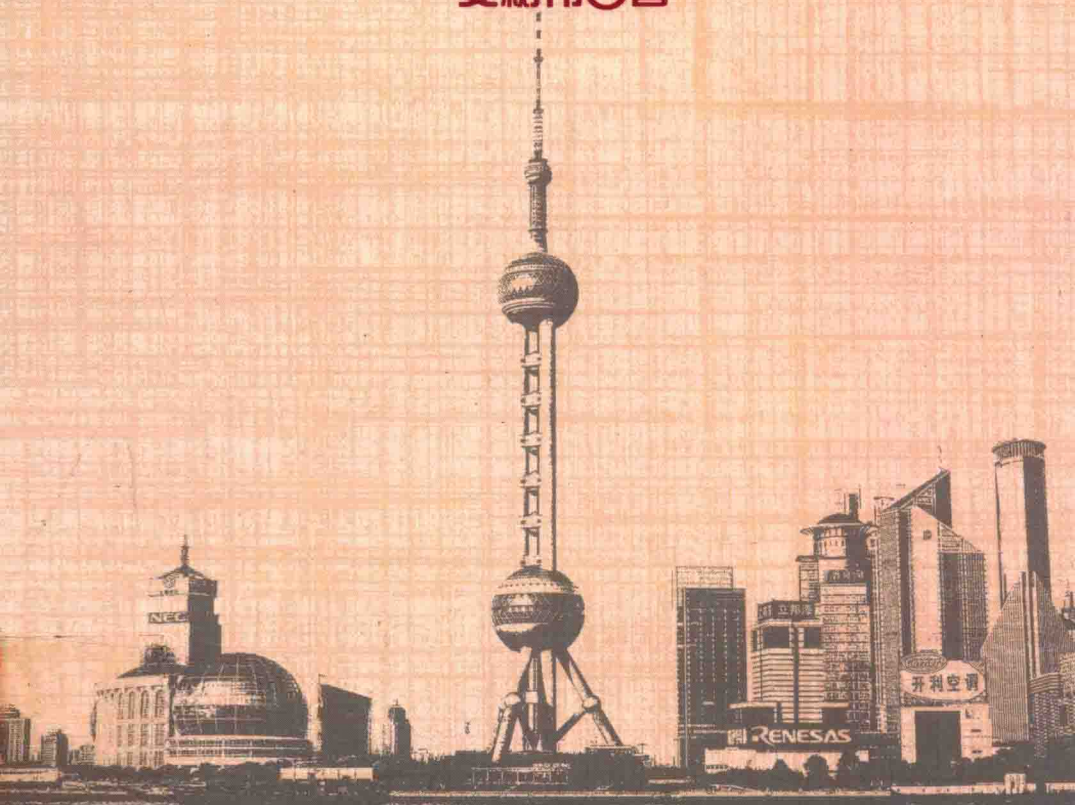


中国

大都市区管治研究

安树伟◎著



中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

中国博士后科学基金项目(批准号:20040350398)

中国大都市区管治研究

安树伟 著



中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

北京

图书在版编目 (CIP) 数据

中国大都市区管治研究/安树伟著. - 北京: 中国经济出版社,
2007. 12

ISBN 978 - 7 - 5017 - 1087 - 4

I. 中… II. 安… III. 大城市—城市管理—研究—中国 IV. F299.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 140232 号

出版发行: 中国经济出版社 (100037 · 北京市西城区百万庄北街 3 号)

网 址: [www. economyph. com](http://www.economyph.com)

责任编辑: 邓媛媛 (电话: 010 - 68319283 邮箱: [editordeng@163. com](mailto:editordeng@163.com))

技术编辑: 石星岳

封面设计: 白长江

经 销: 各地新华书店

承 印: 三河市佳星印装有限公司

开 本: 880 × 1230mm 1/32

印张: 11.5 字数: 300 千字

版 次: 2007 年 12 月第 1 版

印次: 2007 年 12 月第 1 次印刷

印 数: 3600 册

书 号: ISBN 978 - 7 - 5017 - 1087 - 4/F · 703

定价: 25.00 元

版权所有 盗版必究

举报电话: 68359418 68319282

国家版权局反盗版举报电话: 12390

服务热线: 68344225 68341878

序

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。大都市区是世界城市化进程中的普遍现象，2006年我国城市化水平达到43.9%，已处于以都市区化带动城市化的新阶段。然而，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，政府过分或不恰当的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“有效的”大都市区管治，不仅是各国中央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。

安树伟的著作《中国大都市区管治研究》，融公共经济学、区域经济学、管理学和城市地理学等学科理论与方法，对大都市区管治的理论基础和宏观背景、我国大都市区管治中存在的问题及根源进行了深入分析，详细阐述了中国大都市区管治的理念、结构和模式，明确提出了中国大都市区管治的重点领域，针对我国大都市区管治的特殊性，提出了一些具有可操作性的政策建议。我以为，本书对我国大都市区管治问题进行了较深入系统的有益探索，尤其以下几点值得肯定：

第一，该书对区域膨胀病的积极探索具有前瞻性。区域政策是针对区域问题而出现的，由于区域问题具有阶段性变化的特点，因此，区域政策的重点也将随着主要区域问题的

变化而改变。区域问题大致可以分为三类，即落后病、萧条病与膨胀病。从国家层面看，我国已经有了针对落后病和萧条病的政策，如反贫困战略、西部大开发战略和东北地区等老工业基地振兴战略，但至今还没有针对膨胀病的政策。从发展阶段来看，目前东部部分发达城市的经济实力已经达到了中等发达水平，其经济开发密度有的已超过发达国家，资源环境承载能力日益有限。作者认为，从宏观角度看，我国在还没有彻底解决区域落后病和萧条病的基础上，将面临着要解决膨胀病的问题，这就需要从现在开始着手考虑制定针对膨胀病的区域政策，高度重视大都市区管治问题，并逐步将这种政策纳入到统一的国家区域政策体系中。因此，作者所进行的研究是具有前瞻性的。

第二，丰富了区域经济学的研究内容。区域经济学的研究内容大体包括五个方面，即经济活动区位、区域供给与需求、区域经济发展、区际经济关系、区域经济政策与管理。其中，区域政策与管理是区域经济学探讨的一个特有的、具有排他性的研究领域，从某种程度上讲，区域政策与管理也是区域经济学研究的归宿。在我国实行分级管理的情况下，如何探索一种与社会主义市场经济体制相适应的区域经济管理新体制，以促进各地区经济高效有序地发展，是当前中国经济建设实践中亟待解决的一个新问题。区域政策与管理涉及的一个重要问题就是区域管治，它可以分为空间管治、环境管治和社会管治三种类型。从现有研究成果看，目前国内还很少有专门研究中国大都市区管治的专著。因此，从这一角度看，《中国大都市区管治研究》一书丰富了区域经济学的研究内容，对完善区域经济学的学科体系具有一定意义。

第三，对我国大都市区管治的理念、结构和模式进行了

有益探索。改革开放以来，我国大都市区得到了较快的发展，大都市区管治工作也取得了不少成功的经验，各种城市规划、管理的法规相继出台，正在向法制化、民主化、科学化的方向推进。但是，与迅猛发展的大都市区相比，大都市区管治的进展却严重滞后。具体表现为：“重建轻管”和“单一式”的管治理念，“后果导向”和“管家式”的管治模式，以政府为主的管治体系等等。针对这些问题，作者提出当大都市区管治由“经济主导型”向“社会主导型”转变之后，管治手段和方法应该由单一性向多样化转变，管治理念将不断地趋向于市场化、民主化、柔性化、信息化和“人本化”；逐步建立科学的管治结构；鉴于管治模式是不断变化的，未来我国大都市区管治模式将是多元化的。

第四，提出了目前我国大都市区管治的重点领域和若干对策。作者认为，目前我国大都市区管治的重点领域集中在城市经营、城市营销、城市形象设计、城市更新与“城中村”改造、空间管治、城际关系协调等方面。与世界上其他国家相比，我国在府际关系、干部任用体制、经济体制转型、城乡二元分割等方面都有自己的特殊性。就现阶段而言，要提高大都市区的管治水平，作者建议要树立管治意识，转变政府职能，加快市场化改革，建立弱势群体的化解机制和公共安全应急机制；强化区域协调管理，建立综合的或专门的跨区域行政组织，进行跨区域的大都市区区域规划，搞好空间分权，以学术共识推进区域协调行动；适应公众社会转型，重视公众参与，大力发展非政府组织，搞好社区治理；在依法管治的同时，运用现代技术创新管治手段。这些建议可以供有关部门决策参考。

总之，本书从多学科的视角对我国大都市区管治问题进

行了有益的探索，这不仅有利于丰富区域经济学的理论内涵，对推动我国大都市区有序发展也具有重要参考价值。但毕竟大都市区经济不同于一般的区域经济，它具有自己的特殊性。对于这种特殊的区域经济问题，尽管作者从管治的角度进行了较系统的分析，但还有许多问题有待深入探讨。如我国大都市区是集聚不足，还是集聚过度？中国大都市区面临的突出问题中，哪些问题可以通过管治解决？哪些问题不能通过管治解决？大都市区管治与中央针对大都市膨胀病实施的区域政策之间有什么关系？在此，我希望作者今后能继续就大都市区管治问题进行探索，以推动学术研究的不断创新。

中国社会科学院工业经济研究所所长助理、研究员

中国社会科学院西部发展研究中心主任

魏后凯

中国社会科学院研究生院教授、博士生导师

2007年10月18日

于北京华威西里

摘 要

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市化地区。在中国，一般意义上的大都市区应指以大于 50 万人的大城市为核心的城市化地区。2006 年中国城市化水平达到 43.9%，已经处于城市化加速阶段。大都市区对于推动经济发展、提升整体社会发展水平，正起着越来越重要的作用。在大都市区规划、管理领域如何引入“管治”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，提高大都市区（城市）规划和管理的公平、公正和高效性，是中国城市决策者和管理者面临的重要课题。

本书遵循“理论基础与宏观背景——国外经验借鉴——存在问题——管治理念、结构和模式——管治重点——政策建议”的思路，运用经济学和管理学等学科有关理论与方法，对中国大都市区管治中出现的种种问题进行理论上的解释，寻求其存在的根源，在此基础上借鉴国外经验，提出中国大都市区管治的理念、结构、模式和重点领域，试图为中央政府进一步完善区域政策，促进区域经济协调发展，发挥大都市区的带动和辐射作用，加强区内城市的分工协作和优势互补，形成若干以特大城市和大城市为龙头、要素集聚能力强、人口分布合理的新城市群，增强这些城市群的整体竞争力提供理论依据。概括起来，本书主要在以下几方面进行了研究：

——认为中国未来区域政策需要关注大都市区管治。大都

市区是世界城市化进程中的普遍现象；大都市区内各城市通过密切的社会经济联系构成一个有机整体，在与外界不断进行能量交换的过程中，产生自组织功能，进行自身结构的调整优化，以适应外部环境的变化，并创造出更多的发展机会，使大都市区在区域、国家甚至世界经济中占有举足轻重的地位；中国面临着城市化进程的跨越，与以信息化带动工业化的产业跨越发展相适应，正处于以都市区带动城市化的新城市时代，大都市区化是中国未来城市发展的新阶段；大都市区是加速中国经济发展的动力源区。在东部沿海发达地区以及中西部的较发达地区，随着这些地区发展水平陆续达到中等发达国家的水平，其经济开发密度有的已超过发达国家，资源环境承载能力有限，大都市区的膨胀病日益显现，这就需要从现在开始着手考虑制定针对膨胀地区的区域政策——“大都市区管治”，并应将这种政策纳入到统一的区域政策体系中。

——详细阐述了中国大都市区管治的理念、结构和模式。当大都市区管治重点由“经济主导型”向“社会主导型”转变之后，大都市区管治的手段和方法也由单一性向多样化转变，从国外大都市区管治的先进经验以及中国大都市区发展趋势看，当前中国大都市区管治的理念将不断地趋向于市场化、民主化、柔性化、信息化、“人本化”和“能本化”；管治对象、管治动机（目标）、管治主体、管治体系、管治过程、管治绩效等组成了大都市区的管治结构。随着中国进入城市化加速发展时期和融入经济全球化进程的加快，如何在大都市区发展中协调政府与跨国公司、非政府组织、政府间组织以及市民社会等主体之间的关系，构建新型的大都市区管治结构，成为中国大都市区管治研究中必须解决的问题。各种管治模式的运用都有其自身的局限性，大都市区管治的模式是不断变化的，

未来中国大都市区管治模式将是多元化的。

——明确提出了中国大都市区管治的重点领域。现代化的大都市区管治，主要包括大都市区发展战略、经济发展、公共秩序的提供（如治安、诚信等）、公共事业的管理（如住房、交通、教育、环境、就业、福利、能源）等方面。不同的国家、处于不同发展阶段的大都市区管治的重点则有所不同。目前，中国大都市区管治的重点领域集中在城市经营、城市营销、城市形象设计、城市更新与“城中村”改造、空间管治、城际关系协调等方面。

——针对中国大都市区管治的特殊性，提出了进一步完善大都市区管治的若干建议。与世界上其他国家相比，中国大都市区管治在府际关系、干部任用体制、经济体制转型、城乡二元分割方面有自己的特殊性。我们不能照搬国外大都市区管治的经验，必须在制度等方面创新中国大都市区管治的理念、结构和模式。对于现阶段而言，要树立管治意识，提高管治效率；强化区域协调管理；适应公众社会转型；创新管治手段。

目 录

序

摘要

第一章 导 论

第一节 问题的提出	(1)
一、大都市区是加速中国经济发展的动力源区	(1)
二、大都市区面临的问题只有通过“管治”才能解决	(2)
第二节 研究目标和思路	(3)
一、研究目标	(3)
二、研究思路	(3)
第三节 文献回顾与研究进展	(4)
一、国外研究进展	(4)
二、国内研究进展	(6)
第四节 结构、创新与未解决的问题	(12)
一、结构	(12)
二、本书创新	(13)
三、留给未来的任务	(15)

第二章 基本概念：管治与大都市区

第一节 管治与善治	(17)
一、“管治”一词溯源	(18)
二、管治产生的背景	(20)
三、管治与善治	(21)

第二节 城市管治	(31)
一、城市管治的含义	(31)
二、城市管治的特征	(34)
三、城市管治的本质	(37)
第三节 大都市区	(38)
一、大都市区的概念和标准	(38)
二、大都市区的发展阶段、空间组织模式和圈层结构	(43)
三、大都市区的特征和大都市区管治	(46)

第三章 大都市区管治的理论基础

第一节 政府与政府管治	(49)
一、政府	(49)
二、政府管治	(52)
三、政府失灵	(56)
第二节 分权、集权与均权	(57)
一、分权理论	(58)
二、集权理论	(59)
三、均权理论	(61)
第三节 城市管理学	(63)
一、城市管理的内涵与特征	(63)
二、现代城市管理思想流派	(64)
三、城市管理的中心职能是协调	(65)
第四节 新公共服务理论与“多中心”管治	(66)
一、新公共服务理论	(66)
二、“多中心”管治	(70)
第五节 集体行动的逻辑与社群共同体思想	(74)
一、集体行动的逻辑	(75)
二、社群共同体思想	(77)
第六节 “行政区经济”与“行政区边缘经济”	(79)
一、“行政区经济”	(80)

二、“行政区边缘经济”	(81)
-------------------	------

第四章 大都市区管治的宏观背景

第一节 世界城市化的趋势及中国的前景	(85)
一、世界城市化的浪潮	(85)
二、世界城市化过程的“S”型曲线	(86)
三、大都市区是城市化进程中的普遍现象	(88)
四、都市区化：中国城市发展的新阶段	(96)
第二节 大都市区管治：中国未来区域政策需要关注的问题	(99)
一、区域问题与问题区域	(99)
二、大都市区管治：中国未来区域政策需要关注的问题	(101)
第三节 经济全球化、信息化和城市竞争对城市管治的影响	(105)
一、经济全球化对城市管治的影响	(105)
二、现代信息技术对大都市区管治的影响	(106)
三、城市竞争的加剧对城市管治的需求	(112)
第四节 大都市区的功能及面临的问题	(115)
一、大都市区的功能和效应	(115)
二、大都市区面临的突出问题	(120)

第五章 大都市区管治的国际经验

第一节 西方发达国家的大都市区管治	(136)
一、美国大都市区管治	(137)
二、加拿大大都市区管治	(144)
三、法国大都市区管治	(147)
四、日本大都市区管治	(152)
五、澳大利亚大都市区管治	(156)
第二节 新兴工业化国家的大都市区管治	(157)
一、新加坡大都市区管治	(158)
二、韩国大都市区管治	(160)
第三节 发展中国家的大都市区管治	(164)

一、印度大都市区管治	(165)
二、泰国大都市区管治	(167)

第六章 中国大都市区管治中存在的突出问题

第一节 管治理念及模式	(169)
一、“重建轻管”和“单一式”的管治理念	(169)
二、“后果导向”和“管家式”的管治模式	(172)
第二节 管治体系	(174)
一、垂直管治体系	(175)
二、水平管治体系	(177)
第三节 行政体制	(182)
一、以政府为主的城市管理体制	(182)
二、行政层级过多	(186)
三、跨行政区的协调很难进行	(187)
第四节 管治职能和手段	(188)
一、管治职能	(188)
二、管治手段	(191)

第七章 中国大都市区管治的理念、结构和模式

第一节 管治理念	(194)
一、市场化	(194)
二、民主化	(195)
三、柔性化	(196)
四、信息化	(197)
五、“人本化”和“能本化”	(198)
第二节 管治结构	(199)
一、管治结构的内涵	(199)
二、管治的对象和目标	(201)
三、管治主体	(202)
四、管治体系	(208)

五、管治过程	(213)
第三节 管治模式	(214)
一、综合的管治模式	(215)
二、以政府为主导的管治模式	(217)
三、以空间为主导的管治模式	(219)
四、中国大都市区管治模式的发展方向	(223)
 第八章 中国大都市区管治的重点领域	
第一节 城市经营	(227)
一、城市经营的含义	(227)
二、城市经营的主客体、层面和阶段	(228)
三、城市经营的模式	(231)
四、城市经营的重点领域	(234)
第二节 城市形象设计	(239)
一、城市形象的内涵	(239)
二、城市形象设计	(241)
第三节 城市品牌与营销	(243)
一、城市品牌	(243)
二、城市营销	(247)
第四节 城市更新与“城中村”改造	(251)
一、城市更新	(251)
二、“城中村”改造	(257)
第五节 空间管治	(268)
一、空间管治的迫切性	(268)
二、空间管治的若干途径	(273)
第六节 城际关系协调	(280)
一、大都市区过度竞争的现实	(280)
二、管治理念下大都市区城际关系的协调	(285)
三、国内其他大都市区城际关系的协调	(291)

第九章 进一步完善中国大都市区管治的思考

第一节 中国大都市区管治的特殊性	(296)
一、独特的府际关系	(296)
二、“对上负责”的干部任用体制	(301)
三、向市场经济体制的转型	(302)
四、城乡二元分割体制	(307)
第二节 管治理论的兴盛不衰及其局限性	(309)
一、管治理论兴盛不衰的原因	(309)
二、管治的局限性	(310)
第三节 进一步完善中国大都市区管治的思考	(311)
一、树立管治意识，提高管治效率	(311)
二、强化区域协调管理	(317)
三、适应公众社会的转型	(323)
四、创新管治手段	(327)

参考文献

后 记

第一章 导 论

第一节 问题的提出

一、大都市区是加速中国经济发展的动力源区

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市化地区。在中国,一般意义上的大都市区应指以大于 50 万人的大城市为核心的城市化地区(顾朝林,1999)。2006 年中国城市化水平达到 43.9%^①,按照美国城市地理学家 Ray. M. Northam (1975) 提出的城市化过程曲线,中国已经处于城市化加速阶段。沿海的长三角、珠三角和京津冀三大都市圈已经进入了多个大都市区的空间联合阶段,成为中国经济发展和对外开放程度最高的地区,中国高度参与全球经济分工的地区,面对全球制造业向中国转移过程中承接能力最强、转移效率最高的地区,也是加速中国经济的阶梯式发展的动力源区。与此同时,中国中部、东北、西南和西北各地的都市圈纷纷兴起,对于推动当地经济发展、提升当地的整体社会发展水平,正起着越来越重要的作用。随着经济全球化的加快和中国加入 WTO 过渡期的结束,中国城市发展逐步走上市场化轨道,政府市场化过程中原有的职能正急剧转变。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城市蔓延、人口膨胀、环境恶化、中心城市衰退等各种城市病。反之,政府过分不恰当干预也会影响城市的健康发展。如何摆正政府在大都市区发展中的位

^① 国家统计局:“中华人民共和国 2006 年国民经济和社会发展统计公报”,2007 年 2 月 28 日。