

澳門與粵港澳大灣區極點建設：一個協作治理角度

盛力* 尹業昶**

目前粵港澳大灣區建設受到了學界的廣泛關注，在全面建設社會主義現代化新征程中乘勢而上推進粵港澳大灣區極點建設，構建極點帶動、軸帶支撐網絡化空間格局的過程中，澳門-珠海強強聯合是重要的一環。學者們結合了協同發展(collaborative development)、跨區域合作(cross-border regional cooperation)和跨域治理(cross-border governance)理論探討了如何推動大灣區的建設。本文將從協作治理(collaboration)的角度，談一談澳門應如何配合中央的十四五規劃和2035遠景目標，如何推動大灣區極點建設與珠澳合作。

一、粵港澳大灣區極點建設的政策背景與現實挑戰

(一) 十四五規劃對大灣區建設的願景

2020年11月3日，新華社發佈了《中共中央關於制定國民經濟和社會發展第十四個五年規劃和二〇三五年遠景目標的建議》。十四五規劃中提到了許多關於粵港澳大灣區建設的內容：提高創新能力，形成國際科技創新中心；推動要素跨境流動，深化通關模式改革；助力現代化建設，打造一帶一路功能平台。對於澳門，十四五規劃特別提出：支持澳門豐富世界旅遊休閒中心內涵，支持粵澳合作共建橫琴，擴展中國與葡語國家商貿合作服務平台功能，打造以中華文化為主流、多元文化共存的交流合作基地，支持澳門發展中醫藥研發製造、特色金融、高新技術和會展商貿等產業，促進經濟適度多元發展。

* 澳門大學社會科學學院副院長、教授。

** 澳門大學社會科學學院博士生。

（二）澳珠合作的現實分析

極點建設在西方發達國家頗為興盛。法國在 2004 年提出新的經濟政策——“競爭力極點”戰略，這一戰略被視為經濟增長和就業擴大的發動機；到 2008 年，全法已經建立了 71 個極點，而政府則在運作機構、財政基金等方面對各個極點的發展提供支持。¹ 目前，在粵港澳大灣區建設中存在着廣佛極點、深港極點和澳珠極點三大極點並存的格局。《粵港澳大灣區發展規劃綱要》提出，大灣區將堅持極點帶動、軸帶支撐、輻射周邊、協同發展，發揮三大極點的引領帶動作用。

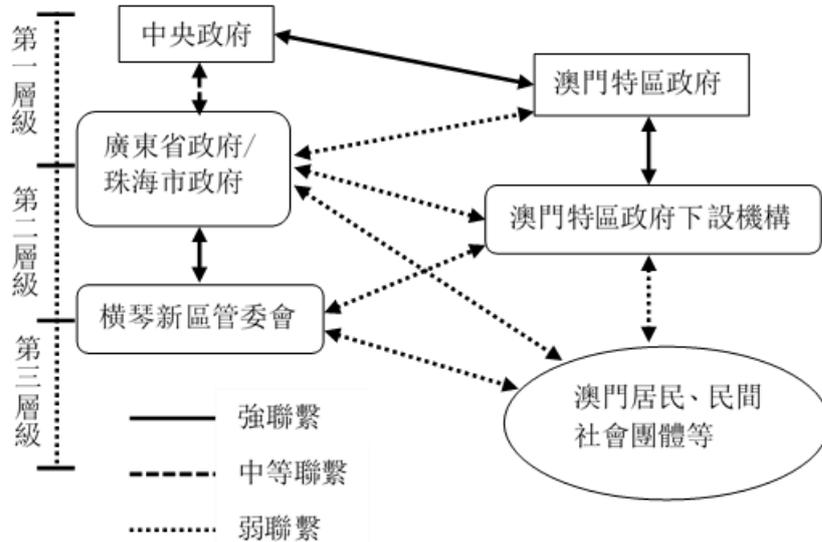
作為大灣區建設的極點之一，澳珠合作具有重要的帶動意義。然而，當前澳珠合作仍存在着許多挑戰。一方面，從區域協調發展的角度，粵港澳大灣區中存在“非對稱府際關係”，粵港澳大灣區各種不同政府層級導致的差異對大灣區協作治理帶來障礙。² 亦有學者指出珠澳合作的四點現實問題：依靠重要政府等級協調作用，自我協調能力疲弱；“一國兩制”制約中央協調能力，等級協調存在失靈的風險；利益目標不一致，就橫琴開發的主導權存在分歧；政府間關係不對等，政策制定——執行鏈條缺位。³ 從澳珠極點建設的合作關係網絡來看（如圖 1 所示），粵澳合作至少存在三個不同層級的關係網絡。在第一層級網絡中，中央政府與澳門特區政府聯繫密切，能夠及時溝通交流。在第二層級中，澳門特區政府行政級別比珠海市政府乃至廣東省政府更高，雙方不對等權利地位阻礙了合作的深度推進。而負責具體工作的澳門特區政府下設機構也缺乏與內地政府機構的橫向合作聯繫。作為澳珠合作的關鍵主體，澳門居民、民間社會團體等處於第三層次網絡中，其與負責澳珠合作的相關政府機構處於弱聯繫的狀態，導致該群體對與澳珠合作項目了解不深，難以調動其積極性。可見，打破粵澳合作各層級網絡之間“非對稱關係”帶來的有形或無形的壁壘，激發各主體的積極性是加速澳珠極點建設的關鍵一環。

¹ 戴躍明、趙翠俠、劉再起：“法國競爭力極點戰略及其政府的角色分析”，《國外社會科學》2012(04)，第 93-98 頁。

² 楊愛平：“粵港澳大灣區跨境協調發展機制創新——基於府際關係的視角”，《澳門理工學報》2019(1)。

³ 鄞益奮：“珠澳合作開發橫琴中的政府間關係”，《澳門理工學報》2020(4)。

圖 1 粵港澳大灣區建設下的粵澳合作關係網絡



資料來源：作者自製

澳珠極點建設挑戰的另一方面，是目前珠海、澳門的人口規模和經濟規模遠遠低於廣佛極點和深港極點，無法發揮規模效應。澳門屬於小微型高度開放的經濟體，而珠海的人口規模放在中國也只是一個普通的中小城市。以航空產業為例，學者就指出，城市規模不足是珠澳航空產業最大的競爭劣勢，而兩地人口規模的狹小使得機場的客流量遠遠落後於廣州、香港和深圳的機場，也因此制約了澳珠航空經濟的發展。⁴

二、協作治理視域下的大灣區極點建設與澳珠合作

協作治理 (collaborative governance) 包含於合作治理中，是一個或多個公共機構發起的，直接讓非國家利益相關者參與的，正式的、以共識為導向的、審慎的集體決策過程，旨在制定或實施公共政策或管理公共項目或資產的治理安排。⁵ 它強調多元主體按照一定的規則發揮各自的特點作用，切合

⁴ 周梁、李瑛珊：“粵港澳大灣區背景下珠澳航空產業良性互動發展研究”，《遼寧經濟》2020(08)，第 39-41 頁。

⁵ Ansell, C., & Gash, A. (2008). “Collaborative Governance in theory and practice”. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543-571.

當前中國社會治理從政府單一主體走向多元治理、政府實際發揮主導作用的現實。⁶ 因此，協作治理理論在跨政府、跨部門協調合作的領域受到學者的廣泛關注。⁷

目前有關治理理論的文獻主要可分為兩大類：第一類是政府組織間的協作——協作性公共管理 (collaborative public management) 與網絡化治理 (network governance)；第二類是政府與公眾的協作——公共參與 (public participation and public involvement) 與公民參與 (civic engagement)。⁸ 下面，本文將從這兩方面談一談協作治理理論對澳珠合作的啟示。

(一) 珠澳政府間協作

協作治理理論提出，參與者間的權力和資源不對等會引發衝突，進而阻礙協作。然而，當參與者的利益高度相互依存時，高水平的衝突實際上可能為協作治理創造強大的動力。在資源管理協作中，政策僵局對任何一方來說都是非常不利的。所以，在參與者對無休無止的爭論感到疲憊時，他們反而會試圖調和彼此的差異，尋找更友善的解決方法，而第三方協調就是有效的解決措施之一。⁹

從協作治理模型來看（如圖 2 所示），澳門和珠海之間初始條件的差異給雙方協作治理過程帶來了一定壓力。由於澳珠合作中雙方社會制度、行政組織結構、關稅和法律體系等差異形成的“制度落差”難免會制約兩地合作機制的效用發揮和澳門跨境治理能力的縱深發展。¹⁰ Emerson 等強調協作治理是在由一系列政治、法律、經濟、社會等諸多影響因素共同組成的多層系統環境中發展而來的，而這種系統環境會隨着時間的推移通過創造機

⁶ 郭道久：“協作治理是適合中國現實需求的治理模式”，《政治學研究》2016(01)，第 61-70、126-127 頁。

⁷ 鄭文強、劉滢：“政府間合作研究的評述”，《公共行政評論》2014(06)，第 107-128、165-166 頁；李婷婷：“協作治理：國內研究和域外進展綜論”，《社會主義研究》2018(03)，第 131-143 頁。

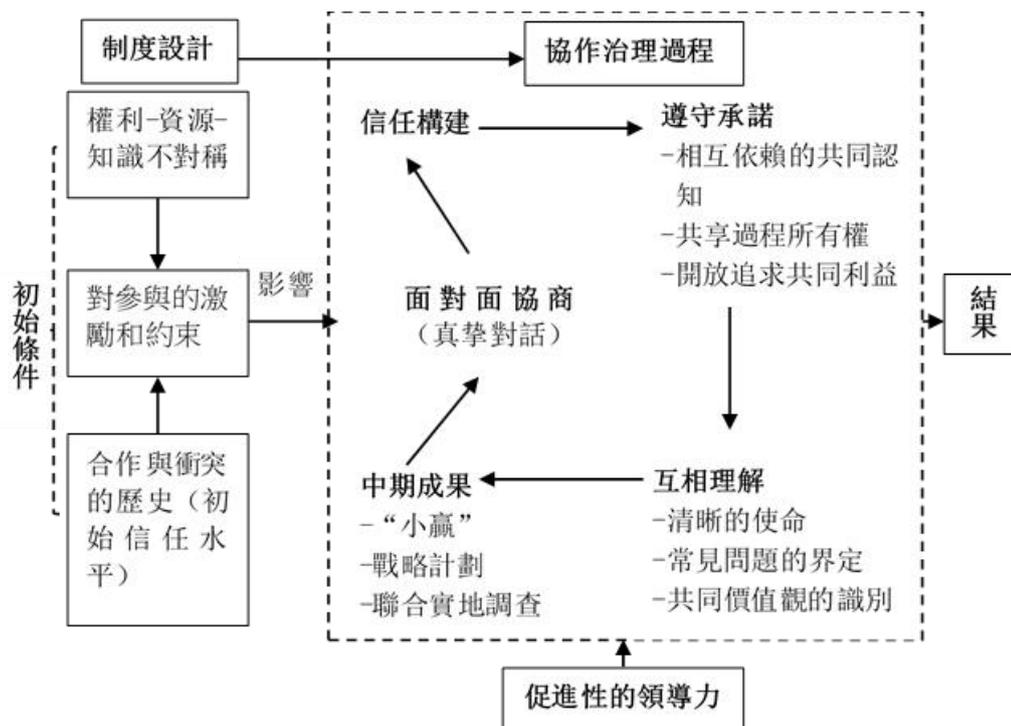
⁸ Bingham, L. B. (2011). “Collaborative Governance”. *The SAGE Handbook of Governance*, 386-401.

⁹ Ansell, C., & Gash, A. (2008). “Collaborative Governance in theory and practice”. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543-571.

¹⁰ 盛力：“粵澳合作中的跨域協同治理研究”，《國家治理》2021(Z4)，第 60-64 頁。

會和約束協作治理的成效的動力。¹¹ 可見初始條件差異廣泛地存在於協作治理主體之間。因此，澳門和珠海合作的挑戰之一就是雙方的地位不對等，缺乏對話機制。例如，粵澳合作聯席會議機制下各專責小組之間橫向協調不足。¹² 在此情形下，澳門與珠海都堅持各自利益最大化的方案，不願退步。在這樣的局面下，雙方如何完善水平對話機制，使中央政府能更多地發揮利益協調的作用而不是幫助雙方對話的作用，值得思考。在這個過程中，如果能通過創新協作治理的制度設計，協調澳珠雙方直接進行真誠的對話，增進二者兼得互相理解和信任程度，協調激勵雙方朝着共同的方向努力，將能夠極大改善協作治理成效，從而助力大灣區澳珠極點建設。

圖 2 協作治理模型



資料來源：Ansell, C., & Gash, A., 2008:550

¹¹ Emerson, K., Nabatchi, T., & Balogh, S. (2012). “An Integrative Framework for Collaborative Governance”. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(1), 1-29.

¹² 李建平：“粵港澳大灣區協作治理機制的演進與展望”，《規劃師》2017(11)，第 53-59 頁。

（二）公民參與及商業合作

協作治理理論強調政府、公共部門、私營部門以及公民的共同參與。它認為在社會治理中公共部門和私營部門的界限越來越模糊，一部份本來由政府承擔的責任漸漸轉移給私營部門、志願者群體和市民。責任的轉變在公共和私人之間的界限模糊中找到了制度上的表現，這反過來又促進了非政府組織的興起。¹³ Vangen 等表明協作治理是高度資源密集型的，要求擁有大量精力和技能且緊密聯繫的協作治理結構，不僅要充分允許決策制定以共識為導向，同時也要保持高度的開放性以確保繼續有足夠的利益相關者參與進來，充分發揮協作優勢實現可持續發展。¹⁴ 趙辰霖和徐菁媛基於港珠澳大橋建設、東深供水工程和珠三角空氣污染治理三個案例，研究了粵港澳大灣區一體化下的粵港協同治理，為存在制度差異的府際間協同合作提供了經驗。¹⁵ 通過將更多不同背景和觀點的人及其對應的資源和信息納入到治理網絡中，協作治理網絡的創新能力將不斷增強，有助於克服長期的衝突，並建立利益相關者對決策的信任和接受。¹⁶

澳門的公民社會發達，形成了以功能性代表團體為基礎而形成的社會協商與社會合作治理的傳統，眾多社團通過發揮其在公民參與、社會溝通和利益表達等方面的功能，從而發育出了凝聚與代表社會成員參與社會管治的功能。¹⁷ 在澳珠合作中，澳門眾多非政府組織及團體可以承擔起促進兩地居民，尤其是青少年溝通交流的職能。十四五規劃中提出要便利港澳青年到大灣區內地城市就學、就業、創業以及完善便利港澳居民在內地發展和生活居住的政策措施。在此過程中，關鍵是通過完善公民參與機制，可積極發揮

¹³ Stoker, G. (2018). "Governance as theory: five propositions". *International Social Science Journal*, 68(227-228), 15-24.

¹⁴ Vangen, S., Hayes, J. P., & Cornforth, C. (2015). "Governing cross-sector, inter-organizational collaborations". *Public Management Review*, 17(9), 1237-1260.

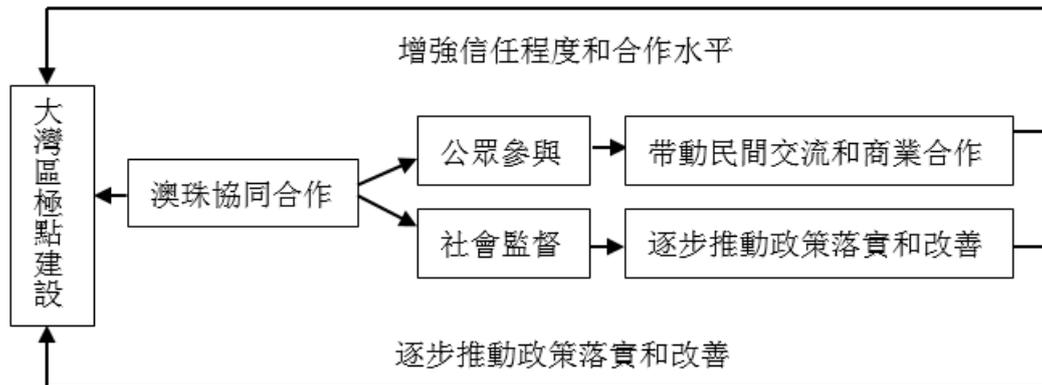
¹⁵ 趙辰霖、徐菁媛：“粵港澳大灣區一體化下的粵港協同治理——基於三種合作形式的案例比較研究”，《公共行政評論》2020(02)，第 58-75、195-196 頁。

¹⁶ Sørensen, E., Torfing, J. "Metagoverning Collaborative Innovation in Governance Networks". *The American Review of Public Administration*. 2017;47(7):826-839. Ulibarri, N. & Scott, T. A. (2017), "Linking Network Structure to Collaborative Governance". *Journal of Public Administration Research and Theory*, 27(1), 163-181.

¹⁷ 婁勝華：“回歸後澳門社會結構的變動與治理方式調整”，《港澳研究》2014(02)，第 53-63、95 頁。

相關社團的作用，通過民間交流和商業合作增強各方信任程度，同時通過激發社會群體監督積極性，進一步推動政策在不斷改善中充分落實，最終達到提高珠澳協作治理水平和推動大灣區極點建設的目的（如圖 3 所示）。

圖 3 澳珠協作治理的社會協同路徑



資料來源：作者自製

三、基於“小贏”思想的協作治理框架：澳門參與澳珠極點建設的政策建議

Ansell 和 Gash 發現，當協作治理專注於“小小的勝利”時，協作的良性循環趨於發展，這將加深信任、承諾和共同的理解。¹⁸ “小贏”思想是非線性的獲勝策略，尤其是在正確的推動機制下，該策略可以廣泛調動利益相關者的積極性，並使得其成果得以積累、擴大乃至深化，通過反饋到政策制定和評估的過程中激發利益相關者產生更多的小勝利，最終產生深度的變革性成果。¹⁹ 因此，在建設澳珠極點的過程中，澳珠協作治理策略可充分發揮“小贏”思想的效用。具體來說，澳門在與珠海開展合作時，可以選擇雙方具有較多共同利益的事項優先合作，逐步積累信任，可從以下幾方面展開：

¹⁸ Ansell, C., & Gash, A. (2008). “Collaborative Governance in theory and practice”. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543-571.

¹⁹ Termeer, C. J., & Dewulf, A. (2019). “A small wins framework to overcome the evaluation paradox of governing wicked problems”. *Policy and Society*, 38(2), 298-314.

1. 加強澳珠旅遊方面的合作，共同打造國際休閒度假區

大灣區極點建設賦予了澳珠合作建設世界旅遊休閒中心和國際休閒旅遊島的使命，澳珠雙方可利用各自的優勢打造珠澳“一程多站”旅遊路線產品，深化海陸兩地遊的旅遊觀光模式，提升兩地旅遊企業的服務協作。澳門擁有豐富的旅遊資源，包括世界級酒店娛樂設施以及具有國際視野的管理團隊，可以借此優勢為珠海乃至大灣區旅遊業界提供優質培訓，安排相關學員到澳門實習交流，提升大灣區旅遊業人力資源素質及服務水平，並以此作為突破點推動更多旅遊方面的創新合作。同時，由於兩地地域相近，相互亦受到嶺南文化的影響，不少文物古蹟有着相似的影子，不僅在旅遊產業可以共同發展，亦可以在文化保育上協同合作，以嶺南文化作為共同點，發掘歷史故事，打造一體化的嶺南文化旅遊片區，吸引外地及國際遊客認識獨特的歷史和文化。

2. 發展旅遊中的中醫藥元素，提高中醫藥產業知名度

大灣區規劃中明確指出支持澳門發展中醫藥產業、支持橫琴粵澳合作中醫藥科技產業園等重大創新載體建設，在這個方向上澳珠雙方各有優勢。澳門可利用自己的國際窗口和中醫藥重點實驗室推動中醫藥國際化進程。而珠海則面臨國際休閒旅遊島建設機遇期，可與澳門打造集中醫醫療、保健、科研、文化等為一體的國際健康養生度假區。以度假區作為試點，推動澳珠中藥產品的研發和推廣，為雙方在中醫藥市場化提供契機，為企業建立市場分析和營銷的窗口，了解產品實際需求。在園區推動建設藥材生態園區，打造生態觀光旅遊，結合教育和旅遊，構建可持續發展的中醫藥旅遊產業。在此過程中，澳珠雙方可樹立共同的利益導向，通過推廣中醫師執業職業、旅遊服務資格互認、跨境合作醫療診斷服務、組織中醫藥產業發展交流團等較小的事項逐步加深合作水平。

3. 促進兩地居民的溝通交流，以民間合作帶動政府間合作

協作治理模型強調打造一個信任和合作的環境是實現“小贏”的基礎。澳珠極點建設可通過民間團體加強與港澳同業間的互動交流，發揮社團的作用增強兩地居民認同感和好感。在此基礎上以較高的社會信任度推動各政府機構的對話，充分發揮自下而上的創新性和能動性。這種交流合作可

從小事項進行推進，如落實姊妹學校計劃推動兩地姊妹學校的愛國主義學習活動和學生交流、舉辦政府主導的創業大賽以構建合作雛形、共同合辦技能發展培訓課程、科技交流創新合作工作坊、加強兩地青年人才、智庫交流和政府人員的互動等。

4. 推動公共服務跨境供給，共同打造優質生活圈

在澳珠極點建設中推動大灣區公共物品供給跨境協作機制的建立和完善，可以掃清人員流動的障礙，確保參與方的積極性。具體來說，可以先以橫琴“澳門新街坊”項目試點推進澳珠跨境公共服務的合作，建設公共服務試驗服務點，將一部份的公共服務進行相互整合，增加公共物品選擇，提升公共服務的質量及貼合用家的需求，實現顧客導向的理念。促進建設公眾參與公共服務意見交流及建言渠道和機制，了解使用者的意見及服務的不足，改善跨境公共服務供給的資訊不協調的問題。由兩地在公共物品供給協同合作逐步為解決基礎性體制融合問題提供新方案，致力於將澳珠極點建設為跨境融合發展的典範。

5. 加強珠澳在十四五規劃等國家政策和發展戰略上的對接

中央政府最近幾屆的五年規劃，都有把港澳納入國家的發展大局中，並出台相應的政策和提出目標。而在地方層面，本年度出台的珠海十四五規劃中，就提到了“澳門所需，珠海所長”，把“促進澳門經濟適度多元化”作為珠海十四五規劃的四大目標之一。珠海在自己的十四五規劃中，融入了對澳門的經濟多元化幫扶，體現了兩地不分你我、血濃於水的情懷，亦是澳珠極點建設和融合發展的生動示範。未來，澳門亦可以在年度施政報告中融入更多兩地對接發展的章節，逐步實現兩地發展規劃的比翼齊飛。

6. 加強珠澳在高等教育領域的合作

珠澳兩地同為中小城市，但高等教育機構林立，高等教育較為發達。珠海擁有國家“雙一流”大學北師大、中大、暨大的分校及吉大、北理工等在珠海的獨立學院，而澳門則有世界知名的澳大、澳科大及在部份學科領域有所建樹的理工、旅院等小而精的院校。基於“小贏”思想，兩地可以在高等教育領域逐步擴展合作，深化交流，例如：推進兩地學生互動交流、促進澳

門科研成果在珠海落地孵化、推動兩地產學研協同發展、加強兩地師資交流和外訪活動等。

7. 協調兩地交通對接

便利的交通和簡化的通關流程可以加速兩地居民的流動和生產生活要素的交流。隨着青茂口岸開通、澳門輕軌對接珠機城軌等多個惠民交通項目和通關項目的完善，兩地交流對接的進程可望踏上新的台階。未來，兩地政府要繼續以“小贏”思想為支撐，不斷取得每個目標的“小小的勝利”，例如：完善口岸服務設施和改善衛生環境，加強城市各組團之間與口岸區域的快速對接、逐步完善“澳車北上”的法律依據和監管條件、配套，解決澳車在內地的電子繳費和車險等實際問題。

8. 促進澳珠極點建設成為珠江西岸中心城市

長期以來，珠江西岸在經濟規模、產業結構、高等教育、人力資源等方面均落後於珠江東岸，且這一趨勢越演越烈。缺乏區域性的中心城市、缺少大型城市的帶動作用就是珠江西岸落後於珠江東岸的一個重要原因。同為大灣區的兩個經濟特區，珠海和深圳的規模即為天上地下兩個世界。因此，在建設澳珠極點的時候，要把澳門和珠海作為珠江西岸的中心城市和增長核心來建設，同時加快與西岸的中山、江門、肇慶等城市在交通規劃和產業合作等領域的對接合作，以澳珠極點建設為契機，提升珠江西岸的整體競爭力。

四、小結

珠澳極點的建設是粵港澳大灣區三大極點發展的重要組成部份，基於“小贏”思想理論，珠澳兩地通過全方位多領域的跨區域協作治理，能逐步增強兩地的信任程度和合作水平，推動政策落實和目標實現。