

城市管治、区划调整与空间整合 ——以常州市区为例

甄 峰¹, 简博秀², 沈 青³, 郑 俊¹

(1 南京大学城市与区域规划系 南京 210093; 2 台湾大学建筑与城乡研究所 台北;

3 美国马里兰大学建筑与规划学院)

摘要: 以常州市区为例, 重点从产业空间管治的角度, 分析了在行政区划调整下城市管治重构与空间整合。通过分析现状开发区在主导产业选择、产业空间布局与区位选址方面的问题, 论文认为, 当前制度框架、经济政策与要素集聚、社会文化及空间规划等方面是造成目前中心城区之间管治冲突的主要原因; 行政区划调整虽然有利于城市规模的做大和某种程度上规避强大的县级市与中心城市之间的日益突出的矛盾, 但当前的发展并没有有效地削减这两大空间单元之间的本质冲突。进而, 论文又从制度重构、政策导向与空间整合三方面重点分析了要构建有效的市区管治模式、实现空间协调发展与整合。

关键词: 区域管治; 行政区划; 制度重构; 空间整合; 常州

文章编号: 1000-0585(2007)01-0157-11

1 导论

城市与区域问题及其管治不仅是各国政府长期争议的焦点, 也是各国学者讨论的中心。这涉及到 (1) 经济发展与政府组织、(2) 实质空间和行政空间、(3) 城市中心和郊区化、(4) 运营成本与地方自主以及 (5) 集体消费和公共设施服务的提供等相关议题。尽管如此, 西方学术界对城市—区域管治模式却一直无法取得共识。然而, 伴随着全球化的加速, 这个问题又出现了新的转机。一般认为, 地方角色在全球化过程中逐渐浮现, 同时, 新的科技进步和新的竞争环境都促使国家和城市—区域政府开始去重新思考一个新的空间关系, 这使得城市—区域问题需要着重考虑地方势力的加入 (amalgamation) 与脱离 (secession), 并非只是成本与效率, 而空间管治模式与再组织则透过全球地方化 (glocalization) 的势力被重新定义。

过去二十年来, 一方面, 美国和加拿大都试图去寻找一个聚居人口和经济活动的领域范围能够与城市—区域系统相符合的政府模式^[1]; 另一方面, 许多学者又呼吁建立新的区域管治模式来满足这些城市—区域的需要^[2~6]。大致来说, 这些学者的研究有着三个共同目的: (1) 在城市—区域中建立一个措施来提升地方政府间的合作; (2) 区域管治的目的是为了解决来自于碎片化 (fragmentation) 城市—区域政府的外部性问题; (3) 提供一个财政和减税的方法来促进城市中心的发展, 以便于它们能够更有效地贡献于所属区域^[1]。

收稿日期: 2006-07-08; 修订日期: 2006-12-18

基金项目: 国家自然科学基金重点项目 (40435013); 国家自然科学基金 (40301014)。

作者简介: 甄峰 (1973-), 男, 陕西人, 博士, 副教授。研究方向城市与区域空间结构。E-mail: zhenfeng@nju.edu.cn

致力于区域政府研究的学者们,把焦点放在了城市-区域管治议题上,特别是针对地方政府的合作模式下,试图提出一套为城市-区域政府而建立的新型式。而在这些管治模式的追求中,藉由行政合并手段让地方政府整合在一个政府的方式则是许多政府偏好采取的方式。联合政府(Consolidation)实际上便是所熟知的以政府联合或巩固为惟一方法的一级政府形式,这个方法主要是为了解决数量庞大的地方政府及其所形成的地方碎片化问题。因此,大多数支持联合政府管治方式的理由,便是因为它可以削减一个辖区内过多独立的下级单位,并且用单一的政府取代它们。

行政兼并,或是行政区划调整,是改革开放以来中国区域管治一个最快速且直接,同时又最被中央政府所接受的区域管治模式。一方面它涉及了地方行政领域和权力的博弈和沟通的过程,另一方面它又减少了地方政府间过多的交易成本耗损。因此,这个模式在长江三角洲地区乃至整个中国,都是最直接与方便处理区域间不协调与冲突的方式。实际上,许多学者都认为长江三角洲持续发展的最大障碍来自于以行政区分割为特征的制度性矛盾,这个矛盾造成了三个省级单位各自为政的建设,以及产业结构同构^[7~9]。不仅如此,由于快速的城市化进程,以及面对全球化经济势力的直接挑战,迫使许多不同层级的城市同时暴露在全球舞台上,并且竞相争逐,同时打破了原有的空间层级和行政格局,如苏沪的外资竞争、昆山和苏州工业园区竞争等,连带地出现了空间的碎片化,甚至在行政领域内出现了同一市县同城竞争的管治困境。这些都是影响当前中国城市-区域管治的重要关键因素。如同本文所要强调的,市县同城等行政区划所带来的区域管治问题成为了目前国内一个重要的区域发展和行政调整与规划课题,同时大多数学者皆认为会带来规划与管理、重复建设等诸多问题^[10~16]。

2001和2002年,江苏省先后调整了苏州、无锡、常州三市的行政区划,撤销了吴县、锡山和武进并分别设立区建制。经过行政区划调整,地级市的“弱”市管“强”县(市)及中心城市发展空间不足等问题得到了较大的缓解,城市利益主体一定程度上也得到了统一。但近些年来,这些城市的发展又面临着新的问题,同时,区划以前的问题仍然长期存在。因此,本文试图以常州市区作为研究区域,对其在行政区划调整以后城市产业及空间发展进行实证研究,特别是常州市在2002年藉由行政兼并的过程将武进市纳入行政管辖范围以后。但必需强调的,该案例是一个市场化过快发展却缺乏有效管治的一个城市,这在长江三角洲的许多城市内是非常普遍的现象。本文主要目的是要说明:尽管行政区划调整有利于城市规模的做大和某种程度上规避强大的县级市与中心城市之间日益突出的矛盾,但当前的发展并没有有效地削减常州与武进之间的本质冲突。

2 苏南模式与常州行政区划调整

常州是长江三角洲区域经济的的重要组成部分,在长江三角洲城市群中具有重要的地位,也是江苏省构建的苏锡常都市圈的核心城市之一。

2.1 苏南模式与常州路径

谈到常州城市经济的发展,我们就不得不讨论苏南模式,尽管国有大型企业对于常州经济增长的贡献不容忽视。20世纪80年代以后,常州及其当时下属的武进(县)乡镇企业异军突起,被称为“常武地区”,1980~1999年间常州GDP年均增速达19.9%,曾一度引领着长三角的区域经济发展。90年代以来,苏南模式逐渐出现了危机,乡镇企业的发展停滞不前,对城市与乡村环境也造成了极大的破坏。近几年来,一些学者以昆山、江阴

模式重新更新了苏南模式,认为当前出现了以外向型经济以及民营经济发展为主的新苏南模式。由于市场需求、经济环境与交通区位等因素,常州的外向型经济增长缓慢,而乡镇企业改制却促生了民营经济的快速崛起。2004年,民营经济总量占GDP的比重已达到60%以上,规模以上民营工业完成产值1287.2亿元,在全市规模以上工业产值中所占比重达到60.5%。可见,常州的经济发展路径与苏州、无锡明显不同,制造业一直是常州经济增长的重要动力,但FDI对其经济增长影响相对最弱,脱胎于乡镇企业的民营企业已逐渐取代国有企业而成为常州制造业发展的主导。

2.2 行政区划调整与管治制度重构

伴随着国家政治、经济体制改革的深入,地方经济单元的自主性得到较大的发挥。原有的基于集权的管治框架逐渐削弱,地方自主性不断加强。武进由于体制灵活,经济实力增长迅速,而常州以国营大中型企业为主的发展模式显得经济活力不足。这进一步促发了常州、武进市县同城在产业布局、空间拓展、基础设施配套等方面的矛盾。同时,由于“强县弱市”的存在,中心城市对县域经济的调控能力下降,郊县经济实力的快速增长使市管县体制面临着越来越多的弊端。进入90年代,为了解决这一矛盾,1993年武进成功地将县城搬迁至市区南部的湖塘镇,并于1995“撤县设市”在湖塘镇南部建立了新的政府行政中心和新区。此次调整,很大程度上缓解了原有的“市县同城”所带来的城市建设、管理等问题。与此同时,当时的常州政府也于1992年提出了“重点向北”的“以港兴市、连江通海、三区一线、再造常州”的发展战略,并启动了常州高新技术产业开发区建设。这改变了城市沿沪宁铁路及运河沿线带状发展的格局,城市发展表现为向北拓展。

后续的发展表明了,仅仅是县城的搬迁是不够的。由于制约经济发展的旧有体制并没有被打破,这一模式不仅没有缓和矛盾,反而加剧了行政分割。2002年4月的“撤市设区”方案为常州市区的发展提供了新的市、区、街道办和镇四级行为主体构成的管治框架,某种程度也从形式上消除了原有“市县同城”的体制障碍。相对于第一次区划调整,第二次的区划调整则带来了整个城市空间结构的变化。武进并入常州市区后,政府重组和规划体制的变化为常州提供了一个新的发展机遇,但常州和武进也都为数次行政区划调整付出了巨大的成本。陈振光等分析了中国城市从市带县、撤县建市到撤县设区的管治模式变化,并指出“撤县并区”其实是多中心管治在中国的具体表现,也是在“集中式”和“分散式”管治后的一种平衡^[17]。然而,对比常州市区的发展与管治来看,实际上并没有出现多中心管治模式。原有的常州市区与武进市区之间的矛盾与冲突仍然存在,而其根源就在于苏南模式的乡镇企业发展所带来的以各级开发区为代表的产业空间碎片化和产业趋同下的竞争,导致的结果是土地的浪费、环境污染等问题。

3 常州市区开发区竞争: 现状、问题与解释

制造业一直是常州经济增长的重要动力。近些年来,民营企业已取代国有企业正逐渐成为常州工业发展的主导,这也深刻改变着常州城乡土地利用模式及其空间结构。开发区已经成为城市经济活动的重要空间载体和城市财政收入的重要来源。这里以开发区为对象,对市区制造业空间变化及存在问题进行分析与评价。

3.1 开发区发展比较与存在问题

1949年以来,常州逐渐从一个以纺织、食品加工为主的工业城市演化为包括装备制造、纺织工业、化学工业和钢铁工业等支柱产业的综合性工业城市,制造业基础非常好。

表 1 分析了整个市区工业经济实力的空间分布, 可明显看出, 无论是在工业产值及企业数量方面, 武进都是全市经济发展的重心所在。就私营经济而言, 武进占了整个市区企业总数的 52%, 工业总产值的 58.2%。湖塘、牛塘、洛阳、遥观、横林、横山桥、东安七个镇工业实力最强, 占到了 GDP 第二产业份额的 44.39%。

表 1 常州市区工业经济实力空间分布 (2004)

类别	武进	新北	天宁	钟楼	戚墅堰
工业总产值 (亿元)	1045.86	369.90	316.69	258.41	81.69
规模以上工业总产值 (亿元)	834.46	330.07	294.67	240.11	74.10
工业企业数 (个)	22552	6354	2120	2111	778
规模以上工业企业数 (个)	1897	785	586	514	146
规模以上私营工业企业 (个)	1157	378	324	281	89
规模以上私营工业总产值 (亿元)	401.16	94.10	92.08	76.19	25.71

资料来源: 常州市统计年鉴 2005, 中国统计出版社

图 1 (见图版 4) 为常州市区分乡镇产业类型及工业区的分布比较。左图比较了分乡镇的产业分类, 可以看出, 各乡镇都表现出了极为类似的工业内部结构, 纺织、化工、装备制造、金属加工业遍布各乡镇。这种格局与乡镇企业主导的苏南模式下形成的, 尽管目前已经对城乡环境造成了很大破坏, 但在乡镇层面仍然是在短时期内难以改变。就拿化学原料及化学制品制造业来讲, 从 1990 年到 2003 年的 13 年间, 产值从 13.6 亿元增加到 149.9 亿元, 产值高速增长的背后是以牺牲环境为代价的。右图给出了国家级开发区、省级开发区及江苏省认定的乡镇工业园区共 14 家, 主要集中在老城区及武进、新北及戚墅堰三区。

表 2 对主要工业区现状重点产业进行了比较, 可以看出一些开发区在产业定位上的明显冲突。从企业规模分布来看, 较大规模企业主要集中在常州及武进高新技术产业开发区, 而其他开发区尤其是镇所属开发区主要是中小型企业。而且, 由于各级开发区隶属关系及其行政级别, 这客观上形成了不同的政策微环境, 比如高新区所在的新北区就享有计划单列的外资项目审批权。

表 2 常州市区主要开发区规划建设情况 (2004)

名 称	已开发 面积 (km ²)	现有主要产业
常州高新技术产业开发区	25	电子信息及软件、机电一体化、“三药”
武进高新技术产业开发区	11.15	电子信息、光机电一体化、生物医药
滨江工业园		优质钢材、新材料、装备制造
天宁经济开发区		新型面料、高档服饰、产业用布
钟楼经济开发区 (2002)	5	精密机械、新材料、电子信息
戚墅堰经济开发区	3.68	轨道车辆及汽配、食品
焦溪工业园区		精密机械、旅游生态
洛阳工业园区		电子信息、机械制造、保健食品

资料来源: 常州市统计年鉴 2005, 中国统计出版社; 常州市政府网站。

而事实上, 市区的工业区远不止这些。每个乡镇都建设了自己的工业区, 如今又换上了“工业集中区”的概念。如武进东部的横林和洛阳两个重镇已经形成了以钢铁、木材加工、新型建材、电子等产业基础, 并在空间上和遥观镇呈现出连片发展态势。如横林的强

化木地板生产能力占全国的 45%，是国家三大基地之一。图 2 进一步分析了市区工业用地的分布情况。可以看出，工业用地分布明显表现出明显的空间集集中现象，主要分布在沪宁高速公路沿线。但是，对比图 2 和图 1b 可以发现，还有大量的工业用地分散在开发区之外。

从以上的分析，目前常州市区开发区发展存在着较多的问题，将可能影响城市经济增长与竞争力提升。这些问题主要表现在以下几方面：（1）现状仍缺乏骨干企业，尤其是武进以中小企业为主的模式虽然对市场反应灵活，适应力强，但是技术创新普遍较弱；（2）传统产业仍占很大比重，以小化工、纺织印染为主的产业对自然环境造成了巨大破坏，对其他的产业发展造成了负的外部性；（3）工业园区数量过多，占用大量基本农田。企业选址具随意性，产业分布与土地利用呈现出无序的碎片化，外部不经济现象明显；（4）土地利用效率低。

这表现在土地投入产出效率较低，而且存在着大量占而不用的土地。配套设施的建设和产业不协调。例如常州高新技术产业开发区 2004 年企业闲置土地为 213.88 公顷，占已批工业用地（870.2 公顷）的 24.5%，比例较大。已建工业园区建筑密度不高（28% 的企业、45% 的工业用地建筑密度低于 20%），可供挖掘的潜力较大；（5）开发区之间无序的竞争仍然存在，缺乏有效的管治，尤其是在省级开发区和乡镇开发区层面。条块分隔比较严重，各辖区都搞工业园，造成资源浪费，尤其是土地资源。

3.2 开发区存在问题的解释

常州开发区目前存在的问题是多方面的，其形成原因也是复杂的。本文将从制度与政策、经济、社会文化、空间规划等方面试图加以解释。

3.2.1 制度框架 政府结构和制度在决定城市活动的分散化中发挥着关键性的作用，也直接影响着城市竞争力的提升。常州市区行政区划的变化改变了原有的政府结构过于分散化的格局，也势必带来相应的管治模式的变化，而事实上的效果并不明显。同时，苏南模式所依赖的传统制度体系仍然存在，至少在区、镇层面，原有的行政管理体制并没有被彻底地打破。尽管区划调整了，但是否存在一个外部环境的迟滞效应？还是一个旧制度瓦解过程中，新制度尚未确立所带来的“制度真空”？根据西方的理论，常州属于典型的企业型政府。Eun Kyong Choi 等^[18]对中国转型经济的研究表明，官员和企业家之间形成了松散联盟，这又引起了寻租（rent seeking）行为出现。这一现象在常州也是明显存在的，既不利于培养良好的企业家产生的环境，又可能滋生腐败。可见，转型经济中的企业家有着双重的作用：企业家对于打破国家在商品市场中的垄断发挥着关键的作用，同时他们与政府官员的联盟也导致了寻租并阻止了传统制度的瓦解。

从政府层面来看，武进并入常州市区成为包含 5 个分区的城市管治框架，原有的武进市与常州市区在行政体制上的矛盾得以理顺。一般来说，中国目前垂直的分配与管理体制会产生具有最多财政或经济权力的部门拥有最多权力。这也导致了不同级别开发区之间存



图 2 常州市区工业用地分布情况(2004)

Fig 2 Distribution of industrial lands in Changzhou, 2004

在着不均等的竞争关系(国家级、省级、镇),谁的位置重要将极大地影响其发展的成功。但由于特殊的历史及经济原因,武进和常州在管治机制上还是存在较多冲突,从而造成市政府本应强化的组织和资源配置能力却面临着减弱。GDP 落差造成的武进与其他分区之间制度上的冲突与不协调时有发生。例如 2005 年常州与武进公交车风波以及常州大学城拆迁事件,都反映了政府管治体制方面存在的问题。最近浙江、江苏等经济发达城市所出现的“强县扩权”似乎可以解释这一行为存在的经济基础。可见,政治体制、制度因素在整个城市发展乃至具体的企业空间选址中的影响不仅没有削弱,反而不断强化。现行的按行政区以经济增长来衡量的政绩考核方式,也是区、镇地方领导过于关注经济增长而忽视生态环境保护的主要原因。

3.2.2 经济政策与要素集聚 武进虽然并入了常州市,成为市区重要的一部分。但是从市政府在城市与经济发展方面的考虑来看,武进并没有分得更多的蛋糕。相反,却面临着与市里新设开发区的日益竞争。从城市发展政策的制订与实施来看,由于政策产生更多是自上而下的,这就势必造成过多地考虑全市及老城区的需求或问题而忽视了武进等新市区,使得政策内容具有指向性并且不符合区、县利益。但是,政策的实施又在地方层次,这样就会造成实施层面的误差,从而进一步放大政策的不适应。例如,2005 年,市政府已经着手编制了化工产业专项整治规划,计划关停、淘汰、整治一批小规模化工企业。但在与市及武进地方官员的交流中,却表现出对实施效果的疑惑。

宏观-中观政策如不能很好地与地方利益、实际相结合,导致与微观政策之间缺乏协调,从而导致政策执行上的偏差。江苏近几年来实施了“三集中”政策,其中之一就是工业向园区集中。而在政策实施的区、镇层面,却出现了不可避免的偏差。前面的分析表明常州市区的制造业目前相对集中,其原因可以从 Marshall (1890) 关于地方化经济(localisation economies)的分析中得到解释,这在后来的实证研究中得到了有效验证^[19]。如不考虑政府设立的开发区的话,低技术的产业在空间上显得更为集聚,这也证实了 Michael P. Devereuxa 等^[20]对英国制造业活动的研究成果。但同时,仍然有大量的企业在空间布局上存在着明显的“随意性”。从政策方面来看,开发区对一些产业的吸引有限,尤其是一些规模较大的企业及小规模企业。地方发展型政府被给予更多的权力,发展控制缺乏透明。在面对具体项目的时候有着大量的弹性,这样也就导致了大量的短期市场行为。开发商讨价还价以获得更多区位优势的土地,以及建设更少的公共设施。

近年来,私营企业在武进及下辖乡镇发展尤其快,而这里也正是污染最大的地方。企业-政府关系下会导致在具体选址中存在交易,以及优势区位往往被“优势”企业所获得,这使得规划本身的约束显得无力。所以,尽管已经设置了各类工业园区,但工业的碎片化趋势并没有得到有效控制。相对于老城区的产业发展,武进区的产业发展更多地是自下而上内生型的,这样在产业发展、产业结构调整、固定资产投资等方面,也面临着需求和编制主体之间的区别,市、区、镇实际上难以在一个政策体系下协调。制度的缺失造成了武进产业发展政策较强的自主性。如 2003 年武进的工业园区建设高速膨胀,目前共有 26 个乡镇工业园区,规划总面积 140.5 km², 已建成面积 28.8 km²。区政府也对江苏省人民政府 1996 年批准设立的武进高新技术产业开发区的面积由 3.4 km² 扩张到了 76 km², 其中仅南区就有 56 km²。这些都加剧了不同开发区之间的竞争。

3.2.3 社会文化 全球流在其与地方生活和现实的相互关系上非常复杂,这些关系被称为全球地方化。前者表现为地理空间的扩大化、动态化和复杂化。后者则反映为对地方或

区域特色的追求,也就是地方认同(identity)和地方性(locality)的寻求与创造。这意味着全球化和信息技术的快速发展加速了地方文化的全球认同,但另一方面也可能强化原有的地方认同感和文化识别。武进具有悠久的历史文化,长期以来已经形成了对地方文化的强烈认同。同时,较强的地方情结也使得社会网络资源丰富。这一方面有助于加强城市管治的地方参与,但另一方面却使得在发展理念、行为选择方面难以突破地方观念。

武进并入常州市区已有3年多,虽处于主城区的框架内,在交通联系、基础设施、电视广播、文化娱乐方面与老城区联系愈加紧密,但武进人在内心深处、文化认同方面并不承认自己是常州人。而且,庞大的地方社会网络和浓郁的地方文化氛围也使得外来文化或人很容易就被武进“影响”。正如武进一官员所讲的:“即使是市里换领导,不出几个月,很快就被同化了”。这样,作为区一级政府,本应该在市里统一框架下行动,却由于代表利益主体的变化而导致行为选择和决策内容的变化。因此,社会文化及心理因素也是造成当前一些城市发展与管治目标失效的重要方面。同时,大量的外来劳动力也不能融入到本地社区,居住在民间房屋或者居住在工厂提供的简陋工棚里,也造成潜在的安全问题。

3.2.4 空间规划 关于规划体制问题,在制度框架中已经谈到了。这里更多地从市、区、镇各级规划编制内容来分析。在从计划经济向市场经济体制的转型中,经济结构、投资主体都发生了适应性的变化,而相应的规划编制仍然还是有着深深的计划烙印。常州已建立了从“十一五”规划、城市战略规划、总体规划、分区规划、镇总体规划、详细规划等的规划编制体系。但是,由于编制主体及代表的利益主体的不同,各级规划之间在内容方面存在着较多的不协调甚至是本质性的冲突,而这些问题并没有通过有效的沟通、协商机制加以解决。在实践中,更多的是无奈和适应。正如 Xu 等^[21]所说,传统的土地使用规划没有能力提供有效的开发控制,归因于动态的城市增长和城市发展中一个新的多个行为者参与的现象。同时,不足的和未完善的法律框架及机制也无力保障有效的发展控制,由于规划程序及其执行常常被地方权威解释和操纵。

具体表现为,一方面规划弹性不够,不能满足快速变化的市场需求,另一方面,规划之间本身就缺乏协调。这其中最明显的是关于城市空间结构的规划描述。武进划入市区后,原有的向北发展的城市格局面临着空间的重新选择。武进强大的经济实力从理论上来讲完全可以成为除老城区外的另一个城市中心。2003年由武进区主持编制的常州市武进区发展战略规划就明确提出了构建“双核两区”的空间结构。但是事实却是事与愿违,《常州城市总体规划》(2004~2020)中明确了“一城七片、一体两翼”的城市空间结构形态,武进理所当然地被划入了主城区成为南部重要一翼。而且,既然武进已经合并入市区,市行政中心南下应该作为一个重要的选择,但为了促进北部工业区的发展,事实上新市政府选址是北迁的。双中心格局的梦想被破灭,使得武进“自尊心”受到极大的伤害,从而影响到武进与其他市区的协调一致。这进一步造成了武进分区规划的编制在内容和思路与城市总体规划之间的冲突。

4 走向协调与有效管治——常州市区空间整合策略

由于常州市、区、街道办(镇)三个不同层面目标的冲突多于妥协,不仅造成了市区土地利用功能的混乱和土地使用的低效,更造成了城市资源的极大浪费。全球化的背景下,国家政治、经济环境的变化以及区域经济重构为常州城市发展与管治提供了新的环境,城市化正从数量增加向质量提升转型,经济发展对环境问题也日益重视。

作为对这些外部环境的反应, 常州的城市发展与管治也应该作出适应性的调整, 而有效的多中心管治模式是常州市区从冲突走向协调的必然选择。

4.1 制度重构

目前, 在都市区政府管理体制方面流行的形式是采用双层模式而不是单一的权力, 强调平衡参与、接近和地方识别的价值。在这一模式下, 地方市政当局主要是迎合地方需要, 而上层结构包括提供战略方向和主要的基础设施规划^[22]。针对全球化的影响, Gwynndaf^[23]指出, 这些变化强化了近来的等级和功能管治的“中空化”(hollowing out), 而变得更加水平和基于网络, 包括城市地区之间和城市地区内部的交涉协议和联盟。在网络关系构建中, 制度能力建设非常重要, 它包括利用知识资源的能力、相关互动和动员能力以及能够重新设计城市管治制度的能力^[24]。John Friedmann^[25]从垂直和水平尺度区分了不同的行为者(actors), 并认为在东亚和东南亚地区垂直层面更为重要, 水平管治部分地是城市间竞争的结果。

常州市区最近的行政区划调整为城市社会经济发展与城市管治提供了一个新的制度环境。根据前面的分析, 现有的制度框架在诸多方面存在着不协调或者缺陷。制度的整合是根本, 是实现城市可持续发展、提升城市竞争力的保障。首先是要健全市、区、镇、村行政管理体制, 可适当弱化区一级政府管理经济与城市建设的权限, 加强城市管治能力建设, 采取市对镇的直接领导。这样可以减少行政损耗, 最大限度地利用行政资源, 更有利于形成一个强有力地中心城市。尤其是要协调好市、区、镇的各级规划、建设与国土部门的关系。城市规划与土地规划之间应加强沟通。土地利用规划的权威要树立, 不能仅仅根据规划部门的规划方案去调整基本农田范围或指标。在此基础上, 通过强化土地利用的规划管理促进工业空间的协调持续发展。其次, 提高地方政府的执政能力与行政决策力, 这表现在处理变革与发展、稳定与活力、效率与公平等关系的水平和能力等方面。城市竞争力的提高也需要有一个协调、步调一致的政府决策。第三, 构建由市-区-镇不同层面政府、公司、非政府组织及个人组成的伙伴关系, 加强社区参与城市管理活动, 并将这一城市网络制度化。第四, 构建基于区域的竞争与合作机制, 有效地处理由于行政区刚性所带来的城市或区域间冲突, 建立统一的城市基础设施服务与管理体制。如2004年发生的常州和武进公交车辆运行路线的冲突问题。在制度整合中不可忽视的是关于人的问题, 尤其是企业精英。注重培养企业家成长的环境, 正如访谈中一位官员所讲的“企业家不能参与政治, 应该关注政治, 不能整天围着领导转”。另外一方面, 要禁止官员从事生产经营活动。

4.2 政策导向

在重新安排城市管治中, 关键的目标是改善人类活动的规模和管理水平之间的一致性程度, 从而减少其对环境的消极影响^[22], 税收和投资、教育体制、土地利用调节等显得非常重要。尤其是对于常州而言, 环境问题已经不容忽视。政策的整合还意味着从单一部门政策目标到综合政策目标的变化, 应该多部门协调加以解决^[26]。

常州应构建基于地域的城市政策, 强化政府的管治作用, 并采取自上而下与自下而上相结合的方式, 为多样化管治行动构建一个好的框架, 并产生合能效果。鼓励社区居民及非政府组织的主动参与, 由政府授权(empowerment)并创造条件使居民及非政府组织参与到政策过程的所有阶段。产业政策方面, 市、区、镇全方位协调、主动沟通, 在更大范围延长产业链并促进产业整合, 促进特色产业的空间集聚。为了有效解决环境和交通问题, 当前的鼓励产业进园的政策应该被强化。比那些地处乡镇的自由区位的企业, 由政府

设立的园区中企业的环境状况要好得多,也有利于塑造好的城市形态与城市形象,减少能源成本和出行时间。在对中心城区污染企业搬迁的同时,做好乡镇层面污染企业的技术升级与改造。健全资本和生产市场,注重企业家精神培育。武进应注重依托现有产业优势,加快传统产业的结构调整,健康发展私营企业,发挥内生经济发展机制。新北则应扩大招商引资,吸收外来经济要素。如今,江苏省城市化发展方针正发生着变化,原有的“大力推进行政区划调整”被改为“稳步推进行政区划”。但就目前而言,常州市区仍然存在着小城镇较多的情况,这也造成了产业布局混乱、基础设施建设重复等问题。因此,应适当撤并乡镇,通过乡镇合并将分散的工业布局加以整理。对于化工、印染等污染较大的企业,严格划定管治区域,并给予足够的安全隔离保障。

4.3 空间整合

全球化的影响使得当代城市与区域发展被更紧密地联系在一起,在文化、社会、经济等方面也都出现了多元互动的发展格局。Willis 建议管理城市地区以实现持续发展需要地方传统的知识,尊重并建立于地方文化价值观之上^[27]。武进人与常州人不应该成为同处一方却相互在心理上隔离,无论从观念上还是行动方面,全方位地融入常州市区是武进的必然选择。这一方面要加强对于常州主城的空间认同感与社区感,老城区的居民也需要主动接纳武进,将其看作城区的重要部分,加深城市意象。另一方面,通过网络伙伴关系的构建,促进武进与其他建制区在社会文化方面的全方位整合。

常州-武进空间问题的解决,需要从常州市域乃至苏锡常都市圈层面上去理解,形成常州都市区的发展格局与框架。从规划本身来讲,建立区域规划的法律地位显得非常重要。从前面的分析看出,常州市区空间规划在编制内容方面存在着冲突与矛盾。这首先需要从规划编制与管理体制方面来理顺关系,弱化区级政府在规划编制、城市建设与管理等方面的权限。其次,在规划编制的内容方面,强调对交通与土地利用、产业发展与空间管治、基础设施布局等重大问题的研究,充分体现规划的弹性、预见性和协调性。产业空间整合要结合镇村合并,依托主要交通走廊,形成专业化的特色园区和产业集群,增加正的外部性。通过规划为周边城镇服务的工业集中区打破行政区划造成的工业空间的分散化与土地利用的碎片化,将产业与城镇通过主要交通网络有机地联系在一起。第三,在规划编制的方式和过程中,强调公共、私人和社会利益间的整合和融合的范围。改变单纯自上而下的规划编制过程,空间规划在保障全市统一战略框架下应充分考虑乡、镇的意愿并给予足够的灵活性以应对复杂的市场需求的变化。

5 结论与讨论

本文以常州市区为例,重点从产业空间管治的角度,分析了在行政区划调整下城市管治重构与空间整合。中国大城市的发展普遍都面临着区划调整后的城区中心之间的冲突问题,能否采取有效的管治、实现空间的整合则是一个共同困境与难题。

行政区划调整虽然有利于城市规模的做大和某种程度上规避强大的县级市与中心城市之间的日益突出的矛盾,但从前面分析可见,虽然在形式上成为一体,但由于原有管治模式赖以存在的制度基础、政策框架及社会文化环境的仍然持续发生作用,当前的发展并没有有效地削减这两大空间单元之间的本质冲突,有效的空间管治模式也未能建立。

从制度层面而言,应适当弱化区一级政府管理经济与城市建设的权限,加强城市管治能力建设,提高政府的执政能力与行政决策力,构建由市-区-镇不同层面政府、公司、

非政府组织及个人组成的伙伴关系, 加强社区参与城市管理活动。应构建基于地域的城市政策, 强化中心城市政府管治的核心作用, 并采取自上而下与自下而上相结合的方式, 为多样化管治行动构建一个好的框架, 并产生合能效果。需要从更大空间尺度去理解城市管治问题, 在产业空间布局、基础设施配套等方面, 强调公共、私人和社区利益的整合和融合。

致谢: 衷心感谢常州市规划院提供部分图件及在调研过程中给予的协助。感谢明立波、周敏同学处理部分图件。

参考文献:

- [1] Frisken F, Norris D F. Regionalism reconsidered *Journal of Urban Affairs*, 2001, 23(5): 467~ 478
- [2] Dodge W R. Regional Excellence: Governing Together to Compete Globally and Flourish locally. Washing, DC: National League of Cities. 1996
- [3] Peirce N, Johnson C, Hall J S. Citistates: How Urban America Can Prosper in a Competitive World. Washington, DC: Seven Locks Press, 1993
- [4] Rusk D. Inside Game outside Game: Winning Strategies for Saving Urban American. Washington, DC: Brookings Institution. 1999
- [5] Savitch H V, Vogel R K (eds.). Regional Politics: America in a post-city age. Thousand Oaks, CA: Sage, 1996
- [6] Savitch H V, Vogel R K. Paths to new regionalism. *State and Local Government Review*, 2000, 32(3): 158~ 168
- [7] 刘君德. 长江三角洲区域可持续发展的障碍与对策. 见: 朱敏彦, 等编. 廿一世纪长江三角洲区域发展战略研究. 上海: 人民出版社, 2001. 425~ 427.
- [8] 刘君德, 汪宇明. 制度与创新——中国城市制度的发展与改革新论. 南京: 东南大学出版社, 2000
- [9] 刘君德, 陈占彪. 长江三角洲行政区划体制改革思考. 探索与争鸣, 2003, (6): 12~ 14
- [10] 刘君德, 王德忠. 中国都市区行政区划改革若干问题探讨. 浙江学刊, 1996, (2): 18~ 22
- [11] 郭湛. 锡山市的新城建设及若干问题分析. 城市规划, 2000, 24(5): 15~ 18
- [12] 陈瑛, 汤建中. 市县同城: 从分治到合并——以常州和武进为例. 城市问题, 2001, (5): 58~ 60.
- [13] 刘君德. 城市规划·行政区划·社区建设. 城市规划, 2002, (2): 34~ 40
- [14] 汪宇明. 中国的城市化与城市地区的行政区划体制创新. 城市规划, 2002, 26(6): 22~ 25
- [15] 张京祥, 吴缚龙. 从行政区兼并到区域管治——长江三角洲的实证与思考. 城市规划, 2004, (5): 25~ 31.
- [16] 刘筱, 闫小培. 公共服务供应模式及其与城市管治——以广州为例. 地理研究, 2006, 25(5): 814~ 824
- [17] 姚鑫, 陈振光. 论中国大城市管治方式的转变. 城市规划, 2002, (9): 36~ 39
- [18] Eun Kyong Choi, Kate Xiao Zhou. Entrepreneurs and politics in the Chinese transitional economy: Political connections and rent-seeking. *The China Review*, 2001, 1(1): 111~ 135
- [19] Henderson J V. Where does an industry locate? *Journal of Urban Economics*, 1994, 35: 83~ 104.
- [20] Michael P. Devereuxa, Rachel Griffithb, Helen Simpsonc. The geographic distribution of production activity in the U.K. *Regional Science and Urban Economics*, 2004, 34: 533~ 564
- [21] Xu J, Ng M K. Socialist urban planning in transition: The case of Guangzhou, China. *Third World Planning Review*, 1998, 20(1): 35~ 51.
- [22] Gwyndaf Williams. Institutional capacity and metropolitan governance: the Greater Toronto Area Cities, 1999, 16(3): 171~ 180
- [23] Williams Gwyndaf. The Enterprising City Centre: Manchester's Development Challenge. Spon Press/Routledge, London, November, 2003
- [24] Amin A, Thrift N. Globalization, institutional thickness and the local economy. In: Healey P S, *et al.* (eds.). *Managing Cities: The New Urban Contest*. Chichester: Wiley, 1995. 91~ 108
- [25] John Friedmann. The governance of city-regions in East and Southeast Asia. Paper presented at an international conference on cities in Asia held in December 1999 in Hiroshima, Japan.
- [26] Hans Thor Andersen, Ronald van Kempen. New trends in urban policies in Europe: evidence from the Nether-

lands and Denmark Cities, 2003, 20(2): 77~ 86

- [27] Willis K G. Sustainability in urban planning and management: an overview. In: Willis K G, *et al.* (eds). Urban Planning and Management. Edward Elgar, Cheltenham, 2001.

Urban governance, the adjustment of administration and spatial integration: a case study of Changzhou

ZHEN Feng¹, JIAN Bo-xiu², SHEN Qing³, ZHENG Jun¹

(1 Department of Urban and Regional Planning, Nanjing University, Nanjing 210093, China;

2 Graduate Institute of Building and Planning, Taiwan University, Taipei, China;

3 Urban Studies and Planning Program, School of Architecture, Planning, and Preservation University of Maryland, College Park, MD 20742, USA)

Abstract: Although the current practice of administrative division adjustment in China promotes regional governance and urbanization economies, it does not effectively resolve the conflicts between central city and surrounding county-level cities. This paper examines the influence of administrative division adjustment on economic development in Changzhou, Jiangsu Province, and analyzes problems such as key sectors, spatial distribution and location choice related to the city's development zones. This paper focuses on industrial and urban spatial development issues arising after the administrative merger in 2002, which converted Wujin into a district of Changzhou. The city in this case has fast-growing market forces but lacks efficient governance, which is a quite common situation for cities in the Yangtze River Delta.

We examined the major institutional, policy, socio-cultural, and spatial planning factors underlying these problems. We argue that the incongruence between administrative division adjustment and the existing institutional framework is the fundamental source of conflicts among the constituting parts of the city. Inconsistencies among spatial plans made by different government bodies are manifestations of these divides. They also undermine implementation of regional plans and policies.

Finally, from the perspectives of institution, policy, and space, we explored strategies for the spatial integration of economic development in Changzhou. Institutional adjustment is essential for the city to achieve sustainable development and enhance economic competitiveness. Policy making should emphasize regional development goals, and policy-making process should combine the bottom-up and top-down approaches to create a good framework for diverse but coordinated economic activities. The regional perspective should also guide the spatial integration, and spatial planning that has strong legal and intellectual bases will play a key role in achieving city-wide coordinated development in Changzhou.

Key words: regional governance; administrative division adjustment; spatial integration; Changzhou

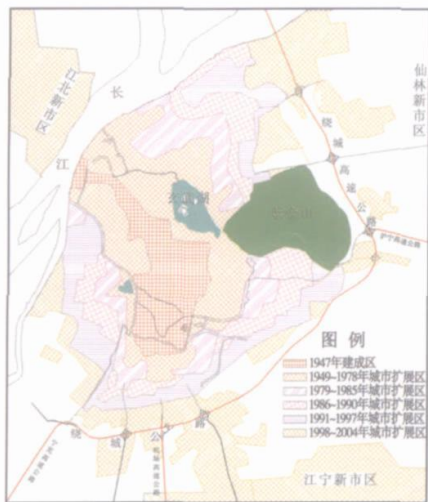


图 2 1949 年以来南京城市空间拓展示意图
Fig.2 The spatial extension of Nanjing after 1949



图 3 南京市玄武湖生态枢纽联系图
Fig.3 The eco-hub of the Xuanwu Lake, Nanjing

甄 峰 等：城市管治、区划调整与空间整合——以常州市区为例

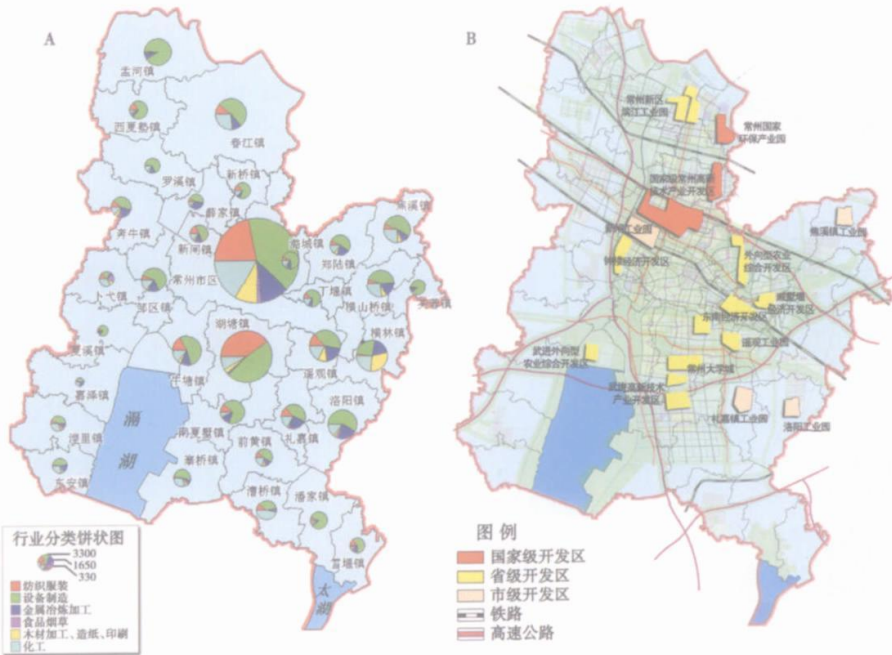


图 1 常州市区产业分类(A)及工业园区(B)分布(2004)
Fig.1 Industrial compositions of village and township enterprises (A) and spatial distribution of development zones (B) in Changzhou, 2004