

# 都市密集区市际关系协调的国际经验借鉴和制度创新

李学锋

(中国社会科学院 城市发展与环境研究中心,北京 100005)

[摘要] 处理好市际关系,是都市密集区健康发展的必然要求。美国、日本、英国等发达国家在市际关系协调方面的丰富经验和成熟的市际关系协调机制,为中国都市密集区发展提供了重要借鉴。中国都市密集区市际关系协调总体上还处于起步阶段,努力实现协调目标长期化、主体多元化和方式多样化是制度创新的根本要求。

[关键词] 都市密集区;市际关系;制度创新

[中图分类号] F299.22 [文献标识码] A [文章编号] 1674-5450(2009)06-0043-04

## 一、市际关系对都市密集区发展的影响

在哲学上,“关系”是反映事物及其特性之间相互联系的哲学范畴,是不同事物、特性的一种统一形式。不同关系表现着事物、特性的不同联系方式。一般意义上讲,“关系”是指事物之间相互作用、相互影响的状态。市际关系,即城市之间关系。依据市际关系的主体和具体内容,可以大致将其区分为自然联系、经济关系、社会相互作用关系、服务传输关系以及政治、行政和组织关系五类。

都市密集区发展的过程,一方面是单个城市实力不断提升的过程,另一方面则是区域整合不断加深、市际关系在曲折中不断协调的过程。一般而言,市际关系对都市密集区发展具有重要影响。市际关系的协调程度,是都市密集区发展水平的重要标志。市际关系决定着都市密集区内资源能否得到最优配置、聚集经济效应和规模经济效应能否得到最大程度发挥、创新成果能否迅速扩散,也决定着都市密集区发展中的一系列重大问题能否迎刃而解。市际关系处理好了,才能通过城市之间的良性互动和充分沟通,形成共同的发展价值目标和一整套处理市际问题的制度框架。

中国都市密集区形成时间不长,市际关系总体上还处于“磨合”阶段。这一阶段市际关系的总体特点是:市际关系的重要性已经在全社会形成广泛共识,但受传统体制等多重因素影响,理顺城市之间关系还任重道远。“磨合”阶段的市际关系中,还存在诸多深层次问题,城市之间产业结构趋同、恶性竞争和地方保护主义若隐若现、城市定位重复混乱等问题,已经成为都市密集区发展的重要制约因素。

## 二、都市密集区市际关系协调的国际经验及其启示

发达国家都市密集区的形成,已经有半个多世纪的历史。发达国家都市密集区,也是在复杂的城市之间关系中逐步形成和发展的。尽管时至今日,即使在高度发达的都市密集区中,城市之间仍然存在诸多矛盾和冲突,但它们已经积累了丰富的经验,并形成了较为成熟的市际关系协调机制。

### (一) 美国、日本和英国都市密集区的实践

美国都市密集区市际关系协调,主要通过不同大都市区管制模式实现。大都市区的管制模式可以分为以下几类:一是松散、单一组织的大都市区管理模式。在联邦政府和州政府的支持下,都市密集区内各城市自愿联合,形成具有特殊协调功能的半官方、松散型城市市政联合组织——大都市区地方政府协会。这是一种城市联合管理体系,而不是城市政府机构的联合。这种模式下,都市区管理松散而无统一的行政主体,以专门问题性的协调组织运行为主,通过各种共同建立的专门机构去处理区域问题,管理大都市。二是统一组织的大都市区管理模式。这一模式下,大都市区在城市政府之上建立了统一的权威机构——大都市区政府。如华盛顿大都市区就成立了华盛顿大都市区委员会,该组织职能众多,从交通规划到环境保护,解决了许多公众关注的区域问题。三是完全单层大都市区管理模式。大都市区内各市县合并形成单一机构的大都市政府,这种管理模式以杰克森维尔大都市区最为典型。四是双层制大都市区管理模式。迈阿密城市地区是施行这种管理模式的典型例子。迈阿密位于佛罗里达州南部的戴德县境内,迈阿密大都市区包括

[收稿日期] 2009-05-20

[作者简介] 李学锋(1977-),男,湖南桂阳人,中国社会科学院助理研究员,区域经济学博士。

了佛罗里达南部的3个县。1957年戴德县与迈阿密市形成了双层制的大都市政府,即县(区域)内非城市地区的所有服务均由大都市政府(上层)提供,而27个自治市的公民接受他们所在市(下层)和大都市(上层)的双层服务。上层政府承担了少量的区域范围服务,资金来自整个大都市区范围的相关税收及那些非自治市地区的特别税,而下层政府承担了更具体的公共服务工作。

日本协调都市区际关系的主要手段包括:一是推进地方分权制度改革,减少中央政府对地方的干预。以市町为中心建立地方特区,在整个地域结构改革的过程中,扩大地方和民间企业的参与范围,更多地引进民间活力,在搞活地方经济的同时推动全日本的经济复苏和成长。二是重视规划的作用。日本相继制定了首都圈整备规划、近畿圈整备规划和中部圈开发整备规划,三大都市圈的规划每10年左右就修订一次,迄今都已编制过多次规划。国土审议会成立三大都市圈整备特别委员会,其成员由都市圈内的各地方政府领导人和企业领导人、大学教授组成,然后成立规划部,由大学教授和企业负责人组成。日本都市圈规划具有如下特点:规划的空间范围视合作需要和行政区划而定,规划的内容深度以框架性为主,规划侧重解决重点问题,规划重视跨行政区域的协作,规划的制定和实施有法律依据。三是都市圈管理中的政策创新。财税政策方面,日本对不同地域的特区改革实行不同的政策——对边远地区的IT特区(冲绳市)、金融特区(名护市)和特别贸易区(中城湾港)等都市特定区域,实行低税收、高优惠和多项资金资助的政策,如减免税收、税金抵扣和产品保税等政策优惠。对大都市圈内核心城市,如东京、大阪的特区改革,首创“只给政策不给钱”的改革思路,目的是通过都市圈内部的调整激发国民创造活力,让地方政府和民间企业自主搞活经济。

英国则主要通过管理体制变革和规划调整来协调都市区内城市的发展:一是都市区管理体制的变革。1957年,英国政府提出大伦敦重组的方案,1965年大伦敦议会正式成立,其辖区范围达1580平方公里。大伦敦内建立两级政府,对原有的市镇再次进行合并重组,共设32个自治市和独立的伦敦城。由于大伦敦议会缺乏效率,1986年被中央政府废除。2000年英国政府又开始对伦敦大都市区的行政管理进行改革,重新选举了伦敦市长并成立大伦敦市政议会。在新的统一市政府领导下,作为二级政府的自治市政府将继续提供地方性的服务,如教育、住宅、城市更新,但必须和大伦敦市长紧密合作以保证伦敦整体政策的一致性。二是都市区规划的调整。1944年,“巴罗委员会”完成轮廓性伦敦规划报告,其后又陆续制订了伦敦市和伦敦郡规划。1970年代,英国政府调整了疏散大城市及建设卫星城的有关政策,1978年通过《内城法》,开始注重旧城改建和保护。1992年,伦敦战略规划委员会提出了伦敦战略规划白皮书。在1992年规划中,强化伦敦作为世界城市的作用和地位,明确了伦敦都市圈和地方规划圈之间的关系和发展战略。1997年,民间规划组织“伦敦规划咨询委员会”发表了大伦敦战略规划,该战略规划涵盖伦敦经济、社会、

空间和环境的发展,提出了四重目标组成的指导思想,包括强大的经济、高水准的生活质量、可持续发展的未来,为所有人提供机遇。

## (二)国外都市密集区市际关系协调的经验启示

上述西方国家的相关经验,对中国协调都市密集区市际关系、推动都市密集区加快发展,具有重要借鉴意义。具体来说,主要包括以下几点启示:

一是分工协作是都市密集区发挥整体功能的必然要求。在静态观测中,都市密集区内各城市应该既分工、又协作,充分获取聚集经济效益。如果孤立地看待每个城市,波士华都市密集区内各城市功能大多较为单一,但是其整体效应却十分巨大,整个都市密集区具备与国际市场联系的各种通道,所聚集的产业、金融、贸易、科技、信息等力量在全球经济活动中具有重大的影响,甚至发挥着枢纽的作用。在动态发展中,中心城市应在产业结构调整中起着先导创新作用,通过合理的调整,既成功地加强了中心城市的实力和地位,又使其他城市获得了发展的契机。

二是区域规划是协调市际关系的基本手段。规划应当关注都市密集区发展中的核心问题,为市际关系提供基本框架,并为都市密集区发展设定目标。我国国家层面的都市密集区规划尚处于起步阶段,规划更多地体现了阶段性的政策要求,缺乏对空间关系的长远考虑。此外,地方性的都市圈规划,由于涉及不同利益主体,在编制和实施过程中受到多重因素的制约。因此,建立中国特色的都市密集区规划理论,明确都市密集区的规划主体,保障都市密集区规划的实施,是当前特别迫切的任务。

三是制度创新是协调市际关系的必然要求。随着都市密集区的发展和成熟,城市之间关系必然越来越要求突破传统的城市边界。然而,我们不能停留在传统体制的框框内,单纯依靠行政区划的简单调整来适应这一趋势,而应当通过体制、机制的创新和政策创新,利用综合性的手段,谋求市际关系的动态协调。

四是市场化和民主化是都市密集区市际关系的基本趋势。在一定程度上,市场意味着效率。为提高都市密集区内公共服务的效率,引入市场化机制是西方国家的共同选择。为实现都市密集区决策的科学性和公平性,真正体现以人为本的科学发展观,民主化也已经成为不可违逆的潮流。民主化首先意味着公共参与程度的提高,其次还意味着都市密集区内任何个体的合法权益都得到最大可能的保障。

## 三、中国都市密集区市际关系协调的制度创新

近年来,随着中国都市密集区的快速发展,城市之间的协调与合作得到了广泛重视。在长三角地区,2003年长江三角洲16个城市的市长联席会议就开始着手从交通、市场、信息、金融、人才等方面开展全面的合作,以提升区域整体国际竞争力。目前,长江三角洲城市经济协调会实现了区域合作由务虚到务实、由联谊到议事的转变,签署了城市合作协议,完善了组织机构,合作范围已涉及30多个部门,区域内规划、经贸、信息、司法等部门相继召开专题会议,确定合作重点。在珠三角,在中央政府的重视和大力支持下,香港特别行政区政府与广东省政府多次联合召

开两地高层联席会议,解决了不少实质性问题,比如在跨境基础设施、口岸通关时间等方面都取得不少进展。

但是,中国都市密集区市际关系协调总体上还处于起步阶段,主要表现在:协调主要以政府部门为主导,协调主体单一化,协调手段大多以城市行政长官会谈、城市政府部门之间的协议为主,协调手段较为单一,协调目标以解决发展中的现实问题为主,缺乏对都市密集区整体发展的长远设计。

因此,创新都市密集区市际关系协调的制度和机制,实现协调主体的多元化、方式多样化、目标长期化,是当前都市密集区发展中极为迫切的任务。

#### (一)协调目标的长期化

当前,我国都市密集区市际关系协调中的突出问题,是协调目标的短期化。城市之间的沟通和协调,往往是为了解决具体事件。缺乏对区域总体发展目标、市际关系协调机制的战略性思考。从总体上说,都市密集区市际关系协调应该着眼于区域发展整体绩效和区域整体发展水平的提高。具体来说,协调市际关系的目标又可以分为以下四个方面:构建合理城镇体系,理顺市际产业分工,促进市际协调发展,维护区域生态安全。

构建合理城镇体系。城镇体系,是指一定区域范围内在经济社会和空间发展上具有有机联系的城镇群体。都市密集区内的城市既有规模大小之分,又有等级高低之别。不同城市在都市密集区中承担的职能、发展定位各有特色,这是都市密集区发展的重要基础。构建合理的城镇体系,首先要为中心城市发挥支配作用创造条件。其次,还要充分调动各城市的积极性,形成层次分明、等级合理、有序竞争的城镇格局。

理顺市际产业分工。各城市的资源禀赋和区位条件各不相同,产业结构也应该各具特色。城市之间通过部门分工、产业链分工,既有利于资源的最优配置,也有利于提升都市密集区的整体竞争力。反之,如果城市之间产业之间缺乏有机联系,甚至搞重复建设和恶性同业竞争,都市密集区的整体发展就会受到严重制约。

促进市际协调发展。同处一个都市密集区的城市之间,也不可能同时同步发展。有的都市密集区内,城市之间发展水平的差距还非常大。如珠江三角洲都市密集区内,珠江东西两翼的差距就具有典型意义。发展到一定阶段后,就必须充分关注城市之间的发展差距问题。应通过改善落后城市的区位条件,提供资金和技术援助等方式,为后发城市创造更多条件和机会。

维护区域生态安全。都市密集区国土资源和生态空间的开发强度大,开发速度快,自然地理因素变化非常频繁。如果在发展过程中不注意生态和环境问题,在人口聚集、经济发展的同时也可能带来生态灾难。因此,各城市应协力保护生态环境,探索建立对重要的水源涵养地、生态屏障保护的区域分责和转移支付机制。

#### (二)协调主体的多元化

政府是协调市际关系的当然主体。原因在于,一方面,城市政府是国家政权的地方代表,总体上代表着国家利益和整体利益;另一方面,城市政府受人民代表大会监督,最

高行政长官由人民代表选举,在一定程度上也可以说,城市政府是城市利益的一般代表。政府作为市际关系协调的主体,在实践中拥有自身的优势。这种优势主要体现在:一是可以较好处理局部和整体的关系。由于政府是国家政权的地方代表,因此,在处理市际关系的过程中,可以将国家利益、整体利益放在第一位,不至于为了局部利益牺牲国家的整体利益。二是协议一旦达成,贯彻和落实的效率较高。协议达成之后,城市政府会动用已有的行政系统,督促协议的履行。

尽管政府充当市际关系协调的主体具有天然优势,但是,单一主体的协调作用,总体上仍然不能满足市际关系发展的要求,政府的协调作用在诸多方面都存在局限。首先,政府的能力是有限的。没有全知全能的政府,政府对市际关系的复杂性多样性往往缺乏深刻认识。即使认识到了市际关系中存在的问题,政府也不一定有能力寻求问题的最佳解决途径并与其他城市政府达成一致。其次,政府在市际关系中存在着多重角色定位。政府既是国家利益和公共利益的一般代表,又是特定城市利益的代言人,同时政府及其工作人员还有自身的利益诉求。多重角色定位下的政府在市际关系协调中往往容易陷入决策困境,难以作出最佳决策。

正是基于以上原因,市际关系协调主体的多元化才显得势在必行。市际关系协调主体多元化,可以从两个方面考虑,一是发挥政府之外的其他主体在市际关系协调中的作用,二是构建新的市际关系协调主体。

在其他主体方面,主要是要充分发挥非政府组织的作用。非政府组织是现代社会结构分化的产物,是一个社会政治制度与其他非政治制度不断趋向分离过程中所衍生的社会自组织系统的重要组成部分。与追求特属于本集团的、其利益具有强烈排他性的利益集团不同的是,非政府组织从事的是社会公益事业,提供的是公共物品,其涉及的领域也相当广泛,包括环境保护、社会救济、医疗卫生、教育、文化等领域。非政府组织在市际关系协调中最大的优势在于,它以公众利益的一般代表出现并能在市际关系处理中保持较高的透明度,在市际关系协调中能保持相对公正的立场看待问题,并较为充分地考虑区域的整体发展利益。目前,可以充当市际关系协调主体的非政府组织主要包括,各种行业协议、环境保护组织以及其他关注贫困和教育公平的社会组织。在中国,非政府组织长期处于边缘化的地位,其发展得不到重视,发展起来之后的行为规范化问题也非常突出。要充分发挥这些非政府组织的作用,一方面必须正视民间力量发挥作用的诉求,鼓励非政府组织成长,为非政府组织的成长提供良好的政策空间。另一方面,则必须通过法律和规章建设,规范其发挥作用,使其为城市之间关系的处理作出更大贡献。

在构建新的市际关系协调主体方面,主要是应成立市际关系协调的权力机构。建立具有一定行政权力的协调机构,是提高市际关系协调效率的有效途径。这种权力机构主要包括以下几种类型:一是中央政府设立的区域协调组织或协调机构。中央政府为推进都市密集区城市间的协调发展,可以形成具备专门职能的协调或管理机构。由于这些机构是中央政权的代表,对各城市政府都具有一定的支配

能力。二是各城市政府联合组成的区域协调组织或协调机构。这类机构是通过各城市政府让渡一部分行政权力、提供行政经费来设立的。这类机构必须是常设机构,并具有一定的行政权力,否则就成为摆设,难以发挥实际作用。三是企业化的区域管理机构。如美国的田纳西流域管理局,是一个由总统直接领导的区域综合开发的行为主体,但同时也是一个独立经营、自负盈亏、具有法人地位的经济实体。

### (三) 协调方式的多样化

协调方式的多样化,主要是指要综合运用各种手段,充分发挥各种协调手段的优势,构建合理、高效的市际关系协调体系。总体上说,市际关系协调可以采用的方式包括:政府间协商、战略和规划、立法协调、区划调整等。

政府间协商,是指城市政府之间通过联席会议、座谈会、推介会以及政府领导之间的会谈等形式,就城市发展的重大问题达成共识,或者就城市之间的某些问题达成书面化的协议。政府之间通过协商,既可以达成总体的框架性、意向性的协议,也可以由特定部门之间就某些专项问题的解决提出针对性方案。在长三角都市密集区,这一形式已经非常普遍。政府联席会议、部门之间的协调会已经非常常见,并在市际关系协调中广泛发挥了作用。在珠三角,也通过香港、澳门与广东省的联席会议达成了诸多一致。政府间协商这种形式,政策空间比较广阔,现实中制约比较少,而且对某些具体问题的推动确实发挥了重要作用。这种形式的缺陷则是随意性较强,缺乏强制性,还可能由于政府领导的更换而缺乏持续性。而且,政府间协商的经常性广泛开展,事实上时间成本和经济成本都比较高。

战略规划协调,是指城市之间通过战略规划的对接及其调整来推动都市密集区的协调发展。战略规划协调包括两个层面,一个层面是制定都市密集区整体发展战略和规划,这是较高层面;另一个层面是城市自身发展战略和规划制定之后,与其他城市的沟通和协调,这是较低层面。都市密集区的总体发展战略和规划,要在区域发展基础之上,就区域发展的总体目标、途径及相关布局作出总体安排。一般来说,都市密集区的发展规划,需要由中央政府作为规划主体并监督设施。为确保规划的实施,一方面是规划要为每个城市发展提供充分的发展空间,另一方面则是相关部门对规划实施过程的监控和对实施结果的测评。2008年发布的《进一步推进长江三角洲地区改革开放和经济社会发展的指导意见》和《珠江三角洲地区改革发展规划纲要》在一定程度上,具有区域战略和规划的某些特征,但是由于上述两个文件多为原则性表述,对区域总体布局缺乏实质性安排,还不是真正意义上的区域发展规划。城市之间战略和规划的对接,一方面是要考虑与区域总体规划的对接,要符合区域发展的方向和目标要求。此外,在都市密集区内,城市战略规划能否顺利实现,不但取决于自身的努力程度,还必须依赖于其他城市的发展。因此,城市之间战略和规划的对接也必不可少。

立法协调,是指城市之间通过地区性法律和行政规划的对接,实现区域的协调发展。立法协调,既是区域整合的必然要求,也是区域整合的重要手段。在我国,省级行政区

和较大城市都具有一定的立法权。都市密集区并非一级行政区划,在实践中不可能具备立法权,因此,区域的立法协调只能通过城市之间立法的对接实现。都市密集区内城市在地方性法律和规章方面的差异,严重阻碍了区域一体化进程。以长三角环境保护相关法规为例,在《上海市环境保护条例》第六章中对法律责任的规定是对污染环境的违法行为规定处罚标准,对不同违法行为应承担的后果规定较为详细,对具体由什么部门执行则没有明确规定;而在《江苏省环境保护条例》第五章中对法律责任的规定则是采用规定不同行政部门有不同的处罚权限的方式来对污染环境的违法行为进行处罚,与上海市的相反,该规定对具体由什么部门执行较为详细明确,而对不同违法行为应承担的后果则没有作明确规定。这种差异明显的规定违反了长三角法制一体化要求,不利于省际间的环境协调执法,降低了执法效率。因此,应建立省市人民代表大会之间的立法协调工作机构,从清理区域法律冲突入手,通过对法规的修订,实现都市密集区内的立法协调。

行政区划调整,是指对都市密集区内城市的行政区域范围进行重新划分。顺应经济发展的空间要求,改变城市行政边界,或者改变特定地区、城市的行政隶属关系,对促进区域整体绩效的提升也具有一定的积极意义。目前国内讨论较多的是深圳辖区范围的扩大、上海市的扩张等。但经济发展的空间要求总是处于不断发展中,而行政区划的严肃性却要求保持一定程度的稳定,不可能随时进行调整。因此,行政区划调整,只能作为市际关系协调的一种非常规手段使用。

### 【参考文献】

- [1] 曾艳红. 国外典型大都市区发展对我国大都市区建设的启示[J]. 地域研究与开发, 1998(3): 40-43.
- [2] 张紧跟. 当代美国大都市区治理的争论与启示[J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版), 45(4): 32-38.
- [3] 顾朝林, 俞滨洋, 薛俊菲等. 都市圈规划——理论·方法·实例[M]. 北京: 中国建筑工业出版社, 2007: 55-56.
- [4] 章昌裕. 伦敦都市圈建成的经验[N]. 中国经济时报, 2007-01-04(4).
- [5] 靖学青. 西方国家大都市区组织管理模式——兼论长江三角洲城市群发展协调管理机构的创建[J]. 社会科学, 2002(12): 22-25.
- [6] 胡继妹, 费新章. 长江三角洲城市关系新整合的趋向研究[J]. 城市与区域, 2004(6): 54-59.
- [7] 谢守红, 傅春梅. 西方大都市区的管理模式及其对我国的启示[J]. 衡阳师范学院学报, 2006(8): 81-84.
- [8] 章昌裕. 伦敦都市圈建成的经验[N]. 中国经济时报, 2007-01-04(4).
- [9] 刘荣增. 城镇密集区发展演化机制与整合[M]. 北京: 经济科学出版社, 2003: 220-238.
- [10] 姚士谋, 陈振光, 朱英明. 中国城市群[C]. 合肥: 中国科学技术大学出版社, 2008: 332-338.
- [11] 安树伟. 中国大都市区管治研究[M]. 北京: 中国经济出版社, 2007: 136-168.

【责任编辑 默存】