

doi:10.3772/j.issn.2095-915x.2016.06.011

美国东北都市圈协调发展经验及启示

张红, 孙艳艳, 胥彦玲
(北京市科学技术情报研究所 北京 100032)

摘要: 推进京津冀协同发展的过程中, 最大的挑战是如何跨越行政权力的分割, 整合都市圈内各地的人力、技术、资金等资源, 建立有效的协同管理模式。美国东北都市圈作为世界第二大都市圈, 通过统一的规划, 形成了互补的产业分工格局和畅通发达的交通体系, 各州在区域规划、产业布局、交通运输、生态保护等方面开展的系列合作推动了整个都市圈的协调发展。本研究通过对美国东北都市圈协调发展经验的梳理和总结, 以期京津冀都市圈协调机制的建立提供借鉴参考。

关键词: 都市圈, 协调, 发展经验

中图分类号: C932

Inspiration and Experience of Coordinative Development of American Northeast Megaregion

ZHANG Hong, SUN YanYan, XU YanLing,
(Beijing Institute of Science and Technology Information, Beijing 100032, China)

Abstract: In the process of the integration of Beijing, Tianjin and Hebei, the most challenge is to surmount the obstacle segmentation of administrative and integrate various resources such as personnel, technology and capital with effective management models. As the second largest mega-region around the world, the Northeast Megaregion boasted complementary industry layout and convenient transport system relied on the rational planning, active cooperation on many aspects among different states or cities with the region, thus giving a big boost to

作者简介: 张红, 硕士, 助理研究员, 研究方向: 国外科技信息研究, email: olivia1981@126.com, 联系电话: 15810684276。

coordinative development of the whole region. This paper summarized internal cooperation among the Northeast Mega-region, analyzed the features of its coordination mechanism and proposed suggestions on establishing the coordinative mechanism of Beijing-Tianjin-Hebei region.

Key Words: Mega-region, coordination, development experience

从 20 世纪 50 年代法国地理学家戈特曼第一次提出都市圈的概念至今，全球已形成了五大都市圈，包括亚洲的东京都市圈、欧洲的巴黎都市圈、伦敦都市圈以及北美地区的五大湖区都市圈、纽约都市圈，这些都市圈以人口规模宏大、地域广阔、经济和要素集聚度高、国际交往能力强等优势，汇聚了当今世界最大财富和最先进生产力，成为世界经济发展的重要“引擎”，在城市经济和全球经济竞争中扮演着越来越重要的角色。美国东北都市圈作为世界第二大都市圈，具有畅通发的交通体系，形成了互补的产业分工格局，在区域规划、产业布局、交通运输、生态保护等方面先后开展了一系列合作，推动区域经济协同发展进程，成为都市圈协调发展的典范。

一、东北都市圈发展现状

美国东北都市圈是美国城市化发展最成熟的区域，其地域辐射范围包括华盛顿特区和缅因州、新罕布什尔州、佛蒙特州、马萨诸塞州、罗德岛、康涅狄格州、纽约州、新泽西州、宾西法尼亚州、特拉华州、马里兰州和弗吉尼亚州等 13 个州和地区，包括了波士顿、纽约、费城、巴尔的摩和华盛顿特区极大都市区及其周边的小城区^[1]。

统计数据显示，2010 年东北都市圈人口约 5233 万，相当于全国人口的 17%，经济产值 2.92 万亿美元，相当于美国 GDP 的 20%，并在 2008 年被《华尔街日报》杂志评为仅次于东京都市圈

的世界第二大都市圈^[2]。而根据预计，到 2050 年，美国东北都市圈的人口将增加到 70.8 万人，增幅将达到 35%，经济产值也将以每年 2% 的速度增长^[3]。

中心城市波士顿、纽约、费城、巴尔的摩和华盛顿特区人口超过 4200 万，占到整个都市圈人口的 85% 以上。作为整个都市圈经济发展的引擎，这几个大都市汇聚了来自美国以及世界各地的资本、先进管理、专业人才、企业家等各种资源，也是知识与文化中心，吸引着来自全球的创新资源，并成为美国的代表城市^[4]。

1. 互补的产业分工

五个大城市形成了互补的产业布局和分工。华盛顿作为政治中心和首都，在国际经济中有着重要影响，发挥着政治核心的作用，全球性金融机构如世界银行、国际货币基金组织和美洲发展银行的总部均位于华盛顿；纽约以金融服务为支柱，拥有发达的商业和生产性服务业，吸引了大型投资银行以及法律、媒体和文化类公司；波士顿则拥有无与伦比的教育资源，是大学的聚集地，在医学研究、生物技术和医疗服务等方面由很强的发展实力，20 世纪 50 年代后，沿波士顿附近 128 号公路形成了与“硅谷”齐名的高科技聚集地，成为世界著名的电子、生物、宇航和国防企业中心；费城地理位置优越，经济结构较多样，费城港是美国最繁忙的港口之一，集装箱容量在北美各大

港口中位居第二，港口发展带动了费城整个交通运输业的扩展，使费城成为东北都市圈的交通枢纽，而且费城也逐渐成为替代曼哈顿区的成本较低的金融服务中心；巴尔的摩市区由于邻近华盛顿特区，因此有机会分享了很多联邦开支和政府采购合同，国防工业在巴尔的摩有了很大发展。

围绕这些城市的郊区和卫星城也有各自的发展优势，威明顿市是信用卡公司的汇聚地，斯坦福德成为一个主要的金融公司 and 公司总部中心；康涅狄格州的纽黑文市和马萨诸塞州的剑桥市则吸引了很多建筑、设计公司。

2. 畅通发达的交通体系

东北都市圈的交通设施主要有公路和区域铁路两大系统。公路系统主要包括高速公路、汽车专用路、骨干公路；区域铁路系统主要是指地铁、通勤铁路、城际铁路等轨道交通系统。城际客运铁路连接了主要商业区域，并在东北都市圈的发展中发挥了极其重要的作用。交错复杂的州际高速公路网以及众多的地方性高速公路将大都市与四周的中小城市贯通连接，大小机场为东北都市圈成为全球门户和经济中心创造条件，而港口设施则加速了都市圈与世界其他地方的贸易往来。

东北走廊（NEC）是贯穿东北都市圈的一条电气化铁路线，主干道长 457 英里，贯穿纽约、费城、巴尔的摩和华盛顿特区，是世界最繁忙、最复杂、经济地位最重要的运输系统之一，也是美国唯一的一条城际铁路线路。波士顿、纽约、费城、巴尔的摩和华盛顿特区的商业发展、旅客游览主要依赖于美国铁路公司（Amtrak）提供的服务，几大城市人员的日常通勤也都依赖于东北走廊的基础交通设施。NEC 每年输送旅客数量达到 2.59 亿人次；每天来往列车 2200 多辆，包括铁路公司的城际列车、普通通勤车和货车等^[5]。

二、东北都市圈协调发展的经验

在城镇化发展背景下，城市规模不断扩大，许多大城市在经济发展的过程中与周边地方政府和更边远地区的内在联系越来越密切，并形成了单一经济和劳动力市场。单个城市经济发展、综合规划、公共服务等领域也不再是单枪独斗，而需要联合起来，以提供更有效的区域公共服务并共担成本。因此，整合都市圈内各地的技术、资金，建立有效的协同管理模式，推动都市圈大都会政府协作就显得至关重要^[6]。

为实现整个东北经济带的协同发展，东北都市圈内的各个州在区域规划、产业布局、交通运输、生态保护等方面先后开展了一系列合作。具体如下：

1. 制定统一规划，指导都市圈整体发展

纽约州、新泽西州和康涅狄格州成立了跨三州区域规划联合会（Regional Plan Association，RPA），这是一个独立的非营利性区域规划机构，目的是通过研究、规划和倡议，改善地区 31 个县的生活水平和经济竞争力^[7]。

1922 年，纽约州最知名的商业领袖和专业领导人联合起来，发起了一项活动，目的是对东北都市圈未来的发展进行研究、分析和规划。该行动首次确定东北都市圈包括纽约州、新泽西州和康涅狄格州，并在 1929 年公布了重要的规划《纽约及周边区域规划》，同时成立了区域规划联合会（RPA），负责该规划的执行。此后的 90 年里，RPA 的主要职责就是制定该地区的长远规划，但同时，RPA 还针对区域内土地使用、交通、环境和经济发展等开展了开创性研究，并展开各种活动支持地区多样化、环保可持续发展。

20 世纪 30 年代，RPA 帮助各地政府建立了规划董事会，包括纽约市的规划委员会，从 1929—1939 的 10 年里，该区域的规划董事会数量

从 61 个增加到 204 个。20 世纪 60 年代，RPA 制定公布了第二个地区规划，呼吁建立都市发展所需的交通网络。在 RPA 的帮助下，新泽西运输公司和东北都市圈交通局成立。1996 年，RPA 公布了第三个区域规划《地区风险：纽约－新泽西－康涅狄格都市圈第三个区域规划》，呼吁三州 31 个区县公共和私营部门的领导们联合起来，共同开发地区的人力、经济和自然资源，并制定了改善区域经济、环境和社会公平等方面的计划。90 年代，RPA 还帮助成立了帝国州（纽约州的别称）交通联盟，汇聚了 40 个市政、商业、劳工和环境团体，以推动对区域交通基础设施的稳定投资。PRA 还建议成立总督岛（隶属纽约市）集团，并发布报告建议总督岛成为新的开放公园，商业发展要与现有的历史建筑保持协调。在争取联邦、州和私人投资购买 Sterling Forest 所有权并作为州公园进行保护中发挥了重要作用，还是振兴新泽西纽瓦克市市区、独立中心城市周边密集发展等规划制定的主要推动力量。

进入 21 世纪，PRA 根据第三个地区规划开展了多项活动。911 后，召集 75 个来自纽约以及都市圈内的企业、社区、环保团体成立了“纽约市区重建市民联盟”，帮助市民团体在重建工作中发挥重要作用。为发挥对美国东北地区甚至全美交通、经济发展等各方面的引领作用，PRA 成立了东北铁路联盟，并制定了“美国 2050 计划”。近几年，PRA 致力于推动各方就加强纽约、新泽西之间的铁路服务、在未来的莫尼汉铁路站建成新的 Amtrak 中心等事务达成一致；在重要的自然风景开放和保护方面也做了许多工作，例如，主持了新泽西盖特威国家休闲区和总督岛的修复工作，与地方社区共同保护新泽西高地对水供应起

关键作用的森林覆盖流域的保护。

2. 成立合作机构，推动交通共建共联

对于跨越不同州域的交通设施，都市圈各州通过州际协议建立拥有独立法律地位的管理部门，最为人知的就是纽约州－新泽西州港务局。在过去，虽然哈德逊河和东部河流河运繁忙，但纽约州和新泽西州的合作甚少，两个州经常因为哈德逊河的管辖权争吵，经过多年的政治谈判，两个州在 1921 年签订了合作协议，并成立了纽约港务局，负责整个港口的发展和管理，并由各州州长分别指派 6 名成员（共 12 名）组成港务局决策部门。1948 年，纽约港务局又接管了纽瓦克港的管理。纽约港务局于 1972 年正式定名为“纽约－新泽西港务局”。如今，纽约新泽西港务局负责管理着两个州的机场、海运码头、客运铁路、桥梁、隧道以及渡轮、直升飞机、公共汽车等多种运输设施。它是一个自收自支单位，不从两个州或地方管辖区征税，也没有征税权，也无权向两个州及市政部门抵押贷款，其主要收入来自于交通设施管理，例如两州间的桥梁、隧道过路费、机场和公交站使用费、铁路车票、设施租用费、消费者服务费以及零售商店收入等，并被授权开展港口区各类交通设施、经济发展以及世界贸易的规划、发展和管理，以保护和推动港口地区的商业发展^[8]。

另外，在东北都市圈，新泽西州与宾夕法尼亚州合作成立了特拉华河港务局，特拉华州与新泽西州合作成立了特拉华河湾管理局。特拉华河港务局也根据州际协议成立，管辖的设施有桥梁、海运、铁路和渡轮；特拉华河湾管理局主要职责是管理特拉华河上一个主要的双跨桥梁，另还监管新泽西五月角到特拉华州刘易斯市之间的渡轮业务以及南新泽西州和北特拉华州间的 5 个小规模支线机场。

华盛顿大都会机场管理局（MWAA）是马里兰州、弗吉尼亚州和哥伦比亚特区根据国会法和

政府部门协议成立的,从法律层面讲,它是一个独立的公共机构,联邦政府保留所涉及的两个机场(杜勒斯国际机场和华盛顿国家机场)的所有权,但这两个机场从1986年建成伊始就一直租用给了MWAA,租用期限最初定为50年,2003年又将租用期限延长了30年。华盛顿大都市区机场管理局管理部门的13名成员中,5名由弗吉尼亚州州长任命,3名由哥伦比亚特区区长任命,2名由马里兰州州长任命,还有3名则直接由总统任命。这些机构在东北长廊区及周边区域规划和政策事务的协同发展中也发挥了重要作用^[9]。

3. 共同行动,应对环境挑战

针对生态环境的保护,东北都市圈不同州之间开展了各种合作,例如,宾夕法尼亚州、新泽西州、纽约州和康涅狄格州1988年成立了“高地联盟”,共同保护四个州高地重要的自然资源。该联盟保护区域350多万英亩(其中,宾夕法尼亚州140万英亩,新泽西州84万英亩,纽约州63万英亩,康涅狄格州67.8万英亩),有近200个非营利性成员和300多个市政单位参与^[10]。

1985年,纽约州、康涅狄格州和环保署成立了长岛海湾研究组织(Long Island Sound Study, LISS),成员有联邦和州机构、用户组织、利益相关组织和个人,致力于长岛海湾的恢复和保护。1994年,LISS制定了长岛海湾的《全面保护和管理计划》,着重解决氧不足、有毒污染、病原体污染、漂浮碎片、生物资源和栖息地管理、土地使用与开发、公共参与及公众教育等七个问题。1998年,LISS确定了到2014年海湾地区人类来源的氮负荷减少58.5%的目标,针对此目标,环保署2001年通过了康涅狄格州和纽约州共同制定的“日常总负荷最小化”的计划。到2014年,废水处理厂的升级改造使海湾地区每年的氮排放减少4000万磅;1998-2014年期间,流域内两个州有1645英亩栖息地(包括潮汐湿地和森林)得到恢复,317英里的河道迁徙走廊恢复。2005年,

LISS通过环保署长岛海湾办公室、国家鱼类和野生动物基金会发起了“长岛海湾期货基金”,该基金2014年投资1300万美元为306个相关项目提供支持;LISS还举办各种会议、峰会、研讨会等,倾听市政领导、科学家、教育工作者关于地区生态环境修复和保护方面的成功经验^[11]。

为应对气候变化,康涅狄格州、特拉华州、缅因州、新罕布什尔州、纽约州、新泽西州、马里兰州、马萨诸塞州、罗德岛和佛蒙特州等10个州(新泽西州2011年退出)共同合作实施“温室气体行动计划”(The Regional Greenhouse Gas Initiative, RGGI),这是一个有关电厂排放温室气体排放总量控制与交易的协议,发起于2005年。为推动计划的实施,上述10个州于2006年联合发布了首个“示范性规则”(Model Rule),2008年公布了规则的正式版本,成为各州“二氧化碳预算交易项目”(CO₂ Budget Trading Program)的制定基础。2008-2013年,RGGI根据示范性规则开展活动,每个州已经颁布的包括交易实体的规定都要与该规则保持一致,以便参与到区域碳交易项目中。示范性规则确定了二氧化碳配额季度性拍卖的方法和标准,还介绍了如何通过RGGI二氧化碳配额追踪系统(RGGI COATS)对不同州二氧化碳配额的购买转移进行监控和追踪^[12]。

三、美国都市圈协调机制分析

1. 协调主体

1) 设立跨区域政府公共机构

跨区域政府机构的地域管辖范围更广,权威性也要高于地方政府,由于这样的机构具有更大的灵活性和民主性,因此在实际管理中更容易得到不同群体的一致认同。其主要职责主要涉及如下几方面:都市圈长期规划、预算编制、咨询以

及协调不同区域之间的矛盾和单个城市政府无法解决的问题。

纽约－新泽西港务局、特拉华河港务局都属于跨区域的都市区政府机构，它主要是对跨越几个州的公共辖区系统进行管理，其主要职责涉及两方面：一是管理整个区域内现有交通运输基础设施；二是致力于基础设施的改革和发展；三是对人力资本和基础设施进行投资。

2) 组建半官方性质的政府联合组织

由于美国强调政府自治，设立权威高于地方政府的大都市区政府有时在现实管理中也会面临诸多障碍，在此背景下，东北都市圈尝试建立了一个松散半官方性质的机构，处理和协调一些问题赋予其更大的弹性^[13]。这种协作形式在美国非常普遍，每个州都有（有的州是大都会规划组织、地区规划和发展委员会等），有的甚至跨越几个州的都会区。

纽约州、新泽西州和康涅狄格州成立的跨三州区域规划联合会（Regional Plan Association，RPA），就是东北都市圈内建立的非政府形式的民间组织。

3) 为特定目的成立合作组织

针对区域发展中的某一特定问题，一些地方城市政府自愿建立同盟机构或合作组织，其管辖范围往往跨越几个州，管理的对象比较明确，往往通过制定某个领域内的共同发展计划、召开会议等协调区域发展。

例如，针对生态环境的保护，宾夕法尼亚州、新泽西州、纽约州和康涅狄格州成立的“高地联盟”共同保护四个州高地重要的自然资源，纽约州、康涅狄格州和环保署成立的长岛海湾研究组织（Long Island Sound Study, LISS）致力于长岛海湾的恢复和保护，都是为了特定目的成立的机构组织。

2. 协调手段

不同政府之间的协调可以从立法、财政、规

划、行政监督与协商几个方面入手，在这些协调手段中，立法、财政、规划这些本身制度性比较强，较为规范，而行政监督和协商等手段也越来越趋向于规范化和制度化。区域发展战略规划是重要的协调手段之一，且区域规划以一定的法律为基础，保证了其在区域发展和协调过程中更好地发挥指导作用^[14]。

除了通过制定区域规划指导和协调都市圈的整体发展布局，东北都市圈各州还通过缔结“州际契约”来实现协调机构的组建和运行。州际契约具有超越州法律的效力，缔约州必须严格遵守他们所签订协议条款的约束，“州际契约”的内容涉及州与州之间协调关系的重要方面，比如环境保护、资源使用、能源管理、交通税收、垃圾处理、劳动就业等等，为都市圈内部机构合作有序运行创造良好的法律条件。

3. 协调模式

美国大都市圈的治理模式具有主体多元、机制多样、权利分散、模式众多的特征，主要包括单层综合政府、单层碎化政府、双层政府、自愿合作等模式^[15]。在美国东北都市圈演进发展的历程中，圈内城市的协调发展实现了从单层综合政府到双层政府治理模式的转变，例如，区域规划联合会（RPA）、纽约－新泽西港务局、特拉华河港务局等跨区域政府机构的成立，这些机构的主要职责具有规模经济和外部性的区域性服务，管辖的范围都超过了地方政府机构，在这一层级的政府之下，地方机构主要负责地方事务。这种双层政府模式使两个层级的机构可以分享权利，避免规模经济与可获得性之间的冲突，推动区域内各项事务更好地协调发展。同时，跨政府协议的签署，政府联盟的成立等也说明自愿合作的协调模式在东北大都市圈得到了很好的应用和推广。

四、美国东北都市圈协调机制的启示

美国东北都市圈协调发展的经验表明,推动都市圈的协调发展首先要遵循互惠互利、优势互补原则、市场主导等原则,通过区域内的要素流动实现优势互补,充分利用各地有利的自然资源、经济条件和社会条件,避免重复建设,促进区域内各地区都能获得充分的发展机会,在充分尊重不同利益主体的基础上,通过利益协调和利益分享使各地都能从区域合作中获得好处,取得共赢。

其次要有法律护航,依据国家相关法规制定和完善有助于都市圈协调的行政协议和法案章程等。一方面为区域内不同利益主体的合作提供权威性的法律依据,当出现利益的博弈时通过具有权威性和执行力的制度机构来进行协调,从而区域整体效益的提高。另一方面通过立法赋予协调机构以权威性,而协调机构的权威性直接影响起协调能力和效果。

再次,要尝试建立多元化的协调机构,并通过多种形式的协调手段保障机构运行并发挥实效。可以建立跨区域政府机构、半官方性质联合组织、合作组织等多种形式的机构,充分调动政府、企业、非政府组织、公民等各类主体参与推动都市圈协调发展,理顺都市圈协调机制的基础。通过制定统一规划对话、签订合作协议、召开协商会、成立合作组织等形式,充分发挥立法、财政、规划、协商等多种协调手段的作用。

另外,在协调模式上,既要合理引入双层政府治理模式,充分发挥上层政府统筹协调的能力,也要调动地方政府的积极性,推动利于都市圈整体发展的规划、产业布局等落到实处。与此同时,对于单一领域的事务或涉及非整个区域的问题,鼓励地方政府间采取多种形式的合作,有效利用自愿合作的协调模式。

参考文献

[1] Northeast megalopolis[EB/OL]. [2016-09-02].

https://en.wikipedia.org/wiki/Northeast_megalopolis.

[2] America 2050-Northeast [EB/OL]. [2016-08-12]. <http://www.america2050.org/northeast.html>.

[3] Northeast Corridor Now-Legislative Proposal & Infrastructure Program [EB/OL]. [2013-06]. <http://library.rpa.org/pdf/RPA-Northeast-Corridor-Now.pdf>.

[4] Northeast Megaregion 2050—A Common Future [EB/OL]. [2016-07-10]. http://www.northeastbizalliance.org/NortheastMegaregion_Report.pdf.

[5] About the NEC [EB/OL]. [2016-07-18]. <http://nec.amtrak.com/about>.

[6] Mats Andersson. Metropolitan Governance Models—Common Institutional Approaches of Potential Relevance for Dar es Salaam. 2010-08.

[7] Regional Plan Association [EB/OL]. [2016-09-11]. <http://www.rpa.org/>.

[8] The Port Authority of New York & New Jersey [EB/OL]. [2016-09-11]. <http://www.panynj.gov/>.

[9] Beauchamp D, Warren R, Edwards G, et al. Transportation Policy and Governance in the Northeast Corridor: An Overview of Major Public Agencies[J]. English, 2009.

[10] Highlands Coalition [EB/OL]. [2016-09-11]. <http://highlandscoalition.org/>.

[11] Long Island Sound Study [EB/OL]. [2016-09-11]. <http://longislandsoundstudy.net/>.

[12] Regional Greenhouse Gas Initiative [EB/OL]. [2016-9-12].

<http://www.c2es.org/us-states-regions/regional-climate-initiatives/rggi>.

[13] 苏宏伟, 许强. 国外都市圈协调机制研究与对长吉区域一体化的启示 [J]. 特区经济, 2012(6):252-254.

[14] 毛良虎, 赵国杰. 都市圈协调发展机制研究 [J]. 安徽农业科学, 2008, 36(7):2955-2956.

[15] 尹来盛, 冯邦彦. 中美大都市区治理的比较研究 [J]. 城市发展研究, 2014, 21(1):102-107.