

西部大都市区管治

XiBu DaDuShiQu GuanZhi

安树伟 常瑞祥 张晋晋 等著

中国财经出版传媒集团



经济科学出版社
Economic Science Press

北京市(2011)协同创新中心

首都经济贸易大学特大城市经济社会发展研究院资助出版

西部大都市区管治

XiBu DaDuShiQu GuanZhi

安树伟 常瑞祥 张晋晋 等著

中国财经出版传媒集团



经济科学出版社
Economic Science Press

图书在版编目 (CIP) 数据

西部大都市区管治/安树伟等著. —北京: 经济科学出版社, 2016. 10

ISBN 978 - 7 - 5141 - 7425 - 0

I. ①西… II. ①安… III. ①大城市 - 城市管理 - 研究 - 西北地区②大城市 - 城市管理 - 研究 - 西南地区
IV. ①F299.27

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 256364 号

责任编辑: 王柳松

责任校对: 隗立娜

版式设计: 齐 杰

责任印制: 邱 天

西部大都市区管治

安树伟 常瑞祥 张晋晋 等著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

总编部电话: 010 - 88191217 发行部电话: 010 - 88191522

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件: [esp@esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

天猫网店: 经济科学出版社旗舰店

网址: [http://jjkxcs. tmall. com](http://jjkxcs.tmall.com)

北京万友印刷有限公司印装

710 × 1000 16 开 15.25 印张 260000 字

2016 年 10 月第 1 版 2016 年 10 月第 1 次印刷

印数: 0001—1500 册

ISBN 978 - 7 - 5141 - 7425 - 0 定价: 42.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换。电话: 010 - 88191510)

(版权所有 侵权必究 举报电话: 010 - 88191586)

电子邮箱: [dbts@esp. com. cn](mailto:dbts@esp.com.cn))

教育部人文社会科学重点研究基地重大招标项目
(批准号: 08JJD790117)

西部大都市区管治模式与协调机制研究

项目主持人: 安树伟 经济学博士, 首都经济贸易大学城市经济与公共管理学院教授、博士生导师

项目组成员: 常瑞祥 首都经济贸易大学城市经济与公共管理学院博士生、宁夏大学经济师

张晋晋 经济学硕士, 中共晋城市委党校讲师

熊雪如 经济学博士, 深圳市宝安区发展研究中心助理研究员

吴银峰 经济学硕士, 山东莱商银行菏泽分行职员

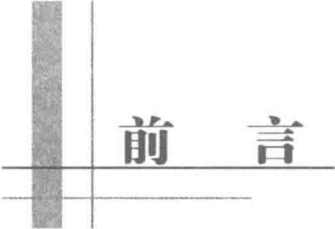
闫程莉 首都经济贸易大学城市经济与公共管理学院博士生

田晓婷 经济学硕士, 开源证券股份有限公司职员

李 鹏 经济学硕士, 兴业银行西安分行职员

李 琪 经济学博士, 内蒙古财经大学经济学院副教授

侯 蓉 经济学硕士, 中信银行太原双东支行职员



前言

大都市区管治，是当前国内区域经济学和城市经济学研究的前沿问题之一。2014年，西部地区城镇化水平达到47.4%，已处于以都市区化带动城市化的新阶段。国际经验表明，在城市化和大都市区发展过程中，不加干预的市场自由放任很容易造成大城市膨胀病，如城市蔓延、人口膨胀、交通拥挤、环境恶化、中心城区衰退等。反之，政府过分或不恰当地干预，也会影响城市和大都市区的健康发展。因此，如何摆正政府在大都市区发展中的位置和发挥积极作用，实现“善治”，不仅是各国中央政府和地方政府普遍考虑的问题，更是中国未来区域政策需要关注的重要问题。

大都市区管治的目的，并不仅仅是为了实现“好的管治”，其最终目的是促进大都市区的发展。本书弥补了国内研究西部大都市区就“发展”论“发展”的不足，而是把西部大都市区的“发展”与“管治”结合起来研究。西部不同的大都市区所处的发展阶段不同，其管治结构与协调机制也有很大的不同，不能简单照搬国外及国内发达地区的经验。

与中国其他地区相同人口规模的大都市区相比，西部大都市区的相对集聚程度低，集聚依然不足。2006~2012年，西部大都市区的集聚程度在提高，城镇化过程以集聚为主。因此，随着西部地区城镇化水平的提升，必须十分重视城市的集聚性问题，继续提高城

市的集聚度。在今后的发展中,政府应高度重视环境问题,设法提高城市环境集聚性。这样,一方面,可以改善城市环境,另一方面,也表明通过环境集聚调控城市集聚程度有较大的发展空间。

鉴于中国西部所处的城镇化阶段与实际情况,西部大都市区的管治目前以支持增长型的管治模式为主,应进一步完善管理模式和社团模式,同时,加强多种管治模式的交互与整合。

在西部大都市区管治中,与“重建轻管”的管治理念和“管家式”的管治模式相对应,除采取部分经济手段外,法律手段很少,大多数采用的是行政手段,均以通知、通告、意见、决定、建议、办法、规划等形式提出。法律手段在大都市区管治中有绝对优势,而且随着西部地区城镇化的快速推进,应高度重视法治的完善,应由行政手段为主尽快过渡到以法律手段和经济手段为主,以保证城市管治的科学性和高效性。

除涉及中国大都市区管治的普遍领域外,西部大都市区管治的特殊领域是城市经济发展、农民工市民化、城市安全保障、城市环境污染治理、城市新区建设、城市更新几个方面。

西部大都市区管治效率方面,科教文卫的财政投入效率好于基础设施投入效率,城市公共财政投入的作用更多体现在科教文卫,而不是城市基础设施上。基础设施投入冗余现象严重,这与近些年“西部大开发”中盲目追求经济发展速度,迫切提高城镇化水平的投资冲动有关。改进西部大都市区财政投入产出效率低下的思路:一是向外发展,充分发挥城市的溢出效应和辐射效应,将公共财政投入向城市周边区域倾斜,带动周边区域发展;二是向内挖潜,通过技术升级和城市管治能力提高,改善城市管治绩效,提升城市产出效率;三是强化管治绩效评价,将绩效评价制度化、规范化,在绩效评价中坚持以人为本原则。

本书充分借鉴了国内外大都市区管治的经验和教训,对西部大都市区管治的宏观背景、大都市区的集聚性判断、管治理念、管治结构与模式、管治手段与协调机制、管治的重点领域、空间管治、管治的绩效与成本收益分析等进行了较深入的研究,提出了西部大

都市区管治的政策建议，为国家“一带一路”战略的深入推进、《国家新型城镇化规划（2014~2020）》的落实、新时期国家“西部大开发”政策的调整和完善提供重要的支持、咨询和参考，对于深入推进“西部大开发”具有重要的意义和价值；西部大都市区管治手段与协调机制的分析、管治绩效与成本收益的分析等，均具有较好的理论价值，对于区域经济学、城市经济学等学科的有关理论的完善也具有一定的意义。

安树伟

2016.6



目 录

第一章 导 论 / 1

- 第一节 研究背景 / 1
- 第二节 研究目标与思路 / 3
- 第三节 文献回顾与研究进展 / 4
- 第四节 结构、创新与未解决的问题 / 8

第二章 大都市区管治的理论基础和宏观背景 / 17

- 第一节 理论基础 / 17
- 第二节 宏观背景 / 27

第三章 国内外大都市区管治的经验及借鉴 / 41

- 第一节 发达国家的大都市区管治 / 41
- 第二节 新兴工业化国家及发展中国家的大都市区管治 / 49
- 第三节 中国沿海发达地区的大都市区管治 / 54
- 第四节 国内外大都市区管治经验对西部大都市区管治的启示 / 60

第四章 大都市的集聚性判断 / 65

- 第一节 城市集聚性指数的构建 / 66
- 第二节 西部大都市相对集聚性评价 / 69
- 第三节 西部大都市集聚性的变化 / 72

第四节 西部大都市集聚程度分类 / 75

第五节 结论与政策含义 / 77

第五章 管治中存在的问题及管治理念 / 79

第一节 存在问题 / 79

第二节 管治理念 / 86

第六章 管治结构与模式 / 93

第一节 管治结构 / 93

第二节 管治模式 / 105

第七章 管治手段与协调机制 / 111

第一节 管治手段的效果比较 / 111

第二节 管治手段 / 115

第三节 管治手段完善方向 / 118

第四节 管治的协调机制 / 121

第八章 管治重点 / 129

第一节 城市经济发展 / 129

第二节 农民工市民化 / 133

第三节 城市安全保障 / 138

第四节 城市环境污染治理 / 142

第五节 城市新区建设 / 146

第六节 城市更新 / 150

第九章 空间管治

——以西安大都市区为例 / 157

第一节 空间管治基础 / 157

第二节 空间管治中存在的问题 / 162

第三节 空间集聚与扩散 / 166

第四节 优化空间结构 / 178

第五节 完善空间管治对策 / 181

第十章 管治的绩效与成本收益分析 / 187

第一节 绩效分析 / 187

第二节 成本与收益分析 / 198

第三节 西安大都市区管治成本收益分析 / 204

第四节 结论与政策含义 / 209

第十一章 完善西部大都市区管治的政策建议 / 213

第一节 树立管治意识,提高管治效率 / 213

第二节 强化大都市区协调管理 / 218

第三节 推进大都市区一体化发展 / 223

第四节 实现大都市区的多中心管治 / 225

第五节 创新管治手段 / 228

后记 / 232

第一章

导 论

第一节 研究背景

随着中国城镇化进程的加快，大都市区已经成为推动区域发展的重要力量。大都市区可以形成庞大的消费市场；拥有规模巨大的劳动力市场，劳动力有高度流动性，企业更容易降低成本；土地市场比较发达，为企业提供更多的区位选择机会；市场高度融合，为企业提供更充分的生产资料；是就业岗位最为集中的地区，劳动力就业岗位的选择和机会比其他地区要多；基础设施、公共服务等实现规模效益的条件优越，特别是公共交通、环境保护以及区域性的基础设施更容易产生需求，大型港口、机场往往在大都市区产生。因此，如何实现大都市区资源的最优整合、推动城市与区域的科学发展，是非常重要的研究问题。在拓展中国区域发展新空间和新型城镇化的新形势下，应当很好地总结中国城镇化进程中的经验和教训，反思在加快城镇化进程中出现的一系列问题，认清新形势，把握新情况、新矛盾，探索新的发展道路。良好的管治与协调，是实现大都市区健康发展的重要方面。

一般认为，大都市区是以大城市为核心、与周边地区保持密切社会经济联系的城镇化地区。2015年，中国城镇化水平达到56.1%，按照1975年美国城市地理学家雷·M·诺瑟姆（Ray M. Northam）提出的城镇化过程曲线，中国已经处于城镇化加速阶段。中国西部的都市区纷纷兴起，对于推动当地经济发

展、提升整体社会发展水平，正起着越来越重要的作用。随着经济全球化的加快，中国城市发展逐步走上市场化轨道，市场在资源配置中发挥决定性作用。然而，发展中国家的管治经验表明，过分依赖市场很容易造成危机，在城市发展领域则表现为各种“城市病”。反之，政府过分、不恰当地干预也会影响城市的健康发展。如何摆正政府在城市发展中的位置和发挥有效作用，实现“有效的”城市管治，不仅是发展中国家普遍考虑的问题，更是深入实施“西部大开发”战略，更好地发挥“一带一路”建设对“西部大开发”的带动作用所必须面对的问题。

在这种背景下，中国以及西部地区大都市区管治问题应运而生。在城市规划、城市管理领域如何引入“城市管治”的理念与模式，逐步建立与世界接轨的“政府—市场—社会”结构性协同机制，避免市场失灵、政府失控和区域失调，提高城市规划和管理的公平、公正和高效性，是西部地区城市决策者和管理者面临的重要课题。

与传统的以控制和命令手段为主、由国家分配资源的治理方式不同，“管治”是指，通过多种集团的对话、协调、合作以达到最大程度地动员资源的管理、治理方式，以补充市场交换和政府自上而下地调控之不足，最终达到“双赢”的、综合的社会治理方式（张京祥，庄林德，2000）。城市管治与传统城市管理的根本区别，是非政府组织对城市经济社会公共事务的参与，即政府与公共部门与私人机构以“协调”为手段，不以“支配”“控制”为目的，互动合作共同管理城市经济社会事务。城市管治更注重过程，即城市政府协同私人利益集团力求实现集体目标的过程，并由政治、经济和社会价值体系共同塑造。

大都市区跨越了广大的地域，以功能相互连接，在空间上组织成为一个由铁路、高速公路等连接的工业、商业和文化相互影响和作用的巨大区域。无论规模还是吸引力，大都市区都将成为一个经济增长的引擎，掌握着经济发展的命脉，成为一定范围内经济和技术创新的中心。但是，大都市区在发展过程中面临着许多问题，如人口膨胀、空间蔓延、环境恶化、社会空间分异明显、农民工市民化、中心城市的衰退与城市更新，这些问题的核心是协调，解决途径是管治。城市间利益冲突的主要原因，是行政边界与市政公共设施服务空间的不一致。城市政府具有生产和提供公共设施和公共服务的职能，理想的城市政府行政边界，应当大体上与公共设施的自然边界相符。事实上，由于不同的公共设施有不同的服务空间范围，因而在“城乡分治、切块设市”的体制下，一个城市政府管辖的行政边界不可能与所有的公共设施

的自然边界相适应,相邻的地域、相邻地域的城市之间,公共服务相互渗透,而公共服务的费用支付却被限定在行政边界范围内。如何建立大都市区合理的行政管理机构和组织,从而使城市公共设施和服务达到最佳规模,就显得非常重要了。

因此,本书借鉴国内外大都市区管治的经验和教训,探索中国西部大都市区管治的模式和协调机制,提出管治的重点领域和政策建议,为新时期“西部大开发”政策的调整和完善、新型城镇化的推进、区域发展新空间的拓展等提供支持、咨询和参考。

第二节 研究目标与思路

一、研究目标

大都市区的快速增长,是第二次世界大战之后全球城市和城镇化发展的重要特征之一,良好的管治与协调是实现大都市区健康发展的重要基础。大都市区管治研究,是当前国内区域经济学研究的前沿问题之一。2014年,西部地区城镇化水平达到47.4%,已处于以都市区化带动城镇化的新阶段。本书立足于“西部大开发”以来中国西部大都市区迅速发展的背景,在理论上探索西部大都市区的管治模式和协调机制,以更好地发挥西部大都市区对区域经济发展的带动作用。

二、研究思路

遵循“理论基础与宏观背景→国内外经验借鉴→集聚性判断→存在问题→管治结构与模式→管治手段与协调机制→管治重点→样本区空间管治及绩效与成本分析→政策建议”的思路,见图1-1,在深入样本区域及有关部门进行大量调查研究的基础上,运用区域经济学、城市经济学、城市地理学、新制度经济学、博弈论、公共经济学和管理学等学科有关的理论与方法,探讨大都市区集聚性判断的标准,对西部大都市区管治中出现的种种问题进行理论上的解释,寻求其存在的制度根源;寻求西部大都市区的管治结构与模式、管治手段与协调机制,进而提出西部大都市区管治的重点领域;深入研究样本区空间管

治及其成本与绩效，最终得出具有可操作性的政策建议。

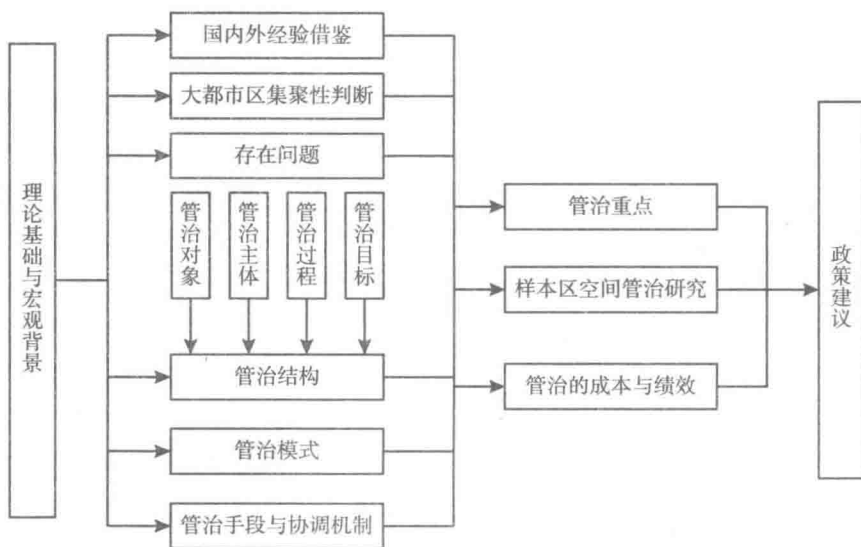


图 1-1 研究技术路线示意

第三节 文献回顾与研究进展

一、国外研究进展

早在 1910 年，美国就提出了大都市地区（Metropolitan District）的概念。在世界城镇化进程中，大都市区先后出现于西欧、北美、亚太，伴随着大都市区的出现和发展，大都市区的行政组织与管理问题日益成为世界各国尤其是发达国家广泛关注的重要问题。近年来，全球化下大都市区管治（Metropolitan Governance）的研究集中于以下四方面：

（一）大都市区政府和组织体制

主要围绕大都市区政府系统内部行政权力的合理分配进行研究，包括大都市区各级政府和各部门之间，以及相邻城市间权力关系的整合等，其核心是探讨政府权力的合理和公平分配等问题（Barlow, 1991；Agnew John, 1994；Da-

vid Wilson, Chris Game, 1998; John Friedmann, Douglass Mike, 1998; Fernandez Conde, Luiz Paulo, 1999; Alan Altshuler, William Morrill & Harold Wolman, 1999; Andrew Sancton, 2000; Brian Jacobs, 2000; Gerry Stoker, 2000; Heather Nocal, Greg Halseth, 2000)。

(二) 大都市区管治的影响因素和机制

主要围绕大都市区公共管理的行政化和非行政化、市场化运行机制等内容进行研究,其实质是在权力不流失的情况下探讨市场和社会参与决策的模式,以实现效率的提高(Peter Roberts, Tony Struthers & Jeffery Sachs, 1993; Tim Blackman, 1995; David Rusk, 1995; John Gibson, 1996; Mark Turner, David Hulme, 1997; Sandercock, 1998; William Thomas Bogart, 1998; Ali Falazmand, 1999; Manuel Pastor Jr., Peter Dreier, J. Eugene Grigsby III, 2000)。

(三) 大都市区管治的以人为本思想

包括城市管理决策的社会化、公众参与,及其建立满足城市居民需求的城市管理模式(Duffy Hazel, 1995; Bernhard Blanke, Randall Smith, 1996; Barber, Benjamin R. Strong Democracy, 1996; Turner Mark, Greg Barret, 1998; Abdul Khakee, Paola Somma & Huw Thomas, 1999; William L. Miller, Malcolm Dichson, Gerry Stoker, 2000)。

(四) 大都市区管治的制度性框架

主要围绕如何重构大都市区区域管治,建立完善的区域管制制度性框架,制定大都市区战略规划,以及如何实现大都市区空间管治在实践中的应用等。美国学者认为,大都市区是否增长或衰落,在经济发展、基础设施、环境保护和社会公平领域都面临着严重的战略问题,这些问题归根到底要落实到空间管治上面。无论正式的管治结构或非正式的管治结构,对于保持大都市区始终充满竞争力都是相当重要的,从更广或更基本的意义上说,那些管治结构提供了更强的协调和动员能力,大都市区区域结构的每一次重大改变要求产生相应的管治改革(方创琳等,2007)。

与此同时,国外的公共行政与公共管理领域对政府治理进行了大量的研究,如 *The Future of Governing: Four Emerging Models* (B. Guy Peters, 1996), *Public Participation in Public Decisions: New Skills and Strategies for Public Managers* (John Clayton Thomas, 1995), *Citizen Governance: Leading American Commu-*

nities into the 21st Century (Richard C. Box, 1998), *The New Public Service: Serving, Not Steering* (Janet V. Denhardt, Robert B. Denhardt, 2003) 等提出了许多理论和观点。如“新公共服务”理论认为,政府的职能是“服务”,而不是“掌舵”;皮埃尔(Pierre, 1996)则在对传统治理和全球行政改革进行多年潜心研究的基础上,提出了政府治理的四种模式,并对每种模式进行了深刻的比较分析。迈因·彼得·万(Meine Pieter van, 1993)的 *Managing cities in developing countries: urban management in emerging economics*, 阐述了运用不同的理论方法和实践经验,来研究城市管理中的经济和财政问题。他建议,城市管理者通过分权提供新机遇来提高城市的竞争力,通过构建发展战略和运用新公共管理理论来改善城市的管理能力和各项服务,也强调引入不同利益相关者和新信息技术的重要性。这对于从跨学科角度研究西部大都市区管治模式具有重要的借鉴和启示。

二、国内研究进展

国情不同,研究的重点也不尽相同。中国最早涉及都市区和都市带研究的,主要是城市地理学的学者,如周一星(1986, 1988, 1991)、姚士谋(1992)、顾朝林(1999, 2000, 2001)等,这些研究侧重于大都市区的经济发展和部分社会问题。1995年以后,国内开始关注大都市区管治问题,首先是国外经验介绍,如《国外大都市区行政组织与管理的理论与实践》(刘君德等, 1995)、《墨尔本大都市行政管理模式研究》(许晓辉, 1995)、《国外典型大都市区发展对我国大都市区建设的启示》(曾艳红, 1998)、《美国大都市区的发展及管理》(张京祥, 刘荣增, 2001)、《发展中国家城市管治及其对中国的含义》(杨汝万, 2002)、《发展中国家城市管治研究及其对我国的启发》(顾朝林, 2001)。这些研究在对国外大都市区管治(城市管治)经验进行总结的基础上,进一步分析了中国大都市区管治的必要性和紧迫性。

此后,国内学者研究的范围在逐渐拓展,但主要集中在以下几个方面:

从理论上探讨城市管理问题。如顾朝林(2000)、张京祥(2000)、饶会林(2003)等。其中,饶会林(2003)明确提出了城市管理的五大职能:导引、规范、治理、服务和经营,准确地把握了中国城市政府在体制转型时期的城市管理职能转变方向。

城市管治研究的框架。顾朝林(2000)提出了中国城市管治研究的基本理论框架和主要议题,并对中国城市管治研究方法提出了建设性意见;吴缚

龙(2002)分析了中国改革开放后治理基础的演变,以揭示市场改革造成了国家治理的危机,由此国家机器通过“地域化”过程以加强其对社会的治理能力。

城市管治研究的主题。姚鑫和陈振光(2002)认为,中国大城市管治正朝着“多中心”管治方式转变,“撤县并区”战略的实施应注重市县合作;范朝礼(2003)认为,现行行政管理体制是有效实施城市与区域管治的最大制约“瓶颈”,要推行城市与区域管治就必须在行政管理体制改革上有重大突破。

大都市区的管治(治理)结构。踪家峰等(2002)提出并分析了企业化城市治理模式、国际化城市治理模式、顾客导向型城市治理模式、城市经营模式等几种典型的城市治理模式,认为各种模式均具有各自的特点,对于中国城市政府运行均有借鉴意义;陈福军(2003)从城市治理的依据、治理模式、治理主体、治理职能对城市治理等方面进行了较为系统的研究。

行政区划改革和城市群管理体制创新。刘君德(1995,1996,2000,2001)从行政区划角度揭示了大都市区政府权力分割体制的弊端,提出了一系列整合中国大都市区政府管理体系的思路和策略;张京祥和程大林(2002)从行政区划调整的分析入手,结合国外有关经验,论述了管治思维在都市区发展中的运用。

区域空间管治。方创琳等(2007)系统分析了区域规划与空间管治的基本内涵、理论基础、基本原理,提出了中国区域规划与空间管治的基本层次和功能类型、基本模式和分区分级方案、制度建设重点,以及跨行政区域规划和空间管治、行政区域规划和空间管治的基本思路。

城市管治的实证研究。顾朝林(2002)分析了南京市最新的行政区划调整,认为这种战略并不能解决所有的问题,而且明显有悖于市场经济发展和市场制度建设;刘筱和阎小培(2003)分析了广州市的城市管治是如何影响广州发展的,认为广州的地方管治经历了从管理主义到经营主义的转变。

从查阅到的文献看,尚无从整体上探讨西部大都市区管治问题的研究成果,零星的是涉及个别大都市区的管理与发展问题。如20世纪90年代以来,关于西安大都市区的研究主要集中在如下三个方面:

(1)关中城市群的发展和管理。关中城市群西起宝鸡、东至渭南,是中国西部地区重要的城镇密集带。郑国(2002)对关中地区城市发展动力机制进行了较深入的研究;刘欣英(2002)认为,应通过增强西安市的辐射功能,完善城市等级结构,加强城镇基础设施建设,以此来带动陕西省经济发展;夏