

# 珠澳合作開發橫琴中的政府間關係

鄧益奮

[提 要] 珠澳合作開發橫琴中的政府間關係,不僅僅包含字面含義上的珠海市政府和澳門特區政府之間關係,而是蘊含着中央政府與廣東省政府、中央政府與澳門特區政府的縱向政府間關係,廣東省政府與澳門特區政府的橫向政府間關係,以及珠海市政府和澳門特區政府的斜向政府間關係。在珠澳合作開發橫琴的實踐中,多重政府間關係出現了自我協調較為疲弱、等級協調可能失靈、目標難以完全一致以及“政策制定—執行”鏈條缺失等難題。展望未來,需要進一步管理珠澳合作開發橫琴中的政府間關係,最終達成政府間關係的網絡狀治理、多層治理和包容性治理。

[關鍵詞] 珠澳合作 橫琴開發 政府間關係

[中圖分類號] F127 [文獻標識碼] A [文章編號] 0874-1824(2020)04-0044-11

橫琴開發是粵港澳大灣區建設的重要內容,是中央政府的重大決策。2019年12月,習近平主席語重心長地指出“特別要做好珠澳合作開發橫琴這篇文章”,更是凸顯了珠澳合作開發橫琴在粵港澳大灣區建設和粵港澳合作中的重要地位。如何做好珠澳合作開發橫琴這篇文章?本文認為,釐清珠澳合作開發橫琴中政府間關係的架構,總結合作開發中政府間關係的存在問題,提出合作開發中政府間關係的完善方向,是做好這篇文章的邏輯前提和必要基礎。

## 一、珠澳合作開發橫琴中的多重政府間關係

政府間關係,又稱“府際關係”,主要指的是中央政府與地方政府的關係,以及地方政府之間的關係。有學者將政府間關係的範疇外擴為“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”<sup>①</sup>,從而將政府部門間關係、政府與民間組織之間的關係也納入到政府間關係的範疇。本文所指的政府間關係,聚焦的是中央政府與地方政府、地方政府之間的關係,即中央政府與廣東省政府、澳門特區政府的縱向政府間關係、廣東省政府與澳門特區政府的橫向政府間關係以及珠海市政府與澳門特區政府的斜向政府間關係。

### (一) 縱向政府間關係

本質上,珠澳合作開發橫琴是地方政府合作開發橫琴。“由於地方政府之間沒有領導與被領

導的關係,所以其合作或者是靠利益驅動,或者來自中央政府的安排、命令、鼓勵等措施。”<sup>②</sup>從實踐中看,珠澳合作開發橫琴的動力,既源於珠澳雙方、粵澳雙方致力合作共贏的利益驅動,也源於中央政府的安排、鼓勵和動員。總體來說,中央政府在珠澳合作開發橫琴中的作用主要體現在頒布制度文件、中央領導人發表講話以及設立統籌組織來進行指引和協調。

中央政府首先通過出台制度文件來引領珠澳合作開發橫琴的進展。迄今為止,中央政府關於珠澳合作的重要文件是《內地與澳門關於建立更緊密經貿關係的安排》、《珠江三角洲地區改革發展規劃綱要(2008~2020年)》、《橫琴總體發展規劃》以及《粵港澳大灣區發展規劃綱要》。2003年10月,為促進中國內地與澳門經濟共同繁榮與發展,中央政府與澳門特區政府簽署《內地與澳門關於建立更緊密經貿關係的安排》,減少了中國內地與澳門在經貿交流中的體制性障礙。2008年12月,中國國家發展和改革委員會從國家戰略全域和長遠發展出發,公布《珠江三角洲地區改革發展規劃綱要(2008~2020年)》,將珠江三角洲地區與港澳緊密合作的相關內容納入該規劃綱要中。2009年8月,國務院正式批准實施《橫琴總體發展規劃》,將橫琴島納入珠海經濟特區範圍,並將橫琴的發展角色定位為“建設成為‘一國兩制’下探索粵港澳合作新模式的示範區”。《橫琴總體發展規劃》確定了橫琴“面向世界、優先港澳、政府主導、市場運作”的開發模式,以及“兩層機構、一站式服務”的管理模式。2019年2月,中共中央、國務院印發了《粵港澳大灣區發展規劃綱要》,指出要在橫琴建設粵港澳深度合作示範區,加強珠海和澳門的民生合作,加強橫琴和澳門的對外開放合作。

中央領導人高度重視橫琴開發。2009年12月,時任國家主席胡錦濤在考察橫琴新區期間,強調珠海要加快經濟發展方式轉變、提高自主創新能力、加快推進橫琴開發。2019年12月20日,習近平主席出席慶祝澳門回歸祖國20周年大會暨澳門特別行政區第五屆政府就職典禮並發表重要講話,“要做好珠澳合作開發橫琴這篇文章,為澳門長遠發展開闢廣闊空間、注入新動力。”

中央政府還通過設立相關的組織機構來協調珠澳合作開發橫琴。2019年2月,為加強對實施《粵港澳大灣區發展規劃綱要》的統籌指導,中央政府設立了粵港澳大灣區建設領導小組,組長是中共中央政治局常委、國務院副總理韓正,小組的成員包括香港特區行政長官和澳門特區行政長官。“粵港澳大灣區建設領導小組是大灣區現有的協商機制,由國務院統籌、主管港澳事務的國務院副總理領導、國家發改委統籌執行。領導小組首次將香港特別行政區行政長官和澳門特別行政區行政長官納入中央決策組織,國家對港澳的利益需要給予充分的重視。”<sup>③</sup>

## (二) 珠澳合作開發橫琴中的橫向政府間關係

珠澳合作開發橫琴中的橫向府際關係,主要是指廣東省政府和澳門特區政府的關係。一般來說,同級政府之間的權力關係是對稱的,兩者之間的關係猶如市場上平等的競爭主體,會從“理性經濟人”的假定出發展開競爭、談判和合作。這正如有分析指出的那樣,“一般而言,在同級別橫向府際關係上,由於作為行政主體的兩個部門或政府級別相同,不存在領導與被領導、監督與被監督、管轄與被管轄等關係,彼此間的地位、管治權力是對稱的。”<sup>④</sup>回歸以來,澳門特區政府不斷加強和廣東省政府的協調和合作,不斷拓展合作領域,破除合作障礙,創新合作機制,已經形成一套較為成熟的粵澳合作模式。

首先,粵澳政府簽訂了《粵澳合作框架協議》的政府間契約,規範兩地政府間合作的行動和運轉。2011年3月,為落實《珠江三角洲地區改革發展規劃綱要(2008~2020年)》、《橫琴總體發展規劃》、《內地與澳門關於建立更緊密經貿關係的安排》(CEPA)及其補充協定,推進粵澳更緊密合

作,推動廣東科學發展和澳門經濟適度多元發展,廣東省人民政府和澳門特別行政區政府簽署了《粵澳合作框架協議》(以下簡稱《協議》)。《協議》的核心準則是,在“一國兩制”方針指導下,推動粵澳更緊密合作,促進經濟、社會、文化、生活等方面融合發展,促進澳門經濟適度多元發展。《協議》的主要內容之一是“合作開發橫琴”,《協議》規定:粵澳共同參與橫琴開發,建立粵澳合作開發橫琴協調機制。

其次,自 2003 年以來,在原有的“粵澳高層會晤制度”基礎上,粵澳政府每年召開一次粵澳合作聯席會議,建立“粵澳合作聯席會議制度”。“粵澳合作聯席會議制度”的具體內容包括三個層面,一是由廣東省省長與澳門特區行政長官共同主持召開粵澳合作聯席會議,主要就粵澳合作中的合作方向、合作重點及重大經濟社會問題進行磋商和決策;二是澳門特區政府通過“粵澳合作聯絡小組”與廣東省政府“粵澳合作聯席會議聯絡辦公室”進行聯絡;三是粵澳雙方根據項目需要設立若干項目專責小組,相關單位為小組成員,負責對各合作項目進行跟進和落實。

最後,粵澳政府本着互利互惠的原則進行合作,在中央政府的促成下,實行了行政管轄權的讓渡。一般而言,地方政府合作中的行政管轄權讓渡,指的是“參與合作的各地方政府或地方政府部門將一種或幾種權力,或者某種權力的某一運行環節(決策、執行、監督等)交由某一區域性的管理機構行使,從而形成一種或幾種區域管轄權的過程。”<sup>⑤</sup>和一般意義上地方政府合作的行政管轄權讓渡不同的是,粵澳兩地政府在合作中所形成的行政管轄權讓渡,不是讓渡給一個區域性的管理機構,而是廣東省政府和澳門特區政府的相互讓渡。例如,橫琴開發中澳門大學新校區的管轄,就需要廣東省政府做出行政管轄權的讓渡;又如,橫琴新區的“澳門新街坊”項目,則需要粵澳雙方讓渡各自的管理許可權,探索區域合作中的治理創新。

### (三) 珠澳合作開發橫琴中的斜向府際關係

珠澳合作開發橫琴中的政府間關係,除了上述的縱向政府間關係和橫向政府間關係之外,還包含珠海市政府和澳門特區政府的斜向政府間關係。一般來說,地方合作是指沒有領導與被領導關係的地方政府之間的合作,主要有兩種情況。“一是同級地方政府之間的合作;二是不同級但又沒有隸屬關係的地方政府之間的合作。”<sup>⑥</sup>據此,珠海市政府和澳門特區政府的關係,就是不同級但又沒有隸屬關係的地方政府間的關係,是一種典型的“不存在行政隸屬關係的非同級地方政府間關係”。由於斜向政府間關係主體不存在直接隸屬關係,也缺乏相關的法律規定和契約安排,因此,珠海市政府與澳門特區政府關係的複雜性程度,有時在某種意義上,甚至可能高於中央政府與廣東省、澳門特區政府的縱向政府間關係,或高於廣東省與澳門特區政府的橫向政府間關係。

澳門回歸之前,由於歷史的、政治的、現實的等多種原因,珠澳合作的障礙主要表現在珠澳兩地無法取得直接的溝通和互動,很多事情都要通過中央、外交的途徑才能解決。回歸前,“由於廣東、珠海屬‘地方’政府,凡事都要通過中央,循外交途徑與澳葡政府聯繫解決,也影響了直接溝通和協調管道的順暢。”<sup>⑦</sup>回歸 20 年來,隨着珠澳合作的不斷推進,珠海澳門建立起直接溝通和對話的渠道,珠澳合作取得了豐碩的成果:“政府間合作機制初步形成、經貿合作不斷深化、重大合作項目取得突破、口岸通關合作不斷推進、旅遊教育文化等方面合作交流日趨密切、對澳民生保障繼續加強。”<sup>⑧</sup>在合作制度上,珠海市政府和澳門特區政府建立了珠澳合作會議制度。珠澳合作專責小組(珠澳合作會議),是在粵澳聯席會議下設立的工作小組,向粵澳合作聯席會議負責。在 2008 年粵澳合作聯席會議上,珠澳雙方簽署協議,成立珠澳合作專責小組,形成了珠海和澳門政府間直接磋商和交流的機制。珠澳合作專責小組在成立後,分別在 2009 年、2010 年、2011 年和 2012 年舉辦了

四次會議。自 2013 年以來,珠澳合作小組改名為珠澳合作會議,每年召開一次,並設立五個工作小組,分別是珠澳跨境工業區轉型升級工作小組、珠澳城市規劃與跨境交通研究工作小組、珠澳口岸通關合作工作小組、珠澳環保合作工作小組、珠澳橫琴開發工作小組。

## 二、珠澳合作開發橫琴中政府間關係的運行實踐

在珠澳合作開發橫琴的實踐中,中央政府的介入和安排發揮更為明顯和重要的作用。在過往珠澳合作開發橫琴的多重政府間關係中,對橫琴開發起決定性作用的是縱向政府間關係和等級協調的機制,珠海和澳門自我協調的作用較為疲軟。在當代中國分權化改革和市場化改革的潮流下,縱向政府間的等級協調在一定條件下可能失靈。另一方面,珠澳合作開發橫琴負有多重使命,目標難以完全一致。最後,從政策執行的角度看,中央政府到地方政府之間難以形成高效的政策執行鏈條,珠海市政府和澳門特區政府之間的合作機制與中央政府層面、粵澳合作層面的制度安排相互分離、各自運轉,難以形成緊密的“政策制定—執行”鏈條。

### (一) 自我協調較為疲弱

在當代中國,內生動力不足是地方政府間合作存在的主要問題之一。多數地方政府的合作,更多的是依靠上級政府和中央政府的安排,而不是來自地方政府之間的主動合作。“我國地方政府合作的自發性和自主性不足,合作在很大程度上不是建立在共同需求的基礎上,而是出自上級政府乃至中央政府的安排、命令等。”<sup>⑨</sup>主要依賴上級政府或中央政府安排的結果是,合作各方的成本和受益的分配往往不是談判協商的結果,而是上級用行政命令的手段來解決的,從而使得部分合作成員或所有合作成員的動力不足。

從實際的珠澳合作運行情況看,珠澳合作開發橫琴的情況也不例外,更加注重的是中央政府的等級協調作用、以及廣東省和澳門的橫向協調作用,珠海和澳門直接互動和自我協調的作用相對而言沒有很好地體現出來。例如,珠澳合作並沒有形成珠海和澳門兩個城市關於橫琴開發的合作協定和協調組織,有關協定和組織主要來自中央政府和粵澳合作的層面。在珠澳合作開發橫琴的實踐中,中央政府的等級協調發揮了主導的作用,珠海市政府更多的是為執行政策而展開合作,澳門特區政府則往往更為重視與中央政府的配合,從而使得珠海和澳門在橫琴開發上的主體性、主動性和積極性並不明顯和突出,一定程度上陷入“為合作而合作”的困境。

問題在於,中央政府與地方政府的關係並非完全的命令服從關係。在這種情況下,如果以等級協調為主進行合作開發橫琴的話,就存在珠海可能偏離中央政府和廣東省政府有關政策精神的制度風險。更進一步講,珠澳合作開發橫琴的多重政府間關係中,一旦作為主導地位的縱向政府間關係可能出現某種失靈,那麼珠澳合作開發橫琴的整個制度建構都會受到較大的影響。

### (二) 等級協調可能失靈

在中國單一制的國家結構底下,中央政府的高度重視和適度介入,為珠澳合作開發橫琴確立了良好的制度根基。在單一制的國家結構框架下,中國從中央政府到各級地方政府的主流關係形態是命令服從關係。單一制下,中央政府和地方政府是委託方和代理方的關係,地方政府權力來自於中央政府的授權,地方政府只是中央政府的下屬機構或代理機構。正是在這個意義上,有分析指出,中國的地方化過程是有限的,中國的公共事務依然是圍繞中央政府或者說圍繞一個中心單面的進行,而不是多元化的分擔和共同參與過程<sup>⑩</sup>。另一方面,在單一制“單中心”的制度底色下,連同中央政府與地方政府“職責同構”的職責分配機制,中央政府與地方政府的命令服從關係得到進一

步強化。所謂的“職責同構”，是指在當代中國，憲法和法律沒有對各級政府的職權做明確的規定，沒有劃清各級政府的職責範圍和獨有許可權。中央政府和地方政府、上級政府和下級政府之間的職責基本上是相同的、一致的。每一級政府幾乎都管理相同的事情，中央政府和各級地方政府之間的權責並沒有明確的區分。<sup>⑪</sup>因此，除了少數如外交、國防等專有事權屬於中央政府之外，地方政府所擁有的事權幾乎完全是中央政府的複製和翻版。

在實際運行過程中，隨着中央政府向地方政府的授權和分權改革，地方政府在實際的公共事務管理中發揮越來越重要的作用。事實上，當前中國很多公共服務是由地方政府進行提供，地方的事權決定了地方在地方事務的主導權，中央的介入是有限度的。在實踐中，中國中央政府和地方政府之間出現了與命令服從關係並行不悖的討價還價的談判關係。對於中央政府和地方政府的談判關係和討價還價的關係，已經有不少學者進行研究和分析。例如有學者就提出了地方政府可以用“准退出”的方式來調整上級的命令和指令，即“代理方對來自上級部門的壓力，無法通過正式談判或非正式談判來討價還價達成新的協定時，代理方只能被迫接受上級監管部門的命令或要求。但是，這並不意味着代理方僅僅會遵照上級部門的命令執行。”<sup>⑫</sup>有學者指出了中國中央地方關係有着“行為聯邦制”的特徵。“從憲法上看，中國不是一個聯邦制國家，既沒有各級政府間的法律意義上的放權，也沒有如三權分立這樣的政府不同部門間的分權。但在改革開放之後，為了促進經濟增長，中央政府下放部分權力到地方，使中央—地方關係越來越具有行為聯邦制的特徵。”<sup>⑬</sup>也有學者提到了，具有適應和學習能力的地方政府以擴權改革的方式積極回應了經濟社會發展過程中的挑戰，這意味着地方政府間的權責分工處於自下而上的重構過程中。<sup>⑭</sup>有學者更是直接指明了，“在實踐上，行政系統內部控制權分立，多個、多層的權屬之間拒絕協作，互不支持的行為比比皆是。”<sup>⑮</sup>

正是由於中央政府到地方政府以“命令服從”為基調的等級協調，可能摻雜着地方政府“討價還價”和“機會主義”等行為，在粵澳合作、珠澳合作開發橫琴的實踐中，一定程度上出現了珠澳合作開發橫琴的政策願意受阻、被扭曲的現象。珠澳合作開發橫琴的縱向府際關係，不僅包括中央政府和廣東省及珠海市的縱向府際關係，也包括中央政府和澳門特別行政區的縱向府際關係。如果說在單一制和職責同構的制度和機制下，中央政府和廣東省及珠海市的縱向府際關係是以命令服從關係為主的話，那麼由於“一國兩制”和高度自治的制度和機制，中央政府和澳門特區政府的縱向府際關係則可能更多地會夾雜着討價還價的意味。而即便是中央政府和廣東省及珠海市的關係上，等級協調失靈的情況也可能會出現。前些年在橫琴開發的實踐中，就曾出現偏離“支持澳門經濟適度多元”初衷的苗頭，導致澳門有聲音發出“澳門失去橫琴開發話語權”的感嘆。

### （三）目標難以完全一致

珠澳合作開發橫琴，一開始就肩負着多重使命，不僅要促進珠海和澳門的發展，而且要為珠江三角洲的發展、為探索粵港澳合作新模式作出貢獻。應該看到，中央政府、廣東省政府、珠海市政府以及澳門特區政府在橫琴開發的目標上有相互統一的一面，也有側重點的不同。一方面，橫琴開發中，中央政府和合作各方的目標可以進行統合，例如統合到“服務於珠海建設珠江口西岸核心城市”的目標底下，“橫琴開發必須服務於珠海建設珠江口西岸核心城市的目標，這是廣東省、珠三角特別是珠江口西岸地區的利益所在，也是澳門、香港的長遠利益所在。”<sup>⑯</sup>另一方面，中央政府和合作各方在橫琴開發中的目標並不完全一致。在中央政府看來，橫琴開發的宗旨，在於要逐步把橫琴建設成為“一國兩制”下探索粵港澳合作新模式的示範區。廣東省政府期望橫琴開發為中國在經濟體制、政治體制、文化體制、教育體制、社會管理體制等方面進行更廣泛、更深刻的新一輪改革提

供重要經驗,珠海市政府希望通過橫琴開發來有力地推動珠海成為珠江口西岸核心城市,帶動粵西經濟,使珠三角的發展進入一個新階段,成為“促進珠江口西岸地區產業升級發展的新平台”;澳門希望借助橫琴開發來促進澳門經濟適度多元發展的進程,同時為澳門住房、養老、醫療等民生問題尋求更為廣泛的發展空間。

由於中央政府、廣東省、珠海市以及澳門特區政府在橫琴開發的目標不盡相同,從《橫琴總體發展規劃》頒布以來,在“誰主導開發橫琴”的問題上就一直存在輿論分歧。站在廣東和珠海的立場,比較強烈的意見是必須以廣東為主導來開發橫琴。“橫琴開發的整體規劃、項目准入,必須服從於和服務於珠海建設改革開放先行區、示範區和珠江口西岸地區核心城市的目標。這是一條必須堅持的基本原則”<sup>⑩</sup>。“無論立足於全國,還是站在廣東的角度,橫琴開發必須堅持廣東主導,以我為主。”<sup>⑪</sup>這一立場在2011年的《粵澳合作框架協議》得到了堅持和確認,即“粵澳合作開發橫琴,珠海發揮橫琴開發主體作用,澳門全面參與橫琴開發”。

#### (四)“政策制定—執行”鏈條缺位

政策執行理論的研究說明,需要形成良好的執行結構和政府間合作關係,才能有效推進政策執行。因此,珠澳合作開發橫琴中的政府間關係的理想格局是,中央政府起着政策制定的作用,而橫向政府間關係和斜向政府間關係起着政策執行的作用,從而推進珠澳合作開發橫琴政策的落實,通過政府間的良好互動和緊密合作來促進有關政策的執行。

從以往珠澳合作開發橫琴的實踐看,縱向政府間關係、橫向政府間關係以及斜向政府間關係並沒有形成政策制定和執行的良性互動。首先,作為政策執行層面的粵澳合作和珠澳合作,對中央政府的橫琴開發政策沒有起到很好銜接和執行作用,使得一定程度上導致了中央支持澳門發展政策的執行梗阻。“‘一國兩制’下澳門與廣東尤其是澳門與珠海在政府間關係上是一種不完全對等的關係,由於這種特有的制度安排,導致澳門政府在處理與粵方尤其是與珠海的合作事務時有意無意展現出‘俯視’的心態,形成一種對中央惠澳政策的‘等、靠、要’等心理。然而,由於粵澳雙方尤其是珠澳雙方在合作事務治理的事前、事中環節缺乏充分的信息交流和協調溝通,很容易造成中央惠澳政策的執行‘梗阻’。”<sup>⑫</sup>

其次,粵澳合作與珠澳合作之間也沒有建立起一種嚴密的制定執行關係。珠澳合作專責小組最初設立的目的是作為粵澳合作聯席會議下轄的工作小組,直接向粵澳合作聯席會議負責。從粵澳合作和珠澳合作實際的運作實踐中看,粵澳合作聯席會議和珠澳合作會議的關係似乎沒有預想中的緊密,沒有形成較為嚴格的“計劃—執行”關係。比如,近年來,珠澳合作會議與粵澳合作聯席會議之間並沒有很好體現出政策內容的銜接和承繼關係,兩個會議的主要內容較為雷同。

### 三、管理珠澳合作開發橫琴中的政府間關係

總體上來看,珠澳政府間關係,既牽涉中央政府與地方政府之間的關係,也牽涉地方政府間關係,更牽涉“一國兩制”下“國內境外”的政府間關係。因此,需要管理珠澳合作開發橫琴中的政府間關係,使得多重政府間關係實現動態平衡和有機結合,達成政府間關係的網絡狀治理、多層治理和包容性治理。

#### (一)網絡狀治理

所謂網絡狀治理,是指公共治理發生在相互依賴的不同行動者組成的組織網絡中,沒有一個行動者有權支配其他行動者的行動,治理的結構基礎既非自上而下的等級結構,也非完全對等的平行

結構,而是縱橫交錯的、動態變化的網絡結構。

網絡狀治理的核心主張是,網絡狀治理中各節點之間的關係是相互依賴的關係。相互依賴的關係決定了,沒有任何一個節點能完全控制其他節點。儘管節點之間有着基於政治權力、經濟實力等方面的不均衡和不對稱,但各節點應本着相互尊重、互利互惠的立場和其他節點進行互動。在珠澳合作開發橫琴中,中央政府、廣東省政府、澳門特區政府、珠海市政府確實存在實力和權力不對等的情況。各方所形成的政府間關係,可能形成中央政府自上而下控制的等級化、科層化的結構。在一個治理權威分散化的時代中,等級協調可能失靈,科層結構的可行性和實效性已經受到質疑。在這種情況下,就應該引入網絡狀治理的精神來看待和改善政府間關係,從而形成合作各方相互尊重、充分溝通、調適互動的良好狀態。

政府間關係的網絡狀治理,是對政府間關係的“十字型博弈”模型的超越和升級。“十字型博弈”模型認為,“中央政府、省級政府、市級政府”三級政府形成了十字型的博弈單元,而省級政府是博弈的中心點。“從縱向看,省級政府不僅要與中央政府進行博弈,還要與市級政府進行博弈;從橫向來看,省級政府還要與其同級政府即其他省級政府進行博弈。在這一博弈單元中,處於‘十字中心點’的是‘省級政府’,而不是中央政府”<sup>②</sup>。“十字型博弈”模型將地方政府間合作和競爭的博弈中心點聚焦在省級政府之上,有一定的解釋力和說服力。然而,就珠澳合作開發橫琴的實踐來看,中央政府、省級政府和市級政府都可能是合作博弈的中心點,當中的政府間關係結構更像是多中心的網絡狀結構,而不是十字型的結構。在珠澳合作開發橫琴的過程中,珠海市政府可以通過珠澳合作會議等機制與澳門特區政府進行互動和協調。

政府間關係的網絡狀治理,是等級協調和橫向協調的雙向增強。綜上所述,珠澳合作開發橫琴中的政府間關係,除了縱橫兩個方向的政府間關係外,也可能是斜向的直接互動關係。而縱向、橫向及斜向政府間關係又不是簡單地各自運作,而是相互影響、相互制約,形成珠澳合作開發橫琴中錯綜複雜的網絡狀的政府間關係。這種政府間關係既不是科層的等級結構,也不是市場的平行結構,而是糅合等級結構和平行結構的網絡狀結構。網絡狀結構既包括正式的法律和契約的關係,也包括非正式的溝通和會晤關係,既可能演化為等級結構,也可能演化為平行結構,被視為是最適合各方力量進行合作治理的結構基礎。網絡狀結構表明了,要進行良好的珠澳合作開發橫琴的頂層設計,就既要發揮中央政府自上而下的等級協調作用,又要充分重視平級政府自主參與的橫向協調作用,從而實現等級協調和橫向協調的相互支持和雙向增強,凸顯網絡狀治理結構對跨域治理的優勢。這正如有學者指出的,“在縱向機制與橫向機制雙向增強的情況下,跨域治理模式能夠有效地執行並整合政府部門資源進行集體行動,形成不同政府主體之間的良好互動機制,實現資源分享和資訊交流,通過跨域治理的合力,達到良好的治理效果。”<sup>②</sup>

網絡狀治理有三種協調模式和治理模式:共同治理模式、領導組織治理模式和網絡管理組織模式。其中,共同治理是網絡狀治理中最簡單和最普遍的形式,它是網絡成員自身平等參與、共同治理的模式,不存在專門的治理實體;領導組織治理是指網絡成員中有一個實力較強的成員擔任了組織間關係的領導組織,並擔當着管理和協調成員關係的角色;網絡管理組織模式是專門設立一個獨立的管理實體來治理網絡及其行動。網絡狀治理理論認為,“成功的網絡狀治理形式的選擇取決於四個關鍵變量:信任、參與者數量、目標一致性、網絡層面的能力需要。一般而言,網絡的信任沒有密集分布,參與者數量較多,網絡目標一致性較低,網絡層面的能力需要較高,那麼領導組織治理和網絡管理組織的模式比共同治理的形式就更有效”。<sup>②</sup>

共同治理模式、領導組織治理模式和網絡管理組織模式的區分,契合國內學者基於國內地方政府合作實踐而總結出來的三種地方政府合作機制的劃分,即“(1) 互利模式,其基本條件是合作的各方均可從合作中獲益;(2) 大行政單位主導模式,其基本條件是在合作各方中有一方獲益多,以至於它可以單獨承擔地方合作的成本;(3) 中央誘導模式,其基本條件是中央要求地方之間的合作或制定鼓勵地方合作的政策”<sup>23</sup>。換言之,網絡狀治理模式的選擇,從理論上需要從成員信任度的高低、成員數量的多少、成員目標一致性程度以及對網絡整體能力要求程度來進行釐定,在中國地方政府合作實踐中也能找到相應的模板進行學習和借鑒。因此,應該根據珠澳合作開發橫琴中政府間關係的實際情況,比如信任程度、目標一致性程度等變數的情況出發,結合實踐中的互利模式、大行政區主導模式和中央誘導模式的利弊得失,審慎決定珠澳合作開發橫琴中政府間關係的網絡狀治理模式。

## (二) 多層治理

和網絡狀治理理論主張一樣,多層治理強調的是,在一個權威分散化的時代,社會公共問題越來越複雜化和專業化,沒有任何一個組織擁有足夠的資源和能力來單獨應對某種公共問題的解決,需要聯合其他組織來共同解決問題,應對公共政策的挑戰,履行政府的公共責任。因為政府面臨各種複雜的問題,而複雜問題的解決則一定會牽涉不同地方、不同政府以及不同主體的合作。與此同時,與網絡狀治理不同的是,多層治理理論的關注重點並非相互依賴各方的不對稱關係,而是多個政府層級之間應該各自發揮自身不可或缺的作用,共同解決問題。

依照西方學者的闡釋,多層治理的定義是:“多個領土層級的嵌套政府之間的持續談判”<sup>24</sup>。首先,多層治理往往牽涉多個層級的政府共同解決公共問題。多層治理強調的是,現代治理已經不適合自上而下的命令服從關係,而是多個中心的治理。多層的每一層並非是附屬的而是獨立的,多層的每一層都是一個中心。因此,單獨依靠中央政府的等級控制或單獨依靠地方政府的平行互動,都不能促成真正的良性合作。這就意味着,在珠澳合作開發橫琴的多重政府間關係中,縱向政府間關係、橫向政府間關係以及斜向政府間關係都有着不可或缺的作用,不能有所偏廢。

其次,多層治理關注政府間的持續談判關係,而不是命令服從關係。相對於命令服從關係,在中央地方政府關係、地方政府間關係中,持續談判關係更加顯得有普遍性。值得關注的是,多層治理強調的是不同層級可以直接互動,例如高層與低層的互動可以繞過中間層級,即中央政府可以和城市政府進行直接互動,這與等級制的治理模式有着明顯的不同。這種機制代表的是更為靈活、更有適應性的治理,使得相關層級和領域的利益相關者介入進來,為達成相互接受的政策而進行協商談判。在多層治理的視野中,權力和權威是向上、向下以及側向的分散化,形成了“上下左右”、“政府、社會和市場”共治的治理結構。多層治理模式中,最為重要的問題就是構建一個合理的談判協商和溝通的機制,從而協調好各個治理主體之間的關係,達成多個政府和多個部門之間的良好共處。

在珠澳合作開發橫琴的政府間關係中,應該致力建立一種以談判協商為主、以行政督導和等級協調為副的多層治理模式,改變目前主要依賴等級協調的局面,形成合作方自我協調為主、多層互補的合作協調機制。這就需要中央政府鼓勵珠海與澳門進行平等協商的直接對話和合作,增強珠海和澳門自我協調在多層治理中的作用和分量。在這方面,《粵港澳大灣區發展規劃綱要》就明確指出了,鼓勵大灣區城市間開展多種形式的合作交流,共同推進大灣區建設。這應該是未來珠澳合作發展的一個大方向。也就是說,在多層治理的理論視域中,中央政府可更多授權珠海,強化珠海

和澳門之間的合作,而不是通過自上而下的行政手段來促成珠海與澳門的合作。

具體而言,可探討成立在粵澳政府層面和珠澳政府層面的管理機構,形成“政策制定—執行”有效銜接的執行鏈條,落實粵港澳大灣區建設領導小組的有關決定。在這方面,已經有學者提出了設立“粵澳合作管委會”的建議。為了推進琴澳合作自由港建設,需要一個機構既能從中央層面統籌兩地利益,又具有行政管理權,確保琴澳合作方針政策從頂層設計落地實施。建議設立粵港澳大灣區建設領導小組領導下的粵澳橫琴深度合作示範區管理委員會,簡稱“粵澳合作管委會”<sup>⑤</sup>。珠海市政府也提出了“建立橫琴與澳門共商共建共管新機構”的設想,從規劃、建設、管理甚至產業導入,都有專職人員負責。<sup>⑥</sup>

### (三) 包容性治理

在珠澳合作開發橫琴的政府間關係網絡中,誰從合作中受益,是合作中最為重要的問題。在珠澳合作開發橫琴合作中,合作本身不是目標,合作是為了實現更好開發橫琴的目的。鑒於珠澳合作開發橫琴中存在的目標不盡一致的困境,管理珠澳合作開發橫琴中政府間關係還應尊重和保障各種利益相關者的權益,化解政府間的目標不一致和利益衝突,實現整體利益和個體利益和諧共處的包容性治理,促使橫琴開發有利於澳門經濟適度多元,助力國家改革開放,也有利於廣東省、珠海和橫琴的發展。

首先,在珠澳合作開發橫琴中,必須清楚地意識到,在每一個合作方的利益都獲得保障的前提下,才能確保合作的可持續發展。在合作中,合作的整體利益與合作任何一方的利益都同等重要。合作者之所以進入合作網絡,採取合作行動,就是要致力實現其單獨行動所不能得到的好處。如果進入合作網絡,合作者的原有利益得不到保障,那麼合作者在可能情況下,勢必退出這種合作。政府間管理的“基於轄區模型”揭示了,地方政府合作就是天然地為了追求自身轄區的利益和目標。<sup>⑦</sup>在合作中,這種基於追求轄區利益的正當性不會也不應該因為加入合作網絡而受到削弱,相反,只有合作網絡的利益和各合作方的利益能夠包容共處,相互促進,合作才能鞏固和持續發展。因此,地方的本位主義和基於轄區的利益追求本身不應該受到過於嚴厲的批判,關鍵在於追求轄區利益的同時,也包容其他合作方的利益以及整體合作網絡的利益。

其次,在尋求各方共同利益的過程中,各個地方政府不能過於堅持各自的目標,而是需要做出妥協、調整和適應,形成各種正式和非正式的制度,最大限度地減少衝突、強制和機會主義,從而達成共同目標。在某種程度上,政府間關係就像國家之間的外交關係,各個政府參與互動和博弈,需要形成一套博弈的正式和非正式的制度。“政府間的管理者不僅在討價還價,而且尋求正式和非正式的調整,來實現相互受益”。<sup>⑧</sup>值得強調的是,在“一國兩制”架構下,珠澳合作開發橫琴,是“一國”之下的跨境區域合作,政府間互動、博弈和合作的規則設計就需要更多的制度創新,從而達成“一國兩制”治理機制的創新。這正如有學者指出的一樣,“粵港澳大灣區建設,是在借鑒國際區域經濟一體化理論與實踐經驗的基礎上,結合‘一國兩制’的中國特色,探索區域經濟發展的創新實踐。粵港澳大灣區建設,是‘一國兩制’理論與區域經濟一體化理論的結合與融合,需要在實踐中探索和創新大灣區經濟整合的發展模式,實行差異性整合和有限度整合,從而創新‘一國兩制’治理機制。”<sup>⑨</sup>

最後,在構建珠澳合作開發橫琴的包容性治理中,尤為重要的是建立和維繫政府間的信任關係。珠澳合作開發橫琴的過程,不僅是政府間的談判和調適過程,也是建立、培育和維持政府間信任的過程。政府間的信任關係,是政府間成功合作治理的基本要件。“合作治理的成功依賴於創

造一種嚴肅的氛圍去培養信任、共同的擔當、相互責任以及願意承擔風險”<sup>③</sup>。在構建珠澳合作開發橫琴的政府間信任關係中，中央政府和澳門特區政府要繼承互信的傳統和優勢，不斷完善和發展新時期中央和澳門的互信制度。“中央與澳門需要在新時代下，完成高水平的互信機制，在出入境、資金與技術管制、事權與財權等方面有新的突破，尋求特別行政區制度的時代變遷要求，澳門應當發揮主動性與積極性，將改革開放進一步融入其中，透過協商等途徑建立緩解澳門發展困境的機制。”<sup>④</sup>在強化中央政府和澳門特區政府的信任關係的同時，還要不斷強化廣東省政府、澳門特區政府、珠海市政府的彼此相互信任，形成粵澳、珠澳的相互理解、相互調適，從而提升整體網絡層面的信任水平。

#### 四、結論

珠澳合作開發橫琴，是當前粵港澳大灣區建設和粵澳合作的重要抓手，是未來促進澳門經濟多元發展的核心途徑，也是習近平主席對第五屆特區政府的殷切期望。它承載着“一國兩制”下區域合作的先行示範區、“一國兩制”實踐的新平台、粵澳深度合作區等重要使命，是澳門未來經濟社會進一步拓展空間和實現高質量發展的關鍵所在。

由於“一國兩制”的制度安排，珠澳合作是中央政府領導下的特殊地方間政府的合作。在中央政府、粵澳政府和珠澳政府的共同努力下，珠澳合作形成了從中央政府到地方政府的多層制度創新，突破了回歸前珠澳合作難以直接溝通的制度障礙，為珠澳合作開發橫琴確立了基本的制度架構。然而，珠澳合作開發橫琴的政府間關係，依然存在囿於“一國”和“兩制”、“等級”與“談判”、“小我”與“大我”的“國內境外”合作難題。在啟動新一輪的珠澳合作開發橫琴之前，需要以網絡狀治理、多層治理和包容性治理為理論指導和改革對標，進一步調整、管理和優化珠澳合作開發橫琴中的政府間關係，在凸顯中央政府作用、強化中央政府統籌協調成效的同時，加強粵澳政府、珠澳政府間的目標協調和治理創新，實現合作共贏。

---

①楊愛平：《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》，澳門：《澳門理工學報》，2019年第1期。

②③楊龍：《地方政府合作的動力、過程和機制》，北京：《中國行政管理》，2008年第7期。

③⑤楊道匡、駱偉建、李可、王喬瑩：《實施高度開放自由港政策 推動橫琴粵澳深度合作區建設》，北京：《港澳研究》，2020年第1期。

④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》，2011年第12期。

⑤楊龍、彭彥強：《理解中國地方政府合作——行政管轄權讓渡的視角》，北京：《政治學研究》，2009年第4期。

⑥楊龍、鄭春勇：《地方合作對政府間關係的拓展》，

上海：《探索與爭鳴》，2011年第1期。

⑦譚湛明：《探尋粵澳合作關係的新突破——“新時期粵（珠）澳合作關係”研討會綜述》，廣州：《學術研究》，1999年第3期。

⑧張蓉：《珠澳合作發展的思考》，廣東珠海：《中共珠海市委黨校珠海市行政學院學報》，2011年第5期。

⑨潘小娟：《加強我國地方政府合作的對策建議》，北京：《行政管理改革》，2015年第3期。

⑩參見古德曼(David S. G. Goodman)：《改革二十年以後的中心與邊緣：中國政體的重新界定》，劉鋒譯，香港：《二十一世紀》，2000年10月號。

⑪張緊跟：《縱向政府間關係調整：地方政府機構改革的新視野》，廣州：《中山大學學報》，2006年第2期。

⑫周雪光、練宏：《政府內部上下級部門間談判的一

個分析模型——以環境政策實施為例》，北京：《中國社會科學》，2011年第5期。

⑬鄭永年：《中國的“行為聯邦制”：中央—地方關係的變革與動力》，邱道隆譯，北京：東方出版社，2013年，第4頁。

⑭郁建興、李琳：《當代中國地方政府間關係的重構——基於浙江省縣鄉兩級政府擴權改革的研究》，上海：《學術月刊》，2016年第1期。

⑮張靜：《行政包乾的組織基礎》，上海：《社會》，2014年第6期。

⑯⑰⑱范時傑：《橫琴開發的歷史定位和戰略意義》，廣東珠海：《中共珠海市委黨校珠海市行政學院學報》，2009年第4期。

⑲楊愛平：《廣東自貿試驗區建設與粵澳合作機制再創新》，廣州：《華南師範大學學報》，2015年第6期。

⑳劉祖雲：《政府間關係：合作博弈與府際治理》，南京：《學海》，2007年第1期。

㉑葉林、楊宇澤、邱夢真：《跨域治理中的政府行為及其互動機制研究：基於廣佛地鐵建設和水污染治理的案例比較》，哈爾濱：《理論探討》，2020年第2期。

㉒Keith G. Provan and Patrick Kenis, Modes of Network Governance: Structure, Management, and Effectiveness, *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 18, No. 2 (Apr., 2008), pp. 229-252.

㉓Katherine A. Daniell and Adrian Kay, *Multi-level Governance: An Introduction*, in Katherine A. Daniell, Adrian Kay, *Multi-level Governance: Conceptual Chal-*

*lenges and Case Studies from Australia*, Canberra: ANU Press, 2017, p. 6.

㉔姚奕生：《需與中央商定》，澳門：《澳門日報》，2020年1月17日。

㉕Robert Agranoff and Michael McGuire, A Jurisdiction-Based Model of Intergovernmental Management in U.S. Cities, *Publius*, Vol. 28, No. 4 (Autumn, 1998), pp. 1-20.

㉖Robert Agranoff and Michael McGuire, Another Look at Bargaining and Negotiating in Intergovernmental Management, *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 14, No. 4 (Oct., 2004), pp. 495-512.

㉗蔡赤萌：《粵港澳大灣區建設：理論框架與香港角色》，澳門：《澳門理工學報》，2019年第1期。

㉘Erik W. Johnston, Darrin Hicks, Ning Nan and Jennifer C. Auer, Managing the Inclusion Process in Collaborative Governance, *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 21, No. 4 (October, 2011), pp. 699-721.

㉙張強、駱偉建：《互信機制的構建：“一國兩制”澳門實踐的要旨》，澳門：《澳門理工學報》，2019年第4期。

作者簡介：鄧益奮，澳門理工學院人文及社會科學高等學校社會經濟與公共政策研究所所長、副教授，博士。

[責任編輯 劉澤生]