

粵港澳大灣區跨域治理的 制度建設與優化*

吳巧瑜

[提 要] 粵港澳大灣區是典型的跨域與制度異質性合作區域,如何處理因“一國兩制三地”等差異而產生的各種制度層面的阻礙,是其建設實踐與深度融合發展中關鍵性問題。基於多層級治理的理論視角,一方面從“制度—體制—機制—規則—法制”的運作邏輯建設和完善大灣區跨域治理制度的理論框架;另一方面從縱向健全大灣區多層級領導體制,橫向形成大灣區多主體社會協作機制,斜向落實大灣區內地城市與港澳的銜接規則,總體構建多維度貫穿大灣區的法治共識標準四個層面,優化大灣區跨域多層級治理的制度。

[關鍵詞] 粵港澳大灣區 一國兩制 跨域治理 多層級治理理論 制度建設 制度優化

[中圖分類號] D922.1 [文獻標識碼] A [文章編號] 0874 - 1824 (2023) 04 - 0038 - 11

自粵港澳大灣區國家發展戰略提出以來,粵港澳三地之間合作成為推進粵港澳大灣區建設的重中之重。但是,目前粵港澳大灣區的跨域合作還較多停留在解決各類專門問題的協議文本和會議溝通等層面,並沒有進一步的制度建設與相關機構的構建,無法做到更深層次的跨域合作與政策同步。與此同時,通過對既有文獻資料的梳理發現,有關粵港澳大灣區跨域治理及其制度建構的研究也存在以下缺陷與不足。一是關於粵港澳大灣區跨域治理研究仍著重關注府際間關係合作與區域協調上的問題探討,缺乏對於頂層的制度設計和整體性的多層級制度建構的思考;二是現有研究的理論視角較為類同,相對集中在區域主義與新區域主義、區域治理與跨區域協作治理等理論上,缺乏新的理論視角與分析框架的關照。

因此,在粵港澳大灣區建設背景下,現時粵港澳大灣區跨域治理的制度現狀怎樣?其治理面臨何困境與挑戰?有什麼新的理論視角及其分析框架對於解決粵港澳大灣區跨域治理制度的困境也具有較強的解釋力?其對粵港澳大灣區跨域治理的制度建設是否具有重要指導作用?如何進一步推動粵港澳大灣區跨域治理的制度優化與創新?這些問題的討論和回答成為本文研究的邏輯起點與目標。

* 本文係國家社會科學基金重大項目“粵港澳大灣區世界級城市群治理體系創新研究”(項目號:20&ZD158)的階段性成果。

一、粵港澳大灣區跨域治理的制度現狀

自港澳回歸以來，粵港澳三地間的合作便不斷深化，合作層級也從中、英、葡三國層面的外交關係逐漸轉變為一國之內三地政府間的跨域合作。隨著粵港澳大灣區建設國家戰略的制定和落實，粵港澳三地間的跨域治理也產生了新方式和新形態。目前粵港澳大灣區跨域治理的制度主要包括從上至下的“中央頂層制度安排+省級層面領導及溝通協調制度+大灣區內地核心城市及地級市與港澳對接的機制與銜接的規則+前海、橫琴和南沙先行合作區機制”為政策導向的跨域合作治理機制。

(一) 中央頂層制度安排

1. 中央相關頂層機構設置

中央對於粵港澳大灣區跨域治理的頂層制度安排首先通過組建中央層級的常設部門，定期召開相關會議的方式進行。2018年8月，中央政府成立“粵港澳大灣區建設領導小組”，由時任中共中央政治局常委、國務院副總理韓正擔任粵港澳大灣區建設領導小組組長，港澳特別行政區行政長官、廣東省委省政府主要領導以及中央涉港澳事務的相關部門領導擔任小組成員。自2018年以來，“粵港澳大灣區建設領導小組”陸續召開多次會議，協調解決涉及不同領域與多部門的重大問題。

表1 粵港澳大灣區相關中央政策文件一覽(部分)

時間	發布機構	政策名稱	涉及主要領域和內容
2017年10月	中共中央	《十九大報告》	以粵港澳大灣區建設、粵港澳合作為重點，全面推進內地同香港、澳門互利合作，制定完善便利港澳居民在內地發展的政策措施
2019年2月	中共中央、國務院	《粵港澳大灣區發展規劃綱要》	粵港澳大灣區總體發展規劃，是指導大灣區跨域合作發展的綱領性文件
2021年3月	國務院	《十四五規劃報告》	提出高質量建設粵港澳大灣區的目標，完善便利港澳居民在內地發展的政策措施
2021年9月	中共中央、國務院	《橫琴粵澳深度合作區建設總體方案》	對橫琴合作區的實施範圍、戰略定位、發展目標、重點任務等作出了全面規劃，為橫琴開發開放指明方向
2021年9月	中共中央、國務院	《全面深化前海深港現代服務業合作區改革開放方案》	進一步擴展前海合作區發展空間及其全面深化改革開放，在粵港澳大灣區建設中發揮示範引領作用
2022年6月	國務院	《廣州南沙深化面向世界的粵港澳全面合作總體方案》	為加快南沙深化粵港澳全面合作，打造面向世界的重大戰略性平台，在大灣區建設中提供指南

資料來源：中國政府網，中央人民政府網站，廣東省政府網站，粵港澳大灣區門戶網

2. 中央相關政策制定

自粵港澳大灣區國家戰略實施以來,中央及其相關部委通過頂層政策文件的制定,為粵港澳三地的跨域合作提供各種政策指引,使粵港澳大灣區跨域治理進入全新階段(參見表 1)。2019 年 2 月,由中共中央、國務院印發的《粵港澳大灣區發展規劃綱要》(以下簡稱“《規劃綱要》”)明確指出,“充分發揮粵港澳綜合優勢,深化內地與港澳合作,進一步提升粵港澳大灣區在國家經濟發展和對外開放中的支撐引領作用,支持香港、澳門融入國家發展大局,增進香港、澳門同胞福祉,保持香港、澳門長期繁榮穩定。”^①《規劃綱要》成為指導粵港澳大灣區合作與發展的綱領性文件,為創新大灣區合作發展體制機制、破解合作發展中的突出問題提供了新契機。由此,中央層面的粵港澳大灣區跨域政策轉向全方位的指導粵港澳三地經濟、文化、教育、社會等多方面、多層次、多領域的合作。

與此同時,自 2017 年粵港澳大灣區建設以來,中央政府已累計簽署超過 60 份相關政策文件,內容包含大灣區的產業發展優化、港澳身份認定、公共服務提供、政策優化等方面(參見表 2)。

表 2 國家部委支持粵港澳大灣區發展相關政策文件(部分)

類別	相關政策文件(部分)
1. 產業發展優化	2020 年《粵港澳大灣區中醫藥高地建設方案(2020—2025 年)》、2021 年《關於支持港澳青年在粵港澳大灣區就業創業的實施意見》
2. 專業和執業	2020 年《關於取得內地勘察設計註冊工程師、註冊監理工程師資格的香港、澳門專業人士註冊執業有關事項的通知》,《2020 年內地高校招收香港中學文憑考試學生辦法》
3. 公共服務提供	2020 年關於取消《在港澳地區學習證明》的公告,關於在粵港澳大灣區開展“跨境理財通”業務試點的聯合公告
4. 工作生活保障	2019 年《香港澳門台灣居民在內地(大陸)參加社會保險暫行辦法》,2018 年《關於香港澳門台灣居民在內地(大陸)就業有關事項的通知》,2017 年《關於在內地(大陸)就業的港澳台同胞享有住房公積金待遇有關問題的意見》
5. 創新合作機制	2017 年國家發改委、粵港澳三地《深化粵港澳合作推進大灣區建設框架協議》

資料來源:中央政府網站,粵港澳大灣區門戶網,珠三角九市政府網

(二)省級層面領導及溝通協調制度

在省級政府層面,粵港澳三地政府也相繼成立了直接對接和負責大灣區事務的領導機構。2019 年 2 月,廣東省成立“廣東省推進粵港澳大灣區建設領導小組辦公室”,由省委書記擔任組長;^②為加強參與大灣區建設,2020 年 11 月,香港特區政府在政制及內地事務局成立“粵港澳大灣區發展辦公室”,並委任粵港澳大灣區發展專員。^③2018 年 11 月,澳門特區政府成立“建設粵港澳大灣區工作委員會”,並由行政長官擔任委員會主席。^④與此同時,珠三角 9 市也先後設立“推進粵港澳大灣區建設領導小組”,並由黨委書記作為一把手,全力推進大灣區建設的各項事務。

但是,和中央層面對於粵港澳大灣區跨域合作的頂層制度設計不同,粵港澳三地間跨域合作在政府間關係上屬於廣東省省級政府與港澳兩個特別行政區政府府際間關係的範疇。目前粵港澳三

地之間政府的合作主要通過：各地議事協調機構+粵港、粵澳聯席會議+粵港、粵澳合作框架協議+粵港、粵澳聯席會議聯絡辦公室+粵港、粵澳聯席會議各種工作小組或專責小組的區域合作治理制度及其機制開展工作。即是說，現時粵港澳三地政府間的合作集中表現為通過粵港、粵澳雙邊的體制與機制進行，尚未構建起涵蓋粵港澳三方多邊的合作體制及其機制。

(三)大灣區內地9市和港澳的合作與銜接制度

為了貫徹和落實中央層面以及廣東省政府和港澳特區政府層面關於粵港澳大灣區的戰略規劃和相關制度政策，大灣區內地9市，尤其廣州、深圳、珠海分別建立了一些對應港澳跨市的合作、溝通與協調的銜接制度及其機制。

第一，在廣州與香港、澳門間的跨域合作上，現時主要通過穗港和穗澳合作專責小組以及相關的合作協議來開展。2022年9月，廣州市委通過了《關於推進廣州南沙深化面向世界的粵港澳全面合作實施方案》（簡稱“《廣州南沙實施方案》”），對國家出台的《南沙方案》落地落實作出全面部署，全力支持南沙開發開放，強化與香港、澳門的協同聯動，加快構建與港澳多層次多渠道的溝通合作機制，充分發揮穗港和穗澳合作專責小組與南沙粵港合作諮詢委員會作用。南沙粵港合作諮詢委員會首批聘任來自內地和香港的27名專家學者和專業人士，設9個專項工作組、秘書處和香港工作站，並在南沙設立服務中心。

第二，在深圳與香港和澳門的合作上，首先為推動深港合作，深圳成立了一系列深港合作專責小組，包括深港機場合作聯合專責小組、前海深港合作聯合專責小組、深港河套地區創新及科技園發展聯合專責小組等。尤其要指出的是，為加快深港合作開發前海，深圳與香港特別行政區政府在前海成立雙組長制的前海深港合作聯合專責小組，並設立金融政策、法制環境等工作小組，推動政策創新及制度銜接；而深澳合作協議機制從2015年舉辦第一次合作會議後，也相繼召開深澳合作會議，使深港、深澳合作會議機制逐漸常態化。2021年中共中央、國務院印發《全面深化前海深港現代服務業合作區改革開放方案》，進一步推動深港合作的制度創新，探索設立議事協調機構性質的公平競爭委員會等。

第三，在珠海與澳門、香港的合作上，主要通過珠澳、珠港合作機制定期召開會議，就橫琴自貿區發展開展溝通與合作。2021年，中共中央、國務院印發《橫琴粵澳深度合作區建設總體方案》，對橫琴合作區進行分區分類施策管理。而2023年公布的《橫琴粵澳深度合作區發展促進條例》對推動粵澳、珠澳合作發展和法治保障等方面作出規定。例如，推進通過珠海經濟特區立法權，讓澳門藥學技術人員和澳門醫療人員以便利的方式在合作區執業等，促進珠澳間的合作。

第四，在大灣區內地各地市與港澳的合作上，主要通過特定項目與港澳特區政府建立聯動關係，並協同推進具體項目的落地。大灣區地級市政府與港澳特區政府間關係，展現為低層權力主體與中層權力主體的雙向互動，它們之間是大灣區政府間關係的基礎部分。^⑤即不同區域的地市政府與港澳特區政府的關係呈現為斜交式的政府間關係，雙方政府通過協同合作將大灣區建設相關項目對接落地，是推進地方政府間協調合作的另一路徑。^⑥這種斜交式聯動有利於避免地方政府間各自為政或惡性競爭，從而加強不同層級政府間協調合作。

二、現時粵港澳大灣區跨域治理的制度挑戰

粵港澳大灣區是典型的跨制度合作區域，面臨一個國家、兩種制度、三個關稅區、四個核心城市的不同制度環境與空間格局。客觀地說，粵港澳之間社會差異和制度的多樣性，是大灣區跨域制度

合作的特色和優勢。然而，一國之下橫跨不同區域、不同社會制度、關稅區以及多核心城市的特點，無疑也為大灣區的發展建設與治理運作帶來諸多制度障礙以及體制機制協調的成本，使粵港澳大灣區跨域的治理制度面臨諸多挑戰。

(一) 異質性使大灣區跨域治理存在不同社會制度的障礙

制度的異質性，使得粵港澳大灣區擁有與世界其他三大灣區以及國內其他城市群所不具有的獨特屬性。在社會制度上，粵港澳大灣區跨越“一國兩制”，廣東珠三角 9 市實行社會主義制度，港澳兩個特別行政區實行資本主義制度；在政策層面上，由於政策領域的事權一般屬於中央事權，省市級層面雖然也推出了一系列便利港澳居民的措施，但是，這些措施更多的是對於中央既有政策的補充與完善，並沒有在政策層面上有較大創新。此外，大灣區內地城市對於港澳相關政策的制定，還難以保障港澳居民完全享有國民待遇，依然存在超國民或次國民待遇並存的現象。

(二) 法律衝突影響大灣區城市群融合與協同發展

法律衝突是現時粵港澳大灣區融合發展面臨的重大問題，主要表現在四個方面：一是法律體系差異。粵港澳三地雖同屬一個國家主權下的行政區域，但三地屬於不同法系，實行著不同的法律制度，香港屬於英美法系，澳門屬於大陸法系。根據港澳基本法的規定，香港和澳門特區保留原有的不與基本法相衝突的法律制度，實行高度自治，享有行政管理權、立法權、獨立的司法權和終審權。^⑦因此，粵港澳三地的法律衝突不僅限於民商事法律衝突問題，更進一步體現為三地在立法、司法、行政和經濟管理法律制度的深層衝突問題。二是立法權限和程序差異。從權力結構上看，港澳兩個是特別行政區，享有高度自治權，其權力範圍遠大於廣東省；廣東省所轄 9 個城市中，廣州和深圳屬於副省級城市，其他 7 個城市為地級市；由於行政層級不同，導致港澳與大灣區內地城市間的合作在行政層面上和法律權限上不對等。此外，粵港澳合作的法律根據，雖有“一國兩制”的憲制框架為基礎，還有港澳基本法、CEPA 協定、區域合作等協議，但目前粵港澳深度合作的制度條件仍然停留在以政府協議為主的政策導向型機制，缺乏立法先行的法治推進型合作方式，即缺乏法律基礎。三是司法審判體系差異，在司法層面，港澳享有獨立的司法權和終審權，儘管全國人大常委會享有對港澳基本法的解釋權，但港澳兩個特別行政區自治範圍內條款的解釋權也授予了特區法院。四是行政管理差異。在行政管理層面，三地雖然都同屬中央政府，但根據港澳基本法的規定，港澳實行高度自治，依照有關規定自行處理特區的行政事務；在立法層面，港澳特區享有立法權。^⑧

(三) 三個不同關稅區制約大灣區多種要素自由流動

粵港澳三地分屬不同的關稅區域，而且大灣區的內地城市和港澳又各自擁有歷史遺留的、彼此有巨大差異的技術標準與行業准入資質，這些構成了大灣區要素流通的主要障礙。現時粵港澳大灣區由於存在三個獨立的關稅區，大大增加了物品的跨境時間成本和繁瑣程度。例如在稅率方面，內地各項稅率遠高於港澳，這會影響港澳人才北上大灣區內地城市發展與長居等；內地對雙向跨境資本流動有審查機制，一定程度上制約大灣區跨境投融資合作；粵港、粵澳海關和邊檢部門技術標準不同，使口岸重複查驗問題突出。總之，三個不同關稅區，使粵港澳大灣區人才、資金、技術等要素流通不暢，導致難以完全形成集聚經濟效應與創新溢出效應，阻礙了粵港澳三地經濟一體化發展。^⑨

(四) 縱向層級常設機構及基層間銜接體制機制有待完善

目前從中央層級“粵港澳大灣區建設領導小組”的成立，再到粵港澳三地政府以及大灣區內地 9 市政府直接對接和負責推進粵港澳大灣區事務相關領導機構的設置，這一系列制度安排體現了

從中央到地方,各層級政府對粵港澳大灣區國家發展戰略的積極響應。但是,從現時大灣區整體的治理結構來看,仍然存在縱向層級,例如粵港澳府際間以及“9+2”城市間體制與機制不夠完善的問題。

第一,對於頂層體制而言,當前中央在粵港澳大灣區的領導機構主要是粵港澳大灣區建設領導小組及其常務會議,還缺少便於聯絡和落實實施的常設性機構。第二,粵港澳府際間的合作體制與執行機制不夠健全。現時粵港澳三地跨域合作大多依靠中央層面的規劃與協調,在合作政策與方式上並不明確,也缺乏相應的制度安排。目前粵港澳三地府際間合作主要通過“粵港、粵澳合作框架協議”和“粵港、粵澳聯席會議制度”等粵港、粵澳雙邊的體制與機制進行,仍未建立涵蓋粵港澳三地多邊的合作體制及其機制。第三,粵港澳大灣區“9+2”城市間合作執行機制仍有缺失。現時大灣區重大問題和決策性議題往往要上升到中央或省級層面,對於大灣區內地城市,尤其地市層級而言缺乏參與度。與此同時,大灣區有關政策在港澳層面的實施,往往依靠港澳政府的政策立法與主動推進,缺乏有效且具體的低層合作銜接與執行機制,這勢必影響粵港澳大灣區跨域合作項目的推進進程,從而降低粵港澳合作效率。

(五)多元治理主體構成的社會協作體制機制建設不到位

在粵港澳大灣區跨域治理體系中,政府是治理的主導力量,但這並不意味著只有政府在這一過程中發揮作用,即政府也應該和市場主體以及社會組織等民間力量進行通力合作,發揮市場和社會組織間的靈活協作功能來實現政策目標。目前,在粵港澳大灣區跨域治理結構中由政府、市場和社會組織等多元治理主體共同構成的社會協作體制及其機制仍然缺失。需要指出的是,長期以來,社會組織等民間力量在港澳地區擁有強大的資源動員和社會整合能力,是港澳居民,特別是港澳青年有效參與社會治理的重要平台和途徑。

三、多層級治理理論及其解決跨域公共治理困境的制度邏輯

多層級治理理論是20世紀90年代初基於對歐洲共同體的結構政策進行分析而提出來的。在多層級治理理論中,制度或政策制定與協商主體不僅有主權國家,還有公民組織,以及其他治理主體,政策制定的方式則是政府間、超國家機構間的協商、合作,協定與一票否決等模式同時存在。其顯著特徵就是,包括國家和非國家行為體共同參與政策的制定與實施,各種“垂直的”和“水平的”關係、跨部門的互動,以千變萬化的方式結合在一起,使得歐盟治理變得極為錯綜複雜。^⑩

(一)多層級治理理論框架及其特點

1. 多層級治理理論框架

多層級治理模式最初是由美國學者蓋里·馬克斯於1993年在對歐洲共同體的結構政策進行分析時提出。隨後,多層級治理理論被用於闡釋歐盟的形成及其運作機理,又經過多位學者的推動,其體系日臻完善並為多領域運用。

關於多層級治理的理論框架,主流的觀點是將多層級治理的參與主體分為三個層次,即超體系、體系和次體系三個層次。^⑪超體系決策層級強調的是怎樣進行整體宏觀治理的問題,其決策方式是依靠超國家機構來完成;體系層面的決策是政策的制定過程;而次體系層面是政策的形成階段,主要由具體執行機構負責。後來學者弗里茨·沙普夫依據歐盟不同領域制度化程度的差異性,將歐盟的治理體系分為以下幾種類型:^⑫第一層級是制度化程度最高的“超國家集中模式”,在這種模式下,歐盟作為一個超國家行為體主導一系列事務,在沒有國家政府參與的情況下控制和掌握決

策權,不需要依附於成員國政府、部長理事會或歐洲議會。第二層級是“聯合決策模式”。這種模式將政府間協商和超國家治理相結合,形成一種“網絡治理”機制。“國家”不再是一個單一的行為體或代表,被分解成功能各不相同的次結構,這些結構是部門“政策共同體”的組成部分,而國家還參與了各種各樣的“問題網絡”。^⑬第三層級是一體化程度最低的“政府間合作”制度。這一制度的實施主體為成員國間的政府,其目的是避免歐盟“一票否決制”對於相關利益國家在政策制定上的掣肘。托馬斯·里斯—凱本在分析比較各種研究歐盟的理論框架時指出,學者們在歐盟概念上的理解逐漸形成共識,即“歐盟是一種多層級治理結構,其間私人、政府、跨國家和超國家角色在密度、廣度和深度不斷變化的複雜網絡中相互交往。”^⑭

2. 多層級治理理論的特點

多層級治理理論主要有以下特點:第一是治理體系呈網狀結構且無單一決策模式。網狀觀念是多層次治理的主要核心概念。^⑮由於不同機構間的權力和作用不同,其參與決策和表決決策的方式也各有不同。總的來說,政策制定權被不同層級之間共享,參與決策的行為體不僅僅是政府,決策方式也是政府間討價還價以及不同社會多元參與主體的還價、協商、合作等模式同時存在,並在多種場合對決策體系施加影響。第二是政府間權限的轉移,一方面,政府不再是國家和公民之間的中介。另一方面,政府將自身部分權力下放到地方政府,甚至允許非政府組織和利益集團參與相關政策的制定與執行。第三,政府政策的多元互動化。由於多元治理進程的不斷拓展,政府內部不斷讓渡部分國家主權交由超國家機構執行。因此,許多由各政府決定的事項轉變為決策機制多元互動,多元主體不同程度的參與決策,並以一定程序實現不同機構,不同國家間的互動。

(二)多層級治理理論解決跨域治理困境的制度邏輯

多層級治理理論作為源自歐共體和歐盟跨國、跨境以及多治理主體等的差異化治理體系理論,與傳統的跨域合作所依賴的區域治理、新區域主義、協作治理等理論相比,存在著若干新的方面和新的設計。多層級治理理論的治理制度邏輯,不僅對多層級的歐盟治理具有一定的解釋力,而且對解決粵港澳大灣區跨域治理的挑戰同樣具有一定的參考意義。

1. 多層級治理是新理論實踐下新的集體行動方式

粵港澳大灣區的集體行動除了運用傳統政府體制內的政治動員方式之外,還必須補充其他有效的政治動員方式。以往我國區域治理的集體行動通常採用政治驅動、府際契約約束機制和組織協調、目標考核、收益共享的激勵機制等政治動員方式^⑯。即是說,我國區域治理的政治動員和集體行動通常依賴政府體制內的層級節制和行政命令控制。但是,在粵港澳大灣區“一國兩制”特殊制度背景和多核心城市的跨境、跨域結構下,以往那種自上而下和內在壓力型體制的政治動員方式難以適應不同制度體系下形成的集體行動。而多層級治理框架正是一種基於跨地域層級、相互獨立而又相互依賴的諸多行動方通過持續協商、審議和執行等方式做出有約束力決策的治理結構安排和過程。^⑰

2. 多層級治理為解決跨區域複雜公共問題提供新的制度框架

多層級治理不僅強調通過多元社會主體在多層面、多層級和多渠道上的合作與參與,即通過制度層面和非制度層面參與社會治理;而且為處於不同層級的行為主體間動態變化的相互作用關係分析提供一種“分層”的視角,強調構建多層次、多主體、多中心的跨區域多層級合作框架。^⑱因此,與傳統政府間關係框架相比,多層級治理框架主張主體多元化,不但包括各層級政府部門的縱向和橫向結構,而且可以包括私人部門、志願組織和公眾等;治理工具強調協商和溝通,而不僅是正式的

制度框架；治理層級不是簡單地關注單一制國家中的央地與府際關係，而是囊括區域、城市、社區、組織和公眾等更多治理層級。^⑨

在粵港澳大灣區的治理體系中，跨域治理和央地、府際等跨層級政府協調本身就面臨一系列治理挑戰，而社會制度、法律制度、稅制、經濟體制和文化模式的差異性更增加了大灣區內香港和澳門兩個特別行政區與珠三角 9 市的公共治理難度。可以說，多層級治理是憲法框架下確立的國家治理體系的補充手段。因此，實現縱向政府間協調、橫向政府與部門間合作、斜向跨政府層級以及政府與非政府部門間的協作，並最終達成制度性的集體行動，提升跨域公共問題的治理能力，就成為回應當前粵港澳大灣區治理制度挑戰的關鍵。

四、粵港澳大灣區多層級治理框架下的制度建設與優化思考

多層級治理框架是用以提升複雜問題處理能力的體系，著重關注跨域、跨境複雜公共問題解決能力和政策目標的有效實現。運用多層級治理理論，建設和優化粵港澳大灣區多層級、多主體互動以及多政策工具共同協作的跨域治理制度框架，是一種制度融合和制度創新。

（一）強化縱向領導制度，健全大灣區多層級領導體制及運作機制

第一，在第一層級層面，是否可以考慮設立常設性的粵港澳大灣區合作治理機制。主要負責粵港澳大灣區各地的合作事務、各項建設工作的統一部署、規定各方的責任劃分以及在三地跨域事務出現矛盾時，起到協調等職能。

第二，建議在粵港澳府際中層制度層面，針對現時粵港澳三地政府間的合作表現為通過粵港、粵澳雙邊聯席會議制度以及粵港、粵澳雙邊協議等體制與機制進行，尚未構建起粵港澳三方多邊的合作體制及其機制的現狀，重點成立“粵港澳大灣區合作與發展聯席會議”，將原有的粵港、粵澳合作聯席會議制度進行整合，並在此基礎上設立類似“粵港澳大灣區合作與發展聯絡辦公室”的常設機構，使粵港澳大灣區治理有了常態化、定期化的合作體制與機制。此常設機構用於貫徹中央層面精神，執行中央有關方針和政策，落實《規劃綱要》等大灣區總體發展規劃，推進粵港澳合作與發展各領域的專項任務，籌劃和協調大灣區各城市之間的重要問題等。在該常設機構的部門建構上，則可以設立相關協調部門、區域規劃發展部門、專項合作部門、關稅貿易部門、社會服務部門與文化交流合作部門等。

第三，在大灣區內地 9 市的低層制度層面，儘管目前 9 市分別建立了“推進粵港澳大灣區建設領導小組”，負責落實執行和對接中央與省級的有關政策措施。但是，在珠三角地市這一層面上，現時其參與粵港澳大灣區治理的合作、溝通與協調的銜接制度及其運作機制並不到位，需進一步加以完善。

首先，建議成立諸如“粵港澳大灣區‘9+2’城市協調會”（簡稱“協調會”），發揮大灣區各城市的治理主體作用，其職責主要是推進落實大灣區合作與發展各領域的具體任務及其實施方案和細則；規劃、協調和溝通大灣區內的經濟活動，實行經濟合理分工；協商與協調大灣區內城市之間發展的重要問題，避免城市間出現重複建設、資源浪費等惡性競爭。“協調會”設常務主席方和執行主席方。“協調會”設立聯絡處作為常設辦事機構，負責日常工作。各成員市設“協調會”專班，作為銜接“協調會”具體的聯絡與辦事部門。

其次，建議定期舉辦“粵港澳大灣區城市論壇”，參與主體為粵港澳大灣區“9+2”城市，由大灣區內地城市和港澳輪流擔任主辦方，會議主題主要圍繞大灣區城市群發展的理論與實踐問題、大灣

區民眾關注的民生問題以及大灣區建設與發展過程中的前沿與熱點問題等。此外,在開展主題多樣的論壇時,還可以建立論壇成果追蹤機制,注重論壇成果的落地實施。通過“粵港澳大灣區城市論壇”制度的推行,提升大灣區內地地級市的參與度,增強港澳與內地城市的互信互利,促進大灣區的深度融合與發展。

(二) 建設橫向合作制度,形成大灣區多主體社會協作體系與機制

為了改變粵港澳大灣區跨域治理體系中,社會中介組織和自願組織等民間力量相對弱小,橫向的多主體構成的社會協作制度缺失的現實,可以從以下三個方面加以優化和建設。

其一,從橫向上構建粵港澳大灣區跨域治理社會協作體制及其機制,激發社會活力,推動粵港澳大灣區多方多層級協同治理。首先,建議由中央政府主導成立粵港澳大灣區社會協作機制,建立起“9+2”各地政府、企業、大學、社會組織中有代表性的社會主體與公眾共同參與的多主體多層次社會協同機制。例如設立“粵港澳大灣區社會發展管理委員會”,形成多渠道、多層次、制度化的政商社民共同參與的大灣區“四方聯動”機制,有效減少各方協調成本。其次,要發揮粵港澳大灣區高校、智庫、總部經濟和社會組織集聚的智力和資源優勢,重視梳理和有序引導大灣區民間力量發展,發揮專家、學者、企業家、專業人士、行業代表以及社團領袖等的正向協作功能與作用。例如建立“粵港澳大灣區發展諮詢委員會”,廣泛吸納“9+2”各行業及社會意見,爭取更多的社會支持與認可,賦能其助力大灣區的建設與融合發展。

其二,建議適當擴大大灣區社會組織的參與範圍,推動粵港澳三地民間合作升級,建立粵港澳大灣區社會組織聯席會議制度,增強其凝聚力和執行力。首先,可以建立粵港澳大灣區(“9+2”)社會組織聯席會議制度,形成長效的交流與合作機制。聯席會議制度下設立秘書處,負責協助主席團成員工作和休會期間的日常聯絡協調工作,以及擔負信息服務平台建設的任務,發揮信息樞紐的作用,編輯整理大灣區社會組織的發展動態、粵港澳各地的法律、法規、政策與經濟社會發展等信息,及時總結每次論壇的情況,應對各社會組織的業務訴求等。其次,大灣區社會組織聯席會議下可設有專責小組,負責協調並落實聯席會議確定的事項,使粵港澳大灣區社會組織之間的合作更加有章可循,更加行之有效。

其三,發揮商會、行業協會優勢,鼓勵市場主體直接或間接參與跨域社會治理。商會、協會作為市場主體的代表性組織,反映市場主體的發展狀況,體現市場主體的價值追求。因此,可以在整合原有“粵港澳商會高層圓桌會議”基礎上,成立“粵港澳大灣區商會聯合會”。其下轄粵港澳三地有關民間商會和協會,並通過自身內部治理機構的建設和機制的運作,成為政府與市場主體間的橋樑與紐帶,加強發揮制定行業標準,認定資質,促進商貿以及科技合作等方面的作用。

(三) 健全斜向對接機制,落實大灣區內地城市與港澳的規則銜接

現時粵港澳大灣區的治理問題對於大灣區內地城市而言仍然缺乏參與度,尤其是大灣區各地市層級政府,儘管它們與港澳特區政府形成了不同層級的斜交式聯動關係,但是目前其具體的對接與執行機制仍不夠到位,缺乏有效的規則銜接。因此,健全和落實大灣區內地城市與港澳特區的斜向機制對接和規則銜接尤為重要。

建議就中央和地方層面關於粵港澳大灣區建設的權力劃分作出優化配置,適當授權廣東省及廣州、深圳、珠海與相關地市等充分權力,使之原有的與港澳特區政府形成的不同層級的斜交聯動關係可以轉化為直接落地的對接機制。由於內地與港澳合作領域的事權大多在中央,特別是涉及生產要素跨境流動的制度和規則,決策權在出入境、海關、金融監管等中央部門。所以,適當授權,

改變省市地方政府層面權限不足的問題,有利於進一步健全大灣區內地城市與港澳特區的斜向對接機制。除此之外,中央還可以考慮與港澳共同推進行制定粵港澳規則銜接的原則、方向和路徑的綱要性指引,就人員、資金、商品、信息等要素流動以及市場准入、監管制度、標準規則、專業資格、法律衝突、爭端解決等中央事權領域,進行原則性和方向性的規定,為大灣區內地城市與港澳政府協調推進行上述領域合作的具體規則銜接提供保障。²¹

採取小切口改革方式,創新大灣區內地城市與港澳的銜接規則。在保持粵港澳三地原有規則不同的基礎上,通過“小切口”進行創新性的規則銜接。“小切口”主要是指內地依託合作平台和試點的特殊政策,目的是對標港澳,尤其是相關特殊政策涉及稅收優惠和金融、科技創新重點等領域的針對性突破等。“小切口”初步階段可以在廣州南沙、深圳前海、珠海橫琴三個深度合作區進行,如利用三個合作區“人才試驗區”試點探索針對境外高端人才的15%稅收政策優惠,在深圳市前海深港現代服務業合作區率先探索允許香港建築師負責制、在珠海橫琴設立澳門街坊總會廣東辦事處等。²²若“小切口”改革取得良好成效,可以在大灣區內地9市推廣。

(四) 制定粵港澳大灣區法治共識標準,消滅粵港澳三地法律衝突

法律是各類社會主體開展合作的制度保障。現時粵港澳三地間合作的相關法律不明晰,缺乏法律層面對於粵港澳大灣區跨域治理的法制保障。然而,由於粵港澳三地各屬不同法律體系,大灣區存在區域法治價值衝突局面。粵港澳大灣區的法治建設既要維持香港、澳門實行的“一國兩制”框架,還要整合大灣區內9個城市相關的制度和體制。這就需要一種內地和港澳都能接受、認可的法制基礎和法律理論,並以一種制度化的可操作性的方式予以推行。²³推進行粵港澳大灣區法制建設,重點在於凝聚法治共識,著力解決三個不同法律體系間的法治認同差異問題,以法治為核心價值觀尋求法治共識標準,逐步形成求同的法治文化。²³

制定大灣區法治共識標準,首先要從法律制度層面確定其建設的相關權責歸屬,總體領導,部門職責,規劃範圍,法律適用等,釐清相關責任關係,確保粵港澳大灣區跨域合作制度在法律的約束下實施。其次,統一的法律、規則和標準對經貿合作具有促進作用。歐盟及世界其他國家或地區一體化進程表明,公共政策和法律法規的系統性制度安排是改善和提升要素流動狀況的重要手段。從發展角度來看,要實現粵港澳三地間的深度融合,需要消除大灣區內的法律衝突,推動跨域法治共識標準的形成。再者,應積極探索府際合作、公私合作及私人合作的法律治理模式,逐步將粵港澳大灣區建設成具有較高法治水平、法治能力以及法治創新的中國灣區法治代表。

五、結語

粵港澳大灣區作為跨域、跨境與跨制度的合作區域,如何破解其因社會制度、法律制度、稅收制度等差異而產生的各種制度層面的阻礙,是粵港澳大灣區建設實踐與深度融合發展中至關重要的問題,也是當下理論界與學界甚為關注的課題。運用多層級治理理論解決不同政治制度場域下粵港澳大灣區跨域治理的挑戰,本身就是一種制度創新。

基於多層級治理理論框架,本文提出從縱向政府制度、橫向社會合作機制、斜向銜接規則和貫穿縱、橫、斜多維度的法制來優化和創新現有的粵港澳大灣區跨域治理的一系列制度框架,包括相關的體制機制和法律規則。首先,強化縱向領導制度,主要從中央第一層、粵港澳府際間第二層和大灣區內地9市第三層3個層面,優化和完善大灣區各層級政府間合作的體制機制與規則。其次,建設橫向合作制度,主要是強調建立起“9+2”各地政府、企業、大學、社會組織中有代表性的社會主

體與公眾共同參與的多主體多層次社會協同機制。第三,健全斜向銜接制度,側重落實大灣區內地9市與港澳的規則銜接。第四,構建粵港澳大灣區法治共識標準,目的是消滅粵港澳三地法律衝突,增強跨域治理的法治保障。這是解決粵港澳大灣區治理制度障礙之需,也是完善“一國兩制”基本制度之需。

概言之,建立一種以縱向等級領導和行政督導,橫向談判、協商與協作,斜向規則銜接以及有法律制度保障和制約的多層級治理模式,對推動粵港澳大灣區跨域治理制度的創新和豐富粵港澳大灣區建設實踐具有重要的現實意義。

①中共中央、國務院:《粵港澳大灣區發展規劃綱要》,北京:人民出版社,2019年2月20日。

②參見《〈粵港澳大灣區發展規劃綱要〉宣講會在港舉行》,北京:《人民日報海外版》,2019年2月22日。

③參見《灣區發展辦成立 袁民忠任專員》,香港:《文匯報》,2020年11月24日。

④參見《統籌相關總體設計及工作部署 政府設立建設大灣區工作委員會》,澳門:《華僑報》,2018年11月13日。

⑤⑥方木歡:《縱橫聯動:粵港澳大灣區政府間關係的理論分析》,南寧:《學術論壇》,2020年第1期。

⑦秋紅:《香港立法會誕生簡述》,北京:《政治學研究》,1996年第4期。

⑧張淑鈿:《粵港澳大灣區城市群建設中的法律衝突與法律合作》,北京:《港澳研究》,2017年第3期。

⑨毛豔華:《粵港澳大灣區協調發展的體制機制創新研究》,廣州:《南方經濟》,2018年第12期。

⑩仲舒甲:《多層次治理與制度理性:歐盟共同貿易政策決策研究》,北京:外交學院博士學位論文,2009年。

⑪John Peterson, Elizabeth Bomberg, *Decision-Making in the European Union*, London: Macmillan Press Ltd, 1999: 141-142.

⑫Fritz W. Scharpf, Notes Toward a Theory of Multilevel Governing in Europe, *Scandinavian Political Studies*, 2001, 24 (1): 1 - 26.

⑬貝阿特·科勒—科赫:《歐洲治理的演變與轉型》,見俞可平主編:《全球化:全球治理》,北京:社會科學文獻出版社,2003年,第284頁。

⑭Thomas Risse-Kepfen, Exploring the Nature of the

Beast: International Relations Theory and Comparative Policy Analysis Meet the European Union, *Journal of Common Market Studies*, March 1996, 34 (1): 53-80.

⑮Markus, Jachtenfuchs, The Governance Approach to European Integration, *Journal of Common Market Studies*, 2002 (2): 245-264.

⑯楊愛平、鄭曉雲:《港澳青年融入大灣區內地城市發展的行政推動機制研究——以港澳青年創新創業基地建設為例》,廣州:《青年探索》,2022年第2期。

⑰⑱張福磊:《多層級治理框架下的區域空間與制度建構:粵港澳大灣區治理體系研究》,哈爾濱:《行政論壇》,2019年第3期。

⑲徐菁憶:《“一帶一路”視域下跨區域多層級合作模式研究——以中國與中東歐國家合作為例》,北京:《中央社會主義學院學報》,2022年第2期。

⑳鄒平學:《粵港澳大灣區法治合作和規則銜接的路徑探討》,廣州:《青年探索》,2022年第4期。

㉑文雅靖、王萬里:《論粵港澳大灣區的規則銜接》,廣東深圳:《開放導報》,2021年第2期。

㉒馮澤華:《粵港澳大灣區公共衛生區際法律衝突的調適邏輯》,北京:《港澳研究》,2023年第1期。

㉓邢翔:《全面提升粵港澳大灣區法治建設國際化水平的思考》,北京:《中國司法》,2019年第1期。

作者簡介:吳巧瑜,華南師範大學政治與公共管理學院教授、博士生導師,粵港澳大灣區教育與社會融合研究中心副主任。廣州 510006

[責任編輯 劉澤生]