

世界三大湾区的跨域治理机构： 模式分类与比较分析

杨爱平 林振群*

【摘要】跨域治理机构是因应和解决区域公共问题，协助政府开展跨域事务治理的不可或缺力量。世界三大湾区在长期的演进发展过程中，逐步建构生成了类型多样、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，可以对世界三大湾区的跨域治理机构做不同的划分，识别出官方型、半官方型、专区型、协会型、商会型跨域治理机构。通过对五种模式的代表性机构的比较分析，总结其优缺点、共性与差异及适用性，进而找寻出对粤港澳大湾区跨域治理机构建设的几点启示：一是借鉴东京湾区经验，建立健全类同度和依存度都较高的官方型或半官方型跨域治理机构；二是吸收旧金山湾区和纽约湾区启示，创设类同度较低、依存度较高的协会型跨域治理机构；三是探索建设商界驱动的商会型跨域治理机构，从而形成以政府为核心、多元主体参与的大湾区跨域协作治理体系。

【关键词】世界三大湾区 跨域治理机构 粤港澳大湾区 跨域治理

【中图分类号】D63

【文献标识码】A

【文章编号】1674-2486 (2020) 02-0040-18

【政策之窗】

- 在旧金山湾区、纽约湾区、东京湾区的发展中，跨域治理机构功不可没。
- 三大湾区的跨域治理机构可划分为官方型、半官方型、专区型、协会型、商会型五种模式。
- 五种机构模式有助于粤港澳大湾区借鉴经验，建设适合国情的跨域治理机构，从而形成一套完善的跨域协作治理体系。

* 杨爱平，华南师范大学政治与公共管理学院，教授；林振群，华南师范大学政治与公共管理学院，硕士研究生。感谢匿名评审人的意见。

基金项目：2019年度国家社会科学基金一般项目“府际关系视域下粤港澳大湾区协同治理机制体系研究”（19BZZ047）。

一、引言

自港澳回归以来，港澳两个特别行政区就重新纳入中国的国家治理体系，成为中央政府统一治下的地方行政区域。在此制度环境下，粤港澳间的地区关系也由回归前的区域经济合作关系转变为“一国两制”下的粤港澳政府合作治理问题。当前，国家正在大力推进粤港澳大湾区建设，在大湾区建设的国家战略和话语体系下，传统的粤港澳政府合作治理又过渡到粤港澳大湾区治理阶段。即是说，湾区治理已成为粤港澳跨域治理的新常态。而从湾区治理的内在逻辑看，湾区事务治理主体是否多元化、湾区事务的社会参与度，是湾区治理区别于传统的粤港澳政府合作治理的重要方面。对此，《粤港澳大湾区发展规划纲要》在最后一章规划实施部分，专门谈到了“扩大社会参与”问题，提出要积极发挥智库、行政咨询体系、专业界别、公众参与在大湾区跨域治理中的作用。但目前而言，国内学者对于如何扩大粤港澳大湾区的社会参与，积极发挥各种跨域治理机构在大湾区跨域事务治理中的作用问题，鲜有关注，回应不足。从世界三大湾区（旧金山湾区、纽约湾区、东京湾区）的治理经验来看，在其几十年乃至百多年的长期演进发展中，为有效应对湾区公共事务，解决湾区公共问题，三大湾区逐渐建构了强大的跨域治理机构，协助处理湾区跨域事务。为此，本文以世界三大湾区为分析对象，运用类型学分析和比较研究的方法，专门聚焦研究三大湾区跨域治理机构建设经验，并结合中国特色的国家治理情境和粤港澳区域实际，讨论其对粤港澳大湾区跨域治理机构建设的几点启示。希望通过此项研究，不仅对跨域治理机构的类型学分析有知识增长意义，而且对粤港澳大湾区跨域治理实践带来一定的政策启迪价值。

二、世界三大湾区跨域治理机构的类型划分

（一）跨域治理机构分类的研究述评

跨域治理机构的出现源于现实中所遭遇的区域协调问题。随着各行政区间交流频次、交流深度的不断增加，碎化、单一的政府已无法有效地解决诸如跨域公共设施的选址、区域环境的治理、跨域社会福利的供给等跨域公共事务（奥斯特罗姆等，2004；Brunetti，1991），而组建跨域治理机构进行区域协调就成为解决问题的一种重要手段。从跨域治理实践来看，因应不同甚至类同的跨

域公共事务治理之需，不同国家或地区会形成风格迥异的跨域治理机构。具体而言，这些机构在理念、结构、路径等方面有着不小差异，表现出多样性特色。进入21世纪以来，随着我国区域公共管理和区域治理研究的不断发展，研究者愈发重视对国内外跨域治理机构的探究。其中，一种研究是依据不同的分类标准，从整体上对跨域治理机构的类型做概要的分类。比如，洪世键（2009）依据传统区域主义、“公共选择”学派、新区域主义三种不同的理论，将大都市治理模式划分为集权化的大都市政府模式、分权的市场竞争模式和网络化的地方合作模式，进而将各式跨域治理机构归并到这三种治理模式中。汪伟全（2011）在对国外区域协调机构的研究中，根据机构产生的缘由及其权限特征，将区域协调机构概括为三种类型，即：地方自发组成的自愿性区域组织、地方约定而成的约束性区域组织和上级批准设立的区域管理机构。王川兰（2006）从地方政府间合作的角度，根据区域合作行政实现形式的制度化、组织化程度，划分了刚性的制度化“行政性”体制下的组织、柔性的非制度化的“系统性”协商体制下的组织，以及介于两者之间的组织等其他实现形式。

同时，由于不同国家或地区的社会、历史、文化、体制等差异甚大，因而其跨域治理机构类型亦有很大不同。故此，另一种研究侧重探讨了特定区域的跨域治理机构的类型问题。如黄勇（2003）通过总结美国大都市区协调管理的经验与做法，指出美国在解决区域性矛盾和问题时，主要通过县市合并、建立大都市区政府、组建地方政府联合组织、设立专门特别区的方式成立相应的区域治理机构。陈瑞莲（2006）在对欧盟区域协调发展的研究中，从欧盟内部层级和网络的角度，将欧盟内的区域协调机构划分为纵向上多层次的区域协调机构和横向网络上的区域协调组织。傅钧文（2005）在对日本跨区域行政协调制度的梳理中，根据有无法律依据这一标准，将其中的跨区域行政协调机构划分为有法律依据的跨区域行政协调机构和无法律依据的跨区域行政协调机构。符天蓝（2018）根据运营特征和社会环境不同，将世界三大湾区的跨域治理机构概括为纽约湾区的非政府协调治理机构、旧金山湾区的半官方地方政府联合机构和东京湾区的政府主导协调机构。

总体而言，上述两类研究为跨域治理机构的类型划分提供了富有启发的视角，其共同之处在于均比较注重跨域治理机构与政府间互动关系的讨论。可见，在探讨跨域治理机构的类型及其特质时，政府是不可或缺的参照物。而就我们目前的目力所见，国内学者甚少对世界三大湾区跨域治理机构做过专门研究，即使有符天蓝（2018）的分析，也不太精细和深入。为此，本文拟设立更精准的分类维度，对世界三大湾区的跨域治理机构进行模式分类与对比分析。

（二）世界三大湾区跨域治理机构的模式分类

本文在借鉴过往研究的基础上，依据“类同度”和“依存度”两个维度，提出世界三大湾区跨域治理机构的分类框架。所谓“类同度”，指的是跨域治理机构的运作机制是否与政府一致，以及是否与政府存在隶属关系。类同度越高，表明机构的运作机制与政府越趋于一致，机构与政府间也存在越明显的隶属关系。而“依存度”指的是跨域治理机构在资金、成员等方面接受政府支援的程度，以及机构的意见输出对象是否以政府为主。依存度越高，表明机构在资金、成员等方面越依赖政府的支援，规划或政策意见的输出对象也主要以政府为主。

据此，本文选取了世界三大湾区中较为典型的跨域治理机构，从相关文献及官方网站上提取了这些机构的基本信息特征，再将这些信息置于类同度和依存度两个维度中进行对比分析，归纳出五种跨域治理机构类型，即：官方型、半官方型、专区型、商会型、协会型（如图1所示）。官方型跨域治理机构的类同度和依存度水平最高，半官方型则次之；专区型跨域治理机构的类同度和依存度水平相对较低，商会型则最低；而协会型跨域治理机构，则具有低类同度和强依存度的特征。

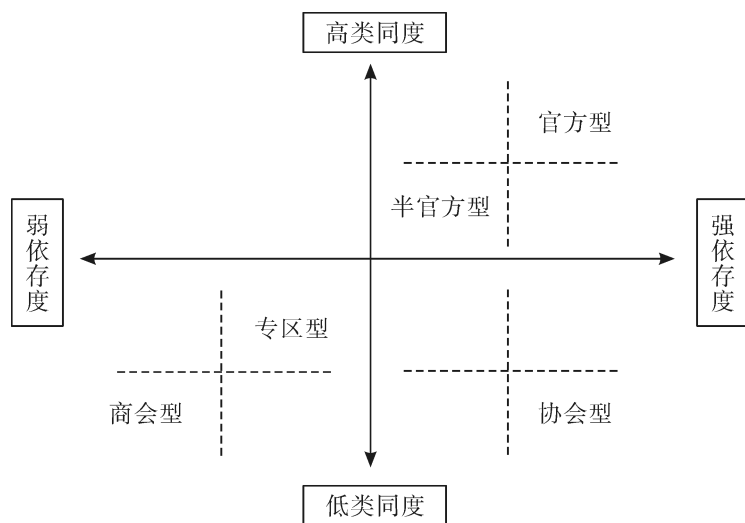


图1 三大湾区跨域治理机构分类框架图

资料来源：作者自制。

三、世界三大湾区跨域治理机构的五种模式

接下来，本文结合三大湾区中较具代表性的跨域治理机构概况，从运作机

制、隶属关系、资金来源、核心成员和意见输出五个方面进行阐述，进而辨识出五类跨域治理机构的类同度与依存度水平（见表1）。同时，对不同模式机构的特色、短板和适用性进行归纳分析。

（一）官方型跨域治理机构

在日本的东京湾区，其国土交通省·都市局、国土交通省·关东地方整備局属于典型的官方型跨域治理机构。它主要通过设立大型规划项目或行政指令，自上而下地开展规划工作，推动区域内各方行动主体交流协作，以解决跨域问题。从类同度的角度看，官方型跨域治理机构因应国家的区域规划需要而设立，其运作模式与政府有高度的一致性。从依存度的角度看，官方型跨域治理机构的资金来源于公共财政，成员都是公务员，规划的成果也由相应的上下级部门采纳使用。因此，官方型跨域治理机构的类同度和依存度均很强，本质上是一种行政单位。

官方型跨域治理机构有两大显著特色：一方面，它采用统一的集权式管理方式，对区域内各利益相关主体的行动进行强力指导和调控，达到跨域治理的整体目标（杨达，2017）；另一方面，这种以政府为核心的跨域治理模式，也有助于区域内各主体充分了解和把握规划方向，紧跟政府的步调（刘焱、贺曲夫，2009）。但由于过分强调规划的权威性和行动的统一性，官方型跨域治理机构也存在短板和弱项：首先，它力图通过强力的行政规划体制来协调各地间的利益，而各地往往只能选择接受和服从，这不利于吸纳区域内各相关主体的规划意见（刘焱，2006）。其次，由于有较强的政府隶属关系，其规划的权威性容易受到执政党派更替的影响，不利于区域规划的长期稳定。再次，从跨域公共事务治理的价值层面看，官方型跨域治理机构坚持的是大都市政府或区域行政的思维模式，其思考的方向是如何建立一个层级更高、权力更大的规划机构来回应和解决区域整合问题。这种价值导向也就可以解释：为何在经历了多次首都圈规划后，日本首都圈内的跨域治理机构逐渐由早期的规划咨询机构（首都建设委员会），最终转变为官僚体制的一部分（国土交通省·都市局）。

相较而言，官方型跨域治理机构在美国旧金山湾区和纽约湾区并不常见，因为这种集权式的区域规划和区域行政风格不太适合美国这种具有强烈地方自治传统的联邦制国家。相反，它的确很契合日本“三分自治、七分集权”的地方自治体制（王文元，1993），这也是官方型跨域治理机构能在东京湾区跨域治理中发挥核心功能的重要原因之一。

（二）半官方型跨域治理机构

世界三大湾区中较具代表性的半官方型跨域治理机构有旧金山湾区大都市交通运输委员会（Metropolitan Transportation Commission, MTC）、旧金山湾保护与发展委员会（San Francisco Bay Conservation and Development Commission, BCDC）、湾区空气质量管理委员会（Bay Area Air Quality Management District, BAAQMD）、纽约大都市交通运输委员会（New York Metropolitan Transportation Council）、北泽西交通规划局（North Jersey Transportation Planning Authority）等。从类同度和依存度的角度看，半官方型跨域治理机构是指那些虽不是行政单位但又属于政府体系中的一员，一般需经过立法机关颁布相关法律或条例后方能成立的跨域规划和治理机构。其核心成员、资金和意见输出虽主要源于政府和面向政府，但又不完全依赖于政府。例如，半官方型跨域治理机构的领导核心一般通过民主选举或政府委任理事的方式组建，通常称为董事会、理事会或委员会。在旧金山湾区范围内，每个地区在领导核心中都有各自的席位，以确保各方都能参与决策并代表各地区发声。^①可见，半官方型跨域治理机构不仅具有较强的类同度，同时也具有较高的依存度，在性质上类似于国内俗称的“法定机构”。

半官方型跨域治理机构的优势在于，它较好地平衡了一些地区既想建立一个具有跨域公权力又能广纳区域各方力量，还不会改变行政区划的机构的愿望（Innes & Gruber, 2005）。具体而言，半官方型跨域治理机构有几个特色：其一，这些机构（如 BCDC、BAAQMD 等）除了具有跨域规划的职能外，还具有跨行政区划的一定行政权力，这使其能在辖区内进行工程建设、项目收费、行政处罚等活动，从而增强了机构治理功能的有效性（Smith & Pendleton, 1998）。其二，其组织的核心（董事会、理事会、委员会）主要由区域内较有代表性和影响力的各方成员组成。其三，由一个半官方型跨域治理机构专门负责某类跨域公共事务，这样不仅能代替各方政府统筹管辖区域内的特定事务，降低政府间的协商成本；而且有助于为区域内某项公共事务发声，吸引公众注意。

但需指出，设立半官方型跨域治理机构也存在一定的风险，因为每新设一个此类机构，就意味着政府需要在某些特定领域、服务项目中做出权力让渡

^① 据 MTC 官方网站（<https://mtc.ca.gov/>）：MTC 制定的重大规划都需要经委员会审核和表决通过后方能实施，其委员会由 21 名专员组成，21 名专员中有 17 人是湾区九县的现任官员，如监察委员（County Supervisors）、市长委任的官员和 BCDC 的指派官员；还有 1 名专员来自湾区政府协会（Association of Bay Area Governments）的董事会；剩下 3 名专员为不拥有投票权的观察员，分别来自美国运输部、美国住房和城市发展部、加州交通厅。

(Note, 2005)。因此,半官方型跨域治理机构的诞生往往不是政府内部结构调整或重组的结果,而是在同一个政府体系内部的权力转移和分工协作。适宜的权力转移和分工协作有利于优化政府体系,减轻区域内各政府的负担;而过度的权力转移和分工协作可能衍生出大量半官方型机构,进而导致政府体系组织臃肿的状况。最坏的情况是,由于权力转移和分工协作不当,容易引发地方政府和半官方型机构间、半官方型机构内部成员间的“权力争夺战”和“责任推诿战”。比如,纽约湾区曾出现过一个横跨三州的半官方型跨域治理机构——三州区域规划委员会(Tri-State Regional Planning Commission),但最终由于其成员间的财、权矛盾而走向解体(程楠等,2011)。因此,如何妥善处理好地方政府与半官方型跨域治理机构的合作关系,是设立半官方型跨域治理机构首先需要思考的问题。

(三) 专区型跨域治理机构

纽约湾区的纽约-新泽西港务局(Port Authority of New York and New Jersey)是世界三大湾区中知名度最高的专区型跨域治理机构。从类同度的角度看,专区型跨域治理机构主要依据某种法律或协议而成立,并根据法律或协议拥有自己的管辖区域,但与政府没有太强的隶属关系(Fair, 1961);且多采用公司化的运营模式负责辖区内一项或多项公共事务(王旭, 2005)。从依存度的角度看,专区型跨域治理机构实行财政上的自负盈亏;其人员构成方式较为多元,有政府委任、推举和专职人员招聘等多种手段;采用较为公开化的意见输出方式(Goldstein, 1961),因此,其依存度水平较低。相比官方型、半官方型跨域治理机构,专区型跨域治理机构的类同度较低,对政府的依存度也较弱。

专区型跨域治理机构有几个显著特色:一是弥补了大都市区政府的体制性缺陷,提供了较有效率的服务。较为单一的组织功能使其能更有效率地、更具针对性地解决湾区特定的跨域公共问题。尤其是在组织和管理大型工程项目方面,能破解现有行政边界的束缚,促进项目的落地和实施(王旭, 2005)。二是打破了人们认为“只有私营企业才能高效、低成本地完成工程项目”的偏见。其公共实体企业化运营模式大大降低了政府的财政压力,间接降低了公众的纳税负担。比如,纽约-新泽西港务局避免了增加三州政府的财政负担(Warf, 1988)。三是具有相对较高的组织独立性,也能降低政党轮替、领导更换等因素对组织运转的影响。

专区型跨域治理机构虽然具有上述优点,也确实能在湾区治理中发挥重要作用,但不可否认的是,专区型跨域治理机构也遭受了一些质疑和挑战。首先,

它的存在可能触及地方政府的既得利益，因此在运转过程中往往举步维艰。事实上，每设立一个专区型跨域治理机构，均需要与地方政府等相关机构分夺权力和资源，而这显然是地方政府等相关机构不愿意轻易妥协的。比如，旧金山湾区金门局（The Golden Gate Authority）正是由于湾区各地方政府、金门大桥与高速公路交通运输区（Golden Gate Bridge and Highway District）的强烈反对而最终夭折（Dyble, 2008）。其次，作为一种掌握公权力的机构，专区型跨域治理机构的存在进一步加剧了区域“碎片化”的状况。一方面，一个新区域决策中心的出现必然加剧区域内各决策中心的碎片化程度，使情况变得更加复杂，进而使区域协作变得更加困难。另一方面，部分专区型跨域治理机构往往是为了解决特定时期的问题而设立，但事实上，这类机构一旦设立就难以撤销。因此，随着新问题的产生，设立越来越多的专区型跨域治理机构必然导致区域治理机构的臃肿。第三，专区型跨域治理机构的合法性地位并不牢固。虽然机构的成立有法律或协议依据，但是在地方自治色彩浓厚的地区，公众依然认为由政府任命的机构官员不是公民意志的体现，担忧官员只对任命他们的上级负责而忽视与公众的联系。

（四）商会型跨域治理机构

在世界三大湾区中，影响力最大的商会型跨域治理机构当属旧金山湾区的湾区委员会（Bay Area Council, BAC）。从类同度的角度看，商会型跨域治理机构是一种由商界力量自发组建而成，积极吸纳区域内学界、公益界等力量参与区域事务的民间组织，与政府不存在隶属关系；同时，其运作机制也以公司化运作为主，会员凭借缴纳会费的多少决定自身的组织地位和决策权力。^①从依存度的角度看，商会型跨域治理机构除了在信息沟通方面与政府有一定联系外，无论是资金还是成员都源于会员的支持，而不依赖于政府。因此，在五种跨域治理机构类型中，其类同度和依存度最低。

商会型跨域治理机构的主要特色有：一是通过强大的商界力量为商界、政界、学界搭建起一个沟通交流的平台（伦道夫，2017）。在这个平台上，来自企

^① 据 BAC 官方网站（<https://www.bayareacouncil.org/>）：在 BAC 中，缴纳会费最少的那些成员为普通会员，享受 BAC 提供的一般福利和权利；缴纳会费稍微多一些的会员可进入 BAC 的董事会，参与 BAC 的战略规划和决策；而缴纳会费最多的一批会员将加入执行委员会（由 1 位首席执行官、1 位秘书和若干位董事组成）。执行委员会有权代表董事会行使权力并直接与各部门对接，可优先考虑董事会要解决的问题，并向董事会报告工作情况。BAC 还有若干个平行的职能部门，负责完成执行委员会的决策，并为会员提供专业的服务。

业、政府、大学、NGO的机构通过交流协作等方式确定湾区的优先事务，明晰各自在湾区发展中应当扮演的角色和应当发挥的功能。可以说，商会型跨域治理机构既是政府和社会间重要的“传话筒”，也是社会推动政府完善跨域协作治理、政府吸纳社会力量参与跨域协作治理的“助推器”（Makarem, 2016）。二是其成员具有天然的市场敏感性，确保了组织运转具有高度的灵活性，能敏锐地发现区域发展过程中存在的问题，并积极游说相关机构采取行动加以解决（Burke et al., 1986）。三是它没有明确的领域边界，可自由地决定组织关注的领域和范围。因此，相比官方型、半官方型和专区型跨域治理机构，商会型跨域治理机构能关注范围更广的跨域公共事务，诸如就业、住房、交通、公平、教育、医疗、能源、环境等问题（Torsten, 2001）。

当然，商会型跨域治理机构对组织环境的要求比较高，只有在商界力量强大，并且具备良好政商关系的区域环境中方能发挥其最大的影响力。因此，商会型跨域治理机构的治理效能依赖于会员的实力，只有吸引了数量较多的商业巨头加入，它才能在与政府、大学等机构沟通交流过程中更有话语权。此外，商会型跨域治理机构的设立与运作需要注意两个问题：一是避免该机构沦为政商勾结的工具，否则对区域发展和跨域治理有百害而无一利。二是其等级制的会费缴纳机制有可能导致组织被少数几个巨头操控，使这类机构沦为替商业巨头牟利的工具。

（五）协会型跨域治理机构

美国的旧金山湾区区域协作联合会（Bay Area Regional Collaborative）、旧金山湾区政府协会（Association of Bay Area Governments）、日本的首都圈港湾连协推进协议会、九都县市首脑会议、东京都市圈交通计划协议会是协会型跨域治理机构的典型代表。协会型跨域治理机构是一种依据组织间协议建立起来的机构，主张通过各方的沟通、协商、联合等方式解决跨域公共问题。从类同度的角度看，其现实运作形式较为多样。既有政府之间的合作，也有非政府组织之间的联合，还有政府与非政府组织之间的协作；但共性在于其运作的结构形式都较为扁平，一般只设有一个负责沟通、协作的董事会或委员会和若干个办事部门，与政府也没有直接的隶属关系。从依存度的角度看，虽然有的协会能通过基金会、社会公众或合作伙伴参与的方式维持组织运转，但更多的协会其资金来源、核心成员、意见输出主要依赖或面向政府。因此，协会型跨域治理机构兼具低类同度和强依存度特征。

表 1 世界三大湾区跨域治理机构分类表

机构类型	所属湾区	机构名称	类同度		依存度		
			运作机制	隶属关系	资金来源	核心成员	意见输出
官方型	东京湾区	国土交通省・都市局	类政府运作	隶属于政府	财政拨款	公务员	自行采纳、执行
	东京湾区	国土交通省・关东地方整备局	类政府运作	隶属于政府	财政拨款	公务员	自行采纳、执行
	旧金山湾区	大都市交通运输委员会	委员会治理制	与政府存在一定的隶属关系	联邦/州政府拨款、水陆桥费	现任官员和相关协会董事兼任	政府、协会、社会
半官方型	纽约湾区	纽约大都市交通运输委员会	委员会治理制	与政府存在一定的隶属关系	联邦政府拨款	现任官员兼任	政府
	纽约湾区	北泽西交通规划局	委员会治理制	与政府存在一定的隶属关系	联邦政府拨款	现任官员兼任、民选代表	政府
	旧金山湾区	旧金山湾保护与发展委员会	委员会治理制	与政府存在一定的隶属关系	联邦/州政府拨款、行政收费和罚金	政府委任、其他协会要员兼任	政府、协会、社会
旧金山湾区	湾区空气质量管理委员会	委员会治理制	与政府存在一定的隶属关系	联邦/州政府拨款、行政收费和罚金	民选代表	政府、协会、社会	
	纽约湾区	纽约 - 新泽西港务局	公司化运作	与政府无直接隶属关系	水路桥费、不动产租金、债券收入	政府委任、雇佣专职员工	政府、公民

(续上表)

机构类型	所属湾区	机构名称	类同度		依存度	
			运作机制	隶属关系	资金来源	核心成员
商会型	旧金山湾区	湾区委员会	公司化运作	与政府无隶属关系	会员费、基金会/企业/私人捐赠	会员(企业、大学、政府)
协会型	旧金山湾区	湾区区域协作联合会	定期会晤机制	与政府无隶属关系	基金会/私人捐赠、合作伙伴/协会成员资助	政府、协会、企业、社会
	旧金山湾区	湾区政府协会	委员会治理制	与政府无隶属关系	财政拨款	政府
	东京湾区	首都圈港湾连协推进协议会	定期会晤机制	与政府无隶属关系	财政拨款	港区政府
	东京湾区	九都县市首脑会议	委员会治理制	与政府无隶属关系	年度会议经费轮流举办会议的都县市负担	政府
	东京湾区	东京都市圈交通计划协议会	定期会晤机制	与政府无隶属关系	协会成员提供资金支持	政府、企业、社会

资料来源：作者根据各机构的官方网站资料整理。

与前四种跨域治理机构相比，协会型跨域治理机构有着自己的特色与优势。首先，它是联合区域内现有组织而成立的协作机构，因其较少触及区域内现有组织的既得利益，因此更容易被区域内各方所接纳（Innes & Gruber, 2005）。其次，它能为参与各方提供一个就专门领域或多领域问题交流、协作、沟通的平台，达到集思广益的目的（Wong, 2013）。再次，它通过制度设计将非常规的、临时性的交流活动转化为常规的、制度性的会晤，保证了参与各方对区域问题的持续性交流和关注。最后，它的进入和退出门槛相对较低，当某项区域性问题解决后，组织的解散也较为容易。

但是，囿于协会的权威性不足、决议缺乏法定约束力、各方关注点难以趋同等缺陷，协会型跨域治理机构常面临一些问题与挑战。比如，有时出现协会的决议难以达成一致，无法解决实际问题；或者达成协议后由于各方的利益博弈导致决而不行的现象（彭彦强，2013）。如果以地区政府为主体的各利益相关方对协会做出的决议不够重视，将其视为“你谈你的话，我做我的事”的象征性机构，那么，协会型跨域治理机构将失去其存在的价值。

四、世界三大湾区跨域治理机构模式的比较分析

在对世界三大湾区跨域治理机构模式分类的基础上，本文通过进一步的比较分析，总结出五种跨域治理机构的共性与差异。

（一）聚焦湾区整体利益是三大湾区跨域治理机构共同的组织使命

从世界三大湾区来看，虽然五种类型的跨域治理机构其类同度和依存度互有差异，内在的治理结构和运作机制也有不同，但它们却有一个显著共性，即：始终关注跨域公共事务，聚焦湾区整体利益，形成了湾区公共利益优先的跨域协作组织使命。这是这些机构得以存续、发展的重要原因。例如，旧金山湾区空气质量管理委员会和旧金山湾保护与发展委员会分别关注整个湾区的空气质量与海湾的开发与保护；大都市交通运输委员会则聚焦旧金山湾区整体的交通规划与建设问题；九都县市首脑会议则以解决东京湾区的区域问题为目的；纽约-新泽西港务局对于改善纽约湾区交通基础设施、促进湾区经济社会发展起到了极其重要的作用。

（二）跨域治理机构组织理念上的分殊反映了美日两国治理体制和文化的差异

在旧金山湾区和纽约湾区，政府在其中更接近于一个协调者角色，政府与非政府组织、公司、大学及其他利益相关者组成的跨域治理机构，通过多元弹

性的方式共同参与跨域事务的协作治理。反观东京湾区，政府及其衍生的跨域治理机构则是以跨域事务的行动核心出现的，社会团体、私人部门、大学等利益相关方均在政府的主导下参与跨域事务治理。可见，旧金山湾区和纽约湾区的跨域治理更接近于市场和社会驱动的多中心区域治理，而东京湾区的跨域治理则是一种政府中心主义的多主体参与的区域公共管理。而之所以出现这种局面，这与美国、日本两国的政治文化和行政体制有密切关系，前者有“小政府、大社会”的政治文化传统，实行联邦制和地方自治的政治行政体制（托克维尔，1988）；后者则受东亚儒家文化中政府本位思想影响，采用单一制下中央相对集权的政治行政体制。这说明湾区跨域治理机构建设要结合国情和区域实际，不能照搬照抄。

（三）类同度差异是区分半官方型与协会型跨域治理机构的重要方式

半官方型与协会型跨域治理机构在资金来源、核心成员与意见输出方面具有高度的相似性，即：财政拨款都是机构的主要资金来源、政府都是机构的核心成员和区域规划意见的输出对象，因此，单就依存度水平而言难以将二者清晰地区分。但是，如果从类同度的隶属关系角度看，半官方型跨域治理机构不能脱离政府而单独处理跨域公共事务，与政府存在较强的隶属关系；协会型跨域治理机构本质上一种跨域事务沟通与协调的机制，并不是一个政府机构，与政府并不存在隶属关系。在运作机制方面，虽然同为多元参与的、扁平式的委员会治理制，但是半官方型跨域治理机构由政府通过相关的法律法规成立，组织更稳定，且根据分管的跨域事务享有一定的行政权力，是一种更具协调性和执行效率的跨域治理机构；而协会型跨域治理机构是区域各方不愿接受成立大型跨域治理组织，但又有多边协调需求下的折中选择（黄勇，2003）。因此，其组织运作较为松散，不具有任何行政权力，主要通过委员会治理及定期会晤的方式讨论区域事务，发挥协商与协调的功能。

（四）依存度差异是辨别专区型与商会型跨域治理机构的重要尺度

由于与政府基本不存在隶属关系，而且均采用公司化的方式运作，因此，从类同度角度并不能显著区分专区型与商会型跨域协作治理机构的差异。但事实上二者的依存度又全然不同：其一，在资金来源方面，专区型机构主要通过水路桥费、不动产租金、债券收入等经营活动获取收益；商会型机构则通过基金会捐赠、私人捐赠、合作伙伴与协会成员资助等会费制度，获取组织运营的必要费用。其二，在核心成员方面，专区型机构虽也采用雇佣制的方式聘请专职员工从事跨域治理工作，但其组织的核心领导人员仍主要由相关政府委派或任命；商会型机构虽然也开始加强对公共机构会员的吸收，但是其主体会员依

然是企业。其三，在意见输出方面，专区型机构的公共导向更强。它提供的跨域服务本质上还是要回应公民的需求，回归“以物为中心的行政区划”的定位，符合政府创设专区的初衷，从而保证其存在的合法性；相较而言，商会型机构的私人导向意味更浓，企业实际才是商会型的核心意见输出对象。其之所以扮演“传话筒”与“助推器”的角色，根本原因是为了帮助地区的企业家们发声，促使企业在与政府的合作中实现区域“共赢”。因此，专区型跨域治理机构的依存度水平普遍比商会型跨域治理机构高。

五、三大湾区跨域治理机构建设的启示与借鉴

粤港澳大湾区被称为世界上建设难度系数最大的湾区，由于“一国两制”的跨制度合作特质，加上地方权力的分割和府际利益博弈的影响，需要在中央顶层设计和政府强力干预下有序推进。但辩证来看，“一国两制”因素也是粤港澳大湾区的优势所在。为此，应立足“中国之治”的情境和粤港澳区域人文社会资源的深厚基础，有的放矢地借鉴三大湾区跨域治理机构的建设经验，推动粤港澳跨域治理由区域行政向区域公共管理乃至区域治理的逐步转型。

（一）发挥“粤港澳大湾区建设领导小组”的制度优势，充分释放官方型跨域治理机构的治理效能

在世界三大湾区中，政府力量比较强势的单一制国家如日本的东京湾区，适合采用官方型跨域治理机构。我国不仅是单一制国家，而且是崇尚“集中力量办大事”的中央集权型国家，举国体制是国家治理体系的鲜明特色和制度优势，因此，成立相应的官方型跨域治理机构来推进不同的跨域治理实践，更是题中之义。具体到粤港澳大湾区这一治理场域而言，2018年中央层面成立了粤港澳大湾区建设领导小组，这是国家集中力量推进粤港澳大湾区建设这件大事的制度优势体现。从跨域治理视域看，粤港澳大湾区建设领导小组就是中国特色的官方型跨域治理机构，而且是位阶最高、权能最足的官方型机构。它是迄今为止国家成立的最高规格的粤港澳跨域治理议事协调机构，由中共中央政治局常委、国务院常务副总理担任组长，在国家发展与改革委员会内设推动日常工作的办公室，统筹协调粤港澳大湾区建设的重大决策和重大事项。自成立运作以来，该领导小组已经召开过若干次会议，研究部署推进大湾区建设的诸多重大问题。未来还需进一步发挥其顶层推动的制度优势作用，促进粤港澳三地的官方型跨域治理机构的有机联动，更好地释放出中央与地方层面的官方型跨域治理机构的整体治理效能。

（二）弘扬“港珠澳大桥管理局”的协作治理理念，推广粤港澳跨域治理中半官方型跨域治理机构的专业治理经验

综合三大湾区的经验来看，半官方型跨域治理机构通过一定的权力让渡和权力再构，能够较好地平衡区域内各方的心理博弈，进而营造出聚焦湾区整体利益的协作治理理念，推动湾区事务中特定领域的专业化治理。在粤港澳大湾区，“港珠澳大桥管理局”（Hong Kong - Zhuhai - Macao Bridge Authority）是由香港特别行政区政府、广东省人民政府和澳门特别行政区政府共同举办的事业单位，但就其类同度和依存度而言，实际类似于国外的半官方型跨域治理机构。众所周知，港珠澳大桥于2003年8月启动前期工作，2009年12月开工建设，筹备和建设前后历时达十五年。该大桥主体工程由粤、港、澳三方政府共同组建的港珠澳大桥管理局负责建设、运营、管理和维护，三地口岸及连接线由各自政府分别建设和运营。可以想象，在“一国两制”的制度背景下，由于没有先例可循，粤港澳三方在十五年的磨合过程中，需要打破多少观念、法律、政策、体制和机制方面的障碍与束缚；或者说，为了建成运营港珠澳大桥这座有形的物理之桥，三方首先需要搭建好聚焦湾区利益、推进协作治理的无形的心理之桥。而事实证明，粤港澳三方正是逐步突破了一系列观念的藩篱和制度的桎梏，才能在今日的大桥管理局推行“管理制度化、运维智能化、经营市场化、服务专业化”的营运管理理念和策略，实现对重大跨域基础设施的专业化治理。港珠澳大桥管理局带来的重要启示在于，粤港澳三方应服务于国家发展大局，以更大的勇气和作为，推进跨域治理的规则对接和政策衔接问题。

（三）完善粤港澳联席会议机制，构建新型的协会型跨域治理机构

港澳相继回归后，粤港合作联席会议机制和粤澳合作联席会议机制先后于1998年、2001年成立运作，这是目前较具代表性的协会型跨域治理机构。但是，它们是广东省政府分别与香港、澳门两个特别行政区政府建立的相对独立的两两合作联席会议机制。这种两两并存而非三方乃至四方共治的地方性政府间合作机制，由于政治位阶偏低制约了自身的重大决策统筹协调能力；同时，两两合作联席会议机制，聚焦的只是粤港或粤澳的双边利益而非粤港澳大湾区的整体利益，因此已难以适应和满足粤港澳三地共谋湾区发展的需要，亟需在粤港澳大湾区建设领导小组指导下进行相应的制度创新，构建聚焦三地公共利益的新型跨域治理机构（杨爱平，2019）。为此，建议借鉴世界三大湾区尤其是美国旧金山湾区经验，创设粤港澳大湾区城市群政府协会，构建一个涵盖11个城市政府、湾区商界精英、智库领袖、大学学者、社会贤达等多方力量协同参与的开放性公共协商平台。城市群政府协会为新型的协会型跨域治理机构，实

行理事会运作机制，每年轮流召开一次年度会议，主办会议城市首长即为轮值主席。这样，珠三角九市与港澳两个特别行政区均以城市政府身份参与大湾区城市群跨域治理。此举有助于打破原有的非对称府际关系，11个城市政府享有对大湾区事务较为平等的知情权、参与权、表达权和监督权。

（四）立足“广东省粤港澳合作促进会”的社会基础，带动商会型跨域治理机构建设

粤港澳区域具有较为开放、包容的文化氛围和较为成熟的社会参与土壤，这有利于大湾区不同行业精英协同参与大湾区建设。为此，可重点借鉴旧金山湾区成立湾区委员会的经验，构建具有粤港澳区域特色的商会型跨域治理机构。目前而言，成立于2009年的“广东省粤港澳合作促进会”有点类似商会型跨域治理机构，而且也起到了一定促进作用。该促进会组建了金融、信息科技、会计、法律、文化传播、医药卫生、时尚品牌等7个专业委员会，发展和凝聚了三地关心和支持粤港澳合作的2000多位会员，涵盖政、商、学等社会各界代表，推进粤港澳各领域的交流与合作，参与粤港澳大湾区建设、泛珠三角区域合作和“一带一路”建设，成为促进和加强粤港澳民间合作的桥梁和纽带。但该促进会是经国务院港澳办批准，广东省委、省政府同意，由广东省民政厅批准成立、广东省港澳办进行业务指导的社会团体，上级行政主导的色彩较浓。未来应立足“广东省粤港澳合作促进会”的社会基础，培育和带动一批商会型跨域治理机构建设。尤其是，可考虑重点打造出一个或若干个由商界主导的商会型跨域治理机构，如“粤港澳大湾区委员会”“粤港澳大湾区合作促进会”等，以增强大湾区跨域治理机构的弹性与活力。

总之，粤港澳大湾区建设是一个长期的系统工程，不可能依靠政府毕其功于一役。因此，可借鉴东京湾区的经验，并吸收旧金山湾区和纽约湾区的有益启示，培育包括官方型、半官方型、商会型和协会型的跨域治理机构，形成政府驱动下多元主体协作参与的粤港澳大湾区跨域治理体系。首先，借鉴东京湾区经验，成立类同度和依存度都较高的官方型或半官方型跨域治理机构。通过政府体系内部协调的方式解决三地间的跨域事务。其次，可吸收旧金山湾区和纽约湾区经验，组建类同度较低、依存度较高的协会型跨域治理机构。通过搭建常规的、制度性的三地会晤机制，为粤港澳三地创造沟通、交流、协商的平台。在此基础上，引导推动商界、学界等民间力量共同参与粤港澳大湾区跨域协作治理，从而形成以政府为核心、多主体参与的大湾区跨域协作治理体系。

参考文献

陈瑞莲(2006). 欧盟国家的区域协调发展：经验与启示. 政治学研究, 3: 61-64.

- 陈瑞莲、杨爱平(2012). 从区域公共管理到区域治理研究: 历史的转型. 南开学报(哲学社会科学版), 2: 48-57.
- 程楠、荣朝和、盛来芳(2011). 美国交通规划体制中的大都市区规划组织. 国际城市规划, 5: 85-89.
- 傅钧文(2005). 日本跨区域行政协调制度安排及其启示. 日本学刊, 5: 23-36.
- 符天蓝(2018). 国际湾区区域协调治理机构及对粤港澳大湾区的启示. 城市观察, 6: 20-27.
- 洪世键主编(2009). 大都市区治理——理论演进与运作模式. 南京: 东南大学出版社.
- 黄勇(2003). 美国大都市区的协调与管理. 城市规划, 3: 32-36.
- 刘焱(2006). 日本地方自治的表里. 日本学论坛, 4: 24-29.
- 刘焱、贺曲夫(2009). 日本区域一体化发展中的改革与创新经验, 10: 113-116.
- 彭彦强(2013). 论区域地方政府合作中的行政权横向协调、政治学研究, 4: 40-49.
- 王川兰(2006). 多元复合体制: 区域行政实现的构想. 社会科学, 4: 111-118.
- 文森特·奥斯特罗姆、罗伯特·比什、埃莉诺·奥斯特罗姆(2004). 美国地方政府. 井敏、陈泓译. 北京: 北京大学出版社.
- 汪伟全(2011). 国外区域合作协调机构的比较研究及其启示. 中国科技论坛, 1: 148-154.
- 王文元(1993). 东京大都市. 北京: 中国世界语出版社.
- 王旭(2005). 专区: 美国地方政府体系中的“隐形巨人”. 吉林大学社会科学学报, 5: 8-16.
- 肖恩·伦道夫(2017). 加州湾区委员会是如何运作的. 搜狐网: https://www.sohu.com/a/168236758_257489. 2020年3月25日访问.
- 夏尔·阿列克西·德·托克维尔(1988). 论美国的民主. 董果良译. 北京: 商务印书馆.
- 杨爱平(2019). 粤港澳大湾区跨境协调发展机制创新——基于府际关系的视角. 澳门理工大学报, 1: 39-50.
- 杨达(2017). 日本“广域连携”区域治理模式探析. 政治学研究, 6: 69-80.
- Burke, L., Logsdon, J. M., Mitchell, W., Reiner, M. & Vogel, D. (1986). Corporate Community Involvement in the San Francisco Bay Area. *California Management Review*, 28(3): 122-141.
- Brunetti, K. A. (1991). It's Time to Create a Bay Area Regional Government. *Hastings Law Journal*, 42(4): 1103-1141.
- Dyble, L. N. (2008). The Defeat of the Golden Gate Authority. *Journal of Urban History*, 34(2): 287-308.
- Fair, M. (1961). Port Authorities in the United States. *Law and Contemporary Problems*, 26(4): 703-714.
- Goldstein, S. (1961). An Authority in Action. An Account of the Port of New York Authority and Its Recent Activities. *Law and Contemporary Problems*, 26(4): 715-724.
- Innes, J. E. & Gruber, J. (2005). *Bay Area Transportation Decision Making in the Wake of ISTEA: Planning Styles in Conflict at the Metropolitan Transportation Commission*. Berkeley: University of California Transportation Center.

- Makarem, N. P. (2016). Social Networks and Regional Economic Development: The Los Angeles and Bay Area Metropolitan Regions, 1980—2010. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 34: 91 – 112
- Note. (2005). Old Regionalism, New Regionalism, and Envision Utah: Making Regionalism Work. *Harvard Law Review*, 7: 2291 – 2313.
- Smith, J. & Pendleton, A. (1998). San Francisco Bay Conservation and Development Commission: Challenge and Response after 30 Years. *Golden Gate University Law Review*, 28(3): 269 – 318.
- Torsten, W. (2001). *Toward a Typology of Regional Leadership Institutions: Examples from the San Francisco Bay Area (Working Paper)*. Berkeley: Institute of Urban and Regional Development of University of California.
- Warf, B. (1988). The Port Authority of New York – New Jersey. *The Professional Geographer*, 40 (3): 288 – 297.
- Wong, H. (2013). Regional Governance in the San Francisco Bay Area: The History of the Association of Bay Area Governments. *European Spine Journal*, 10: 61 – 67.

约请组建专栏暨 2020 年征稿启事

本刊自创刊以来，一直坚持以专栏的形式集中反映公共管理学科与实践领域的热点、重点问题以及引领学术讨论，专栏已成为本刊的最重要特色之一，并深受各界的好评。为集思广益，博采众长，本刊诚挚邀请在公共管理领域学有专长的学者与我们一起组建专栏，把此一品牌栏目办得更好。

有组建专栏意向的学术同仁，请与本刊编辑部联系，并请提交拟建专栏的初步计划。计划书内容包括但不限于：专栏主题、文章篇数、初定的题目、参与的作者的基本信息和交稿日期。

另外，本刊也非常乐意与相关大学和研究机构合作，通过组织学术会议、论坛等方式，推动学科发展，将杂志作为学术交流和成果输出的重要平台。

2020 年本刊较为关注的议题有：公共管理理论前沿与新方法、公共管理跨学科研究、科技体制改革、区域协调发展、市场准入与监管、金融监管、商事制度改革、现代预算与财政制度改革与建设、健康中国、干部队伍建设与考核、行政伦理、绿色监管、智慧城市研究、地方治理创新、事业单位改革、技术（信息技术、人工智能等）发展与公共管理、重大政策评估、工作－生活平衡、儿童福利、教育政策与教育管理、智库研究，等等。

欢迎各位学者能就以上议题或者其他重要议题为本刊组建专栏或赐稿！