

“欧洲领域合作集团”跨境治理对 粤港澳大湾区建设的启示

杨爱平 钟悦颖

摘要：“欧洲领域合作集团”是欧盟通过法律形式批准的次级跨境治理工具，它促进了欧盟成员国相邻地区在经济、教育、生态、交通、医疗和综合领域的可持续发展，有助于提升欧盟的社会凝聚力和国家间融合发展水平。国内学界迄今鲜有对其研究，文章总结了“欧洲领域合作集团”产生的历史缘由，从五个方面分析了它的运作概况。提出“欧洲领域合作集团”对粤港澳大湾区跨境治理有以下几点启示：夯实大湾区跨境治理的法治支撑；完善大湾区跨境流动人口治理机制；建立健全共商共建共管共享的跨境治理体系；践行多元主体协同参与的跨境治理方式。

关键词：欧洲领域合作集团；粤港澳大湾区；跨境治理

中图分类号：F127 **文献标识码：**A **文章编号：**1673-5706（2021）06-0084-08

“欧洲领域合作集团”（European Grouping of Territorial Cooperation，下文简称“EGTC”），是欧盟经由法律许可、具有法人资格的跨境合作治理机构。作为欧盟的一种次级跨境治理工具，“EGTC”是成员国地方政府间合作模式的替代方案，也是区域机构间合作模式的替代方案，其目的在于替代已有的府际合作模式。^[1]其任务是推动成员国相邻地区之间的跨境合作、跨界合作和跨域合作，推动欧盟内部的超国家机构、国家机构、区域机构和地方机构之间的区域政策联通，打造深度联合、具有强大社会凝聚力的欧盟。截至2020年10月，注册成功的“EGTC”已多达80个，建立“EGTC”的国家包括法国、比利时、葡萄牙、西班牙、匈牙利等。众多“EGTC”发展至今，已

经在欧盟相邻国家间的经济、教育、生态、交通、医疗等跨境治理领域，取得了较好的效果。

众所周知，粤港澳大湾区是有中国特色的跨境区域，带有“一国、两制、三种法律体系、三个关税区”的跨制度特质，这和欧盟国家间相邻区面临的制度环境有些类似之处。因此，在某种意义上讲，“EGTC”探索出的跨境治理经验，对粤港澳大湾区跨境治理的制度创新和政策实践，有重要的启发价值。但国内学界迄今尚未对“EGTC”予以足够的关注。比如，它产生发展的历史背景和驱动因素是什么？它的运作概况又是怎样的？它对粤港澳大湾区跨境治理而言有哪些可借鉴之处？为此，本文率先对这些问题开展抛砖引玉的探讨，以期引起更多的后续研究。

一、“欧洲领域合作集团”产生的历史缘由

如果说欧盟委员会、欧洲议会、欧洲法院、欧洲中央银行等超国家机构的主要任务是解决欧盟国家间的“超国家事务”，那么，“EGTC”则是为回应欧盟内若干国家间相邻区域的“跨境事务”而产生。归纳来看，“EGTC”形成的历史背景和驱动因素主要包括地理、人口、经济和法律等多个方面。

（一）地理因素：欧盟国家领土的碎片化

目前，欧盟是一个拥有 27 个成员国的经济、政治共同体，但它的陆地总面积约为 414 万平方公里，不到我国陆地总面积的一半。因此，一个很凸显的问题是，欧盟内很多成员国领土面积有限，呈现国家间领土碎片化的缺陷。由下表 1 可见，领土面积小于十万平方公里的欧盟成员国共有 17 个，其中，塞浦路斯、卢森堡、马耳他三国的领土面积更是不足 1 万平方公里，远比我们国家很多直辖市或一线城市面积小。因此，受制于地理面积有限的客观因素，欧盟很多成员国资源和实力有限，需要发挥集体优势，搭建欧盟内各成员国之间的桥梁，推进边境地区的跨境治理，尤其是功能性跨境合作治理。

（二）人口因素：边境地区人口流动性强

根据申根协定，欧盟允许各成员国在欧盟境内开放国家边界。2020 年，欧盟总计人口约 4.5 亿，大约为我国人口的三分之一。相较于我国，欧盟 27 个国家人口总量虽不算多，但其内部的人口流动性强，由此导致跨国人口流动带来的区域治理问题愈发突出。据估计，30% 的欧盟人口生活在边境区域。在欧洲委员会登记的 362 个地区中，超过 140 个是边境区域。^[2]另据统计，大约 120 万人在欧盟的另一个国家工作，110 万人从居住国通勤到邻国工作。^[3]并且，在欧盟国家间人口流动过程中，很大一部分发生在地方的边境区域，有的欧盟成员国的边境区域甚至产生了定期性大量人口迁移。

人口迁移不仅会带来福利保障机制的对接问题，同时还存在着文化融入、民族交流、治安困难等问题。而跨国发展、跨境流动就必须解除或减少相互间壁垒，为货物、信息和人员的流通开通边界，并使边境区域的交通运输适应这一需求。^[4]为此，欧盟成员国为推动跨境相邻区的融合发展，推动物

质要素和非物质要素的流动，特别需要协同制定与流动人口管理相关的跨境治理法律，构建协同治理体系以解决相互间人流量大带来的治理问题。

表 1 欧盟 27 个成员国基本情况统计

国家	面积 (万平方公里)	入盟 (年份)	人口 (百万人)	GDP (十亿美元)	人均 GDP (美元)
欧盟	413.56	-	447.31	15189.1	942572
法国	54.9087	1952	67.29	2603	40521
西班牙	50.5124	1986	47.33	1281	29600
瑞典	44.9974	1995	10.33	538	56068
德国	35.7031	1952	83.17	3806	45065
芬兰	33.8150	1995	5.53	271	47864
波兰	31.2685	2004	37.96	594	16945
意大利	30.1338	1952	59.64	1886	32902
罗马尼亚	23.8400	2007	19.33	249	11665
希腊	13.1957	1981	10.72	189	21577
保加利亚	11.0900	2007	6.95	69.11	8743
匈牙利	9.3030	2004	9.77	155	16745
葡萄牙	9.1916	1986	10.3	231	22770
奥地利	8.3858	1995	8.9	429	47009
捷克	7.8866	2004	10.7	244	22843
爱尔兰	7.0925	1973	4.96	419	81297
立陶宛	6.5300	2004	2.79	55.89	18391
拉脱维亚	6.4589	2004	1.91	33.51	16202
克罗地亚	5.6594	2013	4.06	55.97	15204
斯洛伐克	4.9035	2004	5.46	105	20008
爱沙尼亚	4.5227	2004	1.33	31.03	20162
丹麦	4.3094	1973	5.82	352	63880
荷兰	3.5518	1952	17.41	912	53081
比利时	3.0538	1952	11.52	515	44361
斯洛文尼亚	2.0273	2004	2.1	52.88	25759
塞浦路斯	0.9251	2004	0.89	23.8	30438
卢森堡	0.2586	1952	0.63	73.26	107458
马耳他	0.0316	2004	0.51	14.65	26014

资料来源：欧盟统计局，<https://data.europa.eu/en>。

（三）经济因素：欧盟小国面临财政赤字和政府债务危机

在欧盟成员国中，很多国家政府财政收入有限、财政压力大，尤其是部分领土、人口小国。因此，这些国家也难以独自处理和应对边境事务，需要与相邻国家进行合作，共同应对边境区域治理问题。首先，从政府收入与支出来看，欧盟小国财政能力弱需要跨国边境治理合作。比如，马耳他的领土面积为 0.03 万平方公里，2021 年 1 月至 5 月其

政府收入仅为 444.58 百万欧元，而政府支出却高达 618.11 百万欧元，可见马耳他的政府财政已经进入赤字状态。事实上，与马耳他情况相似的欧盟成员国还有瑞典、芬兰、波兰、意大利、奥地利、捷克、拉脱维亚、荷兰、斯洛文尼亚九个国家。十个欧盟成员国政府的财政赤字状况，说明这些成员国的财政能力羸弱，十分需要与其他国家相互合作，合力应对边境事务。其次，从政府债务规模看，欧盟成员国很多面临巨额赤字，导致政府财政压力巨大，也需要加强边境区域的功能性合作治理。仅以 2021 年 1-6 月为例（见表 2），其中 23 个欧盟成员国（4 个成员国数据缺失）的政府债务已经远远超出其政府收入。差距最大的是瑞典，该国政府债务约为政府收入的 206 倍。这一愈发突出的问题，倒逼着欧盟小国务必加强合作，以集体行动的方式共同应对跨境事务。尤其是在边境地区共同完善基础设施、医疗设备、养老保障等公共服务，形成最大规模效应，发挥政府支出的最大效用，从而节省财政资金，缓解财政压力。

（四）法律因素：欧盟亟需跨境治理的法治化

欧盟跨境治理历程大致分为四个阶段：未重视时期（1957—1969 年）、逐渐重视并颁布宽泛的基础性法律时期（1969—1981 年）、逐渐确定功能性法律时期（1981—2006 年）、功能性跨境治理时期（2006 年至今）。1957 年《罗马条约》提出：为了确保货物、服务、资本和人员在欧共同体内的自由流动需要克服边界。这为区域问题的解决提供了法律和政治基础，但是《罗马条约》仅限于提倡实现共同体内部工业品、劳动力和资本的自由流通，并没有涉及重视边境区域治理问题。直至 1969 年，欧盟对边境区域问题的重视程度才发生正式转变，当年在布鲁塞尔召开的一次欧洲议会旨在为边境区域问题提供一个商讨平台，共同商讨欧洲共同体应如何干预、推进边境区域跨境治理。^[5]此后，虽然边境区域的去边界化问题得到了前所未有的特别关注，但是该会议并没有形成任何法律文件。20 世纪 70 年代，边境区域主要是通过共享政治和自然边界的基础上创建新的协会发展跨境关系，例如，1972 年创建的阿尔杰阿尔普工作社区、同年建成的国际康斯坦茨湖会

议、1974 年的艾莫斯—多拉特欧洲区域等。^[6]因此，很长一段时间欧盟边境区域的跨境合作一直在缺乏明确法律框架的背景下自主发展着，在基层政府一级，问题高峰期的根源是缺乏建立这种联合管理结构的适当法律框架。^[7]

表 2 欧盟 27 个成员国财政概况（2021 年 6 月数据）

	面积 (万平方公里)	政府收入 (百万欧元)	政府支出 (百万欧元)	政府债务 (百万欧元)
法国	54.9087	141000	139198	2762000
西班牙	50.5124	-	63573.5	1424692
瑞典	44.9974	577	34343	114743 (2021.09)
德国	35.7031	385000 (2021.03)	174000	2251830
芬兰	33.8150	4552	14133	129534
波兰	31.2685	9445 (2021.08)	19286	247222 (2021.07)
意大利	30.1338	37770	81220	2725881 (2021.07)
罗马尼亚	23.8400	22244 (2021.08)	502	99320 (2021.03)
希腊	13.1957	21977	9323	387329
保加利亚	11.0900	1981	1072	15380
匈牙利	9.3030	5293	2902	103677
葡萄牙	9.1916	19904	8880	277508
奥地利	8.3858	6274	18793	315160 (2020.12)
捷克	7.8866	5,265 (2021.09)	10138	85260 (2020.12)
爱尔兰	7.0925	25818 (2020.12)	10357	234503
立陶宛	6.5300	5467	1669	22641
拉脱维亚	6.4589	1065.85 (2021.08)	1407.77	13295
克罗地亚	5.6594	6035 (2021.03)	2590	45335
斯洛伐克	4.9035	7584	4050	56005
爱沙尼亚	4.5227	3048	1125	-
丹麦	4.3094	42672	18205	104103
荷兰	3.5518	46273	47926	493395
比利时	3.0538	228251 (2020.12)	27224	649785
斯洛文尼亚	2.0273	1799	2052	37127 (2021.03)
塞浦路斯	0.9251	1962	1198	-
卢森堡	0.2586	28034 (2020.12)	2728	-
马耳他	0.0316	444.58 (2021.05)	618.11 (2021.05)	8026

注：欧盟成员国政府收入、支出、债务都是以年度为单位，每个月更新本年累计金额。

资料来源：欧盟统计局，<https://data.europa.eu/en>。

直到1981年,欧洲理事会通过了《关于领土社区或当局之间跨界合作的欧洲纲要公约》(简称《马德里纲要公约》),这是欧洲国家签署的第一份关于跨境合作治理的国际法律文件。尽管《马德里纲要公约》及其附加议定书可以被视为打破了国家在欧盟决策中绝对主导地位的开端,但它仍被视为一份不精确和不具约束力的法律文件,因为它并没有确定功能性跨境治理法律,进而使跨境合作治理的权力下放至地方/地区政府或区域组织。也就是说,二战以降欧盟的跨境治理仍然是国家政府之间的。直到2006年,欧盟委员会和欧洲议会共同批准并颁布了第1082/2006号条例。该条例作为欧盟法,使欧盟成员国之间的跨境合作治理由国家政府间转为区域政府和地方政府间,使“EGTC”这一跨境治理的区域机构具有了落实政治性与功能性相结合的决策的权力。

由此可知,20世纪后半叶由于欧盟成员国往往优先考虑本国利益,顾虑去边界化所带来的负面影响而消极应对跨境治理问题,所以欧盟并没有为跨境治理提供法律支持。早期由于缺少相关法律机制管理,跨境治理大多是在传统的公共行动路线之外进行的,^[8] 大多依靠非正式关系与非正式权力,导致了跨境治理的短期局限性和变化频繁性。而“EGTC”成为欧盟法律许可的新型跨境治理工具,它在成员国政府的许可下以地方政府间合作为主从事跨境合作治理。

二、“欧洲领域合作集团”的运作概况

欧洲议会和欧盟委员会共同通过的第1082/2006号条例,为欧盟各成员国提供了建立“EGTC”的基本框架。该条例主要规定了“EGTC”的成立流程、组织架构、筹资和预算、功能领域、破产解散事宜等,适用于欧盟所有成员国。同时,在该条例下,各个“EGTC”仍掌握一定的自由裁量权。因此,“EGTC”的现实运作兼顾了条例的普遍性和区域的特殊性。

(一) 成立流程

“EGTC”的成立,首先要确定其成员构成。根据欧盟第1082/2006号条例规定,“EGTC”的成立必须至少有两个边境接壤的成员国参加;其成员单位包括欧盟会员国政府、区域政府、基层政府、

受公法管辖的机构以及由政府人员组成的协会。所谓“受公法管辖的机构”,是指任何具有法人资格的机构,其宗旨是服务于一般利益(不具有工业或商业性质),并且大部分资金由国家、区域政府、基层政府或其他受公法管辖的机构提供。^[9]

成员确定后,“EGTC”的成员需要共同拟定公约(The convention)和法规(The statutes);待公约、法规确定后,向成员所在国政府提交公约、法规副本,申请建立“EGTC”。其中,公约的内容应当包括:“EGTC”的名称及其注册办事处的名称;组织成员名单;执行跨境治理任务的领土范围;具体目标和任务、持续期限及其解散的条件;说明设有注册办事处的国家,其法律可用于解释和执行该公约等。而法规的内容应当包括:该“EGTC”的业务规定及其职权以及组织成员的代表人数;该组织的决策程序;该组织的工作语言;该组织的运作安排,尤其是人事管理、招聘程序、人事合同性质;该组织成员的筹资比例安排、该组织的会计、预算规则和财务问题处理方式;指定某一政府为独立的外部审计员等。

成员国政府在收到区域政府或基层政府申请的三个月内,会综合考虑本国宪法结构,如果认为该“EGTC”符合本国法律,与本国的公共利益或公共政策不冲突,则批准该申请;如果成员国政府拒绝批准该申请,则需说明拒绝批准的理由。当成员国政府正式批准了“EGTC”成员提交的申请后,该组织成员要根据注册办事处所在国家的国内法律进行法人资格的注册或公布,并告知欧盟区域委员会该组织的公约和法规内容。同时,应在法规公布后的10个工作日内,向欧盟官方提出申请,在《欧盟官方公报》上发布一份公告,宣布该“EGTC”的成立、名称、目标、成员、注册办事处。至此,一个“EGTC”才算正式成立。

(二) 组织架构

根据第1082/2006号条例的规定,“EGTC”至少要有两个部分构成,即由成员代表组成的议会以及代表该组织的一名董事。为了满足跨境治理的地方特殊性需求,条例还规定,“EGTC”的法规可以再建立具有明确权力的额外机构。例如,里尔—科特里克—图尔奈(Eurométropole Lille-

Kortrijk-Tournai, 下文简称“ELKT”)欧洲大都市“EGTC”位于法国、比利时边境,共有14位成员。截至2016年,ELKT内部协商成立了议会、理事会、市长会议、六个工作组、作为共同秘书处的行政办公室、民间社会论坛。

下面以此为案例,对“EGTC”的组织架构做一介绍。(1)议会。共有84名成员,由基层政府代表、省政府代表、区域政府代表、国家政府代表组成,其中基层政府占有大多数席位。(2)理事会。共有32名成员,这32名成员同时也是议会成员,也是由各级政府代表组成,且也是基层政府代表占多数。(3)市长会议。没有固定人员,它是为了保障在议会中没有席位的市长也能够从体制上参与地区合作而设立的。(4)六个工作组。分别在六个具体合作领域(公民服务、旅游、文化、流动性、土地使用规划、经济发展)展开工作。每个工作组各有32名成员,其中28名成员是由14个“EGTC”成员(法国4个,比利时10个)任命的,1位成员任命1名公务员和1名政治代表,工作组的其余4名人员由民间社会代表组成。(5)行政办公室。主要负责日常合作管理,行政办公室的领导与管理由一位总秘书负责,总秘书是由“EGTC”作为法人直接进行雇佣。(6)民间社会论坛。由80名比利时、法国民间社会代表组成,其中24人由理事会和六个工作组领导,通过民间社会论坛代表能够直接了解地方利益与需求。

可见,“EGTC”的运作兼具了条例的普遍性和区域的特殊性。它以议会为基本决策单位,组织内部自行商议决定其他的执行单位、监督单位等等。

(三) 筹资和预算

“EGTC”具有法人资格,它的筹资渠道和预算是多样化的。这体现在:一方面,“EGTC”可以整合来自欧盟各个项目的资金,另一方面还可整合外部财政资源。外部资金既可以是公共性质的(例如国家或国家以下各级当局的拨款),也可以是私人性质的。而在实践中,大多数“EGTC”采取双重方法,既整合欧盟各个项目的资金,也向组织成员征收会员费。欧盟项目资金是“EGTC”

的主要资金来源,会员费主要是为了支付日常运营费用(例如办公室、人员租金等固定成本)。比如,西班牙、葡萄牙边境地区的大欧洲加利西亚—葡萄牙北部地区“EGTC”2017年的预算总额约45万欧元,欧盟共同提供了约70%的预算;又如,比利时和法国边境地区的佛兰德—敦刻尔克—欧泊海岸“EGTC”2017年的预算是30万英镑,它主要来自成员的财政捐助,法国和比利时成员各占50%;再如,位于法国和德国边境地区的萨莫塞尔“EGTC”2017年的预算总额为11万欧元,主要来自于大区域项目(THE GRAET REGION)下的三个项目:提高青年就业能力的援助项目、教育帮助项目、公共汽车跨境售票系统项目。

但一个重要前提是,“EGTC”必须公布年度预算报告,而且该报告必须得到“EGTC”议会成员的一致批准。与此同时,预算还必须完全符合“EGTC”注册办事处所在国的财务条例。^[10]

(四) 功能领域

“EGTC”的本质是具有欧盟法律许可的跨境合作治理工具,而具体的一个“EGTC”是以地方政府间合作为主的从事跨境合作治理的区域机构。该组织应对的功能领域尚未有明文规定,边境地区政府可以根据自身需求共同商议具体管理对象。从“EGTC”平台网站中公布的2017年“EGTC”监测报告来看,目前共有64个“EGTC”的发展运作情况被纳入监测范围。这些“EGTC”所涉功能领域可分为经济领域、综合领域、教育领域、生态领域、交通领域、医疗领域等(如表3)。

每个“EGTC”所涉功能领域并不相同,大多同时在多个领域进行着跨境合作治理。比如,里尔—科特里克—图尔奈(“ELKT”)欧洲大都市区在法国、比利时两国边境地区从事着就业帮扶、语言学习、环保工作等跨境事宜;沙维斯—唯因都市区(Eurocity of Chaves-Verín)在西班牙、葡萄牙边境从事着养老服务、文体活动、通信基础设施完善、跨境公共交通服务供给、水资源管理等跨境事务;诺夫拉德—诺格勒(Novohrad-Nógrád“EGTC”)在匈牙利、斯洛伐克两国边境地区从事着经济发展、基础设施完善、教育培训、旅游业发展、环境保护等跨境事宜。

表3 “EGTC”跨境治理所涉功能领域及其事务细分

功能领域	发布数量	所占比例	跨境合作治理的具体事务
经济领域	54	34.62%	就业帮扶、发展旅游业、进出口业务、空间规划、电子旅游、农业创新、节能建筑、可持续旅游业、发展橄榄产品、发展工艺陶瓷、支持创业、管理评估真菌资源
综合领域	28	17.95%	提供跨境公共服务、建构欧洲凝聚力、公共服务管理、社会政策、促进跨界合作
教育领域	23	14.74%	语言学习、发展文化产业、文化遗产管理、发展体育、幼儿教育、科学研究、文化合作、文体活动、建立跨境技能证书、建立跨境学校
生态领域	23	14.74%	环保工作、水资源管理、发展绿色生态、海洋能源管理、能源管理、废物回收
交通领域	20	12.82%	物流运输、发展基础设施、公共交通、流动性管理、公共汽车服务
医疗领域	8	5.13%	电子健康、生物医药、医疗保健、社会健康、养老服务、医疗合作

资料来源：根据2017年“EGTC”监测报告整理而得。

（五）破产清算及解散事宜

第1082/2006号条例规定，“EGTC”受其注册办事处所在国家的法律管辖，因此，“EGTC”具体的破产清算及解散事宜必须遵循注册办事处国家法律。而且，注册办事处的国家法院或国家政府有权命令违反法规的“EGTC”停止运行，并解散该“EGTC”的所有成员。此外，由于“EGTC”的法人地位，该组织成员还必须对其债务负责，如果该组织的资产不足以偿还债务，则该组织的成员应根据其法规中的出资比例确定偿还比例。

三、“欧洲领域合作集团”对粤港澳大湾区跨境治理的启示

综上所述，“EGTC”是欧盟为了促进成员国相邻区间的跨境合作治理，逐步构建的具有法人资格的跨境治理工具。它以制度化跨境治理模式替代了欧盟历史上非正式的跨境治理模式，更好地促进了欧盟成员国跨境区域的融合发展。粤港澳大湾区是“一国两制”下的跨境区域和跨制度治理区域，相较于欧盟，虽然两者有国家数量上的区别，但实质都是不同制度下的跨境治理。因此，“EGTC”的跨境治理探索对于粤港澳大湾区跨境治理实践具有一定启发价值。

（一）夯实粤港澳大湾区跨境治理的法治支撑

“EGTC”作为欧盟次级跨境治理工具是有合法性的，它以第1082/2006号条例作为其法律基

础。该条例是欧盟法的一部分，因此它能够普遍适用于27个欧盟成员国。第1082/2006号条例为“EGTC”提供的法律基础主要包括成立流程、组织架构、公共资金、破产清算及解散事宜，对于“EGTC”在各个领域所展开的具体跨境治理问题，该条例规定以“EGTC”内部协商制定的公约和法规为准。如有纠纷，优先以欧盟法为标准进行司法判决；如若欧盟法无法解释，则以注册办事处所在国的法律为依据；如果注册办事处所在国的法律仍无法解释，则以公约和法规为依据，对纠纷进行司法判决。

这对于粤港澳大湾区跨境治理的启示是，应当完善大湾区跨境治理的法治途径，为粤港澳大湾区跨境治理提供长期稳定的法治支撑。目前，粤港澳大湾区的跨境治理大多采用政府间协议形式，协议往往存在漏洞和短期局限。未来可考虑从制度、机制入手，完善粤港澳大湾区跨境治理的法治途径：在制度层面，应当对大湾区合作协议的效力、区域合作组织的主体资格与权限、区域纠纷的解决方式等法律问题完善；在机制层面，应当完善大湾区协调机制，通过法律对大湾区的央地关系进行协调。^[11]值得指出的是，为落实《横琴粤澳深度合作区建设总体方案》中关于横琴粤澳深度合作区管理体制的要求，根据宪法和有关法律，广东省人民代表大会常务委员会作出了《关于横琴粤澳深度合作区有关管理体制的决定》，从横琴岛“一线”和“二线”之间的海关监管区域划分、设立合作区管理委员会、合作区管理委员会下设执行委员会、广东省在合作区设立派出机构等方面，为横琴粤澳深度合作区的体制创新提供了合法性依据。而且，未来还有可能对横琴粤澳深度合作区进行专门立法。这是粤港澳大湾区跨境治理不断迈向法治化和制度化的重要开始。

（二）完善粤港澳大湾区跨境流动人口治理机制

欧盟国家共同签订了申根协定，因此成员国之间无需签证，欧盟内部人口流动没有国界制约。在这种情况下，欧盟相邻国家间边境地区，形成了大规模的人口迁移。据欧盟统计局2014年数据，

欧盟约 120 万人离开居住国，长期在另一个国家工作，110 万人经常从居住国通勤到邻国工作。欧盟成员国边境地区频繁的人口流动，带来了劳工权益、文化融入、民族交流、社会治安以及福利保障的制度对接等诸多问题。EGTC 成立的重要目的之一，就在于借此完善跨境流动人口治理机制，塑造并强化欧盟的统一市场、同一身份认同。

这对于粤港澳大湾区跨境治理的启示是，因应粤港澳大湾区建设背景下跨境人口流动的迅猛变化，粤港澳三方应完善跨境流动人口治理机制。众所周知，伴随港澳的相继回归，在“一国两制”的政策环境下，粤港澳地区的跨境流动人口数量逐渐增加。以香港为例，2017 年香港跨界旅运统计调查报告显示，自 1999 年起，香港平均每日跨界旅客人次逐年攀升，2017 年达 72 万人次，年均增幅约为 10.2%。而且，从流动目的来看，已逐步由探亲访友转为度假、消费、经商和工作。在 2017 年的行程数目中，休闲行程占 45.7%、探望亲友行程占 28.8% 及公干行程占 14.4%。^[12]近年来，在国家鼓励和支持港澳融入国家发展大局的政策环境下，越来越多的港澳普通居民尤其是青年群体愿意“北上”，进入粤港澳大湾区内地城市发展。因此，目前粤港澳大湾区内部已形成跨境人口双向流动的重要变化，而这种变化，势必对双方或三方的就业市场、社会融入、福利迁移、公共安全等方面带来不可避免的问题。这就需要构建完善的跨境人口流动治理和社会合作治理机制，以建设一个湾区命运共同体。

（三）建立健全共商共建共管共享的跨境治理体系

“EGTC”作为一种新型跨境治理工具，为欧盟成员国相邻地区的政府相关方提供了一个极其重要的沟通交流平台。尤其是，相关各方共同商讨、共同建设、共同管理和共同运营着一套灵活高效的跨境治理体制机制。以法国和比利时相邻的里尔—科特里克—图尔奈欧洲大都市“EGTC”

（ELKT）为例，在建设两国边境地区的公共交通设施时，两国共同搭建了一个包容性组织架构。其中，既有按纵向层级划分的各个级别政府（基层政府、区域政府、国家政府），也有按横向职

能划分的公共组织和私人组织。在这一组织架构内，不同层级的多元主体共同商讨法国、比利时边境地区的公共交通设施建设方案，共同建立了 13 条跨界城市间过境线路，这些线路由法国运输公司、瓦隆运营商 Tec Hainaut 和佛兰德公共汽车公司 De Lijn 共同管理。

这对粤港澳大湾区跨境治理的启示是，应当坚持问题导向和目标导向的跨境治理逻辑，通过与时俱进的制度创新，构建共商共建共管共享的包容性体制机制，更好推进大湾区跨境治理事务合作。事实上，港珠澳大桥建设三地联合工作委会和粤澳横琴深度合作区新体制，已在这方面进行了大胆的历史性探索，积累了重要的经验。前者适应港珠澳大桥建设、运营和管理的问题倒逼需要，成立了三地联合工作委员会，由粤港澳三方共商、共建、共管和共享，寻找到最大公约数和利益共识，实现了规则对接和机制衔接。后者则在中央政府的强力推动和协调下，构建了粤澳双方共商共建共管共享的新体制机制，进而能够打破既有的利益格局和地方自主性，实现了横琴开发服务于澳门产业适度多元发展的目的。未来的大湾区跨境治理，还应在坚守“一国”之本、善用“两制”之利的原则下，作出进一步的制度创新。

（四）践行多元主体协同参与的跨境治理方式

由法国—比利时的 ELKT 可知，它由议会、理事会、市长会议、六个工作组的行政办公室和民间社会论坛六大主体构成。议会是由社区政府代表、省政府、区域政府以及国家当局的 84 位政府代表组成。议会中的 32 名成员兼任理事会理事。市长会议由各个地区市长组成。六个工作组是具体的执行单位，它们根据议会的决定，分别在公民服务、旅游、文化、流动性、土地使用规划和经济发展这六个具体领域展开工作。每个工作组内既包括公务员、政治代表，也包括民间社会代表。行政办公室主要负责日常合作管理，它的领导与管理由一位总秘书负责，总秘书是由“EGTC”作为法人直接雇佣。民间社会论坛由 80 名比利时、法国民间社会代表组成。这个治理架构体系，从纵向层级看，汇聚了基层、区域、国家三个级别的政治代表；从横向功能组别看，除了政治代表，

还包含了民间社会代表以及公务员等专业人才。如此,保障各级政治代表能够持续性地进行定期政策协商与决议,而各个民间社会代表与专业人才能够直接代表地方社会利益,提供具有技术性、功能性、利民性的政策建议。多层次多元化的主体共同在“EGTC”框架内商讨跨境治理方案,这不仅降低了跨境治理沟通成本,而且使跨境治理方案更具技术性、可行性和利民性。

这对粤港澳大湾区跨境治理的又一启示是,应当拓宽粤港澳大湾区跨境治理的参与主体,丰富多元主体协同参与跨境治理方式。事实上,《粤港澳大湾区发展规划纲要》最后一章规划实施中,专门提到了“扩大社会参与”问题。比如,支持内地与港澳智库加强合作,为大湾区发展提供智力支持;又如,建立行政咨询体系,邀请粤港澳专业人士为大湾区发展提供意见建议;再如,支持粤港澳工商企业界、劳工界、专业服务界、学术界等建立联系机制,加强交流与合作;同时,扩大大湾区建设中的公众参与,畅通公众意见反馈渠道,支持各类市场主体共同参与大湾区建设发展。我们认为,规划的根本在于落实,借鉴“EGTC”经验,关键在于大湾区建设中如何践行这些多元主体协同参与的跨境治理方式。

参考文献:

- [1] Malatinec T, Kyjovsk'J. European Grouping of Territorial Cooperation – a legal form supporting cross-border cooperation in the European Union[J]. Juridical Tribune Journal = Tribuna Juridica. 2019,03;9(1):261–70.
- [2] Ricq, Charles (2006), Handbook of trans-frontier cooperation, Strasbourg (Council of Europe).
- [3] Joachim Beck, Cross-border cooperation and the challenge of transnational institution-building—the example of the European Grouping of Territorial Cooperation (EGTC)[J]. sp é c i a l «Coop é ration Transfrontali è re en Europe, 2017.
- [4] Durand, Fr é d é r i c. Theoretical Framework of the Cross-border Space Production—The Case of the Eurometropolis Lille—Kortrijk—Tournai[J]. Journal of Borderlands Studies, 2015, 30(3):309–328.
- [5] Silvia Sassano. The Long Road to Interreg: The Role of European Parliament in the Institutionalization of Cross-border Cooperation in Europe (1958–1990)[J]. Eurolimes, 2015,20:145–164.
- [6] Silvia Sassano. The Long Road to Interreg: The Role of European Parliament in the Institutionalization of Cross-border Cooperation in Europe (1958–1990)[J]. Eurolimes, 2015,20:145–164.
- [7] Constantin Toca, Adrian Claudiu Popovici. The European Grouping of Territorial Cooperation (EGTC), Instrument of Cross-border Cooperation. Case Study: Romania–Hungary[J]. Eurolimes, 2010, 10:89–103.
- [8] Perkmann, M, Building Governance Institutions Across European Borders[J]. Regional Studies, 1999,33(7): 657–667.
- [9] Engl A. Territorial Cooperation in Europe: Coordinated Strategy or lost in Confusion?. 2009.
- [10] Csizmadia · Bence, The European Grouping of Territorial Cooperation: An Innovative Advancement of Regional Cross-Border Governance but Still Far From Being a Panacea[J]. European Diversity and Autonomy Papers – EDAP, (1); 2020.
- [11] 石佑启, 陈可翔. 粤港澳大湾区治理创新的法治进路 [J]. 中国社会科学, 2019, (11): 64–85+205–206.
- [12] 香港特区政府规划署. 跨界基建发展组. 北往南来: 二零一七年跨界旅运统计调查报告 [R]. 香港: 香港规划署, 2016: 25–27.

作者: 杨爱平, 华南师范大学政治与公共管理学院教授、博导, 华南师范大学粤港澳大湾区跨域治理与公共政策研究中心主任
钟悦颖, 华南师范大学政治与公共管理学院行政管理专业硕士研究生

责任编辑: 钟晓媚