

【城市经济研究】

构建城市发展规划的八力分析模型研究

卢伟 黄征学

摘要:解释城市发展变化的原因是社会科学的巨大挑战之一。如何识别影响城市成长生命周期内的影响因素并构建解释城市经济发展的普适性分析框架是城市规划研究中的重要命题。基于对城市发展影响因素的分析,构建城市发展规划的一个基本分析框架——八力分析模型。八力分析模型是一个互动的体系,它内部的每个因素都会强化或改变其他因素的表现。区位力、资源力和要素力是一个城市的基础性力量,决定了城市发展初期的势头,制造力、文化力、空间力、政策力、治理力则在城市发展的中后期发挥越来越重要的作用。

关键词:城市规划;城市治理;城市政策;城市生命周期

中图分类号:F290 **文献标识码:**A **文章编号:**2095-5766(2021)01-0079-10 **收稿日期:**2020-09-24

作者简介:卢伟,男,国家发展和改革委员会宏观经济研究院国土开发与地区经济研究所区域发展战略研究室主任,副研究员(北京 100038)。

黄征学,男,国家发展和改革委员会宏观经济研究院国土开发与地区经济研究所国土规划室主任,研究员(北京 100038)。

城市同其他经济体系一样,都有着复杂的发展逻辑。为什么有的城市快速发展而有的城市走向衰败?在城市不同的发展阶段,主导因素可能不同,但这些因素共同作用决定着城市经济是否发展。传统的、影响城市发展的因素包括土地、资本、劳动力、技术进步、制度变迁等。随后,基础设施投资、产业结构、FDI、区位因素、生产性服务业、人力资源、区划调整、专业化、空间作用、人口集聚、财政支出等因素对城市发展的影响也受到越来越多学者的关注。但是,目前的研究还很少能在综合各个影响因素后,给出用于解释城市发展的普适性框架来作为城市规划的一般性分析方法。

本文试图综合理论界的研究,将影响城市发展的因素划分为八种力量,这八种力量共同决定城市在成长生命周期内的表现(见图1)。这八种力量中,区位力、资源力、要素力、制造力、文化力可视为内力,内生于城市自身基础条件,而空间力、治理力

和政策力可视为外力,主要由城市之外的其他城市、城市执政者治理能力、高于城市层面的行政机关给予的政策所决定。这八种力量在城市发展的不同时期发挥不同的主导作用,并且各种力量之间也在相互促进或制约。通过分析这八种力量作用于城市发展的历史规律和未来趋势,能够为制定城市和区域规划提供更好的技术和决策支持。

一、区位力:城市发展初期的重要因素

城市所在的区位决定了城市所拥有的自然地理条件、资源和要素禀赋,而自然地理条件、资源和要素禀赋又会影响城市的发展和人口集聚。可以认为,区位力是影响城市发展的重要因素。区位力在很大程度上直接决定了城市发展初期的资源力和要素力,而如果一座城市的资源和要素禀赋较强也会反过来推动国家和地方政府改善其交通条件,

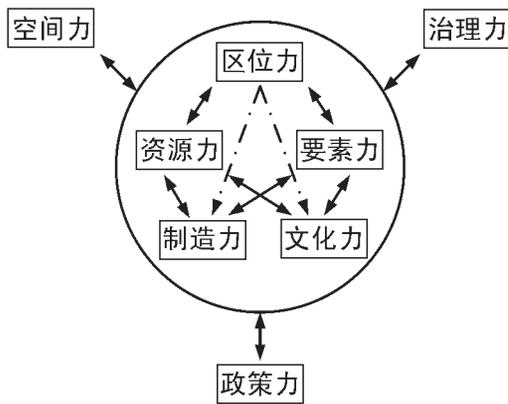


图1 城市发展规划的八力分析模型

资料来源:作者自行绘制。

进而提升其区位力。

1.胡焕庸线不可破:区位对城市发展的长周期锁定

自1935年胡焕庸先生提出“爱辉—腾冲”人口分界线以来,80多年的发展实践证明,2010年东南地区和西北地区国土所承载的人口比重与1933年大致相同,仅有1.5个百分点左右的变动(陈明星等,2016)。胡焕庸线作为中国地形地貌过渡带、降水等气候条件过渡带、生态环境过渡带锁定了中国长周期、宏观层面上的城市分布格局。从2018年中国地级市GDP与气温的关系可以看出,极端气温对城市发展存在影响。在2018年年平均气温低于10°C的67个地级市中,仅有榆林、鄂尔多斯、包头、吉林和大庆5个城市GDP超过2000亿元。但随着中国交通基础设施建设技术、信息技术、数字经济的发展,制约西北地区城市发展的因素也被逐渐打破。

2.超越胡焕庸线的思考:交通成本的消长引致的区位力的变化

从超越胡焕庸线的视角上看,当前的城市规划更需要关注的是在中、短周期内,东南地区城市因在城市竞争中交通成本的消长引致的区位力变化问题。传统的区位理论和城市经济学解释了地理条件在经济集聚和城市形成过程中的作用。最初因地理优势或者历史事件形成的大城市,由于规模效应和外部性,其集聚力量存在着自我强化的效果(陆铭,2013)。而这种自我强化效果最重要的推手就是城市基础设施建设推动的交通成本的降低和不同层次交通枢纽的形成。

交通成本降低通过集聚经济、规模效应、竞争

水平提升影响城市空间结构、劳动力流动、要素生产率(Fujita, 1989; Fujita, 2013; Graham, 2007),进而使得城市的区位优势不断巩固,区位力对城市经济发展的拉动作用不断增强。交通枢纽在城市区位中所起的主要作用是催化作用,交通枢纽的重要贡献是在经济增长过程中使新城市的出现成为必然,使城市所在的区位相对于其他地方处于优势地位(藤田昌久,2013)。回顾新中国成立以来中国交通和城镇格局的变化,可以发现,在地理条件的影响下,东部沿海地区的交通成本迅速降低,以港口为核心的交通枢纽快速形成,使得中国交通和城镇格局的演变遵循着一种因自我强化产生的锁定效应而进行演变的规律,并且这种锁定效应在一轮又一轮的全国交通和城镇体系规划中不断放大。

二、资源力:决定城市起步阶段的发展势头

城市所拥有的水资源、土地资源和自然资源(主要是矿产资源,也包括生物资源)是城市经济赖以发展的基础。资源是一把双刃剑,既能够推动城市经济增长,又约束城市发展。从一般情形来看,资源力决定城市起步阶段的发展势头,自然资源匮乏的城市完成城市发展初期的原始资本积累的速度相对较慢,但这并不是决定性的,那些缺乏矿产资源的东部沿海地区凭借区位力和空间力同样能够完成城市起步阶段的原始积累。

1.水资源禀赋引致的资源力:约束效应大于拉动效应

水资源承载力是城市和都市圈发展的首要制约因素。由于水土资源的损耗,中国经济的增长速度将年均降低1.45%(谢书玲等,2005)。同时,水资源与土地资源是互相影响的,而水资源对土地资源的影响更大。研究表明,城市建设用地扩展受到水资源的明显约束(赵亚莉,2016)。水资源对城市化的约束力已经成为干旱缺水地区(如中国河西走廊)决定城市化发展速度,进而决定城市化和经济社会发展规模的重要外力之一(鲍超,2008)。水资源禀赋引致的资源力对城市经济增长的拉动作用可能并不如土地资源和矿产资源,但其一旦对城市发展产生制约作用,这种作用必将成为限制城市人口集聚和规模经济的硬约束。

2. 矿产资源禀赋引致的资源力:资源型城市的转型

资源力对矿产资源富集地区和城市发展初期的经济拉动作用非常明显。在人口相对较少的西部地区的资源型城市,丰富的矿产资源形成了强大的资源力,拉动鄂尔多斯、榆林、克拉玛依、阿拉善、海西等城市成功跨越了人均GDP10万元的发展阶段。但对于所有国家或城市而言,丰裕资源都具有两面性,既是“祝福”也是“诅咒”(周黎等,2019)。资源型城市虽在初期受益于“资源红利”,但从长期来看,由于容易出现资源型产业依赖行为而对其他经济活动和资源依赖型产业产生挤出效应,影响长期经济增长速度(斯日吉模楞等,2019)。解除这种资源诅咒的关键在于产业结构转型。然而资源型城市的资源禀赋并不利于产业结构转型发展,目前部分资源型城市已经形成了对资源路径依赖的经济发展模式(李虹等,2018)。其资源力随着大宗商品价格波动和资源储量减少在经历了一个上升期之后,将面临瓶颈制约,甚至出现减弱的趋势,而破解的关键在于在资源力由盛转衰之前及时通过提高要素力,进而提升制造力。

3. 土地资源禀赋引致的资源力:土地资源对城市经济的“增长阻尼”

土地资源对中国的城市经济存在着“增长阻尼”。在经济发达地区,这种增长尾效更为明显。在长三角都市圈,土地的抑制作用导致城市经济增长年均减少1.8%(赵蔡晶等,2018),高于全国城市的平均水平(1.34%)。土地资源对城市经济的“增长阻尼”依赖于规模报酬率、人口增长率以及土地在城市经济活动中的重要程度(曾伟,2014)。土地资源禀赋引致的资源力不仅取决于城市可供开发利用土地资源的总量变化,也取决于土地利用结构和效率的变化。土地资源错配同样会对城市经济发展质量产生显著的负向影响(李勇刚,2019)。

三、要素力:高级要素主导城市中后期发展

城市所拥有的生产要素是其发展的基础。在城市发展的早期,劳动力、资本对城市的发展起着重要作用。在中国,许多城市的产业发展都经历了由劳动密集型产业向技术和资本密集型产业转型升级的过程。在城市发展的初期,拥有大量廉价劳

动力的城市能够吸引劳动密集型产业聚集。在城市发展的中后期,人力资本、创新研发等高级要素投入主导城市的发展,特别是对城市的可持续发展而言,人力资本的积累更加重要。

为了简化国家竞争优势的关键要素,波特把生产要素划分为:人力资源、天然资源、知识资源、资本资源、基础设施,并将其按两种方式分类:初级生产要素和高级生产要素,一般性生产要素和专业性生产要素(迈克尔·波特,2012)。这实际上把资源力(天然资源)、要素力、区位力(基础设施)放到了一起。根据经济增长理论,区域经济增长依赖于资本、技术、人力资源和制度因素。其中,资本、技术、人力资源可视为区域经济发展所依赖的要素,也就是波特所考虑的资本资源、知识资源和人力资源。相对于资源力而言,要素力对一个城市的竞争力更为重要,但要素力必须以资源力为基础。正如按波特分类所述的高级生产要素对竞争优势的重要性远高于初级生产要素(天然资源、气候、地理、非技术人工与半人工等),但高级生产要素仍必须有初级生产要素作为基础。

依托主导产业开展应用创新和外来创新成果转化是中国一般地级市提升城市制造力的必然路径。“克鲁格曼质疑”引发了关于中国等东亚国家的经济增长更多是通过“灵感方式”还是“汗水方式”获得的争论。总体来看,中国东中部地区一些城市经济增长愈加依赖创新所支撑的“灵感方式”,而中西部地区、东北地区许多城市仍旧没有走出对“汗水方式”的依赖(程名望等,2019)。研究表明,多样化和高层次的创新人才、具有高研发能力的组织机构、发达的科技中介机构和科技服务能力、风险投资和民间资本是创新型城市形成的关键(马海涛等,2013),而这些也都是要素力的基本组成部分。要素禀赋、制度环境与经济发展阶段决定了一个城市应该采取什么样的创新模式(余泳泽等,2015)。从区域协调发展的角度来看,要素力在其中也发挥了重要作用。通过降低交通成本、消除制度障碍缩小区域间要素力差距是实现区域协调发展的关键。在中国经济发展水平较高的京津冀、粤港澳和长三角地区,创新性要素的空间集聚成为区域非均衡发展的核心动力。区域协调发展的实现不仅需要关注资本、劳动力等生产性要素,还需要重视与创新能力和知识、关系、制度等创新性要素的积累(张逸群等,2020)。

四、制造力:城市核心竞争力的体现

制造力是城市利用自身或其他城市的要素将拥有的资源或其他城市的资源转化为产品的能力。在拥有相同资源、相似要素的两座城市,拥有更长的资源精深加工链条和更高附加值的产品的城市其制造力更高。制造力是城市和国家的核心竞争力。国家和城市兴衰的规律表明,缺乏制造力的国家和城市经济发展的后劲往往不足,而保存了制造力的国家和城市经济发展存在持续的动力。西方国家在迈入后工业化时代后,德国在大多数制造行业仍保持了较高的国际竞争力,其通过二元制职业教育、加大研发投入着力提升要素力,进而构筑了制造优势,并提升了德国在制造环节的价值增值能力。

1.国家和城市竞争力的核心因素:制造力

制造业是带动一个国家、地区和城市经济增长的重要引擎,其竞争力的强弱对一个国家、地区和城市的经济增长有着深刻的影响。迈克尔·波特(2012)在《国家竞争优势》一书中将国家竞争优势聚焦到了产业竞争优势上,认为国家生产力的提高取决于产业国际竞争力的提升,并提出了著名的“钻石模型”。同样,发展经济学家赖纳特(2010)在《富国为什么富 穷国为什么穷》中认为,所有关于产权、民主以及地理位置、气候等决定经济发展的解释都没有触及最根本的问题,那就是一国如何选择以及选择怎样的特定的经济活动,即工业和制造业。实施再工业化战略以来,美国制造业的重新发展对美国大都会地区产生了积极影响,推动美国大都会地区继续扩张(张庭伟,2014)。

制造力可以视作一个城市制造业的竞争力。要素力和制造力密切相关,将区位力和资源力转化为制造力的转化能力高低取决于要素力的强弱。整体而言,就业人数、城市工业用地、科技禀赋、物质资本、高速公路里程数是工业行业最重要的投入要素,而影响先进制造业最重要的投入要素是就业量、城市工业用地、科技禀赋、物质资本、国内专利申请授权数(欧阳志刚等,2020)。区位力的变化也会对制造力产生直接影响,如高速公路对非中心城市制造业具有显著的生产率溢价效应(李兰冰等,2019)。之所以在城市规划中重点考虑制造业形成

的制造力而不是服务业产生的服务力,主要在于制造业是生产性服务业发展壮大基础和前提,生产性服务业的发展依托于制造业(江小娟等,2004),城市制造业就业的扩张会对本地的服务业就业产生促进作用(袁志刚等,2015)。同时,全球和国内城市中主要依托服务业发展而缺乏制造业的城市远少于主要依托制造业发展的城市。

2.城市制造力的演化:主导产业的更替

经济增长也是一个产业升级的过程。如果要实现产业升级,就需要通过改变要素禀赋结构来改变比较优势,进而对过去的最优产业结构进行调整(林毅夫,2012)。从1987—2007年的产业关联总效应来看,中国经济主导产业每5年时间就会发生更替,如1992年食品工业被金属制品业替代、1997年纺织业被水泥等建材业替代、2002年建材业和机械工业被计算机和汽车等替代(周金涛,2017)。2000—2010年,中国650多个行政城市中,180个城市的人口是减少的态势,人口减少最主要的原因是资源枯竭和工业转型,还有大城市的“虹吸效应”,而前两者实际上就是主导产业更替的失败(龙瀛等,2015)。

主导产业的选择和培育对城市发展的影响是显而易见的。中国许多城市都在积极推动产业转型升级,改造提升传统产业,发展战略性新兴产业。转型升级步伐较慢的资源型城市 and 老工业基地领先在城市锦标赛的起点,但却在中途慢慢掉队。这或许也能解释为什么倚重钢铁、化工、机械、纺织、电解铝等资源型产业的山东在新经济主导的竞争中与广东和浙江的差距在不断拉大。即便是2018年GDP超过2000亿元的西部地区城市,实现由1000亿元到2000亿元的跨越,并初步确立其主导产业的时间在4—10年(快的如柳州用了4年时间、慢的如曲靖用了9年时间,东部沿海地区的地级市这一时间在3—5年)。然后在未来的2000亿—3000亿元、3000亿—5000亿元的经济总量增长中它们将像东中部地区城市一样逐步推动主导产业的更替。在经济新常态下,城市发展动力从要素驱动、投资驱动转向创新驱动,传统制造业产能压缩,如何推动城市制造能力提升,增强制造业的国际和国内竞争力成为每个城市发展过程中需要考虑的重要问题。在城市主导产业确立之后,提升制造业服务化程度(刘斌等,2016)和产品精深加工能力成

为提升城市制造力的主要方向。

五、文化力:城市发展高级阶段的重要驱动力

文化是城市的精神和灵魂,城市是文化的载体。从城市发展史来看,文化因素越来越成为城市竞争的重要领域。文化力具体体现在城市文化对城市发展的拉动能力。传统历史文化悠久的城市具有先天的文化力优势,但只有那些能将文化与经济紧密结合的城市才能更好地运用传统文化力的优势,一些新潮文化的培育和引进也会形成新的促进城市发展的文化力。

1.文化对城市发展的影响:引领城市复兴

劳伦斯·哈里森(2002)认同地理位置(包括天然资源)和气候是影响国家穷富的重要因素。几乎所有发达的民主国家都是在温带地区,而贫穷的国家大多是在热带地区。但他又指出存在很多例外,如新加坡在热带地区,说明儒学文化的作用胜过地理条件,而地理条件也无法解释意大利南北方地区的差距。同时,塞缪尔·亨廷顿(2010)指出,只有在地理与文化一致时,区域才可能作为国家之间合作的基础。离开文化,地理上的临近不会产生共同性,而可能出现相反的情况。

在以经济建设为中心的城市发展初期,一切生产要素和资源配置围绕经济展开,文化仅作为相对次要的要素从属于城市发展的整体目标(马晨吴炜等,2017),文化力在城市发展中的作用尚不十分明显。但在城市发展的中后期,文化对城市经济发展的拉动作用开始凸显。欧洲许多城市通过采取“文化引领复兴模式”——即以文化资源和价值彰显为核心引领城市其他要素的提升和转型,实现城市发展的提升、转型甚至全面复兴。城市化程度和经济现代化程度能够改变城市的文化价值观和社会制度。如果谁能创造出被广泛接受的新的城市价值体系,那将会在城市软实力上取得竞争优势(侯百镇,2005)。

2.发挥文化力的拉动作用:培育城市文化创意产业

对于处在激烈的全球化竞争中的城市而言,利用文化驱动城市经济增长打造核心竞争力,促进经济多元化,已成为政策制定者的共识(张文忠等,2019)。文化取决于城市的历史和自然生态,事实上也是由其

区位和资源决定的。可以说,城市的区位力和资源力决定了文化力的雏形。但要实现上述利用文化形成强大的文化力驱动城市经济增长,就必须充分运用要素力培育文化创意产业,推动文化与经济的相互渗透。文化创意产业属于高素质人才、资金和空间联结而成的“活态产业”(仲利强等,2017)。

3.区域一体化和城市群培育:文化力的作用

由于城市的经济发展绝不是孤立的,而是与其他城市互相影响、互相作用,因此文化因素对于城市的发展也有重要的促进作用。如果两个城市同属于一个文化环境,那么其经济联系和合作将更为紧密,文化力将推动两个及以上的城市更好地融合,进而形成区域一体化和城市群培育的内在动力。这或许能从某种程度上解释为什么长三角地区成为中国区域一体化程度较高的地区之一,同时也形成了中国较为成熟的城市群之一。虽然从空间和时间尺度来看,这一区域存在着以苏州、无锡为代表的吴文化、以上海为代表的海派文化、以皖南地区为代表的徽州文化,并且这些文化在不同历史时期相互更替和影响。但长三角地区的三省一市由于拥有共同的江南文化基因,因而在经济合作上能够走得更深、更远。相比而言,北京的皇城文化、天津的漕运文化和河北的燕赵/直隶文化的核心精神不同,内涵和外延各异,在某种程度上也会阻碍京津冀协同发展的进程。

六、空间力:与区位力密切相关

在开放的市场经济体系中,城市经济增长不只依靠其自身基础,还受到其周边城市的影响。相邻城市之间的生产要素、经济活动在空间上的流动不断增强,区域经济活动的空间关联对区域经济产生重要影响,这种影响即为溢出(别小娟等,2018)。地区间的扩散(涓滴)作用为正溢出效应,回流(极化)作用为负溢出效应。经济溢出包括知识溢出、增长溢出等,具有可正可负的性质(王铮等,2005)。溢出效应推动形成了城市之间的空间力。对一个城市而言,空间力既可以来自周边地区其他城市,也可以通过外贸联系来自地理距离更加遥远的城市和国家。空间力与区位力密切相关,区位力的增强可以带动空间力的增加,但其强弱取决于城市和城市之间的发展阶段差距、产业结构等因素。

1.毗邻地区城市群内空间力的表现:虹吸效应 vs 扩散效应

缪尔达尔、赫希曼和弗里德曼等的理论都认为,大城市对周边小城市具有集聚和扩散的双重作用,且与发展阶段有关。城市群形成初期,集聚作用占主导地位,大城市吸纳周边小城市要素,进而抑制小城市发展;城市群形成的中后期,扩散作用占主导地位,临近大城市的小城市因得到正向的溢出效应而获得更强的增长动力。新经济地理学则提出了大城市作用于周边小城市的“集聚阴影”效应,即大城市对其周边地区的要素吸纳会形成一个不利于小城市增长的阴影区,只有距离大城市的距离超过一定阈值的小城市才会避免大城市的虹吸负效应(孙斌栋等,2016)。研究表明,都市化地区的溢出作用在45—60英里半径内最为显著,在更远的距离就不再显著(Feser and Isserman,2007)。

以京津冀为例观察其空间力的变化。2000年以来,京津冀产业空间关联网络的密度和关系数总体呈现上升趋势,天津在京津冀产业空间关联网络中的中心地位逐步确立(温科等,2019年),而北京科技、资本密集型产业的发展袭夺了外围地区的生产要素,引致负面的回流效应(毛琦梁等,2014年)。2013年之前,京津冀县域地区的经济发展存在显著的空间溢出效应,但仍以负向溢出为主(张学波等,2016年)。随着交通等基础设施网络的不断健全,京津冀区域经济发展的虹吸效应距离从20世纪90年代的95千米外延至21世纪初的115千米,经济冷点的负向溢出最远距离约为130千米,而经济热点在120千米距离内更多趋于明显的虹吸效应(刘浩等,2016年)。在粤港澳大湾区内部,2000年以来各城市经济增长的空间关联度逐年上升,相互依赖的程度逐年增强(徐芳燕,2019年),而香港→深圳→珠三角其他城市→粤东西北地区的产业梯度溢出效应正在推动大湾区形成新的经济增长极点。

2.不同国家城市间空间力的表现:贸易的作用

20世纪90年代以来,中国东部沿海地区的城市在强大的区位力作用下,通过吸收国外直接投资和接受国外企业的代工合同等方式,大力发展加工贸易,通过融入全球经济实现了城市自身的快速发展。而从外部空间力的地理分布来看,中国东部沿海地区城市从1992年之前主要受亚洲地区城市空

间力拉动作用,转换为1993—2007年同时受到亚洲、美国和欧洲地区城市空间力的共同拉动,再转换为2008年以来受到亚洲、欧美和“一带一路”沿线国家空间力的共同拉动(殷为华等,2017)。从“一带一路”沿线国家对中国不同地区城市产生的空间力来看,东部沿海地区、中部地区及西部地区非边境省份城市主要受到东南亚、西亚及中东地区两大板块空间力拉动,西部地区及北部地区边境省份城市主要受到中亚、南亚、蒙俄等板块空间力拉动(公丕萍,2015)。

七、政策力:促进城市发展的重要推手

政策力可以视作国家和省级层面针对城市发展出台的各项政策对城市经济发展的拉动力。改革开放以来,中国政府针对不同时期的经济社会发展阶段实施了不同的区域政策,包括以经济特区和沿海开放城市为重点的东部沿海地区率先发展政策、以浦东开发为龙头的沿江开发政策、海关特殊监管区政策、西部大开发政策、资源型城市 and 老工业基地支持政策、老少边穷地区支持政策、沿边地区开发开放政策、主体功能区政策、自由贸易试验区和自由贸易港政策等。通过税收减免、贷款贴息、转移支付、资金配套等政策推动了特定地区城市制度环境的改善和经济发展,进而提升了城市的竞争力。

1.城市为什么会失败?——制度决定论

德隆·阿西莫格鲁和詹姆斯·罗宾逊(2015)认为,国家在包容性制度体系下,通过创新、投资和培育积极进取的社会氛围,整体社会效率将会提高,于是走向经济和社会发展的正向循环。而在攫取型制度体系下,精英阶层不肯放弃权利,任意剥夺普通大众的产权,阻碍创新进而导致贫富分化严重,最后引发社会动荡和革命。两位作者也曾经以计量手段论证:制度是经济绩效的根本性决定因素,而纬度、气候、资源等则影响甚微,这就直接否定了认为地理等因素对经济发展有重要作用的观点(Acemoglu Daron,2001)。虽然阿西莫格鲁和罗宾逊“制度决定论”的观点遭到了弗朗西斯·福山、Edward Glaeser等(2004)学者的批判,但选择什么样的制度和体制机制的确是影响城市经济发展的主要因素之一。制度是城市发展内在的“隐秩序”,

城市兴亡过程中的“物竞天择”很大程度上取决于制度的优劣(赵燕菁,2009)。城市转型效应与制度转型结果相关性显著,也就是说,制度因素是城市发展的核心动力(杨永春等,2016)。

2.城市层面:政策引致的发展差距

法律上正式的政治制度广泛影响投资水平、创新以及对市场发挥作用的方式,非正式制度涉及公共机构、私人团体以及个人如何形成并运用自己的规则(迈克尔·斯托帕尔,2020)。在对中国城市进行规划中,城市层面的制度差异并不明显,但政策的差异是较大的,差别化的政策力对不同城市产生了差别化的拉动效应。

20世纪90年代以来,中国从中央到地方层面对不同类型城市施加的政策力始终围绕着改革、开放、绿色、创新领域展开。如果以制度学派的视角看中国城市竞争,同样可以发现中国的城市增长锦标赛已逐渐由过去的项目和资金竞争、政策优势竞争转向制度优势竞争。在中国中西部地区很多城市还局限在过去争取项目和资金的旧思维时,东部沿海地区以及中西部地区的部分城市所设立的自贸试验区已不再考虑争取财税优惠、产业补贴、转移支付等做“加法”的政策,而是积极争取做“减法”的权力——自己设计新制度和不再执行各部委制定的“旧制度”。中周期视角下的城市竞争将是制度的竞争,谁在制度设计上取得优势,谁就能在城市经济增长锦标赛中获得持续的动力。

3.制度融合:区域一体化发展的更高阶段

从当前的粤港澳大湾区建设、长三角区域一体化发展、京津冀协同发展等国家重大区域战略实施上看,制度融合相比设施联通、产业和创新链构建而言是区域一体化发展的更高阶段。粤港澳大湾区建设的难点在于港澳和珠三角地区两种制度下的各种分歧,而不在于修路、架桥和贸易投资,其成功的前提也在于寻找两种制度的“最大公约数”。如何深化珠三角地区与港澳之间的密切往来和合作,使制度张力得以产生并转化为制度改革的动力促使治理机制发生动态转变(李芝兰等,2020年),是下一步粤港澳大湾区建设的重要命题。同时,珠三角地区内部各城市所享受和实施的政策差异也形成了一定的“制度鸿沟”。作为中国特色社会主义先行示范区的深圳在营商环境、开放、创新、要素改革领域集聚的政策力远大于珠三角地区其他城

市,形成了珠三角地区的“制度高地”。

八、治理力:统筹调配城市建设资源

治理力衡量了城市管理者们根据城市定位、目标和规划对城市发展所需的资源、要素投入在空间和时间上统筹安排调配以提供地方公共产品和公共服务,进而提升城市竞争力的能力。城市所在政府对城市的治理能力是国家治理能力在地方的延伸。随着中国城市经济竞争的日趋激烈,资源供给的相对有限性和治理需求的无限性对地方政府的治理能力的结构分布及重点内容提出了新的要求。在过去中国城市发展中出现的常住人口城镇化率高于户籍人口城镇化率、城市土地粗放供应、产城分离、产业围城、城市债务风险累积等问题都反映出部分城市管理者的治理力较低。在中国社会的主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾的背景下,地方政府如何提升城市治理能力就成为中国推进国家治理能力现代化的重要命题。

1.从企业管理到城市治理:定位、目标与战略

约翰·刘易斯·加迪斯(2019)指出:如果把刺猬式思维理解为对战略目标和愿景的规划,把狐狸式思维理解为对自身能力的评估和调控,那么目标与能力的平衡即为战略,战略即为无限远大的抱负与必然有限的能力之间的结合。这与迈克尔·波特(2014)的思想一脉相承:企业经营战略是“定位的选择”,但企业若要成功,只有“优秀的定位”是不够的,为实现这个定位,还需要“优秀的企业能力”。一个企业和公司的发展离不开一个好的战略的制定。德鲁克(2006)指出,企业制定经营战略首先要确定企业使命,搞清企业担负何种社会责任,是何种性质企业,应从事何种事业,然后把企业使命转化为企业的战略目标。在中国特色的政绩考核、财税构架和责权体系下,“官场+市场”双重竞争机制所形成的政经互动模式使得中国的城市培育和治理更像在经营一家“城市公司”。城市主政官员需要根据内外部环境变化制定和动态调整这家“公司”的定位、战略、目标,实施提升自身能力的举措,并评估实施这一战略所需要付出的机会成本和损失,最终提升本“公司”较其他“公司”的竞争力,以不断赢得一轮又一轮的城市竞争锦标赛。这也是

中国城市规划的基础和内核。

2.城市治理力的影响因素:高级官员的任命

斯蒂格利茨、尤素福等(2013)在《东亚奇迹的反思》一书中总结了世界银行等机构研究的东亚经济增长模式的4个方面因素,其中一个即为强调发展一套官僚体系的策略,它需要一批有能力、高薪的行政人员,他们能在一定程度上独立于政治压力,获准授权以推动经济发展规划的制定,进而促进最大的产出和就业。但尤素福又发现,只有少部分国家能够有效地建立和使用经济官僚,在大多数情况下,官僚是很难独立于政治和企业压力之外的,短期政治考虑的严苛要求开始超越长期的战略性考虑。高级官员任命对城市发展而言是政治考量,但却对城市经济发展和经营治理能力影响重大(周黎安,2007;徐现祥,2010;姚洋,2013)。高级官员通过影响政治生态、改变城市经营策略、改变资源投向和要素分配进而对城市的制度构建、区域均衡、营商文化、价值观念、社会风气形成影响。

3.城市治理力的评价标准:以人为本的规划制定与实施

当前,中国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段,推进国家治理体系和治理能力现代化成为全面深化改革的总目标。从城市治理的角度来看,城市治理理论是城市战略规划的理论,而城市战略规划是城市治理的重要工具(郑国,2016)。纵观中国诸多城市制定的战略和规划,有多少能实现目标和能力的平衡,为实施这些战略又付出了多大的代价和成本,就可以看出“城市公司”“经营者”管理和经营的能力和水平。与城市高质量发展阶段相匹配的城市规划的价值导向应该是社会公平和以人为本,其服务对象应包括弱势群体在内的整个社会群体(康艳红等,2006),而不是成为城市执政者随意决策和服务“精英主义”的附庸与背书。在当前城市发展的逻辑由聚资转向聚人、城市发展的诉求从追求人口规模到注重人口质量、城市发展理念从轻人本到重人本的阶段(于涛等,2018),从人本角度评估城市规划的实施成效就成为评价城市治理能力的重要手段。

九、总结

本研究在总结对城市经济发展影响因素的各

类研究基础上,提出了一个解释城市经济发展的因素分析框架,以便更好地支持和推动中国城市规划的开展。城市是一个复杂的系统,在城市生命周期的不同阶段,不同的因素在主导着城市的发展,本研究总结的八种力量在城市成长的过程既存在自身的演变,又在对其他力量产生影响。八力分析模型是一个互动的体系,内部的每个因素都会强化或改变其他因素的表现。区位力、资源力和要素力是一个城市的基础性力量,决定了城市发展初期的势头,制造力、文化力、空间力、政策力、治理力则在城市发展的中后期发挥越来越重要的作用。城市发展初期的资源力、要素力对城市生命周期的成长并不是决定性的,中国东北地区、西部地区和中部地区许多资源型城市虽然赢在了城市锦标赛的起点,但却在资源力驱动减弱而制造力驱动不足中逐渐掉队。相比而言,从东部沿海地区城市的发展轨迹来看,区位力以及由此形成的空间力在城市生命周期成长中扮演了更为重要的角色,在政策力的外部冲击下,区位力、空间力推动城市制造力的快速形成,并实现要素力和制造力互相促进的正向循环。而缺乏政策力冲击的城市区位力和空间力提升缓慢,难以有效推动形成快速增长的制造力,只能依靠自身的资源力推动制造力的形成,而其要素力也迟迟得不到改善。在城市发展的高级阶段,文化力的作用开始显现,并作为制造力之外拉动城市发展的重要补充。治理力对城市发展的影响贯穿城市生命周期,并且其影响具有较大的不确定性。需要指出的是,这一研究尚有一些需要进一步探讨和深化的问题,如八种力量在城市生命周期的不同阶段的相互作用关系、分析区域层面与分析城市层面考虑的因素是否需要适当调整、如何进一步从短周期、中周期、长周期中识别主导城市经济发展和区域协同发展的力量等,这些问题都将在后续研究中进一步厘清和探讨。

参考文献

- [1]陈明星,李扬,龚颖华,等.胡焕庸线两侧的人口分布与城镇化格局趋势——尝试回答李克强总理之问[J].地理学报,2016(2).
- [2]陆铭.空间的力量:地理、政治与城市发展[M].上海:格致出版社,2013.
- [3]FUJITA M.Urban Economic Theory: Land Use and City

- Size[M]. Cambridge University Press, Cambridge, 1989.
- [4] FUJITA M and THISSE J. Economics of Agglomeration: Cities, Industrial Location, and Globalization[M]. Cambridge University Press, Cambridge, 2013.
- [5] GRAHAM D. Agglomeration, Productivity, and Transport Investment[J]. Journal of Transport Economics and Policy, 2007(3).
- [6] 藤田昌久, 保罗·R·克鲁格曼, 安东尼·J·维纳布尔斯. 空间经济学: 城市、区域与国际贸易[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2013.
- [7] 谢书玲, 王铮, 薛俊波. 中国经济发展中水土资源的“增长尾效”分析[J]. 管理世界, 2005(7).
- [8] 赵亚莉. 长三角地区城市建设用地扩展的水资源约束[J]. 中国人口·资源与环境, 2016(5).
- [9] 鲍超, 方创琳. 干旱区水资源对城市化约束强度的时空变化分析[J]. 地理学报, 2008(11).
- [10] 周黎, 李程宇. 分阶段视角下资源强度与地区经济的关系及其演变[J]. 中国人口·资源与环境, 2019(12).
- [11] 斯日吉楞布, 毛培. 资源型地区自然资源对经济增长影响的实证分析——基于2000—2016年中国重点煤炭城市样本[J]. 自然资源学报, 2019(12).
- [12] 李虹, 邹庆. 环境规制、资源禀赋与城市产业转型研究——基于资源型城市与非资源型城市的对比分析[J]. 经济研究, 2018(11).
- [13] 赵蔡晶, 吴柏钧, 吴玉鸣. 土地资源对长三角都市圈城市经济增长尾效研究[J]. 生态经济(中文版), 2018(10).
- [14] 曾伟. 土地资源对城市经济增长的影响分析: 理论与实证[J]. 资源科学, 2014(7).
- [15] 李勇刚. 土地资源错配阻碍了经济高质量发展吗?——基于中国35个大中城市的实证研究[J]. 南京社会科学, 2019(10).
- [16] 迈克尔·波特. 国家竞争优势[M]. 北京: 中信出版社, 2012.
- [17] 程名望, 贾晓佳, 仇焕广. 中国经济增长(1978—2015): 灵感还是汗水?[J]. 经济研究, 2019(7).
- [18] 马海涛, 方创琳, 王少剑. 全球创新型城市的基本特征及其对中国的启示[J]. 城市规划学刊, 2013(1).
- [19] 余泳泽, 张先轸. 要素禀赋、适宜性创新模式选择与全要素生产率提升[J]. 管理世界, 2015(9).
- [20] 张逸群, 张京祥, 于沛洋. 政策干预对区域均衡发展绩效的检验——京津冀地区产业演化的历程解读[J]. 城市规划, 2020(4).
- [21] 埃里克·S·赖纳特. 富国为什么富 穷国为什么穷[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2010.
- [22] 张庭伟. 2000年以来美国城市的经济转型及重新工业化[J]. 城市规划学刊, 2014(2).
- [23] 欧阳志刚, 陈普. 要素禀赋、地方工业行业发展与行业选择[J]. 经济研究, 2020(1).
- [24] 李兰冰, 阎丽, 黄玖立. 交通基础设施通达性与非中心城市制造业成长: 市场势力、生产率及其配置效率[J]. 经济研究, 2019(12).
- [25] 江小涓, 李辉. 服务业与中国经济: 相关性和加快增长的潜力[J]. 经济研究, 2004(1).
- [26] 袁志刚, 高虹. 中国城市制造业就业对服务业就业的乘数效应[J]. 经济研究, 2015(7).
- [27] 林毅夫. 新结构经济学: 反思经济发展与政策的理论框架[M]. 北京: 北京大学出版社, 2012.
- [28] 周金涛. 涛动周期论: 经济周期决定人生财富命运[M]. 北京: 机械工业出版社, 2017.
- [29] 龙瀛, 吴康, 王江浩. 中国收缩城市及其研究框架[J]. 现代城市研究, 2015(9).
- [30] 刘斌, 魏倩, 吕越, 等. 制造业服务化与价值链升级[J]. 经济研究, 2016(51).
- [31] 劳伦斯·哈里森, 塞缪尔·亨廷顿. 文化的重要作用: 价值观如何影响人类进步[M]. 北京: 新华出版社, 2002.
- [32] 塞缪尔·亨廷顿. 文明的冲突与世界秩序的重建[M]. 北京: 新华出版社, 2010.
- [33] 马晨昊, 袁海琴, 尹俊. 文化引领复兴: “欧洲文化之都”的启示与正定思考[J]. 城市规划学刊, 2017(S2).
- [34] 侯百镇. 城市转型: 周期、战略与模式[J]. 城市规划学刊, 2005(5).
- [35] 张文忠, 许婧雪, 马仁锋, 等. 中国城市高质量发展内涵、现状及发展导向——基于居民调查视角[J]. 城市规划, 2019(11).
- [36] 仲利强, 王宇洁. 杭州文化创意产业发展特征评价与空间类型划分[J]. 城市规划, 2017(3).
- [37] 别小娟, 孙涛, 孙然好, 等. 京津冀城市群空间扩张及其经济溢出效应[J]. 生态学报, 2018(12).
- [38] 王铮, 武巍, 吴静. 中国各省区经济增长溢出分析[J]. 地理研究, 2005(2).
- [39] 孙斌栋, 丁嵩. 大城市有利于小城市的经济增长吗?——来自长三角城市群的证据[J]. 地理研究, 2016(9).
- [40] FESER E, ISSERMAN A. Harnessing Growth Spillovers for Rural Development: The Effects of Regional Spatial Structure[J]. University of Illinois Working Paper, 2007.
- [41] 温科, 张贵. 京津冀产业空间关联网特征及其转移效应研究[J]. 河北工业大学学报(社会科学版), 2019(1).
- [42] 毛琦梁, 董锁成, 黄永斌, 等. 首都圈产业分布变化及其空间溢出效应分析——基于制造业从业人数的实证研究[J]. 地理研究, 2014(5).
- [43] 张学波, 陈思宇, 廖聪, 等. 京津冀地区经济发展的空间溢出效应[J]. 地理研究, 2016(9).
- [44] 刘浩, 马琳. 1992—2013年京津冀地区经济发展失衡的溢出效应[J]. 经济问题探索, 2016(11).
- [45] 徐芳燕, 陈坤明. 粤港澳大湾区城市群经济增长的空间关联与溢出效应[J]. 经济论坛, 2019(8).

- [46]殷为华,吴非.中国出口贸易的地理格局演化及其影响因素研究[J].世界地理研究,2017(6).
- [47]公丕萍,宋周莺,刘卫东.中国与一带一路沿线国家贸易的商品格局[J].地理科学进展,2016(5).
- [48]德隆·阿西莫格鲁,詹姆斯·A.罗宾逊.国家为什么会失败[M].长沙:湖南科学技术出版社,2015.
- [49]ACEMOGLU D, SIMON J and JAMES A. The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation[J]. American Economic Review, 2001 (5).
- [50]赵燕菁.城市的制度原型[J].城市规划,2009(10).
- [51]杨永春,宋美娜,史坤博,等.渐进制度变迁模式下中国城市转型测度的空间分异[J].地理科学,2016(10).
- [52]迈克尔·斯托帕尔.城市发展的逻辑[M].北京:中信出版社,2020.
- [53]李芝兰,罗曼,杨燊.制度差异与制度创新:多元制度互动下的大湾区改革[J].公共行政评论,2020(2).
- [54]约翰·刘易斯·加迪斯.论大战略[M].北京:中信出版集团,2019.
- [55]迈克尔·波特.竞争战略[M].北京:中信出版社,2014.
- [56]彼得·德鲁克.管理的实践[M].北京:机械工业出版社,2006.
- [57]约瑟夫·E·斯蒂格利茨,沙希德·尤素福.东亚奇迹的反思[M].北京:中国人民大学出版社,2013.
- [58]周黎安.中国地方官员的晋升锦标赛模式研究[J].经济研究,2007(7).
- [59]徐现祥,王贤彬.任命制下的官员经济增长行为[J].经济学(季刊),2010(4).
- [60]姚洋,张牧扬.官员绩效与晋升锦标赛——来自城市数据的证据[J].经济研究,2013(1).
- [61]郑国.基于城市治理的中国城市战略规划解析与转型[J].城市规划学刊,2016(5).
- [62]康艳红,张京祥.人本主义城市规划反思[J].城市规划学刊,2006(1).
- [63]于涛,张京祥,罗小龙,等.人本视角下的城市发展动力与治理创新——基于南京实证研究[J].城市规划,2018(3).

Research on Eight Forces Analysis Model of Urban Development Planning

Lu Wei Huang Zhengxue

Abstract: Explaining the reasons for changes in urban development is one of the great challenges of social science. How to identify the influencing factors in the urban growth life cycle and construct a universal analysis framework for urban development planning is an important proposition in urban planning research. Based on the analysis of the influencing factors of urban development, a basic analysis framework of urban development planning——eight forces analysis model is constructed. Eight forces analysis model is an interactive system in which each factor enhances or changes the performance of other factors. Location power, resource power and factor power are the basic power of a city, which determine the momentum of its early development. Manufacturing power, cultural power, spatial power, policy power and governance power are playing an increasingly important role in the middle and late stage of urban development.

Key Words: Urban Planning; Urban Governance; Urban Policy; Urban Life Cycle

(责任编辑:张子)