University Library

MINERVA ACCESS

A gateway to Melbourne's research publications

Minerva Access is the Institutional Repository of The University of Melbourne

Author/s:
Wu, Z;Wu, H

Title:
Economic Transformation in Melbourne under the Adjustment of Global Industrial Pattern: Path and Experience

Date:
2021-09-10

Citation:
Wu, Z. & Wu, H. (2021). Economic Transformation in Melbourne under the Adjustment of Global Industrial Pattern: Path and Experience. Financial Minds, 6 (5), pp.74-91

Persistent Link:
https://hdl.handle.net/11343/295936

全球产业格局调整下墨尔本经济转型路径及其经验借鉴

武占云，吴昊[①]

摘要：城市经济转型的本质是改变现有经济增长路径来适应新的经济结构转型需求和产业格局变迁，其涉及到全社会诸多要素资源的再配置。本文以 20 世纪 80 年代以来墨尔本经济转型为研究对象，系统分析了墨尔本经济转型的背景、路径和成效，及其对中国城市转型发展的借鉴。研究表明，通过实施经济维度的产业多元化策略和知识墨尔本计划、空间维度的产业布局优化策略、宜居维度的可负担住房策略以及基础设施完善策略，墨尔本由制造业中心转型为全球化知识服务型城市。虽以产业政策调整为主线，但空间及社会维度的配套措施均为墨尔本经济转型提供了良好发展环境。

关键词：墨尔本；经济转型；知识经济；可负担住房

一、引言

新中国成立以来，中国城镇化水平由 1949 年的 10.64%提高至 2020 年的 63.89%，全国城市数量由 132 个增加到 672 个，城市的快速发展促进了中国经济稳定和持续增长。然而，随着中国城镇化进入成熟期，城市规模增长速度趋缓，产业转型升级缓慢、原始创新能力不足、生态环境约束增强等不可持续问题日益突出（潘家华等，2019）。面对复杂多变的国际贸易环境、要素成本攀升的国内产业形势，如何通过城市产业转型实现高质量发展，如何通过创新发展提升产业在全球价值链中的地位，是当前众多城市发展面临的关键问题。虽然世界各国的城市在经济体制、城镇化模式、城市行政体制等方面有着较大差异，但在城市发展的历史长河中，均不可避免地经历着产业结构、空间结构、人口结构等多维度的变化。基于对产业转型的迫切需求实行城市发展远景规划已逐渐成为政策性共识，并在全球产业格局调整背景下显得尤为重要。

---

① 武占云，中国社会科学院生态文明研究所，北京市东城区王府井大街 27 号，100710，电子邮箱：wuzhanyun08@126.com；吴昊，澳大利亚墨尔本大学建筑建造规划学院，电子邮箱：haow@unimelb.edu.au。

【基金项目】国家自然科学基金青年项目《国际金融危机传染的时空机制及对策研究》（批准号：41801115，课题主持人：武占云）

全球范围来看，城市经济转型和结构转型过程的漫长性、多维性是全球城市转型的共性特征。城市经济转型作为经济活动自我调节的方式之一，其主要内容是资源配置和经济发展方式的转变，以及与之相伴随的经济增长速度变化的规律性和周期性。因此，经济周期对于现代城市转型发展的战略实施和阶段演变产生着重大的影响，决定了城市转型的连续性和漫长性。城市经济转型的本质是改变现有经济增长路径来适应新的经济结构转型需求，它涉及到全社会诸多要素资源的再配置。因此，城市经济转型实质上是基于推动城市发展的主导要素变化而导致的城市发展阶段、发展动力与发展模式的重大结构性转变（钱维，2011；郑国、秦波，2009），这种结构性转变包括产业结构、社会结构、空间结构等多个维度（王伟、赵景华，2013）。

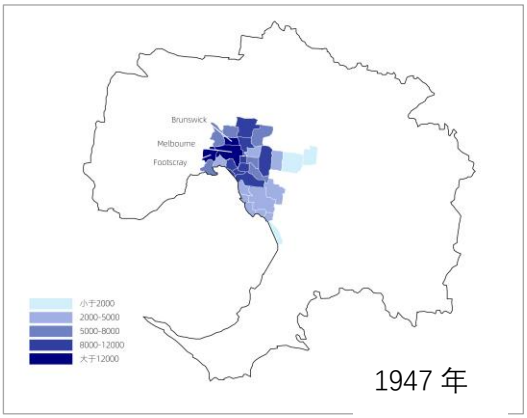
20 世纪 70~80 年代，随着世界经济危机的蔓延和全球产业格局的调整，墨尔本制造业竞争力日益衰弱，加之住房可负担能力下降和大量新移民带来的公共服务成本，墨尔本曾一度陷入经济和城市发展的低迷期，后经过一系列措施实现了由制造业中心向全球化知识服务型城市的转型。墨尔本转型的外部环境是世界经济低迷和全球制造业格局调整背景下，许多跨国公司将其生产中心从成本较高的经济体转移到成本较低的经济体，同时也受国内人口大规模增长、住房成本上涨、公共服务压力加大等内部因素驱动，这与当前中国城市所处的国际贸易保护主义抬头、全球产业链重构的外部环境，以及经济社会转向高质量发展阶段的内部环境具有相似性。中国城市面临的转型不仅仅是经济维度的，更重要的是社会结构、环境质量等多方面的转型（卡梅伦·赫本等，2021），墨尔本转型的漫长性与多维性特征尤为突出，其转型经验可为中国即将迈入全球城市序列的一线城市，以及正处在由制造业为主向知识密集型、技术密集型产业转型的创新型城市提供参考借鉴。本文聚焦于 20 世纪 80 年代以来墨尔本的城市经济转型发展路径，不局限于单一的经济维度转型，同时考察与其城市经济转型密切相关的空间和社会维度的转型。

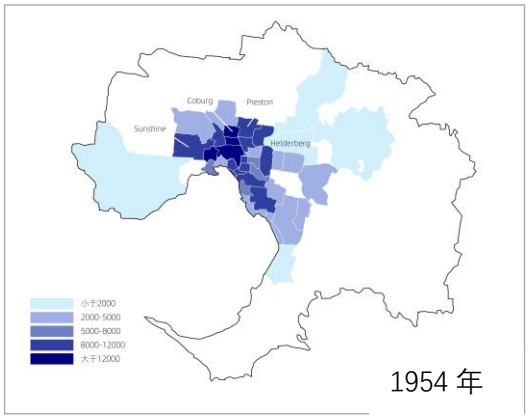
二、墨尔本经济转型的背景

（一）全球产业格局调整对制造业的冲击

墨尔本是澳大利亚维多利亚州首府，墨尔本市区（city of Melbourne）总面积约为 37.7 平方公里，2019 年总人口 17.89 万人（Melbourne City Council，2020），墨尔本大都市区（Metropolitan Melbourne）面积约 9992 平方公里，2019 年总人口达到 508 万，是全球面积

最大的都市区之一（Australian Bureau of Statistic，2020；The State of Victoria，2016）。从历史演变来看，墨尔本的经济发展大致经历了殖民地、淘金城、制造业中心和知识城市几个发展阶段。1847 年，墨尔本正式立市，作为殖民地的墨尔本开始借鉴英美规划模式构筑现代城市网络（王祝根等，2018）；1851 年，金矿的发现吸引大量世界各地人口涌入墨尔本淘金，人口随之迅速增长；1901 年～1927 年，墨尔本成为澳大利亚临时首都，联邦议会、联邦银行等机构均设在墨尔本,由此带来的大量投资为墨尔本工业化之路奠定了良好基础（Taylor，et al.，2001），加之拥有深水良港，墨尔本迅速成长为澳大利亚的工业中心。1936 年，霍顿汽车开始在墨尔本港建厂。二战结束后，移民和高人口出生率形成了国内需求的大幅增长（凯文、陈明，2008），同时澳大利亚开始实行有针对性的制造业保护政策，在内需外控的特优环境下，墨尔本制造业得到了长足发展，福特以及丰田等汽车制造业相继在墨尔本投资建厂。20 世纪 50 年代至 70 年代，澳大利亚经历了被称为“长期繁荣”的发展时期（The Long Boom），经济特点是移民人数高、就业充分、低通胀水平和对当地产业的高关税保护（Hurley，2015），正是在这一时期，墨尔本巩固了其作为澳大利亚制造业之都的地位。如图 1 所示，墨尔本制造业不断由市中心向外围地区扩张，至 1971 年，制造部门就业人口占比达到 32.7%（Andrew，et al.,2009），其制造业就业密度最大的地区包括西北部的布罗德梅多斯（Broadmeadows）和东南部的丹德农（Dandenong）。





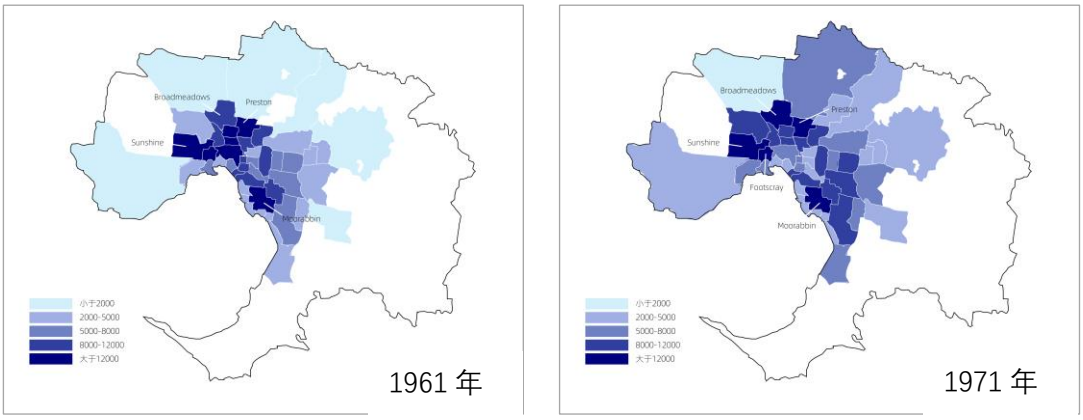


图 1 1947~1971 年墨尔本都市区制造业就业岗位分布情况

资料来源：作者根据参考文献 Hurley(2015)绘制

进入 20 世纪 80 年，受世界经济危机和全球产业格局变化的影响，即发达经济体普遍进入去工业化阶段，制造业开始向低成本的新兴经济体和部分发展中国家转移，墨尔本汽车、纺织品、服装和鞋类等制造业的比较优势逐渐削弱（陈恒、 李文硕，2017；Clibborn et al., 2016），加之矿业繁荣导致的澳元升值，制造业成本大幅上升，福特和霍顿等汽车生产商的全球母公司基于全球战略的考虑，相继关闭墨尔本生产基地，加之新兴接续产业尚未形成，墨尔本进入产业经济衰退期。制造业占经济比重由 1997 年的 17%下降至 1999 年的 14%，进而下降至 2005 年的不足 10%，制造部门就业人口比重由 1971 年的 32.7%（Andrew，et al.,2009）下降至 2001 年的 16%（Dingle and Hanlon，2009）、2011 年的 11.3%（Hurley，2015）。实际上，澳大利亚为促进制造业发展，在 20 世纪初就开始施行“制造业保护主义解决方案”，即通过高关税保护当地制造商免受国际竞争对手的影响，同时劳资关系和工会权力使）得工人工资和福利不断上升。虽然包括墨尔本在内的澳洲汽车制造业取得了快速发展，但保护主义政策导致汽车制造业市场规模小、效率低下和成本高昂，本土制造商缺乏创造高质量产品和投资新技术的动力，这也导致墨尔本制造业在全球产业格局调整中首当其冲。

（二）住房价格上涨与产业发展环境的关系

20 世纪 90 年代以来，随着全球跨国公司以及大量移民的涌入，加之规划法规对土地供给的严格控制、居民住房标准和住房期望的提高（Robertson，2006）、住房市场多元化供给不足，以及相关税收政策的调整，墨尔本的房价大幅上涨（Select Committee on Housing Affordability，2008；Beer et al., 2016）。与此同时，其制造业衰落引致的经济下滑、稳定就

业岗位下降恶化了住房可负担能力，制造业衰落后生产厂房改建住宅和商业用地，也助推了住宅价格的上升和市区工业用地项目可行性的下降。墨尔本房价自 1990 年逐年递增，涨幅度在 20 年间达到了 400%，成为澳洲涨幅最大的城市(Melbourne City Council,2019），与此同时，住房缺口仍呈进一步扩大趋势（如图 2 所示）。然而，中低收入群体工资收入增速慢于房价增速，2001 至 2011 年期间，墨尔本市区住房租金上涨超过收入增长的 150%，住房抵押还款额或租金占家庭支出比例不断攀升，越来越多的居民既无力负担适当通勤距离内的住房，又被排除在政府提供的公共住房体系之外（Beer et al., 2007）[①]。总体来看，移民给墨尔本注入了生机活力，但住房刚性需求和投资需求的同时增长助推了住房价格上涨。Beer et.al（2016）的研究表明，住房保障与劳动力市场的稳定性紧密相关，澳大利亚不稳定的住房往往伴随着不稳定的劳动力市场，影响着城市对产业人才的吸引力，同时引致企业用工成本的增加。Dingle and Hanlon,（2009）则认为墨尔本制造业竞争力的下降一定程度上源于高企的用工成本。总体来看，住房价格的持续快速上涨影响了劳动力市场及企业运营成本，进而影响着墨尔本制造业的生产力和全球竞争力。

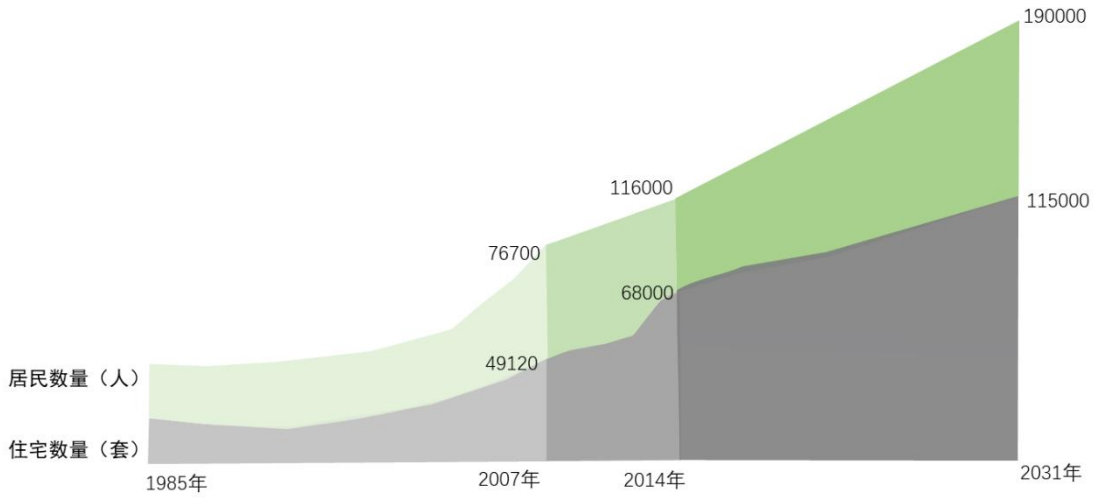


图 2 墨尔本市区住房供需缺口趋势图

资料来源：根据参考文献 Melbourne City Council（2014）绘制

① 澳大利亚政府将不可负担住房（unaffordable housing）定义为住房成本超过家庭总收入的 30%。墨尔本所在的维多利亚州每年为 2500 户家庭提供公共住房补贴，但每年申请公共住房的补贴名单则超过 34000 个家庭。澳大利亚的住房可负担报告显示，在收入最低的 40%家庭中，抵押还款额或租金超过家庭收入 30%的家庭占比高达三分之二。

（三）人口规模增长带来交通和公共服务压力

20 世纪 70 年代以来，墨尔本城市化发展迅速，加之海外移民的快速涌入，直接促进了墨尔本都市区的快速扩张。如图 3 所示，墨尔本都市区人口由 1972 年的 265 万上升至 2000 年的 345 万，2001 年开始，墨尔本人口增长率开始超过悉尼，2016 年，墨尔本都市区人口达到 471 万，人口增长速度高达 2.8%，增速位列全球发达国家第一，人口密度达到每平方公里 453 人[①]，也是全澳人口密度最大的城市。人口规模的快速增长迫使基础设施和公共服务亟待完善，同时，制造业的郊区化加大了中心与外围地区的交通压力，中心城区的交通拥堵日益严重，外围郊区的交通设施未能满足就业人口通勤需求。墨尔本铁路和有轨电车的建设始于 19 世纪 80 年代，虽然墨尔本拥有当今世界最大的有轨电车系统，以及发达的高速公路和主干线网络，但仍不能满足人口增长和城市扩张产生的交通需求。交通基础设施在 21 世纪初已达到容量上限，日益饱和的交通系统和公共服务压力严重影响了墨尔本的经济发展潜力（The State of Victoria，2016），这从近十年来当地基础设施投资与升级的力度可见一斑。

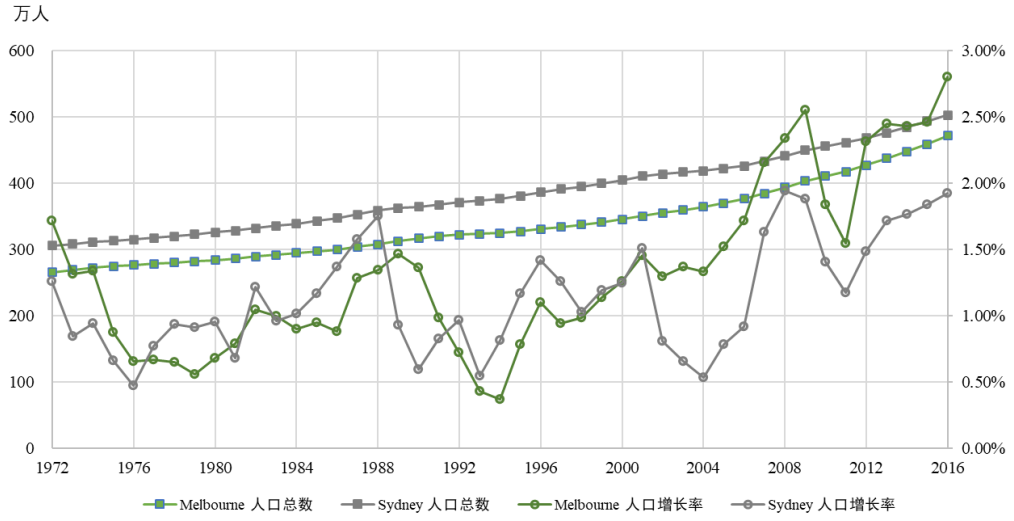


图 3 1972-2016 年墨尔本都市区与悉尼都市区人口增长趋势

资料来源：根据澳大利亚统计局(ABS)人口统计数据绘制。

① 数据来自于澳大利亚统计局(ABS)。

三、墨尔本经济转型路径和成效

二战以后，澳大利亚采取高关税等产业干预政策以保证国内制造业的竞争力。20 世纪 80 年代，在全球产业格局调整的影响下，澳洲政府意识到制造业保护政策的弊端以及过度依赖国内市场的局限，开始实施新自由主义政策，大幅削减关税以强化竞争机制，以期创造一个更具韧性和全球竞争力的经济体系。车辆进口关税由 1984 年的 57.5%降低到 2000 年的 15%，以及 2012 年的 5%，进口车辆在国内消费市场所占的比例激增，由 1992 年的 31%增长到 2002 年的 60%、2012 年的 80%，而出口占汽车总产量的比例由 1992 年的 10%增长到 2007 年的 42%（Clibborn et al., 2016）。澳洲政府 1984 年通过乘用车计划（Passenger Motor Vehicles Strategy），以期通过精简汽车行业实现效益最大化。随后历届政府基本延续了低关税保护的政策，加之相关配套措施的施行，倒逼国内制造业转型发展，提升了生产效率和产品供给多元化，从而提高了本地制造商出口能力，将本国制造业进一步嵌入全球价值链（Beer et al.，2016），作为国内制造业中心的墨尔本受以上财政政策变化影响尤为显著。总体来看，墨尔本产业政策与发展策略的制定与调整深受国际产业格局变化的影响，虽然降低关税措施实现了墨尔本中短期的出口目标，但制造业向成本更低的发展中国家转移的全球规律以及贸易国的非关税壁垒，仍无法逆转墨尔本制造业衰落的趋势，这也正是墨尔本寻求向新兴产业转型的动力根源所在。

（一）构建多元化产业体系，增强经济发展韧性

20 世纪 80 年代，澳大利亚政府实施了一系列的科技研发援助计划，包括减免创新企业税收、资助技术创新、合作开发计划、推动科研机构与企业的横向联合等，无论是公营还是私营企业均可申请获得资助，既致力于提升制造业竞争力，也为新兴产业尤其是生物医药、信息通讯等新兴技术领域提供技术支持（赵书彦，1992）。制造业繁荣时期，国家绝大多数整车及零部件研究设计均在墨尔本进行，虽然制造业逐渐衰落，墨尔本仍拥有研究实力雄厚的汽车设计和技术中心。借助制造业领域的研发实力，墨尔本通过鼓励科研及成果转化、促进知识密集型产业增长、注重创新为导向的人才培养，全面提升科技创新能力和创业氛围，吸引国内及国际生命科学、电子、能源企业总部落户。澳大利亚还积极推进金融市场改革，包括澳元汇率浮动制、政府监管机制和消费者保护、强制退休金储蓄制等（ 中国国际贸易促进委员会，2016），墨尔本借力国家金融市场改革着力拓展金融服务业，财富管理、银行

保险等金融机构大力投资技术创新型产业。新兴产业的发展促进了墨尔本经济活力和竞争力，带动为金融机构、总部型企业服务的会计、咨询、法律等专业服务业的快速发展。

（二）实施知识墨尔本计划，提升全球人才竞争力

城市是知识生产、管理和交流的核心，墨尔本知识产业的培育、知识人才的形成是城市经济转型的重要因素（Hurley，2015）。墨尔本拥有丰富的教育和研究资源，为了利用智力资本来提高墨尔本的国际竞争力，墨尔本制定了“知识墨尔本”计划（Melbourne City Council，2014），以期打造具有全球竞争力的大型知识服务型城市。“知识墨尔本”计划的目标是促进知识密集型活动增长、留住并吸引知识型人才，以及获得地方、国家和国际对墨尔本知识产业①和文化价值的认可。“知识墨尔本”计划的核心是强化知识城市的关键基础设施和组织，将知识产业置于城市规划和经济发展的核心地位。政府成立了专门的知识部门，鼓励知识培育、技术创新和科学研究，将知识管理和智力资本规划相结合，为创造高附加值产品和服务提供可持续的城市大环境。政府还聘请专业评估机构，评估知识产业对城市经济的贡献，并在每年的政府工作报告中给予公示。同时，政府十分重视开展公共对话，每年举行“墨尔本知识周”来宣传墨尔本的知识构成，加强地方社区、政府部门、研究机构和企业的合作与沟通，旨在形成以城市为基础的终身学习文化。2018 年，近 20%的墨尔本市民参加了“墨尔本知识周”的各种活动（Melbourne City Council，2020）。“知识墨尔本”计划的实施还积极借助年墨尔本市议会计划[32]的各项策略，通过人文城市、创造城市、繁荣城市、生态城市和互联城市的建设最终支持并加强知识城市地位和目标的实现（如图 4 所示）。

① 各国机构和学术界对知识产业的界定存在一定差别。OECD 将知识产业定义为具有较为密集的技术和人力资源投入的部门，《知识墨尔本计划》则认为知识的创造者、传递者和密集型用户均属于知识产业范畴，包括创造与设计、金融与专业服务、医疗健康、生物技术、教育、信息与通信技术、教育与科学研究等，本文关于墨尔本知识产业的论述采用《知识墨尔本计划》的界定。

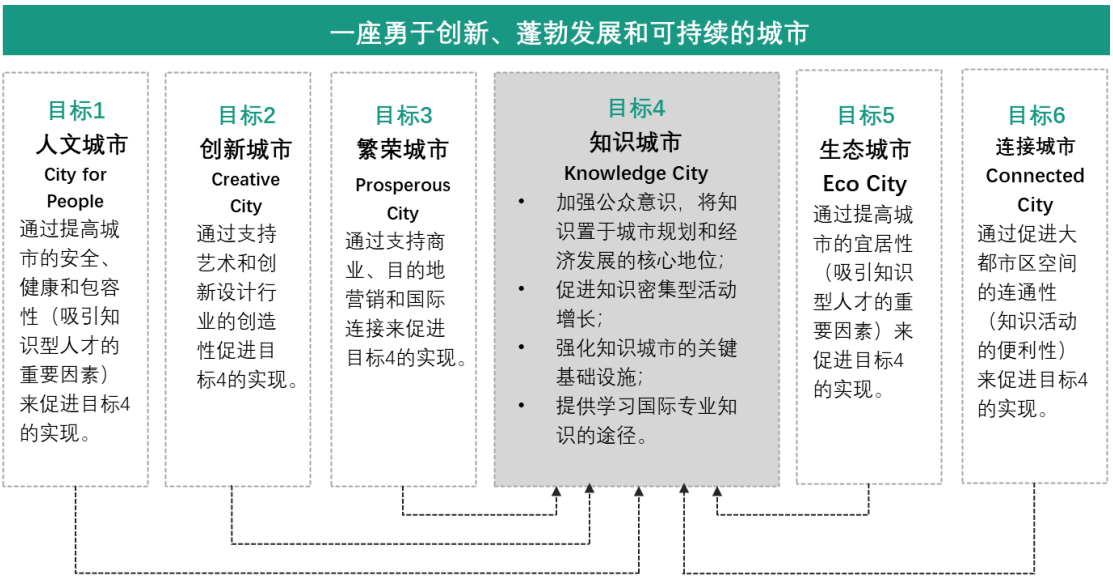


图 4“知识墨尔本”计划借助市议会计划支持并加强知识城市地位和目标的方法

资料来源：作者根据参考文献 Melbourne City Council（2013，2016）绘制。

（三）建设就业和创新中心，优化产业空间布局

墨尔本重视引导产业空间集聚带来的知识溢出效应，以商务中心区（CBD）为核心的市中心聚集了大量的金融、科研和商业机构，生物医药、信息技术和先进制造业等则主要聚集在连接城市中心与外围的中间过渡区域，产业高度集聚带来的人力资源市场共享、知识溢出效应促进了创新活力和产业竞争力（ 吴昊，2020）。近年来，墨尔本聚焦创造更多就业、培育新经济增长点，在近郊和远郊规划建设了 6 个国家级就业与创新聚集区 （The State of Victoria，2016），即优化发展帕克维尔（Parkville）、莫纳什（Monash）、南丹德农（Dandenong South）三个聚集区，分布在环菲利普港（Port Phillip）海湾东侧的发展廊道上；未来新建拉筹伯（La Trobe）、森夏恩（Sunshine）、东韦里比（East Werribee） 三个聚集区，分布在即将新建的东西部至东北部的快速连接线附近。每个就业与创新聚集区根据自身产业基础，聚焦生物医药、专业服务、科研教育和高新技术等知识型、技术型产业领域，形成富有活力的创业就业中心（如表 1 所示）。政府为这些区域的发展配套研究中心、医疗设施等完善的公共服务，通过火车站点的建设将就业创新聚集区与中心城区、居住区相连接，在空间上形成中心与外围地区的一体化发展，从而构建产业分工合理、上下游产业链紧密关联的区域空间功能体，通过优化产业空间布局提升经济效益、增加就业和扩大投资。

表 1 墨尔本大都市区国家级就业与创新聚集区的产业发展优势

	国家级就业与创新聚集区	产业优势	提供就业岗位
优化发展	莫纳什（Monash）	教育、健康、科研、商业孵化	58500 个
	帕克维尔（Parkville）	生物医药、科研、高技术产业	32700 个
	南丹德农（Dandenong South）	生态工业、制造、仓储物流	55000 个
计划新建	拉筹伯（La Trobe）	教育、科研、零售	25700 个
	森夏恩（Sunshine）	职业教育、健康护理、专业服务	13800 个
	东韦里比（East Werribee）	健康、教育、高技术产业	7100 个

资料来源：作者根据参考文献 The State of Victoria（2016）绘制。

（四）实施集约化政策，提高住房可负担能力

可负担且设计良好的住房不仅符合居民基本需求，也是经济持续稳定增长的重要保障。为缓解住房供给压力和提升中低收入群体的住房可负担能力，避免住房价格上升导致对人力资源吸引力不足，墨尔本积极推行集约化政策和可负担住房计划。一是加强房地产投资管控，尤其是加强对外国人投资房地产的管控，以稳定房价。二是完善住房保障体系，采取灵活多样的形式提升住房可负担能力，包括为中低收入家庭提供一次性补助、保障住房、非盈利公共住房、低价租赁住房和经济适用住房等。其中，保障住房是由政府 100%资助建造，为无家可归人员提供的寄宿房；非盈利公共住房主要针对家庭最高收入低于州房屋署规定的人群；低价租赁住房主要针对低于国民平均收入 20%以下的低收入和中等收入家庭；经济适用房主要提供给年收入低于 6.9 万澳元的人群，政府要求私有住宅开发时必须有 15%作为经济适用房，并通过提高容积率等措施加以鼓励。三是推行集约化政策减少土地资源浪费、降低住房成本。政府积极推行土地利用规划系统的改革，在现有城区和主要交通走廊地带集中建设新房，并实施多功能综合开发与中高密度住房开发策略（韩笋生等，2008），鼓励独栋别墅改建多层住宅，推行公共住房翻新，进而降低住房成本提高住房可负担能力。此外，政府大力简化可负担住房建设审批程序和申请审批程序，节约家庭获取可负担住房的各项成本和等待时间（郭玉坤，2011），最大程度地为中低收入家庭提供靠近就业岗位的住房。为了提高住房供给质量，墨尔本尝试了一系列措施，包括用户导向住宅设计、环保节能建筑、古旧建筑混改、预制式建筑、中密度混合户型、多功能混合建筑等与质量挂钩的多元住房模式，为居民提供适合的住房。

如表 2 所示，2007～2017 年，墨尔本市区公寓住宅增加了 31810 套，而独栋屋或联排别墅仅增加了 2170 套，尤其是 2015~2017 年独栋屋或联排别墅的增量仅有 90 套。2017 年，

市区住宅建筑共计 83100 套（相比 2007 年增长了 69%），其中 74%为公寓住宅，12%为独栋屋或联排别墅。截至 2017 年，墨尔本市区拥有或租赁公寓住宅的人口占比达到 83%（Melbourne City Council，2019a），公寓住宅的大量建设提升了中低收入家庭的住房可负担能力。此外，政府还密切关注海外移民和家庭结构变化对住房需求总量、住房类型和住房价格的影响，加强不同家庭结构对住房舒适度的需求预判，结合房地产开发的可行性，制定更多提升住房可负担能力的保障条款。

表 2 2007-2017 年墨尔本市区住房增长情况（单位：套）

住宅类型	2007 年	2015 年	2017 年	两年增长量	十年增长量
独栋房屋/联排房屋	7,660	9,740	9,830	90	2,170
住宅公寓	32,890	52,540	61,450	8,910	28,560
酒店式公寓	4,160	5,930	6,300	370	2,140
学生公寓	4,410	5,830	5,520	-310	1,110
合计	49,120	74,040	83,100	9,060	33,980

资料来源：作者根据参考文献 Melbourne City Council（2019a）绘制。

（五）完善交通设施建设，促进资源要素高效流动

高效和可持续的交通网络是城市资源要素高效配置的重要前提。1997～2017 年的 20 年，墨尔本大都市区共增加了近 150 万人口，其中的 77.5 万住在城市外边缘，51 万居住在中间郊区，仅有不到 20 万住进内城区（Melbourne City Council，2019b），既有交通网络不能满足就业中心与居住地分离产生的大容量交通需求，也不能满足产业发展带来的货运物流需求，影响了城市经济系统的要素配置和流通效率。为应对大量的人流及物流带来的交通压力，墨尔本通过若干措施提高交通运行效率，支撑城市经济转型，主要包括以下措施：

一是以公共交通为导向应对人口增长，支撑中心城的高效发展。充分利用已有的轨道网络，优化全世界最大的有轨电车系统、建立智能道路系统，提升交通运输系统效率。同时，为民众提供多样化的交通出行选择，提高有轨电车的行驶效率、容量、准点率，鼓励发展节能环保共享单车、汽车等服务。墨尔本市区的公共交通出行率由 1996 年的 37%上升至 2006 年的 44%，以及 2018 年的 64%，预计 2030 年将达到 70%（Melbourne City Council，2019b）。二是提升中心城区与郊区的交通可达性。通过建设连接墨尔本市区地铁与郊区的铁路线网，推动放射状交通网络向环形放射状路转变，既减少了中心城区的过境交通，又强化了中心城区与新建郊区之间的交通服务供给，优化就业与创新聚集区的联通，提升通勤效率。墨尔本大都市区正在形成一个巨大的城郊交通循环系统，预计中心城区的过境交通将由 2016 年的

43%降低至 2030 年的 21%。三是建设港口之间、港口和铁路枢纽之间的新高速公路以提升各类交通枢纽的可达性。同时，墨尔本通过一体化交通运输系统的合理规划带动枢纽区域的地价升值，将升值收益设立为交通发展资金，继续投资于其他交通设施建设，从而盘活交通运输及其周边区域的经济。

（六）墨尔本经济转型成效评析

围绕着发展知识经济、吸引全球人才，墨尔本积极构建多元产业体系，尤其是知识产业成为墨尔本产业政策的战略重点。同时，在空间维度方面，引导优势产业在空间上集聚分布，并配套教育、医疗和交通等公共服务，强化中心城区与外围郊区在产业关联、城市功能方面的分工合作；在社会结构维度，重视外来移民对住房市场的影响，通过可负担住房政策提升产业人才吸引力。虽然以产业政策调整为主线，但空间维度以及社会维度配套措施均为其经济转型提供了良好环境（如图 5 所示）。截至 2018 年，知识产业部门提供的就业岗位占墨尔本市区全部就业岗位的比例达到 64%，知识产业为墨尔本地区生产总值的贡献率达到 50%（Savills UK，2019）；金融服务业和专业技术服务占 GDP 比重之和达到 21%，与 1998 年相比上升了 15.4 个百分点，而制造业占比由 1998 年的 15.3%下降至 2018 年的 6.4%。与此同时，墨尔本对全国 GDP 增长的贡献率由 1990 年的 15.0%上升至 2018 年的 27.7%，高于悉尼 25.1%的贡献率，位居首府城市第一位（SGS Economics and Planning，2019），较为成功地实现了由制造业中心向知识服务型城市的转型。

墨尔本经济转型是持续且漫长的，全球产业格局调整尤其是当前严峻的国际经贸摩擦将带来一系列新挑战和新问题，人口增长对城市住房体系的压力仍然存在，例如，如何持续提升住房负担能力、满足不同家庭需求和生活方式的住房类型，以及提供接近就业和服务的中高密度住房等。与此同时，墨尔本城市发展和转型过程中经历的瓶颈和其城市内生性特征与澳大利亚首府城市之间的竞争也紧密关联，这些均是墨尔本经济转型发展中需持续关注的问题。

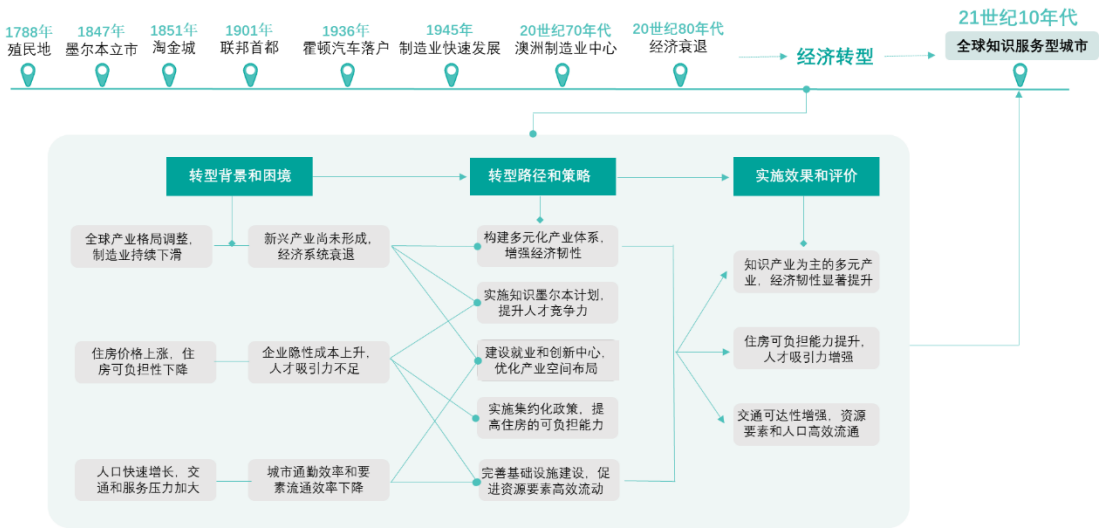


图 5 墨尔本经济转型路径分析示意图（作者自绘）

四、对中国城市经济转型的借鉴与启示

在当前国际贸易保护主义抬头，国际经贸规则发生深刻变化，并引发全球产业链体系的分化与重构的关键时期，中国众多城市会面临经济转型和产业格局调整的挑战。全球范围来看，城市发展阶段及产业结构的变迁具有一般性规律，即改变既有经济增长路径来适应新的经济结构转型需求和全球产业格局调整的冲击，它涉及到全社会各类诸多要素资源的再配置，并伴随着空间和社会维度的转型，从这个意义上来讲，墨尔本经济转型涉及的经济、社会和空间三大维度转型具有普适性，但转型路径和转型成效则很大程度上受到城市的产业基础、技术条件和制度设计的影响。综合而言，墨尔本由制造业中心向全球知识服务型城市的转型经验，可为中国即将迈入全球城市序列的一线城市，以及正处在由工业为主向知识密集型、技术密集型产业转型的创新型城市提供经验借鉴。

（一）关注经济转型对空间和社会结构的影响

墨尔本在经济转型中重塑竞争力的重要保障是经济、社会和空间三大维度转型的有机结合。随着中国经济进入高质量发展阶段，中国城市既面临着产业结构的转型升级，也面临着快速城镇化带来的空间无序增长和农业转移人口市民化等问题，需要在转型过程中统筹考虑经济、社会和空间等多维度。就经济转型维度而言，随着知识经济在城市发展过程中地位的逐步提升，知识性要素逐渐替代资源型要素主导城市经济发展，发展高新技术和知识密集型产业必然成为城市转型发展的产业依托和客观需要。墨尔本的经验表明，经济转型带来城市

人口结构的变化，中国城市在转型过程中，既要正视外来移民持续涌入为城市经济发展带来的人口红利，又要统筹考虑人口增长对住房和公共服务的需求。空间结构转型则是经济结构和社会结构转型的空间投影，合理的、前瞻性的空间规划不仅能有效应对经济发展面临的机遇与挑战，并能有效促进城市的经济和社会转型，尤其对未来新兴产业的组织模式和布局模式有前瞻性预判，例如，共享经济、数字经济、人工智能等新兴产业对空间的需求模式。

（二）重视多元产业体系对经济韧性的保障

经济韧性与经济长期增长之间存在密切的相互作用，拥有多样化产业结构的城市在面对复杂多变的经济环境时更能抵御风险，尤其是当经济进入衰退期时，这类城市能够通过发展“新经济”孕育一批更有活力和竞争力的市场主体，从而获得长久和坚实的经济韧性。以构建多元、高质的产业体系为核心提升经济韧性正是墨尔本重塑全球竞争力的关键所在。对于步入经济高质量发展攻坚期的中国城市而言，不仅要面对国际贸易摩擦的外部冲击，又要防范城市快速发展过程中的内部风险，构建多元产业体系、提升经济韧性是城市经济转型的必然选择。各城市应根据自身资源禀赋条件，既要培育新兴经济和新兴业态，发展高新技术和知识密集型产业，保存产业多样性；又要重视用新技术新理念改造提升传统产业，促进产业向价值链高端演进，不能过度热衷于新兴业态的引入，盲目发展与产业基础不相匹配的服务业；还应加强制造业与服务业、以及服务业内部的融合发展，围绕制造业集群构建多样化的服务体系，提升产业内部和产业之间的相关性，促进知识和创新在部门间的溢出。此外，政府应逐渐推动竞争政策取代“选择性产业政策”，避免政府过度干预资源配置造成的经济结构扭曲和效率降低。

（三）将知识和创新置于城市发展的核心地位

基于全球技术变革和创新人才竞争的新形势，墨尔本聚焦科技创新和知识经济的关键领域，制定了鼓励创新发展和打造“知识墨尔本”的一揽子计划。虽然近年来中国城市产业结构不断优化升级，共享经济、数字经济、区块链、创意消费等新兴业态快速发展，但对标全球创新型城市，中国城市的创新发展仍存在较大差距。例如，在专利数量和研究人员数量方面，2018 年国内发明专利申请量和授权量占全部专利的比重不到 40%和 20%，每百万人研究人员数仅为 1000 人左右，远低于高收入国家 4000 人的水平。未来，营造更加适于创新要素集聚和流动的便利环境是城市实现经济转型发展的重要途径。一方面，应着力整合高校、科

研院所、企业研发中心等创新资源，完善产学研政企相有机结合的科技创新体系，搭建全链条全要素的创新服务平台，提高自主创新能力；加大对创新创业的金融和政策支持力度，建设一批专业化的众创空间、科技企业孵化器，加速科技型中小微企业的孵化成长。另一方面，应对标国际通行规则，对外资实行准入前国民待遇加负面清单管理制度，加快推动服务业领域的对外开放和制度创新，营造国际一流的创新创业生态环境，提升对全球人才及各类创新资源的聚集能力，提升国际重要创新成果转移和转化能力。

（四）提升住房可负担性增强人才吸引力

从全球视角来看，各国城市转型有着共同的时代背景，即全球化历经货物流和资金流主导阶段转向知识流和人才流主导的阶段，如何保障产业人才高品质的生活需求尤其是提供可负担的住房系统是全球城市共同关注的内容。2018 年中国房价收入比高达 9.3，尤其是北京、上海、广州和深圳等城市正处于转型和创新发展的关键时期，高房价不仅导致了企业运行成本上升，更使得储蓄人力资源存在困难。中国城市应借鉴墨尔本等城市的可负担住房政策，减少户籍制度对保障性住房和人才住房申请的限制，打破外来人口申请住房的壁垒。同时，通过规划许可、容积率奖励等措施鼓励房地产开发商配建一定比例可负担住房，鼓励社会资本提供教育医疗等高品质公共服务，完善居住区与就业密集区的交通可达性，营造多元包容的文化氛围，全方位打造宜居宜业环境，提升对全球高端人才的吸引力，为城市转型和创新发展提供智力保障。

五、结语与讨论

通过对墨尔本城市经济演进、经济转型困境及转型路径的分析，本文认为墨尔本经济转型成功的核心是将城市发展置身于全球经济一体化的大背景下，将“知识型城市”作为发展的核心理念和目标，经济转型、空间转型和社会转型并行推进。墨尔本制造业衰落的原因是既包括全球产业格局调整的冲击、关税保护政策的失败和经济援助计划的无效，也包括采矿业繁荣时期和全球金融危机之后汇率波动导致的澳元升值，可以说，墨尔本在制造业领域的转型并未达到预期目标，但向知识经济转型的经验可为中国即将迈入全球城市序列的一线城市，以及正处在由工业为主向知识产业转型的创新型城市提供经验借鉴。需要注意的是，当前中国制造业发展的外部环境发生了重大变化，面临发达国家和新兴经济体“两端挤压”的

困境，中国城市群应对全球价值链变革的压力与挑战日益增大，国际上许多国家也已积累了重振制造业、提升制造业全球竞争力的成功经验，需要我们进一步探讨和分析，从而为中国众多的城市转型尤其是重塑产业竞争力的城市提供多种不同路径借鉴。

参考文献：

1. 陈恒、李文硕：“全球化时代的中心城市转型及其路径”，《中国社会科学》 2017 年第 12 期。
2. 郭玉坤：“澳大利亚住房负担能力评析”，《城市问题》2011 年第 11 期。
3. 韩笋生、凯文·奥康纳、焦怡雪：“城市集约化政策与住宅价格——1991-2004 年墨尔本案例研究”，《国际城市规划》2008 年第 5 期。
4. 凯文·奥康纳、 陈明.：“墨尔本大都市区战略规划的历史经验和现行实践”，《国际城市规划》2008 年第 5 期。
5. 卡梅伦·赫本、尼古拉斯·斯特恩、谢春萍等：“新时代中国经济转型:挑战和路径”，《财经智库》2021 年第 4 期。
6. 潘家华、单菁菁、武占云：《中国城市发展报告 2019》，北京：社会科学文献出版社，2019。
7. 钱维.：“美国城市转型经验及其启示”，《中国行政管理》2011 年第 5 期。
8. 王伟，赵景华：“新世纪全球大城市发展战略关注重点与转型启示——基于 15 个城市发展战略文本梳理评析”，《城市发展研究》2013 年第 1 期。
9. 王祝根、昆廷·史蒂文森、李晓蕾：“墨尔本人性化城市设计 30 年发展历程解读”，《国际城市规划》 2018 年第 2 期。
10. 吴昊：“墨尔本中央商务区服务业开放与创新发展研究”，《中国商务中心区发展报告 2020》，北京：社会科学文献出版社，2020。
11. 赵书彦：“战后澳大利亚经济结构的调整”，《当代亚太》1992 年第 2 期。
12. 郑国、秦波：“论城市转型与城市规划转型——以深圳为例”，《城市发展研究》2009 年第 3 期。
13. 中国国际贸易促进委员会：《澳大利亚金融服务业行业优势报告》，2016 年，http://www.ccpit.org/Contents/Channel_4095/2016/0711/670180/content_670180.htm.
14. Watkins, A.R., 2009, The Dynamics of Urban Economies: Melbourne 1971 to 2006. *Urban Studies*, 46(8):1553-1576.
15. Australian Bureau of Statistic, 2020, Regional Population Growth, Australia, 2018-19.
16. Beer, A., Bentley, R., and E. Baker, et al., 2016, Neoliberalism, Economic Restructuring and Policy Change: Precarious Housing and Precarious Employment in Australia. *Urban Studies*, 53(8):1542-1558.

17. Beer, A., Kearins, B., and H. Pieters, 2007, Housing Affordability and Planning in Australia: the Challenge of Policy under neo-liberalism, *Housing Studies*, (22):11-24.
18. Clibborn, S., Lansbury, R. D., and C.F. Wright, 2016, Who Killed the Australian Automotive Industry: The Employers, Government or Trade Unions? *A Journal of Applied Economics & Policy*, 35,(1):2-15.
19. Dingle, T., and S. O'Hanlon, 2019, From Manufacturing Zone to Lifestyle Precinct: Economic Restructuring and Social Change in Inner Melbourne, 1971–2001, *Australian Economic History Review*, 49(1):52-69.
20. Hurley, K., 2015, The Melbourne Story: an Analysis of the City's Economy over the 2000s. *PhD Thesis, Victoria University*, Melbourne.
21. Melbourne City Council，2013，*A Knowledge City Strategy: Strengthening Melbourne's Knowledge Sector Through Collaboration 2014-2018*，https://www.melbourne.vic.gov.au/about-council/vision-goals/knowledge-city/Pages/a-knowledge-city.aspx
22. Melbourne City Council,2014, *Homes for People: Housing Strategy2014-18*，https://www.melbourne.vic.gov.au.
23. Melbourne City Council，2016，*Council Plan 2017-2021*, https://www.melbourne.vic.gov.au/sitecollectiondocuments/council-plan-2017-21.pdf
24. Melbourne City Council,2019a, *City of Melbourne CLUE 2018 Report*, https://www.melbourne.vic.gov.au.
25. Melbourne City Council，2019b，*Transport Strategy 2030*，https://www.melbourne.vic.gov.au/SiteCollectionDocuments/transport-strategy-2030-city-of-melbourne.pdf
26. Melbourne City Council，2020，*City of Melbourne Annual Report 2018-2019*，
27. https://www.melbourne.vic.gov.au/SiteCollectionDocuments/annual-report-2018-19.pdf
28. Robertson, R., 2006, *Thinking about the Big Drop in Australian Housing Affordability*, Macquarie Research, Sydney: Macquarie Bank, (12):1-38.
29. Savills UK，2019，*Tech Cities in Motion*，https://www.savills.com/research_articles/255800/274942-0/tech-cities-in-motion---2019
30. Select Committee on Housing Affordability，2008， *A Good House is Hard to Find: Housing Affordability in Australia*，http:// /www. aph. gov. au/senate/committee/hsaf _ ctte/report/index.
31. SGS Economics and Planning，2019，*Economic Performance of Australia's Cities and Regions 2017-2018*，https://www.sgsep.com.au/
32. Taylor, P.J., Hoyler, M., Walker, D.R.F. and M.J. Szegner,2001, A New Mapping of the World for the New Millennium, *Geographical Journal*, 167(3):213-222.
33. The State of Victoria，2016， *Plan Melbourne 2017-2050: Metropolitan Planning Strategy*，https://www.planning.vic.gov.au/policy-and-strategy/planning-for-melbourne/plan-melbourne.

Economic Transformation in Melbourne under the adjustment of global industrial pattern : Path and Experience

Abstract: The essence of urban economic transformation is to change the existing economic growth path to meet the needs of dynamic economic fundamentals and industrial pattern change, which involves the reallocation of many elements of the whole society. This paper focuses on Melbourne's economic transformation since the 1980s, systematically analyzes the background, path and effect of Melbourne's economic transformation, in order to provide reference for China's metropolitan transformation in the context of global cities. The paper shows that by implementing the industrial diversification strategy and knowledge Melbourne plan from the economic dimension, the industrial layout optimization strategy from the spatial dimension, the affordable housing strategy from the livability dimension, and the infrastructure investment strategy from the public goods dimension, Melbourne has been transforming from a manufacturing center towards a global service-based knowledge city. Although this paper has industrial structure and policy as the main line of inquiry, the spatial and social dimensions provide the institutional environment needed for Melbourne's economic transformation.

Key words: Melbourne; Economic Transformation; Knowledge economy; Affordable Housing;