

苏州中心城区功能弱化原因及其对策探析

王勇 李广斌 杨新海

摘要：在对苏州中心城区综合功能弱化实证分析的基础上，从中心城市和县（市）博弈的角度，阐述其弱化的原因。并从转变职能、整合空间和塑造特色三个方面探讨增强中心城区竞争力的若干途径。

关键词：综合功能弱化；城市竞争力；中心城区；苏州

作为经济最发达的地区之一，苏州在城市化进程中，全方位的城镇和开发区建设在促进“各自为政”的城镇经济发展同时，却以弱化中心城区的实力和吸引力为代价，出现了典型的“强县弱区”现象。中心城区综合功能的弱化（以下简称中心城区弱化）不仅成为阻碍区域经济发展和城市化进程的主要因素，同时也与经济全球化背景下强调中心城区地位的重要性背道而驰。

1 苏州中心城区弱化的实证分析

改革开放以来，苏州市域经济的高速发展得益于抓住了两次历史性机遇：20世纪80年代的乡镇企业和90年代外商投资。然而，在抓住两次机遇推动市域经济高速发展的同时，却以中心城区弱化为代价，中心城区集聚力和吸引力不断下降。弱化的重要标志之一是中心城区经济总量占市域比重逐年下降（见表1）。苏州中心城区GDP占市域比重自1985年之后基本上是年年下滑，至1995年一度下降到16.4%，其经济规模低于同期的常熟、张家港。

2001年，“撤县建区”（2001年3月，原吴县市撤销建制，并入中心城区）后的中心城区与周边县级市相比，经济实力仍不占据明显的优势。首先，从经济总量来看，中心城区GDP总量为618.6亿元，仅占市域的35.1%。从大的区域比较来看，尽管2001年市域经济总量在全国居第六位、在江苏省居首位，但中心城区经济规模低于同期的南京（市区GDP总量为981.8亿元）、无锡（市区GDP总量为800.6亿元），中心城区经济所占市域的经济总量也低于南京市（85.3%）、无锡市（58.9%）及其周边宁波市（44.3%）和杭州市（76.3%）；其次，从人均经济总量来看，中心城区人均GDP为29693元，不仅低于昆山（38635元）、张家港（35917元）、太仓（35169元），同时也低于市域的平均水平（30384元）。作为尚处在工业化阶段的地区，中心城区人均GDP低于市域平均水平的确是一种极其不正常的现象。

2 苏州中心城区弱化的原因分析

改革开放以后，中心城区与县（市）的关系实质上是复杂的博弈关系。以制度变迁为主线，从市县博弈关系的角度，不难看出苏州中心城区弱化的深层次原因。

2.1 80年代“市管县”体制与苏州中心城区弱化

1983年苏州实行“市管县”，大量中心城区的资源直接或间接输送到以县城为中心的区域城镇中，为乡镇企业的高速发展提供了资金、技术、人才等支持，乡镇企业的高速发展为县域经济的发展奠定了坚实的基础。但“市管县”体制存在一个重要的弊端，即县级市与中心城区之间存在着事实上不平等的发展权。

（1）“市管县”体制下的地方经济的发展主要不是在城乡竞争中实现，而是靠中心城区主动让位来实现的[1]，如中心城区的国有企业按照“有所为、有所不为”的原则，从某些行业中主动退出，让位于乡镇企业来经营。

(2) 由于户籍等制度的刚性约束，中心城区资源大量向郊区县输出，却很少有输入，甚至有些倾斜性政策把中心城区资源转移给小城镇，以牺牲中心城区力量来促进乡镇企业的发展；

(3) 由于城乡制度差异的长期存在，造成中心城区向周边县的资源净流出相应地长期存在，中心城区的发展受到限制。就市域而言，在没有外部资源大量流入的前提下，中心城区弱化趋势也将必然存在。1990 年，苏州市乡镇企业的工业总产值占据 73.8%，可以说是县（市）与中心城区经济关系变化的一个很好的例证。

(4) 80 年代，在实行“市管县”体制的同时，“分级包干、分灶吃饭”的财税改革在不同层级的地方政府之间得以全面贯彻、实行。通过这一制度安排，地级市以下的地方政府（尤其是小城镇政府）第一次合法地拥有了剩余攫取权，极大地调动了发展经济的积极性；同时，不同层级政府之间具有了明显的财务边界，地方政府可以自由地在这个边界内经营，并且对经营的失败和赢利承担大部分责任[2]。但这一制度在确立地方利益主体的同时，又为地方主义的滋生提供了良好环境。地方政府之间的权利边界和固有的行政区边界相互强化导致了“行政区经济”的抬头（行政区经济在我国根深蒂固，在计划经济时代，高度中央集权制极大遏制了行政区经济）。行政区经济不可避免地使地方财政按最大化的目标配置本地资源，并随时为保护地方资源和企业的利益实行市场封锁，使得市县关系出现“离心”化运动，中心城区企图通过计划指令“平调”县镇资源的可能性变得越来越小。

2. 290 年代“撤县建市”体制与苏州中心城区弱化

不可否认，1990 年的“撤县建市”举措强有力地推动了苏州各县级市经济的高速发展，但与此同时，中心城区与城市区域的关系变得更为复杂，加剧了中心城区与县级市之间的离心化发展。

(1) 县级市与中心城区之间表面上是纵向的行政隶属关系，实际上体现的是一种竞争关系。在政绩意识、竞争意识、利益意识的多重驱动下，县级市与中心城区相互攀比、相互压制。如 90 年代以来，在全面吸纳外资的热潮中，各类、各级开发区在招商引资中鹬蚌相争局面的出现，不仅使城市土地等资源因廉价出售而造成人为的大肆浪费，也使外商在城市间相互压价的过程中，坐享渔翁之利。

(2) 城市间恶性竞争的出现。1996 年前后，随着短缺经济结束，城市进入全方位竞争时代。市场竞争的加剧和行政区经济之间相互强化，导致城市间、地域间的恶性竞争。恶性竞争又以新的方式出现，如“九五”以来，市域掀起“开发区”、“工业园区”热就是一个例证，目前，苏州市域各类国家级开发区 5 个、省级开发区 10 个，本已是全国开发区密度最高的地区之一，但近年来又出现了“一镇一区”式的乡镇工业园区规划和开发热潮，几乎所有的乡镇都有自己的镇级工业小区。可想而知，124 个小城镇的“开发区”、“工业园区”热，其实又构成了工业布局分散的又一层——宏观层面的工业组团分散和规模不经济格局，为新一轮的重复建设、恶性竞争埋下祸根。

(3) 中心城区的地位和权力受到挑战。一方面，在经济获得长时间的持续、高速增长过程中，县级市增加了自身的讨价还价能力，本能地产生了要求改善纵向关系的政治要求和行政冲动，其目标是扩大地方自主权、提高政府的地位；另一方面，部分经济实力雄厚的县级市不听命中心城区的安排和监督，尽力回避不利的区域分工和一切相对利他性行为，使其直接或间接脱离中心城区的管治由可能变为现实。

(4) “分税制”改革使地方主体利益得到进一步巩固。1994 年，以集权和分权、财权和事权等相结合为原则的“分税制”正式出台实施。但其指导思想是在不触动地方的既得利益以减少实施阻力[3]。也就是说，分税制本身作为中央与地方博弈的结果，并没有从根本上改变中心城区与县级市之间的利益格局，反而使地方利益主体意识、行政区经济得到进一步强化，县级市离心化倾向加剧。

上述关系的出现，使得苏州中心城区再次弱化成为必然。但值得注意的是，90年代连续不断的外商投资为趋于弱化的中心城区注入一针针“兴奋剂”。如苏州中心城区以“东园西区”为依托，大力发展外向型经济，实际利用外资额占市域比重由1990年的18.7%上升到2000年的42.6%。从某种程度上讲，大量外资的介入减缓了中心城区发展的压力。

3 提高中心城区竞争力对策探讨

如前所述，苏州中心城区弱化是我国一系列制度安排、设计所产生的负面结果，同时也与其自身特殊的区位密不可分。中心城区弱化与经济全球化背景下强调中心城区综合竞争力背道而驰，同时也成为阻碍未来区域经济、城市化进程的主要因素。由此，如何提升中心城区竞争力成为苏州市未来发展的第一要务。

按江苏省委、省政府关于苏州中心城区发展“做强、做大、做优、做美”的八字要求^①，笔者认为应从转变职能、整合空间和塑造特色三个方面来实现中心城区竞争力的提升。

3.1 转变职能

1992年以后的苏州中心城区发展基本上以招商引资为先导、以开发区建设为载体、以发展制造业为重点，在这一发展战略指引下，虽强有力地推动了中心城区的发展，但与此同时也存在许多弊端。

3.1.1 片面强调制造业的发展，造成第三产业发展长期滞后

发展制造业固然重要，但现代中心城市的本质并不简单地表现为发展工业，而在于为更大区域、甚至全球提供综合服务以支撑城市发展。2002年，苏州人均GDP已超过4000美元，但中心城区第三产业增加值所占市域第三产业增加值的比重仅为35.2%，低于同期的南京（89.1%）、宁波（56.6%）、杭州（83.5%）、无锡（64.0%）。不仅如此，中心城区第三产业所占GDP比重不但与市域平均水平相当，甚至低于常熟市2个百分点；人均第三产业增加值则低于常熟、太仓、张家港和昆山。第三产业滞后与中心城区的地位形成强烈的反差。

3.1.2 在经济全球化背景下，一味依靠外资推动制造业的发展存在较大的风险

全球资本追求的是“流动性”利益，但地方城市追求的是一种“稳定性”利益（稳定的增长、稳定的就业、稳定的税收等）。全球资本的高速流动性使依赖外资推动经济发展的地方城市置身于越来越多的不确定之中。外资往往倾向在让步最多或提高最多优惠条件的城市进行投资。在与外商谈判中，地方城市讨价还价的能力越来越弱，一方面，地方城市总是将区位条件最好、最完整的地块一次性、长期地、廉价地批租给外商（对工业用地一般是50年），不仅造成土地资源的浪费，同时也丧失了后续半个世纪左右土地增值的收益权；另一方面，面对国际制造业的频频转移，数十年后，中心城区不仅面临占用大量土地的劳动密集型产业结构调整压力（90年代招商引资绝大多数为劳动密集型产业，若干年后，大多数现在所谓资本密集型和技术密集型产业也将沦落为劳动密集型产业），同时中心城区土地日趋紧张，面临着土地供给刚性约束，届时，城市政府将拿不出土地来提供给数十年后的外来投资者。

以上问题的出现，客观要求中心城区在发展制造业的同时，加快第三产业的发展，从区域协调发展的角度，处理好与上海等周边城市之间的关系，在长三角地区找准第三产业的定位。按城市经济学的观点，城市发展的根本动力在于为其腹地及其更大区域提供服务。未来，对苏州中心城区而言，设计一个为市域、乃至更大区域提供综合服务的平台显得尤为重要。

3.2 整合空间

整合空间结构需要从整合市域城镇群体空间和整合中心城区内部空间两个方面同时入手。

3.2.1 整合城镇群体空间

首先，整合中心城区—县级市城区—中心镇区三级城镇体系，立足现有城镇发展基础，从整合职能、等级、规模结构入手，避免日益显现的职能趋同、等级无序、规模失控等局面，加快形成功能互补、组合有序、布局协调的城镇体系。当前，应规范、控制小城镇开发区建设，避免出现“一镇一区”的工业布局形态，积极探索新型开发区地域组合形式及其运作机制。如2001年，苏州相城区黄埭镇和东桥镇联合筹建潘阳工业园区则是探索新型开发区地域组合类型的一个新尝试。

其次，培育市域重大问题协调、协作机制。城镇间恶性竞争的加剧和行政区经济的强化，造成中心城区与所辖各县级市出现的离心发展态势，充分说明各级各类城镇的建设和发展缺少宏观协调，客观需要建立一个跨行政区域并具有绝对权威性的协调、仲裁机构。该机构应立足于市域整体利益，通过整合市域内各种各类资源，维护一个公平竞争的环境，加快城镇间合作，避免资源浪费，以提高区域竞争力和持续发展为最终目的。其主导职能体现于对市域内生态环境、基础设施、招商引资等重大问题的协调、裁决上，遏制日趋膨胀的行政区经济和城镇间恶性竞争，此外，也应为各个城市了解市域内外经济发展和竞争态势提供更全面的信息，避免因互不知情而导致的类同化和盲从性。

3.2.2 整合中心城区内部空间

2001年3月，撤县建区以后的中心城区空间结构由“一体两翼”向“五区组团”演化。吴中和相城区的设立使原有相对松散的村镇发展模式向高度集约型的城市发展模式转变，扩大的中心城区面临大量空间、基础设施、各区功能定位等方面整合的压力。整合的成功与否直接关系到中心城区竞争力的提升。内部空间整合按照“做强、做大、做优、做美”的要求，近期应突出内涵的调整、充实与提高，以完善设施、提升功能、塑造具有鲜明特色的城市形象为重点，进一步明确各城市组团（功能分区）的发展方向、发展重点和发展限度，通过强有力的整合以增进相互间的协调；打破“五区组团”之间的行政区划界限，加强各自分担的承载功能建设，尽快形成合力，增强其在区域经济社会发展中的集聚、辐射和带动作用。

3.3 塑造特色

在日趋激烈的城市竞争中，突出城市特色已成为城市政府发展地方经济、经营城市的重要手段，成为城市参与竞争的锐利武器[4、5]。与国内其他城市相比，苏州最具特色的就是她深蕴的文化资源和丰富的生态资源，因此，塑造苏州的城市特色，关键是要把握住其文化特色和生态特色，应牢固树立“发展中守特色，寻特色中求发展”的观念。

3.3.1 文化特色

文化作为一种非正式的制度，以不同方式影响着经济生活的方方面面，是影响经济增长和经济效率的内生变量。在当前的城市竞争力研究中，众多学者普遍认为文化是影响城市竞争力的重要因素之一[6~8]。浓郁的吴文化是苏州中心城区的灵魂，古城则是这一灵魂的载体。古城历经2500多年缓慢演变过程逐渐形成，空间上稳定少动，每一处地与物都深深印着历史时期自然和文化变迁的足迹，走进古城犹如踏入历史的长河。然而，十几年来集中成片的统一更新，以某个街坊“改建于”某某年为代表的古城成片更新，逐渐掏空了历史风貌的原真性，积淀在物质空间上丰富的历史文化信息也随之荡然无存，同时，又限于时间和资金，集中更新又难以量体裁衣，缺少对每一节点进行深入、细微设计。从提升城市竞争力的角度，缺乏科学的古城更新造成文化资本的贬值和流失。因此，在未来的古城更新改造过程中，要积极倡导保持文脉的连续性和“本土性”的保护观念，避免出现文化“断层”。

3.3.2 生态特色

营造、改善城市环境是塑造城市形象、推销城市、吸引城市顾客最有利的手段，是提高城市竞争力的重要突破口。城市环境包括生态环境、投资环境、政策环境、法制环境、政府服务环境等，生态环境不仅是城市环境的重要组成部分，同时也是城市产生、发展的场地。撤县建区后的苏州中心城区面积扩充到 1650km²，区内河网纵横，山水毗邻。但 20 世纪 80~90 年代的工业企业分散布局及其开山采石已造成城市生态环境的巨大破坏，环境的自净能力大大降低，今后，应继续贯彻可持续发展战略，树立“环境不佳就是城市资产最大流失”的理念，坚持环境保护与环境建设并举，塑造中心城区生态特色。特色设计应遵循其生态结构要求，体现尊重“自然的设计”，建设生态环境平衡基础上的自然可亲的城市环境。

参考文献:

- [1]姚鑫,陈振光.论中国大城市管治方式的转变[J].城市规划,2002,26(9):36-39.
- [2]赵燕菁.从城市管理走向城市经营[J].城市规划,2002,26(11):7-12.
- [3]陆大道,等.中国区域发展报告(1997)[M].北京:商务印书馆,1997.312.
- [4]陈伟.现象工程应大众化、价值化、本土化[J].城市规划,2003,27(5):41.
- [5]冷红,袁青.形象工程的整体性、表面性和地域性[J].城市规划,2003,27(5):42.
- [6]谭贤伟.论中国城市竞争战略[J].理论与改革,2001,(3):59-61.
- [7]徐康宁.论城市竞争与城市竞争力[J].南京社会科学,2002,(5):1-6.
- [8]仇保兴.城市定位理论与城市核心竞争力[J].城市规划,2002,26(7):11-13.
- [9]徐伟荣.城市化战略与中心城市、小城镇发展[J].现代经济探讨,2001,(4):11-13.

责任编辑:杨玉中