

H	III
人居三 基多，2016年10月 联合国住房与城市可持续发展会议	

人居三 议题文件

12——地方经济发展

纽约，2015年5月31日

(不可编辑版本2.0)



关于地方经济发展的议题文件

关键词

地方经济发展、竞争力、城市化、公平发展、多样化、抗逆力、外部效应、有利经商的环境、技能开发

城镇的可持续性应基于内生增长力，从这点来说，地方经济发展（LED）方法具有至关重要的作用。各大城市需利用自身资产，充分发挥相对优势。然而，光是这样还不一定能达到目的。本文件旨在加强认识地方经济发展战略为城区带来的利益。由于对地方经济发展的研究处于迅速发展中，所以其涉及方方面面，远远超过本文件的讨论范围。

主要概念

- **地方经济发展**：地方经济发展是一个具有参与性的发展进程，鼓励来自各行各业的代表进行合作。地方经济发展的目的是在指定范围内为主要公私利益相关者之间提供发展蓝图，进而联合设计并实施共同发展战略。该战略要求充分利用本地资源和全球竞争优势，最终目标是创建一个拥有许多优良工作机会且具有抗逆力和可持续性的城市，同时促进经济活动。
- **城市化与地方化经济**：聚集经济有两种形式：城市化经济和地方化经济。前者带来的利益产生于相互邻近的不同类型公司。后者带来的利益产生于相互邻近的同一行业公司。人员和公司密度较大，这样有利于放飞思想，激发创意。此外，这种密度还可让各公司受益于规模经济，将投入与产出市场相接。
- **合作关系与网络**：地方经济发展需要各部门和机构、个人与组织之间进行合作。当合作行之有效、责任分明且协调有序时才能获得成功。
- **有利经商的环境**：这是积极稳定的经商环境，其中政策、制度、规定、基础建设和文化的相关条件为市场运行奠定了基础。

重要事实和数据

- 各城市创造 60% 以上的全球 GDP，容纳 50% 以上的人口。预计到 2025 年，600 个城市将促进世界经济增长近 65%。¹例如，中国人口有 1.9% 定居上海，该城市创造 13% 的 GDP。
- 城市化和地方化经济²可吸引有经验的工人以及生产效率更高的企业和公司，从而促进生产率提高。³如果只考虑劳动力的技能熟练程度，其人均收入弹性范围估计在 3-8% 之间。随着步入城市化成熟阶段，中型城市逐渐成为生产中心，小城市也起到一定作用。这些小城市可作为大型城市市场与农村地区的联系纽带。一个城市的竞争力主要取决于其经济行业的实力。然而，竞争力还取决于治理制度的质量，包括征税、规划、立法和执法能力，支持企业和人力资本发展的能力以及鼓励公众参与决策的能力。在全世界经济竞争力最强

¹ 麦肯锡全球研究所《城市世界：城市及消费阶层的兴起》（2013）

² Rosenthal, S. & W. Strange 的“聚集经济的性质和来源相关证据”，摘自 V. Henderson and J. Thisse 编写的《区域和城市经济指南》（2004），第4册：北荷兰省阿姆斯特丹，2119-2171。

³ K. Behrens; G. Duranton, F. Robert-Nicoud 的“生产城市：排序、选择和聚集”，《政治经济学杂志》（2014）122 (3)，页码507-553。

的 20 个城市中，共有 11 个城市拥有全球质量最好的制度。⁴

- 青少年是最大的未开发经济潜力来源之一。有 2.62 亿青少年属于非从事经济活动者；其中大多数青少年居住在城市。⁵由于不同性别薪酬有差距，因而性别职业歧视仍然存在；同时，女性（包括年轻女性）更容易面临失业和就业不足的问题。
- 地方经济发展具有相当重要的作用，可推动具有可持续性和包容性的城市经济发展，从而提高城市生活质量，解决贫富差距和性别歧视问题。此外，地方经济发展还可提高城市的抗逆力以及危机应对能力。危机期间，特别有难度的是与地方、国家和全球经济建立联系。

议题汇总

如今，城市领导们所作决定将会长期有效，因而可能创造长期成功或让这些城市步入可持续发展的正轨。在聚集许多公司和熟练劳工的基础上，较高的人均经济生产力说明这些城市是地区经济引擎。到 2025 年，不断发展的城市将每年为世界经济投入 30 万亿美元。⁶

鉴于这些城市的生产力，快速城市化将让亿万群众有机会摆脱贫困。但是，如果继续发展不加以控制，人口增长迅速也可能会给生活质量带来负面影响，例如享受良好医疗服务的机会减少，环境退化加剧，住房紧张，不平等恶化等。这种状况会使经济负面影响（拥堵、污染、人口迁出等）更为突出，长此以往就会影响城市的运转效率、生产力和竞争力，形成恶性循环。地方经济发展是各种规模城市发挥其优势的必要条件。在这一背景下，相关问题需加以强调。首先是地方经济发展战略的总体作用。其次，该战略应如何调整，以促使有利经商的环境形成。最后一点是实现地方经济发展所需的地方能力建设与制度建设。

1. 地方经济发展是一项重要的城市发展战略

鉴于城市环境复杂，需推行带有一系列工具的战略，而这些工具专用于应对当地挑战。各城市政府已认识到这一事实，许多政府在城市管理过程中都积极主动地采取更多措施。各城市的分权管理不仅是一个实用的解决方案，还经国家政策正式批准，同意将权力下放给地方政府。然而，这不一定意味着会随之提供实行新筹资机制所需的资源或法律能力。从地方政府决策者和管理者的新职责可看出，地方技能和能力亟需发展。地方经济发展战略将授权给地方参与者，进行能力建设，并提供城市管理改善工具，从而为长期强劲增长而奠定基础。地方经济发展是一个关键工具，用以管理长期变化，并落实短期对策。

地方经济发展作为一项战略，旨在发挥某一地区的潜能，管理并减轻城市发展带来的负外部效应。地方经济发展有利于提高某一城市的经济能力，并改善城市居民的生活质量。设计一项有效的地方经济发展战略需要确保高质量数据的可用性，这些数据可用于确定挑战，并按优先顺序采取相应的应对措施。采取具体措施应始终因地制宜地，但与此同时，地方经济发展战略中又必须考虑一些通用的核心内容。⁷

城市和农村地区之间存在重要联系，就劳动力方面而言，表现为劳动分工与交换、价值链以及资本转移，这些会对两个地区的经济和社会发展造成影响。城乡关系以及区域联系方法都相当重要。如果城乡连通基础设施越完善，交通越便利，那么良好的就业谋生机会就越多，城市食品安全性与城市收入也就越高。此外，对城乡基础设施（尤其是交通和通信

⁴ 经济学人智库《聚焦2025：全球城市未来竞争力评比》（2013）

⁵ 世界银行数据库：<http://databank.worldbank.org/>（2015年5月27日获取）

⁶ 麦肯锡全球研究所《城市世界：城市及消费阶层的兴起》（2013）。

⁷ 关于地方经济发展的指导见本文结尾处提及的平台。

基础设施)进行大力投资,也可提高农村生产力,并改善两个地区的市场准入、就业和公共服务状况。

2. 创造有利经商的环境

地方经济发展的关键在于创造一个积极稳定的有利经商环境,支持完善的市场,以便现有公司茁壮成长,同时吸引新公司和国内外投资涉足该领域。

为了创造这一环境,各地方政府可考虑政策工具组合,包括强化地方体系和规章制度,提供所需基础设施,以鼓励创新,提升人力资本,加强市场(例如土地与金融)的流动性,同时维持文化条件,增强地方特色。

决策者们可简化或改写繁复又过时的限制条件,并协助清除业务批准流程中的障碍,从而降低既有公司和新兴公司发展和准入的门槛。这一过程中可能涉及经简化且改进的行政程序,例如营业执照颁发,土地重新区划和开发批准,建立“一站式商业中心”,以免去不必要的繁文缛节。

此外,还需保证土地利用和基础设施规划协调合理,这样才可形成富有活力的区域,有利于就业。土地利用和区划的相关规定相当灵活,适用于不断变化的环境,同时还考虑到可用的基础设施,这对推动经济发展来说也很重要(例如办公区设在区域核心附近,或者工业用地设在铁路或港口设施附近)。对学校、住房、培训机构、医院、托儿所、娱乐设施、绿化区等必要的基础设施的投资可为用地提供合适的服务(例如,四通八达的交通、给排水系统、高速互联网),进而通过降低开办成本的方式吸引更多的新企业。那些可保证金融市场欣欣向荣的规定也会对投资产生影响。

提供技能培训、支持建设孵化园等其他干预手段也有利于培养创新能力。综上所述,有效可靠的法律体制(为合同作担保)以及公平透明的税费管理制度将为各公司提供在某一地区进行长期投资所需的稳定和信心。通过确保将部分收入回投用于地方服务和基础设施,地方政府可证明某一领域内私营企业投资的重要性。

3. 通过地方经济发展加强地方能力建设与制度建设

在许多情况下,成功创造一个有利经商的环境需要开展地方政府能力建设,并提高城市的自给自足能力。由于上级政府下放了更多的职责给地方政府,所以人们对各城市实现“花小钱办大事”的期望越来越高。虽然地方政府的职责增多,但几乎没有一个地方政府在技能、能力或资金情况方面有所改善。鉴于这一挑战,因而对于授权给地方政府的重要性以及地方机构为持续经济发展作出重大贡献的能力这两点再怎么强调也不过分。证据表现在:在全世界经济竞争力最强的20个城市中,共有11个城市拥有全球质量最好的制度。

地方政府的能力建设包括领导和管理能力、高效透明的税收和收入支出能力、地方资产管理能力、投资规划能力以及地方和区域土地利用与交通规划之间协调的能力。各地方政府具有执行地方经济发展计划的能力和工具,可利用其地方资产和优势,使其经济多样化,为其居民带来更多的经济机会。

需鼓励各地方政府提高在制定地方经济发展战略方面的能力。除了涉及海外发展援助(ODA)和国际组织的传统合作之外,分散合作、城市间合作和多层次合作均可大大提升已制定战略的价值,并使这些战略的可持续性得以改善。

关键推动因素

根据对上述三大问题的分析，针对地方经济发展确定了一系列行动要点：

- 确保数据可靠且分析细致，以完善该战略。可通过质量数据进一步认识负外部效应的原因和局部变化，这些负外部效应伴随着快速城市化和经济增长而出现，例如贫穷、地价抬升、环境恶化。趋势分析与按性别分列的数据有助于决策者们辨别瓶颈与机遇。根据人口统计、就业和行业趋势相关数据，地方政府不仅可在土地分配、基础设施投资和政策方面做出更明智的决定，还可为相关企业提供相应的工具。编制一份全球数据战略，其中需涉及地方、区域和国家政府及其相关方，这样可在宣传时为战略的质量、充分性和准确性作出担保。

如今的世界处于大数据和 IT 革命的时代，各城市和地方机构有机会更全面及时地认清自身挑战，让经济回归到具有响应性和包容性的增长轨道上来。然而，随着大量数据的可用性提高，对这些数据进行分析就变成一项艰巨的任务。要想制定良好的地方经济发展战略，重要的是数据分析，而非数据本身。这类分析应确认该领域的优势与弱势、机遇与威胁。内部分析能力建设应该是地方经济发展战略的一项关键内容。

- 确认相对优势和优先投资领域，利用地区的现有资产。⁸ 确定优先投资领域的方式是地方环境分析，其中包括评估相对优势、竞争激烈行业开展增值活动的机会以及有效的自然资源。地方经济发展计划可利用并增强地方实力与能力，将城市作为可高效提高经济竞争力的中心，从而促进周围区域的经济增长，促进城乡关系发展。具体活动包括填补供应链的缺口，依靠具体行业价值链减少区域经济损失，或向较大市场投入更多商品。土地利用规定和政策可适当予以调整，可开展外部效应不明显的高价值活动。
- 确认良好做法。可调整全球良好做法，并通过地方经济发展在具体城市环境中予以实施。这些做法包括：
 - 大力提高城市、地方和区域政府在制定全面地方经济发展战略方面的能力，例如男女平等及女性经济赋权。
 - 支持通过地方经济发展全面实施体面工作议程。
 - 在城市之间建立交流网络，并不断改善，这些网络囊括在规模、利益和挑战方面类似的各城市，同时获得相关国际组织的支持。
- 确保地方价值观和目标可推动地方经济发展。在地方经济发展这一参与式过程中，在地方政府、私营部门（工人、雇主和合作企业）、非政府组织（包括为女性、青年及其他地方参与者发声的组织）之间建立合作关系和交流网络，这样有助于做出明智、协调、广受支持且持久的决策。
- 根据地方经济发展战略协调土地利用、交通、基础设施和投资规划。各领域的协调行动可帮助各城市克服快速增长所带来的各项挑战。虽然融资和投资规划受到城市领导的关注，但仅有投资无法促进经济健康发展。关于土地利用、交通和基础设施的协调决策是必不可少的。这有助于地方领导确定一系列政策，这些政策允许各城市及其周边地区收获城市化和地方化经济带来的成果，吸引并利用私人投资，方便就业，同时将风险危害最小化。

⁸ 资产也可包括无形资产，例如历史、文化、自然风光与遗址，可利用这些资产发展旅游业。旅游相关详情见旅游卫星账户的概念体系<http://statistics.unwto.org/content/tsarmf-2008>（2015年5月27日获取）。

- 确定并加强整个工具组合，用以推动经济发展，同时支持高质量生活。首先要求：（a）理解生产力提高和经济发展带来的成本与宜居性之间的权衡关系；（b）考虑综合成套工具，用以支持经济增长与发展，同时尽可能减少快速增长带来的负外部效应（例如污染、拥挤等）。综合性地方经济发展战略需要采用工具组合，其中包括：
 - 用于规划和土地管理、开发权、人力资本和创新投资的工具。例如，某些工具可通过政策和规制改革及有效的公共投资为创造有利经商的环境而提供支持。将培训与教育纳入地方经济发展活动中。
 - 通过职业培训支持新兴行业和创业者的工具，为具有潜力的创业者打造一支人才队伍，并提供相关建议与配套服务（例如孵化园、一站式商业服务中心）。此外还提供附加服务，在现代化和出口方面为企业提供帮助。
 - 为青年增加就业的工具，结合旨在满足地方产业需求的那些特别计划，并在在校生成与潜在雇主之间建立联系。
 - 如何通过小额信贷等融资及其他类型投资实现长远目标的工具。
 - 确认提高效率的最佳工具，同时将确保地方经济发展的重点是公平与成本最小化。

平台与项目

- [联合国人居署](#)：城市经济分部/地方经济发展工具包
- 国际劳工组织：地方经济发展（LED）[页码](#)地方经济发展专用[门户](#)
- 世界银行：地方经济发展[页码](#)
- 联合国开发计划署：支持地方发展的 [ART 计划](#)

人居三议题文件由联合国人居三任务组负责编制。人居三任务组是联合国各机构和计划的一个工作组，主要负责编制《新城市议程》。这批议题文件在2015年5月26-29日在纽约举行的联合国任务组研讨会期间定稿。

本份议题文件由世界银行、联合国人居署和国际劳工组织联合牵头，联合国经济和社会事务部、联合国世界粮食计划署、联合国世界旅游组织、联合国生物多样性公约秘书处和联合国教科文组织的协助下编制完成。

中文版议题文件已被中国政府采纳。