

# 国内外典型城市群发展中的政府协调机制评述

龚 果

(中南大学 政治学与行政管理学院, 长沙 410083)

摘要: 每个城市群的发展都有自身的特点。受许多方面的影响, 城市群的协调机制、城市问题以及路径选择也不尽相同。只有通过学习他人发展的经验, 取长补短, 才能成为自身发展的动力。

关键词: 城市群; 政府协调机制; 日本; 美国; 珠三角

随着经济全球化进程的加速, 以大城市为中心, 以区域城市群为主体的都市圈经济成为 21 世纪世界经济发展的主旋律。与传统的以单个城市为核心的城市化比较, 全球城市化表现为一定区域城市群体密切相连, 相互作用, 形成共同体, 从而实现区域经济的整体发展。

我国城市群的发展相对于发达国家来讲显得有些滞后, 因此, 借鉴国外城市群的发展模式, 开拓适合于本地区城市群发展之路就非常必要。笔者试图通过分析国内外几种典型城市群的特点, 以作为我国城市群发展的经验借鉴。

## 一 日本城市群发展中的政府协调

### (一) 日本城市群概况

日本是亚洲地区城市群发展程度最高的国家。日本国内最著名的三大城市群是东京都市圈、名古屋都市圈和大阪都市圈。三大都市圈国土面积约为 10 万平方公里, 占全国总面积的 31.7%; 人口近 7000 万人, 占全国总人口的 63.3%。它集中了日本工业企业和工业就业人数的三分之二, 工业产值的四分之三和国民收入的三分之二。三大都市圈以及各主要城市各具特色, 发挥着各自不同的功能。其中, 作为东京都市圈的中心城市, 东京的城市功能是综合性的, 是日本最大的金融、工业、商业、政治、文化中心, 被认为是“纽约+华盛顿+硅谷+底特律”型的集多种功能于一体的世界大城市。<sup>[1]</sup>

### (二) 日本城市群的政府协调机制

首都东京作为城市群的核心城市, 对其他次级周边城市起辐射作用, 并引导着整个城市群经济社会的可持续发展。日本东京都市圈自成立之时起, 就形成了一套跨区域的强而有力的协调机制和政府机构。其主要内容体现在以下几个方面:

1. 通过立法保证地方政府的自主权利。中央的权利下放有利于各大都市圈中成员城市进行自主决策, 使各个城市能够根据各自的地理特征和历史特点, 明确城市分工, 形成

城市功能差异, 更好地发挥各个城镇的资源优势。

2. 制定区域规划确保城市群内战略性协作。日本政府充分认识到这一战略的重要意义, 在制定政策过程中, 决策部门是在一定的宏观视角下进行的, 不会出现对某个地区不利的政策, 这样有效避免了决策过程中的决策主体和利益主体不符现象。其具体措施包括交通、环境、信息共享平台的建立, 产业一体化与行政体制的改革等, 同时区域规划强调, 这些区域政策的实施不受行政区划的限制, 且不划分具体的城市等级, 而是适用于整个城市群内的所有成员城市。<sup>[2]</sup>

3. 成立城市群协调机构)) 关西经济联合会。<sup>[2]</sup>该组织成立于 1946 年, 下设 23 个委员会, 成员包括关西地区约 850 家主要公司和团体。关西经济联合体的性质是非营利性民间组织, 目的是为区域内的企业和区域经济发展服务, 其活动经费由会员承担。它起到了沟通企业和政府的桥梁作用, 不仅有助于反映企业的需求, 而且有助于提高政府的工作效率和政策的准确性。

### (三) 对日本城市群政府协调机制的评述

日本的城市群结构体制模式是一种适应工业化赶超阶段经济发展要求的体制与模式。随着圈域经济和产业工业化的完成及知识经济时代的到来, 传统城市群体制有效运行的环境发生了变化。

首先, 日本中央政府对于城市群的发展与建设采取了积极的行政干预方式, 明确指出走发展、限制、集中的路线, 并从立法的高度保证了城市群内地方政府的自治权利, 为区域经济的发展提供了宽松的政治背景。

其次, 从日本城市群政府协调实践可以看出, 日本城市群协调机制的主体不是局限于中央政府, 而是涉及政府、企业、非政府组织、公民等多元主体共同参与的混合体, 形成多中心的协调模式。

另外, 日本政府非常注重制定区域规划, 并竭力保证区域规划政策的落实。作为市场经济条件下的一种公共服务,

\*收稿日期: 2008-12-10

作者简介: 龚果, 男, 湖南湘乡人, 中南大学政治学与行政管理学院硕士研究生, 研究方向为区域公共管理。

政府组织制定区域规划阐述了政府的战略意图,引导了市场主体行为。

## 二 珠三角城市群发展中的政府协调

### (一)珠三角城市群概况

珠三角城市群,即珠江三角洲经济区,包括广州、深圳、珠海、佛山、江门、东莞、中山、惠州市区、惠东县、肇庆市区、高要市、四会市,总人口4230万,土地总面积41698万平方公里。在珠江三角洲城市群中,由于深圳、广州、珠海等城市开放较早,区域开放度较大,形成了相对完善的市场经济,同时香港与澳门连同内地的珠三角其他各市形成典型的“前店后厂”型模式,实现了珠三角各城市的利益共赢。

### (二)珠三角城市群的政府协调机制

珠三角各城市之间的这种联动协调形式,主要以(广州)深圳)香港三点为基础,联合周边各镇市,运用高度协调合作机制,实现了各极城市的利益共赢。其中最主要的政府协调机制为泛珠三角各级城市签订的《泛珠三角区域合作框架协议》<sup>6</sup>,其中具体运行机制为:

1.内地省长、自治区主席和港澳行政首长联席会议制度。每年举行一次,研究决定区域合作重大事宜,协调推进区域合作(行政首长联席会议制度),其中泛珠三角区域合作行政首长联席会议秘书处设在行政首长联席会议下设立,设1名秘书长、2名常务副秘书长和若干名副秘书长。秘书处执行行政首长联席会议的决定,负责秘书长协调制度、各成员方日常工作办公室、部门衔接的落实和制度运作,起草、报送、印发区域合作有关文件等。秘书处设在广东省。<sup>[3]</sup>

2.港澳相应人员参加的政府秘书长协调制度。协调推进合作事项的进展,组织有关单位联合编制推进合作发展的专题计划,并向年度行政首长联席会议提交区域合作进展情况报告和建议。

3.各成员方设立日常工作办公室,负责区域合作日常工作。九省(区)区域合作的日常工作办公室设在发展改革委(厅),香港、澳门特别行政区政府确定相应部门负责。

4.建立部门衔接落实制度。各方责成有关主管部门加强相互间的协商与衔接落实,对具体合作项目及相关事宜提出工作措施。

### (三)对珠三角政府协调机制的评述

1.珠三角城市群政府协调机制的优点。第一,广东省政府的控制与协调作用突出,有利于城市群一体化发展。珠三角城市群虽然属非跨省级行政区的城市群,但城市群的主要组成成员属广东省内城市,在城市群政府协调机构所制定的政策无法贯彻实施时,各城市的共同上一级)))广东省政府就可以采取强制性手段保证政策的贯彻落实。第二,珠三角城市群协调工作重视区域规划。珠三角很早就提出了区域规划,在1994年就成立了珠江三角洲城市群规划协调领导小组,由广东省省委书记亲自担任组长。在2005年,编制完成了《珠江三角洲城市群协调发展规划》<sup>6</sup>。这部规划是国内第一部完整的城市群发展规划,不仅为珠三角城市群的发展指明了方向,也被指定为国内其他城市群发展规划的范本。

2.珠三角城市群政府协调机制的不足。第一,珠三角城市群内部协调机制体系不完善。珠三角城市群的利益协调主要依靠于省级政府,城市间没有形成协调机制进行有效互动。目前只有省一级政府在高层调控,缺乏多方位、多层次的协调参与,这种政府协调机制的结构过于单薄,尚处于初级构建阶段。第二,区内城市/离心力 $>$ 向心力 $<$ ,经济利益协调被忽视,行政协调具有生拉硬套嫌疑。珠三角城市群至今无法确定中心城市,各城市在发展及竞争中相互制约。城市群内城市之间合作意识比较弱,城市间竞争大于合作。第三,特区经济的特殊性使得广东省政府的协调力度有限。珠三角城市群内存在着中国经济的特殊形式:经济特区。经济特区的存在使得广东省政府的协调能力受到一定的制约。一般说来,政府最有力的协调和管制手段有两个:一是人事调配权,二是财政资源支配权。关于人事调配权,珠三角城市群三大主要城市中,深圳是特区,广州是省府,而珠海则是沿海开放城市,三个城市的主要领导人都是由中央政府直接任免,广东省没有发言权。因此,由省政府单独来协调区内城市的合作与发展,必然出现力不从心的现象。

## 三 美国大都市区发展中的政府协调

### (一)美国大都市区

美国城市群的形成与制造业的发展密切相关,三大城市群都分布在制造业发达地区,这三大城市群分别是:波士顿)华盛顿城市群,芝加哥)匹兹堡城市群以及圣地亚哥)旧金山城市群。波士顿)华盛顿城市群分布于美国东北部大西洋沿岸平原,北起波士顿,南至华盛顿,以波士顿、纽约、费城、巴尔的摩、华盛顿等一系列大城市为中心地带,其间分布的萨默维尔、伍斯特、普罗维登斯、新贝德福德等城市将上述特大中心城市连成一体。芝加哥)匹兹堡城市群分布于美国中部五大湖沿岸地区,东起大西洋沿岸的纽约,西沿五大湖南岸至芝加哥,城市总数达35个之多。<sup>[5]</sup>这两个城市群集中了20多个人口达100万以上的大都市区和美国70%以上的制造业,构成一个特大工业化区域(又称之为“制造业带”),这一带是美国工业化和城市化水平最高、人口最稠密的地区。另一个城市群,即圣地亚哥)旧金山城市群分布于美国西南部太平洋沿岸,以洛杉矶为中心,南起加利福尼亚的圣地亚哥,向北经洛杉矶、圣塔巴巴拉到旧金山海湾地区和萨克拉门托。

### (二)美国大都市区的政府协调机制

为解决大都市区发展中面临的区域性矛盾和问题,实行有效的区域协调成为必然。伴随大都市区的发展,美国在多方面进行了探索:

1.适当的行政区划调整。为了克服行政分割,能够有效贯彻实施某些大都市区整体利益的决策,美国对其行政区划进行了适当的调整,其中较为有效的方式是“市县合并”。所谓“市县合并”就是将中心城和郊县合二为一。值得注意的是,美国的市县合并虽然由政府倡导,但是否能合并成功还要取决于居民的投票表决结果。事实上,在市县合并的过程中,仍然存在中心城市市民与郊区居民的根本利益冲突,因

此, 表决的结果往往是否定的。由此看出, 通过调整行政区划来协调大都市区内成员城市的利益, 效果不佳。

2 建立权威的大都市区政府。在协调区域性矛盾时仅靠单一城市政府的力量是无法解决一些问题的, 有的大都市区在城市政府之上探索建立了具有较高权威性的区域政府。在这方面, 美国/双城大都市区议会和/波特兰大都市区政府是成功的范例。双城大都市区是指位于明尼苏达东部两城市圣保罗和明尼阿波利斯及其附近连绵成片的城镇密集区, /该区共存在 372个独立的地方政府单元, 包括 7个县、138个市、50个镇、149个学区、6个都市组织、22个特殊法院。<sup>[6]</sup> 1967年由州立法院授权成立了大都市区议会 (Metropolitan United Council), 简称 MUC。起初, MUC能够以规划者的身份具有针对性地处理一系列大都市区内单个政府不能够解决的实际问题, 收到一定的效果, 但到了后来, MUC逐渐涉及具体事务管理, 身份从/规划者0向/领导者0倾斜, 同时由于其议员是推举产生而不是选举产生的, 其地位和影响力逐渐下降。

3 组建半官方性质的地方政府联合组织。由于美国独特的文化背景和政治传统, 普遍建立统一的大都市区政府不是件容易的事情, 并且协调效果不一定理想。但是, 如果美国有更高层次的行政协调组织, 大都市区内的许多问题就不能够得到解决。就是在这样的矛盾背景下, 一种新的协调组织))) 大都市区地方政府协会诞生了。从该组织的名称可以看出, 这种组织属于政府组织, 同时又具有明显的协会性质, 确切的说, 它是半官方的, 其组织结构也是松散的。大都市区地方政府协会主要由大都市区内的城市自愿联合组成, 行使协商协调功能。比较著名的大都市区地方政府协会有 1961年成立的/旧金山湾区地方政府协会0 (ABAG)和 1966年成立的/南加州政府协会0。这两个协会都是由其所辖区内的城市和县域自愿联合组成。

4 设立功能单一的特别区及其协调机构。无论是权威的大都市区政府还是半官方性质的地方政府协会, 都属于政府体制。事实上, 在美国, 建立管理体制反而更加易于普及, 由此, 具有单一功能的特别区应运而生。这种特别区是根据特定的管理需求, 在都市区内划出一定的范围, 然后在这个范围内成立专门的管理机构。该管理机构旨在调节该特别区的利益冲突, 使特别区能够实现资源共享。这些特别区最小的只是某个大都市区内的两个城市的联合, 大的则包括了整个大都市区, 特别区的规模主要取决于成立该特别区的管理目的。目前, 美国约有 3.3万个特别区。

5 签订政府间的合约。美国在大都市区协调管理中的另一种创新就是将市场规则应用到行政管理中, 即大都市区内成员政府间签订合约。例如, 在一些公用设施建设方面签订政府间的合约, 就可以在解决资金问题的同时避免/搭便车0现象, 洛杉矶市污水处理厂的兴建就是这种协调机制的成功范例。除此之外, 签订合约方式还应用在社会安全与消防方面, 可以有效解决城市边缘地带的治安和消防问题。总之, 大都市区内成员政府间签订合约的方式在美国普遍受到

欢迎。

### (三)对美国大都市区政府协调机制的评述

首先, 适度的行政区划调整是克服行政分割, 有效贯彻实施某些涉及大都市区整体利益的决策的一种直接而重要的手段。美国所采取的市县合并是最常用的方式。但事实上, 在美国采用市县合并的方式对大都市区进行协调管理效果不佳, 常常因市县合并议案得不到城市郊区公民的支持而/流产0, 成功的案例罕见, 久而久之, 这种协调方式逐渐被人遗忘。同时, 市县合并也不能从根本上协调大都市区的利益冲突问题, 反而在某种意义上又激化城郊之间的利益冲突。由此可见, 这种协调机制在具有/自治传统0的美国很难发挥行之有效的作用。

其次, 建立统一并具有权威性的大都市区政府协调机构和功能单一的特别区这两种方法都有各自的优点, 但同时也存在一定的局限性。其主要原因在于美国特殊的文化背景, 强大的/地方自治0与/民主自由0观念使政府与民众的意愿难以达成统一, 导致一系列的跨行政区公共问题难以得到解决, 影响都市区经济的整体发展。

通过实践证明, 区域规划是美国大都市区进行区域协调管理成效最为显著的一种协调方式。一般来讲, 各类行政组织都把区域规划作为最主要的政策工具, 尤其是在协调各类跨区域的公共事务时更是如此。由于区域规划涉及的重大问题具有全局性、战略性和长远性, 并且这些问题常常是单一成员政府无法解决的难题, 一般不会对地方具体事务有所干涉, 所以地方成员政府能够接受。

## 四 国内外典型城市群政府协调机制对我国城市群发展的启示

国内外典型城市群政府协调机制的实践为我国城市群政府协调模式的建立提供了宝贵的经验:

### (一)在城市群内建立统一的权利机构

在城市群发展过程中, 不可避免的会产生许多区际性问题, 这些问题仅凭单一城市政府的力量无法解决。这就是为什么在美国这样一个极度崇尚/地方自治0和/民主自由0的国度里, 仍然有很多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。美国的实践证明, 在城市群内建立统一的权威机构对大都市区内部的区域问题进行协调是行之有效的, 因为它能够从整个都市区的高度充分考虑各种功能联系, 使地方政府在提供公共服务方面更加高效合理, 有利于促进大都市区的政治经济一体化。其他许多西方发达国家在发展城市群过程中也相继建立了具有统一的高度集权的都市区政府, 如东京都市圈、珠三角城市群等。在都市区内, 都市区政府和地方政府并存, 并明确职能分工, 大都市政府是唯一的决策中心, 享有高度权威性。对于我国的城市群来说, 我国的政治创通与美国恰恰相反, 即具有服从上级政府领导的传统, 而事实上, 在许多城市群中, 尤其是非跨省级行政区的城市群, 本身就存在一个强有力的共同的上级政府))) 省政府。对于跨省级行政区的城市群来说, 建立

一个统一而权威的政府机构进行协调区际事务是非常有必要的。因此,可以借鉴西方大都市区改革的经验,建立一个中心领导下的多中心体制的协调模式,可以更好的推动城市群政治经济一体化的发展。

### (二)调整行政区划不是城市群协调的最有效手段

如前所述,美国在大都市区管理时采取了/市县合并0的手段进行行政区划调整,但是,效果不尽人意。目前,我国大城市群内的直辖市、特大中心城市都陆续进行了/撤县设区0、/撤市设区0的行政区划调整,这项措施在一定程度上扩大了中心城市的发展范围,满足了城市空间外延需求,同时也对于缓解城郊矛盾起到了一定的作用。但是,由于我国大城市群仍然处于发展初级阶段,国内市场经济体制还不成熟,政府的职能转换仍然需要加强,因此,调整行政区划界限对于城市群的经济以及内部协调效果会比较缓慢,甚至会陷入/调整y 膨胀y 再调整y 再膨胀0的恶性循环,保持行政区划的相对稳定对区域持续发展仍具有相当重要的作用,我们应该将注意力集中在体制的创新和改革上,致力于创新城市政府之间彼此开放、相互合作、相互交流的和谐关系。

### (三)区域规划是解决城市群内在问题的有效途径

从美国、日本以及珠三角城市群所实行的区域协调管理的做法和经验看,成效最为明显的一种协调手段就是区域规划。各类行政组织都把区域规划作为主要的政策工具。因为区域规划涉及的一般都是全局性、战略性、长远性的重大问题,不参与地方事务的具体管理,解决的是单一地方政府无力解决的难点问题,因此易被地方政府所接受。另外,十分重要的一点是,区域规划的实施必须有行政和经济手段作保障,应该在成员城市中达成这样的共识:凡跨区域项目,必须纳入区域规划,或者不能违反区域规划原则,否则不予批准发放各类许可证。而对于纳入区域规划的项目,上一级政府则可给予一定的经费补偿。

(四)对于城市群内部公共事务的决策,需要通过民主协商、多方参与的方式

如今,非政府组织在我国还有很大的发展空间,对于未来的社会发展目标应该是建设以/小政府、大社会0为特征的

现代公民社会,由此大量非政府组织将形成并发展。在政府职能转型后,这些非政府组织将会承接政府组织下放的部门职能,为大社会奠定一个广泛的社会组织网络基础。因此,在协调我国大城市群发展过程中,不应该完全依靠政府指令,而应该在市场经济的指挥下,更多的通过成员城市的民主协商作出有利于大城市群整体利益的决策。引导非政府组织参与大城市群的协调管理,可以避免政府对于城市群发展的过分干预,同时,又能够实现协调职能,使我国的大城市群在发展成长的初期便显出良好的/民主0基调。政府协调机制的结构框架应该是由上到下,由高层到低层,由官方到民间。这种多层次的机制结构能够确保城市群政府协调工作有效进行。

(五)城市群政府协调工作要走务实之路。城市群政府协调工作应踏踏实实从最基本做起,切忌搞成/开几次会,讲讲好话0。要像东京都市区、美国都市区那样从点滴做起,从实践中寻找经验,从发展中寻找问题并加以解决,这样才能符合城市群可持续发展的要求。

### 参考文献:

- [1] 陈 淮. 国际大都市建设与住房管理[M]. 北京: 中国发展出版社, 2007: 232
- [2] 谭纵波. 东京大城市圈的形成、问题与对策)) 对北京的启示[J]. 国外城市规划, 2004(2).
- [3] 杨亚南. /大珠三角0区域城市协调机制策略研究[J]. 城市问题, 2007(10).
- [4] 丁孝智, 谢练高等. 珠江三角洲城市可持续发展模式初探[J]. 汕头大学学报, 2005(2).
- [5] 黄 勇. 美国大都市区发展与管理[J]. 浙江社会科学, 2001(3).
- [6] 朱英明. 国外大都市区管理的实践及借鉴[M]. 世界地理研究, 2001: 675.

(责任编辑: 徐 蓓)