中国“跨省城市区域”的跨界治理体制优化路径与策略

陶希东

[摘　要] 建设跨省级都市圈、城市群逐渐成为我国实施新型城镇化战略的重要路径选择。从理论和实践相结合，将我国跨越省都市圈、城市群纳入统一的“跨省城市区域”范畴，对其基本内涵、治理模式进行了一般性归纳总结，分析了其跨界治理面临的主要问题与挑战，提出了进一步优化的路径与策略。研究发现，当前我国跨省都市区域治理存在的主要问题是跨界治理机构不健全抑或缺乏法定职责权限；市场力量、社会力量的常态化、规模化参与不足；跨区域财税成本分担与利益共享机制不健全；行政立法及政策差异制约治理共同体的形成等。未来，重点要从体制创新、规划引领、机制创新、手段创新、保障创新等方面出发，采取相应的跨界治理行动策略。

[关键词] 跨省都市区；跨界治理；路径；策略
[中图分类号] D63　　[文献标识码] A　　[文章编号] 1674-7453（2023）01-0032-10

随着经济全球化、市场化、网络化发展，超大核心城市跨越行政边界、与相邻城市互动融合而形成的大都市区、都市圈、城市群等，逐渐成为新型全球化战略空间单元。截至2020年，我国是仅次于美国的世界第二大经济体，城市化水平达63.89%，城市数量达到687个。2019年，国家发改委颁布实施《关于培育发展现代化都市圈的指导意见》，2020年党的十九届五中全会通过的《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》提出要“发展壮大城市群和都市圈”，并明确了未来重点建设的19个城市群。近年来，国家相继批准实施《南京都市圈发展规划》《福州都市圈发展规划》《成都都市圈发展规划》《长株潭都市圈发展规划》《成渝地区双城经济圈建设规划纲要》《长江中游城市群发展“十四五”实施方案》《北部湾城市群建设“十四五”实施方案》以及地方协商制定的《上海大都市圈空间协同规划》等规划方案，迎来了都市圈建设的热潮。可见，培育各级跨界都市圈、城市群、经济圈，成为新时代

[基金项目] 国家哲学社会科学基金一般项目“全球超大城市社会治理模式与中国经验分析研究”（16BSH005）。
[作者简介] 陶希东，上海社科院社会学研究所研究员。

中央和地方政府把握新发展阶段、贯彻新发展理念、构建新发展格局的共同选择。为顺应这一新型城市化战略的实施，改革创新与重塑跨界都市圈、城市群的空间治理新体系，推动碎片化的“行政区经济”走向一体化的“都市圈经济、功能区经济”，是当今我国城市区域治理中亟待破解的重大议题。

一、跨省城市区域的界定及其治理目标

纵观人类城市化发展进程，自 20 世纪 50 年代以来，因经济的高度市场化和社会的流动性，部分国家的伦敦、纽约、东京、巴黎等超大城市率先突破行政边界，从大都市演变为跨边界的大都市区、都市圈、都市带等高级形态，与周边城市一道成为联系紧密、统一的经济体和劳动力市场（功能经济区）。探索城市区域的新界定标准（如日本采用了都市圈、美国称为标准大都市统计区），破解管理“碎片化”的负面效应，革新大都市区跨界治理制度安排，成为西方学界率先探索的区域治理议题，长期以来形成了包括大都市政府理论、公共选择理论、新区域主义理论等跨域治理理论流派以及大都市政府理事会、地方政府联盟、特殊功能区等多元化的跨界治理实践方略。[1][2]

（一）跨省城市区域的界定

进入 21 世纪以来，尤其是党的十八大以来，随着我国京津冀协同发展、长三角高质量一体化发展、粤港澳大湾区等国家战略的实施，国内也兴起都市区、都市圈、都市带的研究热潮，围绕空间形态界定标准[3][4][5]、一体化发展[6]、行政区划[7]、跨界治理体制[8][9][10][11]等议题，发表了大量研究论著。但总体而言，国内对都市区、都市圈、城市群缺乏统一的空间划分标准，甚至存在一些争论。根据《关于培育发展现代化都市圈的指导意见》，都市圈是城市群内部以超大特大城市或辐射带动功能强的大城市为中心、以 1 小时通勤圈为基本范围的城镇化空间形态”。城市群是由若干个都市圈构成的广域城镇化形态，其内部应该包含若干个中心城市。在体量和层级上，都市圈要低于城市群。从学理上看，从城市（都市区）到都市圈，再到城市群，是城市空间演变的基本规律（图 1、表 1），城市群由若干都市圈

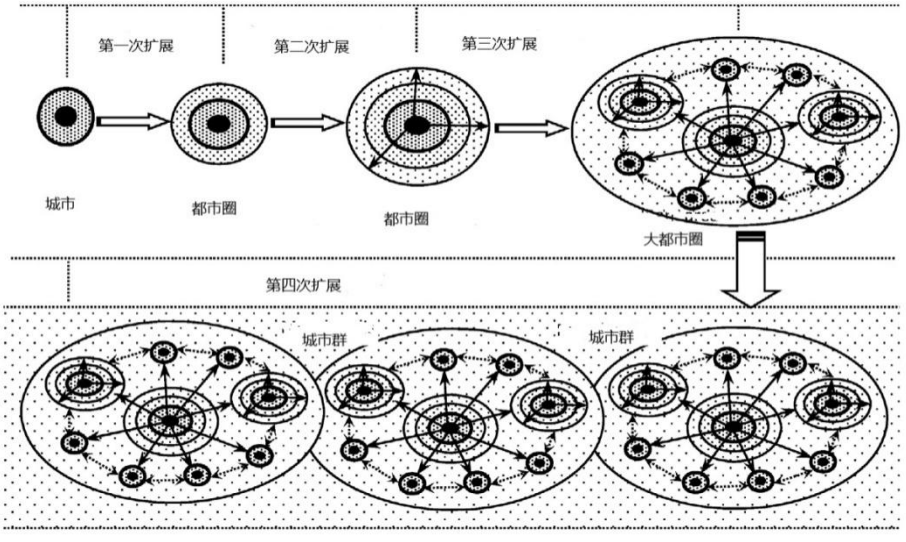


图1 从城市到都市圈到城市群四阶段的发展演变
来源：Fang, C., & Yu, D. (2017)[12]

表1 都市区（城市）、都市圈和城市群特征差别对比

特征	都市区（城市）	都市圈	城市群
空间范围与半径	小/市域	跨区域/亚国家	国家/国家与国际
包含城市数量	1	3 或多个	3 个核心城市和多个周边城市
人口数量（百万）	5-10	>20	>30
空间结构	一个城市	3 个或多个城市及其周边城市	至少 2 个大都市圈及其囊括的城市
交通网络	内城交通网络，弱城市间的连接	完全的都市间连接	都市圈内和都市圈之间大量的连接
产业集成	极弱城内集成整合	强城市间集成整合	完全集成的产业系统
区域结构	单核	单或多核，轴-层网络结构	多核星云，相互高度连接的网络结构
扩张模式	点状扩张	轴-带扩张	串珠网络辐射扩张
功能	市域增长中心	国家增长中心	国际增长中心

资料来源：屠启宇主编.国际城市蓝皮书2021[M].社会科学文献出版社，2021年。

表2 基于跨界性的都市圈、城市群类型划分

	跨界性	
	跨省都市圈/城市群	省内都市圈/城市群（跨市界）
特征	**广义：**跨越两个或两个以上省级政区,其地域范围包括所跨政区主体部分或大部分行政地域,经济发展水平较高；**狭义：**跨越两个或两个以上省级政区**边缘交界地带**的若干大中小城市组成,远离各自省市区的经济中心,经济发展较为落后,分割严重,协调难度较大。	地处同一个省区内,但跨越若干大都市区行政界限而组成的都市圈。
实例	**广义：**京津冀、长三角、珠三角、成渝、长江中游等城市群等；**狭义：**徐州都市圈、南京都市圈、上海大都市圈等。	福州、西安、成都、长株潭、苏锡常都市圈等。

资料来源：陶希东.转型期中国跨省市都市圈区域治理：以“行政区经济”为视角[M].上海社科院出版社，2007年.

组成，每个城市群至少有一到两个核心都市圈加以支撑。

若从跨界范围及层级来看，都市圈和城市群可以划分为“跨省”和“跨市”两种类型（表 2）。近年来国家和地方制定实施的多个城市群和都市圈规划，既有跨省的，如长江中游城市群、哈长城市群、成渝城市群、长江三角洲城市群、中原城市群、北部湾城市群、关中平原城市群、呼包鄂榆城市群、兰西城市群、粤港澳大湾区以及南京都市圈、重庆都市圈、徐州都市圈等，也有不跨省仅跨市的，如江苏的苏锡常都市圈、长株潭都市圈等。一个都市圈或城市群，是否跨越省级政区，其治理难度存在显著差异。

尺度重构理论为国家实施跨政区空间战略提供了一个独特的观察视角。尺度重构是指权力和控制力在不同尺度之间的变动，包括将权力上移、权力下放以及以空间作为工具与社会多元主体合作来调控经济社会发展。[13] 依此而论，都市圈、城市群是国家利用空间选择的权力，以原有城市行政区划体系为依托，发挥核心城市功能，围绕其空间范围、行政层级两个维度进行跨地域、跨层级同步重组的新空间，旨在赋予特殊的发展条件和政策，整合权力、制度、资源、关系，解决城市发展不平衡、行政分割、区域治理“碎片化”等问题，不管是都市圈，还是城市群，均是国家实施宏观经济

调控的战略区域单元，一般都具有跨越不同行政区划边界和层级的显著特征。

本文的核心目的是想探讨跨省级政区的都市圈和城市群两类共性空间的跨界治理问题。考虑到国内对都市圈和城市群的界定缺乏严格的规定性抑或存在混用情况，导致同一个都市区域，在不同地方叫法不一，如长三角、京津冀等区域，在有的地方称之为城市群、有的研究则称之为都市圈。从忽略两者之间严格的空间界定标准看（两者的界定标准不是本文研究的重点议题），尽管称谓不一，但其跨省治理的内在逻辑和现实问题基本相同。就全国而言，如果从把“都市圈”“城市群”两者严格区分的立场出发，若用“跨省都市圈”就无法涉及很多跨省级的城市群，同样，跨省城市群也无法涉及明显跨越省级政区的都市圈。因此，为了突出研究问题的科学性、完整性和表述上的一致性，本文对都市圈和城市群这两个高级城市形态，同步纳入并采用国际上公认的“城市区域”这一话语体系中展开讨论。本文首先把“跨省城市区域”简单界定为我国跨越省级政区的都市圈和城市群两类高级城市空间形态，即跨省城市区域是以跨越两个或以上省级政区（省、自治区、直辖市、特别行政区）的都市圈、城市群为主体而形成的多城市紧密联合体和共享中心城市商务服务的统一经济功能区，是经济市场化程度高、创新能力强、政治聚合力明显的“经济—制度—权力重组空间单元”，是新时代我国经济高质量发展的“战略空间”。

（二）跨省城市区域的治理目标

跨省城市区域作为一个隶属不同省区、多个城市政区共同组成的集合体，因不同类型基础设施的规模效应及外部性特征，必然引发行政区划边界对整个城市区域经济形成刚性约束而呈现特有的“行政区经济”格局。以辖区为界的“碎片化”城市治理，对跨省城市区域的经济效率、经济增长、市场体系、环境保护、公共服务等带来一系列影响。所以，伴随经济发展和城市区域的不断拓展，遵循“不破行政隶属、打破行政边界”的原则，加大改革创新，从传统的“行政区治理”走向一体化的“跨省城市区域治理”，构建设施联通、规则统一、制度衔接的新型跨省城市区域（跨省都市圈和城市群），是以城市群、都市圈为依托推动新型城镇化战略的必然选择。一般而言，一个成熟的跨省城市区域，其跨界治理目标应该聚焦以下几点：

1. 重大基础设施的互联互通。按照“都市圈经济”“功能区经济”的要求和规律出发，打造互联互通、一体化运营的高质量现代基础设施体系，形成畅通、便捷、高效的“跨省超级链接新版图”,是跨省城市区域高质量发展的“重要基础”，也是跨省协同治理需要解决的首要问题。跨省城市区域的跨界治理，需要针对重大跨域基础设施建设，建立健全基础设施一体化运维管理机制，实现规划共绘、设施共建、服务共享、运营共管新格局，增强跨域基础设施连接性、贯通性，构建外畅内联、无缝衔接的综合立体交通网络、物流网络、市政管网、信息网络，全面消除“断头路”“断头网”“数据孤岛”等。

2. 主导产业经济的分工合作。部分情况下，城际之间的重复建设、重复投资、产业同构、恶性竞争，导致交易成本提高、降低资源配置效率，是跨省城市区域经济发展面临的共性问题。因此，推动城际政策对接和趋同，推动中心城市产业高端化发展，夯实中小城市制造业基础，建立联合招商、共同开发、利税共享的产业合作发展机制，形成各城市间专业化分工协作、产业链价值链融合发展的新格局，是跨省城市区域治理的内在要求。

3. 现代市场体系的统一开放。跨省城市区

域整合发展的实质就是要制约政府权力对市场的过多干预，构建规则统一开放、标准互认、要素自由流动的区域市场，成为“全国统一大市场”[14]的重要组成部分。但实际上，因规则差异导致的各类要素市场分割、地方保护依然是跨省城市区域协同发展的瓶颈。因此，按照“双循环”新发展格局和“全国统一大市场”的要求，积极消除地方保护主义，构建统一、开放、公平的市场营商环境，促进各类要素的跨省自由流动重组，是跨省城市区域跨界治理的核心任务之一。

4. 基本公共服务的共建共享。随着高铁时代和网络时代的来临，规模化人群的跨省通勤、异地就医居住工作，是跨省城市区域发展的重要趋势，更是经济持续繁荣发展的活力所在。有研究表明，在长三角中心城市和周边城市之间，以跨城通勤为表征的城际联系愈发紧密，一体化程度在不断加强。[15]在这种情况下，越来越多的跨省流动群体对异地就学、异地看病、异地养老以及社会保障、社会救助、教育、就业、住房等服务提出同城化、普惠化、均等化的要求，市场企业对高效便利的跨省政务服务产生更大需求。这亟待跨省城市区域要统筹推动基本公共服务、社会保障、社会治理、政务服务的一体化发展，提高共建共享水平，为人才和市场实现跨省自由流动提供保障。

5. 绿色生态环境的共保共治。生态保护与行政区划之间具有紧密的关系。我国地理类型复杂多样，如果要做到理想状态下自然地理区域、经济地理区域和行政区域三者之间的完全统一，几乎不太可能。在实践中，大多跨省城市区域都会涉及流域、湖泊、湿地等自然生态的治理问题，但往往多政区分治导致边界地区的生态治理陷入困境。因此，实施跨政区合作共治共保，尽量维护生态单元本有的完整性和连续性，共创青山绿水，是跨省城市区域跨界治理的一个共同需求。

6. 重大突发事件的联防联控。风险危机具有跨地域扩散传播特性，如部分突发事件是不分行政区划边界的，“各自为政”“层层加码”的封闭式治理，最终容易导致跨区域流动受阻，进而引发整个区域经济的连锁反应。因此，在充满“复杂性、不确定性”的风险社会，围绕“黑天鹅”事件，构筑跨区域一体化的联防联控机制，提高区域韧性能力和水平，是跨省城市区域亟待完善和健全的跨界治理体系之一。

二、我国跨省城市区域治理现状及问题

地方政府间横向治理模式的选择，是国家结构、政治体制、地方能力等因素共同作用的结果。对此，我国自改革开放以来做出了长期的探索实践，也形成了很多独特的地方合作治理模式。然而，在城市化高级阶段，针对跨省城市区域的跨界治理而言，真正有效的治理创新实践，主要表现在党的十八大以来的国家战略推动和地方自主创新两个方面。综观近年来我国京津冀、长三角、粤港湾大湾区以及上海大都市圈、南京都市圈、徐州都市圈、杭州都市圈等不同定位、不同性质的跨省城市区域的跨界治理实践发现，主要存在中央推动型、地方自主型、部委规划引领型治理三种跨界治理模式（见下页表 3）。

从跨省城市区域跨界治理的全局性实践来看，因不同跨省城市区域在国家战略中的地位和作用存在差异，从而采取的跨界治理模式也不尽一致、各有特点，其效果也不尽一致，像京津冀、长三角、粤港澳大湾区三大区域，因借助中央的全力推动，其跨界治理效果比其他任何狭义跨省城市区域更为显著。尽管如此，在我国的行政区经济格局下，使得多省区分治、多层级城市组成的跨省

表3 我国跨省城市区域的主要跨界治理模式

空间治理模式	中央推动型治理	地方自主型治理	部委规划引领型治理
权力来源	中央	省级政府	国家规划部门
治理主体	中央+地方（都市圈城市发展联盟）	地方政府间机构	上海大都市圈空间规划协同工作领导小组
治理结构	中央-跨省-都市圈三层治理	跨省协调-都市圈双层治理	规划领导小组办公室-成员城市政府两层治理
治理方式	自上而下为主	自下而上为主	规划引导空间治理-
治理机制	国家规划-行政推动-跨省协调	省级规划-跨省市协调-多门类政府协调机制	共同组织、共同编制、共同认定、共同实施
治理效果	强关系、见效快	弱关系、见效慢	弱关系、规划容易、落地执行难
典型案例	广义：京津冀、长三角、粤港澳大湾区；狭义：南京都市圈	徐州都市圈、杭州都市圈（包括黄山，跨越浙江和安徽，若算上观察员安徽宣城市，就跨越了苏浙皖三省）	上海大都市圈（上海、无锡、常州、苏州、南通、宁波、湖州、嘉兴、舟山9个城市，跨越沪苏浙三省边界）

城市区域，当地政府因本土思维、制度约束、地方利益等问题，其跨界治理往往会陷入“貌合神离”的困境，跨界共治的效果不尽如人意。总体来看，我国跨省城市区域治理面临着以下制度供给缺失问题：

（一）跨省治理机构不健全抑或缺乏法定职责权限

建立健全多元化跨界治理机构，包括权威性统一治理机构、非正式合作型治理机构、城际权力机构、超城市治理机构、大都市区特殊地位城市等，并依法赋予明确的职责和权限，承担跨界治理的核心主体职能，这是全球跨界治理的普遍做法和经验。但反观国内跨省城市区域的跨界治理现状发现，在组建跨区域治理机构上，存在两种情况。一种是，建立有不同名称、不同类型、不同层级的跨界协调治理机构，如南京都市圈的南京都市圈建设办公室（建立了党政领导联席会决策、市长联席会协调、专业委员会落实的三级协调机制）、杭州都市圈有市长联席会议等，主要发挥基础设施、科技创新、产业协作、公共服务、生态环保等方面的协调职能，但这些机构的协调职能一定程度上是笼统的规定认可，其与省政府、成员城市政府之间的具体权责关系依然不清晰、不明确，如哪些权力是省政府下放可以直接裁决行使的？哪些权力是成员城市共同向上赋予的？省政府命令和都市圈办公室命令哪个优先？当成员城市不服从协调时有何惩戒权限？等等。这往往可能导致“议而不决、决而不行”的弱权威、低效治理态势。另一种情况则是，缺乏综合性的跨省治理机构抑或以国土空间规划代替跨区域协同，如跨越苏皖鲁豫四省边界的徐州都市圈，缺乏统一的跨省协调机构，基本依托淮海经济区机制在运行，同城化、一体化成效和进展明显滞后。上海大都市圈则成立了省、市政府规划部门参与的上海大都市圈空间规划协同工作领导小组，其下设办公室，负责上海大都市圈规划的具体组织和协调；具体操作上，在上海市规划资源局、上海市发改委总体统筹下，按矩阵式协作平台的方式，系统行动由上海市相关委办局牵头，板块行动由相关城市政府牵头，[16] 但是规划的约束性、执行性到底如何，还有待观察。

（二）市场与社会力量的常态化、规模化参与不足

跨省城市区域作为一个经济社会高度融合的区域单元，有效的空间治理不仅需要遵循党政为主导的行政逻辑，更需要遵循以资本合理流动重组、企业公平竞争的市场逻辑，还要遵循人民群众共建

共享发展成果的社会逻辑。这决定了跨省城市区域的治理，需要政府、市场、社会三股力量的共同参与、共治共享。如在美国纽约大都市区的发展中，由民间咨询机构“区域规划协会”连续制定大都市区规划方案的做法，对推动空间整合发挥了十分重要的作用。从这一点来看，我国跨省城市区域的跨界治理中，政府扮演着最重要、最主动的治理主体角色，但企业家群体、银行金融家、国有企业、民营企业、行业协会、社会组织、大学科研机构、社会团体等市场和社会力量，还缺乏常态化、规范化、规模化的参与渠道和机制，市场和社会的能动性尚未得到充分发挥，这使得制约跨省城市区域经济高质量发展、公平性营商环境、人民群众高品质生活的现实问题和需求难以及时有效地转化为跨区域公共治理议题，延缓一体化发展的进程，同时，政府治理、市场治理、社会治理之间缺乏互动融合，不利于跨省城市区域培育形成共商共议共建共治共享的良好氛围。

（三）财税分享等跨区域成本分担与利益共享机制不健全

国内外实践已经表明，跨界区域要想建立真正有效的政府间合作共治，唯有强调利益共享，这才是互不隶属相邻政区单元合作共治的内在动力源泉。在中国特有的行政管理体制下，城市行政区划体制与财政体制高度统一，[17] 追求经济总量、增长速度、投资规模、就业、税收等，是城市政府政绩考核的核心要素，迫使行政区的经济功能十分突出，政府想方设法利用一切手段干预市场经济行为，结果导致跨省城市区域的经济发展呈现以追求各自利益为导向的“行政区经济”[18]，与此相适应，“行政区行政”“行政区治理”“行政区社会”就成为成员城市治理的基本行动逻辑，容易引发“搭便车”行为。在这种情况下，唯有在成员城市政府之间建立健全公平、合理的成本共担与利益分享机制，促进核心城市溢出效益内部化，让所有成员城市从跨界合作中共同获得利益、共享发展成果，才是激发城市政府开展跨域经济协作动力的制度基础。而我国一些跨省城市区域的跨界治理实践表明，即便一些城市区域建立了相对完备的跨界治理体制和协调机制，但鲜有完备有效的成本分担、财税分享的机制，政府间合作协议的激励力、约束性有限，使得依靠中央或上级政府政治力量推动的跨区域协作缺乏内源性动力，难以形成真正的利益共同体，跨域府际合作治理难以维持长效性。

（四）行政立法及政策的差异性难以形成治理共同体

转变政府职能，激活市场活力，让市场在资源配置中起决定性作用，促进区域经济的高质量发展，是跨省城市区域跨界治理的初衷和使命所在。市场经济是法治经济、法治规则的统一，是构筑统一大市场、资源要素跨界自由流动重组、激活市场活力的根本保障。而现实中，跨省城市区域尽管建立不同形式的跨界协调实体并签署了一些合作协议，但各省市所拥有的立法权、政策制定权相互独立、各自运作，营商环境、监管政策、要素市场、财税政策、执法检查等方面存在省际或市际差异，缺乏应有的连续性、标准统一性，有时“无形行政壁垒”仍存在，缺乏多地的共同立法保障，难以形成权威、统一的“区域市场”和跨域治理共同体，这是制约跨省城市区域协同一体化发展的法治根源。对此，沪苏浙三省市人大跨省域同步立法《关于促进和保障长三角生态绿色一体化发展示范区建设若干问题的决定》，为破解跨省域示范区法治保障缺失的做法，提供了可借鉴的经验。

三、我国跨省城市区域跨界治理优化的路径与策略

面对新型城镇化发展战略，提高跨省城市区域的跨界治理能力，是国家治理体系和治理能力现代化的重要组成部分。下一步，我们应该顺应“行政区经济”向“功能区经济”“都市圈经济”“城市

群经济”转型发展的大趋势，坚持问题导向、结果导向原则，重点从以下几个方面加强和完善跨省城市区域治理体系建设：

（一）体制创新：依法建立健全权威高效、权责明晰的“嵌入式”跨省治理机构

跨省城市区域作为一个由多个成员省市组成的跨省交界区域，单靠一个核心城市、抑或某一个省的力量，很难处理涉及整个城市区域的分割问题，因此，设立超越成员城市、超越所在省份的更高级别跨省治理机构，并依法赋予其跨界治理的权威性权力，是国际跨界区域治理的通行做法。如日本，当初为了推动东京大都市圈发展，在中央层面制定出台《首都圈整备法》，依法设立日本首都圈区域建设和规划的最高行政机构——“首都圈整备委员会”，该机构以日本《国家行政组织法》为依据，拥有制定并实施首都圈整备规划的权限。[19] 实践表明，东京都市圈的成功发展与该机构的纵向权威运行不无关系。除此之外，西方国家跨界都市区治理中，还设有许多诸如“地方政府协会”“城市共同体”等政府间松散横向协调机构。据此，率先依法组建有法定职权的跨省治理机构，架构起高效的跨省治理体制，是我国跨省城市区域治理的首要任务，也是促进区域经济整合发展的重要保障。为此，在中央层面，加快设立专门管理我国跨省城市区域发展的国家机构，制定出台旨在促进跨省城市区域发展的国家专门法规，划定“跨省都市圈、城市群”等新型统计单元；然后，中央指导跨省城市区域所在省市（直辖市）政府，联合组建跨省级的协调治理机构，依法明确跨省治理机构与所在省市政府之间的权责关系，赋予其真正能够开展跨省协调治理的权限和资源，为基础设施、产业合作、公共服务、环境保护、重大应急等重大跨界事宜的科学决策与协同处置提供有力的组织保障。

（二）规划引领：依法制定统一的跨省城市区域国土空间规划与行动方案

根据国际经验，跨域城市规划是引导跨省城市区域实现协同发展目标的重要政策工具。我国在现有体制下各自为政的“行政区规划”模式，是造成跨省城市区域面临断头路、重复投资、产业同构等问题的桎梏所在。近期，除了国家实施的几个跨省都市圈规划外，我国的都市圈规划，实际上走过了近 20 年的探索之路，如江苏省的南京都市圈、徐州都市圈等，积累了一定的经验。因此，为了促进跨省城市区域的高质量发展，就要强调规划对接、规划引领。依法组建统一、权威的跨省城市区域规划机构，明确规划范围与功能边界，统筹考虑区域资源禀赋和发展潜力，健全公众和社会参与机制，树立目标—战略—项目—行动的规划思路，共同编制统一、权威、有效的跨省城市区域国土空间规划和基础设施、产业发展、公共服务、生态保护、科技创新、应急防范等专项规划，提出切实可行的规划目标与发展重点，构建多方立法保障、实体机构牵头推进、各地财政协同支持的规划实施机制，确保跨省城市区域各项重点任务落地落实，确保整个跨省国土空间的有序高效开发和安全韧性发展。其中，关键是要依法保障总体规划的权威性、约束力，实现“一张蓝图管到底、干到底”。

（三）机制创新：重点构筑利益共享、公众参与、激励约束等运行机制

在组建跨省治理机构的基础上，关键还在于建立健全真正促发内生动力的跨界协调机制，尤其是利益共享、公众参与、激励约束等核心机制，对推动跨省城市区域同城化发展具有决定性作用。首先，建立健全公平、公正的跨界财税利益共享机制。在遵循所有成员城市“主体平等”的前提下，经平等协商确定跨省城市区域的财税利益分配办法，尤其围绕总部经济、企业兼并重组、项目合作共建、园区合作共建、飞地经济、企业迁建、招商引资等不同的经济合作模式，建立健全多边—双边的跨区域财税利益分配机制，明确财税利益分配时限、分配因素的比例和权重等要素。通过建立利益共享、风险共担机制，真正打造一个多方互惠互利、共享发

展成果的利益共同体，从而促进优质资源高效利用、区域市场相互开放、优势产业集聚发展，形成区域产业集群和城市集群。其次，建立健全常态化、组织化的社会公众参与机制。重点发挥市场力量和社会力量，形成政府—市场—社会协同参与的跨界治理新格局。一方面，鼓励引导辖区市场企业主体，在龙头企业的带领下，组建跨区域行业协会、企业家论坛、行业联盟等组织，共商共议跨区域竞争规则与合作方式，最大程度地维护公平、统一的市场运行环境。另一方面，要发挥辖区内高校、智库、科研院所、社会组织、新闻媒体等，定期联合组织开展跨区域规划研究、发展论坛、社会服务等活动，营造同城化发展的良好氛围，增强民众的区域认同感。再次，探索可持续的激励约束机制。将跨省城市区域的发展绩效与当地政府官员的绩效考核相挂钩，增加实际行动者的政治收益；支持跨省城市区域的成员城市以市场化方式探索组建同城化发展基金、同城化发展平台[20]，增加合作方的利益捆绑。同时，依法贯彻落实跨省城市区域的规划方案、行动计划等，依法行政，加大评估，加强监督，提高规划与合作协议的约束力。

（四）手段创新：率先构筑政务服务“跨省通办”和城市运行“跨省统管”两张网

运用大数据、人工智能、区块链等技术手段实施数字化治理，是城市区域治理现代化的必然选择。当前，各省市在政务服务“一网通办”和城市运行“一网统管”方面取得的实质性进展，为跨省城市区域的跨界治理打下了坚实的技术基础。一方面，顺应社会流动，按照《国务院办公厅关于加快推进政务服务“跨省通办”的指导意见》，在跨省城市区域各成员省市之间，主动打破地域阻隔和部门壁垒，率先搭建高效率的政务服务“跨省通办”系统，聚焦保障改善民生和助力惠企利企，推动更多涉及个人服务高频事项、企业生产经营高频事项“跨省通办”，建立清单化管理制度和更新机制，有效满足各类市场主体和广大人民群众异地办事需求，为跨省城市区域同城化发展提供支撑保障。另一方面，充分发挥成员城市各自建立的城市运行“一网统管”系统，率先推动跨省市数据联通、系统融通、业务协同，尝试搭建覆盖整个跨省城市区域的城市运行“一网统管”平台，打破城市安全治理的“行政区割裂”，整合全域安全数据资源，为跨省城市区域常态化安全监测预警、应急联合快速处置应对提供“最强区域大脑”支撑，共同提升区域韧性治理能力和水平。

（五）保障创新：稳步推行重大公共事项治理的跨省共同立法授权新政

近年来，我国云、贵、川三省人大常委会协同制定《关于加强赤水河流域共同保护的决定》和《各自省份的赤水河流域保护条例》、沪、苏、浙两省一市人大常委会会议表决通过《关于促进和保障长三角生态绿色一体化发展示范区建设若干问题的决定》、京津冀三省市人大协同制定《机动车和非道路移动机械排放污染防治条例》等，开创了跨省域协同立法的成功实践，跨域环境治理实现了从规划、标准、监测、责任不一的“分而治之”向规划、规则、标准、措施统一的跨界共同治理转变，治理成效也十分显著。这启示我们，在我国跨省城市区域的跨界治理中，亟待在“省市或城市政府共同立法、法制衔接”上进行更大力度的创新，围绕跨区域交通建设、公共服务、生态环境、数据开放共享、营商环境、突发危机事件等跨省事项，实施跨省共同研究、共同立法，画好立法同心圆，打好法治组合拳，强化共同的法律责任，走出一条跨省城市区域统一立法、融合发展的成功法治保障之路。

[参考文献]

[1]G. Ross Stephens, Nelson Wikstrom, Metropolitan Government and Governance: Theoretical Perspectives, Empirical Analysis, Oxford University Press, 2000:10.
[2]贡艺丹.国外都市圈研究回顾及启示[J].合作经济与科

技,2022(4).
[3]马燕坤,肖金成.都市区、都市圈与城市群的概念界定及其比较分析[J].经济与管理, 2020 (1).
[4]闫学东,郭浩楠,李永昌等.基于顺风车数据和聚类方法的都市圈区域划分与层级结构研究[J].交通运输系统工程与信息,2021(4).
[5]汪光焘,李芬,刘翔等.新发展阶段的城镇化新格局研究——现代化都市圈概念与识别界定标准[J].城市规划学刊,2021(2).
[6]陈曦.我国都市圈一体化发展的制约因素及改进路径[J].中国行政管理,2010(11).
[7]罗震东,汪鑫,耿磊.中国都市区行政区划调整——城镇化加速期以来的阶段与特征[J].城市规划,2015(2).
[8]陶希东.全球城市区域跨界治理模式与经验[M].南京:东南大学出版社, 2014:20.
[9]高煜,张京祥.后新冠时代的都市圈发展与治理创新[J].城市发展研究,2020 (12).
[10]耿云.新区域主义视角下的京津冀都市圈治理结构研究[J].城市发展研究,2015(8).
[11]崔晶.区域地方政府跨界公共事务整体性治理模式研究:以京津冀都市圈为例[J]. 政治学研究,2012(2).
[12]Fang, C., & Yu, D. Urban agglomeration: An evolving concept of an emerging phenomenon[J].Landscape and Urban Planning, 2017 (162).
[13]张衔春, 胡国华, 单卓然等,中国城市区域治理的尺度重构与尺度政治[J].地理科学, 2021, (1).
[14]中共中央 国务院关于加快建设全国统一大市场的意见, 新华每日电讯, 2022-04-10.
[15]丁亮.钮心毅.施澄.多中心空间结构的通勤效率——上海和杭州的实证研究[J].地理科学,2021 (9).
[16]熊健, 范宇, 张振广等.区域协调与空间治理背景下的上海大都市圈空间协同规划编制创新探索[J].城市规划学刊, 2022(2).
[17]匡贞胜,王妤.政治动员、角色冲突与跨域经济协作[J].公共管理与政策评论, 2022(3).
[18]刘君德,舒庆.中国区域经济的新视角——行政区经济[J]. 改革与战略, 1996 (5).
[19]杨官鹏.日本跨行政区域组织机构管理经验及其对长三角一体化发展的启示[J], 云南行政学院学报, 2020(2).
[20]清华大学中国新型城镇化研究院:跨省协调、创新引领——首个国家层面函复同意的都市圈发展规划解析.清华大学新型城镇化研究院百家号.https://baijiahao.baidu.com/s?id=1697359567609625146&wfr=spider&for=pc[EB/OL].2021-04-19.

责任编辑:陈 偲

Optimization Path and Strategy of cross-border governance systen in China's "Trans-Provincial Urban Area"

Tao Xidong

[Abstract] Ensuring cross-provincial metropolitan areas and urban popularization have become an important choice group for implementing the new urbanization construction strategy". At present, it is mainly found in the community and the current governance model has existing challenges, summed up the existing challenges of its cross-provincial governance model, and put forward paths and strategies to further optimize cross-provincial urban governance. The main problem is that cross-border economic management is not Participate in cross-agency law enforcement terms of reference; standardization of cross-society forces, cross-industry empowerment, cross-market power distribution and sharing of market power regardless of shareholding; and the scope of governance where financial policies are not applicable or divided. The future focus should be on institutional innovation, planning, and mechanisms Starting from innovation, means innovation, guarantee innovation, etc., adopt corresponding cross-action strategies.

[Key Words] Cross-Provincial Metropolitan Area; Cross-Border Governance; Path; Strategy