

和谐共进中的政府协调

长三角城市群的实证研究

王枫云 著



中山大学出版社

广州大学著作出版基金资助项目

广州大学行政管理学重点学科建设经费资助项目

和谐共进中的政府协调

长三角城市群的实证研究

王枫云 著



中山大学出版社

·广州·

版权所有 翻印必究

图书在版编目 (CIP) 数据

和谐共进中的政府协调: 长三角城市群的实证研究/王枫云著. —
广州: 中山大学出版社, 2009. 1

ISBN 978 - 7 - 306 - 03250 - 8

I. 和… II. 王… III. 长江三角洲—城市群—研究
IV. F299.275

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 008016 号

出 版 人: 叶侨健

策划编辑: 阁 声

责任编辑: 施国胜

封面设计: 贾 萌

责任校对: 施国胜

责任技编: 潘 隆

出版发行: 中山大学出版社

电 话: 编辑部 020 - 84111996, 84113349

发行部 020 - 84111998, 84111981, 84111160

地 址: 广州市新港西路 135 号

邮 编: 510275 传 真: 020 - 84036565

网 址: <http://www.zsup.com.cn> E-mail: zdcbs@mail.sysu.edu.cn

印 刷 者: 佛山市南海印刷厂有限公司

规 格: 787mm × 1092mm 1/16 16.75 印张 210 千字

版次印次: 2009 年 1 月第 1 版 2009 年 1 月第 1 次印刷

印 数: 1 - 2000 册 定 价: 29.80 元

本书如发现因印装质量问题影响阅读, 请与出版社发行部联系调换

内 容 提 要

本书较为全面地考察了长江三角洲城市群发展中的非和谐现象，并从经济学、政治学、社会学等多个角度对非和谐现象背后的政府原因进行了分析。同时，回顾了政府推进长江三角洲城市群和谐共进的实践探索，指出了其存在的不足和尚须完善之处。最后，提出了消解长江三角洲城市群非和谐发展现象的途径——建构推进长江三角洲城市群和谐共进的政府协调机制，并指出了政府协调机制顺利运行的保障。

长江三角洲城市群和谐共进中的政府协调机制，是一种新型的城市群政府间的合作模式与运行机制。

其目标指向是：消除城市群内部各自为政、重复建设、恶性竞争、以邻为壑的旧格局，构筑优势互补、资源共享、互惠互利、共同发展的新格局，最终实现长江三角洲城市群整体的整合，壮大城市群的整体实力。

其组织载体是：中央政府设立的“国家城市群运行指导委员会”和长三角城市群各城市政府联合组建的“城市群政府联合会”。

其运行原则包括：均衡与非均衡、求同存异、统筹兼顾、具体性、规范化等原则。

其运行的初始环节是：引导长三角城市群16城市准确进行发展定位。

其运行的核心环节是：推进城市群市场体系、产业发展和产业布局、基础设施、信息共享、区域旅游、环境保护、公共政策、信用体系等的一体化、科学化。

其运行的配套环节是：推进单体城市合作形式的多样化，引导非政府主体共同促进城市群的和谐发展。

其顺利运行的有效保障包括：单体城市政府行政理念转换、行政职能的健全与完善，重建城市群政府绩效考核指标体系，完善城市群的干部交流制度，推进城市群法制的一体化，推进城市群的文化整合等。

目 录

序言	夏书章 (1)
第一章 引言	(1)
第一节 研究的问题与研究意义	(1)
一 问题的提出	(1)
二 研究意义	(6)
三 核心概念	(12)
第二节 相关文献综述	(20)
一 有关“城市群和谐发展”的文献及其述评	(20)
二 有关“通过政府协调推进城市群和谐共进”的文献 及其述评	(25)
三 有关“通过政府协调推进长三角城市群和谐共进” 的文献及其述评	(29)
四 简短的结论	(35)
第三节 研究方法、研究框架与创新之处	(36)
一 研究方法	(36)
二 研究框架	(37)
三 创新之处	(40)
第二章 理论基础及其启示	(42)
第一节 中西方传统哲学中的和谐理论及其启示	(42)
一 中国与西方传统哲学中的和谐理论	(42)
二 中西方传统哲学中和谐理论的共同点	(45)

2 || 和谐共进中的政府协调

三 简短的启示	(45)
第二节 竞争与合作共生理论及其启示	(46)
一 现代竞争理论的发展脉络	(47)
二 竞争与合作共生理论的主要观点	(50)
三 简短的启示	(52)
第三节 府际管理理论及其启示	(53)
一 府际管理理论的主要内容	(53)
二 简短的启示	(56)

第三章 长三角城市群的非和谐发展：现象、危害及其政府

原因	(57)
第一节 长三角城市群的非和谐发展：现象及其危害性	
后果	(57)
一 长三角城市群简况	(57)
二 非和谐发展现象及其危害性后果的总体	
描述	(60)
三 非和谐发展现象及其危害性后果的具体	
表现	(61)
第二节 长三角城市群非和谐发展现象背后的	
政府原因	(91)
一 经济学视角的政府原因透析	(92)
二 政治学视角的政府原因透析	(98)
三 社会学视角的政府原因透析	(107)

第四章 推进长三角城市群和谐共进政府协调的实践探索

及其尚存的问题	(115)
第一节 政府协调的实践探索	(115)
一 中央政府推动下的政府协调 (20 世纪 80 ~ 90	

年代初)	(116)
二 市场力量推动下的政府协调 (20 世纪 90 年代)	(117)
三 城市群政府整体联动的政府协调 (20 世纪 90 年代末以来)	(118)
第二节 政府协调尚存在的主要问题	(122)
一 存在主要问题的概括描述	(122)
二 存在主要问题的具体阐述	(123)

第五章 构建长三角城市群和谐共进中政府协调机制的

设想	(138)
第一节 西方发达国家推进城市群和谐发展政府协调的实践探索及其启示	(139)
一 建立科学的城市群政府协调机构, 引导整个城市群的和谐发展	(140)
二 通过政府协调引导城市群整体规划, 推进城市群空间的和谐发展	(142)
三 政府协调的运行自觉运用法律、经济手段对城市群进行宏观调控	(144)
第二节 构建长三角城市群和谐共进中政府协调机制的具体设想	(145)
一 明确政府协调机制的运行目标	(145)
二 确立政府协调机制的组织载体	(145)
三 明确政府协调机制的运行原则	(158)
四 确立政府协调机制的运行环节	(163)
第三节 政府协调机制有效运行的保障	(192)
一 单体城市政府行政理念转换、行政职能的健全与完善	(192)

二	重建城市群政绩考核指标体系	(199)
三	完善城市群政府间干部交流制度	(201)
四	创造良好的法律制度环境	(203)
五	推进城市群的文化整合	(207)
结语		(212)
一	主要结论	(212)
二	研究展望	(216)
主要参考文献		(220)
后记		(230)
附录 1	长江三角洲地区区域规划纲要	(232)
附录 2	长江三角洲城市经济协调会章程修正案	(234)
附录 3	长三角 16 城市共建信用长三角 (湖州) 宣言 ...	(238)
附录 4	长江三角洲旅游城市合作 (杭州) 宣言	(240)
附录 5	关于长三角城市群非和谐发展的调研笔记摘要 ...	(245)
附录 6	城市政府在长三角城市群合作中作用的调查问卷 及其分析	(251)

序 言

自改革开放以来，在中国经济社会的整体变迁和通往国家现代化的发展道路上，城市化扮演了一个举足轻重的角色。

加速于 20 世纪 90 年代的中国城市化进程，不仅带来了单体城市人口的不断增加、规模急剧扩大以及凝聚力与辐射力的强劲提升，而且还造就了众多的中国城市群落。据有关学者研究，目前中国的大型城市群，总数量达到了 10 多个，例如：长三角城市群、珠三角城市群、京津冀城市群、海峡西岸城市群、中原城市群、徐州城市群、武汉城市群、成渝城市群、长株潭城市群等。在这众多的城市群中达到国家级水平的主要有 3 个：长三角城市群、珠三角城市群和京津冀城市群。

其中，尤其是长江三角洲城市群，以 20 世纪 90 年代的浦东开发为契机，进入了加速发展的时期。时至今日，无论从城市发展速度还是经济规模总量，以及在中国国家发展战略中的地位来观察，长江三角洲城市群不仅是中国经济发展的重要引擎、经济增长的重要极点，更为重要的是，她已成为中国面向太平洋、参与国际经济竞争的重要战略基地。

为了完成其肩负的历史使命，近年来，长江三角洲城市群一体化整合的力度不断增大，同城化效应初步显露。但在长江三角

洲城市群通向和谐发展、共同进步的道路上，我们仍然可以看到：整个城市群一体化的系统合力尚未真正形成，行政辖区的分割、市场的断裂、公共政策的衔接梗阻等仍然是资本、技术、人才等要素在城市群内自由流通的主要障碍，城市群系统合力最大化的实现依然有待继续努力。

王枫云同志在本书中选择了长江三角洲城市群作为具体的研究案例，运用了文献检索与实地调研相结合等一系列研究方法，考察了长江三角洲城市群发展中的大量非和谐现象，并从多个角度对长江三角洲城市群发展中的非和谐现象发生的原因进行了分析，在借鉴中西方学者的相关理论基础上，提出了建构推进长江三角洲城市群和谐共进政府协调机制的理论设想。

此项研究对于我们进一步完善推进长江三角洲城市群和谐发展的政府协调机制具有比较准确的现实针对性，同时对于中国其他城市群的和谐发展也具有一定的借鉴意义。

正如作者在本书的结语部分所言：不断完善推进长江三角洲城市群和谐共进的政府协调机制，是保持长江三角洲城市群未来竞争优势的不竭动力。而通过政府协调机制推进长江三角洲城市群的和谐共进，将是一个长期的系统工程。

有鉴于此，作者又提出未来需要进一步深入研究的问题：

第一，积极开拓多学科的研究路径，融会多学科的研究方法，努力建构具有本土化和国际化特色的城市群政府协调机制的理论指导体系。

第二，努力借鉴中外其他城市群政府协调的新实践、新探索，不断丰富和完善长江三角洲城市群的政府协调理论。

第三，推进理论导向功能的充分发挥，使长江三角洲城市群政府协调机制在未来的运行中更具前瞻性。

这些都是很好的设想，我们期待作者在这一较好开端的基础上做与时俱进的深入研究。

夏书章*

2008年11月20日于中山大学

* 中山大学行政管理研究中心、中山大学政治与公共事务管理学院教授、博士生导师。

第一章

引言

第一节 研究的问题与研究意义

一 问题的提出

1961 年,首先提出“大都市带”概念的法国地理学家戈特曼将长江三角洲(简称“长三角”)地区列为世界第六大城市群。虽然当时这一区域与严格意义上的城市群尚存在很大的差距,但经过 20 世纪最后 20 年的发展,无论从城市发展还是经济规模,以及在中国国民经济中的地位看,长江三角洲城市群已形成了初具雏形的城市群规模等级体系。^①

根据 2005 年的统计数据,长江三角洲城市群以占全国 1% 的土地和 6% 的人口,创造了约占全国 18.6% 的国内生产总值,吸收了约占全国 43.5% 的外商直接投资,人均 GDP 更是全国平均水平的 3.44 倍,成为中国城镇分布密度最高、经济发展最具活

^① 张祥建等:《长江三角洲城市群的空间特征、发展障碍与对策》,《上海交通大学学报》(哲学社会科学版)2003 年第 6 期。

力的地区。同时，2005年公布的中国经济实力最强的35个城市中，有10个在长三角城市群。^①

无论在总量还是在发展速度上，长江三角洲城市群已经成为中国经济发展的增长极和未来中国经济持续增长的强大驱动器。随着世界经济重心向亚太地区转移，长江三角洲城市群已成为世界第六大城市群。

但从长江三角洲城市群的发展实践来看，在其令人瞩目的成就背后，我们仍然可以看到：整个城市群整合的力量仍不够强大，城市群内部各个单体城市的利益分割尚阻碍着资本、技术、人才等要素在城市群统一市场内的自由流通，导致了城市群内部单体城市之间分散、分离、分割的发展模式，这已经成为制约城市群融合发展与整体竞争力提升的主要障碍。例如：

在交通领域，“以沪杭高速公路收费站为例，一条高速公路，嘉兴一个收费站，上海又一个收费站。长三角交通要一体化，但这样的小问题却难以解决”；

在区域科技合作领域，“长三角大专院校、科研机构与企业之间的技术转让效率不高，科技中介机构对区域竞争力提升作用有限，区域技术市场和技术产权交易市场一体化程度不高，高新技术园区的合作与技术创新环境尚不成熟，人才资源流动还存在壁垒”；

在环保领域，“长三角区域联动发展有个困扰多年的‘老大难’，就是环境保护一体化。之所以成为难题，就是涉及‘谁来出钱’。结果常常陷入‘你造成的污染，凭什么要我花钱治理’

^① 浙江省发展和改革委员会宏观经济研究所：《浙江省“十一五”时期空间发展结构研究》2005年。

的利益纠缠”。^①

诸如上述类别的问题在今日长江三角洲城市群的发展中依然存在，并且有些已经像“污染治理”问题一样，演化成了多年难以治愈的痼疾，例如，“城市群城市等级体系和功能体系的严重失调”、“产业结构严重趋同”、“区域旅游‘合而不作’与‘作而不合’”等等，不一而足。

同时，我们也注意到，针对城市群内部非和谐发展的现象，中央政府和长江三角洲城市群各城市政府，以1983年国务院成立“上海经济区规划办公室”和1992年由上海牵头成立的长江三角洲地区经协委（办）主任联席会议为标志，就展开了一系列推进城市群和谐发展的协调努力。但时至今日，为什么在长江三角洲城市群内部依然存在一系列非和谐发展的现象，为什么政府的协调难以达到推进城市群和谐发展的预期目标？

学者们从不同的视角对这个问题进行了探讨，概括起来主要有如下观点：

（1）李善同、冯杰（2003）认为，政府管理的标准化、规范化水平不高，是影响长三角城市群区域内整体协调发展的主要因素。^②

（2）张维迎（2004）认为，长三角城市群整体协调发展，最根本的要依靠法律环境，政府的规范程度、合作和信任程度。^③

（3）陈国权（2004）认为，长三角非和谐发展的原因，在于

① 汪晓东：《六位长三角区域经济学家谈长三角合作现状及前景》，《人民日报》2006年2月9日。

② 李善同、冯杰：《整合加强长三角整体竞争力》，《政策瞭望》2003年第4期。

③ 张维迎：《软环境的改善与区域竞争力的提高》，《新西部》2004年第6期。

地方政府间关系未理顺。^①

(4) 陈剩勇(2004)认为,长三角非和谐发展的原因在于:体制转轨过程中行政分权下中央与地方政府的权力结构;政府机构庞大以及地方财政困难等。^②

(5) 姜德波(2004)认为,长三角一体化发展中非和谐现象产生的政府原因主要有:各自为政,区域一体化程度不高;过度竞争,拼优惠政策争夺资源;缺乏协调,产业低水平建设;忽视辐射,合作共赢意识不强。^③

(6) 刘国光(2005)认为,长三角城市群只有打破原有的行政体制的束缚,在竞争的基础上充分合作,才能使得长三角区域内的不同利益主体之间由于经济生活中的内在联系而联结成为一个经济整体,以实现区域综合实力和综合竞争力的增强。^④

(7) 唐亚林(2005)认为,主要原因是城市政府合作体制的不完善。^⑤

(8) 朱英明(2008)认为,在长三角一体化发展过程中,各城市政府为了实现自身利益的最大化目标,彼此间进行了激烈竞争,其中不乏非合作博弈的竞争行为,甚至是恶性竞争行为。各地方政府的寻租、搭便车和诚信缺失等现象,已经危及长三角区

① 陈国权:《论长江三角洲一体化进程中的地方政府间关系》,《江海学刊》2004年第5期。

② 陈剩勇:《区域间政府合作:区域经济一体化的路径选择》,《政治学研究》2004年第1期。

③ 姜德波:《地区本位与长江三角洲一体化发展》,《南京财经大学学报》2004年第4期。

④ 刘国光:《努力增强长三角区域发展竞争力:〈长三角一体化发展初探〉序》,《江南论坛》2000年第5期。

⑤ 唐亚林:《长三角城市政府合作体制反思》,《探索与争鸣》2005年第1期。

域共同市场的建设和长三角一体化的进程。^①

综观上述学者的原因分析，我们可以将其归结为两类基本原因：一类是单体城市政府内部的原因，例如：“政府管理的标准化、规范化水平不高”、“政府机构庞大”、“合作共赢意识不强”、“寻租、搭便车、缺乏诚信”；另一类是政府之间的原因，例如：“中央和地方政府的权力结构”、“地方政府间关系未理顺”、“城市群原有的行政体制”、“政府间合作与信任程度不高”等等。

笔者认为，上述两类原因的存在，从不同的侧面导致了推进长江三角洲城市群和谐共进的政府协调难以达到预期目标：正是因为单体城市政府存在着上述的问题，才导致了由其参与的城市群政府协调难以实现理想目的；正是因为政府之间的关系存在着上述问题，才带来了在中央政府指导下城市群政府间合作共同进行协调的困难。因此，我们可以尝试性地得出如下结论：要推进长江三角洲城市群的和谐共进，我们需要在洞察单体城市政府存在的问题，在理顺中央政府与城市政府以及各城市政府之间关系的基础上，建构科学的推进长江三角洲城市群和谐共进的政府协调机制。

本书在中西方传统哲学中的和谐理论等相关理论指导下，从揭示长江三角洲城市群非和谐发展的现象着手，分析城市群非和谐发展现象背后的政府原因，并在回顾中央政府和城市群内各城市政府推进长三角城市群和谐发展的协调历程的基础上，指出其存在的问题与不足，进而提出建构推进长三角城市群和谐共进的政府协调机制的设想。

^① 朱英明：《地方政府博弈行为与长三角一体化制度设计研究》，《城市》2008年第1期。