

粵港澳大灣區 跨境協調發展機制創新研究

——基於府際關係的視角*

楊愛平

[提 要] 粵港澳大灣區建設是新時代中央政府主導的重大區域協調發展戰略之一。“一國兩制”這種跨制度合作和跨境協調發展的性質,決定其區域協調發展機制必然有自身的特色。就政府間關係視域而言,可以把粵港澳大灣區跨境協調發展機制當做是一個涵蓋“決策、執行、評估”三位一體的有機體系。為此,首先應重塑中央與地方權責關係以建立中央主導的大灣區重大事務決策統籌機制;其次,理順大灣區城市群內 11 個城市政府間協調關係和涉港澳事務部門的跨部門協作關係,以構建中央政策的有效執行機制;再次,營造政府與社會的深度互動關係以完善大灣區跨境協調發展的評估監測機制。

[關鍵詞] 粵港澳大灣區 跨境區域 政府間關係 協調發展機制

[中圖分類號] F123.6 **[文獻標識碼]** A **[文章編號]** 0874-1824(2019)01-0039-12

粵港澳大灣區建設是推進“一國兩制”下粵港澳地區乃至華南區域協調發展的一項國家級戰略。從區域協調發展的政策視域看,新時代我國之所以要推進粵港澳大灣區建設,其根本目的在於解決改革開放 40 年來尤其是香港、澳門回歸以後,粵港澳合作和經濟社會融合過程中的不平衡、不充分發展問題,支持港澳融入國家發展大局。概而言之,粵港澳合作發展至今,主要在以下幾方面表現出發展不協調的問題:一是合作中曾出現“一條腿長,一條腿短”的現象。一方面,傳統上重經濟合作、輕社會民生層面的融合,即經濟合作取得舉世矚目的成就,但社會政策領域合作較慢,這使得同為中國人的港澳居民,缺乏對國家發展和改革開放成就的獲得感;另一方面,跨境交通基礎設施建設成效顯著,但跨境公共服務協作治理面臨瓶頸。二是“輸血式”惠港澳政策出台得多,“造血

* 本文係 2015 年華南師範大學哲學社會科學重大培育項目《粵港澳跨境治理中的合作與風險管控研究》(項目編號:ZDPY1501)、2017 年度廣州市哲學社會科學發展“十三五”規劃智庫課題《“一國兩制”下粵港澳大灣區的治理機制與協同機制研究》(項目批准號:2017GZZK52)的階段性成果。

式”治港澳政策設計得少。而且,雖陸續出台了系列惠港澳政策,但對這些政策執行成效的跟蹤評估不足,由此引發不少社會矛盾與風險,尤以港澳“自由行”政策為典型。三是珠三角九市之間在城鄉規劃、產業發展、城市政策、公共服務、環境治理等方面尚不協調,有悖於區域整合的地方主義現象還不同程度存在。這對粵港澳大灣區協調發展而言是一個現實障礙。四是港澳地區尤其是香港社會內部,對於融入國家發展、推進粵港澳大灣區區域整合還存在一些不和諧的聲音,如“香港要被內地化”、“香港要被矮化為一個普通城市”等;更有甚者,一些激進勢力還採取各種策略性行動,有意要把香港與內地相互區隔開來。

上述表明,方興未艾的粵港澳大灣區建設確實面臨不少發展不協調的現實問題,有些甚至形成路徑依賴,需要自上而下加強頂層設計,通過構建能夠適應新時代大灣區協調發展的機制體系來加以解決。但眾所周知,“一國兩制”下的粵港澳大灣區是我國相對特殊的一個跨境區域,它有著“一國、兩制、三個獨立關稅區、三種貨幣”的跨制度特徵。這種有別於國內其它區域協調發展戰略的制度環境特質,決定了粵港澳大灣區的跨境協調發展機制必然、也必須有所差異,既不能簡單套用區域協調發展機制的一般性理論加以解釋,也不能照搬京津冀、長三角等地區的區域協調發展機制經驗。鑒於目前學界關於粵港澳大灣區跨境協調發展機制的研究不多,也不系統,筆者立足政府間關係(簡稱“府際關係”)理論視角,對粵港澳大灣區跨境協調發展機制創新的幾個問題進行探討和闡釋。

一、粵港澳大灣區跨境協調發展中的政府間關係

(一) 政府間關係的概念釋源

“府際關係”(Intergovernmental Relations)是政治學、公共管理、公共政策學科中的重要概念和研究領域,發軔於1930年代的美國學界,至今已經相當成熟。美國學者安德森(William·Anderson)較早提出“府際關係”這個概念,並將其界定為“各類的和各級政府機構的一系列重要活動,以及它們之間的相互關係”。^①沙弗里茨和拉塞爾(Shafritz & Russel)認為,“府際關係本質上是指不同層級政府為共同地區提供服務和管理而具有的交互關係的政策與機制”。^②府際關係研究的著名學者賴特(Deil S. Wright)從研究美國聯邦主義出發,認為府際關係比聯邦主義涵蓋範圍更廣,“聯邦主義涵蓋的單元包括聯邦—州、州—州兩種,而府際關係則包括聯邦—州—地方、聯邦—地方,州—地方以及地方—地方”。^③此外,齊默曼(Zimmerman)、克魯格(Krueger)和麥奎爾(McGuire)等學者也對府際關係做了不同研究,主要也是從聯邦—州—地方、州與州之間,以及多個功能區之間關係的層面分析美國的府際關係。概而言之,傳統上美國學界對府際關係的研究主要基於縱向的聯邦—州—地方政府關係,以及橫向的地方政府與地方政府關係的視角。

我國學者在引介吸收“府際關係”概念的基礎上,結合具體國情,對中國的府際關係問題進行了拓展型研究,形成了這麼幾種觀點:一是從構成主體看,府際關係包括“各級各類政府”、^④“各級各類政府+政府部門”、^⑤“各級各類政府+政府部門+民間組織”;^⑥二是從發生向度看,府際關係包括縱向的中央與地方關係(簡稱“央地關係”)、橫向的地方與地方關係、斜向的地方間關係,以及錯綜複雜的條塊關係;^⑦三是從制度化程度看,地方政府官員之間的私人關係是府際關係的調節機制,^⑧官員關係的“差序格局”特徵影響著府際關係,^⑨因此,根據官員之間私人關係對府際關係影響的大小(強弱),或者說府際關係的制度化程度高低,可以分為正式的府際關係和非正式的府際關係。

綜合上述,本文認為府際關係最主要是指不同層級、不同地區、不同部門的政府主體之間以及政府主體與民間社會之間,圍繞共同的公共事務協同治理而產生的各種互動關係和運作機制。

(二) 政府間關係與粵港澳大灣區跨境協調發展機制

建設粵港澳大灣區,是新時代我國推進“一國兩制”的最新實踐,是中央政府頂層設計和政治規劃的結果。從比較的視野看,粵港澳大灣區建設從一開始就有別於世界上其他因市場驅動而自然形成的灣區,它是政府有形之手統籌推動的區域發展戰略。既然粵港澳大灣區建設是中央政府統籌推動的跨境區域協調發展戰略,主角是政府,這就必然形成各種緊密關聯的政府間關係。那麼,粵港澳大灣區跨境協調發展最主要涉及哪些政府主體及其互動關係呢?筆者認為,一是中央政府與粵港澳三個地方政府間的央地關係;二是粵港澳三方間的橫向地方政府間關係,以及粵港澳大灣區城市群內“9+2”城市政府間關係;三是各級涉港澳事務的政府跨部門間關係;四是政府與民間社會的互動合作關係(簡稱“政社關係”)。

由於牽涉中央政府、粵港澳政府、珠三角九市政府、各級涉港澳事務的部門政府,以及政府之外的社會第三方等多方利益主體,因此,從府際關係視域看,粵港澳大灣區跨境協調發展機制,實際上是一個涵蓋不同層級政府、不同地域政府、不同職責部門政府,以及政府與社會間關係的縱橫交錯的政府間合作機制體系。循此邏輯,粵港澳大灣區跨境協調發展機制創新,也就是要通過這四種府際關係的功能調適或結構改革,以回應和解決跨境協調發展機制的三大特定問題(見圖1)。

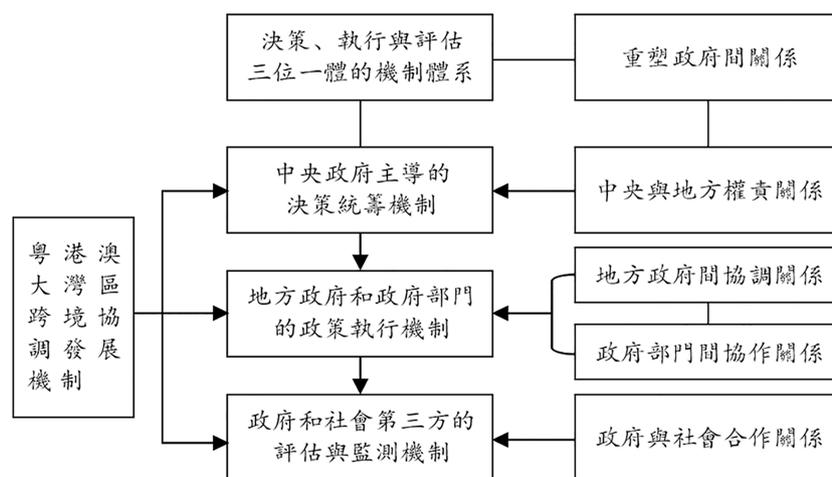


圖1 府際關係視域下粵港澳大灣區“三位一體”的跨境協調發展機制

首先,通過理順中央與地方政府在涉港澳事務方面的事權與責任關係,凸顯和強化中央政府對大灣區重大事務的拍板決策、統籌協調能力。當代中國是中國共產黨全面領導的超大型國家,中央擁有足夠的決策權威和統籌能力至關重要,是解決一切重大公共問題的關鍵所在,粵港澳大灣區建設的重大事務決策統籌概莫能外。因此,粵港澳大灣區建設作為新時代我國區域協調發展的國家級戰略之一,需要有中央主導的頂層制度設計、政策部署和統籌協調,這就必須適時對“一國兩制”下的央地關係進行相應調整和創新。

其次,通過理順粵港澳地方政府間協調關係和涉港澳事務部門間跨部門協作關係,解決地方政府和涉港澳事務部門對大灣區跨境協調發展重大政策的執行力問題。當中央政府對大灣區跨境協調發展中的重大事宜做出了頂層設計、拍板決定和統籌協調後,接下來關鍵的問題就是要看地方政

府(粵港澳政府及珠三角九市政府)和相關涉港澳事務部門對中央政策的有效執行了。而如何提升政策的執行力,同樣需要府際關係的變革來構建與時俱進的政策執行機制。

第三,通過政社關係的調適,完善粵港澳大灣區跨境協調發展中的評估監測機制問題。在粵港澳大灣區,由於“一國兩制”的社會、歷史和文化背景,社會發育比較成熟,民間社會參與跨境公共事務治理的動力和能力較強,倘若在粵港澳大灣區跨境協調發展中,只是中央、地方和部門政府在“唱獨角戲”,沒有來自政府之外社會第三方的諮詢、評估和監測,那麼,粵港澳大灣區建設很可能出現邊際效益遞減或合作效能“內卷化”現象。

總體來看,如果把粵港澳大灣區跨境協調發展過程,當作是一個從中央主導的頂層設計與決策,到地方和政府部門的政策執行,再到政社合作對協調發展的成效進行評估及追蹤監測的動態過程的話,那麼,這個過程正好契合政府工作運行機制中的決策、執行和評估監測相對三分的機制。通過重塑四個層面的政府間關係,構建“決策、執行和評估監測”三位一體的機制體系,這是粵港澳大灣區跨境協調發展機制創新的核心所在。下文將就此展開具體論述。

二、重塑央地關係以建立中央主導的大灣區重大事務決策統籌機制

香港、澳門自回歸之日起,就重新納入了中國的國家治理體系。雖然二者皆為享有高度自治權的特別行政區,但首先是直轄於中央人民政府的地方行政區域。因此,在“一國”的國家治理結構下,中央人民政府與粵、港、澳三地政府間是中央與地方政府的關係。相應地,新時代的粵港澳大灣區建設,首先應遵循《憲法》和《基本法》,重塑一種基於憲制秩序的央地關係,進而在此之下,構建起既民主又集中的粵港澳大灣區跨境公共事務決策統籌機制。所謂“民主”,就是在粵港澳大灣區跨境公共事務治理過程中,要充分尊重和發揮粵港澳三地政府的積極性和主動性,凡在涉及粵港澳各方切身利益和重大關切問題上,要廣泛聽取三地政府的意見,平等吸納它們的合理訴求;而“集中”,是指在“民主”的基礎上,中央對大灣區跨境公共事務重大決策有一錘定音的最終拍板權,對大灣區建設有強大的統籌協調能力。

(一)粵港澳大灣區跨境協調發展中重塑央地關係的重要性

1. 香港社會存在輕“一國”重“兩制”的現象亟需加強“一國建設”

所謂“一國建設”,是指體現“一國兩制”方針要求、全面加強實行資本主義制度的香港特區與國家的聯繫,促進港人國家認同的各項工作,包括政治法律建設、經濟民生建設、思想文化建設、社會環境建設等。^⑩而之所以要加強“一國建設”,根本原因是回歸以來尤其是近年來,香港社會輕“一國”重“兩制”的現象較為突出,不僅港人對中央政府的信任度和“一國兩制”的信心走低,挑戰中央權力和《香港特別行政區基本法》權威的現象一再發生,甚至出現直接衝擊國家主權安全、觸碰“一國”底線的“港獨”思潮。粵港澳大灣區建設作為“一國建設”中經濟民生建設的重大工程,理應在“一國”之內立足央地關係思維來統籌安排。

2. 大灣區跨境公共事務的協作治理對傳統的央地關係秩序提出了新的要求

根據我國《憲法》第三十一條,以及《香港特別行政區基本法》、《澳門特別行政區基本法》中關於中央與兩個特別行政區關係的法律規定和法理精神,“一國兩制”下的香港、澳門特別行政區,均為直轄於中央人民政府的地方行政區域,享有行政管理權、立法權和獨立的司法權和終審權;同時,中央人民政府所屬各部門、各省、自治區、直轄市均不得干預兩個特別行政區根據《基本法》自行管理的事務。由此可見,在香港、澳門兩個特別行政區自行管理的內部事務上,二者皆享有高度自治

權,包括廣東省在內的其它省級政府均無權干預;而為了解決自行管理的內部事務問題,它們日常與中央的直接互動、溝通,乃至向中央提出各種要求,既合法也合理。但是,粵港澳大灣區跨境公共事務,屬於一種區域性事務而非特別行政區自行管理的內部事務,也不是廣東省單方管轄的事務,因此,需要在中央政府主導下由粵港澳三方積極參與來推進協同治理。在這種情況下,粵港澳三方的任何一方均不能按轄區內部事務管理的思維來處理自己與中央的關係,而應秉持市場主導、平等協商、互利互惠的原則來推進跨境事務協作,再以粵港澳“區域抱團”的方式集體向中央反映意見、提出訴求。

3. 粵港、粵澳兩兩合作機制已難以適應大灣區融合發展的新要求

香港、澳門自回歸祖國以來,粵港、粵澳雙方先後建立健全了合作聯席會議機制,推進粵港(澳)經濟社會交流與合作。應當說,回歸初期,由於跨境合作治理事務不太凸顯和繁雜,粵港(澳)合作聯席會議機制在處理雙邊經濟合作及一些相對簡單的民生事務方面,還是頗有成效的。而且,在粵港澳大灣區跨境協調發展過程中,仍有大量跨境事務屬於粵港或粵澳雙邊事務,需要粵港、粵澳合作聯席會議機制來協調解決。但是,在粵港澳大灣區融合發展的國家戰略下,傳統上由中央指導下的諸多雙邊合作事務,已演變為中央主導下的粵港澳多方共治事務,比如港珠澳大橋、廣深港高鐵等大型跨境基礎設施的建設管理;粵港澳大灣區世界級城市群建設;粵港澳大灣區共建優質生活圈;粵港澳大灣區跨境環境協同治理等。顯然,傳統的粵港、粵澳兩兩合作機制,由於參與主體上的天然局限,已經無法勝任粵港澳大灣區整體融合發展的新要求,必須通過適當調整中央與粵港澳地方政府關係來加以解決。

4. 中央與地方在涉港澳事務方面的事權與財權關係有待規範

粵港澳大灣區建設已經由過往的重經濟利益的合作向民生社會融合方面轉型,跨境公共治理的特質更加凸顯。在融合發展的背景下,尤其要逐步落地解決“便利香港、澳門居民在內地發展的政策措施”要求下,廣東及珠三角九市政府所面對的跨境治理事務變得更加具體、瑣碎和複雜,很多事情到了地方無法解決但又必須解決的局面,責任越來越大。而根據政府間事權與財權相匹配的基本原則,在跨境治理事權不斷疊加的情況下,承擔支出責任的中央或地方財權也應相應增加。反之,則容易導致地方政府責大權小的矛盾,長而言會挫傷地方政府尤其是廣東及珠三角九市政府執行中央政策的積極性。但在目前的分稅制及國家與港澳兩個特別行政區的財稅制度安排下,中央與地方在涉港澳事務方面的事權與財權關係有待進一步規範。比如,是由粵港澳三方橫向間來分擔落實大灣區跨境治理事權的支出責任,還是由中央財政轉移支付給廣東省來承擔跨境治理事權的支出責任,甚至視實際情況適度降低廣東上繳中央財政的稅收收入呢,都值得討論。

(二) 完善中央主導、粵港澳協同參與的大灣區跨境協調發展決策統籌機制

前文述及,為適應新時代粵港澳大灣區跨境協調發展的需要,應構建起既民主又集中的大灣區跨境公共事務決策統籌機制。對此,國家在總結傳統的粵港(澳)合作機制經驗基礎上,從理順央地關係層面做出了兩方面重要的制度創新。

1. 在政治決策層面專門成立了最高規格的議事協調機構“粵港澳大灣區建設領導小組”,行使粵港澳大灣區建設的最高決策統籌權。該領導小組由中央政治局常委兼任組長,肩負粵港澳大灣區重大事項和問題的集體協商、拍板定奪、統籌推進的功能;除組長外,成員包括粵港澳三地最高行政長官(廣東由省委書記參加首次會議),以及國家發改委、國務院港澳辦、中央政府駐港聯絡辦、中央政府駐澳聯絡辦等中央涉港澳事務部委機構負責人。這一全新的中央決策統籌機制,充分體

現了重塑中央與地方關係的思維：其一，港澳兩個特別行政區行政長官首次被納入中央級別決策組織，擔任國家級議事協調小組成員，這表明港澳重新納入國家治理體系、成為“一國”之下的地方政府後，其行政長官已經享有參與國家大事的平等協商和決策權利。其二，粵港、粵澳兩兩合作機制難擔粵港澳大灣區融合發展重任的問題，中央政府已通過“粵港澳大灣區建設領導小組”這個機制創新去協調推動解決。其三，在“粵港澳大灣區建設領導小組”中，粵港澳三地政府不再是非對稱的府際關係，而是一種地位對等的關係，可以分享到中央關於粵港澳大灣區協調發展的對稱信息。

2. 在行政協調層面設立了由國家發改委牽頭、中央相關涉港澳事務機構及粵港澳政府多方參加的定期磋商會議機制，協調解決粵港澳大灣區跨境發展中的重大問題和合作事項。該會議每年定期召開，2017年7月1日《深化粵港澳合作 推進大灣區建設框架協議》簽署的同時，召開了第一次會議。目前，多方磋商會議機制實際是中央“粵港澳大灣區建設領導小組”之下的最高行政協調機制。筆者認為，多方磋商會議這個稱謂不太規範，規格也與實際不太匹配，可比照“粵港澳大灣區建設領導小組”這個規範稱謂和國家級規格，相應地把多方磋商會議機制改為“粵港澳大灣區建設理事會”或“粵港澳大灣區建設委員會”，由該理事會或委員會每年定期召開多方參加的磋商會議，負責落實粵港澳大灣區建設領導小組重大決策，並就政策執行中的障礙與問題進行高層協調。

由於有代表中央行政機構的國家發改委的全權參與，因此，新成立的粵港澳大灣區理事會（委員會）應定位為國家級協調機構。行政協調上的頂層設計，也將對新時代重塑“一國兩制”下的央地關係，起到積極作用。這是因為，粵港澳大灣區跨境協調發展已經由中央主導，並由國家發改委代表中央對相關涉港澳事務機構及粵港澳三方進行協調，這樣可以避免大灣區建設中粵港澳任何一方繞過對方直接與中央溝通的問題，從而使中央與粵港澳三方的關係回歸到跨境事務治理中的本原軌道上來。

三、理順城市政府協調關係和跨部門協作關係以構建有效的政策執行機制

好的政策必須有賴於有效的執行，而政策執行的主體主要在於地方政府和相關政府職能部門。具體到粵港澳大灣區跨境協調發展過程而言，有了中央頂層設計的決策統籌機制，還必須重塑粵港澳大灣區城市政府間的協調關係和涉港澳事務部門的跨部門協作關係，以解決地方政府和政府部門對中央關於粵港澳大灣區協調發展決策的執行力問題。

（一）重塑大灣區城市群內“非對稱府際關係”以提升政策執行力

1. 大灣區城市群內“非對稱府際關係”導致政府權力的碎片化

“非對稱府際關係”原本是對粵港或粵澳政府間關係結構特質的一種形象概括，是指“一國兩制”下的香港或澳門特別行政區，其政治行政體制跟廣東省大不一樣，所享有的自治權力也不一樣，從而形成了同一個行政級別（省級）但存在綜合實力、經濟發展程度、憲制地位、管治權力非對稱的地方政府間關係；尤其是粵港這種憲制地位和管治權力上的非對稱關係會對兩地處理相互之間關係時產生積極或消極的影響，帶來粵港合作的“木桶效應”。^①事實上，既然橫向平級的粵港或粵澳政府之間都存在這種結構性的非對稱府際關係，那麼，在斜向不平級的粵港澳大灣區城市群內，11個城市政府間的非對稱府際關係特點就更加突出。這導致了粵港澳大灣區城市群內的權力碎片化狀況。

所謂粵港澳大灣區城市群內的權力碎片化，是指11個城市政府在政治位階、行政級別和享有的地方治權上迥然不一，表現在：首先，香港和澳門是省級位階的特別行政區，享有高度自治權的城

市；其行政長官享有高於一般省級政區行政首長的政治待遇和話語權。其次，廣州是省會城市，享有副省級城市的行政管理權限，其市委書記為廣東省委常委，享有省級領導的政治話語權。再次，深圳是經濟特區城市，同時更重要還是計劃單列的副省級城市，享有省一級的經濟管理權限，其市委書記為廣東省委常委，同樣享有省級領導的政治話語權。第四，珠海是經濟特區城市，享有高於普通地級市的經濟管理權限，其市委書記視實際情況非固定兼任省委常委，有時也享有省級領導的話語權；第五，佛山、東莞、中山、惠州、江門、肇慶等 6 個城市均為普通地級市，不享有特殊的政治待遇和行政管理或經濟管理權限。

綜上，粵港澳大灣區城市群內 11 個城市由於政治、行政、經濟等權力的碎片化，勢必誘發城市政府間“各自為政”的政策響應和執行機制，明顯不利於粵港澳大灣區在價值、利益、規劃、政策、法律、信息等領域推進協同體系的建設。這與粵港澳大灣區跨境協調發展必須充分貫徹中央關於創新、協調、綠色、開放、共享等新發展理念，構建大灣區城市群協同治理體系的願景相距甚遠。

2. 創新粵港澳大灣區城市政府間協調機制

筆者認為，要打破粵港澳大灣區 11 個城市政府的權力碎片化和“各自為政”政策執行機制的格局，實現市際政府間關係協調和協作性治理，需要做好以下兩方面制度創新工作：

(1) 重塑粵港澳大灣區城市政府間協調關係。此舉的根本目的就在於：構建一種地位對等、機會公平、信息對稱的政府間競合平台或機制。

建議方案有二：其一，改革現有的粵港（澳）兩兩合作的聯席會議機制，重新組建“粵港澳大灣區建設聯席會議”，每年由粵、港、澳三方輪流主辦；同時，珠三角九市政府也作為當然會議成員，參加會議。該方案的優點在於：既能使粵港澳三方立足大灣區共同利益來推進跨境公共事務的決策協商和協調推動，又保障了珠三角九市政府的知情權和參與權，但缺點是珠三角九市政府只是作為二級成員（一級成員為粵港澳三方）列席會議，非對稱府際關係仍然存在，對大灣區城市群公共治理未享有足夠的表達權和監督權。其二，借鑒世界三大灣區尤其是美國舊金山灣區經驗，創設粵港澳大灣區城市群政府協會，構建一個涵蓋 11 個城市政府、灣區商界精英、智庫領袖、大學學者、社會賢達等多方力量協同參與的開放性公共協商平台。城市群政府協會為半官方機構，實行理事會運作機制，每年輪流召開一次年度會議，主辦會議城市首長即為輪值主席。該方案的優點在於：珠三角九市與港澳兩個特別行政區是以城市政府這個一級成員的身份參與大灣區城市群公共治理的，較好地打破了原有的非對稱府際關係，11 個城市政府享有較為平等的知情權、參與權、表達權和監督權。

(2) 構建粵港澳大灣區“9+2”城市群政府協同體系。建議聚焦價值協同、利益協同、規劃協同、法治協同、政策協同、公共基礎信息協同等議題，建設粵港澳大灣區城市群政府協同體系。

價值協同：要解決粵港澳大灣區 11 個城市政府在施政價值碎片化、行政文化和理念差異的問題，倡導國家戰略、區域整體、城市聯盟、問題導向等新型執政價值理念。粵港澳大灣區不僅要有項目產業等“硬合作”，也要有港澳與珠三角九市的中高層公務員掛職交流、先進經驗交流分享、體制機制創新等方面的“軟合作”。

利益協同：構建市場化、法治化、政治性相結合的利益協同機制，既要考慮國家利益高於一切、保持港澳繁榮穩定優先的政治立場，也要充分照顧到廣東省及珠三角九市地方政府基於市場機制和法治化途徑處理粵港、粵澳利益博弈與糾紛的願望，構建長效的利益讓渡、利益共享、利益補償、利益糾紛仲裁等利益協調機制，形成粵港澳區域間“開放”利益共同體，提高共商共治共享水平。

城市群規劃協同：中央政府統籌協調粵港澳地方政府編制和修訂大灣區城市群規劃，體現中央主導和地方參與的協同機制，消解地方行政分割導致城市規劃各自為政的弊病。這是實現粵港澳大灣區生態宜居目標的基本保障。

法治協同：借鑒世界三大灣區經驗，對粵港澳法域差異和法律衝突問題，探索就大灣區協調發展專項事務進行專門立法，實現粵港澳大灣區跨境協調發展的法治化；同時，深化對粵港澳國際法律衝突的理論和對策研究。

政策與標準協同：一方面，解決珠三角九市內部政策不協調問題。廣東省政府尤其是珠三角九市政府要深化“放、管、服”改革，營造法治化、市場化國際營商環境，縮小與港澳地區的營商環境差距。同時，大力推進基層政務服務標準化與規範化建設，推動九市政策與地方性法規的銜接與協調。另一方面，珠三角九市與香港、澳門兩個城市間要逐步消除政策壁壘和制度壁壘，實現政策、標準的銜接。

公共基礎信息協同：借鑒學習美國大都市區聯合統計區，以及美國舊金山灣區構建統一的灣區政務信息平台的經驗，建立粵港澳大灣區 11 個城市的經濟社會發展基礎數據和公共信息的共享體系，搭建粵港澳大灣區政務大數據開放平台。推行數據治理，為進一步深化合作奠定基礎。

（二）理順政府跨部門協作關係以提升跨境社會政策合作實效

如何讓港澳居民融入國家發展和內地生產生活，享有“一國”之內之同等居民待遇；同時，又可實現社會福利的跨境可攜和公共服務的跨境合作，這是當前粵港澳大灣區社會融合發展中面臨的一大重點與難點問題。這個難點就在於，跨境福利可攜和公共服務合作不僅需要中央政府的頂層設計和強力政治推動，而且更有賴於行政上的跨部門協作才能逐步妥善解決。

1. 政府跨部門協作是粵港澳大灣區社會融合政策執行的基礎性工作

香港、澳門回歸以後尤其是黨的十九大以來，中央已陸續出台了許多便利港澳居民在內地發展的政策措施，在教育、住房公積金、就業、交通出行與住宿、民商事司法等領域解決了一些最為急迫的問題。同時，根據中央政府的決策部署，一個更具頂層設計意義的政策文件《港澳台居民居住證申領發放辦法》（下文簡稱《辦法》）已於 2018 年 9 月 1 日起實施。該《辦法》就港澳台居民在內地（大陸）參加社會保險、勞動就業、上學、就醫等方面，規定了在內地（大陸）享受 3 項權利、6 項基本公共服務和 9 項便利的政策措施（具體見表 1）。

應該說，在中央的政治要求和強力推動下，相關政府職能部門通過跨部門協作，在解決港澳居民融入大灣區社會發展方面取得了一些可喜的進展。但是，如果以支持港澳融入國家發展大局、實現粵港澳大灣區社會融合這個標準來衡量，這些工作還遠遠不夠，一些結構性問題依然有待解決。尤其是，港澳居民居住證申領發放過程，附帶著多項社會權利及其系列基本公共服務和政策便利，這其中不僅涉及各級公安機關，還延及港澳事務、發展改革、教育、民政、司法行政、人力資源社會保障等十幾個相關部門。那麼，如此眾多的涉港澳事務部門願不願意合力解決、如何合力去推動解決、解決過程中面臨哪些問題與障礙，將是做好居住證持有人的權益保障、服務和管理工作的難點所在。而且，在政策執行中還要充分認識和估計到粵港澳之間文化的、制度的、法律的、政策的、利益的衝突，對跨政府部門解決港澳居民國民待遇問題帶來的困難與挑戰。

2. 建立政府跨部門協作執行跨境社會政策的支持體系

筆者認為，應通過理順涉港澳事務部門的關係，構建包括政治支持、財政支持、法律支持、政策支持、信息支持等支持體系，從而實現跨部門合作。

表 1 港澳居民居住證申領發放涉及的權益及其相關政府部門

三大權利	六項基本公共服務	九項政策便利	涉及政府部門
<ul style="list-style-type: none"> ● 勞動就業 ● 參加社會保險 ● 繳存、提取和使用住房公積金 	<ul style="list-style-type: none"> ● 義務教育 ● 基本公共就業服務 ● 基本公共衛生服務 ● 公共文化體育服務 ● 法律援助和其他法律服務 ● 國家及居住地規定的其他基本公共服務 	<ul style="list-style-type: none"> ● 乘坐國內航班、火車等交通運輸工具 ● 住宿旅館 ● 辦理銀行、保險、證券和期貨等金融業務 ● 與內地(大陸)居民同等待遇購物、購買公園及各類文體場館門票、進行文化娛樂商旅等消費活動 ● 在居住地辦理機動車登記 ● 在居住地申領機動車駕駛證 ● 在居住地報名參加職業資格考試、申請授予職業資格 ● 在居住地辦理生育服務登記 ● 國家及居住地規定的其他便利 	<ul style="list-style-type: none"> ● 公安 ● 港澳事務 ● 發展改革 ● 教育 ● 文化 ● 體育 ● 民政 ● 金融 ● 司法行政 ● 人社 ● 住房城鄉建設 ● 交通運輸 ● 衛生健康

資料來源：作者根據《港澳台居民居住證申領發放辦法》自製。

(1) 政治支持。中國特色的國家治理體系最大的特色和運轉保障是中央要有政治權威。要逐步解決港澳居民融入內地發展的各種政策舉措問題，首先需要中央有毫不動搖的政治決心，繼而有強力推動和協調相關涉港澳事務部門的政治魄力，這兩點就是中央推進粵港澳大灣區社會融合的最重要政治支持。十九大報告鄭重提出“全面推進內地同香港、澳門互利合作，制定完善便利香港、澳門居民在內地發展的政策措施”，表明中央做出了解決港澳居民融入內地發展的政治決心。接下來，還需要中央有足夠的政治魄力，強力推進和協調上述十幾個政府部門去逐步解決這個問題。

(2) 財政支持。為充分貫徹實施十九大提出的內地與港澳地區“互利合作”的精神，在解決港澳居民融入內地發展問題上，必須堅持與時俱進的理念，根據“一國兩制”實踐發展的新情況、新問題，堅持財權與事權匹配、屬地管理與責任共擔的原則，設立一個包括中央政府、粵港澳三方政府、珠三角九市政府作為財政支持主體的方案，共同分擔解決因港澳居民在內地享有的多項權益而發生的公共支出問題。從具體落實來講，就是主要由香港、澳門特區政府轉移支付港澳居民在內地發生的社會福利支出，而不能完全由人口流入地政府比如深圳、珠海、東莞、中山或某個城市政府來承擔支出責任。

(3) 法律支持。港澳居民融入內地發展問題，實際是“一國兩制”下跨境社會福利的空間遷移問題。由於粵、港、澳三地分屬不同法域，三地居民的社會福利權益均有各自不同的法律保障。因此，當社會福利空間遷移真實發生、需要粵港或粵澳政府介入管理時，必然會面臨諸多的法律衝突問題。顯然，如何化解這種社會福利空間遷移帶來的法律衝突，從而為港澳居民融入內地生產生活提供法律支持，這是跨部門協作機制建設中需要解決的另一個問題。

(4) 政策支持。“一國兩制”下跨境社會福利的空間遷移，不僅涉及上述的法律衝突，需要解決法律支持問題。同時，它還涉及一系列的政策銜接、政策配套問題，因此，需要取得足夠的政策支持，才能最終落地。尤其在教育、醫療、社會保障等領域，不僅港澳與珠三角九市政府的政策設計和制度安排存在“兩制”的差異，即使在珠三角九市內部，也還有各地不同的政策舉措。如何通過政策擴散以實現政策銜接與配套，將是未來粵港澳社會融合中的重要問題。

(5) 信息支持。內地相關涉港澳事務部門要做好跨部門協作，還需要有精準、客觀的人口統計

信息。因為只有這樣，才能為相關政府部門的決策提供科學依據；同時，也才能為決策預測和風險評估做好未雨綢繆工作。以當年的港澳“自由行政策”為例，在政策出台甚至執行過程中，由於相關的配套工作做得不夠精細，導致該政策出現一些不必要的爭議。因此，對未來5年、10年乃至20年，港澳居民融入內地發展的人口數量有多少，其性別、年齡、學歷、職業等人口統計學特徵是什麼，這些相關信息的支持與共享，對跨部門協作解決社會融入問題也非常重要。

四、營造政社深度互動關係以完善大灣區協調發展的評估監測機制

如何構建一套政策評估體系，對中央關於粵港澳大灣區建設的重大決策及其執行成效進行評估監測，這是粵港澳大灣區跨境協調發展“三位一體”機制的不可或缺環節。應該通過營造更為深度互動的政社關係，對現有的諮詢機制和民間合作加以完善來解決。

（一）粵港澳合作中政社關係的現況與不足

一直以來，粵港澳合作中政府善於利用外部社會力量，注重構築一種互動合作的政社關係。關於這點，可以從現有的粵港、粵澳或粵港澳大灣區合作機制構成看得很清楚。在2010、2011、2017年分別簽訂的《粵港合作框架協議》、《粵澳合作框架協議》和《深化粵港澳合作 推進大灣區建設框架協議》中，除了高層會晤、聯席會議、協調機制和實施機制這些正式的官方合作機制外，來自社會的諮詢機制和民間合作機制都有所重視和體現。從港澳回歸以來的粵港澳合作實踐看，粵港澳民間社會力量通過開展策略諮詢和各種民間合作，的確發揮了中介橋樑和潤滑劑的重要作用。

但綜合比較來看，三個合作框架協議中對政社合作如何構建評估監測機制，參與粵港澳合作或粵港澳大灣區建設的績效評估均未有重點關注。然而，從政府運作過程的整體邏輯來看，決策、執行、評估監測三大環節是一個有機整體，缺一不可。如果沒有後續的績效評估與追蹤監測，那麼政策本身的科學性與合理性尤其是其執行成效如何，將是一個未知的“黑洞”。而目前的粵港澳合作，其政社互動關係只停留在諮詢機制和民間合作層面，顯然還有其內在的缺陷。因此，如何營造一個更為深度互動的政社合作關係，完善大灣區協調發展的績效評估與追蹤監測機制，進而構建一個涵蓋諮詢、民間合作與評估監測相結合的機制鏈，是一個不可忽視的問題。

（二）構建粵港澳大灣區跨境協調發展的評估與追蹤監測機制

筆者認為，粵港澳大灣區跨境協調發展的測評維度，最主要體現在物質層面、公共服務層面和心理層面；與此相對應，可以從經濟協同發展、跨境公共服務以及社會心理融合三個方面構建評估體系，對其進行長期的、分階段系統評估與追蹤監測。

1. 粵港澳大灣區經濟協同發展評估維度

結合粵港澳經濟協同發展的相關研究以及政策文本，以粵港澳大灣區跨境協同發展目標為導向，可以構建涵蓋基礎性評估指標、效應性評估指標和配套性評估指標在內的綜合評估體系。

一是粵港澳大灣區經濟協同發展水平的基礎性評估指標，主要包括區域內經濟均衡度、經濟（資本、貿易、人力等）聯繫緊密度、產業集聚、分工協作水平等。這些指標能夠對大灣區經濟協同發展的核心維度進行最直觀的描述，從而提供最基本、最關鍵的信息。

二是粵港澳大灣區經濟協同發展的效應性評估指標，如金融融合水平、高新產業協同水平、城市群發展水平、信息流通度、交通通達度、基礎設施共享水平等。這些指標可以對灣區經濟協同的全貌進行描繪。

三是粵港澳大灣區經濟協同發展的配套性評估指標，如與經濟發展相關的區域政府治理能力、

市場體制機制的協同融合程度以及相應的組織制度協調建設(如粵港澳三方各自成立的推進大灣區建設的相關機構),以及區域協同規劃水平等。這些領域的優化將是粵港澳大灣區能否突破制度瓶頸,實現深度協同融合的重要條件。

2. 粵港澳大灣區跨境基本公共服務質量評估維度

粵港澳大灣區的跨境公共服務質量,事關大灣區居民對大灣區建設的個體獲得感、滿意度和幸福指數,是衡量大灣區跨境協調發展水平的重要維度。從宏觀層次而言,大灣區跨境公共服務質量評估指標主要包括跨境公共服務供給的廣度、深度以及整體水平。

廣度是指大灣區跨境公共服務供給的涵蓋範圍。過往的粵港澳合作存在重經濟合作、輕民生服務這種“一條腿長、一條腿短”的問題,未來的粵港澳大灣區跨境協調發展必須把跨境基本公共服務事業是否均衡、全面發展作為評估的重要指向。

深度是指大灣區跨境公共服務供給的覆蓋水平。粵港澳大灣區深度融合要求更多的灣區居民能夠享受到統一的跨境基本公共服務。大灣區相關政府提供的跨境公共服務能否覆蓋到更多的目標群體而不僅局限於有限的群體,將是衡量其總體質量的重要指標。

整體水平是指大灣區跨境基本公共服務在整體上達到的效益。可以借鑒 3E 原則,對其經濟性、效率與效益進行評估。這種評估思路有利於加強大灣區跨境基本公共服務供給的結果導向、產出導向,提高效率與效益。而要更好地實現這種績效評估,需要加強三地政府與社會力量的深度合作。

3. “灣區人”社會心理融合狀況的評估維度

粵港澳大灣區的社會融合在本質上是人的融合。“灣區人”作為大灣區民眾的共融性價值基礎和身份認同,在大灣區社會融合過程中將起到紐帶性作用。結合粵港澳大灣區的實際情況,“灣區人”心理融合水平的評估維度可以包含三大類內容。

一是最直接也是最直觀的,針對個體心理認知的測量。例如個體居民對粵港澳“灣區人”的認同感、對其他族群的態度、對文化的認同度與接受度、留在群體內的意願等等。另外,鑒於在粵港澳大灣區背景下國家認同對心理認同的重要影響,也可以把國家認同納入作為輔助性指標。

二是從心理融合的“前因”出發,測量影響大灣區民眾心理認同與融合的具體要素。例如社會歧視水平、意識形態差異、對灣區其他區域的刻板印象程度、媒介使用習慣與傾向以及相對剝奪感水平等等,^⑩由此為評估灣區民眾心理融合水平提供參考性的分析維度。

三是從心理融合的“後果”切入,度量個體作為心理融合後果的相應行為的分佈。例如粵港澳大灣區居民參與灣區文化活動、跨文化交流、購買或使用灣區其他區域商品和服務的行為、參與灣區公共事務、接受灣區跨境公共服務等。這些可以從行為層面反映大灣區民眾的態度與心理融合水平。

五、結語

縱觀改革開放 40 年粵港澳區域的合作史,該地區的經濟社會交流、互動與合作歷經了最早期市場驅動的“前店後廠”式經濟合作,到香港、澳門回歸以後三地政府主導的粵港澳合作,再到新時代中央頂層設計並自上而下強力推進的粵港澳大灣區建設。從區域內外部環境變遷與國家發展新的歷史方位來看,粵港澳大灣區建設顯然不是傳統的粵港澳合作的線性升級,因為它尋求的不是對過往合作在量上的簡單擴張,而是力圖達致一種問題導向的跨境協調發展。因此,從區域協調發展

視角來理解粵港澳大灣區建設的政策圖景就非常重要。然而,當下有關粵港澳大灣區建設的林林種種話題中,鮮有從跨境區域協調發展的政策視域來對此進行闡釋。鑒此,本文從政府間關係視角對此進行了初步的探討,目的是拋磚引玉,以期引發更多的後續思考。

-
- ①William Anderson, *Intergovernmental Relations in Review*, Minneapolis: University of Minnesota Press, 1960: p3.
- ②尼古拉斯·亨利:《公共行政學》,項龍譯,北京:華夏出版社,2002年,第46頁。
- ③Deil S. Wright, *Intergovernmental Relations and Policy Choice*, Publius, 1975(5): pp. 1- 24.
- ④陳振明:《公共管理學——一種不同於傳統行政學的研究途徑》,北京:中國人民大學出版社,2003年,第144~145頁。
- ⑤林尚立:《國內政府間關係》,杭州:浙江人民出版社,1998年,第14、313頁。
- ⑥趙永茂等:《府際關係》,台北:元照出版公司,2001年,第6頁。
- ⑦馬力宏:《論政府管理中的條塊關係》,北京:《政治學研究》,1998年第4期。
- ⑧張緊跟:《當代中國地方政府間橫向關係協調研究》,北京:中國社會科學出版社,2006年,第208頁。
- ⑨齊杏發:《差序格局、關係網絡與政府間運行機制》,武漢:《武漢大學學報(哲學社會科學版)》,2008年第5期。
- ⑩李曉惠等:《粵港澳大灣區與香港》,香港:商務印書館,2018年,第8~9頁。
- ⑪官華:《區域地方政府間的非對稱關係研究——以粵港政府合作為例》,福州:《福建論壇(人文社會科學版)》,2011年第12期。
- ⑫崔岩:《流動人口心理層面的社會融入和身份認同問題研究》,北京:《社會學研究》,2012年第5期。
- 作者簡介:楊愛平,華南師範大學公共管理學院教授、副院長。廣州 510006
- [責任編輯 劉澤生]