

# 比较视野下的大都市区治理 :概念辨析、 理论演进与研究进展

张衔春<sup>1</sup> 赵勇健<sup>\*2</sup> 单卓然<sup>3</sup> 陈轶<sup>4</sup> 洪世键<sup>5</sup>

(1. 香港大学 建筑学院,中国 香港 999077 2.北京市城市规划设计研究院,中国 北京 100045 ;  
3. 华中科技大学 建筑与城市规划学院,中国湖北 武汉 430074 4. 南京工业大学 建筑学院,  
中国江苏 南京 211800 5. 厦门大学 建筑与土木工程学院,中国福建 厦门 361005)

**摘要:** 治理 是国际上处理区域事务的基本理念,强调多利益协调、多元协同等理念,大都市区治理是区域治理的重要尺度层面,也最能体现 政府、市场、公民社会 三者关系。在剖析治理、区域治理及大都市区治理等概念基础上,梳理了大都市区治理理论的发展脉络,进一步研究国内外大都市区治理的主要内容,并进行比较与评述。国内外大都市区治理理念一致,但由于国情差别,研究领域、关注重点、治理机制和具体实践差别较大。国外较为注重 多元利益协调 基础上大都市区治理问题研究,充分考虑各方面诉求,并关注地区社会公平、公共资源和环境问题;国内较注重 政府间关系 基础上的大都市区治理研究、本土化探讨等,实践中均以政府为主导,对其他利益诉求考虑不充分。

**关键词:** 治理;大都市区治理;理论内涵;机制;比较研究

中图分类号:K901 文献标志码:A 文章编号:1000-8462(2015)07-0006-08

DOI:10.15957/j.cnki.jjdl.2015.07.002

## City-Regional Governance from the Perspective of Comparison:Conception Clarification, Theory Development and Research Progress

ZHANG Xian - chun<sup>1</sup> ZHAO Yong - jian<sup>2</sup> SHAN Zhuo - ran<sup>3</sup> CHEN Yi<sup>4</sup> HONG Shi - jian<sup>5</sup>

(1. Faculty of Architecture ,The University of Hong Kong ,Hong Kong 999077 ,China 2. Beijing Municipal Institute of City Planning and Design ,Beijing 100045 ,China 3. School of Architecture and Urban Planning ,Huazhong University of Science and Technology ,Wuhan 430074 ,Hubei ,China 4. College of Architecture ,Nanjing Tech University ,Nanjing 211800 , Jiangsu ,China 5. College of Architecture and Civil ,Xiamen University ,Xiamen 361005 ,Fujian ,China)

**Abstract:** "Governance" is a basic concept in regional affairs around the world which emphasizes different interests and multiparty coordination. City-regional governance is an important dimension of regional governance, which can best embody the relations between "the government, market and civil society". On the basis of analyzing the concept of the governance, regional governance and city-regional governance, the paper hackle the development and main content of city-regional governance at home and abroad connotation, then do comparison and analysis. City-regional governance theory is consistent at home and abroad connotation. But due to national differences, there are great differences in governance mechanism, research focus and practice method. The research pays more attention to "multiple interest coordination" of city-regional governance issues, fully considers all aspects of the demands and concerns of social justice areas, public resources and environmental issues aboard. The domestic research pays more attention on city-regional governance and localization discussing on "intergovernmental relations" view. It s based on government-led in practice, and lacking of other interest demands.

**Key words:** governance ;city-regional governance ;theoretical connotation ;mechanism ;comparing research

经济全球化及我国社会经济快速发展与转轨 下,大都市区逐渐成为国家空间管制的主要尺度单

收稿时间 2014 - 10 - 17 ;修回时间 2015 - 05 - 12

基金项目 国家自然科学基金青年项目(51208444) 教育部人文社会科学研究青年基金项目(11YJCZH058) ;中央高校基本科研业务费项目(20720140519)

作者简介 张衔春(1988 )男,安徽巢湖人,博士研究生。主要研究方向为区域治理、区域政策与经济。E-mail :xchun0127@yahoo.com。

\*通讯作者 赵勇健(1990 )男,河北正定人,硕士。主要研究方向为城市与区域规划。E-mail :zhao\_yongjian88@126.com。

元,治理作为大都市区协调多重地方行政单元、推动区域公共事务管理的重要手段,从制度设计、多元参与及利益协调三方面深刻影响区域产业一体化与城乡发展统筹。2014年8月,《Urban Studies》杂志组稿数篇,系统回顾近十年大都市区治理(city-regional governance)的研究成果。总体上,近年来国内外大都市区治理研究成果日趋丰富且成熟,研究内容逐步从理论研究走向实践应用,学科基础逐步由经济、国际关系转向经济、政治、管理、地理、区域规划等多学科交叉。

采用治理理念协调区域发展是我国社会经济发展的必然选择,高速城镇化进程使得经济区和城市群成为国家经济发展和区域管理的重要地域单元。截至2014年底,我国已形成11个城市群、14个城市群雏形,预计到2030年将形成不少于30个城市群。自1990年代初引进区域治理概念以来,随着大中小城市协调发展的区域政策出台及各城市群区域规划的陆续编制,大都市区(城市群)治理问题逐步得到重视,十二五规划纲要指出促进区域协调发展和城镇化健康发展,实施分类管理的区域政策和各有侧重的绩效评价,《新型城镇化规划》提出建立城市群协调发展机制。

目前,不同研究因所处语境差异,对于治理一词尚无统一定义。本文首先梳理治理、区域治理、大都市区治理定义,进而立足于大都市区治理理论发展进程,分阶段讨论其代表思想、代表人物及主要实践,并分别对国内外大都市区域治理研究成果进行归纳总结,剖析比较其异同点,最后提出未来研究设想。

## 1 概念辨析

### 1.1 治理

治理一词扎根于西方政治经济制度之下,定义复杂多样。根据新制度经济学家奥斯特罗姆的观点,广义治理包括:自上而下轻民主、重科层的单中心治理模式,完全自下而上、完全市场主导的市场治理模式,以及两者并存的混合治理模式。现代社会中,完全单中心或市场治理模式几乎不存在,混合治理模式最为常见,政府-市场-公民社会(civil society)的多中心互动治理也最为有效。而从狭义看,治理指代秩序、规则和社会统治方式的新变化,特指以摆脱传统封建的单中心治理及绝对市场化治理为目标,强调政府-市场-公民社会的互动治理,其间伴随着公私部门分界线的逐渐模

糊过程<sup>[1]</sup>。1989年,世界银行<sup>[2]</sup>定义治理即为达到发展目的而在一个国家经济与社会资源的管理中运用权力的方式。全球治理委员会则称治理是各种公共或私人的个人和机构管理其共同事务的多种方式的总和,是多利益协调并采取共同行动的持续的过程。由此可见,狭义治理是一种多主体参与协商解决的过程。治理理念早期常应用于行政管理、社会学领域,后延伸至各学科。其中,地理学界尤其关注大都市区治理。

### 1.2 区域治理

区域治理(Regional Governance)可理解为治理在区域层面的应用。区域具有原始空间性、主动划分性和内部相似性<sup>[3]</sup>,有学者指出区域治理的核心是多中心、参与式、合作型的公共管理治理模式<sup>[4]</sup>;区域治理不仅是一种规则活动,更是持续互动过程,是协调、多主体、双向运行的过程<sup>[5]</sup>。丹麦学者安妮·梅特·卡亚尔<sup>[6]</sup>和国内学者俞可平<sup>[7]</sup>将区域治理定义为:在区域范围内,政府、非政府、公众等机构团体在保证自身自主性权力的前提下,通过某种手段、制度或机构在多元、协商、多利益协调的基础上,解决区域公共问题的过程或状态。

区域治理包括三个层次:全球及国家间区域治理、国家层面区域治理、大都市区治理。全球及国家间区域治理主要研究全球化背景下国家角色转换、在无政府状态下的合作模式路径<sup>[8]</sup>和合作机制路径<sup>[9]</sup>,如贝阿特·科勒·科赫等对欧盟发展机构和成员国关系、政策与公共职能执行之间关系的研究<sup>[10]</sup>,欧洲空间展望计划(ESDP)的欧盟协调平衡发展策略<sup>[11]</sup>等。国家层面区域治理如布伦纳的地域重划理论<sup>[12]</sup>、英国的开发地区(development area)等政策<sup>[13]</sup>、以新欧盟国家为案例关于治理模式的研究<sup>[14]</sup>等。大都市区治理现已覆盖了大伦敦、纽约地区、华盛顿地区、长三角、珠三角等地,并日益受到学术界的广泛研究和关注。另外,流域治理作为区域治理的一种特殊类型,关注流域污染、跨区域协调等问题。

### 1.3 大都市区治理

美国协调委员会定义了标准大都市区(SMA)的概念,即一个较大的人口中心地及与其具有高度社会经济联系的邻接地域的组合,城市群一般认为是指一群地域相近,又有一定的行政、交通、经济、社会等联系的城市组群。学术界通常认为城市群是由若干都市区组成的多核心、多层次网络,都市区强调单个大城市的核心结构。本文不再对其概念单

独进行区分,均统称为大都市区。大都市区治理即大都市区层面解决公共问题的过程及手段,是区域治理领域研究最深入、实践最广泛的内容。近年来,不同政治制度和社会背景下的大都市区治理模式路径及实践研究日益丰富。

## 2 大都市区治理理论发展脉络

大都市区治理成为跨学科学术热点时间虽短,但治理研究最早可追溯到20世纪早期的欧洲地理学及社会学领域。治理理念的出现与既有范式失灵密切相关,政体理论、公共选择理论、有限政府理论、新自由主义等理论范式均受其影响。1950年代以来,学术界对区域发展、公共管理议题的探讨深刻影响了大都市区治理理论的形成。1990年后,全球化步伐的加快和欧盟的一体化发展,促进以新区域主义(New Regionalism)为代表的现代治理理论崛起,大都市区治理的内涵、路径、体系也得到进一步完善,并开始注重既有实践的理论化。

### 2.1 1950年代后的区域主义、区域发展问题

始于1950年代的区域主义、区域发展研究对大都市区治理理论发展产生重要影响。区域主义、区域一体化、政体理论、公共选择理论、区域竞争力等理论思想,大都市区、城乡关系等新视角,共同促进其最终形成与发展。

区域一体化理论鼻祖厄恩斯特·哈斯<sup>[15]</sup>认为区域经济一体化将逐渐向政治一体化过渡,认为整合的区域主义是解决临近民族国家问题的重要途径,为政体理论(regime theory)、新区域主义的产生奠定了基础。经济学家A.赫希曼认为区域增长与其不平衡性相伴而生,刘易斯的二元经济结构论、佩鲁和弗农的增长极理论(Growth Pole Theory)及其变体中心-外围理论(Core-Periphery Theory)等均是区域发展研究的经典论断。1960年代由詹姆斯·布坎南创立的公共选择学派强调市场的作用,反对政府干预,打破了整合政府主导的单中心模式。保罗通过研究美国政府纵向和横向关系,指出政府间关系受到法律和政府间竞争动力的影响。波特在《国家竞争优势》等论著中提出钻石模型,标志着管理主体多元化、治理手段现代化等思想的开端。地理学家戈特曼聚焦美国多核心、多层次的大都市带(Megalopolis),研究视角由城市向城市群区域问题转向。

### 2.2 1990年代后的新区域主义

1990年代后,全球社会经济发展呈现网络化、

复杂化、多元化等特征。这一背景下欧盟、北美自由贸易区等联合体的兴起对区域事务处理方式提出新的挑战。以诺曼·帕尔默、戴维·鲁斯克、比约恩·赫廷<sup>[16-18]</sup>等学者为代表的“新区域主义”研究为解决区域问题提出新的思路,新区域主义强调区域熔炉性、自上而下、多层次网络协作,其特征可概括为:治理手段、多部门、过程性、协作性、网络化结构<sup>[19]</sup>。地域重划(Rescaling)理论是新区域主义理论的深化和拓展,麦基·Desakota模型<sup>[20]</sup>、道格拉斯的区域网络模型<sup>[21]</sup>等区域均衡发展理论的出现,也可认为是新区域主义理论在复杂多元制度地域下的变形与应用。

系统的治理理论形成于1990年后,罗西缙、罗茨、斯托克等人探讨了治理的内涵,罗西缙认为治理是共同目标支持的、管理主体不确定的活动;斯托克概括了治理的五个要点,即主体多样性、界线责任模糊性、公共服务外包普遍化、参与者自主网路的形成、政府手段多样性<sup>[22]</sup>。国内学术界1990年代引入区域治理理论,俞可平、陈瑞莲、顾朝林等学者对治理理论、区域公共管理、大都市区治理等展开研究,2000年顾朝林在南京城市区域管制会议上将治理引入地理学。目前,大都市区治理已经成为政治、经济、公共管理、地理学等多个领域的研究热点。

## 3 国外大都市区域治理研究进展

### 3.1 大都市区域治理模式及路径研究

西方大都市区域治理模式的研究主要聚焦于单中心模式、多中心模式(公共选择主义)以及新区域主义模式三种(图1),对不同区域治理模式实现路径的研究亦十分广泛(图2)。迄今为止,究竟何种模式更为有效尚未达成共识。部分学者倡导单中心模式,将区划调整和制度性合并作为核心要义。如维克多·琼斯通过研究芝加哥等大都市区,认为其区域治理核心是建立庞大自治政府,重点应推动市县合并、重组及建立联邦政府<sup>[23]</sup>。肯尼斯(Kenneth Newton)也强调建立区域大规模政府的必要性,并指出其路径领域应集中在协调整合公共服务、执行战略功能等方面<sup>[24]</sup>。部分学者倡导多中心模式,认为地方自治更为关键。如查尔斯·蒂伯特认为只有在区域内发挥政府的多中心特性,即有限的政治融合,才能有效地解决外部经济和非经济问题<sup>[25]</sup>,而倡导推动超社区改造、坚持多中心主义是促使该模式实现的重要手段<sup>[26]</sup>,还有部分学者认

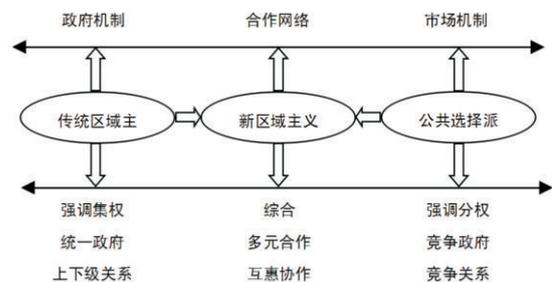
表1 大都市区治理发展脉络一览表  
Tab.1 The chart of city-region governance theory development overview

内容	20世纪早期	1950—1980年代	1990年代以来
发展阶段	早期研究,未形成治理体系流派	形成研究体系,区域发展和管理问题,未提出“治理”一词	大都市区治理全面研究,产生新流派
代表思想	相关研究:中心地理论、区域规划理论	区域主义、整合理论、多中心理论、二元经济结构论、增长极理论、区域竞争力等	新区域主义、政体理论、治理、地域重划、城乡均衡发展理论
代表人物	克里斯泰勒(W.Christaller)、阿伯克隆比(Abercrombie)、盖迪斯(Patrick Geddes)等	恩斯特·哈斯(Haas Ernst)、詹姆斯·布坎南(James McGill Buchanan)、刘易斯(W.A.Lewis)、佩鲁(Francois Perroux)、迈克尔·波特(Michael Porter)等	诺尔曼·帕尔默(Norman D. Palmer)、戴维·鲁克斯(David Rusk)、库克(Cook)、尼尔·布伦纳(Neil Brenner)、贝阿特·科勒·科赫(Beate Kohler-Koch)、麦基(McGee)等
国外 涉及领域	地理学、社会学	地理学、社会学、政治学、国际关系、区域规划	多学科、多领域
主要内容	系统的规划方法;公众参与;大区域规划;中心地等级服务网络等	区域行政整合、建立大区域政府、多要素整合的地区竞争力提升、强调区域不平衡增长 英国发展区等区域政策	注重多方合作、多利益协调与自下而上的过程;全球、国家、区域尺度的变化使权力、利益得以协调,强调区域的均衡协调发展 欧洲一体化、北美自由贸易区协作、亚太经合组织协作
主要实践	大纽约市成立 大伦敦规划	纽约、华盛顿等大都市区规划、行政区划调整、部门合并 泰晤士河、莱茵河等水污染治理	大都市连绵区治理与均衡发展 ICPR等多国协作流域治理组织
发展阶段		早期区域规划、工业布局研究,未涉及大都市区治理问题	大都市区治理的引入和全面研究
代表思想		国外思想借鉴、国内早期研究	区域主义、新区域主义、治理与善治、不均衡发展理论
代表人物	-	严重敏、宋家泰、陆大道、谢庆奎等	俞可平、陈瑞莲、顾朝林、张京祥等
国内 涉及领域		地理学、政治学、城市规划	多学科、多领域
主要内容		中国城市群空间体系、政府间关系研究、点轴渐进理论等	行政区划调整、城镇体系研究、区域规划方法理论、城市群空间结构、政府间横向纵向关系
主要实践		国家工业布局、全国国土总体规划、三线建设等	各城市群区域规划、各城市群联席会议、行政区划调整等

为前两者虽具备理论可行性,但均无法形成有效实践<sup>[27]</sup>,进而更加奉行新区域主义模式,推崇强调多层治理、多重参与、多方价值。多琳·梅西、阿迈、库克<sup>[28-30]</sup>等多位学者均是该模式的坚定支持者。罗纳德指出,大都市区多中心模式的形成应以公民社会治理结构为基础,尤其应强调多方利益的协同融合<sup>[31]</sup>。欧盟发展协会(EURADA)基于新区域主义构建形成了协调内源性和外源性经济发展,以经济支撑、人力资源、区域吸引力为核心关注领域的机制路径<sup>[32]</sup>。此外,阿尔伯特大学城市区域中心在研究了欧美12个城市群区域治理案例后,指出大都市区区域治理可能并不存在最佳路径,实现上述任一模式均需要充分考虑当地文化背景下的公私关系、动机和价值体系,促进利益相关者共同讨论并形成谈判十分重要<sup>[33]</sup>。

### 3.2 大都市区域治理实践研究

随着全球化进程的加快,地方政府间的跨区域特性使得碎片化的区域政府有开展集体行动的必要性,利用区域治理减少发展的负外部性已经成为共识<sup>[34-35]</sup>,如美国华盛顿大都市区1957年成立了华盛顿大都市委员会(MWCOG)并延续至今,很好地



资料来源:根据论文吴瑞坚:新区域主义兴起与区域治理范式转变的插图补充修改。

图1 三种主要区域治理理论之间的关系

Fig.1 The relationship between the three major regional governance theories

解决了区域交通、环境、基础设施等问题,纽约大都市区虽没有形成统一区域政府,但于1929年成立了区域规划委员会(RPA),之后又成立了大都市运输局(MTA),在横向协作、公众参与基础上关注公众住房、贫困、安全等区域问题。

在此基础上,学术界对大都市区区域治理实践的研究也愈发广泛。威廉·巴恩斯基于既有区域治理实践,从容量和目标上构建大都市区区域治理的结构框架<sup>[36]</sup>。安妮·斯坦尼克通过研究大量都市区区域治理案例,发现其治理过程可用博弈论的囚徒

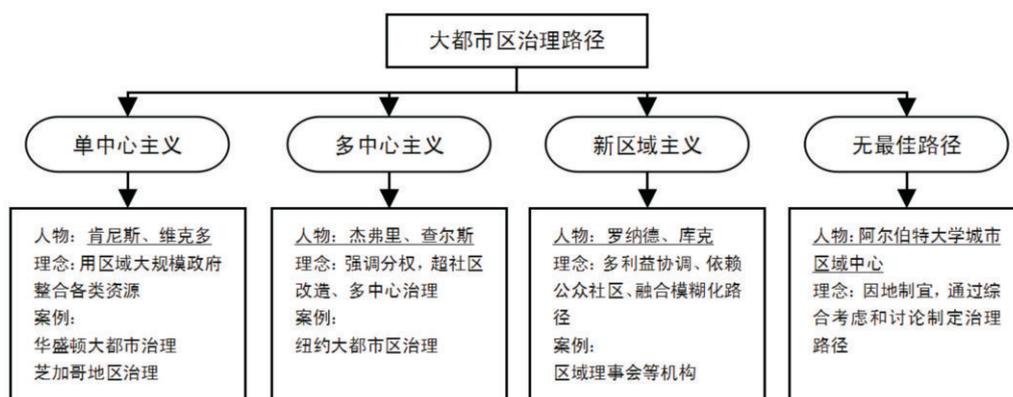


图2 国外关于大都市区治理路径的探讨分析图

Fig.2 Discussion on city - regional governance path of foreign analysis chart

困境博弈、讨价还价博弈及保证博弈等模型解释<sup>[37]</sup>。尼克尔斯通过研究法国大都市区治理模式,发现多层级政府机构、政府与公民社会的对抗性能够促进治理模式的形成<sup>[38]</sup>。休伯特与卡斯特分析德国三个地区的三种治理模式,认为结构制度因素、治理主体因素是导致治理模式形成的关键原因<sup>[39]</sup>。

### 3.3 大都市区治理研究新趋势

当前,西方大都市区治理研究的最新焦点在于通过案例实证研究(case study),探讨各类治理模式下的公私部门合作关系(partnership)的有效性问题。例如,比瑟姆与帕金森认为,大都市区治理结构的合法性(legitimacy)取决于公私部门合作关系的合法性(Legality)、合理性(Justifiability)及一致性(Consent)<sup>[40-41]</sup>。莱维勒及塔玛拉在此基础上,完善合作关系的合法性内涵,补充认为可信力(Credibility)也应作为有效合作关系的重要特征<sup>[42]</sup>。刘杏雯基于剑桥案例进一步研究发现,合作关系的灵活性(Flexibility)虽然会破坏输入合法性(input-legitimacy)即民主责任制(democratic accountability),但却对输出合法性(output-legitimacy)有较为强烈的正向促进作用<sup>[43]</sup>。约翰·哈里森研究亚特兰大门户策略后,指出私人资本甚至在某种程度上可以取代政府,从而使公私合作转变为非政府的空间治理(non-state spatial governance)<sup>[44]</sup>。西蒙·彭伯顿等通过分析英格兰在欧盟框架下的辅助性原则和地域融合政策,发现建立过渡性地域单元(transition-al territories)是治理结构创新的有效举措<sup>[45]</sup>。另有部分学者试图通过特案(exception)重塑管治空间,重点分析如何通过法律确认新的管治领域<sup>[46]</sup>。

## 4 国内大都市区治理研究

虽然我国大都市区(城市群)治理理念是伴

随1990年代后期治理和新区域主义兴起而产生的,但自20世纪中期以来,以严重敏<sup>[47]</sup>、宋家泰<sup>[48]</sup>、于洪俊<sup>[49]</sup>等为代表的地理学、城市规划学者对城市群空间、区域政策问题的研究已经为我国大都市区治理研究打下坚实基础。近年来,珠三角、长三角、京津冀、长株潭等城市群也针对治理模式、方法手段等议题展开实践探索。

### 4.1 大都市区域治理模式研究

总体上,我国大都市区治理实践还是以政府为主,非政府团体、企业、个人等在治理协调中的作用不显著,还未真正从行政管理过渡到治理。我国大都市区治理以单中心和多中心为主,是政府主导型治理<sup>[50]</sup>。在政府统揽状况下,新城建设、基础设施建设、经济资源分配等区域协调问题均是以行政力量为主导进行。

张京祥等建议双层模式的都市圈地域管理方式,由国家、省、大都市圈机构形成的第一层履行区域性事务职能,由市县形成的第二层进行具体事务<sup>[51]</sup>。珠三角、长株潭等地各城市由于处于单一省级政府管辖,上级政府在治理中起到重要作用,治理模式强调从上到下的作用<sup>[52]</sup>。长三角和京津冀地跨多个省市,治理模式介于多中心协商和网络化多元协商之间,如上级部门指导规划、协商机制、市长联席会议等<sup>[53]</sup>,并越来越注重公众参与;也有学者认为南京都市圈是新区域主义的城市群治理模式,规划编制和治理过程中得到各级政府、学术机构、企业部门等的多方参与<sup>[54]</sup>。

### 4.2 大都市区域治理手段及实践研究

政府间关系协调包含纵向和横向协调两层。政府间横向关系的发展适应了我国市场经济的基本要求<sup>[55]</sup>,也逐渐成为城市群政府间关系的研究重点,政府间关系协调一般通过设置区域机构和制

度协调机制来进行。谢庆奎指出政府间关系包括中央与地方、地方与地方、部门之间的关系,并进行了基础性系统分析<sup>[56]</sup>。陈瑞莲深入地探讨了区域公共管理的基本理论和珠江三角洲的政府公共管理模式<sup>[57]</sup>。如在长株潭城市群建设管理过程中,长株潭试验区建设管理委员会扮演“大区域政府”的角色,对长株潭各项事务起到了统筹治理、监督协调的重要作用。

**区划调整与尺度重构** 对于城市群府际协调的区划调整手段,毛蒋兴<sup>[58]</sup>、张京祥<sup>[59]</sup>等学者以珠三角、长三角为考察对象,剖析了经济区、行政区、区域体制问题。张京祥从“尺度重构”的视角对国家区域调控手段、行政区划调整进行剖析,指出区划调整的刚性尺度重构和国家战略区域规划的柔性尺度重构对区域治理产生影响<sup>[60]</sup>。

**区域规划、政策** 我国区域规划从理论到实践成果丰硕,研究大多从城镇体系、政府协作、资源空间配置角度出发,以“自上而下、注重体系结构”等“单中心”思想为主,逐渐注重多元参与的治理手段。顾朝林对城市群、城镇体系、区域规划方法进行了系统探讨<sup>[61]</sup>,崔功豪等对区域及城市群理论基础、分析方法、规划协调手段等进行了系统梳理<sup>[62]</sup>,周一星、陆大道、宁越敏<sup>[63-65]</sup>等大批地理学、城市规划学者推动了区域规划政策的发展。如长江三角洲地区区域规划、珠江三角洲地区改革发展规划纲

要、长株潭城市群区域规划等规划政策相继编制,提出了组织协调方式、机构设置、发展路径等方面的政策建议。

## 5 国内外研究比较与展望

### 5.1 国内外大都市区治理研究比较

**5.1.1 研究内容比较。**国内外区域治理无论从研究领域、主导思想、关注重点还是模式路径、手段、具体实践上均存在较大差别。研究领域上,国外较为注重理论研究,对模式及其路径机制更为关注,国内则偏重于实践的理论化研究;主导思想上,国外虽然多种流派并存但更倡导“新区域主义”理念,国内研究则偏向政府间的“多中心协调问题”研究;关注重点上,国外更多地关注公共资源、社会贫富差距、生活环境等问题,国内则重在促进经济发展、优化组织结构和区域基础设施;治理模式上,国外存在单中心、多中心、新区域主义三种(这里所提的治理模式不同于奥斯特罗姆的制度经济学治理模式),国内并未充分考虑公众需求,通常是基于政府之间关系的单中心和多中心模式;治理手段上,国内外差别不大,主要有政府关系协调、区划调整与尺度重构和制定区域规划政策三种;具体实践上,国外强调多利益的协调,而国内以刚性的、从上到下的规划政策为主,行政色彩较为浓厚。

值得一提的是,近年来国内治理问题研究在引

表2 大都市区治理的手段研究内容一览表

Tab.2 The list of the research on city-regional governance means

	政府关系协调	区划调整与尺度重构	区域规划政策
理论基础	府际关系、区域主义、公众选择理论等	区域主义、空间重构理论	城市群协调发展相关理论、区位论、区域治理等
主要内容	区域机构设置、专门机构、区域联合会、合作机制等	行政区划调整	城市群区域规划、区域政策
协调关系	纵向、横向、综合	纵向	纵向为主
具体实践	长株潭建设管理委员会、长三角城市经济协调会	长三角地区多次区县合并、珠三角地区市县调整	珠三角地区改革发展规划纲要、长江三角洲地区区域规划等区域规划、政策
代表学者	谢庆奎、陈瑞莲等	张京祥、毛蒋兴等	崔功豪、顾朝林等

表3 国内外大都市区治理研究综述比较一览表

Tab.3 Review on the research of domestic and foreign city-regional governance comparison

	国外	国内
起始时间	1950年代	1990年代
主导思想	单中心、多中心、新区域主义 内涵理论研究	单中心、多中心、逐渐向新区域主义发展 内涵理论研究
研究领域	模式路径 实施手段 具体实践	模式路径 实施手段 具体实践
关注重点	环境、公共资源、贫富差距	经济、组织结构、基础设施
治理模式	单中心、多中心、新区域主义	基于府际关系的单中心与多中心
治理手段	政府关系协调,区划调整与尺度重构,制定区域规划政策	政府关系协调,区划调整与尺度重构,制定区域规划政策
治理主体	政府、团体、企业、公众	政府
具体实践	多种模式手段并存,强调多利益协调的新区域主义	以单中心、多中心思想为主,从上到下的规划政策指导

进西方思想和实践过程中逐渐转向 新区域主义思想,而具体实践中又难以实现 多利益、无绝对权威式的治理,导致一定程度的理论和实践脱离。但随着我国社会经济的发展,采用 治理 理念解决大都市区问题已成为总体趋势。

5.1.2 差异原因。造成上述差别的原因是多方面的,如国家社会经济发展状况、政治制度、社会背景等等。梳理国外区域治理理论产生和演进脉络不难发现,每种思想和模式的提出皆植根于当时社会背景:大都市区政府等 单中心 理论是为了解决地方政府碎片化造成的一系列问题;多中心 理论是在功能主义导致区域政府过于强势、上下级关系桎梏的情况下,为激发地方政府竞争活力而提出的,新区域主义又是在全球化和区域化背景下,针对区域发展表现出的网络化、熔炉性等特征而提出的创新论断。我国社会经济尚处于高速发展时期,政府调控甚至掌握着区域发展中的各方面事务,因此以 单中心 思想为核心的一系列手段仍将广泛应用。但是,随着我国城市群的发展,城市群区域治理、各级政府协调问题成为学术研究的热点,地区保护主义、诸侯经济等特征又使以 多中心 思想为主的系列研究和实践相继展开。究其根本,是国内外社会背景及其制度差异使然。国外 契约 式的公民社会是治理思想萌生的土壤,这与自古希腊开始的 公民大会、全民议事 一脉相承,而现阶段中国政府较为强势,公众参与的观念还没有深入人心,虽然区域治理越来越采纳多方协调、综合治理的思想,但在具体实践中尚显欠缺。

## 5.2 结束语

我国大都市区治理领域研究处于起步阶段,大都市区治理均以政府为主导展开。学术界虽大力倡导 新区域主义 理念,但总体上仍然属于扎根于政府主导背景的实证研究。国外大都市区治理研究虽具有理论指导和经验借鉴意义,但由于社会背景和制度差异,我国大都市区治理模式、路径必须遵循自身国情和各地区社会经济发展规律。

未来伴随全球化、区域化浪潮和我国现代行政制度建设,政府上下级关系将可能出现弱化,地方政府间合作将日益频繁,政府对市场的干预将进一步减少,此背景下的中国新型府际关系、多层次网络化治理议题尤其需要学术界给予更多关注,随着各类区域规划的不断出台,区域尺度重要性的不断增强,大都市区治理必将成为未来我国区域治理研究领域的重点。相关研究应借助庞大的实践市场

优势,将国外先进理念的引入与国内丰富的区域治理实践相结合,注重多元利益协调发展机制的构建,创新采用模型分析方法解决棘手问题。

## 参考文献:

- [1] Gerry Stoker. Governance as theory :five proposition[J]. International Social Science Journal ,1998 ,50(1) :17 - 28.
- [2] World Bank. Governance and Development[R]. World Bank , 1992.
- [3] 蔡之兵,张可云. 区域的概念、区域经济学研究范式与学科体系[J]. 区域经济评论, 2004(6) :5 - 12.
- [4] 叶林. 找回政府:后新公共管理 视阈下的区域治理探索[J]. 学术研究, 2012(5) :67.
- [5] 马海龙. 区域治理:一个概念性框架[J]. 理论月刊, 2007(11) :73 - 76.
- [6] Matte Kjaer Anne. Governance[M]. UK :Polity Press ,2004.
- [7] 俞可平,毛寿龙,程杞国,等. 治理理论与公共管理(笔谈)[J]. 南京社会科学, 2001(9) :40 - 43.
- [8] 贝娅特·科勒·科赫,贝特霍尔德·里滕伯格. 欧盟研究中的治理转向 [J]. 马克思主义与现实, 2007(4) :89.
- [9] Stefan A Schirm. Transnational Globalization and Regional Governance[J]. French Politics and Society ,1996.
- [10] 贝阿特·科勒·科赫,等. 欧洲一体化与欧盟治理[M]. 顾俊礼,译. 北京:中国社会科学出版社, 2004.
- [11] 谷海洪,诸大建. 公共政策视角的欧洲空间一体化规划及其借鉴[J]. 城市规划, 2006(2) :60 - 63.
- [12] Neil Brenner. New State Spaces :Urban Governance and the Rescaling of Statehood[M]. Oxford University Press ,2004.
- [13] 彼得·霍尔. 城市与区域规划[M]. 北京:中国建筑工业出版社, 2008.
- [14] Laszlo Bruszt. Evolving regional governance regimes :challenges for institution building in the CEE countries[R]. New Models of Governance ,2006.
- [15] Haas Ernst B. The Uniting of Europe[M]. Stanford :Stanford University Press ,1958.
- [16] Norman D Palmer. The New Regionalism in Asia and the Pacific[M]. Lexington :Lexington Books ,1991.
- [17] David Rusk. Cities without suburbs [M]. Washington ,DC :Woodrow Wilson Center Press ,1995.
- [18] Bjørn Hettne. Globalization and the New Regionalism :the Second Great Transformation[C]//Bjørn Hettne ,Andros Innotai , et al. Globalism and the New Regionalism ,Basingstoke :Macmillan ,1999.
- [19] Wallis Allan D. The Third Wave :Current Trends in Regional Governance[J]. National Civic Review ,1994(3) :290 - 310.
- [20] McGee T G. Labour force change and mobility in the extended metropolitan regions of Asia[M]. Mega-City Growth and the Future ,UN :University Press ,1994.
- [21] Douglass Mike. A regional network strategy for reciprocal rural-urban linkages[J]. Third World Planning Review ,1998(a) :20(1).
- [22] Gerry Stoker. Governance as theory :five propositions[J]. International Social Science Journal ,1998(3) :17 - 30.

- [23] Jones Victor. Metropolitan Government[M]. Chicago :University of Chicago Press ,1942.
- [24] Kenneth Newton. Metropolitan Governance[J]. European Political Science ,2012(9) :409 - 419.
- [25] Tiebout Charles. A Pure Theory of Local Expenditures[J]. The Journal of Political Economy ,1956 ,64(5) :416 - 424.
- [26] Jeffrey Sellers ,Vincent Honffmann- Mattinot. Metropolitan Governance[R]. United Cities and Local Governance ,2007.
- [27] Keating. M. Size ,Efficiency and Democracy :Consolidation , Fragmentation and Public Choice[C]//Judge D ,et al. Theories of Urban Politics ,London :Sage Publications ,1995.
- [28] Massey D. Spatial divisions of Labor[M].London :Macmillan , 1984.
- [29] Amin A. An institutionalist perspective on regional economic development[J]. International Journal of Urban and Regional Studies. 1999(2) :365 - 378.
- [30] Cooke P. Localities :the changing face of urban Britain[M]. London :Unwin Hyman ,1989.
- [31] Richard C Feiock ,Ronald J Oakerson. Metropolitan Governance: conflict,competition,and Cooperation[M]. Georgetown: Georgetown University Press ,2004.
- [32] EURADA. Regional Governance[R]. New Economy-E.
- [33] City-Region Studies Centre. Regional Governance Models :An exploration of structures and critical practices[R]. Edmonton : University of Alberta ,2007.
- [34] Feiock Richard C. Rational Choice and Regional Governance [J]. Journal of Urban Affairs ,2007(1) :47 - 63.
- [35] Savitch H V ,Vogel R K. Paths to New Regionalism[J]. State and Local Governments Review ,2000 ,32(3) :158 - 168.
- [36] William R Barnes. Toward a More Useful Way of Understanding Regional Governance[C]. Austria:Conference of the European Urban Research Association ,2012.
- [37] Annette Steinacker ,Richard C Feiock. Metropolitan Governance: conflict,competition,and Cooperation[M]. Georgetown: Georgetown University Press ,2004.
- [38] Walter J. Nicholls. Power and governance :Metropolitan governance in France[J]. Urban studies ,2005(4) :783 - 800.
- [39] Hubert Heinelt ,Karsten Zimmermann. "How can we explain diversity in metropolitan governance within a country?" some reflections on recent developments in Germany [J]. International Journal of Urban and Regional Research ,2011(11) : 1175 - 1192.
- [40] Beetham D. The legitimation of power[M]. London :Macmillan ,1991.
- [41] Parkinson J. Legitimacy problems in deliberative democracy [J]. Political Studies ,2003(51) :180 - 196.
- [42] Melika Levelt ,Tamara Metzke. The legitimacy of regional governance networks :Gaining credibility in the shadow[J]. Urban studies ,2014(51) :2371 - 2386.
- [43] Mandy Lau. Flexibility with a purpose :constructing the legitimacy of spatial governance partnerships [J]. Urban Studies , 2014(51) :1943 - 1959.
- [44] John Harrison. Rethinking city-regionalism as the production of new non-state spatial strategies :the case of Peel holdings Atlantic Gateway strategy[J]. Urban studies ,2014(51) :2315 - 2335.
- [45] Simon Pemberton ,Janice Morphet. The rescaling of economic governance :insights into the transitional territories of England [J]. Urban studies ,2014(51) :2354 - 2370.
- [46] Idalina Baptista. Practices of exception in urban governance : reconfiguring power inside the state[J]. Urban Studies ,2013 (50) :39 - 54.
- [47] Walter Christaller ,严重敏,等译. 城市的系统[C]//严重敏. 城市与区域研究(严重敏论文选集). 上海 :华东师范大学西欧北美研究所 ,1999 :67 - 74.
- [48] 宋家泰. 城市区域与城市区域调查研究——城市发展的区域基础调查[J]. 地理学报,1980 ,35(4) :277 - 287.
- [49] 于洪俊,宁越敏. 城市地理概论[M]. 合肥 :安徽科学技术出版社 ,1983.
- [50] 张衍春,吕斌,许顺才,等. 长株潭城市群多中心网络治理机制研究[J]. 城市发展研究 ,2015(1) :43 - 52.
- [51] 张京祥,邹军,吴启焰,等. 论都市圈地域空间的组织[J]. 城市规划 ,2001(5) :19 - 23.
- [52] 冯邦彦,尹来盛. 城市群区域治理结构的动态演变——以珠江三角洲为例[J]. 城市问题 ,2011(7) :11 - 15.
- [53] 张建伟. 长三角都市圈区域治理研究[J]. 洛阳师范学院学报 ,2010(3) :21 - 22.
- [54] 罗小龙,沈建法,陈雯. 新区域主义视角下的管治尺度构建——以南京都市圈建设为例[J]. 长江流域资源与环境 ,2009 (7) :603 - 608.
- [55] 陈瑞莲. 区域公共管理导论[M]. 北京 :中国社会科学出版社 ,2006.
- [56] 谢庆奎. 中国政府的府际关系研究[J]. 北京大学学报 ,2000 (1) :26 - 34.
- [57] 陈瑞莲,蔡立辉,等. 珠江三角洲公共管理模式研究[M]. 北京 :中国社会科学出版社 ,2004.
- [58] 毛蒋兴,何力,欧阳东,等. 基于区域经济协调的城市群行政区划调整研究[J]. 商业研究 ,2009(4) :60 - 64.
- [59] 张京祥,沈建法,黄钧尧,等. 都市密集地区区域管治中行政区划的影响[J]. 城市规划 ,2002(9) :40 - 44.
- [60] 张京祥. 国家区域治理的尺度重构:基于国家战略区域规划"视角的剖析[J]. 城市发展研究 ,2013(5) :45 - 50.
- [61] 顾朝林. 城镇体系规划:理论、方法、实例[M]. 北京 :中国建筑工业出版社 ,2005.
- [62] 崔功豪,魏清泉,刘科伟. 区域分析与区域规划[M]. 北京 :高等教育出版社 ,2006.
- [63] 周一星. 城市地理学[M]. 北京 :商务印书馆 ,1995.
- [64] 陆大道. 关于点轴空间结构系统的形成机理分析[J]. 地理科学 ,2002 ,22(1) :1 - 6.
- [65] 宁越敏. 中国城市化特点、问题及治理[J]. 南京社会科学 , 2012(10) :19 - 27.