

# 論“一國兩制”下的區域公共管理 ——對粵港澳區域公共治理機制的一項研究\*

楊愛平\*\*

1997年7月1日和1999年12月20日，香港和澳門相繼回歸祖國大陸，分別成立特別行政區政府。在“一國兩制”的政治生態下，粵港澳區域的政府間關係發生了歷史性變化<sup>1</sup>；而隨著政府間關係的重大轉型，這一區域的社會公共事務出現了空間重組的格局。於是，粵港澳區域的政府治理模式也相應進行著頗具特色的制度創新，即：在“三國分治”時期傳統的“行政區行政”的基礎上，正發展出一種“一國兩制”下的區域公共管理新制度。那麼，回歸前後，粵港澳區域政府間關係到底發生了怎樣的變化？它為甚麼會對這一地區政府治理模式產生影響？粵港澳區域公共治理機制有著哪些鮮明特質，它又是如何逐步生成和發展完善的？這些便是本文要研究的幾個主要問題。本文以政府間關係理論為立論基礎，運用公共治理的分析視角來展開論述。

## 一、回歸前後粵港澳政府關係的轉變

政府間關係(Intergovernmental Relations)，是一個國家或地區所有政治制度安排中極其重要的一種。這是因為，不同的政府間關係模式選擇，奠定了不同的政治統治和社會公共管理方式，並制約著社會資源配置和各級政府行為<sup>2</sup>。從相對寬泛的角度講，政府間關係不僅指

---

\* 此文係於澳門大學召開的第二屆兩岸四地公共管理學術研討會會議論文之一。

\*\* 華南師範大學公共管理學院講師，博士。

1. 陳瑞蓮、楊愛平：《論回歸前後的粵港澳政府間關係》，載《中山大學學報》2004年第1期。

2. 楊宏山：《府際關係論》，北京，中國社會科學出版社，2005年，第35頁。

涉及國內政府間關係，而且包括主權國家政府間關係。就前者而言，它不僅包括中央與地方關係，而且包括地方政府間的縱向和橫向關係，以及政府內部各部門間的權力分工關係。本文研究的粵港澳政府間關係涉及主權國家間關係、中央與地方關係和地方政府間橫向關係三個方面。

眾所周知，粵、港、澳三地自古唇齒相依，互聯一體，同屬有著久遠地緣、史緣、親緣和業緣關係的嶺南政治經濟單元，事實上是一個“集體行動”集團。但由於歷史的原因，粵港澳政府間關係先後歷經了“一國同治”→“三國分治”→“一國兩制”的三個歷史階段。秦漢以來，在古代中央集權和“一國同治”的政治格局下，粵、港、澳三地一直是劃割於“南海郡”、“東官郡”、“嶺南道”等行政區域，統屬廣東地方政府管轄<sup>3</sup>。16世紀中葉和19世紀中葉，隨著葡、英兩國相繼入據與侵佔澳門和香港，粵港澳區域開始走向分裂，逐漸出現中、英、葡“三國分治”的局面。從此，粵港澳政府間關係正式生成。但是，由於粵港澳分屬於三個不同國家的管制，因此，“三國分治”時期的粵港澳政府間關係，實質上是受制於中、英、葡三國中央外交關係的一種國家間政府關係。也就是說，三地雖然地域相連，文化同脈，但粵港澳區域政府間關係，已經不再是“一國同治”時期那種情同手足的“一家人”關係，而是一種“排他性利益集團”下的邊緣外交關係。

港澳相繼回歸祖國後，中國正式實施“一國兩制”的基本制度。這標誌著粵港澳政府間關係邁入一個嶄新的歷史時期。根據“一國兩制”的基本理念和《中華人民共和國香港特別行政區基本法》與《中華人民共和國澳門特別行政區基本法》，粵、港、澳三地皆為中央政府統一領導下的一個地方行政區域，都必須接受一個國家的統一治理；港澳兩個特別行政區政府雖然擁有高於內地省級政府單位的某些政治行政權力，但它們首先也是一個地方政府。於是，粵港澳政府間關係已經由“三國分治”下的國家間外交關係，或者說邊緣政府關係，轉變為“一國兩制”下地方政府間橫向的內部兄弟關係。而地方政府間的橫向關係，彼此並不存在領導與被領導關係，也不存在管轄與被管轄、監督與被

3. 陳瑞蓮：《廣東行政改革研究》，廣州，中山大學出版社，1999年，第10-11頁。

監督關係，而主要是表現為交流、競爭與合作關係<sup>4</sup>，因此，粵港澳三地結成的源遠流長的嶺南區域集團關係，在“一國兩制”的政治生態下發生了性質上的根本嬗變，即由“三國分治”下的“排他性利益集團”向新時期的“相容性利益集團”轉變。在“相容性利益集團”的關係狀態下，粵、港、澳三方已成為“大珠三角”區域行動集團裏不可或缺的一個成員，擁有著國家利益指導下的“一損俱損、一榮共榮”的區域公共利益，因此，它們面臨的核心問題應該是如何協調好“行政區經濟”的競爭與合作關係，結成集體行動，把經濟“蛋糕”做大做強，打造區域整體競爭力的問題。

上述表明，回歸前後，粵港澳區域政府間關係發生了重大的歷史變遷，即由“三國分治”時期長達幾百年的國家間政府關係，轉變為“一國兩制”下地方政府間橫向關係。政府間關係的重塑，影響著粵港澳三地政府的價值取向和行動邏輯，同時也改變著它們的社會公共管理方式，實現了政府治理模式由“行政區行政”到“區域公共管理”的重要轉型。

## 二、粵港澳政府治理模式的創新：從“行政區行政”到“區域公共管理”

在具體分析“一國兩制”下粵港澳區域公共管理模式之前，本文先對政府治理的雙元形態，即“行政區行政”與“區域公共管理”作一概要的比較分析。

### （一）“行政區行政”與“區域公共管理”的比較分析

#### 1. 行政區行政

“行政區行政”是比照於“行政區經濟”而提出的概念<sup>5</sup>。自1990年代中期開始，針對改革開放以來我國日益加劇的地方保護主義和山頭經

4. 林尚立：《國內政府間關係》，杭州，浙江人民出版社，1998年，第24頁。

5. 楊愛平、陳瑞蓮：《從“行政區行政”到“區域公共管理”：政府治理形態嬗變的比較分析》，載《江西社會科學》，2004年第11期。

濟問題，劉君德等國內不少學者在一系列論著中提出了行政區經濟概念，對此種現象加以解釋<sup>6</sup>。在他們看來，行政區經濟是中國社會轉型和經濟轉軌時期的特殊現象，它是由於行政區劃對區域經濟的剛性約束而產生的。與此相對應，我們認為，所謂行政區行政，簡單來說就是基於行政區劃的剛性約束，民族國家政府或國內地方政府對社會公共事務的管理，在一種切割、閉合和有界的狀態下形成的政府治理形態。行政區行政是以行政區域的法定界分即行政區劃為載體和依託的。而行政區劃是生產力發展到一定階段的產物，是隨著地緣關係逐漸取代血緣關係而產生的一種上層建築。或者說，行政區劃是在國家出現以後，由於國家對其所屬臣民不再按血緣關係，而是按地緣關係進行分區分級的統治與管理形成的一種國家制度<sup>7</sup>。因此，人類社會自有國家和政府以來，就有按地緣關係進行分區分級的行政區域劃分，同時也就有依託行政區域的剛性約束而進行的行政區行政活動。從這個意義上可以說，行政區行政是人類社會行政區劃史的伴生物，已經存續了幾千年時間，迄今為止，它仍然是政府治理社會公共事務的主導形態。

由古至今，行政區劃建制體系大致歷經了三個階段，即：傳統的城鄉合治、近代的城鄉分治和現代的城鄉分治，由此形成不同的行政區行政類型<sup>8</sup>。但就目前來看，地域型政區和城市型政區是世界各國通行的兩種行政區行政類型，當代的民族國家一般以州(省、邦)、縣(市)、鎮三級行政區劃來進行社會公共事務的治理。在我國，政區類型有一般地域型政區、城市型政區、民族區域自治型政區和特殊型政區四種，而行政區行政實際是以省(自治區、直轄市、特別行政區)、地級市(自治州)、縣(縣級市、區、旗)、鄉(鎮、城市街道辦)四級行政區劃來進行的。無論是哪一種行政區行政類型，都有兩個最基本特

---

6. 舒慶：《中國行政區經濟與行政區劃研究》，北京，中國環境科學出版社，1995年；劉君德：《中國行政區劃的理論與實踐》，上海，華東師範大學出版社，1996年；舒慶、周克瑜：《從封閉走向開放——中國行政區經濟透視》，上海，華東師範大學出版社，2003年。

7. 劉君德：《中國行政區劃的理論與實踐》，上海，華東師範大學出版社，1996年，第54頁。

8. 劉君德：《中國行政區劃的理論與實踐》，上海，華東師範大學出版社，1996年，第63頁。

徵：其一，從政府治理的價值導向來看，行政區行政是以民族國家政府或地方政府法定的行政區域限作為管理出發點的，嚴格受行政區劃的剛性約束。這種根據行政區劃的人為切割來治理國家和地方的模式，實質上是一種“內向型行政”或“閉合型行政”模式，它講究“畫地為牢”和“各自為政”，甚少關注行政區劃邊界或跨行政區劃的“區域公共問題”。其二，從社會公共事務的治理主體上看，政府是管理國家和地方行政區域內部公共事務的唯一主體，自上而下的科層制權力運行機制，是社會公共事務治理的主要機制。

## 2. 區域公共管理

區域公共管理，是在全球化和區域一體化的國際環境，以及國內的市場化、工業化和現代化的潮流下，因應區域公共問題的管理訴求而出現的一種新型政府治理形態<sup>9</sup>。它彌補了行政區行政以單位行政區劃的剛性約束和政府統治為要義的缺失，是區域公共問題治理的基本制度框架。根據區域規模的不同，我們把區域公共管理的研究領域劃分為宏觀的國家間區域公共管理、中觀的次區域公共管理、微觀的國內區域管理三種類型（見表1）。

表1 區域公共管理的三種類型

類型	性質	實踐例舉
國家間 區域公共管理	洲際內由民族國家結合各國的規則形成的組織聯合體	“歐盟”的區域公共管理，“東盟”的區域公共管理，“南方共同市場”的區域公共管理，等等。
次區域 公共管理	跨國界或跨境的多邊“成長三角”區域共同體	“新 - 柔 - 佛”成長三角、“圖門江地區的次區域經濟合作”、“瀾滄江 - 大湄公河地區的次區域經濟合作”，等等。
國內 區域公共管理	地方政府間跨行政區域的管理共同體	粵港澳（“大珠三角”）區域公共管理，“大長三角”區域公共管理，“津、京、唐”環渤海灣區域公共管理，黃河的流域治理，等等。

資料來源：陳瑞蓮，楊愛平：《論回歸前後的粵港澳政府間關係》，載《中山大學學報》2004年第1期。

9. 陳瑞蓮：《論區域公共管理研究的緣起與發展》，載《政治學研究》，2003年第4期；  
陳瑞蓮：《論區域公共管理的制度創新》，載《中山大學學報》，2005年第5期。

與傳統的行政區行政相比，區域公共管理有以下鮮明特質：

在政府治理的價值導向上，區域公共管理以公共問題和公共事務為價值導向，而非以行政區劃的剛性切割為出發點。它摒棄了行政區行政那種“各自為政”的單邊行政的弊病，奉行區域合作治理的哲學觀，把大量跨越國界和跨行政區劃的“外溢性”公共問題和“區域性”公共事務，納入到新的治理框架中來。由此實現了區域性社會公共事務的有效治理。

在社會公共事務治理的主體上，區域公共管理的主體是多元化的。它既有代表官方的政府組織，也有非官方的民間組織和私營部門；涵蓋了區域內的民族國家間政府、中央政府、地方政府及其聯合體，以及區域性的多樣化非政府組織、自願組織和經濟組織；形成區域政府與公民社會、私營部門等多元主體共同治理區域公共事務的新格局。

在公共事務的治理機制上，區域公共管理觀認為，治理紛繁雜蕪的區域性公共事務，沒有絕對的醫治百病的“靈丹妙藥”。傳統的科層制機制面對區域公共問題的挑戰，已經顯得力不從心，因此，針對不同層次、不同類型的區域公共問題，必須借助於科層制、市場機制、合作機制、組織間網絡、自組織制等混合機制來對其進行“多中心”治理。它主要通過合作、協調、談判、夥伴關係、確立集體行動的目標等方式，實施對區域公共事務的聯合治理。這種聯合治理的實質在於它是建立在市場原則、公共利益和認同之上的相互合作。

## （二）“一國兩制”下的粵港澳區域公共管理

由上可知，港澳回歸之前，粵、港、澳分屬不同性質的行政區劃建制，區域間政府關係是受制於中央外交關係的一種國家間關係。因此，三地只是一種地理空間意義上的區域集團，而非經濟社會方面相互整合的利益共同體。在長達幾百年的“三國分治”時期，粵、港、澳三方各自採用了不同的行政區行政治理模式。廣東屬於中國的一個地方行政區域，歸屬於不同時代的中央政府管轄；香港是英屬殖民地，實行英式資本主義制度，港督是英國皇家利益在香港的最高代表；澳

門的宗主國則是葡萄牙，實行另一種資本主義制度，澳門總督代表著葡萄牙政府的最高利益。於是，粵港澳區域雖然自古情同手足，互連一體，但在行政區行政思維約束下，三方基本是“各自為政”的，都以實現本行政區(或宗主國)利益最大化為目的，不可能走向競爭性合作的良性軌道。

但是，港澳回歸之後，在“一國兩制”的制度環境下，粵、港、澳區域政府間關係的歷史嬗變，使三地由利益互不相容甚至相互排斥的“排他性利益集團”，一躍而轉變為相互依賴的“相容性利益集團”。因此，區域政府間關係的重塑，挑戰著“三國分治”時期“各自為政”的行政區行政模式，這對“一國兩制”下粵港澳區域公共管理模式的形成奠定了堅實的基礎，或者說提供了可能的條件。這是因為，粵、港、澳三方已經成為中央政府統一管轄下的一個地方行政區域，雖然社會制度有所差異，公共管理體制迥然不同，但基於共同的歷史基因和文化淵源關係，更主要的是，出於提升區域整體競爭力的長遠考慮，三地政府愈發意識到摒棄行政區行政的束縛，走向區域公共管理的極端重要性。

從港澳回歸近10年來的情況看，因應區域經濟一體化的迫切訴求，粵港澳三方之間的內部兄弟關係日益緊密，區域內經濟社會的相互依賴廣度和深度不斷加強。特別是兩個“CEPA”<sup>10</sup>的簽署，使粵港澳區域的合作空間不斷拓展，出現了“1+1+1>3”的顯著化學反應。目前，三方政府間公共事務合作的重點領域已經涉及12個方面，即：服務業合作、口岸合作、跨界大型基建項目合作、建立聯合對外推介“大珠三角”機制、旅遊合作、建立傳染病情況交流與通報機制和加強傳染病防治的學術交流和科研合作、高新技術合作、高新技術產業資本合作、教育合作、知識產權交流與合作、文化體育合作、擴大經濟發展腹地合作。可以說，“一國兩制”下這些史無前例的公共事務合作，是“三國分治”時期行政區行政思維束縛下根本無法想像的，也是不可能實現的；然而，由於粵港澳三方抓住了區域政府間關係嬗變的歷史契

---

10. 兩個“CEPA”即《內地與香港關於建立更緊密經貿關係的安排》和《內地與澳門關於建立更緊密經貿關係的安排》。

機，大膽進行了政府治理模式的創新，因而取得了三方“共贏”的區域公共利益。更值得一提的是，近年來，粵澳合作建設“橫琴島跨境工業區”進展順利，“雙贏”甚至“多贏”收益前景相當可觀。這是“一國兩制”下地方政府間打破行政區劃的剛性束縛，超越行政區行政思維，走向區域公共管理的經典範例。

總之，伴隨粵港澳區域政府間關係的歷史轉型，作為國內區域公共管理的一種特殊類型，“一國兩制”下的粵港澳區域公共管理，已經基本成形並處於不斷發展和完善中。而這種頗具特色的區域公共管理模式，是根基於一種別具一格的制度安排和治理機制的，即：行政主導的網絡狀區域公共治理機制。

### 三、粵港澳區域公共治理機制：行政主導的網絡治理

毫無疑問，當今世界儼然是一個更為民主和更具開放性的網絡社會，各種社會行動主體間的相互依賴性變得愈發緊密。在這種情況下，組織間網絡治理機制已經成為公共治理的一種主導模式。著名學者約瑟夫·S·奈、約翰·D·唐納胡從全球治理的視角指出，全球性的最大特點是網絡性，因此，這些治理機制也應當是網絡性的，而不是等級制的<sup>11</sup>。也就是說，雖然政府治理仍將建立在民族國家為中心的基礎之上。國家權力、國家間的權力分佈仍然十分重要，但是，“國家”的舊有形象或許將變得越來越與實際不符，因為國家機構與私人部門、第三部門的聯繫越來越網絡化而難分彼此。跨政府關係網絡、跨國關係網絡將變得越來越重要。歐盟區域公共管理的研究專家貝婭特·科勒—科赫區分了四種政府治理機制<sup>12</sup>（見表2），並認為當今歐盟的區域公共管理模式是一種典型的網絡主義治理機制<sup>13</sup>。其鮮明的特質

11. [美] 約瑟夫·S·奈、約翰·D·唐納胡：《全球化世界的治理》，北京，世界知識出版社，2003年，第13頁。

12. 在貝婭特·科勒—科赫的四種治理類型中，法國一般被貼上“國家主義”的標籤，美國以“多元主義”而著稱，瑞士是“和諧主義”的典範，而歐盟則成為“交織主義”（即網絡治理）的實例。

13. [德] 貝婭特·科勒—科赫等：《歐洲一體化與歐盟治理》（中譯本），北京，中國社會科學出版，2004年。

是：國家(政府)在公共治理中是促進者的角色；治理的目標是協調相關利益，追求區域公共利益；治理的行為體是多元化的，包括國家(政府)、私人部門和第三部門；行動體之間的相互作用方式主要以談判和夥伴協商為主；政治分配的層級和範圍，是功能上超越不同層級的具體協議。

表2 貝婭特·科勒—科赫的四種治理機制比較

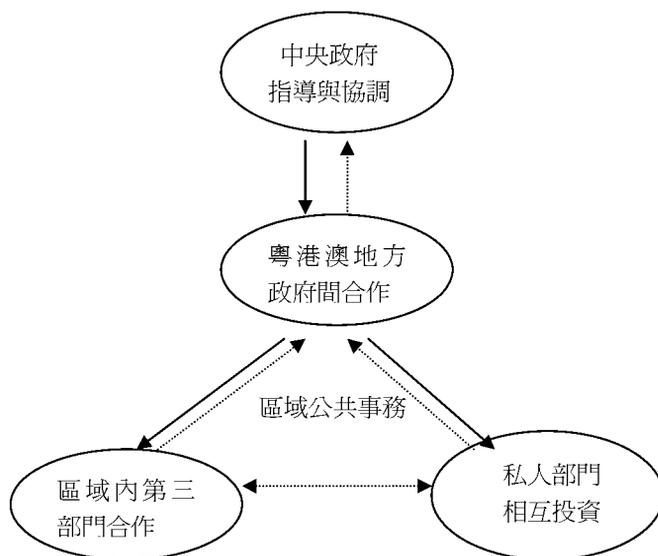
	國家主義	多元主義	法團主義	網絡主義
國家的角色	權威	裁判員	調解者	促進者
主要的目標	追求共同的“國家”利益	追求個人利益	整合衝突的群體利益	協調相關利益
相互作用的方式	以多數規則為基礎的命令和控制	為建立簡單多數聯盟而進行的競爭和討價還價	共同談判以達成共識	多邊談判以獲得大致相同的地位
最重要的行為體	國家行為體	國家行為體和大量的利益集團、政黨	國家行為體和功能強大的社團	國家行為體、各種公私行為體和大量的投資者
政治分配的層級和範圍	包括所有議題領域的中央層級	各個政府層級上的所有具體議題	包括具體議題領域的國家和次國家層級	功能上超越不同層級的具體協議

資料來源：吳志成：《治理創新：歐洲治理的歷史、理論與實踐》，天津，天津人民出版社，2003年，第350-351頁。

從港澳回歸以來的區域合作實踐來看，無論是三地官方、學界，還是第三部門和私營部門，都已經成為該區域公共治理不可或缺的重要行為體，它們的共同目的在於進行利益協調，增進區域公共利益。因此，網絡治理也已經成為粵港澳區域公共管理的主導機制。但是，這種網絡治理機制又是帶有鮮明的地域特色的，本文把它概稱為“行政主導的網絡治理”(見圖1)。這是因為，中國是一個中央集權的單一制國家，因而作為地方政府的粵、港、澳三方，首先必須接受中央政府

的統一領導，粵港合作或粵澳合作的總體思路和規劃設想必須上報中央政府（國務院港澳辦）；或者當粵港、粵澳雙方之間出現某種利益分歧乃至衝突時，也必須由中央政府出面協調。另一方面，從地方層次的政府和民間合作機制來看，儘管其中的參與行動體有三地政府、私營部門和大量的第三部門，而且回歸前一段時間主要以市場夥伴和民間合作機制為主，但事實上，自港、澳相繼回歸以來，粵港澳區域合作機制發生了顯著的變化，即：隨著區域政府間關係的轉型和行政區行政桎梏被打破，三方政府已經愈發成為區域合作的主導者和調控者。特別是，很多重大的區域公共問題，如區域環保、流行病防治、公共治安、產業規劃、關口建設管理等，市場和民間主體都難以有效應對，必須通過三方政府的通力合作來解決。

圖 1 “一國兩制”下行政主導的粵港澳區域網治理機制



注：→表示領導和控制關係；- ->表示談判和協商關係

就目前的運作情況看，“一國兩制”下行政主導的粵港澳區域網絡治理機制，實際上是在中央政府的指導與協調下，主要通過“粵港（澳）

合作聯席會議”的制度框架來展開。下面以“粵港合作聯席會議”來具體分析這種行政主導的區域公共治理機制的主要內容。<sup>14</sup>

香港回歸後的次年(1998年)，首屆“粵港合作聯席會議”在廣州召開，此後每年召開一次例會。但1998-2002年的前五次會議，屬於“粵港合作聯席會議”的初創和發展時期，政府合作機制尚未成熟。2003年，雙方召開第六次粵港合作聯席會議，開始建立粵港合作新的架構和新的機制(見圖2)。就雙方政府間合作來說，它分為三個層次：第一個層次是根據董建華先生的提議，並經國務院批准，從第六次粵港合作聯席會議開始升格為由雙方行政首長主持，也就是將原來的“雙首長制”升格為雙方行政首腦出面主持的粵港合作聯席會議制度；第二個層次是在聯席會議下面設立“粵港合作聯席會議聯絡辦公室”，粵方由常務副省長負責，港方由政務司司長負責，並成立相應機構，負責日常具體事務，粵方聯絡辦主任和聯絡官一般由省政府一位副秘書長擔任，聯絡辦副主任由省港澳辦主任擔任；第三個層次是成立專責小組，具體負責每個專案的研究、跟進、落實。專責小組的數目視合作議題的多寡而定，如第六次粵港合作聯席會議有12個議題，就相應成立12個專責小組。

除了雙方政府間合作的制度安排外，創新後的粵港合作聯席會議還非常重視民間合作研討機制的建設。另外，要建立民間合作研討機制，除政府進行產業引導和政策支持外，兩地的企業、行業、商會之間要進行經常性的研討，搭建互動平臺。可以不定期舉辦各種研討會、展覽會和資訊交流會等，建立資訊網絡，配合政府推動兩地經貿合作多層次、全方位發展。作為合作一方的廣東省，這項工作由非官方機構“省貿促會”具體負責。

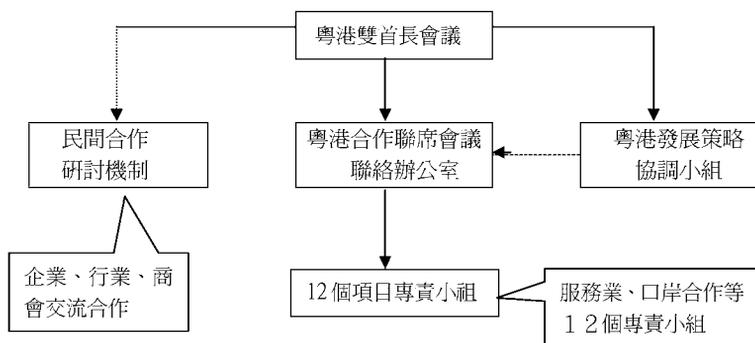
同時，為加強粵港合作的前瞻性和科學性，雙方增設“粵港發展策略協調小組”，作為粵港合作聯席會議的決策諮詢機構。在廣東一方，

---

14. 目前，粵、港、澳三方共同參加的合作聯席會議尚未創設，只是由粵港或粵澳雙方分別成立合作聯席會議的方式來推進合作。但實際上，“粵澳合作聯席會議”是在借鑒“粵港合作聯席會議”的經驗基礎上設立的。因此，本文對“粵港合作聯席會議”的分析，基本可以適用於對“粵澳合作聯席會議”的分析。

該小組由省發改委會同省府發展研究中心牽頭負責，就粵港經貿發展的廣泛領域分課題進行協調研究，其成果經聯絡辦公室協調銜接後提交聯席會議討論決策。

圖 2 粵港合作聯席會議的組織結構



#### 四、結論與展望

本文的研究表明，港澳回歸以來，伴隨粵港澳區域政府關係的歷史轉型，三地結成的“大珠三角”區域的政府治理模式也發生了重要的制度創新。也就是，在“三國分治”時期那種傳統的行政區行政模式基礎上，正發展出“一國兩制”下區域公共管理的新模式。這種區域公共管理的新模式，有著全球化和區域一體化時代網絡治理的共同特點，但由於它是行政主導的，因而又帶有中國的鮮明特色。而總起來看，行政區行政和區域公共管理作為政府治理的兩種模式，已經成為“大珠三角”區域並行不悖的雙元治理形態。而且，隨著“大珠三角”區域經濟社會一體化向縱深發展，以及全球化和周邊區域一體化（如東南亞區域經濟合作）帶來的壓力與挑戰，“一國兩制”下粵港澳區域出現的行政主導的區域公共治理機制，將對區域公共事務的治理和區域整體競爭力的提升，起著愈發重要的作用；可以預期的是，在三方政府的通力合作下，它也將得到不斷的發展和完善。