

# 长江中游城市群合作机制研究

龚胜生<sup>1</sup>, 张涛<sup>1</sup>, 丁明磊<sup>2</sup>, 梅琳<sup>1</sup>, 吴清<sup>1</sup>, 葛履龙<sup>1</sup>, 储环<sup>1</sup>

(1. 华中师范大学 可持续发展研究中心, 湖北 武汉 430079;

2. 华北水利水电大学 资源与环境学院, 河南 郑州 450011)

**摘要:** 建设长江中游城市群, 必须构建完善的区域合作机制。目前, 长江中游城市群间的合作以政府间的合作较多, 而企业和非政府组织间的合作较少; 其合作以交通、旅游、文化、商务等为重点, 以联席会议为主要形式。当前合作主要存在国家层面支持力度不够, 非政府组织作用未充分发挥, 区域利益共同体尚未形成, 区域城镇化水平不高, 区域一体化程度不够, 合作保障机制不完善等问题。为完善长江中游城市群合作机制, 要抓紧编制长江中游城市群一体化发展规划, 设置协调建设的专门机构, 发挥非政府组织的主体作用, 加快新型城镇化建设, 加快推进一体化进程, 完善法律制度保障。

**关键词:** 长江中游; 城市群; 合作机制; 非政府组织

中图分类号: F124.3

文献标识码: A

文章编号: 1002-9753(2014)01-0096-09

## A Study on the Cooperation Mechanism in Urban Agglomeration in the Middle Reaches of the Yangtze River

GONG Sheng-sheng<sup>1</sup>, ZHANG Tao<sup>1</sup>, DING Ming-lei<sup>2</sup>, MEI Lin<sup>1</sup>,  
WU Qing<sup>1</sup>, GE Lv-long<sup>1</sup>, CHU Huan<sup>1</sup>

(1. Institute of Sustainable Development/School of Urban and Environmental Science,  
Central China Normal University, Wuhan 430079, China; 2. College of Resources and Environment,  
North China University of Water Resources and Electric Power, Zhengzhou 450011, China)

**Abstract:** It is essential to find a perfect cooperation mechanism for constructing the Urban Agglomeration in the Middle Reaches of the Yangtze River. At present, the cooperation takes place in mainly governments, much more than enterprises and NGOs, and is favor in transportation, tourism, culture and commerce, and often takes form of the joint meetings. The major problems for cooperation involve that the nation's support is not enough, the role of NGOs is not fully played, the benefit community of the region is not yet formed, the regional urbanization level is still rather low, the extent of regional integrating is inadequate, the regional cooperation is short of an appropriate guarantee mechanism, and so on. To improve the local cooperation within the urban agglomeration, it is suggested that the involved provinces Hubei, Hunan, Jiangxi and Anhui should make the integrating planning as soon as possible, set special organizations to promote coordination, give full scope to NGOs, speed up the new-style urbanization, quicken the regional integrating process, improve the legal and institutional guarantee.

收稿日期: 2013-07-08 修回日期: 2013-11-02

基金项目: 湖北省人民政府智力成果采购重点项目 (HBZZ-2012-05); 华中师范大学优秀博士学位论文培育计划资助项目 (2013YBYB64, 2013YBYB66)。

作者简介: 龚胜生 (1965-) 男, 湖南涟源人, 教授二级, 博士生导师, 华中师范大学可持续发展研究中心主任, 湖北省人大常委暨城乡建设与环境资源保护委员会委员, 中国民主促进会湖北省委员会副主委, 湖北省政府咨询委员, 研究方向: 区域可持续发展战略。

**Key words:** the middle reaches of the Yangtze River; urban agglomeration; cooperation mechanism; non-governmental organization( NGO)

新型城镇化是中国未来发展的核心动力,城市群将是中國新型城镇化的重要载体。我国目前已形成长三角、珠三角、环渤海等三大国家级城市群,以及辽中南、山东半岛、海峡西岸、中原、长江中游、关中、川渝等七个区域性城市群,下一步还将再打造十个区域性城市群。全国新型城镇化发展规划即将颁布,湖北、湖南、江西、安徽四省联手打造的以武汉、长沙、南昌、合肥为核心的长江中游城市群,有望晋级国家级城市群,成为我国区域经济的第四增长极,对于促进中部崛起、推动区域经济社会协调发展具有重要意义。然而,国家发改委下属研究机构报告指出,我国目前仍缺乏跨行政区的城市群合作协调机制。长江中游城市群覆盖区域近44万平方公里,包括40个城市,人口约1.6亿,在此范围内进行合作,必须构建完善的区域合作机制。

关于长江中游城市群合作机制的研究,魏后凯提出,要携手搭建一体化的区域合作平台,建立完善新型的区域合作机制,提高社会参与度<sup>[1]</sup>。周洪宇建议由国家发改委牵头,组建长江中游城市群推进工作专班,建立联席会议制度和多层次协商协调机制<sup>[2]</sup>。白洁提出要构建湘鄂赣三省定期沟通协商的高层次平台,充分发挥行业协会、商会的桥梁和纽带作用<sup>[3]</sup>。秦尊文提出应形成全方位的政府交流合作平台,在省级层面组建跨省的工作协调机构,建立三省主要领导定期会晤制度,确立市长联席会议制度等<sup>[4-5]</sup>。这些成果为后续研究提供了有益的借鉴,但应该指出的是,当前长江中游城市群合作刚刚起步,关于其合作机制还缺乏系统深入的研究。本文在借鉴国内外区域合作经验和深入分析长江中游城市群合作机制现状问题的基础上,尝试构建长江中游城市群合作机制体系,并提出完善合作机制的对策建议,为长江中游城市群建设提供决策参考。

#### 一、国内外典型区域合作机制的启示

国内外现有区域合作机制可为长江中游城市群合作提供经验借鉴。通过对欧盟、美国大都市

区、日本东京都市圈、长三角、珠三角、环渤海等典型区域的合作机制及相关研究成果<sup>[6-14]</sup>进行梳理,可以归纳出对长江中游城市群合作机制构建的几点启示。

#### (一) 区域合作必须设置区域协调机构

行政管理的边界限制与区域经济活动一体化之间存在难以克服的矛盾,必须设置区域合作协调机构,通过跨区域的协调来破解这一矛盾。如在欧盟最重要的三个机构欧盟委员会、欧洲理事会和欧洲议会中,都设置了协调区域发展的专门职能机构:一是在欧盟委员会内设区域政策事务部;二是在欧盟理事会内设区域政策委员会;三是在欧洲议会设区域政策委员会、交通与旅游委员会、环境和公共卫生与消费者保护委员会等。

#### (二) 区域合作必须进行区域顶层设计

跨省区的区域合作,只有从国家层面进行顶层设计,科学制定区域规划,才能有效指导区域合作与竞争,促进区域生产力合理布局与经济社会可持续发展。以长三角地区为例,国务院于2010年5月24日批准实施了《长江三角洲地区区域规划》,这是我国首个跨省区的区域规划,对长三角地区合作机制的构建及重大合作问题的解决起到了纲领性的指导作用。

#### (三) 区域合作必须搭建区域合作平台

平台是合作的载体,搭建区域合作平台,可以有效整合资源,创新合作方式,促进信息共享,降低合作成本。区域合作平台包括技术产权、信息、金融、交通、旅游、人才等多种类型,以江苏长三角技术产权交易中心为例,该中心是由江苏省政府发起、市场化运作、集“全景式技术交易平台、全方位股权交易平台、一站式金融服务平台”于一体的综合性交易机构,成为长三角地区重要的科技成果转化交易平台和知识产权投融资服务平台。

#### (四) 区域合作必须发挥非政府组织作用

和政府、企业一样,非政府组织也是区域合作不可忽视的重要主体。进行区域合作,必须充分发挥非政府组织在规范竞争秩序、维护合作环境、

提供决策咨询等方面的不可替代的作用。如美国纽约大都市区的区域规划协会(RPA),是一个独立的非政府组织,也是美国历史最悠久的城市研究和决策咨询机构,它对纽约大都市区先后做了三次具有开创性的长期区域规划,促成了纽约大都市区一些最重要的基础设施、开放空间和经济发展计划的建立。

#### (五) 区域合作必须完善法律制度保障

法律制度是合作的准则,区域合作必须运用法律手段来优化资源配置,平衡利益冲突,维护市场秩序,提高行政效率,保障合作共赢。如在日本东京都市圈建设过程中,日本国会先后制定了《首都圈整备法》(1956年)、《首都圈市街地开发区域整备法》(1958年)、《首都圈建成区限制工业等的相关法律》(1959年)、《首都圈近郊绿地保护法》(1966年)、《多极分散型国土形成促进法》(1986年)等多部法律法规,为东京都市圈的规划与建设提供了完善的法律保障。

### 二、长江中游城市群合作现状

#### (一) 政府间的合作

省际高层间。2012年2月10日,湘鄂赣三省在武汉签订《加快构建长江中游城市群战略合作框架协议》,建立了三省高层间定期会晤的省际联席会议制度。2013年4月7日,湘鄂赣皖四省在海南博鳌亚洲论坛上联袂举办长江中游城市群主题宣传活动,与国际政要、知名企业家、学者共话长江中游城市群发展战略,共谋区域协同发展良策。

省际部门间。据统计,自2012年2月4日湘鄂赣皖四省交通部门签署第一个部门间合作协议,到2013年5月底,先后共有交通、旅游、商务、经协、科技、经信、农业、卫生、知识产权、文化、教育、水利、工商、国防科工、党史等15个部门签署了省际合作协议,初步建立了各部门间的合作机制。2013年9月26日,国家发改委地区经济司在湖北省武汉市组织召开长江中游城市群一体化发展规划前期工作会议,湘鄂赣皖四省发改委负责同志和有关专家参加了会议,就推进一体化规划编制工作进行部署。

市际高层间。长江中游城市群市际间的合作主要在长沙、南昌、合肥、武汉4个省会城市,及岳阳市、九江市、咸宁市的“小三角”之间展开。2013年2月23日,长江中游城市群省会城市首届会商会在武汉举行,长沙、南昌、合肥、武汉4个省会城市负责人共同签署了《长江中游城市群暨长沙、合肥、南昌、武汉战略合作协议》。2012年4月19日,岳阳市、九江市、咸宁市三市市长在岳阳签署了《湖南省岳阳市、江西省九江市、湖北省咸宁市区域合作框架协议》。

在市际部门间。2012年3月13日至14日,武汉、长沙、南昌三市团委在武汉举办青年发展论坛,共同签署了《武汉·长沙·南昌“城市合作发展、青年协作交流”战略框架协议》。2012年4月19日,岳阳市、九江市、咸宁市三市市长在岳阳签署了《湖南省岳阳市、江西省九江市、湖北省咸宁市区域合作框架协议》,三市旅游局长签署了《湖南省岳阳市、江西省九江市、湖北省咸宁市区域旅游合作协议》。2012年5月31日,岳阳市、九江市与咸宁市三市交通运输局签署《湖南省岳阳市、江西省九江市、湖北省咸宁市交通运输发展框架协议》。2012年7月11日,岳阳市、九江市与咸宁市三市商务局签署《关于共同促进区域商务事业发展加快“小三角”城市区域市场一体化进程战略合作协议书》。2013年2月23日,长江中游城市群省会城市首届会商会举行,长沙、南昌、合肥、武汉4市宣传、经信、教育、科技、规划、环保、交通运输、商务、文化、卫生、旅游等11个部门也分别签署合作子协议。2013年6月18日,首届长江中游城市群建设论坛暨四省会城市社科院(联)会商会在武汉隆重召开。

#### (二) 企业间的合作

湖北武商、中百、工贸家电等企业赴湘赣两省考察,跨省拓展的意愿强烈,湖北格林美公司废旧商品回收网络已经辐射湘赣,并在江西建立回收加工基地,着力打造中三角循环产业圈。2012年2月24日“中三角商务网”精彩上线。2012年4月18日,中国中部“中三角”演艺联盟暨武汉地区演出院线联盟在武汉成立。2012年9月18日,湘鄂

赣三省商务厅和中企万盟国际集团在武汉联合共同主办中三角中美企业投资并购对接会,湘鄂赣30多家企业汇聚武汉,共商赴美投资大计。2012年10月18日,湘鄂赣三省新华书店在武汉签订《湖南、湖北、江西新华书店发行产业联盟战略合作框架协议》。2012年12月22日,楚商资本集团正式挂牌成立,这是目前湖北乃至华中地区最大的民营企业和民营投资机构。2013年1月20日,中部传媒合作与发展论坛暨中部传媒战略合作协议签字仪式在武汉举行,江西日报传媒集团、湖南日报报业集团和湖北日报传媒集团出席论坛,共同签署《中部传媒战略合作协议》,安徽日报报业集团以观察员身份参会。2013年4月19日,湘鄂赣皖四省10家城市商业银行齐聚武汉签署《战略发展业务合作协议》。

### (三) 非政府组织间的合作

商会方面,湘鄂赣皖四省间互设有异地商会,如湖北省湖南商会、湖南省江西商会、江西省湖南商会等,它们在推进省际交流合作方面发挥了积极作用。湖北省湖南商会在武汉市硚口区建有湘商大厦,是湖北省首个以外省商会命名的大厦,商会还办有《湖南人》杂志。2012年12月1日,以“楚商崛起与中三角发展”为主题的中国楚商合作发展论坛暨2012楚商年会在北京会议中心举行,深入剖析楚商崛起与中三角发展之间相互促进、相互发展的紧密联系。2013年5月19日,湖北省楚商发展促进会等主办的“第三届楚商论坛”举行,以“重塑楚商形象、打造楚商商帮”为主题。

行业协会方面,2013年4月18日,长沙、合肥、南昌、武汉四市餐饮协会在武汉签署《长江中游城市群暨长沙、合肥、南昌、武汉餐饮行业协会合作协议》,约定每年召开一次四市餐饮行业协会工作联席会议,举办高规格餐饮发展高峰论坛,搭建四市餐饮信息交流平台,实现信息资源互通共享等。

学术性组织方面,2012年5月16日,以“共建中三角‘智造’新引擎”为主题的“长江中游城市群发展论坛”在湖北经济学院开幕,强调城市群建设要超越行政思维、联合推动城市群建设避免零

和游戏、避免主次之争和产生从属争议,实现多重正外部性,为长江中游城市群的建设提供智力支持。2012年7月7日,中国企业家论坛2012年夏季高峰会在湖北武汉正式开幕,峰会主题为“中国大市场——从珠三角、长三角到中三角”,并发布《关于“中三角成为国家战略”的倡议》。

### (四) 合作现状评述

第一,从合作层次来看。政府间合作多,企业和非政府组织间合作少。政府间省会城市合作多,非省会城市合作少。企业间贸易和金融类企业合作多,其它企业合作少。非政府组织间商会和学术组织合作多,其它组织合作少。第二,从合作深度看。政府间合作较深入,企业间和非政府组织间合作深度不够。政府间,交通、旅游、商务等部门合作较深入。企业间,贸易和金融类企业合作较深入。非政府组织间,商会和学术组织合作较深入。第三,从合作广度看。经济、文化、教育、水利、交通等政府部门开展了广泛合作,公安、民政、人口和计划生育等部门尚未开展合作。企业只有演艺、图书、银行、传媒等少数行业开展了合作。非政府组织的商会、行会、学会也开展了合作。第四,从合作重点看。政府以交通、旅游、文化、商务等部门合作为重点,企业以贸易、投资金融为重点,非政府组织以商务合作和学术研讨为重点。第五,从合作形式看。政府以联席会议为主,企业以跨区投资和建立联盟为主,非政府组织以商会活动和学术论坛为主。

### 三、长江中游城市群合作机制存在的问题

结合长江中游城市群合作机制的现状,对其存在的问题进行分析,主要存在以下问题:

#### (一) 国家层面支持力度不够

地方政府倡导的跨行政区合作离不开国家层面的支持和引导。目前国务院尚未出台长江中游城市群发展的顶层规划,也未设置相应的领导机构,由此衍生出以下亟待解决的问题:一是城市群的地理范围未能科学确定;二是城市群的合作目标不够明确;三是城市群的合作缺乏政策支持与制度保障。

#### (二) 非政府组织作用未充分发挥

湘鄂赣皖四省政府没有给非政府组织参与城市群合作提供足够的支持,对其所能发挥的作用也缺乏足够的认识。非政府组织自身也存在缺乏纪律规范、功能定位不够清晰的问题,一些非政府组织背离了非营利性的基本特征,为个人或小集体谋取经济利益,实际上变成了经济组织,或者过多参与政治,成为变相的政治组织,影响其在政府和企业间的桥梁作用的发挥。

### (三) 区域利益共同体尚未形成

利益共同体,是基于共同利益而产生的,利益双方或多方在理性预期基础上、以不同方式结成的类似利益联盟式的行动体,互利共赢是利益双方或多方联合在一起的根本动力。长江中游城市群的利益共同体尚未真正形成,主要表现在:一是长江中游城市群发展战略尚未作为国家区域发展战略正式颁布,以致部分省份合作动力不足;二是市场主体功能没有得到充分发挥,区域合作潜力没有得到充分挖掘,区域资源空间配置与生产力布局亟需完善,区域利益共同体的形成还存在重重阻力;三是目前中央政府对长江中游城市群建设是否实行政策倾斜和特殊支持,态度和方向尚不明确,推力不够。

### (四) 区域城镇化水平不高

一是区域核心城市竞争力不强。区域增长极理论认为,经济发展并非均衡地发生在地理空间上,而是以不同的强度在空间上呈点状分布,并按照各种传播途径对整个区域经济产生不同程度的影响,通过极化和涓滴作用带动区域经济发展。长三角、珠三角、环渤海三大城市群作为我国经济发展的增长极,内部的中心城市均为国家中心城市,如上海、广州、北京、天津,副中心城市均为区域中心城市,如南京、杭州、深圳,而长江中游城市群目前还没有一个国家中心城市,区域中心城市也只有武汉一个,核心城市竞争力不够强大。

二是中小城镇发展建设不够。中小城镇建设对于吸纳农村剩余劳动力、推进农业现代化具有重要作用。2011 年底,我国城镇化总体水平为 51.27%,其中中小城镇的城镇化率为 33.9%。长江中游城市群的城镇化总体水平大致与全国平均

水平相当,但中小城镇的城镇化率低于全国平均水平。2012 年全国百强镇中,长江中游城市群中仅有湖南长沙县(18)、浏阳市(64)、宁乡县(68)、醴陵市(98)、江西南昌县(82)、丰城市(97)等 6 个,且大多排名很后,湖北和安徽一个都没有。

### (五) 区域一体化程度不够

一是交通基础设施一体化不够。交通设施建设在区域一体化进程中起着连通和导向作用。长江中游城市群仍然存在公路交通“断头路”较多,长江“黄金水道”功能未得到充分发挥,高速铁路网络尚未形成,各子城市群内部和之间的联系都还比较薄弱等问题。

二是产业结构高度趋同。湖北、湖南、江西、安徽四省产业结构相似度高,第二产业比重偏高,均处于工业化中期。在产值过千亿元的机械、石化、食品、有色、冶金等支柱产业中,四省存在省际重合现象。四省城镇在承接沿海地区产业转移时,承接的项目同样多为电子信息、食品制造、建材等产业,产业趋同还在加深。

三是生态文明建设任重道远。洞庭湖、鄱阳湖和洪湖蓄水能力锐减,长江中游城市群洪涝灾害威胁并没有彻底消除。重化产业污染致使长江中游城市群水质普遍超过 3 类标准。长沙、黄石、宜昌、咸宁等城市为重酸雨区,武汉、荆州、常德、九江为中等酸雨区。多数城市 PM<sub>10</sub>、PM<sub>2.5</sub>、SO<sub>2</sub>、NO<sub>2</sub>、CO 等多项空气污染指标超标。赣南、鄂东和湘西北地区水土流失严重。由于各地区从各自利益出发,生产过程中不计“外部成本”地排放污染,导致跨区域、跨流域的生态环境保护效果不佳。

四是行政壁垒和市场分割严重。区域经济合作最大的障碍就是隐藏于行政区域背后的行政壁垒及其产生的地方保护主义。长江中游城市群各省市间的行政壁垒尚未打破,导致诸多合作障碍:产业选择方面,由于缺乏统一规划和协调,产业重构和恶性竞争比较严重;人才流动方面,由于户籍制度及地方政府就业压力影响,各地对外来人口就业通常都采取歧视性政策;企业发展方面,跨区域的企业在区域交界地区水、电、路等处于相互分割状态,而且各地为保障本地就业及税收,经常采

取手段阻碍企业自由跨区域发展;基础设施建设方面,各地往往以本区域利益为重,导致沟通衔接不够。

(六) 合作保障机制不完善

一是缺乏有效的激励与约束机制。长江中游城市群现有合作机制中,缺少“奖优惩劣”的相关制度法规设计,没有明确激励约束机制的执行机构和执行方式。既不能对积极合作的政府及部门、企业给予肯定和资金政策支持,也不能对政府领导的失职渎职、以权谋私、恶性竞争等违法行为做出相应的处罚,以致在区域合作中还存在政府不作为、乱作为、过度行政干预等问题,一定程度上影响了合作进程。

二是利益共享与补偿机制尚未建立。区域合作中的利益共享补偿机制,是一项复杂的制度体系,涉及内容广泛,包括利益补偿方式手段,利益补偿内容、范围、对象、标准,利益补偿基金筹集渠道,利益补偿实施等方面的制度安排。当前长江中游城市群合作利益共享补偿机制尚未建立,出现了一定程度的制度真空。

三是政府绩效考核机制不够健全。随着我国行政管理体制改革的不断深入,长江中游城市群地方政府及部门开展了各种形式的政府绩效考核活动,如机关效能建设、目标责任制、社会服务承诺制、万人评议政府、行风评议、干部实绩考核制等。但当前的政府绩效考核还带有一定的“运动式”和滞后性,且多是政府内部考核,缺乏公众参与和媒体监督,尤其是还没有把“合作绩效”纳入考核范畴,对长江中游城市群各地政府及部门还缺乏“合作绩效考核”的程序规范和法律依据。

四、长江中游城市群合作机制构建思路与框架

当前长江中游城市群合作机制大多仅停留在磋商阶段,尚未上升到制度层面,更没有形成一套完整的合作机制体系。系统论认为,系统是由相互联系的各个部分和要素构成的,具有一定结构和功能的有机整体。长江中游城市群的合作机制是一个复杂系统,必须从整体上把握其区域合作机制的构建。结合国内外区域合作经验及长江中

游城市群合作现状和问题,我们认为,长江中游城市群合作机制应该是一个包括主体机制、目标机制、动力机制、运行机制和保障机制五大部分组成的完整有机体,各个部分之间相互联系、相互作用,共同推动区域合作健康有序进行。其系统结构框架如图1所示。

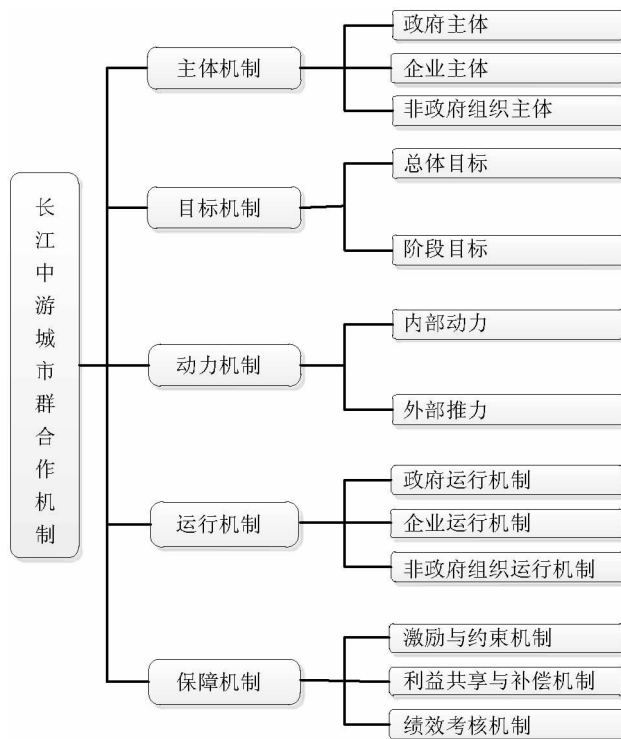


图1 长江中游城市群合作机制结构框架图

(一) 合作主体机制

合作主体机制,是指区域合作中关于主体类型、角色定位等涉及合作主体问题的总称。长江中游城市群的合作主体包括政府、企业和非政府组织三大类。(1) 政府。区域合作的第一主体,是区域合作的倡导者、组织者、经营者和规则制定者,对区域合作具有决定性影响。政府推动区域合作是实现区域共同利益最大化的基础和保障。(2) 企业。实现区域发展目标的核心,是区域利益的主要实现者。区域之间的企业联合协作构成了区域合作的主要内容。企业参与区域合作的能动性是决定区域合作成败的关键。区域产业升级、区域要素流动、区域内和区域间的资源配置与组合、区域内和区域间部分基础设施的建设,都是在市场环境下由企业完成的,而且企业生产对生态

环境的影响至关重要。(3) 非政府组织。影响区域发展与合作的重要力量,是连接政府与企业的桥梁与纽带,在加强行业自律、协调利益关系、维护竞争秩序、促进信息共享、开展专业培训、提供咨询服务等方面,都具有独特的、不容替代和忽视的作用。

#### (二) 合作目标机制

合作目标机制,是指区域合作要达到的一系列目标的组合,是合作的动因和最终的结果,包括总体目标和阶段目标两类。总体目标是对区域合作目标的总体概括,阶段目标是对区域合作总体目标的分解。

#### (三) 合作动力机制

动力机制,指驱动各成员积极参与合作的动力源,包括内部动力和外部推力。(1) 内部动力。是区域利益最大化。地区间合作可以有效地降低个体单独行动时所需的成本,减少资源的浪费,实现各自优势的互补;可以减少各种谈判成本与机会成本的发生,降低摩擦、冲突与合作成本的发生,有利于合作各方相互依赖构建利益共同体,并凭借各自的优势实现各自利益的最大化。(2) 外部推力。包括两个方面,一是国家大力倡导区域合作的政策支持,二是区域外部成员间的合作带来的示范效应。

#### (四) 合作运行机制

合作运行机制,是指为了保证区域合作启动及运行所应建立的制度和机构等,包括政府、企业、非政府组织三个方面的运行机制。(1) 政府合作运行机制。指各级政府为保证合作开展运行所应建立的行政制度及机构,主要解决合作过程中涉及政府的规划制定、决策制定、政策落实、矛盾协调等问题。(2) 企业合作运行机制。指企业在跨区域合作中应采取的措施和对策等,主要解决企业资源的优化配置、企业素质和经济效益的提高、新产品的开发、新技术的推广、避免重复建设和同质竞争等问题。(3) 非政府组织合作运行机制。指非政府组织在跨区域合作中应建立的制度和规则等,主要解决非政府组织作用定位及其有效发挥的问题。

#### (五) 合作保障机制

合作保障机制,即为保障区域合作的主体机制、目标机制、动力机制、运行机制健康运行的制度体系,主要包括激励与约束机制、利益共享与补偿机制和政府绩效考核机制。(1) 激励与约束机制。指能对区域政府行为构成约束的法律、法规、政策等制度安排。这种制度设计应达到两个基本要求:一是为区域合作提供足够的激励,二是对违反“游戏规则”者给予恰当的惩罚。(2) 利益共享与补偿机制。指各地方政府在平等、互利、协作的前提下,通过区域经济社会发展政策、制度建设等实现地方政府之间的利益转移及合理分配。在地方政府短期利益与区域发展长期利益不一致时,在区域合作制度的基础上,通过金融整合、资本市场、税收调节等手段提供利益补偿。(3) 政府绩效考核机制。指用来评估政府工作的效率、能力、服务质量等绩效的制度和办法。科学的政府绩效考核机制,有助于提高行政投入的效率,降低行政成本,增加公众对政府的信任度,建立高效政府和诚信政府。

#### 五、长江中游城市群合作机制的对策建议

综合以上现状及问题分析,以长江中游城市群合作机制体系为理论依据,提出以下完善长江中游城市群合作机制的对策和建议。

##### (一) 抓紧编制长江中游城市群一体化发展规划

一是湘鄂赣皖四省要在国家发改委的组织部署下抓紧长江中游城市群一体化发展规划编制工作。四省要认真贯彻落实长江中游城市群一体化发展规划前期工作会议精神,密切联系,积极配合,尽快核定长江中游城市群的范围,把握一体化发展的主线,确立务实推进机制、高层协调机制,制定切实可行的推进措施和相关政策,力争到 2014 年 6 月按时实现从国家层面出台长江中游城市群一体化发展规划草案。并结合全国新型城镇化发展规划的编制,积极呼吁从国家层面尽早明确武汉的“国家中心城市”定位,把武汉建设成为长江中游城市群的“核心”城市。

二是湘鄂赣皖四省政府要尽快确定中游城市

群合作的目标。建议将“构建区域利益共同体”作为总体目标,将“区域合作机制的建立和完善”作为近期目标,将“打造中国经济增长的第四极”作为远期目标。在近期目标中,要将基础设施、产业、市场、文化旅游、生态保护一体化作为建设重点,进行目标细化,瞄准基础设施网络的一体化,区域市场环境的公平开放,区域产业结构的优势互补,区域国际竞争力和可持续发展能力的提升。

(二) 设置协调长江中游城市群建设的专门机构

一是明确将“协调推进长江中游城市群建设”纳入国家发改委“促进中部地区崛起办公室”职责范围。必要时设立专门处室,由其负责组织拟定长江中游城市群的发展规划和重大政策,指导长江中游城市群的体制机制创新,协调长江中游城市群与环渤海、长三角、珠三角的大区域合作,规划长江中游城市群重大项目的布局和重大工程的建设。

二是成立“长江中游城市群建设协调委员会”。建议由四省党政主要领导轮值担任委员会首长,设置办公室管理日常工作,设置专业委员会协调区域产业发展、基础设施建设、生态环境保护等领域的合作。委员会相对独立,但接受“促进长江中游城市群建设办公室”的指导,主要负责城市群内重大基础设施建设、重大战略资源开发、生态环境一体化建设、跨区域生产要素流动等重大问题的协调,指导城市群内各市县制订地方性的区域发展规划和行业发展规划。

(三) 发挥长江中游城市群非政府组织的主体作用

一是成立“长江中游城市群建设咨询委员会”。联合四省政府咨询委员会,遴选各省顶级咨询专家组成,主要为城市群建设提供区域发展与合作方面的项目论证、政策建议和决策咨询。

二是成立“长江中游城市群经济联合会”。联合四省工商联,遴选各省重要商会组成,主要为企业合作搭建交流平台,推动企业的“强强联合”和“抱团出海”。

三是成立“长江中游城市群行业联盟”。联合

四省工商联,引导行业协会自主成立联盟,其主要任务是制定城市群的行业发展规划和行业标准,推进城市群的市场一体化进程。

(四) 加快长江中游城市群新型城镇化建设

一是要大力提升以武汉为龙头的核心城市竞争力。武汉要有长江中游城市群建设的“领头羊”意识,加快“国家中心城市”建设;要重视国际机构的引入和融合,加强政府的引导和营销,吸引外国领馆、外国政府机构和跨国公司区域总部入驻,提升国际化水平;要发挥科教资源集中、地理区位居中和国际机构集中的优势,提升知识创新与管理水平;要总结“两型”社会建设经验,引领城市群走“三化”协调的可持续发展的新型城镇化道路。

二是要以“口子镇”为突破口加快新型城镇化建设。小城镇为“农村之首,城市之尾”,是统筹城乡发展的最佳载体。四省政府要坚持“小城镇,大战略”的发展思路,以对城市群小城镇建设具有代表性、示范性、窗口性的“口子镇”为突破口,打造“口子镇经济特区”,使之成为引领城市群新型城镇化的“桥头堡”。

(五) 加快推进长江中游城市群一体化进程

一是要加快推进交通设施一体化。要以武汉高铁站为枢纽,尽快建成联结武汉、长沙、南昌、合肥的高铁环路。要加速以武汉、长沙、南昌、合肥为中心节点的高速公路网建设,推进省际ETC系统结算和清分建设,实现公路管理的省际对接。要加快长江航道疏浚工程和宜昌、荆州、黄石、长沙、九江、岳阳、安庆、芜湖等港口建设。要建立区域物流公共信息平台,明确四省甩挂共用站场,实现企业物流甩挂一体化。

二是要加快推进生态建设一体化。要探索建立生态保护区与受益区之间的生态补偿机制,推行碳排放和排污权交易制度,促进城市群生态环境保护一体化。要共同推进“中游城市群碧水工程”,以长江、洞庭湖、鄱阳湖、洪湖为重点,加强河流湖泊的综合治理。要共同推进“中游城市群青山工程”,以大别山、罗霄山、幕阜山为重点,搞好森林和山地资源的保护。要共同推进“中游城市群蓝天工程”,以推广清洁生产和节能减排技术、



加强环保技术交流与合作为重点,推动环保产业的发展。要组建以非政府环保组织为主体的“中游城市群绿色联盟”,发挥监督作用,建立公众参与环保机制,保障公众的环境权益。

三是要加快推进区域经济一体化。要加快千亿元支柱产业的集聚,“以联合促集聚,以集聚促裂变”,形成“抱团出海”的巨大的市场冲击波和国际影响力。要以高新技术和产业园区为重点,大力培育新兴战略性支柱产业和高新技术产业,走新型工业化的发展道路。要充分发挥各地的区位优势、资源优势和产业基础优势,合理承接产业转移,避免同质化竞争,促进地域专业化生产。

四是要加快推进市场一体化。要加快武汉“中部地区金融中心”的建设步伐,签订中游城市群金融合作协议,组建“长江中游城市群开发银行”。要整合鄂湘赣皖四省的产权交易中心,打造城市群统一的产权交易平台。要组建若干跨地区的贸易集团公司,制定公平的市场规则,培育重点物流企业,打造统一的商品市场。要加快户籍制度改革,打破人才地域界限,规范职业中介经营活动,搭建公共人才服务平台,构建统一的人力资源市场。

(六)完善长江中游城市群合作的法律制度保障

一是要建立合作的激励与约束机制。要清理现有不利于中部城市群合作的地方性法规,倡导四省法规的无缝对接,消除行政壁垒和市场壁垒,营造统一的公共治理环境和秩序。联合制定《长江中游城市群建设合作条例》与《长江中游城市群反不正当竞争法实施细则》,对产业发展、基础设施、信息共享、生态保护、人力资源、户籍管理、医疗教育等一体化做出具体规定,为区域合作提供法律保障。

二是要建立利益的共享与补偿机制。四省联合设立“长江中游城市群发展基金”。该基金由城市群内的县市区按比例缴纳,用于城市群内跨政区的基础设施建设、产业协调发展、人才培养、科

技创新、环境治理和生态补偿等,通过基金的转移支付,实现各种利益在地区间的合理分配。

三是要健全政府的合作绩效考核机制。四省要联合出台一套适用于城市群各地政府绩效考核的指标体系。绩效考核中,速度与效率并举,数量与质量并重,公平与效益兼顾。既考核本级区域在经济建设、政治建设、社会建设、文化建设、生态文明建设等方面的绩效,也评估其地方行为对整个城市群的不良影响和积极贡献。

参考文献:

- [1] 魏后凯,成艾华. 携手共同打造中国经济发展第四极——长江中游城市群发展战略研究[J]. 江汉论坛, 2012(4): 5-15.
- [2] 周洪宇. 关于加快构建长江中游城市集群的建议[J]. 楚天主人, 2012(4): 42.
- [3] 白洁. 长江中游城市群产业分工协作的基础条件分析[J]. 湖北社会科学, 2012(6): 61-64.
- [4] 秦尊文. 从国家战略层面研究长江中游城市集群建设[J]. 湖北社会科学, 2012(7): 45-47.
- [5] 秦尊文. 建好“中三角”亟须体制机制创新[J]. 政策, 2012(11): 40-43.
- [6] 蒋瑛,郭玉华. 区域合作的机制与政策选择[J]. 江汉论坛, 2011(2): 25-28.
- [7] 陈群元,喻定权. 中国城市群的协调机制与对策[J]. 现代城市研究, 2011(3): 79-82.
- [8] 张利华,徐晓新. 区域一体化协调机制比较研究[J]. 中国软科学, 2010(5): 81-87.
- [9] 伍贻康. 欧洲一体化整合协调经验及其启迪[J]. 太平洋学报, 2005(1): 24-32.
- [10] 黄勇,马国华,邵毅,等. 美国大都市区的发展与管理[J]. 浙江社会科学, 2001(3): 40-44.
- [11] 田莉. 纽约大都市区规划[J]. 城市与区域规划研究, 2012(1): 179-195.
- [12] 苏宏伟,许强. 国外都市圈协调机制研究与对长吉区域一体化的启示[J]. 特区经济, 2012(6): 252-254.
- [13] 张辉,李巧莎. 日本首都圈的建设及其对京津冀都市圈建设的启示[J]. 日本问题研究, 2007(4): 20-23.
- [14] 赵峰,姜德波. 长三角区域合作机制的经验借鉴与进一步发展思路[J]. 中国行政管理, 2011(2): 81-84.

(本文责编:瑞 源)