

城市市场政策的国际展望

范广兵 译

1. 全球一体化和城市发展战略

当城市发展扩展到国际领域时,其政治和战略特征尤为突出。更为自由的贸易、更为自由的移民、技术革命和流动资金导致了在全球市场范围内产生一个相互竞争的世界城市体系。在这种状况下,城市政府面临着来自其它城市的竞争,即如何获得及维护其现有地位。学者们已经开始认识到城市等级制度、市场定位和战略布署的重要性。如纽约是世界级金融城市,莫斯科是世界级政治城市,而鹿特丹则是世界港口城市。圣保罗向世界展示了其新兴工业城市的实力,与此同时,利物浦却因全球重整和非工业化使其城市地位下降。

在国际压力下,各城市都在寻找解决商业问题和提高他们自身地位的恰当途径。吸引资金投入是城市最常用的政策,并且在这个过程中城市发展战略是重要的。

除此之外,学者们还探索了城市追求经济发展途径所需的条件。在这方面学者们几乎无据可依。城市扩展理论和人口统计学都不能成为有力的根据。

许多城市政府认为城市政府应努力促进经济发展。这些理论家的依据是美国的经验和公众选择理论的假设。如保罗·彼得森(Paul Peterson)通过对美国的研究,认为城市发展受地区之间的经济竞争约束,并且必须优先实施促进经济增长的政策。他把城市比作只以提高经济生产率为目的的商业集团。

另一些学者却强调内部的政治作用强烈左右着城市发展的选择。他们认为彼得森的增长模型忽略了政治因素、社会压力和人们对信仰、自尊或情感要求等的影响。这些学者认为城市不是商业集团,而是政治的统一体,其领导人必须建立联盟并赢得政治上的支持。任何发展战略必须考虑谁来做决策以及利益和回报如何影响发展战略。

虽然这些展望增加了城市运转的现实性,但它们仍使我们不能明确政治事件是怎样且是什么时间起作用的。更确切地说,它们不能弄清社会政治条件或政府系统在全球市场中是如何帮助或是阻碍城市发展的。而且,城市政策中的经济和政治作用是相互依存的。城市可能因为它们所拥有的资产而不同,但是它们可以用许多种方法分配这些资产。具有挑战性的是,什么样的政治和经济环境可加强这些方法的选择及这些环境是如何影响全球城市体系战略选择的变化。

2 一个比较框架

虽然一个理论不能完全解答城市的经济是怎样发展的,但是我们能够提供一一个框架,该框架可以解释政策战略中一些重要的变化,同时它着重于政治的偏好与经济约束力的相互影响。

我们将此分析仅限于西方自由的民主政体并且提出发展战略即是起源于外部经济因素和地方、区域及国家政府的政治选择。这个框架还强调了市场条件、公众控制系统和政府间机构的重要性。

我们先分析市场条件的作用。地理位置、资源和环境决定了一个城市在全球经济中的地位。这些条件是不会轻易改变的,而且是控制投资行为的资金、劳动力、人口、交通和技术的不连续增长变化的结果。

市场条件还可能易受选择和前后关系的影响。这种将国家政治和市场条件综合起来的方法为城市战略提供了一种形式,并对正当和商业行为产生了强有力的推动作用。

我们还要指出,发展战略是由动态的公众控制系统导出的政治选择。尽管获得政治上的支持与吸引资金投入两个战略会出现重叠,但是这两个过程相当独立并且受不同决定规律的控制。

地方政府是在政府之间运行机制范围内实施发展战略的,这种机制可以对地方政府的政策选择进行奖励,并通过政治手段为地方政府促进经济发展提供了一个制定规章制度的环境。

这些地方政治经济尺度不仅用于解释政策的制定,还帮助我们比较和解释城市政府的战略行为。首先,这个框架能使我们阐述市场与政府基本分工的不同组织和管理方法。第二,这个框架总是着重于政策制定中

关键而且相对稳定的方面。因此,一个城市的市场地位是一个长期基础设施投资、集聚作用和其他无数因素共同作用的产物。同理,公众控制和政府间的支持是传统的、法律上根深蒂固的政治文化的产物。此外,这个框架没有把城市视为固定不变的。通过强调市场地位、政府间的网络和地方参与的相互作用,我们展示了城市应该怎样经受其发展战略的变化。在我们谈及这些变量是怎样影响城市发展之前,我们先概括两种战略类型。

3 社会递进(social progressive)战略与增长极(growth centred)战略

上述框架的应用可以由两种相对立的发展战略——社会递进战略和增长极战略来阐述,一般来说,社会递进发展注重用平衡经济增长来换取社会的改善。社会递进直接地、广泛地且常常是共同地分配利益。而增长极战略是用经济发展的标准来衡量所得。这个战略把吸引就业、人口、建筑和税收放在首位,并将商业利润或通过市场行为实现某一点的利润增长作为目标。

递进和增长极战略家对经济增长的认识是不同的,并且利用根本不同的方法来实现。递进战略常常要求私人投资者提供方便或以非市场目的进行投资。增长极战略依靠供方筹集资金。他们的目标是用解除加于资金流上的限制或不断注入公共/私人资金来促进市场定位。

从社会改善方面来说,递进战略更加优先将个人投资与“投资值”联系起来。递进战略把重点放在重新分配政策和少数民族及穷人寻求劳动权限并为非传统型的承包商积累资金。相反,通过比较,增长极战略家认为当私人经营有更多的自由并有更多的选择时,市场将反应社会的需要。

最后,这两种战略在怎样对待其支持者或怎样实现政治进步方面有所不同。由于递进战略依靠大量的支持,强调具有政治责任性,促进市民参与并提倡对公共发展进行严格监督。而增长极战略依赖于明智投资者的支持及对接受公众意见的机构的利用。

城市也可以拥有两种混合的战略,只是不同的城市其两种战略的应用比例和优势方针的确定不同。这种混合战略在非美国的城市中尤为突出。

我们认为上述框架可以帮助解释城市政府怎样、什么时候、为什么有可能采纳或多或少的递进政策。

4 全球系统中的城市变化

虽然对上述框架的系统检测超出了本文的讨论范围,但我们可以通过研究几个社会递进战略占优势的城市来实现这种检测的可能性。我们已注意到,递进型战略更可能被那些公众控制系统完善的城市实施。框架检测的范围是具有强烈市民参与意识且/或由喜爱社会递进战略的政治党派管理的城市。同理,我们期望递进政策在具有很高市场地位和完整的政策系统支持的城市内得到成功的实施,而那些处于初级市场地位并缺乏完整政策系统支持的城市政府不可能促进社会递进发展战略的实施。

图1展示了八个发展和组织市民参与都很完善的北美和西欧城市的分布状态。可归纳出四种城市类型:(1)计划性(Planning)城市;(2)从属性(Dependent)城市;(3)商业型(Mercantile)城市;(4)民主化(Populist)城市。

绝大多数的递进战略是在计划性城市中实施的。通过对计划性城市的阐述能够在一个长期目标中权衡经济、社会和政治的进步并且用相关系统的方法来实现这一目标。这些城市具有选择递进战略所需的经济和政治条件。计划性城市一般对它们获得的投资类型进行选择,追求有利于发展的价值,并寻求将发展的机会转变成集体利益。

虽然民主化城市的递进战略所需条件在逐渐增加,但它们还是关心大量的民众要求。这类城市一方面必须千方百计地吸引工业,另一方面还要满足公众对更多的服务设施的需求。结果,民主化城市经常遭受失败,并发现它们自己被其内部政策所消耗并与现存的投资者发生矛盾。这种类型的城市试图通过控制投资过程来解决其面临的财政紧张和吸收私人资金困难的问题。它们把思想上的要求与上述努力结合作为确保未来集体利益的方法。

商业和从属性城市是掺杂了非强加性条件的混合类型。商业城市极力寻求外部投资,同时为改善社会寻找减轻压力的办法。这些城市往往处于有利的地位并拥有较好的市场条件。它们更适于实施有生命力的增长。

市场条件	分散 集中	
	强	弱
强	商业型城市 (纽约,伦敦)	计划性城市 (阿姆斯特丹,多伦多)
弱	民主化城市 (利物浦,蒙瓦莱利)	从属性城市 (格拉斯哥,马赛)

图1 递进战略和城市类型

从华北平原粮棉消长变化看 国内外粮棉生产布局发展趋势

姜德华 柯书金^{**}

1 华北平原粮棉消长变化历史

1.1 60年代以前,棉盛粮衰、粮食不足 华北平原历来是我国重要的粮棉产区之一。从战国后期至唐代前期的一千多年里,一直保持着我国粮食生产基地的地位。植棉业始于明代初期。14世纪下半叶,棉花在华北平原普遍种植。明代长城沿线以南、淮河以北的北方棉区包括山东、河南、直隶、山西、陕西五省。其中以山东、河南棉产最丰富,冠于全国。清乾隆年间直隶总督方观承撰《棉花图》云:“伏见冀、赵、深、定诸州属,农之艺棉什八九”。可见在明清时代,冀鲁豫等许多地区的粮田让位于棉花生产。导致粮棉消长的原因如下:其一是人民衣食需求的变化,尤其是棉织品已成为衣料的主要来源,社会对棉花的需求也越来越大。其二是明洪武年间,极战略并且为了满足集体利益的需求采取灵活的或对立的政策,商业型城市具有不稳定的战略和不平衡的发展。

从属性城市比其他类型城市更具被动性,它即不会为投资参加竞争,也不会积极地寻求外部投资。它主要依靠区域政府或国家政府来满足社会改善的需求。这些城市依靠中央和区域政府的援助及大众党派的忠诚得以生存。从属性城市是一个典型的家长式统治的堡垒,它依靠政治家带来投资。这往往通过施加政治影响或获得中央政府的直接调停来实现。

5 结论

这项研究表明城市发展的全球化产生了地方政府的一系列反应。研究比较框架中的战略选择可以阐明政治参与、经济条件和政府间支持的相互作用。城市政府在他们促进递进型发展战略的能力方面有相当大的差异。这是因为特殊的市场条件和国家/地区政府机构深刻地影响着城市的战略选择。这些差异促使城市政府采纳计划性,商业型,从属性或民主化的城市战略。

其他理论的研究来源于这些观察。首先,类型的划分是动态的,相互作用的,受制于时间和环境变化的。从我们的框架来说,一个城市的条件可以从一类转向另一类并改变了城市类型。欧洲的许多城市起源于商业贸易港口,由于资金的不断积累,到20世纪转为计划性城市。现在西欧自由贸易竞争加剧,一些国家制定了分散政策,一些城市可能又退回到商业型城市。所以说,市场条件的变化能够使城市从一种类型转变为另一种类型。

第二,潜在的条件也可能形成城市类型和城市战略。不依据城市所拥有的条件而盲目制定战略的城市可能遭受挫折和政治上的失败。近20年来,这种情况曾发生在民主化城市(利物浦和克利夫兰)及商业城市(纽约)中。

最后,在推出一种城市发展理论之前,我们需要明白城市是怎样及为什么对国家和区域条件作出反应的。美国城市常选择增长极战略而不是选择递进战略,这是由于其特殊的环境造成的,我们最好把它当作一个特例。虽然欧洲联盟确实存在着剧烈的地区间的竞争,但认为欧洲城市美国化了的观点是夸张的。

此外,西欧城市之间的差异仍然是大量存在的。甚至在经济联盟中,英国的城市和意大利的城市对全球贸易挑战的反应就不同。希望我们的框架能够使人们更容易地理解这些差异并展示城市反应的范围。

摘译自《International Journal of Urban and Regional Research》1995, Vol. 19, No. 4

* 本文为国家自然科学基金资助课题(49470022)

** 中国科学院、国家计划委员会地理研究所