

深圳前海區域治理模式創新研究

謝寶劍

[摘要] 前海深港現代服務業合作區是提升粵港合作水平、推進粵港澳大灣區建設的重要載體。如何破解制度差異和治理差異帶來的合作難題,進一步提高合作區的合作成效,深化合作區的改革開放,離不開區域治理模式的創新。根據治理主體—治理方式—治理目標的邏輯架構,深入分析區域協同治理的內在機理,並探索性地提出前海區域協同治理模式。此外結合治理主體的不同,將前海區域協同治理模式分為“政府間橫向協同治理模式”、“政府、企業、社會協同治理模式”、“政府間縱向協同治理模式”。

[關鍵詞] 前海 粵港澳大灣區 區域治理模式創新 協同治理 深港合作

[中圖分類號] D035.5 **[文獻標識碼]** A **[文章編號]** 0874 - 1824 (2022) 02 - 0040 - 12

位於深圳的前海深港現代服務業合作區是提升深港粵港合作水平、推進粵港澳大灣區建設的重要載體。2010年,《前海深港現代服務業合作區總體發展規劃》(下文簡稱《規劃》)正式獲國務院批復,“批復”提出要發揮深港比較優勢,大力發展前海服務業,明確前海“粵港現代服務業創新合作示範區”的戰略定位。前海深港現代服務業合作區的發展與治理離不開各級政府的協同,因此“批復”也指出,要建立由發展改革委牽頭,國務院有關部門、香港特別行政區、廣東省、深圳市等有關方面參加的協調機制,幫助解決《規劃》實施過程中遇到的問題。自合作區設立以來,地方政府圍繞前海模式和治理能力現代化展開了一系列的探索性實踐,政府治理能級顯著提升。2021年9月發布的《全面深化前海深港現代服務業合作區改革開放方案》(下文簡稱《方案》),在《規劃》基礎上對於新發展階段下的合作區發展提出了新要求。《方案》明確提出要創新前海深港現代服務業合作區治理模式,推進各項體制機制創新。治理模式創新有助於解決制度差異與治理差異帶來的合作難題,是推進前海深港現代服務業合作區建設的題中之義,也是支持前海融入新發展格局的內在動力。由於“一國兩制”背景下的深港合作區域治理模式無例可循,必須要形成與其發展相匹配的區域治理新模式,以突破體制、法律、機制、政策以及管理模式等方面的壁壘與束縛。因此本文圍繞前海治理模式的構建,探究性地提出前海區域協同治理模式。根據治理主體—治理方式—治理目標的邏輯架構,對協同治理模式的運作方式與作用機理進行深度挖掘,並從政府間橫向協同治理,政府、企業、社會協同治理,政府間縱向協同治理三個維度,提出前海區域協同治理模式。

一、前海區域治理模式創新的緣起

(一)前海區域治理模式的現狀與成效

前海合作區的開發建設、運營管理、綜合協調等工作,均由前海深港現代服務業合作區管理局依法負責。2018年,深圳市委批復成立前海深港現代服務業合作區工作委員會(黨工委),作為中共深圳市委的派出機構,與前海管理局一體化運作。目前由南山區委書記兼任合作區黨工委書記、管理局局長。為支持前海合作區的發展,國務院批准成立了部際聯席會議,包括了國家發展改革委、工業和信息化部、廣東省政府、香港特別行政區政府、深圳市政府等27個部門,通過聯席會議的形式,聯動各部門,形成推進前海發展的強大合力。此外,前海合作區還成立了諮詢委員會,由知名專家學者和業界人士組成,為國家有關部委、廣東省、深圳市提供前海開發開放決策諮詢意見。

在治理方面,前海合作區發揮先行先試優勢,在區域治理方面推出一系列的創新舉措,主要包括:一是推進商事制度改革,優化營商環境。前海合作區的企業可以先辦理營業執照,然後再申請業務許可證。通過政務服務與互聯網相結合的模式,構建一站式政務服務平台,簡化辦事流程、提升辦事效率,不斷優化地區營商環境。二是以信用體系為核心,推動監管體系建設。建設前海信用平台“前海信用網”,用戶可通過信用網查看合作區內各企業的詳細信息。開發“信易貸”、“信易託”、“信易租”等信用產品及服務,降低守信企業的經營成本。三是整合區域資源,構建區域糾紛解決資源共享機制。前海法院與南沙、橫琴法院共享調解員等糾紛解決資源,協同打造專業化、國際化的糾紛調解隊伍。四是打造國際商事訴調對接中心,構建多元糾紛解決機制。前海“一帶一路”國際商事訴調對接中心先後與30多家境內外調解機構合作,聘請專業的外籍及港澳籍調解員,調解商事糾紛案件。針對涉港商事案件,還建立了中立第三方裁決機制。

(二)前海區域治理模式的不足

前海合作區自設立以來,在區域治理方面做出了積極的探索,取得了不俗的成效,但前海合作區目前的治理模式依舊存在不足之處,制約着前海合作區的進一步發展。

首先,由於制度壁壘的存在,前海與香港之間的內部循環並不通暢。而在傳統的垂直管理體制下,不同行政主體之間的利益衝突導致前海與香港的合作困難重重,無形的制度壁壘對要素的跨境流動與整合形成了約束。其次,前海合作區的治理主體略顯單一,目前大部分事務均由合作區管理局負責。雖然前海合作區的合作對象是香港,但合作區的發展同樣離不開大灣區其他城市的支持,目前前海合作區與大灣區其他城市間的合作機制並不完善,缺少相應的溝通協調與協同治理機制。雖然前海也成立了諮詢委員會,為專家學者參與區域治理提供了渠道,但目前的社會治理模式仍有欠缺,企業與社會組織在區域治理中的重要作用發揮不足。最後,前海開發中各級政府間的聯動不足。前海的發展與治理離不開各級政府的共同參與,尤其在與香港的制度、規則銜接方面,需要不同層級政府的共同參與。但在實際治理過程中,不同層級政府間仍是一種上傳下達的模式,政府間縱向聯動機制尚未完善。

區域治理模式創新是解決前海合作區治理模式不足、進一步深化前海合作區改革開放的必要之舉。只有從治理模式上尋找突破與創新,才能更好地解決深圳與香港在合作中面臨的問題。在新的發展格局下,綜合運用各學科的知識譜系,以前海區域治理模式創新為切入點,破解前海發展中的一系列問題,對於打造粵港澳大灣區全面深化改革創新試驗平台、建設高水平對外開放門戶樞紐以及推動港澳融入國家發展大局都具有重要意義。

二、前海區域協同治理模式的作用機理

提升前海治理效能、促進前海深港現代服務業合作區的發展,需要創新區域治理模式。本文針對前海發展所面臨的一系列問題,探索性地提出前海區域協同治理模式,希望為前海的治理提供啟發。協同治理研究作為近年來的學術增長點,進入了一個需要凝練和總結核心概念並推動其在中國情境下適配和創新的新階段。主要原因有二:一是國外協同治理理論無法直接應用於我國實踐,在中國情境下,協同治理的概念意涵和表達方式與國外有所不同。國外學者將協同治理概括為:由權力機關發起,利益相關方(包括政府以及非政府組織)以共識為導向的協商性治理機制。^①但在中國情境下,非政府組織包括哪些?在協同治理中應賦予其什麼樣的權力?在中國目前的體制機制下,協商該以何種形式進行?國外協同治理理論在中國的應用仍有較多難點,如果不對中國情境下的“協同治理”概念進行釐清、歸納和總結,則不利於協同治理理論與中國治理情境的適配。二是區域協同治理理論在國內的發展仍處於起步階段,其理論縱深仍需結合中國區域治理中的實際問題進行拓展,針對實際問題與外部環境的變化,做出動態調整與創新。比如香港與深圳雖同屬於一個國家,但制度環境卻有所不同,難以直接套用國外的區域協同治理理論。

儘管國內外學者都在努力嘗試提煉協同治理運行機理的一般規律,但目前仍未達成共識。當下學界對於協同治理所達成的共識主要體現在以下三個方面:一是協同治理需要多元化的治理主體。二是協同治理需要更加柔性化的治理方式。三是協同治理的目標是解決公共問題。結合前海區域治理的現實需要以及學界關注的主要問題,下文主要從協同治理的主體、目標以及方式三個方面凝練,根據“治理主體—治理目標—治理方式”的邏輯框架,對前海“區域協同治理理論模式”進行構建,並提出理論框架。

(一)區域協同治理的主體:多元治理主體

多元治理主體是協同治理的基本特徵之一。^②治理的概念意涵與統治並不相同,統治的主體必須是政府,而治理的主體可以是政府,也可以是社會團體、行業協會、企業等非政府機構。統治指的是政府依靠行政權力並通過自上而下的層級結構對地方發展及公共事務進行規劃與管理。而治理則意味着參與主體的多元化,政府、社會組織、企業等均可以通過互動溝通的橫向權力網絡來對公共事務進行管理,目的是實現共同利益的最大化以及分配的公平化。^③更通俗地講,治理的主體是區域內部所有的利益相關者,除了政府、企業、社會組織外,還應包括在此區域生活的居民。^④由於政府治理的形式較為單一,而市場調節機制卻由於價格黏性等原因無法及時滿足社會發展的需求,因此多個利益相關集團通過對話、協商等方式實現公共治理,也是對政府統治以及市場機制自身缺陷的一種必要補充。^⑤公共管理從統治走向治理意味着政府管理理念的變化,同時也是我國實現“治理體系與治理能力現代化”的必然選擇。

治理一詞的內涵意味着治理參與主體的多元化,即除政府以外,企業與社會組織在治理過程中也發揮着重要作用,意味着政府與企業、社會組織的協同。但這並不代表政府與非政府機構的協同就能達成治理目標,事實上政府間的協同對治理能效的發揮也同樣重要。前海的發展需要非政府機構的參與,同時也離不開上級政府與同級政府的參與,比如前海與其他地區路網的连接、各項制度的對接,涉及多方博弈,需要不同層級政府的參與。因此本文提出的協同治理模式,其治理主體包括了不同層級的政府(如地方政府、跨行政區的同級地方政府、上級政府)以及非政府機構(如企業與社會組織等)。雖然社會主體是治理中不可或缺的一部分,但並不代表社會主體在治理中發

揮絕對的主導作用。政府行政權力仍是實現有效治理的絕對保障,在協同治理中扮演着發起者、領導者以及監督者的角色。^⑥因此政府依舊在治理中發揮主導作用,而社會主體則主要在治理中發揮一種協調性功能,彌補政府治理存在的不足。

(二)區域協同治理的目標:治理效能最大化

如何實現治理效能的最大化,是協同治理的終極目標。在協同治理的視角下,多元治理主體可通過政府供給、市場供給和志願供給等不同形式提供多樣化的資源,不斷優化前海的資源配置效率。提高治理效能是協同治理的目標所在,治理效能的高低檢驗了協同治理優勢的存在性,也指明了協同治理機制進一步優化的方向,是維持既有優勢獲取新優勢的關鍵依據。

治理效能的內涵包括成本投入和績效表現兩個方面,在不考慮成本投入的情況下單單考慮最終的治理績效缺乏現實意義。因此我們考慮的治理效能最大化指的是在既定成本下,獲得最多的績效表現。^⑦協同治理的成本投入包括多元主體間集體行動的成本,也包括治理所需投入的人力、物力、財力。集體行動的成本,包括政府間以及政府與非政府機構的談判成本、交易成本等。由於多元治理主體之間的利益導向不同,所以在協同治理過程中可能存在機會主義行為,增加協同治理的隱性成本投入。雖然這種隱性成本無法具體體現,但其卻在政府協作過程中真切的存在,影響協同治理的成本。此外,協同治理還需要投入一系列的人力與物力,如基本保障設施的投入、人員投入、活動資金投入等,這部分成本是顯性成本。目前國外權威評價體系(如世界銀行的世界治理指標、美國國際發展署的民主與治理評估框架)中,主要關注的是政府績效、居民權力、民主自由等要素。因此在治理績效方面,我們也將其分為經濟績效與社會績效。經濟績效指的是協同治理帶來經濟方面的提升,可以用GDP增長率等直觀的指標表示。而社會績效指的是群眾的獲得感,對於社會群眾來說,協同治理帶來的福利除了體現在實實在在的收入以外,還體現在治安條件與環境改善、辦事流程簡化等帶來的便利以及獲得感。對於社會群眾來說,其福利水平的提高無法用簡單的數據表示,因此我們建議採用社會群眾評分的方式對社會績效進行衡量,通過調查問卷的方式對當地居民展開調查,獲得一手數據。關於居民獲得感的評價指標,吳克昌和劉志鵬^⑧以及文宏^⑨等學者已展開具體的研究,本文在此不做過多討論。

此外,協同治理的效能並非前海單一地區治理效能的最大化,要實現有效的協同治理,必須通過合適的利益聯結,將不同地區的利益納入統一的框架進行討論。因為要實現前海的發展,離不開各治理主體的參與,因此在實現前海發展效益最大化的同時,還要保證其他治理主體的利益。但目前研究對於評價體系中不同地區利益的考量不足,如何通過創新區域協同治理評價體系,將各個治理主體尤其是跨行政區政府的利益納入考核體系統一考量是未來值得研究的方向。

(三)區域協同治理的方式:剛性治理與柔性治理相結合

治理主體多元化意味着區域協同的手段與方式也具有多樣性。從治理的主體進行劃分,協同治理的手段可分為剛性治理與柔性治理。^⑩剛性治理主要依靠行政權力、法律的強制力發揮作用。而柔性治理則是一種彈性較強的治理模式,主要依靠文化、意識形態、道德等柔性同化方式發揮作用。以政府為主體的治理是正式的治理手段,主要依靠政府的行政手段或法律規範的強制性進行治理。以政府為治理主體的正式治理手段屬於一種自上而下的治理方式,以科層制進行組織,治理任務通過每一層級的政府部門進行下傳,治理的權力也分別賦予了不同層級的政府。但這種科層式的治理方式存在着部門規劃重複衝突、規劃朝令夕改等問題,屬於一種硬性或者說具有剛性的治理方式,缺乏靈活性。^⑪剛性治理通過行政權力、法律規範等正式制度發揮作用,具有權威性和強制

性,被治理的對象往往只能被動接受,無法主動選擇。在這種治理模式下,“政績錦標賽”是激勵政府官員積極治理的內在動力。出於晉升的目的,地方官員看重的更多是考核指標的完成,而公眾或企業的訴求往往被忽略。^⑫因此,科學的考核指標對於正式的協同治理方式來說非常重要。^⑬

以社會組織、企業等其他主體的間接治理則是一種非正式的治理方式,比如依靠行業規則、共同的價值觀、道德約束以及相似文化傳統等柔性治理方式對公共事務進行治理。柔性治理手段屬於一種自下而上的治理方式,各參與主體主要通過通用互認的規則、協商、合作來解決公共治理中遇到的問題,通過行業操守、道德傳統等不成文的軟性制度對行為進行約束。軟性制度通過影響個體的思想觀念、價值取向等方式,在無形之中改變個體行為,從而發揮作用,具備成本低、效果好的優勢。柔性治理是對剛性治理的一種必要補充,通過非物質、非強制性的手段,對個體的思維過程、服務意識產生影響。

在協同治理的實踐中,柔性治理與剛性治理是不可分割的,二者能夠相互促進、互相轉化。在治理過程中,不同治理主體的利益訴求是不同的,治理主體的治理目的往往以自身效用最大化為主,圍繞自身利益與其他治理主體展開博弈。由於治理目標之間存在差異,不同治理主體之間可能存在機會主義行為,因此協同治理的最優目標在實踐中往往無法實現,而“贏家通吃”的現象也不太可能出現。通過剛性治理與柔性治理的結合,可以迫使各利益相關方做出一定程度的讓步,從而實現治理的次優目標。但目前來看,剛性治理一直是我國區域協同治理中的首選方式,而柔性治理手段明顯不足。^⑭因此本文從柔性治理和剛性治理兩個層面出發,將非制度性的柔性治理方式納入協同治理的範疇,構建協同治理框架。

(四) 協同治理的理論框架构建

已有研究關於區域協同治理主體、目標以及方式的討論已有不少,但多數研究散見於社會治理、軟治理、網絡治理、政策評估等文獻中,割裂了治理主體、治理目標以及治理方式之間的關係,並未形成一個完整的分析框架。本文試圖從“治理主體—治理方式—治理目標”的維度構建協同治理的

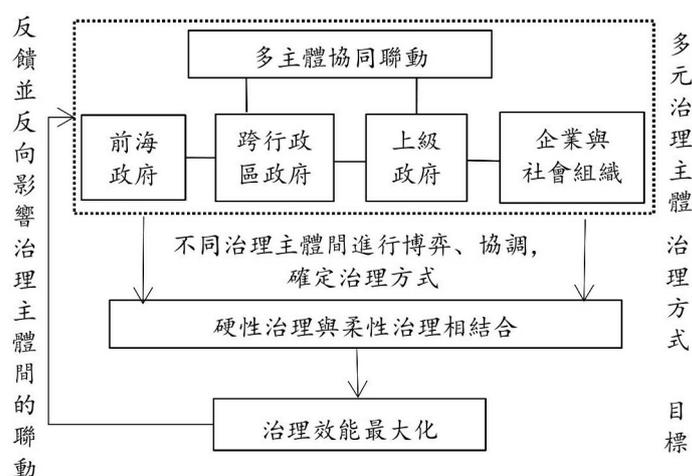


圖 1 前海區域協同治理模式作用機理

理論框架,即治理主體通過何種治理方式最終達到什麼樣的治理效果。首先,區域協同治理的主體包括前海管理機構,擴區後前海相鄰的同級政府,上級政府部門(深圳市政府、廣東省政府、中央政府),企業,非政府機構(如社會團體、行業組織等)。不同治理主體之間的利益導向不同,因此在協同治理過程中存在複雜的利益博弈。協同治理的最終目標是實現前海地區治理效能的最大化,推

動前海的發展,實現前海“依託香港、服務內地、面向世界”的發展初心。

要實現協同治理,必須採取多樣化的治理手段,包括正式的與非正式的,以剛性治理與柔性治理相結合的方式,提高協同治理的效能、減少合作中的交易成本。上級政府可對政府之間的合作進行協調,通過強制性的行政手段或非強制性的協商、談判,解決同級政府間的分歧,約束同級政府間的機會主義行為。此外,企業與社會組織的參與也可以提高治理效能,對政府形成監督。在多元主體參與共治的權力結構下,不同治理主體圍繞自身利益展開博弈,並通過一系列的談判與協調,形成正式或非正式的協議與制度,以柔性治理與剛性治理相結合的方式,實現治理效能的最大化。但治理效能絕不僅僅是前海自身的利益最大化,要實現協同治理,必須對其他治理主體(周邊地區的同級政府)進行合理的激勵,通過合適的利益聯結機制,將前海的治理效益與周邊區域掛鉤,將區域整體治理效益的最大化作為治理目標。

三、前海區域協同治理模式構建

前海區域協同治理模式的構建分為三部分:政府間橫向協同治理模式;政府、企業、社會協同治理模式;政府間縱向協同治理模式。

前海與同級政府間的橫向府際協同是協同治理模式的基礎,但由於各自的利益導向不同,政府間的橫向協同治理模式存在較大的局限性,這種治理模式的效能受到諸多因素制約。社會力量的加入可以有效解決部分跨越部門、組織、地域邊界的協同問題,實現一種更加高效的多主體協同治理模式。值得注意的是,社會力量的加入只能緩解部分政府競爭帶來的治理碎片化問題,想要實現同級政府間的集體行動,仍需上級政府的參與,創新政府間縱向協同治理模式,依靠上級政府的頂層設計與行政手段,保證協同治理的有效性。

(一) 政府間橫向協同治理模式的構建

橫向府際協同是前海區域協同治理模式的基礎。隨着社會複雜性和不確定性的提高,出現了大量跨越部門、組織、地域邊界的跨界公共問題(Cross-cutting issues),傳統科層制理論所強調的“明確分工”假設在應對這些問題時受阻,地方政府間的橫向協同逐漸成為主要應對之道。因此,在推進橫向府際協同實踐中,要建立規範化、常態化和約束力的府際橫向協同機制。橫向府際協同是解決跨行政區治理難題、緩解地方政府治理碎片化、地方政府間政策競爭問題的主要途徑,前海政府間橫向協同治理模式主要包括以下兩個方面內容:

一是前海地區與周邊地區的橫向府際協同。首先,前海合作區的發展與周邊地市的發展並不是一種割裂的關係,由於服務業的發展需要一個廣闊的經濟腹地,因此前海合作區服務業的發展需要粵港澳大灣區乃至廣東或者全國的市場作為支撐,與大灣區其他地市之間形成產業互補的格局。其次,前海合作區橫跨南山區和寶安區,各種跨區域事務的解決如斷頭路的銜接問題、公共基礎設施修建等問題,均需要南山和寶安兩個市轄區共同參與。第三,合作區產業的發展離不開科技創新,通過聯動周邊地區的科技基礎設施,打造粵港澳三地合作的新型研發機構,有效對接港澳創新鏈,有利於形成強大的研發合力。這些具有外溢效應的問題需要區域政府間的橫向協同,共同治理區域問題、共同開展科技研發、一起提供公共基礎設施等。但一個區域內部的公共基礎設施具有非排他性和非競爭性,不同行政區政府都不想付出治理成本,想要通過“搭便車”的方式共享周邊行政區的治理成果。因此前海政府間橫向協同治理模式構建的關鍵在於破除行政壁壘,形成合適的利益激勵機制。二是廣東自由貿易試驗區三大片區之間的橫向府際協同。深圳前海、珠海橫琴和

廣州南沙之間的協同與分工是促進區域協調發展,推動粵港澳大灣區發展的重要驅動力。但目前三個片區之間的聯動不足,產業分工、功能定位並不明確。要實現區域協同治理的最優目標,必須實現三地的錯位發展,減少惡性競爭,避免在借助港澳發展的同時出現功能錯配和產業、資源以及要素競爭而導致兩敗俱傷。

推動前海地區與周邊地市以及前海與橫琴、南沙的橫向府際協同,必須從激勵機制的設計以及溝通協調機構的設立兩個方面着手。首先,要改變以 GDP 為核心的績效考核機制,探索合適激勵機制,重塑地方政府間競爭模式,促使地方政府競爭從單純的政績競爭轉向公共競爭。地方政府間橫向協同的關鍵在於如何統一目標並實現利益共享。^⑤可將區域協同治理的效能作為績效考核的重點,除了關注地方 GDP 外,還要重視不同地區之間的聯動發展,引入民生、環保指標。對於政府官員在治理事務方面漠視、乃至推諉扯皮的現象給予相應的懲罰,並記錄在地方政府官員的考核中。其次,建立正式的、常態性的、具有實際約束力的府際橫向協同機構。目前的“深圳前海深港現代服務業合作區建設部際聯席會議”是部級層面的聯席會議,對於前海與周邊地區以及橫琴、南沙的協同治理問題,可考慮構建更低級別的聯席會議,解決實踐層面的一些細小問題。比如構建“前海區域治理協作小組”,通過設置辦事機構來統籌日常協同工作,在深圳各區和相關市直部門設立聯絡員,與常設辦事機構對接相關協同治理事宜。在運作形式方面,“協作小組”主要通過不定期的“小組會議”或“專題會議”開展工作。

由於橫向政府間的部分利益的確存在衝突,僅靠政府間的橫向協同治理體系只能達成一種低效的協同狀態,難以解決區域發展中的所有問題。要實現區域的協同治理目標,還少不了企業、社會組織以及上級政府的加入。

(二) 政府、企業、社會協同治理模式的構建

完善社會治理機制是實現國家治理能力現代化的基本內容,而政府、企業、社會的協同治理模式本質上是一種社會治理模式。隨着時代的發展,我國的社會正在發生深刻的變化,政府難以勝任全部的社會管理職責,以政府為主體的單一治理模式已經無法完全應對公眾治理中的各種問題。在這種情形下,非政府機構(如企業和社會組織)在區域治理中的作用愈發凸顯,對政府單一治理的模式形成了良好補充。^⑥前海的區域治理離不開政府與非政府機構的協同,通過構建政府、企業、社會協同治理模式,將企業與社會組織納入區域治理的大框架,有助於提升前海整體治理效能。

政府、企業、社會協同治理模式的構建要以政府管理為核心,激發企業與社會組織的治理潛力。政府是區域治理中的管理者和經營者,應做好頂層設計,為企業和社會組織參與治理提供平台,保障企業和社會組織參與治理的基本權力,明確企業與社會組織在治理中的職責,鼓勵符合條件的企業或社會組織承接一部分公共管理和服務職能,引導企業與社會組織有序參與區域治理事務。對於企業來說,其資金相較於政府更加充裕,可替代政府行使部分區域治理職責,彌補政府公共服務能力的不足。企業可以通過承擔衛生、環境、基礎設施等項目的建設和運營,參與到前海區域發展過程中。由於企業的盈利目的更強,相較於政府而言更加注重治理過程中的成本控制,因此還可以通過政企合作的方式,發揮企業在前海城市更新、招商引資、空間規劃中的主觀能動作用,縮減治理成本、提高治理效率。社會組織主要包括公益組織、行業協會、智庫以及其他各類盈利或非盈利的組織。社會組織是區域治理分權結構中的重要組成部分,由於政府和市場在區域治理中分別具有權威性和逐利性,而社會組織的非盈利性、公益性以及志願服務特徵則可以對政企關係形成制衡,防止公私合謀。^⑦在區域治理事務中,社會組織可通過與政府或企業合作的形式,整合、撬動社會資

源,發揮協調作用,促進政府之間、政府與企業之間的合作。

在前海區域協同治理中,各級政府如何合理引導非政府機構,並“不厭其多”的為其提供相應的服務與保障,是政府、企業、社會協同治理模式構建的重點。首先,政府要為企業和社會組織參與治理提供平台,促進非政府機構與政府之間的對話,為非政府機構之間的協商與溝通提供途徑,對非政府機構的發聲給予充分反饋。其次,構建多維度的社會治理績效評價體系,以經濟發展、環境優化、社會公平和空間正義為治理目標,構建政府—企業—社會組織協同治理評價體系,激勵企業與社會組織參與區域治理。第三,政府應出台相應的社會治理政策,頒布一系列的法規、政策或規定,為企業和社會組織參與區域治理提供制度保障。社會治理政策應立足於保障社會治理主體參與治理的基本權力,明確社會治理主體在治理中的權力和義務。在各個領域充分發揮社會治理的力量,在協同共治中形成緊密的政府—社會治理共同體,可以極大的緩解政府單方面治理的不足,提高治理效能。

政府、企業、社會協同治理模式是對政府間橫向治理模式的一種必要補充,隨着企業與社會組織的加入,能有效緩解政府間由於利益衝突而產生的治理難題,形成一種更加高效的多元治理結構。

(三) 政府間縱向協同治理模式的構建

由於各治理主體之間的利益訴求不同,實現區域協同治理的目標,僅僅依靠政府間橫向協同治理以及政府、企業、社會協同治理無法實現各治理主體間的集體行動。尤其對於治理主體之間無法協調的利益衝突,必須由上級政府出面解決。因此如何實現中央、廣東、深圳、前海等不同層級政府間的縱向協同,構建政府間的縱向協同治理體系,對於前海地區提升治理效能具有重要意義。不同層級政府間擁有不同的治理功能、治理資源和治理工具,縱向協同治理模式要求不同層級政府在發揮自身特定功能的基礎上,構建上下耦合、協同互促的縱向治理體系,通過上下級政府間的聯動,推進前海區域治理效能的提升。政府間縱向協同治理模式的構建需要自上而下的行政強制力保證,同時協同下級政府有序推進,從中央到深圳市再到前海政府,乃至基層政府,形成一種“集體行動”。

前海地區的管理與發展由前海管理局負責,前海管理局是全國首個以法定機構模式主導區域開發治理的政府機構。2010年2月,前海管理局作為深圳市政府直屬派出機構正式掛牌成立,實行企業化管理、市場化運作。如果將政府看作一個從中央到地方的大型科層組織,那麼從中央到廣東到深圳再到前海,可看作一種縱向府際關係。考慮到政府間縱向協同的重要性,我們從以下三方面提出前海政府間縱向協同治理體系的主要內容:

第一,如何通過政府間縱向協同,解決政府間橫向競爭問題。上級政府的行政強制力是政府間縱向協同治理模式構建的關鍵,前海區域治理模式的構建離不開深圳市政府乃至廣東省政府的參與。由於同級政府間存在競爭關係,利益導向也不盡相同。比如前海與南沙、橫琴乃至深圳其他市轄區之間都存在一定的競爭關係,因此實現協同的難度較大,需要上級政府通過正式或非正式的制度安排和手段進行協調,構建合適的利益激勵機制以保證地方政府間的長期合作,實現共同利益的最大化。^⑧比如中央可頒布相應的政策法規,對不同區域的制度對接提供法律保障;中央與廣東省政府可通過構建仲裁委員會制度,對下級政府間的糾紛進行仲裁,減少政府間的機會主義行為;也可以搭建不同級別的溝通平台,促進下級政府間的協調與溝通。深圳市政府可對寶安與南山區的交界區域進行統一管理,打通交界區域的斷頭路、完善交界區域的基礎設施建設;在上級政府的監

督、管理下,最終形成一種被動式的“集體行動”,進一步促進治理效能的提升。

第二,如何通過政府間縱向協同,加強前海與香港的合作。前海深港合作區是深港、粵港以及粵港澳大灣區合作的試驗田,創新前海區域治理模式的目的之一便是促進深港合作、粵港合作。但香港與廣東的制度不同,文化也存在一定差異,在合作中有一定的障礙。而制度方面的銜接需要中央政府的統一協調與頂層設計,無論廣東省政府、深圳市政府還是香港特別行政區政府,在面臨合作方面的問題時,都希望通過直接與中央對話的方式來解決問題,維護自身切身利益。因此中央政府在前海、香港合作發展過程中扮演着關鍵角色,前海的發展需要中央與地方政府之間協同治理。一方面,中央政府需要加強頂層設計,綜合考慮香港與前海的利益訴求,推動兩地制度方面的銜接、規則的對接,促進兩地融合發展。另一方面,深圳與香港之間也存在一定的競爭關係,對於兩地合作中的問題,中央政府要發揮好協調功能。

第三,如何實現上下級政府間的協同,促使上級政府和下級部門之間集體行動的形成。中國縱向政府結構是一種壓力型體制,這種體制是一種典型的自上而下的命令控制體系。^⑨這種縱向的府際關係存在以下問題:一方面,目前縱向權力體系的部分職權劃分尚不清晰,各級政府職責高度重疊,呈現出“職責同構”現象。比如前海管理局,其治理職能具體包括哪些內容?未來是否可以賦予前海更多的行政規劃權力?作為市府派出機構,前海管理局代表的是深圳市政府,但在地域空間上又橫跨寶安、南山兩區。因此政府間的不少職責與規定可能存在交叉重複,難以界定哪些治理職責由哪級政府負責,而上級政府有時會將不願承擔的職責交給下級,導致縱向政府權力存在“分散的集權主義”特徵,影響治理效能。另一方面,不盡合理的考核體系影響了基層治理的效果。官員的績效考核與晉升密切相關,績效考核在某種程度上會對官員形成激勵,激發官員工作熱情。但這種考核體系削弱了前海基層官員對當地公眾需求的回應性,前海政府可能會為了應對上級任務而不是企業和公眾的真實需求開展工作。因此,構建政府間縱向協同治理體系必須進一步明確上級、下級政府間的治理權力、義務及職能,緩解中央、廣東、深圳與前海政府間的問題;進一步優化現有績效考核體系,嘗試構建自下而上與自上而下相結合的官員考核體系,鼓勵前海的企業、社會組織和公眾參與官員的考核與監督。

四、前海協同治理模式的配套政策

政府間橫向協同治理,政府間縱向協同治理,政府、企業、社會協同治理是前海協同治理模式的主要內容。參與主體的不同,決定了區域治理中的權力結構有所不同,治理方式也不同,導致最終的治理效能有所差異。上述三種不同的治理模式並非相互獨立的,而是相互作用、相互滲透。協同治理的實現需要各級政府、企業與社會組織的共同參與,而想要實現多主體協同治理的最高層次——集體行動,仍需一系列的配套政策與機制,如允許前海管理局承載更多的政府職能、鼓勵港澳人士參與前海治理、強化政務信息公開等舉措。

(一) 培育多元治理主體,允許法定機構承載部分政府職能

單純依靠自上而下的壓力型治理方式難以促成不同政府間的集體行動,因此發展自下而上的治理方式,培育多元治理主體是構建前海區域治理模式的必然要求。促進協商共治與合作監督的關鍵在於為多元主體提供參與治理和監督的渠道,構建平等、和諧的協商與監督平台。通過鼓勵社會組織、企業、公民通過合作、談判、協商等方式積極參與到治理中來,發揮企業和社會組織的協調作用。積極舉辦論壇,推動聽證以及公共事務公開制度的完善,為企業、社會組織的交流與發聲提

供平台,減少因政府競爭對資源整合帶來的不利影響,有效彌補政府治理與市場調節的不足。

此外,也要積極推進以法定機構承載部分政府區域治理職能的體制機制創新,優化法定機構中的法人治理結構、職能設置和管理模式。法定機構由立法創設,具有法定性、獨立性、靈活性等特徵,可以擺脫政府機關對其日常運營的直接干預,依據立法確定的使命、職能、權責,按照專業原則進行運營,可高效達成自身使命,並有助於實現政企、政資、政事分開與管辦分離。前海管理局是前海的法定機構,屬於深圳市政府的直屬派出機構,主要負責開發建設、運營管理、產業發展、法治建設、社會建設促進等相關行政管理和公共服務職責,並承擔省政府、市政府下放的 122 項行政管理事項。對於深圳市政府來說,可以考慮賦予前海管理局更多的政府職能,比如進一步將部分監管以及規劃職能賦予前海管理局,不僅能夠提高前海的治理效能,也能緩解深圳市政府的部分治理壓力。

(二) 支持港澳融入國家發展大局,鼓勵港澳人士參與前海治理

支持港澳融入國家發展大局對於維護香港、澳門的長期穩定具有重要意義,同時也是提高前海區域治理效能的必要之舉。對於在前海合作區工作、居留的港澳和外籍人士,應鼓勵其積極參與前海的區域治理,為港澳人士參與前海的區域治理提供合法途徑,比如搭建前海—香港—澳門三地協商共治平台,對於港澳人士的發聲給予充分反饋。一方面保證其在前海的合法利益,在實現前海發展的同時提升他們的社會福利水平,使其更好的融入當地生活。另一方面也能提高前海區域治理的整體效能,發揮前海在打造社會主義先行示範區中的帶頭作用。此外,對於符合條件的港澳和外籍人士,鼓勵其擔任前海合作區內法定機構職務,支持港澳居民進一步融入內地的工作與生活之中。

(三) 強化政務服務信息公開,優化在線政務服務流程

協商共治與合作監督是多元治理的兩條邏輯主線。促進協商共治與合作監督的關鍵在於為多元主體提供參與治理和監督的渠道,構建平等、和諧的協商與監督平台。首先,進一步推動政務公開工作,以政務公開的方式促進多元主體參與區域事務治理。通過“決策預公開”、“網上調查”以及“民意徵集”專欄,民眾可於政府網站獲取政府即將公布的決策並提出相應建議,政府吸取意見後在網站上公開反饋意見。借助深圳在政務公開方面的優勢,可以進一步將政府網站打造成為民眾獲取信息、提出意見並參與治理的主要渠道。其次,優化政務服務流程,打造一流的營商環境。通過互聯網+政務服務的形式,優化審批流程、提高審批效率,進一步暢通企業與政府溝通的渠道,完善好差評制度等。

(四) 依託數字技術,探索新型政企數字化協同治理模式

隨着新一代信息技術革命的到來,以數據為核心的生產要素、以數字技術為驅動力的新生產方式,為政府創新治理方式、實現治理能力現代化插上了翅膀。海量的數據、人工智能和數字化技術不僅為政府提供了全面提升公共治理能力的契機,還驅動了治理體系、治理結構和治理形態的改革和完善。

首先,要加強大數據在區域治理中的運用,借助數字技術,推動區域協同治理工作的精細化。比如建立健全數據的共享與流通機制,實現政府間以及政府與企業間的多網融合、互聯互通,實現數據在不同治理主體間的自由流動,減少信息不對稱。其次,積極探索區塊鏈技術在空間治理中的應用。由於區塊鏈技術能夠挖掘、分析各方面的基礎信息,同時具備數據共享、聯動互通等特點,因此將區塊鏈技術應用於空間治理有助於提高治理的精細化、智能化水平,也為社會力量參與治理提

供了可能。利用好區塊鏈技術,進一步挖掘區塊鏈技術在區域治理方面的應用,對於前海區域治理體系的構建意義重大。此外,還要加強人工智能在公共服務的智能諮詢、服務引導、自助查詢、數據收集、數據處理與服務等方面應用。

(五)全面激發市場活力,深化“放管服”改革

協同治理模式的構建需要市場主體(企業或社會組織等)的深度參與,進一步深化“放管服”改革,有助於激發市場主體在治理中的活力。“放管服”改革是放(簡政放權)、管(放管結合)、服(優化服務)三管齊下的整體性政府改革,通過政府間縱向關係的調整可以明確中央政府和地方政府職責,優化運行機制;可以在改革的場域空間優化公共政策環境;可以疏浚行政性梗阻點,提升政府治理效能。深化“放管服”改革必須從政府內部改革入手。一要明確上級政府與前海政府在“放管服”改革中的職責,通過政府間縱向關係的調整,理順上級政府和前海政府的職責關係,保證不同層級政府間的運行順暢。二要促進“放管服”改革的公共政策環境優化,以行政審批制度改革為主要抓手來調整政府間縱向關係,促進公共政策環境更加開放與包容、更加公平與和諧,市場和社會更具活力。三要疏浚“放管服”改革中的行政機制性梗阻,提高政府間運行機制的耦合度,保證運行的同向性和信息傳遞的暢通性。

(六)剛柔並濟,促進德治與法治良性互動

在約束強度上,法治是強約束,是一種剛性治理;德治是弱約束,屬於柔性治理。法律主要由國家的強制性手段來保證,具有強制力。而德治則主要依靠道德的柔性約束力,依靠一些不成文的規定或習慣對個人行為進行約束。面對國內外發展新形勢、新任務,為了完善前海區域治理體系、推進前海治理能力與治理水平的提升,必須堅持剛性治理與柔性治理協同推進,實現德治與法治的良性互動。堅持和強調法治與德治協同,是提升治理效能,實現政府治理能力現代化的必然選擇。一方面,法律的效力由政府的行政強制力保證,在前海的區域協同治理中具備其他治理方式所沒有的優勢,因此法治應該成為前海區域協同治理的根本方略和首選手段。另一方面,德治是法治的重要補充。作為一種柔性治理手段,德治的價值取向是高位的,對於法治具有重要支撐作用。

但在現實的治理中,德治的作用往往被忽略。發揮德治在區域治理中的作用,一方面要挖掘中華民族傳統道德的現代價值,將道德規範與現代治理相結合。另一方面可以借鑒香港行業治理經驗,推動行業精神與職業操守在治理中的運用。香港是一個專業化程度很高的社會,不同的職業有不同的學(協)會,如建築師學會、工程師學會、測量師學會、園境師學會等。而不同的協會都有自己的章程和規則,通過成文的和不成文的規則或職業倫理對會員進行約束。類似香港,前海也可以探索類似的柔性治理路徑,通過德治與法治的良性互動,實現更高的治理能效。

五、結語

前海深港現代服務業合作區是支持香港經濟社會發展、提升深港粵港以及粵港澳合作水平、構建對外開放新格局的重要舉措。區域治理模式創新是解決府際競爭、加強深港粵港以及粵港澳合作、推動前海發展的深層動力源,有助於推動港澳融入國家發展大局、深化區域合作、促進國內國外雙循環格局的形成。提升治理效能、實現治理目標的關鍵在於各治理主體之間的協同,圍繞治理主體—治理方式—治理目標的邏輯框架,本文提出前海區域協同治理模式的主要內容:“政府間橫向協同治理模式”、“政府、企業、社會協同治理模式”、“政府間縱向協同治理模式”。三種模式並非孤立、分割的關係,而是彼此交織、相互補充和有機統一的。各治理主體(包括跨行政區政府、上下級

政府、企業以及社會組織)可通過剛性治理與柔性治理相結合的方式,實現“集體行動”,提升前海地區治理效能。為此,文章在最後提出了前海協同治理模式的配套政策:培育多元治理主體,允許法定機構更好地承載部分政府職能;鼓勵港澳人士參與前海治理以支持港澳融入國家發展大局;強化政務信息公開,優化政務服務流程;依託數字技術,探索新型政企協同治理模式;激發市場活力,深化“放管服”改革;剛柔並濟,促進德治與法治良性互動。前海作為促進深港合作的重要載體,發揮着重要作用,本文主要從協同治理的角度出發,為未來前海的發展提供探索性思路。但前海與香港的合作仍存在很多體制、機制上的障礙,未來的研究仍需關注兩地的深度融合問題,尤其是機制銜接、規則對接、標準與資格互認以及基礎設施建設、管理與運營等方面的問題。

① A. Chris, G. Alison, Collaborative Governance in Theory and Practice, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2008, 18 (4): 543-571.

②張仲濤、周蓉:《我國協同治理理論研究現狀與展望》,北京:《社會治理》,2016年第3期。

③吳丹:《從“統治”到“治理”:城市規劃管理的深度轉型》,昆明:《雲南民族大學學報》,2017年第4期。

④肖萍、盧群:《跨行政區協同治理“契約性”立法研究——以環境區域合作為視角》,南昌:《江西社會科學》,2017年第12期。

⑤參見方創琳:《區域規劃與空間管治論》,北京:商務印書館,2007年。

⑥孫萍、閔亭豫:《我國協同治理理論研究述評》,武漢:《理論月刊》,2013年第3期。

⑦胡樂明、劉剛:《制度優勢與治理效能協同提升的理論邏輯與實現路徑》,長春:《當代經濟研究》,2021年第1期。

⑧吳克昌、劉志鵬:《基於因子分析的人民獲得感指標體系評價研究》,湖南湘潭:《湘潭大學學報》,2019年第3期。

⑨文宏:《政治獲得感評價指標體系與地區比較實證研究——基於因子分析和聚類分析》,北京:《經濟社會體制比較》,2020年第3期。

⑩周尚意等:《地方性知識與空間治理——以蘇州東山內圩治理為例》,北京:《地理研究》,2019年第6期。

⑪崔鈺、郭勁光:《區域軟治理研究:以歐洲國家為例》,北京:《宏觀經濟研究》,2018年第1期。

⑫王學棟、張定安:《我國區域協同治理的現實困局與實現途徑》,北京:《中國行政管理》,2019年第6期。

⑬黃徵學:《完善空間治理體系的幾點思考》,北京:《中國土地》,2018年第11期。

⑭周根才:《走向軟治理:基層政府治理能力建構的路向》,西寧:《青海社會科學》,2014年第5期。

⑮楊志雲、毛壽龍:《制度環境、激勵約束與區域政府間合作——京津冀協同發展的個案追蹤》,北京:《國家行政學院學報》,2017年第2期。

⑯張康之:《論主體多元化條件下的社會治理》,北京:《中國人民大學學報》,2014年第2期。

⑰韓煒等:《多元主體視角下大城市邊緣區空間治理結構、機制及路徑研究》,北京:《地理科學進展》,2021年第10期。

⑱楊愛平:《從垂直激勵到平行激勵:地方政府合作的利益激勵機制創新》,廣州:《學術研究》,2011年第5期。

⑲汪錦軍:《縱向政府權力結構與社會治理:中國“政府與社會”關係的一個分析路徑》,杭州:《浙江社會科學》,2014年第9期。

作者簡介:謝寶劍,暨南大學經濟學院教授、博士生導師,特區港澳經濟研究所副所長。廣州510632

[責任編輯 劉澤生]