

大湾区建设背景下 粤港澳跨境治理的理论与政策创新

——首届“跨境治理与公共政策”学术研讨会综述

陈洪超

建设粤港澳大湾区（以下简称“大湾区”），是习近平总书记亲自谋划、部署和推动的重大国家战略，是新时代推进“一国两制”的新实践。跨境治理是大湾区建设中面临的重大而前沿问题，近年来取得明显的成效，同时也面临不少的难点与挑战。为回应时代需求，加强对大湾区跨境治理与公共政策的相关理论与实践研究，进一步推动我国区域治理研究的深化，由华南师范大学政治与公共管理学院主办，广东省社科研究基地“粤港澳大湾区教育与社会融合研究中心”、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”、华南师范大学政治与公共管理学院“大湾区跨境治理研学创新党支部”联合承办，粤港澳大湾区（广东）创新创业孵化基地参与协办的首届“跨境治理与公共政策”学术研讨会，于2021年10月16日在华南师范大学大学城校区顺利召开。来自十余家海内外高校和科研机构的师生、六家专业期刊的编辑、涉大湾区事务的实务工作人员共50多人与会，围绕跨境治理效能与公共政策优化主题进行了广泛而深入的研讨，提出了诸多富有启发的学术观点。此次研讨会采用

线下主会场会议为主、线上会议为辅的方式进行，分为主旨演讲、论文研讨、实务部门圆桌论坛三大部分。我国区域公共管理和区域治理研究的重要开拓者、中山大学陈瑞莲教授出席了研讨会开幕式，并发表了热情洋溢的致辞。她指出，“跨境治理与公共政策”学术研讨会的主题非常好，既契合大湾区建设这一重大国家战略的现实需求，又有助于拓展和深化我国区域治理的理论研究；希望华南师范大学政治与公共管理学院跨域治理研究团队以此为契机，把“跨境治理与公共政策”学术研讨会办成系列会议，为“一国两制”下中国特色的跨境治理实践提供更有力的智力支持。现将研讨会主要内容和观点综述如下。

一、大湾区跨境治理制度创新

制度创新是构建大湾区跨境治理体系、提升大湾区跨境治理效能的核心和基础性工作，也是习近平总书记极为关心的“牛鼻子”问题。多位学者从跨境治理模式中的制度创新、规则对接与机制衔接、科创政策协同创新等角度展开讨论。

一是跨境治理模式与大湾区制度创新。自港澳回归被重新纳入国家治理体系后，尤其是中央

全面管治权在港澳稳步实现后，大湾区跨境治理模式发生了根本性变革。香港中联办深圳培训调研中心靳环宇教授从跨境治理角度提出，大湾区跨境治理存有四种治理模式：中央主导式治理、“跨越式”融合治理、人民为中心治理、互补互助式治理。华南师范大学杨爱平教授从政治逻辑与制度框架两个宏观方面阐释了大湾区跨境治理问题，认为粤港澳跨境治理的驱动逻辑与欧美跨境或跨域治理，粤港、粤澳合作时期的驱动逻辑都有显著不同，这就决定了大湾区跨境治理的制度模式和政策框架也迥然有别。为此，他提出大湾区跨境治理的六大政治逻辑（使命），以及“中央政府主导的包容性协作治理体系”制度框架的重要学术观点。澳门理工学院鄞益奋副教授认为，在横琴开发中存在着纵向、横向与斜向三种政府间关系，并在分析政府间关系运行困境的基础上，提出网络状治理、多层治理、包容性治理三种治理模式。另外，来自华南师范大学政管学院的五位研究生分别从不同角度和层面分享了跨境治理研究的最新观点。钟悦颖介绍了欧洲“领域合作”组织（EGTC）的历史背景和运作方式，并从法律、专项协议和多元主体参与三个方面总结了EGTC对大湾区跨境治理的启示意义。林政认为大湾区建设中的制度创新，是以强制性制度变迁方式为主的对正式制度的创新，即主要依赖政府的力量进行制度创新的这一基本结论。周品仪以广深为例，分析宏观政策驱动下中国城际关系嬗变的“龙头之争”“错位发展”“双城联动”三阶段模式。黄天从香港公务员赴内地实习交流和挂职交流这一微观维度，回顾其历史，剖析其挑战，探讨其路向。

二是大湾区规则对接与机制衔接。在“大湾区规则对接与机制衔接”的圆桌论坛中，来自广东省人力资源和社会保障厅、广东省发展与改革委员会、广东省标准化研究院、广州市南沙区委改革办和深圳市前海管理局的几位嘉宾，就跨境治理中的劳动关系机制衔接、港珠澳大桥建设中的软联通与规则对接、大湾区标准化治理等领域，以及前海与南沙两个合作区建设中的规则对接与机制衔接问题，进行了见解独到的讨论，提出了

基于湾区共识和湾区所需的渐进式改革建议。广东理工学院陈洪超老师则从团体标准治理的角度，提出大湾区团体标准治理模式的分析框架，认为团体标准可以在大湾区规则衔接中发挥重要作用。

第三，科创政策协同创新。跨境科创政策协同创新同样是大湾区跨境治理中的重要组成部分。广东省社科院邓智平研究员指出粤港澳三地的科创合作要从过去的“前店后厂”模式，过渡到“高新技术产业为主要内容的高层次合作”的轨道上来；总结了广东目前在科技强省建设中面临的挑战，并提出加快构建区域创新体系的对策建议。深圳大学助理教授肖棣文分析了大湾区科技创新体系背景下，地方政府的角色定位与现实困境等问题，提出了优化大湾区地方政府角色调整之策。

二、跨境社会合作治理

跨境移民与生活、医疗与养老、社会组织与社会工作服务是大湾区跨境合作治理中的重要组成部分。中山大学黎熙元教授以“粤港澳大湾区的跨境流动与生活方式”为题，结合调查数据分析，着重阐述了港澳居民的工作和家庭生活“空间分离”和“空间合一”的两种模式，并提出政府部门应重点在“空间合一”模式中提供更加高效便捷的跨境政务服务。澳门大学助理教授陈建新认为跨境养老和异地养老不同，两者不能相互混淆，并在湾区港澳长者健康信息流通、养老服务生产元素流动、养老津贴流动三个方面，提出更精准地构建大湾区区域养老服务的共治共享机制。中山大学郭小敏博士通过深度访谈与抽样调查的方法，从制度政策、社会关系和个人微观三个层面，重点考察跨境港人的逗留机制问题。为此，他们提出从正式制度与非正式制度两个角度出发，打通软设施“最后一公里”的建议。

建立三地政府、企业、社会组织与公众共同参与的多层次社会协作机制，对于深入推进大湾区跨境治理具有重要意义。华南师范大学吴巧瑜教授以协作治理理论为支撑，结合Y青年总会案例，系统总结了该组织为积极参与大湾区跨境治理，在体制、机制及会务活动等方面进行的实践创新。研究认为，政府主导下的社会组织协作治理为解释跨区域公共治理运作的逻辑提供了新角

度,也为社会组织参与大湾区跨境治理提供了强有力的理论依据和明确的发展方向。珠海复旦创新研究院徐劲飞研究员构建了基于熵权法和AHP层次分析法的社会工作服务综合评价方法,借鉴社会工作服务满意度评估指标框架,结合大湾区的特点,选出可以反映大湾区社会工作服务的相关评价指标,并分析提出策略建议。华南师范大学本科生俞如意基于SPI指标体系对大湾区流动人口进行社会保护评价,讨论了大湾区流动人口社会保护的困境和治理对策。

三、大湾区青年发展

青年群体是大湾区建设重要的参与者与见证者,只有促进粤港澳青年广泛交往、全面交流、深度交融,才能增强港澳青年对祖国的向心力与凝聚力。因此,大湾区青年发展与爱国教育成为大湾区跨境治理与公共政策研究中的重要议题,也是本次会议的研讨主题之一。中国法学会香港基本法澳门基本法研究会副秘书长陈咏华分析了当前粤港澳青少年交往交流交融工作的现状和主要问题,并提出新阵地、新主体、新方式、新机制和新空间等“五新”建议。港专学院助理总监、全国港澳研究会会员叶振东博士从创业、就业、学业三方面,以及基本差异、关键节点、政策建议三个内容模块比对入手,提出三地青年共建共治共享发展成果的基本理念。中山大学粤港澳发展研究院方木欢副研究员从权能如何双赋这一独特视角,论述了大湾区港澳青创扶持政策实施路径与推进策略。中山大学粤港澳发展研究院霍伟东副研究员以后物质主义为观察视角,认为影响香港民众国家认同融合的主要症结是经济民生政策的因素,但是后物质主义相关政策带来的“转向”作用不容小觑,并对中央政府与特区政府政策优化进行了初步展望。广东财经大学博士后冯泽华强调了立法在大湾区公共产品协同供给中的重要作用,并提出在立法理念、协同机构、软硬规范共融、利益协调机制四个维度配置法治资源的基本进路。

华南师范大学徐志武副研究员以新型主流媒体这一新视角,分析了其对港澳在粤大学生国家认同感的影响机理,丰富了大湾区港澳青年爱国教育研究题材。华南师范大学傅承哲老师围绕着大湾区

青年政策的融合效应如何实现从“促进交流”“交心交融”到“人心回归”的递进效果这一核心问题,重点构建了大湾区青年发展政策的融合效应评估机制。另外,在“大湾区青年发展”圆桌论坛上,来自港澳青年内地就业代表、投资人代表、孵化器代表、投资人代表和媒体代表等多位行业专家就大湾区青年发展进行了深入的交流,讨论了港澳青年与内地青年在观念、行为等方面的差异,提出了如何促进大湾区青年融合发展的诸多建议。

四、大湾区教育治理能力现代化

加强粤港澳三地科教合作与交流,对于更好地促进港澳青少年爱国主义教育、增强港澳青少年对国家和民族的认同感具有至关重要的意义。大湾区教育融合发展智库陈锦云主席分享了香港高等教育循序渐进、不断地融入大湾区发展的最新进展,并对如何发挥香港高校国际化比较优势提出建议。华南师范大学赵敏教授分享了题为“粤港澳大湾区基础教育协同发展:内涵、现状与进路”的研究,并对大湾区如何发挥多元主体的协同作用,推进基础教育高质量发展提出真知灼见。华南师范大学龙君伟教授通过数据分析,全面呈现香港中小学办学团体教育传递的价值观的特征、对学生的影响等现状,并以“一国两制”价值观为逻辑主线,提出香港基础教育发展的共融之路。华南师范大学张伟坤副教授则于共生理论,重点对大湾区教师教育学科共同体建设中的共生单元、共生模式、共生目标、共生网络等进行理论建构,并对共同体建设中的动力基础、结构现状、合作障碍和实践路径等进行了系统阐述。华南师范大学李阳琇副教授利用扎根理论,重点构建了澳门增强学生国家认同感实施路径的模型图。

本次学术研讨会,与会学者分享了大湾区跨境治理领域的最新研究成果,回应了如何将大湾区跨境治理的制度优势更好转化为跨境治理效能等学术问题,对于促进我国跨境治理与公共政策研究的深化具有重要理论意义和实践价值。

作者:陈洪超,广东理工学院马克思主义学院讲师

责任编辑:钟晓媚