

# 從區域治理的觀點看粵港澳之 協作發展\*

廖俊松\*\*

自2003年9月廣東省委書記張德江提出“泛珠三角”區域協作的概念，要求廣東要積極落實科學發展觀，積極推動與周邊省區和珠江流域各省區的經濟合作，構築一個優勢互補、資源分享、市場廣闊、充滿活力的區域經濟體系，建立泛珠三角區域協作機制以來，在中央大力支持與鼓勵，以及港澳和其他省區的積極響應之下，迅速開展各項具體規劃和部署，使得泛珠三角之區域合作取得相當不錯的進展與成果，如形成穩定的四重區域合作協調機制（行政首長聯席會議制度、政府秘書長協調制度、日常辦公室工作制、部門銜接落實制度），全面推進基礎設施、產業與投資、商務與貿易、旅遊、農業、科教文化、信息化建設、環境保護、衛生防疫等十大領域的合作，並搭建了泛珠三角區域合作與發展論壇和泛珠三角經貿合作洽談會等兩大平台，打造了邁入國際市場的一大品牌等等。

在此一基礎之上，2009年1月8日公佈的《珠江三角洲地區改革發展規劃綱要》（以下簡稱《綱要》）更進一步體現了中央對珠三角地區區域協作和改革發展的高度重視和特別支持，期許珠三角地區要著力實現五個“率先”——率先建立資源節約型和環境友好型社會、率先建立創新型區域、率先構建社會主義和諧社會、率先建立完善的社會主義市場經濟體制、率先建立更加開放的經濟體系，更是高度認同珠三角地區的深化改革和擴大開放行動，對於促進粵港澳地區乃至於全國的繁榮發展具有三個重要的意義：一是明確珠三角地區的五個戰略定位（探索科學發展模式試驗區、深化改革先行區、擴大開放的重要國際門戶、世界先進製造業和現代服務業基地、以及全國重要的經濟中心），提升粵港澳地區在國家區域發展總體戰略上的重要地位；

---

\* 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。

\*\* 台灣，暨南大學公共行政與政策學系教授

二是強化了珠三角地區繼續推進科學發展的動力，有利於促進珠三角實現經濟結構戰略性調整，提昇經濟發展的動力和活力；三是開闢促進區域協調發展和保持港澳長期繁榮穩定的廣闊空間，有利於推進區域經濟一體化，有力地促進粵港澳三地經濟社會文化的融合。

## 一、粵港澳區域協作的制約要因

從經濟發展的角度來說，區域協作是區域經濟發展過程中，以橫向經濟聯繫為樞紐，以自願為基礎，依差異互補、梯度移轉、多元發展、互惠互利、共存共榮、以及有效結合政府、市場和企業的協力作用原則，突破地區、部門和所有制的界限封鎖，使得資金、技術、資訊、勞動力等生產要素能夠在區域空間內自由流動，創造互信共贏的合作行為。粵港澳地區由於發展梯度的不同，以及產業資源、產業結構和產業水平能夠差異互補，使得廣東珠三角地區能夠抓住國際產業轉移和要素重組的歷史發展機遇，充分發揮改革試驗田的作用，率先在大陸推行以市場為取向的開放型經濟體系之改革，先一步建立起社會主義市場經濟體制框架，成為大陸市場化程度最高、市場體系最完備的地區；並成為大陸外向度最高的經濟區域和對外開放的重要視窗，也是推動大陸經濟社會發展的強大引擎。而港澳也能善用金融、物流、資訊和旅遊資源的優勢創造新一波的成長與繁榮。

區域性空間內的差異會對區域合作產生促進作用，但區域性空間內的差異有時候也會不利於區域合作的運行。故發展梯度與產業的差異固然有利於珠三角地區各成員之間的合作共贏，但粵港澳之間存在的政治、經濟、行政等諸多差異也有可能形成某種程度的限制與障礙，制約了粵港澳地區協作的發展。

### （一）政治制度的差異

粵港澳三地中，廣東由中央政府直轄，在堅持共產黨領導下實行社會主義制度，但香港和澳門回歸後仍然保留原有的資本自由主義制

度。這兩種政治制度的差異產生不同的指導思想、政體及政黨制度，從而可能影響三方或其中一方開展進一步合作的積極性。

## （二）法律制度的差異

不同政治制度的差異也帶來了相應不同的法律制度。從法律傳統和歷史淵源來看，大陸和澳門屬大陸法系，香港屬英美法系，不同法系間民商法律體系的交叉與融合也帶給珠三角區域合作更高的要求。這種政治法律制度的根本差異會相當程度影響到粵港澳地區協作的順利進行。

## （三）經濟體制的差異

經濟體制主要指經濟運行的方式和機制。與政治法律制度相比，其對區域合作的影響更為現實和直接。儘管大陸進行社會主義式的市場經濟體制改革展現驚人經濟成效，廣東更是大陸經濟最發達的地區之一，市場化水準遠高於內地其他省市，但與港澳相比仍有若干差距，市場經濟體系的構成要素還不成熟，各專業市場還處於地方市場階段，內部運行機制還不盡完善，政府對經濟的干預力度過大；但已有100多年歷史的港澳市場經濟制度，在自由港制度、經濟法律法規體系、以及服務業等諸多方面都已有相當成熟完備的市場經濟制度；使得粵港澳之間存有相當程度的梯度差。這種在明顯不同經濟體制背景下發展起來的兩種類型之市場經濟差異將對珠三角區域合作機制的構建產生相當程度的影響。

## （四）行政區劃的障礙

粵港澳三地存在著三種類型的行政區域：一是如深圳、珠海等特區，二是香港和澳門的特別行政區，三則是一般的行政區域。這三種類型的行政區域在行政級別、地區區情、中央及地方的政策等方面都存在不同程度的差異，形成珠三角區域合作機制構建上的三種可能障礙：

第一，地方級別的障礙。廣東與港澳兩個特別行政區都屬於省級行政區域，在行政級別上處於平等地位，任合一方謀求主導地位的期望都將造成合作機制運作上的阻礙，流於空談。

第二，地方權益的障礙。如港澳有高度自治的特權，深圳、珠海等特區又享有較諸一般行政區更為大量的政策優惠與優勢，這種不同類型行政區域間既得權益優勢的取捨也將造成珠三角區域合作上的難題。

第三，地方利益的障礙。由於政績考核和地方利益的驅動，各個地方在政策價值取向上都逃脫不了利益本地化主義的趨向，不但對資金、人才、技術需求的無序競爭非常激烈，也不願意為了整體區域發展、平衡產業的合理分工而放棄本身的高獲益產業，這種地方急功近利，強烈維護本位利益的心態常會增加區域協作的難度，形成區域整合的障礙。

由於這些制度障礙與限制，使得粵港澳間之協作仍然問題重重。如儘管近年來粵港澳政府間的對話不斷加強，每年召開粵港澳聯席會議，但基本上仍是以具體的投資項目和基礎設施方面的合作為主要議題，合作層次低、合作領域窄，並沒有涉及到宏觀領域的分工協作，無法從總體上協調區域的發展。而具體的經濟協作仍以結構水平較低的粗加工產品為主，合作領域狹窄；導致廣東各地工業技術水準依然低下，結構雷同性加劇；而基礎建設亦各自為政、重複建設問題嚴重；此外，勞動力的流動困難、資金的流通阻礙、以及信息的流通不暢等問題之解決依然乏善可陳，導致珠三角市場越來越無序低效；甚至被批評為散沙一盤。

## 二、粵港澳協作發展之對策建議

無可否認的，區域發展涉及到區域內諸多成員間的競爭與合作行為，每一位成員都有自身的利益偏好與目標追求，並依本身所擁有的資源之關鍵程度，隨時與其他成員進行策略性的互動，以遂求己身目標與利益的實現。粵港澳三地間既然存在著政治、經濟、行政等諸多的限制與障礙，且各有各的體制運作與利益盤算，則彼此間憑藉單純

的發展梯度與產業優勢互補之合作效益不但將會隨著發展梯度的縮小與產業優勢的模糊化而減緩，也會衍生成員間越來越多的合作目標失調與利益矛盾。

從區域治理的觀點來說，區域發展是一種跨地方多角色的集體選擇，也是一種區域成員們相互競爭、衝突、議價，以至於妥協、合作的一種行動過程；共同參與區域發展的成員們往往需要有某種制度上的規範，協調整合區域網絡內各成員的行為、資源、規則與認知，朝向一致性的目標行動，如此方能有利於成員們的互信互賴，彼此間的合作互動關係得以穩固與持久。故展望粵港澳地區協作的未來發展前景，唯有通過制度創新來建構一體化的珠三角，才能為粵港澳三地的合作與持續繁榮贏得新的空間，以制度升級來重鑄輝煌。

這裡所謂的珠三角一體化，從經濟的角度而言，是市場與經濟利益的一體化，從政治的角度來看，是社會法律規章的一致化，從行政的角度來說，則是政府治理的協調化。當然，本文也理解，在現行粵港澳各有各的政治與經濟體制的限制之下，珠三角一體化目標需要時間，無法一步到位，故就短程而言，可以先從市場與經濟利益的一致化以及政府治理的協調化著手，並著眼於中程建立“粵港澳特別行政合作區”，以為長程社會文化環境的合一化乃至於政治體制的合一化之達成。

### （一）市場與經濟利益的一致化

就市場與經濟利益的一致化而言，可依《綱要》的規劃，積極推進粵港澳區域間更緊密的合作，以加強產業合作，推進重大基礎設施對接，共建優質生活圈為短中程優先施政要領，達成推進粵港澳區域市場與經濟利益的一體化目標。

1. 在產業合作方面，由於目前粵港澳之間的產業分工呈現出香港是以金融、資訊、物流為核心的國際服務業中心、廣東是世界性的製造業基地、澳門則是東南亞地區的旅遊中心；從產業分工、優勢互補的觀點來看，廣東一方面要再積極引進國際技術、投資研發、傾全力追求技術升級、提昇產業轉型成為國際研發基地；另一方面則是要以廣

大的腹地為依據，支援並鞏固香港作為國際金融、貿易、航運、物流、高增值服務中心和推進澳門作為世界旅遊休閒中心的地位；並同時要以港澳為師，引進高品質的旅遊規劃和景點建設，完善珠三角區域旅遊網的發展。

2.在重大基礎建設方面，由於港澳土地面積狹小，發展已臻飽和，廣東應本著互惠互補的原則，在城市規劃、交通網絡、資訊網絡、能源基礎網絡、城市供水供電等方面都要與港澳進行對接，打造粵港澳地區成為一個無障礙、高效率的經貿生活流通空間，為以後融合成為一個國際級都會區打下一個堅實的硬體建設之基礎。

3.在共建生活圈方面，廣東要積極向港澳學習，在教育、醫療、社會保障、文化、應急管理、知識產權保護等方面開展合作，為港澳人員到內地工作和生活提供便利；同時要完善粵港澳三地傳染病疫情資訊通報與聯防聯控、突發公共衛生事件應急合作機制和食品、農產品衛生事件互通協查機制；並共同開展治理環境工程、管制環境污染、資源回收、合作研發清潔能源及可再生能源、鋪設具有經濟效益的區域能源供應銷售網絡，建設跨境生態保護區、水庫集水保護區、以提昇粵港澳區域環境生活品質，共同打造綠色珠三角區域優質生活圈。

## （二）政府治理的協調化

就政府治理的協調化而言，可以分為兩方面來說，一是提昇廣東的政府治理效能與政治體制革新，二是促進粵港澳政府間的協調與積極合作。

1.在提昇廣東的政府治理效能與政治體制革新方面，廣東不但要積極學習港澳政府的成功治理經驗，引進國際先進治理規章，使政府運作邏輯得以接軌先進國家和國際組織經驗，提昇政府治理效能；也要率先進行政治體制改革試驗，強化公民參與、人大監督、媒體開放、黨內和基層民主，構建具有中國特色的社會主義民主制度。

2.在促進粵港澳政府間的協調與積極合作方面，珠三角區域協作不能脫離各成員間充分的瞭解和協商，故要積極破除本位利益思想，強化粵港澳政府之間的協調工作，打破行政藩籬，建立一致性的行政管理邏輯，以為經濟市場一體化的有利機制。

(1) 粵港澳三地政府應聯合成立區域協作的專門機制，如珠三角區域合作委員會或粵港澳區域發展協調委員會，由三地領導輪流定期負責主持協調工作；主要職能是研究決定區域內重大經濟社會發展戰略，統一規劃珠三角未來發展，協調區域分工與合作、重大基礎設施的建設與共用、三地的相互經濟貿易和對外經濟貿易等，引導珠三角經濟合作由低層次、低水準向結構性、整體性的快速發展，構建粵港澳都會區，以為亞太地區的新成長極。

(2) 機制內並應常設若干機構，由三地相關職能部門派員組成，負責具體的計劃方案執行和監查督促落實。

(3) 此一機制應有大陸中央的參與，以充分發揮有力的統一協調與引導作用，以避免區域合作與大陸中央政策發生矛盾；同時可利用其權威、穩定、以及靈活的優勢解決區域與國家全局之間發展的不協調性。

(4) 廣東還應有大陸中央的許可權，以利於在諸如立法、司法、行政區劃、人事機構編制、金融監管、稅收、海關監管事權等事務方面與港澳對等的溝通、協調、談判與決策。

### 三、結語

無論是從現實面，還是發展趨勢來看，長程而言，粵港澳之協作或者港澳與大陸的關係都是朝著融為一體的方向前進。但另一方面，過去世界發展的經驗也啟示我們，越是經濟自由、人民民主的地區，越能享受到經濟成長所帶來的社會繁榮與政治進步。這方面，港澳顯然有其相對優勢。故本文以為，就長程而言，偏向大陸主導的珠三角一體化工程還是要確保現行港澳的經濟自由與人民民主優勢得以持續進步並不斷成長，同時引以為廣東及大陸內地相關革新工程的標竿，庶能有益於創造中國特色的社會主義民主之治理制度。

