

新区域主义理论下粤港澳大湾区公共品供给的协同治理路径

张树剑,黄卫平

(深圳大学城市治理研究院,广东 深圳 518060)

摘要:国家推出粤港澳大湾区发展战略,促使大湾区打造世界级城市群和美好优质生活圈,关键在于三地政府和社会在公共品供给方面加大协同治理,增强区域内公共政策协作,提升区域公共服务均等化水平,提高区域发展的核心竞争力。目前三地的体制差异对区域融合发展造成不利影响,新区域主义理论强调区域成员为了共同利益自发组成区域联盟,重视“国家-市场-社会”构成的多元行为主体,从而更好地解决垂直大都市政府体系无法有效运作的城市群区域协调发展问题。新区域主义理论下粤港澳大湾区公共品供给的协同治理路径应重视大湾区的区域联合规划协同,加强大湾区发展的顶层设计;探索特区租管地作为区域融合的重要法律手段;建立平行社会保障体系,解决跨境就业者的“社保可携性”难题,给人力资源要素的流动带来最大便利;用协同合作模式延伸港澳跨境养老公共服务,解决大湾区人口老龄化压力;借鉴港澳优势培育发达的生产关系配套社会网络;重视人才的协作培养等。

关键词:新区域主义;粤港澳大湾区;公共品供给;城市群;协同治理

中图分类号:D 67;F 127

文献标识码:A

文章编号:1000-260X(2020)01-0042-08

在现代经济社会形态中,城市群已经成为社会发展的重要动力,也是区域治理的基础。城市群的范围可以是在一个完整行政区域内,更多的则是跨行政区域存在。从世界范围来看,城市群的建立和发展往往会打破旧有的行政区划和公共权力资源配置体系,这种发展过程在开始时大多是被资源要素的自由流动和经济发展所推动,然而在发展到一定阶段就会遇到公共品供给的瓶颈,会阻碍进一步的区域一体化进程。由点到面的城市群发展往往会带来区域内各个政府之间的协调治理难题,在公共交通、基础设施、环境保护、教育医疗服务等各个方面都会面临协调困境,这时将不得不诉诸于共同的

上级政府,甚至是中央政府来最后解决有关的政策协调问题。更极端的情况则是将行政区域重新划分、合并或者建立覆盖城市群区域的新的更大的政府来解决协调问题^[1]。这些强调通过结构性调整加强中心城市政府的支配权的传统区域主义理念,最后导致了更多的政府层级和更复杂的纵向科层架构^[2]。

国家关于粤港澳大湾区的发展战略从2017年全国两会开始逐渐升温、成型,直至在中央政府层面发布国家顶层设计规划,反映出粤港澳大湾区的区位战略地位的重要性和建设大湾区“美好生活圈”的紧迫性。大湾区已经具备极其强劲的经济发

收稿日期:2019-07-02

基金项目:深圳市哲学社会科学规划课题“粤港澳大湾区协作治理与社会资本提升路径研究”(SZ2019B018)

作者简介:张树剑,深圳大学城市治理研究院研究员、当代中国政治研究所副所长,主要从事区域发展和公共政策研究;黄卫平,深圳大学城市治理研究院教授、院长,主要从事政治与行政学理论研究。

展基础,然而由于三地独特的体制差异——三个独立关税区^[3]以及不同的法律体系、货币制度甚至社会制度,大湾区的区域平衡、产业协调、要素流动以及区域一体化进程始终受到阻碍。大湾区更无法在三地之上设置新的统一的地方政府。“一个大都市区,一个政府”这样典型的有助于降低区域碎片化程度的传统区域主义理论并不合适粤港澳大湾区的进一步发展。正因为这些极其特殊的区域特质,主要依赖政府或者市场主体来推进大湾区一体化是不可能的。因此,强调以多中心治理、政策相关主体之间的合作、增强区域内社会资本为基础的新区域主义成为了解决区域公共品供给协作难题的理论支撑^[4](P85-86)。

一、新区域主义理论与粤港澳大湾区公共品供给协同治理

传统区域主义和新区域主义理论有共同的基础,都通过对城市群治理发挥作用和影响来发展各自的理论。但是两者的区别更大,在对区域治理的实践逻辑上两者没有很多理论的传承,新区域主义更是一种全新的理论。传统区域主义更注重上级对下级的管理和指导,主要通过在不同级别政府间重新设立机构来进行管理。新区域主义则强调由各区域成员为了共同利益自发组成的某种区域结盟,管理形式相对松散,但重视“国家-市场-社会”构成的多元行为主体^[5]。新区域主义理论主要用来解决垂直大都市政府体系无法有效运作的城市群区域协调发展以及区域竞争力培育等问题^[6]。传统区域主义把政府作为绝对主体力量来进行对城市的统治,试图从宏观结构的角度解决城市问题;而新区域主义明显鼓励参与主体的多样性、参与机制的综合性,内容涵盖政府管理、市场调节以及复杂的社会网络结构。相对于传统区域主义,新区域主义强调跨部门而非单一部门的治理,强调平等主体之间的协作而非上下级之间的协调,更加注重吸纳各层政府、私人部门、非营利组织甚至个人参与区域治理和协作^[7]。随着城镇化普及率快速提高,城市群发展趋势意味着很难再创造出覆盖范围广大的垂直大都市政府,不断扩张的城市群政府之间的协作管

理和治理系统的更加完善,成为大都市群发展的核心问题。

公共品供给的协作机制对于粤港澳大湾区一体化的发展具有基础性的作用。只有通过公共品的协作供给,提升区域基本公共服务均等化水平,才能让资金、人才、科技等要素在大湾区实现充分流动并发挥最大效用^[8]。内地在公共服务提供方面主要由政府承担责任,更多地呈现出一种与行政管理类似的垂直体系;而港澳地区则明显由社会更多参与供给,更具扁平化的机制倾向。三地的差异集中反映了传统区域主义与新区域主义关于科层制与协作治理的区别。香港、澳门回归以后运用 CEPA 协议加强与内地的经贸关系使得三地具备多边谈判的基础和经验,特别是在与公共品供给高度相关的服务贸易协作领域,港澳社会发展很大程度上依托非政府组织、企业、个人等共同参与社会治理,这对于大湾区的融合和提高公共参与程度是很好的经验^[9](P107-109)。特别是在诸如法律、财务、医护、教育等公共服务的资质标准认可方面,应该率先建立区域内的协作认可机制,解决多元利益相关者在治理主体结构中的缺位问题^[9]。中央政府于 2019 年 2 月 18 日发布了《粤港澳大湾区发展规划纲要》,提出要建设世界级城市群,进一步密切内地与港澳交流合作,通过双向区域开放,探索协同发展新模式。三地政府、民间组织和私人部门之间联盟性质的协作将加大加深。多种政策相关主体之间进行协商、谈判的治理行动可以在新区域主义对大都市区治理的理论下开展。

新区域主义强调治理而非垂直政府体系本身^[9]。这种治理理念强调区域公共服务和公共品供给可以通过区域内各级不同政府部门或者社会机构间的灵活协作来达到其最佳配置,或是由区域内不同机构自愿参与组成协调管理委员会来统筹规划区域内各项事务。粤港澳大湾区的三地政府很难通过单一垂直体系来对区域内的公共事务进行指挥。大湾区作为不同尺度的制度、政治、经济、社会和文化综合功能空间,已经超越了自然地理概念上的空间,很多政策只能通过协作治理的手段来进行推动^[10]。从公共品供给效率的角度来看,比新区域主义更早出现的公共选择理论也已经形成广泛共识:

垂直的大而全都市政府并没有给公共服务带来更高的效率或者更多的效能^[12]。在珠三角区域,地方政府主导的粤港澳区域合作,具有较为浓厚的“计划导向”特征。与之对比,港澳的区域一体化更多纳入了市场和社会的意愿。同时,港澳特区政府在相当程度上没有跳出通过中央政府获利的传统思维,彼此间动力不一致。粤港澳区域一体化显然面临着“政府主导版本”与“区域治理版本”难以兼容的合作困境^[13]。这些现实的困境只能通过新区域主义的协作治理原则来解决。

公共品供给是非常软性的公共资源投入与整合的过程,很难用类似资本效用的标准来计算成本与效益,以供决策者判断投入程度。公共品供给的协作从根本上来说依赖于粤港澳三地的社会资本水平,而这也正是新区域主义理论的基础。新区域主义试图解决从区域性结构主义到以跨部门(公共部门、私营部门和“第三部门”)联盟为特征的区域治理问题,这一转变必须建立在强化政府与公民社会之间的合作关系上^[14]。区域一体化最重要的基础之一便是建立牢固的区域认同意识和区域合作意识,只有建立在这样基础上的区域治理才能组织政治机构和民众机构并赋予其活力,合力解决公共政策方面的缺陷。区域协作的持续性主要取决于区域的社会凝聚力、经济凝聚力、政治凝聚力以及组织凝聚力的长久保持。最终这种社会凝聚力形成的强大的社会资本将会支持区域治理网络的集体认识、行动与反应能力^[14](P66-70)。

发达的社会信任关系无疑有助于城市区域的发展。城市区域理论认为,如果一个区域的社会关系和信任模式能够有利于合作与竞争间的平衡,有利于区域公共物品的生产和长期投资,那么这个区域便能够将其区位的比较优势,转变为全球的竞争优势^[15]。由于历史和体制的原因,粤港澳大湾区三地的社会信任问题是整个区域协作治理的最大困境。港澳社会经历了相当长的“大社会、小政府”治理历史,对于跨区域的协作战略,港澳社会的配合度未必和内地政府一样积极,一是中国港澳特区的部分行政权力受制于立法机关的牵制;二是港澳社会的很多规则的裁判者并非政府,而是具有较强社会组织能力的行业协会、非营利性组织。这些部门

长期以来在港澳社会形成的自治约束规则,在粤港澳大湾区发展的协同治理中的作用将会非常大,然而这些组织和内地的政府部门、公民社会、私人部门之间的信任关系目前并不是很好,三地利益多元协调难度很大,港澳社会向中央政府要求政策红利的发展思维并无多大改变,对于基于区域信任为基础的融合发展兴趣甚小。这一难题需要通过新区域主义的城市联盟协作治理实践来加以解决。

二、粤港澳大湾区公共品供给的协同治理路径

在新区域主义理论视角下,探索公共品供给的协同治理路径将会对粤港澳大湾区发展战略形成基础保障。粤港澳大湾区区域内各个城市的经济发展水平都很高,经济总量和产业结构都较为理想,但是单就经济整合、“前店后厂”的对接式协调模式合作空间已经很窄^[16]。而目前中央政府提出粤港澳打造世界级城市群的概念,更多地是着眼于公共服务均等化水平的提升,从提高区域社会资本的角度来看待大湾区的长久发展^[17]。当今世界区域竞争的核心是人才的流向,而人才持续流入取决于区域内公共品的供给水平以及社会资本的发达程度。要解决这样的基础性体制融合的难题,就必须迫使三地政府和社会在公共品供给方面加大协同治理的力度,增强区域的发展规划、财政税收、教育科技、医疗卫生、养老健康等公共品供给方面的协作能力,提高区域发展的核心竞争力。具体的协同治理探索应该既有顶层设计规划,又解决重要瓶颈问题。协同治理的最后政策落脚点应当聚焦增强人才资源等重要发展要素的流通便利性,以提升区域经济社会发展的融合度。

(一)区域联合规划的协同是大湾区发展的顶层设计

区域规划是促进区域一体化进程的必要途径。由于科技水平的长足进步,城市基础设施更新的投入资源成本巨大,且设施复原难度较大,现代城市群发展的区际空间整合、产业协调发展统一规划是区域协同治理的基础性安排^[18]。虽然于1998年和

2001 年开始建立了粤港、粤澳高层会晤制度,但是由于体制原因,香港、澳门一直没有三地协同发展的具体规划。这是回归以来港澳在融入内地发展方面做得不够好的重要原因之一。考虑到三地的体制差异因素,大湾区区域内的规划协同可以应用新区域主义理论下的区域同盟或者城市同盟模式,避免走到管理太多实际事务的旧区域主义老路上去。城市同盟是基于非正式网络以及正式关系的同盟,这种同盟关系建立在稳定的组织关系基础上,通过共同获取信息从而有效处理一些合作的重大问题^[9]。在三地融合日益加深的趋势下,建立粤港澳大湾区区域联合规划机构迫在眉睫。区域规划可以重点关注跨界区域的公共物品供给问题,加强在城市规划、基础设施、口岸通关、公共服务、产业布局、生态环境等方面的统筹安排,避免资源浪费,增强区域公共品供给的水平 and 效率。

大湾区应在保留高层会晤制度和已有的专门领域的合作小组的基础上,增设有国务院领导和诸如国家发展改革委员会等部门参与的中央、粤、港、澳四方联席规划顶层设计委员会^[10]。联席规划委员会要针对区域内跨界合作的广州南沙自贸区、深圳前海自贸区、珠海横琴自贸区、落马洲河套地区、珠澳跨境工业区内的重大基础设施对接、产业合作,以及东莞、佛山、江门、惠州、中山、肇庆等地区的基础设施功能对接等问题提出前瞻性设计,打破各自为政的城市规划体系,这样,一方面可避免产业的恶性竞争,另一方面可以提前布局产业分工协作,强化城市群的整体竞争力和影响力,增强区域对周边的辐射效应。粤港澳大湾区三地跨不同制度边界的空间协调规划是非常独特的,面对将大湾区打造成具备国际一流营商环境、汇聚全球创新资源的经济增长极,更加需要加强区域的联合规划能力。

(二)探索特区租管地作为区域融合的重要法律手段

国家在 2019 年初公布了《粤港澳大湾区发展规划纲要》,《纲要》在第三节战略定位部分明确提出建设内地与港澳深度合作示范区。其主要依托粤港澳良好的合作基础,充分发挥深圳前海、广州南沙、珠海横琴等重大合作平台作用,探索协调协同

发展新模式,深化珠三角九市与港澳全面务实合作,促进人员、物资、资金、信息便捷有序流动,为粤港澳大湾区发展提供新动能,为内地与港澳更紧密合作提供示范。这一重要的战略定位其实着眼于国家区域长远发展的设想,重在借鉴港澳的体制优势,为广东以及更广大的内地区域发展服务。这是我国现行法律制度下探索粤港澳合作新模式的可行路径,以全国人大常委会的法律授权为前提,用“租赁”和“管辖”双重法律属性实现大湾区三地政府的协同治理,这一制度创新模式可以更好地将港澳的社会体制优势引入内地,提升大湾区整体的平台作用^[11]。

特区租管地不改变国有土地的使用性质,不改变土地用途,并且是有偿使用。但是租管地受港澳法律的管辖,可以非常便捷地引进港澳的公共品供给机制。目前正在使用的特区租管地主要有澳门特区新边检大楼及配套设施、深圳湾口岸和澳门大学横琴校区,大湾区要在以上特区租管地经验的基础上扩大租管地的协同治理范围,为国内企业在租管地适应国际规则和监管体制提供条件。可以通过广州南沙、深圳前海、珠海横琴等自贸区与港澳合作扩大租管地试点,由政府、市民社会和企业公司共同构成新的治理格局;符合新区域主义的协同治理理念,而未滋生更多的政府层级^[12]。粤港澳大湾区地处“一带一路”倡议的交汇地带,对外贸易和科技创新平台贡献显著。2019 年 10 月 26 日,全国人大常委会表决通过了《全国人民代表大会常务委员会关于授权澳门特别行政区对横琴口岸澳方口岸区及相关延伸区实施管辖的决定》,这是最新一次以特区租管地的形式加大澳门融入内地发展的力度,对推进粤港澳大湾区建设、促进要素便捷流动具有重大意义。特区租管地需要在目前已经运作的几个点的基础上实现更广阔的协同治理,要着眼国际规则和全球治理的发展趋势,率先在广州南沙、深圳前海、珠海横琴自贸区进行试点进而推广,将港澳社会优越的信用监管体系、专业认证及仲裁机制、政府服务流程及效率、金融支持实业发展、专业的法律服务等营商环境普及到整个区域,经过长期培育,实现大湾区汇聚全球创新资源、打造全球经济增长极的目标^[13]。在此基础上,可合作共建更多

适应国际规则的特区,从而为国家在“一带一路”倡议和国际经济治理中增加更多的话语权。

(三)以平行社会保障体系增强大湾区吸纳优质人力资源的能力

粤港澳大湾区要保持长久的核心竞争力,必须要吸引到足够的全球人才生活、工作在该区域。然而大湾区由于体制、边界等原因,人力资源要素的流动是一个很大的障碍。不同的个人所得税政策、不同的边境通行政策、不同的社会保障政策,导致人才无法在整个大湾区充分流动,这与国家规划大湾区协同发展的战略是不相符的,对大湾区的经济社会发展是非常不利的,对于有志于通过大湾区打开内地就业市场的港澳以及全球专业人才也有很大的负面影响。这其中,跨境就业者的社会保障体系最难协调一致,主要是因为社会保障无法流动,即所谓的“社会保障可携性”难题^[24]。内地政策不允许中断养老金缴交,而且对于身份转变之后的养老金无法连续;港澳地区目前无退休金制度,对内地的人员也没有吸引力。目前世界各国社会保障的通例还是主要由政府作为重要支撑,因此建议由粤港澳三地政府再加上中央政府,建立固定的政府区域养老协作基金,让跨境就业者以及企业单位投保,方便大湾区内劳动力自由迁移,实现一体化目标(见图1)。这一社会保障基金与目前粤港澳三地各自实行的保障体系平行而不互相干扰,甚至可以双重缴纳,允许断缴之后续保,这样就能真正实现政府和企业以及个人在区域公共品供给机制中的协同治理,达到社会化运作,给人力资源要素的流动带来最大的便利^[25]。

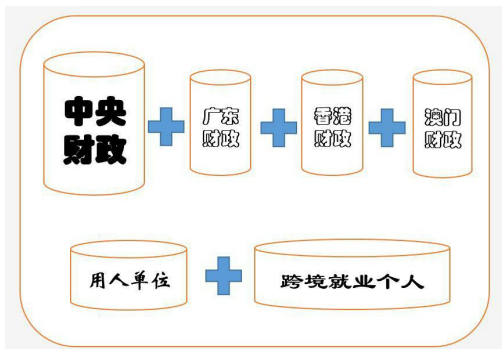


图1 大湾区跨境社会保障协作基金框架图

(四)用协同合作模式延伸港澳跨境养老公共服务

粤港澳大湾区三地都面临人口老龄化压力,其中港澳更面临基础设施供应与老龄人口猛增的双重压力。而广东省虽然基础设施供应方面具有较大优势,但是养老护理类技术和软件水平有待提高。因此三地在跨境养老方面存在很大的合作空间。内地正面临着养老社会化改革的起步阶段,政府需要更多地鼓励社会资源投入到养老行业中。在这一过程中,如果能结合粤港澳大湾区一体化进程,引入港澳的资本、技术、人员参与大湾区跨境养老行业的发展,将会使整个行业更加快速、高质量地建设起来。在这种强大的现实合作需求下,大湾区在跨境养老行业需要协同的主要是加强市场组织合作与管理,政府做好顶层规划与制度设计。跨境养老服务合作治理将按照新区域主义多主体协作治理的原则,强化市场主体竞争与合作,增强养老服务业的要素资源协同配置,加快行业生产效率提升与养老产业经济结构升级,促进技术革新,激发养老服务创新动力,推动资源配置效益提升与效率优化^[26]。这样一方面使得港澳可以将养老公共服务延伸到内地发达地区;另一方面可以通过港澳的资本、技术和服务提升内地的养老行业发展,促使大湾区形成更加紧密的共同体。

(五)借鉴港澳优势培育发达的生产关系配套社会网络

多年来我们国家的生产关系配套网络几乎都由国家进行组织和控制,导致适应生产关系的社会资本水平不高、营商环境不够透明、公正和国际化,因此需要摆脱单纯依靠传统的层级控制模式,创新更为灵活的社会治理组织形式^[27]。粤港澳大湾区要参与世界级城市群建设的资源要素竞争,需大力加强与生产关系配套的社会网络,即营商环境和市场环境等区域软实力。由于长期的国际化经验,港澳社会在法律、金融、咨询、认证、教育、医疗、环保、财会等市场服务领域比大湾区其他地区具有较大的优势。粤港澳三地应当加大区域协同合作,在相关领域进行先行先试,遴选一些诸如生态保护、医疗

养老、行业认证等公共服务领域,将三地的有关机构进行兼并,由三方统一组织,甚至应该加大任用港澳专业人士管理有关机构的力度,做实对接融合工作,减少大湾区内公共服务水平的落差。

这样的社会网络统一管理模式是符合新区域主义理念的,但也需区域内各协作方政府和社会组织进行紧密协作,才能达到集体行动的一致逻辑^[28]。因此,需要签订更多层面的区域协议来保证这些共同行动的组织性,需要设立区域共同基金等公共品来保证诸如大湾区平行社会保障体系的长期性和稳定性。这种设立共同机构的协同治理模式可以使大湾区内的居民就业与生活、企业投资与经营、政府监管与服务逐渐形成统一的管理模式和服务标准^[29]。在具体的多层次协作治理层面,要打破行政区行政治理的路径依赖,发挥民间组织在社会治理和公共品供给方面的作用。在国家鼓励的范围内,尝试将教育、医疗、社会保障、生态环境保护、知识产权法律服务等方面的有关机构进行合并,打造更加透明、高效、法治化、专业化的公共服务平台,提升大湾区在全球经济中的软实力,为国家进一步的改革开放做出更大的制度性贡献。

(六)人才的协作培养对提高大湾区公共服务均等化水平至关重要

珠三角地区一方面总体人才储备处于比较欠缺的状态,人才的国际化程度并不高;另一方面区域内人才的分布也很不均衡。港澳和内地之间的人才种类分布结构不平衡,广东省内城市之间的人才分布也很不平衡。人才分布如果做不到均衡,那么产业的融合、基本公共服务的均等化都是不可想象的。粤港澳大湾区要建设成为世界级城市群和创新创业中心,主要依靠的将是优质人力资源的集聚。而大湾区是目前中国比较能够吸引到大量优秀人力资源的区域,因此,三地政府一方面要加快制定有利于国际人才集聚大湾区的计划;另一方面要充分利用区域内的教育和市场资源,加大人才的协作培养,尤其是教育、医疗和科技方面的人才。

粤港澳大湾区三地的产业结构经过深度调整,已经逐渐形成比过去更好的分工和分布。在港澳和广东主要城市之间,在金融、法律、医疗等服务产业

已经有了较好的行业融合基础,未来还会在三地的科技创新方面形成更好的产业分工和融合。因此,如何利用大湾区的优质高等教育资源和企业资源,对三地的青年人才进行协作交流培养是大湾区发展的一项长远战略任务。经过长时间的改革开放,广东省的高等教育水平和科学研究水平已经有了长足的进步,国际化办学经验已经相当丰富,已经具备了为港澳地区广大青年做好高等教育和技能培养的能力,并且可以提供广东诸多高科技企业作为毕业生的实践基地^[30]。港澳地区由于特殊的历史原因,与英语、葡语国家和地区有着丰富的联系和合作基础,一直以来都扮演着“超级联系人”的角色,港澳的高校在特定的专业领域和科技创新行业领域具备更加丰富的教育经验。大湾区三地政府应当制定更加灵活的高等教育资源共享政策,加快职业资格的相互承认力度和进度,对具体的课程进行必要的改革和统一,加大粤港澳人才交流合作平台的建设力度,增加人才互动的形式,促进人才的协作培养效果。

三、公共品供给协同治理成效对国家大湾区发展战略的影响

改革开放以来中国的经济社会发展是以中央对地方的放权为主线而展开的,逐步形成以点带面的发展趋势,最终从经济特区到区域发展和城市群建设的发展战略^[31]。国家近期提出粤港澳大湾区发展战略规划,是期待通过在大湾区进行协同治理创新的先行先试,逐步将区域内的先进经验推广到内地其他城市群的区域发展战略中,最终有利于贯彻落实国家新发展理念,深入推进供给侧结构性改革,加快培育发展新动能、实现创新驱动发展,为我国经济创新力和竞争力不断增强提供支撑;同时也有利于进一步深化改革、扩大开放,建立与国际接轨的开放型经济新体制,建设高水平的参与国际经济合作新平台。这是推进新时代中国特色社会主义事业的重大战略部署之一,是广东省实现“四个走在前列”、全面实现社会主义现代化先行地的创新实践。粤港澳三地将主要围绕共建共治共享社会治理格局方面展开协同治理,努力打造国家全面走向

现代化的综合改革试验区和“一带一路”的超级门户和世界经济重要增长极。

在经济高度发展的区域,通过区域协同治理实现公共服务体系的改革创新,打造优质生活圈和国际一流的营商环境,进一步证明国家坚持以人民为中心、全体人民共享发展、改善民生的执政理念。世界经济社会格局已经发生了前所未有的变化,全球治理体系已经深刻变革,目前处在历史的重要转折期和机遇期。同时,世界范围内新一轮的技术产业革命和智慧城市建设已经蓬勃展开。国家在这个历史阶段隆重推进粤港澳大湾区建设,是希望大湾区在已有的产业积累优势基础上,通过区域协同治理,推动大湾区公共品供给跨境协作机制的建立和完善,一方面抓住产业调整布局的大机遇,抢占全球新科技产业制高点,实现大湾区的跨越式发展;另一方面吸引到世界顶级的人才为区域经济社会发展服务,使大湾区保持长远的核心竞争力。城镇化是未来中国社会发展的主轴,传统的城市工业文明体系要向以智慧城市建设为标志、以公共服务协同治理为基础的城市群发展模式转变^[32],粤港澳大湾区的公共品供给区域协同治理实践将可以提供很好的经验。

在国家区域发展战略层面,打造粤港澳大湾区世界级城市群的战略价值意义主要在于发挥好大湾区先进产业发展在国家发展中的引领功能,提升大湾区在泛珠三角地区发展中的辐射带动作用,并向华南地区延伸,形成辐射东南亚、南亚甚至台海两岸经贸区的重要支撑^[33]。国家的“一带一路”建设计划要求粤港澳大湾区在发挥深圳、广州、香港、澳门原有的国际贸易经验和最近几年广东自贸区建设经验的基础上,率先从体制建设上争取成为中国最重要的国际窗口。“一带一路”倡议的重点是创造双边或者多边的经贸合作方式,是一种全球经济治理的新思路。粤港澳大湾区具有连接世界和对外交流的区位优势,港澳社会的规则优势、市场环境优势也可以发挥重要的枢纽平台作用,这将为“一带一路”建设提供全方位的支撑。

参考文献:

[1] 乔纳森·S·戴维斯.城市政治学理论前沿(第二版)[M].

上海:上海人民出版社,2013.135-136.

[2] 崔晶.都市圈地方政府协作治理[M].北京:中国人民大学出版社,2015.21-22.

[3] 苏长和.中国地方政府与次区域合作:动力、行为及机制[J].世界经济与政治,2010,(5):20-21.

[4] 殷为华.新区域主义理论——中国区域规划新视角[M].南京:东南大学出版社,2013.

[5] 袁政.新区域主义及其对我国的启示[J].政治学研究,2011,(2):103.

[6] Brenner Neil. New State Spaces: Urban Governance and the Rescaling of Statehood [M]. Oxford: Oxford University Press,2004.176-177.

[7] 曹海军,霍伟桦.城市治理理论的范式转换及其对中国的启示[J].中国行政管理,2013,(7):96.

[8] Stephen P Osborne, Zoe Radnor, Greta Nasi. A New Theory for Public Service Management? Toward a Service-Dominant Approach [J]. American Review of Public Administration,2012,43(2):202-203.

[9] 杨道田.新区域主义视野下的中国区域治理:问题与反思[J].当代财经,2010,(3):91.

[10] 叶林.新区域主义的兴起与发展:一个综述[J].公共行政评论,2010,(3):178-179.

[11] H.V. Savitch, Ronald K. Vogel. Paths to New Regionalism[J]. State & Local Government Review, 2000,32(3):162-163.

[12] Altshuler Alan, Morri William. Governance and Opportunity in Metropolitan American[M]. DC: National Academy Press,1999.135.

[13] 张紧跟.论粤港澳大湾区建设中的区域一体化转型[J].学术研究,2018,(7):63.

[14] 王晨,罗思东.美国新城市化时期的地方政府[M].厦门:厦门大学出版社,2011.75-76.

[15] 罗思东.城市区域理论及其政策导向[J].厦门大学学报(哲学社会科学版),2011,(3):6.

[16] 蔡赤萌.粤港澳大湾区城市群建设的战略意义和现实挑战[J].广东社会科学,2017,(4):12.

[17] 叶林.城市扩张中的公共服务均等化困境[J].学术研究,2016,(2):70.

[18] 锁利铭.面向府际协作的城市群治理:趋势、特征与未来取向[J].经济社会体制比较,2016,(6):14.

[19] Karen Mossberger, Gerry Stoker. The Evolution of Urban Regime Theory: the challenge of conceptualization [J]. Urban Affairs Review, 2001,36(6):119-120.

[20] Shen, J., Luo X. From Fortress Hong Kong to Hong Kong-Shenzhen Metropolis: the emergence of govern-

- ment-led strategy for regional integration in Hong Kong [J]. *Journal of Contemporary China*, 2013, 22(84): 76-77.
- [21] 董皞. 特区租管地: 一种区域合作法律制度创新模式 [J]. *中国法学*, 2015, (1): 160-161.
- [22] 吴瑞坚. 新区域主义兴起与区域治理范式转变 [J]. *中国名城*, 2013, (12): 6.
- [23] 刘云刚, 侯璐璐, 许志桦. 粤港澳大湾区跨境区域协调: 现状、问题与展望 [J]. *城市观察*, 2018, (1): 21.
- [24] 席恒, 翟绍果. 养老保险可携性研究: 现状、问题与趋势 [J]. *社会保障研究*, 2013, (1): 79-80.
- [25] 王佃利, 王玉龙, 苟晓曼. 区域公共物品视角下的城市群合作治理机制研究 [J]. *中国行政管理*, 2015, (9): 8.
- [26] 田新朝. 跨境养老服务: 粤港澳大湾区的协同合作 [J]. *开放导报*, 2017, (5): 110-111.
- [27] 汪伟全. 区域合作中地方利益冲突的治理模式: 比较与启示 [J]. *政治学研究*, 2012, (2): 103.
- [28] 王友云, 赵圣文. 区域合作背景下政府间协议的一个分析框架: 集体行动中的博弈 [J]. *北京理工大学学报 (社会科学版)*, 2016, (3): 70.
- [29] 吕丽娜, 赵小燕. 中国城市群府际合作治理困境与对策: 基于元治理的视角 [J]. *武汉理工大学学报 (社会科学版)*, 2017, (3): 11.
- [30] 陈广汉. 粤港高校合作的现状、问题与对策 [A]. 梁庆寅, 陈广汉. 粤港澳区域合作与发展报告 (2010-2011) [C]. 北京: 社会科学文献出版社, 2011. 149-150.
- [31] 罗思东. 从小城镇到大都市: 改革开放以来我国城市化政策的演进 [J]. *马克思主义与现实*, 2014, (6): 181.
- [32] 邢华. 我国区域合作的纵向嵌入式治理机制研究: 基于交易成本的视角 [J]. *中国行政管理*, 2015, (10): 81.
- [33] 谢宝剑, 高洁儒. 粤港跨境区域协同创新系统研究 [J]. *港澳研究*, 2017, (1): 59.

【责任编辑:周琍】

Collaborative Governance of Public Goods Supply in the Greater Bay Area from the Perspective of New Regionalism

ZHANG Shu-jian, HUANG Wei-ping

(Institute of Urban Governance, Shenzhen University, Shenzhen, Guangdong, 518060)

Abstract: Chinese government launched the Greater Bay Area development strategy to build a world-class urban agglomeration and quality life in this region. The key to the implementation of this strategy lies in increasing collaborative governance among the governments and communities in public goods supply, enhancing coordination of public policies, achieving more balanced development of public service within the region, and improving the core competitiveness of regional development. At present, the system difference within this region has adverse effects on regional integration and development. New regionalism theory emphasizes regional members spontaneously form a regional alliance for common interests, and attaches great importance to the pluralistic behavior subjects involving “state, market and society” to better address the issue that the vertical system of metropolitan governments cannot operate effectively in the regional coordinated development of urban agglomerations. From the perspective of new regionalism, in regional collaborative governance of public goods supply, we should attach importance to the regional joint planning and coordination in the Greater Bay Area and the top-level design of the development within the region, explore the use of leased land as an important legal means of regional integration, establish a parallel social security system to make “social security portable” for cross-border workers, and bring the greatest convenience to the flow of human resource elements. Besides, we should expand cross-border public services for the elderly in Hong Kong and Macao through a collaborative approach to address the aging population within the region. In addition, we need to draw on the advantages of Hong Kong and Macao to cultivate developed production relation supporting social networks, and attach importance to collaborative development of talents.

Key words: new regionalism; Guangdong-Hong Kong-Macao Greater Bay Area; public goods supply; urban agglomeration; collaborative governance