

长江三角洲城市合作模式及其理论框架分析

罗小龙¹; 沈建法²

(1. 中国科学院南京地理与湖泊研究所, 南京 210008;
2. 香港中文大学地理与资源管理学系, 香港新界沙田)

摘要: 城市合作是长江三角洲城市与区域发展中的新现象, 并且已经成为政府和学术界关注的焦点问题。选择长江三角洲的苏锡常都市圈规划、长江三角洲城市经济协调会和江阴经济开发区靖江园区三个典型的的合作案例, 从伙伴关系的理论视角, 进行城市合作的实证研究, 分别探讨了科层的城市合作、自发的城市合作和混合式的城市合作三种类型伙伴关系的制度安排。基于长三角的经验, 该研究在区域尺度上对伙伴关系理论的应用进行了拓展。研究的焦点在于三种模式城市合作的有效性(绩效)。通过对伙伴关系形成过程和利益相关者互动的追踪, 研究认为合作是否有效取决于合作的机制、合作的过程、合作的性质和领域、伙伴的选择和伙伴关系形成中利益相关者的作用。

关键词: 城市合作模式; 绩效; 伙伴关系; 理论框架; 长江三角洲

1 引言

自 20 世纪 70 年代以来, 发达国家的城市 and 区域经历了剧烈的转型。在这一转型过程中, 城市合作开始出现, 并在全球化时代作为一种全新的区域管治形式, 以应对和解决城市企业主义的新自由主义战略和区域竞争造成的各种问题^[1]。伙伴关系、网络和其他管治模式也因此在西方的城市间形成。当传统行政命令下的协调和通过市场交换的协调在无力解决新问题时, 这些新的管治模式被视作地方政府操控的新工具^[2]。

随着全球化、市场化和权利下放进程的不断深入, 中国城市和区域从 20 世纪 70 年代以来也经历了类似的重建。近年来, 城市合作以及其他城市和区域管治模式在我国珠三角、长三角等经济发达地区不断涌现。与中国城市化^[3,4]、微观层面的城市管治^[5]、行政区划调整^[6,7]和城市住房^[8]等研究相比, 对我国城市合作的认识还有待进一步加强。本研究的目的是在伙伴关系的理论视角下, 探讨长三角三种不同类型和机理的城市合作。本研究的核心问题是: 为什么一些城市合作的尝试取得了成功? 而一些合作则不得不面对失败? 长三角三个典型的的合作案例——苏锡常都市圈规划、长江三角洲城市经济协调会(以下简称城市经济协调会)和江阴经济开发区靖江园区(以下简称江阴靖江园区)——被选择进行比较研究。

本研究中采用了伙伴关系的理论框架, 该理论在管治研究中是一个具有普遍影响的方法。“伙伴关系可以被界定为公共部门和私营部门间的一种组织或机构联盟^[9]”。伙伴关系的视角经常在城市更新和城市发展中出现, 在城市内的尺度层面, 一些学者认为“伙伴关系”、“联盟”和“城市政体”是可以互换的概念^[9,10]。在城市尺度上, 就城市增长机器^[11]和城市政体^[12,13]而言, 学术界对伙伴关系已经有了深入的研究。

收稿日期: 2006-09-20; 修订日期: 2006-12-08

基金项目: 国家自然科学基金项目(40601031); 中科院南京地理与湖泊研究所所长科研专项基金项目(CXNIGLAS2006-8) [Foundation: National Natural Science Foundation of China, No.40601031; Director's Research Grant of Nanjing Institute of Geography & Limnology, CAS, No.CXNIGLAS2006-8]

作者简介: 罗小龙(1977-), 男, 博士, 助理研究员, 主要从事城市/区域发展政策、规划和管治研究。

E-mail: xluo@niglas.ac.cn

在城市间或全球尺度上,伙伴关系由于其宽泛的含义,也具有一定的适用性。例如,Elander^[14]和 Mbodj^[15]指出一些伙伴关系的安排—人居二和非洲市镇协会—是城市合作的形式。在分析英国城市政治时, Bailey 等指出城市合作是一种战略的伙伴关系^[10]。因此,伙伴关系的理论方法可以拓展和应用于区域尺度,特别是城市合作。但是,到目前为止,由于研究城市合作理论方法的薄弱,对该问题的研究缺乏坚实的理论支撑。

新近 Heeg 等的研究是对城市合作研究的一个重要贡献^[1]。他们将大都市合作视作城市网络,应当指出伙伴关系也是网络的一种类型^[15]。通过对欧洲各种城市合作努力的研究,他们指出城市合作的三个焦点—政府规则调控下政府主导的合作、市场规则下私营部门主导的合作和介于以上两类合作之间的城市合作。需要指出的是,此处私营部门主导的合作指企业间的合作,例如公司联盟。因为本研究关注的合作是与政府有关的城市合作,所以这种合作在本研究中不属于城市合作范畴。进一步,他们指出了三种合作的疆界类型,即疆界非整合的网络、疆界整合的网络和同一区域中的多个城市合作。此外,根据 Heeg 等的研究,在欧盟国家共有 3 种专题合作,包括信息交流、共同职责和市场专业化领域的合作。以上研究为城市合作研究提供了许多参考。然而,合作形成的过程和伙伴关系中的参与者在研究中被忽视,这是理解伙伴关系建立的重要方面^[10]。除此方法论上的问题,上文提及的研究问题,为什么一些合作的努力取得了成功,而另一些合作却遭遇挫折?这个问题需要进一步深入研究。为了回答这一问题,我们需要探讨下列问题:各种城市合作是如何发起的?在哪些领域城市可以开展有效的合作?哪些因素影响伙伴(成员城市)和参与者(政策制定者和参与者)的选择?……为求解这些问题,需要关注伙伴关系形成的过程和参与者在其中的互动。此外,Heeg 等的研究发现是基于欧洲的城市合作经验。是否这些发现对其他国家和地区也同样适用?例如,Heeg 等关于“潜在的冲突必须在合作的早期加以解决”的判断,是否也适用于中国。因此,我们基于长三角的城市合作经验,进行比较研究,以验证 Heeg 等的研究发现。在我国区域一体化研究中,一些学者作了出色的工作,如从市场导向的区域一体化到基于制度的一体化^[16]和一体化的动力机制^[17,18]。本文对城市合作的研究也将进一步加深对区域一体化的认识。研究将关注伙伴关系的两个维度:伙伴关系形成的过程和利益相关者的互动。

2 研究区域与城市合作模式

长江三角洲地区由上海、江苏和浙江两省一市构成,共 109 600 km²。长江三角洲由 16 个地级市/直辖市组成,包括江苏的南通、泰州、扬州、南京、镇江、苏州、无锡和常州,浙江的杭州、嘉兴、湖州、宁波、绍兴、舟山和台州,和直辖市上海。区域内共有 57 个县或县级市,1349 个镇和 189 个乡,是我国城镇最为密集和经济最为发达的地区之一。随着全球化进程的加快和城市竞争加剧,长三角城市也纷纷意识到在激烈竞争的世界经济中,必须通过城市合作来增强整体竞争力。城市/区域合作在长三角不断涌现,科层的伙伴关系(行政管理/等级式的伙伴关系)、自发的伙伴关系和混合式的伙伴关系三种不同机制的城市合作已经在长三角出现(文中伙伴关系和城市合作是可以相互通用的概念)。在本研究中,科层的伙伴关系指上级政府通过自上而下的方式发起的合作。许多都市圈规划和协调性规划属于此类伙伴关系,例如苏锡常都市圈规划和徐州都市圈规划。相对而言,各种基于相互利益而自发形成的城市论坛在本研究中被称之为自发的伙伴关系,城市经济协调会和长三角两省一市高层论坛等城市论坛是这种城市合作的典型案例。混合式的伙伴关系介于以上两种城市合作之间,以江阴靖江园区和沪浙间的口岸合作等案例为代表。这种混合式合作是由地方政府发起,上级政府积极参与为特征的。当然,混合式伙伴关系也可能由上级政府发起,地方政府积极参与^[19],但笔者在长三角地区未发

现这样的城市合作。在此值得指出的是,许多联合发展也经常是城市间的跨界发展。

本研究选择苏锡常都市圈规划、城市经济协调会和江阴靖江园区三个案例对以上三种类型城市合作进行实证研究。这三个案例均具有代表性—苏锡常都市圈规划被建设部确定为都市圈规划的样板,许多城市的都市圈规划都采用苏锡常都市圈规划编制和实施的方法;许多城市论坛的运作都与城市经济协调会相似;江阴靖江园区也成为城市合作和跨界发展的示范区。

2.1 科层的城市合作:苏锡常都市圈规划

1978年改革开放以来,长三角的核心地区—苏锡常地区经历了快速的发展。与此同时,区域中的城市对资金、产业、基础设施的竞争也越演越烈^[20]。为了缓解和消除日益加剧的城市竞争,江苏省政府制订了《苏锡常都市圈规划》,尝试通过规划的政策手段促进苏锡常三市的合作和协调。在发起机制上,苏锡常都市圈规划类似于柏林—勃兰登堡联合发展项目和柏林都市圈联合发展规划,由上级政府发起,是一种科层式的合作(或Arndt等所称的垂直的政策协作)^[19]。但是,通过几年来的实施,苏锡常都市圈规划效果并不理想。为什么规划不能达到预期的目标?为了求解这一问题,我们有必要追踪规划制订和实施过程的轨迹,以及各层面政府在其中的作为。

2.1.1 苏锡常都市圈规划的目标 2001年,在江苏省都市圈发展战略的背景下,江苏省建设厅开始组织编制《规划》。《规划》主要有以下几个目标^[21]:发挥苏锡常在江苏省社会经济中的核心作用;缓解城市竞争,提升区域整体竞争力;建立苏锡常与上海互利互惠的关系;提升区域竞争优势,应对经济全球化和入世的挑战。由此可见,《规划》是上级政府为缓和城市竞争,提升自身竞争力而绘制的美好蓝图,是对城市合作和协调发展的一种尝试。

2.1.2 苏锡常都市圈规划的编制 这种由上级政府通过行政手段发起的城市合作和城市协调规划更多的是上级政府意志的反应,而不是城市之间自发达成的合作和协作共识。在规划编制过程中,主要是由规划编制单位听取苏锡常三市的想法与意见,而被协调城市之间缺乏充分的信息交流和互动,因此在城市间很难形成合作的共识。这一定程度上导致了在规划编制过程中地方政府为实现各自利益最大化,在土地利用、基础设施布局等诸多方面大打利益争夺战^[22]。由此可见,协调性的规划应当注重规划的过程,特别是在城市间建立互信和达成共识。在这种背景下制订的协调规划又怎能得到顺利实施呢?

2.1.3 不理想的规划实施及其原因 为了追踪《规划》制定后几年来的实施情况,笔者走访了编制规划的委托方、规划的编制方和规划的实施方(三市的城市规划局)。对规划中所涉及内容的实施状况进行分类评估,这些规划项目主要涉及产业规划、空间规划、环境保护、风景旅游规划和基础设施五类。由于前四项不涉及规划的具体内容和工程,因此很难付诸实施。对基础设施规划而言,尽管它涉及较多重点工程的建设,但实施的效果并不理想。根据我们的调查,有11个项目处于规划改变/争论中、搁置、难以操作的状态,占17个规划项目总数的65%。其他的6个项目也没有完全按照规划所拟定的路线发展,而是有很大的改变。因此,就规划的内容而言,规划并不成功。这应当归因于协调性规划中,很难确定协调的具体内容。总之,宏观的和宽泛的内容很难实施,应当避免在规划中出现;但是,规划内容也不能过于具体,否则规划将失去弹性。此外,我们对规划中的主要行为人进行了半结构的访谈。根据我们的调研,规划不成功主要有四个原因,包括城市竞争、缺乏必要的协作机制、规划内容难以实施和政府间的利益冲突。

除了以上效果不理想的科层的城市合作,长三角也出现了一种新的城市合作,它是长三角城市在自愿的基础上,不断互动的结果,而非上级政府的安排。是否这种城市合作是一种有效的城市合作?下一节将以城市经济协调会为例,对该问题进行研究。

2.2 自发的城市合作：长江三角洲城市经济协调会

城市经济协调会是以经济为纽带的区域性城市合作组织。与苏锡常都市圈规划相比，该城市论坛是一个自发的城市合作组织，并在长三角的城市合作中发挥着极大的作用。总体而言，城市经济协调会主导的城市合作主要经历了信息交流、专题合作和共同市场建设三个阶段，这三个阶段也是自发城市合作区别于科层城市合作的主要特征。下文将追踪其伙伴关系形成的过程和各种参与者在其中的互动。

2.2.1 信息交流阶段 城市经济协调会可以追溯到 1992 年长三角 14 个城市发起的长三角经协(委)办公联席会议(1997 年，江苏省新成立的地级市泰州成为成员城市，长三角城市达到 15 个；2003 年，浙江省的台州成为成员城市，目前长三角共有 16 个城市)。该联席会议隶属于各市计划经济委员会，旨在加强城市经济合作。联席会议确立了非正式的、非定期的城市信息交流机制。虽然联席会议在其后五年中在经济发展经验交流、经济信息共享等诸多方面加强了城市之间的联系，但是由于会议的非定期性以及层次较低等原因，城市间的合作并没有太大进展。

1997 年，为了进一步加强城市间的合作，联席会议升格为市长级常设协调会议，并更名为城市经济协调会。会议决议每两年召开一次市长会议，一次工作会议。此协调会的建立标志着长三角城市定期的、正式的会晤与协调机制开始确立，会议就长三角城市群整体优势和建立更高层次的协调关系进行了探讨。两年后的第二次会议上，城市合作从纯粹的信息交流向研讨战略目标、互动政策和发展思路方面迈出了重要的一步。应当指出，自此次会议以后，学术精英和上级政府开始积极的介入到城市合作中，对旅游和商贸合作提出了建议和看法。通过信息交流和城市间的互动，城市合作的方向越加清晰。因而，在绍兴的第三次会议上，会议以“抓住机遇、发展大旅游”为主题，明确提出在长三角共建大旅游圈的合作方向。

由此可见，信息交流经历了一个从非正式、非定期的形式走向制度化合作机制的过程。随着信息交流的不断深入，参与者不再局限于单纯的城市政府，学术精英和上级政府也开始参与城市合作，推动了城市合作的发展。信息交流的内容也从单纯经验交流发展到战略研讨。显而易见，信息交流有助于成员城市找到合作的方向和建立相互信任，奠定了进一步合作的基础。也正是这一原因，自发的城市合作比科层的城市合作更加有效。虽然通过长期的信息交流，成员城市就深化城市合作达成共识，但是合作仍然还是政府文件和议程中的口号，而缺乏具体的行动。直到 2003 年第四次城市经济协调会的召开，城市合作才有了实质性的进展，标志着专题合作这一新阶段的开始。

2.2.2 专题合作阶段 2002 年 12 月，上海成功获得了 2010 年世界博览会的主办权。同处于长三角的城市将世博会视为经济发展的重大机遇^[2]。成员城市在不同场合提出了“主动接轨上海，积极参与长江三角洲地区的合作和交流，推动长江三角洲地区的经济一体化”的愿望。此外，省级政府在 2003 年 3 月全国两会期间，也认识到合作对长三角发展的重要性，开始积极的参与长三角的城市合作和区域一体化。举办世博会和上级政府的积极参与是加速城市合作的催化剂，由此拉开了长三角城市全面合作的序幕。在这一背景下，召开的第四次城市经济协调会使城市合作从信息交流逐渐走向实质性和多领域的合作，成为长三角城市合作的分水岭。

2003 年 8 月在南京召开的第四次城市经济协调会成为历次会议中规格最高、规模最大的一次峰会。此次会议上，紧邻长三角的浙江台州市成为协调会的新成员，使这一组织共有 16 个成员城市。除 16 个成员城市外，淮安、马鞍山等城市代表和 180 多位知名民营企业企业家首次列席会议。此次会议以承办“世博会”为契机，加快长三角城市联动发展为主题，成员城市决定在 2010 年世博会以前，16 城市共同在合作和协调机制建立、基础设施建设、环境保护、人才和旅游资源合作、提升城市区域形象和缓和城市竞争 6 个

重要方面联合开展工作。此次协调会后,成员城市开始在更多的领域开展实质性的专题合作。以下将用实例说明各种专题合作。

(1) 旅游合作—发展和促销的合作

发展旅游业是长三角城市的共同利益所在。因此,旅游合作成为城市合作的切入点,出现了发展的合作。为促进旅游发展,成员城市联合采取了一系列具体的行动举措,例如携手打击“黑导游”和设立城市旅游集散中心等。此外,一些拥有共同旅游资源的城市也联手共建旅游区,如分属于江浙两省的无锡和湖州打破行政区划的限制,联手共同打造太湖旅游区。除了发展的合作,促销的合作也是长三角城市旅游合作的一个重要方面,此种合作以共同的形象推广和联合促销旅游景点为目的。例如,长三角的旅游部门共同举办“2003年江浙沪旅游年”活动,并在南京举办了长江三角洲旅游交易会。值得一提的是,著名旅游城市黄山市被纳入“长江三角洲旅游城市15+1高峰论坛”。吸纳黄山成为旅游合作成员城市表明,长三角城市希望凭借黄山的声誉来提升自身的旅游吸引力。这表明哪些城市可以成为伙伴(成员城市)取决于合作的目的。此外,许多旅行社、专家学者等非政府部门也是旅游合作中重要的参与者。

(2) 交通合作—协调的合作

交通合作也是长三角城市合作的重要内容。因为这些合作主要强调交通规划和建设的协调,以及交通政策和管理的统一,因此可以视做协调的合作。2003年10月,两省一市公路学会共同组织了“长三角都市圈省(市)际公路发展研讨会”。交通部、中国公路学会、两省一市交通厅、专家学者和交通规划师共160名代表参加了此次研讨会。应当指出,非政府组织公路学会在此扮演了主导的作用。交通协作主要集中在三个方面:交通网络优化、城际高速公路定位、线路对接和建设时序。此外,在交通基础设施建设上,长三角城市的交通部门经常就土地征用、道路连接等问题进行碰头和协调。为了协调交通管理,长三角引入长江三角洲道路运输协调委员会制度。这种新制度的建立使得交通协调不再局限于规划和基础设施发展,而是拓展到交通政策、规则制订和管理程序等更宽广的领域。长三角省市和城市的交通部门已经明确在以下方面联合开展工作:制定长三角区域道路运输的政策和法规,统一市场准入条件;加强信用运输建设,协调和统一市场监管,维护市场秩序;推进道路运输信息化建设等。

(3) 人力资源的合作—基于资源的合作

集聚人力资源是提升区域竞争力的核心内容之一。因此,人力资源的合作也是长三角城市合作的重要方面。这种资源共享的伙伴关系是以资源互补、资源共享为目的的城市合作。为了吸引人才和清除人才流动障碍,长三角省/城市联合出台了多项政策。例如革新户籍制度、鼓励异地办学和强化人才服务等。除了人力资源的合作,基于自然资源的合作也在长三角不断出现,例如上海和浙江嵊泗的大小洋山港建设、宁波和绍兴的水资源合作、江阴和靖江的口岸合作等。

2.2.3 共同市场阶段(战略的合作) 通过对城市合作形成过程的追踪,我们发现共同市场建设(区域一体化)是长三角城市合作的新趋势。这也可以被视作战略的城市合作的类型。自1990年代以来,长三角的城市竞争不断加剧^[20]。为了解决恶性城市竞争带来的问题,各种战略的伙伴关系开始在长江三角洲出现,正在形成一个资本、人力资源和信息等要素自由流动的共同市场。这些伙伴关系的建立都遵循“求同存异”的原则。

《省级质检报告互认》新制度的建立是“求同”城市合作的典型例证。在该制度出台前,当一地的商品进入其他两省市,他们必须接受当地各种形式的监督检查。但新制度规定,凡有效期内的两省一市的省市级名牌产品,在长三角可以免于接受各种形式的监督检查。实现区域内“无障碍流通”是迈向共同市场的重要一步。

各种围绕招商引资形成的伙伴关系可以很好的解释城市合作中的“存异”。吸引投资

是各个城市的利益冲突所在,因此在招商引资中,很难进行实质性的合作。但是,为了避免招商引资造成的土地廉价出让、不合理税收优惠等恶性城市竞争问题,长三角城市意向性的提出了共建招商引资平台,可望在土地、税收等方面提出共同的标准。此外,鼓励联合在国内外举办大型招商引资活动。由此可见,在存在利益冲突的领域,伙伴关系是一种战略性的城市合作。这一共同市场的趋势也是城市合作的新阶段。

2.3 混合式的城市合作: 江阴经济开发区靖江园区

江阴靖江园区是由江阴和靖江两市合作共建的工业园区,规划面积 60 km²。园区地处靖江,但由江阴管辖。因为这一城市合作由地方政府发起,并且上级政府积极参与其中,所以江阴靖江园区在本研究中被视作混合式的城市合作。

实际上,两岸联动开发缘于两地企业间的合作与冲突。近年来,由于靖江基础设施状况的改善、大量可利用的长江岸线和较低的生产成本,投入靖江的江阴资本增长迅速。跨界发展的企业不得不面对许多新问题,例如在靖江发展的江阴企业,由于征地等原因和邻近社区发生冲突,这是一个城市政府所无法协调的,两地政府不得不扮演协调者的角色。政府的合作与协调对企业的跨界发展尤为必要。但是,最初这种合作仅是非正式和非定期的合作与协调。由此可见,两地的合作发起于企业的跨界发展,而非政府。江阴靖江园区的发展可以分为以下三个阶段。

2.3.1 江阴—靖江沿江开发促进会和口岸合作 江阴—靖江沿江开发促进会(下称促进会)代表伙伴关系形成的第一阶段。随着两地企业合作和冲突的增多,两地政府不得不寻求新的管理和协调机制。2001年12月,两地领导汇聚靖江成立了江阴—靖江沿江开发促进会。会议确定促进会为常设会议,每年举行两次,地点轮流。在这次会议上,两地党政负责人对沿江开发的有关事项达成初步的合作意向,如建立沟通联系制度,加强两地部门之间、乡镇之间、企业之间经常性的合作交流等。促进会的成立标志着两岸民间(企业)的合作受到政府的重视。像城市经济协调会的城市合作形式一样,促进会制度的建立标志着信息交流的制度化,从非正式、非定期的信息交流走向了正式、定期的信息交流。江阴和靖江的城市政府通过信息交流,在取得合作共识的方面进行了专题合作。

促进会成立以后,两市在口岸合作上进行了专题合作。通过口岸合作,将地方港靖江港的开放和管理纳入国家级江阴港,以便靖江港共享江阴国家一类开放口岸的优惠政策和设施。口岸合作受到了时任省委书记回良玉的关注和鼓励。自此省政府开始积极的介入两岸合作,省政府的相关部门就口岸合作问题进行了现场办公。

2.3.2 园区建设领导小组的成立和联动开发 园区建设领导小组的成立标志着伙伴关系形成的第二阶段。在2002年8月举行了促进会,两市大胆的提出合作建设江阴靖江园区的设想,合作迈出了重要的一步。由江阴出资,靖江出地,建成后由江阴管理的合作模式。其后的几个月,园区建设并没有实质性的进展。也正是这个时候(2003年1月),新任省委书记李源潮视察了靖江,充分肯定了两岸联动的创新作用,并在靖江明确提出了江苏省新的宏观经济发展战略—沿江开发。沿江开发战略的目的是在沿江地区建设大型工业区,带动区域经济发展。

在省委书记的肯定和支持下,江阴靖江的联动开发再次提速。两市政府于2003年2月签署了《关于建立江阴经济开发区靖江园区的协议》。在这一协议中,两市不仅确立了“优势互补、共同发展、市场运作、各得其所”的合作原则,而且也涉及到联动开发的具体事宜。由于发展愿望强烈,靖江在管理权力和利益等很多方面向江阴作出让步,这些让步一定程度上为两市合作铺平了道路^[24]。在此次促进会后,两地政府分别成立推动园区建设领导小组,改善园区基础设施状况和政府服务,例如兴建电厂和污水处理厂。

2.3.3 江苏省沿江开发会议的召开和开发区管委会的成立 江苏省沿江开发会议的召开和开发区管委会的成立标志着伙伴关系形成的第三阶段。2003年5月和6月,省政府要

求江阴靖江两市尽快启动园区建设,在沿江开发中起到示范作用,并要求江阴靖江在沿江开发会议上介绍经验。

作为沿江开发的示范区,江阴靖江园区不仅得到省政府优惠政策的支持,而且在建设资金上也得到省政府的帮助。为了支持园区建设,省里决定将规划中的沿江公路南移,以便从园区北侧穿过,提高园区的通达性。此外,省政府在公路建设上不仅予以贷款上的优惠,而且给予建设资金的补贴。沿江开发会议的召开是一次江苏省沿江开发战略的动员会,江阴和靖江在会议上进行了经验介绍。

由此可见,当江阴靖江园区符合江苏省高层新的发展思维—江苏省沿江开发战略时,园区建设加速。在沿江开发会议以后,省政府在项目审批、土地利用等方面赋予园区多项优惠政策,以支持园区发展。开发区管委会也正式成立,负责园区的建设和事务管理。

3 城市合作的模式与理论框架

通过对三种类型城市合作的研究,我们可以对“为什么一些合作的努力取得了成功,而另一些合作却遭遇挫折?”的理论问题进行初步的回答。基于长三角的经验,本节尝试提出一个城市合作的分析框架。

3.1 城市合作的机制

就城市合作的缘起而言,我们发现有三种不同模式的城市合作,即科层式城市合作(苏锡常都市圈规划)、自发式城市合作(城市经济协调会)和混合式城市合作(江阴靖江园区)(表1)。当然,这种界定是为理论研究而进行的理想化分类,因此是相对的。科层式城市合作指上级政府通过行政命令发起的,旨在下级政府间建立伙伴关系的城市合作。然而,全球化、市场化和权利下放的三个过程造成了管理碎化,上级政府也因此难以对下级政府进行规制的控制。在这种情况下,城市合作更多的是上级政府的意志,很难为下级政府所接受。城市政府也并不是积极的参与这样的城市合作,致使伙伴间缺乏必要的信息交流。这最终将威胁到伙伴关系的稳定性,有时合作甚至遭遇失败。

与科层式城市合作相比,自发式城市合作更尊重成员城市的利益,因此此种类型的合作更加有效。在伙伴关系的形成过程中,城市政府、非政府部门(NGO)、私营部门和学术精英等多种参与者参与其中,并不断互动。城市政府和各种利益相关者间的不断互动使得城市政府就合作取得的共识能够被广泛接受,并容易付诸行动。同时,合作的有效性得到极大的提高。合作也不断深化,城市间开始开展专题合作和共同市场建设,有时甚至会演化成为更紧密的跨界发展。因此,自发式城市合作是一种相对稳定的、紧密的合作。这也进一步印证了西方城市的合作经验,即自下而上的合作网络更容易形成长期的合作^[25]。

混合式城市合作由地方政府发起,上级政府在伙伴关系建立中也存在自身利益。

表 1 城市合作的机理和绩效评估

Tab. 1 Mechanism of inter-city cooperation and efficiency assessment

类别	科层式城市合作	混合式城市合作	自发式城市合作
动员	上级政府	上级政府和下级政府	地方政府
机理	政府规制	相互利益和政府规制共同作用	相互利益(类似于市场规则)
参与者	上级政府作为主导者、下级政府、学术精英	各种层级的政府,其他参与者	政府、NGO,私营部门、学术精英等
上级政府的作用	非常大	较大	较小
有效性	不是很有效	有效	有效
合作程度	非紧密和非深入	紧密和深入	紧密和深入
实例	苏锡常都市圈规划	江阴靖江园区	城市经济协调会

此种合作处于自发式和科层式两种城市合作之间,因此同时具有自发式和科层式两种城市合作的特征。与其它两种城市合作相比,混合式的城市合作更容易成功,且合作更为紧密。与自发式的城市合作相似,通过成员城市的互动和沟通,稳定的伙伴关系在城市间得以建立。另一方面,上级政府不仅为城市合作提供支持,而且也给予优惠政策。更重要的是,因为合作的成员城市处于同等地位,缺乏主导合作的权威城市,所以上级政府可以凭借其领导作用参与合作,促进城市合作的深化和发展。正如 Olson^[26]和 Chong^[27]所指出的,一个强大的领导者可以起到协调的作用,这是消除集体行动问题所必须的。因此,这种混合式的城市合作更加有效。

除了上述混合式的城市合作,另有一种混合式的城市合作可能由上级政府发起,地方政府积极参与的城市合作。这种城市合作的情况又如何?尽管目前我们在长三角还未发现这样的实例,但我们应当关注这种城市合作存在的可能性。如果这种合作存在的话,我们可以用来验证和发展上述发现。

3.2 城市合作的过程

基于欧洲的城市合作经验,Heeg 等^[1]总结了三种类型的专题合作,即信息交流、联合责任和私营部门间的合作。这种合作分类是否指不同的合作类型,还是合作的不同阶段?通过对长三角城市合作轨迹的追踪,我们发现合作也是一个过程。总体而言,城市合作可以划分为三个阶段:信息交流、专题合作和共同市场(在长三角,共同市场或区域一体化是城市合作发展的一种趋势)。此外,作为一个不断深入的过程,未来城市合作或许会有更多的发展阶段(图 1)。

首先,信息交流是通向城市合作的第一步。信息交流强调灵活的协商和相互学习。信息交流是一个从非正式、非定期到正式的和定期的制度化过程。在此过程中,信息交流的内容不断拓展和深化,从发展经验分享到战略研讨和寻求实质的合作。通过充分的信息交流,城市找到了一些有着共同利益的领域,并开展合作。但是,对那些仍然存在竞争的领域,成员城市经常采取回避的态度或形成战略型的城市合作,以缓和城市竞争。长三角城市采取的这种求同存异的做法有助于城市合作的成功。在这个意义上,长三角的城市合作经验不同于欧洲的经验,即潜在的冲突必须在合作的早期得到解决^[1]。

其次,通过长期的信息交流,成员城市开始在一些领域进行实质性的合作,出现了城市合作的第二阶段—专题合作。信息交流使成员城市达成合作的共识,并找到合作的方向。成员城市在此基础上,为特定的目的开展合作,出现了不同类型的城市合作。应当指出,从信息交流到专题合作的过程在许多合作的案例中均有出现,如长三角的交通合作和旅游合作。此外,我们还应当看到,一些对城市和区域发展会产生影响的重大事件有时可能成为合作的催化剂,例如上海成功申办世博会和江苏省的沿江开发战略。当然,合作的催化剂可能出现在合作的各个阶段。

第三,为了提升综合竞争力,建立共同市场(区域一体化)是城市合作的新趋势。理论上讲,中国的国内市场应当是一个共同市场,因为在国家内部没有关税控制和贸易障碍。但是,由于地方保护主义盛行,市场分割的问题在中国相当普遍^[7]。区域一体化的目的在于统一政策,建立城市和区域发展的统一平台。共同市场形成以后,城市合作在新的制度框架中将会迎来一个更加良好的政治和经济环境。应当指出,跨界的发展这一特

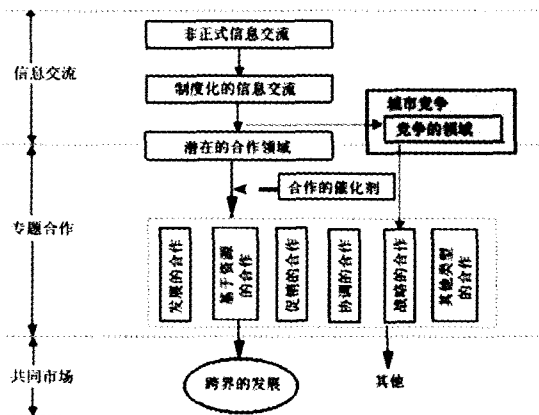


图 1 城市合作的过程

Fig. 1 Process of inter-city cooperation

殊的合作案例将可能出现,例如江阴靖江园区。这种跨界的发展是城市合作的一种结果,而跨界活动的增多一定程度上也会加速长三角的共同市场建设。

应当指出,两个继起的合作阶段之间并没有明显的界限,因为合作本身是一个连续的过程。以上对城市合作过程的划分仅仅是我们理解城市合作的一种理想模式。此外,如果一个城市合作跳过或忽略了一些合作过程中的阶段,那么它有可能遭遇失败。苏锡常都市圈规划的失败可部分归因于这一原因——信息交流阶段被忽视。

3.3 城市合作的类型

由于伙伴关系的易变性,为城市合作的类型划分带来了困难。但是,为了提供专题合作的“概念化”类型,表2在长三角城市合作经验的基础上(特别是城市经济协调会的经验),列出了几种专题合作的理想模式。表中共有5种理想化的城市合作安排,即发展的城市合作、促销的城市合作、协调的城市合作、基于资源的城市合作和战略的城市合作。表2也总结了这些城市合作在动员、目标、伙伴和具体行动等方面的特征。应当指出,这5种理想的的城市合作类型并不是割裂的存在,因为不同的合作类型可能会在同一合作中出现。例如,旅游合作不仅包含发展的城市合作,而且也包括促销的城市合作。

3.4 伙伴的选择和合作中的参与者

伙伴(成员城市)的选择是一个复杂的过程,因为城市合作的形成不仅取决于各个城市所拥有的管治资源,而且也与城市的政治和经济地位有着密切的关系。首先,伙伴关系的建立和维系实际上是一种资源的汇集。“一个拥有很多成员的联盟是一个产生资源的巨大制度平台,这也提高了完成共同任务的可能性。反之,也仍然成立,即成员越少则资源也越少”^[28]。或许由于这一原因,浙江的台州被吸收为城市经济协调会的成员城市。但是,宏大的联盟会造成联盟的不稳定^[29],因为伙伴越多意味着每个伙伴从联盟中获取的收益就越少,联盟可能会分裂。因此,城市经济协调会应当慎重地考虑长三角外需要申请加入城市的请求,例如安徽的马鞍山和江苏的盐城等城市。此外,伙伴的选择也取决于城市具有何种资源,例如著名旅游城市黄山成为长三角旅游合作中的成员城市。换言之,不同目的的城市合作决定了谁可以有资格成为城市合作成员。例如,旅游合作中苏州和湖州联手开发太湖滨湖地区。由此可见,伙伴的选择是一个动态的、复杂的和弹性化的过程。

其次,伙伴的选择取决于城市所处的地位。总体而言,处于相同(相当)政治和经济

表 2 长三角城市专题合作的类型

Tab. 2 Typology of partnerships in thematic cooperation in the YRD Region

城市合作的类型	发展的城市合作	促销的城市合作	协调的城市合作	基于资源的城市合作	战略的城市合作
机制	自发	自发	科层/混合	自发/混合	科层/自发
动员*	地方政府	地方政府	地方政府或区域政府	区域政府或地方政府	地方政府和区域政府
目标	出于相互利益的联合发展	联合的地方营销(place marketing)、联合的增长和吸引投资促销、形象建设	提高政府服务和服务的可获得性	资源共享(人力和自然资源)	增强整体竞争力和缓解城市竞争
伙伴	地方政府、私营部门、学术精英	地方政府	NGO发起、政府主导(城市政府和省政府)	地方政府	地方政府
具体行动	合作协议	联合的促销手册和联合的推介会	合作协议、基础设施协作、统一相关政策等	合作协议	制定宏观战略和合作意向
实例	旅游合作	旅游促销、投资推广	交通合作、基础设施合作	教育和人力资源合作、口岸合作	共同市场建设、招商引资平台建设

*地方政府指长三角内的城市政府;区域政府指省和直辖市政府。

地位的城市更倾向于竞争,因此很难在这些城市间开展合作,效果不理想的苏锡常都市圈规划就是一个很好的案例。苏锡常都市圈是一个多核心的城市区域,在没有主导城市的情况下,苏州、无锡和常州三个城市间竞争激烈。因此,对这三个城市的发展很难协调,更谈不上建立合作关系。但是,在长三角区域层面,因为上海拥有主导城市的地位,以及长三角城市希望从接轨上海中获益,长三角的城市为了能够接轨上海,更愿意开展合作。此外,江阴靖江园区的例子表明,成员城市间的差异或发展差距越大,其互补性越强,进行合作的可能性也越高。总而言之,城市合作更容易在处于不同政治和经济地位的城市间开展。

除了伙伴的选择,对城市合作中各种参与者的考察也有助于我们理解城市合作的形成。本研究涉及到许多参与者,例如各个层面的政府、NGO等。就参与者在城市合作形成中的作用而言,这些参与者大体可以分为三种类型:重要的参与者、有影响力的参与者和一般参与者。重要的参与者是指城市合作的发起者,并在城市合作形成中扮演了主导作用。在中国强政府的传统下,政府主导着政治、经济和社会的发展,当然城市合作也不例外。在本研究中,政府是城市合作的重要参与者,决定着城市合作的类型、进程和方向。与重要的参与者相比,有影响力的参与者在城市合作中作用较小。但是,他们对城市合作的积极参与,以及知识和信息的分享,不仅促进了城市合作的深入,而且使既定决策能够被广泛接受和可操作,从而城市合作的效力得到进一步提升。根据长三角城市合作的经验,NGO和学术精英是城市合作中有影响力的参与者。我们应当预见到,随着中国政治和经济转型的不断深入,这些非政府部门将在以后的城市合作中扮演越来越重要的作用。那些在城市合作中影响力较小的参与者在本研究中被界定为一般参与者,此类参与者包括私营部门、社区和个人。总体而言,与其他两类参与者相比,一般参与者在城市合作这种管治联盟中利益较少。因此,他们在合作中表现并不积极。

当然,因为政治、经济和社会背景的差异,同样的参与者在不同国家的城市合作中,其作用会大不相同。例如 Vázquez-Castillo^[90]所观察到的,NGO、社区和私营部门是美国-墨西哥联合边界规划中的重要参与者。

4 结论

城市合作是城市和区域发展中出现的一种新现象,并且是一个值得研究的问题。Heeg等^[1]对城市合作进行了出色的研究。但是,由于他们对城市合作的过程和参与者的互动认识不够,因此仍然有许多问题有待我们继续探索。本研究从伙伴关系的理论视角,探讨了长三角城市合作的模式与绩效。通过对三种不同模式城市合作的比较研究,本文有如下理论发现。

首先,城市合作的发起形式(类型)决定着合作的绩效。研究发现共有3种类型的城市合作,即科层的城市合作、自发的城市合作和混合式的城市合作。它们有着不同的结果,其合作绩效依次呈现上升趋势,这种合作绩效的差异主要由各利益相关者的协商情况和管治机制协调能力的差异造成。应当指出,以上观察基于长三角的实践,当良好管治机制建立时,有着下级政府积极参与的科层式城市合作也有可能取得成功,但这需要进一步实证研究进行验证。

其次,城市合作是一个从信息交流、专题合作到共同市场的过程。该发现表明信息交流和专题合作不仅是合作类型,也可以是合作的不同阶段,由此推进了Heeg等关于城市合作的研究^[1]。在实践中,这一发现也为城市如何进行合作指明了方向。

第三,合作内容(合作项目的性质和范围)也影响着城市合作的绩效。总的来说,城市较容易在有着共同利益的方面开展合作,江阴靖江园区和城市经济协调会下的旅游合

作就是很好的例证。在利益存在冲突的领域, 城市很难进行合作, 然而成员城市间可以形成宽松的和富有远见的合作意向, 例如在招商引资中形成的战略城市合作。根据合作内容, 本研究总结出专题合作的五种类型—发展的城市合作、促销的城市合作、协作的城市合作、基于资源的城市合作和战略的城市合作。在合作的策略上, 研究发现求同存异的策略常常为长三角的城市所采用, 以谋求现实可行的合作方案, 这往往是一种有效的策略。这不同于 Heeg 等的观察^[1], 即潜在的冲突必须在合作的早期加以解决, 以保证城市合作能够成功。

第四, 城市合作成功与否也取决于伙伴(成员城市)的选择和参与者在城市合作中的作用。研究表明, 伙伴的选择主要取决于城市所掌握的资源 and 所处的地位。而根据参与者在联盟建设中的作用, 大体有重要的参与者、有影响力的参与者和一般的参与者三种类型。

本研究的发现不仅有助于提高长三角城市合作的绩效, 而且也将为诸如珠三角等其他地区的城市合作提供经验与借鉴。当然, 进一步的研究应当关注中国其他地区和其他国家的城市合作, 以验证和发展本研究的发现。

参考文献 (References)

- [1] Heeg S, Klagge B, Ossenbrügge J. Metropolitan cooperation in Europe: Theoretical issues and perspectives for urban networking. *European Planning Studies*, 2003, 11(2): 139-153.
- [2] Jessop B. The rise of governance and the risks of failure: The case of economic development. *International Social Science Journal*, 1998, 50(1): 29-45.
- [3] Ma L J C, Fan M. Urbanization from below: The growth of towns in Jiangsu, China. *Urban Studies*, 1994, 31: 1625-1645.
- [4] Shen J, Wong K Y, Feng Z Q. State-sponsored and spontaneous urbanization in the Pearl River Delta of South China. *Urban Geography*, 2002, 33: 674-694.
- [5] Wu F. China's changing urban governance in the transition towards a more market-oriented economy. *Urban Studies*, 2002, 39(7): 1071-1093.
- [6] Ma L J C. China's changing urban administrative system: Spatial restructuring and local economic development. Paper presented at the International Conference on Globalization, the State, and Urban Transformation in China, Hong Kong Baptist University, 2003.
- [7] Shen J. Space, scale and the state: Reorganizing urban space in China. In: Ma L J C, Wu F (eds.), *Restructuring the Chinese City: Changing Society, Economy and Space*. London and New York: Routledge, 2005. 39-58.
- [8] Zhou M, Logan J R. Market transition and the commodification of housing in urban China. *International Journal of Urban and Regional Research*, 1996, 20(3): 400-421.
- [9] Kitajima S. Industrial and regional restructuring and changing form of state intervention: The development of partnerships in postwar Japan. *International Journal of Urban and Regional Research*, 1998, 22(1): 26-41.
- [10] Bailey N, Barker A, MacDonald K. *Partnership Agencies in British Urban Policy*. London: UCL Press, 1995.
- [11] Molotch H L. The city as a growth machine: Toward a political economy of place. *American Journal of Sociology*, 1976, 82: 309-330.
- [12] Stone C N. *Regime politics: Governing Atlanta 1946-1988*. Lawrence: University Press of Kansas, 1989.
- [13] Stone C N. Urban regimes and the capacity to govern: A political economy approach. *Journal of Urban Affairs*, 1993, 15(1): 1-28.
- [14] Elander I. Partnerships and urban governance. *International Social Science Journal*, 2002, 54(172): 191-204.
- [15] Mbodj E H. Prospects for partnership among African cities. *International Social Science Journal*, 2002, 54(172): 233-238.
- [16] Yang C. Multilevel governance in the cross-boundary region of Hong Kong-Pearl River delta, China. *Environment and Planning A*, 2005, 37: 2147-2168.
- [17] Lu Lachang. Regional integration between Zhujiang River delta and its surrounding region. *Scientia Geographica Sinica*, 2004, 24(5): 522-527. [吕拉昌. 珠江三角洲与外围地区的整合模式研究. *地理科学*, 2004, 15(5): 522-527.]
- [18] Yu Taofang, Li Na. Study on the regional integration in the Yangtze River Delta area. *Planner*, 2005, 21(4): 17-24. [于涛方, 李娜. 长江三角洲地区区域整合研究. *规划师*, 2005, 21(4): 17-24.]
- [19] Michael Arndt, Thomas Gawron, Petra Jahnke. Regional policy through co-operation: from urban forum to urban network. *Urban Studies*, 2000, 37(11): 1903-1923.

- [20] Luo Xiaolong, Zhang Jingxiang. Urban competition and changing urban governance in Suzhou-Wuxi-Changzhou region. *Asian Geographer*, 2005, 23(1/22): 55-69.
- [21] Jiangsu Construction Commission, Jiangsu Urban and Rural Planning Institute. Suzhou-Wuxi-Changzhou Urban Region Plan. Nanjing: Jiangsu Construction Commission, Jiangsu Urban and Rural Planning Institute, 2002. [江苏省建设厅, 江苏省城乡规划设计研究院. 苏锡常都市圈规划. 南京: 江苏省建设厅, 江苏省城乡规划设计研究院, 2002.]
- [22] Luo Xiaolong, Shen Jianfa. Why urban region planning does not work well: lessons from Suzhou-Wuxi-Changzhou metropolitan coordinating region planning. *City Planning Review*, 2005, 29(1): 30-35. [罗小龙, 沈建法. "都市圈"还是都"圈"市: 透过效果不理想的苏锡常都市圈规划解读"圈"都市现象. *城市规划*, 2005, 29(1): 30-35.]
- [23] Zeng Gang. Thinking of regional coordinative mechanisms in the Yangtze River Delta region. In: Shen Lijiang, Ge Licheng (eds.). *New Theoretical Perspectives on Region Integration in the Yangtze River Delta Region*. Hangzhou: Zhejiang People's Press, 2003. 203. [曾刚. 长江三角洲区域协调发展机制建设之我见. 见: 沈立江, 葛立成 主编. 长三角一体化理论新视角. 杭州: 浙江人民出版社, 2003. 203.]
- [24] Luo Xiaolong, Shen Jianfa. Urban growth between cities: The case of Jiangyin Economic Development Zone in Jingjiang. *Acta Geographica Sinica*, 2006, 61(4): 435-445. [罗小龙, 沈建法. 跨界的城市增长: 以江阴经济开发区靖江园区为例. *地理学报*, 2006, 61(4): 435-445.]
- [25] Leitner H, Sheppard E. Transcending interurban competition: Conceptual issues and policy alternatives in the European Union. In: Jonas A E G, Wilson D (eds.), *The Urban Growth Machine: Critical Perspectives, Two Decades Later*. Albany: State University of New York Press, 1999. 227-243.
- [26] Olson M. *The logic of collective action: Public goods and the theory of groups* (2nd eds.). Cambridge MA: Harvard University Press, 1971.
- [27] Chong D. *Collective action and the civil rights movement*. Chicago: University of Chicago Press, 1991.
- [28] DiGaetano A, Klemanski J S. *Power and city governance: Comparative perspectives on urban development*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1999.
- [29] Ricker W H, Ordeshook P C. *An introduction to positive political theory*. Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1973.
- [30] Vazquez-Castillo M T. Mexico-US bilateral planning: Institutions, planners and communities. *European Planning Studies*, 2001, 9(5): 649-662.

Models of Inter-city Cooperation and Its Theoretical Implications: An Empirical Study on the Yangtze River Delta

LUO Xiaolong¹, SHEN Jianfa²

(1. *Nanjing Institute of Geography & Limnology, CAS, Nanjing 210008, China;*

2. *Department of Geography and Resource Management, The Chinese University of Hong Kong, NT, Hong Kong, China*)

Abstract: Inter-city cooperation in the Yangtze River Delta region is a new phenomenon and has received much governmental and scholarly attention in recent years. This paper examines inter-city cooperation from partnership perspective. In this study, three typical cases of inter-city cooperation, Suzhou-Wuxi-Changzhou Urban Region Planning, the Forum for the Coordination of Urban Economy of Yangtze River Delta Region and Jiangyin Economic Development Zone in Jingjiang are selected to examine three types of partnership arrangements, namely, hierarchical partnership, spontaneous partnership and hybrid partnership. This research applies the partnership approach to regional scale based on the Yangtze River delta's experiences. The research focus of this paper is the effectiveness of three types of inter-city cooperation. Through tracing the process of partnership formation and investigating stakeholder interactions, this paper argues that the effectiveness of inter-city cooperation depends on cooperation mechanism, the process of cooperation, the nature and scope of the cooperation, and the partner selection and roles of actors in partnership formation.

Key words: models of inter-city cooperation; effectiveness; partnership; theoretical implementations; the Yangtze River delta