区域一体化背景下跨区域治理机制研究报告

目 录

前言.....1
一、当前区域合作与一体化发展现状及存在问题.....2
（一）缺乏常设机构专职推进区域合作.....2
（二）重大事项的利益协调机制有待建立.....2
（三）合作资金问题比较多，协调困难.....2
（四）合作机制的法律地位存在问题.....3
（五）缺乏评估及问责机制.....3
二、国内外区域合作的体制建设经验和启示.....3
（一）国内区域合作典型地区的经验分析.....3
（二）国外典型区域合作机制分析.....4
（三）国内外区域合作的几点启示.....5
三、构建跨区域治理机制基本思路.....7
（一）制定多层次区域一体化发展目标.....7
（二）探索超越“行政区经济”的有效方式.....8
（三）以形成网络型跨区域治理机制框架为重要支撑.....9
（四）注重形成区域一体化发展的绩效评估机制.....9
（五）推动建立具有国际竞争优势的市场经济制度基础.....9
四、关于构建深莞惠跨区域治理机制的政策建议.....10
（一）改进区域合作架构，完善深莞惠一体化的体制机制.....10
（二）形成深莞惠一体化运作机制.....14
参考文献.....15

前言

在经济全球化与区域发展一体化不断加速的大潮中，构建有效的跨区域治理机制地位日益突出。适应全球区域发展一体化趋势，我国加快了推进区域合作与一体化发展步伐，在“十一五”期间，国家密集出台了一批区域协调发展规划及相关政策文件，例如《珠江三角洲地区改革发展规划纲要》、《长江三角洲地区区域规划》、《长株潭城市群区域规划》、《成渝经济区区域规划》等，旨在实施区域发展总体战略，实施总体功能区战略，完善城市化布局和形态，构筑区域经济优势互补，主体功能定位清晰，国土空间高效利用，人与自然和谐相处的区域发展格局。伴随着珠三角、长三角等地不断推进区域内合作与一体化发展，构建与此相适应的跨区域治理机制愈加迫切。处于区域合作先行地区的深圳经济特区理应率先展开跨区域治理机构的研究和探索。

构建跨区域治理体制机制，将有利于突破“行政区经济”影响，促进资源要素优化配置，有利于减少区域间交易成本，提高经济活动效率，增强区域总体实力和竞争力，推动深莞惠打造具有全球竞争优势城市群，对于促进我国发展方式的转变具有重要战略意义。而这方面的成功实践将可以营造体现中国特色治理文化和制度文明。

作为一项开创性工作和一项长期、复杂的任务，在区域合作与一体化发展过程中构建跨区域治理机制，将面对许多困难和问题，需要作深入系统的理论研究和实践探索。本课题正是因应这一需要，经市科技研发资金软科学研究计划立项，由市社科院等单位研究人员组成课题组，从区域一体化发展新趋势分析与构建跨区域治理机制要求，以探索深化深莞惠三地合作与一体化发展中跨区域治理机制为基础，展开初步的研究探索。

一、当前区域合作与一体化发展现状及存在问题

当今区域一体化发展方兴未艾，而伴随区域一体化发展的不断推进，有关跨区域治理机制研究探索逐渐提上日程。国内外在区域一体化发展中虽然存在较大区域差异，但所面临的困难和问题却有着极大相似性。这里将以深莞惠一体化发展为基本着眼点，分析研究区域合作与一体化发展现状及存在问题。

自 2008 年底国务院批复珠三角《规划纲要》以来，深莞惠三市积极推进《规划纲要》实施各项工作，一体化建设有所进展。2009 年 2 月三市领导签署了《推进珠江口东岸地区紧密合作框架协议》，以加快推进三市紧密合作，争当珠三角区域经济一体化的先行区。依据《推进珠江口东岸地区紧密合作框架协议》，三市形成党政联席会议制度、三市政府间工作协调机制、重要合作事项的专责小组这样三层次合作架构。不过当前的这种以三市党政联席会议为主导的合作框架，仍然是松散型合作架构。随着三市合作的推进和深化，这种合作体制机制存在如下问题：

（一）缺乏常设机构专职推进区域合作

当前合作架构来看似乎很完善，但在合作项目的落实工作中，部门之间的对接协调存在困难，专责工作小组也作用不大，很多项目没有人主动牵头。一些合作项目往往在一个小细节上出现三市有关部门意见不一就卡壳、搁置了。三市政府各有关部门都有正常的一摊子工作，合作事项不落实往往不能在很大程度影响其工作绩效，因此有时被摆到边得不到重视。东莞市委党校副校长赵卫华就建议学习欧盟的一些做法，建立实体性三市合作推进机构，比如在党政联席会议之下建立三市推进合作的常设机构。他认为没有这样机构，合作项目很难落实。

（二）重大利益协调机制有待建立

当前三市合作已经开始迈出一些关键步骤，但这往往涉及较大利益协调工作。有些问题，仅凭三市直接接触，没有第三方协调，仍然难以取得突破。

（三）合作资金问题协调困难

在三市合作中，很多项目涉及到资金问题，而且由于缺乏协调机制，解决起

来比较困难。例如三市已经商定共同开展一些专项规划研究，但就因为经费分摊比重意见不一而无法正常推进；深圳、东莞市公安部门的有关信息共享工作，也因为所谓经费补贴落实不了而没能实现；深圳、东莞与惠州的产业用地合作，也因惠州方面提出的耕地补偿问题没有确定而受到制约。

（四）合作机制的法律地位不明确

近年来三市订立了很多合作协议，共同制定规范性的文件，但在实施过程中究竟该怎么对待基法律地位仍然不明晰，很多时候一些合作项目与三市政府的一般工作混在一起，轻重缓急都难以判断。

（五）评估及问责机制有待建立

目前三市合作中，对各专责小组并没有订立问责制度。三市政府相关部门在落实合作项目工作也没有明确的问责机制。这样导致很多合作项目有怎样的效果，还要打个问号。同时，合作项目的推进也没有评估机制，这一点惠州方面特别关注。

二、国内外区域合作的体制建设经验和启示

伴随区域一体化发展的推进，国内外都在积极研究探索构建跨区域治理机制，并形成一些理论设想，取得了一些实践经验。国内长三角、长株潭等地区探索了一些经验，国外欧盟、美国有较多相应的研究探索成果，不过这些都还不够系统、成熟，也还有待于取得实质性突破与进展。

（一）国内区域合作典型地区的经验分析

1、长三角区域合作的经验分析

长三角城区建立了三级运作的区域合作体制，包括决策层、协调层和执行层。决策层即“长三角地区主要领导座谈会”，主要是决定长三角区域合作方向、原则、目标与重点等重大问题。协调层即由常务副省市长牵头的“长三角地区合作与发展联席会议”和长三角合作经济协调会，主要任务是落实主要领导座谈会的部署，协调推进区域重大合作事项，联席会议下设办公室。执行层即“联席会议办公室”和“重点合作专题组”，以及“长三角地区城市经济合作组”，具体负责在各个领域和城市间开展合作。长三角地区这一体制的建立，对区域合作的功能

和效率有所提升，也为推进长三角区域合作提供了体制基础。

长三角地区比较注重区域合作的理论研究和信息积累。为推动长三角地区合作，它们成立了长三角城市合作(复旦大学)研究中心，该中心初步建立了长三角16城市地级市、县级市层面的空间数据库，开通了中心网站，还定期发布研究成果和城市合作信息等。

2、长株潭城市群一体化的经验借鉴

长株潭城市群一体化所依赖的是湖南省委、省政府主导、三市积极发挥主体作用的联动机制，这样很有利于从行政推动层面上促进一体化的发展。湖南省委、省政府高度重视长株潭一体化发展，湖南省主要领导专门召集会议10次、批示26次，湖南省政府下发会议纪要3份、文件5份，这种自上而下的统筹推动机制极大的削弱了三市的行政壁垒，有效的统一三市的发展步调，在短期内取了极大的成效。例如长株潭电话区号的统一、交通基础设施的对接、生态经济廊道的建设、湘江水环境的治理、投融资平台的构建、流域生态补偿办法的实施，都在湖南省委、省政府统筹规划下取得较大突破或进展。

（二）国外典型区域合作机制分析

1、欧盟一体化机制研究

欧盟是当今世界上一体化程度最高的区域政治、经济集团组织，从区域合作开始到一体化发展，成为当今全世界各种区域经济一体化组织中最成功的典型。欧盟是一个“特殊政体”，一种远远超过国际组织，但又不符合联合国国家思想的政治体制。这一“特殊体制”显示了欧盟在协调跨界行政主体方面的能力，其能力是由一系列行之有效的政策目标和工具以及执行政策目标和运用政策工具的组织形式所构成。在纵向上，欧盟区域合作的组织体系形成了超国家、国家、跨境区域、地方等多个等级层次，实现了各个层次的权利平衡和利益表达机制的畅通。欧盟共有5个主要机构，欧洲理事会、欧盟理事会、欧盟委员会、欧洲议会、欧洲法院。其他重要机构还有欧盟审计院、欧洲中央银行、欧洲投资银行、经济和社会委员会、区域委员会、欧洲警察局和欧洲军备局等。

欧盟非常注意区域合作法制化。无论是在起初的《欧共体共同体条约》还是在后来的《欧盟条约》中，区域合作法制化的思想一以贯之。《欧洲经济共同体

条约》是欧盟的法律基础，它规定了欧盟的政策目标、政策工具以及政策行为主体的组织架构。根据这个法律，欧共体的行为主体形成了主要由欧洲委员会、部长理事会、欧洲议会及区域委员会等组成的组织架构。

2、美国行业性跨区域合作机制的经验分析

美国在若干行业领域探索跨区域治理积累了有效经验，这中间南加州大都会水务局的建立和运作比较成功。美国南加州大都会水务局是个成立于 1928 年的水资源管理机构，其职能并不可能拘限于单纯的供水，而是统筹考虑工业、农业、服务业及生态用水需求，统一规划调度外来供水、区域内地表水、地下水以及废污水处理回用，以保障区域经济社会发展的需要。尽管这样的水务局不是政府部门，但州立法赋予其管理权限，对区域水资源、水环境负总责，使美国的水资源在一定程度上实现了统一管理。

（三）国内外区域合作的几点启示

1、必须建立有效的区域合作决策、协调机构

长三角地区建立有三层次合作体制，后来还成立了长三角合作经济协调会。长三角经济协调会在长三角区域协调体制机制中具有不可替代的探索功能，它坚持以城市合作为特色，深刻体现了长三角城市群的发展理念。据中山大学的一份研究报告测算，以 1990 年至 2002 年间的长三角城市群为样本，由于长三角城市经济协调会的成立、运行，地方分割对区域协调发展的阻碍作用下降了 45．7%。有专家根据这个结论作最保守的推断，这一数据在目前起码已超过了 50%。可见，长三角区域合作机制已显示了巨大的作用。仿效上海构建政府层面的三级运作机制，形成了“高层领导沟通协商、座谈会明确任务、联络组综合协商、专题组推进落实”的省(市)级政府合作机制。

欧盟经验表明一个运作高效的区域合作机构至关重要。在欧盟的发展中，欧盟委员会地位重要。作为欧盟的日常机构和决策执行机构，它代表欧盟整体利益，它的存在有利于将欧盟的区域合作决策高效率的落实。而且它本身也追求高效率运作，凡事符合欧盟整体利益的事项，在这个委员会层面可以决策的，它就会直接决策并付诸实施，而不会轻易提交欧洲理事会或欧盟理事会，那样将会有较长的决策程序。与此同时，欧盟委员会本身也不断改革，并力争接受会员国共享的

更多权力、义务和责任，以使其能够在更多事项上高效率运作。

欧盟的区域合作取得的重要进展，与其合作的法治文化和健全的法制规则是分不开的。欧盟各项政策实施的每一方面和每一步都遵循严格的定义、规范和量化标准，以保证政策实施的科学性、高效性、公平性和公正性。欧盟的决策机制是首脑会议和欧盟理事会。首脑会议实行共议制，如果在某个问题上一时无法取得共识，则推迟到下次首脑会议再议。由定义、规范和标准构成的机制指导援助决策降低了大国操纵的机率，可以避免长官意志，避免地方与决策机构间的纠纷，在兼顾公平与效率基础上尽力避免由此造成的决策拖延。

2、区域一体化趋势不可逆转

区域一体化趋势在欧盟发展上的体现就是如何实现更为紧密的一体化。欧盟在一体化过程，虽然存在欧盟宪法条约的挫折，但并没有因此而止步不前。很快就达成了《里斯本条约》。《里斯本条约》保留了欧盟宪法条约的基本内容，但却并不一定要经过全民公决，所以降低了被否决的风险。最终《里斯本条约》的产生，使得欧盟成为一个真正的实体，获得了法律人格。

对于此，欧盟存在一个广为传播的说法，即区域一体化发展好比一个人骑自行车，不前进就会摔倒。

3、区域一体化发展本质上就是各地区在何种程度上能共享权力、责任和利益

欧盟起源就是旨在实现煤钢联营的欧洲煤钢共同体，自那时以来，欧盟逐渐长大，就是通过增加其权力，通过增加新的政策范畴，它的职权范围。实际上欧盟的宗旨是“通过建立无内部边界的空间，加强经济、社会的协调发展和建立最终实行统一货币的经济货币联盟，促进成员国经济和社会的均衡发展”，“通过实行共同外交和安全政策，在国际舞台上弘扬联盟的个性”，所体现的就是会员国不断共享权力、责任和利益的过程。

目前，欧盟已经制定了一个单一市场，通过一个标准化的法律制度，其中适用于所有会员国，保证迁徙自由的人、货物、服务和资本。它保持了一个共同的贸易政策、农业和渔业政策，以及区域发展政策。其中 16 会员国已通过了一个

共同的货币--欧元。在对外政策上，代表其成员在世界贸易组织，在八国集团首脑会议和在联合国的会议上发言，维护其成员国利益。

三、构建跨区域治理机制基本思路

（一）制定多层次区域一体化发展目标

区域一体化是区域经济合作的深化和发展，体现为区域合作从经济领域拓展到社会建设、环境保护等多领域或全方位合作，从一般性项目合作到深入系统合作及一体化发展上。如此说对于有着其现实进程的区域一体化发展，需要策略地选择确定多层次目标。

1、树立探索与社会主义市场经济体制相适应的跨区域治理模式的根本目标

探索社会主义市场经济体制下的跨行政区的合作，形成跨区域治理机制，是我国新发展时期的一项开创性事业，目前尽管全国多个地区开展了这方面的试验，但尚未形成成熟有效的模式。深圳与周边地区合作特别是深莞惠一体化，相对于国内其它地区的区域合作，有着较好的合作基础和较为迫切的合作需求，因而应该真正有所作为、取得实质进展。肩负着新使命的深圳经济特区，应该联合东莞、惠州在推进区域合作方面先行先试，展开深刻的体制机制创新，探索有效跨区域治理的模式，为推进我国的区域合作提供目标典范，促进形成具有广泛而深远意义的区域发展新路子。

实际上，《珠三角规划纲要》所倡导的深莞惠一体化政策，符合三地发展现实需要，符合港深都会建设需要，深莞惠有必要抓住这一机遇，通过积极探索形成跨区域治理体制机制，寻找建立跨区域合作有效模式。借鉴近期国际区域合作领域出现的新区域主义理论，深莞惠三地首先要从体制机制层面着手，通过推进三市制度对接，拓展制度创新空间，探索三市合作机制和一体化新模式。

2、制定分步骤实现区域一体化发展的体制机制目标

构建跨区域治理机制，本身也是一个巨大工程，不可能一步到位，特别是体制机制的对接更需要经过持续不断的试点和探索。而随着区域一体化发展，区域合作不仅在经济发展方面，也包括社会管理、生态建设等各个方面，然而它们各自的合作现实基础并不一样，相应地需要有不同的体制机制建设目标，以有步骤

地推进区域一体化体制机制建设。对于深莞惠三市，在这些不同方面合作进展可以是不一样的，在部分区域、在某些行业领域完全可以先行一步，在三市合作初期，可以在部分行业领域开展管理体制机制对接，在部分次区域开展行政体制机制对接，甚至提早实现一体化。比如三地在共同开发边界合作区时，可尝试在合作区内部实行深圳特区的体制、法律和政策。再比如，三地在条件相对成熟的区域（比如坪山和大亚湾之间）可先行探索区域同城化的项目试点。

这样从部分区域、在某些行业领域取得突破，逐步实现区域合作管理体制、机制的对接，促进探索突破行政区域壁垒、实现跨区域治理的有效方式，可以明显地提高区域合作成效。特别地，在深莞惠一体化过程中，深圳与香港存在制度差异，深圳与东莞、惠州相比较，还存在明显的“体制势差”。随着深莞惠一体化以及深圳特区一体化步伐的加快，深圳的体制优势将会给周边地区特别是莞惠带来明显的溢出效应。从实际情况看，东莞、惠州也希望在体制机制上与深圳实现更紧密的对接。这种紧密对接，将切实促进构建超越行政壁垒的新体制机制，推进深莞惠合作。

（二）探索超越“行政区经济”的有效方式

推进区域一体化，必须创新治理机制，要以减少行政壁垒影响为主攻方向，探索超越“行政区经济”的有效方式。为此在区域合作中可以参考新区域主义有关理论思想，尝试建立跨区域治理制度，实现从现有的区域地方政府间合作向区域治理转型。在跨区域治理模式之下，区域政府管理要转向区域治理，从城市内部管理走向跨区域联合管理，参与式治理将取代传统的自上而下的命令驱动体制，从而在一定程度上实现对行政区经济的有效超越。

深莞惠一体化面对着一般区域合作所具有的基本挑战，一是“行政区经济”色彩明显，二是区域发展不均衡，以至于在短期内在深莞惠地区很难建立一体化协调发展格局。这中间关键问题是在目前地方政府主导发展格局中各地区都在“打小算盘”，缺乏一个有效的区域利益协调机制。广东省委书记汪洋在讲到珠三角区域一体化时曾指出，在实际操作中，不应该出现“人人都觉得从长远来说一体化好，但是一涉及到自身的利益，个个又都不愿意舍弃”的现象。因此，深莞惠一体化发展要取得突破性进展，当务之急是要进一步推动政府行政管理体制的改革与创新，构建合理的地区间利益分配、约束和激励机制。如在涉及跨区域

的基础设施建设和行业管理收费等利益问题上，如何进行利益分配、协调、补偿一系列的问题，必须由三地城市共同协商解决。

（三）以形成网络型跨区域治理机制框架为重要支撑

区域一体化涉及到相关政府之间的平等协商，也离不开企业和社会的广泛参与，应创造条件形成组织网络模式及相应治理机制。构建组织网络安排，通过政府、企业和社会之间不同层次之间的对话、谈判和协商，达成协作承诺，联合治理单个组织或地区无法有效解决的问题。这种组织网络模式是典型的协作性公共管理模式，它通过区域内多元利益主体的互动与参与，会促使关键的区域性公共性问题不仅能够被表达，而且也易于解决，进而利于在跨管辖区、跨边界、跨组织或跨部门合作中实现共同利益的最大化。深莞惠一体化涉及到三地政府之间的平等协商，也离不开企业和社会的广泛参与，作为一个步骤，深莞惠三市可在合作初期特别注意构建多元利益主体协同参与的组织网络体系，构建一种超越传统科层制管理模式的组织网络模式。

（四）注重形成区域一体化发展的绩效评估机制

区域一体化发展不是为了一体化而一体化，而是为了更好满足民众和企业需求、促进区域整体利益最大化，实现区域发展整体战略，如此必须注重形成区域一体化发展的绩效评估机制。如果区域一体化的发展绩效是以牺牲地区经济发展质量和公共利益为代价，一体化政绩就变成了劣迹，这样的一体化不会有好结果。对于深莞惠一体化发展，必须按照《珠江三角洲改革发展纲要》提出的“探索建立有利于促进一体化发展的考核奖惩机制”的基本要求，以区域全面协调可持续发展为基本导向，特别注意形成珠三角区域一体化发展的绩效评估机制，不断完善相应的政绩监督机制、反馈机制和奖惩机制等。

（五）推动建立具有国际竞争优势的市场经济制度基础

在推进区域一体化过程中，继续深化经济体制改革，进一步完善市场经济制度，促进区域市场的一体化，是构建跨区域合作机制的一个基本方面。对于深莞惠地区，其市场经济制度建设目标应该不仅是符合国际惯例或者参照国际惯例，而是立足适应中国国情而又具有国际竞争优势的市场经济制度体系，积极打造中国市场经济先行区。

为此，一是加快推进区域要素市场的一体化。完善区域市场经济制度，首先

是深化要素市场改革。目前在深莞惠三市，仍不同程度地存在“行政区经济”现象，统一市场体系尚未形成，人才和资源要素的流动也存在诸多障碍。深莞惠三市需要进一步消除政策壁垒，认真清理现行政策及相关规定，在工商管理、技术监督、商品检验、行政事业性收费等方面，逐步消除对区域内人才、资本、资源跨市流动和市场准入的限制，同时要尽可能地统一相关审批范围、审批标准、审批程序，确保三地政府及相关行业管理部门的有形之手进一步远离要素市场，让三市要素市场能够更加自由地流动，彼此融合，趋向一体化，从而提高区域要素资源的整体配置效率。深莞惠三地应该签署合作公约逐步消除深莞惠在招商引资、土地批租、社会管理等方面的内部竞争，形成合理的级差，推动形成区域内统一、开放、竞争、有序的要素市场

二是积极完善区域市场主体制度。对于深莞惠三市，作为经济快速成长的地区，其市场主体培育方面困难和问题并不多，但这不意味着三市的市场主体行为已经很规范了，相反，由于地方政府通过行业行政管理、国有资产管理等手段施加影响，深莞惠三市不少基础设施、专业服务等领域的企业行为往往不符合市场经济规则，更多地反映的是地方政府的利益。深入开展市场主体的培育，让企业真正以自身利益最大化为目标经营运作，将给三市经济发展带来更大效益空间，增添更多成长动力。这就要求三市政府对企业行为更少的干预影响，更多地“放手”，促进市场主体制度进一步完善，最终使三市经济得到更好的发展。

三是进一步提升区域整体市场环境。当前处于全球闻名的制造基地核心的深莞惠三市，具有较强的国际竞争力，而这在很大程度上得益于三地市场体制的优势。比如说三市取得在电子信息业领域的竞争优势关键就在于三地深入的市场分工、完整的产业配套，而这背后就是经济活动效率突出的市场环境，是交易成本较低、有保障契约制度、诚信制度等支撑市场经济制度体系的作用。三市应进一步完善区域市场法治、人文等软环境建设，共同提升区域行政效能，确保三市区域营商环境不断优化。

四、关于构建深莞惠跨区域治理机制的政策建议

（一）改进区域合作架构，完善深莞惠一体化的体制机制

推进深莞惠一体化，构建跨区域治理机制，关键在于打破行政体制障碍，创

新合作体制机制。借鉴国际国内经验，深莞惠三市要以体制机制创新为动力，以减少行政壁垒影响为主攻方向，探索三市合作机制和一体化新模式。为积极稳妥地推进深莞惠跨区域治理机制的构建，这里提出一系列体制创新方面政策建议。

1、提升当前的深莞惠党政联席会议制度，直至成立深莞惠一体化促进委员会

提升当前的深莞惠三市党政联席会议制度，使其具有重大事项决策功能及一定层面的考核监督功能。同时增加三市分管区域合作副市长定期会面制度，建议每季度一次，主要职能是落实三市党政联席会议所作的重大决策，同时对部分合作事项就在这一层面做出决策。确立深莞惠三市政府各职能部门、区（县）级、街道（镇）等多层次政府合作的地位，积极推动其建立多层次合作机制。如此以当前的合作架构为基础，以提高效力为目标，着力改进体制、创新机制，力求能切实推进深莞惠一体化。

从建立完善合作体制上看，则是要成立深莞惠一体化促进委员会。深莞惠一体化促进委员会由深、莞、惠党政主要领导、国家部委、广东省及香港有关领导、官员组成，对国务院、广东省及三市人民负责，独立于三市党政机构。深莞惠一体化促进委员会负责就深莞惠合作的重大事项展开协商，适时作出必要的决策。该委员会设轮值主席一职，主要由深莞惠三市党政主要领导轮流担任，一年轮换一次。

提升深莞惠党政联席会议制度和建立深莞惠一体化促进委员会都是合作架构第一层次，属决策层面，目的是形成更有效力的决策机制。其中设轮值主席，一方面可保障深莞惠三市合作事项的日常领导，一方面可形成契机，推动一些对三市有利益差异的项目得以大力推进。深莞惠一体化促进委员会吸收国家、广东省有关领导进入委员会，为的是形成不受三市地方利益局限的影响力，以推动涉及三市重大利益调整的合作事项得以及时决策。相比较而言，建立深莞惠一体化促进委员会，其决策协调力度更大，也趋向实体化，也利于形成较为完善多层次合作体制。

2、健全深莞惠合作的办事机构，探索建立深莞惠一体化促进中心

明确深莞惠党政联席会议制度和三市常务副市长定期会面制度的办事机构职能、责任，健全三市政府办厅（室）或发改部门内区域合作职能处室的机构编制和人员配备。必要时可探索建立设立深莞惠一体化促进中心。深莞惠一体化促进中心作为深莞惠一体化促进委员会的办事机构及其决策执行机构。该中心为常设的跨区域事业性机构，依据三市政府的有关文件取得相应地位，面向三市政府各有关部门展开各个合作项目的落实和督导工作。深莞惠一体化促进中心作为一个法定机构设立，不占三地行政机构编制，可在三地权限范围内确定。深莞惠一体化促进中心可参考以往专责小组的工作内容，分别设立财政预算、政策法规、重大项目、产业发展、区域创新、资源能源、基础设施、生态保护、公共事务等多个内部职能机构，分工推进三市各主要方面合作事项的落实。深莞惠一体化促进中心设主任职位，过渡时期该中心主任由三市市委或市政府秘书长轮流兼任，其它工作人员主要由三市官员兼任；最终该中心主任还是应由三市聘请有关人士专职担任，中心其它人员为专职工作人员。该中心运作经费由三市设立专项基金予以保障。深莞惠一体化促进中心可考虑选址在三市之间往来便利之处，如三市共同边界地区。

深莞惠一体化促进中心属于合作架构的第二个层次，执行层面。这一创新举措目的是将推进深莞惠三市合作的机构专门化、常态化，工作人员专职化。长三角、长株潭地区合作中，都设立有相应的常设机构，这里也是借鉴参考这两个地区的做法。

3、创设深莞惠一体化监查评估委员会

深莞惠一体化监查评估委员会主要职责是对三市一体化决策执行情况进行监查和评估，具体地对合作事项从工作目标、进度、法律、绩效、经济方面作监督检查，确保工作执行有力，符合预期，并作出有效性评估。深莞惠一体化监查评估委员会直接向深莞惠一体化促进委员会负责。该委员会可参照党委纪委、政府监察审计机构，安排内部职能机构和工作人员，主要负责人可由三市政府之外国家有关部门、广东省有关部门领导兼任。深莞惠一体化监查评估委员会定期展开监察评估工作，下设相应办事机构，负责日常联络、信息处理等工作。该委员

会及其办事机构的运作经费由三市共同设立相应的专项基金来承担。

深莞惠一体化监查评估委员会属于合作架构的第三个层次，是决策执行监督检查层面。设立这一机构将有利于保障三市合作事项的有效推进，并可保障合作的方向及三市利益得到有效维护。

4、设立深莞惠一体化专家咨询委员会

深莞惠一体化专家咨询委员会主要负责向深莞惠一体化促进委员会提供专业咨询，就三市合作所涉及的专业问题进行研究，提交专家意见。该委员会主要聘任国内外相关领域的专家、学者、官员，并按一定的比例组成，其中国外、港澳的人员要占有相当比例。深莞惠一体化专家咨询委员会运作经费由三市共同设立的专项基金承担。

设立深莞惠一体化专家咨询委员会，属于合作架构的第四层次，是专家咨询层面，意在引入第三方咨询力量，以帮助深莞惠一体化促进委员会科学决策，推动消除一体化合作发展过程中的地方行政障碍，化解利益矛盾，解决合作难题。该委员会吸收港澳地区专家进入，也有利于促进深莞惠三市与港澳地区的合作。

5、建立深莞惠一体化促进基金

深莞惠一体化促进基金由三市政府共同发起成立，为类似政府专项资金的非营利政府性基金，它的日常运作管理机构为深莞惠一体化促进基金理事会。该理事会按照深莞惠党政联席会议制度、三市常务副市长定期会面制度或深莞惠一体化促进委员会所确定的原则，管理运作基金。

深莞惠一体化促进基金主要用于符合三市共同利益的合作项目的所需的必要研究、论证等方面资金支持及有关合作机构的运作经费支出。例如该基金可用于支持深莞惠三市规划研究项目、交通和环境保护等基础设施建设项目的研究论证等方面所需的资金支持等。

深莞惠一体化促进基金来源于三市政府的协议出资，分摊比例应该参考三地GDP、财政收入总额及人均指标综合确定。

深莞惠一体化促进基金可随着三市合作深化而扩大规模和使用范围，并可在适当时候大幅度增加，调整到几十亿、几百亿的规模。例如有时该基金可用于深

莞惠三市基础设施建设、环境保护等项目的直接资金支持以及土地、资源占用的利益补偿等。

对于规模扩大的深莞惠一体化促进基金，其资金可来源于三市的年度财政拨款，可由三市按年度本地生产总值的一定比例（具体由有关部门测算确定）拨付。同时，该基金可以接受深莞惠三地的企事业单位的无条件资金捐赠，特别是深圳、东莞市区政府可引导本地区在三市一体化中受益较大的有关企事业单位积极参与捐赠，以使得基金资金构成摆脱三市财政按比例拨付的色彩，进而得以灵活使用。

如果深莞惠三市对设立一体化促进基金一时分歧较大，也可先行尝试设立环保专项基金、规划专项基金、产业发展专项基金等多个专项合作基金，待条件成熟后可将这些专项基金动作基础上，成立统一的深莞惠一体化促进基金。

（二）形成深莞惠一体化运作机制

1、充分发挥行业协会等民间组织在一体化中的作用

深莞惠三市加强合作，可考虑组建三市之间跨地区的行业协会联盟或新的行业协会组织，积极发挥其在三市一体化发展中的作用。现有的行业协会要突破行政区划障碍，组成跨地区的行业联盟，以便能共同制定区域行业发展规划、区域共同市场规则，推进区域市场秩序建立，探索区域各类市场资源的对接与整合。利用行业协会等民间力量推动地区一体化发展，主要优点是成本低、见效快，地区利益少，没有条条框框制约，可作为政府合作机制的补充。例如，可以借鉴美国成立南加州大都会水务局的做法，建立深莞惠水资源管理组织，统筹安排三市的水资源利用、水环境保护和治理；在交通一体化过程中，建立政府与企业或其它民间机构之间的合作组织或机制，以充分利用市场力量，积极发挥企业积极性，政府通过创造良好的政策环境，鼓励和支持实力雄厚的企业参与深莞惠跨界交通基础设施的建设和运营。

2、促进深莞惠三市干部交流

建立深莞惠三市干部互相在对方对口的职能部门挂职制度。这样可加深三市干部对三市情况的了解，也有利于实现换位思考，以推动三市合作。

三市党校可互派学员交流培训，并可联合主办以区域合作与一体化发展为内

容的中高层干部主体培训班。这样将有利于三市干部统一思想观念和工作思路，更好地推进三市一体化发展。

3、创办深莞惠一体化专门研究机构

三市可联合创办深莞惠一体化专门研究机构，以实现经常性的珠江口东岸城市群一体化发展研究，通过学术研究探索城市群一体化发展的规律，为一体化实践提供理论指导。

4、建立深莞惠一体化宣传推广机制

深莞惠三市联手开展宣传推广活动，解放思想，凝聚共识，树立“东岸城市群”的一体化形象，培育一体化思维方式，让深莞惠一体化发展理念深入人心。

深莞惠三市可联合举办半官方、半民间的珠江东岸论坛，包括定期举办深莞惠一体化论坛和东江文化论坛，邀请世界各地的学者、官员、企业家参与其中，就区域一体化发展的问题展开广泛研讨。

共同创办《深莞惠一体化》报刊等专门宣传媒体，研究在三市电视台创建“直播深莞惠”栏目，利用现有各种形式的宣传媒体，进行深莞惠一体化发展的理论和实践的宣传推广。

5、建立法制化的区域合作机制

深莞惠要探讨建立具有法规效力的区域合作协议。根据深莞惠三市需求争取有关方面支持，明确《推进珠江口东岸地区紧密合作框架协议》的法律地位，或者制定具有法律地位的三市合作规范性文件。

应当给予深莞惠三市合作机构及合作项目以相应的法律地位。深莞惠三市共同设立的合作机构、确定的合作项目等，要以三市政府规章或规范性文件的形式加以明确，从而以法制保障相关工作得以稳步推进和发展。

参考文献

（一）政府文件报告

1、 广东省实施“珠三角洲地区改革发展规划纲要”实施意见

2、 深圳市政府工作报告（2010、2011、2012 年度）

3、 深圳市加快推进深莞惠一体化工作方案

4、 深莞惠四次党政联席会议框架协议及纪要

5、 20090826 市委关于印发《深圳市综合配套改革三年(2009 一 2011 年) 实施方案》的通知 2009(深发〔2009〕1 号)

6、 关于加快推进珠江三角洲区域经济一体化的指导意见

（二）调研报告

1、深圳市政府办公厅“推进深莞惠一体化 拓展发展空间”课题组 ,《推进深莞惠一体化拓展发展空间调研报告》， 2010 年

2、深圳市社会科学院、深圳市政府发展中心重点课题组 ,《深圳建设中国经济中心城市研究报告》， 2010 年

（三）期刊论文与著作

1、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 年第 1 期

2、鲁勇.行政区域经济[M].北京:人民出版社, 2002.

3、刘君德.中国转型期“行政区经济”现象透视-兼论中国特色人文-经济地理学的发展[J].经济地理, 2006(6).

4、刘君德,舒庆.中国区域经济的新视角[J].改革与战略,1996(5).

5、王雯霏，论长三角一体化进程中区域政府合作机制的构建[J]，安徽科技学院学报, 2006 (5)

6、鞠立新，由国外经验看我国城市群一体化协调机制的创建--以长三角城市群跨区域一体化协调机制建设为视角[J]，经济研究参考，2010 年第 52 期

7、张颢瀚,张鸿雁.长江三角洲经济协调联动发展的战略选择[J].管理世界, 1999(4)

（深圳社科院“区域一体化背景下跨区域治理机制研究”课题组，主要执笔人：袁义才）