

# 略論“一國兩制”方針指導下的粵澳關係

李嘉曾\*

## 一、引言

在澳門回歸祖國十週年之際，如何繼續保持澳門的長期繁榮穩定，進一步豐富和發展“一國兩制”的理論與實踐，是新形勢下治國理政的重大課題。<sup>1</sup>這一重大課題不僅是中央政府和澳門特區政府高度關注的熱點，也應當成為澳門地區學者認真研究的對象。

要想保持澳門的繁榮穩定，無疑首先應當着眼於內因：完善或提高澳門的政治體制、管理模式、官員的治理能力以及廣大民眾的綜合素質等內部因素。然而，同樣不可忽視外部因素的重要作用。國際形勢的變化，自然天災的發生，黨和國家政策方針的出台或調整，周邊地區各種動態等等，都有可能嚴重影響澳門的經濟建設與社會發展。

在可能對澳門產生重大影響的外部因素中，粵澳關係是十分重要而敏感的一個環節。因為在“一國兩制”的基本框架中，廣東與澳門是兩種不同制度直接對峙的兩個矛盾方面，兩者之間存在着千絲萬縷的外部接觸與內在聯繫。由於《中華人民共和國澳門特別行政區基本法》(以下簡稱基本法)已經“把‘一國兩制’偉大構想和國家對澳門的一系列方針政策用法律的形式固定下來，為澳門的順利回歸、平穩過渡和長期繁榮穩定提供了堅實的法律保證”，“是各方面都要一體遵循的行為規範”<sup>2</sup>，因此，本文擬從澳門和粵澳關係的實際出發，以基本法為標準，對粵澳關係進行適當的評價與總結，並對未來的發展可能提出若干預期和建議。

## 二、粵澳關係對澳門繁榮發展的重要意義

粵澳關係非從今日始，追溯其根源，應從澳門開

埠之前就已揭開序幕。近 500 年來，粵澳關係對於澳門的發展和繁榮發揮了重要的作用，主要表現在以下三個方面。

### (一) 粵澳關係見證歷史淵源

有的學者傾向於將 1535 年(嘉靖十四年)市舶司從電白遷至濠鏡澳作為澳門開埠的標誌<sup>3</sup>，也有學者認為，1553 年(嘉靖三十二年)“中葡停息干戈的年代”<sup>4</sup>是澳門開埠之年。不管持哪一種觀點，作為澳門前身的濠鏡澳於 16 世紀中前期即已對外開放。而此前建設這一新興居民點的外來移民，主要是來自香山地區的福建籍與廣東籍移民。“澳門”這一名稱見諸文字始於 1564 年(嘉靖四十三年)廣東御史龐尚鵬呈明世宗的《陳末議以保海隅萬世治安疏》。隨着時間的推移，周邊以及廣東各地的居民大量進入澳門，粵籍移民逐漸成為澳門外來族群的主體。

濠鏡澳原來只是海上捕魚或民間貿易的落腳點，開埠前後大量移民的湧入為澳門的崛起作出了不可替代的貢獻。《明史·佛郎機傳》中就有描述當時澳門社會狀況的文字：“閩粵商人，趨之若鶩”。這也正是早期粵澳關係十分密切的見證。倘若缺少了這種關係，便不可能有澳門當年的興起與後來的發展。

### (二) 粵澳關係體現內在聯繫

粵澳關係並非只表現為地理上的毗連和粵籍移民的數量佔有絕對多數，更重要的是體現在物質交換與精神內涵方面，兩者之間存在着千絲萬縷的內在聯繫。

從物質方面來看，由於受歷史與社會條件的限制，澳門的自然資源極其有限，就連生活資料也在很大程度上依賴周邊地區，特別是珠海的支持。水、電、原材料，乃至糧食、蔬菜和日用品，絕大多數來自廣東。例如，僅 2006 年 1-11 月間，珠海向澳門出口天

\* 澳門科技大學通識教育部教授

然水 6,067 萬立方米，電 4.4 億千瓦時，水產品和蔬菜分別達到 912 萬與 690 萬美元。<sup>5</sup> 單說水這一項，平均每個澳門居民每月分攤從珠海的進口量就達到 12 立方米，捨此便難以維持正常的生活秩序。

從精神的角度來考察，粵澳之間的緊密聯繫更難割捨，語言、民俗、建築、藝術、宗教等領域都有充分反映。澳門是多元文化並存的開放城市，但粵文化始終佔據主導地位，據特區政府 2002 年公佈的數據，澳門 3 歲以上的現有居民中，約有 87.9% 的人口使用粵語。澳門絕大多數居民的衣、食、住、行習慣，節慶和婚喪嫁娶習俗等，都沿襲了粵文化(特別是嶺南文化或廣府文化)的傳統。

這是這樣密切的聯繫，使得澳門與廣東(尤其是現在的珠海、中山等大香山地區)長期以來衰榮與共，命運相連。

### (三) 粵澳關係構成重要外因

對於被廣大的粵地“包圍”的澳門來說，是無法擺脫廣東的影響的。無論從面積、人口還是經濟總量等方面來對比，澳門都要遠遠弱與廣東，有些項目甚至會有天壤之別，難以進行比較。正因為如此，澳門在相當大的程度上依賴廣東的支持與幫助。

歷史資料表明，自 1979 年中國和葡萄牙建交以後，澳門與中國內地以經濟貿易為主要內容的雙邊關係發展迅速，內地逐漸成為澳門主要的資金來源、物資來源、勞動力來源和商品市場。而廣東省又在其中充當着主要角色。例如，在 20 世紀 80、90 年代，“廣東對澳門的貿易額一直佔中國內地對澳門貿易總額的 70% 到 80%”，“澳門居民所需的糧油、酒類、雞、豬、牛、塘魚、蔬菜、水果等主要由廣東供應”。在澳門的五大中資集團中，粵資的“南粵集團”和“珠光集團”就佔了兩家。<sup>6</sup>

澳門回歸祖國之後，澳門與內地，特別是與廣東的關係有了進一步的發展。尤其是 2003 年 10 月 29 日中央政府與澳門特別行政區政府簽署《內地與澳門關於建立更緊密經貿關係的安排》(以下用其英文縮寫 CEPA 為簡稱)以後，內地與澳門的關係日漸密切。CEPA 簽署後，中央政府明確廣東要發揮“先行先試”角色的作用，澳門是廣東的近水樓台，廣東對澳門的影響不僅直接，而且舉足輕重。僅以最近兩年來廣東省赴澳門自由行政策的變化為例。2007 年 5 月以前，廣東的澳門自由行政策十分開放，每人每次可以申請兩個簽註；2007 年 5 月中開始，每人每次只能申請一個簽註，但仍可連續申請；2008 年 5 月中起，每人每

月只能申請 1 次赴澳門簽註；2008 年 7 月 1 日開始，更限定每人每兩月才能申請 1 次簽註。據媒體報道，廣東省自由行政策的緊縮很快就對澳門的經濟造成影響，不僅酒店入住率下降，手信、珠寶等零售業下跌兩三成，而且娛樂業的濠賭股票普遍下跌，2008 年年中，澳博、銀娛和永利等股價下跌幅度都超過了 6%。<sup>7</sup>

由此可見，粵澳關係已經成為澳門自身發展變化的重要外因，妥善處理好粵澳關係對於促進澳門的發展至關重要。

## 三、粵澳關係的多元定位

在回顧歷史總結經驗的基礎上，還應當站在“一國兩制”方針和基本法的高度，來審視粵澳之間的關係。可以概括出粵澳之間從不同角度定位的以下三種關係：

### (一) 地方行政區域之間的關係

《中華人民共和國憲法》(以下簡稱憲法)第 30 條規定，中國的“行政區域劃分如下：(一)全國分為省、自治區、直轄市；(二)省、自治區分為自治州、縣、自治縣、市；(三)縣、自治縣分為鄉、民族鄉、鎮。”由此可見，省、市、縣、鄉、鎮等均為地方行政區域，廣東省亦然。

基本法第 12 條明確指出：“澳門特別行政區是中華人民共和國的一個享有高度自治權的地方行政區域，直轄於中央人民政府。”先不談定語和狀語限定的內容，單從詞幹來看，澳門特別行政區也是一個“地方行政區域”。

由此觀之，澳門與廣東在中華人民共和國的框架內具有相同的定位，即同屬地方行政區域。而且從行政區域的級別和層次上來看，澳門應當屬於“省、自治區、直轄市”這一級別，因為基本法在規定澳門是“地方行政區域”之後，還規定其“直轄於中央人民政府”。由於直轄於中央人民政府的行政區劃“直轄市”屬於省一級行政區劃，因此同樣直轄於中央人民政府的澳門特別行政區也應相當於省級行政區劃。

總之，澳門與廣東是中華人民共和國範圍內級別相當的行政區域，這是粵澳關係的基礎。

### (二) 一般行政區域和特別行政區之間的關係

儘管澳門與廣東都是中華人民共和國的地方行政

區域，但畢竟存在着差異。最大的不同點在於後者是“特別行政區”，而前者只是一般行政區。

根據基本法的規定，澳門特別行政區“享有高度自治權”。基本法第二章“中央和澳門特別行政區的關係”中，在明確澳門特別行政區的“外交事務”和“防務”由中央人民政府負責的同時，強調澳門特區享有行政管理權、立法權以及“獨立的司法權和終審權”。基本法第五章“經濟”中，賦予澳門特區多項權力，如“保持財政獨立”、“實行獨立的稅收制度”、“澳門元為法定貨幣，繼續流通”、“不實行外匯管制政策”、“保持自由港地位”、“為單獨的關稅地區”、“可對產品簽發產地來源證”，以及依法自行制定“工商業發展政策”、“勞工政策”、“航運政策”、“民用航空的各項管理制度”等等。

在第六章“文化與社會事務”中，基本法也賦予澳門特別行政區許多權力，包括自行制定“教育政策”、“促進醫療衛生服務和發展中西醫藥的政策”、“科學技術政策”、“文化政策”、“新聞、出版政策”、“體育政策”、“專業政策”以及“有關社會福利的發展和改進的政策”等等。

在第七章“對外事務”中，基本法規定澳門特別行政區“可在經濟、貿易、金融、航運、通訊、旅遊、文化、科技、體育等適當領域以‘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”。此外，澳門特別行政區“可以‘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”；可經“中央人民政府協助或授權”“同有關國家和地區談判和簽訂互免簽證協議”；可“根據需要在外國設立官方或半官方的經濟和貿易機構”，等等。

作為一般行政區的廣東省，原則上是不具有上述種種權力的。相比之下，澳門特別行政區在經濟、文化和社會事務以及對外事務等方面要比廣東省具有更多的政策優惠和更大的自由度。然而，作為內地的一個經濟、科技和文化大省，廣東在土地、資源、技術與人才諸方面都實力雄厚，具有很大的優勢。從這個意義上說，發展粵澳關係有利於揚長補短，集成整合，達到資源共享、互利互惠的效果。

### （三）社會主義制度和資本主義制度的關係

必須指出，粵澳關係還涉及到一個重要方面，即社會制度的差異。

憲法第一章第1條就明確規定：“中華人民共和國是工人階級領導的、以工農聯盟為基礎的人民民主

專政的社會主義國家。社會主義制度是中華人民共和國的根本政治制度。”廣東省作為中華人民共和國的一個地方行政區域，毫無疑問應當堅持社會主義制度。

但澳門的情況就不同了。憲法第31條指出，“國家在必要時得設立特別行政區。在特別行政區內實行的制度按照實際情況由全國人民代表大會以法律規定”。而在1993年3月31日第八屆全國人民代表大會第一次會議通過的《中華人民共和國澳門特別行政區基本法》中，不僅在“序言”中申明“按照‘一個國家，兩種制度’的方針，不在澳門實行社會主義的制度和政策”，而且用第一章第5條明確規定了澳門的社會制度：“澳門特別行政區不實行社會主義的制度和政策，保持原有的資本主義制度和生活方式，五十年不變。”

眾所周知，社會主義制度和資本主義制度存在着本質的差異：生產資料公有制和生產資料私有制的區別。這一區別將造成分配制度、管理模式、價值觀念和人際關係等諸多方面的差異。差異就是矛盾，必然會給實行社會主義制度的廣東省與實行資本主義制度的澳門特別行政區雙方，在交往合作的過程中帶來許多不便。因此，發展粵澳關係必須在相互尊重的基礎上審慎行事，既注意相互學習、發揚優勢，又注意克服弊端、防微杜漸。

## 四、粵澳關係的核心內容

在澳門回歸祖國十週年來臨之際，以“一國兩制”的理論作為指導，總結粵澳關係的歷史經驗，審視當前粵澳交往的實際情況，為粵澳關係的發展確立正確的方針、明確嶄新的任務，具有十分重要的理論意義和實踐價值。

從總體上看，粵澳關係絕對應該是互惠互利的雙贏關係。因為在“全球經濟一體化方興未艾情況下，各鄰近地區之間主動靠攏、互補優勢、互利共贏是惟一合理選擇，何況澳珠（注：亦適用於澳粵）本來就是你中有我、我中有你的伙伴關係。”<sup>8</sup>

從本質上說，粵澳關係應當以謀求合作為核心，探索集成創新的有效途徑。現從宏觀的層面將有關粵澳合作的若干思考與建議闡述如下：

### （一）關於粵澳合作的基礎

必須牢固樹立“一國是粵澳合作的基礎”這一基本觀念。

鄧小平在提出“一國兩制”方針的初期就明確概括了這一思想的含義：“在中華人民共和國內，大陸十億人口實行社會主義制度，香港、台灣實行資本主義制度。”<sup>9</sup> 這句話當然也包括了澳門。“一國”是“兩制”的大前提，離開了“一國”，“兩制”的性質就會發生變化。<sup>10</sup> 在討論粵澳合作問題的時候，同樣不能離開這個大前提。

在這裏，“一國”的概念具有極大的包容性。“一國兩制”方針不僅通過法制化(制訂兩個基本法)的途徑“創造性地妥善解決了兩種不同制度在一國框架中的共存問題，而且為兩種制度的集成整合、優勢互補提供了有利條件。”<sup>11</sup> 資本主義和社會主義都是歷史發展到一定階段的產物，各有其自身的優點和缺點。將這樣兩個對立的矛盾方面統一在一個國家的範疇內，一方面有利於加強溝通，緩解衝突；另一方面又有利於取長補短，集成創新。

## (二) 關於粵澳合作的指導方針

必須貫徹將粵澳合作納入“珠江三角洲改革發展規劃”和“粵港澳合作”的基本框架。

2009年初，中華人民共和國國務院正式頒佈《珠江三角洲地區改革發展規劃綱要(2008-2020年)》(以下簡稱綱要)，綱要在總結改革開放30年經驗的基礎上，從國家戰略全局和長遠發展出發，首次賦予珠三角地區極高的戰略地位，把珠三角地區改革以及粵港澳區域合作提升到國家發展戰略的層面。綱要中設有專門章節闡釋粵港澳合作問題，還對粵港澳合作主要內容提出了指導性的意見：推進重大基礎設施對接，加強產業合作，共建優質生活圈，創新合作方式。<sup>12</sup> 綱要的出台標誌着輻射面涵蓋香港、澳門的大珠江三角洲地區的改革開放與社會發展進入了一個嶄新的階段，粵澳合作無疑應當納入廣義珠三角這一基本框架。

綱要中提出要在珠江三角洲地區“建設全國旅遊綜合改革示範區，建成亞太地區具有重要影響的國際旅遊目的地和旅客集散地”的目標，與此同時也對澳門的發展定位提出明確建議：“鞏固……澳門作為世界旅遊休閒中心的地位。”<sup>13</sup> 這兩個目標的內涵是高度一致的，也為粵澳合作指明了努力方向與主要領域。

在綱要中，香港與澳門處於並列的地位，並且自始至終是從粵港澳合作的角度來討論問題的。因此，粵澳合作同樣必須協調同步，納入粵港澳合作的整體框架。事實上，三地之間存在着千絲萬縷的聯繫，可謂唇齒相依，缺一不可。綱要明確表示：“支持粵港澳三地在中央部門指導下，擴大就合作事宜進行自主

協商範圍。鼓勵在協商一致的前提下，與港澳共同編制區域合作規劃”<sup>14</sup> 粵港澳三地也確實按照中央政府的要求進行了切實努力，2009年10月28日公佈的三地政府《大珠江三角洲城鎮群協調發展規劃研究》就是一個例證。該研究報告提出了合建具有全球競爭力、協調而可持續發展的世界級城鎮群、提升粵港澳整體競爭力的區域發展戰略，也對粵港澳合作的發展做出了更加明確的導向。

## (三) 關於粵澳合作的機制

必須堅持以市場經濟為主導、以政府調控為輔助的運作機制。

粵澳(含粵港)合作涉及兩種不同社會制度之間的關係，情況比較複雜，既不可能根據單一的行政命令行事，又無法單純憑借市場調節來運行。比較理想的適用機制應當是將以上兩個因素有機地結合起來。對於這一觀點，綱要中也有類似的提法：“堅持市場為主、政府引導的原則。”<sup>15</sup>

由於社會主義制度下的中國現在也實行市場經濟，處於改革開放前哨的廣東尤其如此，因此粵澳之間的合作首先應當並可以遵循市場經濟的規律。市場經濟的基本規律是價值規律。無產階級的革命家、思想家恩格斯在《反杜林論》中就做出了精辟的概括：“價值規律正是商品生產的基本規律。”具體言之，商品的價值決定於生產該商品的社會必要勞動量，而商品的價格要隨着供求關係的變化而變化，在流通中競爭，接受市場的調節。粵港澳合作得以持續發展的基礎是共同利益，綱要中也明確指出：要“本着互惠互補的原則，加強與港澳的協調合作”<sup>16</sup>，“互惠”原則正是市場經濟規律的體現。

然而，粵港澳之間的特殊關係又對政府調控提出了需要。既然三地都隸屬於社會主義制度的中華人民共和國，那麼，就有必要與可能充分發揚社會主義制度的優越性來謀求更佳的效果。“一般說來，社會主義社會在生產資料公有制基礎上建立起來的按勞分配制度、民主集中制的組織原則、人民的民主權利、人與人之間的平等關係以及能夠集中力量做大事等特徵”<sup>17</sup>，是社會主義的優勢所在，粵港澳合作應當充分發揮這種優勢。在這方面，三地政府部門，尤其是廣東省政府責無旁貸。

中央人民政府與港、澳政府分別簽署的CEPA是這方面的成功探索。CEPA屬於政府行為，其簽署由國家副主席和特區行政長官見證，由商務部和特區政府職能部門高官簽署。自2003年生效後，每年都會根據執

行情況與形勢的發展簽署一個補充協議，迄今已形成六個補充協議。僅從 2009 年 5 月中央與澳門簽署的補充協議六來看，就有 8 個條文涉及廣東，涵蓋法律、會展、電信、銀行、證券、公用事業和海運等 7 個領域。<sup>18</sup> 這些補充不僅有助於強化廣東在貫徹落實 CEPA 中的先行先試作用，而且有助於加強廣東與澳門之間的經貿合作，對相關市場也產生了積極的引導作用。

#### (四) 關於粵澳合作的管理模式

必須建立權威性的機構來實施科學的管理模式。

無論是粵澳合作、粵港澳合作還是大珠江三角洲的改革與發展，都是包羅萬象而十分宏偉的系統工程，不僅要實行科學的現代化管理，而且需要有權威性的機構來執行管理。管理學的基本原理告訴我們，“管理”具有計劃、組織、領導和控制等內涵。領導和控制的職能尤其對管理機構的權威性提出較高的要求。

目前粵港澳合作的管理模式主要是非制度性和非行政性的“聯席會議”以及“聯絡協調會議”和“聯絡協調小組”。例如，以廣東省省長和澳門特別行政區行政長官為首的粵澳合作聯席會議每年舉行一次，屆時國務院港澳辦和中央駐澳門聯絡辦有關領導也會

出席。聯席會議總要回顧總結一年來兩地合作項目的進展情況，研討新形勢下加強合作的有關事宜。又例如，為了共同推進綱要的盡快實施，粵港澳三方於 2009 年 2 月 19 日即在香港召開聯絡協調會議，充分交換意見並形成共識。實踐表明，這些模式能夠發揮一定的作用，也取得了較好的效果。

然而，由於包含粵港澳合作在內的珠三角地區的改革與發展問題已經提升到國家戰略和長遠發展的高度，因此原有的管理模式或許大有改進完善的必要。其實綱要中亦已指出，要“完善粵港、粵澳行政首長聯席會議制度，增強聯席會議推動合作的實際效用”。我們不妨從“完善”與“增強”的角度來提出一些建議。

粵港澳三地的跨境和跨社會制度的現狀尤其需要強化領導與控制的管理職能，松散性的“會議”或“小組”的權威性顯然是不夠的。能否在區域合作的基礎上考慮大行政區劃的有效管理模式，建立與合作區域相應的常設機構，統籌管理區內合作與改革發展的重大事務？歐盟的成功經驗告訴我們，在適宜的歷史條件下，為了共同的利益，假如連國家之間的界限都可以淡化甚至消除；那麼，在“一個國家”基本框架內的若干不同地區，為甚麼不能仿效甚至超越呢？

#### 註釋：

- <sup>1</sup> 吳邦國：《在紀念澳門基本法十週年座談會上的發言》，載於中國新聞網：<http://www.chinanews.com.cn/ga/news/2009/12-04/2000419.shtml>，2009 年 12 月 4 日。
- <sup>2</sup> 同上註。
- <sup>3</sup> 黃鴻釗：《澳門史》，福州：福建人民出版社，1999 年，第 102 頁。
- <sup>4</sup> 金國平：《澳門源考》，載於吳志良、金國平、湯開建主編：《澳門史新編》，澳門：澳門基金會，2008 年，第 52 頁。
- <sup>5</sup> 李四清：《澳門回歸 7 年來與珠海貿易額達 27 億美元》，載於中國經濟網：[http://bgimg.ce.cn/xwzx/gnsz/gdxw/200612/19/t20061219\\_9802995.shtml](http://bgimg.ce.cn/xwzx/gnsz/gdxw/200612/19/t20061219_9802995.shtml)，2009 年 12 月 8 日。
- <sup>6</sup> 屠靜芬：《近年來中國內地與澳門經貿關係發展概述》，載於決策支持網：[http://www.dss.gov.cn/Article\\_Print.asp?ArticleID=95711](http://www.dss.gov.cn/Article_Print.asp?ArticleID=95711)，2009 年 12 月 10 日。
- <sup>7</sup> 《廣東收緊自由行，澳門零售業生意即警跌三成》，載於中國評論新聞網：<http://www.chinareviewnews.com/doc/1006/8/4/1/100684196.html?coluid=7&kindid=0&docid=100684196>，2009 年 12 月 11 日。
- <sup>8</sup> 楊允中：《粵澳緊密合作與創新思維的強化》，載於楊允中《論“一國兩制”澳門實踐模式》，澳門：澳門理工學院一國兩制研究中心，2009 年，第 402 頁。
- <sup>9</sup> 鄧小平：《建設有中國特色的社會主義(增訂本)》，北京：人民出版社，1987 年。
- <sup>10</sup> 李嘉曾：《“一國”前提下“一國兩制”模式的成功經驗與發展前景》，載於楊允中主編：《“一國兩制”澳門模式學術研討會論文集》，澳門：澳門理工學院一國兩制研究中心，2009 年，第 138、140 頁。

- <sup>11</sup> 同上註。
- <sup>12</sup> 中華人民共和國發展與改革委員會：《珠江三角洲地區改革發展規劃綱要》，載於人民網：<http://politics.people.com.cn/GB/1026/8644751.html>，2009年12月12日。
- <sup>13</sup> 同上註。
- <sup>14</sup> 同上註。
- <sup>15</sup> 同上註。
- <sup>16</sup> 同上註。
- <sup>17</sup> 同註10。
- <sup>18</sup> 《內地與澳門 CEPA 補充協議六簽署 8 項政策在粵先行先試》，載於廣東省人民政府網站：[http://www.gd.gov.cn/gdgk/gdyw/200905/t20090512\\_92076.htm](http://www.gd.gov.cn/gdgk/gdyw/200905/t20090512_92076.htm)，2009年12月14日。