

城市

城市
世纪文库
CHENGSHI SHIJI WENKU

中国城市群规划管理体制研究

Zhongguo Chengshiqun Guihua Guanli
Tizhi Yanjiu

王勇 李广斌 ■ 著



东南大学出版社
SOUTHEAST UNIVERSITY PRESS

中国城市群规划管理体制研究

[教育部人文社科项目/编号 09YJCZH088]
[国家自然科学基金项目/编号 51078246]

王 勇 李广斌 著



东南大学出版社
SOUTHEAST UNIVERSITY PRESS

• 南京 •

内容提要

本书扎根于现实制度环境,从规划管理体制变迁、行政管理体制变迁的高度,结合西方公共管理模式转型,对城市群规划管理体制变迁历史、规划管理体制现状问题及其根源进行深入解析,基于治理的内涵,勾画了中国城市群规划管理体制变迁的基本方向和整体框架,探讨了城市群规划管理体制相关机制的配套改革。

本书可为政府规划、建设、发展改革等管理部门提供决策参考,可供从事区域和城市规划管理等规划技术人员、管理部门的专业人员及相关领域研究人员使用,也可高等院校相关专业师生提供学习参考。

图书在版编目(CIP)数据

中国城市群规划管理体制研究/王勇,李广斌著.

—南京:东南大学出版社,2013.11

ISBN 978-7-5641-4591-0

I. ①中… II. ①王… ②李… III. ①城市群—区域
规划—研究—中国 IV. ①F299.27

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 246075 号



书 名: 中国城市群规划管理体制研究

著 者: 王 勇 李广斌

责任编辑: 孙惠玉 徐步政 编辑邮箱: 894456253@qq.com

文字编辑: 葛 虹

出版发行: 东南大学出版社

社 址: 南京市四牌楼 2 号 邮编: 210096

网 址: <http://www.seupress.com>

出 版 人: 江建中

印 刷: 江苏凤凰扬州鑫华印刷有限公司

排 版: 江苏凤凰制版有限公司

开 本: 787mm×1092mm 1/16 印张: 15.25 字数: 352 千

版 次: 2013 年 11 月第 1 版 2013 年 11 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978-7-5641-4591-0

定 价: 49.00 元

经 销: 全国各地新华书店

发行热线: 025-83790519 83791830

* 版权所有,侵权必究

* 凡购买东大版图书如有印装质量问题,请直接与营销部
联系(电话或传真:025-83791830)

前言

自1980年代以来,在信息化等现代技术的强大推动下,以欧美为主导的全球化、市场化在更广阔的时空范围不断延伸,区域一体化出现了前所未有的加速。全球城市、城市区域、都市圈、大都市地区等新的空间类型雨后春笋般的大量涌现,正在图绘新的世界经济与政治的认知地图。1978年开始,中国摒弃了计划经济和全能政府的治理模式,从此踏上了中华民族伟大的复兴之路。在全球化、市场化和分权化的多重作用下,地方经济持续高速增长带来了区域经济的繁盛,进入新世纪,区域城市化和城市区域化相互交织,成为中国区域经济发展的主要特征之一。在全球化的当今时代,城市竞争已被以城市群或城镇密集区为核心的区域竞争所取代(张京祥,2005),中国城市群不仅是我国未来经济发展格局中最具活力和潜力的核心地区,也是国家参与全球竞争和国际分工的全新地域单元(方创琳,2011)。中国城市群大量兴起不仅意味着我国区域经济格局正在面临着激烈的重构,而且预示着这将可能带来一场大的区域治理变革。

列斐伏尔(Henri Lefebvre)、苏贾(Soja)等人的社会空间学说认为,“社会”与“空间”是相互建构的辩证关系。空间重组是一种社会建构,社会变迁则是一种空间建构。社会形塑了空间,又被空间所塑造。一方面,空间的形成、转型与重构本质是社会变迁的产物。“空间在其本身也许是原始赐予的,但空间的组织和意义却是社会变化、社会转型和社会经验的产物”(苏贾,2004)。另一方面,社会又受特定的空间结构所支配,社会发展与变迁是一个不断被物质化、空间化的过程,试图不改变空间而改变社会是不可能的,“空间”不再仅仅是事先给定的社会经济活动的“容器”,更是参与社会建构的基本力量。城市群是中国未来最精华、最具创造力的区域,也是引领中华民族走向伟大复兴的“希望空间”。在中国区域快速转型和重构的背景下,面对长期以来的行政管理“碎化”和大量涌现的跨域公共问题,城市群发展与建设又呼唤一场区域治理变革、一场真正的“空间革命”。城市群规划以空间资源配置为核心,是对城市群未来“空间秩序”的安排,是利益各方共同达成的“一揽子”协议,是推动城市群区域全面协调可持续发展的集体行动纲领,也是推动城市群区域治理重要的、具体的工具。城市群的健康发展离不开科学的规划引导。对于尚处于由“前现代”向“现代”转型的中国而言,由于大国转型的复杂性和特殊性,制度建设往往滞后于社会发展的实际需求,补救性的制度供给似乎成为转型期中国制度建设的一种常态。在城市群规划管理实践方面,尽管广东、湖南等省区做出了一些新的尝试,出台了《广东省珠江三角洲城镇群协调发展规划实施条例》、《湖南省长株潭城市群区域规划条例》等地方性法规,但在国家层面,城市群规划管理体制的制度建设近乎空白。在规划管理体制严重缺失的背景下,城市群规划更类似于一种“乌托邦”式的畅想,导致当前城市群规划“重编制、轻实施、无管理”的局面。在此背景下,面对大量的跨域公共问题,亟须对中国城市群规划管理体制进行研究。

体制是制度化的组织形式和关系形态的总称。城市群规划管理体制是指城市群规划管理的机构设置、权力配置、权力运作模式及其法律保障等方面所建构的制度总和。

作为政府的一项重要职能,城市群规划是政府宏观调控的重要手段,其规划管理从属于行政管理,其规划体制是行政管理体制的重要组成部分。根据规则在制度体系中所处位置、抽象程度与影响力的不同,公共选择学派将规则划分为元规则、一般规则与专门规则。总体来看,城市群规划管理体制、城乡规划管理体制与行政管理体制之间的关系是专门规则、一般规则和元规则的关系。一定时期的规划运行只有在社会、经济、体制所许可的范围内才可能生效(张庭伟,2006)。根据制度变迁中路径依赖特点,城市群规划管理在很大程度上需要依靠现行的城乡规划管理体制“通道”,尤其是作为大尺度的空间规划,城市群规划的实施最终必须由城乡规划管理来推动。在具有完善的空间规划体系的西方国家,上层规划依靠下层规划来具体实施。因此,试图脱离现行城乡规划管理体制来重构城市群规划体制是不现实的。此外,包括城市群规划在内的区域规划与城市规划之间存在紧密关系。在西方发达国家,区域规划脱胎于城市规划,是城市发展一定阶段后,规划由点到面、由城市层面向区域层面的延伸。在中国,区域规划与城市规划之间也存在类似演变过程。进入新世纪,由“城市规划”到“城乡规划”,一字之变透视出城市规划正在由此前的关注城市向关注包括乡村在内的区域转向。正因此,在本书中,我们在中国城乡规划体制等问题上用了很多笔墨。离开了对“历史”的深度追踪和“当下”的深刻反思,任何制度性变革都可能导致“最危险的传统复辟”或“最激进的乌托邦狂欢”。中国城市群规划管理体制建设不仅扎根于当下中国现实制度环境,还需要对整个规划管理体制变迁的历时性追踪,更需要跳出“规划管理”来看规划管理体制的变革,将规划管理体制变迁嵌入到更大的制度变迁场景之中,从规划管理体制变迁、行政管理体制变迁的高度,结合西方公共管理范式转型,探索一条符合中国逻辑的城市群规划管理体制的自由之路。

作者在对基本概念界定、国内外相关研究述评和西方公共管理范式转型梳理的基础上,对城市群规划管理体制变迁历史、规划管理体制现状问题及其根源进行了深入解析,基于治理的内涵,勾画了城市群规划体制机制变迁的基本方向和整体框架,探讨了城市群规划管理体制的相关配套改革。主要内容如下:

(1) 导论。阐明了选题的意义,对基本概念做出界定,对国内外相关研究进行梳理,在此基础上建构了本书的研究方法和研究框架。

(2) 公共管理范式演进与中国实践。从传统区域主义下的科层制治理、新自由主义下的新公共管理,到新区域主义下的后新公共管理,对西方公共管理范式演进进行详细梳理。对照西方公共管理范式转型,结合改革开放以来中国实践,简要分析了西方公共管理理论中国化及其后果。

(3) 中国规划管理体制变迁脉络。将城乡规划管理体制变迁置于制度环境变迁的总体场景中,解析了包括城市群在内的规划管理体制变迁特征、机制和整体演化趋势。

(4) 规划管理存在问题及体制根源。基于当前规划管理存在的问题,将包括城市群在内的规划管理体制嵌入到行政管理体制、政治体制之中,深入分析规划管理出现问题的主要体制病灶。

(5) 城市群规划管理体制机制变革。基于城市群规划管理体制变迁基本原则的探讨,初步建构了城市群规划体制机制建设的基本框架和渐进性变革路径。

(6) 城市群规划管理体制配套改革。从欧洲空间规划实践经验谈起,重点从区域协

调发展机制和区域政策供给两个维度对城市群规划管理体制的配套改革进行了探讨。

本研究得到了教育部人文社会科学研究项目“基于跨域治理的都市圈规划体制重建”(09YJCZH088)的资助、国家自然科学基金“基于跨域治理的不同空间尺度城市群规划体制机制研究”(51078246)。本书是上述课题的主要研究成果。本书由王勇总体设计、拟定提纲,具体撰写第1章、第3—5章和第7章内容,李广斌撰写第2章和第6章内容。研究生施雯、武营营同学协助完成本书部分图表的绘制。全书由王勇统稿。

在本书的写作和修改过程中,得到诸多师友无私的指导和帮助,受益匪浅。特别需要指出的是同济大学彭震伟教授,本书的框架拟定、写作修改到整个书稿的完成,都得到他的悉心指导。苏州市人民政府研究室万智慧主任和朱微名副处长为本书的修改与完善提供了诸多建设性意见。

在笔者实地调研、访谈和成稿过程中,得到苏州市人民政府研究室、苏州市规划局等相关部门的大力支持,为本书提供研究案例和素材支撑。

借此机会,对各部门、各位领导和专家们的支持与指导,一并表示崇高的敬意和衷心的感谢。衷心感谢东南大学出版社徐步政老师一直以来的关心和支持。

受作者学识所限,书中难免存在不当及疏漏之处,敬请各位专家学者批评指正。

王 勇

2013年3月16日

目录

1 导论	1
1.1 跨域治理:城市群规划面对的新课题	1
1.1.1 跨域治理的缘起	1
1.1.2 城市群规划兴起	4
1.1.3 研究问题的提出	8
1.2 研究概念界定	8
1.2.1 城市群与城市群规划	8
1.2.2 体制与规划管理体制	14
1.2.3 治理与跨域治理	16
1.3 相关研究述评	17
1.3.1 国外研究进展	18
1.3.2 国内研究进展	25
1.4 研究方法 with 框架	37
1.4.1 研究方法	37
1.4.2 分析框架	38
2 公共管理范式演进与中国实践	39
2.1 传统区域主义下的科层制治理	39
2.1.1 传统区域主义	39
2.1.2 科层制治理	41
2.1.3 中国实践:从“传统统治”到“建设中的科层制”	44
2.2 新自由主义下的新公共管理	46
2.2.1 新自由主义	46
2.2.2 新公共管理	49
2.2.3 中国实践:从“社会主义市场经济”到“政府企业化”	52
2.3 新区域主义下的后新公共管理	57
2.3.1 新区域主义	57
2.3.2 后新公共管理	60
2.3.3 中国实践:从“大部门改革”到“区域公共管理”	68
2.4 公共管理范式沉浮及其在中国实践的反思	71
2.4.1 公共管理范式沉浮	71
2.4.2 中国治理实践反思	72
3 中国规划管理体制变迁脉络	74
3.1 1978 年前城市规划管理体制回顾	74

3.1.1	城市规划工作起步阶段(1949—1952年)	74
3.1.2	城市规划工作引入阶段(1953—1957年)	75
3.1.3	城市规划工作中断阶段(1958—1978年)	77
3.2	1978年后城市规划管理体制变迁	79
3.2.1	规划管理权限调整	80
3.2.2	规划管理模式变革	83
3.2.3	规划管理法制进程	91
3.3	城市群兴起及其规划管理体制现状	98
3.3.1	城市群及其规划发展历程	98
3.3.2	城市群规划管理体制现状	101
3.4	结论和讨论	104
3.4.1	规划管理机构:从“混乱”逐步走向“有序”	104
3.4.2	规划权力运行:从“人治”逐步走向“法治”	105
3.4.3	规划权力配置:从“集权”逐步走向“分权”	105
3.4.4	规划管理模式:从“管制”逐步走向“治理”	107
3.4.5	公共管理改革:“中国”与“西方”简要比较	107
4	规划管理存在问题及体制根源	110
4.1	规划事权不清,城市群规划管理缺位	110
4.1.1	规划事权不清	110
4.1.2	规划管理规制缺失	116
4.2	权力运作失范,规划实施的机会主义	119
4.2.1	规划运行的体制环境	120
4.2.2	规划管理的非规范运作	123
4.2.3	规划实施的机会主义	126
4.3	权力制约失衡,规划权力异化	128
4.3.1	规划管理权力异化的表现	129
4.3.2	规划管理权力异化的根源	131
4.4	规划封闭管理,管理社会化路行艰	135
4.4.1	规划委员会制度建设及其现实困境	135
4.4.2	公众参与规划制度建设及其现实困境	143
4.5	结论和讨论	147
4.5.1	现代官僚制不足	147
4.5.2	政治体制改革滞后	149
4.5.3	权力的社会回归	150
5	城市群规划管理体制机制变革	153
5.1	规划管理体制机制变革的基本原则	153
5.1.1	变革目标:通向善治和对普世价值的追求	153
5.1.2	变革起点:由“传统”向“现代”的大国转型	155

5.1.3 变革路径:整体的渐进式和局部的突破性	158
5.1.4 变革任务:官僚制的完善及对其适度超越	161
5.2 规划管理体制机制渐进式变革的路径	163
5.2.1 国外空间规划体系的启示	163
5.2.2 城市群规划管理体系	168
5.2.3 城市群规划管理模式	179
6 城市群规划管理体制配套改革	190
6.1 欧洲空间规划的经验	190
6.1.1 欧洲空间规划简要介绍	190
6.1.2 欧洲空间规划实施机制	193
6.1.3 对中国的启示	198
6.2 区域协作机制的建构	199
6.2.1 政府合作治理	199
6.2.2 区域协调机制	205
6.3 区域政策体系的建构	207
6.3.1 区域经济政策	209
6.3.2 区域社会政策	210
6.3.3 区域环境政策	211
7 基本结论	213
参考文献	217
图片来源	233
表格来源	234

1 导论

1.1 跨域治理:城市群规划面对的新课题

1.1.1 跨域治理的缘起

1) 全球化:从全球公共危机到全球治理

1980年代以来,随着现代信息技术的发展,全球化成为世界涵盖面最广、影响最大、渗透力最强的全球发展趋势。全球化是一个多元概念,涉及社会、经济、政治、生活方式、意识形态等诸多领域。迄今为止,全球化尚未形成一个普遍认同的定义。经济学界,如托马斯·弗里德曼(Thomas Friedman)将全球化定义为:“资本、技术和信息通过形成单一全球市场并在某种程度上形成地球村的方式,实现跨越国家疆界发展的一体化。”1996年联合国贸易和发展会议则将全球化定义为:“世界各国在经济上跨国界联系和相互依存日益加强的过程。”^①英国著名的社会学家安东尼·吉登斯(Anthony Giddens)基于“时空分离”(Separation of Time and Space)、“脱域”(Disembedding)(主要指社会关系跨地域重组)来阐释全球化:“世界范围内的社会关系的强化,这种关系以这样一种方式将彼此相遥远的地域连接起来,即此地所发生的事件可能是由许多英里之外的异地事件而引起”^②,“全球化的概念最好被理解为时空延伸的基本方面的表达”^③。伴随着现代科学技术的迅猛发展,以及交通、通讯和媒体的广泛运用,全球化进程的日益加深,全球范围内的政治结构、生产方式、价值观念、生活方式等都发生了巨大而深刻的变化。

吉登斯^④、德国社会学家乌尔里希·贝克^⑤等人反复强调,现代社会(全球化社会)是一个高风险社会、一个失控的社会,充满着错位与风险。“风险成为当代的主要特征”,“全球化大大增加了风险的来源”,并“放大了风险的影响和潜在后果”^⑥。全球化在带来巨大经济增长和社会繁荣的同时,也在不断催生、制造新的世界问题——全球性问题,将人类社会带入了高风险、不确定的社会。戴维·赫尔德(David Held)指出,人类面临的全球性问题日益紧迫,全球性挑战(全球性问题)主要体现在以下三个方面:全球共同关心的生态与环境问题(全球变暖、生物多样性危机和生态系统损失、水资源危机)、人类可持续发展问题(粮食危机、全球贫困、防止战争、全球传染性疾病预防)以及全球竞赛规则(核不扩散、有毒废物处置、知识产权保护、遗传研究规则、贸易规则、金融和税收规则)。

① 吕拉昌. 2009. 中国大都市的空间创新[M]. 北京:科学出版社:10.

② 安东尼·吉登斯. 2000. 现代性的后果[M]. 田禾,译. 南京:译林出版社:56.

③ 安东尼·吉登斯. 1998. 现代性与自我认同[M]. 赵旭东,译. 北京:三联书店:23.

④ 安东尼·吉登斯. 2000. 现代性的后果[M]. 田禾,译. 南京:译林出版社:133.

⑤ 贝克,邓正来,沈国麟. 2010. 风险社会与中国——与德国社会学家乌尔里希·贝克的对话[J]. 社会学研究, (5):208-231.

⑥ 季丽新. 2007. 公共危机全球化与全球治理[J]. 湖北社会科学, (9):15-17.

吴志成等指出,全球化加深助推了各种全球性问题与危机的蔓延,具体表现为:全球经济发展进程越来越不平衡、贸易保护主义抬头并转向隐蔽化、金融资本市场安全问题日益凸显、国际贫困与社会不平等依旧突出、全球气候环境面临更严峻的挑战、世界粮食与能源短缺的压力增大、大规模杀伤性武器呈现扩散趋势、跨国流动的便利引发世界性的高风险、国家权力出现一定的流散与弱化、新兴大国的影响和作用明显提升^①。

丹尼尔·贝尔(Daniel Bell)曾说,全球化使得国家不仅因太小而无法解决大问题,而且也因太大而无法解决小问题^②。全球化在很大程度上模糊了传统“国家”、“地区”等地理疆域的概念,在环境保护等诸多领域,一国或地区事务日益上升到国际层次,而成为全球公共问题,这些问题往往又呈现出突发性、复杂性、严重性等特点,不可能依靠单一政府解决,而要求各国政府、各种国际组织、社会团体行动起来,协调人类、地球和宇宙间的共生关系及人类内部的协作机制,建立新型合作伙伴关系,以维护国际社会秩序,实现人与人、人与自然的和谐共处。因此,全球性问题的解决依赖的不是单边行动而是多边的联合行动,是建立在合作基础上的全球公共决策、规划和综合治理。

2) 区域化:从区域公共问题到跨域治理

冷战结束以来,全球化和区域化成为两大历史潮流。一方面,区域化是全球化的重要组成部分,当代的全球化更多表现为区域化,区域化在深度和广度上都大大高于全球化,没有区域化就没有全球化。从长远看,区域化是通向全球化漫漫征途中的中继站。另一方面,区域化,尤其是区域集团化,总带有排他性,会在一定程度上阻碍全球化进程。但在全球化大背景下,区域几乎都是开放性的,都是互动的,都要融入全球化,而不愿作茧自缚^③。在中国,1990年代以来,全球化、分权化和市场化给中国地方经济、城市经济注入持久的发展动力。伴随着全球化势力不断向主权国家延展和渗透,国家的力量日渐式微,城市直接暴露于全球竞争之中。但在全球竞争中,单一的城市势单力薄,区域的价值被重新发现,被视为当今协调资本主义社会经济生活的一种最先进形式和竞争优势的重要来源^④。区域不仅是推动全球化的基本动力,而且被看作参与全球竞争的重要空间单元与组织单元^⑤。为了应对全球竞争、谋求共同利益和抵御全球化所带来的各种风险,需要城市间、区域间联合起来共同应对。在中国,进入新世纪,区域城市化、城市区域化交织发展,成为区域社会经济发展的一个最重要的现象。

但伴随着区域一体化不断深化,地区之间的联系日益广泛和密切,单个行政单元“内部”公共问题已变得越来越“外部化”和泛区域化^{⑥⑦},由此引发了大量的区域性公共问题。这些问题一部分属于区域层面的全球性问题,如区域生态与环境问题,另一部分则

① 吴志成,王天韵.2011.全球化背景下全球治理面临的新挑战[J].南京大学学报(哲学·人文科学·社会科学版),(2):43-49.

② 安东尼·吉登斯.2001.失控的世界[M].南昌:江西人民出版社:8-9.

③ 俞正梁.2001.区域化、区域政治与区域治理[J].国际观察,(6):1-3.

④ Stoper M.1997. The Regional World: Territorial Development in a Global Economy[M]. New York: The Guilford Press.

⑤ 张京祥.2004.全球化背景中的区域发展与规划转变[J].国外城市规划,19(3):1-4.

⑥ 杨爱平,陈瑞莲.2004.从“行政区行政”到“区域公共管理”——政府治理形态嬗变的一种比较分析[J].江西社会科学,(11):23-31.

⑦ 陈瑞莲,孔凯.2009.中国区域公共管理研究的发展与前瞻[J].学术研究,(5):45-49.

属于区域自身特有的公共问题,如地区市场分割、地区基础设施衔接问题等。面对行政区划内大量社会公共问题不断“泛区域化”,传统行政区行政管理模式已越来越陷入“治理失灵”的困境。从现行的中国行政体制层面看,由于缺乏超越跨区域的合法性权力,在跨区域公共问题的管理上出现权力真空和治理盲区,难以达到跨区域公共问题的有效治理。而中央政府与地方政府之间存在严重的权力和信息不对称(中央政府是权力的“巨人”,基层信息的“矮子”;地方政府则是权力的“矮子”,信息的“巨人”),这使得中央政府在协调各地方政府冲突时,往往缺乏足够的信息收集量而处于“理性无知”的局面,因而,中央政府也难以实现有效的治理^①。在跨区域公共问题大量浮现而传统治理束手无策的背景下,作为一种新型的治理形态——跨域治理呼之欲出。张成福等将中国跨域治理缘由归纳为如下8个方面^②:①资源的稀缺性和组织的互赖性,地区之间基于资源稀缺性的相互依赖关系是驱动跨区域治理的基础性要素;②公共问题和公共议题的跨域性,单一行政单元难以驾驭;③公共服务和公共产品的外溢性;④需要多方联合推动城市化进程和城市群建设;⑤区域发展疑难问题的求解;⑥对原有体制诸多弊病的超越;⑦参与全球竞争的需要;⑧创新政府管理体制,提高施政能力。

3) 分权化:从行政管理碎化到区域协调

行政管理“碎化”(Fragmentation)指的是政府部门内部各类业务间分割、一级政府各部门间分割以及各地方政府间分割的状况^③。政治“碎化”包含两层含义:地域意义上的碎化和职能意义上的碎化。前者指每一个地方政府都对城市的一部分具有统治权,而没有一个覆盖整个区域范围的单一的政府单位;后者指一个特定地区内地方政府职能在若干个主体之间进行分割,而没有一个统一的单位来履行这些职能^④。基于职能分工的现代科层制是造成管理“碎化”的根本原因。在地方自治传统悠久的西方国家,管理“碎化”问题尤为突出。1980年代以来的新公共管理运动、多中心治理所采取的分散化、分权化的改革措施,在某种程度上加剧了政府管理“碎化”的状况。行政管理“碎化”使跨行政区公共物品和服务供给容易陷入“集体行动困境”。因而,管理“碎化”受到来自各方的批判。1975年,美国国家研究委员会指出,“大都市区破碎和重叠给地方政府带来一系列的问题,恶化了资源与社会需求失调的问题,增加了大都市区解决社会问题的困难,降低了提供公共服务的行政效率”^⑤。整体政府理论倡导者希克斯指出,在碎化的治理下,各自为政使公众无法得到高效的服务,重复建设导致浪费使服务使用者感到沮丧^⑥。

改革开放以来,伴随着行政性分权,中国区域经济由纵向运行系统(“条条”垂直行政

① 金太军. 2007. 从行政区行政到区域公共管理——政府治理形态嬗变的博弈分析[J]. 中国社会科学, (6): 53-65.

② 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.

③ 谭海波, 蔡立辉. 2010. “碎片化”政府管理模式及其改革——基于“整体型政府”的理论视角[J]. 学术论坛, (6): 29-34.

④ 洪世键. 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: 68.

⑤ National Research Council. 1975. Toward an Understanding of Metropolitan America[M]. Washington DC: National Academy of Sciences: 105.

⑥ Perri 6, Diana Leat, Kimberly Seltzer, et al. 2002. Towards Holistic Governance: the New Reform Agenda [M]. New York: Palgrave: 48.

管理)转向横向运行系统(“块块”横向经济管理),在激发地方政府发展经济动力的同时,也产生了各自为政的“地方主义”。行政性分权扩大了地方的自治空间。在蔡定剑等看来,中国实际的自治权比英国、日本、法国单一制的国家的自治权力要大得多^①。在全球化、区域化背景下,权力的“碎化”及由此导致的空间管理的“碎化”不仅引发了地方政府恶性竞争,也引发了与日俱增的跨域公共议题,甚至出现了跨域公共问题“霍布斯丛林”的局面。在此背景下,区域全面协调可持续发展逐渐进入了国家战略视野。在《国民经济和社会发展第十一个五年规划》中,区域协调被放置于突出位置。

1.1.2 城市群规划兴起

1) 空间规划转型:从城市到区域

无论是在影响范围,还是在研究对象、研究内容等方面,跨域治理要比城市群规划宽广得多。在中国,跨域治理主要是指跨行政边界的治理,两个及其以上的行政单元对共同面临的跨界问题所进行的集体管理,包括国际层面的全球治理和国内的区域治理,其要解决的核心问题是跨行政区边界的矛盾和利益冲突^②。跨域治理是政治学、管理学、经济学、社会学等多学科持续关注的热点问题。城市群规划是一种战略性的空间规划,具有宏观性、综合性、协调性和空间性的特点。从规划目标来看,城市群规划是一种以城市功能区为对象的区域规划,旨在打破行政界线的束缚,从更大的空间范围协调城市之间和城乡之间的发展,协调城乡建设、人口分布、资源开发、环境整治和基础设施建设布局的关系,使整合后的区域更具有竞争力。伴随着不同空间尺度的城市地区的大量涌现和蓬勃发展,区域规划正步入全面复兴时代。城市群(都市圈)规划作为一种重要的区域规划,1990年代以后,随着长三角、珠三角等国内发达地区一体化进程的提速,以城市地区或城市群为重点的区域规划受到高层政府的高度关注,其地位也得到前所未有的提升。自2009年1月《珠江三角洲地区改革发展规划纲要》获批后,从地方到中央,东南西北中一系列的区域规划密集出台(见表1.1)。在大区域间有协调,在局部有突破,已经成为各个区域规划的共识。不管是都市圈规划,还是城市群规划,协调地区之间、城市之间、城乡之间的发展都成为共同的核心主题,区域性基础设施供给、区域产业合理布局、生态环境保护等是这类规划形态共同的核心内容。

表 1.1 2009 年以来批准的区域规划一览表

通过日期	规划名	涉及省市区域
2009-01	《珠三角地区改革发展规划纲要(2008—2020)》	广东省的广州、深圳、珠海、佛山、江门、东莞、中山、惠州和肇庆市为主体,辐射泛珠江三角洲区域
2009-02	《推进珠江口东岸地区紧密合作框架协议》	深圳、东莞、惠州
2009-04	《推进珠中江区域紧密合作框架协议》	珠海、中山、江门

① 蔡定剑. 2011. 政治体制改革的历史与现状[J]. 炎黄春秋, (2): 1-8.

② 陶希东. 2011. 跨界治理: 中国社会公共治理的战略选择[J]. 学术月刊, 43(8): 22-29.

续表 1.1

通过日期	规划名	涉及省市区域
2009-03	《国务院关于推进上海加快发展现代服务业和先进制造业建设国际金融中心和国际航运中心的意见》	上海
2009-05	《关于建立京津冀两市一省城乡规划协调机制框架协议》	北京、天津、河北
2009-04	《深圳综合配套改革总体方案》	深圳
2009-05	《国务院关于支持福建省加快建设海峡西岸经济区的若干意见》	海峡西岸经济区东与台湾地区一水相隔,北承长江三角洲,南接珠江三角洲
2009-06	《江苏沿海地区发展规划》	江苏省
2009-06	《广佛肇经济圈建设合作框架协议》	广州、佛山、肇庆
2009-06	《横琴总体发展规划》	珠海、横琴岛
2009-06	《关中—天水经济区发展规划》	包括陕西省西安、铜川、宝鸡、咸阳、渭南、杨凌、商洛部分县(商州、洛南、凤武、柞水)和甘肃省天水所辖行政区域。直接辐射区域包括陕西省陕南的汉中、安康,陕北的延安、榆林,甘肃省的平凉、庆阳和陇南地区
2009-07	《辽宁沿海经济带发展规划》	包括大连、丹东、锦州、营口、盘锦、葫芦岛等沿海城市在内的辽宁沿海经济带
2009-07	《川南经济区区域规划》(讨论稿)	川南地区
2009-11	《中国图们江区域合作开发规划纲要》	中国图们江区域的核心地区,包括吉林省范围的长春市、吉林市部分区域和延边朝鲜族自治州
2010-01	《皖江城市带承接产业转移示范区规划》	包括合肥、芜湖、马鞍山、铜陵、安庆、池州、巢湖、滁州、宣城 9 市全境和六安市的舒城县、金安区
2010-03	《青海省柴达木循环经济试验区总体规划》	柴达木地区
2010-04	《沈阳经济区国家新型工业化综合配套改革试验区》	以沈阳为中心,在半径 100 公里范围内,涵盖了沈阳、鞍山、抚顺、本溪、营口、阜新、辽阳、铁岭 8 个省辖市
2010-05	《重庆“两江新区”总体规划方案》	重庆北部新区和重庆两路寸滩保税港区
2010-05	《长江三角洲地区区域规划》	包括上海、南京、苏州、无锡、扬州、南通、镇江、常州、泰州、杭州、湖州、宁波、绍兴、舟山、温州、嘉兴等 16 个地级以上城市
2011-01	《山东半岛蓝色经济区发展规划》	包括山东全部海域和青岛、东营、烟台、潍坊、威海、日照 6 市及滨州市的无棣、沾化 2 个沿海县所属陆域
2011-03	《浙江海洋经济发展示范区规划》	包括浙江全部海域和杭州、宁波、温州、嘉兴、绍兴、舟山、台州等市的市区及沿海县(市)的陆域(含舟山群岛、台州列岛、洞头列岛等岛群)

续表 1.1

通过日期	规划名	涉及省市区域
2011-03	《海峡西岸经济区发展规划》	包括福建省全境以及浙江省温州市、衢州市、丽水市,广东省汕头市、梅州市、潮州市、揭阳市,江西省上饶市、鹰潭市、抚州市、赣州市
2011-05	《成渝经济区区域规划》	包括重庆的“一小时经济圈”、万州、开县、云阳等 31 个区县,以及成都、德阳、绵阳在内的四川 15 个地市
2011-07	《广东海洋经济综合试验区发展规划》	涵盖了广东省全部海域和广州、深圳、珠海、汕头、惠州、汕尾、东莞、中山、江门、阳江、湛江、茂名、潮州、揭阳
2011-11	《河北沿海地区发展规划》	包括秦皇岛、唐山、沧州 3 市所属的沿海 11 县(市)、8 区
2011-11	《平潭综合实验区总体发展规划》	海坛岛及附属岛屿
2012-08	《广西西江经济带发展总体规划(2010—2030)》	包括广西以及广东、云南、贵州的部分地区
2012-09	《广州南沙新区发展规划》	广州市沙湾水道以南区域,包括南沙街、珠江街、龙穴街、黄阁镇、横沥镇、万顷沙镇、东涌镇、榄核镇和大岗镇
2012-09	《宁夏内陆开放型经济试验区规划》	宁夏回族自治区
2012-09	《黔中经济区发展规划》	包括贵州省贵阳市及遵义市、安顺市、毕节市、黔东南州凯里市、黔南州都匀市等 33 个县(市、区)
2012-09	《福建省海洋经济发展规划》	包括福建省管辖海域和福州、厦门、漳州、泉州、莆田、宁德 6 个沿海设区市及平潭综合实验区的陆域
2012-11	《中原经济区规划》	包括河南省全境,河北省邢台市、邯郸市,山西省长治市、晋城市、运城市,安徽省宿州市、淮北市、阜阳市、亳州市、蚌埠市和淮南市凤台县、潘集区,山东省聊城市、菏泽市和泰安市东平县
2013-01	《浙江舟山群岛新区发展规划》	舟山市行政管辖区域全部被纳入群岛新区规划当中

2) 城市群规划:推动跨域治理

具有综合性特点的城市群规划,其内容涉及广泛,主要包括:城市群功能定位、经济社会整体发展策略、空间布局、产业发展、基础设施建设、空间管治、生态环境保护等等^①。与治理、跨域治理相比,尽管两者在目标、对象上存在诸多雷同,如:在目标上,两者都指向实现区域全面协调可持续发展;在对象上,都涉及城市间协同发展、生态环境保护、规避区域内恶性竞争等等。但治理、跨域治理的内涵和对象要比城市群规划精深和宽广得

^① 顾朝林,俞滨洋,薛俊菲. 2007. 都市圈规划——理论·方法·实例[M]. 北京:中国建筑工业出版社:25.

多。治理和跨域治理还广泛涉及区域社会文化领域的整合、政府管理体制创新等诸多方面。最为重要的是两者侧重点不同,城市群规划以空间资源分配、土地利用管治为核心,精于空间布局,弱于规划实施体制机制的安排。而治理及其跨域治理往往以体制机制为核心议题,精于区域协调体制机制研究,而弱于空间统筹。尽管跨域治理与城市群规划的关注焦点、研究对象和内容存在差异,但两者具有很强的关联性。

在利益多元化和利益博弈常态化的当代中国现实社会情境下,跨行政区性质的城市群规划的核心任务和难点在于多元主体之间利益协调,并以此推动区域全面协调可持续发展。而治理与跨域治理恰恰精于利益协调机制研究,填补规划机制方面的不足。治理理念已成为指导城市群规划编制与实施的基本理念之一。区域规划工作是以解决特定历史时期内区域重大问题为中心,区域重大社会问题的出现是中西方区域规划理论创新的逻辑起点和实践的基本出发点^①。在当代跨域公共问题大量丛生的情境下,跨域治理可为城市群规划提供全球治理、利益协调、对话协商等诸多理念。作为区域规划的一种类型,城市群规划则是跨域治理具体工具和手段之一,常常被视为推动区域全面协调的行动纲领,跨域治理的目标基本规定了城市群规划的目标。伴随着区域发展转型和大量跨域公共问题的涌现,推动跨域治理,通往区域“善治”,成为中国当前城市群规划的核心目标之一(表 1.2)。

表 1.2 国内部分城市群或城市群规划及其目标一览

城市群	城市组成	行政级别	中心距离	规划目标
长株潭	长沙 株洲 湘潭	省会城市 地级市 地级市	株—潭 10 km 长—株 40 km 长—潭 35 km	交通同网,信息共享,能源同体,通讯同费,生态同建,环境同治
太榆	太原 榆次	省会城市 市辖区	距离 25 km	交通同网,信息同享,能源同体,环境同治,金融同城
广佛	广州 佛山	省会城市 地级市	距离 20 km	交通一体化,共同的信息平台,产业链一体化,政策制度的对接,市场的对接,基础设施建设的接轨,人才、信息和教育资源的共享与对接,资本资源的对接
西咸	西安 咸阳	省会城市 地级市	距离 20 km	规划同筹、交通同网、信息同享、市场同体、产业同布、科教同兴、旅游同线、环境同治的“八同”思路,最终实现城市一体化、经济一体化、交通一体化和环保一体化的目标
郑汴	郑州 开封	省会城市 地级市	距离 72 km	区域对接、优势互补、资源共享、错位发展
沈抚	沈阳 抚顺	省会城市 地级市	距离 30 km	交通同网,信息共享,能源同体,环境同治,金融同城
厦漳泉	厦门 漳州 泉州	地级市之间	厦—漳 55 km 厦—泉 85 km 漳—泉 120 km	推进城市轨道交通、厦漳海底隧道等一批交通重点工程;建成投用若干公共服务信息平台;居民健康信息系统、社会保障卡、养老服务公共信息平台等;劳动就业信息区域共享;有序推进资源要素市场一体化建设

^① 李广斌,王勇. 2007. 西方区域规划发展变迁及对我国的启示[J]. 规划师, (6): 77-80.

1.1.3 研究问题的提出

根据列斐伏尔(Henri Lefebvre)等人的社会空间理论,社会与空间是一种辩证交互的关系,社会形塑空间并被其塑造。一方面,空间是社会历史建构物,如果不对空间活动赖以运行并受其改变的社会制度给以应有的关注,就无法对空间形成及其演化给予充分的理解;另一方面,空间又是推动社会政治空间再生产的重要力量 and 实现社会改良的重要工具,任何社会都有自己特有的空间表达形式,试图不改变空间生产而改良社会是不可能的。伴随着全球化、分权化,区域经济社会制度环境的变迁成为推动包括城市群在内的区域空间重组与演化最基本的动力,而区域治理模式的转型又呼唤一场真正的“空间革命”,并与之相适应。

城市群规划是实现跨域治理的集体行动纲领,是跨域治理的有效手段之一。同时,城市群规划的编制与实施又离不开跨域治理手段的发育。根据欧美等国家经验,成功的城市群规划离不开治理工具的发展,离不开制度环境的支撑。在中国规划实践中,城市群规划在跨域治理中作用远低于预定的期望值,“圈而不合”现象突出、恶性竞争有增无减^①,城市群规划类似于“乌托邦”式的理想,缺少通达这一理想的运行机制。为什么规划难以实施或实施不理想?最直接、最重要的原因就是城市群规划缺少行之有效的体制机制来推动其实施。在我国以往的相关研究中,城市群规划往往过于关注城市群空间形态的表达,而疏于对规划体制机制的研究。城市群规划要实现跨域治理的目标,必须以规划体制机制创新为必要前提和坚实基础,而规划体制机制变革又需要治理形态和模式变迁等制度设计给予强力支持。

在现代化进程中,发达国家曾出现类似于中国当代的跨域公共问题困境,他们解决问题的手段和方法对中国跨域治理具有很强的借鉴意义。但由于中国所处发展阶段、社会文化、政体等与西方发达国家迥异,任何一个国家的规划体制都不可能为中国规划体制重建提供一个完整的临摹范本。换言之,由于中西方发展阶段、社会文化及其政治体制存在巨大差异,西方规划学说、治理学说在解决中国实践问题时都可能面临“水土不服”的问题。因而,在具体研究中,不仅要关注西方理论扎根和应有的社会环境背景,还要比对中国国情,分析这些理论在中国的适用性及其“改良”的可能性。这也是本书选题的理论和现实意义所在。

1.2 研究概念界定

1.2.1 城市群与城市群规划

1) 城市群概念

(1) 国外相关概念

城市群的思想起源于美国。为了科学地界定现代大都市地域范围和人口规模,早在1910年美国学者库恩(S. A. Queen)曾有过“都市区”等概念^②。1949年美国预算局定义

^① 罗小龙,沈建法.2005.“都市圈”还是都“圈”市——透过效果不理想的苏锡常都市圈规划解读“圈”都市现象[J].城市规划,29(1):30-35.

^② 张京祥.2000.城镇群体空间组合[M].南京:东南大学出版社.