

国际大都市区管治经验启迪 及对中国实践的借鉴

蔡建明

中国科学院地理资源所

Email: caijm@igsnrr.ac.cn

2008年10月15日

演示构成

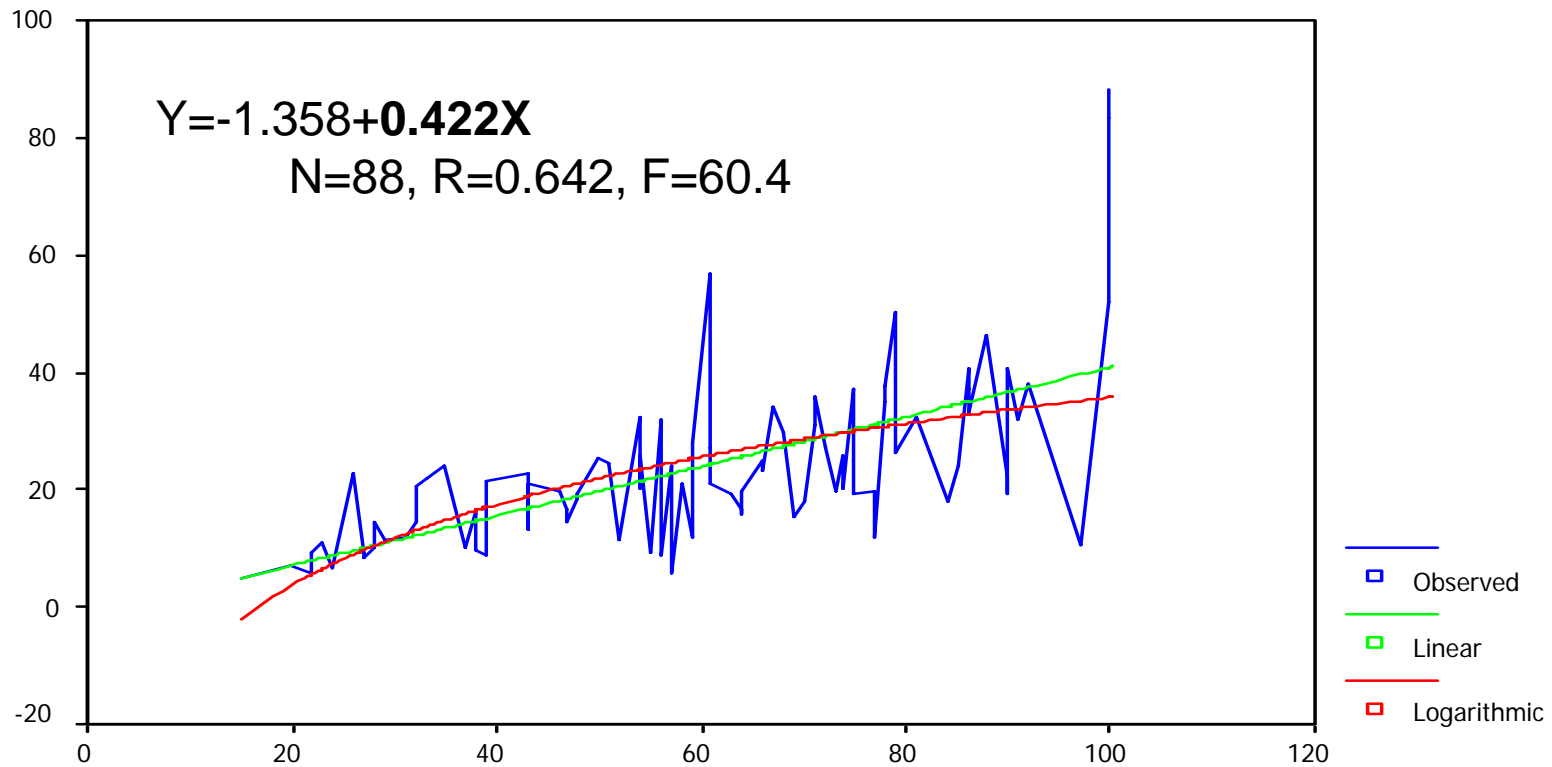
- 第一部分：引言
- 第二部分：国际经验
- 第三部分：对中国的启迪

第一部分：引言

- 大都市区/大都市带成为世界城市化新潮流
(美国-纽约+洛杉矶+芝加哥 >5000万、日本-东京+京都+大阪>5000万、欧洲荷兰-兰斯塔德660万等)
- 中国城市化特征：量大、样多、谱全
 - 3大都市带/圈作为经济引擎和人口迁入目的地变得日益重要，其他10多个正在形成
- 工作概念：学术上尚无共同接受的概念(核心城市-城市地区-大都市区-大都市带)
 - 大都市区 >150万人 空间上相对连续的城市体系
 - 大都市带 由至少2个大都市区组成，>1000万人，如香港-深圳-广州；洛杉矶-圣地亚哥-拉斯韦加斯

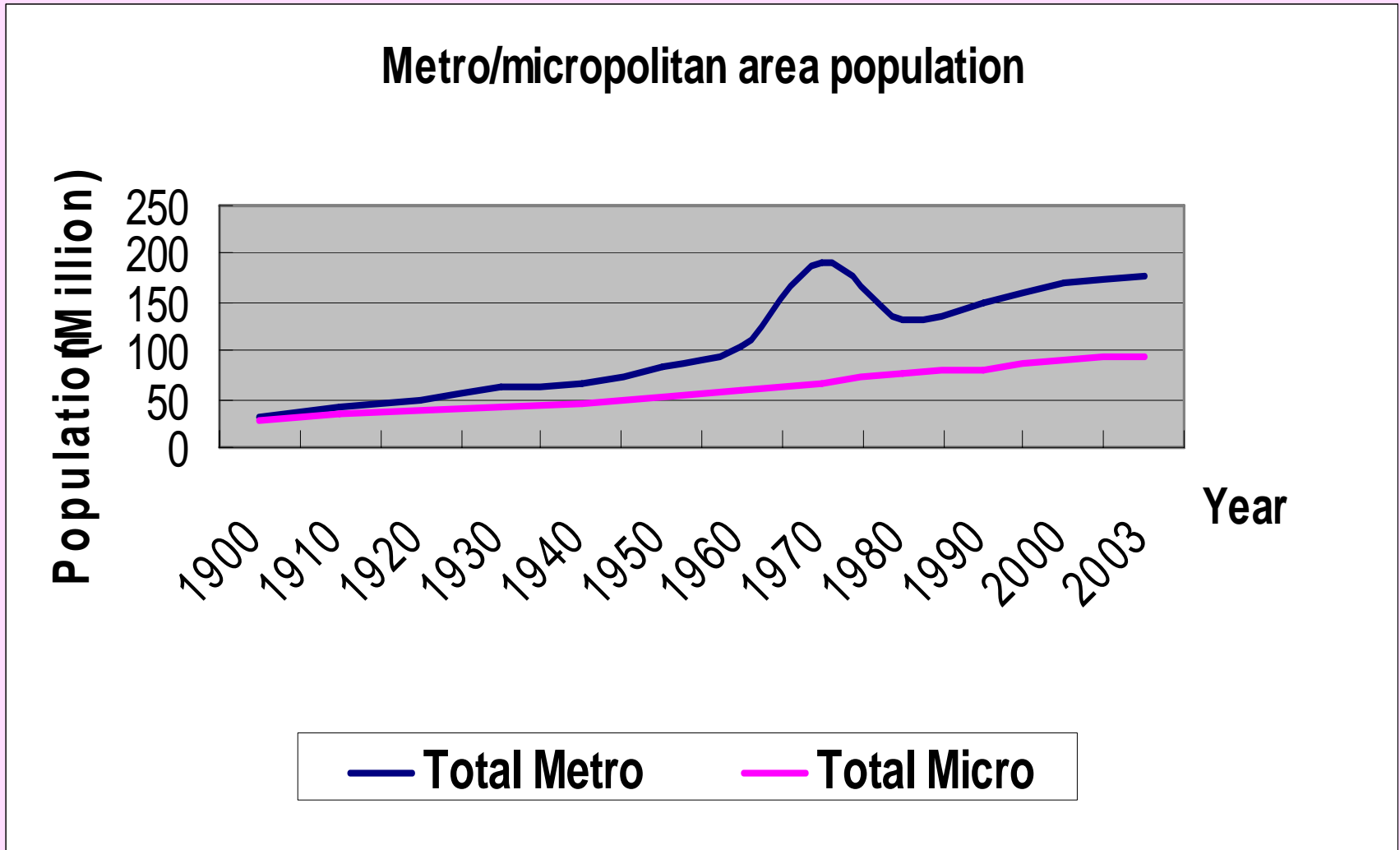
各国城市化水平与 大城市比重的一般关系

°ÜÍðÈË;ÚÕ¼×ÜÈË;Ú±ÈÖØ%



³ÇÊÐ»-È®Æ½

美国大都市区与小都市区人口增长状况



大都市区与小都市区人口比重变化

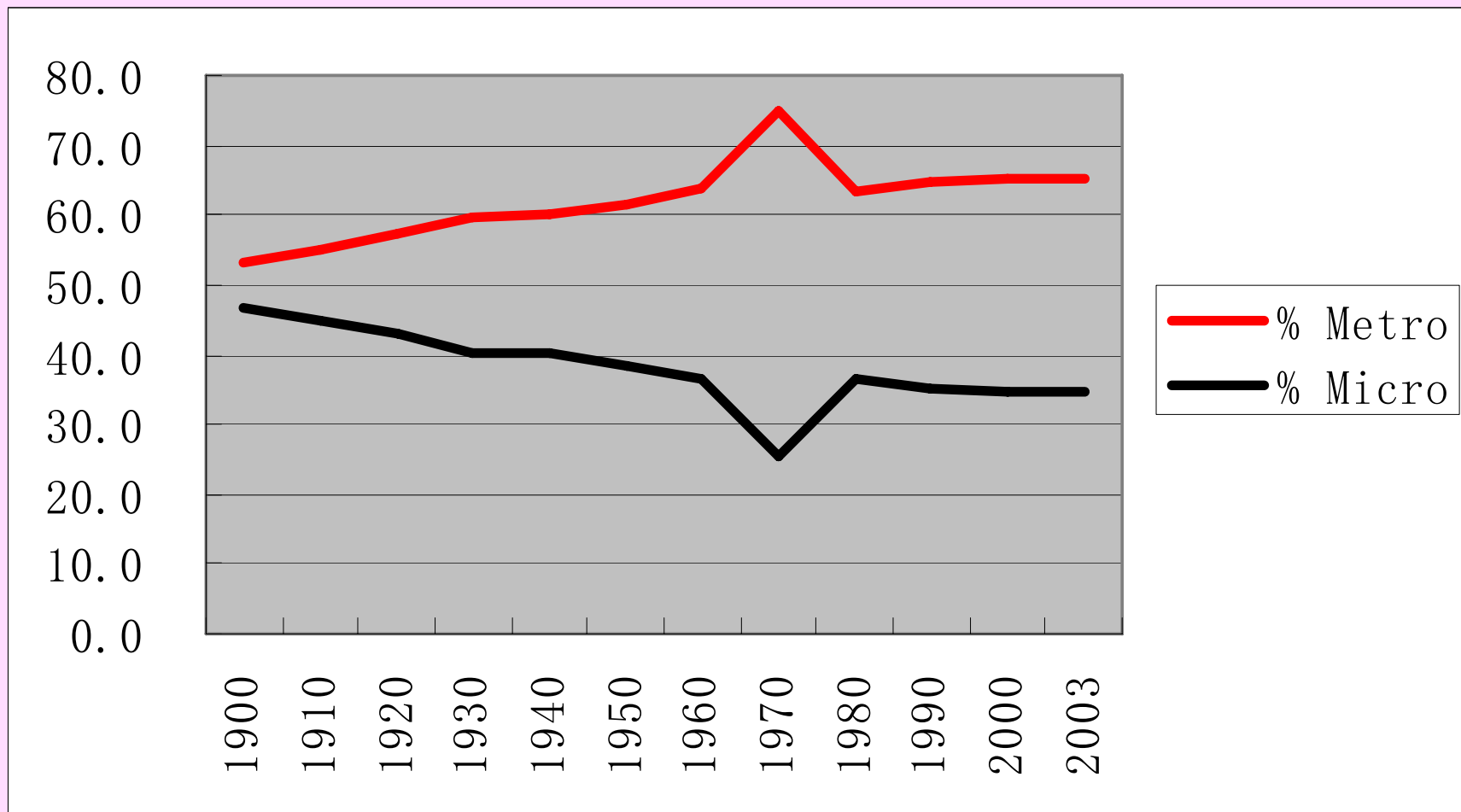
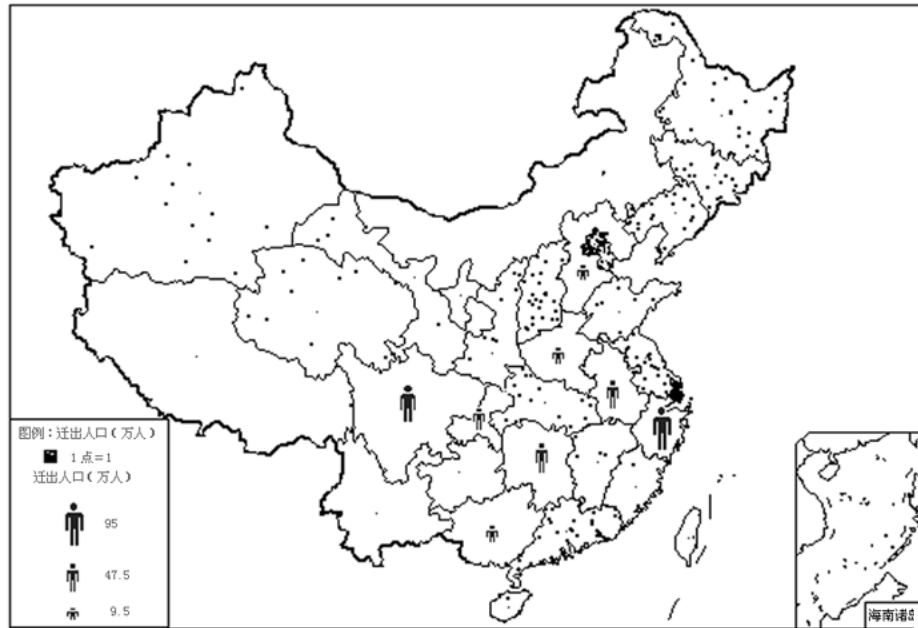


图 7-4 1990 年各省人口迁移量



省际迁移人口趋势

图 7-6 2000 年中国分省区人口迁移量



第一部分：引言（续1）

- 管治而不是管理
 - 权力分享与权利实施
- 大都市区管治
 - 从司法功能的角度来评估
 - 3大主要利益群体：
 - 公共部门（政府）
 - 社会/市民团体（贸易组织、专业协会、环保人士等非政府组织）
 - 私有部门（企业）

第二部分：国际经验

- 大都市区管治模式差异巨大
 - 即使在一国之内差异也非常巨大，特别是在美国和加拿大这样的大国内
- 多种管制模式：
 - 单核心主导的城市，如：东京、伦敦、卡尔加里
 - 中心城市政府+都市区周边相应级别政府，如：首尔、多伦多等
 - 市民团体相互协调，如：芝加哥、纽约等
 - 特别区/区域政府协调，如：明尼阿波利斯-圣保罗，温哥华等
 - 中央政府引导下的协调，如：荷兰的兰斯塔德

第二部分：国际经验（续1 美国）

- 具有悠久的、基于市民团体参与的、强大而有效的大都市区管治能力
 - 纽约大都市区的区域规划协会：由美国建筑师联合会和美国规划学会领导，负责就有关议题与都市区内若干相关机构进行共同工作，如与纽约-新泽西港务局进行物流业研究等
 - 芝加哥大都市区的商会：关注大都市区的战略发展规划，如：芝加哥20世纪都市区的发展格局就是建立在其1909年所作的Burnham规划；而目前所作的<2020芝加哥大都市区>也必将会对芝加哥21世纪都市区的发展格局产生重大影响

第二部分：国际经验（续2 美国）

- 具有强大的、以大都市区经济发展为导向的公-私合作团体
 - 如：凤凰城经济发展委员会
- 通过特别行政区为整个区域提供服务，如：明尼阿波利斯-圣保罗
 - 美国目前的特别行政区已由1977年的15,000个增加到2005年的38,000+
- 基于交通基础设施建设的全国大都市区合作，如：城市间的高速公路和大容量铁路的建设

第二部分：国际经验（续3 东亚）

• 东京

- 东京都政府：全球最大，人口>3500万
 - 单核心主导的城市模式（由23个特别区（对应于中国的市区）和26个市组成）
 - 66%收入可用来自我支配
 - 能有效的为都市区提供基本的服务，如：上下水、消防等
 - 能有效的进行能源和土地规划：可将土地利用和交通体系进行一体化管理
- 但**也由于人口的不断下降而出现严重的财政问题：没有很好地将中长期人口变化趋势纳入到规划中来
- 到2030年需要降低7,000亿日元的支出，并适应老龄化社会的要求

第二部分：国际经验（续4 东亚）

- 首尔

- 同曼谷一样，首尔大都市政府也只涵盖了中心城市，与周边城市的协调则是由中央政府来实施

- 首尔大都市利用1997的金融危机进行调整：

- 加强面向全球的外向型功能；

- 提高内部管理的透明度，重视市民的评估

- 进一步改善环境，提高竞争力

- 通过政府投入鼓励和提高社会团体的管治参与
（典型的东亚模式，社团的半官方性质）

第二部分：国际经验（续5 欧洲）

- 兰斯塔德

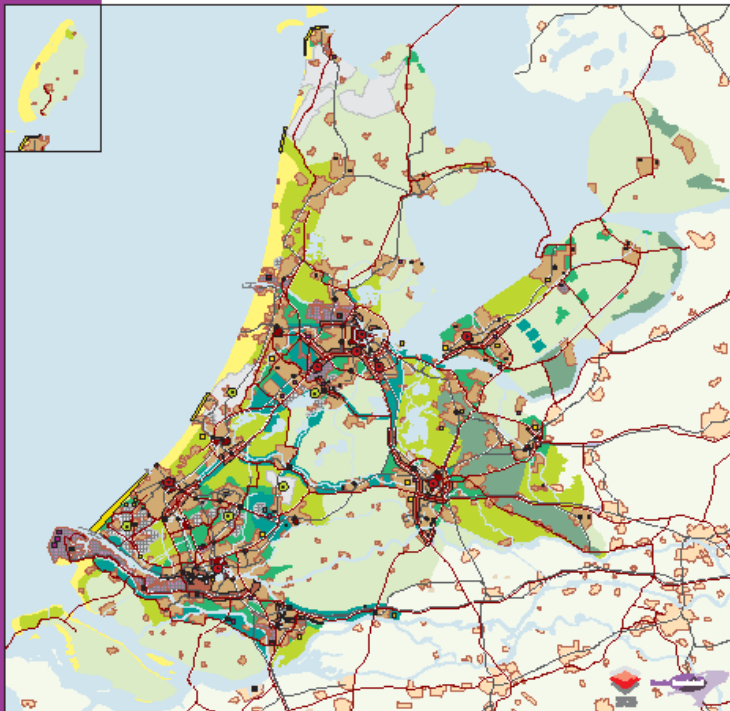
- 集中于土地利用规划，以打造紧凑型/集约式城市
 - 如绿心战略：对实行绿心计划的土地所有者进行补贴
- 以跨径城市体系构建为导向
 - 将兰斯塔德打造成为欧洲的物流枢纽
- 协调环境质量和能源使用效率
 - 沿铁路系统重建城市中心
- 由中央政府发起，但地方政府的介入越来越多

Introduction to the Randstad

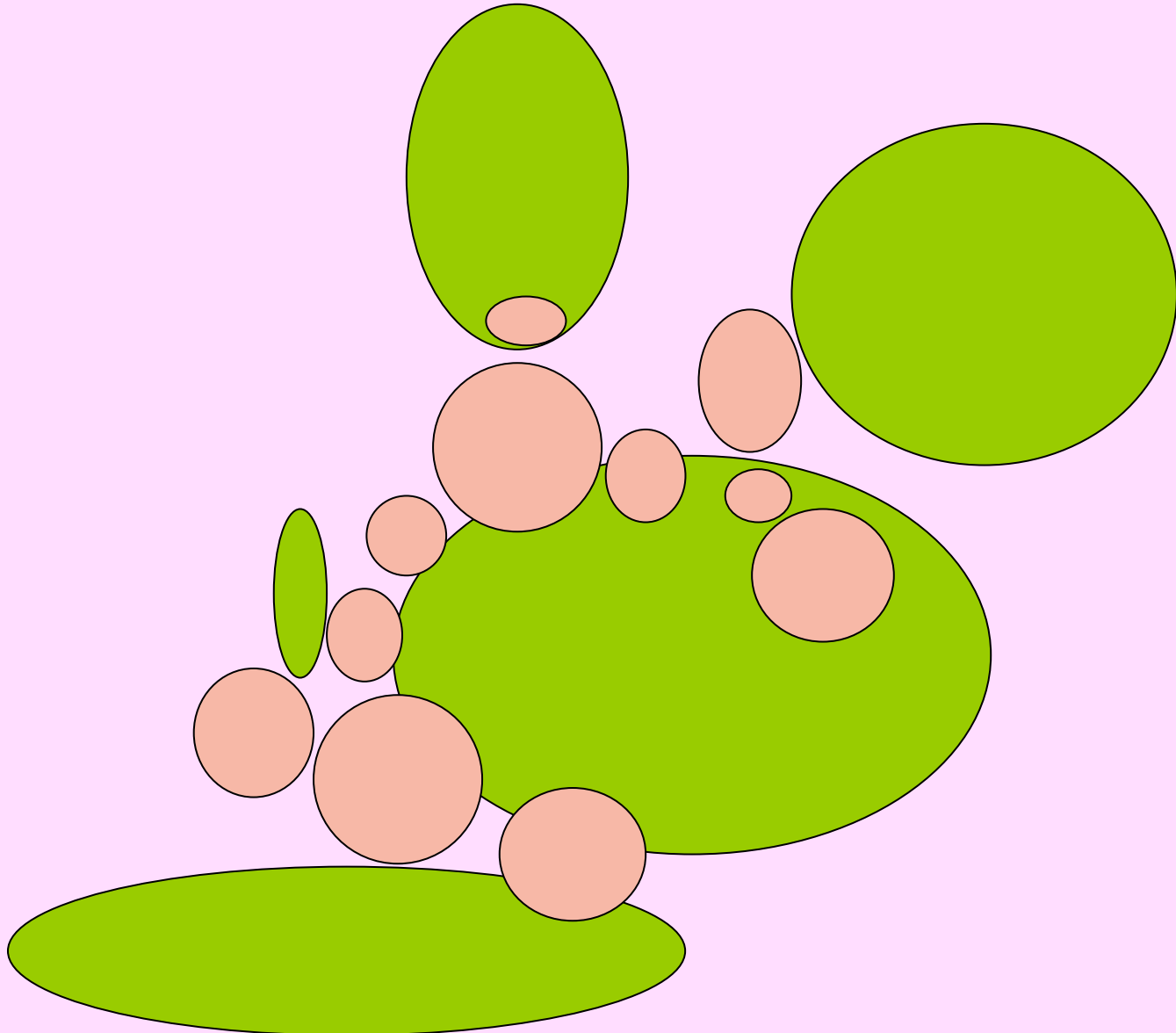
A polycentric metropolis (city network) consisting of:

- + a circle of 4 medium size and various smaller cities
- + a Green Heart: large open space in the middle of the city network (protected by law)
- + and surrounding agricultural areas and sea

Spatial structure 2015, Randstad Provinces



About 6.6 million inhabitants (ca 40% of the total Dutch population; 900 km²)



第二部分：国际经验（续6 欧洲）

• 大伦敦

- 大伦敦权力机构：建于1999年，由伦敦和14个自治市镇组成

- 同东京一样，该机构具有管理都市区的权力，由选举市长担任成员

- 直接提供许多服务职能，如：交通、消防、公安、规划

- 全球大都市区交通规划的翘楚

- 大战略大手笔，如：

- 伦敦开发局，大伦敦经济发展的拳头机构，每年运行经费3亿英镑

- 目标：充分利用2012年召开奥运会的契机，继续加强伦敦作为全球金融枢纽的地位

- 通过附属的伦敦市民论坛与各社会团体沟通

第二部分：国际经验（续7 加拿大）

- 温哥华

- 大温哥华行政区：一个非常成功的行政区模式

- 1965年成立：当时只是为协调上下水配置和工业区布局

- 此后职能不断增加（如：空气污染，住房等），管辖范围（目前达21个市镇）也不断加大

- 协调与周边市镇的双边关系，并随着市区扩展，将周边市镇并入大温哥华行政区

- 具有极强的战略规划功能：以宜居区域为主题

第二部分：国际经验启迪（续8）

- 1 大都市区的空间边界规划要超前于城市空间的实际增长（多伦多失败教训），大都市区内部的若干行政区要先于城市化发展而升格为市区，就像中国将县适时转变为市区一样；
- 2 都市区会面向世界开放，因此仅有高效的管理还是不够的。要有长远战略（东京在这方面具有失败教训），要为新发展驱动力（如：人口老化、经济竞争等）和为可能的危机（如：自然灾害、流行病等）做好应对准备；
- 3 大都市区内部的垂直分工应当明确，不应有过度的重叠，
 - 以使各级别的表现都能够最具竞争优势，如，基层单位更接近群众；

第二部分：国际经验启迪（续9）

- 4 财政资源的分配要与功能的垂直分工相匹配，如，基层单位需要财政资源以提供各种社会服务；
- 5 基础设施是大都市区空间格局形成的主要塑造者，因此需要找到进行大规模投资的新机制
- -这种新机制需要精心的设计和监测，以避免过度负债；
- 6 在一个国家内实行不同的都市区管制模式是一种上策，如北美西部的城市就具有较少的行政区分割，因此容易成片开发；

第二部分：国际经验启迪（续10）

- 7 社会/民间团体在大都市区管制中可以扮演重要角色（如：凤凰城），甚或主角，就像纽约和芝加哥的情形一样；
- 8 危机往往是改革大都市区管制的主要机会，如：首尔和曼谷（亚洲金融危机），多伦多（SARS）；
- 9 新经济和新技术力量正在推动多核心城市的扩展。考虑到能源和时间成本的上升，这些新力量应被正确引导。

第三部分：中国的议题与借鉴

- 大都市区和大都市带在中国的重要性

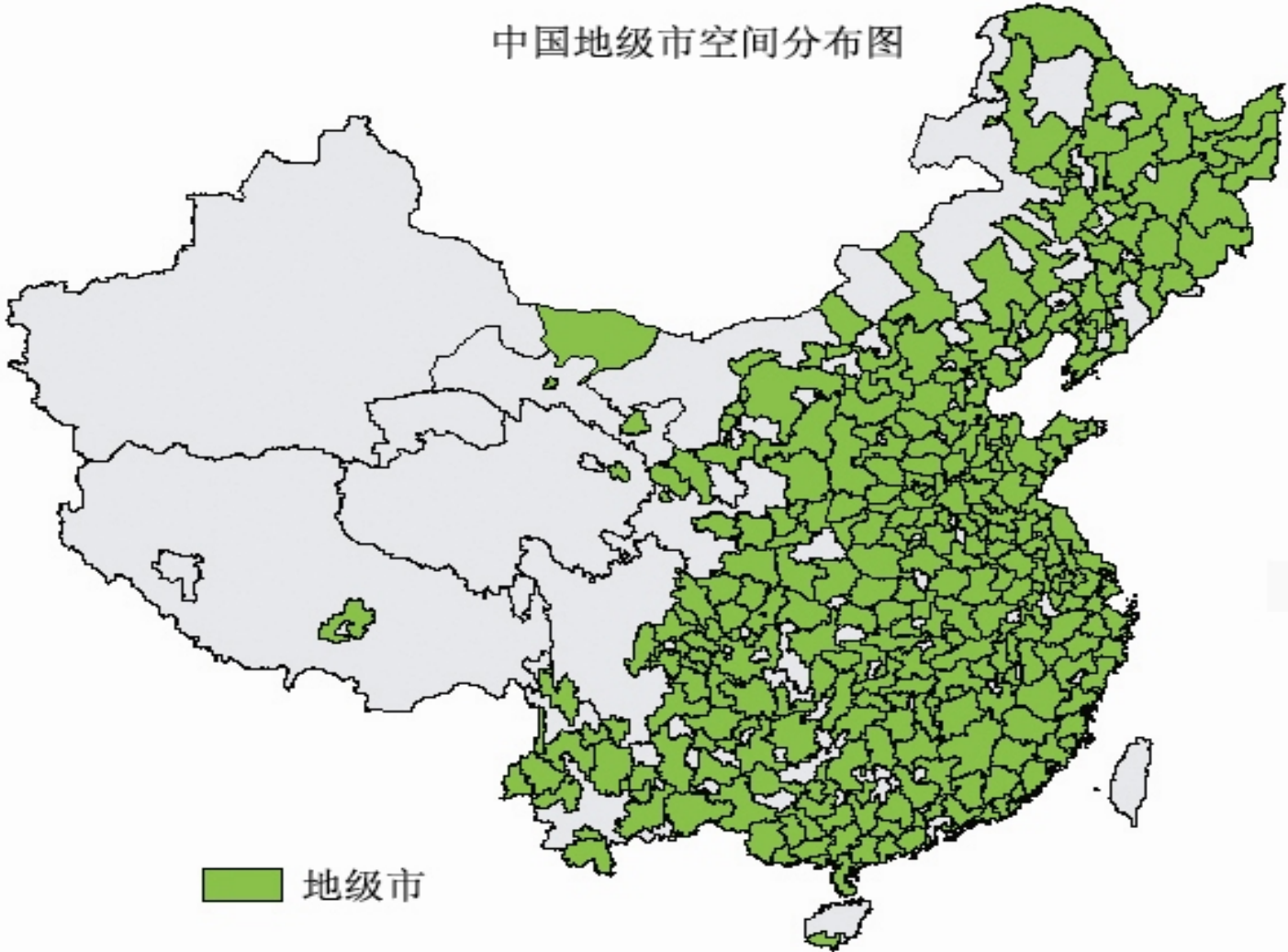
- 到**2020**年，珠三角、长三角和京津冀大都市带/群将占到中国人口数量的**18%** 和经济产出的**65%**

- 中国国土面积的**48%**已被各地级市的行政范围所覆盖

- 东部绝大部分地区均处在某一个或某几个都市区**50**公里的服务半径内

- 2003**年地级市市区的经济总量已占中国**GDP**的**65%**

中国地级市空间分布图



地级市行政区划范围内人口净迁移分布

(根据五普资料整理)

地区	净迁移	其中： 城市地区	半城市 化地区	乡村地 区
东部	22093403	36204986	489004	-14600586
中部	-8798644	6118885	1449256	-16366786
西部	-800009	5107424	934865	-6842296
全国	12494750	47431295	2873125	-37809668

- 人口净迁移正在促进大都市区的形成和发展，这一趋势未来还会进一步加强

地级市行政区划范围内人口净迁移分布

(根据五普资料整理)

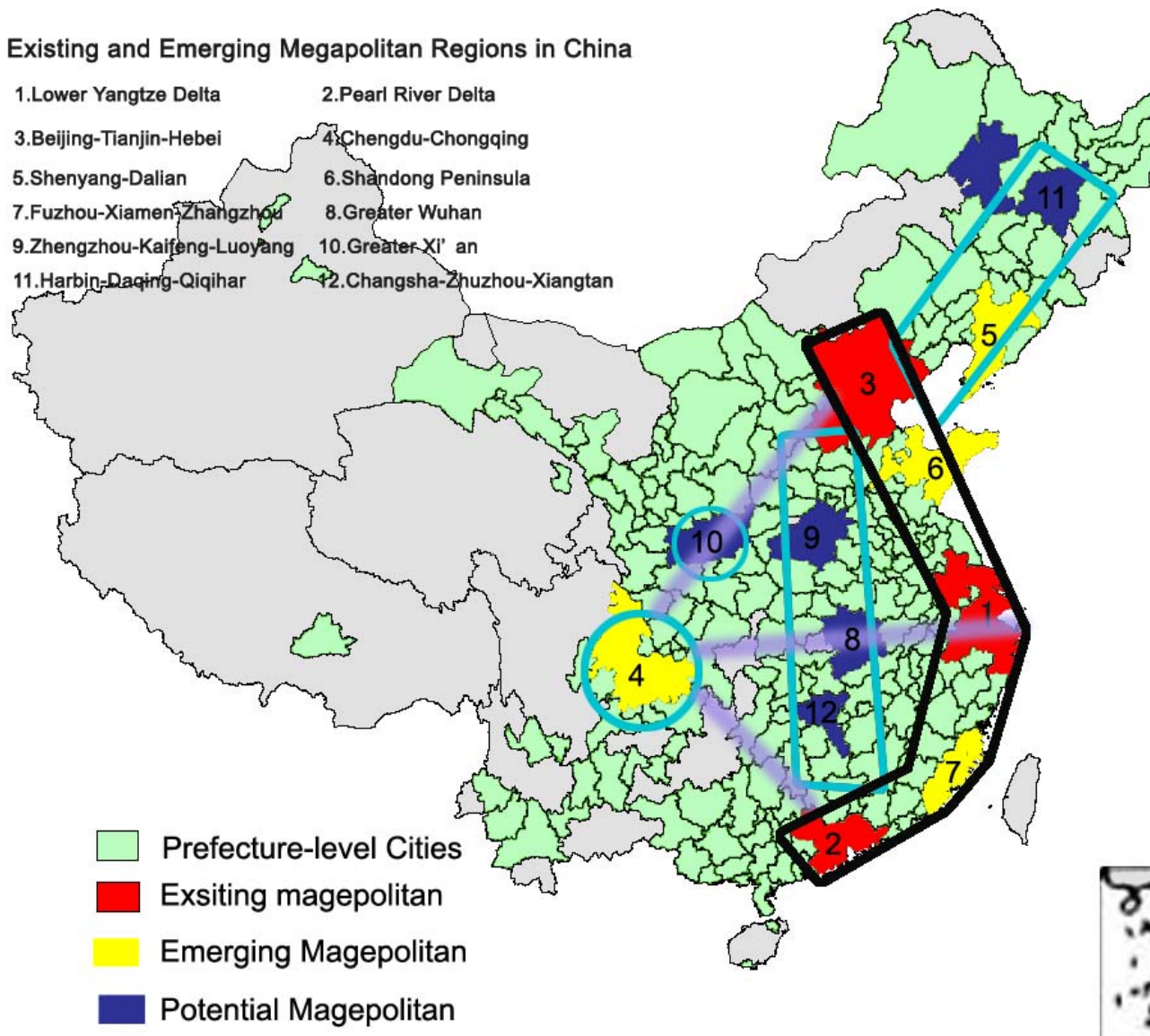
城市规模	总人口	城市人口	净迁移
>=4百万	155983430	100585340	20674527
3-4 百万	96608240	48842470	10091641
2-3 百万	169964500	68471480	1670598
1-2 百万	459294010	144932370	-12377249
0.5-1 百万	210607742	61007953	-7070930
<0.5 百万	22426268	7315663	-493837
总计	1114884190	431155276	12494750

- 人口净迁移正在促进大都市区的形成和发展，这一趋势未来还会进一步加强

Perspective 3 of Metropolitan Regions in China in the future

Existing and Emerging Megapolitan Regions in China

- | | |
|------------------------------|-------------------------------|
| 1. Lower Yangtze Delta | 2. Pearl River Delta |
| 3. Beijing-Tianjin-Hebei | 4. Chengdu-Chongqing |
| 5. Shenyang-Dalian | 6. Shandong Peninsula |
| 7. Fuzhou-Xiamen-Zhangzhou | 8. Greater Wuhan |
| 9. Zhengzhou-Kaifeng-Luoyang | 10. Greater Xi' an |
| 11. Harbin-Daqing-Qiqihar | 12. Changsha-Zhuzhou-Xiangtan |



第三部分：中国的议题与借鉴

- 议题1 应鼓励和推动民间团体介入大都市区的管制/治理

- 在沿海地区，私营企业正在越来越积极地参与到都市区的管制中来，有点像芝加哥

- 像纽约一样，专业团体/协会也可以介入

第三部分：中国的议题与借鉴

- **议题2 大都市区内部的垂直功能分工需要进一步清晰**
 - 需要从法的层面进一步明确各级政府的职能
 - 目前，由于各行政区的经济资源或领导人的感召力/关系/能力的不同，它们的实际权利和职能可以豁异
 - 由此，权利也存在着区域差异，西部地区市政府的权利较大，而沿海地区县和区的实际权利有时也很大

第三部分：中国的议题与借鉴

- **议题3 垂直职能需要重新匹配**

- 根据国际经验，一般而言，各种社会服务应由基层政府提供，如：区政府

- 而经济发展、网络化的基础设施以及战略规划等则应由市政府来完成

第三部分：中国的议题与借鉴

- **议题4 需要对大都市区进行财政改革**
 - 目前城市财政过度依赖土地出让金，导致预算外财政过大、收入和支出悬殊，以及小块开发（形成了低效率的高速道路系统等）
 - 还导致了不正当的激励结构，如：所有地区都谋求制造业发展，以获取较高的地方税收
 - 需要开发更多的可持续的财政来源，如：房地产税
 - 需要开发更高效率的融资机制，如城市债券，和类似于国家开发银行作用的转贷等

第三部分：中国的议题与借鉴

• 议题5 需要对城市规划体系加以改进

- 过度依赖城市总体规划并不适合发展极为迅速的中国城市体系(动态跟踪和调整不足)

- 需要更多的创新性：

- 民间团体的参与

- 要鼓励私营城市规划设计公司与各级城市规划设计院展开竞争

- 要重新审视建设部所颁布的各种标准，如城乡开发所要求的人口密度导致半城市化地区的开发密度过低

- 缺乏将市场和其他公共投资机构的力量纳入到城市规划中来，导致规划缺乏可信性

第三部分：中国的议题与借鉴

- **议题6 需要将都市圈规划合法化/规范化**

- 都市圈内省市之间的协调应主要侧重在城际之间的通道建设、经济功能划分和绿色/生态廊道的建设等

- 要创建机制，使都市圈的规划合法化，如：即将完成的京津冀都市圈规划

从各自为政规划到都市圈规划

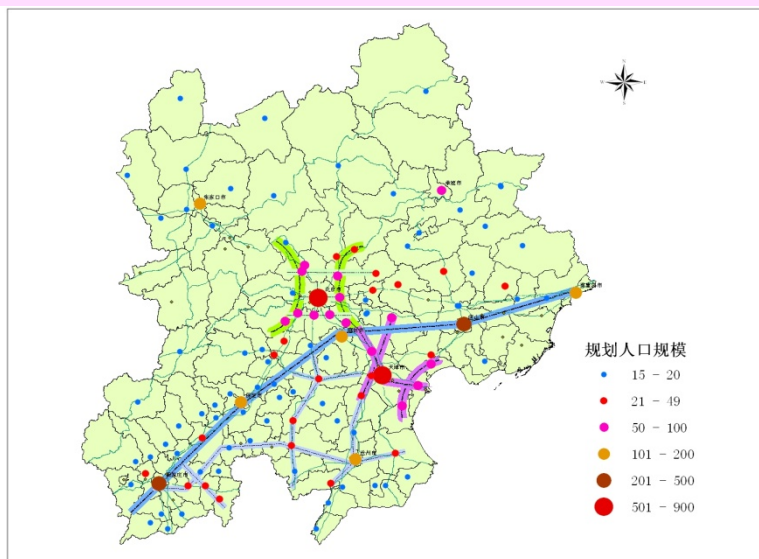
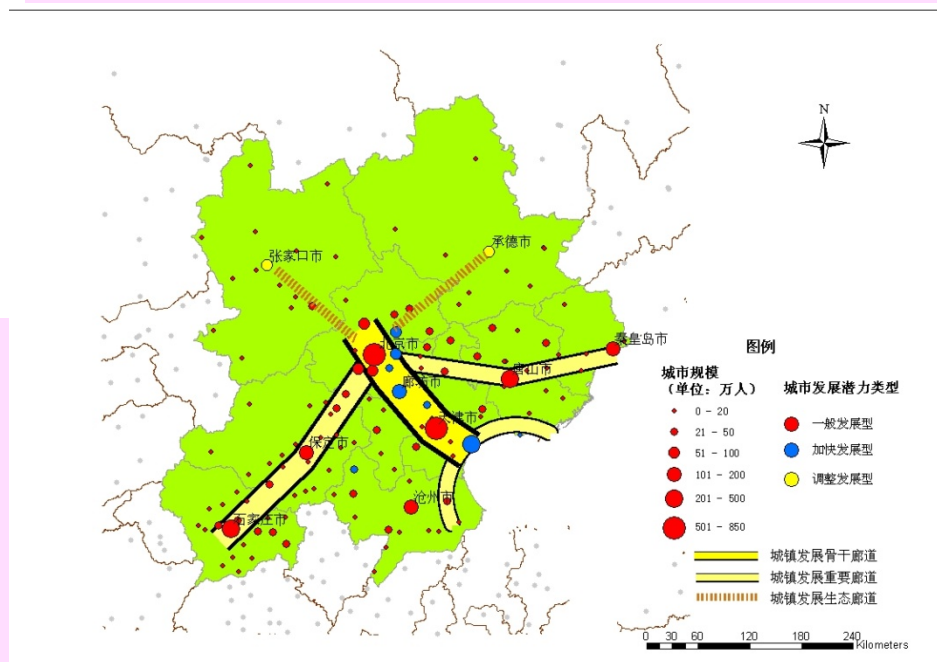


图 北京、天津、河北省城市规划图叠加



第三部分：中国的议题与借鉴

- 议题7 都市区的环境改善/提升在空间上需要连续
 - 许多大城市的环境改善在市区获得了长足进步，如：北京、成都
 - 但半城市化地区的许多县级政府却几乎没有改善环境的动力：缺乏环境监测，与官员的提升并不挂钩
 - 环保局是地方政府的一部分，很难客观地执法
 - 需要通过横向的财政转移保护绿地空间，如：担当生态/绿色空间职能的县应获得补偿，就像兰斯塔德和上海所作的那样

第三部分：中国的议题与借鉴

- **议题8 经济发展需要建立在比较和竞争优势之上**

- 许多都市区缺乏发展其比较和竞争优势的战略意图，如：昆明应以其宜人气候为基础发展相关产业，而不是追求制造业的发展

- 许多地方政府或是重复建设（如：众多的工业园区），或是土地利用不当（如：将重工业建在旅游区附近）

- 需要在都市区范围内对其比较和竞争优势进行清晰的分析，然后采取战略行动

第三部分：中国的议题与借鉴

- **议题9 需要对城市空间扩张加以引导**
 - 城市总体规划和土地额度指标已经失去其有效的引导作用
 - 需要进一步强化基本农田保护
 - 需要通过融资使基础设施建设提前到位
 - 新的发展在空间上要尽可能沿着主要廊道呈串珠状展开，具有连续性：将支线基础设施的建设限制在合适的区位上
 - 在都市区范围内，填充式发展具有巨大潜力，目前这种发展过程已在广州和成都等城市出现

结 论

- 中国大都市区的管治体系总体上适合现有的发展阶段
- 需要改变对主要参与者的激励措施，以提高经济、能源和建筑环境的质量
- 对创建良好的财政、总体规划和环境机制需要给予优先关注
- 需要加强民间社团的介入，以改善都市区的长远运行和发展质量，可先从私人企业和专业团体的介入起步

思考问题

- 1 对我国大都市区管治的基本看法？
- 2 结合国际经验，对自己所在城市的管治提出几点建议。