

“尺度重组”与“元治理”视角下我国都市圈治理模式的建构思路研究

□ 张艺帅, 黄建中, 王启轩, 石佳宁, 王靖馨

【摘要】在我国发展现代化都市圈的过程中,“行政区”与“经济区”的错位愈加明显,既往的“行政区经济”模式往往会造成区域协调的尺度断裂现象,难以满足新时代都市圈的治理要求,亟待从新的视角加以探讨。文章对我国都市圈的治理现状进行了剖析,认为当前都市圈治理存在治理主体单一、体制机制缺位、保障体系缺失等显著问题,并基于“尺度重组”与“元治理”都市圈跨域治理的理论视角,结合对大都市圈治理的国际经验梳理,提出事权维度的“尺度重组”及相关体制机制建设是都市圈等跨域治理的关键所在,进而提出明确政府作为都市圈“元治理者”的角色定位、构建“一主多元”的都市圈“元治理”体系、完善都市圈“元治理”的组织平台架构等适宜我国现代化都市圈建设的“元治理”建构思路。

【关键词】都市圈; 尺度重组; 元治理; 国际经验; 建构思路

【文章编号】1006-0022(2023)04-0019-09 **【中图分类号】**TU981 **【文献标识码】**A

【引文格式】张艺帅, 黄建中, 王启轩, 等. “尺度重组”与“元治理”视角下我国都市圈治理模式的建构思路研究 [J]. 规划师, 2023(4): 19-27.

The Construction Thinking of Governance Model of Metropolitan Region in China from the Perspective of Re-scaling and Meta-governance/Zhang Yishuai, Huang Jianzhong, Wang Qixuan, Shi Jianing, Wang Jingxin

Abstract The mismatch between administrative region and economic region is escalating in metropolitan region development in China. The traditional economic model based on administrative regions has resulted in a phenomenon known as scale fracture, which hinders regional coordination and calls for new solutions in metropolitan region governance. Based on the analysis of the weaknesses of metropolitan region governance in China, including monocentric governance and absence of institution, mechanism, and insurance system, this paper proposes a viewpoint of re-scaling and meta-governance. Combined with global experiences, this paper recommends clarifying the government's role as meta-governor, establishing a meta-governance system, and integrating the organization and structure of metropolitan region governance.

Key words Metropolitan region, Re-scaling, Meta-governance, Global experience, Construction thinking

0 引言

“十一五”时期我国就提出了“以城市群为主体形态”的城镇化发展方略,如今我国城镇化发展进入“后半场”,区域协调发展及空间治理的精细化需求使得政策视域进一步向“培育发展现代化都市圈”聚焦,近期(大)都市圈尺度的跨域治理相关议题也引起了学界的广泛关注^[1-6]。一方面,我国都市圈的形成与发育过程有一定的客观规律,可将“都市圈”定义为由以一个或多个具有区域带动力的核心城市及其都市区作为功能空

间主体,以及与功能空间主体存在紧密的经济、社会及交通等网络联系的城乡一体化地区所共同组成的功能地域,其范围一般不超过“1小时交通圈”范围^[7]。另一方面,“行政区经济”是我国都市圈等跨域“政策区”概念产生的重要制度性背景:从纵向视角来看,行政等级较高的城市通常在省域经济社会发展及资源配置过程中拥有较高的话语权,促使如“省会经济”及“省会都市圈”等现象形成,但在这种现象下往往由于省会城市对周边城市的“虹吸作用”,不利于实现区域均衡发展;从横向视角来看,行政区划的刚性

【基金项目】 国家自然科学基金项目(52178049)、“十四五”国家重点研发计划课题(2022YFC3800204)

【作者简介】 张艺帅, 同济大学建筑与城市规划学院博士研究生。

黄建中, 通讯作者, 同济大学建筑与城市规划学院教授、博士生导师。

王启轩, 同济大学建筑与城市规划学院博士研究生。

石佳宁, 同济大学建筑与城市规划学院硕士研究生。

王靖馨, 同济大学建筑与城市规划学院硕士研究生。

约束造成了区域空间与事权的“尺度断裂”，形成了相对独立、封闭的“行政区经济”现象，这种现象在我国欠发达地区尤为显著。随着我国经济社会的不断发展，“行政区”与“经济区”之间的矛盾与错位愈发显著，单一尺度下“各自为政”的治理模式显然难以满足“发挥市场在资源配置中的决定性作用”及“国家治理体系和治理能力现代化”的新时代治理要求。

《中华人民共和国国民经济和社会发展规划第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》提出要将“建设现代化都市圈”作为完善城镇化空间布局的重要依托。2019年出台的《关于培育发展现代化都市圈的指导意见》初步构建了我国都市圈现代化治理体系基本框架^[8]，但相关治理机制及保障体系内容尚未明确，亟待从新的视角展开研究。本文对我国都市圈的治理模式及主要缺陷进行简要归纳，并引入“尺度重组”及“元治理”的都市圈跨域治理理论视角，进而结合

国际经验，探讨我国都市圈治理模式的建构思路。

1 当前我国都市圈的治理模式及主要缺陷

1.1 我国都市圈等区域治理模式的分类概括

我国都市圈等区域治理模式大致经历了以行政区划调整为主的刚性治理阶段及以联席会议、区域规划等为主的柔性治理阶段^[9-10]。过去占主导地位刚性治理措施主要有以下三类：一是市域内行政区划调整，采取该类措施的实践较多，相关措施包括尺度上移（如行政区合并、县级市升地级市、镇改市等）、尺度下移（如行政区拆分、行政等级下移等）及尺度更替（如行政区析出部分进行重组、撤县设区等）等；二是跨地市行政区划调整，相较而言，第二类措施的实际操作难度更大、申报周期更长、案例数量更少，往往涉及行政等级较高的省会

城市（如成都、济南、长春等城市），相关措施主要为尺度更替（如原地级市拆分重组、部分县市整体划归等）；三是设立行政管理区（各类新区、新城、开发区等），主要涉及底层行政区划尺度上移及边界调整等尺度更替。

传统的刚性治理模式虽然在一定程度上减少了区域内部的空间交易成本，拓展、优化了城市的发展空间，但是也引发了诸多现实问题。在过去以经济增长为核心的行政考核机制下，一些地方政府忽视城市区域发展的客观规律，过度强调政府的干预及调控职能，一味采用扩大投资等“急功近利”的粗放式发展模式，致使土地城镇化速度快于人口城镇化速度的问题出现，这不仅造成资源的浪费及发展的低效，还严重威胁了国家粮食安全和国土生态安全。同时，刚性治理模式也并未从制度性根源上解决各地之间的利益冲突及“行政区”与“经济区”之间的矛盾和错位。

针对以上弊端，国家发展和改革委员会近期提出“慎重从严把握撤县（市）改区，严控省会城市规模扩张，确需调整的要严格程序、充分论证。稳慎优化城市市辖区规模结构”。随着国家对于刚性治理措施的态度日渐审慎，柔性治理措施成为各地区在都市圈层面进行跨区域治理的主要路径，主要包含两类措施：一是设立非正式合作组织，如市长联席会议、城市发展联盟、规划研究组织等，以政府间会议为主要实施形式；二是以发布各类规划政策为治理手段，包括各类邻域地区的同城化、一体化规划和政策，以及相应的都市圈乃至城市群尺度的空间规划、发展规划、空间协同规划等（表1）。

1.2 当前治理模式的主要缺陷

当前，在我国都市圈的跨区域协调工作中较为重视柔性治理手段。尽管我国近年来编制并出台了城市群、都市圈等跨域协调规划，也尝试过以非正式合作组织等方式落实跨域治理政策，但

表1 我国大都市圈治理中主要的刚性及柔性治理模式

大都市圈治理模式	措施类别	主要形式	典型案例
以刚性治理措施为主导	市域内行政区划调整	撤县（市）设区；行政区合并；行政区重组；行政区拆分、析出；镇改市等	北京市设大兴区、平谷区、怀柔区；上海市设崇明区、奉贤区，南汇区并入浦东新区；广州市设增城区、从化区；深圳宝安区拆分出龙华区、光明区；温州市龙港镇改为龙港市等
	跨地市级行政区划调整	地级市拆分重组；地级市县级单元并入中心城市；地级市整体并入中心城市等	合肥市、马鞍山市、芜湖市“三分巢湖”；四平公主岭市划归长春市代管；原资阳简阳市划归成都市代管；莱芜市整体并入济南市等
	设立行政管理区	设立新区、新城、开发区、园区、合作区等22类行政管理区	雄安新区、平潭综合实验区、深汕特别合作区等行政管理区设立
以柔性治理措施为主导	设立非正式合作组织	市长联席会议 城市发展联盟 规划研究组织	上海、杭州、南京、广州、深圳、长株潭、成都、沈阳等都市圈设立稳定的市长联席会议 南京都市圈设立城市发展联盟 上海大都市圈规划研究联盟、上海大都市圈规划研究中心等组织成立
	各类规划政策	同城化、一体化政策	广州—佛山、深圳—东莞、上海—苏州、西安—咸阳、长三角一体化等相关政策发布
		发布各类都市圈规划	各类都市圈空间规划、都市圈空间协同规划、都市圈发展规划等相关规划发布
		各类城市群、省域的相关规划	各类城市群发展规划、城市群国土空间规划、省域新型城镇化规划等相关规划发布

是由于体制机制缺位，相对柔性的规划调控实施的效果往往不佳，进而导致我国多数都市圈的治理成效并不理想。

(1) 从治理网络的组织架构来看，当前我国跨域治理组织方式以政府间的各类协商会议为主，市场与社会主体参与不足，跨域治理主体的单中心结构特征突出，“行政区经济”色彩仍较浓厚，跨域治理组织结构的多层次、网络化水平亟待提升。

(2) 从纵向传导来看，跨域协作组织较为乏力，上级政府介入不足，相关制度缺失，同时上级政府与地方政府之间缺乏中间层级的管理主体，导致跨域的横向协调工作难以有效展开，使得许多反映国家意志的区域战略规划仅停留在地理划层面，未能改变既有的事权配置及激励机制，跨区域层面的“尺度重组”并未有效形成^[10-11]。

(3) 从横向协调来看，各方利益诉求存在错位，既有的“条块化”协商机制及治理主体间的行政层级差异易造成跨域治理的“尺度断裂”，难以形成有效的利益补偿及事权让渡机制^[12]，致使博弈结果往往是各方利益的交集部分，“以邻为壑”现象显著，并未实现区域整体发展成效的帕累托最优。

(4) 在保障体系方面，当前跨域治理缺少法律体系支撑，各类协商会议、制度平台的权威性不足，致使各类区域协调规划多为协商式成果，在规划内容的实施监管方面缺少约束力及强制性。同时，各地区行业标准、规划标准等并不一致，相关内容很难有效衔接，并且动态监管及评估机制仍不成熟，难以对区域协调的实施情况进行实时监督及反馈等^[7-8]。

此外，从已有的实践来看，当前我国都市圈跨域协调的组织机制也不健全。例如，南京都市圈采用了决策—协调—执行的三级运作机制，但其作为跨省都市圈，并未明确中央部委承担的角色，跨省事务的协调仍面临诸多困难，同时在该机制运作过程中市场、社会等主体的参与不足(图1)；支撑成都都市圈运转

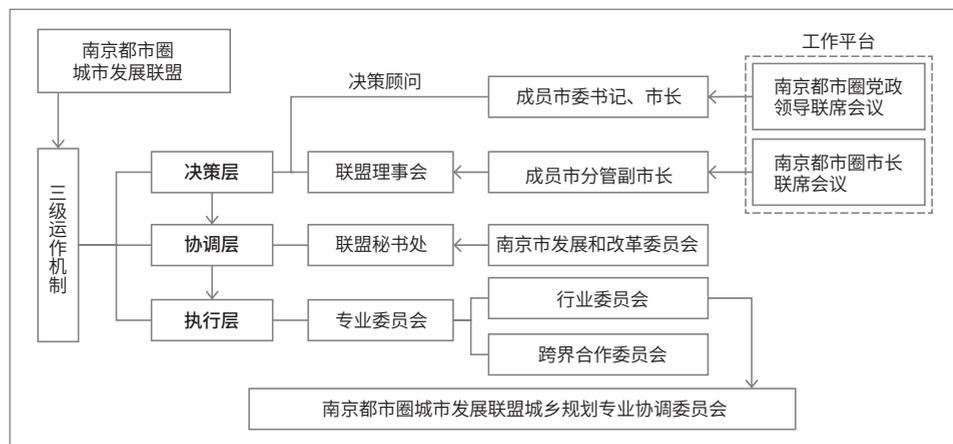


图1 南京都市圈城市发展联盟三级运作机制示意图
资料来源：根据《南京都市圈城市发展联盟章程》改绘。

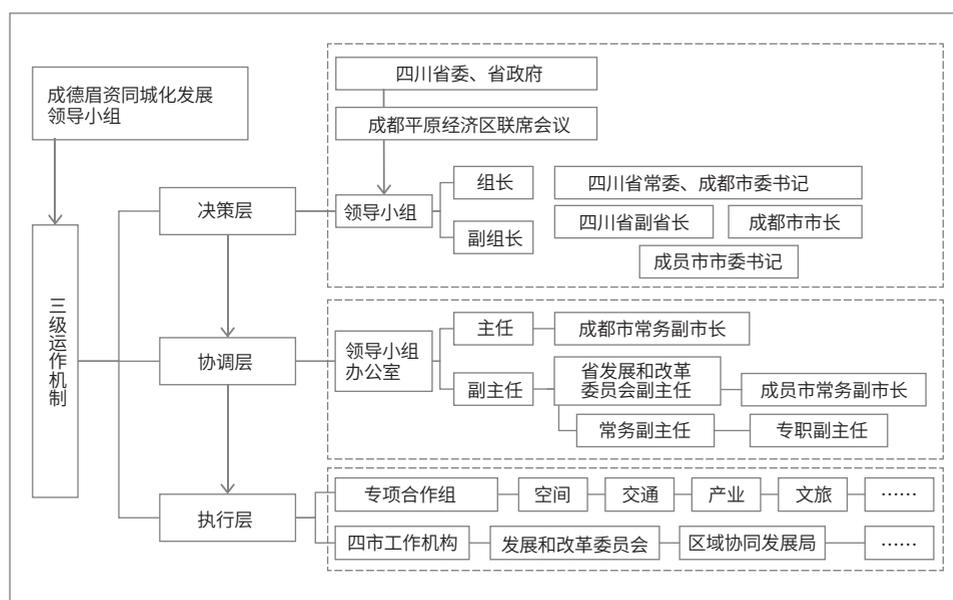


图2 成德眉资同城化发展领导小组三级运作机制示意图
资料来源：根据四川省推进成德眉资同城化发展领导小组办公室相关资料绘制。

的成德眉资同城化发展领导小组则借鉴了南京都市圈的三级运作机制，形成了层层压实的行政责任体系，但治理结构同样过于单中心化(图2)。

近期发布的《上海大都市圈空间协同规划》所采取的“共同编制、共同协商、共同认定”的工作组织形式是一次具有创新意义的大胆尝试，该工作组织形式强调了多元主体参与及各主体拥有相对平等的协商地位，其所提出的大都市圈治理结构趋于多层次、网络化，该规划编制工作本身亦可视为一种“治理”过程。然而，中央相关部委仅以指导委员会的形式介入都市圈治理；都市圈规划

并未涉及事权下放及新的制度设计内容，本身亦缺乏法律支撑，其由“两省一市”政府联合印发的成果公布形式更倾向于一种倡议性表达(图3)。

总体来看，我国多数地区的跨域治理事宜面临“制度性失效”情况频发的窘境，在都市圈成员城市的共同上级政府与各成员城市政府之间，涉及行政事权、社会联系、空间组织等多维度的“尺度重组”过程并未有效开展。在刚性治理模式难以为继、柔性治理模式权威性不足的情况下，如何完成“地域重构”与“尺度重组”的双重过程，从而促进区域协调发展是都市圈跨域治理亟待解决的问题。

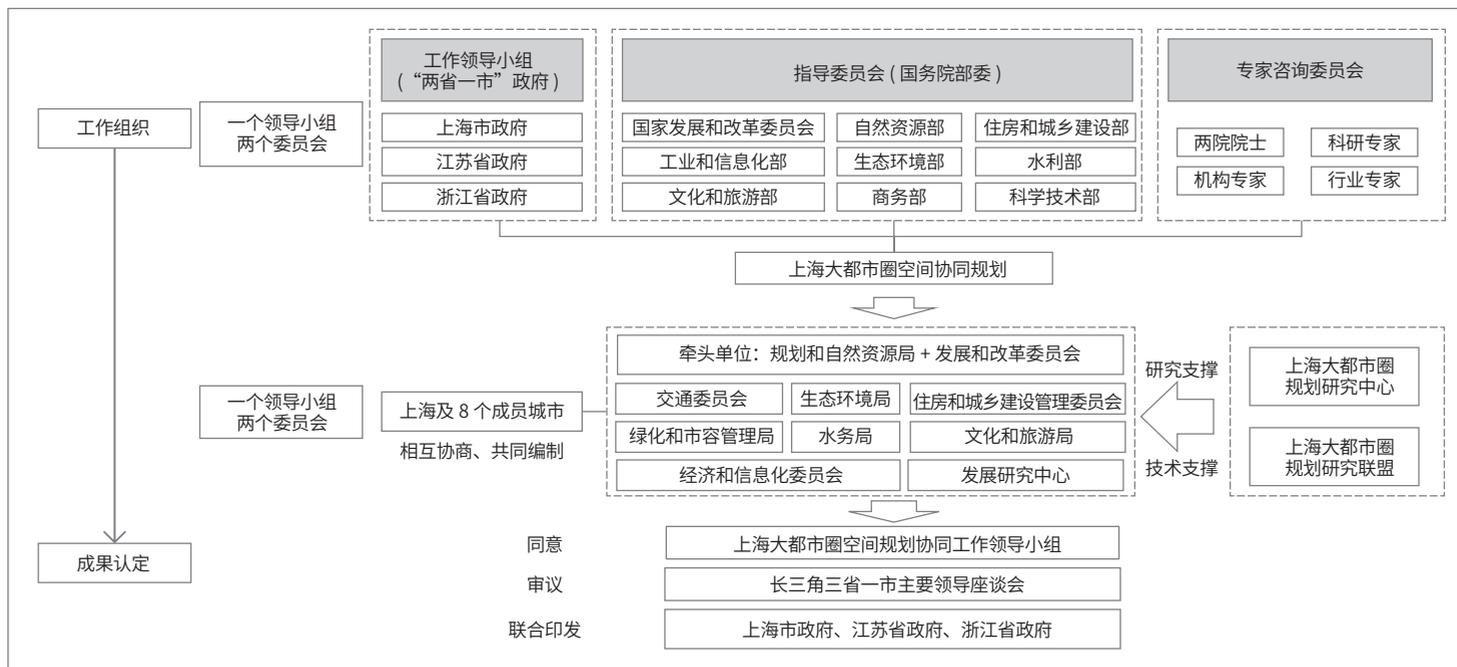


图3 《上海大都市圈空间协同规划》工作组织流程图
资料来源：根据《上海大都市圈空间协同规划》编制成果绘制。

同时，多元治理主体衔接不畅、相关法律及体制机制的制度性缺位等是造成都市圈跨域治理失灵的重要原因，而“元治理”理论则为解决这些问题提供了新思路。都市圈发展的“尺度重组”过程涉及行政事权、社会联系、空间组织等多维领域，“元治理”则是有效实现“尺度重组”的重要手段。

2 都市圈治理的理论视角：“尺度重组”及“元治理”

2.1 “尺度”与“尺度重组”

“尺度”是人文地理学用以度量空间的核心概念之一，从不同的认知视角出发，可将“尺度”分为现实尺度、分析尺度及实践尺度3个层面^[13]。其中，现实尺度、分析尺度层面关注事物的“空间本体”特征^[14]，实践尺度层面则将“尺度”视为一种“社会建构”^[15]。20世纪70年代以来，在资本全球化浪潮下，西方资本主义国家政体逐渐由凯恩斯—福特主义向后福特—新自由主义转变，“流空间”理论的诞生更是引发了“去地域化”思潮。在此背景下，结合大卫·哈维及列

斐伏尔的“再地域化”思想，布伦纳将“尺度政治”应用于城市与区域治理的分析框架之中，并提出“再地域化”的“尺度重组”概念^[16]。而地理层面的空间重构伴随着资本积累、城市化及国家调控力量的更替，如国家将事权上移至超国家组织，或将事权下放至区域及地方政府等^[16]。

综上所述，从区域治理视角来看，“尺度”不仅代表了空间政策和制度的“地理容器”，还反映了空间治理及事权的逻辑层级，因此“尺度重组”过程既涉及地理实体的重新组合，又涉及其承载的纷繁复杂的国家治理、行政事权和社会关系的再组织及表达。“尺度重组”理论为城市与区域发展提供了重要的解释框架，近年来我国学界逐渐兴起将“尺度重组”理论运用于城市群、都市圈等相关领域研究的热潮^[17-19]。

2.2 “治理”与“元治理”

现代“治理”理念起源于环境问题，该理念追求多元化、分散化、网络化及多样化的管理及控制模式，是一种在政府与市场之间进行事权平衡和再分配的

制度性理念^[20]。杰索普从“治理”的狭义概念出发，强调“治理”是“在相互依赖的复杂关系中各独立个体的反思性自组织”^[21]。在公共事务领域，治理主体包括政府、企业和公民社会3类，分别对应科层式、市场式及网络式3种模式。随着全球化进程的不断深入，世界各国的公共事务管理问题日趋复杂性、多样性和动态性，单一主体治理模式的“制度性失效”困境频繁出现^[22]，即治理对象及目标的复杂性强于治理工具和手段的复杂性，造成选定的治理模式无法达成治理目标^[23]。因此，寻求3种治理模式再平衡的反思性理论——“元治理”概念应运而生，即对治理过程本身进行再治理。

“元治理”并非提倡建立事权至高无上、管制完全自上而下的政府，而是认为政府需履行治理制度设计职责并提出愿景构想等，促进各个领域的自组织相互协调，以谋求公共利益最大化^[24]。与传统治理理论强调“去国家（政府）化”过程及多元主体均可成为治理主体或事权中心的论调不同，“元治理”理论强调政府在社会治理过程中应发挥“元治理者”

的积极作用，主导不同尺度的治理体制和机制建构，避免存在多元主体的治理模式陷入无序状态^[25]。如今“元治理”理论被广泛应用于公共管理领域，而涉及城乡规划领域的研究则多基于社区、乡村^[26-29]等中微观空间尺度，虽然在区域尺度进行了一定的探讨^[30]，但是总体而言相关研究仍然匮乏。

综上所述，无论是在规划实践层面还是理论研究层面，我国都市圈跨区域治理的经验都非常有限。国外大都市区域的治理历史相对悠久，在一定程度上能为我国提供相关经验借鉴。

3 都市圈跨区域治理的国际经验

与我国自上而下的行政传导机制不同，国外大多在不同程度上强调地方自治。从国外主要大都市区域的治理组织模式来看，大致是通过以下形式完成上级政府与地方政府间的“尺度重组”过程：第一类治理组织模式为政府参与组织，其治理结构相对灵活，多采用城市间论坛或理事会等非正式组织的形式，相对适用于地方治理碎片化的地区。第二类治理组织模式则为大都市特设机构，包含单一部门或多部门特设机构。第三类治理组织模式为大都市独立地方政府和二级地方政府，前者通常通过指定或选举方式产生，如针对大都市职能设定的首尔及东京大都市政府，后者资金大多来源于中央政府转移支付。第四类治理组织模式为大都市政府/机构，其可划分为在中央及地方政府间具有法定地位的大都市联合政府和将大都市区政府与各地方政府整合为新的地方政府两种模式。第五类治理组织模式为非政府倡议组织，以美国的纽约区域规划协会(RPA)及德国的大都市区域倡议组织(IKM)为代表(表2)。考虑到我国国情及经验的可借鉴性，本文对日本、法国的大都市区域治理经验进行分析，并与联邦体制下地方高度自治的德国大都市区治理经验做比较。

表2 世界主要大都市区域治理组织模式

主类型	细分类型	具体内容	典型案例
政府参与组织	城市间理事会、城市间论坛等非正式组织	相对灵活的治理结构，适用于地方治理碎片化的地区	美国的“政府间议事会”“大都市规划组织”；日本首都圈“九都县市首脑会议”
	依法设立的正式组织	由国家下属地方机构、地方政府、相关公共团体构成	日本广域地方协议会
大都市特设机构	单一部门特设机构	需在大都市区级别设立的专项事务机构	英国的伦敦交通局
	多部门特设机构	负责多部门的规划及服务运转	日本国土交通省下设的都市局；加拿大大温哥华区域局
大都市独立地方政府	针对某些大都市功能的地方政府	独立的地方政府，通过直接任命或选举产生	首尔大都市政府、东京都政府
	拥有更广泛权限的二级地方政府	具有行政管辖权的二级政府，辖区与大都市区大致重合	英国大伦敦政府等
大都市政府/机构	联合型政府/机构	中央政府及地方政府间具有法定地位的联合政府，中央政府将部分职能让渡至地方政府	英国大曼彻斯特、利物浦等联合政府；法国市镇公合作组织
	整合型政府	通过合并地方政府或兼并邻近地区形成大都市政府	加拿大多伦多政府、南非大都市政府等
非政府倡议组织		一般由董事会、专家委员会、相关部门等构成，编制倡议性规划并组织协调治理工作	美国纽约区域规划协会、德国IKM大都市区域倡议组织等

注：根据世界银行相关研究整理。

3.1 日本：国家—大都市圈的“尺度重组”及“一主多元”的都市圈“元治理”模式

日本大都市圈治理事宜与其国土规划体系相互衔接。长期以来，日本重视相关领域的政策立法、规划编制及实施应用。以2005年日本《国土形成规划法》的出台为标志，日本国土规划体系由原“全国—地区—都道府县—市町村”的四级规划体系转变为“全国—广域地方”的二级规划体系，并与国土利用规划相衔接，国土形成规划与国土利用规划均由国土交通省下设的国土厅规划局负责编制(图4)。在这一过程中，区域治理尺度的重心由尺度地方上移至与大都市圈相对应的广域地方尺度，以广域联合的视角促进国土均衡发展，并应对日益激烈的全球竞争。

在新的体系下，广域地方规划的宏观指导性更强，在规划内容上偏向战略性，其编制组织过程为：首先依据日本

《国土规划形成法》及相关政令，划定广域地方规划区域，其次成立由国家地方分部局、相关都府县、相关指定城市及相关社会团体、个人组成的广域地方规划协议会，促使多元主体共同参与规划编制、审议、协商工作，最后由国土交通大臣进行规划策定。在日本三大都市圈地区，各都市圈依据法案需编制大都市圈整備(开发)规划，其规划内容侧重实施性。以日本首都圈整備规划为例，依据日本《首都圈整備法》(1956年出台，后多次修订)，首都圈被划定为不同的政策区域，并在土地利用限制、事业制度、税制特别措施、绿地保护等方面进行分区施策等。首都圈规划必须与其所对应的广域地方规划相协调，并根据地方具体情况进行修订。

在大都市圈治理机构设置方面，以日本首都圈为例，其大致经历了首都建设委员会—首都圈整備委员会(1956—1974年，为原总理府外局机构)—大都市

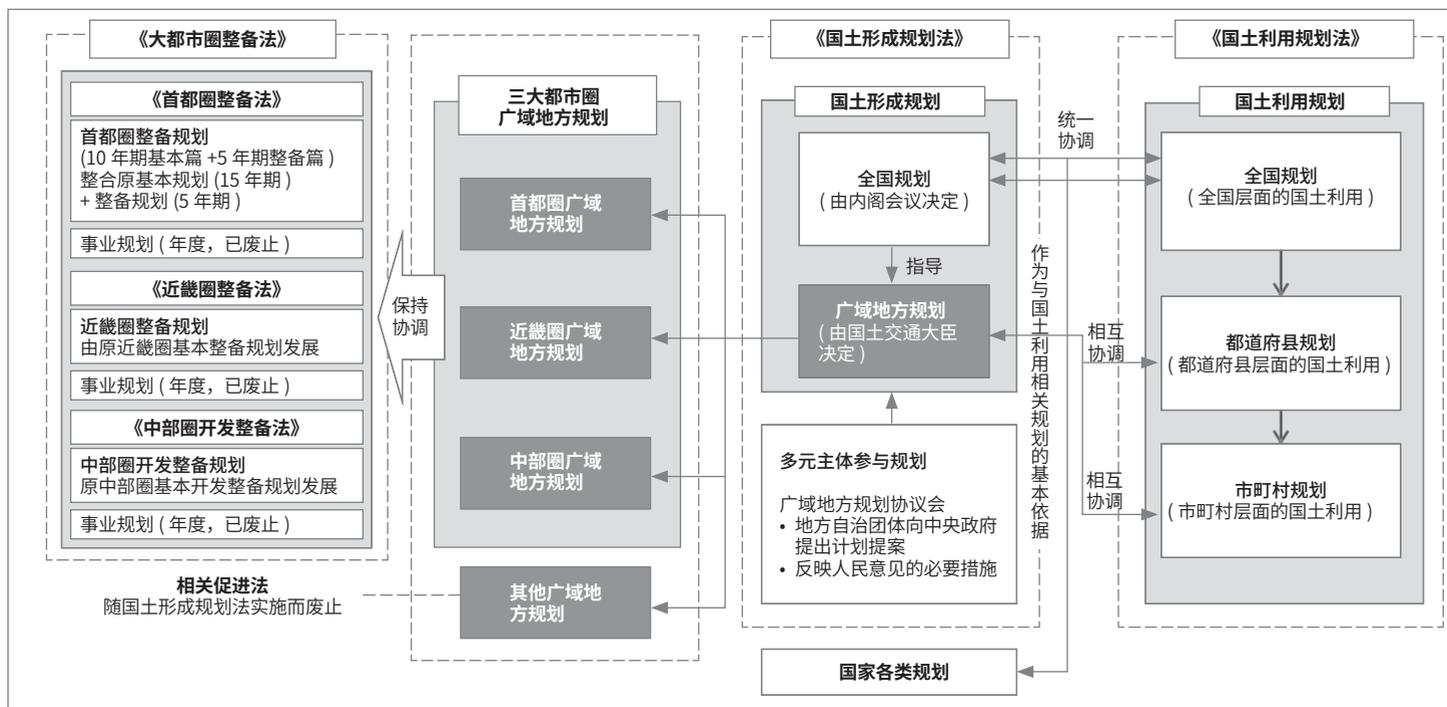


图4 大都市圈规划在日本国土规划体系中的地位及其法律依据示意图
资料来源：根据日本国土交通省资料绘制。

圈整備局(1974—2001年,为原国土厅下设机构)—首都圈整備部(2005年设立,隶属于国土交通省下设国土的审议会)的发展历程,目前由都市政策科(隶属国土交通省下设的都市局)负责相关事宜,相关事宜包括首都圈整備规划编制工作、概要公布及向国会报告实施情况等。

整体上看,日本中央政府作为“元治理者”始终自上而下地掌握着首都圈的跨区域规划治理的管辖权,以避免不同行政区域间的利益冲突,同时通过制定专项法律明确中央及地方的权限职责和协作机制,保护了地方的利益及合理诉求^[31]。此外,日本还设有由地方政府自发组织的非法定机构或制度平台(如首都圈“九都县市首脑会议”)。在相关法律及体制机制等制度性保障下,日本国土空间治理中的全国—大都市圈的“尺度重组”过程得以有效展开,“一主多元”的都市圈“元治理”架构已基本形成。

3.2 法国：基于市镇公共合作组织的多层级“尺度重组”

法国当前的大都市区政策是在20世

纪80年代后“分权”的政治背景和行政体系下产生的^[32],在这一时期的空间事权“尺度重组”过程中,法国中央政府在空间规划和区域发展政策方面具有决定性作用,主要的规划权限在州政府,具体政策问题则委托给地区和地方一级政府解决^[33]。1999年,法国政府引入了新的市际合作工具——市镇公共合作组织(EPCI),该组织被视为是“建立大都市政府的过程中所进行的强有力的国家干预”^[34]。当前法国存有两种类型的EPCI,一类是有财政管辖权的综合性管理机构,分为大都市区、城市公共社区、城市集群社区、市镇公共社区4个层级;另一类是无财政管辖权的专门性管理机构,其资金来源主要为成员地区的捐款,通常根据地理空间位置设立,包括跨市镇联盟及混合联盟两类机构。

以大都市区级EPCI为例,根据法国地方当局通用法典(CGCT)的L5217-2条法规,其下辖成员可将经济社会及文化发展与规划、大都市空间规划、住房政策、城市政策、集体利益服务管理、环保政策等多项事权职能上交至大都市区级

EPCI,同时省和大区也可以根据相关协议将相关事权下放至大都市区级EPCI,省级事权有学校规划、省内道路管理等,大区级事权包含了地域及其经济活动的国际推广事宜等,从而有效填补了上级政府至地方政府中间层次的事权“真空”。

法国的空间规划分为3个层级,在区域规划与地方土地利用规划之间,还设有领土一致性规划。领土一致性规划由EPCI市际协会编制,是覆盖多个市镇联合体的区域规划战略文件,对市镇成员的地方土地利用规划具有法律约束力。另外,城市规划是大都市区级EPCI的一项强制性权限,大都市区级EPCI负责为市镇成员编制相应法规,但发放建筑许可的事权仍属于市镇成员。上述政府事权及社会内容的“尺度重组”确保了法国在大都市区层面的政策协调及治理的有效落实。

3.3 德国：治理松散的大都市区域倡议式合作框架

德国的大都市区域政策则是在联邦制度下实施的,由具有立法权限的

联邦、州与地方自治政府编制。1995年,德国区域规划部长级会议(MKRO)在空间规划政策行动框架的决议中引入了“Metropolregionen”一词,至2005年共划定了11个“欧洲大都市区域”(Europäische Metropolregionen, EMR)。欧洲大都市区域倡议组织(IKM)对大都市区域职能进行划分,并负责各区域发展的动态监控及相关组织事宜。大都市区域主要依靠当地的区域规划协会进行当地事务的组织及协调。在全球资本及经济社会的积累空间经由国家至城市区域的“尺度重组”语境下,德国政府试图依靠“欧洲大都市区域”战略形成相互联系的、分散式集中的国土空间组织模式^[35],并将大都市网络视为欧洲城市体系的组成部分,从而参与区域乃至全球竞争。另外,德国学界还提出“区域极点”(Regiopolen)概念^[35],并将区域极点作为大都市区域核心区之外的区域发展引擎,承担城市网络中重要的功能性节点的作用,该概念成为完善德国城市体系的重要理论构想。

然而,德国大都市区域的规划整体架构及运作虽在国家空间规划法的约束之下,但其并不像日本大都市圈或法国EPCI那样具有专项法律支撑。同时,当前德国大都市区域的治理相对松散,其遵循自愿倡导式原则仅搭建了战略性或象征性的政策框架,不会对空间体制改革产生影响,且难以从联邦政府直接获取资金支持^[36]。由于缺乏相应的激励措施,德国多数地区的自治合作进展较为缓慢,跨域治理能力也仍较为薄弱。

在以上3个案例中,日本与法国均是以相对健全的法制体系为支撑,推进大都市圈的跨域治理工作,其跨域协调组织/机构具有法律地位,并且中央政府在一定程度上具有“元治理者”的职能,有效推动了国家至大都市圈的“尺度重组”进程。其中,日本中央政府始终掌握对首都圈规划治理的管辖权,同时在政府职能部门主导下形成了多元主体参

与的跨域协商机制;法国则是通过中央政府的事权下放及地方政府的事权上对相关机构进行赋权,大大强化了相关机构的跨域协调组织能力。相比之下,德国的地方事务高度自治,政府对于区域的管控能力相对较弱,多数大都市区域的跨域治理存在职能及事权“缺位”的情况,治理形式偏向框架式的战略倡议。

4 我国都市圈治理模式建构思路

我国长三角一体化的实践颇具创新性。首先,成立了以国务院领导任组长、以各相关部委和“三省一市”主要领导为成员的长三角一体化发展领导小组,同时各市政府也相应成立了领导小组,形成了纵向传导的区域治理行政架构;其次,设立了长三角区域合作办公室,为各省级政府提供了协商平台,并在拟定区域战略规划、协调重大项目、统筹合作基金等方面赋予长三角区域合作办公室一定的管理权限。此外,市场力量与社会力量也可以参与治理,如长三角投资(上海)有限公司以及研究机构、智库专家代表参加长三角一体化发展高峰论坛等。在考核机制上,长三角地区摆脱了唯GDP论的桎梏,依托中央及地方财政的专项投资基金保障了激励机制的落实^[10]。在中央政府的主导下,长三角地区中央至地方的空间事权调整与社会建构的“尺度重组”有序展开,“一主多元”的多层级网络化“元治理”结构在逐步形成。笔者认为长三角的实践为都市圈等跨域治理模式建构提供了一定的经验借鉴,上海大都市圈及南京、杭州等都市圈的跨域治理议题应与长三角一体化的宏观命题相互衔接。同时,其他地区的都市圈治理模式也应在借鉴长三角一体化实践经验的基础上积极探索和创新。

当前我国在都市圈等跨域治理领域虽已开展一定的创新探索,但目前仍存在治理结构单一、体制机制缺位、法理

支撑缺失等问题。同时,都市圈跨域治理的国际经验相对成熟,但亦不可机械照搬,需针对我国国情进行本土化阐释。本文结合我国当前跨域治理存在的问题及若干国际实践的治理经验,提出我国都市圈的“元治理”模式建构思路(图5)。

4.1 明确政府作为都市圈“元治理者”的角色定位

中央及各级地方政府作为都市圈的“元治理者”,需扮演“同辈中的长者”而非“高高在上、统治一切”的治理角色,应强调其在都市圈跨域治理过程中的责任而非作为事权的绝对中心^[27]。中央政府作为最高等级的“元治理者”及都市圈成员共同的上级政府,要不断完善国家法治体系建设及治理机制纵向传导路径,明确都市圈跨域协调过程中的各级政府权责,制定并完善相应的考核、激励、仲裁、决策、监管等办法与机制,形成都市圈跨域治理的反思性创新探索新格局;省级政府作为省内都市圈成员共同的上级政府,同样需在中央政府的相关制度的指引下,因地制宜完善都市圈相关体制机制建设。

此外,地方政府不仅要落实上级政府的战略意图及制度设定,还需兼顾地方发展诉求,不断探索完善区域协调治理的反馈机制;明确自身权责,有效实现与都市圈其他成员间的横向协同,并将激活多元主体活力落实到微观层面,保障都市圈“元治理”过程的精准落地。

4.2 构建“一主多元”的都市圈“元治理”体系

以政府为中心构建“一主多元”的都市圈“元治理”体系。做好自然资源部门、发展和改革委员会及其他相关部门间的协同工作,并引导市场、社会主体深入参与统一规划、统一实施、统一监管的都市圈“元治理”全过程,将纵向的科层式体系与横向的自组织治理网络(包括市场网络、社会网络等)相互融

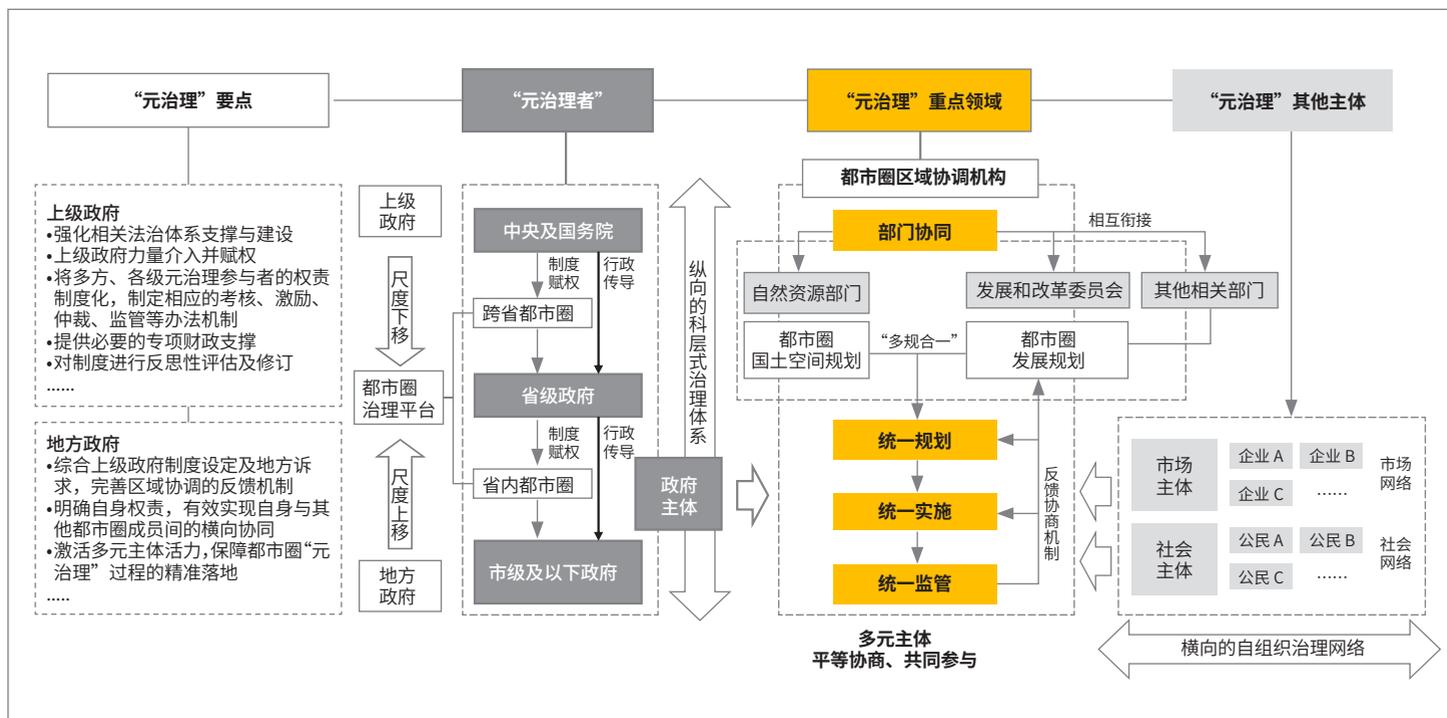


图5 “一主多元”的都市圈“元治理”模式建构路径示意图

合，在各级政府引领下逐渐形成多元主体平等协商、共同参与的都市圈“元治理”体系，使治理体系拥有适宜的复杂性及多样性。

依据杰索普所述，“元治理”指对治理条件进行组织，涉及科层、市场、网络模式的“明智”混合，以便从“元治理”参与者视角获取最佳结果^[37]。由于我国幅员辽阔，各地区的发展阶段及其社会、制度背景有很大不同，不能一概而论，需因地制宜探索政府、市场、社会主体在“元治理”过程中的最佳平衡策略，形成多种治理模式的合理“共振”，并在治理实践中不断进行反思性调整。

4.3 完善都市圈“元治理”的组织平台架构

都市圈成员的共同上级政府应做好跨区域的议事制度或治理平台的顶层设计工作。有条件的都市圈应探索成立相应的规划委员会或区域协调机构，这些组织的事权应与都市圈所在城市群相互协调、衔接。在尺度下移方面，都市圈

规划委员会或区域协调机构应由都市圈成员的上级政府进行制度赋权，如跨省都市圈由中央赋权，省内都市圈由省级政府赋权，从而弥补中间层级的行政事权缺位；在基础设施、生态环保等领域形成对下级成员的统一管控及约束，在产业发展、公共服务等领域做好协同工作。在尺度上移方面，都市圈成员城市应在上级政府的引领下协商构建利益补偿及事权让渡机制，并将相关仲裁权上移至都市圈层面的制度平台。此外，需要提供必要的专项财政支撑，或以公私合营 (PPP) 等模式引导成立相关的都市圈跨域治理合作基金等，完善相应的奖惩激励机制，从而切实完成从空间组织维度到行政事权维度与社会建构维度的“尺度重组”。

上述过程要与行政区制度的改革相衔接，破除行政区划的制度性壁垒，以“充分发挥市场在资源配置中的决定性作用”。同时，注重加快政府从发展的“划桨人”到治理的“掌舵者”的角色转变。政府作为“元治理”主体，应重点关注体制机制建设并发挥好相应的服务型职能。

5 结束语

综观国际、国内经验，都市圈发展的“尺度重组”过程涉及行政事权、社会联系、空间组织等多维领域，“元治理”则是在政府主导下有效实现“尺度重组”的重要手段。在当今世界“百年未有之大变局”的背景下，发展建设现代化都市圈对于落实区域协调发展等国家战略决策、实现“中国式现代化”等国家中长期战略构想而言具有重大意义。在都市圈治理等跨域治理过程中，我国在构建由政府担任“元治理者”的多元主体共治 (即“一主多元”) 结构方面具有明显优势结构。但当前我国政府以外的其他社会治理主体处于弱势，多元主体间尚未建立良好伙伴关系^[38]，对此在推进都市圈等“元治理”过程中需特别关注。本文建议进一步明确政府作为都市圈“元治理者”的角色定位，构建“一主多元”的都市圈“元治理”体系，并完善都市圈“元治理”的组织平台架构。

治理结构的完善非一朝一夕能实现的，正如杰索普提出“元治理”的3个

一般法则：必要的反思性、多样性及反讽性，“元治理”并非万能，同样存在“失灵”情况^[21]，唯有对既有体制机制进行不断反思和创新突破，才能引领都市圈等区域的协调治理机制不断趋向善治。■

(感谢同济大学赵民教授对本文的指导。)

[参考文献]

- [1] 黄依慧, 刘慧有, 邓书涵, 等. 均衡发展视角下深莞惠大都市区跨界发展应对[J]. 规划师, 2022(9): 52-60.
- [2] 邱凯付, 陈少杰, 罗彦. 治理视角下深圳都市圈协同发展探索[J]. 规划师, 2020(3): 24-30.
- [3] 朱直君, 彭耕, 熊琳, 等. 成都都市圈空间协同策略探讨[J]. 规划师, 2020(19): 79-83.
- [4] 熊健, 范宇, 张振广, 等. 区域协调与空间治理背景下的上海大都市圈空间协同规划编制创新探索[J]. 城市规划学刊, 2022(2): 76-82.
- [5] 汪光焘, 叶青, 李芬, 等. 培育现代化都市圈的若干思考[J]. 城市规划学刊, 2019(5): 14-23.
- [6] 方煜, 徐雨璇, 孙文勇, 等. 都市圈一体化规划: 深圳实践与思考[J]. 城市规划学刊, 2022(5): 99-106.
- [7] 张艺帅, 王启轩, 胡刚钰. 我国都市圈的概念辨析及发展应用议题探讨[J]. 规划师, 2022(8): 37-44.
- [8] 龙茂乾, 李婉, 扈茗, 等. 新时期我国都市圈治理的新逻辑与变革方向探讨[J]. 规划师, 2020(3): 12-16.
- [9] 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.
- [10] 胡剑双, 孙经纬. 国家—区域尺度重组视角下的长三角区域治理新框架探析[J]. 城市规划学刊, 2020(5): 55-61.
- [11] 李郁, 谢石营, 杜志威, 等. 从行政区划调整到同城化规划——中国区域管治的转向[J]. 城市规划, 2016(11): 72-77.
- [12] 陈小卉, 钟睿. 跨界协调规划: 区域治理的新探索——基于江苏的实证[J]. 城市规划, 2017(9): 24-29.
- [13] 刘云刚, 王丰龙. 尺度的人文地理内涵与尺度政治——基于1980年代以来英语圈人文地理学的尺度研究[J]. 人文地理, 2011(3): 1-6.
- [14] 苗长虹. 变革中的西方经济地理学: 制度、文化、关系与尺度转向[J]. 人文地理, 2004(4): 68-76.
- [15] Marston S A. The Social Construction of Scale[J]. Progress in Human Geography, 2000(2): 219-242.
- [16] Brenner N. Globalisation as Reterritorialisation: the Re-scaling of Urban Governance in the European Union[J]. Urban studies, 1999(3): 431-451.
- [17] 颜思敏, 王启轩, 安娜·格罗韦. 尺度重组视角下的德国跨域治理实践及启示——基于莱茵—内卡大都市区的经验[J]. 国际城市规划, 2022: 1-18. doi:10.19830/j.upi.2021.614.
- [18] 杨海华. 尺度重组视角下中国城市群空间重构探究[J]. 区域经济评论, 2019(2): 140-146.
- [19] 张衍春, 唐承辉, 许顺才, 等. 中国城市群空间规划的历史演化与空间逻辑——基于新国家空间视角[J]. 城市规划, 2021(5): 21-29.
- [20] 张京祥, 庄林德. 管治及城市与区域管治——一种新制度性规划理念[J]. 城市规划, 2000(6): 36-39.
- [21] 鲍勃·杰索普, 程浩. 治理与元治理: 必要的反思性、必要的多样性和必要的反讽性[J]. 国外理论动态, 2014(5): 14-22.
- [22] 熊节春, 陶学荣. 公共事务管理中政府“元治理”的内涵及其启示[J]. 江西社会科学, 2011(8): 232-236.
- [23] 李澄. 元治理理论综述[J]. 前沿, 2013(21): 124-127.
- [24] Jessop B. The Rise of Governance and the Risks of Failure: The Case of Economic Development[J]. International Social Science Journal, 1998(155): 29-45.
- [25] Whitehead M. In the Shadow of Hierarchy: Meta-governance, Policy Reform and Urban Regeneration in the West Midlands[J]. Area, 2003(1): 6-14.
- [26] 刘鑫, 王玮. 元治理视域下的“村改居”社区治理[J]. 学术交流, 2019(5): 131-139.
- [27] 刘祖云, 李焯. 元治理视角下“过渡型社区”治理的结构与策略[J]. 社会科学, 2017(1): 11-20.
- [28] 韩瑞波. 城市社区治理运作机制探析——基于元治理理论的考察[J]. 武汉理工大学学报(社会科学版), 2017(01): 101-108.
- [29] 曲延春. 农村环境治理中的政府责任再论析: 元治理视域[J]. 中国人口·资源与环境, 2021(2): 71-79.
- [30] 吕丽娜, 赵小燕. 中国城市群国际合作治理困境与对策——基于元治理的视角[J]. 武汉理工大学学报(社会科学版), 2017(3): 9-14.
- [31] 杨官鹏. 日本跨行政区域组织机构管理经验及其对长三角一体化发展的启示[J]. 云南行政学院学报, 2020(2): 35-145.
- [32] Kuhlmann S. Dezentralisierung in Frankreich. Ende der Unteilbaren Republik?[J]. Dms—der moderne staat—Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management, 2008(1): 23-24.
- [33] Lacour C, Delamarre A, Thouin M. 40 Ans d'Aménagement du Territoire, la Documentation Française[Z]. Paris, 2008.
- [34] Le Galès P, Borraz O. France: the intermunicipal revolution[Z]. Palgrave Macmillan, 2005.
- [35] Brake K, Danielczyk R, Karsten M. Dezentrale Konzentration—ein Leitbild Mit Besonderen Herausforderungen für Interkommunale Kooperation[J]. Archiv für Kommunalwissenschaften, 1999 (38): 89-102.
- [36] Zimmermann K, Heinelt H. Metropolitan Governance in Deutschland: Regieren in Ballungsräumen und Neue Formen politischer Steuerung[M]. Wiesbaden: Springer-Verlag, 2012.
- [37] Jessop B. Governance and Meta-governance: on Reflexivity, Requisite Variety and Requisite Rrony[M]. Governance as Social and Political Communication, Manchester: Manchester University Press, 2003.
- [38] 李睿莹, 张希. 元治理视角下地方政府社会治理主体结构及多元主体角色定位研究[J]. 领导科学, 2019(4): 32-35.

[收稿日期] 2023-02-14