

广州国家中心城市研究丛书
编辑委员会

主 编

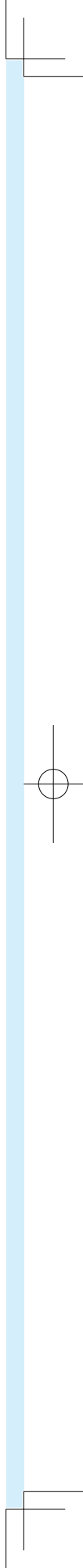
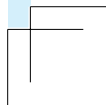
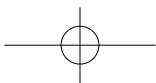
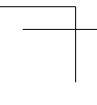
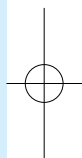
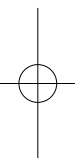
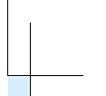
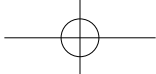
曾伟玉

副主编

谭晓红 谢天祯

编 委

辜 敏 杨 霖 沈 超



目 CONTENTS 录

广州成为带领全省创新发展引擎的研究

/ 华南理工大学课题组 / 001

新常态下广州加大创新驱动经济升级的思路与
对策

/ 广州市社会科学院课题组 / 025

广州经济提质增效升级研究

/ 广州市社会科学院课题组 / 079

培育广州战略性新兴产业对策研究

/ 广东外语外贸大学课题组 / 113

加快推进广州战略性新兴产业发展研究

/ 暨南大学课题组 / 159

目 CONTENTS 录

广州生态文明制度创新研究

/ 广州市社会科学院课题组 / 209

广州城乡一体化体制机制创新研究

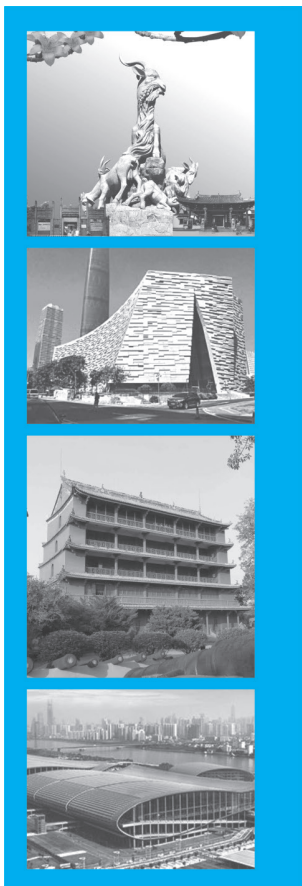
/ 广州大学课题组 / 267

广州加强外来人口服务管理创新研究

/ 广东警官学院课题组 / 315

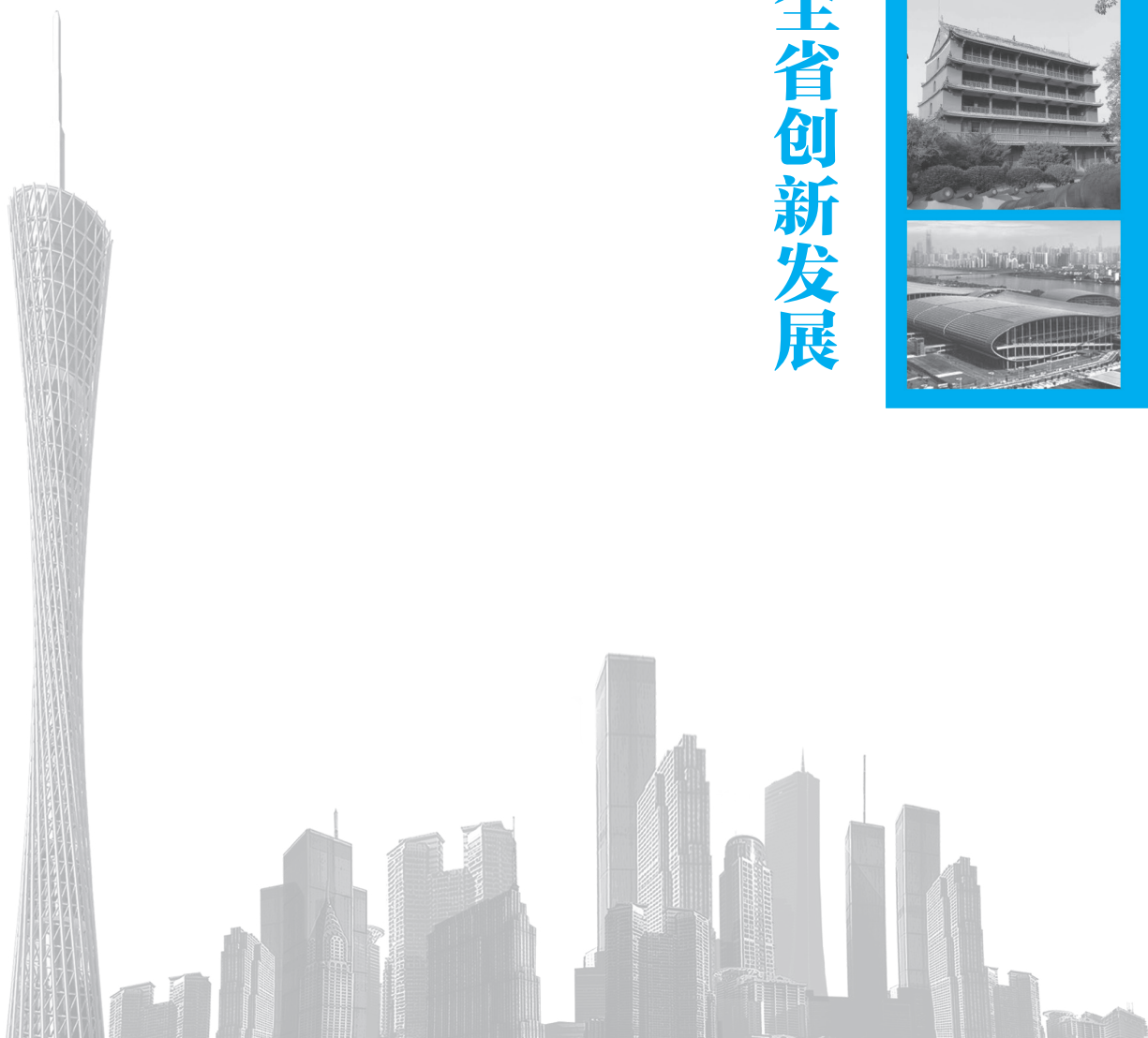
创新外来人口服务与管理的广州模式

/ 广州大学课题组 / 367



广州成为带领全省创新发展引擎的研究

华南理工大学课题组



一、目标解读：广州成为带领全省创新发展引擎的任务和意义

（一）一个中心目标：建设国家重要的中心城市

国务院在广州市城市总体规划批复中指出，广州是广东省省会、国家历史文化名城、我国重要的中心城市、国际商贸中心和综合交通枢纽。这是国家赋予广州新的、更高的城市定位。国家重要的中心城市，全国只有北京、上海、重庆等城市有类似的表述和定位。《广东省国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》进一步明晰了广州的城市功能定位：国家中心城市、综合性门户城市、区域文化教育中心，建设国际航运中心、物流中心、贸易中心、现代金融服务体系和国家创新中心城市，建设国际性综合交通枢纽。这个定位说明广州首先是一个全国性、综合性的中心城市，不只是一个区域性的中心城市，而是世界城市体系当中的一个重要节点和战略枢纽；其次，广州在城市功能上并非是单一功能的中心城市，而是包含了交通物流、经济贸易、金融服务和科技创新等多种功能的复合型中心城市。

作为国家中心城市，广州切实转换经济发展动力，提高科技创新能力，掌握自主核心技术，形成创新产业体系，建设国际科技

创新枢纽和国家科技中心城市，成为带领全省创新发展引擎，对顺应全球城市创新发展新趋势、对接国家创新驱动发展战略、主动适应和引领经济新常态、巩固和提升国家赋予广州的国家重要中心城市地位、发挥中心城市辐射带动作用和提升广州全球竞争力，都具有十分重大的意义。广州建设成为带领全省创新发展引擎，正是从科技创新的角度，服务于广州打造“国家重要的中心城市”这一核心任务，也是广州市实现“枢纽型网络城市”战略目标的重要组成部分。

广州建设成为带领全省创新发展引擎，本质上就是要广州充分打造，并利用好全球科技创新枢纽和国家科技中心城市的作用，辐射带动全省各地的创新发展，并引领全省深入融合到全球创新生产网络体系当中。首先，广州要切实转换经济发展动力，提高科技创新能力，掌握自主核心技术，形成创新产业体系，率先实现创新驱动发展，起到示范引领作用。其次，广州要集聚全球创新资源和要素，对接全球创新生产网络体系，成为全球创新资源流动、创新要素汇聚的关键节点，建设成为全球科技创新枢纽。最后，广州要发挥全球科技创新枢纽作用，引导全省的生产体系成功切入到全球创新网络当中，成为全球创新生产体系的有机组成部分，辐射带动全省各地转变经济发展方式。

（二）两大核心任务：构建全球创新网络重要节点和全省区域创新网络体系

随着全球化、信息化持续深入推进，城市交通网络、信息网络、产业网络、创新网络、人才网络、生态网络逐步完善，全球人流、物流、资金流、信息流、技术流加速集聚扩散，中心城市的枢

纽带动力和网络连通性直接决定了它的国际影响力、区域辐射力和城市竞争力。广州建设国家重要的中心城市，务必站在全球城市的高度，从全球和区域两个视角，一方面要深入融入全球城市网络体系，另一方面要充分依托区域经济背景。也就是说，广州要利用国家中心城市地位，引领周边区域，紧密融合到全球经济网络当中。这正是广州提出建设枢纽型网络城市的本意，需要完成两个主要角色：一是对外成为全球城市体系的重要节点，打造全球物流、人流、信息流、资金流和技术流等的重要枢纽，即目前广州提出的打造三大战略枢纽（国际航运枢纽、国际航空枢纽、国际科技创新枢纽）；二是对内成为周边城市网络的中心，通过区域综合交通网络和信息网络，将周边区域引领融入全球经济组织当中，即目前广州提出的建设国家中心城市和打造大交通网络体系。

同样道理，广州要想建设国家科技中心城市和国际科技创新枢纽，也必须从全球和区域两个视角，利用创新中心城市地位，集聚全球创新资源和要素，引领带动周边区域创新驱动发展，并深入融合到全球创新网络当中。当前，全球化创新网络成为国际创新合作与竞争新模式，这就要求新时期的创新政策必须具备全球视野。为占领世界创新网络的关键位置，积极打造全球科技创新中心，成为许多国家和地区提升综合实力和应对新一轮科技革命的重要举措。例如，纽约、伦敦、东京等国际化大都市先后提出建设全球或区域创新中心的目標，并制定相应的发展战略规划。面对全球创新竞争格局，国家迫切需要优势地区建设全球有影响力的科技创新中心，通过示范引领作用，促进区域协同发展，带动全局转变发展方式，参与国际竞争。广州的国际化程度、地缘优势、战略地位，决定了其必须担当起国家对外开放重要门户和枢纽的使命，代表国家参与国际竞争。同时，广州科技具有地方性、流动性、开放性相结合

的特点，非常适宜成为国际科技创新中心城市和地区创新发展的引领者。

二、国际化创新发展策略：聚集全球创新资源和打造国际科技创新枢纽

广州建设枢纽型网络城市，重点通过航空、航运和科技创新三大战略枢纽的打造，汇集全球高端要素，集聚人流、物流、资金流、信息流，强化城市的集聚和辐射带动作用，提升国家中心城市职能，成为世界城市体系的核心节点。三大战略枢纽不仅是城市重大基础设施，更重要的是产业、人才、资本、技术等高端要素的强大吸附体和辐射源，既面向国内，更面向国外。广州要实施“枢纽+”战略，举全市之力建设三大国际战略枢纽，对接全球创新生产网络。

（一）打造全球科技创新枢纽，聚集全球科技创新资源

大力开展国际科技合作，鼓励来穗设立科研分支机构。推动与国（境）外，特别是欧美发达国家和“一带一路”沿线国家，开展政府间国际科技合作，与国（境）外企业、高等学校和科研院所合作，共建产业技术转移园区，吸引创新要素跨境流动。鼓励跨国公司来穗设立研发总部或研发中心。创新合作机制，大力引进国际一流高校和研究机构来穗合作设立分支机构。发展一批国际科技合作平台和基地，实现基地、项目、人才的聚集，提升技术研发水平。

积极嵌入全球创新链条，主动融入全球创新生产网络。以积极开放的心态，主动融入全球创新浪潮，努力成为全球创新网络中的

重要节点，通过城市之间、各类创新组织之间的交流与合作，提升广州的创新能力和水平。鼓励企业积极引进创新资源，建设高水平科技合作基地。

加速“走出去”发展战略，积极主动融入全球创新网络。推动骨干企业建立海外研发机构，开展技术研发活动，积极利用国外创新资源，推动广州市先进适用技术、装备、产品“走出去”。实施科技“小巨人”走出去战略，使广州成为全国科技企业“走出去”领航区和国际高端研发资源集聚地。支持本市科技企业并购海外企业。

（二）打造国际综合交通枢纽，集聚全球高端人流物流

广州要建设国际性综合交通枢纽，必须依托空港、海港和广州铁路站场，做强航空线、航运线、铁路线网、城市高快速路和轨道交通线网，构建空铁联运、海铁联运的网络线路骨架，形成大交通格局。要以建设国际综合交通枢纽为契机，系统推进国铁、地铁、城际轨道、高速路网建设，实现对外高速通达、对内便捷互通，形成四面八方、四通八达的大交通网络体系。

建设国际航空枢纽，方便高端人才往来交流。为广州面向全球集聚高端资源要素，应加快建设国际航空枢纽，营造宜居宜业的良好城市环境，以发挥更大的支撑作用。

建设国际航运枢纽，打造港口创新经济体系。立足南沙新区、广州港建设国际航运枢纽，加快南沙新区和自贸试验区开发建设，升级改造黄埔临港经济区，大力发展先进制造业、战略性新兴产业、生产性服务业以及海洋经济，率先建立与国际接轨的制度环境，成为新一轮对外开放重要平台。

（三）打造全球企业总部基地，强化全球协调控制能力

加快建设区域总部营运中心，提高广州对全球资源的调控能力。重点发展以跨国公司华南地区总部和国内企业总部为主的总部经济，努力成为辐射泛珠三角、影响全国、面向世界的亚太地区重要总部经济区。加强重点招商，吸引世界 500 强企业以及具有国际影响力的跨国公司在广州设立子公司或分支机构，形成跨国公司在东亚、中国及华南地区的金融总部、研发总部、采购总部、制造总部、营销总部和贸易总部。加快建设区域总部经济中心。营造适合总部企业发展的市场化、国际化、法治化营商环境和便利、宜居的生活环境。培育壮大本土总部企业，吸引更多企业在广州设立总部、区域型总部、跨国运营中心、销售中心、结算中心、共享服务中心。提升广州市总部经济能级，推动本土总部企业开展跨区域投资和经营，吸引市外企业在广州设立区域总部的基础上，着力推动在广州设立事业部全国总部、亚太总部、全球总部。

加快推进区域金融中心建设，推动产业、科技与金融资本融合。创新建设广州股权交易中心，借鉴国内外场外交易市场运行和管理经验，推动产业、科技与金融资本融合，完善多层次资本市场体系，将广州股权交易中心打造成为服务实体经济、服务中小微企业的综合性金融服务平台，成为国内外一流的股权交易平台。

大力发展总部生产性服务业，提高对创新发展的专业服务水平，壮大提升现代服务业、优化创新发展服务能力。培育发展金融中介服务机构，规范发展融资性担保机构。成立融资担保机构协会，建立融资性担保公司非现场监管系统，健全融资性担保监管体系。支持民间资本积极参与融资担保行业发展，支持外资参与

设立融资性担保公司。加快发展专业中介服务机构。大力发展保险经纪、保险代理、保险公估等专业中介机构，壮大保险中介市场体系。

（四）打造国际信息枢纽，建设大数据分析和处理中心

牢牢抓住大数据、云计算、物联网等信息技术革命新机遇，大力发展高效安全网络经济，加快实施“互联网+”行动计划，推进互联网在经济社会各领域广泛应用，建设枢纽型国际信息港，促进大数据应用，建设智慧城市，抢占未来竞争制高点。加强城市信息网络基础设施建设。强化国际信息枢纽功能，推进智慧城市建设，广泛运用信息网络技术，打通经济社会发展的信息“大动脉”。建设和完善高速、移动、安全、泛在的新一代信息基础设施，加强光网城市和无线宽带城市建设，深度应用物联网、云计算等新技术，超前布局下一代互联网。推进电信网、广播电视网、互联网三网融合，实现互联互通、资源共享。积极实施大数据战略，延伸大数据产业链，优化大数据产业发展生态，加快构建高端高质高新现代产业新体系，形成大数据产业集群和生态体系。打破信息孤岛和数据分割，建设集中统一的电子政务数据资源体系，实现政府信息互联互通。

三、在地化创新发展策略：增强自身创新发展能力和优化创新空间布局

以广州“创新型城市”建设为目标，以广州高新区为龙头，以广州科学城和大学城为主体，统筹整合各类科技园区资源（包括

创业园、软件园、信息园、动漫园等),进一步构建面向21世纪的新型科教文化区和科技创新基地。着力推进服务业领域的自主创新,建立官产学研相结合的现代服务业创新体系,以先进技术推动现代服务业。围绕建设“创意之都”,充分利用广州智力、文化资源优势,加快规划布局文化创意产业功能区。以天河软件园和广州大学城为示范基地,着力发展移动通信网络、数字家庭产业、下一代互联网和数字电视网,进一步提高城域网和国际互联网出口宽带,提升广州“国际信息港”辐射力及对各类功能区的支撑力。开展形式多样、扎实有效的科普教育和推广活动,深入开展知识产权法律的宣传应用,不断提升广大市民文明守信的道德力量 and 创新能力。

(一) 加快构建四梁八柱、高端高质高新的现代产业体系

实现城市持续发展与繁荣,产业是基础和根本。广州在“十三五”规划中提出,将在“十三五”努力建设若干在全球、全国排在前列、叫得响的项目或产业,实施现代服务业与先进制造业双轮驱动战略,积极培育新业态和新商业模式,坚持城市功能布局和生产链布局相结合,着力构建高端高质高新现代产业体系,加快形成“四梁八柱”更加稳固的产业支撑体系,建设全省乃至华南地区产业新高地。

加快生产性服务业专业化和高端化发展。加快发展金融、物流、信息服务、电子商务、科技服务、会展服务、商务服务等七大生产性服务业。精心打造沿珠江生产性服务业发展带,加快建设天河中央商务区、广州国际金融城、民间金融街、琶洲国际会展商务区、荔湾花地河电子商务集聚区、黄埔临港集聚区等珠江沿岸集聚

区，培育壮大南沙新区、空港经济区、广州开发区三大生产新服务业增长极。

大力发展高端高质高新战略性新兴产业。着力发展先进制造业、新一代信息技术产业、生物与健康产业、新材料产业、新能源与新能源汽车产业、航空与卫星应用、高端船舶与海洋工程装备产业、海洋经济和海洋新兴产业等。

大力发展“互联网+”新型网络经济。以推动互联网新理念、新技术、新产品、新模式发展为重点，以发展网络化、智能化、服务化、协同化的“互联网+”产业新业态为抓手，推进互联网在经济社会各领域的广泛应用，推动互联网经济加快发展，提升经济发展质量和社会治理水平，促进全市经济持续健康发展和社会全面进步。推进互联网与传统行业加快渗透融合，进一步增强互联网大众创业、万众创新活力，加快发展经济社会各领域互联网应用。

（二）优化科技创新布局，大力拓展科技创新发展新空间

培育“双核驱动、一带一廊”的创新创业空间。紧密结合广州构建国际三大战略枢纽、“一江两岸三带”等城市空间发展战略，发挥中心城区“黄金三角”和开发区“自主创新示范区”的“双核驱动”作用，以珠江为纽带，重点建设珠江经济创新带和广州科技创新走廊，打造创新要素、高端资源集聚的创新创业空间。

打造“错位发展、多点支撑”的创新空间格局。加强科技创新区域统筹规划和发展协调，促进科技创新区域科学合理布局，依托各行政区现有创新资源与优势，整合全市各类科技园区，提升改造特色专业镇或产业集群，形成以各类高新科技园区和“科技小镇”为“多点支撑”、“各区联动”发展的创新空间格局，将广州打造

成为广东省知识技术创造、创新创业的主要空间载体，构建高端高质高新现代产业新体系和高水平开放型创新空间体系，成为具有全球影响力、广东省的“创新之芯”。

实施全城创新战略，推进创新创客空间建设。积极推进众创空间建设发展。贯彻落实《国务院关于大力推进大众创业万众创新若干政策措施的意见》、《广州市关于加快推进众创空间建设发展的若干措施》等政策，充分发挥市场配置资源作用，鼓励社会资本参与众创空间建设。加快发展“互联网+”创业网络体系。鼓励各类科技园、孵化器、创业基地等加快与互联网融合创新，打造线上线下相结合的大众创业、万众创新载体。鼓励各类线上虚拟众创空间发展，为创新创业者提供跨行业、跨学科、跨地域的线上交流和资源链接服务。鼓励创客空间、创业咖啡、创新工场等新型众创空间发展，推动基于“互联网+”的创新创业活动加速发展。研究探索创业券、创新券等公共服务新模式。聘任创业导师、设立专项基金用于为大学生提供创新创业指导服务。建立和完善创业投资引导机制。扩大社会资本参与新兴产业创投计划参股基金规模，拓宽创业投资资金供给渠道。

推动产业基地的优化升级。大力实施专业镇转型升级示范建设，支持建设一批镇校（院、所）产学研合作平台。完善创新生态环境，积极培育城市创新文化，形成大众创业、万众创新的良好氛围，让创新在全社会蔚然成风，加快实现从要素驱动向创新驱动切换。充分发挥市场配置资源作用，鼓励社会资本参与众创空间建设。加快发展“互联网+”创业网络体系。鼓励各类科技园、孵化器、创业基地等加快与互联网融合创新，打造线上线下相结合的大众创业、万众创新载体。鼓励各类线上虚拟众创空间发展，为创新创业者提供跨行业、跨学科、跨地域的线上交流和资源链接服务。

鼓励创客空间、创业咖啡、创新工场等新型众创空间发展，推动基于“互联网+”的创业创新活动加速发展。

（三）重点建设若干重大发展平台

1. 建设高新产业园区平台

加快推进创新创业园区建设，加快建设战略新兴产业创新中心及新兴产业示范基地，构建具有国际水平的科技创新基地和科研机构集聚区。统筹推进全市现有创新创业园区联动发展，构建具有国际水平的科技创新基地和科研机构集聚区，打造科技创新走廊。推进广州高新区、中新广州知识城、南沙新区等国家级创新平台建设。推进以广州为主体、广州高新区为核心的珠三角国家自主创新示范区建设，沿珠江两岸打造广州自主创新示范带。科学布局其他自主创新示范园区建设，以创新示范带为核心，形成带园互补、协调发展的空间布局。利用南沙国家级新区的政策优势，重点建设广州南沙新区粤港澳创新创业基地、广州中科院工业技术研究院等重大创新平台。

2. 建设科技创新服务平台

完善科技园区专业技术支撑平台、科技金融服务平台、中介服务平台和综合公共服务平台等。完善园区配套服务，引入法律、财务、评估、担保等中介服务机构，建立一站式创新创业服务办理平台。利用南沙国家级新区的政策优势，重点建设广州南沙新区粤港澳创新创业基地、广州中科院工业技术研究院等重大创新平台。建设政府创新集成服务平台和资源共享平台、推进科技创新平台资

源共享。

3. 建设科技创新孵化平台

大力促进科技企业孵化器“倍增”建设，落实促进科技企业孵化器发展系列政策，实施科技企业孵化器倍增计划——孵化器数量、面积和孵化企业三个倍增。鼓励、支持广州地区高校、科研院所投资建设孵化器。支持在穗大学生在孵化器内创业。鼓励构建“苗圃—孵化—加速”一体化的科技创业链条，推动孵化器多元化、国家化、专业化、网络化发展。鼓励孵化器建立和完善服务体系，引进专业服务机构，搭建专业公共技术服务平台，提升孵化服务质量和水平。大力发展“创业导师+专业孵化+天使投资”的孵化模式，鼓励孵化器以自有资金配套支持创业导师工作。

（四）拓展众创空间

1. 推进“互联网+”创新众创空间发展

发展众创空间、创业学院、创业咖啡等新型创业服务平台，壮大创业导师队伍。利用高新区、科技企业和高校、科研院所，加快建设一批众创空间和前孵化器、加速器、专业孵化器、大型综合孵化器等互联网创业平台。支持建设互联网创业孵化基地，为创客提供工作场地、数控机床、集成电路、设计软件、硬件设备和团队运营、资金扶持、产品推广等项目孵化服务。发展互联网与实体相结合的众创金融平台，探索推出创业创新融资价格指数，为互联网项目提供网上融资支持。建设互联网创新园区和研究院，创建互联网经济创新示范区。

2. 加快建设国际创新驿站

发挥高等院校、科技园区、行业协会、科技社团等的作用，推广创客空间、创业咖啡、创新工场等孵化模式，建设若干广州国际创新驿站。

3. 推进建设科技创业社区

创新走廊内科教资源丰富和配套服务设施相对齐全的社区和街道，建设一批以特定科技基础设施、行政服务体系、人居环境为支撑的科技创业社区。鼓励实现创新与创业相结合、线上与线下相结合、孵化与投资相结合，支持通过“退二进三”、“微改造”等模式，构建低成本、便利化、全要素、开放式的众创空间。

四、区域化创新发展策略：建设广州创新辐射通道和开放型区域创新体系

（一）强辐射

1. 链接全球科技创新资源

吸收全球的创新资源，包括植入全球产业链，将国外先进技术消化与吸收；广泛开展离岸创新合作，以高素质、低成本技术研发人才吸引跨国公司研发机构入驻；将本土的研发服务商围绕在外资研发机构周围，学习与互动，推动本土产业升级；与国内创新枢纽城市如北京、上海等开展项目合作，加强人才交流与学习，优势互补，接收这些地区的技术辐射。

2. 优化升级腹地空间

广州不仅要拓展腹地空间，还需要实现优质资源的覆盖，促进人口融合，实现由空间拓展向空间优化升级的转型，提高城市的空间效率和集聚、承载能力。

3. 为周边城市创新发展搭建桥梁

提高自身科技创新水平，巩固自身优势，加强与周边城市的技术合作，共同寻求国际间技术合作项目。在引进和培育科技项目的基础上，向周边城市输送科技人才和创新团队，输送孵化转化企业。建立以专业镇为平台的对口合作帮扶机制，将传统优势产业向周边地区转移，合作建立高新区。

此外，建立发达的城市信息化网络。加强与各园区的技术经济贸易合作。

(二) 开通道

1. 增长极链传导通道

广州中心城区对近郊经济腹地的辐射带动，向新城、近郊专业镇辐射扩散高技术创新资源、提供高端生产和生活服务，使其集聚成为先进制造业基地和相对独立的地区生产、生活服务中心。广州对邻域较发达城市的辐射带动，推进广佛同城化，联合深圳南山、东莞松山湖打造珠三角创新轴，加深与深圳的协同，加强对东莞、中山、惠州等制造业发达城市的技术扩散。广州对粤东西北地区的辐射带动，从粤东西北区域增长极汕头、湛江、韶关入手，通

过产业转移、技术外溢、资本投资及人才引进和培训等方式进行跳跃式辐射，引领帮助这些地区中心城市加快集聚，带动其周边其他地区集聚发展。

2. 创新链传导通道

在试验研究环节，依托广州丰富的科教资源和一大批总部企业，发展新技术和新产品；在成果转化环节，发挥广州国家高新区和创新平台的示范带动作用，与深圳等周边城市的高新区合作打造“大孵化器”体系，将技术向周边扩散；在规模生产环节，广州可以依托总部企业在各地的分公司，进行新技术的应用和新产品的生产，将技术更大范围地向省内扩散；面对巨大的需求市场，技术可在市场运作环节向全省乃至全国市场进行扩散。

3. 产业链传导通道

产业链上游主要是原材料或仪器设备的生产，通过对原材料生产环节进行技术改进，产生新的生产工艺或新产品，在产品向产业链中游流通的过程中，技术也会随之向外扩散，如装备制造业、精细化工等产业；产业链中游涵盖了产品生产的主要环节，是最容易产生技术创新的环节，节能与新能源汽车、电子信息产品、生物医药均是广州的优势产业，在这些产业进一步进行技术创新，并与创新链相结合，可以使创新技术通过多渠道传导；产业链下游主要是产品的消费市场，这一阶段的创新集中在对产品使用的创新上，一方面，使用的创新可以反过来推动产业链中游甚至上游的创新，另一方面可以与流通链相结合，将应用技术向外传播。

4. 流通链传导通道

以高科技产品为载体，依托广州的商贸枢纽地位和发达的交通运输网络，将高科技产品运往各地，各级市场在接收产品的同时，也承接了新的技术。

（三）构建区域创新协同体系

1. 加强区域创新网络建设

充分发挥广州创新发展的龙头带动作用，连同深圳市国家自主创新示范区，联合珠海、佛山、惠州、东莞、中山、江门、肇庆市等7个地市，共同建设珠三角国家自主创新示范区，形成“1+1+7”的自主创新示范区城市分工格局，推进全省经济结构战略调整和产业转型升级。以广州高新区和中新广州知识城为平台，加快科技体制改革，深化对外开放合作，通过机制创新、网络构建、全球链接、资源整合，实现创新环境开放、创新主体开放、创新要素开放、创新应用开放，提升区域自主创新能力、产业竞争能力、辐射带动能力，打造具有全球影响力的开放式创新创业中心，建设成开放创新先行区、转型升级引领区、知识经济先锋区及创新文化繁荣区。国家自主创新示范区将重点在对外开放合作、带动区域经济转型升级、引领知识产权发展、深化行政体制改革等四个方面先行先试，探索发展。

2. 加强粤港澳合作，全力推动环珠江口世界级创新区的建设

制定环珠江口总体规划，争取将湾区发展纳入国家“十三五”规划。以三大国家级新区、自贸区为枢纽，夯实湾区核心功能，与港澳合作打造代表国家参与全球竞争的世界一流城市群，共建世界华人共同家园。完善广佛肇、深莞惠、珠中江三大都市区城市联席沟通协调机制，加强跨界基础设施互联互通，推进粤港澳创新圈和优质生活圈建设。

3. 重点推动 17 个创新发展战略平台的建设

一是以广州南沙新区、广州空港经济区、深圳前海深港合作区、深圳国际低碳城、珠海横琴新区等五大战略平台为重点，打造珠三角参与全球竞争、提升世界级影响力的龙头地区。二是以广州知识城、广州南站商务区、深圳大空港城、珠海高栏港经济区、广东省金融科技产业融合创新综合试验区（佛山）、佛山中德工业服务区、惠州环大亚湾新区、东莞水乡经济区、东莞松山湖高新区、中山翠亨新区、江门大广海湾经济区、肇庆新区等十二大战略平台为载体，打造珠三角整体实力提升的支撑地区。

4. 完善六大功能，提升珠三角城市群影响力

结合世界级城市群的发展经验，规划提出珠三角重点完善和提升“门户枢纽、现代服务、先进制造、国际交往、科技创新、旅游休闲”等六大世界级的核心功能。以深圳、广州为核心，构建

“1+1+7”国家自主创新示范区格局。

5. 优化空间结构，构筑网络化城市群格局

以广州南沙、深圳前海、珠海横琴三大国家级新区以及广东自贸区为主要载体，引导高端产业向核心区集聚，将珠三角建设成为宜居宜业的首善之区和具有国际影响的创新示范区域。发挥广州、深圳中心城市对周边城市带动作用，提升区域共享、创新的能力。巩固拓展广州国家中心城市、深圳国家经济中心城市地位，以重点平台为载体，形成服务业及高科技产业聚集、产业链条相扣的空间。以珠江西岸先进装备制造产业带建设为契机，加快西岸崛起。

6. 统筹各市发展，明确发展方向与控制要求

以广州、深圳“双引擎”为核心，以增长极链传导通道为基础，以创新链、产业链、流通链传导通道为支撑，以各类要素服务共享平台为渠道，共同打造广东省区域创新协同体系。

7. 高新产业体系建设

大力推进高新区创新发展，在珠三角重点发展的高技术产业以及新兴产业领域加强核心技术攻关和成果推广应用，提升珠三角高技术产业竞争力。以专业镇转型升级作为推进珠三角传统优势产业转型升级的重要抓手，深入推进专业镇产学研合作和中小微企业技术创新服务平台建设，大力推进制造业信息化，促进传统优势产业集群的改造和提升。

加快推进高新区、专业镇和新型研发机构建设，巩固珠三角产

业创新的重要载体，优化产业创新载体发展定位与布局。

（四）建设协同发展联动平台

1. 完善科技创新合作共享信息平台

完善网上信息技术交易市场。把各企业的产品与技术信息需求纳入互联网并及时更新，委派专人专门跟踪落实企业需求对接工作，供需双方可直接在信息技术市场这一平台上进行交流交易。以产权交易市场为主导联合举办各类科技成果交易展览会，共同推进加快建设区域性科技产权信息交易市场，使其具备信息采集、分析、处理、技术交流、产权交易、发布等功能，成为科技创新体系的信息中枢。通过共建科技创新平台、推动科技资源的共享开放、联合推进区域产学研合作、优化提升珠三角科技服务能力、深化对外科技合作与交流等措施，进一步整合、盘活各种创新资源与要素，充分发挥资源的辐射和带动作用，提高利用效能。

2. 完善科技创新人才合作与交流平台

建立区域科技人才开发新机制，逐步形成统一的人事制度框架、科技人才大市场和科技人才服务体系，最终实现区域内人才的自由流动。探索建立联合博士后科研流动站，鼓励高层次科技人才采取柔性流动方式到对方从事咨询、讲学、兼职、科研和技术合作、技术入股、投资兴办高新企业或从事其他专业服务。按照全省产业和科研布局的发展需求，加大高端创新人才的引培，创新人才使用模式，完善区域间人才流动的体制机制，大力推进高端创新人才的引培，加强区域创新人才的交流与合作，促进区域人力资源在

全省的优化配置，打造珠三角成为创新人才集聚的高地。

3. 建立企业协同创新平台

积极吸纳创新型企业参与重大科技计划的制订与实施，由研发能力较强的企业牵头组织实施产业目标明确的重大科技项目。全面推动广州地区大型国有企业、规模以上工业企业建立研发机构，或提升已有研发机构规模和能力，切实提高企业自主创新能力。鼓励支持省级工程（技术）研究中心和实验室优先在具备条件的行业骨干企业布局。

4. 完善科技金融服务平台

围绕解决初创高新技术企业融资难的突出问题，加快打造适应高新技术产业化要求的风险投融资平台，完善信用担保体系，整合国际国内的金融资本、技术信息资源，建立完善资本、技术全面对接的大网络大市场，推动技术与资本跨区域的对接融合。首先发挥政府引导作用，采取贷款贴息支持、创新基金入股、无偿资助等多种形式。其次建立健全风险投融资网络，组织投融资机构及时与相关企业面对面交流，募集更多的社会资金推动高新技术产业化联合建立。还应整合资源，培育一批科技企业上市，调动资本市场的力量。大力发展科技金融服务业，优化科技投融资环境，健全以市场为导向、产业为支撑、政产学研金紧密合作的科技金融服务体系，带动和提升珠江三角洲地区科技、金融与产业的融合发展。积极发展创业投资，引导发展科技信贷，构建多层次资本市场，完善科技金融服务体系。

5. 完善科技中介服务和知识产权保护平台

围绕科技中小企业的困难和需求，重点扶持从事成果孵化、科技评估、科技咨询、项目申报、技术产权交易等中介服务机构，为各类科技创新创业主体搭建坚实的技术信息和服务平台。通过提供各种专业化中介服务，形成中介服务机构的联动，定期按照企业需求组织相关的中介机构为孵化企业开展对接服务活动，使中介服务平台成为连接政府、企业和市场的桥梁。围绕提升自主创新能力和产业竞争力，深入推进实施知识产权战略、技术标准战略和品牌战略，全面提升珠三角地区知识产权的创造与使用能力。深入实施知识产权战略，推动技术标准和区域品牌建设。

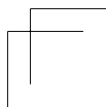
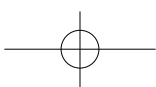
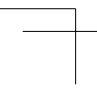
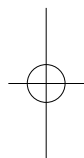
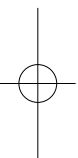
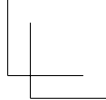
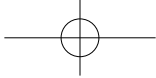
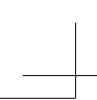
6. 建立重大研发与应用平台

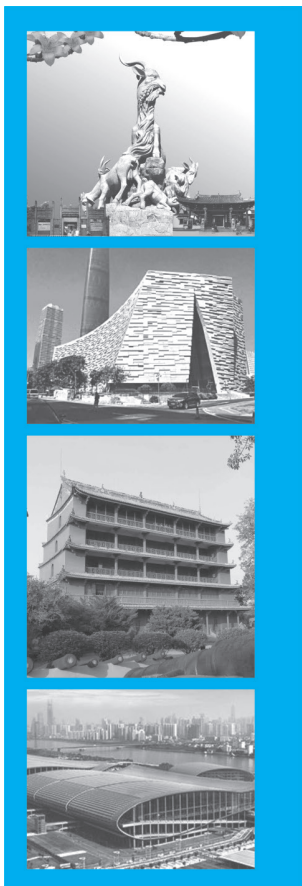
建立健全科研成果转化机制，建立自主创新产品推广应用机制，面向行业、产业发展的核心技术难题，依托与广州支柱产业及有明显发展潜力的战略性新兴产业结合紧密的优势学科，由政府引导，走学科融合、团队协同、技术集成的路径，支持鼓励骨干企业与高校、科研院所联合开展有组织的创新，支撑和引领行业、产业技术进步，成为国家技术创新体系的重要基地。以全省区域和产业发展的重大科技需求为目标，加强重大科技项目的统筹协调，共同推进重大科技项目的攻关，加快重大科技成果在全省的应用和共享。争取承担国家和省级重大科技专项，推进粤港联合开展技术攻关。

(选自广州市第 27 次社会科学研究课题招标研究成果。课题负责人：丁焕峰。)

广州成为带领全省创新发展引擎的研究

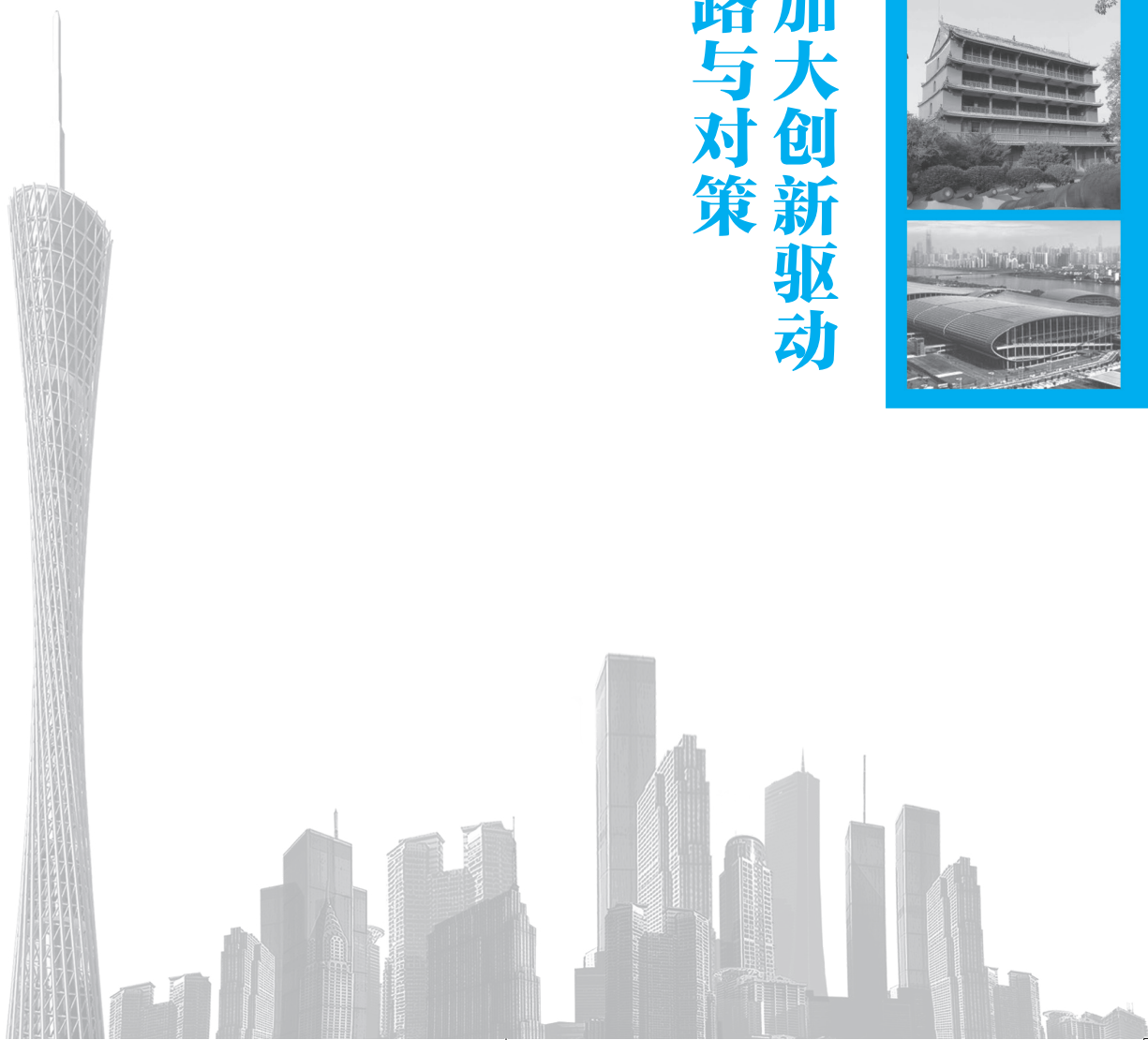
华南理工大学课题组





新常态下广州加大创新驱动 经济升级的思路与对策

广州市社会科学院课题组



当今世界科技创新和产业革命孕育着新的重大突破，我国经济步入新常态后，传统的投资驱动、出口导向、规模扩张的发展模式也在发生重大转变，经济增长动力向创新驱动过渡已势在必行。党的十八大以来，中央坚定不移地加快实施创新驱动战略。习近平总书记强调指出，实施创新驱动战略不能“等待观望懈怠”，要敏锐把握世界科技创新发展趋势，紧紧抓住新一轮科技革命和产业变革的机遇，把创新驱动发展作为面向未来的一项重大战略实施好。李克强总理也多次强调：“必须依靠创新推动中国经济由中低端向中高端水平迈进，实现中国经济升级，既要有合理的速度，更要依靠创新驱动。”在这样的背景下，国家科技部出台《关于落实创新驱动发展战略，加快科技改革发展的意见》及《关于进一步推动科技型中小企业创新发展的若干意见》等系列文件，拉开了实施新一轮创新驱动发展的序幕。近期，中央第十八届五次全会在关于制定国民经济和社会发展“十三五”规划建议中进一步明确：“深入实施创新驱动发展战略，推动科技创新、产业创新、企业创新、市场创新、产品创新、管理创新等，加快形成以创新为主要引领和支撑的经济体系和发展模式。”由此，在可预见的未来，创新驱动都将始终摆在国家发展全局的核心位置，成为新常态下中国发展的主战略。

广东已是经济大省，但还远不是经济强省。为此，根据中央的

战略部署及落实省委十一届四次全会精神，广东省科技创新大会在深圳召开，会议明确提出“要以实施创新驱动发展战略为总抓手，推动经济结构调整和产业转型升级，这是今后一个时期全省的重大战略任务”。作为广东省省会和国家中心城市，广州经济转型升级步伐迈得较早，科技资源和创新载体相对丰裕，在如何通过提升创新能力加快转型升级的实践探索方面，已经有了一定的经验，也取得了一定成效，但从总体上看，创新能力相对不足依然是我市发展的一大短板，是实现加快转型升级的重大瓶颈。当前，我市资源环境约束不断趋紧，土地、劳动力等要素成本大幅上升，经济增长后劲乏力，高端要素集聚度不够，产业核心技术缺乏及附加值偏低所造成的低端化锁定风险不断凸显，传统的要素驱动发展模式已难以继。

在这种情况下，解决我市发展阶段转换过程中上述一系列问题的最主要、最有效方式，只能是依靠和加大创新驱动。为此，本研究紧扣国家及广东发展的核心战略，从广州城市发展实际和阶段趋势出发，深入研究并提出我市实施创新驱动经济升级的条件、机制、障碍、路径及对策，从而为我市“十三五”期间顺利实现动力切换及有效推动经济提质增效升级提供决策参考。

一、创新是驱动经济升级的必由之路

在2013年初的“两会”上，李克强总理首次提出打造中国经济“升级版”的概念。他强调指出，“打造中国经济的升级版，关键是推动经济转型，把改革的红利、内需的潜力、创新的活力叠加起来，形成新动力，并且使质量和效益、就业和收入、环境保护和资源节约有新提升”。从我国经济发展的现实和趋势看，实现由要

素驱动为主向创新驱动为主的模式转变，是中国经济转型升级发展的必由之路。

（一）中国经济步入新常态，加快经济升级已刻不容缓

美国哈佛大学教授迈克尔·波特把国家竞争优势的发展分为四个阶段：要素驱动发展阶段、投资驱动发展阶段、创新驱动发展阶段和财富驱动发展阶段。创新驱动是继要素驱动、投资驱动之后经济发展的高级阶段。在这一阶段，国家竞争优势将从主要依赖天然资源、自然环境、劳动力等基本生产要素和大规模资本投资转向主要依靠企业创新，更加强调生产效率和先进、高级的技术。国家竞争的焦点也将集中在技术与产品差异。产品竞争依赖于国家和企业的技术创新意愿和技术创新能力，具有竞争优势的产业将逐步从资源密集型、资本密集型产业演变为技术密集型、知识密集型产业。

在人口数量红利逐步消失、资源环境约束不断增强的背景下，以廉价要素支撑的中国低价工业化模式已不可持续，经济发展迫切需要由“要素驱动”、“投资驱动”走向“创新驱动”。党的十八大报告首次提出把实施创新驱动发展战略摆在国家发展全局的核心位置，揭示了新发展方式的新动力。十八届三中全会指出，要让一切劳动、知识、技术、管理、资本的活力竞相迸发，让一切创造社会财富的源泉充分涌流。

波特理论中的创新驱动经济发展阶段体现为以企业创新主导、具有更高生产效率和更先进技术水平为特征的经济时期。创新驱动的增长方式不只是解决效率问题，更为重要的是依靠知识资本、人力资本和激励创新制度等无形要素的新组合，是科学技术成果在生产与商业上的应用和扩散。中国走创新驱动发展之路不仅是

因为创新有助于提高要素生产效率和突破资源环境瓶颈，还在于中国不能再错过新的科技革命。

对中国来说，创新驱动经济升级战略不仅仅是要素动力转换问题，更是一个制度变迁问题。中国不缺技术、人才、资金等创新要素，但缺少能把要素集成的创新制度；中国不缺少科技型企业，但缺少与创新相适应的科技文化、人文文化、创业文化。在创新驱动战略中，制度创新重于技术创新，人才激励重于技术开发，营造环境重于集聚要素，作为创新“软件”的创业创新文化重于设备厂房“硬件”，建设创新型国家的“国家意志”一定要化为“企业行为”，才能落地生根，开花结果。因此，实施创新驱动战略，不仅需要技术层面取得更多具有自主知识产权的创新能力，特别是关键性技术和核心技术，提高产业和企业的技术竞争实力，更需要加快制度创新的步伐，为技术创新提供完善、高效的配套机制，营造良好的创新环境和氛围。

随着我国经济进入新常态，三大传统生产要素（劳动力、资源、资本）都已无法支持中国经济的长期可持续增长。近年来，我国工资较快上升，资源约束趋紧、投资收益率一路走低。要实现中国经济的稳定增长，跨越“中等收入陷阱”的掣肘和阴影，就必须将创新塑造为经济增长的主要驱动力。实施创新驱动发展战略就是破解当前经济社会发展矛盾的总钥匙，是全面提升国家竞争力、改善国际分工地位的关键举措。创新不仅能直接转化为生产力，而且具有乘数作用，可以放大各经济要素的产出效率，从而提升全社会综合竞争力，提高经济发展的质量和效益，促进经济的转型升级。

实施创新驱动经济升级是破解当前国内经济社会面临矛盾的总钥匙。当前我国经济总量已跃居世界第二位，但发展中不平衡、不协调、不可持续问题依然突出。要解决发展中的问题，根本出路

在于推进实践基础上的理论创新、制度创新（即改革）、科技创新以及其他各方面创新。如果没有创新能力特别是科技创新能力的大幅提升与有力支撑，就难以真正完成经济结构的调整和发展方式的转变。当前，广州正处于工业化后期，面临着人口资源等方面的瓶颈制约，要保持广州可持续发展能力，必须以创新塑造新的增长动力。实施创新驱动是支撑和引领广州新时期经济发展的核心战略，是建设国家创新型城市的关键抓手，也是提升城市核心竞争力的有效途径。

（二）案例验证：创新是一国或地区实现经济升级的必由之路

1. 东亚国家成功地实现经济升级的奥秘

从经济升级的成功经验来看，只有邻近中国大陆的韩国、中国台湾、新加坡少数等东亚国家和地区取得了成功。韩国的经济水平直到 20 世纪 80 年代还达不到朝鲜的水平。然而在短短 30 年间，韩国不仅一跃而成为亚洲经济强国，而且越过了政治社会发展的陷阱。2013 年韩国人均 GDP 达到 2.5 万美元，韩国突破了“中等收入陷阱”步入了高收入国家行列，GDP 增速达到 3%，是发达经济体中经济高速增长的国家。

韩国经济成功的秘诀何在呢？从东亚强政府主导下的追赶式的增长到自主创新为基础的智能经济的转型是韩国的秘诀。1988 年汉城奥运会前夕，韩国人均 GDP 达到 3000 美元，步入“中等收入陷阱”的雷区，而到了 1995 年，其人均 GDP 则突破 1 万美元。韩国用了 10 年左右的时间，走出了“中等收入陷阱”而没有深陷其中。纵观世界经济史，这样的先例并不多，而在“中等收入

陷阱”中不断挣扎的国家则举目皆是。突破中等收入陷阱的关键在于提高全要素生产率，从20世纪80年代末韩国政府就提出要“科技立国”，形成了企业与政府相互补充的研发体系。2010年韩国将经济增长战略从资本投入为主导转向创新驱动为主导。朴槿惠上台之后更是提出了“智慧经济”的施政目标。朴正熙打造“汉江奇迹”依靠的是重化工业，靠的是韩国人的汗水和牺牲，而现在朴槿惠要再造汉江奇迹依靠的是智力与自由创新的环境，是引领国际产业革命的能力。

创新是城市强盛之基，新加坡是全球以创新推动城市发展的一个典范。1965年独立之初的新加坡经济基础薄弱、没有经济腹地、内需市场十分有限，但仅用几十年时间，就创造了令世界为之震惊的经济腾飞奇迹。最难能可贵的是，在多次世界性“金融危机”的冲击与考验下，新加坡始终保持了“高增长、低通胀、高就业、好生态、民幸福”的可持续发展。我们认为，新加坡奇迹的产生，与新加坡政府历年来主导并持续进行的以创新驱动产业转型带动经济升级是密不可分的。20世纪70年代末，新加坡逐步实施经济升级策略，劳动力密集产业加速转移至邻近国家，高技术产业迅速崛起。在保持经济多元化的同时，新加坡在发展生物医药、航空科技等战略性新兴产业方面也取得了显著的成就。1990年以来，新加坡航空业以年均12%的速度成长，使新加坡成为亚洲飞机的维护、修复及营运中心，占据亚洲1/4的飞机维修市场。2000年，新加坡将生物医药产业定为经济四大支柱之一。自2002年起生物医药产业连续取得20%以上的年增长率，现已发展成为亚洲最重要的生物医药产业基地之一。

2. 全球科技竞赛主导全球经济转型升级竞赛

发达国家创新历程的 S 曲线规律和国际经验表明，2% 的研发（R&D）经费投入强度是进入创新驱动阶段的重要标志。日本、韩国、新加坡和我国台湾等后发展国家和地区的研发（R&D）经费投入强度，分别于 20 世纪 70 年代、1993 年和 2001 年（新加坡和我国台湾地区）突破 2%，开始从投资驱动阶段逐渐进入创新驱动阶段，形成了以创新型经济为主体的产业体系。陷入“中等收入陷阱”的拉美国家，其研发经费投入强度始终低于 1%（2010 年）；德国、法国、芬兰、丹麦、瑞典、瑞士等国家大力发展创新型经济，研发经费投入强度一直保持 2.5% 以上水平，危机中经济仍保持旺盛的生命力，人均国民收入保持较高水平甚至继续提高。

以创新驱动经济转型升级的本质是一场抢占新科技制高点的竞赛，无论是优化增量，还是调整存量，都离不开 R&D 投入。新加坡的 R&D 支出占 GDP 的比例已从 1990 年的 0.85% 增长到 2004 年的 2.25%，达到了 2002 年 OECD 国家的平均水平（2.26%），到 2007 年，新加坡 R&D 支出占 GDP 的比例进一步提高到 2.61%。与此同时，新加坡的研发人力也不断加强，新加坡每百万劳动人口中研发人员的数量超过 OECD 国家平均水平，2009 年 R&D 人员全时当量为 4.14 万人年。

科技创新成果主要表现为专利的授予上，专利是机构或个人创新的产物，是由一个国家或地区的官方机构赋予发明者的法律权利。专利拥有者在限定期间和地区内，可享有有关发明的专用权，并可就有关发明进行工业或商业方面的开发。从专利授权量看，2010 年中国台湾获得美国授权专利（USPTO）8238 件，列

世界第5名。而中国大陆2010年在美国获得授权的发明专利数为2657件，落后于台湾^①。2010年台湾GDP只有大陆的7.16%，但其获得的美国授权发明专利数量却是大陆的3.13倍。

2008年全球金融危机以来，世界经济进入新一轮以抢占新科技制高点为标志的转型升级竞赛，专利授权数量稳步增长。2014年美国授权专利（USPTO）达到326182件，较2013年增长7.4%，较2009年增长69.7%。在新一轮全球经济转型升级竞赛中，欧美国家优势明显，亚洲国家和地区也奋起直追抢得全球科技竞赛的一席之地。2014年USPTO授权专利数量最多的国家是美国（US），授权专利数量达到173738件；日本（JP）排名第二，授权专利数量为58885件；中国排名第三，授权专利数量为23068件，其中台湾（TW）地区授权专利13856件，大陆（CN）地区授权专利9212件。2014年大陆获得的USPTO授权专利较2010年6555件，增长246.7%。

3. 深圳成为国内以创新驱动经济升级的典范

创新是深圳的灵魂。20世纪90年代，深圳市委市政府顺应世界经济发展趋势，明确提出以高新技术产业为先导的发展战略，并努力克服人才、大学和科研机构缺乏等不利因素，营造了一个适于高新技术企业和人才聚集、快速成长的“栖息地”和创业文化氛围。最为重要的是，作为移民城市的深圳，聚焦了一大批极富创新和冒险精神的企业家，带领从全国各地移民而来、怀抱追求财富幸福、具有个人奋斗精神的“新深圳人”，使深圳的高新技术产业经

^① 同年，新加坡在美国获得授权的发明专利数为603件；香港在美国获得授权的发明专利数为429件。

历了萌芽起步、跨越式发展和构建自主创新体系等几个阶段，从无到有并成长为深圳的第一大支柱产业，深圳也从一个边陲小镇发展成为中国高新技术产业的重要基地和自主创新型城市。2006年以来，深圳先后出台《改革创新促进条例》、《关于努力建设国家自主创新示范区实现创新驱动发展的决定》“1+10”政策文件等法规政策，鼓励改革、鼓励创新，并给予政策支持。推行以质取胜战略、知识产权战略、标准化战略，极大提升了企业创新能力，促进了先进生产力发展，先进产业初具规模。创新逐渐成为经济增长的内生动力。

在国内经济下行压力较大的背景下，深圳转型升级的成效进一步凸显。2014年，深圳生物、互联网、新能源等六大战略性新兴产业增加值增长速度依然高于GDP增速，产业规模接近1.9万亿，占GDP比重提高到35%；机器人、可穿戴设备和智能装备等未来产业相关规划政策已经出台；现代服务业加快发展，金融业增速高于GDP增速2个百分点；清理淘汰低端落后企业超过3000家，传统优势产业不断向“微笑曲线”两端延伸。新的区域增长极在2014年也开始发力，为深圳经济发展注入了强大活力。全市13个重点片区200多个项目加快推进，深圳湾超级总部基地、国际生物谷坝光核心启动区等开工建设，23个战略性新兴产业基地集聚区产值增长11%。以“高、新、软、优”为特点的现代产业体系在深圳已经基本成型，这样的产业体系将确保深圳实现可持续发展。

在国内，深圳作为第一个国家创新城市，国家的第一个经济特区，长期以来都把知识产权作为城市发展的主导战略，把其作为质量提升和创新驱动发展的最根本抓手，成功地赢得2008年全球金融危机以来的经济转型升级之战。全社会研发投入占GDP的比

重被认为是体现一个地区、城市创新能力的核心指标。作为国务院正式批复的首个以全市域为基本单元的国家自主创新示范区，深圳自主创新加快向引领式创新、全民创新、全面创新迈进。2014年，深圳PCT国际专利申请量11639件，同比增长了15.82%，占国内企业和个人申请总量的48.48%，连续十一年居全国首位。2014年，全国PCT国际专利申请量增长了3110件，其中深圳PCT国际专利申请增长了1590件，深圳为全国的增长贡献了51.13%。新增国家、省、市级重点实验室、工程实验室、工程（技术）研究中心和企业技术中心等各类创新载体120余家，累计接近1100家。2014年全国各大中城市PCT国际专利申请的排名中，深圳的申请量大幅领先其他城市，其中超千件的副省级以上城市仅有三个，分别为深圳（11639件）、北京（3606件）、上海（1038件），而广州只有547件，仅为深圳的4.7%，占五大城市PCT国际专利申请量的3.2%。2014年国内企业PCT申请量排名前10名中，来自深圳的企业就有5家，占了全国前10名的一半席位。

截至2014年年底，深圳有效发明专利达到70870件，居全国副省级城市首位；同时，深圳发明专利授权量、有效发明专利拥有量均居全国副省级城市首位；每万人发明专利拥有量达到65.75件，远高于全国平均水平的4.9件，高居全国榜首。截至2014年年底，全国发明专利拥有量排名前十的副省级城市中，深圳稳居第一，远高于广州。

4. 创新缺乏使拉美国家深陷“中等收入陷阱”

反观拉美，由于其自身存在制度缺陷和外界环境变化情况下不能及时进行政策调整，因而始终难以逾越“中等收入陷阱”。拉

美历经初级产品出口型、进口替代型、出口导向型、新自由主义改革以及如今的所谓“务实主义”的发展模式，但在其发展历史上只是僵化地、被动地靠外部或内部的经济危机来实现发展模式转换，从而带给政治、经济和社会的巨大震动。20世纪40年代末至50年代初形成的“结构主义”理论是长期指导拉美国家发展模式的重要思想。尽管这一理论为拉美国家的发展起过不可忽视的重要作用，但在这一理论指导下实行的“进口替代”工业化战略所暴露的缺陷也日益凸现。在进口替代模式下这一理论无法解开影响经济发展的市场和外汇两个致命死结，两者形成恶性循环，经济升级遥遥无期。

（三）创新驱动经济升级的本质内涵及作用机制

实现经济升级的核心是提高经济发展的质量和效益，实质是将产业低端、自主创新力弱、中小企业支撑的“拼汗水”为主的经济发展模式逐步转型为产业高端、创新力强、龙头带动的“拼智慧”为主的经济发展模式，从过去复制经济、模仿经济为主转入原创经济、高端经济为主的发展轨道。以创新驱动经济升级的内在作用机制表现为如下几个方面：

1. 创新驱动经济升级是一项多主体参与、多要素互动的系统工程

创新的概念自1912年由美籍奥地利经济学家熊彼特在《经济发展理论》一书中首先提出来。他指出，创新是新的生产函数的建立，即企业家对生产要素的新组合，也就是把一种从来没有过的生

产要素和生产条件的新组合引入生产体系。在经历了众多学者不断发展完善之后，目前进一步被放置于复杂性科学的视野，被认为是各创新主体、创新要素交互复杂作用下的一种复杂涌现现象。从创新发生的全过程看，创新是由用户需求、技术研发、试点示范、推广应用、标准监督和用户反馈等多个环节构成，涉及企业、科研院所、高等院校、政府、中介服务机构等多个主体以及消费者、供应商等推动力量，包括人才、资金、技术、管理等多种要素。在创新驱动经济升级的过程中，企业是技术创新的主体，科研院所和高等院校是知识创新的主体，政府是制度创新的主体，中介服务机构是服务支持的主体。各类主体互相联系，密不可分。创新驱动型经济升级的重要判断标准是：是否存在高端创新创业人才、科研和研发机构、风险和创业投资、科技企业家等创新要素的高度集聚并在经济增长的过程中起主要推动作用。

2. 创新驱动经济升级是以企业为主体，强调价值的实现和利润的获取

创新驱动经济升级虽然参与主体众多，但落脚点在企业。真正的创新动力应该从企业的本质去找，那就是利润。因为企业并不是天然地需要创新，但却是天然地需要利润，而利润的多少正是判断经济增长质量与效益的关键指标。技术创新是企业家抓住市场的潜在盈利机会，以获取商业利益为目标，重新组织生产条件和要素，建立起效能更强、效率更高和费用更低的生产经营系统，从而推出新的产品、新的生产（工艺）方法、开辟新的市场、获得新的原材料或半成品供给来源或建立企业新的组织的综合过程。可以看出，技术创新的最终目标应该是“获取商业利益”，而其核心则是“企

业家抓住市场的潜在盈利机会”即以市场导向来进行技术创新。创新价值的实现才是创新的终极目标，也是衡量创新成效的基本依据。不坚持创新的价值实现，蕴藏在社会中的巨大的创造积极性行将泯灭。企业正是实现市场价值这一创新最重要环节的完成者。落实创新驱动经济升级关键是把建设创新型国家的国家意志变为企业行为。

3. 创新驱动经济升级以技术创新及其产业化为主要路径，以分散高风险为重要着力点

在特定的制度环境下，创新驱动经济升级体现为技术创新及其产业化带来的经济增长，在这一过程中风险能否合理分散和补偿是关键。哈佛大学商学院教授罗森伯格在谈到创新的不确定性和风险时，特别强调了“创新的尝试大多情况下以失败告终”。德鲁克也曾指出：“绝大多数创新思想不会产生有意义的结果。创新思想正好像青蛙蛋一样，孵化 1000 个只能成熟一两个。”企业在创新活动中面临的高风险可能来自技术风险、市场风险、管理风险、财务风险、政策风险等多方面。创新型产品不像成熟产品那样有现成的设备、生产工艺可供利用，技术创新失败的可能性较大；新产品从研究开发到试生产、批量生产，一直到产生效益存在较长一段时期，可能出现产品不能适应市场需求或者有更新的替代产品等风险；技术创新的前期投资是否保证以及这些投资能否按期收回并获得令人满意的利润，也具有很大的不确定性。风险性与不确定性是与技术创新相伴随的重要特征，也是实施创新驱动经济升级必须要解决的核心问题之一。解决这一核心问题的关键是实践金融创新，让金融更好地服务于实体经济。

4. 创新驱动经济升级以人才为第一资源，与创新活动相关的产业具有智力密集的特征

与生产要素驱动和投资驱动不同，创新驱动更加强调人才资源和智力资源的投入。经济学家们很早就发现人力资本积累在技术进步和技术创新过程中的重要性，强调通过学校正规教育和“干中学”获得人力资本积累。随着经济的迅猛发展，创新活动表现出了越来越强的知识依赖性，逐渐成为高知识群体才能完成的工作。当前，经济增长要实现创新驱动除了强调知识型企业家的重要性以外，也需要拥有大量高素质劳动力，特别是具有创造性和创新性的复合型人才和各类专业技术人才。

5. 创新驱动具有深刻的文化根植性，其实施需要培育独特的创新文化，营造开放包容的创新氛围

创新驱动的战略核心是促进原始创新，原始创新来自其肥沃的培育土壤——适宜的科技创新文化。迈克尔·波特曾经说过，“基于文化的优势是最根本的、最难模仿的、最持久的竞争优势”。文化的功能在于它是信息载体，在于它所生成的习惯势力，在于生长在同一文化土壤的人们共享着它所承载的信息，进而降低交易成本。中外许多成功实施创新驱动战略的地区，如美国硅谷、中国深圳和中关村等均离不开其特定的区域创新文化。硅谷文化主要体现为勇于创新、敢于创业，鼓励冒险、允许失败，鼓励竞争、崇尚合作，献身职业、成就事业。深圳发展的成功是得益于建立在城市移民文化基础上的创业创新文化，开放的移民文化为创业者提供了创业创新的良好文化氛围。创业者到深圳，基本上无亲无靠，只能靠

自己独立打拼，不断进取。中关村区域文化则是以学缘、业缘为基础，以技术研发为纽带，在强烈的改善收入的愿望推动下形成的科技人员创业文化。

二、广州以创新驱动经济升级的现状成效与不足

作为城市经济体尤其是国家中心城市之一，广州经济升级版既有与全国经济“升级版”的共通之处，也具有其独特内涵和个性化特色。近年来，广州以创新驱动经济升级的发展战略取得一定成效，在保持较快发展速度的同时，经济结构调整进一步深化，产业升级亮点纷呈，推动了主导产业的不断更替和崛起，培育了一批战略新兴产业和新业态，形成了一批重大战略性创新平台，使经济发展质量效益进一步提升。

（一）主要成效

1. 率先形成了以“服务经济”为主导的产业结构

（1）服务经济成为经济升级的首要标志

2014年，广州服务业增加值超过1万亿元大关，占GDP的比重达65%，在全国率先形成了“服务经济”为主导的产业结构。与此同时，服务业素质进一步改善，现代服务业增加值占服务业增加值比重达63%，处于全省领先水平。其中，“千年商都”转型升级，“广州价格”影响力不断增强，已有木材、塑料等15个价格指数运行发布，“鱼珠木材”、“广塑”成为国家级价格指数；“会展之都”魅力彰显，广交会、广州国际照明展等5个展会规模居同行业亚洲或世界第一；区域金融中心进一步巩固，2014年金融

业增加值占 GDP 比重近 8%，比 2010 年提高了近 2 个百分点，上市企业总数达 103 家，实现了历史性跨越。现代物流业实力雄厚，拥有 5A 级物流企业达 10 家，南方物流、宝供物流、林安物流等 7 家企业进入中国物流企业 50 强，上榜比例居全国第一。此外，服务业新业态呈现出“井喷式”发展态势，其中，电子商务发展最为突出，年均增长率超过 50%，至 2014 年，电商企业总数达 2000 家，电子商务企业交易总额超过 1.3 万亿元；研发设计集群初现端倪，形成了一批知名创意设计园区，先后培育了毅昌科技、大业设计等一批全国领头企业与知名品牌；检验检测形成了较大的区域优势，整体产业产值达 50 亿元，已形成了比较齐全的检测门类，2013 年，广州开发区获批成为全国首个“国家检验检测高技术服务业集聚区”。

（2）先进制造业成为驱动经济升级的“主心骨”

2008 年以来，全市规模以上工业总产值年均增加 1000 亿元以上，2014 年达 1.82 万亿元，连续 5 年位居五大国家中心城市第二位，先进制造业的快速发展，有效避免了产业“空心化”。工业支柱产业作用凸显，2014 年，汽车制造、电子产品、石油化工三大支柱产业共完成工业总产值 8656.63 亿元，占全市规模以上工业总产值的比重达 47.6%。此外，数控系统占国产数控市场份额 50% 以上，电梯产量居全国前三位，中船龙穴造船单船生产能力居全国首位。

（3）战略性新兴产业不断引领产业结构升级

近年来，广州战略新兴产业已形成了信息、生物与健康、新材料等 3 个千亿级产业集群，广州获批成为国家首批信息产业高技术

基地，在平板显示、通信设备、移动互联网等领域具有比较优势；广州拥有生物技术企业 400 多家，初步形成以传统中药和健康服务为特色的产业发展格局；广州已集聚新材料企业 300 多家，金发科技是国内最大的改性塑料生产企业。战略性新兴产业的快速崛起，让广州产业发展中的“创新因子”如鱼得水。

2. 创新驱动了产业结构进一步升级

(1) 知识密集型服务业持续高增长

从固定资产投资来看，2014 年广州知识密集型服务业同比增长 13.4%，其中信息传输、软件和信息技术服务业、金融业等生产性服务业保持快速增长，分别增长 40.6%、20.6%。从外商投资来看，金融业和教育呈现高增长态势，金融业合同利用外资及实际利用外资分别增长 221.1%、83.9%，教育合同利用外资及实际利用外资分别增长 1307.4%、6440%。2014 年广州软件和信息技术服务业主营收入 2475 亿元，其中软件业务收入 1750 亿元，增长 10%，广州广电运通金融电子股份有限公司等 3 家企业进入中国软件百强企业。

(2) 装备制造业智能化发展

2014 年，启动实施企业“机器换人”行动，扶持推广一批智能化改造典型应用示范工程项目，培育“机器换人”示范企业，累计认定扶持了 189 家转型升级示范企业（平台）、95 家工业设计示范企业。2014 年 1—9 月广州数控、机研院、粤研、日松、明珞等 9 家龙头企业订单增长 50% 以上，销售增长 25% 左右。广州数控、广州启帆作为中国颇具实力的工业机器人生产企业，产销量连续多

年居国内第一、第二位。2014年广州工业机器人及智能装备业产值约150亿元，位居全省前列。“广州数控设备有限公司”被工业和信息化部认定为国家技术创新示范企业。

(3) 高新技术产品占比进一步提高

2014年，广州实现规模以上工业高新技术产品产值8001.36亿元，同比增长9.1%，占全市规模以上工业总产值44%，较2013年提高1个百分点。而从出口来看，2014年广州机电产品出口357.94亿美元，高新技术产品出口126.66亿美元，同比增长14.9%和18.1%，占全市出口的比重分别为49.2%和17.4%，可见，高附加值、高技术含量的产品成为广州出口主导。

(4) 商贸业新业态快速发展

2014年新业态实现较快发展，以通信电子、电子商务为代表的新兴消费需求十分旺盛，网上商店零售额为509.74亿元，占限额以上零售业零售额的比重达到13.6%，同比增长63.1%，增速比百货店零售额高62.3个百分点。广百股份“广百宝”、友谊百货“微百货”和海印集团“海印生活圈”等一批O2O移动互联商业模式，引领传统商业创新发展。

3. 涌现了一批行业标杆创新企业

(1) 在创新驱动经济升级战略的推动下—批技术创新企业成为行业标杆

2014年金发科技、广州迈普、达安基因、蓝盾信息等技术创新型企业，加大创新投入，保持稳步发展的势头。金发科技已成为

亚太第一、全球第四的改性塑料企业，开发出完全生物降解塑料等 37 种达到国内领先或国际先进水平的新型塑料材料，2014 年 1—9 月新产品销售收入占全部销售收入的 70%，同比增长 10%。广州迈普从事先进生物制造及高端医用植入器械研发、生产及销售，已成功开发出中国第一个进入全球高端市场、用于硬脑（脊）膜操作修复的新型植入式医疗器械产品，首次在世界范围内实现了纳米仿生技术的产业化，2014 年总收入达 900 万元，近三年平均增长率超过 100%。达安基因在分子诊断技术及其产品的研制、开发和应用上一直处于国内领先地位，拥有国际上首个荣耀定量聚合酶链式反应（FQ-PCR）诊断试剂核心技术的自主知识产权，2014 年前三季度营业收入 7.6 亿，近三年平均增长率超过 30%。蓝盾信息 2014 年上半年研发投入 3719 万元，占同期营业收入的 18.5%，成功推出了网站防护系统 CloudFence 云防线，并以“公有云”及“私有云”两种模式推广，在安全运营方面探索出新的方向。亿航智能凭借对无人机创新的高度投入，通过软硬结合的先进科学技术，自主研发了通信图传硬件与手机导航操控系统，创造了多款智能化的无人机产品。

（2）一批模式创新企业崭露头角

2014 年尚品宅配、酷漫居等模式创新企业脱颖而出。尚品宅配被誉为“C2B 商业模式的中国样本”，通过建立“房型库”，辅以自身的“产品库”，把消费者被动接受产品转变为主动参与到产品的设计、制造过程中，提供全程数码服务，最大限度满足消费者的个性化需求。酷漫居以“科技+文化”创新结合，打造“B2C+C2B+O2O”、“文化产业+互联网”科技融合的新模式、新业态，实现“个性化+规模化”生产、动漫衍生产品及服务的

O2O 销售，全网销售全国排名第一。YOU+ 青年公寓主要瞄准初创业的年轻群体，提供良善的公共空间和紧密的社区氛围，打造多样化的交流、分享的真实社交平台。爱拍是国内最大的原创视频社区，定位于围绕多屏虚拟娱乐生活的个人视频创作分享，通过提供视频创作工具以及视频分享互动平台，构建一个完整的泛娱乐原创视频社区。芬尼克兹秉承“创新型、专业型、国际型”的发展战略，创造了鼓励骨干员工创业、成为企业真正主人的裂变式创业模式。铂涛集团首创“五位一体”中央预订系统，以官网、手机客户端、手机触屏版、微信、客服热线等无缝连接会员，并首创酒店体验为主的品牌创建平台。

4. 形成了一批支撑经济升级的一系列重大创新平台

(1) 高新区带动全市创新发展的大平台

2014 年 1—9 月天河科技园实现技工贸总收入 822.8 亿元，同比增长 13.5%，实现软件业务收入 615.3 亿元，同比增长 20%，现已聚集 1600 多家高新技术企业。广州科学城已建成科技企业孵化器 149 万平方米、加速器 100 万平方米，入驻 2200 多家科技企业；2014 年 1—9 月高新技术企业规模以上工业总产值 486.4 亿元，同比增长 15.1%，比全市同期规模以上工业总产值增速高 3 个百分点。广州民营科技园抓住 35 家产值超亿元企业落实点对点服务，实现规模以上工业总产值 340 亿元，“一核四园”营业总收入 408.7 亿元。

(2) 南沙新区成为制度创新试验平台

南沙新区作为广州未来发展的重要增长极，2014 年获得众多

“先行先试”政策利好。一是南沙自贸区作为中国（广东）自由贸易试验区的一部分，已获得国务院批准设立。二是中国人民银行等10部委《关于支持广州南沙新区深化粤港澳金融合作和探索金融改革创新的意见》也颁布实施，其中重要一条是支持探索开展人民币资本项目可兑换先行试验，也是区别于深圳前海、珠海横琴金融政策的不同之处。2014年南沙新区实现工业总产值2706亿元，同比增长15.1%，汽车、造船、重大装备等先进制造业形成一定集聚，临港现代产业初具规模。

（3）广州开发区成为生物医药创新集平台

2014年，广州开发区实现地区生产总值2200亿元，同比增长7.5%左右；固定资产投资和财税总收入分别完成577亿元、600.9亿元，主要效益指标在全国国家级开发区中继续位居前列。目前，广州开发区已获科技部批准开展个体医疗与生物医药产业集群试点（培育）建设工作，该产业以个体化医疗为导向，凝聚个体化医疗信息、数字医疗器械、分子诊断试剂、靶向生物技术药物、干细胞与再生医学、现代中药及新型疫苗等产业领域，涵盖预防、诊断、治疗、监测等环节的生物医药产业链。

（4）增城开发区形成一区多园、产业集聚发展新格局

2014年增城开发区通过加强金融服务区、国家新能源汽车综合创新发展基地、电子商务及物联网产业园等功能性载体平台建设，构建了“一区多园”的开发格局。新能源汽车示范项目进展加快，阿里巴巴华南物联网营运中心一期工程已完工，广东广晟光电和台湾晶元光电将合作共建LED全产业链园区。全年实现工业总产值896.71亿元，同比增长25.59%。

（5）天河区成为移动互联网产业集聚区

依托中国移动南方基地等重大项目落地，天河大力吸引配套企业集聚，引进广东浪潮大数据研究院、广东科腾信息、爱立信等知名移动互联网企业总部或区域总部落户，并与加州大学·圣地亚哥合作建设 UCSD（中国·天河）创新中心，开展智慧城市建设试点；构建广州超级计算中心天河分中心、网游动漫人才培养平台、集聚区公共服务平台和超级计算服务与应用集聚区，成立“中国移动互联应用产业联盟”等 4 个产业联盟。2014 年 1—9 月，天河区移动互联网产业总收入达 625.8 亿元，同比增长 19.9%，约占全国（含终端生产）的 6%、广州全市（含终端生产）的 70%。

（二）存在障碍与不足

党的十八大从我国发展全局和战略高度出发，提出实施创新驱动发展战略。2014 年，广东省出台了关于全面深化科技体制改革加快创新驱动发展的决定。广州市召开市委十届六次全会明确提出，推动以科技创新、组织创新、模式创新为重点的全面创新，完善区域创新体系，加快建设国家创新型城市，推动创新驱动上水平。在经济新常态下，创新驱动战略在我国已呈加速推进之势。就广州而言，其经济实力相对较强，而创新能力却一直是综合发展的一大“短板”。

1. 企业创新能力明显偏弱

近年来，尽管我市创新资源逐步向企业倾斜，但企业的创新能力始终偏弱。2014 年福布斯中国大陆最具创新力的 25 个城市中，

深圳、苏州、北京、杭州、上海列前5位，广州排名第9位。国家知识产权发布的信息显示，2014年企业发明专利授权量排名前10企业中，深圳的华为、中兴通讯、鸿富锦精密、海洋王照明、华星光电分列第1、2、4、5、9名，占了全国前十强的半壁江山，而广州无一家企业上榜。世界知识产权组织（WIPO）最新报告显示，深圳华为以3442件的申请数超越日本松下公司成为2014年度的最大申请人，美国高通公司排第二，深圳中兴通讯排第三，深圳腾讯科技、深圳华星光电、京东方、深圳华为终端分列第17、23、34和46位，中国企业进入全球前50名的6家企业中有5家是来自深圳的。在互联网这个改变世界格局、引领未来创新方向的领域，广州的企业被远远抛在了后面，基本没有出现阿里巴巴、腾讯、百度这样的全国性巨头。此外，广州企业的创新动力及研发意愿也大大低于国内先进城市，深圳华为一家企业的研发投入就超过了广州全市规模以上工业企业研发支出总和。

2. 创新性产业发展水平低

创新性产业主要体现了中观产业层面的创新能力。高新技术产业是产业创新能力的首要标志，战略新兴产业体现了产业的前沿创新能力，2014年，广州确定的六大战略新兴产业增加值为1647亿元，占全市GDP的10.6%，而同期深圳战略新兴产业增加值高达5000多亿元，占全市GDP达35%。知识密集型服务业是产业创新力的基础支撑，2014年，广州知识密集服务业从业人员合计占全社会就业人员比重11.3%，远不及北京（32.5%）、深圳（18.8%）和上海（17.2%）。隐藏在这些差距后面的是广州对产业核心技术的掌控较少，多个行业的发展还处于追踪、模仿阶段，缺乏具有自

主知识产权的核心技术。最为典型的是汽车产业，其核心技术基本为外方垄断，自主品牌刚刚起步，明显逊于上海、北京、深圳等具有较大技术开发主导权的先进城市。

3. 创新成果产业转化率低

从知识系统向经济系统的成果转化是创新活动“最惊险的一跃”。广州拥有全省 60% 的普通高校、77% 的科研机构和 100% 的国家重点实验室，但创新产业化绩效却不甚理想，远远落在了深圳后面，这里凸显了广州市科技创新质量偏低的窘况。从技术引进质量看，2010 年广州大中型工业企业技术引进支出与消化吸收支出之比为 17 : 1，远高于北京（3.4 : 1）、上海（2.3 : 1）、天津（1.5 : 1）和重庆（10 : 1），表明广州市技术创新模式是比较粗放的。此外，与北京、上海、苏州等先进城市相比，广州市在推动中外科技交流与合作、充分利用全球创新资源方面依然显得较为落后。

4. 创新（驱动）战略及路线不够明确

近 30 年来，广州在其发展史上的一些重大战略是十分明确的，如中心城市战略、新型城市化战略、生态城市战略、国际商贸中心战略等，无论从目标、任务和重点，还是从布局、策略及实施路径等，都是非常清晰的。反观广州市倡导多年的创新战略，在全市顶层设计上始终是不够明确的，如城市创新体系的构成、创新的主要模式和类型、创新发展的主要路径及广州创新体系建设应突出哪些重点和特色等。迄今为止，我们看到，广州的创新战略仍主要局限于科技创新，仍主要由科技部门所主导。十多年前，广州市在科技创新上曾提出了“不求所有，但求所在”、“三个不分”、“有所为，

有所不为”等先进理念，并明确了软件、生物技术两大战略重点，可谓远见卓识，曾有效驱动了全市科技创新的发展。今天，在全球工业 4.0 版和中国实施创新驱动战略的背景下，广州应推出更加明确而具前瞻性的创新战略。

5. 创新机制仍不完善，以市场化推动引导创新活动的格局远未形成

在创新“短板”的背后无疑是创新体制机制的缺陷。从现实看，我市是全国最开放的经济体之一，但科技计划管理仍不够开放透明，科技项目的筛选确定及科研资源的分配体制仍不够合理，包括项目的申报、资金划拨和评估系统仍存在不少规制上的缺陷；协同创新体系不完善，企业、高校、科研机构等创新主体相互之间的合作联系和知识流动相对不足，基础研究方向与产业界的应用研究不相匹配，科技中介服务发育不足，中介机构在促进知识流动和创新成果转化方面没能发挥足够有效的作用；以市场化机制（手段）推动引导创新的力度依然不够，企业作为创新主体的地位尚未充分凸显出来，技术市场、产权市场、OTC 等市场选择、嫁接作用有限，服务不到位，至为关键的粉单市场仍为空白，政府购买的市场导向作用发挥不够。此外，整个社会未能真正营造一种有效激励创新、保护知识产权的社会和制度环境。

6. 创新文化相对缺失

长期以来，包容、平等、务实、求变的岭南文化有效促进了商贸经济的繁荣与发展，但岭南文化也有其不足的一面，最突出的就是其急功近利的小商业文化，极端务实，讲求实利，追逐差价，

偏重短期见效，吹糠见米，缺乏长远战略和工业精神，十分不利于风险高、周期长、见效慢的创新事业，不利于吸引富有思想的高端创新型人才集聚和成长。尤其不利的是，过度商业化还催生了庞大的食利阶层，遍布全城的商业网点和专业市场，极大抬高了市区地价及租金水平，造成食利阶层大量涌现，食利文化滋生蔓延，其快速致富效应严重压抑了城市创新精神，抑制了“全民创新”氛围及企业家的创新活力。此外，长期以来的“官本位”意识以及渗透于科研体制中的“行政化”色彩依然浓厚，在科技计划管理和国有企业经营考核中，“研而优则仕”、“商而优则仕”状况仍较突出，这也不利于城市创新活动的健康推进。

（三）战略必要性

当前，广州经济发展已进入新常态，面临着增速降档、结构调整、动力切换的重大挑战。为此，“十三五”时期，加大实施创新驱动发展战略，对广州市适应经济发展新常态、抢占经济制高点、跨越“中等收入陷阱”具有一系列重大战略意义。

1. 实施创新驱动战略是适应经济新常态的必然要求

习近平总书记指出：要从当前中国经济发展的阶段性特征出发，适应新常态。经济新常态的一个重要特征，是经济增长从要素驱动、投资驱动转向创新驱动。自主创新是转变经济发展方式的中心环节。

一方面，转变经济发展方式和产业结构优化关系密切。作为反映影响经济发展方式的诸多因素的综合变量，产业结构优化是转变

经济发展方式的根本途径。需求因素决定着产业结构的变动方向；供给因素是产业结构变动的物质基础；体制因素是产业结构变动的必要保障；技术因素是产业结构变动的核心动力。在上述因素的综合作用下，产业结构不断优化将促进经济发展方式不断转变。

另一方面，自主创新是产业结构优化的原始动力。一个产业能异军突起并迅速成长关键在于创新发挥重要作用。创新从五个方面直接推动产业结构优化升级：新产品从需求方面拉动产业结构升级；新技术从供给方面推动产业结构升级；新市场从市场需求方面拉动产业成长；新生产要素从供给方面促进产业结构优化；新生产组织从产业内部推动产业发展。因此，适应新常态培育新动力的根本出路在于实施创新驱动发展战略。

2. 实施创新驱动战略是应对经济知识化的客观需要

无形资产在整个资产中的比重不断提高、作用日趋重要是经济知识化的重要特征。无形资产是企业参与激烈竞争的根本优势。有形资产难以成为企业参与激烈竞争的根本优势，大多数有形资产可以进入要素市场并通过交易得以迅速扩散。无形资产是企业经过长期努力形成的，并可以长期持有和专有，从而成为企业参与激烈竞争的根本优势。无形资产是企业超额利润的重要源泉。目前，发达国家利用无形资产赚取了世界 80% 以上的利润。世界银行《Where is the wealth of nations?》的报告发现：越富庶的国家无形资产所占的比例越高。我国同发达国家的差距主要在无形资产。自主创新是无形资产的源泉，无形资产是自主创新的结果，缩短差距的根本出路在于实施创新驱动发展战略。

3. 实施创新驱动战略是抢占经济制高点的重要举措

“十三五”时期，中国经济转型将呈现三大导向：由工业主导型转向服务业主导型，由要素主导型转向创新主导型，由投资主导型转向消费主导型。近期，中央政治局委员、广东省委书记胡春华同志在广州调研时，要求广州加快产业转型升级，抢占经济制高点。21世纪的经济制高点包括：从产业发展看，全球产业结构正朝着低能耗、低污染、高产出的方向发展。从技术发展看，能够对未来重点产业发展起着支撑作用的技术，都将成为下一步的关键技术。从经济增长方式看，传统的以高能耗、高污染、高投入为核心的外延的增长方式将逐步被低能耗、低污染的内涵增长方式所取代。抢占经济制高点，是关系到国家和地区长远发展的百年大计。抓住科技革命的机遇并抢占经济发展先机是世界经济发展的基本规律。近年来，西方国家为抢占经济制高点采取了一系列措施。尽管其战略各不相同，但共同经验就是重视技术创新，充分发挥创新驱动经济发展的重要作用。

三、广州加大以创新驱动经济升级的总体思路

（一）指导思想

坚持以科学发展观和“十八大”改革精神为指导，紧紧抓住和利用全球新一轮科技革命和产业变革的重大机遇，深入实施创新驱动发展战略，围绕构建“高端高质高新”产业体系及实现“双翻

番”^①目标任务，主动适应新常态，全力推动经济发展模式从数量、速度型向质量、效益型转变，发展动力从依靠低端要素驱动向全面创新驱动转变，以创新型企业为主体，以战略新兴产业为龙头，以制造业转型升级为重点，以生产服务业为支撑，坚持大产业引领、大平台集聚、大企业带动、大项目支撑，切实把创新贯穿到实施广州工业 4.0 和现代服务业“四中心一体系”等重大战略部署中，不断完善区域创新体系，不断推动社会协同创新，不断优化创新生态环境，搞好规划布局，加大统筹力度，推动创新资源开放合作、自由流动、共建共享，加快建成与全球产业链对接、以互联网引领的现代产业体系，为我市经济转型升级提供强大动力。

（二）指导原则

1. 坚持科技与经济紧密结合

要把实施创新驱动发展战略与贯彻落实市委市政府关于经济发展的一系列重大决策部署有机结合起来，与构建“四中心一体系”、“一江三带”及实现“双翻番”有机结合起来，将科技创新贯穿于经济发展的各领域和全过程。紧紧围绕经济发展需要改革科研体制机制，强化科技创新的应用导向，把科研立项和市场需求更好地结合，健全技术创新的市场导向和管理机制，进一步完善科研评价机制，使科技创新与经济转型升级需要紧密结合。

2. 坚持企业主体、政府引导

要让企业成为技术创新的决策主体、投入主体、利益主体和风

^① 即广州市“十三五”规划提出的“到 2020 年，城市 GDP 和城乡居民收入均比 2010 年翻一番”的发展目标。

险承担主体，支持和引导创新要素向企业集聚，建立起以企业为主体、市场为导向、产学研相结合的技术创新体系。同时，要发挥好政府“有形之手”的引导作用，优化公共资源配置，加强公共科技服务平台建设，进一步服务企业科技创新，激发企业内生动力。

3. 坚持双轨并进、重点突破

必须与时代特征和市情相结合，既要抢占战略性新兴产业的制高点，又要立足庞大传统产业的转型升级；既要解放体制束缚提升高校、科研院所等国有化组织的创新水平，又要激活民间力量推动大众创业、万众创新；既要注重扶持精英创新，也要鼓励草根创新，激发全社会创新创业活力。同时，要立足实际，有所为有所不为，要围绕战略性新兴产业发展和加快传统产业改造升级，着力形成若干产业和技术领域的领先优势，打造广州经济“升级版”。

4. 坚持改革创新、开放促进

进一步深化科研体制改革，优化创新机制，充分发挥市场配置科技资源的基础性作用，加快建立与现代市场经济体制相适应、符合产业与创新发​​展规律的现代科研体制，完善创新的激励与保障机制，着力增强全社会创新的动力和活力。同时，坚持开放式创新，积极推进与发达国家和地区国际科技合作，加强与国内先进地区的创新合作，在开放合作中提高创新水平，在更大范围内配置创新资源、为我所用。

5. 坚持多元并举、“三个更加”

鉴于以往创新工作实践的经验和教训，我市加大实施创新战略必须注意把握以下关键导向：在重视大专院校、科研院所创新的同时，更加注重发挥企业和企业家的作用；在重视科技创新的同时，更加注重多要素联动、多领域协同的综合创新生态体系建设；在重视加大财政科技投入的同时，更加注重创新财政资金支持方式，发挥“四两拨千斤”的作用，形成多元投入、循环使用、持续放大的有效机制，撬动更多社会资金投向创新活动。

6. 坚持产业链技术创新和价值链高端融入并举

针对战略主导产业加强技术创新，坚持以高新技术改造提升传统产业和培育发展新兴产业，提高先进制造业、战略性新兴产业和现代服务业的比重。与此同时，注重产业融合发展，大力引导工业企业（集团）衍生发展研发、设计、检验检测、物流、商务、金融等高附加值产业，逐步迈向产业价值链高端环节，渐进式推动全市经济转方式、调结构、上水平。

（三）基本思路

未来，广州加大实施以创新驱动经济升级战略，还应注意遵循如下一些战略要求及推进思路。

1. 明确创新驱动战略的目标定位

各地区情、资源特色和产业基础各不相同，实施创新驱动的路径、模式及战略侧重点也必然有所差异，只有从实际出发，扬长补短，找准符合当地资源禀赋和功能导向的创新方向，创新驱动战略才能“落地”并取得最大成效。广东省委十一届四次全会和全省科技创新大会对全省各地的创新驱动战略已经有初步的定位导向，结合上述定位，我们认为，广州应突出大学的创新引领作用，更多地介入和开展原始创新和基础研究，把创新落实到创新型企业的培育上，重点发挥小微企业的创新作用，同时，紧扣广州经济结构的特点，更多地围绕服务业开展业态创新、模式创新，更多地围绕传统产业改造升级实施创新计划，在推进工业 4.0 战略中，要有所为有所不为，重点突出工业机器人、智能装备、3D 打印等三大优势新兴产业的发展。此外，要善于扬长补短，发挥市场化、国际化的优势。总之，广州要在实施创新驱动战略中走在全省、全国前列，凸显“出标准、出品牌、掌控研发主导权”的地位和引领作用。

2. 注重引导全产业链的整体创新

从国际经验看，在产业价值链的创新中，除了研发设计端和运营销售端的创新外，生产端的创新也十分重要。生产中的流程优化、装配工艺、产品调试，甚至某一个小零件的使用改变，都可提升生产效率或产品质量。因此，要围绕全产业链部署创新链，把科技创新与生产工艺、市场营销、品牌塑造以及产业集聚等结合起来，从整个产业链的层次通盘考虑，把更多的现代生产工艺、现代生产技术、现代管理方法有机整合进产业价值链中。

3. 高度重视互联网时代的产业创新

正如第一次产业革命兴起了“工厂”，第二次产业革命兴起了“公司”一样，当前新一代信息技术革命正在兴起“平台”这一可能对经济发展产生重大影响的新型组织形式。作为国家中心城市，广州的创新驱动必须与互联网时代的产业发展趋势相结合，积极推进“互联网+”，引导建立各类交易和服务平台，鼓励依托互联网的商业模式创新，让每一家店面、每一个商铺、每一个家庭都与互联网连接起来，以互联网思维构架商业模式，以互联网手段运营商业渠道，大力引导和推动以“平台经济”为主要特征的产业创新活动。

4. 针对不同产业类群实施差异化创新策略

广州产业结构体系的最大特征就是综合性、多样化：既拥有较发达的服务业，也拥有相当实力的制造业；既拥有面向未来的高新技术产业群，也拥有庞大的传统产业存量。实施创新驱动战略，必须针对不同产业类群实施差异化创新策略：要以技术改造、互联网+、品牌建设推动传统产业转型升级，以自主创新、标准引领、产业融合推动制造业高端化，以关键技术突破、科技金融支持、高端人才集聚推动战略新兴产业发展壮大，以商业模式创新、新业态培育推动服务业高端化。

5. 依靠全面的创新驱动经济升级

中央最近公布的关于我国“十三五”规划建议明确指出，“推

动科技创新、产业创新、企业创新、市场创新、产品创新、业态创新、管理创新等，加快形成以创新为主要引领和支撑的经济体系和发展模式”。可见，推动经济转型升级，不能仅仅局限于科技创新，而应包括制度创新在内的综合创新、全面创新。广州是国家中心城市，拥有多样化的产业结构和丰富多元的智力及创新资源，因此，实施创新驱动发展战略，必须依靠全面创新多轨道、多途径促进经济升级。

（四）主要路径

我们初步研究后认为，广州实施以创新驱动经济升级主要包括以下基本路径：

1. 以创新驱动产业层次的升级

这包括两个层面：一是产业结构的升级，即通过实施科技创新行动计划，推动产业结构从传统轻纺与重化工业为主向高新技术产业尤其是高端装备制造业为主升级，从传统商贸业向现代服务业升级，从劳动—资源（本）密集型产业为主向技术—知识密集型产业为主升级。

二是产业链升级，即逐步由产业价值链低端向高端延伸，由集中于加工制造环节向研发设计、总部经济集群升级，由缺乏核心技术、环境损耗大、资源占用多的低附加值产业链向具有核心技术、环境友好、占地量小的高附加值产业链升级。

2. 以创新驱动企业素质的升级

经济要升级，必须推进各类企业的内涵性升级，尤应突出民营企业的升级和注重核心企业的培育。目前，我市企业总体上具有“小、散、弱、乱”的发展特征，未来以创新推动企业升级就是要通过加大创新使我市从中小微企业为主导的格局向大型龙头和中小微优势企业联动发展格局转变，从缺乏核心技术、自主品牌、自主知识产权的企业向具有核心技术、自主品牌、自主知识产权的龙头企业转变，从传统业态为主向现代新型业态为主转型。

3. 以创新驱动产业载体的升级

工业基地（园区）、经济开发区、科技园区、专业市场、服务业集聚区等都是产业发展的重要载体。目前，这些产业载体和平台在广州大多还处于较初级的第一、二代的发展水平上。未来，适应科技创新尤其是以互联网为代表的新一代信息技术应用支撑的需要，上述产业载体也应进一步向主业突出、集群发展、集成配套、功能完备的基于互联网创新的第三代、第四代园区转型。

4. 以创新驱动发展方式的升级

这包括通过环境技术和资源利用技术的改进，通过区域合作模式创新，推动经济活动从过去大量消耗资源与环境容量的粗放发展方式向资源环境较少耗损的绿色发展方式转变，从单纯经济主导向经济、社会、环境三维平衡互动发展转型，从低劳动成本、低附加值为主向知识型劳动、高附加值为主要的技术推动型经济升级。

5. 以创新驱动管理水平的升级

无论是宏观经济调控还是微观企业质效提升，都越来越离不开管理的功夫和现代管理方法，管理升级也是一种重要生产力，是创造“制度红利”的重要支点，是提升经济竞争力的关键因素。

四、广州加大实施创新驱动经济升级的对策措施

（一）提升战略认识，加快形成创新驱动经济升级的总体推进机制

在全市人均 GDP 突破 2 万美元的发展新阶段，创新已成为构建可持续、质量型经济发展模式的关键，必须从全局高度深化对创新驱动战略的认识，从全市顶层构建和完善创新驱动经济升级的总体推进机制。

1. 从战略高度认识创新驱动战略

当前，广州经济发展已进入新常态，要实现经济的可持续发展，关键是推动经济转型升级，而根本途径是走创新之路。为此，必须把创新驱动战略作为推动广州经济转型升级的核心战略，这是对国家中心城市的殷切期望，是新阶段广州发展的必然选择，也是提高城市核心竞争力的关键所在。“十三五”时期，是广州由工业化后期向后工业化过渡的关键期，实施创新驱动战略已刻不容缓，必须认识到，创新是构建可持续、质量型发展的关键，是经济增长的“倍增器”和发展方式的“转换器”，建议我市从战略上把创新

摆在与改革、开放同等重要的位置，确立为广州新时期发展的主战略，使全市早日走上内生增长、质效优先的发展轨道。

2. 强化战略实施的组织保障

完善上下贯通的创新管理体系，强化制定和实施区域创新发展规划职能，为实施创新驱动战略提供有力组织保障。各级政府应对创新工作任务进行科学分解，明确牵头部门和协办部门责任，加大对各部门创新工作的督办检查，建立政策执行效果跟踪反馈与评估制度，及时总结分析政策执行情况并解决执行不力问题。完善领导干部考核评价体系，将创新工作落实情况纳入各级政府目标责任制考核体系。加强全市创新进步指标的统计，为政府科学决策提供重要依据。

3. 制定顶层战略及实施“路线图”

高瞻远瞩地制定全局性的创新驱动战略，明确城市综合创新体系，植入全新的创新理念，提出清晰可行的创新目标、重点领域及实施“路线图”，不仅要对科技创新进行战略规划，也要对产业创新、理论创新、制度创新、文化创新等进行战略指引，研究提出各类创新的发展重点及重大专项。此外，我市将参与建设珠三角国家自主创新示范区，推动建立粤港澳大湾区创新联盟，新一轮创新驱动战略还必须充分体现和对接这些重大行动。

（二）聚焦创新主体，全方位激发和提升企业创新能力

1. 鼓励企业加大创新投入

全面落实支持企业创新的优惠政策，加强面向广大企业的政策公告解读及示范案例宣传，引导企业规范财务管理、重视研发项目确认登记，让更多企业享受到“政策红利”。通过政府引导性投入鼓励企业加大科技研发投入，对企业研制生产国内、省内首台（套）产品经认定后予以必要奖励，明确对研发团队的奖励比例；对企业研发投入占销售收入比重超过5%的企业，给予不低于研发投入额度20%的奖励；对承接省级以上科技研发项目的企业，给予一定比例的资金配套；对自主研发的高技术产品纳税业绩突出的企业，按照纳税额一定比例给予奖励；对引进海外先进适用技术且落地生产的企业，按购买费用的一定比例给予奖励。

2. 推动大企业开展原始创新

鼓励行业龙头骨干企业积极参与我市重大科技创新平台建设或建立市外、海外研发机构，增强大型企业从事核心技术和战略新产品开发的能力，鼓励领军大企业加大核心技术和关键技术攻关力度，加快形成自主知识产权的产品。以大企业集团为主导并整合全市科研力量，根据我市产业发展实际需求，确定若干科研重大项目，争取在产业核心关键技术研发上取得前沿性突破。

3. 强化国有企业创新的激励

综合运用多元薪酬激励模式，凸显收入分配政策的差异性，借

鉴上海经验，建议在国有企业内部全面开展以薪酬激励为重点的分配政策调整，构建以高基薪激励、长期激励、提成制激励、专项奖励为重点的差异化、综合性的薪酬激励模式，将创新成果与创新人员的回报紧密地联系起来，激发科技人员的创新潜能。积极探索股权激励，采取技术入股、员工持股、股权出售、奖励股份、折价售股以及干股和期股等方式，进一步完善企业的股权激励和强化对科技成果转化激励，在分配方案的制定中应引入“外部人”机制，能利用客观中立的第三方设计来平衡技术人员和企业高管之间的长期利益。进一步深化国有企业公司治理结构改革，改革并健全国有企业领导干部考核评聘制度，完善科技创新评价和考核体系。

4. 加大对中小微企业的创新扶持

坚持以创业促创新，实施科技型初创企业培育计划、科技型中小企业成长计划，推动科技型中小微企业发展成为高新技术企业。

5. 推动区内关联企业间的链式合作机制

进一步加强企业协会组织建设，不断增进区域内关联企业间的沟通交流，实现本地资源的有效整合利用、区域内产业链式合作发展，避免“舍近求远”现象的发生。

（三）以优化产业结构为主攻方向，着力打造广州经济“升级版”

产业结构调整决定广州未来发展。要以培育新产业、拓展新模式和发展新业态为着力点，围绕战略性新兴产业发展和加快传统产

业改造升级，大规模推进“互联网+”和“机器换人”，促进高新技术产业和战略性新兴产业跨越发展，着力形成若干产业和技术领域的领先优势。

1. 大力孵育产业新业态

业态创新是互联网时代创新战略的重要形式，也是广州产业发展的比较优势。为此，需要从多个层面加大孵育新业态发展：

一是建议加快制定实施新业态示范企业认定办法，形成以示范企业为引领的新业态产业集群。

二是开展新业态推广应用的重大专项，推动政府部门带头采购云计算等新业态产品，推进面向新业态的投融资机制创新。

三是探索将新业态、新商业模式纳入高新技术企业认定范围，对上榜中国最佳创新50强企业加强政策支持和跟踪服务。

四是鼓励制造企业主副分离催生新业态，通过大力发展供应链管理、企业流程再造和精细服务，重点培育一批定制服务提供商、技术服务运营商和整体方案解决商。

2. 推动新兴产业和高技术产业跨越式发展

坚持有所为、有所不为，加快完善战略新兴产业布局，鼓励和引导各辖区明确主攻方向，实施重点突破，培育各具特色的产业新优势。深入推进新兴产业技术创新综合试点，实施产业技术重大攻关专项，掌握核心关键技术，推动新一代信息技术、新能源汽车、生物技术、新材料、海洋开发等新兴产业加快发展。深入推进高技术产业发展，积极推动高新技术重点企业参与行业标准、国家标准制定，推动企业增强自主创新、利用知识产权能力，重点培育一大

批集研发、设计、制造于一体的科技型骨干企业，进一步扩大高新技术产业比重。

3. 利用新技术新模式改造传统产业

贯彻落实中国制造 2025 战略，加快制定广州工业 4.0 版，积极引导工业企业扩大利用互联网、云计算、物联网等信息技术，推动信息化与工业化深度融合，深化信息技术集成应用，加快推动制造业向智能化、网络化、服务化转变。大规模推进“机器换人”，大力推进减员增效、减能增效、减耗增效、减污增效，提高劳动生产率和优质品率。坚持促进工业投资与“腾笼换鸟”、淘汰落后产能有机结合，探索建立环保标准、实行差别电价水价等新机制，倒逼企业实施技改和产业升级。鼓励利用大数据、云计算等新技术对专业批发市场进行升级改造，探索建立专业批发市场电子商务总门户，吸收各大专业市场入驻，共享总门户的品牌、信息、信用和金融服务。支持专业批发市场和零售店采用“O2O”模式，借助市场采购及电子商务平台，引导专业批发市场和零售店开展内外贸结合，开拓国际市场。

4. 推动平台经济加快发展

形形色色的功能型交易和服务平台，不仅凸显中心城市的资源集结和经济辐射力，也是各种新业态孕育和商业模式创新的重要载体。广州要重点谋划新型要素交易平台，率先建立广州知识产权交易所，探索在广州金融资产交易中心开展保险产品交易。做强做大现有交易平台，争取省的支持，逐步整合省、市两级同质化交易平台，支持广州交易所集团通过混合所有制改革做强做大，加快推进

广州航运交易所企业化改制。加大引进和培育平台型企业，大力支持平台型企业发展和项目建设。

（四）充分发挥高校院所的作用，激发科技人才的创新创业潜能

充分发挥高校和科研院所知识创新的骨干作用，通过体制创新和平台建设，激发科技人才创新创业潜能，加快将科教资源优势转变为创新驱动优势。

1. 着力推动大学科技园转型升级

扶持建设研发和孵化能力显著、产学研合作紧密的大学科技园。进一步发挥中大国家科技园示范带动作用，强化广州大学城的孵化优势，完善各大学科技园扶持大学生创业的服务功能，支持钟落潭高校园区创办科技园区，形成广州定位明确、各具特色的科技园集群。借鉴国内大学科技园发展经验，积极推动大学科技园与高新区共建领军人才创新创业载体，让大学科技园享受到高新区优惠政策和专项资金支持；鼓励高校教师领衔创办学科型公司，允许70%股权归成果完成人所有，实现“教师在岗创业、技术在校创新、成果在园转化”。

2. 支持高校牵头开展产学研协同创新

进一步完善广州校地协同创新联盟运作机制，组织开展项目对接等联盟活动，组建一批协同创新中心，支持企业与高校、科研院所设立联合研发机构、科技孵化联盟等协同创新平台，促进广州地

区科技资源开放共享。组织产学研协同创新重大专项，支持企业创建国家、省、市级企业技术中心、重点实验室，组织企业、高校、科研院所开展联合技术攻关，推动形成一批具有自主知识产权的核心技术和新产品。

3. 激活科研院所创新资源

完善科研院所管理体制，推进事业单位企业化管理，赋予科研院所充分的自主权，允许其自主确定研究方向、聘用人才和调配仪器设备，促进科研院所成为适应市场需求、经营机制灵活的知识创新主体。加快行业相近的科研院所整合，扩大行业研究院规模，集中科研资源和人才提升创新能力，集中财力改善科研软硬件环境，争取建成几家全国或国际领先的科研机构。

4. 改革高校院所考核机制

在高校重点学科、重点实验室认定以及教师和科研人员职称评定中，根据岗位性质和研究领域不同，建立基础理论研究水平、原始创新能力和成果产业化水平各有侧重，标准相对灵活的评价和奖励机制，激发高校院所创新的积极性和主动性。

（五）推动创新平台超常规发展，加快科技创新成果转化应用

从我市已有平台建设实际出发，大力推动科技创新平台超常规发展，促进科技成果转化应用，加快形成要素完备、配置高效的创新驱动平台体系。

1. 打造牵动力强、影响力大的科技创新集聚区

着眼适应和引领经济新常态，把握新一轮科技革命的机遇，大力推动互联网与传统产业的深度融合，把琶洲地区建成互联网创新集聚区，营造互联网创新发展良好生态，汇集知名互联网企业高端发展、集聚发展。以加快创新载体建设为首要目标，重点建设南沙新区、广州开发区、中新知识城、增城经济技术开发区等一批科技创新示范区，在落实现有规划的基础上，争取在股权激励、人才特区、科技金融、财税改革、管理创新等方面取得突破。借鉴武汉“光谷”、青岛“蓝色硅谷”和成都天府新区的发展思路，以从化市省级现代农业示范区为载体，以省农科院和华南农业大学为主体，集聚全国的农业科研力量，打造在全国叫得响的农业科研洼地和产业化基地，为广东乃至华南地区发展现代都市农业提供有力的科技支撑。

2. 完善科技孵化器服务功能

通过政府自建、政策引导、配套支持等方式，建设科技企业孵化器。提升现有科技企业孵化器的培育能力，鼓励高校、院所、企业多元投入，强化商务、法律、财务、贷款、人力资源、风险投资、公益中试等增值服务功能，并在产业选择、内部服务等方面探索专业化发展的途径，使孵化器成为培育科技企业、促进成果转化、形成产业集群、培养创新人才的重要载体。

3. 推进产业技术创新战略联盟构建与加速成长

动员和鼓励骨干企业牵头建立联盟，制定出台《促进产业技术创新联盟加快发展的意见》，在技术研发、资源共享、市场开拓、国际合作、标准化促进、人才培养引进等方面加强对联盟的支持力度，扶植和培育一批在国内外具有广泛知名度和影响力的联盟，逐步形成市场导向、产带学研、自下而上的产学研合作机制。

4. 加快科技服务平台建设

围绕产业结构调整 and 汽车、精细化工、重大装备、新一代信息技术、生物与健康、新材料、新能源与节能环保、商贸会展、金融保险、现代物流等广州“十大重点产业”发展，以增强自主研发、中间试验、工业性试验能力为目标，加快科技创新平台建设，按照类别和级别予以配套支持。对创新平台实行定期评价、有进有出的动态管理，支持符合条件的平台晋级国家级创新平台，并积极推进平台的行业开放和资源共享。进一步提升广州科技创新创业共享服务平台、科技成果展示交易市场的运营效率，加大面向企业和高校院所的宣传力度，更好地为创新各方提供各类专业化服务。探索“孵化器 + 加速器 + 产业园”一体化模式，建立起孵化平台与工业园区的互动联系，优化孵化项目供地方式，加快优质孵化毕业项目就地产业化。

（六）合理引导发展众创空间，构建覆盖全市域的微观“创新细胞”

2015年，国务院常务会议首次提出“众创空间”。众创空间是顺应新一轮科技革命和产业变革新趋势、有效满足网络时代大众创新创业需求的新型创业服务平台。众创空间作为针对早期创业、草根创业的专门服务载体，为创业者提供低成本的工作空间、网络空间、社交空间和资源共享空间，与科技孵化器、加速器、产业园区等共同组成创新成果转化链。众创空间的主要功能是通过创新与创业相结合、线上与线下相结合、孵化与投资相结合，以专业化服务推动创业者应用新技术、开发新产品、开拓新市场、培育新业态。发展众创空间是推动大众创业、万众创新的有力抓手，是深入落实创新驱动战略、加速科技成果转移转化、培育经济发展新动能的重要举措。

1. 推进众创空间建设，加快建立以市场需求为导向的创新创业生态

鼓励支持大众创业。完善扶持创业的优惠政策，加强“四新”经济孵化平台和“创客”空间平台建设，促进创新创意和创业资本的有效对接，打造广州“硅谷”。依托“千人计划”南方创业服务中心，打造高层次人才创业枢纽基地，扶持“千人计划”专家等海内外高层次人才创业。鼓励孵化器提供创业指导、融资服务、人员培训等服务，建设青年就业创业孵化基地、中小企业创业示范基地。重点引进具有战略眼光的企业家在本市创业。多形式、多途径打造华南创客基地，鼓励草根创业。建立科技投资风险补偿机制，

推动省市共建面向科技企业孵化器的风险补偿金，对天使投资失败项目给予一定比例的补偿。

2. 实施“创客广州”建设工程

对市级认定的众创空间给予合理的奖补，对获得省级、国家级认定的众创空间等新型孵化机构给予奖励。实施广州科技创业天使计划，优先支持众创空间推荐的创业团队、项目，符合条件的给予创业补助和项目资助，鼓励各地区、各部门对众创空间的房租、宽带网络、公共软件等给予适当补贴。成立广州创业贷款担保基金，扩大市级创业担保贷款规模和小额担保贷款贴息额度，为创业者提供贷款并给予贴息。对众创空间推荐企业优先给予信贷风险补偿专项资金贷款、科技保险费补贴和贴息资助。在税收扶持政策方面，借鉴和落实北京中关村自主创新示范区向全国推广的政策，以及国家、省针对小微企业最新的各项税收优惠政策。

3. 积极试点和探索争取众创空间建设新政策

大力推进科研项目经费管理改革，探索非上市股份转让、科技成果使用处置和收益管理、扩大税前加计扣除范围、股权和分红激励、职工教育经费税前扣除等新政策。着力推行高新技术企业转化科技成果，以股份或出资比例等股权形式给予本企业相关技术人员的奖励，技术人员可分期缴纳个人所得税，但最长不超过5年。鼓励有限合伙制创业投资企业采取股权投资方式投资于未上市的中小高新技术企业，有限合伙制创业投资企业的法人合伙人可按照其投资额的70%，在股权持有满2年的当年抵扣该法人合伙人从该有限合伙创业投资企业分得的应纳税所得额，当年不足抵扣的可结

转抵扣；5年以上非独占许可使用权转让，在一个纳税年度内转让所得不超过500万元的部分免征企业所得税，超过500万元的部分减半征收企业所得税；允许高新技术企业以未分配利润、盈余公积、资本公积向个人股东转增股本的个人所得税5年内分期缴纳。

4. 连续开展“创新型孵化器建设年”活动，落实打造广州珠江“创新带”

围绕企业“种子期—初创期—高成长期”需求，推进孵化器投资主体多元化，鼓励民间资本、中介机构、投资机构兴办创新型孵化器加速器，鼓励市场化、专业化、集成化、网络化的“众创空间”建设，发展创客空间、创新工厂、车库咖啡、贝壳社等模式。积极实施“政府物业+政府通租物业”形式解决孵化器空间布局问题，形成一批产业特色鲜明、功能配套齐全、专业服务精准的科技孵化器。设立“广州创新型孵化器专项扶持基金”，引导兴建“创业带、创新港、创意区”孵化器加速器。善待应届毕业生和海归留学生等创新创业高质量人力资本，形成勇于创新、宽容失败的社会环境，充分发挥人才在创新创业中的核心作用，释放出每一个社会细胞的创造活力，使创新创业成为新的生活气息、价值追求和社会取向。

（七）实施质量—标准化战略，以“大质量、大标准”引领经济升级

质量、标准、知识产权是创新战略的三大支点，也是实际部门推动创新工作的三大抓手。2014年，首届中国质量大会在北京召开，即是以“质量、创新、发展”为主题，致力于从广义的质量和

标准建设来引领推动未来发展。当前，我市经济正由规模速度型向质量效益型转变，实施创新驱动战略，发展质量型经济，必须以强大的创新为后盾，推动质量、标准的提升，以质量和标准引领经济可持续高水平发展。

1. 突出质量引领、标准支撑，构建大质量、大标准新体系

首先，全面推广深圳及我市萝岗区经验，率先将“广州质量”、“广州标准”的大质量理念和大标准要求贯穿于经济社会发展的各领域和全过程，把“质量成就未来”作为城市的不懈追求，全面推进标准、质量、品牌、信誉“四位一体”的建设。

其次，突出提质增效，在转型升级中全面提升经济发展质量，以质量支撑稳定增长，大力实施以经济质量为导向的增量优质、存量优化的“双优”工程，全面优化经济结构。

再次，突出以创新增强质量型增长新动能，尽快参与并主导建设珠三角国家自主创新示范区，以强大的创新推动质量、标准的提升，以质量和标准引领经济社会可持续发展。

最后，制定实施标准化战略发展纲要，推动广州标准化事业实现跨越式发展。注重标准化战略顶层设计，加快制定《广州市知识产权与标准化战略纲要（2016—2025年）》，推动标准化与知识产权相结合，明确实施知识产权战略和标准化战略的各项任务和措施。

2. 引导企业加大参与国际国内标准化活动，抢占产业竞争制高点

实施标准化战略，帮助全市企业参与制定国际国内标准，大力提高重点企业承担国家、行业标准制订、修订比例，提高企业标准自主创新能力；推动企业建立研发与标准化同步机制；提高重点产品采标率；大力推动全国专业标准化技术委员会（TC/SC/WG）和国际标准化工作组（WG）落户广州。

3. 引导战略性新兴产业建立标准化工作机制，推动产业抱团发展

鼓励战略性新兴产业企业形成技术标准联盟。为引导和培育企业标准联盟的发展，制订《广州市企业标准联盟管理办法》，为企业标准联盟的发展提供指引。积极鼓励企业建立研发与标准化同步机制，推动企业将自主专利技术形成技术标准，将技术优势转化为市场优势。积极开展综合标准化理论研究及实施，加快推进企业研发与标准化同步机制以及企业标准联盟工作机制培育工作。深入推进战略性新兴产业标准化工作，增强产业发展后劲。

4. 进一步完善全市企业标准化支撑服务平台建设

推动“广州市标准信息公共服务平台”建设，满足企业、社会对标准信息服务的专业化及个性化需求。推动“广州市标准孵化工程中心”建设，构建标准、专利、人才的孵化机制，集成标准化、知识产权、检测、认证等服务，为广州企业提供高端集成式服务平

台。积极争取国家标准化技术支撑资源，推动公共大数据应用产品标准化国家工程实验室落户广州，显著提升广州标准化技术服务的能力和水平。

5. 全面提升“广州制造”、“广州服务”的品牌形象

协同实施知识产权战略、标准化战略和品牌战略，大力实施品牌创新、质量创新和标准创新工程，加强质量管理，提升产品品质，创立知名品牌。着力激励在龙头企业中发展一批大品牌，在科技型中小企业中培育新品牌，在提升园区经济中培育区域品牌。推动国内品牌发展成国际品牌，依托优势产业，着力培育一批国际知名品牌。

（八）构建开放式创新体系，以区域创新协作机制支撑经济转型升级

坚持以构建国际创新中心为导向，面向全球和全国集聚创新资源，加快高等教育开放发展，广泛开展国际创新合作，积极推进区域创新协作。

1. 鼓励企业更好利用国内外创新资源

鼓励企业“引进来、走出去”，成为科技合作与交流的主力军。鼓励企业与国内外科技创新大院名校开展产学研合作，引进或共建创新载体，促进科技成果产业化。鼓励企业通过各种方式到海外设立、兼并和收购研发机构，加强技术引进、消化、吸收再创新。鼓励企业与高校、科研院所联合培养人才，加快建立促进高

校、院所、事业单位青年科技人才向企业柔性流动的机制。

2. 加快构建粤港澳大湾区创新联盟

加大整合利用港澳地区的创新资源，充分利用南沙自贸区等粤港澳合作平台和机制，积极构建更加开放的区域创新体系，加快参与建立粤港澳大湾区创新联盟，实现重大科技基础设施互联互通、资源共享、高效利用，形成区域整体协同创新优势。

3. 积极谋划建立珠三角自主创新示范区

充分发挥广州创新资源和要素相对集聚的优势，积极打造华南科技创新中心，联合珠三角其他城市，以“1+7”方式整体申报建立珠三角国家自主创新示范区。以此为杠杆，推动区内创新资源开放合作、自由流动、共建共享，推动各市从实际出发，依托现有产业基础和创新资源，找准创新驱动发展的定位。

（九）大力培育创新文化，积极营造“大众创业、万众创新”氛围

创新战略的有效实施，离不开全社会浓厚的创新文化氛围。广州是“千年商都”，具有十分成熟的商业文化，这也使得广州成为国内最“宜商”的城市。未来，广州经济要加速向创新驱动模式转型，必须致力于营造浓厚的创新文化。

1. 努力营造良好的舆论环境

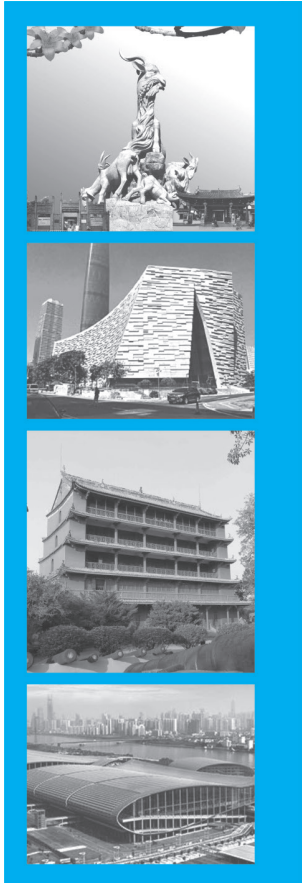
加大对创新活动和创新典型的宣传力度，以创客空间及各专业

工作室为主平台，积极策划类似日本《超级变变变》、《科技传奇》等电视栏目，定期举办科普展览、讲座，扩大建设科普画廊、科普基地，继续开展多种形式的创新创业大赛，高水平举办广州国际城市创新奖，激发经济社会各领域创新动力，广泛传播创新意识，提高整个社会对创新的关注度。

2. 大力弘扬创新创业文化

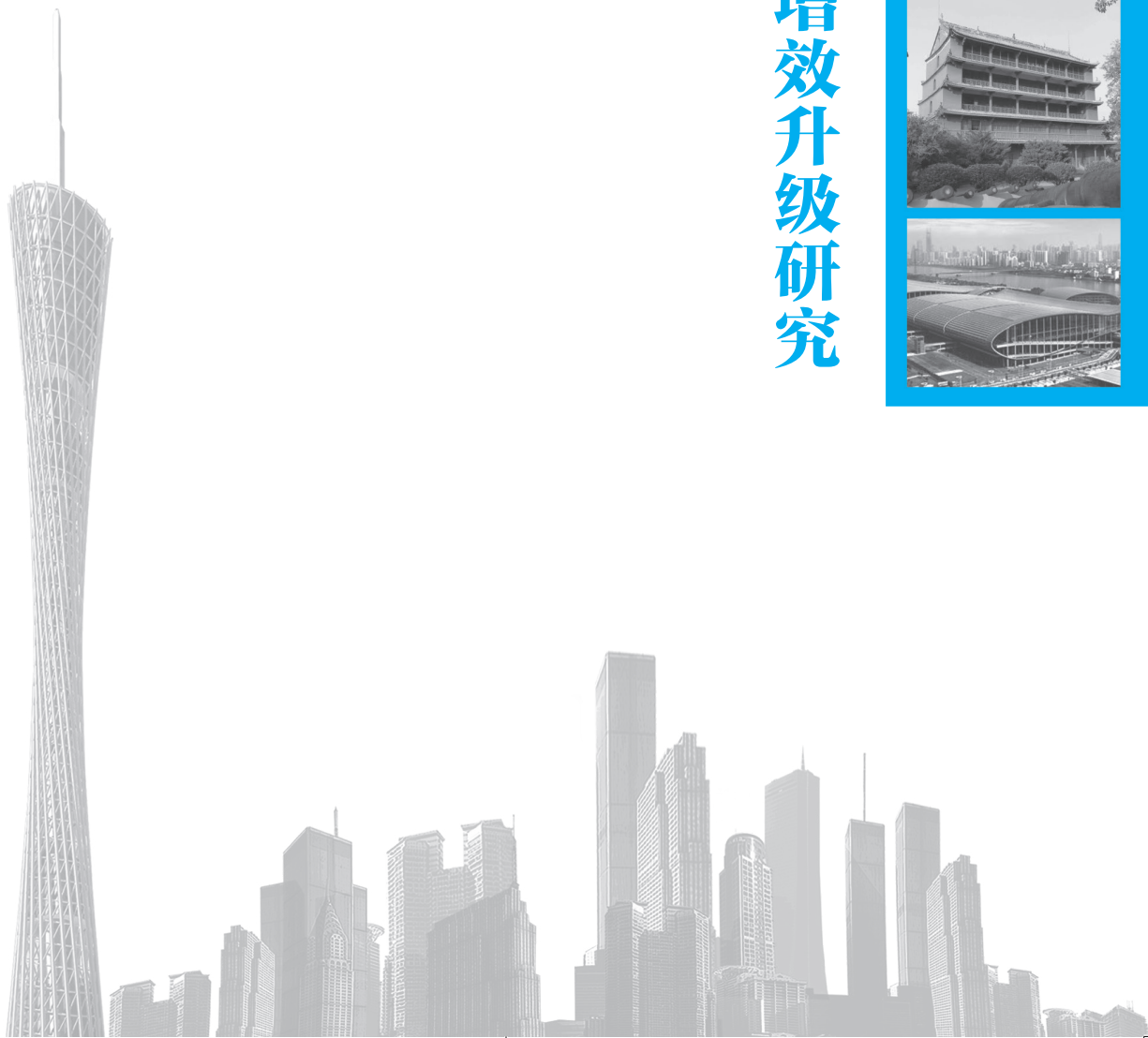
倡导敢冒风险精神，着力激发求真务实、勇于探索、团队协作、无私奉献的创新精神，在全社会营造尊重人才、尊重创造、鼓励创新、宽容失败的浓厚氛围，在全社会形成创新光荣、创新有为、保护创新的社会共识。充分尊重群众的首创精神，广泛开展草根型的创新创业活动。探索建立健康活泼的思想市场，在全社会形成鼓励理论创新的氛围。此外，为保护城市创新精神尤其是企业家精神，应适度抑制社会食利阶层，加快推进遗产税、房产税试点，规范专业市场无序扩张，严禁“住改商”、“住改仓”现象。

（选自广州市第26次社会科学研究课题招标研究成果。课题负责人：张强。）



广州经济提质增效升级研究

广州市社会科学院课题组



目前，广州经济发展进入新常态，经济发展在速度、结构、动力上呈现新特征，其根源就在于社会总供给和总需求两个方面的约束条件都发生了深刻变化。我市经济增长动能转换正处在接续关键期，积极因素和新兴力量正在成长。未来，我市要围绕提升国家中心城市竞争力，在科技创新、制度创新、产业转型升级等方面下功夫，主动适应新常态、引领新常态，着力改革创新，着力转型升级，着力改善民生，增强内生成长动力，抢占产业发展制高点，努力实现经济平稳健康发展。

一、把握经济提质增效升级的动力基础

总体来看，一方面广州经济出现长达8年的增长明显放缓的情况，另一方面我市经济运行在新常态下实现了稳中有进、进中提质。

（一）广州经济增速明显放缓，“三驾马车”动力不足

1. 2014年GDP为1.67万亿，增长8.6%，较上年下降3%，2015年上半年GDP增长仅8.1%，经济增速明显放缓

2015年上半年，全市实现地区生产总值（GDP）8285.27亿元，同比增长8.1%，较2014年回落0.5个百分点，增速延续

2014年放缓趋势（见图1）。

从全国经济规模最大的七个城市比较来看，2014年广州GDP增速低于天津、重庆和深圳，高于上海、北京和苏州（见图2）。

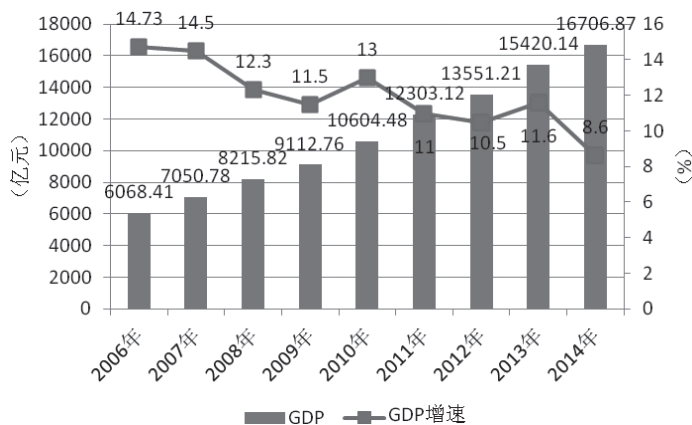


图1 2006—2014年广州市GDP和GDP增速

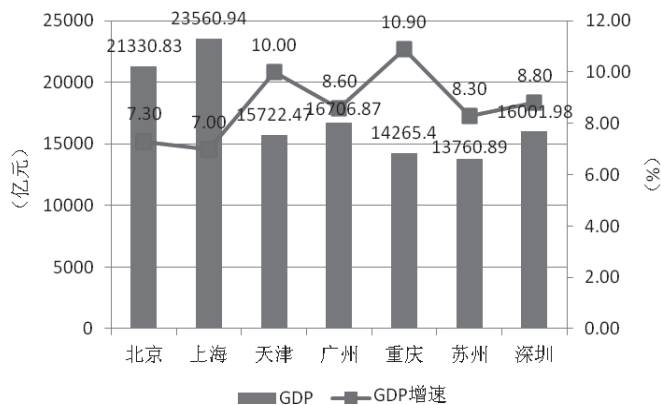


图2 2014年国内重点城市GDP及增长情况

2. 第三产业2015年上半年占比66%，稳步上升成经济增长核心动力，第二产业占比缩减至32%

2015年上半年，第一、二、三次产业分别完成增加值98.62

亿元、2703.28亿元和5483.37亿元，分别增长2.0%、6.9%和8.9%，三次产业结构为1.19：32.63：66.18，第二产业进一步收缩，而第三产业继续扩大。

表1 2006—2014年广州市三次产业增加值情况

年份	增加值（亿元）			增加值占比（%）		
	第一产业	第二产业	第三产业	第一产业	第二产业	第三产业
2006	145.51	2419.38	3503.52	2.40	39.87	57.73
2007	161.09	2816.89	4072.80	2.30	39.90	57.80
2008	167.72	3198.96	4849.14	2.04	38.94	59.02
2009	172.55	3394.65	5545.56	1.89	37.25	60.85
2010	189.05	3950.64	6464.79	1.80	37.20	61.00
2011	203.06	4532.52	7567.54	1.65	36.84	61.51
2012	220.72	4713.16	8617.33	1.63	34.78	63.59
2013	228.87	5227.23	9963.89	1.48	33.90	64.62
2014	237.52	5606.41	10862.94	1.42	33.56	65.02

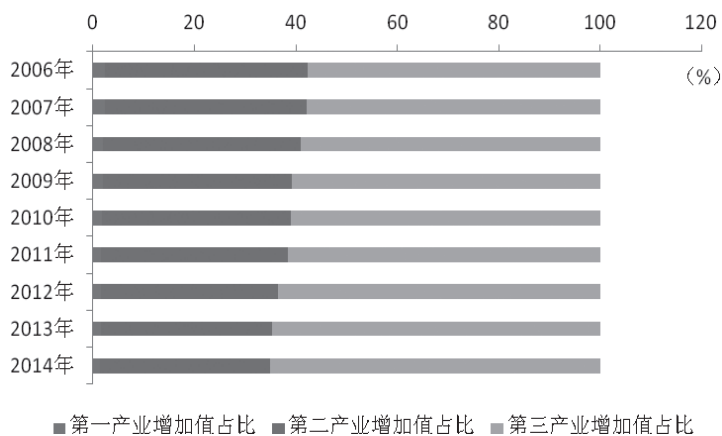


图3 2006—2014年广州市三次产业增加值构成

3. 工业增速逐年下降，2015年上半年企业利润下降8.7%，企业亏损面24%有所收窄，转型升级困难大

2014年广州工业增加值为4859.55亿元，增长7.9%，增速较上年回落5.0个百分点。从2010年开始，工业增速逐年下降（见图4）。总体上，广州工业占比呈现出上升、稳定、下降的“倒U形”发展趋势（见图5）。

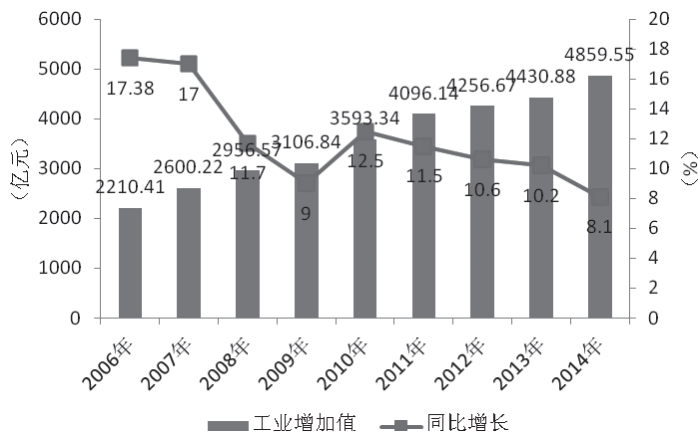


图4 2006—2014年广州市工业增加值和增长情况

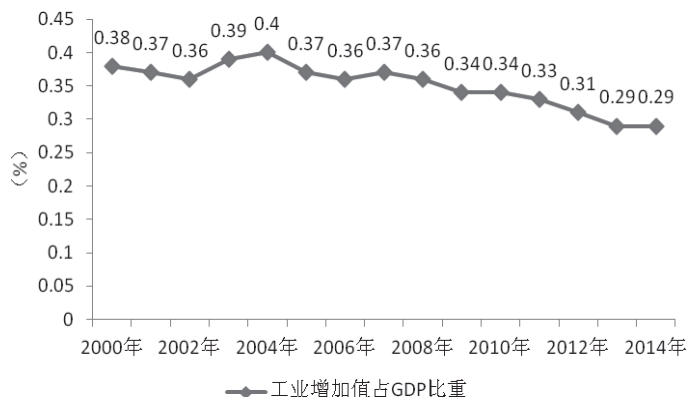


图5 2000—2014年广州工业增加值占GDP的比重变化情况

数据来源：2000年至2014年广州统计年鉴。

4. 2014年商品销售总额4.8万亿，增速较上年下滑12%，服务业及消费增速均放缓

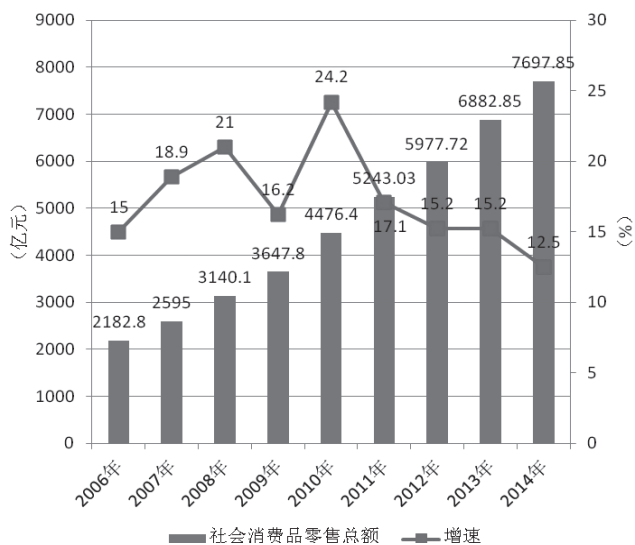


图6 2006—2014年广州实现社会消费品零售总额及增速情况

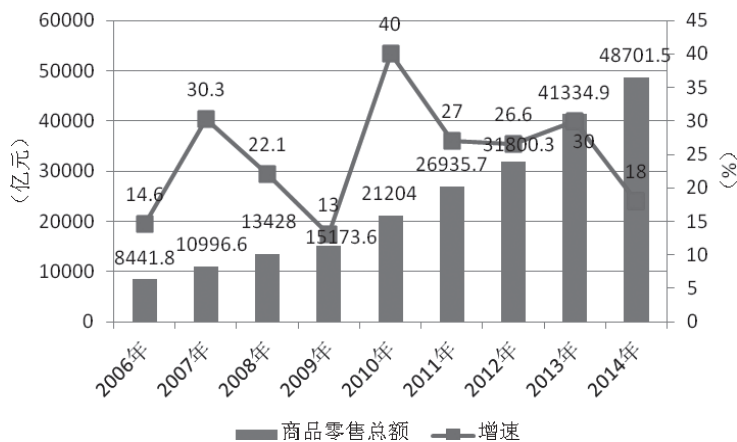


图7 2006—2014年广州实现商品零售总额及增速情况

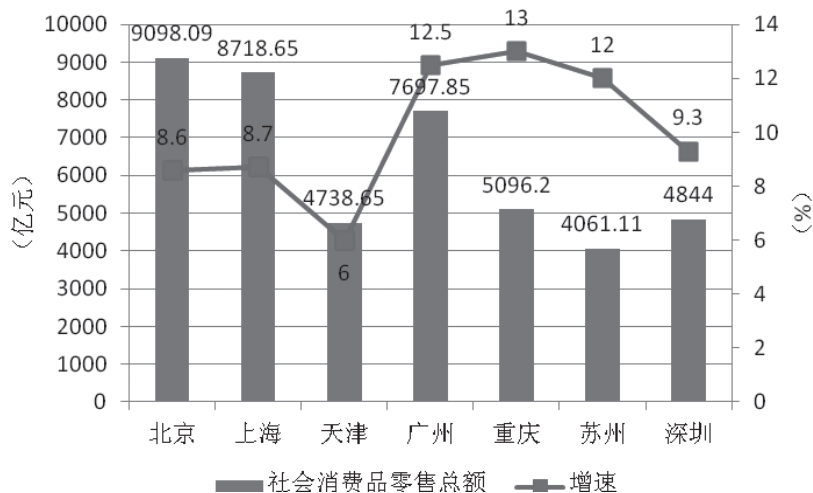


图8 2014年国内重点城市社会消费品零售总额情况

5. 2014年固定资产投资4889亿，增长14.5%，较上年回落4%，工业和服务业投资均出现大幅度回落

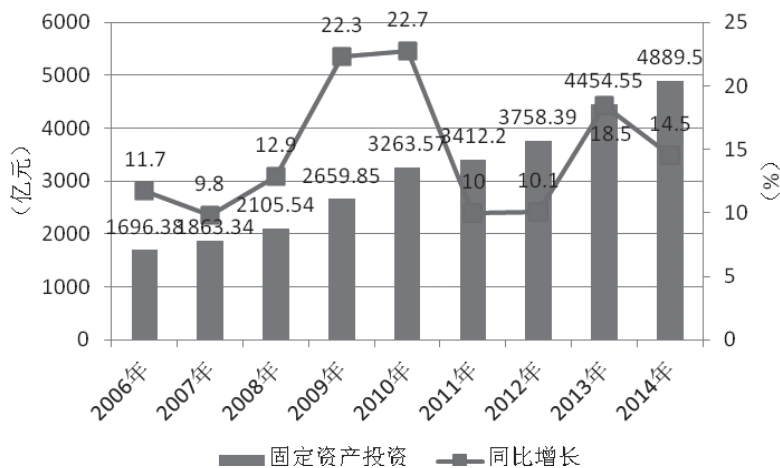


图9 2006—2014年广州固定资产投资完成情况

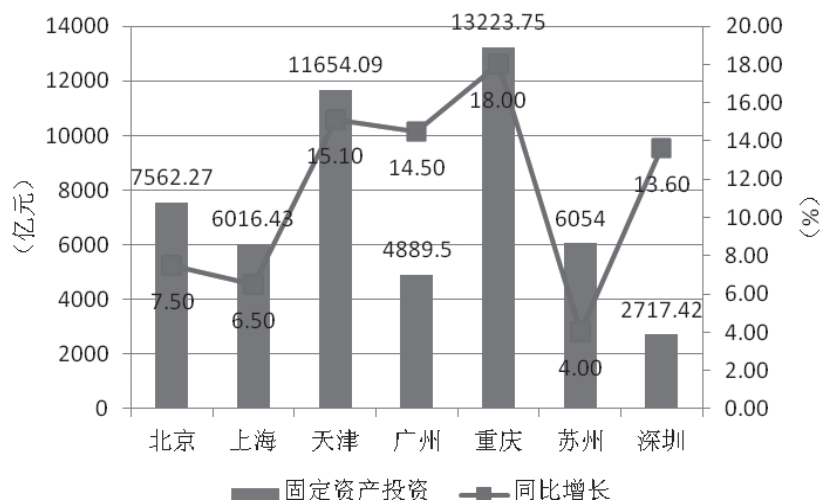


图 10 2014 年国内重点城市固定资产投资情况

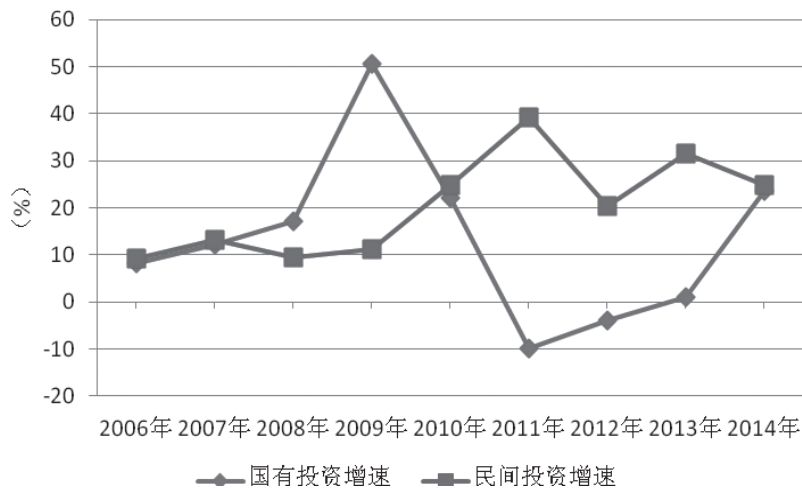


图 11 2006—2014 年广州市国有投资、民间投资增速情况

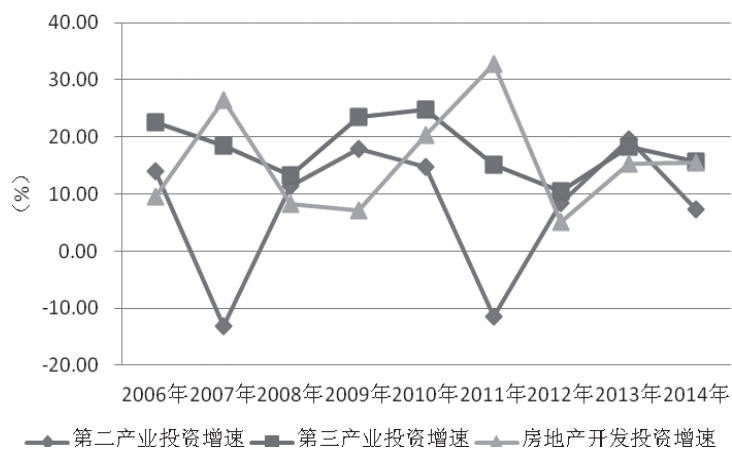


图 12 2006—2014 年广州第二产业、第三产业和房地产开发投资增速情况

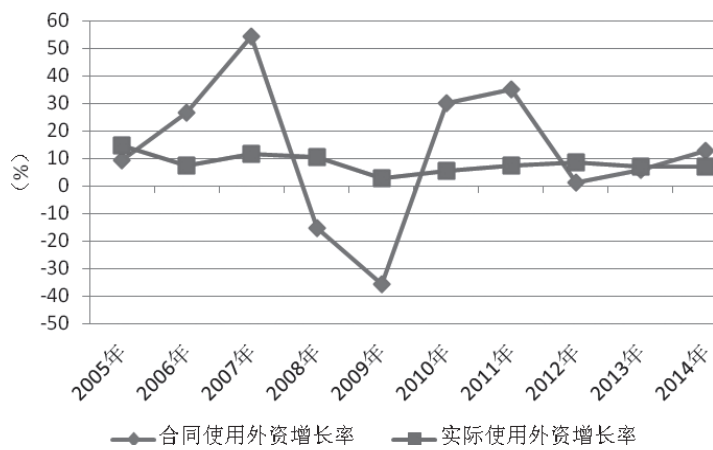


图 13 2005—2014 年广州使用外资同比增长情况

6. 2014年广州出口总值727.15亿美元，增长15.8%，增幅较上年提高9.5个百分点，跨境电商快速发展

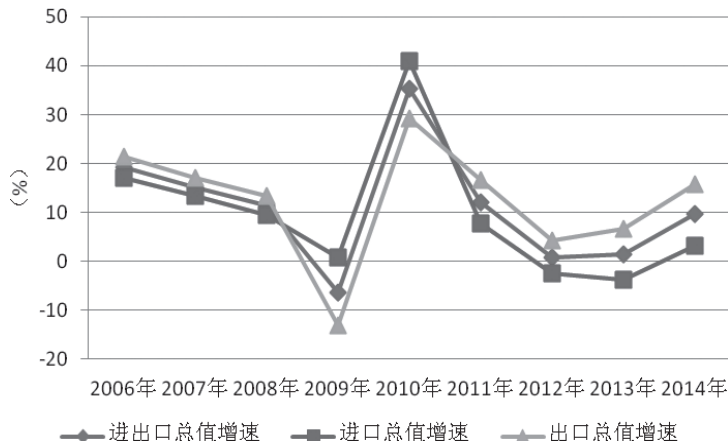


图 14 2006—2014 年广州进出口增速情况

7. 投资和消费增长乏力、产业升级困难大和三产增长乏力是经济增长动力不足主因

(二) 经济提质增效升级的根本是提高自身增长动力

总体上看，2006—2014年这8年期间，我市经济增速继续下行，GDP增速从2006年的14.73%，放缓至2014年的8.6%，增速下降了6.13%。从我市2014年的投资、融资、消费、进出口和工业等情况进行预判，我市经济下行反转在望，调整仍需发力。我市经济走缓的主要原因在于经济自发的增长动力不足。

第一，2015年经济增速可能继续下行，原因在于经济自发的

增长动力不足。当前我市经济走缓有两个因素在起作用，一是缺少新的经济增长点，二是缺乏资金。

第二，经济发展进入新常态后，我市发展的基本条件发生深刻变化，面临着转型发展的新挑战。从总供给方面看，生产成本逐年攀升，经济增长的主要竞争力发生了巨大变化，要素成本低的优势正在消失。从总需求方面看，一方面由于人力资本积累长期滞后于经济增长，进而自主创新动力不足，导致大量资本很难找到有效的投资机会，形成投资需求增长乏力；另一方面由于国民收入分配格局的不合理，居民消费比重和水平长期较低，导致消费需求增长疲软。总需求的这种变化反映在经济运行上则表现为增长动力不足。因此，对于进入新常态的广州经济来说，在提高经济效率上狠下功夫，就成为持续健康增长的前提与条件。

第三，经济提质增效升级的本质是经济结构的升级与发展方式的转变，是新的增长动力系统的构建。

正因如此，中央已强调 2015 年要“将转方式调结构放在更加突出的位置上”。推进经济“提质增效升级”必须依靠制度变革、结构优化、要素升级（或者说改革、转型、创新）“三大发动机”，从而形成经济“提质增效升级”的内在动力。

二、把握广州经济提质增效升级的动力源泉

（一）明确加快经济提质增效升级的总体方向

一是科学界定政府、市场、社会的作用边界，在重大改革问题上实现新突破。谋划好转变政府职能、完善现代市场体系、深化财税体制改革、推进金融改革发展、构建开放型经济新体制等改革任

务，抓紧制定具体细化、务实管用、有我市特色的改革方案。

二是推动产业结构走向优化，做好经济结构调整加减法。增强消费对经济增长的基础性拉动作用，把城镇化作为扩大内需的最大潜力所在。

三是以打破垄断、促进竞争为突破口，增加有效供给；加大淘汰落后产能力度。

四是提升城乡区域协调发展水平。加大重大项目、重要载体向我市北部地区布局的密度。建立我市南部、中部、北部地区合作长效机制。

五是培育创新型企业集群，把人才资源开发放在科技创新最优先位置。

（二）以“三双”战略从目标、政策、动能三方面重构我市经济生态

2015年3月5日，国务院总理李克强作的《政府工作报告》提出了“三双”战略——要着眼于保持中高速增长和迈向中高端水平“双目标”，坚持稳政策稳预期和促改革调结构“双结合”，打造大众创业、万众创新和增加公共产品、公共服务“双引擎”。就广州而言，“三双”从目标、政策、动能三方面，有助重构我市经济生态。广州有四个领域具有拉动经济增长的潜力：第一，从中低端向中高端的装备制造业，如电子产业、材料产业、精密仪器，有很多亮点。第二，广州的优势更在互联网的新业态，如互联网金融、电子商务、快递业务。第三，新产业，如绿色环保产业、新能源产业，在广州需求很大。第四，随着“一带一路”投资力度的加大，也会创造很大的市场需求。

（三）实施珠三角协同发展战略，建设珠江和北江经济带

发挥广州经济中心地位和经济带动能力就是释放广州改革最大的红利。决定广州经济中心地位的关键在于其具有非常突出的流通功能，广州城市要素明显向第三产业倾斜、工业向城外转移，出现现代化流通功能是重塑经济中心地位、符合广州市情的选择。

1. 以珠三角都市连绵带为基础，力推“广州—珠三角都市经济区”建设，形成经济的增长极

珠三角的首位城市广州主宰区域经济，带动珠三角大都市连绵区成长。大都市连绵带是全球最具发展活力的地区。以超特大城市广州为中心形成珠三角都市连绵区。广州要加快建设国家中心城市，至少要在“1+6”城市圈（广州与佛山、肇庆、清远、东莞、惠州、韶关共7个市）的基础上推进“广州—珠三角都市经济区”格局。

2. 牵头实施珠江经济带战略，打造上连云贵桂下连港澳战略枢纽

珠江—西江流域为国内仅次于长江的第二大流域，流经广东4市、广西7市，向上游延伸还有云贵4个市，覆盖人口约1.2亿。西江上游连着腹地广阔、资源丰富的云贵高原，下游串连珠江水网，连接港澳，经南中国海直通经济活跃的东南亚国际市场，是南中国一条资源密集的“金腰带”。2014年7月16日，随着《国务院关于珠江—西江经济带发展规划的批复》（国函〔2014〕87号）

发布，珠江—西江经济带发展规划获得国务院原则同意，意味着珠江—西江经济带正式上升为国家战略。广州要抓住珠江—西江经济带规划国家战略机遇。广州一定要充分意识到，进不进“国家战略大笼子”，效果大不一样。

3. 广州与韶关携手打造北江经济带

发挥广州港作为我国沿海主枢纽港的基础平台和航运枢纽作用，一是打造广州—北江经济带互联互通大通道；二是大通关建设；三是建设北江上游重要水源基地；四是推进产业协同发展；五是工业转型升级；六是旅游业合作；七是会展服务业合作；八是发挥广州国家中心城市辐射带动作用，优化广州—北江经济带沿线城镇布局；九是推进基本公共服务资源共建共享；十是共建开放合作平台。

三、把握广州经济提质增效升级的行动方向

（一）建设广州全面改革创新试验区，破解创新发展瓶颈制约

1. 制定《广州全面改革创新试验区方案》

着眼于深化粤港澳创新合作，着眼于珠三角经济协同发展及创新合作。坚持以创新为核心、以改革为手段，全面扫清体制机制障碍，推动创新驱动发展转型，加快实现发展动力转换。

2. 发挥市场与政府的有效机制

一是发挥市场与政府的有效机制，进一步厘清市场与政府的边界，明晰市场和政府在推动创新中的功能定位；二是探索科技与经济深度融合的有效途径；三是探索激发创新者动力和活力的有效措施；四是探索深化开放创新的有效模式；五是深化香港 CEPA 和澳门 CEPA 在穗的合作。

(二) 以国际门户城市和“四个中心”建设促进经济增长

国际门户城市和“四个中心”建设是决定广州经济中心地位的关键。

1. 确立建设亚太区域国际门户城市目标，建设“1+6”的“大广州都市圈”

围绕亚太区域国际门户城市建设和“1+6”的“大广州都市圈”，提出如下建议：

- ①在广州北部形成几个新的城市副中心，为建设“大广州都市圈”提供支点。广州北部地区要与韶关市及其所属新丰县联合打造“北江经济带”，形成广州北腹地。
- ②腾出广州中心区土地和房屋资源发展第三产业。
- ③广东自贸区（南沙）将作为广州中心区的延伸，主要承担自贸区、航运、航运金融、外贸、房地产业的功能。
- ④将中心镇发展成小城市，推动城镇化，创造土地级差增益。

2. 以“四个中心”建设作为广州加快经济发展的重点项目

以大型海港、空港为基础，建设国际商贸中心、国际航运中心、金融中心和知识创新中心。

①航运中心。挟广东自贸区（南沙）之优势，近期以广州港南沙港区和白云空港建设为重点，远期以桂山岛航运中转中心建设为重点，租借桂山岛 50 年兴建新广州港，并沿珠江向广西、贵州延伸发展无水港，以取得广州海港的压倒性优势，形成“海上丝绸之路”第一大港和国际枢纽型城市。

②金融中心。近期以加快建设国际金融城为重点，中远期以建立南沙金融开放区为重点，打造广州金融中心新载体，把广州建设成为联通港澳、服务全国、影响东南亚、南亚和南太平洋地区、与国际接轨的重要金融中心，进而与香港、深圳共同成为最顶级的全球金融中心。

③知识创新中心。以中新知识城、大学城、科学城为载体，以知识创新带动技术创新和管理创新，打造科学研究基地、高新技术产业示范基地和高端人才培养基地，建设中央创新区，努力成为中国自主创新的先行区、知识经济的高地、推动珠江三角洲产业转型升级的强大引擎。

④国际商贸中心。近期以珠江新城、琶洲一员村地区、白鹅潭、白云新城、番禺新城等五大新功能区建设为重点，全面提升商贸中心能级；远期要建设广东自贸区（南沙片区），将其打造成为粤港澳地区更大空间尺度的中央商务区，进一步提升广州作为国际商贸中心在全球的影响力和品牌，把广州建设成为面向东南亚、南

太平洋地区的国际性商贸中心城市。

3. 建立与国际有效接轨的经济运行机制

广州一直是吸引外资发展开放型经济为主，经济运行必须以国际市场为导向，按国际市场规则办事。因此，通过法律、规划、工商行政管理、税务、审计、海关、金融、外汇管理等途径来监督调控市场行为。要进一步开放投资市场，包括商品市场、资金市场、房地产市场、企业产权转让市场、技术市场、信息市场、劳务市场等。

4. 强化房地产开发对经济的带动作用

房地产是广州经济的重要支柱。在广州所有行业投资中，房地产开发投资具有最全面、最直接和最终需求拉动作用。广州应根据新出台的《国家新型城镇化规划（2014—2020年）》，加快城镇化和“三旧改造”步伐，增加土地的供给，毫不犹豫地加快房地产开发投资，加快土地出让速度。

5. 以广州的生态现代化建设带动经济增长

一是实施广州生态现代化的战略投资。积极促进生态城市、生态城区、生态园区和生态农村建设，建设广州循环经济产业园区和广州城市矿产交易中心（交易所）。

二是清洁的饮用水已是广州生态城市建设的“战略物资”，加快广州备用水源工程建设。

（三）以提升广州“大商贸”发展水平提升广州经济带动能力

1. 促进商圈提升

天河路、北京路、上下九商圈应向其两翼及纵深发展，以带动更多商业空间升级改造。越秀、天河和荔湾三个区应实施“楼宇经济”，缓解商业空间不足问题。各区（县级市）应在城市副中心区扩大和新设商业街（步行街），促进高端商业资源和高端品牌商品的聚集。

2. 促进批发贸易升级

①提升批发市场。采取有力措施加快市中心区批发市场的商流与物流分离，要加快完善市场功能、采用现代批发贸易方式、增强集聚辐射功能，向现代展贸中心、现代采购物流配送中心转型。

②增强会展贸易功能。进一步发挥广交会的品牌效应和琶洲会展聚集功能区的影响力，打造一批特色展、精品展和品牌展，引导一批办展主体规模化、网络化和国际化经营，培育一批专业办展集团企业。

③发展电子商务。尽快构建各类型的网络批发贸易平台，鼓励和支持有条件的批发贸易企业或批发市场建立网上商城。

④做大做强大宗商品交易中心。制定“广州大宗商品交易中心”促进政策，努力争取期货交易资格，促进交易中心向现代交易所方向发展。

⑤培育现代批发贸易组织。引进和培育批发贸易总部机构，包

括国际性、区域性采购总部、采购代理机构和总经销商、代理商等，引导和支持批发市场商户转型发展，成为现代批发贸易组织。

3. 加快建设物流配送体系

- ①尽快编制出台广州现代商贸物流配送体系建设规划。
- ②转变观念，将商贸物流配送重大基础设施（如枢纽性、大型园区和基地等）作为城市公共交通基础设施进行开发建设。
- ③对商贸物流配送专业车辆进城管理要有突破性举措。
- ④在培育第三方商贸物流配送企业方面要有强有力的政策措施。

4. 推进“网络商都”建设，打造跨境电商之都

- ①筛选一批全国电子商务排名靠前的本土企业，开展示范试点培育。
- ②鼓励传统商贸流通企业建立网络购物平台，发展线上线下联动的新型营销模式。
- ③鼓励大中型零售企业和生产企业创新发展 B2C 网络营销，推进商品交付标准化、交易透明化和监管规范化。
- ④加强网上展销、促销活动，鼓励发展品牌会展电子商务平台，实现电子招商招展、网上参展参会。

5. 建立广州与非盟、东盟自贸园区，打造新活力经济带

①建立广州与非盟自贸区。目前广州有亚洲最大的非洲裔人居住区，有约 9 万非洲裔商人在广州经商，以登峰街为中心，半径

约 10 千米的地带正在形成一个国际穆斯林社区。建议以登峰街为中心建立广州—非盟自贸区。

②建立广州与东盟自贸区。可考虑：在南沙新区进行自贸区建设，形成“21 世纪海上丝绸之路”合作项目；以南沙港加强海上通道互联互通建设；支持广州企业在有条件的东盟国家设立境外经贸合作区，鼓励广州企业到沿线国家开展投资合作。

（四）制定广州“智造 2025”，以特色新型工业发展带动投资

1. 建立广州国际高新技术合作区，打造广州国际化产业服务中心

集聚发展广州高端工业服务业，顺势打造广州国际化产业服务中心，以吸引更多世界 500 强企业进驻。

2. 加快推进新型工业化产业示范基地和集聚区建设

在广州北部和东部布局新型工业化产业示范基地。优化现有的产业布局，改造提升工业园区和产业集聚区要与广州优势特色紧密结合，与区域能源资源、环境承载能力相适应，增强与广州区域商贸、金融、航运和知识经济发展的协调性。

3. 投资发展都市型工业园

一是统一建设都市型工业园区，通过税收、土地等政策优惠，加快园区的优化整合，发挥最大的集聚效应，增强园区的吸引力和竞争力。

二是加快制定《中小企业产业发展指导目录》，适时调整都市型工业发展方向，引导小企业进入或退出某些行业、产品领域，促使小企业向专、精、优、特方向发展。

三是建立都市工业科技孵化基地，投资建立研发中心、设计中心、生产中心、高技术中心等。在都市工业园区建立经济与科技良性互动的机制。

四是要依托广州“大商贸”，搭建发展专、精、优、特及轻型、小型等企业产业发展的“商贸平台”，主要搭建贸易中心、展销中心等，实现工贸对接。

五是建立和完善一批中小企业公共服务示范平台。提高中小企业聚集度，发展产业集群。

4. 依托大学和科研机构，建设若干高技术产业园区（略）

5. 投资建设一批产业联盟（略）

6. 进一步加大“机器换人”力度，加快物质资本积累

一是大力支持企业技术改造，大力鼓励和支持企业加大机器装备投资力度，进一步落实好设备购置增值税抵扣、进口设备和关键零部件及原材料免税、固定资产加速折旧税收优惠等政策，对企业“机器换人”和相关技术改造按研发投入享受政策。

二是在重点行业、重点企业和重点生产环节开展“机器换人”示范工作，制定具体的技术路线、重点项目和目标要求。

三是加强对企业“机器换人”的科技和服务支撑。加大对智能装备和机器人技术研发支持力度，设立相关重大科研专项，鼓励和支持高等院校、科研机构和企业建立技术联盟或协同攻关，鼓励

支持与我市“机器换人”重点行业紧密相关的工业机器人产品和产业，培育和发展一批为“机器换人”提供方案设计、设备研发、系统集成、安装维护的生产性服务企业。

（五）以自贸区南沙片区设立为契机，出台“广州经济负面清单（2015 试行）”

制度创新是核心任务。按国际分类方法编制特别管理措施。“广州经济负面清单（2015）”将包括国民经济所有 18 个经济门类，编制特别管理措施，要大幅减少控制类。负面清单和金融自由化是最关键的两块。广州应寻求国务院、商务部和金融管理部门的支持，扩大投资广州指导目录，扩大广州金融自由化，缩小限制类的产业指导目录。

（六）以新一轮对外开放、吸引外资推动经济增长

广州的商贸、航运、金融、知识经济中心地位凸显，有着巨大的投资牵引作用。要运用新优势，吸引大量外资和大型跨国公司进入金融、产权、人才、期货、房地产等要素市场，推动广州的社会资源市场化和全球化配置。

1. 推动广州成为行政效率最高、服务最优的城市

一是建议出台《关于我市进一步利用外资工作的若干意见》。提出具体的实施政策。

二是继续深化外资审批体制改革，下放外商投资审批权限，促进投资便利化。

三是进一步扩大对外开放。拓展开放的领域，鼓励外资投向高端制造业、高新技术产业、现代服务业、新能源和节能环保产业；优化区域开放格局，在产业梯度转移和广州开放战略方面出台政策，均通过外商投资优势产业目录、产业积聚园区建设等措施予以积极的推进；促进投资方式多元化。

四是广州争做行政效率最高、行政收益最低、行政服务最优的示范区为重点，着力深化政府行政制度改革。

2. 成立广州综合保税区，试点“自由贸易园区”功能

(1) 成立“广州综合保税区”，实现“三区联动”

2014年7月29日，广州空港综合保税区（一期）封关运营，以保税加工和保税贸易为主，配套保税物流和服务贸易为辅，总面积为7.198平方千米，“面积小、带动能力不足”是其弱点。广州能否考虑成立“广州综合保税区”？设想“广州综合保税区”将囊括自贸区南沙片区的保税港区（7.06平方千米）、广州开发区的保税物流园（0.36平方千米）和白云机场的综合保税区与保税物流中心（7.198平方千米）于一体，实现“三区联动”，总面积达14.618平方千米。如此，“广州综合保税区”布局于广州南沙、黄埔、白云和花都四个区，以南、东、北三个方向合围广州，覆盖大型海港、空港和广州两个国家级开发区，带动能力将大为增强。“广州综合保税区”“三区联动”，实现稳定、均衡、快速发展的同时，更重要的是具备了向自由贸易园区转型发展最扎实的基础和最充分的条件。在“广州综合保税区”试行自由贸易园区功能，将其办成“制度创新，机制创新”示范区。

(2) “广州综合保税区”试点“自由贸易园区”功能

——金融开放：“广州综合保税区”试点“区内企业有限离岸地位”，将有力推进广州金融中心建设。进行广州国际商贸中心结算中心试点、跨国公司外汇资金集中运营管理试点，这些为“区内企业有限离岸地位”政策试点提供了丰富内涵。具体政策是：允许区内满足一定条件的企业开设专用外汇账户或离岸账户，对境内、境外的外汇资金分别进行集中管理，并通过限额管理的资金通道实现境内外资金双向互通，在获批额内进行双向阀门的总量控制。国际外汇资金账户吸收或发放境外资金时，进行外债或境外放款登记，不做额度管理等。待条件进一步成熟时，推进实现境内、境外外汇资金的完全互通。

——海关监管：“广州综合保税区”试点“一线放宽、二线管住”。广州空港综合保税区已试点海关监管“一线放宽、二线管住”，应将试点扩大至“广州综合保税区”及“三区联动”，这将有力推进广州国际商贸中心建设和提升广州外贸水平。

——航运开放：“广州综合保税区”试点“准境外港地位”，这将有力推进广州国际航运中心建设。在已开展的期货保税交割、保税船舶登记、启运港退税、融资租赁、旧机电入境维修检验检疫改革试点基础上，进一步丰富政策内涵，在国际航运领域享受视同境外港口的政策待遇，包括允许国内运往自由贸易园区（港区）的货物实行无条件启运港退税，允许境外集装箱运输船捎带国内其他港口货物至“广州综合保税区”等。待条件进一步成熟时，给予视同境外港口地位。

——税收优惠：“广州综合保税区”试点复制国内其他地区已有政策。具体政策是：争取前海、横琴、平潭岛、海南岛等区域免

税、减免等优惠政策在区内实施，对符合产业准入目录、满足一定条件的企业按减 15% 的税率征收所得税，即征即返或免征离岸贸易、离岸服务外包以及其他有关服务类企业的营业税、增值税和消费税，允许建立口岸免税店等。

——立法保障：“广州综合保税区”试点出台园区法规、条例和细则。由市人大常委会制定“广州综合保税区”管理条例，制定园区相关办事机构的管理细则，出台各项政策实施办法，为园区的设立和管理运行提供依据和保障。

3. 以进一步开放金融业吸引外资

一是出台在广州设立外商投资股权投资基金鼓励政策。

二是开放外商投资 PE 人民币基金募资新途径。

三是鼓励引进外资银行。

四是吸引金融总部聚集，加快推进特色金融。

五是大力发展航运金融，做大做强汽车金融。

六是开展科技金融试点，探索发展影子银行体系。

七是推动金融区域合作。

(七) 以打造广州创业投资升级版，促进万众创新创业

截至 2014 年底，广州有 121 家创投机构，共成立 147 只基金，管理资本达 548.34 亿元。

一是建议尽快制定《关于加快广州创业投资市场发展意见》，明确加快广州创业投资市场发展的指导思想、基本原则、目标任务。以官助民营模式，采取以私营创投机构为主体的模式，政府不

直接介入创投，目的主要是引导民间资金进入创投领域。

二是积极发展有限合伙公司形式的创投基金，吸收民间资本。

三是推动大型企业集团参与战略性创投。

四是尽快制定广州创业创投孵化集聚区管理办法，建立孵化器集聚区。

五是吸引境外专业机构组建人民币创业投资基金。

六是加快推动天使投资发展，设立天使投资引导基金和“小企业创投基金”。

七是积极引进培养高层次人才，为创投的发展输送优秀的风险投资家。

八是建立多元化的创投退出机制。

九是构建多层次资本市场，大力推动场外的股权交易市场的建设。

十是设立第三产业创投引导基金和电子商务天使投资引导基金。

（八）开展土地一级开发整治 PPP，改变低效用地

一是土地一级开发项目以 PPP 形式向社会资本开放，用市场方式推动土地整治。

二是土地开发 PPP 项目要保证投资者盈利，但不能让投资者有超高收益。土地一级开发 PPP 项目通常确定的总用地面积、投资总额，项目招标工程包括实施场地平整，建设隧道、地下综合管廊、公园、绿地、建设市政道路等。项目采用年化投资收益率报价的方式进行招投标，年化投资收益率最低者为中标人，年化收益率上限一般为 10%。投资企业收益中包含依法缴纳的营业税、所得

税等相关规费、税费，不分享土地出让增值收益。

（九）以 PPP 模式推动社会资本与政府间的互动与有效合作

一是成立我市基础设施领域政府与社会资本合作领导小组。出台我市《关于推广运用政府和社会资本合作模式的指导意见》，公布我市 PPP 项目清单；落实 PPP 咨询机构库的建设；解决推进 PPP 过程中的问题等。

二是加快 PPP 法律法规体系建设。现阶段，急需制定统一的基础性、规范的法律体系，明确界定部门之间的分工、协调、审批、监管等诸多问题，以及对 PPP 项目的立项、投标、建设、运营、管理、质量、收费标准及其调整机制、项目排他性、争端解决机制，以及移交等环节做出全面、系统的规定，促进 PPP 机制的健康发展。

三是财局牵头设立全市性的专门的 PPP 管理机构和 PPP 引导基金。金融机构要不断创新融资管理方式和融资产品。运用商业银行贷款、信托、基金、项目收益债券、资产证券化等金融工具，建立多元化的项目融资渠道。

四是推动基础设施领域优势资产通过证券化，保障国有资产的保值增值。

五是以城镇化建设推动基础设施领域项目 PPP。

六是大型基础设施与保障性住房结合，吸引社会资本及相关政策基金的支持，实施“PPP+土地”策略。

（十）繁荣主城区经济，建设粤港澳服务贸易自由化示范区

越秀、海珠、天河三个主城区高度中心城区化，城区几乎完全是第三产业，商贸繁荣、人流密集、发展空间不大、要素制约因素多，亦苦恼繁荣主城区经济的政策及抓手少，是典型的主城区经济。目前，主城区占尽地利，已形成了以金融服务业、现代商贸业、商务服务业三大产业为主导的产业体系。以越秀、海珠、天河三个主城区为依托，合力建设粤港澳服务贸易自由化示范区。

一是三个主城区要全面转向重视质量、提高效益、创新驱动轨道。

二是在我市主城区打造广东省粤港澳服务贸易自由化示范平台——粤港澳服务贸易自由化示范区（广州）（以下简称“示范区”）。目前在广州，国际高端服务业企业多数集中在三个主城区，有人才、有资金、有企业，有良好的基础设施支撑。2014年12月18日，粤港澳服务贸易自由化协议签署（简称CEPA）。抓CEPA在三个主城区落地已成当务之急。

三是在示范区设立公共型保税仓库，争取“境内关外”优势，这是示范区寻找产业新驱动力的举措之一。

四是在示范区实施政府主导下的资产收储，化解主城区土地要素匮乏的制约。

五是在示范区布局金融集聚区组团、商贸组团、创新创业组团、信息产业基地组团、公共服务设施组团等“五大组团”，担负起广州经济核心区的重任。

六是在示范区建设国家大数据产业园，开展“智慧城市”和信

息消费试点。

（十一）开展政府治理大数据工程，发展信息经济

2015年8月31日，国务院以国发〔2015〕50号印发《促进大数据发展行动纲要》（以下简称《纲要》）。《纲要》的主要任务是：加快政府数据开放共享，推动资源整合，提升治理能力；推动产业创新发展，培育新兴业态，助力经济转型；强化安全保障，提高管理水平，促进健康发展。

一是从政府大数据、大数据产业、大数据安全三方面推进大数据工程。

二是建立我市大数据发展应用统筹协调机制。

三是以十项大数据工程打造“数据强市”。包括：政府数据资源共享开放工程；大数据资源统筹发展工程；政府治理大数据工程；公共服务大数据工程；工业和新兴产业大数据工程；现代农业大数据工程；万众创新大数据工程；大数据关键技术及产品研发与产业化工程；大数据产业支撑能力提升工程；网络和大数据安全保障工程。

四是以云计算创新发展试点示范城市建设推动智慧应用。

五是以“互联网+制造业”，建设制造强市，壮大现代服务业，促进农业现代化，提升社会民生发展水平。

（十二）建设北有白云空港城，南有南沙自贸区的“双引擎”格局

1. 建设白云空港城，提升我市北部经济发展能级

没有把广州空港地区当成城市来建设是最大问题。发展民航业和空港经济区无法完全发挥白云机场这个国际航空港的价值和作用，发展民航业和空港经济区对广州的拉动作用远不如建设国际空港城市的拉动作用大。



图 15 广州空港经济区总体规划图

(1) 白云空港城规划面积不超过 100 平方千米

白云空港城内涵是一个综合概念，包括交通、产业、空间、结构、布局等多个层次方面。白云空港城空间范围确定为白云机场及其综合枢纽的范围。2013 年 6 月 26 日，广州空港经济区总体规划范围扩容至 439 平方千米。（见图 15）目前空港经济区规划面积过大，应调整为不超过 100 平方千米。

(2) 以白云空港城建设，深化广州参与全球价值链的分工

白云空港城定位：开放的国际门户，国际空港城示范区，临空现代服务业引领区和航空维修制造聚集区。总体发展目标：建设第四代国际空港城市。加快空港城市“产城一体化”发展，实现现代城市综合服务功能的迅速增强，引领高端产业发展的能力迅速提高。构建发展环境与国际全面接轨的国际航空大都市。以“都市有什么，机场就有什么”的理念，把空港城建设成为第四代国际空港城市。

2. 建设空港主导的国际航空枢纽、空港航运中心和临空自贸区

(1) 建设以航空港为主导的复合型空港体系，形成全方位开放的国际门户

建设强大的空中网络，形成功能完备、集散有力的国际航空枢纽。

第一，强化航线网络建设。实施枢纽战略，力争把白云国际机场建设成为亚洲核心航空枢纽，进一步做强做大中转航线市场，增加国内中转航线数量，加密重点航线。

第二，做大做强基地航空公司。白云国际机场现为中国南航、海航、深航、联邦快递的枢纽机场及中国国际航空的重点机场。基地航空公司是衡量一个航空枢纽能级的重要指标，也是空港城市发展的重要条件。

第三，提高机场运行效率。

（2）加快建设全球重要的航空港型国际航运中心，实施空港、公路港、铁路港、海港和信息港的“五港联动”

第一，建设航空港型国际航运中心。实施“五港联动”联动发展，以航空港为核心，将空港、海港、南沙自贸区、公路港、铁路港和泛珠三角经济腹地紧密连接在一起。

——白云机场的发展重点是进一步发挥国际航空枢纽港的优势，重点运输高附加值产品和加强与“海丝”国家经贸、文化交流功能。

——空港城公路港的发展重点是加快建设卡车转运中心，与航空货运形成互动，加强与经济腹地的物流联系。

——空港城信息港的发展重点是加强与重要经济区的信息联系，形成重要的网络支撑，拓展开放合作的深度和广度。

——空港城铁路港的发展重点是加快建设铁路转运中心，与航空货运形成互动，加强与经济腹地的物流联系。

——广州海港的发展重点是加强连通“海丝”国家的海运，重点运输中低附加值的大宗货物。

第二，提升空港新城集疏运体系建设。加快广铁北客站至空港至南沙自贸区的轨道交通建设，实现从“泛珠三角”各地区到机场到北客站全程“轨道化”，出行速度大大提升。

（3）建设以航空港为主导的临空自贸区，形成对广州国际商贸中心的重要支撑

第一，加快推进空港城自贸区四大平台建设。

——空港城口岸集散中心。以空港口岸集散中心建设为基础，完善陆、空、铁路、海港口岸的高效衔接，形成航空港、公路港、铁路港、海港和信息港的高效集合，推动空港城与公路、铁路等各类贸易枢纽同步发展，形成亚太重要的国际、国内主要商品进出口集散中心。

——空港城国际化采购交易中心。加强与东南亚、中东、非洲等航线到达地区和国家的经贸合作，强化展览设施规模，打造专业会展中心，构建商务洽谈平台，建设各类交易市场，建设临空自由贸易区的核心交易市场、商品展示中心、商品信息交流中心和各类贸易信息发布中心。

——空港城国际贸易服务中心。重点发展国际离岸外包服务，重点拓展离岸服务外包承接和发包业务市场，形成全国服务外包的重要基地。

——空港城国际购物中心。打造亚洲最时尚的购物之都，依托国际航线资源，引入国际知名品牌商品，培育华南地区高端消费市场和品牌，形成全国重要的新型商业业态集聚中心。通过空港城国际贸易中心基本功能的打造，逐步增强空港城对国际贸易链上下相关业务的整合，力争形成对全球产业供应链的管理和控制能力，打造全国重要的国际贸易资源配置、营运和控制中心。

第二，推动空港城自贸区创新发展。

——加快培育国际贸易和先进制造业新业态，增强空港城对外开放水平。依托航空物流发展，在空港城扩展与国际贸易相关联

的现代产业体系，加强引进信息技术、生物医药等以高新技术为主导的先进制造业，大力发展金融、航空物流、信息服务、会展、文化、旅游等现代服务业。充分利用两个市场、两种资源，形成与现代国际贸易接轨的新业态。

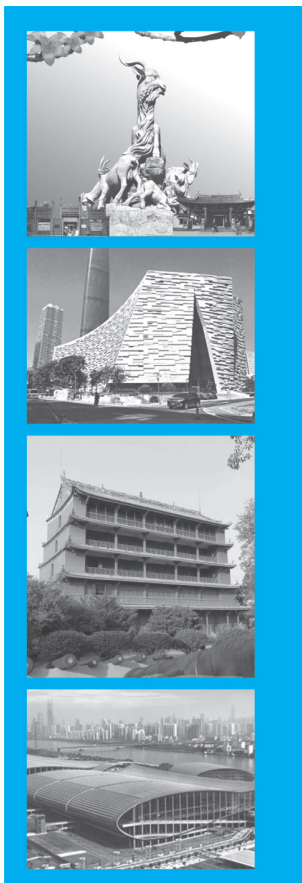
——建设空港城信息港，形成全国重要的商品信息交流中心。积极以智慧化来支撑实体贸易发展，提升空港城国际贸易领域的信息化水平。加快空港物联产业平台建设，促进电子商务发展，形成国际贸易的信息集成平台，开展跨境贸易电子商务综合改革试点。

——突出发展总部经济，进一步集聚国际贸易要素。重点引入与国际贸易相关联的机构总部和运营中心，加快引进国际贸易总部机构、国际贸易组织和机构、大型贸易中介服务机构和大型电子商务公司，强化空港城的要素集聚能力。

3. 租借珠海桂山岛兴建新的广州深水港

“海港”和“空港”复合型国际航运中心是广州建设国家中心城市的基础条件，是广州增强组织经济活动和资源配置中枢功能的重要保障。广州南沙港水道目前泥沙淤积，仅能单向通行排水量15万吨货轮。从长远计，可提请省里协调，租借珠海市桂山岛50年，兴建新的广州深水港。

（选自广州市第26次社会科学研究课题招标研究成果。课题负责人：胥东明。）



培育广州战略性新兴产业对策研究

广东外语外贸大学课题组



一、广州战略性新兴产业发展现状与问题

(一) 新一代信息技术产业的现状与问题

1. 产业发展概况

(1) 产业规模与分布

2010年，广州高新技术产业产值5474亿元，占工业总产值的38.5%，专利授权15091项，研发人员24378人。其中，电子信息产业（不含软件和互联网产业）产值885亿元，同比增长238亿元，规模以上工业企业职工平均人数为22.4万人。目前，广州市的电子信息产业主要集中在下游应用领域，如光伏电子、轨道交通电子、电力电子、软件开发等，而在更为关键的上游领域以及新兴领域的发展，如集成电路、物联网、三网融合、新一代移动通信等，则相对缓慢。

表1 2010年广州及深圳高新技术/电子信息产业发展状况

城市	高新技术产业			电子信息产业	
	产值 (亿元)	研发人员 数量(人)	专利授权 数量(个)	产值 (亿元)	规模以上企业职工 平均人数(万人)
广州	5474	24378	15091	885	22.4
深圳	10176	151426	34951	1066	143.6

(2) 与深圳的对比

通过与邻近城市深圳的对比,可以发现,在高新技术产业,广州不但产值只有深圳的一半,科研实力方面的差距更为明显,研发人员数量不到深圳的五分之一,专利授权数量不到深圳的一半。具体到电子信息产业,虽然两市产值差距不大,然而广州的企业平均规模偏小,规模以上企业职工平均人数仅有深圳的六分之一左右。深圳培育了一大批龙头企业,除了腾讯、华为、中兴等知名企业,还有国内高端智能手机行业的代表宇龙通讯,全国最大的集成电路设计企业海思半导体,华南地区唯一的 8.5 代 TFT-LCD 面板企业华星光电等,而广州除了网易等少数企业以外,缺乏规模大、技术强、品牌响的本地龙头企业,主要依靠三星、东芝、松下、三洋等 60 余家世界 500 强企业支撑产业发展,对外资的依赖性比较强。

2. 存在的问题

(1) 对产业链缺乏控制力

从产业链的角度看,广州市信息技术产业的关键制造设备和现代化生产线基本上以引进国外为主,关键元器件、原材料和配套件仍主要依赖国外,信息技术储备不足,总体技术水平不高,研发环节缺失,不少产品是对国外同类产品的模仿,更多的则是对国外技术的直接引进。广州集成电路进口额占集成电路国内市场销售额的 50% 以上,在产业链中主要负责粗加工和组装,居于最低端的环节。

(2) 生产要素储备不足,产业链整合程度较低

从产业发展模式来看,广州在经济起步之初,由于技术水平

的局限，资金、技术、管理经验、人才等的短缺，主要采用外源引进模式，利用外部力量帮助加快产业发展。在这种发展模式下，广州难以像北京中关村或者美国硅谷一样，打造相对完整的产业链、形成产业配套、发挥产业聚集效应，而只能形成“候鸟型”产业，具有不稳定性。

（3）企业效益较低

从市场角度看，由于广州新一代信息技术产业处于发展初期，行业面临着亏损面大、亏损额高、企业效益低、资金利税率低等问题，又由于信息技术产业有很明显的规模经济，产业在发展初期的生产经营成本居高不下，加上企业的低层次无序竞争，广州市新一代信息技术产业的企业经济效益普遍不高。

（二）生物与健康产业的现状与问题

1. 产业发展概况

（1）产业规模

2010年，广州生物技术产业总产值414亿元，医药制造业工业总产值达1408亿元，从业人员9.4万人。

（2）产业分布

广州市逐步形成了以广州科学城为核心的产业孵化中心，以广州国际生物岛为核心的产业创新及服务中心，各区（县级市）特色产业园区为辐射区域的“两中心多区域”产业布局，共同构成了广州国家生物产业基地。广州科学城聚集了以达安基因、香雪制药、阳普医疗、冠昊生物等4家上市企业为代表的300余家生物与健康

康产业企业，拥有一批国家级高水平研发中心。广州国际生物岛逐步成为全球生物科技开放创新和技术转移孵化中心、全球生物科技成果交易中心和生物产业国际人才培训中心。

(3) 现有项目

近年在广州落户的相关项目，主要支持了重大新药品种的研制和产业化、大型实验动物国际认证与生物医药外包服务、干细胞关键技术及临床应用、生物诊断关键技术及产业化、血液净化关键技术以及产品开发。

2. 特色与不足

(1) 科研成果产业化取得初步成绩

广州市先后建设了广州开发区—中山大学生物工业研究院、中科院广州生物医药与健康研究院、广东华南新药创制中心，启动了广州国际健康产业城、军事医学科学院华南干细胞与再生医学研究中心、广州国际生物科技中心等重大创新平台，为政产学研合作打下了良好基础。近年来，广州市积极与中科院、军事医学科学院及清华大学等科研单位合作，充分利用全国科研资源支撑广州市生命与健康产业的发展，促成了“分子影像医疗器械”、“医用加速器”等一批国家 973、863 重大科技成果来广州转化，在生物医药科研成果产业化方面积累了成功经验。

(2) 资金支持不足

广州市对生物与健康产业的资金支持不足。与上海等省市相比，政府的引导资金不足，也缺乏产业风险投资。发达国家经验表明，由于生物与健康产业具有高投入、高风险的特征，风险资本应

是生物与健康产业在创业阶段的主要资金来源，但目前广州还是以银行信贷和自筹资金为主，许多企业尤其是中小型民营科技企业缺乏风险资本的支持，致使一些具有良好应用前景的生物技术成果未能转化为现实生产力。

（三）新材料与高端制造产业现状与问题

1. 产业发展概况

（1）新材料产业发展概况

①产业规模

2010年，广州市新材料产业已形成约900亿元的产业规模，占广州市工业总产值的7.4%，产品销售收入达到735亿元，同比增加208亿元，获得了国家发改委授予的“新材料产业国家高技术产业基地”称号。现有新材料企业250多家，占全省总数13%左右，实现产值及利税均占全省的20%，出口创汇收入约占全省的1/3。新材料产品产值超亿元的企业有100多家，其中超10亿元的企业17家。

②产业分布

广州新材料国家高技术产业基地由核心区和扩展区组成。核心区包括了广州科学城、南沙区两大板块，扩展区由天河区、番禺区以及分散在若干点的生产企业、研究系统、服务系统和流通系统共同组成，总体上形成“点面结合”的网络型格局。目前广州科学城已集聚了超过100家新材料骨干生产企业和新材料技术创新平台。

③产业链状况

广州新材料产业形成了较高的产业聚集度，有机高分子材料、先进金属材料、精细化工产业集群形成了明显优势。高分子材料产业已形成了包括石油炼制—合成树脂—改性塑料—塑料及橡胶等制品—制品应用—材料再生利用在内的产业链体系。先进金属材料产业已形成了包括高性能钢铁材料、有色金属材料、稀土功能材料及金属加工制品等在内的产业群。石油化工是广州的支柱产业之一，精细化工则是广州石油化工产业链中发展最快、经济效益最好的行业。广州在新材料研发领域的研发力量较强，初步形成了包括企业技术中心、高校、科研院所和各级重点实验室及工程中心在内的新材料研发创新体系。

(2) 高端制造产业发展概况

①总体规模

广州市装备产业增长较快，产值从2005年的2166亿元增长到2010年的5907亿元，增长1.5倍，船舶、数控、重型装备、电气等产业形成明显优势，20家企业进入省装备制造业50强。

②汽车产业

广州汽车产业产值从2005年的800多亿元发展到2010年的2899亿元，增长2.2倍，产能从45万辆发展到131万辆，增长1.9倍。随着东风日产60万辆乘用车项目、广汽本田增城工厂扩建项目、广汽汽研院研发基地等项目加快推进，广州汽车产业未来的研发和制造能力将进一步提高。

③ 轮船制造业

广州市造船业年产能从 2005 年的 100 万吨增加到 2011 年的 400 万吨，增长 3 倍，成为全国三大造船基地之一，也是国内最大的大中型集装箱船和特种船建造基地，先后生产出 30.8 万吨超大型油轮、世界最先进的 5 万吨半潜船、国内绞刀功率最大的挖泥船，按规划到 2020 年广州将形成 1000 万吨的造船能力，成为世界级大型修造船基地。广州的造船业以南沙龙穴造船基地为核心，建成了中船大岗柴油机核心部件项目及中船低速柴油机项目两大基地。

④ 数控电气产业

广州的数控电气产业出现了一批实力较强的民营企业，GSK 数控系统、三环箭牌机床、信和光栅数显已成为行内知名品牌，广电运通成为国内最大的 ATM 制造商，白云电气集团名列国内输变电行业前三甲，此外，云埔广州数控 GSK 产业化基地将建成国家级数控系统研发和生产基地。

2. 存在的问题

(1) 产业链高端环节缺失

广州新材料产业的门类虽然较全，但产业链体系还有待完善。在 高分子材料产业中，广州改性塑料产业规模全国最大，但在原材料供应上，除少数 PE、PP 及 PS 合成树脂外，树脂原材料大量依靠进口或者外省市调运，而五大通用工程塑料则基本依赖进口，上游环节的缺失对产业整体发展的制约不容忽视。

广州高端制造业的大多数企业处于加工装配环节，关键零部

件环节发展滞后，主机面临“空壳化”危险。高端装备所需的关键零部件、元器件和配套设备需要大量进口，其中，海洋工程装备70%以上的配套设备依赖进口。服务环节发展滞后，产业发展过度依赖单机、单套增长，而为用户提供解决方案的服务业发展迟缓。

（2）研发实力不足

广州新材料产业虽有若干创新能力较强的行业龙头企业，但总体而言，技术集成能力较弱，创新能力远不能满足广州新材料产业结构高级化的要求。广州高端制造业自主创新能力薄弱，陷入“高端失守”困局，在大部分领域都未能掌握核心关键技术。

（3）产业链整合不足

广州新材料产业的企业和研发机构较多，但资源整合不够，平台体系开放性不足，未能形成资源共享机制，产学研结合较弱，专业化分工及差异化经营格局尚未形成，企业本地化协作和配套比例不高。

（四）节能环保和新能源、新能源汽车及时尚创意产业发展现状

1. 产业发展概况

（1）时尚创意产业发展概况

①产业规模

广州的时尚创意产业有着良好基础，在企业数量、就业人数、

资产总额、营业收入等方面，广州市的产业规模仅次于北京和上海，居全国第三。其中，文化产业发展尤其迅速，年平均增速超过14%。2009年，全市共有文化产业法人单位1.88万个，从业人员48.11万人，营业收入2080.43亿元，产业增加值719.35亿元，同比增长20.87%，到2010年，文化产业占GDP比重为8.03%，仅次于北京，居全国第二。

表2 2006—2010年广州文化、体育和娱乐业发展状况

年份	产值(万元)	占GDP比重	从业人员(人)	占总人员比重
2006	808010	1.33%	53526	0.88%
2007	762143	1.07%	56511	0.85%
2008	885388	1.07%	51997	0.73%
2009	1211683	1.33%	51028	0.69%
2010	1651999	1.54%	53725	0.68%

②产业分布

在内环路以内，大量企业依托老厂房发展时尚创意事业，形成产业发展的中心区。在内环和环城高速公路之间的环状地带，在周边大学及科研机构的支撑下，发展起一批空间规模较大的创意企业，形成产业发展的扩展区。此外，广州还孕育了玛莎罗动漫城、TIT创意园、北岸文化码头等专门的文化创意产业园。

(2) 节能环保和新能源产业概况

①产业规模

广州市新能源及高效节能产业产值从2006年的167.2亿元增

加到 2010 年的 438.5 亿元，环保技术产业产值从 2006 年的 6.6 亿元上升到 2010 年的 115.4 亿元，5 年内增长了 17.5 倍，年均增长 350%，发展势头良好。

表 3 广州节能环保和新能源部分产品产值概况（单位：万元）

年份	2006	2007	2008	2009	2010
新能源及高效节能	1671757	1762593	1785043	1862189	4384903
环保技术	66256	110534	306047	438880	1153881
合计	1738013	1873127	2091090	2301069	5538784

②应用项目

太阳能方面，广州市的工厂、医院等公共建筑安装太阳能集热板约 40 万平方米，普及率约 5%。生物质能方面，农村地区积极开展作物秸秆、畜禽粪便等废弃物的资源化利用，建成多个大中型沼气池。服务业方面，环保部门在全市推进饮食服务业“油改气”；公共机构能耗统计工作已于 2008 年展开，初步建立了统计联络和报送体系；广州大学城分布式能源站和珠江新城区域集中供冷项目已投入使用，实现能源的梯级高效利用。

③生产项目

南沙区新能源产业发展迅速，已成为我国核电站核岛核承压设备、常规岛设备主要制造基地；久泰能源二甲醚项目已经投产；白云区和花都的风力发电及垂直轴风力发电机组研发产业形成了一定规模；荔湾区“广东光电科技基地”也培育出一批新能源企业。

(3) 新能源汽车产业概况

①生产状况

广州市提出打造“世界级新能源汽车研发中心和制造基地”，汽车制造企业开始瞄准混合动力车、纯电动车、燃料电池车、替代燃料车等新能源车的开发与生产。新能源汽车产业主要集中于广州开发区汽车产业基地、花都汽车产业基地以及南沙汽车产业基地，其中南沙汽车产业基地重点发展新能源客车整车生产。技术研发也取得了一定成绩，在电动车整车技术、动力系统总成方面取得了较多的技术成果，有充分的条件参与国家电动车重大科研项目。

②应用状况

广州作为国家新能源汽车示范推广试点城市，新能源汽车的推广应用取得了初步成效，特别是抓住了举办亚运会的机会，推动了电动汽车在全市的大规模应用，截至2010年，全市拥有LPG公交车7899辆，LPG出租车17671辆，多台混合动力公交车、纯电动公交车投入示范运行。

2. 存在的问题

(1) 研发实力不足

2012年1—5月，广州市相关产业的专利申请数为3375件、专利授权1485件、R&D投入强度为2.25%，远远低于深圳同时期的11416件、5443件和3.6%。节能环保和新能源产业主要依靠传统的工业企业作为支撑，年收入低于3000万元的环保企业占80%以上，同时由于广州市场开放程度高，企业竞争激烈，难以开展技

术研发，自主创新能力不强。大多数文化创意产业企业热衷于追求短期经济利益，借助文化创意产业的“躯体”，进行“贴牌”加工制造，缺乏自主设计能力。

(2) 产业链整合不足

三大战略新兴产业的企业平均规模不大，产业链不完备，企业大多集中在中下游环节，低端环节比重偏高，高端环节发展不足。产业配套协同作用不明显，尚未形成集聚发展的良性态势。广州虽然已建成超过 20 个文化创意园区和孵化器，但企业之间未有形成分工协作关系，没有形成包括研发、制造、销售、服务在内的产业链体系。新能源汽车产业起步较晚，关键零部件依赖进口，品牌建设和技术研发环节均较弱，没有形成完整的产业链。

(3) 配套政策缺位

政府尽管推出了宏观政策鼓励新兴产业发展，但与宏观政策配套的措施却迟迟没有出台，严重影响了宏观政策的效果。例如，海关战略新兴产品税则号没有及时更新，使得战略新兴产品出口退税政策效果大打折扣。

(4) 人才储备不足

高校专业设置没有与企业需要对接，培养的人才不符合企业发展要求。企业的人才培养机制尚未完善，没有形成培养创新型人才意识和措施。产业领军人才和国际营销人才缺乏，严重阻碍了国际市场开拓和品牌建设。

二、广州战略性新兴产业发展的总体思路与目标

（一）总体思路

以科学发展观为指导，贯彻广州市第十次党代会精神，落实“12338”战略，有效利用市内、市外两种资源：高效利用广州的财政资源，发掘现有各项建设与战略性新兴产业发展的结合点，在城市建设过程中实现产业发展，实现“一笔钱办两件事”、“一项工作达成两个目标”，走集约型发展道路，实现政府工作的统筹协调，打造产业发展与城市建设一体化典范；充分利用各地产业资源，推动区域产业合作，整合区域产业链，打造产业链高端环节集聚区，积极利用各地科研资源，打造全国科研成果产业化中心。推动体制改革创新，改善营商环境，聚集生产要素，为产业发展提供有力保障，把战略性新兴产业打造成拉动广州经济增长和城市发展的强大引擎。

（二）发展定位

1. 产业发展与城市建设一体化典范

加强统筹协调，在城市建设过程中为产业创造市场需求，以城市建设带动产业发展；通过产业发展为城市建设提供新技术、新途径，以产业发展提升城市建设水平。实现基础设施建设与高端装备制造等产业发展一体化，环境建设与节能环保及健康产业发展一体化，民生建设与新一代信息技术产业发展一体化，文化建设与时尚创意产业发展一体化。

2. 产业链高端环节集聚区

推动珠三角产业合作，整合利用国内外科研资源，发挥广州的科研优势，打造珠三角战略性新兴产业研发中心，整合高端管理服务环节，吸引珠三角企业向广州转移品牌建设、客户管理、原料采购、法律事务、合同管理、公关管理等职能，打造“第二总部”经济区。推动粤港产业合作，加快南沙发展，占领产业链高端环节。

3. 全国科研成果产业化中心

发挥广州的营商环境优势，大规模引入全国科研成果，建立科研成果产业化基地，完善软硬件设施，成为连接全国科研资源与市场资源的平台。打造全国领先的应用开发中心，提升应用设计、技术设计、工艺设计、产品设计能力，为科研成果产业化提供技术支持。

（三）发展阶段及其目标

广州市战略性新兴产业可以采取“三步走”的发展策略，在不同阶段实现不同目标：

1. 奠基阶段（2012—2013年）

按《中共广州市委关于制定国民经济和社会发展第十二个五年规划的建议》，“十二五”期间，全市建设重大项目200个，投资8000亿元，带动全社会固定资产投资2万亿元以上，据此计算，

投资乘数为 2.5。战略性新兴产业作为广州市“十二五”期间经济建设的重点，所占投资和项目比例应达到 25%，其中的 70% 应该在奠基阶段完成。按此计算，广州市在 2012—2013 年期间，应建设战略性新兴产业重大项目 35 个，完成投资 1400 亿元，按照 2.5 的投资乘数，可带动全社会固定资产投资 3500 亿元左右。广州市可以根据已有产业基础，促使相关的传统产业向战略性新兴产业转型；按产业类别设立不同的战略性新兴产业园，优先安排战略性新兴产业重点建设项目用地；设立新兴产业发展专项基金，加大对新兴产业的信贷支持，引入创投基金和风险资本，搭建融资信息平台。

2. 高速发展阶段（2014—2018 年）

重大项目首期投资和建设基本完成，进入高速发展阶段。战略性新兴产业产值年均增长 20% 以上，到 2015 年产值达 8000 亿元，增加值 2200 亿元，占广州地区生产总值的 12% 左右，实现《广州市战略性新兴产业发展规划》（下称《规划》）所设定的目标。积极推进产学研合作，充分利用广州的教育科研资源，积极引入和利用国内外高端教育科研资源，培养一大批战略性新兴产业急需的专业人才和研究人员，推进重大成果产业化、产业园区公共平台建设、技术改造及创新等项目。

3. 巩固提升阶段（2019—2020 年）

经过五年的高速发展，产业进入巩固提升期，着力于“质”的提高。新一代技术的研发取得重大突破，产业园区管理体制实现重要创新，企业普遍建立起规范的治理机制和先进的管理制度，形成

一批知名品牌，造就一批具有国际影响力的龙头企业，基本建成掌握产业链高端环节、集聚度高、拥有核心技术和国际竞争力的战略性新兴产业集群，实现新兴产业跨越式发展。《规划》提出，力争到2020年战略性新兴产业增加值占GDP的20%以上，广州市2011年GDP为12380亿元，按照11%的GDP增长率计算，到2020年，战略性新兴产业增加值应达到6400亿元以上，参考《规划》中3.64的产业规模/产业增加值比率，到2020年，广州市战略性新兴产业规模应达到23300亿元，在全国处于领先地位。

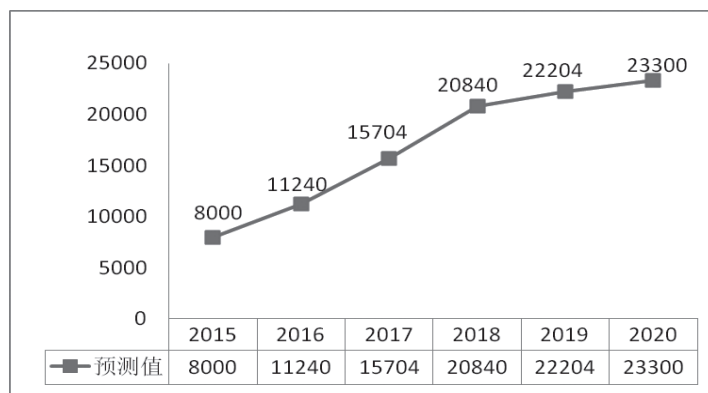


图1 2015—2020年广州战略性新兴产业规模趋势预测图

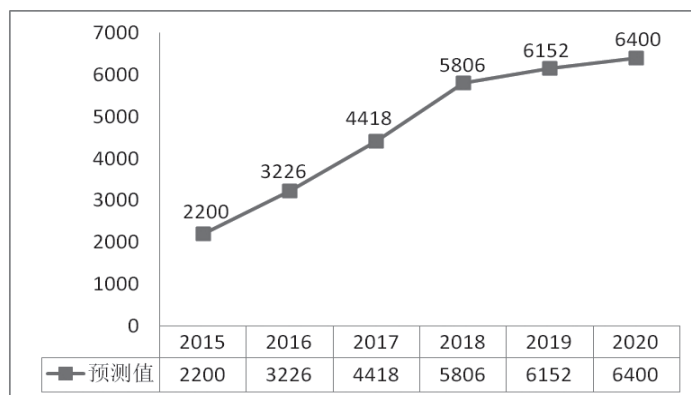


图2 2015—2020年广州战略性新兴产业增加值趋势预测图

三、广州培育战略性新兴产业的两大战略

(一) 城市建设驱动战略

城市建设驱动战略提出，培育战略性新兴产业，未必要大幅度增加财政支出，而可以充分挖掘现有各项建设与战略性新兴产业的结合点，统筹协调城市建设与产业发展，在城市建设过程中实现产业发展，通过产业发展提升城市建设水平，实现“一笔钱办两件事”，走集约型发展道路。

(二) 基础设施建设拉动多个新兴产业

1. 商贸设施建设推进物联网、云计算产业

广州的商贸活动有着悠久的历史，但悠久的历史也令商贸活动过于依赖传统模式，现代化水平不足。广州市政府可以建设“商贸物联网”和“电子商务云”，推进商贸产业智能化，带动新一代信息技术产业发展。

广州市可以联合电信运营商，建设“商贸物联网工程”，实现传感设备的广泛覆盖，普及无线射频识别、红外感应、二维码、GPS、GIS、激光扫描、M2M 物物通信等传感技术，推广智能化识别、定位、跟踪、监控和管理，实现运输、仓储、包装、装卸、交接等环节的智能化，提高商贸流通效率。

以物联网为支撑，广州市可以启动“商品身份证计划”，建立标准化的商品分类标示体系，普及物联网身份识别，令每一件货品都拥有“身份证”，建立产品溯源系统，记录产品在每个环节的信

息，为政府保障食品安全、打击仿冒产品、加强税收监管提供有力支持。可以把食品、药品以及高价值商品作为推广试点，逐步推广到其他商品。

在物联网的支持下，广州市还可以开展“商贸零库存计划”，把日本汽车产业的“just in time”模式推广到商贸产业，以“商贸物联网”和“商品身份证系统”为基础，建立全市物流及仓储信息实时数据库，帮助企业降低库存，方便商家借调货物，降低企业库存成本，提高产业竞争力。

广州电子商务的发展远远落后于北京、杭州等城市，随着电子商务开始替代传统商贸，广州的商贸中心地位也受到威胁。广州市可以建设“电子商务云”，培育电子商户，把传统商户纳入“电子商务云”，鼓励商户通过“电子商务云”开拓市场，充分利用电子交易透明化的特点，堵截偷税漏税，打击商业欺诈，维护商业诚信，优化广州商贸行业的市场环境。

2. 地铁建设带动轨道交通设备产业

凭借新一轮地铁建设带来的大需求，广州可以实现轨道交通设备产业发展“三步走”：

第一步，拉动组装环节的发展，位于番禺的广州南车具备完整的地铁车辆组装能力，并且能够生产A、B、L等各型列车，广州地铁在其中占有40%的股份，广州市可以利用新一轮地铁建设所带来的需求，拉动轨道交通设备组装事业的发展，积累列车总装的技术。

第二步，向上游环节延伸，以列车总装事业为基础，广州市可以发展轨道交通设备零部件产业，由于南车集团掌握了广州南

车 60% 的股份和人才、技术资源，广州市可以以巨大的订单为谈判筹码，促使南车集团实行本地化生产和采购，实现产业链向上游延伸。

第三步，形成规模经济、成为区域性中心，轨道交通设备产业有显著的规模经济，因此不可能“遍地开花”，而只能在全国形成几个制造中心，广州市可以利用地铁建设的大需求，扩大轨道交通设备产业，迅速形成规模经济，成为华南地区的轨道交通设备产业中心，广州市可以发挥政治优势，协调各市轨道交通规划，把广州南车的“需求后院”扩大到东莞轨道交通 R1、R2 线，佛山地铁 2、3 号线，以及深圳地铁新建线路。

3. 机场扩建工程催生“高速产业带”

白云机场第三跑道以及二号航站楼工程，将令白云机场的运力和国际航线数量与香港机场持平，大大提升广州的航空枢纽地位，京广、贵广、南广高铁以及东南沿海客专的陆续开通，则将强化广州在南方地区的铁路枢纽地位。而广州北站距离白云机场仅十余千米，广州市可以修建“机场—北站高速公路”，形成空铁联运，把公路沿线打造成“机场—北站高速产业带”。

产业带可重点发展两类产业：一是物联网支持下的智能化物流产业，可大力推广无线射频识别（RFID），普及传感器的使用，实现物流的精确化、智能化，把产业带建设为国际转运中心、国内—国际转运中心以及南中国高端物流枢纽，成为“广东省物联网应用试点示范工程”，以及“全国物联网应用先行示范区”的排头兵。二是“高速制造业”，可以充分发挥高速交通优势，以智能化物流为支撑，发展罕见药品制造业、系统设备中枢组件制造业等。

4. 新城区建设拉动四大产业

广州市在建设东部山水新城和南沙滨海新城的过程中，可以发挥其后发优势，进行高起点、高标准的规划，充分利用战略性新兴产业的发展成果，在需求上充分拉动新能源与节能环保、新一代信息技术、新材料、新能源汽车等产业，成为“智能新城”和“环保新城”。

政府在建设两大新城的过程中，可以：

①对土地出让附加条件，引导开发商采用环保设计，推广绿色建筑材料、节能建筑材料、节能技术及设备，普及半导体照明，把两大新城打造成“广东省半导体照明应用示范工程”，拉动新材料产业、节能环保产业及新能源产业的发展。

②配套充电站，普及充电桩，促进新能源汽车消费。

③大力支持公共和商业建筑配备太阳能光伏系统，推广光伏建筑一体化应用，条件成熟时进一步推广到住宅建筑，拉动新能源产业发展。

④通过多种手段推广物联网应用，普及家庭物联网，推广家电远程控制、Zigbee 无线家庭监控网等内容，普及小区物联网和大厦物联网，实现小区及大厦管理的智能化和网络化，把两大新城建设为“广东省物联网试点示范工程”，以及“广东省智慧城镇示范工程”，拉动物联网产业的发展。

5. 环境建设拉动节能环保及健康产业

(1) “垃圾攻坚战”促进环保产业大发展

以新思路解决“垃圾围城”问题，是广州走新型城市化发展道路的重要步骤。政府可以推动垃圾处理事业的产业化，深入挖掘环保事业的经济价值，以经济利益反推环保事业，实现社会效益和经济效益的统一。广州可以采取“垃圾三步走”战略：

① “下游着手”，可以从下游着手推动产业化，建立循环经济产业园，对垃圾进行分类回收，鼓励研发垃圾再利用技术，重点处理厨余垃圾，解决“地沟油”问题，提高财政补贴，吸引企业采用新技术，分离厨余废油，深加工成生物柴油和航空煤油，提高厨余废油的经济价值，带动废油价格上涨，打压“地沟油”作坊盈利空间，杜绝“地沟油”上餐桌，采用生物处理技术，把其他厨余垃圾转化为肥料或饲料，实现综合利用。

② “上游延伸”，顺应循环经济产业园的发展需要，提高对垃圾分类收集的要求，推动上游环节产业化，鼓励企业参与分类回收工作，提高回收比率、分类水平、处理效率，形成一批运作效率高、专业水平高、经济效益好、能充分满足城市需要的垃圾回收综合服务企业。

③ “掐头去尾，彻底解决”，在“一头一尾”延伸产业链，彻底解决垃圾问题。“一头”是指环保型新材料产业，研发生产可再用材料、可降解材料，通过立法的形式，强制推广环保型新材料，从源头上解决垃圾问题，带动环保产业和新材料产业的发展。“一尾”是指对不可回收垃圾进行无毒汽化焚烧，引入国际先进的“速氧”气化炉技术，在广钢改造5—7座炼钢高炉，焚烧全市不可回

收垃圾，延伸出包括清洁发电、化工原料、建筑材料、金属冶炼在内的环保产业群。

通过“垃圾三步走”战略，广州可以打造出包括环保材料研发生产、垃圾分类收集、垃圾深加工、垃圾发电在内的完整产业链，造就一批股权多元化、研发能力强、服务水平高的企业，鼓励企业以广州为基地走向全国，让垃圾处理成为广州名片。

（2）落实“退二进三”，建立现代中药园

“退二进三”工程是广州市区环境建设的重要组成部分，“退二”名单包括了陈李济、何济公、星群等名优中药企业。广州市可以抓紧“退二进三”的机会，建立现代中药产业园，聚集优质企业，建设共享设施，促进产业配套，发挥集聚效应。广州市还可以在园内建立中医药实验室，吸引相关高校设立研究院，鼓励联合研发，实现科研资源在校企之间、高校之间、企业之间的共享；积极联络港澳台、日韩、欧美相关机构，联合设立国际性的检测及认证中心，推动广州中药走向世界；设立中医药商贸会展中心，建设广州中药行业的对外窗口。

（3）建设“广州健康城”，打造环境建设示范区

广州市可以充分利用中医药的产业基础和社会基础，在从化建设广州市环境建设示范区，打造一个集养生保健服务、中医疗养、度假、旅游、中药推广、房地产开发于一体的“广州健康城”。打造最有利于健康的生活环境，设立广州中药产业的销售窗口，提供中医治疗、中药调理、传统健康服务、中医养生培训等专业服务，充分利用气候资源，发展冬季度假产业，吸引省外高端消费者。广州市还可以利用这一高端平台，打造广州中医服务业和现代中药产

业的良好形象，建立广州中药企业品牌窗口，帮助广州中医药产业打开全国高端市场。

（4）打造“LED广州”，支撑“广州标准”

广州市可以透过五种方式，帮助本地LED产业拓展市场：

①国有单位采购：普及本地LED照明设备在公共事业、政府部门、国有企事业单位使用，对社会形成示范效应。

②行政引导：通过财政补贴、土地出让附带条件、广告牌审批条件等办法推广LED，严格取缔国家规定淘汰的高耗能照明设备。

③“捆绑型”推介会：政府与本地企业联合组织LED推介会，间接为优质LED企业“造势”，通过政府的认可增加企业的市场认可度。

④“LED直通车”工程：由政府组织本地LED产品的销售，政府承担营销费用，不赚取差价，提高本地产品价格竞争力。

⑤购买补贴：政府牵头注资成立“广州LED推广基金”，并接受社会捐款，由基金对市民购买本地LED产品进行补贴，政府退居幕后，避免“地方保护”的指责。

这五项措施都既能在广州普及LED照明，减低碳排放，又能带动本地LED产业发展，令广州在需求和供给方面都形成庞大的规模。广州市可以利用规模优势，扩大在LED标准制定中的话语权，积极游说中央部委和国际组织，力争形成“广州标准”，控制LED产业链的最高端。

（5）节能改造造就节能产业链

广州市可以对公用事业设施、工厂、商厦和政府办公场所进

行节能改造，重点对发电和输电设备进行改造，研发及推广节能技术，使用节能设备。大力鼓励节能改造工作外包，推广合同能源管理，形成独立的产业。发挥广州服务业的优势，培育专业的能源管理公司，促进其逐步由节能服务环节向上游延伸，发展节能技术研发、节能设备制造事业，形成以服务见长、结构完整的节能产业链，鼓励广州节能产业走向全国、面向世界。

(6) 创立“以销定补”机制兼顾低碳消费与研发

在家庭层面，碳减排的工作重点在于推广节能家电和新能源汽车，常规方式是消费补贴。但一般的消费补贴并不能诱导消费者购买本地产品，而且广州的家电和新能源汽车产业的市场份额不大，消费补贴将主要惠及外地产业。本课题组提出“以销定补”的研发补贴机制，即家电和汽车企业在广州设立低碳产品研发中心，政府根据所研发产品在广州的销量来给予企业补贴。与消费补贴相比，这保证了政府补贴都被用于本地产业的发展；与直接发放研发补贴相比，这可以鼓励企业在广州推广低碳产品，有利于建设“低碳城市”，并且能引导企业研发符合市场需求的产品，避免“为拿补贴而研发”的传统弊病。

6. 文化建设拉动时尚创意产业

(1) “三合一”的发展思路

广州市的文化建设，可以突破“贴墙报”等刻板方式，充分发挥时尚创意产业的力量，增加文化建设的题材，创新文化建设的形式，令文化建设的效果深入人心。广州要在历史文化资源有限的条件下建设世界文化名城，就更需要借助力于时尚创意企业，一方面重

新发掘老城古村的文化价值，弘扬岭南传统文化；一方面创造时尚文化资源，繁荣现代都市文化。文化建设的成功，又会为时尚创意产业和旅游业的发展提供良好的土壤；旅游业的发展，则有利于把文化建设及时尚创意产业发展的成果“变现”，实现经济效益和社会价值的统一。因此，广州市应该统筹规划文化建设、时尚创意产业以及旅游业，令三者进入良性循环。

(2) “三合一”发展的“点战略”

“三合一”发展的“点战略”，是指选择多个较小的区域，作为广州市时尚创意/旅游文化产业发展的核心区，形成“文化广州”的支点：

①老广州文化创意区，以西关大屋和传统骑楼为载体，集中发展文物流通、传统服饰/古典家具/岭南传统工艺品/现代艺术品/家居装饰品设计与销售、粤式饮食、中药材零售等产业，把古建筑保护与产业价值挖掘相结合。

②古村文化创意区，在小洲村、溪头村、钱岗村、水西村、大岭村、姬堂村、障岗村、黄埔村、坑贝村、茶塘村、聚龙村，发展岭南传统工艺品设计/制造/销售、广州特色食品制售、体验式作坊、粤式饮食、土特产销售等产业，推广小洲村经验，适度发展现代艺术品设计和销售业，融合传统和现代文化。

③老工厂时尚创意区，学习纽约 SOHO 艺术区、伦敦南岸艺术区以及北京 798 艺术区的经验，把老工厂区改造为时尚创意产业区，发展艺术创作、展览、动漫、影视传媒、出版、设计咨询等产业，利用浓厚的艺术氛围发展文化旅游。

④大学城时尚创意区，在大学城二期重点发展网络文化、动漫、游戏、摄影、艺术品设计、创意家具设计、出版等产业，充分

利用大学城的人才资源，大力开发大学生以及白领市场。

⑤非洲文化创意区，把黑人群体作为旅游资源加以发掘，建立“非洲城”，吸引在穗非洲商人贩售非洲工艺品及动植物制品，发展非洲特色饮食、艺术表演，打造出东亚地区独一无二的特色旅游区，成为展示广州“社会多元”和“文化包容”的窗口。逐步延伸产业链，发展非洲艺术品设计、非洲服饰设计、具有非洲元素的工业设计/艺术设计/广告设计等产业。还可以建立阿拉伯文化创意区和南亚文化创意园，让三个文化创意区发挥合力。

(3) “三合一”发展的“线战略”

“三合一”发展的“线战略”，是指把连接上述各“点”的交通线，建设为“时尚走廊”。广州市可以把“走廊”上的地铁站、公交站、地铁列车、公交车、公交沿线街道进行景观改造，充分反映出时尚气息、岭南特色、广州历史、广州城市精神，每个车站、车辆、街道都进行个性化布置，反映不同的主题和社区特色，把“时尚走廊”建设成“旅游黄金带”。

广州市可以把景观设计工作外包给时尚创意企业，直接拉动时尚创意产业发展；充分利用“时尚走廊”浓郁的艺术氛围和密集的人流，吸引时尚创意企业入驻，打造出“时尚创意产业带”，企业的入驻又将反过来增加艺术氛围，形成良性循环。

(4) “三合一”发展的“面战略”

“三合一”发展的“面战略”，是指在市区进行全面的文化艺术建设，打造出名副其实的世界文化名城。广州市可以充分发挥社会力量，实现资源投入的多元化，动员企业、大学生、退休居民，对公共区域、商业场所、居民小区进行艺术改造，建设文化场所，

增添文化设施，为时尚创意产业的发展提供优良的环境。

（5）建立农民工文化产业园

社会对于农民工的关怀，集中在收入、生活、劳保、家庭、公民权利等方面，文化诉求却受到忽略。随着新生代农民工文化诉求的提高，广州市可以建立全国首个农民工文化产业园，发展农民工主题的影视、出版、网络产业，设立农民工电视频道，培育农民工市场导向的广告及工业设计产业，还可延伸到艺术消费品制造业。产业园的发展，应兼顾经济效益与社会效益，深入反映农民工的情感和文化诉求，充分体现对农民工的精神关怀，提高产业的层次，把产业园打造成体现广州政治文明以及社会和谐的“政治地标”，成为全国关注的焦点。

7. 民生建设拉动新一代信息技术产业

（1）交通智能化拉动物联网及地理信息系统产业

广州市可以从三个方面推进交通智能化：

① “打的易”计划：建设地理空间信息系统，普及出租车卫星定位设备，建立乘客召车客户端，建立统一调度系统，实现智能化调度，解决“打的难”问题，记录出租车行走路线，解决出租车“绕远路”问题，增加“打的出行”的吸引力，减少对私家车的依赖。

② “云计算”支持下的“车联网”工程：在市区实现传感器的广泛覆盖，普及车辆RFID技术、电子标签和LBS应用，建立智能化侦测、通信、管理和调度网络，实现对道路车流量的精确检测和智能管理，缓解城市拥堵问题，对违章行为实行全天候智能化侦

测，建立“车车交互”和“人车交互”系统，实现车距自动控制、岔口交通协调，大大降低交通事故率。

③停车场联网计划：把车联网的终端延伸到停车场，实现全市车位的实时信息发布、预订、支付，缓解“停车难”问题。

（2）医疗系统智能化带动云计算产业发展

医疗系统的智能化，以广州市“医疗云”的建设为核心，围绕四方面展开：

①“云诊断”系统：把市民的健康记录和全部诊疗信息电子化，由“医疗云”统一记录，为医生诊断提供全面的参考，为处理医疗纠纷提供依据，方便市民转诊，促进医院之间的竞争，缓解“看病贵”问题。

②智能预约系统：建立联网预约系统，发布医生坐诊信息，开发实体、网络、电话预约终端，“医疗云”根据预约情况以及患者个人状况，自动向市民提供就诊建议，调节医院人流，缩短等候时间，缓解“看病难”问题。

③家庭健康监护系统：推广家庭健康监护终端，“医疗云”实时收集和处理使用者的体征信息，社区医院从“医疗云”获取信息，通过远程终端对使用者做出建议。

④“市民卡”计划：推出“市民卡”，集成身份证明、电子病历、社保、水电费缴纳、羊城通、银行卡等功能，减轻市民的“多卡负担”，允许医院在抢救时无密码划账，根据水电费缴纳和羊城通消费记录，掌握患者行踪，绘制“广州健康地图”，为传染病控制和环境监测提供支持。

(3) 治安管理智能化挖掘物联网产业潜力

治安管理智能化的重点在于形成“治安物联网”，充分利用“商贸物联网”和“车联网”的基础设施，挖掘物联网产业潜力，实现城市治安智能监控，开展三大工程：

①“RFID 护民工程”：推广贴身 RFID 设备，实时监控使用者位置，有效解决儿童拐卖及老人失踪问题，推广隐蔽式 RFID 设备，实现对贵重物品的电子追踪，帮助侦破偷窃及抢劫案件。

②“治安入户”工程：把“治安物联网”接入到家庭，建立智能监控及隐蔽报警终端，实现智能报警、自动出警。

③生物识别推广工程：在交通枢纽及治安黑点，普及人脸识别监控设备，智能化追踪犯罪嫌疑人，在小区和商厦推广生物识别门禁系统，通过人脸、瞳孔或指纹识别控制人员进出。

(4) 实施业务外包，形成独立产业

在推动交通、医疗、治安事业智能化的过程中，广州市可以尽量把地理信息系统、云计算系统、物联网系统的建设及运营工作，外包给专门的企业，形成相对独立的产业，政府主要做好监管工作，在不违反国家政策的前提下，允许民间资本、境外资本进入，形成多家企业竞争的局面，实行产业化、市场化运作，培育产业竞争力，促使企业在服务广州的过程中积累经验、提升技术，最终走向全国，把“智能化公共服务”打造成广州的一个名牌产业。

四、区域产业链整合战略

区域产业链整合战略提出，在“珠三角”、“粤港澳”、“全

国”、“全球”四个层面上，推进区域产业合作，整合区域产业链，充分利用各地产业资源，发挥广州的比较优势，在产业链上占据有利位置。

（一）占领珠三角产业链高端环节

广州市可以整合珠三角的战略性新兴产业链，避免重复建设，形成有序分工，占领产业链高端环节。产业链整合应以“错位发展，互惠共赢”为原则，尽量避免在制造环节上“挖墙脚”，或盲目争夺兄弟城市的企业总部，而把重点放在其他城市做不到或做不好的环节，例如重大技术攻关、国际营销、品牌建设、高端服务等，通过高端环节的提升带动整个产业链发展，共享发展成果，保障区域产业合作的可持续性。

1. 广佛经济圈新材料产业链的建立和整合

佛山的陶瓷、铝材、不锈钢产业都有很大的规模，但产业层次不高。广州可以抓住广佛同城化的契机，建立高级研发中心，突破关键技术，促使佛山传统材料产业向新材料产业升级，在升级过程中接入广州汽车产业链，实现广佛产业链的整合与提升。

广州市可以在大学城二期、中新知识城或广州科学城，建立新型陶瓷及陶瓷基复合材料研发中心，促进陶瓷产业升级；建立车用铝材研发中心，研发高性能、低成本的新型车用铝材，为广州汽车产业“以铝代钢”铺平道路，提高广州汽车产业的竞争力和佛山铝材的产业层次；建立新型不锈钢研发中心，研发工业用特种不锈钢，重点研究耐热不锈钢工艺，满足汽车排气及消音系统的需求，

提高佛山不锈钢产业附加值，为广州汽车产业开辟本地化、低成本采购渠道，实现广佛产业链深度整合。

2. 珠三角 LED、新能源及新能源汽车产业链的整合

广州在发展 LED 产业的过程中，可以依托增城 LED 外延片及芯片基地和南沙 LED 产业基地，以晶正鑫、晶科、普光等企业为龙头，重点发展处于产业链中上游的外延片和芯片产业，通过掌握这两个关键环节，控制珠三角 LED 产业链，让珠三角各地的 LED 封装和应用基地，围绕广州这个龙头，共同进行创新，把 LED 产业链变成 LED 创新链。广州应加快技术标准的研究和制定，积极参加 CIE、IEC 等国际标准化组织，争夺话语权，力争形成“广州标准”。一旦国外企业结成“标准联盟”来“收割”中国 LED 产业，那么“广州标准”就会成为庇护中国 LED 产业发展的“保护罩”，为广州彻底掌控产业链提供绝好的机会。

新能源产业方面，在国内外行业不景气的情况下，广州没有必要上马大规模新能源产业项目。但是，新能源产业不景气，也带来了以低成本整合产业链的机会。一方面，一批拥有先进技术的国外企业陷入亏损，是技术收购的好时机；另一方面，缺乏核心技术的国内企业只能拼价格，经济效益陷入谷底，此时新技术尤其是低耗能技术的重要性非常突出。广州市可以鼓励企业向夏普等国外企业购买核心技术，然后凭借先进技术，整合珠三角乃至全国的新能源产业。

新能源汽车产业方面，广州、深圳、珠海、佛山、中山等地出现了一批相关企业，都在局部领域掌握了一定技术，但未形成合力。广州市可以依托广汽集团，对珠三角的新能源汽车企业进行整

合，协调出一套各方接受、各展所长的整车标准，细化产业链分工，广州可专注于电机系统、电控系统、混合动力多能源管理系统的研发制造以及总装环节，还可与丰田、本田等企业进行合作研发，加快研发进程。

3. 营销及高端管理服务环节的整合

广州可以在广州南站商务区建立战略性新兴产业商务功能区，整合珠三角战略性新兴产业的营销、品牌建设和高端管理服务环节。广州可在功能区大力发展“第二总部经济”：外地企业可以把行政、财务、投资、人事等功能留在原来的总部，而把客户管理、品牌建设、采购业务、法律事务、合同管理、公关管理等功能移至功能区，形成“第二总部”。广州还可以为各大产业建立商贸会展中心，充分利用广州的商贸基础、客流资源、人才储备，打造珠三角战略性新兴产业的营销窗口。

4. 高端生产装备供应

整个珠三角地区都面临着转型升级的重大任务，各条产业链的各个环节，都需要采用更先进的生产装备。广州市可以充分发挥两大优势，一是重工业基础的优势，二是靠近市场的优势，抓住转型升级所带来的市场需求，大力发展高端装备制造业，把广东省的“转型挑战”变成广州市的“增长机遇”。珠三角产业面临的主要问题是：①产品定位低、质量低；②劳动力成本不断上涨；③高污染、高耗能。相应地，广州市的高端装备制造业应以高端化、精密化、智能化和节能环保为发展方向。

（二）粤港合作打造南沙产业高地

1. 依托霍英东研究院，推进国际水准的技术研发

广州市可整合本地的产学研资源，联合香港科技大学霍英东研究院，在南沙进行合作研发，重点突破物联网、纳米材料、节能环保产业的相关技术，充分发挥港科大的国际化优势，紧跟国际科学前沿，重点突破前瞻性强、具有国际水准的项目。南沙的合作研发事业，应着眼于研制符合发达国家标准的产品，充分利用港科大的科研力量和社会资源，在南沙建立国际技术认证机构和检测机构，帮助产品进入国际市场。

2. 建立港办医院，打造高端健康产业链

南沙可以吸引香港的大学开设附属医院，发展高端健康产业，开拓全国市场，并满足在南沙港澳居民的医疗需求，促进粤港澳合作。南沙可充分发挥新区的体制优势，大力推动体制创新，突破香港大学深圳医院的“公有公益”模式，医院可归港方所有、港方管理，采取更高端的定位，提供国际水准的医生团队、设备和服务，服务全国高端消费者，实行优质优价。积累了一定经验后，南沙可以对香港医疗行业全面开放，允许港澳的医疗集团开办医院，促进行业竞争，继而对全球医疗行业开放，吸引国际著名的医疗集团以及安德森癌症中心、德州医学中心、贝勒医学院、费城儿童医院等国际先进的医疗机构开设国际医院及研究中心，打造国际高端医疗产业中心。

以港办医院和国际医院为基础，南沙可以延伸健康产业链，发

展远程医疗产业，服务于不能或不愿亲赴南沙治疗的高端患者，令医疗资源得到充分利用，巩固高端医疗中心地位。南沙还可以大力发展医疗旅游产业，把体检和治疗，与旅游、疗养度假、保健等服务打包，积极挖掘海洋、田野、水乡、湿地等旅游资源，以医疗带动旅游，以旅游促进医疗。南沙冬季温暖，自然环境优美，既适宜疗养度假，也利于术后康复，跟休斯敦相似，南沙应该利用种种条件，把医疗旅游产业做大做强，打造中国的休斯敦健康医疗城。

3. 建立粤港时尚创意产业合作园

时尚创意产业是广州市确定的战略性新兴产业之一，也是香港的优势产业。南沙可以建立“粤港时尚创意产业合作园”，发展影视娱乐、工业设计和广告产业。一方面，可以吸引香港企业把与大陆相关的业务搬到南沙，以获得信息优势、商业网络优势和靠近市场的优势。另一方面，鼓励香港企业进行服务外包，把人力密集、空间密集、技术密集的环节，例如特技效果制造、样本测试、影音效果技术处理、计算机辅助设计、图像模拟等，进行外包。

珠三角的制造业企业对于工业设计、广告等服务有着很大需求，南沙可以充分挖掘这一市场资源，通过多种优惠措施，吸引企业到产业合作园寻找服务商，在园内设立一站式服务端口，介绍服务商真实信息，防止企业受骗，提供法律咨询，避免企业落入“合同陷阱”，打造出“安全交易窗口”，吸引珠三角企业下单和香港企业落户。

（三）打造全国科研成果产业化中心

1. 打造“技术入穗”工程，集聚全国科研成果

广州发展战略性新兴产业，劣势在于科研力量薄弱，优势在于市场化程度高、体制灵活创新、创业气氛浓厚。而全国各地有很多高校和科研院所，虽然科研成果丰富，但由于体制僵化，无法实现产业化。广州可以取长补短，启动“技术入穗”工程，引入全国各地的科研成果，在广州进行应用开发和产业化。广州市可以在多个省份建立“战略性新兴产业科研成果情报站”，重点关注西北、华中和西南等科研实力强、市场化程度较低的地区，与科研机构保持沟通，收集相关情报，及时向广州企业传递信息，鼓励企业与科研机构合作产业化。对于重大科研成果，可以由政府亲自牵头，接洽科研单位、招商引资、提供产业配套和政策优惠，促成科研成果产业化。

2. 结合教育部“2011计划”，建立应用开发研究院

在引进基础科研成果的基础上，广州市可建立“战略性新兴产业科研成果应用开发研究院”，从事应用设计、技术设计、工艺设计、产品设计、再创新等方面的研发工作。广州市可以抓住教育部“2011计划”的大好机会，与广州市内的高等院校共建研究院，作为“协同创新中心”的载体，把研究院变成“2011计划”的一部分，利用中央的财政资源和高校的科研资源，为科研成果的产业化提供有力的技术支持。

3. 建立科研成果产业化基地

广州市可以建立战略性新兴产业科研成果产业化基地，在税收、土地方面给予优惠，并重点做好以下工作：

①交通：完善园区到机场、南站的交通设施，方便各地科研机构的专家经常往来。

②投资：出资成立科技成果转化基金，设立企业投资中心作为“投资窗口”，邀请风险投资基金、投资集团和大型科技企业设点，成为连接投资方与科研机构的平台。

③人才：在高校以及人才市场做好园区的宣传工作，在园区兴建经适房和廉租房，增加对人才的吸引力。

④服务配套：由于新创企业、新兴行业、新技术的采用者在经营管理中要重新摸索，可以在园区建立专业性服务中心，吸引创业咨询公司、管理咨询公司、市场研究公司、技术评估公司等专业服务机构入驻，帮助企业解决问题。

⑤体制：对产研合作的双方进行资质鉴定，防止借合作之名进行诈骗，公正处理知识产权纠纷，防止偏袒本地企业，维护园区声誉，设置案件审理时限，防止耗时过长致使知识产权丧失价值。

（四）有选择地收购国外技术

发展战略性新兴产业，关键在于掌握核心技术，“新兴”产业意味着没有成熟的技术可以模仿，必须进行原始创新，但原始创新正是中国的薄弱环节。当今世界经济不景气，很多技术力量雄厚的大企业陷于困境，广州可以鼓励企业抓紧机会“走出去”，收购战

略性新兴产业的核心技术。收购工作应做到有的放矢、有所选择，重点考虑以下四种情况，增加成功收购的可能性：

①财政紧张的国家 and 陷入严重财务危机的大企业，此种情况下，大企业急需巨额资金渡过难关，当地政府又可能由于财政困难而无法施救，企业可能为了生存而被迫出售部分核心技术。

②中小企业，中小企业才是欧美技术创新的主要来源，中小企业又更容易陷入财务危机，收购成本也相对较低，并且，中小企业数量众多，比较不显眼，当地政府不会一一进行“营救”，政治阻力也较小。

③非核心业务的技术，出于分散风险或者是“赌一把”的考虑，大企业可能在核心业务以外的产业进行研发，在财务危机下会比较愿意出售这些技术，公司核心业务和研发方向的调整，也可能导致原有的核心技术被出售。

④需要持续投资的研发项目、战略性新兴产业当中，有很多技术需要进行巨额投资，又不能马上产生经济效益，大企业陷入财务危机后可能被迫出售这些技术。

为了支持企业进行跨国技术收购，广州市可以采取以下措施：

①建立“海外技术收购情报所”，根据广州市的产业基础和产业规划，确定重点收购领域，及时收集相关信息、寻找收购机会，重点关注小语种国家、中小企业，弥补本地企业的“信息盲区”，发挥情报所的资源优势和规模效应，节约信息成本。

②金融支持，在金融政策上给予收购方充分的支持，帮助企业取得银行贷款。

③国家游说，与中央政府保持良好沟通，当外国政治势力阻挠收购时，促请中央政府出面周旋，减少收购阻力。

五、保障措施

（一）优化营商环境

1. 行政审批制度改革

要在国家战略性新兴产业发展中取得有利位置，就必须迅速抢占产业制高点，形成先发优势。然而，在规划设计、投资建设、投产等环节，行政审批项目最为繁杂，严重阻碍先发优势的形成。广州市可以启动行政审批制度改革，针对战略性新兴产业的发展特点，在第一阶段重点清理产业启动阶段的相关审批项目，除了环保测评等少数环节，其他环节，包括企业创办、规划设计、投资、建设、用地、设备引进、投产等环节的审批，以及资质、等级、资格等内容的认定，都应该尽可能地取消或简化，设置审批时限，提高审批效率。

当企业陆续投产以后，广州市可以先启动第二阶段的改革，重点改善日常的营商环境，促进产业长远发展，取消或简化租赁、进出口、人员雇用、抵押、销售、定价等环节的行政审批。第二阶段改革不但应减少针对生产方的审批项目，还应减少需求方在购买过程中的审批项目，为战略性新兴产业扩大市场提供良好条件。

广州可以建立审批事项总目录，汇总所有审批项目，禁止目录外审批，禁止变相审批，防止随意增加审批事项；建立审批材料共享机制，企业一次性提交相关资料，形成统一的电子文档，各部门互相承认、随用随取，不再需要企业重复提交资料，避免审批部门篡改资料内容；建立“并联”式的多部门审批机制，各部门的审批齐头并进，各部门审批进度统一反馈给市政府和企业，形成审批进

度监督机制。

2. 企业减负综合改革

税费负担和隐性负担，是影响企业投资和产业发展的重要因素。广州市除了通过精简行政审批项目，缩小行政部门寻租空间，还可以大力规范收费和罚款项目，设立收费和罚款总目录，禁止目录外收费罚款，建立健全收费罚款上报机制，严厉打击个人的“吃卡拿要”行为，设立“战略性新兴产业市长热线”受理相关投诉，严审严查。

广州市可以挑选适当的行业，包括新一代信息技术产业、时尚创意产业（两个行业按规定可以享受6%的低税率），以及产业链较长、涉及企业较多的产业，推进“营改增”改革，充分利用中央在改革中所赋予的灵活性，尽量减轻战略性新兴产业的税收负担。

3. 金融体制改革创新

在亚运债务较大、土地收入下降、地方债务引发社会关注的大环境下，广州市对产业的资金支持，应主要通过金融体制改革创新来实现，以落实《广东省建设珠三角金融改革创新综合试验区总体方案》（简称《方案》）为契机，大胆先行，为企业投融资创造有利环境。

广州应积极落实《方案》的内容，在金融制度创新、粤港澳金融合作、人民币国际化上先行先试：

①鼓励港资、澳资金融机构在粤合资或参股成立金融机构，向战略性新兴产业提供资金支持。

②利用人民币国际化的契机，帮助企业在香港发行人民币债

券、信托投资基金。

③鼓励境外机构和个人使用人民币投资战略性新兴产业，允许港澳直接投资使用人民币结算。

④积极发展面向中小企业的集合债、集合票据、短期融资券业务。

⑤积极推广知识产权质押，帮助有技术专利而缺乏固定资产的企业融资。

⑥积极推广科技保险，增加企业尤其是中小企业进行研发的动力，降低研发风险。

⑦抓紧南沙新区获批的机遇，争取让南沙也获得资本项目可兑换试点资格（前海和横琴已获资格），让南沙充分利用境外资本发展战略性新兴产业。

4. 知识产权保护机制建设

为了加强知识产权保护，促进企业研发，广州市首先应该加强司法建设，尤其是市中级人民院知识产权庭的建设，对审判人员进行战略性新兴产业技术培训，提高业务水平，明确规定知识产权案件的审理判决时限，避免知识产权因长期诉讼而丧失价值，大力加强廉政建设，把知识产权庭建设成为全省“廉洁司法”、“司法公正”的标杆。

在行政建设方面，公安、工商等部门应该加强联合执法，严厉打击侵犯知识产权的行为，对LED、生物医药、时尚创意等容易发生侵权行为的产业，尤其要加大执法力度。

广州市可以建立跨省市协作机制，加强与其他省市的沟通协作，防止外地企业侵犯广州企业的知识产权。珠三角本身就是侵权

的“重灾区”，加强与珠三角兄弟城市的协调尤为必要。

（二）汇聚生产要素

1. 高端人才集聚

高端人才是战略性新兴产业发展的关键要素，广州市可重点引进海外高层次人才、国内领军人才以及国内中青年科技骨干，大力培养本地人才。

为了引进海外高层次人才，广州市可继续落实“红棉计划”，在住房、落户、购车、子女教育等方面给予优惠，此外，还可成立创投基金提供资金上的支持，给予创业者税收优惠，建立广州市海外高层次人才数据库，汇总他们的技术专利和项目信息，吸引风险投资。

对于国有单位的领军人才，要吸引其全职来穗工作有较大难度，广州市可实施“候鸟计划”，吸引国内领军人才每年来广州工作三到四个月（尤其是冬季），专门解决重大技术攻关、发展方向指导、人才队伍建设、重大故障排解、科研成果产业化等重要问题，并利用领军人才的影响力，把中央部委一些与战略性新兴产业相关的重大攻关项目放在广州进行。广州市可在专家补贴、住房、医疗服务等方面提供优厚条件，支持“候鸟计划”。

广州市还可以大力引进国内中青年科技骨干。在各地的国有单位当中，尤其是铁路、石油、冶金等老部门，有很多科研能力强、掌握核心技术的中青年人才，由于体制或者其他原因，才华得不到施展。广州市可以实施“中青年骨干引进计划”，建立“一揽子绿色通道”，打包解决户口、社保、职称、子女教育、保障房、配偶工作等问题，吸引中青年科技人才，为战略性新兴产业打造技术主

力军。

在本地人才培养方面，广州市可以协调在穗高校，开办与战略性新兴产业相关的专业，推动校企联合培养人才；由政府与企业联合资助，在高校成立一批相关实验室，设立相关研究方向，培养符合产业发展需要的研究型人才。

2. 资本要素集聚

除了进行金融体制改革创新，广州市还可以充分发掘现有政策措施和金融手段的潜力，帮助战略性新兴产业筹措资金。

广州市可以采取直接的支持措施，设立产业创投基金、风险投资引导基金、天使基金，为掌握核心技术的企业提供直接支持；政府也可以为企业的研发及投资环节提供财政补贴；对于业务稳定、发展势头良好的企业，政府可以为其提供贷款担保；政府融资平台可在风险可控的前提下，试行“债务中介”业务，由企业向融资平台提供固定资产、专利或股权抵押，融资平台出面向银行贷款或发行债券，所得资金转借给企业，充分发挥融资平台的信息优势。

政府还应该积极落实“新36条”，鼓励民间资本进入战略性新兴产业，给予民营企业国民待遇，切实保障民营企业权益，严禁行政部门和政府人员向民营企业乱摊派、乱收费、索取不正当利益，防范垄断国企通过各种手段打压民营企业，营造公平竞争的市场环境。

政府还可以促进市场主体使用现代金融工具，推动产业发展。政府可在市场的创业投资当中扮演信息中介，促成投资方与项目方“配对”，严格甄别信息，防止出现诈骗，保障交易安全，促进创业投资。此外，战略性新兴产业的产品，往往是价格高昂的设备

系统，政府可以大力发展租赁融资，帮助买家解决融资问题。

在企业投产以后，政府还可以帮助企业进一步融资，大力支持优质企业在境内外上市或发行债券，提供相应的服务和指引；对尚不符合上市资格的企业，可帮助其进入全国非上市公司股份公开转让市场；建立地方性柜台交易中心，设立战略性新兴产业专板，针对产业特点设计出专门的准入机制、评级机制和信息传递机制，吸引社会资金进入战略性新兴产业。

最后，广州在为国际金融城以及民间金融街引入金融企业的过程中，可以着重引进有兴趣为战略性新兴产业融资的企业。

3. 土地政策倾斜

为解决战略性新兴产业发展的土地瓶颈，广州市可以在土地分配方面采取如下策略：

①市区土地：“退二进三”所空置出的土地，优先用于发展时尚创意、新一代信息技术、节能环保服务产业，或者建设研发中心。其中，天河区的土地主要用于发展新一代信息技术产业，海珠区靠近大学城的土地用于发展时尚创意产业、研发产业，芳村片区部分土地用于建设广佛新材料产业研发中心，广钢的原址则发展环保产业，把原有的炼钢炉改造成“速氧”气化炉，进行垃圾发电。

②其他土地：在环城高速以外的区域兴建一批新兴产业园，每个园区集中发展一两个产业，形成产业集群，完善产业配套，其中，南沙新区重点发展新能源汽车，以及粤港合作发展的新一代信息技术、时尚创意、健康产业；科学城、知识城重点发展新一代信息技术、节能环保和新材料产业；番禺重点发展高端装备制造业、新一代信息技术产业的制造环节以及节能环保产业（以LED产业

和循环经济产业园为重点), 依托生物岛发展生物产业, 依托大学城二期发展时尚创意和研发产业; 花都重点发展新能源汽车产业; 从化可发展健康产业。

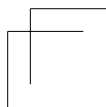
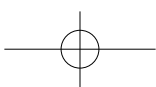
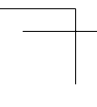
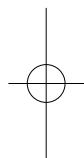
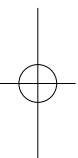
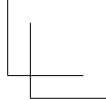
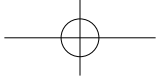
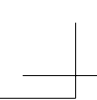
土地出让金政策方面, 可以采取如下办法:

①根据战略性新兴产业目前处于起步阶段, 但市场前景广阔的特点, 允许土地出让金延后支付, 延长分期付款期限。

②对于产业园的土地, 采取“产业关联+差别化出让”模式, 对龙头企业减免土地出让金, 并暂时把龙头企业周边土地留空, 等龙头企业发展到一定规模、配套企业入驻时, 对配套企业收取合理的土地出让金, 这种模式既有利于启动产业发展, 又能保证政府收入, 还可以促进产业配套。

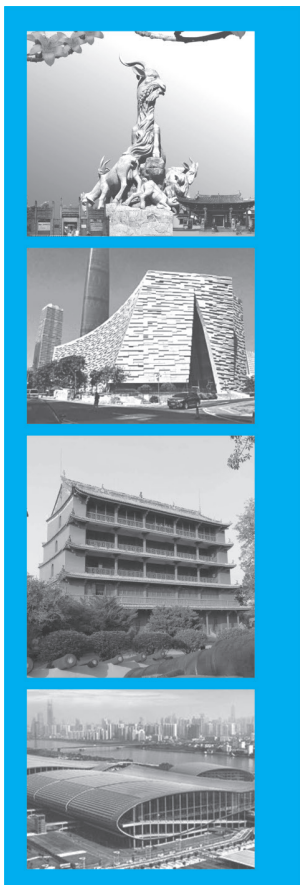
③对于中心城区的较大地块, 采取“高端产业+住宅”模式, 分割大宗地块, 部分用于发展战略性新兴产业, 对企业减免土地出让金, 剩余土地发展住宅项目, 收取相应的土地出让金。这种模式, 一则有利于产业发展, 二则保证政府收入, 三则为产业的高端人才提供充足而便利的住房, 四则防止产业的入驻推高周边原有住宅的房价, 实现经济效益和社会效益的统一。

(选自广州市第23次社会科学研究课题招标研究成果。课题负责人: 隋广军。)



暨南大学课题组

加快推进广州战略性新兴产业发展研究



一、战略性新兴产业发展特点和趋势

战略性新兴产业是以重大技术突破为基础，其核心技术、产品性能及生命周期、市场适应等与传统产业迥然不同，这使得全球战略性新兴产业的特点和发展趋势、集群发展模式以及扶持政策体系均呈现出自身的特点。

（一）全球战略性新兴产业发展的特点

近年来，伴随资源环境和产业转型压力加剧，主要发达国家纷纷颁布规划和采取行动，明确部署信息网络、新能源、生物、节能环保等战略性新兴产业为未来一段时期的发展重点，更加重视创新投入方式，以需求促发展。全球新科技革命和产业革命又进入一个新的历史性突破关头，全球战略性新兴产业蓬勃发展的势头有望持续较长时期。具体而言，全球战略性新兴产业发展呈现如下特点：

1. 实施旨在振兴制造业的“再工业化”战略，夯实战略性新兴产业发展基础

“再工业化”是西方发达国家基于工业在各产业中的地位不断降低、工业品在国际市场上的竞争力相对下降、大量工业性投资移

师海外而国内投资相对不足的状况提出的一种“回归”战略，即重回实体经济，使工业投资在国内集中，避免出现产业结构空洞化。以美国为例，在金融危机后充分认识到，越是新的事物越要建立在坚实的传统基础上，没有强大和先进的制造业提供的生产加工、研发设计、工艺设备、在线检测、营销服务和经营管理等在内的全过程基础，战略性新兴产业就只是没有依托的空中楼阁，势必成为无源之水、无本之木而枯竭枯萎。

2. 注重利用规划和投融资支持等政策手段促进战略性新兴产业实现跨越式发展

发达国家历来重视通过重大专项、规划、行动计划实施支持重点领域优先发展，这些计划往往代表了未来一段时期本国和地区产业发展和科技进步的主攻方向，对于促进本国和地区产业、科技、经济和社会的发展具有重要的战略意义。与国家层面的产业发展中长期规划相比，专项规划、行动计划具有更强的针对性、时效性和专业性。从产业来看，主要发达国家在节能环保、新能源、新材料、生物、新兴信息等领域推出了多项专项规划和行动计划。各主要国家与地区为抢占战略性新兴产业竞争制高点，不惜采取财政直接投入资金等手段加大重点领域和重大项目的研发与产业化。在投融资方面表现出三个共同特点：一是投入的总额大幅度提高；二是投入的领域更加集中；三是投入的数额具体明确。

3. 注重通过政策手段培育市场需求，并营造良好的市场竞争环境

在早期，各主要国家和地区扶持新兴产业的政策更加注重通

过技术创新驱动产业内生增长。但国际金融危机后这一轮的战略新兴产业发展中，在产业初始就非常重视从需求端引导产业发展。从手段上说，除传统的政府采购、试点示范、鼓励外部市场开拓之外，还将某些战略性新兴产业作为国家基础设施建设的组成部分，加大引导力度。

4. 新科技革命和产业革命正处于新的历史性突破关口，信息技术、生物技术、新能源技术和交叉技术成为枢纽性技术

信息技术在驱动了上一轮技术革命以后，势头始终不减，新一代宽带网络、智慧地球、云计算、系统级芯片等新技术、新应用极有可能推动信息产业实现新的质的飞跃。信息技术同时还会带动互联网、电子商务、文化创意等多个产业强劲增长，创造新的商业模式。

（二）全球战略性新兴产业的发展趋势

1. 环保化

近年来，全球气候变暖、极端气候条件频发等更是使绿色、低碳成为多个国家甚至全球今后不变的战略发展方向。欧盟在其经济复苏计划中就特别强调“绿化”的创新和投资，加速向低碳经济转型。其中，英国启动一项批量生产电动车、混合燃料车的“绿色振兴计划”，希望以“低碳经济模式”刺激经济复苏。日本将新能源研发和利用的预算由 882 亿日元大幅增加到 1156 亿日元。韩国也于 2009 年 7 月公布了《绿色增长国家战略及五年行动计划》，提

出“绿色增长”的经济振兴战略，强调发展绿色环保技术和可再生能源技术。

2. 融合化

新一轮科技和产业革命的方向不会仅仅依赖于一两类学科或某种单一技术，而是多学科、多技术领域的高度交叉和深度融合，其中，信息技术将进一步发挥基础和支撑作用，生物、纳米、材料等技术将更广泛地渗透、交叉、融合，产生若干新兴技术和新兴产业，进而引发新的技术变革和产业革命。比如说，纳米技术也已拓展到信息、生物、医药、能源、资源、环境、空间等诸多领域，成为各国创新投资的重点。俄罗斯在2009年6月宣布将投资2000亿卢布发展纳米技术，使其成为国家“科技战略的火车头”。技术融合趋势决定了战略性新兴产业不可能也不应该孤立地发展，而是既要有利于推动传统产业的创新，又要有利于未来新兴产业崛起。今后，战略性新兴产业与其他产业之间、战略性新兴产业内部之间的融合也是大势所趋，作为一种相互补充和衔接，将使得行业间的界线越来越模糊，综合竞争力越来越强。

3. 高端化

发达国家和地区发展战略性新兴产业越来越强调走高端化路线。在特点上，表现为科技含量高、附加值高、投资强度大、产出效益高、拉动力强、占用土地资源少；在涵盖范围上，包括产业结构高端化、技术高端化、产品功能高端化等。在根源上，背后反映的是技术创新能力和技术力量整合能力的高低。

4. 国际化

战略性新兴产业的勃兴只能在全球科技前沿领域的重大创新成果推动下方可形成。

首先，当前科技突破催生的新兴产业发展呈现出在产业链高端共同投资、联合开发、通力合作等新的特点和趋势。

其次，国内市场总归有限，会制约战略性新兴产业发展。没有国际大市场的依托，要发展技术领先的大企业、大产业是难以实现的。

由此可见，正如推动科技创新既要依靠自力更生，又要借助引进吸收一样，国际合作也是加快培育发展战略性新兴产业的大势所趋。不仅科技研发的共同攻关、科技人才的互派互访成为常态，而且，国际性的大科学、大工程计划会越来越多。以欧盟为例，在低碳产业领域，欧盟已与包括我国在内的多国开展能源与环境、气候合作，成效明显。

（三）对广州发展战略性新兴产业的启示

从上述全球战略性新兴产业发展的共同特点与未来趋势里，以及我省战略性新兴产业集聚特点中，对于广州发展战略性新兴产业而言，可以得出如下启示：培育发展战略性新兴产业必须坚持以市场为主导，同时积极发挥政府的引导作用，并且要着力提高自主创新能力以及努力培育激发消费需求。

1. 坚持以市场为主导

战略性新兴产业培育发展要以市场为导向，遵循市场主导下的内生发展路径，充分发挥价格机制、竞争机制的激励功能，有效促进技术创新和资源要素优化配置。随着产业结构的高科技化和经济结构的日趋复杂，政府面临的已经是一个涉及面很广、海量信息的决策环境。又由于所有信息是在无数分散的个体行为者之间发生和传递，政府很难完全占有，加之不确定性和多变性，更增加了政府对信息的全面掌握和分析处理的难度。

产业经济的理论和实践也都充分表明，在推动产业结构演进的产业政策中，第一，起决定性作用的就是对主导产业、战略产业的选定和培养。第二，在市场经济条件下，应该由市场去选择产业的发展方向，政府的职责更多的应当是推动建立有利于创新的制度环境和激励机制，鼓励企业开展技术创新并提供优惠政策，建立稳定的金融市场，推动风险投资的发展等。这就意味着，如果政府产业政策继续担当主导，就很有可能对下一个阶段战略性新兴产业和关键技术的判断出现失误。其结果就是，方向判断失误以及由此带来的决策错误，不仅可能导致大量资源的浪费，还有可能延缓相关产业的发展。

因此，随着战略性新兴产业的形成和发展，要逐步实现财政与企业共同投入向企业和民间资本投入为主转变，让市场机制解决产业发展中的资金、技术和管理问题。尤其是战略性新兴产业发展到成熟期以后，要更多地通过市场机制发挥作用，在风雨中锻炼成长。

2. 积极发挥政府的引导作用

在充分发挥市场配置资源的基础性作用并坚持企业的主体地位的同时，必须充分发挥政府对经济社会发展的引导作用。战略性新兴产业因其系统性、复杂性和风险性，在培育发展过程中就更需要充分发挥政府的前期引导作用。从主要发达国家和地区的做法中也可以十分清楚地看出，那些号称成熟市场经济体制的国家，政府在积极引导方面却从来都是不遗余力的。具体来讲，一是发展方向上的引导作用；二是人才流动上的引导作用；三是资金流向上的引导作用；四是舆论环境上的引导作用。特别是第一个作用十分关键，因为发展方向正确与否是决定事业成败的前提。

战略性新兴产业因其技术预测的复杂性、市场需求的未知性，决定了生长初期会存在较大的不确定性和风险性。因此，如果单靠个别或者几个机构及企业，是无法在纷繁复杂形势中把握好方向的，这就极其需要发挥政府在信息资源量大、信息渠道广泛、信息网络发达等方面的巨大优势，做到统筹全局、通盘考虑、高效整合，从而尽可能确立正确的方向。

3. 力争关键技术的创新突破

现代产业发展只有与科技实现紧密结合，产业才会有活力，产能才会有保障，产品才会有市场，产出才会有效益。战略性新兴产业是充分利用科技革命和重大技术创新成果建立起来的，因此，对产业和企业的持续创新能力要求更高。一定要瞄准世界科学技术发展前沿和产业高端，有重点、有步骤地在最有基础、最有条件的领域突破核心和关键技术，从而抢占产业竞争制高点，引领未来发展

的方向。

从历史经验来看，特别要避免两种错误倾向：一是顶着战略性新兴产业帽子却处于全球产业链制造低端的“高端产业、低端环节”的倾向；一是技术开发、产品生产乃至产业集聚方面“低端过热、高端不足”的倾向。否则，长此以往，所造成的恶果是核心技术和关键零部件长期依赖国外。

4. 努力培育激发消费需求

战略性新兴产业的诞生、形成和发展同样有赖市场需求的巨大拉动作用。只有具有稳定与发展前景的市场需求，战略性新兴产业才有发展壮大动力。从这个意义上说，市场需求是战略性新兴产业诞生成长和发展壮大的“指挥棒”与“导航仪”。对战略性新兴产业而言，由于新技术、新产品在市场导入期往往存在种种障碍，需要政府通过示范效应、推动社会应用。所以，必须通过加大示范应用力度、加快配套设施建设等方式培育市场，最大限度地发挥市场拉动作用，引导社会消费潮流，激励企业主动创新。

因此，只有思考前移，把消费者需求因素考虑进去，才不仅有利于激发创新，而且有利于解决前述成果转化率过低的问题。因为创新是技术的首次商业化应用。如果技术被物化到产品中，但产品无法转化成为商品，那么就不能认为这是一次成功的技术创新。产学研合作只能把研发和生产两个环节连接起来，无法把生产和消费有效地连接起来。如果不把消费者纳入创新体系之中，那么“研发—生产—消费”这个链条就无法完整地连接起来。消费者缺位导致的结果是，研制出的新产品很难获得市场的青睐。这就是产学研要逐步发展到产学研用相结合的道理。一句话，当研发机构、生

产企业和消费者真正变成了休戚相关的命运共同体时，我们的科技成果转化率和自主创新能力才有可能明显提高。

当前，特别要重视与扩大内需的战略紧密结合起来。我国是一个拥有庞大技术应用市场和商品消费市场的国家，我们应该把市场视为一种战略性资源，将本国市场需求转化为支持自主创新和产业升级的动力源泉。

二、广州发展战略性新兴产业的优劣势

（一）广州发展战略性新兴产业的优势

1. 整体经济发展稳步迈向技术创新为主阶段

国际上通常采用研发强度（R&D/GDP）这一指标来反映一国的科技实力和核心竞争力。国际对比研究显示，研发强度小于1.5%的国家，基本处于技术引进与应用的层次；具有强大的引进、消化、吸收能力的中等发达国家研发强度指标一般在2%以上，研发强度达到2%是实现技术跨越的一个重要门槛。2010年，广州市R&D投入总量达到192.43亿元，是2006年的3.445倍。“十一五”期间，广州市R&D投入总量年均增长率为32.44%，其增长速度超过了同期地区生产总值年均增长率14.94%。2010年广州市的研发强度达到1.79%，表明广州市正逐步向技术创新为主阶段过渡。

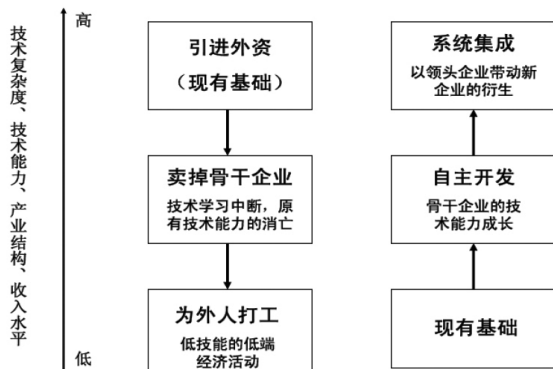


图1 创新水平进阶示意图

2. 高新技术产业的支撑作用突出

2010年，广州规模以上工业高新技术产品产值5327.94亿元，占规模以上工业总产值的38.52%，超过“十一五”预期目标8.5个百分点，比2005年提高10.1个百分点。2011年，广州规模以上高新技术产品产值6353.19亿元，同比增长15.9%，占规模以上工业总产值40.19%^①。广州高新技术产业集聚效应不断提升，软件、生物、信息、新材料、网游动漫等国家级产业基地落户广州，基本形成了电子信息、生物、新材料、高端制造、新能源与节能环保、软件服务业等高新技术产业集群，这为发展战略性新兴产业提供了扎实的产业基础。

3. 拥有一批自主创新能力强的存量企业

2010年，广州市全社会R&D经费投入为192.43亿元，其中

^① 2011年广州规模以上高新技术产品产值数据来源于《开局之年 砥砺奋进——2011年广州市经济社会发展综述》。

来自企业投入约 136.5 亿元，占比达到 71%，‘十一五’期间企业 R&D 经费投入的年均增长率为 19.4%。在全市 R&D 人员中，来自企业的达 57.4%。在大中型工业企业中，设有科技机构的企业由 2006 年的 162 家上升至 314 家，是 2006 年的 1.94 倍。全市科技型企业日益壮大，至 2010 年底，经认定高新技术企业达 1141 家，占全省 26%；国家级创新型企业、创新型试点企业 11 家，省级创新型企业、创新型试点企业 49 家，市级创新型企业、创新型试点企业 89 家。产值超过 10 亿元的高新技术企业达到 36 家。这些企业在大功率白光 LED、中高端通用核心芯片、下一代移动通信 LTE 宽带无线接入系统、RFID 应用示范、自主品牌轿车发动机、中高档数控加工装备、高效能源设备、新药创制、干细胞、生物医学工程等多个领域取得技术突破，掌握了一批核心关键技术，拥有了一批自主知识产权产品。

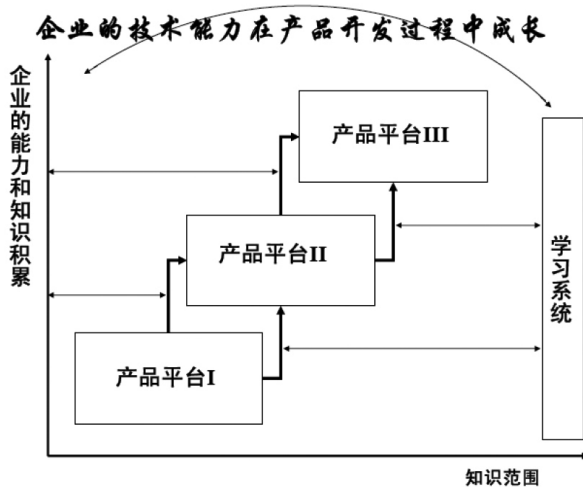


图 2 企业技术创新能力演化示意图

4. 自主创新政策环境良好

“十一五”时期，广州市委市政府出台了《关于提高科技自主创新能力的若干规定》（穗府〔2007〕10号）、《关于大力推进自主创新加快高新技术产业发展的决定》（穗字〔2008〕1号）、《关于加快吸引培养高层次人才的意见》（穗字〔2010〕11号）、《广州市建设国家创新型城市试点工作实施方案》、《广州国家创新型城市建设总体规划（2011—2015）》及配套政策等一系列文件，颁布实施了电子信息、软件和信息服务、半导体照明、生物等重点产业创新发展行动计划。资金支持、创新激励、产业发展、人才保障等方面政策环境不断优化，为广州的科技发展提供了重要保障。

5. 科技服务产业规模不断扩大

根据广州市生产力促进中心对全市310家科技服务机构的调查统计，2010年，从事科技服务的从业人员共61132人，其中从事科技活动人员30444人；签订技术合同6107项，合同金额62.6亿元；科技服务项目54.1万项，服务收入42.2亿元。目前，广州市拥有国家级技术转移示范机构5家，技术产权交易所1家，技术合同登记点11个。2010年、2011年广州分别有27家与24家企业被授予广东省科技服务业百强企业，分别占广东省当年数量的60%和56%，现有科技服务业百强企业数量约占全省总量的58%，初步形成了科技成果转化的中介机构体系，能够基本满足战略性新兴产业发展对科技创新服务的需要。

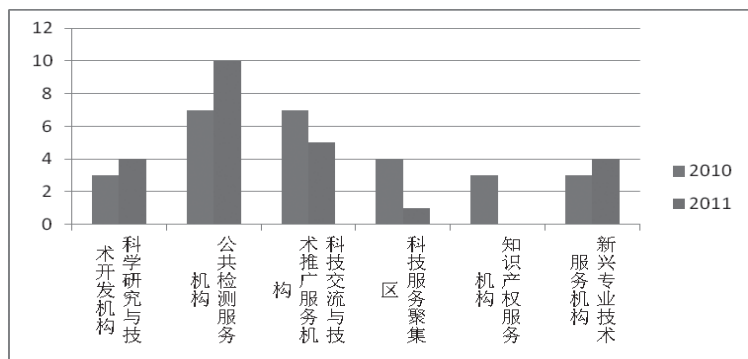


图3 2010—2011年广州市科技服务业百强企业（机构）分类

（二）广州发展战略性新兴产业的劣势

1. 科技综合竞争力落后于上海、北京、深圳等城市，科技投入仍相对不足

科技投入是科技创新的关键因素，全社会科技创新的投入直接影响了智慧广州成果的产出，以及战略性新兴产业发展的后劲。广州作为全国第三个迈入GDP万亿俱乐部的国家中心城市，R&D经费支出与GDP比例、企业R&D经费支出中政府投入占比远低于全国20个主要城市的平均水平。2010年广州R&D经费支出与GDP比例为1.79%，远低于北京（5.82%）、深圳（3.48%）、上海（2.80%）、天津（2.5%）、苏州（2.3%）等几个城市。2011年，广州全年研究与试验发展（R&D）经费支出占GDP比重不超过2%，而北京、深圳和上海则分别高达5.8%、3.5%和2.9%。广州的专利申请量与授权量分别为28087件和18339件，也远远低于北京（77955件、40888件）和上海（80215件、47959件）。

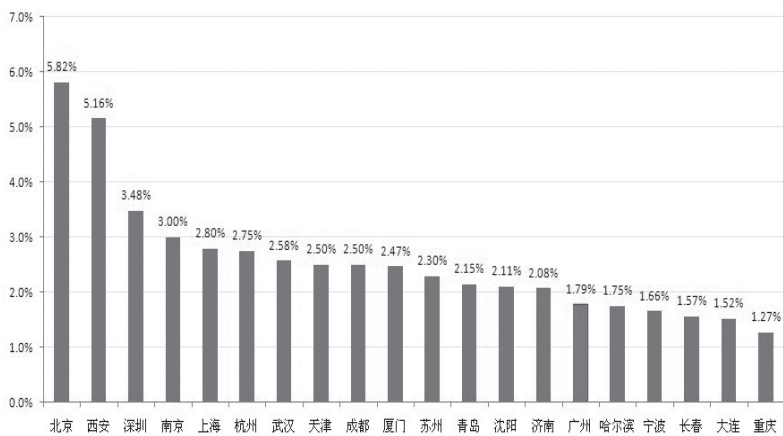


图 4 2010 年 R&D 经费支出与 GDP 比例

R&D 人员人均研发费用从微观层面衡量社会的研发投入力度，这一指标反映出具体到每一位研发人员所拥有的研发费用。广州这一指标与北京、上海还存在较大的差距，广州市 2009 年 R&D 人员人均研发费用为 18.85 万元，分别为北京和上海的 72.70% 和 77.37%。这一指标进一步说明了广州研发投入的不足。

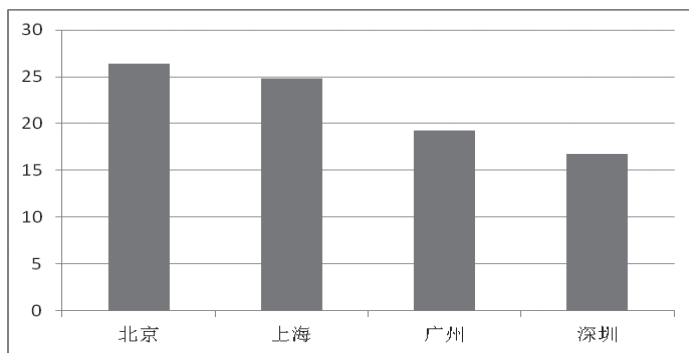


图 5 北上广深 2009 年 R&D 人员人均研发费用

数据来源：各城市第二次 R&D 资源清查主要数据公报。

广州企业 R&D 经费支出中政府投入占比、地方财政科技拨款

占地方财政支出比重，与深圳、上海、北京等一线城市存在很大的差距。2010年广州企业R&D经费支出中政府投入占比为2.58%，在20个主要城市中排名第十六位，远低于20个主要城市的平均水平（4.90%）。

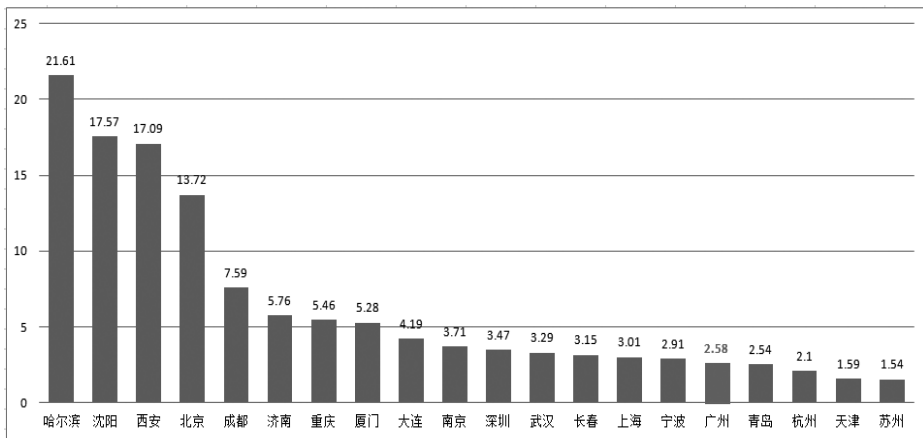


图6 2010年主要城市企业R&D经费支出中政府投入的比重

数据来源：2011年中国创新城市评价报告。

2. 企业创新能力相对不强，企业研发投入、研发机构和研发人员等指标都低于全国平均水平

企业是科技创新的主体，也是战略性新兴产业发展的微观基础。目前，广州企业创新能力相对不强主要表现在：

一是企业研发投入不高。2009年，广州市大中型工业企业R&D经费支出占主营收入比例为1.23%，比全国1.3%低了0.07个百分点；远低于国际5%的平均水平。

二是企业自主创新活动少。2009年，广州市设有科技机构的大中型工业企业占企业总数的比重为25.9%，比全国平均水平

28.8%低 2.9 个百分点。全市开展 R&D 活动的工业企业 611 家，仅占规模以上工业企业的 8.7%，其中，开展 R&D 活动的大中型工业企业 261 家，占全部大中型工业企业的 33.9%。2009 年广州 92.3% 的规模以上企业、64.1% 的大中型工业企业没有开展具有创新性特征的科技活动。

三是研发人员数量偏低。2009 年大中型工业企业 R&D 人员占大中型工业企业从业人员比重为 3.54%，比全国 3.2% 低了 0.34 个百分点。

四是研发产出不高。2010 年广州企业专利授权数为 5065 件，仅为深圳（25005 件）的 1/5，不到上海（34151 件）的 1/6，不到北京（18179 件）的 1/3，在 16 个主要城市中排在第 9 位。企业专利授权量占专利授权总量的比重为 33.5%，远低于深圳（71.54%）、上海（70.83%）、北京（54.25%）。2010 年广州百万人发明专利拥有量为 430.6 件，约为排名第一的深圳市（2126.36 件 / 百万人）的 1/5；2010 年广州百万人美国专利拥有量 6.48 件，约为排名第一的深圳市（120.51 件 / 百万人）的 1/20。

五是企业对引进技术的消化吸收能力弱。企业对关键技术的理解存在偏差，只重视技术引进，忽视对引进技术的消化吸收。广州市 2010 年技术引进与消化吸收的资金比例为 1 : 0.05，远远低于 1 : 10 的国际水平。

表 1 2009 年广州与国内重点城市的研发投入与产出比较

	规模以上企业 (个)	占规上比重 (%)	R&D 人员	R&D 经费 (亿元)	R&D 项目	R&D 当量 (万 / 人年)	新产品产值 (亿元)	专利申请量 (项)
广州	611	8.7	4.13	103.05	3953	2.8	2136.8	3501
北京	1114	16.2	5.3	113.7	5540	3.3	2666.7	7016

(续表)

	规模以上企业(个)	占规上比重(%)	R&D人员	R&D经费(亿元)	R&D项目	R&D当量(万/人年)	新产品产值(亿元)	专利申请量(项)
上海	1389	8.2	7.98	236.51	9667	5.97	4921.2	15472
天津	620	9	4.1	123.84	3192	2.87	2907.1	7162

数据来源：各市第二次 R&D 资源清查公报。

3. 产业创新人才存在较大缺口，人力资本结构难以适应战略性新兴产业的需要

广州战略性新兴产业发展仍缺少高素质的专业技术人员和具有创新精神的企业家，人才开发机制不够健全，人才配套工程不平衡。支撑战略性新兴产业发展的科技储备不足，主要表现在如下三方面：

首先，优秀科学家数量较少，现落户广州的两院院士，仅为上海的 23%、北京的 4%，广州入选国家千人计划海外高层次人才 36 人，是上海的 28%、北京的 12%。

其次，专业技术人员总量偏低。广州市的人才基数很大，百万人口大专院校在校学生数远远高于北京和上海。但是专业技术人员在就业人员中所占比重却非常低，专业技术人员总量、大中型工业企业科研人员总量以及大中型企业科学家和工程师也远低于北京和上海。

再次，高级技术工人相对匮乏。在科技创新和智慧广州建设进程中，社会对于人才的需求是极其多样化的，既需要高端领军人才对企业乃至整个行业的引领，同时对于能够熟练运用现成技术的“务实技能型”人才需求也很大。例如，2010 年广东技工需求增至 1157 万人，而目前广东省的技能劳动者约 650 万人，缺口巨大。

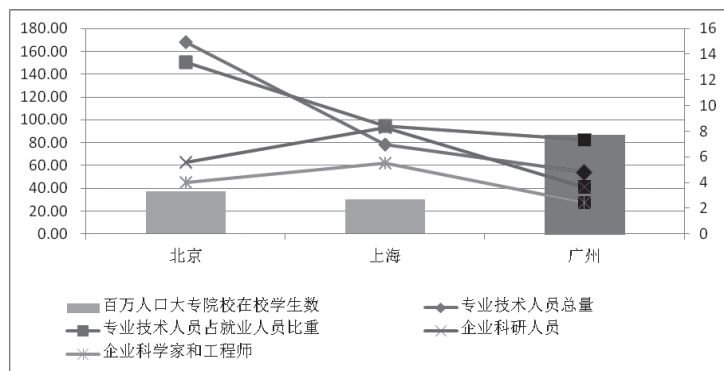


图 7 2010 年北京、上海、广州三地专业技术人员和科研人员情况

三、广州发展战略性新兴产业的战略构想

(一) 指导思想

以聚集整合创新资源为重点提升持续创新能力，以重大技术突破为依托，以重大市场需求为导向，充分发挥市场在资源配置中的基础性作用，发挥企业主体作用，加大政策扶持力度，深化体制机制改革，着力营造良好环境，集中精力实现重点领域跨越发展，进一步增强战略性新兴产业在全市经济社会发展中的支柱地位，使广州成为具有全球影响力的科技创新中心和具有国家领先水平、具有重要影响力的战略性新兴产业基地。

(二) 战略定位

1. 转型升级突破口

促进人才、技术、资金、土地等要素向战略性新兴产业集聚，大力发展高科技含量、高附加值、高经济效益、无污染、绿色环保

的行业，成为广州转型升级的突破口。

2. 经济增长新引擎

充分发挥战略性新兴产业产业链较长，发展前景良好，能够快速加大投资、吸引就业、带动关联产业发展等优势，进一步壮大产业规模，增强集群优势，成为广州经济增长的新引擎。

3. 自主创新主力军

整合优化各类创新资源，突出抓好战略性新兴产业自主创新的重点领域和关键环节，实施一批重大科技专项，大力提升产业的自主创新能力，成为广州自主创新的主力军。

（三）主要策略

1. 抓战略先行

以战略谋划为前提，加强广州战略性新兴产业发展战略的前瞻性研究。确立政府牵头、企业主体、专家融合、上下联动的工作体系，以国际化视野，从全球产业链、价值链、供应链和资本链整合提升的高度，从工业化、城市化、市场化、信息化互动的角度，对广州战略性新兴产业发展工作进行整体谋划、科学规划，体现研究的战略性、宏观性、开放性和可操作性。

战略性是指站在全球产业价值链高度审视分析广州战略性新兴产业的市场空间和产业发展空间；宏观性是指从产业融合的角度审视广州战略性新兴产业，重视政府、企业、协会、相关产业和市场力量等主体的互动作用，善于跳出战略性新兴产业来抓战略性新

兴产业；开放性是指在重视战略性新兴产业提升的同时，更重视构建和优化新的发展空间，推动战略性新兴产业集群化发展；可操作性是指不断探索不同行业、类型、阶段和路径的特点，坚持分类指导，实现广州战略性新兴产业发展促进工作项目化，抓出一批重点平台、龙头骨干企业、项目、政策创新。

2. 抓产业互动

以深化战略性新兴产业与先进制造业、高端服务业互动为突破口，探索不同战略性新兴产业提升产业竞争力的路径。产业融合是产业发展内在规律的具体表现，也是产业结构优化的发展趋势。鼓励战略性新兴产业企业将资源集中在最具竞争优势的环节，通过外购或者分包的方式释放潜在的服务需求，为大力发展战略性新兴产业创造条件。同时，努力推动战略性新兴产业企业转型升级，专注于产业链中创造价值的高端活动，抢占产业链高端，形成先进制造业、高端服务业与高端战略性新兴产业相互支撑、相互促进的发展格局。

3. 抓信息化提升

以推进战略性新兴产业的信息化为着力点，提升战略性新兴产业的自主创新能力。

一是促进信息技术与战略性新兴产业融合，不断创新商业模式。

二是通过产业延伸，依托信息技术，以延伸重点领域产业链为切入点，加快完善生产前期研发、设计，中期管理、融资和后期物流配送、市场销售、售后服务、信息反馈等服务环节，不断完善服

务功能。

三是在改造旧工业区及建设新工业园区、产业集聚基地过程中，鼓励发展具有比较优势的高端战略性新兴产业，形成上中下游产业互动发展的格局，强化战略性新兴产业支撑作用，增强产业配套服务能力。

4. 抓支撑体系建设

以支撑要素的研究和创造为切入点，完善战略性新兴产业发展的支持体系。不断研究和创造战略性新兴产业发展的支撑要素，特别是科技、人才、资本等核心要素，是新时期推进战略性新兴产业发展、实现政府科学定位和积极有为的重要抓手。

一是要加快以企业为主体、市场为导向、政产学研相结合的技术创新体系建设，促进战略性新兴产业企业向自主设计、自主品牌、自主标准为主转变。要着力培育发展大企业，发挥大企业的引领作用，带动战略性新兴产业发展突破低端锁定的倾向。

二是要建立健全鼓励人才创新的激励机制，加大教育资源优化配置力度，加强企业经营者培训和职业技术培训基地建设，加强与相关国家级行业协会、大院名校的对接，形成多层次、全方位的战略新兴产业发展人才支撑体系。

三是要根据不同战略性新兴产业特征，探索推进多形式、多层次的公共服务平台建设。对大企业集中度较高的集聚区，支持依托大企业建设公共服务平台；对以中小企业为主的集聚区，按照“政府推动、市场运作、自主经营、有偿服务”的原则，鼓励民营投资、产学研合作、科研院所集聚等多种方式和经济主体参与公共服务平台建设。

四是要建立部门分工协作机制，发改、经信、科技、教育、国土、金融、财政等部门按照各自职能，明确分工、加强协作、聚焦政策、形成合力，共同推进各领域、各层面公共服务工作，为高端服务业参与全球经济中高端竞争提供良好的支撑条件。

5. 抓幸福导向型产业

发展幸福导向型产业不仅能够促进经济发展，更重要的是能够让人民群众普遍享有物质增长和科技进步的成果，创造更多勤劳创业和实业致富的机会，优化产业结构，再创广州发展新优势。在推动战略性新兴产业发展过程中，要紧紧围绕人的感受培育幸福导向型产业体系，以满足新时期人民群众对健康、便捷、智慧、创意、文化、娱乐、休闲、绿色等新需求为切入点，以体制机制创新为突破口，以产业应用示范为牵引，以产业集聚区和示范区建设为依托，以技术创新公共服务平台为保障，重点培育健康卫生、便捷出行、食品餐饮、体育健身、智慧生活、文化娱乐、休闲旅游、绿色环保等服务业为主体的幸福导向型产业体系，推动战略性新兴产业发展与人民幸福感同步提升。

（四）核心任务

1. 以发展载体建设推进战略性新兴产业发展

按照“四规融合”的理念，整合全市产业发展载体资源，理顺各个园区的产业结构、产业布局和产业定位，腾出空间规划战略性新兴产业园区。制订各自的主导产业、准入条件和投资优惠政策，完善园区配套设施，引导人才、技术、资金和项目向园区集聚，促

进产业集聚发展。

(1) 东部

天河软件园高唐新建区重点发展物联网、云计算、信息安全、移动互联网等高端软件和新兴信息服务业；广州科学城、中新广州知识城重点发展新型显示、集成电路、新型电力电子、生物医药、生物医学工程、高性能复合材料、高效节能、先进环保等产业，建设综合性战略性新兴产业基地；增城开发区重点发展精细化工材料、LED等，积极培育发展新能源汽车。

(2) 南部

推进广州国际生物岛建设和招商工作，加快把其打造成生物经济的“曼哈顿”和生物金融的“华尔街”。番禺区以广汽自主品牌汽车生产基地为依托，积极培育发展电动汽车等新能源汽车产业；加快广州国家生物产业基地番禺园区和国家数字家庭应用示范产业基地建设，大力发展生物制药和数字家庭领域。南沙开发区以智慧岛建设为契机，重点培育物联网及相关新一代信息产业高端制造业，积极发展新能源汽车和核电装备。

(3) 北部

城市中心区依托天河科技园、黄花岗科技园（信息园）、荔湾光电产业基地以及各科研机构，重点发展软件和信息服务业、电子商务、新一代宽带无线移动通信、物联网等新一代信息产业，积极培育新能源与节能环保产业，并为相关产业发展提供技术和金融等服务支撑。白云区依托民营科技园，积极培育发展物联网、生物医药、精细化工、新能源等产业。花都区依托广州（花都）光电产业

基地，大力培育发展大功率 LED 等半导体照明产业；发挥空港优势，积极培育物联网产业。

2. 加大重大产业化项目的招引和投资建设

坚持“有所为、有所不为”，有选择地确定发展重点，有规划地调整产业空间分布，提高集约效益。按照“控制战略环节”思路，提高在所属行业价值链中的话语权，从而在更大范围、更广领域、更深层次参与产业链的分工与合作。把战略性新兴产业发展目标落实到具体项目上，形成“谋划、储备、建设、投产”等“四个一批”的项目滚动发展格局，增强项目带动和支撑作用。注重发挥大项目“滚雪球”式的聚集效应，依托一批重大基础性、功能性项目，推进产业融合、集聚。针对项目建设用地瓶颈制约，严格项目申报，让大项目优先获得用地指标。以龙头企业、重大项目为核心，打造一批空间布局合理、产业关联度大、辐射带动能力强的特色园区（基地）或产业集群。

3. 培育骨干企业

实施骨干企业培育计划，集中政府资源，做强一批有一定优势的重点企业，培育一批有发展潜力、成长性好的新兴产业企业。利用骨干企业的规模和技术优势，吸引为其配套的上下游企业，促进全市产业的无缝对接，构筑具有较强竞争优势的产业链。

4. 突破关键核心技术

依托骨干企业，积极引进战略合作伙伴，强化与高校、科研机

构的产学研合作，加强产业共性技术与核心技术攻关，推进关键产品研发与产业化，力争在若干领域取得重大突破，掌握一批拥有自主知识产权的关键技术、产品和标准，占领产业技术制高点。

5. 完善技术创新体系

鼓励企业加大研发投入，支持企业建设市级以上企业技术中心、工程（研究）中心、工程实验室、重点实验室，提升企业创新基础能力。注重构建国家级、省级检验检测平台，引进和培育科技中介机构，推进成果产业化。

四、广州发展战略性新兴产业的重点领域和布局

根据广州本地特色和产业实际，选择具有发展潜力和比较优势的产业作为广州市战略性新兴产业发展重点，并从提升发展、培育突破两个层面予以推进，从而形成具有梯次特征的战略性新兴产业群。

（一）产业发展重点

1. 新一代信息技术：具有重要影响的国家级新一代信息产业基地

“十二五”期间，形成以下一代信息网络建设为核心，高端软件、物联网和云计算、新型显示、半导体照明（LED）、集成电路设计和制造为重要支柱，电子商务、卫星应用、汽车电子、数字视听为新优势的新一代信息产业核心价值链，将广州打造成为具有重

要影响的国家级新一代信息产业基地。

(1) 电子商务

着力抓好电子商务的推广应用，积极实施电子商务进企业计划，大力推进电子商务进社区、进农村、进政府采购。着力完善电子商务服务体系，积极实施网商培育计划、平台集聚计划、拓展数字电子、移动电子等电子商务服务。着力加快电子商务模式创新，以提高企业自主创新为核心，加强产学研合作，构筑电子商务技术平台。着力完善电子商务支撑体系，加速网络基础设施、物流配套体系、标准体系、信用体系和支付体系等支撑体系建设。

(2) 物联网

坚持网络建设、技术应用、产业发展“三位一体”模式，积极跟踪物联网技术发展动态，强化射频自动识别（RFID）技术、传感器技术、纳米技术、智能嵌入技术等核心技术领先优势，整合电子商务、电子政务、互联网经济、有线无线宽带城域网、数字电视等各类资源，建立以感知层、物联层和数据应用层等为主要内容的物联网产业结构；实现试点示范、核心产业、关键技术、公共平台协同突破，通过需求牵引、技术推动，推进物联网技术向经济社会发展的各领域渗透融合。支持建设传感信息网络平台、超级计算中心、云计算中心等共性基础支撑平台，着力研发跨平台、支持多操作系统的虚拟化技术，建设具有资源管理、资源调度、计费等功能云计算管理平台并实现产业化。

(3) 高端软件

重点发展行业应用软件、信息安全软件、嵌入式软件、中间

件、基础软件与应用、高性能计算和云计算、集成电路设计、软件和信息服务外包、数字内容、工业软件和行业应用解决方案，积极推进软件委托加工和软件出口，在若干重点软件领域建立起拥有核心开发能力和自主知识产权的品牌软件。

(4) 服务外包

大力推动业务流程外包（BPO）、信息技术外包（ITO）、知识流程外包（KPO）的发展。发挥人才优势，重点突破金融服务、应用软件开发、托管应用管理外包；积极推进嵌入式软件、动漫游戏制作、电信运营服务外包；适当培育医药研发外包、人力资源外包。

(5) 下一代互联网

精心培育、加快发展以即时通信、搜索引擎、网游为主要内容的互联网新经济。大力发展以专业化信息交换平台等为特色的网络增值服务业，强化国内行业网站的聚集地地位，吸引更多知名运营商落户。发展面向个人用户的商业应用和面向企业的商业应用，培育即时通信向垂直类细分、差异化细分、无线应用、虚拟应用与游戏、电子政务、电子社区融合应用发展。培育搜索引擎的商业模式，大力发展搜索引擎由“泛搜索”走向即时、准确和个性的新搜索技术。以国家推进电信网、广播电视网和互联网“三网融合”为契机，大力培育跨电视、电脑、手机三屏幕融合的全媒体服务。

(6) 现代通信

以发展第三代数字移动通信（3G）移动通信设备为重点，自主开发基于 TD-SCDMA、WCDMA 和 CDMA2000 三大标准的交

换机、基站、手机关键芯片及系统软件，大力推进产业化应用。加快发展无线接入网系统、智能手机（PDA）、无线定位、卫星定位（GPS）、光通信设备、光通信材料、应用蓝牙技术和终端产品。以下一代互联网建设为契机，组织开展 TD-LTE、4G 等 3G 后续技术的研发及产业化。加快宽带光纤入户和网络升级，建设无线宽带城市。

（7）大规模集成电路

开发一批技术优势明显、市场竞争力强的集成电路设计产品和专利技术，大力发展各类通信产品所需集成电路、信息家电和数字音视频产品专用集成电路等整机专用集成电路，优化发展各类 IC 卡专用集成电路、部分网络产品关键电路和 SOC 电路、混合集成电路，重点开发具有自主知识产权的射频集成电路、专用集成电路 HDTV 芯片。

（8）新型显示

重点发展大尺寸薄膜晶体管液晶显示（TFT-LCD）面板及关键配套产业，推进有机发光二极管（OLED）材料与器件的研发及产业化，推进三维（3D）显示和激光显示等新型显示技术及下一代视频技术研发及产业化。

（9）汽车电子

重点突破汽车电子关键技术和推进关键产品的产业化，攻克电子控制单元（ECU）、各种传感器、执行器等芯片核心技术，推进车载信息系统、网络系统、智能多媒体系统的开发与应用，建设汽车设计、制造、实验的 CAD/CAM/CAE 软件等工业设计平台。

（10）数字视听

重点推动数字电视、数字电影、数字音响和数字家庭等新兴技术的完善与发展，并促进相关产业间的渗透和融合。集中力量实施信源、信道编解码芯片、图像处理芯片等数字电视专用集成电路，以及高清数字电视节目制作系统、数字版权保护系统的研发及应用。加强数字电视内容公共服务平台建设，推进数字家庭产品等关键标准的制定和推广工作，实现视听产业链的整体升级。

（11）半导体照明（LED）

重点发展 LED 外延材料和芯片规模化生产、大规模 LED 封装、LED 背光及照明应用，以及外延、封装、测试装备和关键配套材料制造等。支持大功率白光 LED 前沿技术研发和应用研究，开展白光 LED 光源系统集成及智能化、标准化等技术攻关。

（12）云计算

随着政府以及 IT 厂商的积极推动，中国云计算产业生态链的构建正在进行中。在政府的监管下，云计算服务提供商与软硬件、网络基础设施服务商以及云计算咨询规划、交付、运维、集成服务商、终端设备厂商等一同构成云计算的产业生态链，为政府、企业和个人用户提供服务。云计算产业链的发展环环相扣，如同一个“金字塔”模型，从国内市场目前的情况来看，不同企业在金字塔的不同级别均有动作：处于金字塔基座位置的是基础设施层，能够提供计算、存储、带宽等按需的 IaaS 云基础设施服务，这是所有应用和平台的基础，也是云计算技术实力的集中体现；基于基础设施之上的是为应用开发提供接口和软件运行环境的平台层的 PaaS

服务；处于金字塔顶端的是应用层，提供在线的软件服务即 SaaS 服务。金字塔的这三个层面合起来构成了一条完整的云计算产业链，随着国内云计算应用市场的进一步发展成熟，产业链上中下游企业整合的趋势将更加明显。

2. 生物与健康产业：具有国际水平的创新型国家生物产业研发中心和产业化重要基地

以打造成为组织结构完善、空间布局合理、产业规模显著、创新能力增强的具有国际水平的创新型国家生物产业研发中心和产业化重要基地为目标，致力于建立起生物产业技术创新体系、创新服务体系和产业配套体系，创造一批能打开国际市场的自主品牌产品和巨型企业集团。

(1) 生物医药

立足现有医药工业的基础，大力引进国际大公司、研发中心和专业人才，围绕解决重大疾病和传染病防治问题，突出发展创新药物、生物疫苗、诊断试剂、现代中药、生活保健品五大领域，加快发展生物医学、生物药学工程，积极进入干细胞与组织工程等前沿技术领域，努力形成综合性生物医药产业体系，成为国内重要的生物医药产业基地。

(2) 生物服务业

大力发展生物检测等专项技术服务机构，大力培育与引进专业从事新药申报、专利申请、报关代理、商标注册、信息咨询、技术交易、人才培养等的中介机构。进一步加强临床试验基地医院和农

业生物技术示范基地建设，扩大新产品试验点，完善管理和提高水平，为全市生物产品开发提供实验服务。抓住跨国医药集团研发外包的机遇，发挥科研资源丰富和成本较低的优势，大力发展合作研究，鼓励跨国公司建立研发中心，促进生物服务业发展。

（3）生物制造业

重点培育发酵与酶工程新技术与产品、功能食品关键技术和产品、添加剂的生物制造技术和产品。大力发展生物基高分子新材料、生物基绿色化学品、糖工程产品和新型炭质吸附材料等生物基材料，以及生物色素、生物香料等食品与饲料添加剂和新型酶制剂等微生物制造。

（4）生物农业

构建以高产、优质、高效、生态新品种选育及产业化为主体的现代农业产业链。重点支持动植物良种选育关键技术攻关，推动动植物新品种及农产品保鲜、贮藏、深加工、质量与安全标准化生产、设施农业等关键技术产业化，发展动植物生物工程产品，积极支持生物农药及生物防治产品、兽用新型诊断试剂与生物疫苗、新型高效饲料及添加剂、生物肥料等农业高技术投入品规模发展。

（5）健康服务

以体育赛事、休闲健身、健康长寿、医疗服务等为重点，整合多方面资源，形成健康产品研发、生产、健康服务及管理的完整产业链，打造华南地区健康服务高地。整合生态休闲、养生度假、营养保健、健康管理等资源，对长寿产业加大宣传推广力。推广健康管理、中医药养生保健服务、远程医疗服务，推动康复和护理服

务社会化、专业化，构建多样化、个性化的健康保健服务体系。提高医疗服务水平，积极发展社会化、专业化、高端化的调理康复、休疗养生服务，开展个性化、专业化的健康检测评估、心理咨询服务等。

3. 新材料产业：华南新材料技术中心与生产基地

形成一批具有国际竞争力的新材料产业集群，着力打造国际上有影响力的改性塑料生产基地和碳纤维生产应用基地，并通过支持集聚区公共平台的建设，努力将广州打造成为技术水平高、创新能力强、产业优势显著的新材料技术中心与生产基地。

(1) 高端金属材料

重点发展特种钢铁材料、高强度机械用钢、高性能精密合金板、耐高温合金材料等各类高性能钢铁材料和板、管、线型材产品，高性能镁、铝、钛、铜合金材料、特殊功能有色金属材料等高端有色金属合金与金属基复合材料，以及高端稀土金属功能材料、电子元器件用金属功能材料等。

(2) 光通信材料

以光纤预制棒、光纤光缆制造、以精细加工组装为特色的光电元器件等光信息传输材料和光通信器件，发展大容量光传输设备和光接入网设备，做大做强由光纤预制棒、光纤、光缆、光电元器件、数据电缆、通信器材与设备等组成的光通信产品产业链。

(3) 纳米材料

鼓励发展纳米氧化钛、纳米氧化铝、纳米氧化硅、纳米无机陶瓷涂料、纳米金属、纳米抗菌剂等纳米粉体，以及纳米纺织功能（疏水、疏油、抗菌、抗紫外）助剂、纳米改性环保水性涂料、纳米改性塑料 / 橡胶、纳米稀土永磁材料、纳米电子功能陶瓷、微纳光电子材料等纳米材料。

(4) 新型化工材料

围绕精细化、专用化、功能化的发展趋势，依托有机硅材料、高分子化工材料等产业优势，重点发展有机氟材料、纳米化工材料、无机功能材料、新型工程塑料、有机胺、香料香精等产业，大力发展芳纶等高性能纤维、可生物降解聚合物材料和以橡胶加工、橡胶密封条、水处理用膜材料和功能性包装材料等为重点领域的高分子化工材料。推动碳纤维产业化，提高碳纤维的应用水平。

4. 高端装备制造业：海陆空齐头并进高端制造业基地

顺应国际制造业发展趋势，加快发展囊括总体设计、系统集成、成套生产、配套服务等“一揽子”功能的大型制造企业和具有总承包能力的大公司，重点发展海洋工程装备和城市轨道交通装备。

(1) 高效节能技术装备

鼓励开发和全面推广应用高效节能绿色电器、照明器具、建材等新产品。大力发展建筑节能产业，推动自保温节能墙体材料、无机保温砂浆、节能门窗、具有自主知识产权太阳能集热器、太阳能

光伏发电等产品（构件）的产业化和应用。积极发展节能装备制造产业，以高低压开关设备、变压器、互感器、地源及空气源热泵、城市垃圾发电设备等为重点，促进产业规模化发展。

（2）新能源装备

发展核电装备制造，提升核电机组核岛主设备制造和通用设备成套供货能力，形成以电气装备为主的核电站辅助设备产业群。发展大功率风力发电成套装备，提升兆瓦级以上成套机组设计研发能力。

（3）新能源汽车

以发展新能源汽车整车和关键零部件为主攻方向，建设和完善整车平台，推动动力电池、驱动电机、电子控制等三大关键系统和关键附件的产业化，提升整车及关键零部件的开发能力。建立起适应新能源汽车示范应用要求的配套设施体系、技术支撑体系和政策环境体系。

（4）海洋油气开发装备制造

重点发展 FPSO 单点系泊系统，大型海洋平台电站集成系统，海上浮式储油平台、深潜器、起重船、大型浮吊、铺管船等海洋工程设施，半潜式钻井平台、深海钻井平台、单柱式钻井平台（SPAR）壳体，码头集装箱装卸机械、散货装卸机械、集装箱码头自动化装卸系统等。

（5）城市轨道交通成套装备

重点发展轨道交通车辆设备，城市轨道交通减震、降噪技术应

用，自动售检票系统，车门、屏蔽门、车钩系统，火灾报警和自动灭火系统，牵引传动、制动系统及核心元器件，网络控制系统及运行控制系统，数字轨道电路及以无线通信为基础的信号系统。

(6) 先进数控装备

重点发展多功能高档数控机床、车削中心、复合加工中心，A/C 摆动主轴、高速换刀单元、高速电主轴、数控回转工作台，大型数控多功能激光加工机床、高功率工业激光器、先进材料分析检测设备，机器人及工业机器人成套系统，高速、超高速、超精密数控磨床，基于以太网现场总线的中高档数控系统，全数字化交流伺服电机及驱动系统。

(7) 新型、大功率农业机械装备

鼓励发展适合农业生产的新型、高效、节能、环保、安全型农机产品，优先发展大型拖拉机及其配套机具、大型高效联合收割机等大宗粮食和优势经济作物生产全过程用成套装备及关键零部件。

(8) 卫星导航

包括：卫星通信和卫星遥感技术及设备制造。

5. 创意时尚产业：国家级创意产业基地

优化时尚消费环境，培育发展一批特色鲜明的时尚品牌，将广州建成具有重要影响力的区域“网游动漫之都”，成为时尚人才集聚区、时尚产品发源区、时尚品牌核心区。

(1) 动漫游戏

重点发展网络游戏综合开发、动漫设计制作以及网游动漫产业的测试、展示与交流，动漫游戏、影视传媒、数字出版等领域内容开发的衍生品和服务。

(2) 时尚产品设计和制造

大力实施自主品牌战略，采用现代前沿科技、设计理念、工艺、材料，结合时尚消费趋势，支持时装、珠宝玉器、皮具皮草、化妆品、电子消费品等时尚产品设计和制造，提升产品创意设计水平和技术含量。

(3) 创意设计和专业时尚策划

重点发展工业设计、平面设计、服装设计、城市与建筑设计、室内设计，以及广告创意与设计、品牌策划与营销等行业，发展专业时尚策划和发布、名品展览、时尚影视摄影、时尚资讯服务。

(4) 高档工艺美术品

重点发展高档工艺礼品、原创油画及版画等行业。提升工艺礼品产业研发设计和生产营销能力，积极推动原创油画、版画发展，促进产业向高端化发展。

6. 新能源和节能环保产业：全国新能源技术创新基地和 华南地区最大的新能源装备制造基地

加快建设一批新能源开发示范点和装备制造基地，将我市培育、建设成为全国新能源技术创新基地和华南地区最大的新能源装

备制造基地；建成具有较强竞争力的节能环保产业科技创新体系、产业组织体系和行业服务体系，大力开拓清洁产品市场，打造广州市节能环保产业的研发生产和推广应用示范性基地，为发展低碳经济、建设低碳社会、打造低碳城市提供稳固的产业基础。

（1）太阳能

重点发展薄膜太阳能电池、支持发展高效晶体硅太阳能电池、突破发展薄膜太阳能电池核心装备，完善从硅料、太阳能电池及组件到系统集成、电站工程总承包的完整产业链；加快推进太阳能建筑一体化，促进太阳能热利用技术和产品的推广应用。

（2）风能

积极开发高速齿轮箱、机舱、轮毂、底盘、轴承、叶片等关键零部件，以及变频、变浆控制、驱动设计制造技术、数字化风力发电场调度控制技术和并网控制系统等关键技术和产品。

（3）核能

加强核电安全技术研究，发展新型核能技术，扩大以核电设计、工程建设及技术保障服务为重点的核电高端技术服务产业规模。

（4）生物质能及其他新能源

重点发展生物质（垃圾）发电、沼气、污水、污泥、生物质固体成型燃料、生物质液体燃料等，加快培育发展地热能及装备、智能电网管理系统及设备、电池等研发和制造，积极培育发展新能源高端服务业。

（5）高效节能技术装备

鼓励开发和全面推广应用高效节能绿色电器、照明器具、建材等新产品。大力发展建筑节能产业，推动自保温节能墙体材料、无机保温砂浆、节能门窗、具有自主知识产权太阳能集热器、太阳能光伏发电等产品（构件）的产业化和应用。积极发展节能装备制造产业，以高低压开关设备、变压器、互感器、地源及空气源热泵、城市垃圾发电设备等为重点，促进产业规模化发展。

（6）先进环保技术

围绕大气和水污染防治、固体废弃物处置等主要方向，重点发展氮氧化物、微颗粒物和大气复合污染防治，污水处理厂脱氮除磷，高浓度难降解工业废水处理，污泥处置，重金属污染防治，大型城市垃圾无害化处理，危险废物处理处置，污染场地与生态修复，环境监测与预警等领域。

（7）资源循环利用

重点支持大宗工业固体废弃物、废弃电器电子产品、废旧材料等资源的循环综合利用，废旧汽车零部件及机电产品的再制造。规范再生资源回收体系，加快推进餐厨垃圾、废旧商品等资源循环利用产业化发展。

（8）节能环保服务

着力发展节能服务产业，开展合同能源管理示范试点，积极扶持节能咨询、评估、认证、监测、总承包等节能企业发展。加快市场化节能环保服务体系建设，着重发展环境服务总包、专业化运营

服务、咨询服务、工程技术服务等环境服务业。

（二）产业空间布局

统筹区域发展布局，在城市总体规划指导和土地利用总体规划的衔接下，有序整合空间，高效配置资源，通过点、线、面有机结合，加快发展和培育“特色明显、优势突出、竞争力强”的新兴产业集群。

1. 新一代信息技术产业的空间布局

依托广州信息、软件国家高技术产业基地和各特色园区的建设，重点加强广州科学城、中新广州知识城、天河软件园、黄花岗信息园等核心园区建设，稳步推进南部的南沙集成电路产业基地、国家数字家庭应用示范产业基地，北部的广州白云航空电子科技产业园、广州（花都）光电子产业基地，以及东部的网易智慧谷、云计算产业园、增城开发区物联网产业园和LED产业园等一批专业集聚区的发展，促进我市电子信息产业加快进入创新驱动、内生增长的科学发展轨道。

2. 生物和健康产业的空间布局

依托广州国家生物产业基地建设，紧紧抓住我国大力发展生物医药产业和国外生物医药产业加速转移的战略机遇，以广州国际生物岛、广州科学城和中新广州知识城为核心，以华南新药创制中心、扬子江生物医药产业园、广州国家生物产业基地番禺园区和广州大学城健康产业产学研孵化基地等特色集聚区为发展重点，促进

产业集聚、产品延伸和技术升级，迅速提升产业竞争力、做大产业规模。

3. 新材料产业的空间布局

依托广州新材料国家高技术产业基地建设，围绕信息、汽车、化工及重大装备等重点产业的发展需求，突出“制造业升级”和“碳减排”两条主线，形成产业高度集聚、分工明确、特色明显的产业布局结构。其中，高端金属材料以广东从化经济开发区高技术产业园、华南理工大学国家大学科技园从化产业化基地等为重点，重点构建特种钢铁材料生产及深加工基地；高性能高分子材料以广州科学城、华南国际新材料产业基地等为重点，形成国内技术水平最高、规模最大的先进改性塑料产业基地；精细化工材料以广州民营科技园、白云化工新材料基地等为重点，创建有国际水平、规模最大的日用化学品、胶黏剂、涂料等精细化学品产业基地；特种无机材料将打造以广州为核心，辐射环珠江口的高性能建筑材料、节能建筑材料、智能建筑材料深加工产业基地。

4. 高端装备制造业的空间布局

以南沙核电装备产业园为重点，集聚新能源装备研发制造项目；节能环保设备生产企业重点向增城经济开发区、广东光电科技产业基地、广东从化经济开发区高新技术产业园等集聚；节能装备制造主要以大型成套设备企业为依托，打造产业集聚区。依托国家节能与新能源汽车示范推广试点城市建设，以省市共建的四大新能源汽车产业基地为主要载体，引导新能源汽车产业和企业集聚发展。

5. 创意时尚产业的空间布局

加快建设广州开发区国家新型工业化（工业设计）产业示范基地，大力发展品牌策划、时尚设计、广告营销、工业设计、建筑设计等产业，打造全国工业创意设计中心；以羊城创意产业园、琶洲科技创意平台为核心，加快建设一批创意产业园，推动产业与创意融合发展；以华创动漫产业园、广东动漫城为重点，大力建设国家网游动漫产业基地，聚集一批具有较强竞争力的网游动漫龙头企业和品牌；重点推进越秀创意大道及其公共服务平台建设，提升一批集研发设计、产品展示、商务休闲、时尚购物于一体的时尚创意集聚区，推动形成由时尚街区、时尚商城、时尚产品长廊和时尚品牌形象店组成的“四位一体”的时尚消费载体。

6. 新能源和节能环保产业的空间布局

以增城开发区光伏产业园、华南太阳能技术转让中心和产业基地为重点，发展太阳能光伏产业；以国际风能发电和清洁能源研发应用基地、南沙核电装备产业园为重点，集聚新能源装备研发制造项目；以再生能源研发及产业化基地为重点，打造大型再生能源示范产业园区。

五、广州发展战略性新兴产业的对策与措施

扶持政策靶向有四：一是抓“点”，支持龙头企业实施自主创新，壮大知识产权资产；二是抓“片”，打造战略性新兴产业特色园区或基地；三是抓“带”，引导支持各区发挥自身优势错位发展

新兴产业，形成优势互补的战略性新兴产业带；四是抓“链”，要构建完整的产业链，要在重要的产业链环节拥有话语权。

从支撑要素角度看，扶持政策靶向主要有四方面，即平台、市场、人才、资金。要结合政策靶向，在国家、省宏观政策法规的指导和支持下，及时研究广州实际，特别要重视在这次全球金融危机中暴露出的素质性、结构性等突出问题，有针对性地进行体制机制创新，制定出有显著广州特色的支持战略性新兴产业发展的政策措施，为新兴产业克服创新瓶颈、市场瓶颈、信任瓶颈、资金瓶颈、人才瓶颈，实现集聚发展“保驾护航”。

（一）加强产业监测分析

积极跟踪国际产业发展动向，结合我市资源、人才、产业基础等方面现有和潜在的优势，选择市场前景广阔、耗能少、带动系数大、就业机会多、综合效益好的战略性新兴产业进行重点研究，分析产业发展趋势。建立对战略性新兴产业的评价体系，不断调整和完善战略性新兴产业发展导向。进一步统筹规划产业的空间布局和结构调整方向，逐步调整和确立全市战略性新兴产业的发展。建立战略性新兴产业的统计指标体系，加强产业监测与分析工作，及时掌握产业发展动态。

（二）完善科技创新体系

大力支持以中小科技企业为主要服务对象的技术创新公共平台建设，促进技术创新资源的共享。

1. 加强官校合作

进一步研究和完善与高校合作的制度、模式等；积极支持区（市）与高校建立合作机构，强化各级政府与学校合作的全方位、多层次、宽领域协调互动，设立分领域合作对接委员会，使官校合作扎实深入进行。

2. 提升研发机构实力

在重点科技攻关和创新领域，着力引进国家级或省部级科研机构；推动企业组建国家、省市级技术中心、研发中心和博士后流动站等，建立产学研相结合的技术创新体系。全面强化高新技术企业认定工作，落实企业科技创新活动的各项优惠政策，鼓励和引导企业加大研发投入。

3. 完善科技中介服务体系

为企业提供科技信息、技术开发、技术咨询、成果推广、产品检测、人才培训和知识产权保护等服务，建立以中小企业为主要对象的科技中介服务体系。

4. 建设科技创新平台

按照“政府推动、市场运作、自主经营、有偿服务”的原则，鼓励民营投资、产学研合作、科研院所集聚等多种方式和经济主体参与公共服务平台建设。鼓励支持有条件的企业创建省级以上企业技术中心、工程技术（研究）中心及重点实验室，其申报的重点科

技术创新、关键共性技术和工艺装备攻关项目，优先列入有关部门科技研发创新计划，并给予政策支持。

（三）推进关键技术创新、产业化和知识产权保护

1. 实施重大科技专项

根据我市战略性新兴产业实际特点，充分利用现有和潜在优势，选择一批关键核心技术，在规划期内制定详细的研究计划，进行重点攻关，争取实现率先突破。

2. 重视科技成果的产业化

支持企业自主创新成果的应用，形成科技创新、产业化的良性循环；促进科研机构与企业的对接，实现科技与经济的有效结合；引导科研机构在进行基础研究和高技术研究的同时，鼓励科技人员参与国内产学研合作，从事高新技术成果转化。鼓励在战略性新兴产业各领域内组建产业联盟。通过组建研发合作产业联盟、产业链合作产业联盟、技术标准产业联盟等，积极推进关键技术创新和产业化。

3. 科学推进招商选资

继续办好“新广州 新商机”系列推介会，营造招商选资氛围。在主流媒体创设专栏、举办专题活动，引进或举办各类论坛，编制和发布全市战略性新兴产业年度发展报告，扩大对外宣传。加强与国内外名企的交流和合作，提升产业国际化水平。重点培育一支懂经济、懂技术的招商队伍，提高专业化招商水平；按照服务为先、

市区联动的原则，在全市范围内划定一批重点项目、重点区块在对外招商中予以重点推介，加大针对性招商力度。进一步完善招商组织体制，根据全市战略性新兴产业发展整体空间布局要求，强化市政府在招商项目布局安排中的统筹作用。充分发挥中介、业主的作用，实现多方联动，形成招商合力。

4. 完善知识产权保护

建立和完善知识产权专门化管理机构和服务机构，建立知识产权信息化服务平台，制定与国际接轨的促进知识产权的形成和保护制度。围绕主导战略性新兴产业集群支持建立专业化的专利分析和应用机构。加大知识产权培训力度，宣传、推广创新思想和创新方法，普及知识产权知识，提高知识产权创造、保护、管理和运用能力。建立公共专利信息查询和服务平台，为全社会提供知识产权信息服务。建立知识产权交易市场，完善知识产权的转让、抵押、处置制度，保护企业的合法权益。

（四）完善生产配套协作体系和市场营销合作体系

新兴产业一般带动系数较大，产业链比较长，发展新兴产业，尤其要注重联动开发，形成产业链和产业集群。如果单兵突进，很容易遭遇两大问题：一是被其他新兴产业内企业扼杀，二是上下游产业价值缩水。所以，为发挥新兴产业的范围经济，在注重培育重点优势企业的同时，更应重视加强专业化配套协作。

（1）要鼓励中小企业加强与重点优势企业在生产、质量、标准、管理等方面的协作和融合，进入其供应链，建立重点优势企业

终端产品与零部件厂商的战略结盟，提高重点优势企业在我市或区域内的配套率，完善新兴产业集群分工协作体系。鼓励引导企业通过联合、并购、控股、品牌经营和虚拟经营等方式对产业链上下游的关联配套企业进行整合重组，推动企业组织形态优化，提高产业集中度。

(2) 支持战略性新兴产业建设市场营销合作体系。鼓励企业采用直营连锁、特许加盟等方式，以及到境外建立营销网络，提高产品的品牌影响力和附加值。支持有条件的企业按照供应链的要求，建立从原料采购到产品销售的电子商务系统。大力发展公共电子商务平台，支持企业进行产品展示、信息发布和网上交易，促进实体市场和网上市场的有机结合。鼓励依托集群优势举办专业性会展，培育具有产业集群特色的会展品牌。要大力发展战略性新兴产业的衍生市场，形成市场集群，使其与战略性新兴产业企业集群一起助力擦亮我市城市名片和品牌。

(五) 加大财税金融扶持力度

一是设立战略性新兴产业专项资金。“十二五”期间，市本级财政通过整合现有各种扶持企业和产业发展专项资金以及增加安排部分资金的方式设立战略性新兴产业专项资金，采用无偿补助、贷款贴息、无息或低息借款、奖励、创业投资等使用方式，实施基地建设、示范工程、推广应用、创业投资基金等专项，集中扶持战略性新兴产业发展。

二是要积极做好上市前指导和推荐上市工作，选择一批质地优良、成长性好、具备上市条件的重点优势企业列入上市后备重点培育对象，予以重点指导和培育；对进入上市程序的重点优势企业，

开辟“绿色通道”，提供高效服务。

三是要引入数量众多的、各种经济成分的风险投资机构，形成一个风险投资区，打造风险投资与高新企业、项目实时接触的平台，进而构筑全方位的金融服务，为新兴产业企业提供风险投资担保、银行信贷、融资租赁等“一条龙”的金融服务。

四是要鼓励产业投资基金参与对优质企业和新兴产业的股权投资。设立创业投资基金，以财政资金参股方式扶持创业投资企业的设立与发展，着力保障战略性新兴产业的融资需求。

（六）强化要素供给支撑

1. 深化人力资源保障

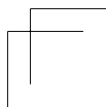
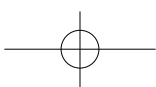
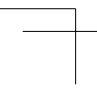
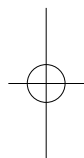
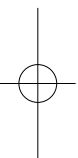
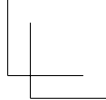
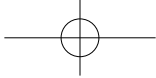
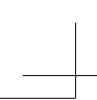
建立健全鼓励人才创新的激励机制，鼓励有条件的企业实行期权、股权激励人才，建立完善人才和科技成果有偿转移机制。加大企业家、高级管理和技术人才培养引进力度，造就一支具备全球视野、战略思维、创新能力的高端人才队伍。鼓励新兴产业企业主动对接中国科学院、中国工程院和其他大院名校以及行业协会等机构，利用其人才、技术、管理优势，不断强化产业集群建设的外部智力支撑。鼓励举办行业专题报告、企业家论坛、工业转型升级报告会等活动，加强对新兴产业带动传统产业转型升级方向和路径的指导。

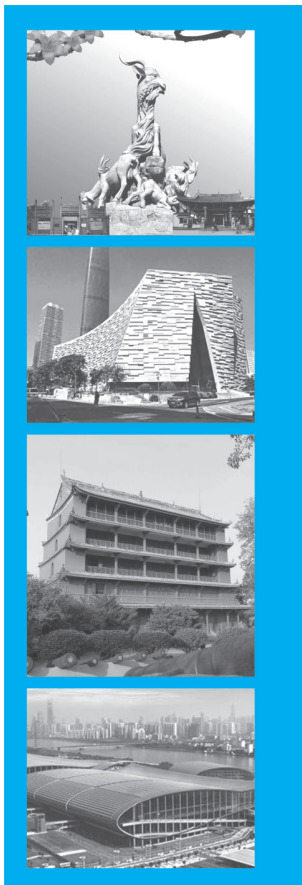
2. 强化土地供给支撑

合理配置新增土地，每年单列一定数量的用地指标，专项用于支持战略性新兴产业基地和项目建设。集约安排存量土地、“三

旧”改造中盘活的土地，优先保障战略性新兴产业项目用地需求。争取新增用地指标向战略性新兴产业基地倾斜，保证率先发展。

（选自广州市第23次社会科学研究招标课题研究成果。课题负责人：顾乃华；成员：陈林、陶锋、周浩、余壮雄、祁湘涵、燕志雄、郑筱婷、陈贵梧。）





广州生态文明制度创新研究

广州市社会科学院课题组



一、生态文明理念和制度构成的理论探讨

（一）生态文明理念提出的时代背景

1. 生态文明是从更高层次推动发展方式转变的观念创新

目前，广州已进入中等收入国家行列发展水平，总体上处于工业化中后期发展阶段，传统生产要素的比较优势正在逐步消失，经济社会面临重大结构转型。同时，广州经过改革开放后 30 多年的高速发展，面临一系列的人口、资源与环境问题，人与自然的和谐关系尤为突显。因此，无论是转变发展方式，还是化解迫切需要解决的发展问题，都需要创新发展理念，而生态文明建设正是为适应这种转变而产生，肩负着寻求新的发展模式的历史使命，是从更高层次推动发展方式转变的观念创新。因为人类在享受工业文明带来的巨大财富的同时，也彻底打破了自然界的生态平衡，迫切需要重新凝聚共识，从共同的理念走向共同的行动，需要以观念创新重建生态秩序，重构人与自然的联系。

2. 生态文明体现了政府执政理念的重大转变

现代意义上的环境保护源自 20 世纪六七十年代，进而在 1992

年召开的联合国环境与发展大会上形成可持续发展的全球共识。进入 21 世纪，人类面临的资源环境问题不但没有缓解，反而因气候变化、新兴经济体崛起等因素不断加剧，发展低碳、绿色、循环经济成为各国应对资源环境挑战的共同选择与行动。广州如何克服发展中的问题，成功跨越“中等收入陷阱”，实现结构转型和可持续发展，是历届政府都要面临并致力于寻求解决方案的重大现实问题。十七大以来之所以将生态文明建设提到国家五位一体的战略高度，其最终目的是希望以生态文明理念统领经济社会发展，重塑有利于实现永续发展的生态价值观，树立更为和谐的人与自然关系，营造更为诗意栖居的良好生态空间。

3. 生态文明理念需要通过实践不断深化

生态文明是中国特色、中国范式的表述，具有鲜明的时代背景。自生态文明的理念提出后，不同专家学者从不同角度进行了解读，普遍认为文明是人类社会发展到一定程度所取得的物质和精神成果的总和，是一项复杂的系统工程，作为与物质文明、精神文明相并列的文明形态之一，生态文明又与其他文明形态密不可分，党的十八大报告中提出的生态文明更倾向于在加强经济、社会等建设的同时，突出可持续发展领域的有限目标和任务，生态文明需要通过实践不断进行总结、深化、循序渐进。基于这样的认识，环境保护、生态优先、绿色低碳发展将是生态文明形态或发展方式的重要特征但并非全部，生态文明中的“生态”应是超越生态学科本身的理解，而具有更广泛意义上的“绿色、低碳、循环、环保、人与自然和谐”的多种含义。

（二）生态文明制度体系的构成

制度也称建制，其最为通俗的含义就是全社会共同遵守的规程或行动准则，是由一系列法规、规章、政策、制度等组成的集合，具有引导、规制、激励、服务和约束等功能，其表现形式有正式制度（原则、法律、规章、条例等）和非正式制度（伦理、道德、习俗、惯例等），生态文明制度是指在全社会制定或形成的一切有利于支持、推动和保障生态文明建设的各种引导性、规范性、约束性规定和准则的总和，只有实行最严格的制度，才能为生态文明建设提供可靠保障。

生态文明制度管理与服务的要素对象资源与环境，主要包括：生态保护、资源使用、环境监管、产业发展、生态补偿、评估考核、市场交易、生态文化培育等。生态文明建设有赖于良好的制度体系保障，制度建设是生态文明建设的重要内容，是指导生态文明建设的顶层设计，制度进步是生态文明水平提高的标志之一，加强制度建设同改善生态环境质量同等重要。

1. 自然资源资产产权制度

这是生态文明制度体系中的基础性制度，产权是所有制的核心和主要内容。我国自然资源资产分别为全民所有和集体所有，建立自然资源资产产权制度，就是要把每一寸国土空间的自然资源资产的所有权确定清楚，界定国土范围内所有国土空间、各类自然资源的所有者，划清国家所有国家直接行使所有权、国家所有地方政府行使所有权、集体所有集体行使所有权、集体所有个人行使承包权

等各种权益的边界。对水流、森林、山岭、草原、荒地、滩涂等自然生态空间进行统一确权登记，形成归属清晰、权责明确、监管有效的自然资源资产产权制度。

2. 自然资源资产管理制度

我国宪法规定，矿藏、水流、森林、山岭、草原、荒地、滩涂等自然资源，都属于国家所有，即全民所有，由法律规定属于集体所有的森林和山岭、草原、荒地、滩涂除外。相关法律规定了全民所有水资源、森林、土地等自然资源所有权的代表者，但全民所有自然资源的所有权人不位，所有权权益不落实，监管体制上没有区分作为部分自然资源资产所有者的权利与作为所有自然资源管理者的权力。健全自然资源资产管理体制，就是要按照所有者和管理者分开和一件事由一个部门管理的思路，落实全民所有自然资源资产所有权，建立统一行使全民所有自然资源资产所有权人职责的体制，授权其代表全体人民行使所有者的占有权、使用权、收益权、处置权，对各类全民所有自然资源资产的数量、范围、用途进行统一监管，享有所有者权益，实现权利、义务、责任相统一。

3. 自然资源资产监管制度

国家对全民所有自然资源资产行使所有权并进行管理和国家对国土范围内自然资源行使监管权是不同的，前者是所有权人意义上的权利，后者是管理者意义上的权力。我国实行对土地、水资源、海洋资源、林业资源分类进行管理的体制，很容易顾此失彼，必须完善自然资源监管体制，使国有自然资源资产所有权人和自然资源管理者相互独立、相互配合、相互监督，统一行使陆地国土空

间和所有海域国土空间的用途管制职责，对各类自然生态空间进行统一的用途管制制度，对“山、水、林、田、湖”进行统一的系统性修复。

4. 大尺度主体功能区制度

这是从大尺度空间范围确定各地区主体功能定位的一种基础性制度安排，是国土空间开发的依据、区域政策制定实施的基础单元、空间规划的重要基础、国家管理国土空间开发的统一平台。必须严格按照主体功能区定位推动发展，优化开发区域，适当降低增长预期，停止对耕地和生态空间的侵蚀，开发活动应主要依靠建设用地存量调整解决；重点生态功能区要坚持点上开发、面上保护方针，有限的开发活动不得损害生态系统的稳定性和完整性，不得损害基本农田数量和质量；自然价值较高的区域要实行禁止开发。加快编制和实施主体功能区规划，健全财政、产业、投资等的政策和政绩考核体系，对限制开发区域和生态脆弱地区取消地区生产总值考核。

5. 国土空间用途管制制度

自然资源和生态空间是国家和地区永续发展的基础条件，无论所有者是谁，无论是优化开发区域还是限制开发区域，都要遵循用途管制进行开发，不得任意改变土地用途。我国已建立严格的耕地用途管制，但对国土范围内的一些水域、林地、海域、滩涂等生态空间还没有完全建立用途管制，要按照“山、水、林、田、湖”是一个生命共同体的原则，建立覆盖全部国土空间的用途管制制度，不仅对耕地实行严格的用途管制，对天然草地、林地、河流、湖泊

湿地、海面、滩涂等生态空间也要实行用途管制，严格控制转为建设用地，确保生态空间面积不减少。

6. 资源有偿使用制度

毋庸置疑，使用自然资源必须付费，但我国资源及其产品的价格总体上偏低，所付费用太少，没有体现资源稀缺状况和开发中对生态环境的损害，必须加快自然资源及其产品价格改革，全面反映市场供求、资源稀缺程度、生态环境损害成本和修复效益。通过税收杠杆抑制不合理需求，使当代的价格机制充分体现自然资源的后代价值，当代人消耗资源过度要为后代人“埋单”，必须通过带有强制性的税收机制提高资源开发使用成本，促进节约，实行费改税，逐步将资源税扩展到占用各种自然生态空间。

7. 生态补偿制度

重点生态功能区保护生态环境就是保护和发展生产力，就是在实现发展，只不过发展的成果不是生产工业品和农产品，而是生态产品。生态产品生产者向生态产品消费者出售生态产品，要实行平等交换、获得收入。生态产品具有公共性、外部性，不易分隔、不易分清受益者，政府应该代表较大范围的生态产品受益人通过均衡性财政转移支付方式购买生态产品，这就是生态补偿。要完善对重点生态功能区的生态补偿机制。同时对生态产品受益十分明确的，要按照谁受益、谁补偿原则，推动地区间建立横向生态补偿制度。

8. 资源环境承载能力预警制度

资源环境承载能力是指在自然生态环境不受危害并维系良好生态系统前提下，一定地域空间的资源禀赋和环境容量所能承载的经济规模和人口规模。水、土地等不宜跨区域调动的资源，以及无法改变的环境容量，是一种不以人的意志为转移的物理极限，不能完全依靠价格机制调节。要建立资源环境承载能力预警制度，根据自然条件确定一个资源环境承载能力的红线，当开发接近这一红线时，提出警告警示，对资源环境超载的，实行限制性措施，防止过度开发后造成不可逆的严重后果。

9. 污染物排放许可制制度

依法对各企事业单位排污行为提出具体要求并以书面形式确定下来，作为排污单位守法、执法单位执法、社会监督护法依据的一种环境管理制度。排污许可制是国际通行的一项环境管理的基本制度，美国、日本、德国、瑞典、俄罗斯，以及我国台湾和香港地区都已对排放水、大气、噪声污染的行为实行许可证管理。排污许可制的核心是排污者必须持证排污、按证排污。实行这一制度，有利于将环境保护的法律法规、总量减排责任、环保技术规范等落到实处，有利于环保执法部门依法监管，有利于整合现在过于复杂的环保制度。

10. 损害赔偿制度

这是针对企业和个人违反法律法规、造成生态环境严重破坏而

实行的制度。在国土空间开发和经济发展中不可避免会出现违反法律规定、违背空间规划、违反污染物排放许可和总量控制的行为，对这些破坏性的行为，要严惩重罚，加大违法违规成本，使之不敢违法违规。我国有关法律法规中对造成生态环境损害的处罚数额太少，远远无法弥补生态环境损害程度和治理成本，更难以弥补对人民群众健康造成的长期危害。要对造成生态环境损害的责任者严格实行赔偿制度，让违法者付出经济代价，对造成严重后果的，依法追究刑事责任。

（三）制度创新对生态文明建设的促进作用

1. 制度创新代表生态文明的软实力

生态环境质量代表生态文明硬实力，生态文明制度则是生态文明的软实力。文明本身侧重于指导人类行为，制度是对人类行为的调节器。通过硬件建设也能创造出一个良好的生态环境，但如果没有同步实现人的素质、制度水平的提高和进步，生态文明建设不能持久，因而生态文明的软实力在某种程度上讲更为重要。建设生态文明就是要硬实力、软实力两手都要抓、两手都要硬，在当前更加重视硬实力建设的同时，全面加强软实力建设，通过软实力规范和引导生态文明建设行为，使生态文明建设符合一定的行为准则和制度规范。

2. 通过生态文明制度建设获取发展红利

建设生态文明是一场深刻、持久和重大的“生态革命”，主要途径是通过必要的制度创新来调整人对自然界的行為。通过生态文

明制度建设，在不一定投入大量资金的情况下，就能产生很大的生态文明建设成效，这就是生态文明建设的制度红利。纵观广州近年来生态环境建设发展历程可以看出，工作重点和战略部署还是紧紧围绕生态环境工程与设施建设、污染防治与治理等，在制度建设上较为欠缺。按照十八大报告对生态文明制度建设的论述，新一轮生态文明建设将更加注重制度建设，通过制度建设获取生态文明发展红利，彻底实现从“治”向治“本”的转变。

3. 建设生态文明需要长期、稳定的制度保障

建设生态文明不能仅停留在号召和倡导上，必须落实在实际行动中，这就需要通过比较成熟和有效的制度安排，为之提供持久推动力。同时，建设生态文明是具有全局意义的战略部署，是一个长期奋斗过程，必须建立持久有效的制度保障。生态文明建设是一项复杂的系统工程、代际工程，不是一朝一夕就能完成和实现，因而必须建立长期、稳定的制度保障体系。只有不断建立健全生态文明建设的各种法律、法规、管理办法等制度体系，并付诸实施和行动，成为公众自觉遵守的行为准则，生态文明建设才能最终落到实处。

二、广州生态文明制度建设的主要成效

进入新世纪以来，广州不仅在生态文明建设上屡创佳绩，先后获得国家环保模范城市、国家园林城市、国家森林城市等荣誉称号，在生态文明制度建设上也不断迈出新的步伐。

（一）制定和颁布众多生态文明建设规章制度

为推进生态文明建设，广州市制定和颁布了系列促进生态文明发展的相关规章和规范性文件。2004年以来，广州市共出台了40多项涉及再生资源管理、低碳经济、绿色建筑、建筑节能、用地管理、用电管理、用水管理、营运车辆尾气治理、生活垃圾处理、节能减排等方面政府规范性文件，例如，《关于加快经济发展方式转变的实施意见》、《关于大力发展低碳经济的指导意见》、《广州市发展绿色建筑指导意见》等，通过颁布和出台规章及规范性文件，形成较为健全、规范的工作体系，引导生态文明建设不断走向法制化、制度化轨道，为生态文明建设提供制度支撑。

（二）组织编制主体功能区规划，严格保护各类生态功能区

按照国家关于编制主体功能区的部署和要求，广州市有关部门组织编制了《广州市主体功能区规划（2008—2020年）》，为各类规划协调衔接提供规划基础平台，为制定和实施经济社会、城乡建设各项政策提供政策基础平台，为政府履行经济和社会事务管理提供管理基础平台。通过编制主体功能区规划，统筹谋划空间发展格局，明确各类主体功能区，并按照不同主体功能定位和发展要求，配套实施更加精细、更具针对性的区域管理政策、绩效评价和政绩考核。进一步优化城乡空间布局、产业结构和生态格局，规范开发秩序，推进全市分类发展、分类管理和分类考核，增强城乡区域发展的协调性、城乡区域调控的有效性、城乡区域建设的有序性，逐

步形成人口、经济、资源环境相协调的空间开发格局，努力实现城市整体功能最优化和整体效能最大化，构建有利于国家中心城市发展的空间平台。

在以城市综合承载力为基础的同时，综合考虑经济开发的适宜性、人口分布、城市空间结构现状和经济社会发展趋势，将市域划分为不同类别、功能分工合理、支撑经济社会整体发展的主体功能区；根据主体功能定位，制定有针对性的区域发展政策，实施分类发展、分类管理、分类考核，保证区域开发和城市建设的科学性、合理性和有序性。将广州市国土空间划分为核心提升区、调整优化区、重点拓展区、适度发展区、严格保护区五类主体功能区，并提出构建四大空间格局，即构建“一圈聚合、双轴支撑、三层推进”的区域一体化发展空间格局，构建“核心提升、组团拓展、多元增长、区域保育”的城市功能开发空间格局，构建“一带六区”的产业发展空间格局，构建“三纵五横多公园”的生态安全空间格局。

（三）开展“三规合一”^①，划定生态控制线

2012年9月，广州率先在全省开展“三规合一”工作，目前已组织完成全市“三规合一”的“五个一”（“一张图”、一个信息联动平台、一个协调机制、一套技术标准、一个管理规定）初步工作。率先划出全市统筹土地资源的“一张图”，划定“建设用地规

^① “三规合一”并非指只有一个规划，而是指只有一个城市空间，在规划安排上互相统一，将国民经济和社会发展规划、城市总体规划、土地利用规划中涉及的相同内容统一起来，并落实到一个共同的空间规划平台上，各规划的其他内容按相关专业要求各自补充完成，即为“三规合一”，同时加强规划编制体系、规划标准体系、规划协调机制等方面的制度建设，强化规划的实施和管理，使规划真正成为建设、管理的依据和龙头。

模控制线”、“建设用地增长边界”、“生态控制线”、“产业园区控制线”等控制线，全市划定增长边界约 2440 平方千米，首次在空间上明确了城市潜在增长空间。在 123 功能规划、城市总体规划的基础上，落实到坐标，全面排查重点发展平台、重点发展项目，将市域范围的水库、湿地、水源保护区、自然保护区、森林公园等重要生态用地，以及其周边的控制区域划定为保护性的生态控制线^①。划定广州市基本生态控制线面积 4426 平方千米，占市域总面积的 60%。

借助“三规合一”，“整合流程、一门受理、并联审批、信息共享、限时办结”，为大幅度减少审批环节，保障政府投资项目、重点建设项目和土地储备项目有序落地实施，在项目前期工作阶段，制定了年度重点推进前期工作的建设工程项目计划、土地储备计划，建立工程项目前期协调机制，运用“三规合一”成果进行规划协调，开展规划选址“规划控制线”检测等前期工作，确保各类项目符合“一图规划控制线”管控要求，为项目审批提速创造条件，大幅度缩短审批时限提供基础和技术保障。

（四）建立碳排放权交易所，推进生态文明市场化进程

广州碳排放权交易所的成立，是广东省、广州市充分发挥市场配置资源最为重要的制度创新与制度安排。2012 年 9 月 11 日，广州碳排放权交易所挂牌成立。2013 年 12 月 19 日，碳排放权交易

^① 生态控制线是最基本的生态保护要求，是维护一定生态环境质量所必须坚持的防护底线。特定地理区域红线，如主体功能区规划、环境功能区规划等，被列为限制开发区和禁止开发区的地区要发挥生态屏障和生态效益功能。

正式启动，徐少华常务副省长、国家发展改革委解振华副主任先后讲话，并共同为广州碳排放权交易敲响开市锣。启动当天，共成交7笔约12万吨配额，成交价60—61元/吨。目前，广州碳交所已成交碳交易权配额689万吨，交易金额41340万元，成为全国最大的碳交易平台，也是继欧盟之后全球第二大碳排放市场。为更好地推进和规范碳排放权交易，广东省发改委制定了《广东省碳排放管理试行办法》、《广东省企业碳排放信息报告与核查细则》、《广东省碳排放权配额管理细则》等文件，坚持政府引导与市场运作相结合，通过碳排放权交易促进减碳约束性指标完成与可持续发展，探索资源有偿使用制度，推动区域协调发展。

实行碳排放交易制度是政府引导市场，实现绿色低碳发展的重要制度建设和改革措施，如何发挥好政府指导和市场配置资源的决定性作用，始终贯穿于碳排放权交易制度设计和运行管理中。政府主导推动碳交易制度的建立，按照公开、公平和诚信原则创建规则和培育市场，按市场规则发挥政府职能作用；同时有效避免了政府管理过细、主观随意问题，与传统的审批管理有本质性区别。在配额分配过程中，坚持公开透明原则，成立行业配额技术评估小组，并引入配额评审委员会审议制度。

随着广州步入工业化中后期，能源资源需求呈刚性增长，经济发展与资源环境的矛盾将进一步凸显，如何促进全市约束性指标的完成和经济社会可持续发展，是碳排放权交易制度设计必须考虑的重大问题。

一是广州碳排放权交易机制为经济发展预留了足够的“碳空间”，主要用于“十二五”规划列入重点项目计划的新建项目企业。

二是发挥碳排放权交易鼓励先进，淘汰落后的作用，推动工业

行业高能耗、高排放企业积极采取节能降碳措施，引进先进设备，推动“优化存量”。

三是通过设置较高的基准线，提高行业的技术准入门槛，确保将有限的排放空间配置给那些碳生产效率高的未来企业，以碳排放权交易保障“绿化增量”。

（五）推进土地征用、建设与管理制度的创新

广州成为全国城乡统筹土地管理制度创新试点城市。广州市不断加强对土地、水资源等重要生态产品的保护与管理，出台了《广州市城乡统筹土地管理制度创新试点的实施意见》。2012年8月，在国土资源部和省委、省政府的支持下，广州成为全国城乡统筹土地管理制度创新试点城市，提升了我市拓展城市发展空间和生态文明建设的能力。按照创新试点方案，功能片区土规将与“三规合一”工作充分衔接，在划定建设用地控制线、产业区块控制线、生态用地控制线、基本农田控制线的基础上，优化城市空间布局，实现生产空间集约高效、生活空间宜居适度、生态空间山清水秀的美好城市蓝图。

创新广州万亩果园土地征用管理制度。根据《国土资源部关于广州市万亩果园湿地保护区土地征收方案的批复》（国土资函〔2012〕199号），万亩果园可按照土地利用总体规划确定的用途进行征收。万亩果园位于我市中心城市生态保护区范围内，湿地资源丰富，生态环境优美，但土地价值的显化与保护生态的有限收益形成鲜明对比，农民保护生态资源积极性不高，违法乱建现象严重，政府“保肺”和村民“保胃”之间的矛盾逐渐凸显。按照国土资源部认可的“只征不转”创新做法，万亩果园被征收后按国有农用地

管理，将城市湿地作为生态控制区永久保存，且不占用广州市新增建设用地规模和农转用指标，无需缴交新增建设用地土地有偿使用费，为广州市节省 8 平方千米的建设用地规模和农转用指标，以及 8 亿元新增建设用地土地有偿使用费。

开展城乡建设用地增减挂钩试点。2008 年，广州市经国土资源部和省国土资源厅批准，正式开展城乡建设用地增减挂钩试点（以下简称“增减挂钩”），推进国土综合整治。增减挂钩作为土地管理的一项重要制度创新，通过合理选择拆旧区和建新区，统筹城乡建设用地整治和调整使用，将整治节约的农村建设用地指标用于城镇建设，挂钩指标产生的收益返还用于农村，可以解决城镇建设规模指标不足和农村建设资金不足的问题，最终实现以城带乡、以工补农，城乡统筹发展的目标，同时推动农村废弃、低效建设用地整理复垦，实现耕地保护。自 2008 年以来，广州市已完成拆旧地块复垦 2000 亩，另有 2300 亩已编制复垦计划，待省国土资源厅批复后即实施复垦。

（六）对水资源实行最严格的保护与管理制度

为深入贯彻落实科学发展观，按照中央、省水利工作会议和省、市关于实行最严格水资源管理制度的要求，2012 年 9 月，广州市出台了《广州市最严格水资源管理制度实施方案》（穗府办函〔2012〕131 号），围绕率先转型升级、建设幸福广州的核心任务，把实行最严格水资源管理作为全力推进新型城市化发展，加快转变经济发展方式的战略举措，以水资源配置、节约和保护为主线，建立水资源开发利用控制、用水效率控制、水功能区限制纳污红线等水资源管理控制指标体系和监控体系。严格执行水资源管理责任

制，逐步建立符合广州市实际的水资源合理配置和高效利用体系，以水资源可持续利用促进经济社会全面协调可持续发展。

坚持以人为本，以建设现代化民生水利为目标，着力解决群众最关心、最直接、最现实的水资源问题。尊重自然规律和经济社会发展规律，正确处理好经济社会发展和水资源开发利用、保护的关系，做到以水定需、量水而行、因水制宜，实现人水和谐；统筹安排好生活、生产和生态用水，促进流域与区域、城市与农村、上下游、左右岸、干支流的水资源协调利用。重点推进水资源“三条红线”管理，落实最严格水资源管理考核制度，全面加强水资源配置、节约和保护；坚持各级政府在水资源管理中的主导作用，加强部门之间的协同配合，组织动员社会各方力量参与实行最严格的水资源管理。

（七）建立城市生态建设公众参与制度

为更好地推进广州生活垃圾分类处理设施终端建设，破解“垃圾围城”，广州在全国率先开展政府“问计于民”活动，成立广州市城市废弃物处理公众咨询监督委员会，建立城市生态建设公众参与机制，就广州市生活垃圾分类处理重大决策及相关问题开展公众咨询，开启了政民互动、政民互信新模式。在政府决策走向公众参与的过程中，较好地发挥了桥梁和纽带作用，为促进政府民主决策、科学决策，调动社会各界参与生活垃圾分类处理发挥了积极作用。

广州城市废弃物公众咨询委员会成立以来，紧密围绕生活垃圾分类处理中心任务，加强学习调研，广泛收集民情民意，以社会责任感和良知广泛收集民情、倾听民意，尽其所能地宣传、解释政

府的相关政策和决策，主动开展与市民对话，大力宣传、解释政府的相关政策，积极为政府决策提供技术咨询意见，为促进政府民主决策、科学决策，消除市民群众对垃圾分类处理特别是垃圾焚烧处理的误解，达成社会共识，充分调动社会各界参与生活垃圾分类处理的积极性等方面发挥了重要作用，有效搭建了公众沟通的桥梁，全面改善了舆论生态，增进决策与执行的沟通，强化了政民互信，为促进政府民主决策、科学决策，调动社会各界参与生活垃圾分类处理的积极性做出了积极贡献。

三、广州生态文明制度建设存在的主要问题

（一）缺乏资源环境与经济发展综合决策的制度安排

进入新世纪以来，广州经济健康、稳步、持续发展，环境保护与环境治理建设不断得到强化，经济建设与环境保护在各自的领域成效非常突显，但稍显遗憾的是，资源环境与经济发展的综合决策机制仍然未能健全，资源环境与经济发展仍然是“两张皮”，彼此之间的融合度较差。

一是地区生产总值未能充分考虑资源环境消耗。目前，生态文明建设虽然被提到重要议事日程，但各级政府的热情仍以追求地区生产总值增长为发展的终极目标，而对资源消耗和环境保护则重视程度远远不够，地区生产总值中远远没有反映出资源环境的消耗代价。

二是环境优先、生态优先具体贯彻实施不力。环境优先、生态优先的理念只是反映和体现在政府的文件、各项发展规划中，而实践中还是唯经济增长优先，GDP崇拜情结进一步助长了资源浪费

和环境破坏。

（二）资源环境领域产权制度不健全

政府自然资源的公共管理职能与自然资源资产市场的运行机制尚未明确区分，法律上各类自然资源国家和集体所有权的代理规定过于原则，没有明确规定国有自然资源资产到底由哪级政府或哪个部门代理或托管，法律上自然资源资产缺乏明确的主体代表。虽然确立了公共用地和公益林等分类管理制度，但依照各种自然资源资产公共性、公益性和商业性等属性及对其进行界定、分类实行用途管制的制度仍未形成，同样对于生态用地、水资源、生态林的界定、分类的相关规定和程序也不明确，对公共性、公益性资源资产使用和保护的监管也不够严格，对完全可以纳入市场交易的商业性资源资产尚未完全按照市场规则运营管理，一方面用行政审批和监督手段管理这些自然资源资产，另一方面又过度追求部门和资源收益，缺乏自然资源资产管理的基础制度和管理平台，包括缺乏土地、林地、海域等各种自然资源资产统一登记体系和资产评估、资产核算体系等。

（三）资源产出率约束性指标缺失

生态文明建设的核心是环境污染最小化、资源利用极大化，广州在节约集约利用资源，提高资源产出效率，推动资源利用方式根本转变，加强全过程节约管理，大幅降低能源、水、土地消耗强度等制度方面仍亟待提高。资源产出率是反映资源节约和环境保护的综合性指标，资源产出率的提高可直接说明资源利用效率提高和污

染排放的相应减少，提高资源产出效率是在同等资源消耗的情况下，尽可能多产生效益。虽然从字面上是资源的指标，但实质上是资源、环境的综合性指标，涉及资源利用、资源节约、资源循环利用和废弃物排放水平。

资源产出率是评价循环经济发展水平的重要核心和关键指标，是循环经济发展的核心。资源产出率能很好地度量“减量化优先”的效果，同时可反映“减量化、再利用、资源化”的整体成效，资源的减少使用、再利用和资源循环利用都可以在资源产出率的提高中得到充分反映。目前，由于资源产出率约束性指标缺失，经济发展由资源消耗型向资源节约型转变，由速度增长型向质量效益型转变，由污染控制型向环境友好型转变，由产能提高型向效益提高型转变都受到严重影响。

（四）生态补偿制度缺乏整体性和综合性

生态补偿机制作为生态文明建设的重要激励机制，缺乏明确的法律定位、法理依据和市场机理，在生态补偿上偏重于单项补偿、分类补偿，相关生态补偿政策未能发挥政策聚焦合力，缺乏从整体性、综合性角度考虑和完善生态补偿政策机制。

一是补偿主体单一。一般而言，生态补偿分为政府补偿、市场化补偿和社会补偿三种形式，但目前广州的生态补偿基本限于政府补偿，生态补偿基本依靠政府补偿，市场化补偿和社会补偿方式在逐步探索中。

二是对于一些重要生态产品和生态功能区的补偿力度不够。例如，自然生态系统中至为关键、稀缺但又容易受到污染和损害的空气、水、农田保护区，各种类型的生态保护区、生态功能区，主体

功能区划中规定的限制开发区、禁止开发区等，水源保护区、生态公益林、湿地、人工湖等补偿和保护力度都明显不足。

三是生态补偿体系不健全。对涉及经济社会发展及城市建设管理的重要生态基础设施和重大项目，例如资源热力电厂建设等，以及城市可持续发展能力的部分生态产业及相关再生资源回收利用产业，例如生态农业、低值废弃物回收利用产业（废玻璃、废木料、废布料），未出台详细、有指导作用的生态补偿管理制度和实施办法。

（五）地方政府和干部政绩考核制度存在严重缺陷

受传统思维定势和发展模式的影响，对地方党政领导班子和领导干部的各类考核考察，把地区生产总值及增长率作为政绩评价的主要指标，大搞地区生产总值及增长率排名，并根据排名情况衡量各级政府及领导干部的发展成效，依此评定党政领导班子和领导干部的政绩和考核等次，对地方可持续发展带来严重影响。

一是政绩考核没有突出科学发展导向。地方党政领导班子和领导干部的年度考核、目标责任考核、绩效考核、任职考察、换届考察以及其他考核考察，仅仅把地区生产总值及增长率作为考核评价政绩的主要指标，而没有看经济、政治、文化、社会、生态文明建设的实际成效。

二是政绩考核评价指标不够完善。没有根据不同地区、不同层级领导班子和领导干部的职责要求，设置各有侧重、各有特色的考核指标，把有质量、有效益、可持续的经济发展和民生改善、社会和谐进步、生态文明建设等作为考核评价的重要内容；没有强化约束性指标考核，加大资源消耗、环境保护、消化产能过剩、安全生

产等指标的权重；对限制开发的重点生态功能区，也没有实行生态保护优先政策，以及不考核地区生产总值、工业等指标。

（六）市场在资源配置中的作用发挥不足

在资源与生态环境管理过程中，行政管制的手段和措施较多，而市场作用发挥不足，没有形成与市场经济相适应的资源环境管理的制度体系。以行政规划、行政许可、行政检查、行政强制等为主的行政管制制度和措施占有压倒性的地位与作用，各种财政、税费、价格、信贷、产业、贸易等发挥市场机制、作用的制度和措施仍比较零散，对资源与生态环境利用行为的调节作用不大。例如，排污收费、资源税（费）基本上起着筹集政府财政收入的作用，在调节资源与生态环境利用行为方面的作用微不足道，并且在一些情况下因费率税率过低，助长了污染环境和浪费资源的行为。社会参与资源与生态环境管理的行政、司法程序化规定较少，参与渠道不畅通。

四、存在问题的深层原因分析

（一）生态文明制度建设供给者主体单一

党的十八届三中全会关于全面深化改革的决定中指出：全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化，这个总目标要求我们的制度建设要从“管理”思维向治理“思维”转型。管理更多地强调自上而下的权力运行逻辑，治理更多强调政府与社会、市场形成“三位一体”的

治理格局，目前，广州在生态文明制度建设上，存在制度建设供给者单一的诟病，政府大包大揽，承担了大量本应该由市场和社会承担的事情。毋庸置疑，政府是各种制度、游戏规则的主要制定者，是制度建设的主要供给者，但并非全部，企业和社会也是制度建设供给者的重要补充力量，以往，我们对这个补充力量重视不足，没有很好地发挥作用，导致政府既疲于奔命又成效不显著，收到的是事倍功半之效果。

（二）制度建设的整体性、协调性、约束性较差

一是整体性较差。生态文明是贯穿经济建设、社会建设、政治建设和文化建设全领域、全过程的系统工程，因而要求制度建设必须要有完整性，而从目前的实际来看，广州制度建设的部门化和碎片化特点十分突出，使本应该具备完整性、系统性的法律法规及规范性文件被不同的管理部门认为分割，有些甚至是相互矛盾，导致制度的执行大打折扣。

二是协调性较差。改革开放后，广州市政府有关部门一直努力推进制度建设，单是在资源环境领域就出台了大量的法规、规范性文件、各类管理办法及实施细则，但由于受现有行政管理体制部门分割的制约，制度建设的协调性较差，例如，水污染防治设施建设、水资源价格管理、水生态安全分别属于不同的行政管理部门，必然会出现“九龙治水”的局面。

三是约束性较差。生态文明绝大部分制度是阐述和说明应该“怎么做”，而对“没有做”的约束和惩罚力度远远不够，也就是说，制度建设的约束性、强制性、惩罚性较差，例如，对企业偷排的惩罚没有达到让企业经营难以为继的地步，因而企业不会感到

心痛。

（三）生态环境管理制度严重依赖传统路径

改革开放后，广州坚持不懈地推进环境保护基本国策和可持续发展战略，贯彻执行《环境保护法》、环境影响评价、“三同时”、排污收费等基本制度，环境管理机构也不断壮大，但由于多种原因，这些制度安排的能力并没有充分发挥出来，漠视环境保护法律、管理失灵现象比比皆是，究其原因在于环境管理的传统路径依赖严重。

由于思想和认识上的局限性，环境管理体系并没有完善的总体设计，基本是随着问题而不断成长，单项制度走在综合性法规的前面，相关管理职能也分散于各个部门并固化为部门利益，综合管理停留在口头上。同时传统环境管理脱胎于传统计划经济体制，延续了条块分割的管理方式，职能划分和事权财权分配存在交叉、重叠、缺位和权责不清的现象，管理手段以行政手段为主，缺少有效的经济激励手段，环境现代公共治理的制度安排不足。

（四）制度建设的执行力度不尽如人意

近年来，广州不断加大生态文明制度建设力度，各种法规、规范性文件从内容上讲无可挑剔、非常完美，但由于如何执行以及执行后的评估机制缺失，执法力度严重不足，“看上去很美”的制度实施效果不尽如人意。特别是非刚性约束的绝对规则，在执行中可塑性太强，自由裁量空间太大，造成法规执行随意性强，降低了法规的权威性和实际执法的效果。事实上，广州在资源环境方面不仅

有相对完善的法律法规，还有专司环境保护的监测和执法队伍，但制度的执行力始终不尽如人意，仍有极大的提高空间。究其原因有两个方面：一是人们的法律规制意识淡薄，违法成本低，打击力度弱。二是奖惩不分明，执行得好没有奖励，不执行没惩罚，即使有惩罚也微不足道，远远起不到震慑作用。

（五）生态文化培育任重道远

要把生态文明融入经济建设、政治建设、文化建设、社会建设的各方面和全过程，构建体系完整、操作性和执行性强的制度体系，需要在全社会培育生态文化氛围，树立牢固的生态文化意识，广州在生态文明宣传、教育、培训，强化全社会树立生态文明意识和理念上还有相当差距。如前所述，制度建设分为正式制度和非正式制度，正式制度以法律法规、规范性文件等形式出现，而非正式制度则以道德、理念、价值观等形式出现，非正式制度作为对正式制度的重要补充，在制度建设中发挥着不容忽视的作用。非正式制度的形成以及成为公众能够普遍接受的行为准则，需要发挥生态文化在教化育人方面潜移默化的作用，而广州目前在生态文化培育上比较欠缺，远没有形成助推建设的思想基础。

五、广州生态文明制度创新的主要任务

生态文明制度创新是一种新的理念，许多问题都需要在实践中不断探索。从理论上讲，生态红线、生态补偿制度，既没有成熟的理论研究和普适性的实践经验作为基础，又缺少上位法的支撑，因此需要顶层设计既紧贴广州生态文明实践，又适度超前。

（一）创新生态红线保护制度

党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》明确提出，要加快生态文明制度建设，用制度保护生态环境。其中，关于划定生态保护红线的部署和要求是生态文明建设的重大制度创新，生态保护红线是指在自然生态服务功能、环境质量安全、自然资源利用等方面，需要实行严格保护的空间边界与管理限值，以维护国家和区域生态安全及经济社会可持续发展，保障人民群众健康。“生态保护红线”是继“18亿亩耕地红线”后，另一条被提到国家层面的“生命线”。生态保护红线可划分为生态功能保障基线、环境质量安全底线、自然资源利用上线。

1. 生态功能保障基线

生态功能保障基线包括禁止开发区生态红线、重要生态功能区生态红线和生态环境敏感区、脆弱区生态红线。在纳入的区域，禁止进行工业化和城镇化开发，从而有效保护广州市珍稀、濒危并具代表性的动植物物种及生态系统，维护广州市重要生态系统的主导功能。禁止开发区红线范围可包括自然保护区、森林公园、风景名胜区等，自然保护区应全部纳入生态保护红线的管控范围，明确其空间分布界线，其他类型的禁止开发区根据其生态保护的重要性，通过生态系统服务重要性评价结果，确定是否纳入生态保护红线的管控范围。通过生态服务功能重要性评价，将重要性等级高、人为干扰小的核心区域划定在重要生态功能区红线范围内。

2. 环境质量安全底线

环境质量安全底线是保障人民群众呼吸上新鲜的空气、喝上干净的水、吃上放心的粮食、维护人类生存的基本环境质量需求的安全线，包括环境质量达标红线、污染物排放总量控制红线和环境风险管理红线。环境质量达标红线要求各类环境要素达到环境功能区要求。具体而言，要求大气环境质量、水环境质量、土壤环境质量等均符合国家标准，确保人民群众的安全健康。污染物排放总量控制红线要求全面完成减排任务，有效控制和削减污染物排放总量。环境风险管理红线要求建立环境与健康风险评估体系，完善环境风险管理措施，健全环境事故处置和损害赔偿恢复机制，推进环境风险全过程管理。建立突发性污染事故应急响应机制，完善突发环境事件应急管理体系，加强环境预警体系建设，确保将环境风险降至最低。

3. 自然资源利用上线

自然资源利用上线是促进资源能源节约，保障能源、水、土地等资源高效利用，不应突破的最高限值。自然资源利用上线应符合经济社会发展的基本需求，与现阶段资源环境承载能力相适应。能源利用红线是特定经济社会发展目标下的能源利用水平，包括能源消耗总量、能源结构和单位国内生产总值能耗等。水资源利用红线是建设节水型社会、保障水资源安全的基本要求，包括用水总量和用水效率等。土地资源利用红线是优化国土空间开发格局、促进土地资源有序利用与保护的用地配置要求，使耕地、森林、草地、湿地等自然资源得到有效保护。

4. 建立生态控制红线管理制度

一是划定生态保护红线，建立生态控制线配套法规体系。建立有利于生态保护红线实施的城市空间规划体系，全面实施国家、省主体功能区规划和广州市城市功能布局规划，建立功能区差别化的区域开发和环保准入、环境管理机制。健全生态环境总体规划与国民经济发展规划、土地利用总体规划及城市规划等多规融合机制，落实城市空间用途管制。将广州城市中连片的园地、山林、水面等具有生态功能的用地，以及采取拆危建绿、拆旧建绿等措施增加的大面积用地，在符合土地利用总体规划前提下，划为城市生态保护控制线，纳入非建设用地管理。完善城市空间规划体系，建立国土空间开发保护制度，落实城市空间用途管制，探索大面积连片城乡生态用地永久保护制度，建立城市生态用地差别化管理机制。

二是根据有关法律法规，协调城乡规划、土地利用总体规划、林业发展规划、环境功能区规划等相关规划，结合城市实际情况，将自然保护区、基本农田保护区、一级水源保护区、森林公园、郊野公园及坡度大于25%的山地、林地、主干河流、水库、湿地、地质灾害敏感区、水土流失高敏感地区及具有生态保护价值的海滨陆域，维护生态系统完整性的生态廊道和隔离绿地等区域划定生态保护控制线，保障城市基本生态安全。

三是除符合选址条件的重大道路交通、市政公用、公园和旅游设施及特殊项目，禁止在基本生态控制线内进行建设。线内已建合法建筑物、构筑物，不得擅自改建和扩建，范围内的原农村居民点应依据有关规划制定搬迁方案，逐步实施。

四是生态控制线内的公共绿地、防护绿地、生产绿地、居住区

绿地、道路绿地、风景林地，必须按照《广州市绿化条例》等标准进行绿地建设。线内不得违反法律法规、强制性标准以及批准的规划，不得进行对生态环境构成破坏的活动，绿化建设项目须在城市生态绿地控制线内选址建设。

（二）创新资源能源集约使用制度

节约集约利用资源，减少浪费及其资源利用不合理导致的环境污染，必须以资产产权制度做保证。健全能源、水、土地节约集约使用制度。建立归属清晰、权责明确、监管有效的自然资源资产产权制度。对全市的山岭、水流、森林、荒地、天然湿地、滩涂、湖泊等自然生态空间进行勘察界定和统一确权登记，编制规划，建立广州市生态资源库。建立自然资源资产定期普查更新制度，探索建立自然资源统筹管理和自然资源统一监管机制。

1. 健全自然资源资产产权制度

随着自然资源稀缺程度增加、生态破坏和环境污染，自然资源的价值会越来越高，自然资源的资产属性就会越来越明显。如果没有清晰的各类权益的边界，企业就没有提高资源利用效率的内在动力，政府也就无法编制自然资源资产负债表，进而无法对领导干部实行自然资源资产离任审计，惩罚乃至责任终身追究也就会成为一句空话。我国《宪法》规定，矿藏、水流、森林、山岭、草原、荒地、滩涂等自然资源属国家所有，也即全民所有。广州虽然建立了严格的耕地用途管制，但对水域、林地、海域、滩涂等生态空间还没有完全建立用途管制制度。

将自然资源所有者和管理者分开，建立统一行使全民所有的自然资源资产所有权人职责的体制，实行对全民所有自然资源资产的数量、范围、用途等的统一监管。建立覆盖全部国土空间的用途管制制度，不仅对耕地实行严格的用途管制，也应对天然草地、林地、河流、湖泊湿地、海域、滩涂等自然生态空间实行动态管制，严格控制转为建设用地，确保广州生态空间面积不减少。应使国有自然资源资产所有权人和自然资源管理者相互独立、相互配合、相互监督，统一行使所有陆地和海域国土空间的用途管制职责，对自然生态空间进行统一用途管制，对自然生态系统进行统一修复，实现整体效益最大化。

2. 划定开发界限，落实用途管制

建立空间规划体系，划定生产、生活、生态空间开发管制界限，落实用途管制。健全能源、水、土地节约集约使用制度，健全自然资源资产管理体制，统一行使全民所有自然资源所有者职责，完善自然资源监管体制，统一行使全民所有国土空间用途管制职责。统一监管所有污染物排放，实行企业污染物排放总量控制制度，使减排与行业优化调整，区域环境质量改善紧密衔接。

3. 落实耕地保护目标责任制

健全广州城乡建设用地总量控制和用途管制机制，完善土地储备规划和控制性红线管理制度，健全差别化土地供应制度，建立按耕地保有量配置经济发展用地机制，完善土地公开出让、协议出让和临时用地管理制度，探索集体经营性建设用地入市流转制度。健全固体废弃物循环利用项目、新建产业项目集中入园制度，健全闲

置、低效用地和地下空间开发利用制度，完善旧村、旧厂和“城中村”改造制度，健全土地管理共同责任、节约集约用地评价标准。

4. 构建土地资源节约利用新机制

按照控制总量、严控增量、盘活存量的原则，推进土地节约集约利用。坚持最严格的耕地保护制度，科学确定新增建设用地规模、结构和时序，健全用地标准，从严控制各类建设用地。进一步盘活存量建设用地，加大力度清理闲置土地。强化用地节地责任考核，切实做到节约每一寸土地。

一是建立节约集约用地新机制。按照“管住总量、严控增量、盘活存量、提高质量”的原则，切实转变经济发展过分依靠新增建设用地的传统观念，在保障生态安全、社会和谐的前提下，抓好评价集约用地程度指标体系的试运行，逐步建立特色指标，降低单位用地面积用电量和单位用地面积用水量，建立和完善具有广州特色的节约集约促转型的新机制；落实最严格的耕地保护制度和节约用地制度，充分利用存量土地，严格控制建设占用耕地，严格保护自然保护区、水源保护区等生态重要性地区。结合城市功能提升与产业结构调整优化，引导开发强度较高地区充分挖掘现有土地开发潜力，优化用地布局与结构，创建高效的土地利用模式。

二是进一步抓好闲置土地清理，防止出现低效用地。彻底清理历史遗留的超期未动工开发用地。优化市、区、镇（街）三级国土部门供后监管和闲置土地处置工作，增强区、镇（街）国土部门在土地供后监管中的职责和权限。逐步健全土地开发、竣工申报制度，理顺涉及闲置土地的抵押、转让等制度，促进土地供后监管的规范化、日常化；加大农用土地开发整理力度，提高土地资源后备

保障能力。结合国土资源部农田整治项目科技化的要求，提高整治措施的低碳化水平，增加农田整治过程中的碳汇效应。

三是强化市场配置土地资源能力。优化供地结构，加大符合生态文明发展要求的产业用地供应规模，采取“管控+市场”的措施，着重加强循环经济产业用地管理，循环经济新兴产业园区可按照混合功能确定土地用途，推进循环经济新兴产业园区加快发展；引导人口和产业向城镇集聚，严格保护基本农田、生态用地，协调土地利用各种功能关系，提高土地综合利用效率，增加单位土地面积产出水平，实现社会、经济效益与生态效益的统一。

四是完善土地用途管制。完善产业用地准入评价标准和指标体系，全面实行土地开发利用动态监管，严厉查处建设用地闲置行为。实行集约用地和差别化供地，建立节约集约用地评价标准和绩效考核机制。推进低效建设用地的二次开发，积极推进“三旧”（旧城镇、旧厂房、旧村庄）改造，促进老城区“退二进三”，实现产业用地升级，控制住宅过度开发，完善社区公共服务设施配套，实现旧城功能的提升；优化新区用地结构，合理配置民生用地，适当提高工业用地开发强度，促进新区紧凑发展；编制城市地下空间开发利用规划及地下空间重点地区控制性详细规划，探索创新产业用地发展政策，推动土地资源向低碳、高效、集约型产业倾斜，盘活存量用地。

5. 实行最严格的水资源管理制度

一是严格落实用水总量控制、用水效率控制、水功能区限制纳污三条红线，建立地下水取水总外的、水位控制制度，健全建设用地雨水径流控制制度。

二是积极推进水生态管理体制改革。按照城乡水务一体化的要求，强化水资源统一管理，完善水生态文明建设多部门合作共建机制，稳步推进水务市场化进程，加强对水务行业 and 市场的监督管理。

三是大力推进科学治水依法管水。加快水务法规配套管理制度建设，出台《广州市建设项目地表径流控制管理办法》、《广州市流溪河流域保护条例》等法规，进一步加大水行政执法力度，逐步建立事权清晰、分工明确、行为规范、运转协调的水政执法工作机制。

四是建立河涌治理“河长”制。流域治理实行“河长”制，各区府主要负责人担任辖区内河涌“河长”，对辖区内河涌治理、设施的建设与维护负总责，跨市界河流由市长担任“河长”。实行水质量化考核，明确水质指标，按达标天数计量考核，建立流域治理的行政管理模式。

五是加强城市河湖水系及水务设施的保护和管理。加强对城市河湖水系的保护和管理，强化城市蓝线保护，坚决制止因城市建设非法侵占河湖水系的行为，维护其生态、排水等功能；加强水务工程设施的保护和管理，充分发挥水务工程的效益。

六是强化水环境监测能力建设。完善地表水环境功能区水质评价体系，逐步开展重要水源河流、跨行政区交界断面及重要河段的水质与主要污染物通量实时监控。推进主要江河、重要湖库、重要饮用水源地水环境管理基础信息系统、污染源综合管理信息系统、环境立体监测系统、环境污染预警应急系统建设。

七是实施有利于水环境保护的经济政策。推进污染治理设施建设和运营的专业化、社会化、市场化，对污水处理设施、污泥无害化处理设施、垃圾处理设施等企业试行政策优惠，对非居民用水逐

步实行超额累加价制度，对高耗水行业实行差别水价政策。

6. 建立节能监督监察制度

一是建立能源消费总量控制制度。健全合同能源管理制度，开展煤炭消费总量控制试点，推广清洁能源使用，制定严于国家和省规定的产业产品能耗限额标准；深化能源计量监管，健全能源计量管理体系。全面开展能源计量监督检查，健全能源计量监管体系，帮助用能单位对各类能源消费实行分级、分项、分类计量，推进能源计量监管的精细化管理。

二是引导企事业积极参与与节能降耗有关的国家标准、行业标准和地方标准的制修订工作。收集、整理节能减排有关的标准数据、法律法规，建设节能降耗标准化信息平台，鼓励广州市有实力、有影响的企事业单位积极参与标准化活动。

三是强化高耗能产品监管，推进节能产品认证。继续严格执行国家淘汰落后产能政策，加强节能环保认证，规范认证行为；加大对获证企业监管力度，对高耗能、高排放产品的生产许证实行从严监管；进一步加强对广州市高耗能产品质量监管，定期抽查水泥、钢材等高耗能产品，以及电视机、电冰箱等家用电器产品能效标识制度执行情况，坚决打击违法行为。

四是加强节能专项执法监督检查，提高节能意识。继续加大节能专项执法检查力度，严厉查处违法行为；积极宣传实施能源效率标识有关规定，推动生产企业更加重视提高产品的能效等级，使广大消费者更加主动地把能效标识作为选购商品的重要依据，引导群众选购节能产品，在全社会形成节能降耗的良好氛围。

五是全面推行能源审计，强化能效标识产品、节能认证产品、

环境标志产品、绿色标志食品、有机标志食品和绿色企业管理，完善产品认证、企业认证、质量监督和诚信监督等管理制度。扩大标识在终端用能设备和建筑上的应用，促进企业加快高效节能产品的研发和推广利用。探索建立“领跑者”制度，分行业、分产品发布全市国际国内资源消耗水平领先程度标准，明确达标时限要求。

六是建立重点用能单位能耗监测制度。强化能源计量与分析工作，推进企业深入开展能源计量工作，建立能源计量台账，推动用能单位能源管理中心示范建设。建立全市统一的在线能耗监测平台，逐步建立全面的计量监测网，为节能考核和目标分解提供技术支撑。强化各级节能监察（测）服务机构的能力建设，提高监察（监测、检测）技术水平。

（三）创新生态环境严格监管制度

1. 健全环境空气功能区管理制度

一是完善广州市空气污染综合防治规划方案。认真贯彻落实国务院《大气污染防治行动计划》，根据国家和省的要求深入解析细颗粒物和臭氧等大气复合型污染物主要来源，进一步完善《广州市2012—2016年空气污染综合防治工作方案》、《广州市空气质量达标规划》，以此倒逼社会经济发展转型，优化产业结构，推动经济发展与环境保护相协调，建立广州市空气污染综合防治长效机制，以满足环境管理需要。

二是深化大气污染防治任务落实与监管。组织全市各职能部门、各级政府着重强化机动车、工业、工地、餐饮业等四大污染源的科学治理和精细化监管。继续从“车、油、路”等方面全方位推进机动车污染防治工作；加快推进“煤改气”及进一步强化电力机

组的污染减排；对量大面广的挥发性有机物排放企业、施工工地、餐饮业进一步摸查，建立健全监管台账，强化精细化管理、强化属地监管职责；严控新增污染，在城市工业发展规划、道路、桥梁发展规划的制定过程中严格落实环境影响评价制度，尽可能减少项目对城市环境空气质量的影响；同时，通过产业转移提升、城市功能优化等方式疏导人流、物流，控制人口规模、降低污染增量。

三是进一步完善督办考核机制。依据国家、省的考核要求进一步完善广州市环境保护目标责任考核机制，以环保目标责任制为抓手切实推进各项空气污染防治措施的落实；加大环保宣传力度，推动区域联防联控，营造人人支持、参与环保的良好局面；健全广州市突发环境事件应急机制，提高政府有效应对极端不利气象条件导致环境空气重污染的能力，保障群众身体健康。

2. 完善污染物排放总量控制制度

一是健全主要污染物排放总量前置审核。建设单位报批的建设项目环境影响评价文件中，应附有环保部门同意分配建设项目所需总量指标的证明。总量指标证明应在准确核定项目主要污染物排放总量、当地上年度总量指标余量以及本年度已审批项目分配总量等基础上，明确建设项目的污染物总量来源，并分配具体的排放指标，对未附有相关证明或项目污染物排放总量不符合总量指标要求的，一律不予审批。

项目建成后，主要污染物实际排放总量超过环评批复时核定的总量指标的，原则上不予通过验收。确实需增加总量指标的，由当地环保部门根据实际情况，在总量余量允许范围内予以调剂解决，并必须明确调剂总量指标的来源。如需实施关停辖区内其他项目等

区域削减措施以调剂总量指标的，应提交关停企业名录清单和相关证明材料。对未按要求落实关停淘汰落后产能的项目，污染物实际排放总量超标的，原则上不予通过验收。

二是建立污染物排放总量动态调节机制。企业新上马产生污染的项目，可通过关闭其他污染企业来腾出污染容量。通过健全排污权有偿使用制度，控制地区总污染物排放量，将来企业新增排污量必须购买排污权指标，以实现区域内主要污染物总量控制指标的调节。新办企业或老企业扩建、改建新增排污总量的话，需要购买排污权指标，其排污权必须通过交易有偿取得。探索污染物排放总量动态调节机制，意味着在不增加环境容量负担的情况下，可把更多的环境容量腾出来给更优质的企业。

3. 深化建设项目环评审批制度改革

坚持“三位一体、两评结合”的环境准入制度，全面深化建设项目环评审批制度改革，通过建立公开透明、公正高效的环评审批体系，竞争充分、高效有序的环评服务体系和权责明晰、奖惩分明的环评监管体系，切实转变“重审批、轻监管”的现象，将环评审批打造成为审批效率最高、服务质量最优、监督管理最有力的行政许可事项，促进广州经济社会健康可持续发展。

一是建立公开高效、标准化的环评审批流程。各级环保部门要制订详细的服务规范和标准，做到审批内容、申报材料、审批条件、审批流程、审批时间、审批收费标准化、规范化，向社会公开，实行“阳光审批”。要切实保障公众的知情权、参与权和监督权，在受理建设单位申报材料后，按规定在门户网站上公开建设项目环评报告全本（不含涉密内容）及相关信息，充分征求公众

意见。

二是培育发展环评中介服务市场。支持国内凡是持有环境保护部“建设项目环境影响评价资质证书”的环评机构在广州市开展环评技术服务。大力扶持广州市中介机构做优做强，鼓励实施兼并重组，鼓励走出市域开拓市场。清理取消各种环评中介市场保护政策，打破行政区划、行业、部门垄断，促进形成公开公平、竞争有序、收费合理、服务高效的环评中介服务市场秩序。

三是增强环评技术评估机构的技术审查能力。为确保环评制度的源头控制作用，在简化环评审批的同时，须加强全市环评技术评估机构建设。建立全市统一的环评技术评估规范，根据公开、公平、自愿的原则，择优推荐一批技术评估机构，承担全市范围内的环评技术评估工作，结合各技术评估机构的业务能力和水平，分类确定技术评估机构的评估范围。

四是探索建立环评承诺与责任追究制度。建设单位在办理环评手续时，需做出具有法律效力的书面承诺，承诺报送的所有材料真实无误，对材料的真实性负责；环评中介机构需承诺受委托编制的环评材料符合国家和省的各项技术规范，对材料的规范性负责。一旦发现建设单位违反承诺，隐瞒有关情况或者提供存在虚假信息的环评材料的，依法追究建设单位的责任。环评中介机构弄虚作假，对造成的环境污染和生态破坏负有责任的，除依照有关法律法规规定予以处罚外，还应当与造成环境污染和生态破坏的其他责任者承担连带责任。

4. 健全政府环境信息公开制度

2013年3月8日，广州市在全国率先按照国家环境空气质量

新标准发布全部 10 个国控测点的监测结果后，于 12 月 28 日开始按照新标准向公众实时发布全部 29 个测点的数据，并同时提供健康行为指引，在北京公众环境研究中心公布的城市空气质量信息公开指数评价中，广州名列全国第一。同时，广州成为我国内地率先设立路边监测站并发布实时监测数据的城市。虽然广州市在全国率先公开了环境质量信息，但仅仅公开环境质量信息是不够的，还要公开污染源的监管和排放信息，将污染源置于公众监督之下，促进企业减排。2014 年 4 月 24 日通过的《环境保护法》修订案（以下简称“新环保法”）专设了信息公开与公众参与一章，为健全和完善政府环境信息公开制度提供了基本依据。

一是政府环境信息主动公开。政府环境信息主动公开是健全完善政府环境信息公开制度的核心，但在主动公开短时间内未能全面公开和满足公众对特殊环境信息需求的情况下，规范依申请公开，逐步清除目前由有关机构不合理设置的信息公开申请障碍，保障公众依法享有获取环境信息、参与环境决策和监督的权利。

二是激活政府环境信息公开的监督机制，明确法律责任。督促政府落实各项环境信息公开制度的同时，需要激活政府环境信息公开的监督机制，明确怠于公开政府机关和其工作人员应当承担的法律责任。要通过加强工作考核、社会评议、责任追究、举报调查处理等制度建设，建立健全信息公开监督保障机制。监察机关必须激活问责权，公众也应该督促这些问责权的形式，促进政府环境信息公开不流于形式。

三是将环境执法权运行于阳光下。政府环境信息公开制度已经初步建立起来，并在空气质量信息公开中取得突破，建议继续健全和完善该制度，将环境执法权力放到阳光下运行，突破地方政府对污染企业的保护，将污染置于公众监督之下；同时给各方利益一个

公开的博弈平台，建立监管者、被监管者和公众之间的信赖关系，动员各界参与环境保护，形成对政府部门环境治理的补充，实现广州环境治理现代化的目标。

四是健全环境举报制度。完善人大代表、政协委员、新闻媒体、社会组织和市民共同参与的社会监督机制，认真解决公众普遍关心和反映强烈的环境问题，依法维护公众的环境权益。鼓励公众就环境污染和生态破坏事故，违反各项环境管理制度的行为及其他违反环保法律、法规、规章的事件和行为，以及对环境保护执法情况的监督等积极举报，并对有重大贡献的环境保护举报者予以表彰、奖励等。通过建立和实施环境保护举报制度，加大环保执法力度，树立环境保护文明执法新风，提高全民环境保护意识，逐步形成公众参与环境保护监督管理的制度。

5. 健全生物多样性保护制度

统筹生物多样性保护与经济社会发展，以实现保护和可持续利用生物多样性、公平合理分享利用遗传资源产生的惠益为目标，加强生物多样性保护体制与机制建设，强化生态系统、生物物种和遗传资源保护能力，在经济社会发展中优先考虑生物多样性保护，采取积极措施，对重要生态系统、生物物种及遗传资源实施有效保护，推动建立生物遗传资源及相关传统知识的获取与惠益共享制度。

一是制定促进生物多样性保护和可持续利用政策。建立、完善与促进生物多样性保护与可持续利用相关的价格、税收、信贷、贸易、土地利用和政府采购政策体系，对生物多样性保护与可持续利用项目给予价格、信贷、税收优惠；完善生态补偿政策，扩大政

策覆盖范围，增加资金投入；制定鼓励循环利用生物资源的激励政策，对开发生物资源替代品技术给予政策支持。

二是完善生物多样性保护与可持续利用的法律体系。梳理广州市现有法律、法规中有关生物多样性保护的内容，调整不同法律法规之间的冲突和不一致的内容，提高法律、法规的系统性和协调性；研究制定自然保护区管理、湿地保护、遗传资源管理和生物多样性影响评估等法律法规，研究修订森林法、野生植物保护条例和城市绿化条例；加强外来物种入侵和生物安全方面的规范性文件制定工作，研究制定生物安全和外来入侵物种管理等法规。

三是将生物多样性保护纳入部门和区域规划，促进持续利用。市林业、农业、建设、水利、海洋、中医药等生物资源主管部门要制定本部门生物多样性保护战略与行动计划；在科技、教育、商务、国土资源、水利、能源、旅游、交通运输、宣传、扶贫等相关部门的规划、计划中体现生物多样性保护要求；制定流域生物多样性保护战略与行动计划；建立规划、计划实施的评估监督机制，促进其有效实施。

（四）创新生态保护市场化制度

随着经济社会发展、人民生活水平的提高和节能减排工作的推进，资源性产品价格改革日显重要和突出，能否科学合理确定资源性产品价格，也是广州市生态文明制度创新的重要内容，因此，要稳步推进水、电、土地等资源性产品价格改革，切实发挥价格和提高能源资源使用效率、控制污染排放和调整经济结构中的杠杆作用，完善全面反映市场供求、资源稀缺程度、生态环境损害和修复成本的自然资源及其价格形成机制，健全资源有偿使用制度。

1. 加快推进水价改革

针对广州水资源现状以及水资源浪费和环境污染情形，全面推进水价改革，建立起充分体现水资源价值，并以节水和合理配置水资源、提高用水效率、促进水资源可持续利用为核心的水价机制。

一是加大水资源费征收力度，扩大水资源费征收范围，提高水资源费征收标准。

二是推进农业用水价格改革，促进农业用水方式科学改进，提高农业用水效率，适当提高农业用水价格，对确有困难的贫困地区和群体给予一定的价格减免或转移支付补贴，对于大规模、现代化用水适当提高用水价格。

三是合理提高城市供水价格，通过阶梯价格方式，规定城市居民月基本生活用水量，提高用水量过大、存在明显浪费的群体的用水价格，保障城市居民基本用水需求。

四是推进征收污水处理费，提高污水处理收费标准，促进城市环境管理和保护事业健康发展。逐步建立能够反映资源稀缺程度、环境损害成本的价格机制，全面实施居民用水阶梯式价格制度，合理确定再生水价格，提高水资源重复利用水平，吸引社会资本进入污水处理行业，使污水处理费、排污费等收费标准高于处理成本，鼓励企业实现“零排放”。

2. 积极推进电价改革

一是建立既考虑发电成本又反映电力供求，既有激励又有约束的电价形成机制，要区分电力生产和供应环节中的自然垄断与非垄断环节，逐步建立起发电、售电价格由市场竞争机制形成，输电、

配电价格实行政府定价的价格形成机制。

二是加快推进上网电价改革，将上网电价由政府制定转变为由市场竞争形成；改革销售电价的分类和结构，形成有利于公平负担的销售电价定价机制；要改革现有的电力体制，打破电力供应环节的寡头垄断局面，充分引入民营经济，参与市场竞争；改变电网垄断现状，发挥电网公司输配电环节中的能动作用，促进实现输配分开，在区域性市场中引入竞争，降低输电成本，提高技术水平和调峰管理能力。

三是促进实施阶梯型电价销售模式，对于普遍的居民用电执行财政补贴价格，降低居民基本生活用电成本；对于用电大户、工业用电等，要在不影响企业生产积极性的前提下，适度提高商业用电价格，促进企业节约用电行为。

四是扩大峰谷分时、丰枯电价执行范围，对光伏发电、风电、垃圾焚烧发电等可再生能源发电电价，按照国家可再生发电价格和费用分摊规定执行。对国家明令淘汰和限制类项目及高能耗企业实行差别电价，限制高耗能高污染企业盲目发展，引导全社会节约资源。

3. 完善土地价格形成机制

在工业化和新型城市化快速发展的今天，土地价格改革关键是要实现土地资源的市场化配置，使土地价格真实反映市场供求和土地价值，反映广州土地资源的稀缺状况，合理分配土地收益，使广大农民真正享受城镇化带来的丰硕成果。

一是建立有效调节工业用地和居住用地合理比价机制，提高工业用地价格，健全城乡建设用地价格调节机制，完善工业用地征地

补偿和价格信号机制，真正发挥土地价格对供需的调节作用。

二是严格控制地方政府行政划拨用地范围，扩大经营性用地以招标、拍卖、挂牌等方式出让的范围，减少协议出让土地的数量。

三是建立规范的基准地价定价和发布机制，完善协议出让土地最低价格制度。改革征地补偿办法，让农民真正参与土地增值收益的分配；理顺土地收益分配机制，整合闲置土地资源，提高土地利用效率，推进土地资源的集约利用。

4. 开展排污权交易试点

一是开展排污权指标初始分配、有偿使用及交易。在广州市区域范围内，为现有企业分配排污权指标，现有企业进行申购，实施排污权指标有偿使用，新建设企业原则上需要在市场上获得指标。完成初始分配后，企业可以在排污权交易市场购买或转让排污权指标。环保部门对企业使用及交易排污权指标的情况进行核定、监管。

二是扩大交易领域范围。在石化、水泥、电力等行业先行启动碳排放权配额在线交易，逐步扩大到建筑、交通等行业。未来还可以选择广州特征污染物进行排污权交易，并且将交易对象从工业拓展到建筑、交通等领域，不断创新、丰富和完善排污权交易；建立广州市森林生态效益监测和评估体系，先期启动全市森林碳储量、碳密度、碳年增长量的计算和监测，建立森林等碳汇抵减碳排放制度。

三是完善排污权交易机制。在碳现货交易的基础上，在碳期货、碳金融等方面进行有益的探索；探索建立重金属、挥发性有机物、总磷等排污权交易机制；探索建立水权交易机制，开展雨水排

污权交易试点。在试点交易领域和品种的基础上，完善排污权交易机制，加强管理机构及政策、技术支撑体系建设。

5. 引导碳市场从自愿交易过渡到强制交易

制定碳市场发展规划，为广州碳市场发展创造良好的政策环境和市场环境，提出强制性减排目标和方向，推进碳市场从自愿交易逐步过渡到强制性市场。只有建立强制性市场，才能真正形成广州的碳定价机制，引导市场预期，如果碳市场始终停留在资源交易，则无法做大做强。因此，应进一步厘清强制性减排市场对广州经济社会发展的中长期影响，让各级政府及企业充分认识到率先采取强制性减排措施对经济社会可持续发展的积极作用，使其下定决心推进强制性碳市场的健康发展。同时加强碳市场的科学管理，从总量限额确定、交易信用核查和确认、市场公平公开公正性等严格规范程序运作，使交易各方都能从中获益，保障碳市场收到预期效果。

（五）创新生态补偿制度

建设生态文明，必须建立系统完整的生态文明制度体系，依靠制度保护环境。着眼于约束生态环境消费，建立科学的生态补偿制度，让生态环境消费者的消费成本内部化、制度化、刚性化，以生态环境过度消费之费作为生态补偿之资。着眼于激励生态环境保护行为，让生态环境保护的收益内部化，使保护者得到补偿与激励，保障生态区群众和非生态区群众的平等发展权，实现生态环境保护行为的自觉自愿自利，建立生态环境保护的长效机制，增强生态产品的生产和供给能力。

1. 生态补偿差异化、多样化

一是坚持使用资源付费和谁污染环境、谁破坏环境付费原则，明确特定的补偿责任主体，多个主体的要量化责任。坚持落实受益主体，针对目前存在补偿利益虚化、未补偿到真正受损者问题，有多个受损主体的要量化其利益，有多个受损方面的要全面覆盖受损的各个方面。

二是坚持补偿标准差异化，针对广州目前补偿没有准确反映受损主体差异性的问题，要在以社会、经济、生态分类细化补偿标准基础上，给地方政府、企业、个人差异性补偿，用于经济发展及生态修复。

三是坚持补偿模式多样化，改变现行的以政府财政转移支付为主的单一模式，辅以一次性补偿、对口支援、专项资金资助和税负减免等，同时通过制度规范，避免模式选择和补偿金额随意化。

2. 生态补偿规范化、动态化

要在顶层制度层面明确生态补偿责任和生态主体义务，为生态补偿机制的规范运作提供法律依据，不断推进生态补偿的规范化和制度化。从生态补偿标准化来看，要在建立科学的生态价值评价体系前提下，完善分类及测算方法，分别制定生态补偿标准，加快建立生态补偿标准体系。抓紧建立生态补偿效益评估机制，逐步建立生态补偿统计信息发布制度。完善经济社会发展考核评价体系，把资源消耗、环境损害、生态效益纳入经济社会发展评价体系，使之成为建立生态补偿制度，推进生态文明建设的重要导向。

从生态补偿动态化来看，生态损害的修复是一个长期的过程，

生态环境损害后负面影响的显现也是一个长期的过程。因此，科学的生态补偿制度一定是动态的，要能够反映生态修复成本的不断提高，反映生态环境损害叠加累积的效应及逐渐恶化的趋势，反映人们对生态文明建设成果的更高要求，以可持续的生态补偿保障经济社会可持续发展。

3. 重要生态产品补偿

重要生态产品是指那些在自然生态系统中至为关键、稀缺但又容易受到污染和损害的产品，例如，空气、水、农田等。

一是对高峰时段汽车进入中心城区征收空气治理费，作为对空气质量环境损害的补偿。目前，世界上发达国家，如英国和新加坡对限定时段的汽车进入中心城区征收拥堵费，拥堵费与空气治理费是两个不同的概念，拥堵费主要是针对交通拥堵，而空气治理费是针对空气质量环境而言。

二是对基本农田补偿。2014年9月2日，广州市正式出台了《广州市基本农田保护补贴实施办法》，对有农田保护任务的各区实行差别化补贴办法。建议有条件的区在市定标准基础上，根据各区财力实际情况，进行配套补助。在最严格的耕地保护制度下，基本农田保护制度成为“最中之最”，有利于实现基本农田的全方位立体式管理和保护。既增加了承担基本农田保护任务农户的收入，又调动了农民保护基本农田的积极性，实现“要求农民保”向“农民要求保”的转变。

三是饮用水源保护地补偿。水源保护地承担着为城乡居民供水的重任，对保护水安全、提升居民生活用水质量做出了积极贡献，必须对其提供的水生态产品进行适度补偿。

4. 重要生态功能区补偿

一是严格控制开发强度。要按照《广州市主体功能区规划》要求，对适度发展区、严格保护区范围内各类开发活动进行严格管制，使经济社会活动占用的空间控制在目前水平并逐步缩小，以腾出更多的空间用于维系生态系统的良性循环；要严格开发区管理，原则上不再新建各类开发区和扩大现有工业开发区的面积，已有的工业开发区要逐步改造成低消耗、可循环、少排放、“零污染”的生态型工业区。

二是加强产业发展引导。在不影响主体功能定位、不损害生态功能的前提下，支持生态功能区适度开发利用特色资源，合理发展适宜性产业。根据不同类型重点生态功能区的要求，按照生态功能恢复和保育原则，制定实施更加严格的产业准入和环境要求，制定实施限制和禁止发展产业名录，提高生态环境准入门槛，严禁不符合主体功能定位的项目进入。对于不适合主体功能定位的现有产业，相关经济综合管理部门要通过设备折旧、设备贷款、土地置换等手段，促进产业梯度转移或淘汰。

三是加强生态功能评估。加强重点生态功能区生态功能调查与评估工作，制定重点生态功能区生态功能调查与评价指标体系及生态功能评估技术规程，建立健全区域生态功能综合评估长效机制，强化对区域生态功能稳定性和生态产品提供能力的评价和考核，定期评估区域主要生态功能及其动态变化情况。环境保护和财政部门要加大对重点生态功能区生态环境质量考核力度，完善考核机制，考核结果作为市对重点生态功能区转移支付资金分配的重要依据。区域生态功能评估结果要及时送发展改革、财政和环境保护部门，

作为评估当地经济社会发展质量和生态文明建设水平的重要依据，纳入政府绩效考核；同时作为产业布局、项目审批、财政转移支付和环境保护监管的重要依据。

5. 重大生态基础设施建设补偿

为创建国家生活垃圾处理示范城市，广州市正在有计划地兴建一批资源热力电厂、城市废弃物处理设施建设、餐厨垃圾处理设施建设、生态环保产业园区等重大生态基础设施，在规划建设这些重大生态基础设施的同时，必须对周边村庄、居民等实行生态补偿。

一是生态补偿资金主要用于垃圾产生区对异地处理垃圾的费用，包括周边地区环境美化和生态环境影响整治，周边地区市政配套设施建设和维护，周边地区经济发展扶持和补偿，区域工作协调、环保宣传、监督管理等工作费用，通过补偿资金确保生活垃圾处理设施建设如期建成并运行有效。

二是受补偿区要做好垃圾终端处理设施周边市政配套、环境整治、生态补偿、群众关系协调和处理等工作，并承担相关维稳责任。如因发生大规模群体性事件等长时间严重影响生活垃圾处理设施正常建设运营，市政府可取消受补偿区当年补偿资金额度，并收回当年已经拨付的补偿资金。

（六）创新生态文明评估考核制度

1. 建立生态环境损害评估制度

开展环境损害评估，是欧美发达国家在认识到仅仅依靠罚款或者其他惩罚性措施，无法确保环境污染事件发生后受损资源环境的

足额赔偿和完全恢复后，提出的创新性环境管理强化手段。虽然其在实践的过程中依然面临一些问题，但无疑对于受损方人身健康和财产损害的赔偿以及资源环境恢复起到了至关重要的作用。

一是清晰界定政府、企业和公众各方权责范围，进一步厘清环保、农业、国土、水利等相关部门在资源环境损害评估中的责任和协作机制，形成完备的环境损害评估机构、人员和监管体系。推动环境污染事件处置的信息公开、公众参与，确保环境损害发生后及时披露，建立金融担保、环境责任险等环境损害赔偿社会保障体系。

二是构建环境损害界定与量化的技术标准体系，提出兼具科学性同时切实可操作的环境损害评估方法体系。结合环境污染事件发生后在事件应急阶段、污染修复阶段和生态恢复阶段发生损害的不同特征，建立适宜于实际评估工作开展的损害分类和量化方法体系。建议以发生频次高、危害大，涉及环境健康和社会稳定的环境问题为突破口，围绕生态系统损害、突发性水污染事件、污染场地环境损害等面临的主要环境损害类型，分类建立相关技术标准与规范。

2. 建立生态环境损害责任追究制度

这是针对领导干部盲目决策造成生态环境严重损害而实行的制度。有些生态环境问题与不全面、不科学的政绩观及其干部任用体制有极大关系，个别地方为了一届任期的经济增长，不顾及资源环境状况盲目开发，尽管可能本届任期内实现了高增长，却造成了潜在的生态环境损害甚至不可逆的系统性破坏。

一是建立生态环境损害责任终身追究制，就是要对那些不顾生

态环境盲目决策、造成严重后果的领导干部，终身追究责任，以有效防止有些干部虽然把一个地方的环境搞得一塌糊涂，但照样官运亨通，不负任何责任。要对一个地区的水资源、环境状况、林地、开发强度等进行综合评价，在领导干部离任时，对自然资源进行审计，若经济发展很快，但生态环境损害很大，就要对领导干部进行责任追究。

二是建立企业环境信用评价管理制度，开展高环境风险企业强制购买环境污染责任保险试点。健全生态环境保护行政执法与刑事司法衔接机制，推行生态环境公益诉讼制度，对造成生态环境损害者严格实行赔偿制度，依法追究刑事责任。

3. 探索编制自然资源资产负债表

一是对全市自然资源资产全面分析和试点论证。重点关注那些重要的、价值较大并与人民群众生产生活息息相关、地方政府行为影响重大的自然资源资产，按照分布、结构、数量、质量、权属、管理、利用效果等情况，坚持由简到繁、由易到难的原则，进行合理分类，从实物量和价值量两个方面进行统计、核算，编制资产负债表。并在此基础上，明确自然资源资产负债表的审计目标、内容和方法。

二是把握好领导干部责任量化和评价。通过寻找区域自然资源资产经济、社会属性变化，与领导干部权力运行的结合点，充分利用能客观真实反映自然资源资产保护情况的量化指标，分析政府宏观、微观政策执行及相关具体行政行为对这些指标的影响，从而客观真实地评价领导干部在自然资源开发利用、生态环境修复保护方面的责任。

三是把握好自然资源资产价值的量化和评价。充分借鉴目前资产评估、投资评价等成熟经验，充分考虑自然资源资产价值量核算对生态文明建设起到的积极导向作用，探寻可行的、能够客观公允反映自然资源资产经济价值和社会价值的价值量核算方法，并应用到审计实践中。

四是将自然资源资产审计调查与领导干部经济责任审计相结合。两个任务同步进行，资源共享，成果共用，既节约审计资源又提高工作效率。针对资源环境审计专业性、技术性较强的特点，在审计中充分调动地方政府积极性，组织相关职能部门自查清理，同时积极引入资源、环境、法律、工程技术，特别是资产评估方面的专业技术力量进行联合审计，共同完成自然资源资产离任审计任务。

4. 建立生态价值评估体系及框架

一是大力推行绿色 GDP。综合考虑经济、社会、人口、资源、环境等多方面因素，突出将由于经济发展所导致的不可再生的矿物资源的消耗、可再生资源的衰退、环境的污染和生态的破坏折合的价值计入地区生产总值（GDP），将人们通过努力改善生态环境，包括造林护林、恢复湿地所提供的服务折合成价值计入评估价值和存量资本，大力推行绿色 GDP，在 GDP 中如实反映资源环境损害及其代价。

二是建立统一的生态价值评估、考核制度。坚持经济增长与生态环境保护相统一，将有关生态保护法律法规、生态质量变化、污染排放强度和公众满意度等反映生态建设保护成效的指标纳入对政府、干部政绩考核评价体系中，建立科学的考核指标体系，注

重从经济指标、社会发展指标、人文指标、资源指标、环境指标等多方面综合评价政绩，把生态环境指标纳入地方党政领导干部政绩考核的重要内容，并加大其在整个干部考核体系中的比重，将考核情况作为干部宣布任用、奖惩的依据之一，引导各级领导干部树立经济、社会、生态环境可持续发展的政绩观，推动生态保护和节能减排从“软约束”向“硬约束”转变。

5. 探索领导干部资源环境离任审计制度

进一步深化领导干部经济责任审计，加强经济责任审计与资源环境审计的协同配合，把资源利用和保护、环境治理、生态效益、节能减排等作为经济责任审计的重要内容和评价的重要方面，重点关注领导干部任职期间对自然资源开发利用及管理、生态环境保护等方面的政策法规的贯彻落实情况、资金的管理使用情况、与资源环境相关项目建设运营情况等，以及是否存在破坏资源环境、损失浪费、资产流失、挤占挪用专项资金等问题，进一步增强领导干部保护自然资源和生态环境的责任意识。

6. 建立生态文明评估考核机制

建立地区生产总值和生态环境保护并重的考核机制。以考评体系来检验生态文明发展成效，体现资源节约与综合利用，建立科学的党政机关节约节能绩效评估体系，将资源节约责任和实际效果，纳入各级党政机关工作目标责任制和领导干部的考核体系中，把制度建设和专项检查结合起来，建立健全检查监督、考核通报和表彰奖励制度。建立自然资源资产生态评估体系和环境承载能力监测预警机制，完善环境质量模拟系统和环境应急响应机制，健全大气、

水等污染预报预警机制。

将反映生态文明建设水平和环境保护成效的指标纳入地方领导干部政绩考核评价体系，大幅度提高生态环境指标考核权重。在限制开发区域和禁止开发区域，主要考核生态环保指标。严格领导干部责任追究，对领导干部实行自然资源资产离任审计，建立生态环境损害责任终身追究制，对造成生态环境损害的责任者严格实行赔偿制度，依法追究刑事责任。

（七）创新生态文化培育制度

把培育和发展生态文化作为转变经济发展方式，促进经济发展的重头戏，不断为广州经济社会跨越式发展和长治久安注入新的动力。当今社会，经济与文化日益融为一体，二者相互渗透、相互促进，要将生态文化融入经济社会发展的方方面面，主动用生态文化的角度审视生态环境的独特价值，用生态文化的手段培育特色产业，用生态文化的理念指导各项事业发展，提升广州的生态文化形象和精神形象，全方位增强生态文明发展竞争力和软实力。

1. 树立生态价值观

生态价值观以人与自然的协同进化为出发点和归宿，主张以适度消费观取代过度消费观；以尊重和爱护自然代替对自然的占有和征服行为；在肯定人类对自然的权利和利益的同时，要求人类对自然承担相应的责任和义务。因此，生态价值观是尊重自然、爱护生态、保护环境、人与自然和谐统一的发展观和建立可持续发展经济模式的思想内涵，其不仅对科学理解和认识人与自然的相互作用

关系和发展关系、实现人与自然的和谐发展具有重要的价值指导意义，而且对构建和完善社会主义核心价值观体系，实现社会主义核心价值观对中国社会发展各个领域的指导作用，以及建设生态文明都具有重要意义。要将生态价值观纳入社会主义核心价值观体系，形成以保护生态环境为荣，以浪费资源为耻的良好生态道德风尚；增强生态保护软实力，参照广州市创建文明城市市民守则的做法，构建全社会生态保护自律体系，制定市民生态文明公约，使自身行为符合生态文明总体要求。

公众的生态文明意识的培养并非一朝一夕，需要长期的教育引导。要建立制度化、系统化、大众化的生态文明教育体系，做好市情认知教育，普及环境科学和环境法律知识，大力宣传环境污染和生态破坏的危害性，让群众认识到改善生态环境质量的紧迫性、艰巨性和长期性，充分理解和支持生态文明建设，为生态环境持续改善奠定广泛、坚实的社会基础。要努力使生态文明成为主流价值观并在全社会普及，通过让生态文明知识理念进课本、进课堂、进校园，提高青少年对节约资源、保护环境重要性的认识，树立正确的生态价值观和道德观。

2. 共建绿色生态新生活方式

生态文明是人类进步的重要标志，是人类处理人与自然关系的最终先解决形式，是人类文明发展的必然趋势。建设生态文明是一个长期的历史进程，基础是建立良好的自然生态系统，前提是全社会树立生态文明观，核心是实现人与自然和谐，过程是生活方式和消费模式的不断转变。要积极倡导符合生态文明要求的生活理念，广泛传播健康绿色的生活知识，大力推进生活方式和消费模式的转

变，引导全社会牢固树立人与自然和谐的生态价值观，促使人人从我做起，做生态文明的积极倡导者和模范实践者。

当前，要以落实中央八项规定为契机，坚决反对享乐主义、奢靡之风，引导居民合理适度消费，鼓励购买绿色低碳产品，使用环保可循环利用产品，深入开展反食品浪费等行动，使节约光荣、浪费可耻的社会氛围更加浓厚。在全社会普及生态文明理念，有关行业协会要协助市政府做好行业清洁生产、节能减排、循环经济管理、技术推广、信息咨询和行业统计等工作；加大生态文明相关知识和内容的宣传频率和密度，使生态文明理念更加深入人心、家喻户晓，生态文明行动和实践更加普及，倡导广大市民遵循生态文明的发展要求，绿色出行、杜绝浪费，努力在全社会形成健康、文明、绿色、节俭的消费理念，引导生活方式和消费模式的变革。

3. 创新教育宣传动员机制

一是生态宣传要无“微”不至。依托微信、微博、网站等网络平台，通过制作并发布微电影、微语录、微音乐、微游戏、微小说、微新闻，征集微建议，打造信息交流“微”平台；建立全民宣传体系，通过打造宣传员网络、信息员网络、协管员网络、监督员网络以及社区动态信息栏、网上动态信息栏，增强宣传情感指数，广泛动员全社会同心协力建设生态文明；推出以生态文明为主题的特色宣传画、公益广告、标语和指引标牌系统，引导公众行为；制作生态文明宣传产品，如用废旧物品制作的绿色纪念品，制作低碳主题扑克牌、挂历、雨具、购物袋等日常用品，强化群众认知，扩大社会影响。

二是提升全社会生态文化观念和意识。生态文化是生态文明建

设的原动力，建设和发展生态文明，必须大力加强生态文化建设，做到“三个融合”：（1）把生态文化建设与生态科学知识普及有机融合起来。抓好党政干部、市民、中小学生三个层面的生态环境教育。通过在党校设立生态文化建设课程，建立一批生态环境教育示范基地、加强在校学生生态环境教育，提升全社会生态文化观念和意识。（2）把生态文化建设与创建文明社区有机融合起来。倡导生态文化理念，建立与生态文明相适应的生产方式、生活方式。（3）把生态文化建设与培育乡风文明有机融合起来。编写生态文明创建指导手册，下发创建标准，制定生态文明公约，通过评比“生态文明社区”、“生态文明建设标兵”等一系列活动，打造文明建设的氛围。

三是发动有关部门和团体开展多层次的宣传活动。借助多种媒体和有关社会团体组织开展形式多样的生态文明宣传活动，弘扬节约资源、保护环境的先进典型，曝光资源浪费和污染行为，使节约资源、保护环境成为公众的一种自觉行动。市教育部门要将生态文明相关知识纳入基础教育、高等教育、职业教育培训体系。团市委要积极发动广大青少年投身生态文明的伟大实践活动中，组织志愿者开展保护环境的各种志愿活动。

4. 建立生态文明社会监督机制

一是开展生态文明制度建设，除了发挥政府的主导作用外，还要充分发挥社会组织和志愿者在生态文明制度建设中的积极作用，发动更多市民参与到生态文明制度建设的伟大实践。

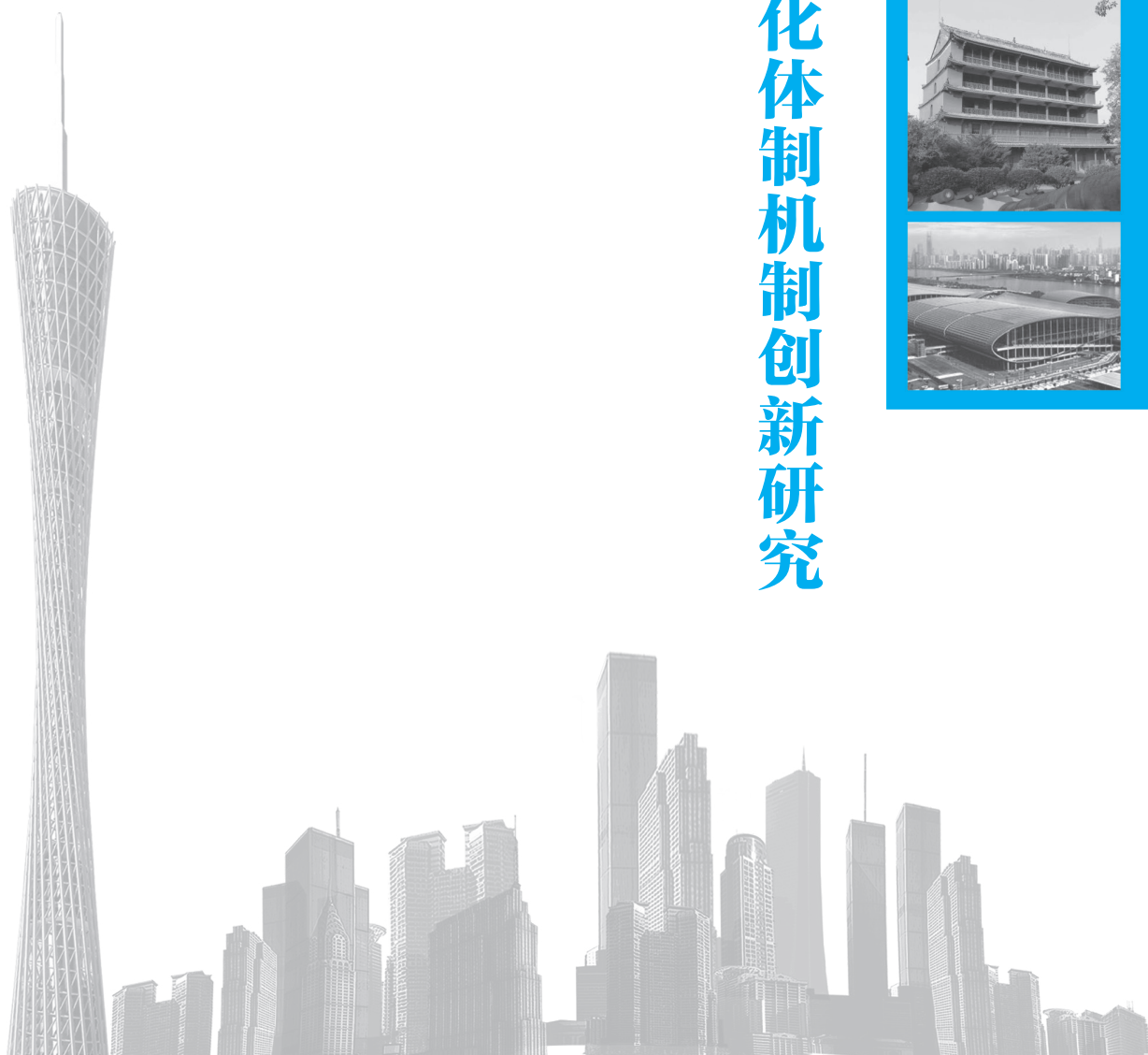
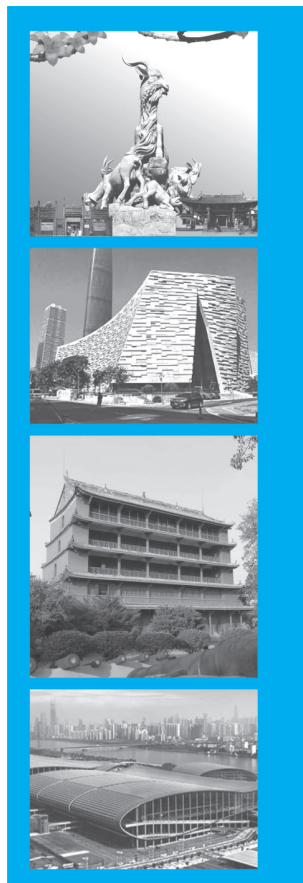
二是保障公众对于重大资源环境建设工程，以及与自身利益相关的环境设施建设、环境治理项目的知情权，建立公众参与、公

众表达机制；进一步强化社会力量的监督，健全公众参与的决策机制，对涉及资源环境建设整体利益的发展规划和建设项目，广泛听取公众意见，召开各类听证会论证会，接受社会舆论监督。

（选自广州市第25次社会科学研究课题招标研究成果，原文4.1万字。课题负责人：郭艳华；课题组成员：佟宇竞、陈翠兰、周兆钿、邱志军。）

广州大学课题组

广州城乡一体化体制机制创新研究



改革开放 30 多年以来，中国经济和社会发展取得了长足进步，工业化、城市化和现代化水平得到显著提升。30 年间中国城市空间扩大了 3 倍，城镇化率也从 1978 年的 17.9% 跃升到 2013 年的 52.6%。但是，空间城市化并没有相应产生人口城市化。换言之，中国的城乡差距依然巨大，中国有约 2.6 亿农民工，户籍问题始终把他们挡在了享受城市化成果之外。在国民总财富积累跃居世界第二、综合国力日渐提升、城市发展日新月异的今天，新型城镇化成为新的经济增长点，城乡二元体制面临破壁关键时期，广州城乡一体化发展迫在眉睫。

如何通过城市发展带动乡村发展、加速城乡一体化进程、让全体国民享受发展成果，成为亟待解决的重要课题。

一、广州城乡发展的总体现状及存在问题

（一）总体发展状况

早在 2006 年广州市第九次党代会上，广州市委市政府明确广州将优化城市空间布局，推进“南拓、北优、东进、西联、中调”的城市发展战略。“中调”的区域所指就是指广州都会区，核心要义是“提升”与“优化”，具体优化都会区的产业结构、人居环境和公共服务。2008 年，国务院颁布《珠江三角洲地区改革发展规

划纲要》，将广州作为国家中心城市、综合性门户城市、国际大都市的发展定位上升到国家战略层面。此后，广州城市总体规划纲要中指出，广州将建成广东省宜居城乡和现代产业体系的“首善之区”、面对世界、服务全国的国际大都市，主要职能是国际商贸中心、世界文化名城、南方经济中心和综合门户城市。2011年底，在广州市第十次党大会上，广州市委市政府明确了国家中心城市的核心表现，主要职能被确立为“国际商贸中心、世界文化名城”，毫无疑问，商贸中心和文化名城的核心承载区就是广州的都会区。未来五年，推进新型城市化发展战略，是广州“十二五”时期的首要任务，广州传统都会区如何实现从旧到新的蜕变，实现在新的历史时期都会区又快又好健康持续发展，“提升”与“优化”是关键。

在上述城市发展重大战略导向下，广州在城市建设中，一方面大力发展高端服务业，推进经济转型升级，另一方面稳妥推动“城中村”改造、三旧改造、新农村建设等工程，不断协调城乡发展，同时在绿化自然和人文生态环境，持续改善城市内外交通通达性等各个方面，取得了显著成效。

1. 规划在城市建设和发展中的引领和带动作用显著

近年来，广州市规划编制工作扎实推进。2010年，广州市编制完成《广州城市总体规划（2010—2020）》纲要。“总规纲要”进一步优化城市空间布局，突出以人为本的理念，重点研究了提升城市定位、发展目标、城市功能、疏解主城、城乡统筹等城市发展核心问题。2011年，广州市完成《广州城市总体规划（2011—2020）纲要》编制工作，紧紧围绕如何充分发挥引领城市发展模

式转型、走新型城市化道路的主线，提出从“拓展”走向“优化与提升”，明确了“国家中心城市”的总体定位，并制订区域、产业、文化、宜居、城乡等五方面的总体发展战略，以统领城市发展。此外，广州抓紧推进《广州城市总体规划（2011—2020）》成果编制工作，全力推进“两个新城区”规划工作，引导多中心网络型空间结构的形成。2013年，广州市委市政府着重要求统筹城乡一体化发展，优化城乡空间布局，全面推进“三规合一”的总体要求，广州实施了规划部门指导、其他部门联动、市区联动、政民互动的“共编共用共管”的新模式，创新性地构建涵盖“广州市城市功能规划（战略规划）—总体规划—功能区控规—村庄规划”4个层次6大类1221项规划的新型城市化规划体系。

2. 规划在城市建设中执行较为得力

高效率推进各区（县级市）建设方案的制定，以目标管理的方式保障“123”发展战略的“规划落地”。市区共编“2+3+9”地区控规，全面开展平台核心区或启动区共计437平方千米建设用地的控制性详细规划，同时启动部分平台中期拓展区规划。在生态优先、宜居为重的前提下，打造现代服务业和高端制造业发展空间，优先保障“三个重大突破”等好项目、大项目、高端项目的落地，确立“事权下放、属地管理、市区联动、重心下移、制度保障、服务到位”的工作方法。实施城市生态用地差别化管理，开展低丘缓坡用地试点，有效拓展城市发展空间，全市单位建设用地产出率达到8.3亿元/平方千米，土地消耗率减至1.03公顷，比2010年分别增长27.3%、下降71%，获评国土资源部、广东省政府“建设节约集约用地试点示范省先进单位”。

3. 都会区产业结构不断优化升级

从2009—2012年4年间广州都会区的产业结构演进情况看，越秀、荔湾、海珠、天河四区作为广州老城区，第二产业比例持续下降，第三产业比重持续上升，“退二进三”步伐稳步推进。2012年，越秀区第三产业比重高达97.2%，天河区也达到了86.34%。而白云、番禺等传统意义上的广州郊区，顺应上述趋势，两区的第三产业比重分别从2009年的71.45%和54.43%升至2012年的74.51%和56.7%。即使是黄埔、萝岗等工业职能主导的地区，也表现出“二退三进”的总体态势。过去十年，广州都会区大部分工业项目已外迁其外围地区或其他省市，很多工业用地转化为商业和居住用地，一些旧厂房正在被改造为文化创意产业园，工业转型和转移步伐加快实施与推进。

表1 广州都会区产业结构变化（2009—2012年）

都会区	第二产业比重 (%)				第三产业比重 (%)			
	2009年	2010年	2011年	2012年	2009年	2010年	2011年	2012年
越秀	2.79	3.01	3.05	2.8	97.18	96.99	96.95	97.2
海珠	19.25	18.26	17.69	16.18	80.31	81.31	81.95	83.47
荔湾	29.38	28.61	26.49	24.21	69.73	70.60	72.75	75.02
天河	16.53	14.73	14.44	13.56	83.31	85.13	85.45	86.34
白云	25.54	24.62	23.87	22.87	71.45	72.62	73.48	74.51
黄埔	66.54	64.77	64.38	61.3	33.21	35.01	35.41	38.51
番禺	40.96	41.25	40.91	39.38	54.43	54.48	55.08	56.70
萝岗	79.42	79.36	78.62		20.08	20.20	20.97	

从行业发展看：广州都会区近年的金融、总部经济、会展经济等高端服务业发展势头良好。随着珠江新城等城市 CBD 建设加快，和 CBD 沿广州大道南向延伸工程的推进，广州金融业发展势头良好，2009—2012 年广州市金融业增加值分别为 553.32 亿元、615.54 亿元、774.6 亿元和 995.3 亿元。总部经济发展方面，以越秀区为例，2012 年，该区评定的 346 家总部（优质）企业，全年实现增加值 998.98 亿元，同比增长 9.5%，占全区 GDP 的 47.09%。其中，从事医药、服装、食品、能源、物流、咨询服务等业务的总部（优质）企业保持较快的增长势头。该区全年现代服务业实现增加值 1381.47 亿元，同比增长 9.8%，占 GDP 的比重提高至 65.12%，占第三产业增加值的比重为 67.00%。其中，金融业、租赁和商务服务业两大支柱行业合共实现增加值 800.63 亿元，占现代服务业增加值的 57.96%。会展经济方面，2012 年，位于海珠区的琶洲地区共举办展会 180 场，展览面积 761 万平方米，分别增长 30.4% 和 12.9%，其中 10 万平方米大展 13 场，全年会展业实现增加值 42.82 亿元，增长 11.8%。

4. 新城基础设施体系框架基本形成

萝岗和南沙两个新城战略性基础设施布局加速形成，基础设施网络覆盖体系不断完善。萝岗区以打造广州东部山水新城核心区为契机，强化战略性基础设施建设，加快交通路网和生活配套设施建设，连接科学城、东区、萝岗、永和等各组团的区域主干路网体系已基本形成，加快推进与广州中心城区（母城市区）以及珠三角城市群路网的对接。协调加快推进地铁六号线二期工程建设，配合做好轨道交通知识城线、二十一号线和穗莞深城际线（新塘—

白云机场)、云溪路西延长线、丰乐北快速化改造、九龙大道北延线等外围交通建设,加快行政中心区路网(二期)等区域性干道的建设。完善西区更新改造方案,围绕“两城一岛”核心布局,公路网、管道网、信息网等城乡基础设施融合度大幅提高。拓展镇(街道)、村公路的通达深度和广度、通行能力全面提高,城乡一体的基础设施网络加速形成,与广州中心城区形成配套互联。东部山水新城的广州教育城正处于规划建设的起步阶段,各项基础设施也处于加紧规划设计和建设过程中。南沙新区作为国家战略布局功能区域,战略性基础设施加快推进,区内及周边港口、铁路、机场、区域高快速路和对外通道等一批战略性基础设施近年来加快布局完成,基础设施体系加速完善,城市道路系统、轨道交通系统、公交设施、绿道系统已经覆盖城区,初步形成了“战略设施+基础设施”的协调发展设施体系。^①

5. 普惠共享型社保体系建设稳步推进

近年来,广州市始终坚持把保障和改善民生作为社会建设和发展工作的重中之重,继续实施积极的民生财政政策,2013年本市本级用于民生和各项公共事业经费就达到462.3亿元,占公共财政预算支出的76.2%。财政资金持续、大量向民生领域倾斜,有力地推进了普惠共享型社保体系建设,民生保障水平不断提高,主要表现为以下几点:

城乡居民社会养老保险实现从“制度全覆盖”到“参保对象全覆盖”的转变。在2012年建立统一的城乡居民社会养老保险制

^① 参见广州市社会科学院区域研究所:《创新发展广州两个新城区研究报告》,2013年10月。

度的基础上，2013年广州市通过财政投入23.2亿元，资助122万居民参加城乡居民养老保险，推动城乡居民养老保险覆盖率扩展到99%，基本实现了从“制度全覆盖”到“参保对象全覆盖”的转变，城乡居民一体化社会保障体系建设迈出了新的一步。

各项社会保险覆盖面继续扩大。2013年广州市采取财政资金、集体经济资金、社会医疗救助金部分或全额资助参保的方式，激励城乡居民参加养老和医疗保险。其中，财政资助城乡居民参加城乡居民养老保险金额达到23.2亿元。政府资助城镇居民医疗保险、农村居民新农合的人均标准达到每年320元以上，而低保人员、低收入家庭成员及重度残疾人员等困难群体的个人应缴纳的部分，则由社会医疗救助金全额资助缴交。通过各种激励措施，各项社会保险参保人数持续增加，仅2013年全市社会保险参保人数达2913万人次，比上年增加近130万人次，社会保险覆盖面继续扩大。此外，广州市还以财政出资形式，为20万困难群众购买了重大疾病商业医疗保险，极大地减缓了群众的生活困难。降低了因病致贫的概率。^①

城乡居民最低生活保障制度接轨步伐加快。2013年广州市继续提高城乡居民最低生活保障标准。其中，全市城镇月均低保救助标准统一从2012年的530元提高到540元。与此同时，农村居民平均低保标准提高到505元，“五保”供养标准提高到当地农村人均纯收入的70%。其中，白云区、花都区、从化市、增城市农村低保标准从420元提高到480元，增幅达到14.3%，而番禺、萝岗、南沙区则已于2012年实现了城乡保障标准的并轨。农村贫困居民最低生活保障标准调整实施的小步快跑策略，促使城乡低保标

^① 参见广州大学广州发展研究院：《2013年广州社会发展新进展与2014年展望》，2014年7月。

准差距进一步缩小，预计未来1—2年内全市基本可以实现居民最低生活保障标准的城乡并轨。

城乡社会保障水平持续提高。2013年广州市继续兑现提高各项社会保险待遇的承诺。职工养老保险待遇持续提高，全市企业离退休人员月人均养老金也提高到2833元，比上年增长约8.38%，养老金水平位居全国第二。而城乡居民社会养老保险基础养老金也从130元提高到150元，增幅达15.3%，城乡居民月人均养老金达到496元。失业保险待遇大幅度提高，全市（含花都区、番禺区、从化市、增城市）失业保险金标准达到每月1240元，增幅19.23%，高于同期物价增长幅度。医疗保险待遇也进一步提高，其中职工医疗保险的年度最高支付限额和退休人员个人账户月注资金额在上年的基础上统一增加10.9%，分别达到382512元和217.83元，而城镇居民医疗保险和农村“新农合”的年度报销最高上限也分别达到20.7万元和20万元。医疗救助以及优抚对象抚恤补助标准等其他各项社会救助水平也继续提高。各项社会保险待遇和救助水平的持续提高，使得广大城乡居民得以分享经济发展的成果，提升了幸福感，为和谐社会的建设提供良好的社会基础。

6. 在全国范围内率先进行村庄规划方面的创新探索

2013年开始，广州积极推行“村民做主、政府服务、技术支持”的村庄规划新模式，做到“自下而上”与“自上而下”相结合，启动改革开放后广州农村建设首次系统、全面的普查工作，市、区、镇、村和广大村民齐参与，完成1142个行政村建设现状的全覆盖、系统摸查，涵盖社会经济、土地现状、建设现状、历

史文化、建设需求五大方面调研，完成“3图14表”数据标准化建库。广州在全国范围内率先开始覆盖全域的村庄规划，获得国家住建部高度认可，广州被列为住建部村庄规划编制和信息化试点城市，白云区太和镇白山村为广东省唯一的全国村庄规划试点村。

可以说，经过从规划到政策法规建设的多重努力，广州地区的城乡一体化工作取得了重大进展。例如，其一，城乡产业结构得到一定程度调整。可以从两组数据上看出这一点：（1）第三产业增加值占地区生产总值比重2011年为61.51%，2012年为63.59%，2013年截至6月底为63.8%，保持着稳定增长。（2）金融业增加值占地区生产总值比重2011年为6.89%，2012年为7.17%，2013年又略有提升。原本盘桓在城中村、近郊区等地域的低端制造业通过外迁、关停并转等措施得到整治，一定数量的废弃厂房、闲置土地等也接受重整。

其二，城乡居民社会福利水平保持了稳步提升态势。例如，城镇职工基本养老保险参保率2011年为83%，2012年为88%；农村农民（35周岁以上）养老保险参保率2011年、2012年、2013年均为100%；城镇职工基本医疗保险参保率从2010年到2012年均为95%，2013年增至96%。

毫无疑问，上述工作努力和成绩是进一步推动广州城乡一体化体制机制创新工作的强大基础。

（二）存在主要问题

在城乡二元体制的阻隔下，广州地区的城乡发展依然存在诸多问题，致使城乡差距没有随着发展水平的提升而得到缩减，在许多

要素上反而有进一步加剧的趋势。

1. 城乡建设水平不均衡

第一，城市建设多处不规范，农村用地粗放现象尤其严重。广州市农村地区的违建、抢建等违法用地现象十分突出，城区许多地方已经出现发展分散化的问题，农村地区更是以无序化为整体态势。统计显示，广州市近3年新增违法用地中，除国家、省重点工程用地外，有69%的违法用地属于村集体和农民的违法用地。2012年，全市214宗新增违法用地中，作为近郊区的白云区和番禺区乡村集体土地违法用地宗数分别达到50宗和19宗，远郊的花都区乡村集体土地违法用地宗数为51宗，开发区萝岗区乡村集体土地违法用地宗数为29宗，从化乡村集体土地违法用地宗数是16宗，增城乡村集体土地违法用地宗数为26宗，合计占全市土地违法用地总数的89.2%^①。从街镇一级看，越秀区白云街、天河区棠下街、白云区石井街、花都区新华街、番禺区洛浦街、增城市新塘镇、白云区太和镇等7个属于城乡结合地区的镇街，“两违”问题尤其严重，普遍存在建筑密度大、层数超高、外观千篇一律、消防隐患等现象。从分布区域看，绝大多数街镇都属于城乡结合部范畴。

第二，城市信息化覆盖面日益广泛，北部山区农村信息化程度较低。广州市近年的智慧城市建设，成绩非常突出，例如，广州市的线宽带网络覆盖率在2011年为80.5%，2012年为83.7%，2013

^① 广州大学广州发展研究院课题组：《2012年广州城市建设与管理形势分析与2013年展望》，载《中国广州城市建设与管理蓝皮书（2013）》，社会科学文献出版社，2013年。

年又有一定程度提高；2012年互联网普及率达到81.4%，比2010年提高10.3个百分点；而且，建成新一代移动通信网络基站1768个，规模居全国前列；基础设施智能化升级也效果显著，成为国家发改委“十二五”期间物联网城市智能交通领域应用示范城市。但是，在整体发展中城乡并不平衡，尤其是北部山区的信息化建设非常滞后。

第三，城市用水质量有较好保障，农村相关建设遭遇阻碍。城区的饮用水质量监控、污水处理体系建设等，都有比较得力的保障。除了一直强调的河涌治理之外，还有一些数据可以说明城区水安全建设方面的成绩：例如，单位工业增加值用水量2011年同比下降22.48%，2012年同比下降7.2%；城市生活污水处理率和中心城区生活污水处理率2011年分别为88.46%和91.39%，2012年分别为90.19%和93.43%。但是，相应工作在农村的进度则不甚乐观，如市建设部门的报告显示，虽经有关政府部门努力推进，近年仍有470多个行政村（社区）污水处理项目尚未启动，在这些地区生活污水随意排放^①。

2. 城乡生活水平差别较大

农村地区聚集的众多外来人口多从事低端服务业。在广州市农村地区，外来人口的数量通常是本地户籍人口的10倍以上，这里就是他们生活、居住和工作的主要区域。对于外来人口融入城市的进程而言，面临着不少障碍：

^① 广州市城乡建设委员会课题组：《关于广州村庄建设与管理的调研报告》，载《中国广州城市建设发展报告（2012）》，社会科学文献出版社，2012年。

(1) 户籍改革问题。外来人口进城后落实市民待遇仍面临实际困难，以户籍性质作为差别分配依据的现实条件没有得到根本改变，户籍制度改革在破解城乡二元管理体制方面的作用未能充分发挥。新农合与城镇居民医疗保险在管理模式、待遇水平、就医管理、费用结算等方面仍然存在较大差距。

(2) 住房问题。外来人口长期被排斥在城市住房制度之外，而广州的商品房对于绝大多数外来人员而言是遥不可及的。据2012年一项针对广州新生代农民工（20世纪80年代及以后出生的农民工）统计调查显示，只有30.2%的人月收入在1500元以上，月收入超过2000元的比例仅为11.5%；而相同年龄段的城市户籍人口，则有约60%的人月收入在1500元以上，月收入超过2000元的比例为29.2%^①。由于其收入偏低，无力购买广州市商品房，位于城乡结合部的环境较差、租金较低的出租屋，就是他们生活和居住的理性选择。但出租屋在房屋产权、住房质量、住房安全、住房设计等方面均存在诸多问题，严重制约外来人口居住本地化的步伐。

3. 农村经济发展动力不足

广州市农村地区产业发展水平整体偏低，多以产品组装加工、仓储、物流等劳动力密集型产业为主^②。收入来源单一，绝大部分来自集体土地上的自建的市场、商铺、厂房、仓库等物业租赁及土

^① 黄石鼎、宁超乔：《新生代农民工之城市困境及对策研究——基于广州3002名新生代农民工的群体特征调查》，载《2012年中国广州社会形势分析与预测》，社会科学文献出版社，2012年，第311—313页。

^② 这是就广州市城乡结合部产业情况的整体性、一般性描述，不排除一些地域如番禺区大龙街等拥有较高水平的产业状况。

地、鱼塘等资源发包，由于产权制度改革滞后，运行机制不适应市场经济发展的客观需求，内部管理水平不高，产业发展粗放，集约经营水平严重偏低（图 1 反映了广州市集体土地上的企业劳动生产率近年增长缓慢）。对于都会区内部的城中村而言，不少村民收入虽然很高，但严重依靠村集体分红及出租屋经济，由于收入可观，很多村民成为名副其实的“二世祖”，终日无所事事，游手好闲，不务正业，缺乏进取心和拼搏精神，部分人参与赌博等违法活动，远离原有的纯朴风气和习俗，出现了物质生活丰盈和精神生活堕落的极端状况。尤其在城市产业整体转型升级的大背景下，很多位于城乡结合部的低端制造业企业面临搬迁、升级和转移等局面，产业空心化的风险开始显现，原有出租屋经济模式将被打破，找到新形势下城乡结合部发展新道路、新动力成为当务之急。

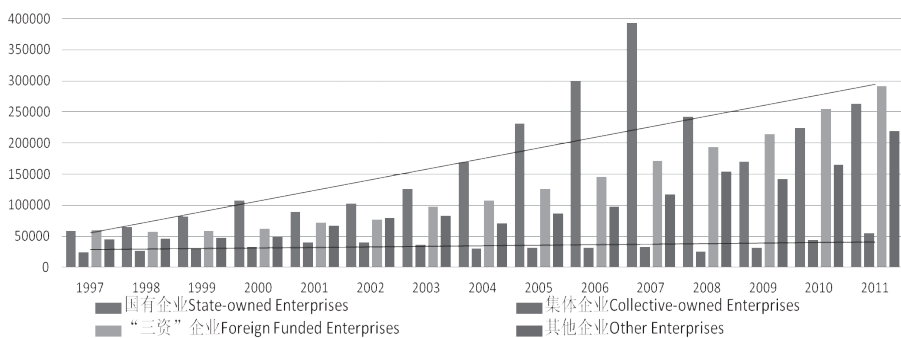


图 1 广州市各类经济企业劳动生产率变化

注：自 2000 年开始，广州市集体经济的劳动生产率几乎没有增长，与国有经济的劳动生产率、产业产值差距拉大。

资料来源：广州市规划局，2013 年 12 月。

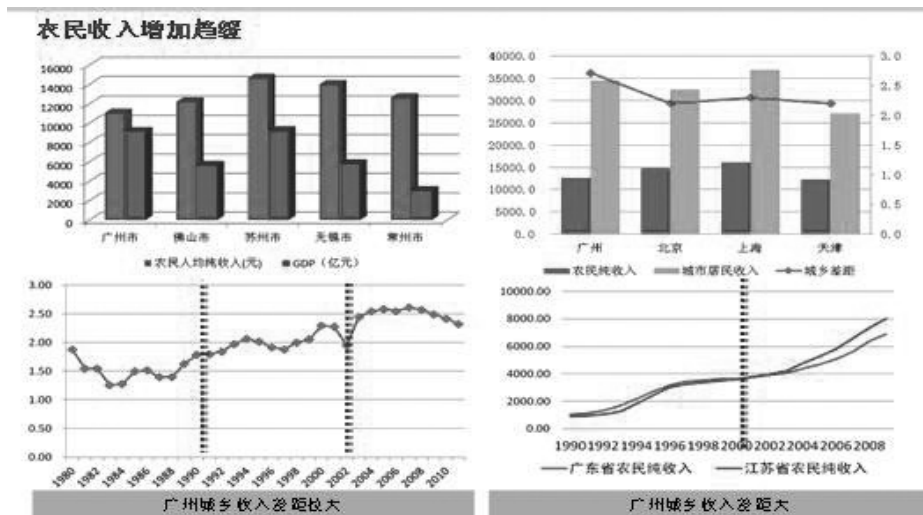


图2 广州市农民收入状况

产业的低端化以及产业结构的单一，造成广州市农民增收难度较大的后果。一项调查显示，与北京、上海、天津、苏州、佛山等城市相比，广州市农民的人均纯收入和城乡居民收入存在明显差距（基本比较及发展趋势，见图2）。如苏州市2012年农民人均纯收入达19396元，比广州市高15%，城乡居民收入比为1.93:1，而广州市为2.27:1^①。

4. 城乡社会生活保障差异较大

对村民和村集体而言，农村地区最大的问题是公共服务及其基础设施供给严重不足，无法满足大量常住人口的正常生产与生活需要。由于各级政府投资的都会区、核心区与重点发展区的区位选择偏好，很多城乡结合部的教育、医疗、治安、环卫、市政、绿化、

^① 广州市人大常委会第三调研组：《关于进一步促进广州市统筹城乡发展的调研报告》，2013年。

体育、文化休闲、外来人口管理等各项事务等方面欠账太多，无奈，绝大多数上述公共服务设施完全依靠村里的各级集体经济组织来提供和管理，由于整体财力的限制，令到上述公共服务设施的供给水平和质量大打折扣。

以广州城乡居民养老保险为例，主要存在三方面的问题：

第一，养老金水平不够高，难以保障基本生活。调查发现，目前广州市城乡居保养老金水平低于参保群体的普遍期望，尤其是对青年群体缺乏吸引力。作为未来养老的主要保障，养老保险费应与社会经济平均发展水平相适应，而从城乡居保养老金的保障度指标来衡量，即采用（城乡居保养老金数额÷农村居民基本生活需求量）×100%计算，目前广州市城乡居民养老保险金为496元/月，只占2012年广州市农村农民可支配收入（16898元/年）的34%，占城市居民可支配收入的14%，与广州市农村低保水平相当，远不能满足城乡居民未来养老的需求。同时，通过国内其他城市和政策制度比较研究发现：广州城乡居保的基础养老金水平在城市间排位靠后。广州市该项数据已经低于京、津、沪等城市，甚至已被同省的深圳、珠海等城市赶超；广州市城乡居保养老金水平与城镇职工养老金的水平存在很大的“城乡差距”。前两者分别为496元/月、2833元/月，且城保有制度化的年度调整方法，导致两者差距有进一步加大的趋势。

第二，基金投资限制多，保值增值难。目前广州市城乡居保基金形成一定规模，据统计，到2012年底城乡居保的基金积累额达上百亿元，但目前广州市城乡居民社会养老保险基金运营模式比较单一，主要是储蓄取息，难以保值增值，这样存在两个弊端：一是对于政府而言，大量的政府补贴无法像其他政府资金一样取得投资收入；二是对于参保人来说，依靠银行利息的单一保值手段将不

足以冲抵通货膨胀的压力，未来实际的养老金可能大幅缩水。这是国内目前社保基金共同存在的问题，在制度管制层面没有放开前，很难有实质性突破。

第三，基层建设仍显不足，管理服务难到位。基层平台建设较弱，影响监管成效，仍需要加强。广州有230万农业户籍居民，这个群体非常庞大，社保意识较薄弱，且居住在农村偏远地方，加上目前缺少管理机构和服务平台，工作难度很大。目前广州市7个有农保工作业务的区（县级市），设立农保经办机构有4个，编制19人，实有12人，属财政全额拨款事业单位。未设立专职农保经办机构。区（县级市）未设立专职的农保经办机构，设立的人员编制也过少，难以应对走村串户宣传、动员、参保登记等繁杂的农村社会养老保险工作开展的需要。

再以广州市实施的“农转居”为例，作为城乡一体化的重要依托项目，从实施的初衷看，农转居人员从获得城市户口起，就理应享有与市民均等化的社会保障权利。然而当前在农转居人员养老保险均等化方面仍处于探索阶段，仍存在不少问题，主要包括：

第一，农转居人员养老保险覆盖水平较低。按照社保政策规定，男年满60周岁，女年满55周岁，且缴费年限满15年，才能按月享受养老金待遇，而部分“农转居”人员不符合以上条件；还有部分“农转居”人员虽达到了退休年龄，却没有养老保险缴费记录，致使转制社区养老保险覆盖率较低。例如，黄埔区7.08万转制社区户籍人口中，参保的仅1.48万人（其中领取待遇人员9414人），这与当前城镇社保全覆盖尚有一定的差距。另外，参保人员一次性缴纳3万—5万元费用后，才能享受671元/月的养老金，这就减弱了“农转居”人员参保的积极性，一定程度上还增加了农转居人员的生活负担。

第二，低起点制度与经济快速发展矛盾。为引导“农转居”人员积极就业，《广州市“农转居”人员基本养老保险办法（试行）》采取“低起点、低成本、低标准”的三低原则，与城镇企业职工的养老金计发保持了一定的差距。然而，与“十一五”以来经济社会飞速发展、国民经济总量迅猛增长形成鲜明对比的是，“农转居”人员的养老金在低标准的基础上6年来仅仅增长了200多元，与城市社保水平还相差1900多元。尽管广州“农转居”人员的养老待遇在逐年递增，但增长幅度不大，待遇水平依然较低，仅为城镇社保退休平均养老金2614元/月的25.7%，这与新型化城市发展“以人为本”的基本要求不相适应。同是市民户籍，却被贴上“农转居”的特殊标签，在政策和制度上区别对待，这与公平社会的建立、城乡一体化的发展潮流不相适应，“农转居”人员要求融入城镇企业职工养老保险办法的诉求和呼声越来越强烈。

第三，养老保险支出成为集体经济组织一大负担。根据《广州市“农转居”人员基本养老保险办法（试行）》第二十条规定：“‘农转居’人员应缴纳的基本养老保险费，由经济组织和个人共同缴纳，具体的分摊由经济组织和个人商定，但个人的缴费比例最高不得超过其缴费基数8%。”然而，面对动辄数百万元的社保费用，大部分村集体经济组织在资金筹措方面存在不同程度的困难和问题。目前，养老保险支出已经成为经济联合社的重大支出之一。

5. 城乡结合地区社会矛盾突出

广州的城乡结合地区地理位置偏僻，很多犯罪人员利用这里地域广阔、布局分散，治理难度大的特征，纷纷在此驻扎，城乡结

合部的出租屋更是不少犯罪分子藏污纳垢之所。近年来，公安部门在广州市中心城区加大违法犯罪打击力度后，治安案件发生范围逐步向城乡结合部转移，城乡结合部的发案率占全市发案率的50%以上。2013年的统计显示，广州市治安复杂的地区主要有白云中部地区、番禺罗家地区、花都狮岭、增城新塘、海珠凤阳南洲等地区。

此外，城乡结合地区是当今广州市群体性事件的主要发生地，因为这一地区的社会矛盾多，并且容易激化。主要表现在：

一是征地拆迁的矛盾不断激化，土地纠纷大量增加。征地拆迁纠纷多为群发性案件，因对征地拆迁纠纷解决不满意，导致被征地拆迁人与政府或司法机构形成新的矛盾。

二是由于城乡之间，社会保障、公共服务、城乡收入、乡俗文化的明显差异，引发城乡居民之间、政府与群众之间、本地人与外地人之间的多元化矛盾。以萝岗区的“中新知识城”为例，在中新知识城规划范围内的农民得到高额拆迁款，一夜致富并成为“市民”，但与中新知识城一线之隔的农民依旧维持原先的贫穷状态，呈现出新的二元分割结构，造成农民严重的不公平感。近年来，广州市城乡结合部地区群体性的纠纷明显增多，如处理不当，很容易成为社会不稳定因素，增城市新塘镇“6·11”事件就是典型案例。

二、广州城乡一体化体制机制的缺陷

针对上述问题，分析造成广州城乡发展失衡问题的体制机制缺陷。

（一）城乡二元体制的存在严重制约城乡一体化发展

我国城乡二元体制的长期存在，造成城市化发展思维中“重城市、轻乡村”和“重市区、轻郊区”的偏颇。这种偏颇的思维，集中表现在城市建设中“重城市空间扩展、轻功能布局”的弊端上。

1. 城市空间急剧扩张，建设（土地）资源压力巨大

广州从 20 世纪 90 年代初期地区生产总值不足 1000 亿元增至 2010 年的 10748 亿元，每年增长速度达到 10% 以上，经济规模快速增长必然导致了对建设用地空间的大量需求，而城市中心区用地密度已相当大，无法再提供充足的用地，因此，包括城乡结合部在内的周边城镇就成为都市区用地扩展的热点区位：从 1990 年至 2011 年期间，广州市城乡建设用地从 408 平方千米增至 1682 平方千米，增加了 1274 平方千米；而其中街区和外围城镇建设用地的增长量分别为 190 平方千米和 833 平方千米。外围城镇为广州市城市建设用地扩张贡献了 81.4% 的增长量^①（见图 3），其自身的发展遭受忽视。

而萝岗和南沙两个新城虽然土地面积较大，但可用于开发建设用地瓶颈正在凸显，建设（土地）资源的压力使得这两个地区难以承担副中心的建设任务。就这两个地区来说，一是建设用地总量缩减。萝岗区全区土地利用强度日趋饱和，土地利用强度达到 29%，高于珠三角城市的平均水平，已接近国家规定的 30%。根

^① 蔡小波：《近 20 年广州都市区城镇用地扩展及其影响因素研究》，中山大学博士论文，2012 年。（该文作者的相关数据来自广州市规划局）

据新一轮土地利用总体规划，萝岗区 2011—2020 年全区可使用建设用地仅为 38 平方千米，年均仅为 3.8 平方千米，而依照 2009—2011 年使用新增建设用地量情况来看（2009—2011 年每年用地分别为 2.7、3.5、7.4 平方千米，均含知识城专项指标），随着知识城建设的深入推进，新增建设用地的缺口很大。南沙新区土地面积 803 平方千米，但农用地、建设用地、其他土地的结构比为 54.17 : 24.49 : 21.34，农用地超过一半面积。受到自然条件限制，南沙大部分土地为围海造田形成，不适用于建设重型及高层建筑。二是土地开发与政策相对不够灵活。萝岗区是隶属于广州的行政区之一，区级土地管理权限低。南沙新区大部分土地多为农用地、集体所有土地，耕地与基本农田保护难度大、土地利用历史遗留问题较为复杂，征收为国有建设用地成本高昂，《南沙新区发展规划》虽明确提出支持开展土地管理综合改革，但尚未探索出行之有效的土地开发管理政策，土地交易的体制机制还不够灵活，束缚了土地资源开发。

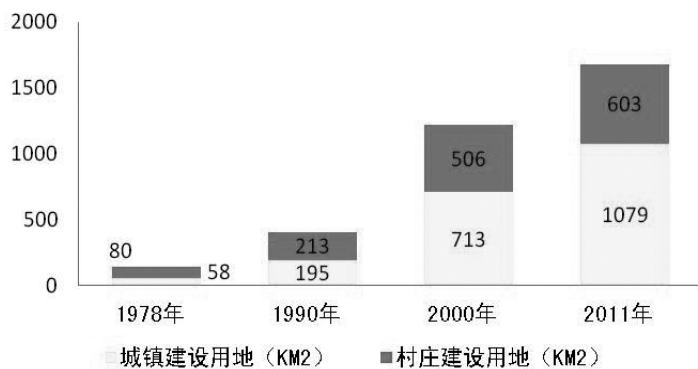


图 3 广州市城乡建设用地发展情况

2. 城乡公共服务设施和生活设施供给非均等化

广州的优质公共服务设施和生活设施主要集中在老城区。从以重点中学和医院分布为例，全市70%的省一级小学、75%的示范性高中分布在老六区；全市25家三级甲等医院当中有14家分布在越秀，而黄埔、花都、增城和从化一家都没有^①。二甲医院和市级重点中学在都会区之外虽有分布，但是数量少而且主要集中在该地区中心地段，并未实行广泛分布（见图4）。总而言之，这种重空间扩展而忽视城市功能布局优化提升的城市化发展思维，已加剧了城乡在生活质量、人文环境、经济社会发展条件等各方面原有的差距。

具体到萝岗和南沙这两个新城，基础设施和公共服务建设不足：

一是现有市政基础设施相对不足。路网密度不够，城区路网微循环不畅，主、次、支路结构失衡。污水处理能力不足，中水管网建设处于空白。垃圾焚烧处理能力不足，缺少餐厨垃圾、污泥处理设施，垃圾分类刚刚起步，减量化、资源化、无害化水平仍需提高。

二是公共服务设施配套还存在较大差距。表现为总量不足，无法满足日益增长的生活需求。缺乏具有较高品位、体现区域特色的文体设施，没有高等级的医疗卫生机构。缺乏对高端人群具有较强吸引力的大型、高端业态的综合性商业设施，缺乏有特色的餐饮服务 and 娱乐场所，配套设施齐全的中高档社区不足。

^① 广州市人大常委会第三调研组：《关于进一步促进广州市统筹城乡发展的调研报告》，2013年。

三是两个新城与中心城区（母城）的连接程度较低。两个城区与中心城区的基础设施配套衔接还不够通畅，轨道交通衔接、公共交通建设还不完善，便利化程度低。两大新城中心区到广州中心城区均需要 1 个小时以上；两大新城与中心城区联络的时间成本、资金成本还较高，也影响了人口向两大新城的迁移和居住。

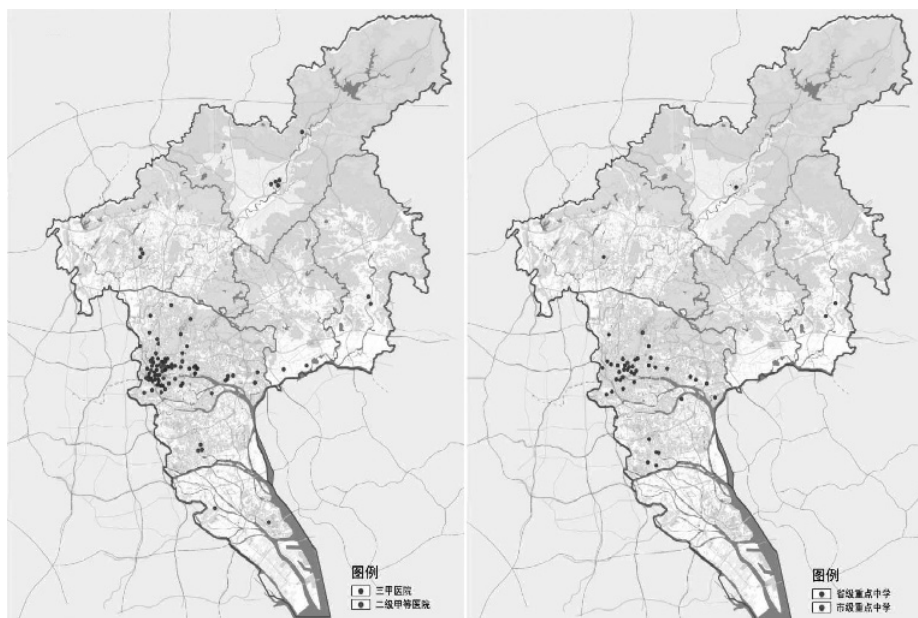


图 4 生活服务设施布局（重点医院、重点中学）

3. 针对农村的基础设施建设投入“欠账”多

由于长期城乡二元分割，市、区财政对农村基础设施建设投入不足，村内道路等基础设施建设资金大多以农民自筹为主。受制于农民筹资能力和村集体经济收入状况，农村基础设施建设非常不完善，并且建设水平较低。例如，白云区萧岗村的一家农贸市场，从

20世纪90年代初期建成使用之后，近年因设施陈旧曾考虑过装修和更新，但预算达50万元，村集体无力筹集相应资金，只能搁置该项目。从市财政投入来看，2012年全市公共财政中的涉农支出为170.23亿元，仅占财政支出的13.39%，财政支出上的城乡差距非常大。

（二）城市化体制机制未理顺，极大制约了城乡协调发展

不管是城中村外围地区的大规模开发行为，还是城市边缘区的工业园，或是飞地型的特定开发区，广州城乡地区的发展共同点是与由政府主导、自上而下的城市化进程发生关联，上层政府主导的城市化进程多表现为在城乡结合部范围内以较低的土地征用价格换取大面积土地，大肆征地、拆迁和兴建大型产业基地，增加政府税收，同时规范村民自主的建设与开发行为，对违章行为进行严厉打压，保持城乡结合部发展的有序性；而城乡地区基层代表和村民则希望借重于上层的工业化过程，通过出租经济等方面谋求合理利益。毫无疑问，这样的利益博弈下，大量户籍居民、外来居民、村社集体经济组织等作为直接的利益相关者，大多只是被动地参与到土地城市化的进程中，他们只能是旁观者，被动地等待政府来实施各种“改造”。

这种做法虽然有利于政府的战略与设想贯彻落实，但是社会各界在城市化进程中明显缺乏参与、表达自身愿望与利益的正常渠道。一方面，政府对自己的政策和措施信心满满；另一方面，课题组在调研期间却听到了大量来自基层的不满和抱怨。由于政府决策中的城市化倾向严重，绝大多数的公共资源配置到中心城区，广州“城市日新月异、农村山河依旧”，城乡地区的建设更是远远不

能满足居民的需求。客观而言，政府与社会之间的意见屏障与利益隔阂正在形成。如果放任此种形势继续发展，不断推进的城市化进程反而可能成为积累官民矛盾、引发社会冲突的导火索。

甚至许多城乡一体化的政策努力，在二元体制的障碍下，也没能收到预期效果。例如，中心镇的建设，政策设计的初衷是分流城市人口，但是，由于优质公共服务设施、优质城市生活设施等多集中在中心城区，因此中心镇最终没有起到分流人口的作用，反而成为外来人口的聚集地，造成管理上的压力。同样，美丽乡村的建设，在局部取得一定成绩的同时，近年来遭遇到是否能够可持续发展以及是否能够推广的瓶颈。从这两项政策实施的效果可知，在城乡阻隔、公共服务分配不均的前提下，人口疏导政策难以很好奏效，而政府单方面的投入扶持，也同样难以收到可持续发展的效果。

而从副中心的建设来看，其一，体制机制当前还不够通畅，制约了副中心的建设水平。目前，诸多关系尚未理顺，直接影响了新城区招商引资、项目安排、土地开发等经济发展各个环节，政府的积极干预主导作用未能充分发挥效率。在行政管理体制方面，两个新城区内不同行政级别的载体众多，如“两城一岛”在许多权限上属于省级权限、市级权限，南沙新区的诸多平台属于粤港澳两种制度与规则的结合，广州教育城的地域范围又属于增城市，而两个新城区的主体仅仅是广州下属的两个行政区。萝岗区与新加坡合作、南沙新区与粤港澳合作的经济体制、管理体制，新区开发体制、法律体制、营商环境对接等方面都还没有探索出合适的创新性安排，如没有相当于计划单列市产业管理权限和省一级的项目审批权限，行政运行成本高。广州市人民政府是南沙新区建设的主体，但其具体实施方案、专职机构等还未形成。另外，如何从省级乃至国家层

面协调南沙新区与周边区域的前海、横琴，以及珠三角三大都市圈的制度合作、经济合作等也需要体制机制的再创新。

其二，从三个副中心的产业发展情况来看，除了花都汽车、皮具产业，以及增城机械装备、牛仔服装等少数产业具有一定的集聚规模外，其他规划的战略主导产业的集聚度仍然较低，包括围绕白云国际机场的空港经济区的产业集聚度不尽如人意，从化副中心基本没有培育形成有一定影响力的战略性主导产业或支柱产业，新兴产业更是规模较小。此外，即使花都拥有强大的汽车产业，但也面临着一业独大的风险。从建设广州副中心的要求看，支撑副中心发展的产业基础尚显薄弱，产业结构层次较低，虽然有政府层面的规划引导和强力推动，但距离形成真正意义上的副中心仍有较大差距。

总之，正是由于城市化发展的许多体制机制问题未得到有效解决，广州地区城市化发展中出现城乡上下难以形成合力、主副中心建设难以协调共进的难题。

（三）分割的二元管理体制造成农村建设的失序和管理漏洞

我国规划和管理体系历史形成的城乡二元结构，致使在 2008 年《城乡规划法》出台之前，乡村发展长期处于自发、无序、分散的状态中。农村地区，尤其是城市近郊的农村地区，更因不同的土地所有制、不同的行政管理体制相交汇，而呈现出极为复杂的状况，公共管理和服务配套设施落后，人口和物资高速流动、利益关系盘根错节、社会风险隐患丛生，成为广州市新型城镇化发展的一个突出难点。农村规划的缺位以及二元管理体制的存在，导致在

城乡结合部的建设经常处于“失序”状态之中，如土地利用效率低下、浪费现象普遍、产业层次不高、环境破坏严重等。还经常存在管理上的“两张皮”现象。在管理体制改革过程中，从镇分设出来的新街道实行“街带村”的混合管理体制，但实际上仍保留各自的管理方式，由于城市和农村两种管理体制存在较大的差异，城乡结合部的特殊性又造成许多方面对两种管理无所适从，产生管理漏洞，出现各种社会问题。同时，由于城市化的政策不明确，在大城市扩展过程中，只注意到空间结构调整和优化的问题，对广州市周边农村的城市化方向和道路并不确定，体制也没有理顺。城乡二元管理体制直接导致了广州市经济社会的二元结构，阻碍城乡走向融合和一体化。

虽然广州市针对城乡一体化发展问题也出台了一些政策，如《关于深入推进城乡一体化发展的实施意见》、市政府批准实施的《广州市控制性详细规划（全覆盖）》，但整体上，由于土地、规划、建设管理申报程序复杂，行政审批效率较低等因素，城乡结合部的经济结构调整、就业、分配、社会保障、社区建设、教育培训等还没有完全与城区接轨，往往造成农民身份变化后心理上无所适从，甚至感到失大于得，进而影响转制的积极性和动力，这是造成既有改革难以顺利推进的最大阻力。例如，据市人大的调研统计，农村地区的违章建筑占全市违章建筑总面积的62.3%，而且拆除难度非常大^①；此外，还有如前文提到的，目前仍有470多个行政村（社区）污水处理项目尚未启动，这些地区生活污水随意排放。

^① 广州市人大常委会第三调研组：《关于进一步促进广州市统筹城乡发展的调研报告》，2013年。

（四）支持性政策供给十分有限，导致农村自主发展空间很小

客观而言，如果农村地区的建设资金完全依赖市财政支持，则资金缺口很大、负担太重，不具备现实意义。在政府相关财政支出不可能快速增长的前提下，发展和壮大集体经济，是增加村民经济收入、办好社区福利事业、保障社区正常运作经费的必由之路，是推动广州市城乡一体化工作的前提条件。

但是，集体经济要进一步发展面临着很大困难。土地和房产，是广州市农村地区最有价值的资源和最重要的收入来源。调研发现，在土地利用问题上，很多城乡结合部都面临着来自上层政府巨大阻力；有些村“10多年来都没有发展过”，多年前集体盖的旧物业、厂房、仓库，已经十分残旧，但因为没有政府的相关规划、建设、环评等批文，全部无法重建改造，只能继续以极低廉的价格出租。另外一些地方有村属闲置土地，村民也有较好的发展计划，但根本无法拿到政府部门的正规批件，只能望其兴叹。一方面上级政府未能相应承担起公共服务均等化的责任，另一方面又不批准村社集体的用地和改造计划，导致集体经济缺乏持续增长的产业基础，其公共服务功能难以充分发挥，城乡结合部的各项事业发展就陷入两难境地。总之，基层社区的发展需求与上层政府的政策供给之间发生了矛盾，是制约城乡结合部社会、经济发展的重要因素。

广州地区学者在2012年曾组织过一项大型调查，反映的结果与本课题组近期对于农村地区调研所得大体一致：相当多的农村居民认为，缺乏相应的人才、缺乏政策扶助、缺乏配套的公共设施、

城市对土地资源的汲取，是制约农村发展的主要问题（见表2）。

表2 农民反映制约广州农村发展的主要问题

问题	占比
缺少政策扶持	14.2%
未发挥出区域资源优势，产业层次不高	14.2%
公共设施不完善	13.2%
教育发展落后，缺少人才资源	12.7%
土地资源短缺，土地供需矛盾较突出	10.9%
缺乏环境治理设施，生态开始遭到破坏	9.2%
路网不畅，对外交通不便	8.9%
旅游业档次不高，特色缺乏	8.7%
缺少地区的辐射带动	8.0%
总计	100%

资料来源：《新型城市化背景下统筹城乡发展的实证分析——以广州为例》，载《城市观察》，2013年第1期，第34页。

（五）把握政策和时机的能力不足，农村对发展进程的融入不强

改革开放其实给予了广州地区广大农村非常巨大的发展机遇，如土地价值、人财物流动速度、商机等，都不是其他内地城市能够享有的。但是，由于文化教育水平和看问题视野的局限，不少村集体及村民一味依赖“出租屋经济”的发展模式，少有关关注各级政府的规划与规章制度，相关法律意识淡薄，甚至经常是坐等政府实施较优惠的征地补偿，短视性与趋利性特征明显；另一方面，很多村

民的“等靠要”思想严重，发展自主性严重不足，不能充分把握外部发展时机，对各级政府制定和实施的各项发展政策视而不见，不去主动积极地把握其中的发展契机，错过了非常好的主导融入城市化发展战略中去的机会。

根据市规划局组织的一项调查，广州市村庄建设用地的工业企业中，78.5%为“完全租赁”企业，仅有5.7%是自主经营企业，有些村出租经济达到100%（这种情况在我省具有普遍性，导致我省的集体经济极不发达，如图5所示，我省500强民营企业数远低于江苏、浙江和山东）。从这一点看，广州市农村地区的重大发展，一方面当然有待政府实施更为有效的统筹规划和政策，但另一方面，也必须主动迎接城市辐射，采取各种措施，从思想到行动上主动学习本地区城市化发展的思路和战略规划，积极融入，放手放胆发展经济。

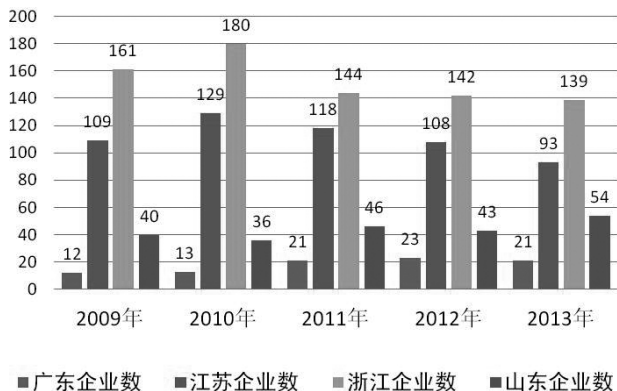


图5 四省民营企业500强数目比较

另一个农村地区的内生性问题是，基层民主自治机制滞后于社会转型发展的需求。广州市农村地区自治组织承担的行政性任务

过重，办理公共事务和公益事业的能力不足，基层组织成员结构单一，代表性和公信力不足，未能充分代表外来人员、驻村企业等群体的利益诉求，基层民主自治运行方式僵化，指导和监督力度不足，基层群众尤其是外来人员的参与热情不高，整体制约了农村地区发展对城市化进程的融入性。

三、广州推动城乡一体化体制机制创新的思路

广州近年来实施的政策举措，对于提升城乡一体化发展水平起到了至关重要的作用。但是，毋庸讳言，这些政策举措还不足以完全消除城乡二元体制制约的消极影响。本研究根据既有工作努力的反思，在已取得的成绩基础上，提出广州乡村地区尤其是城乡结合部全面城市化的总体目标：

2014年下半年到2016年，根据广州市农村地区的发展水平和自身条件进行分层次、分类别管理，逐步建设成为，充分融入城市发展总体战略，同时保持自身自然资源环境条件和历史文化特色，产业多元、公服均等、城乡交融的新型农村。

在此总体目标下，设置自然环境（生态环境与空间环境）、人口（数量及生活水平）、生产方式（经济发展程度）、文化（社会生活）四个方面的“子目标”（见表3）。

表3 推进广州市城乡一体化工作的目标体系

总体目标	从2014年下半年到2016年，根据广州市农村地区的发展水平和自身条件进行分层次、分类别管理，逐步建设成为，充分融入城市发展总体战略，同时保持自身自然资源环境条件和历史文化特色，产业多元、公服均等、城乡交融的新型农村。
------	---

(续表)

子目标	自然环境 (生态环境与空间环境)	(1) 2014年完成申报国家生态文明示范区；(2) 根据示范区建设指标要求，制定和完善广州市的生态文明规划，加强相应的制度建设；(3) 对属于生态保护的农村地区实施财政支持，严格控制建设方式，保证生态优化；(4) 推动农村地区饮用水系统全面改造，保证农村居民饮水安全；(5) 到2016年底，完成农村地区环境整治工作，清除作为污染源的低端产业；(6) 加强农村地区信息化建设，争取到2016年，除边远山区之外，基本实现网络全覆盖。
	人口 (数量及生活水平)	(1) 维持现有常住人口增长速度，实现到2016年全市域常住人口控制在1450万人左右 ^① ；(2) 保持人口流动速度，加强流动人口的登记管理和配套服务工作；(3) 到2014年底，实现新农合参保率达到100%；(4) 2014年开始研究适当的农村医疗保险补贴政策，减轻村集体支出压力；(5) 到2016年，实现全面改造升级农村地区医疗保健设施，并且培训或新配备合格的医疗工作人员。
	生产方式 (经济发展程度)	(1) 探索城乡一体化管理的方法，通过协助和激发基础自治的政策举措，敦促村社融入城市化管理模式；(2) 逐步增加涉农财政支出，着重投入民生福利和城市化平台建设等领域；(3) 调整农村地区产业结构，到2016年基本实现全面淘汰低端、高能耗产业项目，并且实现适宜自身条件的多元产业形态；(4) 保持逐年人均收入增长，到2016年基本达到同年城市居民人均收入的1/2以上。
	文化 (社会生活)	(1) 推广国内社区自治的先进建设经验，到2015年实现社区全面建设文体娱乐设施、幸福聊天室等；(2) 扶助农村地区建设教育事业，到2016年实现全面提升中小学教育质量的目标；(3) 联合高校，研究建设社区大学或者类似的社区大讲坛，帮助农村居民接触高端文化知识。

注：①依照《广州市国民经济和社会发展第十二个五年规划》，2015年常住人口控制在1420万人以内。当前的进展情况：常住人口2011年为1275万人，同比增长0.31%；2012年为1284万人，同比增长0.7%。基本可以实现规划设定的目标。但是，考虑到“单独二胎”政策的实施，人口增长将有所加大。

为此，提出如下工作思路：在市级确立工作领导小组，统一指挥城乡一体化的推进工作，在既有城中村改造、三旧改造、中心镇和美丽乡村建设等政策措施成就的基础上，一方面，推动已经完

成上述改造和建设的农村地区实现城乡一体化的生活方式，另一方面，在改造和建设难度较大的区域以及处理起来较困难的问题上，设置试点和时间节点，分类别、分步骤地逐步实现这些地区的产业优化升级、公共服务均等配置，推动这些地区融入城市发展的节奏中。

四、创新广州城乡一体化体制机制的若干建议

（一）创立新型城镇化领导机制，统一筹划城乡发展

——成立市级“城乡一体化工作领导小组”，通过统一部署，建立健全城乡一体化推进工作中涉及的规划、政策、地方法规体系等，在制度建设中严格贯彻新型城镇化发展理念。

——借助推进申报国家城镇化改革试点的机会，部署和设立综合性研究课题，对广州市城乡地区展开全面调查研究，评估既有政策的成效，分析存在的问题。在综合性研究的基础上，对农村地区进行分类，分别实施有针对性的政策：第一类，对基本完成城市化改造的地区，政策指向以提供均等化公共服务和加强市民化教育培训为主；第二类，在中心镇建设和美丽乡村创建中取得显著成效的地区，政策指向以建立长效管理机制、帮助实现较大的自主发展为主；第三类，针对城市化进程问题较大的地区，探索协同发展的路径，帮助实现该地域与城市化进程的融合。

——建立健全覆盖城乡的公共财政体制。一是明确各级政府的职责，建立投入保障机制。根据基础设施的层次性和受益范围，合理界定各级政府应当承担的农村公共基础设施投放责任。当地方政府因财力限制、难以提供全国基准水平的公共基础设施和公共服务

时，由中央政府给予一定的转移支付支持。二是集中财力优先安排农民最急需、受益面广、公共性强的农村公共品和服务。切实加强与农民生产生活直接相关的农村道路、水利、能源等中小型基础设施建设。在实行免费农村义务教育的同时，重视改善农村学校办学条件，提高教育质量，建立农村义务教育经费保障机制，努力打破与城乡二元结构相伴随的城乡教育差距。增加政府对农村公共卫生服务的投入，有针对性地解决农村重大公共卫生问题，改善县乡医疗卫生条件，对乡村医生进行培训。三是调动农村社区组织和农民参与农村基础设施建设的积极性和主动性。鼓励农民兴修水利、修建道路、实施中低产田改造工程。把握好有关政策界限，严格控制标准，防止因出现乱收费、乱摊派现象而重新加重农民负担。

——建立健全城乡统一的户籍管理制度。户籍制度是城乡二元结构的主要标志，消除城乡二元结构，就必须逐步推进户籍制度改革。广州应在目前实施的积分入户等制度措施上，进一步大力探索城乡统一的户籍管理制度，关键是要在政策上抹去横亘在农民和市民之间的收入和福利差距。

（二）加强建设自然环境保护机制，节制城市空间无序扩张

——组织专门力量勘查、清理广州市水流、森林、山岭、湿地等的基本情况，把握详细信息，尽快完成统一资料库的建设。

——充分应用广州市作为特大城市的立法权，制定相应的地方性自然资源资产管理法规。将自然资源资产管理的地方性立法纳入地方立法规划之内，推动市人民代表大会立法，以地方性立法的形式，增强人民代表大会对于自然资源资产的监管职权，广泛听取民

众意见，发挥民众的监督积极性，落实人民群众作为自然资源资产所有者的受益权、使用权、知情权和监督权。

——严格按规划落实用途管制，树立规划的权威性，尽快通过地方性立法规定规划编制、修改、执行的主体、权限和程序，提高规划自身的法律效力。

——完善环评制度，严格规定环评机制的法律效力，对不符合环评的项目实行一票否决制；加强对环境保护评估单位的监管，改革监管规则，对项目单位实行严格的追责制度；充分发挥规划环评在源头控制、布局优化和产业转型的指导优化作用，在重大发展平台、主导行业等专项规划编制过程中提前介入，全程跟进指导；借助全市优化行政审批流程的统一部署，改革环评审批和验收制度，进一步提高环保审批水平和效率。

——完善重大项目全过程跟踪服务机制；建立建设项目与减排进度挂钩、与淘汰落后产能相衔接的审批机制，实行污染物排放总量前置审核。

——进一步创新和加强环境影响评价工作，制订广州市建设项目环评文件分级审批名录，强化环境影响技术评估，深化审批后续管理，探索建设项目施工期环境监理机制，进一步完善竣工环保验收机制，落实全过程监管。

（三）革新城乡一体化资源配置机制，推动城乡公服均等化

——引入市场力量参与农村地区的土地整治，同时加强国家财税部门以及资本市场监管部门对涉及土地整治项目的监督和管理，促进整个土地综合整治项目的规范化运作。

——政府建立统一的宣传和推广平台，推动村集体积极投入“特色农村”建设，帮助村集体从特色经营中收获经济效益。

——以行政体制改革为契机，落实财权和事权的一体下移，保证基层政府有能力加大农村地区基础设施和公共服务设施建设的财政扶持力度。同时，加大农村地区农贸社会保障的财政支持力度，“补齐”农民与城市居民在社保方面的差额，使城乡居民享受相同的社保待遇。

——创新扶持方式，加大对新村建设和回迁房建设的扶持力度，例如政府可以通过贷款利息补贴和税收优惠等方式对新村建设和农民回迁房建设给予支持。加强农村地区教育、交通等公共设施建设，实现公共服务均等化。

——在既有“积分入户”的制度基础上，建立和健全包容性的外来人口政策，助推城市化：第一，解决经济层面的问题，从稳定、公平、高收入的就业开始，做到同工同酬，为流动人口提供一个公平竞争的机会；第二，解决区位边缘化的问题，通过产业结构调整，逐步改变流动人口的内部结构和区位分布，完善流动人口生产生活的基本配套设施，逐渐使流动人口融入城市社会生活，并解决流动人口子女教育的边缘化问题；第三，借助国家教育体制、房产政策改革的契机，大力推动广州市义务教育制度的改革和创新，以及公租房的建设，解决外来务工人员子女入学问题和住房问题；第四，逐步探索引导流动人口参与当地公共管理事务，解决政治融入的问题，逐步培养流动人口的社会责任感、城市归属感和心理边缘化问题。

（四）设置空间功能优化调整机制，加强主副中心带动力

——进一步完善城市总体规划，加快城市主、副中心建设。通过快速交通线路和轨道交通的大力建设，引导人口和产业适当疏散，促进副中心宜居性的提升。同时，优化全市域功能区划和产业布局，实现公共交通规划与城市功能布局和人口分布相协调。在推进“2+3+9”战略平台建设过程中，合理平衡居住人口与就业岗位，尽可能在新城区内部实现通勤出行。根据交通沿线的人口分布和产业规划情况，合理布局教育、医疗、文化娱乐等公共设施建设，实现公共服务均等化。

——完善满足副中心集聚辐射功能的交通网络建设。在副中心的交通建设方面，向北，规划新增和改造8条通道，加强都会区与花都副中心、从化副中心的联系；向东，规划新增和改造8条通道，加强都会区与东部山水新城、增城副中心的联系；同时，规划新增和改造12条通道，使各新城与副中心紧密联系为一个整体，使中心城区占全市交通出行量比例明显下降。除此之外，进一步将白云机场和广州北站联合打造成为空铁联运的世界级综合交通枢纽，加快大广高速、广州北三环、佛清从高速、湛梅汕高速公路等交通建设，推动广惠高速西延线工程建设。

——通过建设交通枢纽和提升交通枢纽的转运能力，提高公共交通连接城市各功能分区的能力建设，例如规划设计中心城区至城市副中心的轨道交通运行时限为30分钟、路面交通为1个小时等，增强城市副中心的宜居性和吸引力，引领城市人口向副中心疏散。

（五）创建产业格局调整机制，推动分类别的特色化发展

——在条件适宜的区域，立足制造业发展基础，把握制造业对生产性服务业市场的客观需求，加强发展总部经济、科技创新服务、金融服务、现代物流等生产性服务业，促进服务业与制造业协同发展。例如，充分发挥世界 500 强企业集聚的优势，利用广州科学城 30 万平方米总部经济区等核心载体，积极引进国内外集团总部和区域性总部，着力发展集聚市场营销、资本运作、技术开发、战略管理等总部经济。以国家级开发区开发开放创新优势，在全球范围内引进各类研究机构，包括国家级重点实验室、工程技术研究中心、博士后工作站、科技公共服务平台等，促进产学研用合作，构建专业化、网络化、社会化公益研究和科技中介服务体系，强化科技信息服务业发展。以广州金融创新服务业为载体，积极引进金融、保险、证券及各类金融机构，重点促进金融后台服务发展，建设国内知识金融创新服务区和金融后台服务中心。以保税区物流园区和东晖广场两大物流基地为核心载体，积极吸引国内外知名物流企业和专业物流公司，促进仓储、交通运输、货物代理等现代物流企业的进一步集聚发展，形成集总部经济、科技研发服务、金融创新服务和现代物流为主导的现代服务业体系。

——限期外迁或关停不具备区域竞争优势、安全隐患大的低端专业市场。限期不搬迁的专业市场，可采取建设拆迁、交通管制、消防整改、市场年审等行政手段依法关闭清理。针对已搬迁专业市场的地区，通过重大项目规划实施与吸引新投资、新产业相结合，大力推动这些地区环境和设施建设的改善，进一步以此为基础招商引资、引智。在整体生活环境和投资环境得到改善之后，借助新投

资和新产业的力量，进一步带动、引导当地经济转型和居民生活方式的转变，最终形成具有可持续性的“项目投资—基础建设—生活城市化”的良性循环。

——加快推进对具有明显区域竞争优势的传统批发市场的改造升级，支持传统批发市场建立电子商务网络交易平台，实现有形市场与无形市场的有机结合，引导传统市场向展贸型市场转型。

——加强都会区生态文化建设，建设具有岭南特色的生态城市。重点建设五大生态文化示范区：

（1）北部山水文化示范区

在白云区南部，依托白云山风景名胜区，南湖国家旅游度假区，打造成为国家级旅游度假区的绿色典范、宜居宜游的绿色新城。在天河区北部，依托天河北部火炉山、龙眼洞、凤凰山三大森林公园形成的自然生态景观格局，重点建设“火龙凤”生态休闲区。在越秀区，加快推进麓湖周边地区改造及东濠涌沿线整治，大力推进绿廊、绿带、绿网的建设，在密集城区抽疏补绿，注重立体绿化，多渠道提升城区绿化景观，将自然景观与人文景观结合，尽可能地保护云山—珠水的视线空间走廊。三区联动重现“六脉皆通海，青山半入城”的广州城市生态格局，建立“山水城”的生态景观大体系。

（2）中部水文化示范区

重点加强珠江黄金岸线亮点工程建设，天河区、海珠区、黄埔区三区联动打造珠江生态文化带。同时，天河区要继续推进对猎德涌、车陂涌、沙河涌等流域综合整治和升级改造工程，加强河涌水环境治理。黄埔区重点规划建设长洲国家级生态文化旅游岛，推动

生态文化与历史文化的融合，建设独具滨江魅力的岭南生态城区。

（3）中央湿地文化示范区

以海珠生态城为龙头，以湿地一期、二期等重点项目为依托，进一步强化湿地自然、生态、野趣的湿地特色。同时，海珠区要加快建设新中轴线南段中央绿轴和环岛路景观带，重点修复整治19条河涌。全面建成以滨水历史人文景观、湿地生态珠水景观为主题的绿道网，突出“广州绿心”定位，打造国家级生态湿地公园。

（4）西部花文化示范区

依托荔湾区“百里河涌、千年花乡、万亩花地”资源优势，全力推进“芳村花地”核心区建设，完成生态景观林带大沙河段项目，打造以花文化为核心的生态文化体系。

（5）南部山水文化示范区

加快整合番禺区莲花山、大夫山一滴水岩等生态旅游区，加快推进长隆度假区三期建设，规划打造沙湾河等河道两岸景观。利用丰富的历史文化和山水资源，建设国家级主题文化生态旅游基地。

——根据示范区条件，优先发展生态农业。萝岗区具有独特的农业发展环境，生态资源丰富；毗邻都市区，区位优势。萝岗区农业发展要围绕建设山水新城区发展定位，按照现代服务业引领现代农业发展的要求，促进传统农业向服务型现代都市农业发展转型；充分依托和整合农业生态等优质资源，以农业创制研发、产业孵化、资源服务、科研协作、人才培养、物联网示范应用、农业观光等为重点，进一步加快生态农业发展步伐；努力打造农业高端

服务平台，充分利用萝岗科技研发园区优势，联合华南农业大学、省农科院等科研机构，整合人才、设备、资金等优势资源，以龙头企业为主体，重点推进农业总部经济建设，创新发展园林绿化产业总部、农业智能装备总部等高端农业，努力实现高端农业产前、产中、产后技术覆盖、技术培训、创新研发实验示范等功能。同时，积极吸引农业金融风险担保、中介机构、会展旅游等现代服务企业入驻，实行专业化、规模化、集约化经营，实现经济、社会、生态效益的协调统一，全面推进全区高效生态农业的发展。

（六）建立农村自主开发扶助机制，推进基层社区能力建设

——实施改革创新，为合理利用集体建设用地创造政策空间，实现集体建设用地依法流转。允许集体建设用地在符合规划及其他限制性条件的基础上进行流转，确保集体建设用地使用者享有充分的用益物权。同时，除土地利用规划确定的城镇建设用地范围外，经批准占用农村集体土地建设非公益性项目的，允许农民依法通过多种方式开发经营并保障农民合法收益。

——合理界定农村集体建设用地流转的收益分配，既有保障农村集体和农民的合法权益，也增加政府税收。

——研究设立试点，实施集体土地上市、信托管理等制度，并及时总结经验，逐步推广，以制度创新破解非国有制土地的城市化瓶颈。允许村集体与各类社会资本合作改造，开发利用沉淀的土地资源，缓解城市土地资源紧缺、提高用地效率。总结白云区村集体资产公开流转的经验，在全市范围内逐步推广，建立健全村集体资产公开、公平流转平台。

——推动政企联动的社会管理方式创新。在企业较多的社区，可以推动创建政企联动的社区管理模式。这种模式旨在以企业生产、经营和发展为中心，帮助企业协调解决实际问题，在此基础上，促进企业履行社会责任，推动社区的社会管理方式创新。在具体方式上，可以通过召开企业季谈会，对企业提出的困难与问题进行讨论协商，形成解决方案，并积极帮助企业解决问题；把社区文化建设与企业文化建设相结合，增强社区和企业的凝聚力、向心力；搭建社区企业投融资服务平台，组织企业代表与银行、证券公司、担保公司等金融机构现场交流、对接需求，为企业提供一揽子金融服务。同时，将社区管理服务植入到为企业服务之中，形成一种政府与企业互动共赢的社区管理局面。

——创建实体社区与网络社区一体化的管理模式。在实体社区中，利用电子网络，促进社区成员在共同的利益诉求、共同的兴趣爱好和共同的价值观念基础上，形成与实体社区一体化的网络社区。通过人与人之间的频繁互动，如聊天、发/跟帖子、咨询与求助、发表言论等，形成共同的社区文化和对社区的认同感、归属感。进而，在社区中形成一种实体社区与网络社区一体化的管理模式。

（七）设置激励机制，进一步完善城乡居保基础养老金制度

——根据广州市社会经济的发展情况，考虑居民消费价格指数、城乡居民收入变化以及城镇职工基本养老保险定期调整比例等因素，建立城乡居保基础养老金正常调整机制，每年提高城乡居保基础养老金水平。目前广州市城乡居民社会养老保险平均养老金为

496元，而广州市城镇居民最低生活保障线为540元，且广州市已建立最低生活保障水平定期调整机制，随经济发展水平和城乡居民收入变化定期调整。按照社会保障制度安排，城乡居民社会养老金水平不应低于最低生活保障水平，因此，建议建立城乡居民基础养老保险定期调整机制，使城乡居民养老保险养老金水平不低于广州市最低生活保障水平。具体为：2013年，广州市城乡居保平均养老金为每人496元/月，2014年至2015年的城乡居民养老金最高增幅按10%（城保年度调整比例）的增长率测算，到2015年人均增加60元/月，广州市城乡居民养老金达到656元/月，其中基础养老金达到210元/月。经测算，以城乡居保42万领取养老金群体计算，2014年需投入2.34亿元，2015年需投入2.58亿元，共需4.92亿元，资金来源为广州市地方统筹准备金。

——为解决城乡居保年轻群体参保积极性不高的问题，建议建立激励性的参保引导机制，鼓励参保人早参保、多缴费、长缴费、享受更高待遇，允许城乡居保参保人在到达领取养老金年龄前，以15年最高档次政府补贴金额为上限，允许参保人享受超过15年缴费对应的政府补贴。对于年轻群体，更加愿意选择“低档次、长缴费”的方式参保缴费，因此，其缴费将可能由高档次转为低档次缴费，政府当前投入也会相应减少，政府补贴变为延期投入，减轻财政压力。因此，要求调高缴费档次的，主要以预缴、趸缴方式缴纳养老保险费的中老年参保人，在目前55—59岁未来5年陆续将达到领取养老金的人员中，允许他们按最高的档次调整之前的缴费并获得最高政府补贴，经测算，每年将需要财政增加政府补贴资金1.67亿元，2014—2015财政需增加投入3.34亿元。

（八）完善教育培训机制和融合机制，增进农村发展内生动力

——研究设置试点，建设以各类志愿者为主体的社区纠纷调解平台、外来人员与本地人之间的文化交流平台、针对农民的技能培训平台。逐步在全市域的城乡结合部地区推广试点经验。

——通过组织村干部在市内外各地区集体参观和学习，推广产业形态优良的地区的先进经验，提高村干部改造本村产业的信心和能力。

——完成建立常规性培训机制的工作，对村集体领导层实施有关本地发展战略、规划和政策的教育，提升村干部把握政策的能力，帮助村集体积极借助优势条件，主动融入本地的整体发展规划。

——逐步实施把对农民的培训列入广州市教育部门和劳动部门的年度计划，尤其加大对城乡结合部农民的教育、培训资金投入和政策扶持，丰富培训内容与培训形式，除了强化基础教育层次外，还要大力开展职业教育与技能培训，除了培养技术工人外，更应培养掌握先进生产技术与经营理念的职业农民，为城乡一体化提供有力人才支撑。

——大力保障外来务工人员利益。政府人保部门科学制定劳动力市场工资指导价位和确定工资增长指导线，引导用人单位工资合理增长。积极推进工资集体制度在规模企业实现全建制，逐步探索以劳资共决为核心的工资正常增长机制，有步骤地开展行业性工资集体协商，促进外来务工人员工资收入实现合理增长，共享经济发展成果。同时，规范企业工资支付制度，建构欠薪保障机制。人保

部门对用人单位工资支付实行分类监控，并加强重点监控，有效预防和化解欠薪事件。对发生过拖欠外来务工人员工资的用人单位，强制其在开户银行按期预存工资保证金，实行专户专账治理，用人单位有发生克扣、拖欠工资、低于最低工资标准支付的，可先从工资保证金支付，再进行调查处理或劳动仲裁处理。

——研究建立健全完善的外来务工人员社会保障机制。第一，建构医疗保障机制。医疗保障正成为关怀外来务工人员健康不可或缺的制度，建立社会统筹与个人账户相结合的医疗保险制度，使外来务工人员的基本医疗得到保障。第二，建构子女教育保障机制。解决好外来务工人员子女的教育问题，是帮助外来务工人员在城镇稳定就业，是推动广州社会建设具体体现。第三，建构社会福利保障机制。保障外来务工人员在任何情况下都能体面地生活，享有教育、健康、居住和城市环境等诸多方面的福利，满足生活的需要。第四，建构社会养老保障机制。建立健全养老保障制度是保障和改善外来务工人员融入广州城市的基础工程，是调节社会收入分配的重要手段。

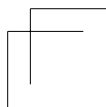
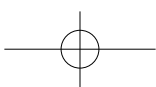
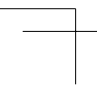
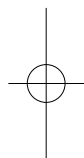
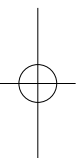
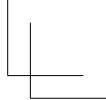
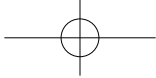
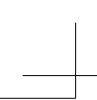
（九）强化监督和管理机制建设，确保农村地区健康转型

——为防止村干部借自主发展之名侵吞集体资产，有必要建立和完善监督管理机制，强化上级党委和政府对于农村事务的指导作用。不过，应该明确的一点是，这种监督和管理不是针对村委具体决策的横加干预，而是对其决策过程、执行方式、实施效果等，实施法律法规许可的监控，并且通过建立基层公共事务的民主化治理机制，防止村干部滥用权力，最终目的在于确保村集体在民主选举的村委的领导下自主、健康地发展。

——完善村干部监督管理机制。第一，强化党委对于农村基层的领导，明确村支部委员会在农村事务中的领导地位。同时积极吸纳年轻人入党，对不能充分发挥作用的老、病党员予以安排退休，并尝试与驻村社会机构共组“联合支部”，以此提高党组织的领导能力。第二，加强基层党委的建设，建立严格的考评和监督机制；完善村干部的工资、奖励和社保待遇调整机制；创造条件吸引外出工作的青壮年人才回流。第三，规范农村“两委”选举，尽快出台防止贿选、拉票等不规范选举行为的相关法规和政策，并且广泛进行反贿选宣传，对贿选行为较为典型的村预先派观察组，接受相关投诉。第四，完善管理村干部的相关制度，建立适当的干部退出机制，防止因干群矛盾激化引发的严重后果。第五，建立以村及代表为主体的村务监督小组，负责落实“两公开”的实施情况，并将村民的意见、投诉向“两委”班子通报，对村民反映强烈的违法违规事件，负责向上级政府报告。

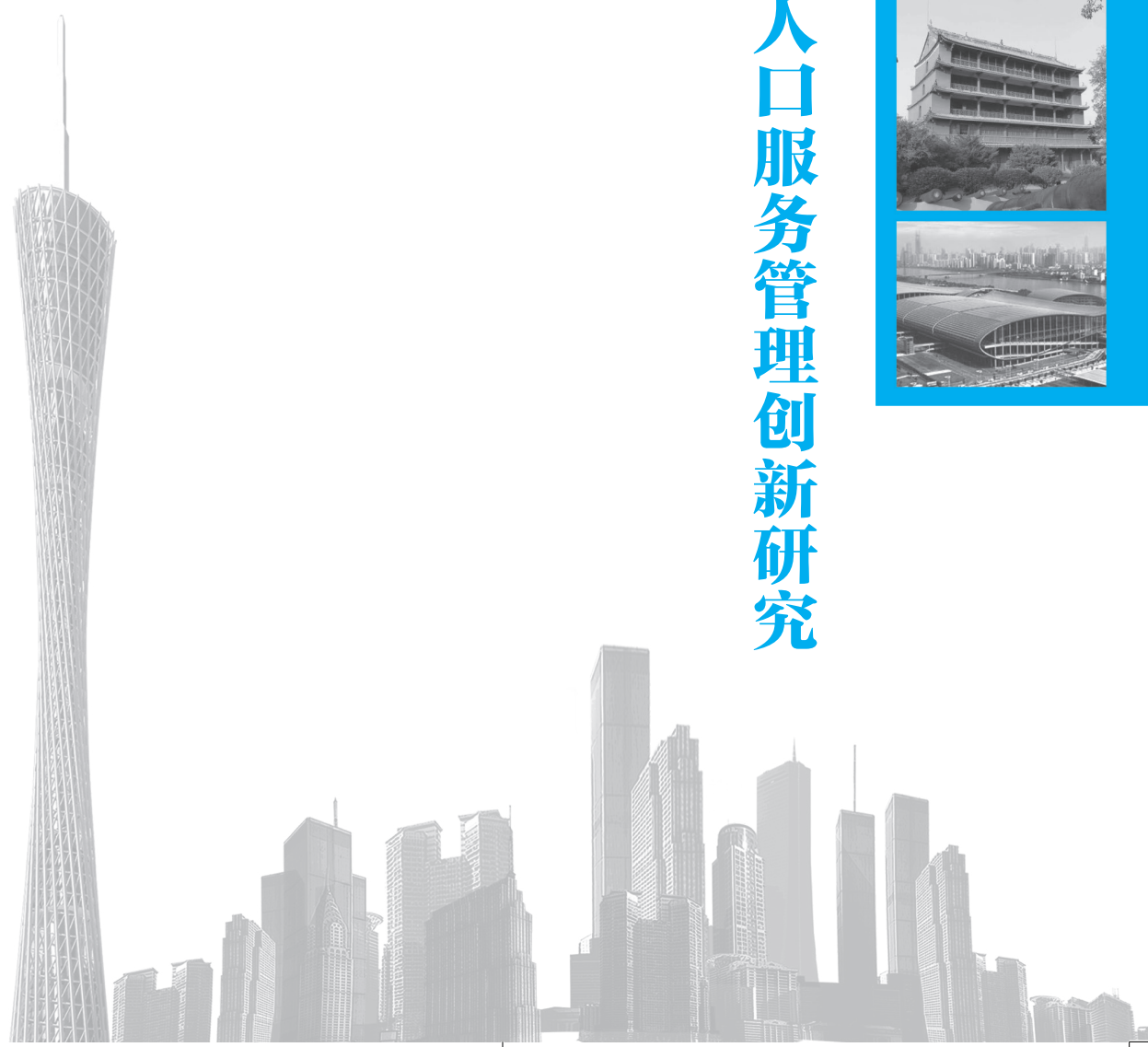
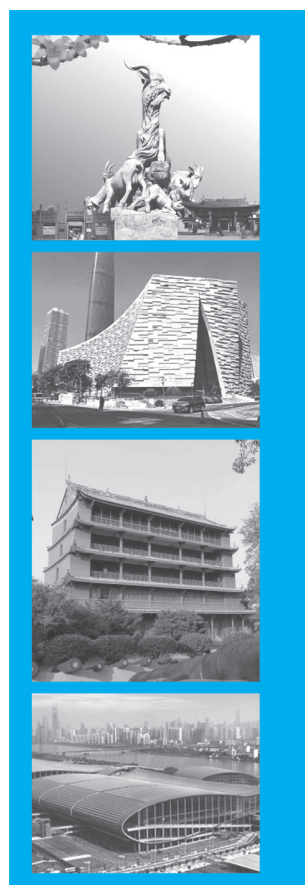
——吸纳各类民间力量，实现基层治理的民主化。第一，对农村中的家族或团体领袖等基层精英加强教育和引导，鼓励其在维护基层秩序、维护村民合法利益方面发挥作用。第二，组织专家研究，及时出台“村规民约模范样本”，指导修订村民公约。将村民的行为与集体经济分配、相关福利待遇明确挂钩，实现权利与责任对等。第三，对外来人口自发组织的商会、联谊会等实施指导，邀请其共同参与基层治理，并且鼓励和组织不同团体之间的协商，提高社会秩序的黏合程度。第四，动员和组织专业志愿者队伍，经过分类培训，深入农村重点地区和矛盾多发点，现场接受投诉、来访，帮助群众维护权益、打开心结、排解纠纷，指导村民走依法维权的道路。

（选自广州市第25次社会科学研究课题招标研究成果，原文3.7万字。课题负责人：涂成林。）



广州加强外来人口服务管理创新研究

广东警官学院课题组



一、广州流动人口的历史、现状与发展趋势

广州作为我国改革开放的最前沿，一直是全国流动人口主要的流入地。特别是作为珠三角乃至整个华南地区的交通枢纽，也承担了流动人口集散地的功能。每年过境广州的流动人口数以亿计。这给广州的流动人口管理工作带来了巨大的压力和挑战。因此，更好地梳理广州流动人口的历史演变状况，对当前广州市流动人口的年龄、性别、文化程度、分布结构、来源地、职业与收入状况以及融入流入地的状况等现实状况，进行准确的描述、合理的分析，并对未来流动人口的发展趋势做出判断，对于我们思考在新型城市化思想指导下的流动人口管理工作的开展，具有十分重要的意义。

（一）广州流动人口的历史演变

作为经济较早恢复和发展起来的我国改革开放的前沿阵地广东省的省会，广州市早在刚改革开放的80年代初，就成为全国流动人口的主要流入地之一。特别是珠江三角洲经济的迅猛发展，吸引了大量的外来流动人口的涌入。而广州由于是华南的交通中心则成为珠江三角洲地区乃至广东各地流动人口的集散地，可以说南来的北往的，无不通过广州。同时广州市的经济发展也一直处于快速

发展的势头。据资料显示，1980年广州市的GDP总量575497万元，到2013年则已突破了1.5万亿元。快速发展的经济也吸引着大量的流动人口。因此，广州曾一度成为全国流动人口最为集中的城市。

从图1我们所绘制的1979年以来广州流动人口总量图看，广州市流动人口的发展趋势是不断迅猛增长的一个过程。1979年刚改革开放时的流动人口约为30.6万人，而到2013年底则已达到686.7万人。

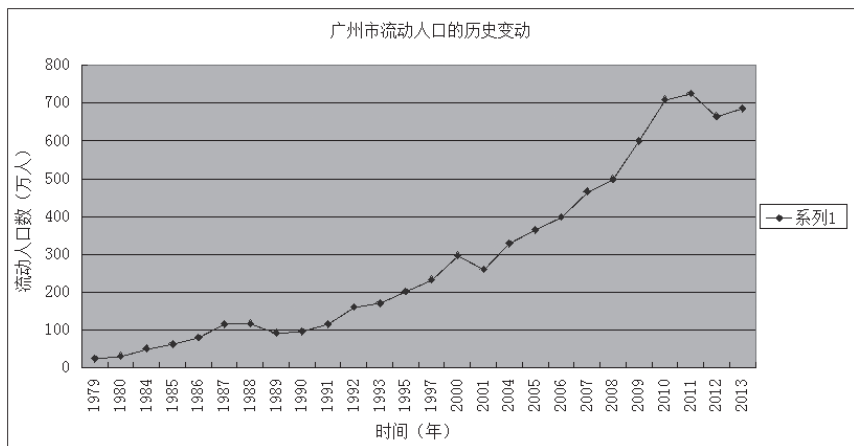


图1 广州市流动人口变化趋势

数据来源：1979年至2005年数据引自《广州市流动人口的历史变动研究》(张百新，2005)；2006年、2007年数据引自《广州流动人口数量已达顶峰 持证可享9大公共服务》(陈翔，2008)；2008年至2011年数据引自《广州在册流动人口710万 出租屋案降三成成效好》(陈翔，2010)；2012年数据引自《去年广州登记流动人口666万》(万蜜，2013)；2013年数据引自《珠三角人口超载 越秀区密度全球第四》(杜安娜，2014)。

虽然总体上看，广州市改革开放以来的流动人口变动情况基本是逐年增长的趋势。但其间在流动人口的年增长速度以及发展趋势

方面仍然存在着一些变动阶段。我们大致可以将改革开放以来广州市流动人口的变动划分为以下几个阶段：

第一阶段：1979年至1986年。属于流动人口较快增长的阶段，广州市流动人口的总规模从1979年的30.6万人增加到1986年的80万人，已接近百万之众。

第二阶段：1986年至1988年。这两年是属于流动人口迅猛增长的阶段。1988年底，广州市流动人口规模已经达到117万人。现在流动人口研究的学者笔下的“民工潮”，以及“百万民工下广东”的印象主要就是从那时所形成的。

第三阶段：1989年至2000年。流动人口的大量涌入形成了广州市巨大的管理压力。因此，1989年广州市开始治理整顿流动人口，再加上当时经济出现紧缩状态。流动人口规模呈现出一个明显的下降趋势。到1989年底，流动人口总量已经下降到91万多。但从1990年开始流动人口规模又出现反弹。整个90年代广州市的流动人口规模一直处于增长的态势。到2000年人口普查时，广州市的流动人口已经达到了297万多，高居全国各大城市前列。

第四阶段：2000年至2001年。从图1中可以看出这两年的流动人口有一个相对明显的下降过程。从2000年的297万下降到2001年底的260万人。这一年流动人口统计数据下降的原因，我们认为主要是2001年广州开始对流动人口实施IC卡暂住证管理。这当然说明了政府对流动人口管理与服务的重视，但是2001年实施IC卡暂住证管理时，规定办暂住证要有条件，流动人员要有身份证、计生证明、就业证明才能办理。这就人为地将大部分人排除在外，使得许多人无法办证或者不愿办证，同时政府也加强了管理，未办证的流动人口也被部分清理，从而使得统计数据上形成了明显的下降。

第五阶段：2002年至2011年。在这新世纪的第一个十年，广州市的流动人口再次出现较快增长。IC卡暂住证管理制度的核心是做好流动人口服务与管理工作。因此在2001年流动人口短暂下降后，2002年开始强劲反弹。从2001年底的260万到2011年底的726万，可以说广州市的流动人口急剧增长。其间，特别是2004年广州取得亚运会主办权后，当年流动人口总量就增加到328万人。

第六阶段：2011年至2012年。广州市的流动人口总量有小幅下挫。经过30多年的人口经济持续增长之后，有“世界工厂”之称的珠三角地区流动人口整体出现了负增长，不仅仅是广州一家。这种情况的根本原因主要是产业转型所导致的城市人口结构的变动。作为经济总量第一的中国经济大省，广东，特别是珠三角地区已到了普遍面临产业转型升级的压力。劳动密集型企业逐步内迁、外迁，与之相应地，劳动力也随之转移。加上近年来广州市生活成本的提高，也影响着流动人口的去留问题。从另一方面讲，流动人口减少是珠三角对人才的吸引力下降的表现。特别是当前内地也在高速发展，吸引劳动力的能力不断增强，从而导致沿海开放地区甚至面临“民工荒”的局面。

2013年以来，广州市的流动人口规模统计数据显示又呈现出增长的态势。截至2013年年底，广州登记在册流动人口686.7万人。

对于流动人口规模的统计，值得注意的是2008年之前广州市统计流动人口数据，基本上是统计在广州居住半年以上的流动人口，而从2009年开始则是统计“登记人口”。即只要在广州市有关部门进行登记的流动人口都被统计在内。这种方式更加接近实际情况。当然，有专家认为即使是以“登记流动人口”为统计

口径，也还存在着一定的漏登率。根据广州市来穗人员服务管理局局长陈绍康的通报，截至2013年年底，广州登记在册流动人口686.7万人，按照一定的漏登率计算，广州实际居住的流动人口应当为837万人左右。^①

（二）广州流动人口的现实状况

中国流动人口的主体是农村流向城市的人口，农民收入水平低下的现实必然导致其流动过程的复杂性和产生问题的多样性。因此，把握流动人口构成及其基本特征不仅是正确认识、理解流动人口可能产生的影响和面临主要问题的前提条件，而且是正确处理人口流动与经济社会发展矛盾、把握人口流动规律、改善人口流动所处的社会经济环境的必要前提条件。城市流动人口必定是一个特殊的社会群体，其特殊性表现为收入与工作不稳定，居住与生活不稳定和人际交往范围的有限性。所有这些都给流动人口研究带来了许多困难，因此，对流动人口的调查研究、准确把握流动人口状态和过程是一个比较困难的事情。^②

1. 广州流动人口的社会经济特征

流动人口的社会经济特征主要考察流动人口在社会生活以及经济生活当中的各种基本特征。本文主要涉及流动人口流动的原因、流动人口的从业和职业情况、流动人口的经济收入情况等。

^① 流动人口比常住多了5万 [N]. 广州日报, 2014-04-23 (A3).

^② 王广州. 当今我国的流动人口特点以及生存状况 [EB/OL]. 中国网, 2006-02-21. <http://www.china.com.cn/chinese/renkou/1130362.htm>.

(1) 广州流动人口流动的原因

官方的统计口径一般将流动人口的流动原因归为九个大的方面，即务工经商、工作调动、学习培训、随迁家属、投亲靠友、拆迁搬家、寄挂户口、婚姻嫁娶以及其他。

根据 2010 年广州人口普查数据显示（见表 1），务工经商是流动人口流动的最主要原因。因务工经商而流动的流动人口占总流动人口的 60.9%。与其他几类流动原因相比，很明显可以得出结论：经济因素是人口流动的最根本原因，是人口流动的主要动力。当然除了经济因素外，城镇的基础设施、生活环境和对子女培养等非经济因素也是流动人口进行迁移流动时考虑的重要方面。随迁家属（10.2%）作为导致人口流动的第二位原因说明了流动人口家庭化的趋势更加明显。

表 1 广州流动人口的流动原因

合计	流动原因								
	务工 经商	工作 调动	学习 培训	随迁 家属	投亲 靠友	拆迁 搬家	寄挂 户口	婚姻 嫁娶	其他
6147448	3741946	191572	585190	627610	187694	411818	18123	144339	239156

资料来源：根据 2010 年人口普查数据“T8-07 全国分年龄、性别、迁移原因的户口在外乡镇街道的人口”整理。

(2) 流动人口的从业情况

流动人口的就业和所从事职业情况，我们可以从表 2 中看到，根据 2010 年人口普查的数据，流动人口中从事制造业的占到 47.87%，从事批发和零售业的占 23.55%，显著高于其他行业。此外，从事住宿餐饮、居民服务、交通运输、仓储、邮政及建筑等行

业的流动人口也有相当的数量。总体来看，广州流动人口主要从事制造业和服务业，全部服务行业从业人数超过 50%。

表 2 广州市流动人口就业的行业分布

行业	占比 (%)
农、林、牧、渔业	1.36
采矿业	0.05
制造业	47.87
电力、燃气及水的生产和供应业	0.21
建筑业	3.45
交通运输、仓储和邮政业	4.41
信息传输、计算机服务和软件业	1.29
批发和零售业	23.55
住宿和餐饮业	6.92
金融业	0.73
房地产业	1.74
租赁和商务服务业	1.39
科学研究、技术服务和地质勘查业	0.39
水利、环境和公共设施管理业	0.40
居民服务和其他服务业	3.16
教育	1.07
卫生、社会保障和社会福利业	0.80
文化、体育和娱乐业	0.78
公共管理和社会组织	0.44
合计	100.00

资料来源：刘云云，等. 广州市白云区流动人口对经济社会发展的影响：

第六次全国人口普查专题分析 [EB/OL]. 广州市白云统计信息网, 2012-08-08. <http://stats.by.gov.cn/tjfx/tjfx/201208/17880.html>.

(3) 流动人口的经济收入情况

流动人口流动主要原因在很大程度上是经济利益追求, 因此, 流动人口的流向分布、流动过程中产生的各种问题、城市化的障碍以及对流动人口的管理等方面都与流动人口的经济收入有巨大的关系。

从目前的情况来看, 虽然还难以找到广州市流动人口经济收入的精确数字, 不过从国家人口和计划生育委员会流动人口服务管理司编写的《2012 中国流动人口发展报告》中关于农民工工资状况的分析显示, 2011 年全国农民工月工资中位数为 2000 元, 均值为 2240 元, 最低是 200 元。农民工工资主要集中在 1500—2500 元之间 (47.4%)。1500 元以下的占 17.8%, 在 2500—3500 元之间的占 24.0%, 6.9% 的农民工的工资处于 3500—4500 元之间, 月工资在 4500 元以上的农民工只占 3.9%。总体上看, 农民工的工资偏低。

从广州市流动人口的从业情况来看, 从事制造业的约占到流动人口总数的一半, 所以制造业的工资水平在很大程度上影响着流动人口的经济收入。根据广州市 2010 年劳动力市场工资指导价, 我们对轻有色金属冶炼人员、制浆造纸纸制品生产工、车版工、纺纱工、缝纫工、电子元件制造工、纸制品制作工、制鞋工、砌筑工、数控机床操作工、橡胶制品生产工、玩具制作工、电子器件制造工、造纸工、印染工、冲压工、木工、电切削工、塑料制品生产工、车工、铣工、工具钳工、镗工、油漆工、铸造工、电工、金属轧制人员、机修钳工、焊工、锻造工、制齿工、机械设备安装

工、汽轮机设备操作工等 121 个制造业工种的劳动力市场工资指导价位进行了统计。统计情况如表 3:

表 3 广州市 2010 年度 121 个制造业工种的劳动力市场工资指导价位 (单位: 元 / 月)

	高位数	中位数	低位数	平均数
平均值	4369	2669	1766	2838
最大值	10535	6440	5680	6638
最小值	1493	1305	740	1359

总体来看,制造业,特别是一般工人的工资水平通常是在低位徘徊的,整体工资水平较低。特别是与流入地劳动力收入相比,流动人口以低收入人群为主。

与此相联系的是,流动人口的基本生活条件较差。多次流动人口调查都反映出流动人口居住生活条件较差。流动人口的主要居住方式以集体宿舍、自租房和与家人租房为主,自己购买房产的只有极少数。而且流动人口居住的地方多为城中村等房屋租金较便宜的地方。这些地方管理混乱、住房拥挤、卫生条件差、人员鱼龙混杂,大大影响着流动人口的基本生活条件。

(4) 流动人口的社会关系

流动人口之所以流入广州,大体上分为三种类型:一种是通过用工单位上门招工和流出地当地集体组织流动,此类可以称为组织型的流动;一种是通过广州的朋友亲友或已经流动到广州的朋友、亲友同村老乡等的介绍,此类可以称为经人介绍型的流动;一种是没人介绍也没人组织而是自己直接流动到广州的,此类可以称为自发流动型的流动。

在组织型的流动当中，流动人口受到用人单位和当地集体的帮助，在还未流入广州前便已建立了相应的社会关系，通常到广州后的吃住行以及工作单位等都已经安排好了。可以说有较好的社会支持。

在经人介绍型的流动中，流动人口在流入广州前通常也有明确的目的，或投亲靠友，或从事工作。虽然不如组织型流动那样受到集体的关怀，但通常也已经有相对信得过的联系人，可以在到达广州时给予照顾，也具有一定的社会支持。

而自发流动的流动人口则属于在既没有集体组织也没有事先的介绍人的情况之下，通常盲目流动到广州。这类人在到达广州时举目无亲，工作、住宿等都不固定，具有较差的社会支持系统。

三种流动方式中，经人介绍型的流动是主流。这从分布在广州各处的各地老乡的聚居区就可看出。一般同乡的流动人口在流入广州后会以地缘关系迅速建立起社会关系网络，租住和生活在一起，从事的工种也大体类似。自发流动型的也占有较高的比例，而组织型的流动一般占有量较少。

2. 流动人口的城市融入

所谓的流动人口的城市融入，是属于社会学中“社会融合”的范畴。社会融合“是个体和个体之间、不同群体之间、或不同文化之间互相配合、互相适应的过程，并以构筑良性和谐的社会为目标”^①。就流动人口的城市融入而言，主要是指流动人口在城市居住、就业、生活，与城市个体、群体之间互相配合、互相适应，融

^① 任远，邬民乐. 城市流动人口的社会融合：文献述评 [J]. 人口研究，2006（3）.

入城市文化的过程。

流动人口的城市融入一般包含3个层面：经济层面、社会层面、心理或文化层面。其中，经济层面，如就业、收入、消费、居住等是流动人口立足于城市社区的基本物质保证，也是城市融入过程中的物质基础和先决条件。社会层面则是进一步融入城市，过城市生活的要求，如劳动保护、社会保障、子女教育等等。心理或文化的层面是属于精神上的，反映的是参与城市生活的深度，只有心理和文化的适应，才说明流动人口完全地融入了城市社会。

从数量上来讲，流入广州的外来人口数量已经极为庞大。根据最新统计数据，截至2013年年底，广州登记在册流动人口686.7万人，按一定漏登率计算，广州实际居住的流动人口为837万人左右，而常住人口仅为832万人。^①这说明流动人口已经与本地常住人口持平，已经成为一支影响到城市方方面面的力量。但从现实的情况来看，这些流动人口的城市融入仍然处于较低的水平。这具体地表现在：

（1）在居住状态上仍然普遍存在着二元社区的现象

一方面，流动人口与本地户籍人口在工作职业、社会地位和生活方式等方面的巨大差异，使两个群体之间的社会隔离十分明显；另一方面，流动人口大量地以经人介绍型流动的方式流入广州，其先在的地缘关系明显地影响了他们到广州后的居住状态，通常是以老乡关系聚居在一起，不但工作职业、社会地位具有同质性，而且在生活方式与文化习惯上也使传统农村文化在城市得以一定的延续，造成与本地人的格格不入。

^① 珠三角人口超载 越秀区人口密度全球第4 [N]. 广州日报, 2014-05-08 (A7).

(2) 认同感和归属感的缺乏及强烈的被排斥感

客观地讲，来穗流动人口多数情况下对广州这座城市是热爱的。特别是一些已经在广州常住了几十年的流动人口，对广州是有认同感和归属感的。但这种认同感和归属感多数都是在与自己的家乡比较的过程中才闪现出来的。而在广州城中，这种认同感和归属感还远远谈不上强。

首先，广州市流动人口在工作上依然存在较强的流动性。流动人口知识文化水平不高、就业信息渠道缺乏，难以找到收入高且稳定的工作，工作常常具有不确定性。

其次，广州近年来大规模进行城中村改造，结果也消除了城中村中的廉租房，大量的流动人口的住所只好跟着房租走，使得流动人口的居住流动性也变得很强，甚至有些居无定所。

第三，广州流动人口普遍还存在一种流动的心态，那种在广州长期扎根的想法并不普遍。这里存在着第一代农民工和第二代农民工的差别。第一代农民工仅仅是把流入地作为赚钱的地方，自己的归属感永远属于家乡，在这里是否有打工的机会，在这个城市可待多久？他们全然不知。即使待了几年，他们也往往难以预测明天在这个城市是否可继续待下去。而第二代农民工，特别是那些在广州长大的孩子，早已将广州当作了家乡。但是他们却不能在这里得到与本地人同等的待遇，仍然被排斥在城市管理体制之外。因此，流动的心态也较为强烈。

(3) 不断加剧的社会矛盾和冲突

历年来，广州市的犯罪率当中，流动人口都占有很大的比例。这正说明了流动人口不能成功融入当地社会，从而对经济、政治、

社会地位等方面与本地人的强烈反差的一种回应。甚至逐渐形成了本地人与外地人之间的相互仇视，由此形成的纠纷和矛盾不断出现。

（三）广州流动人口的发展趋势预测

1. 农村剩余劳动力

首先我们必须搞清楚，为什么农村剩余劳动力会对流动人口形成最主要的影响，而不是农村人口？

第一，当前形势下，农民并不想抛弃土地而完全融入城市。农民对土地的依恋是有着现实原因的。在我国当前城乡二元结构的社会中，与城市人有着完备的社会保障不同，农村人的一切几乎都来自土地，土地能够为他们提供稳定的收入和社会保障的功能。虽然我们早已放开了社会流动，流动人口大量产生，农村流动人口也已走在了非农化的路上。但非农化过程中的农民却被排斥于城镇社会保障体系之外，处于“边缘人”的地位。而且外出务工的不确定性又很强。因此，农民即使作为流动人口流入城市，也不愿意放弃农村的土地。他们仍然会优先安排一部分人口留在农村从事农业生产，即使是不足的。例如老人、妇女和儿童，即俗称的“三八”、“六一”、“九九”部队。

第二，流动人口进入城市，最主要的“拉力”是城市的经济优势。我们可以将农村人口流动看作是农户家庭在一定的约束条件下，通过调整家庭劳动在城乡间的配置，以追求家庭预期收益最大化的行为。如前述土地的重要性使农民无法放弃土地，因此通常只有当存在着剩余劳动力的时候，才会外出打工。因此，要预测流动人口的未来趋势，必须大致弄清当前我国农村剩余劳动力的基本

情况。

中国社会科学院农村发展研究所张兴华研究员在《中国农村剩余劳动力的重新估算》一文中，通过对农村劳动力供给和农业劳动力需求的比较分析，得出结论：2011年，农业剩余劳动力数量为852万人，占农村劳动力总数的2.1%，即2011年农村劳动力剩余的比例为2.1%。可见，目前中国农村剩余劳动力所剩无几，或者说中国农村已基本无剩余劳动力。^①莫纳什大学政策研究中心麦音华和彭秀建博士使用动态可计算一般均衡模型——SICGE来估计农村剩余劳动力的数量，并得出结论：到2015年农村劳动力中60%将从事非农业活动，而农村剩余劳动力所占比例将降至5%。^②

虽然使用的方法不同，估计的数值有所差异，但都显示了一个明确的信息：当前我国农村剩余劳动力已呈现下降的态势。这直接会影响到进入城市的流动人口数量。

2. 城市劳动力的需求

城市劳动力的需求毫无疑问也对流动人口的数量产生巨大的影响。城市经济发展得好，流动人口找到工作的可能性就高，吸引力就强，反之则会阻碍流动人口的到来。

(1) 近年来广州经济的发展，根据《2013年广州市国民经济和社会发展统计公报》，2009—2023年广州地区的生产总值及增长速度总体保持平稳发展的态势。但也存在一些不利因素会导致经

^① 张兴华. 中国农村剩余劳动力的重新估算 [J]. 中国农村经济, 2013 (8).

^② 麦音华, 彭秀建. 估算中国农村剩余劳动力数量: 动态一般均衡分析 [EB/OL]. 译言网, 2010-12-22. <http://article.yeeyan.org/view/147927/160542>.

经济增长趋势的放缓。根据广州市社科院的《广州蓝皮书：广州经济发展报告（2014）》，预计2014年广州经济将实现10.1%左右的增长，略低于2013年的增长速度。从三次产业看，服务业和制造业仍是增长的主要动力，其中服务业将保持较高发展速度。^①而服务业和制造业正是吸纳流动人口最多的行业，因此，可以认为广州在未来几年内对流动人口的需求仍然是比较畅旺的。

但是，广州的经济增长也存在着一些不利的因素。例如：第一，我国整体经济存在着较大的下行压力，经济增长的内生动力可能弱化，受此影响，广州的经济也会受到影响；第二，广州的支柱产业汽车产业以日系汽车为主，而近年来中日关系的趋冷将不利于广州汽车工业的发展；第三，出口贸易在广州经济当中的比重较大，而近年来世界上贸易保护主义的抬头势必影响广州的出口增长；第四，近年来广州人工、土地成本上升较快，城乡基础设施承载力难以适应发展需要；第五，目前广州经济增长的新亮点不多、产业层次不高、创新驱动能力不足、实体经济增长动力偏弱，发展潜力堪忧。因此，对于劳动力的需求仍然存在一些不确定的变数。

另一方面，近年来广州的产业升级不断加速，对于有知识、有技能的劳动力需求大增。但广州的流动人口中简单劳动力长期供给过剩，而技术工人供给不足。这种矛盾将会进一步加大。

（2）区域间吸引劳动力的竞争日趋激烈。广东省在20世纪80年代和90年代上半期，一直都是中国经济增长的领先地区。但是从20世纪90年代开始，长三角地区加快对外开放，逐步成为引领中国经济增长的地区。而进入新千年后，环渤海经济区的大发展又在中国的经济版图中增添了新的一极。而近年来，中西部地区各

^① 预测：2014年广州经济将实现约10.1%增长 [EB/OL]. 中研网, 2014-05-26. <http://www.chinairn.com/news/20140526/153519839.shtml>.

省的经济也得到了较快的发展。因此，在从投资到贸易的许多经济领域中，都有从广东向外转移的倾向。与此相应的，各地对于劳动力的需求都有着快速的增加。因此不可避免地会引起区域间吸引劳动力的竞争。这无形之中也会摊薄流入广州的流动人口数量。

3. 流动人口城市生活的改善

除了上述剩余劳动力和城市劳动力需求这些重要的宏观指标外，流动人口在城市中的生活感受也极大地影响着他们的流向。

(1) 经过多年的努力，广州流动人口的基本生活已经有了显著的改善

广州市对转变流动人口的社会地位，提高流动人口的社会待遇等方面早已开始做有益的探讨。如何让“新广州人”建设在广州、生活在广州、贡献在广州，同时幸福在广州，并最终尽快地融入广州，促进广州社会和谐稳定，是市委市政府一直在思考的问题。

广州市政府建构了新的流动人口管理体制，把“两级政府、三级管理、四级网络”的行政管理架构“复制”到流动人口管理上，并以出租屋为“切入点”，确立了流动人口管理的独立主体与专门组织管理体系。逐步构建流动人口的广州“接纳机制”，包括公平就业机制、社会管理服务机制、“融城”能力机制和社会保障机制等，最终实现“来穗有工作，上岗有培训，劳动有合同，报酬有标准，管理有参与，维权有渠道，住宿有改善，子女有教育，生活有尊严，养老有保障”的十有“接纳目标”。

近年来，广州市也采取了大量实际措施来加强流动人口服务和管理工作。

第一，积极促进流动人口就业。广州市积极为来穗流动人员搭建就业供需见面平台，如招聘会等，提供各项免费就业服务和劳动法律法规咨询。同时，加大对招工“游击队”和求职“黑中介”的打击力度，努力维护来穗流动人员合法劳动权益。

第二，努力化解流动人口的基本诉求。不断拓展来穗流动人员矛盾纠纷调处渠道；强化了村居综治信访维稳工作站与流管工作站的有机衔接，在日常登记巡查过程中深入排查不稳定因素和矛盾纠纷隐患。

第三，切实保障流动人口安全。重点地区、重点问题整治制度，整合各相关部门资源，大力开展各项综合整治排查行动；动员出租屋主安装居住证智能门禁和视频监控系统，强化治安巡查联防布控，挤压出租屋违法犯罪分子活动空间。

第四，不断优化服务。目前，来穗人员服务管理已建立市、区、街（镇）、居（村）四级服务管理体制。全市有170个街（镇）来穗人员和出租屋服务管理中心及1027个社区（村）服务站，服务管理员队伍共约1.1万人。

第五，切实解决流动人口的社会保障问题。广州已先后出台了人口调控和入户“1+3”文件、来穗人员承租公共租赁住房实施细则、申领养老保险待遇管理办法、慈善医疗和应急救助实行办法等，印发了优秀外来工入户和农民工子女义务教育、民办教育发展等方面的意见，正在系统建立和完善来穗人员服务管理的政策体系。

总体上讲，随着对流动人口各项社会保障、子女入学甚至住房问题进行大力的解决，广州对流动人口的吸引力将进一步增强。流动人口将逐渐形成追求融入城市的态势。

(2) 流动人口的城市体验仍然存在诸多问题

经济的高速增长将带来就业的高增长，但是经济低迷和不景气也会给就业带来不景气。这种就业的风险，以及因此带来的收入上的不确定性是流动人口对于城市的态度始终爱恨交加的根本原因。例如，20世纪90年代广东经济曾经频繁波动，给就业带来明显的负面影响。在劳动力市场处于弱势地位的流动人口，往往首当其冲成为企业裁员的对象，表现为“民工潮”的一度“退潮”和大量农民工返乡。此外，近年来城市物价的飞涨，尤其是房屋价格和租金的上涨，大大提高了流动人口在城市中的生活成本。这些问题又都阻碍了流动人口流入城市乃至融入城市的进程。

4. 户籍制度的影响

对于流动人口来说，最大的问题仍然是户口问题。在我国当前的体制中，户口上面所附带的各种利益十分之多。户籍制度不仅仅是一种人口管理制度，它是与一系列成文、不成文的法律制度、政治环境及社会福利紧密结合的。城市人口因为具有城市户口而与生俱来享有许多福利，农村人口则只能指望在土地上多生产些东西。

尽管从目前来看，户籍制度立足的根基已经有所松动，近年来许多地方也都进行了若干改革的尝试，但迄今为止，劳动用工、住房、医疗、教育等公民权益同户口性质挂钩的局面并没有实质性的变化。缺乏城市户口，外来流动人口在社会保障、社会福利和公共服务方面便无法享有，也就无法融入城市。那么城市对于他们来说，永远只是一个赚钱的所在，而不是自己的立身之地。

并且，户籍制度也非常容易导致歧视问题的出现。一方面在于附着在户口上的各种利益流动人口无法享有，因此天然地在经济地

位上处于劣势，另一方面因为户籍制度而形成的“本地人”、“外地人”甚至是“乡下人”的观念也比较严重。户口成为一种等级观念。这些不但在平时日常生活的社会互动中有所体现，造成流动人口心理上的不平衡，同样也体现在具有排斥性特点的就业歧视上。例如为了解决当地人口的再就业安置工作，许多大城市都倾向于对外来流动人口就业进行紧缩和控制式管理。例如不少地方往往人为地清退外来劳动力，为本市城镇下岗职工再就业创造条件；只有一些临时工岗位才能招收外来流动人员；通过税收优惠、补贴等方式鼓励企业使用失业下岗人员，从而间接影响到流动人口就业等等。虽然在中央相关政策不断出台的背景下，一些做法有所收敛，但针对外来流动人口就业进行的紧缩和控制式管理思路未发生根本性变化，一些成文、不成文的歧视性规定和做法被保留了下来。

广州目前已经实行了外来工积分入户的政策，这对于外来流动人口无疑是好政策。但整体上来说，由于广州目前常住人口已经超千万，面临着人口、资源和环境等的多重压力，也面临着公共服务的压力，积分入户制度需控制总量、优化结构。因此，对于一般的外来务工人员门槛设置仍然太高。

综合这些基本的要素，我们对广州市未来流动人口的发展趋势可以做出这样的预测：从规模上来讲，将基本保持现有规模不会有大的增长或减少；从质量上来讲，由于广州的主要产业形态已经固定成型，也不会有较大的转变。

二、广州流动人口治理的问题与成因

流动人口的大量涌入，无疑给广州的社会经济发展带来了巨大的好处，包括它缓解了城市劳动力的不足，促进了社会生产力的

提高和国民经济的发展；促进了广州城区城市的建设和发展；疏通了商品流通和消费的渠道，促进了经济的发展和繁荣；加速了人、财、物交流，促进了中心城市多功能作用的进一步发挥等等。但是，流动人口同时也给城市带来巨大的问题。作为主要流入地的广州市，也对于流动人口所带来的各种社会问题进行了深入的思考，并采取了各种治理措施，但迄今为止，仍然存在着不少的问题和缺陷。

（一）治安状况与社会管理问题

1. 流动人口与社会治安

人数众多的流动人口一直是广州城市社会管理中的巨大挑战，它给广州的治安也带来巨大考验。随着广州经济的持续增长和城市化步伐的加快，外来流动人口呈现出逐年增多的态势。其中尤其是流动闲散人员、无业人员已成为广州刑事犯罪的主体。例如2009年至2011年，海珠区法院共审结各类刑事案件4441件，其中外来流动人口犯罪案件3060件，占全部刑事案件的68.9%；依法判处各类犯罪分子5497人，其中外来人员3859人，占总数的70.2%。^①

流动人口犯罪具有一些典型的特征，例如团伙作案通常比较多。流动人口犯罪者往往利用同村、同乡、同县较为有利的地缘关系为纽带，拉帮结伙地组成松散的或是紧密的团伙进行犯罪，形成了诸如偷窃团伙，流氓团伙，拐卖妇女、儿童团伙，制黄贩黄团伙

^① 杨美满. 社会管理创新语境下流动人口犯罪预防与控制 [EB/OL]. 广州市海珠区人民法院网, 2013-03-21. <http://www.gzhzcourt.gov.cn/display.jsp?lsh=HZFYDYWJ201303210039&type=>.

以及协助销赃团伙等等。由于团伙成员人数众多，作起案来恶性程度也较大。流动人口犯罪的流窜性也较强，这是流动人口本身的属性所决定的。大部分这样的犯罪人本身居无定所，常常游荡于街头巷尾、车站码头，伺机寻找犯罪目标。由于目标的不确定，犯罪常常具有突发性。而且不少流窜犯罪分子隐匿其间。他们又大多居住在城乡结合部这个治安管理的空隙和夹缝地带。这种居住的隐秘性和管理的松散性为其从事犯罪和销赃留有一个缓冲地带。此外，流动人口犯罪也越来越多地表现出凶残性和较强的破坏性。流动人员长期生活在社会的底层，同时也是社会道德法制失范的灰色地带，加上相对剥夺感等不良情绪的蔓延，十分容易诱发极端暴力犯罪。这些都给社会带来了巨大的危害性，因此，广州市一直都将流动人口和出租屋管理作为治安管理的重点问题来抓。

当然，我们也清楚地知道，治安问题只是庞大的流动人口所带来的负面问题。而流动人口并不能与犯罪人员画等号。只是因为流动人口所处的社会地位及其本身的社会特性，有容易导致犯罪的因素存在。例如：城市流动人口中相当一部分人由于受教育程度低等原因使得择业面窄，只能从事苦力型的工作，并且工作极不稳定，生活缺乏保障，很多人甚至处于无工作、无生活来源、无固定住所的“三无”境地。这种生活状态会使一些人产生强烈的挫折感，而且这些人法制观念淡薄，缺乏自我制约能力，从而用非法手段达到自己的目的。并且流动人口中鱼龙混杂、人口成分复杂，违法犯罪的亚文化很容易传播，从而导致违法犯罪的产生。此外，在管理上存在不合理的地方甚至制定一些歧视性的政策等故意侵犯流动人口的合法权益，也都有可能诱发流动人口违法犯罪，从而造成对社会治安秩序的破坏。

2. 当前流动人口社会治安治理及存在的问题

广州市在探索如何进行流动人口的治安管理方面已有多年的历史，并在实践中形成了一套行之有效的治理模式。概括地说，主要就是加强社会治安综合治理，以居住证管理、出租屋管理为核心，做到“以证管人、以屋管人、以业管人”。在此基础上，加强对流动人口中的高危人口的管控、建立流动人口社会稳定风险的化解机制、建立立体化的社会治安防控网络等。目前的治理措施虽然在很大程度上对流动人口的犯罪问题进行了防控，取得了显著的成效，但仍然存在着不少不足之处。

(1) 对流动人口仍然存在重管理轻服务、重强制轻引导的思维。尽管近年来广州相继出台了不少加强流动人口服务的法规，但在治安管理中，是管理还是服务、如何服务等问题仍然没有得到应有的解决。不少公安民警仍然是从自身治安工作的角度出发，希望减少流动、限制流动、最好不流动。甚至在废止了“收容遣送”的情况下，仍然有必须清退外来流动人口治安才能好转的念头。

(2) 社会治安综合治理落实不到位，管理机制存在偏漏。例如“谁受益、谁负责”、“谁出租、谁负责”、“谁用工、谁负责”等社会治安综合治理的相关制度没有落实到位，从而无法形成治安管理上的社会合力。管理成员单位职责不清，部门之间缺乏细化的工作制度和必要的监督考核机制，公安机关唱“独角戏”的现象尚未改变。

(3) 社会各部门间的管理配合不当、互相掣肘的现象时有发生。流动人口治安管理工作是一项复杂的系统工程，它不仅仅涉及公安机关单方面的工作，还会涉及如工商、民政、计生、劳动、城

管等部门相应的管理业务。但目前来看，各部门单位间缺乏协调，常常各自为政，造成大家都管但都没有管好的局面，给管理工作带来了许多困难。还有些基层派出所不重视居委会、村委会、治保会等组织的作用，也影响了对流动人口的管理。

(4) 在一些社会治安管理的环节存在重收费轻管理的现象。尤其是基层管理组织在实际操作过程中仍然存在重收费轻管理现象。例如出租屋的管理，多数情况下管理员的主要工作就是收费，而对流动人员的变动环节登记不明，掌握不清。即便发现了流动人员违法犯罪线索，但结果往往查找不到嫌疑人员的暂住地。出租屋主也往往为了追求经济利益，放松管理，对于承租人的人数、姓名、原籍地、工作单位等一概不过问等等。这些管理上的疏漏往往造成对流动人口的情况不明、分布不清和责任不落实，使一些不法分子有机可乘。

(5) 公安机关对流动人口的治安管理工作还不够深入。由于案件的高发和警力的紧张，公安部门的绝大多数力量都投入到大量的专项斗争当中，“以打为主”去了。而对于流动人口犯罪的根本原因却往往是“说起来重要，做起来次要，繁忙时不要”。例如流动人口中，特别是农民工，由于受教育层次不够，文化素质偏低，大多不懂法，而且进城后不能适应城市的环境等等，都在很大程度上影响着流动人口犯罪问题。但我们当前对流动人口的法制宣传力度不够，覆盖面窄，有的外来的流动人口已经在一个地方暂住了很长时间，竟然不知道要办理暂住证，有的不知道应该到什么部门和机关去办理。特别是社区民警应当帮助流动人口融入当地社会的理念也无法实现。

（二）“土客纷争”等社会稳定问题

珠江三角洲自 20 世纪 80 年代改革开放以来就是流动人口的重要流入地，广州作为广东省的省会，以政治、经济、文化等中心的角色吸引了众多的流动人口。根据广州市来穗人员服务管理局局长陈绍康的通报，截至 2013 年年底，广州登记在册流动人口 686.7 万人，按照一定的漏登率计算，广州实际居住的流动人口应当为 837 万人左右^①。2013 年广州市户籍人口为 8222969 人。^②流动人口与户籍人口相比，流动人口在数量上超出户籍人口；在规模上有 830 多万的规模，比较庞大；在文化和就业层次上相对较低。因此，针对这一特殊群体的善治存在较大的困难，流动人口犯罪等社会稳定性问题突出，尤其是近年来“土客冲突”问题凸显。

土客冲突往往被界定为专指明清时期，在中国南方的族群混居地区，广府民系以及客家民系之间的激烈分类冲突，其最高峰是清朝末年发生在广东的土客械斗。土、客两词，分别是珠三角先住民广府人和客家人的意思，按当地不同族群到来的先后进行区分。^③也有稍广义一点的界定为土客冲突专指明清时期，在中国南方的族群混居地区，各族群（汉族不同民系、壮族）之间的激烈冲突。^④

^① 流动人口比常住多了 5 万 截至 2013 年年底广州流动人口 837 万 每百人中 7 人买房 [N]. 广州日报, 2014-04-23 (A3).

^② 广州市统计局. 主要年份全市年末户籍总户数 总人口数 [EB/OL]. 广州统计信息网, 2014-04-21. <http://data.gzstats.gov.cn/gzStat1/chaxun/njsj.jsp>.

^③ 土客冲突 [EB/OL]. 维基百科, 2014-06-05. <http://zh.wikipedia.org/wiki/>.

^④ 土客冲突 [EB/OL]. 百度百科, 2014-07-14. <http://baike.baidu.com/view/4281215.htm?fr=aladdin>.

新时期土客冲突问题主要指的是改革开放以来，尤其是21世纪以来，我国进入转型升级的经济社会转型时期，多元价值观、多种追求、个性化等的凸显期，流动人口规模庞大，土客冲突突出。在广州，最为典型的土客冲突事件非2011年6月增城新塘大墩村事件莫属。

该事件主要起因于客籍人员与土籍管理人员的矛盾积累，尤其是治保队员与客籍人员的矛盾，孕妇被推倒只是一个导火索。

第一个原因是管理的滞后与混乱。新塘镇与大墩村，是本地人口与外来人口倒挂的典型代表。在新塘镇，外来人口与本地人口比是2:1（50万:22万），在大墩村，这一比例更是高达11:1（8万:7000）。这一人口比例的变化及客籍人员的增多并未引起管理上的变化，当地的管理模式与思维似乎并没有质的转变：大墩村40余名治保员管理着8万余名外来务工者，都20多年了，治保员最惯用的手段仍旧是挥舞手中的棍棒，要么打人，要么罚款。当时孕妇被推倒后，治保队员也“火上浇油”了：“缺颗牙齿”的治保队长在现场挥舞手中的铁棒对“起哄”的围观群众喊“打死你们（外地人），一个就（值）50万（而已）”。

第二个原因是责大权小的“小马拉不动大车”。新塘镇下辖71个行政村，16个社区居委会，户籍人口22万人，外来人口50多万人。2010年，实现工业总产值751.48亿元，工商税收入库39.89亿元。就经济和人口规模而言，新塘镇已相当于一个中等城市——事实上，这个镇的人口远远超过内陆的多个县区，其工业总产值更是很多内陆城市无法企及的。但囿于行政级别，新塘镇的人、财、事权皆受到限制。仍以大墩村为例，2008年该村从财政方面获得的新农村建设援助金额仅为58万元，根本无力提供足够的公共服务，而村里在2006—2008年投入村容村貌的建设资金就

高达 9568 万元。目前，村里的学校、医院、公园，以及一条六车道马路等公共服务和基础设施，都是由集体收入或通过企业赞助的方式提供的。“脚大鞋小”是时任广东省委书记汪洋对珠三角一些县镇“财大权小”的形象比喻。在现有等级分明的行政体制之下，与其他经济强镇一样，新塘镇的现实就是“市级的经济总量、县级的人口规模、镇级的管理权限”。

第三个原因是分配的不均。早在 1994 年，大墩村就进入乡镇企业亿元村行列。到 2005 年时，其工业总产值已超过 11 亿元，每年上缴税收 6000 多万元。就经济规模而言，大墩村已“富可敌县”。但相较于村里居民可享受的公共服务和社会福利，外来打工者的相关待遇，几乎为零。外来打工者在大墩需要拼命工作，他们并无固定工资，是计件收费，多劳多得。一份制衣厂工序单显示，生产一条牛仔裤共有 35 道工序，报酬最高的工序为装后袋，每件 0.288 元，如果要获得 3000 元的月收入，工人每天需工作 15 个小时以上，而大多数本地人依靠出租房屋获得经济来源，基本不用做事，生活得很不错。^①

新塘事件的初步治理主要利用强制力量：一次次调集更多的警力，最终控制住了事件。后期的治理涉及制度设计管理革新，如 2011 年 7 月份的市委全会审议通过《中共广州市委、广州市政府关于全面推进街道、社区管理服务改革创新的意见》，提出原则上区、县级市直接面向居民群众的相关职能和事权，要下沉到街道；改革方式上要在街道上建立一队两中心，即一个政务服务中心、一个综治维稳中心、一个街道综合执法队；逐步在社区推行直选等，提出新的社会管理架构和策略；制定《广州市加强和创新镇村社会

^① 鲁伟. 从广东增城群体事件看社会管理 [EB/OL]. 爱思想, 2011-12-13. <http://www.aisixiang.com/data/48182.html>.

管理服务的意见（征求意见稿）》，也间接加快推动了广东省《关于加强社会建设的决定》的出台；提出把新塘建设为广州市外来人口管理服务的试点之一，并把新塘“一分为三”：构建新塘城区、永宁片区、仙村片区管理架构，在保留新塘镇的同时，计划将原永和、宁西合并为永宁街，仙村重新升格为一个镇，针对“小马拉大车”问题下“药方”。

（三）公共服务与城市融入问题

新型城市化理念下的流动人口治理，与以往十分重要的区别就是在于更加重视流动人口的城市融入问题。要给这些“外来人”以“本地人”的待遇，留住人才，减少流动性，是解决一切因人口流动而形成的问题的重要路径。

虽然我们说只有当流动人口在心理和文化层面上达到了对于城市的归属感和认同感才能真正称之为融入了城市，但它的前提却必须是在能够充分享受城市公共服务的基础上才能实现的。因此流动人口城市融入从制度层面上讲，就是要不断加强子女教育、社会保障、就业、住房保障、参与社会管理等方面的公共服务力度，保障流动人口的合法权益。

1. 子女教育

孩子是流动人口最关心的，孩子的教育问题也是流动人口最头疼的。改革开放以来伴随着流动人口的大潮涌动，最令人心酸的事情就是流动人口的子女教育问题。城市流动人口子女上学难的最直接原因是金钱问题。城市适龄儿童的教育费用基本由各级政府负

责，而农村的义务教育费用则由乡镇人民政府以教育统筹的形式向农民征收。而农民工的子女则两边不靠，在城里接受义务教育成为大难题。没有户口的他们只能选择私立学校，没有钱的他们就只能就读于农民工自己办的学校。私立学校不需要当地户口，但是收费很高。自办学校收费低，但是教育质量也相当低。因此，加强流动人口的子女教育也一直是我国各级政府十分关心的问题。

2001年国务院颁布了《关于基础教育改革和发展的决定》，首次提出农民工子女教育问题的解决途径，即以流入地政府管理为主，以全日制公办中小学为主。这个被称为“两个为主”的基本原则至今仍是解决流动人口子女教育问题的基本立足点。2003年国务院办公厅出台《关于做好农民进城务工就业管理和服务工作的通知》，要求流入地政府对农民工子女一视同仁；加强扶持、规范农民工子女简易学校。同年教育部等六部委也发布了《关于进一步做好进城务工就业农民子女义务教育工作的意见》，以“以人为本，追求公平”为理念，重申农民工子女教育的“两个为主”的基本原则。2006年的《中华人民共和国义务教育法》，明文规定了父母或法定监护人工作或居住所在地的人民政府有为其子女提供平等接受义务教育的义务。这为农民工子女提供平等的教育条件提出了明确的要求，同时也让农民工子女接受义务教育做到了有法可依。

在遵循以上基本法律法规的基础上，《广东省流动人口服务管理条例》第二十七条也规定了：“居住证持证人在同一居住地连续居住并依法缴纳社会保险费满五年、有稳定职业、符合计划生育政策的，其子女接受学前教育、义务教育应当与常住户口学生同等对待。具体办法由居住地地级以上市人民政府制定。”从而为广州解决流动人口子女教育问题提供了政策依据。

但是，从现实情况来看，流入地的政府和学校常常会因为经费

的短缺问题想方设法让流动人口子女的家长“自愿”“捐资助学”。因此，流动人口子女教育在享受公平的机会方面仍然存在严重的问题。

2. 社会保障

在改革开放以来的 30 多年里，总体而言，流动人口社会保障制度呈缺失状态。原因在于我国一直未能对流动人口的社会性质进行准确的定位，尤其是对于农民工更是如此。例如在农村里，新型农村社会养老保险制度、新型农村合作医疗制度的建立为农村居民带来了保障。在城镇中，城镇居民社会化的保障制度也给城镇居民带来了保障。但流动人口作为城镇居民与农村居民的夹缝中人，在社会保障方面却一直处于十分尴尬的地位。

面对庞大的流动人口及其带来的社会压力，国家及地方政府开始建立针对流动人口的社会保障制度，让流动人员享受同等的待遇。例如 2005 年，国务院颁布了《关于完善企业职工基本养老保险制度的决定》，明确规定了流动人口的养老保险问题。2010 年 1 月 1 日，《广东省流动人口服务管理条例》正式实施，在广东全省全面推行居住证制度。进一步明确了流动人口的相关社会保障政策，即第二十五条的规定：

“流动人口享有下列权益和公共服务：

- （一）按规定享受职业技能培训和公共就业服务；
- （二）依法参加社会保险，享受相关待遇；
- （三）法律服务和法律援助；
- （四）实行计划生育的育龄夫妻免费享受国家规定的基本项目的计划生育技术服务；

(五) 传染病防治和儿童计划免疫保健服务；

(六) 按规定参加居住地专业技术职务的任职资格评定或者考试、职业（执业）资格考试、职业（执业）资格登记；

(七) 居住地人民政府提供的其他公共服务。”

在广州，流动人口也已基本可以享受到医疗、工伤、失业、养老等基本保险。

但是，在流动人口社会保障方面，当前仍然存在着不少的问题，例如流动人口参保率偏低，社会保障的覆盖面非常有限、难以普及，以及政策实施效果并不十分明显，落实困难等。

3. 就业问题

广州于2008年起实施了新的失业登记办法，实行城乡平等的基本公共就业服务制度，流动人口也纳入就业和失业登记范围。

根据《广州市劳动用工备案和就业失业登记办法》，在法定劳动年龄内、有劳动能力且有就业愿望的本市常住户籍城镇劳动者、本市转移到非农产业就业的农村劳动者，以及进入本市就业的流动人员，都纳入到广州市就业失业管理系统，享受就业失业登记、免费职业指导、职业介绍、政策咨询等基本公共就业服务。

同时，广州市还强化了劳动用工备案和社会保险的协同管理，明确规定用人单位和劳动者必须先办理劳动用工备案或就业登记后，才可办理社保手续，将“劳动力调查统计制度和就业登记、失业登记”有效链接，以保障流动人口的就业权益。

不过，虽然广州市出台政策力图建立城乡统筹就业的管理制度，实现所有劳动者享受平等就业权利、平等公共就业服务，逐步打破二元化就业体制和政策隔阂，但从现实的政策实现上来讲，

还有很多的工作要做。流动人口在广州的就业仍然存在着一定的限制。

4. 住房保障

外来流动人口的住房保障一向是比较难解决的问题。长期以来，流动人口主要是以自租房屋作为居留的主要方式。但是一般情况下，流动人口租住的房屋在城中村一类的地方，这些地方虽然租金便宜，但卫生条件差、人口混杂、治安问题突出，很难使流动人口对城市形成良好的认同感和归属感。

作为公共服务的一个方面，广州市在流动人口住房保障方面也做了诸多探讨。2014年3月，广州制定《广州市来穗人员承租市本级公共租赁住房保障实施细则（试行）（征求意见稿）》正式公布，并向各界征求意见。根据该意见稿，广州市将按照保基本、保底线的原则，将低收入外来务工人员纳入公租房保障体系。在与本地户籍收入、住房准入条件基本一致的基础上，非广州户籍的来穗人员，未来只要满足一定的条件，也将可以申请公租房。

5. 参与社会管理

最新统计数据表明，广州常住人口为832万人。这说明广州的流动人口总量已经超过了常住人口。尤其在一些经济相对比较发达、外来流动人口多的街镇，流动人口的总量已远远超过户籍人口。因此，对于这些地区的社会管理必须要进行创新才能适应新的形势。

新塘事件已成为广州市社会管理的一个重要教训。它说明在当前流动人口大量增多的情况下，社会管理工作迫切需要改革创新，

转变不合时宜的管理观念、管理方式、管理手段。其中最重要的一条，就是要切实转变重经济建设、轻社会管理，重户籍人口服务、轻外来人口服务的思想观念，用统筹城乡经济社会发展的理念加强和创新社会管理服务。

吸收流动人口参与社会管理，让流动人口进入管理队伍，发挥流动人口本身参与社会管理的作用，是当前流动人口社会管理的基本思路之一。特别是在那些本地人口与外地人口倒挂的基层社区，更应该充分发挥流动人口社会管理的积极性，对于各种社会问题的解决将会有积极的作用。

但是从广州目前的情况来看，这些工作目前仅仅处于起步阶段，还未能有实质性的进展，急需政府及社会各部门加强研究，力促创新。

总而言之，加强公共服务，促进流动人口融入广州，应当是新型城市化思想指导下流动人口治理的重点内容，我们还必须在这些方面理清思路、加强投入、促进制度化的建设。

（四）广州流动人口治理的问题成因

广州流动人口治理困难，土客冲突等对社会稳定影响重大的问题突出，主要原因为如下几个方面：

1. 流动人口规模大

广州有 800 多万的户籍人口、800 多万的流动人口，有些区域如新塘镇外来人口是本地人口的两倍，大墩村的外来人口高达本地人口的 11 倍，规模庞大的流动人口，其经济需求、政治需求、文

化需求等方面均不容忽视，但局限于有限的经济资源、当前的政治体制、不足的文化资源，必然会导致客籍人员与土籍人员在有限资源与不能满足的各种需求之间的冲突，尤其是数量庞大甚至是倒挂的流动人口与当地人口更易发生冲突。

2. 官方或准官方二元管理与服务

由于我国实施城市与乡村两种二元分割的管理体制，城市管理与服务显然较乡村的管理与服务高一层次，甚至有人称之为社会福利管理的“堰塞湖”，并且这一“堰塞湖”越垒越高，乡村的公共服务供给相对缺乏，而户籍管理体制却决定了流向城市的客籍人口绝大部分是属于纯粹的甚至是永远的客籍，可在城市工作、生活、居住，但是是城市里的外地人、乡下人，无城市市民的基本福利保障。另一方面，官方对客籍人员进行有意无意的负面宣传，尤其是类似违法犯罪案件的流动人口作案比例（基本上是六成以上的高比例），事实上不仅仅是政府方面，学术界不少学者也持同样观点，如李玲在其《大城市流动人口特征与管理》一文中提出：“在北京，流动人口犯罪占全市犯罪总数的比重……1994年升至56.7%；上海……1998年升至58.1%；广州犯罪嫌疑人中85%以上是流动人口。”政府对客籍人员的各类收费、严管、打击等，形成了土籍人员对客籍人员的刻板印象，同时也使客籍人员对当地政府与管理存在深刻的矛盾和意见。更有甚者，如大墩村“治保队”制定了一套“大墩村规则”，外地人购买摩托车后必须花钱办“大墩牌”，“否则，抓着就罚款，最少200（元）”等。可喜的是，2001年10月，国家计委、财政部《关于全面清理整顿外出或外来务工人员收费的通知》提出要清理“除证书工本费外，暂住证、暂住（流动）

人口管理费、计划生育管理费、城市增容费、劳动力调节费、外地务工经商人员管理服务费、外地（外省）建筑（施工）企业管理费等行政事业性收费一律取消”；2012年8月1日起，广东省正式取消流动人口治安联防费。

3. 管理模式与社会发展的断裂

广州新塘镇本地人口约为22万，外地人口约为50万，总人口接近80万人，2010年实现工商税收入库近40亿元，尽管经济总量和人口规模已相当于一个中等城市，但新塘镇仍是乡镇建制，是我国行政体制最末端的单位，没有独立的财政权，没有基本的执法权和审批权，作为面向公众的基层乡镇，新塘镇承担镇的教育、科学、文化、卫生及财政、民政、公安、司法、行政、计划生育等管理事务，责任繁重，所获资源却受制于等级化的体制，事权与财权不匹配已成为制约新塘镇等发达城镇地区发展的重要体制性因素。大墩村则是由本地村民组成的治保会包揽了村里所有的管理事务，包括治安、消防、交通、清理占道经营和违章建筑，甚至包括计划生育工作等，几乎就是一个五脏俱全的“小政府”。作为具有完整机构和权力设置的县改市一级调整在1997年被国务院叫停，近十年来我国城市化水平以年均增长超过1个百分点的速度上升到50%以上，这期间不但没有新批准成立的市，反倒撤销了一些已有的市级建制。

4. 土客的相互排斥

由于新进入陌生的社会，生活方式、社会规范、语言习俗等方面对客籍人员来说都是不熟悉的，客籍人员在新的区域往往沿袭

自身所在地的习俗习惯，另外由于其在同一区域停留时间的不稳定性，很多客籍人员并不愿意习得当地的规则与风俗体系；土籍人员对于客籍人员来说，天然的身份、地位的优势，另加官方、民间对客籍人口的带偏见的宣传，往往视客籍人员低人一等、不守规矩、爱小偷小摸、多违法犯罪，在心理上排斥、在行为上远离客籍人员，仅仅当外来的客籍人员为工作的工具，为当地经济发展的发酵剂。于是形成两种社会形态，一种是客籍人员的不完整社会，客籍人员有相对集中的居住生活区域、有相对集中的娱乐消费场所，客籍人员的生活圈子集中在客籍人员自身圈子内部；另一种是土籍人员的完整社会，除了有完整的生活、居住、消费领域外，土籍人员还有完善的管理服务体系，有主要倾向于他们的官方组织体系。从短期看，似乎相互排斥与割裂并不会导致冲突，但是这一排斥和割裂在各自群体内部均存在偏见和矛盾的积累，只要有一定的导火索，问题便一触即发。

三、广州流动人口治理的顶层设计

广州市第十次党代会做出推进新型城市化发展的重大决策部署，这是广州贯彻落实科学发展观的创新举措，是率先转型升级、建设幸福广州的具体途径；是立足于广州所处的历史方位和面临的阶段性特征，着眼于城市科学发展的大局和前途，对科学发展观的一次新学习、新认识和新实践。因此，新型城市化道路本质上是在科学发展观指导下的城市科学发展之路。流动人口治理工作必须在新型城市化发展思路的指导之下，制定自身运作的基本模式，规范治理的总体目标、指导原则和基本路径，才能在新型城市化发展过程中起到重要的作用。

（一）广州流动人口治理的总体目标

从汹涌流向广州的流动人口大潮便知广州是承接中国农村人口城市化任务最繁重的城市之一。但从流动人口的治理方面来讲，广州其实一直存在两难的境地。从全国的角度，流动人口，特别是农民工进城是发展城乡经济、解决农村剩余劳动力就业问题、加速农村发展的主要途径之一。因此，作为农民工主要接收地，城市政府有责任、有义务尊重这些流动人口的选择，为他们提供居住和就业的良好环境和周到服务，保护其合法权益。但是，从城市本身发展的角度来说，广州目前已经是一个一千多万人口的大城市，规模日益庞大的流动人口对城市基础设施、交通、就业、教育等造成了巨大的压力。2007年时任广州市委书记的朱小丹曾表示，根据专家测算，广州7434平方千米空间内，最大人口容量为1500万人，而目前广州常住加流动人口将近1200万，离1500万人长远控制目标已经不远。“如果人口规模失去控制，不能妥善解决好人口数量、素质、结构和分布问题，构建和谐广州、落实富民强市战略也无从谈起”。^①然而截至2013年底，经估算，广州市的常住加流动人口总量已经超过1600万。广州已经在超负荷运转！

从目前情况来看，广州市人口的增长主要来源于流动人口，因此如何制定好流动人口的管理方针政策，将直接关系到广州市能否顺利实现其未来的发展目标。

基于“结构转换型城市化”的基本内涵及广州新型城市化发

^① 李拉，郭艳平. 流动人口出生率升高广州人口逼近1500万极限[EB/OL]. 新华网广东频道，2007-02-09. http://www.gd.xinhuanet.com/dishi/2007-02/09/content_9272936.htm.

展战略，流动人口治理的总体目标应当是：适度控制流动人口规模的增长；逐步引导流动人口以广州城市“一二三”的空间布局，即一个都会区、两个新城、三个副中心为基准进行分布；探索改革现有户籍制度，通过积分入户等方式留住适合广州产业发展的高端人才；强调流动人口的民生幸福，创新流动人口管理的公平就业机制、社会管理服务机制、“融城”能力机制和社会保障机制等，最终实现流动人口“来穗有工作，上岗有培训，劳动有合同，报酬有标准，管理有参与，维权有渠道，住宿有改善，子女有教育，生活有尊严，养老有保障”，使流动人口逐步融入广州城市社会，为广州的稳定、有序、繁荣、发展贡献力量。

（二）广州流动人口治理的基本原则

以往的发展是经济发展主导式的，因此对于流动人口“重使用、轻保障”，“重就业、轻服务”，更多的是将流动人口当作是“人口红利”式的劳动力来使用的，而忽视了流动人口在深度参与了城市建设和城市生活后理应成为城市的一员，理应成为城市主人的事实。新型城市化的道路非常关键的问题就是如何让流动人口真正地融入城市，成为真正的广州人。如何提高广州人民，包括老广州人、新广州人的民生幸福是广州新型城市化战略的主旨所在。发展经济与提高人民的民生幸福应当统筹协调。因此，在广州新型城市化这一主题背景之下，广州流动人口的治理应当坚持如下的基本原则：

1. 坚持以人为本的原则

民生幸福是城市发展的最高追求，促进人的全面发展是城市工作的出发点和落脚点，建设人民满意的理想城市是广州的目标定位。流动人口的治理是广州新型城市化发展当中重中之重的工作之一，同样要坚持以人为本的原则。做到这一点的关键是必须将流动人口看作“新广州人”，与老广州人一起，理应为广州的发展做贡献，同时享受广州的发展所带来的利益。为此必须全面加强流动人口的民生问题的服务力度，提高公共服务均等化和优质化水平，积极稳妥地促进外来人口融入城市，推动不同社会群体广泛融合。提高流动人口在城市中的社会地位、生活水平，发挥流动人口中建设广州的积极性、主动性和创造性。同时也要合理控制城市人口规模，促进人口与城市资源相适应。

2. 坚持开放包容的原则

具有 2000 多年悠久历史的广州，是一座兼容并蓄、开放包容的城市。历史上看，从岭南文化兴起之初，就表现出这样的特点，不自傲，不排外，没有壁垒和偏见，不分国籍与民族，南来北往的海内外客人都能在广州找到自己的位置。广州是我国最早与国外通商的城市，较早地接受外来的文明，并且用宽广的胸怀接纳外来文明，既丰富了自己，又给了他人生存的空间。有人说，一个城市文明不文明，并不是看它的街上有多少达官贵人、高级轿车经过，而是看它是不是让流浪汉也过得快乐。虽然说法有点夸张，但广州正是这样一座城市。虽然在改革开放以来，流动人口的大量涌入给广州带来大量的问题，包括经济的、社会的、文化的。但广州人也

深知流动人口的到来所带来的好处。总体来说，对于流动人口是包容的、开放的。在发展新型城市化的历史阶段，充分发挥广州的开放包容精神，用全面发展的眼光看待流动人口这一群体，正视他们已在广州长期工作、居住的现实，把促进其逐步有序融入城市作为解决外来人口问题的主要途径，积极接纳，着力解决他们的子女入学、住房、社会保障等现实问题，为广州的美好未来打下良好的基础。

3. 坚持引导融入的原则

从流动人口治理的角度来说，新型城市化的实现，必须立足于流动人口扎根城市来制定相关的政策。从现有的流动人口治理政策上来看，基本是建立在流动人口频繁流动并最终会返乡的假设上，因而体现出“重就业、轻服务”，“重经济、轻保障”等特征。但是，随着经济与社会的发展，我国流动人口在流动行为模式上体现出明显的稳定趋势，并不是人们通常所认为的那样频繁更换城市、频繁更换工作。流动人口定居在城市尤其是大城市的意愿和倾向明显。尤其是年轻一代的流动人口，许多都是自小在城市长大的，根本不打算回到农村，而是希望在城市长期居住。这也与我国的城市化政策相吻合。因此作为流动人口的主要流入地的广州，不应把流动人口当作城市的过客，而应彻底改变以往基于“流动人口不断流动”假设而设计的相关政策，为流动人口扎根于城市创造更有利的条件。只有让流动人口真正成为城市的一分子，更稳定地扎根于城市，才能使他们更好地为城市发展做贡献，同时流动人口自身也才能获得更好的发展。

4. 坚持转型升级的原则

索罗经济增长模型（Solow Growth Model）告诉我们，长期经济增长是由技术进步引起的，而短期经济增长是由资本和劳动等要素投入贡献的。但是对于给定的资本、劳动和技术，不同的产业结构会导致不同的经济增长。因此，在经济水平发展到一定程度时，适时地进行产业结构的转型升级是进一步加快经济建设的重要步骤。改革开放以来，广州市凭借着得天独厚的地理条件以及国家颁布的优惠政策，刺激了香港、台湾地区和其他发达国家劳动密集型产业的转移。同时，广州自身也通过大力发展汽车、石油化工、商贸产业等，促进了广州经济的高速发展。但是，广州的发展方式总体是比较粗放的，经济发展的扩大主要是依靠土地、劳动力、原材料的大量投入，这样导致广州市资源紧缺，环境遭到破坏，长期发展下去将极不利于广州的持续性发展。因此从科学发展观出发，广州必须对自身的经济发展提出更高的要求，不但要追求经济的数量，更要追求经济发展的质量和效益，从拼土地、拼汗水、拼资源向拼人才、拼知识、拼创新转变。因此，广州产业的转型升级是不可避免的。

产业转型就是转变产业发展方式，要加快向创新创造驱动转型、向绿色低碳生态转型、向知识引领智能制造转型、向服务经济转型、向高端发展内生增长转型，促进传统发展模式向科学发展模式转变；产业升级就是优化提升行业结构、技术结构、产品结构、企业组织结构、产业布局结构和产业人口结构，促进产业结构整体优化提升、现代产业体系不断完善。劳动力作为最重要的经济要素之一，自然也必须适应这种产业转型升级的基本趋势。这么多年

来，流动人口一直是广州市劳动力的主要来源之一。如何提升流动人口的基本素质以适应广州产业的转型升级，如何引导流动人口进行新的空间分布等，也是当前流动人口治理十分重要的基本原则之一。

5. 坚持创新驱动的原则

《中共广州市委广州市人民政府关于全面推进新型城市化发展的决定》也明确规定了“创新驱动”的新型城市化发展原则：把自主创新作为城市发展的核心动力，让创新思想、创新文化植根于广州。把握全球新一轮科技革命和产业革命的机遇，推进创新型城市建设。确立人才优先发展战略，大力发展教育事业，完善人才服务机制，形成育才、引才、聚才、用才的良好环境。推进体制机制创新、社会管理创新、商业模式创新，营造鼓励创新的社会氛围，最大限度激发城市发展活力。

流动人口治理工作必须在“创新驱动”原则的指导下，在外来人口融入广州、流动人口公共服务水平的提升、户籍制度的改革、劳动和社会保障、专业技术的培训等方面大力创新，逐步推进公平就业机制、社会管理服务机制、“融城”能力机制、社会保障机制等各项与流动人口密切相关的政策机制的创新力度。

6. 坚持协调发展的原则

提高城市发展的协调性，妥善处理好城市经济、社会、文化、生态、城乡之间的关系，也是新型城市化发展的基本要求。流动人口作为外来的力量，的确打破了广州原本的协调性，但同时这也是广州要发展所面临的必然问题。这么多年来，流动人口所形成的各

种社会问题，包括就业问题、贫困问题、子女教育问题、计划生育问题、劳动保障与社会保障问题、违法犯罪问题、群体冲突问题等等，都体现出流动人口未能真正融入广州城市所展现的不协调性。而在新型城市化战略的基本理念下，我们必须认真探究这些问题，采取有效措施，使流动人口能够在广州协调发展，贡献力量、获取报酬、生儿育女、安居乐业。

坚持协调发展，不仅仅是要解决上述社会矛盾和社会问题，更是要解决广州未来又快又好的发展问题。因此在流动人口治理中我们还要考虑如何与广州的经济发展相结合，进行劳动力与产业结构上的协调性、空间布局上的协调性，不同文化之间的融合与协调的问题。

（三）广州流动人口治理的实现路径

1. 切实估算广州人口承载率和适度人口数量，明确广州流动人口规模的调控目标

近年来，广州人口规模急剧膨胀，对城市人口承载环境造成巨大负荷，成为影响城市发展的重要因素之一，负面效应不断显现。由于人口过度集中，广州近年来的“城市病”不断加剧，例如虽然投入了大量的财力加强交通建设，但交通拥堵的问题似乎越来越严重了；同样的，虽然投入了大量的财力要解决环境恶化的问题，但垃圾围城的现象也有严重化的趋势。其他如资源短缺、住房紧张、就业困难、城市贫困、社会治安等等都有严重化的表现。

不但广州，全国各大城市，都存在着类似的问题。因此，2013年十八届三中全会《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中提出了“严格控制特大城市人口规模”的要求。即第

六部分“健全城乡发展一体化体制机制”提出，“加快户籍制度改革，全面放开建制镇和小城市落户限制，有序放开中等城市落户限制，合理确定大城市落户条件，严格控制特大城市人口规模”。2014年，国务院根据中国共产党第十八次全国代表大会报告、《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》、中央城镇化工作会议精神、《中华人民共和国国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》和《全国主体功能区规划》编制，制定了《国家新型城镇化规划（2014—2020年）》，其中更明确规定，“严格控制城区人口500万以上的特大城市人口规模”。该《规划》明确提出“实施差别化落户政策”，即以合法稳定就业和合法稳定住所（含租赁）等为前置条件，全面放开建制镇和小城市落户限制，有序放开城区人口50万—100万的城市落户限制，合理放开城区人口100万—300万的大城市落户限制，合理确定城区人口300万—500万的大城市落户条件，严格控制城区人口500万以上的特大城市人口规模。大中城市可设置参加城镇社会保险年限的要求，但最高年限不得超过5年。特大城市可采取积分制等方式设置阶梯式落户通道调控落户规模和节奏。

因此，大中城市，特别是大城市和特大城市，确立防止人口过度膨胀的目标，无疑是合理的战略抉择。因此，许多忧心忡忡的大城市管理者，都在慎重地考虑城市的“人口承载力”、“适度人口”的有关问题。由于广大城市人口的生育水平已经降得很低，人口自然增长对城市人口规模的影响已经微乎其微，因此，控制城市人口规模的关键是如何应对由于流动人口迁入造成的人口增长。

2. 以广州市城市发展新的功能布局及转型升级后的产业布局为指引，明确广州流动人口空间分布的调控目标

在总体上对人口总规模进行严格控制的同时，我们也必须清醒地认识到，迄今为止，流动人口对于广州发展的影响仍然主要是正面的。广州经济社会的发展仍然要依靠外来流动人口。王桂新在2008年研究上海人口规模增长与城市发展持续性时得出结论：人口规模增长仍是促进我国大城市实现可持续发展的积极因素，或至少没有明显的证据说明人口规模增长已制约我国大城市的可持续发展。^①从目前广州的情况来看，这个结论同样适用。因此，如何发挥好流动人口的作用，使其为广州的发展起到正面的作用，则是一个十分必要的研究课题。

这其实就是要求我们，既要加速人口城市化的进程，同时又要避免一些大中城市人口过度膨胀所带来的城市病。这一看上去似乎“两难”的问题，在广州新型城市化发展战略思维中，是存在着解决的可能性的。

中国人民大学人口与发展研究中心的顾宝昌先生早在2006年就在光明日报发表文章《城市人口规模：人口城市化与城市体系》，以探讨此类问题。他给出的解决方案就是引入一个“城市体系”的概念，即一个城市的发展，不能只从单个城市的发展来考虑，而要从一个“城市体系”的角度来考虑，确定每个城市在“体系”中的定位，从而确立每个城市的发展方向和发展战略。“城市体系”的发展规律是，在一个不发达的社会，所有的城市都很小，

^① 王桂新. 上海人口规模增长与城市发展持续性 [J]. 复旦学报 (社会科学版), 2008 (5).

城市间差异不大；在一个社会的发展之中，会出现其中个别城市增长过快过大，而其他城市滞后的情况，城市间的差异变大；而当一个社会高度发展时，出现城市间均衡发展的局面，大中小城市各得其所、各展其长，形成一个布局有序、健康发展的“城市体系”格局。^①这种格局的形成，不但有助于控制大城市的人口规模，更有利于城市流动人口的合理分布，从而与城市保持一种协调关系。

尽管行政划分上只是一个城市的建制，但广州市对于自己的城市发展规划，早已按照“城市体系”的格局展开。2012年11月，广州公布了“一二三”城市功能布局规划，提出“优化提升一个都会区、创新发展两个新城、扩容提质三个副中心”的城市发展战略。同时在“一二三”总体框架基础上，又划分25个功能组团，包括山地生态功能组团、休闲度假功能组团、先进制造业功能组团、综合服务功能组团、临空产业功能组团、高新技术产业功能组团、生活科教功能组团等。各组团集中建设，就近布局居住和就业，减少交通出行，实现紧凑集约、低碳高效的发展。

这种对整个城市地区全域进行功能规划的做法，在国内应该还是第一次。我们可以从中看出，这些功能区域的规划，不但承载了产业转型升级的功能，同时也承载了流动人口重新进行空间布局的功能，必将最大限度减少城市病问题，继续推进现代化城市的发展进度。流动人口的治理工作必须以此为指引，逐步促进流动人口数量、质量在空间分布上的合理化。

^① 顾宝昌. 城市人口规模：人口城市化与城市体系 [EB/OL]. 光明网, 2006-09-11. http://www.gd.xinhuanet.com/dishi/2007-02/09/content_9272936.htm.

3. 进一步加强流动人口的居留管理，不断创新流动人口的社会管理机制

流动人口居留管理，是指流入地政府对流动人口在城市居留期间的管理。当前，流动人口居留管理主要包括居住证管理、出租屋管理、治安管理及其他社会管理（如计生、工商、就业管理）等方面。

从体系上来讲，关于流动人口的居留管理，是当前较为完善的制度。原因是对于流动人口的管理，以往几十年都主要是注重居留管理，而对于城市融入的问题较少考虑。而且事实上讲，流动人口的居留问题的确也是任何时期最为迫切需要解决的问题。

广东省乃至广州市一向是流动人口的主要流入地，因此在流动人口居留管理方面已经积累了丰富的经验。随着近几年流动人口管理工作的日渐成熟，一批行之有效的规章制度也陆续出台，都为广州流动人口的居留管理奠定了坚实的基础。事实也证明，广州市的流动人口管理工作已经走上了科学化、规范化的道路。

但是，广州流动人口管理中所存在的问题也是不能忽视的。

第一，当前的流动人口管理的主体是政府。特别是近年来，政府力量在流动人口管理中的作用不断得到强化，而基层管理单位却未能被赋予相应的权限。而从世界各国的基本经验来看，对于流动人口管理的最佳策略是多元主体之间的协作。20世纪90年代以来，许多国家在实践中摸索出使公共利益最大化的善治，主张政府与民众在公共生活中的合作管理。例如安东尼·吉登斯就提出“合作式治安”的理念，提倡警察与社区各主体之间的共同合作，才能更好地维护社区的公共安全。因此，在管理主体上，如何把政府

“一家独揽”的管理，转变为多元协同管理，是流动人口居留管理工作中需要探索创新的问题。

第二，广州的流动人口管理体制，最突出的特点就是以出租屋管理为“切入点”。之所以选择出租屋作为切入点，是有着广州市流动人口管理的迫切急需原因的。其中最关键的问题就是外来人口犯罪率的居高不下。而且有调查显示，广州每年抓获的犯罪嫌疑人中，有超过80%的是外来流动人员，其中又有80%以上落网前以出租屋为落脚点。因而，“抓住出租屋，就抓住了流动人口，就抓住了广州治安”，“管好出租屋，就管好了广州治安”成为人们的共识，把出租屋管理当作化解流动人口问题的突破口便成为顺理成章的管理思路。但这样的管理体制具有浓厚的临时性色彩，只是为缓解急剧增加的、与流动人口相关的社会问题，特别是治安问题建构起来的。然而，出租屋与社会治安等社会问题之间的关系，并不具有必然性，只是特定历史时期的现象。一味地以出租屋为手段管理缺乏长期性。这也是流动人口社会管理创新中应当重点考虑的问题。

第三，虽然以居住证制度和出租屋管理为核心已经构建了相应的流动人口信息收集的平台，但现实中的信息收集仍然存在很大的漏洞。必须强化信息技术在人口服务管理中的作用，加强人口信息采集。建设常住人口个人信息档案和人口地理信息系统。建设完善全市人口信息平台，破除信息孤岛，形成统一、动态、共享的全口径人口数据信息库。

总之，对于广州市而言，尽管在流动人口管理中已经取得了巨大的成就，但仍然需要相对较长的时间去探索创新。

4. 大力推进广州流动人口“接纳机制”的实施，加快流动人口的城市融入步伐

纵观世界各国城市化的历史可以发现，成功的城市化过程一定是政府根据城市发展的需要，通过构建公平的人口流动制度和政策体系，将进入城市的流动人口转化成为财富的创造者、新增需求的拉动者和社会秩序的维护者。^①例如德国，在城市化高速增长过程中制定的所有政策都无一例外地将流动人口纳入统一的管理框架之中，政府在就业、培训、社会保障、公共住宅等一系列政策方面给所有国民以同等的待遇。

如果说流动人口在城市居留是进入城市的初级阶段的话，那么流动人口融入城市的过程则是他们进入城市的高级阶段。事实上，因为流动人口所形成的各种社会问题之所以难治，关键的问题就是流动人口所形成的具有强烈不确定性的流动性。而一旦流动人口真正地融入城市，就意味着他们可以在城市安居乐业，逐渐成为稳定的社会群体，许多问题迎刃而解。因此，大力促进流动人口的城市融入，是广州流动人口治理所面临的主要问题。

一方面，许多调查研究都表明，当前的流动人口留城意愿越来越强烈。从年龄上讲，目前的流动人口主体已经越来越多地成为我们所说的“新生代农民工”。他们与上一代农民工有着显著的区别，不仅仅是将城市作为一个能够在农闲时赚钱的地方，而是将城市看作他们应当生活、工作其中的地方。留城意愿十分强烈。只是囿于现有户籍体制等，往往望城兴叹。

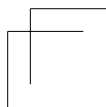
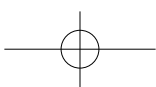
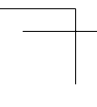
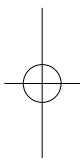
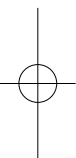
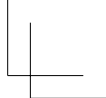
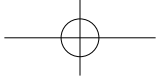
^① 陈丙欣，叶裕民．中国流动人口的主要特征及对中国城市化的影响[J]．城市问题，2013（3）．

另一方面，广州市在近年来也越来越多地开始关注流动人口特别是农民工融入城市的问题，并且也在逐步地采取一些促进城市融入的政策措施。例如从2010年起，广州的流动人口治理就开始从管控为主的模式转向以居住证管理为核心的服务为主的模式。居住证制度寓管理于服务之中，推行居住证制度能够更好地保障广大流动人口在计生、子女教育、劳动保护、社会保障等方面的合法权益，增强流动人口的归属感、认同感，提升广东流动人口服务管理水平。当然，居住证制度仍然不是解决户籍上城乡二元对立问题的根本举措。广州很早便开始探讨户籍改革的问题以图消除流动人口融入城市的制度壁垒。从2014年初开始，广州颁布了《关于加强广州市人口调控和服务管理的意见》、《广州市户口迁入管理办法》、《广州市积分制入户管理办法》、《广州市引进人才入户管理办法》等，特别是积分入户政策，使得普通农民工入城市户籍也成为可能。此外，在基本公共服务均等化方面，流动人口是联系发达地区与欠发达地区、城市与乡村的重要纽带，推行基本公共服务均等化、保障流动人口无论在什么地区就业都能享受到与该地区户籍居民大致相同的基本公共服务，有利于统筹城乡发展，缩小区域差距，逐步形成更加合理有序的人口流动格局。广州于2012年11月颁布了《广州市推进流动人口计划生育基本公共服务均等化行动方案》，又在2013年7月颁布《广州市基本公共服务均等化重点工作实施方案（2013—2016年）》，为实现流动人口享有城市公共服务方面打下良好的政策基础并规划了具体的路线图。

总体而言，为了加强流动人口治理，不断使流动人口融入城市，以促进广州新型城市化战略的顺利实施，广州必须完善流动人口的“接纳机制”，包括“公平就业机制”，即推行新老广州人平等的就业制度；“社会管理服务机制”，即让本地人与外地人共同

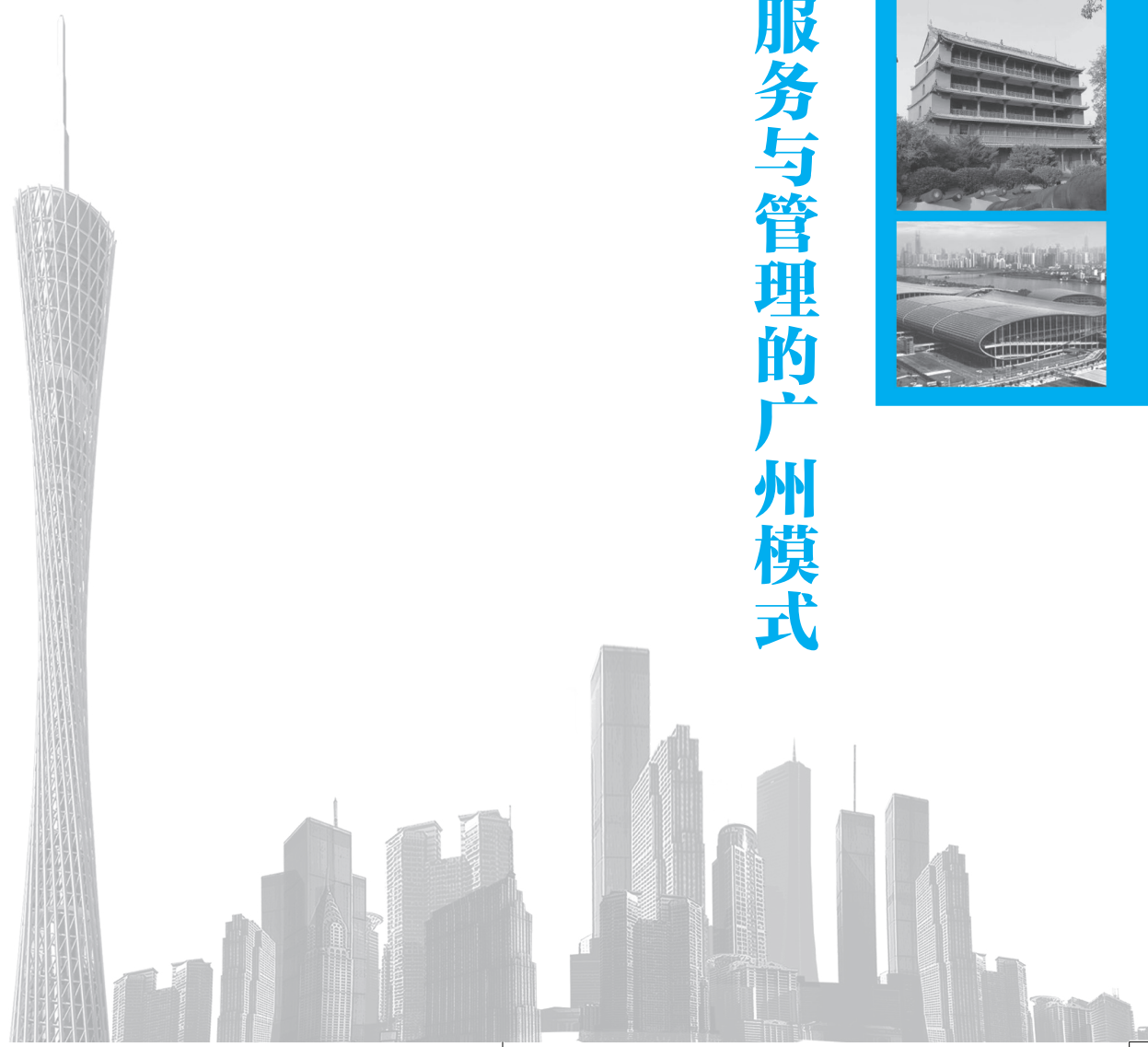
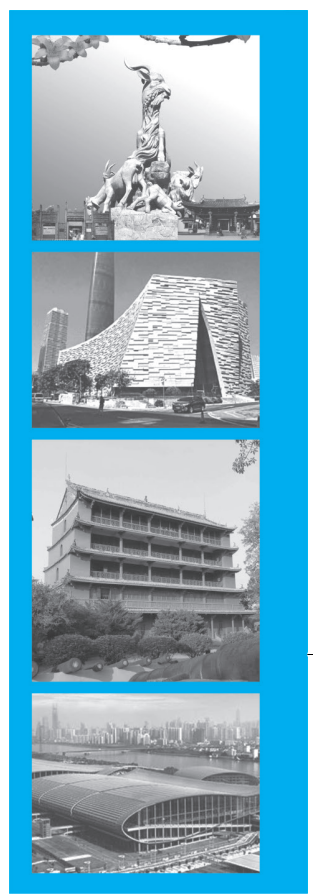
参与社会管理服务；“‘融城’能力机制”，即让流动人口再社会化以从身心上都融入广州，如加强专业技术培训等等；“社会保障机制”，即让流动人口享有与城市居民同等的社会保障与社会福利。加强和完善流动人口的公共服务，做好流动人口的权益保障，从根本上促进外来人口融入城市、融入社会、融入社区，在当地稳定生活、和谐发展。

（选自广州市第25次社会科学研究招标课题研究成果，原文3.3万字。课题负责人：马建文。）



创新外来人口服务与管理的广州模式

广州大学课题组



从2004年到2014年，广州市外来人口总量从315万上升到837万，增长率为265.7%。因此，外来人口的服务与管理问题已经引起全党的高度关注。党的十八大报告指出要“完善和创新外来人口管理服务”，党的十八届三中全会明确提出要进一步完善城镇化健康发展体制机制，坚持走中国特色新型城镇化道路，推进以人为核心的城镇化。

广州是省会城市，也是国际大都市，更是外来人口追梦和圆梦之城。本文所说的外来人口是指国内离开户籍所在地的县、市或者市辖区，以学习、工作和生活方式居住在广州的人员。外来人口本身就是一种人力资源，其中的劳动力作为生产要素进入广州市场，为广州经济社会建设贡献力量。然而，面对外来人口总量的急剧膨胀，城市综合承载力是否逼近极限？面对城市犯罪率呈现出居高不下的趋势，如何加强对外来人口管理，使外来人口适应广州经济社会发展，并有序市民化，已经成为创新广州城市社会治理的重要课题。

一、广州外来人口基本状况

本课题先后选取广州市天河区、越秀区、荔湾区、花都区、从化区、海珠区、白云区以及市来穗人员服务管理局、市人力资源和社会保障局等部门深入调研，发放问卷4000份，获得有效

问卷 3996 份，有效回收率为 99.9%；其中男性占 51.9%，女性占 48.1%，人口性别结构比较均衡。本研究同时借用国家人口计生委、广州市来穗人员服务管理局、市人力资源和社会保障局、市统计局等部门提供的外来人口相关数据，目的是以求研究资料的真实性和可靠性。

据广州市人力资源和社会保障部门统计，截至 2013 年底，纳入登记就业的外来务工人员有 414.4 万人。从户口性质看，城镇户口占 20%，农村户口占 80%；从来源地看，省内占 30%，省外占 70%；从年龄看，以 16—44 周岁的青壮年为主，占 90.6%；从学历看，小学占 6.2%，初中占 39.5%，高中占 20.3%，中专占 13%，大专及以上占 21%；从性别比例看，男性占 57.6%，女性占 42.4%；从产业分布看，从事一、二、三产人数比重约为 0.2 : 38.5 : 61.3（见表 1）。

表 1 广州市 2013 年登记就业的外来务工人员规模与结构

		人数(万)	占比			人数(万)	占比
按来源地	省内	124.0	29.9%	按户口性质分	城镇	82.4	19.9%
	省外	290.4	70.1%		农村	332	80.1%
按年龄分	16—29 周岁	200.8	48.5%	按产业分	一产	0.8	0.2%
	30—44 周岁	174.7	42.2%		二产	159.5	38.5%
	45—59 周岁	38.9	9.4%		三产	254.1	61.3%
按性别分	男	238.5	57.6%	按学历分	小学及以下	25.5	6.2%
					初中	163.6	39.5%
	女	175.9	42.4%		高中(含中专)	138.1	33.3%
					大专以上	87.2	21.0%

(续表)

		人数(万)	占比			人数(万)	占比
按就业 年限分	10年以上	16.6	4.0%	按就业 年限分	4—5年	68.5	16.5%
	9—10年	7.4	1.8%		3—4年	63.7	15.4%
	8—9年	12.8	3.1%		2—3年	64.7	15.6%
	7—8年	17.1	4.1%		1—2年	51.4	12.4%
	6—7年	29.7	7.2%		6个月—1年	21.3	5.1%
	5—6年	49.9	12.0%		半年以下	11.4	2.8%

注：表中登记就业的异地务工人员 414.4 万人，据广州市来穗人员服务管理局统计为 686.68 万人，乘上一定的系数，就是广州外来总人口 837 万。

来自国家人口计生委 2012 年外来人口动态监测调查显示，广州市外来人口平均年龄为 32.1 岁，其中 20—39 岁人口占被调查外来人口的 73.22%。从户口性质看，外来人口大部分来自农村，其中 84.98% 为农业户口，15.02% 为非农业户口。从流动范围看，大多数外来人口属于跨省流动，这一比例占总外来人口的 69.09%，而省内跨市占 30.36%，市内跨县只占 0.55%。从婚姻状况方面看，主要以已婚的外来人口为主，占全部外来人口的 74.17%，未婚的外来人口占 24.82%，离婚或丧偶的占 1%。从教育程度看，52.58% 的外来人口接受过初中教育，27.55% 接受过高中或中专教育，9.51% 接受过大专及以上学历教育。从居留的时间看，外来人口平均在广州市停留的时间为 3.5 年，其中超过 50% 的人停留时间在 1—4 年，27.25% 的人停留时间超过 4 年，只有 17.39% 的人在最近一年内流入到广州市。从所从事的行业来看，从事制造业的外来人口最多，占 31.77%，其次是批发零售业，占 22.40%。这些数据与我们课题组的调查相当接近。

（一）外来人口就业状况

天下熙熙，皆为利来；天下攘攘，皆为利往，谋求更大的经济收益是人口流动的重要原因。被调查人员中，就业人数为 3500 人，占 87.59%，失业、无业和操持家务分别占 1.98%、2.53%、7.91%（见表 2）。

表 2 广州市外来人口的就业状况

变量	观察值	平均值	中位数	标准差
到广州后找到第一份工作所花时间（天）	3475	3.212	2	5.757
在广州市换工作的次数	3418	0.538	0	1.237
在广州换工作期间待业时间（星期）	839	6.246	3	11.408
调查期间上月工资（元）	3500	3145.018	2500	3246.323
来广州后第一份工作月工资（元）	3473	2093.232	1800	2094.931

表 2 显示，外来人口到广州后，平均要花 3.2 天才能找到第一份工作，且第一份工作的月收入平均为 2093 元，中位数是 1800 元。广州外来人口中换工作的频率为 34.33%，平均工作 3.5 年更换，且在变换工作之后他们的收入会显著增加。根据广州市统计局公布的数据，2012 年广州市城镇非私营单位在岗职工月平均工资为 5216.50 元，私营及其他单位就业人员月平均工资为 2786.83 元^①。调查显示，外来人口的月平均工资比城镇非私营单位在岗职

^① 按广州市统计局的标准，城镇非私营单位在岗职工的统计范围是指城镇地区除私营企业及乡镇企业以外的全部法人单位，具体包括国有单位、城镇集体单位、联营经济、股份制经济、外商投资经济、港澳台投资经济等单位。私营及其他单位就业人员的统计范围是除去纳入城镇单位统计的法人单

工低 33%。

（二）外来人口消费的基本情况

据国家人口计生委 2012 年数据显示，广州外来人口在流入地的消费潜力还很大。外来人口平均每月家庭总收入为 5160 元，主要用于三个方面：一是流入地消费，平均每月消费 2536 元，占 49.1%；二是给老家的汇款，平均每月为 489 元，占 9.5%；三是计划性或预防性储蓄以及投资，平均每月为 2135 元，占 41.4%。根据《2013 年全国农民工监测调查报告》数据计算，全国农民工的消费率平均为 34.19%。相比较而言广州外来人口消费水平是比较高的。

调查显示，广州外来人口的总体消费需求层次不高，消费支出主要花在食品支出方面。在外来人口每月平均总支出中，食品平均支出为 1052 元，约占总支出的 41.48%。按照统计年鉴数据，广州市民恩格尔系数为 0.34，这远低于外来人口的恩格尔系数。外来人口住房支出为 432 元，约占总支出的 17.04%，食品支出高于住房支出。

在子女教育投入方面，平均每个子女在流入地的每月教育费用支出约为 609 元，而在流出地约为 376 元，流入地的教育费用支出是流出地的 1.62 倍。显然，外来人口为子女在流入地上学支付的教育费用比流出地上学要高很多。

外来人口在休闲娱乐方面的消费支出比例相对较低。91.42% 的外来人口在休闲时间选择看电影、电视、录像等花钱很少的娱乐

位以外的私营及乡镇企业等法人单位，不包括农村劳动力和个体户。数据来源于 http://www.gzstats.gov.cn/tjgb/qtgb/201306/t20130613_33278.htm。

消费活动，他们基本不会选择费用高昂的享受性和服务性消费。比如选择参加文艺体育活动等消费的人就比较少，仅占 22.52%。

（三）外来人口落户政策和享受基本公共服务情况

1. 积分入户政策

为解决外来人口落户问题，2010年广州市印发了《广州市外来务工人员及非本市十城区居民户口的城镇户籍人员积分制入户办法（试行）》（穗府办〔2010〕82号）及其实施细则，从2011年起试行积分制入户工作，2011—2014年全市共受理约1.63万人次积分制入户申请，其中9000人成功入户，成功率为55.2%。结合国家关于户籍制度改革及有关人口调控管理的精神，根据积分制入户办法试行中存在的问题，广州市于2013年对包括原积分制入户办法在内的人口调控和入户政策进行修订，形成了《关于加强我市人口调控和服务管理工作的意见》、《广州市户口迁入管理规定》、《广州市积分制入户管理办法》、《广州市引进人才入户办法》等“1+3”文件，并于2014年正式印发实施，为各地来穗创业和就业人员落户拓展了渠道（见表3）。

2. 居住证管理政策

作为国家中心城市、珠三角地区门户，广州吸纳了大量外来务工人员。《国家新型城镇化规划（2014—2020）》指出：“随着户籍人口与外来人口公共服务差距造成的城市内部二元经济结构矛盾日益凸显，主要依靠非均等化公共服务压低成本推动城镇化快速发展的模式不可持续。”在现阶段广州市受资源的限制，不能完

全对外放开城市户籍，广州外来人口不能完全享受依附在户籍上的基本公共服务。但目前的形势又不能不给广州外来人口基本的公共服务。

2010年，广州在全国较早地探索积分落户问题，并出台相关积分入户政策，形成积分入户制度。积分入户是根据城市综合承载能力和经济社会发展需要，综合考虑广州外来人口各方面的特点，以广州外来人口享受城市基本公共服务和入户为依据，通过指标体系的建立和确定指标分值，累计积分，依据积分量为农民工提供落户和基本公共服务的制度。积分入户既满足了广州外来人口的需求也不会对城市造成巨大压力，平衡了多方的利益。广州于2011年开始实施积分入户制度，2014年已迈进第四个年头了，现共计9000名广州外来人员通过积分入户方式获得广州市户口。

积分入户制度具有鲜明的城市化规范导向性。流动人员为了享受基本公共服务或落户广州，必须达到规定的分数，在利益的导向下，流动人员会根据积分指标，不断地提高自身素质，积极投入城市建设中，争取积分，并树立积极向上的价值观，从“被动接受管理”转型到“主动接受管理”（郑梓桢，2010）。这开辟了农民工落户城镇的新渠道，为他们提供扎根城市、融入城市的机会，提升他们对本市的归属感，逐渐做到“人的城镇化”，是解决新型城镇化的核心问题。

诸多学者认为，积分入户政策打破了户籍壁垒，对户籍制度改革有积极作用，有研究的意义。然而积分入户政策也有一些不足之处。周锦标（2012）提出积分政策宣传力度不够、入户指标不合理和办理烦琐等问题；傅晨、李飞武（2014）指出积分政策存在的问题是计划指标数量少，偏重于欠发达地区，有人才和投资的偏好。有部分学者针对积分制度的改革进行研究，郑梓桢、宋健

(2012)认为积分管理制度作为一项探索中的公共政策,仍存在一些问题,为了确保政策制定的科学性和执行的有效性,仍需不断改进。中共广东省委党校行政学教研部课题组(2012)认为应继续坚持积分入户制度改革的持续性,才能有效实施广东省广州外来人口服务管理。

积分入户政策作为一项新生事物不可能一开始就十全十美,而是不断地对政策进行完善。2014年7月《国务院关于进一步推进户籍制度改革的意见》也指出,对于特大城市人口要“建立完善积分落户制度”。国家发改委已经把广州列入新型城镇化试点城市,“积分入户”是新型城镇化的重要内容。通过分析广州市积分入户政策存在的问题,并提出完善措施,显然这对广州市积分入户政策的完善有重要的现实意义。

表3 广州市积分制入户指标及分值表

序号	指标	指标内容及分值	说明
1	文化程度	本科(60分);大专或高职(40分);中技、中职或高中(20分)	只取最高分,不累计加分。高中以下学历不计分
2	技术能力	中级职称(60分);高级工、事业单位工勤技术工岗位三级(40分);中级工、事业单位工勤技术工岗位四级(20分)	只取最高分,不累计加分
3	职业资格或职业工种	专业技术类职业资格或职业工种符合广州市积分职业资格及职业工种目录(20分)	以广州市积分职业资格及职业工种目录为准
4	社会服务	近5年内,参加献血(每次积2分)或志愿者(义工)服务(每满50小时积2分)。以上各项1年内积分不超过2分,单项累计最高不超过10分	

(续表)

序号	指标	指标内容及分值	说明
5	纳税	申请当年的上三个纳税年度,在广州市依法缴纳个人所得税净入库税额累计达到10万元或以上(20分)	一个纳税年度指当年的1月1日至12月31日

广州市从2010年起推行外来人口居住证管理制度,截至2013年累计发放居住证496.4万张。2014年在全国省会以上特大型城市率先成立了政府序列的“广州市来穗人员服务管理局”,全面加强来穗人员服务管理政策的顶层设计,着力推进来穗人员基本公共服务均等化。目前,来穗人员服务管理已建立市、区、街(镇)、居(村)四级服务管理体制,全市建立了170个街(镇)外来人口和出租屋管理服务中心和1027个社区(村)服务站,服务管理队伍共约1.1万人。

3. 基本公共服务政策

广州市认真贯彻落实国家、省关于改善外来人口基本公共服务的有关要求,大力推动城镇基本公共服务覆盖外来人口,市区各级财政不断加大对公共服务领域的投入。2008—2012年,全市财政用于改善民生和发展社会事业的资金合计共3619.7亿元,是过去5年的2.5倍,其中市级财政投入1522.9亿元,占市级财政一般预算支出总额的72%以上。其中,外来人口在享受基本公共服务方面占有一定的比例,主要体现如下:

(1) 随迁子女义务教育方面

广州市坚决贯彻“以流入地政府为主,以公办学校为主”的政策,保障外来务工人员随迁子女平等接受义务教育,2009年起

取消义务教育阶段借读费和借读生杂费，2013年起取消义务教育阶段借读生课本费。2013年我市义务教育阶段非本市户籍在校生共有53万，占在校生总数（122.9万）的43%，其中：入读公办学校24.3万，占46%，入读民办学校28.7万，占54%。12个区（县级市）中，黄埔、番禺、白云、萝岗、花都、海珠六区创新“积分入学”方式，对外来务工人员随迁子女入读公办学校设置了一定条件，如居住年限、参加社保年限等，有序安排随迁子女入读公办学校。我市还积极扶持发展民办学校，从2008年起市财政设立民办教育发展专项资金，每年1亿元。2013年市财政另资助和奖励民办学校7357万元。2014年出台了《关于促进民办教育发展的意见》以及《关于做好来穗人员随迁子女参加高中阶段学校招生考试工作的实施方案（试行）》。

（2）劳动就业方面

广州市从2006年起实行城乡平等的基本公共就业服务制度，实现了失业登记的全覆盖，在法定劳动年龄内、有劳动能力且有就业愿望的本市城乡劳动者、入穗稳定就业满6个月的外来人口，均可到公共就业服务机构进行就业或失业登记，进行失业登记的相关人员可享受免费职业指导、职业介绍、政策咨询等基本公共就业服务。2014年6月起，实施城乡劳动力培训补贴均等化制度，省级劳动力培训转移就业专项资金补助范围覆盖本省户籍城乡劳动力、外省务工人员，改变了原来国家财政补助外省户籍农村劳动力，省财政补助本省市外户籍农村劳动力，市财政补助本市户籍人员，而外地城镇户籍劳动力不享受补助的情况。

(3) 社会保险方面

广州市在实行城镇职工社会保障制度之初，就把与企业建立劳动关系的外来务工人员统一纳入城镇职工社会保险范围，享受同等待遇，参与养老金年度调整。2013年登记就业的414.4万外来务工人员中，参加职工养老保险、职工医疗保险、失业保险、工伤保险、生育保险分别有198万、218万、213.2万、218.6万、179.3万，其中养老保险方面经确认待遇领取地为广州市、缴费年限满15年，且达到法定退休年龄的，即可在广州市领取养老金，目前已有部分早期在广州市参保的外来务工人员在按月领取基本养老金。广东省从2009年起先后开始实施养老、医疗保险关系省内转移接续办法，实现保险关系随外来人口顺畅流转、参保年限互认及累计计算。2012年广州市实现居民养老保险城乡统筹、并轨运行，市城镇户籍与农村户籍人员实行统一标准；居民医疗保险也将于2015年实现城乡统筹。2012年广州市率先实施在本市就读的非本市户籍学生参加居民医疗保险，享受与当地居民子女同等的财政补助政策。

(4) 基本医疗卫生和计划生育方面

广州市从2010年起组织基层医疗卫生机构为常住人口免费提供建立居民健康档案、健康教育、儿童保健、妇女保健、老年人保健、预防接种、传染病防治、慢性病防治管理、重性精神疾病管理、突发公共卫生事件报告和处理、卫生监督协管和中医健康管理等12类基本公共卫生服务。国家规定的基本计划生育技术服务（包括查环查孕、上环、结扎、人流等）和免费孕前优生健康检查已覆盖户籍人口和外来人口。

（5）住房保障方面

根据 2013 年 5 月实施的《广州市公共租赁住房保障制度实施办法（试行）》（下称《公租房办法》），广州市公共租赁住房保障主要包括发放住房租赁补贴、提供公共租赁住房两种形式，目前原则上只供应给本市城镇户籍低收入家庭。对于外来务工人员，目前主要通过政府支持、市场化渠道解决，如萝岗、黄埔、南沙等区积极引导园区管委会、用人单位建设宿舍型公共租赁住房，较好地解决了园区内外来务工人员的住房问题。同时，《公租房办法》明确“市、区（县级市）政府每年安排一定数量公共租赁住房，通过积分制解决部分外来务工人员住房困难”，目前广州市已制定形成《广州市来穗人员申请承租市本级公共租赁住房实施细则（试行）》（稿），正在公开征求社会公众意见。另外，根据市政府要求，目前已确定增城、白云、花都、番禺等 4 个区试点建设来穗人员公寓，重点解决对城市发展贡献大的外来务工人员的住房问题。

（四）市民化个人成本及分担现状

根据我们研究的模型计算，2013 年广州市外来务工人员市民化个人成本汇总为 217055 元，主要由三部分构成：

1. 个人成本

2013 年广州市外来务工人员市民化个人成本汇总为 7880 元，包括职工养老保险 3186 元、职工医疗保险 888 元、职工失业保险 206 元、保障性住房租金 3600 元，均为年度成本。

2. 企业成本

2013年广州市外来务工人员市民化个人企业成本汇总为9834元,包括职工养老保险4779元、职工医疗保险3551元、职工失业保险618元、职工工伤保险478元、职工生育保险408元,均为年度成本。

3. 财政成本

2013年广州市外来务工人员市民化个人财政成本汇总为199341元,包括随迁子女义务教育58746元、劳动就业1004元、公共医疗卫生和计划生育538元、保障性住房建设130000元、市政设施建设和维护5000元、其他公共服务和城市管理4053元。其中一次性成本173115元,年度成本26226元。

4. 财政成本中分担现状

①中央和省补助20681.5元,其中义务教育公用经费生均补助174元^①、职业技能培训和鉴定补贴1004元^②、公共医疗卫生3.5

① 2013年广州市免费义务教育公用经费补助标准为小学每生每学年750元、初中每生每学年1150元。根据广州市财政局、教育局《关于调整完善广州市城乡免费义务教育政策的通知》(穗财教〔2012〕337号)明确的“从2012年春季学期起,中央和省财政按20%安排我市城乡免费义务教育公用经费补助资金”标准计算,2013年中央和省对我市小学和中学公共经费补助分别为150元和230元,按照2013年小学和初中就读人数为85.9万和37万计算,则中央和省对义务教育公共经费生均补助 $= (150 \times 85.9 + 230 \times 37) \div (85.9 + 37) = 174$ 元。

② 根据中央和省有关规定,2014年6月前,中央就业资金仅补助省外

元^①、保障性住房建设 19500 元。^②

②市财政承担 178659.5 元，其中义务教育 58572 元、公共医疗卫生和计划生育 534.5 元、保障性住房建设 110500 元、市政设施和维护 5000 元、其他公共服务和城市管理 4053 元。

5. 2015—2020 年外来务工人员市民化成本

按照 2015—2020 年累计解决 150 万存量外来务工人员市民化问题，并做假设如下：

表 4 2015—2020 年广州市外来务工人员市民化总成本（单位：亿元）

类别	2015 年	2016 年	2017 年	2018 年	2019 年	2020 年	合计
个人成本	64.3	64.4	64.5	64.6	64.7	64.8	387.3
企业成本	147.6	147.6	147.6	147.6	147.6	147.6	885.6
财政成本	223.5	233.5	243.5	253.4	263.4	273.4	1490.7
总成本	435.4	445.5	455.6	465.6	475.7	485.8	2763.6

农村户籍劳动力，省仅补助省内农村户籍劳动力，省外、省内城镇户籍劳动力在我市无劳动就业补助。根据 2014 年 6 月印发的《广东省省级劳动力培训转移就业专项资金管理办法》（粤财社〔2014〕128 号），外省、本省的城乡户籍人员均由省级劳动力培训转移就业专项资金补助，市财政仅补助本市城乡户籍居民。

① 2012 年起我市城乡居民人均基本公共卫生服务经费补助标准为 40 元，其中中央补助约为 3.5 元，省不予补助（仅补助欠发达地区）。

② 从 2012 年起，广州市公共租赁住房建设资金由中央财政资金和市财政资金共同投入。2012—2013 年，中央财政资金投入 8.85 亿元，市财政资金投入 46.92 亿元，中央和市财政资金投入比例约为 15 : 85，因此人均保障性住房建设成本 138000 元中，中央投入 20700 元。

① 150 万外来务工人员 16 周岁以下随迁子女约 60 万^①，目前已有 24 万在公办学校就读，则仍有 36 万需解决公办学校就读，假设平均每年新增解决 6 万随迁子女入读公办学校；

② 每年为 5 万外来务工人员提供职业技能培训及鉴定服务；

③ 每年建设 1500 套保障性住房^②；

④ 150 万存量外来务工人员的公共医疗卫生和计划生育、市政设施建设和维护、其他公共服务和城市管理目前与城镇户籍居民无差别。

则 2015—2020 年广州市外来务工人员市民化总成本为 2763.6 亿元，各年所需成本详见表 4。

(1) 外来务工人员市民化个人成本

2015—2020 年外来务工人员市民化个人成本合计约 387.3 亿元，各年所需个人成本详见表 5。

表 5 2015—2020 年广州市外来务工人员市民化个人成本（单位：亿元）

类别	2015 年	2016 年	2017 年	2018 年	2019 年	2020 年	合计
职工养老保险	47.8	47.8	47.8	47.8	47.8	47.8	286.8
职工医疗保险	13.3	13.3	13.3	13.3	13.3	13.3	79.8
职工失业保险	3.1	3.1	3.1	3.1	3.1	3.1	18.6

① 随迁子女比例 \approx 外来务工人员已婚比例 90% \times 已婚人群中已育比例 97% \times 符合计划生育比例 95% \times （生育 1 孩比例 70% \times 1+生育 2 孩比例 30% \times 2） \times 随迁比例 46% \times （1-夫妻双方均在同一城市务工比例 50% \div 2） \approx 40%。

② 依据市、区政府实际建设能力和各区来穗人员公共租赁住房拟建项目计划，到 2020 年实际可形成供应给来穗人员的公共租赁住房约 9000 套，平均每年新开工数量 1500 套左右。

(续表)

类别	2015年	2016年	2017年	2018年	2019年	2020年	合计
保障性住房租金	0.1	0.2	0.3	0.4	0.5	0.6	2.1
合计	64.3	64.4	64.5	64.6	64.7	64.8	387.3

(2) 外来务工人员市民化企业成本

2015—2020年外来务工人员市民化企业成本合计约为885.6亿元，各年所需企业成本详见表6。

表6 2015—2020年广州市外来务工人员市民化企业成本(单位:亿元)

类别	2015年	2016年	2017年	2018年	2019年	2020年	合计
职工养老保险	71.7	71.7	71.7	71.7	71.7	71.7	430.2
职工医疗保险	53.3	53.3	53.3	53.3	53.3	53.3	319.8
职工失业保险	9.3	9.3	9.3	9.3	9.3	9.3	55.8
职工工伤保险	7.2	7.2	7.2	7.2	7.2	7.2	43.2
职工生育保险	6.1	6.1	6.1	6.1	6.1	6.1	36.6
合计	147.6	147.6	147.6	147.6	147.6	147.6	885.6

(3) 外来务工人员市民化财政成本

2015—2020年广州市外来务工人员市民化财政成本合计约1490.7亿元，各年所需财政成本详见表7。

表7 2015—2020年广州市外来务工人员市民化财政成本（单位：亿元）

类别		2015年	2016年	2017年	2018年	2019年	2020年	合计
随迁子女义务教育	一次性成本	25.3	25.3	25.3	25.3	25.3	25.3	151.8
	年度成本	49.9	59.9	69.9	79.8	89.8	99.8	449.1
劳动就业	一次性成本	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	3
公共医疗卫生和计划生育	年度成本	8.1	8.1	8.1	8.1	8.1	8.1	48.6
保障性住房	一次性成本	3.9	3.9	3.9	3.9	3.9	3.9	23.4
市政设施建设和维护	年度成本	75	75	75	75	75	75	450
其他公共服务和城市管理	年度成本	60.8	60.8	60.8	60.8	60.8	60.8	364.8
合计		223.5	233.5	243.5	253.4	263.4	273.4	1490.7

如按现有财政成本分担机制，2015—2020年我市解决150万存量外来务工人员的市民化财政支出需1490.7亿元，其中中央和省财政承担11.3亿元，约占0.76%，广州市财政需承担1479.4亿元，占99.24%。

二、建构外来人口服务与管理的广州模式

人口是经济和社会发展的首要决定因素，人力资源是社会发展和城市管理所需要的第一资源，社会管理与服务的重要内容是解决人口流动与发展的各种问题。因此，本课题围绕总体设计，突出研究主题，总结归纳出外来人口管理与服务的广州“11521模式”，

即设立一个来穗人员服务管理局并赋予其特殊功能，树立一个利益共同体的外来人口管理理念，建立外来人口管理五大体系，建构两个外来人口市民化成本分担机制和打造一个公共服务成本分担模型。

（一）赋予来穗人员服务管理局特殊功能

在外来人口结构、诉求发生深刻变化的广州，为进一步加强和完善政府统筹、部门分工协作、各方共同参与、资源有效整合的外来人口服务管理体制，2014年1月正式成立广州市来穗人员服务管理局，这也是广州推进新型城市化发展的重要举措，在全国中心城市和副省级城市中，乃为创新之举。

党的十八大报告指出“完善和创新外来人口和特殊人群管理服务，改进政府提供公共服务的方式，加强基层建设管理和服务体系建设”，充分说明了党中央把外来人口问题摆上重要议事日程，并对外来人口工作进行战略部署。广州市委市政府坚持寓管理于服务之中，在改进服务中加强管理，构建实有人口一体化服务管理格局，即广州市来穗人员服务管理局。广州市来穗人员达到837万人、出租屋419.12万套。面对近千万的来穗人员，如何完善来穗人员与出租屋服务管理体制机制，改革和创新来穗人员服务管理工作？成为一项重要而紧迫的任务。广州建立了166个街（镇）流动人员和出租屋管理服务中心，以及1029个社区（村）服务站，拥有万人管理员队伍。现在的问题是，如何提升服务管理水平？市委市政府要赋予来穗人员服务管理局特别职能，即以宏观政策为抓手，整合社会资源，利用区域网格化平台，深化服务，拓宽来穗人员融入广州的渠道，研究出台惠及来穗人员的政策措施，深化居住

证功能，使来穗人员逐步享受同城化待遇，不断增强认同感与归属感。

（二）树立利益共同体的外来人口管理理念

中国改革开放以后的外来务工人员已经悄然更新换代，“老一代”外来务工人员随着年龄老化逐渐回到农村，“新生代”外来务工人员登上了城镇化进程的大舞台，并成为新产业工人阶层的主体部分，代表着外来务工人员市民化的方向，也是外来务工人员市民化的希望所在。与此同时，他们的主动赋权行为有所加强，突破了外来人口城市融入的制度性瓶颈，但也催生了该群体的“自我充权”意识，并有可能因其主张权利遭遇现实障碍而引发社会风险。戴维斯的“J曲线理论”认为，贫穷本身并不足以引发革命，革命发生的一个前提条件是对未来更好生活的憧憬。如果现实生活和期待之间的差距太大，那必定会导致人们心中的挫折感增加。外来人口的客观生活状况的改善会导致人们产生更高的期望值。当期望值增长快于客观状况改善时，两者差距就会拉大，从而导致更高程度的被剥夺感，反而有可能引发社会的不稳定。目前外来人口滥用自己的权利以及灰色或是暴力维权行为的发生就是对此理论的现实解读。

因此，创新外来人口的社会管理，首先应从管理理念上走出轻预防和重应对的误区，从主动接纳和战略管理的视角，树立外来人口与城市居民“利益共同体”的新理念。新生代外来务工人员是青年群体中的一个重要类别，他们既具有外来务工人员的一般特点，受到整个社会制度和社会结构的制约，需要政府与社会的引导和支持，又突显出作为城乡青年的一般特点，需要政府和社会的关心和

爱护。因此，重视新生代外来务工人员融入城市问题，对于广州的新型城市化的顺利实现，对于中华民族整体素质的整体提升，都具有十分重要的战略性意义。

（三）建构外来人口服务管理体系

1. 建构外来人口社区服务管理体系

外来人口从熟人的农村社会来到陌生人的广州，在城市就业、在社区生活，他们普遍希望能够像当地居民一样参与社区管理、享有社区服务。因此，城市社区的工作对象，不仅仅包括本社区的正式居民，也包括一部分非正式居民。社区工作的主要内容不仅仅包括对社区正式成员的服务与管理，而且也包括对以外来人口为主的社区非正式成员的服务与管理。为此，我们要本着“市民化待遇、人性化管理、亲情化服务、社区化运作”的原则，外来人口社会服务管理体制的转型，必须突出社区的主体性地位，构建社区层面的服务管理体系，建立外来人口服务管理平台。

凡是在广州城镇社区有合法固定住所、居住满一定时间的外来人口，都可参与社区活动，享受社区服务。在外来人口聚居的社区，召开社区居民会议或居民代表会议，都应有一定数量的外来人口或代表参加，并参与社区居民委员会的选举，鼓励符合条件的外来人口经过民主程序担任居民委员会成员、居民小组长、居民委员会下属委员会成员、楼栋长和居民代表。社区凡拟订发展规划、兴办社区公益事业、制订社区公约和居民自治章程等涉及外来人口切身利益的重要事项，都应听取他们的意见。

2. 建构外来人口属地服务管理体系

在社区缺位的外来人口管理体制下，外来人口主要通过用人单位享受政府公共服务，但用人单位作为经济主体所具有的逐利本性，往往使其与提供公共服务的公益性角色形成冲突。因而，属地外来人口的生活与工作的居住地，既具有为外来人口直接提供公共服务的区位优势，承担这一服务也与其用人单位的本质特征相吻合，从而培养外来人口对流入地的归属感和认同感。

3. 建构外来人口网络服务管理体系

社会管理及其创新强调，进一步加强和完善外来人口和特殊人群的管理、服务，建立覆盖全国人口的国家人口基础信息库，建立和健全实有人口动态管理机制，完善特殊人群管理和服务政策。掌握外来人口信息是人口管理开展的前提和基础，社会资源配置、工作方式、资金投入等均应根据外来人口信息进行规划。人口信息网络的构建和完善，能够摸清属地内外来人口状况，有利于全面管理、动态管理。

完善社区管理机制，加快推进服务管理一体化。强化服务职能，完善网格化服务管理体系，即把社区分为若干个网格，实行楼（栋）长制，实现电子信息全覆盖，依靠社会参与的力量，加强协同式服务管理，联合各行业协会、行业工会等社会组织，发动外来人员，激活参与式服务管理，实行“社工+义工”联动机制，提高外来人员对城镇社区的归属感和认同感。

4. 建构外来人口“居住证”服务管理体系

2011年，广州城市开始推行的居住证制度是解决这种现象的有益探索，居住证制度是广州外来人口管理改革的重大创新。外来人口通过办理居住证可以享受城市的“市民待遇”，使居住证在内涵上是更接近于城市户口本，从而享受更多的公共服务。“居住证”管理体系详细而规范地记录人口信息，为构建更富效率的外来人口公共服务供给机制提供了最为合适的载体。

然而，目前居住证制度在实施中还存在一些新的问题，如实施成本问题、门槛设置问题、技术支持问题等，都有必要通过制度的创新解决这些问题带来的障碍。按照国家分类推进户籍制度改革、完善相关公共服务及社会保障制度的要求，作为省会城市的广州，应该实行“居住证 + 积分入户 + 社会保障 = 人口总量 + 社会成本”的原则，以居住证制度服务与管理外来人口和常住人口。

表 8 2013 年广州市外来人口居住和就业年限情况一览表

年限	办理居住证人数	登记就业人数
10 年以上	842	165634
9—10 年	1062	73963
8—9 年	1629	127689
7—8 年	4846	170802
6—7 年	21327	297490
5—6 年	72198	498633
4—5 年	203215	684513
3—4 年	242977	673213

(续表)

年限	办理居住证人数	登记就业人数
2—3年	561981	647495
1—2年	95402	513721
半年—1年	709903	213493
半年以下	3048800	114034
总计	4964182	4144680
其中：4—5年以上（即到2020年居住或登记就业10年以上）人员累计	305119	2018724

全面推行外来人口居住证制度，以居住证为载体，建立健全与就业、居住年限等条件相挂钩的基本公共服务提供机制，综合考虑城市承载能力、人口结构优化以及市财政支撑能力，2015—2020年优先考虑在广州市居住或就业10年以上（见表8），同时符合设定的基本条件（如：年龄在45周岁以下、高中以上学历、缴纳社保满若干年、在本市有合法住所、持本市有效的居住证、符合计生政策、无违法犯罪记录）的外来人口的市民化（其16周岁以下随迁子女可入读义务教育阶段公办学校等），在满足上述条件的基础上，采用积分制办法，对文化程度、技术能力、职业资格或职业工种、社会服务、纳税额度等因素进行综合计分，按积分享受基本公共服务。据统计，2015—2020年在广州市居住或就业满10年的外来务工人员约200万（见表7），其中26—45周岁人群占26周岁以上人群的88.2%，初中以上学历占比达93.8%，因此外来务工人员市民化规模约150万。

5. 建构外来人口公共服务的梯度累进管理体系

根据马斯洛的需要层次理论，人都有尊重的需要和自我实现

的需要。外来人口都希望能发挥自己的潜力，表现自己的才干，只有让外来人口的才干充分表现出来，才能感到最大的满足和幸福。梯度累进的公共服务管理，即根据外来人口务工年限的增长（或同时选择几个参照指标）享受逐步升级的市民待遇。这种管理既能依托于居住证的梯度累进使外来人口获取公共服务的机会，又能使外来人口在市民化的渐进过程中做好融入城市的准备，为其提供一个融入城市需要的预期。

（四）建构外来人口市民化成本分担机制

有序推进外来人口市民化成为党的十八届三中全会中的一个重要议题。国家发改委等 11 个部门联合印发了《关于开展国家新型城镇化综合试点工作的通知》，要求各地城镇就外来人口市民化成本分担机制进行探索。

1. 建构政府、企业、社会和个人共同参与市民化成本的分担机制

外来人口在城镇化进程中，逐渐分化为两大群体，即可市民化群体和逆市民化群体，他们在城镇化过程中分别体现着显性成本、隐性成本、理性成本、社会成本、服务成本和融入成本。

外来人口中的一部分人由于自身文化程度和劳动技能都比较高，较快地适应城镇生活，融入城镇的过程比较顺利，成为可市民化群体。他们一旦被城镇接纳，便成为准市民，继而实现身份与身心的双重转换。这是外来人口市民化显性成本的体现。

外来人口中的另一部分人由于受政府公共服务的排斥与企业

分配不公，在融入城镇过程中极为不顺，且充满艰辛，从一个城镇流动到另一个城镇，成为“漂”的一族；外来人口面临着风险成本和社会成本。还有一部分人由于自身的文化程度和技能较低，在城镇化进程中不断受阻，只好回到农村做“新农民”，理性选择的成本在此显得突出。

外来人口如果融入不了城镇，既不能成为城镇市民，又退不回农村，长期徘徊在城乡之间，有可能陷进融入城镇与背逆城镇的两难境地。于是，他们中的一部分人则因合法的融入城镇之路不通，寻找非正规途径，直至采取不合法的方式而走上了犯罪的道路，成为逆市民化群体。这是隐性成本、犯罪成本的体现。

因此，外来人口市民化成本分担机制是，政府分担显性成本、管理与服务成本（公共服务支出成本）；外来人口市民化应从享受与城市居民同等基本公共服务做起。政府基本公共服务就是外来人口市民化所急需，如在义务教育、劳动就业、基本养老、医疗卫生、保障性住房以及市政设施等方面的公共成本。外来人口不但要分享城镇基础设施、公共交通、社会治安等非排他性公共服务，还要享有与城镇户籍居民捆绑在一起的政府补助性住房、子女在公立学校就学等排他性公共服务。企业要分担外来人口的融入成本，如企业要落实外来人口与城镇职工同工同酬制度，加大职工技能培训投入，依法为外来人口缴纳职工养老、医疗、工伤、失业、生育等社会保险费用。社会组织参与市民化的社会成本的分担，为外来人口提供社会政策咨询、社会服务等。外来人口在城镇创造的社会财富、农地流转收益十分可观，因此外来人口本质上承担了自身市民化的社会成本；同时也分担着隐性成本和教育成本等个人支付成本，积极参加城镇社会保险、职业教育和技能培训等，并按照规定承担相关费用，提升融入城镇社会的能力。

2. 建构中央和地方政府介入市民化公共成本分担机制

随着外来人口的不断增加，城镇公共建设、环境资源的集约式发展都将带来地方公共支出的增加，地方政府难以承担城镇化带来的公共成本，这就成为城镇化规划制定和推行的现实阻力。中国特色的城镇化实践说明，外来人口的市民化的总成本必须建构分担机制，即由中央财政和地方财政分担，流入地政府与流出地政府相互配合、相互支持。中央财政转移支付要与外来人口市民化挂钩，中央和地方财政安排转移支付既要考虑常住人口，又要鼓励城市接纳外来人口。

第一，建立中央财政专项转移支付制度。中央财政转移支付要与外来人口市民化挂钩，给予专项转移支付。这将从根本上实现国家公共资源跟人走的目标，依据人口流入数量进行转移支付。这既是调动地方政府接纳转移人口积极性手段，也是人口流动市场化的根本要求。农业人口转移支付的计算，过去是与户籍人口规模挂钩，将来应与常住人口规模和接纳外来人口规模挂钩，为外来人口提供公共服务的财力保障，形成激励接纳外来人口的长效机制。

第二，正确处理中央财政与地方财政支付关系。中央财政的一般性转移支付，要考虑地方城镇外来人口的公共服务支出成本，与各地吸收和承载外来人口的数量挂钩，与地方政府提高外来人口基本公共服务均等化水平挂钩。地方财政要以外来人口的各项支出为重点，优化财政支出结构，不断增加基本公共服务投入。

第三，构建财权与事权相匹配的财政机制。外来人口市民化的成本分担，迫切需要明确中央和地方的事权，改革税制、公开预算、提高市民化科学效率，建立与市民化相匹配的财政制度，发挥

中央和地方两大主体作用，提升地方政府接纳外来人口的承载力，逐步实现人均公共财政支出大体相等。

第四，拓展外来人口市民化的资金渠道。首先，在国家积极稳妥推进城镇化的背景下，城镇化建设融资将更加倚重债券市场，各银行业金融机构结合城镇化发展的实际需求，加大对城镇化发展中的基础设施建设、产业发展等领域的金融服务的投入。其次，加大地方政府债券支持城镇化建设的力度，依法赋予地方政府适度举债权限，完善现行的地方政府债券制度，探索一般债券与专项债券相结合的地方政府举债融资办法。再次，推广政府与社会资本合作的模式，政府通过特许经营权、合理定价、财政补贴等公开透明方式，吸引社会资本参与外来人口市民化的平台建设。

3. 外来人口市民化公共成本分担思路

根据《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中“对于跨区域且对其他地区影响较大的公共服务，中央通过转移支付承担一部分地方事权支出责任”的精神，积极争取国家和省按照权责匹配的原则，逐步理顺事权关系，建立健全与常住人口规模相挂钩的、事权和支出责任相适应的市民化成本分担机制。以地方政府为主，加大国家和省的投入，形成中央政府、省级政府和地方政府共同分担的格局。中央政府主要对跨省迁移的外来人口和城镇间外来人口市民化的基本公共服务财政成本进行补助。省级政府主要对省内跨市迁移的外来人口和城镇间异地务工人员市民化的基本公共服务财政成本进行补助。地方政府承担省外、省内市外外来人口和城镇间异地务工人员基本公共服务财政成本的大部分支出，还承担外来务工人员在城市生活居住中所产生的市政设施建设和维

护、其他公共服务和管理等成本。

4. 分担方案设想

外来务工人员市民化财政成本分担方案按成本性质分三种情况：

(1) 基本公共服务成本支出不具排他性，既可由本市户籍居民享有，又可由外来常住人口享有的，国家、省、市按照一定比例承担。具体如下：

——随迁子女义务教育财政成本分担。按照外来务工人员随迁子女户籍来源地合理划分义务教育成本支出责任：①对于省外户籍学生的义务教育财政成本，中央财政承担 50%，省财政承担 20%，市财政承担 30%；②对于省内市外户籍学生的义务教育财政成本，中央财政承担 20%，省财政承担 50%，市财政承担 30%。按照 2013 年我市省外和省内市外户籍学生比例 6 : 4 估算，则中央、广东省、广州市财政在随迁子女义务教育分担比例约为 38 : 32 : 30。

——公共医疗卫生和计划生育成本分担。按照外来务工人员户籍来源地合理划分公共医疗卫生和计划生育成本支出责任：广州市财政承担省外和省内市外户籍外来务工人员基本医疗卫生和计划生育成本的 50%，中央财政承担省外户籍外来务工人员公共医疗卫生和计划生育成本的 50%，广东省财政承担省内市外户籍外来务工人员公共医疗卫生和计划生育成本的 50%。按照 2013 年广州市省外和省内市外户籍外来务工人员比例 7 : 3 估算，则中央、广东省、广州市财政在公共医疗卫生和计划生育成本分担比例约为 35 : 15 : 50。

——保障性住房建设成本分担。按照外来务工人员户籍来源地合理划分保障性住房建设成本支出责任：广州市财政承担省外和省内外市外户籍外来务工人员保障性住房建设成本的 50%，中央财政承担省外户籍外来务工人员保障性住房建设成本的 50%，广东省财政承担省内外市外户籍外来务工人员保障性住房建设成本的 50%。按照 2013 年广州市省外和省内外市外户籍外来务工人员比例 7 : 3 估算，则中央、广东省、广州市财政在保障性住房建设成本分担比例约为 35 : 15 : 50。

(2) 基本公共服务成本支出具有排他性，直接由外来常住人口享有的，建议由国家和省财政直接补贴，市财政不予补贴。具体如下：

——劳动就业服务成本分担。按现行政策规定，符合条件的本省户籍城乡劳动力、外省来粤务工人员均可由广东省劳动力培训转移就业专项资金对其职业技能培训和鉴定进行补贴。按照外来务工人员户籍来源地合理划分劳动就业服务成本支出责任，由中央、广东省分担外来务工人员劳动就业服务成本，根据 2013 年广州市省外和省内外市外户籍外来务工人员比例 7 : 3 估算，则中央、广东省财政在劳动就业服务成本分担比例约为 7 : 3。

(3) 城市自身经济和社会发展需要的市政设施建设和维护、其他公共服务和管理成本，由地方财政承担，国家和省财政不予补贴。

表 9 广州市外来务工人员市民化财政成本分担比例设想

类别	中央	省	市
随迁子女义务教育	30%	20%	50%
公共卫生和计划生育	35%	15%	50%

(续表)

类别	中央	省	市
保障性住房	35%	15%	50%
劳动就业	70%	30%	—
市政设施建设和维护	—	—	100%
其他公共服务和管理	—	—	100%

如按新的分担方案，2015—2020年广州市150万外来务工人员市民化财政成本1490.4亿元，其中：中央财政承担255.6亿元，占17.1%；广东省财政承担204亿元，占13.7%；广州市财政承担1030.8亿元，占69.2%。

（五）建构外来人口市民化公共服务成本分担模型

外来人口的市民化，就是指外来人口与城市户籍居民享有同等的福利待遇，即城市给外来人口提供教育、医疗、公共卫生、就业扶持、社会保障和保障性住房等方面的公共服务，其实质是公共服务均等化的过程。将外来人口纳入城镇公共服务体系，使外来人口学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居，各级财政需要额外的财政支出，这可以视为外来人口市民化的公共成本。

外来人口市民化公共成本指的是将外来人口纳入城镇公共服务体系，政府必须承担的财政支出，主要包括随迁子女义务教育、就业服务、社会保障、公共卫生和保障性住房等。以公布的最新年份数据为不变价格，将已在广州居住的837万外来人口市民化，粗略测算出平均每人每年需要政府支出3265元。从外来人口的生命周期来看，一个外来人口变为广州市民政府平均需要支出约16.1万元；从政府每年在外来人口市民化方面的支出来看，

广州市每年有 3000 个积分入户指标，则政府平均每年需要支出约 979.5 万元。解决外来人口市民化成本巨大的难题，关键在于政府要改革现有的财税体制，建立事权与财力相匹配的机制。

1. 外来人口市民化公共成本计算依据与计算方法

本文在测算外来人口市民化成本时，以广州市来穗人员服务管理局统计的外来人口总数 837 万为标准，对于外来人口一些指标的确定，主要依据的是 2012 年广州市外来人口动态监测调查数据。该数据以外来人口作为调查对象，采取分层、多阶段、与规模成比例的 PPS 抽样方法进行抽样。调查对象为在本地居住一个月及以上，年龄在 15—59 周岁、非本区（县、市）户口的外来人口。监测调查内容包括外来人口基本情况、就业状况、居住状况、社会参保情况、婚育情况与接受计划生育服务、生活与感受等六个部分，蕴含的信息量非常丰富。另外，文中采用的是官方公布的最新数据，个别数据因统计原因难以找到的除外，并假定所有计算以最近年份价格为不变价格。

外来人口市民化公共成本是指使外来人口享受目前市民享受的基本公共服务水平时，政府需要新增的投入。因此，本文在测算外来人口市民化公共成本时，主要包括外来人口随迁子女义务教育支出、就业扶持支出、社会保障支出、公共卫生支出、住房保障支出等几个方面。城市基础设施建设没有包括进来，是因为外来人口已居住在城市，这部分费用早已发生，所以不存在严格意义上的新增财政开支。此外，外来人口市民化中的城市管理费用、计生服务、供水（气、热）补贴、殡葬等方面的开支，由于数据难以搜集，本文忽略。

假定一次性将现在已在城市居住的外来人口全部市民化。为了简单直观地反映外来人口市民化的公共成本，本文采用分类加法：首先分别测算每年广州市政府为外来人口提供与当前城镇居民相同标准的随迁子女义务教育、就业扶持、社会保障、公共卫生、住房保障等领域中每个领域所需要的支出，在此基础上根据外来人口总规模计算出各个领域支出的人均水平，将各个领域支出的人均水平相加即为外来人口市民化的每年人均成本。进一步地，从横向的角度来看，即从外来人口的生命周期来看，外来人口市民化人均公共成本 = (外来人口的寿命 - 外来人口的年龄) × 每年外来人口市民化人均公共成本。从纵向的角度来看，即从每一年在外来人口市民化方面的财政支出来看，政府每年支付的外来人口市民化公共成本 = 每年外来人口市民化人均公共成本 × 每年外来人口市民化数目。

我们的计算公式如下：

$$c = c_1 + c_2 + c_3 + c_4 + c_5,$$

$$c_p = (a_1 - a_0) \times c,$$

$$c_t = c \times n$$

其中， C 为外来人口市民化的每年人均财政支出； C_1 、 C_2 、 C_3 、 C_4 、 C_5 分别为政府每年在外来人口子女义务教育、就业扶持、社会保障、公共卫生、住房保障方面的人均支出； C_p 为外来人口市民化人均成本； a_1 为外来人口的寿命； a_0 为外来人口的年龄； C_t 为政府每年支付的外来人口市民化成本； n 为每年外来人口市民化的数目。

2. 外来人口市民化公共成本的分项计算

(1) 外来人口随迁子女义务教育支出 C_1

随着人口市民化的推进，越来越多的外来人口背井离乡来穗务工，迁移方式也由原来的单个迁移发展为现在的举家迁移。伴随着外来人口数量的不断庞大，在城市中，需要接受义务教育的外来人口适龄儿童数目也在急剧上升。2007年，在广州义务教育阶段学生当中，33.93%为外来务工人员子女。^①2010年，这一比例达到41.91%，其中小学生40.72万人，初中生10.37万人，共有51.09万人，而在公办学校就读人数只有20.51万人。^②2013年，来穗人员随迁子女等非广州市户籍学生达56万，占全市义务教育阶段学生总数的46%，其中在公办学校就读的有23.33万，占非广州户籍学生数的42%。^③2006年新修订的《中华人民共和国义务教育法》以法律的形式确定了外来人口子女有权利在流入地接受义务教育。而根据我国相关义务教育的政策，教育经费主要由各级财政负担。多一个流动学生，政府就必须多支付一个人的教育经费。而且，流入地政府如果要全盘接收外来人口子女的义务教育，还需要通过新建学校的方式来解决师生容积率的问题。因此，在测算外来人口市民化成本时，外来人口随迁子女的义务教育支出是一个重要组成部分。

^① 羊城晚报：http://www.southcn.com/today/hotpicnews/content/2008-08/29/content_4573965.htm。

^② 数据来自华南师范大学教育培训与研究院的一篇论文《建立农民工子女义务教育经费保障机制的思考——以广州市为例》。

^③ http://m.dayoo.com/129530/129532/201406/03/129532_36728835.htm。

外来人口随迁子女义务教育成本包括公用经费补助、教职员工资福利经费、校舍建设成本等三个部分。

①人均义务教育公用经费测算

2013年广东省义务教育公用经费补助标准为小学生均750元，初中生均1150元。经简单算术平均后，广东省2013年义务教育生均教育公用经费为950元。2013年来穗务工人员随迁子女有56万人，如果将其全部纳入公办学校，则政府每年需支付教育公用经费总额 $=950 \times 56 = 53200$ （万元）。按外来人口总规模计算，则外来人口人均义务教育公用经费 $=53200 / 837 = 64$ （元/人·年）。

②人均教职员工资福利经费测算

《2013—2014年度广东地区薪酬调查报告》显示，广东小学教师月平均工资为4066元，初中教师月平均工资为6928元^①。根据2008年《广东省中小学教职员编制标准实施办法》，小学师生比为1:22，初中为1:16。按照以上数据计算，2013年广州市小学生均教师年均工资为2218元，初中生均教师工资为5196元。简单算术平均后，2013年广州市义务教育阶段生均教师工资为3707元。仍按56万的外来人口子女数计算，则教职员工资福利经费总额 $=56 \times 3707 = 207592$ （万元）。按全部外来人口规模计算，则外来人口人均教职员工资福利经费 $=207592 / 837 = 248$ （元/人·年）。

③人均校舍建设成本

按照教育部关于城镇九年制义务教育学校的建设标准，即

^① <http://www.138job.com/shtml/Article/18308/84425.shtml>。

2100 生 / 校、16190 平方米的校舍面积。^① 如果将全部外来人口随迁子女纳入公办学校，则理论上需要新建 266.67 所学校。按 2012 年广州市竣工房屋平均 3447 元 / 平方米的造价^②，建设一所新校需 5580.693 万元，总投资需 148.82 亿元。依据《民用建筑设计通则》，按建筑使用 50 年折算，每年需要 2.98 亿元的折旧费。按全部外来人口总规模计算，则流动人员人均校舍建设成本 = 29800 / 837 = 36 (元 / 人 · 年)。

因此，外来人口随迁子女义务教育人均成本为： $C_1 = 64 + 248 + 36 = 348$ (元 / 人 · 年)。

表 10 外来人口随迁子女义务教育支出

类别	生均经费 (元)	按总规模计算的人均每年支出 (元)
义务教育公用经费	950	64
教职员工资福利经费	3707	248
校舍建设		36
合计		348

(2) 外来人口就业服务支出 C_2

外来人口要在城市生存首先要解决的就是就业问题。这不仅需要外来人口自身的努力，也需要政府相关部门的扶持。2014 年，广州市印发了《广州市就业困难人员就业援助实施办法》，并且给就业专项资金安排了 5.5 亿元，主要用于对就业困难人员的职业介绍、技能培训、社会保险和岗位补贴等。因此，外来人口的就业服

① 建设部《城市普通中小学学校校舍建设标准》。

② 《广东统计年鉴 (2013)》。

务成本主要包括职业介绍费用和职业技能培训鉴定费用等方面。

①人均职业介绍费用

根据广州市 2013 年印发的《广州市促进困难群体就业补贴办法》的通知,对于那些在法定劳动年龄内、有就业愿望和劳动能力仍处于失业状态的失业人员,每人享有 100 元的职业介绍费用补贴。2013 年广州市城镇登记失业率为 2.15%^①,假定外来人口的失业率与城镇登记失业率相等,则 2013 年外来人口中处于失业状态的人数为 16.23 万人。政府补助处于失业状态的外来人口的职业介绍费用总额 = $100 \times 16.23 = 1623$ (万元/年)。按全部外来人口规模计算,流动人员人均职业介绍费用 = $1623 / 837 = 2$ (元/人·年)。

②人均职业技能培训鉴定费用

开展职业技能培训和职业技能鉴定,是提高劳动者素质,促进就业的重要措施。推行职业资格证书制度,是我国人力资源开发的重要手段。《劳动法》第六十九条规定:“国家确定职业分类,对规定的职业制定职业技能标准,实行职业资格证书制度。”外来人口大量涌入城市劳动力市场,通过开展职业技能培训和鉴定,推行职业资格证书制度可以使他们提高自身素质,提高他们的就业能力和工作能力。我国的职业资格证书,分为“初级技能”、“中级技能”、“高级技能”以及“技师”、“高级技师”五种。一般的,从事职业为生产及运输设备操作人员、农林牧渔水利业生产人员、商业及服务业人员、办事人员和有关人员等需要取得相应的职业资格证书。

^① 《2013 年广州市国民经济和社会发展统计公报》, <http://www.gz.gov.cn/publicfiles/business/htmlfiles/gzgov/s2885/201404/2647107.html>。

外来人口的职业技能培训和鉴定费用，我们只考虑获取相应的职业资格证书的财政培训费补贴。根据《广州市职业技能培训券补贴项目和标准》，考取不同等级的职业资格证书，其培训费补贴也不同。为简单起见，只考虑“初级工”一类，并取其C类培训费补贴定额600元作为标准。根据广州市2012年外来人口动态监测调查数据，对外来人口的职业进行统计分析发现，需要获取职业资格证书的外来人口占总数的31.66%。按照这个比例，2013年来穗外来人口中有265万人需要参加职业技能培训并获取相应职业资格证书，则政府支付的职业技能培训和鉴定费用总额 $=600 \times 265 = 159000$ （万元/年）。按全部外来人口规模来计算，来穗外来人口人均职业技能培训和鉴定费用 $=159000/837 = 190$ （元/人·年）。

因此，外来人口的人均就业服务成本 $C_2 = 2 + 190 = 192$ （元/人·年）。

表 11 外来人口就业服务支出

	覆盖人数 (万人)	人均标准补助 (元)	按总规模计算的人均每年支出(元)
职业介绍费用	16.23	100	2
职业技能培训鉴定费用	265	600	190
合计			192

(3) 外来人口社会保障支出 C_3

长期以来，现行的城镇社会保障体系只覆盖城镇户籍人口，而外来人口（尤其是来自农村的外来人口）因无本地户口，很难享受到养老保险、医疗保险、最低生活保障等社会保障权益，他们成为

城市里的边缘人，游离于社会保障体系之外。因此，一旦外来人口市民化，养老保险、医疗保险等社会保障支出就是核心支出。

对于稳定就业的外来人口，按规定参加的是城镇职工基本养老保险和城镇职工医疗保险，一般由单位和个人按照工资一定的比例提取保险基金，政府没有补助，不需增加政府支出。另外，根据相关法规规定，广州市外来人口只要稳定就业满6个月也可进行失业登记、享受政府就业援助及依规领取失业保险金，与本地户籍人员一样。因此，本文在计算外来人口市民化的社会保障支出时只考虑城乡居民社会养老保险支出、城乡居民基本医疗保险支出和最低生活保障支出，而不考虑城镇职工基本养老保险、城镇职工医疗保险和失业保险支出这些项目。

①城乡居民社会养老保险人均支出 $C_{养}$

2012年8月14日起广州市开始实行《广州市城乡居民社会养老保险试行办法》。^① 根据此办法，城乡居民社会养老金由基础养老金和个人账户养老金构成，并支付终身。基础养老金由财政出资建立，标准为130元/人·月，如果缴费年限超过15年的，每超1年，每月增发基础养老金6元。个人账户包括参保人缴费、集体经济组织补助和政府补贴及其他来源的缴费资助部分。其中，个人缴费标准分为7个档次，最低为10元/月，最高为130元/月。参保人所在集体经济组织对参保人进行缴费补助也依其经济能力分为7个档次，具体补助标准由集体经济组织与参保人协商并经村民大会或村民代表大会确定。市、区（县级市）人民政府将根据参

^① 广州市人力资源与社会保障局：《广州市城乡居民社会养老保险试行办法》，http://www.hrssgz.gov.cn/zcfg/shbxyzgfl/201210/t20121018_192393.htm。

保人个人缴费和集体经济组织缴费补助给予相应补贴，也分为7个档次。其中，政府对个人缴费的补贴最低为15元/月，最高为80元/月；对集体经济组织补助的补贴最低为5元/月，最高为40元/月。

该办法实施时已年满60周岁的居民，经核准后可直接按月领取基础养老金。据不完全统计，2013年广州市60岁以上的外地老人约有10万人。^①假设政府将这一群体全部纳入城乡居民社会养老保险体系，并按标准为130元/人·月发放基础养老金，则基础养老金财政支出总额=130×12×10=15600（万元/年）。

2013年来穗外来人口总数达837万人，其中60岁以上的外地老人10万人，义务教育阶段的随迁子女数有56万人，除此之外，16—59周岁的来穗务工人员就有771万人。2012年外来人口动态监测调查数据显示，22.17%的来穗务工人员在穗参加了城镇职工基本养老保险，23.90%在穗参加了城镇职工医疗保险。假定2013年来穗务工人员的参保率与2012年的保持一致，也就是说，2013年来穗务工人员中没有参加城镇职工基本养老保险的比例为77.83%。如果将剩下的这部分来穗务工人员全部纳入城乡居民社会养老保险，将有600万人进入城乡居民社会养老保险体系。个人账户中，我们按最低补贴标准计算，即政府对个人缴费的补贴为15元/月，对集体经济组织补助的补贴为5元/月，则政府平均支出20元/人·月。在这一部分，政府补贴总额=20×12×600=144000（万元/年）。基础养老金部分，按补助标准130元/人·月，政府补助总额=130×12×600=936000（万元/年）。因此，对这一部分来穗务工人员，政府总支出

^① 广州日报：http://gzdaily.dayoo.com/html/2013-07/04/content_2307040.htm。

=144000+936000=1080000（万元/年）。

综上，城乡居民社会养老保险财政支出总额=15600+1080000=1095600（万元/年）。按全部外来人口规模计算，来穗外来人口人均城乡居民社会养老保险 $C_{\text{养}}=1095600/837=1309$ （元/人·年）。

②城镇居民基本医疗保险人均支出成本 $C_{\text{医}}$

根据《广州市人民政府办公厅关于调整广州市城镇居民基本医疗保险有关规定的通知》^①，从2013年度起，对广州市城镇居民基本医疗保险的有关标准和范围做了相关调整。具体的，未成年人与在校学生个人缴纳120元/人·年，政府资助320元/人·年；非从业居民个人缴纳600元/人·年，政府资助320元/人·年；老年居民个人缴纳800元/人·年，政府资助1000元/人·年。

对于政府资助对象为“未成年人与在校学生”，这里只考虑在义务教育阶段的外来人口随迁子女。2013年广州市义务教育阶段的外来人口随迁子女数为56万人，按补助标准，则政府对这部分人员的城镇居民基本医疗保险补助=56×320=17920（万元/年）。2013年广州市外来人口中60岁及以上的有10万人。假设将广州市外来人口中所有老年居民纳入城镇居民基本医疗保险体系，则财政补助=10×1000=10000（万元/年）。非从业居民指的是处于失业状态的居民。2013年广州市城镇登记失业率为2.15%，假定外来人口的失业率与城镇登记失业率相等，则2013年外来人口中处于失业状态的人数为16.58万人，对这部分人员新增财政医疗保险补助=16.58×320=5306（万元/年）。

^① 中国广州政府：<http://www.gz.gov.cn/publicfiles/business/htmlfiles/gzgov/s2812/201403/2630396.html>。

因此，政府每年需要新增城镇居民基本医疗保险支出总额 $=17920+10000+5306=33226$ （万元/年）。按全部外来人口规模计算，外来人口人均城镇居民基本医疗保险支出 $C_{\text{医}}=33226/837=40$ （元/人·年）

③最低生活保障支出 $C_{\text{低}}$

最低生活保障是为了解决城市贫困人口的生活困难，对那些家庭人均收入低于当地政府公告的最低生活标准的人口给予相应补助以保证其基本生活。2013年，广州市户籍人口832.31万人，其中享受低保救济的困难群众达8.68万人，低保比重为1.04%^①。广州市城镇人口人均低保补差408元/月^②，但从2014年元月1日起广州市城镇低保标准提高到每人每月600元，为了与新标准一致，本文按每人每月600元标准计算。假定广州外来人口市民化后的低保比例与2013年户籍人口的一致，按1.04%计算。由公式：广州外来人口市民化的低保支出 = 市民化人口 × 低保比例 × 人均补差，可计算得出，广州外来人口市民化财政将每年新增低保支出 $=837 \times 1.04\% \times 600 \times 12 = 62675$ （万元/年）。按全部广州外来人口规模计算，广州外来人口人均最低生活保障成本 $C_{\text{低}}=62675/837=75$ （元/人·年）。

因此，广州外来人口的社会保障成本为 $C_3=C_{\text{养}}+C_{\text{医}}+C_{\text{低}}=1309+40+75=1400$ （元/人·年）。

① 《2013年广州市国民经济和社会发展统计公报》，<http://www.gz.gov.cn/publicfiles/business/htmlfiles/gzgov/s2885/201404/2647107.html>。

② <http://gz.bendibao.com/news/2013628/content128030.shtml>。

表 12 社会保障的政府投入测算

类别	年龄分类	人数 (万人)	每人年补助 额(元)	年总支出 (万元)	按总规模计算的人 均每年支出(元)
居民养老保险	60 周岁以上	10	1560	15600	
	60 周岁以下未参 加职工养老保险	600	1800	1080000	
养老保险小计				1095600	1309
居民医疗保险	未成年人与在校 学生	56	320	20864	
	非从业居民	16.58	320	5306	
	老年居民	10	1000	10000	
医疗保险小计				33226	40
最低生活保障	按广州外来人口 的 1.04% 计算	8.70	7200	62675	75
合计				2323271	1424

最低生活保障是为了解决城市贫困人口的生活困难，对那些家庭人均收入低于当地政府公告的最低生活标准的人口给予相应补助以保证其基本生活。2013 年，广州市户籍人口 832.31 万人，其中享受低保救济的困难群众达 8.68 万人，低保比重为 1.04%。^① 同期广州市城镇人口人均低保补差为 408 元/月。^② 假定外来人口市民化后的低保比例与 2013 年户籍人口的一致，按 1.04% 计算。由公式：外来人口市民化的低保支出 = 市民化人口 × 低保比例 × 人均补差，可计算得出，外来人口市民化财政将每年新增低保支出 = $837 \times 1.04\% \times 408 \times 12 = 42600$ （万元/年）。按全部外来人口规模

① 《2013 年广州市国民经济和社会发展统计公报》，<http://www.gz.gov.cn/publicfiles/business/htmlfiles/gzgov/s2885/201404/2647107.html>。

② <http://gz.bendibao.com/news/2013628/content128030.shtml>。

计算，外来人口人均最低生活保障成本 $C_{低}=42600/837=51$ （元/人·年）。

因此，外来人口的社会保障成本为 $C_3=C_{养}+C_{医}+C_{低}=1309+40+51=1400$ （元/人·年）。

表 13 外来人口社会保障的政府投入测算

类别	年龄分类	人数 (万人)	每人年补助 额(元)	年总支出 (万元)	按总规模计算的 人均每年支出(元)
居民养老保险	60周岁以上	10	1560	15600	
	60周岁以下未参加职工养老保险	600	1800	1080000	
养老保险小计				1095600	1309
居民医疗保险	未成年人与在校学生	56	320	20864	
	非从业居民	16.58	320	5306	
	老年居民	10	1000	10000	
医疗保险小计				33226	40
最低生活保障	按外来人口的 1.04% 计算	8.70	4896	42600	51
合计				1171426	1400

(4) 公共卫生支出 C_4

为了保证全体居民的健康素质，有效预防控制疾病，我国推行了基本公共卫生服务项目。基本公共卫生服务是公益性的公共卫生干预措施，是由疾病预防控制机构、城市社区卫生服务中心、乡镇卫生院等城乡基本医疗卫生机构向全体居民提供的。根据《广州市卫生事业发展第十二个五年规划的通知》，规划到 2015 年广州市

人均基本公共卫生服务经费为 50 元。这里，我们假定广州外来人口人均基本公共卫生服务经费为 50 元 / 人 · 年。

医疗救助主要针对的是那些因为贫困而没有经济能力进行治病的群众实施专门的帮助和支持。目前，全国医疗救助平均水平人均 1010 元 / 年，广东医疗救助标准 2014 年提升至 934 元 / 年 · 人^①。《2013 年广州市国民经济和社会发展统计公报》显示，2013 年城市医疗救助 26.5 万人次，占比 3.18%。假定广州外来人口中需要接受医疗救助的比例与此相同，则 2013 年需要医疗救助的来穗广州外来人口约为 26.6 万人，政府每年医疗救助支出总额 = 26.6 × 934 = 24844（万元 / 年）。按全部广州外来人口规模计算，广州外来人口人均医疗救助成本 = 24844 / 837 = 30（元 / 人 · 年）。

因此，广州外来人口公共卫生支出 $C_4 = 50 + 30 = 80$ （元 / 人 · 年）。

表 14 公共卫生的财政投入测算

类别	覆盖人数 (万人)	人均标准 (元)	年总支出 (万元)	人均每年支出 (元)
基本公共卫生服务	837	50	41850	50
医疗救助	26.6	934	24844	30
合计			66694	80

(5) 保障性住房支出 C_5

保障性住房是政府为了解决中低收入家庭的住房困难而对其提供的限定供应对象、建设标准、销售价格或租金标准的具有社会保障性质的住房。目前广州市实行将廉租房并入公共租赁住房管

^① <http://gz.bendibao.com/life/20131129/143259.shtml>。

理，并统一归类为公共租赁住房。公共租赁住房保障包括发放住房租赁补贴、提供公共租赁住房等方式。广州外来人口市民化后，迫切需要将其纳入城镇居民住房保障体系。

广州市为纳入公共租赁住房保障体系的居民提供住房租赁补贴，租赁补贴标准按照人均保障建筑面积、家庭人口、补贴标准、收入水平、区域等因素确定。根据《广州市公共租赁住房保障制度实施办法》，一般适用的住房租赁补贴计算公式为：住房租赁补贴 = (人均保障建筑面积标准 - 人均自有产权住房建筑面积) × 家庭人口 × 补贴标准 × 收入补贴系数 × 区域补贴系数。其中，人均保障建筑面积标准 15 平方米；补贴标准按每平方米建筑面积 20 元；区域补贴系数与户籍所在地相关，由于广州外来人口分布在各区域，因此这里假定为 1；广州外来人口一般没有自有产权住房，假定其人均自有产权住房建筑面积为 0。收入补贴系数与保障对象的家庭年人均可支配收入挂钩，不同水平的家庭年人均可支配收入对应不同的收入补贴系数。

根据 2012 年广州外来人口动态监测调查数据，统计分析得出广州外来人口的家庭人均可支配收入最高为 13333 元，其中处于低保、低收入标准线^①以下的占 68.12%，低于或等于 9600 元但在低保、低收入标准线以上的占 31.68%，高于 9600 元但低于或等于 15600 元的占 0.2%。因此，可据此加权平均计算得到广州外来人口的收入补贴系数为 1.17。据广州市第六次人口普查数据，广州市平均每户 2.68 人。因此，根据公式可得政府平均每年每户在住房租赁补贴部分的支出为 11288 元，人均每年支出为 4212 元。

^① 《广州市民政局广州市财政局关于提高我市最低生活保障等社会救助标准的通知》，<http://sfzb.gzlo.gov.cn/sfzb/file.do?fileId=2C9089253FA7674D0140812EABBD00C2>。

此外，据住房保障局称，公共租赁住房的建设成本（包括征地成本、基建成本等）为 5750 元 / 平方米，按人均 15 平方米计算，则人均投入 51705 元。按建筑使用 50 年折算，人均每年折旧费支出为 1034 元。承租政府筹集的公共租赁住房的，政府根据承租家庭的收入分档次发放租金补助。据市住房保障部门称，租金补助标准平均为 600 元 / 人 · 月，对外来人口将提供公共租赁住房的比例为 5%—10%。本文假设以 10% 的比例为广州外来人口提供保障性住房，则保障性住房财政支出总额 = $837 \times (4212 + 1034 + 600 \times 12) \times 10\% = 1041730$ （万元 / 年）。按全部广州外来人口规模计算，广州外来人口人均住房保障成本 $C_5 = 1041730 / 837 = 1245$ （元 / 人 · 年）。

表 15 广州外来人口保障性住房支出

类别	补助比例	每年人均标准 (元)	按总规模计算的人均每年支出(元)
租赁补贴	10%	4212	421.2
公共租赁住房建设	10%	1034	103.4
租金补助 合计	10%	7200	720 1245

3. 广州外来人口市民化的人均成本及政府每年财政支出推算

将随迁子女义务教育、就业服务、社会保障、公共卫生及保障性住房等方面的支出合计，可计算得出广州外来人口市民化的平均成本为 2282 元 / 人 · 年。即 $C = C_1 + C_2 + C_3 + C_4 + C_5 = 348 + 192 + 1424 + 80 + 1245 = 3289$ （元 / 人 · 年）。《广州市社会事业发展的

第十二个五年规划》^①指出，2010年广州市居民平均预期寿命为79.04岁，预期到2015年广州市居民平均预期寿命为80岁，假定广州外来人口平均预期寿命为80岁。2012年广州外来人口动态监测调查数据显示，广州外来人口平均年龄为32岁。因此，广州外来人口市民化的人均成本约为15.7万元。即 $C_p = (80 - 32 + 1) \times 3289 = 161161$ （元）。广州市通过积分入户政策将广州外来人口转变为市民，而每年规定积分入户指标为3000个。因此，政府每年支付的广州外来人口市民化成本 $C_t = 3289 \times 3000 = 9867000$ （元），即每年广州外来人口市民化财政需投入约986.7万元。从表16分析发现，广州外来人口市民化成本中比重最大的是社会保障支出（主要是社会养老保险成本部分），占总支出的43.30%，其次是住房保障支出，占总支出的37.85%。

表16 广州外来人口市民化成本

	子女义务教育	就业服务	社会保障	公共卫生	住房保障	合计
人均每年成本 C (元)	348	192	1424	80	1245	3289
人均成本 C_p (元)	16704	9216	69776	3840	59760	161161
年均成本 C_t (元)	1044000	576000	4272000	240000	3735000	9867000

（选自广州市第25次社会科学研究课题招标研究成果，原文2.9万字。课题负责人：谢建社；成员：张华初、谢宇、王兴周、朱明、刘念、方英、何澜、谢棋君、陈薇、张雅婷、李夏茵等。）

^① 中国广州政府：<http://www.gzlo.gov.cn/business/htmlfiles/GZ00/2.3/201301/1414406.html>。