



# 對城市競爭力概念和 評價工作的慎思明辨



研究專論第三十八號

## 紀緯紋、沈建法



沪港发展联合研究所  
Shanghai-Hong Kong Development Institute



# 對城市競爭力概念和 評價工作的慎思明辨

紀緯紋、沈建法

復旦大學—香港中文大學  
滬港發展聯合研究所

二零二二年四月

## 作者

紀緯紋，香港中文大學香港亞太研究所城市與區域發展研究中心副研究員。

沈建法，香港中文大學地理與資源管理學系教授、香港中文大學香港亞太研究所城市與區域發展研究中心主任。

滬港發展聯合研究所出版之刊物屬作者個人意見，不代表本所立場。

© 2022 香港中文大學滬港發展聯合研究所

版權所有，不准翻印

# **A Critical Review on the Concepts and Evaluation of Urban Competitiveness**

Gordon KEE and Jianfa SHEN

## **Abstract**

This paper examines the topic of urban competitiveness that has emerged in the recent decades and has both academic value and practical significance. While recognizing the causal relations among urban development, competition and competitiveness, this paper argues that urban competitiveness is an incomplete epistemological product under the current mainstream economic development paradigm. On the one hand, there are problems of immature understanding, including the weak conceptual structure, inadequate consideration of multi-spatial scale factors, and the inability of direct interpretation. On the other hand, current evaluation of urban competitiveness has the problems of unclear subject of urban competitiveness, unclear research focus and low comparability. Finally, this paper concludes with a prospect on future development of urban competitiveness study.

# 對城市競爭力概念和評價工作的慎思明辨

紀緯紋、沈建法

## 摘要

本文從根源探討在近代興起、兼具學術價值和實用意義的城市競爭力課題。在指出城市發展、競爭和競爭力三者具一定因果關係的基礎上，本文認為城市競爭力是一款當前主流經濟發展範式下存在缺失的認知產物。一方面是認知上的不足，包括在概念結構上的缺失、對多空間尺度因素欠缺足夠考慮和直接解釋能力薄弱。另一方面，現有城市競爭力評價工作存在競爭主體身份未明確、研究焦點不清和可比性問題。最後本文就此課題的發展作出展望。

## 序 言

在過去 20 至 30 年間，「城市競爭力」興起成為城市發展研究的重要課題。此研究之風自美國和歐洲城市延伸至全球，包括眾多的中國城市。城市作為一個複雜和綜合的系統，參與競爭的過程無可避免地牽涉到城市發展的不同領域。來自經濟學、地理學、城市規劃和管理學等學術領域的學者均投入到此課題的研究，包括嘗試解釋箇中現象、賦予概念和理論解釋、建立並不斷優化城市競爭力評價方法，以及提出提升城市競爭力和支持城市發展的政策建議(例如見于濤方、顧朝林，2004；楊曉蘭，2013；羅濤等，2015；Begg, 2002；Boddy, 1999；Jiang & Shen, 2013；Kresl & Ietri, 2015；Ni & Zheng, 2014；Shen & Yang, 2014)。

於學術價值而言，城市競爭力課題無疑為探討近代城市發展、經濟全球化下的城際關係、城市於生產的功能和城市在國家的作用等開拓了新的研究路徑。而在實際應用方面，城市競爭力評價工作更是發揮了顯著作用。各類城市競爭力評價工作如雨後春筍，且廣受各界關注，指導著城市發展的方向和所需。競爭已成為現代城市發展的重點戰略之一，城市持份者越來越重視城市競爭力評價結果，並著力通過空間和產業的規劃和政策等可見的干預手段來尋求提升城市的競爭力。

然而，此發展趨勢亦引發不少問題，例如城市之間的盲目攀比和個別城市提出近乎迷信式的手段和目標以圖提升城市競爭力，例如認為單方面通過大量發展基建和商業發展戰略便可發展成為擁有高度競爭力的全球金融或商貿城市，但缺乏對城市自身條件和外環境的充分考慮。歸納箇中因由，既是各界對城市競爭力概念的

認識存在不足、造成理解和應用上的偏差，這是在概念和理論發展的過程中所經歷的必然情況；亦是當前發展範式所引起的。

雖然不少中外學者都曾在研究中點出此課題在研究和應用上的問題（見上列文章），甚至從概念上探討城市競爭力是否偽命題（如 Krugman 和 Porter 的文章，見下文）等，但缺少從根源作出探究。本文嘗試追源索本，察看其起源、基礎、作用和不足。本文首先從概念上慎思城市競爭力是否存在和其存在價值。其次，明辨城市競爭力評價工作上存在的問題。最後，展望未來城市競爭力研究和評價工作。

## 關於城市競爭力概念的討論

在眾多城市競爭力的討論中，最大的爭論應該是城市是否存在競爭和提升城市競爭力是否可行兩項。若然證實城市層面並不存在競爭，那麼當前豐富的研究工作或就變得徒然，相關的評價和政策工作也就無益甚至是使城市發展工作走迷了方向。本節首先從學術概念上探究競爭與城市發展和其背後的发展範式的關係，然後切入城市競爭和競爭力的爭論。

### 發展只有競爭？

發展是一個社會和經濟演變的過程，包含大量人的行為和決策。雖然主觀意願下發展是一個變得更好的過程，但現實上亦出現變得更差或好壞相交的過程；而好壞相交的發展更為貼近人類發展的軌跡。發展深受人類意識形態和認知、地方的內部條件和外部形勢等影響，並隨著時間而有所改變，地域上亦有差異。

縱然世界各地呈現多元化的發展模式，但在過去 30 至 40 年世界經濟發展主要受到資本主義自由市場主導、並逐漸被看成為理所當然的經濟發展範式。<sup>1</sup> 在此發展範式下，市場是經濟活動的主要載體，市場內持份者（如企業）之間通過自由的競爭，在特定場景下為自己謀取最大利益，競爭成為發展的重要手段。<sup>2</sup> 另一方面，源於部份城市推動自身發展的需要，城市政府鼓勵經貿活動的發生，並以不同手段支持企業在市場競爭和提升競爭力。相對於鄉郊和整個國家，城市演變成為最頻繁出現上述市場活動的空間尺度，成為市場的載體。由此推論，城市競爭力研究從學術層面上確定了競爭和發展之間的一種因果關連，即是城市通過參與經濟活動競爭並從中爭取更大利益，帶動城市的發展、達到繁榮。

但此因果關係的認知存在明顯的爭議。眾所周知，Paul Krugman 認為在國際貿易上，城市之間並不存在競爭，反之基本上是互利的和一個策略性互補的正面博弈（positive-sum game）；他甚至認為對競爭力的著迷是錯誤和危險的，影響到現實上經濟體之間的關係和生產活動在空間上應有的流動和佈局（Boddy, 1999；Krugman, 1991a, 1991b, 1995, 1997）。相反，Michael Porter 則把他對企業發展和管理的認識套用至國家和城市層面，認為競爭

---

<sup>1</sup> 資本主義自由市場的興起乃至成為主流發展範式，可說是得益於（一）追索至第二次世界大戰時及之後美國資金和市場高速發展並開始主導全球；（二）1970 年代以降流行的新自由主義、經濟全球化和後工業時代支持了部份市場的高速發展和為資本主義自由市場創造了高光時刻；（三）1990 年代一系列的「蘇東波」事件對共產主義和社會主義的打擊，並及後有關的前共產主義國家、第三世界國家和其他國家對經濟和社會發展的範式和路徑的選擇。

<sup>2</sup> 在理念上，在背後支撐資本主義自由市場的更多是社會達爾文主義和重商主義，並逐漸疊加新自由主義發展下冒起的消費主義、物質主義、商品化和個人主義。此等理念的盛行，強調的是自利的競爭，為競爭主體謀取最大的利益；競爭過程中的掠奪、剝削和破壞等成為重要的特徵，當中對效益和利益的考慮高於對道德和責任的考慮。



是存在的並提出提升城市競爭力的發展模型( Porter, 1990, 1998 )。產業和企業在地域上的集聚是重要因素，從集聚引起並增加互動( 包括競爭和合作 )、所構建的網絡( 企業之間的和企業與非企業的 )對產業和企業本身、並延伸至城市層面將可帶來正面的經濟貢獻( Martin & Simmie, 2008 ; Porter, 1990, 1998 )。

在傳統以城市基本要素、按比較優勢而行的貨物貿易下，城市之間是互補的關係，並通過交易來賺取各自的最大利潤。所以，按 Krugman 的思路，當中更應強調的是城市之間的互補互利。然而，來到目前生產活動全球化的環境下，位處生產鏈相同生產階段或進行類近活動的城市，例如組裝手提電話各零部件的工序、生產運動鞋和快速時裝等，是存在競爭同一活動或某一條全球生產鏈的可能性，如當前部份東南亞城市與珠三角城市的情況。為此，在城市原有的基本要素之上，城市持份者( 通常是政府 )通過持續增加交通和通訊等基建、擴大教育和專業培訓、完善商業制度環境、優化城市生活配套等政策措施，創造更有吸引力的商業環境，形成其他城市所沒有或不足的絕對優勢或競爭優勢，尋求吸引( 即爭奪 )所需的、在全球流動的人才和資金進駐並進行生產活動，產生集聚效應，推動城市的經濟增長和城市發展。除了製造業生產活動外，同樣情況亦見於專業服務和金融等服務業，有關城市同樣致力於強化它們的商業環境。這些非基本要素，於城市之間並不存在交換的可能性，反而有如一項不同產地的同類消費品供消費者比較和選擇。通過同時考慮各地的基本要素和非基本要素所組合成的獨特生產和生活環境下預期能帶來的金錢和非金錢回報，人才和投資者將選擇他們認為最理想的就業和投資環境。基於上面的認知和論述，本文判斷，在當前以全球加工生產和貿易為主的經濟全球化的環境下，參與其中的城市是存在城際競爭的。而上述創造和優

化非基本要素的行為，可被視為提升城市競爭力的重要工作。

但一個根本的問題是城市競爭力研究集中強調了競爭對經濟增長和城市發展的作用，而忽略了在城市發展當中與競爭交織在一起的其他現象，例如合作或 Krugman 提及的正面博弈。因此，從認知上看，現時的「城市競爭力」並不能代表城市在全球加工生產和貿易活動上的完整實力；反之要反映城市的完整實力，現有的城市競爭力研究工作需要增加對合作、正面博弈等現象的考量。此外，不論是競爭或合作，均反映出這是城市之間、區域甚至更高空間尺度之事；亦因此，在分析和評價城市競爭力時，其他空間層級帶來的外來影響亦應作考慮。<sup>3</sup>然而，當前社會對此課題的認識和應用往往忽略了這些重點。

## 城市競爭力：特定發展範式下存在缺失的認知產物

發展和競爭都是動態的，為了支持城市持續在競爭中獲益，城市持份者從學術研究和政策制定角度著手，把焦點對準如何支持城市更好競爭，包括物化和量化城市競爭，即城市競爭力；以及進行比較，即城市競爭力評價工作。就前者而言，提升城市競爭力成為主要工作方向，例如分析城市競爭力的組成結構、提升城市競爭力的工具和方法等，並因此確定越高城市競爭力越有助城市參與競爭

---

<sup>3</sup> 此外，城市尺度本身就是一個大問題，亦即是如何定義城市的範圍，因為不同定義下可導致城市規模不一，影響數據（如 GDP）的可比性。當前，世界各地對定義城市範圍和城市規劃各有準則，例如東京和耶加達以延展城建區作為城市範圍，中國城市則以行政區劃為界（Yeung, Shen & Kee, 2020），準則的差異絕對影響城市競爭力指標數值和城市之間的比較結果。2020 年聯合國、歐盟和世界銀行等機構共同對城市定義和範圍作出新規範的嘗試（<https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/ddn-20200316-1>, <https://ghsl.jrc.ec.europa.eu/degurba.php>），或有助從地域規模角度對城市予以適當分類來支持城市競爭力的評價和比較工作。

並藉此支持城市發展的另一組因果關係。城市競爭力也就成為一款當前主流經濟發展範式下的認知的產物。

然而，未能釐清的問題是城市持份者為提升城市競爭力所投入的非基本要素是否成功轉化為城市所需的能力（競爭力）。從概念上成功的定義各有不同，另外如何量度轉化的成果也受到關注。這不只是計算上的技術難題，更多是政治經濟考量下的爭議。

但清楚可見的卻是各城市在提升競爭力和競爭的過程中，製造或接收了經濟、社會和環境等方面的負外部性，不但推翻了上述的因果關係，甚至構成城市持續發展的危機。對於以製造業為主的發展中國家的城市，它們主要面對自然資源過度消耗，以及環境的破壞和污染；而且不少城市也往往缺乏對生產活動造成環境破壞的關注，通常都是在污染和天然資源嚴重消耗等情況出現後才嘗試補救。另一方面，由外資在當地建立的生產線，不時出現血汗工廠、童工等現象；加上當地社會在社會福利等環節的普遍缺失，社會問題和衝突日益嚴重。<sup>4</sup> 在經濟方面，由於個別城市對外來投資的重度依賴，因此它們的經濟增長、產業升級換代和結構轉型等均容易受到外部因素的干擾和鎖定，不利它們對所獲取的利益在城市內進行再投資和持續發展等。這些環境、社會和經濟問題在珠三角、東南亞、南亞和非洲國家和城市都顯而易見。這些負外部性影響更被視為削弱城市競爭力的負面因素，產生了城市積極參與了競爭、經濟方面得到增長但社會和環境質量下降、城市整體福祉和繁榮發展的目標似乎未能實現的矛盾。

---

<sup>4</sup> 隨著社會日益關注相關的環境和社會問題，更多案例得到廣泛的報導，如下列網頁提及的快速時裝生產的問題，<https://www.iso.cuhk.edu.hk/chinese/publications/sustainable-campus/article.aspx?articleid=63113>。

類似問題同樣見於服務業已取代製造業的已發展國家的城市。在企業不斷追求降低成本和為投資創造更大利潤而把製造活動外遷並轉向投資於服務業和金融業(包括金融投機活動)等以追逐更大利潤的情況下，城市卻是被推向非實體經濟和金融資本主義社會，使城市經濟和產業結構出現失衡和實體經濟泡沫化，一方面造成城市經濟結構對抗各類風險的脆弱性和低韌性，另一方面因利益分配嚴重失衡而加劇貧富懸殊和 M 型社會浮現等問題。同樣地，雖然經濟增長鞏固了這些城市的競爭力，但經濟和社會方面的嚴重問題並未在分析上得到反映，現實上也無法推動城市步向整體繁榮，帶來競爭、競爭力和發展三方關係的迷思。

隨著世界各國逐漸認識到上述主流發展範式所帶來的問題，各式調整和修正不斷出現。針對自然環境的失衡，可持續發展逐漸成為多國的共識並推動生產和消費進行綠色革命。<sup>5</sup> 極端天氣現象更頻繁的出現和高科技的日新月異似乎成為融合經濟和自然、生產和保育兩方面的契機。針對社會整體福祉和利益分配不公平的問題，則有對諸如北歐等國家推行的北歐模式 (Nordic model) 產生更多關注和參考，即在資本主義的基礎上加入含有社會主義或福利主義的經濟和社會政策措施。這些發展和變化反映出與推動城市競爭力的同一思路，即市場資本與可見干預雙結合，在遵循市場

---

<sup>5</sup> 例如世界上不同國家和機構都推出全方位的可持續發展政策，包括聯合國的 SDGs (<https://sdgs.un.org/goals>)、OECD (<https://www.oecd.org/dac/sustainable-development-goals.htm>)、歐盟 ([https://ec.europa.eu/international-partnerships/sustainable-development-goals\\_en](https://ec.europa.eu/international-partnerships/sustainable-development-goals_en)) 和中國 ([https://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao\\_674904/zt\\_674979/dnzt\\_674981/qtzt/2030kcxzyc\\_686343/](https://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/zt_674979/dnzt_674981/qtzt/2030kcxzyc_686343/))。以中國為例，過去數十年的快速發展造成嚴重環境問題，國家主席習近平便強調了國家未來的發展必須重視環境的保育，提出：「我們既要綠水青山，也要金山銀山。寧要綠水青山，不要金山銀山，而且綠水青山就是金山銀山」 (<http://cpc.people.com.cn/BIG5/67481/412700/index.html>)。

機制的大原則下，按不同國家和城市的背景和特點產生不同的發展組合，以解決問題和支持競爭，從而滿足城市整體發展的需要。

## 城市競爭力評價工作的問題

在云云城市競爭力工作中，評價和比較工作是最受社會關注的一項。對於當前評價工作的特點，可簡要歸納如下。

評價範圍方面，既有綜合評價，亦有個別領域的評價。前者如中國社會科學院倪鵬飛團隊主持的中國城市競爭力研究，後者有由英國的 Z/Yen 和中國的中國（深圳）綜合開發研究院共同進行的全球金融中心指數。<sup>6</sup> 評價解釋方面，因應評價機構的背景和評價目的的不同，解釋方面有著相對較大的差異。這可以理解為各評價工作把評價焦點放在提升城市競爭力的過程的不同階段，可歸納為四大類（于濤方、顧朝林，2004）。一是對準生產——資源吸引、爭奪、擁有、控制和轉化能力標準（倪鵬飛，2001；寧越敏、唐禮智，2001；Webster & Muller，2000）。二是對準結果——財富創造標準（Duffy，1995；Begg，1999；Kresl & Singh，1999），（人均）GDP 是最常用的指標。三是對準目標——居民生活水平或者生活質量標準（姚士謀、于春，2002；Kresl & Singh，1999；Malecki，2002；Rogerson，1999；Webster & Muller，2000）。四是反映對城市發展目標的認知的更新——可持續發展能力（包括環境和社會兩方面）標準（Jiang & Shen，2010；Lever & Turok，

---

<sup>6</sup> 至撰文日，中國城市競爭力研究已出版 19 期年度中國城市競爭力排行報告，分析和比較接近 300 個地級或以上城市的綜合經濟競爭力和可持續競爭力（倪鵬飛等，2003-2015、2016-2021）。每半年發佈一次的全球金融中心指數（Global Financial Centres Index），簡稱 GFCI，至撰文日共發佈 30 期，專門評價世界不同城市作為全球金融中心的能力（Z/Yen，2007-2021）。

1999 ; Martin & Simmie · 2008 ; Shen & Yang · 2014 )。對應城市發展，第一類可看成為城市參與競爭的最根本的手段，第二類則是推進城市競爭力和發展的一個重要指標。第三和第四類則是城市發展的目標，前者屬短期目標和相對較易實踐，也是在物質文明基礎上加上對文化和精神文明的重視；後者則是長遠和宏觀的目標，更可說是關乎全球的未來。

理論上，評價和比較工作的作用在於 ( 1 ) 幫助城市認清不同元素對城市發展所起的作用，包括具「起動和活性作用」的城市內部資源因素、具「成長性激勵作用」的城市內部能力因素，以及具「推動和滯後作用」的外部環境因素 ( 于濤方、顧朝林，2004 )，並各項元素的盈缺；( 2 ) 反映過去一段時間城市的產出，具解釋性作用，解釋過去特定時段的發展成果，有助城市認清自身發展的實際情況 ( 縱向比較 ) 和相對其他城市的發展差距 ( 橫向比較 )；並預視未來的發展，具顯示性作用，前瞻未來一段時間因不同要素投入所能產生的競爭力，給予例如城市規劃等工作更有力的支持。然而在實踐過程中，下列問題影響了評價工作的作用的發揮。

## 競爭主體：影響評價工作的設計和指標的選擇

當前主流經濟發展範式下所討論的「競爭」，多被理解為源於企業的生產和貿易活動。城市作為市場經濟活動的載體，其所作所為往往被視為支持企業競爭的輔助。因此在評價工作上，城市競爭力很容易被理解為是由企業 ( 和國家 ) 的競爭力延伸而來，甚至在選取城市競爭力評價指標上，也有研究認為出現「主體的借代」情況，即通過對企業或國家競爭力的轉化和延伸，形成一系列城市競爭力的指標，但未有以城市作為競爭的主體和界定城市競爭力的真

正內涵 ( 徐康寧, 2002 )。<sup>7</sup>

從課題發展路徑看，上述情況可視為是對城市競爭力認知的不足所造成，是課題的理論和概念發展的必經階段。但從政治經濟角度下的持份者利益看，可解釋為資本家的利益受到更多考慮並被置於城市總體利益之上，並反映於城市競爭力的目標和評價指標的選取上。然而，「企業競爭力」已充分反映資本家（企業）對利潤的追求；城市參與競爭，是支持並通過經貿活動來達成提升社會福祉和整體繁榮的目標（Bowman, 1988），而非單純保障資本家和企業的利益。因此，在眾持份者中，只有城市的代理人——政府才可比較全面地照顧城市內各方的利益和作出必須而合理的干預。既然城市政府通過打造城市非基本要素來支持企業的經貿活動，城市亦只有作為競爭的主體才能實現照顧和分配各方利益並推動整體繁榮發展的工作。

由此推論到城市競爭力指標的組成，便是由產業一方和產業以外的一方的競爭力結合而成。相較於前者已有比較清楚的內涵和普遍的具體指標，後者的競爭力在例如包含哪些合適的指標等仍是各有見解，例如 Shen ( 2004 ) 將之歸納為城市領域競爭力 ( urban sphere competitiveness )，當中包含經濟福祉和生活素質兩個維度，通過城市政策、管治、基建、科研等元素所形成。<sup>8</sup> 這些元素可被視為本文所討論的非基本要素。雖然各界對於城市領域競爭力 ( 亦

---

<sup>7</sup> 企業和產業的競爭力是構成城市競爭力的微觀基礎，是自下而上成為城市競爭力的一部份。國家的競爭力，則是宏觀的並通過自上而下來影響城市的外來因素。除此之外，城市作為競爭主體，城市層面中的一些元素應該是影響著城市競爭力的高低，這亦是城市之間競爭力的差異和提升城市競爭力的關鍵。

<sup>8</sup> 對城市領域競爭力的重視可補目前城市競爭力研究的不足，即嘗試理解和解釋城市在發展過程中的其他功能和目標對城市發展的重要性，包括城市作為經濟活動載體以外的功能，以及相應的金錢以外的福祉等目標。

可視為城市的獨特條件或真正內涵)眾說紛紜，但可以肯定的是這些條件或內涵既可以幫助亦可妨礙提升產業的競爭力；反之產業的集聚也可促成城市的優勢或強項，具相輔相成之效果( Gordon · 2002 )。

無論如何，在以城市作為競爭主體的前提下，當前的評價指標的選擇要考慮以下需要和不足。首先是需要更好平衡以產業導向為維度並企業利益為基礎的產業競爭力和以城市發展導向為維度並社會總體利益為基礎的城市領域競爭力雙方的衝突和矛盾，但當前較為傾向前者。<sup>9</sup> 例如對於廣泛使用( 人均 )GDP 作為主要指標，技術上可解釋為數據更容易搜集和比較，但也不免反映出單純創造更大財富的傾向。<sup>10</sup> 因為對於城市發展和人民的生活素質而言，GDP 並不能代表一切，而是有經濟以外的需要。雖然不少社會和

---

<sup>9</sup> 在當前的「小政府、大市場」和自由市場、以不斷創造財富為主要目標的環境下，當中亦不免發生企業( 產業 )爭取成為主體的可能，以圖獲得更大的權力和利益。對歐美大部份城市而言，民選對市長和議員產生相當的壓力。但是由於城市的發展更為倚重企業的貢獻，市長和議員等城市領導亦接受捐獻，相對上更易受到資本家的影響，並表現於對有關產業的傾斜政策的支持。然而此舉在更大力度推動產業發展、增加企業利潤和藉此增加城市的產出價值( GDP )及提升競爭力的同時，未必會對社會和環境等方面的福祉給予足夠的考慮。概念上，城市的發展有可能被劫持，企業或產業成為城市競爭的主體，城市為它們的利益服務。這現象的出現，背後關乎世界各地的城市行政、城市經濟和財產所有權，乃至政治體制的差異，特別是歐美與亞洲( 尤其是東亞和東南亞 )之間在政府的角色和地位、企業的地位，以及政府和企業的關係存在明顯差異。

<sup>10</sup> 關於評價城市競爭力的指標，可作「投入、轉化和產出」的分類，當中以產出最為普遍採用，原因在於容易比較不同城市在過去同一時段內已實現的生產能力。云云產出指標中，又以 GDP ( 如人均 GDP ) 增長率最為廣泛使用。然而，在追求更高的 GDP 增長率過程中，經濟體( 包括當中的企業和城市政府 )便不免被其牽著走，走向更易提高 GDP 的經濟結構，即重點發展更多高增值的服務業，特別是金融業，而放棄原有的產業，例如製造業，易造成產業空洞化和經濟面臨泡沫化的風險。然而，未來的發展或會出現轉向。隨著更多高科技的投入，將有助原來的生產活動提升效率和增值能力，以及減少污染等負外部性問題。



環境元素(例如教育水平、罪案率、環境污染等)已加入到評價指標系統內,但目前的設計下往往被用作為貢獻經濟競爭力的因素,而不是提升社會福祉和城市整體繁榮的要素。

其次,回應上一節關於城市發展整體實力的論點,城市發展除了城際競爭以外也有合作和正面博弈來產生協同效應,並受不同空間尺度的因素影響,這有必要反映於評價指標上。這些方面在一定程度上能反映在各項城市政策、管治和跨境基建建議上。因此,評價工作需要選取適當指標來反映外來影響對城市領域競爭力的作用,以補目前對這方面考慮的不足。

## 評價工作本身：焦點不清和可比性問題

除了上述不足,評價工作本身亦存在兩方面的問題。首先是焦點不清,城市只是作為研究對象而未成為實踐主體。本文認為,城市競爭力研究既是學術研究工作,更是支撐城市更好發展的工作。因此,研究人員既需要客觀地評價和比較城市的競爭力,也需要從城市主觀角度了解城市真正的能力來提出發展建議。當前,為便於作出客觀的和相對容易的比較,評價工作所採用的指標多是比較「離地」(客觀、易統計和較籠統的指標),卻少或難以對例如城市的歷史背景、價值觀等獨特、質性並且能影響生產活動效益的元素加以考量(Kresl & Ietri, 2015)。這些「離地」指標固然有其作用,但大部份評價工作未有做到平衡這些「離地」指標和城市獨特和質性元素來更真實地反映城市的整體實力,亦即未解決真實反映能力和容易比較兩方面的取捨難題。在此基礎上提出的政策建議,例如加強科技的研發與應用、創造便利的營商環境和具吸引的條件招攬人才等,一方面難免會流於表面和主要按全球經貿或科技發展趨勢而提出的、只是間接的建議,另一方面在一定程度上是參考了競

爭力前列城市的經驗。這些建議往往被看成為是「是日例湯」式的建議，引發路徑依賴的情況（Kresl & Ietri, 2015），而不一定能觸及特定城市發展的痛處或迫切需要。本文認為，城市要得到更好的發展，不一定需要按這些「通用」路徑，簡單地以工業取代農業、以服務業取代工業，過於追求經濟高速增長，並最終發展成為下一個紐約、香港或深圳。應當給予城市整體利益和獨特背景充分考慮，每個城市都將得出獨一無二的最合適發展路徑。

其次是城市之間的可比性問題，目前評價工作在評價對象的選擇上存在爭議。本文認為，評價所反映的既是城市在某一經濟舞台上的競爭力，也是城市之間在同一舞台上的一段競爭關係。我們應假設這段關係是平等的，否則評價城市在該舞台上的競爭力是沒有意義的。因為在不對等的條件下，弱方是難以趕上強方並挑戰其競爭力。這可從地理和全球生產鏈兩個維度舉例。

地理維度上，例如中國某一內陸城市，其資源、經濟、社會、發展階段等各方面條件在當前均不能與深圳比較，唯一相同的就是地級市的行政身份；而且在當前生產模式和國際經貿環境下，該內陸城市是無法在可見的短期內通過轉變主導經濟發展的最重要因素來趕上深圳的競爭力（且不說是否需要這樣做）；因此它們在城市競爭力上是沒有明顯關係的，不需要被放在一起進行比較。

全球生產鏈維度上，在當前全球化分工下，進行製造業生產的城市，通常都沒法同時掌握與該生產相關的上游原材料供應、貿易環節，以及金融和訊息的供應；反之掌握上述訊息和權力乃至主導整條生產鏈的持份者（通常是歐美跨國大企業），其總部所在的城市的製造業通常已經萎縮，製造業活動不再是城市競爭力的主要貢獻來源。此其中，且不說這些城市之間利潤分配多少的問題，這些城

市根本不是利用相同或類近要素來參與競爭、也在不同的發展階段。在此不對等的情況下，比較諸如某運動用品全球生產鏈上的東南亞以製造業為主的城市和美國或德國某跨國運動品牌企業總部所在城市，其意義也是不大的；前者沒條件、也無法在短期內成為服務業城市，把上述企業的總部搶過來。

所以，本文認為評價城市競爭力的工作在設計上應有其規範，例如對城市進行適當分類並分別評價，而不是無差別的和大规模的以同一套標準進行集體評價。可按不同的經濟和社會發展階段（如以農業經濟、工業經濟和知識經濟為主階段）把城市分類，按各發展階段相應的主導因素（如生產要素導向、效益導向和創新導向因素），<sup>11</sup> 賦予不同比重以評價該分類內城市的競爭力，力求更真實地反映城市的發展和所參與的競爭的情況，以及城市之間的關係和能力差距。

## 城市競爭力概念和評價工作的展望

本文認為，雖然城市競爭力的研究和評價工作存在上述種種問題，但是可理解為這個課題在步向成熟的過程所必須經歷的；而且它對城市研究的貢獻是值得肯定。展望城市競爭力的研究和評價工作的發展，本文認為可從以下方向完善此認知的產物。

首先是從概念上更新對城市競爭力的認識。在經濟發展範式持續調整和修正的背景下，各界認識到城市作為一個越見複雜的系統，

---

<sup>11</sup> 亦有如于濤方和顧朝林（2004）提出可取決於資源和內部能力的組合來反映和決定城市競爭態勢及競爭的核心能力。

其競爭的目的並不單純是為個別群體謀取最大經濟利益，而應是包括社會和環境等在內的城市整體福祉。亦因此，從理論和概念上，都不能只從經濟角度來理解，而應該從政治經濟等角度來加以認識持份者如何互動來獲取整體社會的最大利益。本文認為，目前各界對可持續發展的認識和討論日益成熟、對如何實踐關乎社會和環境的利益已有更深入的理解。城市競爭力的研究工作可借助這些認識來完善整個城市競爭力的概念，包括在領域範圍上和空間尺度上。

其次是從設計上優化評價工作。第一是在確認城市是競爭主體下，通過上述的概念更新工作，探討城市領域競爭力可包括哪些目標和哪些範圍的評價指標。第二，鑑於每個城市的獨特性，以及實現既是研究對象又是實踐主體的可能，本文認為可測試以範圍代替具體「離地」指標，在該範圍內容許不同城市採用獨特指標反映其實力。以人力資源或人才的投入指標為例，現在可能用上的是每百萬人有多少名大學生、多少座圖書館和藏書量等統一的指標。但這些具體指標是否必定有助所有城市的產業活動所需人力資源和有助經濟更好增長是存在爭議的。反之，在使用真正具普遍性的統一指標的基礎上，每個城市都有不同方法將它的市民投入為人力資源並轉化為最有效益的產出，滿足城市內產業的需要。那麼是否可能將這些不同的作為加以量化，成為顯示該城市在人力資源範圍的投入的真正實力？加上對可比性的考慮，將城市分類（如按發展階段和產業結構）比較和評價，城市之間競爭力的高低和發展經驗便更具有參考價值。此舉延伸至政策建議方面的作用，在於不再給予「是日例湯」或標準西藥式的建議，即單純的複製或仿倣，而是按該城市的獨特背景、發展模式和條件提出度身定制或中藥式的建議。

## 總結

城市競爭力作為一個極具學術研究價值和實用意義的課題，在過去 20 至 30 年間快速興起並得以在各地流行，但同時引發不少問題，值得思考。本文首先通過探討競爭與發展、競爭與競爭力的關係，確定了在當前以資本主義自由市場為世界主流的經濟發展範式、並在全球生產貿易大環境下，不論是以製造業或是服務業為主要的城市均通過支持當地企業競爭來推動城市發展。在競爭過程中通過創造和優化城市各類非基本要素以支持競爭活動，以圖帶動經濟增長，即從投入、轉化和產出三個環節來提升城市競爭力。

但此概念的一個根本問題是「城市競爭力」集中強調了「競爭」對經濟增長和城市發展的作用，而忽略了在過程中與競爭交織在一起的合作、正面博弈等現象；對這些現象作出綜合的考量才能反映城市的完整實力。同時，不論是競爭或合作，均反映出這是城市之間、區域甚至更高空間尺度之事；亦因此，在分析和評價城市競爭力時，亦應考慮其他空間層級帶來的外部影響。

此外，此概念還有城市持份者為提升城市競爭力所投入的非基本要素是否成功轉化為城市所需的能力等未能釐清的問題，亦有在競爭和提升競爭力過程中所產生的經濟、社會和環境等方面的負外部性問題，不只推翻了「競爭推動發展」、「提升競爭力支持了競爭」的因果關係，更是引起城市可持續發展的危機。就此，本文認為城市競爭力是一款當前主流經濟發展範式下存在缺失的認知產物。

延伸至城市競爭力評價工作，由於城市作為競爭主體的身份未有明確確定，影響了不少評價工作的設計和指標的選擇。產業競爭力和城市領域競爭力是構成城市競爭力的兩大部份，但後者的真正內涵眾說紛紜。現有評價工作普遍為了方便客觀比較和較易收集數據，未有更好地平衡以產業導向為維度和企業利益為基礎的產業競爭力和以城市發展導向為維度和社會總體利益為基礎的城市領域競爭力雙方的衝突和矛盾，以傾向前者為主。

另一方面，焦點不清和可比性問題亦影響著評價工作。由於現時評價工作的設計和指標的選擇，城市往往只是作為研究對象而未有更多地成為實踐主體，評價工作也就無可避免地出現「是日例湯」式的政策建議，引發路徑依賴的情況而未有對城市獨特條件和整體利益充分考慮，為每個城市提出獨一無二的最合適發展路徑。另外，本文認為當前部份無差別的和大規模的以同一套標準進行集體評價的工作存在城市之間的可比性問題，認為評價工作應對城市進行適當分類並分別評價。

本文從概念上更新對城市競爭力的認識和從設計上優化評價工作作出展望。概念的更新在於配合經濟發展範式的調整而對城市競爭力的認知從領域範圍和空間尺度等方面作出更新，優化對城市競爭力認知。例如通過以範圍代替具體指標等調整優化評價工作，有助更全面反映城市在不同經濟產業活動中的真正實力、作出更具可比性的比較，並提出度身定制的發展建議。

## 參考書目

- 于濤方、顧朝林。(2004)。「論城市競爭與競爭力的基本理論」,《城市規劃匯刊》,2004年第6期,頁16-21。
- 姚士謀、于春。(2002)。「試論城市樞紐經濟新的發展層面」,《城市規劃匯刊》,2002年第5期,頁17-19。
- 倪鵬飛。(2001)。*《中國城市競爭力：理論研究與實證分析》*。北京：中國經濟出版社。
- 倪鵬飛等。(2003-2015)。*《中國城市競爭力報告》*。北京：社會科學文獻出版社。
- 倪鵬飛等。(2016-2021)。*《中國城市競爭力報告》*。北京：中國社會科學出版社。
- 徐康寧。(2002)。「論城市競爭與城市競爭力」,《南京社會科學》,2002年第5期,頁1-6。
- 楊曉蘭。(2013)。「城市競爭力：文獻回顧」,載倪鵬飛主編,《中國城市競爭力報告 No.11》,頁52-75。北京：社會科技文獻出版社。
- 寧越敏、唐禮智。(2001)。「城市競爭力的概念和指標體系」,《現代城市研究》,總第88期,頁19-22。
- 羅濤、張天海、甘永宏、邱全毅、張婷。(2015)。「中外城市競爭力理論研究綜述」,《國際城市規劃》,第30卷第S1期,頁7-15。
- Begg, I. (1999). Cities and competitiveness. *Urban Studies*, 36(5-6), 795-809. <https://doi.org/10.1080/0042098993222>.
- Begg, I. (ed.). (2002). *Urban competitiveness: Policies for dynamic cities*. Bristol, UK: The Policy Press.
- Boddy, M. (1999). Geographical economics and urban competitiveness: A critique. *Urban Studies*, 36(5-6), 811-842. <https://doi.org/10.1080/0042098993231>
- Bowman, A. (1988). Competition for economic development among southeastern cities. *Urban Affairs Quarterly*, 23(4), 511-527. <https://doi.org/10.1177/004208168802300403>

- Duffy, H. (1995). *Competitive cities: Succeeding in the global economy*. London: Spon.
- Gordon, I. (2002). The competitiveness of cities: Why it matters in the 21<sup>st</sup> century and how we can measure it? In (ed.) *Economic Performance of the European Regions, Cahiers no. 135* (pp.33-41).  
[https://en.institutparisregion.fr/fileadmin/NewEtudes/Etude\\_753/cahiers\\_135\\_EN.pdf](https://en.institutparisregion.fr/fileadmin/NewEtudes/Etude_753/cahiers_135_EN.pdf)
- Jiang, Y., & Shen, J. (2010). Measuring the urban competitiveness of Chinese cities in 2000. *Cities*, 27(5), 307-314.  
<https://doi.org/10.1016/j.cities.2010.02.004>
- Jiang, Y., & Shen, J. (2013). Weighting for what? A comparison of two weighting methods for measuring urban competitiveness. *Habitat International*, 38, 167-174.  
<https://doi.org/10.1016/j.habitatint.2012.06.003>
- Kresl, P.K., & Ietri, D. (2015). *Urban competitiveness: Theory and practice*. London and New York: Routledge.
- Kresl, P.K., & Singh, B. (1999). Competitiveness and the urban economy: Twenty-four large US metropolitan areas. *Urban Studies*, 36(5-6), 1017-1027.  
<https://doi.org/10.1080/0042098993330>
- Krugman, P. (1991a). *Geography and trade*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Krugman, P. (1991b) Increasing returns and economic geography. *Journal of Political Economy*, 99, 483-499.
- Krugman, P. (1995). *Development, geography and economic theory*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Krugman, P. (1997). *Pop internationalism*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Lever, W.F., & Turok, I. (1999). Competitive cities: Introduction to the review. *Urban Studies*, 36(5-6), 791-793.  
<https://doi.org/10.1080/0042098993213>
- Malecki, E.J. (2002). Hard and soft networks for urban competitiveness. *Urban Studies*, 39(5-6), 929-945.  
<https://doi.org/10.1080/00420980220128381>



- Martin, R., & Simmie, J. (2008). The theoretical bases of urban competitiveness: Does proximity matter? *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, (3), 333-351.  
<https://www.cairn.info/revue-d-economie-regionale-et-urbaine-2008-3-page-333.htm>
- Ni, P., & Zheng, Q. (eds.). (2014). *Urban competitiveness and innovation*. Cheltenham, UK; Northampton, MA, USA: Edward Elgar.
- Porter, M. (1990). *The competitive advantage of nations*. New York: The Free Press.
- Porter, M. (1998). *On competition*. Boston: Harvard Business School Press.
- Rogerson, R.J. (1999). Quality of life and city competitiveness. *Urban Studies*, 36(5-6), 969-985.  
<https://doi.org/10.1080/0042098993303>
- Shen, J. (2004). Urban competitiveness and urban governance in the globalizing world. *Asian Geographer*, 23(1&2), 19-36.  
<https://doi.org/10.1080/10225706.2004.9684110>
- Shen, J., & Yang, X. (2014). Analyzing urban competitiveness changes in major Chinese cities 1995-2008. *Applied Spatial Analysis and Policy*, 7(4), 361-379.  
<https://doi.org/10.1007/s12061-014-9114-2>
- Webster, D., & Muller, L. (2000). Urban competitiveness assessment in developing country urban regions: The road forward. Paper prepared for *Urban Group, INFUD, The World Bank, Washington D.C.*, 17 July, 47p.
- Yeung, Y.M., Shen, J., & Kee, G. (2020). Megacities. In A. Kobayashi (Ed.), *International Encyclopedia of Human Geography*, 2nd edition. vol. 9 (pp.31-38). Elsevier,  
<https://doi.org/10.1016/B978-0-08-102295-5.10284-7>
- Z/Yen. (2007-2021). *The global financial centres index*.  
<https://www.longfinance.net/programmes/financial-centre-futures/global-financial-centres-index/>

## 滬港發展聯合研究所 Shanghai-Hong Kong Development Institute

滬港發展聯合研究所於二零零一年成立，旨在凝聚復旦大學和香港中文大學的研究力量，提高大學的研究水準；根據社會發展的需要，聯合研究重大戰略性、前瞻性、緊迫性課題，以科學的方法和態度，及新觀點和新視野，向政府部門和企業機構等提供政策性建議，提高大學對政府決策的影響力，為上海和香港經濟持續繁榮發展和社會和諧進步作出貢獻，以及為地區和國家整體謀求更大的福利。

The Shanghai-Hong Kong Development Institute (SHKDI) was established by Fudan University and The Chinese University of Hong Kong in 2001. The Institute aims to raise the level of research of the universities, provide policy advice to both the public and private sectors on issues of strategic importance in order to enhance the influence of the universities on governmental policy, help Shanghai and Hong Kong achieve sustained prosperity and deeper integration with the global economy, and achieve the greatest benefits for the region and nation.

### 聯席所長

陳詩一教授 (復旦大學經濟學院)  
杜巨瀾教授 (香港中文大學經濟學系)

### Co-Directors

Prof. Chen Shiyi (School of Economics, Fudan University)  
Prof. Du Julan (Department of Economics, The Chinese University of Hong Kong)

### 聯繫方式

中國香港沙田  
香港中文大學  
王福元樓 604D 室  
電話：852-39439776  
電郵：shkdi@cuhk.edu.hk  
網址：http://shkdi.cuhk.edu.hk

中國上海市  
國權路 600 號  
復旦大學經濟學院  
電話：86-21-65643135  
電郵：admin\_econ@fudan.edu.cn  
網址：http://shdi.fudan.edu.cn

### Contact

Room 604D, Wong Foo Yuan Building  
The Chinese University of Hong Kong  
Shatin, N.T.  
Hong Kong, China  
Phone: 852-39439776  
Email: shkdi@cuhk.edu.hk  
Website: http://shkdi.cuhk.edu.hk

School of Economics  
Fudan University  
600 Guoquan Road  
Shanghai, China  
Phone: 86-21-65643135  
Email: admin\_econ@fudan.edu.cn  
Website: http://shdi.fudan.edu.cn