



京师青年教师出版资助基金

JINGSHI QINGNIAN JIAOSHI CHUBAN ZIZHU JIJIN

Urban Agglomeration and Regional Integrated Governance:
an Empirical Research of Beijing-Tianjin-Hebei Urban Agglomeration

城市群流空间与区域一体化治理 ——京津冀城市群实证研究

汪 波◎著



北京师范大学出版集团
BEIJING NORMAL UNIVERSITY PUBLISHING GROUP
北京师范大学出版社



京师青年教师出版资助基金

JINGSHI QINGNIAN JIAOSHI CHUBAN ZIZHU JIJIN

Urban Agglomeration and Regional Integrated Governance:
an Empirical Research of Beijing-Tianjin-Hebei Urban Agglomeration

城市群流空间与区域一体化治理 ——京津冀城市群实证研究

汪 波◎著



北京师范大学出版集团

BEIJING NORMAL UNIVERSITY PUBLISHING GROUP

北京师范大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

城市群流空间与区域一体化治理——京津冀城市群实证研究/汪波著. —北京:北京师范大学出版社, 2015. 9
(京师青年教师出版资助基金项目)
ISBN 978-7-303-19504-6

I. ①城… II. ①汪… III. ①城市群—发展—研究—河北省②城市群—区域经济—一体化—研究—河北省 IV. ①F299. 272. 2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 221563 号

营销中心电话 010-58805072 58807651
北师大出版社学术著作与大众读物分社 <http://xueda.bnup.com>

出版发行:北京师范大学出版社 www.bnup.com
北京市海淀区新街口外大街 19 号
邮政编码:100875

印 刷:保定市中华美凯印刷有限公司
经 销:全国新华书店
开 本:890 mm×1240 mm 1/32
印 张:11.5
印 数:277 千字
版 次:2015 年 9 月第 1 版
印 次:2015 年 9 月第 1 次印刷
定 价:45.00 元

策划编辑:马洪立 责任编辑:李洪波
美术编辑:袁 麟 装帧设计:天泽润
责任校对:陈 民 责任印制:马 洁

版权所有 侵权必究

反盗版、侵权举报电话:010-58800697

北京读者服务部电话:010-58808104

外埠邮购电话:010-58808083

本书如有印装质量问题,请与印制管理部联系调换。

印制管理部电话:010-58805079

序 言

在全球化与城市群化背景下，国家间竞争开始集中体现于城市群竞争。城市群区域成为全球政治、经济、文化与信息的中枢。当前，京津冀城市群区域治理研究已成为理论与实证研究的热点。

区域治理一体化已构成“国家治理体系和治理能力现代化”的重要内容。京津冀一体化发展是推进区域发展体制机制创新的需要，是探索完善城市群布局和形态的需要，是探索生态文明建设的有效路径，是促进人口经济资源环境相协调的需要。探索适合中国国情的区域协调机制，不仅有助于提升京津冀城市群竞争力，而且有助于为中国城市群治理提供借鉴。

汪波同志对这一选题展开了持续跟踪研究，2011年至2012年在哈佛访学期间，利用哈佛大学图书资料深入研究，不断修改，最终形成书稿。在诺瑟姆的S型曲线的基础上，提出了“双S曲线”分析框架，以解释京津冀城市群发展与区域公共治理创新之间的螺旋互动，并在理论框架下进一步提出了一系列命题。

作者从“流空间”与“区域流”来解析一体化。城市群如同一张网络，形成了人流、物流、资金流、技术流和信息流共同组成的“流的空间”。当城市之间的“区域流”日益密切，区域流的能量必然冲破行政区经济阻隔，形成跨城市区域治理的格局。

从区域一体化治理动力来看，市场机制是城市群空间演变的动力源，政府机制是城市群空间演变的催化剂。京津冀三地发展阶段的不同步性为区域产业协作提供了内在动力。“世界

城市”不是孤立存在，而是由世界级城市群孕育而出。

在探析了新区域主义、传统区域主义、巨人政府论、多中心主义的区域治理理论与实践基础上，作者认为，基于京津冀区情，京津冀治理可通过“两步走策略”，实现区域一体化：近景目标是建构权威性城市联盟，而远景目标是创建“京津大都市”。

这些观点能否成立，既有待于事实的不断检验，也有待于专家学者的批评指正，还有待于作者的进一步思考与研究。

北京大学政府管理学院教授 谢庆奎

2014年9月

作者简介

汪波 1975—，江苏南京人，2007年毕业于北京大学政府管理学院，获博士学位。2011年至2012年于哈佛大学作访问学者。现为北京师范大学政府管理学院行政管理系系主任，苏州大学“新型城镇化与社会治理协同创新中心”兼职研究员。

主要研究方向为：区域公共治理、网络治理、数字协商民主。主持国家社科基金项目课题两项、省部级课题三项、北京师范大学校级课题两项。作为骨干成员，参与国家社科基金重大攻关课题一项、教育部重大攻关项目一项。

出版学术专著五部：《利益相容体、比较制度优势与制度变迁——区域兴衰中地方政府功能透视》（黑龙江人民出版社，2008）、《中国法治政府建设的基本逻辑——跨国比较与制度设计》（北京师范大学出版社，2010）、《中国网络监督与政府治理创新：1994—2012》（北京师范大学出版社，2012）、《方法、学术与社会比较——哈佛大学访学》（黑龙江人民出版社，2013）、《新型城镇化与苏南区域治理变迁》（广东人民出版社，2015）。与其他学者合著5部。

在《中国人民大学学报》《中国行政管理》《管理世界》《新视野》《江苏社会科学》《浙江社会科学》等核心期刊发表论文50多篇，论文被人大复印资料全文转载7篇。

代表性获奖包括：北京市第十一届哲学社会科学优秀成果奖一等奖（2010）、北京师范大学京师英才奖（2013）、北京大学优秀博士论文奖（2009）、北京大学研究生学术十杰（2006）。

说明：该书受到国家社科基金项目（10CZZ028）的资助，该项目已于2014年8月顺利结项。

目 录

绪 言/1

一、研究背景	1
二、样本结构	8
三、数据来源	11
四、研究问题	13
五、章节安排	14

第一章 理论综析与理论框架/16

第一节 西方研究：理论与进路	16
第二节 国内研究与研究定位	29
第三节 双 S 曲线：城市群发展与区域治理创新的 理论解释	46
第四节 研究方法	55
第五节 核心概念	64

第二章 流空间视野下中国城市群治理/69

第一节 流空间视野下中国城市群空间格局演变	69
第二节 竞争格局中京津冀城市群 SWOT 分析 ...	84
第三节 城市化·区域一体化·行政区划变革	91

第三章 京津冀区域一体化与城市嵌入/102

第一节 北京世界城市建设的依托：京津冀一体化	102
---------------------------------	-----

第二节	天津滨海新区体制创新：区域一体化龙头	134
第三节	区域发展的双核策略：基于“智猪博弈”模型	147
第四节	河北省区域融合：三重方向	156
第四章	京津冀一体化治理：四元动力/170	
第一节	源动力：流空间一体化	170
第二节	资源动力：区域资源禀赋结构	180
第三节	主体动力：市场、顶层设计、城市协作	187
第四节	体制动力：区域生态治理的五种“解”	198
第五章	京津冀一体化治理梗阻：利益与博弈/214	
第一节	城市群治理透析：利益格局变迁	214
第二节	京津冀城市政府间博弈分析	221
第三节	利益固化体制	226
第四节	梗阻消解的双重动力	233
第六章	世界城市群治理：模式、案例、评估/244	
第一节	世界城市群治理模式	245
第二节	典型案例剖析	251
第三节	区域公共治理模式：比较与评估	260
第七章	区域府际关系与治理网络/264	
第一节	区域治理一体化与府际关系变迁	264
第二节	基于组织比较优势的区域治理网络	271

第八章 京津冀一体化治理近景目标：京津冀城市联盟/278	
第一节 城市联盟：维度、属性、类型	278
第二节 京津冀城市联盟：结构—功能分析	285
第三节 京津冀区域基金的创建	290
第四节 京津冀一体化治理：弓弦箭系统	294
第九章 京津冀治理的远景展望：“京津大都市”的设想/317	
第一节 两步走策略	317
第二节 “京津大都市”的可行性思考	321
第三节 质疑与回答	328
结语：方法、视角与核心命题/335	
参考文献/343	
后 记/357	

绪 言

一、研究背景

(一)全球背景：西方城市群演进与区域治理

第二次世界大战之后，西方国家开始进入快速城市化阶段，一方面，城市数量不断增加；另一方面，伴随着人口不断向城市空间集聚，城市空间不断向外扩展，城市现代化水平不断提高。美国地理学家诺瑟姆(Ray M. Northam)用一条 S 型曲线，来归纳城市化变迁过程(见图 0-1)。世界各国城市化变迁进程具有一定共性，城市化发展轨迹总体呈现一条 S 型曲线，皆经历了初期缓慢发展阶段、中期加速阶段、后期成熟阶段，表现出城市化在不同历史阶段的速率差距。

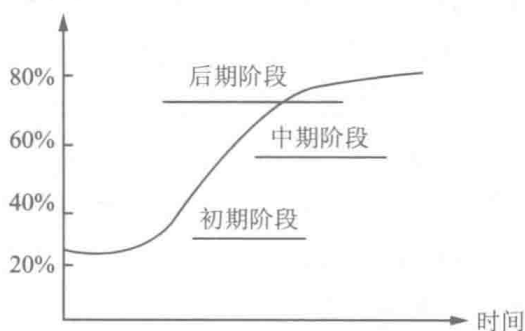


图 0-1 城市化 S 型曲线

法国地理学家戈特曼(Jean Gottmann)于 1961 年在《城市群：美国城市化的东北部海岸》一书中提出了“城市群”(Metropolis)概念。进入 21 世纪，当代世界正发生深刻变化，随着全球化与城市化快速推进，城市形态不断变迁。据联合国人

居项目的《全球化世界中的城市》报告，至 2030 年，世界城市人口将增长到 50 亿，城市人口比例将增加至 60% 以上。同时，发展中国家城市化速度将快于发达国家。伴随着全球化与城市化加速，“城市群”“都市连绵区”“大都市区”“城市流”诸多新概念相继在学术界被提出，这些概念既存在共性，也存在个性。

在全球化与区域一体化背景下，城市流与区域流如同一条纽带，将城市联系为一种新的区域空间形态：城市群。国家间或地区间竞争开始集中体现于城市群竞争。城市群区域已成为全球政治、经济、文化与信息的中枢，与之相应，城市群区域一体化治理也成为国内外理论与实践研究的热点。

伴随着城市群的出现，在城市群空间格局中，城市与城市如何展开有效协作？逐渐成为学界与大都市政府关注的焦点。欧美发达国家一直探寻一种理想的城市群治理模式。近十年来，区域公共治理形成了一系列研究视角，跨行政边界问题研究逐渐向政治、社会、经济等多学科延伸，涉及政治学、公共管理学、地理学、城市学、经济学诸学科领域，并展开了一系列实证研究（Hong Jiang, 2004; Elaine Stratford, Julie Davidson, 2002; Newman, 2000）。

欧美城市群治理面临着一个难题：由于西方社会的地方自治传统，西方城市群区域面临“行政碎化”难题，所谓“行政碎化”是指城市群区域存在着一定数量的相对独立的地方治理单元，这些碎片化的行政治理单元在不同程度上阻碍了区域公共资源一体化治理。如何消除大都市区“行政碎化”？针对这一问题，学术界主要形成三种理论回应：单中心治理理论、多中心治理理论、新区域主义。

(1)单中心治理理论认为：行政边界应与大都市区经济和社会发展规划相适应。可通过合并，建立大都市区政府。合并既可通过中心城市对郊区的兼并而实现，也可通过建立大都市区政府而实现。单中心治理在实践上常导致大都市“巨人政府”结构。

(2)多中心治理理论认为：地方选区创造了一种类似于市场的公共服务环境，居民可选择最适宜于自身偏好的税收/公共服务的行政辖区。多中心治理理论在实践上主张多中心的地方政府竞争格局。

(3)新区域主义以北美和西欧的城市群治理为实证基础，认为区域治理可通过城市政府间制度合作来实现。新区域主义既强调城市政府间协作，也强调公私部门之间的协作。新区域主义倡导政府、非政府组织以及私营部门之间建立协作关系，实现更有效的区域一体化治理。

这三种理论与三种相应的实践模式成为西方城市群治理的基本参照系。考量这三种实践模式的“得”与“失”，对中国城市群治理具有一定借鉴价值。

(二)中国城市群演进与区域治理

京津冀城市群一体化是在中国城镇化的宏观结构中展开，国家层面的宏观发展与政策规划为区域发展提供了制度空间。改革开放以来，中国经济发展创造了“中国奇迹”^①。截至2012年，中国国内生产总值达到519 322亿元，比上年增长7.8%。其中，第一产业增加值52 377亿元，增长4.5%；第二产业增

^① 林毅夫、蔡昉：《中国的奇迹：发展战略与经济》，上海，上海三联书店、上海人民出版社，1999，第1页。

加值 235 319 亿元，增长 8.1%；第三产业增加值 231 626 亿元，增长 8.1%。第一产业增加值占国内生产总值的比重为 10.1%，第二产业增加值比重为 45.3%，第三产业增加值比重为 44.6%(见图 0-2)。

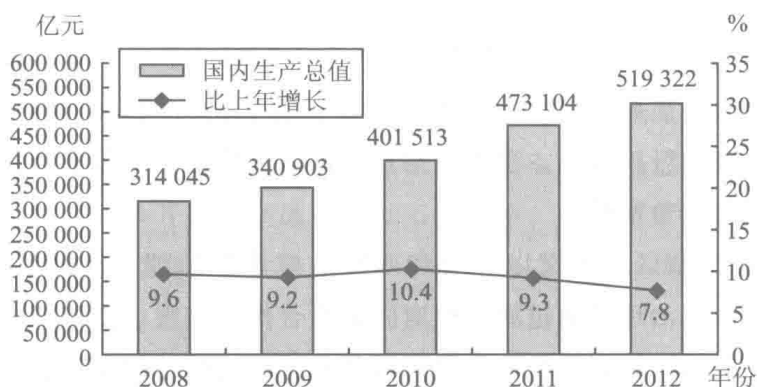


图 0-2 国内生产总值及增长速度(2008~2012 年)①

伴随着中国经济的快速发展，中国城市化迅速发展。2011 年，中国城市化率首次突破 50%，成为中国城市化发展进程的拐点。2011 年末，中国大陆总人口为 134 735 万人，城镇人口数量首次超过农村人口。从城乡结构看，城镇人口 69 079 万人，比上年末增加 2 100 万人；乡村人口 65 656 万人，减少 1 456 万人；城镇人口占总人口比重达到 51.27%，

① 中华人民共和国国家统计局：《中华人民共和国 2012 年国民经济和社会发展统计公报》，<http://www.stats.gov.cn/tjgb/ndtjgb/qgndtjgb>，2013 年 2 月 21 日。

比上年末提高 1.32 个百分点。^① 这一变化将促进五项转型：“发展结构将出现重大转折，内需拉动将成为主导动力；经济结构将出现重大转折，创新产业必然迈上新台阶；社会结构将出现重大转折，中等收入阶层将走上社会前台；人力结构将出现重大转折，由体能向智能的转换加速；管理结构将出现重大转折，实现智慧城市与幸福城市”。^②

城市群是城市化发展到高级阶段的空间形态，当前中国城市群区域发展总体呈现：由点到线成面的“点—线—面”发展轨迹。城市之间的行政区划隔离、城市与农村之间的间隔，在区域流的扩展与联接下，逐渐消融于城市群的“面”。自 20 世纪 80 年代以来，珠三角区域以深圳特区开发为龙头，发展成为珠三角城市群。90 年代以来，伴随着区域经济发展轴由南向北位移，上海浦东新区为龙头的长三角城市群发展成为中国经济第二极。进入 21 世纪，沿海经济发展轴继续北移，京津冀城市群已成为中国经济发展第三极。

当前，中国城市化仍处于迅速发展阶段，十八大将“城镇化”确立为中国发展战略方向。中国城镇化率在“十二五”期间预计年均提高 1.0 个百分点。李克强总理指出：“发展目的是人民富裕、国家强盛，而发展最大的差距是城乡差距和区域差距，这是现代化建设最大的难题。从城乡来看，6 亿多农民与 6 亿多城镇人口的收入差距超过 3 倍；从区域来看，东部人均

① 据国家统计局统计口径，大陆人口包括 31 个省、自治区、直辖市和中国人民解放军现役军人，不包括香港、澳门特别行政区和台湾地区以及海外华侨人数。

② 牛文元：《2012 中国新型城市化报告》，北京，科学出版社，2012，第 3 页。

国内生产总值平均超过 8 000 美元，中西部最低的地方只有 1 000 多美元，差距巨大。逐步缩小这两大差距，是发展潜力和富民动力。缩小城乡差距，要靠城镇化，发展现代农业，推进城乡一体化。”^①

伴随着城市与区域一体化，在我国城市密集的沿海经济发达地区，大型、中型、小型城市快速扩展，并逐渐连绵成片，形成了高密度、网络化、连绵化的城市群区域。“珠三角城市群”“长三角城市群”“京津冀城市群”呈现三足鼎立格局，已成为推动中国经济发展的核心三极。二级城市群包括：山东半岛、辽中南、中原、长江中游、川渝和关中城市群。

城市群区域超出了单个城市政府公共管理和公共服务范畴，城市群区域内各城市的政治、行政、经济与社会生活相互交叉重叠，迫切要求新型区域治理机制。伴随着区域经济一体化与城市群化，城市群区域治理日益成为政府实践与学术界关注的焦点。如何在一张蓝图上规划与配置城市群区域资源？如何在一张蓝图上进行区域公共产品一体化供给？如何协调城市间利益冲突？如何创建区域生态补偿机制？这一系列问题已成为城市群治理日益突出的核心问题。

（三）京津冀城市群一体化与区域治理

进入 21 世纪，中国沿海经济发展轴继续向北位移，京津冀城市群开始成为中国经济发展第三极。在区域一体化背景下，北京、天津等城市不断扩展，城与城、城与乡之间的地理界限日益模糊，城与城的时空距离逐渐融入两小时都市圈，京

^① 李克强：《逐步缩小城乡区域差距是富民动力》，新华网，<http://www.hb.xinhuanet.com>，2012 年 12 月 29 日。

京津冀城市群正从物理意义“场空间”转变为一体化“流空间”^①。当前，京津冀城市群已形成北京、天津为双核心，以石家庄、唐山为区域中心，以区域众多中小城市为节点的网络结构流空间格局。区域经济联系日渐紧密，城市群内“区域流”对流加速，人流、物流、技术流、信息流和资金流所构成的区域流越来越紧密，如同一只“看不见的手”，将各城市拧为一个区域整体。伴随着城市化与区域一体化，京津冀城市群的区域合作日趋深入，区域治理一体化程度不断提高。“京津冀一体化”与“首都经济圈”已于2011年被写入国家“十二五”规划，成为国家发展战略。

改革开放以来，京津冀区域形成了基于行政区的经济区：“行政一经济区”，以行政区域单元组织经济活动，形成自成体系、相对独立的经济区。当前，京津冀区域的“行政区经济”特征仍然明显：“京津走廊”是区域高新企业集聚中轴，但却被三个行政区划所分割，阻碍了“区域流”对流。京津冀城市群内部各城市发展呈现显著梯队化，河北省的城市经济实力相对较弱。北京大都市周边存在着一定数量的国家贫困县，城市群边缘地区难以分享北京与天津的发展成果。

总之，在全球化、城市化与城市群化大背景下，在国家区域发展总体战略引导下，京津冀城市群逐渐由“城市离散阶段”转向“城市群一体化阶段”，这对区域一体化治理提出了更为迫切的制度需求。“京津冀协同发展，是面向未来打造新的首都经济圈、推进区域发展体制机制创新的需要；是探索完善城市群

^① Castells M. The Rise of Network Society. Cambridge, MA: Blackwell, 2000: 12.

布局和形态、为优化开发区域发展提供示范和样板的需要；是探索生态文明建设有效路径、促进人口经济资源环境相协调的需要；是实现京津冀优势互补、促进环渤海经济区发展、带动北方腹地发展的需要；是一个重大国家战略，要坚持优势互补、互利共赢、扎实推进，走出一条科学持续的协同发展路子来。”^①

区域治理一体化已构成“国家治理体系和治理能力现代化”的重要内容。由于“京津冀城市群与区域治理一体化”是一项不断更新发展的新生事物，这就需要追踪新现象，剖析世界城市群治理实践的“得”与“失”，探索符合京津冀城市群区情的新型治理机制。

二、样本结构

研究对象可以从空间与时间两个维度来加以界定。从地理空间维度来界定，研究对象涵盖北京市、天津市、河北省在内的京津冀城市群区域。从时间维度来界定，研究对象的时间起点定位为1980年（中国改革开放起点），时间终点定位为2013年，主要研究1980～2013年间京津冀城市群治理的变迁过程。

（一）北京市

北京为中国首都，是京津冀城市群核心大都市。北京位于华北平原，毗邻渤海湾，上靠辽东半岛，下临山东半岛。北京与天津相邻，被河北省环绕。西部是太行山余脉的西山，北部为燕山山脉的军都山，诚如古言：幽州之地，左环沧海，右拥太行，北枕居庸，南襟河济，诚天府之国。

北京具有3 000余年建城史，为中国四大古都之一，春秋

^① 习近平：《要求京津冀打破一亩三分地思维》，新华网，2014年2月27日。