

WestminsterResearch

<http://www.westminster.ac.uk/westminsterresearch>

**Is effective city-regional governance viable in the next
urbanisation campaign of China?**

Verdini, G.

This is the publisher version of an article published in the China Policy Review 2016 (4) 95-97 2016. The final definitive version is available online at: UNKNOWN DOI

The WestminsterResearch online digital archive at the University of Westminster aims to make the research output of the University available to a wider audience. Copyright and Moral Rights remain with the authors and/or copyright owners.

Whilst further distribution of specific materials from within this archive is forbidden, you may freely distribute the URL of WestminsterResearch: (<http://westminsterresearch.wmin.ac.uk/>).

In case of abuse or copyright appearing without permission e-mail repository@westminster.ac.uk

城镇化中的城市与区域治理

中国不仅处于提升城市和区域协同治理的改革过程中，也同时处于中央地方关系重新调整的特殊时期，它将见证城市-区域治理和“自下而上”协同规划的实践

□朱力奥·维蒂尼 (Giulio Verdini)

为了应对当下城镇化进程中遇到的困难，2014年3月，中国政府发布了《国家新型城镇化规划（2014-2020）》（以下简称《规划》）。针对中国“超级城市”出现的社会与环境问题，可持续性成为《规划》关注的重点内容。为了形成“以人为本”的新型城镇化模式，城市活动密集的中国沿海地区和欠发达的中西部地区需要依靠政策力量来重新平衡。由于国家在区域发展上存在长期的不平衡，该政策强调了中、小城市和新兴的城市群落的发展。

本文旨在探索《规划》的内涵，并寻找有效的城市-区域治理政策中协调性与可持续性潜在的积极联系。在当前中国经济增速放缓的背景下，对于《规划》目标能否实现，主要存在两个方面的观点：一种观点认为，中国经济下滑，因此需要使用大量的已有资源；另一种观点来自于沿海地区，认为需运用合作规划方法，为区域治理提供可行性方案。

区域协调治理机制关系到未来能否实现城市和区域的可持续发展，但是长期以来，中国城市之间激烈的竞争环境在很大程度上限制了这一机制的改进。主要指两个方面：一方面，地方财政体制刺激着个人主义和争强好胜的政府行为；另一方面，单纯追



到2020年，中国将有1亿左右的农业转移人口和其他常住人口在城镇落户。CFP供图

求经济增长和过分追求政绩的竞争也促使该体制被进一步扭曲。《规划》提倡城市间协同规划发展，减少通过拍卖土地来支持地方财政的做法。

新型城镇化规划：形式与内容

《规划》明确了到2020年的城镇化目标。由于中国52.5%的人口居住在城市，其中仅有35.5%拥有城市户口（2012年数据），《规划》提出了“常住人口城镇化率达到60%左右，户籍人口城镇化率达到45%左右，户

籍人口城镇化率与常住人口城镇化率差距缩小2个百分点左右”的目标和要求。据此估计，到2020年，中国将有1亿左右的农业转移人口和其他常住人口在城镇落户。这将推动中国城市长期以来严格的户籍制度松绑，并在一定程度上缩小社会贫富差距。虽然多数农民工目前还无法在城市享受基本社会保障，但他们是中国工业生产的主力军。在中国，城市和农村户口的双重性，人为地降低了劳动力成本，促进了出口导向的经济发展模式，为中国成为“世界工厂”奠定了

重要基础。近年来，从就业状况的恶化到社会矛盾的爆发，尤其是在2008年金融危机导致出口需求锐减后，中国以出口为导向的增长模式已经不可持续。

2008年，中国政府启动了“四万亿”刺激计划，通过加大基础设施投资来稳增长。然而，刺激政策的代价也比较大。由于1994年的分税制改革，中央财政支持的不足刺激了地方政府追求土地财政模式，这就导致了地方债务状况恶化。因此，在以消耗大量环境资源为代价的情况下，尽管那些靠近城市的农民被不公平地剥夺了土地和资源，政府的“刺激政策”依然获得了立竿见影的增长结果。总之，中国的发展模式被描述为，以较高的社会和环境为代价，迅速应对全球衰退、片面谋求快速增长。近年来，由于一些过去促成中国经济奇迹的条件不约而同地发生了变化，中国的现代化之路进入到经济下滑、环境问题紧张和政治社会体制面临改革的新阶段。

由于改革不可能一蹴而就，在当前形势下，制定有效的针对欠发达地区的区域发展战略，将会对城市和区域的治理和转型非常有益。由于实际有效的中心区治理策略与复杂的城市环境中资源最大化利用有关，以及近期中国内陆地区城市群聚集式的快速发展，《规划》将已建成和发展中的城市群的最大化作为发展方向。中国不仅处于提升城市和区域协同治理的改革过程中，也同时处于中央地方关系重新调整的特殊时期，它将见证城市-区域治理和“自上而下”协同规划与实践。然而，反思城市管理尺度，城市所面临的问题是土地越来越少，城市治理策略在政治上并非易事。

大都市区所面临的困境并不是简单复制大城市的机械增长模式，而应全面治理城市和城市群的盲目增长

因此，新兴城市群的发展经验告诉我们：城市群在中国特别是沿海发达地区，存在巨大价值和潜力。对已有实践的讨论和研究将提升相关经验在中、西部地区的应用，并将回答“实际有效的城市-区域治理在中国的下一轮城镇化运动中是否可行”这个问题。

中国城市-区域治理现状

为了应对中国城市日新月异的变化，比如城市增长过快、城市功能转型、现有机构改革等带来的实际问题，学界一直在努力探索一套有助于提高城市竞争力和促进大城市机构改革的策略。在大都市区中，城市之间的合作和政策协调是实现经济竞争力的基础。这不仅需要城市机构重构角色与尺度，以适应地方政治策略的转型；还需要政策和行政界限上的连贯性。相比西方国家，中国在城市和区域基础设施建设方面具有很高的效率，这得益于大量“自上而下”的政策。然而，地方治理对“空间上更宽松”的管理方法的诉求，或者对所谓“超越传统

行政边界”的系统规划和“基于新型城市关系”的政策体系的追求，在中西方都愈演愈烈。对此，大都市区所面临的困境并不是简单复制大城市的机械增长模式，而应全面治理城市和城市群的盲目增长。人们对“大都市区的竞争力”的关注不应当拘泥于经济增长，而应当更多地放在发展质量上，比如公共服务、就业机会、环境质量等。

基于这个理论框架和最新研究，我们对于中国治理制度所面临的挑战可以展开以下讨论。通过研究中国治理结构改革所催生的中央地方间的新型关系，我们可以看到，在中央事权下放的20世纪90年代，在地方保增长联盟和区域一级空间协同发展的成功案例的促进下，企业化的城市治理思路已经被中国地方政府所接受。

以长三角城市群为例，一些学者认为，长三角区域的高度工业化有助于城市进一步扩张。区域内城市群协同发展是中央政府提出的目标，但在主要的战略性基础设施项目上，这些城市为了最大程度地吸引外国直接投资，往往独立行事。一项针对苏锡常都市圈规划、长三角经济发展论坛和江阴经济开发区的案例研究显示，合作与竞争的关系正在长三角的城市之间不断发酵。但有趣的是，“自上而下”的城市区域规划并未能有效地协调城市发展，反而是“自下而上”的或非正式的城市间论坛最终取得了积极成果。

以珠三角城市群为例，广东省内城际铁路规划案例同样有趣。研究表明，尽管有关城市间等级衡量和交易谈判的制度还存在真空，这些城市为了适应协同发展的大趋势，发展形成了一种有效的、弹性的城市行为，或

