

论回归前后的粤港澳政府间关系

——从集团理论的视角分析

陈瑞莲

(中山大学行政管理研究中心副主任教授、博士生导师, 广东, 广州 510275)

摘要: 港澳回归前后的几十年, 粤港澳区域社会的政府间关系发生了历史性变迁。本文从集团理论的角度, 着重探讨在不同的集团目标下, 回归前后粤港澳政府间关系的演变以及存在的缺失和契机, 认为粤港澳区域地方政府间的全面合作性竞争是提升“大珠三角”区域整体竞争力的关键。

关键词: 回归; 粤港澳; 政府间关系; 合作; 排他性集团; 相容性集团

粤港澳地区自古唇齿相依, 互联一体, 同属有着久远地缘、史缘、亲缘和业缘关系的岭南地理单元, 具有良好的协调合作基础, 事实上是一个“集体行动”集团。但是, 由于历史的原因, 粤港澳区域集团的政府间关系, 不仅在中国乃至在世界都是一种独特的范例。因为, 从纵向的时间向度来看, 粤港澳政府间关系先后历经了“一国同治”到“三国分治”到“一国两制”的不同模式; 而在现实的维度, 回归后“一国两制”下的粤港澳政府间关系仍然错综复杂, 其中交织着中央与地方政府的权力博弈、地方与地方政府间迥异制度安排下的政府间关系。本文以美国著名学者 M·奥尔森的“集团理论”为立论基础, 着重探讨港澳回归前后几十年来的粤港澳政府关系的演变及存在的缺失和契机, 以期促进粤港澳政府的进一步合作, 也有助于政界和学界从更为宽广的视野来检讨现实的粤港澳“大珠三角”区域合作的话题。

一、奥尔森的经典理论: 集体行动的逻辑

集团现象和集体行动问题古已有之。正所谓“物以类聚, 人以群分”, 人类要想求得经济社会的持续发展, 获取整体福祉的不断进步, 就必须抛开个人自利的冲动, 结成某种行动集团, 走向理性的合作。由古至今, 众多的社会科学家从不同的角度, 对人类社会的集团现象和集团行为有过精辟的论述, 如亚里士多德认为“人天生就是政治动物”, 人类有集群参与政治活动的心理本能; 又如, 经典作家马克思、列宁专门研究了阶级集团问题, 形成了影响深远的阶级、国家理论; 再如, 社会学家帕森斯利用“结构—功能”分析法, 明确划分了社会结构中的“初级集团”和“次级集团”问题。而在集团研究的诸多研究成果中, 美国著名经济学家 M·奥尔森 (Mancur Olson)《集体行动的逻辑》和《国家兴衰探源》等著作, 对人类社会中的集团问题做了专门而又深入的研究。

一般来说, 传统经济学关心的是市场决策和市场的行动逻辑问题, 很少涉及非市场决策或政治市场的集体行动问题。而现代的公共选择理论, 则专门运用经济学方法分析了非市场领域的集体决策问题。从大的学术旨趣来看, 奥尔森也属于公共选择学派的卓越人物, 因此, 被公共选择理论奉为圭臬的理性“经济人”假设, 也是他的集团理论的基本立论设定。在《集体行动的逻辑》一书中, 奥尔森开宗明义就提出, 传统的认为有共同利益的个人组成的集团会增进那些共同利益这种流行观点看来是不正确的或没什么价值的。因为, 实际上除非一个集团中人数很少, 或者除非存在强制或其他某些特殊手段以使个人按照他们的共同利益行

事，否则，有理性的、寻求自我利益的个人不会采取行动以实现他们共同的或集团的利益。^[1]换言之，由于理性人或经济人“搭便车”心理和成本效益算计倾向天然存在，因而认为组织或集团的存在是为了增进集团成员的共同利益这一“约定俗成”的结论是站不住脚的，或至少是有条件的。奥尔森关于集体行动逻辑的逆传统论断近乎有点悲观，然而他对问题的分析理路极其严谨和极富理性，因而这种“悲观”的结论与集团的现实心理和行为取向又是吻合的。在他看来，集团可以细分为不同的类型，而不同集团的集体行动逻辑是不同的。一方面，社会生活中的集团有大集团和小集团之分，集团的大小与集体行动的难易及其规模之间联系明显。大集团由于成员众多，各自的利益和目标不一，因此，除非存在选择性激励（奖励或惩罚），否则很难组织起集体行动；而“当集团内的成员为数很少时，成员之间也很可能进行谈判并一致同意开展集体行动——这时每一成员的行动就会在集体利益中产生明显的后果，同时也会影响其他成员采取相应的行动；这样，每一成员就会受到一种刺激去采取某种行动策略，即考虑其自身的选择对其他成员行动选择的影响。一个集团内各成员之间的相互依赖关系使各成员产生了为其共同利益而进行谈判的动机。”^[2]质言之，小集团因成员相对少，利益比较趋同，故而容易形成共识，走向集体合作。另一方面，集团又有“相容性利益集团”和“排他性利益集团”之分。所谓“相容性利益集团”，是指集团内部成员目标一致和利益相互兼容的集团，主要面临如何“把蛋糕做大”的问题，成员间之间是“一损俱损、一荣共荣”的相互关系；而“排他性利益集团”是指集团成员在追求利益时是相互排斥的，碰到的是“分割蛋糕”的问题，因而希望分利成员越少越好，成员之间是一种零和甚或负数和博弈关系。

总起来看，奥尔森关于不同集团集体行动逻辑的结论有三：其一，小集团比大集团更容易组织起集体行动；其二，较之排他性利益集团，相容性利益集团有可能实现集体的共同利益；其三，具有选择性激励机制的集团比没有这种激励机制的集团更容易走向相互合作。这些观点和结论极富创新性和说服力，因而在经济学、社会学、政治学、公共行政学等领域获得了广泛的方法论意义。下面试以这些结论分析、探讨回归前后的粤港澳政府间关系，从而认识和理解集团特质之变迁对于“大珠三角”区域政治行政逻辑的影响和互动。

二、回归前的政府间关系：“排他性集团”下的边缘外交关系

粤港澳三地自古互联一体，皆属同根同脉的岭南地理板块和社会区域。秦汉以来，无论是经过多少皇朝更迭和区划调整，在古代中央集权和“一国同治”的政治格局下，澳门和香港一直是划归于“南海郡”、“东官郡”、“岭南道”等行政区域，统一归属广东地方政府管辖，实际上并不存在地方政府之间的相互关系。16世纪中叶和19世纪中叶随着葡、英两国的相继入侵，从而出现粤、港、澳分属中、英、葡“三国分治”的局面。由此粤港澳政府关系正式生成。但是，在港澳相继回归祖国之前，即“一国两制”正式实施前，粤港澳政府间关系实质上属于中、英、葡三国中央政府层面的外交关系，是受制于中央外交关系的一种边缘政府关系。如果以中国的改革开放为分水岭，几百年以来这种边缘政府关系可以大致划分为两个阶段：一是1978年以前“三国分治”下的外交关系；二是1978年改革开放以后“市场主导”下的经济合作关系。这里讨论的主要是后一阶段的粤港澳关系。

众所周知，伴随着国内整体政治气候的“解冻”和行政环境的变迁，1978年改革开放以后中国内地逐步掀起市场化改革浪潮和体制革新运动。得益于优越的区位优势 and 中央的政策扶持，毗邻港澳的广东在开放改革方面“先行一步”，率先进行市场化改革。也正是从这时候开始，粤港澳政府间关系开始得到调整与改善；粤、港、澳三地的有识之士也进行了多方面的交流和沟通。但总的看来，这一阶段三方的政府间关系依然附属于中、英、葡三国间的中央外交关系，在中、英、葡“三国分治”的政治格局下，因社会制度和政治体制上的巨大差异，粤港、粤澳政府之间的来往更多的是一种基于历史渊源和市场利益的“边缘”政府关系，或者说主要表现为一种“市场主导”型的民间经济合作与互动关系。这种“市场主

导”型经济合作模式，一方面创造了有目共睹的经济业绩，使三地的经济主体和当事人各有所获，但另一方面，由于三地政府只是一种边缘角色，没有积极发挥“仲裁者”和“协调员”的作用，因而“市场失灵”的现象频频发生。这种边缘政府关系局面的形成，根本的症结就在于粤、港、澳三地分属不同性质的行政区划建制，香港与澳门均是游离于中央政府、带有殖民统治性质的“政治实体”，因此，三地只是一种空间地理意义上的区域集团，而非经济社会方面相互整合的利益共同体。一言以蔽之，回归前的粤、港、澳三地区域社会，从政府层面考量，仍然是一个利益互不兼容甚至相互排斥的“排他性利益集团”。如前所述，“排他性利益集团”实质上是一种既定的分利集团，主要面临“如何分割蛋糕”的问题，由于利益上的摩擦甚至冲突，很难走向集体行动。这也就是改革开放至港澳回归前粤港澳经济合作存在诸多缺失的根本原因。这些缺失主要表现在：

首先，合作的理念存在歧见与误区。粤港澳经济合作是“市场主导”自发形成的，它主要表征为价值规律诱引下的企业家之间的自由合作，而非政府官方集团利益兼容下的协同动作，因而三方政府在“是否合作”这一问题上存在观念和认知上的歧见与误区。比如，在珠海一方，很多人曾认为自己“地大物博”，未来有很大发展潜力，因此滋生了自我优越的感觉。相反，把澳门看作是物理意义上的“小镇”和三个“孤岛”，认为珠澳合作的意义不大；在澳门，部分人背上了“大香港，小澳门”的思想包袱，认为香港基础好，财大气粗，将来只会出现“深圳香港化”而不是相反的结局，因而香港不存在危机与压力。但澳门乃弹丸之地，囿于自身“先天不足与后天失调”的弱势，很可能被发展迅猛的珠海所赶超甚至出现“澳门珠海化”或澳门被珠海所吸纳的局面。加之澳门回归前特别是澳门进入后过渡期以后，澳葡政府把一贯奉行的“无为而治”的治澳理念发挥到了极至，滋长了“夕阳政府”的心理，不愿也没能力谈珠澳政府合作事宜；而香港则因为强大的实力，有“脱亚入欧”的倾向，站在一种“一览众山小”的角度来看待粤港合作问题。

其次，政府合作的制度短缺引发大量的短期行为和盲目举措。港澳回归前，粤港澳之间的政府关系主要表现为“市场主导”下的区域经济合作关系，这种区域经济合作的市场制度供给是足够充分的，它可以保障生产要素的充分流动和生产要素配置的效率性。但是，由于没有三地政府共同出台的总体经济合作的制度框架、运作机制和宏观规划，即政府间合作的制度短缺又往往引发大量的短期行为和盲目举措，出现恶性竞争等“市场失灵”的诸多事实。例如，在珠江三角洲方圆不足 10 万平方公里的土地上，香港、澳门、广州、深圳和珠海相距仅几十公里至百多公里，却各自耗巨资兴建了国际机场，特别是珠海与澳门在相距不到 24 公里的范围内，人口不足 150 万的情况下，分别建设吞吐能力达 2000 万人次和 600 万人次的大型国际机场，因而造成该地区机场供给能力严重过剩。又如，珠海在市政建设中曾有过不惜工本“赶超”澳门的倾向，澳门搞赛车，珠海也建赛车场，导致争夺资源和空间的恶性竞争局面。

再次，合作的内容片面和合作的结构趋同。以往的粤港澳经济合作多覆盖于经济领域和工商行业，诸如招商引资、相互贸易、旅游、房地产等，但在基础设施、城市功能、长期产业政策、社会治安、司法冲突、环境保护等方面合作与协调得不够。受此影响，在三地召开的多次粤港澳关系研讨会上，学术界探讨和关注的焦点也集中于经济合作领域，而对于教育、科技、司法、公共行政等方面，合作的内容则少有问题。同时，以往三地的经济合作没有掌握好“优势互补，取长补短”的原则，造成在投资与产业结构上的异质同构性现象。比如，“前店后厂”式的垂直分工多，产业间的水平分工少；零星合作与行业合作多，官方参与的策略联盟性的合作少；劳动密集型的第二产业合作多，资金、技术密集型与金融、旅游、交通、资讯等服务业的合作少。

三、回归后的政府间关系：“相容性集团”下的合作性竞争关系

一九九七年和一九九九年香港和澳门相继回归祖国，翻开了粤港澳政府关系史新的一页，标志着三地的政府间关系迈入一个崭新的历史时期。粤港澳政府间关系已由前述的“三国分治”下早期的外交关系和后期的“市场主导”型的经济合作（边缘政府）关系，过渡到“一国两制”下地方政府的全面合作关系。因为，按照“一国两制”的基本理念和《中华人民共和国香港特别行政区基本法》、《中华人民共和国澳门特别行政区基本法》的规定，有两点非常明确：其一，粤、港、澳三地皆为中央政府统一领导下的一个地方行政区域，都必须接受一个国家的统一治理；其二，港澳两个特别行政区政府虽然拥有高于内地省级政府单位的某些行政权力，但它们首先也是一个地方政府。缘此，“一国两制”下粤港澳三地结成的源远流长的区域集团关系，发生了性质上的根本嬗变，即由过往的“排他性利益集团”向“相容性利益集团”转变。在“相容性利益集团”的关系状态下，粤、港、澳三方已成为“大珠三角”区域集团里不可或缺的一个成员，它们拥有一个在国家利益范导下的“一损俱损、一荣共荣”的区域集体利益，面临的核心问题是如何搞好集体行动，把“蛋糕”做大做强，打造区域整体竞争力的问题，而不再是“三国分治”时期边缘政府关系影响下的“各自为政”，争夺“蛋糕”的分配权问题。而且，从集团规模的角度看，粤港澳区域集团的行动主体十分明确，就是粤、港、澳三方，由于成员少可以减少信息费用和谈判成本，这与奥尔森界定的“小集团”集体行动逻辑的有利条件非常契合。因此，综合集团的性质和集团的规模两方面因素来看，“一国两制”下“大珠三角”区域集团的政府间应然关系是：粤港澳地方政府间的全面合作与协调关系；粤港澳三方作为集团成员的行动逻辑应该是：谈判与合谋进而步入良性的合作性竞争。

但是，自“一国两制”政策实施若干年来特别是在全球化和区域化加剧的新形势下，粤港澳三地的政府间关系与上述的理想定位似乎相距甚远，三地作为“相容性利益集团”的有机成员，合作与协调的水平也大打折扣甚至出现不少集体行动的困境。这些问题或困境主要有：

（1）交易费用和制度成本问题。毋庸置疑，“一国两制”是制度文明史上的一次伟大创新，它解决了中国的国家统一这一宏观的政治问题，也从根本上改变了“三国分治”时期粤港澳行为主体的超额交易成本问题。然而，伴随社会生态气候的不断变迁，特别在粤港澳区域经济一体化和社会融合日益加深的背景下，三地之间新的交易费用和制度成本问题不断凸现出来，如通关、商业及法律安排、关税体系、深港交易所的合作、地方事宜请示中央的制度，等等。这些都是三方无法回避的问题。

（2）政府公共管理模式的差异。由于历史的原因，在地方政府的管理体制方面，“大珠三角”区域是中国最错综复杂的一桌棋局。这一地区有两个特别行政区政府，两个经济特区政府，还有作为计划单列市、副省级市的广州市政府等。两个特别行政区政府由中央政府管理，但自己有高度自治职能，其它城市有广东省的交叉管理。显然，这种管理格局涉及中央与地方、内地与特区，关系极为复杂，使得政府之间的协调成为一件难事。这对于实现珠三角的集体利益无疑是个体制性的障碍。

（3）地方主义和同质竞争严重。我国的市场化改革脱胎于传统的计划经济体制，有着浓厚的“行政区经济”色彩。受此影响，地方政府对于发展经济有强烈的冲动。即使在市场化改革“先行一步”的珠江三角洲地区，经济发展与地方政府主导之间，亦有着千丝万缕的相互关联。^[3]这势必会形成各自为政，追求自我利益最大化的“地方主义”局面。

（4）“龙头”情结意犹未尽。在长三角，上海的中心地位得到一致公认，而在珠三角的三大城市香港、深圳、广州各有所长，没有谁是绝对的中心，这导致一场争当“龙头”老大的持续较量。这种争夺并不只停留在口头或意识上，有些甚至已进入政府的工作计划或设想。如香港政府提出在北大屿山建物流园，希望成为“亚洲第一物流枢纽”；深圳则提出重点建设蛇口、盐田港、深圳机场、平湖、龙华及笋岗六大物流园，目标是建立“华南最大物流园区”；广州也不遑多让，二〇〇一年投资一百亿元建设道路、港口、地铁及新机场，多个政府部门在不同场合提出要将广州发展成“物流中心城市”。此外，在金融中心地位、基础设施等诸多领域，大家也各有算盘，都想成为顶尖。

“一国两制”的制度环境下，粤港澳区域集团的政府间关系和行动逻辑，没有沿着预设

的可能轨迹前进，反而在理想与现实间出现上述问题和困境，这是为什么呢？我们认为，这是一个要害性的“元问题”，必须辩证的正视和重视之。在我们看来，这是地方政府间相互竞争和博弈的必然结果，是一种暂时的非常态现象。粤港澳结成的“相容性利益集团”，现阶段之所以没有形成政府间良性的合作与协调的互动关系，走向集体行动的逻辑，这是因为：根据现代政府间竞争理论，利益是政府行为的基本出发点，皆以追求本地利益最大化作为自己的行动逻辑，因此无论是国家间的中央政府，抑或是区域间的地方政府，政府间的竞争总是不可避免而且大量存在。政府间竞争，集中体现为辖区间政府为了获得各种有形或无形的资源以实现一定的目标，而围绕制度、政策和公共物品与公共服务的竞争。从演化博弈论的角度来看，地方政府间的竞争是一个不断试错和重复博弈的过程，其最终的结果是走向合作，发现存在于各方之间的利益均衡点。具体到粤港或粤澳的政府间竞争来看，可以用一个“囚徒困境”博弈来分析。因为它满足了两个基本条件：其一，在博弈的次数上，粤港或粤澳之间的博弈关系是重复进行的而非偶发性的或一次过的，因而双方会慎重考虑长期不合作策略带来的高额成本；其二，在博弈决策参与者的人数上，博弈的参与者是粤、港、澳三方，具有可确定性，彼此可以“知己知彼”，了解对方的决策信息。因此，“囚徒困境”式矛盾的存在，“在一定程度上否定了传统经济理论关于市场经济中有一只‘看不见的手’，总会把个人的利己行为变为对集体、社会有利行为的论断，也说明了政府在社会经济活动中的组织协调工作常常是必需的，放任自流并不是导致全社会最大福利的有效政策。”^[4]博弈论的理性分析演绎出两个关键问题：一方面，“一国两制”下处于“相容性利益集团”的粤、港、澳三方的政府间竞争客观上同样不可避免；另一方面，良性的竞争或“双赢”的收益不会自然出现，这需要政府间“第三只手”的合作与协调。

四、结论与启示

透过对回归前后粤港澳区域集团集体行动逻辑及其政府间关系的分析，我们至少可以得出如下几点结论与启示：

1、“一国两制”从根本上改变了粤港澳政府间关系，从而为粤港澳区域集团目标性质的转换提供了可能前提

在几百年中、英、葡“三国分治”时期，受制于三国中央的外交关系，粤港澳之间的政府关系是一种外交层面的边缘关系，由此决定的粤港澳区域集团更多的是空间地理意义上的，而非社会经济方面的，集团寻求的目标性质是“如何分割蛋糕”的“利益排他性”问题。而在“一国两制”的政治框架下，粤、港、澳三地的政府间关系是一国内部的兄弟式地方政府关系，因而粤港澳区域社会已结成休戚与共的利益相容性集团，主要面临“如何把蛋糕做大做强”的问题。

2、要真正实现“相容性利益集团”下集体行动的逻辑，必须首先正视和重视地方政府间相互竞争和博弈的现实问题

正如奥尔森所指出的，社会生活中的排他性利益集团和大规模集团难以实现集体利益，除非存在选择性激励或其它所需条件；而相容性利益集团和小集团则有可能走向谈判和合谋，出现集体行动的逻辑，但这也有一些内在要求而非无条件。同样，“一国两制”下的粤港澳区域社会，已经由先前的排他性利益集团转变为相容性利益集团，但集体行动的“共赢”结果的到来也只是存在可能甚或蕴藏困境。要真正实现粤港澳“大珠三角”区域的集体行动，就必须冷静看待现实中的非集体行为甚至反集体行为，理性分析地方政府那种近乎天性的相互竞争和重复博弈的问题。从而能够对症下药，找寻到实现集体行动逻辑的长久之计，而不是互不信任甚至相互埋怨。

3、树立全球化和区域化大视野下的“大珠三角”区域整体竞争理念

当前，全球化和区域一体化浪潮方兴未艾，加剧了世界各区域间竞争的广度和深度。从国内来看，粤港澳“大珠三角”区域面对着来自以上海为龙头的“长三角”区域、京津唐“环渤海湾”区域的激烈竞争，而在国际周边，则面临东南亚“新一柔一廖”增长三角、图门江地区乃至大湄公河地区等次区域经济合作的严峻挑战，如果比照的视野扩大到欧美，则这种区域竞争的压力更大。因此，粤港澳这一利益相容性集团必须站在国内和国际竞争的高度来重新审视“大珠三角”的区域整体竞争力问题，树立争当区域竞赛“团体冠军”的意识，抛开争夺“单项冠军”那种舍我其谁的浅见。

4、建立健全粤港澳区域政府合作与协调的制度安排

回归前后的二三十年间，随着粤港澳区域集团目标性质的变迁，三地的政府间关系也经历了由边缘外交关系（“市场主导”型经济合作）到地方政府主导型关系的转变。“市场主导”型经济合作格局下，囿于“看不见的手”的自身缺陷，没能解决众多政治领域和集体决策的问题；政府主导型合作模式下，由于地方政府间的相互竞争和经济博弈，导致“看得见的手”过分插手，衍生了不少逆集体行动逻辑的问题与困境。为避免重蹈覆辙，未来的粤港澳区域合作必须借助于三方政府的“握手”，利用合力来解决大量区域公共问题，提供区域公共物品和公共服务，如制度、机制、环保、治安、法治、区域形象，区域竞争力，等等。这需要有大量的政府合作与协调的制度安排作保障。但相比于内地其它区域（如长三角区域）政府合作制度的供给成本来说，粤港澳区域政府合作制度的供给成本要大得多，因为“一国两制”的政治框架，客观上使得粤港澳三方的政府合作与内地其它区域的地方政府合作相比难度大一些。对此，有关方面应做好具体制度的协调工作，必要时甚至作出一定的制度让渡。具体来看，应逐步弱化中央的干预控制，确立粤港澳地方政府间的直接协调机制，实现官员之间、政府职能部门间和行业之间的面对面交流与沟通，如进一步健全粤港澳联席会议制度、24小时通关制度、建立类似欧盟的跨国或跨地区的区域公共管理组织等。

参考文献

- [1][美]曼瑟尔·奥尔森著，陈郁等译：《集体行动的逻辑》，上海三联书店出版社 1995 版。
- [2][美]曼瑟尔·奥尔森著，吕应中等译：《国家兴衰探源》，商务印书馆 1999 年版。
- [3] 王乐夫主编：《经济发展与地方政府——对珠江三角洲地区的一项研究》，中山大学出版社 1997 年版。
- [4]谢识予编著：《经济博弈论》（第二版），复旦大学出版社 2002 年版。

On the Transition of Intergovernmental Relationship between HK SAR, Macau SAR and Guangdong Province before or after the Policy of “one country, two systems” Was Implemented

—A analysis from Perspective of “theory of groups”

Abstract:: The intergovernmental relationship between Hongkong SAR , Macau SAR and Guangdong province has greatly changed before or after the policy of “one country, two systems” was implemented. According to Mansur-Olson’s theory of groups, this paper focuses on discussing issues about the intergovernmental relationship among these local governments of Pearl River Delta, such as its defects, favorable turn, direction, and so forth. And then come to the conclusion that it is vitally important for these three local governments to construct a “hand to hand” relationship of intergovernmental cooperation in

order to further improve the Pearl River Delta's total competitiveness .

Key-words:“one country, two systems”; Guangdong province, HKSAR, and Macau SAR; intergovernmental relationship; exclusive groups; inclusive groups; cooperation

