

“城市区域”主义下的中国区域治理模式重构 ——珠三角城际铁路的实证

张衔春¹, 栾晓帆², 李志刚²

(1. 香港中文大学地理与资源管理系, 中国香港 999077;

2. 武汉大学城市设计学院, 武汉 430072)

摘要: 中国的区域治理模式长期以来呈现出阶段性演化的特征。特别是近些年, 传统省-市分层设权的权力组织关系被动态的、反复连续性的博弈所取代。本研究借助政治经济学与人文地理学关于“国家空间再中心化”及组织社会学者的“行政发包制”理论, 立足区域基础设施项目, 即“珠三角城际铁路网”展开实证, 系统分析其规划、建设及运营过程。并聚焦其中的事权与财权动态演变过程, 解析省政府的角色定位和省市关系的演变等两大关键问题, 揭示中国城市区域治理重构的内在逻辑。研究发现: 一方面, 省政府的角色定位由“分包商”和“协调者”逐渐转变为协调与发展并重的新角色定位; 同时, 省市关系由结构化的“行政发包”转化为多轮协商的动态博弈连续体。

关键词: 城市区域主义; 区域治理; 珠三角; 国家空间; 城际铁路

DOI: 10.11821/dljy020190207

1 引言

近些年, 全球化、信息化和网络化激发资本“去地方化”^[1], 城市区域通过重组城市间经济、制度及社会联系, 实现地方参与全球经济的控制和支配^[2]。城市区域战略也被用作化解企业型政府导致的地区恶性竞争的重要空间策略, 即危机管理策略 (Crisis-management strategy)^[3]。城市区域主义因此定义为以城市区域作为资本积累的基本单元的多元重构过程, 其中城市区域是一系列经济、文化、制度及社会项目依照不同逻辑集合而成的空间产物^[4]。跨境基础设施作为重要的国家空间工程 (State spatial project)^[1,3,5], 不仅是城市区域一体化在空间层面的投影, 其规划、建设和运营等建构过程也嵌构在区域治理的演化中。

中国改革开放后, 中央政府通过行政分权调动地方积极性并借助地方间竞争来改善经济环境, 进而嵌入全球化以带动本地发展^[6,7]。然而, 过度的地方竞争导致环境、产业和基础设施等领域的资源浪费和低效投资。因此, 20世纪末, 不仅学术界开始将西方城市区域主义相关理论引入中国^[8,9], 政策层面也开展了一系列区域规划实践 (如“珠三角城镇群协调发展规划”)。但计划经济遗留的条块体制及分权化产生的“城市增长联盟 (Urban growth coalition)”和“地方性积累体制 (City-based accumulation regime)”^[10],

收稿日期: 2019-03-22; 修订日期: 2019-04-25

基金项目: 国家自然科学基金青年基金项目 (41501121); 国家自然科学基金项目 (41771167)

作者简介: 张衔春 (1988-), 男, 安徽巢湖人, 博士, 博士后, 研究方向为城市空间政策、城市区域治理。

E-mail: xchun0127@yahoo.com

通讯作者: 栾晓帆 (1982-), 男, 湖北武汉人, 博士, 副研究员, 研究方向为城市区域治理、城市土地金融化。

E-mail: xiaofan.luan@whu.edu.cn

阻碍了区域治理框架的优化提升,使得空间规划停留在愿景层面,难以落实^[11]。

伴随城市活动在区域尺度的拓展,无论是产业、环境还是交通等问题都对既有的治理框架提出新挑战。有学者通过对土地管理^[12]、交通建设^[13]、环境整治^[14]等方面研究,对区域治理的最新趋势进行了描述和归纳。如Xu J等通过分析土地治理,认为国家管制体制存在一种与当前行政分权逆向的“再中心化”(Recentralization/Rehierarchisation)趋势^[12]。然而,已有研究主要是对区域治理的重构过程的分析,从动机和行为层面对不同治理主体及其行为逻辑的研究相对不足。本文通过组织社会学视角,以珠三角城际铁路网建设为例,观察其规划、建设和运营中的事权及财权在省市两级政府间的演变,试图回答城市区域主义下省政府的角色定位与省市关系重构等问题,进而揭示城市区域治理重构的制度动力及省市两级政府责权演变逻辑。

2 中国城市区域治理模式:省市级政府权力关系与逻辑

中国行政管理体制为自上而下的任命、授权与代理关系^[15]。由于不存在独立行政管理辖权的城市区域一级治理主体^[16],大部分区域治理的关系就是省-市关系。当前,大量城市研究与地理学者对区域治理的地方化理论与实践展开探索。理论方面,对区域治理机制的解释有多重视角,如区域空间生产^[17]、新国家空间^[18,19]、协同治理^[20]、制度一体化^[21]等;实证方面,区域空间规划^[22,23]、产业合作园区^[24,25]、重大基础设施^[26]及行政区划调整^[27,28]等区域事件被广泛检验。然而,对于治理架构,即层级政府关系,既有的城市研究与地理学研究仍需借鉴组织社会学者的相关成果。

从跨层级间的权力配置及激励机制上,早期学者通过“中国特色的联邦主义”理论,将地方政府的经济建设热情解释为行政分权与财政包干制的共同结果^[29]。周黎安从内部官员行政体系角度指出,自上而下建立的地方官员“晋升锦标赛”是刺激地方经济增长、及在人均资源禀赋、技术创新不足的条件下,实现稳定高速的经济发展的内生动力。一方面,治理结构中的竖向层级关系是上级政府集中对下级政府的人事任免权;另一方面,横向府际关系是围绕GDP增长的“非升即走”的锦标赛^[30]。同时,政府内部的层级关系,则是不同于传统科层制与外包制的“行政发包制”。行政发包制在行政权分配上具有两大特征:① 委托人(即发包商)具有正式权威和剩余控制权,并不是纯粹的外包关系;② 执行权与决策权由承包商获得,并且获得部分以自由裁量权为形式的实际控制权;经济激励上,承包商拥有剩余控制权,并面临强激励;内部控制上,行政发包制是结果导向的、人格化的责任分担,地区发展由该地区行政首脑负责。在行政发包制的框架下,中央政府是发包商,省政府是分包商,地方政府作为实际执行者是承包商^[31,32]。纵向行政发包制与横向晋升锦标赛共同勾勒出中国区域治理的制度逻辑与体制成因。

该理论框架下,部分学者对内部权力关系进行了广泛研究。周雪光针对基层政府间的组织共谋展开研究,认为基层政府间的合作共谋是基于政策一统性与执行灵活性的悖论、激励强度与目标替代的悖论、科层制度非人格化与行政关系人缘化的悖论^[33]。周雪光等以控制权为视角,划分目标设定权、检查验收权与激励分配权,以不同权力组合方式得出高度关联型、行政发包制、松散关联型和联邦制四种治理模式^[34]。以上组织社会学与经济学的研究工作提供了基于权力关系的分析视角,去理解当前中国区域治理的重构及省市关系。在行政分权与国家空间的再中心化的动态交织中,有两个问题至关重要:① 长期发展型政府的视角下,省政府的角色被解释为“分包”,即统筹安排与协调,而在城市区域主义盛行下,尤其在中国缺乏城市区域一级政府的情况下,省政府角色有哪些变化?② 1994年分税制改革使得财权上移,集中到中央政府,而财权与人事任

免权的集中，这是中国集权式治理模式的核心。事权下移，下层政府，包括省政府在内的政府组织，有事可为，那么晋升锦标赛模式才得以顺利运转。但是，省政府在政府行政管理体系内，既要维持与平级政府的晋升锦标赛，即促进全省经济增长，又无足够财权支持相关职能，那么省政府在区域发展中的权力运作逻辑是什么？这也是国家空间再中心化的内在逻辑之一。由此，本文以事权和财权为理论视角，以珠三角城际铁路这一跨界基础设施项目为例，通过勾勒项目建设过程中的治理模式的变迁与省市权力博弈，回答以上问题。

3 研究方法与研究区概况

3.1 研究方法

作者分析了珠三角城际轨道交通从规划建设到后续土地开发全过程。选择该案例是由于城际轨道作为区域基础设施，不仅联系了沿线各城市，同时其建设开发也牵涉到铁路管理、投资、土地管理和规划等多部门，较好地体现多层次多部门的互动。调研始于2011年并持续至2017年底，研究方法上采用文本分析和深度访谈。文本包括城际轨道线网规划、沿线城市总体规划、站点地区土地利用总体规划和控制性详细规划及相关政策文件等；访谈对象涵盖了广东省铁路投资集团、住建厅、地方城市的规划、国土和交通等部门的地方官员，共计15人，及参与规划的专业规划师共8人。

本文使用“尺度政治”和“行政发包制”理论，关注轨道建设与土地开发相关的财权与事权方面在国家-省-市的多尺度安排与博弈，尤其对省级政府的角色进行分析。第四部分分析省政府如何在事权安排中（轨道交通建设、管理、运营及补亏），构建跨层级的事权联盟；第五部分分析在条块信息不对称的条件下，如何产生轨道站点“边缘化”现象，并且激化了省政府的财权危机；第六部分解释省政府在面临城际轨道财政风险时，如何在省直部门间进行权力的组织协调，及与地方对应部门进行博弈，以实现省政府分享土地收益，为城际轨道拓展财源；第七节归纳结论并回应研究问题。

3.2 研究区概况

珠三角城际铁路可行性研究起于2000年，由广东省铁路建设投资有限公司（简称“省铁投”）与铁道部第四勘察设计院及广东省城乡住建厅共同完成。2001年，广东省政府组织完成《珠江三角洲经济区城际轨道交通线网规划》，并于2003年，向铁道部计划司汇报与论证。随后，省铁投结合铁道部正在编制的《中长期铁路网规划》，修改完善后报国家发改委，并于2004年4月完成最终审查。2005年3月，国务院审议通过《珠江三角洲地区城际轨道交通网规划（2005—2020）》，并确定珠三角城际轨道线路网的基本骨架为“两条主轴+三条发展轴”。两条主轴包括：“广州-东莞（市中心）-虎门-深圳”（穗莞深线）与“广州-顺德-小榄-中山-珠海”（广珠线）。三条发展轴包括：“广州-东莞-惠州”、“广州-南海-佛山-三水-肇庆”及“广州-小榄-江门-新会”。加上“小榄-虎门快速城际线”与“广州-佛山普速城际线”，共达590 km。珠三角城际铁路网由广东省政府直接发起，体现广东省在区域协调发展中的利益诉求，地方政府被排除在决策之外。

4 城际铁路建设运营的事权联盟：部省市联盟到省市联盟

珠三角城际铁路的事权安排经历了从部省市联盟到省市联盟的转变。联盟主体的变

化是伴随区域项目的不同阶段及相关“权力约束”而产生了主体网络的重构。主体关系的变化主要表现在事权类型、成本分配及亏损分担三方面。

4.1 部省市联盟

2008年前,广东省城际铁路建设与运营采取部省市联盟,由广东省和铁道部共同负责建设运营过程,地方政府负责沿线土地征收及房屋拆迁等。该联盟先决条件是:①铁道部作为主体参与,有助于区域项目实现尺度上推,获得国家尺度的发展资源,如政策支持及空间规划的审批、检查及技术支持;②作为国家附属部委,铁道部掌握大量建设资金及关键技术,合作有助于推动项目进程。可见,广东省政府以尺度上推,扩大治理联盟,共同承担区域发展事权,获取行政资源、建设资金及关键技术。

部省市联盟事权分配在2004年予以确定,其中省政府与铁道部各按50%比例承担铁路工程建设和设备投资,并共同负担未来城际轨道的运营、管理与还贷,而铁路沿线土地征用与拆迁费用由地方政府负担(表1)。其中,广珠城际即是在部省市联盟建设完工。部省市联盟是省政府尺度上推的产物。由于铁道部旨在强化对地方铁路开发项目的控制,因此,联盟中,居于主导地位。而省政府由于缺乏技术和资源,并且旨在将珠三角铁路网区域性工程纳入国家战略(中长期铁路网规划),因此,联盟中,附属于铁道部。最终,形成铁道部主导,省市附属的权力模式。

表1 联盟角色、代表尺度、事权划分、成本分配与亏损负担

Tab. 1 Role, scale, responsibility and cost-loss distribution

合作模式	联盟角色	代表尺度	参与主体	事权类型	成本分配	亏损分担
部省市联盟	主导	国家	铁道部	建设、运营、亏损 负担、技术咨询	50%城际轨道工程成本	50%
	附属	区域	广东省政府 (省铁投)	建设、运营、亏损 负担	50%城际轨道工程成本	50%
	附属	地方	市政府	征地、拆迁	100%轨道建设用地拆 迁成本	—
省市联盟	—	国家	铁道部	技术咨询	—	—
	主导	区域	广东省政府 (省铁投)	建设、运营、亏损 负担	100%城际轨道工程成本	100%
	附属	地方	市政府	征地、拆迁	100%轨道建设用地拆 迁成本	—

4.2 省市联盟

2008年后,部省市联盟转为省市联盟,由省铁投代表广东省独立承担城际铁路工程建设,负担运营、管理成本,市政府继续负责铁路沿线的征地、拆迁成本,铁道部仅提供相关技术指导(表1)。铁道部退出原因是:①联盟运作中,资源配置不均。即广珠铁路开工后,其他城际铁路资金难以到位,拖延了城际轨道网络工程进度;②权力联盟中,核心话语权的争夺。铁道部代表国家尺度强势主导,使得广东省在区域项目中的话语权受损。因此,广东省凭借相对强势的财政能力,重新获得铁路建设掌控权。

广东省于2008年开展珠三角城际轨道网规划的修编工作,重新确立“三环八射”的线网规划,省铁投代表省政府,全权负担运营的亏损。广东省提出的区域城际网络项目,起初因项目审批、检查与资源需求采用的部省市联盟的治理模式,伴随项目进程与省政府对区域项目话语权的诉求,转变为由广东省主导的省市联盟模式。本质是晋升锦标赛影响下的政府行政管理系统动态博弈的结果,广东省通过事权重构,强化多层次治理中省政府的主导地位。

5 站点空间偏移引发的省政府财权空心化

5.1 责权错位引发的站点空间偏移：条块博弈中的信息不对称

城际铁路规划过程中，由于多层级主体的利益诉求差异，最终导致轨道站点选址边缘化，并引发省级政府的治理危机：即财政亏空（图1和图2）。

部省市联盟下，铁道部需承担50%的运营成本。因此，站点选址中主要利益诉求是城际铁路走线穿过城市人口经济密集区，最大限度吸引客流；同时线路走线短，工程造价成本低。虽然，广东省各部门对站点选址的也有利益诉求，如住建厅关注珠三角的空间发展，省发改委关注投资规模等。但由于联盟中铁道部主导，省政府对站点选址采取默认态度。之后，在初步线网规划中省部达成共识（图1）。

初步方案确定后，第二轮协商主要在中央与地方间，即铁道部与市政府间。市政府关注城市资本积累，并非区域协同。但该轮协商中，站点位置并未明确，且城际轨道项目作为不需要自身负担的巨大区域投资项目，市政府态度积极，选址留到下一轮协商。

具体站点选址阶段，省政府话语权弱势，博弈主要在铁道部与市政府间。市政府主张轨道站点走线经过城市新区、郊区及未开发地区，可以带动新区发展；另一方面，沿线土地主要是未开发土地，征收与拆迁成本低，且土地增值归市政府所有。因此，市政府与铁道部的利益诉求存在矛盾。由于市政府是多部门协作的国家权力单元，整合各部门资源，成为经验丰富的强势博弈者。而铁道部虽然具备国家权力与大量资源，但作为单一行政部门缺乏统筹与信息整合能力，博弈中谈判能力较弱。因此，市政府以经过城市人口经济密集区拆迁成本高、产权划分难、容易产生社会问题等与铁道部进行尺度对抗，而铁道部考虑到今后站点选址边缘化的亏损由国家财政弥补，且无力解决地方拆迁带来的社会抗争，因而博弈中妥协让步，轨道站点外移。

除广珠线外，其他城际铁路站点选址，均是在省市联盟下，由省铁投与市政府博弈产生。该模式与部省市联盟有诸多相似。首先，对于市政府而言，事权从铁道部完全下放到广东省，并未影响城市利益，运营亏损仍由省政府承担，站点边缘化诉求并未改变；其次，线路规划流程与部省市联盟基本一致，确立主要线路的基础上，征求地方政

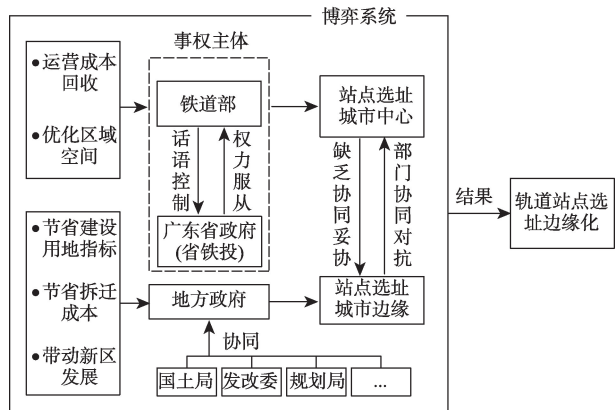


图1 部省市联盟下轨道站点选址博弈

Fig. 1 Game in site selection under the ministerial-provincial-local coalition

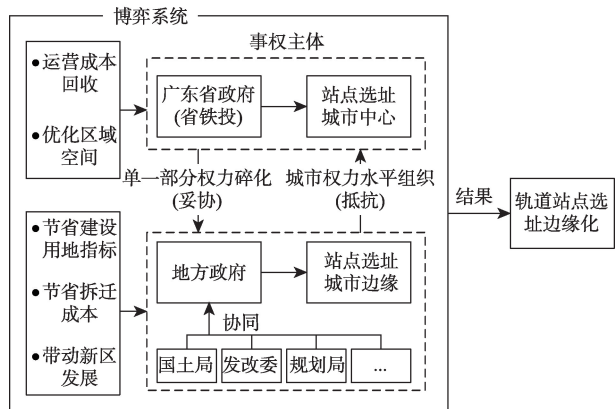


图2 省市联盟下轨道站点选址博弈

Fig. 2 Game in site selection under the provincial-local coalition

府意见,决策机制相同;最重要的是,省铁投与铁道部都是专门的行政部门,缺乏国家权力的水平组织能力,与城市政府多部门合作的权力组织相比,面临信息滞后、谈判能力弱、应对能力不足的问题。但省市联盟下,也有不同。首先,市政府直接与省政府对话,较于铁道部,反馈渠道变多,增强了市政府的谈判能力;另外,某些特殊城市,如深圳,地方领导在权力体系中,甚至高于省铁投领导,强化了市政府在权力博弈中的谈判能力。因此,省市联盟下,由于条块间的信息不对称,铁路站点同样边缘化(图2)。

5.2 省级政府的财权“空心化”危机

伴随铁路建设运营,省政府面临越来越大的财政压力,包括建设资金的银行贷款与运营带来的巨大亏损,其中运营亏损是主要财政压力。以广珠线为例,决算建设成本达到230亿元,比项目批复时多出近50亿元。2011年到2012年,广珠线票面亏损已达8.2亿元和10.7亿元。而其他线路,预估穗莞深城际建成十年后,亏损总计达35.7亿元,莞深城际达15亿元,佛肇城际达28.3亿元,总计79亿元。如此巨大的资金缺口,使得省政府难以独立负担运营。

补亏方式上(表2),高铁项目由铁道部背后的中央财政予以补贴;城市内部轨道交通,如地铁线路,以地方政府土地财政收入补贴。而广东省政府不具备强大的财政支付能力以补贴城际铁路亏损,只能依托土地开发解决运营亏损。表2显示,省政府财政能力低,也不具备通过土地开发获取预算外收入的能力。因此,财权“空心化”使得城际铁路运营补亏问题矛盾激化。

表2 高铁与城市轨道项目运营的资金补亏方式

Tab. 2 Approach for recovering loss in the railway and subway projects

项目类型	主体	投资占比	运营补亏责任	财政能力	土地开发能力	补亏资金来源
高铁项目	铁道部	高	高	高	低	财政资金
	省政府	极低	极低	低	低	财政资金
	城市政府	低	无	低	高	无
城市地铁项目	铁道部	无	无	高	低	无
	省政府	无	无	低	低	无
	城市政府	全部	全部	低	高	土地开发

6 区域治理的转型重构:省-市博弈下的财权再中心化

6.1 地方协商:以土地财政为核心的城市水平权力组织

广东省政府面临铁路运营带来的巨大财政压力。同时,由于省政府不具备城市土地一级开发的能力,无法垄断土地一级开发,因此,难以复制城市政府以土地开发补贴轨道交通的模式。因此,省铁投在2009年向部分沿线城市提出,联合进行轨道站点周边的土地开发。这一提议很快遭到地方政府明确拒绝,谈判宣告失败。本质上,以土地财政为核心,地方政府是跨越多部门的水平化组织,对省政府的权力渗透产生有效尺度抗争。土地财政作为地方政府财政资金的主要来源,涉及国土、规划、住建等多部门核心利益,整合了多部门。此外,上轮权力博弈中,市政府坚持轨道站点的边缘化也是基于土地一级开发的巨大红利;因此,对省政府加入土地开发、甚至主导土地开发也同样反对。博弈中,市政府的理由是:① 市政府已经承担了轨道沿线的征地拆迁成本,没有理由承担亏损成本;② 站点周边如果进行土地开发,需付出巨大成本,不仅有城市道路、

给排水和电力通信等基础设施成本，还有每年申请的新增建设用地指标等成本；③ 市政府需要土地出让收益。因此，省铁投不得不向省政府寻求政策支持。

6.2 治理重构：省直部门整合与土地开发权上收

为强化治理能力，省政府对国家权力进行了水平整合与垂直重构，实现权力“再中心化”。

6.2.1 省政府权力的水平整合 水平整合包括：① 建立非正式跨部门合作组织，即“省城际轨道土地综合开发专责小组”（简称“专责小组”）；② 开展跨省直部门合作普查，了解地方现状。

专责小组成立于2010年7月，旨在克服省铁投作为省属国有企业的多部门动员与协调不足问题。其由省政府牵头，成员包括发改、规划和国土等部门及省铁投主要领导。专责小组的成立，说明省政府组成新的多部门协同治理“块”，不再以单一部门的“条”参与省市权力博弈，提高了组织与谈判能力。专责小组具体职责包括：根据省铁投补亏目标和现有省市之间的权力安排展开研究，为各省直部门制定相关政策提供依据。

跨省直部门合作普查集中在沿线站点周边800 m范围内的土地综合开发潜力，由省住建厅和国土厅合作完成，核心是对确定站点所在地区的城市功能和开发潜力进行“专项普查”。包括两阶段：第一阶段由省住建厅主持，省铁投和住建厅委托组成规划咨询小组，并制定《珠三角城际轨道交通沿线土地利用现状专项普查汇总报告》。该报告认为绝大部分站点都有较大开发潜力。但地方政府同样抵制该报告结论，以地方国土部门牵头指出相关土地要么是已出让的国有土地，要么是未完成农转非的土地。由于普查尚未建立与国土信息的对接，难有说服力。因此，第二阶段普查由住建厅和国土厅合作展开，将土地规划与土地权属相结合，制定了新的土地开发潜力标准。该普查使得广东省彻底明确站点周边有多少可开发土地，为省政府在博弈中提供充足信息。

6.2.2 省政府权力的垂直重构 省政府同时进行了“省-市”权力垂直重构，构建参与地方土地开发的制度环境。垂直重构包括：① 冻结站点周边土地开发；② 重新分配补亏责任；③ 定向投放额外的城市建设用地指标；④ 上收站点周边用地规划权与审查权。

(1) 冻结站点周边土地开发是由于市政府一方面抵制省政府的开发建议，一方面加快站点周边土地储备。因此，省政府要求地方执行“三暂停”政策，即暂停规划编制和审批、暂停土地使用权出让、暂停新项目报建审批，并责成省住建厅与国土厅对地方城市规划与国土部门进行督导。该政策暂缓地方开发行为，为专项普查创造有利环境，迫使地方政府由抵抗转为协商。

(2) 重新分配补亏责任，直接制定新规则，重新安排补亏义务。2012年，广东省出台文件，规定以往省政府需要负担的补亏部分，将按照省政府付出的建设成本和地方政府征地拆迁成本的比例来承担。因此，地方政府成为轨道运营绩效的利益相关者。同时，规定“沿线市境内红线外开发备用地由该市负责开发的，则该市路段剩余亏损额由该市全部承担”。即一旦地方政府不同意省政府参与土地开发，将由地方政府承担更多运营亏损。

(3) 定向投放额外城市建设用地指标。站点周边中，有约6 km²已在土地利用总体规划中确立为城市建设用地，地方政府对省政府开发这部分用地较抵触，因为地方政府已为这部分土地付出城市建设用地指标。因此，省政府立足约24 km²的具有较大潜力变成新增建设用地的土地，但这部分土地缺乏建设用地指标。每年国土资源部给予各省新增建设用地指标，由省政府逐级分配到地方，而国土厅会保留部分指标用做重大基础设施建设。因此，省政府提出站点周边土地开发的农用地转建设用地由省国土厅解决，无需

占用地方土地指标,而不参与省市合作土地开发的地方获得的指标总量减少。由此,强化了土地指标对省财政的支持作用。

(4) 住建厅上收轨道站点周边用地规划与审查权,包括制定珠三角城际轨道站场综合开发规划及站点周边控制性详细规划备案审查制度。前者,一方面,按照“区域-城市-片区”对站点进行分等级,对不同等级提出土地利用、交通组织和城市设计指引;另一方面,对站点周边800 m范围内进行TOD综合开发。站点周边控制性详细规划备案审查制度是指轨道交通站点周边土地综合开发规划由省住建厅统筹编制,报经省政府审定后发布执行。各市要在半年内依法调整相关用地的控制性详细规划等,调整后的规划应报省住建厅备案审查。省住建厅由此上收了部分城市规划管理部门对控规的审批权。

6.3 博弈结果:协作型与包干型治理结构

通过水平与垂直的权力重构,区域治理最终呈现协作与包干两种结构。2011年,广东省选择了首批6个站点开展综合开发规划,即清远市银盏站、珠海市珠海北站、佛山市三水站、东莞市虎门商贸城站及肇庆市鼎湖站。2012年,第二批站点综合开发规划正式展开,七个站点全部设在佛山境内。而广州和深圳未参与轨道站点联合开发,以现金补贴城际轨道亏损。

6.3.1 协作型区域治理:清远银盏站土地合作开发 清远市银盏站是广东省市综合开发最早、进展最快的轨道站点。清远市属于广东省经济塌陷区与珠三角外围区,财政收入有限,因而选择与省政府进行联合站点开发。此外,清远市银盏站周边800m范围内虽然现状建设较少,多为农用地,因而也需借助省政府资本注入与建设用地指标投入。因此,由省政府主导规划编制,并投入建设用地指标,并由省市合作组建“清远城际轨道实业有限公司”进行土地联合开发。最终,实现省市协作型治理。

6.3.2 包干型区域治理:广州、深圳全额财政资金承担城际轨道补亏 广州与深圳表示不参与省方开展的土地联合开发。一方面,两市有强大的财政收入可弥补铁道运营亏损。同时,由于两市站点位于边远地区,根据补亏原则,拆迁成本低,补亏责任较小。另外,两市轨道站点规划较完整,省方介入将打破原先的轨道交通部署。因此,两市决定采取抵抗策略,即以现金形式,通过城市财政出资,补贴省铁投。包干型区域治理表现为三方面:①省住建厅与国土厅将退出土地开发。因为,省政府使用的政策工具即轨道站点周边控制性详细规划审批权上收与城市建设用地指标补给对两市不在具有实际意义;②城际轨道对土地的增值部分仍归城市政府所有,遵循城市土地财政逻辑;③省市协商与站点周边的空间和土地脱离,仅通过发改委间接确定具体金额。

最终,省市关系表现为协作与包干的治理形式,但省政府都实现了财权的再中心化。前者是通过联合开发获取部分地方土地财政受益补亏,后者是从地方获取现金补亏。差异本质上受不同城市社会经济发展水平的影响,体现为尺度政治中的对抗与妥协,达到财权事权相匹配,并强化了省政府在区域化中的主导地位。

7 结论与讨论:区域治理中省政府角色与省市关系重构

区域治理重构的重要表现为省政府角色的变化。改革开放后的行政分权,城市成为促进经济发展的主要尺度。同时,城市政府也需承担更多责任以创造城市竞争力。但1994年分税制后,中央财政的汲取能力不断提高,因此城市政府不得不创造新的财政来源(如土地出让金收入)。省政府在事权上“分包商”或“协调者”的角色,通过支持和规范地方政府的发展来提高省域单元的竞争力。而在财权上则没有中央和地方各有特色

的汲取能力。这种事权与财权在不同尺度的安排是中国政府治理的特征之一。然而社会经济活动日益区域化，导致上述分层设权的模式难以持续。一方面，地方政府需要由相对独立的竞争主体变成相互协作的区域成员；另一方面，在现行体制下单纯由多个地方政府自下而上组建区域治理架构并不现实。因此，省政府不得不从传统的“分包商”、“协调者”开始承担更多的发展责任，以填补“区域政府”的结构性缺失。这种角色转变迫使省政府在事权和财权上重新调整与中央和地方的关系。上述案例中，即表现为区域发展事权的争夺与主导铁路项目的发展诉求。

省政府角色重新定义，虽然对“行政区经济”导致的治理碎化具有较强的整合力，但是，由协调、管制转变为承包、建设也需要相应的权力配置。而后者成为省政府角色重构中的发展障碍。在获取财权的过程，广东省政府最初表现为邀请铁道部加入共建，以期获得制度通道及财政帮扶。但由于事权亏损与话语权部分丧失，省政府进而转向与地方政府就土地开发权展开博弈，实现财权“再中心化”。而省政府为实现再中心化，其制度工具既有“胡萝卜”也有“大棒”。激励性制度工具包括资源注入，即省政府赋予的定向投放的新增城市建设用地指标。强制性制度工具包括强制收权及制度再安排，即冻结土地开发、规划审批权上收及重新分配亏补责任。

此外，省市关系体现为多轮协商的动态连续体，而非结构化的行政发包。行政发包的重要特征为承包商具有较大剩余索取权与自由裁量权，体现为强激励^{[14][15]}。这种以属地为基础的权力配置模式在城市区域主义下，发生了国家、省与地方间权力争夺现象。区域事务中，层级政府的博弈取决于自身可支配的资源与权力。案例中，第一轮站点选址博弈上，最初由于铁道部占有绝对资金和行政资源，博弈中，占据主导地位。当规划中需要进行站点选址时，地方政府借助博弈中信息不对称及以土地财政为核心的地方权力联盟，获得博弈中的主导权，进而推动站点边缘化。第二轮博弈集中在省市之间，起初以省铁投为主体的“条”在与地方博弈中，同样面临多部门联盟的“块”的行政抵抗。省政府虽然在信息获取上处于劣势地位，但由于行政管理体系中，省政府具有对地方政府的绝对领导权。因而，通过省政府收权，可以实现财权再中心化。

最后，反思中国区域项目的建设过程，其事权安排是多路径的。包括中央政府垄断事权，直接投资建设，如高铁线路网；地方自主跨界合作，如产业合作园区，部分跨市地铁；省级政府主导，如城际铁路及省级工业园；以及部分共享事权项目。因此，城市区域主义是多主体共同推动的，即自上而下模式与自下而上两种模式^[35]。但是，该些模式并非单向的、线性的，而是相互交织、相互渗透，有时协同共进的，并以事权与财权相匹配为核心。中国治理架构中，长期对省政府协同、安排、调控作用的定位使得其财权弱化，而省政府却是现阶段最适合充当“区域政府”的核心组织。因此，在协调与发展需要兼容时，省政府财权不足成为区域治理中重要问题。特别是由省政府派出的以区域协同为目标的专职机构，也因缺乏财权和行政管理权，往往形同虚设^[36]。因此，如何构建区域事权与财权匹配的治理架构，是区域性基础设施和公共政策得以顺利实施和持续运营的关键。

参考文献(References)

- [1] Brenner N. Globalisation as reterritorialisation: The re-scaling of urban governance in the European Union. *Urban Studies*, 1999, 36(3): 431-451.
- [2] Scott A J. Globalization and the rise of city-regions. *European Planning Studies*, 2001, 9(7): 813-826.
- [3] Brenner N. Urban Entrepreneurialism and the new politics of uneven development in Western Europe. In Peck J, Yeung H. *Remaking the Global Economy: Economic-geographical Perspectives*. London, Thousand Oaks, New Delhi: Sage, 2003: 197-215.

- [4] Jonas A E, Ward K. Introduction to a debate on City-Regions: New geographies of governance, democracy and social re-production. *International Journal of Urban and Regional Research*, 2007, 31(1): 169-178.
- [5] Brenner N. Urban governance and the production of new state spaces in Western Europe, 1960 - 2000. *Review of International Political Economy*, 2004, 11(3): 447-488.
- [6] 赵燕菁. 从城市管理走向城市经营. *城市规划*, 2002, 26(11): 7-15. [Zhao Yanjing. From urban administration towards urban management. *City Planning Review*, 2002, 26(11): 7-15.]
- [7] Xu J, Yeh A G. City repositioning and competitiveness building in regional development: New development strategies in Guangzhou, China. *International Journal of Urban and Regional Research*, 2005, 29(2): 283-308.
- [8] 陈振光, 姚士谋. 全球经济一体化与城市体系发展趋势. *城市规划汇刊*, 2001, 8(1): 14-17, 79. [Chen Zhenguang, Yao Shimou. The economy globalization and the urban system development in China. *Urban Planning Forum*, 2001, 8(1): 14-17, 79.]
- [9] 顾朝林, 于涛方, 陈金永. 大都市伸展区: 全球化时代中国大都市地区发展新特征. *规划师*, 2002, 9(2): 16-20. [Gu Chaolin, Yu Taofang, Chen Jinyong. New characteristics of development of ex-tended metropolitan regions in the time of globalization. *Planners*, 2002, 9(2): 16-20.]
- [10] Zhu J. Local growth coalition: the context and implications of China's gradualist urban land reforms. *International Journal of Urban and Regional Research*, 1999, 23(3): 534-548.
- [11] Luo X, Shen J. Why city-region planning does not work well in China: The case of Suzhou - Wuxi - Changzhou. *Cities*, 2008, 25(4): 207-217.
- [12] Xu J, Yeh, A G. Decoding urban land governance: state reconstruction in contemporary Chinese cities. *Urban Studies*, 2009, 46(3): 559-581.
- [13] Xu J, Yeh, A G. Interjurisdictional cooperation through bargaining: The case of the Guangzhou - Zhuhai railway in the Pearl River Delta, China. *The China Quarterly*, 2013, 213: 130-151.
- [14] Xu J, Yeh, A G. Coordinating the fragmented mega-city regions in China: State reconstruction and regional strategic planning. In Xu J, Yeh A G. *Governance and Planning of Mega-city Regions: An International Comparative Perspective*, London: Routledge, 2010: 213-235.
- [15] 孟卫东. 论责任政府与我国行政管理体制改革. *管理世界*, 2008, 24(7): 172-173. [Meng Weidong. Responsible government and China's administrative system reform. *Management World*, 2008, 24(7): 172-173.]
- [16] 丁四保. 从区域规划看中国的区域制度. *地理科学*, 2013, 33(2): 129-134. [Ding Sibao. The analysis of China's regional system through the regional planning. *Scientia Geographica Sinica*, 2013, 33(2): 129-134.]
- [17] 张京祥, 耿磊, 殷洁, 等. 基于区域空间生产视角的区域合作治理——以江阴经济开发区靖江园区为例. *人文地理*, 2011, 26(1): 5-9. [Zhang Jingxiang, Geng Lei, Yin Jie, et al. The regional cooperative governance from the perspective of regional spatial production: A case study of Jinjiang park, Jiangyin economic development zone. *Human Geography*, 2011, 26(1): 5-9.]
- [18] 陈浩, 张京祥, 李响宇. 国家空间分异与国家空间视角的中国城市研究思路初探. *人文地理*, 2017, 32(5): 9-16. [Chen Hao, Zhang Jingxiang, Li Xiangyu. An exploration to state spatial differentiation and Chinese urban studies through the lens of state space theory. *Human Geography*, 2017, 32(5): 9-16.]
- [19] 马学广, 李鲁奇. 新国家空间理论的内涵与评价. *人文地理*, 2017, 32(3): 1-9. [Ma Xueguang, Li Luqi. A summary and review of the framework of New State Space. *Human Geography*, 2017, 32(3): 1-9.]
- [20] 张衔春, 栾晓帆, 马学广, 等. 深汕特别合作区协同共治型区域治理模式研究. *地理科学*, 2018, 38(9): 1466-1474. [Zhang Xianchun, Luan Xiaofan, Ma Xueguang, et al. Collaborative regional governance model in the construction of Shenzhen-Shanwei special cooperation zone. *Scientia Geographica Sinica*, 2018, 38(9): 1466-1474.]
- [21] 张衔春, 许顺才, 陈浩, 等. 中国城市群制度一体化评估框架构建——基于多层次治理理论. *城市规划*, 2017, 41(8): 75-82. [Zhang Xianchun, Xu Shuncai, Chen Hao, et al. Establishment of evaluation framework on institutional integration of urban agglomeration in China: Based on the multi-level governance. *City Planning Review*, 2017, 41(8): 75-82.]
- [22] 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. *城市发展研究*, 2013, 20(5): 45-50. [Zhang Jingxiang. Scale rescaling of regional governance: Based on the analysis of the perspective of "national strategic regional planning". *Urban Development Studies*, 2013, 20(5): 45-50.]
- [23] 张衔春, 陈梓烽, 许顺才, 等. 跨界公共合作视角下珠三角一体化战略实施评估及启示. *城市发展研究*, 2017, 24(8): 100-107. [Zhang Xianchun, Chen Zifeng, Xu Shuncai, et al. The evaluation and enlightenment on integrative strategy of Pearl River Delta from the perspective of cross-boundary cooperation. *Urban Development Studies*, 2017, 24(8): 100-107]

- [24] 罗小龙, 沈建法. 跨界的城市增长——以江阴经济开发区靖江园区为例. 地理学报, 2006, 61(4): 435-445. [Luo Xiaolong, Shen Jianfa. Urban growth between cities: The case of Jiangyin economic development zone in Jingjiang. *Acta Geographica Sinica*, 2006, 61(4): 435-445]
- [25] 马学广, 李鲁奇. 尺度政治中的空间重叠及其制度形态塑造研究——以深汕特别合作区为例. 人文地理, 2017, 32(5): 56-62. [Ma Xueguang, Li Luqi. Study on overlap of spaces and its corresponding institutional patterns in politics of scale: A case study of Shenzhen-Shanwei special cooperation zone. *Human Geography*, 2017, 32(5): 56-62.]
- [26] 刘超群, 李志刚, 徐江, 等. 新时期珠三角“城市区域”重构的空间分析——以跨行政边界的基础设施建设为例. 国际城市规划, 2010, 25(2): 31-38. [Liu Chaoqun, Li Zhigang, Xu Jiang, et al. The restructuring of the city-regions in transitional Pearl River Delta: A case study of the construction of inter-jurisdictional infrastructures. *Urban Planning International*, 2010, 25(2): 31-38.]
- [27] 罗小龙, 殷洁, 田冬. 不完全的再领域化与大都市区行政区划重组——以南京市江宁撤县设区为例. 地理研究, 2010, 29(10): 1746-1756. [Luo Xiaolong, Yin Jie, Tian Dong. Administrative boundary re-organization in Nanjing metropolitan region. *Geographical Research*, 2010, 29(10): 1746-1756.]
- [28] 甄峰, 简博秀, 沈青, 等. 城市管治、区划调整与空间整合——以常州市区为例. 地理研究, 2007, 26(1): 157-167, 216. [Zhen Feng, Jian Boxiu, Shen Qing, et al. Urban governance, the adjustment of administration and spatial integration: A case study of Changzhou. *Geographical Research*, 2007, 26(1): 157-167, 216]
- [29] Qian Y, Xu C. Why China's economic reforms differ: The M-form hierarchy and entry/expansion of the non-state sector. *Economics of Transition*, 1993, 1(2): 135-170.
- [30] 周黎安. 中国地方官员的晋升锦标赛模式研究. 经济研究, 2007, 42(7): 36-50. [Zhou Lian. Governing China's local officials: An analysis of promotion tournament model. *Economic Research Journal*, 2007, 42(7): 36-50.]
- [31] 周黎安. 行政发包制. 社会, 2014, 34(6): 1-38. [Zhou Lian. Administrative subcontract. *Chinese Journal of Sociology*, 2014, 34(6): 1-38.]
- [32] 周黎安. 再论行政发包制: 对评论人的回应. 社会, 2014, 34(6): 98-113. [Zhou Lian. Rethinking administrative subcontract: Reply. *Chinese Journal of Sociology*, 2014, 34(6): 98-113.]
- [33] 周雪光. 基层政府间的“共谋现象”——一个政府行为的制度逻辑. 社会学研究, 2008, 23(6): 1-21, 243. [Zhou Xueguang. Collusion among local governments: the institutional logic of a government behavior. *Sociological Studies*, 2008, 23(6): 1-21, 243.]
- [34] 周雪光, 练宏. 中国政府的治理模式: 一个“控制权”理论. 社会学研究, 2012, 27(5): 69-93, 243. [Zhou Xueguang, Lian Hong. Modes of governance in the Chinese bureaucracy: A “control rights” theory. *Sociological Studies*, 2012, 27(5): 69-93, 243.]
- [35] Li Y, Wu F. Understanding city-regionalism in China: Regional cooperation in the Yangtze River Delta. *Regional Studies*, 2018, 52(3): 313-324.
- [36] 张衔春, 吕斌, 许顺才, 等. 长株潭城市群多中心网络治理机制研究. 城市发展研究, 2015, 22(1): 28-37. [Zhang Xianchun, Lv Bin, Xu Shuncai, et al. Polycentric network governance mechanism research on Chang-Zhu-Tan urban agglomeration. *Urban Development Studies*. 2015, 22(1): 28-37.]

The restructuring of regional governance under the city regionalism of China: A case study of the Pearl River Delta intercity railway

ZHANG Xianchun¹, LUAN Xiaofan², LI Zhigang²

(1. Department of Geography and Resource Management, The Chinese University of Hong Kong, Hong Kong 999077, China; 2. School of Urban Design, Wuhan University, Wuhan 430072, China)

Abstract: Regional governance in China has shown the periodic feature, notably under the city regionalism in recent years. Examining the formation of regional governance in China is conducive to probing the China's city-regionalization as well as the features of institutional architecture oriented integrated development. The dynamic and continuing game process in terms of power configuration has replaced the traditional multi-level governmental system. Based upon a case study of Pearl River Delta intercity railway, this article examines the dynamic evolution of power and financial right relation in the planning, construction, and operation process systemically. The Pearl River Delta intercity railway is a large-scale infrastructure project in which multiple governments are fully involved and actively sought for their interests. Thereby, the primary objective of this article is to explore the dynamics of regional governance restructuring in China through interrogating the role of provincial government and the evolution of provincial-local relation. There are two important findings reported by this article. First, the role of provincial government has been transformed from subcontractor and coordinator to "subcontractor plus contractor" and "coordinator plus developer". This indicates that the provincial government has operated towards both gatekeeper and competitor. The financial authority is essential to determining this role transformation. Second, the structural administrative subcontract of provincial-local relation has transformed to several opposed and cooperation waves of continuum. This continuum has been driven by different types of interests and the provincial-local relation constitutes to the stability and structural coherence of regional governance in China. This finding rectifies existing understanding around the regional governance mechanism, that is top-down and bottom-up mechanisms. As such, the regional governance has generally manifested as the hybrid model in which different governmental agencies co-shaped. The changing regional governance in the Pearl River Delta intercity railway also implies that the regional governance is sensitive to the concrete socioeconomic environment and varied case by case. In this vein, we contribute to the understanding of recentralization of state space as well as the restructuring of provincial-local relation beyond administrative subcontractor. It concludes that China's city-regionalization is orchestrated by different levels of government and the actual effect and modality of regional governance are determined by inter-scalar politics oriented economic growth.

Keywords: city regionalism; regional governance; Pearl River Delta; state space; intercity railway