

全球化世界中的 城市竞争与城市管治*

沈 建 法

【摘要】在全球化的时代，资本和人才流动性很高，世界各地的竞争日益加剧。许多城市采用创业型的政策来加强城市竞争力。城市管治也从管理型向创业型转变，使城市管治问题变得更加复杂。探讨了城市管治与城市竞争力的互动关系，并用香港特区政府采用的增强城市竞争力的重大措施为例说明。

【关键词】城市管治；城市竞争；全球化

生产、金融和其他商业活动的全球化是现代世界经济的最重要特征。中央、地方和城市政府规管经济和贸易活动中的作用也在重新调整。地方和城市政府的地位有所提高。在全球化和竞争日益加剧的时代，资本和人才流动性很高，许多城市采用创业型的政策来加强城市竞争力。城市管治也从管理型向创业型转变，出现了创业型城市 and 新的城市管治体制，也使城市管治问题变得更加复杂。

1 城市竞争

城市竞争是城市研究中的一个新热点。因为全球化、信息技术和深远的结构性变化已经改变了城市竞争的条件。城市体系正在经历根本性的变化。以前有竞争力的城市在未来可能需要面对高风险和不确定的发展道路。如1978~1990年期间上海在全国

* 香港中文大学研究基金资助项目，项目编号 2020503。

THE URBAN COMPETITIVENESS AND URBAN GOVERNANCE IN THE GLOBALIZING WORLD

SHEN Jianfa

ABSTRACT: In a highly competitive global world where capital and professionals are footloose, cities adopt entrepreneurial policies to increase their competitiveness. There is a broad shift from management to entrepreneurial strategies in urban government. Hong Kong is used as a case to highlight the interactive relationship between urban governance and the urban competitiveness.

KEYWORDS: urban governance; urban competitiveness; globalization

【中图分类号】C931: C912: F23

【文献标识码】A

地位的下降。因为传统工业和采矿业的衰落，导致美国北部和东部的“锈铁带”城市和北欧老工业城市的没落。城市竞争力最早的研究是关于美国24个大都市区的竞争力（Kresl and Singh, 1999）。中国改革开放以来发生了深刻的社会经济转变。同世界各国一样，城市是中国经济与社会的核心（Shen, 2000a）。市是中国行政管理体制中重要的单位。许多城市的政府积极推广他们的城市，争取国家重大项目和政策，吸引外资。在很大程度上，改革时代的中国城市是真正的以经济建设为中心的创业型城市。当然也存在许多复杂的城市管治问题（沈建法，2000；顾朝林，2000；朱剑如，沈建法等，1999）。

即使在西方国家，城市竞争力也是一个全新的概念。在国家竞争力的研究中，波特（Porter, 1998）强调微观的经济基础和企业的的作用。认为竞争力和生产率来源于有利于竞争的国家和区域

环境。这一环境可以用钻石四面体表示四个因素，生产要素、需求条件、相关产业以及公司战略、结构和竞争对手。波特认为竞争优势比基于劳动力、自然资源和资本赋存的比较优势更加重要。实现繁荣的关键是建立一个能够使国家有效率地使用和提升投入的商业环境和支撑机构。波特认为产业群和集聚经济是形成竞争力的关键。产业群不但减少交易成本，并且形成信息和专业机构服务，改善创业诱因。所以区位在全球化时代变得更加重要。

国家竞争力、城市竞争力和企业竞争力是相关但又独立的概念（Begg, 1999）。英国政府对企业竞争力的定义是：企业在适当的时间生产、提供品质、价格和种类适当的商品和服务的能力。也就是说，比别的企业更有效地满足顾客的需要。经济合作和发展组织对国家竞争力的定义是：在自由和公平的市场条件下，在不断维持和提高居民实质

收入的同时,一个国家生产并在国际市场上提供商品和服务的能力。

对一国内部的城市来说,资本和劳动力是高度流动的。经济实力、低失业率和居民优质生活水平是一个城市成功的标志。然而,对于城市竞争力的含义和如何增强城市竞争力还没有共识。有学者提出表示城市竞争力的六个指标(Kresl, 1995): (1) 创造高技能高收入的工作; (2) 生产、提供不损害环境的商品和服务; (3) 生产应该集中于具有理想品质的商品和服务; (4) 经济增长率能实现充分就业; (5) 生产应该集中于能使城市控制自己未来发展的产业; (6) 城市可以在城市体系中提高自己的地位。

有二种因素决定城市的竞争力。经济因素包括生产要素和基础设施。战略因素包括政策和体制。城市政策和城市管治对于企业的运作和城市的经济表现、生产率和竞争力有重大影响。城市决策者可以通过改进商业环境,培育创新和学习气氛,确保社会和谐提高城市的竞争力。

2 城市管治

城市管治是城市政府和其他组织共同形成政策和战略的过程。城市政治经济学是认识城市管治的基础(沈建法, 2000)。城市政治经济学研究的一个重大进展是城市管治体系理论(Urban regime theory)(Lauria, 1997)。这一理论主要是在美国城市的背景下建立的。在美国,选举产生的城市政府相对较弱。城市政府的操作依赖于政府和商业等社会利益集团组成管治联盟的能力。评估城市管治是否成功决定于经济表现。城市政府的税收也依赖于商业。因此,商业利益在美国城市管治的实践中非常重要。

因为采用不同的战略,存在不同的城市管治体系,城市管治体系的分类也不完全相同。有学者提出管理模式(managerial model)、合作模式(corporatist model)、增长模式(pro-growth

model)和福利模式(welfare model)(Pierre, 1999)。据研究,美国在第二次世界大战结束以来经历了三种城市管治体系(Fainstein and Fainstein, 1983)。1950~1964是指导性管治体系(directive regime)。在地方政府的赞助下,城市管治联盟制订和实施了大规模的城市更新规划。1965~1974让步性管治体系(concessionary regime),商业利益还是占据中心地位,但是对低层的城市居民作出一些让步,提供福利。1975年以来是保守性管治体系(conserving regime),维持财政稳定,让步和福利减少,但是保留政治和经济控制。

有学者认为城市政治经济学决定于地方利益和政治家联盟的各种方式,选举联盟的策略,政府服务的官僚结构(Elkin, 1987)。据此提出三种城市管治体系:多元型(pluralist)、联合型(federalist)和创业型(entrepreneurial)。多元型和联合型城市管治体系分别对应于指导性和让步性管治体系。创业型城市管治体系是一种新的管治体系。的确,西方城市的管治正在从管理型向创业型城市管治体系转变(Paintner, 2000)。城市政府从过去提供交通和住宅(管理型)转向积极地推行有风险的战略,以便在竞争日益加剧的世界中促进经济增长(创业型)。预计政府的服务功能可以分离出来,由私人企业提供,政府可以集中于协调和长远的战略考虑。

城市政府可以采取下列措施增强城市竞争力:(1)使用种种优惠吸引外资;(2)对中小型企业提供协助和支援;(3)提供基础设施;(4)土地利用规划;(5)教育和培训。

城市需要动员城市管治网络实施上述措施。在增强城市竞争力和生产率方面,政府和商界之间的相互依存是不可避免的。政府最重要的工作是去掉影响企业运作的障碍,减低不必要的经营成本,提供适当的投入、信息和基础设施。拙劣的政策和投资不

足,就难以维持经济运转,更不要说经济增长。

3 香港城市管治模式的转变:走向创业型城市

在全球化时代,为增强城市竞争力,许多城市采用了创业型(增长型或者促进型)的城市管治体系。根据熊彼德的定义,创业精神是企业为了通过新的组合和创新创造获得超额利润的机会。创业型城市是指通过城市空间形态和各种经济与非经济因素的创新增强竞争力。城市可以使用任何机会推销自己,形成创业环境,支持经济持续增长(Jessop and Sum, 1999)。

香港是世界公认的国际城市,人均国民生产总值甚至超越许多西方发达国家。1999年人均国民生产总值为20939美元,在世界各国和地区中排第26位。香港是世界上第10大贸易实体。集装箱和航空运输量也位于世界前列。追求卓越和高效是香港特区的一个显著特点。比如香港国际机场在2001年被英国一个研究机构(Skytrax Research)评为全球最佳机场。香港的成功依赖于许多相关因素,强调法治和自由竞争,有一个高效和廉洁的政府是香港特区重要的经验。

1997年亚洲金融危机之前,香港以积极不干预政策闻名于世。但是当时政府的作用仍然非常重要。政府拥有全港全部土地,直接参与教育、医疗服务和给近一半的居民提供公共房屋。公共交通,电信和电力供应采用牌照制度,由少数几家公司经营。这些公司根据资产总值和居民承受能力决定价格,利润获得保证。地下铁路和九广铁路为政府拥有,但由独立的公司运作。当时的政府几乎没有直接参与经济活动,但是提供充分的城市道路、信息和制度方面硬的和软的基础设施。政府采用低税率和简单税制,自由港、自由贸易、反贪污和政治稳定的政策。使香港能够担当国际金融、信息和贸易中心的作用,并且为商人提供卓

越的营商环境。

1980年以前，香港经济增长由工业化带动。制造业就业比例在1971年高达47%，1981年仍然为41%。1979~1997期间，香港制造业大量转移到珠江三角洲。香港经济转型，成为金融、信息、贸易和运输中心。1996年，制造业就业比例下降到19%。香港和珠江三角洲出现了分工合作的局面。

但是，1997年10月爆发的亚洲金融危机对香港经济特别是股票和房地产市场产生重大影响，也使特区政府在1997年提出的每年提供85000个公共和私人房屋单位的设想难以实施。1998年国民生产总值出现-5%的负增长。香港特区政府采取了一些积极措施，捍卫股票市场稳定，调整房屋政策。也引起许多争议。1998年8月中，面对国际炒家的冲击，特区政府动用1180亿港元进入股票市场，使恒生指数由6600点回复到8000点。2001年2月8日，特区政府调整居屋和公共房屋的收入限额。可以申请居屋的家庭最高月收入调低到25000港元。可以申请公共房屋的四口之家的最高月收入由17700港元调低到16400港元。希望增加私人房屋市场的需求，稳定楼市。

亚洲金融危机使香港需要对发展方向重新定位。香港面临如下主要挑战：(1) 珠江三角洲的低成本生产是否可以持续下去；(2) 过度依赖转口贸易；(3) 过度依赖房地产市场；(4) 高技能人才短缺；(5) 向信息技术主导的经济和社会转型；(6) 来自新加坡、上海和深圳的竞争。

对于香港未来发展方向的争论主要是四个方面。第一，香港应该以制造业还是以服务业为支柱？第二，香港是否应该重点发展信息技术和高科技？第三，从办公楼和劳动成本来看，营商环境是否转向不利？第四，香港教育制度是否存在问题？是否需要从海外尤其是中国内地输入专业人才？这些争论大都同政府的作

用有关。亚洲金融危机以后，香港特区政府采取了积极措施促进信息技术和电子商务的发展，加强研究和开发，扩展旅游等朝阳产业，改革教育，从内地输入专才，减少环境污染等。这些措施的目的就是要增强香港的城市竞争力，实现社会、经济和环境可持续发展。

1998年，香港特区政府动用60亿港元直接补助高科技部门。政府也宣布数码港建设计划。数码港将位于香港岛，政府和盈科数码动力公司分别投资价值60亿港元的土地和70亿港元资金共同发展。数码港占地25.6ha，2/3用来发展现代化的数码设施，1/3用来发展地产。数码港从2002年起开始运作，到2007年全面建成。1999年，特区政府同迪斯尼公司签约，在大屿山兴建香港迪斯尼。香港迪斯尼占地170ha，总投资500亿港元以上。特区政府将承担100亿港元填海造地和基础设施建设费用。香港迪斯尼2005年开始运作。预计初期每年吸引200~300万游客，最终每年吸引1000万游客。这一项目可以创造一万个以上的工作岗位。

面临亚洲金融危机的挑战和新加坡、上海和深圳等城市的竞争，香港特区政府已经行动起来，加强香港在全球化世界中的城市竞争力。政府采取的部分措施是主动参与数码港和迪斯尼等发展项目，不同于亚洲金融危机以前的积极不干预政策。城市管治模式有从管理型向创业型转变的趋势。香港新的创业型城市战略能否成功取决于政府、商界和居民之间的合作。作为一个世界城市，全球环境对香港未来发展也会有重大影响。总的来说，香港应该加强对珠江三角洲制造业基地的生产性服务 (producer service)，如信息、营销、金融、设计和技术服务。香港经济在很大程度上依赖外发加工贸易和相关转口贸易。由香港投资的位于珠江三角洲的制造业的产品和生产技术也需要升级，以增加在国

际市场上的竞争力。在技术开发方面，香港可以同中国内地加强合作。

4 结论

在全球化的时代，世界城市之间的竞争日益加剧。国家竞争力，城市竞争力和企业竞争力是相关但又独立的概念。城市政策和城市管治对于企业的运作和城市的经济表现，生产率和竞争力有重大影响。城市决策者可以通过改进商业环境，培育创新和学习气氛，确保社会和谐提高城市的竞争力。有些西方城市和香港过去采用管理型的城市管治体系，政府完全不参与经济活动。随着世界城市之间的竞争日益加剧，许多城市采用创业型的政策来加强城市竞争力。城市管治体系也从管理型向创业型转变。本文用香港特区政府采用的增强城市竞争力的重大措施为例说明城市管治与竞争力的互动关系。

改革开放以来，中国内地城市由计划经济走向市场经济。许多城市的政府积极推广他们的城市，争取国家重大项目和政策，吸引外资。在很大程度上，改革时代的中国城市是真正的以经济建设为中心的创业型城市。但是也存在许多复杂的城市管治问题，城市政府在经济活动中的角色正在进行调整，主要是减少政府直接参与经济的程度，实现政府办公、立法与执法高效廉洁，公开透明，公平公正。香港在这方面城市管治的经验值得借鉴。

参考文献

- 1 顾朝林. 论城市管治研究. 城市规划, 2000, 24 (9): 7 - 10.
- 2 沈建法. 城市政治经济学与城市管治. 城市规划, 2000, 24 (11): 8 - 11.
- 3 朱剑如, 沈建法, 等. 区域/城市管治. 河南大学环境与规划学院编. 区域发展新透视. 河南大学出版社, 1999.
- 4 Begg I, 1999, Cities and competitiveness, *Urban Studies*, 36 (5/6), 795 - 809.
- 5 Elkin S L. 1987. *City and Regime*

【文章编号】1002 - 1329 (2001) 09 - 0037 - 04

我国小城镇管治研究初探

洪明 徐逸伦

【摘要】管治 (Governance) 作为一种理念, 在社会、经济、政治、文化等领域受到广泛关注, 并逐渐被人们所接受。从我国具体情况出发来研究小城镇管治模式, 试图把这种理念应用到具体的城镇建设实践中去, 为我国小城镇的建设发展提供新的思路。
【关键词】管治; 城市管治; 小城镇

管治并非一个新的概念, 它是各种公共的或私人的个人和机构管理其共同事务的诸多方式的总和 (Commission on Global Governance, 1995)。1970 年代, 随着西方国家后工业社会的来临, 国家、市场、社会之间的关系上发生了根本性的长期变化, 经济及社会出现了新情况和新问题。这些问题再也不能通过简单的借助自上而下的国家计划或凭借市场中介的无为而治的方式来解决, 必须通过公共部门、非赢

THE DISCUSSION ON THE GOVERNANCE AND THE SMALL TOWN IN CHINA

HONG Ming, XU Yilun

ABSTRACT: As a concept, the governance is widely concerned in the social, economic, political and cultural areas, and be accepted by the people. The study on the governance of the small towns is conducted from the Chinese conditions, trying to put this concept into the urban construction practice and bring a new idea to the urban development.

KEYWORDS: governance; urban management; small towns

【中图分类号】 C931; C912; F293

【文献标识码】 A

利性组织和私人团体之间进行协调来解决, 于是城市管治应运而生 (杰索普, 1999)。

我国在城市管治方面的研究起步较晚, 目前尚停留在理论研究方面, 如陈亦信 (1999) 在研究西方“第三条道路”理论时, 阐述了该理论对城市管治的影响; 张京祥 (1999, 2000) 剖析了我国城镇群体发展地区的现行管理体制, 提出了我国城镇群体地区区域、城市管治体系架构; 沈建法 (2000) 从城市政治经济

学角度研究城市管治; 罗小龙 (2001) 提出了管治理念与中国城市规划的公众参与等等。在实践方面还处于探索阶段, 但是随着我国加入 WTO 的脚步逐渐逼近, 市场经济的进一步加强, 政府权力下放, 公众参与意识的加强, 对市民社会 (Civil Society) 的日益重视, 传统的自上而下的管理和统治模式不能适应时代的需要, 将城市管治理念应用于实践的呼声越来越高。

另一方面, 小城镇建设是目

in the American Republic. Chicago: University of Chicago Press.

6 Fainstein N I, Fainstein S S. 1983. Regime strategies, communal resistance, and economic forces, in: Fainstein S S and Fainstein N I, (eds). Restructuring the City. New York: Longman, pp. 245 - 282.

7 Jessop B, Sum N. 1999. An entrepreneurial city in action: Hong Kong's emerging strategies for (inter-) urban competition. Urban Studies, 37 (12), 2287 - 2313.

8 Kresl P. 1995. The determinants of urban competitiveness, in: Kresl P and Gappert (eds). North American Cities and the Global Economy: Challenges and Opportunities, Lon-

don: Sage Publications, pp. 45 - 68.

9 Kresl P, Singh B. 1999. Competitiveness and the urban economy: Twenty - four large US metropolitan areas. Urban Studies, 36 (5/6), 1017 - 1027.

10 Lauria M. 1997. Introduction: reconstructing urban regime theory, in: Lauria M (ed). Reconstructing Urban Regime Theory: Regulating Urban Politics in a Global Economy. London: Sage Publications, pp. 1 - 9.

11 Painter J. 2000. State and Governance, in: Sheppard E and Barnes T J (eds). A Companion to Economic Geography, Oxford: Black-

well Publishers, pp. 359 - 376.

12 Pierre J. 1999. Models of urban governance: the institutional dimension of urban politics. Urban Affairs Review, 34 (3), 372 - 396.

13 Porter M E. 1998. The Competitive Advantage Of Nations. New York: Free Press.

14 Shen J. 2000. Chinese urbanization and urban policy, in: Lau C M and Shen J (eds). China Review 2000, Hong Kong: Chinese University Press, pp. 455 - 480.

【作者简介】

沈建法, 男, 博士, 香港中文大学地理学系副教授。

【收稿日期】 2001 - 06 - 10