

合作型的全球城市——德国城市体系研究及其对上海的启示

Cooperative Global City: Study on German City System and Enlightenments to Shanghai

孙斌栋 迪特里希·亨克尔 刘学良

摘要: 与美国、英国和日本不同,德国作为世界上最重要的经济体之一,并没有一个顶级的全球城市。对德国城市体系的分析显示,德国拥有一个由多个重要城市构成的城市体系网络,城市间存在良好的劳动分工和专业化协作,且具有高度的交通可达性。这种城市体系结构加强了区域之间的竞争,有利于发现更好的问题解决方法,而且与单一的全球城市相比具有较低的拥堵成本。这种城市体系并没有影响甚至是强化了德国企业在世界高端产品生产上的优势地位,德国企业也并没有因缺少单一的全球城市而丧失了全球经济的控制权。因而,从成效出发,德国城市系统可以被看作是一个合作型的全球城市。这样的经验为上海建设国际经济、金融、贸易和航运中心提供了新思路,未来的国际经济中心城市应该突破上海行政界限,定位为长三角地区合作共建的全球城市。为此,长三角城市间要合理分工和专业化协作,以市场机制为根本实现路径,并进一步提高城市间的交通可达性。

Abstract: Unlike the US, the UK and Japan, Germany has no global city but remains one of the most important economies in the world. The study on German city system shows that Germany is characterized by a network of several strong cities of nearly the same rank. These cities are characterized by a well established division of labor and functional specialization. The city network is highly accessible and well connected. The decentralized structure of the German city system enhances competition between regions and serves as means to find new and better solutions. Another advantage is the lower level of congestion costs in comparison to mega-cities. The German industry specializes in quality production in the upper segments of the world market. This quality production goes hand in hand with a close cooperation between industry and services in close spatial relations (manufacturing-service-districts). In this sense the thesis is put forward that the German city system could be served as a cooperative or virtual global city. The experience from Germany gives enlightenments to the development of Shanghai toward the international economic, financial, trade and shipping center. The future Shanghai should aim at a cooperative global city which is based on the cooperation of cities in the Yangtze-Delta. Therefore, the good division of labor and functional specialization among the cities in the Yangtze-Delta should be established, the market but not the government should work as the main mechanism, and the accessibility of the city network should be improved.

关键词: 全球城市; 合作型; 德国; 上海

Keywords: Global City; Cooperative; Germany; Shanghai

上海市哲学社会科学规划课题(2006BCK002)、2005年上海市浦江人才计划和上海重点学科建设项目(B410)共同资助。

作者: 孙斌栋, 华东师范大学中国现代城市研究中心/城市与区域经济系副研究员, 柏林工业大学博士。bdsun@re.ecnu.edu.cn

迪特里希·亨克尔(Dietrich Henckel), 德国柏林工业大学城市与区域规划系主任, 教授。

刘学良, 华东师范大学硕士研究生。

① 全球城市目前尚无统一定义, 不同学者对全球城市的理解及指标测度不完全一致, 但一般可理解为在全球范围内最具有直接影响力的中心城市。

1 引言: 关于德国有无全球城市的疑问

在国际城市体系中处于顶端地位的全球城市都位于经济高度发达的国家, 如纽约、伦敦和东京分别位于美国、英国和日本, 也因此出现了这样的认知, 即世界经济大国都需要有一个全球城市^①。德国也是世界经济强国之一, 经济总量列世界第三位, 而且根据各种新的全球化指数衡量(Kearny, 2006; ETH Zürich, 2007), 德国与世界经济高度融合, 在出口方面居全球第一。然而, 对于德国是否拥有一个全球城市, 某一个城市如柏林能否算是一个全球城市, 却存在着广泛的讨论。

萨斯基娅·萨森(Saskia Sassen)在关于全球城市的经典著作中主要描述了纽约、东京和伦敦三个全球城市, 没有提到德国的重要城市(Sassen, 1991)。在对世界城市网络的研究中, 泰勒(Taylor)分析了大量有关世界城市的文献, 几个德国城市在不同的研究中被提到, 如柏林、斯图加特、波恩、科隆、慕尼黑、杜塞尔多夫和法兰克福, 其中法兰克福是被提名次数最多的德国城市(Taylor, 2004)。GaWC在对全球城市的排名中, 把德国城市列在全球城市体系中的较低等级(柏林位于最低的第6层), 仅在一些特殊的功能网络中处于较高等级(Taylor, 2004)。

这些观察引发了几个关于全球城市对国家经济重要性的问题,其中包括:要在全球经济中处于竞争优势,一个全球城市是必要的吗?德国没有一个全球城市的原因是什么?德国的经济成就是怎样达到的?德国的城市体系能否被描述为合作的或虚拟的全球城市呢?城市间的职能分工和城市体系的分散化能否看作是德国的优势呢?这种城市体系能否作为其他国家的发展范例呢?本文通过对德国城市体系的研究,将对这些问题做出探索性的回答。

2 德国城市体系的发展及其在欧洲的地位

2.1 德国城市体系的发展与现状

德国城市体系经历了上世纪40年代之前的极化、二战后的分散化和两德统一之后的微弱再集中三个阶段(见图1)。

2.1.1 第二次世界大战前极化的城市体系

德国在历史上邦国、诸侯和独立城市林立。这些邦国和诸侯拥有各自的首都,都具有一定地域范围内的政治、文化和经济中心功能;而独立城市则在自己的地域内起着小首都的作用。这一结构导致了功能上的高度竞争和广阔的分布。只有在1871年国家统一和柏林成为首都后,城市体系才开始向柏林极化发展。直到魏玛共和国时期(1919—1933年),柏林才成为德国

明确的中心。在第三帝国时期(1933—1945年),由于纳粹极权的政治原因推动,城市体系向着柏林极化的趋势继续加强。即便如此,柏林在德国城市体系中的中心地位却从来没有达到巴黎在法国和伦敦在英国的那种程度。

2.1.2 第二次世界大战后相对均衡的城市体系

二战后,德国被划分成4个军事占领区:西部的美国、英国和法国占领区发展成为联邦德国,而东部苏联占领区发展为民主德国。大部分东部城市丧失了许多功能(Henckel等,1993)。

(1) 柏林丧失了作为西德政治中心的功能。联邦德国临时首都被定位于波恩,而东柏林仍然是政治、经济和文化中心,并且是民主德国的首都。

(2) 柏林丧失了作为金融中心的功能。东西德分开后,金融中心被建在法兰克福。美国在那里为他们的占领区建立了航空中心,之后法兰克福变成西德的航空中心,统一后则成为整个国家的航空中心。由于法兰克福是欧洲中央银行所在地,因此柏林重新成为德国金融中心功能是不可能的。

(3) 柏林丧失了德国媒体中心的功能。广播和新闻媒体被重新部署在汉堡、科隆、慕尼黑和其他城市,原本在柏林和莱比锡的很多出版机构被重新部署在慕尼黑、斯图加特、法兰克

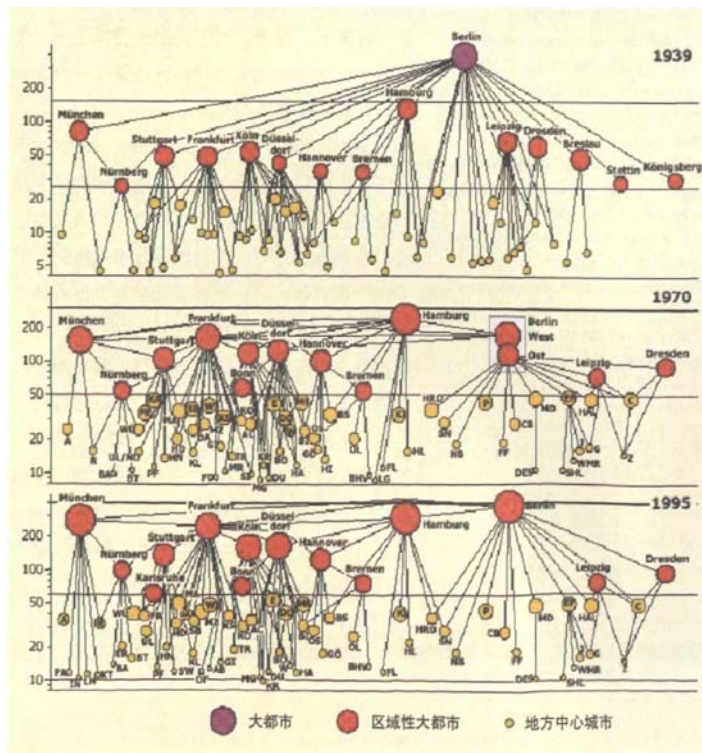


图1 德国城市体系(1939—1970—1995)

注:图中城市规模采用的指标是第三产业从业人数,纵坐标刻度单位为千人

资料来源:Blotvogel, 2004。

福和其他城市。

(4) 战前，柏林和莱比锡也是商品交易中心，战后两个城市丧失了很多举办交易会的机会，也造成了人员和技术知识的流失。新的交易区位被选定在汉诺威，很多交易会会被重新部署在传统区位如慕尼黑、科隆和法兰克福及其他地点。

(5) 大量工业和服务企业离开德国东部，在不同的西德城市寻找到新的区位，如西门子、Odol、Hauni、德累斯顿银行和几个保险公司。

结果是西德城市功能增强，而柏林和东部德国城市则在功能、经济动力和人力资本等方面存在严重流失。同 1871 年之前相比，相对极化的城市体系开始走向分散化，重要城市的分布逐渐均衡。

2.1.3 两德统一后微弱集中的城市体系

德国统一后，大多数职能并没有再度集中于柏林，而是仍然分布在各大重要城市，如金融服务业在法兰克福，媒体业在汉堡、科隆、慕尼黑，高技术产业在慕尼黑与斯图加特，广告业在汉堡与杜塞尔多夫，重要公司的总部则分布于多个城市之中（见表 1）。其原因首先在于德国的联邦制度，各个州在联邦政府都具有强大的影响力，各州有其独立的首府城市，这些城市具有各自的经济、政治、文化中心等职能。其次，在德国城市体系内，德国的交通系统具有高度的可达性，使长距离的交流成为可能，因此弥补了空间分离的缺陷。

表 1 德国主要城市的功能

城市	功能
柏林	首都，媒体，创意产业，文化，教育
汉堡	媒体，港口，物流
慕尼黑	高技术产业，媒体，汽车制造，IT
科隆	媒体，保险
法兰克福	金融服务，咨询，化学工业，物流

柏林尽管再也不可能具有像战前那样的中心地位，但由于首都重新选址在柏林而引起了许多政治团体、咨询、媒体等功能的再次集聚，其功能和经济实力缓慢地增长。柏林若要取得更强的地位，很大程度上需依赖那些区位尚未固定的新功能的增长，如生物科技等高科技产业、快速发展的媒体、咨询部门以及其他知识密集型活动。

长期以来，德国的空间政策致力于推进空间整合，即为包括农村在内的所有地区提供同样的基础设施，保证均等或至少相当的生活条件。由于逐渐加剧的竞争和公共财政困难等原因，国家空间政策倾向于以城市和大都市区作为经济增长的引擎（见图 2）。这种做法虽有可能导致极化，但考虑到全国有 11 个大都市区，12 个人口超过 50 万的大城市，因此这一政策还远远谈不上会导致中心化。

2.2 德国城市系统在欧洲城市空间结构中的地位

尽管不同的欧盟国家有不同的城市体系（如德国、荷兰、比利时、意大利的多中心城市体系，法国和英国集中式的城市体系），但和美国相比，一个显著的不同在于欧盟具有一个紧密交织的城市网络，尤其是在欧洲的中心地区（见图 3），这些城市通过各种交通方式紧密地联系起来。



图 2 德国大都市区

资料来源：Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, 2005。

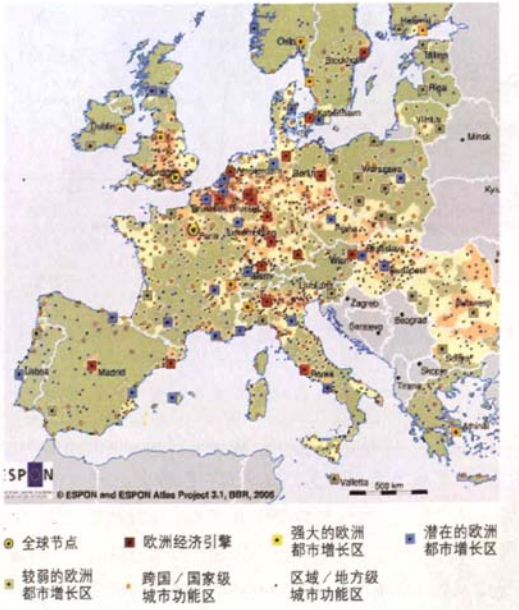


图 3 欧洲的城市

资料来源：Espon, 2006。

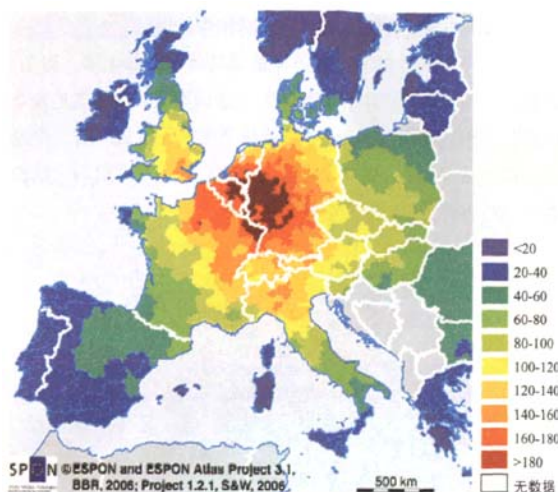


图4 公路日可达性指数

资料来源: Espon, 2006。



图5 航空日可达性

资料来源: Espon, 2006。

按照 ESPON (European Spatial Planning Observation Network) 分类法, 德国城市可以分为三类: (1) 欧洲大都市增长地区 (MEGAs), 进一步可区分为全球节点和欧洲发动机; (2) 跨国或国家意义的城市功能区; (3) 区域性或地方性的城市功能区。70 个欧洲大都市增长地区分布在欧洲各地, 但它们的实力各不相同。大多数实力强大的欧洲大都市增长地区集中于欧洲

中央地区, 德国有 7 个, 在欧洲国家中数量是最多的。

欧洲版图的另一个特征是它的交通可达性, 无论是公路还是航空, 包括德国在内的欧洲中央地区具有高度的可达性 (见图 4-5)。

2.3 德国的城市系统可以看作是合作的或虚拟的全球城市

综上所述, 德国并不拥有全球城市, 其战略功能、经济活动和基础设施在空间上高度均质分布。但同其他欧洲国家相比, 德国几乎所有的区域内部和区域之间都有着非常高的可达性。它的城市体系统现状部分是有意识的人为结果, 但主要还是历史原因造成的, 即缓慢而较晚的国家统一、二战后的分裂和 1990 年的再统一。

德国各联邦州、地方政府和城市具有强大的自治权, 加剧了不同空间层面之间为争取企业和居民的竞争, 有利于在社会、经济、文化和空间政策等各领域找到更好的问题解决方案。地方和区域政府出于竞争的需要, 会为企业和居民提供不同的服务供给, 进而导致不同城市间的专业化分工。当然, 所有的大城市都具备容纳各种功能和服务的良好基础, 但在某些功能方面, 重要城市之间还是具有相对明确的分工。国际化和全球化使竞争的空间范围变得更加宽广, 并且导致区域内的城市腹地之间以及城市之间和区域 (城市网络) 之间的合作在不断上升。通过协调不同城市 and 地方政府之间的关系, 德国空间政策正引导建立新的空间等级层次, 即所谓的大都市区 (Initiativkreis Metropolregionen in Deutschland, 2003; Adam, 2006)。

高度的交通可达性和连通性使国家内部高效率的劳动分工成为可能。可达性替代空间临近在现实中已存在, 如专业化功能 (法律咨询、金融服务、工程服务和研究等) 可在至多一天的通行圈内完成。这里强调的是城市之间大尺度的劳动或功能分工的可能性和收益。但是, 一个全球城市如伦敦、纽约或东京, 是否比紧密联系的德国城市体系具有更小的真实时空距离, 还需要进一步探讨。

良好的功能分工和高度的交通可达性, 显著地降低了交通堵塞和过度集聚的危险, 但可能会丧失单中心极化作用下的集聚经济效益。强调全球城市的学者认为, 全球化导致控制功能和相关服务集中, 并进而促进了全球城市发展。按照这种推论, 德国城市将会丧失其竞争优势, 因为他们不得不在别处获得相关知识。然而事实是, 德国工业在世界市场中高端产品的专业化生产方面具有优势, 这与德国模式, 即工业和服务业在紧密的空间关系中密切合作有关。为此, 迪特尔·莱普勒 (Dieter Laepple, 2006) 提出了城市化模式多样化的论点, 他认为目前还难以回答这样一个问题, 即德国公司是被迫受到全球城市 (如伦敦或纽约) 的战略控制并购买它们发展的知识, 还是德

国空间结构具有自身的比较优势。

基于前面的分析,德国城市体系模式的发展前景是有理由被看好的。这种分散化的城市系统的功能运转如果能够稳定下来,紧密的经济一体化可以使德国城市系统被看作为一个合作的或者虚拟的全球城市,而不需要一个严格意义上的全球城市。紧接着的问题是,德国模式是否能够作为一个可供借鉴的目标模式。事实上,欧洲的荷兰、奥地利和意大利的城市系统非常类似于德国。但是就如前面提到的,很多发展更多的不是有意识的行为的结果,而是历史路径依赖的结果。因此,复制一个城市系统是不容易的。例如,很多国家有意识的分散首都过于臃肿的部分功能,从而实现均衡发展,却没有取得明确的成功。这至少需要足够的政治意愿、规划努力和实施能力。

总结重要观点如下:德国没有全球城市,但是拥有由多个几乎同等层次的实力强大的城市构成的城市体系网络;这些城市之间存在良好的劳动分工和专业化协作,城市网络具有很高的可达性和连通性;城市体系的分散结构加强了区域之间的竞争,有利于提高效率,而且与单一的全球城市相比具有较低的拥堵成本。因而,尽管德国没有一个全球城市,但却通过城市间的分工协作增强了整体竞争力,在事实上发挥了一个全球城市的作用,从而使德国成为世界上最重要的经济体之一,且与世界市场高度一体化。至此可以提出这样的论点,即德国城市系统是一个合作的或虚拟的全球城市,弥补了没有单一全球城市的劣势。

3 对于上海建设国际经济、金融、贸易和航运中心的启示:长三角合作型的全球城市

20世纪初上海是远东地区的国际贸易、金融和航运中心,而由于历史原因,其国际地位一度衰落。1990年代借助于浦东的开放开发,上海成功地重塑了全国最大经济中心的地位,并将其发展目标定位于国际经济、金融、贸易和航运中心,最高层次就是全球城市。然而,上海目前与纽约、伦敦和东京等现有全球城市的差距还很大,且根据具体国情的不同,上海应该建设具有自身特色的全球城市。德国的经验提供了一种新的思路,即全球城市的模式并不是唯一的。从上海和周边地区的现实条件出发,上海未来的全球城市定位不应仅局限在上海本身,而应该是长三角地区合作型的全球城市。

3.1 建设长三角合作型的全球城市是代表国家参与全球竞争和抢占全球经济制高点的需要,也是整合长三角资源和提高长三角整体竞争力的必然选择

在经济日益全球化的格局下,经济大国的发展需要全球城市作为增长极的支撑。美国、日本和英国分别拥有纽约、东京和伦敦,而德国则以城市之间的分工协作和高度交通可达性构

成另一类全球城市即合作型的全球城市。中国崛起同样需要全球城市作为引擎,这是在国际劳动分工中不至于沦为核心发达国家边缘地带的必然需要,因而培育我国自己的全球城市符合国家利益,是国家战略中不可或缺的组成部分。上海虽然极具潜力,但自身能级有限,与全球城市差距还很大,尤其是在当前的行政体制下,上海的发展在很多方面受限于行政界限,难以放大上海的中心作用。而承担全球城市职能的大纽约、大伦敦和大东京都是突破行政界限的一体化经济体,因此上海要成为全球城市,单靠一己之力难以完成。德国合作型的全球城市为此提供了可供借鉴的思路,即上海未来的全球城市应定位为举长三角两省一市之力共同建设的合作型全球城市,它将与北方的北京-天津都市圈和南方的香港-深圳都市圈在更高的层次上加强分工协作,共同构建迎接全球竞争的区域分工新格局。

另一方面,长三角地区各城市之间存在较为突出的非正常竞争,行政主导的区域经济发展导致产业高度同构,缺乏合理的分工与协作,导致重复建设和资源浪费,弱化了区域的整体竞争力。在日益激烈的市场竞争中,城市的单兵作战已很难立足。全球化进一步使竞争从局部市场扩展到全球市场,国家干预空间缩小,国家之间的经济竞争更多地体现为以区域为代表的经济竞争。在这种形势下,城市间通过协作来对抗全球竞争便成为必然之举。上海与长三角腹地是唇亡齿寒的关系,以合作型全球城市为共同目标有利于整合资源、促进分工、实现共赢、提高城市体系的能级,在不久的将来以一个合作的整体参与世界分工。

3.2 长三角合作型全球城市的形成需要城市之间功能互补,分工协作,实现经济一体化

德国经验启示,合作型全球城市的基本构成要素之一是城市之间功能上的合理分工和密切的专业化协作。德国的几个重要城市规模接近,功能分工以横向的部门之间分工为主要特征。而长三角地区城市规模差距悬殊,即使是百万人口以上的特大城市也有较大的规模等级区分,例如上海中心城区人口就接近1 000万人,城市规模是一个一般的百万人口城市的十倍。因而长三角作为合作型全球城市,其内部重要城市之间的分工既有纵向的等级分工也有横向的部门分工。前者如金融服务业,上海作为央行二部所在地,中国大陆地区的资本市场中心,毫无疑问在长三角内部居金融业分工的最高层级。横向的部门间分工,应以比较优势为原则,如上海以金融、贸易等现代服务业为主导功能,杭州是国际休闲之都的主要载体,南京是举世闻名的历史文化名城,宁波则突出航运功能,其他多数城市应以先进制造业为主导,从而在长三角形成现代服务业和先进制造业之间密不可分的专业化分工协作;即未来的上海将是一个既包括创新服务中心又具有先进制造业基地的合作型全球城

市,与德国的全球城市体系类似,而不同于纽约、伦敦和东京以服务业占主导的特征。

但应当注意的是,上海以服务业为主并不排除制造业的发展,也绝不否定其他城市发展服务业,如杭州和南京等。不过,产业的能级是有区别的。为了在全球经济中赢得竞争优势,上海所应培育的第一位专业化主导功能还是现代服务业,而江浙多数城市的专业化主导功能应定位为先进制造业中的某一部门。

3.3 长三角合作型全球城市实现内部分工协作的根本路径,是让公平的市场竞争发挥资源配置的基础作用

德国经验表明,城市之间的功能分工是历史事件和市场竞争双重作用的结果,例如,柏林并未因首都原因而得到联邦的太多照顾。长三角建设全球城市的根本路径是发挥市场竞争的作用。城市间的功能分工与专业化协作既不是行政协商的计划分工,更不是讳言竞争和互相谦让,而是市场竞争下的协作分工,市场规则是主脉络,只有经过竞争形成的功能协作与分工,全球城市才真正具有竞争力。前述的上海与其他城市间的分工模式是比较优势原则指导下的一种目标导向,而比较优势的实现则是有效竞争、优胜劣汰的结果。上海发展壮大服务业,不能指望其他城市不发展服务业,而应当在公平竞争中脱颖而出;同样,江浙多数城市发展先进制造业也绝不是上海谦让的结果。

基于此,首先要改革城市政府政绩考核体系,淡化地方政府的经济职能,让资源在市场机制下自由流动。政府作用应体现在维护统一的市场规则,促进建立有效的市场体系,消除城市间阻碍产品和要素流动的体制障碍,通过市场的完善来促进城市间的经济分工;同时,在公共设施、公用事业、生态环保等传统的非市场领域发挥作用。

其次,要发挥企业尤其是非国有企业的市场主体作用。企业作为最活跃的市场主体,应该在市场竞争、经济一体化和城市间的功能分工协作中扮演主要角色。要改变过去区域协调发展中政府雷声大、企业雨点小的局面,政府应放手让企业以市场动力去发展、去兼并。在各种所有制企业中,非国有企业与国有企业相比,不受行政约束,而且对于市场信号的反应更敏感,也更具市场竞争力,因而应该注意让非国有经济发挥更大作用。

在市场机制发挥基础性作用之前的当前阶段,关键是形成各城市自愿协作的多赢机制和利益协调机制,以此来促进全球城市内的协调分工。除了联合构建区域产权交易共同市场、区域性实业公司等经济联合体之外,还可通过税收调节等手段实现城市之间的利益合理补偿。要成立相应的协调机构统一行使跨行政界线的管理和服务职能,协调城市间的利益。更根本的做法是建立有利于跨行政区建设和管理的法律法规体系,通过区域的共同立法和执法来规范长三角区域经济一体化进程。

3.4 长三角合作型全球城市的功能运转需要以城市网络高度的交通可达性为依托

按照德国经验,合作型全球城市中的劳动分工和专业化协作,是以城市间便捷的交通为基础的,高度的交通可达性可以弥补空间上的分离。长三角两省一市行政区域面积为21万平方公里,小于德国35万平方公里的疆域,因而实现高度的交通可达性是完全可以的,具备交通一体化的潜力。目前长三角地区城市之间已经具有良好的交通基础,如上海与苏州之间无论是高速公路还是铁路,行程都在1小时以内,甚至低于上海市区内部两点之间通常的通勤时间。但要成为合作型全球城市,交通可达性还需要进一步提高,必须打造重要城市之间的1日交通圈,实现商务活动可以在1天内完成往返。借鉴德国交通体系,长三角地区实现交通1日往返的交通基础设施应包括高速公路、高速城际轨道交通和支线航空运输三部分。目前各省市都在自身行政区域内建设高速公路,而从构建全球城市的目标出发,长三角地区的高速公路体系应统一规划建设;城际轨道交通也应尽快规划实施;德国经验表明,城市之间的航空运输也是必要的,在避免国际机场重复建设的同时,应在重要城市建设支线航空机场,构建长三角城市之间便捷的航空联系。此外,在交通管理上也要走向区域一体化,城际轨道交通运行、高速公路收费、车辆年检等全面实现无障碍和同城化。

参考文献

- [1] Kearny A T. The Global Top 20[OL]. 2006. http://www.atkearney.com/shared_res/pdf/Globalization-Index_FP_Nov-Dec-06_S.pdf.
- [2] ETH Zürich. KOF Index of Globalisation[OL]. 2007. http://globalization.kof.ethz.ch/static/pdf/rankings_2007.pdf.
- [3] Sassen S. The Global City[M]. New York, London, Tokyo: Princeton, 1991.
- [4] Taylor P. World City Network[M]. A Global Urban Analysis, London, New York, 2004.
- [5] Blotevogel H H. Staedtesystem und Metropolregionen[M] // Institut für Laenderkunde (Hrsg.). Nationalatlas Bundesrepublik Deutschland Bd. 5 Doerfer und Staedte. Heidelberg, 2004.
- [6] Henckel D et al. Entwicklungschancen deutscher Staedte - Die Folgen der Vereinigung[M]. Stuttgart, 1993.
- [7] Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung. Raumordnungsbericht[M]. Bonn, 2005.
- [8] Espon (European Spatial Planning Observation Network). Espon Atlas: Mapping the Structure of the European Territory[M]. Bonn, 2007.
- [9] Initiativkreis Metropolregionen in Deutschland. Strategiepapier[OL]. 2003. http://www.deutschemetropolregionen.org/_material/IKM%20Strategiepapier%202003.pdf.
- [10] Adam B. Europaeische Metropolregionen in Deutschland: Perspektiven fuer das naechste Jahrzehnt[OL]. 2006. http://www.kas.de/publikationen/2006/7772_dokument.html.
- [11] Laepple D. Das Deutsche Staedtenetz: Eine polyzentrische Global City?[C]. Vortrag bei der Urban Age Tagung Halle, 2006.