

导语：粤港澳大湾区的发展、创新与理论阐释

李芝兰 叶 林*

建设粤港澳大湾区是习近平总书记亲自谋划、亲自部署和亲自推动的国家战略。2019年2月18日，中共中央、国务院印发《粤港澳大湾区发展规划纲要》。其后，2019年7月，广东省印发《关于贯彻落实〈粤港澳大湾区发展规划纲要〉的实施意见》和《推进粤港澳大湾区建设三年行动计划（2018—2020年）》。从政策层面看，可说是正式拉开了实践的序幕。广东省将从优化提升空间发展格局、建设国际科技创新中心、构建现代化基础设施体系、协同构建具有国际竞争力的现代产业体系、推进生态文明建设、建设宜居宜业宜游的优质生活圈、加快形成全面开放新格局、共建粤港澳合作发展平台八个方面，携手港澳全方位推进建设富有国际竞争力的世界级城市群，进而辐射全国其他区域的改革和发展。

实施建设粤港澳大湾区的战略，首先是要形成恰当的理论认识。要完成好突破现状的任务，除了把握方向，在进程中还要拿捏好步伐缓急，对不同改革内容要适当评估优先次序，才可突出重点，做到统筹协调。凡此种种，理论的引领和启发至关重要。承载着对工业化国家面临的多次能源、财政、金融危机以及不少发展中国家在社会经济转型期间阵痛的反思和经验，20世纪70年代后有关广义治理的理论和研究在海外蓬勃发展。其中，制度主义理论的发展尤为突出。制度主义源起自早年政治学理论及对政府组织和宪法、法律等正规制度的研究，从周朝末的儒法各家学说，到近代托马斯·霍布斯（Thomas Hobbes）的《利维坦》（*Leviathan*）（Hobbes, 1651）、尼可罗·马基亚维利（Niccolò Machiavelli）的《君主论》（*The Prince*）（Machiavelli, 2008 [1532]），及至近期的罗伯特·古汀（Robert E. Goodin）的《制度设计理论》（*Theory of Institutional Design*）（Goodin, 1996）等研究，不断焕发着新的生命力。到20世纪后期，结合了行为主义理论和理性选择理论、历史学和文化视角发展出的新制度主义，却由于“制度”概念的含义宽泛，难以清晰分辨不同形式、不同内容的制度的不同影响，而被批评为“失焦”“模糊不清”，“什么都是制度，那制度其实便没有解释力了”（Peters, 2019 [1999]）。

* 李芝兰，香港城市大学公共政策学系/香港持续发展研究中心，教授；叶林，中山大学中国公共管理研究中心/政治与公共事务管理学院，教授。

然而，制度主义理论并未因此停步，深入的理论研究提出了一系列关键难题，例如在解释制度变迁的可能和实现变迁的机制上，安东尼·吉登斯（Anthony Giddens）（Giddens, 1984）提出的“结构化”（Structuration）具体是如何导致制度改变的？“能动”与“结构”的辩证关系如何落地？如果能动性都是具有“嵌入性”的，即受到当前以及过往历史时空的影响，那么这个“能动性”概念是否具有分析上的意义（Garud et al., 2007）？针对这些尖锐问题，近年来涌现了许多可喜的思考。近几十年来世界不同角落产生的剧烈变化为研究者提供了丰富的实证素材，直观地冲击了人们对理性选择主义理论的过分简单的论述的倚赖，真实生动的社会变化提醒人们制度变迁正在切实地发生。而且当研究者看到了现实世界充斥的多元因素互动及内生性，便不再那么囿于高效、简洁的简单性原则（Principle of Parsimony），这未尝不是理论研究的一个突破。当然，理论的作用仍然是明晰这些复杂元素的关系以及箇中互动的过程，因此对简单性原则的追求终究存在。但如此一来，原本被认为内容太繁杂的制度主义理论反而为这些探索提供了一个合适的框架。作为起点，近年不少研究者对理论难题发起攻关，反过来促进了制度理论的发展。^①

建设粤港澳大湾区的国家战略对理论发展和政策实践提出了新的要求。粤港澳大湾区蕴涵着历史、文化和社会经济发展的丰富交汇，这里面既有国家和地区层面的，更多的是社群、企业、家庭和个人层面的，协调这种跨层面、时空和涉及不同利益和文化习惯的多元行为主体的治理机制，本身是呈现什么样的形态，具有怎样的稳定性，都需要适切的理论框架来解释，以及预见未来的发展可能，从而为公共政策和社会行为提供知性的养分和指引。

本专刊为此推出 11 篇文章，第一部分 5 篇文章从粤港澳大湾区的协同治理和跨域合作的宏观角度探索大湾区的特点和潜力，其中文宏和李芝兰等所著的两篇文章均采用了制度主义理论，分别论述了大湾区战略所体现的‘嵌入性’将有助区域内部协调，及通过用好不同制度逻辑之间的差异来推进制度变迁，以达致更有利的发展。第二部分 6 篇文章则从具体的政策领域，包括基础设施、文化教育、医疗服务、青年交流和廉政治理等方面对粤港澳大湾区发展的现状、挑战和机遇做了全方位的深描。来自大湾区数家高校的学者通过历史变迁和中外比较多个角度，多方面展现了粤港澳大湾区的制度创新与协同发展，对未来的发展及深化改革的影响提出了展望和建议。呈现了深刻的理论和实践思考，同时也为本领域的研究添砖加瓦，抛砖引玉。

^① 关于制度主义理论的最新研究进展，可参看罗伊斯顿·格林伍德（Royston Greenwood）等所编书籍（Greenwood et al., 2017）。

第一部分：粤港澳大湾区的制度创新与合作发展

文宏和林彬的文章《国家战略嵌入地方发展：对竞争型府际合作的解释》在央地互动过程和中央政府介入程度二维框架下，提出了“国家战略嵌入”的府际合作新模式。以建设粤港澳大湾区为例，即地方政府通过自主试验推进政策创新，中央政府介入后推动地方改革走向规划整合，推动大湾区的制度设计和发展。粤港澳大湾区是具有“三个关税区、三种法域、四个核心城市”的跨政治制度、跨行政体制、跨经济体系的巨型区域，其深入发展可能遇到地区权限不对等、行政地位错位和竞争关系难以避免等挑战，国家战略的嵌入，可以为跨区域合作发展提供新契机和新模式，推动引导粤港澳三地政府达成共识，协调各方利益，形成协同发展。

李芝兰等的文章《制度差异与制度创新：多元制度互动下的大湾区改革》通过分析深圳前海的工程建设管理制度改革案例，从制度差异与制度创新的角度剖析了多元制度互动下的大湾区改革，探讨粤港澳内部的制度差异对制度创新的促进机制。该文借鉴制度主义理论构建了“制度差异—张力—制度创新”的理论框架，发现大湾区内多元制度间的频繁互动带来了制度张力，促使行动主体产生反思、寻求改变并设计改革方案，最终导致改革。作者指出，内地与港澳的制度在“一国两制”方针下得以多元共存，制度差异造成的张力恰是大湾区改革的创新源泉，如能充分利用制度多元的优势，借鉴和学习区域内不同的制度经验，粤港澳大湾区将较快提升制度水平、促进地区和国家发展。

杨爱平和林振群的文章《世界三大湾区的跨域治理机构：模式分类与比较分析》通过对世界三大湾区形成的类型多样、功能各异的跨域治理机构，依据“类同度”和“依存度”两个分类维度，进行对比和划分，总结出官方型、半官方型、专区型、协会型、商会型5种类型的跨域治理机构，提出对粤港澳大湾区跨域治理机构建设的重要启示。

赵辰霖和徐菁媛的文章《粤港澳大湾区一体化下的粤港协同治理——基于三种合作形式的案例比较研究》以协同治理网络作为分析框架，通过对港珠澳大桥建设、东深供水工程和珠三角空气污染治理三个案例，从正式和非正式程序两条路径分析了“程序和制度因素”对协同行动力的作用 and 影响。协同主体间的动态关系（非正式程序）对协同行动的过程和产出不仅降低了参与主体间的协同行动效率，同时也减少了整个协同网络的产出。因此，粤港澳大湾区的决策者和多边治理机构需要致力于提高未来协同治理网络的有效性和产出效能。

韩梓轩等的文章《基于无监督学习方法的收缩城市识别研究——以粤港澳大

湾区9座地级市为例》关注了当今世界城市发展的一个重要特征，即收缩型的城市发展，并通过对粤港澳大湾区城市群中9座地级市2008—2017年间的统计面板数据、灯光遥感数据DMSP/OLS的分析，从经济、人口、空间地理、行政4个维度出发，构建了收缩城市特征的指标组成的识别体系。继而，通过无监督学习中的k均值聚类算法与定量方法中的因子分析等方法发现了珠三角的（1）深圳、（2）广州、（3）珠海、中山、东莞和佛山分别呈现出（1）“全面型扩张”、（2）“空间稳定型扩张”和（3）“稳定型”的城市特征；而肇庆、江门、惠州三个城市属于“人口流失型收缩城市”。粤港澳大湾区的发展，需要从自然条件测算、地区政策引导和区域内基础设施建设等方面应对收缩城市的出现，合理规划城市群健康发展。

第二部分：粤港澳大湾区的政策创新与跨境协同

刘珺如和毛艳华的文章《粤港澳大湾区跨区域基础设施协调制度的构建与完善——基于港珠澳大桥和欧盟TEN-T项目的比较》聚焦粤港澳大湾区的基础设施建设，通过港珠澳大桥和欧盟TEN-T基础设施计划的比较，系统分析了跨区域基础设施项目中的区域协调制度。未来粤港澳大湾区的基础设施建设可以借鉴欧盟的经验，在法治化的框架下实施区域协调，完善中央、区域和地方层面的多元治理主体之间的权能分配制度，着重提升“跨区域”的公共利益，扩大区域治理的协调范围，创新公众参与机制。

许长青和黄玉梅的文章《协同共治：粤港澳大湾区建设中大学的角色定位及其实现路径》重点关注了大学在大湾区建设中承担的重要角色。大学作为推动科技创新，加强成果转化，推广文化传播，提供人才源泉的重要平台，在世界各大湾区的发展中不可或缺。粤港澳大湾区的发展是在全球激烈竞争的背景下起步和推进的，具体情境，实现大学积极治理的主体角色，必须发挥多元主体协同共治的作用，湾区高等教育协同治理路径表现为大学与政府协同、大学与市场协同、大学与社会协同、大学与大学协同以及大学内部治理协同。

肖汉宇等的文章《行贿意愿差异与大湾区廉政合作治理：基于A市与香港的比较研究》利用在大湾区A市与香港所做的问卷调查，提出了内地与香港在廉政治理上需携手共进，加强反腐败工作的沟通、协调与合作。粤港澳大湾区发展的国家战略为廉政治理的跨地区合作与发展带来了机遇，需要深入探讨在不同的地方治理结构和管制机制下，如何提升跨地区的廉政治理水平。

肖棣文等的文章《理念认同与共生互赖：大湾区跨境公共服务中的合作治理——基于香港大学深圳医院的分析》深入分析了香港大学深圳医院的建设与

发展，展示在“一国两制”背景下跨境医疗服务供给过程中行动者之间的合作互动。“看病难”和“看病贵”问题已经成为我国提升卫生医疗公共服务水平的重要挑战。香港大学深圳医院利用香港医疗服务体系的经验，移入、深耕于深圳，为跨境和跨体制公共服务供给中的政府与社会合作提供了有益的思路和丰富的实践，对提升粤港澳大湾区的公共服务水平，创新公共服务提供方式有重要的意义。

李磊等的文章《群际互动与区域文化协同发展：基于粤港澳大湾区的案例研究》重点分析了区域协调发展中的文化融合，通过对粤港澳大湾区的群际互动关系及运行机制的分析，发现强组织间合作推动粤港澳大湾区文化融合作用明显，弱组织较多依托强组织开展区域文化间的群际互动。广东省积极推动粤港澳大湾区文化融合，港澳两地广泛参与粤港澳大湾区文化交流合作的群际互动。粤港澳大湾区的发展，除了在基础设施等“硬件”上的积极投入，也非常需要从文化交流的途径区域深度融合。

傅承哲等的文章《香港青年内地发展政策与大湾区“融合发展”——基于HKPSSD数据的实证研究》聚焦了港澳青年在内地的的发展。人才要素是区域创新发展的核心动力。大湾区的发展面临着多种要素难以自由流动的困境和瓶颈。文章通过对香港社会动态追踪调查数据的分析，评估内地发展政策对香港青年国家认同的效应，通过多渠道协助港澳青年真正融入内地的社会生活和文化体系，推动粤港澳大湾区融合发展的战略目标。

政策启示与未来研究方向

我们欣见粤港澳大湾区的研究已经从制度构建开始，逐步深入到考察具体的政策设计、实施和效果。从第一部分的5篇文章可以看出，粤港澳大湾区的制度设计展现了“国家战略嵌入”的特点，有助于推动地方政府的协同合作。通过两岸三地的制度差异和相互学习，充分挖掘制度互融互通，推进改革和区域协同发展。这些制度创新有助于突出大湾区优势，融入城市集群化发展。同时，借助于全球其他湾区的经验借鉴，建设适合国情的跨域治理机构，构建完善的跨域协作治理体系。首先，在合作中应重视与立法和司法部门间的关系，以减少合作过程中的摩擦。其次，政府需制定应对潜在摩擦的预案，以避免合作中的预算超支和工期延误。最后，跨境合作需打破“协同计划，各自实施”的现状，提高参与者间的相互监督，实现合作效率的提升。

第二部分的6篇文章涉及了粤港澳大湾区建设的热点政策领域。在基础设施建设方面，欧盟为大湾区提供了跨境、跨域合作的经验，特别是跨域交通设施，

将成为城市之间互融互通的关键网络。高等教育机构的协同发展，既能为大湾区的腾飞提供高素质人才，又可以加快科技成果转化，促进和谐有序、充满活力、融合发展。监管治理和廉政政策也将成为大湾区间各行政区相互合作、互相学习的重要领域。虽然不同的经济社会环境对监管领域的政策带来复杂的影响，各地之间的经验借鉴和联手执法将大大推动监管的力度，提高治理的效果。青年和文化，是区域创新的经典主题。粤港澳大湾区内城市间的联系日益紧密，青年们的跨地区发展，文化活动的跨地区融合，将为区域协同发展提供巨大的推力。包括医疗卫生在内的公共服务领域，两岸三地也可以产生相关借鉴的制度创新，成为粤港澳大湾区发展的典型特色。

今次专刊呈现的研究成果不只展示了全球湾区的发展经验对粤港澳大湾区的有益借鉴，亦提出要借着推动港澳和内地的协同合作，利用多元制度的优势，大湾区建设可成为重要的促进机制，使湾区内制度改革加快推动，从而进一步提高创新发展、开放程度和经济活力。除了制度主义理论，本专刊不同的文章亦采用了协同治理理论、网络分析、城市社会学、空间分析、府际分析和国家社会关系等多种理论和角度。粤港澳大湾区的研究诚然需要更加深入和多元化，引入多学科、多角度的研究方法，从宏观的制度设计，到具体的政策执行，在实践发展中找问题，通过理论的分析来推敲求证答案。理论和实践的角度辩证互动，重视对具体问题进行分析，将推动粤港澳大湾区建设目标的持续实现。

参考文献

- Garud, R., Hardy, C. & Maguire, S. (2007). Institutional Entrepreneurship as Embedded Agency: An Introduction to the Special Issue. *Organisation Studies*, 28 (7): 957 – 969.
- Giddens, A. (1984). *The Constitution of Society: Outline of the Theory of Structuration*. London: University of California Press.
- Goodin, R. E. Ed. (1996). *The Theory of Institutional Design*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Greenwood, R., Oliver, C., Lawrence, T. B. & Meyer, R. E. Eds. (2017). *The Sage Handbook of Organizational Institutionalism*. London: Sage.
- Hobbes, T. (1651). *Leviathan*. Menston: Scolar P.
- Peters, B. G. (2019). *Institutional Theory in Political Science: The New Institutionalism*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Machiavelli, N. (2008). *The Prince*. Indianapolis/Cambridge: Hackett Publishing.