

文章编号: 1003—2398 (2004) 03—0001—05

城市发展战略规划：透视激烈竞争环境中的地方政府管治*

张京祥¹，吴缚龙²，崔功豪¹

(1. 南京大学城市与资源学系，南京 210093；

2. 英国南安普顿大学地理系，英国南安普顿 SO17 1BJ)

URBAN DEVELOPMENT STRATEGIC PLANNING: A PERSPECTIVE OF THE LOCAL GOVERNMENT'S GOVERNANCE IN THE COMPETITIVE SITUATIONS

ZHANG Jing-xiang¹, WU Fu-long², CUI Gong-hao¹

(1. *Department of Urban & Resource Sciences, Nanjing University, Nanjing 210093, China;*

2. *Department of Geography, University of Southampton, Southampton, SO17 1BJ, UK.*)

Abstract: Marketization and globalization have created one intensely competitive environment for Chinese city development. The trend of local government entrepreneurialism becomes more obvious, and various reactions have been made to the outside changes. Through the research of urban developing strategic planning, this paper analyses its function and the leading role of local government in the planning; gives a perspective of the change of local government governance in the economic-social transition of China.

In this paper, it's believed that in recent 20 years, the huge change in the Chinese economic society is made, affected vigorously by inner and outer two strengths, which is the marketization reform and impact of globalization. The control of local government for the city economic and social development tends to be strengthened, and the diversity and competitiveness of governance pattern is reinforced.

Under such a background, city and regional planning gradually surmounts the traditional technical space scope, and becomes one of the important governance patterns of the government. As far as many of the Chinese city strategic planning are concerned, all of them take the "strengthening the competition advantage" as the core subject. Strategic planning is not only a planning drafting course, but a governance course of local government, which is integrated by politics, society and operation.

Through the above analysis, this paper concludes that the inside and outside two-way course of economic globalization and marketization aggravates the competitive relation between Chinese local governments. The governance pattern of Chinese local government is transforming to that with the characteristics of entrepreneurialism and competitiveness, which is in conformity with the western main trend.

Key words: urban development strategic plan; urban competition; competitive governance; local government

• 收稿日期: 2003—10—08; 修订日期: 2003—12—17

基金项目: 国家自然科学基金(40001007)及英国 K. C. Wong Academic Fellowship 基金

作者简介: 张京祥(1973—), 男, 江苏省盐城市人, 南京大学城市与资源学系副教授、博士。主要研究方向城市与区域发展及规划, 已在《人文地理》、《城市规划》等杂志发表文章 70 余篇。

提要:经济全球化和市场化给中国城市的发展营造了一个激烈竞争的环境, 地方政府的企业化倾向更加明显, 并对外界环境变化做出了种种反应。发展战略规划就是地方政府力图突破传统城市规划的制约, 以增强城市竞争力为目标、强化地方发展利益的一种新城市管治方式。文章通过城市发展战略规划的研究, 分析了其作用以及地方政府在其中的主导角色, 透视了在中国经济社会转型期地方政府管治的变化。

关键词:城市发展战略规划; 城市竞争; 竞争型管治; 地方政府

中图分类号: TU984 **文献标识码:** A

1 引言

全球化改变了国家、区域与城市的空间秩序, 跨国公司及许多超国家 (Super-national) 机构对城市与区域的重组产生着越来越大的作用^[1-3]。1990年代以来特别是在欧洲, 国家的作用被明显弱化, 许多城市与区域的发展因而可以直接与国际资本相联, 地方政府在全球经济与社会发展中扮演着越来越关键性的角色^[2]。以 Castells 为代表的一些学者认为, “国际资本流空间 (International Capital Flow Space)”正在取代“地方实体空间 (Local Physical Space)”, 传统的地理空间正在消融, 国家与城市行政边界的作用已经过时。但 Brenner 等人通过大量的发展事实表明, 全球化过程中的地方政府正凭借土地、环境、运输系统等固定的地域资本 (Territorial Capital), 与国际流动资本共同参与对城市/区域重构 (Re-organization) 的过程^[3-5]。地方政府之间既有合作, 也面临着更大的相互竞争。与此相应, 许多关于城市/区域管治 (Urban & Regional Governance) 以及大都市地区地方政府之间关系的研究被广泛展开^[1-3]。毫无疑问, 1990年代后的全球化、市场化等环境转变, 极大地改变了地方政府间的关系并促进了城市与区域管治的变化。总体而言, 在西方国家这种管治转变建立在三个基本背景之上: 经济一体化、政治离心化和社会多元化^[3]。

1978年开始的改革开放, 使得中国的经济体制、不同层级政府间的关系发生了巨大的变化, 其中一个最显著的转变就是, 地方政府从计划经济体制下“中央政府延伸部门”的被动角色, 转变成更加企业化的利益主体^[4,6]。地方政府越来越倾向于象企业一样, 更多地从本地经济利益的角度来进行决策与行动^[4]。发生这种转变的根本原因是, 以经济建设为宗旨的各种权力垂直下放和相应的激励机制, 强化了经济发展被作为地方政府首要职能的地位; 市场化的改革和快速融入全球经济体系的进程, 使得中国地方政府之间的竞争关系更加剧烈; 一系列的行政体制变革, 要求地方政府必须调整对社会的管治方式, 利用更多的手段 (而不是传统单一的行政强制) 来促进地方资源的整合。所有这些转变, 在相当程度上都是与1990年代后西方国家盛

行的政府管治变革是一致的^[2,3,6]。总之, 在中国当前及今后相当长的一段时期内, “竞争”是主导地方政府关系的绝对主题。最近中国许多城市进行的“城市发展战略规划”编制, 就是地方政府对激烈竞争环境做出的一种积极回应, 文章将以此来透视地方政府管治的新变化。

2 竞争环境下的地方政府与管治转变

2.1 市场化、全球化与城市间竞争的加剧

区别于发达国家与许多发展中国家, 最近20多年中国经济社会的巨大的转变是在内外两种力量同时强烈影响下进行的, 这就是市场化改革和全球化的冲击。

从政府间关系改变的角度审视, 中国向市场化转变最主要地表现在三个方面: 首先是所有制的转变, 越来越多的非国有经济成分出现, 这不仅改变了政府调控经济社会发展的传统方式, 而且也成为影响经济与社会生活的重要力量; 其次, 中央与地方政府之间进行了财政与投资体制的改革, 地方政府有了独立的税源并与中央实现“超额分成”, 中央政府还不断减少对地方发展的直接投资, 如此等等都刺激了地方政府发展经济的动力; 第三, 地方政府在经济发展中被赋予了更多的自主决策权。毫无疑问, 市场化的改革在中国地方政府之间营造了一个更加竞争的环境。全球化作为一种外在的力量, 更加强了地方政府之间的竞争^[3]。1990年代后中国已经成为仅次于美国的世界第二大资本输入国, “九五”期间吸引外资2900亿美元, 是“八五”期间的1.8倍, 这在相当程度上弥补了高速城市化和经济快速发展过程中资金的不足; 另一方面, 由于在向市场经济转轨的过程中, 民营经济总体上没有得到充分的发展, 因而在失去中央投资以后, 地方政府对外资更加青睐并将其视作地方经济发展的主要动力源。吸引外资, 成为1990年代中后期以来中国地方政府间竞争的重要内容之一。

2.2 转变中的地方政府与管治

经济体制与环境的深刻变化, 必然带来地方政府角色与管治的变化。发展地方经济、增强城市竞争力成为地方政府的中心任务, 政府的企业化倾向更加显著, 企业化的管治 (Entrepreneurial Governance) 被广泛采用^[3,7], 地方政府象企业一样关注自身的经济利益。有关城市增长机器 (Urban Growth Machine) 的理论^[8], 可以非常深刻和生动地用于解释目前中国地方政府角色的转换活动。由于公民社会的缺乏和非政府组织 (NGOs) 的薄弱, 中国的城市实际上成为地方政府或少数政治精英控制的“超级企业”, 并展开了类似于企业之间的激烈竞争^[4]。“强势的地方政府”、“强势的市长”正在中国普遍出现, 城市的各种发展计划与规划, 更多地被要求体现对竞争环境的应对和行政长官的施政意图。这种转变在英国大伦敦政府最近完成的“市长战略规划” (Mayor's development strategy plan 2002) 中也明显地反映了出来^[9], 面对日益竞争的环境, 即使在高度自由经济与分权制传统的国家, 地方政府对城市经济

与社会发展的控制力也趋于加强。

面对激烈竞争的环境，中国地方政府目前做出的管治反应普遍有如下几个方面：第一，做大经济总量、加快经济发展。高速的城市化需要足够的经济增幅和投资拉动来支撑，因此GDP及其增速、吸引外资量等，是地方政府十分关注的指标；其次，1990年代后期以来，面对经济快速发展而带来的诸多城市问题（如住房短缺、社会分化、社会保障缺乏、环境恶化等）和更加激烈的竞争环境，提升城市综合竞争力也引起了地方政府的高度关注；第三，通过各种方式以获取更多的发展资源，包括各种政策资源和空间资源，例如向上级政府要求更多的优惠政策和更大的自主权，提高城市行政级别甚至直接通过行政区划兼并来扩大发展空间；第四，进行城市经营（营销），以改善城市财政状况和塑造更具吸引力的城市环境。这些变化都体现了在向市场经济转型的过程中，地方政府管治方式的多样化和竞争性色彩的强化。

3 城市发展战略规划：激烈竞争环境中地方政府的回应

1990年代后西方国家政府管治变革的兴起，与全球化的竞争环境及非政府力量的崛起两大因素密不可分^[1-3]。现代西方管治变革的总体目标是，通过社会力量的重整和政府角色与职能的重塑，以获取在全球竞争环境中的最大制度优势^[2,3]。城市与区域规划也逐渐超越了传统的技术空间范畴，而成为一种重要的政府管治方式。1990年代中期以来，欧盟集中致力于推进跨越国家、城市边界的各种区域性战略规划和一体化策略，并将这些规划与欧盟整体的经济与社会发展进程挂钩。例如1993年开始编制的“欧洲空间展望规划（ESDP）”，试图使得各个城市、国家由单一的竞争关系转变为策略性的联盟。但是在全球化、区域一体化的大潮中，城市之间难以回避的激烈竞争也迫使它们对自身的发展采取更加战略性的考虑，正如当今西方城市中流行的表述：“立足全球，着手地方”（Think globally, but act locally）^[5]。全球化时代的城市与规划已不再是仅仅局限于的具体空间技术问题，而更具有增强城市与区域竞争力以获取更多发展机会等目的，也就是说这些规划更多地具有了空间政策的内涵，成为一种参与全球性竞争的战略手段。

3.1 城市发展战略规划的出现与发展

面对激烈竞争的环境和庞杂而富有挑战性的经济社会发展目标，中国的城市政府比以往的任何时期都更需要一个长远的“发展战略规划”^[10]。战略规划在中国出现有其必然性。首先，在全球化、市场化背景下，中国城市之间的竞争越来越激烈，城市政府必须进行战略性的思考。其次，改革开放以后，中央与地方政府及地方政府之间的关系发生了巨大变化，地方政府向企业化转变而且控制经济发展的能力不断加大。地方政府不断膨胀的经济权力和行政权力，使其积极地寻找更为灵活的规划，按照自己的意

图来应对现实与未来。第三，既有的城市规划体系存在严重的问题，越来越不能适应快速、多变环境中城市发展的实际需要。第四，城市发展环境的剧烈转变，要求城市规划不能只是一个纯粹的工程技术工作，它必须贴近地方政府的政策制定过程，体现超越工程性规划的“衍生作用”。地方政府需要一个超越既有的各种指标、程序、规范制约的，面向经济社会发展中出现的主要问题，以提高城市竞争力为目标的更加综合的战略性规划。2000年广州市率先进行了“城市发展战略规划”的编制并取得了极大的成功，随后，这种战略性规划迅速在中国诸多城市中得到重视，出现了由特大城市向中小城市、东部沿海城市向西部内陆城市扩展的趋势^[10]。

3.2 强化竞争优势：战略规划的主题

归纳中国目前许多城市的战略规划，几乎无一例外地都将“强化竞争优势”作为其中心议题，这可以从当前战略规划的主要内容中非常明确地体验到：

(1) 对城市发展的宏观环境和发展阶段的分析。例如在广州市发展战略规划中，认为全球化和快速城市化将给广州带来重大的发展机遇，为了赶超竞争对手，广州必须在经济和空间战略上实行“跨越式发展”。

(2) 对城市发展机遇与挑战的分析。全面分析各种环境变化对城市发展可能带来的正面与负面影响，并研究城市自身的优势与劣势。例如改革开放以后，广州的区域中心地位受到了周边城市尤其是深圳的严峻挑战。而从空间角度看，1990年代建成的虎门大桥和正在酝酿中的伶仃洋大桥，都将使珠江三角洲的几何中心南移而使广州趋于边缘化（Marginalize）。战略规划认为，为了巩固广州的区域中心地位，必须充分发挥其行政、文化、商贸、信息中心和交通枢纽优势，并使城市发展重心南移。

(3) 制定提高城市竞争力的战略。包括城市发展的目标定位（例如国际性城市、区域中心城市、最佳居住与创业城市等），以及为实现此目标所必须采用的战略，包括经济发展战略、社会发展战略、空间发展战略等。

(4) 空间发展规划。区别于传统的城市空间规划，战略规划更多地从增强城市竞争优势的角度（而不是单纯的工程技术性）来考虑空间的发展。例如受制于行政区划，广州城市空间长期只能沿珠江向东带状延伸，2000年对番禺市进行了行政区划兼并，战略规划随即提出，城市空间结构由单中心向多中心转变并着重向南发展，在番禺区建设新的城市中心（CBD21）并将之培育成为整个“珠江三角洲组合城市”的中心。

(5) 政策与制度创新。为了实现城市的各种长远发展目标，研究种种制度与政策变革的策略。例如，传统“平和、安逸”的市民文化特征被认为是激烈竞争中导致杭州发展落后的深层原因，战略规划中提出必须塑造一种积极进取、开放、勇于竞争的“新杭州精神”。同时，为了消除行政区划兼并后某些城区的抵触情绪，“杭州大都市区”的意识被大力强调，并给予各城区政府以更多的自主发展

权。

实际上,城市发展战略规划并非新事物,例如英国1968年开始的结构规划(Structure Plan)、新加坡1971年开始的“概念规划”、香港从1984年开始的“全港发展策略”,都属于此类。但是上述国家与地区发展战略规划的出现,基本上都是既有规划体系中一种技术改良的类型。而中国许多城市的战略规划则并非如此,虽然它对传统的城市规划产生了极大的冲击,但其更是经济社会转型时期面对市场化、全球化导致的激烈竞争环境,地方政府作出的积极反应或者说是“城市竞争宣言”。

4 竞争管治及地方政府的角色

4.1 超越于规划的竞争管治

城市发展战略规划已经大大超越了既有城市规划的内容与价值,地方政府编制战略规划的意图、过程和方式,都使得其效果远远不限于获得一个规划蓝图本身。从内容上看,城市发展战略规划将发展战略、城市空间规划、城市经营等集于一体;从效果上看,战略规划既是一个规划编制过程,也是一个政治、社会、经营相整合的地方政府管治过程,这个过程往往比具体的规划结论更重要、更有价值。城市发展战略规划及其编制,属于典型的“竞争管治”。区别于协作型管治、福利型管治、多元管治等类型,竞争型管治强调以“增强竞争力”为核心来整合各种社会发展力量与资源,并突出政府在其中的主动作用^[2,3]。在城市发展战略规划中,竞争型管治的特色主要典型地体现为如下方面:

(1) 制定城市竞争的总体战略。这是战略规划核心,发现问题与思考对策的角度都围绕着提高城市竞争力来进行。例如杭州市面对周边城市的快速发展,决定在保持旅游产业优势的同时,更要大力发展高新制造业和现代服务业以提升城市功能,以成为长江三角洲南翼真正的“经济中心”。

(2) 体现政府的施政意图。激烈竞争的环境和既有的业绩考核体制,使得地方政府在关注城市长远发展的同时,更加重视本届政府的作为,战略规划实际上集中体现了地方政府甚至少数行政长官的施政意图。例如,合肥市领导就要求战略规划围绕如何实现5年内达到“1000亿GDP、300万城市人口”的总体目标来进行,战略规划成为体现地方政府意图的“命题作文”。

(3) 对城市总体规划施加影响。城市总体规划是国家法定的规划,其由于受到各种技术指标的制约和需要严格的审批,其往往并不能真正体现地方政府的发展意图。战略规划并非法定规划,因而没有固定的形式和内容制约,但是政府可以通过战略规划来对城市总体规划的内容施加影响或做出修正。

(4) 营造城市发展所需要的氛围。为了应对激烈的竞争,城市政府必须整合各种社会力量,通过战略规划来统一区、县等下级单元的共识,为大都市区一体化发展和跨

行政区划问题的解决进行思想上、舆论上的准备,并挖掘和树立适应竞争时代的地方文化精神。例如杭州市针对“安逸、自满、封闭”的文化痼疾,战略规划中提出要树立“竞争、进取、开放”的“新杭州精神”。虽然在区划兼并以后,广州市获得了向南发展的广阔腹地,但是新番禺区依然对广州市向南发展抱有抵触态度,战略规划的编制增进了政府间的理解与社会共识的形成。

(5) 实现城市营销的目的。市场经济环境中的城市象商品一样需要进行营销,以获得更加优越的发展环境。这包括在战略规划中对城市形象进行策划,例如杭州市将人文、生态与高科技三大因素结合在一起提出“天堂硅谷”的概念;此外,战略规划编制过程本身就被地方政府当作一种重要的营销方式。目前大多数的战略规划编制都是采取邀请多家设计单位(甚至境外公司)同时竞争的方式,并在规划编制的全过程中进行大量、集中的媒介宣传,迅速提高城市的知名度。杭州城市发展战略规划完成后,由市长亲自主持了规模盛大的研讨会并将其作为“西湖博览会”的一个重要组成部分,借此向海内外进行了一次展示其优势与信心的成功城市营销。

4.2 地方政府的角色

竞争型管治强调地方政府在整个管治系统中的核心、主导作用,这可以从城市发展战略规划的编制过程中明显地反应出来。

首先,这种规划不是外来强加的,而是面对激烈竞争环境地方政府做出的积极、主动的反应。不同于传统科层控制式的城市规划,战略规划是由地方政府直接推动和组织编制的。其次,由于城市发展战略规划不是法定规划,因而完全不受外在因素和上级政府的控制,可以按照地方政府希望的方式和主题去进行编制。例如广州市的战略规划中提出了要建设成为“华南地区中心城市”,远景发展到1000万人口规模的目标,跨越行政区划与佛山市进行整体规划的内容也被研究。第三,地方政府自始至终地控制着战略规划编制的全过程。城市政府一般首先会向规划设计单位提出明确的发展目标(例如合肥),并采用多家共同竞争的方式进行推动,以获得更多、更好的战略思路和规划方案,甚至邀请境外公司以获得新的理念。在规划编制过程中,规划人员和城市主要领导进行密切的接触并对其“意图”进行深刻理解,提出明确的同意或反对意见。在规划编制结束时,地方行政长官会直接主持相当规模的战略规划研讨会,并指定某个设计单位按照城市领导的意图对多个“战略方案”进行综合提炼,以完成最终“城市发展战略规划”。

地方政府从来没有象关注战略规划这样,重视和高强度地参与规划。战略规划具有明显的“命题性”,城市政府在战略规划中倾注了强烈的地方色彩,甚至是少数领导人与政治精英的个人色彩。在战略规划编制中,设计人员虽然不受传统规划教条的限制而采用灵活的表现形式,但是必须去深刻地体会、体现地方政府发展的意图,贴近城市

领导人的“思维”和口味，并对其进行进一步提高。因此，与其说是规划师在做战略规划，不如说是地方行政长官在做规划；与其说战略规划是在寻找一个科学客观、符合地方实际的“发展战略”，不如说更是将地方政府的政治意图、发展目标、城市营销等融合在一起的“发展概念”，事实上“科学性”并不是政府最关注的问题。但是不管怎样，这样的规划是完全属于地方政府“自己”的规划，是“市长的规划”^[9,10]。

5 结论与讨论

经济全球化和市场化内外双向的动力过程，加剧了中国地方政府之间的竞争关系；中央不断向地方分权，也进一步强化了地方政府在经济发展中的作用和对城市发展的控制^[4,6,7]。总体而言，中国地方政府的管治方式正在向企业化和竞争型转变，这与西方国家的主体趋势是一致的^[7]。但是比较于西方城市，中国地方政府具有更强大的行政权力和更多可控的社会与经济资源，其在企业型管治、竞争型管治中的作用也更为突出，这在一定程度上强化了城市的效率竞争力与制度竞争力。从另一个角度看，中国地方政府在竞争管治中的突出地位，又是和公民社会薄弱、市场经济不发达的现状密切相系的^[6]。目前城市发展战略规划基本上是属于市长等少数人的“精英规划”^[10]，但从长远来看，随着中国经济体制改革的深入与社会民主化进程的推进，地方政府之间的关系以及政府与社会、公众的关系都将面临更大的改变，城市发展战略规划也必将发生一系列新的变化。

以城市发展战略规划为考察对象，目前中国地方政府间的“竞争”关系被极大地强调了，由此也导致了城市之间的冲突和区域性矛盾的加剧。从国际经验看，与经济全球化相伴生的一个重要趋势是区域一体化，许多城市只有通过协作以形成全球城市地区（Global City-Region）才能实现更好、更高地发展^[5]。但是由于目前缺乏区域性职能的政府和政策，中国地方政府只能从自己的局部利益出发来考虑发展战略。因此从更高层面的政府（省、中央）角度

看，也应该尽快制定更广域、更长远的“战略规划”，以协调地方政府之间的关系并引导竞争型管治的合理发展。

【参考文献】

- [1] Hamilton D K. Organizing Government Structure and Governance Functions in Metropolitan Areas in Response to Growth and Change: A Critical Overview [J]. *Journal of Urban Affairs*, 2000, 22 (1): 65—84.
 - [2] Newman P. Changing patterns of regional governance in the EU [J]. *Urban Studies*, 2000, 37 (5/6): 895—909.
 - [3] Brenner N. Globalization as Reterritorialisation the Re-Scaling of Urban Governance in the European Union [J]. *Urban Studies*, 1999, 36 (3): 431—452.
 - [4] Wu F. The global and local dimensions of place-making: remaking Shanghai as a world city [J]. *Urban Studies*, 2000, 37 (8): 1359—1377.
 - [5] Scott A J. *Global City-Regions: Trends, Theory, Policy* [M]. New York: Oxford University Press, 2001. 144—167.
 - [6] Ma L J C. Urban transformation in China, 1949—2000: a review and research agenda [J]. *Environment and Planning A*, 2001, 34 (9): 1545—1569.
 - [7] Harvey D. From managerialism to entrepreneurialism: the transformation in urban governance in late capitalism [J]. *Geografiska Annaler*, 1989, 71B: 3—18.
 - [8] Logan J and Molotch H. Tensions in the growth machine: overcoming resistance to value-free development [J]. *Social Problems*, 1984, (31): 483—499.
 - [9] Great London Authority. <http://www.london.gov.uk/approot/mayor/strategies/sds/index.jsp> [EB/OL]. 2002.
 - [10] 罗震东, 赵民. 试论城市发展的战略研究及战略规划的形成 [J]. *城市规划*, 2003, 27 (1): 19—23.
-
- (上接第 83 页)
- [57] Simmie J Sennett J Wood P et al. Innovation in Europe: a tale of network, knowledge and trade in five cities [J]. *Regional Studies*, 2002, 36 (1): 47—64.
 - [58] 谭遂, 杨开忠, 谭成文. 基于自组织理论的两城市结构动态模型比较 [J]. *经济地理*, 2002, 22 (3): 322—326.
 - [59] 陆大道. 关于“点—轴”空间结构系统的形成机理分析 [J]. *地理科学*, 2002, 22 (1): 1—6.
 - [60] 张芸, 朱诚, 于世永. 长江三峡大宁河流域 3000 年来的环境演变与人类活动 [J]. *地理科学*, 2001, 21 (3): 267—271.
 - [61] 唐晓峰, 李平. 人文地理学理论的多元性 [J]. *人文地理*, 2001, 16 (2): 42—44.
 - [62] Parr J B. Agglomeration economics: ambiguities and confusions [J]. *Environment and Planning A*, 2002, 34 (4): 717—731.
 - [63] Bavaud F. The quasi-symmetric side of gravity modeling [J]. *Environment and Planning A*, 2002, 34 (1): 61—80.
 - [64] Withers S D. Quantitative methods: advancement in ecological inference [J]. *Progress in Human Geography*, 2001, 25 (1): 87—96.
 - [65] 李小建. 试论经济地理学的研究创新 [J]. *人文地理*, 2002, 17 (2): 1—4.