

区域经济与港澳台合作研究丛书

丛书主编 陈 恩

政府碎化、都市治理与 经济发展

——基于机构集体行动的分析框架

Government Fragmentation, Metropolitan
Governance and Economic Development
—— Based on the Framework of Institutional Collective Action

尹来盛 / 著



经济科学出版社
Economic Science Press

区域经济与港澳台合作研究丛书

本书获暨南大学广东产业发展与港澳台区域合作研究中心资助出版

政府碎化、都市治理与 经济发展

——基于机构集体行动的分析框架

尹来盛/著

经济科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

政府碎化、都市治理与经济发展：基于机构集体行动的分析框架/尹来盛著. —北京：经济科学出版社，2016.3

(区域经济与港澳台合作研究丛书)

ISBN 978 - 7 - 5141 - 6689 - 7

I. ①政… II. ①尹… III. ①大城市 - 城市管理 - 对比研究 - 中国、美国 IV. ①F299.2②F299.712

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 053345 号

责任编辑：杜 鹏 张 力

责任校对：靳玉环

责任印制：邱 天

政府碎化、都市治理与经济发展

——基于机构集体行动的分析框架

尹来盛/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

电子邮件：esp@esp.com.cn

天猫网店：经济科学出版社旗舰店

网址：http://jjkxbs.tmall.com

北京万友印刷有限公司印装

880 × 1230 32 开 7.5 印张 200000 字

2016 年 3 月第 1 版 2016 年 3 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 6689 - 7 定价：32.00 元

(图书出现印装问题，本社负责调换。电话：010 - 88191502)

(版权所有 侵权必究 举报电话：010 - 88191586)

电子邮箱：dbts@esp.com.cn)

总 序

作为广东省人文社科重点研究基地——广东产业发展与粤港澳台区域合作研究中心主要依托和支撑单位的暨南大学特区港澳经济研究所是适应改革开放和发展外向型经济的需要，以研究经济特区和港澳台经济为主，并担负硕士、博士研究生培养任务，是在海内外享有较高声誉的专业研究机构。它于1982年经原国家高教部批准创办，原属暨南大学直接领导，现为经济学院主要科研机构 and 学术 research 基地。暨南大学特区港澳经济研究所是我国高等院校中最早从事特区经济、开放区经济和港澳台经济研究的科研单位之一，早在1979年，暨南大学的一批学者已开始参与经济特区的理论和决策研究。特区港澳经济研究所成立后，于1983年率先在全国开设《特区经济学》课程，引起社会的广泛关注。1984年研究所编写出版《中国特区经济》一书，成为全国第一本有关特区经济的专著，不仅为全国高校提供了有用的教学资料，还为社会各界了解中国的特区提供了帮助。

20世纪90年代以来，特区港澳经济研究所始终站在国内学术研究前沿，影响力不断扩大。研究集中在区域经济、经济特区、港澳珠三角经济和两岸经贸关系等众多方面。特区港澳经济研究所在研究课题、研究专著、学术论文方面都取得了显著的成果，先后承担国家自然科学基金、社会科学基金课题10余项，教育部、科技部课题等省部级课题60余项，部分成果获得了多项国家级、省部级和市级奖项，并于2003年成为区域经济学硕士、博士学科点和获得硕士、博士学位授予权。目前，特区港澳经济研究所拥有三年

制区域经济学专业在学科学学位硕士研究生近百名，在读博士生 10 多名，兼读制外招博士、硕士研究生 23 人，先后培养区域经济学硕士数百名、博士数十名。

2009 年，在广东省委、省政府和暨南大学的大力支持下，在整合特区港澳经济研究所与产业经济研究院优质资源的基础上，广东产业发展与粤港澳台区域合作研究中心作为广东省高等学校人文、社科研究基地正式成立，下设产业布局与区域协调发展研究室、产业发展与产业规划研究室和粤港澳台区域合作研究室；中心目前拥有国家级重点专业产业经济学与国内较具知名度专业区域经济学（华南唯一）博士点，中心成立以来，先后承担《应对国际资源环境变化挑战与加快我国经济发展方式转变研究——基于政府规制视角》、《促进澳门长期繁荣稳定与发展规划研究》、《珠江三角洲港澳台资企业升级转型研究——基于全球价值链的视角》、《广东现代产业体系发展研究》、《产业转移与区域协调发展机制及对策研究》、《大珠三角地区现代服务业区域分工与合作研究》等省部级及以上课题 77 项，发表论文 218 篇，出版专著数十部，多篇论文被 SSCI 等权威期刊收录；中心拥有博导 10 人，研究人员 15 人。

综观历史，一国经济发展总是表现出区域性特征。经济的区域性在不同的国家和不同的历史阶段都表现得相当明显，而在中国经济腾飞过程中表现得尤其突出。人类进入 21 世纪，其重要特点就是全球化与区域经济一体化，人类正在经历由工业经济向知识经济转变，区域间合作与竞争逐步加强，特区经济作为中国经济发展的动力引擎之一，在过去近 30 年的改革开放和经济发展过程中充当排头兵与试金石。毋庸置疑，未来仍然会为中国经济持续、健康、快速发展提供支撑与动力。历史经验证明，粤港澳台合作已经使得粤、港、澳、台四地实现联动发展，互相补充，互惠受益。这也决定了特区经济研究、港澳珠三角问题研究和台湾经济研究仍将占据着区域经济研究领域的重要位置，从而使得本套丛书出版具有重要理论及应用价值。

本套丛书撰写历时数年，是特区港澳经济研究所和广东产业发展与粤港澳台区域合作研究中心的专家、学者集多年成果汇编而成，成果部分来源于国家自然科学基金、国家社会科学基金、教育部及其他省部级研究课题思想提炼；部分来源于暨南大学特区港澳经济研究所所有同仁多年研究结晶；部分来源于省级、暨南大学校级优秀博士论文。总体来看，本套丛书部分观点仍然代表国内甚至国际前沿研究。毫无疑问，丛书对特区经济结构优化、港澳台合作、珠三角产业转型前沿研究成果进行部分整理、提炼升华，为后续研究提供借鉴；丛书出版也为特区港澳经济研究所及广东产业发展与粤港澳台区域合作研究中心未来进一步发展提供研究支撑；丛书出版的同时还能够为区域经济、产业经济学者及研究人员提供资料、方法、思想的借鉴。

陈恩

2013年11月

序

本书源自尹来盛在暨南大学特区港澳经济研究所完成的博士论文。在该书公开出版之际，我作为他的博士生导师欣然为之作序。

城市化是人类社会发展和进步的必然趋势，是实现社会现代化的客观要求和必由之路，也是我国改革开放以来经济和社会进步的一个重要引擎。1949年，我国的城镇化率仅为10.65%，城市数量为136座；1978年，我国城镇化率为17.92%，城市数量为193座；2015年，我国城镇化率已达56.1%，城市数量达653座。特别是20世纪90年代以来，中国城市化进程以年均超过1个百分点的速度快速发展，成为拉动全球经济的重要引擎。中国的城市化进程不仅在过去30多年产生了意义深远的影响，而且必将对整个21世纪产生重大影响。因此，美国经济学家、诺贝尔经济学奖得主斯蒂格利茨教授（J. E Stiglitz）将中国的城市化和美国的高科技并列为影响21世纪人类发展进程的两个关键因素。

随着我国新型城镇化战略的深入实施，我国城市化速度仍将保持在较高水平。我国已将城市群作为未来城市发展的主要方向和空间载体，作为我国未来参与全球竞争的重要战略平台。目前已经出现了以长三角、珠三角、京津冀为代表的一批国际型城市群。随着市场化、城市化、国际化的深入推进，城市群之间的联系将更加紧密，各种一小时都市圈/半小时都市圈正逐步形成，未来城市群也将逐步向联系更加紧密的大都市区演变。

然而，中国的城市化进程无疑具有中国特色。不同于西方更多地偏重于提供公共产品和服务，我国政府具有更多的发展型政府特

色，发展经济是我国各级政府的主要和核心职能之一。各级地方政府为了发展本地经济，对人才、资本、技术等生产要素展开了激烈的争夺，并将经济发展直接嵌入地方官员的晋升竞争中，由此形成了中国特色的地方官员“晋升锦标赛”。如何促进城市群中地方政府从竞争走向合作，进而实现城市群整体竞争力的提升，成为我国城市群发展亟待研究的重大课题。

尹来盛博士在国内外相关研究成果的基础上，构建了适合我国城市群（大都市区）的机构集体行动分析框架，并实证分析了政府碎化与行政成本、政府碎化与经济增长、辖区合并与经济绩效之间的关系，然后，从国际比较的视角，比较分析了中美城市群（大都市区）治理机制演变的异同，在此基础上提出了中国城市群（大都市区）治理的演变方向为：以正式的行政区划调整、非正式的区域协调机制以及上级政府的规划指导为主要治理手段，逐步走向集中的跳跃性制度变迁路径。本书提出的相关政策建议具有重要的参考价值和启示意义，值得国内学术同行重视。

本书是在他博士论文的基础上修改完善而成的。本书从机构集体行动的独特视角，旨在为我国城市群（大都市区）的治理做一些探索性的贡献。由于该主题涉及内容较多，有些还是跨学科和跨领域的综合研究，这本著作难免存在疏漏和不足之处，敬请学界同仁多多批评指正。

尹来盛博士对学术研究工作充满热情，思路清晰缜密、勤奋踏实，富有创见。这本著作是他三年博士学习和研究工作的总结。希望他再接再厉，在未来的学术生涯中能取得更多更重要的成果。

是为序。

冯邦彦

2016年3月25日

目 录

第一章 导论	1
第二章 都市治理与经济发展：理论与述评	24
第一节 三种资源配置手段	25
第二节 都市治理的基础理论	30
第三节 国内外相关研究综述	36
第四节 本章小结	45
第三章 机构集体行动：一个分析框架	47
第一节 政府碎化：我国地方政府体制的现状	48
第二节 治理困境：我国区域发展的现实问题	60
第三节 机构集体行动：区域问题的治理之道	71
第四节 本章小结	84
第四章 城市群政府碎片化的测度与比较	
——以京津冀、长三角、珠三角为例	86
第一节 引言	86
第二节 都市区的划分及其碎化测度	89
第三节 测度指标与研究对象	94
第四节 城市群政府碎化的比较分析	100

第五节 本章小结	109
第五章 政府碎片化刺激了地方行政成本吗	111
第一节 引言	111
第二节 行政成本的内涵与衡量	113
第三节 职责同构下的行政成本	118
第四节 实证研究	122
第五节 本章小结	133
第六章 政府碎片化促进了经济增长吗	135
第一节 引言	135
第二节 政府组织与经济增长	136
第三节 实证研究	141
第四节 实证结果	144
第五节 本章小结	147
第七章 辖区合并提升了经济绩效吗	148
第一节 引言	148
第二节 行政区划调整及其影响	150
第三节 辖区合并对经济绩效影响的实证研究 ——以撤县（市）设区为例	156
第四节 本章小结	163
第八章 中美大都市区治理的比较研究	165
第一节 美国大都市区治理模式	165
第二节 我国大都市区治理模式	173
第三节 比较研究	177
第四节 启示与思考	182

第九章 研究结论与未来展望	184
附录	191
附录 A 政府碎化的测度方法	191
附录 B 长三角、珠三角、京津冀三大都市区政府 碎化指数	193
附录 C 35 个都市区政府碎化指数（财政支出）	195
附录 D 长三角、珠三角、京津冀三大都市区县（市） 名单（1999 年）	198
附录 E 长三角、珠三角、京津冀三大都市区撤县 （市）设区（1999 ~ 2009 年）	201
参考文献	203
后记	229

第一章 导 论

一、研究背景与提出问题

改革开放以来,我国城市化进程显著加快,城市化率年均增长约1个百分点,从1978年的17.92%增长到2009年的46.6%。特别是20世纪90年代,我国城市化率进入了加速城市化阶段,从1990年的26.41%快速增长到2000年的36.09%,2007年更是达到45%。根据陈甬军和景普秋(2008)的研究预测,未来40年我国城市化水平将继续保持较快增长速度,预计2020年我国城市化率将达到58%,2030年将达到65%,2050年左右将达到75%。2011年我国城镇人口比重达51.27%(约6.91亿人),标志着我国数千年来以农村人口为主的城乡人口结构发生了逆转,从农业大国转型为城市国家,城市化进程进入了一个新的阶段。未来数十年,城市将成为我国经济社会发展的主要空间形态和重要载体,城市化是我国未来经济发展的主要动力及经济社会变革的集中体现。中国也成为推动世界城市化的重要推动力,并越来越受到国际社会的关注。因此,美国经济学家、诺贝尔经济学奖得主斯蒂格利茨教授(J. E. Stiglitz)把“中国的城市化和美国的高科技”并列为影响21世纪人类发展进程的两个关键因素^①。

^① 参见吴良镛等:从世界城市化大趋势看中国城市化发展[N].科学新闻,2013(17).

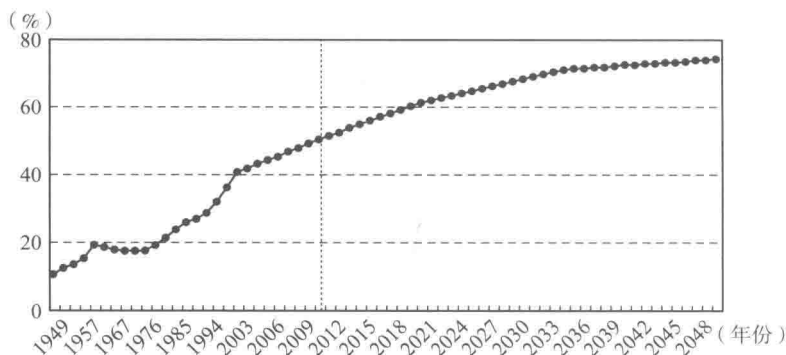


图 1-1 我国 1949 ~ 2050 年城市化率

注：1949 ~ 2003 年数据来自于《中国统计年鉴》，2004 ~ 2050 年数据来自于模型预测。
资料来源：陈甬军、景普秋（2008）。

我国在城市化发展战略的选择上曾长期存在争论，争论的焦点主要围绕是重点发展大城市还是重点发展中小城市。《国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》将我国城市化发展战略明确为：“坚持大中小城市和小城镇协调发展”；在城市空间布局上，提出“要把城市群作为推进城镇化的主体形态”。《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十二个五年规划的建议》进一步提出：“按照统筹规划、合理布局、完善功能、以大带小的原则，遵循城市发展客观规律，以大城市为依托，以中小城市为重点，逐步形成辐射作用大的城市群，促进大中小城市和小城镇协调发展”。由此可知，城市群成为我国“十二五”期间乃至更长时期城市化发展的主要方向和主体形态。

近年来，城市群发展战略成为国家和地方经济社会发展的重要战略举措，相关的区域发展规划在我国各地雨后春笋般涌现。以长三角、珠三角、京津冀、山东半岛、辽中南、中原、长江中游、海峡西岸、川渝和关中为代表的城市群正在迅速崛起，它们以占全国不到 1/10 的土地面积，承载了全国 1/3 以上的人口，创造了全国

1/2 以上的 GDP^①。在市场化、城市化、国际化以及技术进步等力量的综合作用下，城市群内城市间要素流动性不断增强，城市规模持续扩大，城市之间的物理边界日渐消融，时空距离进一步压缩，规模经济和集聚经济在区域发展中的作用逐步发挥。在此背景下，城市群（urban agglomeration）逐步向一体化的大都市区（megapolis）转变，各种一/半小时工作圈和生活圈正在形成。城市群在区域竞争中的整体优势逐步凸显，并逐步超越国家和企业，成为参与国际竞争的主要载体和战略平台。

然而，城市群的发展道路并非就此一帆风顺。早在 20 世纪 90 年代初，陈岱孙教授在给尤尔斯等（Ewers et al.）著的《大城市的未来》（*The Future of the Metropolis*）一书中译本作序时曾写道：

西欧、北美多数的都市都面临着这一似乎不可抗拒的局面——制造业工厂的关停、外迁，大量资本和人口的流失，制造业、运输业工人失业的增加，税收的减少，各种工会问题的大大增加等。……就这一阶段的情况来说，上述工业化发达国家大城市发展中的问题还不是我们今天所面临的现实。但是在若干年之后，我们的都市是否会和今日西欧、北美的经历一样，进入一个新的转型阶段呢。^②

以上表述警示着：在不久的将来，当我国城市化发展到一定程度后，欧美国家城市化发展过程中所遇到的问题可能在我国城市出现。

根据欧美发达国家城市化的经验，当城市化率超过 50% 后，城市化将出现一系列新的特征，如城市的郊区化，城市蔓延现象，城市区域（city region）逐步形成大都市区等^③。因此，我们需要从区域的视角来审视城市规划、产业布局、基础设施建设、公共服务和

① 参见肖金成：《中国区域发展战略与中部崛起》专题报告，2008。

② 陈岱孙：都市的发展与未来 [J]．经济研究，1990（5）：37-38。

③ 王旭（2010）将美国城市化率低于 50% 时称为传统城市化阶段，超过 50% 以后成为新城市化阶段。在新城市化阶段将出现城市发展的郊区化和大都市区化。

社会保障等。

目前,我国各级政府的财权和事权的划分并不明确,通常采取的是“下管一级”的做法,缺乏相关的法律规范。这种“层层逐级分包”的行政管理体制导致了严重的“行政区经济”现象。尽管有学者认为地方之间的竞争是维持经济增长的“药方”,并认为地方政府间的超级竞争(hyper-competition)可以促进经济效率,且能自动地解决集体行动问题(赵燕菁,2002)。然而,各自为政的各级地方政府基于本地利益以及自身政治前途的考量,对区域事务的参与积极性不高,城市之间基础设施建设难以协调,产业同构严重,甚至出现横向的“兄弟竞争”和纵向的“父子争议”(樊纲、张曙光等,1994;王美今、林建浩等,2010),最终可能导致中央的战略部署难以得到地方的贯彻落实,并损害中央的权威。因此,有学者将地方政府比喻为封建时期的诸侯,把中国由于地方保护而导致的市场分割现象称为“诸侯经济”(王绍光、胡鞍钢,1993)。这种“政治市场上的政府竞争和市场竞争一样,既可能带来好处,也可能带来坏处,两者都必须在一定的秩序框架下才能正常运作。”(冯兴元,2010)

地方政府在我国经济社会发展中起着至关重要的作用。20世纪末,世界银行曾将“变革世界中的政府”选定为1997年度《世界发展报告》的主题。报告开宗明义地指出:“在世界各地,政府正成为人们注目的中心。全球经济具有深远意义的发展使我们再次思考关于政府的一些基本问题:它的作用应该是什么,它能做些什么和不能做什么,以及如何最好地做这些事情。”(世界银行,1997,第1页)近年来,对地方政府或行政体制的经济分析已成为国内学术研究的一个新的热点,涌现出大量探寻优化我国政府体制改革方向的文献(才国伟、黄亮雄,2010;李文钊、毛寿龙,2010;皮建才,2011;尹振东,2011;史宇鹏、周黎安,2011)。国家发改委在《关于促进中部地区城市群发展的指导意见》中提出:“按照经济发展要求,适当调整城市群内行政区划,完善城市设置,优化空

间布局,增强城市功能和发展潜力。”这意味着城市群的一体化进程,将在行政让路的前提下进行,目的在于促使行政体制与经济发展相适应。《“十二五”规划建议》进一步提出,要“科学规划城市群内各城市功能定位和产业布局,缓解特大城市中心城区压力,强化中小城市产业功能,增强小城镇公共服务和居住功能,推进大中小城市交通、通信、供电、供排水等基础设施一体化建设和网络化发展”。无论是城市的功能定位,还是产业布局,抑或是基础设施建设等,都涉及城市群内各城市的根本利益。城市群内城市间的竞争与合作及其治理成为一个亟待研究的问题。

由此,中国的城市群治理将走向何方?竞争,合作,还是竞合?目前尚不可知。要为中国城市群治理的走向提供一条路径,必须建立在坚实的理论基础和实证检验的支撑之上。缺乏相关的理论和实证支撑,提出的政策建议将显得苍白无力。基于此,本书在较系统地归纳总结国外大都市区治理的研究框架和将相关理论适当中国化的基础上,对中国的城市群进行实证研究,以期为我国城市群的未来治理演变提供某些启示。

本书以规模经济理论、蒂伯特模型(Tiebout Model)和财政分权等理论为基础,以都市区治理模式的三大流派(单中心主义、多中心主义、新区主义)为脉络,构建起一个分析我国城市群治理的机构集体行动分析架构,包括分析城市规模(人口/面积)的大小,以及城市群(都市区)政府碎片化程度的高低如何影响政府间的竞争与合作,进而如何影响区域的行政成本、经济增长以及区域利益最大化的实现,并比较中美两国城市群(大都市区)治理的异同及其原因,最后提出我国城市群治理的模式及其演变路径。本书以政府碎片化与经济发展的关系为贯穿全书的研究主线,具体包括政府碎片化的测度方法及其测度,政府碎片化与政府成本及经济增长的关系,辖区合并对经济绩效的影响等,最后提出我国城市群治理的秩序框架及其动态演变路径。

目前,政府职能正从发展型政府向服务型政府转变,世界经

济的竞争越来越转变为城市群（大都市区）之间的竞争。如何实现城市群（大都市区）善治，逐步成为一个值得深入研究的课题。本书的目的在于在快速城市化的背景下，探讨政府碎片化下的地方政府竞争与合作如何影响城市群（大都市区）区域整体的经济发展及其利益的最大化。因此，深入研究政府碎化对区域治理的微观机制及对经济发展的影响，不仅对于深化城市化地区地方政府体制与经济发展的关系具有重要的理论意义，同时对于促进我国城市群（大都市区）的健康发展和竞争力的提升，具有重要的现实意义。

二、核心概念

概念是科学研究和理论思维需要借助的基本工具。本书主要围绕四个核心概念展开，即政府碎片化、区域公共产品、都市治理、机构集体行动。它们之间的内在逻辑可以简要表述为：政府碎片化是城市群基本现状和研究的起点，城市群治理是手段，区域公共产品的提供是中介，经济发展是目的，机构集体行动是分析框架。即在政府碎化的情况下，随着城市化的快速发展，许多区域公共产品的提供需要跨越辖区的协调与合作，这就需要寻找并构建最有利于城市群（大都市区）经济发展的区域治理结构并探讨其演变路向。本书在机构集体行动的总体分析框架下展开。

（一）政府碎（片）化

地方政府碎片化是许多国家地方政府普遍存在的现象。在美国，除了联邦和州之外的所有政府都称为地方政府。但包括联邦政府与州政府、州政府与地方政府在内的所有政府之间均没有行政隶属关系，各级政府原则上都是自治单位。美国政府研究者将美国地