

粤港澳大湾区跨域协同治理创新模式研究

——基于前海、横琴、南沙三个重大合作平台的比较

陈朋亲 毛艳华

【摘要】粤港澳大湾区协同发展是“一国两制”框架下的跨域治理范畴。作为探索粤港澳大湾区跨域治理创新的三个重大合作平台,前海、横琴、南沙在治理主体、治理手段和治理机制三个方面表现各不相同,形成了强调法定机构治理的“前海模式”,强调政府政策工具的“横琴模式”以及强调社会复合主体治理的“南沙模式”。对三大平台跨域治理实践模式的比较分析表明,权责定位和利益关系、任务型功能治理、政府注意力差异性,决定了三大平台跨域治理实践的主体、手段和机制各有侧重。因此,推动粤港澳大湾区跨域治理模式创新,需要形成以政府为主导、多元主体共同参与的跨域合作治理体系,需要创新运用行政、法律和市场综合手段的治理模式,需要建立从政策制定到执行再到评估的系统完备治理机制,还需要深化前海、横琴、南沙三个重大合作平台协同联动,推动粤港澳全面合作向纵深发展。

【关键词】粤港澳大湾区;跨域治理;前海;横琴;南沙

【作者简介】陈朋亲,中山大学港澳珠江三角洲研究中心,中山大学粤港澳发展研究院(广州 510275);毛艳华,中山大学港澳珠江三角洲研究中心,中山大学区域开放与合作研究院(广州 510275)。

【原文出处】《中山大学学报》:社会科学版(广州),2023.5.167~176

【基金项目】国家社会科学基金重大项目“新时代粤港澳大湾区协调发展机制体系研究”(18ZDA041);南方海洋科学与工程广东省实验室(珠海)资助项目“新形势下澳门融入国家发展大局的战略路径与体制机制创新研究”(SML2020SP002)。

在党的二十大报告中,习近平总书记指出,“一国两制”不仅是中国特色社会主义的伟大创举,更是香港、澳门回归后保持长期繁荣稳定的最佳制度安排。规划建设粤港澳大湾区,既是推动新时代全面开放新格局的新举措,也是促进“一国两制”事业向前发展的必然要求^①。粤港澳大湾区建设是在“一国”框架内将实行“两制”的地区有机结合为一个“区域性发展共同体”^②。因此,作为一种跨区域治理,“一国两制”下的粤港澳大湾区的协同治理,必须摆脱单纯依靠压力型体制的政治动员形成区域治理的集体行动模式,需要在理论和实践上对粤港澳大湾区的跨域协同治理进行创新。在此背景下,对前海、横琴、南沙三个重大合作平台进行开发建设,旨在推

进粤港澳大湾区的协同治理创新,以更高水平的粤港澳跨域协同治理新模式来推动形成“粤港澳大湾区共同体”,进而快速实现建设国际一流湾区和世界级城市群的既定目标。随着《粤港澳大湾区发展规划纲要》的逐步深入实施,粤港澳大湾区“一国两制”下的跨域治理制度成效显著,尤其是《横琴粤澳深度合作区建设总体方案》(以下简称《横琴方案》)、《全面深化前海深港现代服务业合作区改革开放方案》(以下简称《前海方案》)、《广州南沙深化面向世界的粤港澳全面合作总体方案》(以下简称《南沙方案》)相继发布实施后,三大平台坚持目标导向,围绕实现目标发现问题、解决问题,形成了各具特色的“前海模式”“横琴模式”“南沙模式”等跨域协同治理模式。因

此,开展粤港澳大湾区跨域协同治理创新模式研究,有利于丰富和完善“一国两制”理论体系。本文首先在梳理粤港澳大湾区跨域治理基本内涵的基础上,提出了粤港澳大湾区跨域治理的分析框架;其次对三大平台跨域治理模式的实践特征进行刻画分析;然后对粤港澳大湾区跨域治理模式进行比较研究;最后对三大平台在跨域治理实践中存在的不足进行分析评价,并就“一国两制”下推动粤港澳大湾区跨域治理模式创新提出政策建议。

一、粤港澳大湾区跨域治理的内涵与分析框架

深刻理解粤港澳大湾区跨域治理基本内涵,既是探究“一国两制”下粤港澳大湾区跨域治理创新模式的逻辑起点,也是构建粤港澳大湾区跨域治理创新模式基本分析框架的关键依据。

(一)粤港澳大湾区跨域治理的基本内涵

跨域治理的出现源于现实中所遭遇的区域协调问题,大量公共事务和公共议题表现出无解化、外溢化等新特征,地方政府从面向区域内单一的行政问题转而面向跨区域、跨部门、跨主体的跨域公共事务难题。实际上,跨域治理是对跨域合作治理难题与困境的回应^③。目前,学界从多维度的视角对跨域治理的概念给出多样化的定义,张成福指出:“跨域治理是指两个或两个以上的治理主体,包括政府(中央政府和地方政府)、企业、非政府组织和市民社会,基于对公共利益和公共价值的追求,共同参与和联合治理公共事务的过程。这种治理关系的实现可能是基于法律授权、地理毗邻、业务相似或者治理客体的特殊性。”^④在这一界定中,跨域治理分为:一是基于地理空间的跨域治理,强调跨越地理域或界限的合作治理;二是基于跨部门(组织)的跨域治理,强调不同部门、团体突破组织边界的合作治理^⑤;三是基于领域的跨域治理,强调“域”本身的行业、专业、资源的合作治理。然而,在市场化驱动下,区域经济一体化快速发展,城市群成为经济增长和创新活力的主要承载空间,对跨域治理提出了新要求。

城市群跨域治理旨在通过政府间抱团、区域间合作与共治,实现国家、区域和城市的高质量发展,

建设人民城市^⑥。一方面,综合考虑国内经济社会发展阶段特征和国际开放合作新形势,依照党中央提出构建“双循环”新发展格局的战略举措,城市群跨域治理肩负着推动加快构建新发展格局的新使命。另一方面,随着数字技术发展和数字城市建设推进,数字设施、智慧城市等进程不断加快,为城市群跨域治理提供新的动力和条件。粤港澳大湾区建设承载着国家多重战略目标任务,是构建新发展格局下国内市场规则体系与国际市场规则体系的对接与转换之地,也是“一国两制”下探索跨域治理新模式更好支持港澳融入国家发展大局的重大实验平台,因此在构建新发展格局下探索城市群跨域治理实践中具有独特优势^⑦。新发展格局下粤港澳区域跨域治理,不是简单的跨区域、跨组织和跨领域合作,而必须立足中国特定的政治制度、社会发展和粤港澳区域环境的特殊性,构建中国特色的“一国两制”跨域治理新模式,推动粤港澳大湾区经济、制度、文化、社会和生态等全方位融合发展,更好地支持港澳融入国家发展大局。

(二)粤港澳大湾区跨域治理的分析框架

“一国两制”下的跨区域治理面临特殊的跨境治理和跨制度治理特性,其治理任务相比国内外主要城市群而言,更加复杂和艰巨。因此,粤港澳三地能否密切通力合作、是否可以有效落实各项政策、能否实现要素的高效便捷流动、能否促进社会融合目标的实现,这些均是评判粤港澳大湾区跨域治理效能的主要标尺。考虑分析框架拟解决的问题是“如何构建‘一国两制’下粤港澳大湾区跨域治理创新模式”,同时更好认识“一国两制”跨制度治理的特殊性、复杂性和艰巨性,需要分层解构跨域治理的参与主体、主体关系、协调机制等内部结构,将其作为构建分析框架的重要依据。前海、横琴、南沙作为粤港澳大湾区并行的跨域治理试验区,是应对区域发展和消除合作治理矛盾的国家级政策实验空间方案,不仅承担对大湾区内地城市治理创新、粤港澳融合发展的先行示范任务,还承担着高水平对外开放的联动功能。目前,关于前海、横琴、南沙三个功能性

平台的已有研究,更多是关于三大平台的尺度规划、产业政策、科技创新、青年创业和对外开放等方面,从粤港澳大湾区跨域治理层面对三大合作平台治理模式进行比较则较为缺乏。因此,本文运用文本分析法,建立起“治理主体-治理手段-治理机制”的比较分析框架,阐述三大合作平台的跨域治理框架,最后提出构建粤港澳大湾区跨域治理创新模式的建议。

具体而言,跨域治理不仅是对空间资源的整合,也是对组织协同的考验,更是对制度功能协同合作的检验。这种跨域治理具有三种属性,即共同管理的制度、多元协调的机制、创新的行政生态^⑧。一般来说,治理主体包括政府(中央政府、地方政府)、市场(企业、商会、私人)、社会(公共组织、市民),通过建立多元主体间的协作模式,实现共同治理、层级治理、自主治理的有机统一。主体间关系的差异化,跨域治理有规则、规范等法律手段,政府机构的行政手段,以及调节公私合作的市场机制,这些构成共同管理制度。在具体的实操层面,强调成本共担、利益共享,建构利益协调机制、仲裁机制、评估机制,实现各主体间的互动。

二、横琴、前海、南沙跨域治理的实践模式

粤港澳大湾区跨域治理是一项复杂的工程,不仅涉及区域经济、社会、生态环境,而且还涉及中央和地方政府以及中介组织的各方利益。横琴、前海、南沙作为粤港澳大湾区建设部署的三个重大合作平台,但因功能定位和治理目标不同,进而产生不同的治理实践模式。

(一)推进“法定机构”承载部分政府区域治理职能的前海模式

前海深港现代服务业合作区,是全国首个采取法定机构模式推动区域合作治理的功能区。其治理载体为前海深港现代服务业合作区管理局(以下称“前海管理局”),具有法定机构属性,不同于一般意义上的政府行政机构,被赋予了充分的经济管理职能,尤其在非金融领域被赋予了相当于计划单列市的管理权限。

1. 治理主体:中央和地方政府充分授权前海管理局行使行政管理权

2010年8月,国务院批复《前海深港现代服务业合作区总体发展规划》(以下简称《规划》),明确了前海深港现代服务业创新合作示范区的战略定位,并提出推进以法定机构承载部分政府区域治理职能的体制机制创新,更好发挥深港两地比较优势,大力发展现代服务业。作为落实《规划》的重要举措,深圳市政府成立了不以盈利为目的、履行相应行政管理和公共服务职责的前海管理局,作为市政府派出机构,依法负责管理前海合作区的各项事宜。2011年深圳市人大通过《深圳经济特区前海深港现代服务业合作区条例》(以下简称《条例》)和《深圳前海深港现代服务业合作管理局暂行办法》(以下简称《办法》)等,规定了前海管理局的管理权限、职能以及运作规范。2018年,中共深圳市委批复成立中共深圳市前海深港现代服务业合作区工作委员会(简称前海合作区党工委),作为中共深圳市委的派出机构,明确与前海管理局一体化运作。前海管理局获得城市规划、投资项目管理、建设工程许可、劳动人事管理等行政审批和行政管理权。

2. 治理手段:主要依托专门法律,辅以行政和市场手段

前海管理局作为一个半独立、半官方组织,与其他政府部门相比,拥有较大的管理、人事和财政自主权,独立承担法律责任,不受其他国家机关或机构的干涉。因此,前海合作区以《深圳经济特区前海深港现代服务业合作区条例》《深圳前海深港现代服务业合作管理局暂行办法》为根本遵循,注重协调对接其他事业单位、政府和企业的法律关系和制度关系,建立任务运行“一站式”模式。如“一站式诉讼服务中心”“一站式涉税业务办理”“纪委、监察、检察、公安、审计”统一监督机制。法定机构模式更便利与港澳各界的联系,促进了深港产业合作和市场共建,大大提高了深港合作的效率,尤其是金融和专业服务的优势互补合作迈出了制度创新关键步伐,形成了跨域人民币贷款、跨域双向发债、跨域双向股权投资等

“六个跨域”金融特色品牌,为深化香港与内地金融合作探索了经验。此外,前海合作区还制定了科技创新、深港风投、港澳导游、港澳专业人士执业资格等专项政策和合作框架。

3. 治理机制:“政府+法定机构+企业+咨询委员会”的整体协作机制

根据《条例》《办法》的授权,前海管理局按照“企业化管理、市场化运作”,原则,建立了“充分授权、封闭运作、有效监督”的体制机制。在决策层面,成立了前海开发建设工作领导小组,由深圳市委书记担任组长,由深圳市市长任第一副组长,领导小组办公室设在前海管理局;在执行层面,由前海管理局负责日常决策和管理,并下设前海地方金融监督管理局、前海企业和人才服务中心负责金融和人才服务工作。同时,成立前海开发投资公司、联合发展公司、金融控股公司,负责土地开发、项目建设、发展投资等;监督层面,专门设立前海廉政监督局,实行监督职能,防范“寻租”行为发生。另外,国务院批准成立涵盖国家发展改革委、工业和信息化部、广东省政府、香港特区政府、深圳市政府等27个部门的部际联席会议,以联动各部门,推动前海合作区发展。前海管理局还成立了知名专家和香港专业人士组成的咨询委员会。

(二)推行粤澳共商共建共管共享新体制的横琴模式

在“一国两制”原则下,横琴粤澳创新合作不仅拓展了“特区”的边界意义空间,而且还重构了“国家-地方”的政治形态,为澳门特区的发展提供了新的就业与生活新空间^⑨。

1. 治理主体:国家纵向干预塑造地方政府协作治理网络

为了促进澳门经济适度多元化,中央决定开发横琴来解决澳门发展空间的不足。2008年12月,国务院出台了《珠江三角洲地区改革发展规划纲要》,正式提出“横琴新区”概念,并明确横琴产业实体化导向的开发策略,加强与港澳合作;2009年8月,《横琴总体发展规划》获国务院批复,横琴新区正式成

立;2011年3月,国家“十二五”规划将横琴新区的开发开放作为支持澳门融入国家发展大局的重要一环,并给予了横琴新区更一系列优惠政策,这一政策比经济特区更加特殊、优惠;2015年横琴新区正式获批为广东自贸试验区组成片区,成为探索粤港澳深度合作的制度创新平台;2018年10月,习近平总书记在第四次视察横琴时指出,横琴开发开放的初心就是促进澳门产业的多元化,这进一步明确了“琴澳一体化”发展方向;2019年2月,在国务院颁布的《粤港澳大湾区发展规划纲要》中,珠海横琴粤港澳深度合作示范区建设被明确纳入其中;随后,中共中央、国务院于2021年9月发布了《横琴粤澳深度合作区建设总体方案》,提出要建设完善新形势下全域开放开发的横琴粤澳深度合作区。以上这些政策的出台与实施,不仅使横琴粤澳深度合作区得到了巨大发展,而且还让其肩负着探索“一国两制”跨域制度治理的新使命。由此可看出,横琴新区在国家政策介入影响下,实现了从地方开发区到国家级政策实验平台的转变,承载了推动澳门产业多元化发展、打造澳门居民就业生活新空间、建设粤港澳大湾区新高地等战略任务。据了解,当前横琴粤澳深度合作区实行的是属地管理新模式,由中央粤港澳大湾区建设领导小组统一领导,由广东省省长和澳门特区行政长官共同担任该合作区管委会的主任(实行“双主任”制),成员单位包括广东省政府和澳门特别行政区及其有关部门、珠海市政府等,负责合作区的重大规划、重大政策、重大项目与重要人事任免。

2. 治理手段:以行政主导,综合运用行政、市场和法律治理手段

“一国两制”下港澳与内地法律体系存在差异,因此粤港澳大湾区合作出现的法律冲突在学界被称为区际法律冲突。随着粤港澳合作从产业功能合作全面进入到经济社会融合发展,这种区际法律冲突已经成为港澳与内地密切合作的主要障碍,阻碍了大湾区的经济、文化、社会等的沟通与交流。例如,在现代服务业合作中,区域间的“大小门”“玻璃门”现象时常发生,主要是粤港澳三地的规则、规制、管

理和标准等都存在差异。因此,落实《横琴方案》,推进横琴粤澳深度合作区开发建设,突出行政主导,健全粤澳共商共建共管共享的新体制,同时探索行政、市场、法律综合治理手段。行政手段方面,编制整体规划方案、专项政策与运作机制,如海关部门实行“一线放开、二线管住”的监管制度,最大限度促进人员往来高度便利;金融管理部门实行跨域金融合作创新政策,促进金融市场连通。市场手段主要表现在产业合作、市场准入、资格互认等领域,并探索琴澳市场一体化。在法律手段上,中央赋予了合作区“充分利用珠海经济特区立法权”的权力,以《横琴总体发展规划》《横琴方案》为纲,根据“方案”建设总体思路、建设路径以及管理模式,稳步推进相关立法。如率先完成《横琴粤澳深度合作区发展促进条例》制定工作,对横琴粤澳深度合作区治理体制、开放发展规划与管理、产业多元化发展、便利澳门居民生活就业、琴澳一体化发展和法治保障等方面作出规定,为合作区建设行稳致远提供有力法治保障。

3. 治理机制:纵横联动、共治共享的区域多层协调机制

多样化的层级结构、多主体的治理方、多种政策工具的使用等构成了跨域治理理念的核心,其主要目标在于加强治理主体间的沟通与对话,建立健全完善的跨域协调制度,形成各区域治理的最大公约数。横琴粤澳深度合作区由中央政府“高位推动”,统筹协调、统一要求、统一蓝图;粤澳两地政府坚持党中央集中统一领导原则,负责落实、执行和反馈横琴合作区开发建设、运营管理情况。粤澳两地在中央统一部署下,成立了横琴合作区管委会,作为“承上启下”治理平台。同时,合作区管委会还设立了执行委员会,就合作区的宣传推介、国际合作、招商引资、产业引入、项目建设、土地开发与利用等职能。另外,为协调多元利益主体关系,横琴合作区积极探索收益共享机制和常态化评估机制,以更好地实现琴澳的一体化发展,进而实现澳门经济多元化的发展目标。

(三)推动形成“社会复合主体”参与区域治理的南沙模式

南沙位于粤港澳大湾区的地理几何中心,在港澳合作方面具有天然优势,尤其是科技创新产业发展方面更为突出。南沙牢牢抓住“协同港澳”这个核心要求,积极对接、支持和服务港澳,不断创新粤港澳合作模式^⑩。

1. 治理主体:涵盖政府、行业、智库、学者等主体共同参与

2012年9月,《广州南沙新区发展规划》获国务院批复,南沙由地方性开发区升级为国家政策实验平台,并要求深化与港澳的全面合作。2015年,南沙纳入广东自贸试验区,成为重要组成部分;2018年,习近平总书记在视察广东、广州时强调,要把南沙规划好、开发好、建设好,持续推进南沙与港澳便利合作;2019年2月,《粤港澳大湾区发展规划纲要》明确提出,要把南沙打造成粤港澳全面合作示范区,并与港澳一起合作建设高水平对外开放门户;2022年6月,《南沙方案》出台,明确要求南沙站在与港澳全面合作的前列,要把南沙打造成立足粤港澳大湾区、协同香港与澳门、面向全世界的重大战略性对外开放平台。十余年来,南沙重视与港澳制度衔接、规则对接,成立了由政府、香港行业商会协会、智库机构、专家学者、港澳专业人士等多元主体共同参与的广州南沙粤港合作咨询委员会,成为推进南沙与港澳在产业合作、青年创新创业、国际科技中心建设、公共服务、社会管理等合作的“思想库”和“超级联系人”。

2. 治理手段:以项目为载体,采用社会化、企业化运作方式

南沙合作区社会复合治理主体,通过社会化、市场化的运作模式,明确各类社会主体在粤港合作中承担的角色,形成既有引导、协调、管理,又有创业、开发、宣传等多元联动,互补衔接的一体化体系^⑪。这种复合主体的模式,它基于体制的综合效能、社会资本的营养成分,主要以项目为运作方式,运行目的突出公益性,追求社会要素的自然结合和相互沟通,进而促进粤港民心相通。如南沙粤港合作通过咨询

委员会调配一切资源,促进香港特区政府管治团队快速反应,促成了港人子弟学校落户南沙、香港科技大学(广州)投入运行、庆盛片区港人国际化社区和港澳青年“创享湾”创新创业基地规划建设。另外,推进香港商会协会与南沙政府部门的交流合作,也是咨询委员会推进的重点项目。当然,这种项目制运行模式,也借助了政府的推动引导作用,如南沙政府职能转变、产业结构调整升级、协商民主发展等,出台港澳青年创新创业“新十条”、跨域就医等政策。

3. 治理机制:政治精英+不同身份人员参与形成的网状联结机制

《粤港澳大湾区发展规划纲要》提出,规划建设广州南沙粤港深度合作园区,探索“一国两制”新实践。为此,广州南沙开发区管委会积极探索,推动成立了广州南沙粤港合作咨询委员会,作为合作园区开发开放和建设管理的高层次决策咨询服务机构。咨询委员会由全国政协副主席担任顾问,同时设立主任委员1名,副主任委员2名(香港、内地各1名)。咨询委员会下设商贸合作、金融合作、科技合作、法律及争议解决服务、土地规划发展、资讯科技和数据联通、专业服务、政策研究与推动、教育交流、文化旅游、卫生健康、交通运输与口岸、青年创业就业、宣传与媒体传播等14个专项工作组以及秘书处,实行内地、香港“双组长制”,共同推动各专项领域率先合作。此外,咨询委员会还在香港设立秘书工作站。同时南沙还设立广州南沙新区香港服务中心,形成实体化运作、聚集香港资源的示范平台。南沙根据咨询委员会前瞻性、全局性和较强操作性的意见和建议,建立了“一事一议”项目审批立项机制,协同规划、建设、水电、交通等多部门高效处理。咨询委员会作为香港与内地联络的桥梁,可以解决双方由于“不知道”造成的合作障碍,进一步促进粤港全方位、多层次的合作,为粤港澳大湾区体制机制创新进行了有益的探索。

三、粤港澳大湾区跨域治理实践模式的比较分析

前海、横琴、南沙三个重大合作平台作为粤港澳

大湾区跨域治理事业的新政策空间,均肩负着深化改革、扩大开放、促进合作的试验示范作用。三大合作平台在跨域治理实践创新中,既受到一些共同因素的影响,又有各自不同的特色以及不同的利益关切,最终形成了既有共性也有个性的跨域治理实践模式。

(一)权责定位和利益关系差异性奠定跨域治理实践的主体各有侧重

粤港澳大湾区跨域治理创新不仅是包含了对区域建设和发展目标的重新审视,同时也必然暗含主体及其权力的一系列假定,如政府、市场、社会等主体首先是基于自身的权力来提出对治理的要求,并运用相关的权力来进行设计和实施治理行为。在这种差异化背景下,不同参与主体权责和利益关系不同,必然形成不同的合作模式。具体而言,基于不同任务的功能性治理空间,要求管辖权超越行政地域边界,那么必然要求行为主体之间,以解决公共事务问题为导向,通过“尺度位移”来调整自身治理结构形式,以构建多元化的治理机制,共同治理区域内公共性事务和外部性问题^⑧。前海、横琴、南沙的跨域治理主体结构,表现出截然不同的发展趋势。前海深港现代服务业合作区根据法律授权,逐步形成以法定机构为主导的“政府职能+前海法定机构+蛇口企业机构+咨委会社会机构”的主体关系格局;横琴粤澳深度合作区则根据共商共建共治共管原则,建立了粤澳地方联合机构,在中央政府领导下允许横琴合作区管委会创新合作模式,形成趋同澳门的高水平开放体系;南沙粤港澳全面合作区则以社会参与主体为主导,形成政府、行业商协会、专家学者和港澳专业人士组成的多主体治理格局,旨在形成趋同香港的公共服务、社会建设环境,有利于深化粤港澳全面合作。

前海、横琴、南沙作为粤港澳大湾区三大跨域治理创新平台,其治理结构不同于传统体制的同构性和区域协作一般机制,更多体现为多层级性。这种多层级既有中央政府和粤港澳三地政府间关系,也有粤港澳三地政府以及深圳、广州、珠海等地方政府间的相互关系。因此,如何处理中央和地方政府间

的协调关系,厘清各横向府际合作主体间权责关系和利益分割,构建多元治理主体良性互动,是大湾区跨域治理创新的必然要求。前海、横琴、南沙分别从法治、行政、社会三个视域探索体制机制创新,深化规则衔接机制对接,促进资本、技术、人才、信息等关键要素流通,更好支持粤港澳融合发展。这种包容性、引领性的跨域治理制度架构,不仅为高质量建设粤港澳大湾区提供了制度保障,也丰富和完善了粤港澳大湾区跨域治理模式。

(二)任务型功能性治理奠定跨域治理实践的依托方式各有不同

比较分析三地的跨域治理任务导向,可以发现,跨域治理目标实现是推动三地跨区域治理体制机制创新实践的出发点。而跨区域治理目标具有时效性和阶段性,治理需求愈发多元化,必然要从单一治理手段向多重手段转变,既包括传统的行政干预和调节,也包括经济或市场手段、法律手段等。“前海模式”更多依托法治创新,实行法定机构治理模式,法治已成为前海有别于国内其他功能区的“金字招牌”,也是前海突出特点和核心竞争力。“横琴模式”则更多依托行政手段,成立相应的官方型机构,实行共商共建共管共享,探索“一国两制”下粤港澳合作新模式的示范区。“南沙模式”则强调经济或市场手段,寻求两种制度规则的“最大公约数”,纵深推进粤港澳大湾区规则衔接、机制对接。

前海、横琴、南沙三个平台建设方案,设定了跨域治理实践创新的时间表、任务书,但在不同时期,三大合作平台也会根据粤港澳合作面临的最为突出问题,调整阶段性侧重点,依托方式也会各有侧重。如前海深港现代服务业合作区率先探索高水平对外开放新体制,更好提升深圳竞争优势和稳固深港合作的双重目标^⑥。就深圳而言,前海合作区以现代服务业合作为核心,寻求与香港更高水平的产业协作,打造粤港澳大湾区未来新中心以及全球金融中心城市等。对香港而言,随着内地高水平对外开放的深化,香港作为对外“窗口”功能的内涵也在不断调整,甚至其优势在不断减弱,而前海合作区开发开放为

香港企业提供了新机会,并为解决香港经济社会深层次发展问题提供新的机遇。香港可以继续发挥八大中心的比较优势,与内地建立新的融合方式,将香港高端生产性服务业与深圳高科技产业进行融合发展,打造全球科技创新高地。横琴粤澳深度合作区规划初心就是服务澳门产业多元化,拓宽澳门发展空间。2002年,澳门赌权开放,引入市场竞争机制,澳门博彩获得快速发展,并成为主导产业,但也导致产业结构单一、经济韧性不足,限制了澳门所能扮演的区域经济角色,对区域经济带动作用偏弱。横琴合作区规划建设国际新都会,建设便利澳门居民宜居、宜业的新家园,构建与澳门一体化高水平开放的新体系。通过深挖澳门的比较优势,放大澳门的区域角色功能。同时,横琴合作区的设立,为珠海经济社会发展获得更多中央“政策大礼包”,创造新的发展动力,进一步提升珠海经济发展水平。广州南沙拥有中央政府赋予的国家新区、自贸试验区、粤港澳全面合作示范区等多重战略身份叠加,打造成创新生态完备、宜居宜业宜商的湾区“中央活力区”。南沙通过加强与港澳联合科技创新,探索灵活的制度和空间利用模式,吸引更多港澳科技企业、人才在南沙创新创业,鼓励港澳青年参与南沙区域治理,激发市场主体在治理中的活力,更好支持港澳融入国家发展大局。同时,南沙合作区的设立,使广州获得国家政策性倾斜的新机会,引领带动广州实现老城市新活力、“四个出新出彩”,助力广州高质量发展。

(三)效能与价值成为共同追求目标下的政府注意力差异影响机制设计

粤港澳大湾区跨域治理创新实践目标的实现,不仅需要以跨域治理模式的转型和手段的合理利用为前提,同时也离不开体制机制的创新。尤其是,粤港澳大湾区跨域治理,具有跨区域治理和跨制度治理特质,作为中国跨域治理的新实践,其治理理念、模式和手段都还在转变和探索的过程,因此体制机制的构建更是显得越发重要和紧迫。但是,地方政府是理性选择的主体,其府际合作策略是权衡利弊得失的结果,也是一种理性选择的结果,需要通过改

变其决策中的配置来获得更高的合作可能性,这种决策表达的配置可以看作是典型的政府决策中的注意力分配^④。地方政府基于合作风险和横向成本,会选择建立不同的机制寻求制度性集体行动的“多数一致”,从而形成合作共识,形成区域共同体的价值。政府注意力包含上级政府参与、行动者数量、经济发展异质性以及行政级别差异等四个主要方面的影响因素,而前海、横琴、南沙三大平台的政府注意力影响因素各有不同。

以上四个影响因素都是前海、横琴、南沙三大平台建设总体规划的重要落脚点,但对三个合作平台的影响则表现为阶段性地各有侧重的差异。前海强调运用近似香港的法定机构模式,建立稳固深港合作的现代服务业体制机制创新区,形成了中央和广东省大力支持、深圳市委市政府决策部署、前海管理局日常管理的“科层式”协调机制,还建立了“前海管理局—企业—社会协同治理”的非正式机制,将企业和社会纳入区域治理的框架之中,有效缓解政府间利益冲突、地方经济发展异质性所带来的注意力“非对称性”,促进前海合作区建成现代服务业发展集聚区、香港和内地紧密合作的先导区、珠三角产业升级引领区。横琴开发开放初心是为促进澳门经济适度多元化,但是粤澳之间一直存在“玻璃门”“大小门”的问题,中央政府的高位推动,将横琴合作区升级为省级管理,实行由广东省省长和澳门特区行政长官“双主任制”的协调机制。中央政府的纵向干预,有效缓解了因行政等级、经济条件异质性而影响的政府合作注意力分配问题。同时,横琴方案中,还部署了合作区利益共享机制、治理绩效评估机制,保障区域治理有序、有效。南沙合作区更多强调行动者数量对政府合作注意力的影响,充分发挥社会组织力量在跨境治理中的力量,建立“政府—行业协会—专家学者—港澳人士”组成的咨询委员会的范式并较稳定地发挥作用。同时,南沙合作区积极发布专项政策、提升“硬联通”水平,设立广州南沙粤港、粤澳合作咨询委员会服务中心,为粤港澳工商业、青年融入南沙提供平台和技术支持等服务机制。

四、反思与建议

作为“一国两制”实践的新探索,粤港澳大湾区跨境治理形成了“前海模式”“横琴模式”和“南沙模式”,粤港澳大湾区协同发展取得了丰硕成果,但同时也存在一些争议。主要争议问题大致有如下三个:一是依法设定的法定机构偏离“法定”属性,“条块冲突”依然突出;二是如何激发地方和部门层面政府合作动力,甚至社会力量的参与积极性,实现多元主体协同参与的治理格局;三是前海、横琴、南沙三大平台如何协同联动,形成推动大湾区体制机制创新的合力^⑤。这些有待解决的争议与问题关系到粤港澳三方能否紧密合作、粤港澳大湾区政策能否有效落实、各种要素能否高效流通以及能否提升港澳居民在大湾区的获得感和归属感。

推动粤港澳大湾区跨境治理模式创新,不仅有中央顶层设计的战略决策,还有粤港澳大湾区领导小组的“高位推动”^⑥,但现实中尚存在许多需要完善的地方。首先,由于粤港澳大湾区交织着复杂的政府间关系,不仅有中央与粤港澳三地政府间的纵向府际关系,还有广东与港澳间的横向府际关系,也有湾区内地广东9市政府与港澳特区政府的斜向府际关系。大湾区诸多政策落实事权在中央,容易导致“大小门”之悖论。地方政府间还存在权力分割、行政体制碎片化、政策行为协同难问题。其次,粤港澳地区社团社会发达,社会组织力量强大,具有参与公共事务的深厚底蕴,如何利用民间社会或社会组织力量推动粤港澳大湾区跨境治理模式创新,实现多元主体共同参与的治理格局,构建粤港澳大湾区社会共同体,理应纳入中国特色“一国两制”跨区域合作治理创新模式实践中。最后,当前国内国外形势充满不确定性下,中央果断决策,提出构建“双循环”新发展格局发展战略。在这种国际国内经济环境下,如何推进粤港澳大湾区体制机制创新,促进要素流通,打造“双循环”新发展格局的战略支点,也是需要深入思考的问题。

从前海、横琴、南沙三大平台开展跨境治理创新实践经验来看,粤港澳大湾区跨境治理模式创新还

需要不断完善。首先,需要引导行业商协、专家学者等社会力量参与大湾区跨域治理,进而形成以政府为主导、多元主体共同参与的跨域合作治理体系。《粤港澳大湾区发展规划纲要》强调创新体制机制,提出“扩大社会参与”,要求发挥智库、港澳专业人士、工商界、劳工界以及公众参与到粤港澳大湾区跨域治理实践。同时,粤港澳大湾区不仅仅是一个地理共同体,还是一个经济共同体,最终将是一个社会共同体。因此,粤港澳大湾区跨域治理需在“人类命运共同体”理念的指导下,从政策问题到政策制定与执行的全过程,建构政府、企业、社会公众多元行动者的治理网络,引导形成中央政府统筹、地方政府灵活协作实施、社会力量广泛参与的跨域治理合作体系^⑩。

其次,需要走向行政手段、法律手段和市场手段综合运用的模式,且以法律手段为基础,发挥政府手段的优势,并善用市场机制。基于粤港澳大湾区跨域治理的复杂性、特殊性、重要性等背景和形势要求,其跨域治理目标的实现,就是建立在跨域治理各参与主体对发展形势的合理判断和发展目标的认同基础之上。在这个过程中,各个目标的制定,也是“责任”的具体体现,尤其是政府主体部门,更需要要在法律规范和规章制度的约束下开展具体行动。市场和社会主体更应该按照法律规范来构建自身的行动框架和行为准则,推进实现跨域治理创新的初衷与现实的要求。因此,跨域治理主体在运用行政手段解决跨域治理现实问题,其核心是如何划定责任边界并形成有效制约,不“越位”,也不“缺位”。在使用市场手段时,应该考虑市场配置资源决定性作用时,如何更好规避“失灵”问题。因此,粤港澳大湾区跨域治理需要行政、法律和市场手段的综合运用,并将法律手段作为治理手段基础。一是需要加快立法建设,通过法治建设规制各个主体的责任和行为约束,提升制度供给和约束水平。二是构建利益协调和共享机制。规范大湾区税收共享,推动大湾区经济要素便捷高效流动,实现区域协调发展。三是构建风险防范和政绩考核制度。有意识引导地方政府积极

推动粤港澳大湾区合作治理,促进港澳与内地优势互补、协同发展,更好融入国家发展大局。

再次,需要建立从政策制定到执行再到评估的系统完备的治理机制,探索统一大市场的治理模式。“一国两制”跨域治理涵盖多元利益主体,从决策、实施到监管离不开必要的对话、交流和协商,建立完备的治理机制是保障跨域治理效能的必要前提。这一完备的跨域治理机制包括:第一,跨域治理结构-利益协调机制。地方政府要形成合作共识,离不开中央政府的“元治理”,引导和解决利益主体间可能发生的矛盾和冲突,同时还要对跨域治理过程及绩效进行监督和评估。横琴合作区在中央政府的“高位推动”下,构建了粤澳共商共建共管共享的新体制,打破了原有地方利益格局,为澳门长远发展注入新动力。未来粤港澳大湾区跨域治理实践创新,还可以继续坚守“一国”之本,善用“两制”之利,推进跨域治理制度创新。第二,跨域治理协商-参与机制。地方政府在合作治理决策之前,充分广泛的社会协商和社会参与有利于促进多元主体间的沟通对话,既可以增强社会自组织能力,还能一定程度上约束政府权力,进一步形成合作共识的“最大公约数”。可以借鉴前海和南沙咨询委员会的经验,建立粤港澳大湾区发展论坛,以及各种听证、咨询和协商座谈会形式的社会参与路径,推动构建“大湾区共同体”。第三,跨域治理责任-约束机制。跨域治理主体与手段多元化,意味着当代跨域治理创新实践格局发生根本性变化,也显著增强了对不同主体的责任划分与履行,以及行为监督机制完善的需要。前海合作区专门成立廉政监督局,建立统一的廉政监督和运行机制,约束各主体的行为,防止“寻租”。粤港澳大湾区还可以进一步整合廉政监督职能和资源优化配置,针对各治理主体形成全方位、多层次的监督体系。

最后,还需要深化前海、横琴、南沙三个重大合作平台协同联动,推动粤港澳全面合作向纵深发展。横琴、前海、南沙三个重大合作平台的功能任务各有不同,目的都是聚焦重点领域和关键环节先行

探索、政策示范,并逐步形成政策扩散,进而撬动粤港澳全面深化合作的基点,拓展港澳与内地协同发展新空间,共享中华民族伟大复兴的荣光。因此,三个合作平台可以按照各自功能定位,各展所长,联动发展。主要路径可以分为以下四个方面:其一,通过基础设施建设的互联互通来推动产品、生产要素的自由流动,带动投资和贸易的发展,进而实现三大平台之间的设施联通、贸易畅通、要素流通以及民意相通。其二,成立省级层面三个合作平台联动发展的联席会、市级层面的协调委员会、区级层面的联动发展办公室以及各领域层面的专业小组、行业协会等组织,形成联动发展的多层治理体系^⑧。其三,率先实行“经济先行”的道路,采取先易后难的办法层层递进并逐步传导至其他部门和领域,使三个合作平台形成真正的利益共同体。其四,充分重视政治精英的作用,特别是在与港澳规则对接、社会民生合作项目中要发挥精英的作用,建立“超政府”协调机制,积极发挥政治精英的政治整合作用。

注释:

①《粤港澳大湾区发展规划纲要》,人民出版社,2019年,第1页。

②陈欣新:《粤港澳大湾区与“一国两制”新探索》,《人民论坛》2019年第10期,第28-30页。

③王佃利、杨妮:《跨域治理在区域发展中的适用性及局限》,《南开学报(哲学社会科学版)》2014年第2期,第103-109页。

④张成福、李昊城、边晓慧:《跨域治理:模式、机制与困境》,《中国行政管理》2012年第3期,第102-109页。

⑤武俊伟、孙柏瑛:《我国跨域治理研究:生成逻辑、机制及路径》,《行政论坛》2019年第1期,第65-72页。

⑥锁利铭:《中国城市群跨域治理的经验、前景与路径》,

《人民论坛》2021年第11期,第56-59页。

⑦毛艳华:《创新体制机制提升一体化水平》,《经济日报》2022年8月24日。

⑧方雷:《地方政府间跨区域合作治理的行政制度供给》,《理论探讨》2014年第1期,第19-23页。

⑨陈朋亲、毛艳华:《横琴粤澳深度合作区与国外典型跨境合作区治理比较研究》,《华南师范大学学报(社会科学版)》2023年第2期,第26-38页。

⑩南沙粤澳合作机制起步较晚,故文章不做专门论述。南沙粤澳发展促进会成立于2023年6月3日,包含10名政商学界精英、行业代表作为名誉会长,首批会员约60名,创新性填补广州与澳门合作机制的空白。将为澳门经济适度多元发展,助推澳门更好融入大湾区和国家发展大局,实现粤港澳大湾区高质量发展贡献关键力量。

⑪王栋:《整体化分散治理:一种新框架——基于津、杭、深的公共代理机构比较分析》,《湖北社会科学》2016年第4期,第26-34页。

⑫张玉、魏俊宇:《论粤港澳大湾区城市群治理的多层级路径》,《华南理工大学学报(社会科学版)》,2020年第2期,第1-9页。

⑬陈宏胜、李志刚、肖扬等:《基于区域功能视角的边界新区发展研究——对深圳前海合作区与珠海横琴合作区的比较》,《城市规划》2022年第4期,第21-29页。

⑭锁利铭、陈斌:《地方政府合作中的意愿分配:概念、逻辑与测量——以泛珠三角为例》,《学术研究》2021年第4期,第58-67页。

⑮陈朋亲:《粤港澳大湾区规则相互衔接的制度复杂性与行为策略》,《学术论坛》2023年3期,第32-43页。

⑯文宏、林彬:《国家战略嵌入地方发展:对竞争型府际合作的解释》,《公共行政评论》2020年第2期,第7-22页。

⑰杨爱平、林振群:《世界三大湾区的跨域治理机构:模式分类与比较分析》,《公共行政评论》2020年第2期,第40-57页。

⑱毛艳华、杨思维:《粤港澳大湾区建设的理论基础与制度创新》,《中山大学学报(社会科学版)》2019年第2期,第168-177页。