

高质量发展视域下大湾区区域共治体系优化研究

邹剑波 龚娅玲

广州城市理工学院马克思主义学院, 广东 广州 510800

摘要: 粤港澳大湾区由基础设施联通迈向制度深度协同, 区域治理仍受制度差异、利益分配、数据壁垒与执行衔接不足制约。高质量发展要求共治体系从项目协调转向规则协同、从行政推动转向多元参与、从单项突破转向系统集成。应完善分层议事与执行机制, 健全成本收益协调制度, 建设可信数据合作平台, 强化公共服务衔接和跨域风险联防, 以制度优势释放区域整体效能。

关键词: 粤港澳大湾区; 高质量发展; 区域共治; 制度协同

DOI: 10.64649/yh.jydk.issn3080-2660.202610078

0 引言

粤港澳大湾区兼具跨行政区、跨法域和高度市场化等特征, 其发展成效不只取决于资源投入与项目数量, 更取决于不同制度之间能否形成稳定、低成本、可持续的协作关系。随着交通网络逐步成形, 人才、资本、数据和公共服务跨境流动需求持续增长, 过去以单项协议和临时协调为主的合作方式已难以承载深层次融合任务。区域共治因此成为高质量发展的制度支点。本文从治理目标、运行结构与实施条件出发, 分析现行体系的主要梗阻, 并提出具有渐进性和可操作性的优化方案。

1 高质量发展对大湾区区域共治提出的新要求

1.1 区域共治的内涵由事务协调转向发展质量塑造

高质量发展关注创新效率、公共福祉、绿色转型和安全韧性的统一。与传统区域合作相比, 区域共治不是各地政策的简单叠加, 也不是把所有事务交由同一机构处理, 而是在承认制度差异和城市功能分工的基础上, 对跨域公共事务形成共同议题、协商规则、执行责任和评价标准。刘云刚等指出, 大湾区协同发展涉及不同尺度的功能定位和多主体利益博弈, 若忽视尺度差异, 容易出现政策目标与治理能力错位^[1]。因此, 共治体系首先要识别何种事务适合湾区统筹、何种事务应由城市负责、何种事务需要合作平台先行试验, 以治理尺度匹配问题尺度。

1.2 多中心格局要求形成分层分类的协作结构

大湾区内香港、澳门与珠三角九市在法律制度、行政层级、产业结构和公共服务体系方面差异明显, 广州、深圳、香港、澳门等核心城市又具有不同的功能优势。陈文、陈设将这种关系概括为城市群跨域合作中的“层级竞合”, 其难点集中在行政结构、要素流动和治理效能

之间的张力^[2]。这说明, 单纯依靠上级推动可以迅速启动合作, 却难以替代常态化的横向协商。有效共治应形成中央指导、粤港澳协商、城市联动、平台试验和社会参与相互衔接的结构。

1.3 制度多样性需要转化为开放合作优势

制度差异常常被认为是要素流动时所面对的成本, 然而它同时也为制度创新提供了比较、试验的空间。香港具备的国际化专业服务、澳门拥有的中葡平台功能、珠三角完备的产业模式, 能够通过规则相衔接进而形成互补。李云等人针对深港跨界区域展开的研究显示, 多层次政府共同商议组群、动态政策网络, 能够增强跨界治理韧性^[3]。这表明大湾区没有必要去追求制度形式完全一致, 而是应当依据具体场景来建立相互认可、结果等效、风险可控的接口。区域共治的关键之处在于将差异控制在市场主体、居民能够理解并且可以遵循的范围之内。对于成熟度较高的事项而言, 可以推动资质互认、标准共用、服务互通。而对于差异较大且风险敏感的事项, 能够采取限定主体、限定区域、限定用途的试点方式。对于尚未具备统一条件的事项, 应当公开规则差异和办理路径, 以此降低信息搜寻成本。

2 大湾区区域共治体系运行中的现实梗阻

2.1 议事协调与执行落实之间存在落差

现有合作机制已经覆盖经贸、交通、科技、生态和民生等领域, 但部分议题仍呈现协议多、任务散、跟踪弱的特点。协商成果往往以原则性共识表达, 转化为部门清单、实施期限和责任链条的过程不够稳定。三地部门职能边界和审批程序不同, 同一事项进入执行阶段后, 容易因依据、口径或授权不足而反复协调。与此同时, 专题机制之间缺少横向联动, 一个跨境项目可能同时面对规划、财政、数据、行业监管等多套程序, 单一部门难以完成整体推进。

2.2 要素流动规则仍存在结构性摩擦

大湾区人员、资本、技术和数据流动的活跃程度不断提高,但不同要素的开放节奏并不一致。毛艳华、李子文认为,粤港澳之间存在非对称要素流动,市场一体化不能只关注流量扩大,还需处理制度成本和利益分配问题^[4]。现实中,职业资格、科研资金、医疗支付、数据出境、知识产权保护等事项往往涉及多项规则。企业与居民即使具备跨境需求,也可能因办理成本高、政策信息分散或结果不确定而放弃。规则衔接目前还存在着“单点便利、链条不畅”的状况。像某项资格获得认可之后,执业登记、责任保险、持续教育未必能够同步进行衔接,数据可以在特定项目里使用,然而采集标准、授权方式、责任追溯还没有形成完整的规范。如果局部突破缺少上下游制度配套,实际效能会大大降低。

2.3 城市利益协调和成本分担机制不够健全

区域合作会产生整体收益,然而未必能让各个城市在同一时期均衡地获得收益。核心城市或许会吸引人才和资本集聚,外围城市则要承担生态保护、基础设施配套或者公共服务供给的成本。重大交通项目、跨界河流治理、产业转移、公共服务共享都涉及到投入、收益与风险在空间上的分离。如果依照行政辖区来核算绩效和财政责任,地方政府会优先考虑本地能够看到的收益,跨域合作有可能停留在争议较小的领域。现有的补偿方式大多与具体项目挂钩,缺少依据长期外溢效应建立起来的稳定安排。产业合作园区的税收分享、生态保护地区的发展机会、跨城通勤人口的服务成本等问题,需要透明且可预期的计算规则。不然的话,合作越深入,潜在的利益矛盾就越容易出现。

2.4 数据共享与多元参与尚未形成稳定支撑

区域共治要求及时掌握跨境方面的人流、物流、资金流、创新流、生态环境的变化,然而数据分别由不同地区、部门、市场主体所掌握,统计口径、更新周期、合规要求存在差异。部分平台重视建设而轻视治理,虽然能够汇集信息,却难以支持联合分析和政策评估。数据共享责任不明确会使部门倾向于少共享或者只共享结果,从而影响联合决策的精准度。企业、行业协会、高校、专业机构、居民是跨境活动的直接参与者,不过其意见进入区域议事机制的渠道比较零散。政策制定若主要依靠部门内部判断,容易忽视真实使用场景,公众参与若仅仅在方案形成后征求意见,也很难对议题选择产生影响。共治模式需要将社会参与融入政策形成与评价过程,而非仅停留在信息发布方面。

3 高质量发展导向下区域共治体系的优化路径

3.1 建立分层议事与项目闭环机制

首先要对现有的合作框架加以完善,要建立“综合议事加专题执行加城市协作”的运行结构。在综合方面主要负责确定年度重点事项、协调跨部门的争议问题、审议评估结果情况,在专题方面需要围绕规则衔接、科技创新、生态环境、公共服务和应急安全等方面设置稳定的工作小组,在城市协作方面要针对通勤圈、产业链、流域等具体空间组织联合行动。对于每一项合作任务,都要明确牵头单位、参与主体、规则依据、完成时限、评估指标等内容。其次,建立合作事项全周期台账。议题进入后先进行权限和风险审查,再形成可执行方案;试点期间保留问题记录和政策反馈;期满后由第三方或跨部门小组评估成本、收益和可复制条件。对争议事项设置限时协调与升级处理程序,避免长期搁置。毛艳华提出,大湾区融合发展需要强化规则衔接、机制对接,并依托合作平台发挥先行试验作用^[5]。

3.2 完善规则衔接和互认实施方式

规则衔接应以使用场景为单元,绘制从申请到履责的完整流程。对职业资格、科研合作、跨境医疗、金融服务和商事登记等高频事项,应逐项梳理法律依据、主管部门、材料标准和责任边界,优先消除重复证明与多头审核。能够统一的技术标准可共同制定;难以统一的制度规则可采用结果互认、等效评估或负面清单;风险较高的事项可在合作平台内实施监管沙盒。规则调整前开展兼容性评估,判断其是否增加其他地区的执行成本;涉及多部门的政策同步发布操作指引,减少原则规定与具体办理之间的空档。

3.3 构建利益共享与跨域补偿制度

区域合作项目立项时应同步设计利益分配和成本分担方案。对可计量的经营性项目,可按照资本投入、资源贡献、运营责任和风险承担确定收益比例;对生态治理、公共服务等外溢性较强的事项,可由受益地区、上级财政和市场主体共同承担成本。探索建立湾区合作专项资金,重点支持跨城基础设施接口、联合实验室、生态补偿和公共服务互认。

绩效考核也要体现区域贡献。对承担生态保护、产业承接或公共服务输出的城市,不宜只以本地税收和投资增量评价,而应将减排贡献、服务覆盖、产业链稳定和协作任务完成度纳入考核。建立公开的成本收益测算模型和年度披露制度,让各方清楚合作收益如何形成、成本如何分担,从而减少短期博弈。

3.4 建设安全可信的区域数据合作平台

数据平台建设应从集中汇聚转向可信协作。三地可先形成公共数据目录、指标词典和接口规范,对交通、生态、公共卫生、市场监管和应急管理高频数据明确更新周期与质量责任。原始数据不宜跨境集中存储的,可通过隐私计算、可信执行环境等方式完成联合分析,使数据可用而不被无序复制。

3.5 推进公共服务协同和区域风险联防

高质量共治最终要落到居民体验。可围绕跨境通勤、教育衔接、医疗结算、养老服务和社会保障,建立高频事项清单与统一服务入口。对暂时不能互认的事项,应提供清晰转接渠道和人工协助,避免制度差异转化为个人负担。引入居民满意度、办理时长、重复提交率和争议解决率等指标,检验政策是否真正改善服务。

大湾区人口密集、产业关联紧密,公共卫生、极端天气、环境污染、金融波动和供应链中断均可能跨域传导。应编制共同风险目录,统一预警等级和信息报送要素,定期开展跨境联合演练。重大事件发生后,由相关地区同步研判、分工处置并公开关键信息。常态协作积累的信任与规则,能够降低突发状态下的沟通成本,提升区域韧性。

4 区域共治体系优化的实施保障

4.1 坚持渐进试验与法治化定型相结合

大湾区制度环境复杂,改革不能依赖一次性总体设计。可选择需求迫切、风险可控、受益清晰的事项先行试验,通过小范围运行发现法律冲突、监管空白和执行成本。试点成熟后,应及时以协议、规章或标准形式固定权责关系,明确适用期限和退出条件。涉及居民权益和市

场公平的规则,要提供申诉、复议或司法救济渠道,防止便利化措施削弱权利保障。

4.2 建立结果导向的评价与反馈机制

共治绩效评价应减少对会议数量、协议数量 and 项目开工率的依赖,重点观察跨境交易成本是否下降、公共服务是否连续、生态质量是否改善、风险处置是否及时。指标设置既要反映湾区整体增益,也要识别城市间受益差异。评价结果应与下一年度任务、资金安排和试点扩围挂钩,并向社会公开主要结论。对长期效果不佳的机制,应允许调整牵头主体、缩小试点范围或停止实施。

4.3 培育稳定的专业参与网络

跨域治理涉及法律、金融、数据、生态和公共服务等专业问题,仅靠行政协调难以覆盖全部知识需求。应建立湾区专家库和第三方评估机构名录,支持高校、智库、行业协会参与规则论证、风险评估和政策复盘。对企业与居民可设置常态化议题征集渠道,在政策设计早期吸收使用者意见。专业参与必须公开利益关系和论证依据,避免咨询程序形式化或被少数利益主体主导。

5 结语

大湾区区域共治的优化,本质上是把多元制度、多中心和高流动性的区域特征转化为协同优势。高质量发展要求治理重心由项目联通进一步转向规则衔接、利益协调、公共服务与风险共担。通过分层议事、闭环执行、可信数据合作和多元参与,可逐步降低跨域制度成本。改革既要尊重“一国两制”边界,又要以具体场景持续试验,使成熟经验及时制度化,形成稳定、透明且富有韧性的湾区共治体系。

参考文献:

- [1] 刘云刚,张吉星,王丰龙.粤港澳大湾区协同发展中的尺度陷阱[J].地理科学进展,2022,41(9):11.DOI:10.18306/dlkxjz.2022.09.010.
- [2] 陈文,陈设.层级竞合:粤港澳大湾区城市群跨域合作与协同治理[J].复旦城市治理评论,2023(1):3-28.
- [3] 李云,沈凤钱,申霄媛,等.跨界治理网络视角下深港跨界区域协同发展研究[J].热带地理,2023,43(12):2249-2262.DOI:10.13284/j.cnki.rddl.003787.
- [4] 毛艳华,李子文.粤港澳大湾区非对称要素流动与市场一体化建设[J].学术论坛,2023,46(3):21-31.DOI:10.3969/j.issn.1004-4434.2023.03.004.
- [5] 毛艳华.粤港澳大湾区融合发展新态势与推进路径[J].人民论坛,2024(24).

作者简介: 邹剑波(1982—),男,汉族,广东梅州人,哲学硕士,副教授,主要研究方向为马克思主义哲学。

龚娅玲(1981—),女,汉族,江西贵溪人,哲学硕士,讲师,主要研究方向为思想政治教育。

项目信息: 广东省哲学社会科学规划学科共建项目《新时代粤港澳大湾区维护国家安全合作机制创新研究》(批准号:GD23XTQ03)。