

城市区域合作

陈安国 著



创立于1897

商務印書館
The Commercial Press

城市区域合作

陈安国 著

商务印书馆

2010年·北京

图书在版编目(CIP)数据

城市区域合作/陈安国著. —北京:商务印书馆, 2010
ISBN 978-7-100-06933-5

I. 城… II. 陈… III. 城市经济—经济合作—研究
IV. F290

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 006749 号

所有权利保留。

未经许可,不得以任何方式使用。

石家庄经济学院学术著作出版基金资助

城市区域合作

陈安国 著

商务印书馆出版

(北京王府井大街 36 号 邮政编码 100710)

商务印书馆发行

北京市白帆印务有限公司印刷

ISBN 978-7-100-06933-5

2010 年 10 月第 1 版

开本 880 × 1230 1/32

2010 年 10 月北京第 1 次印刷

印张 8 1/4

定价: 20.00 元

目 录

第一章 绪论.....	1
第一节 问题的提出、理论及现实意义	1
一、问题的提出	1
二、理论及实践意义	3
第二节 国内外研究现状.....	5
一、国外的研究	5
二、国内的研究	7
第二章 城市化、大城市化与城市区域化.....	10
第一节 城市化	10
一、世界城市化的 S 形曲线与城市化阶段性规律	11
二、中国的城市化进程与阶段划分	12
第二节 大城市化	15
一、大城市化的基本事实与规律	15
二、大城市化的经济原因——城市规模效益	18
三、中国大城市化的历史、现状分析	19
第三节 城市区域化	21
一、城市区域的概念及其形成	21
二、城市区域化的一般规律	25
三、中国的城市区域化	27
四、充分认识城市区域化规律,促进城乡融合与发展	29
第三章 城市区域的分类与范围界定	31

2 城市区域合作

第一节 城市区域的分类及指标体系	31
一、美国都市区的分类及指标体系	31
二、日本的都市区域分类	34
三、城市区域划分的指标体系	34
四、本书的都市区域分类标准	36
第二节 都市区域范围的界定方法	38
一、城市区域范围的常用界定方法	38
二、城市影响力指数计算方法	40
三、据城市影响力指数确定城市区域范围	41
第三节 中国城市区域的划分	45
一、全球城市区域	45
二、高级城市区域	47
三、中级城市区域	49
四、初级城市区域	53
第四章 城市竞争与合作的博弈分析	55
第一节 城市竞争及其危害	55
一、城市竞争的客观性与各种表现	55
二、城市恶性竞争的弊病与危害	65
第二节 城市竞争与合作的博弈模型	69
一、引进外资中的城市博弈	69
二、地方保护中的城市博弈	72
三、重复建设的城市博弈	76
第三节 关于城际关系的四个基本判断	80
一、城市合作是城市区域合作的主体	80
二、城市不是完整意义上的市场主体	81
三、“城市竞争”是市场经济条件下的自发表现	83
四、“城市合作”是市场经济发展的高级阶段	85

第五章 城市区域合作的模式与路径选择	87
第一节 城市区域产业合作	87
一、城市间差异化产业分工与合作体系的建立	87
二、城市区域产业集群	101
三、城市区域产业体系的建立	109
第二节 城市区域资源与环境合作	114
一、城市区域环境质量状况与污染物总量控制	114
二、城市区域生态环境治理政策的改进	119
三、城市区域的水资源有效利用	125
第三节 城市区域基础设施合作	129
一、基础设施建设与城市区域发展	129
二、城市区域基础设施建设与经营中的利益协调	132
三、城市区域基础设施的共享与合作	135
第六章 城市区域合作的制度保证	141
第一节 城市区域治理结构	141
一、国外常见的城市区域治理模式	141
二、我国城市区域治理模式的创新	147
第二节 城市区域合作的制度创新	158
一、平衡城际利益关系,促进产业分工与合作	158
二、改革户籍制度、人事制度和社会保险制度,促进人力 资源流动	165
第七章 城市区域合作的文化基础	170
第一节 弘扬中国传统文化,建设和谐城市区域	170
一、文化及其经济影响	170
二、儒家的义利观及其现代意义	172
三、“和合”文化与和谐城市关系的建立	173
第二节 重建区域文化认同,促进城市区域合作	179

4 城市区域合作

一、区域文化认同的概念及其影响	179
二、以区域文化认同促进城市区域合作与发展	182
三、区域文化认同的现代重建	184
第八章 京津冀城市区域合作的实证研究	189
第一节 京津冀城市区域的产业分工	189
一、京津冀城市区域发展现状与潜力	189
二、京津冀城市区域的产业分工现状	193
三、京津冀城市区域产业分工与合作的政策选择	197
第二节 京津冀城市区域的地区收入差异	201
一、双 S 曲线模型所表达的必然性规律	201
二、北京市与张家口市收入差距的分析	204
三、环京津贫困带的形成及解决途径	207
第三节 京津冀城市区域的生态环境整治	211
一、京津冀城市区域生态环境现状	211
二、京津冀城市区域生态补偿机制的建立	215
第九章 全球城市区域与跨国城市区域的建设与展望	219
第一节 全球城市与全球城市区域	219
一、全球城市的基本内涵	219
二、全球城市区域的基本特征	224
三、我国建设全球城市区域的前景与对策	228
第二节 跨国城市区域合作:以环黄海城市区域为例	234
一、环黄海城市区域的概况及组织机构	235
二、环黄海城市区域的城市经济合作	237
三、环黄海城市区域的问题及未来发展	241
参考文献	247
后记	254

第一章 绪论

第一节 问题的提出、理论及现实意义

一、问题的提出

20 世纪 80 年代起,伴随着工业化进程的不断加速,我国的城市化进程也进入了快速发展期。进入 21 世纪,我国的城市化进程进一步加快,大城市化和城市区域化阶段也已经到来。我国城市化进程的加快不仅改变了我国的城乡面貌,加快了我国的现代化进程,而且也對世界经济产生了深刻影响。与此同时,伴随着这场深刻的变革,不可避免地出现了大量的经济社会矛盾,需要予以解决,因而对城市与城市化的研究必然成为我国 21 世纪初学术界所研究的热点问题之一。

我国城市化的发展有两个趋势,一是特定城市的人口和经济实力的增加以及特定区域内城市数目的不断增加,于是城市间的联系和相互影响不断增强;二是通过中心城市的积聚和辐射作用对周围区域(城镇和乡村)产生影响,导致要素在城市与区域间流动和再配置。乡村不仅承担了传统意义上供应城市粮油副食和工业原料的功能,而且在产业发展、生活方式、科技教育和文化、制度、管理等各方面越来越与城市接近,形成所谓的城乡一体化地区。于是,中心城市与周边城市、城市与区域之间形成一种互相推动、相互依存、共同发展的机制和关系。城市始终是区域发展的动力源,是区域的中心和重心所在,对整个区域具有“领衔主演”的作用;区域是城市发展的基础和保障条件,又是城市服

务的对象。这种中心城市与周边腹地相互作用而形成的一体化地域就是城市区域,城市区域不断演进与发展的过程就是城市区域化。

城市区域化已经成为当代城市经济社会发展的重要特征之一。在城市区域内存在着城乡之间、大中城市之间、各类产业之间(特别是工业与农业、城市工业与非城市工业、工农业与第三产业之间)错综复杂的经济关系和联系。城市区域化现象出现并占据重要地位使得我们对城市的研究再也不能就城市论城市,就区域论区域,而必须从城市体系和城市与区域联系的角度进行研究,不仅从城市发展的时间维角度而且要从城市与区域的空间维角度来进行系统、全面的研究。20 世纪末到 21 世纪初,信息经济和知识经济的发展更加促进了城市与区域的联系和要素流动,区域内的大、中、小城市日益联结成一个有机的统一体;经济全球化使得跨国公司在全球范围内重新配置资源,产业资源越来越向着城市区域积聚,使得城市区域得以形成某种产业优势并以整体的形式介入市场竞争。从某种意义上说,是城市区域,而不是单个的城市,在代表着国家进行全球竞争。在世界各国中,国民收入的一半以上是城市产出的。在低收入发展中国家,这个百分比平均为 55%。而在高收入发达国家,平均为 85%。一个引人注目的特点是,城市区域产出占全国的百分比总是超出城市人口占全国人口的百分比。在城市区域产出占全国 55% 的低收入发展中国家,城市人口占全国人口的 32%;在中等收入国家,城市区域产出占全国的 73%,但城市人口占全国人口的 50%;在高收入国家,城市区域产出占全国的 85%,城市人口占全国人口的 79%。因此可以说,城市区域在国家经济中占有重要地位,是最重要的经济活动单元。

我国城市区域的发展已经进入了一个高速成长期。目前我国各种规模和等级的城市区域已经接近 60 个,仅长江三角洲、珠江三角洲和京津冀这三个城市区域就以占全国 15% 左右的人口创造了全国 35%

以上的生产总值。城市区域不断进行要素积聚和扩散使其规模不断扩大,数量不断增加,其创造财富的能力不断增强,日益成为我国经济增长的重要引擎。然而相比较于我国快速增长的城市区域现状和趋势来说,我国学界、政界对城市区域的研究以及实际所采取的政策、措施尚有很大不足。虽然国内外对城市区域问题已有相当多的研究成果,然而许多理论与实践问题依然存在。比如,中国城市经济区有六分法、七分法、也有九分法,已经提出的方案有几十种,那么如何才能有效、客观地划分城市经济区的范围和边界?政府的管理以行政区为边界而经济的运行则以经济区为边界,行政区与经济区的不一导致了很多问题,是改革行政区划还是改革管理体制,还是有第三条道路?同一个经济区内不同城市之间重复建设、重复课税(费)、市场保护、贸易壁垒、吸引外资的恶性竞争等这些问题为何发生,又如何解决?不同城市是不同的利益主体,然而共享相同的生态环境和资源条件,如何才能让它们走到一起协同解决这些问题?北京、天津、上海、香港等大城市作为区域中心城市,如何才能发挥其对城市区域的辐射带动作用?周边城市如何才能与中心城市接轨,利用中心城市的资源发展自己?中心城市如何给周边城市提供服务平台同时又发展壮大自己?这些问题都是我国城市区域发展的实践之中产生的现实问题,同时也是城市经济学应该要解决的理论问题,没有对于城市区域发展与进化规律的科学认识,也就无从寻找这些问题的正确的答案。

二、理论及实践意义

传统的西方经济理论从根本上说是竞争理论,其研究的前提条件是经济人假设,结论是理性的经济人由于追求自己的利益而客观上实现了资源的最优配置,达到了社会利益的最大化。这是西方经济学最基本的理论主线和基本结论。然而,如果我们循着传统的西方经济理

论去研究与探索的话,我们无法找到对于上述城市区域问题的答案,因为城市区域发展中的很多矛盾和问题恰恰是由于各个城市(或城市政府)追求自己利益的理性而产生的,区域利益和城市利益产生了矛盾,个体理性与集体理性产生了矛盾,追求单个城市的利益并不必然导致区域利益的提升。相反的情况倒是经常出现,单个城市只考虑自身利益却损害了区域利益,比如某城市发展了生产却疏于治理污染,引进了外资却破坏了政策和规则,保护了本市的企业却损害了其他城市的企业,大量消耗水资源却损害了其他城市的可用水源等等,不一而足。

城市区域问题的解决答案必须从区域合作中去寻找。传统的城市经济理论是竞争理论,它注重了城市利益而忽略了区域利益;传统的区域经济理论虽然强调了合作但却忽视了城市本身。城市区域合作问题的研究必然是城市经济理论与区域经济理论的结合,必然要从微观城市经济走向宏观城市经济的研究,必然要从城市化的时间进程研究进入到空间结构形态的研究,必然要从单个城市的研究进入到城市体系的研究,从单纯研究城市转向对城市与区域的结合的研究。虽然有很多的国内外研究成果可以参考,但这仍然是一个比较新的、有许多问题待解的、充满挑战与诱惑的研究领域,具有重要的理论意义。城市区域合作研究中所涉及的城市区域划分、城市区域合作模式、城市区域合作的组织创新、城市区域合作的制度保障、城市区域合作的文化构建、城市政府的职能转换、城市区域合作的国际化等内容是对城市经济理论和区域经济理论的丰富和补充。

本书的研究主要解释了城市区域形成和发展的必然性、规律性和发展过程,阐明其在国民经济发展中的重要地位和作用。城市区域化将会是中国未来发展的关键之一,其发展的成败及进展如何则取决于能否进行有效的城市区域合作。而城市区域合作的核心问题则是城市合作问题,也就是说,城市合作问题是城市区域建设中的核心问题。因

此,本书首先要从理论上证明约束条件下单个城市基于经济理性的可能的经济决策,再以此为基础通过改变制度约束、组织约束、政府职能改革、文化激励、利益激励和惩罚机制等约束条件使得单个城市的经济决策与城市区域的整体利益相一致,通过竞争保持城市的经济活力,通过合作谋求区域的最大利益。这是本书基本的研究思路。具体来讲,通过理论研究和实证分析,要解决合作基础、为何合作、合作什么、如何合作、如何保障合作、如何把合作推进到国际即创建全球城市区域和跨国城市区域的基本问题。上述问题的研究对于推进城市区域合作和发展,推动城市区域共同市场的形成,促进生产要素的自由流动和最优化配置,最终形成城市区域资源共享、优势互补、互惠互利、共同发展的新格局,实现城市区域均衡、协调、可持续发展具有重要意义。

第二节 国内外研究现状

一、国外的研究

国外学者对城市区域合作的理论研究集中在城市区域治理、地方政府间合作与竞争关系、城市合作的模式等方面,也出现了很多的研究成果。E. B. 杰利(E. B. Jaily, 2004)通过对加拿大温哥华城市区域的具体分析,回答了为什么在城市区域中城市之间要进行合作,为什么要有城市区域的组织管理机构,并反驳了公共选择理论片面强调政府竞争的观点。S. S. 波斯特(S. S. Post, 2002)通过经验分析证明,在碎片化城市区域(fragmented metropolitan area, 指存在大量地方政府的城市区域),地方政府既合作又竞争,而合作的可能性与城市区域中地方政府的地理密度有关,对于资本密集型生产来说,密度越高越容易达成合作,对于劳动密集型产品生产来说,则规律不明显。H. V. 萨维奇(H. V. Savitch)等(1996)指出,美国大都市区地方政府之间的相互关

系有两种类型:一种是不存在合作的相互对峙;一种是较为和缓的、地方政府间相互调整到全面合作的状况。E. G. 戈茨和 T. 凯泽(E. G. Goetz and T. Kayser, 1993)认为地方政府的竞争会导致无效率和不公平,竞争迫使地方政府给私人企业提供补贴或激励,并且偏爱新企业,它们对城市区域中的“双子城”的研究表明,竞争与合作总是相伴而生,尽管合作看上去前景广阔,但竞争也将持续下去。H. A. 维瑟(H. A. Visser, 2002)认为影响城市区域地方政府合作的决定性驱动因素不是城市区域政府的形式,而是城市政治文化和组织文化以及它们对地方政府官员特别是管理者的影响。J. 库恩(J. Coon, 1998)则证明政府合作的意愿取决于规模经济、任务的方便性、闲置的设备和政府服务的共享性,并且把政府间正式合作协议分为服务协议和联合协议。R. C. 费俄克(R. C. Feiock, 2004)在其专著《城市区域治理:冲突、竞争与合作》中指出,过去的成果重视了对行政区竞争的研究但忽略了在一个分权体系中合作的作用,通过志愿的协议、协会和公民的集体行动,地方政府可以成功合作。这种“制度性集体行动”将制度分隔的社区结合在一起,城市政府在城市区域治理中起核心作用。S. 希格(S. Heeg, 2003)等通过对欧洲各种城市合作尝试的总结,指出城市合作有三个焦点:在政府规则调控下政府主导的合作、市场规则下私人部门主导的合作(指企业合作)和介于两者之间的城市合作。希格指出,在欧盟国家共有 3 种专题合作,包括信息交流、共同职责和市场专业化领域的合作,他提出的欧洲城市合作的经验,如“潜在的冲突必须在合作的早期加以解决”,可能对我国的城市合作也是有价值的。

对于城市区域发展过程中城市间的竞争与合作的影响因素及其后果,国外出现了一大批的实证研究成果。迈克尔·拉尔(Michael Lahr, 2006)在《大纽约区域合作的经济案例》中论述了中心城市与周边城镇和郊区经济发展的一致性,证明了中心城市的发展会带动周边

地区随后的发展,从而论证了中心城市与周边城镇以及地区合作的重要性。萨维奇等(1993)指出,中心城市与周边区域是高度依赖的,郊区人均收入和中心城市的人均收入相联系,周边城市的写字楼价格和中央商务区的价格相关联。周边地区从中心城市的繁荣中受益,并且中心城市人口占城市区域总人口比重越高,城市区域就越繁荣。莫舍·贾斯特曼(Moshe Justman, 2001)等人分析了地方政府间差异化竞争对双方财政收入的增加;G. J. D. 休因斯(Geoffrey J. D. Hewings)的研究表明,芝加哥城市区域中当一个地区增加其 GNP 份额时,与其互补地区的 GNP 也增加,但是当一个地区的 GNP 份额减少时,与其竞争地区的 GNP 也减少;阿尔文·扬(Alwyn Young, 2000)通过对中国 20 年来地区间国民收入和三次产业之比研究,认为大多数省份在生产总值、制造业结构或者重要产品的资本边际产出等方面都有收敛的趋势,中国的分权化改革产生了地方保护和市场分割。

二、国内的研究

国内对于城市区域的研究始于 20 世纪 80 年代,到 90 年代形成热潮。早在 1982 年,罗祖德等人在《上海的发展与长江三角洲经济区》一文中即已提出建立长江三角洲经济区的建议。1990 年,高汝熹提出城市经济圈的概念,并用通勤距离、经济距离和圈域半径等多个参数界定了中国 15 个城市经济圈。1992 年,顾朝林提出我国建设九大城市经济区的设想,并对各城市经济区的范围、经济现状及发展进行了研究。1992 年,姚士谋对城市群的概念、中国城市群的发展历史、演变规律、中国的超大型城市群、城镇密集区及城市群的发展趋势进行了系统研究。周一星在 1991 年提出了“都市连绵区”(注:与戈特曼的大都市带近似)的概念,并被广泛使用,1995 年,他又和史育龙一起提出中国“城市统计区和城镇统计区”的实体地域(即 urbanized area)的界定标准,2000 年,他又参

照美国标准并考虑到我国国情,提出了中国都市区的界定标准。

对于城市区域建设中出现的恶性竞争及城市区域合作问题,很多学者进行了研究。吴良镛(2003)研究了“诸侯经济”现象,认为政绩考核是主要诱因。张军等(2007)研究认为中国基础设施建设的巨大成就是中国式财政分权模式和中央政府以政绩考核代替政治说教的结果,地方官员为政绩而开展横向的竞争改善了当地的基础设施,也有助于当地招商引资。王永钦等(2007)则认为经济分权给地方政府提供了发展经济的动力,但是,内生于这种激励结构的相对绩效评估又造成了城乡和地区间收入差距的持续扩大、地区之间的市场分割和公共事业的公平缺失等问题。洪银兴(2003)认为长江三角洲经济区难以实现一体化协调发展的最根本的原因,是因为在地方政府主导发展的格局中,缺乏一个统一协调的竞争规则。周黎安(2004)指出了我国地方保护主义和重复建设问题长期存在与政府官员的激励晋升机制有关。胡向婷、张璐(2005)研究了地方保护主义对地区产业结构的影响。高汝熹等(2004)认为,妨碍城市区域形成的根本原因不是行政区划,而是政府还强有力地主导着经济的发展,企业家的经济力量还不强。打破恶性竞争局面的出路在于走城市区域合作之路。郭鸿懋(2004)提出打破市场分割,按市场经济规律配置城市、区域资源,最终建立“区域共同市场”以降低交易成本的设想,并提出了建立区域共同市场的措施,包括组建规范的区域协调机构,正确定位城市功能,探寻合理的利益分配机制,制定有约束力的公约等。

国内对城市区域合作的实证研究还是有较多的成果的。如朱敏彦等(2001)、洪银兴等(2003)、朱荣林(2003)、上海证大研究所(2003)、高汝熹等(2004)、莫建备等(2005)、裴瑱(2006)对长江三角洲城市区域的研究,吴良镛(2002)、张召堂(2005)、李国平(2004)、江曼琦等(2006)对京津冀城市区域的研究,朱文晖(2003)对珠三角的研究以及周一星等

(2004)对山东半岛城市区域的研究,这些成果涉及了城市区域的产业分工问题、中心城市与周边城市的分工与整合问题、空间范围及发展定位问题、区域治理问题等。

总体来讲,我国目前对于城市区域合作的研究取得了很大成绩,但问题依然很多:(1)多数成果侧重于实证研究,比如对长江三角洲地区的研究出现了众多成果,但理论研究的深度、广度和系统性往往不够。(2)对城市区域恶性竞争的现象、后果及原因等研究成果甚丰,但对于如何走出这种困境尤其对于城市合作问题缺乏深入研究。(3)引用和介绍国外学说和理论较多,缺乏切合中国实际的理论探讨和合作模式的研究,缺乏新的思路和创新。(4)沿袭传统区域经济理论追求区域合理分工的研究较多,而对经济全球化和新技术革命条件下城市区域新的变化如全球竞争、社会经济转型、要素的全球流动等关注不够。(5)实践上的落后。比如城市区域治理结构问题虽然研究成果甚丰,但目前除了长三角市长联席会议外鲜有成功的模式,与国外差距明显。

第二章 城市化、大城市化 与城市区域化

简·雅各布斯(Jane Jacobs)在《城市经济》中指出:“有史以来是城市而不是农村促成了世界大部分的经济增长和创造。城市才是财富的创造者,而不是国家。”城市化是伴随着工业化而发生的重要的经济、社会现象,对 21 世纪中国的发展具有决定性意义。本章研究了城市化、大城市化、城市区域化的基本特点与规律。首先,从城市化的 S 形曲线以及阶段性划分入手,分析了中国城市化滞后的现状与成因;其次,再研究大城市化的基本事实与规律,探讨大城市化的成因即城市规模效益规律以及中国大城市化的历史和规律性问题;最后探讨了城市区域的概念、形成机制、类型划分以及城市区域化的一般规律及中国的城市区域化问题。

第一节 城市化

诺贝尔经济学奖获得者、美国著名经济学家斯蒂格里茨提出:“中国的城市化与美国的高科技发展将是深刻影响 21 世纪人类发展的两大课题……中国城市化将是区域经济增长的“火车头”,并产生最重要的经济利益。”^①斯蒂格里茨将中国的城市化与美国的高科技并称为

① 参见张保淑:“中国稳步推进城市化”,《人民日报(海外版)》2005 年 5 月 12 日第 1 版。