

目录

一、 珠三角升级发展：城市片区到大湾区城市群.....	1
(一) 治理空间转换：城市到城市群.....	2
1. 结构：政府治理权力的衔接.....	4
2. 动力：市场利益共享.....	5
3. 保障：治理成本共担.....	5
(二) 多层次的治理权配置.....	5
1. “一国两制”是“统合”的政治底线.....	8
2. 中央适度介入是“统合”的有力保障.....	9
3. 差异发展构建利益共同体.....	15
(三) 共担治理责任.....	18
1. 治理成本的财政共担.....	19
2. 优先推进公共服务均等化.....	23
3. 区域治理绩效评价机制.....	26

一、 珠三角升级发展：城市片区到大湾区城市群

“粤港澳”地区联合筹建世界第四大湾区城市群，正式在 2017 年总理《政府工作报告》中出现，和中央有关涉及行政特区发展的规划一样，该区域建设规划一开始就高度强调了其政治原则，即“继续全面准确贯彻‘一国两制’、‘港人治港’、‘澳人治澳’、高度自治的方针，严格依照宪法和基本法办事，确保‘一国两制’在香港、澳门实践不动摇、不走样、不变形。”同年，在庆祝香港回归祖国二十周年大会暨香港特别行政区第五届政府就职典礼上，国家主席习近平的讲话中，再次强调“希望特别行政区政府广泛团结社会各界，全面准确贯彻‘一国两制’方针，坚守‘一国’之本，善用‘两制’之利，扎扎实实做好各项工作。……中央政府将一如既往支持行政长官和特别行政区政府依法施政；支持香港发展经济、改善民生；支持香港在推进‘一带一路’建设、粤港澳大湾区建设、人民币国际化等重大发展战略中发挥优势和作用。……我坚信，有伟大祖国作为坚强后盾，有中央政府和内地人民的大力支持，有回归 20 年积累的丰富经验和夯实的发展基础，有香港特别行政区政府和社会各界人士的团结奋斗，‘一国两制’在香港的实践一定能够再谱新篇章，香港一定能够再创新辉煌！”

然而要让规划落地，转化为现实的发展和良性治理过程，粤港澳大湾区城市群的发展还需要建立起有效的区域治理机制。从目前的规划来看，首先应当建立起政府治理权的有效协作架构。虽然区域化发展中传统行政区划的权力结构多有批评，如 2014 年，经合组织（OECD）在报告中指出的：城市群尝试推进有效的区域治理时，“总会触及个体市政单位（权力）的界限。传统的地方治理结构和挑战的地理范围常常无法对应起来。”¹

但从制度基础和实践经验中看，现有地方政府仍是正式治理权的主体。所以，更现实的做法是推动地方政府转换治理权的行使视阈，积极转变权力行动的语境和空间，将地方政府的治理权和区域治理对权力协作的需求结合起来。有鉴于此，粤港澳大湾区城市群的区域治理机制的建立，首先应解决区域和地方政府治理权之间的矛盾。妥善安排香港、澳门以及“珠三角”区域内各地方政府在区域治理机制中的结构地位与主体功能，推进地方政府有效参与区域治理机制的架构与运行，是该城市群能够通过区域善治推进协同发展的核心环节。

（一）治理空间转换：城市到城市群

从个体、分散的城镇化发展，到形成片区的城镇体系，我国部分地区已经有了成熟的条件，具备向体系化城市群转型，促进城市群区域治理现代化的能力和基础。

不过，从全国这些区域看来，它们之间城镇化发展水平仍然存在不均衡的问题，以最发达的“长三角”、“京津冀”和“珠三角”为例，它们各自的发展水平和特点也各自不同。其中，综合各项指数来看，建立区域治理架构、促进构建体系化、稳定的特大城市群，“珠三角”的条件是比较理想的。

根据 2017 年中国指数研究院发布的报告，虽然“珠三角”2016 年的 GDP 位居第三，为 6.8 万亿，但人均 GDP 则是第一，为 11.6 万元，从一个侧面反映出这一区域市场经济效益的较高发展水平；并且，该报告还指出，就内部结构而言，以“珠三角”内部各城市的发展最为均衡。其实，早在 2015 年，世界银行就指出，“如果只考虑单个城市区（urban area），根据地区（占地）和人口来评价，（2010

¹ Rudiger Ahrend, Catherine Gamper, Abel Schumann: *The OECD Metropolitan Governance Survey: A Quantitative Description of Governance Structures in Large Urban Agglomerations*. OECD Publishing, 2014 May. 4th. www.oecd.org/gov/regional/workingpapers 2017.3.7.16:06.

年起) 中国的珠江三角洲目前已经是世界上最大的。²

所以, 国家选定“珠三角”区域作为主要平台, 联结毗邻的港澳, 在“粤港澳自贸区”开放合作的既有平台基础上, 承接“一带一路”顶层战略, 并深化“粤港澳自贸区”试点改革, 再次将这一改革开放的“先头阵地”设定为我国新型城镇化转型升级的“试验田”, 计划将“粤港澳”建设为继美国纽约、洛杉矶和日本东京之后, 世界第四个“大湾区城市群”, 充分考虑到了要依托这一区域现有的良好发展基础, 推进这一区域率先实现城镇化优化转型升级。

然而, 城市群的体系化建构和作为一个区域实现有序发展, 作为各国所追求的共同目标, 从现有的经验和研究结果来看, 随着经济全球化的纵深发展, 问题日益复杂, 尤其始终难以克服的是体制对接的障碍, 即城市群所追求的区域治理, 虽然有高度一体化的市场基础, 但治理结构始终面临现有法律制度结构的掣肘, 进而限制治理机制在区域、地方、市场、社会等各个层面的有效整合。对此, 国际组织、各国政府以及社会组织都未能找到统一可循的模式。

和成熟的城市群一样, “粤港澳大湾区”城市群突破了传统行政区界限, 它主要覆盖了“珠三角”和香港、澳门两个特别行政区, 如何协调区域内地方政府的治理, 实现整体区域的治理, 是城市群实现整体发展, 作为一个主体有效参与到国际竞争中必要解决的问题。

虽然从我国总体情况来看, 这一区域具备率先推进城镇化升级转型、建立城市群区域治理机制的良好基础, 然而从世界银行报告所采用的“城市区”(urban area) 这一说法, 而不是更为成熟的城市群(city cluster), 或进一步建立起稳定结构的大都市区(metropolitan), 就值得引起关注其区域内各城市之间协同发展水平尚有待提升这一事实。所以, 从“城市区”升级到“城市群”, 意味着要推动该区域内各城市从自发的独立发展到有限的联合治理, 再向自觉地协同发展、协作治理转变。

除此之外, 城市群从地理空间上作为一个整体区域, 它所覆盖的, 必然不仅仅限于城市, 还包括乡村。在“十三五规划”中就在发展理念中提出要“重点促进城乡区域协调发展”, 并在第八篇“推进新型城镇化”中, 进一步将“推动城乡发展一体化”、“推动城乡协调发展”, 作为国家“推动城市群一体化高效发展”、建设“两横三纵”城市化战略格局的重要内容。并且在 2014 年的《国家新型城镇化体系规划》中, 就我国目前城镇化实现转型升级的所提出几个主要问题: 农业人口的市民化进程滞后, 城市扩张式用地效益不高、“浪费大量耕地资源”, 以及城镇空间分布和规模结构不合理, 以及体制机制不健全等, 其实都贯穿了城乡治理未能衔接这个问题。

结合这两方面, 粤港澳大湾区的“城市群”治理要能应对这个空间转变, 可以将之分为三个问题:

1. 结构: 政府治理权力的衔接

无论是城市之间还是城乡之间, 它们协作的最大的限制都是不同行政单位之间的行政管辖权界限。正因为这样, 区域主义论者往往将传统行政单位所代表的“地方”看作是阻碍区域发展的保守性抵制力量。但并不意味着传统行政单位所代

² 该报告特地指出, 虽然“珠三角”有时候包含了香港特别行政区, 但在这个统计里, 是没有包含香港行政特区的, 本文中如果单指“珠三角”也采取了这一外延。参看 World Bank: *East Asia's Changing Urban Landscape: Measuring a Decade of Spatial Growth*. World Bank Group, 2015: 12、24、26。
<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/21159/EAST%20ASIA%20URBAN%20OVERVIEW.pdf?sequence=3&isAllowed=y>

表的地方就因此要彻底让位于区域。

这就是说，“粤港澳大湾区”城市群的区域治理，所能依托的建制化权力结构，仍主要是各行政单位对地方社会的治理权力。对于而言，除了各行政单位之间的权力衔接，珠三角区域和特别行政区政府之间的行政体制差异，则是这一区域所必需予以特别关注的。

2. 动力：市场利益共享

作为治理机制所应对的发展进程来看，城市群形成归根结底是市场经济推动的结果，它们之间的关系，如城市之间，到底是相互竞争还是相互协作，如城乡之间，到底是城市单向扩张、乡村生产要素单向流动，还是能够实现城乡间的协同发展，也归根结底要取决于它们在市场中的关系。所以，市场是基础，这是所有规划政策文件中的共识。

换言之，城市群固然内部要形成统一大市场，更重要的是引导各城市、各乡村单位作为经济单位，要建立起利益共享的关系，形成一个整体参与更大范围市场竞争的经济共同体。

3. 保障：治理成本共担

在市场超出行政区域促进生产要素的配置和流动的同时，治理事务也随之超出了行政单位的管辖权范围，这是对区域共同负担治理责任的客观需求。

同时，行政单位虽然在市场环境下联结成经济利益共同体，但行政单位不等于经济主体，这就是说，基于行政管辖权而负担的治理成本投入，与基于市场格局所能享受的利益分配，并不对等，而且在大部分情况下正是不对等的。比如地区之间的邻避效应，周边地区承担了环境污染的不利后果，但是发展的收益是中心地区所独占的；再如劳动力向城市流入之后乡村的留守老人、留守儿童问题，在这些极端情况下，投入治理成本的主体与享受发展效益的主体之间，基本是分离的。这是不同城市、不同区域、城乡之间发展不均衡，并相互之间形成竞争而非合作关系的重要原因。

因此，如果说市场的利益共享是推动城市群发展的优化选择，城市群区域内各行政单位建立起治理成本的共担模式，是区域化共治的重要基础与必要保障。

(二) 多层次的治理权配置

任何一个城市群推行区域的治理过程中，都会面临政府治理权受到行政辖区界限的限制，为此，倡导区域化的区域主义³论者抨击地方政府导致区域治理碎片化或地方保护主义的论调为数不少。⁴

³ “区域主义”，主要是指主张突破传统行政管辖权边界，在城市圈、城市群，尤其是在发展中已经形成相对稳定地理界域和经济关联的大都市区空间中，立足该地理空间及其对应的社会范围，重新配置地方治理权力体系的论调。这种概念界定参考了 Sheryll D. Cashin: *Localism, Self-Interest, and the Tyranny of the Favoured Quarter: Addressing the Barriers to New Regionalism*. The Georgetown Law Journal, 2000, July. David J. Barron, Gerald E. Frug: *Defensive Localism: A View of the Field from the Field*. Journal of Law & Politics, 2005, Vol.21. Richard Briffault: *Localism and Regionalism*. Buffalo Law Review, 2000, Vol. 48.

⁴ 公共选择理论曾集中讨论过战后对城市群的区域治理结构改革，批评二战后到上世纪九十年代，美国大都市区的治理问题，很多是因为区域内多个地方政府共存，引发了碎片化管理和低效益。包括埃莉诺·奥斯特罗姆 2010 年的文章也再度提到了这个设论。参看 Mark Schneider: *Fragmentation and the Growth of Local Government*. Public Choice, 1986, Vol.48, No.3: 255-256. Elinor Ostrom: *Organization Economics: Applications to Metropolitan Governance*. Journal of Institutional Economics, 2010, Mar, Vol.6, 109-115. 对地方政府的“保护主义”论调批评，还可以参看 Sheryll D. Cashin: *Localism, Self-Interest, and the Tyranny of the Favoured Quarter: Addressing the Barriers to New Regionalism*. The Georgetown Law Journal, 2000, July., 1985-2048. 此外，还有批评则针对城市政治派系和政治精英阶层基于既有对利益格局，追求控制城市，并推进以单个或少数城市为中心的“逆区域化”发展规划。参看 Wendelle E. Pritchett, Mark H. Rose: *Introduction: Politics and American City, 1940-1990*. Journal of Urban History, 2008 Jan. 212-214.

然而从城市到城市群的治理转化历程来看，这种片面的批评和否定，对于建制化的意义是极其有限的。城镇化推动区域治理需求的产生，本身是随着开放型市场经济发展推动治理空间拓展所产生的；换句话说，在市场经济开放性不变的前提下，加上经济全球化的格局，如果依此调整政府的治理权配置边界，譬如建立更广泛治理范围的行政区域，甚至建立一个专门层级，比如“区域级”政府，实际上都并不合适：一种可能，区域政府发展为过分强势的上级政府；另一种可能，区域政府应对不断扩展的社会范围。无论哪一种发展趋向，显然只会导致地方治理权边界极度的不稳定。⁵

况且从城市群发展推动区域治理的制度实践来看，就以另一个大湾区，纽约大都市区的治理来看。在应对上世纪八十年代前后社会治理问题的时候，纽约市政府就是其中的治理主力，虽然诸多大都市区都有专门的区域性治理组织，但纽约大都市区却只有专门领域的协调组织，并没有综合性区域间“政府性组织”。此外，从实践中看，城市群的中心城市的地方政府在推进本地方社会治理的过程中，也会主动寻求与周边地方政府的合作，以突破城市发展空间的有限性这个问题。可以说，传统行政单位的治理权，并不一定会成为区域治理架构的“防御性”力量，行政单位的角色和作用，取决于区域治理架构中是否能妥善安排它们的地位。

“粤港澳大湾区”作为国家顶层规划建设城市群，涉及的行政单位不仅是在横向层面，在纵向层面也呈现出多样性。

从基本原理来看，中央与地方政府共同建立区域治理协作机制，主要是应对跨行政区域事务的治理，虽然从市场规模效益的角度来理解，更广范围内配置治理资源，有利于治理效益；然而，从治理需求得到回应的角度来评价，治理权的层级越高，所对应的治理事务范围越广泛，同时也意味着治理决策所需的信息传递链越长，多元治理需求最后整合为统一的治理决策时发生的信息丧失也就可能越高，这显然不符合社会治理中权利多元化发展的内在需求，⁶此时治理层级与治理效益又成反比。

所以，治理权的层次设计，并不意味着一味提升决策层级。和单一制国家安排地方单位的权力配置原理类似，区域内治理权的层次配置，需要同时兼顾“统合”与“灵活”两方面的需求。不过，和配置地方政府行政权有所不同，“粤港澳大湾区”作为一个城市群，其区域治理的根本动力是市场的力量而不是统治的需求，这就是说社会主义市场经济和经济全球化深化发展，它们所追求的在更大范围内实现资源优化配置和规模效益，使“统合”成为更加首要的目标。并且从城市群治理实践来看，交通和通信技术的发展，降低了信息链传递成本对治理效益的影响力度。可以说，在粤港澳大湾区治理机制构建中，权力的层次配置的原则，是“统合”优先，而兼顾“灵活”。

就目前城市群的发展和治理改革来看，中心城市积极探索建立区域治理协作，比如广州市政府 2000—2010 先后提出多份“概念规划”，它所指向的是珠江三角洲，乃至整个华南区域内广州的定位，实际上隐含了对整个区域进行结构的重构和配合的政策追求；早在粤港澳大湾区城市群规划正式提出之前，香港、澳门和深圳、珠海也分别依托前海、横琴自贸区平台探索建立合作发展机制。所以目前，

⁵ 参看 Fulong Wu: *China's Emergent City-Region Governance: A New Form of State Spatial Selectivity through State-orchestrated Rescaling*. *International Journal of Urban and Regional Research*, 2017, Feb., 10.

⁶ 参看[美]文森特-奥斯特罗姆 等:《美国地方政府》，井敏 等译，北京大学出版社，2004年，第80-85页。Mark Schneider: *Inter-municipal Competition, Budget Maximizing Bureaucrats, and the Level of Suburban Competition*. *American Journal of Political Science*, 1989 Aug., Vol. 33, No. 3: 612-614.

设置区域治理权体系，中心城市的实践已经有了相当丰富的经验。需要额外关注的，是中心城市以外权力主体在区域治理权体系中的定位。

1. “一国两制”是“统合”的政治底线

就统合角度来看，《珠江三角洲地区改革发展规划纲要(2008-2020年)》中，就提出在这一区域，要“选择有条件的地方合理调整行政区划。”然而，从国外大都市区城市群比较成熟的治理经验来看，这种方式的应用范围是很有限的，一般比较适宜在小的行政单位之间，比如小城镇和周边乡村地区。从“粤港澳大湾区”的“多中心城市”以及多个中等规模的节点城市格局来看，它们各自独立发展构成了这一区域城镇化均衡发展的优势，从而也决定了合并或调整行政区划，直接改变地方行政单位管辖范围等方式不适合大规模推行，至多比较适宜推行广佛同城这类“协同治理”。尤其是“粤港澳大湾区”涉及香港和澳门行政特区，必须要坚持全面贯彻“一国两制”的宪制格局，巩固香港、澳门特别行政区的政治认同，这决定了区域治理权“统合”限度，必须要以尊重他们的高度自治权为基本底线，这就是2017年，第十二届全国人民代表大会第五次会议上，李克强总理在《政府工作报告》中正式提出“研究制定粤港澳大湾区城市群发展规划”时，所特别强调的，要“继续全面准确贯彻‘一国两制’、‘港人治港’、‘澳人治澳’、高度自治的方针，严格依照宪法和基本法办事，确保‘一国两制’在香港、澳门实践不动摇、不走样、不变形。”

2. 中央适度介入是“统合”的有力保障

粤港澳区域现有合作的基本路径，和我国大部分地方政府间的区域合作相同，基本采用了地方政府间协作的模式，从实践中看，这种模式灵活，顺应市场和社会发展的客观需求，然而在实现效益层面存在诸多不足，其关键问题就是在实现的机制保障层面，缺乏更高的权威保障。

回到粤港澳的合作实践，以先行于规划正式提出的“港珠澳大桥”建设为例，相比后来的一系列基础设施合作和经济产业合作，它产生不是政策直接推动的，是市场发展推动政策协调的典型成果。从其工程进度来看，从2002年向中央政府提出动议，2003年获得国务院批准，到2009年正式开工建设，2016年桥梁主体工程全线贯通，2017年预计完成香港段建设，历时多年，负责工作的主体，先后经历了香港特区政府作为召集人、粤港澳三方组成的“港珠澳大桥前期工作协调小组”，港珠澳大桥前期工作协调小组办公室，为加快工作进程、解决多方协调问题，由国家发改委经国务院批准牵头成立的“港珠澳大桥专责小组”，港澳特区政府和广东省人民政府联合组织设立的港珠澳大桥管理局等。其过程和组织变革，固然是因为这次建设中，涉及“一国两制”下行政特区和地方政府权力协调的事项具有高度特殊性和复杂性，但设想粤港澳大湾区城市群的大量基础设施都要经过国务院专门批准，中央政府专门设立组织介入，效益上难免不足。

当然，由于香港和澳门地区的特殊地位，中央政府的政策文件，始终是直接主导粤港澳合作机制建设的基本依据，然而只进行政治底线的把握和宏观层面的战略规划，在实施层面，仍然没有把中央政府的地位和作用纳入到区域化的合作治理机制中。

从美国大都市区治理实践，以及我国跨区域协作治理机制来看，“纵向政府既不当充当区域合作的‘主宰者’，也不应成为区域合作的‘旁观者’，而是要‘嵌入’到区域合作网络中，使之成为区域合作网络中的有机组成部分，通过网络参与者

之间的互动来实现预期目标。”⁷

对于一般跨行政区域的协作来说，上级政府适当介入，是有助于提升协作效益的；对于粤港澳而言，中央的适当介入，则是更为必要的。

目前通过顶层设计规划粤港澳大湾区的城市群发展，已经搭建起良好的平台。但是对于突破区域协作中，地方政府横向协议缺乏法律保障，并且也不利于应对区域治理中复杂多元的协调需求，特别是粤港澳大湾区既涉及到行政特区和一般行政区之间的联系。

对于粤港澳大湾区而言，中央政府的介入方式必然需要考虑尊重“一国两制”下行政特区高度自治，虽然单一制国家理论上中央政府有权直接对行政区域行使行政权力，包括香港和澳门特区的自治权也是来源于中央的授权，但是根据宪法以及香港、澳门行政特区的基本法，已经授权给特区政府自主行使的权力，中央政府原则上不再直接介入，但此时中央政府并不是介入或否认特区高度自治，而是调节跨行政区域的关系，并且从各国城市群治理经验来看，集中多个大型城市的区域，各城市之间固有的竞争关系不利于在短期内，通过地方政府间的横向合作实现稳定的区域合作。⁸此时，要引导各城市之间由竞争尽快转向协作，并克服区域内不同行政区域权力的复杂性，中央政府适当的纵向介入就必不可少。

从目前中央与地方事权划分的基本体制出发，结合中央所发布的，有关这一区域发展和治理的一系列文件，包括《主体功能区规划》、《国家新型城镇化规划》（2014-2020年）、《珠江三角洲地区改革发展规划纲要(2008-2020年)》、《横琴总体发展规划》、《前海深港现代服务业合作区总体发展规划》、《广州南沙新区发展规划》以及《粤港合作框架协议》以及2017年正式提出建设“粤港澳大湾区”城市群的《政府工作报告》，中央政府在“粤港澳大湾区”城市群区域治理机制建设与发展中的角色，可以根据事务领域，分别采取不同介入的方式：

1. 授权地方治理的领域

根据宪法、基本法和相关组织法等，明确地方政府针对本地方社会公共事务的管理权，属于中央不予介入的领域。

根据宪法以及香港、澳门基本法规定，授权香港、澳门只针对本行政区域内的社会公共治理事务，如本地公共服务、货币政策等，中央充分尊重行政特区的高度自治。

不但是对行政特区，配合国家行政体制改革，在法律法规既已授权给地方的情况下，中央政府对于属于地方政府治理责任范围内的事务，也不适宜深度介入。2016年国务院印发了《关于推进中央与地方财政事权和支出责任划分改革的指导意见》就指出，“在完善中央决策、地方执行的机制基础上，.....要切实落实地方政府在中央授权范围内履行财政事权的责任，最大限度减少中央对微观事务的直接管理，发挥地方政府因地制宜加强区域内事务管理的优势，调动和保护地方干事创业的积极性和主动性。”

不过，需要强调的是，中央政府只是在具体行政治理过程中不直接介入，依据全国人大常委会所享有的基本法解释权和特区立法备案审查权，总体把握政治发展方向，是在粤港澳大湾区推进城市群发展和治理现代化所必须坚持的基本前提。

2. 中央介入治理的领域

⁷ 邢华：《我国区域合作治理困境与纵向嵌入式治理机制选择》，《政治学研究》，2014年第5期，第38页。

⁸ 根据区域内各城市之间合作的类型，以及合作的成本、风险等进行纵向介入的必要性分析，参看邢华：《我国区域合作治理困境与纵向嵌入式治理机制选择》，《政治学研究》，2014年第5期，第40-46页。

从治理事务的性质来看，比较明确属于跨区域协调的治理事务，自然需要中央介入，主要可以分为两类。

一类是基于中央统一规划直接发生的，地方主要是在执行过程中发生跨行政区域治理协调的需求，譬如推进区域内基础设施建设一体化。从实践来看，这类事务由于中央规划已经比较明确，可以地方自主协调为主，中央政府只需要进行监督即可。

另一类，对于需要比较长期稳定的规划执行工作，例如试点自贸区和香港、澳门开展的合作平台构建，中央可以通过批准设立专门组织或联系机制进行批准。目前，这些组织包括由中央批准设立的粤港合作联席会议、泛珠三角区域合作与发展论坛等；除此之外，还有粤港澳地方政府定期的高层会晤，针对区域协作事务和共同发展项目所专门组建的专责小组、重点项目合作组织等。虽然这些组织化的联系机制在日常工作中，主要是由粤港澳地方政府作为主力推进其组织和工作的，但是从国外经验来看，要促进这些组织化联系机制所制定的区域治理政策，或者所推动的合作安排，能够有更高的执行效益，获得切实的法律效益，克服作为区域性协议执行效力和法治权威不足等缺陷，中央政府作为上级政府的介入是非常必要的。

不过在这种情况下，由于顶层规划业已为区域治理框架奠定了基础，中央政府的介入更适合定位在监督执行和配套支持这两方面。具体介入方式，巴尔的摩大都市区议会，是这一城市群区域地方政府所组织的协调性治理组织，马里兰州政府的介入方式比较具有借鉴意义。该议会的委员会组成中，除了地方政府的行政首脑，专门有三个席位留给一名州参议员、州众议员和州长代表。放到粤港澳大湾区的治理机制构建中，专门性的协调组织中，譬如联席会议和定期的高层会晤，保留中央政府常驻代表的席位或设置其他中央政府参与治理协调的机制：一方面，能够让中央政府直接实施政策执行的监督；另一方面，能够及时向中央政府反映区域治理协调需要更高位阶法律、政策支持的问题，并将区域性协调的决策结果，根据需要转化为具有法律效力的立法或行政法规、部门规章。

此外，从区域治理的实践经验来看，越来越多的治理事务难以一次性界定为“地方的”或者是“区域的”。这就需要建立起中央和区域内各地方能够建立起相对稳定和规范的对话机制，对治理事务的属性进行界定。如果能够在区域治理机制中，引入中央政府的规范参与，正能够及时界定治理事务，更有助于在动态发展视阈下，理顺中央与区域、地方之间的事权划分。

（一）灵活配置治理权是城市群均衡发展的内在要求

从2010年《主体功能区规划》到“十三五规划”，包括《珠江三角洲地区改革发展规划纲要(2008-2020年)》等文件，都指出，粤港澳大湾区之所以具备率先实现新型城镇化转型升级的城市群建设基础，不仅仅是这一地区积聚了香港、广州、深圳等多个特大城市，更重要的是，中小城市和乡镇的均衡发展基础良好，故此，在“十三五规划”中，特别提出在城镇化转型升级的布局改革中，要“加快发展中小城市。引导产业项目在中小城市和县城布局，完善市政基础设施和公共服务设施，推动优质教育、医疗等公共服务资源向中小城市和小城镇配置。”为了配合这种均衡发展的思路，《珠江三角洲地区改革发展规划纲要(2008-2020年)》专门提出在珠三角区域，“试行省直管县体制。进一步扩大县级政府经济社会管理权限。”并依据“强镇扩权的原则”，推进乡镇机构改革，对符合条件的中心镇赋予部分县级经济社会管理权限。

结合国外比较成熟的城市群结构来看，区域内大中城市作为整个区域或部分

区域的中心，其发展往往与周边卫星城市以及乡镇为其分担城市职能、形成协作关系的体系化格局分不开，以广州市为例，这正是以中心城市引领、辐射、带动周边区域发展、服务区域发展所指向的格局。表面上看，向县、乡镇等更小型的行政单位实施放权的治理权配置思路，这和国外大都市区城市群治理提升治理层级的普遍思路恰好相反，但是放在我国城镇化转型升级所处的具体语境下看，具有合理性，即和过去城镇化主要推动大中城市发展、将治理权配置重点放在中心城市以及节点城市不同，新型城镇化要求打破人口与资源过分集中在大中城市这种不均衡发展格局，并通过城市群对地理空间的全面覆盖，推动粤港澳大湾区率先解决城乡二元对立结构等问题。

除此之外，就几十年以来国外大都市区城市群的治理发展视之，也出现了政治上的去中心化和强化地方政府社区治理责任的变革趋势，即虽然区域治理协作是一种趋势，在这种趋势内，仍存在对多种行政单位灵活配置治理权的需求。英美的当代实践来看，问题在于“高度集中的政府通常不能及时对这种多样性做出反应”⁹，起码在公共服务回应性以及治理决策对多样性治理需求的包容性层面，更小的单位仍然更具有优势。

所以，除了传统强化中心城市以及珠三角节点城市的治理创新，重视县、乡镇等较小的行政单位，推动它们在区域治理体系中发挥主观能动性，灵活地配置治理权，使周边行政单位能够支撑中心城市发展，是在城市群区域内建立起比较稳定的合作治理关系的内在要求。

3. 差异发展构建利益共同体

政府建制化的治理权配置，只是设置了静态的框架，真正推动城市群发展的动力，是“粤港澳大湾区”作为统一参与全球开放市场竞争的利益共同体，它们之间的利益共生关系。¹⁰所以在这一区域内，合理布局产业、促进要素流动和社会协作，深化各单位彼此之间经济和社会发展中的相互依存关系，是所有规划文件所关注的发展重点。不过，实证研究显示，不光是粤港澳区域，如纽约、洛杉矶、波士顿等比较成熟的城市群，区域治理中仍然需要解决各行政单位，主要是中心城市、城市与乡镇之间的竞争关系。表现在正式权力运作层面，即各政府基于本行政单位的治理绩效，主要是经济发展效益，彼此之间倾向于形成的彼此竞争而非合作的关系。因此，要推进区域间形成“利益共同体”，就必须引导粤港澳大湾区多个中心城市的关系由竞争向协作转变。

从粤港澳大湾区目前的格局来看，同一区域内存在多个特大城市，分布构成了多个中心城市所主导的“次区域”，如广佛，深圳与香港，珠海与横琴等；这也构成了未来珠江东岸、珠江西岸等区域内安排不同协作范围和不同协作层次的基础。理论上，它们之间可以相互实现差异发展、相互补充和可持续发展的联动格局，但实践中更多的情况，是不同中心城市争夺着区域的主导权，表现为市场经济条件下，它们之间的产业结构趋同，争夺资本、生产要素和市场。城市间的这

⁹ 参看陶希东：《邻里政府：美国大都市区治理的经验与启示》，《社会科学》，2014年第2期，第75页。

¹⁰ 叶必丰教授在分析区域法制和区域合作机制的时候，就曾经指出地方间行政协议等法制框架，在法律约束力方面实际是难以保证的，他指出“合作机制要求不同行政区政府机关尊重其他各方的利益，约束自己的行为。……不同行政区政府机关主动建立合作机制并受其约束，……是受市场经济主体权利的限制。市场经济需要统一的大市场，……不同行政区政府机关”，在这种因为市场经济相互联系起来的大市场中，“都处于……社会连带关系中，而法律不过是这种社会连带关系的确认。”参看叶必丰：《区域经济一体化的法律治理》，《中国社会科学》，2012年第8期，第127-128页。反过来说，这种市场经济的连带关系，行政区政府，即地方政府对彼此尊重，实际上也是基于对自己利益获得尊重的一种现实考虑。

种竞争推动地方政府在行政管理和治理过程中，为了提升本城市的经济效益，也更倾向推行竞争性的政策，或者优势地方单方主导合作方向，我国城镇化发展中有两个现象正直接反映出这种问题：一，大城市不断扩张，与周边周小城镇和乡村合并，以强化单个中心城市独立、完整的产业结构能力，直接结构是农田的流失和资源单向集中流向中心城市；二，在人口“市民化”过程中，大城市门槛越来越高，争夺优秀人才，却造成大量常住人口无法获得当地的公共服务，相对地，中小城市在推行户籍开放化方面走得更快，但是大量人口作出的经济贡献留在了大城市，却把公共服务的负担留在了原户籍所在的中小城市或农村。凡此种种，从经济到政策，区域间的竞争格局进一步加深了区域治理的碎片化，这种多中心城市的单向发展，虽然在地理上因为扩张而发生毗邻，进而连成了“城市区”，但区域内却建立起了更强大的、更趋向竞争的地方主义，而难以实现真正的合作。¹¹

在这种利益共同体构建障碍的背后，各行政单位之间，包括城市与乡镇，它们作为一个社会经济生活的公共场域，“本该设计为……帮助居民能够应对不可避免的经济增长与衰落周期”，¹²而其地方政府，作为公共权力主体，本该帮助居民实现和发展全面的权利，即“以人为本”而不是“以经济绩效”为本，但在目前的竞争格局中，它们过分单一追求自身经济发展绩效，发生了价值错位：行政单位异化为“公司化”主体，政府则异化为“公司化”的管理者。¹³

有关打破经济绩效单一价值取向、改变政府治理的考核机制等问题，将在后面讨论。这里主要讨论的是，即使在市场条件下，如何引导城市改变追求经济效益的方式。

从现有的发展基础来看，2014年6月国务院新闻办发布的《“一国两制”在香港特别行政区的实践》白皮书（以下简称“白皮书”），以及张德江委员长在纪念香港特别行政区基本法实施二十周年座谈会上，发表的《坚定“一国两制”伟大事业信心 继续推进基本法全面贯彻落实》讲话内容中，都提到粤港澳大湾区中，行政特区与“珠三角”的主要城市区域之间，基于CEPA、《粤港澳合作框架协议》以及自贸区改革试点所建立起的经济贸易合作关系，已经比较初步的具备了合作的平台。其中，香港在“珠三角”实体经济以及社会生活物资保障基础上，不断发展，已经成为全球第九大贸易经济体，全球第四大船舶注册中心，和世界上几乎所有的国家和地区都建立起了贸易联系；反过来，依托香港和澳门在开放国际市场上的既有地位，并且依托高度自治权中，行政特区在国际贸易经济合作事务中更大的自主权力，也极为有力地拉动“珠三角”城市不断升级，向国际化大都市水平发展；在社会公共服务等领域，香港澳门更是为“珠三角”的制度改革和创新提供了经验和示范。

在这种合作关系中，突出的特点就是差异格局和优势互补。换句话说，并不追求任何一个城市或一个次区域城市群在产业结构、经济结构甚至社会公共服务职能中，单独实现“全面发展”，它们所追求的是区域层面的全面发展能力。毕竟，

¹¹ Fulong Wu: *China's Emergent City-Region Governance: A New Form of State Spatial Selectivity through State-orchestrated Rescaling*. International Journal of Urban and Regional Research, 2017, Feb., 4, 8.

¹² Richard Schragger: *City Power*. Oxford University Press, 2016: 5.

¹³ 在上世纪八九十年代经济改革的过程中，地方政府在推进地方市场经济建设的过程中，受到政策绩效考核体系的影响，片面追求GDP的这种行为模式，导致了它们在行为上出现了“城市公司化”（urban entrepreneurialism）的现象。参看 Fulong Wu: *China's Emergent City-Region Governance: A New Form of State Spatial Selectivity through State-orchestrated Rescaling*. International Journal of Urban and Regional Research, 2017, Feb., 6-8.

任何一个行政单位本身的发展资源和发展力量都是有限的,集中发展特定产业或公共服务,更有利于打造优势和特色。

对于这个问题,在广东省委书记胡春华就“珠三角”的城镇发展特点进行分析时就曾提出:

“‘珠三角’现状特点是城镇经济分散,各镇有各镇规划,各镇都想自己做到很全面。而现在是要做到村像村、镇像镇,就需要选定哪几个镇是要功能完善,哪几个镇没必要功能完善(只是作为一般服务的镇)。”

不必追求本地职能的“全面”,不仅仅对于镇而言,对于城市而言也是如此。“十三五规划”在“优化城镇化布局和形态”中,就分别针对超大城市、特大城市、大中城市和中小城市以及县城等城市群内不同城镇单位的发展方向作出了差别的规划。《国务院关于深入推进新型城镇化建设的若干意见》中,也提出要“促进各类城市协调发展”,中心城市、中小城市和小城镇的建设发展,各有不同的产业布局与职能设定,这都是这种差异发展、优势互补的思路的直接体现。

(三) 共担治理责任

如果说结成利益共同体,在区域整体意义上促进经济和社会发展,从而实现区域内各单位的更优化发展,是区域治理所产生的收益,治理责任的共担机制,就是区域治理必须要为之配置的成本供给。

从国内外城市群发展经验来看,发生共担治理责任的原因,主要包括以下几类:第一,因为区域经济一体化所发生的一体化治理需求,如市场对规模效益的追求,生产要素跨行政单位流动等。第二,因为市场经济机制本身的缺陷,如公共产品供给不足,发展外部性等问题,在市场跨行政区划的条件下,需要治理权跨行政区划合作,最典型的是中心城市发展造成周边环境污染的治理问题。第三,规划城市群内各行政单位的职能分工,必然意味着他们在成本和收益的分担上,会发生不均衡的情况,即居住人口产生的财政贡献和所需求的公共服务,在地理空间上发生了分离。这个问题在欧美城市群发展中早已出现,主要原因是财税结构:地方财税收入依赖居民所得税和企业所得税,由于区域内交通的便利,中产阶级为了更优越的居住环境选择外流,产生了“逆城市化”现象,¹⁴这就意味着留在内城的贫困人口极大的降低了中心城市人口财政税收,却极大地提高了社会救助、社会治安、贫困社区重建和人口安置等公共服务财政投入的需求,此时中心城市“本身在衰落,但它继续担负着维护和运作整个区域要使用的很多(公共设施)的职能”。¹⁵虽然我国财政税收结构和欧美不同,但是在城市群中提出中心城市职能向外分流,各行政单位只承担部分功能,特别是在规划中提出要强化县、乡镇等非中心城市的教育、医疗公共服务建设,那仍然意味着可能出现中心城市直接收到经济收益,公共服务支出却主要由居住地负担的问题,如果还只是将各行政单位视作独立的治理单位,就很难阻止它们追求“全面”发展了。

《国务院关于深入推进新型城镇化建设的若干意见》中提到:“建立城市群成本共担和利益共享机制.....促进基础设施和公共服务设施共建共享.....实现城市群一体化发展。”

所以要建立起发展共赢,就必须针对性地建立起责任共担的机制。

1. 治理成本的财政共担

2016年国务院印发的《关于推进中央与地方财政事权和支出责任划分改革

¹⁴ 参看[加]雅各布斯:《美国大城市的死与生》,金衡山译,译林出版社,2005年:第376页。

¹⁵ Janice C. Griffith, *Regional Governance Reconsidered*. Journal of Law & Politics, 2005, Vol. XXI, 512-513.

的指导意见》（以下简称《指导意见》）指出，地方权力的结构改革，要“实现权、责、利相统一”，在“财权和事权”对称的原则下，希望“通过有效授权”，“激励地方政府主动作为”。

配合财政体制和行政改革，正是应对大湾区城市群区域治理成本亟待探索行政单位间共担机制的重要机遇。

目前国内研究，对我国地方经济改革中推进的“财政放权”体制多有批评，认为这种“财政联邦主义”是依托政策框架推进的，认为是一种不稳定的制度框架。从现有的宪制结构出发，单一制国家中央享有全国财政的主导地位；但是在经济改革推进的过程中，地方政府的责任不断扩大，虽然根据中央的授权，地方财政获得了相当程度的自主空间，并且通过转移支付安排，基本达到地方政府的财政平衡。然而这种“中央政府委任框架……很大程度上限制了省级政府预算内支出的自主权，致使省级政府更多地借助于预算外支出来实现其竞争策略。”¹⁶不只是省级政府，地方政府因此在经济发展中，基于短期博弈动机来采取自身的财政策略，选择各类不健康的城镇化发展方式，譬如备受诟病的土地财政和政府债务等，治理结构上的直接后果，就是公共服务碎片化、发展失衡与城市间不良竞争等问题。

从美国对区域主义和地方主义的实证研究成果来看，有一种“防御性地方主义”（defensive localism），它们表现为地方政府所采取的各类阻碍区域治理协作中的措施，本质是因为当地方政府感到自身权力不稳定的危机感时，就会以“防御”姿态出现，包括各类只追求短期目标的政策，以及在区域治理等更高层级的整合中采取不合作姿态，通过强化单独发展求取“自保”等。特别是涉及城市群中，安排“某个市政单位在合作中享有‘领导’地位，就可能引起（地方）对区域主义的抵制，即使就这个（被作为领导）的市政单位本身，由于需要承担合作的额外行政管理成本（它也可能并不愿意）。”¹⁷

因此首先，从制度层面，将事权和财权正式匹配起来，实现中央与地方“制度化财政安排”，是破除地方政府这种短期博弈困局的重要切入点。

对于粤港澳大湾区而言，这种制度化的财政体制改革，具有相比全国任何一个城市群更为先天的优势：行政特区根据宪法和基本法，在财政体制上既已确定的财政高度自治，就是这一城市群率先推进地方财政权力制度化的重要基础。作为一个区域，基本均衡的地方财政权力关系，是城市间达成治理成本财政负担协作的基础。当然，这里并不是要求给予广东省或“珠三角”地区的城市与高度自治一样的财政自治权，但是在区域共同治理的公共事务领域，协同发展经济的政府服务领域，实现地方政府的财政权力自主，匹配参与区域内共同治理的权力，是合理的，也是必要的。

其次，在中央和地方财政权力关系制度化的基础框架内，决定地方政府是否积极参与治理成本的财政共担，还取决于两个配套条件：第一，法律上，财政供给责任与治理支出责任的匹配。第二，行为驱动力方面，地方政府决策财政支出的绩效评价机制，如果仍然局限于把该财政在本行政单位内的经济绩效作为支出的“收益指标”，显然仍将导致京津冀地区财政竞争甚于财政协作的现实状况¹⁸；这就是说，成本的共担，需要收益的共享来作为激励机制。

¹⁶ 郭庆旺，贾俊雪：《地方政府间策略互动行为、财政支出竞争与地区经济增长》，《管理世界》，2009年第1期，第21页。

¹⁷ David J. Barron, Gerald E. Frug: *Defensive Localism: A View of the Field From the Field*. *Journal of Law & Politics*, 2005, Vol.21: 270-271、284.

¹⁸ 参看于文豪：《区域财政协同治理如何于法有据：以京津冀为例》，《法学家》，2015年第1期，第34页。

这两点，第一点，是与地方政府治理绩效的评价机制有关的，将在下面有关区域治理绩效的内容中进行阐述。

第二点，不仅仅是成本共担的激励机制，更是建立差异发展格局的激励机制。这一点已经在实践中被认识到，为了推动“一小时生活圈”，粤港澳三方联合融资共同兴建的港珠澳大桥就是实例。从世界经济合作组织（OECD）对世界主要大都市区城市群内，各行政区域建立的协同治理模式进行了统计，报告指出：大都市区实现城市群的协同治理，并不一定有专门的区域治理组织，即建制层面正式修改治理权力并没有在实践中显示出其优势；但在区域内经济发展、交通运输等基础设施建设，以及空间内资源利用规划这三个领域，实现区域内的政策协调，是必要的。它们协作机制的共性，都是基于市场经济产业发展的需求，分担所需要的基础设施共建成本，重点是之后还应当让参与者共享相关的建设收益和资源。

19

从现实发展来看，基础设施建设，是粤港澳大湾区城市群主要城市的共识。但具体安排财政投入，不可能每一件基础设施的财政事项安排都仿效港珠澳大桥那样由中央直接深入安排，所以城市群内必须建立起专门的财政共担协调机制。对于“粤港澳大湾区”城市群而言，其治理成本的财政共担需要特别注意的是以下几个方面：

第一，以财政共担或财政协调的权力来看，香港、澳门行政特区享有高度自治，财政权与财政投入责任能够匹配；然而对于“粤港澳”现在致力于建设的“一小时生活圈”沿线，以及“一带一路”在这一区域的沿线地方而言，加速推进它们的财政权与治理事权匹配，建立起“有能力协调和共担”治理成本的权力框架，是首先要解决的问题。

第二，是不是一定意味着要以“区域”为单位进行所有的共享基础设施成本共担？财政供给结构，在城市群内，毋宁说是政策协调性的，而不是决策性的。在美国波士顿大都市区的调研中，曾经有过地方政府官员直言不讳提出：由于本地与波士顿的地理距离较远，本地并不热衷于“大都市区”的每一个城市建立起联系和合作。²⁰ 这一点经验，同样适用于粤港澳城市群。换句话说，并不是所有的基础设施都是需要广东省内，或者珠三角区域内所有行政单位的财政要参与投入的。这种多重财政协调方式，也和“珠三角”规划建设中，划分珠江西岸、珠江东岸等子片区的结构设计相契合。

第三，财政共担应当与中央适度介入相结合。财政权本身是为了服务政府治理的事权，以此反推，前面已经提过，这一区域在治理事权的架构中，中央对区域治理决策的适度介入是必要的，由此，中央在财政共担机制中的适度介入，也是必要的。

并且，中央介入的合理性和必要性还表现在，中央财政转移支付，在地方财政权完成改革之前，能够有效保障地方财政参与成本共担的能力；即使财政权改革完成之后，也能随着城市群发展和治理需求变化的情况，即时调整供给。进一步说，粤港澳大湾区城市群的治理和发展并不是“孤立”区域的发展和治理，它是我国有条件率先发展的区域，更是设定为要发挥辐射、带动周边地区，并拉动其他区域发展的区域，这就意味着单一制国家中央政府根据最高的财政权力，包括

¹⁹ Rudiger Ahrend, Catherine Gamper, Abel Schumann: *The OECD Metropolitan Governance Survey: A Quantitative Description of Governance Structures in Large Urban Agglomerations*. OECD Publishing, 2014 May. 20-21. www.oecd.org/gov/regional/workingpapers 2017.3.7.16:06.

²⁰ 参看 David J. Barron, Gerald E. Frug: *Defensive Localism: A View of the Field From the Field*. *Journal of Law & Politics*, 2005, Vol.21: 286-287.

对行政特区的全面管治权，能够在有条件的情况下，基于全国范围科学配置财政资源，推动这一区域的财政决策发挥拉动其他地区发展的功能。

2. 优先推进公共服务均等化

《国家新型城镇化规划》（2014-2020年）提出我国城镇化转型升级“高度重视并着力解决的突出矛盾和问题”时，首要就提出了“市民化进程滞后”。从国外城市群的治理经验来看，推动新移民融入当地社会，实现地理空间内经济布局、政治布局以及社会结构全方位的整合，是地方政府在城市群区域治理中需要关注的最重要的问题，甚至在某种程度上，其重要程度，超出了直接投资和辅助市场发展本身。²¹

对于我国而言，“市民化”实际上就是要解决人口流动背后社会服务地方化所造成的隔阂和发展障碍，表现为城乡间“新二元分割”²²，大中城市和中小城市在人才引进和经济发展能力方面的距离不断拉大，户籍所在地和经常居住地政府在公共服务财政增长能力和支付责任之间的不对等，以及大城市基础设施和公共服务负担过重等一系列问题。落实到政府的治理责任，实际上必须要克服公共服务供给的差异问题。为此，《珠江三角洲地区改革发展规划纲要(2008-2020年)》中提出财政体制改革，首先就提出了要“按照基本公共服务均等化和主体功能区建设的要求，完善公共财政体系。”

对于粤港澳大湾区而言，城市群内部，存在多种类型的行政单位，除了传统的城乡结构差异、大中小城市之间的差异，还需要应对行政特区的制度差异。因此各行政单位之间，公共服务供给体制的差异性较大。

在这种条件下，如果设定城市群内是统一的区域化市场，就必须设立相对均等化的公共服务供给。2016年《人力资源社会保障部对十二届全国人大四次会议第2280号建议的答复》当中，就已经提出“……促进社保政策的统一和规范……方便劳动力跨地区自由流动，增强制度公平性和可持续性都具有重要意义。”

然而，要实现社保政策的统一、推进区域公共服务均等化，并不意味着要否认公共服务现行地方化的供给方式，特别是行政特区依据高度自治权和特殊的历史传统所形成的独特社会公共服务体制，从宪法和法律的规定与实施条件等各方面来看，简单推进“统一供给”、“统一分担”是不现实的。

从整个粤港澳大湾区的城市群内部结构规划来看，各行政单位在区域经济发展和社会生活中的发展职能定位各有不同，因此在公共服务的实际支出各有不同。按照规划，依据市场需求配置的人力资源，作为生产要素虽然可能在直接经济贡献上会主要推动行政特区和中心城市的经济直接增长，但是分流城市生活职能，他们所需要的公共服务可能会在未来更多落实到中小城市、县，乃至镇实现。这就需要合理配置中心城市、节点城市、周边城镇（包括县、乡镇）在公共服务供给中的责任。从现有的安排结构上看，比较可行的做法包括四个方面：

第一，香港和澳门作为行政特区，其公共服务供给的独立性是不宜动摇的，但它们的供给水平可以作为基准。

²¹ 这份报告对包括洛杉矶、纽约、巴塞罗那、悉尼和孟买五个大都市区在内的16个国际化城市群进行了调研，提出在开放的城市设定下，通过各种教育、生活救助、安置、经济协助等公共服务，促进移民有效进入当地劳动力市场并融入城市生活，是区域治理中，促进城市发展，应对人口流动所带来的社会隔离、阶层分化以及发展不均衡等情况，所需要优先重视的问题。参看 Greg Clark: *Forward: Managing Diversity, Integration and Inclusion in OPENCities*. First Published by British Council, 2010: 6-11.

²² 除了传统户籍制度限制了公共服务的均等供给；随着劳动力成为城市常住人口，农村留守老人、留守儿童等非劳动力加大了农村人口“市民化”的个人成本，进而也阻碍了他们融入当地社会，对社会整合构成一种障碍，造成了“新二元分割”。参看 Chen Yunsong, Zhang Yi: *The inequality Effect of Urbanization and Social Integration*. *Social Science in China*, 2016 (04), Vol. 37: 118.

第二，结合《珠江三角洲地区改革发展规划纲要(2008-2020年)》所划分的子片区来看，分别以广州、深圳、珠海为中心向外辐射的城市区域，可以在有条件的情况下，适当推广广佛同城等中心城市与主要节点城市“同城治理”的模式。

第三，在中小城市、县、乡镇等以公共服务职能为主要发展方向的行政单位内，配合区域治理成本的财政共担与区域治理绩效考核机制建设，引导大城市集中人口向周边转移，中心城市以及节点城市等大城市在享受经济效益的基础上，适当分担公共服务成本。

第四，应当重点推进区域内人口统一“市民化”，为新流入人口提供针对性的公共服务，帮助他们融入当地社会的城市生活，减少因为户籍等原因限制所给个人施加的额外“市民化”生活成本。

3. 区域治理绩效评价机制

建立区域治理绩效评价机制，一方面是顺应治理空间的转换，把权力评价的视阈由地方扩展到城市群区域，推动地方政府积极参与城市群区域治理机制的构建和运作。另一方面，绩效评价机制不断检验现有治理政策合理性、科学性和效益性，推动政府治理权的调整，是有效推进区域治理的依据和保障。

世界银行专门负责设计的全球治理指数(WGI)的专家曾经指出：“任何治理指标的评估——以及针对此的指标——都必须基于指标的目的开展……”²³。

所以，要设计科学的评价机制，从实体的指标体系层面来看，首先要明确评价所要达到的目的，这一区域的治理希望达到什么建设目的，它划定了地方政府在区域治理中权力绩效评价机制的基本框架。

从李克强总理在《政府工作报告》中，正式从国家的宏观布局立场出发，提出的“粤港澳大湾区城市群”政策设想，结合有关该区域城镇化建设的一系列规划文件，对这一城市群的治理，其目的可以分为以下几个层次：以《政府工作报告》中“粤港澳大湾区城市群”的政策设想为基础，结合有关粤港澳、珠三角区域发展的一系列规划文件，从城市群的区域建设与治理角度，目前可以从这样几个层次理解其建设目标：

第一，全面准确贯彻“一国两制”，巩固和深化政治认同。

第二，落实“一带一路”顶层战略实施方案，依托广州、深圳、珠海等自贸区试点，加快建设粤港澳创新合作发展平台，以区域为单位，共同推进跨境基础设施建设、运营和管理，协调市场监管和宏观调控政策，促进区域内资源自由流动和优化配置，推进大湾区城市群区域贸易自由化和区域内统一市场形成，推进区域内产业优化布局与升级，提升“大珠三角”开放度和国际化水平。

第三，推动城市群区域内城乡一体化，率先推进“以人为本”的新型城镇化转型，促进珠三角城市新移民的“市民化”和区域内基本公共服务均等化。

第四，强化中心城市辐射、带动功能，科学引导城市群内各行政单位分工布局，建设宜居、可持续发展、智慧发展等多位一体的城市群。

第五，总体实现可持续的、良性发展，社会成员能够不断分享社会发展成果，推进个体权利的实现和发展。

这些目标从内容、层次上，对政府治理权的层级设定各有不同，大多涉及多层级、跨区域的政府权力协调，因此，要达成这些目标，城市群内一般会建立相关的协调组织，但需要强调的是，地方政府及其以行政区划为界域的治理权，始

²³ Daniel Kaufman, Aart Kraay: *Two Comments on "Governance Indicators: Where Are We, Where Should We Be Going?"* The World Bank Research Observer, 2008, Vol. 23, No.1(Spring):31.
<http://documents.worldbank.org/curated/en/772441468151494649/Two-comments-on-governance-indicators-where-are-we-where-should-we-be-going-by-Daniel-Kaufmann-and-Aart-Kraay>

终是区域治理权力的主体力量。虽然不排除专门成立“粤港澳大湾区城市群协作治理组织”或“高层政策协调会”等区域治理协调组织，但它们都不是为了取代地方政府，毕竟从现有的实践来看，区域性治理组织只有政策地位，缺乏正式宪制地位。究其原因，并不像区域主义者批评地方政府保守性所说的，它们抵制制度改革，相反，它们是自发发展形成的城市群获得相对稳定存在的支撑力量。所以，区域治理的绩效评价，并不是针对新的区域治理组织，无论是综合性的还是专门性针对某一特定领域的联合治理组织，评价对象始终是区域内的地方政府。确切地说，在粤港澳大湾区城市群中，地方政府主要包括香港、澳门特区政府，在广东省境内，则主要是中心城市、节点城市以及计划未来强化其公共服务职能的县、乡镇级政府。

所以，完整的表达，是地方政府就区域性治理事务行使权力的绩效评价。这意味着：一方面，区域治理绩效评价并不否定地方政府在现行行政体制内所要接受的其他权力绩效评价，它们仍然根据国家宪法和组织法负有对地方社会实施管理、公共服务的职能。只是这种职能评价，在传统框架内，需要结合区域治理对它们发展定位与主要职能设定的改变，为他们的绩效，进行评价指标上的话语转化。

另一方面，作为“区域治理绩效评价”的对象，粤港澳大湾区城市群当中的各地方政府在整个城市群中，分别具有不同的政策功能定位，因此不同地方政府在区域中应当发挥的治理效能也是不同的。这就是说，应当依据结构和功能的差异布局，针对行政单位的职能定位，分别设计不同地方政府在区域治理中所适用的评价指标。

目前，从《珠江三角洲地区改革发展规划纲要(2008-2020年)》，以及国家有关广州、深圳、珠海作为国家和区域中心城市、粤港澳自贸区等发展的规划政策来看，对粤港澳相关区域内各地方定位作出的成型的布局设想，已经初步将行政单位分为多个层次和类型，即广州、深圳—香港、珠海—澳门为第一层次中心城市，中山、东莞、江门等为节点城市，再往下还有各中小城镇、乡镇等。

中心城市的职能通常认为是“引领、带动、辐射”，归根结底作为市场经济发展所推动的城市群区域化发展，中心城市政府的职能就应当强调其在这种根本机制，即市场中所发挥的支撑、主导作用，区域的经济指标和产业布局科学性、区域整体可持续发展能力等，都将是中心城市政府重点应当完成的治理任务。

相对而言，多个政策规划文件都提出，要将中心城市的部分城市功能，主要是社会生活职能进行分流，尤其是强化中小城镇，包括县以及有条件的镇的公共服务职能。此时就应当弱化评价指标体系中，该行政区域的产业经济发展绩效所占的权重，将更大的权重放到政府提供和促进公共服务、建设宜居环境等领域。

此外，结合现有发展基础，区域内还分别规划了次区域一级的子城镇化区域，如“广佛肇清”、“珠澳中江”、“深港莞惠”等，有利于结合区域发展指标，转化现有政府评价机制中，对地方政府所设定的发展指标，推动区域治理职能与地方政府权力所负担的法律责任及其评价指标相统一。

必须强调，对于城市群内所有的行政单位而言，有两项评价指标是普遍适用的：

第一，大湾区城市群整体治理效益。一方面，地方对区域内布局规划的整体实现与协同发展实施的贡献，包括共同治理政策的地方执行规范建设与实施情况，主动参与推进基础设施、共享公共资源、公共服务均等化，以及积极建立区域内个别行政单位之间的发展协调问题，比如发展中的土地联合开发和环境保护等。

另一方面，考察大湾区城市群整体发展和特定地方政府治理权行为之间的关联，也应当折算为地方政府的治理绩效。

第二，评价机制价值本位法治化。这是我国政府权力绩效评价体系整体所面临的问题。在城市群建设中，首先就应当克服各地方政府，尤其是中心城市和节点城市发展过分“公司化”的行为模式，正确定位地方政府作为法治政府、建立“以人为本”权利本位的治理责任体系。并且，前面已经提到，克服城市“公司化”的问题，还将极大降低城市间竞争的动力，推动它们寻求更倾向于协作的发展模式。

24

《国家新型城镇化体系规划》中，针对性地明确了城镇化发展应当“以人为本”，这种立场的转变，说明包括粤港澳大湾区城市群在内，所有城镇化进程中地方政府权力绩效评价机制，都应当强化贯彻法治国家个人权利价值本位作为其最高设计原则。归根结底，个人权利的实现和发展才是所有发展的最终目的，更是我国社会主义国家的根本属性所决定的，即社会主义经济发展成果最终应当为社会成员所共享。并且从另一个角度来看，只有权利主体积极回应，和政府治理权之间形成良性的互动，才可能将规划中的城市群区域化发展和良性治理由纸面转化为现实。

因此，从评价指标设计，到评价实施规范，尤其是程序规则中，应当提升权利话语对权力绩效的评价权重，推动权利主体直接参与评价过程。“以人为本”所主张的发展价值，规定了权利的评价，应被视为区域治理绩效评价的最高标准。

²⁴ 这种思路在《全国主体功能区规划》对不同地方定位不同主体功能、规划差异发展和优势发展的思路中得到了体现，该规划中的“绩效考核评价”就提出要将评价重点转向公共服务、社会管理和可持续发展能力等方面。“十三五”规划中也明确提出“建立空间治理体系”，“以市县级行政区为单元，建立由空间规划、用途管制、**差异化绩效考核等构成的空间治理体系**。建立国家空间规划体系，以主体功能区规划为基础统筹各类空间性规划，推进“多规合一”。完善国土空间开发许可制度。建立资源环境承载能力监测预警机制，对接近或达到警戒线的地区实行限制性措施。实施土地、矿产等国土资源调查评价和监测工程。提升测绘地理信息服务保障能力，开展地理国情常态化监测，推进全球地理信息资源开发。”

