

CIUG

中国城市治理研究院

城市治理理论与实践丛书

中国城市治理研究系列

总主编 姜斯宪

地方政府的战略成长

——中国城市府际治理 20 年

锁利铭 徐贵宏 编著



上海交通大学出版社
SHANGHAI JIAO TONG UNIVERSITY PRESS

“城市治理理论与实践” 丛书编委会

总主编

姜斯究

副总主编

吴建南 陈高宏

学术委员会委员

(以姓氏笔画为序)

石楠 叶必丰 朱光磊 刘士林 孙福庆
吴建南 吴缚龙 陈振明 周国平 钟杨
侯永志 耿涌 顾海英 高小平 诸大建
梁鸿 曾峻 蓝志勇 薛澜

编委会委员

(以姓氏笔画为序)

王亚光 王光艳 王浦劬 关新平 李振全
杨颀 吴旦 吴建南 何艳玲 张录法
张康之 陈宪 陈高宏 范先群 钟杨
姜文宁 娄成武 耿涌 顾锋 徐剑
徐晓林 郭新立 诸大建 曹友谊 彭颖红

“中国城市治理研究系列” 编委会

(以姓氏笔画为序)

王佃利 李振全 吴金群 吴建南
余敏江 张录法 陈 文 陈高宏
姜文宁 袁方成 夏奇缘 徐 剑
郭圣莉 彭仲仁 韩志明 锁利铭

“城市治理理论与实践丛书”序

城市是人类最伟大的创造之一。从古希腊的城邦和中国龙山文化时期的城堡，到当今遍布世界各地的现代化大都市，以及连绵成片的巨大城市群，城市逐渐成为人类文明的重要空间载体，其发展也成为人类文明进步的主要引擎。

21世纪是城市的世纪。据统计，目前全球超过一半的人口居住在城市中。联合国人居署发布的《2016世界城市状况报告》指出，排名前600位的主要城市中居住着五分之一的世界人口，对全球GDP的贡献高达60%。改革开放以来，中国的城镇化率也稳步提升。2011年首次突破50%，2017年已经超过58%，预计2020年将达到60%。2015年12月召开的中央城市工作会议更是明确提出：“城市是我国经济、政治、文化、社会等方面活动的中心，在党和国家工作全局中具有举足轻重的地位。”

城市，让生活更美好！而美好的城市生活，离不开卓越的城市治理。全球的城市化进程带动了人口和资源的聚集，形成了高度分工基础上的比较优势，给人类社会带来了灿烂的物质和精神文明。但近年来，人口膨胀、环境污染、交通拥堵、资源紧张、安全缺失与贫富分化等问题集中爆发，制约城市健康发展，困扰着政府与民众，日益成为城市治理中的焦点和难点。无论是推进城市的进一步发展，还是化解迫在眉睫的城市病，都呼唤着更好的城市治理。对此，党和国家审时度势、高屋建瓴，做出了科学的安排和部署。2015年11月，习近平总书记主持召开中央财经领导小组第十一次会议时就曾指出：“做好城市工作，首先要认识、尊重、顺应城市发展规律，端正城市发展指导思想。”中央城市工作会议则进一步强调：“转变城市发展方式，完善城市

治理体系,提高城市治理能力,着力解决城市病等突出问题,不断提升城市环境质量、人民生活质量、城市竞争力,建设和谐宜居、富有活力、各具特色的现代化城市,提高新型城镇化水平,走出一条中国特色城市发展道路。”

卓越的城市治理,不仅仅需要政府、社会、企业与民众广泛参与和深度合作,更亟须高等院校组织跨学科、跨领域以及跨国界的各类专家学者深度协同参与。特别是在信息爆炸、分工细化的当今时代,高等院校的这一角色显得尤为重要。在此背景下,上海交通大学决定依托其在城市治理方面所拥有的软硬结合的多学科优势,全面整合校内外资源创办中国城市治理研究院。2016年10月30日,在上海市人民政府的支持下,由上海交通大学和上海市人民政府发展研究中心合作建设的中国城市治理研究院在2016全球城市论坛上揭牌成立。中国城市治理研究院的成立,旨在推动城市治理研究常态化,其目标是建成国际一流中国特色新型智库、优秀人才汇聚培养基地和高端国际交流合作平台。

一流新型智库需要一流的学术影响力,高端系列研究著作是形成一流学术影响力的重要举措。因此,上海交通大学中国城市治理研究院决定推出“城市治理理论与实践丛书”,旨在打造一套符合国际惯例,体现中国特色、中国风格、中国气派的书系。本套丛书将全面梳理和总结城市治理的重要理论,以中国城市化和城市治理的实践为基础,提出具有中国特色的本土性、原创性和指导性理论体系;深度总结及积极推广上海和其他地区城市治理的先进经验,讲好“中国故事”,唱响“中国声音”,为全球城市治理贡献中国范本。

相信“城市治理理论与实践丛书”的推出,将有助于进一步推动城市治理研究,为解决城市治理中的难题、应对城市治理中的挑战提供更多的智慧!



上海交通大学党委书记

上海交通大学中国城市治理研究院院长

2018年1月

“中国城市治理研究系列”序

农业社会的田园牧歌已经渐行渐远，当今世界是一个以城市为中心的世界。城市是政治、经济和文化的主要载体，是社会网络体系的重要节点。城市的发展和进步，直接关系到国家和社会的发展。作为现代文明的标志性成果，城市推动了人类文明的持续进步，也是现代国家治理的中心所在。如何提高城市治理的水平，实现可持续的城市发展，更好地发挥城市在引领经济和社会发展过程中的作用，让城市管理更加卓越，让城市变得更加美好，已经成为世界各国政府都高度重视的问题。

弹指一挥间，从1978年改革开放至今，已有40个年头。40年风云激荡，中国的城镇化率从改革开放前的不足20%，持续迅速发展到今天的60%左右，越来越多的人走出农村，聚集在城市中，享受城市发展所带来的现代化文明成果，享受便捷和舒适的城市生活，但也深受各种城市病的困扰。40年来，伴随着工业化的进程，中国城镇化的快速发展给政治、经济、社会、文化和生态等各个领域都带来了意义深远的影响，构建了中国特色的城镇化发展道路，也探索形成了中国特色的城市治理经验。

中国是大国，也是文明古国。从传统意义上来说，中国的“大”，不仅仅是指疆域辽阔，也意指人口众多。这样一个大国的快速城镇化，面临着一元与多元、集权与分权、效率与公平、发展与稳定等关系的多重挑战。而对于一个文明古国的快速现代化来说，遇到的则是从伦理社会转向功利社会、从熟人社会转向陌生人社会、从超稳定社会转向风险社会等方面的重大难题。不管是大国的城镇化，还是文明古国的现代化，在高速发展的时代背景下，必然经历着社会转型与改革发展的阵痛，这也对中国的城市治理施加了更

大的压力,提出了更高的要求与期待。

近年来,随着城市的重要性日益凸显,党和政府逐渐将工作重心转移到城市治理上来,正在实现从“重建设”到“重管理”的重要转变,先后多次召开高层次的城市工作会议,提出了城市治理的方略和部署,形成了推进城市治理的新契机。为深入贯彻习近平总书记在哲学社会科学工作座谈会上的重要讲话,落实党的十九大的重要精神,推进中国城市治理体系与治理能力现代化,上海交通大学中国城市治理研究院邀请国内外相关领域的专家学者,组织撰写了“中国城市治理研究系列”著作。

本书系立足于中国改革开放40年的伟大探索,紧扣当代中国社会转型和大国治理的特殊国情,聚焦于快速城镇化进程中波澜壮阔而又各具特色的城市治理实践,从政治、经济、社会、文化和生态等方面全面回顾、总结和分析中国城市治理的典型经验,阐释当代中国城市治理进程中的风云变幻,回应当前中国城市治理方面的重大问题,寻找解答中国城市治理发展道路的关键“钥匙”,为城市治理方面的重大决策提供理论支持和经验支撑。

本书系以时间脉络为经,以发展阶段为纵轴,明确城市治理不同领域的重要时间节点,划分城市治理40年演进和发展的关键阶段;以事实梳理为纬,以要素分析为横轴,深入梳理改革开放40年相关治理领域的基本事实和主要经验,重点关注相关领域的改革举措、实践演变和制度变迁,结合具体实践阐述和诠释相关的理论观点,致力于探讨和提出有中国特色的城市治理逻辑。这是我们所有编著者共同的心愿和追求。但由于各方面的原因,我们可能离这个目标还有一定的距离,还有很多心有余而力不足的遗憾,因此期待各位同仁和读者的批评指正。

本书系编写工作自2018年3月份确定下来之后,时间紧、任务重、要求高。各位编著者快马加鞭,在日常繁忙的教学和科研之外,投入了大量的时间和精力,如期顺利完成了高质量的研究工作,展现出非同凡响的学术素养和职业水准。在此,向他们表示由衷的敬意!

本书系的编写和出版工作,得到了社会各方的关注,尤其是得到了上海市人民政府发展研究中心、上海交通大学文科建设处、上海交通大学出版社等方面领导的关心和支持,出版社的工作人员进行了认真、细致和专业地编辑,在此,一并表示衷心和诚挚的感谢!

前 言

改革开放40年来,中国城镇化战略^①的快速推进,城市的功能和发展方式不断发生改变,城市的对外合作能力和开放水平越来越成为衡量城市发展质量的重要标准。近些年来,城镇化研究的热度始终不减,社会科学各领域学者都向它投来关注的目光,经济学关注城镇化引发的劳动力流动,社会学关注城镇化进程当中农村人口融入的问题,政治学则尤其关注社会抗争等现象。这类研究的大量涌现,让我们一提起城镇化,就会联想到农民工问题、住房问题、土地问题。但是,城镇化进程带来的远远不只是企业、市场和市民的变化,从中观层面来看,城镇化会带来区域格局的变化、政策格局的变化,从而引发城市地方政府行为的变化。地方政府对于城市发展而言,其功能和角色定位也在不断变化,这也对地方政府的城市治理能力不断提出新的要求和挑战。

竞争与合作是城市治理中的两个最基本的战略,在中国经济社会发展中起到了重要推动作用。我们通常认为地方之间开展的府际竞争是地方创新和发展的动力源泉,并将其作为我国的一种体制优势。在这种体制下,形成了逐级发包、横向竞争、目标考核的地方经济社会发展的动力系统,持续地推进城市的发展,也奠定了城市治理的初步格局。然而,随着经济社会的发展,城市公共事务的跨区域性特征越来越显著,单一行政边界下的地方政府已经不能完全有效应对,城市与城市之间的协调合作显得越发重要。这

^① 国务院发展研究中心课题组.中国城镇化前景、战略与政策[M].北京:中国发展出版社,2010.

一重要性,不仅被学者们普遍呼吁,也被写入中央各项决策与规划之中。各级地方政府之间避免恶性竞争、崇尚一体化发展的呼声也一再升高。随着经济区、城市群的兴起,中国出现了以区域为边界的城市间联合体,创造了府际协议、府际联席会、协调小组等多种府际合作治理的机制,促进了区域一体化发展。

府际关系是国家治理在城市中的重要体现。如同人与社会的关系,我们认为地方政府是“所有府际关系的总和”。在各级地方政府以及平级地方政府之间因为职能、事务与共同目标,形成了错综复杂的治理关系。

本书试图梳理改革开放40年来中国城市府际治理的进程和逻辑。由于府际治理行为的复杂性,很难完全切割出独立存在的府际治理行动,因此在现实中往往是各种治理行动交织在一起的。府际治理的行动变化至少受到三个动态因素的影响:一是城市自身的经济社会发展,这使得一个城市的治理功能和任务在不断发生改变;二是其他城市的经济社会特征的变化,使得府际关系中的各方在潜在治理需求上会出现匹配性问题,如原有的竞争者变成了合作者,或者增加了其他合作者等;三是城市之间的治理行为本身具有积累效应,随着城市间治理合作程度的加深,交易成本与风险可能会随之降低,信任、社会资本等因素也会相应增加。

本书尝试使用改革开放40年来中国城镇化发展的不同阶段来涵盖因以上这些因素变化而产生的不同的府际治理行动,具体包括了地方行政区经济时期、区域一体化时期、城市之间自主合作的时期、城市群时期以及国家中心城市时期,最后对城市府际治理的优化提出建议。城市作为一个地理坐标而存在,有着深刻的区域烙印。由于中国的区域发展本身是不平衡的,如果以城市以及城市区域为对象,很难进行严格归纳,所以我们没有严格按照时间顺序进行宏观叙事,而是整体考虑了改革开放40年以来中国城镇化的趋势,以及由此带来的地方政府府际治理行为的改变。同时,兼顾了某些具体的府际治理战略与机制的发生线条。

在第二、三、四章里,主要将重大政策的颁布作为划分依据,对中国城镇化进行划分。在此划分的基础上主要对竞争和合作这一对矛盾关系的交互体现进行阐述。在第五章里,以最重要的府际治理的自组织机制——府际

联席会为重点,梳理了城市府际联席会的发展历程,并对近十年的府际联席会的治理结构与绩效进行了定量研究。第六章是对城镇化的最新阶段,即中心城市建设阶段的府际关系进行了一种新的测量尝试——关系倾向。第七章是在新时代的要求和挑战下,对城市府际治理的优化提出了参考建议。全书逻辑关系如图0-1所示。

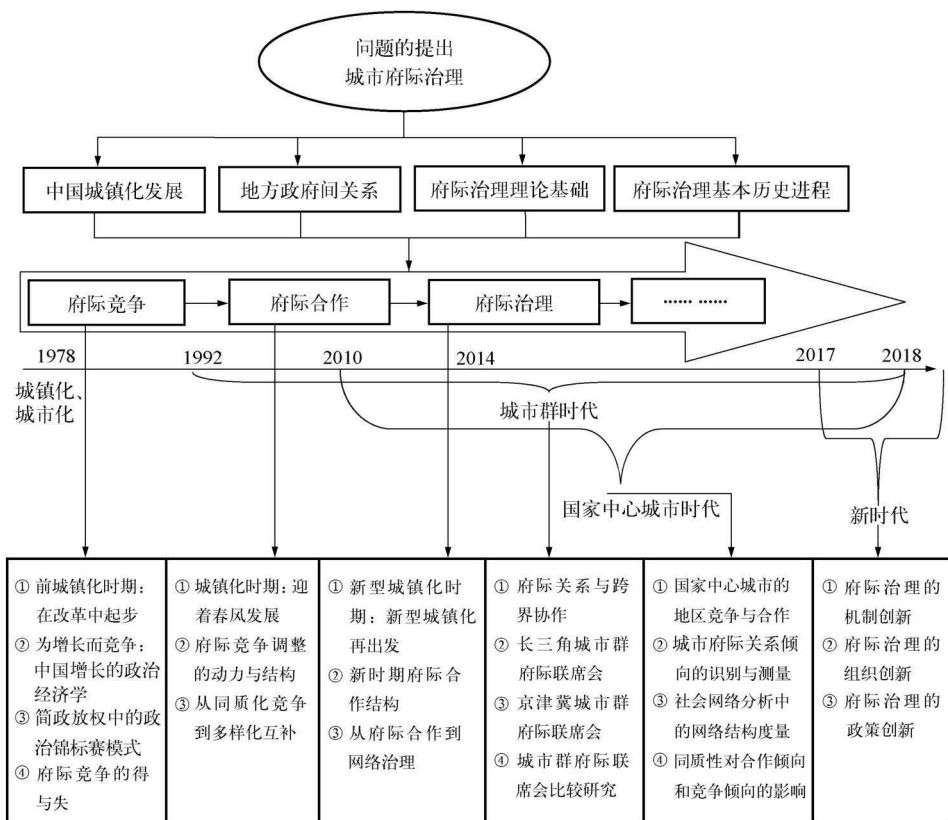


图0-1 本书逻辑思路

从19世纪下半叶到20世纪中叶,由于受到西方列强的侵略,以及受到军阀割据的困扰,导致中国城市发展的不均衡。自20世纪50年代中期以后,中国建立了城乡二元分割的社会结构,使得城市化长期处于停滞状态。1978年之前,中国城市化水平整体上较低,政府是城市化动力机制的主体,城市化对非农劳动力的吸纳能力较低,城市化的区域发展受高度集中的计

划体制的制约,劳动力的职业转换优先于地域转换,城市运行机制具有非商品经济的特征。这种城市化的结果是形成了城乡之间相互隔离和相互封闭的“二元社会”。1978年以后,中国城市化进程明显加快,在国民经济高速增长背景下,城乡之间的壁垒逐渐松动并被打破,特别是乡镇企业的发展,使得中国的城市化呈现出以小城镇迅速扩张、人口就地城市化为主的特点。1978—1984年,推动中国城市化的主要动力是农村经济体制改革。1985—1991年,推动中国城市化的主要动力是乡镇企业发展和城市改革。1992—2000年,推动中国城市化的主要动力是城市建设、小城镇发展和普遍建立经济开发区。2000—2010年,推动中国城市化的主要动力是工业化和市场化。2010—2014年,推动中国城市化的主要动力是产业结构调整、政府职能转变和城市基础设施建设。2014—2018年,推动中国城市化的主要动力是农业人口转移、城镇棚户区 and 城中村改造、中西部地区开发。1978—1992年,府际关系更多地表现为府际竞争;1992—2010年,府际关系则进入以府际合作为主的阶段;2010年以来,府际关系则进入以府际治理为主的新阶段,并将进一步发展和完善。

1990年以后,城市群得到了重视和发展。1994年5月出版的《结构论:泛进化理论》^①用了“城市群”来分析大河流域与湖泊、海岸交汇区域形成的亚文化圈城市网络,提出长江和黄河的上、中、下游城市群。2012年4月10日,方创琳编写的《2010中国城市群发展报告》指出,长江三角洲城市群已跻身于六大世界级城市群。2015年1月26日,世界银行发布报告显示,珠江三角洲城市群超越日本东京,成为世界人口和面积最大的城市群。截至2018年3月5日,国务院先后批复了9个国家级城市群,分别是:长江中游城市群、哈长城市群、成渝城市群、长江三角洲城市群、中原城市群、北部湾城市群、关中平原城市群、呼包鄂榆城市群、兰州—西宁城市群。

2018年11月18日,中共中央、国务院发布的《中共中央 国务院关于建立更加有效的区域协调发展新机制的意见》明确指出,以京津冀城市群、长

^① ZENG B J. Structurality: Pan-evolution Theory [J]. Philosophy of Natural Sciences, 2008 (43): 273-287.

三角城市群、粤港澳大湾区、成渝城市群、长江中游城市群、中原城市群、关中平原城市群等城市群推动国家重大区域战略融合发展,建立以中心城市引领城市群发展、城市群带动区域发展新模式,推动区域板块之间融合互动发展。

随着城市群的发展,出现了政府间协作治理,以解决府际公共治理问题,而用以促成府际合作的治理机制则更多地表现为府际联席会。

同时,在这个过程中,国家中心城市也得到了重视和发展,进一步推动了府际治理的出现和发展。2005年,当时的住房和城乡建设部在《全国城镇体系规划》中首次提出建设国家中心城市概念。2010年2月,国家中心城市开始设立。2010年2月,住房和城乡建设部发布的《全国城镇体系规划纲要(2010—2020年)》明确提出建设五大(北京、天津、上海、广州、重庆)国家中心城市的规划和定位。2016年5月—2018年2月,国家发展和改革委员会及住房和城乡建设部发函支持成都、武汉、郑州、西安建设国家中心城市。从总体上看,北京、天津、上海、广州应当引领环渤海、长三角和珠三角区域;重庆地处内陆腹地,居承东启西的重要战略地位;武汉辐射带动中部和长江中游地区;郑州充当中国东中西部地区的交通枢纽;西安立足古丝绸之路起点,发挥区位交通连接东西、经济发展承东启西、文化交流东西互鉴的独特优势。这些国家中心城市的建设,发挥了非常好的辐射和带动作用,促进了府际治理的快速发展。一方面,国家中心城市之间存在的竞争与合作;另一方面,国家中心城市与其所在区域的非国家中心城市之间也存在着竞争与合作。这都是值得研究的府际治理的新实践。

党的十九大之后,中国进入新时代,府际治理也必然将会带有更加明显的新时代中国特色。无论是府际治理的机制,还是府际治理的组织,抑或是府际治理的政策,都必须进行创新,以创新为驱动力,实现府际治理的现代化,为实现国家治理现代化添砖加瓦。

目 录

第一章

府际治理：城市的制度性集体行动战略

- 第一节 中国城镇化发展 / 003
- 第二节 地方政府间的关系 / 006
- 第三节 府际治理的理论基础 / 012
- 第四节 府际治理的演进历史 / 020

第二章

从孤立到竞争的战略成长（1978—1992年）

- 第一节 前城镇化时期：在改革中起步 / 030
- 第二节 为增长而竞争：中国增长的政治经济学 / 065
- 第三节 简政放权改革：政治锦标赛模式 / 074
- 第四节 经济效率优先：府际竞争的得与失 / 080

第三章

从竞争到合作的战略成长（1992—2010年）

- 第一节 城镇化时期：在改革中发展 / 094

第二节 府际竞争调整：动力与结构 / 124

第三节 府际合作形成：同质与多样 / 139

第四章

从合作到治理的战略成长（2010—2014年）

第一节 新型城镇化时期：在改革中升级 / 148

第二节 府际合作结构：领域、对象、方式 / 167

第三节 府际合作网络：特征、模型、实证 / 175

第四节 省际环境治理：异质、网络、对比 / 208

第五章

府际治理中的协调机制——府际联席会

第一节 城市群跨界协作：障碍、中介、实现 / 226

第二节 长三角城市群府际联席会：特征、进程、机制 / 246

第三节 京津冀城市群府际联席会：特征、进程、机制 / 256

第四节 长三角、京津冀城市群府际联席会比较：
运行与跨界协作 / 261

第六章

国家中心城市时代的关系网络

第一节 国家中心城市的地位竞争与合作 / 274

第二节 城市府际关系倾向的识别与测量 / 279

第三节 社会网络分析中的网络结构度量 / 283

第七章

府际治理的新时代——创新与发展

第一节 府际治理：府际关系研究的拓展 /289

第二节 府际治理的机制创新 /292

第三节 府际治理的组织创新 /297

第四节 府际治理的政策创新 /301

参考文献 /305

索引 /314

后记 /316



第一章

府际治理：城市的制度性
集体行动战略



城镇化发展与府际治理是近几年不断被提及的概念。改革开放40年来,我国城市数量不断增多,城市范围不断扩大,城镇人口不断增加,城市之间的协调发展越来越重要。在全球范围内,城市已经处在一个更加复杂的环境中,城市与其他区域或组织之间的协作已经成为全球城市政府发展的新战略。城市府际治理要求地方政府在复杂的社会环境中,与其他地方政府达成合作,共同解决行政问题。随着区域经济的发展与区域政策的推进,城市群正在成为区域经济社会发展的重要载体与表现形式。可以说,城市府际治理是国家治理现代化的重要基石,是实施城镇化战略、提高政府治理能力的重要推动力。

府际治理主要是指一个城市的地方政府在面对区域发展目标与公共事务治理时,与其他地方政府共同行动的统称。微观上,府际治理具体包括府际关系的定位、治理对象和方式的选择、治理工具和内容的选择等;宏观上,它体现为城市的开放性、包容性与协作性程度。

不同于研究地方政府治理战略的单行动者的个体理性,府际治理强调地方政府的集体性收益与选择性收益。中国城市地方政府关系经历了府际竞争、府际合作、府际治理等不同阶段。就府际关系的实质性意义而言,府际竞争、府际合作和府际治理都属于府际关系的大范畴,地方政府关系的建立都是为解决地区问题,实现区域社会效益和经济效益服务的。因此,分析府际关系的演变过程实际就是在分析府际治理的演变进程。

改革开放初期,依托城镇化的背景,各地区政府由于追求经济发展的需要,竞相争取国家政策及社会资源,由此各地方政府呈现出相互竞争的局面。从20世纪90年代起,随着长三角、珠三角、京津冀等经济区域的兴起与蓬勃发展,中国地方经济的区域化发展成为现阶段经济发展的重要趋势。