

區域行政協調的嘗試

——建立粵港澳大灣區行政學院的設想

楊 暉、周宇航*

一、引言

區域治理是指由區域內的各級地方政府組織、非營利組織和市場主體所構成的區域公共問題的治理主體的組織形態，也包括這些主體在治理區域公共事務過程中所共同遵循的治理理念和相關制度設計。¹ 從政治學和行政學的角度看，區域行政是實現區域協調治理，解決區域性公共問題的一種思路。區域行政就是在一定區域內的政府(兩個或兩個以上)，為了促進區域的發展而相互協調關係，尋求合作，對公共事務進行綜合治理，以便實現社會資源的合理配置與利用，提供更優質的公共服務。²

在當前中國的社會發展進程中，區域間的橫向行政聯繫與協調越來越緊密，以治理職能為導向的跨行政區域合作愈發迫切。但是，目前仍然缺乏常態化的協調機構和制度支持，區域間行政沒有制度化。人才作為改革創新的關鍵，培養建立一支服從大局、善於合作、踏實苦幹的治理團隊，對於提升政府效能和治理水平意義重大。粵港澳大灣區急需建立一個協調機構來吸納人才，提升公務人員的素質，增強公務人員之間的合作意識，以增強區域治理的協調性。

現有研究主要集中在大灣區跨境協調所面臨的基本問題、協調的難點、現有的協調機制以及對未來的展望等。然而，從大灣區的藍圖設計、規劃開始之時，區域的地方主義就如影隨形，如何立足於區域治理，面對跨區域協調的目標、難點，培養一批能從大灣區的全盤考慮問題、能在治理過程中貫徹政治大局的公務人員尤為重要。本文從行政學的角度出發，研究大灣區下對公務人員的新要求，分析大灣區面臨的行政需要和現行行政管理制度的不足，以提出在大灣區建立行政學院的設想，並嘗試提出行政學院可能的協調路徑。

二、“一國兩制”和區域協調治理的實踐要求

(一) “一國兩制”下內地與港澳政治融合的需要

在“一國兩制”的憲制安排下，港澳地區在經濟上繼續保持資本主義制度，在政治上保持高度自治，享有立法權，實行司法獨立。在“一國兩制”的制度框架內，港澳與內地的合作取得了長足進步，港澳同內地的聯繫越來越緊密，港澳各界人士也積極投身於改革開放和現代化建設的事業中。目前港澳與內地的合作主要集中在經濟層面，實踐證明，打通經濟制度上的壁壘，實現經濟融合比較容易，

* 前者為外交學院副教授，後者為外交學院國際政治系碩士研究生

由於體制機制的差異，實現政治層面的融合還面臨着較大的困境。

國家主席習近平在出席慶祝香港回歸祖國 20 週年大會暨香港特別行政區第五屆政府就職典禮時發表的講話中指出：“‘一國兩制’需要在實踐中不斷探索。當前，‘一國兩制’在香港的實踐遇到一些新情況新問題。香港維護國家主權、安全、發展利益的制度還需完善，對國家歷史、民族文化的教育宣傳有待加強，社會在一些重大政治法律問題上還缺乏共識。”要保證“一國兩制”的順利實施，不僅需要在經濟上支持港澳地區的發展，更重要的是建設優良的政治生態環境，促進港澳與內地的政治融合，從而增強港澳人民的國家認同。

粵港澳大灣區作為跨境協調治理的重要實踐，不僅要實現其經濟優勢，發揮經濟活力和輻射帶動作用，同時也應當通過跨境合作，打破政治體制的剛性約束，加強港澳與內地的政治融合，以應對“一國兩制”在實踐中面臨的問題。從行政機構設置的角度出發，內地地方政府在橫向和縱向上都有一套貫徹到底的行政系統，但這套行政系統並不具備與香港和澳門兩個特區政府接軌的機制，港澳與內地也缺乏相應的部門來充當政策傳達的路徑。要解決“一國兩制”面臨的新挑戰，促進大灣區實現國家發展戰略的目標，有必要從國家政策和制度層面開闢渠道，建立行政溝通的機構，將港澳納入國家行政系統。因此，必須關注大灣區的頂層設計問題，要從制度設計的角度着手，建設一個更高的機構來實現區域內的行政協調和政治融合。

（二）區域協調治理的需要

從傳統的行政管理模式向現代治理體系的轉變一直是中國政治改革的重要內容。2011 年公佈的“十二五”規劃，明確提出了區域協調治理的六點要求，強調以區域合作為主軸，透過區域內府際協力，帶動各區域的整體發展。區域協調治理已成為治理體系變革的一大趨勢。2016 年的“十三五”規劃，提出將粵港澳大灣區的建設作為區域協調治理的一個重大嘗試。2017 年 3 月 5 日，國務院總理李克強在政府工作報告中提出粵港澳大灣區城市群發展規劃，並將其上升為重要的國家戰略。作為促進珠三角區域合作，加強港澳與內地融合，擴大對外開放的重要戰略，粵港澳大灣區的設置是中國政治改革的又一大嘗試，對於促進治理體系改革具有重大意義。

區域治理是一個複雜的社會系統工程，其影響因素不僅包括政治、經濟、文化、自然等多個方面，其治理主體也是多元的，牽扯到政府、企業、非政府組織和社會公眾等等。區域治理需要多元主體的參與，共同對區域的公共事務進行協調和自主治理。區域治理不是自上而下的管理方式，而是上下互動、權力雙向運行的自治過程。“正是區域內多元利益主體的互動與參與，才使得關鍵的區域性公共問題不僅能夠被表達，而且也易於解決。”³ 然而，由於長期受人治行政、集權體制、全能政府、市場經濟不完善等諸多因素的影響，中國尚未形成真正意義上的區域治理。⁴ 尤其缺乏區域間合作協調的組織機制，區域間難以形成制度化、秩序化的合作與互動。

要實現粵港澳三地的連通、貫通、融通，保證大灣區的發展質量，關鍵要拓展和深化粵港澳三地之間的合作關係和協調能力，促進區域協同發展。區域協調治理對於破除制度障礙，實現規則的相互銜接，保證發展要素的流通，整合各地優勢，形成區域合作的共識具有重要意義。

三、大灣區全面拓展的行政需要

(一) 促進行政協調

粵港澳大灣區是由廣東省境內的廣州、深圳、東莞、珠海、佛山、江門、惠州、中山、肇慶九市以及香港、澳門兩個特別行政區組成。其中，內地城市與港澳地區不僅政治制度不同，法律體系、行政體制以及觀念文化也有很大差別。因此，如何實現跨區域的協調治理，克服粵港澳三地的體制差異，是保證粵港澳大灣區整合內部資源，實現共贏發展的關鍵。“惟有透過與鄰近地方政府合作，形成區域性整體發展的治理概念，方能有效提升競爭能力。”⁵

傳統行政管理模式的基本特徵是單一的權力行使主體，通常是指政府，在特定的邊界範圍內，通過制定和實施公共政策，對公共事務進行自上而下的單向度的管理。而現代治理體系不同於傳統模式，是一種上下互動，多元參與的管理機制，多元化的利益相關者，通過合作、協商、夥伴關係等對公共事務進行有效管理。治理是政治國家與公民社會的合作、政府與非政府的合作、公共機構與私人機構的合作、強制與自願的合作。⁶

區域協調治理不僅需要對傳統的行政管理模式進行創新，吸收社會力量的參與，而且還需要打破行政區劃行政層級的限制與差異，實行跨越行政轄區的政府間、社會組織和公民間的協同合作。由於行政組織即政府是區域治理的核心和中樞，故區域治理與協調特別是行政協調有至為密切的關係。⁷行政協調是實現區域和諧發展的一個至關重要的手段和方式。

行政協調既包括行政系統內部的協調，也包括行政系統與外部環境之間的協調。在實現區域協調治理的過程中，大灣區政府間如何實現行政系統與外部力量的合理互動，建立制度化秩序化的互動渠道；如何確保大灣區內部各行政轄區行政系統之間的協調，是當前面臨的一個重要問題。然而目前中國缺乏區域間行政協調的手段，難以形成整體性治理的優勢。與經濟區、城市群快速發展相適應，政府間合作組織的協調需要考慮設置“更高級別”的協調機構。⁸

(二) 激發行政活力

區域協調治理常因地方政府間引導發展的制度、結構、方式等方面的差異而難以達成協調，有效的合作因此難以開展。而且，受經濟發展不平衡現狀、行政壁壘的限制，再加上現有治理制度並沒有將“地方政府對鄰近區域的可持續發展和公眾福利的影響作為績效考核的參考”⁹。政府往往具有強烈的自利傾向，只注重本地利益而忽視區域整體利益。地方政府缺乏互通決策的規劃意識和統籌合作意識，“自利性”的價值取向招致地方政府採取地方保護主義策略。¹⁰

由於上述原因，大灣區內各政府在制定和實施政策時，可能因溝通不暢而經常發生矛盾與衝突。另外，加上各地經濟發展質量的差異，其政策目標也可能比較分散，難以達成一致，在經濟合作中也避免不了追求自身利益的最大化，僅將積極合作停留在表面上。因此，為避免因競爭造成的資源浪費，確保大灣區優勢得到充分發揮，在制定和執行政策時，行政人員必須增強一體化的意識與合作意識，打破屬地管理下觀念和制度上的壁壘，樹立共同的利益觀念和“灣區優先”的發展理念。為了提升大灣區內部的治理水平，使治理能夠靈活應對發展的需求，激發大灣區內部的行政活力，大灣區各政府急需吸收和培養一批更加專業化、技術化、具備管理知識和科學素質的行政人才。這不僅對公務人員培養提出了新的要求，同時也需要建立各行政系統間相互聯繫的渠道，建立常態化的協調機制，為政

府間的人員、人才的溝通交流提供相應的制度支持。

(三) 滿足政治參與

香港青年協會青年研究中心的智庫青年創研庫日前發佈的研究報告顯示，受訪的 522 名在職或待業香港青年，九成以上聽過“粵港澳大灣區”，認為建設大灣區對“香港整體經濟發展”“香港青年的事業發展機遇”和“香港的國際競爭力”有幫助的人分別佔 73.4%、71.3%及 64.4%。在大灣區的戰略部署下，港澳青年迫切希望參與進國家治理中來。讓港澳青年參與大灣區建設，讓其在內地發展事業，有利於港澳年輕人多瞭解大灣區，並促進區內交流，推動青年人交往交流、交心交融，有利於港澳青年融入國家，實現人心回歸。因此，粵港澳大灣區需要一個交流合作平台為港澳青年人提供就業、實習的機會，滿足其政治參與的迫切願望。

四、大灣區全面拓展的行政問題

(一) 人才交流受限：行政隊伍難以升級

粵港澳大灣區包括兩個特別行政區、兩個副省級城市和七個地級市，其區域內部的經濟合作與內地各省市之間的合作不同，是在“一國兩制”的條件進行的合作。港澳地區有着特有的政治制度，經濟發展理念也存在差異，經濟活動以市場主導為主，行政干預較少，經濟要素流動性強。

因此，如何在“一國兩制”的前提下，最大限度地消除大灣區內部制度上和行政區劃的限制，促進各個城市間人才、資金、信息的自由流動，發揮港澳的資源優勢，將是保證大灣區切實發揮灣區經濟的優勢，確保其經濟發展質量，使其成為帶動中國經濟發展的新增長極和擴大對外開放交流的窗口的關鍵。

由於行政區劃的限制，出入境受到管制，粵港澳三地人才流動受到限制；另外，由於內地幹部選拔模式的限制，行政系統較為封閉，開放性不足，社會精英缺乏進入行政隊伍、參與國家公共事務管理的渠道。大灣區吸引人才吸納精英的優勢因此被弱化，創新性人才不足，政治精英容易流失。人才作為驅動創新，激發活力，提升治理水平的關鍵，其流失也會導致行政隊伍難以升級，影響決策的科學性。因此，建立一個強化粵港澳三地間橫向合作的協調機構刻不容緩。

(二) 內地公務員錄用制度的局限

“社會環境的變遷和社會制度的轉型為公務員提出新的挑戰，公務員作為國家能力的代表，其能力的強弱直接關係着國家治理體系和治理能力的現代化進程，關係着政府在社會公眾心目中的合法性和公信力，關係着社會秩序穩定和社會發展。”¹¹

受公務員選拔方式和途徑的影響，內地公務員，尤其是基層公務員，專業化素質較低，缺乏專業化的技能。首先，公務員的錄用主要採取考試錄用制度，選任制、考任制和聘任制在中國內地適用的職務範圍比較局限。公務員的考任包括筆試與面試兩個方面。筆試題目比較機械死板，往往只反映考生的應試能力，難以體現其綜合能力和個人素質；面試方法也缺乏靈活性，且常常有暗箱操作、徇私舞弊的現象。這樣的錄用制度不僅難以吸收真正具有專業能力、專業精神的高層次人才，其錄用的人

才也往往難以勝任其職務要求。其次，公務員錄用渠道比較單一，行政系統較為封閉。具有專業知識的社會精英難以通過制度化的渠道參與到基層治理和政治決策中來，這就造成了人才的流失與浪費，也使行政權力較為集中，政府對公共事務的管理處於壟斷地位，政策制定的專業化程度不夠，政策風險較高，公共服務的效率和質量偏低。

現行公務員的錄用制度已經難以滿足政府職能的轉變和政策制定的需要。粵港澳大灣區作為治理體系變革的嘗試，急需進行行政升級以靈活地應對發展的需求。因此改善現有管理模式，打通專業人才的參政渠道，建立開放型政府，與行政系統外的其他系統開展人才交流與合作是當務之急。

（三）香港文官中立原則的弊端

香港的文官中立原則來源於港英時期。在該原則的規定下，香港公務員“須保持政治中立，藉以確保政府的事務能秉公辦理，並且讓公眾人士見到確實這樣辦理，這點至關重要。”¹² 文官中立原則的理論基礎來自於威爾遜和古德諾的政治與行政二分原則。文官中立原則要求公務員對政黨政治採取超然的態度。在對公務員進行培訓時，也不將政黨的意識形態或政策主張作為公務員培訓的內容和標準。公務員作為政策的執行者，只需接受命令、照章辦事即可。他們無須參與決策，更無須承擔政策後果、對民眾負責。這種原則下的行政文化具有一定的消極性，只注重規則而忽視了政策後果，難以承擔起對於公眾的責任。政治中立忽略了公務員的價值追求，將人理想化，片面的強調技術和效率，影響公務員發揮自身的積極性主動性，不利於激發行政活力，造成公務員與大眾脫節。

此外，公務員的政治中立必須在“一國兩制”的條件下運行，然而，就目前來看，香港《公務員守則》中缺乏對“一國兩制”基本觀念的要求，對“一國兩制”的闡述也非常少，只是片面強調公務員需要對特別行政區負責。香港作為一個特別行政區，雖然具有較大的自治權，但始終是一個地方政府，受中央政府的領導。因此，香港地區的行政改革，也需要鞏固公務員維護祖國統一這一應有的價值觀。

五、建立大灣區行政學院的設想

（一）設想的來源

美國的紐約灣區、舊金山灣區和日本的東京灣區具有較長的發展歷史，積累了較多可行的政府間合作手段和經驗，為大灣區行政學院的設想提供了借鑑。

為了更好地治理區域之間的問題，美國政府在不同層面設立了不同的區域性組織。¹³ 通過讓渡出地方政府的部分行政管理權或者管轄權，形成區域層次的管理權力，美國政府間的行政專區正是這樣一種實踐。它通過承擔起特定的職能，有效地滿足了地方政府間協調發展的需要。以日本東京灣區的“事務委託”合作機構為例，根據《日本地方自治法》的規定，日本地方政府可以與其他地方政府簽訂協議，將某些事務委託給另一地方政府處理，委託方將資金轉移至受託方，同時責任與權限也被轉移。¹⁴ 在這兩個案例中，通過行政權力的橫向或縱向轉移，將地方政府的某些職能轉移至另一政府或者更高級別的行政機構，對於打破行政區劃的剛性約束，加強政府間的協調具有重要意義。

為了發揮粵港澳大灣區的整體性優勢，促進三地規則相互銜接，制定質量更高且更具科學性的政

策，提升大灣區的國際競爭力，有必要盡快加強粵港澳府際合作互動與人才溝通交流，培養一支高素質的行政隊伍。在結合大灣區的行政需要和借鑑美日灣區內政府間合作經驗的基礎上，本文提出大灣區行政學院的設想：粵港澳三地政府通過轉移和讓渡一部分對於公共行政人員的管理權力，在區域層次上進行對公共行政人員的培養，由此建立常態化的府際協調機制和人才吸納培養機構。

(二) 預期功能

1. 行政吸納功能

“行政吸納政治”這一概念最早是由香港社會學家金耀基提出，用來解釋港英時期香港政治缺乏民主卻高度穩定的原因。“在這個行政吸納政治模式運作中，英國的統治精英把政府外的，非英國的，特別是中國的社會經濟的精英，及時地吸納進不斷擴大的行政的決策機構中去，從而，一方面達到了‘精英整合’的效果，一方面取得了政治權威的合法性。”¹⁵

大灣區行政學院所發揮的行政吸納功能，與港英時期的這種行政吸納不同。港英時期的香港處於英國的殖民統治之下，立法局和行政局是作為諮詢機構存在，大眾沒有參與政治的渠道，行政吸納只是整合了社會上層的精英人物，滿足各自利益需求，同時以這種方式達到維護統治穩定的目的。

大灣區的行政吸納，並不是將經濟上的精英整合到政府中來，以滿足其利益需求。行政學院的吸納，更加側重於吸納內地與港澳具備現代管理技能和專業知識的人才，“通過這一模式，行政決策呈現出開放性與參與性，行政決策不再僅僅是少數決策者的行為結果，同時也是大眾參與的結果。”¹⁶在中國面臨政治轉型，大眾的政治意識逐漸覺醒的今天，行政學院的設置通過吸收專業性人才，不僅滿足了政策的科學性需求，而且有力彌補了傳統公務員錄用制度的不足，對建設一支高素質的行政隊伍有重大意義，同時也為香港民眾、特別是香港青年，參與國家事務和國家治理提供了制度化的渠道和穩定的機構，提升了區域治理水平，同時也把握了香港的未來，更加有力的貫徹了“一國兩制”的最終目標。

2. 整合功能

大灣區行政學院的整合功能主要包括兩個方面，一方面是人員人才上的整合，另一方面是價值觀念上的整合。

大灣區的治理既需要吸收粵港澳三地具有專業知識的人才，也需要對行政系統中原有的人員進行培訓。行政學院的設置恰好為這些人才人員的統一培訓教育提供了場所。統一的培訓教育，有利於行政系統中原有的人員與非行政系統中人員的整合，對於政府間的行政協調具有重要意義。這些人才之間的互動溝通，有利於彌補各自知識結構的空白，加強對彼此的理解，更容易增進合作和保持行政系統的協調。

通過教育培訓，實現行政學院學員價值觀念上的整合。無論學員是來自內地還是來自港澳，都要確保其堅持“一國兩制”的原則，堅定維護祖國統一的立場。同時，樹立合作意識，改變原有屬地管理下的地方主義傾向，或是照章辦事、無所作為的行政惰性。

(三) 具體措施

1. 發展規劃

行政學院是內地培訓公務員、管理人才和政策研究人才的重要機構，是中國幹部培訓體制的一部

分。行政學院既是一所學校，又是一個部門，是政府直屬事業單位。¹⁷ 行政學院的基本辦學方針是：教育培訓，科學研究，決策諮詢。然而，行政學院工作的重心往往只放在教育培訓方面，科學研究和決策諮詢的作用並未得到充分發揮。粵港澳大灣區行政學院既要承擔起傳統行政學院的基本任務，也要在此基礎上有所創新。不僅要對原有的職能進行升級，還要根據大灣區發展的實際需要，拓展新的職能，緊跟發展形勢，充分利用行政學院這個部門及其資源，承擔起在人才培養和管理方面的協調職能，切實發揮其吸納與整合的功能，充分發揮科學決策和政策諮詢的功能，以滿足行政機構協調和激發人才活力的需要。

通過大灣區行政學院這個平台，為港澳同胞到內地發展提供更多的機會，吸引港澳青年參與到國家治理和國家建設中，逐漸實現內地和港澳行政系統的融合，進一步協調區域治理。這對於進一步密切內地與港澳交流合作，保持港澳長期繁榮穩定具有重要意義，極大豐富了“一國兩制”實踐內涵。

2. 組織籌建

在“一國兩制”的前提下，為貫徹落實港澳地區的高度自治，中央組織部對港澳的工作可能會有種種考慮，但以融合角度看，大灣區幹部組織保障工作則需要列入中央組織部的工作職能範圍。

為確保中共對幹部培訓工作的集中統一領導，統籌謀劃幹部培訓工作，統籌部署重大理論研究，在“黨管幹部”原則的基礎上，大灣區行政學院應在中央組織部的指導下組織籌建。由中央組織部起草《關於設立粵港澳大灣區行政學院的意見》，廣東省委、省政府依據其規定的原則、範圍、程序、方法組織實施粵港澳大灣區行政學院的籌建，結合實際制定切實可行的具體實施方案。

因此，中組部會同廣東省委組織部選派行政級別高於地方行政學院院長的幹部，出任粵港澳大灣區行政學院院長，是較好的選擇。設置常務副院長若干主持、開展日常工作，由黨政機關領導和管理專家擔任。在中央組織部的指導下，廣東省委組織部負責大灣區行政學院的人事和黨建工作。指導大灣區行政學院的學員教育和管理工作，發展與鞏固區域的幹部隊伍；負責幹部審查、監督工作；組織落實學員幹部政策。

在教學培訓上，參照內地和港澳的行政體系制定合適的教學方案、教學計劃和教學大綱。教員可從各個黨校、行政學院、高校和黨政機關抽調、實行兼任、輪替教員制。學制上以培訓為主，通過半年到一年的培訓，培養面向基層如街道、村委會的工作人員。

社會合作和政策研究方面，粵港澳大灣區行政學院應當接受國家行政學院和粵港澳大灣區建設領導小組的指導。國家行政學院依法履行對大灣區行政學院的業務指導職責，開展督察評估，進行教學培訓、科學研究、決策諮詢以及學科建設、辦學模式等工作的指導。大灣區行政學院的重大問題，如學院招生、社會合作以及重要科研項目等事宜，應當報廣東省政府和粵港澳大灣區領導建設小組的批准。國家行政學院與大灣區領導建設小組，共同制定業務指導規劃，建立長效指導機制。

考慮到大灣區行政學院的職能與優勢，建議將大灣區行政學院的位置設定在政治中心地帶，如廣州市越秀區。越秀區位於廣州市中部，是廣州市的行政中心，與白雲機場和廣州大學城的距離都較短，方便行政學院利用交通優勢和高校資源。將行政學院設置在中心城區，不僅有利於其職能的發揮，還有利於保持政治一致。

3. 辦學建議

(1) 拓寬招生渠道

對大灣區行政學院的學員要打破行政機構、事業編制的身份限制，放寬人才政策，擴大招生範圍，

從不同渠道吸收專業人才。

首先，以港澳優秀青年人才為主要招生對象，引導他們參與到國家的治理中來，培訓合格後，以雙向選擇的方式，到大灣區基層如街道、村委會工作，既滿足了港澳青年參與國家治理的籲求，又能起到“兩制”的統一、融合。

其次，選拔港澳籍高校優秀應屆畢業生；廣泛吸收港澳與內地非政府組織機構中的青年人才、企業精英、行業精英、社會精英等參與政策研究和決策諮詢；接受港澳特區政府的委託培訓，承擔對港澳公務員的培訓任務，加強對港澳年輕公務員的培訓；接受為港澳特區進行行政學、管理學等學科碩士、博士的培養。吸納港澳各界人士來院學習。

這樣多層次吸收專業人才，有利於改變內地公務員錄用制度的弊端帶來的人才流失困境。吸引大灣區多元利益相關者參與到區域治理當中，不僅有助於提升行政隊伍的整體活力，也利於進一步彰顯大灣區行政學院多渠道、寬領域、高水平的開放辦學優勢。

(2) 創新培訓模式

要提高政府效能，就必須提高行政人員的能力和素質。大灣區行政學院的班次設置應當兼顧教育培訓的專業化和靈活性。一方面，加強學科建設，設立經濟學、法學、政治學等學科教研部，根據需要進行專項業務培訓和知識更新培訓，培養公務員、管理人才和政策研究人才。另一方面，要增強培訓手段的靈活性。可經常邀請政府要員和政策專家舉辦專題講座，針對政策動向作權威解讀。針對港澳青年，創新培訓方式方法，豐富培訓內容，增強針對性和實效性。在進行專業知識教育的同時也要注重思想教育和法制教育，確保學員站穩政治立場，緊跟社會主義新時代步伐，加強學員責任意識和大局觀念，尤其注重對港澳學員行政倫理和公僕意識的教學，幫助其樹立大局觀。

學員培訓結束後，由大灣區行政學院和廣東省行政學院共同協商制定考核標準，共同組織考核。根據學員的技能特長和考核結果，為學員安排行政崗位，對優秀人才實行“競爭上崗”制度。

(3) 加強社會合作

大灣區行政學院應利用好廣東省和港澳地區優越的教育資源，聘用高等院校和科研單位中的人才擔任行政學院的教師，尤其注意加強與港澳高校的合作，學習不同的教學理念和發展理念。同時，在引進優質師資的同時，也要盡可能改善教師待遇，保障薪金、提高其福利水平，改善其辦公條件，以增強行政學院對人才的吸引力。

加強與培訓機構、企業和非政府組織的合作，協助行政學院進行人才培養，開展專業技能的培訓。拓寬交流合作渠道，努力形成全方位、多渠道、深層次的交流合作格局。邀請國內外政要和名人擔任名譽教授或來學院演講，聘請國內外學者和知名人士來院講學考察，參加學術交流。

(4) 推動智庫建設

加快內地和港澳智庫的合作，推動國家高端智庫建設。《粵港澳大灣區發展規劃綱要》明確指出“支持內地與港澳智庫加強合作，為大灣區發展提供智力支持”。¹⁸ 大灣區行政學院可以作為一個智庫合作的平台，與香港政策研究所、香港明匯智庫、大灣區戰略研究院、粵港澳大灣區研究院以及廣東省社會科學院等智庫展開合作，並推動成立智庫聯盟，為大灣區行政學院提供智力支持。此外，吸收專家和學者組成智囊組織，發揮行政學院的政策諮詢的功能。可以對這些專家和學者採取長期聘用的形式，也可以採取短期聘用形式如委任專家學者為政策顧問或名譽教授以應對大灣區發展需要解決的關鍵區域性問題。大灣區決策層可以針對具體決策議題諮詢相關智庫和專家學者，由其承擔政策評

估的任務，行政學院也可將智庫研究成果定期制定為政策報告提交給政府決策層，增強決策合理性。

(5) 搭建溝通平台

由於港澳與內地的行政系統缺乏接軌的機構，為增強粵港澳三地行政機關的溝通，大灣區行政學院可作為三地政府政策溝通與商討的平台。在行政學院智庫建設的基礎上，可設置三地行政領導與政策專家的聯席會議，發揮行政學院的政策溝通和諮詢功能，就如何落實發展規劃進行探討與商議。

加強行政學院系統之間的合作交流。大灣區行政學院應與國家行政學院和廣東省行政學院建立合作關係，構建人才互通，資源共享、優勢互補、整體推進的交流合作機制。搭建行政學院之間的交流合作平台，進一步形成行政學院系統整體合力，發揮整體優勢。通過行政學院系統之間學員的交換與流動，促進中央與粵港澳之間，粵港澳三地之間的協調治理。

六、結語

大灣區行政學院作為內地與特別行政區整合的嘗試，不僅有利於保證粵港澳大灣區的發展質量，實現人才資源跨區域配置，提高行政人員隊伍的素質；也有利於港澳與內地的政治融合，養成港澳和內地青年人才的大局觀，從制度層面為港澳人才參與國家治理，融入國家發展提供渠道，促進港澳人民人心回歸。作為區域協調治理的一個常設機制，大灣區行政學院對於治理體系的轉變具有不可忽視的意義。

註釋：

- ¹ 陳瑞蓮：《區域公共管理的緣起和發展》，載於《政治學研究》，2003年第4期。
- ² 陳瑞蓮、張緊跟：《試論我國的區域行政》，載於《廣州大學學報》，2002年第4期。
- ³ 趙永茂、朱光磊、江大樹、徐斯琴：《府際關係：新興研究議題與治理策略》，北京：社會科學文獻出版社，2012年，第197頁。
- ⁴ 馬海龍：《行政區經濟運行時期的區域治理——以京津冀為例》，上海：華東師範大學，2008年。
- ⁵ 同註3，第7頁。
- ⁶ 俞可平：《全球治理引論》，載於《馬克思主義與現實》，2002年第1期。
- ⁷ 金太軍：《區域治理中的行政協調研究》，廣州：廣東人民出版社，2011年，第1頁。
- ⁸ 柳建文：《區域組織間關係與區域間協同治理：我國區域協調發展的新路徑》，載於《政治學研究》，2017年第6期。
- ⁹ 方雷：《地方政府間跨區域合作治理的行政制度供給》，載於《理論探討》，2014年第1期。
- ¹⁰ 余璐、戴祥玉：《經濟協調發展、區域合作共治與地方政府協同治理》，載於《湖北社會科學》，2018年第7期。
- ¹¹ 郝雅立、王亞楠：《能力墮距：治理現代化背景下公務員隊伍建設與發展問題研究》，載於《中國人力資源開

發》，2017年第4期。

- 12 香港銓敘科通告第26/90號文件：“公務員加入政治組織及參與政治活動”，第3段。
- 13 彭彥強：《論區域地方政府合作中的行政權橫向協調》，載於《政治學研究》，2013年第8期。
- 14 傅鈞文：《日本跨區域行政協調制度安排及其啟示》，載於《日本學刊》，2005年第5期。
- 15 金耀基：《中國政治與文化》，香港：牛津大學出版社，1997年，第43-44頁。
- 16 儲建國：《當代中國行政吸納體系形成及其擴展與轉向》，載於《福建行政學院學報》，2010年第2期。
- 17 楊靜雲：《面向21世紀行政學院建設的思考》，載於《北京行政學院學報》，1999年第1期。
- 18 《粵港澳大灣區發展規劃綱要》，第11章，第4節。