

從競合博弈到功能性合作——澳門與橫琴區域一體化整合的歷史脈絡與理論邏輯*

陳僑予

[摘要] 澳門與橫琴一體化整合是一個複雜的多層次、多方面變化和調整的進程，由多種共同作用合力推動。在橫琴、澳門這兩個粵港澳大灣區具有典型代表意義的兩種制度、不同關稅區的城市與地區中，新功能主義理論中“擴溢效益”的強大生命力在粵澳深度合作區的利益融合、制度統合及空間擴展中起到了明顯的作用。從橫琴與澳門區域整合歷史發展路徑看來，由於“一國兩制”下粵澳政府不同的政治、經濟及社會體制，雙方的行政方式與治理機制存在差異，以及“行政區經濟”導致的地方間政府競爭等因素，前期的珠澳融合一度存在競合博弈的藩籬。然而，經歷了經濟功能性部門一體化擴溢到政治功能性一體化之後，《橫琴粵澳深度合作區建設總體方案》的落地標誌着澳門與橫琴走向了深度融合的政治功能一體化，政治功能一體化將雙反向擴溢到經濟功能性部門及促進地理性擴溢，最終的目的是實現橫琴粵澳深度合作區的經濟、政治、地理三個層次的高效一體化。因此，本文從歷史實踐、理論分析和經驗探討三個層次構建邏輯框架，以粵澳深度合作區中珠海、橫琴、澳門的合作實踐為案例，來探尋新功能主義視閥下澳門與橫琴區域合作邏輯。

[關鍵詞] 新功能主義 粵澳合作 深度合作區 擴溢

2021年9月17日，橫琴粵澳深度合作區管理機構正式揭牌，合作區進入全面實施、加快推進的新階段。兩年多來，按照《橫琴粵澳深度合作區建設總體方案》所勾勒的開發藍圖，合作區緊緊圍繞促進澳門經濟適度多元發展主線，全力推動澳門與橫琴的合作向深度、廣度邁進。澳門與橫琴“雙向奔赴”朝階段性目標邁進發展成效初顯，創新突破開啟了琴澳融合新格局，推動落地了一批可知可見可感的標誌性成果。就現階段來看，新功能主義的“擴溢”效益在澳門與橫琴的一體化發展中展現出強大的生命力。本文首先以新功能主義的“功能溢出”等視角對澳門與橫琴整合歷程和效果進行解析，再從政治功能的雙向“擴溢”對橫琴與澳門區域一體化建設的未來路徑上進行探究。

* 本文係“第七屆澳門學國際學術研討會”會議論文。

作者簡介：陳僑予，中共廣州市委黨校講師、中山大學粵港澳發展研究院特聘研究員、政治學（國際政治）博士。廣州 510070

一、新功能主義理論與粵澳合作前期研究綜述

新功能主義區域一體化理論相關前期研究。在國際層面的區域一體化整合研究中，新功能主義理論具有重要地位。新功能主義（neo-functionalism）是20世紀50—60年代發展起來的國際關係理論，從功能主義理論中派生而來，以社會多元論和利益集團之間的競爭為前提，把社會因素和超國家機構視為區域一體化進程中的兩個最重要的組成部分，應用於解釋區域一體化現象。國際上的新功能主義研究者們主要關注新功能主義“擴溢”效應（spill-over）對區域整合進程的作用，合作雙方對“擴溢”壓力的反應作為其動力的主要來源，不同領域的合作有着潛在的關聯性，任何領域合作的成功都會引發起對其他領域的合作關係。學界將新功能主義運用於區域一體化、區域治理的研究上已經有了豐富的成果。在研究國際層面如歐洲一體化、^①東亞共同體、^②拉美一體化。^③在國內層面，新功能主義在解釋次國家行為體的一體化進程中也具有強大的理論說服力。國內學者也曾將新功能主義運用到探索兩岸關係、^④解釋長三角一體化、^⑤珠三角一體化的效應探索上。^⑥

至於新功能主義區域一體化理論在粵澳合作關係中的前期研究方面，澳門是目前世界上社團組織最為發達的地區之一，是典型的多元社團社會，因此在研究澳門的學者當中也有學者根據這一社會屬性將新功能主義引入到解釋澳門的社團體制變遷中來，將新功能主義的“溢出”和“內卷”來詮釋澳門社團功能的擴張和萎縮，^⑦這一現象與澳門社團在橫琴的蓬勃發展相互印證。在粵澳合作的歷程中，新功能主義在橫琴與澳門的融合過程中的動力效能體現在其“擴溢”的擴展方式。實質上，在珠海與澳門的前期區域一體化發展路徑中卻並不完全符合西方新功能主義理論所指出的方向，也曾出現一些分歧和失衡。因此，有學者將新功能主義擴溢效益運用於解釋澳門與橫琴“兩制”整合為

① 房樂憲：〈新功能主義理論與歐洲一體化〉，《歐洲》（北京），第1期（2001），頁13—20、107；孫秀寶：〈新功能主義及其評價〉，《法制與社會》（雲南），第12期（2008），頁160。

② 白雲真、賈啟辰：〈新功能主義視域下的東亞區域治理〉，《太平洋學報》（北京），第2期（2013），頁35—42；蔣利龍：〈新功能主義對東亞區域合作的啟示〉，《知與行》（哈爾濱），第3期（2016），頁71—75。

③ 丁啟玉：〈新功能主義對發展中國家區域一體化的適用性〉，《河南社會科學》（鄭州），第4期，（2004），頁42—46；王益明、龍燕宇：〈新功能主義視角下拉美一體化進程探析〉，《西南科技大學學報（哲學社會科學版）》，第3期（2020），頁17—23。

④ 孫雲、王秀萍：〈新功能主義的“外溢效應”在兩岸關係中之檢視〉，《台灣研究》（北京），第1期（2015），頁9—14。

⑤ 于濤方：〈從功能溢出到制度平衡：長三角區域整合辨析〉，《城市規劃》（北京），第1期（2006），頁55—60。

⑥ 陳喜強：〈珠江三角洲地區經濟一體化的效應探析——基於新功能主義溢出效應的思考〉，《廣州大學學報（社會科學版）》，第4期（2010），頁32—37。

⑦ 潘冠瑾：《澳門社團體制變遷》，北京：社會科學文獻出版社；澳門：澳門基金會，2010年，頁6—12。

“一國”的動能不足及遇到的瓶頸中。^①近年來，相關學者的研究集中在新功能主義區域合作的經濟功能型一體化、政府部門間一體化及地理區域融合的三個層次上，在經濟層面、政治層面及地理層面都分別有相關的研究成果。劉祖雲對於內地與港澳合作的歷史過程進行了分析，指出澳門與珠海的區域融合經歷了“橫向—異質—有機”的過程；^②也有學者根據功能型合作的利益驅動的視角，指出粵澳區域合作已經從以往的“利益離散型合作”過渡到當前的“利益聚合型合作”；^③方木歡從政治功能擴溢的視角指出，粵港澳的治理體系經過四十多年階段的探索實踐，形成了“分類對接”與“跨層協調”相結合的區域治理新模式。^④

在粵澳合作當中，新功能主義在橫琴與澳門的融合過程中動力效能體現在其“擴溢”的擴展方式。擴溢現象是指一個領域的融合會擴散到另一個領域，或要求另一個領域進行相應的改變。一旦這些變化發生，將會有一個由擴溢引起的一體化發展。在“擴溢理論”的基本設想中，隨着經濟持續發展，不同的功能部門實現一體化，經濟層面的擴溢將逐漸蔓延到政治領域、地理上的區域一體化。一般說來，最初的一體化是發生在經濟領域，指的是最初的一體化將會發生在經濟層面，也就是所謂的“功能性擴溢”；第二個階段是“政治性擴溢”，是指最初的經濟一體化完成之後，逐步會要求在區域內形成政治架構並承擔相應的政府職能，最後達到“地理性擴溢”，即當被排除在一體化之外的國家、次國家行為體感到共同體對他們的直接影響時，會傾向於加入這個一體化實體，從而達到地理上的擴張，實現資源配置效率的最大化。^⑤

本研究在梳理粵澳區域合作關係的演進中發現，按照新功能主義擴溢效益的思路，伴隨着《橫琴粵澳深度合作區建設總體方案》的頒佈，從早期的珠澳合作到粵澳合作至粵澳深度合作區的過程中已經歷了經濟功能性部門一體化、政府間功能相統合，達到區域地理面積擴大的新發展階段。但在這一過程中，由於“一國兩制”下粵澳政府不同的政治、經濟及社會體制，各方的行政方式與治理機制存在差異，以及“行政區經濟”導致的地方間政府無序競爭等因素，前期的珠澳融合並沒有完全遵循新功能主義擴溢效益的自然發生邏輯，而是呈現出競爭與合作並存的狀態。從第二階段政治功能融合到第三階段地理範圍的擴溢當中，二者沒有一個明顯的先後順序，經濟功能及地理擴溢的動力並不是單純的利益驅動，而是由中央政府從上自下的制度安排來決定合作的層級和順

① Hao, Yufan, and Duan Xiaolin. “Rescaling ‘Two System’ into ‘One Country’: The Illusion of Macao’s Integration with China and the Limits of China’s Functionalist Approach.” *China: An International Journal*, vol. 19, no. 1, Feb 2021, pp. 1-22.

② 劉祖雲：〈內地與港澳融合發展：現代化視角的解讀〉，《學術研究》（廣州），第8期（2021），頁52—58、187。

③ 盛力：〈粵澳合作中的跨域協同治理研究〉，《國家治理》（北京），第Z4期（2021），頁60—64。

④ 方木歡：〈分類對接與跨層協調：粵港澳大灣區區域治理的新模式〉，《中國行政管理》（北京），第3期（2021），頁36—44。

⑤ 劉險得：〈新功能主義及其評判〉，《雲南行政學院學報》（昆明），第2期（2008），頁12—14。

序。從自發的經濟功能性部門一體化擴溢到政治功能性一體化之後，政治功能性一體化反向雙擴溢到經濟功能性部門及促進地理範圍擴大，最終的目的是實現經濟、政治、地理三個層次的高效一體化。因此，在粵澳深度合作區建設中，政治性功能一體化是粵澳區域整合的最重要因素，如何處理好自上而下的制度引領安排和自下而上府際關係，達到粵澳區域合作的效益最大化是決定粵澳深度合作區整合成功與否的關鍵點。

二、粵澳區域合作關係演進中的“擴溢”路徑

（一）第一階段：早期探索與合作共贏時期——珠澳早期的成就

回顧早期珠澳合作歷程，經濟特區建立、珠澳跨境合作、橫琴開發的歷史路徑，早期的合作核心集中在經濟功能領域。作為中西方文明交匯而成的中華文明圈內的“自由港”和獨立關稅地區，澳門憑藉着“一國兩制”特殊的政策安排和獨特的體制優勢，對接珠海經濟特區的基礎優勢，連接了國內外市場互通的“生命線”。在經歷了沿海經濟特區建設的先行先試和加強橫向經濟聯繫的全國性理論討論之後，1986年中央政府頒佈了《國務院關於進一步推動橫向經濟聯合若干問題的規定》，加強橫向經濟聯繫因此成為當時經濟發展的優先方向。^①2003年內地與澳門特區政府分別簽署了內地與香港、澳門《關於建立更緊密經貿關係的安排》（CEPA），這一時期，粵澳政府主要合作基本處於以經貿合作為主的淺表一體化階段。^②在改革開放初期至CEPA時期，澳門工業比重攀升日日新增，珠海經濟特區的改革開放政策，充足的勞動力及豐富的土地資源等促進澳珠在20世紀80年代中後期逐步形成以來料加工、來樣加工、來件裝配、補償貿易的“三來一補”合作形式。澳門憑藉着遠超珠海的發展水平和國際通道，二者形成了“前店後廠”的合作模式，引領珠海實現了跨越式發展，共同締造了早期珠三角經濟發展的奇跡。

此階段珠澳合作中基本上遵循了新功能主義“擴溢效益”的規律，表現為在經濟功能整合中的基礎和決定作用。經歷了早期“三來一補”及“前店後廠”的經濟功能合作，雖然在政治功能上沒有與澳門有明顯的融合痕跡，但此時期的珠海經濟特區在地理範圍上亦經歷了兩次“地理擴溢”，從1980年設區時的拱北灣仔等小部分與澳門直接陸路及水路接壤的約6平方公里到1983年第一次擴容涵蓋了香洲、吉大、前山等區域，1988年珠海特區擴容到121平方公里。^③如果早期的珠澳合作按照新功能主義理論視閩下的區域合作的循序漸進路徑安排，將很快獲得實質性成果。理想地來說，新功能主義

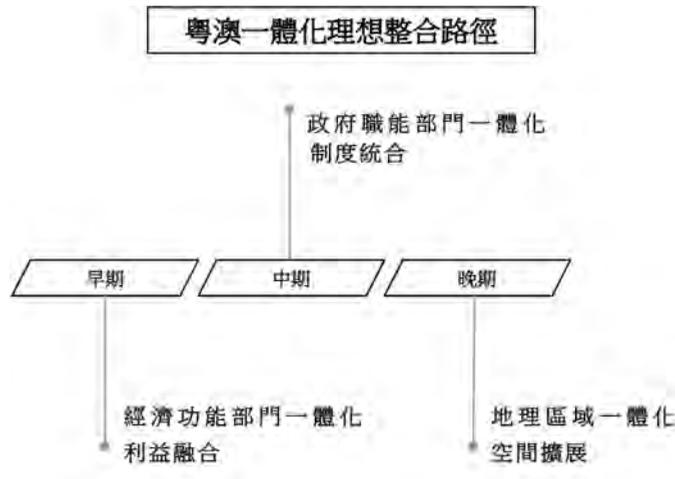
^① 劉祖雲：〈內地與港澳融合發展：現代化視角的解讀〉，《學術研究》（廣州），第8期（2021），頁52—58、187。

^② 楊愛平：〈回歸以來粵澳政府合作的經驗與啟示〉，《港澳研究》（北京），第4期（2015），頁15—23、94。

^③ 廣東省珠海市地方志編纂委員會編：《珠海志》，珠海：珠海出版社，2001年，頁69—70。

發展脈絡下的珠海與澳門的一體化整合的路徑，應該按照從經濟部門的功能一體化溢出到政治功能一體化，最後達到地理區域一體化的整合效果（圖 1）。

圖 1 粵澳一體化整合理想路徑



然而，在現實中，珠澳合作進入到第二階段時由於絕大多數合作是基於珠海與澳門的地方政府間的自發性合作，缺乏自上而下的制度引領來平衡兩地政府之間的合作；在不同的利益訴求下，珠澳政府在處理面臨的共同問題和共同利益博弈時，傾向採取使自身利益最大化的自下而上的決策選擇，導致了下一階段的珠澳合作“擴溢效益”的邊際遞減，珠澳區域曾經的合作關係後來走向轉型與分化階段。

（二）第二階段：府際競合與利益分化時期——珠澳合作的分歧

新功能主義“擴溢效應”在區域整合中發揮着基礎和決定作用，而同時，利益最大化的市場價值追尋促使地方政府在處理面臨的共同問題或尋求和維護共同利益時，傳統的對話與協商等方式無法達到完全符合雙方利益的平衡。正是這種價值導向，循序漸進的“功能溢出”以及利益追尋的“政府間合作”不可避免地產生了衝突與妥協——缺乏制度平衡的地方政府博弈導致“功能溢出”效應的邊際遞減，影響了區域整合的效果。隨着珠澳區域整合的深入，基於雙方地方政府利益博弈、過於鬆散的政府間關係對區域整合的阻滯作用開始大於促進作用，滯緩了功能溢出效應的發揮，違背了新功能主義區域擴溢的流程，珠海和澳門在這一時期的合作博弈主要表現在經濟功能、政治體制和地理空間三個層次上錯位與分歧。

首先，從經濟功能性合作來看，由於澳門本身內部的工業產業基礎薄弱，產業體系不夠完備。在早期合作中，澳門自身原有的產業迅速轉移至珠海，同時澳門亦缺乏如香港國際港口航運、國際金融中心的核心理地位等外部條件，在珠澳合作的第二階段，取而代之的是博彩業等特殊行業在澳門本土崛起。至 2010 年以後，澳門博彩業本地生產總

值（GDP）比重甚至超過 90%、對政府財政收入貢獻率超過 80%，^① 博彩業已經將該地區的發展牢牢地繫在過分單一的產業結構之上。在經歷了 20 世紀 90 年代改革開放的輝煌之後，珠江口西岸地區包括珠海、中山、江門、肇慶等地區，並沒有持續深圳、東莞、惠州等東岸地區的高速增長態勢，珠江口西岸地區的 GDP 經濟總量僅為東岸地區的三分之一左右；^② 在珠海與深圳的對比中，珠海的地區生產總值（GDP）和一般預算財政收入均只有深圳的十分之一。^③ 澳門以博彩業為支撐的產業結構相對比較單一，由於意識形態和體制障礙，即便是博彩業和會展業發展水平非常高，但是，澳門的產業發展對周邊地區的輻射帶動能力十分有限；對澳門本土而言，過於簡單的產業結構會導致社會結構和職業選擇越來越單一，將嚴重影響居民整體素質的提高，不利於社會發展。隨着澳門除博彩業以外的本土產業逐漸轉移完畢，珠海對澳門發展的依賴性正逐步降低，特別是在國際金融危機的輪番衝擊下，原來從港澳地區轉移過去的低附加值的加工貿易企業經受了沉重的打擊，對珠海的外向型經濟發展也造成了不利的影響。

從政治功能擴溢來看，“一國兩制”高度自治的政策實施，澳門與珠海也走向了不同的分化之路，高度自由開放的特區政策導致澳門行政體制架構、社會治理模式與關稅制度等都與珠海大相徑庭，二者難以在合作領域找到職能劃分和權責對等的管理機構，使兩地政府部門進行對等溝通。一方面，珠海是外向依存度超過 60% 的製造業為主的經濟體，^④ 另一方面是博彩業稅收收入比例攀升至 90% 以上的特殊產業支撐經濟體，^⑤ 珠海與澳門曾經合作共贏的共同利益支撐點出現了分化。為了解決這一系列問題，澳門特區政府與珠海政府於 2003 年聯合建立了粵澳合作聯席會議制度，期望通過這種橫向的會議制度安排來更好地推進粵澳雙方的經濟功能方面的合作。2004 年，由廣東主導的 9+2 泛珠三角合作正式提出，^⑥ 粵澳經濟合作也被賦予更新的思路和更大的責任。2005 年，粵澳合作聯席會議提出了備受矚目的粵澳合作開發橫琴島問題，但當時的開發設想顯然是聚焦於經濟合作領域，而非現在延伸到跨界的公共服務與社會福利合作上。^⑦ 從自下而上的府際合作選擇來看，由於“一國兩制”的特殊性，澳門特區政府直接向中央

^① 郝雨凡：〈澳門在珠三角世界級城市群建設中的角色與地位〉，郝雨凡、吳志良主編：《澳門經濟社會發展報告（2012—2013）》（澳門藍皮書 2013），澳門：澳門基金會；北京：社會科學文獻出版社，2013 年，頁 1—11。

^② 中華人民共和國廣東省統計局：〈廣東統計年鑑 2001 年〉，<https://stats.gd.gov.cn/gdtjnj/>。

^③ 珠海經濟特區主要經濟指標參見〈社會經濟統計資料〉，廣東年鑑編纂委員會編：《廣東年鑑 2000》，廣東：廣東年鑑社，2000，頁 62。

^④ 中華人民共和國珠海市統計局：〈2016 珠海概覽〉，<https://gdxxk.southen.com/attachment/0/3/3601/464767.pdf>。

^⑤ 郝雨凡：〈澳門在珠三角世界級城市群建設中的角色與地位〉，郝雨凡、吳志良主編：《澳門藍皮書：澳門經濟社會發展報告（2012—2013）》，澳門：澳門基金會；北京：社會科學文獻出版社，2013 年，頁 1—11。

^⑥ 《泛珠三角區域深化合作共同宣言（2015 年—2025 年）》，2014 年 10 月 30 日，泛珠三角合作資訊網，pprd.org.cn。

^⑦ 楊愛平：〈回歸以來粵澳政府合作的經驗與啟示〉，《港澳研究》（北京），第 4 期（2015），頁 15—23、94。

政府負責，所以在區域合作過程中出現利益摩擦時，澳門政府相關部門往往通過特區的管道直接與中央政府溝通；而珠海作為廣東省的一個城市，遇到與澳門相關但與澳門特區政府不同策略決策時，往往要進行市—省—中央三級管道層層向上請示。因此，雙方很少採取對等的協商途徑相互解決問題，橫向的會議制度型合作模式很難協調雙方的利益衝突，因此，在這一時期澳珠政府在從經濟部門擴溢轉向政治功能擴溢的過程中，就遭遇到了嚴重的府際競爭。為解決這一問題，珠澳雙方在 2008 年就設立了專門的領導小組——珠澳合作小組，但沒有賦予該領導小組實際的管治權力，沒有在區域內形成統一的政治架構並承擔相應的政府職能。而同期由中央政府批准實施《珠江三角洲地區改革發展規劃綱要（2008—2020 年）》、《橫琴總體發展規劃》大力推動內地與港澳跨境基礎設施建設合作，都是由中央層面進行頂層設計的制度安排而達成的合作意向。

從地理空間融合上來看，這一階段珠澳雙方也存在着極大的分歧。自 20 世紀 80 年代起，珠海停收澳門垃圾、關閉數百家採石場，創立土地管理“五個統一”、率先頒佈城市建設管理“八個統一”和環境保護“八個不准”等嚴格的措施，通過提高環保門檻將污染項目一一擋在門外。^① 一大批未滿足當時新管理規定的澳門企業，因管理成本提升而遷離珠海，移至中山、順德等周邊城市。^② 在 20 世紀 90 年代初珠海經濟特區建設的上升時期，鑑於毗鄰澳門，橫琴島 1992 年已被廣東省定為擴大對外開放的四個重點開發區之一，同年 8 月，橫琴經濟開發區管委會正式掛牌辦公，為珠海市委、市政府派出機構，並啟動了徵地工作；^③ 1998 年底，橫琴被確定為珠海五大經濟功能區之一。^④ 中央政府在 2009 年先後頒佈了《珠江三角洲地區改革發展規劃綱要（2008—2020 年）》和《橫琴總體發展規劃》，在改革開放和經濟特區建立三十周年到來之際，珠三角後改革開放三十年的發展重新進入中央政府的視野，這兩部規劃為該區域新一輪加快發展和區域整合賦予了新的機遇和內涵。應運而生的橫琴新區，位於廣東省珠海市橫琴島，於 2009 年 12 月 16 日在珠海市橫琴島掛牌成立。^⑤ 橫琴新區依託面積達 106.46 平方公里的橫琴島，^⑥ 位於珠海市南部，珠江口西側，毗鄰港澳。處於“一國兩制”的交匯點和“內外輻射”的結合部。橫琴新區的面積，是澳門現有面積的三倍有餘，其中未建設的土地面積為總面積的 90% 以上，被譽為珠三角核心地區最後一塊尚未開發的“處女地”。

^① 〈珠海：敢闖敢試奮勇前行 特區精神再放光芒〉，2018 年 12 月 4 日，新華網，http://www.xinhuanet.com/politics/2018-12/04/c_1123804566.htm。

^② 王錦：〈珠海經濟特區與“摸着石頭過河”〉，《珠海市行政學院學報》（珠海），第 4 期（2010）頁 22。

^③ 〈兩個 90 年代重點經濟開發區簡介珠海橫琴島〉，珠海年鑑編纂委員會：《珠海年鑑 1992》，廣東：廣東人民出版社，1992 年，頁 60—66。

^④ 〈橫琴經濟開發區發展戰略〉，珠海年鑑編纂委員會：《珠海年鑑 1999》，珠海：珠海出版社，1999 年，頁 480—482。

^⑤ 〈國家級新區橫琴新區掛牌〉，廣東年鑑編纂委員會編：《廣東年鑑 2010》，廣東：廣東年鑑社，2010 年，頁 607。

^⑥ 〈橫琴經濟開發區概況〉，珠海年鑑編纂委員會：《珠海年鑑 1999》，珠海：珠海出版社，1999 年，頁 480。

這一時期，橫琴佔盡地利，卻始終在發展方向和功能定位上尋尋覓覓，辦工業區、設立保稅島、用於旅遊開發、參與競爭中國首個迪士尼項目落戶整島開發等。^① 在珠澳經濟發展相對獨立、產業鏈條即將相互割裂的背景下，橫琴島 100 平方公里的土地對澳門特區政府和市民都具有十分巨大的吸引力，例如曾經輿論熱議的在橫琴島建學校、建公屋、擴充固廢處置設施等建議，^② 都對澳門的發展是非常有利的，但法律地位和行政管轄權問題，使橫琴開發不可能完全按照澳門特區政府的意願推進，這樣的橫琴島既不利於珠澳體制融合的探索和試驗，也抑制了珠海通過橫琴開發謀求新發展的動力，實際上損害了融合發展的動力。地理上的擴溢與融合反而變成了地理上雙方對土地資源的爭奪與博弈，這一時期的融合態勢總體呈衝突與分化的趨勢（表 1）。

表 1 擴溢效益下珠澳區域融合的主要分歧

	經濟功能基礎	政治功能地位	地理融合目的
珠海	製造業為主的外向經濟體	廣東省的一個城市	經濟功能新區
澳門	博彩業支撐的特殊經濟體	“一國兩制”高度自治特區	“備用地”、“後花園”

（三）第三階段：利益整合與戰略重塑期——橫琴的探索

在粵澳城市間政府關係—城市聯盟—超區域機構—行政合併的整合過程中，在“兩地地方政府”及“統一行政功能政府”兩個整合類型的極端之間，珠澳合作存在着許多的中間階段和選擇。由於特殊的制度安排、地理區位和基礎資源優勢，橫琴在這一時期理所當然成為了珠澳整合的焦點區域。橫琴區域同時承擔着中央政府、澳門特別行政區、地方政府包括廣東省和珠海市等三方面的巨大期望。中央政府需要一個既服務於澳門多元發展、繁榮穩定，又有利於推動珠三角新發展的平台，從地方政府特別是鄰居珠海市的角度來看，能否把握橫琴開發這個機遇，尋找爆發性發展的新動力，將是以珠海為首的珠江口西岸地區的首要利益。按照《橫琴總體發展規劃》和《粵澳合作框架協議》，如果針對橫琴的一系列關於通關、財稅等特殊政策能夠最終獲批，珠海將有可能掌握類似於三十年前的設立經濟特區的政策資源，形成集聚高端發展資源的巨大引力，珠海對橫琴開發是寄予了相當大的期望。中央政府、澳門特別行政區政府、地方政府對橫琴開發的認知和訴求並未經協商達成一致，相互間存在着微妙的博弈關係。因在，此階段中後期，中央政府從政治功能融合的頂層設計加強了制度引領的新嘗試，並通過政治功能

^① 橫琴大橋於 2000 年正式竣工投用，橫琴與萬山海島、淇澳等海島一併通過了旅遊總體發展規劃評審，明確要求橫琴經濟開發區要在珠澳合作和旅遊業發展方面取得新進展。參見《2001 年珠海市人民政府工作報告》，中國珠海政府網，2001 年 1 月 8 日，https://www.zhuhai.gov.cn/zw/zfgzbg/content/post_1721153.html。

^② 〈經濟學會提珠澳同城化建議：橫琴創新通關建澳公屋〉，《澳門日報》（澳門），2010 年 5 月 10 日。

的整合，採取雙向溢出的方式來平衡經濟功能部門一體化及地理空間的擴溢。

從珠澳合作多年的政治功能的統合來看，無論是早期的粵澳高層會晤制度還是聯席會議制度、都是屬於會議協商的形式來達成政府間協議的一種非正式的合作模式。即使到了 2008 — 2013 年成立的珠澳合作專責小組及珠澳合作會議，都是以地方政府間的府際契約和合作的形式來推進雙方的合作，即便成立了不同領域的五個專門合作小組，但尚未制度化、沒有匹配的相應的職權層級和責任機構，無法適應粵澳深度合作應有的管理機制（表 2）。

表 2 粵澳政府間合作體制機制變遷

時間	名稱	形式	合作層級
2001	粵澳高層會晤制度	非正式協議	廣東與澳門
2003	粵澳合作聯席會議制度	聯席會晤	廣東與澳門
2008	珠澳合作專責小組	府際契約	珠海與澳門
2013	珠澳合作會議	府際合作	珠海與澳門
2021	粵澳合作管委會機制	“雙主任制”	中央主導的層級合作

因此，在多年的探索之後，中央頒佈了的《橫琴粵澳深度合作區建設總體方案》（以下簡稱《總體方案》），中央政府賦予了橫琴新區非常特殊的戰略定位，同時也賦予了珠澳雙方建立新的融合發展模式的任務，經濟上促進澳門經濟適度多元發展“新平台”、地理上構建便利澳門居民生活就業的“新空間”、體制上豐富“一國兩制”實踐的“新示範”，區域輻射上要推動粵港澳大灣區建設的“新高地”。《總體方案》在中央粵港澳大灣區建設領導小組領導下，從上自下的引領並結合粵澳兩地協商的形式構建了一個新的粵澳合作區的管理模式——“雙主任制”，由廣東省省長和澳門特別行政區行政長官共同擔任合作區領導，參與主體合作區管委會由廣東省、澳門特區與珠海市派員組成，並組建合作區開發執行機構。^① 在粵澳深合區執委會層面採用單主任制，目前由澳門特別行政區政府經濟財政司司長擔任。由此看來，中央大幅加大了對合作區的賦權力度，賦予合作區管委會在職權範圍內統籌決定合作區的重大規劃、重大政策、重大專案和重要人事任免等權力，《總體方案》支持以清單式申請授權方式，在經濟管理、營商環境、市場監管等重點領域深化改革，擴大開放。涉及現行法律調整按照法定程序通過全國人大或其他常委提案後經授權或決定實施，合作區的利益相關方都被納入到新的管理體制當中，並且具備了統一協調管理的實質權力。

在地理擴溢層面，澳門最缺乏的是空間，此次深度合作不只是經濟層面的合作，而是實實在在地嘗試協助澳門解決空間問題。早期的澳門一直在填海造陸，中央也一直在

^① 婁勝華：〈如何理解橫琴粵澳深度合作區管理體制創新？〉，《21世紀經濟報導》（澳門），2021年9月18日，版3。

幫助澳門突破空間上的限制。2015年12月16日，國務院常務會議審議通過《中華人民共和國澳門特別行政區行政區域圖（草案）》、《中華人民共和國澳門特別行政區行政區域圖》，明確了澳門管理海域從澳門陸地向東、南方向劃定，面積85平方公里。在粵澳陸地界線方面，將關閘澳門邊檢大樓地段劃入澳門特區；鴨涌河除部分河段以鴨涌河南岸為界外，其餘以鴨涌河中心線為界。^①澳門區域面積將從之前的32.8平方公里擴大近兩倍，但是空間還是不夠。為了解決一系列的土地問題，中央政府加大了對澳門發展支持力度，通過在新頒佈的《橫琴粵澳深度合作區建設總體方案》中，粵澳深度合作區的範圍涵蓋了整個橫琴區域的106平方公里，實施範圍為橫琴島“一線”和“二線”之間的海關監管區域，其中橫琴與澳門之間設為“一線”，橫琴與內地其他地區之間為“二線”，通過“一線”和“二線”的合作可為澳門長遠發展開拓新的空間。

而在經濟層面，與傳統的新功能主義的區域融合由經濟功能融合到政治層面融合的邏輯不同，這一階段琴澳合作的經濟功能擴溢效益是從政治層面合作的反向擴溢帶來經濟功能更加深入和全面的融合，在《總體方案》中，明確指出了將琴澳深度合作區經濟層面的發展戰略定位成“促進澳門經濟適度多元發展的新平台”。立足粵澳資源稟賦和發展基礎，圍繞澳門產業多元發展主攻方向，加強政策扶持，大力發展新技術、新產業、新業態、新模式，為澳門長遠發展注入新動力。如在合作區的國際推介、招商引資、產業導入、土地開放、項目建設、民生管理等經濟功能由合作區管委會下設的執行委員會行政機構來履行，建立合作區收益共用機制。中央財政對於合作區給予補貼，支持粵澳雙方探索建立收益共用，2024年前的投資收益全部留給合作區管委會支配，用於合作區開發建設。^②

三、粵澳深度合作區“功能性合作”發展展望

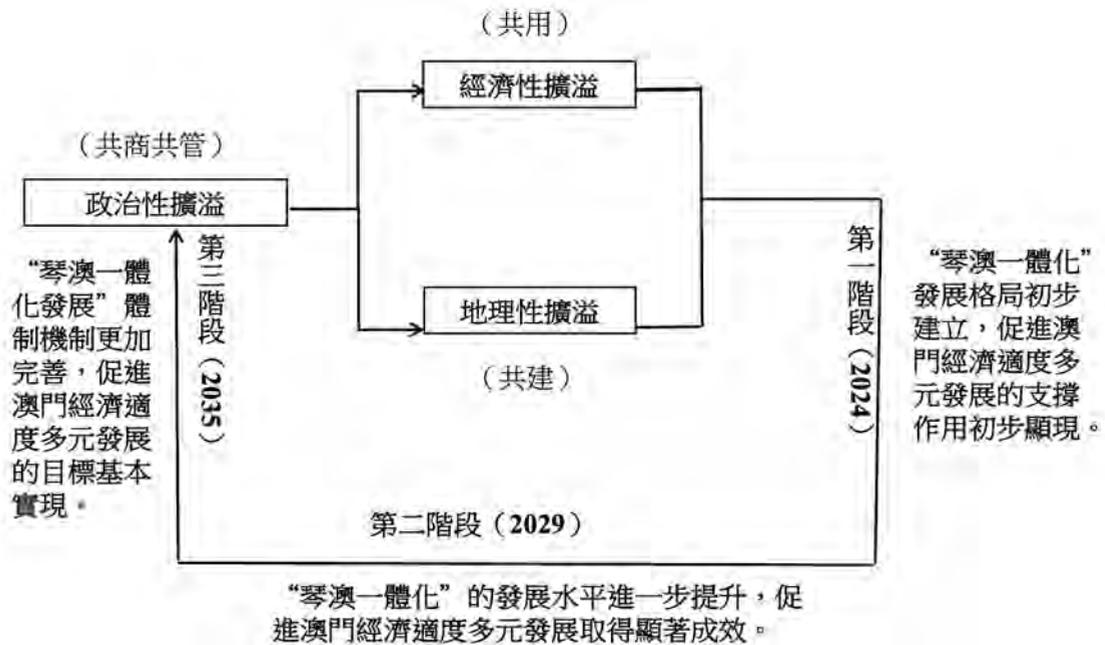
綜上所述，按照新功能主義擴溢效益的理論脈絡，粵澳區域一體化發展從早期的珠澳合作到粵澳合作至粵澳深度合作區的過程中，已經歷了經濟功能性部門一體化，達到區域地理面積擴大、政府間功能相統合的新發展階段。雖然也曾歷經分化、衝突與重塑，珠海、橫琴及澳門的合作關係探尋出了一條符合本區域實際發展情況的從功能性擴溢到雙反向擴溢路徑。伴隨着《橫琴粵澳深度合作區建設總體方案》的頒佈，粵澳區域一體化正在步入新階段，一方面通過建立“雙主任制”區域機構的方式來進一步促進粵澳深度合作區的整合進程，側重粵澳深度合作區的機構運轉以及更好的運作，另一方面更強調“自上而下”的制度平衡，促進經濟地理層面的合作導向。《總體方案》的邏輯核心

^① 中華人民共和國中央人民政府：《中華人民共和國澳門特別行政區行政區域圖》，2015年12月20日，https://www.gov.cn/xinwen/2015-12/20/content_5025928.htm。

^② 中華人民共和國中央人民政府：《橫琴粵澳深度合作區建設總體方案》，2021年9月5日，https://www.gov.cn/zhengce/2021-09/05/content_5635547.htm。

側重在搭建粵澳地方政府間部門從上至下的“共商、共管”的有效制度安排，實現了經濟、地理雙反向擴溢效益，地理融合層面的共建擴容模式服務於經濟一體化發展，從而在經濟功能層面實現了“共用”的效益分享機制；而經濟層面和地理層面的擴溢效益反作用於粵澳政府合作功能的完善（圖 2）。

圖 2 新功能主義視闕下粵澳深度合作區一體化發展邏輯



這一制度安排從縱向和橫向兩個擴溢邏輯推進了粵澳深度合作區的有效融合，解決了長期以來琴澳、珠澳、粵澳區域合作中因為既缺乏具有強制力和約束力的超區域管理機構，又缺乏具有法律效力和剛性約束的制度環境而頗顯鬆散出現的地方政府競爭、利益博弈、土地資源緊缺等矛盾。中央政府的頂層設計在一定程度上引領了超區域機構作用發揮，地方政府間“雙主任制”的集體決策能逐漸把更大範圍的利益，更多的利益集團和政治角色，更深層次的協商捲入到整合進程中來，從而推動經濟領域以外整合的進程以及更高層面上的發展。按照《橫琴粵澳深度合作區建設總體方案》的漸進式改革路徑，粵澳深度合作區未來建設走向“制度平衡”的區域整合之路，第一階段至 2024 年，“琴澳一體化”發展格局將初步建立，促進澳門經濟適度多元發展的支撐作用初步體現，第二階段至 2029 年，“琴澳一體化”發展水平進一步提升，促進澳門經濟適度多元發展取得顯著成效，第三階段至 2035 年，“琴澳一體化”發展體制機制更加完善，促進澳門經濟適度多元發展的目標基本實現，最終構建一個現代化的體制機制完善、經濟高

度發達的一體化的地理區域。^①

2023年2月，廣東省人民代表大會常務委員會頒佈了《橫琴粵澳深度合作區發展促進條例》，涵蓋了健全粵澳共商共建共管共用的“新體制”，發展促進澳門經濟適度多元的“新產業”，建設便利澳門居民生活就業的“新家園”，構建琴澳一體化高水平開放的“新體系”四大方面內容，是全面落實國家粵港澳大灣區戰略部署的重要舉措，在制度層面為粵澳深度合作區的長遠發展提供了全面深入的堅實有力的政策保障和支撐。^②《條例》落實《總體方案》關於“合作區上升為廣東省管理”以及“加大賦權力度”的要求，按照“能放盡放、應放盡放”的原則，建立放權賦能長效機制，最大限度賦予合作區改革發展自主權。政治性功能的“擴溢”效益在該促進條例到了充分的印證。2023年粵澳合作聯席會議於9月19日在澳門舉行，雙方圍繞“深化粵澳高水平合作，推進粵港澳大灣區高質量發展”主題，就如何充分發揮琴澳的獨特優勢，實現資源互補，規則銜接、提高國際競爭力，激發橫琴、澳門兩地合作的動能展開了充分交流。對未來如何推動橫琴粵澳深度合作區打造粵港澳大灣區的新高地，高質量發展動力源進行了有層次有步驟的科學規劃，標誌着《粵澳深度合作區方案》第一階段重點建設目標初步落實落地，展現了橫琴與澳門的合作的細化發展藍圖。伴隨着一系列建設方案和條例的頒佈與實施，澳門與橫琴的功能性合作將在不久的將來取得進一步的豐碩成果，琴澳將攜手共譜深合區新篇章，共築新輝煌。

[責任編輯 陳超敏]

[校對 羅愛華]

^① 中華人民共和國中央人民政府：《橫琴粵澳深度合作區建設總體方案》，2021年9月5日，https://www.gov.cn/zhengce/2021-09/05/content_5635547.htm。

^② 中華人民共和國廣東省人民政府：《橫琴粵澳深度合作區發展促進條例》，2023年2月8日，https://www.gd.gov.cn/gdywdt/zwzt/ygadwq/zxzc/content/post_4091516.html。