

區域經濟發展中珠澳政府合作的理論思考

白潔*

20世紀90年代以來，伴隨著國內整體政治環境的良性發展和行政生態環境的變遷，緣於兩地緊密的地緣、史緣和親緣關係，珠海與澳門之間的經濟互動和民間交往不斷增多起來。與此同時，理論界對於珠澳之間這種市場自發調節型的民間合作表現出濃厚的興趣並日益展開學術交流和研討。這期間的鮮明特徵就是用區域經濟學的理論，從經濟、文化、教育、社會等多個視角去詮釋發生於珠澳兩地之間的經濟交流與合作。然而，隨著澳門回歸祖國後橫向的地方政府間關係的全新轉換，在“一國兩制”的基本制度和政治框架下，珠澳兩地關係的發展不再僅限於一種區域經濟關係，而更多的是表現為一種區域行政關係。因此，珠澳雙方之間這種區域行政關係的客觀確立，必然要求主觀上探討政府合作關係的確立和走向，以調適政府管理行為與經濟發展之間的關係，從而促進經濟發展的自然聯繫和協調地區間的平衡發展。筆者擬從目前珠澳發展的歷史和現實出發，以區域行政分析為視角，研究探討這一課題，以就教於學界同仁。

一、珠澳政府合作的必要性和理論依據

地方政府合作是市場經濟中當地政府、當地化的企業、居民和資源等非流動要素圍繞獲得更多的價值收益，在吸引、擁有、控制和轉化資源，佔有和控制市場等方面所實行的共同行為¹。根據政府合作理論的要求，“一國兩制”基礎上珠澳兩地的發展僅僅依靠自身內部資源與要素的投入產

* 廣東省珠海市行政學院講師、副院長。

1. “中國地方政府”課題組《中國地方政府競爭與公共物品融資》，《新華文摘》2003（1）。 425

出循環是遠遠不夠的，它必須借助於區域之間的互補和協作。這是因為：第一，兩地之間客觀存在著因差異而產生的分工利益。區域經濟學認為，由於“生產要素的不完全流動性、經濟活動的不完全可分性、創新能力的部分排他性和競爭性、商品和勞務的不完全流動性”²，區域之間在自然資源、人力資源、資金和技術等發展經濟的基本要素上存在著不同程度的差異，在這種基礎上形成了相當程度的區域分工，而建立在分工基礎上的合作則是獲得更大收益的必經之路，因此分工奠定了地區間經濟聯繫的基礎和前提。第二，生產力具有一種內在的擴張力。當生產力發展到一定程度後，就會超出原有的地域範圍向新的區域轉移、擴張、延伸，在新的區域集中、發展起來。第三，現代市場經濟是開放型經濟。珠澳由於比較利益的客觀存在，區域間生產要素的自然流動是不以人的意志為轉移的，因此市場經濟的發展必然要衝破分散、狹隘和封閉的自然經濟格局，在廣闊的空間內相互往來和相互依賴；而兩地近在咫尺、陸地相連的特殊地理位置大大縮短了彼此空間距離，便利了生產要素的流動，加深了相互依賴的程度。第四，在加速率的作用下，技術的空間推移規模大大擴大，推移的速度大大加快，更新期大大縮短，協作越來越密切，這種技術的空間推移和協作更加深了經濟上的相互依賴。第五，地區間由資源分享決定的相互依存。由於不同地區往往共享同一種或幾種資源，一地區資源的破壞不僅會造成本地區經濟環境的惡化，也會造成相鄰地區環境的惡化，聯合是共同保護資源、保護環境的必然需要。因此各地區對共同的資源必須聯合保衛，防止一地區對資源保護而另一地區“搭便車”，也防止一地區對公共資源的掠奪式開採而刺激另一地區的如法炮製。這說明在現代開放的市場經濟條件下，兩個地區的經濟發展已經不能割斷相互之間的依賴而獨立存在；每個地區都有自身的優勢和劣勢，而要發揮優勢和克服劣勢，就必須相互協調和合作³。

但是，區域經濟學的研究也表明，只有在理想狀態下，各地區之間才能順利展開廣泛的交流與協作，最終實現各自的利益最大化。在區域經濟發展實踐中，行為主體多元化帶來的利益取向多元化使得各個利益主體之間既存在利益取向的一致性，也存在着利益取向的差異性。而利益主體對

2. 郝壽等主編《區域經濟學》，北京經濟科學出版社，1999年，第9-14頁。

3. 陳瑞蓮、張緊跟《試論區域經濟發展中政府間關係的協調》，北京，《中國行政管理》

於自身利益最大化的關注以及“經濟人”的有限理性、利益主體之間由於資訊不對稱等因素的影響，極有可能出現個體理性與集體理性的矛盾而導致利益主體之間合作的失敗，在這種情況下，加強地方政府間關係的協調可以起到彌補“市場失靈”的效果。其理論依據在於：

1. 公用地的災難。1968年，英國科學家雷特·哈丁在美國著名的《科學》雜誌上發表了《公用地的悲劇》一文，這篇文章悲觀地描述了理性地追求最大化利益的個體行動，是如何導致公共利益受損的惡果⁴。在這種情形下，一個群體的成員都要利用一項共有資源，若這一資源沒有排他性的所有權，各個成員單獨行動，就會導致這一資源的過度使用。哈丁的公用地悲劇現象，說明了在以追求最大化利益的個體之間，為實現公共利益而採取合作的集體行動是如何的困難。

2. 集體行動的邏輯。1965年，美國著名經濟學家曼庫爾·奧爾森在《集體行動的邏輯》一書中，對流行的認為“集體利益的存在會促使集團成員為了追求共同利益而行動”的觀點提出質疑，指出“認為從理性的和尋求自我利益的這一前提可以邏輯地推出集團會從自身利益出發採取行動，這種觀念事實上是不正確的”，“實際上，除非一個集團中人數很少，或者除非存在強制或其他特殊手段以使個人按照他們的共同利益行事，有理性的、尋求自我利益的個人不會採取行動以實現他們的共同或集體利益”⁵。之所以會出現這樣情況的關鍵，奧爾森認為是具有公共物品特性的集團利益所產生的個體“搭便車”行為所致。在經濟發展中，不同地區之間有時會共享一種或幾種資源，如水資源、森林資源、礦產資源、生物資源等。當一地區對共享資源實施保護時，由於它不能阻止其他地區享受該資源保護帶來的效益，因此，“搭便車”問題的產生導致集體行動失效。中國民間廣為流傳的“一個和尚挑水喝，兩個和尚挑水喝，三個和尚沒有水喝”正是對這一問題的形象說明。

3. 囚徒博弈的困境。博弈論的經典理論推演是關於“囚徒困境”的案例。它出自於英國作家W·塔克的一篇小說，反映的是在一個“囚徒困境”場景下，博弈雙方各自做出的決策可以有四種排列組合，能形成四種關係格局。根據博弈參加者採取的競爭策略的不同，又可以把解決問

4. 參見Garrett Hardin, *The Tragedy of the Commons*, in *Science*, Dec., 1968, Vol.168, pp1234-1248.

5. [美]曼庫爾·奧爾森《集體行動的邏輯》，上海，三聯書店，1996年，第2頁。

題的方法區分為“協同性均衡”與“非協同性均衡”兩種。當博弈雙方協調一致去尋找有利於共同盈利的戰略時，就會出現協同性均衡的狀態。反之，當博弈雙方選擇戰略時都沒有合謀，只是選擇對自身最有利的戰略，而不考慮其他任何對手的利益和社會整體福利時，就會帶來非協同性均衡的結局。其中，四種格局中只有一種屬於協同性均衡或者叫“正數和博弈”，這對博弈雙方來說是一種理想的“雙贏”格局⁶。但這種理想狀態的出現需要博弈雙方的協作與合謀。這說明本來區域間合作有利於避免有限資源的浪費和無序的市場競爭，有利於優勢互補而實現更高收益，但是各地區的個體理性按市場法則所得到的結果卻並不是經濟的，有時會發生類似“囚徒困境”的情況。

上述種種從理論上說明了珠澳政府間協調在區域經濟發展中不僅是必需的，而且是十分重要的。澳門由回歸祖國前帶有殖民統治性質的“政治實體”到“一國兩制”下成為隸屬於中央人民政府的地方行政實體。雖說珠澳兩地在社會制度上有性質的不同，但也存在諸多共同性或趨同性因素，原來因國防、外交等政治性因素造成的合作障礙將逐步消除，雙方政府的合作具有堅實的理论基礎和發展的現實可能性。

二、制約珠澳政府合作的觀念障礙和制度瓶頸

改革開放以來，珠澳兩地的經濟合作成績顯著。隨著澳門回歸祖國和若干基礎設施的改善，同時從更廣闊的視野來看待珠海——澳門雙城整體，兩地經濟合作的基礎愈發顯得厚實，合作的空間和容量也將進一步擴大。但是，目前珠澳這兩個鄰近城市合作仍然存在不少問題，這些問題使兩地城市功能的發揮不盡如人意，經濟合作的緊密程度滯後於兩地經濟發展的需求，與兩地經濟高速增長的速度和動態變化的結構均不太協調。主要表現在：

1. 觀念上的未能與時俱進，導致雙方合作層次的低水平重複。

其一，珠澳合作的“主從關係”不明顯，兩地對合作的必要性和緊迫性缺乏共識。澳門經濟的發達程度與經濟規模都較珠海為高，但兩地實力

428 6. 參見謝慶奎等《中國地方政府體制概論》，北京，中國廣播電視出版社，1998年。

差距並不特別明顯。澳門發展空間有限，且受到諸多客觀因素的制約。而珠海的發展潛力較大，容易產生“澳門帶動珠海，還是珠海帶動澳門”之類的問題，甚至出現“大珠海、小澳門”、“澳門對珠海已不再重要”的片面性看法，導致珠海對澳門優勢認識不足。另一方面則有人擔心珠海的發展會影響澳門，使澳門的經濟地位下降、利益受損，甚至有人士主張澳門建立“你有我也有”的小而全經濟體系。這些溝通不夠、共識不深的狀況，妨礙了兩地經濟合作關係的健康發展。

其二，澳門經濟的較高水準、較小規模與珠海追求規模經濟的矛盾難以協調。從經濟合作的一般規律看，經濟發展水平較高的一方具有一種勢能，將向經濟發展較低的一方輸出资本、技術等，將經濟發展水平較低的一方納入自己的經濟體系帶動其發展。然而由於澳門經濟規模較小，珠澳合作關係難以強化，直接影響雙方合作的廣度與深度。20多年的發展，澳資在珠海的項目沒有大的變化，通常是投資少、見效快、附加值低的勞動密集傳統加工製造型企業，屬高精尖技術的項目很少；與此同時，珠海在澳門創辦的境外企業也還處於初始創業階段。雙邊投資的低層次小規模使得不少企業主要依靠外延擴大再生產的方式，很容易陷入經營上的兩難困境，既無法形成大企業的規模經濟和高效益，又無法形成中小企業的靈活性和低成本，無形中限制了合作雙方對對方的市場、科技、人才、資訊等優勢的充分利用。儘管澳門與珠海接壤，但澳門對珠海的投資卻居香港對珠海的投資之後且差距不小，極易使珠海“輕澳門而重香港”，珠澳合作南轅北轍。

其三，澳門高度開放、尚待優化提升的產業結構與珠海多元化產業結構的矛盾。澳門長期實行自由港政策，加上特殊的國際地位，其經濟的開放程度是相當高的，與100多個國家和地區保持著密切的經貿聯繫和諮詢溝通，而且是30多個國際經濟組織或機構的正式成員、準成員或聯繫成員、觀察員，這些都是發展外向型經濟的珠海夢寐以求的良好條件。然而澳門以旅遊博彩業為支柱的產業結構，對強調以發展高新技術產業為核心的珠海其輻射作用具有很大的局限性。上述因素的客觀存在，如不認真重視勢必影響珠澳之間的全面合作。

2. 制度上的現實差距和管轄分屬，導致兩地合作缺乏總體規劃和銜接。

其一，珠澳兩地的政治經濟體系相差較大。回歸祖國後的澳門是在“一國兩制”原則下實行“澳人治澳”的特別行政區，制度差異使珠澳經濟在總體思路上的銜接存在現實障礙。一方面，澳門的自由港經濟決定其政府對經濟影響力較弱，加之缺乏中長期發展規劃和策略，因而使經濟調整和轉型期發展路向與定位在某個時期不明確。在這種情況下，珠海難以提供相應的配合和配套。另一方面，珠海尤其是珠江三角洲產業與基礎設施的迅猛發展，忽略了在規劃上與區域聯動的澳門的必要銜接和協調；在產業發展佈局、基礎設施銜接、旅遊景點建設和城市功能設置上，未能形成明確分工，忽略了澳門因素的作用。

其二，兩地合作缺乏高層次的區域規劃和推動機制。澳門回歸祖國前不為中國政府所管轄，珠澳經濟的合作主要在互惠互利的基礎上由民間自發地推動，兩地政府之間著眼於共同發展的合作意識和自覺互動行為很少。中國改革開放以來，珠澳的經濟合作雖然已從互通有無式的貿易往來發展到生產領域的資金、技術、人才、資訊的互補合作，但總體看仍屬民間的分散性合作，層次較低且結合程度不高，彼此沒有在雙方的經濟體系中體現特有的地位，導致兩地優勢未能充分發揮和互補，以形成應有的整體優勢和綜合效應。

珠澳兩地合作層次的偏低和結合程度不高，是珠澳長期以來缺乏統一認識、各自為政的根本原因。不解決這個根本問題，即使兩地政府對經濟協調再重視、進行溝通的條件再優越，也只能治標不治本，無法在市場機制運作的基礎上真正提高兩地經貿合作的層次和水平。

三、新時期珠澳政府合作的基本原則及思路

在“一國兩制”和經濟市場化的制度安排下，廣東省的珠海和澳門特別行政區作為中央統一領導下的地方行政區域，因地理位置相互毗鄰，彼此之間的政區競爭不可避免。但博弈論所描繪的多種博弈模型表明博弈參與方的收益或結果並不都是“你死我活”，“兩敗俱傷”，更多的可能是“雙贏”局面。珠澳的合作與競爭，從根本上看是雙方政府公共政策行為的合作博弈過程。因此，關鍵在於兩地正視現實，轉變觀念，尋找雙方利益均衡的切入點，實現良性的合作性競爭。

（一）基本原則

1、相互協調、相互合作原則。美國著名學者埃利諾·奧斯特羅姆在地方政府關係的實證研究中認為“在一定的自然條件下，面臨公用地兩難處境的人們，可以確定他們自己的體制安排，來改變他們所處的情況的結構”⁷。因此，促進區域政府間合作應該成為協調政府間利益矛盾、走出“公用地災難”和“囚徒博弈困境”的必然選擇。實際上，珠澳作為唇齒相依的連體城市，相互依賴的自然趨勢和資源稟賦等的差異，使兩地間客觀上存在着通過互利合作而實現利益最大化的相互需要。只要能進行良好的資訊溝通，建立雙邊的協商機制，實現共同發展中的橫向合作與聯繫是可能的⁸。

2、比較利益、互惠互利原則。以珠海和澳門兩地的實際情況衡量，相當長時間內使兩個城市完全依靠自己的力量發展成為珠江三角洲的經濟樞紐並不現實。隨著珠江三角洲經濟的開放度和外向度的日漸提高，該地區已上升為世界地域經濟體系中又一個新興市場的現實要求，必然促使珠澳更為關注區域結構性整合及毗鄰地區的經濟關聯性最優，這不僅符合經濟學關於減少成本、提高效率的基本規律，也表明任何一個區域的內部經濟關聯都將是一種互聯、互動的經濟迴圈運動模式⁹。珠澳間絕非為合作而合作，而是兩地所面臨的共同挑戰迫切要求雙方整合資源以形成整體優勢迅速提高珠江口西岸的經濟水平。

3、合理定位、提高層次原則。珠澳之間存在明顯的資源互補性，產業及經濟運行機制互動性，通過合作來提升兩地經濟地位的必然性。雙方應推進高層合作意識，合理規劃和定位，做到資源分享，實現“雙贏”。即在“一國兩制”前提下，在保持澳門資本主義制度50年不變的原則下，盡量強調“一國”的經濟作用，有組織地尋求和達到珠澳兩地經濟運行機制的銜接，提高珠海經濟運行的國際化水平，使珠澳兩地在資源、設施、產業、市場、城市功能等方面協調互補，形成緊密的經濟合作關係。珠海應充分發揮澳門經濟發展的“腹地”作用，澳門應進一步挖掘促進珠海走向

7.[美]V·奧斯特羅姆等《制度分析與發展的反思——問題與抉擇》，北京：商務印書館1996年，第89、98-99頁。

8.參見曼爾庫·奧爾森前揭書，第71頁。

9.陸軍《城市外部空間運與區域經濟》，北京，中國城市出版社2001年，第256-257頁。

國際市場的“橋樑”作用。雙方共同努力，水平互動發展，將珠澳兩地建設成為亞太地區獨具特色的“區域經濟聯合體”。以區域協同形成的整體優勢，打造核心城市緊密聯繫的超級大都會帶，與珠三角其他城市一起成為“可以和美國的東北城市帶、日本京阪神等都會區分庭抗禮的全球第六個超級大都會”。

（二）基本思路

1. 新時期珠澳政府需在合作機制上有新突破。要克服各自為政的格局，跳出局部利益考慮和短期政績動機，以更大的視野和魄力，把握大珠三角目前寶貴的轉型時機，疏理和充分發揮兩地的比較優勢，促進功能互補，共同發展。其特點將是：由民間的有限合作，向“一國兩制”下由政府推動的全方位合作轉變；由自發、分散和完全由市場決定的合作，向以市場合作為主、市場推動和政府協調相結合的合作轉變；由以勞動密集型製造業為基礎的“前店後廠”式的合作格局，轉變為以資源優化配置和旅遊服務業互動發展為核心的分工合作。

2. 建立雙方政府行政干預與市場協調之間的關係。從世界各國的發展經驗看，解決區域間經濟發展的矛盾關係完全寄希望於市場型協調模式往往只能是適得其反，因而必須借助於政府干預型協調模式¹⁰。特別對於珠澳在“兩制”前提下區域經濟的發展尚處於成長期的現狀，強化政府干預既是發展政府主導型市場經濟的需要，也是彌補市場制度供給不足的一種必然選擇。當然，經濟學理論與社會經濟發展實踐中反映的諸如“公用地災難”、“囚徒困境”也不同程度地反映出政府干預的失當。因此，珠澳區域間的合作既要解決存在的問題而又不陷入新的困境，其必然選擇應是加快市場經濟成長步伐，建立政府干預與市場協調之間的關係；通過推進區域經濟的成熟化及雙方關係的制度化，促進兩地政府之間走向良性合作。

3、雙方合作擴大經濟規模。珠澳在有效利用土地資源擴大經濟規模方面也需要合作。有些需要空間較大、對增強城市服務功能重要的商業、旅遊專案在澳門彈丸之地完成成本昂貴，即使完成了，實行零邊際成本擴張保持必要的經濟規模也有困難。珠澳如能合作開發橫琴島，打通珠海保稅

432 10. 李清泉《中國區域協調發展戰略》，福州，福建人民出版社，2001年，第181-188頁。

區與澳門的特別通道，利用兩地優勢可以使兩個對外開放城市的經濟功能得到充分發揮。同時，國家進一步放寬外商對商貿服務業投資領域，也為珠澳合作創造了良好條件。兩地可通過對現有的各大型會展場館進行合理利用，定期聯手舉辦各類商品展覽、交易、投資洽談等國際性會議，以帶動雙方商貿業發展。

4、珠澳合作發揮基礎設施效益。改善目前兩地對外交通聯繫不便的不利狀況非常需要兩地緊密合作，發揮這些耗資不菲的現有大型基礎設施的經濟效益和社會效益也需要兩地相互支援。尤其在過去已經發生若干基礎設施建設“撞車”，既成事實無法改變的情況下，兩地更需要通過協調這些設施的使用來取得最優化的效益。如兩地空港的合作，澳門機場以客運為主，珠海機場以貨運為主；將後者定位為亞太“國際航空快遞轉運中心”機場，對珠澳、珠江三角洲及華南地區都有現實意義。珠澳機場可在航線、運價之間加強協調，開通兩地直達專車運輸或水上航線，簡化通關驗證手續，為兩地機場銜接和“聯體經營”創造條件。

5. 加強珠澳在科技、金融、貿易、勞動力等方面的合作。中國入世後，隨著澳門比較優勢的喪失，有些傳統產業很可能逐漸萎縮，而屆時新產業的發展如不能彌補舊產業衰退而形成“生產能力放空”，必將導致產業空洞化現象¹¹。因此，推動產業轉型至關重要，澳門可選擇珠海現有科技工業園區、台商投資比較集中的、配套比較完善的地區，合作共建“台商投資區”，吸引台商開發有主導產業的、附加值比較高的、產業關聯度強的項目；進一步將珠海的科技力量、人才優勢與澳門的管理經驗、資訊網絡及營銷渠道結合起來，共同開發新技術和新產品，是兩個城市科技發展的內在要求。

11. 劉志陽、陳勤《中國加入 WTO 與澳門經濟轉型》，廣東《特區與港澳經濟》，2000 年（1），第 25-26 頁。