

# 多元府際關係與澳門特區政府的能力開發

楊愛平\*

自1999年回歸祖國以來，澳門的社會生態和政治生態均發生了重大的、歷史的變化。社會生態的變化，源自於澳門近年來經濟的飛速發展和社會的急劇轉型，由此孳生出住房、通漲、貧富分化、腐敗、外勞、交通、環境等諸多連鎖性公共民生問題。而“一國兩制”的正式實施，則引發了澳門政治生態質的變化，這就是：澳門特區政府的府際關係，已經由澳葡政府時期的單向外交關係，發展為當下的多元交錯的府際關係。毋庸置疑，社會生態和政治生態的上述變化，對澳門特區政府的政策能力和公共治理能力提出了更多、更高的要求。近年來，伴隨社會生態變遷而使社會公共問題日益複雜化和尖銳化，學界對澳門特區政府的本澳治理能力問題展開了不少的研究，引起了特區政府的重視。比如，澳門大學的劉伯龍教授認為，管治能力體現在四個方面：一是國家或地區的政治領導能力；二是政府管理社會和經濟發展的能力；三是政府制定和執行公共政策的能力；四是能否建立起一個成熟的公民社會。據此，他對澳門特區政府如何加強公共管治能力提出了自己的思考和建議。但相對而言，對於因政治生態變遷而導致澳門府際關係變化，進而對澳門政府的治理能力提出了新的挑戰與要求的問題，學者們甚少關注。基于此，筆者試圖對這一問題進行一個初步探討，以期拋磚引玉，引起更多人的注意。本文要回答的問題是：回歸前後澳門的府際關係發生了怎樣的歷史變遷？為什麼府際關係的歷史變遷會對澳門政府提出新的政府能力的開發訴求？澳門政府亟待開發的政府治理能力有哪些？

---

\* 楊愛平，華南師範大學公共管理學院副教授

## 一、回歸前後澳門府際關係的歷史變遷

府際關係（Intergovernmental Relationship），也稱為政府間關係，狹義上僅指不同層級政府之間的垂直關係網絡；廣義的府際關係，不僅包括中央政府與地方政府之間、上下級地方政府之間的縱向關係網絡，而且包括互不隸屬的地方政府之間的橫向關係網絡。更寬泛地講，府際關係不僅指涉國內政府間的關係，而且包括主權國家政府間關係。本文要分析的澳門府際關係在這些層面均有體現。宏觀而言，由於歷史的原因，回歸之前與回歸之後，澳門先後歷經了“一國同治”→“兩國分治”→“一國兩制”的政治管模式。在這三種不同的政治管制模式下，澳門與廣東、澳門與中央、澳門與葡國以及澳門與葡語國家之間的政府間關係，經歷了三個階段的歷史變遷，表現出不同的特質。

### （一）“一國同治”時期澳門府際關係尚未生成

澳門，古稱濠鏡、濠鏡澳、濠江，包括澳門半島及南面的路環島和氹仔島，自古就是中國領土的一部分。澳門地處珠江出海口西岸，西與珠海市灣仔鎮一衣帶水，北藉古老砂堤與珠海的拱北陸路相連。根據國內學者的考證，澳門的開埠始於1535年，標誌是該年專責管理外商船、主持貿易事務的官方機構——市舶司，從電白轉移到澳門，澳門由此開始成為中國對外貿易的一個重要港口（馮邦彥，2000：53）。1553年，葡萄牙殖民者以行賄和欺騙手段，詐稱商船遇到風暴，要在澳門“晾曬貨物”，以借為名，強佔了澳門。但直到鴉片戰爭前，澳門仍由中國政府管轄，葡萄牙人仍要向中國地方當局繳納一定的地租和稅款。鴉片戰爭以後，1849年，葡萄牙殖民者在英國的支持下，排擠中國商民，進而反客為主，最終使這一地區脫離了中國政府的管轄。1877年，葡萄牙強迫清政府簽訂《中葡會議草約》和《中葡北京條約》（又稱《中葡和好通商條約》），把“中國仍允葡萄牙永駐和管理澳門以及屬澳之地”的條款強加給中國，從此澳門淪為殖民地。

上述說明，秦漢以降至1877年的一千多年時間，在“一國同治”和“一府共管”時期，粵、港、澳三地皆屬休戚與共的嶺南地理板塊

和經濟社會區域，統一劃割於“南海郡”、“東官郡”、“嶺南道”等行政區域，只設一套行政管理機構，歸屬廣東地方政府的行政管轄。因此，在古代中央集權和“一國同治”的政治格局下，無論是經過多少皇朝更迭和區劃調整，澳門一直是劃割於“南海郡”、“東官郡”、“嶺南道”等行政區域，統一歸屬廣東地方政府的行政管轄，實際上並不存在嚴格意義上的府際關係。

## （二）“兩國分治”時期的澳門府際關係

自1553年葡萄牙人取得澳門的居留權始，至1999年12月20日澳門順利回歸祖國，期間四百多年，澳門逐漸脫離廣東的行政區劃，成為游離於中央政府之外的葡治殖民地。有學者從澳門法制演變的過程的角度，把澳門這段“游子”經歷劃分為四個時期，即“租地時期（1553—1849年）→殖民時期（1849—1976年）→管制時期（1976—1987年）→過渡時期（1987—1999年）”。本文則以1877年葡萄牙成為澳門的宗主國、獲得殖民管轄權為起點，把自1877—1999年的100多年間的澳門府際關係，定位為中、葡“兩國分治”下的國家間關係。若以1978年中國的改革開放為歷史界標，又可以把這一時期澳門的府際關係做兩個階段的細分，即：1877—1978年這段時期是澳門府際關係的發育生成階段；1978—1999年這段時期是澳門府際關係的調整發展階段。在這兩個歷史階段，澳門的府際關係特別是澳門與一衣帶水的廣東之間的府際關係，出現了一些嶄新氣象。

1877—1978年間，在中、葡“兩國分治”的政治格局下，粵、澳兩地分屬不同的行政區劃建制，受制於兩國的中央政府，粵澳政府間關係開始發育生成。但由於此間澳門是游離於中央政府、帶有殖民統治性質的“政治實體”，因此，澳門與包括廣東在內的祖國大陸的關係完全變成了兩個國家間的中央外交關係。受這種中央外交關係的牽制與束縛，期間可能有過摩擦、挫折甚至衝突。不過，在上百年的交流共處過程中，粵澳雙方的政府間關係，沒有因政治、經濟、行政、法律等方面的差異而出現遲滯或倒退，而是緣於源遠流長的地緣、史緣、業緣和親緣關係，保持著積極向上的發展態勢。

1978—1999年間，伴隨國內整體政治氣候的“解凍”和行政環境的變遷，廣東的開放改革“先行一步”，與澳門唇齒相依的珠海更是成為我國市場化取向改革的“試驗田”。此間，隨著中、葡兩國談判的順利進行以及澳門回歸日期的日益臨近，粵澳之間的府際關係打破了以往有點沉悶甚至僵持的政治氣氛，代之以更加開放、包容與務實的氣息，粵澳政府間關係開始得到調整與改善。受此影響，一場以“市場導向、民間推進”的自發經濟交流與合作運動，在粵澳兩地逐步展開。但總的看來，這一階段雙方的政府間關係依然附屬於中、葡兩國間的中央外交關係，因社會制度和政治體制上的巨大差異，粵澳政府之間的高層來往和實際動作顯冷淡，似存顧慮。

### （三）“一國兩制”時期的澳門府際關係

1999年澳門順利回歸中國，由此翻開了澳門府際關係史上新的一頁。在“一國兩制”的政治生態下，澳門特區政府的府際關係發生了歷史性變化，即由澳葡政府時期的單向外交關係，發展為當下的多元府際關係：

一是縱向型中央與地方關係。《中華人民共和國澳門特別行政區基本法》（以下簡稱《基本法》）第二章對中央和澳門特別行政區的關係有非常明晰的界定，其中第十二條規定，澳門特別行政區是中華人民共和國的一個享有高度自治權的地方行政區域，直轄於中央人民政府。這個法理界定，構建了澳門特區政府的縱向型中央與地方關係。它表明，澳門已經成為中央政府統一領導下的一個地方行政區域，必須接受中央政府的統一治理；澳門特別行政區政府雖然擁有高於內地省級政府單位的某些行政權力，但它們首先也是一個地方政府，必須在國家的憲法和宏觀政策環境下開展地方治理工作。

二是橫向型地方與地方關係。在橫向的角度，地方政府間關係既體現為政府間平行的橫向關係，即同級地方政府間的關係，也體現為政府間斜交的橫向關係，即不同級的不同地區的地方政府間關係。澳門成為我國一個特殊地方行政區域後，它與國內其他地方行政區域之間就形成橫向型地方與地方府際關係。這種地方間府際關係相應也可體現為兩種：一種是澳門與內地省級行政區域之間平行的橫向關係，

如澳門特區政府與廣東省政府之間的關係；一種是澳門與內地城市政府間不同級的地方政府間關係，即斜交意義上的地方政府間橫向關係，如澳門與毗鄰的珠海市的關係。

三是特區政府與中央政府以及葡語國家間的交錯型關係。《基本法》第十三條規定，中央人民政府負責管理與澳門特別行政區有關的外交事務；中華人民共和國外交部在澳門設立機構處理外交事；中央人民政府授權澳門特別行政區依照本法自行處理有關的對外事務。這說明，澳門特區政府在中央政府統一領導和授權下，享有程度較高的外交權力。基於澳門在中外交往史上的特殊地位與角色，澳門特區政府可以相對自主地發展與葡萄牙政府的關係、與葡語國家的關係，以及與歐盟的關係等。澳門特區政府的這種特殊府際關係，是內地省級政府無法擁有的，在一定意義上，即使中央政府也難以扮演這種角色。

## 二、多元府際關係對澳門政府能力開發的訴求

筆者認為，在“一國兩制”的新時期，上述多元府際關係的型塑，要求澳門特區政府在強化本澳治理能力的基礎上，開發出三種新型的政府治理能力，即：中央政策的選擇性代理能力、區際協作能力和地方競合能力。

### （一）中央政策的選擇性代理能力

在“一國兩制”的政治生態下，中央與內地地方政府的關係和中央與澳門特區政府的關係，雖然均為縱向型中央與地方關係，但是，二者又有很大不同。就前者而言，改革開放後的行政分權改革，使內地地方政府享有一定的行政自主權，但在中央集權的制度安排下，它們（民族自治區域除外）均無法享有高度的自治權。因此，內地地方政府必須接受中央政府的統一領導和管制，必須“一刀切”地貫徹執行中央政府的政策意圖和施政措施。一定意義上，內地地方政府成為中央政策的完全代理者。而具體到中央與澳門特區政府的關係來看，由於《基本法》要求保持澳門管制制度五十年不變，因此，澳門特區

政府作為一個享有高度自治權的地方政府，可以依照《基本法》有關規定自行處理澳門特別行政區的行政事務。這裏的“自行處理”，表明只要澳門特區政府的施政理念和施政措施不與國家利益相衝突，則中央政府不能主動“干涉”。這就說明，在中央與地方關係上，澳門特區政府不是內地地方政府那種中央政策的完全代理者角色，不需要“事必躬親”地接受中央政策的約束。

但是，澳門特區政府享有的這種高度自治的行政管理權，並不等於是完全自治的行政管理權。在某些領域和特定背景下，澳門特區政府也必須有選擇性地貫徹執行中央政府的政策意圖和施政理念，成為部分中央政策的代理人。筆者因此把澳門特區政府必須開發的這種能力稱之為中央政策的選擇性代理能力。這種能力開發的現實訴求來自於以下方面：其一，《基本法》的法理要求。比如，《基本法》第二十三條規定，澳門特別行政區應自行立法禁止任何叛國、分裂國家、煽動叛亂、顛覆中央人民政府及竊取國家機密的行為，禁止外國的政治性組織或團體在澳門特別行政區進行政治活動，禁止澳門特別行政區的政治性組織或團體與外國的政治性組織或團體建立聯繫。這就要求澳門特區政府必須維護中央權威，捍衛國家利益。其二，中央政府執政理念的推行需要。比如，中央自“十六大”以來提出的構建“和諧社會”、實踐以人為本的“科學發展觀”、建設“公共服務型政府”的嶄新執政理念，是一種帶有普適價值的政府治理哲學，當代政府不論其社會屬性和制度基礎有何差異，都應當效法垂範。因此，它不僅在祖國內地需要進行廣泛的政治傳播，求真務實去貫徹執行，在今日之澳門亦不例外。特別是，近年來澳門由於經濟飛速發展、社會急劇轉型而孳生了通漲、貧富分化、腐敗、環境惡化等一系列社會民生問題，迫切需要貫徹落實中央的政策精神，打造澳門服務型政府，推行科學發展觀，著力構建和諧澳門。其三，協同落實國家經濟社會發展宏觀規劃的需要。比如，國家“十一五”規劃綱要已經將澳門的經濟發展納入其中，並明確提出要“促進澳門經濟適度多元化”。這是國家從澳門與祖國內地“一損俱損，一榮共榮”的戰略高度提出的發展規劃。既然中央已經把澳門經濟適度多元化確立為國家戰略，那麼澳門特區政府就必須立足長遠、著眼全局去協同落實中央的政策意圖。

## （二）區際協作能力

隨著橫向型地方與地方關係，以及特區政府與中央政府以及葡語國家間的交錯型關係的出現，迫切需要澳門特區政府開發出強大的區際協作能力。這是基於澳門內部的經濟結構局限和對外交往上的傳統優勢的必然要求。

從澳門自身的經濟結構來看，澳門自1999年回歸祖國以來，特別是從2002年開始，受惠於澳門賭權開放以及隨之而來的內地開放自由行政策，博彩旅遊業取得巨大發展，澳門經濟進入了高速發展階段。然而，澳門經濟的高速發展是建立在以單一的博彩旅遊業高速發展的基礎之上的，產業結構的單一化或極化特徵日趨明顯。即使在博彩旅遊業內部，也呈現明顯的單一化特點，即對博彩業的依賴過大。因此，產業結構的高度集中，使澳門經濟的發展前景令人擔憂，經濟發展的適度多元化成為發展戰略的必然選擇。

從對外交往的傳統優勢來看，澳門是中國歷史悠久的對外交流門戶，有著廣泛的國際經濟聯繫、多元的語言文化環境和高度開放的自由港制度，這是澳門跨越不同語言、文化和制度障礙，參加國際競爭與合作最為突出的比較優勢。目前，澳門與分佈在世界上4大洲、擁有2億人口的8個葡語國家有著傳統聯繫，與幾十個拉丁語系國家也歷史淵源深厚，有著特殊的夥伴關係；澳門參與了許多國際條約及組織，歐盟給予澳門出口歐盟成員國的產品特定數量上的免稅或低稅優惠，並將澳門納入了歐盟的國際投資夥伴計劃。

綜合上述兩方面因素而言，澳門經濟結構上的重要缺陷要求經濟發展必須走適度多元化的戰略。但是，由於澳門是一個典型的微型經濟體，經濟總量不大，多次填海後土地面積仍不足30平方公里，包括外來人口在內總人口也就50萬左右，因此，澳門經濟發展要走適度多元化的戰略，出路不在內部，眼光必須朝外。也就是，澳門必須充分發揮自身對外交往的獨特優勢，在初步形成的中國與葡語國家經貿交流平臺基礎上，進一步構建面向80多個拉丁語系國家的經貿合作平臺，大力推動與包括葡語國家和拉丁語系國家在內的區域協作，才能化劣勢為優勢，真正走出一條社會繁榮穩定、經濟多元發展的新路，也能在中國融入全球化的進程中，發揮更加突出的作用。

從區域經濟一體化和經濟全球化的趨勢看，澳門特區政府在新時期必須大力開發的區際協作能力，應該包括以下幾個層次：

第一層次：粵澳合作。要在健全和完善粵澳合作聯席會議制度的基礎上，重點加強兩地民生領域合作力度，包括供水安全、公共衛生、食品安全、環境保護、口岸管理與通關制度、跨境犯罪，緊急醫療救援等；同時進一步加大雙方在第三產業特別是旅遊業、重大基礎設施乃至製造業領域的合作。

第二層次：澳門與內地特別是泛珠三角的區域合作。借助於泛珠三角區域合作框架協議以及相關合作的制度安排，也是為更好落實CEPA的政策精神，澳門應該加強與泛珠江流域九省（自治區）之間的經濟交流與合作，以此擴大自己的經濟腹地和可持續發展空間。

第三層次：澳門與東盟的區域合作。基於微型經濟體的局限，澳門在亞洲區域經濟合作中不可能擔當領導的角色，但仍可以自身的優勢及合適的經濟定位，提供獨特的商品及服務，配合區內其他經濟的發展，達致分工協作的效果。因此，應該從比較優勢互補的理念出發，定位澳門在亞洲區域經濟合作的地位與角色特別是，根據國家全面對外開放的戰略佈局，未來澳門與亞洲國家的區域合作，應重點發展與東盟國家經貿關係，發揮自己在中國與東盟經貿合作中的獨特作用。

第四層次：澳門與葡語國家、拉丁語系國家的合作。2003年中國—葡語國家經貿合作論壇在澳門的成立，標誌著澳門已開始成為中國和葡語國家的重要合作平臺，並且還有很大發展空間。世界上通用葡語的國家還不到10個，而使用西班牙語、法語等其他拉丁系語言的國家有70多個，這些國家和葡語國家一樣，主要分佈在拉丁美洲、非洲和南歐，一直是我國全方位開放體系中相對薄弱而又亟需與之加強合作的地區。澳門和這些國家有著傳統聯繫，又有中國—葡語國家合作平臺的良好基礎，今後應該升級為中國和西語、法語等拉丁語系國家的合作平臺，全面擴大並深度拓展中國同眾多拉丁美洲、非洲國家的友好交往。

第五層次：澳門與歐盟的區域合作。澳門與歐洲有傳統聯繫，歐盟在澳門建立了亞洲首個“歐洲資訊中心”，設立了歐洲—中國企業家俱樂部，並與澳門簽定了《澳門與歐盟貿易及合作協議》，澳門成為“歐盟投資夥伴計劃”受惠地區。澳門與歐洲的傳統聯繫側重於葡萄牙、西班牙、法國、意大利等南歐拉丁國家，而中國同南歐國家的合作前景又極為廣闊，不僅在高技術方面，就是在時裝、珠寶、食品、化妝品等傳統產業，其“拉丁風格”的創意設計理念、品牌營銷戰略和具有“拉丁文化根植性”的地域產業集群，很值得亟待升級換代的中國勞動密集型製造業學習仿效。

### （三）地方競合能力

地方競合能力主要是指澳門作為一個城市政體，如何認識和處理好與珠三角周邊城市特別是與珠海市政府之間既競爭又合作關係的能力。回歸前夕，由於澳門經濟頹廢、治安不靖，澳門人對自己的未來曾一度信心不足，而珠海一方也存在“大珠海，小澳門”的偏見，當時雙方對待合作的態度較為消極。但是，澳門正式回歸以後，珠澳乃至粵港澳三地結成的源遠流長的區域集團關係，發生了性質上的根本嬗變，即由過往的“排他性利益集團”向“相容性利益集團”轉變。在“相容性利益集團”的關係狀態下，珠、澳雙方均已成為“大珠三角”區域集團裏不可或缺的一個成員，是內部的兄弟關係，它們擁有一個在國家利益範導下的“一損俱損、一榮共榮”的區域集體利益，面臨的核心問題應該是如何搞好集體行動，把“蛋糕”做大做強，打造區域整體競爭力的問題，而不再是“兩國分治”時期中央外交關係決定下的“各自為政”的問題。

但必須注意，“相容性利益集團”關係決定下的內部兄弟關係，並不代表澳門與珠海雙方之間沒有競爭，只能合作。相反，它們之間首先是一種競爭關係，然後是基於良性競爭基礎上的合作關係。這是因為，一方面，澳門與珠海都是實行市場經濟體制的城市，這決定著雙方政府之間的競爭不可避免；另一方面，澳門與珠海實行兩種不同的社會、政治和法律制度，這種公共制度上的巨大差異，也必然造成毗鄰兩個城市之間的制度競爭。因此，“一國兩制”下澳門府際關係

的歷史嬗變，需要澳門特區政府在處理珠澳“雙城”關係時有新思維，必須樹立地方競合的新理念，不斷培育自身的地方競合能力。它一方面要求特區政府摒棄雙方利益分配上必定出現“零和遊戲”的悲觀判斷，另一方面又要避免雙方利益分配上必然出現“正和遊戲”的樂觀臆想。客觀和理性的態度是：必須把珠澳“雙城”之間的博弈關係看成是“正和但可變的遊戲結構”。

在地方競合的狀態下，一個地方的最高利益並不必然是另一個地方的最高利益，即不同地方政府之間的利益不完全一致。它們之間的合作能夠產生價值，但這個價值的總量是與合作的性質相關的，合作和分工的越好，創造的價值就越大；反之亦然。這是不同地方的利益一致之處。但是，在分配利益過程中，不同地方彼此間存在著明顯的競爭關係，都希望從合作產生的利益中分得更大的部分。如果利益分配機制達不到雙方的預期，就會影響到未來合作的態度、行動，進而影響到合作能夠創造的價值總量。因此，在既可合作又有競爭的情況下，在事前，參與競合的珠澳雙方對合作的前景是不明確的，它們對競合能夠對自己帶來多大利益的認識，取決於對方的認識和對方可能採取的策略行動，它們爭取利益分配份額的過程是典型的博弈過程。從事後的效果來看，如果上述博弈過程進展順利，珠澳雙方之間的關係就會進一步走向合作；反之，珠澳雙方之間的關係就會退化到純粹的競爭關係，甚至會在基礎設施建設、產業規劃、環境保護、服務業領域惡性競爭以致於出現兩敗俱傷的局面。競合的博弈過程到底是走向合作還是競爭方向，取決於三個因素：一是合作能否創造額外價值，預期創造的價值越高，不同參與者就越能選擇合作，而不是競爭；二是參與者中領導者的理性行為方式；三是領導者以外的普通參與者的行為方式。

表1 地方政府之間的博弈行為

分析方法	遊戲結構	參與方最高利益	對其他參與方利益的認知	參與者的行為與利益分配		
				先發行動者利益	其他參與者利益	其他參與者的回應
競爭	零和遊戲	完全不一致	完全不考慮	有所得	有所失	對抗

分析方法	遊戲結構	參與方最高利益	對其他參與方利益的認知	參與者的行為與利益分配		
				先發行動者利益	其他參與者利益	其他參與者的回應
合作	正和遊戲	完全一致	充分考慮	基於長期互信來分配額外價值		合作
競合	正和但可變的遊戲	不完全一致	雙方認知和行為的互動	有所得	溢出效應大於直接損失	傾向合作
					溢出效應小於直接損失	傾向競爭

資料來源：朱文輝，走向競合：珠三角與長三角經濟發展比較，北京，清華大學出版社，2003。

### 三、新時期澳門特區政府能力開發的思考與建議

綜合上述，在“一國同治”、“兩國分治”和“一國兩制”的不同歷史時期，澳門的府際關係發生了重大而深刻的變化，而府際關係的制度變革，表明澳門所處的外部政治生態也出現了相應的變化。在“一國兩制”的政治生態下，澳門多元府際關係的型塑，要求特區政府在強化本澳治理能力的基礎上，開發出中央政策的選擇性代理能力、區際協作能力和地方競合能力。但筆者認為，由於回歸時間不長，社會轉型太快，特區政府目前對這三種能力的開發和建設，在認識上還欠統一和深入，在實際操作中還存在不少亟待解決的問題。

#### （一）中央政策的選擇性代理能力有待加強

2002年中共“十六大”和2007年中共“十七大”相繼提出了科學發展、和諧社會和公共服務型政府等全新的政府治理理念，近年來內地政府也在大力貫徹執行這些方針和理念，這一方面使老百姓獲得了更多實惠和利益回報，同時也使政府建設得到了不斷的增量進步。正如上述，中央政府提出的這些新型政府治理理念並不帶有意識形態色彩，而是具有普適性特徵，因此，澳門特區政府完全可以參照執行。特別是，由於執政經驗的不足和各種複雜因素的影響，澳門目前的社會生態出現了一些令人擔憂的地方，比如官民關係的緊張、政社關係

的交媾、政企關係的不清等。未來澳門特區政府應該大力倡導澳門的科學發展、和諧社會和公共服務型政府建設，真正打造一個以人為本的政府，以使更多的澳門普羅大眾分享到澳門經濟發展的最新成果。比如，在經濟發展和社會轉型的過程中，應慎重處理好政府有所為與有所不為、政府謀利與政府讓利、經濟發展與社會和諧的關係；又如，在澳門的城市規劃和城市發展上，應該正確處理好傳統與現代、經濟與民生、生態與產業之間的矛盾關係。

## （二）區域合作載體必須健全、合作領域有待拓寬

目前，澳門特區政府沒有專門的內設機構來負責區域協作問題，有關區域協作的事項多分散在不同部門，或僅僅是部門的“副作業”而已。這種狀況引起了不少有識之士的批評。早就指出，特區政府在近年的施政報告裏反復提出要加强區域合作問題，但高調唱得多，實務做得少，合作的方案和建議也很多，而能跟進、有效果的具體項目很少。真正體現區域合作關係是否良好，並不是看那些官方文件和宣傳說了甚麼，而是要看有沒有一個個能承載各方互利關係的、可供操作的載體在運行。如果區域合作不再採取切實的行動，澳門有被“邊緣化”的危險。為此，必須學習和借鑒內地政府架構的經驗，整合目前分散在很多部門中的區域經濟合作職能，統一成立一個規格較高、職能固定的區域合作機構。筆者建議，可以在澳門經濟與財政司內部設立類似“區域合作局”或“區域協作局”這類局級機構，專責處理澳門特區政府所面對的區域合作事務。

另外，澳門雖然已經扮演了中國與葡語國家經貿關係的重要平臺和橋梁，但澳門與歐洲、拉美、非洲拉丁語系國家的合作關係有待加強。比如，2003年中國和西班牙建立了“中國西班牙論壇”，通過兩國政府間合作，進一步加強在各領域的雙邊關係。可以爭取把中西論壇的中方會址固定設在與西班牙有傳統聯繫的澳門，逐步營造“中國—西語國家合作平臺”，為今後澳門向“中國—拉丁語系國家合作平臺”全面升級提供堅實臺階。又如，拉丁美洲作為一個整體，至今尚未像東南亞和非洲那樣，同中國建立全面的戰略合作機制，中拉關係亟待加強。澳門“中國—葡語國家論壇”，已把中國同拉美最大國

家巴西緊密聯繫起來。除巴西外，拉丁美洲基本上都是西語國家，同澳門也有著悠久的經濟文化聯繫。可爭取在澳門舉辦“中國—葡語國家論壇”和“中國—西班牙論壇”基礎上，進一步設立“中國—拉丁美洲合作論壇”，利用澳門的中介優勢全面拓展中國和拉丁美洲的友好合作關係。再如，可借助“中國—葡語國家論壇”和“中國—西班牙論壇”的有利條件，爭取在澳門舉辦“中國—南歐國家合作論壇”，擴大中國同10多個南歐拉丁語系國家的聯繫。

### （三）地方競合意識和地方競合能力有待提升

澳門今後在盡力打造好自身的國際競爭力的同時，必須樹立地方競合意識，不斷提升自身的地方競合能力。從比較優勢的合作原則來看，澳門無論是第三產業還是製造業都有和周邊城市合作的必要性。正如有學者所指出，雖然澳門的絕對經濟實力非常小，但是本地經濟對外來物資和資金的高度依賴程度卻造就了一個高度開放的經濟環境，這是澳門在區域經濟協作中所具有的一個最大的相對優勢。憑藉這一優勢，澳門的第三產業可以在區域經濟協作系統中扮演重要的角色。澳門在區域內，主要是香港及其他南中國城市的經濟合作過程中，應當以自身具備優勢的領域為重點，亦即是在區域旅遊發展策略方面與區內其他城市協作，以優勢互補的方式達致推動區域旅遊業發展的效果。而鑒於澳門經濟的適度多元化發展是國家戰略，因而製造業持續發展是適度多元化發展的必然要求。但由於澳門土地、人口等資源條件的制約，區域合作特別是粵澳合作成為澳門製造業發展的客觀選擇。

與此同時，澳門應該攜手珠海，大力推動橫琴島跨境工業區合作，全力支持“珠海綜合改革試驗區”規劃，聯手珠海成為“粵港澳特別合作區”的試點城市。因為這些支持與合作，於珠澳雙方來說都是溢出效應大於直接損失的正和博弈，是具有長期雙贏收益的好事。

