分。中国广东省的大都市就是这种情形。2006年，土地销售额占广州地方收入的比例估计为55%，而在深圳市，在整个二十世纪九十年代，此比例约为80%（Tian和Ma，2009年；Peterson，2006年）。尽管这些方法对实现土地价值增值以及为基础设施融资非常有价值，但实际上，中国的地方政府一直被鼓励从土地销售和租赁中产生收入，以致出现建设用地过度供给的情况。这在中国已经导致无计划开发和耕地的损失。在经合组织其它大都市区，也出现了类似的情况，尽管程度没有那么严重。在德国，位于许多城市群边缘城市，彼此竞相通过开发新土地来吸引居民和企业，从而创收为公共服务提供资金。这通过城市自主规划土地使用和扩大建筑用地需求得以实现；其结果是破坏了可持续规划的原则。

## 10.2. 为城市基础设施融资

341. 城市快速成长面临的资金挑战就是要利用城市成长的吸引力，为基础设施找到合适的资金来源。其中一种资金来源是价值捕获税。价值捕获税的基本原理是，在不同的房产所有者房产附近进行大规模基础设施修缮时，从这些所有者获得的增值中获得一部分价值。几个经合组织国家进行的研究发现，靠近公共交通服务设施能使房产增值。对这些不同的研究进行的分析表明，在火车站四分之一英里范围内的地带与其它地区之间存在价格差异，住宅的平均价格差异为4.2%，而商业房产的平均价格差异约为16.4%（Debrezion等人，2007年）。这种增值源于对地段需求的增加、出入便利和更高租金的潜力、转售增值或更高密度的开发。这就表明，由于基础设施的投资，从房产增值中获得部分价值是有可能的。通过课税获得的资金然后就可用于基础设施的建设。价值捕获税应与开发费用或影响费用有所区别，后两种费用是对新建住宅购买者征收的，以负担与住宅相关基础设施建设的部分经费。而价值捕获税是对已有房产征收的。价值捕获税可强制征收或以协商的形式征收，可作为年度收费收取或作为一次性课税征收。如果应缴纳房产税的房产评估每年进行一次，则价值捕获税征收的意义不大，因为此时财产价值的增值可能来自公共基础设施的投资。

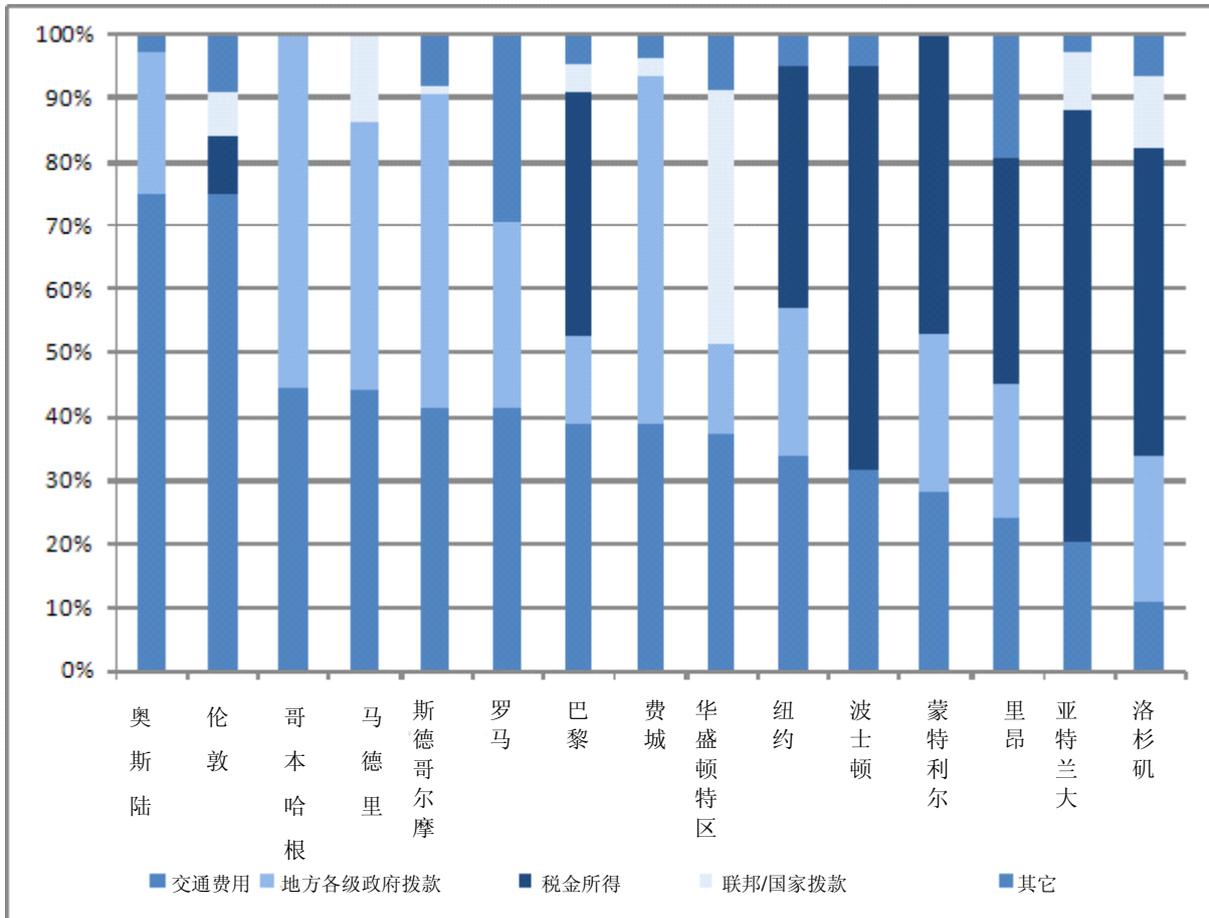
342. 为基础设施融资的另一种手段是通过税收增量融资（Tax Increment Financing）来预付未来税收。这样，市政部门可以在指定的税收增量融资区内从物业评估增值中获得物业税收，用作发展经费。但是，税收增量融资并非一种永远可行的筹集资金的方法，因为它们不可能带来充足的额外收入。尽管至今税收增量融资的成败事例都有，但通过此方法，城市可以在不提高税率的情况下改善公共设施，并且美国已频繁采用此种方法（Dye和Merriman，1999年；Brueckner，2001年）。

343. 在一些经合组织城市，大都市交通管理部门有课税所得和其它收入来源。对于这些有税收收入的大都市交通部门，在其预算中税收占比为36%（里昂）到68%（亚特兰大）。这些税收中

的多数是对间接受益人征收的，即被视为从已有城市公共交通服务中获益的实体，与它们的附属单位实际使用这些服务的活动是相独立的。这就包括更便于其员工和客户到达其营业场所的经济活动；由于交通更加便利，从物业价值增值中获益的房产所有者；以及从更便利交通中获益的私有车主。这种针对从更大便利性中获益的经济活动进行的收费收入在法国被称为交通收费（“*versement transport*”），在美国几个大都市区（纽约、亚特兰大、洛杉矶）被称为营业税附加费（*Surcharges on sales tax*），在纽约州被称为抵押记录税（*Mortgage recording tax*），在蒙特利尔它是当地燃料税和许可费的组成部分。在许多国家，这些税收更类似于税收共享，而不是特有的课税收入，因为大都市交通部门无权设定税率或定义税基。另外，交通拥塞收费也构成收入；伦敦交通拥塞收费的收入中大部分用于城市公共交通建设。在斯德哥尔摩，情况略有不同：在实施交通拥塞收费后，拨款弥补了交通部门的额外费用。与获取地价有关的另外一种方案包括在同一个实体中内在化的交通投资成本和土地估价利益，即同一个机构或公司获得某地区内的土地开发权并建设基础设施；日本通常采用这种做法。大都市交通管理部门的其它收入来源包括广告、租赁、出租车许可证和停车收入。

344. 使用费也能为缓解基础设施瓶颈问题或提高服务质量提供资金。在多数国家，使用费支付了城市公共交通费用的 50% 或以下，从而使得交通投资费用不用从税收中获取。由于城市交通的价格弹性很低，提高票价成为新建交通基础设施的资金来源。由于收取的费用要用于相应的服务中，在这些收费进入政府账户后，这些收费应归于服务提供者——交通公司等，或作为专款用于这些服务中。在经合组织大都市区，大都市交通管理部门的经费在很大程度上来自交通费用收入。在经合组织国家，交通费用收入承担城市公共交通运营成本的覆盖范围有所不同（图 45）。成本类别的定义因国家而异，要进行对比难度很大，但从多数国家的情况看，成本覆盖水平在三分之一到三分之二之间。有些大都市交通部门，（如在伦敦和奥斯陆）交通费用占其收入的 75%，而成本覆盖比也可能低至 20%（亚特兰大）和 11%（洛杉矶）。

图 45. 所选经合组织大都市区交通部门的收入来源（2008 年）



资料来源：2007 年 / 2008 年纽约大都市运输管理局年度报告、ATAC（罗马）、宾夕法尼亚东南部运输管理局、蒙特利尔市政交通委员会、斯德哥尔摩交通公司、Movia（哥本哈根）、Oslo Sporveier（奥斯陆）、亚特兰大大都市高速交通管理局（MARTA）、华盛顿大都市区交通管理局、巴黎大区交通委员会、洛杉矶县大都市运输管理局、伦敦运输局、马萨诸塞州海湾交通区、法国罗纳河及里昂地区综合运输公司。

345. 对与环境敏感型服务的合适定价，如垃圾收集、垃圾处理或运输，可有助于控制环境的恶化。有几个国家根据产生的垃圾量收取垃圾收集费，这种按量收费的方法也用于对水和能源的收费。除了这些收费以外，还有几种收费也可增加收入并成为减少无计划城市蔓延和降低环境恶化的手段。这些手段中的 3 种是交通拥塞收费、停车收费和开发收费：

- 1) 交通拥塞收费是调节拥塞交通和降低空气污染的有效手段，也是资助城市基础设施的一项经费来源。交通拥塞收费日益用于各大都市区，并且证明能大大减少交通拥塞的状况，如米兰的交通拥塞减少了 14%（2008 年）、伦敦（2002 年~2003 年）和新加坡（1998 年）分别减少了 15%、斯德哥尔摩（2006 年 1 月到 7 月）减少了 22%（Beevers 和 Carslaw, 2005 年；Olszewski, 2007 年；米兰市, 2009 年；Johansson 等人, 2008 年）。此外据观察，二氧化碳排放量减少了高达 19.5%（伦敦），其它空气污染物的排放

也相应减少（Beevers 和 Carslaw, 2005 年）。其中的一些举措（新加坡、米兰）旨在对污染较高的车辆征收更高的税，并采用各种技术支持交通拥塞收费系统。

- 2) *停车收费*与交通拥塞收费在效果上有异曲同工之处，但可能前者更易于实施。停车收费和课税具有价格弹性，有足够的证据证明它们除了能带来收入以外，还对减少汽车出行、进行车辆分流有效。在美国许多城市，停车收费减少的车辆出行英里数达到 12%，在英国的城市，车辆分流使出行车辆减少了 13%，在渥太华，车辆出行减少 20%，而在波兰，合伙乘车增加了 38%（Shoup, 1997 年；Bianco, 2000 年；Dasgupta 等人，1994 年，Wilson 和 Shoup, 1990 年）。
- 3) *开发收费*可用于支付城市基础设施开发的费用，但在很大程度上取决于其设计方案。开发收费对开发商征收，为被开发区提供服务所需的基础设施建设提供资金。原则上，如果这种收费真正考虑了开发成本、对独门独户住宅的收费高于对公寓住宅的收费，这种收费有助于补偿开发成本。如果开发收费设计不好，对开发商来说，这种收费无异于增加了某一地区建设和提供基础设施的实际成本。开发收费对社会财产净额的影响似乎并不明确。一方面，低收入家庭会尽力寻找能买得起的远离市中心的住宅；无计划扩张的内在化成本会抬高房价，使这些群体买不起房。在另一方面，开发收费包括部分补贴，为开发区内的住宅群开发提供资金。

### 10.3. 城市服务的成本回收政策

346. 当收费可以使所有成本收回且按照个人或家庭用途收费时，收费措施尤其有效，因为它们可以促使使用者更有效地利用资源。垃圾、水和能源的成本通常可全部收回，但交通和社会服务等领域的成本却很少全部收回。全球各城市的做法各异；在许多城市，公用事业的收费超过成本费用；这些收费为这些城市提供了额外的收入，用来资助其它方面所需的经费。例如，开普敦以及德国的许多城市都是这种情形。在这些城市，水、电，公共交通，有时还有其它的公用设施的综合供应可以使公共账号为正值，并用它们的盈余部分填补公共交通中的赤字。由于这种做法缺乏透明度且由于市场（尤其是能源行业）已开放竞争，因此采用这种做法的城市大大减少。地方服务收费的全部成本回收则不然。对这些服务的收费透明度高，在政策调整时不会轻易提高。这就是为什么它是地方一大收入来源的原因之一：它使得这种针对服务的收费对市民是透明的。尽管这些收费来源会对贫困人口产生不均衡的负面作用，但许多地方政府通过对地方收入群体免收这些费用来解决此问题。

### 10.4. 经合组织国家地方借贷经验

347. 经合组织国家的城市在不同的程度涉足资本市场，尤其是较大的城市。虽然这些城市在这一方面投入的资金只是全部投资中的一小部分。但它们却越来越多地进入国际资本市场，多数情况下是由专业机构进行中介协调，而且在所有情况下，发证机关必须服从于评级机构（如穆迪或标准普尔）制定的信用等级。在此问题上欧洲和北美之间存在着明显的差别：在欧洲，投资主要是由专业的金融机构进行（如法国和比利时的德克夏银行）；而在美国，大部分投资是由债券市场提供资

金的。这是因为没有金融机构专门为地方政府筹措资金，而银行又不愿为它们提供资金。总的来说，在美国，利用债券市场很重要，据估计，债券市场筹措的资金占地方政府投资的 70% 到 80%。免税债券在全美国广泛采用，为基础设施提供资金。对于这样的债券，债券持有人可免缴联邦和州政府对利息收益征收的所得税，同时政府获准以低于主要市场利率的利率发行销售债券。

348. 通常在出现预算危机或在各级政府的开支或税额分配发生变化时，政府常常会采用或强化地方各级政府的财政规则，来纠正或抢先调整不能持续增长的债务或公共开支。从战略角度来说，财政规则的实施或改革通常旨在维护宏观经济的目标——最明显的是遏制公共部门，由此造成税负、长期债务的可持续性和短期稳定性——同时挖掘地方分权潜在的分配效率收益。最常见的财政规则是预算平衡要求必备的条件，主要针对年度预算额。多数地方各级政府还面临着借款的限制。许多国家通过逐个案例的事先核准系统，已从微观管理转向总体和数值目标。上级政府很少对借款提供明确保证，而隐含的保证可能更普遍。必须建立执行机制，以确保预算目标设定规则得到实施，但地方各级财政表现的信息和监控/审核往往不够，处罚措施有时不力或无效。预算政策透明度的增加可能有助于确保目标设定规则得到监督，并抑制通过财务造假来满足这些规则的诱惑。加大透明度还能有助于民众监督地方各级政府。

### **10.5. 经合组织国家中公私合作模式经验**

349. 城市是公私合作模式（Public-Private Partnerships）的重要实施者。公私合作模式应用于基础设施项目，其设计、筹资、施工，有时还有经营都由私人供应商实施。而私人供应商每年在固定的时间获得政府的补贴。公私合作模式不仅有助于提高资源配置效率，而且使地方各级政府能在投资有效期内更均匀地进行开支，因而变得越来越流行。大多数公私合作模式是由地方各级政府签订合同实施的：德国约 80% 的公私合作投资是由各州和市政府实施的，法国有 50% 以上是由地方各级政府实施。英国的公私合作模式发展最快，约覆盖总计 260 亿英镑的 200 个项目，占公共服务投资的 10% 至 15%，主要由地方政府管理。在地方各级政府中，城市和大都市区采用公私合作模式最为频繁，因为基础设施集中在城市群。公私合作模式集中的地区包括道路基础设施（如多伦多的 407 高速公路和悉尼海港隧道）、城市开发区（在哥本哈根奥雷斯塔德开发区），扩展到了城市和交通规划中（安特卫普总体规划）。

350. 城市和一国政府采用公私合作模式也并非没有风险。对于城市而言，详细确定合约内容，评估长期项目的风险并公平地在公私部门间分担风险非常困难。城市和经验丰富的、往往具有国际经营经验的私人承包商谈判签订合同协议，对私营部门非常有利。虽然有些中央政府已成立专门机构处理私营部门参与外包工程的事务（澳大利亚、爱尔兰、英国），但一些城市在此方面的专业知识较少。更紧密的城市间合作和信息交流可以降低这种不均衡性，并增强处理私人融资项目的能力。此外，一些融资安排——特别是公私合作模式——将财政义务转移到未来，可能有助于绕过自行建立的或由中央政府实行的财政规则。外包和公私合作模式也可减轻地方各级政府的预算责任；值得一提的是，它们通过预算外经营筹集资金。

### **10.6. 监控地方服务的业绩**

351. 设计精良的业绩指标系统通过减少信息不对称，成为可以提高决策质量的信息工具，并能促进中央政府、地方各级政府和公民优先事项公共服务问责制。作为一种“强大”的工具，该系统有其优势和弱势。一方面，由于中央和地方缺乏沟通和协作，如果中央政府在提供公共服务之前使用业绩指标系统作为事后控制工具，此系统可能会使政府间的关系变得紧张。另一方面，此系统的优势在于它有助于满足长期的需要：信息。通过透露信息和降低各级政府间存在的信息不对称，这些

指标有助于提高地方各级政府提供服务的效率和效益，同时通过修订针对地方各级政府的激励措施，有助于鼓励它们提高业绩。

352. 在经合组织内，有几个国家的规范地方各级政府业绩的指标系统取得了成功。澳大利亚的政府服务提供评审是一个全面的评估系统，提供了有关 14 个公共服务领域的业绩信息。丹麦的城市业绩监控系统公布了自 1984 年以来基准城市和地区的比较数据，包括社会条件、经济背景、地方财政数据和输出。挪威的 KOSTRA 系统可生成有关财务数据、生产力和优先事项的关键市政指标，包括 16 个服务领域约 40 个关键指标和额外的 1000 个指标。其中一些指标系统为由下至上的系统。例如：在法国，地方各级政府为满足各自的信息需求可开发自己的系统。由于宪法中规定地方政府自律的原则，中央和地方各级政府还未就采用一般指标系统达成一致。在某些情况下，地方各级政府服务和业绩的基准由地方政府联合制定。

353. 实施标准化的指标系统可能更容易，中央政府利用地方各级政府实体和权力授权来对业绩进行测量。中央政府的权限和监控地方各级政府业绩的能力取决于各种因素的相互作用：体制安排和地方各级政府的自主权、提供服务的责任分配，以及政府间转移支付的设计和分担。例如，在意大利，尽管实行了分权体制设置，但对业绩指标附设奖励和处罚措施也成为可能，因为在相当程度上，地方各级政府在资金方面仍然依赖中央政府的拨款。因为指标系统可用来促进学习和传播好的做法，如果不实施任何类型的信息系统，可能会失去学习和改进的机会。因此，尽管体制上存在着阻碍，但自愿参与一个共同的系统的例子也不鲜见（美国）。美国的例子是最成功的，中央政府对地方各级政府的数据进行增值，对使用数据实现非政治化，并与地方政府形成信息伙伴关系，强调学习就是主要的好处。

354. 指标的选择和制定提出了公共部门业绩可测量性的根本问题。在这方面，多种因素形成了挑战：公共服务提供的复杂性、生产产量与成果的性质，以及活动和结果之间的差距。措施选择和指标编制的挑战因一些基本问题而进一步加大，如数据的有效性、可靠性和可比性。数据的质量和可用性制约了指标的选择，同时随后的与效率和效益相关的知识生产也受到制约。指标系统不是一成不变的。数据的质量和计量可能遇到持续的挑战，对于加强使用信息、使用减少行政管理负担的新技术或加强中央和地方政府之间的信息伙伴关系，也可能不断出现机遇。因此，指标系统应看作是动态的，且需要合作的。

## 中国城市化战略的总结和建议

虽然中国在 30 多年前成为了世界上最大的城市国家，但城市化仅在那 10 年后才开始逐步加快。经过 40 年缓慢——有时甚至下降的——城市化发展后，中国目前不可逆转地被定位在城市成长的轨迹上，不久之后，全国超过 50% 的人口将居住在城市。过去 20 年来，城市化增长速度和势头已经形成如下的格局：在 21 世纪一零年代初期，全国一半以上的人口将生活在城市地区。这个数字低于大多数经合组织国家，但中国绝对是人类历史上最大的城市化国家。越来越多的人将生活和工作在城市地区——对于中国来说这是一种较新的定居形式，但现在显然成为推动该国爆炸性经济增长的动力。

中国在其悠久的历史中处理过许多巨大的挑战，并将再一次实现该国城市化利益的最大化同时减轻负面影响。目前尚不明确的是应对这些挑战的经济、社会和环境成本——其中包括因滞后、不协调和分散行动而导致的更高成本——以及到哪一代人来最终支付这些费用。虽然中国城市化的规模、速度和驱动力不同于经合组织国家，但它们之间存在着重要的相似之处和共同的挑战。因此，经合组织成员的成功与失败经验可能为中国制定公共政策提供一些启示，以尽量减少管理完善的城市的成本并提高固有的效益。

这份报告突出了几个趋势和经合组织国家的最佳实践，或许对中国的决策者在准备“十二五规划”时为制定国家的城市地区发展战略有所帮助。该报告以经合组织的实证分析为基础，其研究成果主要观点围绕着以下三组主题最佳实践：

A / 背景假设；

B / 政策方法；及

C / 治理和财政。

研究结果借鉴了经合组织进行的国家、区域和城市地区评估，以及主要综合报告，包括《地区问题》（2009 年）和《全球经济中有竞争力的城市》（2006 年）。

### A- 背景假设

#### *城市化：一个分步发展的过程*

经合组织国家的经验表明，城市化进程基本上是一个国家的经济发展和多样化的功能，在很大程度上由积极的外部因素如技术进步——特别是工业革命——以及接受教育的民主化所推动。强大的城市化受到农村向城市迁移的推动（在过去两个世纪，北美城市化主要受从国外迁入的推动），这反过来又提高了经济成效，正如十九世纪中期前工业革命带来的成就。一个世纪后，随着移民引发的拥塞和其他制约因素的增加，移民开始减缓。第二次世界大战后，城市化速度减慢，伴随而来的是郊区化。

自九十年代中期以来，在多数经合组织国家，城市化速度再次加速。在全球化背景下，伴随经合组织国家服务行业成长的是再城市化的进程，以及随之而来的经合组织国家的跨国公司和重型制造业活动向非经合组织国家的迁移。在经合组织的这种经济第三产业扩张的过程主要是一种城市现象：受人力资本（尤其是高素质的人）集中和女性参与经济活动增加的驱动，这几乎都出现在城市地区。同时，这一过程导致了城市化格局更加分散，一些城市中心人口恢复增长，而其他地区出现下降。

在经合组织国家中，这些城市化、逆城市化和再城市化阶段各不相同。一些国家的城市化速度比其他国家快：例如，在二十世纪五十年代晚期前，法国、西班牙和意大利基本上都是农村，而美国和英国的城市化到第一次世界大战结束时已开始迅速发展。另外，城市化速度因国家而千差万别。经济增长和多样化的格局对应于这些不同的发展速度。

### *大都市：其作用的重要性和限制*

事实上，城市化一般与更高的收入和生产水平有关。一般来说，较高的城市人口数与相比全国人均较高的人均 GDP 水平有关，在某种程度上是由于大都市地区的缘故。在许多经合组织国家，一个大都市区产生的 GDP 为全国 GDP 的三分之一到一半。从中国可以看到类似的趋势，大都市区已成为中国经济快速发展的主要引擎，约占全国 GDP 的三分之二。

但是，与城市群经济相关的好处并不是无限的。城市可能出现外部不经济大于向心力的情形，从而降低竞争力。在经合组织国家中，在几乎所有的指标中，至少有三分之一的大都市地区的排名均低于全国平均水平，如收入、经济增长、生产力、技能、就业和失业。同样，在中国，约四分之一的沿海地区、三分之二的东北大都市区在国民生产中的占比均在下降。

这在很大程度上是由于历史上失控/管理不善的城市增长和边际收益递减造成的消极外部因素导致的：在一定时间后，拥塞和烟雾、土地稀缺和无计划蔓延、被边缘化的人力资本以及由于缺乏资金造成的基础设施恶化开始使城市地区的功能发生障碍和衰退。曾经有吸引力的城市地区失去了魅力——高素质的人才和国内外资本出现外流或决定将经营移往他处。这些消极的外部性因此导致规模不经济，这可以用来说明城市群的限制对整个经合组织经济发展的影响。

### *中等城市有潜力*

在经合组织城市地区，自九十年代以来中等城市的发展速度超过其它城市。中等城市的经济规模（GDP）为大都市的一半，而人口不到大都市（人口超过 150 万）的三分之一。它们的年增长率相比大都市要高 0.5 个百分点以上。相比之下，在中国，中等城市的潜力还没有得到充分的挖掘，它们与小城市约占全国 GDP 的 8%。将重点放在中等城市上不仅带来更大的经济增长，而且提高大都市地区和较大都市地区的效率，因为它们常常承受交通拥挤成本、更高的土地租价和其它规模不经济的压力。

### *给最佳城市规模下定义并没有用处。*

城市规模增长对城市增长和经济成效起到积极的推动作用，直到消极外部性开始引起城市地区的规模不经济时。因此，没有一个单一的最佳城市规模，而是要有一个高效的城市规模，它依据当地的情况而定（事实上，一个国家的中等城市可能相当于另一个国家的大都市）。

不仅如此，城市群的性质和范围对城市经济增长的影响将因经济成分而明显不同。有些行业的增长——例如媒体和娱乐业——要高技能的人力资本维持，有些行业依赖于技术创新（如信息产业），而其它一些行业则取决于上述两者（如生物制药；银行和金融）。集中了特殊经济行业的城市中心的规模和配置往往反映行业的组成成分。

对经合组织国家的趋势分析表明，只要较高工资、生产率和就业带来的相关利益继续为正，这些城市就将继续保持对企业和劳动者的吸引力。此外，对不同规模城市的偏好因家庭而异。一些高素质的人选择在大都市生活和工作，因为他们喜欢那里的生机、活力，可享受大都市提供的专业和休闲的设施；具有相同资质的其他人会喜欢较小的城市，因为他们要远离他们认为的大都市的拥

塞、脏、吵闹和昂贵的开支。因此，这种驱动因素并不是规模，而是城市或城市地区运营的效率——任何规模的城市将继续吸引和留住工人和企业，只要居住和工作带来的好处持续大于与城市群有关的成本，这种成本因经济成分和专业领域而不同。

因此，在许多经历城市化的国家，如中国，不将城市空间发展战略重点放在城市增长和城市移民最佳规模的定义上，而是放在提供公共服务的效率、战略基础设施、人力资本形成和一体化，以及经济增长 / 多样化和聚集战略上可能更有意义。

*城市竞争力主要由内部因素推动。*

健全的宏观经济环境，高效率的产品和市场，以及良好的监管和税收环境是确保生产率和经济增长的关键因素，而商业界的竞争力（和衰落）则日益依赖于地区商业环境相关的因素。城市地区生产力水平的表现（主要说明区域差异）与经济专业化和人力及自然条件有很大关系。

经合组织有关城市地区的研究强调技能水平是作为影响生产力水平的主要决定因素。这一观点得到了经合组织地区增长模型的验证，表明人力资本——主要是大学以上学历——是最起作用的因素，而基础设施影响其他本地因素（如人力资本、创新、聚集）。一般来说，由于许多国家融入全球经济一体化，其竞争力将越来越多地决定于城市地区如何提高企业在不断扩大的供应链中的生产率。这些城市的能力包括基础设施的建设和工人的知识和技能，以及触发和维持企业共享的创新所需的社会资本。

*城市悖论：动态增长和社会排斥在城市地区并存。*

虽然经合组织国家的大多数城市地区看起来具有财富和就业高度集中的特点，与主要的行业和国民经济的重点有关，但这里也往往集中了大量的失业居民。换句话说，财富没有充分转化为就业机会。城市的就业和就业增长通常更高，而城市地区的失业或无业人数的比例也很高（或在非正规经济中工作）。造成这种矛盾的主要原因是负担得起的托儿设施不足，低技能和可能受到歧视的移民数量占比较大，在某些情况下，存在着一种庞大的非正规经济，通常在大都市更明显。因此，贫困人口在经合组织的城市常常受到排斥，贫困问题带来的挑战已成为城市现象。

发展中的后工业城市的某些特点导致越来越多的社会经济不平等现象，从而使种族隔离加剧并由此产生社会压力。排斥的形式或程度因城市而异，但在大多数城市地区，包括最富裕的，也有低生活水平和遭遇社会问题的人群。这就需要将一体化战略用于城市服务、就业机会、住房等。在城市地区的社会排斥现象通常与富裕和贫困人口之间明显分开居住有关，后者集中在贫穷的街区。贫困、排斥和空间分化改变了就业和投资格局，从而降低了城市实现全地区目标的能力，如竞争力和可持续性。其后果难以量化，但可以很容易地确定直接和间接费用的数量。其中包括人力资本的损失和社会资本的减少，以及由于贫困地区犯罪率攀升和有关公共物品的毁坏造成公共支出的负担。这就需要决策者解决社会隔离和城市贫困人口需求的问题，以保持当地经济增长点和竞争的平稳运行。

*环境质量成为城市竞争力的关键——城市政策可以有助于应对全球气候变化*

环境质量已成为决定城市竞争力的关键因素。气候变化威胁着城市的成长，因为更严重的风暴和沿海洪水、城市热岛效应、污染和资源短缺会破坏基础设施、降低效率和加剧城市贫困。对于像中国等国家面临的挑战，是要实现城市发展，同时解决环境退化并应对气候变化。根据经合组织的大都市区模型，低污染水平将日益成为提升城市吸引力的一个因素，从而提高城市的竞争力。此外，如果与鼓励创新的激励政策同时使用，实施减少城市蔓延和拥挤的政策不会对长期经济增长产

生不利影响。地方层面的经济增长与气候/环境政策之间的权衡取舍会低于全国范围的，部分原因是地方层面规模适当，我们在不同政策目标间可以找到更多的互补性和协同作用。由于全球温室气体排放大部分集中在城市，经合组织国家的政府现在都清楚要在城市层面考虑气候变化政策。经合组织的研究表明，一个城市的气候政策议程（致密政策 / 交通拥塞税）可以减少全球气候变化政策中减排一半的成本（如碳排放税）。

## **B- 政策方针**

### **B-1. 战略与方法论思考**

*目标是“城市发展”，而不是“城市化”战略。*

“城市发展”的方法可能比“城市化”方法更合适。城市规模对制定战略框架有影响，但不一定是驱动因素。尽管城市化带来进一步的增长和更高的生产力，但政府的目标不应是最佳城市规模，而是根据当地的比较优势和弱点将集聚经济的利益最大化、消除其机构的障碍。虽然重点应放在长期结果上，但城市发展战略也需要保持灵活性并包含针对城市化特定阶段的愿景，这种愿景可能在全国各地有所不同，同时也考虑地区差异和城市具体情况。

*必须有一种综合、多领域、前瞻性的方法。*

城市竞争力取决于好几个输入因素，因此对国家决策者采取综合的方法解决城市发展问题至关重要。

随着经合组织各国中央政府意识到城市在维持国家的成长和国际竞争地位中的关键作用，它们日益明确的是，以一种部门分割的方法来解决具体地区的挑战是行不通的。城市地区出现的问题——实际上也是所有地区面临的问题——太过复杂并且与其他方面相互关联，以致单一的政府命令或单一的政府部门都不能有效地解决。相反，在经合组织国家，有证据表明，多部门方法能产生最好的结果，例如将用地问题与住房、基础设施、财政框架和人力资本整合挂钩。

认识到这个原则后，许多经合组织国家在其传统的补救政策（比方说，在 20 世纪 80 或甚至 90 年代，城市政策基本自动等同于挽救衰退的工业城市，如何管理陈旧、犯罪和社会问题）和基于基础设施的措施中补充了前瞻性方案，以吸引最具创新和活力的行业中的公司及其相关的高技能人员（通过人力资本的改善、吸引和保留措施），并努力促进创新。

最近，环境问题开始被列为城市问题，包括认识到气候变化对城市的影响，城市作为实现减缓气候变化目标的潜力，以及其对公平和效率目标的其他影响。

*政策规划要以市场的实际情况为基础*

虽然城市发展战略规划可以帮助管理未来的公共投资需求，但重要的是要确保这种规划保持发挥市场力量的作用。战略规划的一个主要目的是强调发展方向，在不超越公共投资要求的情况下，使增长机会最大化。重要的是要记住，经合组织国家的趋势表明，城市化是受市场力量，而非政府的推动。然而，同样的证据还表明，积极的区域公共政策和一些部门政策（住房、财政等）对城市地区的发展产生重要的影响。还有证据表明，由于缺乏适当的公共政策，城市地区未实现其潜力；同时限制城市发展的遏制政策往往没有产生预期结果。

## 城市发展是国家空间政策框架的重要组成部分

在国家空间/区域规划框架内发展城市地区的长期战略规划是必不可少的，以避免地区内部和之间产生重复规划和冲突，同时促进协同作用。有几个原因要确保城市发展战略（仅针对城市地区或城市）和国家空间/区域规划框架之间的一致性。首先，它是一种满足某些国家目标的方法，如控制地区差异和努力实现可持续发展。然而重要的是记住，经合组织国家正在开发的区域发展政策的新范式处理各地区之间的公平问题的方法与以前有所不同。目前的办法基于以下的原则，在整个区域内以及在各种地区都存在发展机遇，因此它不同于旧的区域发展观点。旧的观点视区域发展为零和博弈，以回应效率——公平的权衡取舍。第二，确保符合国家空间/区域规划能促进农村——城市之间的联系。这些联系以自然、人力资本、经济和财政的相互依存关系为基础，具有强大的经济互动性。

## 空间部门政策也重要

评估国家公共政策在城市地区的影响要认识到“隐含的城市政策”的影响。城市政策的概念超越了狭隘的定义范围，因为几乎所有的公共政策直接或间接地影响城市发展。中央政府通过国家下属各部和各机构实施各种政策、方案和项目对城市生活条件产生巨大的影响。对于城市政策的成功，重要的是清楚这些“隐含的城市政策”。

## 政策权衡不是使一个城市地区与另一个敌对

城市发展战略要建立有竞争力的城市，同时确保不忽视其他城市。不管“全国领军城市”是否可以对一国的其他地区产生积极的溢出效应或防止其他地区各自为政，这些都对战略评估至关重要。这并不是在利用国家政策“促进增长极发展”和“对衰退地区再生及社会补救”之间进行选择，而是确保机会均等。将重点主要放在最有前途的城市的一国政府会造成其境内非常不平衡的发展，使整个地区错过进入新经济的机会；相反，试图均匀分散其城市基础设施的政府可能导致其城市都无法进入全球城市的竞技场。如果要证明国家政策框架不仅仅重视发展全球领军城市，那么其证据即为尽管次要/区域增长极虽然无法进入全球舞台，仍可能对对一国主要增长点以外的偏远地区的自主发展带来动力，从而有效促进国家的整体增长。

许多经合组织国家的政府因此不仅努力确保支持领军城市，还不放弃较早的公平对待不同地区的政策目标。经验表明，有3种可能的方法可实现这种平衡，并创造性地解决这一问题：

- 即使一国有一个明确的主导的大都市区，政府及其他政策制定参与者可以为一些次要的经济强区制定规划，这些地区可能无法与主导城市匹敌，甚至可能依赖于主导城市，但能对主导城市以外的偏远地区产生积极的影响。
- 如果可以实现和鼓励实现主要增长中心区潜在、更广泛、积极的区域影响，这种方法甚至可使更大的地区受益。
- 如果能从再生的角度考虑和处理社会灾变转变到主动积极的城市经济发展方法，制定次要增长点的政策可以延伸到上述贫困地区。

## 统计工具包必不可少

一种适应的城市发展方法需要制定一种适当的统计工具，以评估一国范围内城市政策的趋势和挑战，并进行国际比较。定义城市是一个艰巨的任务，没有一个普遍认同的定义，难以进行国际比较，经合组织制定了城市和大都市区分析的有力工具。根据劳动力市场的功能区（通勤带），中国可从编制有关城市地区的统计数据受益。经合组织在了解大都市区的功能特色方面处于世界领先地位。它制定了定义大都市区的方法，这些大都市区作为功能区，从空间上获得大都市区经济和社会的核心发展动态。这种专门知识和经验可用于协助中国政府确定该国大都市区的范围和结构，从而可比较全中国——以及经合组织国家——的趋势和政策经验，以更好地支持公共政策制定。

统计工具，从成果指标到效果衡量，都至关重要，以监控在城市发展战略中确定的、实现战略政策成果的进度。根据可靠、可比较的测量工具，如果指标表明，所选的政策和规划工具不能优化实现城市发展战略成果，决策者可以调整中期计划。

这些工具对确保制定和提供多部门、多政府战略的每个参与者能衡量各自在实现这些成果时所作贡献的影响时，也同样关键。

关键是它们提高了透明度和公民参与，社区所有成员都可以很容易地获得基准指标，这些指标显示了实现他们在城市发展战略中为自己和社区所确立“愿景”的进展（或缺失）。

### 这种经验对中国决策者有帮助吗？

由于从总体上来讲，相比于经合组织国家，中国尚处于城市化的最初级阶段，而且国家内部的城市化进程与模式也存在着很大的差别。因而，这样对于中国的决策者来说意味着既是挑战又是机遇：机遇为可以通过有效利用各地区优势来促进国民经济的增长；挑战为合理制定战略，以便在国家城市政策框架内，对因地区而异的每个地区的内生特性进行识别。因此，城市发展战略可能集中于某一特定地区所处的城市化进程，并且依赖于该地区的特定内在力量及资产——不管指的是自然资产，还是其经济专业化领域，抑或是其人力资本类型方面。由于中国不存在两个完全相同的地区（正如在经合组织也没有两个完全一样的国家或地区一样），故中国的城市发展战略可以从经合组织国家的发展中吸取教训，以避免重犯与经合组织国家在促进国民经济发展的过程中的错误，即采取各地一刀切、单部门的方法来应对因地区而异的区域性多部门挑战性问题。

## B-2 确定政策焦点

*在大多数经合组织城市区域，独特的资产却趋于产生共同的挑战性问题。*

尽管经合组织绝大多数城市中心区具有独特的城市特性，然而它们却往往面临着一系列类似的负外部性。因此，经合组织的城市发展战略倾向于集中解决一整套类似的政策性难题并非不可思议：如在经合组织国家不管城市中心区位于何处，城市土地都趋于稀少昂贵，由此而引发的土地使用以及城市扩张、城市吸引力及宜居性的相关问题，公司及产业集团在促进城市经济多样化、提高城市竞争力中的经济行为，如产业集群及创新能力，尤其用于提高城市的创新能力及竞争力的人力资本开发、吸引、保持及整合力，住房及城市战略性基础设施以及新近出现的城市发展与气候变化之间的关系。

同样，由于经合组织政府自二战以来一直都系统性地解决城市发展的重大问题，反复试验最终导致整个经合组织的各国都采用类似的解决问题的方法。最成功的城市发展战略所采用的一个常见方法特点是集中对政策成果进行研究。最有成效的城市发展战略都是成果导向型的，即致力于取得

明确规定的长期成果。此外，他们还要制定进行实施的具体操作计划，以及取得成果所必需的财政、管理及规划工具。

因此，经合组织国家的大多数城市中心区政策问题所存在的类似处可以解释，为何虽然城市具有其独特的优势和特点，但致力于城市发展的公共政策框架仍在政策组合和解决方法上趋同。

通过土地使用评估、税制改革及增长规划管理空间发展。

许多经合组织国家采用土地使用政策，以提高公共投资的成本收益比，并解决与快速城市化及未规划增长相关的市场失灵问题。经合组织政府广泛采用了各种方法去控制城市发展的速度和定位。该类方法可以分为三类：土地评估、物业税及增长管理方法。

1. *进行中的土地评估*：决策者需要获取评估和调节城市发展需要相关的信息。有了该类评估，基础设施的分配可以得到有效规划，从而减少长期的过于拥挤和无计划扩张模式。未来的土地使用分析及构想模型有益于确定哪些土地在促进城市增长方面具有潜在的可发展性。此外，他们还可阐明国家政策的空间影响，如在允许密度范围内的改变、分区制度以及道路及公共运输设施建设可能造成的影响。
2. *物业税*：物业税的引入可以降低对土地市场的扭曲，并促进更有效地使用土地。作为大多数经合组织国家获取开发中增加的土地价值的最重要手段，物业税实际上已被许多经合组织国家采用，以控制土地过度流转。由于推行的是获得并将农业土地转变为可发展区域的财政激励政策，所以地方政府过度依赖土地出让作为收入来源可能滋生不合理投资支出。
3. *增长管理*。在经合组织国家，有必要将城市的生长及基础设施配置结合起来，这样就促使城市增长管理合法化。该类政策预见并综合了因增长对地方的基础设施及环境系统所产生的影响，并且还能保护近郊区的空地和农田。经合组织成员国已经研发了控制城市增长速度及利用基础设施开发进行完善的政策工具，以及控制城市增长出现地点的工具。

#### *处理需要消耗长期的经济和环境成本的城市无计划扩张*

可以采取开发更为广泛的交通运输系统，应用旨在增加人口密度的土地使用政策，或将经济发达的大都市区与中等城市的发展联接起来的方式，避免无计划扩张所产生的环境和经济成本。由于交通运输及更长的往返旅程，城市无计划扩张不仅增加了碳排放，而且还将经济成本强加在劳动者和企业身上。大都市地区及中等城市的公共交通运输系统的发展对于促进往返于就业中心的公共交通，鼓励公共交通附近的住房开发十分关键。此外，倾向于通过分区制而设立的人口更为密集的城市区域的土地使用政策以及提供高品质城市服务也有助于降低在郊区建造住房的必要性。中等城市的开发对于提供企业选址方案具有重要意义，因为其有助于支持中等城市的经济战略，并释放大都市地区的城市无计划扩张所带来的压力。城市内和城市间的铁路和公共汽车服务的发展成为专门处理增加的公共交通、降低无计划扩张问题的新城市战略的必要部分。这通常需要中央政府的强力支持，因为地方政府缺乏单独构建主要运输系统的能力和财力。

#### *有活力城市的主要目标——目标吸引力和宜居性*

城市的快速变化及渐增的面积都是衡量城市活力的必要特性，然而两者均与诸多负面现象相关联，这些现象共同导致了当代城市评估时的新名词“宜居性”的产生；由于“宜居性”在很大程度上涉及到公共物品的问题，故其已成为城市公共政策议程上的一个高度重要的问题。该问题的研究结果是，城市发展议程其实包含有关诸如妥善处理衰落及社会压力征兆的更为熟悉议程的许多问题。一

些经济发展成功但宜居性下降的城市就是规模不经济问题的佐证，并且同样可以说明政府不能退居一旁而任由市场按其自身的规律运行。在这方面，由于地方政府能从“基层”亲历所出现的问题，但是其中一些有关问题又超出地方政府的权限，而中央政府有责任确保市政当局具备改善城市基础设施所必需的合法权力和财力，所以许多决策权都被移交到地方政府。构成动态部门的具有高度灵活性的企业集团和公司有能力选择其驻地，他们可以规避那些环境恶劣的城市；良好的自然和社会基础设施是创建有活力的城市的重要方面，而不仅仅对不良基础设施所产生的后果进行补偿。

### *创新与集群发展：依赖地方资产*

仅仅依靠市场的力量或许并不能一贯支撑城市所运行的某一特定经济活动。有时市场也会失灵—例如，城市地区也许会缺乏创新或生产商业化过程中的关键因素；教育和培训机构也许存在不足或缺乏其所在城区的重要经济部门所需要的技能要求知识，亦或城市劳动力所掌握的技能可能与该区域的重要产业部门所提供的工作不匹配。因此，国家政府在帮助城市和城区政府识别新的潜在经济活动，以及在快速变化中对要素投入和产出进行有效匹配中起着重要的作用。

过去，旨在促进地区经济发展的地区政策方案常常着力于通过直接补贴的方式吸引外商直接投资。例如，为了鼓励外商投资者将其公司落户于该地区，就要设想外商直接投资（FDI）将自动激发当地要素投入（比如内源性劳动力），从而产生内源性投资所无法产生的动态经济活动。如果一个地区的行业环境并非动态的，或一个地区的劳动力未接受过良好的训练，或者一个地区的基础设施不足以满足该产业界的需要，则任何外商直接投资都无法改变这种境况。

在反复的实践中认识到了这一点（有时甚至于吸取了昂贵的教训）后，在二十世纪九十年代，经合组织政府开始集中研究如何才能最大限度地鼓励内源性公司更具竞争性，从而导致政策倾向于集群开发及如何加强公司之间的联系方面。进而，此举反过来导致了当今集中关注激发地区内源性创新能力趋势的形成，以及促成了在创新能力、人力资本开发、基础设施及土地使用之间具有重大的政策相互依赖性的共识。

尽管实施方案已趋于集中关注研究中心的创新上，并且取得很大成功，政府仍对于鼓励更为传统产业“移向价值链高端”的培养上表现出日益浓厚的兴趣，而不仅仅是促进尖端行业的创新能力。然而，鼓励创新能力，并将之变成集群建设的一部分仍为经合组织国家普遍的政策对策。尽管在政策和学术界存在着一定程度的“集群疲劳”现象，采用集群模式的国家创新战略仍然很普遍，并且在一些情况下，还被明显置于国家政府政策议程中的重要位置。

事实上，在经合组织国家内，存在着中央及地方政府联手集中研究初期集群的识别与建设的许多范式——从实用的可行性研究开始着手，以明确其是否具有真实的市场导向的可能性。对潜在集群的鉴别通常在城市层面展开，但是中央在对初期集群提供有针对性的宏观帮助方面起着至关重要的作用：从创造一个积极的财政环境（包括鼓励集群发展的财政和监管激励措施）到提供战略性基础设施开发支持（例如：交通运输、信息网络、水/废水及固体废物处理系统等等），或给地方政府提供指导和训练，以便将现实可行的方法运用到发展当中。中央和地方政府合作双方对在应采取支持公司的现行基于市场战略的目标范围的政策执行区域方面所达成的共识，对于建立该类合作关系很重要。此外，政府可以采取另一种为自然发生的而非中央计划的活动提供一般的目标性支持，即建立一些综合性大学作为战略中心，鼓励城区的综合性大学/大专院校/职业学校与私营部门之间建立伙伴合作关系，以确保培训机构能充分地了解城区集群所需的技能种类及适用范围。

### *劳动力市场政策地区化*

近年来，中国大量的农村进城务工人员纷纷涌入城市，由此给城市劳动力市场所带来的供需压力将在未来继续下去。只有这些新进入的劳动力能够成功地融入到城市经济中，并被给予进入社会阶梯的均等机会，迅速扩张的中国城市才能真正从劳动力市场汇聚中获得提高的生产率。经合组织国家的城市发展经验表明，如果地方劳动力市场具有灵活性和弹性，激增的劳动力大军就不会对就业、收入及安全产生大的负面影响。因此，各级政府应通力合作，共同制定综合性战略，以通过管理改革、劳动力开发及给中小企业及企业培育机构提供支持的方式增强地方劳动力市场的实力。城市政府对于该类战略的设计及实施担负着重大的责任，但同时有必要与上级政府保持高度的协调性。近年来，经合组织国家城市的地方政府及地方公共就业服务机构都倾向于要求，所制定的就业计划具有更灵活的优先次序以及更切合实际需要的精准的实施目标。创建就业机会计划应与为被归入流动人口失业和综合性计划人员而设置的安全网计划同时执行。无法消除对农村流动人口进行的社会经济隔离将会妨碍下几代的人力资本的开发，不仅会给中国城市增加安全和宜居性建设成本，而且还会削弱它们的竞争力。

### *开发以地方为基础的贫困区域的“邻里重建”战略。*

由于大都市中心区的邻近贫困地区削减了城市的整体魅力和宜居性，所以对于该类区域的建设问题成为中央政府必须处理的具有挑战性的问题。并且，反过来，它还会影响到城市中心区吸引和挽留高素质人才、资金及技术的能力。城市中心区的困难越大，它就越缺乏竞争性，因为经济增长的关键性因素（首推人力因素）将不会选择在那里居住或投资。困难更大的城市中心区往往对国家生产力及竞争力的提高构成了障碍，这就是为什么经合组织的中央政府开始着力于解决该类问题的原因。

由于潜伏于邻近地区的落后经济中的一些因素诸如劣质住房、低学历及相关的社会问题的特征和涉及的范围不同，经合组织国家的大都市中心区的邻里重建从根本上来说，是对社会政策的一次挑战。而公共基础设施和行业定位的缺乏又往往加剧了邻近贫困地区的困难程度。最近，在邻近困难地区出现了一种令人困惑的民族文化汇聚潮流，使得经合组织国家的所有该类地区的公共政策更具挑战性。由于一系列复杂的相关原因，新近进入北美及西欧大都市的流动人口开始聚集在城市中心的贫困地区和附近及偏远的郊区。

经合组织国家的中央政府针对各个地方的实际情况采取了各种不同的政策。这就意味着开始凸现某些常用方法。首先，认识到将解决贫困地区的需要问题列为任何一个城市整体发展战略的必要部分很关键。实际上，如果总体政策的目标是为了优化城市环境以推动城市国民经济增长，则认同居住于邻近贫困地区的人们需具有可以推动经济可持续发展的才能和技能的观点成为经合组织政府所必须推行的一项工作政策。有数据显示，比起本地出生的邻居，那些流动人口常常更具有创业性；因此，流动人口能够成为创造就业机会的重要来源。这些流动人口从自己的家乡来到自己所选择的的城市，他们会不止一种语言的能力以及接触网络的经历均被中央政府视为推动城市经济可持续发展的宝贵特性。

第二，必须对政策和规划对策进行调整以切合地方受影响群体的实际情况。城市不同地区评估报告显示，不管规划是将在流动人口劳动力大军的技能和培训被低度利用或忽略的城市中心区建立由地方小型及大型公司为新来者提供“牵线搭桥”、指导、学徒训练及其他证书识别举措的机制，还是促成住房成为关键性重大问题的邻近地区制定经济适用房的有关规定，它都必须经过具体调整以适应地方最佳的实施环境。

第三，政府正日益意识到，有效处理邻近贫困地区的问题不仅面临着政策上的挑战，而且也面临着治理上的挑战。事实上，中央政府已经认识到，以一种组织严密的立体方式进行“单干”，将不会产生期望的政策成果。在整个的经合组织，由中央政府以地域为基础进行的处理邻近贫困地区问题的社会政策方案的制定与执行已经日益变得更加分散。这就意味着，如果中心推动型邻里重建方案取得成功，那么地方城市政府以及城市中心区内的邻近地区和社团领导间的合作关系所起的作用至关重要。

最后，经合组织政府正逐渐认识到，政治对策必须是多部门综合性的：在其最基础的层面，在既无就业机会亦无学校或日托中心的邻近地区建设住房并无益处。在并非公共交通附近区域建设经济适用房于事无补-如果穷忙族不能步行上下班，他们的孩子也不能步行上下学，高效低廉的公共交通往往是他们的唯一选择，因为私人汽车经常会超出他们的财政支出能力。这种综合性方式也意味着治理机制包含有政治对策所针对的社会群体。事实证明，采用联接政府内部各部门之间、城市中心区运行的政府与政府之间以及建立正在进行的私营部门、学术界及社团领导间的对话的纵向和横向治理手段为经合组织取得邻里重建积极成果的最有效的方法。

*确保在快速增长的城市环境中建造面向全体的足量经济适用房。*

在经合组织，国家、地区及城市政府已经研究出一套解决足够经济适用房供应问题的政策性方法。这种局面的形成可以追溯到二次世界大战末，当时大批战后返回到经合组织城市的老兵促使政府采取系统的行动，以确保稳定的住房供应能足以支持人口的快速增长和经济发展。一些政策性方法优于其他的方法。但是保留下来的一些重要的最优方法包括在确保住房政策与土地使用、基础设施开发及财政框架相关政策之间保持深度协调性的同时，依靠私人及非盈利性部门建造住房供应。以下是一些成功案例：

- *定期监控住房购买能力以确定最需要住房的住户并准备采取必要行动。* 为了支持这种监控，国家和地方政府执行了一项重要任务，研发和维护有关住房供应（如新建住房动工时间、库存量、历时的长短、闲置状况等）、住房质量（如面积等）以及其他相关问题（如社会隔离、犯罪、非法占有、贫民区等）的可靠数据库。
- *有效应对住房供应的无弹性状况，以妥善处理不断增长的住房需求，避免房价迅猛增长。* 经合组织国家的实证性报告表明，低弹性的住房供应可能引发住房购买力“危机”，因为如果住房供应缺乏弹性，新建住房将无法增长的需求，继而导致房价快速上涨。改善住房供应弹性的举措有：提高分区规划规定的弹性；增强基础设施及住房开发政策的协调性以及增加规划审批程序的可预见性、一致性、简明性及透明度。
- *通过非营利性部门促进可支付住房供应，并创建高效的私人住房出租市场。* 在许多经合组织国家，政府已经不再执行直接进行住房供应的操作了，如今绝大部分的住房均改由私营部门供应。然而，以营利为目的的住房供应商却倾向于开发面向高收入群体的市场，因为比起经济性住房来说高档住房具有更为优厚的利润，这就使得价格适中的住房供应量无法满足诸多社会群体的需要。因而，常常会召集公共或非营利性部门来填补可支付住房缺

口。促进可支付住房供应的措施包括：给私营部门设立可支付住房供应的强制性配额或自愿性目标；通过促进非营利性机构进行可支付住房开发来提高住房供应量；确保可支付住房开发的土地可用性；执行提高出租住房供应量的财政鼓励措施以及支持适合有特殊需要，如有老年人的家庭的住房供应的发展。

*城市中心区对于国家气候变化战略的成功推行起着关键性的作用。*

经合组织各城市已经开始通过执行城市区域性政策以及以国家和地方政府协作的方式，采取行动降低温室气体排放，并使之对气候改变所产生的影响达到预期目标。经合组织大都市地区的经验表明：

- *城市拥有通过优化影响气候变化的关键性能力，并且在寻求政策互补及创新政策解决方案上具有明显的优势。*城市及大都市地区对公共交通系统、建筑环境、可再生能源及能效举措以及服务提供的可持续性所产生的影响使得他们能够制定出最适合特定的地理、气候、经济及文化条件的政策性规划方案。同样，他们有能力研制可被扩展用于地区或国家计划的创新政策性解决方案，或给国家指导性计划提供城市层面的试点。尽管城市一般仍难以充分利用他们的管理机构实现预期的气候目标，但对于那些服务供应型城市来说，仍然孕育着重要的机会。一揽子有效气候政策应该在城市各区间或各区区内寻求政策互补，以促使那些可以提高相互之间效果的政策得以顺利实施。
- *土地使用及交通运输格局的战略性规划对于低碳和气候适应性的实现具有重要意义。*从长远的角度来提高城市区域密度及竭力推行向外扩展的政策在经合组织内被广泛推行。成功紧凑型城市政策依赖于精心设计的战略性计划。当这些政策所针对的更高居住密度对温室气体排放、交通联接-尤其是就业中心与住宅区之间的交通联接具有最直接的影响时，邻近地区内的土地混合使用对于确保密度增加转化为降低私人汽车的使用程度来说很重要。包括休憩空地在内的高质量城市服务及配套设施，对于保持紧凑型城市政策的长期吸引力和有效性也至关重要。
- *国家政府在支持和消除城市气候变化政策障碍上起着重要作用。*国家所起的重要作用包括：给城市和地区提供资金和技术支持；在国家城市及地区政策范围内建立气候托管制，以推进地方的气候行动以及设立强有力的国家适应性及减排目标，以确保通过国家成功地在地方对之进行执行，根据环境条例阻止地区竞争，甚至以激励的方式促进“上限竞争”。有必要根据气候变化优先性原则对国家城市政策进行评估，以识别国家政策中潜在的城市气候解决方案障碍。

### **C- 治理和财政**

正由于经合组织城市发展政策的关键部分被各国采用，因而其中央政府所采用的治理和财政手段亦如此-当然还要适合他们自身的情况。二次世界大战以来，城市发展政策屡遭失败，这就在如何才能最佳解决城市中心区的富有挑战性的根本性问题方面给经合组织国家政府——以及选举他们的市民——提供了一些宝贵的经验教训。当然，既然成功之处各异，且在很多情况下这些成功来之不易，而在经合组织各个地方所取得的成功也有差异，接下来介绍的是一些在绝大多数经合组织国家获得成功的最佳城市治理和财政的基本实践案例。

### *采取横向及纵向治理手段，以确保战略的开发、编制及成果交付保持一致性原则*

许多国家的一个关键性问题一直都是：就如何在不同级别政府中以及大都市区的重要相关公共及私营参与者之间将职责进行最有效的分配。明确规定谁干什么可以提供框架，通过这个框架，大都市区的组织结构及运作程序可以被精简、重新调整或甚至被全部重新设计。

一直以来，该问题主要被国家政府当作是否引入地方及地区政府改革措施问题而提出的。我们必须考虑到城市边界管理的扩张范围，以使得城市区范围是一个经济单元。虽然这种改革可提供战略性的发展能力，我们还应该关注特定城市或大都市覆盖区域级别以下的政府的组织结构。政府必须在保持简化行政和缺乏地方政府互相竞争之间的平衡。而只设置一级大都市区政府虽然可以保证行政简化，却也会可能使市民有被遗忘的感觉，因为可能没有贴近他们的机构提供公共服务。

为某项特定战略性任务单独设立主管机构-如地区公共交通局，不失为执行地方政府全面改革的一种可选方法。这样就可以避免因主要边界发生改变所引发的一些冲突，尽管不可能是全部的，并且能够产生其所管辖的地理边界与手头任务的功能需更为相符的主管机构。然而，由于难以保持如此建制的政策区域与其余那些具有不同级别地方政府的区域之间的协调性，所以达到该类目标可能要以建立“松散链接的政府”为代价。如果在有关区域地方政府设置了专门的主管机构，可能只能部分地解决该问题，但是该类机构又容易遭受双方之间竞争行为的牵制。

然而，从最根本上来说，有效的城市战略治理问题表明，有必要利用所有公共及私营部门的重要参与者的专门技术、知识及政策“工具箱”，不论其来自特定城市区域中执行政策及提供规划和服务的各级政府，还是来自人力资本培训机构、雇用人力资本的私营部门以及平民界，因为这一切都与城市区域的愿景及政策成果的开发与执行密切相关。但这并不意味着必需建立制度化的官僚机构。在经合组织，很多情况下，“轻触法”运行效果最佳，按照此方法，参与者结成一个松散的联盟或相互签订自愿性协议，为共同确立的城市发展目标而努力。

实际上，事实证明，比制度化的纵向及横向治理机构更为重要的是将长期执行城市战略所需的愿景、成果及规划编纂下来。从法国的合约城市到加拿大的城市发展协议，这些协议中都清晰地阐明了战略所应尽力达到的目标，谁该做些什么才能实现该目标，如何评估战略的进展情况以及如何将相关进展情况向实施者自身及普通的民众进行报告。通过签订该类协议，城市的发展似乎都以最高效率收获了最佳成效。

### *没有两个是相同的：城市管理不同，有些比其他的解决得更好*

最基本的是要在地方层面打造强有力的地方政策设计、实施、跟踪和评价的能力。我们需要的不仅仅是设计一种新型的空间管理结构，而要实现更加前瞻性的、自下而上的城市政策。同样重要的是在地区层面上的能力建设，让公共部门和各种参与方——私人参与者、中小企业、大学、非政府机构、市民——能够合作，设计出立足本地未开发资源的地区和地方的发展战略。地方政府需要合格的公共服务人员，以及足够数量的应对多种挑战的人员。国家政府通过加强工作人员的移动性、培训和绩效管理，在提高地方能力方面发挥作用——尽管需要在国家政府的参与和本地政府对本地公共雇员进行灵活管理之间取得平衡。

而且，一定要注意，地方能力会在各城市管理部门之间存在很大的差异。规模大小很关键，而其他本地因素也是这样，如特定城市的经济基础和由此决定的、本地主管部门可以获得的劳动力资源。举例而言，一个以采矿业为主的城镇不太可能获得能满足有效运行一个城市管理部门需要的管理人才，而一个以大学或制药企业为支柱的同样大小的城镇，却可以满足这种需求。

### *多层面治理——机构协调。*

水平协调对实现有效政策实施是不可或缺的。水平协调包括跨行业部门的协调，例如交通运输和土地使用，以及相邻社区之间的协调。例如，由于城市的无序扩张往往会超出城市的边界，多层面（或城市层面）协调往往被认为是实现政策目标的最有效的途径。

实现有效水平一致性的需要对市政管理部门之间有着极其重要的作用，这不仅对单一城市区域内是这样，而且对特定城市地域内运行的所有层级的政府也是如此。诚然，对城区进行的多项地区评估发现了这样的问题，即中央政府各部委之间缺乏协调，同时，在被评估的特定城市地区中，各市政部门在实现积极的政策目标方面也存在协调不力的问题。实施适应气候变化和缓解气候变化压力的战略就是一个例子：中央各部委，从负责环境政策的部门到负责行业政策、基础设施、住房和城市事务和财政框架的部门，都在各种气候变化战略中起到关键性的作用，如果统一的战略是由中央主管部门制定，地方主管部门参与，则他们的活动必须相互紧密配合，步调一致。其他的例子包括人力资本开发，住房和土地使用：各中央部委在这些问题上要有所作为，而如果要加强政策的协调性，要提高中央规划和服务实施的效率，就必须确保各自管理行为的协调一致性。

中央和地方政府之间的垂直协调也是同样重要的，因为城市化的发展速度和空间安排是否恰当，取决于当地的实际情况，而在一个特定地域内，当期的情况可能是千差万别的。在中央政府层面，要进一步促进可持续性城市发展战略，在经济、社会和环境方面保持均衡发展，但是，经济、社会和环境这三大要素的适当和具体平衡问题，应在区域和本地层面认真讨论，要能够反映其独特的机遇和挑战。

*市民关系：加强城市治理的同时，要确保市民的主动参与。*

其中的关键问题是，大型城市和地区在多大程度上能够在全国格局内形成自己的政策模式。经合组织国家普遍存在一种权力下放的趋势，将责任转移给各个地区承担。大型城市，特别是具有城市分区特征的都市，要求在整个城区具备一种战略能力，一方面要发挥其地区特色的潜力，另一方面要很好地解决交通拥堵等各种城市问题。但是，对于人口上百万的城市，建立庞大的权力机构会导致远离市民的问题，存在市民社会衰退的风险。而当发生这种社会隔离的情况时，这些问题就变得尤为严重。

对此，在全国、市级、区级甚至街道级的战略问题就要从不同的视角加以审视，必须对各级行政区划的各种问题准确把握，才能实现城市政策的战略目标。以城市区域为中心的做法，会改变对衰落地区可能采取的看法。从城市区域角度来看，这可以被看做是复杂的空间重新调整的一部分，是在一种动态背景下进行的一种调整，而不是一个独立的、从局部来看的问题。在另一方面，在持续的调整过程中，面对层出不穷的新鲜事物，应考虑众多利益方和广大市民的民主参与和积极参与。政策制定者必须注意权衡扩大经济规模和保持本地特色这两方面的因素。

*理顺政府和商业利益之间，以及商业利益与教育和培训机构之间的关系。*

“内幕企业”现象是当今结构大变革和全球化阶段的重要特征；这既给政府带来了机会，也带来极大危险，而新的城市政策就是终结这种内幕合作的举措之一。保持直接沟通，并让公务员获得全面信息是有很多优点，但这里存在两种危险。首先，当某些企业获得接近部长和其他高级公务员的特权，成为政府的“企业局内人”时，它们就会为尚处于局外的企业设立屏障。这样一来，就违反了公平竞争的原则，从产品质量的竞争，变成政治影响质量的竞争。其次，通常只有大型企业才有可能参与这种与政府的关系，这导致公共政策忽视中小企业的角色。

在经合组织中，大家已经形成了共识：到目前为止，中小企业创造了最多的就业机会，也是创新的主力军。即便这只说对了一半，就一个城市地区而言，创新和创造性无论是由中小企业产生的，还是由大型企业产生的，归根到底都依赖于人。一个城市的人力资本——即本地劳动力——的质量是实现可持续性增长和打造经济航母的关键。因此，政府应当起到催化器和输送者的作用：他们可以为企业——无论大小——搭建一个平台，使各种企业之间，以及企业和教育培训机构之间进行交换，让所有的参与者都知道，要推动他们的城市社区的整体发展需要哪些技能，让大家能够认识到本地正在孵化什么样的创新观念，凭借这样的创新观念，在本地、全国乃至国际市场上实现商业成功。

*城市财政：设计一套适合城市需要的财政工具。*

根据经合组织国家的经验，城市需要一套财政工具来反映其特殊的功能、特色和挑战。设计一套优化的财政政策的最重要的原则是：

- *根据城市的功能和提供的服务，为城市提供一套财政收入来源组合。*财政拨款、地方税收和地方收费是经合组织国家大多数城市的主要资金来源，但这三种收入来源的比例则是随着城市功能的不同而存在很大的差异。收费在为地方服务提供资金方面是理想的做法，其中可确定具体的受益人，并将非付费者排除在外。当财政纪律和溢出成为关注的大问题时，常常利用政府间的补助。一般财政拨款通常适合于得益大规模城市自治的功能。特定补助尤其适合于跨地方边界的溢出。为适应新的情况，城市应尽可能征收边际税。物业有关的责任，如排水设备和废物管理有关职责的地方政府一般通过征收物业税获得经费，而承担更多社会福利职责的地方政府常通过征收地方所得税获得经费。由于各种收入来源有各自的缺点，保持大都市地区收入来源的多样性很重要。
- *通过重新设计地方税收和收费结构来提高环境的可持续性。*多个城市区域采用与土地相关的收入模式，例如土地出让，土地拍卖和土地开发权，但是如果过于依赖于这种收入来源，会导致建筑用地供应过剩、无序开发和耕地丧失等问题。为避免这种问题，城市基础设施建设所需资金的来源，应立足于提高城市目前和未来的吸引力；这就形成了一些财政收入工具的基础，如价值捕获税和税收奖励性融资。对环境敏感型服务，如垃圾回收、水处理或交通运输业，通过取合适的定价收费机制，可以有效地控制环境恶化，特别是当我们能够保证成本能够完全收回的情况下，垃圾、水资源和能源行业普遍采用。
- *防止地方税收政策不当导致浪费性税收竞争和市场扭曲：*良好的地方课税基数一般比国家课税基数不易移动，这样可以避免逃税和地方行政区划之间的浪费性税收竞争。物业税是这种课税基数相对稳定的税种的一个例子。物业税在设计上应当考虑到不影响本地房地产市场。具体做法可以是，课税基数应更多侧重资产的价值，而不是财产的交易，将物业税两份为与土地挂钩的物业税率，以及较低的房产税率，这样可以刺激城市的翻修和更新。

## 参考文献

- Agrell, Per J. and Peter Bogetoft (2005), "Economic and Environmental Efficiency of District Heating Plants", *Energy Policy*, Vol. 33, No.10, Elsevier, pp. 1351-1362
- Altes, W.K.K. (2009), "Taxing Land for Urban Containment: Reflections on a Dutch Debate", *Land Use Policy* 26 (2009), pp.233-241.
- Amcoff, J. (2006) Rural Population Growth in Sweden in the 1990s: Unexpected Reality or Spatial-Statistical Chimera?' *Population, Space and Place*, 12, 171-185.
- Archer, R.W. (1983), "The Use of the Land Pooling/Readjustment Technique to Improve Land Development in Bangkok", HSD Working Paper No. 10, Urban Land Program, Human Settlements Division, Asian Institute of Technology, Bangkok.
- Arnott, R. (1987), "Economic Theory and Housing", in E. S. Mills, ed., *Handbook of Regional and Urban Economics*, Ch.24, North-Holland, 959-988
- Arthurson, K. (2003), "A Critique of the Concept of Social Exclusion and Its Utility for Australian Social Housing Policy", Paper presented at the UK Housing Studies Association Conference, Bristol, September 2003
- Barker, K. (2006) *Barker Review of Land Use Planning; Interim Report - Analysis*, London: HMSO.
- Barker, K. (2003), "Review of Housing Supply: Securing Our Future Housing Needs", Interim Report Analysis, HM Treasury, London, December 2003
- Barro, R. J. and X. Sala-i-Martin, (1991), Convergence, *Journal of Political Economy* 100 (1991) (2), pp. 223–251.
- Beevers, S. and Carslaw, D. (2005), —The impact of congestion charging on vehicle emissions in London, *Atmospheric Environment*, Vol. 39, pp. 1-5
- Bengston, D.N., J.O. Fletcher and K.C. Nelson (2004), Public Policies for Managing Urban Growth and Protecting Open Space: Policy Instruments and Lessons Learned in the United States", *Landscape and Urban Planning* 69 (2004), pp.271-286.
- Berke, P. D.R. Godschalk, E.J. Kaiser, D. Rodriguez (2006) *Urban Land Use Planning*, 5<sup>th</sup> edition, University of Illinois Press, Urbana, IL.
- Berry, M. and J. Hall (2001), "Policy Options for Stimulating Private Sector Investment in Affordable Housing across Australia – Stage 1 report: Outlining the Need for Action", Australian Housing and Urban Research Institute, September 2001

- Berry, B.J.L. (1976) 'The Counterurbanisation Process: Urban America since 1970', *Urban Affairs Annual Reviews*, **11**, 17-30.
- Bertaud, A. (2004) "The Spatial Organization of Cities: Deliberate Outcome or Unforeseen Consequence?" (<http://alain-bertaud.com/>).
- Bianco, M. (2000), —Effective Transportation Demand Management: Combining Parking Pricing, Transit Incentives, and Transportation Management in a Commercial District of Portland, Oregon, *Journal of the Transportation Research Board*, Vol. 1711, pp. 46-54
- Bird R. and E. Slack (2004), *Fiscal Aspects of Metropolitan Governance*, [www.mgmt.utoronto.ca/iib/ITP0401.pdf](http://www.mgmt.utoronto.ca/iib/ITP0401.pdf).
- Boelhouwer, P. J. and P. de Vries (2002), "Housing Production in the Netherlands: A Growing Misbalance Between State and Market", Paper presented at the ENHR 2002 conference "Housing Cultures - Convergence and Diversity" in Vienna, 1-5 July 2002
- Bramley, G., M. Satsangi and G. Pryce (1999), "The Supply Responsiveness of the Private Rented Sector: An International Comparison", UK Department of the Environment, Transport and the Regions, London, November 1999
- Buehler, R., J. Pucher and U. Kunert (2009), "Making Transportation Sustainable: Insights from Germany", The Brookings Institution Metropolitan Policy Programme, Washington, DC.
- Bulkeley, H. and K. Kern (2006), "Local Government and the Governing of Climate Change in Germany and the UK", *Urban Studies*, Vol. 43, No. 12, Routledge, London, pp. 2237-2259.
- Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (2006), *Perspektiven der Raumentwicklung in Deutschland* (Berlin: BVBS).
- Burchfield, M., H.G. Overman, D. Puga and M. Turner (2006) The Determinants of Urban Sprawl: A Portrait from Space, *Quarterly Journal of Economics*, **121**(2), 587-633
- Burchell, R. W., G. Lowenstein, W. R. Dolphin, C. C. Galley, A. Downs, S. Seskin, K. G. Still, and T. Moore (2002). TCRP Report 74: Costs of Sprawl—2000. Transportation Research Board, National Research Council, Washington, D.C
- Brueckner, J. and H. Kim (2003) "Urban sprawl and the property tax", *International Tax and Public Finance*, Vol. 10, pp. 5-23
- Building Center of Japan (2008), "A Quick Look at Housing in Japan", 6<sup>th</sup> edition, August 2008
- Burchfield, M., H.G. Overman, D. Puga and M. Turner (2006) The Determinants of Urban Sprawl: A Portrait from Space, *Quarterly Journal of Economics*, **121**(2), 587-633
- C40 Cities (2009), "Energy Saving Partnership Berlin (ESP), - An effective and innovative model to reduce CO2 and energy costs without expenses for building owners", [www.c40cities.org/bestpractices/buildings/berlin\\_efficiency.jsp](http://www.c40cities.org/bestpractices/buildings/berlin_efficiency.jsp), accessed 28 August 2009.
- Cambridge Systematics, Inc. (2009), *Moving Cooler: An Analysis of Transportation Strategies for Reducing Greenhouse Gas Emissions*. Urban Land Institute, Washington, DC.

- Carpello, R. and R. Camagni (2000) Beyond Optimal City Size: An Evaluation of Alternative Urban Growth Patterns, *Urban Studies*, 37: 1479-1496
- Chan, K.W. (2000) 'Internal Migration in China: Trends, Determinants and Scenarios' University of Washington Report prepared for World Bank.
- Chan, K.W. (1994) *Cities with Invisible Walls*, Oxford: OUP.
- Cheshire, P.C. (1995) 'A New Phase of Urban Development in Western Europe? The evidence for the 1980s', *Urban Studies*, 32, 7, 1045-63
- Cheshire, P. C. (2007) 'Introduction of Price Signals into Land Use Planning: Are they applicable in China', in Song, Y, and C. Ding (eds) *Urbanization in China: Critical Issues in an Era of Rapid Growth*, Cambridge MA: Lincoln Institute.
- Cheshire, P. C. and G. Gornostaeva (2001) 'More useful Londons: The comparative development of alternative concepts of London', *Geographica Helvetica*, 56, 3, 179-192.
- Cheshire, P.C. and Hay, D.G. (1989) *Urban Problems in Western Europe: An Economic Analysis*. London: HarperCollins Academic / Routledge.
- Churchman, Arza (1999), "Disentangling the Concept of Density", *Journal of Planning Literature*, Vol. 13, No. 4, Sage, London, pp. 389-411.
- Churchman, Arza (2003), "Is There a Place for Children in the City", *Journal of Urban Design*, Vol. 8 No. 2, pp. 99-111.
- City of Boston Redevelopment Authority (2009), Green Building Task Force website, City of Boston, United States, [www.bostonredevelopmentauthority.org/gbtf/GBTFFhome.asp](http://www.bostonredevelopmentauthority.org/gbtf/GBTFFhome.asp), accessed 25 August 2009.
- City of Chicago (2005), "City Launches Green Roof Grants Program" City of Chicago website, [http://egov.cityofchicago.org/city/webportal/portalContentItemAction.do?BV\\_SessionID=@@@@0628823192.1260183006@@@&BV\\_EngineID=cccadejdekkhihcefecelldffhdfhk.0&contentOID=536932287&contentType=COC\\_EDITORIAL&topChannelName=Dept&blockName=Environment%2FGreen+Roof+%26+Cool+Roof+Grants+Programs%2FI+Want+To&context=dept&channelId=0&programId=0&entityName=Environment&deptMainCategoryOID=-536887205](http://egov.cityofchicago.org/city/webportal/portalContentItemAction.do?BV_SessionID=@@@@0628823192.1260183006@@@&BV_EngineID=cccadejdekkhihcefecelldffhdfhk.0&contentOID=536932287&contentType=COC_EDITORIAL&topChannelName=Dept&blockName=Environment%2FGreen+Roof+%26+Cool+Roof+Grants+Programs%2FI+Want+To&context=dept&channelId=0&programId=0&entityName=Environment&deptMainCategoryOID=-536887205).
- City of Los Angeles (2008), *Climate LA, Municipal Program Implementing the GreenLA Climate Action Plan, Executive Summary*, Los Angeles, United States, [www.environmentLA.org](http://www.environmentLA.org).
- City of New York (2007), *PlaNYC – a Greener, Greater New York*, City of New York, United States.
- City of Paris (2009b), "Jusqu'à 400 € de subvention pour l'achat d'un scooter électrique", 9 June 2009, City of Paris, France, [www.paris.fr/portail/deplacements/Portal.lut?page\\_id=2&document\\_type\\_id=2&document\\_id=65582&portlet\\_id=21994](http://www.paris.fr/portail/deplacements/Portal.lut?page_id=2&document_type_id=2&document_id=65582&portlet_id=21994).
- City of Toronto (2008), "Mayor's Tower Renewal Executive Report", City of Toronto, 19 August 2008, City of Toronto, Canada, [www.towerrenewal.ca/MTR\\_execReport.pdf](http://www.towerrenewal.ca/MTR_execReport.pdf).

- Cooke, Phil (2004), "Introduction: regional innovation systems – an evolutionary approach", in Cooke, P, Heidenreich, M. & Braczyk, H. (eds.) *Regional Innovation Systems*, Routledge, London.
- Coombes, P-P., G. Duranton, H. Overman (2005) Agglomeration and the Adjustment of the Spatial Economy, *Papers in Regional Science*, 84: 311-349
- Costa, D.L., Kahn, M.E. (2000), Power couples: changes in the locational choice of the college educated, 1940-1990, *Quarterly Journal of Economics*, 115: 1287-1315.
- DATAR, (1999), Pour une métropolisation raisonnée: diagnostic socio-économique de l'Île-de-France et du bassin parisien, La Documentation Française, Paris.
- Dasgupta, M. et al., (1994), Impact of Transport Policies in Five Cities, Project Report 107, Transport Research Laboratory. Crowthorne, Berkshire.
- De Macedo, Jorge Braga and Joaquim Oliveira Martins (2006), "Growth, reform indicators and policy complementarities" *Economics of Transition*, Vol. 16, No. 2, Blackwell Publishing, Oxford, UK, pp.141-164.
- Debrezion, G., Pels, E. and Rietveld, P. (2007), The Impact of Railway Stations on Residential and Commercial Property Value: A Meta-analysis, *Journal of Real Estate and Financial Economics*, Vol. 35, pp. 161-180
- Dievert, E (2007), "*The Paris OECD-IMF Workshop on Real Estate Price Indexes: Conclusions and Future Directions*", Discussion Paper 07-01, University of British Columbia.
- Dijkstra, L. (2009) Metropolitan region in the EU, Regional Focus n01/2009, European Union, Regional Policy
- Ding, C. (2005), "Policy and Praxis of Land Acquisition in China", *Land Use Policy*, Elsevier, doi:10.1016/j.landusepol.2005.09.002.
- Doebele, W. (1982), *Land Readjustment: A Different Approach to Financing Urbanization*, Health and Company, Lexington Books, Massachusetts, D.C.
- Donovan, M.G. (2007), "At the Doors of Legality: Planners, Favelados, and the Titling of Urban Brazil", Ph.D. dissertation, Department of City and Regional Planning. University of California, Berkeley
- Duranton, Gilles and Diego Puga (2000), "Diversity and Specialisation in Cities: Why, Where and When does it Matter?", *Journal of Urban Studies*, Vol. 37, No. 3, pp. 533-555.
- Dye, R. and Merriman, D. (1999), Popular financing tool hurts, *Engineering News Record*, Vol. 243, p.123
- European Economic and Social Council (EESC), (2004), Opinion on the subject of European metropolitan areas and their socio-economic impact, EESC, July 2004
- Eggers, W. D. (1990), "Land Use Reform Through Performance Zoning", *Policy Insight*, No.120, Reason Foundation, Los Angeles

- European Mortgage Federation (2006), Study on the Cost of Housing in Europe, European Mortgage Federation Publication, Brussels
- Evans, A. W. and O. M. Hartwich (2005), "Bigger Better Faster Move: Why Some Countries Plan Better Than Others", Policy Exchange, London
- Evans, Anne with Nick Manning. (2004). "Administrative Decentralization: A Review of Staffing Practices in Eight Countries - Draft Paper Prepared for the World Bank". Washington DC
- Farvacque, C. and P. McAuslan (1992), Reforming Urban Land Policies and Institutions in Developing Countries, World Bank Urban Management Program Policy Paper, No. 8.
- Flemish Ministry of Public Works, Energy, Environment and Nature (2006), *The Flemish Climate Policy Plan 2006 – 2012*, Flanders, Belgium, October 2006.
- Gennaio, M-P, A.M. Hersperger, and M. Bürgi (2009), "Containing Urban Sprawl-Evaluating Effectiveness of Urban Growth Boundaries Set by the Swiss Land Use Plan", *Land Use Policy* 26 (2009), pp.224.232
- Giles, John, Albert Park and Fang Cai. 2006. "How Has Economic Restructuring Affected China's Urban Workers?" *China Quarterly* 185, pp. 61-95.
- Giordano, B. and E. Roller (2003), "A Comparison of City Region Dynamics in the UK, Spain and Italy: More Similarities than Differences?", *Regional Studies*, 37, pp. 911-927.
- Glaeser, E. L. and J. Gyourko (2003), "The Impact of Building Restrictions on Housing Affordability", FRBNY Economic Policy Review 9, pp.21-39, June 2003
- Glaeser, E. L. and J. Gyourko (2002), "Zoning's Steep Price", *Regulation*, Fall 2002, pp.24-30
- Graham, D. J. (2007) Variable returns to agglomeration and the effect of road traffic congestion, *Journal of Urban Economics*, 2007, 62: 103 - 120
- Graham, D. J. and H.Y. Kim (2008) An Empirical Analytical Framework for Agglomeration Economies, *Annals of Regional Science*, 42, 267-89.
- Guo, L., J. Lindsay and P. Munro-Faure (2008), "China: Integrated Land Policy Reform in a Context of Rapid Urbanization", *Agricultural and Rural Development Notes*, Issue 36, February 2008. The World Bank. Washington DC.
- Hall, P. and D.G. Hay (1980) *Growth Centres in the European Urban System*, London: Heinemann Educational.
- Heinelt H. and Kübler, D. (2005), Metropolitan Governance, Capacity, Democracy and the Dynamics of Place, Routledge, London and New York.
- Henderson, V, A. Kuncoro and M. Turner (1995), "Industrial Development in Cities", *Journal of Political Economy*, Vol. 103, No. 5, pp. 1067-1090.
- Hirt, S. (2007), "The Devil Is in the Definitions: Contrasting American and German Approaches to Zoning", *Journal of the American Planning Association*, Vol. 73, No. 4, Routledge, London, pp. 436- 450.

- Holmqvist, E. (2005), "Social Mix, a Strategy to Counteract Segregation?", Paper presented at the ENHR 2005 conference "Housing in Europe - New Challenges and Innovations in Tomorrow's Cities" in Reykjavik, 29 June - 3 July 2005
- Horizon Group (2008), Chinese Citizen Mobility Index Report. Horizon Group, IEA (2008) *CO<sub>2</sub> Emissions from Fuel Combustion*, OECD Publishing, Paris
- IEA (International Energy Agency), (2005), *Evaluating Energy Efficiency Policy Measures & DSM Programmes*, Volume I Evaluation Guidebook. OECD/IEA, Paris.
- IEA (2008a), *Energy Efficiency Requirements in Building Codes, Energy Efficiency Policies for New Buildings*, IEA information Paper March 2008, OECD/IEA, Paris.
- IEA (2008b), *Promoting Energy Efficiency, Best Practice in Cities*, September 2008, OECD/IEA, Paris.
- IEA (2009), *Cities and Towns and Renewable Energy - YIMFY: Yes In My Front Yard*, 4 August, 2009, OECD/IEA, Paris.
- Ioannides, Y. and Overman, H. (2000) "Cross Sectional Evolution of the US City Size Distribution", Centre for Economic Performance
- IPCC (Intergovernmental Panel on Climate Change), (2007), *Climate Change 2007: Mitigation, Contribution of Working Group III to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, B. Metz, O.R. Davidson, P.R. Bosch, R. Dave and L.A. Meyer (eds), Cambridge University Press, Cambridge and New York.
- Isaksen, A. and E. Hauge (2002), *Regional Clusters in Europe*, European Commission, Observatory of European SMEs, 2002/3, Office of Official Publications of the European Communities, Luxembourg.
- Jacobs, J. (1969), *The Economy of Cities*, Random House, New York.
- Johansson, C. Burman, L. and Forsberg, B. (2008), The effects of congestions tax on air quality and health, *Atmospheric Environment*, Vol. 42, pp. 1-12
- Jutaku Shimpo (2006), *Monthly Jutaku Shimpo* (in Japanese), Augst 2006, Tokyo, Japan.
- Kaiser, E., D. Godschalk, and F.S. Chapin. 1995. *Urban Land Use Planning*, 4<sup>th</sup> ed., University of Illinois Press. Urbana, IL.
- Kaldor, N. (1957), "A Model of Economic Growth", *Economic Journal*, Vol. 67, No. 268, pp. 591-624.
- Kamal-Chaoui, L., E. Leman and Z. Fufei (2009), "Urban Trends and Policy in China", *OECD Regional Development Working Papers*, 2009/1, OECD Publishing
- Katz, L. and K. Rosen (1987), "The Interjurisdictional Effects of Growth Controls on Housing Prices", *Journal of Law & Economics*, Vol.30, No.1, 1987, pp.149-160
- Knaap, G. and T. Moore (2000) *Land Supply and Infrastructure Capacity Monitoring for Smart Urban Growth*, Lincoln Institute of Land Policy Working Paper

- Keeble, D., P. L. Owens and C. Thompson (1983) The urban-rural manufacturing shift in the European Community, *Urban Studies*, 20, 405-18.
- Krugman, P.R. (1992), "Geography and Trade", The MIT Press, Cambridge, MA.
- Kühn, M. (2003), "Green belt and Green Heart: Separating and Integrating Landscapes in European City Regions", *Landscape and Urban Planning* 64 (2003), pp19-27.
- Laurila, T. (2005), "Innovation Strategy Process in the Helsinki Region", Baltic Sea Region Micro/Nano Technologies Seminar, available at [www.fmnt.fi/berlin/Lectures/Laurila.pdf](http://www.fmnt.fi/berlin/Lectures/Laurila.pdf).
- Lefevre, Christian (2006), Comparative Analysis of Metropolitan Governance in City-Regions, paper presented at the "Metropolitan Areas for City-Regions and Medium-sized Cities", International Workshop, OECD-Region of Galicia, 30-31 March, Santiago de Compostella.
- Le Galès (2002), *European Cities, social conflicts and governance*, Oxford University press, Oxford
- Leven, C.L. (1979) *The Mature Metropolis*, Boston: Lexington Books. Alvin Toffler
- Local Government Denmark (2009), "Municipality Plan with climate adaptation", 25 June 2009, [www.kl.dk/Dokumenter/Artikler/BEM/2009/06/Municipality-Plan-with-climate-adaptation](http://www.kl.dk/Dokumenter/Artikler/BEM/2009/06/Municipality-Plan-with-climate-adaptation).
- Lukkarinen, Margita (2004), "Local Development Agreements as a Tool to Stop Segregation in Vulnerable Metropolitan Areas: the Main Elements of the Policy", Peer Review in the Field of Social Inclusion Policies, European Commission, DG Employment and Social Affairs.
- Luo, Q., P. Catney and D. Lerner (2009), "Risk-based Management of Contaminated Land in the UK: Lessons for China?", *Journal of Environmental Management* 90 (2009), pp.1123-1134.
- Maclennan, D. and Williams, R. (1990), "Affordable Housing in Britain and America", York, Joseph Rowntree Foundation
- Mayer, C. J. and C. T. Somerville (2000), "Land Use Regulation and New Construction", *Regional Science and Urban Economics* 30, 2000, pp.639-662
- Milan municipality, 2009; Monitoraggio Ecopass, Gennaio – Dicembre 2008, Agenzia Milanee Mobilità Ambiente
- Millward, H. (2006), "Urban Containment Strategies: A Case-Study Appraisal of Plans and Policies in Japanese, British and Canadian Cities", *Land Use Policy* 23 (2006), pp.473-485.
- Ministry of Water Resources, China (2004), "Water Supply and Demand in China's Cities 2003" (in Chinese), [www.mwr.gov.cn](http://www.mwr.gov.cn).
- Milward, H. (2006), "Urban Containment Strategies: A Case-Study Appraisal of Plans and Policies in Japanese, British, and Canadian Cities", *Land Use Policy* 23 (2006), pp.473-485.
- Morris, Jeffrey (2005), "Comparative LCAs for Curbside Recycling Versus Either Landfilling or Incineration with Energy Recovery" *International Journal of Life Cycle Assessment*, vol. 10, no. 4, ecomed publishers, Landsberg, Germany, pp. 273-284.

- Myrdal, G. (1957), *Economic Theory and Underdeveloped Regions*, London: Duckworth.
- Neuman, Michael (2005), "The Compact City Fallacy", *Journal of Planning Education and Research* Vol. 25, No. 1, Sage Publications, pp. 11-26.
- Nordregio (2005), *ESPON 1.1.1 Potentials for polycentric development in Europe*, Nordregio, Stockholm.
- ODPM, United Kingdom (2004), "Making it happen: The Northern Way", UK Office of the Deputy Prime Minister, London
- OECD (forthcoming), *OECD National Urban Policy review of Poland*, OECD Publishing, Paris
- OECD (forthcoming), *OECD Territorial Review of Guangdong, China*, OECD Publishing, Paris
- OECD (2010), "Climate Change and Chinese Cities", Working Paper, OECD, Paris, forthcoming.
- OECD (2010), *OECD Territorial Review of Toronto, Canada*, OECD Publishing, Paris
- OECD (2010), *OECD Territorial Review of Venice, Italy*, OECD Publishing, Paris
- OECD (2009), "Cities, Climate Change and Multilevel Governance", Environment Working Papers, OECD, Paris
- OECD (2009), *Green Cities: New Approaches to Confronting Climate Change, OECD Workshop Proceedings*, 11 June 2009, Las Palmas de Gran Canaria, Spain.
- OECD (2009), *OECD Rural Policy Reviews, China*, OECD Publishing. Paris.
- OECD (2009), *Regions Matter: Economic Recovery, Innovation and Sustainable Growth*, OECD Publishing Paris.
- OECD (2009), *Designing Local Skills Strategies*, OECD , Publishing Paris
- OECD (2006), *OECD Territorial Reviews: Copenhagen, Denmark*, OECD  
OECD (2009), *How Regions Grow: Trends and Analysis*, OECD Publishing Paris.
- OECD (2009), *OECD Rural Reviews, Italy*, OECD Publishing, Paris
- OECD (2009), *OECD Territorial Review of Chile*, OECD Publishing, Paris
- OECD (2009), *OECD Territorial Review of Copenhagen, Denmark*, OECD Publishing, Paris
- OECD (2008), *Competitive Cities and Climate Change: OECD Conference Proceedings, Milan, Italy, 9-10 October 2008*, OECD, Paris.
- OECD (2008) *Environmental Outlook 2030*, OECD Publishing, Paris
- OECD (2008), "Working Party No.2 on Competition and Regulation: Competitive Effects of Regulations of Real Property-United States-", presented at 18 February 2008, DAF/COMP/MP2/WD (2008)11.

OECD (2008), "Working Party No.2 on Competition and Regulation: Competitive Effects of Regulations of Real Property-Finland -", presented at 18 February 2008, DAF/COMP/MP/WP2/WD (2008)3.

OECD (2008), *OECD Rural Policy Reviews, Netherlands*, OECD Publishing, Paris.

OECD (2008), *OECD Territorial Reviews, Poland*, OECD Publishing, Paris.

OECD (2008), *OECD Territorial Reviews, Portugal*, OECD Publishing, Paris.

OECD (2008), *OECD Territorial Reviews, Cape Town, South Africa*, OECD Publishing, Paris.

OECD (2008), *OECD Territorial Reviews, Istanbul, Turkey*, OECD Publishing, Paris.

OECD (2007), *OECD Territorial Reviews: Randstad Holland, Netherlands*, OECD Publishing, Paris.

OECD (2007), *OECD Territorial Reviews: Madrid, Spain*, OECD Publishing, Paris.

OECD (2007), *Competitive Cities: A New Entrepreneurial Paradigm in Spatial Development*, OECD Publishing, Paris.

OECD (2007), *OECD Territorial Reviews of Luxembourg*, OECD Publishing, Paris.

OECD (2007), *OECD Territorial Reviews of Norway*, OECD Publishing, Paris.

OECD (2007), *OECD Territorial Reviews: Randstad Holland, Netherlands*, OECD Publishing, Paris.

OECD (2007), *OECD Territorial Policy Monitoring Review, Mexico*. GOV/TDPC (2007)5

OECD (2007), *OECD Rural Policy Reviews: Mexico*, OECD Publishing, Paris

OECD (2007), "What Policies for Globalising Cities? Rethinking the Urban Policy Agenda., OECD Conference Proceedings", Madrid, Spain, 29-30 March 2007.

OECD (2006), *OECD Territorial Reviews of Competitive Cities in the Global Economy*, OECD Publishing, Paris

OECD (2006), "Interim Report on Socially Sustainable Housing", presented to Working Party on Territorial Policy in Urban Areas, June 2006.

OECD (2006), *OECD Territorial Review of France*, OECD Publishing, Paris

OECD (2006), *OECD Territorial Review of Newcastle, UK*, OECD Publishing, Paris

OECD (2006), *OECD Territorial Reviews: Milan, Italy*, OECD, Paris. OECD

OECD (2006), *OECD Territorial Review of Stockholm, Sweden*, OECD Publishing, Paris

OECD (2006), *OECD Territorial Review of Switzerland* OECD Publishing, Paris

- OECD (2005), *Regions at glance*, OECD Publishing, Paris
- OECD (2005), *Building Competitive Regions*, OECD Publishing, Paris
- OECD (2005), *OECD Territorial Reviews: Finland*, OECD, Paris.
- OECD (2005), *OECD Territorial Reviews: Japan*, OECD, Paris.
- OECD (2005), *OECD Territorial Reviews: Seoul, Korea*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2005), "Towards the Sustainable Use of Building Stock: Final Synthesis Report", OLIS document, OECD, Paris
- OECD (2004), *OECD Territorial Reviews: Busan, Korea*, OECD, Paris.
- OECD (2004), *OECD Territorial Reviews: Czech Republic*, OECD, Paris.
- OECD (2004), *OECD Territorial Reviews: Montreal, Canada*, OECD Publishing, Paris
- OECD (2004), *OECD Territorial Reviews: Mexico City*, OECD Publishing, Paris
- OECD (2003), *Aging, Housing and Urban Development*, OECD Publishing, Paris
- OECD (2003), *Environmentally Sustainable Buildings: Challenges and Policies*, OECD, Paris.
- OECD (2003), *OECD Territorial Reviews: Oresund, Denmark/Sweden*, OECD Publishing, Paris
- OECD (2003), *OECD Territorial Reviews: Vienna-Bratislava, Austria/Slovak Republic*, OECD Publishing, Paris
- OECD (2002), *OECD Territorial Reviews: Canada*, OECD, Paris, France
- OECD (2002), *OECD Territorial Reviews: Champagne-Ardenne, France*, OECD, Paris, France
- OECD (2002), *Impact of Transport Infrastructure Investment on Regional Development*, OECD, Paris.
- OECD (2002), *Redefining functional regions*, OECD DT/TDPC/TI(2002)3
- OECD (2001), *OECD Territorial Reviews: Hungary*, OECD, Paris.
- OECD (2001), *OECD Territorial Reviews: Italy*, OECD, Paris.
- OECD (2001), *OECD Territorial Reviews: Korea*, OECD Publishing, Paris
- OECD (1998), *Integrating Urban Distressed Areas*, OECD Publishing, Paris
- Olszewski, P. (2007), Singapore motorisation restraint and its implications on travel behaviour and urban sustainability, *Transportation*, Vol. 34, pp. 319-335
- Orfield, M. (1997), "METROPOLITICS: A Regional Agenda for Community and Stability", Brookings Institution Press, Washington, D.C.

- Orlebeke, C. J. (2000), "The Evolution of the Low-Income Housing Policy: 1949 to 1999", Housing Policy Debate, Volume 11, Issue 2, 2000, Fannie Mae Foundation
- Patel P. and Pavitt K. (1991), "Large firms in the production of the world's technology: an important case of 'non-globalisation'", Journal of International Business Studies, Vol. 22, No. 1, Basingstoke, pp. 1–21.
- Pendall, R.R. Puentes, and J. Martin (2006), "From Traditional to Reformed: A Review of the Land Use Regulations in the Nation's 50 largest Metropolitan Areas", *The Brookings Institution, Research Brief*, August 2006.
- Pinson, G., (2006), "Strategic Planning: Vector or Substitute for Metropolitan Integration: Lessons from Italy", paper for the conference "Governance and Spatial Discontinuities: Reterritorialization or a New Polarization of Metropolitan
- Policy Research Institute for Land, Infrastructure and Transport, Ministry of Land, Infrastructure and Transport, Japanese Government (2006), *Suburban land use control in Germany, France and the Netherlands*. (in Japanese). Tokyo.
- Povey, M. and T. Lloyd-Jones (2000) - *Mixed value urban development: Mechanisms for sustaining the livelihoods and social capital of the urban poor in core urban areas* - May 2000 ESF/N-AERUS workshop.
- Prudhomme (2008), "Patterns and prospects in China's urbanization strategy", Paper presented at the SDPC-MOC-World Bank sponsored seminar on urbanization, Beijing, May 8-10, 2000, and revised in light of the discussions held during and after the seminar.
- Quigley, J.M. (2009) 'Agglomeration, Urbanization, and the Growth of Metropolitan Regions', unpublished paper
- Rice, P., A. J. Venables and E. Patacchini (2006) Spatial Distribution of Production: analysis for the regions of Great Britain, *Regional Science and Urban Economics*, 36, 727-52.
- Rasmussen, J. (2003), European Seminar on Cluster Policy – Workshop 2: National Policies, 10 June, available at [www.ebst.dk/file/4233/cluster\\_rasmussen.pdf](http://www.ebst.dk/file/4233/cluster_rasmussen.pdf).
- Rodriguez Alvarez, (2004), "Strategies of Spanish cities in a global, competitive world: Between leadership, technocracy and participative strategic planning" International Conference, City Futures Conference, July 8 – 10, 2004.
- Roelandt, T.J.A. and P.D. Hertog (eds.) (1999), *Boosting Innovation, the Cluster Approach*, OECD Proceedings, OECD, Paris.
- Romer, Paul M, 1986. "Increasing Returns and Long-run Growth," Journal of Political Economy, University of Chicago Press, vol. 94(5), pages 1002-37, October
- Saizen, I., Mizuno, K. and S. Kobayashi (2006), "Effects of land-use Master Plans in the Metropolitan Fringe of Japan", *Landscape and Urban Planning* 78(2006), pp.411-421.
- Sandercock, L. (2005), .An Anatomy of Civic Ambition in Vancouver: Toward Humane Density., Harvard Design Review 22, pp. 36-43.

- Sassen, S. (2003), Keynote Speech at international conference on Technology Clusters, 7-8 November, Montreal, (conference highlights prepared by Manon Bourgeois and Mireille Brochu).
- Seoul City Government (2009), "2030 Low-carbon Green Development Masterplan", proposed July 2, 2009, Seoul City Government, Korea.
- Sejong (Korea) (2009), *Green City Sejong*, Multifunctional Administration City Construction Agency, Yeongi-gun, Korea.
- Short, J., S. Fleming and S. Witt (1986), "House building, Planning and Community Action: The Production and Negotiation of the Built Environment", Routledge & Kegan Paul, London
- Shoup, D., (1997), —The High Cost of Free Parking|| , *Journal of Planning Research*, Vol. 17, pp. 3-20
- State of Minnesota (2001), "Affordable Housing", Office of the Legislative Auditor, State of Minnesota, January 30, 2001
- Stein-Holmes, Rachel (2007), "Human Resource Management across Levels of Government Concept Note", Project conducted under the auspices of the PEMWP, April 3, 2007, not published
- Stimson, R.J., R.R. Stough and B. Roberts (2002), *Regional Economic Development: Analysis and Planning Strategy*, Springer, New York.
- Su, M. (2005), "The Role of Foreign Investment in China's Land Policy", *Asian Perspective*, Vol.29, No.2, 2005, pp.99-131.
- Sujiyama, N. and T. Takeuchi (2008), "Local Policies for Climate Change in Japan," *The Journal of Environment and Development*, Vol. 17, No. 4, Sage, London, pp. 424-41.
- Swann, G.M.P., M. Prevezer and D. Stout (1998), *The Dynamics of Industrial Clustering: International Comparisons in Computing and Biotechnology*, Oxford University Press, Oxford.
- Swiss Federal Council (2001), "Politique des agglomérations de la Confédération", Report of the Federal Council of 19 December 2001.
- Tan,R.et al (2009), "Governing Farmland Conversion: Comparing China with Netherlands and Germany", *Land Use Policy* 26 (2009), pp.961-974.
- Tang, B-S, Wong, S-W, and A. K-W Lee (2007), "Green Belt in a Compact City: A Zone for Conservation or Transition?", *Landscape and Urban planning* 79 (2007), pp.358-373.
- Tian,L. and W. Ma (2009), "Government Intervention in City Development of China: A Tool of Land Supply", *Land Use Policy* 26 (2009), pp.599-609.
- Titus, James G. and Vijay Narayanan (1996), "The Risk of Sea Level Rise: A Delphic Monte Carlo Analysis in which Twenty Researchers Specify Subjective Probability Distributions for Model Coefficients within their Respective Areas of Expertise", *Climatic Change*, Vol. 33, No. 2, Springer Netherlands, pp. 151-212.

- UNEP (United Nations Environment Programme), (2007), *Assessment of Policy Instruments for Reducing Greenhouse Gas Emissions from Buildings*, UNEP Sustainable Buildings & Construction Initiative and Central European University, Paris.
- United Nations (2007) Principles and Recommendations for Population and Housing Census, UN Department of Economic and Social Affairs, *Statistical Papers Series M. No. 67/Rev2*
- United Nations (2007) State of World Population 2007: Unleashing the Potential of Urban Growth, New York: United Nations Publishing.
- United Nations (1974) *Manuals on Methods of Estimating Population, Methods for Projection of Urban and Rural Population*, UN: New York.
- United States Environmental Protection Agency (US EPA) (2009) "Brownfields and Land Revitalization", [www.epa.gov/brownfields](http://www.epa.gov/brownfields)
- United States Global Change Research Programme, (2009), *Global Climate Change Impacts in the United States*, Cambridge University Press, Cambridge, UK
- Van den Berg, Braun and Van der Meer (2004) National Urban Policies in the European Union, European Institute for Comparative Urban Research (EURICUR), Erasmus University Rotterdam
- Wallace, J. E. (1995), "Financing Affordable Housing in the United States", Housing Policy Debate, Volume 6, Issue 4, 1995, Fannie Mae Foundation
- Walter-Rogg, Melanie (2006), "Metropolitan Governance Reform in Germany", paper for the conference "Governance and Spatial Discontinuities: Reterritorialization or a New Polarization of Metropolitan Spaces?" INRS-Urbanisation, 24-25 April 2006, Montreal, [www.vrm.ca/documents/Montreal2006\\_Working\\_Paper\\_Walter\\_Rogg\\_Sojer.pdf](http://www.vrm.ca/documents/Montreal2006_Working_Paper_Walter_Rogg_Sojer.pdf)
- Wheeler, S. M. (2008), "State and Municipal Climate Change Plans: The First Generation", *Journal of the American Planning Association*, Vol. 74, No. 4, Routledge, London, pp. 481-496.
- Willson, R. and Shoup, D. (1990) The effects of employer-paid parking in downtown Los Angeles: a study of office workers and their employers. Prepared for the Southern California Association
- World Bank (2005), *Waste Management in China: Issues and Recommendations*, World Bank, Washington, DC.
- Yokohari, M. et al. (2000), "Beyond Green belts and Zoning: A New Planning Concept for the Environment of Asian Mega-cities", *Landscape and Urban Planning* 47 (2000), pp.159-171.

Credits for cover photos (from left to right, top to bottom) are as follows:

© Jessica Blanc - Fotolia.com

© Jessica Blanc - Fotolia.com

© Cyrille Lips - Fotolia.com

© Oksana Perkins - Fotolia.com

© Alexey Smirnov - Fotolia.com

© ELEN - Fotolia.com

© jeancliac - Fotolia.com

© msw - Fotolia.com

© macky\_ch - Fotolia.com

Government of Las Palmas

© Gautier Willaume - Fotolia.com

Contact OECD Secretariat: Lamia Kamal-Chaoui, +33 1 45 24 16 73 (Lamia.Kamal-Chaoui@oecd.org)