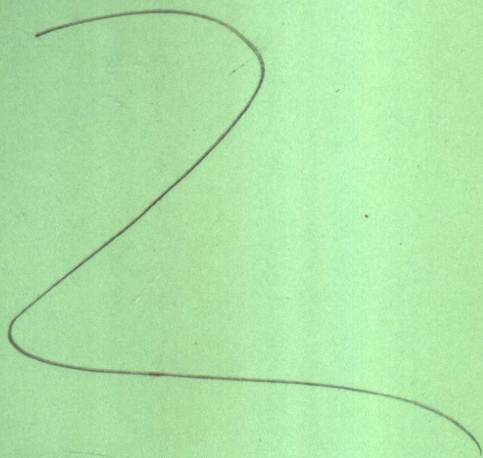


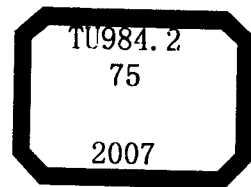
■ 当代城市规划著作大系

# 中国都市区发展： 从分权化到多中心治理

罗震东 著



中国建筑工业出版社



国家 985 项目（南京大学城市化与城市科学平台）资助成果  
当代城市规划著作大系

# 中国都市区发展： 从分权化到多中心治理

罗震东 著

中国建筑工业出版社

## 图书在版编目 (CIP) 数据

中国都市区发展：从分权化到多中心治理/罗震东著.  
北京：中国建筑工业出版社，2007  
（当代城市规划著作大系）  
ISBN 978 - 7 - 112 - 09212 - 3

I. 中... II. 罗... III. 城市规划 - 城市管理 -  
研究 - 中国 IV. TU984.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 058955 号

治理 (governance) 与多中心治理 (Polycentric governance) 已经成为中国城市研究的重要话题，如何将这些外来词汇及理论与中国城市发展的实际相结合成为目前研究的重点与难点。本书从新制度经济学关于社会秩序的理论基础出发，以分权化为切入点，通过对中国都市区的发展过程、治理发展与空间发展三个方面的详细考察，旨在逐渐廓清中国转型期分权化与都市区发展的相关关系，进而通过对国外大都市区治理机制与发展战略的比较研究，和对长江三角洲、珠江三角洲主要大都市区行政区划调整与城市发展的实证分析，提出中国转型期都市区发展的主要特征与趋势。书中所引介的文献资料与观点，试图反映城市研究领域对中国都市区发展研究的最新动态，具有较高的参考价值。

本书可供进行中国城市发展、城市规划、城市管理研究的人员阅读和参考。

责任编辑：陆新之  
责任设计：崔兰萍  
责任校对：陈晶晶 张虹

当代城市规划著作大系  
**中国都市区发展：从分权化到多中心治理**  
罗震东 著

\*

中国建筑工业出版社出版、发行（北京西郊百万庄）  
新华书店经销  
北京嘉泰利德公司制版  
北京中科印刷有限公司印刷

\*

开本：850×1168毫米 1/16 印张：14 $\frac{1}{4}$  字数：350千字  
2007年6月第一版 2007年6月第一次印刷  
印数：1—3,000册 定价：42.00元  
ISBN 978 - 7 - 112 - 09212 - 3  
(15876)

版权所有 翻印必究  
如有印装质量问题，可寄本社退换  
(邮政编码 100037)

本社网址：<http://www.cabp.com.cn>  
网上书店：<http://www.china-building.com.cn>

## 作者简介

罗震东，1978年1月出生于陕西省安康市。分别于2000年、2002年在南京大学城市与资源学系获得学士与硕士学位，于2006年在同济大学建筑与城市规划学院获得博士学位。现任教于南京大学城市与区域规划系，主要研究方向为城市与区域规划、都市区发展研究等。已参加国家及省市级重点科研课题十余项，在《城市规划》、《城市规划学刊》、《人文地理》等学术杂志上发表论文十余篇，编著有《城市空间发展战略研究》一书。

## 出版前言

城市化进程的加快和城市经济的高速发展，是当代中国城市两个最鲜明的特征。城市发展问题也越来越受到社会各界的重视。在当今这个快速发展的特定时期，许多城市都面临着前所未有的机遇，也都有着强劲的发展动力。如何应对这些机遇，如何实现科学规划、协调发展，无疑是摆在每一位城市规划、建设、管理工作者的面前需要认真研究和探索的重大课题。

中国建筑工业出版社是建设部直属的中央一级专业科技出版社。50多年来，我社一直肩负着整理、保护、弘扬中华民族优秀的建筑文化，促进中国建筑业科技进步，宣传中国建设成就的历史使命，为我国广大建设工作者奉献了大量优秀的建筑精品图书。

近年来，在城市规划领域，我社集中出版了一大批学术著作，为总结城市规划实践经验，推介城市规划研究成果，促进城市规划学术交流，作出了重要的贡献。

为更好地服务读者，服务行业，我社通过对图书选题的细致研究和对作者的认真筛选，精心策划了这套“当代城市规划著作大系”。

之所以命名为“当代城市规划著作大系”，一方面是因为这套书的内容十分丰富，囊括了城市规划研究中的众多领域，涉及到经济学、社会学、管理学等多个学科，力求用多学科、多视角的方法来指引当代城市规划实践，充分体现城市规划实践内容与研究领域不断丰富与延展的特点，实践性与综合性并重的学科特征；另一方面是因为这套书的作者涵盖面非常广，既有业界著名的专家学者，也有行业内崭露头角的中青年学者，完全反映了我社既重视知名专家学者又关注中青年学者，不拘一格遴选作者的出版方针。

在如今这个大变迁的时代，“当代城市规划著作大系”中每本著作的作者，都是在不断实践、不断探索、不断提高的基础上，怀着一种不拘泥、不盲从、不妄断、不迷信的真正的科学态度，凭借着自身不寻常的智慧、勇气和毅力，孜孜不倦，笔耕不辍，才最终完成这一部部的心血之作。寄望于这套“当代城市规划著作大系”，能够进一步丰富当代城市规划理论研究，能够更好地指引当代中国城市规划实践，能够为更多的读者所喜爱。如此，才无愧于作者漫漫长灯下的孤诣与苦心。

中国建筑工业出版社

2006年9月1日

## 自序

中国当前的城市发展是在国家政治、经济、社会三者不同步转型过程中进行的。不同步的政治、经济与社会转型过程所形成的错综复杂性决定了中国城市发展的独特性，同时也决定了当今世界任何一个国家或地区的任何一个历史阶段的城市发展都无法与中国当前之情势完全对应。因此，研究中国的城市问题必须具有两个方面的准备，其一是宽阔的视野，包括纵向的历史视野和横向的全球区域视野，能够通过广泛的分析比较摘取可以应用于中国当前问题的理路或启发。其二是深入中国的实际、自救自强的决心，城市问题、社会问题不是玩具拼图，拿来的东西固然很好，但简单的拼装只能应一时之需，无法治本更无法持续自新。唯有深入实际，坚定地寻找问题内在运行的逻辑，才能将拿来的转化为自己的并有所发展。只有如此，中国的城市研究才能形成自己独立、自新的体系，才能为中国迅猛的城市化进程提供更为积极、有益的襄助。

分权化（Decentralization）与多中心治理（Polycentric governance）均是外来词汇，如何运用这些词汇或理论来解释中国都市区发展的实际并有所发展是本书研究的重点。遵循比较分析、深入实际的思路，本书首先详细分析了分权化产生与发展的语境与内涵，进而从理论层面疏通了从分权化到多中心治理的发展逻辑。在此基础上，本书通过对中国都市区发展的历史过程、治理发展和空间发展的详细分析，阐明了从分权化到多中心治理对于中国都市区发展的重要意义，同时指出较为现实的道路。

本书主要由以下几个部分构成：第一章为绪论，阐述问题提出的原因，研究的理论视角与分析方法以及相关研究对象的概念及其界定。第二章总结、归纳分权理论以及当今世界分权化的实践。第三章提出基本理论的推演与建构，在新制度经济学关于社会秩序的理论基础上对分权化和都市区发展分别进行理论分析，进而在理论上对分权化与都市区发展的相关关系进行详细阐述，指出都市区多中心治理的发展方向。第四至第六章是本书的核心组成部分，三个章节分别从中国都市区的发展过程、治理发展与空间发展等方面详细阐述了中国的分权化进程对于都市区发展的影响，从而支持和证明理论推论的合理性。第七章为比较借鉴，研究大温哥华、多伦多、伦敦三个较为典型的大都市区的治理机制与发展战略，一方面支撑基本理论，同时为探索中国都市区治理与规划理论提供线索。第八章为实证研究，分别对苏、浙、粤三省多个都市区的行政区划调整与都市区发展进行分析，形成对四至六章的研究结论的进一步支撑。第九章是对基本结论的总结。

都市区的发展是一个不断变化的动态过程，从分权化到多中心治理本身就是对都市区治理发展的动态的描述，因此要搞清楚研究主体的真实关系以及问题的内在逻辑就必须进

入到这一过程之中。因此本书将分析建立在历史研究的基础之上，并希望通过时空结合、点面结合，进一步全面地反映出中国都市区发展与都市区治理发展的密切关系。当然，要作出真实、严谨的研究必须获得丰富、可信的资料，本书的基础资料与数据主要来源于以下几个方面：

①从2000年开始分别在南京大学城市与资源学系和同济大学建筑与城市规划学院从事的大量与城市发展战略相关的研究课题。其中作为主要研究人员参与完成的比较典型的规划研究如《杭州市城市发展概念规划》、《常州城市空间发展战略研究》、《佛山市城市发展战略研究》、《海口市城市总体规划纲要研究》以及《三门峡市城市发展战略研究》等。除上述规划研究，5年来在上海、广州、南京、厦门、沈阳、苏州、宁波、无锡、扬州等都市区所进行的规划实践与观察，使我不仅收获了丰富的基础资料，更为重要的是形成了对于中国都市区发展的全面理解。由于研究城市主要集中于长江三角洲和珠江三角洲，也使我能够切身感受中国当前发展速度最快、水平最高、问题也最突出的都市区化地区的真实情况。

②2004年同济大学建筑与城市规划学院与广州市规划勘察设计研究院、上海大学社会学系共同承担的《广州市国际化、现代化空间发展战略研究》。在这一研究中，课题组主要从产业经济、社会结构、空间治理等三个方面对广州都市区国际化、现代化空间发展提出若干综合性战略建议。在课题研究中，我根据所承担的空间治理研究的需要，在广州市进行了一系列社会调查与访谈工作，从中获得了宝贵的信息和直观认识。

③中国行政区划网（<http://www.xzqh.org>）提供的丰富而宝贵的关于中国城市发展与行政区划变更的资料。从1957~2005年连续49年详细的城市行政区划资料，这在绝大部分图书馆是无法获得的，而在中国行政区划网上却可以轻松查阅。

在获取资料与研究写作的过程中，我得到了许多师长和朋友的帮助，他们的帮助与鼓励是我人生中最为重要的财富，在此我必须将我的感谢献给他们。首先衷心感谢同济大学赵民教授。先生做人谨严敦实、做事止于至善，为我追学之楷模；先生于我包容大度，言传身教远非一时一事，众多点滴微末，使我受益良多。本书的研究得到先生极大的帮助，在此我对他为之付出的辛勤劳动表示最诚挚的谢意。同时衷心感谢南京大学崔功豪教授和张京祥教授，他们对于我的帮助和鼓励远非只言片语足以表达。

衷心感谢本书写作过程中给予帮助，并无私提供资料的专家、学者。他们是伊利诺伊大学的张庭伟教授，上海大学的沈关宝教授，华东师范大学的宁越敏教授，上海财经大学的丁健教授，同济大学的彭震伟教授、王德教授、孙施文教授，中山大学的魏清泉教授，广州市规划勘察设计研究院的郑静博士、赖寿华先生，广州市城市规划局的廖绮晶女士，清华大学的于涛方博士，东南大学的王兴平博士，与他们的咨询、交流使我的研究颇有获益。

衷心感谢李志东、范军勇、应臻、冯四清等挚友，他们对我的帮助鼓舞了我不懈追求真知的勇气。衷心感谢韦亚平、张艳、张立、赵蔚、张捷、张宗彝、潘海霞、杨震、林华、张颖、肖荧光、许菁芸、郑文含、刘艳、赵莹等同学，与他们共同参与的多项研究实践以

及问题探讨，启发和影响了我的许多观点。衷心感谢众多在中国行政区划网上默默奉献的网友，他们不断地收集整理关于行政区划的资料，并无私地将其全部公诸于网络之上，从而为如我一般的广大研究者提供了极大的便利。

本书中的一切谬误责任全在于我，不当之处还请读者不吝赐教。

罗震东

2006年10月12日

南京大学东北楼



# 目 录

1 绪论 .....	1
1.1 问题的提出 .....	3
1.1.1 中国都市区和谐发展的现实需求 .....	3
1.1.2 中国都市区研究的理论不足 .....	4
1.2 理论视角与分析方法 .....	5
1.2.1 理论视角 .....	5
1.2.2 分析方法 .....	7
1.3 研究对象及其概念的界定 .....	7
1.3.1 关于都市区的研究 .....	7
1.3.2 都市区与城市治理概念的界定 .....	15
2 分权理论的基本概述 .....	19
2.1 分权 (separation of powers) 与宪政 .....	21
2.1.1 分权学说的历史 .....	21
2.1.2 分权思想对宪政的影响 .....	24
2.2 当代世界分权化 (Decentralization) 改革 .....	27
2.2.1 分权化改革的基本类型 .....	27
2.2.2 分权化改革的实践与经验 .....	32
2.3 中国历史上的“分权”传统 .....	34
2.3.1 “儒表法里”与“法道互补” .....	34
2.3.2 极权专制与“分权制衡” .....	36
3 秩序、分权化与都市区发展 .....	39
3.1 秩序与分权化 .....	41
3.1.1 两种秩序 .....	41
3.1.2 两种社会 .....	45
3.1.3 社会演变与分权化 .....	47
3.2 都市区发展 .....	53
3.2.1 社会秩序与城市发展 .....	53
3.2.2 现代大都市的特征 .....	56
3.2.3 都市区多中心治理 .....	59

3.3 发展转型：从分权化到多中心治理 .....	64
3.3.1 基本推论 .....	64
3.3.2 分析框架 .....	66
<b>4 从分权化到多中心治理：中国都市区的总体发展历程 .....</b>	<b>69</b>
4.1 发展起点 .....	71
4.1.1 专制朝代中的政治性城市 .....	71
4.1.2 计划集权体制下的生产性城市 .....	72
4.2 1978 年以前 .....	73
4.2.1 分权化过程 .....	73
4.2.2 都市区发展 .....	75
4.2.3 基本分析 .....	77
4.3 1978 年以后 .....	78
4.3.1 分权化过程 .....	78
4.3.2 都市区发展 .....	80
4.3.3 基本分析 .....	92
<b>5 从分权化到多中心治理：中国都市区治理的发展与趋势 .....</b>	<b>97</b>
5.1 治理结构 .....	99
5.1.1 都市区政府 .....	99
5.1.2 市场与公民社会 .....	104
5.1.3 结构演化的分析 .....	109
5.2 治理手段 .....	112
5.2.1 行政手段 .....	112
5.2.2 协调发展与规划 .....	113
5.2.3 行政区划调整 .....	124
5.3 治理发展 .....	129
5.3.1 分权规范化与制度化 .....	130
5.3.2 多中心的协调与整合 .....	131
5.3.3 推动公民社会的发展 .....	133
<b>6 从分权化到多中心治理：中国都市区的空间发展与规划 .....</b>	<b>135</b>
6.1 都市区治理与空间发展 .....	137
6.1.1 发展分析 .....	137
6.1.2 空间特征 .....	138
6.2 行政区划与都市区空间发展 .....	143
6.2.1 行政区划调整前 .....	143

6.2.2 行政区划调整后	145
6.3 都市区空间发展规划	146
6.3.1 2000 年以前	147
6.3.2 2000 年以后	150
6.3.3 下一步	152
<b>7 比较借鉴：国外典型都市区的治理机制与发展战略</b>	<b>157</b>
7.1 大温哥华区战略规划及治理机制	159
7.1.1 大温哥华区及其治理结构	159
7.1.2 区域战略规划	159
7.1.3 区域发展战略的治理机制	161
7.1.4 区域发展战略的实施监督	163
7.1.5 小结	165
7.2 多伦多市的治理结构与战略规划体系	166
7.2.1 多伦多都市区的发展与治理结构	166
7.2.2 多伦多市的战略规划体系	168
7.2.3 多伦多市空间发展战略	170
7.2.4 小结	172
7.3 大伦敦政府与都市区发展战略	172
7.3.1 英国区域规划的发展	172
7.3.2 大伦敦政府与伦敦规划编制过程	173
7.3.3 伦敦规划的定位与角色	174
7.3.4 伦敦规划的主要内容	175
7.3.5 小结	178
<b>8 实证研究：行政区划调整与中国都市区治理的发展及创新</b>	<b>179</b>
8.1 行政区划调整与江苏都市区发展	181
8.1.1 常州	181
8.1.2 无锡	182
8.1.3 扬州	183
8.2 杭州都市区行政区划与空间整合	184
8.2.1 都市区空间演化与行政区划调整	184
8.2.2 行政区划调整动因	187
8.2.3 行政区划调整绩效	187
8.3 广州都市区行政区划与治理发展	188
8.3.1 都市区治理的外部环境	188
8.3.2 行政区划调整与都市区治理模式的变化	191

8.3.3 行政区划调整后的区域协调·····	200
8.4 行政区划调整后佛山都市区的空间治理构想·····	203
8.4.1 佛山都市区政府行政体制的建设方向·····	203
8.4.2 佛山都市区“两级政府”的事权划分构想·····	203
8.4.3 佛山都市区空间治理的行政体制、机制的创新思路·····	205
9 结语·····	209
参考文献·····	214

# 1

绪论



## 1.1 问题的提出

中国的城市化与中国的经济改革同步发展,在经济改革取得巨大成就的同时,中国的城市化水平也以年均1%的速度快速推进,截至2003年底中国城市化水平达到40.53%<sup>①</sup>。其中推动城市化水平迅速提高的主要动力来自于特大、大城市的迅速发展,以至于许多学者将发展大都市乃至发展大都市带作为推动国家城市化进程的主要战略<sup>②</sup>,因此,关于大都市的发展则迅速成为许多学科研究的重点。

中国经济改革的实质是在行政分权(Administrative Decentralization)的框架下引入市场机制,即通过对外开放与国际经济接轨,通过权力下放即行政分权推行经济自由化和市场化。分权化、市场化和对外开放(全球化)是中国20多年来保持经济高速增长的制度基础,同时也是引发中国政治经济发展诸多问题的直接诱因。因此,“认识行政分权框架的特征是理解中国改革的政治经济学之特点与要义的切入点”<sup>③</sup>。许多经济研究正是循着这一“切入点”获得了成功解释中国经济改革的丰硕成果。那么对中国城市的研究能否也循着这一“切入点”展开呢?就在中国进行市场化分权改革的同时,治理与多中心治理的理论与实践开始在西方国家迅速发展,并取得了非常丰硕的成果,被视为公共事务管理的发展方向。从分权化到多中心治理,路径是什么,中国的都市区发展能否实现这样的转型?带着这些疑问,本书试图针对目前中国都市区发展的问题与趋势,沿着“分权化——多中心治理”的研究道路作出尝试。

### 1.1.1 中国都市区和谐发展的现实需求

建设“和谐社会”是中国21世纪发展的核心主题<sup>④</sup>,而随着中国城市化水平的迅速提高,大都市区无疑是建设“和谐社会”的重要组成部分。如何建设和谐的大都市区,或者

① 未包括香港、澳门特别行政区和台湾省人口,参见《中国统计年鉴2004》,中华人民共和国统计局。

② 参见中国市长协会编写的《2002~2003中国城市发展报告》,以及上海证大研究所编写的《长江边的中国——大上海国际都市圈建设和国家发展战略》中的相关论述。

③ 参见吴国光,“县政中国”——从分权到民主化的改革,当代中国研究,2004, vol. 84。

④ 胡锦涛总书记在省部级主要领导干部提高构建社会主义和谐社会能力专题研讨班开班式上指出,“实现社会和谐,建设美好社会,始终是人类孜孜以求的一个社会理想。根据新世纪新阶段中国经济社会发展的新要求和中国社会出现的新趋势新特点,我们所要建设的社会主义和谐社会,应该是民主法治、公平正义、诚信友爱、充满活力、安定有序、人与自然和谐相处的社会。民主法治,就是社会主义民主得到充分发扬,依法治国基本方略得到切实落实,各方面积极因素得到广泛调动;公平正义,就是社会各方面的利益关系得到妥善协调,人民内部矛盾和其他社会矛盾得到正确处理,社会公平和正义得到切实维护和实现;诚信友爱,就是全社会互帮互助、诚实守信,全体人民平等友爱、融洽相处;充满活力,就是能够使一切有利于社会进步的创造愿望得到尊重,创造活动得到支持,创造才能得到发挥,创造成果得到肯定;安定有序,就是社会组织机制健全,社会管理完善,社会秩序良好,人民群众安居乐业,社会保持安定团结;人与自然和谐相处,就是生产发展,生活富裕,生态良好。”中国网, <http://www.china.com.cn>, 2005-2。

说如何促进大都市区的和谐发展无疑成为城市规划与管理研究的重点与难点。根据大都市区的构成特点和发展趋势，大都市区的和谐发展应当包括区域协调、社区和谐、人地和谐三个方面。三个方面任意一个方面存在问题都将直接影响大都市区的和谐发展。

大都市区是空间上的城市一体化区域，在城市化水平不断提高的过程中，大都市区必然是一个动态的空间范围，而在这一空间范围中必然涉及多个不同层级的地方政府。协调不同政府之间的关系从而促进区域整体发展，是和谐大都市区建设不可避免的首要问题。在中国大都市发展过程中，区域协调早已不是一个新问题，关于珠江三角洲、长江三角洲以及环渤海地区的区域协调规划与机制研究成果不断（吴良镛，2000；石忆邵等，2001；邹军等，2004；陈瑞莲等，2004；阎小培等，2004；施源等，2004），然而协调结果收效甚微。种种协调的失效或低效使得自2000年开始以“撤县（市）设区”为主要形式的行政区划兼并成为大都市区解决协调问题的主要手段，而这一手段在取得显著效果的同时产生的问题可能更为深远（谢涤湘等，2004；张京祥等，2004）。

与区域协调困难重重相对应，随着大都市空间规模的不断扩大，城市内部管理逐渐陷入效率与规模的两难困境。城市各级政府在与社区公民生活直接有关的公共政策制定和公共服务提供方面的制度缺陷，使得社区和谐问题开始凸现。国内大都市区现行的“两级政府，三级管理，四级网络”的管理模式，随着各级管理单元管理范围的不断扩大，“管理重心”不断下移，大都市区政府层级有明显向三级发展的趋势。政府层级的增加，以及各级政府事权、财权分配的不平衡极大地影响了都市区公共服务的提供水平。

良好的自然环境是人类社会得以持续发展的基础，因此人地和谐是直接关乎大都市区可持续发展的核心问题。中国改革开放以来由于产业结构和资源利用方式的不合理，经济增长与资源环境的矛盾日益突出，区域生态环境呈现出“局部改善而整体恶化”的局面。尤其是在长江三角洲、珠江三角洲、环渤海等沿海城镇密集地区，虽然经过各级政府的努力，公民的环保意识日益增强，区域与城市局部生态环境得到一定程度改善，但整体而言，大都市区的生态环境呈现出进一步恶化的趋势。其中最为突出的水环境污染、大气环境污染基本呈现出跨地区污染的状况，形势不容乐观<sup>①</sup>。区域协调、社区和谐、人地和谐三个方面所存在的问题，迫切需要都市区研究者探索促进中国大都市区和谐发展的可能与可行道路。

### 1.1.2 中国都市区研究的理论不足

目前国内对于都市区发展的研究主要集中于从城市地理学或经济地理学角度展开的空间研究，比较典型的如对北京、上海、广州、南京、杭州等大都市区空间演化机制与社会空间结构的分析（许学强，1989；顾朝林，1994；周一星，1995；郑静，1995；周春山，1996；阎小培，1997，1999；宁越敏，1998；吴启焰，2001），以及对都市区城市化与郊区

<sup>①</sup> 2002年广东省环境质量状况显示，珠三角9个城市三项污染物均全部达到国家二级标准。与20世纪90年代相比，现状城市格局下珠三角的大气环境调节、自净能力都有所下降，整个区域的大气环境变得恶劣。资料来自中国城市规划设计研究院·珠江三角洲城镇群协调发展研究，2004。



化的特征与趋势的分析等（宁越敏，1996；孟延春，2000；冯健，周一星，2002，2003）。这些研究在借用西方城市研究方法与模式的基础上，对中国大都市区空间发展作出了许多有益的探索，为中国大都市区规划的展开奠定了坚实的基础。然而这些在地理学领域展开的研究无法将更多的视线投入到空间结构演化背后机制的分析上，尤其是政制的发展演化，因此成果的描述性成分较多。

与地理研究相比，更多接触大都市区规划与管理的城市规划学科，在面对越来越多的城市规划编制与实施问题时，开始逐渐从政府角度进行反思。如对“行政区经济”以及行政区划问题的研究（刘君德，1996，2000；张京祥，2004），以及规划管理与决策机制的研究等（周建军，2000；雷翔，2003）。而在国外大都市区研究中广泛应用的治理（governance）理念以其新颖的思路和丰富的内涵，被中国学者迅速引入、讨论（张京祥，2000；顾朝林，2000；沈建法，2000；罗小龙，2002；黄王丽，2003；孙柏瑛，2004），逐渐成为中国大都市区研究的一个重要领域。关于治理在社会学与行政管理学领域内的研究尚且不论，仅城市规划领域自2000年以来对于这一概念及应用的研究论文不下百篇。这一时期编制的“江苏省省域城镇体系规划”及“江苏三大都市圈规划”更是将治理（管治）理念应用于规划政策之中。然而引入概念不难，难在实际应用。随着对治理理论的深入研究，越来越多的学者发现这一带有明显西方话语特征的理念与中国都市区发展的实践难以结合<sup>①</sup>，“难以与中国地方制度的现状和现有研究途径对接”<sup>②</sup>，“治理”研究逐渐陷入在中国的发展困境。那么，为什么全球涌动的“治理浪潮”在中国城市研究领域仅仅激起几朵水花后便归于沉寂呢，中国大都市区发展的真正困境究竟在哪里？看样子借用一个概念是远远不够的，仅仅研究政府也似乎仍有很大局限。研究必须将视线拉得更长，从历史的长时空考察中国都市区发展背景的特征与变迁，考察分权化过程与中国都市区发展的相关关系。或许只有如此才能认识中国大都市区发展的主要矛盾，从而获得都市区研究和规划管理的正确路径，为构建真正的多中心治理奠定基础。

## 1.2 理论视角与分析方法

### 1.2.1 理论视角

城市是人类活动的空间表现，城市研究是对人的研究。从对大都市区和谐发展的三个方面——区域协调、社区和谐、人地和谐的分析可以看到，人始终是发展的核心。因此中国的城市研究（规划）从物质性向非物质性的转变不是简单的“形态”到“数字”的转变<sup>③</sup>，

<sup>①</sup> 有学者尖锐地指出治理在城市研究、城市规划领域越来越“口号化”，“治理是个筐，什么都往里装”。笔者在对于治理理念的研究和应用过程中也深深感到，这一理念与中国城市发展的政治经济背景差别太大，在无法理清中国政治经济发展内在机理的情况下，断然地应用必然导致“口号化”的结果。当然这也就是激发笔者进行本书研究的动机之一。

<sup>②</sup> 参见孙柏瑛. 当代地方治理——面向21世纪的挑战. 中国人民大学出版社，2004。

<sup>③</sup> 这里“数字”常见的如人口研究、经济产业研究等许多方面。当然这不是否定“形态”研究与“数字”分析对于城市研究、规划的重要意义。而在于强调相对于冷冰冰的“形态”和“数字”，城市的本来面目是更为鲜活、多样、复杂。