

澳珠跨境區域合作理論持續探索： 橫琴島開發的例子*

李紅**

一、引言：澳珠合作的周邊環境

廣東珠海與澳門的粵澳合作、珠澳合作，是粵港澳大珠三角區域合作的一部分。以粵港澳三方構成的大珠三角跨境區域合作，是國際學術界所謂“增長三角”（Growth Triangle）的典型。¹自1980年代以來，一直是國內外國際經濟學和區域經濟學等方面探索的熱點。

整體而言，伴隨着1990年代後期香港與澳門回歸祖國、“一個國家、兩種制度”（“一國兩制”）的實施，相關的理論研究範圍與政策實踐領域從1980年代初的深圳、珠海兩個經濟特區與香港、澳門的跨境合作，開放擴展到1985年2月中央政府批准的2萬餘平方公里的珠江三角洲（珠三角，PRD）經濟開放區，1987年12月進而拓展到4萬餘平方公里的大珠江三角洲和1994年廣東省規劃的4.2萬平方公里“珠江三角洲經濟區”，2004年進而擴展到泛珠三角（PPRD）合作。

具體而言，從單向的日常生活必需品供應以及貨物貿易、投資、旅遊等經貿方面的合作，到產業北移、“前店後廠”的產業分工合作以及金融服務、能源、跨境基礎設施與交通運輸、物流產業合作，再到減緩港澳製造業外移的貨物貿易自由化、服務貿易自由化和貿易投資便利化合作，促進相互之間生產要素跨境流動、“統一市場”形成以及包括文化教育、人力資源、公共行政、社會發展等等方面的區域

* 本文於2009年5月15日“提升公共管治能力強化區域行政合作——兩岸四地慶祝澳門回歸十周年學術研討會”上發表。

** 廣西大學商學院國際經濟與貿易系副教授。

1. 亦譯“成長三角”、“發展三角”，相關理論與進展參閱：1）Myo Thant et al. (Eds.) (1998), *Growth Triangles in Asia: A New Approach to Regional Economic Cooperation*. Hong Kong: Oxford University Press. 2）李紅：《邊境經濟：中國與東盟區域合作的切入點》，澳門學者同盟，2008年，第五章。

一體化；從跨境生活消費到跨境投資置業以及開放內地居民“個人遊”；從1980年代初期深圳、珠海兩個“經濟特區”與外國管制下的港澳經濟體之間的合作，到1990年代後期“一國兩制”下特區與港澳兩個特別行政區的合作；從1994年開始實施的“珠江三角洲經濟區”戰略及之後的大珠三角（PRD或華南增長三角）區域合作戰略，到2004年實質啟動的中國——東盟自由貿易區以及“泛珠三角”區域合作戰略，再到2006年將內地與港澳的經貿合作納入國家的《國民經濟和社會發展第十一個五年規劃綱要》，2008年初廣東省方面提出的“粵港澳特別合作區”戰略，同年末國家發展和改革委員會在《珠江三角洲地區改革發展規劃綱要（2008-2020年）》中提出的“全球最具核心競爭力的粵港澳大都市圈”；從2004年初開始實施的內地與港澳緊密經貿合作安排（CEPA），到其後每年新增一個補充協議，緊密經貿合作不斷擴展（目前已經發展到CEPA補充協議五、六，CEPA V/VI）……以粵港澳大珠三角為核心的跨境區域合作，不論在範圍、領域、層次和機制方面，都日趨緊密，成為寬範圍、多領域、深層次的更緊密區域經貿合作典範。

上述區域一體化進程，作為澳珠關係的背景，影響着雙方跨境合作方向、方位與進程。反過來，珠澳跨境合作也成為珠三角區域合作得以持續發展的一個重要切入點與支點。

在共同開發邊境資源、集聚邊境產業方面，澳門回歸十年來，澳珠跨境合作及管理有許許多多成功的典範，例如在口岸建設及通關、蓮花大橋建設、水源及日用消費品供應、跨境旅遊和產業合作以及跨境機制構築等等方面，都有多年成功合作的經驗。本文僅就澳珠合作之中在當前學術上探討比較多的領域——橫琴島開發——進行分析，透視澳珠的跨境公共管理進程，為研究粵港澳跨境合作與管理的一般規律提供個案借鑒。

關於珠澳/粵澳合作開發橫琴的研究，已有不少的文獻涉及，僅中國內地，公開發表的研究文章已有20餘篇，在澳門，也有10餘篇幅論文及多份研究報告涉及，茲不贅述。下文綜合內地與澳門兩方面的文獻，梳理橫琴開發理論探索、模式選擇中的大事件發展軌跡與思路，以及存在的問題與新近進展，並探討區域公共管理的共同支點，就未來發展提出若干展望。

二、島及口岸概況

橫琴島現時面積86平方公里²，約為澳門面積的3倍。土地資源及城市發展的空間資源十分豐富，可供開發面積53平方公里。橫琴位於珠海市南部，珠江口及澳門西側，與澳門隔河相望，最近處相距200米，距香港41海里。2008年5月，與（北）京珠（海）高速及廣東沿海高速相連的支線開通。“從地理位置看，橫琴是位於東南亞和中國這個經濟活躍地區的中心。”³ 目前，全島設1個鎮（香洲區管轄）、3個居委會，下轄12個自然村；全區常住人口6500多人，暫住人口約3000人。⁴

作為珠澳合作一個重心、以蓮花大橋與澳門路環氹仔相連的橫琴口岸，1999年末開關，2000年3月28日經國務院批准正式對外開放。初時設出入境邊防檢查通道共24條，其中貨車入出境通道各3條，客車入出境通道各2條，旅客出境通道8條，入境通道6條。⁵ 經過2005-2007年的二期即客貨車通道改造工程，口岸的設計通關能力為日均1萬輛次。客流量方面，2000年為21萬人次，到2004年突破200萬人次，首次躋身全國十大口岸；2007年5月新增自助通關通道後，到2008年，旅客流量突破270萬，連續5年穩居全國十大口岸。⁶ 不過，與拱北口岸的出入境客流量比較，橫琴口岸的客流量仍有很大差距。

2. 資料來自“珠海橫琴信息網”（橫琴經濟開發區管委會）：<http://www.hengqin.org/>。橫琴島原有面積40多平方公里，1973年10月，大、小橫琴涵閘正式動工，多方聯合在橫琴開始圍墾。詳情可參閱《順德文叢：用青春托起的土地》“圍墾大事記”（順德地方文獻，2006年）。圍海造地之後，達到80餘平方公里。在1998年8月完成《關於建立珠海橫琴島“國際特別旅遊區”的設想》研究報告（見於廣東省人民政府發展研究中心1999年編印的《跨越新紀元：粵港澳經濟合作研究成果彙編》316-323頁）之中稱，當時橫琴島的面積為67.6平方公里，可供開發利用面積36.7平方公里（該書第320頁）。隨着圍墾開展，橫琴島的面積在擴大之中。

3. “珠海橫琴信息網”：<http://www.hengqin.org/>

4. 同上注。

5. 珠海出入境邊防檢查總站-橫琴出入境邊防檢查站：<http://www.zhbj.gov.cn/Client/Ports.aspx?ID=478>

6. 《珠海特區報》，2009年1月11日A2版。

三、合作開發的理論探索進程：模式選擇路徑及事件

在面積不到30平方公里、人地及空間關係異常緊張的澳門人眼中，橫琴一直被視為為澳門可持續發展的廣闊空間，包括改善澳門的人居空間和產業多元化發展空間。歷史上，澳葡政府多次索要橫琴島。1980年代，澳珠雙方曾探討在橫琴共建機場、合作開發等事宜，均未果。

在廣東、珠海及橫琴方面，1987年3月，橫琴鄉人民政府成立，1989年3月，撤鄉建鎮。1992年3月12日，廣東省委批准成立橫琴經濟開發區。橫琴被定為廣東省1990年代四大重點開發區之一。同年7月22日，珠海市委批准成立珠海市橫琴經濟開發區管理委員會。⁷

澳門回歸前後，對於橫琴開發的研究異常活躍，例如，1994年和1995年提出的“（珠海）橫琴——（澳門）路環經濟區”、“橫琴自由島”構想；⁸ 1998年8月的一份專題研究報告提出的“建立珠海橫琴島‘國際特別旅遊區’”⁹，等等。澳門回歸後，2000年9月，粵澳兩地首長達成粵澳共同開發橫琴的共識。2001年4-6月，雙方就廣東省政府發展研究中心課題組提出的《設立橫琴旅遊開發協作區研究報告》進行多次研討。期間，2000年3月28日，經國務院批准，橫琴口岸正式對外開放；連接珠海橫琴島與澳門氹仔島的蓮花大橋橫琴口岸正式開通。這是中國內地與澳門的第二個陸路通關口岸。蓮花大橋全長1780米，寬30米，雙向6車道。大橋由澳珠兩地共同出資2億元人民幣興建，工程於1998年9月動工，至1999年12月10日建成。至2007和2008年，每日通過大橋的出入境旅客流量接近6000人，約為關閘日流量的5%。不過，客貨車輛日通行進2000輛次。橫琴口岸成為珠澳兩地的物流生命線和旅客出入境的快捷通道。

7. 2003年7月機構改革後，根據珠海市委、市政府的要求，管委會主要負責開發建設和發展經濟，社會事務職能和管理工作移交香洲區。

8. 見田忠敏：《珠澳合作創建“橫琴—路環經濟區”構想》，載梁渭雄、李蒲彌主編：《粵澳關係與澳門發展研究》（廣州：廣東高等教育出版社，1999年）第291-295頁。林少立：《珠海特區發展的新選擇：建設橫琴自由島》，廣州：《南方經濟》，1995年第3期。

9. 見廣東省人民政府發展研究中心編：《跨越新紀元：粵港澳經濟合作研究成果彙編》，廣州，1999年。

2000年9月12日，澳珠兩地高層首次就發展澳珠兩地出口加工保稅區及開發橫琴等事宜舉行會晤。雙方表示將在互惠、互補、互利的大原則下開展合作。

之後數年，關於珠澳合作開發橫琴的討論持續不斷，並與跨越伶仃洋的港珠澳建設落腳點探討相重迭。期間，討論的焦點仍在雙方共同開發的模式方面。主要的觀點有¹⁰：①股份制模式——珠海以橫琴全島地權入股，澳門以城市品牌入股，共同設立橫琴開發協作區，為期50年或更長時期，以雙方成立的聯合管委會為行政機關，下設“橫琴開發總公司”。②租賃制模式——廣東（珠海）將橫琴島租借給澳門特區使用，作為澳門的延伸，澳門全權按澳方制度管理和開發，每年繳納一定的地租。這一開發模式在澳門關閘建設時已經開始採用。2001年11月26日，中國國務院“國函2001[152]號文”（《國務院關於廣東省珠海市和澳門特別行政區交界有關地段管轄問題的批覆》），同意將澳門特別行政區與廣東省珠海市邊界的，即澳門特區關閘拱門以北至珠海邊防檢查站原旗樓之間用於興建澳門新邊檢大樓及配套設施的地段，交由澳門特區管轄。2002年3月21日，國務院“國辦函2002[28]號文”（《國務院辦公廳關於澳門租用珠海土地興建新邊檢大樓有關問題的覆函》），授權珠海市人民政府與澳門特區政府商談並簽署土地租賃合同。中央同意廣東珠海將位於拱北聯檢大樓與澳門關閘之間的一幅面積為28042.6平方米的國有土地使用權出租給澳門特區，供其用於興建關閘新邊檢大樓及配套設施，而不得改變用途；澳門特區每年以每平方米10元人民幣的租金支付費用；土地租賃合同中規定租賃年期為50年，期滿時如澳門特區仍需繼續使用這幅土地，則由雙方可按合同規定的條件予以續簽土地租賃合同；合同經珠澳雙方簽字蓋章並經國務院批准後生效。2002年7月23日，珠澳土地租約合

10. 第①②③點引自黃漢強：《關於粵（珠）澳合作開發橫琴島的一些思考》，載：李蒲彌、鄭英隆（2003），第279-285頁。關於劃併模式，亦可見陳炳強：《初探橫琴劃歸澳門特區的可行性及其意義》，載：梁渭雄、李蒲彌（1999），第488-495頁，並參引澳門經濟學會：《澳門與珠三角地區經濟一體化策略研究》（2005）第58-59頁有關論述和關於澳門與珠海關閘用地租約的相關新聞報道。第④點根據澳門經濟學會課題組：《澳門與珠三角地區經濟一體化策略研究》（2005）第59頁內容補充。

同書在澳門簽署。¹¹ 據此，澳門特區政府決定投資1.3478億澳門元，並自2001年12月初開始動工興建新的邊檢大樓。2004年2月2日，佔地面積約28000平方米、由澳方管轄的新邊檢大樓投入使用。所以，這種開發模式現在也稱“關閘模式”。③劃併模式——經中央把橫琴劃歸澳方，由澳門主導開發。④多方共同開發模式——2004年11月30日粵澳合作聯席會議提出共同探討設立泛珠三角橫琴經濟合作區的構想，由之前的粵澳聯合開發擴大到泛珠三角“9+2”共同開發，為泛珠合作提供載體。包括其後引進港資或外資的共同開發，都可以算是多方共同開發模式。此外，關於橫琴島聯合開發的名稱定位，也有諸多設想。除了“國際特別旅遊區”、“橫琴旅遊開發協作區”、“橫琴一路環經濟區”等之外，還有“橫琴島旅遊試驗區”、“共同市場”以及各種示範區等等。

2003年，澳門特區政府提出打造澳門作為“三大服務平臺”（即中國內地特別是粵西、泛珠商貿服務平臺；內地與葡語國家經貿聯繫與合作服務平臺；全球華商聯絡與合作的服務平臺），同時，在CEPA帶動下，澳門經濟快速發展，因此，澳門與內地的區域經濟合作全面展開。澳珠橫琴合作，進入新的時代背景。

2004年底，廣東省提出將橫琴島創建為“泛珠三角橫琴經濟合作區”（“9+2”合作區），作為泛珠三角區域合作發展的重要載體，國家實施CEPA的重要平臺和內地參與國際分工合作的重要基地。這是引泛珠三角的力量開發橫琴。2004年12月，廣東省發改委委託中投諮詢公司為“泛珠三角橫琴經濟合作區”編制項目《建議書》，包括發展定位、產業定位及向中央爭取的優惠政策等。2005年初完成並廣泛徵求有關各方意見，上報國家發改委。《建議書》提出在橫琴開展人民幣離岸業務；建虛擬物流中心、電子商務平臺，國際性金融商務區和高端金融服務等。

2005年7月底，香港和黃集團派代表考察橫琴島。8月24日，由廣東省外經貿廳牽頭組織了香港六大商會和澳門四大商會以及廣東省內

11. 參見永逸：“中央已確定三不管地帶司法權劃歸澳門特區”（澳門：《新華澳報》，2002年5月29日，頭版）以及相關新聞報道。

企業共100多人的企業代表團，對橫琴島進行考察。這是引進香港力量開發橫琴。

橫琴的地域優勢也吸引了美國拉斯維加斯金沙公司的注意，2005年8月15日，拉斯維加斯金沙集團與珠海市政府在舊金山簽訂了意向書。2006年年底該公司宣佈投資至少20億美元，在橫琴島建設一個威尼斯人國際會展度假村。接着，金沙投資橫琴5.8平方公里的總體規劃宣告完成。這是引入外資開發橫琴的一大舉措。

2005年9月10日，國務院總理溫家寶到橫琴視察，對於橫琴島開發問題，作出指示：橫琴規劃要和珠海整體規劃相銜接，“要謀而後動，不可亂動。”隨後，廣東省高層叫停所有橫琴正在洽談的招商工作。

2005年9月17日至2007年4月30日，連接路環蓮花橋的珠海橫琴口岸旅客聯檢大堂，因建築結構問題，關閉旅客出入境通道，為期19個月。

2005年10月29日，廣東省委會議通過的《中共廣東省委關於制定全省國民經濟和社會發展第十一個五年規劃的建議》指出，為提高區域合作水平，要“積極推進泛珠三角橫琴經濟合作區的立項與建設”。2006年2月27日，廣東省人大批准《廣東省國民經濟和社會發展第十一個五年規劃綱要》，要求“積極籌劃建設泛珠三角橫琴經濟合作區。”2006年11月28日，廣東省政府正式審議並通過《橫琴島開發建設總體規劃綱要》，要求“將橫琴島建設成為一個攜手港澳、服務泛珠、區域共享、示範全國，與國際接軌的複合型、生態化創新之島”。¹² 按照總體規劃，橫琴島具備科技研發、高新產業、會議商展和旅遊休閒四大主導功能，物流貿易、培訓交流、文化創意、商業服務、生態居住等作為五大輔助功能。規劃面積86.03平方公里；從2006年-2020年，分近、中、遠3期建設。至規劃期末，規模總人口為25-30萬；形成以創新核與服務圈層、科技圈層和生境圈層等構成的“一核三圈”的功能佈局；創建中國南方的“創新谷”〔即創新的集聚地

12. “橫琴島總體規劃獲省府通過 將打造四大主導功能”，廣東省人民政府網站，
http://www.gd.gov.cn/govpub/gdyw/200612/t20061201_10974.htm

帶，引注]；集聚資源與生產要素新技術產業，打造產業提升的合作示範區等。

2007年12月，廣東省省長黃華華在訪問澳門期間表示：希望澳門大學考慮到珠海橫琴島辦學。

2008年初，在廣東省高層推動的“深化粵港澳合作”研究之中，粵港澳“特別合作區”最受關注。作為一個可操作性強的“試點”地區，已規劃研究了10多年的橫琴島被視為“突破口”，可作為“特區中‘特區’”。澳門方面，15位澳區全國政協聯名向大會提出在珠海橫琴島建設“澳珠新經濟示範區”提案，建議允許在區內實行完全自由的貿易政策，使經濟區與澳門成為一個關稅主體，主要是延續澳門的經濟活力，配合港珠澳大橋發展的新構思。

2008年6月公佈的《中共珠海市委、珠海市人民政府關於建設生態文明的特區、爭當科學發展示範市的決定》提出：以橫琴開發和港珠澳大橋建設為重點，推動珠港澳合作實現新突破。積極推進橫琴島開發，使橫琴島成為粵港澳合作的重要平臺。¹³ 幾乎同時，澳門方面政界與民間，把橫琴開發視為澳門城市發展空間與區域合作的突破點。¹⁴

2009年1月10日，中國國家副主席習近平在澳門考察時表示，靠近蓮花大橋附近一幅與氹仔島大小相若的5平方公里土地，列為“粵澳橫琴合作項目園區”用地，供澳門部分物流、教育（如澳門大學）和培訓等項目遷往發展，並在灣仔和橫琴設立“一地兩檢”口岸。這些，被認為是給澳門產業適度多元化提供大和新的發展空間。¹⁵

2009年6月25日，中國國務院常務會議討論並原則通過《橫琴總體發展規劃》，決定把橫琴島納入珠海經濟特區範圍。6月27日，全國人大常委會通過《關於授權澳門特別行政區對設在橫琴島的澳門大學新校區實施管轄的決定》，授權澳門特別行政區對橫琴島1.0926平

13. 見於《珠海特區報》2008年6月23日1-2版。

14. 相關新近的闡釋，見於：澳門特別行政區政府可持續發展策略研究中心：《〈澳門城市概念性規劃綱要〉諮詢文本》，2008年7月，第54頁、60頁。

15. 參閱《澳門日報》2009年1月11日相關評論以及2009年2月3日關於澳大遷橫琴的頭版消息。

方公里的澳門大學新校區實施管轄，澳門特區政府以租賃方式取得橫琴島澳大新校區的土地使用權。這些決定體現了3方面的制度創新：一是開創橫琴部分土地的租賃制合作模式，也是稅收制度的創新；二是橫琴澳大校區的隔離管理以及通關制度創新——以分線管理設置橫琴口岸，比照海關特殊監管區域進行管理，為“境內關外”的特殊管理模式奠定基礎；三是橫琴的經濟制度創新，全島被劃定為比保稅區更優惠的特殊海關區。

四、若干啟示與展望：在制度創新中構建 合作開發的共同支點

澳珠學界認為，自1992年以後的10多年，橫琴開發區尚是“開而未發”，筆者認為這並不奇怪。雖然，作為主導合作的一大主體，粵方政府已投入30多億，通橋、通路、通水、通電、通郵和通口岸，使橫琴具備了一定的開發基礎條件，但由於開發區和功能區的權限分佈在地方及國家不同部門與主體，區域合作的博弈主體不斷擴大——從早時的澳門與內地政府雙方變為澳、珠、粵、港、泛珠三角、中央以及境內外企業，從邊境地方到各級部門等等，所以，區域合作的決策需要一個較長探索期。不過，有一點很清晰，開發的主體、掌握主動權的，始終是政府，制度方面的創新也在不斷進行。

從1992年被廣東省定為擴大對外開放的四個重點開發區之一，到1999年珠海市提出將橫琴島開闢為“旅遊開發協作區”，以及其後粵澳高層曾提出合作把橫琴島建成國際性、綜合性、開放性的旅遊度假區，澳門產業延伸腹地，以及泛珠三角產業合作示範區，澳珠新經濟示範區，等等，這一系列名詞與眾多概念，讓人們看到橫琴開發的方向與定位，至今仍不清晰。但無論怎樣，從澳門的角度看，橫琴開發模式決定澳門未來的空間與產業（如旅遊服務及文化產業等等）方向¹⁶，進而決定着“一國兩制”澳門的繁榮與穩定，也決定（廣東）

16. 參見陳青：《橫琴開發模式決定澳門的未來》，澳門：《澳門經濟》，第24期（2007年12月），第45-48頁；郝雨凡：《橫琴可成珠澳文化產業園區》，澳門：《澳門日報》，2008年7月16日。

珠海的繁榮與持續發展。共同開發、共享繁榮，是雙方的共同利益，而橫琴是承載雙方或多方利益的載體。¹⁷ 應該說，經過漫長時間的交往與探討，雙方的共同利益、雙方跨境合作的寬度在擴大、增厚。

另外一個共同點是，橫琴在增值，特別是近幾年以來。儘管橫琴的跨境聯合開發尚未有任何正面的經濟效益，或者說“依然是零效益”，¹⁸ 但是，隨着時間的推移，橫琴卻是在不斷增值當中。從邊境有關方面的相互引力及其強度來看，如本書導論部分所言，1980年代以來，隨着世界科技進步、國際關係緩和以及全球自由市場體系的發展，貨物、人員、資金、技術及信息自由流動的速度與數量都驟升，出現了邊境的寬帶化趨勢。邊境相鄰各方之間的引力增強、張力減弱，這是影響橫琴開發的總體環境。因此，香港的資金與經濟對粵西地區的引力增強，港方參與珠澳邊境的橫琴資源開發，是一種潛力所在，也是橫琴增值的體現。

香港憑藉自身的經濟引力把邊境合作擴展到橫琴，有其可能與必然，但比較澳門而言，橫琴的邊境性更強。判斷邊境經濟的標準，主要是相鄰各方歷史數據上的相互影響力、依存度。事實上，橫琴與澳門經濟發展關聯度更高，表現為：澳門對橫琴的引力與溢出效應增大，澳門對橫琴正發揮正效應並將產生貢獻。從澳門的角度看，根據邊境區域遞增與區位地租遞減原理，可以認為，橫琴是澳門外部經濟或經濟外部性（economic externality）的受益者，有以下三方面受惠，其一橫琴受益於澳門大型基礎設施的建設。1999年建成的蓮花大橋、2004年通車的西灣大橋，縮短了橫琴與澳門本島的運輸、往來距離，使橫琴土地價值升值。已建成的澳珠跨境工業區，規劃中的澳門輕軌快線、港珠澳大橋及澳珠灣仔新增關口等列入操作日程，也使橫琴的預期價值增值。其二橫琴受益於澳門經濟新增長點的湧現。2002年澳門賭權開放後，大量外資進入投資，推高澳門經濟增值；2004年CEPA及跨境工業合作項目啟動，首先受益；2005年澳門被列入世界文

17. 參見：《真誠合作，互利共贏——“澳珠發展論壇”第二次會議紀要》，澳門：《澳門研究》，第38期（2007年2月），第1-8頁；梁俊剛：《澳門在區域合作中還等待甚麼》，澳門：《澳門經濟》，第23期（2007年6月），第8-14頁。

18. 語見：《珠澳合作：跳出橫琴天地寬》，載《南方都市報》，2008年3月28日，A43版。

化遺產，不僅澳門土地升值，也成為橫琴等周邊地區發展經濟的新增無形資產。其三橫琴受益於澳門地價上漲。近年澳門經濟快速增長，不僅使澳門土地、店鋪、樓宇、房屋的價格上揚，在區位地租環狀擴散效應的帶動下，也拉高了拱北、橫琴等地的地價以及當地的建築與旅遊等生產和消費活動，並使產業界參與橫琴開發的意欲日益增強。

要之，在博彩旅遊業開放與迅猛發展的帶動下，澳門近來正在發展成為本地區的一個新增長極。以旅澳的入境遊客規模數量而論，從回歸前的每月50萬人快速上升到目前的每月250萬人，客源高速增長。澳門在資源與產業的集聚過程中產生溢出（spill over）效應、外部經濟，給橫琴等周邊地區帶來升值的正效應。如果未來橫琴能吸納或通過更多的旅澳遊客，則可視為澳珠共同開發橫琴並產生效益的一個新標誌。

澳珠兩城正在朝着同城化方向努力，人們期待未來會出現“一城兩制”（即一個城市兩種制度）的優勢互補、資源整合、利益分享、合作共贏的區域合作新模式。¹⁹ 自然，橫琴不能置身其外。因此，澳珠合作需要進一步解放思想，把橫琴開發納入澳珠同城化及港澳與內地緊密經貿合作的框架之中。

至於中央政府已經批准的“粵澳橫琴合作項目園區”用地以及澳門大學橫琴新校區如何互利開發、是否採取項目開發公司²⁰或開發基金的合作方式等問題，從資源共享及產業互補合作角度看，能夠帶旺澳門及珠海橫琴“一江兩岸”人流、物流和資金流的酒店業、文化娛樂與教育等文化產業、物流行業、現代服務業等，在橫琴會有較大的發展空間，或可集聚成為“文化教育產業實驗區”、“科教研發產業”區。²¹ 對跨境公共管理而言，這一片橫琴開發區，也將是澳珠新一屆政府的一份空白考卷。

19. 《調整思維，擴大共識，澳珠實現同城化共同繁榮——“澳珠發展論壇”第三次會議紀要》，澳門：《澳門研究》，第44期（2008年2月），第148-152頁。

20. 可參閱2009年7月澳門發展策略研究中心提出的《橫琴開發與澳門新機遇——〈橫琴總體發展規劃〉解讀》報告。

21. 關於“文化教育產業實驗區”以及“科教研發產業”等觀點，可參閱2009年《澳門研究》刊登的2008年12月“澳珠發展論壇”第四次會議、2009年7月“橫琴澳大新校區與澳珠共同合作發展”座談會上的相關發言內容，以及2009年7月澳門發展策略研究中心的《橫琴開發與澳門新機遇——〈橫琴總體發展規劃〉解讀》報告。

五、結語

從現有的經濟理論角度來看澳珠跨境合作，兩地的合作屬於區域經濟合作與國際經濟合作兩個範疇，而這兩個經濟理論的假設有相互矛盾的地方：區域經濟學理論的假設，是生產要素在區域內自由流動、區域內的工資率自動調整——勞動力可以自由地從低工資率的區位向高工資率的區位移動，以至於形成積聚與增長極。但國際經濟學是建立在國境分割、要素不能自由流動的假設基礎上的。澳門與內地的經濟交往，是一國兩制下的關係：理論上與現實當中，既存在一國之內要素自由流動、區域自動分工整合的條件，例如，兩地的跨境消費、產業分工、兩地“同城化”現象，等等，同時，也有兩制——簡單說就是國境——分隔帶來的要素流動障礙，例如，現今耗時和不經濟的通關與多重管理現象等等。此外，珠海與澳門之間還具有東亞跨境經濟合作中普遍存在的級差型跨境合作、非對稱博弈，²² 這些都是現有學術理論存在的或難以解釋的困境。期望不同領域的專家學者，對此有深入的理論研究及新穎的理論貢獻。筆者認為，如果能把澳珠兩地因邊界分割而產生的差異視為雙方發展的資源，共同致力於跨境區域合作能力²³、管理機制的構建與落實，有效開發和管理邊境資源，以之作為跨境合作、跨境公共管理的支點，就可能克服理論與實踐的障礙，讓雙方的跨境經濟合作持續發展。在學理上，將跨境運輸費用、通關成本計入區域產業集聚模型的新地理經濟學（*New Economic Geography*）克服了國際經濟學與區域經濟學之間的矛盾，所以，未來可以從新地理經濟學那裏獲取區域政策洞見²⁴，在基於集聚力的作用之下，運用跨境公共設施、區域開發項目與基金等調控生產要素跨境流動等方面，制定科學的區域公共政策。

22. 李紅：《邊境經濟：中國與東盟區域合作的切入點》，澳門學者同盟，2008年，第二章。

23. 參閱林瑞光：《試論澳門特區政府的區域合作能力建設》，澳門：《行政》第21卷，第79期。筆者認為澳門與珠海雙方都應致力於跨境區域合作能力及機制的構建，達致區域公共治理。

24. Baldwin, R., Forslid, R., Martin, P., Ottaviano, G., & Robert-Nicoud F., *Economic Geography and Public Policy*, Princeton: Princeton University Press, 2003.

從橫琴的例子來看，由於體制、發展程度等等差異，跨境區域合作需要經歷長期的探索及實踐磨合。當然，邊境區域合作不僅僅是某一單方面的產業或管理模式輸出，而是各方以國家整體、大局利益為整合支點，共同開展跨區域治理。

澳門回歸十年來，對外區域合作發展迅猛，成績矚目，而與珠海的跨境合作仍有很大空間與潛力有待開發。橫琴開發是澳珠合作的一個難點，也是未來共同發展的一個切入點。政府間合作及產業界參與正在逐步建立和增強共同開發的支撐點，令人樂觀。在邊境經濟擴展與深化的新形勢下，澳珠跨境合作需要澳珠及上級主管部門逐步尋找到共同支點——大局的利益支點和（“一國兩制”、城市空間、各類跨境流等等）資源支點，以之為紐帶，從之為切入，增厚合作寬度，擴大雙方經濟的公共空間，區域合作將得以可持續發展。

