

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

刘珺如 毛艳华*

【摘要】跨区域基础设施项目的建设、运营和管理是区域治理的重要内容之一，往往面临集体行动困境。因此，需要建立区域治理的协调制度来协调多元治理主体、项目建设和不同利益群体这三个层面来克服集体行动困境，共同提供跨区域的公共产品和服务。欧盟和粤港澳大湾区在各自的跨区域基础设施项目中建立起了各具特色的区域协调制度。未来粤港澳大湾区跨区域基础设施的治理可以借鉴欧盟的经验，在法治化的框架下实施区域协调；完善中央层面、区域层面和地方层面的多元治理主体间的权能分配制度；区域协调机构应着重提升“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。

【关键词】区域治理 跨区域基础设施 粤港澳大湾区 欧盟

【中图分类号】D63

【文献标识码】A

【文章编号】1674-2486 (2020) 02-0094-15

【政策之窗】

- 欧盟 TEN-T 项目的经验可为粤港澳大湾区跨区域基础设施建设中多元治理主体合作问题提供借鉴。
- 在法治化的框架下实施区域协调，明晰各治理主体的权能范围，确立权能和规则秩序，创新公众参与机制。

* 刘珺如，中山大学粤港澳发展研究院/港澳珠江三角洲研究中心，博士后；毛艳华，中山大学粤港澳发展研究院/港澳珠江三角洲研究中心，教授。感谢匿名评审人的意见。

基金项目：国家社科基金重大项目“新时代粤港澳大湾区协调发展机制体系研究”（18ZDA041）、国家自然科学基金重点项目“构建服务‘一带一路’的粤港澳区域联动机制及发展研究”（U1601218）、“研究阐释党的十九大精神”教育部人文社会科学研究专项任务“创新粤港澳大湾区合作体制机制研究”（18JF178）。

一、引言

以建设世界级城市群，实现经济一体化为目标的粤港澳大湾区，市场互联互通水平有待进一步提升，湾区内部发展差距依然较大。基础设施互联互通能够为人流、物流、资金流和信息流在大湾区便捷流通提供支撑。在“一国两制”的特殊制度背景下，粤港澳三地共建共管跨区域的基础设施需要协调处理好粤港澳三地在合作过程中因政治法律差异而产生的冲突，建立健全粤港澳大湾区跨区域基础设施协调制度。这不仅仅能直接推动湾区城市群互联互通和经济社会融合，也是对区域协调发展机制在具体项目实施中的有益探索。本文通过对比欧盟和粤港澳大湾区在跨区域基础设施建设中的经验，发现二者虽然都以政府间协议作为合作共建跨区域基础设施的基础并设立了专门的项目协调机构以提供组织支持，但是欧盟为应对跨区域基础设施建设中可能出现的集体行动困境提供了制度保障，使得项目协调得以在法治化框架中进行，多元治理主体间的治理秩序和规则秩序得以确立，跨区域的公共利益和公众参与能够得到切实保障。这些经验可为粤港澳三地在未来更多的跨区域基础设施项目合作中提供借鉴。

二、文献评述

实施区域协调发展战略是新时代国家重大战略之一（中共中央、国务院，2018）。近年来，我国相继制定并实施了“一带一路”建设、京津冀协同发展、长江经济带发展、粤港澳大湾区建设、长三角区域一体化发展等重大区域发展战略，更好解决长期以来区域发展不平衡不充分这一突出问题（孙久文，2018）。现有文献认为，交通基础设施对区域经济增长具有空间溢出效应，改善落后地区的基础设施和改善两地间的基础设施都能提高落后地区的绝对福利水平，促进区域经济协调发展（张学良，2012）。至于基础设施外溢效应背后的逻辑机理，实证研究一致认为交通基础设施的互联互通有助于促进市场融合，打破市场分割，进而推动区域经济一体化和区域协调发展（范欣等，2017；刘志彪，2019）。跨区域的基础设施本质上是一种跨区域的公共产品。英格·考尔（Inge Kaul）认为跨区域的公共产品，依赖多层级、多区域、多部门的治理主体合作供给，往往面临集体行动困境（Kaul，2012）。如何协调多元治理主体、项目建设主体和不同利益群体来共同提供跨区域的公共产品是区域协调发展机制

设计中不可回避的问题。

随着国家层面的区域协调发展战略的深入推进和地方政府间的合作日益密切，区域经济一体化治理议题也得到了国内学界的高度关注。公丕祥（2015）尝试在宏观层面从区域法治的角度探索区域经济一体化的治理的法学理论。叶必丰（2006）和何渊（2009）在中观层面，对我国现有的区域协调发展机制进行了深入的归纳与分析。也有许多学者从微观视角切入“珠三角”“长三角”“京津冀”区域协调发展的具体问题（朱最新，2018；孙笑侠，2009；孟庆瑜，2017）。但对于学术界而言，挑战在于：首先，目前的研究较多地集中于规范分析，而缺少对实际问题的类型分析，更缺少对现有区域协调发展机制是否合理和有效的案例分析（周叶中、刘诗琪，2019）。其次，粤港澳大湾区的区域治理因“一国两制”的存在而很大程度上区别于“长三角”和“京津冀”地区的经济一体化治理（毛艳华，2018）。总体上看，从宏观和中观层面的相关研究还较少关注到这一区别。

在微观层面的研究中，何力武等（2016）的研究详细地梳理了港珠澳大桥在各个阶段的政府间关系，并从政治经济学的视角，重新审视了央地关系在促进区域竞争与合作中的作用。但是，现有研究对于如何构建粤港澳大湾区跨区域基础设施的协调机制，克服粤港澳三地在合作提供跨区域的公共产品的过程中可能出现的集体行动困境问题上仍然缺乏制度性的探索与回应。

英格·考尔（Kaul，2012）总结了跨区域公共产品供给的过程中将主要面临以下集体行动困境：一是多元的治理主体在地方利益的驱动下往往较难就跨区域的公共产品的相关事项达成一致意见，且常常出现决策和规则的冲突或治理空白，造成治理的无序。二是缺乏专门的项目协调和监督机构来组织跨区域公共产品的有效供给，因各地制度异质性或囿于地方或部门利益而难以合作或落实之前达成的合作协议。三是不同利益群体在公共产品供给的过程中承担的成本和获得的收益并不均衡，最终可能导致跨区域公共产品将缺乏持续的公共支持。正是认识到这一点，英格·考尔提出要成功地生产跨区域乃至跨国的公共产品需要认识到该跨区域公共产品需要兼具消费公共性（Publicness of Consumption）、生产的公共性（Publicness of Provision）和效用的公共性（Publicness of Utility）。因为公共产品在消费上的公共性导致不同区域需要通过合作实现公共产品的供给，即生产的公共性。而只有能给各个地区大多数居民带来净效用的公共产品，即实现效用的公共性的公共产品才能获得各个地区的支持，从而使其生产成为可能。这就需要建立区域治理的协调制度来协调多元治理主体、项目建设和不同利益群体以克服集体行动困境，共同提供跨区域的

公共产品和服务（图1）。

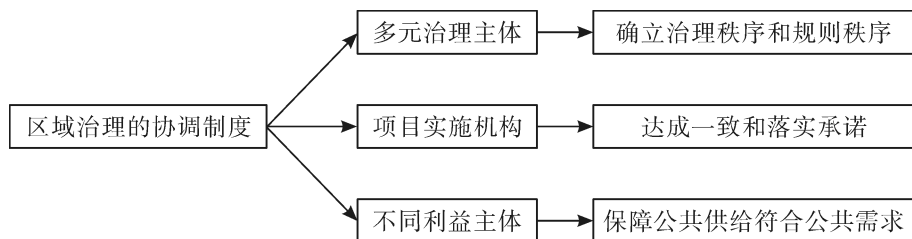


图1 区域治理协调制度的三个层面

资料来源：作者自制。

西方学者就欧盟跨区域基础设施的协调制度进行了系统而深入的研究，不仅详细梳理了多元治理主体参与跨区域基础设施项目中的政治策略与路径（Johnson & Turner, 2007），更从制度层面上深入探讨了多元治理主体的权能分配制度（Sichelschmidt, 1999）、公众参与制度（Öberg et al., 2016）和具体项目层面的规划协调制度（Marshall, 2014）。正如前文提到的，中国学者对于跨区域基础设施建设相关的协调制度研究尚缺乏制度性的探索和回应，而在法律制度、社会文化等方面存在高度异质性的粤港澳大湾区，协调跨区域基础设施的建设、运营与管理更需要制度创新。

三、案例选择与介绍

就跨区域基础设施的区域治理而言，欧盟与粤港澳大湾区面临着类似的问题。首先，二者都需要协调不同层级多个治理主体之间的关系以确立区域治理的秩序。前者是由于主权国家之上并无一个区域政府予以确立治理秩序，而需要依赖主权国家之间的协议来塑造这样一种治理秩序。后者是由于“一国两制”下特殊的主权与治权分离的法权关系导致的主权者确立区域治理秩序的手段受到限制而需要更多地依靠政府间协议来进行安排。其次，在具体项目中欧盟和粤港澳大湾区同样需要面对如何协调不同地区的参建主体和利益群体以提供跨区域的公共产品的问题。因此，欧盟在协调成员国克服集体行动困境，合作共建跨区域的基础设施项目方面所积累的制度经验或许能够为粤港澳大湾区的区域治理提供一定的指引和参考。本文拟选取欧盟的TEN-T项目与粤港澳大湾区的港珠澳大桥两个案例，就跨区域基础设施合作中如何协调不同层级多种治理主体之间的权能分配、协调各个地区的项目建设、协调不同地区居民和利益相关者的利益诉求等跨区域协调制度问题进行比较研究，以揭示欧盟和粤港澳在

这一重要的区域治理议题中的制度安排异同性，进而探讨粤港澳大湾区的区域治理是否能够借鉴欧盟的区域治理经验以更好地应对集体行动困境，改善跨区域公共产品供给的问题。

（一）欧盟 TEN - T 项目的跨区域协调制度

缺乏跨越整个欧洲实现各国间的互联互通的交通网络是制约欧盟发展单一市场，促进要素自由流通的关键障碍。而欧洲基础设施网络仍然呈现出支离破碎的样貌主要是受限于当时基础设施规划权能仍然由成员国主导，缺乏跨区域的规划。为了整合欧盟各国交通网络以促进欧盟经济发展，提升欧盟的整体竞争力，在提高资源利用率的同时提供高质量的交通服务，欧盟需要统一的基础设施政策，这一提议最终以“泛欧洲网络”（Trans - European Network）的形式被写入《马斯特里赫特条约》（*The Maastricht Treaty*）。其中“泛欧交通网络”（Trans - European Networks - Transport, TEN - T）项目旨在通过发展跨欧洲的铁路、公路、水路、海路、港口、机场和铁路终端来缩小区域间的基础设施差距，消除交通瓶颈和技术障碍，并最终促进欧盟的社会、经济和地区融合。TEN - T 项目中有九大核心交通走廊，每个走廊都由多个跨越多国的交通基础设施组成。例如斯堪的纳维亚 - 地中海走廊项目就包括连接丹麦和德国的费马恩（Fehmarnbelt）海底隧道，地中海走廊的项目包括连接法国里昂和意大利图灵的铁路线，以及连接匈牙利与乌克兰三条跨国公路等。

自 1992 年以来，欧盟逐渐建立起了跨区域的基础设施协调制度。包括：（1）协调各个成员国之间在交通基建方面的规则、决策和规划，从而捋顺 TEN - T 项目的制度环境。（2）协调具体的项目规划、建设和运营管理，以辅助各国之间的合作和督促项目在各国间的进展。（3）协调不同利益群体在 TEN - T 项目中的利益诉求，保证 TEN - T 项目作为一个跨区域的公共产品能够真正实现公共效用。

1. 协调多元治理主体：确立权力与规则秩序

欧盟的成立是为了促成单一市场的形成，提升整体的竞争力。欧盟成员国授予欧盟机构一定的治理权能，其中就包括跨区域交通治理权能。在这样一个多层次多主体的区域治理框架内需要建立权能分配制度以协调各个治理主体之间的关系，从而防止治理决策的冲突和碎片化。

欧盟机构获得授权，取得交通领域的立法权能。通过《马斯特里赫特条约》第 129b 和 129c 条，以及《欧盟运行条约》（*Treaty on the Functioning of the European Union*）第 170 和 171 条，欧盟成员国授权欧盟机构构建并发展跨越

欧洲的交通、通信和能源网络以确保欧盟公民、运营商、区域与地方社区能够真正享受到欧盟单一市场所带来的益处，并明确欧盟将通过出台指导性文件、采取必要的措施和提供融资支持来实现这一目标。由此，欧盟机构在跨区域交通政策方面的立法权能获得了明确授权。欧洲议会和欧盟理事会以法规的形式出台了第1315/2013号规章，即《欧盟关于发展跨欧盟交通网络的指导方针》（*EU Guidelines for the Development of the Trans – European Transport Network*）（下简称《方针》）。《方针》除了对跨欧盟交通网络的结构、目标等做了宏观性的规定之外，还对欧盟成员国在建设跨欧盟交通网络中的义务、不同种类的跨欧盟交通的建设和技术标准、互联互通的要求、环境评估要求和公众参与要求做了详细规定。

建立共享权能中的秩序。《欧盟运行条约》将欧盟机构及其成员国的权能划分为三个类别：专属权能、共享权能和支持权能。其中，第4条明确交通属于欧盟与成员国共享的权能领域。由于欧盟机构和成员国都可在这一领域进行立法，因此欧盟机构和成员国在该领域的权能边界仍然是不甚清晰的。此时，需要借助辅助性原则进一步明确权能边界。根据欧盟条约第5条第3款的规定，当治理事项不属于欧盟机构的专属权能时，只有符合辅助性原则，欧盟机构才可进行干预，具体来说要符合两个条件：（1）成员国无法实现提议的行动所要实现的目标，即证明欧盟机构干涉具有必要性；（2）欧盟机构的干预，因其规模或效果，能够更成功地实施该项行动。基于这样的分权原则，欧盟委员会在《方针》的制定上有明显的侧重。首先，TEN-T项目的范围限定在跨欧洲的基础设施网络。《方针》明确指出其目的是为不同的基建项目提供跨国的协调基础，并且使得跨区域基础设施走廊项目的开发能够在各国之间同步进行。很显然，这一政策目标并非任何一个欧盟成员国能够独立实现的。其次，从《方针》的具体内容看，TEN-T项目侧重于能够带来欧盟附加值的项目，而不是仅仅服务于单一成员国发展的基建项目。

规则秩序的确立。在明确了多元治理主体间权能将如何分配的基础上，需要进一步确立这一区域治理系统中的规则秩序。早在20世纪60年代，欧洲法院就通过一系列判决确立了欧盟条约和欧盟机构基于欧盟条约出台的部分立法在欧盟成员国的直接和最高效力（Weiler, 1991）。据此，欧盟法不仅仅被视为单纯约束成员国的条约，还可作为欧盟公民主张权利的根据，直接在国家或者欧盟法院作为法律依据进行援引。在欧盟法适用的领域，如果成员国的法律与欧盟法相冲突，欧盟法获得优先地位。这就使得欧盟成员国拒绝履行欧盟法规定的义务，将不仅仅构成违约，还可能被认定为违法，并可能面临起诉和司法

部门的调查和追责。

2. 项目层面的协调：欧盟作为项目协调的核心

为了在跨区域的基建项目中确保由多国共同承担的项目能够克服各国在规划、建设标准和审批程序等方面的差异并最终落实欧盟的各项要求，就需要跨区域的项目协调制度。TEN-T 的项目协调制度要完成两个任务。一是督促项目所在国履行其在 TEN-T 项目中的义务，实现《方针》设定的各项治理目标；二是帮助各国协调项目开展中遇到的合作困难，以促成项目顺利完成。

《方针》首先将庞大的 TEN-T 网络划分为九大核心走廊。其次，欧盟委员会为每个核心走廊指派一名协调员来完成以上两项任务。协调员代表欧盟委员会，拥有督查职能，每年都会向欧盟汇报其所辖项目的建设进度和是否符合欧盟在《方针》中确立的标准和要求。此外，协调员还具有制定整个走廊工作计划的职能，从而实现核心走廊建设项目的统一规划，以避免不同国家分别规划而产生争议。欧盟委员会甚至还可以通过出台实施法案来进一步推进有关跨国基础设施工程的工作计划的落实，从而通过欧盟法律来保障该工作计划的实施。那么工作计划的履行机制将不仅仅依靠成员国的自愿，更有了法律保障。但是 TEN-T 的项目协调制度仍然面临一些问题，其中最主要的就是因具体的建设、审批和管理的决策分散在各个成员国，导致建设进程缓慢，难以推进。为此，欧盟委员会正在考虑进一步集中决策权能于欧盟层级的治理机构，或者集中于各国的某一个特定机构，以避免机构之间的行政消耗（EU Commission, 2016）。

3. 协调不同利益群体的诉求：多重制度保障公众参与

跨区域基础设施需要实现效用的公共性还需要协调各个利益群体的关系，从而为跨区域基础设施提供持续且广泛的群众基础。“方针”设立了走廊论坛（Corridor Forum），为包括成员国及其他利益相关者提供磋商平台，磋商的成果将为协调员制定基础设施建设的工作计划提供重要的参考，也是公众参与的重要渠道之一。以莱茵-阿尔卑斯走廊为例，该走廊论坛的参加者有来自交通部门的提供商、运营商和物流企业等，来自成员国的决策制定者，也有代表地方的欧洲地区合作小组（European Grouping of Territorial Cooperation, EGTC），还有代表基础设施使用者的企业、乘客代表及 NGO 等。其中，EGTC 借此平台通过动员莱茵-阿尔卑斯基础设施走廊所涉区域的企业、交通设施的使用者、地方居民和专家耗时五年进行自下而上的讨论、调研、信息收集，并形成了一个涵盖整个走廊区域的较为统一和完整的包括空间规划、环境问题、地区发展和地区合作在内的计划（Öberg et al., 2016）。为协调员制定工作计划提供了非常详

实和重要的信息参考。

在跨欧盟基础设施建设中设立 EGTC 也得益于欧盟提供的法律保障。早在 2006 年欧盟出台 1082/2006 号法规明确了 EGTC 的法律基础，为成员国、区域或地区当局或法律认可的公共利益机构共同参与促进相关跨区域事业的发展提供了灵活的合作平台。通过对 EGTC 的设立和活动提供法律保障，欧盟在各个方面的融合发展将不仅仅限于成员国之间的交流，不同地区不同层级的治理主体和公共利益部门之间的合作也得以在法律的框架内进行。

（二）港珠澳大桥项目的跨区域协调制度

随着粤港澳三地经济一体化不断加深，为了解决三地之间陆路客货运输要求，跨越香港、珠海、澳门三地连接珠江东西两岸的港珠澳大桥项目由粤港澳三地在第四次内地与香港大型基础设施协作会议上正式提出。自 2003 年港珠澳大桥前期工作协调小组的成立至 2018 年的大桥建成正式通车，大桥建设共耗时 15 年，总投资超过 1 200 亿元。

港珠澳大桥跨越香港、澳门和珠海市三地，建设项目划分为主体工程以及香港接线与香港口岸、澳门接线与澳门口岸、珠海接线与珠海口岸四部分，其中主体工程由港珠澳三地共同建设，三地口岸和接线分别由所属地域的政府各自组织建设。因此整个工程涉及到三个地方治理主体，包括香港特区政府、珠海市政府及其上级政府广东省政府，此外因为跨区域基础设施还涉及到大量属于中央事权事务，中央政府也是港珠澳大桥的核心治理主体之一。粤港澳三地通过针对该项目的政府间协议建立了多元主体之间的权能分配和项目协调制度。

1. 以政府间协议为基础确立权能和规则秩序

在“一国两制”的框架下中央政府尚难以像在内地跨省市基础设施的项目中一样使用行政行为或出台全国性法律等治理工具来统筹和协调粤港澳三地的合作。因此中央政府较少通过立法或行政行为对粤港澳三地在港珠澳大桥方面的合作进行干预，而是以解决三地协调问题为目标，由粤港澳三地政府签订《港珠澳大桥建设、运营、维护和管理三地政府协议》（下简称《三地协议》），来明确项目的具体内容，明确项目建设、运营、管理过程中的基本原则，明确粤港澳三地政府各自的义务，包括遵循统一的建设标准，以及保证各段互联互通等义务。

通过政府间协议建立三级分权治理体系。粤港澳在《三地协议》的基础上设立了三级组织架构，并对这三级组织进行决策权能的分配。首先是由中央政府部门如国家发改委、交通运输部、国务院港澳办及粤港澳三地政府特派员组

成专责小组，下设办公室，由国家发改委基础产业司代行职责。专责小组负责协调解决中央事权范围内的事项，以及处理三地政府无法达成一致意见的问题，代表着国家层面的协调机制。其次是由粤港澳三地政府派员组成的三地联合工作委员会（下简称“三地委”），是主要的项目协调和监督机构，由来自粤港澳三地的九名委员组成，三地政府各任命三名代表。此外，根据《三地协议》还设立了港珠澳大桥管理局，在执行层面上负责大桥主体部分的建设、运营、维护和管理的具体实施工作，执行三地委的各项决策。而主体工程以外的部分则是由粤港澳三地政府分别组织建设。由此大致形成了粤港澳三地政府主导大桥建设、维护、管理和运营，中央政府处理三地争议和中央事权事项，港珠澳大桥管理局负责项目的具体执行的权能分配模式（图2）。

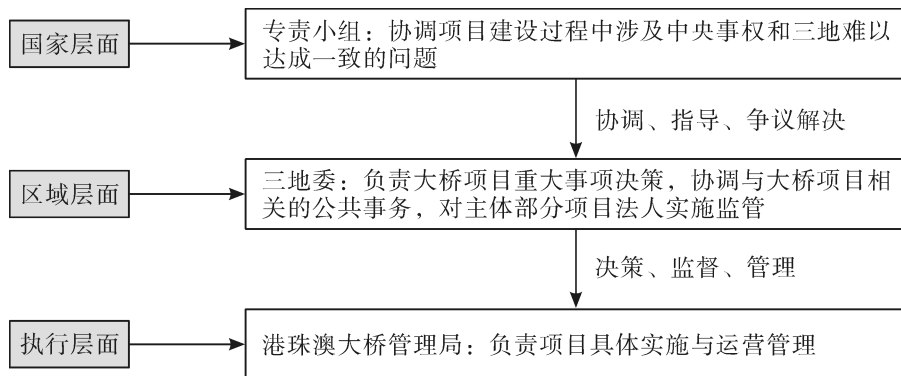


图2 港珠澳大桥建设阶段三级组织架构

资料来源：作者自制。

属地法作为规则秩序的基础。在《三地协议》中，粤港澳三地政府约定项目主体部分和各区部分的建设、运营、维护和管理按照属地原则，适用属地法律处理各项事务。例如，虽然大桥主体部分由粤港澳三地政府合作共建，其日常决策也是由粤港澳三地政府通过三地委做出，但是由于大桥主体部分位于内地水域，所以大桥主体部分的建设、运营、维护和管理适用内地的法律。而位于港澳特区和珠海部分的大桥项目则受当地法律管辖。

2. 地方政府主导的项目协调机制

粤港澳三地也建立了专门的项目协调制度。《三地协议》授权三地委和专责小组这两级协调机构进行项目协调，并具有以下几个特点。

第一，港珠澳大桥的协调机制主要由地方政府主导。由粤港澳三地政府签署的《三地协议》是三地委和专责小组成立的基础和权力来源。其中三地委人员的组成也是由三地政府任命的代表组成，议事议程由三地委召集人，即广东

省人民政府确定。由于专责小组的权力仅限于处理三地政府无法达成一致的事项和属于中央事权的事项，中央政府能够对议程设置进行主动干预和控制的空间有限。第二，港珠澳大桥项目协调的主要方式包括为粤港澳三地提供协商平台、行政管理服务，以及监督项目法人贯彻协商决策的结果。其监督的对象仅限于项目法人，而无权对粤港澳三地政府是否履行《三地协议》进行监督。港珠澳大桥的项目协调以满足三地政府的合作共建需求为主要工作内容。

3. 不同利益群体的协调：有限的公众参与

代表粤港澳三地和中央政府出席的人员主要来自主管交通建设的部门。鉴于政府部门的内部功能分割，这些出席人员很难充分地代表因港珠澳大桥建设而受到影响的各个群体，特别是因居住在附近而在环境、出行等方面受到影响的居民。

当然，港珠澳大桥的建设和运营在信息公开和公众参与方面做出了一定的制度创新，例如就港珠澳大桥车辆通行收费举行了听证会，并首次邀请粤港澳三地居民参与。但这也是目前为止公众参与港珠澳大桥项目决策，做出利益表达的为数不多的机会。当跨区域的公共产品并不能实现效用的公共性，换句话说一部分人群承担了过多的成本或者是负外部性，而另一部分则获得了较大的收益，在效用分配不均又没有公平的补偿机制的情况下，前者会通过社会其他机制来挑战这一公共产品的生产和供给。以香港为例，在行政体系之外，已有香港公民分别通过司法程序和立法会质询程序向港珠澳大桥的建设发起了挑战，并在一定程度上拖延了大桥建设的进展。因此，粤港澳三地有必要进一步探索信息公开和公众参与制度的协同机制，让粤港澳大湾区的居民能够平等获得与自己切身利益相关的公共信息，共同参与大湾区的治理，从而实现跨区域公共产品在消费、供给和受益的公共性。

四、案例的比较分析

跨区域基础设施建设面临着严重的市场和政府的双重失灵。由于治理主体的多元化，公共产品的集体行动问题在欧盟和我国的粤港澳大湾区都有明显的体现，因此需要建立并完善跨区域的协调制度来克服这些问题。通过比较发现，欧盟与粤港澳大湾区在协调跨区域基础设施方面既有共同点又有差异。共同点主要有两点：（1）都通过签署政府间协议作为共建共管跨区域基础设施的基础；（2）在政府间协议的基础上设立具体的项目协调机构为跨区域基础设施项目提供组织支持。

在具体的协调制度安排上，相比港珠澳大桥项目，TEN-T项目为应对跨区域的基础设施的供给中可能出现的集体行动困境提供了制度保障，使得项目协调得以在法治化框架中进行，多元治理主体间的治理秩序和规则秩序得以确立，跨区域的公共利益和公众参与能够得到切实保障。二者至少在四个方面表现出的差异，值得关注：

首先，二者最根本的区别在于作为基础协定的“契约”的法律性质，或者更进一步说由“契约”构建的区域治理体系与区域治理主体已有的法律体系之间的关系不同。在欧盟TEN-T项目中，欧盟机构与各成员国的权能分配建立在欧盟条约的基础上，并通过欧洲法院在司法判例中加以丰富和发展。欧盟条约通过欧盟各成员国的签署及批准成为了具有明确法律约束力的法律。同时，欧盟条约中确立的欧盟机构与成员国的权能分配规则，以及欧洲法院在司法实践中确立的欧盟法的最高效力和直接效力原则，使得欧盟机构在其权能范围内就TEN-T项目进行的立法和决策得以与成员国的法律体系依据相应的位阶秩序相兼容，并通过已有的执法和司法系统保障其实施。

港珠澳大桥项目则采取了一种务实的问题导向模式，着眼于三地合作过程中实际问题的解决，但较少将这些协调安排制度化。港珠澳大桥项目中专责小组、三地委和港珠澳大桥管理局的权能分配制度建立在《三地协议》的基础上。但是行政主体间在平等、自愿和协商的基础上缔结的契约在我国尚无明确的法律依据（何渊，2009；叶必丰，2006）。在现有的法律框架下，将《三地协议》视为软法更为合适，它并不具备强制执行的效力，其执行依赖于粤港澳三地政府的自觉遵守（朱永灵、曾亦军，2019）。正因如此，在港珠澳大桥建设项目上，三地委作为跨区域的治理主体，其决策权能和决策效力较缺乏现有法律的保障。

其次，在协调多元治理主体间的关系上，港珠澳大桥项目相比欧盟TEN-T项目，尚未建立起完善的权能分配制度和规则秩序。欧盟成员国通过欧盟条约确立了欧盟机构与各成员国在跨区域治理方面的权能分配的基础性规则和原则。相较而言，粤港澳三地虽然也通过《三地协议》成立了专责小组、三地委和大桥管理局，并在三者之间进行了初步的分工，但是这种分工一方面仍然停留在职能分工而非事权划分的层面。国家层面、区域层面和地方层面的治理主体分别在哪些事权领域具有优先的治理权能尚未在《三地协议》中有具体涉及，容易造成治理主体的冲突或缺位。

就规则秩序而言，欧盟是在确立多元治理主体的权能秩序基础上来确定不同治理主体所制定的规则的位阶关系，而港珠澳大桥项目采取属地法原则，规

则秩序建立在地域划分的基础上。适用属地法的原则面临两个重要的挑战。一是由于港珠澳大桥投资建设运营跨界进行,需三地政府就交通规则、海关、税务、建设标准、通行要求等进行规则对接和协调,由此产生的偏离属地法的决策或标准可能与属地法发生冲突。二是属地法本身可能存在缺位,不够明确,或者因关注本地事务而在适用于跨区域问题上缺乏可行性和针对性,因此在特定的情况下,必须突破相关法律规范才能使具体性项目的建设具有合理性和可行性。在以上两种情况下,重新立法或者对现有法律进行修改往往耗时过长,对项目建设和运营造成不必要的拖延。而在没有修改法律的情况下对现有法律进行突破,则会对现有法治造成破坏。在跨区域的治理问题上,仅仅依靠属地法是不够的,还需加强在区域层面的立法以调整跨区域治理中出现的特殊的法律关系。而明确区域治理主体的治理权能关系和决策效力是解决此问题的前提。

再次,项目协调机制是由区域治理机构主导还是由地方政府主导,欧盟 TEN-T 项目与港珠澳大桥项目也存在较大差别。港珠澳大桥中的三地委作为项目协调机构缺乏独立于地方政府的治理动机和视野,因此在设定、推行监督跨区域治理目标及其监督各地方政府在整个区域项目中履行其义务等方面较为薄弱。而欧盟 TEN-T 项目的协调是由欧盟委员会主导并确定 TEN-T 项目的建设标准,以保证跨区域的互联互通、环境保护和技术升级等具有“欧盟附加值”的目标实现。这些价值因为具有较强的外部性,因此较适合代表欧盟委员会的协调员而非单个成员国主导相关政策的实施。

最后,也正是因为港珠澳大桥的协调机制主要由地方政府主导,而欧盟 TEN-T 项目由欧盟机构主导,这导致二者在协调对象的范围上存在较大差异。欧盟 TEN-T 中公共参与的对象更为广泛,而港珠澳大桥项目中区域协调制度的设计是相对封闭的,决策参与者限于中央和粤港澳三地政府官员和技术专家。相较而言, TEN-T 项目的协调员通过走廊论坛和地区合作小组等公众参与机制,将政府官员和技术专家之外的利益群体如所涉区域的企业、交通设施的使用者和施工地附近的居民纳入到区域协调的范围,以促使跨区域的基础设施能够更好地满足不同利益群体的需求,实现消费、供给和效用公共性的统一。

五、结论与讨论

跨区域基础设施由于其特殊的公共产品属性,亟需建立健全跨区域的协调制度来帮助协调多元治理主体克服集体行动困境,在建设、运营和管理跨区域基础设施中进行合作。本文研究发现,在协调跨区域基础设施方面欧盟 TEN-T

项目与港珠澳大桥项目都是通过签署政府间协议作为共建共管跨区域基础设施的基础，且在政府间协议的基础上设立了具体的项目协调机构为跨区域基础设施项目提供组织支持。但是，在具体的协调安排上，相比港珠澳大桥，TEN-T为应对跨区域的基础设施的供给中可能出现的集体行动困境提供了更多的制度保障。港珠澳大桥作为粤港澳三地合作共建的粤港澳大湾区第一项超大型跨区域基础设施，固然在诸多方面的试验意义大于制度构建的意义，但是粤港澳三地合作在共建港珠澳大桥过程中暴露出的诸多遗留问题，必须通过国家层面和区域层面的制度供给加以解决。未来粤港澳大湾区将有更多的跨区域基础设施项目，为了更好地组织不同层级、不同地区、不同部门的治理主体来应对集体行动困境，有必要在以下几个方面进一步完善跨区域的协调制度。

第一，在法治化的框架下实施区域协调。这意味着为跨区域的基础设施的相关治理行为提供法律基础、建立区域治理的规则秩序、明确区域治理机构的授权性质和范围、并赋予其充足的法律手段以实现治理目标。区域治理常常通过政府间协议作为地方政府合作治理的基础。因此首先需要法律明确政府间协议的法律性质、地方政府的缔约权、政府间协议的生效条件和法律效力。其次，在多元治理主体的治理格局中需要法律确立权能分配的基本规则和原则从而确立治理秩序，避免决策冲突或空白。并在此基础上建立区域治理的规则秩序，妥善处理全国性法律、区域性法律和地方性法律之间的在区域治理议题上可能存在的规则冲突，而不是简单地以属地法作为区域治理的法律依据。再次，若设立区域治理机构来进行区域层面的协调，则需要明确区域治理机构的法律基础以及权力来源和范围。

第二，完善中央层面、区域层面和地方层面的多元治理主体之间的权能分配制度。区域治理的协调制度首先需要解决的问题是如何在多元治理主体间建立治理秩序。质言之，就是明确不同层级的多个治理主体之间包括立法、执法和司法在内的权能关系，进而建立统一的规则位阶秩序来明确各个治理主体做出的决策及出台的立法之间的位阶关系，以化解决策冲突和避免治理空白。一方面，完善区域治理的权能分配制度需要以国家立法的形式确立多元治理主体权能划分的标准、原则、程序和方法。通过法律将这些基本原则进行细化并使之具有可操作性。另一方面，区域治理的权能划分需要容忍一定程度的模糊性，并建立起动态调整机制。区域治理的权能划分除了通过法律以明确划分规则和基本原则外，仍然会存在界限模糊的领域，特别是中央与地方政府共享事权的领域，此时更需要通过对权能划分要素在具体个案中的重要性和影响力的深入分析，以确定由哪个层级的治理主体来承担治理职责更能够有效地实现治理

目标。

第三，区域协调机构应着重提升“跨区域”的公共利益。区域协调机构若由地方政府主导虽能更灵活地协调地方政府在合作中出现的问题，但容易忽视对跨区域的公共利益的落实和保障。因此，中央政府部门和地方治理主体应当在各自的权能范围内参与设计区域协调机构的目标、授权、协调对象的范围和协调治理手段。中央政府部门一方面可通过全国性立法先占性地规范该区域治理事项需要实现的社会治理目标、衡量标准、公众参与要求、各级地方治理主体的义务，规范和引导此类区域治理行为。另一方面可通过参与缔结地方政府间协议，直接影响该区域协调机构的目标、授权、协调对象的范围和治理手段。拥有中央政府和地方政府授权的区域协调机构能够建立起更全面的区域治理目标体系，协调更广泛的利益群体，也能有更多元的治理手段来实现治理目标。

第四，扩大区域治理的协调范围，创新公众参与机制。为了真正实现跨区域公共产品在消费、生产和效用这三方面公共性的统一，需要对不同的利益群体进行协调，以确保跨区域治理能够满足不同利益群体的需要。扩大区域治理的协调范围、创新公众参与机制是推进区域治理法治化的有效补充。未来，粤港澳大湾区跨区域基础设施建设的协调制度需要在港珠澳大桥项目的基础上进一步完善公众参与制度，以更全面地协调不同利益群体在区域治理中的诉求。首先，协调对象的范围应从政府官员和技术专家扩展到所有利益相关者，以是否受到区域治理决策的影响为衡量标准进行筛选。其次，为公众参与提供制度性保障，通过法律法规细化公众参与的程序性要求和长效性的机制，以确保公众参与能够有效影响区域治理的决策。一些重要的且将直接影响利益相关者的利益的区域治理决策，应当进行事前的公众咨询，例如跨区域基础设施项目的规划。此外，通过细化公众参与的程序性要求和信息公开要求提高公众参与的透明度，让市民能够获得充分的信息参与并监督区域治理。由于粤港澳大湾区的治理涉及到制度异质性较强的粤港澳三地，在公众参与方面三方政府需要加强制度协同，就公众参与的程序、透明度标准和需要公众参与的决策事项达成一致。中央政府从保障公共利益的角度也应对区域治理的公众参与提出要求并制定相应的标准。

参考文献

公丕祥(2015). 法治中国进程中的区域法治发展. 法学, 1: 3-11.

何力武、刘骥、官华(2016). 粤港澳竞合发展的新趋势——以港珠澳大桥为例. 澳门研究, 1: 62-75.

◆专栏：粤港澳大湾区的政策创新与跨境协同

- 刘志彪(2019). 长三角区域市场一体化与治理机制创新. 学术月刊, 51(10): 31-38.
- 毛艳华(2018). 粤港澳大湾区协调发展的体制机制创新研究. 南方经济, 12: 129-139.
- 孟庆瑜(2017). 论京津冀协同发展的立法保障. 学习与探索, 10: 54-64.
- 孙久文(2018). 论新时代区域协调发展战略的发展与创新. 国家行政学院学报, 4: 109-114.
- 孙笑侠(2009). 局部法治的地域资源——转型期“先行法治”现象解读. 法学, 12: 18-23.
- 叶必丰(2006). 我国区域经济一体化背景下的行政协议. 法学研究, 2: 57-69.
- 张学良(2012). 中国交通基础设施促进了区域经济增长吗——兼论交通基础设施的空间溢出效应. 中国社会科学, 3: 60-77.
- 周叶中、刘诗琪(2019). 地方制度视域下区域协调发展法治框架研究, 法学评论, 1: 30-31.
- 朱永灵、曾亦军(2019). 融合与发展: 港珠澳大桥法律实践. 北京: 法律出版社.
- 朱最新(2018). 粤港澳大湾区区域立法的理论构建. 地方立法研究, 4: 11-20.
- 中共中央、国务院(2018). 中共中央 国务院关于建立更加有效的区域协调发展新机制的意见. 中华人民共和国中央人民政府: http://www.gov.cn/zhengce/2018-11/29/content_5344537.htm. 2020年4月7日访问.
- EU Commission. (2016). *Study on Permitting and Facilitating the Preparation of TEN - T Core Network Projects*, 32.
- Hardin, G. (1968). *The Tragedy of the Commons*. *Science*, 162(3859): 1243-1248.
- Johnson, D. & Turner, C. (2007). *Strategy and Policy for Trans - European Networks*. New York: Palgrave Macmillan.
- Kaul, I. (2012). *Global Public Goods: Explaining Their Underprovision*. *Journal of International Economic Law*, 15(3): 729-750.
- Marshall, T. (2014). The European Union and Major Infrastructure Policies: The Reforms of the Trans - European Networks Programmes and the Implications for Spatial Planning. *European Planning Studies*, 22(7): 1484-1506.
- Öberg, M., Nilsson, K. L. & Johansson, C. (2016). Governance of Major Transport Corridors Involving Stakeholders. *Transport Research Procedia*, 14: 860-868.
- Samuelson, P. A. (1954). The Pure Theory of Public Expenditure. *Review of Economics and Statistics*, 36(4): 387-389.
- Sichelschmidt, H. (1999). The EU Programme “Trans - European Networks” — A Critical Assessment. *Transport Policy*, 6: 169-181.
- Weiler, J. (1991). The Transformation of Europe. *The Yale Law Journal*, 100(8): 2413-2414.