

回归20年:变化社会中的粤港政府间关系

杨爱平

(华南师范大学 公共管理学院,广东 广州 510006)

[摘要] 改革开放以来,伴随着国内外环境的变迁,粤港政府间关系呈现出几个阶段性特质。回归之前,粤港政府间关系实际上是中英两国分治下的国家层面间关系。回归以来,粤港政府间关系嬗变为“一国两制”下的地方政府间关系。这种地方政府间关系,回归初期主要体现为结构性政府间关系;但随着央港、粤港、深港力量的此消彼长尤其是区域整合大势的不可阻挡,粤港之间正日益形塑出新型的功能性政府间关系。相较于结构性政府间关系中的非对称性特质,功能性政府间关系是一种问题导向的政府间关系,它是因应国家发展战略及粤港跨境治理问题的新思维和新路径。

[关键词] 粤港;结构性政府间关系;非对称关系;功能性政府间关系;跨境治理

[中图分类号] D676.58 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1000-5072(2017)07-0060-09

一、引言

改革开放以来,伴随着国内外环境变化及粤港双方力量的此消彼长,粤港政府间关系发生了几个重要的阶段性变迁。回归前,粤港分属中英两国分治,此时的粤港政府间关系是一种国家间外交关系。自1997年香港回归以来,在“一国两制”的政制框架下,粤港之间的横向政府间关系已由国家间外交关系转变为一国内部的地方政府间关系^①。对于粤港间这种横向的国内地方政府间关系,近年来有论者称其为“非对称政府间关系”。所谓粤港间的非对称政府间关系,是指“一国两制”下的香港特别行政区,其政治行政体制跟广东省大不一样,所享有的自治权力也不一样,从而形成了同一个行政级别但存在综合实力、经济发展程度、宪制地位、管治权力不对称的地方政府间的关系;尤其是粤港这种宪制地位和管治权力上的非对称关系会对两地处理相互之间关系时产生积极或消极的影响,带来粤港合作的“木桶效应”^②。

应该说,根据《中华人民共和国宪法》和《香港特别行政区基本法》的法理精神和法律规定,粤港双方的确在宪制地位和管治权力方面存在不少差异,或者所谓的非对称性;在实际的粤港互动与合作过程中,也确实出现过因非对称关系而诱发双方的一些误会或沟通不顺问题。因此,从某种意义上讲,上述观点有其一定的道理。然而,政府间关系具有多元性、动态性与静态性相结合的特点,研究者不仅要从法律约定和制度文本的层面对政府间关系做一种静态的解读,还应从经济社会发

[收稿日期] 2017-04-20

[作者简介] 杨爱平(1974—),男,江西赣州人,华南师范大学公共管理学院教授,主要研究方向为粤港澳跨境治理、城市与区域治理。

[基金项目] 华南师范大学哲学社会科学重大培育项目《粤港澳跨境治理中的合作与风险管控研究》(批准号:ZDPY1501)。

① 陈瑞莲、杨爱平《论回归后的粤港澳政府间关系——从集团理论的视角分析》,《中山大学学报》(社会科学版)2004年第1期。

② 官华《区域地方政府间的非对称关系研究——以粤港政府合作为例》,《福建论坛》(人文社会科学版)2011年第12期。

展的变迁对政府间关系做动态的审视。笔者认为,所谓非对称政府间关系,只是描述了回归以后粤港政府间关系的阶段性特征及其某些外在特点,但未能揭示其全貌及内在本质,尤其缺乏从动态的、发展的眼光来综合审视粤港政府间关系。实际上,即使从静态的结构组成来看,粤港政府间关系也是丰富多元的,它不简单就是粤港两个省级政府之间的事情,而是牵涉香港特别行政区政府与中央政府、广东省政府、深圳市等广东诸多地市级政府的关系。更重要但又未引起足够关注的一个事实是:回归二十年来,伴随粤港经济社会融合发展进程的日益深入,以及国家发展战略的需要,粤港之间正日益形塑出一种有别于传统政府间关系的新型政府间关系,笔者称之为功能性政府间关系。那么,什么是粤港结构性政府间关系和功能性政府间关系?功能性政府间关系是如何逐步凸显的?功能性政府间关系的未来走势又如何呢?本文就此进行抛砖引玉的初步探讨。

二、“一国两制”政制安排下的粤港结构性政府间关系

加拿大学者戴维·卡梅伦曾根据制度化程度的不同,把政府间关系区分为结构性政府间关系(正式政府间关系)和非结构性政府间关系(非正式政府间关系),前者是指具有沟通政府间活动的正式结构和程序,后者侧重通过一种非正式的、随机应变的、因人而异的方式加以处置^①。本文重在讨论结构性政府间关系,对非正式政府间关系不做专门分析。显然,结构性政府间关系是静态的,注重从法律、规范等制度规定和程序规则的角度对政府间关系的外显特点进行描述。一般而言,根据发生向度的不同,结构性政府间关系又可细分为纵向政府间关系、横向政府间关系、斜向政府间关系以及条块关系。纵向政府间关系是指中央政府与地方政府之间、地方上下级政府之间的关系。横向政府间关系指的是同级别政府之间的关系,包括同一区域各个同级别政府之间的以及不同区域各个同级别政府之间的关系和政府各部门间的关系。斜向政府间关系是指多元的无隶属关系的行政级别不同的地方政府和政府部门之间的关系^②。条块关系即“条条块块”,是形容不同政府组织在条块结构基础上形成的错综复杂的关系,现实中又有不同的表现形式^③。

根据上述关于政府间关系结构的理论概述,结合粤港政府间关系的具体实践,笔者认为,在“一国两制”的政制安排或制度环境下,粤港政府间关系相应地体现为以下四种正式结构形式(参见图1)。

一是粤港分别与中央政府形成的央地关系。众所周知,回归以后,香港特别行政区是根据中华人民共和国宪法第三十一条的规定而设立的。而根据《香港特别行政区基本法》第二条“全国人民代表大会授权香港特别行政区依照本法的规定实行高度自治,享有行政管理权、立法权、独立的司法权和终审权”,以及第十二条“香港特别行政区是中华人民共和国的一个享有高度自治权的地方行政区域,直辖于中央人民政府”,可以非常清晰地得出:香港作为一个特别行政区,虽然拥有高于内地省级政区的某些权力,但在“一国两制”下,它首先是一个接受中央政府统一管辖的地方政府。因此,中央与香港特别行政区政府间的关系属于宪制意义上的中央与地方关系。而广东则是自古以来就隶属于历代中央政府的一个地方行政区域,目前是中央政府治下的一个省级政区。这样从粤港双方来看,两地与中央政府间就分别形成一个中央与地方的关系,简称“央地关系”。这与回归前,粤港双方的关系从属于中英两国间的国家间关系已有质的不同,此时两地的经济社会合作,首先需要面对和处理各自与中央政府的关系,取得中央的认可和最大限度的支持。实际中,中央政府涉粤港澳事务的日常机构主要有中央人民政府驻港联络办(简称“中联办”)、国务院港澳事务办(简称“港澳办”)、全国人民代表大会常务委员会香港基本法委员会、中央军委、外交部驻港

① 戴维·卡梅伦《政府间关系的几种结构》,《国外社会科学杂志》2002年第1期。

② 林尚立《国内政府间关系》,杭州:浙江人民出版社1998年版,第92页。

③ 马力宏《论政府管理中的条块关系》,《政治学研究》1998年第4期。

特派员公署等。图 1 中的①示意的是这种央地政府间关系。

二是粤港双方横向的非对称政府间关系。香港特别行政区直辖于中央政府,由于拥有除外交、防务外的诸多高度自治权,包括相对独立的行政管理权、立法权、司法权和终审权,就宪制地位和管治权力而言要高于广东省。但如上所述,香港特别行政区政府已经是一个国内地方政府,因此,即使它拥有高于一般省级政府的非对称权力,但它和广东省的关系已变成法理意义上的横向地方政府间关系。更由于一衣带水、唇齿相依的地缘、史缘和亲缘关系,粤港双方的横向地方政府间关系,更直接体现为国内“大家庭”中的“亲戚”关系,乃至区域行政中的“内部兄弟”关系。图 1 中的②示意的是这种横向地方政府间关系。

三是香港与深圳等地市政府间的斜向非对称关系。粤港政府间关系中的斜向非对称关系,是指香港与深圳、广州等广东地市政府间形成的地方政府间关系。在实际的粤港交流互动与合作协调过程中,广东省政府只是一个统筹、协调和指导者角色,具体的行动主体是香港特别行政区政府和广东的各个地市政府,尤其是毗邻香港的深圳市政府。之所以说港深关系是一种斜向非对称的政府间关系,是因为香港是一个特别行政区政府,其政治地位和实际权限甚至高于省级政府,而不论是作为计划单列市的深圳市还是作为省会城市的广州市,虽然它们均为副省级城市,但其政治位阶、行政级别和实际权限均低于广东省政府,其他地级城市政府更不可同日而语。因此,香港和深圳这些地市级政府间的关系不是一个平级的地方政府间关系,而是在政治地位、行政级别、经济实力乃至话语能力诸方面均存在落差的斜向非对称关系。当然,就经济实力而言,近年来深圳和广州实力大增并有超越香港之势,下文还将进一步阐述。图 1 中的③示意的是这种斜向非对称政府间关系。

四是粤港政府职能部门间关系。回归以来,粤港合作与协调问题日益频繁,其内容更是涉及方方面面,但实际上具体承担合作事项的是粤港双方的各级政府职能部门。这又包括三方面关系:一

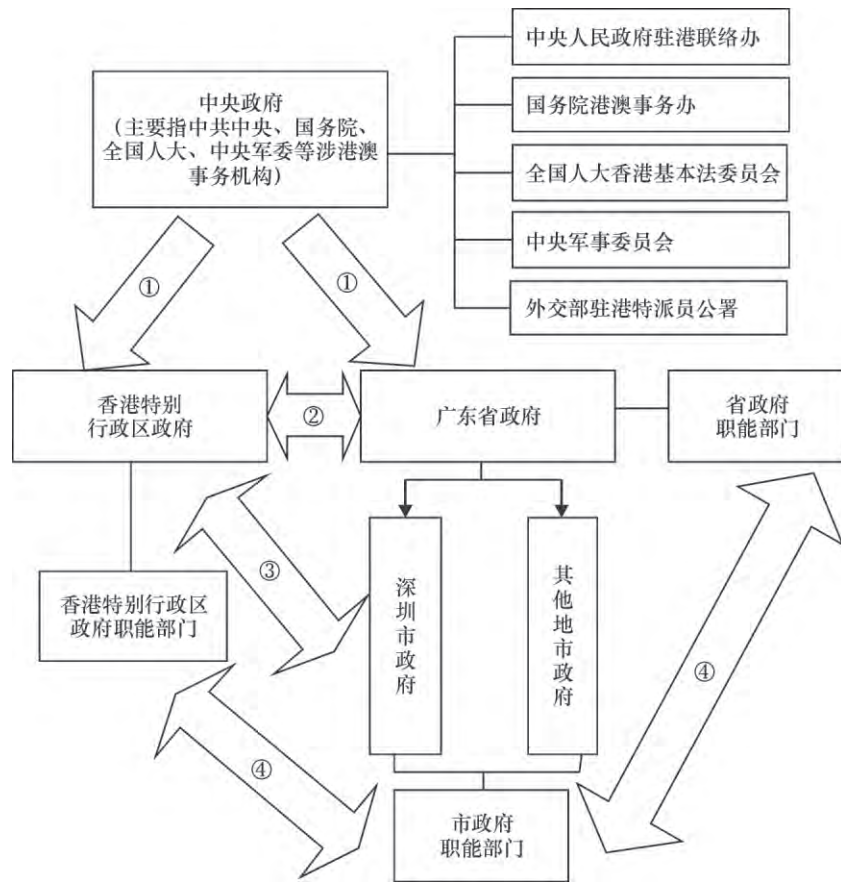


图 1 粤港四种正式的政府间关系结构

是香港特别行政区政府职能部门与广东省涉港澳事务的相关职能部门(比如广东省港澳办)的关系。二是香港特别行政区政府职能部门与深圳等地市相关职能部门间的关系。三是广东省涉港澳事务的相关职能部门与深圳等地市相关职能部门间的上下级关系。应该说,粤港政府职能部门间关系是粤港间所有结构性政府间关系不可或缺的部分。而且,由于众所周知的“部门自治区”即部门利益的缘故,政府职能部门间的关系必须引起足够的重视。图1中的④示意的是粤港政府职能部门间关系。

三、跨境治理时代的粤港功能性政府间关系

毋庸置疑,粤港间静态的结构性政府间关系,拥有正式的法理和制度支持,因此,它是“一国两制”政制安排下开展粤港合作、处理粤港分歧与争议的前提与基础。然而,粤港间尤其是深港间存在的非对称关系,实际上对粤港合作与协调又带来了上述所谓的“木桶效应”。也就是说,在现有的结构性政府间关系框架下,粤港合作的很多事务难以有效解决,甚至面临瓶颈与障碍。在这种情况下,如何既立足现有的结构性政府间关系的基础,又能避免其中的非对称关系对粤港融合产生负面影响,就显得迫切而又非常必要。于是我们看到,回归二十年来,在静态的结构性政府间关系基础上,粤港间已循序渐进地形塑和发展出一种极具现实意义的功能性政府间关系。所谓粤港功能性政府间关系,是指因应国家发展战略和粤港跨境治理的功能诉求,在长期的粤港合作与协调的动态过程中,逐步建构和发展起来的一种问题导向而非宪制约束的政府间关系类型。下面对功能性政府间关系产生的驱动因素及其内在特征做具体的分析。

(一) 粤港功能性政府间关系形塑的驱动因素

一种政府间关系的产生或变化,背后的驱动因素有很多,诸如人口与地理因素、历史因素、社会与文化因素、宪法与制度因素、政治因素、经济因素和环境因素等。粤港结构性政府间关系的出现,主要是受制于“一国两制”这个政治因素及宪法与制度因素。而功能性政府间关系的产生,则是环境因素和经济因素共同作用的结果。

1. 全球化时代中国国家力量的强势复兴重塑着央港关系

改革开放近40年来,尤其是香港回归以后,中国政府紧紧抓住2001年加入WTO这一经济全球化契机,坚持以经济建设为中心,取得了举世瞩目的经济成就,史无前例地提升了国家综合国力。与此同时,受惠于“前店后厂”的发展模式,香港的经济水平也得到水涨船高的很大提升。但受1997年亚洲金融危机和2008年世界金融危机的影响,香港的经济步伐放缓甚至几度出现经济低迷的情况。相关统计数据显示,改革开放初的1980年,中国内地的GDP为4545.62亿元人民币,香港的GDP为433.01亿元人民币,此时后者是前者大约十分之一的水平;1997年香港回归时,中国内地的GDP为78973.03亿元人民币,香港的GDP为14704.35亿元人民币,此时后者相当于前者18.6%的水平;但到了2015年,中国内地的GDP为682635.10亿元人民币,香港的GDP为19268.81亿元人民币,此时后者仅相当于前者2.8%的水平。

由此可看出,经济全球化重构着中国内地和香港的经济版图,二者的力量对比发生了巨大变化。当前,香港经济体量之于整个中国而言,其重要性已大不如前。更为重要的是,眼下的中国仍然是全球经济增长的引擎和枢纽,吸引着全世界的目光。在这个经济大环境下,不要说香港,即便是美国、日本和欧盟,均要想方设法改善同中国的关系,以便获得经济利益的最大化。因此,“一国两制”发展到如今的十字路口,香港特区政府及社会各界应怀积极主义的心态,重新审视香港与中央的关系,理性接受“中央拥有对香港特别行政区的全面管治权,以及对于香港特别行政区的高度自治权具有监督权”^①这一新型央港关系的现实;而不应从消极主义的立场对“港人治港、高度自

^① 国务院新闻办《“一国两制”在香港特别行政区的实践》,北京:人民出版社2014年版,第7页。

治”做任性的理解,甚至把“高度自治”片面理解为可以游离于中央、不受中央监督和制约的完全自治。积极主义心态下的央港关系,要求香港特区政府既享有原有的高度自治权力,同时还应因应环境变化的现实,积极配合和服务于国家发展战略的重大需求,担当推动民族复兴的分内责任。

2. 香港与广东、深圳经济实力的历史变化撼动着传统的非对称关系

如前所述,在粤港结构性政府间关系中,粤港尤其是深港之间存在一种静态的非对称关系,主要体现在经济发展程度、综合实力、宪制地位、管治权力诸方面。应该说,宪制地位和管治权力的非对称关系难以改变,但经济发展程度和综合实力则可以改变,而且已经发生了今非昔比的历史性变化。相关统计数据表明(见图 2),改革开放初的 1980 年,深圳经济特区成立伊始,白纸一张,其 GDP 仅为 2.70 亿元人民币,广东的 GDP 也仅为 249.65 亿元人民币,而香港的 GDP 达到 433.01 亿元人民币,是深圳的 160 倍。到了香港回归的 1997 年,情况有所变化,香港的 GDP 为 14704.35 亿元人民币;广东的 GDP 为 7774.53 亿元人民币,接近香港的一半;深圳的 GDP 虽无法和香港比,但已达 1297.42 亿元人民币,接近香港 9% 的水平。到了香港回归 5 年后的 2003 年,广东的 GDP 达 15844.64 亿元人民币,历史性地首次超过香港的 GDP 总量 13350.85 亿元人民币;而深圳的 GDP 虽仍无法和香港比,但已达 3585.72 亿元人民币,接近香港 27% 的水平。此后,随着中国经济高速再增长 10 年黄金期的到来,广东和深圳的 GDP 增长势头更猛,前者已经远远把香港抛在后面,而后者也已接近香港的经济发展水平,预计超过香港只是时间问题。从最新的 2015 年数据看,粤、港、深三地的 GDP 分别为 72812.55、19268.81、17502.86 亿元人民币,广东的 GDP 是香港 GDP 的将近 4 倍,而港深之间的经济发展差距已经很小。事实上,香港与广东、深圳之间不仅经济发展程度差距在不断缩小乃至被历史性超越,而且在综合实力方面也发生了此消彼长的变化。改革开放初直至香港回归初的 1997 年,香港在金融、航运、贸易、信息、物流等领域均具有亚洲乃至国际中心地位,综合实力远在广东和深圳之上。但如今,香港的综合实力肯定是在广东之下,即使是和深圳比,香港也已优势不多,有些领域如港口吞吐量、创新科技、生物基因科学等,已被深圳赶上。

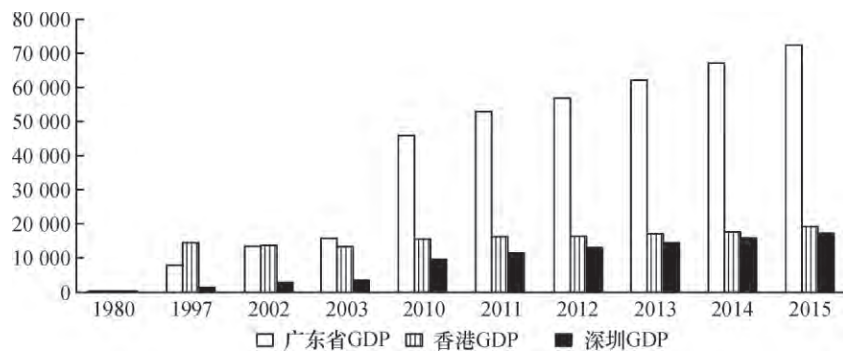


图 2 香港与广东、深圳的经济总量(GDP)的变化对比

数据来源: (1) 广东省 GDP 数据源自《广东省统计年鉴 2016》; (2) 香港 GDP 数据源自《香港统计年刊 2016》; (3) 深圳市 GDP 数据源自《深圳市统计年鉴 2016》。

说明: 香港 GDP 经由当年人民币相对于港币的平均汇率换算得出。

经济因素是决定和处理粤港政府间关系的一个重要变量,在双方的经济体量和综合实力严重不对等的情况下,处于优势地位的香港必然对广东尤其是深圳采取一种俯视的姿态。更为关键的是,香港特区政府还拥有宪制地位、管治权力方面的非对称地位,这显然加剧了粤港结构性政府间关系的失衡格局。然而,粤港、深港彼此间在经济实力方面发生了此消彼长的历史性变化,这种变化虽无法改变双方在宪制地位、管治权力领域的非对称关系局面,但它无疑会给传统的非对称关系带来冲击和影响,甚至在某种程度上起到撼动作用。这种改变,要求粤、港、深三地政府在面对粤港、深港间日益叠加和复杂的跨境治理问题时,应该从现实主义立场出发,发展和建构出新型的功

能性政府间关系,采用问题导向的思路去有效解决跨境治理问题;而不是固守理想主义的非对称关系思维,对粤港乃至粤港澳跨境治理问题采取被动应对乃至冷漠处之的态度。

(二) 功能性政府间关系的形塑过程及其主要特征

香港回归20年来,伴随全球化带来的宏观环境的历史变迁,以及香港与广东、深圳经济实力此消彼长的变化,粤港及粤港澳区域整合已成为一种势不可挡的历史大势。在粤港经济合作和社会融合过程中,一种能够积极回应、灵活应对各种跨境治理现实问题的功能性政府间关系逐渐凸显和建构起来。而在功能性政府间关系的形塑过程中,有一系列特定的粤港合作政策议题起到了重要的作用。本文根据这些政策议题发生的先后顺序,择取其中几个关键事件对此进行概要回顾,从中总结和归纳出粤港功能性政府间关系的几大特征(见表1)。

表1 香港回归以来粤港政府间合作的主要政策议题

政策议题	回应问题	载体形式	机制安排
粤港合作联席会议 (始于1998年)	加强粤港两地的沟通,协调两地的合作发展问题	系列合作协议	高层会晤;联席会议;15个专责小组;咨询机构;粤港合作联络办公室
CEPA(始于2003年9月)	加强内地与香港特别行政区之间的贸易和投资合作,促进双方的共同发展	内地与香港关于建立更紧密经贸关系的安排	CEPA联合指导委员会;联络办公室(分别设在商务部及香港政府工商及科技局);工作组
泛珠三角区域合作 (始于2004年)	促进港澳社会经济繁荣发展,扩大内地省区对内对外开放,增强区域整体实力和竞争力	泛珠三角区域合作框架协议	9+2行政首长联席会议制度;港澳相应人员参加的政府秘书长协调制度;日常工作办公室;部门衔接落实制度“泛珠三角区域合作与发展论坛”
珠三角一体化(始于2008年)	实现粤港澳经济进一步融合发展,推进与港澳更紧密合作,形成粤港澳三地分工合作、全球最具核心竞争力的大都市圈之一	珠江三角洲地区改革发展规划纲要(2008—2020年)	粤港、粤澳行政首长联席会议机制;发挥企业和社会组织的作用,鼓励学术界、工商界建立多形式的交流合作机制
粤港合作框架协议 (始于2009年)	促进粤港更紧密合作,促进社会、文化、生活等多方面共同发展,携手打造亚太地区最具活力和国际竞争力的城市群	粤港合作框架协议	高层会晤;联席会议;扩充粤港合作联络办公室职能,强化粤港合作咨询渠道,扩充粤港发展策略研究小组的咨询职能;民间合作
广东自贸区(始于2014年)	建成港澳向内地拓展、内地借助港澳通达国际市场的双向通道和重要平台,打造粤港澳深度合作示范区,为国家构建开放型经济新格局发挥重要作用	广东自贸区总体方案	广东自贸区工作办公室;前海、南沙、横琴三大片区管委会;部际联席会议;专业委员会
粤港澳大湾区(始于2017年)	推动内地与港澳深度合作,发挥港澳独特优势,提升在国家经济发展和对外开放中的地位与功能;成为国家实施“一带一路”战略的重要支点	2017年总理政府工作报告	国家牵头编制粤港澳大湾区城市群规划

资料来源:作者根据相关文件整理。

首先,在价值取向上,粤港功能性政府间关系是问题导向的,以回应和解决粤港合作过程中的各类跨境治理问题为依归。“粤港合作联席会议”创立于1998年,迄今已举办19次,是“一国两制”下粤港政府合作史上的第一个重大政策议题,也是影响极其深远的政策议题,其政策初衷是“加强粤港两地的沟通,协调两地的合作发展问题”。创始于2003年的CEPA,其宗旨是“加强内地与香港特别行政区之间的贸易和投资合作,促进双方的共同发展”。泛珠三角区域合作的目标定位

是“促进港澳社会经济繁荣发展,扩大内地省区对内对外开放,增强区域整体实力和竞争力”。珠三角一体化要回应的问题是“实现粤港澳经济进一步融合发展,推进与港澳更紧密合作,形成粤港澳三地分工合作、优势互补、全球最具核心竞争力的大都市圈之一”。粤港合作框架协议的战略目标是“促进粤港更紧密合作,推动区域经济一体化,促进社会、文化、生活等多方面共同发展,携手打造亚太地区最具活力和国际竞争力的城市群”。近年来进入政策议题的广东自贸区和粤港澳大湾区,其政策着力点的重要方面也在于推进粤港澳的深度合作。由此可看出,这些重大政策议题的价值取向均是问题导向的,目的在于通过建构功能性政府间关系,解决经济、基础设施、社会、民生等粤港合作发展与跨境治理问题。

其次,粤港功能性政府间关系不仅要回应和解决粤港跨境治理问题,还需服从和服务于国家发展战略需要。由表 1 可看出,近年来在广东自贸区和粤港澳大湾区的政策议题下,粤港功能性政府间关系要回应和关注的问题已经超越了粤港跨境治理这一区域治理问题,上升到了新常态下国家发展战略的主动诉求。比如,广东自贸区总体方案提出要“建成港澳向内地拓展、内地借助港澳通达国际市场的双向通道和重要平台,打造粤港澳深度合作示范区,为国家构建开放型经济新格局发挥重要作用”。又如,粤港澳大湾区的政策愿景是“推动内地与港澳深化合作,发挥港澳独特优势,提升在国家经济发展和对外开放中的地位与功能;成为国家实施‘一带一路’战略的重要支点;提升珠三角区域整体国际竞争力”。而事实上,早在 2011 年中央政府就已经首次把粤港合作议题专列一章,写进了国家十二五规划。2016 年开始实施的国家十三五规划,有关粤港合作议题专列一章再次写入其中。这就充分说明,香港的发展既是自身的需要,也是国家的需要。粤港合作及其衍生的功能性政府间关系,既是粤港跨境治理的区域需要,也是当下及未来国家整体发展战略的需要。

再次,府际契约是维系粤港功能性政府间关系的主要载体形式。就理想状态而言,粤港整合或粤港区域一体化需要粤港政府合作的制度化。但如前所述,粤港结构性政府间关系虽然是一种较为正式的制度化政府间关系,可由于其存在着宪制安排和管治权力上的非对称性影响,反而对粤港合作带来不少负面效应。因此,为使粤港功能性政府间关系运转和维系起来,粤港双方及相关行动主体逐步探索使用了府际契约(协议)这种载体形式。所谓府际契约,是指为了适应区域一体化发展的需要,政府之间或政府部门之间为推进区域合作,按照平等自愿、优势互补、合作共赢的基本原则,以契约的形式达成的各种政府间合作文件^①。香港回归以来,为推进粤港合作乃至香港与内地在诸多领域的合作,经中央政府批准,签订了《内地与香港关于建立更紧密经贸关系的安排》、《泛珠三角区域合作框架协议》、《珠江三角洲地区改革发展规划纲要》、《粤港合作框架协议》、《广东自贸区总体方案》等多份具有顶层设计意义的府际契约。与此同时,市级政府或部门政府为有效落实这些顶层契约,也签订了一系列更细化、更具可操作性的补充协议或专门契约。另外,粤港合作联席会议创办至今虽未签订一个顶层契约,但其下设 15 个专责小组,所有合作事项实际是通过专责小组签订系列合作协议来推进。而未来的粤港澳大湾区建设,既然是国家战略,无疑也需要国家通过批准顶层府际契约,以及粤港澳地方政府和部门政府制定的系列子契约来协同落实。

最后,粤港功能性政府间关系通过建构动态灵活的合作机制,体现了非科层式、网络式的新型权力关系。在权力关系上,粤港结构性政府间关系由于存在非对称关系的束缚,因而它强调可感知性的层级关系,并非固定对称关系,实践证明,这种权力关系显然不利于粤港开展更深度的合作。为突破粤港间尤其是深港间非对称关系给粤港融合带来的束缚和限制,多年来,在中央政府的统筹指导下,粤港合作各相关行动方采取务实高效的策略,建构了一系列动态灵活的合作机制。这些合

^① 杨爱平《区域合作中的府际契约:概念与分类》,《中国行政管理》2011 年第 6 期。

作机制体现了一种非科层式、网络式的新型权力关系,有别于传统的非对称权力关系。一是上述政策议题普遍建立了高层会晤和行政首长联席会议制度,从而使粤港(澳)、粤港澳、9+2行政首长能以一种平等身份参与重大问题协商决策。二是创设问题导向的项目小组管理机制,灵活解决粤港合作的具体问题。比如粤港联席会议成立众多专责小组,CEPA除了成立联合指导委员会和联络办公室,还成立专门的工作组;泛珠三角区域合作建立了部门衔接落实制度。三是探索实行部际联席会议制度,以跨部门协作的方式解决非对称关系束缚下难以解决的重大问题。比如,为推进落实《前海深港现代服务业合作区总体规划》的实施,经国务院批准同意,2011年9月27日,深圳前海深港现代服务业合作区建设部际联席会议制度正式建立,联席会议包括了国家发展改革委、科技部、工信部、港澳办、银监会等23个部委单位以及粤、港、深圳市政府共27个部门。四是民间合作成为粤港合作机制不可或缺的组成部分,而且作用愈发重要而凸显。比如,“泛珠三角区域合作与发展论坛”、“深港合作会议”、粤港发展策略研究小组、广东自贸区前海片区设立的金融、法律、规划建设、青年事务四大专业咨询委员会,通过与会官员、专家学者、智库人员、专业人士和企业家的深入沟通与交流,对推进粤港、深港政府合作起到了重要的决策咨询作用。

四、结论与展望

香港回归20年来,在“一国两制”的政制安排下,粤港间形成了《宪法》和《香港基本法》范导下的结构性政府间关系。这种静态的结构性政府间关系,带有某种程度上的非对称关系特点,但非对称关系只是结构性政府间关系多重面相中的部分而非全部。因此,我们不能简单地说粤港政府间关系就是非对称关系。从回归初期粤港磨合和粤港政府间关系实践来看,非对称关系确实不利于粤港合作向广度和深度发展。但必须与时俱进地看到,随着中国国力和国际影响力的巨幅提升,以及香港与广东、深圳在经济体量和综合实力方面发生的逆转性变化,粤港、深港之间的非对称关系也在发生量的变化。尤为重要的是,在回归以来的粤港经济社会融合过程中,为有效回应和解决粤港合作发展与跨境治理中的重大政策议题,一种问题导向极其明显的粤港功能性政府间关系得以形塑和逐步发展起来。功能性政府间关系是对传统的结构性政府间关系的有益补充,尤其突破了非对称关系给粤港深度合作带来的束缚与限制。笔者认为,发展粤港功能性政府间关系,未来应注意以下三个方面。

其一,在中央政府更加重视统筹发展的战略理念下,粤港功能性政府间关系将更加凸显和重要。如果说回归初期的粤港合作议题更多是一种区域一体化和区域治理问题,那么,十八大以来,中央政府愈发重视顶层设计,加强了对区域发展和区域治理的统筹规划。随着“一带一路”、“广东自贸区”、“粤港澳大湾区”这些战略概念的提出,中央已经把粤港澳合作及其跨境治理问题纳入到国家整体战略中,不再局限于珠三角区域发展和区域治理问题。国家战略意义上的粤港澳深度合作及其跨境治理,要求配合和服务于国家参与全球竞合与全球治理、实现民族复兴伟业的需要。就此而言,立足问题导向、服务于国家战略和粤港跨境治理功能诉求的功能性政府间关系,其地位无疑将更加凸显和重要。

其二,香港一方应摒弃传统的非对称关系思维,立足功能性政府间关系理念主动融入粤港跨境治理及国家发展战略中。回归初期,受粤港尤其是深港间非对称关系思维的束缚,香港不少人乃至部分政界人士有一种居高临下看问题的意识,对粤港合作及其跨境治理问题不太积极主动,甚至出现“粤港融合会导致香港大陆化”、“失去香港特色”、“矮化香港”等论调。然而,全球化和区域一体化的世界大势根本不以人的主观意志为转移,在国家综合实力强势复兴以及香港与广东、深圳经济实力此消彼长的大环境下,香港一方只有摒弃传统的非对称关系思维,立足功能性政府间关系理念

主动融入粤港跨境治理及国家发展战略,才是保持香港繁荣稳定和国际竞争力的不二法门。

其三,粤港功能性政府间关系必须进行持续的合作机制创新,才能实现更有效的跨制度合作。回归以来粤港合作及其跨境治理的经验表明,只有一切从实际出发、从问题出发,创新合作体制机制,才能突破结构性政府间关系的瓶颈和各种束缚,进而取得合作双赢和多赢的局面。当前,在广东自贸区和粤港澳大湾区的国家发展战略下,粤港功能性政府间关系还应进行持续的机制创新,以实现跨制度合作的目的。比如,中央政府可强化顶层设计功能,统筹编制国家级大湾区城市群规划;针对粤港澳法域和行政体系的差异,适时就大湾区进行专门立法,实现粤港澳大湾区建设的法治化;创新“一国两制”的跨境治理模式,可考虑设立粤港澳大湾区区域联动协同中心,促进 9+2 的城市协同发展;探索并逐步解决港澳居民在内地就业、就学、医疗、养老等基本公共服务国民待遇问题,落实“一国两制”下的国民公民权问题。又如,针对粤港澳甚至珠三角 9 市内部在政策、法律法规、标准方面的差异问题,港澳特区政府及珠三角 9 市政府应加强制度供给侧改革力度,不断减少行政壁垒,逐步实现制度衔接和融合。

[责任编辑 王治国 责任校对 王景周]

Luo Xin

School of Journalism and Communication, Jinan University, Guangzhou 510632, China

Abstract: President Xi Jinping's views of Internet public opinion, featured with its clear line of logic and thought, highlighted foci, appropriate methodology, is a systematic theoretical framework. This framework originates from the Marxist approach to journalism and public opinions, the Theory of "United Front", and the Theory of "Mass Line". Thus, it's the reflection of current ecological problems with the online public opinions on reality check. These practical problems include the issues such as the competition of the power of discourse among the subjects of public opinion, the conflict between the "red", "grey" and "black" contents of the public opinions, the negative infection on emotions of public opinion, and the social mobilization on the platforms of public opinion. To solve these practical problems, this paper suggests that it's necessary to practice President Xi Jinping's views of Internet public opinion effectively through occupying the high ground of the Internet as the main battlefield of public opinion, strengthening the propaganda for positive contents on the Internet, and appropriately dealing with Internet users' opinions and emotions, and adopting the right ways to monitor and control those possible social mobilization through the platform of new media.

Key words: Xi Jinping; Internet public opinion; source of thought; logic of reality; approaches to practice

**20 Years of Return to Motherland:
The Shift of Intergovernmental Relations
between Guangdong and Hong Kong
in a Changing World**

Yang Aiping

School of Public Administration, South China Normal University, Guangzhou 510006, China

Abstract: Since the reform and opening up carried out with the changes of internal and external environment, the intergovernmental relations between Guangdong and Hong Kong have been featured with qualities in different periods. Before the Sovereign return, the intergovernmental relations between Guangdong and Hong Kong reflect the inter-level relations between China and Britain. However, the intergovernmental relations between Guangdong and Hong Kong have evolved into local intergovernmental relations under "one country, two systems", which represent the structural intergovernmental relations in the early era when Hong Kong returned to motherland. While a new type of functional intergovernmental relations has been shaped gradually with the change of hard power between the central government and Hong Kong, Guangdong and Hong Kong, Shenzhen and Hong Kong, especially the trend of regional integration is irresistible. In contrast to the asymmetric nature of structural intergovernmental relations, the functional intergovernmental relations are problem-oriented intergovernmental relations, which are new thinking and new paths in response to national development strategies and cross-border governance issues between Guangdong and Hong Kong.

Key words: Guangdong and Hong Kong; structural intergovernmental relations; asymmetric relations; functional intergovernmental relations; cross-border governance

**On the Preservation of Historical Relics
and Antiques in South China Sea**

Hou Yi, Wu Hao

Institute for Chinese Territorial Borders, Chinese Academy, Beijing 100732, China

Abstract: Many Historical relics and antiques were left along with the time when Chinese people are endeavored to make exploitation of South China Sea islands. These historical relics and antiques