

# 京津冀协同治理的回顾与前瞻

崔丹<sup>1</sup>, 吴昊<sup>2</sup>, 吴殿廷<sup>1\*</sup>

(1. 北京师范大学地理科学学部, 北京 100875; 2. 中国人民大学经济学院, 北京 100872)

**摘要:**京津冀区域治理是伴随三地协作发展的进程, 从政府层面的管制转向各利益主体协调治理, 从自上而下的竞争合作转向上下结合的协同合作的一系列有效应对举措。经过30多年的努力, 学界和政府部门已经形成了较为丰富的京津冀区域治理研究成果。通过梳理自1984年以来相关区域的研究, 尝试从时空维度厘清京津冀区域治理的研究脉络及其变化, 剖析目前京津冀区域治理所涉及的治理模式、协调体系、以及形成的发展策略, 为改进和提高京津冀区域治理效果提供参考。京津冀协同治理过程是学术界与政府的互动融合过程, 其中政府的作用居主导地位。未来将在治理主体、治理机制、治理效果评价和文化、医疗、养老等领域的协调发展方面得到深化和细化。

**关键词:** 京津冀; 区域协调发展; 协同治理; 治理模式; 协调体系; 合作共赢

京津冀自元代以来就是中国的政治中心区域。元明清均建都于北京, 河北(包含天津)为中央直隶省, 被称为“京畿重地”。“拱卫京师, 以固为本”, 津冀的发展条件成为保障北京政治稳定和社会安定的根本, 而北京的繁荣也对津冀有重要的拉动作用。新中国建国以后, 京津冀所在的环渤海区域仍然是国家沿海三大经济区域之一, 在中国经济发展中占据重要地位。2016年, 京津冀三地GDP为74612亿元, 占全国GDP的10%。与此同时, 京津冀区域也存在一系列问题, 严重制约着其经济发展, 如生态环境恶化, 全国空气质量最差的10个城市有7个在京津冀地区(中华人民共和国环境保护部, 2014); 区域差距较大, 北京首都优势产生的巨大“虹吸效应”导致北京与津冀存在发展鸿沟(祝尔娟, 2014); 产业结构雷同, 北京、天津和河北共有优势产业有电力、冶金和医药制造, 形成趋同态势的产业主要是电力和冶金(邢子政, 2009)。此外, 地方保护主义严重(田亮等, 2014)、基础设施配置不协调等也是京津冀面临的主要问题。目前京津冀在区域协调和一体化进程方面均落后于长三角和珠三

角, 因此, 为“拱卫京师”、保障国家的政治安定、社会稳定, 学者们纷纷在理论层面研究京津冀区域治理, 以探求区域协调发展背景下京津冀协同发展的有效策略。本文试图从国内外关于区域治理的概念界定入手, 系统梳理京津冀协同发展中区域治理研究的代表性成果, 剖析目前研究中可能存在的不足, 提出完善京津冀协同治理的政策性建议。

## 1 研究对象及概念界定

治理既是一种社会统治方式, 也是一种社会关系的反映。联合国发展计划署将治理定义为国家在所有层面上通过“经济、政治和行政权利”管理事物, 例如利用机制让居民和组织等参与并提出意见, 或者行使法律权利调解分歧等(United Nations Development Programme, 1999)。然而, 治理的主体不仅仅是政府, 也可以是非政府组织(Rosenau et al, 1992)。全球治理委员会(1995)认为, 治理是个人或机构管理其共同事物的综合。治理并不依靠强制性的政治力量来实现, 它更强调政府与非政府之间

收稿日期: 2018-03-21; 修订日期: 2018-09-13。

基金项目: 国家自然科学基金项目(41771128)。[Foundation: National Natural Science Foundation of China, No. 41771128.]

第一作者简介: 崔丹(1985—), 女, 河南漯河人, 博士生, 主要从事城市经济与区域经济等研究。E-mail: cuidan208@163.com

\*通信作者简介: 吴殿廷(1958—), 男, 辽宁大连人, 博士, 教授, 主要从事区域经济与区域规划等研究。E-mail: wudianing@bnu.edu.cn

引用格式: 崔丹, 吴昊, 吴殿廷. 2019. 京津冀协同治理的回顾与前瞻[J]. 地理科学进展, 38(1): 1-14. [Cui D, Wu H, Wu D T. 2019. A review and prospect of regional governance in the Beijing-Tianjin-Hebei region. Progress in Geography, 38(1): 1-14.] DOI: 10.18306/dlkxjz.2019.01.001

的相互协调、协作(Kooiman, 1993),以保证社会秩序和集体行动(格里·斯托克, 1999)。因此,治理既是国家或政府发展经济和管理资源时运用权利的方式,也是个人、机构或其他利益集团为达到某种共同目标而采取的统一行动。

区域治理是治理在区域层次上的应用(杨毅等, 2004)。关于区域治理的层次,不同学者有不同的界定。杨爱平等(2004)提出,区域治理的层次包含宏观区域(洲际之间合作,如欧盟、东盟等)、中观区域(跨省区域合作,如京津冀、长三角等)和微观区域(市、县,或乡镇发展合作,如长株潭、苏锡常等城市圈)。马海龙(2007)认为在宏观区域和中观区域之间,还应该增加一个次区域,即跨国或跨境区域合作,如“丝绸之路经济带”和“21世纪海上丝绸之路”。本文认为,区域是一个整体的地理范畴,区域治理的层次应该包含洲际、跨国、跨境、跨省、跨市、跨县、跨乡等基于特定的经济、政治、文化、社会<sup>①</sup>、地理等要素联系在一起的地域。关于区域治理的主体,Palmer(1991)提出,区域不仅仅是政府为主体的区域,区域的主体还包含非政府组织、企业、个体等等,区域治理涉及多方面的利益。马海龙(2007)也提出,区域治理是多元化、多层次的治理,是区域利益相关者为提升区域竞争力而进行的协调和自主治理的过程。基于此,本文认为,区域治理是对基于特定政治、经济、文化、社会、地理等要素联系在一起的区域进行协调和治理。在治理的过程中,要求几大主体有机配合,为各自的发展目标以及区域发展目标共同努力,从而促进区域协调与可持续发展。

区域协调发展强调通过区域治理缩小地区差距。十九大报告再一次明确提出了区域协调发展的重要性,对增强区域发展的协同性有重大战略意义。区域协同发展,是区域协调发展的更高层次。区域协同是在区域治理的基础上,强调内部各主体之间通过竞争、合作、协调、同一<sup>②</sup>,最终达到互惠共赢的目的。区域协调强调区域治理的过程和效用,而区域协同不仅强调区域治理的过程和效用,还强调通过区域治理达成的内部同一。没有区域治理,就没有协调;没有协调,就没有协同。京津冀协同

发展的概念源于京津冀协同发展论坛:2014年中国国家主席习近平明确提出京津冀区域协同发展,目的是实现三地合作共赢;2017年习主席再次强调区域协调发展重要性,以增强京津冀区域发展的协同性和整体性。

区域治理是区域协调发展的关键环节,更是协同发展的重要手段。自20世纪初期,学者们就开始探究区域治理,他们基于国内外区域治理的实践经验,以复杂的区域问题为中心,希望通过不断的摸索和总结,为区域协同发展和城市的繁荣复兴提供契机。而关于京津冀区域治理的研究是20世纪80年代才开始的,经过30多年的摸索,也形成了较为丰富的研究成果。本文通过中国期刊网全文数据库以“京津冀区域治理”、“京津冀协同发展治理”、“京津冀协同发展中的区域治理”等多个主题进行搜索,共筛选出350余篇相关文献,并就此进行分析论述。

## 2 京津冀协同发展中的区域治理研究文献回顾

自20世纪80年代初,中国学术界就展开了对京津冀区域治理问题的研究和探索,尤其是2014年京津冀协同发展上升为国家战略后,国内高校、科研院所更加积极关注京津冀区域治理问题,从经济、政治、生态、文化、交通等多方面探索京津冀区域治理,并在公开刊物上发表了大量研究成果(图1)。从整体看,京津冀协同发展中的区域治理研究更多的是借鉴了国内外区域治理的经验,研究基础和研究方法等方面有待进一步完善,模式选择与机制设计等也不深入,很难满足现实需要。

本文结合不同时代背景下京津冀区域治理的实践探索,尝试从时空维度厘清区域协调发展背景下京津冀区域治理研究的发展脉络,总结分析其所涉及的领域,以及形成的发展策略和模式选择。

### 2.1 起步探索阶段(1984—2000年)

随着中国改革开放政策的推进,从20世纪80年代开始中国经济就以年均10%的增长率飞速发展(李京文, 2002)。打破行政疆域、推动政府主导型

① 这里的社会要素,包含教育、医疗等方面。基于社会要素的区域合作,如欧盟 Erasmus Mundus 高等教育交流合作,中欧教育合作等。

② 同一,是指区域内部各主体通过竞争和合作,达成的目标同一,或利益的同一。这种同一是在区域主体之间相互竞争和合作的基础上形成的。

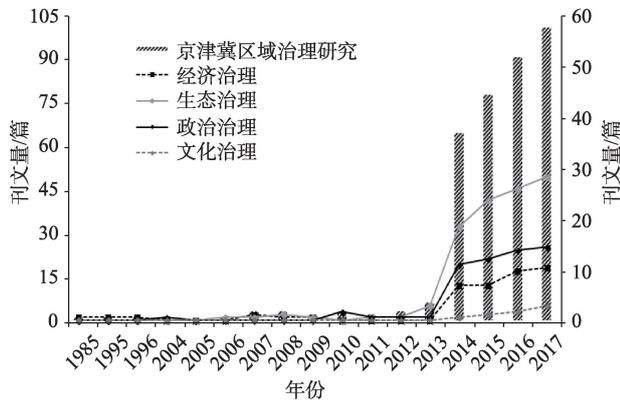


图1 京津冀协同发展中区域治理研究相关文章期刊发表数量分布(1985—2017年)  
Fig.1 The number of published articles on regional governance research in the collaborative development of the Beijing-Tianjin-Hebei region, 1985-2017

区域合作也成为了计划经济向市场经济转轨时期,中国区域经济发展的一项重要任务。在这一阶段,政府部门开始对京津冀的跨区域治理提出设想,实施了京津唐国土规划课题研究、京津唐地区国土规划纲要课题研究等政府部门主导的研究工作,并陆续推动华北经济技术协作区、环京经济协作区等覆盖京津冀多地的跨区域合作的前期实践。

这一时期是京津冀区域协作的萌芽期,在当时的计划经济向市场经济转轨的经济体制之下,京津

冀区域治理处于早期探索阶段,政府主导着京津冀的区域合作,但地区间隐形壁垒较多,各地区条块分割、各自为政的理念较为突出。京津冀跨区域合作的空间范围也经历了从华北地区、京津唐地区、环渤海地区等多次变动,尤其是华北经济技术协作区、环渤海等概念所涵盖的空间范围较大,利益相关方牵涉过多,区域内各城市较难形成紧密、高效的经济联系(表1)。总体而言,这一时期的京津冀区域治理存在地域范围不明确、合作意愿不强烈、合作机制及具体的合作方式难以确定等问题,京津冀三地之间的显性或隐性的竞争多于合作。

这一时期学者们关于京津冀区域治理的研究也开始起步,但主要停留在概念层面,以空间规划和战略构想为主。1984年胡序威和陆大道提出了京津唐国土开发的若干构想,同时提出了因地制宜的开展国土整治规划的建议(陆大道等, 1988, 1993)。1985年胡焕庸首次将京津唐地区称为首都经济圈,并提出产业构想,预测旅游业将成为该地区的经济支柱(胡焕庸, 1985)。1986年李文彦提出了“环渤海经济圈”的蓝图设想,但是这张蓝图因为合作机制问题,并未精彩绘制(引自樊杰等, 1994)。许树立(1986)经过研究发现,京津两地与廊坊等河北地级市已经形成了较强的经济协作关系,并提出了要发展横向经济联合的建议。

表1 京津冀区域治理重大历史事件(2000年以前)  
Tab.1 Major historical events of Beijing-Tianjin-Hebei regional governance (before 2000)

年份	重大历史事件	核心内容及举措
1976	京津唐国土规划课题研究	首次使用了京津冀跨区域的概念
1981	华北地区经济技术合作协会	北京、天津、河北、陕西、内蒙5省(市、区)加强跨地区物资调配
1981	华北经济技术协作区	通过计划管理方式,加强华北五省市的物资协作、技术协作和经济联合
1982	北京城市建设总体规划方案中首次提到“首都圈”概念	内圈包括北京、天津、唐山、廊坊、秦皇岛,外圈包括承德、张家口、保定、沧州
1982	京津唐国土规划纲要研究,京唐地区国土总体规划	地域范围包括北京、天津、唐山、秦皇岛和廊坊,旨在调整京津唐地区的生产力及人口布局
1986	环渤海地区经济联合市长联席会/环渤海区域合作市长联席会	由时任天津市市长的李瑞环同志提出,旨在加强环渤海区域的协调合作
1988	成立环京经济协作区、建立北京河北市长专员联席会制度	涵盖北京、保定、廊坊、唐山、秦皇岛、张家口、承德,加强生产力扩散与配套
1993	河北省环渤海湾一线地区开放开发规划纲要	提出重点沿京津秦铁路延伸,形成秦唐廊冀北开放带,加强与京津的经济联系
1995	河北省提出“两环开放带动”战略,并写入河北省九五计划	“两环”指代环渤海、环京津,旨在加强与京津冀区域的全方位、多层次合作
1996	“九五计划”中提出建设“环渤海综合经济圈”	覆盖范围包括辽东半岛、山东半岛和京津冀地区
1996	《北京市经济发展战略研究报告》首次提出“首都经济圈”	以京津为核心,覆盖唐山、秦皇岛、承德、张家口、保定、廊坊、沧州7个城市

注:根据公开资料及学者研究整理。

进入“八五”时期后,政府部门加强了对京津冀区域合作的推进力度,京津冀区域的概念也广被学者们认可。如北京市计划委员会协同河北、天津两地开展了《首都及周边地区生产力合理布局研究》,河北省社会科学院与省计委开展了《京津冀地区经济发展研究》,首次明确提出了京津冀区域的概念,围绕推进京津冀协作的相关问题进行深度调研并提出了环京津地区的联合发展对策。与其同时,学者也针对京津冀协同治理存在的一些问题开展了较为深入地研究,并初步地提出了一些解决思路和方法。刘大水等(1991)从经济地理视角出发,发现河北与京津两地存在极化和扩散效应,提出了河北应当与京津两地加强联合的战略思考。刘纯彬(1992)考察了元明清历史,从历史学的角度说明京津冀原本就是一个联系紧密的经济区域。吴良镛等(1994)明确提出了京津冀地区的圈层范围,并通过回顾历史上“京畿地区”治理历史,提出了在“近距疏导”“中距疏导”“远距疏导”3个层次上协调发展首都圈的建议。王爱春(1995)从地理学的角度指出京津冀具有得天独厚的渤海湾中枢地带的区位优势。而后徐国弟等(1996)提出了京津冀9个城市组成的经济圈的发展定位及战略构想。吴良镛(2000)提出京津冀地区应该在空间上加强“疏散”和“集中”,并建立完善的区域协调机制,以解决区域发展不均衡的问题。之后数年,学界多次召开研讨会探讨京津冀区域一体化发展中存在的问题及治理途径。

## 2.2 深入研究阶段(2001—2013年)

21世纪初期,市场经济体制的逐步完善使中国经济进入扩张期,经济发展势头迅猛。随着中国在2001年成功加入世界贸易组织,以及北京2008年夏季奥运会申办成功,北京综合经济实力快速崛起。作为首都的北京已经将城市的发展定位为世界城市,并开始重视首都外围地区的综合发展,以提高首都的国际竞争水平。与之相随的是,京津冀区域治理也呈现出新的发展面貌,跨区域的空间规划、合作制度、合作协议等相继推出,区域合作升级不断发展,初步呈现区域互动良性循环的态势。也是在这一时期,京津冀开始探索建立行之有效的区域协调和合作机制,不断加强京津冀协同治理和相应区域协调机制的研究(表2)。

这一时期京津冀区域治理进入了全面启动和实践的阶段,京津冀三地间不断探索建立一体化的

协作机制,京津、京冀、津冀的双边合作关系先于三边合作关系展开,且推进较为顺利。但由于京津在行政地位和经济实力存在较强的竞争关系,因此难以协调京津冀之间的合作关系,同时京津对河北的“虹吸效应”愈加明显,京津在区域资源配置上的优势不断放大,阻碍了要素资源的双向流动,导致“环首都贫困带”和京津冀发展不均衡的问题更加突出(刘雪,2012)。相比于珠三角和长三角地区,北京、天津双核心的存在,使得京津冀区域治理需要更多的顶层设计尤其是中央政府的顶层设计。因此在缺乏足够的来自中央政府的驱动力下,京津冀三地的区域治理问题难以从根本上得到解决。

基于这一时期京津冀区域治理发展过程出现的各种问题,学术界对京津冀区域治理的研究也步入了一个针对具体问题展开深入研究的发展期。在此阶段,学者们普遍认为管理制度缺乏(刘晓春等,2009)、产业结构雷同(郭岩峰等,2011)、区域经济发展不平衡(魏然等,2006)、生态环境恶化(李孟颖,2012)等是影响京津冀区域经济发展的主要原因。针对这些严重的区域问题,学者们开始了针对性的深入研究。

戴宏伟等(2002)认为,区域经济协作包括商品跨区域流动、产业跨区域转移和生产要素跨区域迁移的3种形式,提出要根据京津冀产业结构的梯度结构来实施产业转移,通过产业来促进协同发展。张可云(2004)借鉴国外区域合作的经验,提出通过完善区域管理制度,鼓励地区间企业合作来改善京津冀区域合作机制。韩士元等(2005)认为京津冀发展不均衡现象突出,其协同发展的重点在于制定促进区域一体化的发展规划,并且应该从区域交通基础设施网络体系率先入手,循序渐进地建立区域合作机制。杨连云等(2006)认为京津冀的行政壁垒比较严重,导致三地很难在跨区域合作上达成一致,提议适当调整经济发展考核制度,借鉴华盛顿特区建立“首都财政”模式,由国家在北京的财政实行“统收统支”。孙久文等(2008)通过分析区域经济一体化的4个阶段,指出京津冀区域发展已经走过了贸易一体化阶段,进入要素一体化阶段,但是距离政策一体化和完全一体化阶段还有一定差距。

为实现京津冀区域一体化发展,学者们还提出采取制定生态补偿方案和产业引领带动方案等治理策略。王玫等(2008)将生态共建置于京津冀区域发展的首位,建议通过生态补偿机制和生态移民措

表2 京津冀区域治理重大历史事件(2001—2013年)

Tab.2 Major historical events of Beijing-Tianjin-Hebei regional governance (2001-2013)

年份	重大历史事件	核心内容及举措
2001	京津冀北(大北京地区)城乡空间发展规划研究	核心范围包括北京、天津、唐山、保定、廊坊,辐射承德、秦皇岛、张家口、沧州以及石家庄
2004	环渤海经济圈合作与发展高层论坛	研究制定《环渤海经济圈发展战略规划》,争取将其列入国家“十一五”规划
2004	京津冀区域经济发展战略研讨会提出“廊坊共识”	就一些原则问题达成共识,提出召开北京、天津、河北省市长联席会议
2004	京津冀都市圈区域规划	京津冀都市圈区域规划进入编制调研阶段,未能在“十一五”期间出台
2004	京津冀三省市信息化工作联席会议制度	提出促进河北与京津地区沟通交流和区域合作的一些举措
2004	亚洲开发银行发布的《河北省经济发展战略研究》中首次提出“环京津贫困带”	重点研究京津冀的贫富差距与发展不平衡问题,指出环首都共有25个国家级和省级贫困县
2004	京、津、冀、晋等7省(市、区)领导在廊坊达成《环渤海区域合作框架协议》	建立类似长三角市长联席会议合作联系机制,覆盖环渤海区域的5省2市
2004	北京城市总体规划(2004—2020)提出“两小时交通圈”	提出重点从交通与基础设施方面入手,缩短与津冀地区的时间距离
2005	京津冀人才开发一体化研讨会上达成《京津冀人才开发一体化合作协议》	探索建立京津冀人才信息共享、人才流动、人才培养合作等合作机制
2006	北京市十一五规划纲要提出加快发展京津冀都市圈,天津市十一五规划纲要提出加强与京冀合作,河北省“十一五”规划纲要提出继续深化发展“两环开放带动”战略	京津冀三地均在“十一五”规划期间响应国家“十一五”规划号召,提出加强跨区域合作,河北省的“两环开放带动”战略的指向性最为明显
2006	京津冀地区城乡空间发展规划研究二期报告	提出构筑“一轴三带”空间发展骨架,即京津发展轴、滨海新兴发展带、山前传统发展带,以及燕山—太行山山区生态文化带
2006	北京市人民政府和河北省人民政府关于加强经济与社会发展合作备忘录	京冀重点在交通基础设施、环境保护、能源开发等9个方面展开合作
2008	第一次京津冀发改委区域工作联席会上签署《北京市、天津市、河北省发改委建立“促进京津冀都市圈发展协调沟通机制”的意见》	提出建立京津冀三地联席会和联络员制度和发改委区域工作信息发布制度
2009	京津冀晋蒙政协区域经济发展论坛共识	覆盖了5省2市地区,通过了《京津冀晋蒙政协区域经济发展论坛纪要》
2010	河北省政府提出“关于加快河北省环首都经济圈产业发展的实施意见”	重点围绕“13县1圈4区6基地”,打造环首都经济圈
2010	在进一步加强京冀合作座谈会上,达成一揽子建设环首都经济圈协议	河北在燕郊成立“加快环首都经济圈产业发展协调办公室”,加强京冀对接
2010	国家“十二五”规划纲要提出加快京津冀一体化发展	明确提出抓紧编制首都经济圈一体化发展的相关规划,加强顶层设计
2011	首届京津冀区域合作高端会议召开	倡议共同建设起京津冀城市群
2013	北京市和天津市关于加强经济与社会发展合作协议	重点在区域规划、交通基础设施、产业转移等10个方面加强合作
2013	北京市和天津市工作交流座谈会上,京津签署《贯彻落实京津冀协同发展重大国家战略,推进实施重点工作协议》、《共建滨海—中关村科技园合作框架协议》等6项合作协议	天津市通过加快推进天津产业新城、京津合作示范区等平台 and 产业园区建设,率先承接北京产业转移,提升天津的整体竞争力
2013	河北与北京、天津分别签署《2013至2015年合作框架协议》、《深化经济与社会发展合作框架协议》	河北与北京、天津分别就首都经济圈和津冀区域一体化达成合作共识
2013	京津冀地区城乡空间发展规划研究三期报告	首次提出“畿辅新区”概念,提出京津冀需要在中心城区之外寻找合适地点,转移部分的国家机构和首都职能
2013	京津冀及周边地区落实大气污染防治行动计划实施细则	覆盖北京市、天津市、河北省、山西省、内蒙古自治区、山东省,重点降低细颗粒物(PM <sub>2.5</sub> )浓度

注:根据公开资料及学者研究整理。

施,构建生态特区,实现环京津贫困带生态—经济共建。邢子政等(2009)提出为避免出现“内耗型”产业趋同,提升整体区域竞争力,京津冀地区需发挥地区产业比较优势,创新产业合作机制,提升市场优化配置作用,以引领京津冀区域产业结构优化升级。李国平(2008)通过剖析京津冀区域经济发展的现状,提出20字发展策略“优势集成、高端引领、协

同共赢、点轴支撑、跨越发展”,认为提升科技实力吸引人才集聚才是促进京津冀区域发展的重要途径。吴群刚等(2010)认为京津冀区域发展不均衡可以从区域空间格局、制度安排不足、区域发展缺乏规划3种视角加以分析,提出了通过实施就地城市化战略,推进京津冀地区跨区域的社会融合,促进人口双向有序流动,提高人口一体化程度。

此外,关于京津冀区域发展的空间规划在这一时期也迎来一个小高潮。2002年《京津冀地区城乡空间发展规划研究》出版,吴良镛提出大北京概念,倡导从京津冀(大北京地区)出发研究区域发展定位,战略规划和空间布局。而后,《京津冀地区城乡空间发展规划研究(二期报告)》(吴良镛,2006)、《京津冀地区城乡空间发展规划研究(三期报告)》(吴良镛,2013)相继问世,吴良镛等强调从整体上提升京津冀地区的竞争力,并针对交通、生态、文化等区域发展问题,提出了区域治理对策。樊杰(2008)编撰了《京津冀都市圈区域综合规划研究》,强调“协调”的重要性,并注重区域规划与地方规划、上位规划、专项规划之间的协调。之后,李国平(2013,2014)出版了《京津冀区域发展报告2012》和《京津冀区域发展报告2014》,从经济、人口、资源环境、空间等多维度入手,详尽阐述了京津冀区域一体化发展的战略及对策。

### 2.3 协作共赢的全面推进阶段(2014年至今)

自党的十八大以来,中国经济逐渐进入新常态,北京“大城市病”和京津冀区域发展不均衡的问题更加突出,解决京津冀协同发展问题迫在眉睫。自2014年以来,京津冀协同发展被列为与长江经济带、“一带一路”并存的三大国家重大区域发展战略之一,在党中央、国务院和京津冀3省市政府共同努力下,京津冀协同发展在生态、经济、交通等各方面都取得了实质性进展,京津冀正式进入了协作共赢的全面推进阶段(表3)。十八届五中全会后,国家以创新、绿色、协调、开放、共享五大发展理念进一步布局三大区域发展战略<sup>③</sup>,在十九大报告中也明确地提出,国家将全面落实区域协调发展战略,推动京津冀协同发展。

在“京津冀协同发展领导小组”成立、《京津冀协同发展规划纲要》出台之后,京津冀协同发展的各方面行动也在加快部署,生态、产业、交通是京津冀协同发展的率先突破重点。在生态方面,京津冀三地连续3年制定并积极推进《京津冀及周边地区大气污染联防联控重点工作》,签订了《京津冀区域环

境保护率先突破合作框架协议》;在产业方面,2016年6月29日,工信部和京津冀3省市政府联合发布的《京津冀产业转移指南》提出,将在京津冀构建“一个中心、五区五带五链和若干特色基地”<sup>④</sup>的产业发展格局;在交通方面,京津冀地区已初步形成了“京津保”一小时通勤圈。2017年4月《京津冀地区城际铁路网规划》出台,京津冀将新建24条3450 km的城际铁路网,连接区域所有地级及以上城市。此外,一系列推动京津冀协同发展的重点工作也在有序进行。

自2014年以来,京津冀的区域治理体系在党中央、国务院的督导下已经逐步完善,京津冀首次出台了三地联合的区域规划及一系列专项合作行动,并且类似税收收入分享、人大立法等协调京津冀三方利益的协作机制已经初步建立。北京开始加速向津冀疏解、转移非首都功能产业,京津冀三地的区域发展不均衡的问题也得到了高度重视,并通过中关村创新协作共同体、人才一体化等合作手段予以纠正。与京津冀协同发展的政府行为相呼应,京津冀区域治理的学术研究也上升到了实际操作层面,研究热点更加聚焦和深入。通过梳理相关文献发现,研究主要集中在探索京津冀区域治理的模式选择、区域治理协同体系构建和区域治理的关键点和切入点等方面。

#### 2.3.1 京津冀区域治理模式选择

区域治理没有放之四海皆准的模式。经过一个多世纪的探索,世界各国形成了形式多样的区域治理模式,如美国基于大都市区治理的单中心模式、多中心模式、新区域主义模式和再区域化模式(汉克·萨维奇,2009)。欧洲基于都市区治理的综合模式、核心功能模式和机构模式(European Metropolitan Regions and Areas, 2007)。不同的区域治理模式产生的背景不同,但核心目的都是为了促进区域持续发展。京津冀的区域治理在借鉴国内外区域治理模式基础上,在实践过程中逐渐形成了自身的区域治理模式,主要包含6种类型,见表4。

表4中的6种模式是京津冀在实现跨区域治理

③三大区域发展战略是指:“一带一路”建设、京津冀协同发展和长江经济带绿色发展。

④一个中心指,将北京打造为全球影响力的科技创新中心;五区指,将北京中关村、天津滨海新区、唐山曹妃甸区、沧州沿海地区和张承(张家口、承德)地区建成京津冀产业升级转移的重要引擎;五带指京津走廊高新技术及生产性服务业产业带、沿海临港产业带、沿京广线先进制造业产业带、沿京九线特色轻纺产业带和沿张承线绿色生态产业带;五链指汽车、新能源装备、智能终端、大数据和现代农业五大产业链在京津冀合理布局,协同发展;若干个特色产业基地指,依托现有特色和优势,积极发展特色产业集群。

表3 京津冀区域治理重大历史事件(2014年至今)

Tab.3 Major historical events of Beijing-Tianjin-Hebei regional governance (since 2014)

年份	重大历史事件	核心内容及举措
2014	习近平总书记主持召开京津冀三地协同发展座谈会	强调京津冀要打破“一亩三分地”的思维,建立起科学长效的机制
2014	政府工作报告中提出“加强环渤海及京津冀地区经济协作”	提出京津冀协同发展是重大国家战略,将京津冀协同发展提上新高度
2014	京津冀协同发展领导小组	由时任副总理张高丽担任组长,组织推动京津冀区域发展规划的编制工作
2014	京津冀交通一体化领导小组	推动京津冀三地交通运输管理部门合作
2014	京津冀协同发展税收工作领导小组	推动京津冀三地税收的合作,通过了《京津冀协同发展税收工作领导小组工作方案》
2014	中央经济工作会议	提出进一步加快京津冀协同发展
2014	京津冀协同发展工作推进会议	提出重点加快交通、环保、产业转移3个重点领域的协同发展
2015	京津冀协同发展规划纲要	明确“一核、双城、三轴、四区、多节点”布局,有序疏解北京非首都功能,实现三地协同发展
2015	天津市城市总体规划(2015—2030年)	明确天津市在京津冀协同发展中的“三区一基地”功能定位
2015	京津冀协同发展交通一体化规划	形成“四纵四横一环”的网络化格局,京津石中心城区与新城、卫星城之间形成“一小时通勤圈”
2015	成立京津冀大气污染防治协作小组	打破京津冀大气污染治理的行政区域限制,加强跨区域的生态环境保护联合行动
2015	环渤海地区合作发展纲要	覆盖北京、天津、河北、山西、内蒙古、辽宁、山东7省(市、区),助力京津冀协同发展
2015	推进京津冀交通一体化率先突破的实施方案	有序推进京津冀交通重点项目建设,加强河北省11个设区市的高速公路建设工作
2015	北京市新增产业的禁止和限制目录(2014、2015年)	在《国民经济行业分类》基础上,按照禁止性和限制性2类按区域疏解部分产业
2015	京津冀城际铁路网规划修编方案(2015—2030年)	以“京津、京保石、京唐秦”为核心轴线,加快构建以轨道交通为骨干的京津冀城际交通网络
2015	京津冀协同发展产业转移对接企业税收收入分享办法	产业迁出地区和产业迁入地区共同分享增值税、企业所得税和营业税三税地方分成部分
2015	开发性金融支持京津冀协同发展合作备忘录	由国家开发银行主导,2015—2017年期间,向京津冀协同发展领域提供融资总量2.1万亿元
2016	中关村国家自主创新示范区京津冀协同创新共同体建设行动计划(2016—2018年)	推动中关村各类创新主体聚焦“4+N”重点区域,构建政产学研用结合的跨京津冀科技创新园区链,发挥中关村示范区的辐射带动作用
2016	京津冀大气污染防治强化措施(2016—2017年)	重点部署“电代煤”、“气代煤”工程,治理排查散乱污企业,大幅度降低PM <sub>2.5</sub> 排放
2016	北京城市总体规划(2016—2035年)	加快非首都功能疏解,率先推动京津保地区的产业承接,加快北京城市副中心与雄安新区建设
2016	京津冀协同发展生态环境保护规划	到2020年,京津冀地区的PM <sub>2.5</sub> 年均浓度控制在64 μg/m <sup>3</sup> 左右,能源结构得到明显改善
2016	河北省建设京津冀生态环境支撑区规划(2016—2020年)	划定资源环境生态红线,将全省划分为“五大分区”,重点推进大气污染防治等6项工作
2016	京津冀产业转移指南	将产业疏解与转移相结合,构建京津走廊高新技术及生产性服务业产业带等五点产业转移带
2016	“十三五”时期京津冀国民经济和社会发展规划	全国第一个跨省市的“十三五”规划,着力打破京津冀“一亩三分地”格局
2017	京津冀及周边地区2017年大气污染防治工作方案	覆盖北京、天津、河北、山西、山东、河南的“2+26”城市,加大化解过剩产能力度,加快清洁取暖
2017	京津冀能源协同发展行动计划(2017—2020年)	按照“宜气则气、宜电则电”原则,推进京津冀地区的清洁能源替代,大幅降低煤炭能源消耗
2017	京津冀人大立法项目协同办法	京津冀在拟定五年规划或者年度计划时,应当优先安排涉及京津冀协同发展的重点项目
2017	京津冀人才一体化发展规划(2017—2030年)	通过搭建专家数据库、人才协会联盟等平台,加强跨区域人才合作交流,推进创新成果转化
2017	推进京津冀民航协同发展实施意见	推动北京“双枢纽”机场与天津机场、石家庄机场的有效衔接,形成京津冀世界级机场群

注:根据公开资料及学者研究整理。

表4 京津冀区域治理的6种主要模式

Tab.4 The six main modes of Beijing-Tianjin-Hebei regional governance

模式	具体内涵	相关实践举例
空间及区域规划	包括区域规划、城市规划、城市群规划等(段娟, 2015), 以及各类专项规划及实施方案	京津冀北地区城乡空间发展规划研究 京津冀协同发展规划纲要 京津冀协同发展交通一体化规划 京津冀协同发展生态环境保护规划 北京市新增产业的禁止和限制目录 京津冀产业转移指南 “十三五”时期京津冀国民经济和社会发展规划等
行政区划调整	包含省直管县、撤县设市、市辖区内部调整、撤县设区、行政级别升格等(周伟林等, 2007)	廊坊市升格地级市; 撤廊坊地区, 武安县撤县设县级市 设立唐山市曹妃甸区 在河北省雄县、容城、安新等3县及周边部分区域设立雄安新区等
省际领导协调机制	包含成立市长联席会、政协组织联席会等, 加强跨区域的高层次沟通协调	华北地区经济技术合作协会 环渤海地区经济联合市长联席会 北京河北市长、专员联席会制度 京津冀三省市信息化工作联席会议制度 京津冀发改委区域工作联席会议等
中央政府统筹协调机制	在中央政府领导下, 成立跨区域领导和协作机构, 组织重点基础设施建设, 重大项目开发等	京津冀协同发展领导小组 京津冀交通一体化领导小组 京津冀协同发展税收工作领导小组 京津冀大气污染防治协作小组等
省际合作机制	包括合作协议、备忘录、经济协作区等, 加强具体事务的沟通合作	京津冀人才开发一体化合作协议 北京市人民政府和河北省人民政府关于加强经济与社会发展合作备忘录 北京市天津市关于加强经济与社会发展合作协议等
官民共建合作机制	包括研讨会、论坛等, 作为政府合作的有效补充	京津冀区域经济发展战略研讨会 京津冀城市发展协调研讨会 京津冀经济一体化区域合作论坛等

注: 根据公开资料及学者研究整理。

过程中的重要探索和尝试, 也是政府主导下对京津冀区域协同发展多层次探索。政府部门通过制定空间规划、行政区划调整、建立多层次的中央政府统筹协调机制、省际领导协调机制和省际合作机制来主导京津冀的区域合作和区域治理, 并将官民共建合作机制作为政府行为的有效补充, 既在京津冀跨区域合作的低潮期内为京津冀三地政府牵线搭桥, 同时也通过大量学术研究活动为京津冀区域治理提供智力支持, 对京津冀区域治理产生了重大的学术影响。

与此同时, 京津冀区域治理模式的理论研究也更加聚焦和深入。何磊(2015)总结和借鉴国内外跨区域治理经验, 提出京津冀区域治理的三大模式。一是中央政府主导模式——适用于京津冀区域治理的早期阶段, 主张通过中央政府的权威来协调区域合作, 统一制定区域规划, 统一进行人才培养和交流合作等; 二是平行区域协调模式——适用于京津冀区域治理的中期阶段, 倡导充分发挥地方政府的主动性, 并通过激励机制吸引多元主体参与区域治理; 三是多元驱动网络模式——适用于京津冀区

域治理的后期阶段, 倡导多元区域主体建立网络化的区域治理结构, 更加灵活、自主、高效地参与区域治理。而且治理的范围更为广泛, 除公共设施和基础服务外, 还包括医疗、科技、教育等专业领域, 以此来推动区域更快更好的发展。

另有学者从生态、产业、交通、公共服务出发, 提出构建京津冀“四位一体”的区域治理模式。通过建立横向生态补偿长效机制, 产业开放协作机制和产业集聚机制, 交通互联互通机制, 以及教育一体化的发展机制来推动京津冀区域协同发展(徐继华等, 2015)。其实, 针对京津冀区域治理的模式可以从公共管理、产业协同、绩效评价等多个方面进行探究。

### 2.3.2 京津冀区域治理协调体系构建

京津冀区域协调体系构建一直是学界们关注的重点, 如今更是研究的热点。尹金宝等(2015)提出京津冀要解决城市发展不均衡、两级分化严重、地方贸易壁垒坚固等问题, 亟需构建京津冀区域治理三大协调体系: 一是建立区域政府网络体系, 构建不同区域政府之间多渠道、多层次的横向多边合

作关系,缩小地方间差距,实现区域资源共享;二是建立区域市场网络体系,构建多中心产业集群企业网络体系,推动企业优化改革,同时完善市场监管机制,形成统一、开放的区域市场;三是建立区域社会网络体系,推动行业诚信体系建设,完善非政府组织的法律体系、管理体系和内部治理体系。依托三大协调体系创建京津冀区域协调体系,推动京津冀区域治理。

京津冀区域治理也涉及到京津冀三地的利益协调问题。当前京津冀三地的政府利益协调仍不畅通,区域合作的外部性问题没有能够得到妥善解决,天津市、河北省在承接非首都功能疏解方面受益有限,因此完善跨区利益协调机制也是京津冀区域治理协调体系构建的重要组成部分。李金龙等(2017)指出京津冀三地政府协调的利益补偿机制尚未健全,利益反馈分享机制也未能建立,容易导致地方政府对于京津冀协同发展的抵触,因此需要开展渐进性的利益共享机制研究。赵瑞芬等(2017)从财政角度研究了利益协调问题,提出京津冀三地需要构建政府财政与政府预算一体化,降低现有财政体制导致三地利益博弈程度,通过建立京津冀财政协调机构、建立共同财政规则、制定中期财政规划等来建设财政利益协调机制。

此外,学者们还分别从生态、交通、法律等单一层面探讨区域治理协调体系构建。关于京津冀生态区域协调体系的构建,国内已有相对成熟的研究。研究者主要从大气污染区域联动防治和生态协同视角进行分析。有学者将大气污染作为优先治理领域,提出构建政府、市场和社会互动的京津冀区域大气污染联防联控体系,通过有效的激励和约束机制,以及完善的法律和制度保障来实现三地可持续发展(谢宝剑等, 2014)。也有学者提出依托创新、协调、绿色、开放和共享五大理念构建京津冀大气污染联防联控体系,来提升三地大气污染治理能力(陆小成, 2017)。在生态协同治理方面,学者们提出通过区域协作(王家庭等, 2014)、生态补偿(贾家兴, 2016)等机制建立京津冀生态协同体系,推动区域经济与环境可持续发展。

齐喆等(2015)从交通方面入手,提出建立统一协调、行之有效的区域协调体系。加快跨行政区域交通线路的建设,以及城市、城际轨道交通的建设;同时优化交通管理运营平台,实现三地统一协调、联合运营。莫纪宏(2014)提出必须建立完善的法律

制度来保障区域利益平衡以及利益取舍。强制硬法在管理功能区上会遇到很多障碍,因此需要从创新、实施、监督等环节构建软法机制,在民主协商的基础上促进京津冀协同发展(李颖, 2017)。

### 2.3.3 京津冀协同发展的关键点和切入点

对于京津冀区域治理关键点和切入点主要集中在5个方面。一是产业合作,如赵钊(2014)认为京津冀区域治理的关键在于产业合作,应重构产业布局,发挥地区优势。二是利益分配,如梁昊光(2014)提出完善区域协作机制才是京津冀区域治理的关键,应该建立起区域合作共赢和利益共享的分配机制,强化区域生态补偿机制和严格约束管理机制;臧秀清(2015)也认为利益分配问题是京津冀区域治理的关键,要树立合作共赢的理念,培育区域利益分配的协商机制。三是生态治理,如杨开忠(2015)认为生态环境是京津冀区域治理的重点,促进河北省绿色崛起是实现京津冀协同发展的关键。四是城市协同发展,如王庆芳等(2016)指出京津冀协同发展面临巨大挑战,经济发展的不平衡和综合实力的悬殊给京津冀协同发展带来难以承载的压力。因此京津冀区域治理的关键在于“跳出北京思维”,打造世界级城市群,从根本上助力京津冀协同发展。方创琳(2017)在归纳总结了城市群协同发展的基础上,提出了京津冀区域治理的关键在于实现规划协同、交通协同、产业协同、科技协同、生态环境协同等多种层面的协同发展,并认为京津冀地区目前区域协同度仅在40%~50%之间。五是户籍和人口问题,如步淑段等(2016)从社会发展的角度出发,提出改革户籍附加福利才是京津冀区域治理的关键,建议逐步把京津冀户籍福利转化为非户籍福利,实现京津冀三地户籍福利均等化和人口迁移自由化,进而促进三地资源优化配置和经济协同发展。辜胜阻等(2017)提出人口才是影响京津冀协同发展的关键因素,因此促进京津冀协同发展要积极创新教育机制,完善医养结合模式等等。

## 3 结论和展望

通过对近33 a以来国内关于京津冀区域治理研究梳理发现,对于京津冀区域治理的研究从最初的战略构想,到区域治理策略探索,再到区域治理模式选择,协调体系构建和关键点、切入点探讨等,学者们都进行了不同程度的研究和思考,也提出来

许多建设性和指导性的建议,为京津冀协同发展理论与实践研究提供了依据。但目前京津冀区域治理研究与实践融合方面还存在诸多问题,主要是由于学术界与政府在京津冀区域治理过程中的关系虽为互动融合的关系,但主导权仍然在政府。

针对上述问题,结合《京津冀协同发展规划纲要》、雄安新区建设重大举措和党的十九大区域协调发展的战略要求,可以预见,未来京津冀协同发展将在如下几个方面得到深化和强化。

(1) 目标导向的治理方式将进一步得到强化。学术界与政府在研究京津冀区域治理过程中呈互动融合的态势,但学术界对于京津冀区域治理的研究大部分属于问题导向研究,即主要针对京津冀区域治理现实中存在的种种问题,研究问题产生的原因以及相应的解决方法。然而在京津冀协同发展的大背景下,政府是决定京津冀能否成功实现区域协同发展的关键因素(孙久文等, 2015),因此对于京津冀区域治理而言,目标导向的研究更为重要。目标导向则是基于政府提出京津冀区域治理的任务与目标,围绕达成任务目标的理论基础、实施方法、政策手段等来展开研究,如果在未来的研究中能够针对京津冀协同发展中所需要的利益协调和共享机制、区域治理合作模式等展开更多更加深入的研究,将对京津冀区域治理产生更加深远的影响。

(2) 京津冀区域治理策略的实施效果的监测评估将得到重视。区域治理是区域协同发展的重要手段,更强调实践的效用。目前的研究多关注治理策略、模式等等,主要是因为国内对京津冀区域治理的实证研究比较薄弱,科学有效地总结区域治理的实践效用还缺乏一定的技术手段。未来的研究中,必然通过京津冀区域治理的实证研究,总结区域治理的实践效果,并通过与国内外区域治理实践效果相比较,更好地认清京津冀区域治理的现状,有效地推动京津冀区域协同发展。

(3) 京津冀区域治理的模式选择将得到深化和细化,尤其是区域治理主体研究方面。过去的多数研究过度强调政府的干预机制,通过政府的力量来实现资源优化配置、产业转移、区域管治等等。在京津冀协同发展的早期阶段,确实需要中高层政府的干预和调节,但是随着京津冀协同发展的推进,会更加重视市场的作用,企业、民众和非政府组织将更有效地参与到京津冀协同治理的过程之中。

(4) 区域治理关键领域研究将得到深化。目前

的研究多集中在经济问题上,较多地关注经济发展和地方利益的得失,甚至将利益分配作为京津冀区域治理的关键点。然而京津冀协同发展,不仅是经济的协同,也是政治、生态、社会、文化等多方面的协同,因此要从更全面的领域来看京津冀协同发展。随着京津冀区域经济的发展,未来京津冀区域治理研究的关键点可能会集中在社会、文化等方面,包含医疗设施的共建,教育资源的共享、养老服务的完善等。

此外,以前的大多数研究将京津冀区域治理只限定在北京、天津和河北“两市一省”的范围内。然而“两市一省”只是协同发展的关键层级,如在产业转移方面,要实现资源的优化配置,需要将尺度扩大到华北和环渤海地区,甚至全国尺度的范围内。而在产业落地方面,需要细致到市县尺度,才能更好地实现产业落地和功能疏解。因此,未来京津冀区域治理研究将调整京津冀产业转移、经济协同或生态治理的尺度,以更有利于促进京津冀区域经济社会、生态等方面的持续稳定和协同发展,有利于充分发挥京津冀区域发展的引领和带动作用。

## 参考文献(References)

- 步淑段, 宁金辉. 2016. 改革户籍附加福利是京津冀协同发展的关键 [J]. 经济与管理, 30(1): 9-11. [Bu S D, Ning J H. 2016. Reform of household register additional welfare is key to the coordinative development of Beijing-Tianjin-Hebei. *Economy and Management*, 30(1): 9-11. ]
- 戴宏伟, 马丽慧. 2002. 借势与造势: 京津冀产业梯度转移与河北产业结构优化 [J]. 经济论坛, (18): 6-7. [Dai H W, Ma L H. 2002. The occasion and rally: Industrial gradient transfer in Beijing-Tianjin-Hebei and optimize the industrial structure in Hebei. *Economic Forum*, (18): 6-7. ]
- 段娟. 2015. 近五年来我国战略性区域规划研究综述与展望 [J]. 区域经济评论, (6): 13-22. [Duan J. 2015. Review and prospect of the strategic regional planning research in China over the past five years. *Regional Economic Review*, (6): 13-22. ]
- 樊杰. 2008. 京津冀都市圈区域综合规划研究 [M]. 北京: 科学出版社. [Fan J. 2008. Research on regional comprehensive planning of Beijing-Tianjin-Hebei metropolitan area. Beijing, China: Science Press. ]
- 樊杰, 李文彦, 吴伟. 1994. 论大渤海地区整体开发的战略重点 [J]. 地理学报, 49(3): 203-213. [Fan J, Li W Y, Wu W. 1994. On the key points of overall development strategy of the Bohai Sea Rimland. *Acta Geographica Sinica*, 49(3):

- 203-213. ]
- 方创琳. 2017. 京津冀城市群协同发展的理论基础与规律性分析 [J]. 地理科学进展, 36(1): 15-24. [Fang C L. 2017. Theoretical foundation and patterns of coordinated development of the Beijing-Tianjin-Hebei urban agglomeration. *Progress in Geography*, 36(1): 15-24. ]
- 格里·斯托克. 1999. 作为理论的治理: 五个论点 [J]. 华夏风, 译. 国际社会科学杂志(中文版), (1): 19-30. [Stoker G. 1999. Governance as a theory: Five arguments. Translated by Hua X F. *International Social Science Journal (Chinese Edition)*, (1): 19-30. ]
- 辜胜阻, 王建润, 吴华君. 2017. 京津冀协同发展中的人口问题研究 [J]. 经济与管理, 31(1): 10-13. [Gu S Z, Wang J R, Wu H J. 2017. Population issue research in the coordinated development of Beijing-Tianjin-Hebei region. *Economy and Management*, 31(1): 10-13. ]
- 郭岩峰, 王晓利. 2011. 京津冀区域经济一体化发展战略思考 [J]. 特区经济, (11): 66-67. [Guo Y F, Wang X L. 2011. Strategic thinking of regional economic integration in Beijing, Tianjin and Hebei. *Special Zone Economy*, (11): 66-67. ]
- 韩士元, 唐茂华. 2005. 京津冀都市圈一体化发展的合作重点及政府作用 [J]. 天津行政学院学报, 7(4): 10-14. [Han S Y, Tang M H. 2005. The cooperative pivot and government's function on integrative development of urban circle around Beijing-Tianjin-Hebei. *Journal of Tianjin Administration Institute*, 7(4): 10-14. ]
- 汉克·萨维奇, 罗纳德·福格尔. 2009. 区域主义范式与城市政治 [J]. 罗思东, 译. 公共行政评论, 2(3): 51-75. [Savitch H V, Ronald V L. 2009. Regionalism paradigm and city politics. Translated by Luo S D. *Journal of Public Administration*, 2(3): 51-75. ]
- 何磊. 2015. 京津冀跨区域治理的模式选择与机制设计 [J]. 中共天津市委党校学报, (6): 86-91. [He L. 2015. The mode selection and mechanism design of the cross regional governance in Beijing-Tianjin-Hebei. *Journal of the Party School of the Tianjin Municipal Party Committee*, (6): 86-91. ]
- 胡焕庸. 1985. 中国八大区的人口增长、经济发展和经济圈规划 [J]. 地理研究, 4(4): 1-9. [Hu H Y. 1985. Population growth, economic development and economic circle planning in the eight major areas of China. *Geographical Research*, 4(4): 1-9. ]
- 贾家兴. 2016 京津冀一体化环境治理下的生态补偿制度 [J]. 当代教育实践与教学研究, (12): 223-223. [Jia J X. 2016. Ecological compensation system under the integrated environmental governance of Beijing-Tianjin-Hebei. *Contemporary Education Research and Teaching Practice*, (12): 223-223. ]
- 李国平. 2008. 京津冀区域科技发展战略研究 [M]. 北京: 中国经济出版社. [Li G P. 2008. Research on development strategy of regional sciences and technologies development in Beijing-Tianjin-Hebei. Beijing, China: China Economic Publishing House. ]
- 李国平. 2013. 京津冀区域发展报告 2012 [M]. 北京: 中国人民大学出版社. [Li G P. 2013. Beijing-Tianjin-Hebei regional development report 2012. Beijing, China: China Renmin University Press. ]
- 李国平. 2014. 京津冀区域发展报告 2014 [M]. 北京: 中国人民大学出版社. [Li G P. 2014. Beijing-Tianjin-Hebei regional development report 2014. Beijing, China: China Renmin University Press. ]
- 李金龙, 武俊伟. 2017 京津冀府际协同治理动力机制的多元分析 [J]. 江淮论坛, (1): 73-79. [Li J L, Wu J W. 2017. Multiple analysis of the dynamic mechanism of Beijing-Tianjin-Hebei intergovernmental coordination governance. *Jianghuai Tribune*, (1): 73-79. ]
- 李京文. 2002. 21 世纪的中国经济发展战略 [M]. 北京: 中国城市出版社. [Li J W. 2002. China's strategy of economic development in the 21st century. Beijing, China: China City Press. ]
- 李孟颖. 2012. 京津冀区域发展与生态环境控制 [J]. 北京规划建设, (4): 48-53. [Li M Y. 2012. Regional development and ecological environment control in Beijing-Tianjin-Hebei. *Beijing Planning Review*, (4): 48-53. ]
- 李颖. 2017. 京津冀一体化框架下软法治理模式的探析 [J]. 天津职业学院联合学报, (4): 105-109. [Li Y. 2017. Exploration on the soft law regulating mode under the framework of Beijing-Tianjin-Hebei integration. *Journal of Tianjin Vocational Institutes*, (4): 105-109. ]
- 梁昊光. 2014. 京津冀协同发展关键在于协作机制的转型 [J]. 城市管理与科技, (4): 13-15. [Liang H G. 2014. The key to the coordinated development of Beijing-Tianjin-Hebei lies in the transformation of the cooperative mechanism. *Urban Management Science & Technology*, (4): 13-15. ]
- 刘纯彬. 1992. 一个天方夜谭还是一个切实可行的方案: 关于建立京津冀大行政区的设想 [J]. 中国软科学, (3): 29-32. [Liu C B. 1992. An astronomical night or a practical plan: On the establishment of the Beijing-Tianjin-Hebei administrative region. *China Soft Science*, (3): 29-32. ]
- 刘大水, 王丽萍. 1991. 河北与京津两市发展关系问题浅析 [J]. 地理与地理信息科学, 7(1): 6-10. [Liu D S, Wang L P. 1991. Analysis on the relationship between the development of the two cities of Hebei and Beijing and Tianjin. *Geography and Geo-Information Science*, 7(1): 6-10. ]

- 刘晓春,白婕. 2009. 京津冀区域经济一体化的主要问题和对策 [J]. 安徽农业科学, 37(21): 10172-10174. [Liu X C, Bai J. 2009. Main problems and countermeasures of regional economic integration in Beijing-Tianjin-Hebei. Journal of Anhui Agricultural Sciences, 37(21): 10172-10174. ]
- 刘雪. 2012. 京津冀区域旅游合作非均衡协调发展模式研究 [C]// 2011 京津冀区域协作论坛论文集. 北京: 北京市社会科学界联合会. [Liu X. 2012. Research on the unbalanced coordinated development model of regional tourism cooperation in Beijing-Tianjin-Hebei // Symposium of 2011 Beijing Tianjin Hebei regional cooperation forum. Beijing, China: Beijing Federation of Social Science Circles. ]
- 陆大道,等. 1988. 京津唐区域经济地理 [M]. 天津: 天津人民出版社. [Lu D D, et al. 1988. Regional economic geography of Beijing, Tianjin and Tang areas. Tianjin, China: Tianjin People's Publishing House. ]
- 陆大道,等. 1993. 环渤海经济区整体开发与综合治理 [M]. 北京: 科学出版社. [Lu D D, et al. 1993. The overall development and comprehensive management of the economic zone around Bohai. Beijing, China: Science Press. ]
- 陆小成. 2017. 京津冀大气污染联防联控机制构建研究: 以五大发展理念为统领 [J]. 北京城市学院学报, (3): 1-7. [Lu X C. 2017. A study on the construction of the mechanisms of the joint control defense of air pollution in Beijing-Tianjin-Hebei. Journal of Beijing City University, (3): 1-7. ]
- 马海龙. 2007. 区域治理: 一个概念性框架 [J]. 理论与实践, (11): 73-76. [Ma H L. 2007. Regional governance: A conceptual framework. Theories and Practice, (11): 73-76. ]
- 莫纪宏. 2014. 京津冀协同发展应法治先行 [N]. 法治日报, 2014-05-19. [Mo J H. 2014. Synergetic development of Beijing-Tianjin-Hebei should be the first step of the rule of law. Rule of Law Daily, 2014-05-19. ]
- 齐喆,吴殿廷. 2015. 京津冀交通协调发展评价与对策 [J]. 中国流通经济, (11): 78-86. [Qi Z, Wu D T. 2015. Research on the evaluation and countermeasure of coordinated development of transportation in Beijing-Tianjin-Hebei. China Business and Market, (11): 78-86. ]
- 全球治理委员会. 1995. 我们的全球伙伴关系 [M]. 牛津: 牛津大学出版社. [Commission on Global Governance. 1995. Our global neighborhood. Oxford, UK: Oxford University Press. ]
- 孙久文,邓慧慧,叶振宇. 2008. 京津冀区域经济一体化及其合作途径探讨 [J]. 首都经济贸易大学学报, (2): 55-60. [Sun J W, Deng H H, Ye Z Y. 2008. The discuss of the Beijing-Tianjin-Hebei Region economic integration and cooperation way. Journal of Capital University of Economics and Business, (2): 55-60. ]
- 孙久文,李坚未. 2015. 京津冀协同发展的影响因素与未来展望 [J]. 河北学刊, (4): 137-142. [Sun J W, Li J W. 2015. The coordinated development among Beijing-Tianjin-Hebei: Constraints and prospect. Hebei Academic Journal, (4): 137-142. ]
- 田亮,白玉翠,胡生夕. 2014. 浅析京津冀经济圈产业发展中存在的问题 [J]. 商情, (39): 61. [Tian L, Bai Y C, Hu S X. 2014. Analysis of the problems in the industrial development of the economic circle of Beijing-Tianjin-Hebei. Shang Qing, (39): 61. ]
- 王爱春. 1995. 港口经济与京津冀的联合及发展 [J]. 经济论坛, (4): 19-20. [Wang A C. 1995. The joint and development of port economy and Beijing-Tianjin-Hebei. Economic Forum, (4): 19-20. ]
- 王家庭,曹清峰. 2014. 京津冀区域生态协同治理: 由政府行为与市场机制引申 [J]. 区域经济, (5): 116-123. [Wang J T, Cao Q F. 2014. The collaboration of regional ecological governance of Beijing-Tianjin-Hebei: An extension of government behavior and market mechanism. Regional Economy, (5): 116-123. ]
- 王玫,李文廷. 2008. 环京津贫困带生态环境现状及发展对策 [J]. 河北学刊, 28(2): 143-146. [Wang M, Li W T. 2008. The poverty-stricken strip around Beijing and Tianjin and development strategies. Hebei Academic Journal, 28(2): 143-146. ]
- 王庆芳,周立群. 2016. 京津冀协同发展的关键是跳出“北京思维”:《京津冀发展报告(2016): 协同发展指数研究》评介 [J]. 经济与管理研究, 37(8): 143-144. [Wang Q F, Zhou L Q. 2016. The key to the coordinated development of Beijing-Tianjin-Hebei is to jump out of "Beijing thinking". Research on Economics and Management, 37(8): 143-144. ]
- 魏然,李国梁. 2006. 京津冀区域经济一体化可行性分析 [J]. 经济问题探索, (12): 26-30. [Wei R, Li G L. 2006. Feasibility analysis of regional economic integration in Beijing-Tianjin-Hebei. Inquiry Into Economic Issues, (12): 26-30. ]
- 吴良镛,毛其智. 1994. 京津冀区域发展二论 [J]. 北京规划建设, (5): 25-29. [Wu L Y, Mao X Z. 1994. Two theories on the regional development of Beijing-Tianjin-Hebei. Beijing Planning Review, (5): 25-29. ]
- 吴良镛. 2000. 京津冀北城乡空间发展规划研究: 对该地区当前建设战略的探索之一 [J]. 城市规划, (12): 9-15. [Wu L Y. 2000. Research on the urban and rural space development planning in the north of Beijing-Tianjin-Hebei: One of the explorations of the current construction strategy in this area. City Planning Review, (12): 9-15. ]
- 吴良镛. 2002. 京津冀地区城乡空间发展规划研究 [M]. 北京: 清华大学出版社. [Wu L Y. 2002. Research on the

- planning of urban and rural space development in Beijing-Tianjin-Hebei. Beijing, China: Tsinghua University Press. ]
- 吴良镛. 2006. 京津冀地区城乡空间发展规划研究(二期报告) [M]. 北京: 清华大学出版社.[Wu L Y. 2006. Research on the planning of urban and rural space development in Beijing-Tianjin-Hebei (two phase report). Beijing, China: Tsinghua University Press.]
- 吴良镛. 2013. 京津冀地区城乡空间发展规划研究(三期报告) [M]. 北京: 清华大学出版社. [Wu L Y. 2013. Research on the planning of urban and rural space development in Beijing-Tianjin-Hebei (three phase report). Beijing, China: Tsinghua University Press.]
- 吴群刚, 杨开忠. 2010. 关于京津冀区域一体化发展的思考 [J]. 城市问题, (1): 11-16. [Wu Q G, Yang K Z. 2010. Thinking about the regional integration development of Beijing-Tianjin-Hebei. Urban Problems, (1): 11-16. ]
- 谢宝剑, 陈瑞莲. 2014. 国家治理视野下的大气污染区域联防联控体系研究: 以京津冀为例 [J]. 中国行政管理, (9): 6-10. [Xie B J, Chen R L. 2014. The study of air pollution regional linkage control and prevention system under the vision of national governance: A case of Beijing-Tianjin-Hebei. Chinese Public Administration, (9): 6-10. ]
- 邢子政, 马云泽. 2009. 京津冀区域产业结构趋同倾向与协同调整之策 [J]. 现代财经, 29(9): 50-56. [Xing Z Z, Ma Y Z. 2009. The trend of industrial structure convergence and coordination adjustment in Beijing-Tianjin-Hebei region. Modern Finance & Economics, 29(9): 50-56. ]
- 徐国弟, 杨洁. 1996. “九五”时期到2010年推进首都经济圈的主要构想 [J]. 中国软科学, (5): 72-76. [Xu G D, Yang J. 1996. The main idea of promoting the economic circle of the capital in the "95" period by 2010. China Soft Science, (5): 72-76. ]
- 徐继华, 何海岩. 2015. 京津冀一体化过程中的跨区域治理解决路径探析 [J]. 经济研究参考, (45): 65-71. [Xu J H, He H Y. 2015. Analysis of the path of cross regional governance in the process of integration of Beijing-Tianjin-Hebei. Review of Economic Research, (45): 65-71. ]
- 许树立. 1986. 试论京津冀地区横向经济联合的发展 [J]. 河北学刊, (4): 96-98. [Xu S L. 1986. On the development of horizontal economic union in Beijing-Tianjin-Hebei. Hebei Academic Journal, (4): 96-98. ]
- 杨爱平, 陈瑞莲. 2004. 从“行政区行政”到“区域公共管理”: 政府治理形态嬗变的一种比较分析 [J]. 江西社会科学, (11): 23-31. [Yang A P, Chen R L. 2004. From "administrative district administration" to "regional public administration": A comparative analysis of the evolution of government governance. Jiangxi Social Sciences, (11): 23-31. ]
- 杨连云, 石亚碧. 2006. 京津冀区域协调发展的战略思考 [J]. 河北学刊, 26(4): 74-80. [Yang L Y, Shi Y B. 2006. The strategic thinking of the harmonious development of Beijing-Tianjin-Hebei. Hebei Academic Journal, 26(4): 74-80. ]
- 杨开忠. 2015. 京津冀大战略与首都未来构想: 调整疏解北京城市功能的几个基本问题 [J]. 人民论坛·学术前沿, (1): 72-83. [Yang K Z. 2015. The Beijing-Tianjin-Hebei grand strategy and the future concept of the capital: Several basic issues on the adjustment of the urban functions of Beijing. Chinese Frontier of Language and Literature, (1): 72-83. ]
- 杨毅, 李向阳. 2004. 区域治理: 地方主义视角下的治理模式 [J]. 云南行政学院学报, (2): 50-53. [Yang Y, Li X Y. 2004. Regional governance: The governance model from the perspective of localism. The Journal of Yunnan Administration College, (2): 50-53.]
- 尹金宝, 毛文瑾. 2015. 京津冀区域治理协调体系的构建 [J]. 商业时代, (25): 134-136. [Yin J B, Mao W J. Construction of the coordination system of regional governance in Beijing-Tianjin-Hebei. Commercial Times, (25): 134-136. ]
- 臧秀清. 2015. 京津冀协同发展中的利益分配问题研究 [J]. 河北学刊, (1): 192-196. [Zang X Q. 2015. Distribution of benefits in the co-development of Beijing-Tianjin-Hebei Province. Hebei Academic Journal, (1): 192-196. ]
- 张可云. 2004. 京津冀都市圈合作思路与政府作用重点研究 [J]. 地理与地理信息科学, 20(4): 61-65. [Zhang K Y. 2004. Way and government roles in cooperation of the urban agglomeration of Beijing-Tianjin-Hebei. Geography and Geo-Information Science, 20(4): 61-65. ]
- 赵瑞芬, 王俊岭, 降艳琴. 2017. 财政整合: 财政生态理念下京津冀区域整合新范式 [J]. 生态经济, 33(1): 107-110. [Zhao R F, Wang J L, Jiang Y Q. 2017. Fiscal integration: A new paradigm of regional integration in Beijing-Tianjin-Hebei under the fiscal ecological theory. Ecological Economy, 33(1): 107-110. ]
- 赵钊. 2014. 京津冀协同发展关键在产业合作 [J]. 国际融资, (5): 28-29. [Zhao Z. 2014. The key to collaborative development of Beijing-Tianjin-Hebei is industry cooperation. International Financing, (5): 28-29. ]
- 中华人民共和国环境保护部. 2014. 2013年京津冀、长三角、珠三角等重点区域及直辖市和省会城市空气质量报告 [R]. 环境保护部, 2014-03-25. [Ministry of Environmental Protection of the People's Republic of China. 2014. 2013 air quality report of key regions, municipalities directly under the central government and provincial capital cities of Beijing-Tianjin-Hebei, the Yangtze River Delta and the Pearl River Delta. Ministry of Environmental Protection, 2014-03-25. ]
- 周伟林, 郝前进, 周吉节. 2007. 行政区划调整的政治经济学

- 分析:以长江三角洲为例[J].世界经济文汇,(5):82-91. [Zhou W L, Hao Q J, Zhou J J. 2007. A political economic analysis of administrative division adjustment: Taking the Yangtze River Delta as an example. *World Economic Papers*, (5): 82-91. ]
- 祝尔娟. 2014. 推进京津冀区域协同发展的思路与重点[J]. 经济与管理, 28(3): 10-12. [Zhu E J. 2014. To promote the thinking and emphases of the coordinated development of Beijing-Tianjin-Hebei region. *Economy and Management*, 28(3): 10-12. ]
- European Metropolitan Regions and Areas. 2007. What governance for European metropolitan areas? [EB/OL]. (2007-06-11)[2018-03-10]. [http://www.eurometrex.org/Docs/Expert\\_Groups/Governance/EN\\_Metro\\_Gov%20.pdf](http://www.eurometrex.org/Docs/Expert_Groups/Governance/EN_Metro_Gov%20.pdf).
- Kooiman J. 1993. Social-political governance: Introduction [M]. London, UK: Sage Publication.
- Palmer N D. 1991. New regionalism in Asia and Pacific [M]. Lexington, MA: Lexington Books.
- Rosenau J N, Czempiel E O. 1992. Governance without government: Order and change in world politics [M]. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- United Nations Development Programme. 1999. Human Development Reports [R/OL]. [2018-12-29]. <http://hdr.undp.org/en/content/human-development-report-1999>.

## A review and prospect of regional governance in the Beijing-Tianjin-Hebei region

CUI Dan<sup>1</sup>, WU Hao<sup>2</sup>, WU Dianting<sup>\*</sup>

(1. Faculty of Geographical Science, Beijing Normal University, Beijing 100875, China;

2. School of Economics, Renmin University of China, Beijing 100872, China)

**Abstract:** Beijing-Tianjin-Hebei regional governance is a series of effective measures and is associated with governments' collaborative development process that has changed from the government level control to various stakeholders coordinated governance, from top-down competition and cooperation to synergistic collaboration of all levels. After more than 30 years' efforts, the academic community and the government have obtained a rich set of research achievements in the regional governance of the Beijing-Tianjin-Hebei region. In order to improve the regional governance effect of the Beijing-Tianjin-Hebei region, this article compiles the relevant regional studies since 1984 and attempts to clarify the context and changes of regional governance research of the Beijing-Tianjin-Hebei region from the spatial and temporal aspects, and analyzes the governance model, coordination system, and development strategy of the current Beijing-Tianjin-Hebei regional governance approach. The process of coordinating the governance of the Beijing-Tianjin-Hebei region is the interaction and integration of academia and the government, and the role of the government has been dominant. Future research will deepen and refine the understanding on the governance subjects, governance mechanisms, governance effectiveness evaluation, and coordinated development of culture, health care, and pension system.

**Keywords:** Beijing-Tianjin-Hebei region; regional coordinated development; synergistic governance; governance model; coordination system; win-win cooperation