

doi:10.16060/j.cnki.issn2095-8072.2020.02.009

粤港澳大湾区城市群区域治理机制的架构 思考：从政府治理权出发^{*}

张颖

(广州大学法学院, 广东广州 510006)

摘要：推进建设粤港澳大湾区城市群，尤其应当重视各级政府在该区域治理机制架构中的地位。协调不同法域、不同层级和不同类型地方政府之间的治理权，是推进该城市群协调发展，并率先推进实现新型城镇化转型的基础和保障。就该区域而言，政府治理权的架构可以分为三个层次：根据中央顶层设计的区域布局，推动地方政府转换行使治理权的视阈，合理安排不同地方政府治理权，并建立权力协作机制；由此机制出发，协调区域内各地方的发展方向，深化彼此之间利益共生关系；最后，与利益共享对应，还应当配合财政供给改革，实现区域治理责任的成本共担。

关键词：区域治理；治理权；政治底线；利益共生；财政协调

中图分类号：D911

文献标识码：A

文章编号：2095—8072(2020)02—0103—08

2014年，经合组织（OECD）在报告中指出：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、治理权的视阈转换

“如果只考虑单个城市市区，根据地区（占地）和人口来评价，（2010年起）中国的珠江三角洲目前已经是世界上最大的。”^②2017年的《政府工作报告》中，李克强总理正式提出，要依托这一区域，建立中国首个国际化特大城市群——粤港澳大湾区城市群。

城市群区域的协同发展，离不开区域建立有效的治理机制。不过到底是“立足区域层面构建政府功能的理念”^③重新构建治理权，还是在现有政府治理权体系上推进

^{*} 基金项目：本文受中国法学会部级课题“城市群规划实施的法律问题研究：以珠三角城市群为例”（项目编号：CLS(2016)C09）的资助。

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

② 世界银行报告特地指出，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。参见：World Bank, East Asia's Changing Urban Landscape: Measuring a Decade of Spatial Growth. World Bank Group, 2015. <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/21159/EAST%20ASIA%20URBAN%20OVERVIEW.pdf?sequence=3&isAllowed=y>.

③ Janice C. Griffith, "Regional Governance Reconsidered", *Journal of Law & Politics*, 2005, 21(4):505.

区域治理，并没有取得共识。在经济全球化推动城市群区域发展兴起的背景下，地方政府依据传统行政区划所享有的治理权被区域主义批评为导致区域治理碎片化、阻碍区域化发展的“保守性力量”。^①但实证研究显示，地方政府并不一定会抵御区域治理。关键是在区域治理机制如何妥善安排地方政府治理权，主要包括三方面关系的处理：不同政府治理权之间；地方政府所代表的地方独立发展利益与区域协同发展利益之间；地方治理责任和区域治理责任之间。总而言之，政府治理权要实现从单个行政区划，向城市群区域的视阈转变。

粤港澳大湾区城市群中，因为覆盖了香港、澳门，该区域面临更复杂的治理权结构。区域治理中，推进政府治理权视阈转换需要从上述三个方面出发，在粤港澳大湾区城市群架构有效的区域治理机制，也应从三方面着手：

1. 结构：协调政府治理权。区域主义者批评地方政府“分割”了区域，为了整合，部分地方主张建立区域性治理组织。但城市群所对应的区域边界不具有传统行政区划边界的稳定性，这解释了何以“区域”或“城市群”能够获得政策地位，但极少有国家正式给予它们宪制地位。更何况并非所有事务都存在区域治理的必要。地方政府所对应的行政单位，是立宪国家在历史中完成了政治自觉从而形成的稳定的次国家社会共同体，它们恰恰是自发推进城市群区域形成的社会单位。^②所以，地方政府在相当长一段时间内，仍将是推进区域治理机制架构与运作的主体。它们之间的关系，一方面取决于它们各自在城市群内的定位和功能，一方面取决于宪制结构内它们的权力地位。协调城市群区域内的政府治理权，实际就是协调这两方面内容。

2. 动力：区域内协作发展与利益共享。城市群形成归根结底是市场经济推动的结果。换言之，粤港澳大湾区城市群能在多大程度上实现区域协同发展目标，取决于如何引导各行政单位之间，在市场经济条件下深化利益共生关系。与其他存在多个中心城市的城市群类似，虽然国家的发展规划是引导地方之间实现产业分工、差异互补，但现实是各城市间产业仍存在趋同与区域内竞争甚于合作等问题。要扭转这一局面，虽然政府不能越位替代市场，然而通过宏观调控、政策鼓励等手段，推动不同地方根据产业优势和地方特点，在地方产业转型、职能转型的基础上，建立其地方之间协作发展和利益共生的关系，仍然是可行的。

3. 保障：区域治理成本共担。城市群内各地方分工，意味着不同地方所直接支付的区域治理成本，与它所直接享受区域发展收益，并不一定对等，这直接导致各地方作

① 本文提到“区域主义”作为一种主张的时候，其概念指主张突破传统行政管辖权边界，在城市圈、城市群中，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。这种概念界定参考了：Sheryl D. Cashin, “Localism, Self-Interest, and the Tyranny of the Favoured Quarter: Addressing the Barriers to New Regionalism”, *The Georgetown Law Journal*, 2000, 88(7):1985-2048; David J. Barron, Gerald E. Frug: “Defensive Localism: A View of the Field from the Field”, *Journal of Law & Politics*, 2005, 21(2&3):261-292; Richard Briffault, “Localism and Regionalism”, *Buffalo Law Review*, 2000, 48(1):1-30.

② 正式宪制结构内的地方政府所对应的地方社会范围，即使在单一制国家授权逻辑下，也不能认为这种次国家社会单位及其所存在的地理空间是纯粹建制化的结果。基于制宪权理论的逻辑，以及中央与地方之间权力关系互动模型，“地方社会”是经过国家历史发展和政治自觉的社会共同体，转换为单一制国家次国家单位之后，表述为中央授权组织地方政府，但并不因此否定其相对独立的政治自觉，这是地方政府获得正式宪制地位的正当性基础（参见：张颖：构建单一制国家：“单一制例外”的历史整合[M].湖北：武汉大学出版社，2013:60-61）。具体到此处来看，城市群是由若干具有自觉行动能力的次国家单位在发展中推进形成的“片区”，城市群得以稳定存在仍有赖于宪制上具有法律地位的地方单位提供支撑。所以传统的行政区划并不是“过时”了，只是需要转变治理路径。

为财政单位,可能因此产生财政竞争,从而减损彼此间合作的动力。从这个角度看,如果说利益共生关系是推动城市群发展的正面激励,推进治理成本共担,则是保障地方政府参与区域协作的后盾。

二、治理权配置与协调

粤港澳大湾区作为国家顶层规划建设的城市群,政府治理权协调环节额外复杂,除了协调中心城市和节点城市、中小城镇等地方政府的横向权力关系,还要理顺中央与地方之间的纵向政府权力关系。此外,行政特区政府与中央政府、“珠三角”区域内其他政府之间的权力协调,尤其需要特殊关注。

中央规划区域治理,能够更便于应对地方行政管辖权协调的问题。然而,从治理需求得到回应的过程来看,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,^①此时治理层级与治理效益又成反比。

可见,治理权层次和治理效益之间并不成单线性的正负相关。和单一制国家配置地方权力的原理类似,区域治理权的层次配置,需要同时兼顾“统合”与“灵活”。所不同的是,推动“统合”的力量不是政治性的,而是经济性的。在经济全球化语境下,城市群作为一个主体参与全球经济竞争,经济结构“统合”成为区域治理需首要回应的需求。加之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。故就粤港澳大湾区城市群而言,区域治理权的层次配置原则,宜以“统合”优先,兼顾“灵活”。

就“统合”的努力,除了中央的规划设计,中心城市也已经率先开始以区域为视阈探索发展模式。如2000~2010年间,广州市政府所提出的多份“概念规划”,都以珠江三角洲、粤港澳乃至华南地区作为背景,设定城市的发展规划。在国家正式提出粤港澳大湾区城市群规划之前,深圳就已积极倡导这一区域发展。目前“统合”已经受到充分重视,但具体的“统合”方式及如何把握“灵活”,仍需进一步细化。就目前的规划文件看,这一区域各级政府治理权的衔接,需要把握以下几方面原则:

1. “一国两制”是区域治理权协作的政治底线

最为彻底的“协作统合”方式,是直接调整行政区划。《珠江三角洲地区改革发展规划纲要(2008—2020年)》就提出要“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。从粤港澳大湾区城市群内部的城市结构来看,多中心城市和各节点城市相对均衡发展是这一城市群的结构优势,这也决定了合并或调

^① [美]文森特·奥斯特罗姆等.美国地方政府[M]. 井敏,译. 北京:北京大学出版社,2004:80-85; Mark Schneider, “Inter-municipal Competition, Budget Maximizing Bureaucrats, and the Level of Suburban Competition”, *American Journal of Political Science*, 1989,33(3): 612-614.

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。

更重要的是，香港和澳门特区依宪法和基本法享有高度自治，这划定了权力“统合”的底线，即必须坚持全面贯彻“一国两制”的宪制格局，尊重其高度自治权。这正是2017年李克强总理在《政府工作报告》中针对这一规划所特别强调的，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. 中央的“适度介入”是治理权协调机制的重点

对于粤港澳大湾区而言，鉴于香港和澳门地区高度自治权的特殊性，中央政府介入，在绝大部分情况下，是必要的。然而介入深度如何则很难一概而论：要求中央直接深入每一项区域协作事务，显然不具有可行性。建立规范的区域治理权力的协调机制，确保中央政府的话语主导和参与，让中央和地方之间，基于具体区域事务性质，展开对话与互动，适时调整中央的介入深度和方式，是更合理的选择。

目前，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、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都是粤港澳地区日常协调发展政策的联系机制。不过其中，中央政府在区域事务中的介入并没有规范化。

这一问题，不仅仅是就粤港澳大湾区而言，对很多城市群也都应当重视。如今普遍的问题是，越来越多的事务难以一次性界定为“地方的”、“区域的”。因此，在粤港澳大湾区中，哪些是需要中央及时把握政治底线和开放格局中的经济主权、经济安全问题，如果不能事先完全预估，就应当建立起能够及时予以界定的机制。

为此，由国务院或者国务院部门专门牵头设立协调工作组，或在现有联席会议、定期的高层会晤中派驻中央政府及负责相关工作部委的常驻代表，都是比较可行的做法。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。

值得特别强调的是，中央在区域治理中的规范介入，并不意味着否定地方依法享有的独立治理权，尤其是香港和澳门的高度自治是粤港澳大湾区城市群规划必须予以尊重的。因此，与其说中央的介入是直接行使治理权，毋宁说是要与地方之间建立起规范、稳定的互动交流机制，只在必要的情况下，单一制国家中央政府才行使全面管治权介入区域治理事务，作为区域治理有效稳定运行的权威保障。

3. 治理权差异化配置是城市群均衡发展的内在要求

《珠江三角洲地区改革发展规划纲要(2008—2020年)》提出，“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。这种推进区域内中小城镇发展的思路，是珠三角地区内部发展均衡程度优于其他区域的重要原因。到“十三五规划”正式出台，中小城镇发展在城市群布局中的功能定位更为明确，该

规划指出“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”。

发展中小城镇,分流中心城市,尤其是特大城市职能,是多国推进城市群结构科学化、体系化发展的共识。它意味着城市群内部将依据中心城市形成若干“子城市群”或城市圈。如2012年《中共广州市委广州市人民政府关于建设国际商贸中心的实施意见》和2016年国务院批复的《广州城市总体规划(2011-2020年)》中就提出,规划建设以广州作为“综合交通枢纽”和“国际商贸中心”推进花都、增城、从化等副中心城区,以及广佛肇都市圈建设,对部分实体经济产业、社会生活职能进行有意识分流。

此外,发展中小城镇,提升县级行政单位在区域治理中的能动地位,对突破我国城乡二元结构具有特殊意义。它能分流中心城市的人口资源和治理职能压力,有助于它们集中优势力量,加快产业转型,发挥对周边区域的引领、辐射、带动功能。

事实上,近几十年来国外城市群发展中,政治上的去中心化,以及相应强化非中心城市地方政府在社会公共服务中的治理责任,成为值得关注的趋势。重视中小城镇治理职能,要求治理权要适应地方具体职能定位,实行差异化的配置,“十三五规划”在“建立空间治理体系”的设计中,就提到要建立“差异化绩效考核……的空间治理体系”,从考核标准反推,它所对应的正是差异化的治理权配置。

三、深化利益共生关系

区域治理权只是区域实现善治的必要条件,真正决定城市群区域治理水平的,是推动城市群发展的内动力——市场经济。换句话说,积极推进区域治理权力协作,需要深化粤港澳大湾区在市场经济发展中所形成的利益共生关系。^①所以,推进产业布局调整、促进要素流动和社会资源共享与协作建设,是所有城市群规划文件所关注的发展重点。即便如此,实证研究显示,中心城市、城市与乡镇之间,在地方政府追求辖区内治理绩效的利益驱动,以及市场对相同要素存在竞争等条件作用下,彼此之间倾向于竞争而非合作,这成为区域治理有效推进的一个重要障碍。

粤港澳大湾区城市群目前在区域内形成了若干“子城市群”,如广佛肇、深圳与香港、珠海与横琴等,理论上,它们构成了未来珠江东岸、珠江西岸等区域内多层次协作的基础。但现实是多中心城市之间的竞争,增加了协作的难度:一方面,中心城市不断扩张,“吞并”周边城镇和乡村,以强化单个中心城市独立、完整的产业结构能力,导致农业用地流失,资源单向流向中心城市;另一方面,大城市“市民化”门槛越来越高,既有大量人口无法获得就业地的公共服务,融入城市生活的困难,使他们成为城市治理的隐患。然而,就优秀人才以及资本之间的竞争,使这类资源的竞争,在大城市之间越来越激烈,同时又直接造成了中小城市竞争的弱势。此时,多个中心城市虽然通过扩张,在地理上实现了城市空间的联结,进而连成了“城市区”,

^① 叶必丰教授在分析区域法制和区域合作机制时曾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。参见:叶必丰,区域经济一体化的法律治理[J]. 中国社会科学, 2012(8):127-128.

但区域内却建立起了更强大的、更趋向竞争的地方主义，难以实现真正的合作。^①

产生这种问题的原因，首先缘于地方政府治理权价值取向的错位。在市场经济条件下，过分依赖经济绩效：城镇化被异化为“公司化”，地方政府则异化为“公司”的管理者。^②无论是什么规模、什么层次的城镇，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”，^③而不是一个经济联合体。相应地，地方政府，其治理应当指向空间内社会主体实现和发展权利的能力，经济发展只是其中一项指标，而不是权力所应当促进的价值本身。

克服经济绩效依赖需要根本变革政府权力的绩效评价体系，此外，从地方经济绩效出发，深化彼此间经济利益上的共生关系，是深化区域内利益共生关系的另一路径，这在港粤合作领域，已经收到了良好的效益。2003~2013年，从香港和内地签署CEPA以及十份补充协议看，香港和内地之间的货物贸易自由流动不断扩大，并且在服务贸易领域，配合内地，主要是广东地区政府负面清单改革，服务贸易、文化、电信等领域合作也不断扩大。得益于这种合作，内地实体经济和深圳等生活物资基地对香港市场与社会的支持作用，即使在全球经济衰退的条件下，仍基本保障了香港在国际贸易中的优势发展，目前，它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，依托香港在国际贸易和国际金融市场中的地位，有力地拉动了毗邻深圳的金融创新，成为国内金融发展的重镇。正是认识到这种协同发展的效益，深化推进建设CEPA、《粤港澳合作框架协议》等政策平台，成为近年来粤港澳地区各主要城市所关注的重点。

这种协作的利益共生关系，突出特点是经济产业布局上，彼此之间差异化发展，整体上优势互补。换言之，集中优势力量发展特定产业或职能，任何城市或“子城市群”都不必单独追求产业体系的“全面发展”。对此，时任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，就已经明确提出过：“‘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）”。

不仅仅对中小城镇，对于大城市而言也是如此。结合“十三五”规划对“优化城镇化布局和形态”的设计安排，可以看到，对超大城市、特大城市、大中城市和中小城镇等，在城市群内，分别所规划的发展职能，是差异性的，是以互补和更高层次，即区域全面发展为视角的。

四、共担治理责任

如果说利益共生关系是正面激励，责任共担就是保障区域治理的后盾。实践中，

① 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, 40(6):1137, 1141.

② 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。参见：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, 40(6):1139–1141.

③ Richard Schrager, *City Power*, Oxford University Press, 2016:5.

通常在三类情形下,会产生区域治理责任共担的需求:1.区域经济一体化,要求政府协调市场调节政策。2.个别地方单位经济发展的外部性,需要通过区域协作内化解决,例如协作治理中心城市周边的环境污染。3.区域内各行政单位职能分工,导致它们在区域治理中所直接付出的成本和享受的收益之间发生失衡。

这三类情形在区域治理机制中的解决方案各不相同,前两种情形大部分情况下可以通过政策协调得到解决。困难的是第三类情形,结合利益共生关系的障碍原因来看,地方之间在市场上倾向于竞争,部分也源于地方政府受到治理成本压力,从而追求地方经济绩效的考虑。虽然理想上地方之间差异发展能够产生区域效益,但在现行财政供给结构下,各行政单位为区域治理所付出的成本,不一定能获得“对等回报”,这是导致中小城镇追求“全面发展”的重要原因之一。统合到区域治理责任层面,就应当建立财政供给的协调机制,为各政府负担治理成本。

首先,政府治理的财政供给基本遵循治理责任和治理投入一致的原则。然而,区域治理责任的财政供给显然不能完全依据现有制度结构来安排。且值得关注的另一个动向是,与区域发展并行的,是配合地方政府治理责任所推进的地方财政体制改革。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的指导意见》希望“通过有效授权……激励地方政府主动作为”。遵循“权、责、利相统一”原则,地方政府在治理中的主动性的提升还意味着地方财政责任的提升,在这种结构中,区域治理的财政供给将更大程度上依赖地方之间的财政协调,而不是中央的转移支付。

其次,地方政府主体负担财政供给,极有可能造成为区域主义者所诟病的“防御性地方主义”(defensive localism)。这种现象中,地方政府不愿参与区域责任共担和政策协调,尤其多见于主要支持中心城市承担生活职能中小城镇,究其缘由,与地方政府无法直接享受区域发展收益,却要承担增高的供给责任压力,密不可分。此时地方政府更倾向于在发展中追求“单独”的“全面发展”,寻求“自保”,这也是深化利益共生关系的症结所在。与此相对,如果能够实现部分城市职能的分流,特大城市,尤其是中心城市,如果集中资源发展核心优势,就能更直接实现区域协同发展的效益。此时大城市更直接地能享受区域治理的收益,也更支持区域协同。因此,要结合不同城市,尤其是中小城市在城市群中的功能定位,安排多地方之间就区域治理事务的成本支出,实施财政供给共担,才是真正意义上的“权、责、利相统一”。对此,《国务院关于深入推进新型城镇化建设的若干意见》中就特别提到“建立城市群成本共担和利益共享机制”,这里的“成本共担”,正是要与“利益共享”一体,促进区域协同发展收益在各行政单位之间的分配均衡。

再次,对粤港澳大湾区而言,香港、澳门参与区域治理的方式需要特别安排。根据宪法和基本法,它们享有财政权高度自治,以此为前提,行政特区更适宜通过鼓励投资、参与区域内公共基础项目合作、依托自贸区推进关税优惠和其他贸易政策优惠等方式,间接分担城市群内区域协作的财政供给。

最后,对该城市群内的其他单位而言,依据城市群内各单位的区域定位,在地方

财政权制度改革中，直接在规范层面采用差异化配置，也并不合适。城市群内有关中心城市、节点城市，以及《珠江三角洲地区改革发展规划纲要(2008—2020 年)》中提出的“具备一定人口规模和经济实力的中心镇”，都不是法律概念，而是为了适应发展而提出的政策范畴。在发展中，各地方的区域定位并不是一成不变的，需要地方共担治理责任的情况也不是固定的。在这种情况下具体安排治理责任的成本共担，更适宜建立协调性机制。具体来说，广东省政府公布的《实施珠三角规划纲要2016年重点工作任务》中，有关“深化财税和投资体制改革”所提出的“完善省对市县财政体制，启动建立事权和支出责任相适应的制度改革试点”就提供了现实可行的思路：和区域治理权协调机制相匹配，除香港、澳门地区以外，由广东省政府牵头引导城市群内各市县分担区域发展所承担的治理责任，依据它们在区域治理中的“事权”范围，依此确定“支出责任”，进而配置所需的财政供给，推进市县所负担的治理责任成本与其在区域协同中的定位功能相匹配。

粤港澳大湾区城市群建设规划的高度战略意义及其城市群的结构特征，决定了要在这一区域架构治理机制，将面临高度的复杂性。首先，该区域需要协调多层次政府治理权。之后，在治理权协调的基础上，还需要克服地方政府可能对区域治理存在消极作用的倾向。此中的关键是结合区域发展布局和地方政府治理权的运行机制，在动态发展中，引导它们彼此深化“收益共享”与“成本共担”的利益共生体。

【作者简介】张 颖：广州大学法学院讲师，法学博士。研究方向：中央与地方关系、中国宪政文化。

Promoting Good Governance in Guangdong-Hong Kong-Macao Big Bay Area: Establish a Regional Power Structure by Local Governments

ZHANG Ying

(Guangzhou University, Guangzhou 510006, China)

Abstract: It is essential to establish regional governance mechanism on basis of government's institutional structure, in Guangdong-Hong Kong-Macao Big Bay Area. To promote cooperation among different governments of various legal systems, levels and types, it shall be the first thing to implement this urbanization plan and transformation by central government, which involves three parts of work: first, government power shall be distributed according to one's regional functional identification as well as their cooperative structure by central design. Secondly, such cooperative mechanism provides a guideline for each local unit to develop inter-dependent relations with each other within this region. As the other side of the regional governance, financial cooperation mechanism to share the cost would act as a safeguard for interest sharing.

Keywords: regional governance; governance power; political baseline; interest inter-dependent; financial cooperation

(责任编辑：黄志瑾)