

縱向推動下粵港澳大灣區 城市群治理體系的實踐構造*

楊愛平

[提 要] 縱向推動是當代中國國家治理的一個重要工作機制,一般通過高位推動、規劃先行、政策部署和制度創新等行動鏈,實現頂層設計目標和國家戰略的有效落實。把粵港澳大灣區打造為世界級城市群和國際一流灣區,同樣是中央頂層設計和高位推動的重大國家戰略,實踐中也遵循了縱向推動的行動邏輯。經過多年探索,縱向推動的大灣區城市群治理體系已穩固成型,其實踐構造展現出四個鮮明特質,即:中央統籌協調做好空間規劃和空間治理、統一部署推進各類合作平台建設、牽頭構建大灣區發展的政策體系、推動大灣區建設的制度創新。對大灣區城市群治理體系的實踐構造進行還原式理論敘事,對於更好理解縱向推動的國家治理機制及其在粵港澳大灣區跨境治理中的適切性,具有特殊的理論意義和政策啟迪價值。

[關鍵詞] 縱向推動 粵港澳大灣區城市群 治理體系 實踐構造

[中圖分類號] F127 [文獻標識碼] A [文章編號] 0874 - 1824 (2025) 01 - 0027 - 11

縱向推動是當代中國國家治理的一個重要工作機制,一般通過高位推動、規劃先行、政策部署和制度創新等行動鏈,實現頂層設計目標和國家戰略的有效落實。本文立足於縱向推動這一國家治理機制的宏觀背景,對粵港澳大灣區城市群治理體系的實踐構造進行具體闡釋,以勾畫出粵港澳大灣區城市群治理體系的現實圖景與特質。本文的目的在於,通過對粵港澳大灣區城市群治理體系創新實踐的還原式敘事,從縱向推動的角度透視中國之治的深層邏輯。

一、大灣區城市群治理體系的實踐構造:縱向推動的四維分析框架

(一) 研究背景與問題的提出

建設粵港澳大灣區,是習近平總書記親自謀劃、親自部署、親自推動的重大國家戰略。其中,“打造充滿活力的世界級城市群”是《粵港澳大灣區發展規劃綱要》(下文簡稱《規劃綱要》)賦予粵

* 本文係國家社科基金重大項目“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。

港澳大灣區建設的五大戰略定位之首。五年多來,聚焦這一戰略定位,粵港澳三地政府緊密合作、協同聯動,在建設世界級城市群和國際一流灣區方面取得顯著成效,表現在:科創產業加速進步、軟硬聯通不斷拓展、平台建設縱深推進、民生融合順勢有為,有力推動著港澳融入國家發展大局,大大縮小與舊金山、紐約、東京這世界三大灣區城市群的發展差距。毫無疑問,這些成績的取得乃是中央政府統一領導下各級政府通力協作的結果,或者說是我國國家治理體系“縱向推動”的產物。事實上,早在粵港澳大灣區建設初期就有比較研究指出,受自由市場經濟理念、地方自治文化傳統的影響,美日兩國所在的舊金山灣區、紐約灣區和東京灣區的城市群建設,歷經半個多世紀乃至百多年時間,它們分別是在專區型、協會型、商會型、半官方型等跨域治理機構主導下,由市場自然演化或准行政體制推動的結果,無需也不可能由聯邦(中央)政府自上而下來統籌推動。而粵港澳大灣區被稱為世界上建設難度係數最大的灣區,由於“一國兩制”的跨制度合作特質,加之受粵港澳三地地方權力的分割和府際利益博弈的影響,現實中存在各自為政的排他性發展傾向,因此,需要在中央頂層設計和政府強力干預下有序推進,通過自上而下的縱向推動才能打破粵港澳合作發展中的各種瓶頸,實現大灣區城市群整體協同發展的目的。^①也就是說,無論是近年來大灣區城市群建設的實踐探索還是中外比較研究得出的理論啟示都說明,縱向推動是粵港澳大灣區城市群建設和治理的不二法門。那麼,什麼是縱向推動?縱向推動的大灣區城市群治理體系在實踐中又是如何展開的?

眾所周知,我國是一個中央集權型的單一制國家,有著中央集權的歷史傳統和文化基因。在當代尤其是黨的十八大以來的新時代,中央集權的本質要求是堅持黨中央集中統一領導,貫徹黨“把方向、謀大局、定政策、促改革”的四方面要求。而其主要的工作機制就體現為黨和政府治國理政的縱向推動機制,它是指中央、各級地方的治理主體自上而下地嵌入國家治理事務的各個方面,^②要求不同層級政府以命令要求、直接介入、多次指導等形式,^③強力推動政治、經濟、文化、社會、生態等各功能領域治理實踐的行為活動及其內在實踐邏輯。^④根據黨中央集中統一領導的四方面要求,縱向推動的國家治理機制具有幾個鮮明特徵:首先,高位推動是根本。凡是重大的公共政策尤其是重大國家戰略的執行,均由中央主要領導來親自統領,進而累積起高位推動的強大政治勢能。^⑤高位推動實質是自上而下的縱向推動的“上”,是整個縱向推動工作機制的權力塔尖和勢能源頭,因此它是起決定作用的根本。其次,規劃先行是基礎。規劃治國是當代中國治國理政的重要工具,黨和政府慣用規劃(計劃)推動社會主義現代化建設與國家治理,科學合理地制定階段性規劃藍圖並予以有效貫徹落實,^⑥這是做好其它工作的基礎。再次,政策部署是保障。通過創製新的政策、調適原有政策、協調不同政策來落實政治意圖和戰略規劃,這是確保規劃意圖落地實施的基本保障。第四,制度創新是動力。配套開展體制機制改革,以制度創新來消除阻礙重大戰略和政策實施的各種障礙與壁壘,這是改革開放以來我國取得經濟高速發展和保持社會長期穩定兩大成就的重要密碼之一。城市群是國家治理的重要單元,^⑦其縱向推動的治理體系同樣具備上述內涵和特點。但需注意到,粵港澳大灣區城市群治理體系是在“一國兩制”的制度環境下生成的,其縱向推動的實踐路徑又與長三角、京津冀等城市群不完全一致,形成了自身特有的實踐構造圖景。

(二) 粵港澳大灣區城市群治理體系的實踐構造:一個四維分析框架

所謂“構造”,通常是指地質、水文、礦物等物理層面,或法理、規則、制度等規範層面的不同要素及其組成部分的相互作用、排列組合關係。本文借用構造一詞,提出粵港澳大灣區城市群治理體系的實踐構造這個概念,用以指稱:在中央的頂層設計和高位推動下,大灣區城市群治理體系從理

念規劃到行動創製的多方面實踐舉措及其相互作用、內在邏輯關係。其中,中央的頂層設計和高位推動,一方面是指大灣區建設和城市群治理是由習近平總書記親自謀劃、親自部署的,也是其親自推動和多次視察督導的;另一方面,成立了由中央政治局常委、時任國務院常務副總理韓正任組長的粵港澳大灣區建設領導小組(後歸併到中央區域協調發展領導小組),從中央層面來領導、統籌和實質性推動大灣區建設、城市群治理布局。結合縱向推動的理論內涵及大灣區城市群治理的具體實踐,本文認為,粵港澳大灣區城市群治理體系的實踐構造包括空間治理、平台建設、政策體系和制度創新四個方面(見圖1),而且具有一定的邏輯關係:

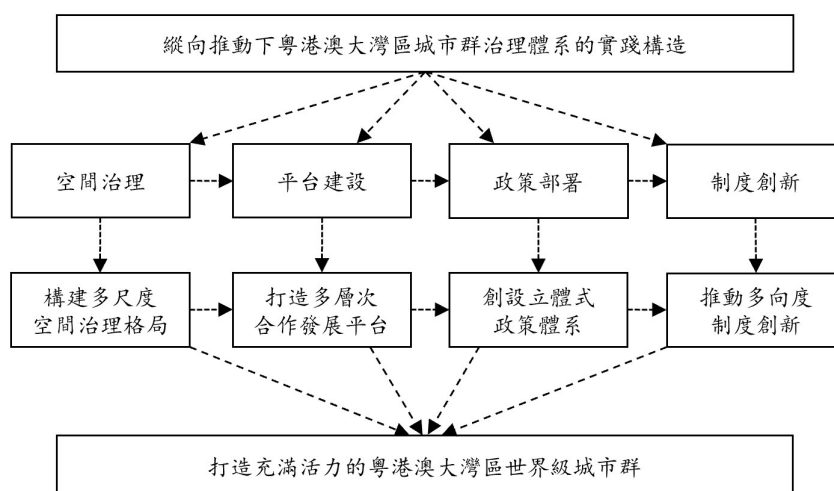


圖1 粵港澳大灣區城市群治理體系的實踐構造分析框架

首先,由中央統籌協調做好空間規劃和空間治理。粵港澳大灣區的空間面積不算太大(大約5.6萬平方公里),但涉及“一國兩制”下的珠三角九市和香港、澳門兩個特別行政區,11個城市的政治位階、行政級別、經濟實力、優勢短板各不一樣,因此,需要由中央進行頂層設計,做好11個城市的角色定位、功能分工、發展方向的空間規劃,開展空間治理。這是建設世界級城市群的基礎性工作。其次,由中央統一部署推進各類合作平台建設。粵港澳大灣區是我國新時期實行制度型開放的壓力測試區之一,而且要建設成為新發展格局的戰略支點、高質量發展的示範地、中國式現代化的引領地(簡稱“一點兩地”),這就必須由中央統一部署推進各級各類合作平台建設,進而依託這些平台以點帶面地驅動整個大灣區發展。再次,由中央牽頭創設大灣區發展的政策體系。粵港澳大灣區建設作為重大國家戰略,涉及“一國兩制”的跨制度合作和跨境治理事務,大量的事權在中央不在地方,因此,需由中央牽頭自上而下構建縱向暢通、橫向協同的政策體系,保障規劃能夠落地、平台建設紮實有力。第四,由中央推動大灣區建設的制度創新。眾所周知,大灣區是在一個國家、兩種制度、三個關稅區、三種貨幣體系的條件下建設的,國際上沒有先例。因此,要在“一國兩制”方針和基本法框架內,發揮粵港澳綜合優勢,由中央推動改革創新體制機制,為大灣區城市群建設提供強大動力,促進各種要素高效便捷流通。

概言之,自2017年7月1日國家發展與改革委員會與廣東省政府、香港特別行政區政府、澳門特別行政區政府簽署《深化粵港澳合作 推進大灣區建設框架協議》之日起,尤其是2019年2月18日《規劃綱要》頒布實施5年多來,在中央自上而下的縱向推動下,粵港澳大灣區世界級城市群建

設有序推進,其治理體系漸趨穩固成型,並呈現出以空間治理為基礎、平台建設為依託、政策體系為保障、制度創新為動力的實踐構造樣態。這是粵港澳大灣區城市群治理體系中極富中國特色的運作邏輯,明顯有別於世界三大灣區城市群治理的規律。本文使用實踐構造一詞來概述縱向推動下大灣區城市群治理體系建構的結構性特徵,目的是以一種稍加抽象的學術概念,對 2017 年以來中央政府自上而下推動的大灣區城市群治理體系創新的路徑和過程,進行還原式理論敘事。下文將結合筆者的追蹤觀察,對四個維度的實踐構造進行具體闡釋。

二、構建大灣區城市群治理的多尺度空間治理格局

空間布局是城市群治理實踐的基礎,決定了城市群內部的發展空間及不同城市、都市圈之間的內在聯繫。^⑧《規劃綱要》的第三章“空間布局”專列一章,提出“堅持極點帶動、軸帶支撐、輻射周邊,推動大中小城市合理分工、功能互補,進一步提高區域發展協調性,促進城鄉融合發展,構建結構科學、集約高效的大灣區發展格局”這一空間布局總體要求,進而分三節談“構建極點帶動、軸帶支撐網絡化空間格局、完善城市群和城鎮發展體系、輻射帶動泛珠三角區域發展”,足以說明“空間治理”是縱向推動下粵港澳大灣區城市群治理體系的基礎性構造,居於重中之重的地位。如上所述,粵港澳大灣區城市群治理主體包括了中央和粵港澳四方,以及廣州、深圳等廣東省九個城市,並由不同層級政府作為核心行動主體在合作網絡中推動城市群不同領域的治理實踐。從府際關係的視角看,地方政府往往會扮演國家利益的“維護者”與地方利益的“代表者”這雙重角色,它們在大灣區城市群建設中既存在相互依存的共同利益訴求,也存在跨境(域)治理實踐中雙方間特定利益訴求,但更重要的是存在各自利益訴求,因此,需要透過不同尺度空間的治理對各種利益進行平衡。就近年來的情況看,大灣區城市群治理體系中的各層級行動主體在中央政府統籌協調下,已形塑出平衡四級空間行動主體利益關係的多尺度空間治理格局,為大灣區城市群治理體系運作奠定了立體式空間場域基礎(見圖 2)。

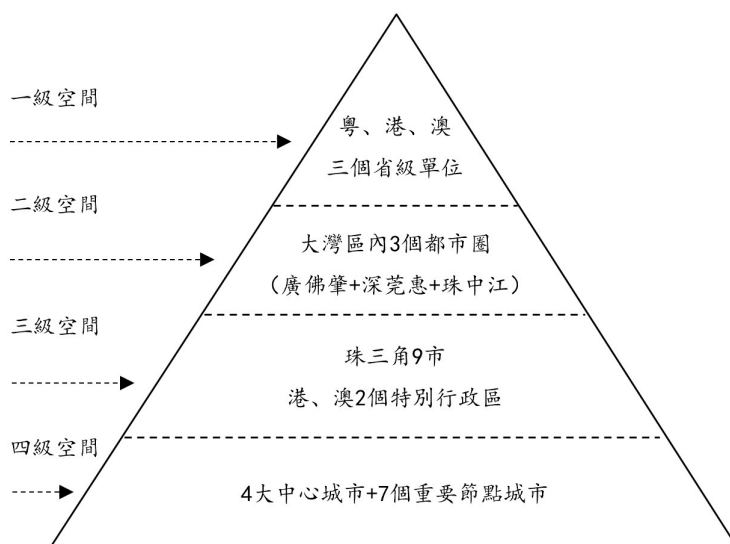


圖 2 粵港澳大灣區城市群治理實踐中的四級空間治理格局

首先,粵港澳三方是推進粵港澳大灣區建設的責任主體,處於大灣區城市群治理多尺度空間治

理格局中最頂層的一級空間。從法理上看,粵港澳三方在行政級別上雖屬於省級地方政府,但三者的權力結構、制度安排等方面並不對稱,在“一國兩制”的制度環境下催生出一種非對稱府際關係,^⑨這對粵港、粵澳合作產生一定的抑制作用。但顯然,粵港澳大灣區建設需要充分發揮粵港澳綜合優勢,而非依靠廣東、香港或澳門某方單獨發力。因此,在法理上的非對稱府際關係無法滿足大灣區“打造充滿活力的世界級城市群”的現實需要下,中央政府明確了粵港澳三方作為推進粵港澳大灣區建設的責任主體,並將香港、澳門特別行政區行政長官和廣東省主要領導,同時納入粵港澳大灣區建設領導小組成員,賦予相對平等的知情權、話語權和決策參與權。在中央政府的統一領導下,由粵港澳三方扮演好一級空間治理實踐的關鍵行動者,共同承擔好推動粵港澳大灣區建設的主體責任。

其次,粵港澳大灣區城市群治理的二級空間,是由粵港澳大灣區內地9市分別形成的三個都市圈構成,也就是廣州都市圈(廣州-佛山-肇慶)、深圳都市圈(深圳-東莞-惠州)、珠西都市圈(珠海-中山-江門)。都市圈作為城市群內部一個或多個中心城市及其周邊緊密聯繫的城市所構成的城市功能集合體,是為城市群注入發展活力和實現高質量發展的動力來源。實際上,這三大都市圈是大灣區內地9市政府因城際間經濟社會聯繫需要,於珠三角一體化建設和粵港澳大灣區建設過程中,逐步形塑出粵港澳大灣區城市群與多個都市圈多重嵌套的空間治理格局。^⑩但是,這三個都市圈之間的整體發展水平並不相同,且同樣存在著圈際競合的特殊關係。因此,如何在治理實踐中平衡這三大都市圈間的競合關係和利益訴求,促成它們共同服務於“打造充滿活力的世界級城市群”這一戰略定位,同樣是粵港澳大灣區城市群空間治理的重要內容。

再次,三、四級空間分別是粵港澳大灣區內地九市和香港、澳門兩個特別行政區,及其在大灣區城市群治理體系中分別扮演的“中心城市”與“重要節點城市”角色。儘管粵港澳大灣區建設這一重大國家戰略實施前,這些城市之間已形成了較為密切的經濟社會聯繫,但相互間經濟實力不盡均衡,且由於城際競爭而在政策協同、利益協調等方面還存在行政壁壘,特別是內地城市與港澳之間還存在著“兩制之異”。因此,《規劃綱要》明確指出,要“構建極點帶動、軸帶支撐網絡化空間格局”,將粵港澳大灣區“9+2”城市作為世界級城市群網絡結構中的中心和節點,依託各自比較優勢,發揮對周邊區域發展的輻射帶動作用。^⑪此外,“9+2”城市相互之間也呈現出城際聯動的發展趨勢,以深港同城發展、廣佛全域同城化、廣深雙城聯動、琴(珠)澳一體化等形式,^⑫從不同尺度的空間治理格局中共同提升粵港澳大灣區城市群發展質量。由上可見,粵港澳大灣區城市群的多尺度空間治理格局呈現出一種金字塔式的結構,可大致分為底座的“9+2”城市及其分別扮演的中心城市與重要節點城市角色、中層的“廣州都市圈”、“深圳都市圈”、“珠西都市圈”三個都市圈、頂層的粵港澳三個省級單位。在這個多尺度空間治理格局金字塔中,底座的“9+2”城市可以說是整個大灣區城市群治理體系的根基,其各自利益、彼此利益、多方間共同利益是否能平衡好,決定著縱向推動的整個金字塔穩不穩、牢不牢。

三、打造大灣區城市群治理的多層次合作發展平台

在城市群治理實踐中,平台建設既是跨域(境)治理不可或缺的重要載體,也是促進不同城市、都市圈之間良性互動與協調發展的重要依託。粵港澳大灣區城市群是在“一國”框架內將實行“兩制”的地區有機結合為一個“區域性發展共同體”,^⑬必然會在“9+2”城市間催生一系列跨區域合作,包括“一國兩制”下的跨境和跨制度合作。從《規劃綱要》的謀篇布局和粵港澳大灣區城市群治

理實踐看,中央政府與粵港澳各方已逐步為“一國兩制”跨境合作實踐搭建起層次多樣、功能各異的合作平台,打造出“重大合作平台-特色合作平台-青年創新創業基地-地方發展新引擎”四位一體的合作發展平台體系(見表1)。從本質上講,這個多層次合作發展平台體系,並不是粵港澳三地人口流動和市場需求等自發演化的結果,而是從中央到粵港澳三方各級責任主體,以層級遞進且程度不一的政治號召、高層推動、政策擴散、部門推進、績效考核等縱向推動方式,自上而下地將各方面資源吸納至不同層級的平台建設之中。^④這些不同類型的合作發展平台,為粵港澳跨境(境)合作提供了新空間,豐富了粵港澳大灣區城市群建設和“一國兩制”實踐的新樣態。

一是中央政府著力推進橫琴、前海、南沙、河套四個粵港澳重大合作平台建設,依託它們以點帶面推動粵港澳大灣區城市群的整體發展。現實中這四個粵港澳重大合作平台各有側重,特色各異。^⑤其中,橫琴聚焦於“促進澳門經濟適度多元發展”的初心,推動琴澳一體化進程,為澳門長遠發展注入動力;前海旨在支持香港經濟社會發展,推動深港攜手打造全面深化改革創新試驗平台和高水平對外開放門戶樞紐;南沙突出“粵港澳全面合作”和“面向世界”兩個關鍵要素,強調廣州攜手港澳共同擴大對外開放;河套則重在集聚深港兩地的科技創新資源,推動粵港澳大灣區高質量發展和打造世界級創新平台和增長極。應當說,四個重大合作平台引領著粵港澳全面合作向縱深推進,為支持港澳更好融入國家發展大局提供了不可或缺的場域空間。

表1 粵港澳大灣區城市群的多層次合作發展平台

平台類型	平台數量	平台實踐
粵港澳重大合作平台	4	橫琴、前海、南沙、河套
特色合作平台	13	廣州穗港智造合作區 江門大廣海灣經濟區
粵港澳青年創新創業基地	1+12+N	粵港澳大灣區(廣東)創新創業孵化基地 南沙粵港澳(國際)青年創新工場
地方發展新引擎	$\sum_{i=1}^{n=11} X_i = X_{廣州} + \dots + X_{香港} + X_{澳門}$ (n=11, 即大灣區“9+2”城市)	香港北部都會區 廣東省(肇慶)大型產業集聚區

二是粵港或粵澳雙方共建各類特色合作平台(合作園區),拓展彼此的合作空間,實現互利共贏。《規劃綱要》鼓勵珠三角九市發揮各自優勢,與港澳建立功能各異、特色明顯的合作平台。當前,大灣區城市群內已擁有廣州與香港共建的廣州穗港智造合作區、江門與港澳合作建設的大廣海灣經濟區、東莞與香港合作開發建設的東莞濱海灣新區、佛山南海推動建設的粵港澳高端服務合作區等10多個特色合作平台。在空間布局上,這些特色合作平台分布於粵港澳大灣區內地9市;在功能領域上,涉及粵港澳三地生物製藥、人工智能、新一代信息技術、科技研發、新能源等各類產業合作;在達成目標上,這些特色合作平台能夠為大灣區跨境(域)治理實踐中的雙方或三方,創造達成利益共識與共享的新空間,促進三地人員、貨物、資金、信息便捷高效流動。

三是建設了“1+12+N”的粵港澳青年創新創業基地(平台),支持港澳青年到大灣區內地就業和創新創業。港澳青少年群體是粵港澳大灣區建設中重點關注的群體,^⑥從《規劃綱要》到四個粵

港澳重大合作平台的規劃方案,中央政府均明確提出要支持港澳青年融入國家發展大局、參與國家建設,拓寬有利於港澳居民特別是港澳青年在大灣區內地城市的就業創業空間。近年來,廣東省攜手港澳已逐步構建起以粵港澳大灣區(廣東)創新創業孵化基地為龍頭,以前海深港青年夢工場、南沙粵港澳(國際)青年創新工場等12個重點基地為骨幹,以N個各地特色基地為基礎的“1+12+N”粵港澳青年創新創業基地平台體系。截止至2024年8月,該平台體系已帶動建成“N”系列基地84家,累計孵化港澳項目超5,600個。^⑦這不僅為港澳青年創新創業拓展了新空間,還增強了他們對大灣區內地城市的認同感和歸屬感。

此外,為響應粵港澳大灣區建設這一重大國家戰略需要,大灣區11個城市結合自身的功能定位和城市能級考量,打造了獨具特色的地方發展新引擎,也是多層次合作發展平台的重要組成。比如,香港北部都會區建設就是典型的地方發展新引擎,它既為香港探索解決社會深層次問題、通過“自我造血”方式更好融入國家發展大局提供了新空間,也對強化“香港-深圳”極點帶動功能、打造“一國兩制”跨境通勤都市圈等粵港澳大灣區融合發展實踐具有重要的現實意義。^⑧又如,2021年底廣東省委省政府在珠海、佛山、中山、江門和肇慶五個大灣區內地城市打造的大型產業集聚區,為這些城市通過政策集成、要素集中、功能集合、產業集聚等提升城市競爭力,進而深度嵌入粵港澳大灣區城市群產業鏈、創新鏈、供應鏈提供了新空間。可以說,大灣區各市打造的地方發展新引擎最終匯聚為Xi個推動城市群治理實踐創新的新引擎,對服務城市群高質量發展發揮著重要作用。

四、創設大灣區城市群治理的立體式政策體系

在我國,政策(規劃)治理作為中國共產黨治國理政的重要方式,是塑造國家治理體系的重要動力之一。^⑨通常,學界多認為“政策(規劃)治理”是內地社會主義制度的特殊產物,但在粵港澳大灣區建設背景下,香港、澳門特別政區政府也逐漸將“政策治理”嵌入各項涉大灣區建設的在地治理和跨境事務治理中,積極主動對接國家發展戰略,依照港澳實際情況制定政策或與粵方對接相應政策。由此,中央政府與粵、港、澳各方以《規劃綱要》為統領,不斷創設完善了“1+N+X”的立體式政策體系。^⑩

具體而言,在縱向上有“1+4”國家級規劃、中央部委的政策創新、粵港澳三方省級政策配套、大灣區內地九市政策細化的政策擴散;同時,從中央到地方涉粵港澳大灣區事務的相關職能部門,綜合應用不同類型的政策工具組合進行配合支持。根據廣東省大灣區辦整理統計,自《規劃綱要》發布以來的5年間,各級各單位公開發布涉大灣區政策600多條,其中國家發布超過100條、省級層面發布近200條,涉及營商環境、合作平台、現代產業、科技創新、基礎設施、優質生活圈等領域。對此,下文以“支持港澳青年在粵港澳大灣區內地城市就業創業”的政策創設過程為例進行分析。在支持港澳更好融入國家發展大局的政治背景下,港澳青少年群體成為粵港澳大灣區城市群建設中重點關注的目標群體。為此,在《規劃綱要》這個元政策“1”裡,首先提出了關心支持港澳青少年群體在大灣區內地城市發展的總體性要求:“在大灣區為青年人提供創業、就業、實習和志願工作等機會,推動青年人交往交流、交心交融,支持港澳青年融入國家、參與國家建設……完善有利於港澳居民特別是內地學校畢業的港澳學生在珠三角九市就業生活的政策措施,擴寬港澳居民就業創業空間。”同時,在《橫琴方案》、《前海方案》、《南沙方案》和《河套規劃》4個國家級規劃(政策)中,均專列章節內容進一步落實《規劃綱要》部署的要求,更好推動港澳居民赴大灣區內地城市就業創業。但港澳居民赴大灣區內地城市創新創業,不簡單是一個生產性議題,它還涉及吃、穿、住、行等

諸多的生活性問題,而且是中央事權,需要人社、財政、稅務、港澳等多個部門協同解決。因此,中央有關部委積極落實“1+4”國家級規劃的要求,由人力資源社會保障部會同有關部門印發《關於支持港澳青年在粵港澳大灣區就業創業的實施意見》,從中央部委層面搭建起政策創新的基本架構。

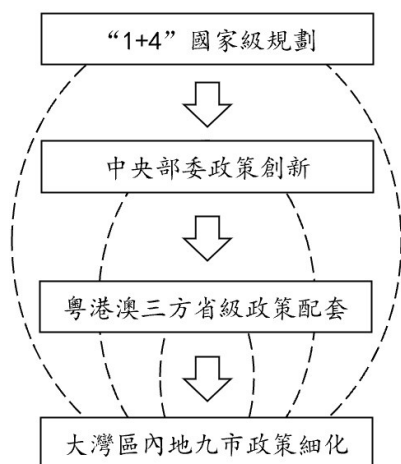


圖3 大灣區城市群治理的立體式政策體系

群體特徵和大灣區發展需要,從不同面向“縱向轉譯”《規劃綱要》和《實施意見》相關內容所制定的政策配套。最後,為貫徹落實好中央和廣東省政府的政策要求,大灣區內地九市依據各市實際情況再對上級政策部署進行二次細化,具體推進港澳青年赴大灣區內地城市就業創業政策的落地。透過上述案例可見:一方面,從中央政府到粵港澳三方政府再到大灣區內地9市政府,通過自上而下的政策轉譯和政策擴散機制,將“1+4”國家級規劃的政策部署,具體轉化為粵港澳大灣區城市群治理實踐;另一方面,涉大灣區事務的相關職能部門也密切配合,形成政策合力,協同推進中央政策部署的落地落實。由此,在中央的縱向推動下,逐步創設起縱橫交織的立體式政策體系,形成具有“一國兩制”特質的“政策塑灣”機制。

五、推動大灣區城市群治理的多向度制度創新

當前,粵港澳大灣區已進入深度融合的快車道,粵港澳三地間融合發展已由以往的功能性區域一體化逐漸轉變為制度性區域一體化。^②在“一點兩地”新定位下,擴大做實制度型開放既是中央賦予大灣區建設的時代使命,也是大灣區城市群治理體系創新中必須破解的結構性難題。如何推進粵港澳大灣區“一國兩制”跨境治理中的規則體系“境內開放”,需要通過一系列制度創新將“兩制之異”轉變為“兩制之利”,尋求粵港澳大灣區城市群治理實踐中最大限度的“兩制之和”。^③歸結來看,近年來縱向推動的大灣區城市群治理制度創新表現出三個特質:既有中央強力推動的縱向治理體制創新,也有壓力驅動下橫向“比學趕超”的區域治理模式創新,還有具體功能領域上開展的規則銜接和機制對接創新。

一是在縱向層面上,從中央到粵港澳三方,再到大灣區內地9個城市,均建立了推進粵港澳大灣區建設的決策議事協調機構,以自上而下的縱向制度創新推進粵港澳大灣區建設。在中央層面,中央政府首先於2018年8月成立粵港澳大灣區建設領導小組,研究大灣區建設有關的重大部署、重大規劃、重要政策、重點項目以及年度工作安排,協調解決重要問題,督促落實重大事項。在粵港

澳三方,廣東省政府成立了“廣東省推進粵港澳大灣區建設領導小組”,香港特別行政區政府設立“粵港澳大灣區建設督導委員會”,澳門特別行政區政府則成立“建設粵港澳大灣區工作委員會”,以此落實推進粵港澳大灣區建設的主體責任。在市級層面,大灣區內地九市政府也相應設立了“市推進粵港澳大灣區建設領導小組”,並下設“市推進粵港澳大灣區建設領導小組辦公室”,由後者承擔市推進粵港澳大灣區建設領導小組具體工作。在縱向推動的大灣區城市群治理體系中,縱向治理體制中的制度創新,催生出推進粵港澳大灣區建設各項事務的決策議事協調機構,將不同層級的一級政府納入到粵港澳大灣區城市群治理實踐的全過程。

二是在橫向的“比學趕超”層面,橫琴、前海、南沙與河套四個粵港澳重大合作平台創新管理體制機制,探索因地制宜的區域治理模式。在橫琴粵澳深度合作區,粵澳雙方在中央統籌領導下建立健全了“共商、共建、共管、共享”的體制機制,通過雙主任制、聯合管理等府際關係重塑,建構起適應橫琴“一國兩制”跨境治理需要的“合作政府”模式;前海則由前海管理局履行合作區管理主體責任,通過府際管理再造,推進以法定機構承載政府的部分區域治理職能的“法定機構”模式;^②相比之下,南沙是一種由廣東省南沙辦和南沙區委、區政府承擔主體責任的“屬地管理”模式,但同時吸收法定機構或聘任制等運作機制的經驗,積極引進港澳專業人士、國際化人才參與南沙建設和管理,並構建起廣東省、廣州市、南沙區三級聯動的決策、協調、執行機制;而河套因涉及深港兩個園區,則是由深港雙方組建香港園區聯合專責小組,深化深港雙方合作區建設發展協調機制,建立定期會晤制度和專題會商制度,統籌合作區政策制定、合作開發等重大事項,且深港雙方聯合成立深圳園區理事會和專家諮詢委員會的“園區合作協調機制”模式。

三是在具體的功能領域上,循序漸進推進大灣區規則銜接、機制對接工作走深走實。事實上,“一國兩制”實踐中的規則銜接與機制對接早有先例,比如港珠澳大橋在“三地三法”背景下的建設、運營和管理就是成功典範。^③在粵港澳大灣區融合發展大趨勢下,大灣區城市群治理實踐中的規則銜接與機制對接內涵更為豐富,進展也更為明顯。從廣東省發展與改革委員會發布的兩批推進粵港澳大灣區規則銜接機制對接典型案例不難看出,在規則銜接上,粵港、粵澳雙方或粵港澳三方聚焦於“港澳藥械通”、“跨境信用報告標準互認”、“灣區社保通”、“港車北上”、“澳車北上”政策順利落地實施等開展探索,實現了規則銜接的多方面創新;比如,規則銜接的領域變廣,從監管規則、標準規則等經濟運行領域規則的銜接,擴展到公共服務、社會保障、民生融合、數據跨部門和跨境共享等社會治理領域規則的銜接;又如,規則銜接的路徑變多,已由傳統的以內地銜接港澳為主拓展為:內地與港澳雙向融合、港澳(港澳居民)銜接內地規則、內地與港澳同向聯動創新等;再如,參與規則銜接的主體更加多樣,除政府外已有眾多的企業和社會團體也參與到規則銜接工作中,從而形成“政府主導、市場推動、社會參與”的規則銜接態勢。同時,機制對接也非常重要,它猶如開啟一扇扇規則銜接“小門”的鑰匙,沒有機制對接的創新探索,就難以實質性推動規則銜接。在中央的縱向推動下,近年來大灣區城市群治理實踐中主要摸索出“授權、共享、互認、讓利、賦能”等五種機制對接樣態。^④

六、討論與展望

港澳回歸祖國後,已重新納入國家治理體系。自此,在“一國兩制”的國家治理制度體系下,粵港(澳)合作、粵港澳區域一體化進程日益加速,大灣區融合發展背景下建設充滿活力的世界級城市群更是國家所需、市場所趨和民生所盼。但囿於兩制的束縛乃至壁壘,粵港澳三地協同發展的

“碎片化”問題由來已久,這與《規劃綱要》中提出的首要戰略定位格格不入。為打破這種發展格局上的利益藩籬,在習近平總書記親自謀劃、親自部署和親自推動下,通過頂層設計和高位推動,再由中央統籌協調做好空間規劃和空間治理、統一部署推進各類合作平台建設、牽頭構建大灣區發展的立體式政策體系、推動大灣區建設的各種體制機制創新,從而壘築起支撐大灣區城市群治理體系的“四梁八柱”。或者說,憑藉國家治理中縱向推動機制的強大勢能力量,中央和粵港澳三地政府合力打造出大灣區城市群建設和治理的四維實踐構造。

應當說,自粵港澳大灣區建設這一重大國家戰略提出實施以來,我國國家治理中的縱向推動機制對於深入推動大灣區城市群建設和治理體系創新,發揮了立竿見影的“時空壓縮”作用,彰顯出對國家進一步擴大制度型開放的示範引領貢獻。一方面,世界三大灣區城市群發展是一個“串聯式”發展過程,其工業化、城鎮化、硬連通、科技創新、社會融合、心連通和智連通順序發展,發展到目前水平用了半個多世紀甚至百多年時間。而我國的粵港澳大灣區要後來居上,把“失去的一百年”找回來,決定了粵港澳大灣區城市群建設必然是一個“並聯式”的過程,高質量發展、軟硬連通、科技創新、心智連通、社會融合等是疊加發展的。因此,中央要求粵港澳大灣區要對標對表世界三大灣區,在規劃的時間節點內實現對國際一流灣區和頂尖城市群的趕超。要實現這個目標,依循世界三大灣區那種市場驅動或半行政干預的城市群發展路徑,顯然不切實際。而縱向推動的大灣區城市群治理體系創新實踐,在短短不足十年時間內,使粵港澳大灣區世界級城市群的總體樣貌基本成型,在某些領域或指標上甚至達到領先水平,起到顯著的“時空壓縮”作用。另一方面,為實現粵港澳跨境融合發展,中央自上而下進行了放權、授權或賦權改革,縱向推動大灣區的制度型開放,深入推進三地的政策、規則、規制、管理、標準等銜接或對接,在諸領域、多方面取得了歷史性重要進展。據此推之,縱向推動的大灣區城市群治理體系創新實踐,對我國未來進一步擴大制度型開放的廣度和深度,將作出更大的示範引領貢獻。

需要指出,本文立足於歷史與當下的實際場景,對粵港澳大灣區城市群治理體系的實踐構造進行了初步分析,提出縱向推動下大灣區城市群治理體系的實踐構造包括空間治理、平台建設、政策部署和制度創新這四個維度的理解,其目的是化繁為簡,更直觀去講好大灣區城市群治理體系創新的鮮活故事。但不可否認,這個四維分析框架還不盡完美,甚至缺漏某些重要構件,比如政績考核機制也是縱向推動機制中的重要一環,鑑於篇幅限制本文尚未論及。同時,二十屆三中全會提出了“穩步擴大制度型開放,深化粵港澳大灣區合作,強化規則銜接、機制對接”的全新政治要求,如何準確理解其中的“擴大、深化、強化”內涵,並切實貫徹落實到大灣區城市群治理體系創新過程中,還需對其實踐構造進行追蹤的觀察和評估。

①楊愛平、林振群:《世界三大灣區的跨域治理機構:模式分類與比較分析》,廣州:《公共行政評論》,2020年第2期;陶希東:《美國舊金山灣區跨界規劃治理的經驗與啟示》,北京:《行政管理改革》,2020年第10期;張宇星等:《東京灣區和粵港澳大灣區規劃體系比較研究——基於“發展”與“空間”的視角》,廣州:《熱帶地理》,2023年第5期。

②張賢明、張力偉:《國家縱向治理體系現代化:結構、過程與功能》,北京:《政治學研究》,2021年第6期。

③李智超、李奕霖:《橫向合作與縱向干預:府際合作如何影響環境治理?——基於三城市群的比較研究》,北京:《公共管理與政策評論》,2022年第6期;馬雪松、程凱:《縱向介入何以破解地方政府間協商

的責任困境？——基於案例比較的探索性研究》，哈爾濱：《行政論壇》，2023年第6期。

④李輝等：《“避害型”府際合作何以可能？——基於京津冀大氣污染聯防聯控的紮根理論研究》，哈爾濱：《公共管理學報》，2020年第4期；邢華、邢普耀：《強扭的瓜不一定不甜：縱向干預在橫向政府間合作過程中的作用》，北京：《經濟社會體制比較》，2021年第4期。

⑤賀東航、孔繁斌：《中國公共政策執行中的政治勢能——基於近20年農村林改政策的分析》，北京：《中國社會科學》，2019年第4期。

⑥②①錢坤、唐亞林：《規劃治國：一種中國特色的國家治理範式》，合肥：《學術界》，2023年第4期。

⑦楊龍、米鵬舉：《城市群何以成為國家治理單元》，哈爾濱：《行政論壇》，2020年第1期；王敬堯、鄭鵬：《中央政府介入地方合作的類型、行為及其治理邏輯》，南京：《南京大學學報（哲學·人文科學·社會科學）》，2022年第4期。

⑧張福磊、曹現強：《中國城市群的空間特性與治理體系》，北京：《學習與實踐》，2018年第12期。

⑨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。

⑩王佃利：《探尋面向高質量發展的中國城市群轉型模式》，北京：《國家治理》，2021年第22期。

⑪②⑥楊愛平：《粵港澳大灣區跨境治理中的包容性府際關係》，廣州：《學術研究》，2022年第10期。

⑫張玉閣等：《大灣區建設與深港合作四十年》，北京：社會科學文獻出版社，2022年6月；Zhang Xianchun, Shen Jianfa, Gao Xiaoxue, Towards a Comprehensive Understanding of Intercity Cooperation in China's City-regionalization: A Comparative Study of Shenzhen- Hong Kong and Guangzhou- Foshan City Groups, Britain: *Land Use Policy*, 2021, 103(1); 楊愛平等：《政策驅動之中國城際關係嬗變的三階段模式——以廣深兩地城際關係互動變遷為例》，北京：《城市發展研究》，2022年第

4期。

⑬陳欣新：《粵港澳大灣區與“一國兩制”新探索》，北京：《人民論壇》，2019年第10期。

⑭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。

⑮《國新辦舉行〈河套深港科技創新合作區深圳園區發展規劃〉新聞發布會》，新華網，2023年9月6日。

⑯楊愛平：《港澳融入國家發展大局的三重邏輯》，北京：《港澳研究》，2022年第3期。

⑰胡健、王雲娜：《港澳青年追夢灣區》，北京：《人民日報》，2024年8月2日。

⑱謝來風等：《粵港澳大灣區框架下香港北部都會區建設的意義、挑戰與建議》，北京：《科技導報》，2022年第7期。

⑲錢坤、唐亞林：《規劃治國：一種中國特色的國家治理範式》，合肥：《學術界》，2023年第4期；陳堯：《發展與秩序：中國共產黨治國理政的政策治理與法律治理》，北京：《政治學研究》，2023年第1期。

⑳陳彧等：《大灣區“雙向奔赴”迎來新年新機遇》，廣州：《南方日報》，2023年1月4日。

㉑張緊跟：《論粵港澳大灣區建設中的區域一體化轉型》，廣州：《學術研究》，2018年第7期。

㉒米健：《粵港澳大灣區建設與澳門未來發展》，北京：《行政管理改革》，2019年第12期。

㉓楊愛平、周品儀：《府際管理視角下前海合作區的跨境治理模式創新》，上海：《復旦城市治理評論》，2022年第2期。

㉔盛昭瀚等：《重大工程決策“中國之治”的現代化道路——我國重大工程決策治理70年》，北京：《管理世界》，2020年第10期。

作者簡介：楊愛平，華南師範大學政治與公共管理學院院長、教授、博士生導師。廣州 510006

[責任編輯 劉澤生]