

# “制度距离”对区域一体化的作用机制及其治理应对 ——来自全球大都市区治理的经验与启示

The Mechanism of “Institutional Distance” on Regional Integration and Its Governance Countermeasures: Experience and Enlightenment from Global Metropolitan Governance

张京祥 王雨  
Zhang Jingxiang, Wang Yu

**摘要：**当前全球城市—区域竞合格局正发生巨大而深刻的重塑，中国努力构建“双循环”格局与“全国统一大市场”，区域一体化在新时期被赋予了更为重要和迫切的意义，然而目前制约中国区域一体化的制度因素依然显著。本文从制度空间边界、制度空间资源、制度空间尺度三个方面解析了制度距离产生的根源，及其对区域一体化的制约机制；在此基础上针对性地剖析了纽约大都市区、东京都市圈在区域政府结构、主体合作模式与区域空间规划等维度的经验与不足；最后，结合中国本土治理体制与发展阶段，解释了当前区域一体化进程中存在的主要问题，并从制度空间边界的延伸融合、制度空间资源配置的多元主体共建、区域尺度的空间规划供给等方面，为削减制度距离效应提供了可能之道。

**Abstract:** The current pace of reshaping the global city-regional competition pattern has accelerated, and as China proposes to build a “dual circulation” national development pattern and a “national united market”, regional integration and promoting the formation of a complementary pattern of advantages have gained more urgent significance. Regional spaces such as metropolitan areas and urban agglomerations have become essential space unit. However, there are still significant institutional factors restricting regional integration in China, which means the traditional administrative division system and localized management system can no longer meet the increasing needs of cross-border public affairs. The exploration of regional institutional space construction in New York metropolitan area and Tokyo Metropolitan Area has provided experience for China. This paper constructs the restriction mechanism of institutional distance on regional integration from three aspects of institutional space boundary, institutional space resources and institutional space scale. Based on the analysis framework, it analyzes the experience and shortcomings of the two metropolitan areas, including regional government structure, cooperation mode and regional spatial planning. Finally, combined with China’s governance system and development stage, for the problems such as insufficient institutional supply, weak non-governmental forces and mismatch of spatial planning in the current process of regional integration, it provides a possible solution to reduce the institutional distance effects from three parts: the extension and integration of institutional spatial boundary, the diversification of subjects in resource allocation and the supply of regional spatial planning.

**关键词：**区域一体化；区域治理；制度距离；纽约大都市区；东京都市圈

**Keywords:** Regional Integration; Regional Governance; Institutional Distance; New York Metropolitan Area; Tokyo Metropolitan Area

国家自然科学基金 (52078245)

**作者：**张京祥，南京大学建筑与城市规划学院，教授，博士生导师。3593786@163.com  
王雨，清华大学建筑学院，博士研究生。wangyu22@mails.tsinghua.edu.cn

## 引言

当前全球经济格局正处于瓦解与重建的转折期，中美贸易摩擦、新冠疫情等外部冲击加速了全球价值链、供应链与产业分工格局的重塑进程<sup>[1]</sup>，区域空间作为全球城市竞争重要载体与基本单元的角色更为突显。在复杂严峻的国际形势剧变与国内发展环境、发展阶段转变的大背景下，中国提出构建以国内大循环为主“双循环”发展格局，2022年4月发布的《关于加快建设全国统一大市场的意见》明确提出要打破地方保护和市场分割，促进商品要素资源在更大范围内畅通流动。但是，目前制约中国区域一体化的制度因素依然非常显著。一方面，市场主体在进行跨行政区交易时面临着高昂的制度成本，产生了“行政区经济”等分割现象<sup>[2]</sup>；另一方面，地方政府之间的恶性竞争不利于正和博弈，导致区域整体利益受损等失衡现象<sup>[3]</sup>。事实上，地方政府各自为政的现象一直是区域一体化治理面对的关键问题<sup>[4]</sup>，这种因制度干预而产生的区域发展矛盾在全球大都市区发展过程中普遍存在，例如世界银行在《2009年世界发展报告》中指出“分割”是区域发展的三大特征之一<sup>[5]</sup>。在纽约大都市区、东京都市圈等区域从独立、分散的城市个体到区域一体化发展过程中，一系列制度空间的建构实现了城市功能和竞争力的跨越式提升，为中国消除制度壁垒、推进区域一体化提供了丰富的国际经验与重要启示。本文尝试建立区域制度空间研究的新分析框架——将“制度距离”

概念引入区域经济空间研究中，剖析制度距离对区域一体化的作用机制，并在此框架下解析和批判性地反思纽约大都市区和东京都市圈的规划与治理经验，进而探索中国本土化语境下削减区域制度距离效应的应对策略。

## 1 制度距离视角下的区域一体化机制解析

### 1.1 理论引入：区域空间研究中的制度距离内涵

本文所指的区域是国家内部由多个城市组成的区域空间，例如城市群、都市圈等区域<sup>[6]</sup>。制度指人为设定的规章或准则，可分为正式制度与非正式制度。其中，正式制度是指政府制定的一系列法律法规，如政治、经济规章与契约等<sup>[7]</sup>。由于正式制度具有明确的强制性与规范性，对区域一体化发展的干预更清晰，本文主要探究行政区划等正式制度（包括建立在行政区划制度基础之上的各种体制机制和政策体系）对区域一体化的影响。20世纪初以来，全球大都市区、大都市带等区域空间开始形成并迅速发展<sup>[8]</sup>，制度因素和制度关系成为影响城市与区域发展的关键<sup>[9]</sup>，区域经济空间的研究焦点发生了“制度转向”（institutional turn）<sup>[10]</sup>。

新制度经济学将经济活动的空间差异归因于地域间的制度差异<sup>[11]</sup>。在新制度主义、新制度经济学等学科基础上，科斯托娃（Kostova）在1996年正式提出“制度距离”（institutional distance）的概念，即不同国家在管制、规范等制度规则上的差异会增加跨国贸易行为的制度成本<sup>[12]</sup>，从而产生类似于地理距离的空间衰减。在研究尺度上，新制度经济学中的制度距离理论主要研究跨国的制度环境差异。实际上，一个国家内部的地方之间也存在制度异质性。中国幅员辽阔且区域资源格局分布不均，在属地化与层级化的空间治理体系下，地方之间的要素流动的确存在事实上的制度障碍<sup>[13-14]</sup>。在研究主体上，新制度经济学中的制度距离理论主要关注企业主体。中国地方政府在分权化改革后，越来越多地参与公共资源和财政收入的争夺<sup>[15]</sup>，可被视为一种“超级企业”。因此，在研究尺度和研究主体上，将制度距离应用于区域经济空间研究中是可行的。在区域经济空间分析中，

制度距离是地方之间的因制度环境、制度安排等方面的制度因素所导致的空间差异，可用于解释制度因素对区域空间相互作用的影响<sup>[16]</sup>。

### 1.2 制度距离对区域一体化的分割与干预机制

中国行政区划制度作为国家结构形式的空间投影，具有领域上刚性分明、层级上等级有序的双重属性<sup>[17-18]</sup>。同时，“行政区划本身也是一种重要资源”<sup>①</sup>，拥有空间、权力、行政和政策等多重资源属性<sup>[19]</sup>。制度划定了权力和利益的界线，同时能够干预资源要素的空间配置格局。因此，笔者将从边界划分、资源配置、尺度层级三个方面对制度距离的作用机制进行剖析（图1）。

制度空间边界是指制度所覆盖或发挥作用的空間范围边界，例如户籍管理、财税收支、地方性的行业规范许可、人才认定标准等属地化制度，均具备明确的空间边界或准入门槛。其中，制度空间边界的约束强度和排他性越高，两地的制度距离越大。制度距离的加大将导致空间分割现象，抑制区域经济规模。如果各地的制度安排仅对本辖区有效，将产生制度空间在区域上的不连续问题。在地方保护主义和政府本位主义的体制下，各种地方制度在区域空间上对各个地方政府行为与经济活动进行了单元化、辖区化的规制，从而产生了一道道无形的壁垒<sup>[20]</sup>。制度空间边界实际上是利益的边界、竞争的基本单元，以邻为壑的利益藩篱是边界制度距离的根源。能否在区域内有效协调府际关系，破除制度壁垒，形成制度空间边界连续的区域—地方政府治理结构，是区域一体化能否实现的重要基础。

制度空间资源是指某些具有资源分配权力的制度，能够有所选择地赋予不同空间以不同种类、数量的资源。一方面，制度自身就具有空间、权力、行政和要素等多重的资源属性；另一方面，制度又具有对其他公共资源进行供给、干预和配置的能力<sup>[21-22]</sup>。特别是在中国科层制、垂直型的行政管理体制中，城市的行政级别在很大程度上决定了公共服务、基础设施等资源的配置格局。区域内各治理主体间制度空间资源

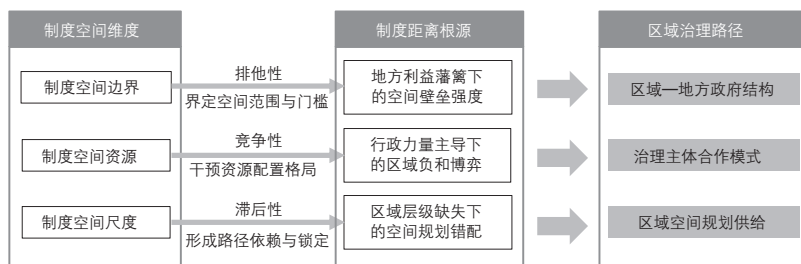


图1 制度距离对区域一体化的作用机制

① 这一论述是习近平总书记治国理政新理念的重要组成部分。

分配的市场化水平越低、不均衡性越高，地方之间的非规范性博弈与区域整体利益受损越严重。改革开放以后，地方政府逐渐承担起地区经济发展的基本责任，并在与市场和社会多元互动的过程中成为具有主导地位的发展主体<sup>[23]</sup>，然而，市场在资源配置中的基础性作用以及各类社会主体在区域合作中的桥梁纽带作用也在相当程度上被忽视。能否探索出政府—市场—社会等多元主体合作模式并形成高效的制度空间资源配置机制，是优化区域资源格局，进而形成国内统一大市场的核心关键。

制度空间尺度是指制度空间单元所在的空间层级（如国家、区域、城市层级），不同层级各具空间规划、行政机构等。中国基于行政区开展的社会经济活动长期占据主导地位，形成了路径依赖与尺度锁定<sup>[24]</sup>，长期以来在区域尺度上缺乏权威性的、正式的制度供给。正式的制度变迁始终是推动中国区域经济发展的重要力量<sup>[25]</sup>，但区域制度空间的尺度重构往往具有滞后性，制度空间与经济空间的尺度错配或特定尺度的制度供给缺失也将产生制度距离。为此，早期许多地方采取了“撤县设区”等刚性的行政区兼并方式，导致了“超前行动、揠苗助长”等失范行为<sup>[26]</sup>。在短期内难以突破正式行政区划约束的情况下，如何加强区域尺度空间规划等制度供给的有效性与权威性，是推进一体化治理的重要保障。

## 2 借鉴与反思：两个典型全球大都市区治理的经验

在多维“制度距离”的作用下，制度空间分割与冲突广泛存在于都市圈、城镇群等不同类型的区域之中，且深受不同国家政府结构、行政体制、社会经济发展阶段等因素的影响。下文以纽约大都市区、东京都市圈这两个全球最发达的大都市区（同时也代表了东西方两种文化与治理传统、两种反差较大的类型）为例，分别从区域政府结构、主体合作模式、区域空间规划三个方面进行阐述。

### 2.1 案例一：纽约大都市区

纽约大都市区（New York Metropolitan Area，又称 New York-New Jersey-Connecticut Metropolitan Region 或 New York City Metropolitan Region）<sup>①</sup>包括纽约州、新泽西州和康涅狄格州，总人口约为 2 300 万，面积约 1.3 万 km<sup>2</sup><sup>②</sup>（图 2）。1920 年

代美国进入“大都市区化”时期<sup>[27]</sup>，纽约大都市区自此逐渐形成。在强烈的地方分散自治文化影响下，纽约大都市区始终未建立统一的大都市区政府，而是通过建立大量碎片化的“特别区”政府、与非政府组织合作等方式进行区域治理<sup>[28]</sup>，对不同空间尺度的多种问题采取了不同的灵活处理方式。

#### 2.1.1 区域政府结构——大量独立灵活、另设边界的特别区政府

美国的地方政府分为县（county）、市（municipality）、镇区（township）、特别区（special district）、学区（school district）<sup>③</sup>等类型。其中特别区是根据居民的实际需求而划定的具有单一或多个服务功能的专业化服务区，往往基于某种特殊目的的建立，多因既有的政府结构无法为某种公共服务筹集足够的资金。特别区可以征收额外的财产税或销售税，通常债务还清之后便会解散，其权威性来源于民选或者政府创建。因此，特别区政府在财政和行政方面都具有实质性的独立地位，与其他地方政府之间没有行政等级和隶属关系<sup>[29]</sup>。在行政管理范围上，特别区政府的制度空间边界完全突破了县、市的行政区划，各个特别区之间的边界可能存在空间上的重叠或者交错关系。

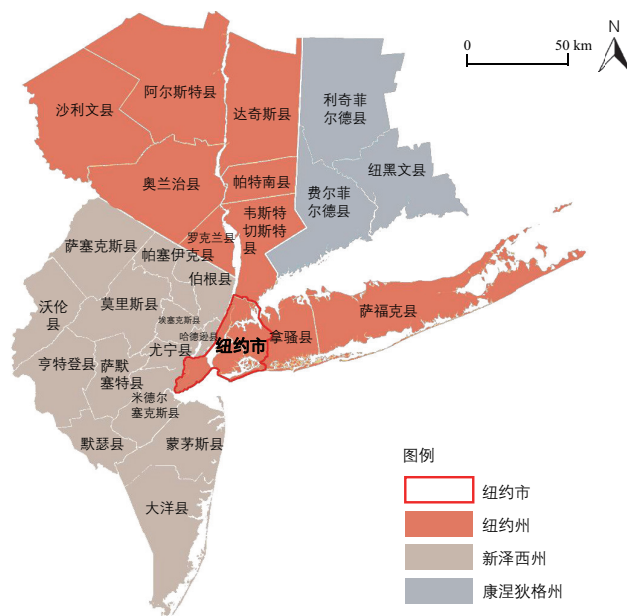


图 2 纽约大都市区的范围

资料来源：作者根据 <https://www.nyc.gov/site/planning/planning-level/region/region.page> 绘制

① 文中所指的大都市区（metropolitan area）是由人口稠密的城市群及其周边地区组成的区域，各国对“都市区”的定义不同，在中国包括城市群与都市圈等形态，并非特指美国的人口统计单元即大都市统计区（MSA: Metropolitan Statistical Area）的概念。本文所说的纽约大都市区是覆盖三州（纽约州、新泽西州、康涅狄格州）31 县的区域，目前其英文名称有多种表达形式。

② 详见：<https://rpa.org/our-region>。

③ 从建立目的来看，学区是一种特殊的地方政府，即承担教育功能的特别区，但由于学区功能独特、数量较多，美国人口普查局（Census Bureau）在进行地方政府分类时，将学区与特别区进行了区分。



特别区政府除了具备独立性、权威性，在运行周期上具有数量大、寿命短、流动率高、调整灵活的特征。特别区是美国数量最多的地方政府类型，2012—2017年美国全国增加了1500多个特别区，同时还有1260个不再运营的特别区<sup>①</sup>。不同于县、市、镇区政府具有的综合性职能，绝大多数特别区只具备某一种或几种职能<sup>②</sup>，如警署、环卫、消防、交通、电力等（图3）。各个特别区按照各服务单元的边界分别进行管理，使特定的服务在适当的边界被成功内部化<sup>[30]</sup>。特别区是一种突破传统行政区划制度边界的探索，在空间边界、责权职能上完全分离，其最大优势在于能够根据每种服务功能的外部性或溢出效应建立单独的制度空间<sup>[31]</sup>，满足地方的不同公共服务需要和自治需要。同时，特别区的创设具有高度的灵活性和动态性，避免了刚性行政区划调整所带来的高

昂的制度成本。然而，大量特别区所致的区域治理高度破碎化又以另一种方式增加了区域治理的制度成本。

### 2.1.2 主体合作模式——市场主导、政府干预的公益性公司

相比于在跨市县层面建立特别区政府，在跨州层面建立正式的政府机构则更为艰难，因此，纽约大都市区探索建立了以市场为主体、以州际法律协定为依托的跨州治理模式。1921年，为解决纽约州与新泽西州对哈德逊河的界限归属和管辖权冲突，两州联合成立了纽约—新泽西港务局（PANYNJ: The Port Authority of New York and New Jersey）<sup>③</sup>，成为美国宪法允许州与州之间在国会同意下签订契约条款并成立的首批州际机构之一，也是纽约大都市区中唯一一个跨州界的公益性公司（PBC: Public Benefit Corporation）<sup>[32]</sup>。港务局的主

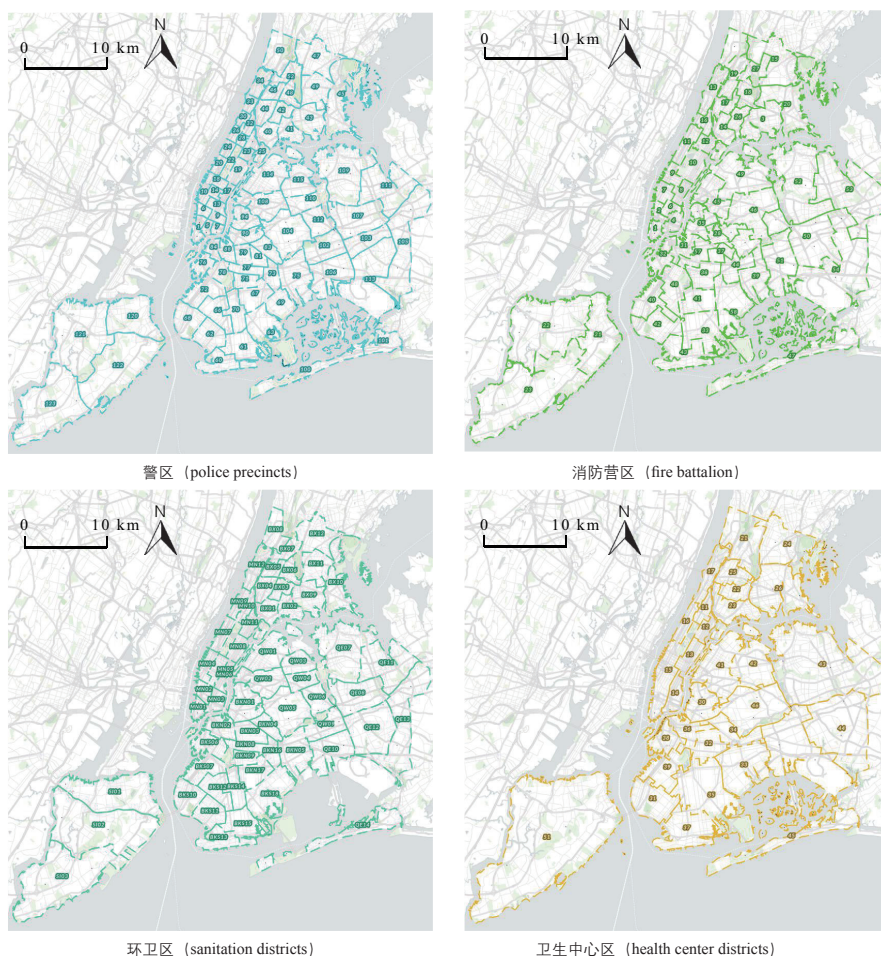


图3 纽约市不同职能的特别区分布图

资料来源：<https://boundaries.beta.nyc/>

① 详见：<https://www.census.gov/library/stories/2019/10/are-there-special-districts-in-your-hometown.html>。

② 根据2017年美国人口普查统计，86%的特别区政府都只具备单一职能（single function），只有14%的特区具有多种职能（multiple function）。详见：<https://www.census.gov/library/stories/2019/10/are-there-special-districts-in-your-hometown.html>。

③ 1921年成立时为“纽约港务局”（Port of New York Authority），后于1972年更名为“纽约—新泽西港务局”。

要职能是负责两州之间的交通基础设施的建设、运营和管理。

纽约—新泽西港务局虽然是以公司为运行实体的公共权威机构，但在委员会构成和项目许可上受到两州政府的干预。在财权方面，港务局不具备财产税征收权，其收入来源主要是用户对基础设施的付费以及债券发放等。港务局在成立初期能够实现财务方面的自给自足，但后期逐渐开始接受两个州政府的财政拨款。在事权方面，港务局的管理委员会由两个州的州长分别任命的6名委员构成，主要负责制定并实施港务局发展计划，监管并维护跨州交通设施的运营等<sup>[33]</sup>。1950年代以来，联邦政府在州际高速公路建设过程中对州和地方政府的干预增多，在企业逐利最大化的本能和“两州分头管理”下，港务局逐渐成为州政府的一个延伸机构<sup>[35]</sup>。近年来，各州愈发倾向于通过政治干预来维护各自的地方利益，导致一些设施建设计划面临严重分歧而难以实施。为了最大限度地减少政治干预，纽约区域规划协会甚至在2021年提出将港务局建设成为基础设施银行，将其作为一个完全独立的公司，以进一步提高效率和透明度。

### 2.1.3 区域空间规划——出自不同尺度与机构属性的规划组织

纽约大都市区的区域规划组织主要有两类，包括非官方的区域规划协会（RPA: Regional Plan Association）和半官方的大都市区规划组织（MPO: Metropolitan Planning Organizations），两类规划组织在机构属性、空间尺度、规划内容方面均有差异，也各有优劣。

纽约大都市区的RPA起源于1922年，规划尺度跨越纽约大都市区的三个州。100年以来，RPA为纽约大都市区编制了四次区域空间规划，规划内容包括交通、住房、经济发展以及住房区域计划等。由于RPA在机构属性上是一种非正式的区域团体，其成员由企业、市民和社区领导者组成<sup>[34]</sup>，因此其编制的区域空间规划不具备法律效力，也没有正式的实施机制<sup>[32]</sup>。美国社会普遍认为，RPA作为非法定、非官方的规划组织，对区域协调所发挥的作用十分有限<sup>[35]</sup>。

MPO属于经过立法机关颁布相关法律或条例后成立的政府联合机构，更具实质权威性。按照联邦立法规定，任何人口超过5万的城市化区域必须设立一个MPO来规划和决定联邦交通资金的使用。纽约州的MPO为“纽约大都会交通委员会”（NYMTC: New York Metropolitan Transportation Council），其制定规划的空间尺度局限于纽约州内的10个区（boroughs）（图4），规划内容也仅限于交通相关的设施建设。NYMTC在治理主体组成上与RPA完全不同，其核心成员主要为地方政府的相关部门，资金主要来源于政府，规划编制

也主要面向政府<sup>[36]</sup>。2021年，NYMTC发布了区域交通运输规划《向前迈进》（Moving Forward），明确了来自联邦、州、地方政府和私人的8140亿美元可用资金，其中各级政府的资金来源占比超过98%<sup>①</sup>。

## 2.2 案例二：东京都市圈

日本虽然同样采取地方自治的形式，但地方政府长期受到中央政府的高度干预，地方财权不足且事权复杂。东京都市圈（Tokyo Metropolitan Area 或 The Tokyo Megalopolis Region）是具有多个尺度的圈层空间，包括东京都（Tokyo）、东京大都市区（The Greater Tokyo Area）和首都圈（National Capital Region）（图5）。下文分别对东京都的区域政府结构、东京大都市区的广域行政和首都圈的空间规划进行论述。

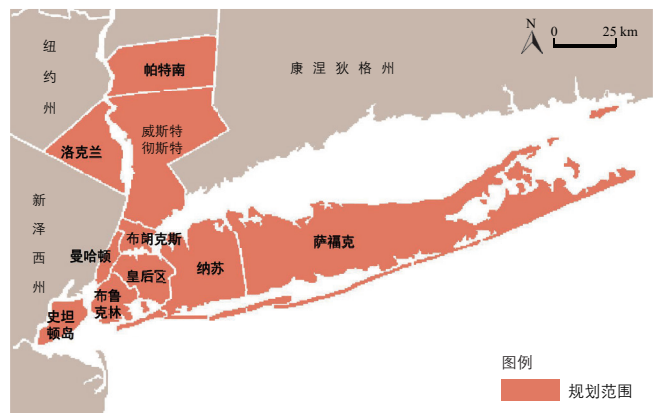


图4 纽约大都会交通委员会的规划范围  
资料来源：作者根据 <https://www.nymtc.org/en-us/> 绘制

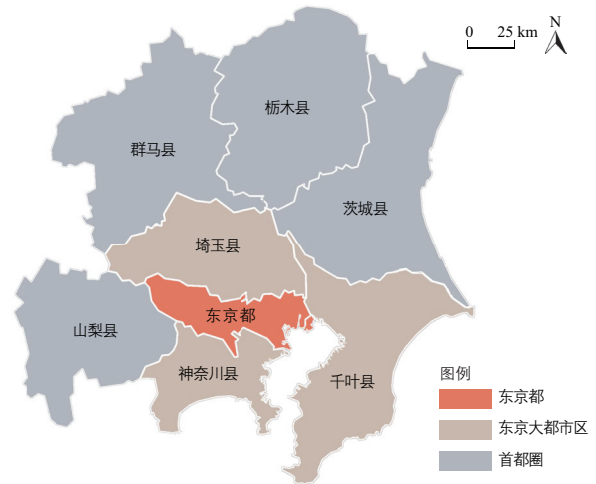


图5 东京都市圈的空间范围  
资料来源：作者根据 <https://www.metro.tokyo.lg.jp/ENGLISH/ABOUT/HISTORY/history02.htm> 绘制

① 详见：<https://nymtcmovingforward.org/our-plan-to-pay-for-our-plan/>。



### 2.2.1 区域政府结构——双层制的东京都政府

东京都政府是典型的双层制大都市区政府，实行“都—特别区/市/町/村”两级管理体制，但上下层政府之间不是垂直的等级与隶属关系<sup>[37]</sup>。其中，都、市、町、村属于普通地方政府，特别区属于特别地方政府。东京与纽约的特别区都是特殊性质的地方政府，但在行政层级、权力与职能等方面截然不同。日本特别区政府的独立性很低，在事权、财权上高度依赖都政府。通常情况下，日本的市、町、村政府承担本地的消防、给排水、城市规划等基础性公共服务，但在东京都，以上服务全部由都政府提供。此外，特别区政府的征税权较为有限，都政府则具有调节、转移、控制财政的权力。例如为保证初始财政资源的平均分配，都政府可以从税收中拿出一部分分配给区政府，用以矫正各区之间财政收支的不平衡，因此特别区的预算和支出高度依赖于都政府。

在特别区与都政府的协调沟通上，主要依靠“都区协议会”对基础设施建设、人事安排和建设规划进行审议和谈判等<sup>[38]</sup>。“都区协议会”成立于1965年，是由东京都知事和特别区区长共同组成的法定机构。2022年发布的《都区制度》规定指出，由于特别区之间的税源分布不均，东京都与23个特别区之间设立财政调整机制，东京都与特别区每年都需要通过都区协议会进行财政调整协商<sup>①</sup>。但囿于都区协议会的权威性不足、都区之间的利益关系冲突较大等，都区之间常在财税分配上存在较大分歧，甚至导致协议会决定的事项难以推进<sup>[39]</sup>。

可以看出，东京都的特别区政府将大部分事权与财权让渡给了区域一级的都政府，一定程度上实现了区域的整体性治理与上下层政府之间的有机分工，但在利益分配与协调机制上仍然存在较大矛盾。

### 2.2.2 主体合作模式——政府主导、多元参与的“广域行政”

日本将地方之间的跨界合作统称为“广域行政”<sup>②</sup>，可以按照机构属性分为特别地方政府以及不需要设立法人组织的非地方政府机构（如“协议会”“首脑会议”）<sup>[40]</sup>，前者主要存在于东京都内的市町村层面，后者则主要存在于更大尺度的首都圈层面。

“协议会”虽然不是正式政府机构，但隶属于各地方政府，与政府的执行机关具有同等效力。按照职能不同，协议会分为规划制定协议会、联络调整协议会和管理执行协议

会。协议会成员以各级政府主体为多，例如：“首都圈广域地方规划协议会”成员主要为中央政府和各级地方政府官员，也有一个经济团体的参与<sup>[41]</sup>；“首都圈港湾推进协议会”理事会成员由关东地方整備局和各地港口局局长组成，负责规划和协调首都圈港口的开发、使用和保护等。

“首脑会议”是完全由地方政府行政长官联合组成的独立会议体，例如东京都市圈的“九都县市首脑会议”。在首脑会议基础之上，还衍生了一些多元主体参与的平台，如2006年进一步成立了“首都圈联合论坛”。除地方政府外，还加入了一些经济界代表，以便政府与企业之间进行直接、广泛的交流，进一步落实首脑会议的合作决定。此外，还有公益财团法人的参与，如东京都中小企业振兴公社利用首脑会议的平台成立了“九都县市联合商务会议”执行委员会，强化东京都市圈国际产业竞争力，作为非政府组织在政府与市场之间发挥了沟通协调作用<sup>[42]</sup>。

### 2.2.3 区域空间规划——多尺度区域规划与专设权威机构

日本的国土形成规划（国土形成計画）包括两个层面的规划——全国规划和区域规划（计域地方計画）<sup>[43]</sup>。在区域规划的指导下，首都圈、中部圈和近畿圈内的地方政府分别制定各自区域的整备规划<sup>③</sup>。第一版首都圈规划为1958年的《首都圈基本规划》（第一次首都圈基本計画），后于2009年更名为《首都圈区域规划》（首都圈広域地方計画）。首都圈区域规划的空间尺度也在不断扩大，从早期的东京大都市区、东京首都圈扩大到后来的广域东京首都圈。

随着区域空间规划的尺度调整，其编制主体的行政机构层级与规划成员构成也在不断变化，但始终以专门设立的权威机构为主。日本首都圈设立最早的区域规划协调机构是1950年成立的“首都建设委员会”，初期采取了美国模式的咨询委员会的形式。1956年日本政府颁布《首都圈整备法》（首都圈整备法），设立“首都圈整备委员会”负责首都圈规划工作，属于总理府直属的外设行政机构<sup>[44]</sup>。1974年首都圈整备委员会以及各地方都市圈整备本部等并入“国土综合开发厅”，2000年国土综合开发厅并入国土交通省，国土交通省下设国土审议会。2005年起，国土审议会下设“首都圈整备部会”。如今，东京首都圈规划基本明确了国土交通省广域地方规划推进室、规划协议会、专家咨询会与专家咨询团等三方组织机构协同推进的编制方式<sup>[45]</sup>，其中，由首

① 详见：[http://www.tokyo23city-kuchokai.jp/gaiyo/pdf/tokubetsu01.pdf\\_r0204](http://www.tokyo23city-kuchokai.jp/gaiyo/pdf/tokubetsu01.pdf_r0204)。

② 2008年，日本政府将“广域行政”更名为“广域連携”（広域連携），但学术界相关研究中大多沿用了原名。为统一文中表述。本文采用“广域行政”的说法。

③ 日本的国土整备包括开发、规划、建设、管理、保护等多种含义，旨在实现国土的全面优化，提高土地价值。

都圈广域地方规划协议会编制的区域规划，各地方政府必须遵照执行<sup>[46]</sup>。首都圈区域规划的主体从最开始的首都建设委员会、首都圈整备委员会演变为多方组织协同，但始终在政府主导下具备高度权威性，保障了区域空间规划的有效落实。同时，这种强力的自上而下的规划体系难以协调地方之间的利益，各地处于从属地位，往往只能被动接受，不利于吸纳区域内各相关主体的规划意见<sup>[47]</sup>。

### 2.3 国际经验总结与批判性思考

剖析上述两大都市区的空间治理机制，并非为了寻求一种普适的制度距离削减路径，而是关注在不同的制度背景与发展阶段下，如何对各种可能的制度空间建构模式进行判断与选择。既要国际区域治理经验进行学习借鉴，也要对不足之处进行批判性思考。

其一，在制度空间边界的突破与融合方面，无论是纽约特别区政府还是东京都政府，都重新设立了功能区与行政区分离的政府机构，保障了跨界制度空间的权威性、稳定性和连续性。其中，纽约的特别区政府更为灵活，完全脱离了地方政府的管辖边界，但也由于过度碎片化而与其他制度空间边界存在大量交叉、重叠，降低了治理效能并淡化了区域的整体发展愿景<sup>[48-49]</sup>；而东京都则通过建立双层制政府，将地方政府的部分职权向上层区域政府进行了转移，从而实现了下层政府制度空间边界的融合统一，但上层区域政府过大又可能受到“规模不经济”的影响，各层政府之间难以达成一致<sup>[50]</sup>，同时也降低了下层政府之间竞合的积极性。

其二，在制度空间资源的配置主体上，虽然两个大都市区治理的主导力量不同，但都强调了多元参与。首先，在区域内政府之间的关系上，都不存在垂直的行政等级与相互隶属关系，而是采取制定专项法律或召开协议会的形式进行约束，明确了区域和地方的职能分工，保障了制度空间资源配置的公平性和非竞争性。其次，在政府与市场的关系上，纽约大都市区主要由市场和社会驱动；而东京都市圈采取了更积极的政府干预手段，市场与社会的介入方式依附于官方平台，受到政府的强力指导和调控。

其三，在区域层级的制度空间建构上，两个大都市区中能够起到实质性规划引导作用的都是政府联合机构或政府机构。纽约州的MPO更具灵活性，其权威性来自以各级政府为主体的核心成员和财政来源；而东京都市圈的中央调控能力更强，其灵活性来自规划协议会等非政府机构的常规性、持续性会晤，组建和解散的制度成本更低。

总体来看，在政府与市场、权威性与灵活性的背后是地方个体与区域整体之间的权力转移。纽约大都市区只建立具

体任务导向的管理体制，不建立综合的政府体制，权力转移的脱节是造成区域整体调控不足的根本原因<sup>[51]</sup>，可能会加剧政府间不良竞争，妨碍服务提供的有效性<sup>[52]</sup>。日本广域行政体制名目众多，大量的衍生机构繁复重叠、相互龃龉，导致政府体系组织臃肿<sup>[39]</sup>。可见，过度冗余的区域合作组织同样可能产生制度空间边界混乱、资源配置效率低下、区域规划难以落实等问题。

## 3 削减制度距离效应：对中国区域一体化的启示

尽管国际上各种区域治理模式都是从削减制度成本、提高空间效率等角度出发，但选择何种模式在很大程度上仍然取决于地方特定的政治与历史因素。在经验总结与批判反思的基础上，结合中国本土的文化、制度语境与国情，笔者从空间边界、空间资源、空间规划三个角度探索削减制度距离效应的可能路径。

### 3.1 弱化壁垒——跨行政区的制度空间边界融合

探索跨行政区边界的制度空间建构，尚需要突破许多现有的体制框架。从全球大都市区治理的经验来看，正式和非正式的制度同样重要<sup>[53-54]</sup>。短期内可以借鉴纽约的特别区作为阶段性的制度补充，建立行政区与经济区或服务区分离的柔性制度空间。长期来看，还是要在区域层面设立权威性的大都市区政府，为稳定、连续的区域制度空间提供保障。在制度空间边界的调整方式上，可以分为局部边界的互相延伸、区域边界的合并统一两个阶段讨论。

在局部的制度空间边界延伸上，中国“长三角G60科创走廊”“前海深港现代服务业合作区”等区域一体化策略已经取得显著成效。但相比纽约特别区主要是将各种公共服务职能从原有的行政区中分离出来，中国区域一体化的议题则是以产业、贸易、旅游等经济方面的合作为主，大多数城市群内跨界空间的设立目的主要是为经济职能服务。实际上，经济职能的延伸并非政府应该发挥作用的主要领域，有必要借鉴纽约特别区的区域公共服务供给方式，重点关注局部跨界空间的公共服务的职能融合。此外，还可进一步降低跨界空间设立和解散的门槛，创造制度边界融合的临时性“软空间”。

在区域整体边界的合并统一上，近年来国内从早期的行政区划兼并转向了设立合作机构（如领导小组、联席会议、合作办公室等），始终鲜有独立、健全的行政管理组织<sup>[55]</sup>。中国的中央—地方政府关系与日本存在相似之处，具有中央集权和地方分权的特征，因此东京都双层制的区域治理体系具有一定的借鉴意义。现阶段我国主要通过“国家代理人”介入地方合作的方式来保障一体化的落实，但中央政府的介



入方式与介入程度并不稳定，亟须在区域层面设置独立于中央与地方、有实权的政府机构<sup>[56]</sup>。但是有两点值得注意，一是双层制的上下层政府之间不应有隶属关系和等级之分，二是必须明确区域公共事务的内容与权力让渡的边界。首先，在具体的行政管理体制上，双层制有效治理的重点是结合纵向管理和分区管理的模式，明确地方之间的职能权限，对区域内的利益和战略决策进行统筹协调。其次，在区域公共服务职能上，具有外部性影响且必须由各地共同解决的特定公共问题，可被划为公共事务范畴<sup>[57]</sup>。上层政府应以区域整体利益为目标，平衡各地属地利益诉求，并拥有对下层政府的协调、监督、仲裁权等；下层政府需保留制定地方经济社会发展规划与空间规划，建设地方交通等基础设施，提供地方环境卫生、社会管理等公共服务职能。同时，由于经济区、服务区的边界是动态发展的，因此追求建立一种与其完全重叠的区域政府机构并不现实，制度空间边界的合并、延伸等调整也并非一劳永逸。

### 3.2 有效干预——多元共建的制度空间资源配置

如今中国已进入高质量发展阶段，对公共服务资源的需求较高而地方财政负担日益沉重。在区域合作主体模式上，相较于美国、日本成熟稳定的多元参与模式，中国仍面临两个关键问题：一是始终以政府为绝对主导力量，二是松散型、非正式的政府联合组织缺乏权威性与约束力。

在中国“全能型”地方政府模式下，区域合作往往是“政府—政府”进行交流，对市场、非政府组织等社会力量调动不足<sup>[58]</sup>。例如“长三角城市经济协调会”“京津冀协同发展领导小组”“粤港合作联席会议”等，都是以中央领导或省长、市长为核心成员的对话形式。政府一方面为要素快速集聚与资源配置提供了有力支撑，另一方面在不同时期也出现了政府失灵等问题<sup>[59]</sup>。政府在区域对话中应该是有为干预、有限权能，可以将部分服务职能从政府部门中逐步释放出来，与企业、非政府组织建立战略性伙伴关系以增强大都市区治理的凝聚力<sup>[60]</sup>。在区域整体利益与公共性的基础上，应更多地发挥非政府主体在区域合作中打破市场垄断、协调地方竞争、规范行业行为等方面的作用<sup>[61]</sup>，包括建立公私合作的对话平台，提供公共服务与提供技术支持，等等。

在区域合作模式的权威性上，美国以州际法律约束市场行为，日本以广域行政确立了多种形式。中国则多靠合作主体的政府领导之间协商达成合作协议或临时框架来推进，缺乏将多元主体共建作为正式制度的权威保障<sup>[62]</sup>。最终采取何种形式的“政府—市场—社会”对话结构并没有唯一标准，关键是要推进政府职能适应中国市场经济的发展转

型，满足特定空间尺度下要素资源的横向协调需求。因此，必然要探索“有为政府与有效市场”相结合的制度化合作机制和权威性组织机构，使得资源配置职能的空间转移能够与要素的横向转移相匹配，而非仅以行政级别的高低来进行纵向配置。

### 3.3 尺度重塑——灵活稳定的区域空间规划供给

进一步，必须在空间规划层面对上述区域制度空间建构模式进行落实，增加正式的区域空间规划供给，匹配或超前于区域一体化的发展水平<sup>[63]</sup>，探索建立独立的区域规划编制机构，并以权威制度来保障区域空间规划的有效实施。2021年自然资源部发布了《都市圈国土空间规划编制规程》，而后南京、福州、成都、长株潭、西安等都市圈发展规划相继在国家层面得到批复。国土空间规划是新时期实现“一张蓝图”的重要抓手，有必要在传统同城化规划或都市圈规划的基础上作出进一步突破。国土空间规划“多规合一”体系的建立为统筹区域规划奠定了基础，但仅在技术层面“对图纸进行规划拼贴”还远远不足<sup>[23]</sup>，更重要的是在制度空间层面对空间资源进行有效整合。

首先，与双层制大都市区治理体系中的上层政府相对应，区域空间规划的编制主体也应是独立的区域规划委员会。目前区域规划主要由相关各地政府共同编制，少数成立了专责小组，比如广佛同城规划领导小组由广东省住房和城乡建设厅与两地的规划部门共同组成，是广佛同城化规划的编制主体。其次，在规划落实与制度保障上，都市圈专项规划还需配套一系列空间尺度的规划以及相关法律规范。从纽约大都市区的RPA、MPO以及日本首都圈的首都圈整備部会、广域地方计划协议等经验来看，区域规划的落实至少要有法律支持或由正式的区域政府部门进行监督。此外，中国的区域空间规划仍处在探索阶段，因此多侧重宏观的、战略性的规划引导，较少涉及中微观的具体项目实施。随着对区域问题、区域规划的更高认识，有待进一步健全可评估、常态化的区域规划管理体系<sup>[64]</sup>。

## 4 结论与讨论

随着全球城市—区域竞争格局的重塑，中国促进区域一体化、构建双循环格局的意义更为迫切。然而，地区之间的制度距离成为阻碍区域一体化发展的关键因素。本文从制度空间边界、制度空间资源、制度空间尺度三个方面构建了制度距离对区域一体化的作用机制，在此基础上针对性地剖析了纽约大都市区和东京都市圈的区域治理模式。通过经验总结与批判性思考，发现“没有一种治理模式高于其他治理模式”（No one governance model stands above the rest）<sup>[65]</sup>，大都



市区治理愈发呈现出多种政策叠加的综合模式<sup>[66]</sup>。结合中国语境,笔者从这些国际经验中得出以下重要启示。

中国以行政区划为基本单元的空间治理框架根深蒂固,自上而下的政府行为是干预制度空间的主导力量。长期以来,在区域制度空间建构上始终以松散型、非正式的组织为主,因此难以解决深层的制度供给不足、非政府力量薄弱、空间规划错配等问题。笔者认为:(1)制度空间边界融合的本质是地方之间权力的让渡与整合,短期内可借鉴纽约的特别区制度塑造临时性的跨界“软空间”,长期还需探索建立双层制的区域政府结构;(2)制度空间资源的配置主体应从“全能型政府”向“有为政府+有效市场”转型,使得资源配置职能的转移能够与要素的横向流动相匹配,并以权威性的组织机构作为保障;(3)制度空间尺度需要增加区域层面的制度供给,既要设立与区域上层政府相匹配的区域规划编制机构,也要有一系列规划配套制度来保障规划内容的有效落实。

近年来,“长三角生态绿色一体化示范区”“前海深港现代服务业合作区”等试点地区已取得显著成效。但是在新冠疫情的冲击下,与世界其他主要经济体相比,中国采取了最严格的疫情防控措施,这与跨界通勤、物流需求等产生了巨大冲突,导致制度距离被无限放大。尽管当前疫情管控措施已经放开,但未来在面对突发公共卫生事件时如何确保区域经济社会活动的正常运转,仍然值得进一步思考。总之,制度距离效应的削减不是简单地建立一个“大都市区政府”或者一幅区域规划蓝图就能一蹴而就的,反复出现的“可治理性”危机也是大都市区的常态<sup>[67]</sup>,需要在实践中不断探索和创新,从而推动制度空间从属地化走向区域一体化。UPI

注:文中未注明资料来源的图片均为作者绘制。

## 参考文献

- [1] NI H, TIAN Y. China's industrial upgrading and value chain restructuring under the new development pattern[J]. China economist, 2021, 16(5): 72-102.
- [2] 彭彦强. 长三角区域地方政府合作与资源的跨行政区配置[J]. 经济体制改革, 2012(4): 37-41.
- [3] 刘汉屏, 刘锡田. 地方政府竞争: 分权、公共物品与制度创新[J]. 改革, 2003(6): 23-28.
- [4] HARRISON J, HOYLER M. Governing the new metropolis[J]. Urban studies, 2014, 51(11): 2249-2266.
- [5] World Bank. World development report 2009: reshaping economic geography[M]. The World Bank, 2008.
- [6] 张京祥. 全球化背景中的区域发展与规划转变[J]. 国外城市规划, 2004(3): 14.
- [7] NORTH D C. Institutions[J]. Journal of economic perspectives, 1991(5): 97-112.
- [8] 顾朝林. 城市群研究进展与展望[J]. 地理研究, 2011, 30(5): 771-784.
- [9] PIERRE J. Can urban regimes travel in time and space? urban regime theory, urban governance theory, and comparative urban politics[J]. Urban affairs review, 2014, 50(6): 864-889.
- [10] 傅沂, 赵子奇. 经济地理学制度理论的发展与建构的重要方向[J]. 热带地理, 2019, 39(5): 711-720.
- [11] 徐承红. 新熊彼特主义区域理论的研究进展[J]. 经济学动态, 2012(7): 143-151.
- [12] KOSTOVA T. Success of the transnational transfer of organizational practices within multinational companies[D]. Minnesota: University of Minnesota, 1996.
- [13] 代佳欣. 城市公共资源配置失衡的三重归因: 制度壁垒、发展主义与自我建构[J]. 现代经济探讨, 2016(8): 19-23.
- [14] 殷洁, 罗小龙. 尺度重组与地域重构: 城市与区域重构的政治经济学分析[J]. 人文地理, 2013, 28(2): 67-73.
- [15] 杨逢银. 行政分权、县际竞争与跨区域治理[D]. 杭州: 浙江大学, 2015.
- [16] 王雨, 张京祥. 区域经济一体化的机制与效应——基于制度距离的空间发展解释[J]. 经济地理, 2022, 42(1): 28-36.
- [17] 罗震东. 改革开放以来中国城市行政区划变更特征及趋势[J]. 城市问题, 2008(6): 77-82.
- [18] 陈浩, 张京祥. 功能区与行政区“双轨制”: 城市政府空间管理与创新——以南京市为例[J]. 经济地理, 2017, 37(10): 59-67.
- [19] 王开泳, 陈田, 刘毅. “行政区划本身也是一种重要资源”的理论创新与应用[J]. 地理研究, 2019, 38(2): 195-206.
- [20] 张京祥, 殷洁, 罗小龙. 地方政府企业化主导下的城市空间发展与演化研究[J]. 人文地理, 2006(4): 1-6.
- [21] 匡贞胜, 虞阳. 中国行政区划改革的内卷化风险及其生成机制[J]. 人文地理, 2020, 35(2): 93-101.
- [22] 张可云, 李晨. 新中国70年行政区划调整的历程、特征与展望[J]. 社会科学辑刊, 2021(1): 2, 118-128.
- [23] 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, 40(11): 72-77, 86.
- [24] 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, 45(5): 21-29.
- [25] 史晋川, 谢瑞平. 区域经济发展模式与经济制度变迁[J]. 学术月刊, 2002(5): 49-55.
- [26] 李金龙, 翟国亮. 撤县设区的科学规范探究[J]. 云南社会科学, 2016(5): 18-22.
- [27] 王旭. 城市地域扩大, 政府规模变小——20世纪美国城市和区域发展的基本走向[J]. 求是学刊, 2008(1): 127-132.
- [28] KANTOR P, NELLES J. Global city region governance and multicentered development: a North American perspective[J]. Environment and planning c: government and policy, 2015, 33(3): 475-495.
- [29] 谭康林. 美国的特别区治理与公共服务提供[J]. 甘肃行政学院学报, 2011(2): 43-51, 119.
- [30] 马祖琦. “行政区经济”的弊端及其解决方略[J]. 城市问题, 2010(6): 79-84, 90.
- [31] BAHL R W, LINN J F. Urban public finance in developing countries[M]. Oxford: Oxford University Press, 1992.
- [32] KANTOR P, LEFÈVRE C, SAITO A, et al. Struggling giants: city-region governance in London, New York, Paris, and Tokyo[M]. Minneapolis: University of Minnesota Press, 2012.
- [33] 杨爱平, 张吉星. 纽约—新泽西港务局运作模式对粤港澳大湾区跨境治理的启示[J]. 华南师范大学学报(社会科学版), 2019(1): 102-108, 191.
- [34] 孟美侠, 张学良, 潘洲. 跨越行政边界的都市区规划实践——纽约大都市区四次总体规划及其对中国的启示[J]. 重庆大学学报(社会科学版), 2019, 25(4): 22-37.
- [35] 陶希东. 美国纽约大都市区治理: 经验、教训与启示[J]. 城市观察, 2021(2): 85-95.
- [36] 周素红, 陈慧玮. 美国大都市区规划组织的区域协调机制及其对中国的启示[J]. 国际城市规划, 2008, 23(6): 93-98.
- [37] 马祖琦. 大都市区: 理论探讨·经验借鉴·实证分析——兼论上海直轄市市政改革[D]. 上海: 华东师范大学, 2004.

- [38] 李媛媛, 王泽. 东亚地区大都市的管理层级设置及启示——基于对东京、首尔、台北和香港的归纳分析[J]. 地方治理研究, 2018(3): 30-41, 79.
- [39] 杨爱平, 林振群. 世界三大湾区的跨域治理机构: 模式分类与比较分析[J]. 公共行政评论, 2020, 13(2): 40-57, 194-195.
- [40] 杨达. 日本“广域连携”区域治理模式探析[J]. 政治学研究, 2017(6): 69-80, 127.
- [41] 白智立. 日本广域行政的理论与实践: 以东京“首都圈”发展为例[J]. 日本研究, 2017(1): 10-26.
- [42] 赵岩, 郭小鹏. 日本大都市圈广域联合治理模式创新研究——以首都圈首脑会议为例[J]. 日本问题研究, 2019, 33(3): 73-80.
- [43] SAITO A. Recentralization of Tokyo: contradiction and political struggle for regional policy in Japan[J]. International journal of Japanese sociology, 2021, 30(1): 80-93.
- [44] 符天蓝. 国际湾区区域协调治理机构及对粤港澳大湾区的启示[J]. 城市观察, 2018(6): 20-27.
- [45] 马璇, 张振广. 东京广域首都圈构想及对我国大都市圈规划编制的启示[J]. 上海城市规划, 2019(2): 41-48.
- [46] 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, 22(2): 135-143.
- [47] 刘焱. 日本地方自治的表里[J]. 日本学论坛, 2006(4): 24-29.
- [48] SLACK E. Metropolitan governance: principles and practice[R]. Washington: Inter-American Development Bank, 2019.
- [49] KITCHIN R, MOORE-CHERRY N. Fragmented governance, the urban data ecosystem and smart city-regions: the case of Metropolitan Boston[J]. Regional studies, 2021, 55(12): 1913-1923.
- [50] GODO Y. Thriving Tokyo and declining Osaka: the role of the local governance system[M] // SHAN W, YANG L, eds. Metropolitan circles development and the future of urbanization. Singapore: World Scientific, 2020: 19-33.
- [51] 张京祥, 刘荣增. 美国大都市区的发展及管理[J]. 国外城市规划, 2001(5): 6-8.
- [52] SHI Y. The rise of specialized governance in American federalism: testing links between local government autonomy and formation of special district governments[J]. Publius: the journal of federalism, 2017, 47(1): 99-130.
- [53] SIGLER T J, MOUAT C M, SEARLE G, et al. “Networked coalitions” as metropolitan governance: lessons from the emergence of Australia’s Committees for Cities and Regions[J]. Journal of urban affairs, 2021, 43(1): 182-200.
- [54] GALLAND D, HARRISON J, TEWDWR-JONES M. What is metropolitan planning and governance for?[M] // Metropolitan regions, planning and governance. Cham: Springer, 2020: 237-256.
- [55] 申兵, 赵斌. 完善区域合作型功能区协同共治机制[J]. 宏观经济管理, 2021(5): 21-27.
- [56] 陶希东. 美国旧金山湾区跨界规划治理的经验与启示[J]. 行政管理改革, 2020(10): 83-91.
- [57] 易承志. 跨界公共事务、区域合作共治与整体性治理[J]. 学术月刊, 2017, 49(11): 67-78.
- [58] 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, 50(1): 131-141.
- [59] 李兰冰, 刘秉镰. “十四五”时期中国区域经济发展的重大问题展望[J]. 管理世界, 2020, 36(5): 8, 36-51.
- [60] ZIAFATI BAFARASAT A, PUGALIS L. In search of cohesive metropolitan governance: enticements and obligations[J]. European planning studies, 2020, 28(8): 1474-1492.
- [61] 何登辉, 王克稳. 我国区域合作: 困境、成因及法律规制[J]. 城市规划, 2018, 42(11): 64-70.
- [62] 易承志. 超越行政边界: 城市化、大都市区整体性治理与政府治理模式创新[J]. 南京社会科学, 2016(5): 48-52, 99.
- [63] 肖庆文. 省管县体制改革的政府行为差异与推进策略选择[J]. 中国行政管理, 2011(9): 109-113.
- [64] MARGERUM R D, LEWIS R, DOBRINICH S. Collaborative metropolitan governance: an evaluation of local adoption in Denver[J]. Cities, 2019, 93: 136-144.
- [65] BAHL R. The decentralization of governance in metropolitan areas[J]. Financing metropolitan governments in developing countries, 2013: 85-105.
- [66] TAYLOR Z. Regionalism from above: intergovernmental relations in Canadian metropolitan governance[J]. Commonwealth journal of local governance, 2022, 26: 139-159.
- [67] MOORE-CHERRY N, TOMANEY J. Spatial planning, metropolitan governance and territorial politics in Europe: Dublin as a case of metro-phobia?[J]. European urban and regional studies, 2019, 26(4): 365-381.

(本文编辑: 顾春雪)