

# 城市化发展存在的问题及对策研究

陈晓芳,方明

(武汉理工大学,湖北 武汉 430070)

**摘要:**基于我国城市化进程发展中存在的问题,提出了以投融资方式创新、从理念设计到实践创新、政府作用与制度创新等创新途径来加快城市化进程的对策性建议。

**关键词:**城市群;城市经营;创新

**中图分类号:**F290

**文献标识码:**A

**文章编号:**1001-7348(2004)03-0076-02

## 0 前言

城市群是城市化过程中,在特定地域范围内,若干个不同性质、类型和等级规模的城市基于区域经济发展和市场纽带联系而形成的城市网络群体。中国城市群的兴起,是改革开放以来中国区域经济与城市化发展的产物,经历了在空间布局上较为集中的

城市密集板块,即城市空间集聚的雏型,20世纪90年代出现的区域一体化态势,21世纪崛起的一批初具规模的城市群和正在形成中的城市群雏形。

目前,中国具有一定规模的代表性城市群主要是:以上海为中心、南京和杭州为次中心的共有55个城市的长江三角洲城市群;以广州为中心、深圳和珠海为次中心的

共有24个城市的珠江三角洲城市群;以北京和天津为中心、青岛和大连为次中心的共有52个城市的环渤海地区城市群。这三大城市群从大都市连绵区的基本特征——人口和产业的集聚程度、中心城市规模和总体城市数量而言,是正在形成中的中国大都市连绵区(李浩,2003)。此外,中国还出现了一大批的城市群雏形,如成渝城市群、武汉城

中国统计出版社,2000.

[3]浙江省统计局.2001年浙江统计年鉴[M].北京:中国统计出版社,2001.

[4]浙江省统计局.2002年浙江统计年鉴[M].北京:中国统计出版社,2002.

[5]绍兴市统计局.2001年绍兴统计年鉴[M].北京:中国统计出版社,2002.

[6]黄宝章.由教育与经济的辩证关系引发的思考[J].徐州教育学院学报,2001,(1).

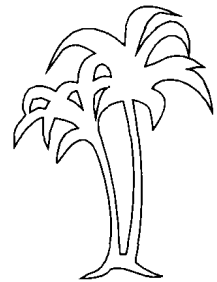
[7]熊晓梅,刘贤龙.中国不同地区高等教育发展的评估与比较[J].吉林教育科学·高教研究,1997,(1).

[8]徐伟红,方芬.教育投资对GDP增长的贡献率初探[J].浙江学刊,2001,(4).

[9]龙玉川,唐平,张涛.364名大学生的情商和智商高低对学习成绩影响的相关性研究[J].泸州医学院学报,2002,(2).

[10]苏巧荣.某卫校学生父母养育行为与人际信任

的相关性研究[J].中国学校卫生,2002,(1).  
(责任编辑:曙 光)



## On the Correlation Between Higher Education and Economic Society Development

**Abstract:**By using educational statistics and software package spass10.0, this paper tries to process the relevant data of higher education in shaoxing city, Zhejiang province and China and those of the development of economic society. By means of vertical and horizontal comparison combined with quantitative calculation and qualitative analysis, it makes a study of the correlation between higher education and the development of economic society.

**Key words:**higher education; the development of economic society; correlation

市群、长株潭城市群、关中城市群、郑州城市群、哈尔滨城市群、福厦城市群等等。

## 1 我国城市群发展中存在的问题

“十五”期间,国家制定了“重点发展小城镇、积极发展中小城市、完善区域性中心城市功能、发挥好大城市辐射带动作用、积极引导发展城市密集圈”的城市发展战略,这种战略安排必将有力地促进城市体系的发展,加快城市化的步伐。《走向 21 世纪的中国区域经济学》这一研究成果表明,到 2020 年,我国城市总数将从 1997 年的 668 个扩增至 1 400 个,其中特大城市和大城市将从 1997 年的 81 个扩增至 176 个,中小城市将从 1997 年 587 个扩增至 1 224 个;城市化水平将由 1998 年的 30.4% 提高到 54.4%。区域经济的繁荣和城市化水平的提高将为城市群的发展提供强有力的支撑条件。但是从目前我国城市群发展历程来看,仍存在问题(李浩, 2003),极有可能阻碍我国的城市化进程:

### 1.1 管理体制不顺

由于我国区域经济发展呈现出明显的“行政区经济”特征,集中表现为区域行政壁垒对要素自由流动的限制,导致要素流动与进入成本偏高,致使区域资源要素不能顺畅流向优势区位——城市,从而影响和制约了城市群的发展。同时,中心城市管理职能的不完备导致城市群区域内经济发展无法协调。中心城市法定管理权现有职能的不完备只限于其墨守成规的行政区划范围,根本不具备跨行政区划的管理协调权限,“管理协调权”的缺位在很大程度上制约和影响了城市群区域内的协调发展,无法克服和解决城市群区域内的产业结构趋同、产业布局近似、重大基础设施建设重复、环保污染及市场过度竞争等问题。

### 1.2 地区水平发展不平衡

城市群在东、中、西部的发展水平明显不平衡。东部地区其发展已达到相当的规模与程度,目前正在向一体化方向推进。中部地区城市群发展尚处于雏形状态,一般规模较小,且仅限于省域内部分地区。西部地区地域广阔,但城市数量少,略具雏形。资金、技术与人才等要素将会更进一步集聚在东部地区,城市群的不平衡发展在客观上不仅加剧了东、中、西部发展失衡,而且还将进一步扩大这种地区差距。

### 1.3 内部结构功能不完善

从城市群网络体系的内部结构来看,我国城市群的内部结构存在较大的缺陷。除长江三角洲城市群结构比较合理外,其余两大城市群均存在着较为严重的结构失衡问题,城市群的综合经济功能相比较而言显得较为薄弱,其核心城市的集聚与扩散效应也不够强大,其能量等级更不能与国外成熟城市群中的核心城市相提并论。

### 1.4 整体发展规划滞后

尽管城市群并非是一个实体的行政区域,但它又是一个整体,其内部结构功能的分工合理与否直接影响和制约城市群的整体功能发挥,其整体发展的战略定位又直接影响和制约城市群区域与各行政区域之间、城市群内部各城市之间的协调发展。到目前为止,除广东编制有《珠江三角洲经济区城市群规划——协调与持续发展》(1996 年)之外,其他各城市群的发展都缺乏官方编制的整体布局规划与整体发展战略规划作指导,且大都只停留在学术界的讨论与论证之中,由于缺乏一个统一进行战略安排和整体规划的组织,导致各城市群的整体发展规划明显滞后于城市群的发展。

## 2 城市经营的创新途径

世界城市化发展趋势表现为城市交通一体化、城市环境园林化、城市管理法治化、城市居民知识化、城市产业服务化、中心城区再造化、城市信息数字化、社会活动国际化、城市发展个性化、区域城市共生化。城市经营的范围和主要任务就是要搞好城市要素的优化组合,即城市产业化的优化组合、城市土地利用的优化组合、城市资本的优化组合。而人们讨论、研究得最多的无非是城市经营的各种要素的优化组合了,而这又免不了谈到创新体系的构建。由此看来,建立创新途径可称得上是城市经营中的重中之重。

### 2.1 城市经营:投融资方式创新

#### 2.1.1 投资方式选择

在我国日益迅速发展的城市化进程中,城市的供给基础,特别是基础设施的投资无论是在绝对量还是在占 GDP 的比重上,都经历了一个不断扩张的历史过程,而伴随这一过程的是多元投资主体的介入和不断的资金投入(彭卫, 2003)。因此,吸引多元投资

主体参与、引入市场投资机制将是投资方式改进的必然选择,进行积极的投融资方式创新是非常必要的。

(1)由政府全额投资的非经营项目采取企业化经营模式。纯公共品的建设与维护一直以政府财政为主。对非经营类项目的维护,也要引入竞争机制,按招标、投标制度进行企业化操作。政府确定明确目标后,要面向社会公开招标养护作业单位,按照任务量核定作业费用,经费包干,超支不补。

(2)积极鼓励与引导社会资本参与经营类项目的投资与经营。市政行业的当务之急一方面是要深化改革,尽快建立现代企业制度,转换经营机制;另一方面要积极引入社会资本,实现投资主体多元化,营造竞争环境,打破垄断,对可经营类项目,可通过公平、公开竞争的招投标办法采用有偿转让、委托经营、参股、租赁、承包等市场运作方式引进多种投资主体。

#### 2.1.2 融资方式创新

(1)BOT 融资方式。即通过建设—经营—转让的方式,走大型基础设施建设由私人投资经营的路子。项目所在地政府将通常由国家公营机构承担的大型基础设施或工业项目的设计、建设、运营、融资和维护的权利特许给国内外私营机构的合作商或主办人,允许该私营机构在一个固定的期限内运营该设施,并且允许它在该期限内收回他对该项目的投资、运营与维护费用以及一些合理的服务费、租金等其它费用,以使该私营机构有能力偿还该工程所有的债务并取得预定的资金回报收益,最后,在规定的特许期限满后,将该设施转让给项目方的政府。BOT 方式有效地减少了政府的主权债务,使政府能腾出大笔资金支持其它公共项目的投资建设。

(2)共同基金的融资方式。共同基金是指通过专门的经营机构将众多投资者的资金汇集起来,由专业人士集中进行投资管理,投资者按其投资比例享受投资收益的一种金融工具。这已成为发展中国家吸引外资的重要手段。

(3)ABS 即资产支持证券化方式。它是以项目所属的资产为基础,以该项目资产所能带来的预期收益为保证,通过在资本市场上发行证券来募集资金的一种项目融资方式。其交易结构由原始权益人(政府)、特设

信托机构和投资者构成,原始权益人(政府)将自己拥有的财产以“真实出售”的方式过户给特设信托机构;特设信托机构获得该资产后,发行以该资产的预期收入量为基础的资产支持证券化,并凭借对资产的所有权确保未来的现金收入流量首先用于证券投资者的还本付息。目前,已形成了比较完善的运行机制,能为我国城市建设提供有效的资金支持。

### 2.2 城市经营:从理念设计到实践创新

一般地讲,经营城市是一个关于城市规划、建设和管理的理论和实践模式,其核心是要将企业管理精神引入行政管理体制。其基本着眼点,在于城市建设要适应形势变化的需要,进一步走向市场,通过市场运作,优化资源配置。特别是要从改变城建投资主体,打破原来由政府包揽的格局,利用市场机制建立起城建多元投资体系(周诚君、陈雯、张亦祥,2003)。

因此,对于经营城市必须予以全新理解,认识也要全面深化。一是对经营城市实质的认识要深化。经营城市的实质在于适应市场经济高速发展的需要,将企业管理精神引入行政管理体制;二是对经营城市目的的认识要深化。其根本目的在于通过经营城市,努力加快经济发展、提升城市品质、提高人民生活水平、推动社会进步;三是对经营城市范围的认识要深化。要全面分析资源状况与潜力,搞好增量配置和存量盘活,有效调动各类资源的内在活力。四是对经营城市方式的认知要深化。坚持依法办事,使经营城市做到有法可依、顺利健康地进行。在深化认识的基础上,要进一步强化4个观念:大资源的观念、资本化的观念、社会运作的观念、鼓励竞争的观念。

### 2.3 城市经营:政府作用与制度创新

首先,经营城市是功能导向的(杜世成,2003)。这一点决定了政府的职能和职能创新。这意味着政府在经营城市时,必须着眼于城市功能的形成、发挥和提升,明确哪些

是可以由市场来运作的,哪些是市场无能为力、必须由政府来操作的。在政府行为时,政府还必须明确哪些是现有的政府职能能够做到的,哪些是需要进行政府职能创新的。这一点尤其重要,因为在城市发展的市场化和国际化进程中,可能有相当部分服务于新的城市功能定位的政府职能在目前是欠缺的。对于政府职能的合理界定,其基本原则是,在功能导向条件下,政府从市场和企业能够经营的领域逐步退出。政府管制体制改革的核心内容就是重新调整政府与企业之间的关系,建立有效竞争的市场格局。把原来由政府直接干预企业经济活动的政企关系,调整为政府调控市场、市场引导企业的间接调控关系。

其次,在城市管理和发展中,在新的市场条件和国际环境下,必然会产生一些以前没有,但又迫切需要建立和完善的城市功能,显然,这些新的目标对城市政府的职能提出了全新的挑战。对此,城市政府迫切需要研究的,就是要实现这些目标政府应该做什么,政府职能要做哪些方面调整和创新的。在新的城市化发展形势下,城市政府必须积极研究和推进城市土地制度、产业政策制度、户籍制度改革、行政区划和区域管制制度等方面的改革与创新。

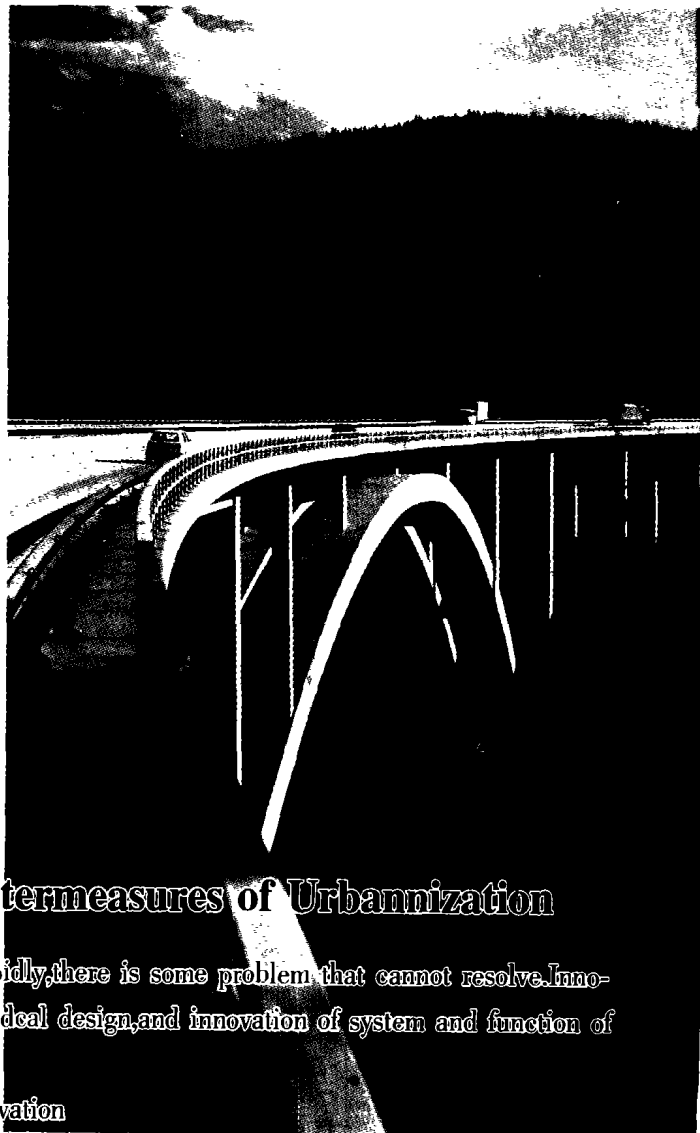
最后,城市经营是动态的,必须放在城市化进程加速、城市快速发展的背景中考察城市的市场化经营。因此,一方面,制度和科技创新可能创造新的城市资源形式、城市功

能载体和城市经营方式,制度创新和技术创新必须首先发挥政府的主动性和引导性。另一方面,城市经营的对象,不仅是现有的能够发挥城市功能的城市资源,在城市发展中,对于那些在将来也可能发挥城市功能的资源,也可以成为城市经营的潜在对象。政府应通过行政手段和市场手段相结合的办法开发这些潜在的功能性资源。

#### 参考文献:

- [1]李培祥,李诚团.区域产业结构演变与城市化时序阶段分析[J].经济问题,2003,(1):4-7.
- [2]周于峙.城市化与名城保护[J].城市开发,2003,(1):1-5.
- [3]李京文.城市化健康发展的10个问题[J].城市发展研究,2003,(2):37-44.
- [4]Kurt Larsen. Learning cities: The new recipe in regional development, Organization for Economic cooperation and Development. The OECD observer, Paris, 1999.

(责任编辑:胡俊健)



## Research on the Problems Countermeasures of Urbannization

**Abstract:** Although the development of china urban is rapidly, there is some problem that cannot resolve. Innovation of Invest and financing, Innovation of practice and ideal design, and innovation of system and function of government to mend it's pace to Urbanize.

**Key words:** urban agglomeration; urban management; innovation