

教育部哲学社会科学重大攻关项目 (编号: 05JZD00018)

国家自然科学基金资助项目 (编号: 70673069)

“985工程” 同济大学城市发展创新基地项目



基于网络化主体的城市群规划



城市公共服务与合作治理丛书

主 编 诸大建 副主编 刘淑妍 孙 辉

谷海洪 著



同济大学出版社
TONGJI UNIVERSITY PRESS

教育部哲学社会科学重大攻关项目 (编号: 05JZD00018)

国家自然科学基金资助项目 (编号: 70673069)

“985工程”同济大学城市发展创新基地项目



基于网络化主体的城市群规划



同济大学出版社
TONGJI UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

基于网络化主体的城市群规划/谷海洪著,--上海:

同济大学出版社,2010.2

(城市公共服务与合作治理丛书/诸大建主编)

ISBN 978-7-5608-4195-3

I. ①基… II. ①谷… III. ①城市群—研究—中国

IV. ①F299.21

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 211975 号

城市公共服务与合作治理丛书

基于网络化主体的城市群规划

谷海洪 著

责任编辑 徐国强

出版发行 同济大学出版社 www.tongjipress.com.cn

(地址:上海市四平路 1239 号 邮编:200092 电话:021-65985622)

经 销 全国各地新华书店

印 刷 同济大学印刷厂

开 本 850mm×1168mm 1/32

印 张 9

印 数 1—2100

字 数 241000

版 次 2010 年 2 月第 1 版 2010 年 2 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978-7-5608-4195-3

定 价 25.00 元

本书若有印装质量问题,请向本社发行部调换 版权所有 侵权必究

总 序

从1999年开始研究城市管理问题以来,我一直认为,从公共管理与制度分析的角度研究城市,核心的问题是城市体制模式与城市发展质量的问题。更进一步地说,则是城市治理结构与城市公共服务的问题。基于这个角度,我在2004年写作出版了《管理城市发展:可持续发展的城市管理模式》一书。眼前的《城市公共服务与合作治理》丛书,是想进一步总结我和我的博士研究生最近5年来在城市管理与公共服务上一些深化的和系统的思考。概括起来,主要有以下四个方面的看法:

(1) 以多元合作为特点的城市治理是城市管理的有效模式。我们认为,中国城市管理的体制模式,从理论上和实践上,大致可以分为城市统制范式(urban regulation)、城市经营范式(urban marketing)、城市治理范式(urban governance)三种。从理论上讲,城市统制是科层制主导下的城市管理模式,其特点是政府垂直方向上以命令与控制为手段的城市管理。城市经营是公私合作下的城市管理模式,政府对城市的管理出现了市场化的分权。城市治理是多元主体参与下的城市管理模式,涉及政府与政府、政府与企业、政府与社会部门的合作。其中,城市治理范式相对于前两者,在城市发展管理中具有更多的参与性和有效性。如果说建国以来的60年,城市管理的实践已经走过了两个版本,即1949—1979年的城市管制阶段(中国城市管理1.0)和1979—2009年的城市经营阶段(中国城市管理2.0)的话,那么中国城市管理发展的未来方向,是要向多元主体合作的城市治理阶段(中国城市管理3.0)进行新的转型和提升。

(2) 城市管理的目标是提高城市发展和公共服务的质量。我

们认为,城市治理与城市发展是需要内在地结合起来进行研究与安排的。换句话说,不以提高城市发展质量为目标的城市治理是空洞的,没有城市治理变革为保障的城市发展则是盲目的。我们强调城市管理具有三种演进的范式,强调城市统制范式与城市经营范式需要向城市治理范式转化和提升,实际上是要研究什么样的制度安排能够更好地提高城市公共服务的竞争力与城市发展质量。在《管理城市发展》一书中,我认为这涉及四个方面的变革:在主体上,从政府单打独斗转向政府、企业、社会的相互合作;在对象上,从关注城市经济增长转向关注城市经济、社会、环境三者的整合;在目标上,从强调城市的经济竞争力到强调城市的人类发展质量;在过程上,从事后的应急管理到由果及因的全过程管理。今天看来,中国的城市管理实践要能够服务于城市发展质量,仍然需要在这四个方面做出艰苦的努力。

(3) 建立基于“驱动力—状态—反应”的城市管理分析模式。我们发现,运用可持续发展研究中提出的“压力或驱动力—状态—反应”的分析模式(PSR 模式),可以对城市治理的理论研究与政策研究提供框架性的启示。其中,压力或驱动力是指城市管理的治理结构与体制安排,状态是指城市发展的质量与公共服务的水平,反应是为改进城市发展水平与城市治理结构采取的对策。按照这个分析模式,城市治理与公共服务的研究可以从两个方面进行深化。在理论方面,是要深入研究城市发展质量与城市治理结构的关系。例如,研究什么样的城市体制安排导致了什么样的城市发展水平,或者反过来研究什么样的城市发展水平缘起于什么样的城市治理结构,要提出有变量关系的假说并进行实证检验。在政策方面,是要深入研究提高城市发展水平的两种路径,改进性的路径是城市治理为既定的情况下进行管理的与技术的改进,变革性的路径是要对城市治理的结构进行重大的体制性调整。例如,1979年以来中国城市从统制模式向经营模式的根本性转变,而当前的中国城市管理需要又一次实行从经营模式向治理

模式的根本性转变。

(4) 建立基于中国城市体制与管理特征的城市治理模式。虽然我们认为走向多元主体合作的城市治理,有利于从治理结构上根本性地提高中国城市的发展质量。但是不同于西方学者以城市政府对于城市发展具有相对弱的管制能力为基础的城市治理理论,中国的基本国情和城市发展的特征决定了政府始终是城市治理结构中最主要的力量。因此,在中国城市治理与公共服务的研究中,肯定不能简单地套用西方学者基于西方经验的城市治理模式,而是要提出具有中国城市情境的城市治理模式。与网络化、多中心成分非常重的西方城市治理模式相比,我们认为中国的城市发展最需要建立的是以政府自上而下为主导、兼有多元主体作用的城市治理模式(类似于奈斯比特在《中国大趋势》一书中提到的所谓纵向民主),这种模式用在政府与政府合作、政府与企业合作、政府与社会合作的各种场合,也许既可以具有相对高的效率,又可以达到相对好的效果。

从现在起到 2030 年左右,是中国城市化高速发展的阶段。我们面临着中国城市管理的实践对城市管理的理论与政策有着迫切需求,但是中国城市管理的理论与政策严重供给不足或者理论无法适应实践的挑战。我们希望,本丛书的探索能够为提高中国城市的治理能力与发展质量提供些许的启示。是为序。

诸大建

2009 年 12 月 29 日于同济大学

序

1980年代以来,经济的全球化把各国城市推上了竞争的全球舞台。在经济利益和政治利益的驱动下,为了获得投资、市场、人才、资源……在国际和国内层面上,城市之间的竞争变得直接而激烈。这种竞争如果过度甚至变成恶性,就导致普遍的经济决策短视、资源竞争激化、社会分化加剧、环境质量退化,出现各种负面外部性的后果。从政治经济学的观点看,过度竞争具有结构性的根源。在国内层面,经济的全球化使部分经济决策权转入国际机构(如WTO)之手,单一国家对本国经济活动的影响力和控制力减小,从而使国家应有的协调国内城市之间竞争的能力及手段减少,城市之间的竞争失去控制。在国际层面,虽然全球各国都面临竞争,但是由于不同国家之间经济、政治实力差距巨大,大国基本上控制了话语权,决定着竞争机制和游戏规则,使国际经济协调机构(如多哈会议)在协调国际经济纠纷时不但效率低下,而且成效甚微,客观上鼓励了相关方不得不无奈地放弃协调而自行其是,从而剧化了竞争。自1980年代开始风靡于经济学界、进而扩展到公共政策领域的新自由主义理念,使竞争导致的矛盾更为加剧,因为新自由主义过于强调市场这只看不见的手,贬低甚至鼓励放弃政府这只看得见的手的协调作用,听凭市场力运作,使恶性竞争难以遏制。

恶性竞争的这些负面后果广为人知。面对日益严重的问题,解决的努力来自各个方面。从城市规划的角度,区域规划受到重视,目的是希望在比单一城市更高的层面即区域层面建立空间发展的协调机制。但是这些努力在不同地区有不同的结果。例如,在美国这个高度分权的市场经济国家,区域规划一般仅仅限制于

交通项目及环境保护项目,很少涉及经济发展政策。欧洲国家则相对具有较强的区域规划传统,特别是近年来在欧盟的努力下,欧洲各国在区域层面的合作不但得到欧盟的政策支持,而且得到大量资金的保障。中国虽然有着强大的中央政府,但是基于计划经济模式的传统区域规划,仅仅依靠政府尤其是上级政府的行政干预来协调城市之间的竞争问题,实施成效有限,迫切需要探索新的方法。

《基于网络化主体的城市群规划》一书是从公共政策角度对解决区域竞争问题的一个有意义的探索。作者不但参与过规划理论方面的研究工作,而且从事城市规划管理工作多年,对于单一依靠行政手段解决竞争问题的局限性有深入的理解。例如,作者指出:“建立于计划模式下的区域规划,强调建立统一的大政府,单纯重视发挥政府尤其是高等级政府的作用。……城市之间难以合作是推行区域规划政策的主要障碍。”同时指出:“市场力量的壮大和公民社会的发育,改变了公共事务管理中的政府一元主体模式。区域规划作为在更大空间范围内实现资源优化配置的公共政策,需要整合区域多个城市利益和回应多元社会利益的要求。”作者又指出:“地方公共事务的有效治理决不能仅仅依赖政府,更需要把视角扩展到地方政府与其他横向和纵向的政府间、地方政府与私人部门、非政府组织与市民之间的关系。”“通过区域途径解决社会和经济问题则变得越来越重要,而引入市场的激励机制和社会的参与是都是区域多中心治理的核心理念。”

本书的一个特点是从社会三大部门(政府、企业和社会)的相互关系入手,将区域规划作为政策工具来进行研究,这不但比传统以空间为基础的区域规划有所创新,而且由于作者对中国社会经济发展新形势的理解,因此对于中国城市群区域的管治有着现实意义。书中一些观点对于理论研究和实际工作都有参考价值,例如,作者从参与式制定、合作协同实施、多元监控等三个政策环节分析区域规划过程,特别是把区域规划制定的参与分为纵向参

与水平参与两类,认为“纵向参与主要发生在城市群区域中不同等级或者同等级的城市政府之间,以谈判为手段、以管理赋权和城市之间补贴为利益表达;水平参与主要发生在企业和社会公众代表与政策制定决策者之间,企业参与通常以游说为主要方式,而社会公众代表的参与则重点体现在对获取充分政策信息的要求上。”这些观点具有相当的理论价值和实践价值。

建立城市之间的良性协作同时保持理性竞争,以区域的竞争力而不仅仅是单一城市的竞争力应对全球化挑战,是中国三大城市区域在全球化时期增强整体竞争力的关键。《基于网络化主体的城市群规划》一书为实现这个目标作出了贡献,值得关注和祝贺。

张庭伟

美国国际中国规划学会主席

伊利诺斯大学城市规划系终身教授

2009年12月于美国

目 录

总序	诸大建
总	张庭伟
第 1 章 绪论	(1)
1.1 研究背景	(1)
1.1.1 城市群发展	(1)
1.1.2 区域公共管理的挑战	(2)
1.2 相关问题的研究进展	(3)
1.2.1 国外相关问题的研究进展	(3)
1.2.2 国内相关研究的新进展	(5)
1.2.3 尚待研究的问题	(6)
1.3 研究内容和技术路线	(8)
1.3.1 问题的提出	(8)
1.3.2 研究的意义	(9)
1.3.3 研究方法和论文结构	(11)
1.3.4 本书框架	(12)
第 2 章 城市群区域规划相关理论的研究	(14)
2.1 城市区域空间发展理论	(14)
2.1.1 空间相互作用理论	(14)
2.1.2 中心地理论	(16)
2.1.3 戈特曼的“大都市带理论”	(19)

2.2 区域公共经济理论	(24)
2.2.1 关于公共物品提供的理论	(24)
2.2.2 地方性公共物品的提供和最优政府规模	(27)
2.2.3 公共经济理论对城市群空间发展的意义	(30)
2.3 区域治理理论	(32)
2.3.1 “治理”与区域公共事务管理	(32)
2.3.2 治理理论的发展与实践	(37)
2.3.3 治理在区域和地方层面的运用	(39)
2.3.4 多中心区域治理	(41)
2.4 概念界定	(44)
2.4.1 区域与城市	(44)
2.4.2 区域规划与区域政策	(46)
小结	(50)
第3章 国外区域规划案例借鉴和评述	(53)
3.1 欧洲空间展望	(53)
3.1.1 欧洲空间一体化规划的出台	(53)
3.1.2 认同的规划政策目标	(56)
3.1.3 制定规划的途径——多层次、多舞台的谈判协商	(57)
3.1.4 规划实施——多层级体系中治理	(58)
3.1.5 规划的监控与评价措施	(61)
3.1.6 ESDP的不足之处	(62)
3.1.7 对我国区域规划政策的启示	(64)
3.2 纽约大都市区规划——“第三部门”主导区域规划的 范式	(67)
3.2.1 纽约规划协会(RPA)的发展	(67)
3.2.2 经验借鉴	(70)
小结	(77)

第4章 城市群区域规划政策现状分析	(78)
4.1 我国城市群区域规划现状	(78)
4.1.1 我国城市群区域协调规划的主要引导类型 ...	(78)
4.1.2 区域规划运行的主要问题和障碍	(82)
4.2 城市群区域规划政策系统的演进	(87)
4.2.1 政策主体的社会多元化	(88)
4.2.2 政策客体的空间分化	(90)
4.2.3 政策环境复杂化	(91)
小结	(94)
第5章 构建基于网络状主体的区域规划政策	(96)
5.1 城市群区域政策主体结构	(96)
5.1.1 城市群的多核多中心结构	(97)
5.1.2 网络社会和网络组织	(99)
5.1.3 城市群区域规划主体的网络结构	(101)
5.2 政府间博弈与管理	(106)
5.2.1 政府间博弈的主要类型	(106)
5.2.2 博弈对策——层级中政府的经济行动	(108)
5.2.3 政府之间的管理	(115)
5.3 政府与企业的委托代理及管理	(119)
5.3.1 公共事务领域政府与企业的委托代理	(119)
5.3.2 政府与企业 in 公共事务领域的管理关系	(120)
5.4 社会与政府关系及参与机制	(122)
5.4.1 公众在公共事务领域的基本界定	(122)
5.4.2 社会与政府之间代理和监督关系	(123)
5.4.3 公共决策中公众与政府的互动参与机制	(125)
5.5 建构基于网络状主体的城市群区域规划政策	(127)
5.5.1 网络状主体的区域规划政策特征	(127)

5.5.2 基于网络状主体的区域规划政策	(128)
小结	(131)
第6章 参与式的区域规划制定	(133)
6.1 参与的界定	(133)
6.1.1 多元的参与	(133)
6.1.2 规划参与的方式	(135)
6.2 区域规划参与的主体和目标	(136)
6.2.1 区域规划政策参与者	(136)
6.2.2 城市群区域规划政策参与的目标	(138)
6.2.3 城市群区域规划的参与者	(140)
6.3 城市群区域规划参与的途径	(141)
6.3.1 纵向参与——谈判成为城市话语权的表达形式	(141)
6.3.2 横向(水平)参与	(143)
6.4 区域规划制定参与的机制设计	(145)
6.4.1 多层级政府参与的规划制定组织机构——层级 与对话	(147)
6.4.2 规划问题筛选和目标确立——多元社会主体参与	(149)
6.4.3 规划编制过程——城市的话语权	(151)
6.4.4 规划选择——利益相关者的权利	(152)
6.4.5 规划审批(决策与合法化)——超区域政治组织 的作用	(156)
小结	(160)
第7章 基于委托代理的区域规划合作实施	(166)
7.1 以合作伙伴关系构建规划实施的组织机构	(166)
7.1.1 合作伙伴关系	(166)

7.1.2 组建区域规划实施的组织机构	(168)
7.2 基于委托——代理关系的政策实施运作机制	(172)
7.2.1 区域公共服务代理问题的产生和激励机制	(173)
7.2.2 以城市群地域空间为载体建立政府间的委托代理	(175)
7.2.3 以社会主体为对象建立政企间的委托代理	(180)
7.3 区域规划实施的关键领域	(185)
7.3.1 经济空间发展结构	(185)
7.3.2 城镇体系和居住人口布局的引导	(187)
7.3.3 土地空间和自然资源利用	(190)
7.3.4 区域基础设施建设与管理整合	(193)
7.3.5 环境治理和保护	(196)
小结	(202)
第8章 多元和动态的区域规划监测评价和监控	(204)
8.1 基于“3S”平台的政策监测	(204)
8.1.1 区域规划政策监测	(205)
8.1.2 区域规划监测指标体系	(206)
8.1.3 区域规划政策监测组织运行	(209)
8.2 以“3S”框架开展规划政策评价	(213)
8.2.1 区域规划政策评价的框架	(214)
8.2.2 政策评价的标准和方法	(215)
8.2.3 区域规划政策评价的实施	(219)
8.3 区域规划政策监控	(221)
8.3.1 政策监控及其作用	(221)
8.3.2 区域规划政策监控机制	(222)
小结	(226)

第9章 长江三角洲城市群区域规划政策	(228)
9.1 长江三角洲城市群发展	(228)
9.1.1 长三角区域城市发展概况	(228)
9.1.2 改革开放以来长江三角洲区域范围演变	(231)
9.1.3 长三角区域协调发展进程	(233)
9.2 长三角区域规划的机遇与挑战	(236)
9.2.1 统筹区域发展的国家战略选择	(236)
9.2.2 长江三角洲城市群的国内外研究	(238)
9.2.3 长三角城市群区域规划的政策和空间范围	(242)
9.2.4 成长中长三角区域规划政策环境	(244)
9.3 面向网络状主体的长三角区域规划政策	(247)
9.3.1 长江三角洲区域规划政策问题	(247)
9.3.2 构建网络状的政策主体	(249)
9.4 长三角区域规划的重点政策领域	(252)
9.4.1 政策制定的重点领域	(253)
9.4.2 政策推行的核心保障——组织领导机制	(257)
9.4.3 政策监控的关键点	(262)
小结	(266)
第10章 结语	(268)
10.1 主要研究内容	(268)
10.2 主要研究成果	(270)
10.3 继续深化研究的方向	(271)

第1章 绪论

1.1 研究背景

1.1.1 城市群发展

关于城市,亚里士多德曾经说过:人们之所以愿意来到城市,是为了更好的生活。因此,城市的环境和营造出的生活方式越有吸引力,有头脑和有资本的人才就越愿意来到城市。改革开放以来,我国城市化的速度不断加快,1978年至2004年底,我国城市化水平由17.92%上升到41.76%,设市的城市达到660个^①,已经跨入了城市化的高速发展期。

在全国高速的城市化进程中,城市群已经成为全国人口、经济发展的主要集聚空间,这在长江三角洲、珠江三角洲、京津塘等地区体现得尤为突出,这三个围绕多个大城市形成的城市群区域已经成为全国国民经济的主要支撑地区。三大地区人口占全国总人口不到1/3,面积只占全国的10%,而GDP却占到全国的60%以上,外贸出口占全国的85%,直接利用外资占全国的80%以上。城市群一方面见证了中国城市化的进程和城市实力的提高,凸现了中国以城市为核心的区域竞争力的提升,另一方面又引发了城市之间围绕产业发展、招商引资、人才、基础设施等经济社会要素的白热化竞争。在城市高度密集的地区,城市之间的负面竞争已经成为阻碍各城市发展的瓶颈,“土地资源滥用”、“重复建设”、“恶性竞争”、“环境污染”等等成为目前评价中国区域发展

^① 本段数据来源:建设部综合司编,中国城市建设统计年报2004年,北京:中国建筑工业出版社,2005

高频率的用词,城市资源的整合和高效利用成为实现可持续发展的重点问题。

我国的城市群发展也引发了国外学者的高度关注。法国著名地理学家戈特曼教授是大城市带(Megalopolis)理论的创始人,自1957年提出Megalopolis这一概念以来,已在全世界被广泛运用于城市区域的理论研究。1987年,戈特曼出版的《大城市带》中把以上海为核心的长江三角洲城市群确认为是世界范围内的第六个大城市带。2002年,著名英国学者彼得·霍尔(Peter Hall)以“长江范式”为名,描述了在东亚尤其是中国出现的城市连绵集聚的发展态势,把这种城市发展状态定义为:25~50个城镇组成特大城市,地理上分开,但功能联网,围绕一个或多个中心大城市聚集在一起,从新的功能分工中汲取巨大的经济力量,并指出这类大城市群所具有的“外生都市化”(Exo-urbannisation)的特点,是全球化趋势下经济发展的新形式和跨国规模经济新形式的空间表达。同时明确指出,如果缺乏妥善干预,大城市群将会面临巨大的问题:空间拥挤、环境污染、生产低效、土地价格昂贵、社会分化严重,比较优势将逐步缩小^①。

1.1.2 区域公共管理的挑战

在层级政府体制下,区域中的城市政府一直以来都是单一的政策主体,对辖区范围内的社会经济发展负责,这就是具有多种政治管辖单位的传统治理模式,可称为“多中心的政治体制”。这样多个的决策中心,在形式上是独立运作的,因此,在考虑城市外部关系时,更多的是从竞争性角度考虑,协调的力量也大都依赖中央或者上一级政府。同时,“城市群”区域不是法律上的实体,从这一视点出发,该地区的居民没有统一的政府机构来直接解决

^① [英]彼得·霍尔,长江范式,“2002年长江三角洲区域发展国际研讨会”主旨报告,杭州,2002