



空间、城市与区域经济学系列丛书

KONGJIAN CHENGSHI YU QUYU JINGJIXUE XILIE CONGSHU

丛书主编/踪家峰

城市与区域治理

CHENGSHI YU QUYU ZHILI

● 踪家峰/著



经济科学出版社
Economic Science Press

空间、城市与区域经济学系列丛书

本作品受国家自然科学基金 70303019 资助

踪家峰 主 编

靳 涛 郝 海 陈 雯 副主编

城市与区域治理

踪家峰 著

经济科学出版社

责任编辑：刘 昕

责任校对：王肖楠

版式设计：代小卫

技术编辑：邱 天

城市与区域治理

踪家峰 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：100036

总编室电话：88191217 发行部电话：88191540

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

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

北京密兴印刷厂印装

690×990 16 开 17.25 印张 300000 字

2008 年 6 月第 1 版 2008 年 6 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5058 - 6792 - 5/F · 6052 定价：38.00 元

(图书出现印装问题，本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

前 言

城市经济学、区域经济学与空间经济学是具有密切联系的，不可分割的一个体系。《空间、城市与区域经济学系列丛书》包括空间、城市与区域经济学的基础理论，空间经济分析方法，中国城市与区域经济的实证研究等内容。力求全面反映空间、城市与区域经济学学科发展，不仅做到与国际接轨，更努力利用规范的方法，来认知和解决中国的区域与城市经济问题。

本丛书的所有参编人员都是中青年经济学者，均从事空间经济、城市经济与区域经济学及其相关领域的教学和研究，为博士生和硕士生开设过相关的课程。丛书的有些内容是教学的讲义汇编，有些内容是最新的研究成果。

本丛书的撰写得到了众多国内外专家学者的大力支持和鼓励，也得到了学校各级领导的大力支持，有些著作还得到国家自然科学基金和国家社会科学基金以及学校资金的资助，在此表示感谢。

本丛书难免存在这样那样的缺点与错误，请各位专家学者和读者批评指正！

踪家峰

2007年10月

中文摘要

城市治理是城市主体或城市利益相关者之间的关系，是城市发展中的一种制度安排。这种制度安排决定了城市利益相关者之间的利益分担和参与城市决策的能力。作为一种制度安排的城市治理，随着城市发展而不断演变和创新。

本书从理论和实证两个方面，采用定性与定量相结合的方法，综合利用经济学、管理学特别是公共管理学和系统分析方法比较规范地对城市治理进行了研究。主要研究包括四篇内容：

概念篇，主要分析了城市发展环境的演变，城市治理的概念与内涵，城市治理的理论来源。

体系篇，系统分析了城市治理体系，城市内部治理与城市外部治理，重点分析了城市政府治理的理论和西方发达国家的经验，大都市区治理的理论和西方发达国家的实践。

模式与评价篇，提出了城市治理的三个典型的模式：企业化治理模式、国际化治理模式和城市经营模式。分析比较了好的治理的各种标准和指标体系，并利用 DEA 方法分析了中国三大城市政府治理的效率和中國城市治理的效率及其影响因素。

应用篇，主要是实证分析中国城市治理。提出并系统论述了中国城市治理的三次转型，分析了分权体制下中国城市政府间的标尺竞争、地方政府财政支出的趋同、土地财政和粗放式增长方式的成因；研究了中国大都市区治理的模式和城市合并对治理的影响；研究了中国省市级领导人的特征和正职的影响因素；研究了中国城市之农民工的特征和参与问题。

Abstract

Urban governance is the relationship between the major subjects of the urban or between stakeholders of the urban, as well as the institutional arrangement during the urban development. This arrangement for the city decided the capacity of the stakeholders who share the interests and participate in the decision – making. From both theory and positive view, the treatise made a research into the urban administration with the combination of qualities and quantities method, in the comprehensive application of Economics and Administration particularly public administration. Besides, the treatise studied the particle problem in a comparatively normal way by systematic analysis method. It includes a content of four chapters: In the introduction chapter, the author mainly studied the environment evolution for urban development, the concept and profound meaning of urban administration and the origin of urban administration theory. The governance system chapter analysis the urban governance in systematically, which contains the internal urban governance and the external urban governance. Emphatically describe the theory of the urban governance of the government and the experience of the developed countries, and the metropolitan governance and the practice of the developed countries. The model and appraisal chapter raises three typical patterns of the urban governance: enterprise governance pattern, international governance pattern and the city operation pattern. Analysis and compare various kinds of standards and index system of well designed governance. Use DEA method to analysis the efficiency of the top three major cities in China, the efficiency and influence of the urban governance of China. The case and empirical study chapter of the paper is mainly about the positive analysis of urban governance of China. In this chapter, the author put forward and discussed the three times of transformations of Chinese urban governance, and analyze the yardstick competition between governments of Chinese cities under decentralized system, convergence of local fiscal expenditure, land

finance and the reasons of extensive increase style; research on the models of metropolitan governance of China and the effects of merging of cities on governance; research on the characters of Chinese province-city leaders and the influencing factors of chief leadership in branch organization; research on peasant worker's characters and participation of Chinese cities.

目 录

概 念 篇

第一章 全球化、城市化与城市发展	1
第一节 全球化	1
第二节 城市化	3
第三节 城市世纪的到来与挑战	9
第二章 城市治理的概念	13
第一节 城市治理概念的演进	13
第二节 城市治理的内涵	17
第三章 城市治理的理论	20
第一节 有关城市的理论	20
第二节 有关政府的理论	27
第三节 城市治理理论的分析方法	31

体 系 篇

第四章 城市治理的体系	33
第一节 城市治理体系概述	33

第二节 城市内部治理	37
第三节 城市外部治理	47
第五章 城市政府治理	58
第一节 城市政府职能	58
第二节 政府治理体系	66
第三节 西方国家城市政府治理趋势	72
第六章 大都市区治理	88
第一节 概述	88
第二节 大都市区治理的三种理论与实证检验	89
第三节 大都市区治理的理论解释	95
第四节 大都市区治理模式选择	98
第五节 大都市区政府形式与特点	101
第六节 欧美大都市区治理的实证	104

模式与评价篇

第七章 城市治理的模式	113
第一节 引言	113
第二节 企业家化城市治理模式	117
第三节 国际化城市治理模式	122
第四节 城市经营模式	126
第八章 城市治理的评价	133
第一节 好的治理的标准	133
第二节 治理评价指标体系的回顾	135
第三节 中国城市治理评价	138

应 用 篇

第九章 中国城市治理的三次转型	153
第一节 古代城市发展与治理的遗产	154
第二节 第一次转型：城镇自治的实验	158
第三节 第二次逆向转型	166
第四节 第三次转型	171
第五节 中国城市治理转型的未来	181
 第十章 中国大都市区治理	 188
第一节 中国大都市区治理现有模式的审视	188
第二节 中国地方保护的研究	204
第三节 中国大都市区一体化进程	212
第四节 中国城市兼并的效应	219
第五节 中国大都市区治理模式的选择	236
 参考文献	 246
后记	261

概念篇

第一章

1. 全球化与城市化的关系 2. 全球化的进程 3. 全球化的影响 4. 全球化的挑战 5. 全球化的未来

全球化、城市化与城市发展

第一节 全 球 化

经济全球化何时提出和何时开始仍有争论，但第二次世界大战后特别是 1980 年代后，经济全球化的进程加剧，影响日益深远，已经成为经济社会发展的最重要的推动力量和主要的时代背景之一。

全球化突出的表现为生产活动的全球化、生产要素的全球化、资源配置方式的全球化以及跨国公司的作用日益增强等内容。生产活动的全球化主要表现为新型的世界性的生产分工的形成。从内容上看：国际分工从传统的以自然资源为基础的分工逐步发展成为以现代工艺、技术为基础的分工；从产业各部门间的分工发展到各个产业部门内部的分工和以产品专业化为基础的分工；从沿着产品界限进行的分工发展到沿着生产要素界限进行的分工；从生产领域分工向服务部门分工发展。从生产分工的机制上

看,由市场自发力量决定的分工,向由企业,主要是由跨国公司经营的分工和由地区经贸集团成员内组织的分工发展,产品型号的分工,产品零部件的分工和产品工艺流程的分工等水平型分工形势成为国际分工的主要方式。分工形成了世界性的生产网络,使各国成为世界生产的一部分,成为价值链和供给链中的一个节点。如美国波音“747”飞机,共有450万个零部件,它们由分布在8个国家的1100个大型企业和15000个中心企业协作生产,最后由美国组装而成。生产要素包括资本、劳动、技术、管理等全球领域流动和配置成为经济全球化的又一个特征,虽然生产要素的国际化趋势从哥伦布时初见端倪,但真正的全球化始于20世纪的50年代特别是80年代,随着计算机技术、通信技术的发展和金融工具的不断创新和世界范围的金融服务网络的日益完善,资本流动异常方便、快速,其数量远远大于实际需要量,也远远大于国际贸易量,甚至导致了大量的国际游资的产生。资本与其他生产要素一起促进了全球统一市场的日趋成熟和完善,也促进了生产要素在全球范围的有效配置。国际经验也证明,哪里有了高品质的生产要素,哪里就会获得大的发展,争夺高品质生产要素也成了—一个地区或城市或国家发展的关键性因素。资源配置的方式传统上有两种即计划和市场。虽然亚当·斯密在18世纪就提出并论证“看不见的手”的重要作用,但在一个相当长的时间内,计划体制被社会主义国家奉为神灵,而市场机制则被看作资本主义的突出特征。现在大家逐步意识到市场机制是全球资源配置的基础手段。跨国公司的发展使世界经济体系正发生根本性转变,这场变革直接推动了经济全球化的发展。根据联合国贸发会议公布的统计资料,1968年跨国公司为7276家,子公司为2.7万家。1996年跨国公司已达到44508家,在全球的附属企业已达到276659家。发达国家的跨国公司增加到36380家。以发达国家为基地的众多跨国公司日益全球化。按外国资产排列的100家最大的跨国公司在它们的外国附属企业中拥有17万亿美元的资产,控制了约1/5的全球外国资产。跨国公司控制了全球贸易的60%~70%,全球生产的40%,全球对外直接投资(FDI)的90%,全球核心技术的80%,不仅如此跨国公司内部、跨国公司之间或跨国公司与当地企业之间通过FDI、M&A、战略联盟等方式形成了错综复杂的“你中有我,我中有你”的相互依存的网络。

与全球化并行的另一种力量即地方化的推动。地方化是分权和权力下放的结果,它反映了世界各地的人们要求更大的自决权和对政府决策施加更大影响的愿望。越来越多的国家通过地方选举来产生地方政府并赋予地方政府更大的权利与自由,地方化对一国的政治稳定、公共服务的业绩、

公平与宏观经济稳定均产生了深刻的影响。毫无疑问在城市世纪，城市处于地方化的潮头。

杰瑟普（Jessop，2000）形象地将全球化与信息化带来的变化称为“时空远距化（time-space distantiation）和时空压缩（time-space compression）”。

第二节 城 市 化

一、世界范围内城市化

由现代工业革命推动的城市化进程开始于西方，随着世界范围内工业化的发展，城市化也逐渐蔓延，城市化已经成为我们时代最为主要的特征。从图 1-1 可以看出，世界城市化水平由 1800 年的 5.1%，上升到 1900 年的 13.3%，2000 年达到 47.5%，将近半数居民生活在城市。从图 1-2 可以看出，世界城市化进程呈现加速的趋势，1800~1850 年的 50 年间世界城市化的年增长速度为 2.5% 左右，1850~1990 年的 50 年间年增长速度达到 13% 左右，1900~1950 年达到 32%，第二次世界大战后的城市化进程更加迅速，1950~1990 年间达到 33% 左右，而 1990~2000 年城市化速度达到 34%。世界城市化的发展是不平衡的，从表 1-1 可以看出，北美、欧洲、大洋洲的城市化水平处于第一个层次，1950 年，上述三个地区的城市化水平都已达到 50% 以上，北美洲为 63.9%，欧洲为 52.4%，大洋洲为 61.6%，处于城市化的加速发展阶段，经过 50 年的发展，这三个地区的城市化水平均超过 70%，其中北美洲为 77.4%，欧洲为 73.4%，大洋洲为 74.1%，达到了城市化的成熟阶段。拉美和加勒比处于第二个层次，特点是由城市化水平较低的阶段即 1950 年的 41.9%，加速到 2000 年的 75.4%。亚洲和非洲处于第三个层次，其总的特点为城市化水平低而且发展较为缓慢，50 年间始终低于世界城市化平均水平，如 1950 年世界城市化水平为 29.8%，而亚洲的城市化水平为 17.4%，非洲更低为 14.7%，而且 2000 年城市化水平也远远低于 50%，亚洲为 37.5%，非洲为 37.4%，不过应该看到亚洲和非洲的城市化处于加速发展阶段，尤其是亚洲，考虑到其庞大的人口基数，城市人口数量在 1970 年就位于各洲首位，2000 年亚洲的城市人口数量达到 13 亿之多，占世界城市人口数量的 48%，即将近世界一半城市人口居住在亚洲。以城市规

模而论，越来越多的人集聚于大城市，如表 1-2 所示，世界 100 大城市的平均规模由 1800 年的 18.7 万，增加到 1900 年的 74.5 万，再到 1950 年的 210 万，2000 年这一门槛增加到 620 万。1800 年全世界只有 2 个百万人口的大城市，1900 年增加到 17 个，1950 年增加到 85 个，而 2000 年则达到 388 个，从 1800~1950 年的 150 年时间百万人口大城市增加了 83 个，而 1950~2000 年的 50 年时间百万人口大城市则增加了 383 个，人口向大城市集中的趋势可见一斑。通过上述描述，我们可以清晰地明白，不仅发达国家，而且发展中国家，已经有越来越多的人居住在城市，工业革命以来的 200 年间既是科技与产业的发展史，更是城市快速发展的 200 年，从世界范围看，城市世纪已经或将要来临。

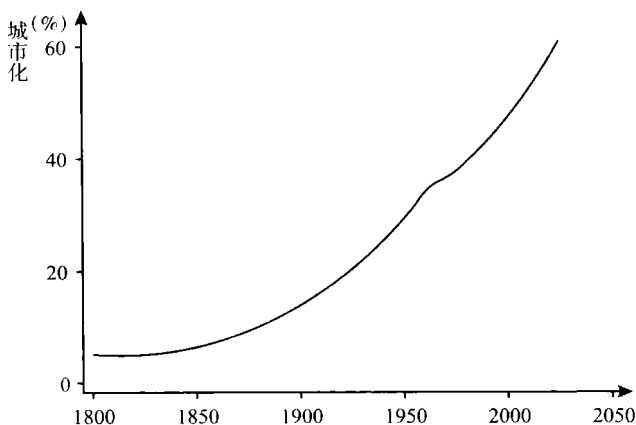


图 1-1 世界城市化进程

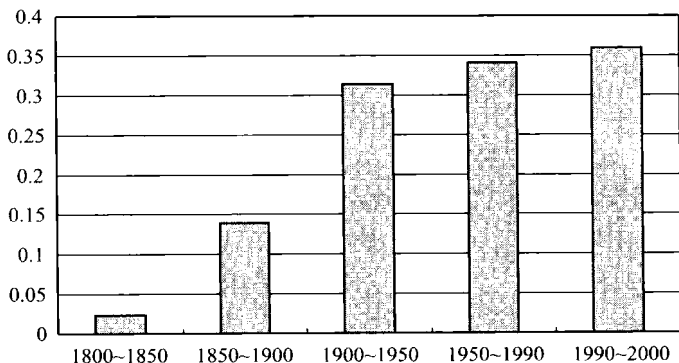


图 1-2 世界城市化的速度 (年增长率)

表 1-1 世界城市人口的区域分布

区 域	1950	1970	1990	2000
城市人口 (百万)				
世界	751	1357	2286	2862
非洲	32	82	197	295
亚洲	244	501	1023	1376
欧洲	287	424	521	534
拉美和加勒比	70	164	313	391
北美洲	110	171	213	243
大洋洲	8	14	19	23
居住在城市地区的人口比例 (%)				
世界	29.8	36.8	43.5	47.2
非洲	14.7	23.1	31.8	37.2
亚洲	17.4	23.4	32.2	37.5
欧洲	52.4	64.6	72.1	73.4
拉美和加勒比	41.9	57.6	71.1	75.4
北美洲	63.9	73.8	75.4	77.4
大洋洲	61.6	71.2	70.8	74.1
居住在各大区域的人口比例 (%)				
世界	100	100	100	100
非洲	4.3	6.1	8.6	12.1
亚洲	32.5	37.0	44.8	50.8
欧洲	38.3	31.3	22.8	15.3
拉美和加勒比	9.3	12.1	13.7	13.4
北美洲	14.6	12.6	9.3	7.8
大洋洲	1.0	1.0	0.8	0.8

资料来源: Nabeel Hamdi and Jane Handel, Urban Futures: Economic Growth and Poverty Reduction, ITDG Publishing 2005, P. 10.

表 1-2 世界上大城市的分布

区 域	1800	1900	1950	2000
百万人口大城市数量 (个)				
世界	2	17	85	388
非洲	0	0	2	35
亚洲	1	4	31	195
欧洲	1	9	29	61
拉美和加勒比	0	0	7	50
北美洲	0	4	14	41
大洋洲	0	0	2	6
世界城市 100 大的分布 (个)				
世界	100	100	100	100
非洲	4	2	3	8
亚洲	65	22	36	45

续表

区 域	1800	1900	1950	2000
欧洲	28	53	35	15
拉美和加勒比	3	5	8	17
北美洲	0	16	16	13
大洋洲	0	2	2	2
世界 100 大城市的平均规模 (万人)	18.7	72.5	210	620

资料来源：Nabeel Hamdi and Jane Handel, Urban Futures: Economic Growth and Poverty Reduction, ITDG Publishing 2005, P. 13.

二、中国的城市化

我国的城市发展具有悠久的历史，最早的城市出现于 4000 多年前，历史上历代王朝的都城发展都达到相当高的水平，有的城市人口曾达到百万之巨，如唐王朝的都城长安人口一度达到 100 余万，超过了现在西安的人口。1840 年之后，随着被迫开埠与自开商埠的发展，中国城市进入了由工业化推动的城市化发展，有些城市也曾经达到了前所未有的繁荣，尤其是 20 世纪 30 年代中国城市的发展更引人注目，据沈汝生先生的研究，1930 年代中国已有城市 189 个，其中 200 万以上的特大城市 1 座，占有城市人口的 10.8%，100 万至 200 万之间的城市有 4 座，50 万至 100 万的城市有 5 座，20 万至 50 万的城市有 18 座，10 万至 20 万城市有 48 座，而 5 万至 10 万的小城镇数量最多为 113 个，占有城市数量的近 60%，见表 1-3。

表 1-3 1933~1936 年中国城市发展

	城市数量		城市人口数量	
	个	%	万人	%
大于 200	1	0.50	348.0018	10.8
100~200	4	2.12	480.2877	14.9
50~100	5	2.70	316.5665	9.8
20~50	18	9.52	598.3210	18.6
10~20	48	25.40	665.861	20.7
5~10	113	59.79	814.5125	25.2
合计	189	100.0	3223.5336	100.0

资料来源：沈汝生的《中国都市之分布》，载《地理学报》，1937 年第 4 卷，第 1 期，第 15 页。

1949 年之后，中国城市化进程进入了曲折的发展时期，姚士谋等

(2004) 将中国城市化分成四个阶段：第一个阶段 1949 年到 1957 年为恢复发展阶段，城市化水平由 1949 年的 10.6% 增加到 1957 年 15.9%，年均增长 0.66%；第二个阶段 1957 年到 1978 年为动荡阶段，城市化水平 20 年间增加到 17.9%，仅仅增加了 2 个百分点，年均增加 0.12%；第三个阶段 1978 年到 1996 年为稳定发展阶段，城市化水平由 17.9% 增加到 29.4%，年均增加 0.64%，前三个阶段为城市化的初级阶段；第四个阶段为城市化水平进入快速发展时期，即 1996 年以后，见表 1-4 和表 1-5。总之，中国城市化水平由 1949 年的 10.6% 增加到目前的 40% 有余，城市已经并正在发挥重要和关键性作用。

表 1-4

中国城市化的发展阶段

单位：%

时期	恢复发展阶段	动荡阶段	稳定发展阶段	快速发展阶段
	1949 ~ 1957 年	1957 ~ 1978 年	1978 ~ 1996 年	1996 年至今
城市化率	10.6 ~ 15.9	15.9 ~ 17.9	17.9 ~ 29.4	29.4 ~ 39.1
城市化率总增长	5.3	2.5	11.5	9.7
年均增长率	0.66	0.12	0.64	1.62

资料来源：姚士谋、王成新、解晓南的《21 世纪中国城市化模式探讨》，载《科技导报》，2004 年第 7 期，第 42 ~ 45 页。

表 1-5

中国城市化的发展

年 份	城镇人口数 (万人)	城市化率 (%)
1952	7163	12.46
1953	7826	13.31
1954	8549	13.69
1955	8285	13.48
1956	9185	14.62
1957	9949	15.39
1958	10721	16.25
1959	12371	18.41
1960	13073	19.75
1961	12707	19.29
1962	11659	17.33
1963	11646	16.84
1964	12950	18.37
1965	13045	17.98
1966	13313	17.86
1967	13548	17.74
1968	13838	17.62
1969	14117	17.50
1970	14424	17.38