

中山大学公共行政学丛书

叶林
——
等著



中国新型城镇化发展 5城市区域治理创新

New Type Urbanization and Innovation in Urban and
Regional Governance in China



中央编译出版社
Central Compilation & Translation Press

● 中山大学公共行政学丛书

中国新型城镇化发展 与城市区域治理创新

New Type Urbanization and Innovation in Urban and
Regional Governance in China

叶林——等著



中央编译出版社
Central Compilation & Translation Press

图书在版编目 (CIP) 数据

中国新型城镇化发展与城市区域治理创新 / 叶林等著. —北京: 中央编译出版社, 2017. 7

ISBN 978-7-5117-3292-7

I. ①中…

II. ①叶…

III. ①城市化—研究—中国 ②城市管理—研究—中国

IV. ①F299.21 ②F299.23

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 045994 号

中国新型城镇化发展与城市区域治理创新

出版人: 葛海彦

出版统筹: 贾宇琰

责任编辑: 王琳 赵灿

责任印制: 尹珺

出版发行: 中央编译出版社

地址: 北京西城区车公庄大街乙5号鸿儒大厦B座(100044)

电话: (010) 52612345 (总编室) (010) 52612341 (编辑室)

(010) 52612316 (发行部) (010) 52612346 (馆配部)

传真: (010) 66515838

经销: 全国新华书店

印刷: 北京紫瑞利印刷有限公司

开本: 787毫米×1092毫米 1/16

字数: 331千字

印张: 24.75

版次: 2017年7月第1版

印次: 2017年7月第1次印刷

定价: 89.00元

网 址: www.cctphome.com 邮 箱: cctp@cctphome.com

新浪微博: @中央编译出版社 微 信: 中央编译出版社 (ID: cctphome)

淘宝店铺: 中央编译出版社直销店 (<http://shop108367160.taobao.com>)

(010) 55626985

本社常年法律顾问: 北京市吴栾赵阎律师事务所律师 闫军 梁勤

凡有印装质量问题, 本社负责调换, 电话: (010) 55626985

教育部人文社会科学重点研究基地项目

“新技术革命与公共治理转型”（项目编号：16JJD630013）阶段性成果

序言 新型城镇化与城市区域治理

叶 林

《国家新型城镇化规划（2014—2020 年）》明确提出，“我国已进入全面建成小康社会的决定性阶段，正处于经济转型升级、加快推进社会主义现代化的重要时期，也处于城镇化深入发展的关键时期，必须深刻认识城镇化对经济社会发展的重大意义，牢牢把握城镇化蕴含的巨大机遇，准确研判城镇化发展的新趋势新特点，妥善应对城镇化面临的风险挑战”。国家城镇化已经成为我国在新常态下建设富强、民主、文明、和谐的社会主义现代化国家，以及实现经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设“五位一体”的小康社会的重要路径，蕴含着巨大的机遇和挑战。

根据联合国的最新统计，全球人口已经超过 72 亿，其中有 52% 的城市人口，这个比例在 2020 年将达到 60%，特别是亚太地区，将成为全球城市化发展的热点区域。城市群是“二战”以后世界城市发展的主要形态，在全球范围内形成了美国大西洋沿岸城市群、五大湖城市群，欧洲的巴黎城市群、伦敦城市群、鲁尔工业区城市群和亚洲的东京周边等多功能集聚的城市群。这些城市群的城市化率均达到 80% 以上，占据各国乃至整个大陆的经济发展中心地位。这些城市群以特大型城市为中心，引领各国的经济社会发展。在 2014 年，全球形成了 28 个人口超过 1000 万的特大型城市，这些城市的总人口超过 4.5 亿，占全球城市人口

的12%。^①以城市群为代表的新型城市区域的崛起成为全球城市化发展的重要趋势。

我国的城镇化在全球城市化的浪潮下走出了具有中国特色的道路。改革开放三十多年以来,我国经济社会高速发展,形成了珠江三角洲、长江三角洲、京津冀等传统的大都市群,近期又提出了打造长株潭城市群、海峡西岸城市群、中原城市群、环鄱阳湖城市群等大型城市群的规划。例如,以上海为中心的中国长江三角洲城市群包括上海市以及江苏、浙江和安徽的30个城市,面积约30万平方千米,人口超过1.7亿,以其仅占全国2.1%的国土面积,集中了全国四分之一的经济总量和四分之一以上的工业增加值。^②我国的《国家新型城镇化规划(2014—2020年)》明确提出将优化城镇化布局和形态作为重要政策,在空间布局上优化提升东部地区城市群、培育发展中西部地区城市群,从中央到地方建立城市群发展协调机制,促进各类城市协调发展,通过增强中心城市辐射带动功能,加快发展中小城市,有重点地发展小城镇,构建中心—外围结合的城市群布局,促进经济、社会和城乡的协调发展。在京津冀、长三角和珠三角等城市群迅猛发展成为国家重点发展战略后,我国又确定了成渝和长江中游国家级城市群,制定了优先开发环渤海、长三角和珠三角三个特大城市群和重点发展哈长、闽东南、江淮、中原、长江中游、关中平原、成渝、北部湾等八大城市群的城镇化战略目标。推进城市群的发展,已经成为我国新型城镇化建设的核心战略之一。

在通过发展新型城市区域推进我国的城镇化过程中,为了化解大量涌现的区域公共问题,处理好城市群发展的公共管理事务,国内公共管理学界将区域公共管理、区域治理、合作治理等理论大量应用于我国的区域实践,集中研究了大都市区和城市群治理、区域公共管理制度创

^① 联合国2014年世界人口预测, <http://esa.un.org/unpd/wup/>。

^② 刘士林、刘新静主编:《中国城市群发展报告2014》,东方出版中心2015年版。

新、流域治理、政府间竞争合作关系等问题。本书从新型城镇化与城市群治理、城市—区域发展与府际治理、新型城市区域治理的地方创新及城市区域治理新议题四个主题对新型城镇化发展与城市区域治理进行了具有理论和实践深度的探讨。

2014年2月26日举行的京津冀协同发展工作座谈会上，习近平总书记明确提出，“实现京津冀协同发展，是一个重大国家战略，要加快走出一条科学持续的协同发展路子来”，首次将京津冀协同发展上升到国家战略层面，对京津冀协同发展提出了具体的要求。由国家发改委牵头，三地参与制定了《京津冀协同发展规划纲要》，经过多次修改，2015年2月经过中央财经领导小组审议，2015年4月在中共中央政治局会议上通过。这进一步表明了城市群发展在我国城镇化进程中的战略地位。本书第一篇的四篇文章聚焦京津冀城市群，深入探讨发挥京津冀协同治理的顶层设计和制度创新的优势，说明推动京津冀乃至全国城市群的健康、快速、高效发展，将对我国的城镇化进程产生重大而深远的示范效应和典范意义。

南开大学的杨龙教授及其研究团队对京津冀地区内各城市的发展定位及愿景进行了详细的分析，提出了错位发展的体制与机制改革，将合作机制的创作，作为解决行政体制难以调整的一个重要途径，发挥人民代表大会的作用，通过各级人大联合立法，推进京津冀区域一体化。只有三地的工作目标从聚焦自身发展，转变到促进实现京津冀协同发展的功能定位上来，全面提升京津冀区域整体实力、竞争力、影响力，才能实现优势互补、密切合作、互利共赢和协同发展。

天津师范大学曹海军教授的研究发现，改革开放以后京津冀城市群的协同治理先后经历了“无序对抗阶段”（1980—2002年）、“理性对抗阶段”（2003—2013年）和正在步入的“合作协同阶段”（2014年至今）三个历史阶段。目前，京津冀区域治理模式尚未形成一个成熟规范的制度体系，仍处于构建阶段，制度建设落后于京津冀区域经济社会发

展的需要，而且也比中国区域发展的整体进程要落后，其根本原因在于缺乏与此阶段发展相适应的顶层设计和制度创新。京津冀“三地四方”（京津冀和中央）政治结构和城市等级体系复杂，协同治理的推进既需要在中央层面成立高级别综合性区域发展议事协调机构，也需要构建有利于政府间协作的区域治理平台，由此推动城市群区域内部整合，建立事权统一的区域规划体系，形成有利于城市群协调发展的行政区划调整与兼并方案，推进城市群的空间协作组织与重组。同时，通过建立跨区域性功能型政府，加强地方政府间的行政协议和区域性立法，建立公民和社会组织充分参与的平台。通过城市群治理中政府、市场与社会的“组合拳”，推进城市间的有序合作，开辟城镇化的新局面。

南开大学的孙轩和周静文从区域经济学视角，对京津冀地区多年来的协调发展效果进行了深入的定量分析后发现，京津冀区域资产投资分析结果、区域经济产出分析结果与京津冀区域协调发展历程相结合，主要区域经济发展指标曲线的走势正好与城市群协调发展的不同阶段相对应。通过经济、市场领域开放合作带来的区域协调发展效果已经释放殆尽，必须通过更深层次的协调、协作才能进一步促进京津冀区域的协调发展。

中央财经大学政府管理学院的崔晶副教授以区域协作治理理论为基础，运用社会网络分析方法（Social Network Analysis, SNA）对京津冀地区 13 个地方政府协作网络的点度中心度、中间中心度、接近中心度等指标进行测量。通过凝聚子群分析和 Ucinet 软件所描绘的可视化协作网络，揭示该地区内部组成结构的状态和城市成员之间的互动方式，分析京津冀区域协作网络的演变趋势。研究结果表明，京津冀都市圈地方政府协作网络的整体网络密度不高，但呈现出协作网络愈来愈紧密、辐射联系越来越多的演化趋势。北京和天津作为两大核心城市，在京津冀都市圈中的辐射作用正逐渐显现，但二者的发展还受制于河北各个地方政府的发展状况。河北省环京津的四个地级市，承德、保定、廊坊、张

家口等利用地缘优势,积极与北京市和天津市进行对接,接受中心城市的外溢性,成为京津冀都市圈新兴的凝聚子群。但目前京津冀都市圈的多中心网络结构还未形成,网络内协同效应还不明显。在这个意义上,京津冀都市圈亟需构建整体性协作治理的信任机制、多元治理机制和利益分配与补偿机制,提升都市圈协作网络的整体治理绩效,从而实现区域协同发展。

在对京津冀地区进行了深入探讨的基础上,本书的第二篇将研究进一步延伸到我国其他主要城市群的城市—区域发展与府际治理。山东大学王佃利教授通过对山东半岛的区域发展和城镇化政策的深入分析,提出了“中国式区域治理”的理论模式。将治理理论应用于城市群合作中,成为解决各种跨界问题的可行思路。但是,我国语境下的跨域治理与治理理论所主张的去中心化与分权、多中心网络、竞争性合作、弥合政治与行政的分立,具有很大的理论和现实差距。现实中中国的城市群合作,更多的是在政府主导、行政推进、社会组织缺位的情形下发展的。因此,审慎地认识跨域治理主张的合理性,以及治理实践如何可能,不仅能够更加合理地把握治理理论的发展,也能够更加客观地分析和判断我国的政策实践。

长江三角洲是我国跨域合作治理发展最早的地区,在20世纪90年代就尝试建立健全跨域治理机制,寻求有效的跨域治理模式。自1980年行政性分权后,长三角地区在区域经济由纵向运行系统向横向运行系统转变的过程中,出现了以邻为壑的地方本位主义和地方保护主义,由行政单元高度分割带来空间管理破碎化问题,由此引发了与日俱增的跨域公共议题。解决跨越行政区划的问题,需要地方政府间加强合作,探索有效的跨域治理模式和机制。上海政法学院的申剑敏博士和复旦大学的朱春奎教授的研究聚焦长三角城市政府合作,从初始条件、结构、治理、过程、结果五个维度出发,系统分析以长三角协调会为主要载体的城市政府合作和机制。通过对长三角从20世纪90年代开始的跨城市协

调合作十余年的跟踪研究，总结了由省市主要领导峰会的“决策层”负责战略、常务省市市长形成的战略贯彻“协调层”和政府部门间专题委员会的“执行层”三个层面的协调机制。这种经济协调会作为一种非制度化的倡导式协调机构，不具有统一性和权威性，在与各地政府的利益相冲突时，很难做出明确的决策。同时，协调会也不具备共同行动的强有力机制，城市间形成的共同决议很难真正得到落实。因此，如何针对跨域公共事务，在中央与地方府际关系、地方政府间关系、政府与社会关系的复杂条件下，透过跨层次整合与战略互动关系，共同强化彼此服务的意义与目标，达到共商解决跨域公共事务的目的，是以长三角为代表的城市群跨域合作与治理的未来发展方向。

武汉大学的范如国和甄俊丽运用复杂社会网络分析和城市引力模型，以江汉平原城市群 14 个城市间的经济联系为主要依据，对江汉平原城市群的网络结构属性特征进行实证分析。研究发现江汉平原城市群经济关联初步具备了网络化规模，但核心城市特征不明显，没有形成多中心城市网络协同发展格局。江汉平原城市群作为长江中游最富裕的地区之一，应该成为“长江经济带”发展重要的依托，需要通过提高江汉平原城市群内各城市间的关联度，优化与扩展其网络协同功能；改善江汉平原城市群内网络化层次结构，形成多中心协同联系；构建适合网络化发展的江汉平原城市群治理机制，加快区域一体化进程，实现江汉平原城市群网络化、协同发展的战略。

暨南大学的谢宝剑博士从制度演化的角度对泛珠三角区域的合作进行分析后发现，在现阶段，泛珠三角区域的省际合作机制中，更多的是对区域的审批和指导功能，存在协调和监督约束力不足的相对缺陷。这些问题导致省际合作机制难以发挥更好的效果，因此，在省际合作机制设计上要突出全面性、规范性和联动性。面对诸如环境污染、突发事件、公共安全等区域公共问题，应当对缺乏实质内容的协议进行梳理和完善，对跨区域公共事务联动过程中的权责划分，法律责任等进行界

定，逐步健全泛珠三角区域合作中的利益与责任划分、制度保障和决策程序。

本书的第三篇介绍了城市区域治理的地方创新经验。武汉大学的王磊副教授及其研究团队通过梳理国内外城市治理演化的进程理论，借助规制理论关于积累体制和规制模式之间耦合关系的分析框架，指出城市治理转型的实质是为了在城市尺度上使规制模式更好地适应积累体制的变化。随着城市成为积累的场所和全球竞争的主体，城市治理与城市发展之间的关系日益密切，而以复兴城市为研究对象，更有利于揭示城市治理转型的动因、条件和特征。以武汉的城市治理转型为例，武汉在全国城市发展格局中相对落后，在国家和湖北省治理格局的转型为其提供的空间和支持下，城市治理转型通过市区政府间关系的重新划分，政府、市场和社会的共同治理，以及多中心格局的构建，努力适应经济全球化和新型城镇化积累体制的要求，从而实现繁荣的城市复兴。

南开大学的柳建文博士针对我国地方政府推进区域协调发展的一种新尝试——“飞地合作”，进行了深入的研究。与传统的地方合作模式相比，这种合作方式以一方向另一方让渡部分或全部经济事务管辖权为特征，突破行政区划的限制，以经济发达地区输出技术和项目，欠发达地区提供土地进行开发，或是经济落后地区把引进的项目安排在经济发达地区来运作为主要模式。这种实践可以有效调动合作各方的积极性，缓解环境保护与经济发展之间的矛盾。依据欠发达地区不同的发展条件，可采取的合作模式有“外飞地式合作”和“内飞地式合作”，前者适用于生态条件脆弱、开发成本大的地区；后者适用于地理区位和经济基础相对较好的地区。为鼓励欠发达地区开展飞地合作，需要加强顶层设计，包括法律制定、政策引导和资金扶持等。飞地合作的最终目的是促进人的发展，不能仅从经济指标出发对“飞地合作”进行判断和评估，还要注重飞地可能带来的社会、政治、文化效应。

华南理工大学的叶贵仁副教授及其研究团队分析了我国经济发达地

区的属地化管理模式。在这种管理模式下，地方政府所拥有的事权、财权和行政编制等都受到了地域和人口条件的限制，而这些因素恰恰是推动城镇化发展的重要公共行政资源。我国城乡二元制的城镇化道路使基层政府一方面承担着城镇化带来的地方发展任务和提供公共服务的任务，另一方面，传统的官僚体制使得他们不得不承担上级政府下放的各项任务，基层政府在重负之下职能的实现受到阻碍，由此引发复杂的管理问题。委托代理理论为分析经济发达镇的属地化管理困境提供了良好的视角。我国当前政治制度环境和地方政府的政治利益驱动是该委托代理行为失灵的重要原因，具体表现为象征性赋权、任务结构分化和消极的变通行为等。需要通过促进上下级政府职责异构，提升镇级政府社会管理与服务职能以及完善激励与监督机制等途径探寻属地化管理困境的解决路径，推动城镇化的健康发展。

城镇化发展的重要内容之一是基本公共服务的城乡一体化。高质量的文化服务作为城市社会的标志之一，是我国在城镇化进程中亟须解决的公共政策问题。中山大学的蒋绚博士通过对我国和韩国公共文化服务的供给理念、模式和政策的对比，提出了在城镇化的进程中推动我国社区文化自治。在微观设施层面，改善文化自治的文化设施管理。在中观地方层面，通过政府与社会的合作，实现多主体参与，加快民间力量发展，壮大自治主体，实现良好的文化治理结构，保障社区文化自治和政府公共文化服务供给的共同实现，从而培育支持社区文化自治的条件。在宏观国家层面，通过可持续性的社区文化自治建设，在全球化背景下在社区层面承担文化发展的责任，使民族文化得以延续繁荣，实现文化强国的梦想。

本书的最后部分提出了新型城镇化发展过程中涌现的城市群治理问题新动向。比如，环境治理是我国城镇化发展的重要内容。华南师范大学的杨爱平教授及其研究团队立足于国家治理的理论视角，以皖、浙两省的新安江流域生态补偿试点为例，从价值、主体、功能、结构四个维

度对当前省际流域生态补偿存在的主要问题进行了分析,提出了省际流域生态补偿的新思路;主张强化中央政府在省际流域生态补偿中的制度供给与责任分担,构建政府、市场、社会多元主体协同参与的流域生态补偿机制,建立健全多元组合的流域生态补偿体系,探索流域生态补偿的民主协商机制。

成都电子科技大学的锁利铭和马捷教授提出地方政府治理形态正在从行政区行政、区域行政向区域治理转变,地方政府在面临区域发展模式转变的过程中要在多主体参与、多层次支撑、多领域合作以及多合作区重叠的区域合作环境中理性决策、科学发展。通过应用社会网络分析工具对泛珠江三角合作区在7个政策领域签署的191个协议的深入分析后发现,非经济领域的合作正在成为区域合作的重点;地理位置和资源互补性影响了合作的范围和规模。这些研究成果指出了我国区域合作的最新趋势和前沿问题。

随着我国城镇化进程的深入,我国区域经济的发展经历了从均衡发展协调到协调发展的转变。伴随着区域政策的变迁,城市区域发展评价也出现了阶段性和多样性的类型区分。华南理工大学的喻锋和颜丽清通过梳理我国城市区域发展评价的五个阶段,分析了我国通过区域竞争力、区域一体化、区域可持续发展、区域科学发展到新型城镇化阶段的评价指标发展过程。研究发现指标体系数量与质量指标日趋复合化,对城市区域发展的评价不再局限于单纯的城市人口、GDP等单一比重指标,而是考虑了城市区域的发展特性和发展需求,建立复合型的评价体系,同时包含了城市区域发展水平的传统指标和新的综合型指标,并由两者的协调程度来衡量和确定城市区域发展的整体发展水平。指标选取与层级更加科学,遵照全面性、层次性、可比性与可操作性等原则,并且都从新时期城市区域发展的多样化内涵出发。指标在内容设置上也更加体现出全面性,指标涉及的方面众多,包含GDP、产业结构、恩格尔系数、住房面积、人均绿地面积、医疗保障水平、每万元GDP能耗、空气指数

等，涉及经济、政治、社会、环境、生态等各方面。评价方法逐步实现多样性，城市区域发展评价更多趋向于构建综合性评价指标，根据所用评价区域的特点，综合采用包括专家评价法、经济分析法等在内的多样化的测评工具。区域政策评价指标体系的演进，彰显了我国政府在通过区域发展推进城镇化进程中的“价值追求、激励驱动和结构性变革的动力”。

中山大学的叶林教授及其研究团队针对整体上经济较为发达的广东省内部各区域的基本公共服务差异的最新趋势进行了分析。广东省地域广阔，各地区具有不同的发展特点和优势，但其区域发展差异也是十分明显的，社会经济的非均衡发展导致最富和最穷的地方同时出现在广东的格局。原广东省委书记汪洋曾经表示，发展不平衡是广东科学发展最突出的短板，全国最富裕的地区在广东，经济最落后的地区也在广东。通过构建系统的基本公共服务均等化评价指标体系，本章对广东省在2000—2012年间的6大方面指标和16个单项指标进行了变异系数的收敛分析。数据研究结果显示广东省内各地区间基本公共服务差距整体趋于缩小，但各地区间的绝对差距仍然较大，广东省珠三角地区与珠三角外围地区的公共服务差距明显，并且个别公共服务项目，如社会保障指数、公共文化指数，仍有较大波动或地区差距不断扩大的趋势。区域内公共服务的差异问题将成为我国城市群治理的新问题。

可以看出，经过过去三十多年的高速发展，我国的城市群已经成为新型城镇化进程的重点模式和核心战略。《国家新型城镇化规划（2014—2020年）》提出了优化提升东部地区城市群、培育发展中西部地区城市群、建立城市群发展协调机制、促进各类城市协调发展的总体方针，根据土地、水资源、大气环流特征和生态环境承载能力，优化城镇化空间布局和城镇规模结构。城市与区域治理的创新对政府的治理体系和治理能力提出了挑战。本书的各章节既讨论了从中央到地方对城市区域治理的战略、方针和政策，也讨论了我国各大区域城市间合作的实

践经验和地方治理创新，并对日益涌现的城市区域治理新方向和新问题进行了前瞻性的探讨。希冀此书的研究结论和发现为我国的城镇化转型和城市区域治理提供有益的探索和借鉴。

叶 林

2017年5月于千禧花园

目 录

序言 新型城镇化与城市区域治理	叶 林	1
第一篇 新型城镇化与城市群治理：京津冀地区的探索		1
京津冀协同发展的现实基础与推进前景	杨 龙 胡世文	3
新区主义视角下京津冀协同治理创新	曹海军	38
京津冀城市群协调发展历程的区域经济学 分析	孙 轩 周静文	61
基于 SNA 的京津冀都市圈地方政府协作治理 网络研究	崔 晶	73
第二篇 城市—区域发展与府际治理：中国各大区域的实践		97
中国式区域管理：跨域治理的应用与限度 ——以山东半岛城市群发展为例	王佃利	99
跨域治理与区域一体化：长三角城市群地方政府跨域 合作与治理研究	申剑敏 朱春奎	130
江汉平原城市群网络化结构特征及其复杂性治理 研究	范如国 甄俊丽	152
基于制度演化视角的泛珠三角区域合作分析	谢宝剑	174

第三篇 新型城市区域治理的地方创新 197

规制理论视角下的治理转型与城市复兴

——以武汉市为例 王 磊 孙小鸽 199

“飞地式合作”与中国区域经济协调发展 柳建文 221

经济发达镇属地化管理：基于委托—代理

的理论 叶贵仁 连晓晓 235

分权的维度与社区公共文化发展：以韩国和

中国为例 蒋 绚 252

第四篇 新型城镇化与城市区域治理新议题 271

国家治理视野下省际流域生态补偿新思路

——以皖、浙两省的新安江流域为例 杨爱平 杨和焰 273

地方政府合作的府际协议网络测度与评价：

泛珠三角的一项经验研究 锁利铭 马 捷 289

我国城市区域发展评价的演进历程以及典型

评价体系比较分析 喻 锋 颜丽清 311

区域内部地区间基本公共服务水平差异

——以广东省为例 叶 林 杨宇泽 贾德清 329

后 记 377