

# “世界級城市群”戰略下的粵澳合作機制

鄧益奮

**[提 要]** 城市群是區域經濟新的發展趨勢和潮流。粵澳合作未來5年的戰略目標是大珠江三角洲城市群成為世界級城市群。大珠江三角洲城市群雖然具備了一些世界級城市群的優勢條件，但距離世界級城市群的目標依然有較大的差距。粵澳合作的實踐中，粵澳合作主要依靠鬆散的會議機制進行協調，出現中心城市缺位、決策執行鏈條斷裂、各層級政府間關係錯位等弊端。在“世界級城市群”的目標導向下，粵澳合作需要從聯席會議機制轉向城市群治理機制，由鬆散的會議協調模式過渡到多中心互動、多主體參與、多層級構建的多中心城市群治理模式。

**[關鍵詞]** 世界級城市群 粵澳合作 聯席會議 城市群治理

**[中圖分類號]** F127 **[文獻標識碼]** A **[文章編號]** 0874 - 1824 (2015) 02 - 0064 - 09

“粵港澳合作共同打造具國際競爭力的城市群”的發展定位，可追溯到2008年12月國家發展和改革委員會頒發的《珠江三角洲地區改革發展規劃綱要（2008-2020）》的表述。《綱要》明確提出，“粵港澳要共同打造亞太地區最具活力和國際競爭力的城市群，堅持‘一國兩制’方針，推進與港澳緊密合作、融合發展，共同打造亞太地區最具活力和國際競爭力的城市群”。2011年，廣東省人民政府和澳門特別行政區政府簽訂的《粵澳合作框架協定》則進一步把“基本形成大珠江三角洲世界級城市群”作為粵澳合作2020年的主要目標，“到2020年，區域一體化發展格局基本確立，世界著名旅遊休閒目的地基本形成，區域產業升級發展成效顯著，粵澳社會公共服務體系銜接共享，大珠江三角洲世界級城市群基本形成，奠定澳門經濟適度多元發展基本格局”。那麼，為實現“大珠江三角洲世界級城市群”的戰略目標，粵澳合作應該有什麼樣的作為和貢獻？

## 一、城市群與世界級城市群的基本內涵

城市群又稱之為城市聯盟、都市圈、城市經濟區、城鎮密集區、大都市連綿區等等。關於城市群有各種各樣的界定。有學者認為，城市群是指“在特定地域範圍內具有相當數量的不同性質、類型和等級規模的城市，依託一定的自然環境條件，以一個或兩個超大或特大城市作為地區經濟的核心，借助於現代化的交通工具和綜合運輸網的通達性，以及高度發達的信息網絡，發生與發展著城市個體之間的內在聯繫，共同構成的一個相對完整的城市‘集合體’。”<sup>①</sup>也有學者指出，

“城市群是指在特定的自然條件、發達的交通資訊網絡、產業的精細分工與密切協作等因素的共同作用下，由一個或多個大型或特大型中心城市帶動，若干不同規模、等級、各具特色的城市之間良性聯動、協同發展，構成的龐大城市體系。”<sup>②</sup>可見，城市群是某個區域內若干個城市組成的，並以一個或一個以上中心城市為核心和依託所組成的城市體系。

一方面，城市群是城市的集合，是城市的密集區域，城市是構成城市群的基本單位。一般來說，城市群是由兩個以上的城市所組合或聚合而成的，城市群意味著多個城市的聚合，集群的城市一般在地理上是相互毗鄰並有交通運輸網絡的連接。如果說，城市群形成了城市之間的網絡結構，那麼城市群中的每個城市就是城市群網絡的一個節點。一般來講，城市群形成的基本條件是“良好的地理位置和自然條件、發達的區域性基礎設施網絡、產業拉動、政府的宏觀調控行為、世界經濟重心的轉移。”<sup>③</sup>其中，地理毗鄰和發達的基礎設施網絡就是兩個最為基本的要素，是把作為節點的城市連接成城市群和城市網的鏈條。

另一方面，多個城市聚合後，並不是所有的城市實力都是對等的。“城市群的一般特徵之一在於具有完整的城市等級體系。”<sup>④</sup>城市群的形成和發展過程中，中心城市或特大城市起到了非常關鍵的作用。從某種意義上看，城市群的形成是依靠中心城市的輻射和帶動而形成的，因而城市群的研究離不開中心城市的討論。城市群是一個城市群體，城市群中特大城市和中小城市共同存在，城市群中各個城市之間的關係不是完全對等的，存在著不同規模和等級的城市。中心大城市在城市群中發揮核心作用，是人口和產業聚集等各種生產要素的引力中心和輻射中心。總體而言，城市群中多個城市雖然在經濟實力上有強弱大小之分，但城市間的關係是平等的，城市間的關係並非自上而下的等級關係，而是互相依賴、互相協調的網絡關係，當中心城市的作用和角色對城市群的發展顯得格外重要。

從城市化進程的視野來看，城市群是城市化區域發展的高級階段。隨著經濟競爭的激烈化，很多城市都意識到單獨依靠自己難以解決發展進程中所遇到的深層次問題，必須通過城市間合作的方式來實現優勢互補，相互促進。當前世界經濟的競爭在很大程度取決於各個世界級城市群的競爭。迄今為止，比較公認的世界級城市群主要有五個，即以倫敦為中心的英國城市群、以巴黎為中心的西歐城市群、以芝加哥為中心的美國中部城市群、以紐約為中心的美國東部城市群和以東京為中心的日本城市群。這五大世界級城市群可謂是當前全球經濟競爭的主角和中心。世界級城市群的發展在當今的全球經濟發展中發揮著舉足輕重的作用，“在全球佔有重要地位，控制著全球的戰略性資源、戰略性產業和戰略性通道，從而擁有主導和改變世界思維模式和價值取向的能力和權力，是全球經濟話語和經濟秩序的控制者。”<sup>⑤</sup>

儘管五大世界級城市群的管理模式各有差別，區域內中心城市的作用和數量也不盡相同，但共同的特點是城市體系的鏈條完整、區域中心城市地位突出、交通運輸網絡發達。“從規模上看，城市數量很多，往往是完整的城市網絡體系；從結構上看，中心城市首位度很高，往往是國際化樞紐城市；從交通聯繫來看，交通和通訊網絡發達，往往擁有世界級的貿易樞紐；從運作機制上來看，往往有著高效的統籌協調機制；從功能和地位上來看，具有中樞的支配地位，往往是一國乃至全球的經濟增長極和中心。”<sup>⑥</sup>

在城市群中，中心城市的地位通常可以通過“城市首位度”的概念來反映，表明中心城市的輻射力。“城市首位度”是一個綜合性概念，不僅包括首位城市的經濟規模與第二大城市經濟規模之比，而且還被廣泛應用為首位城市綜合競爭力優於其他城市的程度，它包括人口首位度、經

濟首位度、科教文化首位度、城市功能首位度、生態建設首位度等方面。“一般認為首位度在2~3時比較合適。首位度太高，表示首位城市與其他城市懸殊太大，難以發揮擴散作用，難以帶動次一級城市的發展。首位度太小，說明城鎮體系的中心城市不明顯，中心城市和次一級城市差別不大。”<sup>⑦</sup>由此，形成世界級城市群的關鍵環節在於，城市群內形成有適度城市首位度的中心城市，以帶動區域內各城市的發展。

## 二、聯席會議主導的粵澳合作機制

澳門回歸祖國以來，粵澳合作不斷取得新的進展，合作領域不斷拓寬，合作層次不斷提升，合作機制不斷優化。《粵澳合作框架協議》的頒佈，更是把粵澳合作機制區分成高層會晤、聯席會議、工作機構、諮詢機制和民間合作五個方面。其中，高層會晤機制是指粵澳高層適時舉行會晤，研究重大合作事項，達成戰略性共識，指導和推動合作的開展；聯席會議機制要求完善粵澳合作聯席會議制度，確定年度重點工作，設立或調整粵澳合作有關專責小組，建立澳門與珠海等珠江口西岸城市協同發展機制；工作機構方面要求強化粵澳合作聯絡辦公室職能，負責粵澳高層會晤及粵澳合作聯席會議有關工作，督促和協調有關合作事項；諮詢機制要求組建粵澳發展策略研究專責小組，吸納各界代表和專家參與，形成政府、業界和研究機構互動機制；民間合作要求發揮粵港澳合作促進會的平臺作用，支持粵澳各個行業及各個界別加強交流合作。

在粵澳合作五大機制中，聯席會議機制是最為主要的合作機制。建立粵澳合作聯席會議創始於2003年，是原有的粵澳高層會晤機制的基礎上發展而成的，旨在就粵澳合作的方向、合作的重點項目及重大經濟社會問題進行磋商和決策，是將高層會晤機制固定化、定期化的一種制度形態。從2003年開始，聯席會議開始於每年一次，基本上採取輪流在粵澳兩地開會的形式舉辦，直到2014年一共舉行了12次會議，取得了一系列令人矚目的合作成果。

2003年在澳門舉行第一次粵澳合作聯席會議，粵澳雙方同意在既有的粵澳高層會晤基礎上，建立粵澳合作的聯席會議制度，初步形成粵澳合作聯席會議的制度體系。2004年在珠海的第二次粵澳合作聯席會議上，粵澳雙方確定了共同推進泛珠三角區域合作、探討泛珠三角橫琴經濟合作區框架、繼續配合澳門發揮區域商貿服務平臺功能等十一項合作事項。2005年，粵澳雙方在澳門的第三次粵澳合作聯席會議就加強粵澳合作問題進行深入交流與磋商，當中包括港珠澳大橋、粵澳能源合作、粵澳交通體系對接、粵澳跨境工業區開發建設等議題。2006年第四次粵澳合作聯席會議在珠海舉行，會議對橫琴開發、港珠澳大橋、供港澳食品衛生以及環境污染等問題進行探討並研究未來工作方向。2007年第五次粵澳合作聯席會議決定重點推進民生合作、經貿合作、文化合作等三個領域的合作，2008年第六次粵澳合作聯席會議更是把重點合作的領域推廣到民生合作、服務業及經貿合作、社會事業合作、大型基礎設施建設和口岸合作以及推進橫琴開發建設等五個方面。2009年第七次粵澳合作聯席會議上對配合珠三角發展綱要的合作做了深入的探討，2010年第八次粵澳合作聯席會議則重點討論了優質生活圈的構建。2011年的第九次粵澳合作聯席會議提出粵澳雙方要合作建設粵澳區域融合發展的平臺、澳產業協同發展平臺、共建優質生活圈平臺及創新合作發展基地平臺等四個新平臺。2012年的聯席會議提出要進一步推動包括珠海橫琴新區和廣州南沙新區在內的特別合作區建設。2013年的聯席會議明確把中山翠亨新區作為粵澳合作的新平臺。2014年的聯席會議把江門大廣海灣等新區納入粵澳合作平臺。

根據相關的制度規定，粵澳合作聯席會議下設立“粵澳合作聯席會議聯絡辦公室”，並根據

雙方合作項目的需要設置若干項目的專家小組。在粵澳合作聯席會議期間，合作方式和合作機制的討論時常是粵澳合作會議的討論議題。例如，2007 年的粵澳合作聯席會議上就提到了，“充分發揮兩地政府在粵澳合作中的統籌協調作用，雙方要切實做到三個並重：一是政府引導與民間合作並重。二是加強交流合作與落實重點項目並重。三是充分發揮專責小組作用與完善聯絡機制並重。”<sup>⑧</sup>但由於缺乏一系列成熟、制度化的機制與組織，粵澳合作機制主要停留在各種會議制度與單項合作機制和組織上，主要依託首長聯席會議等行政首長之間的直接磋商和對話機制。從整體看，粵澳合作機制主要體現為鬆散的會議機制，制度化程度較低，是一種非制度化的協調機制。非制度化的協調機制則容易導致區域合作的不確定性，無法為有力提升合作成效提供系統而周全的制度保障。“縱觀世界各國主要經濟區域的協調模式，通常有兩種類型：一種是制度化的協調機制，即有嚴密的組織形式，通過集體談判締結條約，具有法律強制性的效力；另一種是非制度化的協調機制，即各成員之間的領導人作出承諾，而不具有法律強制性效力。”<sup>⑨</sup>

### 三、粵澳合作實現世界級城市群的合作機制障礙

一般來講，大珠江三角洲城市群的範疇是指由廣州、佛山、深圳、東莞、惠州、珠海、中山、江門、肇慶以及香港和澳門兩個特別行政區組成的城市群，通常又稱為粵港澳城市群。以下通過 2013 年大珠江三角洲 11 個城市在常住人口、GDP 以及人均 GDP 的等三個基本指標來窺探大珠江三角洲城市群的基本情況。

表 1 大珠江三角洲城市群中各城市的基本情況（2013 年）

城市	常住人口 (萬)	GDP (億人民幣)	人均GDP (人民幣)	人均GDP (美元)	GDP 廣東省排名	人均GDP 廣東省排名
廣州	1,292.68	15,420.14	120,104.84	19,393.02	1	2
佛山	726.18	7,010.17	96,534.88	15,587.24	3	4
肇慶	398.23	1,660.07	41,686.21	6,730.96	11	10
香港	721.91	17,000 (約數)	240,541 (約數)	38,797.00	-	-
深圳	1,054.74	14,500.23	137,476.82	22,198.03	2	1
東莞	829.23	5,490.02	66,206.24	10,690.15	4	6
惠州	467.40	2,678.35	57,303.17	9,252.59	5	7
澳門	60.75	3,211 (約數)	541,297 (約數)	87,306.00	-	-
珠海	158.26	1,662.38	105,041.07	16,960.71	10	3
中山	315.50	2,638.93	83,642.79	13,505.59	6	5
江門	448.27	2,000.18	44,619.98	7,204.67	9	8

資料來源：各城市 2013 年統計公報

由上表所示，大珠江三角洲城市群實際上可以區分為中部次級城市群、東部次級城市群和西部次級城市群。其中，中部次級城市群主要是廣州、佛山和肇慶組成，2013 年的 GDP 為 24,090.38 億人民幣，常住人口為 2,417.09 萬；東部次級城市群主要是香港、深圳、東莞和惠州組成，2013 年的 GDP 為 39,668.6 億人民幣，常住人口為 3,073.37 萬；西部次級城市群主要是澳門、珠海、中山、江門組成，2013 年的 GDP 為 9,512.49 億人民幣，常住人口為 983.03 萬。應該講，

從人口規模、人口密度、城市化水準、經濟總量以及各城市間的聯繫等指標上已經基本達到了世界級城市群的標準。正如時任國家發展和改革委員會副主任杜鵑所言，“目前，大珠江三角洲已成為世界第三大都市圈，其規模超過了倫敦都市圈，在世界上僅次於紐約都市圈和東京都市圈。粵港澳三地的生產總值如按單一經濟體計算，在亞洲僅次於日本、韓國和印度。”<sup>⑩</sup>

即便如此，大珠江三角洲城市群距離世界級城市群的目標仍然存在較大的差距。當前，大珠江三角洲城市群與世界級城市群比較仍然存在不少的差距和問題，這種差距不僅表現在產業結構及發展階段的差距，“在空間佈局、發展階段、產業佈局、產業結構和職能分工等方面觀察，大珠江三角洲城市群與世界級城市群的差距依然明顯”，<sup>⑪</sup>也體現在大珠江三角洲城市群眾各個城市的合作融合程度與世界級城市群的差距，“大珠江三角洲城市群內香港、澳門與珠江三角洲其他城市的融合程度與城市群的內涵要求還存在很大的差距。”<sup>⑫</sup>就粵澳合作實現世界級城市群而言，粵澳合作缺乏中心城市、缺乏暢通的決策執行機制、缺乏縱向政府間關係的理順機制，對區域一體化及世界級城市群的實現造成了重重障礙，表明了粵澳合作在通往世界級城市群的道路上並不平坦。

首先，中心城市缺位。大珠江三角洲城市群中，西部次級中心城市的地主不突出，西部缺乏核心城市和超大城市的輻射。從大珠江三角洲城市群中各個城市的基本情況看，中部和東部的次級城市群經濟實力較為強大，相比之下，西部次級城市群的經濟實力顯得較為弱小。由此可見，在大珠江三角洲內部，次級城市群的實力並不均衡，西部次級城市群和東部、中部的次級城市群相比有較大的差距。這其中最為主要的原因就是西部次級城市群缺乏類似廣州、深圳和香港的中心城市的輻射。在西岸城市群中，中心城市的辨認度不高。西部的城市中，無論是珠海或澳門，似乎都難以承擔西部次級城市群中心城市的角色。“西岸都市區卻是只見‘星星’，不見‘太陽’，各市實力均衡，未出現較為明顯的核心，相互之間的經濟聯繫較為薄弱。原規劃中的副核心城市珠海與各地的經濟聯繫甚至普遍低於江門和中山，未能起到西岸增長極的作用。”<sup>⑬</sup>如上表所示，2013年珠海的人均GDP排在廣東省的第三位，但由於人口少，珠海GDP總量在廣東省的排名是第十位，處在珠三角各城市較為靠後的位置。澳門的GDP總量和人均GDP在近些年表現極為亮眼，但由於澳門支柱產業的特殊性以及微型經濟的特點，無法對珠江三角洲西岸城市形成強有力的輻射帶動作用。

其次，決策執行鏈條斷裂。從實踐來看，粵澳合作機制一般採取集體磋商的形式，沒有形成一套制度化的決策和執行機制，缺乏順暢的決策執行鏈條。在實際的合作機制中，高層會晤以及聯席會議等機制之間的關係並不是特別清晰。根據粵澳合作框架協定的規定，現有的合作機制主要依靠高層會晤機制和聯席會議機制進行協調。比如在珠澳合作的官方合作架構來看，珠澳合作自上而下可分為三層架構，第一層是粵澳合作聯席會議，它是珠澳合作專責小組（珠澳合作會議）的上級結構。第二層是珠澳合作專責小組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；第三層是根據珠澳雙方合作需要而設置的五個工作小組，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。

從粵澳合作和珠澳合作實際的運作實踐中看，粵澳聯席會議和珠澳合作專責小組（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，近兩年珠澳合作會議的時間基本上在粵澳聯席會議舉行的半年後才舉辦，而且珠澳合作會議的既定內容

都是在總結珠澳合作一年來的合作成果以及提出新的合作思路，粵澳聯席會議的精神和計劃並沒有成為珠澳合作會議的必要討論議程。這對於作為粵澳合作聯席會議重要組成部分和支撐作用的珠澳合作會議而言，是有必要去彌補的。這在某種程度上反映了，粵澳合作在實際的運作中出現了決策執行鏈條的斷裂，原則上作為粵澳合作聯席會議執行機制和工作小組的珠澳合作會議事實上並沒有起到落實粵澳合作聯席會議的作用。

最後，各層級政府間關係錯位。中央政府、廣東省、廣東省各城市以及港澳兩個特別行政區的關係需要進一步理順。大珠江三角洲城市群最顯著的特點就是區域內的城市實行“一國兩制”的兩種制度，這為實現區域一體化帶來了很大的制度困難和阻礙。在大珠江三角洲城市群中，香港和澳門都是中央政府設立的特別行政區，廣州市和深圳市分別是廣東省的2個副省級市，佛山、惠州、東莞、珠海、中山、江門、肇慶是廣東省的7個地級市，這就意味著不可避免地遇到中央政府、廣東省、珠三角九大城市以及香港和澳門特別行政區關係協調的問題。“珠三角涵蓋9個經濟規模、發展層次、產業結構不同的城市，行政級別不同，若再加上香港和澳門，體制更具有非同一性，包括了兩種不同的經濟體、不同的關稅區，內部有海關，有口岸。很多城市都將彼此看作是競爭對手而非夥伴，在相當一部分產業中存在過度競爭甚至惡性競爭的局面。”<sup>⑭</sup>在珠江三角洲九大城市的合作問題上，各個城市之間的關係相對容易處理，行政關係和權責關係也相對簡單。然而，一旦涉及到九大城市和港澳合作的問題上，就不可避免地碰到合作主體的行政級別不對等的問題。因此，在實踐來看，可以看到，城市間的合作並不是城市間各自形成平等的談判而開展合作，也不是由共同的上級政府來統籌形成合作，而是形成非常複雜的路線進行合作和協調。比如，在不少情況下，澳門與珠海的合作就不是通過珠海和澳門的談判協商來完成的，而是澳門通過中央政府再通過廣東省到珠海市的合作，由此珠海在珠澳合作中就往往顯得被動，這也是珠澳合作成效一直以來不盡理想的深層次原因。

#### 四、建立粵澳合作的城市群治理機制

從構建世界級城市群的戰略來看，粵澳合作的具體落實點在於廣州、深圳、珠海、佛山、惠州、東莞、中山、江門及肇慶等九大城市和澳門的合作，為此，當前粵澳合作極為重要的任務就是檢討當前粵澳合作機制中的問題，集中精力建立和完善城市群治理機制，實現大珠江三角洲城市群向世界級城市群的華麗轉身。所謂的城市群治理，就是對城市間合作的治理和管理活動。“城市群治理是針對以中心城市為核心的城市密集區域，通過整合政府、企業和公眾關係，充分發揮公共部門、非政府組織和公眾的作用，有效協調城市間關係，共同解決城市群發展所面臨的區域問題，促使城市群健康合理發展的一種機制。”<sup>⑮</sup>城市群治理的目的在於解決單個城市所解決不了的問題，因而城市群的整體利益就顯得特別重要。城市群治理應該以實現城市群的整體利益和區域利益為最高目標，適當尋求區域公共利益和個體城市利益的平衡。

城市群治理可以分為區域政府治理模式和多中心治理模式。傳統區域主義主張依靠各個城市共同的上級進行治理的區域政府治理模式，“要解決區域內地方政府惡性競爭、區域公共服務設施佈局不合理等一系列問題，必須建立一個統一的具有正式權威的區域政府。”<sup>⑯</sup>然而，由於大珠江三角洲城市群區域內有實行一國兩制的不同城市，通過建立區域政府進行城市群治理的模式並不可行。當前大珠江三角洲城市群已經是多中心城市的結構，“改革開放以來，珠江三角洲地區的城市空間結構大致經歷了單中心—雙中心—多中心網絡化的三個階段，已形成了由特大城

市、大城市、中小城市和小城鎮等構成的城市空間體系。”<sup>⑩</sup>這就意味著，大珠江三角洲城市群的治理需要實現多中心治理的模式。具體而言，需要從大珠江三角洲城市群的實際出發，構建多中心互動、多主體參與、多層級構建的多中心治理模式。

### （一）多中心互動

多中心互動強調的是，即便有著經濟實力和行政級別的差異，但每個城市在城市群中都是一個中心，都有著平等的對話權利，都應該彼此公平地進行交流和互動。每個城市在城市群體系中都是對等的成員，不能因為經濟實力小或行政級別低就被剝奪了談判和博弈的機會。本質上看，城市群治理是反映的是城市間相互依賴的網絡狀的關係，既非市場的等價交換，又非科層的自上而下的控制。區域發展的相互依賴理論表明，隨著經濟全球化和區域經濟一體化的發展趨勢，城市之間的經濟社會發展不是孤立的，而是彼此依存、相互聯繫的，因此每個城市的利益都應該得到基本的尊重，城市間應該積極開展經濟合作，以謀求共同發展和互利共贏。

這個過程中，中心城市的角色確實很關鍵，中心城市在實現城市群整體利益中有決定性的作用，但並不意味著中心城市對城市群有支配性的管理功能。城市群治理致力實現的是多中心互動管理而非單中心支配管理，它要求城市間互相溝通交流和對話來確定目標、商量對策、協調利益和化解矛盾。只有平等地參與合作的談判和商議中，構建起來的合作才能是永久的和持續的。在大珠江三角洲城市群中，沒有任何一個城市能夠自上而下地來主導城市群的管理和治理，而是需要通過城市間彼此的談判協商對話來解決城市群的共同問題。

當然，多中心治理互動需要有一套協調機制，否則就會變成無中心治理，城市群的管理和治理活動就會陷入一種無序狀態。城市群治理的基調不是控制而是協調，歸根到底，城市群治理並不是組織內部的管理，而是組織間關係的管理。因此，需要更加注重協調機構的建立和完善，形成多中心互動治理後的制度化協調。在粵澳合作的實踐中，要進一步強化粵澳合作聯絡辦公室的職能，不應該把粵澳合作聯絡辦公室的職能僅僅局限在負責粵澳高層會晤及粵澳合作聯席會議的工作方面，而是把其定位為“負責粵澳合作全面協調的專責權威機構”，全方位協調涉及各個城市政府、政府部門、層級政府之間的各種合作事項。

### （二）多主體參與

城市群治理的主體體系是一個開放而異質的體系，要求政府和各種社會力量一起加入，優勢互補，共同為城市群的發展貢獻自身的獨特力量。治理的本質特徵在於多元主體的互動，多元主體包括政府、民間組織、企業和公民，多種力量共同合作，呈現多元異質力量共同治理的格局。治理可以是正式組織和制度的治理，也可以是非正式組織和制度的治理。正式組織和制度的治理主要是政府層面的治理，非正式制度安排則往往就是依靠民間組織自發的合作行動來完成的。因此，城市群治理有政府間的合作治理，有民間組織的合作治理，也可以由政府與民間組織的合作治理，形式多樣，權力分散。

一方面，政府依然是城市群治理中最為核心和關鍵的主體，建立一個互利互惠、互相信任的政府間的合作關係是城市群治理機制最為重要的部分。在這個過程中，需要強化政府間的聯繫，不僅要強化高層領導的會晤和聯席會議的舉行，而且要加大各個政府職能部門交往的頻率，致力達成有實質合作成效的合作項目。另一方面，加強民間合作。應該充分發揮澳門作為社團社會的優勢，動員更多民間社團參與粵澳合作的實際進程中來，特別是粵澳合作框架協議中所提及的工商企業界、專業服務界、學術界、傳媒界以及行業協會等各個界別的社團積極參與到與珠海等各個城市的社團合作中來，讓粵澳合作的活動真正落到實處。

### (三) 多層級構建

城市群治理不僅涉及橫向的政府間合作關係，理順縱向的政府間關係也是城市群治理的應然要義。在大珠江三角洲城市群的治理實踐中，鑑於中國單一制國家的現實情況，單獨依靠地方政府合作來實現城市群治理是不可行的，而是要充分中央政府、省政府和城市政府三者的積極性。因此，“多層級構建”強調的是理順從中央、省到城市政府各級政府之間的關係並形成順暢的決策執行關係，當中包括完善現有的粵澳合作聯席會議機制，明確粵澳合作聯席會議和下設的各個工作小組的權責關係。這裡要特別指出的是中央政府和澳門的獨特作用，並考慮授權城市之間的直接對話。

首先，城市群治理機制除了需要有地方政府間的協調合作之外，中央政府的協調作用是不可或缺的組成部份。中央政府的支持與誘導是區域內地方政府合作不可缺少的條件。中央政府參與協調可以降低地方政府間協調的成本，提高合作效率。中央政府在城市群治理中可以發揮宏觀規劃的作用，“城市群治理問題不但需要由各城市群發揮特色，發揮多元主體功能，還需要在國家宏觀層面上有具體的指導，中央政府要對城市群的治理做出總體考慮，引導全國城市群健康協調發展。”<sup>18</sup>同時，中央政府可以對各個城市間可能的利益衝突充當公正裁判的角色。“中央政府可以作為超脫於地方政府利益爭端的公正裁判，從而在地方政府的博弈中發揮信息溝通與衝突裁決的作用。”<sup>19</sup>此外，中央政府還可以在地方政府的利益激勵和補償機制中發揮積極的促進協調作用。“在城市群內部，由於地方政府間沒有隸屬關係，它們之間的合作需要來自外部的推動力量。中央政府促進地方合作的措施包括補償和激勵兩種作用方向，中央可以建立促進地方政府合作的補償機制和鼓勵機制。”<sup>20</sup>

其次，澳門要多發揮變革合作機制的作用。澳門有著“一國兩制”的特殊優勢，應該更有條件成為變革合作機制的制度創新者。比如，在珠澳合作方面，澳門應該起著更為核心和主導的角色，通過自身的各種優勢帶動珠海的發展，實現珠澳雙方的長遠的、牢靠的、至為親密的合作夥伴關係。比起珠海而言，澳門有更好的資源和優勢去提出制度改革的設想，也更容易被中央政府所接受。

最後，鼓勵授權城市群中的城市通過直接溝通對話來尋求城市間的合作。比如，在珠澳合作的問題上，應該著力鼓勵珠海市和澳門進一步通過直接對話的方式進行珠澳問題的協商和解決。這就需要中央政府授權珠海進行對澳門進行平等協商的對話和合作。長期以來，珠澳合作之所以困難重重，歸根到底就是珠澳合作不僅涉及到珠海和澳門的關係，更牽涉到廣東省與澳門，甚至中央政府和澳門之間的關係。在區域合作日益緊密化的時代潮流中，中央政府應該更多授權珠海和澳門之間的平等合作而不是通過自上而下的行政手段來實現珠海與澳門的合作。這應該是未來珠澳合作發展的一個大方向。在這方面，澳門就有社會意見主張，“中央政府應多授權珠海直接與本澳合作，在粵澳合作聯席會議合作框架下，授權珠海直接與本澳交流。”<sup>21</sup>

城市群是珠江三角洲未來經濟發展的引導力量和中心環節。發揮和整合廣東省的地理優勢，實現大珠江三角洲各大城市的融合發展，是未來大珠江三角洲發展成敗的核心要義，也是粵澳合作新的目標和使命。在這個背景下，粵澳雙方應全力推進珠澳同城化的進程形成珠三角西岸的中心城市，從強調區域利益、互利互惠和互相信任的合作精神出發來進行粵澳合作的制度創新，著力推進合作機制從簡單的合作聯席會議機制轉向多中心治理模式的城市群治理機制，形成城市間合作的制度化協調，推進粵澳合作的實質性進展，進而促進大珠江三角洲的整體發展。

- ①姚士謀、朱英明、陳振光等：《中國城市群》，合肥：中國科學技術大學出版社，2001年，第3頁。
- ②③陳玉光：《城市群形成的條件、特點和動力機制》，北京：《城市問題》，2009年第1期。
- ④丘杉、梁育民、郭楚：《打造更具競爭力的大珠三角城市群》，廣州：《廣東經濟》，2013年第1期。
- ⑤⑥⑭梅偉霞：《廣佛肇經濟圈與珠三角世界級城市群建設》，廣州：《探求》，2012年第4期。
- ⑦張良衛、李新、黎鈺婷：《粵港澳合作建設世界級城市群的發展策略分析》，廣州：《廣州大學學報（社會科學版）》，2013年第1期。
- ⑧《粵澳合作邁上新水平》，澳門：《市民日報》，2007年12月14日。
- ⑨金太軍、張開平：《論長三角一體化進程中區域合作協調機制的構建》，太原：《晉陽學刊》，2009年第4期。
- ⑩《珠三角城市群：打造世界級城市群》，北京：《人民日報（海外版）》，2011年4月3日。
- ⑪黃榮斌、嚴莉：《國家戰略層面的大珠三角城市群發展路徑》，廣州：《城市觀察》，2009年第1期。
- ⑫⑯毛豔華、李敬子、蔡敏容：《大珠三角城市群發展：特徵、問題和策略》，廣州：《華南師範大學學報（社會科學版）》，2014年第5期。
- ⑬李紅錦、李勝會：《基於擴展強度模型的城市群經濟空間聯繫研究——珠三角城市群的實證研究》，南昌：《企業經濟》，2011年第11期。
- ⑮⑯汪陽紅：《城市群治理與模式選擇》，北京：《中國城市經濟》，2009年第2期。
- ⑯呂麗娜：《區域公共治理組織模式比較分析及啟示》，武漢：《湖北行政學院學報》，2014年第1期。
- ⑰謝慶奎：《中國地方政府體制概論》，北京：中國廣播電視出版社，1998年版，第355頁。
- ⑱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。
- ⑲《劉藝良倡中央授權珠海直接與澳溝通》，澳門：《市民日報》，2010年4月20日。

**作者簡介：**鄆益奮，澳門理工學院社會經濟與公共政策研究所副教授，港澳與內地合作發展協同創新中心研究人員，博士。

[責任編輯 劉澤生]