

# 試論澳門特區政府的區域合作能力建設

林瑞光\*

區域一體化下的區域間政府合作問題，是當代區域公共管理研究的重要領域。<sup>1</sup>1999年12月20日，澳門順利回歸祖國，按照“一國兩制”的政治方針成立特別行政區。從此，澳門特區政府成為一個享有高度自治權的國內地方政府。而此間的近10年，正是全球化和區域一體化方興未艾之際，澳門特區政府抓住時機，與時俱進地推動了與周邊地區及傳統葡語國家的友好合作關係，有力地促進了澳門經濟社會的發展和整體競爭力的提升。也就是說，回歸以來，澳門特區政府在注重內部能力建設的同時，已經逐步培育和發展出一種跨區域的政府合作能力。那麼，澳門特區政府的這種區域合作能力是在甚麼樣的一種政治生態下產生？目前已取得那些進展與成效？展望未來，我們又該如何進一步推動這種區域合作能力建設呢？為此，本文從區域公共管理研究的視域對上述問題作初步探討。

## 一、澳門特區政府建設區域合作能力的時代背景

綜觀當代世界的區域間政府合作可以發現，每一種合作類型和模式的出現，都有其複雜的時代背景和多元的動因。當然，澳門特區政府之所以要適時進行區域合作，其因亦不例外。

一是適應全球化發展的需要。當今時代是全球化的時代，在現代信息技術的推動下，資本、技術、勞動力等生產要素的流動和配

---

\* 中山大學博士研究生，澳門區域公共管理研究學會理事長，主要研究區域公共管理

1. 楊愛平《論區域一體化下的區域間政府合作——動因、模式及展望》，載《政治學研究》2007年第3期，第77—86頁。

置在全球範圍內展開，國家與國家間、地區與地區間的依存關係不斷加深，競爭也愈演愈烈。這一洶湧而至的全球化潮流，使澳門特區政府面臨著嚴峻的挑戰，澳門能否成為全球化進程的受益者，很大程度上取決於政府的區域合作政策的成果。全球化給特區政府帶來挑戰的同時也帶來了提升區域合作的良機，澳門特區政府只有把握機會，利用國際信息資源和先進科學技術，才能提升特區政府區域合作政策的效益。

二是因應澳門經濟社會轉型的需要。近年來，澳門特區經濟與社會的快速發展，既帶來機遇，亦使一些矛盾有所激化。社會上既重新浮現了一些深層次的歷史問題，也出現了一些我們過去從未面對過的新問題。起飛初期的經濟發展不平衡性，對中小企和市民形成相當程度的困擾，通貨膨脹呈現上升的苗頭，人力資源不足問題十分凸顯，中小企業經營困難繼續增大。面對急速的經濟社會變遷，施政上帶來的各種新老挑戰，政府更應加強與不同區域的合作，引導本地企業向外尋找更多機會，亦要從國外引進多元化的投資項目，促進本土產業結構優化，使澳門的經濟逐漸擺脫過份依賴博彩行業的狀況。

三是解決澳門政府自身存在問題的迫切需要。澳門特區政府基於本身資源的限制，無法解決一些現實的困境，如土地不足，人力資源不足等問題。因此，不少澳門居民選擇於內地置業居住，甚至選擇內地作為退休養老之地，從而引起了跨越區域的教育、醫療及出入境等問題。另一方面，大量的外地勞工不斷進入澳門的就業市場，對澳門的住屋、交通和醫療服務等帶來沉重的壓力。而這些問題，必須透過與鄰近地區政府的合作，才能得到妥善的解決方法。

四是有利於形成政府間良性的競爭與合作關係，提升區域的整體競爭力。通過協調政府間關係，建立良性運行的市場競爭機制，可以使地方政府以開放、競爭的心態去推動本地經濟與社會發展，改善市場環境，最終能促進不同地區的經濟發展。更重要的是，政府間通過長期合作，一方面會形成相互學習和信息獲得的機制，可以不斷增強自身的競爭力和提高公共管理的發展水平；另一方面，可以不斷降低

交易費用，實現各方共贏，最終在不同地區政府之間形成長期穩健和諧的合作基礎，提高區域整體的競爭力。

## 二、澳門特區政府區域合作能力建設的政策及成效

根據《中華人民共和國澳門特別行政區基本法》的相關規定，中央人民政府負責管理與澳門特別行政區有關的外交事務，而在中央人民政府授權和許可下，澳門特別行政區政府則有權處理一些與自身有關的外交事務和經濟社會事務，包括：澳門特別行政區政府的代表可參加中央人民政府進行的、同澳門特別行政區直接有關的外交談判；澳門特別行政區可參加某些國際組織和國際協議；澳門特別行政區政府可處理授權範圍內的涉外事務，如授權澳門特別行政區政府與有關國家和地區談判和簽訂互免簽證協議。<sup>2</sup>多年來，特區政府本著基本法的基本精神，出臺了一系列推進區域合作的政策措施，取得了顯著的成效。下面，我們對回歸以來，澳門行政長官的各份施政報告作一時期分析，從中梳理出澳門政府進行區域合作能力建設的來龍去脈。

2000年3月29日，行政長官在特區成立之後的第一份施政報告中提出：“發揮澳門獨特的優勢，強化中西文化交匯的特質，擴大旅遊效益，進一步突顯澳門旅遊資源的獨特性和吸引力。在此前提下，政府將促進高質素的服務和旅遊產品的多元化，積極參與國際旅遊組織，拓展區域旅遊的策略聯盟，開展具針對性的多元化旅遊推廣，建立舉辦大型文化、體育活動和國際盛事的綜合統籌機制，致力使旅遊業成為振興澳門經濟的突破口和特區形象的其中一個有效宣傳。”<sup>3</sup>可見，推動區域旅遊合作，是澳門特區進行區域合作的初衷和突破口。

2001年11月，行政長官在第二份施政報告中進一步提出：“為了進一步吸引外資，貿促局的工作重點將不再局限於投資過程的最後階段，而是主動派出精幹的工作小組前往目的地區，向當地的大企業推介澳門的投資環境。同時，亦將在提供訊息、協助物色買家和貿易夥

---

2. 詳細可參閱《中華人民共和國澳門特別行政區基本法》。

3. 詳細可參閱《中華人民共和國澳門特別行政區政府施政報告》（2000年）。

伴、對外宣傳等方面，加強對本地企業的服務。為了充分發揮潛在的優勢，政府亦將研究採取更有效的措施，使澳門真正成為內地與歐盟及拉丁語系國家之間的經貿合作和文化交流橋樑，並使澳門經濟從中獲益。”<sup>4</sup>顯然，第二份施政報告已經提出主動走出去的區域合作方針，特別提出要充分利用澳門自身行政及法律體系上的葡語環境特性，拓展與葡語國家的良好經貿合作關係，成為中國與歐盟及拉丁語系國家之間的經貿合作和文化交流橋樑。

在2002年的施政報告中，特首總結了回歸幾年來澳門在對外聯繫與區域合作方面取得的新進展，包括成立了“內地與澳門商貿聯委會”；正式激活了中央政府與澳門特區政府之間的商貿聯絡機制；粵澳兩地政府亦建立了聯席會議制度，常設的“粵澳合作聯絡小組”及其下屬專責小組亦已展開工作，除促進兩地日常事務的溝通合作外，雙方還逐步開展前瞻性的合作研究和規劃。另一方面，在工作計劃中，政府還提出了“把廣東、福建以及重慶等地的合作機制進一步鞏固完善和發揮作用，爭取把友好關係昇華為實際的合作成果。要在區域分工中發揮獨特作用，強化與國際社會，尤其與歐盟、拉丁語系國家的關係。”<sup>5</sup>

在2003年的施政報告中，特區政府對回歸以來的區域合作進程進行了回顧與總結，在此基礎上正式確立了區域合作的長遠目標。特首提出：“鞏固和開拓對外合作關係、切實提升區域合作成效，必然是特區政府明年和今後施政的組成部分；在經濟上與鄰近地區融為一體，更是特區中長期的發展戰略目標。”<sup>6</sup>區域合作的具體策略是擴闊與珠三角其它地區的合作，搭建起經貿服務平臺，積極促進兩地企業的互補互惠，緊密合作，並積極推動，與鄰近地區在文化、教育、旅遊、治安、醫療、交通、基建等各個方面的全方位合作，促進彼此受惠程度的不斷提高。2003年9月，特區政府成功舉辦“中國一葡語國家經貿合作論壇”，使祖國與葡語國家的經貿合作進入新的發展階段，正式確

---

4. 詳細可參閱《中華人民共和國澳門特別行政區政府二零零一年財政年度施政報告》。

5. 詳細可參閱《中華人民共和國澳門特別行政區政府二零零二年財政年度施政報告》（2002年）。

6. 詳細可參閱《中華人民共和國澳門特別行政區二零零三財政年度施政報告》。

立了澳門作為中國與葡語國家之間的經貿合作服務平臺的角色。同年9月簽訂的《內地與澳門關於建立更緊密經貿關係的安排》，更進一步促進內地和澳門之間的貿易便利和經貿合作、加速澳門產業結構的優化。

2004年的施政報告，特區政府強調要繼續加強與內地，首先是與珠三角在經濟上加快融合，並在其它各個領域加強合作，努力實現資源共享、優勢互補。粵澳合作聯絡小組繼續擔當積極的協調、推動角色，在旅遊、治安、文化、醫療、基建、環保等多個領域的合作都取得不同程度的進展。<sup>7</sup>

2005年的施政報告，特區政府對區域合作能力建設提出了更務實的原則和更具體的要求。特首指出：“為實現遠交近融、互補合作、共同發展，必須注意先近後遠、以點帶面，腳踏實地、開拓創新”。<sup>8</sup>根據這些原則，澳門特區政府構建了“粵西地區商貿服務平臺”、“國際華商聯絡與合作服務平臺”、“中國與葡語國家的經貿合作服務平臺”三大服務平臺，並且把區域合作政策定性為一種和諧的發展策略。特首同時又指出：“區域合作的最終目標，是力求共同進步，實現參與方的雙贏或多贏。政府強調引導和輔助作用，服務平臺功能的全面發揮始終有賴市民和業界的努力。鼓勵並支持本澳企業和市民積極參與，或為祖國與葡語國家以至其它國家的中小企業穿針引線，發揮中介功能；或以經營夥伴、策略同盟形式置身其中，從而取得自己的發展壯大。吸取本地企業家過往走出去的經驗和教訓，政府還將在信息提供、風險評估、人材培訓等方面加大支持力度。”<sup>9</sup>同時亦積極地配合內地政府的區域合作政策，強調“泛珠三角區域合作，已由意向性合作轉入實質操作階段，各部門將以積極參與和實事求是相結合、項目突破和持久合作互兼顧的態度，有計劃地、務實地作出推進。各部門還應不斷總結經驗，開拓思路，提升合作的層次和實效。粵澳攜手外拓的經驗，正體現出澳門商貿中介作用的獨特性。政府將努力促進泛珠三角

7. 詳細可參閱《中華人民共和國澳門特別行政區二零零四年財政年度施政報告》。

8. 詳細可參閱《中華人民共和國澳門特別行政區二零零五年財政年度施政報告》。

9. 同上注。

地區、葡語系國家和地區的中小企與本澳中小企的優勢互補，加大聯合外拓力度，促進各方取得應有的比較利益。為更好扮演商貿服務平臺的角色，政府將進一步發揮市場的作用。政府鼓勵和支持中介商貿機構的成立和發展，加快培養熟悉內地和國際市場、具備語言優勢的高素質中介服務人材，並充份發揮本澳鄉族、歸僑、葡裔居民的特殊作用，共同打造區域性商貿服務平臺。”<sup>10</sup>

2006年的施政報告中，澳門政府繼續堅持遠交近融、積極參與區域合作的政策。“內地與澳門關於建立更緊密經貿關係的安排”補充協議二的簽署，使澳門與內地經貿關係的密切程度再晉新高。所有本澳原產貨品的零關稅、服務貿易領域開放度的加強，為澳門企業、專業人才在內地這個寬廣的、充滿機遇的市場取得更大的發展空間，為產業多元化政策的落實提供了有力的支持。CEPA的推進，亦為區域合作的深化提供了有利條件。商貿服務平臺的打造，是特區發展服務業、落實區域合作的重要戰略部署，澳門政府透過打造和完善各服務平臺，為本澳和本地區成員創設商機。在祖國的全力支持下，打造葡語系國家和地區的商貿服務平臺的進展較為理想，再接再厲地發揮語言、人脈關係、歷史淵源等獨特優勢，促成內地、澳門與葡語國家和國際華商之間的商貿合作。特區政府亦將善用和強化與東南亞、日韓和歐盟諸國之間的網絡優勢，使澳門此一商貿平臺更具吸引力。同時，特區政府將致力強化本澳企業家和專業人士的主角身份，協助他們在平臺打造過程中取得新的進步。

2007年的施政報告中，特區政府繼續積極推進區域合作，把澳門打造成別具特色的、更為優質的服務平臺，為澳門的發展另闢蹊徑，為區域的共同發展而努力。特區政府在謀求本地區發展的同時，積極深化與泛珠三角地區，尤其是粵、閩等鄰近省份的戰略合作；及時把握海峽西部經濟區和中部地區的發展機會，力求在共贏的前提下取得本地區的可持續發展。推動澳門企業與內地和其它鄰近地區的企業結成夥伴，強化與葡語系國家的多邊經貿合作，將是未來的施政重點。行政長官特別強調，“廣大市民，首先是各級官員，務必提升國家觀

---

10. 詳細可參閱《中華人民共和國澳門特別行政區二零零五年財政年度施政報告》。

念，拓寬國際視野，堅持開放合作，努力促進澳門和整個地區的和諧發展與共同繁榮”。<sup>11</sup>

2008年的施政報告中，特區政府表示：“在新的一年，我們將在總結幾年來區域合作經驗的基礎上，加強與內地，尤其是與泛珠區域的合作，提升粵澳、閩澳、渝澳等合作的成效；全力配合中國與葡語國家論壇常設秘書處的工作，鞏固本澳作為經貿合作平台的地位；加大與歐盟地區的交流和合作，加強與東盟國家的經貿往來。我們還將進一步強化平台功能，嘗試推動不同區域間的跨區合作。2008年舉辦的“澳門國際環保產業合作發展論壇，將致力推動澳門、泛珠、歐盟之間在環保產業領域的多方聯動和互補共贏。”

綜上所述，澳門特區政府因應區域一體化的時代訴求，結合《基本法》的精神，主動積極地進行了區域合作的探索，開拓了與國內和國外不同地區政府間的合作領域，並構建了不少制度化合作機制，取得了顯著的成效。

### 三、澳門特區政府建設區域合作能力的基本路向與要求

從未來的長遠發展來看，澳門特區政府在建設自身的區域合作能力過程中，還必須注意以下幾方面問題：

#### （一）大力培育和提升政府公務員推動區域合作的能力

在區域合作的政策環境下，政府必須加強公務員的區域合作能力建設，因為任何政策最終都要由人來執行，因此，區域合作政策的成敗，公務員的作用是一個關鍵的因素。具體來說，提高如下幾個方面的能力建設尤為重要。

首先要摒棄公務員的“行政區行政”的傳統思維，樹立區域公共管理的新理念。<sup>12</sup>

11. 詳細可參閱《中華人民共和國澳門特別行政區二零零七年財政年度施政報告》。

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

傳統的“行政區行政”是區劃導向的，但行政區劃設置往往可能是出於政治上的考慮，而不是為了便於對公共事務的管理。因此，行政區劃嚴格限制著地方政府的管轄地域，政府並不能有效地提供跨越地理疆界的公共物品與服務。相反，作為經濟全球化和區域一體化的產物，區域公共管理回應了市場化、工業化和現代化的需要。區域公共管理以公共問題和公共事務為價值導向，而非以行政區劃的切割為出發點。它摒棄了傳統的“內向型行政”的弊病，奉行“區域性治理”的理念，將跨越行政區地理界限的“外部性”問題通過區域聯合或某種集體行動而有效內部化。這意味著公共行政不再以地理疆界劃分治理範圍，而是以公共事務為中心形成一種複合的治理結構。區域公共事務是多層次的，從某一社區內的一口井的使用，到亞國家組織（如公共協會和城市政府）的事務、跨國事務（如商業網絡）、區域性事務（如歐盟事務），乃至超國家事務（如聯合國事務），等等。因此，為了有效解決這些區域公共事務，從事區域合作的政府公務員必須開創區域公共管理新的思維，才能提升區域協調的能力。

其次要增強公務員對區域合作機制的政策執行力。

澳門與周邊地區和葡語國家進行的區域合作，就區域合作的協調機制來看，其運作模式是一種由上而下的政府行為，即首先由各方領導協商了合作的原則和框架，然後由各級對口官員展開具體的合作，把各地方政府團結起來，充分發揮各自優勢，形成有效的優勢互補，增強某一區域的整體競爭能力。在這種情況下，澳門政府的公務員應認識到，其它地方政府的存在對自己而言是具有戰略價值的，應當加以有效利用，競爭夥伴的“核心能力”可以與本澳政府形成有效的互補，從而增強區域政府的整體競爭能力。通過聯合治理，能夠減少未來對抗的威脅，也有助於避免合作夥伴的資源被其它競爭對手利用。各地政府的協調與合作也有助於節約交易費用，促進經濟與社會發展。

三要加強對區域合作的法律制度研究。

目前，國際上的區域一體化組織如歐盟（EU）、澳大利亞與新西蘭之間的密切經濟關係協議（CER）等，在國家間政策一體化方面有成熟



的法制建設。借鑒這些國家和地區的經驗，為更有效地做好澳門的區域合作工作，澳門公務員應進一步深入研究如何實現澳門與國內的地方性法規和政策作出相應的調整和變革，消除制度壁壘和體制障礙，創造公平競爭的市場環境；開放商品市場，消除限制商品流通的地區障礙，實行區域內市場一體化，對在區域內流通的其它成員方商品，實行同等待遇；建立規範公平的質監認證制度，各方不得有排他性和歧視性規定。

## （二）加強澳門特區政府的區域競合能力建設<sup>13</sup>

一是提高區域公共政策的協同謀劃能力。它是指澳門特區政府對區域公共政策的共同規劃、集體抉擇和協調行動的能力。這是區域政府競合能力的最重要體現，它決定和影響著其它次級競合要素的功能發揮。在“複雜性社會”生態環境下，區域公共問題大量興起，如果區域政府間缺乏一種協同的“區域”公共政策，那麼這些外溢於單位行政區劃的區域公共問題，就會因地方政府的“搭便車”心理而出現公共管理真空的現象。像區域間出現的形形色色的地方保護主義、環境治理中的“路易十四”心理、產業結構上的嚴重趨同現象，等等，都是區域政府間因缺少協同的區域公共政策，而任由地方政府“畫地為牢”、“各自為政”單獨決策的惡果。從我國的某些先發地區來看，區域公共政策的合作生產對於解決區域公共問題，提升區域政府整體競爭力的效果已經彰顯。例如，最早期的“小珠三角”概念，慢慢形成了1990年代中期的“珠江三角洲經濟區”規劃，整合了“小珠三角”地區的經濟規劃、產業結構和城市功能；次早期的“大珠三角”概念，對接了港、澳先後回歸後的新機遇和新問題，迎合了粵、港、澳區域經濟融合的需要，對於消滅後“一國兩制”時代帶來的制度障礙、制度壁壘問題，提升“大珠三角”的整體品位和實力起到了立竿見影的效果；新近的“泛珠三角”概念，適應了全球競爭和區域競爭加劇的最新要求，對於解決更多區域公共問題，實現區域內資源共享，擴大區域整體競爭力的外溢效應有著戰略的意義。

13. 引自楊愛平《區域政府競爭力》，可參閱陳瑞蓮《區域公共管理導論》，中國社會科學出版社，2006年，第233—235頁。

二是培育區域公共事務治理的談判意識與商討能力。現代區域公共治理結構的一個重要特質在於，強調區域公共事務的合作治理和談判治理。這要求區域內地方政府間不斷具備談判意識和商討能力，而不是信息不對稱下的相互內耗和互挖牆角。但是在社會轉型和體制轉軌期，那種全能政府體制下形成的“父愛主義”心理，還普遍存在於我國地方政府的日常行為中。一種典型的事例就是，當地方政府A在與地方政府B的相互競爭中處於被動或弱勢一方時，地方政府A往往不是通過與地方政府B在信息對稱的情況下進行平等的談判與協商，而是求助於博弈中央政府，借助中央政府的塔尖權威向地方政府B施壓來解決。可以想像，這種情況如果頻繁發生或長此下去，最終的結果是導致經濟市場的失序和政治市場的混亂和腐敗，引發更多的越級博弈現象和博弈行為。因此，在我國市場經濟體制不斷完善以及中央與地方關係更加規範的將來，地方政府在區域公共事務治理的過程中，養成橫向間對等的談判意識和商討能力顯得非常重要。只有這樣，才能有助於區域公共事務的合理解決，達致地方政府間的雙贏或共贏效應。

三是區域公共物品的聯合供給能力。這是區域政府競合能力的最直觀表現。因為區域公共政策的產出和區域公共事務治理的商談效果，都要以區域公共產品的供給績效來評估。這些區域公共物品種類繁多，一種新的分類方法是接近於基礎設施概念來使用，把它們區分為物質性基礎設施、技術性基礎設施和體制性基礎設施。物質性基礎設施主要有：跨區域的公路、鐵路、港口、機場、供水供電設施等；技術性基礎設施主要是廉價而有效的電子通訊系統，與因特網的連結水平，移動電話的發展狀況，以及更大部分的按照信息技術需求的發展而適應企業電子商務、市場交換、居民生活和現代監管等的技術基礎設施；體制性基礎設施則是節約交易費用和制度成本的各種地方法規、規則、慣例、地方優惠政策等等。根據M·波特的區域集群理論和斯托潑的“體制性基礎設施”新理念，區域政府在區域公共物品的合作供給過程中，其能力的強弱直接關係到區域創新水平的高低和區域整體競爭力的優劣。因此，區域政府在相互競爭與合作過程中，必須不斷提高區域公共物品的聯合供給能力。比如，在CEPA簽署後不久，

粵港政府便首次在境外的日本和韓國聯合舉辦投資推介會，對外聯手推介“大珠三角”，這對於提升“大珠三角”的海外形象和政府競合能力起到了重要的作用。

### （三）鞏固及開發區域合作的長效制度安排

#### 1. 區域合作聯席會議

區域合作聯席會議的組成不拘一格，其形式可以有層次和規模上的不同。比如可以有省際間的省長聯席會議、城市間的市長聯席會議和政府職能部門以及行業間的聯席會議。這種類型的制度安排，是目前維繫我國區域競合關係的主要載體。例如，自1998年始，粵港合作聯席會議已經連續舉辦，取得重大進展和明顯的規模收益，特別是2003年6月和10月兩個CEPA分別簽署後，粵、港、澳三地聯動的聯席會議使“大珠三角”的競合關係走上了一個新的臺階；又如，長三角15個城市間每兩年一次的市長聯席會議，在協調區內經濟政策、產業結構和城市發展方面，起了重要的作用；再如，長三角區域創新體系建設聯席會議、信息合作聯席會議、經貿委主任聯席會議的召開，在政府職能部門和行業間建立了很好的多邊協調機制。

#### 2. 區域基礎設施規劃管理協調委員會

物質性基礎設施特別是交通基礎設施，是承載區域經濟和社會各方面合作的主要橋樑。以往由於缺乏統一的規劃和協調的管理，我國區域地方政府間在基礎設施建設上內耗利害，互補不夠，資源利用沒有達到最優化效應。近些年，我國“珠三角”、“長三角”和“京、津、唐”地區，在協調發展區域基礎設施問題上逐步達成共識。例如，“珠三角”地區提出共建2小時經濟圈的思路，“長三角”區域15城市間也規劃出3小時都市圈的構想。此外，“泛珠三角”概念提出後，粵、湘、贛高速公路以及粵、閩、桂高速公路建設也提上議事日程。區域基礎設施的聯合開發建設，關鍵要有一個規劃協調管理委員會，統一負責區內基礎設施的規劃、建設和日常管理。

### 3. 區域項目合作開發區

國際上“次區域”增長三角在項目合作開發方面，有很多好的做法和經驗。比如中國與緬甸、老撾、越南、柬埔寨、泰國等湄公河流域國家結成的“大湄公河次區域經濟區”，在共同合作開發水電、人力資源、通訊、文化教育等項目上，取得了較好的成效。這種項目合作開發的成功之處就在於：它通過一種利益分享機制，調動了合作方的積極性，使合作有現實基礎。在國內的區域項目合作開發區建設上，江蘇靖江和江陰聯動開發長江岸線是區域政府合作的典範。2003年2月15日，江蘇省靖江市劃出60平方公里的土地，與劃江為界的江陰市就共建江陰經濟開發區靖江園區、合作開發長江岸線資源簽署了框架協議。《關於建立江陰經濟開發區靖江園區的協議》明確規定：江陰經濟開發區靖江園區按照“統一規劃、分步實施、政府推動、市場運作、封閉運行、滾動開發”的原則進行，主要由江陰經濟開發區出資在靖江成立投資有限公司負責操作，園區經濟事務由江陰經濟開發區負責，社會事務由靖江委託園區管理。該《協議》的簽署，為兩地打破行政區域限制，避免以往的惡性競爭，共同開發長江岸線提供了制度的保障，也為江蘇省蘇南蘇中跨江發展帶了好頭。

總而言之，區域合作是區域一體化下的大勢所趨。區域合作能力是當代政府因應區域一體化的訴求而進行能力建設的一個非常重要方面。