

# 德国首都区域协同治理及对 京津冀的启示

中国社会科学院欧洲研究所 孙莹炜

**摘要:** 德国柏林—勃兰登堡首都都市区合作与协同发展迄今已经走过 25 年的时间,其协同治理体系在长期实践中日臻完善。本文认为,柏林—勃兰登堡首都区域的治理机制具有如下特点:一方面具有政府性质的区域性治理机构和灵活、多层次的治理机制是都市区治理体系运转的重要保障,在区域合作与协同发展发挥着关键作用;另一方面,非政府性质的、公众广泛参与的目的性联盟、论坛、区域协调与对话机制也逐渐成为区域治理体系中不可或缺的组成部分。德国首都都市区与我国京津冀地区具有极为相似的结构特征,发展基础和发展模式选择也有极强的互通性质,其协同治理经验对京津冀具有较强的借鉴意义。

**关键词:** 德国;柏林—勃兰登堡首都都市区;区域协同治理;京津冀;协同发展

**中图分类号:** F207 **文献标识码:** A **文章编号:** 2095-3151(2015)31-0062-09

**DOI:**10.16110/j.cnki.issn2095-3151.2015.31.011

柏林—勃兰登堡是德国的首都区域(Capital region),位于德国东北部,由原属东德的勃兰登堡州、东柏林以及西柏林构成,总面积 3.04 万平方公里、人口 587 万人(2013 年)。柏林位于勃兰登堡州中心,由勃兰登堡州环绕其中。历史上的柏林与勃兰登堡州长期保持着首府与国家、首府与行省的关系。天然的地缘联系与深厚的历史渊源成为两个地区协同发展的重要基础。1990 年两德统一后,新首都柏林和勃兰登堡州之间的地区性合作进一步深化,在社会经济交往、人口迁移流动频率、产业部门融合、联合空间规划、跨州界服务设施建设等领域的地区合作进程日益紧密。

作为德国统一后缔造的欧洲大型首都区域,

柏林—勃兰登堡首都都市区的合作与协同发展迄今已经走过 25 年的时间,都市区协同治理体系在长期摸索与实践中日臻完善。一方面,具有政府性质的区域性治理机构和灵活、多层次的治理机制是都市区治理体系运转的重要保障,在区域合作与协同发展发挥着关键作用;另一方面,非政府性质的、公众广泛参与的目的性联盟、论坛、区域协调与对话机制也逐渐成为区域治理体系中不可或缺的组成。

## 一、发展困境与矛盾:政府碎片化与地区间发展失衡

地方政府碎片化对区域整合的阻碍,以及地区间的经济水平发展失衡一直以来是柏林—勃兰登堡都市区协同发展的主要矛盾与现实困境。

就经济与社会生态体系角度而言,都市区应该是一个各社会要素之间相互关联、依赖和影响的有机整体。然而,柏林—勃兰登堡都市区外围有固定的区域边界,内部则有数百个行政单位,地方政府碎片化特征明显。在行政边界与管辖权的制约下,都市区无法对跨越边界的经济、投资、劳动力市场、人口流动和公共服务进行有效管理,造成了大量资源浪费,引发了区域内恶性竞争。这种地方政府碎片化与大都市地区协同发展的需求之间的矛盾严重阻碍了区域自我实现的能力。

柏林—勃兰登堡区域发展失衡则主要体现在如下几个方面:第一,勃兰登堡州位于都市区的外围地带,社会经济基础和发展水平也远落后于柏林。柏林市人均GDP在1991年是勃兰登堡州的2.5倍,尽管勃兰登堡州在统一后的人均GDP增速高于柏林,但是到了1996年,柏林市依然其1.5倍之多。第二,柏林市是统一后的新首都,具有特殊的政治、文化和国际影响力;同时,柏林市的产业结构相对勃兰登堡州而言更具发展潜力和凝聚力。柏林市在都市区中显然处于绝对经济强势和区域的主导型地位。第三,在经济与产业结构上,勃兰登堡州和柏林也存在明显差异。柏林依托原有的工业基础,同时凝聚了大量工业、高科技要素,以及优秀人才与劳动力。勃兰登堡州的产业结构以农林业和部分传统工业为主。勃兰登堡州的经济发达地区集中在柏林周边地区的城市 and 乡镇,其他地区则人口稀少且劳动力流失现象严重。

为了实现经济的赶超、缩小地区间发展水平差距,柏林与勃兰登堡州在国家统一后立刻开始了区域合作与协同发展,并逐步形成了维系该区域可持续发展的多层次治理体系。柏林—勃兰登堡都市区没有建立完备的区域政府,而是在政府主导下,依据联邦州共同发展与合作的需要设

立了一批具有行政职能的联合管理机构,制定了一系列固定与灵活的合作机制,对推动都市区的协同发展发挥了巨大的作用。

## 二、都市区治理的机构组织与运行机制

政治因素与“自上而下”的行政管制是推动柏林—勃兰登堡都市区形成与发展的关键动力。第一,基于德国特殊的历史背景,柏林与勃兰登堡州在区域整合之前分属于两个国家,分裂时期长达几十年。由于两德的政治统一,柏林与勃兰登堡州才得以重启中断数十年的区域合作。第二,统一后新联邦州地区的发展一直由联邦政府和州政府主导,例如财政转移支付机制、托管局、地方政府区划改革等。第三,德国有着长期的空间规划传统,联邦政府制定联邦级别的空间规划法规,州政府和地方政府在联邦空间规划法规的框架下制定各自的空间发展规划。空间规划法对各层级区域发展都发挥着重要的引导功能和法制约束。

柏林与勃兰登堡州在1991年曾经尝试通过联邦州合并的方式彻底打破区域合作的行政壁垒,但却以失败告终。尽管如此,柏林与勃兰登堡州并没有停止区域合作的步伐。而行政合并方案催生的多个区域治理机构、机制、协议与条约等也得以保留、延续并完善。此后柏林—勃兰登堡都市区治理的系统性制度建设也大多是基于这些最初的机构组织模式与机制之上拓展、完善而成的。

如今,德国首都都市区的治理体系呈现多层次、多主体、多种合作与协调方式,以及社会参与度广泛的特征,其治理机构组织和运行机制可以分为联邦层级、联邦州层级、地方政府层级,以及其他社会组织等模式。

### (一) 联邦层级。

早在两德统一初期,德国政府就已经意识到

都市区对平衡东西部德国发展差距、推动国家经济和提升国际竞争力的重要意义。随着德国社会福利模式与国家空间公平内在要求的弱化,德国经济从均衡性增长向竞争性增长逐渐过渡,“都市区”在德国区域发展中的地位也愈加强化。空间规划部长级会议机制、都市区示范项目机制与区域生存照顾行动计划是德国联邦州都市区域治理的主要执行机构和促进机制。

1. 空间规划部长级会议机制。空间规划部长会议(MKRO)是联邦层级的空间发展协调机制,由德国联邦政府主导,致力于推动联邦与联邦州之间空间规划合作的重要机构,隶属于联邦州规划部门和各联邦州议会,其任务职责在于:就空间规划和联邦州发展规划的基本议题、现实问题提供意见,为联邦与联邦州、各联邦州之间就空间规划、发展进行经验交流提供平台和信息。MKRO不是行政部门,也无实际行政权力,而是一个信息与协调机制和专业咨询机构,有权对空间规制立法和原则提出质疑、观点与建议。尽管MKRO与联邦州空间规划政策与原则的最终决议之间并不存在必然联系,但是能够对各联邦空间规划的制定与执行发挥较大的影响作用。1993年,德国空间规划部长会议(MKRO)提出了德国“大都市区”(Metropolregion)的概念,并制定了推进德国“欧洲大都市区”(EMR)建设的发展战略。1995年,MKRO确定了德国首批6个“欧洲大都市区”,柏林—勃兰登堡州都市区成为首个被纳入国家大都市区空间规划框架的新联邦州都市区。

2. 空间规划机制。共同区域规划则是克服都市区行政边界壁垒与区域整合之间的矛盾的有效路径,也是德国区域发展的自我调节模式和都市区协同发展最重要的治理机制。德国是欧洲最早从国家层面对区域空间发展进行统一规划的国家,其真正意义上的空间规划法案诞生于

20世纪初。如今德国的空间规划体系十分完善,形成了联邦、州以及地方政府的三级联邦规划组织体系。空间规划法(ROG)是德国空间规划的最终表现形式和框架,具有完全法律的意义和性质。联邦州层级的空间规划通常由各州规划局负责编纂,地方规划则由地区规划委员会负责。各级规划的制定与实施必须基于ROG的结构原则。同时,德国十分注重空间规划的整体性,任何具体规划(如土地规划、城市规划)都必须被纳入空间整体规划的框架下。德国空间规划体系对区域治理的优越性体现在很多方面:

第一,德国各层级的空间规划都有充足的法律保证其权威性,特别是联邦的空间规划法(ROG)是具有完全法律性质的规划法规,尽管不对空间做具体的规划安排,但是对国家各层级的空间规划任务、原则、功能划分提出了总的规定和法律约束。所有联邦州层以下的规划必须在ROG的框架下制定,并以不违背ROG为制定与实施前提。

第二,德国空间规划从制定到实施都贯穿着社会公众、专业人士,以及所有利益相关者的参与,保证了空间规划在宏观和微观层面上充足的信息来源,有效避免了规划与实际脱节,增强了规划的执行效率。

第三,德国空间规划注重区域发展中各层级、各方面力量的协调与整合,这是德国编制、实施空间规划的核心。德国规划文本必须经过充分协调,并达到各利益相关者的一致认可,才可以进入审批程序。这极大保证了规划在未来的顺利实施,很大程度上避免了在实践阶段突发意料之外的矛盾和冲突。

第四,德国的空间规划注重空间的整体性、协调性与可持续发展。在联邦州层级以下的空间规划中,州和地方政府在制定各自规划时必须保证与相邻地区的沟通和协调,避免空间规划

出现严重的分割或重叠现象。

3. 示范项目机制与计划。德国联邦交通、建筑与城市发展部(BMVBS)在2007年推出了空间规划示范项目(MORO),针对国内不同地区的发展特点制定不同的机制项目或行动计划,从联邦政府层面对本国各地区的发展进行辅助与促进。

近两年,MORO主要的行动计划项目包括“跨区域伙伴关系——城市区域合作、网络与共同空间责任的创新项目”,以及地区生存照顾行动计划等。

德国区域示范项目计划由德国联邦政府提出指导性建议并划拨部分补贴。“跨区域伙伴关系”项目由联邦州政府为主要实施者,主要目标是面向区域外部的合作与拓展。

“区域生存照顾行动计划”旨在解决都市区域中相对落后的外围都市区地方公共服务和公共产品配置水平较低等问题,“区域生存照顾行动计划”专门面向各联邦州内某些存在严重人口结构问题的地区,由联邦政府出资对其地区进行基础设施进行更新与调整,以适应人口结构变化带来的挑战项目计划主体以地方政府和社会参与者为主。2012~2013年度入选该计划的21个地区,按照地区面积得到来自联邦政府7万~18万欧元不等的资助,用于该生存照顾保障区域战略的实施。首都都市区共有四个地区入选该计划,这四个地区全部位于勃兰登堡州境内,每个地区都有各自的公共服务的重点和难题,例如人口老龄化问题、青年人就业问题、自然灾害防护问题等。

## (二) 联邦州层级。

1. 治理机构:联合规划局。区域性治理机构是德国首都都市区治理的重要组织部门。1996年,柏林—勃兰登堡都市区成立联合规划局(GL),该机构是都市区唯一具有实际行政权

力的规划部门,也是都市区合作与治理最重要的组织、执行与协调机构,其主要职能包括制定共同空间发展规划、规划项目的实施及监督,以及对区域共同发展制度性规划与协调等职责。该机构行政上隶属于柏林的城市发展与环境部与勃兰登堡州的基础设施与区域规划部。

GL的组织机构与运行模式堪称德国都市区域治理的典范。柏林—勃兰登堡都市区也是德国唯一一个将两个联邦州的空间规划完全整合为一体的都市区域,充分体现了都市区区域一体化的深度。近20年来,柏林—勃兰登堡州区域协同发展取得的成就很大程度上得益于GL作用。随着柏林—勃兰登堡州都市区区域一体化程度的加深和区域合作领域的扩大,GL在都市区治理中的影响力逐渐加强。尽管是空间规划部门,但是因为空间规划涵盖了区域中几乎所有政治、经济和社会部门和发展要素,从某种意义上说,联合规划局扮演了区域联合政府的角色,是柏林—勃兰登堡都市区治理的核心机构与实施的主导部门。如今,GL的主要职责范围已经涵盖制定联合区域发展方案与规划、审核区域规划项目并颁发许可、实施土地规划保障、调整主要建筑设计、协调双方的政策措施方面的分歧、行使区域监管、负责土地规划造册及规划信息系统维护、撰写区域规划报告、把握区域发展总体方向、负责欧盟区域项目在本都市区的实施等涉及区域发展的各个领域。由于GL的工作责权范围涉及领域广泛,需要不断协调各方利益,包括联邦州、地方政府、企业、公众与学者等。因此,GL构建了一个相互制衡的工作模式与监督机制,以及开放的、网络化的社会合作与沟通体系。

2. 联合规划机制与战略引导。在区域合作初期,柏林—勃兰登堡都市区首先制定了都市区内部的土地使用原则、不可再生资源使用原则,以及针对当时都市区域的数个亟须解决的紧迫

问题,如机场建设、乡村镇公共服务配置等进行了总体规划设计。随后,都市区域规划则逐步将重点转向建立共同规划准则与发展战略、关键地区或优先发展领域的具体规划设计,以及柏林与勃兰登堡州各自的州级规划编制。

随着都市区空间结构的演变以及区域合作的深入发展,特别是在“首都都市区”的国家级战略定位的框架之下,柏林—勃兰登堡都市区联合发展规划优化改革在2005年被正式提上日程,并在2007年重新出台了新的都市区规划体系。此次区域规划改革主要针对地区发展不平衡的困境和人口萎缩的结构性问题,同时注重培养区域自生性发展的能力,提高都市区在欧洲和全球的综合竞争力。

新的首都都市区规划体系分为三个主要层级。第一个层级包括都市区的发展纲要(LEPro),主要对都市区未来的发展方提出高度概括和精炼的框架内容,为都市区空间发展的纲领性原则;都市区联合发展规划(LEP B-B),是两州的总体规划,明确空间发展布局,以及各州的义务、责任等;机场规划主要针对都市区国际机场的兴建,以及机场周边地区的专门规划。第二个层级就是联邦州各自的空间规划,包括勃兰登堡州规划以及柏林土地利用规划的内容。第三个层次就是地方建筑规划与专项规划,主要设计各地方行政单位,规划内容更为具体,包括地方的土地利用、建筑等。

3. 区域会议与协调机制。德国首都都市区的区域会议机制是区域治理与协同发展的重要协调机制,通过召集区域内地方政府、经济联盟、工会、环境保护组织和其他社会团体,共同商榷、讨论、区域发展的思路与观点,并通过区域行动计划将会议内容具体化。区域会议的形式也常被用于政府以及专业部门间的合作,特别是多层级政府以及社会组织间的磋商。

1993年,柏林与勃兰登堡州建立了“联邦州共同规划会议”(PLAKO)机制,职能是联邦州在空间规划政策制定方面的决策与合作进行协调,平衡双方利益。联邦州共同规划会议拥有柏林和勃兰登堡州所有区域空间规划的最终审核权,有责任对联邦州发展纲要,联邦州发展规划及其修订、补充和修编的草案进行审阅,并有权要求负责空间规划的部门提交工作报告。PLAKO成员来自两个联邦州,人员数量两州各占一半,常设成员有:柏林市市长和勃兰登堡州州长任会议主席和办公厅主任;由联合规划机构的政府官员任会议副主席;来自柏林市和勃兰登堡州政府城市发展、交通、建筑与住宅事务、经济、农业、地方事务的部门官员等。柏林与勃兰登堡州都有权利召集共同规划会议,并向会议提出具体议题和制定议程。柏林市长和勃兰登堡州州长是会议的主要召集人;会议决议的产生全部基于两州政府及其空间规划部门的共识。会议成员不是以个人身份参会,而是作为所属联邦州的整体中的一员。如果两州在会议中,一方不认可某项动议,则必须在会议上当场陈述理由,并将其形成议案,再次提交会议协商并作出最终决议。联合规划局负责在协商一致的前提下与常设部门代表组织跨部门工作组共同编制规划会议的决策草案。规划会议的任何决议都必须由会议主席向公众进行官方正式发布。

协调委员会(Der Koordinierungsrat Berlin-Brandenburg)是德国首都都市区的重要协调机构,成立于1996年12月7日,委员会成员组成包括柏林市长和勃兰登堡州州长,双方政府各派4名州、市内阁成员,以及柏林市议会办公厅秘书和勃兰登堡州政府办公厅秘书,共计12名成员。协调委员会的工作目标包括强化柏林—勃兰登堡都市区的竞争力;在尊重双方利益的基础上,协调规划、政策,以及立法建议;共同应对来

自于第三方的竞争;强化合作关系的意识;平衡双方利益、协调争执;维护、确保政府间区域发展与规划协议的实现,以及两州政府间、各政府部门之间顺利达成合作目标。

协调委员会的合作与协商原则,一是强调合作的透明度与互动效率,规定双方政府有义务在第一时间向对方通报、告知涉及区域发展的重要事务;二是协调工作的目标导向性,协调委员会的工作重点十分具体,主要针对专业部门的事务,较少涉及全面区域规划和总体政策与战略。协调委员会设立了每年一次的内阁联席会议机制。此外,柏林市长和勃兰登堡州州长有权力召集召开协调委员会会议。协调委员会的运行由柏林市与勃兰登堡州办公厅共同管理,但是具体工作程序、方式和安排由协调委员会自行决定。

### (三) 地方政府及其他非政府组织。

1. 目的性联盟。目的性联盟(或任务性联盟)是德国区域治理体系中最主要的非政府机构和治理主体,通常是指受政府委托,以企业运作与经营的模式,向公众提供医疗、交通等公共服务的组织。目的性联盟是政府、企业和民众之间的沟通媒介,接受政府部门和民众的监督。德国首都都市区最早的目的性联盟——柏林—勃兰登堡地区交通联盟有限责任公司(VBB)成立于两德统一初期,主要负责区域内交通基础设施建设,恢复、完善柏林与勃兰登堡州地区之间的交通网络。州政府和地方政府不直接参与公交体系的运营,而是以公开招标的形式向私营公司购买公交运输服务,或者委托目的性联盟进行建设和管理。政府会对公共交通的建设情况、服务质量、数量等进行监管、备案。

2. 邻里论坛。邻里论坛是都市区治理的重要行动机制,主要面对都市区域内部核心与外围的交错区。该地区是城市功能向乡村功能的过

渡地带和两州融合与协同发展的前沿地区,是一个多元功能并存、景观种类复杂的郊区地带,射出“核心—外围”空间特征的区域的结构矛盾。由于郊区地带缺少任何形式的地方政府,因此促生了公众广泛参与的睦邻组织,充分调动了居民参加管理的主动性。

柏林—勃兰登堡邻里论坛(KNF)是地方行政辖区非官方的、基于自愿参与原则的联合对话机制,初步形成于20世纪90年代中期,其目的是成为强化柏林和勃兰登堡州区域整合的地方层面的平台,按照地域空间分成四个分论坛或工作组,每个分论坛都有自己的组织原则和组织传统,以及解决实际问题的方式。论坛的参与者包括柏林、勃兰登堡行政边界地区的地方政府、区域规划机构,以及GL和各行业协会的代表。

开展城乡对话是邻里论坛的主要职责。原则上由勃兰登堡州相关地方政府的市长、副市长、市议员就相关专业领域通过紧密的协调而执行。柏林市的参加者则是来自与勃兰登堡州乡村相邻分区的行政长官。在区域治理中,发起城乡对话是地方政府、市议会和相关行政部门的重要行政职责,在这样的对话框架下,有助于促成地方各治理参与者更为开放、紧密的合作与协商。大约70多个柏林郊区的勃兰登堡州的城市与乡镇都是邻里论坛的发起者与参与者,柏林市外围与勃兰登堡州接壤的几个Bezirk也是论坛的重要成员。

邻里论坛不设固定召开时间、地点和主题,一切取决于论坛参与者的自由意愿以及双方非正式协商框架。邻里论坛和分论坛(Arbeitsgemeinschaft)的组织细节和工作方式通过议程来规范,论坛常设办事机构由柏林市政府支持并协调。每个分论坛都从各自的区域内选设论坛成员。每年年初,分论坛都会邀请分论坛主席和代表召开会议,确定该年度的论坛议题、

协调分论坛活动,并对未来一年的对话重点进行详细安排。自2010年开始,邻里论坛增加了“总体年会”(Gesamt-Jahreskonferenz)制度,将关于专业的、空间的重要议题作为会议的讨论内容,并通过这一方式支持、补充地方政府的工作。邻里论坛还启用了互联网论坛(Internetforum)模式,扩大了论坛的社会参与度,很多关于主页、组织和机上层面的问题都可以在网络论坛上进行讨论和对话。

邻里论坛是非政府框架的都市区治理机制,在柏林—勃兰登堡区域治理中发挥了重要作用,成为区域多层次、多主体治理的有益补充,也为各地区间的合作与沟通提供了更广阔的空间。

3. 区域对话机制。区域对话是柏林—勃兰登堡都市区的非固定治理机制,主要是指两州政府以及联合规划局GL就共同规划发展纲要的修编、增补举行不定期的对话和协调会议。近年来,随着联合治理的深入发展,区域对话的频率明显增多,话题领域也日益宽泛。对话、协调会议的参加者包括勃兰登堡州市镇联盟、勃兰登堡县议会、勃兰登堡州基础设施与空间规划局、柏林城市发展参议院等联邦州政府部门,以及来自两州市镇、县的代表、两州议会代表等地方政府官员。区域对话的主题涉及拟定都市区纲领、两州共同发展方案,以及柏林—勃兰登堡发展规划等。

### 三、德国首都区域协同治理对京津冀的启示

京津冀都市圈包括北京、天津两个直辖市和河北省的唐山、石家庄、秦皇岛、廊坊、保定、沧州、张家口、承德等8个地市,即“2+8”的模式。京津冀都市区是中国的政治、文化、国际交往和科技创新中心,同时也是中国北方经济的重要核心区。京津冀都市区的区域面

积21.6万平方公里,现有人口规模1亿多人。尽管在区域面积和人口规模上,德国柏林—勃兰登堡首都都市区与京津冀地区之间存在巨大差距,然而,两个地区具有极为相似的结构特征,发展基础和发展模式选择也殊途同归,具有极强的互通性质:

第一,京津冀都市区和柏林—勃兰登堡都市区都是国家首都都市区,都体现着该国最高的政治统筹和行政领导力的动向。同时,在地理范畴上,京津冀都市区和柏林—勃兰登堡都市区都属于省际(州际)的地理联合区域,区域内部之间地缘、文化和历史渊源深厚,而且,地区之间具有长期的社会经济协同发展的历史基础。

第二,京津冀都市区和柏林—勃兰登堡都市区都同样具有明显的“核心—外围”的空间结构特征。从城市的性质、地位和职能,以及社会经济发展的区域甚至全国影响力的角度来看,北京市、柏林市无疑是各自区域的核心地区,所不同的仅是天津市基于优越的经济发展条件和工业基础,与北京市共同构成为京津冀都市区的双核心。

第三,京津冀都市区和柏林—勃兰登堡都市区都同样制定了发展成为具有重要国际影响力区域的战略规划。借此规划,一方面推进区域内部核心地区与外围地区的协同发展进程;另一方面,通过细分区域协同发展的分阶段目标,逐步塑造各自区域在欧盟、亚太地区等可持续发展道路和加快提升国际领导力影响力。

第四,京津冀都市区和柏林—勃兰登堡都市区都同样面对着地区经济发展严重不平衡的问题和矛盾。在程度上,京津冀都市区内部地区间的经济社会发展及公共资源配置不均现象更为严重。例如2012年三地人均公共财政预算收入分别为16022元、12456元、2860元,其中北京、天津人均公共财政预算收入分别是河北的5.6

倍、4.4倍。<sup>①</sup>京津冀三地的财政状况苦乐不均,区域公共服务的水平差距显著,制约了地区间的要素流动与地区功能疏解区域,限制区域整体发展。

针对京津冀都市区的基础条件、现存问题、发展模式和目标定位等,早在2004年,《京津冀都市圈区域规划》即被作为“十一五”规划的国家核心发展区域之一来制定区域发展规划。相应的,国家发改委也启动了“京津冀”都市圈的规划编制程序。然而,时至今日,《京津冀都市圈区域规划》仍没有正式编制出台。究其原因,规划不断推迟的主要原因在于,作为首都经济圈,京津冀都市区的区域治理面对着错综复杂的局面,核心阻碍或者存在问题,诸如,北京、天津双核心的经济相对发达,而河北省作为京津腹地经济发展相对落后,产业结构难以升级,地区协调困难;首都功能难以替代,导致北京人口规模膨胀,城市病久治不愈;缺乏利益协调和收益分享机制,产业的合理区域转移和地理集聚受到阻碍;受制于行政管理体的严格约束,具有跨地区统筹的区域治理职能机构无法建立;私人资本或者社会企业对区域治理的参与度很低,区域社会的治理网络效应无法形成,等等。上述问题均涉及重要的社会经济体制改革或者区域利益分享机制等治理难题,无法一蹴而就,其有效解决必须假以区域社会经济的全面发展、体制机制的深化改革,以及区域治理机构和治理工具的大胆创新等。

大力推进京津冀区域协同治理的有利契机已经出现。2014年2月26日,习近平总书记视察北京时,提出京津冀须通过协同发展来实现京津冀优势互补和功能协调,以促进环渤海经济区发展,并带动中国北方的腹地发展。京津冀都市

区的协同发展由此上升为重大国家战略,得到更广泛的关注。也由此,有关都市区协同发展,特别是关于首都型都市圈协同发展和区域治理的理论与实践研究,以及相关的经验、案例、措施的系统性研究,都将对京津冀都市区的发展与治理产生重要的参考和借鉴价值。

基于结构特征、问题矛盾和发展模式的近似性,柏林—勃兰登堡都市区治理实践与研究的研究,对京津冀都市区具有很强的启发性和借鉴推广意义。基于本论文对柏林—勃兰登堡首都都市区近25年区域治理历程与对策的分析与总结,作者认为,柏林—勃兰登堡首都区域治理对我国京津冀地区的协同治理研究具有如下有益的示范效应和经验启示:

第一,在机构上,区域治理须借助具备政府性质的区域统筹规划机构。例如,柏林—勃兰登堡都市区首先将两个联邦州的空间规划完全整合并入统一的都市区域规划范畴;然后,跨部门跨行政辖区组建了联合规划局(GL),作为唯一具有区域政府规划职能的行政机构和区域的核心治理部门。某种意义上,联合规划局扮演了区域联合政府的角色,伴随新联邦州一体化程度的加深以及区域合作领域的不断扩大,GL的空间规划职能几乎涵盖了区域中所有政治、经济和社会部门和发展要素,成为都市区治理的核心机构与实施主导部门,有效地避免了条块分割、利益分割、组织分割、管制分割等一系列体制弊端的困扰。柏林—勃兰登堡联合规划局的组织机构和运行模式也成为德国都市区域治理的典范案例。

第二,在组织上,区域治理须依托制定发展联合战略和推进地方行政区划改革两个支点。一方面,作为区域治理的传统引导机制和执行工

<sup>①</sup> 参见《京津冀发展报告(2015)——协同创新研究》社会科学文献出版社2015年版。

具,德国的空间规划体系承担着为区域整体性与协调性发展制定规范原则和政策框架的责任。而制定符合地区历史基础、发展道路和预期目标的地区间联合发展战略规划,有助于空间规划体系有序推进和有效实施。另一方面,为克服行政边界壁垒与区域整合之间的矛盾阻碍区域合作治理,德国的对策包括:(1)通过裁撤与整合等手段使地方政府保持合理的数量和规模;(2)建立有权威的超地方行政单元的联合管理实体统筹地方发展;(3)适度推行合理化的地方行政区划改革;(4)通过分权模式优化地方自治能力等,都起到了应有的良好效果。

第三,在运行上,区域治理须坚持市场机制和社会合作网络联合互动,并行发挥作用的机制。从根本上,区域治理的核心问题是改善区域资源配置效率、提升公共服务供给效率和降低区域合作成本。为此,必须引入市场机制,充分发挥市场对配置资源的作用,德国的主要对策包括:(1)依托市场机制建立多中心治理模式,增强治理灵活性,弱化行政体系约束;(2)公共产品供给、基础设施建设上,引入社会资本投资;(3)在引入私人资本和企业化的管理方式。

多元化的社会合作网络则是市场运行机制的重要保障。在德国,一方面,形成了政府、私营机构、非营利部门、公众等多方广泛参与的全方位社会合作网络体系;另一方面,德国还构建了依托正式制度和非正式制度、公众组织和私人部门相结合的次区域联盟、邻里协会、城市论坛、各类委员会等社会合作组织,使之成为解决地区间矛盾的重要对话平台,在正式的区域联盟和非正式区域治理组织之间搭建起良好的合作伙伴关系。

第四,在保障上,区域治理须高度强调立法

依据、规章制度设计和监督程序的控制。德国区域治理的有益经验体现在以下方面:一是德国各层级的空间规划都有充足的法律支撑以保证其权威性。其中,联邦空间规划法(ROG)具有完全法律性质,所有联邦州及以下层级制定规划都不得违背ROG框架。二是德国空间规划的设计、编制和立法工作都由政府来直接承担。三是德国区域治理机制拥有较完善的治理监督体系。例如,两个联邦州政府委托具有企业性质的目的性联盟提供区域公共服务和公共产品,设立包括两州政府代表、地方政府代表、股东代表共同组成的监督委员,对运营组织的工作、利润分配等进行监督和必要干预。<sup>[6]</sup>

#### 主要参考文献

[1] Bundesministerium des Innern, Jahresbericht der Bundesregierung zum Stand der Deutschen Einheit 2013.

[2] Statistik Berlin-Brandenburg, Bevölkerung im Land Brandenburg am 31. Dezember 2013 nach amtsfreien Gemeinden, Ämtern und Gemeinden [https://www.statistik-berlin-brandenburg.de/Statistiken/statistik\\_OT.asp?Ptyp=600&Sageb=12021&creg=BBB&anzwer=7](https://www.statistik-berlin-brandenburg.de/Statistiken/statistik_OT.asp?Ptyp=600&Sageb=12021&creg=BBB&anzwer=7), 2014年12月10日访问。

[3] [美]迈克尔·麦金尼斯主编,毛寿龙、李梅译:《多种新体制与地方公共经济》,上海三联书店2000年版,第41~67页。

[4] C. M. Tiebout, A Pure Theory of Local Expenditures, The Journal of Political Economy, 1956, Vol. 64(5), pp. 416-426.

[5] V. Ostrom, C. M. Tiebout and R. Warren, The Organization of Government in Metropolitan Areas: A Theoretical Inquiry, American Political Science Review, Vol. 4, 1961, pp. 831-842.

[6] J. Friedmann, Regional Development Policy: a Case Study of Venezuela, Cambridge, Massachusetts: MIT Press, 1966.