

对广州佛山地区的“管治”与规划问题的思考^{*}

胡 燕

(中山大学地理与规划学院, 广东 广州 510275)

摘 要: 广州佛山(广佛)地区是珠江三角洲中部的都市化地区,在珠江三角洲的经济发展中占有举足轻重的地位。改革开放以来这个地区的空间结构发生了很大的变化,给空间规划和管理带来挑战。自上而下的、以变更行政区划为主的区域管理思路,常常习惯性地成为应对的策略。透过20世纪80年代以来广佛地区区域管理的调整和空间规划的实践,反思中国传统的区域管理方式,并指出建立“区域管治”机制才是长远的区域管理策略。

关键词: 管治; 区域管理; 空间规划; 广州佛山地区; 珠江三角洲

中图分类号: K901 **文献标识码:** A **文章编号:** 0529-6579 (2004) S1-0190-04

“管治”(governance)并不是一个新词^[1]。不过有很长一段时间,“政府”(government)一词大大取代了“管治”而令其渐渐失去了使用。但是,进入20世纪90年代以来,“管治”已迅速成为理论与实证研究领域的新宠,是九十年代英文社会科学文献用得最频繁的关键词^[2]。一般认为,“管治”提供了理解发展问题的新思路,有助于在多个学科领域建立有效的分析框架,例如城市政治学^[3],政治经济学^[4],国际关系^[5],比较政治学^[6]等等。在区域层面,对“管治”的探讨也已成为发达国家应对经济全球化挑战的重要内容^[7]。

自80年代以来,我国的社会经济以及行政管理领域发生了不少转型。以珠江三角洲为对象、从空间发展的角度有不少经典的研究^[8-10],但是从制度分析入手的研究较少。最近,一些学者将“管治”的概念及理论介绍到国内,尝试与国内城市与区域发展的研究相结合^[11-13]。由于尚处于初步阶段,还需要进行更深入的理论探讨,需要多层面的实证分析。

本文以位于珠江三角洲中部的广州佛山地区为例,应用“管治”的概念框架,分析其空间发展和规划方面的问题。首先,文章对“管治”的概念作简要的论述,并指出其对发展研究的意义。然后简述广州佛山地区的概况,分析该地区空间发展的特点。对广州佛山地区的“管治”与规划问题的探讨从区域规划着眼。文章指出,广州佛山地区的空间规划缺乏区域管治机制。文章最后对于在空间规划的领域,如何超越目前单一的行政手段,培育区域

管治机制进行了探讨。

1 “管治”的概念及对发展的意义

简单来讲,“管治”就是约束、协调与控制的过程^[14]。目前对城市管治的理解可以概括为三类^[15]。第一种理解认为城市管治等于好政府。最常见于国际援助组织的文件,如世界银行的报告等。第二种理解认为,城市管治是向市民社会主体和机构赋予权力的过程。较常见于迄今尚未开放的国家的民主化过程。另外一种理解,即第三种理解,采纳了更宽的视角,将城市管治的含义拓宽到覆盖政府与市民社会的关系。这样的视角将管治的研究与其他关于政府的研究区别开来,也较多人接受。

“管治”的复兴是现实社会日趋多元化、复杂化的反映,学术界对“管治”的发现与这种经济社会的变迁相吻合^[11]。“管治”不仅仅是不同于“政府”的名词,在内涵上也是不同的,它们的关键区别在于管治提到了市民社会^[16]。从理论的角度讲,在对社会的认识上,管治的概念突破了传统的经济基础上层建筑的二分法,从而将社会三分,建立国家权力机构(state)、经济(市场)(economy)、市民社会(civil society)组成的三角模型。这是社会科学思维范式的一次转变,也是分析管治问题的基本理论框架^[15]。所以,尽管“管治”理论尚未成熟,也存在这样那样的问题^[15],但却为整个社会科学领域提供了一种新的思路。

在区域(regional)层面,管治概念不如城市

^{*} 收稿日期: 2004-02-28

作者简介: 胡 燕 (1969年生), 女, 讲师, E-mail: huyanen@sohu.com

(local) 层面和全球 (global) 层面应用的广泛和成熟。除了将管治作为时髦的词汇纳入区域研究, 谨慎的学者均尝试界定区域管治 (regional governance), 其内涵反映出政府与市民社会的相互作用, 与将社会三分的思维范式相吻合, 迎合经济全球化时代地区发展策略的需要。“区域管治”强调三个要点。第一, 区域管治是区域各行为主体之间平衡的、彼此制约的网络关系; 区域行为主体不仅包括各级政府, 也包括经济领域和市民社会中的利益集团。其次, 理解区内各地方政府角色, 以及区内各级政府之间的关系, 是理解区域管治的关键。第三, 培育区域管治能力, 是增强地区竞争力、保持地区持续发展的长远途径。

2 广州佛山 (广佛) 地区概况与特点

广佛地区位于珠江三角洲中部。本文的分析范围根据 2002 年底的广东省行政区划, 包括广州 (辖 10 区 2 市) 和佛山 (辖 5 区)。广州与佛山在空间上相邻, 自古以来就是珠江三角洲的经济重地。目前这个地区拥有 10 247 km² 面积和超过 1 000 万人口, 面积约占珠江三角洲的 1/4, 人口约占 1/2。珠江三角洲近一半的 GDP 出自这个地区。

建国以来, 广佛地区经历了比较频繁的行政区划变更。1983 年时广州包括从化、花县、番禺、增城、龙门、新丰、清远、佛冈 8 县和越秀、东山、荔湾、海珠、黄埔、郊区 6 区。实质上当时广州的城市范围只有城内 5 区和郊区, 其余 8 县主要为了保证广州城市生活所需的农副产品而划入广州政区范围, 与广州城市的隶属关系和空间关系都很松散^[17]。1983 年实行市管县体制, “整县设市”兴起, 广州逐步形成 8 区 4 市格局, 包括越秀、东山、荔湾、海珠、黄埔、白云、芳村、天河 8 区, 和从化、花都 (原花县)、番禺、增城 4 市。4 个县级市的设立均在 20 世纪 90 年代上半叶。但是 8 区 4 市的格局维持了不到 10 年。在新兴的“撤市设区”潮流中, 广州又跻身前列。2000 年 6 月番禺、花都撤市设区。从化、增城撤市设区应该只是时间问题。

佛山地区也经历了类似的 20 年间“整县设市”和“撤市设区”两次大的行政区划变革。90 年代上半叶佛山下辖的 4 个县 (顺德、南海、三水、高明) 全部设市, 佛山形成 2 区 (城区、石湾) 4 市格局。2002 年底, 所谓“大佛山”面纱揭开: 顺德、南海、三水、高明四市撤市设区, 成为佛山现辖五个区中的四个 (另外在原城区基础上设禅城区)。

空间上, 广佛地区形成了双核城的格局, 有两大对核城明显存在, 它们是广州—佛山、佛山—南海。早在明清时期, 广州、佛山就有形成双星格局之势, 但空间上的粘连则是近二十几年来城市化的迅速发展进一步形成的。佛山与南海的空间粘连则大受区域空间政策的推动。南海整县设市后南海市政府所在地发展迅速, 势与佛山市政府所在地相抗衡。无奈二城选址毗连, 互相牵制。佛山城区可算是历史形成, 南海城区除了历史因素, 还有后来者的决策行为的左右。此外, 规划控制的无力在这个地区也是明显的。80 年代末 90 年代初, 珠江三角洲地区三个臭名昭著的沿公路蔓延的城市中, 广佛地区占两个^[18]。

因此, 广佛地区的确是整个珠江三角洲区域规划与管理的重点, 但同时也是难点所在。

3 广佛地区的“管治”与规划问题

通过选取与广州佛山地区有关的空间规划 (包括区域规划和城市规划) 为例, 本文从区域着眼, 对广州佛山地区的“管治”与规划问题进行了粗浅的探讨。简述如下。

通过区域规划引导珠江三角洲的发展是改革开放以后逐步形成的。1989 年启动珠江三角洲城镇体系规划; 1994 年启动珠江三角洲城市群规划^[8]。1989 年的规划由省建委牵头广州地理所承担, 基本上是一个描述性的物质性规划, 因此被批评无法解决市场经济下的问题^[19]。该规划的成果只是提请有关政府参照, 因此难免束之高阁。不过该规划较多地考虑了广佛的角色和关系。规划指出, 广州作为“广佛城镇群”的核心建设, 为防止广州的过分膨胀, 佛山的发展应能起到一定的平衡, 把某些隶属顺德、南海的乡镇建设成广州的卫星城镇也可以达到目的。在突破行政范围考虑区域协调问题上, 有一定的论述。

1994 年的规划有了长足的进步, 特别在组织方式上, 有较多的单位和专家参与了规划。“广佛都市圈”仍是规划的重要内容之一。广州和佛山在空间和功能上的密切关系得到了充分的认识。但是该都市圈并非一个完整的行政单元, 且区内地方政府在空间发展方面的摩擦由来已久。但该规划没有对如何协调管理大都市的发展, 特别是如何在经济全球化的条件下增强区域竞争力, 进行透彻的分析, 因此既没有提出有力的区域政策 (如税收和分配等经济手段), 也没有提出可选择的参考 (如区域地方政府联盟的利弊)。

“撤市设区”之后, 2000 年广州进行了城市总

体发展概念规划。目前大佛山规划正在进行之中。珠江三角洲城市群规划于 2002 年开始修编, 所谓“超级专家”在珠江三角洲规划调研以期协调区内城市的发展, 修编也得到了来自国家建设部的重视。

因此, 各级政府对空间规划的重视是无可质疑的。然而, 加深对空间规划本身的认识, 科学地制订、实施、检讨规划, 确保规划的正当性和有效性, 才是关键。如果真象周干峙所讲珠江三角洲城市群规划能够“突破区域政治”, 像梁鹤年所讲“制定互利规划实现城市互律”, 该规划的修编才能真正有所突破。

广州城市总体发展概念规划展开了多渠道的咨询, 由中立的大学和研究机构提供比选的规划方案, 广泛地听取专家、公众的意见, 为国内规划实践提供了一个好的参照。但是由于时间的限制, 这些意见如何筛选、消化、吸收成为悬念。一珠江三角洲空间规划的“短、频、快”是令无数西方规划者艳羡的奇迹。上述规划的期限全部以月计算。但是, 在如此短的时间内, 对空间发展问题的认识准确了吗? 应对策略的利弊都深思熟虑了吗? 空间规划一旦实现, 其利是长久持续的, 其弊也是长期顽固的。能否创造奇迹背后的奇迹, 才是利用空间规划引导地区发展的关键。

4 结 论

1989 和 1994 年两次珠江三角洲区域规划中广佛地区都是重要内容之一。1989 年的规划束之高阁; 1994 年规划对于“广佛都市圈”并没有提出实质性的对策, 难免有隔靴搔痒之嫌。这与区域规划的地位模糊不清有很大关系。广州城市总体发展概念规划和大佛山规划均在“撤市设区”之后展开, 而不是首先由空间规划对行政区划的调整提出评估和建议。由单一的行政部门的决策, 去指挥综合了多个部门多个领域的空间规划的策略, 对这种完全依赖行政手段处理空间发展问题的方法, 应当深入探讨其是否具有广泛的和长远的合理性。

虽然空间规划是政府职能, 但不仅仅如此, 空间规划同时也是社会运动, 需要动员全社会的资源才可以确保规划的顺利实施, 多方参与也是科学制订规划的重要一环。上述讨论涉及的内容基本上是政府唱独角戏, 广佛地区的空间规划仍缺乏区域管治机制。

广佛地区“撤市设区”和新一轮空间战略规划, 短期来看无疑可以扫清不少该地区空间规划方面的障碍, 但随着时间的推移, 频繁变更行政区划

的交易成本将日益显现。政府的角色正在转变, 市场正在成熟, 市民社会正在成长, 区域行为主体的多元化、复杂化是空间规划和管理者不可忽视的现实。如何未雨绸缪, 设法降低交易成本, 培育区域管治机制未尝不可以作为一种长远策略的思路。

根据区域管治的内涵和对广佛地区的分析, 至少有三点启发。第一, 政府不缺位、不错位, 各级地方政府形成合理的网络关系是关键。第二, 随着市场机制走向成熟, 训练经济领域的区域行为主体既遵从市场规律也学习尊重社会利益。第三, 留意市民社会的声音, 扶持关注区域共同利益的非政府组织, 例如环保组织, 让市民社会的区域利益透过有组织的非赢利机构表达。

归根结底, 区域管治机制的培育在于思维方式的转变, 从依赖自上而下的单一行政手段处理区域问题, 转向自上而下和自下而上相结合的双向思维。在这个过程中, 相应的法律制度的建立, 是确保政府、市场、市民社会中各区域行为主体科学决策和理性参与决策的基础。

参考文献:

- [1] JESSOP B. The regulation approach, governance and post-Fordism: alternative perspectives on economic and political change? [J]. *Economy and Society*, 1995, 24(3): 307—333.
- [2] JOHNSTON R J, GREGORY D, PRATT G, et al. *The Dictionary of Human Geography* [M]. 4th edition. Oxford and Malden: Blackwell, 2000: 316—317; 547.
- [3] JUDGE D, STOKER G, WOIMAN H. *Theories of Urban Politics* [M]. London: Sage, 1995.
- [4] CAMPBELL J L, HOLLINGSWORTH J R, LINDBERG L N. *Governance of the American Economy* [M]. Cambridge: Cambridge University Press, 1991.
- [5] ROSENAU J N, CZEMIEL E O. *Governance without Government: Order and Changes in World Politics* [M]. Cambridge: Cambridge University Press, 1992: 1—29.
- [6] HYDEN G. *Governance and the study of politics* // HYDEN G, BRATTON M. *Governance and Politics in Africa* [M]. Boulder CO, and London: Lynne Rienner, 1992: 1—26.
- [7] HU Y, CHAN R C K. Globalization, governance, and development of the Pearl River Delta region [J]. *The China Review*, 2002, 2(1): 61—83.
- [8] LIN G C S. *Red Capitalism in South China: growth and development of the Pearl River Delta* [M]. Vancouver: UBC Press, 1997.
- [9] SIT V F S, YANG C. Foreign-investment-induced exo-urbanization in the Pearl River Delta, China [J]. *Urban Studies*, 1997, 34(4): 647—677.

[10]

XU X, LI S M. China's open door policy and urbanization in the Pearl River Delta region[J]. International J Urban and Regional Research, 1990, 14: 49—69.

[11]

陈振光, 胡燕. 管治: 理论角度的探讨和启发[J]. 城市规划, 2001, 25(9): 25—28.

[12]

顾朝林. 论城市管治研究[J]. 城市规划, 2000, 24(9): 7—10.

[13]

沈建法. 全球化世界中的城市竞争与城市管治[J]. 城市规划, 2001, 25(9): 34—36.

[14]

RHODES R A W. Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability[M]. Philadelphia, PA: Open University Press, 1997.

[15]

陈振光, 胡燕. 中国城市政府与市民社会的互动—以广州洛溪大桥收费风波为例[J]. 城市规划, 2002, 26(9): 57—61.

[16]

HARPHAM T, BOATENG K A. Urban governance in relation to the operation of urban services in developing countries[J]. Habitat International, 1997, 21(1): 65—77.

[17]

司徒尚纪. 广东政区体系[M]. 广州: 中山大学出版社, 1998.

[18]

广东省建委. 珠江三角洲城市群规划[M]. 北京: 中国建筑工业出版社, 1996.

[19]

房庆方. 敢为天下先 // 中国城市规划学会编. 五十年回眸[C]. 北京: 商务印书馆, 1999: 248—255.

Reflections on the Governance and Planning Issues
in the Guangzhou and Foshan Area

HU Yan

(Faculty of Geography and Planning, Sun Yat-sen University, Guangzhou 510275, China)

Abstract: The Guangzhou Foshan area is a metropolitan area located in the central Pearl River Delta (PRD) region. This area plays a key role in economic development in the PRD region. Since the open and reform policy in China, metamorphosis in spatial structure in this area has greatly challenged the spatial planning and regional management. Changing administrative division, which follows a top-down approach, has frequently become the solution. This paper introduces the major changes in spatial planning and administrative division in this area since 1980s, and rethinks the traditional way of regional management in China. The paper points out that it has long term benefit to construct “regional governance” mechanism to better plan regional development and enhance regional competitiveness, characterized by a balanced and mutually restrained network of principal regional stakeholders. Reasonable relationship between local governments at various levels is the key of the network.

Key words: governance; spatial planning; regional management; the Guangzhou Foshan area; the Pearl River Delta region