

# 歐盟經驗與珠三角區域一體化的 制度創新\*

陳瑞蓮\*\*

2009年1月8日，國家發展和改革委員會制訂的《珠江三角洲地區改革發展規劃綱要（2008-2020年）》（以下簡稱《綱要》）明確提出：推進珠江三角洲區域經濟一體化；到2012年，基本實現基礎設施一體化，初步實現區域經濟一體化；到2020年，實現區域經濟一體化和基本公共服務均等化。《綱要》同時指出：推進與港澳更緊密合作，推進重大基礎設施對接，加強產業合作，共建優質生活圈，創新合作方式。在中國改革開放30周年之際，《綱要》的頒佈和實施，意味著珠三角區域在我國社會主義現代化建設宏偉藍圖中的戰略地位更加突出，珠三角區域一體化問題上升為國家層面的公共政策議題。本文擬以歐盟區域一體化為借鑒，從制度層面研討推進珠三角區域經濟一體化的基本路徑。

## 一、歐盟區域一體化的基本經驗

歐盟是當今世界一體化程度最高的區域聯合體，其總部設在比利時首都布魯塞爾。歐洲一體化是在二戰後起步的，1950年5月9日，法國、西德、義大利、荷蘭、比利時和盧森堡6國在巴黎簽訂了《歐洲煤鋼聯營條約》，正式成立“歐洲煤鋼共同體”；1957年3月25日，6國在羅馬簽訂《歐洲經濟共同體條約》和《歐洲原子能共同體條約》，並於1958年1月1日正式生效。1967年7月1日，“歐洲經濟共同體”、“歐洲原子能共同體”和“歐洲煤鋼共同體”的部長理事會及委員會等主要機構合併，統稱“歐洲共同體”；1993年11月1日，歐共體正

\* 本文於2009年5月15日“提升公共管治能力強化區域行政合作——兩岸四地慶祝澳門回歸十周年學術研討會”上發表。並且獲得教育部人文社會科學重點研究基地重大專案“區域公共管理研究：國際比較的視角”（專案批准號：07JJD630014）的資助。

\*\* 中山大學行政管理研究中心、中山大學政治與公共事務管理學院教授、博導。研究方向：地方政府與區域公共管理。

式更名為歐盟。歐盟在其歷史上進行了6次擴大，發展至今已成為由27個國家組成的龐大區域聯合體，堪稱當今世界上區域一體化的典範。歐盟區域一體化的基本經驗是：

### （一）構建多層次、網路狀的組織架構

為解決其成員國之間在經濟和社會等方面的發展差異問題，推動歐盟區域一體化順利發展，歐盟構建了多層次、網路狀的區域組織架構。正如歐盟研究專家貝婭特·科勒-科赫（Beate Kohler-Koch）所指出，歐盟已經不是多層級治理模式的“三明治”體系，而是一種多層次、組織間網路狀治理體系<sup>1</sup>。

歐盟共有5個主要機構，歐洲理事會、歐盟理事會、歐盟委員會、歐洲議會、歐洲法院。歐洲理事會會議（通常稱為歐盟首腦會議或歐盟峰會）是歐盟的最高決策機構，由各成員國政府首腦和國家元首組成。歐盟理事會（簡稱理事會）是歐盟的主要決策機構，由來自歐盟各成員國政府的部長組成；理事會主要負責制訂歐盟法律、法規和有關歐盟發展、機構改革的各項重大政策，負責共同外交和安全政策、司法、內政等方面的政府間合作與協調事務，任命歐盟主要機構的負責人並對其進行監督等；歐盟委員會的主要職責是：實施歐盟有關條約、法規和歐盟理事會做出的決定，向歐盟理事會和歐洲議會提出政策實施報告和立法動議，處理歐盟日常事務，代表歐盟進行對外聯繫和貿易等方面的談判；歐洲議會是世界上唯一經直接選舉產生的多國議會，也是歐盟內唯一經直接選舉產生的機構。歐洲議會除和歐盟理事會共享立法權外，還有民主監督權及歐盟預算的決定權；歐洲法院則是歐盟的最高法院，主要從司法角度保證歐盟法律的有效貫徹實施。

歐盟在上述機構及成員國政府中都設置了專門的區域協調機構和顧問機構。如歐盟委員會內設的第16事務部（D-G16）即“區域政策事務部”；歐盟理事會內設的區域政策委員會；歐洲議會的區域政策委員會等等，在縱向上形成了超國家、國家、跨境區域、地方等多個

---

1. [德]貝婭特·科勒-科赫等：《歐洲一體化與歐盟治理》北京：中國社會科學出版社，2004年。

等級層次的區域協調體系，實現了各個層次的權利平衡和利益表達機制的暢通。

與此同時，歐盟橫向方面的區域協調組織名目繁多，在整個區域協調政策的制定、執行和反饋過程中擔當著重要的角色，日益彰顯出公共部門、私營機構與第三部門的“合力”作用。在這些組織群體中，區域委員會、銀行、利益團體、政策聯盟、政黨、公共輿論等形成幾股重要的力量。

## （二）採用多管齊下的政策工具

歐盟是成熟的市場經濟共同體和法治社會，在區域一體化進程中較好地採用了法制、經濟和行政多管齊下的區域協調政策工具。

一是完備的法律工具。歐盟不是一個國家，但歐盟國家間區域一體化卻創造了一整套前所未有的既不屬國內法也不屬國際法的獨特的法律體系和法律制度，歐盟國家間區域一體化就是建構在這一法律體系基礎上並在其指導和規範下發展的。

此外，歐盟的成員國也制定了促進區域協調發展的法律體系，如德國的憲法、改善地區經濟結構的法律等，在促進德國區域協調方面起著關鍵性作用。總之，歐盟國家採用了完備的法律工具，使歐洲一體化得到法律化、制度化和規範化的保證。

二是精細的經濟工具。歐盟區域協調發展的經濟手段，集中體現在設計精細的多種扶持基金上面。這些扶持基金主要有結構基金（Structural Funds）、聚合基金（Cohesion Fund）、團結基金（The European Union Solidarity Fund）和預備接納基金（Pre-accession aid）（見下表）。

表1 歐盟區域一體化的主要政策工具及內容

ERDF	ESF	EAGGF-G	FIFG	Cohesion Fund
歐盟區域發展基金	歐盟社會基金	歐盟農業指導和保證基金	漁業指導的財政工具	聚合基金

ERDF	ESF	EAGGF-G	FIFG	Cohesion Fund
基礎設施 投資、研發 ...	職業培訓 就業補助金 ...	農村地區發展 旅遊投資 ...	漁場發展 漁業現代化 ...	環境和交通 基礎設施 ...

資料來源：John Walsh, *The experiences and effects of EU regional Policy (PPT)*, 2005.

歐盟借助於上述扶持基金的組合使用，落實了區域協調政策，使落後區域追趕發達區域，重構衰敗的老工業區域，振興蕭條的農村區域，扶持城市或國家跨界地區的滯脹區域，有力地推動了歐盟成員國的協調發展。

三是規範的行政工具。（1）歐盟區域發展基金的籌集具有制度保障。歐盟預算收入來源有三，即關稅及農業稅、增值稅和成員國GDP上解。其中，歐盟規定每個成員國每年要上繳本國GDP的1%作為歐盟預算經費。（2）確立了區域援助的通用規則。主要有：財政援助必須根據當地的實際情況，不得瞞報；有夥伴制，即有合作夥伴；歐盟的經費不能取代成員國或區域的公共支出。（3）具有嚴格的專案報批流程，並規定了專案文件的必要內容。包括：區域的優劣勢分析（SWOT）；獨立的評估和夥伴諮詢；專案活動的具體舉措；每個專案的量化目標；每年的融資方案等。（4）決策程序科學合理。第一步，歐盟委員會下設的區域總司（DG—16）提出議案，內部協商論證後形成動議稿；第二步，歐盟專門委員會討論形成修正案；第三步，歐盟理事會批准；第四步，歐洲議會批准；第五步，歐盟委員會執行。

### （三）形成多樣化的區域協調模式

一是問題區域治理模式。在歐盟的區域協調發展過程中，問題區域的治理任務繁重，其中，對落後區域（less developed regions）的治理又是重中之重，歐盟結構基金的很大比重就用於扶持這些地區的發展。在歐盟，一般按人均GDP水平來確定某一地區是否屬於落後區域，如果該國或地區人均GDP低於歐盟人均GDP的75%，就被確定為落後區域，可以享受歐盟基金的資助。目前，歐盟有超過25%的人口、64個區域的人均GDP低於75%的歐盟均值，屬於典型的落後區域。

二是創新區域發展模式。創新區域是新經濟時代歐盟區域發展的一種重要模式。早在1995年歐盟就發佈了《創新綠皮書》。2000年在葡萄牙里斯本召開的歐盟理事會上，又明確提出了建立歐盟區域創新評價指標體系，將歐盟建設成為世界上最具競爭力的知識經濟社會的戰略構想。在歐盟這種整體的創新政策和競爭激勵機制指引下，近10年來歐盟國家共湧現了二百多個頗具國際競爭力的創新區域。

三是跨境合作模式。跨境合作模式是歐盟國家區域整合的一種新模式。它一方面有力地促進了行政區邊緣區域的經濟發展，另一方面又提升了核心區域和邊緣區域的整體競爭力和“發展紅利”。其中丹麥、瑞典兩國跨境的“奧爾胡斯區域合作”（Oresund Region）是歐盟國家跨國合作的成功範例，它被經合組織（OECD）稱為“跨境區域合作的佼佼者”<sup>2</sup>，由此推動了該區域的“第二波”發展。

奧爾胡斯區域合作之所以取得巨大成功，最關鍵的因素就在於這種合作有一整套健全的制度安排作保障。它包括兩國間、區域主體間和各級政府間的區域合作組織體系以及市場、公民和社會各個方面的合作網路。其中，民間的“奧爾胡斯區域委員會”負責區域合作的日常管理工作。

四是流域治理模式。歐盟境內有萊茵河、多瑙河等眾多國際河流，流域的協調發展和合作治理問題非常突出。在長期的實踐探索中，歐盟形成了一套豐富而又實用的流域治理模式。（1）成立了流域保護國際委員會。（2）簽署了具有法律效力和制度約束力的公約。（3）設立由政府間組織和非政府組織組成的觀察員小組，監督各國工作計劃的實施。（4）簽署了一系列流域水環境管理協定。（5）制訂實施流域可持續發展計劃。

上述表明，歐盟在衝破國界阻隔，實現超國家的區域經濟、政治、文化和社會的協調整合方面，走出了一條具有一定普適性效應的區域一體化發展道路，堪稱當今世界上國家間協調合作的典範。

---

2. 陳瑞蓮：《區域公共管理理論與實踐研究》北京：中國社會科學出版社，2008年，第230頁。

## 二、珠三角區域一體化的發展現狀及存在問題

隨著改革開放的深入和珠三角地區經濟的快速發展，中共廣東省委早於1994年10月召開的省委七屆三次全會上就明確提出建設珠江三角洲經濟區的設想。次年，廣東省政府制訂與實施了《珠江三角洲經濟區現代化建設規劃》和《珠江三角洲經濟區城市群規劃》，卓有成效地推動了珠三角地區經濟和都市圈現代化建設的整體發展。目前，正按照《綱要》提出的“推進珠江三角洲區域經濟一體化”的總體框架，遵循“政府推動、市場主導，資源分享、錯位發展，平等協商、互利共贏”的原則，積極地推進珠三角的區域經濟一體化。

### （一）珠三角區域一體化的發展現狀

#### 1. 簽署了系列合作協定

一是“廣佛同城化”合作協定。廣佛都市圈是珠三角地區的核心區域。強化廣州、佛山兩市的同城效應，對於有效落實《綱要》，全面提升廣佛整體發展水平和區域綜合競爭力，携領珠三角地區打造佈局合理、功能完善、聯繫緊密的城市群，建成全國科學發展示範區，具有重大的現實意義和深遠的戰略意義。2009年3月19日，廣州市和佛山市簽署了《廣州市佛山市同城化建設合作框架協定》。根據該協定，廣佛兩地將在創新行政管理體制、拓寬合作領域、促進兩地要素資源自由流動、優化配置效率和推動兩市經濟社會等方面將更加緊密融合，並全面構建城市規劃統籌協調、基礎設施共建共用、產業發展合作共贏、公共事務協作管理的一體化格局。隨後，廣佛兩市還簽訂了《廣州市佛山市同城化建設環境保護合作協定》、《廣州市佛山市同城化建設交通基礎設施合作協定》、《廣州市佛山市同城化建設城市規劃合作協定》、《廣州市佛山市同城化建設產業協作協定》等多份子協定，擬率先通過公共交通、城市規劃、產業鏈、區域市場環境和環境保護的一體化推進廣佛同城化。

二是“深惠莞”合作協定。2009年2月27日，深圳、惠州、東莞三市在深圳召開黨政主要領導聯席會議，並簽訂了《推進珠江口東岸

地區緊密合作框架協定》，以加快珠江口東岸的經濟一體化進程。該協定提出重點加強深惠莞三市之間發展規劃的銜接，在產業發展上錯位發展，加大東江流域的水資源共同保護力度，加快城際軌道交通建設，促進完善珠三角電網和跨區域輸電通道，加強三市在治安、疫情、食品安全等方面的應急協作。此後，深圳、惠州、東莞三市工商局長簽署了《深圳惠州東莞三市工商部門構建珠江口東岸地區統一市場監管體系框架協定》。根據該協定，三市將建立聯合監管機制，在私宰豬等食品安全監管方面統一行動。這種市際工商管理區域合作，有利於建立統一的市場監管體系，遏制經濟違法行為，提升珠江口東岸地區整體市場秩序監管水平和效能。

三是“珠中江”合作協定。2009年4月17日，首屆珠海、中山、江門三市緊密合作工作會議在珠海舉行，會上簽訂了《推進珠中江緊密合作框架協定》，三市將率先在規劃、交通基礎設施、產業、環保、應急處理等方面展開合作，打破行政體制障礙，創新合作機制，促進要素合理流動，形成珠中江三地互動共贏的良性發展，全面提高珠江口西岸地區的綜合發展水平和整體競爭力。“珠中江”合作協定標誌著珠中江一體化區域合作正式啓動，這是繼廣州、佛山簽定同城化建設合作協定後，加快珠三角區域經濟社會一體化的又一重大舉措。

四是珠三角區域應急管理合作協定。並落實《綱要》，推進區域應急管理一體化，提升珠三角地區預防和處置突發公共事件的能力，在廣東省政府應急辦的倡議和指導下，珠三角地區九市應急管理合作聯席會議第一次會議於2009年3月30日在廣州召開。九市應急管理辦事機構主要負責人在會上簽訂了《珠江三角洲地區應急管理合作協定》。按照該協定，九市的應急管理合作將以“科學發展、先行先試”為指導思想，以著力解決當前珠三角地區應急管理合作最緊迫、最突出、最重大的問題為突破口，共同完善應急管理區域合作相關機制，共同推進應急管理區域合作，共同樹立應急管理區域合作的典範，共同提升應急管理能力和水平。

五是警務合作協定。早於2006年8月25日，深圳、東莞和惠州三地警方在深圳市公安局指揮中心共同簽署了《深莞惠三市警務協作框

架協定》，這是廣東省第一個區域性全方位警務協作協定，標誌著深莞惠三市警務大協作框架正式建立並付諸實施。2009年3月4日，深莞惠三市公安局局長進一步簽署了《深入推進珠江口東岸地區警務緊密協作備忘錄》，對3市加強維穩協作、打擊犯罪領域協作、流動人口管理與服務協作、道路交通管理協作以及資訊資源分享方面做了具體的約定。第三屆廣佛警務合作會議在穗召開，廣佛兩地警方商議，將進一步拓寬協作領域，加深情報資訊共用協作，健全兩市警務協作機制，全面推進兩地警務合作向縱深發展。

六是九市反走私緊密合作協定。2009年4月2日，在廣東省政府打私辦的指導協調下，珠三角地區九市政府打私辦在汕頭市簽署了《貫徹落實〈珠江三角洲地區改革發展規劃綱要〉珠江三角洲九市反走私緊密合作協定》。九市政府打私辦就建立珠三角區域反走私合作機制，以提升區域整體打擊走私力量和層面，進行了研討和交流。根據該協定，九市將在反走私領域加強區域合作，加強資訊互通和優勢互補，並在情報預警、聯合行動、政策研討、宣傳教育、交流考察和綜合治理等各主要反走私工作領域上進一步加強統籌和協調，為珠三角區域經濟一體化創造良好的發展環境。

七是公積金異地互貸協定。2009年4月3日，廣州、佛山、珠海、惠州、江門、中山、東莞、肇慶八市的公積金管理中心負責人在廣州簽署《公積金異地互貸協定》，珠三角八城市繳存住房公積金的職工，只要符合公積金貸款的申請條件就可以在八個城市中的任何一個城市使用公積金貸款購買自住住房。隨著《綱要》的出臺，珠三角地區政策一體化、服務一體化和人居一體化不斷推進，珠三角八城市職工跨地域購買住房的現象將更普遍。該協定的簽訂解決了廣大職工異地購房使用公積金優惠利率貸款的難題，體現了住房公積金支援中低收入家庭職工解決住房問題的初衷。珠三角地區八市公積金使用管理如此大規模地突破城市界限，在全國乃屬首次。

## 2·形成了初步的協調機制

推動珠三角區域一體化發展，必須有暢通的溝通協調機制。目前來看，珠三角地區已形成如下協調機制：



一是區域合作發展論壇。從2003年開始，廣州、佛山兩市先後舉辦了廣佛區域合作發展論壇，共同研究廣佛同城化戰略規劃和政策框架，以及提升廣佛都市圈的對策。目前，佛山和廣州正準備舉辦廣佛同城化論壇，圍繞廣佛同城化問題，帶動媒體全方位的報道，及時宣傳同城化的新動態，新舉措和新成果，共同合作，共同出謀劃策，共商廣佛區域合作與發展大計，營造全社會共同推進廣佛同城化的良好社會氛圍。其他地區也舉辦了類似的區域合作論壇。

二是高層聯席會議。上述珠三角中部、東部、西部地區的緊密合作框架協定都規定，建立黨政主要領導聯席會議制度，原則每半年舉行一次，通報經濟社會發展重要情況，對重大合作事宜進行協商和決策；在此基礎上，建立三市政府間工作協調機制，就相關事宜進行安排和溝通。

三是城市間學習考察與公務員交流。在珠三角地區，各市領導之間的互訪、考察交流已成為日益頻繁的活動。例如，2009年4月1日至10日，廣東省委、省政府集中組織珠三角地區九市市委書記、市長以及省直有關部門、部分中央駐粵單位主要負責人，先後在珠三角地區九個城市召開落實《綱要》現場會，現場會舉辦時間之長、代表團規格之高以及考察點之密集都是以前罕有。《廣佛同城化建設合作框架協定》還提出，在廣佛兩地試行兩市政府公務員交流和相互兼職制度，推動人員交流工作規範化、制度化，促進發展理念融合和體制機制創新。這種市際幹部交流對於促進兩市政府間交流，推動兩市區域合作具有一定的積極意義。

四是部門間工作協調配合機制。通過建立部門間的協調機制開展合作，這是推進珠三角區域一體化的亮點和重要舉措。例如，廣州、佛山兩市公安局的警務協作和深圳、東莞、惠州三市的警務協作機制正在逐步完善；廣州與佛山兩市的改革發展、規劃、交通、經貿、環保、宣傳、體育等部門間的溝通對接機制正在逐步建立。上述機制有利於《綱要》和城市間合作協定的貫徹落實。

### 3·建立了區域協調機構

一是市際合作領導小組。目前珠三角地區簽訂的合作框架協定中，都提出設立市際區域合作“領導小組”作為推進和發展合作的領

導機構，領導小組通常由協定成員方的市委書記、市長組成，負責重大事項的決策和協調。

二是專責小組。上述合作協定都明確規定就重要合作事項成立專責小組，負責區域合作的推進和落實。例如，《廣佛同城化建設合作框架協定》規定，廣州、佛山兩市將從各自相關部門抽調精幹的人員組成城市規劃，交通基礎設施，產業協作、環境保護四個專責小組，就兩地合作發展進行專題研究和協調。專責小組要“建立行政磋商機制和行政互認機制，負責兩市相關領域銜接協調，並落實領導小組和聯席會議確定的有關工作事項，對接制定三年工作規劃和年度工作計劃，細化目標任務，制定具體舉措，協調推進落實”。

三是日常辦公機構。前述高層聯席會議都在各市的發展改革部門設立了市長聯席會議辦公室作為日常辦事機構，負責具體事項的落實。

#### 4. 啟動了區域發展規劃的編制

目前，廣州佛山兩市在省建設廳的指導下，正在攜手編制《廣佛同城化發展規劃》規劃。重在明確廣佛都市圈的功能分區、土地利用、產業發展、基礎設施建設、環境保護等，以促進廣佛兩市城市功能合理分工、協調發展。珠海、中山、江門三市也已委托國家發改委宏觀經濟研究院開展《珠中江區域緊密合作規劃》的編制工作。

特別值得一提的是，自1998年第一次粵港合作聯席會議、2003年第一次粵澳合作聯席會議及深化落實內地與港澳更緊密經貿關係安排（CEPA）以來，粵港、粵澳合作取得了豐碩成果。尤其是《綱要》頒佈以來，粵港、粵澳三地之間進行了更緊密的合作。例如，2009年4月23日至24日，香港特區政府政務司司長唐英年率領香港工商界代表團，訪問了廣州、佛山兩市，並就聯手落實《綱要》，深化穗港合作和佛港合作交換意見。此外，珠澳（珠海、澳門）區域合作專責小組於2009年4月28日在珠海舉行第一次會議，雙方就珠澳同城化建設達成多項共識，擬進一步推動和優化在城市重大交通等基礎設施對接、口岸通關便利化、產業協調、重點區域合作、共建優質生活圈等方面

的務實合作。會上決定設立珠澳跨境工業區轉型升級小組、城市規劃與跨境交通研究小組及口岸通關合作小組協調雙方合作。筆者相信，粵港、粵澳區域的更緊密合作，對於推動珠江三角洲區域的一體化建設，促進粵港澳經濟社會繁榮發展，增強區域經濟整體實力和綜合競爭力，將具有重大戰略意義。

## （二）珠三角區域一體化建設中存在的問題

### 1. 行政區行政的傳統思維和理念仍在一定程度上存在

雖然珠三角地區在推進區域一體化建設方面取得了很大進展，但行政區行政的傳統思維和理念仍然存在，影響甚至制約珠三角區域一體化建設的縱深推進。這種行政區行政理念主要體現在如下幾個方面：一是由於區域內發展理念的不一致，一些地方各自為政，盲目上專案，鋪大攤子，爭奪資源，導致區域內重複建設、無序競爭的現象和產業同構問題比較嚴重；二是“切塊”管理，區域性基礎設施共建及交通資訊資源分享程度偏低；三是管理主體單一化，缺乏激發和開發非政府組織參與區域公共事務治理的意願與能力，進而在處理區域公共問題時，以命令替代對話，以官方意志替代公眾意願。

### 2. 一體化的法規制度缺失

如前所述，珠三角地區各城市在推進區域一體化過程中已經簽訂了許多合作協定，但目前我國還沒有《政府間關係協調法》或《政府間合作法》，也沒有類似美國聯邦憲法“協定條款”的法律規定。我國法律只明確了各級政府對其轄區內事務的管理及上級機關在跨轄區事務的角色，而沒有涉及跨區域、地方政府間合作的問題，缺乏保障區域合作的法治機制。從目前珠三角地區的市際區域合作協定條款中的權利義務邏輯結構看，協定的條款內容具有原則性、政策性和宣言性特點，但責任條款缺失，缺乏明晰的權利義務約束力。上述問題的存在，往往會使得合作協定缺乏法治的保障和執行力，出現爭端時可能是依靠政治權力或領導者的意志來予以協調解決，這顯然是權宜之計。

### 3. 一體化的組織間網絡機制不健全

目前，珠三角地區在推進區域一體化過程中雖然建立了諸如“領導小組”、“市長聯席會議”、“專責小組”等合作機制，但這種組織形式相對較為鬆散，尚沒有形成一套制度化和程序化的決策機制、執行機制、反饋機制與監督機制。另外，至今主要是政府在珠三角區域經濟一體化舞臺上“唱獨角戲”，企業、非政府組織和公眾參與區域一體化建設的廣度和深度還不夠，一體化的組織間網絡機制還沒有形成。

### 4. 一體化的政策工具殘缺

目前珠三角區域一體化過程中的政策工具尚不完備，缺乏具體執行手段和實施機制、監督機制以及各種有效的區域利益協商機制、爭端解決機制、公眾參與機制和政績考評機制。這些問題的存在都會影響到珠三角區域一體化的順利發展，進而影響《綱要》的有效實施。

## 三、歐盟經驗對珠三角區域一體化制度創新的啟示

廣東省委書記汪洋最近在講到珠三角城市一體化時指出，歐盟各國之間的利益涉及貨幣等複雜因素，尚能協調好，作為一個省的若干個市，不可能協調不好<sup>3</sup>。的確，雖然歐盟的情況與珠三角有著許多不同之處，但歐盟推進區域一體化的理念思路、體制機制和政策工具等基本經驗對於推進珠三角區域一體化有著重要的借鑒意義。筆者認為，借鑒歐盟經驗，推進珠三角區域一體化制度創新的基本路徑是：

### （一）區域一體化理念的創新：從行政區行政到區域協作性公共管理

歐盟合作的前提和基礎是成員國各方具有共同的合作理念，尤其是法德兩國。法德百年來並爭奪領土和霸權幾次兵戎相見結下深仇大

---

3. 汪洋：《歐盟都能協調，何況一省中的九市》，南方日報，2009-02-03。

恨，沒有法德的和解很難實現歐洲一體化。在推行歐洲一體化的進程中，法德兩國正確處理歷史恩怨，摒棄前嫌向前看，從猜疑妒嫉的敵國轉變成緊密聯盟中相互依存的軸心，從互諒互讓發展到互相信賴互相尊重；其他各成員國也有強烈的合作共識，因此推動了歐盟一體化的發展。歐盟區域一體化演繹了當今世界上國家間區域協作性公共管理的典範，理念確實值得珠三角地區效仿。

區域協作公共性管理（Regional Collaborative Public Management, RCPM）主張整體、開放、聯合、協作和互信等基本價值理念，它不僅是一種推進珠三角區域經濟一體化的基本理念，更是一種推進珠三角區域經濟一體化的基本戰略。它植根於這樣一種最基本的哲學或社會理念，即在一個地區邊界管轄意義逐漸下降的公共管理世界中，區域內各政府應該突破或超越以邊界為基礎的科層制公共管理模式，構建以跨邊界為基礎的一體化的協作性公共管理模式，以提升區域公共事務的治理績效。

推進珠三角區域經濟一體化，首先需要珠三角地區的各地市級政府破除各自為政的單邊治理觀念，樹立協作治理的現代公共管理新理念，即從以邊界為基礎的行政區行政轉向以跨邊界為基礎的區域協作性公共管理。在這方面，《綱要》明確提出：“珠江三角洲地區九市要打破行政體制障礙，遵循政府推動、市場主導，資源分享、優勢互補，協調發展、互利共贏的原則，創新合作機制，優化資源配置”。

## （二）區域一體化體制的創新：從一元化到多元化

如前所述，為了實現歐洲一體化，歐盟建立了由多元利益主體協同共治的組織間網絡機制。《綱要》也明確提出“探索建立有利於促進一體化發展的行政管理體制”的要求。顯然，要實現珠三角區域的一體化，既需要理性構建多元利益主體協同參與的組織間網絡機制，增強區域一體化決策的民主性和合法性，又必須精心設計一體化的區域公共事務管理機構，增強《綱要》和區域一體化政策的執行力和作用力。

## 1. 構建多元利益主體協同參與的組織網絡體系

珠三角區域一體化，意味著珠三角地區各市將從行政區內部科層制管理走向跨區域聯合管理，它有利於構建一種超越傳統科層制管理模式的組織網絡模式。組織網絡模式是典型的協作性公共管理（Collaborative Public Management, CPM）模式，它是指在跨管轄區、跨邊界、跨組織或跨部門環境中，為實現共同利益的最大化，構建組織網絡安排，通過多個不同組織或部門之間的對話、談判和協商，達成協作承諾，並通過執行和實施這些承諾，聯合治理單個組織或部門無法有效解決的問題。

因此，應該著力構建與推進珠三角區域一體化相適應的政府領導、社會協同、公眾參與的一體化的區域網絡治理格局。首先，增強政府的領導意識、責任意識、法制意識和創新意識，發揮政府在推進珠三角區域一體化進程中的最大推動功能；其次，強化市場主導、企業和社會的經濟參與，建立健全行政執法、行業協同、社會中介組織、志願者組織和公眾參與相結合的區域網絡治理體系。再次，健全一體化的區域市場組織體系，積極發展獨立公正、規範運作的專業化市場中介服務機構，按市場化原則規範和發展各類行業協會、商會等自律性組織。

## 2. 構建一體化的區域公共事務管理機構

根據《綱要》提出的“創新行政管理體制，在政府機構設置中率先探索實行職能有機統一的大部門體制”和“探索建立有利於促進一體化發展的行政管理體制”的要求，借鑒歐盟的運作模式，可考慮設立具有綜合指揮協調功能的“珠三角區域委員會”等類似機構，為設立相應的下屬機構，如綜合規劃、宏觀經濟政策、產業政策、農村經濟政策、環境保護政策、口岸管理、人口和勞動力政策、審計等部門，將區域一體化問題都交由該機構去負責處理，進行跨地區、跨部門、跨領域、跨時段的合作，使中央給予“推進珠江三角洲區域經濟一體化”的政策得到更好的執行和落實。同時，設立“珠三角區域合作爭端調解委員會”，由廣東省政府牽頭，珠三角地區各市政府官員

和法律專家組成。該委員會的主要職責就是應地區間爭端當事方提請的爭端解決請求，運用斡旋、協商、調解等手段促使爭端各方解決糾紛和爭端。必要時，還可由廣東省高級人民法院牽頭，組建由珠三角地區九市中級人民法院委派代表參與的“珠三角區域合作司法協調委員會”。

### （三）區域一體化機制的創新：從簡單化到精細化

歐盟推進區域一體化的一條重要經驗就是設計了精細化的協調機制。學習歐盟經驗，結合珠三角地區的實際，目前應構建如下機制：

#### 1. 法制機制

按照《綱要》提出的“著力構建法治政府”的要求，要在國家法制和地方法制建設兩個層面做好推進《綱要》有效實施的立法工作，廢除與一體化有衝突的地方性法規政策，建立和健全與區域一體化有關的法律法規，為區域經濟一體化提供法制保障，實現從“依靠政策推進珠三角一體化”向“依靠法律推進珠三角一體化”的轉變。

建議廣東省人大行使制定地方性法規的權力，制定促進珠三角區域一體化發展的基本法規體系，如《珠三角區域一體化發展條例》和《珠三角區域規劃條例》，使珠三角地區依據法律法規推進區域一體化建設和區域協作治理，通過法律手段保障《綱要》和區域一體化的有效實施。同時，珠三角地區各市應聯合制定一體化的區域行業規範、區域市場准入規則、區域產品質量安全標準和區域市場監管體系等。

#### 2. 利益協調機制

長期以來珠三角地區難以建立一體化協調發展格局的關鍵，是在目前地方政府主導發展格局中各地區都在“打小算盤”，缺乏一個有效的區域利益協調機制。廣東省委書記汪洋在講到珠三角區域一體化

時曾指出，在實際操作中，不應該出現“人人都覺得從長遠來說同城化好，但是一涉及到自身的利益，個個又都不願意捨棄”<sup>4</sup>的現象。珠三角區域一體化必然涉及到不同城市之間的利益分配，必須有大局意識和合理的利益協調機制。如在涉及跨區域的基礎設施建設和行業管理收費等利益問題上，如何進行利益分配、協調、補償一系列的問題，必須由各兄弟城市共同協商解決。同時，本著互惠互補的原則，珠三角各市應與港澳建立更加緊密的協作機制，消除無謂的“龍頭老大”之爭和城市間的惡性競爭，合力把珠三角區域的“蛋糕”做大做好。

### 3. 資訊共用機制

根據《綱要》提出的構建“數位珠江三角洲”的要求，在推進珠三角區域一體化過程中，珠三角各市應突破地區、部門、行業界限和體制性障礙，加大資訊基礎設施建設力度。要統籌規劃資訊基礎網絡，統一資訊交換標準和規範，共建共用公共資訊資料庫，建設數位化城市和數位化區域，建立企業信用資訊共用機制、聯合執法資訊機制、維權資訊聯動機制和檢測結果資訊互認制度等，實現珠三角區域公共資訊管理一體化。

### 4. 綜合績效評價機制

珠三角區域一體化應是科學發展觀指導下的一體化，是經得起實踐、公眾和歷史檢驗的一體化。如果珠三角區域一體化發展績效是以犧牲地區經濟發展質量和公共利益為代價，一體化政績就變成了劣迹，這樣的一體化不會有好結果。因此，必須按照《綱要》提出的“探索建立有利於促進一體化發展的考核獎懲機制”的基本要求，以區域全面協調可持續發展為基本導向，按照珠三角不同功能區劃的要求，健全和完善珠三角區域一體化發展的績效評估體系，同時完善政績監督機制、反饋機制和獎懲機制等。

---

4. 汪洋：《歐盟都能協調，何況一省中的九市》，南方日報，2009-02-03。