



城市国际化论坛
FORUM ON URBAN INTERNATIONALIZATION

全球化进程中的 大都市治理

METROPOLITAN GOVERNANCE
IN THE PROCESS OF GLOBALIZATION

段 霞◎主编



中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE



城市国际化论坛
FORUM ON URBAN INTERNATIONALIZATION

全球化进程中的 大都市治理

METROPOLITAN GOVERNANCE
IN THE PROCESS OF GLOBALIZATION

段霞◎主编



中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

北京

图书在版编目 (CIP) 数据

全球化进程中的大都市治理/段霞 主编.

北京: 中国经济出版社, 2012. 11

ISBN 978 - 7 - 5136 - 1592 - 1

I. ①城… II. ①段… III. ①城市建设—国际化—研究报告—中国—2012 IV. ①F209. 21

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 101713 号

责任编辑 乔卫兵 方 雷

责任审读 霍宏涛

责任印制 石星岳

封面设计 华子图文设计公司

出版发行 中国经济出版社

印 刷 者 北京市昌平区新兴胶印厂

经 销 者 各地新华书店

开 本 710mm × 1000mm 1/16

印 张 25. 75

字 数 420 千字

版 次 2012 年 11 月第 1 版

印 次 2012 年 11 月第 1 次

书 号 ISBN 978 - 7 - 5136 - 1592 - 1/F · 9336

定 价 52. 00 元

中国经济出版社 网址 www.economyph.com 社址 北京市西城区百万庄北街 3 号 邮编 100037

本版图书如存在印装质量问题, 请与本社发行中心联系调换 (联系电话: 010 - 68319116)

版权所有 盗版必究 (举报电话: 010 - 68359418 010 - 68319282)

国家版权局反盗版举报中心 (举报电话: 12390)

服务热线: 010 - 68344225 88386794

编 委 会

编委会主任 文 魁 史秋秋

副 主 任 丁立宏 陈之昌 朱铁臻 陈 岳 卞洪登

主 编 段 霞

副 主 编 徐 君

编 委(按姓氏笔画)

王传生 王彦京 王曼怡 王 颖 王 蕾

乔卫兵 刘业进 刘智勇 李义虎 李而炳

李湛军 张贵祥 张智新 杨发喜 陈光庭

陈 剑 林利民 郑红霞 梁守德 程文进

崔高鹏 高东广 董立为 潘 娜

编 辑 薛文凯 陆 辉 张艳君 邱 晶

赵 茜 谢文箐 沈 衍 冯 冬

序

北京首都经贸大学 2011 年 10 月举办“全球化与城市治理”国际学术研讨会,冠盖云集,来自国际上各界相关的学者专家群聚一堂,共同讨论在全球化的背景系络下的城市治理问题,可谓创举。本人忝为台湾公共行政学者之一,又兼台北市政府顾问(策略组),有幸参加此次研讨会并担任论文评审人,是一荣耀。经过一年后,研讨会的论文终于经过作者的修改而问世,主办单位负责人段霞院长特问序于我,虽愧不敢当,亦盛情难却,爰略抒浅见,以就教于各方专家。

全球化与国际化两概念涵义不同。“国际化”是 Jeremy Bentham 于 1780 年发明的术语,200 年后的 1980 年才有“全球化”一词的流行。所谓“国际化”是指国家领域之间关系的加强。然而,“全球化”则是指社会关系获得相当的无距离与无边界性质之过程,因此人类生活才能在这个世界逐渐地扮演成一个单一的地区(Baylis & Smith,1997:14)。全球化是晚期资本主义历史的、辩证的发展过程所出现的结果,资本的累积再累积,其质变过程始于“二战”结束后,并于 20 世纪 70 年代加速变化。

全球化现象出现后,随即听到“全球治理”模式(the global model of governance)的呼声,好像全球的政经体制将趋向一体化:资本主义市场经济胜利了。其实未必如此。2008 年的美国金融海啸危机及最近两年的欧债危机,充分谲明了资本主义的社会价值正处于大断裂中,社会资本(social capital)严重流失。冷战结束后,一方面各种大规模制度趋同现象兴起,另一方面却激起全世界人类更加意识到文化差异的现象(福山,1998:5;吴琼恩,2011:169-170)。亨廷顿说得好:“帝国主义是普世论必然的逻辑结果。”(1996:310)“西方所谓普世论,对其他地方而言是帝国主义。”“西方文明之所以珍贵,并非因为它很普及,而是因为它很独特。因此,西方领袖主要的责任不在试图依西方的意向重塑其

他文明,这已经不是其正在没落的力量所能为,而在保存、保护和重建西方文明独树一格的特性。”可悲的是,两岸的中国人对此有多少警觉?亨廷顿曾说:“国共内战实际上是西方文明价值的内战”。中国文化价值,预设了“天人合一”、“心物一元”、“知行一体”、“人我互依”的文化价值,正可以作为当前城市治理的最高指导原则,而走出一条与过去 400 年西方文化社会有所不同的城市治理。

中国的崛起,并非单单表现在军事和经济的强壮,更应着重表现在城市治理上突显市民的文明气质,综合美欧与日本的文明价值,避开他们的文明病痛,寻找并创造出一条具有中国特色而适合人类居住的城市建设。尤其在当前中国城市人口刚刚过半,市民或公民意识(citizenship)普遍不足,而 60 岁以上的老年人口已占全人口的 13%,在这样的环境系络背景下,应如何建设有中国特色,而与世界其他文明国家的城市区隔,并自然产生文化的吸引力或软实力?这是我们当代中国人的新考验或新挑战。

所谓“城市治理”即以城市为系络背景的治理问题。但何谓“治理”(governance)呢?此虽有多种解释,笔者认为其核心要义为解决“个人偏好”(individual preference)与“集体行动后果”(the outcomes of collective actions)之间的矛盾问题。例如少数市民偏好汽车,尚无问题,但多数市民若偏好汽车而集体行动的后果,则成了难以治理的问题。又如少数市民偏好购屋,尚无问题,倘因此引起大多数市民集体购屋的行动后果,则就引发了治理的问题。其他治理问题例如治安、教育、环保、卫生、交通等等一系列治理问题,均可类推。这可分为两方面来说:一方面是个人的问题;另一方面则是政府的问题。

个人问题是公民素养或公民精神的问题。公民除了要有良好的精神素养,培养高尚的娱乐或兴趣外,也要有积极关怀城市社群和范围更广的政治社群,尽其当尽的责任或义务,例如:不随地吐痰、自动排队守秩序、相互问好以积累人际关系的润滑度或建立彼此信任度的社会资本。这种当代政治的利他主义(political altruism)或民主的公民精神,个人不仅关心自己的权益,更超越自利的动机,而主动积极关心范围较大、较广的公共利益,采取较为长远的眼光,充实公共事务的知识,培养归属感,关怀整体,并与息息相关的社群命运建立道德上的连结。(Sandel, 1996: 5-6)这种政治上的利他主义,超越了西方个人主义的传统,而与中国传统文化中“天人合一”及“人我互依”的同理心相通,更与社会主义重视整体利益的精神互通,可为城市治理的核心价值。

其次是关于集体行动后果的治理问题:当城市治理过于依赖权力集中的政府,公民也就容易倾向消极被动的无力感(sense of powerlessness)态度,凡事不关己,既不关怀他人也不理会政府的呼吁,对城市社群的共同利益漠不关心,使

政府的行动吃力不讨好。政府与公民之间必须培养互信感,千万不可存有一朝权在手便把令来行的单向度思考,终致政府左右为难陷于困境。城市公共事务的解决有赖于政府与民众的共同合作,此之谓“合产”(co-production)。凡政府无力单方面因应的公共事务,皆必须依靠民众消极的配合,或积极主动的组织非盈利机构协助政府解决之,实亦即解决自己的问题。

最后,但非不重要的几点原则,在城市治理方面值得再三提醒者如下:

(1)信念即所见,信念亦让人看不见(believing is seeing, believing is not seeing):相信中国文明的基本价值信念,依之而实现,即能走出与西方城市不同的中国特色,而避免天人对立、人我疏离的城市氛围。

(2)行动先于意向(Action precedes intention.):前一条是信念引导行动方向,这一条是行动中产生意向。在今日全球化过程中,文化差异愈见重要,往往在行动中体会更深,城市建设或治理,可以参考国内外的特色,若无自己的特色,或无自家的文化精神表现,终将失去存在价值。

(3)目标是行动中发现的(Goals are discovered by acting.):城市治理往往要在行动中发现目标或修正原订目标。此因社会日趋复杂,难以事先规划,只能部份规划,在行动中随时修正目标,使之趋于适当。

由以上的说明可知,城市治理必须放眼全球化的某些趋同现象,更要注意自家的文化特色,尤其中国即将再度崛起,应有信心或信念,建立起有中国特色的城市治理模式。

笔者才疏学浅,仅略提一得之愚,希冀抛砖引玉,使中国的城市治理日趋理想境界。是为序。

吴琼恩

4

注:本序作者系中国政法大学特聘教授兼台湾研究中心主任,国家行政学院兼职教授,政治大学(台湾)社会科学院兼任教授。

目 录

序	1
第一章 全球化时代世界城市的发展规律与趋势	1
全球背景下城市空间形态的形成研究	3
全球化下都会治理的挑战——中国台湾区域再结构的编纳与排除	9
台北市政府促进民间参与公共建设经验的反思——“结构不确定性”观点的分析	22
四大世界城市行政体制比较及其启示	42
世界城市的发展经验及对北京的启示	51
“国家视角”下的北京城市意象及其元素表达	61
北京构建中国特色世界城市的路径选择	74
从伦敦的发展看金融在建设世界大城市中的作用	89
国际化城市规划特点对比分析——以伦敦和北京为例	96
论全球化进程中城市人口流动所面临的问题	101
第二章 都市治理理论前沿与方法研究	107
演化的城市规划及其中国意蕴	109
大都市治理的系统结构与行政区划	117
从集中控制到框架条件管理——城市规划的演化理论视角	124
城市政府、企业和市民环境行为博弈分析	135
城市主题文化乃中国城市立足于世界民族之林的最强动力	141
北京都市治理的目标及经济基础分析	146
临空经济与首都圈一体化	155
促进我国区域协调发展的政策机制分析	163

第三章 北京建设世界城市的理论与实践 171

深入推进政府管理创新，建设中国特色世界城市——以北京市构建“三效一创”政府绩效管理体系为例	173
“上山下乡”是京都最佳治堵良策——中国都市治理之我见	179
从文化角度看北京市的国际化社区建设——以麦子店、望京社区的发展为例	185
新时期推动北京市低碳经济发展研究	196
北京人口分布与公共资源配置研究	202
北京信息服务业的国内外比较与发展对策分析	214
北京市塑造“创意之都”城市品牌之研究	223
环首都生态卫星城发展的机遇与重点	233
世界城市建设中首都传统文化资源的开发与利用	242
“环首都经济圈”发展的机遇与对策——以河北省怀来县为例	247
北京与世界城市量化比较	255
从人文视角看北京建设世界城市的努力方向	271
提升绿色发展水平助推北京世界城市建设	281

第四章 世界城市建设中的公共治理问题研究 291

我国城市交通拥堵成因与治理对策	293
社区参与实践——比较的视角	305
公共服务社会化中社会组织的社区治理参与	315
中国大都市社区文化建设策略研究	324
创新大都市治理模式，提升政府管理绩效	330
必须高度重视行政执法风险的防范	334
北京建设世界城市评价指标体系构建方法探讨	341
北京市治理中的公共物品供给——基于政府职能视角	348
北京世界城市建设中的社区公共秩序问题研究	355
试论当前维护社会稳定形势与危机路径：基于中外城市比较视野	362
餐饮业对城市发展的七大贡献	369

参考文献 377

后 记 400



城市国际化论坛
FORUM ON URBAN INTERNATIONALIZATION

第一章 全球化时代世界城市的发展规律与趋势

全球背景下城市空间形态的形成研究

庞 晶^①叶裕民^②

一、问题的提出

在全球化日益显著的今天，以城市群推动城市化的空间发展模式，是工业化、信息化发展的客观要求，也是提高国土利用效率，提高城市竞争力的必然选择。研究城市群的形成与发展机制、分析影响城市空间成长因素以及这些因素之间的相互作用关系，有利于深刻揭示城市空间结构演化规律。

二、城市群的基本内涵及特征

城市群是指在一定的地域范围内，以单个或多个大城市为核心，借助现代化的交通通信网络聚合而成的一个高密度、联系紧密的城市空间。从地理学角度，这个概念强调了在一定地域范围内城市的紧密分布，人口和经济活动的高度聚集，突出了城市群的空间结构特征；从经济学角度，这个概念强调城市群内部密切的经济社会联系和合理的分工协作体系，强调了城市群的网络化的组织结构特征。

为了揭示城市空间组织由单体向群体结构的演变规律，我们将所有群体化城市形态统称为“城市群”，而不拘泥于在不同发展阶段，城市空间结构表现出的具体形态，建立了包括大都市区、都市圈、都市连绵区，以及大都市带等在内的城市群概念体系，它们分别对应于不同发展阶段、不同空间范围的城市群体空间形态，其空间结构如图 1-1 所示。显然，这是一个广义的城市群概念。

① 庞晶，山东财政学院副教授、博士，研究方向为区域经济与城市经济学理论、城市化、城市群。

② 叶裕民，中国人民大学城市规划与管理系主任、博士生导师，研究方向为城市化、城市规划、区域开发。

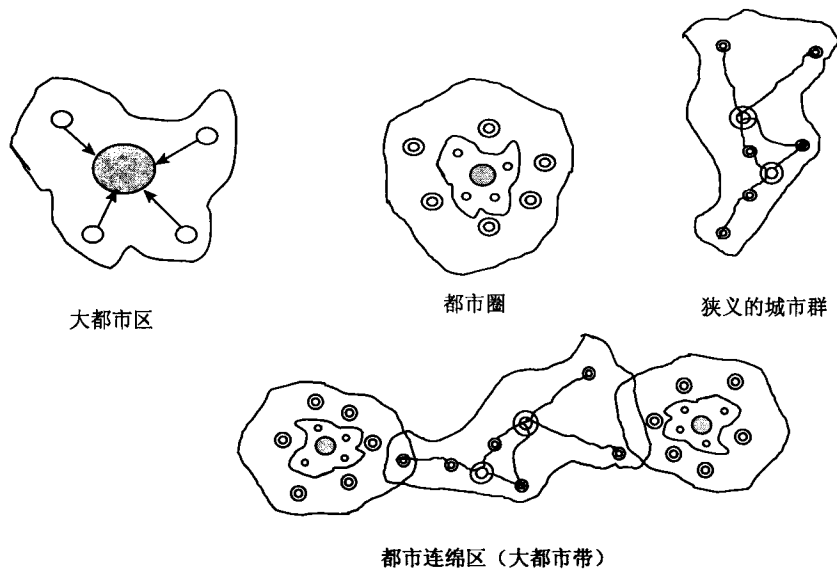


图 1-1 城市群空间形态

根据核心城市的规模、地位及其城市群的空间影响范围，可以将广义的城市群分为全国性、区域性以及地方性三个不同层次和规模的地域空间系统（如表 1-1）。狭义的城市群是一个与都市圈同级的概念，指在一定地域范围内，以一个或者多个大城市为核心，通过发达的交通网络与周边中小城市构成的城市区域。它是在以大城市聚集为主的城市化过程中出现的一种群体化城市空间形态，目前被国内专家和学者普遍认可的城市群体形态大多处于这个阶段。

表 1-1 城市群的概念体系

城市群形态	规模等级	核心城市	空间构成	经济地位
大都市带和都市连绵区	全国性	世界城市或者国家的首位城市或者经济中心	两个或者多个都市圈或城市群构成	国家经济发展的走廊，参与全球劳动分工，决定国家经济发展方向
都市圈和狭义的城市群	区域性	区域经济中心或者一个省级经济中心	一个或者多个大都市区构成	区域发展的核心，参与全国分工，具有区域主导地位
大都市区	地方性	地区中心	中心城市和与之密切经济联系的外围地区	地方经济的增长极

三、城市群形成与发展机制的理论框架

城市群是人口、产业和城镇高度聚集的城市空间，也是生产系统在多个尺度演化的结果。由市场所决定的生产过程在微观、中观、宏观三个层面上的运行机理决定着城市群的产生、发育与成长机制：在微观层面起决定作用的是企业的聚集与扩散；在中观层面起决定作用的是产业的分工与合作；在宏观层面起决定作用的是工业化与城市化的互动机制。

（一）聚集与扩散机制

聚集与扩散是城市群形成与发展的微观动力机制。在市场经济条件下，微观主体的逐利行为推动了人口和经济活动的空间聚集与扩散。这种机制在要素层面上表现为人口与资本的流动与聚集，以及技术的创新与扩散过程，在企业层面上表现为企业的区位选择与再选择过程。城市化过程产生的人口和消费的聚集，决定了市场的规模和结构，引导着产业结构的转换方向；企业的聚集有利于节约交易成本和提高交易效率，促进了分工以及规模经济的实现；产业的聚集培育了专业化劳动力市场、中间产品市场和中间性生产组织，优化了生产的外部环境；人才和技术的聚集，促进信息的交流和思想观念的碰撞，激发了创新活动。

追求聚集经济是聚集产生的主要原因，聚集经济是一种由外部规模经济和外部范围经济共同作用的复合经济，以地理上的接近、生产专业化以及财富与技术的集中为特征，来源于劳动力市场的共享、中间投入品的规模经济以及技术的外溢。作为一种动力机制，聚集又不仅仅来源于外部经济，还来源于自身的“循环累积效应”，即聚集本身也会成为吸引人口和要素聚集的动力，进一步强化聚集过程。聚集经济不仅是城市的本质特征，还是推动城市空间结构成长的根本动力。城市一旦产生，城市发展的自循环效应（如图1-2所示），就会促使城市规模不断扩大。

经济活动的聚集动力还来自于规模收益递增、交易成本的节约，它们与聚集经济效应共同构成了人口与产业空间聚集的向心力。但是，受到当地资源和空间限制，聚集过程不可能无限扩张下去。当阻塞出现时，高昂的地价、交通阻塞、环境污染，将成为推动人口和产业的空间扩散与转移的离心力^①。城市空间结构的成长正是向心力和离心力共同作用的结果。当向心力大于离

^① [荷] 布雷克曼，盖瑞森，马勒惠克．地理经济学 [M]．西南财经大学文献中心翻译部，译，成都：西南财经大学出版社，2004，8.

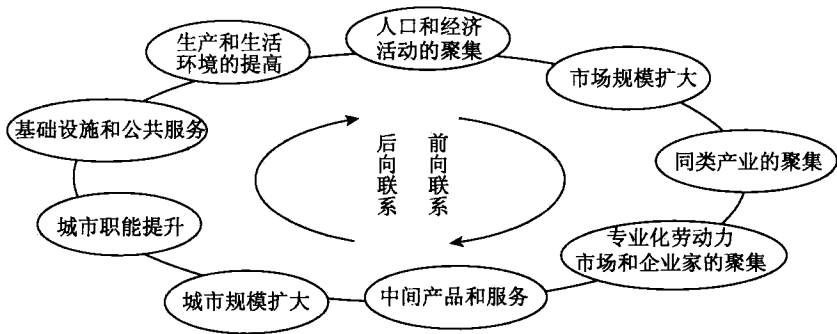


图 1-2 城市发展的自循环机制

心力时，经济活动倾向于在本地区聚集；当离心力大于向心力时，城市空间结构开始出现从一点聚集向多点聚集，从单体扩展向群体演进趋势。可见，聚集机制是促进各种经济要素空间流动的重要力量，也是实现产业结构升级、产业组织结构和空间结构调整、城市空间结构演进的重要机制。

（二）分工与专业化

分工和专业化构成了城市群形成与发展的产业支撑，从产业层面揭示了推动城市空间结构演化的深层动力。第三次技术革命推动了劳动分工向产品内分工演进，产生了一种更为灵活的专业化生产组织方式——纵向分离。纵向分离是一种基于产业链分割的专业化分工过程，生产环节的分离，不但增大了生产的迂回化和社会化程度，也引起了企业生产组织方式和产业空间组织结构的转变，出现了多厂、多部门的现代化大型企业，以及具有高度专业化特征的柔性产业集群。这些生产技术和组织结构的转变，在交易成本机制下作用于厂商的区位选择过程，产生了集聚和扩散两种空间布局形式，那些有着密切经济联系的厂商，为了节约交易成本，倾向于聚集到他们的经济重心，从而产生了空间聚集的拉力^①。而那些单位联系成本低的生产部门，则倾向于向外围地区扩散，以寻找生产成本最低的区位。产业组织和厂商区位之间的相互作用，积极地引导了产业的空间转移和扩散，有力地推动了城市空间结构成长，其作用过程如图 1-3 所示。

纵向分离在提高生产效率的同时，也扩大了企业外部联系性，由此产生了错综复杂的交易网络。如同科斯把纵向一体化看成是企业出现的原因，斯科特把纵向分离及由此产生的联系网络，看成是现代城市出现的原因。他把

^① A. J. Scott. (1985) Location Progress, Urbanization, and Territorial Development: an Exploratory essay [J]. Enviroment and Planning A, 17, pp. 479 - 501.

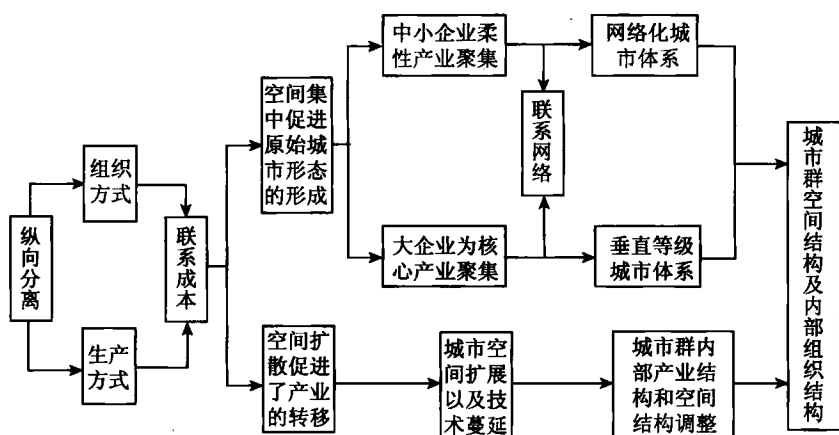


图 1-3 纵向分离对城市群形成的作用机理

这种由交易关系网络联接的产业综合体，称为“原始城市形态”^①。一旦这个产业综合体得以建立，便会产生集聚经济效益，并围绕它形成城市。在福特制时代，这种产业综合体具有核心——外围结构特征，并由此促进了具有垂直等级结构特征的中心地城市体系的形成。在后福特制时代，随着劳动分工日益外部化和零碎化，产生了由若干中小企业聚集而成的柔性产业聚集体，企业之间网络化经济联系的增强，将有利于网络化城市体系的建立。一般而言，生产的纵向分离程度与外部交易活动之间存在着正向关联，即生产的纵向分离程度越高，企业之间的联系网络就越庞大、越稠密。企业之间的联系网络，最终决定着地区之间经济联系的密切程度，促进了城市群内聚力的形成。作为一种具有内聚力的区域城市体系，城市群内部既有网络化经济联系，又有双向垂直经济联系，各种联系网络错综复杂地交织在一起，不但加强了城市之间的分工与合作，也提升了城市群的整体竞争优势。

（三）工业化与城市化的互动机制

工业化与城市化互动是城市群形成与发展的宏观机制，它是聚集与扩散机制以及分工与专业化机制共同作用于产业结构、组织结构以及空间结构的综合体现，最终引起城市空间组织结构沿着单中心、多中心、群体化、网络化方向演进。工业化与城市化互动对城市群空间结构的作用如图 1-4 所示。

工业化为城市群的形成与发展奠定了雄厚的产业基础，而这种大规模的城市化空间也为工业化提供了强大的市场规模和发展环境支撑。分工和专业

^① 宁越敏. 从劳动分工到城市形态——评艾伦斯科特的区位论（一）、（二）[J]. 城市问题. 1995, 2; 1995, 3.

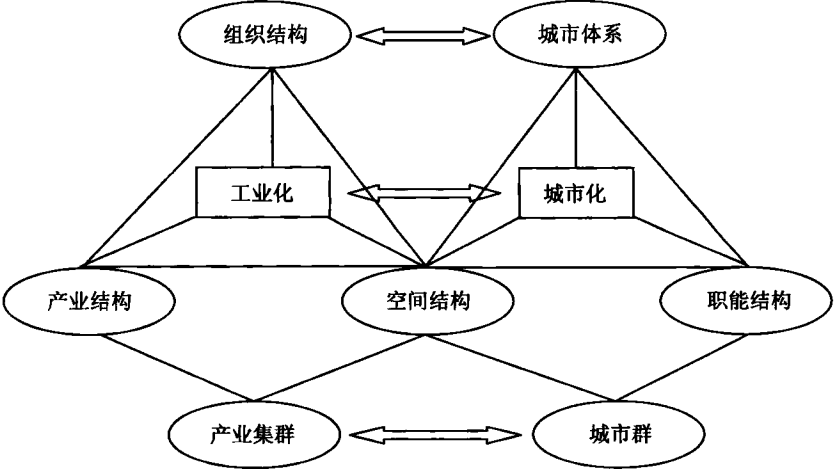


图 1-4 工业化、城市化互动对城市群形成、发展的作用机制

化推动工业化纵深发展，促进了产业结构的逐次升级，以及产业的空间聚集与扩散，从而推动了城市空间结构以及职能结构的优化，提升了城市化质量，而基于专业化生产基础上的企业交易网络，进一步密切了城市之间的经济联系，促进了城市体系的形成。作为工业化和城市化两种不同的聚集形式，产业集群和城市群之间同样也存在互动关系，产业集群是城市群的经济支撑力，城市群是支撑产业集群的空间载体。

在工业化不同的发展阶段，由于劳动分工程度不同，引起了企业不同的生产组织方式和空间布局，产生了不同的城市空间结构和城市体系。我们将工业化和城市化互动作用下城市空间结构演变模型概括为图 1-4，该模型反映了在工业化不同时期经济发展与城市空间结构的相互作用及对政府服务的特殊要求。

四、结论

城市空间结构的演化是市场经济条件下微观经济主体的自组织过程，市场机制是推动要素流动、聚集与创新的根本动力。作为一种大规模的城市化现象，城市群的形成与发展机制是复杂的，聚集与扩散、分工与专业化和工业化与城市化的互动机制，从微观到宏观构建了城市群形成与发展的理论框架，揭示了城市群成长过程与企业、产业和工业化发展的相互作用。作为一种先进生产组织方式的空间载体，城市群是区域城市化和城市区域化的必然结果，其发展需要经济支持，更需要制度创新。