

自貿區背景下橫琴新區的協同治理問題研究

殷旭東*

隨着橫琴新區開發的深入以及國務院對橫琴自貿區申請的批覆，珠澳合作進入了一個新時代。雖然在澳門回歸後的十多年時間裏，珠澳雙方有過一些民間的或者半官方的磋商和合作，但是由於種種原因，這種磋商與合作始終處於一種“低吟淺唱、欲走還留”的局面。鑒於珠澳之間無論是制度還是產業，均有較大的非連續性跨度，在歷次珠澳合作的磋商和實踐中，一旦涉及實質性的利益糾葛，珠澳雙方都無法站在對方的立場全面考慮，更多的是從自身角度出發，糾結於對方從合作中“佔到了多少便宜”。經過十多年的反復商討論證，珠澳雙方總算對雙邊合作與互補的問題基本達成了理念上的一致，但是具體到雙方的合作實踐而言，卻仍然是乏善可陳。這就更加加重了人們對橫琴開發的期望值。雙方在橫琴實現良好合作的基礎應該是橫琴新區開發獲得極大的成功，而這種成功的主要內容，則是新區的協同治理以及由此引發的珠澳合作新模式。

一、橫琴在珠澳一體化中的紐帶作用

(一) 橫琴開發：珠澳經濟融合的選擇

作為近在咫尺、緊密相連的兩個城市，澳門與珠海之間的關係歷來都是人們關注的焦點問題。自 1999 年澳門回歸以來，澳門與內地之間的經貿交流和人員來往日益密切，與珠海之間的相互關聯和影響日漸濃重。不過，兩地的關係始終存在着一個顯著的悖論：人員交流和民間經濟往來發展迅猛，但兩地的官方經濟協作關係始終未能確立。有學者研究過兩地之間的關係認為，這種局面的出現有來自兩個方面的原因，其一是珠澳之間經濟結構迥異，很難通過協同發展或者互補的方式加深協作；其二是在“一國兩制”的背

景下，珠澳兩地政治地位並不對等，這也導致在雙方關於協作的對話中，澳門始終處於主導者地位而要求珠海處於配合者地位，這種不對等的關係在很大程度上造成了珠澳雙方合作態度上的敷衍，在涉及自身重大利益的問題上很難站在對方立場上來考慮。鑒於這兩個方面的原因，珠澳雙方雖然在歷次協商中力陳合作的好處與美好前景，但換來的卻是屢次合作以失敗收場，這在 2003 年開始的“珠澳跨境工業區”的合作中就得到了極好的印證。

2003 年 12 月 5 日，國務院正式批准成立珠澳跨境工業區，工業區按其所在地分為珠海園區和澳門園區，其中珠海園區面積約 29 萬平方米，澳門園區面積約 11 萬平方米，兩個園區之間由一條水道作為隔離，中間有專門口岸通道連接。跨境工業區旨在發揮“一國兩制”的優勢，充分利用《內地與澳門關於建立更緊密經貿關係的安排》實施帶來的機遇，實現珠澳兩地優勢互補、資源共享和共同發展，是在“一國”的前提下，不同制度下的區域經濟合作的一項有益嘗試，是“一國兩制”的結合點，並為泛珠三角區域合作提供一個發展與服務平台。這次在“一國兩制”基礎上進行的珠澳經濟合作，本應成為兩地經濟協作關係的一次有益探索，但最終結果卻令人非常失望。按照跨境工農業區的有關規定，海關對跨境工業區內企業實行“一綫放開、二綫管住、區內自由流轉”的監管理念，對貨物進出口則採取“一次申報，一次審單，一次查驗”的新通關模式。按照 2007 年 3 月 8 日公佈、4 月 8 日開始實施的《中華人民共和國海關珠澳跨境工業區珠海園區管理辦法》，跨境工業區珠海園區作為海關特殊監管區域實行保稅區政策，與中國境內的其他地區之間進出貨物在稅收上實行出口加工區政策。海關對珠海園區與境外之間進出的貨物實行備案制管理，由區內企業提出書面申請，

* 珠海市行政學院經濟管理教研室副教授

經批准後辦理集中申報手續，不實行進出口配額、許可證件管理。珠海園區內貨物運往區外視同進口，海關按照貨物進口的有關規定辦理手續。這一管理辦法，為中國首個享受“保稅區+出口加工區進出口稅收政策+專用口岸”三重優惠政策的海關特殊監管區域提供法律保障。跨境工業區的優惠政策很快吸引了珠澳兩地逾 60 家企業註冊入駐。讓投資者始料未及的是，半年後，有關部門卻以軟硬件設施尚未完備等藉口，沒有兌現管理辦法的規定，在珠海園區採用了一套極為繁複的進出口報關程序和監管模式。如在貨物進出口通關問題上，珠海園區與境外之間進出貨物的監管，同園區與區外之間進出貨物的監管並無二致。這就等於貨物從區外出口至境外，需要報三次關，即國內出口報一次，進入珠海園區報一次，出珠海園區進入澳門園區再報一次。在這種出爾反爾的制度安排背景下，珠澳跨境區逐漸步入衰落的軌跡，大批區內企業開始撤離，最後，整個園區僅剩下三、四家還在運行，其他企業大都人去樓空，跨境工業區名存實亡，陷入困境。

隨着珠澳兩地經濟的各自快速發展，珠澳跨境工業區的合作失敗又一次走進人們的視野。珠澳跨境工業區雖然未能為珠澳兩地帶來預期的合作效果，但其促進兩地經濟互補互融的思路卻引發了兩地的思考，包含兩方面內容：第一，就是珠澳雙方是否需要經濟協作？第二是珠澳雙方經濟協作的出路在哪裏？第一個問題不言自明，珠澳跨境工業區的建立，是因為符合澳門製造業拓展空間的發展需要以及珠海可以通過制度創新來探索與澳門經濟協作的路徑，不論從澳門經濟多元拓展還是珠海的深化改革利益出發，都具有非常現實的實踐價值和意義；第二個問題則存在更多的未知領域，珠澳跨境工業區的建

立，雖然可以促進珠澳經濟的融合，但對珠澳雙方的利益分成以及制度成本來說，卻並不對稱，也許這才是珠澳跨境工業區合作失敗的最關鍵原因。

橫琴新區的開發實施後，珠澳經濟的協作和融合迎來了新轉機。首先，橫琴新區的開發經過多年的反復論證和深思熟慮，被中央定位為“一國兩制”下探索粵港澳合作模式的示範區、深化改革開放和科技創新的先行區以及促進珠江口西岸地區產業升級的新平台。其中促進珠江口西岸地區產業升級，內含的主要任務之一就是拓展澳門的產業發展和教育科研空間，促進澳門經濟適度多元化；其次，橫琴新區被定義為粵港澳合作新模式探索的先行先試區、“比特區更特”的新型示範區，在行政管理和經濟制度創新方面有着更大的操作空間，較比珠澳跨境工業區有着更加優惠的政策優勢。橫琴新區開發的總體規劃得到中央批覆之後，受到社會廣泛關注的同時，也帶來了人們對橫琴新區制度創新領域的期待，如何通過制度創新破解珠澳合作歷史上的循環和死結，實現珠澳經濟社會的真正一體化，促進珠江口西岸的全面發展，成為橫琴新區將要承載的重大使命。

(二) 區域經濟結構的斷裂與彌合

澳門與珠海實現區域經濟一體化的最大障礙來自於雙方經濟結構的斷裂——地緣制度與經濟內容的不連續。澳門的經濟結構以博彩旅遊休閒為龍頭，帶動會展、商業零售、金融、飲食業等相關服務業發展為其主要產業，特別是博彩旅遊業，已經形成“一業獨大”的局面，使得澳門經濟結構嚴重失衡，累積風險日益增大，無論是從發展前景還是從控制系統風險的角度，都面臨經濟結構的多元化調整。珠海則主要重心在工業，服務業中金融保險、不動產。

表 1 2012 年澳門、珠海經濟結構的對比

地區 產業	珠海		澳門			
		%	%	%		
第一產業		-	2.59	-	0	
第二產業 (前 3 名)	工業	47.9	51.6	製造業	0.7	6.2
	建築業	3.7		電力、氣體水的生產分配	0.8	
	-	-		建築業	4.7	
第三產業 (前 3 名)	金融保險、不動產、租賃及商業服務	16.7	45.8	博彩業	45.9	93.8
	批發零售及餐飲住宿	12.9		金融保險、不動產、租賃及商業服務	17.5	
	信息傳輸、計算器服務和軟件	3.6		批發及零售業、維修、酒店及飲食業	15.6	
合計		84.8	100		85.2	100

資料來源：《珠海統計年鑒 2013》、《澳門統計年鑒 2013》(澳門 2013 年數據到 2014 年 12 月 18 日公佈)。

產、租賃及商業服務、批發零售及餐飲住宿等產業各自佔據一定的份額。從表中數據可以看到，隨着澳門經濟向博彩業的快速集中，其第三產業的比重已經以壓倒性的優勢佔領了整個國民經濟的重心，而珠海的經濟結構則在向着高新技術、高端製造業、高端服務業以及特色農業和海洋產業的方向發展，隨着珠海“三高一特”戰略思想的確立，留給珠澳兩地區域磨合的時間越來越緊。在兩地經濟的相對獨立運行軌跡中，基本看不出30年來有任何相互協作、相互交融的跡象，珠澳跨境工業區設立之初雖然出現了短暫的曙光，但基於種種原因的掣肘導致最終歸於沉寂。雖然近在咫尺，但產業結構、經濟內容、發展思路等重大問題不僅未能實現溝通和融合，從近年來的態勢來看，雙方還有進一步漸行漸遠的可能。

區域經濟內容斷裂固然是造成兩地合作困難的根本原因，而兩地制度和文化的非連續也使得雙方合作成本大大增加，則更是兩地交流不暢的重要原因。珠澳兩地曾就區域經濟合作問題進行過多次的磋商和研討，雖然在兩地發展的相互依賴問題上達成了共識，但在如何建立雙方區域合作的平台和機制以及合作內容方面，則久久未能形成一致意見。這種狀況的持續存在大大影響了珠澳雙方對合作前景的預期，也在一定程度上降低了珠澳區域在珠三角發展中的重要性，當然，這也極大提升了珠澳區域融合的緊迫性。

(三) 港珠澳大橋提升橫琴開發的戰略價值

港珠澳大橋的修建，開啟了粵港澳合作的新紀元。對於珠澳兩地而言，大橋聯通的不僅僅是珠江對岸的香港，也為珠澳合作打開了新的空間。不過，具體到對正在展開的粵港澳新一輪合作的升級版而言，還不是空間的拓展那麼簡單，更為重要的是，它創造了粵港澳之間實現製造業與服務業深度融合的契機，而橫琴的制度創新功能恰好能夠為這個契機提供一個實驗性的平台。

港珠澳大橋興建的計劃始於1983年，當時香港合和集團主席胡應湘提出修建伶仃洋大橋聯通香港與澳門、珠海的構想，得到了時任珠海市委書記梁廣大的大力支持，1997年12月，伶仃洋大橋項目獲國務院批准立項，但是修建伶仃洋大橋的項目構想出台之時在香港受到了冷遇。1997年根據英美顧問公司的報告，認為香港並沒有急迫的建橋需要，建議到2020年才考慮修建跨海大橋，而澳門政府則擔憂大橋建成時候自己會被邊緣化，故也表示反對建造，因此當時大橋的修建計劃戛然擱淺。20多年來，圍繞伶仃洋大

橋要不要修建、何時修建、如何修建等問題各利益方展開了激烈的爭論。直到2002年，香港和廣東省政府似乎同時在大橋要不要修建的問題上下定了最後決心，時任香港特別行政區行政長官董建華以全國政協委員、香港策略發展委員會委員身份把一份“關於興建由香港大嶼山至澳門、珠海的粵港澳跨海大橋”的建議帶到了北京，向中央建言建橋的迫切性。幾乎與此同時，廣東省常務副省長歐廣源帶團赴香港招商時表示，廣東計劃建設從深圳至珠江西岸的跨海大橋。這時候，香港方面已經感到時不我待，經過細緻的討論，最終提出由香港聯通珠海、澳門的“單Y”建橋方案，並最終獲得中央和廣東省的認同，經過5年多的論證和協調，港珠澳大橋於2009年12月15日正式開工建設，預計2016年建成通車。

港珠澳大橋的興建，為橫琴新區提供了一個更加廣闊的創新空間。雖然橫琴新區開發之初即定位為“粵港澳合作示範區”，但由於香港與橫琴在地理上並不相接，港珠澳大橋的修建，才真正實現了橫琴“穿越珠澳”聯通港澳的重要地位。港珠澳大橋作為聯繫香港與珠江口西岸核心城市的唯一通道，不僅將對珠三角的區域交流產生重大影響，還將成為連接珠三角與中國內地西南地區的重要樞紐。屆時橫琴將通過大橋將香港、澳門、珠海三地連接成半小時城市圈，通過建立與香港、澳門、珠海三地更緊密的地理關係，橫琴將是未來粵港澳合作的核心地區，它的成果將可以直接為粵港澳合作的實踐提供制度供給。

二、橫琴新區開發面臨的協同治理問題探析

(一) 新區治理：非連續制度環境

橫琴新區成立後，面臨的首要問題就是未來新區的治理按照何種模式進行。作為一個以制度創新為主要目的而設立的國家級新區，顯然不能滿足於依靠享受國家特殊政策而快速發展的開發區，橫琴還承載着珠澳兩地對非連續制度環境下的區域合作模式進行探索的重要任務。

改革開放之初，毗鄰香港的深圳充分利用了香港產業轉移的機會，與香港一起創造了跨制度經濟合作的成功典範，而與澳門相鄰的珠海卻始終沒有與澳門之間形成默契。澳門回歸後，借助博彩旅遊業的爆發，經濟增長令舉世矚目，卻未能對珠海的經濟產生輻射作用，論及距離的遠近，珠澳之間比港深之間更加方便和便捷，之所以合作結果大相徑庭，究其原

因，首要在於“一國兩制”下制度的非連續性。雖然當初港深之間的合作也存在這個問題，但在改革開放之前，香港的製造業已經發展得非常繁榮，中國內地開放之時，香港正需要結構調整，因此大批的製造業企業隨着中國內地的市場開放而成為深圳產業發展的主力軍，澳門的情況則與香港有着非常顯著的不同。回歸之前，澳門只是一個各方面特色不太顯著的國際化城市，製造業、商業、旅遊業、博彩業、金融業等均不是很突出，雖然國家把珠海作為配套澳門回歸而設立為經濟特區，但由於澳門的產業優勢並不明顯，而且珠海在自身城市發展定位上一開始就沒有為初級製造業留下位置，故珠澳合作的廣度和深度都遠遠不及先期開展的港深合作。待到澳門回歸之後，藉着中央的“自由行”政策以及澳門政府的賭權開放舉措，澳門經濟實現了連續十多年的飛速增長，經濟實力提升迅猛，但與此同時，由於“一國兩制”的影響，珠澳之間始終未能形成有效的、常態化的溝通模式和溝通渠道。在雙方互不需要時，老死不相往來；在珠海需要澳門的時候，往往遇到種種溝通困難，而在澳門需要珠海的時候，則可以直接通過中央達成目的。這種非連續、不對等的溝通模式造成了極為嚴重的後果。由於珠澳兩地在制度上的巨大差異，珠澳雙方在合作問題上的思路、做法、達成目的的路徑都不相同，澳門在中央的支持下，為了達成目的往往忽視珠海的感受，而在珠海關心的問題上又缺少耐心關注的情懷。筆者接觸過多個部門的珠海幹部，幾乎所有人都有兩個方面的情感流露：一方面對澳門政府的種種做法頗有微詞，另一方面又對澳門的經濟社會以及制度安排瞭解甚少。長此以往，不僅會造成珠澳雙方溝通越來越困難，更加令人擔憂的是將來的珠澳合作有可能形成低效率的路徑依賴而影響合作成效和合作前景。這對於珠澳雙方未來的發展將是一個極為危險的信號。

按照中央開發橫琴的設想，橫琴新區將建設成為制度創新的“試驗區”，其中的含義應該包括三個方面。第一，在經濟內容上進行粵港澳合作的新嘗試，在 CEPA 的基礎上將粵港澳經濟合作推向新的層面；第二，希望通過創新探索，消除或降低粵港澳經濟合作過程中的制度成本；第三，通過與港澳體制的交流，利用橫琴具有立法權的有利條件，進行社會治理領域的創新探索。

（二）珠澳因素在橫琴治理中的角力

橫琴作為一個以制度創新為核心的國家級新

區，其最主要的優勢就是地理上毗鄰澳門，再就是國家政策上具有立法優勢。通過珠海與澳門的協作交流在橫琴實施，必然要體現這兩種優勢。而所謂優勢往往也是一把雙刃劍，在橫琴治理問題上，珠澳仍然存在諸多的角力因素。

首先，珠澳對橫琴利益的分配問題存在角力。橫琴新區開發前，澳門曾多次表達希望能夠將橫琴整體租借的願望。在中央態度逐漸明朗之後，眼見整體租借已經不可能，澳門轉向更加務實的進駐橫琴策略。澳門大學整體搬遷橫琴、橫琴中醫藥產業園、粵澳合作產業園等目標的實施，澳門因素在橫琴的印記逐漸深入，中央關於橫琴新區助力澳門產業多元化的戰略初步落實。隨着澳門方面在橫琴的深入紮根，珠澳雙方利益糾葛也在逐步顯現，利益分配的博弈也全面展開，與此同時出現的是，利益分配不均衡時的矛盾與紛爭。如澳門大學橫琴校區的興建，需要在橫琴徵地 1 平方公里，如果按照橫琴土地的市場價以及征地成本估算，至少價值人民幣數十億元，但在澳門大學徵地、補償、建設的全過程中，澳門方面花費不足 10%。由於是中央決定的“政治任務”，珠海方面雖然有想法，但還是積極配合實施。而珠海方面在進行橫琴開發的實施過程中，亦未能深入照顧到規劃中提及的澳門產業多元化目標，不僅在橫琴產業的審批上未能照顧澳門企業，而且設立准入門坎，對澳門企業入駐橫琴造成一定的障礙，也引起了澳門方面的微辭。

其次，管理體制的衝突。橫琴被定位為粵港澳合作示範區，且新區開發的主要目標之一就是要配套澳門的發展，未來的橫琴新區中澳門居民的比例將佔重要份額。雖然在橫琴新區管委會的規劃中，未來新區的管理將秉承管委會主導、以管理諮詢委員會作為監督的格局，而且橫琴諮委會成立後的格局很高，包括了政經各界的重量級人物，如全國政協副主席何厚鏞、諾貝爾經濟學獎得主詹姆斯·莫里斯、著名經濟學家巴曙松等。但由於中國內地政經體制的一貫性，作為體制外的諮委會成員能否對管委會真正起到監督作用，這種格局在新區的發展過程中能否實現其真實效果還很難預料。在橫琴諮委會的說明中，其作用主要包括四方面：①對橫琴新區經濟社會發展中具有全局性、戰略性、長遠性的重大問題、重大政策、重大項目以及重要規劃等開展調查研究，提供諮詢意見和建議；②為橫琴新區發揮先行先試作用，進行體制機制創新等重大問題開展轉型調研，提出諮詢意見和建議；③對深化橫琴與港澳緊密合作、融合發展等其他重大問題，開展專項調研，提出諮詢意見和建議；

④對提出諮詢意見的決策事項的執行情況進行監督，開展調查諮詢，並將監督情況向決委會報告。可以看出，諮委會的職責主要定位於比較務虛的大而寬泛的領域，這實際上意味着其在橫琴治理中發揮的作用並沒有被明確定義，因而很難對橫琴的治理產生較大影響。橫琴與澳門之間的體制障礙預計還會在很長時間內存在衝突，難以消除。

第三，治理理念的衝突。作為一個自貿區管理模式的國家級新區，橫琴新區的治理存在着與其他地區較為顯著的區別：“一綫口岸”蓮花口岸放開之後，介於蓮花口岸和“二綫口岸”橫琴大橋口岸、橫琴二橋口岸、金海岸口岸之間的區域，成為了複雜的混居區域，來自澳門、香港的居民與來自內地的居民及其車輛都能夠自由進入此區域，三地的制度、法律、交通規則都不盡相同，給橫琴新區的治理帶來了極大的困難。如對社區治理就存在國內政府直接治理體制與澳門社團治理體制的矛盾，對車輛的管理則存在交通規則、保險制度等多層面的差異。如何能夠將珠澳雙方的治理理念融合起來，實現各方在橫琴新區治理的高度認同感，進而實現社會治理的真正融合將是未來各方努力的方向。

(三) 協同治理：從合作到一體化

協同治理的理念由來已久，中國古代經典中提及的“協和萬國”（《虞書·堯典》）“天時不如地利，地利不如人和”（《孟子》），都強調協調合作的重要。德國科學家在20世紀70年代從物理學的角度提出了協同理論，指出複合、開放系統經過自組織有序化程度不斷增加的努力，整個系統在趨向於熵（無序度）增大的正過程中與趨向於負熵（有序度）增大的逆過程動態平衡的無限循環中，向趨於熵減小方向不斷推移，從而使系統從無序狀態到有序狀態。聯合國全球治理委員會對協同治理的定義為：“協同治理覆蓋個人、公共和私人機構管理他們共同事務的全部行動。這是一個有連續性的過程，在這個過程中，各種矛盾的利益和由此產生的衝突得到調和，並生產合作。這一過程既建立在現有的機構和具有法律約束力的體制之上，也離不開非正式的協商與和解。”國內的學者鄭巧、蕭文濤認為，“協同治理是指在公共生活過程中，政府、NGO、企業、公民個人等子系統構成開發的整體系統，貨幣、法律、知識、倫理等作為控制參量，藉助系統中諸要素或子系統間非綫性的相互協調、共同作用，調整系統有序、可持續運作所處的戰略語境和結構，產生局部或子系統所沒有的新能量，

實現力量的增值，使整個系統在維持高級序參量的基礎上共同治理社會公共事務，最終達到最大限度地維護和增進公共利益之目的”。

從各方對協同治理的定義來看，其中主要的內涵可以概括為：①協同治理的主體是多元的、非排他的。在協同治理的概念下，單中心同質的框架不復存在，除了政府之外，非政府組織、企業、公民等各種社會組織和個體都可以參與到公共事務治理中來，各方的利益需求都得到尊重，並不存在惟一的受推崇並排他的主流價值。②協同治理的權威是分散的、非集中的。衝突的協調不再依賴於權力結構，這就意味着在處理矛盾時並不總是權力強勢的一方必然能說服另一方，各主體可以依據自身的資源獲得新的權威，從而在協調時獲得有利於自己的結果，這使得各方的談判能力回歸到一個對等的水平。③協同治理的主體關係是對等的、非單向的。協同治理改變了傳統統治框架下管理與被管理、統治與被統治的不對等關係，強調各主體之間的地位平等。這種對等關係有兩層含義：一是個主體之間的地位平等，不存在特權階層，不存在一味服從的情況；二是個主體之間的利益對等，各主體都可以按照自己的利益取向參與到公共事務治理中，也就是說，這種參與並不是一開始就以利益犧牲為預期的。④協同治理的願景是共同的、非單方的。協同治理下，各主體擺脫了敵對和劫掠，各方都懂得追求一種互動、協作、共贏的發展方向，在這樣一種合作的框架下，任何一方的犧牲不再是隨機的、自我承擔的，會等到來自整體的調和、補償甚至是鼓勵，這就使得各主體都有為共同利益努力的積極性，從而形成一種共同的願景。⑤協同治理具有自組織特徵，協同治理的各要素或子系統之間彼此相互依賴且關係複雜，自組織是特別適宜的協調方式。

橫琴新區開發過程中，始終充滿着澳門和珠海乃至香港等多方利益的糾葛和妥協問題，而橫琴新區的居民也將主要由來自粵港澳三地的人員構成，不同價值觀、不同文化背景、不同法律框架認同的人們，將構成中國有史以來最為複雜的治理空間，僅僅依靠橫琴新區管委會的單邊治理將很難保證治理的效率和“善治”機制的順利形成。最佳的選擇將是積極利用橫琴新區管委會的權威性作為治理的基礎，充分吸收澳門社會治理中的先進因素，並利用澳門政府、社團組織的有利條件對新區進行協同治理，在此基礎上，逐步尋求粵港澳在橫琴新區利益的一致性，創造合作平台，進而向區域一體化目標努力。

三、新區治理中的“一國兩制”問題

(一) “一國兩制”與新區治理中的體制難題

“一國兩制”在澳門實施 15 年來，取得了舉世矚目的巨大成功。15 年來澳門不僅實現經濟連續兩位數增長、人均 GDP 從世界中游躡升為世界前列的奇跡，而且政治清明、社會治理穩定，人民生活富足，對國家民族的認同感與日俱增。但同時，“一國兩制”也出現了一系列問題，這些問題在政治、經濟、文化各個方面都對澳門和珠海的交流產生影響，有些甚至阻礙了珠澳兩地的正常交流，使得“珠澳一體化”乃至“珠澳同城化”提法逐漸銷聲。首先，“一國兩制”下存在着雙向身份歧視問題。“一國兩制”下澳門與內地居民的身份歸屬不同，由此帶來一系列的社保、醫療、教育以及社會福利的多重差異，在橫琴新區的居民中，不僅不同身份的居民在就業、收入等方面會受到極大影響，而且在子女入學、醫療和社保水平等方面均會存在不同待遇，造成天然的“身份隔絕”屏障；其次，“一國兩制”下治理內容和治理模式的跨度問題。橫琴新區的治理將結合港澳的先進經驗以及中國內地的現存制度進行創新，但一定都會存在港澳人士與內地人士均“不習慣”的領域，無論是治理內容還是治理模式，還將有一個較長時期的探索期和磨合期；第三，“一國兩制”帶來的雙向梯度效應。與區域經濟學中提及的梯度效應有所不同的是，澳門地區與珠海地區之間的梯度效應呈現出雙向特徵，有別於一般中心城市相對低梯度城市處於產業、技術、資本的全面高度，澳門與珠海兩地的中心城市特徵都不明顯。在市場規制、服務標準、資本等領域澳門處於高梯度而珠海處於低梯度，而在技術、知識積累等領域珠海則處於高梯度。這種雙向的梯度效應帶來的結果就是雙方各自自恃優勢，在合作過程中經常產生交易規則衝突、勞工制度衝突、資源協調利用衝突等問題，給雙方區域合作內容造成了極大的困擾和障礙，多年來珠澳兩地都無法突破這些束縛。

這三類問題都是“一國兩制”下的體制性隔絕，為珠澳雙方人為加上了一層鎖鏈，使橫琴新區治理過程中經常要顧及雙方的利益感受，很難作出公平公正合理的、惠及雙方的制度安排。如何協調好“一國兩制”與現代治理之間的矛盾，將是橫琴新區治理過程中最大的體制性障礙。

(二) “一國兩制”下的制度融合設想

“一國兩制”為澳門帶來繁榮的同時，一定程度上也造成了珠澳雙方的制度隔離和利益對立。新時期的珠澳關係要求雙方能夠通過創新提高兩地之間的制度平滑度，減少因為制度摩擦造成交易成本增加，橫琴新區的開發，特別是橫琴自貿區的獲批，為“一國兩制”安排的升級版嘗試提供了平台。

“一國兩制”最核心的內容，就是“一個國家，兩種制度”。在香港、澳門相繼回歸的十多年時間裏，具體的做法就是中央制定一個“一國兩制”的原則性的框架，然後以基本法作為骨骼支架構成港澳地區的基本社會運行模式，除了宏觀層面的“一個國家”以及基本法規規定之外，全部都是港澳政府自己在制定制度規則。“一國兩制”的好處就是降低了港澳回歸的成本，在最大程度上保證了港澳回歸之後的社會平穩運行和價值體系的穩定，但與此同時確實也造成了港澳與內地之間的制度不連續，從而引發一系列合作難題。具體到珠澳之間，這種不連續引起的問題更加嚴重。與香港社會不同，澳門社會對內地的認同度一直以來都處在一個較高的位置，而中央堅定推行的“一國兩制”也確實為澳門經濟的跨越增長提供了制度保障。但隨着區域經濟的不斷發展，珠澳融合乃至珠澳同城化的呼聲不斷提升，鑒於珠澳兩地產業結構的迥異表現，在“一國兩制”下實現區域融合面臨的困境和障礙主要表現在幾個方面：首先，“一國兩制”容易產生兩地相互之間不認同、不信任的感情。在“一國兩制”的話語環境下，澳門對珠海的社會運行情況並不瞭解，而且由於新聞媒體較多關注內地的負面新聞，導致澳門民眾對內地產生恐懼和不良感受，同樣珠海亦未能對澳門進行深入的瞭解，“一國兩制”下則由於對澳門給予過大量的利益讓渡，但卻未能從澳門的經濟騰飛過程中獲得相應的回報，從而對相關合作領域和合作事項疑慮重重；第二，“一國兩制”下兩地之間市場溝通成本放大，不利於兩地經濟社會的融合發展。兩地企業奉行的運作規則及承擔的市場成本有較大差異，市場溝通存在巨大壁壘，加深兩地的經濟協作勢必受到壁壘影響而使得市場溝通成本急劇放大。第三，橫琴新區的開發為珠澳合作搭建了一個全新的高起點平台，但“一國兩制”話語下加大了平台的運作難度，使得珠澳雙方在開發橫琴的過程中需要繞過許多制度障礙，或者重新設計制度來彌補原有的制度缺陷。

基於事實上的珠澳兩地經濟社會融合中的實際困難，似有必要設計出專門針對橫琴新區有“一國兩

制”特徵的創新性制度安排。與當前澳門特區實施的“一國兩制”不同的是，修訂版的“一國兩制”有三個方面的特徵。第一，通常所指的“一國兩制”，是針對港澳以及台灣地區所言，制度被嚴格限制在各自獨立的區域範圍內，而修訂版的“一國兩制”，則可以也只能在屬於中國內地的橫琴新區實施，橫琴既不屬於澳門，也不是簡單地劃歸為珠海，而是中央為進行粵港澳合作新模式探索專門劃出的一塊試驗田，在制度創新領域具有更大的自由度和可操作空間。它既不簡單地照搬港澳的制度，也不完全的實行內地的制度，而是兩種制度的有機結合體。至於制度的內涵，還有待於珠澳雙方在合作實踐中進一步協商並調試；第二，港澳地區的“一國兩制”具有較大的自治特徵，而修訂版的“一國兩制”協商機制起着較大作用，應容許澳門方面在橫琴的治理中扮演更為重要的角色，而不僅僅是“諮詢”的身份；第三，針對身份歧視問題，修訂版的“一國兩制”在橫琴新區範圍內一視同仁，不存在身份不同則待遇不同的差別。可以考慮在橫琴居民中實行新型身份登記制度，常住橫琴

的原澳門居民及內地居民均可以在保持其身份不變的情況下，另外登記其橫琴身份，在橫琴新區範圍內，所有登記在冊居民享受同樣的待遇，包括薪酬、社保、醫療、教育、公共服務等各種福利待遇以及參與新區公共活動、參政議政等政治待遇。

橫琴自貿區批覆建設後，勢必大幅推動珠澳之間經貿往來的深度和廣度，珠澳之間在橫琴的經濟文化交流將出現一個前所未有的熱烈局面，而橫琴新區的持久繁榮，有賴於珠澳兩地的協同治理。針對“一國兩制”造成的兩地實際融合中的困境，修訂版的“一國兩制”應該是一種思路，讓所有致力於橫琴發展的人們有着共同的身份，在此基礎上推進橫琴與澳門之間的新型協商機制，是目前珠澳合作中值得探討的新模式。

(基金項目：珠海市委中共黨校校級課題《自貿區背景下橫琴新區的協同治理及珠澳合作新模式問題研究》)