

試析“一國兩制”下橫琴社會管理模式之立憲主義型構 ——兼論橫琴開發對澳門經濟社會之意義

姬朝遠*

2009年6月24日，國務院常務會議討論並原則通過了《橫琴總體發展規劃》，對橫琴開發進行了國家級定位：“……以合作、創新和服務為主題，充分發揮橫琴地處粵港澳結合部的優勢，在推進與港澳緊密合作、融合發展等方面大膽探索，先行先試，逐步把橫琴建設成為帶動珠三角、服務港澳、率先發展的‘一國兩制’下探索粵港澳合作新模式的示範區……”

根據《橫琴總體發展規劃》，橫琴開發根據自身發展定位，將在《珠江三角洲地區改革發展規劃綱要(2008-2020年)》及CEPA框架下，建立與香港、澳門自由港政策相適應的粵港澳創新合作機制，促進三地人流、物流、資金流和信息流的高度聚合與高效流動。一是將橫琴島納入珠海經濟特區範圍；二是為了既有利於橫琴開發和人員、貨物、交通運輸工具進出方便，又有利於加強查驗監管的原則，對口岸設置和通關制度實行分線管理；三是鼓勵金融創新；四是實行更加開放的產業和信息化政策、土地和社會管理制度改革等方面的政策。

由此可以看出：橫琴開發已經超出一般國家級經濟技術開發區¹招商引資、發展經濟之意蘊，而是有着深層次要求：以橫琴經濟開發為契機，探索“一國兩制”下粵港澳合作新模式。正因為如此，中央政府賦予橫琴在推進與港澳緊密合作、融合發展等方面大膽探索，先行先試之“尚方寶劍”。

然而，面對《橫琴總體發展規劃》之設想目標和社會期待，如何以橫琴開發為切入點，在《珠江三角洲地區改革發展規劃綱要(2008-2020年)》及CEPA框架下，建立與香港、澳門自由港政策相適應的粵港澳創新合作機制？如何進行橫琴新區社會管理制度改革，實現不同制度下的融合發展？在橫琴開發中如何推進澳門經濟多元化，保障澳門可持續發展？……歷經十餘年成功實踐，在國際金融危機、粵港澳融合發

展之時代背景下，“一國兩制”實踐面臨新考驗。

解決上述問題，首要的是要解決橫琴社會管理模式型構問題。橫琴開發需要建構“一國兩制”特色、服務粵港澳“融合發展”之社會管理新模式。道理很簡單，30年前啓動的經濟特區建設，如果沒有中央改革開放政策傾斜，就不會有東南沿海經濟建設的顯著成就，更不會有經濟發達的深圳、生態優美的珠海。今天，面對新的開發定位，同樣需要體制和管理模式創新，沒有“一國兩制”新思維，局限於既有做法、因循守舊，不敢大膽創新，不但橫琴開發面臨的其他問題解決不好，新問題將接踵而至，必定一事無成。

如何建構“一國兩制”下橫琴社會管理模式，需要運用憲政基本原理進行更為深刻的理論解讀。

一、立憲主義及其理論與現實意義

20世紀人類社會之演進最為鮮明的特徵就是經濟全球化、法治全球化。市場經濟把世界各國之利益密切聯繫，以立憲主義為特色的現代法治極大地推動着各國政治生態特別是法治落後國家之政治秩序。在這個歷史過程中，作為立憲主義誕生地之西方發達資本主義國家無疑走在世界前列，成為世界經濟、法治演進的最具影響力的因素。因此，以立憲主義眼界審視橫琴管理模式型構，理所應當。

(一) 立憲主義基本要素

關於立憲主義，有學者指出：“結合世界各國憲法與憲政的理論與實踐，憲法的基本原則主要有人民主權原則、基本人權原則、權力制約原則和法治原則。而且這四大原則構成了憲法內在精神的統一體，成為現代民主憲政體制的根本支柱，具體說來即人民主權

* 法學博士、河南工業大學法學院副教授

是邏輯起點，基本人權是終極目的，權力制約是基本手段，法治是根本保障。”² 儘管學界有着與其不同的論述，但對其基本要素基本形成共識。“源於西方的立憲主義現已變成世界性的潮流，成為現代文明的標誌。無論是西方國家還是非西方國家都自稱自己是實行立憲主義國家，至少沒有一個國家的政治公開否定立憲主義的價值。”³

（二）立憲主義對政府型構之理論意義

按照馬克思主義之經濟基礎與上層建築、生產力與生產關係原理，經歷 30 年之改革開放，中國市場經濟得以飛速發展和不斷完善。同時，經濟的發展對舊有政府管理模式提出了挑戰，政府管理模式必須適應日益發展的市場經濟需要，否則，落後的管理模式就會嚴重束縛市場手腳，改革開放的成果會迅速萎縮甚至化為灰燼！不同社會管理模式之成功經驗是人類共同之文明成果，必須予以客觀珍視和科學借鑒。立憲主義正是西方世界自近代資產階級革命成功以來所積累的寶貴社會管理經驗之結晶，是人類之共同文明成果，深深地影響着世界政治進程，成為法治全球化之內在推動因素。現代政府型構必須接受立憲主義之理論指導，堅持立憲主義基本原理。

（三）立憲主義對橫琴開發之現實意義

從《橫琴總體發展規劃》對橫琴的發展定位、產業發展方向看，橫琴奏響的開發序曲已經不僅僅局限於珠海這個地級市的小打小鬧，而是世界經典之序曲。演奏如此樂章，無視世界範圍內政府管理模式之立憲主義普遍真理，仍然我行我素，註定一事無成。

從橫琴發展之機遇與挑戰看，一方面，隨着中國加入世界貿易協定，改革開放全方位深入展開，經濟特區 30 年前之國家特殊待遇對其經濟發展的作用大不如前，而且，歷經 30 年的探索，該是國家斷奶、自創天下的時候了；另一方面，面對國際經濟危機，外貿萎縮，要渡過難關，並在未來國內國際市場競爭中穩操勝券，面臨諸多問題。不利用粵港澳融合發展、橫琴開發區國家大力支持之有利時機，以立憲主義為指導，在管理模式上下功夫，決心打造宜居城市之軟環境，橫琴無以匯集八方賢才，將會再次坐失良機。

從港澳因素看，“一國兩制”之實踐貫穿於中國特色社會主義建設的全過程，十年之實踐僅僅是漫長實踐中的一個開端，可謂“萬里長征第一步”，保持香港、澳門的長期繁榮穩定，將永遠是檢驗“一國兩制”實踐成功之惟一標準。橫琴開發承載着澳門經濟

多元化，擴展港澳發展空間之歷史重任，如何做好管理模式之制度銜接，仍然需要政治智慧。立憲主義是不同制度演進之共同價值選擇，因此，理應以立憲主義理論建構橫琴社會管理模式。

從建設社會主義法治國家之憲法規定看，有人說，橫琴開發應當像 30 年前特區建設那樣，說幹就幹，大膽創新。然而，當我們靜下心來，理性思考的時候就會發現，30 年前的許多做法實際是靠一把手行政命令，決策過程不公開或者就是領導一個人說了算，這與改革開放之初之法制不健全，黨政不分，權力過於集中不無關係；有人決策和執行，卻沒人負責，過去遺留下來的亂拆遷、亂建設問題，貪污腐敗問題，權力異化問題等等，就是教訓。

歷經 30 年，中國社會主義法制體系得到很大程度完善，中國已經恢復其在世界貿易組織之應有席位。中國法治面貌今非昔比，法治建設成就舉世矚目。新一輪的經濟建設必須走法治之路，橫琴必須走科學開發、依法開發之路。必須以立憲主義原理指導橫琴模式之型構，從而營造穩定、文明之經濟開發新秩序。尤其在高科技研發中，更應該如此。如果社會管理之軟環境不能適應有志之士之發展，那麼，橫琴發展就會成為一紙空文。

二、橫琴社會管理模式之憲政預設

橫琴社會管理模式設計必須圍繞《橫琴總體發展規劃》，對未來橫琴社會作出科學的估計，在此基礎上，進行立憲主義型構。

（一）未來橫琴社會之基本特徵

根據珠海官方媒體報道，在未來 10-15 年內，橫琴人口將達到 12 萬人。依據《橫琴總體發展規劃》，我們可以對橫琴未來社會特點做如下歸納：

第一，社會多元性。依據橫琴開發定位和產業發展方向，作為“一國兩制”下探索粵港澳合作新模式示範區之橫琴、作為世界級旅遊度假基地之橫琴，作為粵港澳地區的區域性商務服務基地之橫琴，必然會“笑迎八方客、禮遇四海朋”，港澳台因素、境外國外因素會隨着橫琴開發步伐與日俱增。橫琴新區將率先應對社會多元化帶來的商機和挑戰。

第二，國際高端性。作為未來珠江口西岸的區域性科教研發平台、融合港澳優勢的國家級高新技術產業基地。國際高端人才將成為橫琴社會之中堅力量。

屆時，世界範圍內不同專業背景和研發領域專家學者、知名人士將匯集於此，施展才華。

第三，跨境流動性。未來橫琴社會之社會多元化結構、科技研發之市場導向性決定着橫琴未來社會人士之跨境流動性。

（二）未來橫琴社會管理模式之立憲主義型構

未來橫琴社會之上述特決定了橫琴社會管理模式不能運用舊有的思維進行建構，必須遵守世界公認之立憲主義原則，立足珠海現行政府體制改革之現狀，圍繞《橫琴總體發展規劃》之目標，進行理性設計。

1. 科學定位橫琴行政層級

按照行政法治原理，行政機關上下級是命令和服從關係，行政層級越低的政府，決策權能就越低。《橫琴總體發展規劃》對橫琴做出了國家定位，理應賦予其開發需要的行政決策權，如果按照現有的行政層級，未來橫琴政府管理模式未必能擔此重任。而且，橫琴管理模式之建構在政治制度、政府體制、經濟體制等方面涉及許多港澳因素、境內外因素，開創性探索和改革，勢必涉及到“敏感”問題，作為一個地級市的一個副廳級行政單位，根本沒有能力為之。

而且，由於中國單一制國家結構形態，作為副廳級行政單位的橫琴新區政府面對粵港澳三個省級政府，行政上隸屬於廣東省珠海市，其自主創新能力、達成既定目標之預期無疑會遇到諸多行政體制障礙。

因此，賦予橫琴之省級行政位階，勢在必行。鑒於橫琴開發之“一國兩制”特殊情勢，建議把橫琴行政層級單列為省部級，直屬於國務院管轄。

需要特別去強調的是，賦予橫琴行政層級，不是國務院一紙文件就解決問題，而要圍繞《珠江三角洲地區改革發展規劃綱要》、《橫琴總體發展規劃》，從創新其管理架構、提升其決策能力入手，對橫琴現有社會管理架構存在的體制問題和歷史遺留問題進行徹底清理和重構。

2. 建立“一國兩制”下橫琴融合式政府架構

如果說，香港、澳門回歸之初，香港、澳門對內地尚存疑慮、堅守井水不犯河水之舊思維的話，那麼，歷經十餘年之實踐探索，《橫琴總體發展規劃》之出台則體現出鮮明“一國兩制”新思維：在十餘年密切合作與共同發展經驗之基礎上，實現粵港澳融合發展。

在橫琴政府管理體制之架構方面，必須堅持“一國兩制”背景下，粵港澳融合發展新思維，在政府組成、運作、法制方面融合粵港澳三種制度之實踐成果：既體現立憲主義之精神，又要彰顯橫琴發開發之地方

特色。具體講，必須要堅持憲政之權力制約原則，以立法、行政和司法之世界公認的政府三權為基本架構進行權力組織和運作設計。

為此，建議以香港基本政治架構為基礎，參照珠三角政府體制改革之經驗，從以下幾個方面，設計橫琴未來的政治架構：

第一，在立法方面，以橫琴人民代表大會為基礎，試行代表專職制度、日常辦公制度、珠港澳等額參與制度。代表可由三地委任或選任，具體由全國人大有關部門依據法定程序進行立法研討。中國的人民代表大會制度從代表產生、會期制度、議事程序，都無法與西方發達國家議會制度相比擬。面對橫琴未來社會之境內外因素，以民意機關改革為突破口，在科學決策、民主管理方面進行先行先試，時機已經成熟。

第二，在行政方面，由中央政府直接任命橫琴行政長官，其他官員由行政長官提名。在此基礎上，探討黨政合一之政府架構。從理論層面講，不管是黨政合一，還是黨政分開，其本身並無太大的憲政意義，關鍵在於權力是否存在約束機制，是否能夠依法行使。如果權力制約機制缺失、法制建設滯後，黨政分開豈不是造成雙重的國家負擔，浪費納稅人的錢財？與30年前比，中國法治建設已經取得重大成就，社會主義法制體系已經趨向完善，權力制約之立憲主義觀念已經被廣泛接受，在此情勢下，推行黨政合一，對橫琴開發更具實際意義。

第三，在司法方面，建議珠海中級法院設立橫琴特別法庭，負責橫琴案件終審。並着手培養一支精通港澳法制，又熟悉大陸法制之法官隊伍。與此同時，最高人民法院應該在橫琴設立港澳司法研究所，對港澳終審權之運作和改革趨向進行近距離研討，為中國憲法保障制度之建構作出理論和實踐準備。

3. 建構粵港澳共同市場法制體系

立足橫琴開發，實現粵港澳經濟社會融合發展，法制必須跟進。1980年代以來的30年是中國法制立足中國實際，汲取西方法治營養，相繼完善社會主義法制體系、實踐中國社會主義法治的30年。先進的法制體系，是未來橫琴政府管理運作的前提條件。粵港澳法制樣態中，香港法制具有明顯的先進性，因此，建議以香港法制為基礎，適當吸納澳門、內地法制先進部分，建構橫琴法制體系。

為此，建議盡快成立粵港澳市場法制委員會，對經濟貿易領域之法律制度進行統一修訂，設計出與國際經貿接軌、保障粵港澳融合發展之珠三角統一市場法制體系。

三、助成澳門經濟多元化是橫琴管理模式之首要考驗

面積 106.46 平方公里、可供開發土地面積約 53 平方公里之橫琴島，為甚麼歷來受到中央政府的高度關注？整個珠海市早就被看做港澳後花園，《橫琴總體發展規劃》之設計放到作為“百島之市”之珠海任何一塊土地上，都能說得通、行得通，偏偏對橫琴島如此垂青，用意何在？道理不言自明，因為與澳門特別行政區百米之遙，而且其開發與澳門經濟社會可持續發展休戚相關。

（一）“一國兩制”下澳門經濟社會之長期繁榮穩定問題亟待解決

2009 年 7 月 21 日，第十屆全國人大代表、澳門理工學院一國兩制研究中心主任楊允中，接受媒體採訪時指出，博彩業為澳門社會帶來正面效應，也帶來挑戰和負面影響。一方面澳門博彩業的迅速發展，澳門市民都能分享到經濟上的成果；但另一方面，博彩業發展導致社會成本大幅攀升，行業之間惡性競爭，使整體市民也承擔着博彩業急速發展帶來的負面影響。

博彩業的擴張對青少年的價值觀造成很大衝擊，許多年青人高中、大學都不上了，就去賭場工作。由於高等教育水平的人口數量不能與時俱進，澳門的發展受到了制約。⁴

目前，澳門已形成旅遊博彩業、以紡織和服裝為主的出口加工業、金融保險業和房地產建築業四大支柱產業。但博彩業在澳門經濟的比重中仍顯過大，其弊端是經濟形態相當脆弱，遇上諸如非典、禽流感、甲型流感等突發事件，難免受到打擊，而情況一旦惡化，勢必影響澳門的整體經濟和社會穩定。⁵

澳門可持續發展問題，迫在眉睫。博彩業獨大，而且隨着“一國兩制”之實踐，其盈利狀況日益與內地通關政策綁定，不僅自身前途莫測，而且其對社會之負面影響顯而易見。近 60 萬澳門居民前途命運，事關重大，解決不好，不僅“一國兩制”實踐會遇到重創，而且會在珠三角引發“多米諾骨牌”效應，拖垮區域經濟，以房地產業為主要財政來源的珠海市將首當其衝，據業內人士透露，澳門居民是珠海房地產市場的主要消費群體之一。

（二）橫琴對澳門“一國兩制”未來實踐之意義如果不考量“一國兩制”之制度因素，也許，澳

門發展空間問題就不會解決得如此一波三折。港澳之資本主義制度和大陸之社會主義制度不僅在憲法、基本法下，50 年不變，按照鄧小平先生的話，50 年後也沒有必要變。鄧小平的話，可謂意味深長，高瞻遠矚。為甚麼 50 年後沒有必要變？鄧小平先生沒有說明其原因，筆者分析起碼包括三層因素，首先，西方發達資本主義穩定繁榮的經濟和日益成熟的社會管理制度會使資本主義制度經歷較長的歷史時期，沒有充分理由斷言資本主義制度之短期性，而作為中國走向世界的重要窗口，港澳資本主義制度長期不變對我們開展國際交流和合作具有重要意義；其次，社會制度之演進有其本身的內在規定性，運用“制度決定論”看待和處理“一國兩制”實踐遇到的問題，實質上是一種“霸權主義”思維、“威權行爲”，嚴重違背了馬克思主義經濟基礎與上層建築、生產力與生產關係基本原理，既缺乏客觀公正，又不具有實踐意義，最終會使“一國兩制”之實踐誤入歧途；第三，尊重制度之多元化選擇，是中國哲學和諧、包容精神之體現。資本主義長期攻擊我們，特別是過去一個時期，西方世界動輒拿人權攻擊中國，策動中國少數民族地區搞分裂活動，甚至企圖顛覆中國政權，極大地傷害了中國人民情感，破壞了中國的安定秩序，西方世界對中國的許多粗暴行徑，回首過去我們看得很清楚。但是，作為對世界負責任的大國，我們不能沾染西方資本主義霸權之惡習。我們和平發展了，不僅要和諧、寬容處事，不對別國制度說三道四，對國內之資本主義制度也要持科學態度客觀看待，只要符合港澳民眾之根本利益，對港澳經濟社會長期繁榮穩定有益，就應該義無反顧地大膽支持。

既然港澳資本主義制度、大陸社會主義制度，國際範圍內，資本主義制度和社會主義制度，將長期共存，那麼港澳可持續發展之空間拓展必須保持其相對大陸之獨立性和隔離性，粵港澳融合發展主要在於經濟層面，絕非“兩制”走向“一制”，而是“兩制”共同走向繁榮穩定之路徑。港澳一直靠填海擴充發展空間，但這不是長久之計。而距澳門百米之遙之橫琴島，與珠海市區有天然水道分開，以大橋相連，自然成為港澳空間拓展之首選之地。

（三）促成澳門經濟多元化應當是橫琴開發第一要務

按照國務院和廣東省委部署，由珠海設橫琴新區負責橫琴開發。珠海政府權威人士指出“……按照《橫琴總體發展規劃》，不會在橫琴專設香港或者澳門的專

門園區，也不會刻意對香港、澳門劃分甚麼份額。但是在面向全球招商時，將重點優先港澳，並在橫琴開發中特別支持澳門發展技術含量和附加值相對較高的工業，以助其經濟適度多元化。”⁶

“面向全球招商時，將重點優先港澳，並在橫琴開發中特別支持澳門發展技術含量和附加值相對較高的工業，以助其經濟適度多元化”⁷，此話值得深究。這無異對世界宣佈一種“蹙腳”招商引資秩序。儘管澳門平台背靠幅員遼闊的中國內地，與歐盟、葡語國家和國際上的華商組織有着密切的聯繫。⁸ 本身有諸多經濟多元化發展有利條件，但“澳門發展技術含量和附加值相對較高的工業”不是易如反掌之事，面對國內和國際市場競爭和產業佈局，需要時間和研討，如果短期內澳門拿不出此類項目，橫琴開發就等於對澳門下“逐客令”，這樣會使澳門之橫琴空間拓展灰飛煙滅，未來可持續發展將面臨更大困難，這種做法嚴重違反“一國兩制”之精神。

依據《橫琴總體發展規劃》，可供開發土地面積約 53 平方公里之橫琴島被設想成爲“帶動珠三角、服務港澳、率先發展的‘一國兩制’下探索粵港澳合作新模式的示範區；深化改革開放和科技創新的先行區；促進珠江口西岸地區產業升級的新平台。”目標充滿着浪漫主義色彩，實際實施必須堅持中國共產黨一貫倡導之事實求是之精神。

橫琴開發必須以解決實際問題爲要，以解決最迫切問題爲先。拋開澳門可持續發展問題，橫琴開發和內地其他地區國家經濟技術開發區有何兩樣？以犧牲澳門可持續發展爲代價之橫琴開發註定會失去其應有意義。

經濟基礎決定上層建築，澳門經濟的多元化與澳門社會的發展關係密切，借助於橫琴新的經濟技術開發區，澳門社會可以實現博彩、旅遊、工業、教育、科學、文化、衛生等經濟和社會資源的合理佈局，健全常態社會結構，促進經濟社會和諧發展。最好的辦法是在與澳門大學橫琴新校區相連一帶，規劃出澳門經濟技術開發區。以澳門大學建設爲啓動，促成澳門經濟多元化發展，實現澳門社會經濟之均衡演進，爲澳門長期繁榮穩定奠定基礎。

四、結語

實施《橫琴總體發展規劃》，建構社會管理模式是首要任務，必須以立憲主義精神爲指導，參照港澳和大陸社會管理之成功經驗，大膽創新探索。與此同時，應發揚務實精神，從切合實際之行動着手，尤其不能無視澳門長遠利益、以犧牲澳門經濟多元化和澳門經濟社會可持續發展爲代價進行“大躍進”式開發。

註釋：

- ¹ 依據國務院有關文件，1980 年代以來，國務院先後批准 50 餘個國家級經濟技術開發區，特別是 2009 年以來，國家發改委發佈了《珠江三角洲地區改革發展規劃綱要(2008-2020 年)》、批覆了《關於支持福建省加快建設海峽西岸經濟區的若干意見》、《關中—天水經濟區發展規劃》、《江蘇沿海地區發展規劃》、《橫琴總體發展規劃》、《遼寧沿海經濟帶發展規劃》、《促進中部地區崛起規劃》和《中國圖們江區域合作開發規劃綱要》、《黃河三角洲高效生態經濟區發展規劃》等 8 個規劃。
- ² 周葉中主編：《憲法》，北京：北京大學出版社，2005 年，第 98 頁
- ³ 徐秀義、韓大元主編：《現代憲法學基本原理》，北京：中國人民公安大學出版社，2001 年，第 60 頁
- ⁴ 《楊允中指出：澳門必須正視博彩業帶來的負面影響》，載於中國新聞網：<http://www.chinanews.com.cn/ga/ga-cjxw/news/2009/07-22/1785727.shtml>，2009 年 7 月 22 日。
- ⁵ 《澳門進駐橫琴“一國兩制”新幕正式開啓》，載於和訊新聞網：<http://news.hexun.com/2009-07-13/119542528.html>，2009 年 7 月 13 日。
- ⁶ 同上註。
- ⁷ 同上註。
- ⁸ 《李炳康：泛珠合作爲澳門產業轉移提供難得機遇》，載於騰訊網：<http://news.qq.com/a/20070609/000133.htm>，2007 年 6 月 9 日。