

粵港澳大都市圈的區域治理與政府再造策略*

鄭華峰**

一、前言

在當今世界經濟全球化和區域一體化快速發展的大時代中，世界城市的空間結構和聯繫方式亦由此出現了蛻變，特別是大城市之間的空間聯繫和影響，均在客觀上構成了由中心城市及周邊城市相互結合、全面突破行政區劃界限的跨省都市圈，且已成為了世界大多數國家現代區域經濟發展的新型空間組織和全球競爭單元。當前，中國區域城市化的特徵日趨明顯，特別是在經濟發達的沿海地區，城市化發展的群體化和區域化特徵尤為突出，逐漸形成了全球公認的珠江三角洲、長江三角洲、環渤海三大典型的跨省都市圈。可以預見，大都市圈將會成為一國經濟發展的龍頭和競爭主體，而未來的國際經濟競爭將是重量級大都市圈之間的較量。

藉着澳門迎來回歸十年，筆者以國務院於2008年12月31日通過並批准實施的《珠江三角洲地區改革發展規劃綱要（2008-2020）》（下稱《綱要》）為研究前提，以構建粵港澳大都市圈為研究目標，以理論結合實踐為研究原則，採用理論和實證分析相結合，數據分析和定量分析相支撐的研究方法，橫跨區域經濟學、城市地理學、政治學、經濟學、公共管理學、行政管理學等科，試圖探索構建大都市圈進程中區域治理以及地方城市的政府再造策略，以期在新形勢新挑戰下，為粵港澳三地成功踏上可持續發展的康莊大道提供新的思路與對策。

* 本文於2009年5月15日“提升公共管治能力強化區域行政合作——兩岸四地慶祝澳門回歸十周年學術研討會”上發表。

** 北京大學政府管理學院博士後，澳門特別行政區政府可持續發展策略研究中心副主任

二、概念綜述和粵港澳大都市圈構建之必要條件

根據目前內地和國外的研究，凡觸及大都市圈，均必然涉及一組極為相似的概念，如大都市區（Metropolitan District）、大都市圈（Metropolitan Circle）和大都市帶（Metropolitan Belt）等，上述概念既有聯繫，又有區別。當前，在我國地學研究領域中，對這些概念的描述與使用不盡一致，且存在明顯的混淆現象。¹

為此，筆者在論述粵港澳大都市圈構建必要性之前，將首先就上述幾個概念予以梳理。

（一）大都市區

大都市區的概念最初來源於美國。所謂大都市區（Metropolitan District），是指包括一個大型的人口中心及其與該中心有較高經濟、社會整合程度的社區。這一概念主要為適應美國城市跨邊界發展、科學衡量城市水平、制定城市相關政策提供依據而產生的。據2000年統計，美國的大都市區數量有317個，其人口達2.2億，相當全國總人口的80.3%，僅紐約、洛杉磯、芝加哥、舊金山、費城5大都市區就擁有1/5的人口。² 與美國的大都市區相類似，歐美其他國家也產生了大都市區的劃分，如加拿大的“全國性調查大都市區”（Census Metropolitan Areas, CMA），英國的“標準大都市勞動市場區”（Standard Metropolitan Labor Areas, 簡稱 SMLA）；澳大利亞有“國情調查擴展城市區”（Census Expand Urban District, 簡稱 CEUD）³；還有加拿大城市學家麥吉（T.G. Mcgee）針對亞洲國家提出的“超級都市區（Megaurban）”等概念。

-
1. 姚士謀等：《中國的城市群》，中國科學技術大學出版社，1992年；劉君德、汪宇明：《制度與創新：中國城市制度的發展與改革新論》，江蘇：東南大學出版社，2000年，第222-225頁。
 2. 王旭：《對美國大都市區化歷史地位的再認識》，載於《歷史研究》，2002年第3期，第110-121頁。
 3. 趙永革、周一星：《遼寧都市區和都市連綿區的現狀與發展研究》，載於《地理學與國土研究》1997年第1期，第36-44頁。周一星：《城市地理學》，商務印務館，1999年版，第43頁。

（二）大都市圈

日本是都市圈理論研究和規劃實踐的典型國家，大都市圈（Metropolitan Circle）發育較為成熟。根據日本的經驗，大都市圈一般均具有以下特徵：第一，環繞中心城市，大都市圈的大中小城市基本呈圈層結構的佈局；第二，中心城市的國內生產總值一般可佔到圈內的1/3至1/2以上，是整個城市體系的中心與樞紐；第三，大都市圈之間的經濟發展具有相對獨立性，但大都市圈各城市間的分工與合作非常密切，並且大都市圈內的產業結構是綜合的、多元的和開放的，且有較高的創新能力和結構轉換能力以及國際市場競爭能力；第四，大都市圈內具有密集的基礎設施網絡，且以中心城市為核心向外延伸，形成最大的通勤圈。

（三）大都市帶

大都市帶（Metropolitan Belt）也稱大都市連綿區，是國際著名城市地理學家簡·戈特曼（Jean Gottmann）於1957年提出的概念。戈特曼認為，大都市帶是具有高度密集的構成要素（高密度人口；高度稠密的城鎮間基礎設施聯繫網絡和流通網絡），並有高度的連續性和很強的內部相互作用的多中心城市走廊⁴；從外觀上表現為市街區大片地連在一起，消滅了城市與鄉村明顯景觀差別的城市地區，一個大都市帶至少應包括2,500萬的城市人口，過着現代城市方式的生活。然而，根據美國研究，所謂大都市帶，是由數千英里高速公路城市化的發展方向⁵，主要有東北部大西洋沿岸大都市帶，中西部大湖區大都市帶和太平洋沿岸大都市帶。而日本實踐也表明，大都市帶就是指由若干個大都市圈相互連接而成的高度城市化的連綿區域或城市走廊，典型代表當屬東海道大都市帶，是由東京大都市圈、大阪大都市圈和名古屋大都市圈組成的，且沒有明確地域界限的城市走廊。

4. 上海證大研究所：《長江邊的中國：大上海都市圈建設與發展戰略》，學林出版社，2003年。

5. Emrys Jones, *Metropolis: The Worlds Great Cities* (Oxford: Oxford University Press, 1990).

綜觀上述概念可發現，國外的大都市區、大都市圈，在理論和實踐上均具有明確的範圍界定。而內地的研究對這些概念的闡述和界定，實際上就是對國外概念進行不同翻譯的產物，形成內涵基本一致，稱謂不同的現象。目前中國大都市圈（區）發育尚未成熟，也未形成一套完整的、統一的界定標準，諸多爭論在所難免。但隨着城市區域化的快速發展，特別是國務院正式通過並實施《綱要》以後，科學界定和準確表述其內涵，實現認識上的統一和規範顯得非常必要和迫切。

（四）規模比較與粵港澳大都市圈構建的必要條件

通過對上述概念的闡述和比較，特別發現美國的大都市區和日本的大都市圈，雖然兩者稱謂不同，但所反映的內涵基本一致，而對中心城市規模的不同要求是兩者最主要差別。也就是說，美國大都市區和日本大都市圈的內涵，均是在城市化發展的特定階段（郊區化階段）所出現、由一個經濟中心和與其具有密切社會經濟聯繫的周邊地區（以縣市為主要單元）共同組成的有一體化傾向的城市化地域。上述兩國的規模差異見表1；而有關大都市區、大都市圈、大都市帶的聯繫與區別則見表2。

表1 美國的大都市區和日本的大都市圈的規模比較（2000）

	空間範圍	總人口（萬人）	面積（km ² ）
紐約大都市區	由跨越紐約、新澤西、康涅狄格、賓夕法尼亞洲的29個縣組成。	2,120	24,760（陸地）
東京大都市圈	共8個都、府、縣、150多個市鎮組成	4,131	36,884

資料來源：張善條：《世界大都市圈的人口發展及特徵分析》，載於《城市規劃》，2003年第3期，第37-42頁。

表2 大都市區、大都市圈、大都市帶的聯繫與區別

	大都市區 Metropolitan District (MD)	大都市圈 Metropolitan Circle (MC)	大都市帶 Metropolitan Belt (MB)
概念	一個特大城市或大城市（100萬人以上）中心與具有緊密聯繫的周圍郊縣組成的市管縣/市一化區域	地域相鄰互無隸屬關係的若干大都市區組成的跨省市城市經濟區	由數個地域相鄰大都市圈橫向連接、連接不斷的巨大帶狀城鎮走廊
城市地域結構	單中心	單核心或多核心	多核心
面積（平均）	2,000-10,000 km ²	10,000-100,000 km ²	100,000 km ² 以上
半徑（平均）	30-50 km	100-200 km	300-500 km
形成階段	中高級階段	高級階段	成熟階段
形成主導力量	集聚與擴聚並舉，以集聚為主	集聚與擴聚並舉，以近域橫向擴散明顯	以擴散為主
邏輯關係	大都市圈的組成單元	兩個或以上大都市區的聚合體；大都市帶的組成單元	大都市圈的有機聚合整體

資料來源：盧漢友主編，陶希東著：《轉型期中國跨省市都市圈區域治理》，第24頁。

綜觀上述的概述與分析，筆者認為，大都市圈更應該是功能圈和概念圈。從目前中國的區域發展趨勢來看，珠江三角洲、長江三角洲以至環渤海均從規劃角度出發，按照行政區劃來界定大都市圈的範圍，這僅僅是在中國特殊的行政體制背景下便於資料統計、制定發展戰略、開展協作活動、有效組織管理的需要，但存在明顯的不足。按照經濟規律，大都市圈往往是在城市化發展的高階段，其發育發展是一個從無到有、從小到大、由近及遠的動態演變過程，用行政區劃“拼盤”得到的都市圈只是一個相對封閉、穩定的城市型行政區，而非符合市場經濟和區域經濟規律的都市經濟區。事實上，大都市圈是客觀形成與規劃主觀推動雙向作用的產物，其建立的根本意義是打破行政界限的束縛，而按大都市區社會經濟與環境功能的整合需求及發展趨勢，構成相對完善的城鎮群體空間單元。然而，針對粵港澳大都市圈的構建課題，為了確保港澳兩特區“一國兩制”的方針政策繼續

成功實踐，此大都市圈可理解為大經濟圈構建，它不是以某個距離數字為“界”的固定、封閉的地域組織，而是一個城際相互開放、功能互補、協作互動、各具特色的整體經濟區域。有見及此，粵港澳大都市圈不應僅僅是封閉的“地理圈”，而應是開放、跨區域聯繫的“概念圈”；再者，粵港澳三地相互間不同領域上的合理分工與協作，消除區劃或行政壁壘，將是實現粵港澳大都市圈經濟融合與一體化發展的必要條件。

三、粵港澳大都市圈構建的內在約束和分析

由國際的實踐表明，一個行政區經濟的最新發展趨勢，將是在經濟發達地區的較小地域範圍內，加強城際之間的開放與互動，由相互封閉的行政區經濟走向相互開放的大都市圈經濟。而一個成熟的都市圈，應該是成員城市間具有密切的經濟聯繫、互聯互通的基礎設施、明確的職能分工和健全的跨界協調組織，是一個無行政障礙的網絡化都市經濟區域。而中國內地正在形成或發育進程中的都市圈發展實踐表明，都市圈經濟仍處於每個成員城市以各自行政區劃為界的行政區經濟運行之中，城際矛盾突出，增加內耗已成為制約都市圈空間整合與共同發展的瓶頸，也與經濟全球化與中國全面加入WTO的現實要求不相一致。為此，筆者試圖從多個視角出發，以《綱要》中提出至2020年，形成以現代服務業和先進製造業為主的產業結構，形成粵港澳三地分工合作、優勢互補、全球最具核心競爭力的大都市圈之一為研究主軸，藉此分析粵港澳大都市圈整合的內在約束機制，以期有針對性地提出構建珠三角區域治理體系，是有效推動粵港澳大都市圈經濟整合與蓬勃發展的客觀需要。而筆者在下文會從區域政治、區域經濟以及區域社會三個視角出發，全面分析在澳門特區快將成功邁向“第1個十年”的經濟社會轉型時期，要構建粵港澳大都市圈時所面對行政分割的內在機理。

從過去中國正在形成或發育進程中的都市圈實踐表明，大都市圈經濟仍處每個成員城市以各自行政區劃分界的行政區經濟運行之中，城際矛盾突出，內耗明顯，且此等已成為制約大都市圈空間整合和共

同發展的瓶頸，也與經濟全球化與中國全面加入WTO的現實要求互不一致。就此，筆者嘗試從區域政治、區域經濟以及區域社會之視角出發，以過去區域經濟合作規律為鑑，全面就粵港澳三地政府的內在約束機制進行綜合分析，因為只有客觀面對中國內地都市圈過去的內在約束，才能成功實現制度創新，為加快粵港澳大都市圈的構建奠定基礎。

（一）從區域政治學視角出發

一區域內不同政府間的關係，主要包括中央政府和地方政府之間、各級地方政府之間的縱向關係和各地區之間的橫向關係。在中國現有政治體制下，跨省都市圈各城市政府間的縱橫關係，在性質上和中央與地方、地方政府之間關係具有高度的相似性和一致性。因而，筆者會借助中央與地方、地方政府之間的縱橫關係特徵，引證粵港澳大都市圈各城市政府間關係的實質，以至其對跨越兩個特別行政區的大都市圈空間整合的約束機制。筆者認為，中國固有的重縱向、輕橫向的政府間關係總特徵，不僅已成為了粵港澳大都市圈各中心城市過去政府間人為或非人為的阻隔，且這種競爭型的橫向關係，也很可能是日後粵港澳大都市圈各成員城市相互封閉運行的政治基礎。

1. 縱向垂直領導、橫向阻隔關係

這種政府之間的關係具有兩個特徵：一是按照行政部門和都市圈內之中心城市組織經濟；二是按照中心城市內隸屬組織經濟，再加以上下級政府職能的單一性和一致性，整個國家經濟和政府之間的正常關係發生較大扭曲，表現出縱向完全垂直領導和橫向阻隔的總體特徵。

（1）縱向等級差別、垂直領導的生產性關係

西方聯邦制國家，中央政府與高層政府之間是一種平等、依托和合作型關係，而中國特有的中央集權體制下，中央與地方高層政府與基層政府關係屬於完全的垂直控制型。⁶ 中央政府就人力、物力、財

6. 劉君德、馮春萍、華林甫等：《中外行政區劃比較研究》，華東師範大學出版社，2002年，第365頁。

力和自然資源的開發利用，制定全國性計劃，地方各級政府就國家統一計劃的要求行事，制定地方計劃，並負責執行。在這種情況下，對各級政府間的橫向關係也產生了明顯的影響。

（2）橫向阻隔關係

政府間橫向關係主要指互不隸屬的各地方政府之間的關係。在過去的一段長時間裡特別在回歸前，粵港澳三地政府間橫向關係處於相對阻隔狀態。

同樣的道理，粵港澳大都市圈在構建的過程中將呈現向心型關係，具有與廣東省縱向隸屬關係的市縣政府之間具有比較緊密的社會經濟關係，各地方城市政府嚴格服從上級政府的領導，而互無行政隸屬關係，地域相鄰的中心城市政府之間，缺乏發展橫向關係的動力和機制，處於相互阻隔的狀態，開展應有的橫向合作與聯動發展絕非容易。因此，粵港澳大都市圈在構建過程中，就要避免出現在表面屬於完整的地域單元和城市群體，在內部卻仍然呈現縱向垂直領導和橫向阻隔的特徵，地域相鄰的各中心城市政府主要受上級省市政府的領導，相互之間則處於以各自行政區劃為界的相互隔離和分散狀態之中。這對還未成功構建的粵港澳大都市圈而言，實質是處於一種離心化傾向，難以形成統一的有機整體。

2. 轉型時期：橫向阻隔，孤立競爭關係

傳統時期，地方服從中央、基層服從高層政府的縱向垂直、橫向阻隔關係，是高度集權體制的必然結果，地方政府行為屬非自主性行為。而各級地方政府作為國家一級政權機構，作為具有經濟人特性的地方利益代表，將勢必出現經濟分權的內在要求。中國自改革開放後，實行的經濟和政治體制改革，從客觀上促發了不同的地方政府、基層政府削弱或間接隔離中央、高層政府控制的種種行為，促使傳統的向心運行機制轉變為離心機制，中國各級政府間關係也隨之發生新的變化。

就此，筆者認為，在某種程度上，粵港澳政府以至都市圈中涉及的地方政府間的非規範孤立競爭關係，是目前行政區經濟得以運行和強化的區域政治基礎，且必將成為構建粵港澳大都市圈的實際障礙。

一般而言，所謂政府間競爭，是指各級政府之間網絡有形和無形資源的爭奪，包括直接競爭和間接競爭、橫向競爭和縱向競爭。可以預期，粵港澳大都市圈城市政府間的有形和無形的競爭，就是粵港澳三地政府在“投資環境、法制制度、政府效率”⁷等方面的城際競爭，實質上就是在市場經濟條件下，各城市政府之間展開的非流動要素競爭和吸引流動要素的競爭。

事實上，在經濟全球化趨勢下，粵港澳大都市圈在形成的前與後，三地城市政府之間有形或無形的橫向競爭具有其客觀必然性。然而，在三地政府職能轉換尚未完全到位的非規範市場制度下，粵港澳大都市圈在構建進程中則會缺乏統一的競爭規則，每個城市政府始終存在憑藉行政區劃和各種行政手段，追求自身經濟利益最大化的內在動機和可能性，這就使粵港澳三地政府間的關係，特別是三者的橫向關係就有可能出現一種非市場化、非規範化的競爭，進一步增加了粵港澳之間的無形矛盾和摩擦，並在非合作博弈格局下，勢必在信息、制度、產業等方面增加相互封鎖和各自為政的趨勢，或甚進一步強化彼此各具行政區經濟的運行態勢。

（二）從區域經濟學視角出發

綜觀中國以至國際上區域合作的經驗，政府始終是一個至關重要的利益主體和影響因素。基於其特定的定位職能和權限，無論是港澳兩個特區政府抑或廣東省人民政府，其對經濟的調控遠不及中央人民政府，但若作為大都市圈內行政單元的經濟利益主體，則仍然強烈地影響着區域經濟的運作。在經濟現實中，每個主體的行為均具有複雜的動機，但為了能夠從理論上對大都市圈內中心城市——粵港澳政府作出典型特徵的刻劃，筆者將不考慮次要因素，集中就影響經濟主體行為的因素進行論述。公共選擇理論關於“政府實質上就是經濟人”的論點，是對政府行為及其特徵的高度概括。筆者認為，從內地大都

7. 李軍鵬：《論新制度經濟學的政區競爭理論》，載於《中國行政管理》，2001年第5期，第52-59頁。

市圈的構建經驗來看，過去內地大都市圈所出現各自行政區經濟現象，實質上就是中心城市政策“以自我為中心”、追求自身城市經濟利益最大化的結果，城市政府所具有的經濟人特徵，才是構成行政區經濟的內在經濟根源。

1. 粵港澳之間的非合作博弈

在全球經濟一體化的大勢所趨下，一個城市的發展，僅靠其自身內部生產要素的投入產出循環，幾乎是不可能的。根據系統科學原理，城市是一個開放系統，為了形成高度有序的功能結構，就必須與相鄰城市或地區間進行互補與合作。然而，從國際以至內地都市圈的實踐經驗看，在粵港澳大都市圈形成前後的城際合作中，行為主體的多元化帶來了行為主體利益導向的多重化，城際合作的目標是大都市圈的共同利益、城市本位利益及三地企業利益等各種利益關係的函數，這些利益既存在合二為一的一致性，又存在單一利益目標為主體的獨立性，乃至多重利益目標的對抗性。⁸ 因此，在這種複雜的情形下，單純依靠市場機制的自發作用並不能形成有效的城際聯合與協作，充分發揮各級城市政府在粵港澳大都市圈開展優勢互補、協同發展的城際合作，以及謀求此包括兩個特別行政區在內、涉及“一國兩制”成功實踐的粵港澳大都市圈共同利益方面，具有舉足輕重的地位。然而，由於粵港澳三地政府的上述經濟人特性、單個城市利益以及跨越不同社會制度的大都市圈共同利益的不相一致性，使得在任何情形下，粵港澳任何一個政府均將優先考慮自身城市的利益，而不完全為都市圈共同利益而費神，從而在現實生活中，並不因為粵港澳大都市圈區域共同利益的存在而導致城市之間主動有效的合作，三地城市間的有形與無形競爭，亦因此成為了粵港澳大都市圈區域經濟發展的主要核心內容。

綜上所述，筆者認為，博弈論可為粵港澳大都市圈三地政府間過去、目前甚至日後可能出現的不良競爭大於理性合作提供了基本分析框架。

8. 孟慶紅：《區域合作與區際優勢重組》，《財經科學》，2000年第1期，第66—70頁。

(1) 博弈論概述

博弈論 (Game Theory)，亦稱對策論，可以劃分為非合作博弈 (Non-Cooperative Games) 和合作博弈 (Cooperative Games)。博弈論主要是研究決策行為主體的行為發生直接相互作用時的決策以及這種決策的均衡問題。⁹ 也就是說，當一個決策主體 (個人、企業、政府) 在進行決策時，不僅受到其他同類主體決策的影響，而且其自身決策反過來也會影響其他主體系統的決策問題和均衡問題。合作博弈主體的行為相互作用時，須視乎當事人能否達成一個具有約束力的協議，如果有，就是合作博弈；否則就是非合作博弈。合作博弈強調的是團體理性，實現整體的效率、公正和公平；非合作博弈強調的是個人理性、個人最優決策，其結果可能是有效率的，也可能是無效率的。

信息和時序也是博弈論分類的兩個重要標準。根據參與人對其他參與主體 (對手) 的特徵、戰略空間及支付函數等信息的掌握情況，博弈論可劃分為完全信息博弈和不完全信息博弈。完全信息指的是當一個參與人對所有其他對手的特徵、戰略空間及支付函數有完整準備的知識；否則就是不完全信息博弈。根據參與人行動的先後順序，博弈論可劃分靜態博弈和動態博弈兩種類型。靜態博弈就是指在博弈中，參與人同時或者非同時選擇行動，但後行動者不知道先行動者採取了甚麼具體行動；動態博弈指的是在博弈中，參與人的行動有先後順序，且後行動者能夠觀察到先行動者所選擇的行動。因此博弈有四種類型：完全信息靜態博弈、完全信息動態博弈、不完全信息靜態博弈和不完全信息動態博弈 (見表3)。

表3 博弈的分類

	靜態	動態
完全 信息	完全信息靜態博弈/納什均衡 (Nash Equilibrium) 納什 (1950-1951)	完全信息動態博弈； 子博弈精練納什均衡 澤爾騰 (1965)

9. 1994年獲諾貝爾經濟學獎的納什 (Nash)、澤爾騰 (Selten)、海薩尼 (Harsanyi) 的貢獻主要是在非合作博弈方面，現在經濟學談到的博弈論，一般指的是非合作博弈。

	靜態	動態
不完全 信息	不完全信息靜態博弈/貝葉斯納什 均衡 海薩尼（1967-1968）	不完全信息動態博弈； 精練貝葉斯納什均衡 澤爾騰（1975） Kreps 和 Wilson（1982）

資料來源：張維迎：《博弈論與信息經濟學》，上海三聯書店、上海人民出版社，1996年，第13頁

（2）大都市圈城際非合作博弈分析

從理論上講，大都市圈中每個城市政府無權過問和干預其他城市的事務，特別是沒有行政隸屬的相鄰城市之間。因而，一切以個體的行政區為核心，着眼於自身地區利益的行為，自然被當地城市政府視為合乎邏輯的理性行為。然而，基於這種理性行為是有限的，並不能與各城市的共同利益和跨省都市圈的整體目標達成一致，因而極易陷入相互保護且最典型的非合作博弈之中，減少各城市的實際所得和跨越兩個特區的粵港澳大都市圈，應可發揮的整體效應。為此，粵港澳城市政府間的非合作的博弈，就成為限制粵港澳大都市圈空間整合的癥結所在。

事實上，中國內地都市圈成員城市間各自為政、惡性競爭的行政區經濟，實際上也是中心城市政府個體理性與整個大都市圈團體理性間之矛盾反映，與非合作博弈的分析同出一轍；其次，中國內地都市圈行政管理體制和決策過程中、中心城市政府之間處於典型的不完全信息——靜態——非合作博弈關係，據此我們構建粵港澳大都市圈時，可同時擬定城市政府行政保護的博弈結構，並假設首先有兩個中心城市作為博弈雙方參與人，再根據城市政府的經濟人特性，這兩個城市政府的施政目標是為了本行政區經濟發展，將選擇最有利於行政區的經濟發展策略；其次城市政府的行為是對具有整個粵港澳大都市圈宏觀效應的經濟政策作出抉擇，所以博弈雙方可選擇的策略有兩種，即合作博弈和非合作博弈；再者，城市之間存在不完全信息，且沒有共同遵守的協議或協調機制，雙方在決策之前均不能預先知道對方的決策，因此可以看作是同時選擇策略的、決策並沒有先後次序關係；最後，如果雙方自覺克服保護主義，均選擇合作的策略，則兩者均會從

中得益。若雙方仍然堅持各自為政，選擇不合作的策略，不但享受不到區域合作與大都市圈形成所帶來的好處，反而更會得不償失。

從理論上講，在經濟競爭日趨激烈的大背景下，多個城市政府採取“不合作”策略是難以改變的現實。故此，城際重複建設、產業同構、惡性競爭等行政區經濟長期存在，且愈演愈烈。針對大都市圈此等經濟現象，當務之急應該是在中央有關部門的參與下，建立對各成員城市均有約束力的跨界協議機制、約束機制和誠信機制將大大降低城際間的成本，構築穩定的城際合作關係。

（三）從區域社會學視角出發

1. 跨界非政府組織及其有效性的缺失

非政府組織研究一直是國內外許多學者的研究熱點，但理解和解釋不盡相同，有學者認為，“非政府組織NGOs（Non-Governmental Organizations）是指那些非政府的、非營利的、帶有志願性的致力於公益事業的社會中介組織”；¹⁰“非政府組織是指沒有政府作為成員參加並不受政府控制的各種民間組織”¹¹。目前，比較有代表性的定義有兩種，一是“非政府組織是合法的、非政府的、非營利的、非黨派性質的、非成員組織的、實行自主管理的民間志願性的社會中介組織，致力於解決各種社會性問題。二是“凡具有組織性、民間性、非營利性、自治性、志願性這五個特徵的組織稱為第三部門”。¹²

在粵港澳三地正向區域合作中另一新階段邁向之際，具有跨界服務功能的非政府組織對清除粵港澳大都市圈各中心城間之間產業同構、重複建設和惡性競爭，促進政治文明、要素流動、橫向合作、空

10. 王紹光：《多元與統一：第三部門國際比較研究》，浙江人民出版社，1999年，第9-10頁。

11. 趙黎青：《非政府組織問題初探》，載於《中央黨校學報》，1997年第4期，第120-128頁。

12. 李振綱：《WTO與非政府的組織關係初探》，載於《法學評論》，2000年第3期，第89-95頁。

間整合等方面具有不可忽視的作用。下文筆者會以跨界性行業協會為例加以說明。

跨界非政府組織，能夠有效地服務市場失靈和政府失靈，有助於跨省都市圈公民社會的培育。這正正表明，大都市圈的行政區經濟現象，實質上就是各中心城市政府“行政權力變化而導致的市場扭曲和非規範競爭，而具有跨界服務功能的非政府組織，憑藉其非營利性、志願性、民間性、參與性特點和優勢，可以在粵港澳大都市圈，甚至更大的區域範圍內對粵港澳三地政府和企業難以有效處理的問題進行協調、合作與交流，並採取卓有成效的實施辦法，以滿足各種特殊群體的多樣化需求，有利於促進公民社會的培育和發展，繼而提高城市政府的運用效率。¹³

作為國家和私人組織（企業）之間重要溝通媒介的跨界行業協會，有助於跨省都市圈城市政府和企業之間、各城市之間進行雙向交流與信息的傳遞和反饋。經濟全球化和市場化，以及中國加入WTO的現實，迫切要求政企分開，給企業創造一個統一、公平、公開的市場競爭環境。在大都市圈中不同城市各行業發展進程中，同一行業處於競爭狀態的企業，則為對手，但從全行業的利益大局和統一的市場環境出發，在一致對外、增強跨省都市圈整體競爭力中，也存在着互相合作、互相支持的內在要求，彼此建立新型的合作與發展關係，成為當今城市一區域一企業經濟共同發展和公平競爭的重要驅動。

以跨界行業協會為主體的非政府組織，有助於推動跨省都市圈民主政治建設進程，加大公眾參與力度，有效制約行政權力對經濟領域的直接干預，弱化行政區經濟運作的權力保障。現代社會中，具有跨界服務的行業協會一般左右着主要的經濟資源，其舉手投足均對經濟穩定，進而對政治穩定產生重要影響。所以，行業協會可促使粵港澳大都市圈各級政府，更為負責並謹慎地進行權力運作，促進跨界經濟正常發展。

13. Putnam, Robert. D. *Making Democracy Work: Civil Tradition in Modern Italy* (Princeton: Princeton University Press, 1993).

以跨界行業協會為主的非政府組織的廣泛活動，有助於跨省都市圈形成整合現代民主體制的新區域文化，進一步推動各城市之間開展深層次的跨界交流與合作，加快經濟橫向融合。更重要的是，有助於大都市圈現代民主政治和經濟一體化發展的潛在的文化資源，亦有助於粵港澳城市之間開展各領域、多層次的跨界協作與交流，加快橫向經濟融合。

四、粵港澳大都市圈現代城市政府再造策略

（一）城市政府行政理念重建

理念是行動的指南。當前，中國內地都市圈各成員城市政府從全球化和本土化、整體和個體、區域和城市等不同層面出發，切實樹立與經濟全球化和WTO規則相適應的現代化行政理念，是全面整合行政區經濟的首要任務。具體而言，重點應樹立以下新理念。

1. 開放聯動的區域理念

珠江三角洲以至粵港澳大都市圈，基本上均是一個相對獨立的城市經濟區域，在經濟、社會、文化等方面存在緊密聯繫，是個統一的有機整體。然而，在被多個行政單元分割的行政區經濟格局下，各成員城市普遍把城市行政區劃界看成“國界”，就城市論城市，缺乏區域理念，競爭大於合作，喪失了都市圈本身具有的整體聯動效應。為此，粵港澳三地政府，應從經濟全球化和區域經濟一體化發展的要求出發，按照市場經濟規律，盡快轉變行政分割狀態下傳統的城市觀念，樹立創新型的粵港澳都市觀、區域觀或全球觀，既要確保“一國兩制”的全面成功，又要促進區域聯動、共同發展、面向全球的整體競爭理念。特別在城市產業結構調整、基礎設施建設、生產要素流動、公共服務等決策中，不要把三地行政界綫當國界，從國家和粵港澳大都市圈的整體利益出發，取長補短、從長計議、積極創造和尋求相互之間的合作與交流機會，為“共贏共榮、聯動發展”的粵港澳大都市圈創造良好的政治和政策環境。

2. 平等協商的治理理念

“治理”是當前有效解決不同層次跨界矛盾利益衝突的國際性理念和主導範式，突出強調不同行政單元在平等基礎上進行對話、協商互動和合作。為此，為了協調粵港澳大都市圈中城市之間的經濟利益矛盾，粵港澳三地政府也應樹立區域中平等協商的治理理念，並在兩個層面上同時運作：一是在城市內部行政管理中，樹立平等行政理念，充分尊重並切實保障市場中介組織、社會民間組織和市民自治組織等非政府組織的平等權利，特別要全面突破政府對市場和社會組織進行跨界的行政限制，進一步鼓勵其在都市圈範圍內開展跨界性服務與社會活動，在決策中認真聽取社會各方面的意見，構築政府與市場、市民社會之間平等、協商、合作、互動的現代城市治理體系；再者，為了化解矛盾和提升粵港澳大都市圈的整體競爭力，三地政府必須樹立互相尊重、對話協商的跨界治理理念，以尊重、平等、協商、合作、信任的態度，在全體或部份達成一致意見的基礎上，通過構建城際協調與治理體系加以解決進程中遇到的問題。

3. 依法行政的行政理念

不少研究和實踐表明，行政區經濟就是政府權力異化的結果。因此，要整合各自為政的行政區經濟，粵港澳大都市圈的中心城市政府，應根據市場經濟是法治經濟的原則，從依法治國和政府文明的高度出發，樹立法治理念，真正做到依法行政。具體而言，三地政府應該以全社會的公共價值為依歸，政府意志要服從社會意志，維護國民的自由人權；第二，法律具有極大權威，城市政府任何官員都要接受法律的監督；第三，法大於權，城市政府權力均要依法行使並受法律的制約；第四，任何人在法律面前均是平等的：權利平等、義務平等、違法犯罪受追究平等。這種法治理念意味着市民要守法，各城市政府官員更要依法行使國家權力。只有法治理念深入人心，成為三地政府官員和廣大民眾的共同理念，才能最終實現真正的依法行政和市場經濟主體地位的平等，創造粵港澳大都市圈合乎國際規則的透明、規範、公平、開放的區域市場環境，促進生產要素的自由流動。

4. 統籌協調的科學理念

在一定程度上講，粵港澳大都市圈行政區經濟是城市管理者和決策者缺乏必要的科學知識，特別是缺乏城市地理學、區域經濟學、產業佈局學等相關學科知識而導致決策失誤的結果。因此，三地政府應以科學的態度和方法，有效推動三地政府的科學決策，特別在城市產業結構協調與佈局、大型基礎設施和公共服務設施建設中，要從大都市圈城際分工和互補聯繫的科學原理出發，切實杜絕低水平重覆建設和無序化競爭。

（二）城市有限、效能、陽光政府再造

1. 城市有限政府

西方進步自由主義最早提出了有限政府理論。一般來說，所謂有限政府是指權力、職能、規模和行為均受到憲法和法律明確限制，並公開接受社會監督與制約、尊重市場發展規律的有能政府和有效政府。當前不少都市圈的城市政府，也出現了全能無限城市政府對微觀經濟領域過多干預，使生產要素、市場主體的跨界自由流動和重組受到行政約束的結果。所以，都市圈的城市政府作為區域和城市社會經濟活動的管理者、公共服務的提供者，繼續轉變並合理界定職能，優化其行為，重塑有限政府是從根本上調整城市政府與企業、社會的關係，促進粵港澳大都市圈經濟整合的關鍵。

2. 城市效能政府

本文所指的城市效能政府，就是指建立在城市有限政府基礎上的有效率、有能力的城市政府。根據有利於行政區經濟整合的原則，粵港澳大都市圈的城市效能政府建設主要採取的措施如下：

第一，逐步引進市場機制，推進城市公共服務市場化和社會化。三地政府在着手進行公共組織調整與改革過程中，應在兩個層面上同時引進市場競爭機制，提高效能。一方面，對建設自身地區市民需要

的公共服務，外判予民間企業承擔，以其成本技術和競爭等優勢，為市民提供更有效率、品質更高的物品和服務；另一方面，吸納民間資本進入都市圈基礎設施建設與服務領域，形成粵港澳三地的公私（民營企業之間）競爭、公私（政府與私人之間）競爭和公公（城市政府同類部門之間）競爭格局，力爭創造公平開放的市場競爭環境，全面提高公共服務的效率和水平。

第二，依靠現代科技，構築城市電子網絡政府。透過利用現代科技來改變政府的行政實現手段和管理方法，是提高城市政府效能的重要途徑。此外，實現三地政府非機密信息的互通與共享，消除城市政府之間長期的信息封鎖或割據態勢，減弱信息不對稱效應，降低城際交易成本，為粵港澳大都市圈各個成員城市政府的科學決策和所有市場主體的公平競爭，提供公正、統一、開放、透明的信息環境。

第三，構築政府決策諮詢網絡，切實提高科學決策水平和決策能力。重覆建設、產業趨同、惡性競爭等行政區經濟現象，實際上也是城市非科學化決策和決策能力低下的體現，因此，切實提高城市政府的決策能力，實現決策的科學化和民主化，是實現粵港澳經濟融合的關鍵環節。一方面，城市政府要建立科學民主的決策機制，不單要建立決策參謀諮詢機制，集中一批專業人才，強化專職的研究機構，針對本城市經濟社會發展情況，包括區域經濟發展最新的情況和問題，展開廣泛調查研究，為行政首長決策提供重要參考。而且，要按照內地為主、國外為輔的組織原則，充分發揮粵港澳大都市圈內外的人才和智力資源優勢，組建由科研單位和高等院校所組成的專家學者，以作為粵港澳大都市圈統一聯合諮詢專家委員會或都市圈的區域決策團，並對涉及都市圈的不同領域問題進行常年跟踪研究，進行大量的實地調研和國內外考察，建立決策諮詢信息數據庫，為粵港澳大都市圈的產業結構調整、基礎法制建設、空間資源開發、制度政策創新、環境保護等規劃決策提供全方位的諮詢服務，以提高粵港澳大都市圈的整體決策水平和能力，消除三地政府各自為政的非規範競爭。

第四，強化形象建設，增強都市圈內外的協調能力。自中國加入WTO以後，粵港澳大都市圈中心城市政府將會有越來越多的涉外管理與服務事項，並且在管理服務過程中，始終代表着中國政府的形象，

所以，三地政府要按照經濟全球化與本土化相結合的發展原則，加強自身形象建設，力爭按照WTO的統一規劃，公正、高效、規範化進行各種內外事務管理與服務。更重要的是，要切實提高三地政府的內外協調能力，消除城市政府之間的矛盾和衝突，實現城市區域的內部利益最大化的能力，並提高城市區域處理的協調能力，以及區域與中央政府之間的協調能力。

3. 城市陽光政府

各城市政府內部及其相互之間的信息封鎖往往導致決策失誤，引發重覆建設和產業結構趨同，增加城際信任危機和合作危機。建立政務信息公開、政策透明的城市陽光政府，是降低粵港澳大都市圈城際信息交易成本，保持政策的穩定性和延續性的必要條件，也是粵港澳大都市圈經濟邁向融合的關鍵之舉。為此，筆者認為應按照粵港澳大都市圈經濟整體發展的實情和需要出發，對城市政府的相關文件進行合理調整，以法律的形式明確規定哪些信息可以公開，哪些信息不能公開，全面打破都市圈中城市政府職能部門之間以及城市政府之間的信息壟斷和封鎖，整合政務信息資源，並借助媒體聯合報導、互聯網或者粵港澳大都市圈新聞發言人等形式進行公開，盡可能加深廣大市場利益主體和民眾對粵港澳大都市圈中城市政府各種政策的了解，讓城市政府的政策、決策更加透明、公正，依此為粵港澳大都市圈創造公平、統一的區域市場競爭環境，防治各城市政府以行政轄區為界，對城際貿易採取區別對待和歧視性管理，進一步推進粵港澳大都市圈區域市場的建設。

五、實現粵港澳政府再造策略互補

要推進粵港澳大都市圈的構建，筆者認為，除三地政府要實現政府再造策略以外，更重要的是要成功進行粵港澳政府再造策略互補。

本文所指的“互補”，就如消費品中的互補性，意即增加一種物品的消費量可以提高另一種物品的邊際效用，反之亦然。這就意味着，兩種具有互補性的消費品消費量應該同時增加。在推進粵港澳

大都市圈的課題上，筆者將借用米爾格羅姆和羅伯茨（Milgrom and Roberts）的策略互補概念¹⁴，就三地政府再造策略互補進行闡述。米爾格羅姆和羅伯茨把互補性的概念應用到博弈論中，並把帶有策略互補性質的博弈，即超模博弈均衡問題。由於對超模博弈的定義涉及較深的數學理論，故此筆者在這裡略去它的詳細內容，只簡單介紹一下相關的含意。在一個涉及多個城市的博弈中，假設每個博弈參與的城市策略空間是單維的，且策略可以在其中進行排序。一般地講，企業的策略空間就是在下限和上限之間的一個數值區間，其中的每個數值均是企業的一個策略，顯然，這些策略是可以由小到大進行排序的，那麼，如果粵港澳三地城市其中一方博弈參與者，在其提高政府再造策略後導致另外任意一個博弈參與城市政府，在其政府再造策略空間中，提高其策略的邊際效用，那麼所形成的博弈就是一個超模博弈。在一個超模博弈中，只要粵港澳三地政府實現政府再造的策略互補，三者之間的產業鏈、重大基礎建設、一小時生活圈等課題全面實現策略的互補性，其結果必然導致超模博弈的產生。簡單而言，粵港澳三地政府的策略均存在一個非劣勢策略區間，而且，這個區間最大值和其他參與博弈城市政府的非劣勢區間的最大值構成一個納什均衡（Nash Equilibrium），同時，這個區間的最少值和其他博弈城市的非劣勢區間的最少值也構成一個納什均衡。這個定理的意義在於，在存在多重均衡的情況下，它把最終實現結果的範圍大大縮少了。

筆者認為，粵港澳大都市圈在構建過程中，除要全盤考慮政府再造策略以外，還要實現三地政府再造的策略互補，因為米爾格羅姆和羅伯茨的策略互補概念不僅適用於一個城市的單維策略空間，而且還適用於區域中、都市圈中的多維策略空間的情況。當博弈參與的城市群的策略空間出現了多維時候，筆者認為，粵港澳大都市圈所涉及的城市博弈可看作是由多個子博弈構成的超模博弈，都市圈策略空間裡的一個維度即是一個子博弈。概括而言，當兩個城市進行策略上博弈，而另一個參與城市的政府效用均會被提升，或者保持不變，但至少有一個城市的政府再造策略效用上升時，整個都市圈的城市政府之

14. 姚洋：《作為制度創新過程的經濟改革》，復旦大學新政治經濟學研究中心，上海人民出版社，2008年。

間就會產生策略組合互補，一個現存政府再造策略組合，集合有互補關係的新策略組合，將大大促進博弈的良性結果產生，加速粵港澳大都市圈構建的速度。簡單而言，只要把制度創新看作是一個策略組合，則我們就可以把粵港澳政府再造策略組合互補的定義轉化制度互補的定義，這將在粵港澳構建新型都市圈的區域治理中發生帕累托改進（Pareto Improvement），則上文所指的制度，就和現存不同政府的制度組合互補，這個策略互補組合可能被都市圈涉及的社會所廣泛接納。

動態地看，如果有效實現《綱要》中粵港澳的社會體制、文化體制、政治體制的制度創新，且三地政府再造策略全面互補，則整個粵港澳大都市圈構建的速度，與三地社會發展的速度有機地結合起來，粵港澳三地就會組成超模博弈的納什均衡。然而，在分析此問題時，必須遵循三地經濟社會的發展規律，把制度互補、策略互補作綜合性的全局考慮，那麼珠三角將必然產生前所未有的最佳大都市圈型態、狀態和效用。事實上，漸進式改革就是遵循這樣的經濟選擇，與時俱進地調整其他領域的制度以及實現制度創新，如果在互補過程中發現還存在改進空間，就可再調整原有領域的制度，加速這種多元均衡的策略互補。筆者認為，三地政府再造的策略互補，必將成為粵港澳大都市圈產生乘數效應的催化劑。

六、結語

隨着全球經濟一體化時代的來臨，世界各地的大城市均在客觀空間範圍上，構成了由中心城市及周邊城鎮相結合的大都市圈，並成為了現代城市經濟發展的一特殊空間單位，特別是國際上諸多大都市圈的快速發展更引人注目，因她們在世界及地區經濟、社會發展乃至政治生活中發揮着不可替代的作用。全球經濟的競爭，已經演變成諸多重量級大都市圈之間的競爭。

在澳門特區迎來回歸中國後的“第一個十年”之際，按照澳門經濟社會轉型時期的特點，再結合自身的國情、區情以及社情，在城市化進程中適時地、因地制宜地構建粵港澳大都市圈，已經是加速粵港

澳三地社會經濟發展的必由之路，也是珠三角應對經濟全球化的必然戰略選擇。

當前，在謀劃澳門特區以至粵港澳大都市圈中的政府再造策略，這事實上既是理論問題，也是實踐問題；既是現實問題，也是歷史問題。概括而言，不同國家不同區域的地方政府，在不同歷史階段，特別在體制變革時期，均存在轉型問題。就澳門特區而言，政府再造策略的核心是改革，重點是創新。其再造過程必然是一個複雜的、動態的系統工程，其變動或調整涉及政治、經濟、文化等各個領域。澳門特區的政府再造策略必須突出澳門自身特點、時代特點和社會特點，既要注重前瞻性，又要體現現實性；既要注重理論性，又要體現實踐性；既要注重針對性，又要體現可行性，特別是處理好繼承和創新的關係，對原有體制內的因素有揚有棄，堅持實事求是，以求實創新的科學精神，在利弊得失中作出明智而有預見性的公共選擇，為澳門特區未來的“第二個十年”、為“一國兩制”、“澳人治澳”、高度自治這偉大方針的全面成功奠定堅實而穩固的基礎。