

# 粵澳合作、珠澳合作與穗澳合作比較研究

李嘉曾\*

隨着祖國內地和澳門特別行政區經濟建設的蓬勃發展與社會狀況的不斷進步，澳門與內地、特別是廣東省的交往合作也不斷深化。與內地的合作已經成爲澳門社會生活中的重要現象和不可缺少的因素。近幾年來，官方文件和媒體報導中屢屢提到內地與澳門的合作，也出現了一些相關的術語。人們陸續接觸到“粵澳合作”、“珠澳合作”和“穗澳合作”等三種不同提法，有時卻並不十分清楚這些概念的準確含義。爲了形成共識以便更好地指導澳門與內地合作的實踐，有必要正本清源，仔細斟酌，對上述三種合作進行一番比較研究。

## 一、三種合作的歷史沿革

儘管人們在生活和工作中會隨意地用到這些名詞，但是仍有必要弄清楚它們的官方出處與文獻歷史。首先讓我們來考察一下這三種合作的由來。

### (一) 粵澳合作

粵澳合作是指廣東省與澳門特別行政區的合作。“粵澳合作是一個源遠流長的歷史話題。自澳門回歸祖國以來，這一話題逐漸從議論轉入實質性的操作。中央政府高度重視，廣東省和澳門特區政府也積極參與，使此事取得了良好的進展。”<sup>1</sup> 在 2003 年及以後出台的《內地與澳門關於建立更緊密經貿關係的安排(CEPA)》以及 CEPA 的一系列補充協議中，是將“內地”視爲一個整體來安排與“澳門”的經貿關係的，並沒有單獨提到澳門與廣東的合作；在廣東省一些地方和部門的相關文件中，雖然已經體現了與澳門合作的思想及措施，但也沒有正式使用“粵澳合作”的概念。

澳門回歸祖國以後，在粵澳兩地領導的交往中，粵澳合作實際上已經在逐漸操作。2001 年兩地建立“粵澳高層會晤制度”並成立“粵澳合作聯絡小組”作爲常設機構；2003 年 12 月“粵澳合作聯席會議制度”正式施行，以後每年召開一次會議商討粵澳合作事宜。<sup>2</sup>

“最近幾年出台的三個重要文件爲粵澳合作指明了前進的方向，也奠定了必要的基礎。”<sup>3</sup> 這三個文件分別是：《珠江三角洲地區改革發展規劃綱要(2008-2020 年)》、《粵澳合作框架協議》和《十二五規劃綱要》。在國家發改委 2008 年制訂、2009 年初頒佈的《珠江三角洲地區改革發展規劃綱要(2008-2020 年)》中，首次明確提出廣東與澳門(以及香港)合作的概念。不過《綱要》是將“粵港澳合作”作爲一個整體來考慮的。該文件在前言中即指出“將與港澳緊密合作的內容納入規劃”，在指導思想中寫明“着力加強與港澳合作”，還將“推進與港澳緊密合作”定爲戰略定位之一。在《綱要》的第十一部份“構建開放合作新格局”中，首次出現“粵港澳合作”的提法：“以粵港澳合作、泛珠三角區域合作、中國—東盟合作爲重要平台，大力推進對內對外開放”。<sup>4</sup> 2011 年 3 月 6 日於北京簽署的《粵澳合作框架協議》無疑是“粵澳合作”概念正式亮相的官方權威版本。在該份文件中，除了標題即開宗明義點明主題外，在導語和總則中數次強調“推進粵澳更緊密合作”、“促進粵澳更緊密合作”、“深化粵澳更緊密合作”以及“探索粵澳合作新模式”；在以下的各章節中還將這一合作具體化爲“粵澳合作開發橫琴”、“粵澳合作產業園區”、“粵澳中醫藥產業合作”、“粵澳金融合作”、“粵澳電信合作”、“粵澳社會保障交流合作”、“粵澳勞動關係與勞動監察合作”等許多項目。<sup>5</sup> 在國務院制訂、全國人民代表大會 2011 年 3

\* 澳門城市大學人文社會科學院教授、澳門社會經濟發展研究中心研究員

月 14 日通過的綱領性文件《中華人民共和國國民經濟和社會發展第十二個五年規劃綱要》中，沿用了《珠江三角洲地區改革發展規劃綱要(2008-2020 年)》的提法，重申“深化粵港澳合作”，但也分別強調要落實“粵港”、“粵澳合作框架協議”<sup>6</sup>，肯定了“粵澳合作”(也包括粵港合作)的合法地位。

## (二) 珠澳合作

珠澳合作是指廣東省珠海市(地區)與澳門的合作。雖然在珠海與澳門之間政府與民間的交往實踐中這一提法被經常使用，但見諸比較權威的文件卻也是最近幾年的事。

“珠澳”合作的提法首見於國家發改委 2009 年初公佈的《珠江三角洲地區改革發展規劃綱要(2008-2020 年)》，該文件在第十一部份“構建開放合作新格局”的“推進與港澳更緊密合作”條目中提出，要“建立深港、港穗、珠澳創新合作機制”，還具體地提到了“珠海橫琴新區、珠澳跨境合作區等合作區域”。<sup>7</sup> 由國家發改委牽頭編制、國務院常務會議於 2009 年 6 月 24 日審議和原則通過、同年 8 月 14 日正式批覆的《橫琴總體發展規劃》，在闡述橫琴開發重要意義的第一章中，提出了共建和培育“珠澳國際都會區”的概念，在以下章節中還提到珠海與澳門“聯合進行招商引資”、開展兩地之間“通關”、“金融”、“信息化”和“土地管理”等領域的創新等等。<sup>8</sup> 這實際上是對“珠澳合作”的具體化和拓展。尤其是在“發展定位”一節中，明確使用了“珠澳合作”的概念：“促進珠江口西岸產業升級發展的新平台，加強珠澳合作”。<sup>9</sup>

在《粵澳合作框架協議》中，珠澳合作被擺到較受重視的位置。文件總則中多次提到“珠澳協同發展”、“澳珠協同發展”，並且在分述時提到“珠海與澳門城市公共交通規劃銜接”、“治理珠澳跨境河涌污染”、“編制澳珠協同發展規劃”等不少具體項目<sup>10</sup>，表明了珠澳合作在粵澳合作中的應有地位。

## (三) 穗澳合作

穗澳合作是指廣州與澳門的合作。穗澳合作是一個較晚出現的提法。在 2011 年 3 月簽署的《粵澳框架協議》中，雖然已經提到穗澳合作的具體項目“澳門與廣州南沙合作規劃”，要求“發揮廣州市建設國家中心城市的優勢，加強澳門與廣州南沙產業發展規劃協調，推進與澳門在文化創意產業、港口物流業、中醫藥產業等領域的合作”<sup>11</sup>；但是並沒有明確提出

“穗澳合作”的概念。

“穗澳合作”的大規模進入公眾視線始於 2011 年 7 月 15 日。是日，國內媒體報導，“澳門特區行政長官崔世安將於本月 18 日率領特區政府代表團前往廣州市南沙區，出席 2011 年穗澳合作會議”。<sup>12</sup> 報導透露，在 2011 年 4 月舉行的粵澳合作聯席會議上，成立了穗澳合作專責小組，這一次是穗澳合作專責小組的首次會議。另據報導，在 2011 年穗澳合作會議以後，“雙方還簽署了《廣州澳門加強會展業合作協議》、《穗澳加強旅遊合作備忘錄》、《2012 澳門·廣州名品展合作備忘錄》和《關於舉辦“2011 年穗澳商協會聯席會暨行業合作對接洽談會”的合作協議》4 項協議”。<sup>13</sup> 種種迹象表明，儘管“穗澳合作”的概念尚未見諸於國家的權威性文件，但已經進入實質性的操作階段。

## 二、三種合作的內在聯繫與區別

### (一) 三種合作的內在聯繫

上述三種合作雖然具有不盡相同的內涵與外延，提出的時間也各有先後；但彼此之間存在着不可分割的內在聯繫，主要表現在以下幾個方面。

#### 1. 總體目標一致

無論是粵澳合作、珠澳合作還是穗澳合作，從總體上看目標是一致的。《粵澳合作框架協議》中對此有比較全面的概括。可用四個具體目標來加以闡釋：“建設世界著名旅遊休閒目的地”，“打造粵澳產業升級新平台”，“探索粵港澳合作新模式示範區”，“拓展澳門經濟適度多元發展新空間”。<sup>14</sup>

《粵澳合作框架協議》還對實現上述總體目標作出兩步走的時間安排。第一步，“到 2015 年，跨界基礎設施網絡初步建成，橫琴開發取得重大進展，珠澳協同發展全面展開，共建優質生活圈和區域融合發展成效顯著，珠江口西岸國際都會區基本建成，澳門經濟適度多元化發展初顯成效”。第二步，“到 2020 年，區域一體化發展格局基本確立，世界著名旅遊休閒目的地基本形成，區域產業升級發展成效顯著，粵澳社會公共服務體系銜接共享，大珠三角世界級城市群基本形成，奠定澳門經濟適度多元發展基本格局”。<sup>15</sup> 不管是粵澳合作、珠澳合作還是穗澳合作，都應當朝着實現上述目標努力奮鬥。

#### 2. 涉及共同主體

粵澳合作與珠澳合作、穗澳合作的第二個內在聯

繫是都涉及一個共同的主體——澳門。合作通常包括兩個(或兩個以上)相對獨立的主體，但不管是粵澳合作、珠澳合作還是穗澳合作，一邊的主體有所不同，而另一邊的主體卻始終是同一個對象。在這種格局下，三種合作的實施將從客觀上產生一個效果，即圍繞澳門這個主體為中心來開展。根據《中華人民共和國澳門特別行政區基本法》規定，澳門特別行政區不僅是“中華人民共和國不可分離的部份”，而且經全國人大常委會授權“實行高度自治，享有行政管理權、立法權、獨立的司法權和終審權”。由於澳門具有的上述特殊性，將使開展這三種合作比內地各地區之間的合作更為便利與高效。

### 3. 內涵相似與外延部份重疊

從相互關係來看，粵澳合作、珠澳合作與穗澳合作並不是孤立無關的，三者之間存在着密切聯繫，特別是各自的內涵與外延有所重疊。如果將粵澳合作比作一個大系統，那麼，珠澳合作與穗澳合作都是這一大系統中的子系統。也就是說，珠澳合作與穗澳合作是包含在粵澳合作之中的。三種合作不僅具有相似的內涵，而且部份外延重疊。例如，珠澳合作的重點項目橫琴開發、珠澳基礎設施對接與同城化發展，穗澳合作的重點項目澳門與廣州南沙合作規劃等，也都是粵澳合作的重頭戲。內涵相似與外延部份重疊的狀況更有利於三種合作的協同開展與統籌兼顧。

### 4. 具有相似的作用與意義

粵澳合作、珠澳合作和穗澳合作都是在珠江三角洲地區發展改革的框架下進行的。在《珠江三角洲地區改革發展規劃綱要(2008-2020年)》中，對於推進廣東與港澳的合作做出了具體部署，包括“推進重大基礎設施對接”、“加強產業合作”、“共建優質生活圈”和“創新合作方式”。<sup>16</sup> 從國家的層面來考慮，開展粵澳合作(包含珠澳合作和穗澳合作在內)的宗旨非常明確：“在‘一國兩制’方針指導下，推進粵澳更緊密合作，促進經濟、社會、文化、生活等方面融合發展，促進澳門經濟適度多元化，攜手建設亞太地區最具活力和國際競爭力的城市群，共同打造世界級新經濟區域，促進區域經濟一體化發展。”<sup>17</sup> 由於珠江三角洲地區的改革發展已經上升到國家戰略的高度，而粵澳合作、珠澳合作和穗澳合作又包含其中，因此必將發揮各自的應有作用，為實現共同的目標而作出貢獻。

## (二) 三種合作的區別

上述三種合作儘管存在密切的內在聯繫，畢竟不

是相同的概念。仔細推敲，彼此之間還是存在明顯區別的，不能混為一談。

### 1. 提出的時間略有先後

無論從概念的提出還是實際操作的角度來考察，上述三種合作在時間順序上都是有先後的。根據前文披露的資料，不難概括出以下兩點認識：

從文獻歷史來看，粵澳合作的概念提出於 2001 年，珠澳合作的概念提出 2009 年 6 月，而穗澳合作的概念出現於 2011 年 7 月；從實踐操作的層面來看，不算民間交往，官方意義上的粵澳合作與珠澳合作自 2001 年以來(甚至澳門回歸祖國以來)一直在進行之中，而穗澳合作則是 2011 年揭開序幕的。

### 2. 涉及的主體有所差別

雖然粵澳合作、珠澳合作與穗澳合作都同澳門一方有關，但三種合作的另一方主體卻是各不相同的。粵澳合作涉及廣東全省，而珠澳合作只涉及珠海市(地區)、穗澳合作只涉及廣州市(地區)。由於從行政區劃的角度來看，珠海市和廣州市都屬於廣東——粵的範圍，因此，粵澳合作的主體實際上涵蓋了珠澳合作與穗澳合作的主體。

### 3. 實施的着眼點和意義略有差異

儘管三種合作的總體目標趨同，內容相關，意義一致，但由於着眼點不同，在表述上還是有所差異的。

粵澳合作顯然具有更為廣闊的視野。《粵澳合作框架協議》的導語中明確表示，制定該協議的目的是落實《珠江三角洲地區改革發展規劃綱要(2008-2020年)》等三個重要文件，從而“推進粵澳更緊密合作，推動廣東科學發展和澳門經濟適度多元發展”。<sup>18</sup> 在具體目標中也十分注意這種宏觀的視角。例如，在“打造粵澳產業升級發展新平台”目標下，粵澳合作追求的是“依託澳門國際商貿服務平台，對接廣東產業轉型升級和‘走出去’戰略，集聚國內外優勢資源，強化澳門經濟適度多元發展動力，提升大珠江三角洲區域與歐盟、東盟與葡語國家等的合作水平”<sup>19</sup>，可見視角比較開闊，氣魄也是比較雄偉的。

沒有找到合適的文字來概括珠澳合作及穗澳合作的着眼點與意義，但橫琴開發是珠澳合作的重點項目，在一定程度上可以代表珠澳合作，不妨用橫琴開發的相關文字來加以討論。《橫琴開發總體規劃》中闡述得比較清楚：推進橫琴開發“有利於構建粵港澳緊密合作的新載體。為珠三角地區‘科學發展、先行先試’創造經驗”，“有利於促進澳門經濟適度多元發展和維護港澳地區長期繁榮穩定”，“有利於共建珠澳國際都會區，重塑珠海發展新優勢、培育珠江口

西岸地區新的增長極”。<sup>20</sup> 特別需要注意的是最後一個“有利於”，不難看出，珠澳合作僅將目光聚焦在“珠澳國際都會區”和“珠江口西岸”的較小範圍內，不似粵澳合作那樣着眼於整個珠江三角洲地區和廣東省全境。

### 三、強化三種合作的理性思考

既然粵澳合作、珠澳合作與穗澳合作總體目標一致且具有相似的作用與意義，努力完成這三種合作便成爲澳門及廣東、珠海、廣州政府與民眾義不容辭的職責。從管理學的原理出發，有必要對如何進一步強化三種合作進行一番理性的思考。

儘管上述三種合作存在着差別，畢竟因內在聯繫而成爲一個整體。用系統科學的術語來概括，三種合作組成了一個大系統。“系統就是若干相互聯繫、相互作用、相互依賴的要素結合而成的，具有一定的結構和功能，並處在一定環境下的有機整體……系統的各要素之間、要素與整體之間，以及整體與環境之間，存在着一定的有機聯繫，從而在系統的內部和外部形成一定的結構”。<sup>21</sup> 對於本文討論的三種合作這個系統，應當有效地強化管理，關鍵在於運用系統原理來進行宏觀控制。

系統原理“包括整體性原理、動態性原理、開放性原理、環境適應性原理、綜合性原理等”。<sup>22</sup> 針對粵澳合作以及珠澳合作、穗澳合作的實際情況，可以在系統原理的指導下從以下幾個方面來端正思路，提高認識：

#### (一) 倡導全局觀念，體現整體性原理

整體性原理是指“系統要素之間的相互關係及要素與系統之間的關係以整體爲主進行協調，局部服從整體，使整體效果爲最佳”。<sup>23</sup>

在三種合作組成的大系統中，珠澳合作和穗澳合作是子系統，是局部；粵澳合作是母系統，是整體。三種合作應圍繞粵澳合作爲主進行協調。具體地說，就是要倡導全局觀念，從整個珠江三角洲以至泛珠三角的大局出發考慮問題。中央政府已經把珠江三角洲未來二十年的改革發展上升到國家戰略的高度，因此，無論是珠澳合作、穗澳合作，都要考慮粵澳合作的大局；而粵澳合作還要考慮將來可能發展的澳門與珠江三角洲其他地區，乃至澳門與泛珠三角地區的合作，爲更廣泛的大系統內的大合作奠定基礎。

#### (二) 及時反饋調節，體現動態性原理

動態性原理是指“系統作爲一個運動着的有機體，其穩定狀態是相對的，運動狀態則是絕對的，系統……作爲一種運動而存在”。<sup>24</sup>

根據辯證唯物主義的原理，事物總是發展變化的，不會保持固定的狀態，也不會永遠停留在原有的水平上。三種合作同樣如此。在根據已經形成的文件實施粵澳、珠澳和穗澳合作的過程中，要根據實踐的情況及時獲取信息，及時瞭解反映，依照不同效果的反饋對原有計劃或目標作出適當的調節甚至修正。在已經形成的相關文件中，有些分階段地提出了不同層次的目標。對於後一層次的較高目標，應當根據前期計劃的執行情況進行或階段性的總結，然後作出適當的反饋調節。對那些涉及較長時期的計劃(規劃)尤其應當如此。

#### (三) 加強交流來往，體現開放性原理

開放性原理是指“任何有機系統都是耗散結構系統，系統與外界不斷交流物質、能量和信息，才能維持其生命”。<sup>25</sup>

耗散結構理論是 1977 年諾貝爾化學獎得主普里高津提出來的。他認爲，“只有在非平衡系統中，在與外界有着物質與能量交換的情況下，系統內各要素存在複雜的非線性相干效應時才可能產生自組織現象，並且把這種條件下生成的自組織有序態稱之爲耗散結構”。<sup>26</sup> 耗散結構理論提出後受到高度重視與廣泛應用，一些學者將這一概念移植到社會科學領域，也取得許多出色的成果。根據這一原理，系統之間物質、能量和信息的廣泛交流是系統通過自組織逐步走向有序的必要條件。那麼，三種合作同樣如此。應當不斷加強澳門與珠海、廣州、廣東等地的交流來往，包括人員、物資、思想和經驗等的廣泛交流，保持全方位的相互開放，促使系統不斷提高自組織程度而逐步走向有序狀態。

#### (四) 逐步擴大範圍，體現環境適應原理

環境適應原理是指“系統不是孤立存在的，它要與周圍發生各種聯繫……如果系統與環境進行物質、能量和信息的交流，能夠保持最佳適應狀態，則說明這是一個有活力的理想系統”。<sup>27</sup>

環境適應原理可以視爲開放性原理的另一種表現形式，不過它關注的是系統與環境(系統外)的相互關係。一方面，系統無法脫離環境，因此三種合作不可將自己封閉起來，要通過廣泛的交流尋求與賦存環

境的適應與協調。另一方面，系統和環境是相對的，可以發生變化甚至互換位置，因此合作的範圍應當逐步擴大，要致力於將環境逐步納入合作的範圍(由珠澳、穗澳而至粵澳，進而擴大到珠三角—澳門，甚至泛珠三角—澳門)，增強系統的活力而使之更趨理想化。

#### (五) 力求統籌兼顧，體現綜合性原理

綜合性原理是指“把系統的各部份各方面和各種因素聯繫起來，考察其中的共同點和規律性”。<sup>28</sup>

系統的複雜性決定了對系統管理的綜合性。首先，珠澳合作、穗澳合作與粵澳合作儘管具有共性，但也都有自己的個性。從具體計劃來看，三種合作皆有各自的重點任務，因此必須區別情況，分別對待。其次，三種合作的並不是單一的經濟合作，還包含科學技術、文化、藝術、教育、衛生、體育以及社會發展的諸多領域；即便是經濟領域，也涉及商貿、交通、旅遊、餐飲、服務等許多產業，還有新興的會展、物流、文化創意等產業。因此，三種合作可以稱為包羅萬象的複雜系統，涉及體制、政策、組織機構、思想觀念、文化形態和社會風俗等方方面面，不是單一的職能部門在業務的範圍內就能管理好的。一定要具有足夠權威和層次的綜合性機構，統籌兼顧地實施管理。聯席會議之類鬆散性的機制能否勝任三種合作的重大使命，有待實踐來作出檢驗。

### 四、實踐三種合作的注意要點

認真考察研究粵澳合作、珠澳合作和穗澳合作的來龍去脈及其相互聯繫與區別，特別是進行必要的理性思考，正是為了更好地指導未來的實踐。現從以下四方面提出深化三種合作時應當引起注意的問題。

#### (一) 充分發揮共同主體澳門的優勢

前已述及，澳門是三種合作的共同主體，換言之，這三種合作能否順利進行，一方面與澳門休戚相關，另一方面也取決於澳門能否真正發揮作用。從“一國兩制”的總體格局和珠三角地區的實際情況出發，澳門存在着明顯的優勢，理當發揮其應有的特殊作用。澳門在“一國兩制”格局中的優勢主要體現在以下四個方面：

第一，政策優勢。“澳門作為中華人民共和國的一個特別行政區，其獨享的一些優惠政策是內地其他

行政區劃可望而不可及的。《中華人民共和國澳門特別行政區基本法》明確規定，在澳門特別行政區‘保持原有的資本主義制度和生活方式，五十年不變’；同時又賦予澳門特區在對外事務方面享有許多權利，如在適當領域以‘中國澳門’的名義，單獨地同世界各國、各地區及有關國際組織保持和發展關係，簽訂和履行有關協議；以‘中國澳門’的名義參加不以國家為單位參加的國際組織和國際會議。”<sup>29</sup> 這些政策方面的優惠，必定給粵澳及珠澳、穗澳合作帶來很大的方便。

第二，文化優勢。經濟發展離不開文化底蘊。在文化的傳承和創新方面，澳門得天獨厚。五千餘年中華文化的傳承積澱，近五百年西方文化的滲入與影響，近代民主思想和對外開放意識的發源，使澳門容納了東方文化與西方文化中的許多精華。在中國近現代史上，以珠江口地區、特別是澳門為載體發展起來的香山文化曾經對推動中國順應時代潮流發揮過重要作用，鄭觀應、孫中山、容闈等思想家、革命家和先驅者的出現就是例證。在當今形勢下，澳門獨特的文化內涵同樣可以作為本地區合作與發展的紐帶。

第三，經濟優勢。經濟領域的合作是以澳門為共同主體的三種合作的主要內容，需要強有力的資金支持。據媒體報導，僅橫琴開發至 2015 年就需要資金約 2,000 億元人民幣，融資的任務非常繁重。2010 年，澳門全區的地方生產總值已達 2,237.43 億澳門元，人均近 41 萬澳門元，約相當於 5.12 萬美元。澳門如此強大的經濟實力足以成為三種合作的堅強後盾。2011 年 6 月 19 日，澳門政府出資成立澳門投資發展股份有限公司，為動用資金支援橫琴開發建立了有效渠道。珠澳合作如此，穗澳合作和粵澳合作同樣可行。

第四，區位優勢。“在粵港澳三足鼎立、互為犄角而相互依存的格局中，澳門是不可或缺的一環。地處珠江口咽喉地帶，鎮守珠三角地區大門的澳門，其重要地位是任何其他地區所無法取代的。”<sup>30</sup> 在港珠澳大橋建成之後，這一優勢還會進一步顯現。澳門必將為上述三種合作的順利開展提供諸多的有利條件。

#### (二) 各自準確定位，避免厚此薄彼

粵澳合作、珠澳合作與穗澳合作具有不盡相同的目標和着眼點，理應找準自己的定位，各自努力完成既定的任務。從國家戰略的高度來看，無論是粵澳合作、珠澳合作還是穗澳合作，都有其特定的作用與意義，不能互相取代，更不應厚此薄彼。

然而，事實卻使人們產生疑惑甚至憂慮。例如，

珠澳合作和穗澳合作同樣是廣東省轄下某個地區與澳門的合作，且珠澳合作提出在先，在政策定位上更受重視(《橫琴總體發展規劃》和《粵澳框架協議》中都已明確提出)，因地理、歷史和社會的因素(與澳門的關係)所決定而更容易取得顯著的社會經濟效益；但是，這兩種合作的“政治待遇”卻顯然不同。

有文章指出：“出席珠澳合作專責小組會議的雙方最高首長，珠海方面是一位副市長，澳門方面則是一位司長(運輸工務司司長)。出席穗澳合作會議的雙方最高首長，則分別是廣州市市長和澳門特別行政區行政長官，且中共廣州市委書記還在會議期間會見澳門特首。由此可見，珠澳合作的‘級別’要低於穗澳合作。”<sup>31</sup> 另外，“從輿論和社會評價來看，兩種合作之間也有明顯差別。媒體雖然對珠澳合作作出了高度評價，但用詞適可而止，無非是‘進一步貫徹落實《粵澳合作框架協議》’、‘全面構建珠澳協同發展新格局’等，還是比較實事求是的。然而，對穗澳合作評價的用詞就華麗多了。請看一篇報導的新聞導語：‘7月18日，澳門特首崔世安與廣州市市長萬慶良握手一刻，開啓了穗澳合作新紀元。’此外，類似‘穗澳合作進入全新發展階段’、‘合作層次從區域戰略上升為國家戰略’之類高調詞句亦屢見不鮮。”<sup>32</sup>

爲甚麼會出現上述現象？“主要原因之一是官本位制在作怪。廣州市是副省級行政區劃，其級別高於地級市的珠海，從政治的角度來考慮，就應該佔上風，所以經濟因素、社會因素等都可以置於從屬地位甚至忽略不計。”<sup>33</sup> 我們要爲後來居上的穗澳合作叫好，但也不免爲不溫不火的珠澳合作鳴不平。希望在推進各方面合作的過程中尊重客觀規律，不要用政治因素來干擾經濟與社會事務。

### (三) 主體之間顧全大局，協調配合

粵澳合作與珠澳合作、穗澳合作之間的內在聯繫是事物的本質，合作的主體各方又利益一致，理應精誠團結，密切合作。但是，由於主體之間存在着政治制度、社會狀況、經濟結構和文化習俗等方面的差

異，有時難免出現不盡人意的情况。僅以珠海與澳門的合作爲例。有研究者指出：“珠海市、澳門特別行政區兩地政府作爲兩個地方利益的維護者，在地區經濟發展過程中，追求本地區利益最大化的目標必然導致地方保護主義、市場分割、資源浪費等問題”；“地方利益衝突的客觀存在與區域合作的內在需求的矛盾成爲珠澳協同發展急需解決的問題”。具體表現在“合作意識問題”、“經濟差距問題”和“利益協調機制問題”等方面。<sup>34</sup> 珠海與澳門之間的類似問題，同樣也存在於澳門與廣東、澳門與廣州之間。因此，合作各方應當跳出自身利益的小圈子，以區域發展、國家戰略和民族崛起、國家興旺的大局爲重，通力合作，協調配合，爭取共贏。

### (四) 大膽創新，力爭有所突破

粵澳合作、珠澳合作與穗澳合作都是澳門回歸祖國之後，特別是祖國大陸改革開放深入發展時期出現的新生事物，“沒有前例可以依據，沒有經驗可以借鑒”，全憑承擔和參與這一歷史重任的各方“大膽探索，銳意創新，闖出一條前人沒有走過的路來”。<sup>35</sup> 2011年8月22日，廣東省人民政府和澳門特別行政區政府聯合舉行“《粵澳合作框架協議》暨橫琴政策創新宣講會”，着重宣講了7月14日下發的《國務院關於橫琴開發有關政策的批覆》。《批覆》賦予橫琴開發更多的實驗權，明確要求橫琴開發過程中創新通關制度，加快管理體制和發展模式創新，“力爭在改革開放的重要領域和關鍵環節率先取得突破，爲珠三角‘科學發展、先行先試’創造經驗和提供示範”。既然橫琴開發是珠澳合作的重頭戲，珠澳合作又是粵澳合作的必要組成和穗澳合作的兄弟項目，那麼，中央政府推進橫琴開發的思路以及賦予橫琴開發的種種政策優惠，同樣可供粵澳合作、珠澳合作與穗澳合作參考借鑒。但願這三種合作抓住天時、地利、人和具備的難得機遇，大膽創新，力爭有所突破，爲早日實現既定的宏偉目標做出應有的貢獻。

### 註釋：

<sup>1</sup> 李嘉曾：《粵澳合作的藍圖與期待》，載於《澳門日報》，2011年4月13日，第F2版。

<sup>2</sup> 姜姍姍：《回歸以來的粵澳合作關係》，載於《澳門經濟社會發展報告(2008-2009)》，轉引自騰訊新聞：[http://news.qq.com/a/20091218/002164\\_2.htm](http://news.qq.com/a/20091218/002164_2.htm)，2011年9月16日。

- 3 同註 1。
- 4 國家發展和改革委員會：《珠江三角洲地區改革發展規劃綱要(2008-2020 年)》，載於人民網：<http://politics.people.com.cn/GB/1026/8644751.html>，2011 年 9 月 16 日。
- 5 《粵澳合作框架協議》，載於新華網：[http://news.xinhuanet.com/gangao/2011-03/06/c\\_121154874.htm](http://news.xinhuanet.com/gangao/2011-03/06/c_121154874.htm)，2011 年 9 月 16 日。
- 6 《中華人民共和國國民經濟和社會發展第十二個五年規劃綱要》，載於新華網：[http://news.xinhuanet.com/politics/2011-03/16/c\\_121193916.htm](http://news.xinhuanet.com/politics/2011-03/16/c_121193916.htm)，2011 年 9 月 16 日。
- 7 同註 4。
- 8 《橫琴總體發展規劃》，載於珠海市投資促進局網：<http://investzhuhai.gov.cn/old/cn/>，2011 年 9 月 16 日。
- 9 同上註。
- 10 同註 5。
- 11 同上註。
- 12 中新網記者：《崔世安將率團訪問廣州，穗澳合作提速》，載於中國新聞網：<http://www.chinanews.com/ga/2011/07-15/3185586.shtml>，2011 年 9 月 17 日。
- 13 馬曉澄：《穗澳合作打造南沙成合作示範區》，載於新華網：[http://news.xinhuanet.com/local/2011-07/18/c\\_121684921.htm](http://news.xinhuanet.com/local/2011-07/18/c_121684921.htm)，2011 年 9 月 17 日。
- 14 同註 5。
- 15 同上註。
- 16 同註 4。
- 17 同註 5。
- 18 同上註。
- 19 同上註。
- 20 同註 8。
- 21 《系統原理》詞條，載於百度百科：<http://baike.baidu.com/view/4260562.htm>，2011 年 9 月 28 日。
- 22 周三多、陳傳明、魯明泓：《管理學——原理與方法》，上海：復旦大學出版社，2005 年，第 4 版。
- 23 同上註。
- 24 同上註。
- 25 同上註。
- 26 《普里高津》詞條，載於百度百科：<http://baike.baidu.com/view/387762.htm>，2011 年 9 月 30 日。
- 27 同註 22。
- 28 同上註。
- 29 李嘉曾：《世博經濟與澳門的發展優勢》，載於《澳門月刊》，2011 年，2 月號，總 169 期。
- 30 同上註。
- 31 思鳴：《珠澳合作與穗澳合作小議》，載於《澳門月刊》，2011 年，8 月號，總第 175 期。
- 32 同上註。
- 33 同上註。
- 34 綦佳：《基於合作博弈的珠澳協同發展研究》，載於《“一國兩制”研究》，第 9 期，2011 年。
- 35 思鳴：《澳門要從建設“特區中的特區”中獲得發展機遇》，載於《澳門月刊》，2011 年，9 月號，總第 176 期。