

京津冀区域协同治理与国外大都市区比较研究

苏黎馨^{1,2}, 冯长春^{1,2*}

(1. 北京大学城市与环境学院, 北京 100871; 2. 国土资源部国土规划与开发重点实验室, 北京 100871)

摘要:随着区域一体化发展不断成熟,良好的区域治理机制愈发重要。京津冀区域协同治理具有重要的战略意义,积累了良好的基础,也面临许多挑战。为了更好地认识京津冀区域协同治理模式的特征,提出优化建议支撑区域规划落实。论文立足比较研究的视角,以治理机制为核心,围绕参与主体、治理手段、协调机制3个维度建立起比较研究框架,概括总结了京津冀地区、德国柏林—勃兰登堡地区、日本东京首都圈、法国巴黎大都市区等首都所在区域的治理模式特征,并开展横向比较。结果表明:①多元主体参与是良好区域治理的基本特征,关键在于建立明晰的主体间权责关系;京津冀相比国外实践,虽主体多元,但权责关系有待进一步厘清;以设立承上启下的区域机构为契机,应加快梳理相关关系。②行政手段、市场手段与法律手段相辅相成,是保障区域治理效率的基础;京津冀相比之下更侧重行政手段,市场手段有限,法律手段相对薄弱;应优先增强立法建设,进而促使市场手段与行政手段相互平衡、良性互动。③多边协商机制是区域治理有序运行的保障;京津冀在决策中已有较好的协调机制,但矛盾仲裁与动态监管方面仍显不足;应加快健全整体协调机制,贯穿治理实践的各个环节。

关键词:区域治理;比较研究;国外大都市区;京津冀

区域一体化发展使得行政区划对社会、经济、政治发展的限制不断减弱,“地方空间”逐渐转向“流动空间”(Castells, 2000),“区域”的界定由“领土范围”转向“无界与关系”(Amin, 2004)。除了全球化的影响,背后的政治因素同样值得关注(Harrison et al, 2012),尤其是国家对权力关系的重构(Brenner, 2009)。近10多年来,中国宏观政策引导鼓励社会经济“区域化”发展的趋势愈发明显,提出以“城市群”为新型城镇化主体形态与新阶段的经济增长极。由此,涌现了一批区域规划和区域政策,深刻影响了资源要素的分配机制与管理需求。传统以行政区划为界的管理模式面临挑战,而通过区域合作实现跨域治理、推动区域协同发展成为新思路(张成福等, 2012)。然而,从国家政治体系和制

度改革的进程来看,尺度重构一定程度上滞后于空间战略的发展,不仅不利于区域规划或政策的执行与落实,甚至可能衍生新的问题,需要更多的理性讨论。

京津冀作为中国三大经济增长极之一,全面推动该区域的协同发展更是国家层面的重要战略。2015年以来,《京津冀协同发展规划纲要》《“十三五”时期京津冀国民经济和社会发展规划》和《京津冀协同发展土地利用总体规划(2014—2020)》相继出台,代表着京津冀协同治理框架已全面拉开。同样地,虽然上述区域规划为引导地方科学实施差异化发展提供了明确的方向与目标,也提出了制度创新的总体要求,但对于实施主体、实施路径、保障体系等方面的具体安排仍不明确,因而可能影响相

收稿日期:2018-02-01;修订日期:2018-08-10。

基金项目:国土资源部公益性行业科研专项(201511010-3A)。[Foundation: Special Fund for Public Welfare Research of Ministry of Land and Resources of China, No. 201511010-3A.]

第一作者简介:苏黎馨(1989—),女,福建泉州人,博士研究生,主要从事区域发展与城镇化、土地优化利用等研究。E-mail: slx8910@163.com

*通信作者简介:冯长春(1957—),男,山西安泽人,教授,博士生导师,主要从事区域发展与城镇化、城市与区域规划、土地评价与规划、房地产经济等研究。E-mail: fcc@urban.pku.edu.cn

引用格式:苏黎馨,冯长春. 2019. 京津冀区域协同治理与国外大都市区比较研究[J]. 地理科学进展, 38(1): 15-25. [Su L X, Feng C C. 2019. A comparative study on the regional governance models of the Beijing-Tianjin-Hebei region and several foreign metropolitans. Progress in Geography, 38(1): 15-25.] DOI: 10.18306/dlkxjz.2019.01.002

关规划的可操作性。立足这一背景,本文尝试以落实区域发展规划为目标,以区域治理模式为对象,选取国外3个以首都为中心的大都市区采取的模式,与京津冀现有的治理模式进行比较研究,最后提出优化的政策建议,以期为京津冀协同治理的创新实践带来启发,也为区域治理的相关理论研究形成有益补充。

1 文献综述

“治理”本身是一个西方社会经济政治中的概念,伴随着新自由主义兴起的时代背景,西方国家尤其是欧洲地区积累了丰富的实践经验,也吸引了众多学术关注。包括对土地利用(Cowell et al, 1999; Kwon et al, 2014)、空间规划(Albrechts et al, 2003)、交通运输(Vega et al, 2008)等专业领域内相应治理体系的系统梳理,也有针对治理中政府结构(Nicholls, 2005)、公私沟通机制(Wear, 2012)、机构创新(Allen et al, 2010)等治理行为的解构。虽角度多元,但看待治理问题还是存在共识的,即需要因地制宜、因时制宜、因事制宜。然而,这并非表示不同地区的治理模式相互隔离,反而随着经验不断地丰富与成熟,比较研究因有助于拓宽视野、深化问题认识而受到重视。对此,国外研究主要形成了3类思路:①致力于总结先进经验的共性特征,提出治理体系构建中的一些总体趋势,包括尊重地方差异、保持动态调整与更新、增强制度建设与立法保障、重视国家作用与地方认同等等(Albrechts et al, 2003);②尝试建立多视角的分析,促进更全面地认识“区域治理”,关注不同选择下的差异结果,但总体强调层级结构与政府组织的难以替代性,并突出各领域内治理需求的不同(Evers et al, 2013);③旨在丰富某一问题的解决途径,例如关注区域治理的制度保障问题,总结区域治理机构设置及相关制度化建设的经验(Nelles et al, 2014);关注区域治理组织的结构特征,区分不同层次对治理机构的需求(Fricke, 2015),思考政府及社会参与者之间的权责关系界定等(Westerink et al, 2017)。总体上,国外相关研究视角多元,对问题已有较系统的认识,并重视理论与实践的呼应。

国内相关研究兴起稍晚于西方,但因处于转型发展阶段,对区域治理十分重视与关注,较快地积累了一批实证研究和理论探索成果。以对京津冀

区域治理的相关研究为例,大体有以下4种思路:①基于历史维度,梳理区域治理的变迁与发展,追溯问题的起源并提供优化建议(梁晓林等, 2009; 孙久文等, 2014);②问题导向,对治理现状进行评述与展望,结合宏观政策发展趋势形成改善建议(安树伟, 2017; 毛汉英, 2017);③理论探索,基于一定理论架构,对区域协同的阶段性规律、目标内涵、支撑策略等进行理论推演(赵国钦等, 2015; 方创琳, 2017);④比较研究,主要是发现差异与问题,并进行经验借鉴(刘瑞等, 2015; 王燕等, 2015)。也有学者开展了国内外的横向比较研究,主要关注了理论脉络发展的差异(张衍春, 赵勇健等, 2015)与区域治理组织模式的不同(尹来盛等, 2014),肯定了中国特色政治背景与发展路径下形成的治理模式对相关理论进行补充与发展的价值。

总体来说,比较研究是国内外均常采用的方法。国外比较研究常基于研究目的先提出一定的假设、构建相应分析框架,再进行实证检验,对理论发展有十分积极的作用。而国内研究多引介国外思想,立足于新区域主义、多中心主义、单中心主义等理论模式开展讨论,更多地还是检验理论的思路,且关注制度问题多于结构问题,关注目标多于路径。然而,随着转型改革的不断深化,区域协同向纵深发展,“怎样推动区域治理”将比“区域治理应该如何”获得更多重视。因此,本文将围绕“治理机制”构建比较研究框架,更关注区域治理中的结构问题及实现路径,丰富国内现有比较研究的视角,并增强相关结论的实践价值。

2 参与主体—治理手段—协调机制: 区域治理比较分析框架

考虑分析框架拟解决的问题为“如何建立良好的区域治理模式”,同时为了更好地认识区域治理中集体行动的复杂性,关注结构性问题,本文将选择一些更有实质性、程序性的比较变量。参考洪世键(2009)对区域治理的定义:①who,区域治理的主体;②whom,区域治理的客体;③how,区域治理的调控机制;④by what,区域治理的工具手段,该定义能较好地体现区域治理中的结构问题,并涵盖了实施路径中需要明确的主体、方法、保障等各方面要素,因此将其作为构建分析框架的重要依据。其中,关于区域治理的客体在引言中已有界定,主要

关注的是区域规划的编制与实施问题。最后,构建起了“参与主体—治理手段—协调机制”3个维度下的比较研究分析框架(图1)。

具体来说,区域治理的本质在于通过多元主体间平等、沟通、协商、协力,促进良好治理绩效的实现,使区域内各地方收获共赢(张成福等,2012)。这些主体存在一定差异性和相关性,差异性支持分工,可能体现在职能、资源、价值取向、利益追求等方面;而相关性支撑了协作,可能存在共同的发展目标、资源互补性、相互约束性等。一般来说,区域治理中可能包含政府体系(包括中央政府、地方政府)、经济力量(企业、私人、商会等)、社会群体(公共组织、市民等)3类主体。他们之间的关系特征,决定了区域治理的基本模式,如中央政府主导、地方自治为主、市场化发展、网络化治理等等。但不论是哪种情境下,厘清主体之间的利益关系与权责关系最为重要。而主体的差异性,决定了他们在应对区域治理时依托的方式不同。政府整合区域资源的职能无法取代,区域治理中必须留有政府权威的空间(洪世键,2009)。因此,依托政府机构职能的行政手段是重要的治理手段之一,行政手段可以参与区域治理决策,并对区域治理进行管理与监督。此外还有市场手段,是区际关系形成的内在机制,也是非政府主体间、公私之间维系关系的重要基础。最后,为了更好地约束行政手段与市场手段,法律手段也必不可少。以作为保障区域治理合理有效、有序开展的依据。稳定成熟的区域治理中,一般都由上述3种手段相辅相成地发挥综合作用。

合作关系的形成与稳固具有一定前提,包括各主体通过合作获得的利益大于付出的成本、存在强有力的统筹、合作是解决问题的最优选择等(Nicholls, 2005)。实现这些,离不开一套完善的沟通协调机制贯穿于区域治理的各个环节。决策中,需要达

成对利益分配、权责关系的共识,保障各主体成本与效益的平衡。实施中,因现实环境难以预料,可能存在许多决策时未考虑到的问题,一旦发生变故则需要依托强有力的仲裁机制及时有效地解决矛盾,避免合作关系破裂。另外,环境是变化的,主体关系也是变化的,还需要一定的动态监管体系来及时反馈“关系的变化”,与仲裁机制相配合,以确保区域治理可持续推进。

3 京津冀与国外3个大都市区的治理模式分析

3.1 京津冀地区

京津冀区域协作一直以来受到广泛的重视与支持,奠定了良好的发展基础。最早可追溯到1981年成立的“华北地区经济技术合作协会”,同年10月,当时新成立的国土局研究编制了《京津唐地区国土规划纲要》,北京、天津、唐山率先尝试跨区域合作。1982年的《北京城市建设总体规划方案》中,首次出现了“首都圈”的概念,涵盖了河北省的唐山、廊坊、秦皇岛、承德、张家口、保定和沧州。随后又迅速形成了环京经济协作区(1988年),并建立起市长、专员联席会议制度,设立了日常工作机构。2001年,《京津冀北(大北京地区)城乡空间发展规划》出台。总体来说,各地方政府早期便开始积极推动区域协调,通过成立合作协会、编制区域性规划、召开市长联席会议等非制度建设的手段尝试建立协作平台。但结合整体历程来看,区域规划频繁,且存在多个协调范围,一定程度上说明该阶段区域内协调需求分散,相关协同规划也未能持久发挥作用,区域治理整体处于探索状态。

2010年以后,国家愈发重视京津冀区域的协同发展,开始以中央为主导推出了一系列协同发展战略。2011年“打造首都经济圈”被写入国家“十二五”规划纲要。2014年,国务院将“京津冀协同发展”与“一带一路”、“长江经济带”并称三大战略。2015年,出台了《京津冀协同发展规划纲要》,开始采用覆盖北京、天津、河北全域的协调范围。2016年,编制《京津冀协同发展土地利用总体规划(2015—2020)》,同年印发的《关于贯彻落实区域发展战略促进区域协调发展的指导意见》中,再次强调京津冀协同发展。由此,京津冀区域开始在国家统筹编制的各类区域规划指引下,统一了发展目

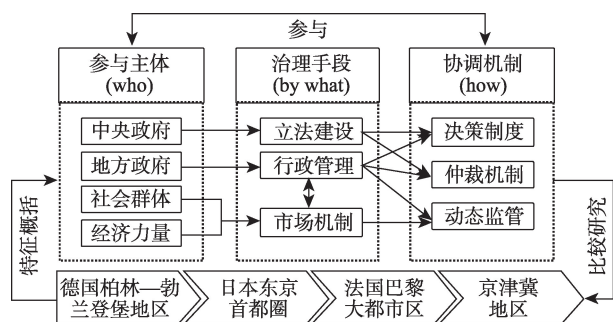


图1 比较研究框架

Fig.1 Framework for the comparative study

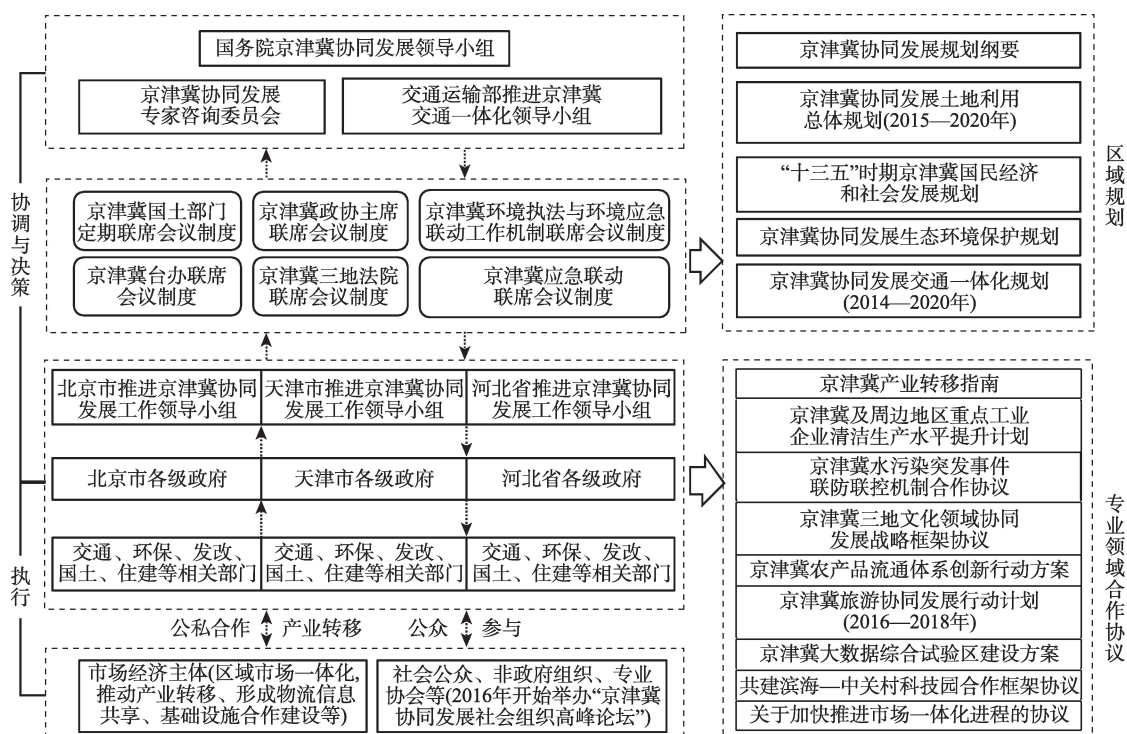
标,明确了功能分工,聚焦了优先治理领域。为了更好地落实上述区域规划,2014年中央成立了国务院京津冀协同发展领导小组及京津冀协同发展专家咨询委员会,京津冀三地随后也迅速成立了各自的推进京津冀协同发展工作领导小组。依托这些组织,京津冀初步建立起了协调机制,并将其引入了区域规划的决策过程中。执行层面上,地方政府积极响应区域规划要求,出台了一系列专项规划、协同发展意见、专业领域协作框架等政策文件来具体指导实践。并开始朝着建立长期稳定的关系转变,在多个领域分别形成了京津冀国土部门定期联席会议制度、京津冀环境执法与环境应急联动工作机制联席会议制度、京津冀政协主席联席会议制度等,地方行政壁垒逐渐减弱(白易彬, 2017)。

此外,经济力量和公众的参与不断获得重视。为了形成良性的市场机制,京津冀三地一直致力于壁垒消除与区域市场统一,例如推动产业转移、形成物流信息共享等。2016年底还举办了第一届“京津冀协同发展社会组织高峰论坛”,计划以此搭建起三地政府、社会组织、企业三者的合作平台,促进非政府组织在区域治理中发挥作用(图2)。

3.2 德国柏林—勃兰登堡地区

德国的行政管理体系分为“国家—州—区域—地方”4个层级,其中区域是一个行政区的组合概念,且设有相应的区域管理机构。在此框架内,德国的空间规划体系层次丰富而有序,区域规划普遍且有效,学者们常常从其区域规划的角度开展区域治理研究(Albrechts et al, 2003; 洪世键, 2009; Lackowska et al, 2011)。

德国柏林—勃兰登堡地区区域治理的特点是专注于专业化领域内的沟通协调,这是由于该区域内行政管理结构复杂且地方自治突出,仅勃兰登堡州就涉及1个州政府,5个区域,14个县、4个自治城市。沟通协调的难度与复杂性导致其未采用建立完备区域政府的方式,而是组建了若干具有行政职能的跨州管理机构,1996年正式成立的“柏林—勃兰登堡联合区域规划部”便是其中之一(Hauswirth et al, 2003)。它由柏林的“城市发展部”和勃兰登堡的“基础设施和区域规划部”组成,“最高决策者”是双边州长参与的“州规划会议”,拥有直接制定和执行联邦州层面规划决策的权利。主要负责为两州制定共同的“州发展规划”和“州发展程序”,并确定



注:改自白易彬, 2017

图2 京津冀协同治理框架示意图

Fig.2 Framework of collaborative governance in the Beijing-Tianjin-Hebei region

次区域的发展导则、审查重要的开发项目。

该区域机构内部设有严谨的管理体系,良好地支撑了地方政府间的有效沟通与高度融合。首先,机构工作人员由两市/州分别派遣并合署办公,同时平等负担相关责任、收益与成本,实现了两市/州权责共担、成本明晰、利益共享。其次,机构人员的编制和薪酬仍隶属于各自市/州的规划部门,融合但非消融,依托这种人员构成的复合性自发存在一定的相互约束机制(图3)。同时,设有“分歧台阶”制度,必要时引入上级政府仲裁矛盾,“台阶”的形成本质上是矛盾逐渐聚焦的过程及上级政府适时有效的介入。举例来说,遇到矛盾时先由联合规划部内部协商解决方案。若失败,交给州秘书处理,再失败,则由两州部长和参议员裁决。仍无法解决问题时,柏林市长、勃兰登堡州长、双方部长、参议员召开“州规划会议”协商对策。若矛盾依然存在,最终交由两州内阁/参议员介入处理(唐燕, 2009)。

虽然,联邦政府基本未直接介入柏林—勃兰登堡地区的区域治理。但一方面,联邦政府制定的《空间规划法》是柏林—勃兰登堡地区编制规划、共商决策的重要前提、依据与原则;另一方面,联邦政府会保留一些重要项目的主导权,直接参与并提供经济补贴,柏林—勃兰登堡便有4个地区被列入联邦政府提升都市区内相对落后地区公共服务配置的项目中(孙莹玮, 2015)。最后,联邦政府还承担着

仲裁最终矛盾的责任。

政府组织以外,柏林—勃兰登堡地区也广泛鼓励经济组织、社会公众等非政府主体的参与。一部分企业受政府委托,提供相应的公共服务并接受政府监管。另外,建立“邻里论坛”也是其开展特色的、非正式的区域对话活动的经典模式,主要面向区域内核心与外围过渡地带的发展问题,吸引社会各界共同参与探讨地区发展战略。促进了相邻政府之间的理解与信任,也有助于培养区域共同责任感。

3.3 日本东京首都圈

日本东京因战后人口、经济等要素快速地集聚,而衍生了交通拥堵、环境污染、绿地蚕食等一系列大都市病,日本中央政府主导建立首都圈规划来应对这些挑战,同时配以一系列立法加以保障,限制进一步集聚(Alden, 1984)。1956年制定了《首都圈整备法》后,相继开展了5次首都圈整备的基本规划,自上而下地优化首都圈的开发格局。前2轮规划的主体为“首都圈整备委员会”(1956年),属于中央直属的行政委员会。第3轮规划开始,规划主体调整为国土厅下属的“大都市圈整备局”,是相对纯粹的中央行政机构。可以发现,东京首都圈早期区域规划有明显的中央主导特色。

然而,随着东京首都圈经济发展停滞、社会结构变化、价值体系转变,规划也开始转型,表现为逐渐强调地方行政主体的自主作用,鼓励形成自主联合的广域地方规划。国家层面上,取消了《国土综合开发法》编制的《全国综合开发规划》,改为《国土形成规划》(Watanabe et al, 2010)。首都圈层面上,在《国土形成规划法》的引导下2008年成立了“首都圈广域地方规划协议会”,并在以该协议会为中心的沟通协商下,通过了2009年的《首都圈广域行政规划》(白智立, 2017)。“首都圈广域地方规划协议会”可以被视为规划的决策主体,包括中央在地方设置的国家行政机关如财务局、整备局、运输局等,还有规划区域内的都道府县、政令都市等地方政府。依托“计划(plan)、实施(do)、评估(check)、反馈(act)”(即PDCA模式)的流程循环模式对规划执行情况实施评估检查,发现问题后及时采取措施应对。

具体实施中,政府各部委提出国土形成规划的基本原则与总体目标后,地方政府在符合其要求与约束的前提下,可以不限定于固定的范围或组合,

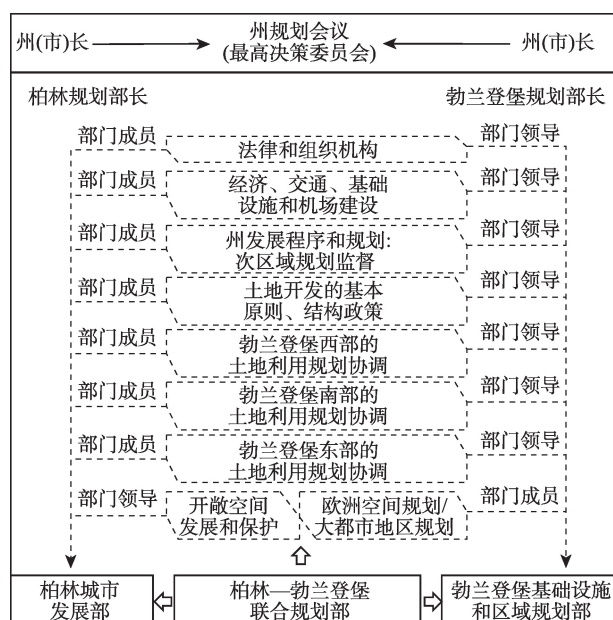


图3 柏林—勃兰登堡联合规划部机构组织架构

Fig.3 Structure of the Berlin-Brandenburg joint spatial planning department

针对实际需求在各种公共服务领域内,自由开展行政联合。东京首都圈范围内,就形成了交通运输、环境保护、产业发展、居住环境等多个领域、不同层次的“广域联合”。而在灵活合作模式的背后,日本还设计了相应的联合制度来确保合作有序推进。具体来说,在符合法令与条例的前提下,将可能包含政府、地方公共团体和民间代表等在内的多元主体作为“广域联合体”,赋予其可直接处理相关行政事务的权力。且主体间必要时可介入合作方的工作,对其具有劝告权(游宁龙等, 2017)。这一阶段,日本形成了由地方主导推进的区域治理机制,且治理手段灵活多元,中央政府还修改了《地方自治法》以支持相关制度创新(图4)。

3.4 法国巴黎大都市区

法国的政治体制具有一定的特殊性,既是集权制国家又有传统民主特色。结合其行政体系与规划体系来看,行政体系分为“中央—大区—省—市镇”4级,但后三者相对平行独立而非上下级关系。在规划体系内,大区拥有规划相应的权限,省不具备规划实权,而市镇拥有实际的土地支配权和建筑许可权。一定程度上,这不利于区域治理中构建纵向与横向的府际关系。因此,20世纪60—80年代间巴黎大区治理在推动“去中央集权化”的过程中存在着许多困难,整体治理模式较分散。为了应对这些问题,20世纪80年代开始形成自治市镇联盟,由那些具有共同发展战略和财政支持的市镇组成(严涵等, 2014),以减少市镇层面的参与主体数量。由此,区域治理的分散形势得以改善,但仍存在一些问题,例如国家、巴黎大区、巴黎市政府3个层面上分别形成了对该区域的发展愿景,虽然本质上冲突不大,但偶尔也会形成竞争关系(Elinbaum et al, 2016)。在这样的背景下,法国逐渐探索形成了复

合治理模式,改变原先“多层但分散”的区域治理为“中央主导—地方自治”的双层治理。打破了上下分级的定向权力架构,在行政领域内基于多利益导向建立多元主体间具有法律效力的合作关系(张衔春, 胡映洁等, 2015)。

首先,中央政府通过立法、加强审批、重兴建设型规划等举措发挥适当的统筹作用。2014年1月通过了《大都市区法(The Metropolitan Law)》,将巴黎市及近郊3省合并为巴黎大都市区,并设为固定的行政层级。中央还负责对不符合法规的规划内容进行严格控制,并重新运行了公共规划机构来负责重要基础设施建设。此外,中央政府通过下放一些部门机构参与地方规划决策来实施监管(Ancien, 2005)。其次,巴黎大都市区政府则依据中央政府制定的总体框架,进一步制定更具有可操作性的相关规划,提供具体的行动方针而不仅仅是政策要求,例如在规划中明确将建设联系巴黎市与周边地区的高质量铁路网络作为优先发展领域(Ancien, 2005; Elinbaum et al, 2016)。最后,市镇政府作为执行层面,在符合约束条件的前提下具有更灵活的协作模式。巩固地方相应自主权的同时,也保障非政府主体的参与权。1999年颁布的《强化和简化市镇合作法》中提到,只要符合共同目标、并且具有足够的影响力,可以在开展某些重大发展项目时建立城市间协会,且这些地方协会可自行编制当地规划(Elinbaum et al, 2016)。地方政府还可以与政府以外的各类利益主体进行横向联合,包括商会、志愿组织、企业等市场主体(Cole et al, 1995),及部分规划专家(图5)。前者使得地方政府拥有更广泛的力量进行开发建设,后者提升了地方规划技术水平,还解决了曾经地方对中央技术力量过度依赖的问题(张衔春, 胡映洁等, 2015)。

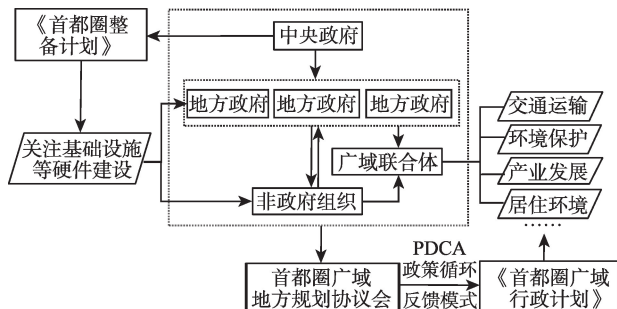


图4 日本东京首都圈广域规划治理模式

Fig.4 Wide-area regional plan for the national capital region in Japan

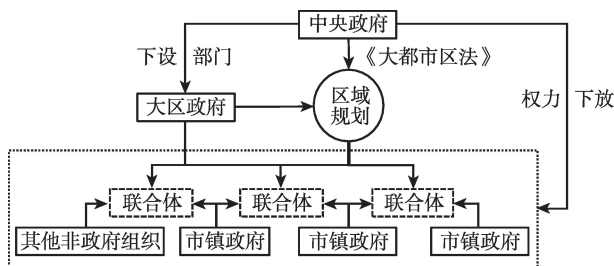


图5 法国巴黎大都市区区域治理模式

Fig.5 Structure of regional governance in the Paris metropolitan area

4 京津冀与国外大都市区治理模式比较

4.1 参与主体:京津冀治理主体间权责关系有待进一步明晰,社会力量参与仍不充分

不论是区域治理的相关理论,还是上述实践经验均表明,引入多元利益主体,并构建其良性互动机制与有效相互监督机制是区域治理的必然趋势。总体来说,一般包括中央政府、地方政府、社会力量、经济团体、公民代表等。差异化背景下,会形成不同的合作模式,但总体趋势一致。德国、日本、法国首都圈的区域治理中均形成了以中央政府为统筹、地方政府灵活协作实施、社会力量广泛参与的主体关系。中央政府与地方政府的系统中,中央政府的关键作用在于制定约束规则,具体实施操作中则给予地方充分的弹性空间。地方政府合作方面,德国在专业化领域内成立了地方联合机构、日本与法国在相应法律约束下充分鼓励地方自由合作。社会力量的参与上,基本都形成了一定的范式并长期较稳定地发挥作用。概括起来常见的有:公私合作提供公共服务、建立对话机制或平台听取公众意见、提供技术支持等。

相比之下,京津冀协同治理中,目前的主导推动者为国家层面的相关部委,牵头编制了一系列综合性区域规划。虽然统一了区域战略目标,但约束体系、权责关系仍不明确,发挥的引导作用强于统筹作用。地方政府间为了实现协同发展,已开展了多种合作,以签订协议、行动方案、举办联席会议等非制度化突破的方式为主。接下来应当总结这些模式的优势与劣势,在顶层设计上制定一定的监管规则与优化对策。此外,目前的区域治理模式下,基本止于对地级市的发展定位,而对区县等基层政府如何参与到区域协同治理中考虑相对不足。社会力量的参与,虽有一定的基础,但处于起步阶段,总体参与尚不充分(表1)。

4.2 治理手段:京津冀主要依托行政手段,法律手段和经济手段有待强化

分析中可以发现,治理手段的选择与区域发展阶段、政治背景密切相关,一般集权制度下主要依托行政手段,分权背景下更多地依托多元手段。但总体趋势都是走向行政手段、法律手段与经济手段综合运用的模式,且法律手段是至关重要的基础。随着大都市区结构从单中心向多中心、网络化发

展,治理需求愈发多元,也会进一步激励治理手段创新。

京津冀协同治理目前主要依托行政手段,出台了大量的专项政策与合作框架。经济手段也有了一定基础,包括地区间的产业合作、企业迁移、市场共建等,并仍在不断丰富创新中。基础较弱的在于法律手段,应作为未来建设的重点部分。中国空间规划的相关法律体系中,目前只有《城乡规划法》、《土地管理法》,且其中对区域规划的界定与要求也不明确。区域治理中的各类问题因此缺乏处理原则与依据,一定程度上阻碍了区域协作向纵深发展。对此,德国、日本、法国的经验均表明,需要设置专门的法令明确保障机制、约束机制与监督机制,且时间上早于规划编制、层级上高于区域规划。日本首都圈的“法规先行”最为典型,1956年先颁布《首都圈整备法》后形成《首都圈基本计划》,2005年《首都圈整备法》修订后形成《首都圈整备计划》,2006年国家《国土形成计划法》更新后编制《首都圈广域地方计划》(表1)。

4.3 协调机制:京津冀以相对松散的议事模式为主,需要健全整体协作制度建设

区域治理中,因存在多元的利益主体,从决策到实施环节,再到监管环节均离不开必要的沟通与协商,建立健全的协调机制是保障区域治理有序、有效的必要前提。具体来说,地方政府间首先需要达成共识,同时接受中央政府的引导与约束,实施中利益主体之间可能发生矛盾与冲突需要及时解决,治理过程则需要科学地、定期地进行评估与监督以确保及时修正。这些问题普遍存在,国外成功经验中存在一定的共性。首先,有一个相对稳定的“平台”持续发挥着凝聚统筹、承上启下的作用,例如柏林—勃兰登堡地区的联合规划机构、东京首都圈的广域地方规划协议会、巴黎大都市区设立了固定的行政层级等。其次,明确无法达成共识时的解决途径。例如,柏林—勃兰登堡地区的分歧台阶最为典型;东京首都圈广域行政体内部成员可参与对方活动并有劝告权;巴黎大都市区市镇联合的背后是共同利益纽带,可以灵活联合也可以自由解散。最后,监管是一个动态持续的过程。如柏林—勃兰登堡地区直接合署办公,日常合作的同时相互约束;东京首都圈采取了PDCA模式;而法国中央政府直接下放部门参与区域日常决策与管理。

京津冀目前常常针对所推进的具体活动与事

表1 京津冀协同治理与国外治理模式比较

Tab.1 Comparison of governance models of foreign metropolis areas and the Beijing-Tianjin-Hebei region

比较内容		京津冀地区(现阶段)	德国柏林—勃兰登堡地区	日本东京首都圈	法国巴黎大都市区
参与主体		中央政府主导,地方政府参与	地方政权、地方部门代表、各类社会志愿者等	中央政府、都县政府、指定城市、市町村政府和团体、经济团体等	中央政府、各大区政府、各市政府、非政府组织等
治理手段		行政手段为主	行政手段、经济手段、法律手段相辅相成	行政手段、经济手段、法律手段相辅相成	行政手段、经济手段、法律手段相辅相成
协调机制	协调者	不固定(松散议事制)	柏林—勃兰登堡联合规划部	首都圈广域地方计划协议会	巴黎大都市区(设固定行政层级)
	矛盾处理	不明确	分歧台阶制度	广域行政体内部相互监督	类似市场机制
	动态监管	缺乏	合署办公,相互监督与约束	PDCA政策循环反馈模式	中央政府下放部门直接参与区域治理日常工作

件而建立合作关系,表现为相对松散的议事模式,如发布政策文件、召开协商会议等。整体协作制度的安排缺乏系统性,还有相当一部分协调制度较为笼统和模糊。《京津冀协同发展规划纲要》这类综合性区域规划虽然提出了制度创新要求,但对实施路径、管理体系、监督机制的构建并不具体,这与缺少专门的责任主体发挥承上启下作用有一定的关系。此外,监督机制不完善也影响了相关规划与政策的实施效果。总体而言,京津冀协调机制目前存在一定政策碎片化、顶层设计不足等问题,纵向和横向的协调机制不成体系,也未建立起有效、权威的监管体系(表1)。

5 结论与启示

本文从“参与主体—治理手段—协调机制”3个维度,概括总结了京津冀及德国、日本、法国首都所在大都市区区域治理模式的特征,并开展比较研究。柏林—勃兰登堡地区主要依托建立联合规划部门推动区域协同治理,设计了“分歧台阶”制度有效解决矛盾,以“邻里论坛”吸引社会各界参与,并用《空间规划法》约束相关行为。日本东京首都圈在中央政府主导下建立了首都圈广域规划制度,以中央政府、各级地方政府、社会主体联合形成的“首都圈广域地方规划协议会”为决策主体,同时鼓励地方政府在必要的领域与层级内灵活开展广域联合,依托《国土形成规划法》进行刚性约束,建立PD-CA模式实施灵活监管。法国巴黎大都市区具有“中央主导—地方自治”的双层治理结构,中央政府通过立法、加强审批、重兴建设型规划等举措来统筹巴黎大都市区的整体发展框架,但将部分权利下放鼓励市镇之间、市镇与社会力量之间在必要的时

候、合理的领域内联合发展。国外各区域治理模式不尽相同,但存在许多共性,总体来说行之有效的区域治理模式具备以下3点特征:参与主体类型多元,且关系稳定、权责明晰;治理手段中,立法是根本、行政是保障、市场是趋势;协调机制灵活但可控,对纵向与横向的协调机制同样重视,且存在一定的动态监管机制。

近年来,京津冀协同治理的制度化建设始终处于不断优化与完善中,也取得了诸多实际成效。然而,与国外成熟大都市区的治理模式相比,京津冀地区治理模式仍有一定的改进空间。具体来说,未来可以继续增强以下3个方面。

(1) 从机构创新入手,梳理参与主体间权责关系。不论是正式的政府机构,还是行政委员会,区域治理中需要一个介于中央与地方之间的区域机构发挥承上启下作用,负责管理区域治理中的日常事务。京津冀目前在中央和地方分别成立了协同发展领导小组,且地方层面的协同发展领导小组是以行政区划为单元设立的,本质上仍是独立而非融合的。未来,京津冀3省(市)领导小组可以考虑合并形成职能综合、权责独立的“京津冀区域治理办公室”,分别派遣相关工作人员维持日常运作,参与中央决策、协调地方实施。建立区域联合机构的过程中,不可避免需要对区域内政府体系的整体权责体系进行梳理与明确,这是区域联合机构有序运作的重要依据,也有利于加快区域协同纵深发展。

(2) 加快立法建设,平衡行政手段与市场手段。京津冀区域治理中法律手段的不足,导致行政手段需要发挥一定的替代作用,容易较多地干预区域市场建设,未来应当加快制定相关法律法规。首先,要形成区域空间规划编制实施的法律依据,及处理矛盾与问题的权威评判依据与制度流程。其

次,规范产业税收共享制度,配合产业转移等资源优化配置事件,保障发达地区经济要素有序扩散,欠发达地区积蓄后发优势。再次,明确区域性基础设施建设及养护成本、运营收益等分配原则。最后,优化政绩考核制度,加入区域一体化指标,有意识引导地方政府间合作共赢。在这样的基础上,再赋予市场经济力量较灵活的参与机制,能更好地平衡行政手段与市场手段,促进它们的良性互动与有效互补。

(3) 整合协调需求,统一构建多边协商机制与矛盾仲裁机制。京津冀协同发展目前采用相对松散的议事制,既说明其在多个领域均存在协调需求,也体现了区域性协调制度的不足。应加速建立区域内统一的数据库,推动基础信息共享,形成有效“沟通语言”。在此基础上,由执行层面的区域联合机构牵头、各地方政府参与编制相关规划、出台有关政策,决策中充分听取非政府机构与公众的意见。坚持举办“京津冀协同发展社会组织高峰论坛”等活动,吸引各界人士广泛参与讨论。最后,将相关决策上报中央有关机构审批。仲裁机制方面,首先考虑问题或矛盾的重要程度,对于触及原则与总体目标的矛盾仍应直接交由最高决策层(例如,国家区域治理和协调委员会)处置。一般性问题的处理上,可先由区域联合机构组织协商。若无法达成共识,则将问题上报“国家区域治理和协调委员会”组织相关部委领导及地方领导联席讨论。

参考文献(References)

- 安树伟. 2017. 京津冀协同发展战略实施效果与展望 [J]. 区域经济评论, (6): 48-53. [An S W. 2017. The implementation effect and prospects of the strategic synergetic development of Beijing- Tianjin- Hebei. *Regional Economic Review*, (6): 48-53.]
- 白易彬. 2017. 京津冀区域政府协作治理模式研究 [M]. 北京: 中国经济出版社: 91-104. [Bai Y B. 2017. *Studies on cooperative governance models in Beijing- Tianjin- Hebei region*. Beijing, China: China Economic Publishing House: 91-104.]
- 白智立. 2017. 日本广域行政的理论与实践: 以东京“首都圈”发展为例 [J]. 日本研究, (1): 10-26. [Bai Z L. 2017. The theory and practice of Japan's wide-area administration: An example from capital circle of Tokyo. *Japan Studies*, (1): 10-26.]
- 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.]
- 洪世健. 2009. 大都市区治理: 理论演进与运作模式 [M]. 南京: 东南大学出版社: 52-59. [Hong S J. 2009. *Metropolitan area governance: Theory evolution and operational model*. Nanjing, China: Southeast University Press: 52-59.]
- 梁晓林, 谢俊英. 2009. 京津冀区域经济一体化的演变、现状及发展对策 [J]. 河北经贸大学学报, 30(6): 66-69. [Li-ang X L, Xie J Y. 2009. Integration of Beijing, Tianjin and Hebei: Evolution, current status, and development. *Journal of Hebei University of Economics and Trade*, 30(6): 66-69.]
- 刘瑞, 伍琴. 2015. 首都经济圈八大经济形态的比较与启示: 伦敦、巴黎、东京、首尔与北京 [J]. 经济理论与经济管理, (1): 79-94. [Liu R, Wu Q. Comparison and inspiration of capital economic circle: Beijing, London, Paris, Seoul and Tokyo. *Economic Theory and Business Management*, (1): 79-94.]
- 毛汉英. 2017. 京津冀协同发展的机制创新与区域政策研究 [J]. 地理科学进展, 36(1): 2-14. [Mao H Y. 2017. Innovation of mechanism and regional policy for promoting coordinated development of the Beijing- Tianjin- Hebei. *Progress in Geography*, 36(1): 2-14.]
- 孙久文, 原倩. 2014. 京津冀协同发展战略的比较和演进重点 [J]. 经济社会体制比较, (5): 1-11. [Sun J W, Yuan Q. 2014. Strategic comparison of joint development of Beijing, Tianjin and Hebei. *Comparative Economic & Social Systems*, (5): 1-11.]
- 孙莹炜. 2015. 德国首都区域协同治理及对京津冀的启示 [J]. 经济研究参考, (31): 62-70. [Sun Y W. 2015. Regional cooperative governance in German capital and its enlightenment to Beijing, Tianjin and Hebei. *Review of Economic Research*, (31): 62-70.]
- 唐燕. 2009. 柏林-勃兰登堡都市区: 跨区域规划合作及协调机制 [J]. 城市发展研究, 16(1): 49-54. [Tang Y. 2009. Inter-regional cooperation and planning coordination mechanism in metropolitan region of Berlin-Brandenburg. *Urban Studies*, 16(1): 49-54.]
- 王燕, 李想, 吕程. 2015. 基于分形模型的京津冀铁路网络协同发展: 与长江三角洲、珠江三角洲的比较分析 [J]. 中国流通经济, (8): 47-54. [Wang Y, Li X, Lv C. 2015. Study on the coordinated development of Beijing- Tianjin- Hebei railway network based on fractal model: The comparative analysis with the Yangtze River Delta and the Pearl River Delta. *China Business and Market*, (8): 47-54.]
- 严涵, 聂梦遥, 沈璐. 2014. 巴黎区域规划和空间治理研究 [J]. 上海城市规划, (5): 65-69. [Yan H, Nie M Y, Shen L.

2014. Research on regional planning and metropolitan paradigm of Paris region area. *Shanghai Urban Planning Review*, (5): 65-69.]
- 尹来盛, 冯邦彦. 2014. 中美大都市区治理的比较研究 [J]. *城市发展研究*, 21(1): 102-107, 121. [Yin L S, Feng B Y. 2014. Comparative study of Sino-US metropolitan governance. *Urban Development Studies*, 21(1): 102-107, 121.]
- 游宁龙, 沈振江, 马妍, 等. 2017. 日本首都圈整备开发和规划制度的变迁及其影响: 以广域规划为例 [J]. *城乡规划*, (2): 15-29. [You N L, Shen Z J, Ma Y, et al. 2017. Changes in spatial development and planning system of capital-circle in Japan and its impacts: A case study of the wide-area planning. *Urban and Rural Planning*, (2): 15-29.]
- 张成福, 李昊城, 边晓慧. 2012. 跨域治理: 模式、机制与困境 [J]. *中国行政管理*, (3): 102-109. [Zhang F C, Li H C, Bian X H. 2012. Inter-regional governance: Model, mechanism and dilemma. *Chinese Public Administration*, (3): 102-109.]
- 张衍春, 胡映洁, 单卓然, 等. 2015. 焦点地域·创新机制·历时动因: 法国复合区域治理模式转型及启示 [J]. *经济地理*, 35(4): 9-18. [Zhang X C, Hu Y J, Shan X R, et al. 2015. Core area·innovation mechanism·diachronic motivation: The transformation enlightenment of French compound regional governance pattern. *Economic Geography*, 35(4): 9-18.]
- 张衍春, 赵勇健, 单卓然, 等. 2015. 比较视野下的大都市区治理: 概念辨析、理论演进与进展 [J]. *经济地理*, 35(7): 6-13. [Zhang X C, Zhao Y J, Shan Z R, et al. 2015. City-regional governance from the perspective of comparison: Conception clarification, theory development and research progress. *Economic Geography*, 35(7): 6-13.]
- 赵国钦, 宁静. 2015. 京津冀协同发展的财政体制: 一个框架设计 [J]. *改革*, (8): 77-83. [Zhao G Q, Ning J. 2015. The financial system of the collaborative development of Beijing, Tianjin and Hebei: A framework design. *Reform*, (8): 77-83.]
- Albrechts L, Healey P, Kunzmann K R. 2003. Strategic spatial planning and regional governance in Europe [J]. *Journal of the American Planning Association*, 69(2): 113-129.
- Alden J D. 1984. Metropolitan planning in Japan [J]. *The Town Planning Review*, 55(1): 55-74.
- Allen J, Cochrane A. 2010. Assemblages of state power: Topological shifts in the organization of government and politics [J]. *Antipode*, 42(5): 1071-1089.
- Amin A. 2004. Regions unbound: Towards a new politics of place [J]. *Geografiska Annaler Series B: Human Geography*, 86(1): 33-44.
- Ancien D. 2005. Local and regional development policy in France: Of changing conditions and forms, and enduring state centrality [J]. *Space and Policy*, 9(3): 217-236.
- Brenner N. 2009. Open questions on state rescaling [J]. *Cambridge Journal of Regions Economy and Society*, 2(1): 123-139.
- Castells M. 2000. *The rise of the network society* [M]. Cambridge, MA: Wiley-Blackwell.
- Cole A, John P. 1995. Local policy networks in France and Britain: Policy co-ordination in fragmented political sub-systems [J]. *Western European Politics*, 18(4): 89-109.
- Cowell R, Murdoch J. 1999. Land use and the limits to (regional) governance: Some lessons from planning for housing and minerals in England [J]. *International Journal of Urban and Regional Research*, 23(4): 654-669.
- Elinbaum P, Galland D. 2016. Analysing contemporary metropolitan spatial plans in Europe through their institutional context, instrumental content and planning process [J]. *European Planning Studies*, 24(1): 181-206.
- Evers D, Vries J. 2013. Explaining governance in five megacity regions: Rethinking the role of hierarchy and government [J]. *European Planning Studies*, 21(4): 536-555.
- Fricke C. 2015. Spatial governance across borders revisited: Organizational forms and spatial planning in metropolitan cross-border regions [J]. *European Planning Studies*, 23(5): 849-870.
- Harrison J, Grove A. 2012. From places to flows? Planning for the new 'regional world' in Germany [J]. *European Urban & Regional Studies*, 21(1): 21-41.
- Hauswirth I, Herrschel T, Newman P. 2003. Incentives and disincentives to city-regional cooperation in the Berlin-Brandenburg conurbation [J]. *European Urban and Regional Studies*, 10(2): 119-134.
- Kwon S W, Park S C. 2014. Metropolitan governance: How regional organization influence interlocal land use coordination [J]. *Journal of Urban Affairs*, 36(5): 925-940.
- Lackowska M, Zimmermann K. 2011. New forms of territorial governance in metropolitan regions? A Polish-German comparison [J]. *European Urban and Regional Studies*, 18(2): 156-169.
- Nelles J, Durand F. 2014. Political rescaling and metropolitan governance in cross-border regions: Comparing the cross-border metropolitan areas of Lille and Luxembourg [J]. *European Urban & Regional Studies*, 21(1): 104-122.
- Nicholls W J. 2005. Power and governance: Metropolitan governance in France [J]. *Urban Studies*, 42(4): 783-800.
- Vega H L, Penne L. 2008. Governance and institutions of transportation investments in US mega-regions [J]. *Transport*, 23(3): 279-286.

- Watanabe K, Takeuchi Y. 2010. Peripheries and future urban spatial structures of the Tokyo metropolitan area: Correspondence of regional planning [J]. *DISP*, 46: 60-68.
- Westerink J, Kempenaar A, Lierop M, et al. 2017. The participating government: Shifting boundaries in collaborative spatial planning of urban regions [J]. *Environment and Planning C: Politics and Space*, 35(1): 147-168.
- Wear A. 2012. Collaborative approaches to regional governance: Lessons from Victoria [J]. *Australian Journal of*

A comparative study on the regional governance models of the Beijing-Tianjin-Hebei region and several foreign metropolitans

SU Lixin^{1,2}, FENG Changchun^{1,2*}

(1. College of Urban and Environmental Sciences, Peking University, Beijing 100871, China;

2. Key Laboratory of Territorial Planning and Development, Ministry of Land and Resources, Beijing 100871, China)

Abstract: With regional integration continuously developing, it has become essential to establish good governance mechanism in regional development. Due to the strategic status of the Beijing-Tianjin-Hebei region, its collaborative governance has been even more important, but the region is also facing a number of challenges. In order to understand better the characteristics of regional governance in the Beijing-Tianjin-Hebei region and to propose some optimization approaches that can support the implement of regional planning, this study conducted a comparative analysis and built a three-dimensional research framework including participants, means of governance, and cooperation mechanisms. On the basis of this, we summed up the characteristics and pattern of change of regional governance in the Beijing-Tianjin-Hebei region, the Berlin-Brandenburg region, the Tokyo metropolitan area, and the Paris metropolitan area, especially with regard to their differences. The three conclusions are as follows: 1) Multi-subjects participation has been the essential characteristics of regional governance, whose authority-responsibility relationships must be unambiguous. In practice, multiple players have participated in the regional governance in the Beijing-Tianjin-Hebei region, but the relationships among them need to be clarified. Founding a regional institution would be a good chance to straighten these relationships. 2) Only when the administrative means, market mechanisms, and legislation are interrelated and interact positively, can regional governance be effective. However, the governance structure of the Beijing-Tianjin-Hebei region, which consists of good administrative means, limited market mechanisms, and inadequate legislation, shows some limitations. To fix the problems, enhancing legislation system shall be the priority and this in turn can promote the interaction between the government and the market. 3) An efficient multilateral consultation mechanism is indispensable, which could support decision making and dispute arbitration. In this respect, the Beijing-Tianjin-Hebei region has already had a good decision-making mechanism, but there are some inadequacies in dispute arbitration and supervision. It is necessary to speed up and improve the overall coordination mechanism, which can be applied to all aspects of the governance practice.

Keywords: regional governance; comparative study; foreign metropolitans; Beijing-Tianjin-Hebei region