

【城市经济研究】

# 空间组织的逻辑演化与区域治理范式变革对中国城市群治理的启示\*

胡彬 王媛媛 黄贻琳

**摘要:**大都市作为区域发展的活跃力量和空间推进载体,是区域治理理论缘起与实践探索的重点,为城市群治理问题研究提供了价值基础。空间组织逻辑由“场所空间”向“流动空间”的转变形成了理论演化的分水岭,亦为区域治理理论奠定了贯通性的解释框架。在以信息城市为典型特征的“流动空间”背景下,区域治理思维发生了向新区域主义理论强调关系协调的非制度性变革和新国家空间理论围绕“再地域化”的制度变革的范式变化。后者重点阐释了全球城市区域崛起并充当国家竞争力平台的尺度重组机制,对沿海城市群完善制度建设具有重要的指导价值。前者关于区域整体性的建构思路对后发城市群的发育壮大仍然不乏实践意义。在中国多重尺度嵌套的复杂空间格局下,采取正式与非正式制度变革互补的城市群治理策略是可行的选择,对创新网络的尺度重组则是未来区域治理的重点。

**关键词:**流动空间;空间组织逻辑;区域治理;范式变革;再地域化

**中图分类号:**F293 **文献标识码:**A **文章编号:**2095-5766(2025)01-0082-09 **收稿日期:**2024-09-18

\***基金项目:**国家社会科学基金项目“中国城市收缩的福利变动效应及影响机制研究”(24BJY107);教育部人文社会科学研究规划项目“新国家空间理论视角的长三角更高质量一体化与城市群体的协同转型研究”(22YJA790022)。

**作者简介:**胡彬,女,上海财经大学城市与区域科学学院、财经研究所副研究员,博士生导师(上海 200433)。

王媛媛,女,安庆师范大学经济与管理学院讲师,通信作者(安庆 246011)。

黄贻琳,女,上海财经大学城市与区域科学学院、财经研究所研究员,博士生导师(上海 200433)。

## 一、引言

西方国家的早期工业化发端历史悠久,在城市化、技术进步和产业变迁等因素的共同作用下,区域发展历经长时间的演化过程,形成了以大都市(区)和城市群为主要载体的空间组织形式。无论是形态变化、结构形成还是功能组合,该过程都始终伴随着矛盾冲突的发生和利益关系的调整,并引发制度的适应性变革。为了应对区域发展多样性、结构复杂性、新的区域问题涌现等带来的挑战,区

域治理的相关研究也在实践探索中不断拓展。在信息化和数字技术进步的深刻影响下,区域治理范式发生了重大变化,表现为由横向的关系协调机制向纵向的尺度重组递进的制度变革态势。

改革开放以后,中国的快速工业化和城市化对经济地理产生了重构性的影响。热点投资区域的兴起、增长前沿的区域一体化与国家政策试验平台的设立等,都对经济增长目标的实现提供了有力支撑。然而,地区发展差距扩大、区域协调难度增大、环境负荷加重、局部城市收缩等问题也开始凸显。这些现象与问题共存于国土广袤的地理空间范围

内,是中国区域治理的特点与难点所在。在上述背景下,国内关于区域治理的研究在21世纪的第一个十年后大量兴起,并吸引了多学科的共同关注和交叉渗透。然而,相较于迅速发展的区域经济而言,该领域的研究仍然存在相对不足的现实问题,区域治理的空间组织逻辑不清晰及由此产生的解释性断裂即为具体表现。

目前,已有研究对国外的区域治理理论与实践进行了较好的概括、分析和比较,尽管积累了一些规律性认识,但是与新时代中国区域发展的治理需求之间的契合度仍有待提升。具体表现在三个方面。第一,中国的区域发展主要受国家主导的战略性行为的影响,所以在区域治理中必然会涉及区域治理与国家治理的领域重叠问题,以便充分体现“地方比较优势”+“国家意图”的现实需求。第二,关于“治理”与“区域”之间的适配性探讨较少,导致区域治理的泛化。在战略与政策的驱动下,城市群与都市圈之间重叠、嵌套成为中国新型城镇化空间布局的重要特征(王佃利,2021;锁利铭等,2021)。那么,在这种情形下,究竟该依循怎样的普遍性与差异化原则来进行区域治理呢?目前,这是现实中的突出问题。第三,开放因素对区域稳态的冲击是持续性的,这给区域治理带来了不确定性,并对相关的制度变革能否做出稳健而有效的回应提出了挑战。

鉴于上述认识,本文从大都市发展中的区域治理理论和实践出发,在对其历程进行梳理和评价的基础上,从一般意义的空间组织逻辑演化的角度,结合“场所空间”向“流动空间”转变的多层次特征,探讨“流动空间”背景下的区域治理范式变革问题。这对中国以城市群为主体形态的空间治理具有重要的启示意义。

## 二、大都市发展中的区域治理:理论、实践与评价

当城市发展到高级阶段时,必然带来区域治理的现实问题。在此,重点从理论和实践的角度对大都市发展中的治理问题缘起和局限性进行讨论。从城市区域空间结构的角度出发,Wallis(2007)以美国的大都市治理为对象,将治理研究划分为传统区域主义、公共选择理论学派和新区主义三个阶段(吴晓林等,2017)。此时,理论研究的空间范畴是地点性质的“场所空间”,有着明确的物质形态、功能特征和社会结构。大都市发展的规模和边界扩张,会围绕这些内容甚至更多的领域引发新的治理需求。从历史角度来看,在大都市发展中遇到的现实问题,是不同理论学派涌现和演化的源头,并反映出由城市主导的区域发展模式从“治道”维度展现的政策态度及转变趋向。

### (一)大都市发展中的区域治理理论与实践

#### 1.大都市迅猛发展时期的区域治理取向

传统区域主义理论的治理主张被学术界称为“巨人政府论”,它产生于19世纪末20世纪初大规模生产盛行的特定历史时期。为了确保规模经济工业的生产利益不被地方政府碎片化造成的大都市地区分裂与隔离等因素所影响,该理论主张调整行政区划,组建统一的大都市区政府,实行集权的大都市政府治理模式。这种观点之所以成立并受到推崇,在于学术界对地方政府直接参与竞争的认可,及其契合了国家发展大都市的政治意愿。正如弗里德利希·冯·哈耶克(1997)所指出的,地方政府的行动具有私有企业的许多优点,而很少有中央政府强制行动的危险。

尽管组建大都市政府不可避免地会产生管理机构膨胀、管理内容庞杂、行政层级增加等问题,但是面对美国大都市规模和数量的迅猛增长(王旭,1998),政府仍然倾向于采取“巨人政府论”倡导的解决办法。例如,多次修订大都市区的概念、进行市县合并、建立广泛权限和自治的双重制度等(张紧跟,2010)。西方国家大都市区的迅猛发展恰逢精英主义兴起之时,提升区域公共治理水平、供给公平的公共服务、促进城市中心发展等,是“精英政治”竭力倡导的内容。虽然“巨人政府论”始终存在争议,然而大都市区却被发达国家一致视为公共管理的合意空间地域单位。在实践中,区域治理的空间维度都将重点放在了识别与确定大都市的边界上。例如,与美国的大都市统计区(Metropolitan Statistical Areas)类似,英国提出了标准大都市劳动区(Standard Metropolitan Labor Area)的概念,加拿大和澳大利亚的对应称谓分别是国情调查大都市区(Census Metropolitan Area)和国情调查扩展城市区(Census Expanded Urban District)。在这个阶段,实现大都市区内部的效率与公平是政府的主要目

标,旨在满足由产业集聚与扩散、就业人口集中、城市急速扩张等带来的大量公共事务增长的治理需求。

## 2.大都市连绵化发展时期的区域治理取向

大都市的边界外扩必然带来区域化的发展趋势。在美国,大都市区域化发展中的新现象,对传统的治理方式提出了挑战。第一,20世纪60年代出现了大都市连绵区(或称巨大城市带),标志着大都市区的发展进入了一个更高的层次(王旭,1998)。这个时期对于地方公共经济的探讨,认为大都市治理的安排受制于结构,而非仅仅成形于市场过程(萨维奇等,2009),扩张型的区域治理取向开始受到冲击。第二,在美国的一些边缘地区出现了新的高技术产业集聚区,它们在20世纪70年代凭借自身力量迅速崛起为工业化重点地区,并被称为“阳光地带”(艾伦·J·斯科特,2017)。新兴产业中心的崛起为大都市边缘地区注入了生机与活力。同时,知识生产、信息服务、跨国营运等头脑功能则逐步向大都市带的核心地区集中。在欧洲,也出现了中心城市频繁与周边城市密切互动,并逐步向周边小城市疏解城市功能的新现象。这类以大都市为中心的一体化发展趋势对区域治理的冲击,更多地源于大都市空间结构机理的改变,产业结构变迁、地域分工方式变化等重塑了大都市的空间发展模式,这使得单纯追求政府的“巨型化”难以达到有效治理区域的目的。

对于上述现象,Durantón G et al.(2005)从经济学的角度解释了其内在发生机制,他们认为,远程管理成本的下降,使得城市结构与产业结构的变化达成了新的平衡,并推动产业部门分工向城市功能分工的转变。功能专业化作为产业链分工的高级形式,具有产业边界弱化、混合分工和价值链在空间上分离等特点(魏后凯,2007),对区域治理的需求则转变为空间结构的关系协调和政策优化。

在此背景下,注重灵活性和多样化的功能主义柔性治理思维开始兴起。艾伦·J·斯科特(2017)指出,尽管地方政府会有很明确的行政边界,但是在现实中并不代表城市的任何一种真实功能的边界,城市从整体上可以被视为空间—经济的地方化建构。为了适应功能分工的发展,“一区一策”成为区域治理的可行选择。在美国,特区是过去50多年以来增长最快的地方政府类型(陶希东,2016),既反映出区域治理转型的政策效果,也表明了分权化

的治理模式更加符合现实需要。

## (二)简短评价:治理维度的混沌与理论解释的断裂

20世纪60—80年代末,公共选择学派的多中心治理理论占据主导地位(吴晓林等,2017),该学派认为,大量自治的地方政府的存在创造了一个类似于市场的环境,在那里居民可以选择最适宜自身偏好的税收/服务交易的行政辖区(张紧跟,2010)。该学派主张运用有效的公共管理手段来促进城市竞争,吸引年轻的就业者和具备企业家精神的人才流入。与此同时,对多中心治理理论的批评声也不绝于耳。陈瑞莲等(2003)认为,多中心治理理论假定地方政府如同市场主体一样能在给定机会和区域政治经济的约束下进行理性选择,但经验研究表明,这种理性是有限的,并不能避免公用地的灾难。为了克服这些问题,更为了满足精明增长在保障人类健康和维护自然环境、创造具有吸引力和多样化的社会等方面的诉求,在实践中美国采取了包括政府、利益集团、社会公众及电子媒体等在内的多主体共同参与的网络化治理模式(张衔春等,2017)。这些研究代表了区域治理沿着主体多中心的维度进行政策优化的发展倾向。

然而,在治理层面的多中心主体利益协调主张并不足以满足大都市连绵化发展的复杂治理需求。这是因为,大都市还具有形态与功能上的多中心特征。形态多中心主要是指不同规模、相对独立的城镇或城市组团的区域分布状态,而功能多中心主要根据不同规模、相对独立的城镇或城市组团间功能联系的程度来界定,这种功能性联系主要建立在以公司内部连接为基础的精细的城市间高端生产性服务业(APS)连接上(罗震东等,2008)。很显然,以公共选择学派为基础的多中心治理理论并不能对大都市的形态与功能多中心发展提供足够的实践支持。

不仅如此,多中心的完整概念是尺度依赖的,即在某一尺度上的多中心可能是另一尺度上的单中心(罗震东等,2008),这就需要将区域治理上升到灵活调节尺度(即尺度重组)的层面上来考察。尺度供给的多样性反映了要素流动的频率与效率的提升,是经济活动集聚扩散的空间结构不断变化的产物,不但细化和类型化了区域发展的空间功能,更造就了复杂的区域发展关系和大量的外部性管理

难题,从而对边界的柔性化治理提出了更高需求。

随着信息化和数字技术影响的加深,学者们也在不断挖掘空间的内涵深意。曼纽尔·卡斯特(2003)认为,空间是共享时间之社会实践的物质支持。对于区域治理而言,时间层面的信息交流与距离层面的物质移动之间的矛盾是必须直面的问题。换言之,区域治理作为一种具体的社会实践活动,需要嵌入现实的区域经济发展中,对存在的问题和治理需求做出及时有效的回应。很显然,在囿于“场所空间”的区域治理理论与“流动空间”背景下的治理需求之间,需要探讨空间组织演化的底层逻辑,否则就可能造成认知的片面性和理论的解释性断裂。

### 三、从“场所空间”到“流动空间”:区域治理范式的变革

区域治理思维变化的背后,是由技术进步和开放因素主导的空间组织逻辑不断发生变化的过程。Capello R(2004)从企业、城市和城市体系的层次解构了空间组织的不同逻辑,具体包括:本地、竞争和网络三种形式(见表1)。他认为,在同一种空间组织逻辑下,企业性质与城市性质是联动变化的共生关系,以至于企业战略与城市政策目标之间也具有内在的一致性,它们之间的协同变化影响了城市体系的结构模式、主导部门与效率来源。在此,本文将重点围绕技术进步和开放因素来探讨区域治理范式变革的驱动力及其具体表现。

#### (一)技术进步对城市性质和企业—城市关系变化的深刻影响

大都市发展带来了大范围的城市化与外部空间拓展问题,以规模经济为主导的市场竞争在无形中强化了企业与城市之间的共生关系,这种情况一直延续至福特式城市时代。随着信息技术的发展和广泛应用,福特式城市开始向信息城市转变。由于社会、经济与制度因素对于一种新的信息技术样式的形成和科学创新的到来是起着决定性作用的(Nathan R, 1986;曼纽尔·卡斯泰尔,2001),这无疑增强了城市性质对企业性质的影响程度。其中的一个典型表现是,在信息城市时代,网络是空间的组织逻辑,创新则成为企业的关键功能,城市功能的多元化和对外部资源的吸引力是企业持续创新

的支撑条件。这种性质上的变化促使城市体系的组织规则从竞争走向合作,发达的第三产业和高效的区域协作网络不仅有利于形成跨城市共享的整体优势,而且还能够满足企业创新的战略需求,为其内部结构的高效运行提供保障。

上述机制有效地回答了以下问题:为什么当大都市发展突破行政边界并造就了巨型化的空间形态后,多中心(主体)的治理模式就开始显现出其实践局限性?这是因为,在空间组织的网络逻辑下,传统的以“场所空间”为对象的区域治理理念已经过时,解释力存在严重不足。信息城市的核心优势是连通性与开放性,要素流动的规模、结构与范围都远超福特式城市时代,直接的后果就是围绕产业链分工的相关经济活动延展至大都市外部,形成大都市连绵带、城市群等新的空间形式。在这种情形下,新区域主义范式逐渐成为区域治理政策实践的主导思想。从该范式的理论架构来看,它展现出了对“流动空间”的适应性变革特点,倡导对不同类型区域的包容性治理。具体表现为:在区域空间角度,强调各种不同主体的关系构建;在区域身份角度,强调区域在形成过程中的主观性和文化价值取向;在区域整合角度,强调区域整合方式的弹性化,政府负责提供交流合作的平台,引导地方政府和公民主体在区域内流动并促进各主体在自愿基础上开展自发的合作(许源源等,2015)。在解决方案上,新区域主义是等级制与合作观的综合,倡导通过合并或者治理安排达成大都市的战略决策,问题导向、为协调而谈判、跨区域合作等是其主要的政策手段(汉克·V·萨维奇等,2009)。为此,郑先武(2004)在新区域主义的框架下,对区域性的实践特征进行了如下概括:强调发生在一个多极化的世界秩序中治理主体内部的自发的、开放的、独立的实践过程;同时又包括贸易与经济一体化环境、社会政策、安全和民主等可持续性与合法性的所有议题在内的更综合的多维过程,直面区域和城市发展中的各种社会问题。可见,这种治理观念关注的不仅是经济增长问题,还包括如何在开放环境下实现区域长期发展的综合议题,如环境和公共卫生治理等。

在网络层次上形成的空间组织逻辑,本质上是由技术的深刻变革带来的,除引起结构变化的不确定性外,结构变化的非均衡性也需要政策重点关注。曼纽尔·卡斯泰尔(2001)指出,二元化城市的

表1 空间组织的三种逻辑及区域治理的范式转变

层次		空间组织逻辑		
		本地	竞争	网络
企业	性质	当地市场企业	出口型企业	网络企业
	关键功能	生产	市场能力	创新
企业	战略	控制市场场地	控制市场份额	控制创新资源和路径
	内部结构	单一单位	专业功能单位	准时性一体化单位
企业	进入限制	空间摩擦	竞争力	持续创新
	性质	传统城市	福特式城市	信息城市
单个城市	形式	相对内部一致性	单一功能分区	多功能分区:多中心城市
	政策目标	力量与形象	内部效率	外部回应与吸引力
城市体系	规则	领主	竞争	合作
	结构	巢状克氏等级结构	专业化	城市网络
	部门	农业、政府、传统第三产业	产业:工业区和专业化	发达的第三产业
	效率	规模经济	垂直/水平一体化	网络外部性
城市体系	政策战略	无(规模决定功能)	传统上,无,贸易基地决定增长;当代,不断增强每个中心的竞争优势	城市间合作; 城市间运输与交通运输网络
	城市间合作目标	无(除军事或外交目的外)	城市间劳动力分配	经济、技术和基础设施等协作
	城市网络	等级、垂直网络	补充式网络	协作网络、创新网络
	政策主张	建立高度统一的政府权威	致力于贸易竞争的城市增长联盟	区域协调、利益整合与尺度重组
区域治理	规划着力点	空间摩擦内部化	要素集聚、城市郊区化	战略场所供给、城市区域化发展
	倾向性	规模自给的内向式发展	效率导向的规模扩张	国家空间选择、对“场所空间”的关系治理、“流动空间”的功能一体化

资料来源:作者整理。

兴起与经济重组过程和信息经济的扩展密切相关,它涉及产业和厂商同时发生的成长和衰落过程,在多数知识密集型活动及其职业集中的特大都市区,经济配置的这一过程最为激烈。资源的再配置和要素投入的升级,都会随着功能结构的变化而调整与更迭。一方面,城市区域的核心部分——全球城市被纳入世界经济体系的高端要素流动回路,行使着枢纽联结、创新驱动、管理服务、信息交流等功能,从而需要在区域治理的过程中增强对战略场所的供给能力及风险防范能力。另一方面,专业化的生产空间主要以集群经济的形式分布在大都市区的外围地带。同时,在这两类不同性质的空间之间需要建立起围绕功能专业化的分工联系,才能使城市区域成为一个有机整体。因此,在不确定的外部环境下发生的空间形式、结构和功能的复杂变化,使得区域治理需要解决涵盖多个尺度的协调与合作问题。区域治理目标的设定如何贴近现实需求、如何协调不同尺度的区域发展利益、公共政策该体现出怎样的应变能力,以及与之匹配的治理模

式和制度机制又该如何设计等,都是区域治理重点考虑的内容。

## (二) 开放因素引致的尺度重组与制度变革

新区域主义的治理观在实践中仍然不乏争议,在国家战略嵌入区域发展时的解释力尤其受到了限制。城市问题的尺度上移和管治失效更是对其造成了冲击。为此,Brenner(2002)指出,新区域主义反映的是一种后福特主义的城市重构与新自由主义(全国的和地方的)的城市疆域控制,而不是新的区域治理的经验。本文认为,区域治理面临的挑战根本上还是源于“流动空间”的兴起及其重构影响,反映为多尺度的空间形式交叠、多样化互动需求与区域治理能力变革滞后之间的矛盾。正如Brenner(2002)所言,当代大都市区治理是建立在不协调、不稳定的战略基础上的结构性联合。这使得新区域主义的治理观更加倾向于一种实践表达,他们与批评者之间的讨论焦点也主要集中在政策实践是否有效方面,未能关照空间组织逻辑的演化趋势。在此,本文结合美国和欧盟的区域治理实践加

以举例说明。

美国区域发展的公共政策实践经历了从追求投资、强调自我推进和依靠高技术与小企业的竞争力到注重知识和过程(以集群、网络和战略规划为依托)的网络能力构建,再到20世纪90年代中期的整合地方经济进入全球市场、开发地方人力资源、增加电子通信技术的使用并将其作为地方开发手段等的变化(汪明峰等,2007),这促使区域治理尝试动员的资源从地方网络范畴的社会资本和制度厚度(Institutional Thickness)逐步向全球市场范畴的城市交互关系延伸,区域治理的尺度范围明显扩大。以《美国2050:国家发展战略》的规划目标为例,它框架性地揭示了区域治理的重点内容,主要包括:促进繁荣、增长和具有国际竞争力的国家框架;建立世界级的综合交通系统;保护自然景观;为社会所有成员提供经济和社会机遇;发展具有全球影响力的巨型城市区域(郑德高,2021)。

相较于美国而言,欧盟具有更强的超国家的区域治理行动力。1999年,欧盟规划部长级波茨坦会议通过“欧洲空间发展展望”,提出关于多中心化的核心政策目标(彼得·霍尔等,2008),旨在协调经济增长、竞争力和可持续发展的“欧洲走廊”被引入跨国规划文献,如《西北欧空间愿景》《欧洲空间发展前景》,以及一些国家和地区的规划文献中,如《荷兰第五次空间规划政策》和《瓦龙区域空间发展计划》等(路易斯·阿尔布雷克特等,2011)。

由此,为了适应全球竞争的需要,围绕城市区域和国家的“再地域化”(Reterritorialisation)问题上到了新的理论高度,这可以说是自从“流动空间”的概念提出以来,区域治理思维首次从空间组织的逻辑角度给予了积极回应。在尼尔·布伦纳(2008)的“新国家空间”理论中,“再地域化”,即各类地域组织(如城市、国家)的重构与尺度重组,是全球化过程中的固有现象。具体地,由于“流动空间”的发展,在超国家的空间尺度和次国家的空间尺度上带来的影响最为突出,前者表现为福特—凯恩斯式的国家经济正被欧洲、北美和东亚出现的区域性组织所取代,后者反映为日益加剧的城市区域竞争,将引起地域界线、作用、功能、资源以及政府与私人机构、非政府行为者关系的重新调整(汉克·V·萨维奇等,2009)。尼尔·布伦纳(2008)以欧盟为例,将国家尺度重组视为欧洲新自由主义政治制度为重构

城市与区域空间而采用的一种资本积累策略,旨在构建地域性固定资产和创造其他外部环境,让资本锁定在各自行政区范围内。它包括尺度向上重组到超国家层次(如欧盟)和尺度向下重组到次国家层次(如城市)的两种治理策略。通过这种方式,国家尺度重组将地域组织变为资本主义产业转型的媒介(尼尔·布伦纳,2008)。

可见,开放因素带来的全球竞争是国家尺度重组的驱动力,后者作为全球地方化中的活跃力量,既可以弥补城市尺度重组的局限性,更是为了增强特定区域的竞争优势与生产能力,使之成为世界经济中最具竞争力的节点之一。艾伦·J·斯科特(2017)提出的全球城市—区域综合体即为具有代表性的高级空间结构形式,也是布伦纳的“新国家空间”理论在城市尺度重组维度上的重要分析对象(见表2)。全球城市—区域综合体的出现使得原来的国家城市等级体系逐渐被重构为一个更加融合的国际体系,其中一些城市—区域充当着第三次城市化浪潮的先锋力量(艾伦·J·斯科特,2017)。鉴于这类空间形式在国家竞争中的引擎地位,它所涉及的城市转型动力与国家地域重构的利益必然是高度一致的。在尼尔·布伦纳(2008)提出的“再地域化”治理框架下,城市尺度重组涵盖了全球、国家和城市区域三个空间尺度的内容,是围绕“新国家空间”建设的制度变革重点。

总体而言,“流动空间”运行要求区域治理的行动者具备更强的系统思维、整体意识和进取精神。围绕城市区域发展与演化的尺度重组,不仅是空间政策实施的重点内容,更是国家尺度层次的战略诉求。为了适应流量经济体系的运行而在硬网络(交通、信息等以技术为支撑的基础设施)和软网络(社会、文化、政策)等方面进行的国家投资和制度建设,都是开放深化背景下持续提升区域治理成效的重要因素。

#### 四、对中国城市群治理的若干启示

理论分析表明,新区域主义理论和新国家空间理论都兴起于“流动空间”的背景下,反映了区域治理范式变革的焦点变迁与演化趋势。新区域主义关注政策调整、协商谈判等非制度性变革,尝试从区域空间、区域身份和区域整合的角度提出应变

表2 全球化与再地域化:尺度重组中的城市与国家

(再)地域化形式	资本积累的空间尺度		
	全球	国家	城市
城市 城市尺度重组 世界城市发展	世界城市等级的形成; 全球经济中城市竞争的 加剧	全国城市体系融入全球 与超地域城市等级体系; 世界城市发展与国内经济 增长脱钩	超级都会出现;城市形 态重构—多中心城市区域 及新型工业区的出现
国家 国家地域重组 新自由主义“全球地方化国家”的兴起	国家地域变成“外部内 化”:尺度向上重组,使得欧 盟、国际货币基金组织、世 界银行等超国家管理机构 兴起并参与调整国家空间	国家尺度上“非国有 化”;中央政府将部分权力 向上转移至超国家机构与 下放到区域和地方政府	国家地域的“内部外 化”;尺度向下重组到次国 家层次;国家透过跨国企 业鼓励对主要城市区域的 投资;建设新型国家空间 调控新的产业空间

资料来源:作者整理。

“流动空间”的治理策略。进入21世纪,这种合作治理几乎成为一个共识性的分析框架,形成了制度性集体行动理论,它主要探讨如何使地方政府以及其他不同主体之间达成良好的自愿性合作,共同处理产业布局、环境治理和资源交换等区域性问题(吴晓林等,2017)。这为当前大量兴起的中国城市群治理实践提供了理论依据,使后者在协议治理领域、合作工作机制、责任目标设定、联合执法、应急联动方案、信息共享平台建设等方面取得了长足进步。例如,2018年芜湖与铜陵、马鞍山签订《关于长江流域地表水断面生态补偿的协议》,2017年苏州和嘉兴签署《交界区域水环境保洁联防联控联席工作机制协议》、2012年江苏和安徽8个城市签订《“绿色奥运”区域大气环境保障合作协议》等(锁利铭等,2020)。相较而言,在关系全球竞争的区域治理问题上,新国家空间理论掌握了更多话语权,尤其是它对于特定空间类型——全球城市区域的系统性阐释,为中国以长三角、粤港澳大湾区等为代表的发达城市群的治理实践提供了政策依据。与新区域主义理论侧重于强调城市或地区的横向关系协调不同,新国家空间理论关注国家空间的社会建构,重点围绕国家在全球竞争中的规划行为变化及其空间重塑作用,对国家空间的主要存在形式从适应尺度分化需求的制度性建构角度给予了系统分析,其影响力并不局限于对传统的狭义国家空间以边界为空间组织基础的内涵超越,更体现为区域治理的政策主张从事后的被动协调趋向事前的尺度重构的深刻转变。

本文的政策启示和建议包括以下三个方面。

第一,依托制度型开放的“再地域化”契机,以

完善对内对外的连接性基础设施体系建设为基础,进一步增强长三角、京津冀、粤港澳大湾区等沿海发达城市群的全球竞争力,以及它们服务于中国双循环新发展格局的高端要素集聚配置能力。习近平(2023)在第十四届全国人民代表大会第一次会议上的讲话中指出,要扎实推进高水平对外开放,既用好全球市场和资源发展自己,又推动世界共同发展。由此提出了制度型开放的命题,其本质是让市场在配置商品和要素跨境流动中发挥更重要作用,目标是营造市场化、法治化、国际化的开放型营商环境(江小涓等,2023),可以被视为“流动空间”条件下由国家力量主导的“再地域化”的一项新的制度实践。一方面,完善包括生产和流通过程中的物理连接和基于数字技术的信息连接在内的双重连接性(胡乐明,2022),完善通道基础设施的体系建设。另一方面,加快现行政府治理变革,以适应新一轮国际经贸规则的新变化,顺应信息技术发展趋势是政府治理变革的基本条件(林善炜,2023)。因此,主要的城市群还需要遵循空间演化的组织逻辑,加快数字政府和数字社会建设,提升政府治理服务“流动空间”运行的功能效率和对国家空间尺度重组的政策有效性。

第二,根据不同城市群的发展特点与差异化需求,针对区域治理的重点和难点领域,适当引入国家战略的尺度重组机制,建立横向协调合作和纵向规范监督的区域治理制度结构。前文分析表明,国家战略集中体现了国家地域尺度重组的路径与方案,其向上和向下的尺度重组因“再地域化”的内容差异而有所不同,具体取决于城市群的发展阶段、目标定位和治理重点。例如,在空间外溢强和地理

不确定性大的横向合作治理领域,治理结构往往灵活、松散且确定性低(锁利铭等,2020),可考虑引入垂直的尺度重组手段来优化现有的区域治理制度结构。在此,需要指出的是,考虑到城市群的治理收益源于其整体性和协同性,所以新区域主义治理思想在区域空间关系建构、区域身份认同和区域整合方式的弹性化等方面的政策建议仍不乏应用价值,对于提高城市和国家尺度重组的政策效率能够起到支撑作用。对于相对后发的城市群来说,这一点显得尤其重要。

第三,围绕创新网络的区域治理需求,增强城市群体系的核心竞争力。一体化发展和创新驱动是城市群竞争力的两大主要来源,两者相结合建构起的区域创新网络则是提升国家和地方创新竞争力的关键所在。在城市体系层面,创新网络是网络空间组织的高级存在形式,除具备链接、导入、配置创新资源等功能外,其网络结构本身就是具有投入属性和稀缺特点的结构资本。然而,行使创新功能的网络资本依存于多维邻近性的存在,需要城市和国家在“再地域化”的局部尺度重组中重点给予政策考虑。例如,何鹤鸣等(2022)提出链接型空间的概念,认为其供给与作用机制是通过制度空间的精明设计与物质空间的合理布局,重构不同类型、不同地域创新主体之间的多维邻近性,进而形成支撑和激发创新合作的流动空间。当然,这种创新网络建构的实践做法除值得推广外,还有待上升到理论层面,以提炼其在城市尺度重组和国家地域策略方面的治理意义。

## 参考文献

- [1] 艾伦·J·斯科特.浮现的世界:21世纪的城市与区域[M].王周杨,译.南京:江苏凤凰教育出版社,2017.
- [2] 汉克·V·萨维奇,罗纳德·K·福格尔.区域主义范式与城市政治[J].罗思东,译.公共行政评论,2009(3).
- [3] 曼纽尔·卡斯特.网络社会的崛起[M].夏铸九,王志弘,等译.北京:社会科学文献出版社,2003.
- [4] 曼纽尔·卡斯特.信息化城市[M].崔保国,等译.南京:江苏人民出版社,2001.
- [5] 尼尔·布伦纳.全球化与再地域化:欧盟城市管治的尺度重组[J].徐江,译.国际城市规划,2008(1).
- [6] 彼得·霍尔,考蒂·佩因.从大都市到多中心都市[J].罗震东,陈焯,阮梦乔,译.国际城市规划,2008(1).
- [7] ALLAN W. Evolving structures and challenges of metropolitan regions[J]. National civic review, 2007, 83(1):40—53.
- [8] CAPELLO R. The city network paradigm: theory and empirical evidence [J]. Contributions to economic analysis, 2004, 266(6):495—529.
- [9] CHRISTINE H. Regional development partnerships in Sweden: A way for higher education institutions to develop their role in the processes of regional governance[J]. Higher education, 2006, 51(3):387—410.
- [10] DURANTON G, PUGA D. From sectoral to functional urban specialisation [J]. Journal of urban economics, 2005, 57(2):343—370.
- [11] ELMAR A, BIRGIT M. Grenzen der globalisierung [M]. Münster: Westfälisches Dampfboot, 2007.
- [12] NATHAN R. The positive sum strategy: Harnessing technology for economic growth [M]. Washington: national academy press, 1986.
- [13] NEIL, BRENNER. Decoding the newest “metropolitan regionalism” in the USA: A critical overview[J]. Cities, 2002, 19(1):3—21.
- [14] 陈瑞莲,刘亚平.全球化时代的公共行政:危机与重构——从价值观与合法性的视角看[J].中山大学学报(社会科学版),2003(2).
- [15] 弗里德里希·冯·哈耶克.自由秩序原理[M].邓正来,译.上海:三联书店,1997.
- [16] 何鹤鸣,张京祥.链接型空间在产业区创新网络建构中的作用:以无锡、衢州为例[J].城市规划学刊,2022(6).
- [17] 胡乐明,杨虎涛.产业发展战略选择的内在逻辑:一个连接演进的解析框架[J].经济研究,2022(6).
- [18] 江小涓,孟丽娟,魏必.以高水平分工和制度型开放提升跨境资源配置效率[J].经济研究,2023(8).
- [19] 林善炜.制度型开放视域下的政府治理变革:机理、挑战与对策[J].中国行政管理,2023(11).
- [20] 路易斯·阿尔布雷克特,汤姆·科彭斯.大走廊:取得流动空间与场所空间的平衡[J].蒋冰蕾,马睿,译.国际城市规划,2011(6).
- [21] 罗震东,朱查松.解读多中心:形态、功能与治理[J].国际城市规划,2008(1).
- [22] 锁利铭,阚艳秋,李雪.制度性集体行动、领域差异与府际协作治理[J].公共管理与政策评论,2020(4).
- [23] 锁利铭,阚艳秋.战略赋能、多重嵌套与区域合作网络结构变迁[J].上海行政学院学报,2021(9).
- [24] 陶希东.美国大都市区治理的基本态势与发展趋势[J].社会科学,2016(4).
- [25] 汪明峰,高丰.网络的空间逻辑:解释信息时代的世界城市体系变动[J].国际城市规划,2007(2).
- [26] 王佃利.探寻面向高质量发展的中国城市群转型模式[J].国家治理,2021(22).

- [27]王旭.大都市区化:本世纪美国城市发展的主导趋势[J].美国研究,1998(4).
- [28]魏后凯.大都市区新型产业分工与冲突管理:基于产业链分工的视角[J].中国工业经济,2007(2).
- [29]吴晓林,侯雨佳.城市治理理论的“双重流变”与融合趋向[J].天津社会科学,2017(1).
- [30]习近平.在第十四届全国人民代表大会第一次会议上的讲话[N].人民日报,2023-03-14.
- [31]许源源,孙毓蔓.国外新区域主义理论的三重理解[J].北京行政学院学报,2015(3).
- [32]张紧跟.新区域主义:美国大都市区治理的新思路[J].中山大学学报(社会科学版),2010(1).
- [33]张衔春,马学广,单卓然,等.精明增长政策下美国城市多中心治理研究[J].地理科学,2017(5).
- [34]郑德高.经济地理空间重塑的三种力量[M].上海:中国建筑工业出版社,2021.
- [35]郑先武.区域研究的新路径:“新区域主义方法”述评[J].国际观察,2004(4).

## Several Insights on Governance of Urban Agglomerations in China about the Logical Evolution of Spatial Organization and the Paradigm Shift of Regional Governance

Hu Bin Wang Yuanyuan Huang Zelin

**Abstract:**As an active force and spatial carrier for regional development, metropolises are the focus of theoretical and practical exploration of regional governance, providing a valuable foundation for the study of urban agglomeration governance issues. The transformation of spatial organizational logic from “place space” to “flow space” has formed a watershed in theoretical evolution and laid a coherent explanatory framework for regional governance theory. In the context of the “mobile space” characterized by information cities, there has been a paradigm shift in regional governance thinking towards the new regionalism theory emphasizing non institutional changes in relationship coordination and the new national spatial theory focusing on institutional changes around “re regionalization”. The latter focuses on the scale restructuring mechanism of the rise of global urban regions and their role as national competitiveness platforms, which has important guiding value for the improvement of institutional construction in coastal urban agglomerations. The former’s approach to constructing regional integrity still has practical significance for the development and growth of latecomer urban agglomerations. In the complex spatial pattern of multiple nested scales in China, adopting a governance strategy for urban agglomerations that complements formal and informal institutional changes is a feasible choice, and local scale restructuring of innovation networks is the focus of future regional governance.

**Key Words:**Space of Flows; Spatial Organizational Logic; Regional Governance; Paradigm Shift; Reterritorialisation

(责任编辑:元小满)