

“泛珠三角”背景下粵澳政府間合作*

黃潔**

一、政府間合作理論

政府間合作是屬於政府間關係的一部分。20世紀60年代，美國學者安德森首次全面提出“政府間關係”這一概念，20世紀90年代以來這一概念開始在國內流行起來。對於“政府間關係”這一概念的理解國內已經基本上達成了共識，林尚立認為政府間關係是指國內各級政府間和各地區政府間的關係¹，它包括縱向的中央政府與地方政府間關係、地方各級政府間關係、橫向的各地區政府間關係。趙永茂、孫同文、江大樹等筆者則認為²，政府間關係主要是指各層級政府間的垂直互動關係，同時也涵蓋同級政府間的水平互動關係，特指政府機關各部門之間協調管理及政府機關對外與民間社會的公共關係等，本文即是從這一更寬泛的角度來界定政府間關係。

在政府間關係研究的初期階段，主要聚焦於縱向層面，後來越來越多的學者開始關注另一個層面——橫向關係，合作關係與競爭關係則是政府間橫向關係的主要話題。近年來隨著國內長三角、泛珠三角等區域合作實踐的發展，政府間合作理論研究已經成為我國學術界的熱點，由政府間競爭走向政府間合作也被認為是政府間關係發展的必然趨勢。在當代中國地方政府主導型市場經濟發展背景下，促進區域政府合作是在現行體制下實現區域一體化的理性選擇。³

經濟合作組織（OECD）⁴認為出現這種趨勢的原因主要有四種：一是環境保護和經濟可持續發展等政策問題，需要區域內各地方政府

* 本文於2010年7月2日“提升公共管治能力二零一零年兩岸四地學術研討會”上發表。

** 中山大學政治與公共事務管理學院行政管理學系碩士研究生

1. 林尚立：《國內政府間關係》，浙江人民出版社，1998年。

2. 趙永茂等：《府際關係》，臺北元照出版公司，2001年。

3. 張緊跟：《當代中國地方政府間關係：研究與反思》，載《武漢大學學報》2009年第4期。

4. OECD：《Local Partnership for Better Governance》，Paris OECD，2001。

共同努力解決；二是地方政府必須合作解決的由於區域經濟發展失衡導致的失業和貧困等問題；三是區域內各地方政府必須通過資源與行動的整合才能提升區域競爭力，以應付全球化的激烈競爭；四是地方政府間的橫向合作關係具有其他任何合作關係所無法取代的機制。

儘管政府間合作的趨勢不可阻擋，但是政府間合作在我國實踐中還是面臨重重困境。韓志紅、付大學從制度的角度進行了分析，認為地方政府之間在橫向與縱向方面，沒有明確各自的權責邊界和合作機制；與社會和民衆之間缺乏在區域經濟事務中的交流合作和共同治理的機制；缺乏調控區際關係的法律框架。⁵龍朝雙、王小增從動力機理的角度出發，把影響我國地方政府間合作的力量分為引力、壓力、推力和阻力，認為我國地方政府合作主要存在以下四個方面的問題：地方保護主義、地區間惡性競爭、利益補償機制和現存的地方幹部績效考核體系。⁶新華則把政府間合作的困境結合長三角的實際情況進行分析，將制約長三角區域政府合作的困境總結為五大難題：長三角各地行政區域分割、城市間惡性競爭、產業同構、重複建設以及區域污染嚴重。⁷還有一些學者從博弈論、集體行動理論、治理理論等方面分析了我國地方政府合作的困境。

綜上所述，政府間合作已經成為政府間關係發展的必然趨勢，但同時，也存在一些合作困境，這些困境涉及政治、經濟、管理、法律、財政等多方面，對政府間合作關係的進一步發展有阻礙作用。那麼，政府間合作的這些困境是否也反映在粵澳政府的合作中？應該如何來應對合作中遇到的困境？

二、粵澳政府間已有合作

（一）經貿領域合作成效顯著

2003年《內地與澳門關於建立更緊密經貿關係的安排》（CEPA）簽署之後，在粵澳兩地政府召開的第一次聯席會議中，粵澳

-
5. 韓志紅、付大學：《地方政府之間合作的制度化協調——區域政府的法治化路徑》，載《部門法專論》2009年第2期。
 6. 龍朝雙、王小增：《我國地方政府間合作動力機制研究》，載《中國行政管理》2007年第6期。
 7. 新華：《五大難題制約長三角政府合作》，載《決策探索》2006年第1期。

政府間合作主要是投資貿易、旅遊、區域建設合作、大型交通基建等經貿領域。

1. 投資貿易

廣東統計年鑒的資料顯示2003年粵澳進出口貿易額達20.75億美元，2008年粵澳進出口貿易總額達22.19億美元，在全球金融海嘯的背景下依然保持了兩地進出口貿易的穩定發展。至2009年5月底，廣東省經核准累計在澳門成立企業142家，協定投資1.2億美元。

2. 旅遊

2003年7月28日，廣東省率先開辦了個人赴澳自由行，之後自由行動範圍不斷擴大，整個內地居民赴澳門都極為方便。根據廣東統計年鑒2009年的資料，截止到2008年澳門同胞入粵旅遊的人數達到2270.28萬人次，比2000年的1051.40萬人次增長了115.93%，自從開放“個人遊”以來截至2008年6月，廣東省共簽發赴澳門“個人遊”簽證2277.23萬個，對澳門旅遊業的發展起了有效的推動作用。2008年8月開始，廣東省個人赴澳辦證變得愈加便捷，首次發證的時間從之前的15個工作日縮短為10個工作日。

3. 區域建設

2006年12月8日，全國第一家跨境工業園——珠澳跨境工業區園區及口岸正式啓用。該工業區於2003年12月經國務院正式批准成立，目前入園企業已達115家，粵澳政府正加快推進此工業區從一般加工貿易向展覽銷售、總部經濟的轉型升級。

2009年8月14日，國務院批覆《橫琴總體發展規劃》，橫琴正式啓動，橫琴的首個定位明確為“‘一國兩制’下探索粵港澳合作新模式的示範區”，總投資達700多億元的5大重點專案——澳門大學橫琴新校區、十字門商務區、長隆海洋公園、多聯共燃氣發電專案、橫琴島基礎設施配套的BT專案已經陸續啓動。

4. 大型交通基建

交通基礎設施薄弱曾經是制約粵澳政府間合作的重要因素，所以交通基礎設施的建設得到了粵澳雙方的高度重視。

2005年12月20日京珠高速公路廣珠北段正式通車，與澳門直接相連的西部沿海高速公路珠海段也於2005年12月28日通車，銜接澳門高速公路的建設也已經取得重大進展。此外，銜接澳門的廣珠城際軌道交通專案已於2005年12月18日正式動工，計劃在2010年左右建成，直至至2009年6月已經累計完成投資120億元，佔總投資的66%。2009年12月15日，醞釀足足20多年，總投資高達720多億元的世界最長的跨海大橋——港珠澳大橋，在珠海正式動工，港珠澳大橋預計將於2016年完工，屆時將大大縮短珠海與澳門之間的交通距離。

（二）合作領域不斷擴展，民生合作逐漸深入

2005年的粵澳合作聯席會議開始引入民生領域，民生合作成為了熱點議題。從理論上講，地方政府間合作發生在地方政府權限內的所有領域，但是從實際看，合作往往只發生在合作各方均受益的領域，如食品安全、供水、供電等，其性質決定了要由地方政府共同提供，因而逐漸成為了政府合作的熱門領域。

以食品安全合作為例，2005年的粵澳合作聯席會議上第一次將“進一步加強粵澳食品安全合作”列入雙方重點合作專案。2006年5月澳門健康城市委員會食品安全專責小組訪問團訪問廣東，此後，粵澳兩地成立了粵澳食品安全合作專責小組，負責兩地食品安全工作的交流與合作。在2007年11月的粵澳食品安全合作第一次工作會議上，雙方討論了《粵澳食品安全工作交流與合作框架協定》（草案），當年的粵澳合作聯席會議上，雙方正式簽訂了《粵澳政府食品安全工作交流與合作框架協定》，加強雙方在食品藥品安全方面的合作，建立健全食品安全工作通報機制和專家層面的交流機制。據不完全統計，從《框架協定》簽署至2008年底，粵澳政府已相互通報資訊30餘次。

粵澳政府於2005年將食品安全合作提上議程有理論上的原因，也有實際上的原因。理論上，2004年《國務院關於進一步加強食品安全

工作的決定》中明確提出強化地方政府對食品安全監管的责任，地方各級人民政府對當地食品安全負總責，統一領導、協調本地區的食品安全監管和政治工作。這樣一來就基本上確立了地方政府對食品安全工作的責任制。在實際層面，從2003年開始的安徽阜陽劣質奶粉害死嬰兒的事件到2005年發生的蘇丹紅事件、雀巢碘超標危機、光明回爐奶事件、啤酒含甲醛風波、哈根達斯深圳黑作坊事件、孔雀石綠事件等一系列的食品安全事件使食品安全問題成為了大眾關注的熱點。而澳門民衆食用的食品有九成都是經珠海從大陸引進，正是在這樣的背景下加快了粵澳間政府在食品安全方面的合作。

除了食品安全外，雙方在供水、供電、環保、緊急醫療與消防救援等其他民生領域也展開了密切的合作。特別是近年來澳門受鹹潮的影響持續加大，如何保證澳門人民的用水成為了廣東政府的工作重心之一。2008年12月4日上午，珠海市竹銀水源工程動工儀式在珠海舉行，此工程將於2010年底建成，完工後澳門和珠海東區供水系統調節庫容將增加一倍多，有利於減輕鹹潮上溯對澳門和珠海城市供水的影響，從而改善和保障澳門與珠海的供水安全。同時第三條供澳原水管也已於2008年12月4日通水，珠海對澳供水管道輸水能力，從每日的廿二萬立方米，提高至五十萬立方米，有效緩解了對澳供水管道長期超負荷運行的狀況，滿足了對澳供水量連年大幅增長的需求。

（三）合作協定

在“泛珠三角”合作的大背景下，粵澳政府已經簽訂了數十項合作協定。這些協定基本是針對具體的合作專案，如供水、食品安全、緊急醫療和消防救援，他們涵蓋了經貿、文化、民生三大領域，使得粵澳雙方在三大領域協調發展。

表1 粵澳政府簽署的具體合作協定時間——主要成果

2004年5月	《粵澳科技合作協定》
2007年12月	《粵澳供水合作框架協定》
2007年12月	《粵澳食品安全工作交流與合作框架協定》
2007年12月	《粵澳緊急醫療和消防救援合作機制協定》

2007年12月	《粵澳中醫藥產業合作框架協定》
2008年12月	《粵澳旅遊合作協定》
2008年12月	《粵澳雙方共同推進中醫藥產業合作專案協定》
2008年12月	《粵澳文化合作專案協定》
2008年12月	《粵澳教育交流與合作協定》
2008年12月	《粵澳體育交流與合作協定》
2008年12月	《粵澳城市規劃合作框架協定》
2008年12月	《關於成立珠澳合作專責小組的備忘錄》
2008年12月	《粵澳应急管理合作協定》
2009年3月	《加強全面戰略合作協定》
2009年12月	《粵澳職業技能開發合作協定》
2010年6月	《關於進一步做好粵澳合作框架協定起草工作的備忘錄》
2010年6月	《關於探討粵澳雙方共建中醫藥產業合作基地的備忘錄》
2010年6月	《粵澳旅遊合作協定》
2010年6月	《廣東與澳門海上搜救合作安排》

（四）合作機制

2001年5月粵澳高層會晤制度正式建立，並設立了其常設機構粵澳合作聯絡小組，廣東省省長與澳門特區行政長官每年至少進行一次會晤，這標誌著粵澳間的合作從民間自發組織上升到政府主導層面。

在“泛珠三角”合作的背景下，粵澳合作主要通過“粵澳合作聯席會議制度”實現。這一制度包括三個層面：一是粵澳合作聯席會議。2003年第一次聯席會議在澳門舉行，此後分別於2004年11月30日、2005年12月6日、2006年12月8日、2007年12月13日、2008年12月4日、2009年7月9日、2010年5月31日舉辦了7次合作聯席會議，進一步深化了粵澳政府間的緊密合作。二是雙方在粵澳合作聯席會議下設立的“粵澳合作聯席會議聯絡辦公室”。三是雙方根據合作專案需要設立的若干專案專責小組，如環保、供水、食品安全、珠澳合作專

責小組等。其中珠澳合作專責小組成立於2008年12月，促進了珠澳之間更緊密的合作關係。

三、合作中的困境

（一）立法層面

地方政府間合作的有效開展，需要法律的保障。但是在粵澳政府間合作的立法層面面臨著重重困境。

我國憲法第107條規定“縣級以上地方各級人民政府依照法律規定的許可權，管理本行政區域內的經濟、教育、科學、文化、衛生、體育事業、城鄉建設事業和財政、民政、公安、民族事務、司法行政、監察、計劃生育等行政工作，發佈決定和命令，任免、培訓、考核和獎懲行政工作人員”。憲法從宏觀層面規定了地方政府在各自管轄範圍的許可權，但沒有提到地方政府合作方面的問題，導致我國地方政府間合作缺乏統一的國家立法的保障。也就是說根據我國《憲法》以及《澳門特別行政區基本法》的有關規定，粵澳在合作方面缺乏統一的上位法進行調整。粵澳政府間合作的具體內容大多是以“協定”、“備忘錄”等形式發佈，並沒有上升到法律的層面，導致合作雙方的權益得不到有效的法律保障，缺乏法律的規範，協定的落實也流於形式。

從地方立法層面來看，廣東和澳門是兩種不同的社會制度，文化體制、經濟發展等方面也有差異，不可避免的存在法律衝突和缺位的現象，對粵澳間合作產生一系列不利的影響，包括：重複建設、缺乏區域合理的協調、地方立法成本上升等。珠海國際機場即是重複建設的典型例子，現已建成的珠海國際機場旅客吞吐量連設計時的一成都達不到，並欠下鉅額的基建款。理論上看機場確實能提升城市的地位，增強城市的綜合實力，但也需要考察實際情況，做好定位，考慮建設的必要性與可行性，澳門已經有成熟的國際機場，珠海完全可以充分利用澳門的國際機場，實現資源的合理配置，而不是盲目的再建設一個國際機場。

粵澳政府間合作還存在一個特殊的問題，即澳門特別行政區與廣東省之間的地位是不對等的。廣東省政府的立法權局限於中央授權的有限範圍內。而澳門特別行政區在外交和國防事務以外的其他領域，享有高度的自治權，具有立法權。換句話來說，除了國防和外交事務方面的法律外，粵澳間的法律制度是彼此獨立的，而且沒有一個可以凌駕於這兩個法域之上的中央機關和法律體系來協調兩者間的關係。由於粵澳兩地涉及兩種社會制度、兩種法律體系，面對複雜的立法情況，如何有效地開展兩地間的立法協作也就變成了合作中的一大難題。

（二）司法層面

立法在引導政府間合作的重要性經常掩蓋了司法在其中的關鍵作用，法院在政府間合作的關鍵作用就主要體現在規範政府間的行為。

在“泛珠三角”合作的框架內，粵澳之間的經貿合作得到了迅猛發展。產自澳門的商品零關稅進入內地銷售，根據《CEPA補充協定五》的規定，從2009年開始內地對澳門服務貿易開放領域將達到40個，在這種合作規模不斷擴大的趨勢下，廣東作為CEPA協定的先行先試省份，出現了越來越多的涉及粵澳兩地的法律問題。

根據廣東省高級人民法院的統計，2004年共委託澳門法院送達的司法文書5件，其中2件在兩個月之後杳無音訊而不能成功傳送⁸。儘管2007年《關於內地與澳門特別行政區相互認可和執行仲裁裁決的安排》等文件的簽署在一定程度上解決了這些問題，但是面對涉澳案件不斷增多的現狀，廣東法院尤其是基層法院仍然面臨人力不足、執行不力等困難。以東莞為例，其所管轄的基層法院專門從事涉外審判的人員只有十人，其中具有法官資格僅有六人，結果造成廣東省內一些法院審理涉澳案件存在很多司法困難，包括法律文書無法送達等此類問題。這些困境都影響了粵澳間政府合作關係的發展，尤其體現在

8. 馬進保：《“一國兩制”下的粵澳司法合作與機制構建》，載《學術研究》2008年第10期。

經濟領域的合作中。粵澳政府合作過程中也不可避免會出現一些矛盾，如何來有效協調這些矛盾都需要司法體系的協助。

另外，粵澳間的司法體系存在差異。廣東省立法機關與司法機關是監督與被監督的關係，而澳門特別行政區立法、司法、行政機關處於平等地位，享有獨立司法權和終審權。由於粵澳司法體系的不同，在處理兩地合作過程中產生的糾紛必然會存在衝突，兩地又分屬於不同法域，由此帶來的判決承認、執行時效問題都將影響粵澳政府間的合作。

（三）行政層面

行政層面在政府間合作中同樣起著重要的作用。合作機制、合作協定的制定執行、合作主體都是行政層面的重要內容。

如前所述，粵澳政府間合作主要通過“粵澳合作聯席會議制度”實現，政府在這中間發揮了主導作用。但是粵澳間合作不能僅僅依靠地方政府的推動，還需要公民、私人部門以及非營利組織等社會力量的介入，從而形成粵澳間政府合作的網路化。同時，粵澳間合作缺乏有效的激勵約束機制、利益協商機制、爭端解決機制等，使得粵澳間存在重複建設等問題，進而影響合作的深化。

政府間合作可以解決一些政府單獨行動時無法解決的問題，協同行動的力量明顯大於單獨行動，而要使政府間協同行動，最好的辦法就是簽訂正式的政府協定。粵澳政府間也簽署了大量的合作協定，2007年的聯席會議簽署了四項協定，2008年的聯席會議共簽署了八項協定，剛剛結束的聯席會議也簽署了三項協定。但是協定落實情況是怎樣呢？例如《粵澳供水合作框架協定》中提到第三條供澳原水管通爭取在2007年12月底動工建設，2008年6月底完成，實際情況卻是第三條供澳原水管通在2008年12月才完工，比協定中的時間推遲了半年。無獨有偶，早在廣東省“十一五”規劃中，港珠澳大橋就被列入重點專案，預計2007年動工，可直到2009年12月15日，醞釀足足2年多，這座總投資高達720多億元的世界最長的跨海大橋才在珠海正式動工。每一次的粵澳聯席會議討論的議題都與去年討論的議題存在著高

度的相關性，一方面體現的是工作的銜接性，另一方面反映的是政府間的合作始終在原地徘徊，協定落實情況並不理想。畢竟粵澳政府間的各项合作協定主要作用是在於探討和建議，並不是實際的執行，協定的落實情況主要取決於雙方的實際行動，如果流於形式，則不僅達不到預期的目標反而還會造成巨大的資源浪費。可見以政府協定作為區域協調機制是可行的，但是必須上升到制度化層次，由國家層面進行確認並保證對泛珠三角區域政府具有約束性，才能真正實現協調作用⁹。

在某種意義上，作為合作主體的政府官員間聯繫比政府間協定更為重要。面對紛繁複雜的社會事務，政府官員的緊密聯繫可以促進合作目標實現。政府官員間的聯繫不僅包括宏觀層面上粵澳行政首長的會晤，中觀層面粵澳各部門首長間的聯繫，更包括微觀層面上粵澳政府不同部門公務員間的非正式聯繫。宏觀層面的聯繫已經通過合作聯席會議實現，每年的粵澳合作聯席會議，粵澳雙方的行政首長都會出席，總結上年度合作進展，規劃未來的合作事宜，中觀層面的聯絡也逐漸通過專案專責小組完善，但是微觀層面聯繫的缺位制約著粵澳合作的深度發展。

四、展望

總體而言，在“泛珠三角”背景下粵澳政府間合作關係已經取得了重大進展，形成了經濟、文化、民生協調發展的合作格局。

儘管是在“一國兩制”背景下的地方政府合作，兩地的政治制度存在很大的差異，但地方政府間政治領域的合作，仍然可以有利於兩地取長補短、共同進步。特別是在黨中央十七大報告中“堅定不移發展社會主義民主政治，要深入貫徹落實科學發展觀”的精神指導下，粵澳政府可以在原有合作的基礎上，在加快行政體制改革，建設服務型政府，完善制約和監督機制，懲治和預防腐敗等方面展開合作，共同推進和諧社會的構建，提高管治能力。

9. 何淵：《泛珠三角地區政府間協議的評估及建議》，載《廣東行政學院學報》2006年第二期。

與此同時，應該抓住今年《粵澳合作框架協定》制定的契機，加快研究制定該規劃，更好地推進廣東和澳門的共同協調發展。

由此可見，本文開始提出的在我國地方政府合作過程中廣泛存在的地方保護主義、重複建設與過度競爭等困境，極少出現在粵澳政府的合作中。雖然重複建設的問題還是在一定程度上影響了粵澳間合作，但粵澳政府並不存在地方保護主義和過度競爭。粵澳政府間合作的問題更多是出現在具體合作過程中。因此，在未來的日子裏，粵澳雙方需要繼續拓寬合作領域，完善合作機制，落實合作協定，加強合作規劃，從立法、司法、行政的層面將粵澳政府間關係往更深層次發展。

