

中图分类号:F127 文献标识码:A 文章编号:1009-3176(2018)01-065-(7)

从一体化走向协同治理： 京津冀区域发展的政策变迁*

杨宏山 石晋昕

(中国人民大学 北京 100872)

摘要：在区域治理的政策定位中，一体化治理的目标诉求偏于理想化，在操作中难度很大，而协同治理的目标定位更切合实际，行动路径也更具操作性。京津冀区域发展的治理定位，就经历了从一体化诉求转向协同治理的政策变迁。推进京津冀协同发展，既要顺应区域经济发展的一般规律，也要尊重地方行政区划和管辖权的现实格局；既要推进跨界发展规划，也要遵循互利共赢原则，保障各方权利与义务相对称、责任与收益相对等，调动各方积极性，提高协同合作的实际成效。

关键词：京津冀；协同发展；一体化治理；协同治理；公共服务

当前，京津冀三地发展差距过大，北京和天津的城市体量巨大，集聚了大量优质资源，发展水平居于全国优势位置，对河北省的“虹吸效应”显著，河北省城镇体系的体量较小、综合实力较弱，区域发展面临着城市群规模结构失衡、环境污染严重、首都“大城市病”凸显等突出问题。为治理首都“大城市病”及环境污染问题，近年来，中央提出京津冀协同发展战略，要求在更大范围内优化资源配置，加快形成跨界合作、优势互补、互利共赢的发展新格局。党的十九大报告提出，“以疏解北京非首都功能为‘牛鼻子’推动京津冀协同发展，高起点规划、高标准建设雄安新区。”推进京津冀协同发展，有必要增进对区域治理的理论认知。本文通过梳理区域治理的相关理论，为京津冀区域发展提供新的理论解释，进而探讨三地协同发展的政策选择。

* 本文系国家社科基金一般项目“中国地方政府创新的路径与机制研究”(16BZZ048)、北京市社科基金重大项目“中国地方政府的政策创新机制研究”(15ZDA26)的阶段性成果。

收稿日期:2017-11-14

作者简介:杨宏山 男(1971-) 中国人民大学公共管理学院教授 博士生导师
石晋昕 女(1990-) 中国人民大学公共管理学院博士研究生

一、区域治理的两种理论及诉求

在区域治理研究中,学术界提出了两种竞争性的理论学说,即区域一体化治理理论与区域协同治理理论,两者的问题界定和目标诉求具有差异性。区域一体化治理理论(regional integrative governance theory)也称“传统区域主义”理论,它针对区域发展面临的“碎片化”结构,主张不同经济主体之间拆除政策壁垒,形成一体化的市场、治理及政策安排。区域一体化治理理论经常使用的概念有“城乡一体化”“区域一体化”“政策一体化”“公共服务一体化”,等等。在区域治理上,一体化理论主张超越行政区划的限制,既要推进贸易一体化、生产要素一体化,也要推进公共政策一体化,最终实现区域完全一体化^[1]。区域一体化治理理论认为,区域内的各个地方政府关注于局部利益和眼前利益,缺少整体利益专注,主张构建一体化的公共治理体系,实现公共财政一体化、公共服务一体化^[2]。

在20世纪早期的美国市政改革运动中,区域一体化治理理论具有很大影响力。一些研究者提出“一个区域,一个政府”(One Region, One Government)^[3],主张建立统一的区域性政府,形成覆盖整个地区的巨型政府(gargantuan government),以整合各地的利益诉求,维护区域内的整体利益。罗伯特·沃伦提出,“大都市地区的福利只能通过一体化的政治结构才能实现,在这一结构中,市政决策被集中在单一的管辖范围之内”^[4]。一体化治理理论者提出,大都市地区要发展成为工商业和公共服务的中心,必须克服整个地区在政治上“碎片化”的痼疾,建立权力集中的、统一的大型政府,提供更多更好的公共设施、更全面的城市规划、更好的教育和救助体系^[5]。

区域协同治理理论(regional collaborative governance theory)也称“新区域主义”(new regionalism)理论^[6],它基于地方自主和协商民主的价值诉求,不再追求建立一体化的治理体系,转而关注地方政府间协作和政策网络发展,将注意力更多地集中于地方政府之间的跨行政区合作行动^[7]。协同治理包括四个层面的含义:一是协商;二是同意;三是决策;四是集体行动。“协商”是用来解决问题的有目的对话,是探寻有效解决办法的一种途径,在此过程中,各种偏好都得到表达,一方在试图说服他方的同时,也可能调整自身的诉求;“同意”是协商的结果,各方在互动交流的基础上增进共识,致力于达成一致意见;“决策”是将多方行动体纳入合作行动的契约安排;“集体行动”是将一致同意的契约安排付诸实施,各方根据契约规定承担责任,并获取相应的收益。协同治理理论不再对行政区划问题耿耿于怀,转而强调地方政府间协商与合作对于区域发展的重要性,倡导针对跨界事务构建多方主体参与的协作机制,地方政府之间通过协商、对话、谈判集聚共识,形成集体规则,采取协同行动^[8]。

对于大都市地区的“碎片化”结构,区域协同治理理论与区域一体化治理理论的看法截然对立。一体化治理理论者认为,随着跨域公共问题的增多,需要在多个地方政府的基础上,建立统一的区域性政府,以整合不同的利益诉求,在更大范围内实现政策一体化。而协同治理理论者认为,不需要改变已有的行政管辖区,可在“多中心”结构的基础上,通过发展横向协作和政策网络,建立合作伙伴关系,在更大范围内进行跨域治理^[9]。查尔斯·蒂伯特提出,在碎片化(fragmented government)和民主治理下,与联邦支出相比较,地方公共支出的模式更好地反映了居民的利益偏好,这是因为地方政治领导权以自主组织为基础,需要维持适宜的规模,以保证“每一个地方都有一个反映了居民愿望的收入和支出模式”^[10]。

区域一体化治理理论和区域协同治理理论的目标定位、政策诉求既具有共同之处,也有实质性差异。在区域治理的目标导向上,一体化治理理论既追求市场一体化、经济一体化,也追求公共治理、公共政策和公共服务一体化;而区域协同治理并不谋求公共治理一体化,它在既定行政区划的基础上,通过构建多方参与的协商平台,促使利益相关者增进交流,在交流中集聚共识,确定共同目

标,制定共同规则,开展合作行动。协同治理中的多方主体分别具有各自的目标诉求,彼此也会出现冲突。为促使各方相向而行,区域协同治理需要引入一定的政治权威,需要组织者发挥领导力,促使多元主体能够达成共识,形成集体决策,并分别采取行动,将决策付诸实施。

从实际运作看,协同治理理论与区域治理的实践发展更具契合性。回顾20世纪美国地方治理的实践发展,可以看到,尽管一体化治理理论大力倡导“一个区域,一个政府”,主张建立统一的大都市政府,但选民并不支持这一改革运动,他们坚持地方事务由地方自治体管理,反对大城市兼并周边地区,不断地通过投票行为否决兼并议案,使得大城市兼并周边市、县的改革动议经常遭受失败。20世纪60年代以后,在公共选择学派的激烈批评下,一体化治理理论逐渐式微。公共选择学者分析了美国大都市地区的公共服务提供模式,论证了地方政府间竞争的合理性,提出多中心的地方治理结构更有效能,能够更好地回应地方需求,持续改进公共服务^[11]。

基于协同治理理论,跨界事务治理不必动辄诉诸行政区划调整,可在多个地方政府的基础上构建协作机制,创设多方参与的对话平台,在协商、交流、承诺和共识的基础上进行集体决策,各方依据共识决策采取合作行动。对话平台的参与者具有不同的利益诉求,为了促进信任、增进共识,各方需要做出一些互惠性承诺或约定。罗伯特·帕特南指出,互惠是一种具有高度生产性的社会资本,它可以约束投机、化解集体行动面临的困境^[12]。区域治理涉及多个地方政府,推进协同治理需要构建一定的跨界领导或协作机制。不论是确立基本规则、构建信任、促进对话,还是整合各方意见、形成共赢方案,都有赖于卓越的领导能力或推动机制。在地方政府间缺少信任的情况下,区域协同治理还有赖于一定的权威介入,通过动员、协调和说服作用,推动各方建立合作框架。

二、京津冀区域发展的政策变迁

考察京津冀区域发展的政策导向,可以看到,它经历了从一体化治理走向协同治理的演化变迁。“京津冀一体化”概念最早出现在20世纪90年代,一些研究者提出京津冀三地要摆脱“就北京论北京、就天津论天津、就河北论河北”的思维方式,“要把京津冀作为不可分割的一个整体”,尽快推进区域一体化、经济一体化^[13]。进入新世纪以来,学术界围绕“京津冀一体化”议题发表了大量研究成果。

大体而言,学术界对于“京津冀一体化”的目标导向具有两种不同的理解。第一种理解从经济学的视角,将京津冀一体化界定为市场一体化、经济一体化、交通一体化;第二种理解从公共治理的视角,在接受第一种理解的基础上,进而主张构建一体化的公共治理体系,实现京津冀公共政策一体化、公共服务一体化、公共财政一体化。一些学者提出,京津冀三地发展需要超越行政区划的限制,推进区域产业合作^[14],促进生产要素自由流动,推进基础设施和公共服务相互对接,推进市场一体化、经济一体化^[15];一些研究者进而提出,京津冀三地发展的各自为政现象严重,缺乏权威统筹部门,各自产业结构自成体系,要将京津冀看作不可分割的整体,主张破除制约一体化发展的体制障碍,推进公共治理一体化、公共政策一体化^[16],推进区域性产业发展与布局一体化、社会发展与公共服务一体化、公共财政储备一体化^[17]。

在区域发展中,为了让市场机制在资源配置中发挥决定性作用,跨界治理需要推进市场一体化、经济一体化、交通一体化。为此,京津冀三地需要开展跨界合作,完善跨行政区和城市群之间的道路交通体系,打破地方政府之间的行政壁垒,减少市场分割,促进生产要素自由流动。从根本上讲,区域经济一体化就是要推进统一市场建设,促进产品、劳动力、资本等生产要素自由流动,深化区域内产业分工,发挥各地在资源禀赋上的比较优势。

然而,在区域内发展差距过大、资源配置失衡的情况下,推进一体化治理则存在目标诉求过于

理想化的问题^[18]。区域一体化治理不仅包括统一市场建设,还包括公共政策一体化、公共财政一体化、公共服务一体化,在实际运作中不可避免会遇到制约因素,操作难度很大。一体化治理诉求要求淡化行政区划,化解行政分割的体制障碍,然而,国家治理不可避免要设置地方政府,分别负责辖区内的公共事务,区域治理不可能动辄就对地方行政区划进行调整;一体化治理诉求对地方本位主义持激烈批评态度,然而,改进公共服务是地方政府的基本职能之一,它有赖于可持续的财政收入,合理的地方利益关注本身具有正当性;一体化治理要求推进京津冀公共服务一体化,问题在于三地的经济社会发展水平不同,对公共服务体系的现实需求具有差异性,公共服务的目标定位各有侧重,一味地推进三地公共服务均等化,并不具有实际可行性;一体化治理要求化解京津冀区域内的产业链断裂问题,推进产业发展和布局一体化,问题在于产业可持续发展依赖于发挥市场机制的作用,单纯依靠政府“拉郎配”,反而可能导致资源配置低效。

针对京津两地与河北省的公共服务差距较大的现状,一些研究者提出从财政一体化入手,在京津冀建立跨区域的横向财政转移支付机制,通过转移支付提高河北欠发达地区基本公共服务的供给能力^[19];有研究者提出对京津冀三地的财政收入进行整合,建立“三地四方”(中央政府和京津冀三地)参与的财政协调平台,构建财政税收共享机制^[20];有研究者提出,在京津冀地区建立公共财政储备制度及监督体系,共建共享公共物品^[21]。问题在于,在地方政府之间构建常态化的横向转移支付机制或财政储备制度,并不符合预算法的基本精神和管理规定。我国《预算法》规定,国家实行一级政府一级预算,“财政转移支付包括中央对地方的转移支付和地方上级政府对下级政府的转移支付”,《预算法》并没有对地方政府之间的横向转移支付提供法律规范。在法无据的情况下,构建民生导向的横向转移支付机制,难以激发转出方的内在动力,即使付诸实施,也面临着可持续发展的问题。

从实际结果看,由于一体化治理的目标定位过于理想,在操作中难度很大,运作成效并不显著。从京津冀区域发展的治理定位看,近年来,协同治理已经成为新的政策定位。这一定位基于京津冀三地产业结构差异明显、发展差距过大、政治和经济地位不平等的现状,提出构建跨行政区合作机制,增进三地协商、协调与协作,制定协同发展规划,发挥各自比较优势,促进区域协调发展。

“京津冀协同发展”这个概念最早进入官方政策议程是在2013年前后。2013年8月,中共中央总书记习近平在北戴河主持研究河北发展问题时,提出要推动京津冀协同发展。此后,“协同”成为京津冀区域发展的核心概念。“协同”表达了跨界合作、优势互补、互利共赢的治理理念。习近平指出:“目前京津冀三地发展差距较大,不能搞齐步走、平面推进,也不能继续扩大差距,应从实际出发,选择有条件的区域率先推进,通过试点示范带动其他地区发展。”^[22]

2014年2月,习近平在北京主持召开座谈会,听取京津冀协同发展工作汇报,提出“实现京津冀协同发展,是面向未来打造新的首都经济圈、推进区域发展体制机制创新的需要,是探索完善城市群布局和形态、为优化开发区域发展提供示范和样板的需要”,“要坚持优势互补、互利共赢、扎实推进,加快走出一条科学持续的协同发展路子来”。此后,京津冀协同发展成为了一项重大国家战略。

2015年4月,中共中央政治局审议通过《京津冀协同发展规划纲要》,明确提出以有序疏解北京非首都功能、解决北京“大城市病”为基本出发点,坚持问题导向,以京津冀城市群建设为载体,着力调整优化经济结构和空间结构,着力推进产业升级转移,着力推动公共服务共建共享,努力形成京津冀优势互补、互利共赢的发展新格局。

2015年4月,习近平先后主持召开中央政治局常委会会议和中央政治局会议,研究《京津冀协同发展规划纲要》。他强调,“要深入研究论证新城问题,可考虑在河北合适的地方进行规划,建设一座以新发展理念引领的现代新城。”2015年6月,中共中央、国务院印发《京津冀协同发展规划纲要》,明确提出“深入研究、科学论证,规划建设具有相当规模、与疏解地发展环境相当的集中承载地”。之后,在一段时间里,“集中承载地”成为了“新城”的代名词。

2016年3月,中央政治局常委会会议审议并原则同意《关于北京市行政副中心和疏解北京非首都功能集中承载地有关情况的汇报》,确定了新区名称和规划选址。习近平指出,“从国际经验看,解决‘大城市病’问题基本都用‘跳出去’建新城的办法”“规划建设北京城市副中心和集中承载地,将形成北京新的‘两翼’,也是京津冀区域新的增长极”。

2016年5月,中央政治局会议审议《关于规划建设北京城市副中心和研究设立河北雄安新区的有关情况的汇报》。会议提出:“建设北京城市副中心和雄安新区两个新城,形成北京新的‘两翼’。这是我们城市发展的一种新选择。”

2017年10月,党的十九大报告提出“以疏解北京非首都功能为‘牛鼻子’推动京津冀协同发展,高起点规划、高标准建设雄安新区”。以此为标志,京津冀协同发展形成了更为清晰、更具操作性的行动路径,即以“一疏一建”为抓手,推动北京非首都功能向雄安新区定向疏解,推动北京市与雄安新区共享优质公共服务资源。

京津冀协同发展战略承认三地发展具有差距,承认区域城镇体系存在结构失衡问题,京津两极过于“肥胖”,周边中小城市过于“瘦弱”,特别是河北与京津两市经济社会发展差距较大,公共服务水平落差明显。为推进京津冀协同发展,在既定行政区划的基础上,中央政府牵头成立了京津冀三地和中央部委参与的领导小组,要求三地加强政策协调,各方在《京津冀协同发展规划纲要》指引下,制定各自的公共政策体系,选择合宜的政策工具,确保北京非首都功能有序疏解、“大城市病”治理与支持河北省发展、推进雄安新区建设等政策目标有效衔接起来。

三、京津冀协同发展的政策需求

在京津周边地区,河北省现有城市普遍规模不大,公共服务体系与京津两市存在“断崖式”差距,难以抗衡京津两市的极化效应,这是京津冀协同发展面临的重大制约因素。为破解这一难题,国家“十三五”规划纲要提出在河北省“规划建设集中承载地”,发展现代新城,以对接北京疏解转移的部分功能,包括教育医疗和培训机构、部分行政事业性服务机构和企业总部等。

推进京津冀协同发展,既要坚持规划引领,合理调整城镇体系结构,也要尊重地方行政区划和行政体制的现实格局;既要推进重大项目合作,提升跨界交通和公共服务便捷化水平,也要坚持互利共赢,确保各方承担的义务、责任与享有的权利、收益相对等。当前,亟待在以下几个方面推进政策协同:

第一,坚持规划引领,推动京津冀三地合力打造世界级城市群。城市是区域经济增长中心,它通过极化和扩散效应对区域发展产生带动作用。当前,北京和天津两个超大城市集聚了大量资源,对周边地区的“虹吸效应”显著,而河北省城市的体量相对较小,综合实力相对较弱。推进京津冀协同发展,需要通过规划手段,对河北省环京津城市群发展给予必要支持。目前,河北省石家庄、唐山、保定、廊坊、沧州、邯郸等城市已具有一定规模。通过规划手段,合理调整城镇体系格局,调整优化区域人口和生产布局,推进中心城市之间的高铁、铁路、公路网络建设,改进交通基础设施,完善道路交通体系,可为京津冀城市群建设提供有力支撑。推进京津冀城市群建设,既要充分发挥市场在配置资源中的决定性作用,也要发挥政府的作用,三地需要增进政策协同,化解隐形壁垒,支持产品、劳动力、资本等生产要素自由流动,深化城际分工协作,发挥各自资源要素禀赋比较优势。

第二,推进跨行政区和城市群之间的交通基础设施建设,提升跨界道路便捷化水平。道路交通基础设施对区域发展具有重要的先导作用,推进京津冀协同发展,三地需要加快推进跨界交通基础设施建设,全面打通跨行政区的“断头路”,消除跨区域“瓶颈”路段,实现边界城镇之间交通顺畅衔接。同时,也要争取国家发改委、交通运输部等部委支持,推进京津冀城市群之间的高速铁路、

城际铁路、高速公路等基础设施建设。另外,要加强道路交通管理、运营及行驶监管等领域的政策协同,明确三方在政策协同中的权利、责任与利益,推进交通智能化和服务联动化,推进京津冀交通“一卡通”兼容使用,提升交通运输组织和服务现代化水平。

第三,推进非首都功能疏解与雄安新区建设有效对接,支持雄安新区尽快形成磁力效应。建设雄安新区是党中央做出的一项重大战略选择,其基本定位是非首都功能疏解的集中承载地。城市发展一般是先具备磁力功能,之后才具备容器功能^[23]。城市的磁力既有赖于独特的区位优势 and 自然条件,也有赖于良好的基础设施和公共服务。目前,雄安新区在优质公共服务资源配置方面属于“洼地”,现有条件不仅与北京、天津相差悬殊,与保定、石家庄等河北省城市相比也有明显差距。在市场经济环境下,雄安新区要吸引首都现有和新增人口,前提条件是具备与首都大体相当的优质公共服务体系。新区建设有必要以优质公共服务资源集聚为抓手,尽早形成磁力效应^[24]。京雄两地也可建立合作机制,制定激励政策,支持有意愿的在京单位向雄安新区转移发展,或设立分支机构,为新区建设发展提供公共服务、商业服务。随着公共服务和商业服务体系改进,就能吸引高端高新产业和高层次人才,吸纳创新要素资源。这样,新区发展就可走上高起点、可持续之路。

第四,推动京津冀共享优质公共服务资源,改进河北省环京津城市群的公共服务体系。河北省环京津地区的中小城市具有良好的区位条件,但在教育、医疗、文化、园林等领域的优质公共服务资源较为匮乏,难以吸引高层次创业人才。比较而言,北京市拥有大量优质公共服务资源,对周边地区具有无可匹敌的吸引力。在非首都功能疏解的背景下,提升京津冀协同发展的成效,一个可行抓手是深化公共服务领域合作,探索构建三地共享优质公共服务资源的运作机制^[25]。以北京与河北合作为例,可基于互利共赢原则,构建京冀跨界合作机制,通过投资建设、派出管理团队、人才交流、人才培养、对口支持等形式,推动优质教育、医疗卫生等资源向河北省城市群布局发展,提升公共服务水平,营造良好人居环境,吸引北京非首都功能和人口转移。随着优质公共服务资源不断集聚,环京津城市群就会增强磁力,从而对河北省区域发展起到重要支撑作用。

第五,增进干部人才交流,为河北省加快发展提供智力支持和人才支撑。推进京津冀协同发展,既要携手制定发展规划、推动重大项目落地,也要开展干部人才交流,了解对方的实际情况和需求,增进相互理解和信任,增进政策协同。从2015年开始,北京市和河北省联合启动了“京冀干部人才双向挂职”项目,每年互派百名干部到对方相关部门挂职,从而加深理解,相互体谅,共同协商,探求对双方都接受的协同发展安排。推进京冀全方位协同合作,除了干部挂职交流之外,还可以进一步推进教育文化、医疗卫生、科技研发、企业管理等领域的人才交流,通过人才派出、挂职交流、对口帮扶等方式,输出先进管理理念和经验,提供智力和技术支持。

总之,区域一体化治理的目标定位过于理想化,在操作中难度很大,实际成效并不显著。中央提出京津冀协同发展战略,为有序疏解北京首都功能,调整经济结构和空间结构,促进区域协调发展,提供了更为清晰的政策目标、更具操作性的行动路径。推进京津冀协同发展,既要坚持规划引领,推动京津冀三地合力打造城市群,也要推进跨界交通基础设施建设,推动京津冀共享优质公共服务资源,增进干部人才交流,为河北省加快发展提供智力支持和人才支撑。

参考文献:

- [1][16]孙久文等.京津冀区域经济一体化及其合作途径探讨[J].首都经济贸易大学学报,2008,(2):55-61.
- [2][19]周京奎,白极星.京津冀公共服务一体化机制设计框架[J].河北学刊,2017,(1):130-135.
- [3]Victor Jones. *Metropolitan Government*. Chicago[M]. Chicago: University of Chicago Press, 1942:108-110.

- [4]Robert Warren. **Government in Metropolitan regions: a Reappraisal of Fractionated Political Organization**[M]. Davis: University of California, Institute of Governmental Affairs, 1966 :5.
- [5]Chester Maxey. The Political Integration of Metropolitan Communities[J]. **National Municipal Review**, 1922 ,87:229–253.
- [6]洪世健. 大都市治理:理论演进与运作模式[M]. 南京:东南大学出版社,2009:97.
- [7]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):131–141.
- [8]Chris Ansell, Alison Gash. Collaborative Governance in Theory and Practice [J]. **Journal of Public Administration Research and Theory**, 2008 ,18:543–571.
- [9]Anthony Downs. **New Visions for Metropolitan America**[M]. Washington D.C.: The Brookings Institution, 1994 :543–571.
- [10]Charles Tiebout. A Pure Theory of Local Expenditures[J]. **The Journal of Political Economy**, 1956 ,64:416–424.
- [11]Vincent Ostrom, Charles M, Tiebout, and Robert Warren. The Organization of Government in Metropolitan Areas: A Theoretical Inquiry[J]. **American Political Science Review**, 1961,55:831–842.
- [12]罗伯特·D.帕特南.使民主运转起来[M]. 南昌:江西人民出版社,2001:202.
- [13]张连河等. 坚持新思维新战略,推进经济京津冀一体化[J]. 环渤海经济瞭望, 1997 (5):32–35.
- [14]祝尔娟. 京津冀一体化中的产业升级与整合[J]. 经济地理, 2009(6):881–886.
- [15]马晓河. 从国家战略层面推进京津冀一体化发展[J]. 国家行政学院学报, 2014(4):28–31.
- [17][21]方创琳. 京津冀城市群一体化发展的战略选择[J]. 改革, 2017(5):54–63.
- [18]杨宏山. 澄清城乡治理的认知误区:基于公共服务的视角[J].探索与争鸣, 2016(6):47–50.
- [20]赵瑞芬,王俊岭,降艳琴. 财政整合:财政生态理念下京津冀区域整合新范式[J]. 生态经济, 2017(1):107–110.
- [22]霍小光,张旭东等. 千年大计、国家大事——以习近平同志为核心的党中央决策河北雄安新区规划建设纪实[N],人民日报, 2014–04–14.
- [23]刘易斯·芒福德. 城市发展史——起源、演变和前景[M]. 北京:中国建筑工业出版社,2005.
- [24]杨宏山. 首都功能疏解与雄安新区建设的路径探讨[J]. 中国行政管理, 2017(9):65–69.
- [25]杨宏山. 雄安新区建设宜实行公共服务先行[J]. 北京行政学院学报, 2017(4):9–11.

From Integrative Governance to Collaborative Governance: Policy Development of Cross-boundary Governance in Beijing– Tianjin–Hebei Region

Yang Hongshan / Shi Jinxin

Abstract: In the regional studies, the policy needs of integrative governance theory is too idealized to operate in reality. In comparison, the policy needs of collaborative governance theory is more realistic and its path is more feasible. The governance orientation of coordinated development of the Beijing–Tianjin–Hebei region has witnessed a policy evolution from the demand of regional integration to collaborative governance. To promote intergovernmental cooperation of the Beijing–Tianjin–Hebei region, it is necessary not only to comply with the general laws of regional development, but also to respect the reality of local administrative division and local jurisdictions. In order to mobilize the enthusiasm of the stakeholders, it needs not only to promote cross-boundary planning for regional development, but also to follow the principle of mutual benefit by ensuring each party's rights and benefits equal to its obligations and duties.

Keywords: Beijing–Tianjin–Hebei Region; Collaborative Development; Integrative Governance; Collaborative Governance; Public Service

(责任编辑 王玉)