



·南·京·大·学·人·文·地·理·丛·书·

中国区域管治的演变

——以长江三角洲地区为例

● 李 樟 著



南京大学出版社

014039138

F127.5
34

南京大学“985”三期建设工程
江苏高校优势学科建设工程

联合资助

南京大学人文地理丛书

中国区域管治的演变

——以长江三角洲地区为例

● 李 樟 著



北航

C1726609



南京大学出版社

7127.5
34

图书在版编目(CIP)数据

中国区域管治的演变:以长江三角洲地区为例/李淦著. —南京:南京大学出版社,2013.12

(南京大学人文地理丛书/黄贤金,张捷,张京祥主编)

ISBN 978-7-305-12580-5

I. ①中… II. ①李… III. ①长江三角洲—区域管理—研究 IV. ①F127.5

中国版本图书馆CIP数据核字(2013)第300349号

出版发行 南京大学出版社

社 址 南京市汉口路22号 邮 编 210093

网 址 <http://www.NjupCo.com>

出 版 人 左 健

丛 书 名 南京大学人文地理丛书

书 名 中国区域管治的演变——以长江三角洲地区为例

著 者 李 淦

责任编辑 陈 露 刁晓静 编辑热线 025-83592409

照 排 南京紫藤制版印务中心

印 刷 江苏凤凰通达印刷有限公司

开 本 787×960 1/16 印张27.5 字数524千

版 次 2013年12月第1版 2013年12月第1次印刷

ISBN 978-7-305-12580-5

定 价 60.00元

发行热线 025-83594756 83686452

电子邮件 Press@NjupCo.com

Sales@NjupCo.com(市场部)

*版权所有,侵权必究

*凡购买南大版图书,如有印装质量问题,请与所购

图书销售部门联系调换

南京大学人文地理丛书

编 委 会

丛书顾问 曾尊固 崔功豪 彭补拙 杨达源

丛书主编 黄贤金 张捷 张京祥

丛书编委(按姓氏笔画排序)

马俊亚 王红扬 朱喜钢 李满春

吴小根 吴缚龙[英] 张兆干

张京祥 张捷 罗小龙 周生路

周寅康 宗跃光 胡阿祥 姜忠尽

顾朝林 徐建刚 黄贤金 章锦河

甄峰 翟国方 魏也华[美]

濮励杰

总序^{〔1〕}

曾尊固 崔功豪 黄贤金 张捷 张京祥

自1921年竺可桢先生创立地学系以来,南京大学地理学已走过了九十一年发展路程;若追溯到南京高等师范学校1919年设立的文史地部,南京大学地理学科的历史则已有九十三年之久。九十多年的历史见证了南京大学人文地理学科发展的历程与辉煌,彰显了南京大学人文地理学科对中国当代人文地理学发展的突出贡献。

南京大学是近代中国人文地理学科发展的奠基者。从最初设立的文史地部,到后来的地学系,再到1930年建立地理系,一直引领着中国近代地理学科建设与发展;介绍“新地学”,讲授欧美的“人地学原理”、“人生地理”,以及区域地理、世界地理、政治地理、历史地理、边疆地理和建设地理等,创建了中国近代人文地理学学科体系;南京大学的人文地理一贯重视田野调查,1931年九一八事变前组织的东北地理考察团,随后又开展的云南、两淮盐垦区考察以及内蒙古、青藏高原等地理考察,还有西北五省铁路旅游、京滇公路六省周览等考察,均开近代中国地理考察风气之先;1934年,竺可桢、胡焕庸、张其昀、黄国璋等先生发起成立中国地理学会的活动,创办了《地理学报》,以弘扬地理科学、普及地理知识为宗旨,使南京大学成为当时全国地理学术活动的组织核心。人文地理学先驱和奠基人胡焕庸、张其昀、李旭旦、任美锷、吴传钧、宋家泰、张同铸等先生都先后在南开大学人文地理学科学习或教学、研究。早在1935

〔1〕感谢任美锷、吴传钧、张同铸、宋家泰等先生在《南京大学地理学系建系八十周年纪念》的文章以及胡焕庸、李旭旦先生为南京大学地理系建系65周年作的纪念文章,为本序内容提供了宝贵的借鉴和难得的资料。感谢南京大学地理与海洋科学学院院长、长江学者特聘教授高抒教授对于丛书出版的关心与支持。感谢南京大学地理与海洋科学学院党委书记、长江学者特聘教授鹿化煜教授,为完善序言内容提出了修改意见。

年,任美镠先生、李旭旦先生就翻译、出版了《人地学原理》一书,介绍了法国人地学派;1940年设立中央大学研究院地理学部培养硕士研究生,开展城市地理与土地利用研究;20世纪40年代,任美镠先生在国内首先引介了韦伯工业区位论,并撰写了《建设地理学》,产生了巨大影响;胡焕庸先生提出了划分我国东南半壁和西北半壁地理环境的“胡焕庸线”——瑗瑄—腾冲的人口分布线,至今仍然为各界公认。张其昀、沙学浚先生分别著有《人生地理学》、《中国区域志》及《中国历史地理》、《城市与似城聚落》等著作,推进了台湾人文地理学科研究和教育的发展。竺可桢先生倡导的“求是”学风、胡焕庸先生倡导的“学业并重”学风,一直引领着南京大学人文地理学科的建设与发展。

南京大学积极推进当代中国人文地理教育,于1954年在全国最早设立了经济地理专业;1977年招收城市规划方向,1979年吴友仁发表《关于中国社会主义城市化问题》,引起了学界对于中国城市化问题的关注,也推动了城市规划专业教育事业的发展;1983年兴办了经济地理与城乡区域规划专业(后为城市规划专业),成为综合性高校最早培养理科背景的城市规划人才的单位之一;1982年与国家计划委员会、中国科学院自然资源综合考察委员会合作创办了自然资源专业(后为自然资源管理专业、资源环境与城乡规划管理专业);1991年又设立了旅游规划与管理专业(现为旅游管理专业)。这不仅为培养我国人文地理学人才提供了多元、多领域的支撑,而且也为南京大学城市地理、区域地理、旅游地理、土地利用、区域规划等人文地理学科的建设与发展提供了有力的支撑。

南京大学不仅在人文地理专业教育与人才培养方面起引导作用,而且在人文地理学科建设方面也走在全国前列,当代人文地理学教学与研究中名家辈出。张同铸先生的非洲地理研究、宋家泰先生的城市地理研究、曾尊固先生的农业地理研究、崔功豪先生的区域规划研究、雍万里先生的旅游地理研究、包浩生先生的自然资源与国土整治研究、彭补拙先生的土地利用研究、林炳耀先生的计量地理研究等,都对我国人文地理学科建设与发展产生了深远的影响,在全国人文地理学科发展历程中占据着重要的地位。同时,南京大学人文地理学科瞄准国际学科发展前沿和国家发展需求,积极探索农户行为地理、社会地理、信息地理、企业地理、文化地理、女性地理、交通地理等新的研究领域,

保持着人文地理学学科前沿研究和教学创新的活力。

南京大学当代人文地理学科建设与发展,以经济地理、城市地理、非洲地理、旅游地理、区域土地利用为主流学科,理论人文地理学和应用人文地理学并重发展,人文地理学的学科渗透力和服务社会能力得到持续增强,研究机构建设也得到了积极推进。充分利用南京大学综合性院校多学科的优势,突出人文地理学研究国际化合作,整合学科资源,成立了一系列重要的人文地理研究机构,主要有:南京大学非洲研究所、区域发展研究所、旅游研究所、城市科学院等;同时,还与法国巴黎第十二大学建立了中法城市·区域·规划科学研究中心。按照服务国家战略、服务区域发展以及协同创新的目标,与江苏省土地勘测规划院共建国土资源部海岸带国土开发与重建重点实验室,与江苏省国土资源厅合建了南京大学—江苏省国土资源厅国土资源研究中心。此外,还积极推进人文地理学科实验室以及工程中心建设,业已建立了南京大学—澳大利亚西悉尼大学虚拟城市与区域开发实验室,以及南京大学城市与区域公共安全实验室、旅游景观环境评价实验室、江苏省土地开发整理技术工程中心等。

南京大学当代人文地理教育培养了大量优秀人才,在国内外人文地理教学、研究及区域管理中发挥了中坚作用。如,中国农业区划理论主要奠基人——中国科学院地理与资源研究所邓静中研究员;组建了中国第一个国家级旅游地理研究科学组织,曾任中国区域科学协会副会长,中国科学院地理与资源科学研究所的郭来喜研究员;中国科学院南京分院原院长、中国科学院东南资源环境综合研究中心主任、著名农业地理学家余之祥研究员;中国区域科学协会副会长、中国科学院地理与资源科学研究所著名区域地理学家毛汉英研究员;我国人文地理学培养的第一位博士和第一位人文地理学国家杰出青年基金获得者——中国地理学会原副理事长、清华大学建筑学院顾朝林教授;教育部人文社会科学重点研究基地、河南大学黄河文明与可持续发展研究中心主任、黄河学者苗长虹教授;中国城市规划学会副理事长石楠教授级高级城市规划师;中国城市规划设计研究院副院长杨保军教授级高级城市规划师;英国伦敦大学学院城市地理学家吴缚龙教授等,都曾在南京大学学习过。曾任南京大学思源教授的美国马里兰大学沈清教授、南京大学国家杰出青年基金(海

外)获得者、美国犹他大学魏也华教授也都在人文地理学科工作过,对推进该学科国际合作起到了积极作用。

南京大学当代人文地理学科建设与发展之所以有如此成就,是遵循了任美镔先生提出的“大人文地理学”学科发展思想的结果,现今业已形成了以地理学、城乡规划学为基础学科,以建筑学、经济学、历史学、社会学、公共管理等学科为交融的新“大人文地理科学”学科体系。南京大学正以此为基础,在弘扬人文地理学科传统优势的同时,通过“融入前沿、综合交叉、服务应用”的大人文地理学科发展理念,积极建设和发展“南京大学人文地理研究中心”(www.hugeo.nju.edu.cn)。

新人文地理学科体系建设,更加体现了时代背景,更加体现了学科融合的特点,更加体现了人文地理学方法的探索性,更加体现了新兴学科发展以及国家战略实施的要求。为此,南京大学人文地理学科组织出版了《南京大学人文地理丛书》,这不仅是南京大学人文地理学科发展脉络的延续,更体现了学科前沿、交叉、融合、方法创新等,同时,也是对我国人文地理学科建设与发展新要求、新趋势的体现。

《南京大学人文地理丛书》将秉承南京大学人文地理学科建设与发展的“求是”学风,“学业并重”,积极探索人文地理学科新兴领域,不断深化发展人文地理学理论,努力发展应用人文地理学研究,从而为我国人文地理学科建设添砖加瓦,为国内外人文地理学科人才培养提供支持。

我们衷心希望《南京大学人文地理丛书》能更加体现地理学科的包容性理念,不仅反映南京大学在职教师、研究生的研究成果,还反映南京大学校友的优秀研究成果,形成体现南大精神、反映南大文化、传承南大事业的新人文地理学科体系。衷心希望《南京大学人文地理丛书》的出版,不仅能展现南京大学人文地理学的最新研究成果,而且能够成为南京大学人文地理学科发展的里程碑。

序 一

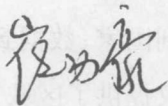
自20世纪90年代从海外引进了“管治”这一术语起,“管治”作为政府管理的新模式和地方提高整体竞争力的重要手段,在学界、规划界和政府部门引起了广泛关注。城市管治、区域管治、空间管治以及“管制”、“善治”、“治理”等相关术语见之于学术文献、规划文本、政府文件,各类研究、学术研讨也纷纷涌现。应当说,这是转型期政府管理制度改革的反映和必然需求。但正如住房和城乡建设部仇保兴副部长所言:“管治”既是“从上到下和从下到上的结合”,又“着眼于调动各方面的积极性”。因此,管治是一个复杂而有难度的系统工程,需要不断探索和实践。

李祚博士选择了“区域管治”作为博士论文的主题,以探讨中国区域管治的演变为主线,以长江三角洲为案例进行了从概念到理论、过程到特点、区域到国家、数据到解析、案例到阐发的关于区域管治的较为全面系统的探讨,不仅提供了区域管治研究的生动实例,也是区域研究的深化和革新,是具有学术价值和应用价值的。

本书有几个特点是值得肯定的。第一,重视理论概念和新理论的引用。作为区域空间范畴的研究,作者梳理了旧区域和新区域主义的核心概念,突出了空间尺度这个中心,开展不同空间尺度层次的研究,尤其是针对中国国家空间尺度的变化,并参照西方关于国家空间尺度、国家尺度调整和尺度政治的理论,构建了研究框架,运用国家理论和战略关联方法作为对区域管治变化的理论解释。这些均为本书奠定了坚实的科学基础。第二,研究中央和地方关系的变化,以及从城市经营、城市管治和区域管治的发展过程,探究了中国自1949年以来权力结构的调整和区域政策的转变,以及区域管治的变化,尤其重点关注这时期区域尺度的政策,这不仅提供了一种区域管治研究的新视角,厘清了中国区域管治演变的脉络,并从中认识到“管治”在区域中的意义和价值

及其构建过程。第三,以大量的数据、实例、访谈为基础,分析和对比不同时期、不同区域(尤其是长江三角洲)管治的影响因素,并从国内外宏观背景、体制变化中评析、探讨其演变过程及其动因。由此,提高了本书的说理性、可信性、可读性,也为相似区域研究和有关地方政府提供有益的参考、借鉴。总之,这是一份主题鲜明、重点突出、结构清晰、内容丰富的区域管治论著,也是一本区域研究的新作。

“区域管治”是一个新课题,涉及内容广,影响因素多,主体层次复杂,且与经济基础和社会改革过程相关。因此,需要进行持续研究和探讨。本书只是作为海外归来的年轻学子对区域管治研究的初始作品,且书中也有尚待深入探讨之处。但“千里之行,始于足下”,有了这坚实的一步,未来的成就是可以期待的。是为序。

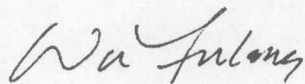


2013年9月

序 二

城市区域研究是人文地理学和城市研究的重要领域。近来在西方涌现了大量关于城市区域研究的文献,其中特别是用政治经济学的视角来分析区域管制的尺度变动,城市区域研究是近来城市学界的重要研究动向。在中国国内,区域研究有着悠久的传统,但大多基于传统的区域地理分析,比如关注区域发展差异和不平衡。近年来关于长三角和珠三角,也出现了丰富的研究成果。但是有关研究往往缺乏政治经济学视角,往往注重描述,缺乏理论分析。海外对中国的研究往往集中在城市层面,而对中国的区域研究,因为体制的差异和认识的偏差,存在着重大的障碍。与城市层面的大量研究相比,中国城市区域的研究显得不足。近来在英文文献中,出现了一些崭新的关于城市之间竞争与合作、城市区域的管制、区域管制的尺度变化等研究成果。这些研究基于城市区域研究的理论框架,用丰富的中国实证材料,既充分展示了中国的独特性,又体现了区域研究的可比性,为中西对比开创了道路。

李焯博士选取该城市区域研究的难点,研读大量西方文献,并针对长三角的案例,展开实证研究,取得了突破性的研究进展,完成了博士论文,并在英文期刊发表多篇研究论文。在整理博士论文的基础上,完成了这本书。我非常高兴看到本书的出版,填补了相关的研究空白,将是今后数年中被引用的重要文献,欣然作序。



吴缚龙

巴特雷特规划教授,于伦敦

CHAPTER ONE Introduction	1
CHAPTER TWO Literature Review	13
CHAPTER THREE Transformation of Regional Governance in China: The Rising of Standard	79
CHAPTER FOUR Research Framework And Methodology	
CHAPTER FIVE The Development of the Yangtze River Delta	229
CHAPTER SIX The Changing Relationship Between Shanghai and Jiangsu: and The Emergence of Inter-city Collaboration	369
CHAPTER SEVEN The Resurgence of YRD Regional Spatial Plans: The Development of Top-Down Coordinated Regional Governance	511
CHAPTER EIGHT Conclusion	565
APPENDIX 1 SEMI-STRUCTURED INTERVIEW QUESTIONS	592
APPENDIX 2 LIST OF INTERVIEWEES	596

目录

Contents

CHAPTER ONE Introduction	1
CHAPTER TWO Literature Review	13
CHAPTER THREE Transformation of Regional Governance in China: The Rescaling of Statehood	79
CHAPTER FOUR Research Framework And Methodology.....	213
CHAPTER FIVE The Development of the Yangtze River Delta in China	229
CHAPTER SIX The Changing Relationship Between Shanghai and Jiang- su: The Emergence of Inter-locality Collaboration	269
CHAPTER SEVEN The Resurgence of YRD Regional Spatial Plans: The Development of Top-Down Orchestrated Regional Governance	311
CHAPTER EIGHT Conclusion	365
APPENDIX 1 SEMI-STRUCTURED INTERVIEW QUESTIONS	392
APPENDIX 2 LIST OF INTERVIEWEES	396

第一章	引言	1
第二章	文献综述	13
第三章	中国区域管治的转型:国家尺度空间的变化	79
第四章	研究框架和研究方法	213
第五章	中国长三角地区的发展	229
第六章	上海与江苏的关系变化:地区间合作的兴起.....	269
第七章	长三角区域空间规划的复兴:自上而下的区域管治	311
第八章	结论	365
附录1	半结构化访谈问题	393
附录2	受访者名单	397
参考文献		401
后记		423

Introduction

1.1 Research background

China used to be a socialist single-track to achieve regional equilibrium. The pattern and the cause of regional disparities at national, inter-provincial levels concerned the key concerns of regional studies of China until the late 1990s (Common, 1990; Fan, 1992; Wei and Ma, 1994; Wei, 1999; Wei and Fan, 2000). However, economic reform marked the advent of the centrally planned economy and regional policies and the development of state policies and governance towards the urban level (Wei and Zhang, 2003). With a result of economic decentralization, localities have become substantial decision-making bodies which depend on their own revenue, substantial local decentralization has thus triggered the rise of urban expansion/urbanization. Subsequently, urban studies have emerged a boom in China with a particular focus on the urbanization issue (e.g., Henderson and Chang, 2002; Wu, 2002; Wu and Wu, 2004; Li and Wu, 2005; Ma, 2005; Wu, 2005).

第一章

CHAPTER ONE

It is well documented that the economic decentralization has turned out to be a strong driving force for the local economy, on the other hand, urbanization has also accelerated and the competition and regional inequality (Common, 2005; Chen and Gordon, 2008). Since the mid-2000s, regional studies have re-positioned within China with a volume of monographs and literature calling for inter-city competition and coordinated regional development, especially within the YRD (Huang, 2003; Li et al., 2006; Tao, 2005; Wang, 2005; Zhang et al., 2005; Zhang, 2008). Moreover, inter-locality cooperation has even become popular discourse for government leadership. For instance, the promotion of coordinated regional development is considered as the one of the indispensable aspects of the new keynote concept of 'harmonious development' (Fan, 2006). The heated discussion within governments on regional cooperation and regional coordinated development has demonstrated to some extent the trend of changing role of government in current China. However, the existing regional governance research in China is eager to learn the perceived appropriate institutional design from Western experience in order to promote inter-city cooperation in China. It is simply believed that a proper institutional and policy design would not reverse the path to competition but at the same time the downward of inter-government. It is commented that the understanding of regional governance in China as a problem caused by a lack of inter-governmental communication and coordination is far too simplistic (Wu and Zhang, 2008, 40).

Introduction

1.1 Research background

China used to be a socialist country trying to achieve regional egalitarianism. The pattern and the cause of regional inequalities at national, inter- and intra-provincial levels constituted the key concerns of regional studies of China until the late 1990s (Cannon, 1990; Fan, 1992; Wei, 1996; Wei and Ma, 1996; Wei, 1999; Wei and Fan, 2000). However, economic reform marked the failure of the centrally-planned economy and regional policies, and the downscaling of state policies and governance towards the urban level (Wu and Zhang, 2010: 60). As a result of economic decentralisation, localities have become substantial decision-making bodies which depend on their own revenue. Substantial fiscal decentralisation has thus triggered the rise of urban entrepreneurialism. Subsequently, urban studies have enjoyed a boom in China, with a particular focus on the extraordinary urban (re-) development and changing urban governance (He et al., 2006; He and Wu, 2005; Ma, 2002; Wu, 2002; Wu et al., 2007). It is well documented that, on the one hand, prevailing urban entrepreneurialism has turned out to be a strong driving force for the local economy; on the other hand, entrepreneurialism has also exacerbated interlocality competition and regional inequality (Chien, 2007; Chien and Gordon, 2008).

Since the mid-2000s, regional studies have re-proliferated within China, with a volume of monographs and literature calling for inter-city cooperation and coordinated regional development, especially within the YRD (Hong, 2009; Ji et al., 2006; Tao, 2007; Wang, 2008; Wang, 2009; Zhang et al., 2007; Zong, 2008). Moreover, inter-locality cooperation has even become popular discourse for government leadership. For instance, the promotion of coordinated regional development is considered to be one of the indispensable aspects of the new keynote concept of 'harmonious development' (Fan, 2006). The heated discussion within governments on regional cooperation and regional coordinated development has demonstrated, to some extent, the trend of changing scale of governance in current China. However, the existing regional governance research in China is eager to learn the purported appropriate institutional design from Western experiences in order to promote inter-city cooperation in China. It is simply believed that a proper institutional and policy design would just reverse the path to entrepreneurialism or alleviate the downsides of entrepreneurial governance. It is commented that the understanding of regional governance in China as a problem caused by a lack of inter-governmental communication and coordination is just too simplistic (Wu and Zhang, 2010: 60).

第一章 引言

第一节 研究背景

作为一个社会主义国家,中国曾经致力于实现各区域的均衡发展。全国各区域之间、各省之间以及省内的不均衡发展及其模式和成因,直至上世纪90年代末期仍是中国区域研究的主要研究课题之一(Cannon, 1990; Fan, 1992; Wei, 1996; Wei 和 Ma, 1996; Wei, 1999; Wei 和 Fan, 2000)。然而,改革开放标志着过去中央计划经济和区域政策的失败,国家的政策与管治开始向城市一级下调(Wu 和 Zhang, 2010: 60)。经济权力下放之后,地方成为决策的基本单位,依靠本地的财政收入办事。于是,分税制刺激了城市管治的转型和城市经营主义的兴起。在这样的背景下,城市研究开始在中国兴起,而且特别关注城市(再)开发和城市管治变化等领域(He 等, 2006; He 和 Wu, 2005; Ma, 2002; Wu, 2002; Wu 等, 2007)。大量研究资料表明,当前盛行的城市经营主义一方面成为了推动地方经济发展的强劲动力,而另一方面也加剧了地方之间的恶性竞争和各区域的不平衡发展(Chien, 2007; Chien 和 Gordon, 2008)。

2005年前后,区域研究在国内再度兴起,特别是在长三角区域出现了大批专著和文献呼吁区域合作和区域协调发展(洪世健, 2009; 纪晓岚等, 2006; 陶希东, 2007; 王川兰, 2008; 王枫云, 2009; 杨保军, 2004; 张颢瀚等, 2007; 宗家峰, 2008)。此外,区域合作甚至已成为政府领导人的常用语,例如“促进区域协调发展”被视为“和谐发展”这一新的核心概念中必不可少的内容(Fan, 2006)。各级政府对区域合作与区域协调发展的热切关注在一定程度上反映出当前中国政府管治尺度的变化趋势。然而,目前国内对于区域管治的研究主要集中在借鉴西方的经验上,学习所谓的合理体制设计来促进国内城市间的合作。这些研究存在一定的片面性,简单地认为仅凭一个好的体制或政策设计就可以扭转城市经营主义的发展路径,或可减少经营主义的管治所带来的负面影响。有评论指出,把中国的区域管治问题理解成只是由于缺乏政府间的交流或协调,未免过于简单了(Wu 和 Zhang, 2010: 60)。