

城市区域 协调发展的 制度变迁与组织创新

安筱鹏 韩增林 / 著

ChengShi QuYu
XieTiao FaZhan De
ZhiDu BianQian Yu ZuZhi ChuangXin



经济科学出版社
Economic Science Press

教育部省属高校人文社会科学重点研究基地资助

◆ 海洋经济研究丛书 ◆

城市区域协调发展的 制度变迁与组织创新

安筱鹏 韩增林 著

经济科学出版社

责任编辑：李宪魁

责任校对：王肖楠

版式设计：代小卫

技术编辑：董永亭

城市区域协调发展的制度变迁与组织创新

安筱鹏 韩增林 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址：北京海淀区阜成路甲 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)

天宇星印刷厂印刷

永明装订厂装订

880×1230 32 开 8 印张 200000 字

2006 年 1 月第一版 2006 年 1 月第一次印刷

印数：0001—1000 册

ISBN 7 - 5058 - 5275 - 2/F · 4542 定价：18.00 元

(图书出现印装问题，本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

内 容 摘 要

城市是人类社会生产力发展到一定阶段的产物，是生产要素和产业在空间聚集的必然结果。城市从来就不是一个封闭的系统，它与其周边广大的区域及邻近的城市有着密切的经济和社会联系，城市发展的过程也是城市与其所影响的区域之间不断交流的过程。随着生产力水平的提高，城市化进程的加快，已有的城市规模持续扩张，新兴城市不断涌现，城市间的各种联系日益紧密，区域内已形成了一个以不同规模和层次的城市为主体组成的城市体系，这些城市体系在国民经济中的地位和作用越来越突出，并支配和影响着世界经济格局的演变趋势。研究没有腹地区域的城市同研究没有城市的区域一样已没有太大意义。

随着一定地域内城市体系的不断完善，国内外学者提出了大城市地区（Metropolitan District）、城市群（Urban Agglomerations）、都市连绵区（Metropolitan Interlocking Region, MIR）等对不同规模和层次的城市体系进行描述的概念，这些概念是地域城市化特殊空间的表现形式，是对由中心城市、城市边缘区、城市远郊区、卫星城市、人口聚集区的中间地带及精耕细作的传统农业地带等空间要素综合归纳的结果。在综合了国内外学者研究成果的基础上，作者提出了城市区域的概念：城市区域是指非农业人口聚集的城市建成区与其具有内在的、广泛的经济及社会联系的城乡地区之间，在生产要素集聚与扩散过程中，形成以中心城市（群）为依托，与具有经济关联和经济辐射所及的腹地城镇共同构成在生产、流通等方面紧

密联系和互相协作的经济综合体。城市区域可以划分为大城市区域（全国性的）、中等城市区域（地区性）和基本城市区域（地方性）三个层次。在此基础上，研究了城市区域的基本特征、城市区域的内部结构、城市区域的发展阶段及城市区域形成发展过程中的空间扩散规律。在城市区域概念的基础上，提出了城市区域经济一体化的概念及表现。作者认为城市区域经济一体化应当包括五个方面，即：城市区域内要素市场、产品市场及服务市场的一体化；城市区域产业分工的一体化；城市区域空间布局的一体化；城市区域基础设施建设及管理的一体化及城市区域内资源环境开发与管理的一体化。城市区域经济一体化是社会分工的内在要求，是经济发展的必然结果。

在提出城市区域及城市区域经济一体化概念的基础上，本书对中国城市区域的发展现状及特点进行了研究。本书首先从历史发展的角度对中国的城市化进程进行了分析、评价。建国以来，中国的城市化在波折中缓慢前行，综观中国半个世纪的城市发展，可以看出，中国的城市化总体上是一个以政府为主导自上而下的人为城市化过程。中国城市化制度形成的根源在于，新中国成立以后，中国选择了重工业优先发展的赶超型发展战略，而重工业优先发展战略与我国当时经济发展水平条件下的资源禀赋及资源动员能力产生了尖锐的矛盾，为了解决这一问题，在建国之初基本上形成了“三位一体”的传统经济体制。城市化的进程、方向、规模、布局等都是政府直接调控的结果。改革开放以来，随着经济的持续高速发展，中国城市化进程加快，一定区域内不同规模和层次的城市之间经济和社会联系日益紧密。在经济发达的沿海地区，正在形成以几个特大城市为主导的大城市区域，中国经济正在进入以城市区域为主导的新阶段，大城市区域正在成为国民经济发展的主体和核心。作者在总结了前人关于中国城市区域划分的相关成果的基础上，重点分析了我国长江三角洲城市区域、珠江三角洲城市区域及京津城市区

域在国民经济中的地位和作用、内部结构和发展趋势。

随着中国不同规模和层次的城市区域快速发展,城市之间的内在经济和社会联系日益加强,城市区域经济一体化的进程加快,但是中国城市区域经济一体化进程中仍面临一系列问题。作者全面系统地分析了改革开放以来我国城市区域发展所面临的主要问题,它表现在:一是在城市区域内要素市场、产品市场及服务市场分割依然存在;二是城市区域内合理的产业分工体系尚未形成;三是城市区域空间布局的非一体化;四是城市区域内重大基础设施供给不足与供给过度并存;五是城市区域内环境与资源问题日益突出等方面。城市区域一体化进程中所面临的问题影响了城市区域及整个国民经济的持续健康发展,它表现在资源配置上的无效率、城市区域内产业竞争力的下降、城市区域内企业组织结构的低度化及城市区域内合理的城市体系难以形成等方面。

中国城市区域协调发展过程中面临的问题是如何形成的?作者从制度经济学的角度对这一问题进行了分析。城市区域非一体化产生的原因在于城市区域经济发展过程中存在由于市场化改革没有完成而引起的政府缺陷和市场缺陷,以及由于市场经济体制本身所具有的功能性政府缺陷和市场缺陷,同时由于存在政府缺陷和市场缺陷而引起了城市区域协作组织缺陷,概括起来,城市区域非一体化的根源在于经济发展过程中存在制度缺陷。作者论述了政府缺陷的表现,进一步分析了政府缺陷形成的原因,即它是城市区域内的地方政府组织作为一个理性的利益主体,在激励与约束机制不健全的背景下从实现自身利益最大化的角度出发而进行决策的必然结果;市场缺陷表现在市场体系不完善、市场主体缺失、市场监管体系滞后;由于城市区域发展过程中既存在政府缺陷,也存在市场缺陷,二者都阻碍了城市区域协作组织的形成和发展。本书对我国城市区域协作组织 20 多年来的形成和发展进行了客观评价。

对于如何实现我国城市区域的协调发展及城市区域经济一体

化，作者认为需要进行制度创新及组织创新。一方面，既然城市区域发展中所面临的问题是由于政府缺陷、市场缺陷造成的，这需要不断完善政府制度和市场制度，实现地方利益与城市区域整体利益的均衡。本书从城市区域产业分工、城市区域基础设施的供给及管理、城市区域可持续发展等方面论述了如何完善政府和市场这两种资源配置的制度，论述了制度创新的方向、内容及途径。另一方面，城市区域协作组织建设是推进城市区域协调发展和城市区域经济一体化的必然选择。因为即使中国的市场化改革已经完成，建立了完善的市场经济体系，城市区域发展仍面临着市场经济体制本身的功能性缺陷，它需要建立不同类型和组织方式的城市区域协作组织。在这一部分，作者首先从理论上论述了城市区域协作组织建设的必要性及城市区域协作组织的功能，分析了影响城市区域组织发展的制度性因素，研究了国外发达国家城市区域协作组织的主要模式。在此基础上提出了我国城市区域协调发展的组织模式及几个发展阶段，即松散的协作组织模式、中央—地方合作模式、矩阵管理模式和城市区域（CITISTATES）模式，并提出了城市区域协作组织建设的途径。

目 录

绪论	1
----------	---

第一章

城市区域形成与发展的理论探讨	19
----------------------	----

第一节 城市区域概念界定	19
--------------------	----

一、城市与区域关系的演进	19
--------------------	----

二、城市与区域经济发展的理论基础	27
------------------------	----

三、世界城市与区域的发展现状及趋势	33
-------------------------	----

四、城市区域概念的界定	39
-------------------	----

第二节 城市区域的发展与经济一体化	55
-------------------------	----

一、城市区域的发展及目标	55
--------------------	----

二、城市区域一体化的概念及表现	59
-----------------------	----

第二章

中国城市区域的发展及评价	66
--------------------	----

第一节 中国城市化进程及评价	66
----------------------	----

一、中国城市化的进程	67
------------------	----

二、评价：政策主导下的自上而下的人为城市化过程	70
-------------------------------	----

第二节 中国城市区域的形成及划分	73
------------------------	----

一、城市区域划分的理论基础与基本方法	73
--------------------------	----

二、中国城市区域的划分	76
第三节 中国大城市区域发展的基本态势	80
一、长三角城市区域	81
二、京津城市区域	84
三、珠三角城市区域	86

第三章

中国城市区域一体化进程中的问题及评价	88
--------------------------	----

第一节 城市区域一体化进程中面临的问题	88
---------------------------	----

一、地方保护与市场分割	89
二、城市区域产业分工的非一体化	100
三、城市空间布局的非一体化	104
四、城市区域重大基础设施供给	110
五、城市区域内的环境与资源问题	115

第二节 城市区域非一体化的后果及评价	117
--------------------------	-----

一、资源的无效率配置	118
二、产业竞争力的下降	120
三、企业组织结构的低度化	122
四、区域内合理的城市体系难以形成	125

第四章

中国城市区域非一体化的原因分析：制度缺陷	127
----------------------------	-----

第一节 城市区域协调发展与制度变迁	128
-------------------------	-----

一、制度经济学及基本理论	129
二、城市区域发展的制度经济学解释	134

第二节 城市区域发展中的政府缺陷	137
------------------------	-----

一、城市区域发展中的政府缺陷及表现	138
二、政府缺陷形成的内在机制：地方利益最大化	142

第三节 城市区域发展中的市场缺陷	159
------------------------	-----

一、市场机制不完善与市场缺陷	160
二、市场制度本身的功能性缺陷	163
三、对城市区域发展过程中市场机制的评价	164
第四节 城市区域发展中的协作组织缺陷	165
一、中国城市区域协作组织的发展	165
二、城市区域协作组织的评价	172

第五章

中国城市区域协调发展的制度创新	178
-----------------------	-----

第一节 城市区域协调发展的途径：制度创新	178
----------------------------	-----

一、制度及制度变迁	178
-----------------	-----

二、制度变迁的类型	180
-----------------	-----

三、城市区域协调发展与制度创新	182
-----------------------	-----

第二节 城市区域产业分工与制度创新	184
-------------------------	-----

一、城市区域发展的政府制度创新	184
-----------------------	-----

二、城市区域发展中的市场制度创新	189
------------------------	-----

第三节 城市区域重大基础设施供给与制度创新	194
-----------------------------	-----

一、城市区域基础设施供给的组织创新	194
-------------------------	-----

二、城市区域重大基础设施融资与运营的制度创新	195
------------------------------	-----

三、城市区域基础设施利益分享与利益补偿制度	196
-----------------------------	-----

四、城市基础设施投资的监督制度创新	197
-------------------------	-----

第四节 城市区域可持续发展与制度创新	198
--------------------------	-----

一、城市区域资源利用及环境治理的市场机制的建立	198
-------------------------------	-----

二、区域环境与资源的利益补偿制度的建立	199
---------------------------	-----

三、城市区域内环境与资源管理的组织创新	200
---------------------------	-----

第六章

中国城市区域协调发展的组织创新	202
-----------------------	-----

第一节 城市区域协作组织的建设	202
-----------------------	-----

一、城市区域协作组织创新的必要性	202
二、城市区域协调组织与行政组织的区别	205
三、影响城市区域组织建设的制度因素	206
第二节 国外城市区域发展过程中协作组织的模式	208
一、松散的非政府组织联合体	209
二、功能单一的城市区域协调组织	210
三、综合性的城市区域协调组织	211
四、Citistates 模式	216
第三节 中国城市区域协调发展的组织创新	218
一、城市区域协调发展的组织创新	219
二、城市区域协作组织建立的途径	230
主要参考文献	235

绪 论

一、研究的目的和主要内容

(一) 引言

世界银行在《2020 年的中国》中提出：“当前的中国正在经历两个转变，即从计划经济向市场经济转变；从农村、农业社会向城市、工业社会转变”。2001 年诺贝尔经济学奖获得者之一的斯蒂格列茨认为，新世纪对于中国的挑战，居于首位的是中国的城市化，他认为“中国的城市化将是区域经济增长的火车头”。城市经济在中国国民经济发展中的地位和作用越来越突出，并成为人们关注的新热点。

——2003 年 1 月 15 日的浙江省政协大会上，一份题为《实施环杭州湾区域发展战略，迎接长江三角洲经济一体化》的提案被大会列为一号提案。“长三角”和环杭州湾区域发展，成为 2003 年浙江省“两会”的热点话题。

——自 2002 年以来，吴良镛先生主持下的《大北京地区城乡空间发展规划研究》得到了社会各界广泛的关注和热烈讨论，该研究报告提出一个包括北京、天津、唐山、保定和廊坊等城市在内的

大北京规划。

——广东省 2003 年提出了未来 20 年，在珠三角城市群实现“一小时交通圈”规划，将广州规划为整个轻铁网的中心，并贯通深圳、东莞、珠海等区内九个城市，任何两座地级城市之间的交通时耗，都将在 1 小时以内。

——目前南京的“一小时都市圈”从务虚进入了务实阶段，南京市与周边六城市的城市间经济合作已进入实质性操作阶段。

城市与城市群的发展问题越来越得到全社会的关注，是因为城市及城市群发展过程中面临的问题和矛盾日益突出。当前随着我国城市化进程的加快及城市化水平的提高，城市的发展已逐渐摆脱了孤立的发展阶段，一定地域内城市与城市间的经济合作与交流进一步加快，在经济发达地区逐渐形成由若干不同规模和层次的城市组成的城市群，已成为城市化发展到一定阶段区域经济发展的基本特征，城市群经济一体化也成为区域经济发展的必然结果。但是，在从计划经济向市场经济转型的过程中，政府经济管理体制及组织方式滞后于经济本身的发展，一定地域上政府的管理体制及经济组织方式事实上成为阻碍区域协调发展的重要因素，而且随着中国经济的持续发展，城市化进程的进一步加快，这一问题和矛盾日益突出。这些城市经济发展的现象及现实问题事实上已经向从事城市经济研究的工作者提出了这样一些问题：随着城市化进程的加快，为什么会在空间上形成高度聚集的、不同规模和层次的城市区域？城市区域有什么样的内部结构、特征及发展阶段？中国有哪些城市区域？中国城市区域究竟面临着什么样的问题？这些问题的形成最根本的原因是什么以及如何去解决？这也正是本书研究最基本的出发点。

（二）思路和方法

本书的基本思路是从提出问题、分析问题、解决问题的角度出

发来进行研究。

1. 问题的提出。

改革开放 20 多年来,随着中国城市化水平不断提高,一定地域内城市与城市、城市与区域联系越来越紧密,由不同规模城市与其腹地所组成的城市群成为区域发展的基本特征,而且在中国已经形成了若干规模和等级不同的城市区域,城市区域协调发展及经济一体化也成为城市经济发展的客观规律和内在要求。但是,中国的城市区域发展非一体化现象仍非常严重,它表现在城市区域统一的市场体系、产业分工布局、重大基础设施的供给与管理及城市区域可持续发展等诸多方面。改革开放以来,这些问题就已经存在,而且随着中国城市化进程的加快及城市化水平的提高,城市区域自身不断从低级向高级发展,城市区域发展的问题越来越突出,已经影响到了城市区域经济发展及整个国民经济的持续健康发展。

2. 原因的分析。

经济学的理论是用来解释现象的,经济学理论是用以说明社会经济现象的几个主要经济变量之间逻辑关系的体系。一个理论是几个重要社会经济变量之间的逻辑关系体系,最关键的是要分清楚各个变量之间的因果关系。经济推理的公式是:理性的决策者,在给定的外生限制条件下,对外生变量作了主观选择,而产生了理论模型所要解释的内生结果。经济学研究,就是要从现象出发,在一个现象或事实中找出谁是决策者,决策者的目标是什么,决策者目标的特性又是什么,以及决策者面临哪些约束条件,作出了哪些选择。理论是信息节约的工具,理论要有解释力(relevant),必须要从最重要的“因”出发(林毅夫,2000)。

城市区域经济非一体化是城市经济发展的客观存在,我们可以从很多个方面和角度来解释这一现象存在的原因,但问题是这些现象存在的最根本的原因是什么?我们应当用一种什么样的理论体系和方法体系来解释这一现象?只有我们找出了问题最本质的原因,

我们最后所提出的建议和措施才是有价值和有意义的。作者认为从制度经济学的角度来理解中国城市发展所面临的问题是必要的，也是可行的。

中国城市区域发展所面临的问题，事实上是城市区域经济的发展与现行城市区域管理体制之间的矛盾，是经济基础和上层建筑之间的矛盾。所谓改革就是不断建立一个与经济基础相适应的上层建筑的过程。制约中国城市区域发展的核心问题是体制问题，也就是制度问题，用制度经济学的方法和理论来研究中国城市区域的管理及制度变迁问题是必要的，也是可行的。这是因为：

一是城市区域发展中存在的主要问题在于，在从计划经济向市场经济转型的过程中，实现了传统的一元利益主体（中央政府）向多元利益主体转变，城市区域内不同地方政府间的利益进行了重新分配。分配取决于制度，如国家的税收制度、企业产权制度、城市区域管理制度等。这些制度影响到了城市区域内地方政府的决策行为，从而阻碍了城市区域经济发展及经济一体化，所以只有从城市区域的制度变迁的角度去分析，才能更深入理解城市区域发展的进程及矛盾产生的根源。

二是中国经济发展是一个制度变迁的过程，制度变迁是推动中国经济发展的主要动力，对于中国城市区域发展而言，影响城市区域发展的重要因素是体制问题和制度问题。“设计与城市经济发展需要相适应的制度已十分迫切，这也是城市经济体制改革的重大方向性问题。除了……还有一系列必须适应市场经济发展需要的城市体制改革问题，需要进一步探讨和解决。”“体制问题不解决，任何的努力都是隔靴搔痒，治标不治本”（饶会林《对城市与城市区域管理若干制度安排的思考》）。从中国的城市区域发展来看，我国的区域经济合作无论是形式、内容还是手段和范围都是逐步发展起来的，经济体制改革每前进一步，区域经济合作就会向规范化方向发展一大步，同时区域经济合作又在促进体制改革方面起到了重要的

推动作用。

三是从制度经济学的角度来研究城市区域的发展更有利于把西方经济学与马克思主义理论有机地结合起来。尽管马克思主义经济学的主张不同于制度经济学，它实际上是后者的先驱之一。马克思主义不仅看重生产力，而且强调生产关系；不仅研究生产方式，而且分析交换关系，即强调在生产过程中人与人的关系，认为制度的形成是解决冲突的结果。例如，国家就是阶级斗争的结果，虽然它也是阶级压迫的工具。同时，马克思主义认为所有制是生产关系中最重要的一部分，这虽然导致了对私有产权的否定，但在强调所有权方面与制度经济学是一致的。最后，用生产力和生产关系、生产方式和交换方式的互动，以及生产关系的变革来解释历史，就是用制度变迁来解释历史。在这方面，新制度经济学在很大程度上继承了马克思主义的传统，道格拉斯·诺斯对西方历史的解释，在前现代部分都与马克思的解释极为相仿。

本书从制度经济学的角度出发，分析了城市区域发展面临的问题及问题产生的根源。即在多元利益主体的背景下，对城市区域内地方政府的激励与约束机制不健全，造成了城市区域发展过程的政府缺陷、市场缺陷及协作组织缺陷，从而最终影响城市区域的协调发展。

3. 对策建议。

解决城市区域协调发展面临的问题的基本思路包括两个方面：一是建立一种能够促进城市区域协调发展的制度体系，这一制度体系能实现对城市区域内地方政府激励与约束的均衡，并在此基础上充分发挥市场机制和政府宏观调控的作用，建立能够有效促进城市区域协调发展的区域分工制度、基础设施供给制度和城市区域可持续制度；二是加快城市区域协作组织的创新，在这方面我们既要结合国外城市区域合作组织的成功经验，也要总结几十年来我们城市区域发展中的经验与教训，探索一条能够促进中国城市区域协调发

展的城市区域组织体系及措施保障体系。

（三）本书的主要内容

本书共分六章。

第一章主要是提出了城市区域的概念。城市化是人类社会经济发展使农业人口不断向城市转移的过程。随着经济的不断发展，城市化进程加快，已有的城市规模持续扩张，新兴城市不断涌现，城市间的各种联系加强，区域已成为一个以不同规模和层次的城市为主体组成的城市体系。随着城市体系的不断完善，城市与区域的关系更多地表现在城市与城市之间的关系上。在这一背景下，作者在综合了国内外已有学者提出的大城市地区（Metropolitan District）、大都市带（Megalopolis）、城市群（Urban Agglomerations）、都市连绵区（Metropolitan Interlocking Region, MIR）等概念的基础上提出了城市区域的概念。城市区域是指非农业人口聚集的城市建成区与其具有内在的、广泛的经济及社会联系的城乡地区之间，在生产要素集聚与扩散中，形成以中心城市（群）为依托，与具有经济关联和经济辐射所及的腹地城镇共同构成在生产、流通等方面紧密联系和互相协作的经济综合体。本书论述了城市区域的基本特征、城市区域的内部结构、城市区域的发展阶段及城市区域的发展规律。在此基础上，本书从理论及实践的角度论述了城市区域的发展最终在于实现城市区域经济一体化，这种城市区域的一体化包括：城市区域内要素市场、产品市场及服务市场的一体化，城市区域产业分工的一体化、城市区域空间布局的一体化、城市区域基础设施建设的一体化及城市区域内资源环境开发与管理的一体化。

本书第二章从中国城市区域的发展入手，研究了中国城市区域的发展及一体化进程。本书首先从历史发展的角度对中国的城市化进程进行了分析、评价，并指出，随着中国城市化进程的加快，中国的城市区域正在形成，尤其是在中国的东南沿海地区，正在形成