

No.

中华人民共和国国家发展和改革委员会

日本国独立行政法人国际协力机构(JICA)

中华人民共和国
西部地区中等城市发展战略制定调查

最终报告书
概要

2005年5月

财团法人 日本国际开发中心
株式会社 工营综合研究所
株式会社 太平洋国际咨询公司

社 会

J R

05-029

中华人民共和国国家发展和改革委员会

日本国独立行政法人国际协力机构(JICA)

中华人民共和国
西部地区中等城市发展战略制定调查

最终报告书
概 要

2005 年 5 月

财团法人 日本国际开发中心
株式会社 工营综合研究所
株式会社 太平洋国际咨询公司

货币换算汇率

1 人民币元=12.47 日元
(2005 年 1 月 18 日汇率)

序 文

日本国政府根据中华人民共和国政府的要求，决定在该国实施西部地区中等城市发展战略制定的开发调查，该调查由独立行政法人国际协力机构实施。

本机构于 2003 年 8 月至 2005 年 3 月期间，向当地派遣了以财团法人国际开发中心理事丰间根则道先生为团长的调查团。

调查团与中华人民共和国政府的相关人员进行了协商，同时在发展战略的制定对象地区进行了现场调查，回国后经过国内调查，完成了本次调查报告书的编写工作。

希望该报告书能够为中华人民共和国西部地区中等城市的协调发展以及消除地区间的社会经济差距做出贡献，同时为进一步发展两国之间的友好关系发挥应有的作用。

最后，向协助和支持本次调查的相关人员表示衷心的感谢。

2005 年 5 月

独立行政法人 国际协力机构

理事 松冈 和久

传达书

在此提交中国西部地区中等城市发展战略制定调查的最终报告书。本报告书是由财团法人国际开发中心、株式会社工营综合研究所、株式会社太平洋国际咨询公司组成的共同企业体，根据与独立行政法人国际协力机构签署的协议开展调查后汇总的调查结果。

报告书中汇总了本次调查对象地区内 5 个事例城市的发展战略，即，四川省的都江堰市和德阳市、云南省的大理市和玉溪市、湖南省怀化市，同时还总结了中国西部地区中等城市的一般发展战略。后者是按照“从‘量的发展城市’到‘全面发展的城市’”的设想，制定了 8 项城市发展战略，即，1) 发展城市产业；2) 改善地区和城市规划；3) 完善城市基础设施；4) 改善土地使用制度；5) 建立社会保障制度；6) 提高农村地区的教育；7) 改善地方行政和财政；8) 利用自然、保护环境。

在汇总本报告书之际，参考了中国以及调查对象省、市的《社会发展第十个五年计划》和《“十五”西部发展总体规划》，同时还参考了中国目前为止的众多研究成果。在实施调查的过程中，得到了国际协力机构及该机构中国事务所的大力支持和指导。在调查对象地区开展现场调查时，得到了中国国家发展和改革委员会、四川省发展和改革委员会、云南省发展和改革委员会、湖南省发展和改革委员会以及以都江堰市、德阳市、大理市、玉溪市、怀化市的发展和改革委员会为首的中国政府机构、民间企业等各方面的大力支持，在此深表感谢。

各个方面对本次调查给予了大力协助，在此表示衷心的感谢。同时希望本报告书能够对中国西部地区中等城市的发展以及西部地区的发展做出贡献，并衷心地希望本次调查能够推动中日两国国际合作的进一步开展。

2005 年 5 月

团长 丰间根 则道

中国西部地区中等城市发展战略制定调查
共同企业体

财团法人 国际开发中心

株式会社 工营综合研究所

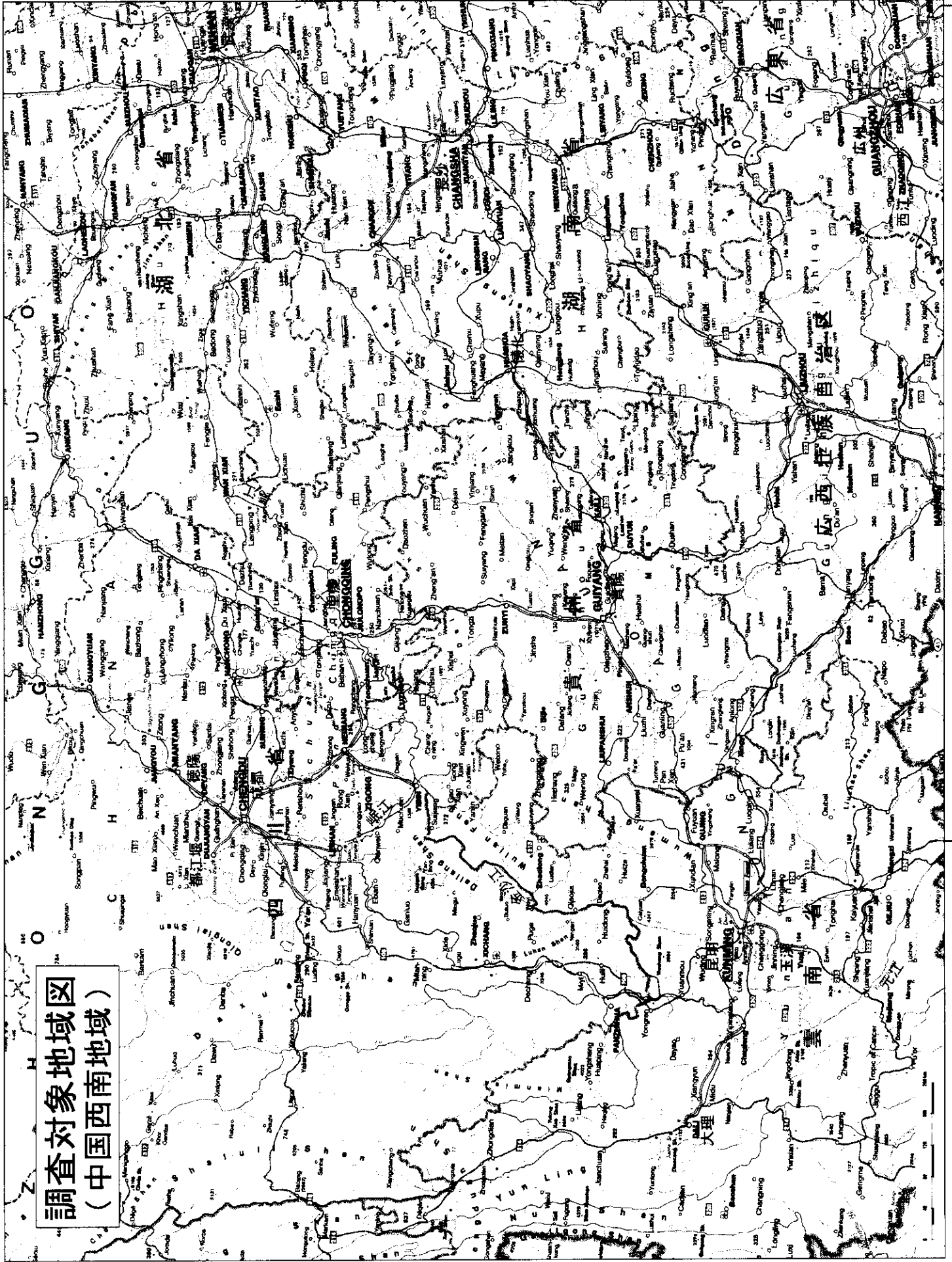
株式会社 太平洋国际咨询公司

**中国西部地区中等城市发展战略制定调查
最终报告书 概要
目 录**

序言	1
第 1 篇 西部地区中等城市发展战略	1
第 1 部 背景分析	1
1. 为什么选择西部地区?	1
2. 为什么选择中等城市?	1
3. 西部地区的中等城市	3
4. 西部地区的农村和农民	6
5. 西部地区的社会经济结构	6
第 2 部 概观西部地区中等城市的发展战略	6
1. 西部地区中等城市发展战略的框架	6
2. 西部地区中等城市发展战略的基本方针	8
第 3 部 研究西部地区中等城市发展 8 战略	12
1. 发展城市产业	12
2. 改善地区、城市规划	13
3. 完善城市基础设施建设	14
4. 改革土地使用制度	15
5. 建立社会保障制度	15
6. 改善农村地区的教育	16
7. 改善地方行政、财政	17
8. 利用自然、保护环境	18
第 2 篇 5 个事例城市的发展战略	19
1. 都江堰市发展战略	19
1.1 城市概况	19
1.2 发展战略的概要	19

2. 德阳市的发展战略	21
2.1 城市概况	21
2.2 发展战略的概要	21
3. 大理市发展战略	24
3.1 城市概况	24
3.2 发展战略的概要	24
4. 玉溪市的发展战略	28
4.1 城市概况	28
4.2 发展战略的概要	28
5. 怀化市发展战略	31
5.1 城市概况	31
5.2 发展战略的概要	32
6. 总结：西部地区中等城市发展战略的要旨	33
6.1 战略制定方法的普及	34
6.2 战略内容普及化	34

調査対象地域図 (中国西南地区)



中国西部地区中等城市发展战略制定调查 最终报告书 概要

序言：鸿猷大展

利用纵观全局的大战略(=鸿)和政策(=猷)，
大力发展西部地区的中等城市！

中国东部和西部的经济差距不断加大。战略性地推动西部地区中等城市的发展，对促进西部地区的经济发展是有效的。在此背景下，中国政府为了制定西部地区中等城市的发展战略，向日本政府提出实施以5个中等城市为事例城市制定发展战略的项目。日本政府接受要求，决定实施“中国西部地区中等城市发展战略制定调查”，2002年12月13日，两国政府间交换了有关项目实施的照会。据此，本项目从2003年9月至2005年9月约两年期间实施，日方由独立行政法人国际协力机构、中方由国家发展和改革委员会负责本项目的实施。

本项目调查的目的为下述3点：

1. 研究探讨中国西部地区中等城市的发展战略，就实现该战略的制度、政策提出建议。
2. 以四川省、云南省、湖南省境内的5个中等城市为事例，制定适合各城市类型的发展战略。
3. 与参加国际协力机构举办的“国别特设研修”的中方相关人员开展知识交流。

第1篇 西部地区中等城市发展战略

第1部 背景分析

1. 为什么选择西部地区？

本调查中所说的西部地区是指在2000年确定的“西部大开发政策”的适用地区。西部地区与东部地区相比有以下几个特征：①脆弱的自然条件、宝贵的生态环境；②落后的产业形态、低水平收入；③落后的社会服务；④庞大的流动人口发源地。在1972年以前，中国的投资曾经将重点放在西部地区，但其后伴随由西部地区转向东部地区的投资政策转换，东西部地区间的发展差距越来越大。为了解决这个问题，中国政府在2000年开始实施“西部大开发政策”。本调查选择西部地区是因为在保持国家正常发展的同时，解决东西部地区间差距问题已成为中国的国家性重要课题。本调查是考察西部地区发展战略的环节之一。

2. 为什么选择中等城市？

中等城市是指“市区非农业人口在20万人以上50万人以下”的城市。按照这个定义，德阳、大理、怀化属于中等城市，都江堰、玉溪则是小城市。中国的城市数量在过去的20年里由245个猛增到662个。按城市规模划分，其构成大致为小城市占50%以上，中等城市占30%以上，大城市在15%左右。按地区来划分，其分布大致为东部地区占44%，中部地区占37%，西部地区占18%。

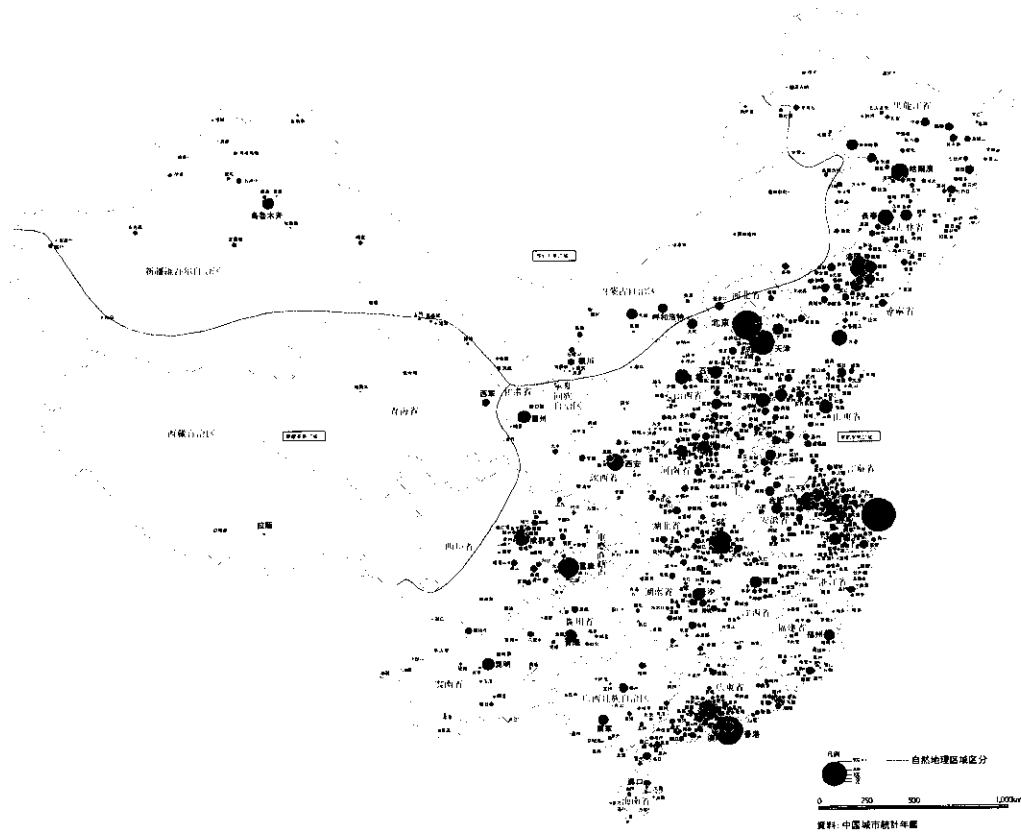


图1 中国的城市分布

资料来源：JICA 调查团制作

中国的“城市化”分为两种模式：一种是城市的外部人口涌入，市区非农业人口(以及总人口)增加的模式(来自外部的城市化)；另一种是从城市内的农村地区向市区的人口移动，市区非农业人口增加的模式(来自内部的城市化)。对于西部的中等城市而言，后一种模式具有重要意义。但是，这两种城市化的模式在“农民变为城里人”这一点上是相同的。这不仅意味着居住地和职业的变化，还意味着生活方式的变化。这种变化是即将到来的市民社会的第一阶段，对于中国社会来说是具有深远意义的变化。

建国后的中国曾有“城市=恶、农村=善”的看法，城市化因此受到了抑制。但是，随着20世纪80年代后期对人口流动限制的放松，大量人口开始涌向东部沿海地区经济高速发展的城市。现在，中国政府立足于“城市化不可避免，但必须保证其秩序”的观点，进行政策的实施。然而，城市政策及围绕城市政策所发生的争论存在两种对立的看法。一种是强调“大规模城市”，充分发挥其效率性，最大限度发展经济的观点；另一种是强调“小规模城市”，巩固与其周边农村关系的同时使经济发展得以均等进行的观点。在理解中国的城市政策时，必须注意到这一点。

在大、中、小城市当中，本项研究特别着眼于中等城市的理由有三点：第一，大城市无论是政策上还是学术上都会引起关注，见识、经验得到了充分积累，也达到了可实现自律性经济发展的规模、能力。因此大城市不是迫切需要讨论的问题。第二，小城市以下的小规模城市虽然过去一贯处于政策关心的中心，但是重视小规模城市的政策没有取得期待的成果。第三，要想缩小东西部地

区间差距，就要在大城市较少的西部地区让中等城市发挥其相应的作用。

3. 西部地区的中等城市

观察 2001 年中国城市的整体分布情况可以知道：东部地区有 293 个城市(占全国的 44.3%)，中部地区有 247 个城市(37.3%)，西部地区有 122 个城市(18.4%)，西部地区的城市较少。在西部地区中的南部、西南 5 省市区(重庆、四川、贵州、云南、西藏)有 86 个城市。其中四川省有 32 个、云南省有 16 个、贵州省有 13 个。特征是这些城市都集中在洞庭湖周围的武汉、长沙地区和四川盆地的重庆、成都地区。

在本项目在研究西部地区中等城市发展战略时，作为典型事例，我们从西部地区的西南部及与其邻接的 3 个省中选出下述 5 个城市进行调查：

- 四川省——都江堰市
- 四川省——德阳市
- 云南省——大理市
- 云南省——玉溪市
- 湖南省——怀化市

我们以西南 5 省市区和中部地区的湖北、湖南、广西 3 省区共 8 个省区为对象，试着对城市类型进行分类。类型分类指标采用以下两项指标：①布局条件、人口规模、行政级别划分；②产业特征这两项指标。根据分析结果，认为属于“①”的有 6 种类型；属于“②”的有 4 种类型。

按照布局条件和人口规模分类：

- 类型 1：位于大都市圈的中枢城市
- 类型 2：位于大都市圈的核心城市
- 类型 3：位于大都市圈的中心城市
- 类型 4：位于大都市圈的卫星城市
- 类型 5：位于地方圈的地方中心城市
- 类型 6：位于地方圈的地方各城市

按产业特征分类：

- 类型 1：工业城市
- 类型 2：商业城市
- 类型 3：物流、贸易城市
- 类型 4：旅游城市

利用上述分类，对本次调查项目事例所选的 5 个事例城市作了如下表所示的类型分类。

	省名	四川省		云南省		湖南省
	事例城市名	都江堰市	德阳市	大理市	玉溪市	怀化市
城市	①城市规模区分	小城市	中等城市	中等城市*	小城市	中等都市
	②非农业人口	15.91 万人	27.47 万人	19.58 万人	12.66 万人	21.78 万人
	③非农业人口率	26.7%	44.6%	37.8%	37.8%	68.0%
	④非农业人口增加率	129%	149%	143%	194%	172%
行政	⑤行政级别划分	县级市	地级市	县级市	地级市	地级市
	⑥行政区划		市辖区(旌阳区)	政策单令市	市辖区(红塔区)	市辖区(鹤城区)
占地	⑦占地特性	成都人城市圈	成都人城市圈	滇西地方圈	昆明人城市圈	湘西地方圈
	⑧城市功能分类	卫星城市	中心城市	地方中心城市	中心城市	地方中心城市
社会特性	⑨民族构成	No Data	No Data	少数民族 70.8%	少数民族 13.3%	No Data
经济	⑩经济特性	经济发展中城市	经济发展中城市	经济发展中城市	经济发达城市	经济发展中城市
	⑪GDP	69.9 亿元	70.6 亿元	67.5 亿元	182 亿元	39.8 亿元
	⑫人均 GDP	11,750 元(2.0)	11,460 元(2.0)	13,030 元(2.5)	46,830 元(9.0)	12,440 元(2.1)
产业	⑬产业特性	工业·旅游城市	工商业城市	工业·旅游城市	工业城市	商业·物流城市
	⑭GDP 构成比	14.6: 41.5: 43.9	14.3:44.5:41.2	10.8:51.9:37.3	1.8: 79.0: 19.3	2.9: 16.1: 81.0

注：数值为 2002 年统计值。

资料来源：JICA 调查团制作

对西部地区中等城市进行一般化归类比较困难,作为这些城市的共同问题可以得出如下几点。

1) 产业薄弱

即使有核心产业,其产业集聚也不充分,还没有衍生出与其他产业的关联,因此产业只停留在“点”上。中等城市的人口规模达不到城市自律性经济发展的规模,而且西部地区还不具备吸引外国投资蜂拥而至的条件,克服这个弱点并不是件容易的事情。

2) 城市基础设施不完善

尽管每个城市的城市基础设施的建设水平有很大不同,但总的说来还比较落后。其主要原因在于城市基础设施的建设资金由市政府财政支出。而且因为其中相当一部分的建设资金依靠土地收益,所以产生了土地使用不当的其他问题。

3) 从“市政府行政”向正确的“城市经营”转型的难度

市政府在由“行政”向“经营”的转型方面煞费苦心。以前市政府被委托的是城市的“行政”,而近年来也要求“经营”城市。但是城市行政与城市经营不同,不是所有的城市都顺利地实现了这种转型。而且,最近错误地理解城市经营的意思,“不良城市经营”的现象比较严重,其灾害性很大,必须设法防止这种现象发生。

4) 不被利用的人才、不能成为市民的城市居民

因为经济落后而无法吸引人才,因为人才少而经济不发展的恶性循环正在发生。而且在城市居民中作为城市人的自我认同和责任感没有得到充分培育,没有产生真正意义上的“市民”。

发展“城市化”的理由有二:一是在经济发展上,城市化可以带来城市化→地区经济发展→城市化→……这种良性循环;另一个是在社会发展上,所谓的城市化就是因为城市意味着可以增加享受“社会经济发展果实”的人数。所说的城市就是社会、经济发展的根据地,在西部地区必须追求城市规模的扩大和合理化配置。不过,与建设新的城市相比,现有城市的发展和巩固是战略的根本。

在西部开发中,城市的作用有下述 3 点:

1) 社会、经济发展的基地,拉动经济发展的火车头

2) 提供城市性服务的基地,尤其是为周边农村提供服务的基地

3) 中国社会改观的带动者

大城市(重庆、成都、西安)作为人才、资本、信息集中的所在地,作为以经济连锁效果带动周边经济发展的基地,作为西部地区通往世界的窗口、市民社会的模范,发挥着积极作用。中等城市应担负的任务是强烈意识到与农村的关系、在小规模范围内承担上述机能、与周边农村结为一体共同发展。而提高为周边农村提供社会服务的水平是小城市的中心任务。

在此换一个角度,从西部农村来考虑城市所应发挥的作用,邻近农村的城市,尤其是大城市·中等城市的作用很重要。中国西部地区农村的发展有必要适当地综合下列三种方法来推动其发展。

- 1) 增加农业收入(提高生产率、改变种植的农作物等)
- 2) 增加农业外收入(增加兼业机会、外出打工等)
- 3) 促进剩余人口的流出

其中 2) 的方法,扩大兼业机会应该成为主要支柱,承担这一作用只有邻近农村的大·中城市。西部中等城市的发展与西部农村的发展密切相关。

本项调查计划中作为典型事例选择 5 个中等城市。这是因为本项调查计划的目标介于普遍的抽象的“中等城市发展一般战略”与个别的具体的“某市发展战略”之间。作为实际的中等城市实例,5 个中等城市被选中。这种选定是出于可利用①基础产业的存在与多样性、②城市发展水平的高低这两种评价轴能够提供更多类型的考虑。被选定 5 个城市的位置如图 2 所示:

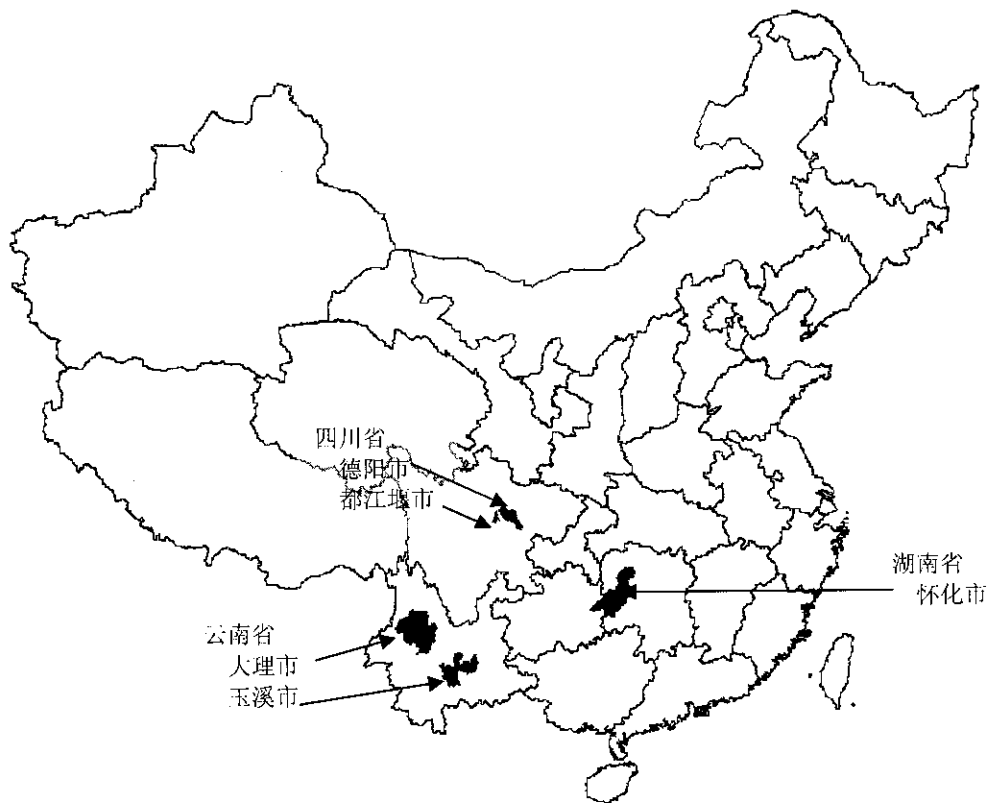


图 2 对象 5 事例城市的位置

资料来源: JICA 调查团制作

4. 西部地区的农村和农民

西部地区人口中的 70%为农村人口。“三农问题”在西部地区尤其显著。城市与农村的收入差距全国平均是 3.1 倍，而在西部则是 3.8 倍。这种低水平收入也是西部农民较多外出打工的原因。即使参照日本的经验，要解决这种收入差距的问题而采用超大城市一极集中的方式也是不恰当的，最理想的方式是以中等城市分散型的配置来代替。为实现这一目标，以下两点非常重要：①制定符合城市、地区实情的发展战略；②为将来做准备的人才培养。

根据 2000 年全国人口普查以及调查团的地方调查数据，对西部地区农民移动情况进行分析后可以看出以下特征：与事例城市所属的四川、湖南两省向省外的人口移动极为活跃相反，云南省向省外的人口移动比率极低。但是，云南省与广东省的联系日益加强，可以设想今后向省外流动的人口将会逐步增加。

此外，从 5 个事例城市进行的对乡镇、村政府，以及一部分农户的采访调查结果中可以清楚知道农民依然希望能够外出打工，然而 30~40 岁以上的年龄层则更希望留在本地。因此，作为眼前的中等城市发展的必要性就显得更为重要了。

5. 西部地区的社会经济结构

为了确定西部地区中等城市发展的数值目标，根据公布的统计资料对未来的人口以及 GDP 的走势进行了预测（2005 年、2010 年、2020 年）。根据各省的数据就东部、中部、西部的地区 GDP、常住人口、城市人口、就业人口以及各事例城市的常住人口、城市人口、市区人口、市区非农业人口、GDP、市区 GDP 进行了预测。

根据利用预测值的分析，在西部地区进一步促进大城市的生长是最为理想的，与此相对应使西部地区城市人口（市区非农业人口）增长率的诱导目标适应城市规模而进行以下的设定。5 个事例城市的人口预测也以此目标值为准。

	小城市	中等城市	大城市
1996~2001 年实际情况	2.93%	2.67%	3.44%
2005~2020 年引导目标	2.2%	3.0%	3.5%

第 2 部 概观西部地区中等城市的发展战略

1. 西部地区中等城市发展战略的框架

中国目前所面对的重大课题是缩小地区间的差距。关于地区差距，有“倒 U 字型假说”认为地区间的经济差距将随着国家经济的发展而呈现出扩大的趋势，当经济发展达到高峰后，差距会逐渐转向缩小。可是，中国当前却并没有看到地区差距缩小的迹象。

为推动落后的西部地区开发而开始的是“西部大开发”，但是西部地区与东部地区相比有很大的劣势，必须要克服这种劣势。首先是自然条件、气候条件极为恶劣，其次是处于内陆、距离通往海洋的出口和大消费地区遥远。而且社会基础、经济基础的建设落后。这些不利之处的克服依靠市场原理是绝对不能实现的，一些政府行为的介入是必要的。

缩小地区差异大致有 4 种：①从内部发展西部地区的经济；②促进东部地区的 trickle down（涓

滴效应)；③进行由东部到西部的收入转移；④促进西部地区向东部地区的人口移动。本次调查关心的焦点集中在①。关于③将在本章的最后简单地谈谈。另外，从内部促进西部地区的经济发展有很多进入方式，本项调查特别选出“中等城市”并明确其作用。但对缩小地区间差异这一课题而言，中等城市并不是最有效的方法。这一点无论是大城市还是农村都一样。在认识到缩小地区间差异方面并没有“王牌”这一基础上，如何使西部地区的中等城市最大限度地发挥其应发挥的作用是本项调查所要思考的。

城市是由人创造的，同时也“为了人”而存在。城市的发展是为了“增加居住在城市中的人们的幸福，提高生活质量”。城市发展的原动力是“经济活动”。基础设施和行政、财政体系是支撑这种发展的东西，城市环境是发展的基础。与城市发展的相关者有：①中央政府；②地方政府；③企业；④城市居民。这些相关者恰当地发挥各自的作用对城市的发展是极为必要的。

本项调查虽然以“中等城市”为对象，但既着眼于中等城市与农村的密切关系又把中等城市发展同时也是作为诱发农村发展的因素来进行综合考察。

另外，本项调查寻求西部地区中等城市的一般性发展战略和 5 个事例城市的个别发展战略的两方面发展战略。但这两者之间并非是毫不相关的，西部地区中等城市的一般性发展战略是在对 5 个事例城市个别发展战略进行考察研究的基础上做出的，它包含了所有并不矛盾的 5 个事例城市的个别发展战略。

缩小东西部地区差距最有力的办法之一是由东部向西部的财政转移。这种想法在邓小平的“共同富裕理论”中提倡、在西部大开发通告中也作为一种手段得到列举。为了发挥这种财政转移的效果，以下的机制必须发生作用。

- 1) 个人、企业征税。先进地区多征、落后地区少征；
- 2) 税收的一部分作为“均衡化资金”纳入中央储备；
- 3) “均衡化资金”向落后省份倾斜分配；
- 4) 落后省份把领到的“均衡化资金”向省内的落后市、县倾斜分配。

这种机制使“均衡化资金”的数额越大，向落后省份的倾斜分配越严密倾斜程度就越大，落后省份倾斜分配越严密倾斜程度越大，效果就越显著。如果采用这一观点，中国现在的财政转移结构存在以下问题。

- 1) 税收在 GDP 中所占的比例小；
- 2) 中央政府的税收应得的份额小；
- 3) 向地方政府的财政转移反向倾斜；
- 4) 没有省内分配的规则。
- 5) 存在下级政府管辖事务(事权)和财源不一致的现象。

鉴于以上问题，试着考察应有的财政转移结构。

- 1) 把税收在 GDP 中的所占比例定为 25%；
- 2) 把中央与地方之间的税收分配比例定为 2 比 1；
- 3) 把中央税收的一半作为“均衡化资金”；
- 4) 省内的再分配按照明确的规则由省政府实行；
- 5) 重新划分下级政府的管辖事务，将其调整为与其财源匹配的形态。
- 6) 增加由上级政府负担的社会服务费用。

这样做可以确保每年 GDP 的 8%以上可以作为“均衡化资金”(以 2003 年的数字计算大约是 9,400 亿元)，并向落后地区实行严密地倾斜分配。可以想象其社会经济性的影响将会十分巨大。

2. 西部地区中等城市发展战略的基本方针

发展战略由以下几方面构成：

——展望

——三个构图、两个任务

——六项基本方针

——8个城市发展战略

——5个事例城市发展战略

展望：从“量的发展的城市”向“全面发展的城市”迈进

所谓“量的发展的城市”是指人口及经济规模变大的城市。西部地区中等城市应以“全面发展的城市”、“数量上质量上发展的城市”为目标。

西部地区中等城市追求的应是“从量到质”的变化、城市“从价值的消费场所向创造场所”的改变。

三个构图、两个任务

西部地区中等城市位于以下三个构图之中：①中国对世界、②西部对东部、③城市对农村，西部地区中等城市存在于这三个构图的重叠部分。两个任务是：

1) 把世界纳入视野的同时促进西部地区的经济社会发展，承担一部分缩小东西部地区差异的任务；

2) 在西部地区承担城市和农村一体化发展的中心任务。

六项基本方针

一、经济发展方针

1) 谋求市场原理和公共福利的均衡

经济发展必须遵循市场原理，但是仅仅依照市场原理并不能得到理想的城市发展。当然，政府对市场的介入也并非总是正确的。应该通过市场与政府的明确分离，在市场原理与公共福利的均衡中谋求城市、经济的发展。

2) 以地区市场为目标、最大限度地利用当地资源

为了推动西部中等城市的发展，不能单纯地依赖于外在的资源(资本、人才、自然资源等)，应该最大限度地利用当地的资源。产业也应该先以西部地区内的市场为目标，在产业基础以及相关产业得以加强后再向外部市场发展。

二、空间发展方针

1) 培育成为省内地区核心的地方城市

西部地区仅次于省会水平的城市总的说来是未开发的，机能顺序并不明确。省份面积广大的情况下各种机能完全集中于省会一极，要取得均衡的全省发展是很困难的。应当考虑全省的城市配置和地区经济空间构造，在把全省分割成几个经济地区的基础上分别培养各个地区的核心城市。

2) 加强链接、强化地方经济圈

应该优先完善和加强中等城市与周边农村、邻近大城市、邻近省份的大城市、国际贸易据点、国土干线网络等的链接。特别是要以交通网、流通网、情报网的基础设施建设为重点。以此把以中等城市或邻近大城市为中心的城市圈作为区域经济圈加以强化。

三、行政发展方针

1) 明确政府与民间的任务分担，相互协助

清除计划经济体制的残余,为使市场效率良好地发挥作用应当明确政府与作为市场经济主角的民间部门的分工,二者应相互协助。

2) 加强城市间的合作

增强城市之间的横向联合是今后中国城市发展的关键之一。城市行政应当把构筑跨地区行政体系及设立城市政府协商会等作为努力的方向。

8 个城市发展战略

- 1) 发展城市产业
- 2) 改善地区、城市计划
- 3) 完善城市基础建设
- 4) 改革土地使用制度
- 5) 建立社会保障制度
- 6) 搞好农村教育
- 7) 改革地方行政、财政
- 8) 利用自然、保护环境

这 8 个项目是由下面的想法引导出来的。发展作为城市原动力的城市产业 [1] 是第一必要的。要完善支撑产业发展的基础、改善使城市居民生活环境变好的地区、城市规划 [2] 是同样必要的。进一步具体的是必须建设城市基础设施 [3]。建设城市基础设施时需要改革土地使用制度 [4]。另一方面,要促进城市与农村的一体化发展和有秩序的城市化,拆除城市与农村之间的制度性壁垒是必须的,其重要的课题之一就是建立城市、农村共同的社会保障制度 [5]。而且,要支持生产性的城市发展就必须充实农民接受的基础教育及职业教育、高等教育 [6]。实施以上方针政策的主体是中等城市的地方政府,但是以目前的行政、财政结构领导不了新的城市发展,有必要进行行政、财政的改革 [7]。作为行政、财政改革的一环,要求强化利用城市自然、保护环境的体制架构 [8]。

5 个事例城市发展战略

适用以上六项基本方针、8 个城市发展战略,考察 5 个事例城市的发展战略。将 5 个事例城市按下表进行类型化划分:

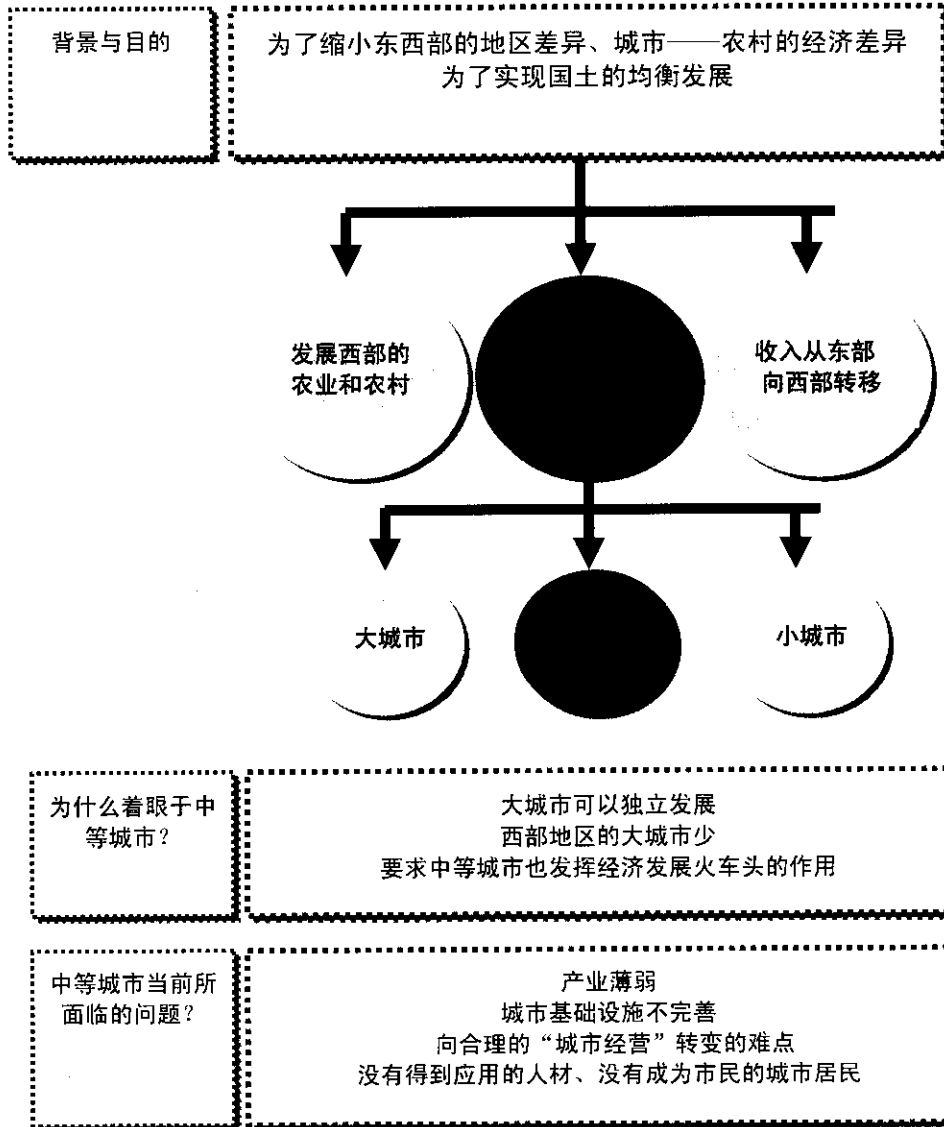
	四川省		云南省		湖南省
	都江堰市	德阳市	大理市	玉溪市	怀化市
城市规模区分	小城市	中等城市	中等城市	小城市	中等城市
行政级别区分	县级市	地级市	县级市	地级市	地级市
城市机能分类	卫星城市	卫星城市	中心城市	卫星城市	中心城市
经济特性	中等发达城市	中等发达城市	中等发达城市	经济发达城市	中等发达城市
产业特性	工业·旅游城市	工业·商业城市	工业·旅游城市	工业城市	商业·物流城市

在考虑这 5 个事例城市类型的同时,制定了如下所示的各个城市的“开发主题”。这是为了明确在全体西部地区中等城市中,5 个事例城市代表的方面。

- 都江堰市 建设成都的大后方(后花园)
- 德阳市 创造有魅力的工业城市
- 大理市 21 世纪的乐土、大理的创建
- 玉溪市 绿色模范城市
- 怀化市 高度利用可持续资源的模范城市

在图 3 中总结了上述战略体系。

为什么选择中等城市



什么是城市发展

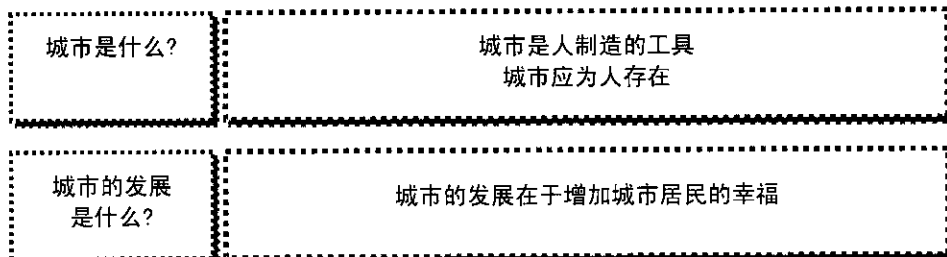


图3 西部地区中等城市发展战略的体系(1)

中等城市发展战略的基本方针

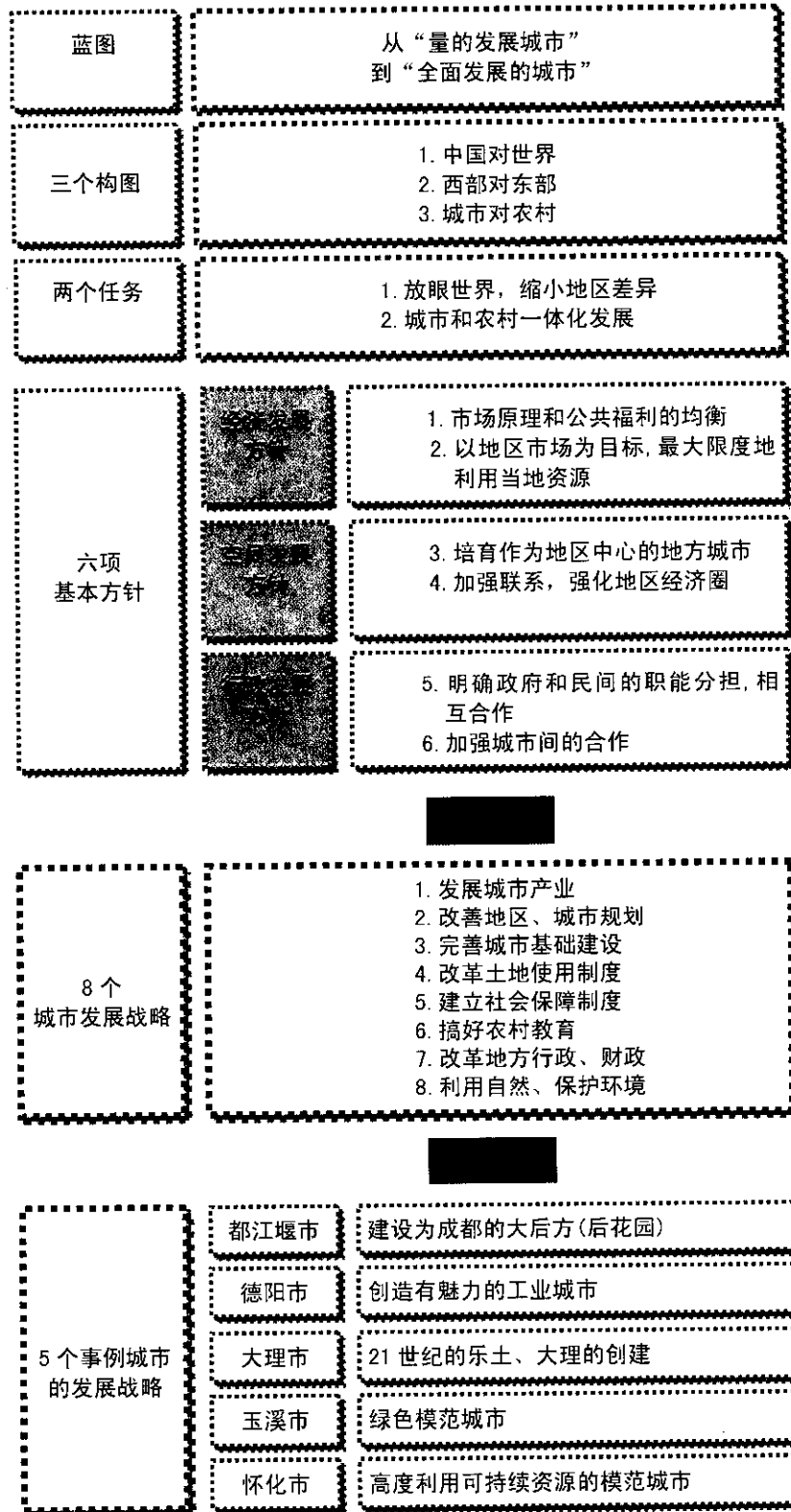


图3 西部地区中等城市发展战略的体系(2)

第3部 研究西部地区中等城市发展8战略

1. 发展城市产业

产业发展是带动城市发展的重中之重。虽然西部地区拥有诸如丰富的资源(矿物、能源、生物、旅游)、廉价的劳动力等优势,但由于受地理位置上的障碍、基础设施建设的不完善、产业链发展的滞后、产业结构单一、来自外部投资不足等不利因素影响,其优势没能充分利用。在考虑西部地区产业发展战略时,应立足于下述基本认识上:1)政策引导有其局限性;2)必须重视培育西部市场;3)应站在投资家的观点上;4)明确行政自身的作用,不得成为民间企业的管理者;5)需要开拓市场,培养新型产业。

工业振兴战略

工业振兴战略有下述5点:1)产业链的紧密化;2)从最适合该地区的观点出发开展的产业调整;3)扩大市场和开拓市场型产业化;4)以民营企业为中心的企业活力的灵活利用和中小企业、风险企业的培养;5)推进产业调整(城市型产业的振兴和传统产业的现代化)。

中小企业发展战略

中小企业发展战略以“通过对小规模企业集中开展措施,培养大中型企业(助小成大、有的放矢)”为基本。为此,1)制定中小企业发展政策、确立实施基础;2)构筑培育小规模企业的大平台;设立具有实质性支援功能的中小企业服务中心;3)逐步扩大面向中小企业的融资制度:建立小额融资推荐制度和多层信用保证体系;4)扩大就业机会、提高产业水平:以支援开创新事业、集约化、创业为支柱。

招商引资战略

以中央政府为对象的招商引资战略将创造西部投资大环境作为目标。1)通过改善西部地区大通路,克服空间磨擦以及减少空间交易成本;2)对“出口、输出”型产业振兴的重点扶持;3)对“替代进口、替代输入”型投资的鼓励;4)实施开放、透明、有实效的投资奖励、扶持政策;5)开发区的整理、整顿、集约化;6)以建立科学、周密的企业招揽政策制定体系为支柱。

面向中等城市的投资招揽战略可归纳为7项:1)提高投资招揽活动的专业性和可信程度;2)地区形象制作和宣传;3)通过政府部门间的默契配合,形成良好的行政环境;4)培育投资成功榜样以及当地品牌;5)促进产业链和集约机制的形成;6)外国人也方便居住的良好生活环境的完善;7)对中小企业和个人投资家提供市民待遇。

商业、物流振兴战略

商业、物流振兴战略:1)为扩大中西部地区市场,完善物流基础设施并引进最新系统;2)促进批发行业共同体的形成;3)通过与城市之间的有机结合,搞活商业地区;4)提高零售业的水平;5)在自由贸易协定的构想下,制定亚洲市场和西部地区的通商战略。

旅游振兴战略

旅游振兴战略主要有9点:1)旅游环线的形成、著名旅游商品和新兴旅游商品的组合;2)目标市场的明确化;3)实施省级旅游展示会;4)旅游资源的保护;5)旅游协会的加强;6)旅游服务质量的提高和培养人才;7)饭店服务水平的提高;8)通过开展少数民族旅游,保存传统文化和振兴文化;9)实施村落旅游事业。

农业、农产品加工振兴战略

农业、农产品加工振兴战略是:1)在与大城市间交通便利的地区推广“城市需要型产业”;2)

在与城市间交通不太好的地区推广“地区资源活用型产业”；3)在注重良好环境的地区推广“环境重视型产业”的3种产业模式的分类使用。战略是：1)返乡人才的活用；2)当地大学、研究机构的活用；3)生物多样性的活用；4)旧的乡镇企业的活用；5)接近大城市、物流中心等地理优势的活用；6)利用地区资源加工农副产品。

2. 改善地区、城市规划

中国的城市规划行政的健全始于1989年的《城市规划法》的出台。大部分中等城市是在20世纪90年代后半期制定的规划。诸如此类的城市规划一般要通过市人民代表大会的审议，由省级政府批准后生效。目前，城市规划行政正在摸索从计划经济时代的中央指令型模式向市场经济下的城市规划模式转换。改善方向有：1)城市规划制度的细致化和法治的强化；2)城市化的肯定和相关制度的改善；3)国土规划、地区规划的改善；4)开发区经济和城市规划部门的整合性的改善。

在5个事例城市的城市规划行政上发现存在下述共同课题：1)不在大都市圈规划内；2)与国家的规划调整不足；3)不灵活的制度设计；4)需重新研究与土地管理部门之间的关系；5)规划局的人才不足；6)信息公开、居民参加不足。

地区、城市规划战略如下(不包括在中国国内已经开展讨论的部分)：

推进与土地利用相关的一体化对策

土地利用的合理化问题迄今为止仍是较大的课题。关于这一点，国土资源部开展的国土行政和建设部主导的城市规划行政都是在调整的同时，开展国家级的行政改革。国家应该研究探讨让这两个部门都能认可的一体化土地利用行政的应有形式。

制定大都市圈规划

在人口超过500万的大都市圈(超大都市圈)，不应局限于单一的行政划分，应推广国家级、省级的项目、规划。制定以超大都市圈规划为主要着眼点的法律。

推进与城市规划相关的信息公开

公开了已批准、公布的城市规划。但是，其形式不是普通市民容易参与的形态。土地利用规划对市民以及投资家等来说具有重要的意义，但现行方式让人非常难懂。不只是公开制定后的规划内容，也应积极推行规划制定过程自身的公开。

地方核心城市的培育

以省会以外的城市作为地方核心城市尽早进行培育。在各省中选择两个左右的城市作为地方核心城市，分担各种功能。

与城市规划相关的职业资格的整理

中小城市的城市规划制定工作大多是委托外部的城市规划设计院来完成。但是，按目前的规定，即使具有“城市规划师(城市规划师)”的资格，个人也不允许承揽城市规划制定业务，必须是拥有技术人员20人以上的法人才有资格承揽。重新研究和整理包括建筑师、房地产评估师在内的从业资格制度，扩大城市规划业务的选择范围。

在省级制定跨地区城市发展规划

在省一级重叠地制定城市和地区规划。将城市规划、各重点课题地区规划、跨省的省际规划、水域规划等放到与城镇体系规划同等的地位来制定。随着省内的地方核心城市的发展，需要修建补充放射型交通网的省内环状公路，并正视其存在的价值。

推进城市规划决定过程的精简化和透明度

启动国家、省、市各级别的“城市规划评审会”，在城市规划行政中吸入有识之士的意见。

加强作为地方中等城市经济活性化战略的国际化对策

即使是中等城市，针对国际化的对策也是非常重要的课题。未经公安局批准的外国人不能访问的“未开放”城市还有很多。就像这些城市还在等待外国投资一样，针对国际化问题，在局部地区还没有统一步调。市政府应该率先推进国际化对策。

3. 完善城市基础设施建设

西部地区中等城市的基础设施完善情况与各自的市财政状况相关，因城市不同而不同。但是，污水处理和汽车时代到来的对策相对落后这点是相同的。1994年引进分税制后，地方政府的财源减少了，但财政支出却急剧增加，在众多城市，没有多余的资金用来完善基础设施。为确保财源，众多城市走的是建设“开发区”的道路。出现了驱赶农民、财务透明、不良债务增加等各种问题。

完善城市基础设施建设的基本战略重点应放在下述三点上：1)加强与产业战略之间的衔接；2)重新建立土地利用制度；3)促进居民参与。此外，也要充分考虑：4)针对紧急、潜在问题(汽车时代的到来、流动人口、外出打工人员的吸收、环境保护)的对策。

完善城市基础设施建设最大的课题是筹集资金。中国近年来的储备财源的特征是：“政府资金”占的比率越来越小，“市场性资金”占的比率逐渐上升；在“政府资金”中，地方政府自己筹集资金的比例较高，中央政府资金的比例较低。在政府资金越来越少的倾向下，完善西部地区的城市基础设施建设必须采取“市场化”、“民营化”，此次的各个事例城市也在积极探索这方面的方法。

为了将高质量的城市基础设施建设有效、合理且不过分增加财政负担地进行完善和维护下去，必须进一步促进“市场化”、“民营化”。也就是说应该采用：按受益者类型合理负担、民间主导、重视市场机制、向地方移交责任和权限、采纳民间经营的思路这5项原则。然而，也有不适合“市场化”、“民营化”的行业，不能忽略这些行业的存在，应给予特别考虑。

高质量基础设施建设规划的制定和加强规划功能

将综合性中长期城市基础设施建设规划作为兼顾各方的方案进行制定。其中包括资金计划。

通过国家推进民营化进程，筹措西部地区开发相关基础设施建设资金

只靠地方政府资金、民间资金无法完全承担西部开发所需的城市基础设施建设，国家资金的投入是不可欠缺的。为了筹措如此庞大的资金需求，今后将现在国家负责的公益事业进行民营化，通过民营化筹措到的一部分资金进行补充。可考虑民营化公益事业对象有电力、燃气、铁路等。

为加速市场化、民营化，推进环境整改

东部地区的市场化、民营化进程发展较快。应提供让此进程在西部地区也可扎根的环境。可以采取诸如：加强民间投资优惠措施、发行地方债务、“中国西部示范”项目融资方式的开发、开设“西部开发投资银行”等等的方案。

“城市经营”能力的磨练

在考虑城市基础设施建设时，站在“城市经营”的观点出发制定措施是不可欠缺的。要做到“城市经营”，就应是居民、企业、行政共同努力采取行动的理念下，各相关人员要努力磨练“城市经营”这方面的能力。

4. 改革土地使用制度

中国人口众多，可与人口相应的平地较少。考虑到总人口依然在继续增加的实际情况，今后在推进城市化时，必须合理高效地安排城市用地。根据测算，当城市化进程达到70%的时候，大约会有5.5~6亿的农村人口涌入城市，需新增加城市用地550~600万公顷左右。估计届时将有相当于现用农用地2.8%左右、大约350万公顷的农用地被使用。西部地区的土地条件将进一步恶化。

新中国成立以来，城市土地使用制度经历了很大的变迁。首先从20世纪50年代中期开始，将私有土地过渡到国有化(无偿使用、无现期使用、无转让使用)。其后，改革开放后为了适应高涨的土地需求，又将使用权和所有权进行了分离，并允许使用权的转让。现在，在防止农用地浪费的同时，在全国范围内推广有偿使用制度，面向利用市场机制来管理土地的目标，土地制度逐步得到改善。

在城市的土地使用制度方面存在两个较大的问题：一是城市土地使用牵扯到两个规划，而且两者没有取得统一性；另一个问题是土地使用制度存在不完善的地方。

在中国由“土地利用规划”和“城市规划”的两个规划来决定城市的土地使用，法律上是前者优先于后者。但是，由于分别由不同部门管辖，而且城市规划的制定先行，在两个规划之间存在不一致。

现行的土地征用制度最大的问题是，土地的征用费用和销售价格之间的差距较大。为此，一部分地方政府以通过土地的征用和转让产生的大额收益为原动力进行土地征用。该项收入成为预算外收入，是地方政府进行不正当支出的资金来源。

针对解决土地使用问题的建议如下所述：

完善农用土地的分类保护体系

在农用地分类保护的同时，为了公共利益通过保护农用地，补偿农民负担的经济损失。

将土地转让方法标准化

关于农用地，必须遵守“自愿、依法、有偿”的三原则。在转让时，以双方当事人签订书面合约、相关部门的监查为条件，通过农用地转让登记制度规范管理；关于城市用地，以转让、租赁、出资的三种形式为基本，并依此进行规范。

改善各级的土地使用整体规划

修改各级政府制定的土地利用整体规划，使规划与实际土地需求相一致。

加强土地拍卖信息的公开，制定运营规定

为了彻底落实“经营性土地”的招标采购制度，推动正确、明确、迅速的土地抵押信息的公开。

改善土地征用制度

第一是限定“公共利益”的范围，限制借公共之名的不正当土地征用；第二是提高土地补偿标准、合理补偿农民利益；第三是将失去土地的农民纳入城市社会保障制度之中，保证他们生活安定；第四是由政府设立独立的土地征用机构，进行公正、公平的土地征用。第五是停止土地使用权费用的一次支付方式，采用在使用期内进行分期支付的方式(租赁方式)。

5. 建立社会保障制度

中国现行社会保障制度主要由社会保障和社会福利救济组成。但是，其特征是形成了城市地区和农村地区的不同制度，也是要解决的课题之一。在城市地区，社会保险制度的加入比率低是个大问题。在促进加入比率低的民间企业、私营企业加入制度的同时，要求制定从农村出来的外出打工

人员也适用的社会保险制度。针对促进企业加入制度方面，为了将企业的保险费负担平均化，需要推动制度的统一化、综合化。

在农村地区，仅有的迄今为止一直作为社会保障主体的“社会救济制度”已越来越无法满足现实需要。但是，现有的诸如农村社会养老保险、农村合作医疗等社会保险性制度的加入比率处于比较低的状况，此现象特别是在西部地区的广大农村尤其明显。关于农村社会养老保险，由于无法期待在第一产业的专职从业人员占近八成左右的西部地区中等城市农村区域的乡镇企业、地方政府出资，加入比率特别的低。因此，必须建立或引入符合地区经济发展状况的新制度。另外，关于医疗保险，虽然扩大新型农村合作医疗的应用地区范围比较理想，但为了实现这个目标，需克服各种各样的课题。

社会保障制度的完善有助于社会稳定、产业发展、经济增长以及城市、农村的共同发展的同时，也可成为应对即将到来的老龄化社会的对策。

在改善社会保障制度之前，需先了解社会保障具有的两个功能：一是为了保障所有的人都拥有相应生活水平的“所得再分配”功能；另一个是针对风险每个人都拿出一定的资金以集团形式进行储备的“风险分散”，即作为保险的功能。因此，关于社会保障制度的财政方式是以“所得再分配”功能为主要内容的制度，属公费负担(税)方式；关于“风险分散”为主的制度是以社会保险方式进行对应为基本。

站在这些角度推动社会保障制度的改革、完善战略如下所示：

消除城市地区的社会保障双重构造

为了消除城市地区社会保障双重构造(加入比率高的公有部门和加入比率低的非公有部门的并存)的战略有：1) 整改以中小企业、私营企业为对象的社会保险制度；2) 建立以城市地区的农业户口适用人员为对象的医疗保险制度。

重新建立农村地区社会保障制度

(1) 建立、扩充具有所得再分配功能、符合地区实际情况的农村医疗保险；(2) 促进乡镇企业加入城市地区社会保险制度；(3) 开展以公费负担为前提的农村地区养老金制度的研究讨论。

改善现存制度上的课题

为了稳定养老金财政，可探讨下列方法：(1) 重新研究养老金支付开始年龄和养老金享受资格、支付标准的下调，根据收入增加情况、重新调整个人保险费率；(2) 统一全国范围的养老基金；(3) 将养老金财政计算精细化。

6. 改善农村地区的教育

城市发展及农村地区的教育紧密相联。这是因为为了在城市的非农业部门雇用农村地区的剩余劳动力，在农村地区接受的教育质量必须在一定水平以上才行。而且，西部地区从外部召集高学历的优秀人才比较困难，必须在本地区内培养人才。其根基在于农村地区的基础教育。进一步而言，长远来看伴随产业高度化的进程，将愈发重视劳动力的素质，在此阶段，农村地区教育水平也将成为制约条件。

观察西部地区中等城市的农村地区教育现状尚存在下述共同问题：1) 中小学校的学校之间的质量差距很大；2) 基层政府的财政更加紧张；3) 高中的年级不足抑制了升学率；4) 职业技术学校的竞争、落后于市场需求的课程编制等。

改善农村地区教育制度的战略如下所示：

重新考虑义务教育财政的形式

为了重新考虑义务教育财政形式，应做到：1)将义务教育费用负担移交给上级政府，同时明确中央、地方政府之间的教育费用分担；2)通过公平分配“择校费”调整学校之间的差距；3)建立政府和民间的作用分担、合作体制。

改善义务教育的质量

为了改善义务教育质量，可采取以下措施：(1)通过导入跨地区教员人事轮替制度使教员的素质均衡化；(2)设置可承担多种科目教学的小学教师培训程序；(3)导入针对山区地带等偏僻地区教师的优惠政策；(4)评价将重点放在教育质量上的义务教育实际业绩；(5)促进国家、省、地级市管理的上层学校和县级市立学校之间的合作；(6)促进居民的参与；(7)重新讨论校区的形式(择校制)。

设置适应于企业所需劳动力的职业教育计划

为了设置适应于企业所需劳动力的职业教育计划，应做到：(1)站在长期学习观点上的职业教育；(2)促进职业教育计划制定的官民合作；(3)职业技术学校的重整、整合以及设置核心课程；(4)升入大学的职业中学毕业生的选拔以及扩充推荐入学；(5)推进在学期间的就业体验；(6)积极活用社会人士充当讲师等活动；(7)推进在地区开设职业学校；(8)举办职业教育比赛大会、展示会；(9)完善包含充实大学夜间授课在内的高水平教育、培训系统。

7. 改善地方行政、财政

西部地区的地方行政机构存在诸如过于臃肿的行政部门的效率低下、市民参与城市规划的落后、行政区和经济区的不一致为起因造成的地区与地区之间的协调机制欠缺等问题。为了提高行政效率、改善行政服务，需要将现行行政体制转型为市民参与型行政体制，同时还需要推动地区、地区经济行政合作。为达到此目的的战略如下所述：

引入了市民参与的行政管理体制改革

(1)乡镇管理组织的形成；(2)PPP(Public Private Partnerships)公共服务的对民间开放；(3)设置市政改革委员会。

地区、区域联合制度的形成

(1)地区开发公团、公社的设置；(2)引入跨区域行政、跨区域联合制度；(3)产官学的合作体制的建立。

观察地方财政可以发现，西部地区地方政府的财政力比较弱。由于财政薄弱必须的财政支出无法实现，其结果是陷入经济增长速度缓慢、税收停滞、不能扩大财政支出的恶性循环。面向加强在满足多方面财政需求的同时，仍然能够维持财政规律的西部地区中等城市的财政力量，可采取下述战略：

通过搞活地区经济，增强地区实力

在城市基础设施建设上，为了强化重要性越来越高的地区实力，以实现下述5点为目的，进行政策转换、建立制度、重组机构。

- (1)制定高质量城市基础设施建设规划
- (2)新设机构改革特区制度
- (3)加快国有企业的经营改革速度
- (4)充实可带来长期发展的人力资本
- (5)实施强化地方财政的8项“改革”：1)通过多途径筹措资金、筹措财源，强化财政基础；2)

公共事业的效率化；3) 市政运营的效率化；4) 重视成果的预算制度的改革；5) “市场化测试”制度的导入；6) 制作市财政资产负债表；7) 彻底落实以强化地方财政为目的的市公务员教育；8) 充实宣传活动。

调整中央政府、地方政府间的现存转移支付计划，确保必要财源

为了将向西部地区的特别补助对象从原有的 6 个领域扩大到包含城市基础设施建设的 7 个领域，重新研究财政转移支付制度。

通过设立地方债务发行制度，保证基础设施建设资金

作为地方城市筹措投资性支出的原始资金，在附加债券发行限制条款的基础上认可发行地方债券。同时，为了便于资金接受设立西部开发投资银行，由该机构代表发行政府保证债券，并研究将其转贷给各城市的方式。

为了西部开发，确保新财源

西部开发是需要长年投入大量资源的国家大事业。由于仅靠现有财源不够支出，必须制订新的制度。设立水资源税、煤气能源使用税、二氧化碳排放税等新的国税作为西部开发的基本投资财源。对在西部地区以外地区的企业以及居民获得的“外部经济效果”进行征税为原则。

8. 利用自然、保护环境

西部地区在自然环境方面的基本战略为利用和保护并存的策略。西部地区的自然资源比较优越，为了发展地区经济应该充分利用这一优势。在此同时，也需要保护良好的自然环境寻求可持续发展。明确划分需开发利用的自然资源和需保护、保全的自然资源，采取张弛有度的对策是基本原则。

作为从环境角度出发可以列举的相关各种制度、政策的问题点有：资源浪费和资源使用后的废弃物的不恰当处理、资源再利用率的低下、缺乏经济合理性的环境对策、市政府间的合作不充分、环境产业的不发达等。

自然综合利用、环境保全的战略如下所述：

从需消耗大量资源的生产方式转型到高效率生产方式

在关闭、集约不合理的小规模纸浆工厂、冶金工厂等的同时，通过改善生产技术，从大量消耗资源生产型转到高效率生产方式，防止资源浪费的同时减轻环境负荷。

创建循环型社会

提高废弃物的正确处理率、再利用率等实现资源节约、降低生产费用、减轻环境污染负荷的目标。特别是针对固体废弃物，各城市应彻底落实有害废弃物、无害废弃物的正确处理，随后逐渐推动无害化、资源化、再生利用活动的开展。

提高城市居民的自然环境意识

在提高城市居民的自然综合利用、环境保全意识方面，举办关于环境的各种教育活动、促进城市居民积极参与，同时对城市未来的市民——小学生、中学生开展环境教育。

追求经济合理性

在自然环境对策方面最重要的是追求“经济合理性”。彻底落实污染者负担原则(Polluter Pay Principle:PPP)，设定合理的污水、垃圾回收等的费用。

推进跨地区环境行政

每个城市都独自建设、管理垃圾处理设施只会增加各个城市的财政负担。通过相邻的城市政府

共同建设、管理垃圾处理设施，实现“规模经济”，以减轻财政负担。而且，还可通过跨地域的经营、管理，实现行政的效率化。

培育环境产业

西部地区有温暖的气候、廉价的劳动力、丰富的水资源等优势。利用这些优势，可以开展“有机蔬菜农业”、“生态农业”等新型商业。作为其中的一环，通过生活垃圾再利用以生产肥料。同时，扶植利用废弃物制造新产品的再生利用产业。

第 2 篇 5 个事例城市的发展战略

1. 都江堰市发展战略

1.1 城市概况

都江堰市地理位置处于四川盆地和青藏高原的交界处，是隶属于成都市的县级市。距离成都市中心约 60km，沿高速公路(成灌高速)向西北方向行驶约 40 分钟处。市辖面积 1,208km²(成都市的 9.4%)，其中 70%是被森林覆盖的山地。都江堰市的前身是县(灌县)，于 1982 年升级为县级市(都江堰市)。

都江堰市因其名称的由来“都江堰”而闻名全国。而且，都江堰市的青城山是道教的圣地，与都江堰的知名度并驾齐驱。这些旅游胜地被国家旅游局指定为 AAAA 级景区，并且在 2000 年同时被认定为世界文化遗产。由于拥有这些有名的旅游胜地，都江堰市被国家授予“中国优秀旅游城市”、“国家重点风景名胜区”、“国家历史文化名城”等美誉。同时，因其拥有丰富的自然环境，还被授予了“全国文化先进市”、“中国生态模范市”、“全国卫生城市”等美誉。特别是获得了中国首次授予的“中国居住环境模范奖”的光荣称号。

1.2 发展战略的概要

开发主题为：“创建成都的后花园”。

1.2.1 战略项目 1：城市开发战略

推进可以保护该市重要资源——自然环境的土地利用。长期性地将行政功能迁移到城市的新区，让市区中心地带承担商业功能和旅游功能。在迁移行政功能至郊外的同时，重新开发市区中心地带，建设成为成都都市圈的城市居民以及观光游客可以轻松购物自由行走的街道。

为了实现这个战略应该采取政策、制度、事业中的主要内容如下：

- (1) 完成整体规划(国土规划、城市规划)；
- (2) 由林业局、环境保护局和旅游局共同制定森林保护计划，并按此计划进行公害监测；
- (3) 制定市区中心地带的建设规定；
- (4) 伴随住宅用地的扩大，在市区外围准备工业用地；
- (5) 将行政功能迁移到新区；
- (6) 将行政功能迁移后的遗址进行旅游资源等利用(重现旧城风貌、向民间提供土地等)；
- (7) 先将杨柳河沿岸道路开发成周末步行者的天堂，将来进化为完全步行者的天堂；

- (8)完善上下水道、废弃物处理等的基础设施建设，以备将来住宅开发、人口增加等情况；
- (9)完善市区周边的停车场地；
- (10)完善市区中心地带的公共交通设施。

1.2.2 战略项目 2：城市产业战略

将旅游观光作为市的中心产业，促进游客在都江堰市的居留和旅游相关产业的发展。对于旅游之外的产业，短期内以食品饮料和生物制药为目标；长期内则可以以机械加工(更长远的目标是精密机械)和信息产业的振兴为目标。必须下大力气抓好作为旅游相关产业、机械加工以及信息产业发展基础的中小企业的振兴。

为实现该战略，主要应该采取如下政策、制度以及事业。

- (1)在都江堰和青城山景区附近分别建设水文化博物馆和道教文化博物馆
- (2)配合紫坪铺水库和道路建设的完工，加强对龙池的宣传力度
- (3)扩充为一日游游客准备的旅游产品和服务设施(远足、郊游、野营、水果采摘等休闲活动)
- (4)强化 MICE 旅游的宣传活动
- (5)支援都江堰市内宾馆与成都市宾馆之间的合作交流，提高宾馆设施的服务水平
- (6)利用市中心内行政功能迁出后余出的空地，建设旅游设施
- (7)开设环游各旅游景区的公共汽车、在市中心行驶的路线巴士，并发售一日内乘车通票
- (8)招揽食品饮料·生物制药企业
- (9)强化大规模农业(建议在成都市近郊开展农业化)
- (10)加强机械加工的零部件供给企业的建设

1.2.3 战略项目 3：城市环境战略

丰富的自然环境是都江堰市的重要财产，必须重视对自然环境的保护工作。关于保护环境工作中必要的事业及其成本负担情况等，有必要与都江堰市的市民以及成都市等保持对话，并承担必要的责任。同时，自然环境以外的历史文化和人力等资源，也是造就都江堰市特征的重要资源，必须将其摆在适当的位置上，在加以强化的同时，注意保持其完整并流传后世。

为实现该战略，主要应该采取如下政策、制度以及事业。

- (1)上下水道收费的合理化(以可持续发展的环境保护为目标)
- (2)开展成都平原水源地保护工程
- (3)整顿污水处理厂
- (4)引进垃圾处理的收费制度
- (5)推进广域环境行政(对上下水道·废弃物管理设施的共同整顿和运营)
- (6)设定个别企业的废水标准并开展监测
- (7)设定农业肥料的使用基准并开展监测
- (8)配合新政功能的迁移，建设基础设施
- (9)强化教育机构和产业界的结合(提供就业活动和交流的场所)
- (10)整顿完善都江堰市博物馆

1.2.4 战略项目 4：城市经营战略

在开展所有一切城市开发战略的过程中，不能忘记的是我们的最终目标是为了尽可能为都江堰市市民带来最大的幸福。因此，关于财政的结构性问题，应在向成都市·省政府·中央政府反映的同时，灵活运用民间资金、志愿者活动、NGO 等致力于高效化的城市经营。

为实现该战略，主要应该采取如下政策、制度以及事业。

- (1) 向成都市、省政府如实提出因脆弱的财政结构所引发的问题
- (2) 节约财政支出方面的不必要浪费
- (3) 实施灵活利用民间力量的行政服务(充分利用民间资金、企业、NPO、志愿者)

2. 德阳市的发展战略

2.1 城市概况

德阳市被誉为“天府谷仓”，背靠作为省会的大城市成都，是优质的粮食产地，以出产孕育川菜、川酒、川猪和川蔬菜而闻名。同时，作为其中心的旌阳区，借由三线开发时迁移至此的第二重机和东方集团，以及目前市政施行中市政府机关的充实等有利条件得到了迅猛发展。

市区内辖以磷加工和酿酒闻名的绵竹市、拥有烟草·磷加工·化学工业以及产量占四川省 70% 的啤酒公司的什邡市、因医药产品和旅游资源三星堆而备受瞩目的广汉市等 1 区 3 县级市，再加上中江、罗江 2 县，总面积约 6,000km²、拥有大约 380 万人口。1 区 3 县级市呈现出一边长约 20km 的钻石形状。同时，市区的大约 30% 为平原地区，这意味着该市拥有广阔的农业用土地资源。

制造业方面主要有重机械工业、充分利用优良粮食产地优势的食品加工业和包括磷加工在内的化学工业的 3 个业种，其产值占制造业 GDP 的 75%。不过，近年来，医药、电子、新材料·服装、天然气化工等得到迅速发展，成为相对于主要 3 个业种的新精锐业种。同时，德阳市也是四川省内的一个非常著名的时装产业的集散地。

旌阳区位于距成都市中心大约 60km 处，而广汉市则在其 40km 圈的位置与成都市青白江区接壤。这片区域又被称为成都·德阳·绵阳三角地带，国家重点建设工程在这里优先开展，1998 和 1999 年又有宝成铁路复线化和成绵高速公路全面建成通车。同时，在市区范围内，连接从广汉市到什邡市、旌阳区到绵竹市的宝成铁路的支线也得到了良好整顿。

配合广域交通基础设施的完善，城市开发工作也顺利开展，共有 7 处开发区，道路和桥梁铺设完好。尤其是旌阳区，可利用的土地非常广阔，给人留下很深刻的印象。

同时，旌阳区主要呈现出一派振兴的产业城市的形象，其城市功能的整顿则较为滞后。不过，以文庙为主题的文庙前广场的整治、以修建道路为契机利用道路墙壁创建石刻艺术公园等举动，也充分反映出该市在充实较为欠缺的文化环境方面也付出了很大努力。

2.2 发展战略的概要

开发主题为“建设充满魅力的工业城市”。

2.2.1 作为骨干产业的机械产业的高度化和多元化

各家企业为区别于其他公司、在竞争中取胜，应当确立能够广泛涵盖“发掘用户需求、产品企

划、设计、生产、销售、售后服务”全过程的企业价值链。同时，使机械产业的产品系统多元化，创造出以西部地区为中心的新市场。作为候补，考虑发展石油精炼和石油化工设备、有机及无机化工设备、食品设备、窑业建材设备、纸浆和造纸设备以及防止公害以及再循环机械等。

为实现该战略目标主要应采取并开展的主要政策、制度、事业为。

(1) 与企业共同设立研究会

(2) 为企业价值链的确立、产品系统多元化提供支援政策

(3) 相关配套产业的业种实情把握调查、以及为引导和支援作为机械产业基础的金属加工业聚集的措施

2.2.2 新产业群的形成、综合性创业支援

通过振兴可以创造诸如利用尖端技术生产的产品、具有创造性的产品、拥有独自技术的产品等的知识集约型产业，构建新型产业群。在 IT、医药、时装、新型建材等领域，同样也应当大力振兴制造这些产品的企业。同时，从大企业出来的人才、大学和研究所的研究人员的独立创业是形成新产业的重要契机。从扶持这样的创业者角度出发，完善创业中心、风险资金、研究开发优惠政策等综合性创业支援体制。为实现战略应采取的政策、制度、事业如下所示：

(1) 设置产业协调机构、创业培育中心的充实化对策；

(2) 在大都市圈规划中，制定促进研究机构、大学等的迁移计划；

(3) 设置推进企业成立总部；

(4) 完善对知识集约型产业的招商、支援对策、扶持新产业群形成的支援对策等。

2.2.3 对中小企业的支援

同行业协会的组织化(网络化)、信用保证系统的建立、经营诊断、经营指导、经营咨询、经营人员/从业人员研修、推动具有各种 BDS 派遣/介绍等功能的中小企业服务中心的设立。特别是谋求与私有经济的有机结合体制的建立。为实现战略应采取的主要对策、制度、事业如下所示：

(1) 中小企业服务中心的设置；

(2) 国家、省的补助/推动制度的完善。

2.2.4 三星堆的完善和吸引外地游客

似乎在三星堆已经开始研究各种设施完善计划。与四川省、中央政府共同推进包含挖掘遗址在内的历史足迹整体(12km²)公园的建设事宜。另外，如果完善绵竹—九寨沟之间的国道，就可以将三星堆列入成都市旅游公司热点商品的成都—九寨沟/黄龙旅游环线内。而且，在完善道路建设的同时，建设休息设施，引入日本的“路边休憩所”(具有吃饭、特产商品的供应、信息接发等功能的公路使用者的休息设施)概念。可采取如下措施：

(1) 推进三星堆的完善和世界遗产的申请；

(2) 推进设置演示厅、宣传；

(3) 绵竹—九寨沟之间国道的完善、“路边休憩所”的完善。

2.2.5 古蜀·三国志遗址、一镇一品旅游网点的形成

在该地区散布着古蜀·三国志遗址。连接这些遗址的路线作为“古蜀·三国志街道”，与周边自治体一同进行修建和宣传。另外，谋求旅游协会等的充实，发掘一镇一品旅游和网点的形成。同时，为了增加游客，扶植住宿设施、餐厅、特产品商店、特产品作坊等关联产业非常重要。与制造业一样，从振兴中小企业的观点出发，开展技术、资金面、经营面等的支援。可采取如下措施

- (1) 古蜀·三国志数据库的整理和街道设施的完善(历史足迹向导板、当地博物馆等)；
- (2) 一镇一品旅游网点的形成；
- (3) 旅游协会充实强化和旅游关联产业的中小企业扶持对策。

2.2.6 市中心商业地区的强化和服务产业的充实

推进专卖店街、时装、饮食街的形成，强化市中心商业地区。同时，同时传递城市志等信息、充实市场调查、建立繁荣和文化并存的城市中心结构。可采取如下措施：

- (1) 制定强化城市商业地区的规划，实施招商策略、扶持策略；
- (2) 研究关于长江路、旌湖岩岸城市轴心的形成策略；
- (3) 城市介绍杂志等的宣传、制作城市旅游地图、宣传。

2.2.7 大都市近郊农业的培育

伴随城市化的推进，崇尚健康食品的思潮会越来越高。通过对成都市的有机、绿色、公害食品开展市场分析，考虑生产农作物。饲养健康猪的品牌化也可以纳入考虑之中。可以考虑启蒙农民，在培育带头人、制定独自的标准、确保运输手段等方面进行集团融资，在成都设立样板店、利用英特网等的扶持方式。可采取如下措施：

- (1) 有机、无公害食品的市场分析；
- (2) 农民带头人的培育策略、质量管理、品牌化的支援对策；
- (3) 物流系统形成的扶持对策。

2.2.8 鼓励优秀人才的返乡，振兴活用本地资源的产业

在中江县有家生物栽培技术企业，该企业的经营者是在外省工作的中江县人返乡经营的。该企业聘用当地出身的人，与当地的农家签订栽培合同。以此事例为典型，掀起了活用当地自然资源的产业风潮，促进了这方面的人才返乡。可采取如下措施：

- (1) 对自然资源活用型产业的投资鼓励对策；
- (2) 返乡支援对策；
- (3) 对相互依存关系网络形成的支援对策。

2.2.9 推进成都市大都市圈、成、德、绵经济带的功能分担

立足成都大都市圈的功能分担，有选择地充实和分担住、工、教育、研究开发、旅游功能等。特别是鉴于大学升学率急速增长，可先行积极开展对大学、相关机构等的完善、招商工作。可采取

如下措施：

- (1) 与相关机构共同制定成都市大都市圈等的跨区建设规划；
- (2) 实施大学、研究机构等的设立、招商策略；
- (3) 尖端技术产业、信息产业的招商策略；
- (4) 作为研究学园城市的建设推进；
- (5) 大都市近郊性住宅供应规划的制定和多样化住宅用地的建设、相关环境的建设。

2.2.10 公共交通体系的优先完善

推进宝成铁路的成都—德阳之间的城市近郊铁路化。以此作为干线轴，以客运车站—南站作为始发车站，加强以此公共交通枢纽为中心的旌阳区市区的公共汽车服务。这些计划里面也包含汽车交通，制定旌阳区市区地带为中心的综合交通体系规划，并按照规划推进各项基础建设。

- (1) 制定综合交通体系规划；
- (2) 向相关主管部门申请建设宝成铁路的城市近郊铁路化和在南站建成旅客车站；
- (3) 完善公共交通基地。

3. 大理市发展战略

3.1 城市概况

大理市位于云南省的西部、距离省会昆明市西面 400km 的地方，是大理白族自治州(1 市 11 县)的州政府所在地，县级市。2003 年的总人口为 58.4 万人，其中白族人口约占 64%左右。大理市是唐朝的“南诏国”(738~937 年)、宋朝的“大理国”(937~1253 年)是当时的中心城市。直到元朝政府将行政中心迁移至昆明为止的 500 年间，一直作为云南地区的中心地带而异常繁荣。地理位置处于山区，虽然城市中心地区的海拔高度达 1,976m，但终年气候温暖，农业比较发达。在城市中心有洱海、城市西部坐落着南北连绵 40km 长的苍山山系，拥有风光明媚的自然风貌，是全国著名的旅游观光地。大理市也是滇西地区的交通要塞，建有高速公路(昆明—大理、大理—丽江)、铁路(广州—昆明—大理)、大理机场等交通设施。

考虑采取利用大理市的地理优势、南诏/大理的历史、白族的民族文化、优越的自然气候、明媚的风光宝地等资源的发展战略。

3.2 发展战略的概要

大理市的开发主题为“回顾历史、展望未来，建设 21 世纪的乐土——大理”，针对实现这个基本主题目标，推动下述 6 项发展战略。

3.2.1 战略项目 1：推动以洱海为中心的城市和农村有机结合的开发

到 2020 年将现有城市人口 20 万人的“中等城市—大理”发展成为超过 50 万人口的“大都市”。为此，作为向大都市飞跃的基石，在严格遵守保持生态平衡的土地利用政策的同时，继承将大理作为城寨都市→风趣都市→白族民居都市发展至今的城市空间原理，建设“独一无二城市”(Only One

City)为目标。

为了推进以洱海为中心的城市和农村的有机发展，推动“地区规划”、“城市规划”以及“农村规划”的3大政策。为了实现发展战略应采取的政策、制度、事业的主要内容如下所示。

(1)地区规划(地区开发)一海二线两片构思的具体化

- ①环洱海多核型城市的功能配置；
- ②制定按照生态系分功能用地规划的土地利用规划；
- ③设定分阶层生活圈和公共、公益设施的规划配置；
- ④推进完善联结大理市管辖区内各地的公路网。

(2)城市规划(城市开发)紧凑高密度型城市的建设

- ①尽早重新修改现行的“大理市城市总体规划”；
- ②合理规模的建成区形成和开发区的建设；
- ③由公众参与的城市规划、开发规划的推行。

(3)农村规划(农村开发)，城市、农村关系的重新构筑

- ①谋求农业⇌农村⇌环境为一体的建设，形成舒适的农村生活圈；
- ②推进完善农村地区的交通基础、生活基础等社会基础设施的建设；
- ③农林业以及农村型产业的振兴、利用了地区资源的各种产业的开展。

3.2.2 战略项目2：让大理市作为跨地区城市、国际化城市崭露头角

大理市作为大理白族自治州的中心城市的同时也是滇西地区的跨地区中心城市，更具有作为云缅地带的国际城市的地势优越性。应当最大限度地发挥这些优势，谋求在“纲要”中提出的3个城市定位的具体化。

为了让大理市作为跨地区城市、国际城市崭露头角，需推进“地区规划”、“地方规划”以及“国际化规划”的3大政策。为了实现这一战略应该采取的政策、制度、事业的主要内容如下所示：

(1)地区规划(ZONE-1)——大理地区的地级市(市辖区)的形成

- ①将洱海水域作为环境行政区划进行合并、整编；
- ②大理州的中枢城市的形成(州首府功能的强化)；
- ③通过完善连接国道214·320号的地区干线公路网，实现从各县政府所在镇至州都大理市的“1小时交通圈蓝图”。

(2)地方规划(ZONE-2)——滇西地区的大城市形成

- ①滇西地区大区经济圈规划的制定；
- ②为了强化中枢城市功能，推进行政、经济、金融、教育科学、文化功能的集聚、招商工作；
- ③完善大理市联结周边7个地区的大区交通、通信网络。

(3)国际化规划(ZONE-3)——云缅地带的国际城市的形成

- ①推进作为与云南省国境相接的南亚各国之间的国际交流东道主城市的国际贡献；
- ②国际交流窗口功能的诱导、集聚(作为中国南部的交流基地完善城市基础设施，面向21世纪的国际交流城市的形成)；
- ③道路·铁路·水路·航空路的国际交通·信息网络的形成。

3.2.3 战略项目 3：承袭历史，创造出高品位的大理文化

在拥有南诏国、大理国的历史特殊性的同时，进一步推动发展利用了以白族为中心的少数民族文化多样性的历史文化城市——大理市。建设具有代表中国的高品位、高品质的先进文化城市。

为了正确继承历史酿造高品位大理文化，推进“历史保全”和“文化形成”的两大政策。为了实现这个战略应该采取政策、制度、事业的主要内容如下所示。

(1) 保护历史：大理的历史保护和温故知新

① 推进综合了考古学·历史学·民俗学·都城学·建筑学·文化人类学·社会学等综合科学的历史调查研究工作；

② 立足于上述历史研究和调查获得的知识，推进大理拥有的文化财产保护以及历史环境的保全工作；

③ 为了谋求上述历史研究、考古调查等的成果以及文化财产、历史遗产的积极活用，推进申请载入世界遗产目录、建造古城遗址公园、大理古城——喜洲古城镇的完善等措施。

(2) 文化形成：利用地区个性创造崭新的大理文化

① 坚持少数民族的独特性(传统的保存和继承)；

② 建立牵引大理文化酿成的“大理学”；

③ 创建培育大理下一代人才的“大理大学”。

3.2.4 战略项目 4：永久维持“玉洱银苍”的风土遗产

大理市分别被认定为国家级自然保护区、风景名胜区、历史文化名城。系拥有优越的自然、历史、文化环境和景观的大地。在永久保持这些优越性的同时，为了谋求城市的可持续发展，以实现“与环境共生型发达城市”(生态城市)作为发展目标。

为了永久维持“玉洱银苍”的地方遗产，推进“环境保全”和“景观形成”的两大政策。为实现此战略应采取的政策、制度、事业的主要内容如下所示。

(1) 环境保全：将大理引以为豪的“洱海苍山”传承给子孙后代

① 推行无愧于标榜为国际文化交流大都市——大理的先进文化环境保全行政

② 洱海保护的推进、自然环境的保全

③ 为了实现形成循环型社会的目标，推进垃圾、公害对策、环境教育、启蒙活动、引入清洁能源、支持培育环境产业

(2) 景观形成：坚持“一水绕苍山、苍山抱古城”的风光

① 国家级风景名胜地的十全管理；

② 推进景观保全事业的开展；

③ 形成作为国际文化大都市的大理引以为自豪的充满个性和魅力的城市景观。

3.2.5 战略项目 5：多层次地形成活用地区特性的产业

最大限度地发挥大理的“地理优越性”和“风土气候的特异性”，继续加强结构调整和产业链，使生产额快速大幅度增长，早日实现小康社会并谋求向富裕社会的快速飞跃。

为了大理成为“多层次的产业城市”，推进以“地方产业”为首的“工业”、“商业”、“商业、流通”、“城市型产业”的 4 大政策。为了实现这个战略应该采取的政策、制度、事业的主要内容如

下所示。

(1) 振兴地方产业(农业)

- ①重新研究各种地区资源，保护并高度利用植物遗传基因源；
- ②推进有机/绿色/无公害农作物，以及利用它们生产的加工品等的“大理品牌”的形成；
- ③构筑产地和城市居民之间的市场网络。

(2) 振兴工业“制造业”

- ①完善以饮料为中心的食品加工基地的建设等振兴现有工业；
- ②新工业的培育以及市场形成；
- ③推进完善工业开发区的建设。

(3) 振兴商业、物流

- ①创建联结大理市的农业、食品生产基地和跨区市场的物流中心；
- ②面向南亚市场的战略物流网络的形成；
- ③商业地区的形成、扩大商业圈、推进商业振兴。

(4) 振兴城市型产业

以形成 50 万人规模的大都市为目标，创建今后城市基础设施建设以及面向市民的城市服务需要的城市开发产业以及城市服务产业。

3.2.6 战略项目 6：将大理作为国际旅游文化交流城市让其取得飞跃发展

积极地推动灵活利用自然、历史、文化资源的多样性，以及风光明媚的自然风光等资源的旅游城市——大理的发展，创建代表中国的高品位、高质量旅游产业，继续肩负大理主干企业的一翼。同时连同旅游产业振兴可称为“大理文化品牌”的新文化产业。促进面向全国、全世界的信息传播和交流据点的形成。

为了让大理飞速发展成“国际旅游交流城市”，推进“旅游产业”和“文化产业”的两大政策。为了实现此战略应该采取的政策、制度、事业的主要内容如下所示。

(1) 旅游产业：国际旅游胜地城市的形成

①面向强化旅游行政，最大限度地扩大旅游产业的经济辐射效果、雇佣效果的对策、事业的推进；

②为了吸引省外游客、外国游客的市场调查，强化宣传系统，推进面向国际旅游胜地城市的形成采取的新对策和新事业；

③旅游资源的重新组合、旅游线路的新设等旅游商品的多样化，伴随旅游商品的多样化推进游客滞留日期的成倍增长，国际旅游网络的形成；

④推进苍山山麓省级旅游度假区的建设，住宿设施的多样化(民宿、度假村等)。

(2) 文化产业：作为信息宣传基地的“大理文化品牌”的形成

①发挥与东南亚各国相邻的这种地域优势，推进教育、学术、科学领域的 21 世纪的“知识型交流产业”；

②借助亚热带高原性的气候风土、七星国际越野赛跑大会(1998 年举办)、北京华联杯铁人三项比赛大会(2002 年举办)等运动会的影响，推进振兴“体育产业”；

③作为电影《五朵金花》(1959 年上演)和小说电视《天龙八部》(1994 年发行)的舞台，借助全国性知名度推进振兴影视、出版、报道等“文化信息产业”。

4. 玉溪市的发展战略

4.1 城市概况

玉溪市由8县1区构成，总面积15,285km²，人口207万人。其中红塔区面积1,004km²，人口38.8万人(2002年)。红塔区的人口和城市化率(非农业人口比率)都是在1990年以后开始增加的。红塔区的人均GDP是云南省平均值的9倍。在红塔区辖区内的城市居民的年人均收入相当于农村居民的3倍。而且比新平县、元江县等的农村高出8倍。城乡收入差距比较大。海拔高度也不同，红塔区内海拔高度是1,630m，市内海拔高度在3,000m以上。自然、生物资源非常丰富。其中，三湖是重要的旅游资源。

玉溪拥有国道213号线、昆明—玉溪之间的昆玉高速等共14,700km的公路。在云南省内的公路密度最高(92km/100km²)。而且公路大多为高速公路、高等级公路等，公路质量也高。

2002年红塔区的GDP为182亿元，在红塔区GDP中香烟产业占的比率很高，1996年为69%，2002年为50%，玉溪市依然依赖于香烟产业的单一产业状态。市财政收入为22亿元，其中来自香烟产业的收入占80%左右。另外，玉溪市也有小规模炼铁所42处，冶金工厂、水泥工厂以小规模居多。花卉产业方面，栽培了百合、蔷薇、蝴蝶蓝等品种，其中70%以上出口到日本、中国香港、美国等。玉溪市以黄磷、鲜花、农产品为中心每年出口1.2亿美元的商品，2003年为对缅甸的出口居第一位，日本居第二位。

玉溪市共有大、中、小学校931所，拥有40万人的学生。现在，高中的升学率为40%左右，目标制定在80%。红塔区有10所民间医院和一些小诊所、门诊所。

4.2 发展战略的概要

开发主题为“绿色模范城市”。站在玉溪市的发展可能性、课题以及市制定的现有规划基础上，提出了玉溪市应该憧憬的远景为“经济和环境”、“城市和农村”、“地区间”三项均衡发展的城市发展方案。将这三项均衡发展的城市作为“绿色模范城市”，玉溪市的发展战略为“建设绿色模范城市”。所谓的“绿色”是指“环境先进、生态先进、循环先进”；所说的“模范”是指玉溪市应该成为云南省“理想社会、经济发展”的典型、先锋、中心。

这个“建设绿色模范城市”的战略既是实现“城市和农村的共生、和自然的共生”、“新支柱产业的发展”、“经济与环境的两立”、“东南亚的门户”等目标。

“建设绿色模范城市”的时间战略为红塔区→三湖→西部→近邻云南省城市、农村的“三阶段辐射”。红塔区的三均衡发展辐射到“三湖”地区，进一步向“西部”辐射，实现玉溪市城市和农村的平衡发展。进而市整体竭尽全力建设的玉溪市三均衡发展辐射到近邻的云南省的城市和农村，促进近邻的发展。

空间战略为在红塔区周边实现“城市和农村共生”、“通往东南亚的门户”的目标；在三湖周边实现“经济和环境共生”的目标；“和自然的共生”的实现从元江县、新平县开始。

综合上述而言，玉溪市的发展可归纳为：红塔区作为田园城市的中心，可以建设成为“繁华的街道”；三湖形成生态城市群；元江县、新平县作为第二中心保持与自然共生的同时进行发展。使玉溪市发展为拥有“三脚”的城市。为了实现上述的“绿色模范城市”的战略提出下述项目。

4.2.1 城市和农村共生、和自然共生

战略项目 1：红塔区城区的田园城市建设

玉溪市不是发展成高楼林立的钢筋水泥型大城市，而是建成城市里面有农村、农村里面有城市的“田园城市”。这种共生首先在红塔区内实现。红塔区中心地带是盆地，由于人口增加的空间较少，所以今后在红塔区的中心地带建成高仓镇、研和镇、春和镇、季棋镇形成较大的城区。将这个大城区建成高楼林立地区和农村共存的“田园城市”。这个“田园城市”的景观、文化、城市规划等的城市建设由行政、商业主、市民共同合作开展。为了实现这个战略应该采取的政策、制度、事业的主要内容如下所示：

- (1) 通过市民的参与制定田园城市的构思方案；
- (2) 根据田园城市的构思制定基本规划。

战略项目 2：西部(元江县、新平县)的开发

将玉溪市发展第二中心的功能建在元江县漕江镇，促进玉溪市西部两个县的发展。在第二中心重点加强现有县政府负责的旅游功能、交通功能等。为了实现这个战略应该采取政策、制度、事业的主要内容如下所示：

- (1) 完善利用了民族文化特色的旅游景点建设；
- (2) 完善开展绿色产业的条件；
- (3) 旅游中心、地区医院、学校等公共服务机构的布局。

4.2.2 新支柱产业的发展

战略项目 3：创建矿山产业、电力产业、绿色加工集中基地

借助烟草产业的积蓄，进一步发展现有产业和新产业，开创补充香烟产业的支柱产业。首先发展矿山产业和电力产业。其次推进通海县的金属加工业等的“创建绿色基地”（绿色特定地区产业的集中）的发展。创建加工集中地可采取通过组建中小企业的工会、协会等组织，提供开展集中/合作、接触高端广大市场、互相交换信息、切磋琢磨提高产品质量的创意用功的平台。“绿色集群”是在这种共同开展商业的基础上，开发“绿色生产”、“绿色工程”，实行产业集群。进一步而言，伴随加入 WTO 的进程，香烟相关产业的红塔集团在经受国际竞争的风吹雨打时，将这些作为辅助产业让它们取得成长。为了实现这个战略应该采取的政策、制度、事业主要内容如下所示：

- (1) 在爱护环境的同时发展以铁、镍、铜、磷为中心的矿山产业。在考虑生态系保护的同时，加强水力发电站的建设和输电网络建设；
- (2) 制定绿色制品、绿色工程、绿色产业的玉溪市标准。并根据行业制定 2010 年、2020 年达到此标准的行动计划。

战略项目 4：振兴旅游

将旅游开发的概念定为“和自然共生(元江县、新平县)”、“民族的共生(玉溪市全境)”、“历史的共生(三湖周边)”、“宗教的共生(众山)”。将抚仙湖作为“Green Blue Lake”进行宣扬。红塔区、三湖周边定位为大众旅游之地，目标群为玉溪市、昆明市等的大多数居民。在元江县、新平县的少数民族地区作为观赏“Special Interest Tourism(SIT)”等独特民族传统文化等高品质的旅游地区进行开发，避免大众旅游造成庸俗化。为了实现这个战略应该采取的政策、制度、事业的主要内容如下所示：

- (1) 行政部门就旅游业、饭店、餐厅的旅游开发的方式进行协商制定方案；

(2)在三湖建设会议场所、展示设施、高尔夫球场、游乐园、房地产开发等设施；西部开展对少数民族文化有兴趣的SIT(Special Interest Group)用的住宿设施建设。

战略项目 5：建设特色商业街

作为振兴商业以及提高市民生活的对策，适应高收入层和低收入层两极分划的市民消费特性，谋求提高商业水平。作为具体对策，在建设个性上不同与昆明的商店街的同时，通过引入GMS等对应多样化消费需求。为了实现这个战略应该采取的政策、制度、事业的主要内容如下所示：

- (1)在市政府内设立“城市建设研究会”，按商店街商议设置商店协会；
- (2)设置玉溪市商业协会，协商玉溪市整体的商业模式；
- (3)考察其他城市的模式；

战略项目 6：农业的高附加价值

如能让从事农业的人员同时参与到从生产到加工、运输、饮食为止的工作，实现农业的高附加值，就可以较大提高农民收入，同时还可以建立在农村的就业。积极振兴农产品的加工、销售事业。进一步而言，在农村开展面向国内外市场的绿色农作物的贸易。为了实现这个战略应该采取的政策、制度的主要内容如下所示：

- (1)开展对环境损害小的农产品贸易(农业的第六次产业化)；
- (2)开展“玉溪市绿色食品”事业，制定“玉溪市绿色食品”的标准，建立“玉溪市绿色食品事业”的体制，委托百货商店、超市、小卖店销售“玉溪市绿色食品”。

4.2.3 经济和环境的协调发展

战略项目 7：三湖的环境保护

在三湖周边建设生态城市群，开发抚仙湖旅游资源的同时，防止环境污染，实现环境和旅游的协调发展。为了实现这个战略应该采取的政策、制度、事业的主要内容如下所示：

- (1)三湖污染对策的实施、水质的公害监视；
- (2)绿化；
- (3)旅游开发。

战略项目 8：在城市建设循环型社会

玉溪市目前定的目标是在2005年前实现“国家环境保护模范城市”，在2020年前建立“生态城市体系”。这是从原来的大量生产、大量消费、大量废弃的社会形态向实现环保未来城市的尝试。作为具体对策，今后提高合理的废物处理比率、垃圾再利用比率等，谋求资源的节约、生产费用的减少、减轻环境污染负荷，逐渐实现无公害化、资源化的社会，追求废物再利用是非常有效的方法。为了实现这个战略应该采取的政策、制度、事业的主要内容中，在产业方面的“清洁生产”、“零排放”、“再生利用”、“垃圾回收再利用产业的形成”等基础上，在生活方面主要有下述项目：

- (1)在城市生活中的绿色消费；
- (2)生活垃圾的分类和再回收利用；
- (3)城市与农村合作开展有机垃圾的垃圾肥料化处理。

4.2.4 通往东南亚的门户

战略项目 9: 玉溪市航站的出口功能和物流功能的强化

作为通往东南亚的门户,玉溪市规划的物流中心(玉溪南站)建设目标是将铁路和公路运输连接在一起的物流枢纽。为此,该中心将同时拥有铁路转运站和卡车运输的物流中心功能。进一步来说,这个中心不仅仅是一个繁忙的物流基地,同时还要成为收集市场信息的信息中心。为了实现这个战略应该采取的政策、制度、事业的主要内容如下:但是,下述(1)、(2)、(3)项需要中央政府批准玉溪市经营外汇业务、设置海关、允许内陆通关、协调与铁道部之间的调整等支持:

- (1)金融功能的强化(汇款、决算、外资银行的设立);
- (2)内陆通关功能的强化;
- (3)铁路—卡车周转货物调车场的研究。

5. 怀化市发展战略

5.1 城市概况

怀化市是位于湖南省西部的 2 级行政区(地级市),由 2 区 1 市 10 个县组成。总面积 27,624 平方公里,人口 489 万 8,300 人(2002 年)。气候属于亚热带气候和温带性气候,平均年降水量 1,650 毫米。

怀化是由建设铁路诞生的城市,横穿东西的湘黔线和横穿南北的焦柳线在怀化市的中心(鹤城区)较差。作为第三条铁路,全长 600km,连接重庆和怀化的渝怀线也将完工。同时,包含正在建设的项目共计划建设 3 条高速公路。目前在建的机场完工后(计划在 2004 年末试飞行),作为交通要塞的特征将更加明显。而且,利用河道的传统水运也在使用,整体货物运输量的调运站的货运比例为公路 81%、铁路 15%、水路 4%(2002 年)。

2002 年怀化市的国内生产总值为 235 亿元,人均 GDP 为 4,798 元。产业结构为第一产业 33%,第二产业 32%,第三产业 35%,各产业呈旗鼓相当的局面。农田面积占总面积的比例不足 10%,平均每户农家的耕地面积仅有不到 0.23 公顷。森林覆盖率占怀化市面积的 65%左右,林业及林产业是 4 个主要产业之一。工业以水力发电为主的电力、能源居第一,其后依此为有色金属矿物、有色金属提炼、医药品制造、化学纤维、木材、竹加工等。

在“十五规划”中该市的主要发展目标中的经济开发目标为第二产业,其中重点放在振兴制造业上,谋求实现从第一产业上的劳动力转换,是个大胆的以产业结构改革为前提的战略。也就是说,计划在 2005 年前将 1995 年的 35.6%的第一产业劳动力负荷降低到 18%;第二产业的负荷从 1995 年的 29.8%提高到 2005 年的 42%。计划期间的工业生产的增长率设定在 133.8%的高水平上。同时,将工业开发作为经济开发的最重要主题,提出了重点发展医药产业、林业、纤维产业(饱和纸浆、造纸业)、电力开发的 4 个领域。另外,预计农业年增长率为 4%,谋求实现在推进结构改革的同时维持合理增长率的生产方式。而且,预计人均 GDP 增长率为 8.6%,城市绿化率的目标为 28%。

社会、民生、环境方面的目标是:城市居民和农民的人均可支配收入增长率分别设定为 5.7% 和 8%。但是,收入金额分别为 6,899 元 2,600 元,仍然存在 2.6 倍的差距。城市建设方面,城市绿化率从现在的 12%提高到 16%,污水处理率达到 30%、垃圾处理率达到 50%的计划。

5.2 发展战略的概要

开发主题为“可持续资源的高度利用模范城市”。

5.2.1 发展战略的基本理念

位于湘西地区的中心位置,伴随铁路中转站建设诞生的怀化市是横跨湘鄂渝黔桂 5 省边界地区的中心城市。将该地区作为实质性经济圈,以实现包含众多少数民族在内的所有居民的生活稳定和可持续发展为基本目标,通过具有特色的历史文化和符合自然环境规律的可持续产业的开发,建设富裕公正的社会为战略的基本理念。

5.2.2 经济开发战略:“森林产业的城市——怀化市”

以拥有特色的地方产业为轴心,积极推进怀化市的经济开发,让怀化市鲜明的形象在全国扎根。在“十五规划”中,怀化市提出了重点振兴 4 个支柱产业(制药产业、林业、电力能源、纤维产业)的扇形发展,作为横向战略产业将“森林产业”作为主导产业发展的方案。

将森林产业作为怀化市的主要产业进行振兴(中心战略)

茂密的森林覆盖地区生长的多种类植被和独特生态环境赋予了制药原料资源的产业化,从健全的森林经营到生产的木材资源和其配套产业、森林维持的水资源,到森林资源中诞生的燃烧木材的发电、能源产业。同时,振兴以森林资源为材料的纸浆、造纸、纤维产业。在众多森林产业中,作为应特别重视的项目提出下述事业、方案:

- (1)人工林的规划性形成和建立整体管理系统;
- (2)为了研究适应的树品种,设置实验室和种苗中心;
- (3)制定以木材为基础的生物能源开发计划;
- (4)引入 CDM 适用的植林事业的外国资本;
- (5)木材以及相关产品的运输基础设施和系统的建立;
- (6)出口用木材新产品的生产;
- (7)最新技术的大型纸浆、造纸工厂的建设;
- (8)中药材原料的栽培;
- (9)其他森林相关产品的开发研究。

小水力能源开发和生物能源的综合规划(相关战略)

着眼丰富的水资源和生物群,鼓励民间企业开展小规模水力发电和生物能源发电。

通过建设物流中心和物流系统的合理化谋求扩大市场(重点战略)

伴随高速公路网络的发达,建设现代化物流中心,进一步延伸具有作为省际边境地区的物流中心城市、商业中心城市的怀化市特色。为了实现这个战略应该采取的政策、制度、事业的主要内容如下所示:

- (1)物流中心的建设;
- (2)为了扩大外围地区的市场,研究扩大商业圈的广告宣传和应有的物流系统;
- (3)市区内商业地区的现代化。

提高农作物的附加价值(农业·农业加工振兴战略)

扩充加工食品工业,提高容易变化的作物、果实的加工度。为了促进销售,确立市场开发系统,

完善运输基础设施建设。为了实现这个战略应该采取的政策、制度、事业主要有下述内容：

- (1) 调查市内的食品加工业，找出具有市场性的产品，建立信息提供系统；
- (2) 农作物、加工农产品的运输系统以及包装方法的研究；
- (3) 引入食品加工质量管理的国际标准资格(HACCP)；

开发少数民族的文化资源，促进旅游产业的发展(旅游、文化开发相关战略)

利用市内留存的少数民族、遗址的文化资源，促进旅游产业发展。与位于附近的著名旅游地建立网络，招引游客的到来。为了实现这个战略应该采取的政策、制度、事业主要有下述内容：

- (1) 与张家界、桂林、贵阳建立旅游网络(开展共同宣传等活动)；
- (2) 通过旅游活动，保全传统文化、文化遗产；
- (3) 修复洪江古城和开发旅游。

开发向区外、出口市场连接效率化(区外交易战略)

为了振兴怀化市的产业，特别是振兴制造业，积极促进市内产品的外运、出口。为了实现该战略应该采取的政策、制度、事业的主要内容如下：

- (1) 传统产品的市场性的调查和市场研究；
- (2) 开发新型出口产品(场地资源的再评价和应用研究)；
- (3) 市场信息衔接法的确立和市场信息数据库的完善。

5.2.3 社会开发战略：面向建设成为中西部的中心城市的目标，开发城市和开展市民运动

城市开发的形象和景观设计(城市开发战略)

创建“拥有森林和河流的森林城市”的形象。为了实现该战略应该采取的政策、制度、事业的主要内容如下所示：

- (1) 恢复河水的清洁(河岸修建工程、疏通河道完善下水道等)；
- (2) 河岸步行道的景观建设；
- (3) 完善垃圾处理系统和垃圾回收收集；
- (4) 绿化运动。

城市开发市民运动(市民社会形成战略)

推进市民参与城市经营、城市开发。组织各种市民运动，促进市民社会的形成。为了实现这个战略应该采取的政策、制度、事业的主要内容如下所示：

- (1) 推进市内的清洁，树立“清洁绿色的城市”的形象；
- (2) 开展市民植树运动、处处鲜花运动；
- (3) 通过市民参加，提高市民教育和市民社会的意识形成。

6. 总结：西部地区中等城市发展战略的要旨

普及 5 个事例城市的发展战略。需要采取“战略制定方法”的普及和“战略内容”普及的两面性。

以下的总结不仅是面向各个城市政府，而且也面向中国政府、或者说也面向本项目的负责实施机关，即国家发展和改革委员会地区经济发展司。总结的意图在于：希望对这些城市政府给予行政指导的机关，作为对其发展战略计划·思路提出建议和指导时的方针。首先说明这一点。

6.1 战略制定方法的普及

首先，作为普及战略制定方法可提出下述4点。

(1) 所谓的“战略”是指“选择和集中”

如果是任何事情都想做的话就不需要战略。需要战略是指选择一项东西，并为此集中资源。考虑选择什么？并为此应集中什么资源投入的过程为“战略”。“选择和集中”才是经营战略的基本。

(2) 城市发展真正的原动力是“智慧和行动”

城市发展的牵引车是经济活动。但是，引导、控制该经济活动的是人，从这个意义上来讲城市发展的原动力应该是“人类和智慧”，是将其转移到实践的行动。正确来说使城市快速发展的主意应该由该城市的人民(地方政府、居民、企业等)自己想出来，并将想出来的主意付之实践才有价值。不要惧怕失败，勇敢地将“智慧”转移到“行动”上来。

(3) 以谋求真正的“全面发展”为目标

在城市政府的想法中，追求“量的城市发展”的想法比较根深蒂固。但是，也应该将城市发展的注意力放到质的一面。应该将“量的发展”和“质的发展”两方面放在同等的位置上，进而制定可以称为真正意义的“全面发展”战略。

(4) 城市行政、财政制度的改革是前题条件

在制定中等城市发展战略时，虽然中等城市不能从现行的行政、财政制度框架上脱离出来，但是，这种行政、财政制度的框架结构自身存在诸多不完备的地方。然而，中等城市自己无法进行这种制度改革。城市行政、财政制度全部作为中等城市发展战略的前题条件，必须由中央政府推进其改革才行。

在西部地区发展战略上，认为尤其重要的改革课题如下所示：

- 1) 地方行政阶层的简洁化；
- 2) 地方政府的行政管辖事项(事权)和财源不一致的改善；
- 3) 向省政府以及市、县政府的财源移管的结构改善(包含分税制的改革)；
- 4) 上级政府也负担一部分教育、保健、社会保险等的社会服务支出制度的加强；
- 5) 土地使用制度、特别是土地征用制度的合理化；
- 6) 预算外财政的健全；
- 7) 发行地方债务的认可；
- 8) 地方政府首脑对市、县民负责体制的建立。

6.2 战略内容普及化

(1) 追求“作为中等城市存在的价值”

没有必要让所有的中等城市都一味地追求成为大城市。有的中等城市的目标，可以是重视和维护中等城市的自身价值：城市发展规模适中、保护丰富的自然环境、达到城市的便利性和农村的良好环境的并存。另一方面，在中等城市中，有些城市通过自身稳步的发展，会自然而然地发展成为大城市。但一味地追求这一发展目标并不适当。应探索符合现有中等城市的各自特点·个性的发展

道路。应该有敢于追求中等城市价值的发展观念。

(2) 树立“城市品牌”

我们城市的卖点是什么？可以使全国认知我们城市的名字的东西是什么？创建诸如这般的“卖点”。并以此为中心引导城市发展下去的“城市品牌”战略是有效的。此次在 5 个事例城市发展战略中发现的“城市品牌”整理如下。

都江堰市 “成都市的后花园”、与历史合一的优秀自然环境

德阳市 机械产业城市

大理市 “风花雪月”、21 世纪的乐园

玉溪市 绿色模范城市

怀化市 森林城市、流通基地城市

哪个中等城市都没有发展同样工业的必要。找出各个城市可向全国推销的“卖点”进行培育，将其与城市名一起在全国促销，这才是城市发展的战略性道路。

(3) 企业部门的参与

只有企业才能发挥牵引城市发展的作用。市场经济下城市发展战略的一个真谛是不管国有、私有如何有效让企业参与进来。首先，发展战略的制定本身就应该通过现有企业部门的深入参与，使其能够反映私营企业的观点。其次，在任何场合都该加深城市的企业部门和市政府之间的互动，使其付之于实践。

(4) 吸引投资的方案

如何有效地吸引投资也是城市发展战略上的一个大问题。通常，都会给予各种各样的鼓励政策。只是，现实是目前普通的鼓励政策的效果已经变得越来越微弱。需要有新的方法支撑。

(5) 重视公共交通

汽车的弊害随着其使用量的增多日见显著，在这种状况下，必须探讨以公共交通为主轴的城市发展战略。汽车的普及化在 5 个事例城市中也在不断地发展，城市中心地区的交通拥挤程度虽然很增加得缓慢，但有扩大的趋势。汽车社会带来的弊害不仅是交通堵塞，这从先进工业国家的教训也显而易见。交通促进城市发展是普遍的现象，为了把汽车增加引起的问题防范于未然，应在现阶段设立目标，建立不过分地依赖汽车的社会，把重点放在推进公共交通系统上。

(6) 活用现有的人才

战略是否适用以及实践时是否能成功的关键是人才。但是，这里所说的人才并不是仅限于“超级明星”。对西部地区中等城市来说，如何“发挥现有人才的作用”才是关键。从战略制定的起草阶段开始，就应该推动市民参与、民间参与，将城市居民、企业的声音和愿望列入进来。在将战略中罗列的事业付诸实施时，也同样应该采取动员居民组织、企业、行业协会组织等，与市政府共同行动的体制。在农村也一样。采取这样的体制，在推动协同作战的过程中，肯定会有优秀的指挥者在居民中浮现出来。如何尽可能多的让这些最基层的指挥人员浮现出来，决定了这座城市的未来，这么说也并不过分。

(7) 与农村协调发展

在制定中等城市发展战略时，不可以敷衍了事的一点是和周边农村的共同发展。西部地区的中等城市担负的任务之一就是与农村共同发展。中等城市都拥有广大的农村这一点比较普遍，这些农村地区的发展落后才是反映中国东西地区贫富差距问题的象征。中等城市不能只考虑发展城市的中心地区，必须同时考虑如何让其发展辐射到周边的农村地区。“共同富裕”是每个城市都应该为之奋斗的课题。将目光放在市区中存在的地区差距结构上，有意识地追求矫正这种差距，谋求与农村的协调发展战略是目前普遍追求的目标。