



珠江三角洲發展 與港澳之融合

編著

梁潔芬、盧兆興

撰著

香天碩德栩輝昌強好
苑江宇廣楊美志肖
張黃鄭黎劉蕭魏譚蘇
堅平昌榮軍東陽傑光明
志國國德志正永振國
王仇吳吳李郝郭陳陳馬



香港城市大學出版社

珠江三角洲發展
與
港澳之融合

珠江三角洲發展 與 港澳之融合

梁潔芬 盧兆興



香港城市大學出版社

鳴謝

本書部分圖片承蒙下列機構及人士慨允轉轉，謹此致謝：

地政總署：地圖版權屬香港特區政府，經地政總署准許複印，版權特許編號 72/2014。

（頁294〔圖15.1〕，297〔圖15.4，15.5〕，299〔圖15.8〕）

土木工程拓展署（頁279）

智圖國際中心有限公司（頁245，343）

本社已盡最大努力，確認圖片之作者或版權持有人，並作出轉載申請。如作者或版權持有人發現書中之圖片版權為其擁有，懇請與本社聯絡，本社當立即補辦申請手續。

©2014 香港城市大學

本書版權受香港及國際知識版權法例保護。除獲香港城市大學書面允許外，不得在任何地區，以任何方式，任何媒介或網絡，任何文字翻印、仿製、數碼化或轉載、播送本書文字或圖表。

國際統一書號：978-962-937-230-9

出版

香港城市大學出版社
香港九龍達之路
香港城市大學
網址：www.cityu.edu.hk/upress
電郵：upress@cityu.edu.hk

©2014 City University of Hong Kong

Pearl River Delta and Its Integration with Hong Kong and Macau
(in traditional Chinese characters)

ISBN: 978-962-937-230-9

Published by

City University of Hong Kong Press
Tat Chee Avenue
Kowloon, Hong Kong
Website: www.cityu.edu.hk/upress
E-mail: upress@cityu.edu.hk

Printed in Hong Kong

目錄

鳴謝

xi

前言 大珠三角和港澳關係 梁潔芬

粵澳兩地的合作的指示	4
粵港對《規劃綱要》之實施和發展	4
粵澳兩地的合作和共融	9

1 珠三角經濟整合對香港的挑戰 鄭宇碩

前言	18
廣東發展規劃對香港的影響	19
粵港合作的政策基礎	23
粵港經濟融合的政治爭議	25
結論	28

2 澳門管治如何回應珠三角的融合 吳國昌

澳門被動式參與珠三角融合	32
《珠三角改革發展規劃綱要》、《粵港/粵澳合作框架協議》 與《環珠江口宜居灣區建設重點行動計劃》	33
《粵澳合作框架協議》及《環珠江口宜居灣區建設重點 行動計劃》中澳門特區的特定責任	34
澳門特區政府在施政方針上的配合	35
增建澳門口岸與旅遊會展合作發展	37
澳門參與橫琴開發——中醫藥產業園建設初階段的經驗	39
澳門參與橫琴開發——澳大橫琴校園建設初階段的經驗	41
澳門參與南沙建設	43
小城市歷史視角看港澳與內地的關係	44
反思面對融合前景	46

	不容忽視本土培育	47
	結論	50
3	珠三角的區域發展與規模政治 吳德榮 蕭楊輝	
	前言	54
	中國的多層次治理	55
	國家政策與區域發展	56
	珠三角區域的經濟合作	58
	區域合作中的規模政治	61
	結論	65
4	澳門與珠三角旅遊業的融合 譚志強	
	前言	70
	國際及區域整合（一體化）的基本理論	71
	澳門旅遊業的形成和問題	73
	澳門博彩業的形成和挑戰	75
	澳門的世界文化遺產	81
	澳門與珠三角旅遊產業有關的區域合作	82
	總結	84
5	珠三角與港澳的政制融合—— 以穗港澳民意代表選舉為例 郝志東 李軍 劉栩 郭正陽	
	粵港澳民意代表選舉法律與法規之異同	92
	在操作過程中粵港澳民意代表候選人的產生方法異同	104
	穗港澳民意代表競選過程的異同	112
	粵港澳民意代表投票選舉過程的異同	118
	結論——粵港澳在基層選舉上的政治融合	124
6	如何發揮澳門在珠三角城市一體化過程中的 對外平台角色 魏美昌	
	歷史的簡略回顧	134
	澳門遺產中值得保留和發展的元素	136

加速粵港澳在珠三角城市化一體化中的創新過程	138
進一步提升澳門對外交流平台	140
7 珠三角融合與公務員及公共行政改革	仇國平
融合——經濟與公共政策	150
港澳回歸前後	150
跨地區合作機制	151
公共行政改革創新	152
公務員培訓	154
未來挑戰	156
結論	159
8 珠三角區域經濟融合下的法律發展前瞻和挑戰	黃江天
前言	162
粵港澳政府合作的法律基礎	163
粵港澳政府合作的現狀與問題	164
粵港澳政府合作須遵循的法律原則	167
法律文化對粵港澳合作的影響	170
借鑒歐盟經濟一體化的實踐經驗	174
結論	175
9 珠三角港澳宗教融合與往台灣轉移—— 天主教會為例	梁潔芬 王志堅
前言	180
國家的宗教政策和對港澳的宗教政策	181
中國近期政教關係的進展	182
珠三角地區牽涉中梵衝突的核心——自選自聖主教	183
廣東省各教區的教務發展特色	183
港澳台地方的教會與北京	185
兩岸宗教交流增溫	186
宗教在海峽兩岸之間的角色	188
台灣教會的橋樑角色	189

梵中台三角合作的共同利益	189
政教合作的新方向——從「政教分立」走向「政教制衡」	190
台灣——中國改革的實驗室	191
結論——珠三角港澳宗教融合往台灣轉移	192
 10 珠三角與港澳教育的互動 蘇肖好	
香港、澳門與珠三角等地的教育發展回顧	198
港、澳與內地學生升學的門徑	203
香港、澳門與內地高等教育合作的內容	208
香港、澳門與珠三角教育發展面臨的挑戰和機遇	211
香港、澳門、珠三角三地合作的建議	214
總結	216
 11 香港與珠三角政經發展——困難的融合 張苑香 梁潔芬	
前言	222
融合困難的原因	223
融合困難的個案	225
再合作的前景	229
時移勢易 香港話語權漸失	230
 12 港珠澳融合的規劃願景與現實挑戰 陳永傑	
當代中國的經濟區域	236
港珠澳關係的歷史與現狀	237
珠三角的定義——行政、地理、文化	241
港珠澳融合的潛在挑戰	248
結論	253
 13 香港——從得天獨厚到望天（朝）打救 馬國明	
引言	258
早期香港的管治	258
商人治港由來已久	259

特區首屆政府延續商人治港	261
香港成功有賴商人自治	266
14 港澳的城市規劃與珠三角的發展 陳振光	
近年香港城市規劃呈現的新特徵	270
近年澳門城市規劃呈現的新特徵	274
港澳的城市規劃與珠三角的合作與協調	276
港澳與珠三角的區域合作演化機制	280
15 交通與環境——港珠澳地域融合的矛盾 黎廣德	
廣深港高速鐵路	292
港珠澳大橋	303
為何發展與為誰融合	309
總結 珠三角地區政經社融合——矛盾與前瞻 盧兆興	
政治融合和矛盾	316
經濟融合帶來的社會和文化的矛盾	317
珠三角內政治經濟社會文化融合的前景	319
香港河套區發展應向澳門的橫琴開發學習	322
總結	325

鳴謝

編者感謝澳門基金會對這研究計劃的慷慨資助。

感謝香港教育學院大中華研究中心與澳門基金會在2012年10月12日合辦研討會，研究初稿在會中評鑑，再將修訂稿付梓出版成冊，確保學術水準。

在研究過程中，感謝對中國問題熟悉的時事評論員及專欄作家劉銳紹先生的提點和悉心協助，他親自帶領編者和作者前往珠三角地區，作實地考察，使我等獲益良多。

感謝香港教育學院大中華研究中心研究總監李燕怡小姐在研究、籌備研討會、和出版過程中悉心策劃。

感謝在澳門的研究助理吳淑釗小姐，於研究期間大力協助，與澳門基金會和作者聯繫，處理繁雜的行政工作。



珠江三角洲發展 與港澳之融合

前言

大珠三角和港澳關係

梁潔芬

台灣高雄文藻外語大學國際事務系研究教授

1978年，中國開始改革開放，經濟發展至2012年一直未有放緩，^[1]每年7%至8%的經濟增長，使中國經濟實力大翻身。中國雖為一整體，但各地區的經濟狀況和發展步伐極為不同。例如沿海區域和西北地區就有很大的差距。1952至1978年間，中國內部貧困地區和沿海地區之間的實際收入差距仍不斷擴大。有學者主張，今日的中國，大多數的機會和挑戰由區域的發展而來。目前中國許多最好的機會和最艱巨的挑戰，都是源於區域發展步伐不一。企業、政府和投資者都集中注意中國的區域問題。^[2]

鄧小平推行經濟開放政策以來，率先推出的是在廣東和福建成立四個經濟特區（深圳、珠海、汕頭和廈門），並於1984年容許沿海城市自行設立經濟和技術開發區。

根據廣東省的說法：珠江三角洲地區（珠三角）區包括廣州、深圳、東莞、佛山、江門、中山、珠海、惠州，以及肇慶。珠三角經濟區首先在1984年由廣東省界定，1987年擴大，加上香港和澳門兩個行政區，成為大珠三角經濟區（大珠三角）。珠三角的發展顯著的特徵之一是與香港的聯繫，即最先成為中國最重要的經濟區之一，一直以來與其他兩個地區：長江三角地區（上海及週邊地區）和京津冀地區（北京、天津和河北省）成為中國發展的三大支柱。^[3]

歷史上，廣東省內珠江三角洲地區在毛澤東時代曾是一潭死水，其工業發展和收入水平落後於大陸其他地區，2002年廣東省在中國大陸各省中GDP排行最高，人均GDP列第二。珠三角以中國大陸不足0.5%的土地和1.8%的戶籍人口，卻實現了9%GDP和三份一的國際貿易與外資流入。^[4]

港澳商人的投資，讓珠三角經濟首先起步，經濟開放政策實施後，率先出台的是在廣東和福建省設立經濟特區。前段日子，珠三角的經濟發展超越長三角。1990年，上海浦東新區才按國家政策開放，因長三角的腹地遼闊，工業基礎雄厚，增長一日千裡，目前稍超前珠三角。依2011年各地區經濟發展主要指標是：長三角經濟區（上海、江蘇、浙江）的生產總值是99,800.1億元，略高於珠三角，而珠三角經濟區（包括福建、廣東、海南）的生產總值72,599.1億元。^[5]若與港澳融合，其經濟才可略超長三角。因為始自改革開放，單是2002年珠三

角佔全國人口的3.2%，其GDP佔廣東省的80%、全國出口的38.2%，佔外商直接投資的22%，是世界上大型經濟體中增長最快的地區。^[6]

北京方面，早在香港回歸前，在國家發展和改革委員會中（發革會），常有珠三角和港澳的發展放進議題，^[7]說明區域發展，尤其是南方和沿海的區域發展備受關注。由2003年開始至2010年，珠三角地區與港澳的發展，有指導性和持續性的國策推出發展珠三角地區，包括：

- (1) 《內地與香港關於建立更緊密經貿關係的安排》(CEPA) 2003年
- (2) 《珠江三角洲地區改革發展規劃綱要(2008–2020年)》2008年
- (3) 《粵港合作框架協議》2010年

2002年和2003年內地人均GDP以廣東最高。^[8]珠三角以中國大陸不足0.5%的土地和1.8%的戶籍人口，佔全國9%的GDP，和約三份之一的國際貿易與外資流入。^[9] 2003年更以《內地與香港關於建立更緊密經貿關係的安排》(CEPA)以解救香港的經濟低迷。

北京的國家發展和改革委員會（發革會），早有利用港澳台之近便，於是在福建和廣東設立四個經濟特區，即深圳、珠海、廈門和汕頭。發革會經過多次計劃和研究，於2008年為這計劃締造了《珠江三角洲地區改革發展規劃綱要(2008–2020年)》（簡稱《規劃綱要》）其實在《規劃綱要》未推出以前，港澳台商人在經濟特區的投資，使珠江三角和福建沿海的經濟興旺起來，《規劃綱要》旨在總結以前不同程度的合作，維持地區內的持續發展。

《規劃綱要》主要是構建現代產業體系，提高自主創新能力（以推進核心技術的創新和轉化和強化企業自主創新）；推進基礎設施（即交通運輸網絡，能源供應，和電訊網絡）的現代化，支援構建現代產業體系；提高城鄉規劃和建設管理水平加強農村基礎設施，促進區域協調發展，包括優化珠江口東岸地區功能布局和提升珠江口西岸地區發展水平；推進與港澳更緊密合作，提升對台和東盟各國的經貿合作等等。^[10]

《廣州市實施〈珠江三角洲地區改革發展規劃綱要(2008–2020年)〉實現「四年大發展」工作方案》（簡稱《工作方案》），是廣

州市以「十大體系」深入推進實施《規劃綱要(2008–2020年)》。這「十大體系」是開展現代產業體系、自主創新體系、綠色發展體系、適應科學發展的制度體系、現代化基礎設施體系、城鄉統籌發展體系、區域協調發展體系、高水平高品質的社會發展體系、開放型經濟體系和實施保障體系。^[11]

粵澳兩地的合作的指示

《內地與香港關於建立更緊密經貿關係的安排》(CEPA)內地與香港簽訂的首項自由貿易協議。CEPA 的主體文件於2003年6月29日簽署，因中港合作日趨頻繁，每年都有補充條文加入以促進粵港更緊密合作，廣東省人民政府和香港特別行政區政府經協商，制定《粵港合作框架協議》協議，並於2010年4月7日在北京簽署，這意味着需由中央介入粵港的跨境合作才可順利完成。廣東省方面按步就班的實施《協議》，到2012年重點工作安排《粵港合作框架協議》是總結經驗和加強與香港的合作，這回香港似乎學乖了，抗拒發展的情緒比回歸之初沉寂了很多，其中摘要的六項是港方在2012年不同程度的積極參與，包括：(1) 跨界基礎設施（港珠澳大橋，深港西部快速軌道交通，廣深港高速鐵路）；(2) 現代服務業（推動工業設計合作，建設廣東金融高新技術服務區）；(3) 國際化營商環境（建設口岸如港珠澳大橋和西部口岸，保護知識產權）；(4) 製造業及科技創新（重點項目聯合資助，培訓廣東技工教師）(5) 優質生活圈（防治空氣污染，推動電動車，刑事偵緝聯絡）；(6) 教育與人才（高校合作開展科技創新，培訓廣東技工教師）。^[12]

粵港對《規劃綱要》之實施和發展

在區域方面，因為這是富民強國、引進無限商機的新嘗試，所以地方政府方面進展得相當快速，但這些翻天覆地的新嘗試，香港市民很少提及。以綠色發展體系為例，珠江三角洲綠道網是汪洋黨書記主政廣東省時，從2010年起開始建設的一個線形綠色開敞空間紐帶網，

計劃率先在三年內珠三角地區建成約1,690公里，連通廣佛肇、深莞惠、珠中江三大都市區。綠道工程提早於2011年1月完成，並於該月5日舉行貫通儀式。^[13] 綠道是一種線形綠色開啟空間，通常沿着河濱、溪谷、山脊、風景道路等自然和人工廊道建立，內設可供行人和騎車者進入的景觀遊憩線路。綠道包括慢行道和配套設施兩大部分，配套設施包括標誌系統、服務設施和基礎設施。綠道建設內容包括路面鋪設、綠化、服務區設置及相關服務配套設施，如停車場、交通接駁、通訊設施、遊覽設施、單車租賃、信息諮詢、商業服務、治安管理、科普教育、文化展示、體育休閑、安全救助、森林防火、環境衛生、標識系統等。

綠道分省立綠道、城市綠道和社區綠道三個級別。其中，省立綠道是指連接城市與城市，對區域生態環境保護和生態支撐體系建設具有重要影響的綠道。城市綠道是指連接城市重要組團，對城市生態系統建設具有重要意義的綠道。社區綠道是指連接社區公園、小遊園和街頭綠地，主要為附近社區居民服務的綠道。

綠道網由眾多省立綠道、城市綠道和社區綠道組成，連接主要的公園、自然保護區、風景名勝區、歷史古蹟和城鄉居民聚居區等，兼具生態保育、休閑遊憩、保護歷史文化遺產和科研教育等多種功能，是一種能將生態保護、改善民生和經濟發展完美結合的有效載體。^[14]

中山古鎮燈飾、中山小欖五金製品、順德市的家電製造，順德樂從傢俬、順德均安的牛仔服裝中心、廣州陳村的花卉園藝、南海鹽步的內衣業，東莞虎門的服裝業，東莞清溪電腦製造等是整個城鎮從事一種產業的例子，是以強化企業自主創新的方法，實施「區域協調發展」產業的成功實例。鎮政府支持這些工業發展包括設立貿易展覽和銷售中心，舉行該產品的博覽會等，經濟成效顯著。^[15] 以古鎮為例：古鎮燈飾是始於1970年代，當時古鎮人從事低成本的家庭作業，從一根電線、一條彎管、一隻燈泡、一架燈座製成的簡單枱燈起家。家寨式的手工業漸漸發展，到1980年代中國經濟改革開放，很多香港商人看準這裏的商機，投資古鎮燈飾業。2011年，古鎮有近七千多家燈飾企業，五萬多人從事燈飾行業工作。燈飾業總產值達170.8億元，佔全國市場佔有率60%以上；出口總額5億美元。古鎮燈飾產品種類多元

化，燈飾設備不但內銷，還銷向多個海外市場，如美國、中東、南非及歐洲，古鎮燈飾獲頒ISO9002優質證書。1999年古鎮舉辦第一屆國際燈飾博覽會，為期6天，參觀人數多達四十多萬人次，亦為這個「中國燈飾之都」打響名堂，現在古鎮鎮已成為世界最大燈飾集散地之一。其後古鎮亦在2002年和2004年舉辦第二及第三屆國際燈飾博覽會。^[16]

珠三角發展中最為顯著的是與香港的聯繫，而珠三角被選為中國改革開放的先驅，部份原因就是它接近香港，可利用香港與世界其他地區的聯繫，穩步推進改革，好使香港學習世界之時，南中國向香港學習，而中國其他地區向南中國學習。雖然沒有政府的高調宣傳，珠三角一直受到內地其他地區和各類團體的關注和嚮往。中國當時一句順口溜可反映這現象：「東南西北中，要發財到廣東」。

香港人或海外華人經香港，早在改革開放之初在珠三角地區投資，因此在經濟上香港和珠三角在經濟上產生互動。香港居民或其家族大部份原藉廣東省，香港人和珠三角的廣東人份屬親朋戚友，有血緣關係，雖然毛澤東時代的閉關鎖國，使兩地的富裕程度和生活方式不同，但文化語言仍斬不斷。鄧小平在1978年開始推行門戶開放政策，血濃於水的關係便演變為商業關係。

把港澳包括在內將珠三角地區擴大成大珠三角地區，這大珠三角在GDP、出口和吸引外資上，超過長三角和京津冀區。香港對珠三角發展非常重要，原因是回歸中國之前，香港作為英國的殖民地達150年，是全球最自由的資本主義經濟體，回歸後適逢社會主義中國由計劃經濟漸漸改革至市場經濟，香港不但擁有自己與內地截然不同的經濟歷史，更具有與祖國迥然不同的社會環境，這個獨特的環境是中國其他經濟區域所缺乏，亦成了珠三角重要的資產。這個具有混合體制特徵的基地，有學者認為，如果運用得暢順，全球任何地區的經濟無法與它匹敵。^[17]這一混合體如何聯合運作，要靠中港雙方如何在不同階段上如何互動，以創造出具有活能力的地區經濟，這是本書以下各章節所討論的重點。

中國的發展目標是將珠三角建設成世界級的都市群，近年從廣東省到珠三角各市編制了一系列規劃，簽署了一系列合作協議，區域合作從經濟領域逐步向社會、環境、民生等領域延伸，形成區域合作

的新局面。但基於珠三角各市間行政分割和港澳的「一國兩制」的阻隔，珠三角的一體化發展在實施時有不同進度，產生不同的問題，面臨不同的考驗。^[18]

北京在建設都市群的一體化概念下，制訂了《珠江三角洲地區改革發展規劃綱要(2008–2020年)》，畢竟實施地區是遠隔千里的廣東省地方政府，與港澳融合共同合作時，要與祖國社會環境迥然不同的香港，以及意識型態與祖國有異的香港人合作，需要很高的技巧和很大的政治智慧。香港方面，長袖善舞洞悉先機的香港商人，早已在投資珠三角的各項工業和房地產業滿載而歸，最先將人力密集污染程度高的工業由香港移到珠三角。到2007年汪洋主政廣東，要將產業提升，於是「騰籠換鳥」的方法使廣東的產業由人力密集低產值的，改換為智能密集高產值的方面發展，提升產值。但跨境與港澳政府合作，就與港澳商人的投資合作和政策的配合上有不同的風景，不可同日而語了。

回歸前香港港督的政策製訂後，由公務員支援，這些公務員在政策的產生制訂和推行上發揮主要的作用，回歸後特區政府在英式殖民地文官制度的延續下，同樣的一批香港特區的公務員，也將香港獨立於中國之外而考慮政策制訂和實施，因為他們對中國政情的了解不足，對中國的政治文化有點茫然不知，以為「一國兩制」和「五十年不變」，可以和殖民地時代一樣，可以用深圳河或羅湖橋與大陸隔絕，作香港和大陸之間的隔火牆。但回歸後有很多地方需要跨境合作。在回應中央政府和廣東省地方政府上，最初港方有自視頗高的心態，對於邀請合作多視為只是有利對方而反應冷淡，^[19]例如：港珠澳大橋於1995年由中方提出，為發展珠三角西部而建築，珠海方面橋墩已鋪置了大半抵達岐澳，港方的連接駁點計劃是在屯門附近，當時的造價是44億人民幣。港方政府對合作的建議冷淡處理，使計劃擱置，到2010年即十多年後，港方看見珠三角區域的經濟一日千里，才同意合作，這時，大橋造價已超過200億。還有建造西部通道，回歸前1995年已由廣東方面提出，將香港納入華南公路網，當時香港拒絕，1997年香港答應研究，但到2007年，依西部通道完成，但深圳淡然置之，所以無交通接駁和地區開發也未見完善，深圳一方的口岸設施簡陋，令西部通道使用量不高，未能發揮它應有的功效。

回歸之初，國家發展計劃委員會就討論河套區發展問題，計劃深港合作發展電子新科技，深圳方面負責技術和人才，港方負責融資和管理，其中各項優惠中，中小企可以有移民優惠，即聘用一名港人可以有二至四名內地人移入河套，這合作計劃遭香港拒絕，而深圳獨力發展，過了十多年今日，深圳的經濟比例中，電子業佔40%，它曾與上海相爭舉行電子產品博覽會，深圳向中央以借用香港作它的支持為理由，因此中央將舉辦權給予深圳。這樣，深圳借香港取得利益，但香港放棄了本來如合作可得的應有利益。^[20]

要制訂政策去回應中方的合作邀請，為香港官員而言，並非容易，因為中港兩地的官員和人民，在不同的政治文化中生活，有不同的政府體制和施政方式。而香港政策的產生通常有漫長的諮詢過程，這諮詢過程往往是複雜的，尤其是政策用來滿足特殊利益，或有人用政治影響來拖延，甚至扭轉不受歡迎政策時，決策過程便被拖得更長。香港的決策和諮詢可謂十分複雜與費時，其中的過程給內地各行政轄區之間的關係，帶來不少挫敗，亦錯失了很多時機，當香港還有利用優勢時，自己卻放棄機會，珠三角廣佛肇、深莞惠、珠中江三大都市區，在跨區域發展已把香港置於一旁。^[21]這與靈活的港商帶頭到內地開發市場，有天淵之別。究其原因，其一是港方官員對中國每階段的發展缺乏了解，其二是心態上最初自覺高人一等，擁大香港心態，及至經濟優勢不及大陸時，心理出現反彈，市民對大陸同胞在港的活動，如感到港人利益被侵佔時（例如：雙非孕婦在港產子，樓價因內地資金湧入而高企不下），便厭惡大陸同胞，對大陸政策不知所措。

近來情況稍有改變，香港人於過去五年內已有25萬人北上發展，雖然身居香港北上存錢、消費、置業、娶妻等不計其數。內地，尤其是在香港毗鄰的珠三角成為港人尋求突圍、紓緩生活就業壓力的後院。港人帶同自身優勢北上，同時對內地優厚待遇與大宅良廈稱心時，港人在珠三角區找到歸屬感的大有人在。「北上」是香港市民在回歸後，最重大的社會命題之一。^[22]

粵澳兩地的合作和共融

澳門方面，傳統上自1967年123騷亂事件後，親中勢力，尤其是活躍在窮困北區的親中社團，與澳葡共管澳門，因澳葡在管治上紕漏百出，所以澳門華人以「簞食壺漿以迎王師」的心態，去迎接1999年的回歸。雖然澳門不比香港在廣東和全國的經濟發展上有同樣的貢獻，但在珠三角的發展中，香港是金融中心，澳門的單一博彩業，使它定位為珠三角「區域協調發展體系」產業中的「休閒渡假中心」，但它將澳門大學遷到特區以外的中國領土上，作為澳門與珠三角進一步的融合，這個做法早於回歸初期，有人建議在深圳河套區設校，但因香港錯過機會，合作發展不果；澳門卻接過這個特區中之特區理念，在橫琴島發展。《內地與香港關於建立更緊密經貿關係的安排》CEPA是優惠給香港以刺激它低沉的經濟，同樣的安排也給澳門，《內地與澳門關於建立更緊密經貿關係的安排》（簡稱《安排》）內容主要包括貨物貿易、服務貿易和貿易投資便利化三大領域。但澳門因博彩業有長足的發展，根本不需要CEPA這優惠。

本書的作者根據上述中央和地方的發展策略，在政治、經濟、教育、交通、文化和宗教的領域內，從中方或從港澳的角度，討論珠三角與港澳融合的種種問題。鄭宇碩在〈珠三角經濟整合對香港的挑戰〉一章中，先從歷史的角度討論香港對珠三角由來已久的貢獻，他花了不少筆墨描述廣東近年的迅速發展，以及它和香港關係在進展和融合中所產生的種種問題。他在詳列問題時，也提出解決辦法。

吳國昌在〈澳門管治如何回應珠三角的融合〉一章中，在「澳門被動式參與珠三角融合」的前提下，詳論澳門特區政府現時分別在「經濟財政」和「運輸工務」兩大施政範圍配合珠三角融合發展的要求。作者詳論了澳門的口岸增建與旅遊會展合作發展，還有澳門參與開發橫琴（中醫藥產業園和澳門大學建設的初階段）和開發南沙的經驗。

吳德榮在〈珠三角的區域發展與規模政治〉一章中，從規模政治的脈絡討論「橫琴新區」背後的政治經濟考慮，突顯出這一設定的試驗性質，以及可能的內在和外在的矛盾，亦解釋這新區對澳門的吸引

力不比珠海為大的原因。作者認為，執行在橫琴內後續的項目與衍生而來的複雜情況，將充分暴露出規模政治的問題。

仇國平的〈珠三角融合與公務員及公共行政改革〉，介紹了珠三角經濟一體化的過程，繼而探討此過程如何影響粵港澳三地機構改革以及公務員人事管理。粵港澳三地在日益頻繁的交往中互相觀察，互相學習，令各地自己的公共行政改革措施，得以轉移到其他區域。他又指出三地政府未有妥善方式，應付三地交往日益頻繁而生的社會成本，因而吊詭地對中央支持港澳政府的原意造成不良影響。區域經濟一體化下，粵港澳政府合作成功的關鍵也在於「法治及其背後的制度」。

郝志東等在〈珠三角與港澳的政制融合——以穗港澳民意代表選舉為例〉一章中，討論在較難解決的港澳和大陸在不同制度所生的矛盾下，以廣州市的人大代表選舉和港澳的立法會選舉為例，來討論粵港澳的政治是否可以融合。粵港澳三地選舉委員會的構成、候選人的提名、候選人和選民見面、投票過程的規定、粵港澳民意代表候選人的產生方法有詳細的剖析。郝氏認為儘管各地選舉委員會的功能都大同小異，但在結構方面，粵港澳卻很不相同。這個構成會直接影響選舉是否公平公正的問題。

黃江天的〈珠三角區域經濟融合下的法律發展——前瞻和挑戰〉，以珠三角和港澳有不同的法律體制和法律文化的脈絡下，勾勒出中央政府與廣東省政府間的權限劃分模糊之處。由此可見，粵港澳政府合作是「一國兩制」和中央的和地方的不同法域下，在權限不平衡的地方生出政府合作的矛盾，因為各地的法律存在差異，這種差異更加使粵港澳合作中，所產生的法律矛盾和衝突更加複雜多樣，增加了粵港澳地方政府合作的難度。

陳振光的〈港澳的城市規劃與珠三角的發展〉着重於全球化的背景和框架下，針對港澳的城市規劃與珠江三角洲的發展進行討論。在全球化背景下的港澳與珠三角，既有區域融合，也有邊沿化的現象存在。作者指出香港與珠江三角洲在城市規劃上的合作與協調是在2003年後才進入實質性階段的。作者又列表詳述粵澳、粵港合作框架協議的結構與內容比較。又以跨境基礎設施建設是粵港澳區域空間融合的

重要部分，以它作為切入點的區域合作來討論，更勾勒出香港與珠江三角洲跨境發展演化。作者以香港與珠江三角洲進入區域融合模式為例，討論香港在「區域融合」(regional integration)與「邊沿化」的過程中，marginalization如何在全球化與本土化間的衝突中取得平衡。

蘇肖好的〈珠三角與港澳教育的互動〉，討論了高等教育在中港澳的融合過程中曲折的過程與需要關注的問題。首先，作者回顧香港、澳門與珠江三角洲三地的教育發展，以及香港、澳門高等教育對內地招生大幅上揚，以及高校研究生向港澳招生的情況。對澳門粵方就學歷互認進行磋商，提升兩地高校之間的合作水準。2003年6月，中港兩地簽署了《關於建立更緊密經貿關係安排》(CEPA)協定，促進了兩地的經貿發展，其中有香港在廣東合作辦學的項目。香港各大大學亦在珠江三角洲開設分校。粵港兩地高校有新模式的合作，去培養本科生和交換生。澳門大學遷入屬珠海的橫琴島作深入的粵澳融合，香港各大大學亦在珠江三角洲選址發展，也是計劃與珠三角融合的姿勢。作者在教研人才、交流生的層面上，針對中國與港澳地區高等教育學府在銜接、統一課程的質與量方面，指出要特別留意的問題。

港澳與珠三角融合的過程中，有些問題對港澳當地的發展有很大影響，對於港澳如何處理這些因與珠三角融合，引起了地區對交通、旅遊博彩業，和新移民安置的爭辯，我們有黎廣德藉〈交通與環境——港珠澳地域融合的矛盾〉一章，討論興建廣深港高速鐵路時；在港方選址作這連接廣州和香港的高速鐵路香港段總站和沿途路線時，政府和民間出現不咬弦的現像。作者將政府採納的「西九總站方案」與民間組織的「公共專業聯盟」提出的「錦上路總站方案」作出對比，從中了解兩方案的優劣，以及影響社羣的多寡，解釋政府的方案為何會引發激烈爭議。

譚志強在〈澳門與珠三角旅遊業的融合〉一章上，討論了《珠江三角洲地區改革發展規劃綱要(2008–2020)》中定位為「世界旅遊休閒中心」的澳門。澳門的博彩方式目前已經發展到新舊並陳、中西合璧，國際化、多元化、現代化的地步。澳門願意落實「世界休閒中心」的發展定位，加強與泛珠三角，尤其是粵港的緊密合作，促進粵澳的產業經貿合作，但作者認為澳門與珠江三角洲旅遊業融合的主要阻

力，一是來自澳門特區政府相對低落的執行能力，和博彩業對鄰近地區造成的「外部成本」（中國內地資金非正常外流、病態賭徒與問題家庭等等）所引起的各種政治阻力，令鄰近地區的市縣政府不得不對澳門實行一定程度的封鎖手段，不管在硬件的基建合作和軟件的赴澳旅遊簽證，以陽奉陰違的方式去攔截或拖延有關的旅遊融合措施。長遠來說，澳門未來的人力資源，根本無法應付日後經由各種途徑蜂擁而至的內地遊客。

珠三角與港澳融合因中國與港澳政治體制不同，文化上的融合非常不易。我們有三篇文章，從香港和大陸的政治文化的不同角度，各自論述在融合交往的過程中，因文化差異而產生的棘手問題。計有：張苑香和梁潔芬在〈香港與珠三角政經發展——困難的融合〉一章中，從大陸的角度，討論在香港回歸後，它與內地經濟合作和規劃時，公務員背景的官員所起的作用，似乎是阻礙大於推動。還有，作者以幾個實例說明香港和內地省市有不同的文化、不同的政治制度，在決策模式上有差異，更提出在珠三角的發展中，雖然香港的經濟優勢褪色，它的話語權漸失，但香港與內地經濟結合和規劃將來仍有不少空間，關鍵在於如何執行和落實的問題。最後作者建議香港在與珠三角以至全國範圍合作的過程中，必須努力提高自身的競爭能力（尤其是規劃能力），保留不可替代的特點（尤其是堅持國際化和國際主流價值），提升與內地打交道的能力（包括政治和經濟兩方面），才不會在滾滾發展的洪流中被邊緣化。

陳永傑在〈港珠澳融合的規劃願景與現實挑戰〉一章中，從歷史的角度，指出該區域從明朝中葉開始，就不斷經歷一次又一次被分而治之的政治格局，但這些因為政治與制度原因造成的政區隔閡，都一次又一次地被本地社會成功克服，本區域內的「廣府文化圈」並未因為政區分割而產生巨大變化。所以作者據此提出，維繫本區域一體性的力量，並非來自行政力量或中央政權的規劃措施，而是主要得益於地理上的便利及文化上的同質性。作者建議「港珠澳」的融合應該因勢利導，積極保護本土廣府文化的同質性，必能事半功倍。

馬國明的〈香港——從得天獨厚到望天（朝）打救〉一章，以政治文化的脈絡，從香港的觀點出發，指出以往香港脫離中國歷史發展的軌跡，解釋為何近日香港社會上瀰漫着一種「香港將淪為一個普通

中國大陸城市」的恐懼，解釋官員不願與大陸合作的深層次原因。作者認為殖民地年代香港處於得天獨厚的歷史時空，直接促成歷任的香港總督都不加思索地採取「重商主義」的策略。不過香港雖為英國殖民地，但中國大陸對香港的影響力卻從沒有間斷，作者強調如果「商人治港」是英治時代的成功秘訣，同一方程式用在1997年後卻無疑是要置香港於死地。

在「粵港澳」的融合的過程中，所有的影響力，不僅在區域內發揮，更延展到台灣和海外。魏美昌在〈如何發揮澳門在珠三角城市一體化過程中的對外平台角色〉一文中，討論澳門自16世紀以來的對外交流平台角色，在新條件下特別是在珠三角加速整合的過程中，澳門提升自己的角色。中國同其他拉丁語系國家，特別是與拉美國家關係的飛躍發展，和香港比較，澳門更具拉丁特色，同澳門有更多的認同感和親切感。因此作者認為，除了經貿外，珠三角藉澳門與這些國家的文化交流，也應當加強。

梁潔芬與王志堅在〈珠三角港澳宗教融合與往台灣轉移——天主教會為例〉一章中，以北京最頭痛的宗教之一——天主教——討論宗教融合問題。^[23]天主教在珠三角和港澳的融合的軌跡，是反經濟「由北而南」對港澳影響的方向，港澳教會由南而北上影響珠三角教會。文中詳細的描述作為「橋樑教會」的港澳教會人士，多年助廣東省內教會，初而使之復甦繼而使之發展。但因政治氣候的轉變，近日除了香港有31名活躍於橋樑工作的教會人士被中國大陸禁止入境外，同時在統戰台灣的大氣候下，北京將香港部份橋樑工作轉移到台灣，以利北京的統戰工作。

本書內各篇文章，是由編者（梁潔芬、盧兆興）主持以「珠江三角洲和港澳之融合」為主題之研究成果。我們邀請各行專家學者就其專長從事協助，他們圍繞主題的17項專題從事研究，然後將各項研究結果彙集成書。編者特別感謝澳門基金會對這研究計劃的資助。

為使研究在內容上更為豐滿、在學術水準上更上一層樓，2012年10月12日，在香港教育學院召開研討會，初稿在會中先經學者專家評鑑，後由撰稿同仁修訂後，才將修訂稿付梓出版。在此特別感謝香港教育學院大中華研究中心籌辦該研討會，澳門基金會資助部份研討會經費。在研究、籌備研討會、和出版的過程中，感謝大中華研究中心

研究總監李燕怡小姐悉心策劃，以及熟悉中國問題的時事評論員及專欄作家劉銳紹先生提點，研究助理吳淑釗小姐在研究期間大力協助。

注釋

1. 「日央行：中國經濟放緩及強日圓影響當地復蘇」香港電台新聞 2012-09-06 http://rthk.hk/rthk/news/expressnews/20120906/news_20120906_55_867720.htm. 外國經濟學者於2012年已知中國經濟增長正在放緩，但於2013年第三季中國才承認。
2. 張家敏，Edith Scott, Michael J. Enright (2005)。《大珠三角洲與中國的崛起》。香港：三聯，頁10–11。
3. 張家敏，Edith Scott, Michael J. Enright (2005)。《大珠三角洲與中國的崛起》。香港：三聯，頁15–19。
4. 張家敏，Edith Scott, Michael J. Enright (2005)。《大珠三角洲與中國的崛起》。香港：三聯，頁15。
5. 戚本超、景體華編 (2012)。《中國區域經濟發展報告（2011-2012）》北京：社會科學文獻出版社。頁32–33。
6. William H. Overholt. *The Next Economic Superpower*. London: Weidenfeld & n.1993. 118. 由張家敏《大珠江三角洲與中國的崛起》引述。頁62。
7. 一名在國家發展委員會的委員告知筆者。（2010.05.20）
8. 中國國家統計局 (2003)。《中國統計年鑑2003》北京。廣東之GDP為1,200 (10億人民幣)。
9. 張家敏，Edith Scott, Michael J. Enright (2005)。《大珠三角洲與中國的崛起》。香港：三聯。頁15。
10. 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）》2008. 12. www.gdpc.gov.cn/hbgh/ghjh/201008/P020100804604719020540.pdf (2012年12月26日採集)。
11. 廣州市實施《珠江三角洲地區改革發展規劃綱要》實現「四年大發展」工作方案有關情況 www.gzplan.gov.cn/rdzt/zsjfzgh/gyjd/201101/t20110121_12365.htm (2012.12.29 採輯)。
12. 《粵港合作框架協議》2010年重點工作摘要：www.hkecic.com/compass/eng/201006/Compass201006_2_RoadtoChina3.pdf (2013.1.06彙編)。
13. 珠江三角洲綠道網 <http://zh.wikipedia.org/wiki/%E7%8F%A0%E6%B1%9F%E4%B8%99%E8%A7%92%E6%B4%B2%E7%BB%BF%E9%81%93%E7%BD%91> (2012.12.29 摘取)。
14. 綠道介紹 www.szhec.gov.cn/greenway/ljjs/ (2012.12.29 摘取)。
15. 張家敏，Edith Scott, Michael J. Enright (2005)。《大珠三角洲與中國的崛起》。香港：三聯，頁90–94。
16. 古鎮燈博會簡介 <http://baike.baidu.com/view/2889743.htm> (2013.1.06彙編)。
17. 張家敏，Edith Scott, Michael J. Enright (2005)。《大珠三角洲與中國的崛起》。香港：三聯，頁16–22。
18. 游靄瓊「以世界級城市群建設為目標的珠三角區域一體化發展」，戚本超、景體華編《中國區域經濟發展報告（2011-2012）》北京：社會科學文獻出版社，2012，頁203–214。
19. 這是與中共方面有交情，對中國政局有深入了解的人士對港府官員的意見。
20. 這是一名不願透露姓名國家發展計劃委員會，向作者談及此事。

21. 張家敏 · Edith Scott, Michael J. Enright (2005)。《大珠三角洲與中國的崛起》。香港：三聯，頁49–51。
22. 歐陽五，「香港人與北上夢」，《明報》2013.01.22 A.32。
23. 一向以來在北京宗教官員之間，認定西藏的達賴喇嘛和天主教的教宗，是兩名難以應付的宗教領袖。

1

珠三角經濟整合對香港的挑戰

鄭宇碩

香港城市大學公共及社會行政學系講座教授

前言

鴉片戰爭後，香港成為英國的殖民地，但與珠三角地區人流、物流仍然暢通無阻。紀念辛亥革命百周年之際，不少學者提出論文探討香港對革命的貢獻。省港澳交通往來便利是一個重要因素。

1949年中華人民共和國成立後封鎖邊境。但直至1970年代末期，港英政府實行抵壘政策，非法移民到達市區便可定居香港，成為香港居民。香港的食物和各種生活必需品主要來自中國內地；而中國改革開放以前，視香港為重要的對外「窗口」和硬貨幣的來源地。

中國實行改革開放，香港的工業移居珠三角，發展模式與其他「亞洲三小龍」不一樣，重點依賴第三產業，籍中國經濟的崛起，成為全球第四大金融中心和重要的國際商業服務中心。香港滙豐銀行的驕人發展可說是一個寫照。

回歸前後，廣東省領導層銳意促進粵港緊密合作，加速珠三角地區的現代化和國際化發展。不過當時香港的公務員政府，認為維持「一國兩制」需要與中國大陸保持一定的距離，對廣東的主動反應冷淡，廣東各級官員自然感到不滿，這種隔膜至今仍未完全消除。

近年來，特別是香港經濟受到「嚴重急性呼吸系統綜合症」(SARS)危機的衝擊，中央政府為支持香港的穩定，在2004年1月1日實施《內地與香港關於建立更緊密經貿關係的安排(CEPA)》之後，香港社會逐漸認識到本地經濟對中國大陸經濟的依賴，對粵港合作才熱衷起來。

然而時移勢易，以前粵港關係是香港「帶動」廣東，近十年關係已逐步調整為「互動」，並演變為「融合」和「一體化」的關係。上述是客氣的說法，就廣東的經濟結構轉型，除金融服務外，香港已無法提供前者所需的先進技術和國際市場網絡；而即使就金融服務的角度而言，經過多年的積累，資金的籌措，廣東並不太過依賴香港。

廣東在國家戰略中的地位、內部投資方向和規模不斷擴大的市場，均對香港的未來發展產生頗大的影響。如果香港應對不善，就有「被邊緣化」的危機。香港的輿論近年已有這樣的警惕，不過曾蔭權政府的反應就未見積極。^[1]

在中國的《十二五規劃》，港澳首次獨立成篇，並提出粵港澳區域合作的具體設想：「促進區域經濟共同發展，打造更具綜合競爭力的世界級城市群。支持建設以香港金融體系為龍頭、珠江三角洲城市金融資源和服務為支撐的金融合作區域，打造世界先進製造業和現代服務業基地，構建現代流通經濟圈，支持廣東在對港澳服務業開放中先行先試，並逐步將先行先試措施拓展到其他地區。加強規劃協調，完善珠江三角洲地區與港澳的交通運輸體系。」

與此同時，2011年3月總理溫家寶在全國人民代表大會作政府工作報告時提出：「支持香港鞏固和提升國際金融、貿易、航運中心地位……進一步提高內地與港澳合作的機制化水平，支持粵港澳深化區域合作，實現互利共贏。」隨後中央政府公佈《國家主體功能區規劃》，繼續強調「推進與港澳地區的經濟一體化」。

中央政府連續推出這三個有關粵港區域合作的重要文件後，副總理李克強於同年8月訪港，提出「六招三十六式」中港兩地合作的措施，在國內外傳媒眼中，這是中央政府對香港「送大禮」，而其中六分之一的措施與粵港區域合作有關。

上述發展，一方面反映中央領導人自2003年7月1日「反廿三條」大規模示威遊行後，對香港的政治穩定非常關注。鑑於民主進程停滯不前引致香港市民不滿，中央領導人認為如果香港經濟情況好轉，市民生活改善，各種不滿大概可以消弭，香港的社會穩定就有保障。從CEPA開始，北京對香港頻頻「送禮」，這是最重要的考慮。曾蔭權政府遂得以利用這種考慮，向中央政府「要政策」，而往往收穫不錯。

另一方面，最近十年左右，內地的經濟規劃和發展，主要從區域角度考慮。廣東是發達省份，對中央政府是「要政策」而不是「要項目」或各類補助。中央政府從長遠發展和規劃的角度去考慮，自然很多時把珠三角、長三角、環渤海灣作為沿海地區三大區域作政策規劃，強調粵港澳深化區域合作的原因在此。

廣東發展規劃對香港的影響

改革開放初期，廣東明顯是龍頭。但從90年代中期開始，長三角

和環渤海各省市的發展比廣東更強，廣東領先的優勢逐步減弱。廣東省領導人了解所面對的嚴峻挑戰，^[2] 2007年12月，中共中央政治局委員汪洋接任廣東省委書記，號召「廣東要爭當實踐科學發展觀的排頭兵，首先必須爭當解放思想的排頭兵，……以新一輪思想大解放推動新一輪大發展。」^[3]

在國際金融海嘯前，廣東已意識到珠三角地區比例過高的外向型經濟的風險，以及單純加工貿易產業的低端化和不可持續性。汪洋主政後，在2008年提出「騰龍換鳥」的「雙轉移」（轉移產業和勞動力）政策，並成功爭取到國家發展和改革委員會於次年初頒佈《珠江三角洲地區改革發展規劃綱要(2008–2020年)》。

廣東經濟結構轉型的重點，主要在下列五個方面：一是以推動自主創新帶動經濟結構轉型；二是以推進先進製造業帶動一般製造業轉型；三是以發展現代服務業引導一般服務業升級；四是以產業鏈延伸和新興產業推動高新技術產業；五是以產業集群和重大項目擴大重化工業發展規模。

一定程度上，2008年秋天開始的國際金融海嘯加速了廣東的經濟轉型，並提供了推動力。同年11月，中央政府為應對全球經濟衰退對中國經濟的衝擊，在兩年多時間內，安排4萬億元資金強力啟動內需，促進經濟穩定增長。

配合國家的刺激經濟方案，廣東省也啟動了「新十項工程」計劃，共222個項目，5年內計劃投資2.37萬億元。其中1.26萬億元將用於交通、能源等基礎設施建設；3,750多億元將用於公共基礎設施、新農村建設、城市建設、社會事業、生態環保等領域。這些計劃的主要目的是刺激內需、鼓勵消費；同時反映廣東投資資金充裕。

擴大內需將有效為廣東降低對外貿易依存度，降低外向型經濟的風險，進一步開拓國內國際「兩個市場」。過去廣東的加工產品經香港進入國際市場時，為香港的生產服務業帶來龐大的業務和利潤。廣東加工製造業的壓縮，將使香港相關企業面對業務逐步走下坡的困境。開闢國內市場方面，廣東自然難以為香港企業提供更多發揮作用的空間。

刺激內需主力在刺激居民消費；目前的國策是更加重視增加居民收入和社會財富的再分配。加強社會財富的再分配，主要透過提供醫療、教育等公共產品，這是中央和地方政府的職責，本港的企業和資金比較難參與。

過去30年，香港資本曾以捐助和備貸等形式，參加過廣東一些道路、橋樑等工程建設。今天廣東各級地方政府資金、技術不假外求，特區政府和大財團若主動爭取，或者尚有一定的介入空間和機會，但本港中小企的經營機會就很難有什麼預期。

內地產業已進入重型化階段，本港現有的產業資源、國際網絡和專業人材對內地發展的幫助十分有限，廣東現階段的重點在引進著名跨國企業合作。而粵省現代服務業的發展很可能與香港形成直接的競爭。

珠三角地區近年已有土地緊絀和環境污染的問題。廣東省為求區域均衡發展，有意促成部份加工貿易企業向「環珠三角」地區轉移。根據本港智經研究中心的一項報告，很多珠三角港資企業對此採取排斥和抗拒的心態。^[4]這反映港資中小企的困難，它們一方面缺乏條件原地升級，又不願意因搬遷而要面對交通、設施不理想的問題。

珠三角眾多中小規模的港資製造業企業普遍存在着技術水平低、規模小等問題，近年飽受一浪接一浪的衝擊，不少面臨被淘汰的命運。本港扶助中小企的機構及計劃如工業支援資助計劃、創新及科技基金、應用研究基金、香港科學園公司、應用科技研究院等似乎未能提供所需的幫助。

在人民幣升值、新勞動合同法的實施、國際金融海嘯、其後的工資上升等的衝擊下，不少出口企業和加工貿易企業紛紛外遷或倒閉。2008年首9個月，倒閉的廣東企業總數達七千多家。^[5]根據東莞市第二次全國經濟普查的資料，與2004年第一次全國經濟普查的相關資料比較，至2008年底，港澳台商投資企業和外商投資企業減少了13.7%，共1,653家。^[6]

隨着廣東經濟結構轉型，它早已從「招商引資」改為「招商選資」。香港有意向廣東轉移的產業，與廣東需要的產業中間出現一定

的差距。如果香港不能夠在廣東的新興產業中發揮作用，也無法建立有優勢的內銷網絡，粵港產業聯繫的「離心力」將日益加大。

2009年10月，特首曾蔭權在他的施政報告中，重點提出要發展六個優勢產業：醫療、環保、檢測及認證、教育、創新科技和文化及創意。認定這六個優勢產業，本來是針對珠三角的發展為香港帶來的機遇，沒有什麼爭議。問題是港府如何扶助這六個優勢產業的發展？

以教育為例，內地大城市近年規劃了不少大學城。港府為發展教育產業而提供的有限土地，業界認為缺乏誘因。就這六個優勢產業，到翌年的施政報告中，着墨只有一小段，反映港府沒有什麼規劃與承擔。到曾蔭權最後的一份施政報告，雖然經批評後論述有所增加，但投入依然未見積極。就推動文化產業，港府的「藝能發展資助計劃」，每年只是發放約3,000萬元，還不夠拍一齣電影，業界感到啼笑皆非。^[7]

這其實反映一個根本性的問題。在上述的施政報告，曾蔭權承認，對其政府管治理念的一個衝擊，「是來自希望政府加強經濟規劃，揀選和扶植產業，以強化香港競爭的優勢」。但曾蔭權認為目前政府所做的已經足夠，沒有打算作任何改變。^[8]

六個優勢產業缺乏發展，顯示政府的無能為力。與其他「亞洲三小龍」比較，香港沒有國企或政府的關係企業，也沒有主權基金，即是說沒有有效的手段去扶植產業。與新加坡上世紀70年代銳意發展石油化工之產業，近十多年力促生物科技產業比較，簡直不可同日而語。

曾蔭權眼中政府的配合工作，包括批撥土地、財政資助、促成企業配對及簽訂經濟協議等，^[9]在現階段顯然力度不足。再以發展教育產業為例，私立大學沒有政府支持而要維持高教學、研究水平委實不易。學生宿舍的土地需求如何解決，學生來港簽證等配套安排如何落實，而同時避免濫用等未見有深入的討論。2000年的數碼港計劃，當時政府撥地相當慷慨，^[10]但今天市民看到的是一個豪宅地產計劃，而沒有明顯推動高科技產業發展的作用，難免有「官商勾結」之譏。

粵港合作的政策基礎

CEPA可說是粵港合作的重要誘因。自2003年簽署以來，每年均有一個補充協議。為了支持香港的經濟繁榮和社會穩定，中央領導人希望就世界貿易組織框架把內地市場對香港提前和單方面向香港更加開放，而其核心是服務貿易自由化和投資便利化。

根據智經研究中心研究報告的觀察，自2003年以來，香港與內地的合作領域逐步開拓，增加了知識產權保護、品牌合作、教育合作三個領域。其次，產業合作現階段已包括中醫藥、會展、文化、環保和創新科技五大產業。再次，中央政府已將部份條款的審批許可權下放給廣東省，粵港雙方落實CEPA擁有更大的自主權。最後，CEPA近期的補充協議趨向強調內地與香港市場的雙向開放，過去內地單邊開放的格局已經逐步調整。^[11]

然而就具體實際操作，各方面均體會到「大門已開，小門未開」的困難。CEPA的主要範疇是服務貿易自由化和投資便利化，這兩方面問題的解決方法較製造業的投資遠為複雜。香港中小企業在內地的發展環境受到法制建設、市場管理水平不理想的掣肘。

在廣東省政府眼中，CEPA主要是粵方市場單邊向香港開放，安排上反映中央政府支持香港，粵方難免有「不平等」的感覺。後者認為廣東要素流動，特別是人才進入香港依然受到種種限制，因而在落實CEPA措施時對內在動力和積極性均會有一定的影響。在可能範圍內，香港政府要積極回應廣東的訴求。

香港本身也有其制度性的約束。香港的教育和醫療機構很多都是公益性的機構，它們進入廣東發展，受到「政府投資不出境」和「福利不可跨境」的原則性限制。^[12]

2011年8月，國務院副總理李克強訪港，主要推動到《十二五規劃》末期，內地對香港服務貿易能基本實現自由化。中央政府希望全面實施上述方向性的目標，並打破因中央部門利益分歧而出現互相推卸責任的弊端。

最吸引媒體關注的，是正式拍板「交易所交易基金」和人民幣境外合格機構投資者政策，以及支持香港發展成為離岸人民幣業務中心。^[13]香港財經界預期上海在2020年成為國際金融中心前後，中央政府對香港金融業務的優惠會逐步減弱。香港金融界因此要善用機會，在近年建立良好的基礎去面對未來的競爭。

2009年9月，香港大珠三角商務委員會就內地和香港兩地服務業的合作提出了相當好的具體建議。^[14]一定程度上，落實這些建議可作為檢討和評價香港政府就粵港合作所取得的成績。首先是推動專業領域的相互開放，爭取在更多領域達到專業資格互認。會計、金融等領域已經實施豁免部份專業資格考試科目，承認對方資格考試中部份科目的考試成績。希望這種先例可推廣至醫生、藥劑師、律師等其他專業領域。

其次是設立聯合會計考試機制，互相豁免國籍和居留身份要求，由珠三角的註冊會計師協會和香港會計師公會共同設計和制定以中英文雙語命題的考卷。再者是允許在廣東的香港律師代表處聘用內地執業律師，提供內地法律服務。同時讓有15年以上執業經驗的香港律師，通過特設的考核來取得內地法律專業資格，在內地執業。

這些建議，一方面是利用在廣東「先行先試」作為突破口；另一方面是將合作的動力從地方政府下移至專業團體。這樣，粵港合作可減少香港政府事事到中央政府游說，而招致廣東地方政府抗拒的流弊。

粵港兩地政府如果能就檢測驗證服務建立互認機制和資訊共用制度，自然有助香港發展有關產業，把珠三角地區打造成全國的檢測和驗證中心。這是曾蔭權政府把檢測驗證列為六大優勢產業的原因。

香港多所大學已成為國際知名學府，科研成就居國際前列，香港應該在國家的科技發展範疇扮演更積極的角色。香港大珠三角商務委員會建議爭取香港應用科技研究院及科學園成為全國領先及重點發展的科技機構，從而使它們能夠參與國家標準制定及國家科研專案，吸引內地機構與它們合作。同時香港特區政府亦應吸引內地的科技企業在港成立科研中心。

粵港經濟融合的政治爭議

香港回歸前途談判剛開始時，內地與香港各方面的差距頗大，因而很大部份香港市民對回歸頗有疑慮。至1995年左右，移民潮顯著回落，以前移民者亦有相當一部份回流，反映內地的改革開放讓香港市民回復了信心。到了近幾年，香港人自嘲為「港燦」，了解到內地一部份人「先富起來」的龐大購買力。

香港市民現已充分明白香港經濟倚賴內地經濟的程度日漸加深，中國領導層雖然不容許香港享有真正的民主，但經濟上經常給香港「送禮」，支持香港的繁榮。根據香港大學的民意調查，從1997到2008年左右，香港市民的民族認同感，以及對中央政府的信任度均持續增強；但從2008年到最近，兩者的趨勢同告持續逆轉，2012年期間對中央政府的信任度更明顯下降。估計當中重要的因素包括內地人權狀況惡化和中國領導層對香港的干預增加。^[15]

2004年，中央政府草擬《十一五規劃》時，首次出現有關香港的內容，當時香港有相當強烈的迴響。關心香港經濟前景的人擔心香港會「被邊緣化」；民主運動人士不滿香港「被規劃」。這種種反對聲音隱含着香港人的擔憂，他們擔心香港失去其獨特性，令「一國兩制」受到侵蝕。

到2010年中央政府制定《十二五規劃》時，香港社會上基本沒有反對規劃的聲音，財經界人士一般討論在《十二五規劃》中要爭取什麼政策。^[16]不過，興建廣深港高速鐵路香港段卻引發出菜園村的保育風波。

這條高鐵的香港段在2007年被納入香港的十大基建之一。港府翌年建議從西九龍總站延伸至皇崗邊界，連接內高鐵系統，融合香港於珠三角生活圈。西九站的建築方案為全隧道設計，中途需徵用菜園村土地建救援站。部份菜園村居民要求不遷不拆，堅持不接受賠償。高鐵香港段同時要穿越米埔濕地、農地及郊野公園。環保團體自然希望土地不受基建工程影響。

另一方面，高鐵香港段全長26公里造價超過650億港元，為全球最貴。有民間團體抨擊高鐵香港段極度不符合成本效益，主要為大型

建築公司及在西九龍區發展物業的大財團輸送利益。如果把西九龍總站搬遷到錦田上水，不但大大節省建築成本，而且會帶動新界周邊的發展。^[17]

由於曾蔭權政府漠視民意，諮詢工作十分不足夠，低估了環保組織和年青一代的保育熱誠，有關爭議在2009年底和次年初引起大規模的抗議和示威行動。期間土瓜灣發生塌樓事件，令本來擔心樓宇安全的大角咀居民更加憂慮高鐵工程會影響建築物安全，促使部份居民加入抗議行列。

發展商與運輸機構等自然希望基建工程能產生商機；旅遊界和不少小型商會也組織起來表態支持高鐵。2010年1月，立法會終於通過撥款興建廣深港高鐵。前一個月，菜園村村民以2,000萬港元買下八鄉元崗新村和大窩村旁邊一塊15萬平方呎的土地重建家園。^[18]

菜園村事件反映香港面對保育與發展的矛盾，這是一個價值取向的問題。曾蔭權政府面對多元利益，而不能妥善處理各方面的訴求，加深了社會的兩極化。不過一個自由、法治的社會總能包容非暴力的衝突。在廣深港高鐵和港珠澳大橋的建設中，內地和香港形成了鮮明的對比。

高鐵廣州深圳段在2011年底就已經開通，而按照高鐵香港段目前的項目時間表，大概要到2015年才能通車。內地有專家認為香港段全長26公里，以內地的行事方式，全力趕工一年就可以建成。然而本港社會的風波與立法會的爭論，令工程被拖延了好一段時間。

港珠澳大橋的建設也出現類似的情況。2011年秋天，內地段已經動工一年多，其中人工島挖泥工程已完成接近九成。香港段原定2010年初動工，但因環保訴訟而令工程延遲了一年多。原因是香港東涌一位老太太朱綺華反對大橋工程，認為工程沒有評估臭氧、二氧化硫及懸浮微粒的影響，因此大橋將會對她和周邊居民的健康造成損害。^[19]朱綺華的官司最終敗訴。

內地有輿論認為朱綺華的訴訟值得中國大陸學習——個體行使憲法法律賦予公民的權利，而她在政府面前亦得到充份的尊重和保護。經過2011年7月溫州動車追尾意外和其後9月上海地鐵的追尾意外後，

可能有更多人認為中國的發展一直步伐匆匆，過度追求國內生產總值，現階段正需要香港這樣的制度讓社會慢下來。當然，香港也有不少人認為基建工程不應受這樣的訴訟拖慢，增加成本，影響就業。^[20]

港珠澳大橋也反映粵港融合的一些現象。有傳大橋的排名令有關地方政府有所爭論，要勞煩到江澤民這樣的層峰處拍板，才決定是由香港領銜。但內地媒體至今仍不買賬，繼續稱大橋為珠港澳大橋。

大橋內地段的一端，採用丫型設計，是關係到內地地方政府的利益，丫型設計可讓兩岸地方政府共享大橋的益處。香港方面則是大財團之爭。李嘉誠的財團擁有葵涌和深圳鹽田港的貨櫃碼頭，早年一直公開宣稱香港不需要這樣的大橋；合和等財團就鑒於本身的業務利益而大力支持興建大橋。

經濟融合自然促進社會融合。後者的過程少不免引發一些社會問題，而以內地孕婦來港產子最具爭議。2011年初，本港公立醫院開始停止接受非本地孕婦當年的預約登記，原因是由於大量內地孕婦來港產子，使本港公營醫療服務壓力大增，產房人手不足，初生嬰兒深切治療部床位嚴重不足。

2010年本港出生嬰兒達88,000個，其中32,000人的父母皆非香港永久居民；較2001年的620人，增加近52倍，增幅可謂驚人。內地孕婦來港產子，除了因為香港醫療服務質素高，最重要的原因自然是希望孩子一出生就有香港居留權。這樣，孩子可在港接受12年免費教育、廉價醫療服務等，又可申領特區護照，留學、旅遊都比持內地護照方便。

一些內地孕婦來港產子是為了逃避內地的「一孩政策」。此外，部份來港產子的內地孕婦丈夫是香港人，她們這樣做是為了讓孩子能在港接受教育，盡快一家團聚。^[21]

2010年，估計有30,000名內地孕婦在私家醫院產子。假若以平均5萬港元為基本消費，私家醫院起碼有超過15億港元收入，它們自然願意以優厚條件向公營部門挖角，形成公立醫院婦產科沉重的負擔。

一個原本可以減輕本港人口老化問題及吸引高質素人士來港的契機，變成一件進一步分化香港的壞事，有意見認為香港需要一項長

期的人口政策。^[22]上述的例子說明，粵港經濟融合的過程會為香港帶來不少機遇，也會帶來很多嚴峻的挑戰，做成政治爭議，這些機遇和挑戰對特區政府自是重要的考驗。

結論

香港社會普遍了解珠三角經濟融合與香港的密切關係，亦明白它對香港人日常生活的重要影響。年青人經常要到內地工作，特別是珠三角；不少老年人考慮是否要到珠三角定居；很多市民會到珠三角購物、消閒，渡假。

目睹珠三角經濟欣欣向榮，多數香港人感到有點悲觀，擔心香港會「被邊緣化」；但亦有人保持樂觀的態度，認為香港要迎接「黃金五十年」。面對香港前途的憂慮與挑戰，30年多前滙豐與怡和的不同決定，對它們日後的發展起着關鍵的影響。今天香港有不少計程車司機，曾經是珠三角開創時代成功的廠家。全球化下的優勝劣汰，速度驚人。

生產要素的流動，容易加劇貧富懸殊，形成新的社會問題。舉例而言，跨國大會計師行從香港進軍中國，商機無限；但年青的會計專業人士，因為內地人才來港或服務的外判供應北移，待遇遭到壓抑。

粵港融合是不可逆轉的趨勢。特區政府近年游說中央政府的工作有所進步，對粵港融合反應積極。但與廣東各級政府的衷誠合作還有待建立，本地工商界的相互配合也需改善，而教育制度也未見有回應區域合作的新訴求。

對於與內地經濟融合所產生的各類社會問題，特區政府似乎反應緩慢，敏感度不足。解決社會問題需要長期的規劃，凝聚社會的共識，然而這正是特區政府的弱項。

融合所產生的社會問題經常牽涉到利益分配。上述港珠澳大橋的討論分析了各有關方面的利益考量。雙非孕婦來港產子也類似。引進「自由行」自然大力促進香港的旅遊發展，亦為雙非孕婦來港提供了方便。大量雙非孕婦來港產子，為本港私立醫院帶來可觀的利潤，

但同時削弱了公立醫院為本地產婦提供的服務。其實曾蔭權政府提供發展六大優勢產業中的醫療服務產業，用意也在吸引內地富裕階層來港利用其私營部門的醫療服務，婦產科的問題同樣可以出現於心臟科或眼科。本港醫生為維護其利益，拒絕放寬外地醫生來港執業，這也是出現問題的一個關鍵因素。

面對內地富裕階層來港旅遊、購物、置業，本港市民也有一個從「自傲」到「自卑」心理適應的挑戰。到名店購買奢侈品，其實與大部份市民無關；但因為有市民認為名店歧視本地顧客，引起抗議。世界不少地方的市民雖然明白旅遊業對經濟收益的重要性，但就遊客對其日常生活所產生的影響也難免有反感。

「又要馬兒好，又要馬兒不吃草」是不可能的事。粵港融合既不可逆轉，也能帶來種種經濟上的收益，本港社會只能從各方面努力適應，提升其好處，減少其壞影響。

注釋

- 許百堅：「粵港合作 曾蔭權只講了137個字」，《信報》（香港），2011年10月17日。
- 參閱 Joseph Y.S. Cheng, "Guangdong: Challenges and Contradictions in Rapid Development," in Joseph Y. S. Cheng (ed.), *Guangdong: Challenges in Development and Crisis Management*, Hong Kong: Contemporary China Research Project, City University of Hong Kong, 2010, pp.11–47.
- 田霜月、王海軍：「汪洋縱論廣東憂患：掀起新一輪思想大解放」，《南方都市報》（廣州），2007年12月26日。
- 香港智經研究中心研究報告，《十二五期間廣東經濟結構轉型與香港的機遇》，2011年8月，頁9。
- 華語廣播網：《廣東「新十大工程」應對金融海嘯》。<http://gb.cri.cn/1321/2008/12/29/542s2376400.htm>
- 東莞市統計局，《東莞市第二次全國經濟普查主要資料公報（第一號）》，<http://tjj.dg.gov.cn/website/web2/showArticle.jsp?ArticleId=3243&pageNo=2&mainDoc=3243&columnId=1354&parentcolumnId=115>。
- 曾蔭權，《繼往開來2011–12施政報告》，第161段 www.policyaddress.gov.hk/11-12/chi/index.html。
- 同上，第196–197段。
- 曾蔭權，上引，第197段。
- 參閱「數碼港」，《維基百科》，<http://zh-yue.wikipedia.org/wiki/數碼港>。
- 香港智經研究中心研究報告，上引，頁71–72。
- 同上，頁72–73。

13. 「支持香港發展的六大項、36要點」，《明報》（香港），2011年8月18日。參閱 Yang Mu and Yao Jielu, "China's Renminbi Goes Global," *East Asian Policy* (Singapore), Vol. 3, No. 3, July–September 2011, pp. 64–67.
14. 參閱大珠三角商務委員會網站 www.cmab.gov.hk/gb/issues/council.htm.
15. 參閱 Joseph Y.S. Cheng, "Challenge to the Pro-democracy Movement in Hong Kong," *China Perspectives*, No. 2, 2011, pp. 47–55.
16. 楊軍：「香港重新尋找定位」，《南風窗》雙周刊，第17期，2011年8月10至23日，頁21。
17. 「鍾逸傑：反高鐵另有更大政治目的」，《明報》，2010年1月13日；以及林沛理：「反高鐵究竟反什麼」，《亞洲週刊》，第24卷第4期，2010年1月24日，www.yzzk.com/cfm/Content_Archive.cfm?Channel=ah&Path.
18. 參閱「橫台山菜園村」，《維基百科》，<http://zh.wikipedia.org/wiki/橫台山菜園村>。
19. 「港珠澳橋環評違規，政府擬上訴釐清要求」，《明報》，2011年4月30日；及「港珠澳大橋環評風波：港府『雙線出擊』提上訴」，《星島日報》（香港），2011年5月5日。
20. 余小莊：「黎廣德和公民黨要幹甚麼？」，《文匯報》（香港），2011年5月17日。
21. 「來港分娩 本小利大」，《明報》，2011年5月5日。
22. 葉兆輝、張筱蘭、羅智健：「內地孕婦來港產子的反思」，《明報》，2011年4月14日。

2

澳門管治如何回應珠三角的融合

吳國昌

新澳門學社首屆理事長
兼澳門立法會民選議員

澳門被動式參與珠三角融合

澳門特區政府先後簽署了兩份參與珠三角合作的綱領文件：一是2004年6月3日在廣州簽署的《泛珠三角區域合作框架協議》；^[1]二是2011年3月6日在北京簽署的《粵澳合作框架協議》。^[2]當然，在此之前，澳門也有參與港珠澳大橋的經驗。

遠在港澳回歸之前的1983年，香港合和集團已提出興建港珠大橋。當時主要的經濟考慮是把雲南、廣西和廣東西部的出口貨櫃集中運到香港的貨櫃碼頭出口。建議獲珠海響應，設定為伶仃洋大橋方案。中英在香港回歸前一再循外交途徑商討，爭取實現。被撇在一旁的澳門不便高調反應，但在港澳回歸後澳門官商還是低調地向北京提出不同意見。結果，伶仃洋大橋被叫停，逐步再分別醞釀出港珠澳大橋單Y方案和港深珠澳大橋雙Y方案。兩個方案都有澳門的份兒。然而，大橋項目擾攘多年仍未完成，澳門作為被動式參與者，只是默默籌辦自己份內的工作，沒有高調推動。

2004年6月3日在廣州簽署的《泛珠三角區域合作框架協議》，締約各方包括廣東省人民政府、福建省人民政府、江西省人民政府、湖南省人民政府、廣西壯族自治區人民政府、海南省人民政府、四川省人民政府、貴州省人民政府、雲南省人民政府、香港特別行政區政府和澳門特別行政區政府。各方協議設定機制，在自願參與、市場主導、開放公平、優勢互補，互利共贏的原則下，推動能源交通基建、產業投資、商貿、旅遊、農業、勞務、科教文化、信息網、環保、衛生等十大方面的合作。這個九省加兩區的泛珠三角範圍，相當於古代的楚國。對澳門人來說，這個九加二諸侯經濟，不參加就是被孤立，被邊緣化；參加了只作為「內交」應酬。對於如何在九加二複雜的框架下處理具體項目，例如橫琴開發，就只好拭目以待，看廣東省的統籌能力。

可是，來到2012年，澳門參與珠三角融合所依據的焦點已不是《泛珠三角區域合作框架協議》，而是集中於2011年3月6日在北京簽署的《粵澳合作框架協議》。簽約日期由6月3日扭轉為3月6日，純屬巧合，但九省加兩特區的協議在廣州簽署，而廣東省與澳門的協議卻在北京簽署，即體現了從諸侯經濟轉為中央介入規劃的格局。背景是中

國經濟發展的重大變化。在21世紀初期。中國經濟高速開發增長，先富起來的廣東，連同有利於取得特殊政策支援的兩個特別行政區，有望跟相當於古代楚國版圖的泛珠三角各省優勢互補、互利共贏，把產業升級換代，有序推移開發，共同造大造強。可是，21世紀後期，中國經濟雖然有可觀增長，但各地爭先競逐產業投資，開發土地，實在容不下等不及優勢互補、互利共贏的共識了。

《珠三角改革發展規劃綱要》、《粵港/粵澳合作框架協議》與《環珠江口宜居灣區建設重點行動計劃》

現時澳門和香港參與珠三角融合所依據的，都是中國國務院的國家發展改革委員會在2009年公佈的《珠三角改革發展規劃綱要》，^[3]以及根據這份綱要先後在北京簽署的《粵港合作框架協議》和《粵澳合作框架協議》。

《珠三角改革發展規劃綱要》定下明確的發展目標：「到2020年，率先基本實現現代化，基本建立完善的社會主義市場經濟體制，形成以現代服務業和先進制造業為主的產業結構，形成具有世界先進水平的科技創新能力，形成全體人民和諧相處的局面，形成粵港澳三地分工合作、優勢互補、全球最具核心競爭力的大都市圈之一。人均地區生產總值達到135,000元，服務業增加值比重達到60%；城鄉居民收入水平比2012年翻一番，合理有序的收入分配格局基本形成；平均期望壽命達到80歲，實現全社會更高水平的社會保障；城鎮化水平達到85%左右，單位生產總值能耗和環境質量達到或接近世界先進水平。」

《粵港合作框架協議》於2010年4月在北京簽署後，廣東和香港隨即進行研究，並且把澳門拉進來。香港、廣東及澳門三地政府在2011年1月14日至2月在三地同步展開《環珠江口宜居灣區建設重點行動計劃》公眾諮詢活動。之後，《粵澳合作框架協議》於2011年3月在北京簽署。

《環珠江口宜居灣區建設重點行動計劃》在香港曾經引起質疑。特別是涉及新界北部地區的發展規劃，涉嫌是香港「被規劃」。

《環珠江口宜居灣區建設重點行動計劃》在澳門沒有引起質疑，原因是當中涉及關於澳門的主要具體項目港珠澳大橋，本是澳門樂見的。關於澳門的口岸發展計劃，都是澳門為了應付遊客量暴增而需要的計劃；而關於澳門配合宜居灣城市的一些設計措施，已是澳門新城填海設計方案的設計措施。

特區政府運輸工務司司長辦公室在《環珠江口宜居灣區建設重點行動計劃》公眾諮詢活動後，書面答覆筆者的查詢，指出澳門將在綠網、藍網、綠色交通、世界級魅力場所、低碳住宅區，跨界基建等六個方面配合《環珠江口宜居灣區建設重點行動計劃》。

綠網重點是把澳門既有的和在填海新城方案中延續的河畔綠化廊設施，詮釋為可與珠海拱北、灣仔綠化廊設施對接的配合措施。藍網重點是把澳門既有的整治清理澳門半島西北面鴨涌河、內港和筷子基一帶水域環境的措施，詮釋為配合整個珠三角水域整治的藍網行動。綠色交通的重點是等待澳門將來完成輕軌系統建設後，配合拱北連通廣東城際快軌構成的公交便捷交通體系。世界級魅力場所的重點是利用有豐厚人文資源的地區，進一步開發出更多開啟戶外空間和新興消費熱點（在這方面，倒是謙遜地沒有提及既有的世界級賭場酒店魅力場所），跟珠海共同打造珠澳十字門城市門戶。低碳住區的重點是強調在城市建設中引入環保、低碳概念的既有政策。

跨境基建合作則有一系列行動，例如：澳珠將循一地兩檢24小時通關的方向改善通關模式、澳門大學落戶橫琴，以及珠澳合作的中醫藥園區項目等等。

《粵澳合作框架協議》及《環珠江口宜居灣區建設重點行動計劃》中澳門特區的特定責任

從泛珠三角到珠三角宜居灣，所涉版圖大幅度收縮。21世紀初以先富強起來的廣東結合港澳，推動九加二楚國版圖地區的優勢互補、共贏和聯動設想。經歷經濟環境的轉化，到22世紀初轉而聚焦於廣州、香港和澳門這三角連線一帶地方的城市帶持續發展。

對比《粵港合作框架協議》與《粵澳合作框架協議》，香港和澳門在協議內承擔的責任有同有異。

在加強口岸通關建設、知識產權合作、共用技術標準、法律事務合作，共建優質生活圈等方面，港澳兩地在協議內的角色大抵相似。

在參與產業合作發展方面，港澳兩地都在協議內規定參與旅遊、金融、文化創意方面的合作。《粵港合作框架協議》內所着重的製造業及科技創新一系列合作，基於澳門製造業實力微薄，在《粵澳合作框架協議》內是不存在的。反之，《粵澳合作框架協議》特別着重在會議展覽產業的合作。

在支援內地區域開發方面，香港指定支援深圳前海地區、深圳河套地區、廣州南沙，以及廣州、深圳、珠海、佛山、東莞等落實CEPA及先行先試政策的重點城市；澳門則指定參與澳珠協同發展規劃、珠江口西岸地區發展規劃和澳門與廣州南沙合作規劃。

無論如何，《粵澳合作框架協議》將會產生更多協議文件。除了在《粵澳合作框架協議》簽署後一個月，粵澳隨即簽署的《關於穗澳共同推進南沙實施CEPA先行先試綜合示範區協議》外，將要籌辦的至少有關於澳珠協同發展規劃的協議、關於珠江口西岸地區發展規劃的協議；而過去在2009年由澳門貿易投資促進局與廣東省對外貿易經濟合作廳簽署的《加強全面戰略合作協議》和《幫助澳資企業開拓國內市場戰略合作協議》亦重新受到重視。

澳門特區在《粵澳合作框架協議》的特定責任，特別是跟進那些相關協議文件，延續過去既有而可詮釋為承擔《粵澳合作框架協議》責任的行政工作，都政治正確地列進了澳門特別行政區政府的施政方針。

澳門特區政府在施政方針上的配合

澳門特區政府現時分別在「經濟財政」和「運輸工務」兩大施政範圍配合珠三角融合發展的要求。

2012年澳門特區政府「經濟財政」施政方針表明，^[4]要「落實《粵澳合作框架協議》，全面推進粵澳合作」，列出十大工作方向：(1)參與合作開發橫琴；(2)加強粵澳會展業合作；(3)推進兩地金融和中小企業合作；(4)深化穗澳經貿合作；(5)聯合開拓葡語國家及其他海外市場；(6)落實與廣東省對外貿易經濟合作廳簽署的協議；(7)繼續推動廣東企業參與在澳門舉辦的大型經貿活動；(8)加強兩地知識產權領域的合作；(9)推動粵澳標準工作的交流合作；(10)加強人才合作和交流。

參與合作開發橫琴，首要工作是設立澳門投資發展股份有限公司和參與開發橫琴中醫藥產業園等項目。此外也協助澳門的企業把握在橫琴投資的機會。加強粵澳會展業合作，主要是推動粵澳聯合會展、巡迴會展，也着手整體規劃、加強交流，資訊共享等各層面的一般工作。推進兩地金融和中小企業合作，是利用CEPA進行。這在CEPA實施多年後已不是新事物。深化穗澳經貿合作，重點在於落實《關於穗澳共同推進南沙實施CEPA先行先試綜合示範區協議》。

而聯合開拓葡語國家及其他海外市場，是過去已開展多年的葡語國家招商推介活動的延續。落實與廣東省對外貿易經濟合作廳簽署的協議，具體來說，是指《全面戰略合作協議》和《幫助澳資企業開拓國內市場戰略合作協議》。繼續推動廣東企業參與在澳門舉辦的大型經貿活動，包括澳門國際貿易投資展覽會、澳門國際環保合作發展論壇及展覽，以及粵澳名優產品展銷會等已安排的具體項目。加強兩地知識產權領域的合作，是打算按《粵澳合作框架協議》的要求，籌組知識產權工作小組。推動粵澳標準工作的交流合作，是打算按《粵澳合作框架協議》的要求，籌組標準工作小組。加強人才合作和交流，是打算開設專題網頁作為內地就業資訊平台，多推出兩地認可的技能測試。

2012年澳門特區政府「運輸工務」施政方針則表明，^[5]要「抓緊《協議》新機遇，打造世界旅遊休閒中心」、「落實研究成果，提高生活環境水平」、「全力以赴，完成澳大新校區建設」，「跨境基建對接有序開展，區域融合注入提速元素」。

抓緊《協議》新機遇，是指《粵澳合作框架協議》，特別強調按

協議提出的澳珠協同發展規劃、珠江口西岸地區發展規劃和澳門與南沙合作規劃等三項規劃，均對澳門將來打造世界旅遊休閒中心影響深遠（儘管未提及具體工作）。落實研究成果，提高生活環境水平，是指將來會參考香港、廣東及澳門三地政府在2011年1月14日至2月在三地同步展開《環珠江口宜居灣區建設重點行動計劃》研究公眾諮詢活動所收集的意見。澳大橫琴校區在2009年12月動工，原定建設期3年，因此需全力以赴在2012年底完成。跨境基建對接有序開展，當前已進行的大工程是港珠澳大橋的澳門段和附設人工島填土工程；此外，還包括研究改進各口岸交通佈局、探討將來過境車輛的管理辦法、探討澳門內港至珠海灣仔建河底行人隧道的方案。不過，在2012年施政方針之外，在2012年下半年又臨時決定一個口岸工程，就是在往拱北的關閘口岸旁邊，另設由澳門青洲批發市場原址拆建一條長500公尺通往珠海的密封道口岸。

政治正確地撰寫的施政方針，完整地包羅了跟進相關協議文件的工作和延續過去既有而可詮釋為承擔《粵澳合作框架協議》責任的行政工作。而實在展開的項目，主要是參與港珠澳大橋等一系列增建口岸工程，以及在橫琴的澳門大學園區和中醫藥產業園區發展。

增建澳門口岸與旅遊會展合作發展

一系列增建口岸工程倒不是由《粵澳合作框架協議》催生，而是應付回歸後博彩旅遊經濟高速發展的需要。

澳門盛極賭場資本主義的巨大成就，除了得力於開放賭權，引入原已在拉斯維加斯渡假酒店和會議展覽業佔領導地位的有實力賭業投資者，打造出世界級魅力場所之外，更重要的是中央政府策略性支持，容許大量先富起來的國民赴澳「觀光」。

1999年內地來澳旅客共160萬人次，發展至2011年內地來澳旅客已暴增至1,600萬人次（佔旅客總數58%）。相應地，1999年澳門博彩業的毛收入共130億澳元，至2011年澳門博彩業的毛收入已增至2,679億（相當於過去世界第一賭城拉斯維加斯的5倍）。憑博彩業的巨大增長，澳門的地區總產值從1999年的473億澳元，激增至2011年的2,921億

澳元。特區政府的歷年財政滾存，由1999年12月從澳葡政府接收過來的28億澳元，至2011年激增至1,400億澳元（升幅約為50倍）。

賭場資本主義的消費，具備典型的資本主義商品拜物教特色，為各地富起來的，要透過消費彰顯人格地位的人，提供可帶回去炫耀的魅力旅遊經歷和可貼在身上的名牌商品。賭場內和城中心街道，都遍佈世界名牌時裝、首飾、鐘錶及美容店。

2011年，澳門常住人口有557,000人，全年入境旅客達2,800萬人次，是常住人口的50倍。水、電、能源需求的增長，一直獲得內地供應配合。原有口岸和交通設施超負荷，財政入激增的特區政府動用資源增建口岸和交通設施是理所當然。

特區成立後，在港澳客運對接口岸方面，澳門回歸後已增設氹仔臨時碼頭，又正進一步建設氹仔碼頭和建設港珠澳大橋澳門段，還計劃待港珠澳大橋通行後觀察一段時間，以決定是否在澳門新填海A區增建一個對接香港的碼頭。在跟內地珠海對接口岸方面，澳門回歸後已擴建往拱北關閘的口岸，並新增由離島往橫琴的口岸，在2012年下半年又決定在往拱北的關閘口岸之旁，另設一條500公尺通往珠海的密封道口岸。

對比港澳兩地，澳門作為世界級賭城，並不能像香港作為世界級金融中心那樣為內地經濟作出那樣龐大的貢獻（例如2001至2011年內地企業已透過香港股票集資達19,200億港元）。對於配合內地鄰近地區，分享澳門賭場資本主義繁榮的旅遊會展業發展，澳門官民都是樂意配合的。珠海市在規劃拱北、灣仔、橫琴、十字門一帶商業發展方面亦已作好準備。

但是，對於配合內地鄰近地區，分享澳門賭場資本主義繁榮的旅遊會展業發展，客觀上是存在實質局限的。

2011年澳門入境旅客有58%來自內地，當中五成來自廣東省，而國際旅客（剔除來自內地、香港及台灣者）只有10.9%。基於這樣的旅客來源地結構，內地鄰近地區要藉着吸引部份旅客回內地以分享旅遊經濟效益，是有一定局限的。

澳門賭權開放，引入經挑選的外資後，無疑帶動了世界級魅力

場所的建設。2011年澳門會議展覽項目超過1,000個，與會入場人次達1,278,000人，比上一年增長58%。

事實上，儘管在開放賭權時已挑選引入原在拉斯維加斯渡假酒店和會議展覽業佔領導地位及有實力的賭業投資者，在澳門的渡假酒店和會議展覽業的實踐中顯示了規劃實力和經營效益，但這些外資集團一直得不到在中國內地開展業務的機會。這明顯不是經濟問題，而是政治問題，特別是提防外部勢力坐大終致影響中國內部事務的問題。因此，在合作推動會議展覽產業和興建渡假酒店方面，客觀上也不可能放膽調動最優勢資源。

澳門參與橫琴開發——中醫藥產業園建設初階段的經驗

在澳門參與之前，廣東省早已積極籌劃，推出了《關於加快橫琴開發建設的若干意見》，並將橫琴新區產業準入目錄、產業優惠目錄和分線管理通關辦法等建議報送國家相關部委。

開發橫琴首要是平整土地，珠海當局義不容辭。原本山明水秀的橫琴，瞬即多快好省地移山填湖，教澳門的生態環境關注者瞠目結舌。

踏入2012年，橫琴新區在籌備的和在興建的港澳重大項目共六個，投資總額超過460億元。橫琴島澳門大學新校區一期標誌性建築已全部封頂，新校區基本成型，將於年底建成；粵澳合作中醫藥科技產業園已正式成立開發公司，土地完成出讓，約100萬平方公尺的園區經已完成吹填砂工程，全球招聘行政管理團隊工作亦已完成，並積極編制園區產業和城市規劃。

澳門特區政府投資的粵澳中醫藥科技產業園於2011年在珠海橫琴新區進行土建，總投資12億元人民幣，澳門佔股51%，作為推進粵澳產業合作和澳門經濟適度多元化的投資項目。但對於配合澳門特區發展為世界旅遊休閑中心可發揮的經濟協同效應、透過粵澳合作框架調動最優勢資源，以及籌劃讓本地專業人員藉此發揮所長及專業提升等方面，均未見有適當部署。倒頭來假若只是建設一所製藥研發工

廠，設在哪裏都一樣，將浪費了透過經濟協同效應推動產業多元化、提升本地人力資源和為國家中醫產業推廣作出貢獻的機會。

為此，筆者於2011年曾經在立法會提出質詢，建議澳門特區政府投資的粵澳中醫藥科技產業園發展更多元化的中醫藥服務、推廣及教學功能，以便透過休閒觀光主題跟澳門特區發展為世界旅遊休閑中心發揮經濟協同效應。而不致於只是建設一所製藥研發工廠，浪費了透過經濟協同效應推動本地產業多元化、提升本地人力資源和為國家中醫產業推廣作出貢獻的機會。在廣東省內本已存在不只一所全國頂級的中醫藥大學，理應透過粵澳合作框架和廣東省當局的協助，調動廣東省優勢資源參與合作，同時亦促進本地中醫藥各項專業認證以配合發展。

特區政府在2012年書面回覆本人，聲稱決定該產業園將會集中醫療、養生保健、科技轉化、健康精品研發和會展物流於一體；在專業認證方面，則只打算修訂第五三/九四/M號法令引入中藥專業人員註冊制度；但對於調動廣東省中醫藥大學優勢資源參與合作，則未有回應。行政長官來於立法會答辯，也只簡略透露產業園需招商引資，卻未關注到調動優勢科研學術資源參與發展。

事實上，澳門至今尚未修訂法令引入註冊制度，更重要的是現今中醫藥專業發展已有豐富內涵，除了中醫、中藥外，針灸推拿、中醫護理、中醫骨傷、中醫醫療美容等均成為專門的職業技術，而非只有單純的中藥專業。況且，專業發展除了註冊外，更需配合持續的專業增值培訓機制。特區政府可以利用中醫藥科技產業園，發揮教學基地的功能，規劃本地人力資源參與中醫藥科技產業園發展，為本地中醫藥青年專業人員提供專業提升的機會。

橫琴中醫藥園區項目是珠澳合作的項目，現時澳門的澳門大學和科技大學都有開辦一些中醫課程，珠海方面也有。基於地區局部利益考慮，自然不願意讓區外實體隨便來分享利益。可是，從粵澳合作的層面考慮，在廣東省內既然已存在不只一所全國頂級（亦相當於世界頂級）的中醫藥大學，倘若為地區局部利益而敝帚自珍，不肯調動有實力的科研學術機構長期參與中醫藥產業園，將會平白浪費了項目發展潛力。

中醫藥園區初階段發展所遇到的問題是能否調動最優勢資源，但澳大橫琴校區初階段發展卻遇到公眾質疑粵澳公共工程合作效益的問題。

澳門參與橫琴開發——澳大橫琴校園建設初階段的經驗

2012年7月19日，當一個颱風趨近澳門之前，澳門大學橫琴校區之在建中河底隧道突然坍塌，近兩個籃球場般大的工程上蓋隆然塌下，壓毀五架車輛。

據承建商南粵集團報稱，是次意外時有關範圍內僅有數名工人在工作，並無造成人員傷亡，但其後有傳媒找到因塌方而受傷的工人進行訪問，指是次意外確實有人受傷。而當時在現場施工者亦非數人，而是最少二十多人。這次意外引起澳門公眾關注，議論紛紛，認為是以內地一貫的「河蟹式」處理方式，大事化小，小事化無。澳門特區政府官員在立法會接受質詢時，透露承建商涉嫌在颱風趨近前加緊超挖完成工程，欲速不達而引致意外。

這是一宗在《粵澳合作框架協議》下進行的粵澳合作工程引起澳門公眾批評的事件。事實上，澳大橫琴校區連河底隧道，連同澳大橫琴校區的基建工程，都是澳門特區政府不經招標競投就直接批予南粵集團承建。而工程費用又分別由原定的河隧5億預算和校園區58億預算，在不經公開審議的情況下分別急增至河隧20億和校園區82億，比原定預算超支分別30%和300%！超支300%卻仍不保施工質量，突然發生坍塌，又是公眾一時熱議的話題。

2013年1月，澳門特區審計署終於亦以專項審計報告印證了這嚴重失算問題。^[6]是失算，不是失超支，因為澳門特區政府重大公共工程仍是只有估算而未有法定的立項預算。未有預算，當然就不存在超過預算的所謂超支！問題於是被詮釋為估算不完整。由58億估算激增至102億已實付開支，就被詮釋為有很多實支項目沒有完整包括在28億估算之內。審計印證之後，澳門居民質疑利益輸送更甚。

工程預算激增至102億其實仍未足夠。因為這個由當時國家主席

於2009年12月20日親臨奠基，軍令如山鐵定趕及在3年內（即2012年12月20日）完工的澳大橫琴校區連河底隧道工程，直到2013年初本文截稿前仍未完成，還有約50項未完整列入估算也未實付的小開支項目有待付款。

另一方面，正在籌劃從南粵批發市場原址連接珠海城軌珠海站之「粵澳新通道」（亦即是在2012年下半年又臨時決定在往拱北的關閘口岸旁邊，另設的一條通往珠海長500公尺的密封道口岸），亦是不經公開招標及未有任何預算下就直接判給南粵集團全權承辦設計、建設及未來營運時之管理，而澳門特區政府只是負責付款，更令澳門公眾認為是大慷澳門居民之慨。

在《粵澳合作框架協議》下的具體工程項目在實施初期已接連出現令公眾質疑的問題，往後發展實不能太過樂觀。產生這些問題或令其嚴重化的其中一個原因，是澳門特區本身體制不善，管治集團不肯與時俱進。

澳大橫琴校區連河底隧道、澳大橫琴校區的基建工程，乃至連預算都未有便有指定承建商的通往珠海密封道口岸工程，全部都沒有經過立法會監察審議，形成黑箱作業。重大公共工程不需交由立法會審議，就連行政上也沒有法定的立項預算，只有估算，隨時可增加原有估算之外的開支，只要行政長官肯簽署批准便可放行。行政長官放行，便導致開支失控的現象。這不單涉嫌利益輸送，打擊政府管治威信，更令粵澳合作在澳門居民心目中蒙上陰影。

以澳大橫琴校區連河底隧道工程開支失控為例，在利益上令澳門居民質疑是利益輸送給承建的廣東省公營機構。具體而言，在兩地合作安排上也不合理。例如，其中河底隧道工程，當初估算好是5億元，其後內地機構臨時要求為了確保河面可通過3,000噸船，隧道必須深耕，工程難度甚高，開支因此增加300%，還發生坍塌事件。可是，連為什麼要確保河面可通過三千噸船，也從來沒有向澳門公眾說明。如果建立重大公共工程需提交立法會公開審議辯論的機制，澳門居民就可以知道兩地合作諸如確保河面可通過3,000噸船等措施及其理據。

2012年8月，澳門特區行政長官來立法會答問，回應是否同意建立法定機制，將重大公共工程撥款決策交由立法會公開審議的問題期

間，又再次聲稱嚴格按照基本法處理，卻沒有交待將根據基本法什麼條款以及如何處理。

事實上，將重大公共工程撥款決策、專營與特許經營批給決策，以及涉及民生的公用服務收費調整決策交由立法會公開審議，理應根據澳門基本法第七十一條第（五）項設立相關機制讓立法會行使「就公共利益問題進行辯論」的職權，妥善處理。現時，同樣實行行政主導的香港特區已經分別根據香港基本法第七十三條第（三）項行使「批准稅收和公共開支」的職權，經常審批由政府提出的重大公共工程撥款；以及根據香港基本法第七十三條第（六）項行使「就任何有關公共利益問題進行辯論」的職權，經常審議政府重要的批給決策。

相對之下，澳門特區立法會沒有「批准稅收和公共開支」的職權，當然不可以審批公共工程撥款，但完全可以根據基本法第七十一條第（五）項行使「就公共利益問題進行辯論」的職權，審議由政府提出的重大公共工程撥款決策、專營與特許經營批給決策，以及涉及民生的公用服務收費調整決策。即使不可以「審批」決定，完全可以「審議」辯論。

讓立法會適時就直接關乎公共利益的決策進行審議辯論，並非妨礙政府施政，而是有利於集思廣益，共同承擔政治責任。然而，澳門的建制陣營一直藉口港澳基本法有別，就連立法會審議由政府提出的重大公共工程撥款決策也不肯實行。

在澳門特區這種黑箱作業體制下，這些公共工程所衍生的公眾質疑實有可能惡化，構成跨境合作的障礙。

澳門參與南沙建設

《粵澳合作框架協議》在支援內地區域開發方面，澳門指定需參與澳珠協同發展規劃、珠江口西岸地區發展規劃和澳門與廣州南沙合作規劃。澳門作為被動參與者，澳珠協同發展規劃和珠江口西岸地區發展規劃均有待內地政府積極籌劃妥當後，澳門才參與商討簽訂協議。

《粵澳合作框架協議》簽署後一個月，粵澳便隨即在2011年4月簽署《關於穗澳共同推進南沙實施CEPA先行先試綜合示範區協議》，但目前主要活動尚在兩地官方和業界交流方面。南沙同時是《粵港合作框架協議》中獲香港支援發展的地區。以運用CEPA的經濟實力來衡量，澳門跟香港相比實在微不足道。因此，支援南沙發展，澳門實際上仍在觀望接觸階段。

2012年，南沙最觸目的一項研究發展項目，是在南沙興建廣州市另一個國際機場。

廣州白雲機場現有客運量已超負荷，建機場有利區域經濟開發，都是支持建機場的有力理由。不過，珠江三角洲內現存已有廣州市白雲機場、香港赤鱲角國際機場、澳門國際機場、佛山沙堤機場、深圳寶安機場、珠海三灶機場，而廣州白雲機場正在擴建，珠海又着手興建海泉灣通用機場，於是帶出了珠江三角洲機場服務會否產能過剩的問題。而究竟該發展哪個機場，叫停哪個機場，卻涉及尖銳的地區利益衝突。澳門作為被動式參與者，當然袖手旁觀。

相對之下，基於歷史原因，澳門跟香港一樣具備一段脫離中國大陸由外國管治運作的歷史，兩地都曾經有自認為比內地同胞較為自由幸福的集體想像；都在上世紀90年代末期在政治上回歸；都仍然具備跟內地不同的行政運作體制；都在回歸前後承受經濟下滑的衝擊；都在回歸後獲中央政府支持復興經濟活動；也都面臨對本土利弊禍福的珠三角融合前景。在探討具體項目初步合作實踐中的問題之餘，也不妨從澳門小城歷史的視角，反思珠三角融合的互動背景。

小城市歷史視角看港澳與內地的關係

從小城歷史視角看來，中國大陸是一個農民革命、人口激增、經歷長期貧困和激原政治路線變化，而正好把經濟增長推到高峰的全球人口大國，而小城作為大國之內異質的一部份，正承受經濟支援和被要求融合。

中國是一個龐大的政治經濟實體，國力興衰在政治經濟學上有一定規律。在這裏，我們不妨冷靜回顧。中國在抗日時期，有4.5億人

口，在合作社及人民公社的集體生產模式下，人口持續激增，直至80年代實行生育管制。特殊的歷史背景，形成中國特定的人口結構發展。

農民革命成功統一大陸。在50、60年代人口激增的時代，人民公社式的大鍋飯體制（家裏多一個人便多一口糧）是強大的鼓勵生育生產模式，大量新生人口有待供需，總體必然貧窮，祈求接濟。因此，港澳都曾經有自覺比內地同胞富一點好一點的集體印象。

在上世紀60年代，亞洲多個地區反殖運動風起雲湧。新加坡在抗爭和政治互動中立國；澳門親北京陣營鬥爭打敗了澳葡政府，等待中央指示將來接掌政權；香港親北京陣營鬥爭卻被港英政府鎮壓下來。此後，以美英為首的世界資本主義陣營在亞洲進行整體經濟部署，讓新加坡、香港、台灣、南韓獲得特惠經濟發展，成為亞洲四小龍（相對地，其他同屬資本主義的亞洲國家及地區被剝奪了工商業公平競爭發展的機會），形成一條圍堵共產主義陣營的經濟前線。因此，香港進一步建立先進的城市管理體制，也形成了港人憑自由競爭及個人努力而獲得成功的集體想像，產生強烈的集體優越感。

新生人口需要10至20年養育才開始陸續成為勞動力。由1963年至2014年，中國處於50年勞動人口比重不斷增加，被供養人口比重不斷下降的軌道。以唯物史觀分析，這正是中國國力從弱轉強，乃至經濟在全球崛起的客觀條件。中國在這個勞動人口比重不斷增加，被供養人口比重不斷下降的有利軌道上走了15年後，在1978年出現了經濟體制激變。過去每一對夫婦都帶着大群孩子，當然需要節儉和吃大鍋飯來維生，但等到每個家庭都有大量可從事生產的勞動力，集體所有制大鍋飯就變成障礙，個體經濟、包產到戶、引資開發、放寬人口流動等經濟改革便成了順應生產模式發展所需的大政策。

1978年中國的經濟改革為澳門帶來大批新移民勞工，吸引香港商人投資出口工業，讓澳門加入出口配額優惠的名單，分享到資本主義世界體系刻意讓亞洲部份地區發展起來的好處。不過，澳門分享這段繁榮的機遇比香港來得短，只有約十多年的光景。

中國經濟改革推行10年後，財富累積到一定程度，終於面臨整體政經體制往何處去的大抉擇，同時也適逢資本主義與共產主義兩大

陣營全球政治角力進入白熱化。八九六四血腥鎮壓衝擊之下，全球共產主義陣營在兩年之內全面崩潰。中國實質上放棄了共產主義，藉着勞動力續增，供養人口比重續降的優勢，全力發展經濟，加入世貿組織，爭取成為世界工廠，走上讓官僚資本富起來的國家資本主義大國之道。

全球共產主義陣營崩潰後，原本圍堵共產主義陣營的經濟前線突然對資本主義世界體系失去戰略價值，優惠不再。港澳兩地都出現不可遏止的工序外移、資金外流。末代香港總督懂得調動財政滾存，投資建設以暫時阻止經濟熔降，加上香港回歸前部份高階層家庭暫時離港觀察，以致社會階層向上流動暫得維持。等到回歸後，特區政府沒有察覺經濟熔降危機，終於遭受沉重打擊。反之，澳門在90年代經濟已經停滯不前，連黑幫也因賭場利益萎縮，而爭鬥廝殺起來。

倒是經濟實力日益強大的中央政府在港澳回歸後刻意調動政策資源，讓港澳獲得新的經濟增長點。這個新形勢，對於存在優越感和曾經接濟大陸同胞的集體記憶的港澳人來說，確實有點不是味兒。

反思面對融合前景

相對而言，澳門的城市管治機制不及香港的先進，自我成就想像不及香港的強烈，因此，當跨區合作起來，批判抗拒的意識較弱，樂於扮演被動或參與的角色。若果起主導作用的粵方真的能夠統籌合作，共贏發展，澳門會樂於配合，從中分享共同發展的成果。

不過從《粵澳合作框架協議》內幾項合作項目初階段的經驗看來，情況不是絕對樂觀。基於各種不同原因，合作項目未必能夠調動最優勢資源去爭取最佳成果。加上，澳門本身的城市管治體制不完善，連政府重大公共工程決策都缺乏透明度，缺乏監察制衡，在一些合作項目初階段已顯露問題。如果不肯與時俱進改良機制，當深化合作開發下去，種種因缺乏監察制衡而衍生的弊端，以及因缺乏透明度而產生的誤解，可能層出不窮。此外，產能過剩，也成為一個問題。

《珠三角改革發展規劃綱要》定下明確的發展目標，要求珠三角

到2020年要變成全球最具核心競爭力的大都市圈之一，人均地區生產總值要達到13.5萬元；城鄉居民收入水平要比2012年倍增；城鎮化水平要達到85%左右等等，都是珠三角各地區競爭資源尋求發展的重要依據。

特殊的歷史背景，形成中國特定的人口結構發展。由1963年至2014年，中國處於50年勞動人口比重不斷增加，被供養人口比重不斷下降的軌道。這正是中國國力從弱轉強，乃至經濟在全球崛起的客觀條件。可是，在2014年將到達轉捩點，參加勞動生產的人口比例將轉為持續減少，需供養的人口比例將轉為持續增加，這條生產條件由盛轉衰的軌跡將持續20年以上。

也就是說，由於整體人口因素的變化，生產條件持續轉弱將在2013年後逐漸顯現，構成持續壓力。當珠三角內各城鎮地區競爭多快好省建設，到經濟條件轉弱時，很可能暴露出產能過剩的後果。批判抗拒意識不強，一直被動式參與的澳門，恐怕不能及時有效協助合作者警剔產能過剩的危險。

不容忽視本土培育

《粵澳合作框架協議》內的大量項目，目前只是個別初階段開展，今後將會更大量，更深化開展，對澳門特區內部的管治必然帶來實質影響。特區政府在配合爭取共贏發展之餘，必須同時着手本土培育，特別是在產業政策和房屋政策方面。

跨境合作的產業項目，無論是旅遊、會展、中醫藥產業，還是文化創意等等，都可順理成章地被視為澳門特區產業多元化的出路。可是，這些合作項目各有局限，甚至不能調動最優勢資源，成果自有局限。澳門特區的產業多元化，不能完全寄託在跨境合作方面。

澳門特別行政區對未來城市規劃的定位，應當內外兼顧，既是對外經濟功能上的世界旅遊休閒中心，亦同時是本地居民的宜居之城。這兩個層面，在城市發展規劃上，應當互相配合，互相支援。圍繞着世界旅遊休閒中心，固然可以嘗試促進相關產業；而圍繞宜居之城，

亦同樣可以嘗試把針對本地長者以及各類弱勢社群所提供的社會服務，作為宜居之城重點發展的產業。

以目前澳門特別行政區居民人口結構推算，10年之後，澳門的老齡將要比現在的增加1倍至1.5倍。不要把長者，包括經濟能力較弱的長者視為社會負擔。相反，從政府調動資源推動社會服務產業發展的角度，每一位長者，包括經濟能力弱的長者，都是一個有意義的市場份額。相對其他產業而言，社會服務產業是政府可介入及可規劃程度特別高的產業，而現時硬件擴展和專業隊伍，以至市場容量，均可透過調動財政資源，規劃發展。在人口政策上，不要把經濟能力弱的長者或其他弱勢群體視作社會負擔，或把長者及其他需要照顧的弱勢人士放逐到其他土地及勞動成本低的地方，而是正面地在這個宜居之地內，讓年青專業從業者，為長者或其他需要照顧的弱勢人士提供服務，讓他們過有尊嚴的生活，並藉此建立養成有競爭力的社會服務專業。

在產業硬件方面，澳門特區成立初期，停建公共房屋7年，社會服務院舍設施之擴充改善，確實乏善足陳。現在政府終要在社會壓力之下重新興建公共房屋，及過去因停建公共房屋而滯後的社會設施。特區政府衛生及社會工作部門已意識到現在是全面規劃，更新擴展設施的時候。短期內藉着加緊增建公共房屋，同步推動社會服務院舍及相關設施的更新擴展；中長期則在填海用地規劃中逐步擴展。

在專業人力資源方面，特區政府終於逐漸認同需要建立和推動專業認證及職程制度，讓本地年青一代取得專業歷練，成為社會服務產業的主力專業大軍。可是，專業認證和產業規劃發展，對於社會工作的使命而言，是利害相隨的雙面刃。展望未來，一方面可望政府逐步透過社工自願專業認證、社工強制專業認證，加強規管社工專業行為並相應提升薪酬待遇，加強對社會服務機構管理層的專業資格要求等等；而另一方面也有賴於社工人員自發的配合爭取，應當讓有志於社會工作的青年找到可觀的專業生涯。

展望20年後，珠江三角洲城市群應當全面進入後工業社會，而人口老化亦將普遍出現。倘若澳門特區及時規劃養成有競爭力的社會服務專業隊伍，讓今天的青年基層人員實踐漸進高層，將來這個產業和這批專業人員還可望在珠江三角洲城市群中作出更廣泛的貢獻。

將來跨境合作項目湧現，口岸交通便捷，澳門人將更方便在內地尋找住宅居所。可是，澳門特區的房屋政策，應當發揮協助青年人在澳門置業成家的作用，而不應冷酷對待青年人置業成家的期望，把青年人逐漸迫走。

根據特區政府統計暨普查局的2011年全澳人口普查所得的人口年齡分佈資料，^[7]結合筆者向政府索取的外地僱員年齡分佈資料，可有力顯示出澳門的人口結構特點：

	常住人口	外地僱員	除外地僱員外之常住人口
30–39歲	86,992人	27,017人	59,975人
40–49歲	96,146人	19,313人	76,833人
50–59歲	86,410人	3,924人	82,468人

很明顯，澳門本地勞動人口在數量上集中在40至60歲，而30至40歲是人口數量較薄弱的一環。可是，20年後，40至60歲的壯年人活下來的都成60至80歲的長者。現時30至40歲的一代澳門人，卻因為澳門特區政府過去多年停建公共房屋，而在復建之後又採取社屋為主經屋為輔政策（即主要為貧困戶提供社會房屋，而推卸為一般基層居民提供經濟房屋的責任），因而面臨置業成家無望的困境。

根據人口普查，2001年至2011年這10年之間，澳門特區總人口增長28%，而具高等學歷人口增長則高達178%。新增的大量較高學歷人口，當然主要都是年青人。澳門80後是10年免費教育的一代，澳門90後更是15年免費教育的一代。平均高學歷的年青一代，有發展成為專業人才的潛質。讓這一代人在澳門成家，留在澳門，協助澳門面對將來的挑戰，對澳門特區的存續十分重要。

2009年中央政府正式批准澳門特區新城填海造地350公頃，事隔3年，填海工作緩緩進行。對於規模細小的澳門來說，新城填海令公共房屋發展的土地資源完全解決，問題只在於特區政府是繼續為了維護地產商利益，冷酷對待青年人置業的期望，抑或是透過土地房屋政策培育一代人的本土歸屬。

要透過土地房屋政策培育一代人的本土歸屬，澳門特區政府應當果斷地，及早把填海新城的住宅區規劃實施澳人澳地，規定填海新城住宅單位在一定期限，例如按澳門基本法規定50年不變的2049年12月20日前，第一手及轉手置業的小業主必需為澳門特區居民；亦可順道把填海新城預計的至少4萬個住宅單位當中的一半預留作為公共房屋單位，以便適時調動回應經濟房屋和社會房屋的需要；也可以發展更多新模式，例如先租後買居所或首次置業居所等等。

這麼一來，經濟房屋和社會房屋供應問題固然解決，而收入超過經濟房屋申請上限的澳人，也完全可以在澳人澳地之內自由置業。

現在是最公平的時刻去規範實行填海新城成為澳人澳地，因為那裏仍未存在各式地主、大業主、小業主，不損害任何一方面的權益和利益。等到2049年，倘若澳門特區到時仍維持一定程度的繁榮的話，澳門居民在填海新城所置住宅物業，將會因撤銷澳人澳地銷售限制而有一定程度的升值。這不是短視的利益分派，而是鼓勵一代澳門人把青春精力留在澳門，參與建設城邦幾十年而給予的額外回報。

澳門特區政府在產業政策和房屋政策上若果忽視本土培育，將令澳門特區的存續增加風險。反之，在不妨礙區域合作的同時，着力實行本土培育的產業政策和房屋政策，澳門特區可望在珠三角城市群中有能力持續作出貢獻。

結論

現時澳門參與珠三角融合不僅有《珠三角改革發展規劃綱要》和《粵澳合作框架協議》，以及其衍生之政策協議文件為根據，且具備實質經濟發展與政策需要的磨合過程。澳門特區政府一直進行被動而選擇性積極的配合。「被動」是基本上不牽頭主張新的工作計劃，而對各項政策協議文件要求作出官式門面的回應；「積極」是對於現實可行的工作倒有付出真金白銀和設立相應實體參與。這個磨合過程，基於中央政府已認同廣東省經濟發展的需要，確實存在一系列需在2020年收成的指標要求，粵方將為了達成（甚或超前達成）任務而繼續牽動澳門政府參與。在此情況下，澳門特區過去10年來因內地自

由行政政策配合本地賭權開放而累積起來的投資力量，將有一段時期被牽引轉注於粵澳合作的各種產業項目，而令澳門特區本土產業多元化的動力減低。從產業投資效益的比較優勢而言，倘能有效防止粵澳合作各種產業項目過濫而陷於產能過剩，此種投資方向亦無可厚非。

可是，澳門特區實現15年免費教育且支援逾8成青年人獲得高等教育之後，卻會因本地產業多元化動力不足，加上置業困難，而面臨高學歷年青一代缺乏歸屬感的危機。

因此，澳門特區政府有逼切責任：(1) 參與過程中防止粵澳合作各種產業項目過濫而陷於產能過剩（包括公開資訊讓澳門居民參與與監察）；(2) 運用參與投資所應有的參與決策權，為澳門青年人參與多元產業爭取專業發展空間；(3) 及時落實填海新城澳人澳地，落實支援置業的房屋政策長效機制，提供有力的委身機會 (commitment device)，鞏固普遍較高學歷的青年一代的歸屬感，以利本土城邦存續，持續作出有澳門特色的貢獻。

注釋

1. 《泛珠三角區域合作框架協議》由泛珠三角區域包括福建、江西、湖南、廣東、廣西、海南、四川、貴州、雲南九個省區和香港、澳門兩個特別行政區（簡稱「9+2」）的地方政府代表於2004年6月3日在廣州簽署；全文見澳門特區政府經濟局網站，對外貿易關係>泛珠三角區域合作與發展論壇 > 協議內容>泛珠三角區域合作框架協議。
2. 《粵澳合作框架協議》由廣東省人民政府與澳門特別行政區政府的代表於2011年3月6日在北京簽署；全文見澳門特別行政區公報2011年第13期第二組3464至3485頁。
3. 《珠江三角洲地區改革發展規劃綱要(2008–2020年)》於2009年1月8日由中華人民共和國國務院國家發展和改革委員會公佈；全文見澳門特區政府經濟局網站，對外貿易關係>珠江三角洲地區改革發展規劃綱要(2008–2020年)。
4. 澳門特別行政區政府印務局2011年11月出版《二〇一二年財政年度施政報告》31至66頁經濟財政範疇。
5. 澳門特別行政區政府印務局2011年11月出版《二〇一二年財政年度施政報告》285至342頁運輸工務範疇。
6. 澳門特別行政區政府統審計署《橫琴島澳門大學新校區建設費用計算》專項審計報告。
7. 澳門特別行政區政府統計暨普查局2012年4月出版《2011人口普查詳細結果》。

3

珠三角的區域發展與規模政治

吳德榮

澳門大學政治與公共行政系教授

蕭楊輝

澳門大學政治及公共行政系副教授

前言

「次國家」地域單元作為全球變動秩序中增長、競爭以及政治爭議的源頭，其重要性在學術研究中日益備受重視。這種發展促進了各國作出適應性反應，也反映了 Brenner (2004) 所詮釋的「國家規模重構」(re-scaling of the state) 過程。當中牽涉對邊界的重新定義，以及在多層次治理中國家的範疇與功能的再建。或者說，在與次國家級和超國家級規模的互動關係中，國家出現了規模再連接及空間再領域化的過程。傳統國家的制度、管治及空間構形被再改造，以適應跨國投資與經營的需求。

在中國，地方政府積極地將所屬地區轉化為全球生產/投資複雜系統中具有地方特定性的協調基點 (Brenner 1998)。為此，由各級政府主導的一系列計劃，如開發區、高新區、自貿城區、科技城、生態城市等已開始實施。有別於全國性適用的辦法，這些特區通常以特殊的法規進行管治。目的在於劃出具有獨特管治體制的特殊地域空間，以區別國民經濟中的其餘部分。

在此過程中，地方政府在某些方面尋求與其他鄰近地方政府協作，制訂出有利於各方的區域勞動分工。這種趨勢在長江三角洲和珠江三角洲區域合作框架中最為明顯。然而，各個地方政府不但對區域合作的熱忱不盡一致，而且合作的程度也各異。儘管區域合作一片呼聲，但地方保護主義和狹隘的地方利益仍然是一個巨大障礙。在此情況下，推動合作向前發展的動力究竟為何？哪些因素會影響區域發展？

這些問題至關重要，因為它將幫助我們更清楚理解規模政治 (scalar politics) 的本質。從中國的情況來看，規模政治不僅受到經濟考量、政府政策、或中央與地方關係的影響。同時，在試圖進行管治權限及範圍的規模放大 (scale up) 或規模縮小 (scale down) 的過程中，各個層級的政府之間的博弈也對其形塑產生作用。在此基礎上，維持既有層級規模的宏觀政治法制層面又會對其產生限制。

中國的多層次治理

自70年代末市場改革以來，中國中央政府逐步將權力和責任下放到地方政府手中。地方政府都被賦予了相當的財政和行政權力以應對當地人口的需要。反過來，地方政府則需要平衡自己的財政預算，促進當地經濟的增長，確保社會穩定，以及履行上一級政府所下達的任務。

權力下放的國家策略構成了 Hooghe and Marks (2001) 所謂的「甲類治理」。它涉及到政治法制的設定，特徵為管轄層級具有限制性，並且行政機關領域內只存在單一的治理權力、政策制定和執法的持續框架。在中國現有的地域行政秩序之下，上下從屬的嚴格層級關係得以維持。按地理劃分，地域管轄層級由大至小可分為五個級別，包括國家級行政、省級行政（包括直轄市和少數民族自治區）、地級市行政、縣級行政，及鄉鎮級行政。在鄉鎮級之下有鄉村，它由在鄉鎮級政府監督之下所產生的村委會進行治理。這些地理單元都各自被賦予行政權限及政務機關，且其權力和功能按層級進行定義。以 Collinge (1999) 所言，這是社會形構的垂直排序機制。每層地域單元都按其相應的位階被賦予特定的治理權力、預算責任、及政策工具。

在多層次治理框架下，圍繞責任垂直關係的部門利益間，以及各級政府水平方向的區位利益間所產生的博弈，構成了一個普遍稱為「條塊」系統的複雜行政矩陣 (Mertha 2005)。由條條塊塊分割成的零散權力所造成的各種衝突，構成了規模政治的背景。由於各個地方政府都盡力將他們的地域單元轉化成高積累、高增長的中心，使得一些觀察者把這個系統描述成富有中國特色的聯邦體制 (Montinola, Qian and Weingast 1995)。其直接後果是，無論在獲取資源和投資等實際利益方面，還是在爭奪更高競爭力排名等象徵性成就方面，不同地方之間都存在着激烈的競爭 (Herrmann-Pillath and Feng 2004)。

在這個大背景下，兩個特別的地區分別於1997年和1999年加入了這個條塊矩陣中。它們是香港特別行政區和澳門特別行政區。在一

「國兩制」的承諾下，它們在行政層級中賦予了特別的地位，同時它們也允許在回歸中國後的50年內沿用各自的政治經濟體制及法律秩序。雖然香港的人口數量少於中國的一個地級市，而澳門則少於一個縣，但是兩者皆被看作相當於省級的行政單位。它們享有獨立關稅區的地位，而且具有徵稅和財政預算的自治權。這種特別的地位把它們置於具有中國特色聯邦體制的最前沿。正是如此，兩者在中國的規模政治中處於特殊地位。然而，從我們接下來的討論當中可以發現，這種優勢在區域合作中卻成為了局限。

國家政策與區域發展

自1978年開始改革開放政策以來，中央政府一直非常注重中國發展的空間策略。事實上，中國的市場改革與改革開放政策是以在南中國成立的四個經濟特區作為先遣部隊，它們分別是深圳、珠海、汕頭，以及廈門。選定這些城市的原因，是因為它們的地理位置臨近香港、澳門和台灣。這些經濟特區不但有效吸引外資和刺激增長，而且在獲取管理技巧及技術轉移方面都卓有成效。因此，建立更多開發區的想法取得了政治上的支持。政策的普及化主要包括成立經濟技術開發區及高新技術開發區。首批14個國家級經濟開發區在12個城市中設立。1992至1999年間，一共有18個新的國家級經濟開發區得到國務院的批准設立。當中，四個位於中國中部，兩個位於中國西部。2000至2002年間，國務院又批准設立第三批國家級經濟開發區。17個新成立的開發區當中，只有一個位處於沿海地區，其餘大部分都設立在中國西部。此外，五個位於沿海城市的產業園區被授予國家級經濟開發區的同等地位。它們包括蘇州工業園區、金橋（上海）、海滄（廈門）、大榭（寧波），和洋浦（海南）。

從設立和分配經濟開發區的時間來看，我們可以容易辨析中國政府的空間策略。一開始，這些開發區部署在指定的地區，作為促進投資和增長的政策工具。它們的發展模式——早期集中在沿海地區，後續延展至內陸地區，正與首先發展沿海城市，隨後逐漸向西部傾斜的發展策略互相契合。這顯示出中央在區域發展中所採取的確定空間和發展優先次序的一種特殊策略。

而這些開發區的設立和管理方式則反映出中國所進行的階段性國家規模重構。從根本上來說，開發區的設立等同於分配特殊的資本積累駐點。為了達到這一目的，中央政府充分意識到區域平衡的意義，因此制訂出空間排序的策略，使得區位經濟增長和資本積累的成果能夠對全國經濟產生外溢效應。就這樣，開發區一批又一批地設立，從開始在沿海較為發達的直轄市延展到較落後的內陸城市。在回應中央的這一項策略上，地方政府把成立開發區看作進行資本積累的一大機遇。很多地方都渴望重新建構它們的管治體制以便有利於此過程。為此，關於國家規模重構的政治角力越來越明顯。

在中國空間策略上最近發展的正是所謂的「新區」。除上海浦東和天津濱海外，這些新區的位置與香港、澳門，以及台灣臨近。它們包括橫琴、前海、南沙，及平潭。設立這些新區不但全部得到中央批准，而且作為前沿試點，它們可以施行特殊的管治制度。這些新的舉措恰好與改革開放時期摸着石頭過河的地方分權試驗相切合。一些最為重要的制度創新，如農業生產責任制、國有企業股份制改革、經濟開發區，以及企業孵化器等等都是這一試驗的結果。在此過程中，中央政府鼓勵地方盡量嘗試用新的方法解決遇到的問題。而往往，這些新的實踐涉及大膽嘗試踏入灰色地帶、繞過現有的管治制度，或者實施頗具爭議的方案。通常情況下，它們都是在先行先試的政策口號下被合理化。這些地方試驗結果將會回饋到國家政策制訂的環節中。

Heilmann (2008) 認為這構成了一個以點帶面的政策制訂策略。這些新的實踐由單個試點開始嘗試，並且由得到上級權力機關明確或暗中支持的地方政府所推動。適合當前國家發展優先次序的成功試驗將被標籤為「模範經驗」。繼而，透過密集的媒體報道、學習團，以及工作會議等，它們會被廣泛宣傳和普及。最後，它們的經驗將進一步被修訂及納入到一般性的國家政策當中。依 Heilmann (2008:1) 的說法，這個非常複雜並植根於本土的政策制訂方法，反映出中國特有的地方分權試驗，這種試驗的有效性大大超越了其他專制政體零星且分離的試驗。

此外，增加新區表示中央政府嘗試藉着權力下放的試驗，推進區域合作。這些地區都是經過策略性挑選，因為其成功或失敗不僅牽涉經濟考慮，還有政治考慮。橫琴被指定為「新區」，它將會由珠海和

澳門共同發展。同樣，深圳和香港將共同開發前海；廣州和香港共同開發南沙；平潭則由福州和台灣聯合發展。換言之，它們並不僅僅是區域合作的試驗區域，而是基於「一國兩制」下的兩個系統，或兩岸以「一個中國」原則下的競爭體制裏的跨境合作戰略區域。

成立新區背後的政治及經濟考慮突顯出這一設定的試驗性質，及可能的內在矛盾。而後續的項目執行與衍生出來的複雜情況，將充分暴露出規模政治的問題。開始的時候，雖然中央政府可能在區域發展上有一個大戰略，但是面對如何有效地執行這些具體計劃時，卻沒有給予明確的答案。我們可以找到的最明確闡述便是國務院在2008頒佈的《珠江三角洲地區改革發展規劃綱要（2008–2020年）》。在此綱要下，這一區域將被重新定位為在深化區域合作和經濟整合的中國改革過程中的一個重要經濟區域。同樣，國務院在2010年頒佈了《長江三角洲地區區域規劃》。這一區域涵蓋上海以及位於蘇浙的16個城市。在核心區域和邊緣地帶之間，制訂出特殊的空間經濟分工。而且，也明確訂明規定不同類型產業及經濟部門位置優先權的指導原則。

珠三角區域的經濟合作

中央政府有關發展三角洲區域的戰略規劃得到地方政府的熱烈歡迎，至少表面上是如此。其中一個由地方牽頭的試驗便是所謂的泛珠三角區域合作。它是一個由沿珠江的九個省和兩個特別行政區共同牽頭的區域規劃，它們包括廣東、廣西、海南、福建、湖南、江西、四川、貴州、雲南、香港及澳門。在經濟整合的口號下，區域之內的各個地方政府在平等的基礎上承諾互通資訊並分享資源，承擔互補性結構調整的責任，並互作諮詢。

在這個泛珠江三角洲區域合作之內，存在另一個加速珠三角內河區域經濟整合的試驗。這個實驗透過成員間簽署許多雙邊協議得以實行。而其成員包括廣州、佛山、深圳、惠州、東莞、珠海、中山及江門。這些雙邊協議由經濟領域擴展至其他城市間的行政及執法安排，例如交通管制、危機管理、監控及緝私等。

介於這兩項大小珠三角規劃中間的，則是涉及廣東、香港及澳門的珠三角區域合作。三地承諾就金融、服務產業、旅遊、新技術產業、基建、城市規劃、環境保護及教育方面共同推進緊密合作（陳多 2009）。在回歸中國後的短時間內，兩個前殖民地分別與廣東省建立了粵港合作聯席會議機制和粵澳合作聯席會議機制。這兩個會議以領導或高層論壇的形式促進粵港澳之間的跨境合作。自本世紀初以來，這些會議由廣東省省長和特別行政區行政長官共同主持召開。而其下大概設立了二十多個項目專責小組，它們的職責是監督政府間的合作，並協調基建、旅遊及衛生防疫等多個優先的合作領域。

在這規劃下，廣東與澳門自2004年起共同簽署了近三十項雙邊協議。如表3.1所示，這些協議的範圍由經濟發展、文化交流、人才培訓等方面的合作，延伸至有關危機管理及社會安全的聯合行動。

在中央政府的調解下，進一步鼓勵了這些合作。主要的成果是在2003年中央政府與兩個特別行政區所簽訂的《更緊密經貿關係安排》，即廣為人知的CEPA。正如我們之前提到，在「一國兩制」的安排下，香港和澳門分別在1997年和1999年回歸中國以後仍然享有獨立關稅區的地位。在CEPA框架下，內地對原產地為香港及澳門的進口貨物實行零關稅，並承諾放寬對香港及澳門服務提供者進入市場的條件。多年來，這一安排已經得到擴充，涵蓋愈來愈多的貨物種類和服務領域。透過2003年10月17日CEPA原協議後之補充協議（分別為2004年10月29日之補充協議；2005年10月21日之《補充協議二》；2006年6月26日之《補充協議三》；2007年7月20日之《補充協議四》；2008年7月30日之《補充協議五》；2009年5月11日之《補充協議六》；2010年5月28日之《補充協議七》；2011年12月14日之《補充協議八》；2012年7月2日《補充協議九》，以及2013年8月30日簽署而於2014年1月1日實施之《補充協議十》），粵澳合作從零星的協作項目及事務合作，已變為較有連貫性及策略性之區域合作及創新發展。

在這些試驗當中，建立橫琴、前海及南沙等新區代表著珠三角的區域合作進入了新的階段。尤其是，橫琴已被視作區域合作的示範區。但橫琴其實並不是第一個跨境合作項目。早在2003年12月5日，國務院已批准了「珠澳跨境工業區」之試定。珠澳跨境工業園區在2006

表3.1：粵澳協議列表

2004年5月	《粵澳科技合作協定》
2005年1月	《粵澳警方禁毒部門關於對廣東省境內查獲的澳門籍吸毒人員移交出境合作協議》
2007年12月	《粵澳供水合作框架協議》
2007年12月	《粵澳緊急醫療和消防救援合作機制協定》
2007年12月	《粵澳食品安全工作交流與合作框架協定》
2007年12月	《粵澳中醫藥產業合作框架協定》
2008年12月	《粵澳旅遊合作協議》
2008年12月	《粵澳雙方共同推進中醫藥產業合作項目協議》
2008年12月	《粵澳文化合作項目協議》
2008年12月	《粵澳教育交流與合作協議》
2008年12月	《粵澳體育交流與合作協議》
2008年12月	《粵澳城市規劃合作框架協議》
2008年12月	《關於成立珠澳合作專責小組的備忘錄》
2008年12月	《粵澳應急管理合作協議》
2009年3月	《加強全面戰略合作協定》
2009年12月	《粵澳職業技能開發合作協定》
2010年6月	《關於進一步做好粵澳合作框架協定起草工作的備忘錄》
2010年6月	《關於探討粵澳雙方共建中醫藥產業合作基地的備忘錄》
2010年6月	《粵澳旅遊合作協定》
2010年6月	《廣東與澳門海上搜救合作安排》
2011年3月	《粵澳合作框架協議》
2011年11月	《粵澳供水主題紀念園建設合作協議》
2011年12月	《粵澳共同研究實施「一試三證」培養評價模式合作協議書》
2012年5月	《實施〈粵澳合作框架協議〉2012年重點工作》
2012年5月	《粵澳新通道項目合作框架協議》
2012年5月	《國有建設用地使用權租賃合同書》
2012年5月	《粵澳標準工作專責小組合作協議》
2012年5月	《粵澳旅遊合作備忘錄》
2013年1月	《粵澳廉政建設交流與合作意向書》

資料來源：綜合黃潔（2010），「『泛珠三角』背景下粵澳政府間合作」，澳門政府行政公職局，《行政》，第89期，及其他政策報導。

年12月8日正式投入運作，成為中國第一個跨境工業區。自此，已經有超過100家企業投入營運。然而橫琴比較獨特，因為它旨在成為珠澳共同發展的前沿經濟體。而發展這塊處女地，也為開拓珠海和澳門的經濟發展帶來了希望。橫琴島是珠海146個島嶼中最大的一個，它的面積接近澳門的3倍。

區域合作中的規模政治

現存的研究指出了區域合作中存在的嚴重局限（參閱，陳瑞蓮2009）。首先是發展規劃的問題。在許多發展中國家，有限的規劃能力是造成制度缺失的主要原因。而脆弱國家的特點往往在於缺乏專家人才、準確信息、協調機制，以及規劃程序。加強規劃是取得發展成效的先決條件 (Johnson 1982)。與缺少規劃的脆弱國家或擁有技術官僚進行規劃的其他東亞國家不一樣，中國要面對的問題有所不同。在中國，目前的政策規劃、經國家批覆的發展重點及官方定下的發展目標等都是供過於求的。換言之，中國的問題是太多而不是缺乏規劃。如果把焦點放到珠江三角洲區域，多項雙邊協議帶出的多方面執行需求，亦產生了嚴重的協調問題。我們在討論橫琴島發展時，將說明這個問題的重要性。

現存許多經已推出的規劃只着墨於一些大原則方向，以致簽署雙邊協議的各個城市對這些政策規劃有不同解釋。這個問題引起不少法律學者注意，亦有專題研究（祝捷2011）。實際上，雙邊協議的具體執行通常基於雙方的良好意願。而這些協議不具法律約束力，並不能由法院強制執行。位置與上海接壤但屬江蘇省管轄的淀山湖鎮便是一個很好的個案。在上海與江蘇的合作協議下，淀山湖嘗試利用其接近上海的地理優勢吸引投資，並將自身定位為上海市內企業的全新商業服務中心。然而，上海並不像淀山湖那麼熱衷於雙方的發展。為了縮短交通距離，淀山湖修建了一條通往上海的公路。但上海卻拒絕修通1.5公里路段與淀山湖的公路相連。這條公路至今仍然閒置，變成一條死路。

而涉及香港和澳門的區域合作則更為複雜，因為粵港澳三地的法律及司法體系並不相同。雖然目前三地之間存在一些司法合作的試

驗，但當中的缺口仍然很大（馬進保 2008）。由於法律制定的差異以及缺乏調解跨境事務爭議的知識，令CEPA的具體執行也受阻。這個問題在下文討論港珠澳大橋時，可以印證。

行政上的差異構成另一方面的局限。中國的地區和城市是按照行政層級進行劃分的。香港和澳門被指定為特別行政區。就行政層級而論，這兩地享有省級行政區的同等地位。而它們各自相鄰的城市，深圳和珠海則屬於低一級的行政區。目前跨城市間的合作以自願協調形式進行。由於行政權力及管轄權限的差異，許多無法釐清的問題只有透過中央政府的介入才可能得以解決。中間並不存在任何專門的區域當局被授權對糾紛進行仲裁。換言之，區域合作（或協作）是在制度缺失的情況下進行（Ngo 2012）。例如，粵港合作聯席會議或粵澳合作聯席會議只是與會雙方建立共識的論壇而已，當中並沒有任何執法機制。如果任何一方拒絕執行所訂協議，也不存在任何處罰。事實上，許多在聯席會議上達成的共識都顧及持份者的利益。只要持份者實際利益受到威脅，一切就會陷入僵局，因為並不存在為此建立的任何仲裁制度。這點上，港珠澳大橋便是很好的案例。大橋的建立旨在增加大珠三角區域的連通性。然而，大橋在設計上繞開了深圳，廣東省政府認為這個項目主要令香港受惠，因而對此方案顯得不是十分積極。最終只能透過中央政府的介入，三地才在項目執行上達成了一致（Cheung 2010:52）。經過多年的醞釀，大橋才於2009年開始動工。儘管如此，港珠澳三地政府在聯檢問題上未能取得充分共識，最終只同意於2016年運作初期，採取「三地各檢」的通關措施。

在跨區域協作及仲裁的制度缺失下，中國特有的規模政治影響了各個地方對區域合作的反應。從建立開發區（包括新區）來看，這一點特別明顯。一開始，開發區的建立並不僅僅代表對地理空間的重新界定，同時亦意味着創造新的政治空間。中國的情況正好證明了空間的多重意義。這些開發區所揭示的是政治空間的重要性，而非地理意義上的空間分類。

讓我們來更詳細地檢視橫琴島的試驗。國務院已經批准了對橫琴實行一籃子的優惠政策。這些優惠包括對進入橫琴的貨物免徵進口稅；來自內地的貨物銷往橫琴如同出口，按規定實行退稅；對橫琴企業之間貨物交易免徵增值稅和消費稅；對橫琴企業減收企業所得稅；

對在橫琴工作的香港、澳門居民涉及的個人所得稅實行稅務補貼（國務院 2012）。除中央政府的優惠政策外，廣東省政府也給予橫琴特別的待遇。在「十二五」規劃期間，省財政每年安排1億元專項資金，用於扶助橫琴重大基礎建設。集合橫琴範圍10年內生產的所有稅收和規費，設立省財政專項資金，用於支持橫琴開發建設（廣東省人民政府 2012）。

按橫琴新區管委會主任牛敬在2013年4月27日之媒體座談會上透露：橫琴新區固定資產投資3年累計完成345.6億元人民幣，超過過往30年總和，年均增長106%，3年內共引進41個重點項目，總投資1,750億元，累計GDP達32.23億元。牛透露，除了啟動投資建設到橫琴的廣珠輕軌延長線外，橫琴新區將致力開發七大產業：休閒旅遊、商務服務、金融服務、文化創意、中醫保健、科教研發和高新技術產業體系。在過程中，眾多較具規模之企業將進駐橫琴，如中國華融資產管理股份有限公司、中國交通建設股份有限公司等。這些企業的業務多涉及地產項目；而在橫琴其中329平方公里土地內，已開發總值705億元的18個地產項目。

但是，最為重要的是橫琴管轄權限的擴大。廣東省政府同意授予橫琴一系列管理權力（廣東省人民政府 2012）。這些權力包括外商投資項目的核准以及地方政府投資項目的項目審批權。一般情況下，這些項目必須得到省政府審批。其他由省政府授予橫琴的管理權力還包括用地預審、制定發展、規劃建設與管理、企業登記，以及人才引入。對那些不得下放的權力，橫琴新區管委會無需按照行政層級逐層請批，而可以直接向省政府請求批核。此外，橫琴受批准可以設立自己的信托公司、金融租賃公司、財務公司、貨幣兌換經紀公司，及其他非銀行金融機構。省政府更支持在橫琴開展多幣種股權投資基金、土地信托基金和其他外幣離岸業務。所有這些權力、管轄權限和開展的一切活動都是省級以下任何一級政府在正常情況下無法實行的。

因此，橫琴作為新區的重要意義並不在於它的地理優勢，而在於它的政治地位。這種地位本身帶有許多與其象徵空間相聯繫的具體特權。首要的優勢便是政治空間的創造。我們前面提到中國的地理行政層級劃分類似於 Hooghe 和 Marks 所詮釋的多層次治理模型中的「甲類型」。在這個案例中，設立特別開發區為珠海提供了機會，放寬了

由國家維持的嚴格行政層級制度。然而，這充其量只是粗略的簡化。我們應該注意到，雖然現有的地理行政層級劃分從中央政府到最低層級的地方當局共有五個地域管轄層級，但是預算及決策權並不是由擁有更大管轄範圍的高一級政府手中全盤下放到管轄範圍較小的低一級地方政府手中。在每個層次級別的地方當局手中，諸如制訂發展規劃、人事任命、處理稅收、提取收入、授權土地使用、核准投資項目等的權力都不一樣。往往，一些功能性權力得以下放，而另一些卻沒有。更甚者，全國範圍內並不存在劃分權力的統一標準。以橫琴為例，它所獲得的特別的優惠和管轄權限便證明了這一點。

在正規的層級結構中，存在例外或模糊等情況實際上為「乙類治理」創造了空間。它的特徵是針對特別的政策問題設定相應成員、運作規則及功能等以特定任務為取向的管轄權力 (Marks and Hooghe 2004)。不同於「甲類治理」，它的管轄設定具有彈性和臨時性質。地方政府使用這種通過設立開發區來創造政治空間的策略，實際上是把有彈性的「乙類治理」暗地裏安插到「甲類治理」的嚴格劃分當中。從這個意義上說，特定的區域中存在高端開發區或新區，這無論對區內的投資者，還是區內的監管當局而言都具有重要的政治意義。在橫琴的案例中，透過對橫琴管委會的控制，珠海市政府比一般的地級市享有更多的權力和優勢。結果，這種特別的地位使珠海當局能夠行使額外的自由裁量權，並且珠海所管轄的地域也能享有特別的優惠政策。

換一種說法，設立橫琴開發區為珠海在地理行政層級劃分中，提供了進行規模放大的機遇。這可以解釋為甚麼在橫琴的發展上，珠海和澳門有着不一樣的熱情。在現有的地理行政層級系統中，大陸官員幹部的職位升遷過程，一般而言是從低一級政府的職位通過競爭，而晉升至高一級政府的職位上。就績效而言，在同一個行政層級的各個地方政府的競爭十分激烈。簡單地說，在「甲類治理」的框架下，地方官員需要憑藉績效及表現以確保其政治升遷。然而，提高績效的其中一個策略便是依靠設立開發區，將所在管轄範圍進行規模放大，由此創造出「乙類治理」。設立類似於「新區」這樣的特別開發區，能夠給予地方官員額外的影響力去展示他們的成就、爭取更多的資源，並建立更多的聯繫。這個局面產生的副作用，是區域合作的協調工作進

一步複雜化；而倘若以規劃的方式來解決，則又回到我們早前提出過之過多規劃之問題。

相比之下，澳門的官員和居民對橫琴發展的熱情少得多。從政治激勵的角度去看，這一點並不讓人感到驚訝。在「一國兩制」之下，中國大陸的幹部責任制和政治考核制度並不適用於澳門。澳門特別行政區行政長官及其主要官員的政治職位升遷過程，並不跟隨大陸官員幹部職位的晉升邏輯。作為關稅和稅收自治的地域，澳門享受不到任何橫琴所額外享有的管轄權限和政策自由裁量權。除了以租賃方式取得橫琴島澳門大學新校區1平方千米的土地使用權外，澳門在橫琴的發展中的有形收益在短期而言非常有限。就目前的事實來看，橫琴新區所產生的收入、利潤、就業，甚至它的增長數據都牢牢地掌握在珠海的手中。珠海市政府只承諾對來自澳門的企業和投資項目提供特別優待，並告之澳門居民，新區的發展將會為他們帶來新的就業機會。然而，澳門或許要在更遠的將來，才可以看到這些可能的長期利益。相比起珠海所獲得的直接優勢，共同發展橫琴的好處對澳門官員和居民暫時來說難以估算，至少從規模政治上來看就是如此。

除了缺乏政治激勵及有效的區域合作機制，澳門自身之拓展力不足、新區偏重以項目開發形式作發展，亦是澳門相對缺乏投入的原因。項目開發在內地是普通常用的模式，但對澳門人而言是比較陌生的概念。此外，澳門民間組織及企業在珠澳協作中甚少參與渠道，亦大大減低了澳門方面的投入感。

結論

中國的區域發展是全球化之下國家規模重構的一個有趣案例。當各個地區通過競爭與合作爭相累積資本，相應的國家規模重構過程也變得激烈起來。在這個過程中，共同發展規劃的確立以及聯合開發區的設立，不但在增加物資和地理資源的空間擴展上，而且在操控政治空間和統領權力上都被視為重要的戰略。

在地方競爭盛行的情形下，中國區域合作的增多突顯出國家和次國家的權力機構，正在為重塑一個次國家治理的特殊模式進行持續博

弈。在珠三角區域的案例中，如果沒有區域經濟合作和共同發展的表象，橫琴、前海和南沙的項目可能不會得到中央的祝福。而無論這些「新區」的發展成功與否，在區域合作背後的主要考慮仍然是如何最大化行政區域劃分下地方經濟體的經濟利益。

多層次治理類型的模糊化突出了國家規模重構過程的複雜性和流動性，同時也點出了此過程中的內在矛盾：區域合作為超越現有行政界限的經濟連帶提供了大量的機會；但是，促進區域經濟背後的動機，卻是繼續鞏固分割經濟單元的地域邊境。而這種矛盾會為中國多層次治理的後續發展帶來什麼變化，尚待分曉。

珠三角的區域合作及發展，隨着中國改革開放不斷深化，每每顯示出前所未有的機遇和速度。而研究規模政治的工作，亦加倍重要及具挑戰性。

參考文獻

1. Brenner, Neil (1998), "Global Cities, Glocal States: Global City Formation and State Territorial Restructuring in Contemporary Europe," *Review of International Political Economy*, 5 (1), 1–37.
2. Brenner, Neil (2004), *New State Spaces: Urban Governance and the Rescaling of Statehood*, Oxford: Oxford University Press.
3. Cheung, Peter T. Y. (2010), "Understanding Cross-boundary cooperation in South China," *Progress in Planning*, 73(1), 50–54.
4. Collinge, C. (1999), "Self-organization of Society by Scale: A Spatial Reworking of Regulation Theory," *Environment and Planning D: Society and Space*, 17, 557–574.
5. Heilmann, Sebastian (2008), "From Local Experiments to National Policy: The Origins of China's Distinctive Policy Process," *The China Journal*, 59, 1–30.
6. Hermann-Pillath, Carsten and Feng, Xingyuan (2004), "Competitive Governments, Fiscal Arrangements, and the Provision of Local Public Infrastructure in China: A Theory-driven Study of Gujiao Municipality," *China Information*, 18 (3), 373–428.
7. Hooghe, Liesbet and Marks, Gary (2001), "Types of Multi-Level Governance," *European Integration online Papers*, 5(11), <http://eiop.or.at/eiop/pdf/2001-011.pdf>.
8. Johnson, Chalmers (1982), *MITI and the Japanese Miracle*, Stanford: Stanford University Press.
9. Marks, Gary and Hooghe, Liesbet (2004), "Contrasting Visions of Multi-level Governance," in Bache, Ian and Flinders, Matthew (eds), *Multi-level Governance*. New York: Oxford University Press, 15–30.
10. Mertha, Andrew C. (2005), "China's 'Soft' Centralization: Shifting Tiao/Kuai Authority Relations," *The China Quarterly*, 184, 791–810.
11. Montinola, Gabriella, Qian, Yingyi and Weigast, Barry R. (1995), "Federalism, Chinese Style: The Political Basis for Economic Success in China," *World Politics*, 48 (1), 50–81.

12. Ngo, Tak-Wing (2012), "Competitive versus Cooperative Regionalism: The Dialectics of State Rescaling in China," paper for the IIAS-CEIAS Workshop on State Restructuring and Rescaling in Comparative Perspective, Leiden, 3–4 December 2012.
13. 陳多（2009）。「回歸十年澳門與內地經貿關係發展回顧」，《廣東社會科學》。第6期。
14. 陳瑞蓮（2009）。「歐盟經驗對珠三角區域一體化的啓示」，發表於《提升公共管治能力。加強區域行政合作：兩岸四地慶祝澳門回歸十周年學術研討會文集》。澳門區域公共管理研究學會主編。澳門：澳門大學、澳門區域公共管理研究學會。頁1-13。
15. 黃潔（2010）。「『泛珠三角』背景下粵澳政府間合作」，《澳門公共行政雜誌》。澳門政府行政公職局。第89期。
16. 祝捷（等）（2011）。《澳珠區一體化法律障礙及其解決機制》。澳門：澳門理工學院一國兩制研究中心。
17. 李英，及其他（2009）。「橫琴新區社會治理模式創新的目標定位和策略設計」，《中共珠海市委黨校珠海市行政學院學報》。第5期。
18. 陳慧丹（2012）。「積極參與橫琴開發，推進粵澳緊密合」，《一國兩制研究》。澳門：澳門理工學院。第6期。頁105-111。
19. 馬進保（2008）。「『一國兩制』下的粵澳司法合作與機制構建」，《學術研究》，第10期。
20. 國務院（2011）。「關於橫琴開發有關政策的批復」，《國函85號》。
21. 廣東省人民政府（2012）。「關於加快橫琴開發建設的若干意見」，《粵府30號》。

4

澳門與珠三角旅遊業的融合

譚志強

澳門科技大學人文藝術學院助理教授

前言

自1842年起，澳門的國際貿易港地位幾乎被香港完全取代，基本經濟結構亦因而出現數次較大規模的轉變。自「賣鴉片」和「賣豬仔」；自「爆竹業」、「神香業」到「漁船製造業」；澳門終於在「比較優勢」的誘導下，於1930年代「選擇」了以「博彩業為核心的旅遊業」（簡稱「博彩旅遊業」）為主要經濟支柱的「路徑」，並慢慢在「賭權開放、多家競爭」的市場導向上，形成今天博彩旅遊業「一支獨秀」的局面。

澳門不是沒有想過「經濟轉型」，不再過於倚賴「博彩旅遊業」，早在1999年澳葡管治年代，澳門基金會就出資，贊助有關學者進行研究，出版過《論澳門產業轉型》^[1]和《澳門高技術產業發展之路》^[2]的專著和研究報告。不過，直到葡萄牙人歸航里斯本，這些建議根本都未曾被葡國官員重視過，他們大都意興闌珊，忙着「落雨收柴，過水濕腳」。

1999年12月20日，澳門特區政府成立，因應中央政府的指示，澳門又出現了一些有關「澳門經濟多元化」的呼聲，認為澳門可以嘗試發展一些被視為具有一定「比較優勢」的行業，如「會議展覽業」、「文化產業」、「環保產業」等。^[3]不過這些建議最後都是不了了之。

本章是根據本人於2011年8月底前往甘肅和青海的八天旅行訪問 (Tour Visit) 時，與澳門經濟學會秘書長柳智毅博士的交流意見，並參考了澳門經濟學會出版的一些有關澳門未來經濟發展路向的學術著作後所寫而成。與其整天思考怎樣去發展一些澳門不大可能成功的新產業，倒不如在澳門原來已經發展得相當成熟的旅遊業上加添新的元素，在硬件的基建合作和軟件的服務交流上，慢慢地加強與珠江三角洲旅遊事業的區域融合（整合、一體化），說不定反而是一條比較穩健的出路。

本章中提到的「融合」，是指現代「國際關係」或「區域經濟合作」理論裏面所稱的「整合」或「一體化」(integration)。研究對象是「區域經濟合作」中的「旅遊業」的「融合」；「融合」的兩個客體，分別是目前在享受「一國兩制」特殊安排的「澳門」，和以一組人為的「行政分界線」與澳門明確區分的「珠江三角洲」地區。

國際及區域整合（一體化）的基本理論

國際關係或區域經濟合作上的「整合理論」(integration theory)，主要以「功能主義」(functionalism)和「新功能主義」(neo-functionalism)兩大流派為主。這兩大流派的主要討論要點包括：(1)整合的條件；(2)整合的機制、策略與過程；(3)政治精英的分工與運作。

就此三個主要討論要點來說，其詳細說明如下：^[4]

- (1) 「整合的條件」——主要包括共通的價值體系、社群意識或認同感、共同的生活方式、對共同利益的期待、政治與行政能力相差不大、經濟發展程度大致相等、社會階層動員和參與程度不相伯仲等。

「功能主義」的整合理論認為，上述條件為「整合初級階段」之必要條件，培養上述條件也有一定方法。此派人士強調的是整合過程中的「制度條件」與「結構因素」。而「新功能主義」的整合理論則比較注重參與整合過程的「當事國」的「政治精英」對上述條件之理解與運用。此派人士比較重視的是整合過程的「人為因素」。

- (2) 「整合的機制、策略與過程」——包括：

- 2.1 大量的、多渠道的、迅速有效的社會與經濟交流。
- 2.2 技術層面（功能）合作在先以引導至政治統合。
- 2.3 當事國各派（選）定額代表組成的共同機制。

此討論要點的隱含假設是「溢出效應」(spill-over)。這個概念是指當事國在一個技術領域的「功能合作」，可以擴展到另一個技術領域的「功能合作」。不但如此，整合過程到某一特殊階段，在某些條件制約下，還有可能發展出抗拒再進一步整合的「溢入效應」(spill-back)。

- (3) 「政治精英的分工與運作」——包括：

- 3.1 「功能主義」整合論認為，當事國的「技術官員」比「民選官員」容易合作，較有利於整合的運作，不過，也會出現由於官僚系統封閉而有礙整合的案例。

3.2 「新功能主義」整合論則認為，政治精英在整合過程中扮演的角色有三：

3.2.1 政治精英的社會化。有關當事國的政治精英如果能夠惺惺相惜，彼此之間便愈有推動國際整合的（合作）動機。在大多數情況下，當事國的官員常常會因擔心失去對國內事務的控制能力而排斥國際整合。可是，一旦當事國的官員們有機會積極參與整合過程之後，就會因親身體驗而產生社會化效果，不再排斥國際整合。

3.2.2 政治精英以民眾支持為憑藉。當事國政治精英裏從事整合工作的人士，常常會因為民眾是否支持而決定是進是退。如果當事國民眾對整合的認同感強烈，則當事國願意接受整合，亦即使有短期損失，也會期待獲得長期利益，民間企業人士也因為可以從龐大市場中獲利而願意投資。相反，如果當事國推動整合過程的政治精英無法獲得民眾的廣泛支持，或者覺得被排斥於主流之外，甚至憂慮其政治前途可能受阻，則政治精英社會化的效果便會減弱，令整合進程受到阻礙。

3.2.3 如果參與合作過程的各國政治精英都具備組織、政治技巧及解決問題的能力，會有助於彼此的合作。反之，如果各國政治精英之間行政能力懸殊，便有礙推動整合。

如果將國際關係的「整合理論」應用到一個國家裏面不同「區域」之間的「整合」，那麼這類理論便稱為「區域整合」理論。如果單單應用在「經濟層面」，便稱之「區域經濟整合」。

中國學者張兆安認為，如果只着眼於區域經濟層面，區域經濟一體化（整合）的運行機制主要體現在三個方面：

- (1) 基礎在共同利益機制；
- (2) 標誌是資源配置的最優化；

(3) 動力是市場和政府的合力。^[5]

其中包括的六大基本特徵是：

- (1) 要素市場和產品市場一體化；
- (2) 產品結構和產品佈局一體化；
- (3) 基礎設施和環境保護一體化；
- (4) 城市體系和城市佈局一體化；
- (5) 經濟運行和管理機制一體化；
- (6) 制度結構和政策措施一體化。^[6]

基於「一國兩制」政策的推行和《澳門基本法》的生效，至少在2049年之前，澳門與珠江三角洲的整合，與內地其他地區的「區域合作」（如上海市與浙江省）大大不同。

澳門旅遊業的形成和問題

回顧過去約450年的歷史，當代澳門經濟的特點包括：

- (1) 隨波逐流式的經濟成長——澳門是一個長期高度依靠香港及世界經濟體系的依賴型經濟體系城市。自1842年香港在珠江口對岸開埠之後，英治香港逐漸完全取代了葡治澳門在中國的對外國際貿易港地位，澳門的經濟便如一葉帆船般在珠江口「隨波逐流地」(ride with the tide) 發展。澳門的整個經濟發展過程都是消極的，被動的，幾乎完全依賴外界因素推動而行，不但高度依靠着鄰近香港經濟的榮枯，更深深被世界經濟體系的盛衰所影響，是一種不折不扣的「依賴型經濟體系」(dependent economy)。
- (2) 以「博彩業」為經濟核心，以「旅遊業」為支柱——「隨波逐流式」經濟成長過程，特別是1970年代中葉至1990年代中葉之間，對澳門內部經濟最嚴重的負面後果是，澳門本來存在的四項主要產業：博彩旅遊業、出口加工業、地產建築業、和金融服務業，慢慢地演變為以「博彩業」為核心，以「旅

遊業」為支柱的「博彩旅遊業」一枝獨秀。於是，一旦賭場業績出現倒退，隨之而來的必然是本地經濟上的全面倒退。

- (3) 自然資源相對稀少和短缺——澳門地方狹小，是一個自然資源相對稀少和短缺的超小型市場經濟體系。由於葡萄牙人一向在澳門都是無為而治，對回歸前夕「華人黑幫」伏擊「華人黑幫」的仇殺事件並不在意；中國政府又因《中葡聯合聲明》的限制，不方便在1999年12月20日之前直接干涉澳門內部事務，澳門黑幫仇殺事件便愈鬧愈大，幾乎嚇得所有香港遊客都拒絕到澳門旅遊消閒。在自然資源相對稀少和短缺的超小型市場經濟體系的局限下，博彩旅遊業收入的大減，遂導致博彩旅遊業出現空前大蕭條，澳門各行各業一蹶不振，甚至連普通市民也沒法正常生活。

旅遊業是一個「多元多軸」的產業，是以多個行業及服務配套互相促進彼此的發展，不但環環相扣，要獲得相當的成績往往更是缺一不可。澳門旅遊學院院長黃竹君教授指出，最直接與旅遊相關的行業包括酒店（賓館）、餐飲、博彩娛樂、航空及旅行社；其他相關行業及配套服務則包括本地運輸、零售及入出境管理。澳門的基本吸引力是源自其本土文化、歷史遺產、文物、喜慶習俗和旅遊活動的特色。^[7]即使2008年全球金融海嘯對澳門經濟產生一定衝擊，但旅遊業並未造成太大的負面影響。^[8]

為避免1996至1999年的經濟衰退重演，令澳門經濟不再嚴重依賴「博彩所得」，一直都是澳門大多數市民的「共識」。因此，提出澳門與珠江三角洲旅遊業融合的概念並非新事物，早在1999年12月20日，澳門政權交接後不久，澳門經濟表現仍然非常低迷的時候，由澳門大學、澳門經濟學會、澳門社會科學學會等學術單位所舉辦的，一連串有關澳門未來經濟發展路向的研討會、演講會和集思會上，已有論者提出此融合概念。其後，部分建議被納入澳門特區政府的政策考慮之中，並在2004年之後具體公布在每年的《財政年度施政報告》裏，逐步由有關政府部門落實。

澳門特區政府成立後，中央政府有效「掃黑」，治安逐漸好轉。再加上賭權開放，自2004年5月「金沙賭場」開業後，澳門便轉入迄今

仍未停息的「高速增長期」，令經濟和社會結構形成「高速發展下的貧富懸殊」。旅遊業的過度興旺，也令澳門迅速出現勞動人力不足、服務質素下滑、旅遊資源衰竭、交通天天擠塞、外地旅客與本地居民發生口角或肢體衝突、妓女進入平民社區賣淫之類的「觀光污染」等等問題。

根據柳智毅博士的研究，雖然《珠江三角洲地區改革發展規劃綱要(2008–2020)》中，將澳門定位為「世界旅遊休閒中心」，而且，一般認為，產業集群化將是澳門博彩旅遊業的其中一條出路，但是，究竟如何發展旅遊產業集群，對於澳門來說仍是一個新的課題。分析當前澳門旅遊產業和其他產業之間的關係，可發現澳門旅遊產業與其他產業之間和諧共生，各個環節之間的聯繫日益緊密。而且由於澳門空間及旅遊容量的限制，澳門旅遊產業群規模仍然很小，旅遊業的發展未能滿足旅客趨向多種休閒旅遊為目的之需求。澳門旅遊產業核心層內的非博彩旅遊吸引力及創新能力亦不足。^[9]

不但如此，出入境服務、交通、餐飲、非博彩娛樂項目等方面，受訪者滿意度均低於期望。因此，「深化區域合作」和「加強區域旅遊產業協作」，便成為澳門旅遊產業的其中兩條重要出路。^[10]

澳門博彩業的形成和挑戰

澳門博彩業的形成過程

1842年，中英「鴉片戰爭」結束，清廷割讓香港予英國，香港正式開埠幾年之內，便在珠江口完全取代了澳門在中國對外貿易港的地位，令澳門居民無以維生，這樣亦間接導致澳門以博彩業為主要經濟支柱。當澳門經濟需另找出路時，澳葡當局於1847年宣布賭博合法。澳門以博彩事業為本的經濟便於清末民初之間，漸漸自鴉片貿易、海外華工貿易（賣豬仔）、煙花爆竹製造業、傳統近海漁船製造業等不同時期曾經興盛一時的行業，經過一番自然淘汰後逐漸演變形成。

澳門博彩業首次出現，最遠可追溯至1810年葡萄牙攝政王若奧五世(Dom Joao V)批准澳門發行彩票，以其所得來資助澳門的社會福

利機構。但是，由政府認可並批出專利經營牌照的合法賭場是在1930年首次出現。1930年，由商人范潔朋、何十組成的「豪興公司」，以年餉80萬澳元首次投得澳門全部的「博彩專營權」（即「經營賭場的許可」，簡稱「賭權」）。

但是，到了1937年，由澳門紳士高可寧和傅德蔭（傅老榕）合組的「泰興娛樂總公司」（泰興），以每年賭餉180萬澳元投標，在「豪興公司」手上奪得賭權，才是澳門現代賭場經營之始。「泰興」在澳門市中心的新馬路（新中央酒店）、十月初五街（陸海通酒家）一帶開設了幾個賭場。前後在澳門經營了約23年的博彩事業，即使期間遭逢日軍侵華、國共內戰，都沒有影響到其存續。

1961年，澳葡當局將「其結果係不可預料且純粹靠碰運氣的博彩方式」（《幸運博彩條例》第二條第一款），以立法方式規範化，稱之為「幸運博彩」，准許「幸運博彩」作為一種「特殊的娛樂事業」在澳門經營（第一條），並只能以專利形式向澳門政府投標取得經營權（第三條、第四條）。

至2002年2月，3個新的賭牌批出之前，澳門擁有「幸運博彩」專營權的公司，是由以霍英東、何鴻燊、葉德利、鄭裕彤（本來是葉漢）為四大股東的「澳門旅遊娛樂有限公司」(Sociedade de Turismoe Diversoes de Macau, 簡稱「娛樂公司」或 S T D M) 所有。

「娛樂公司」是於1961年10月與「泰興」競逐博彩專營權時，以316.7萬澳元對300萬澳元的投標結果，首次投得賭權。後來「娛樂公司」和澳門政府之間經過多次續約和修改續約條件，最後一次(1997年7月23日)的續約，令其專利經營權至少可以維持到2001年12月31日。

除了投標金額比「泰興」較多之外，「娛樂公司」在首次賭權爭奪戰裏獲得博彩業專利經營權的條件是該公司每年純利，指定當中10%用於慈善事業，其餘90%經公司建議和澳葡當局同意後，指定用於發展澳門經濟、工業或商業。此外，專營公司必須建設一間具有國際水平的賭博娛樂場（即後來在新口岸銅馬像廣場和南灣遊樂場原址建成的「娛樂公司」旗艦——「葡京酒店及娛樂場」(Hotel Lisboa e Casino)，使澳門獲得東方賭博娛樂城的地位；建設3間一流酒店；改

善港澳交通，購置水翼船縮短來往港澳時間；負責當時仍是一片菜田和豬舍的新口岸區都市化計劃；保持澳門內港能夠暢行無阻，每年疏通河道100萬立方米。

澳門博彩業在「娛樂公司」經營下，前十多年的帳面數字都是年年虧損的。但是，苦盡甘來，1975年香港政府宣布實施持「三粒星」香港身份證赴澳旅遊便捷辦法，不必再使用「回港證」離開香港。該年「娛樂公司」的帳面數字便首次轉虧為盈，並隨着1970年代香港和澳門經濟的次第起飛，變成一本萬利的「暴利行業」。

在何鴻燊擔任董事總幹事的「娛樂公司」全力經營下，至2004年1月，「娛樂公司」旗下的「澳門博彩股份有限公司」在澳門半島及離島氹仔一共經營了12間賭場：葡京、回力、新皇宮、文華東方、金域、新金碧、勵進會、法老王宮殿、水晶宮（位於澳門半島）；凱悅、新世紀、海景皇宮（位於氹仔島及路氹填海區）。

清末民初之際，澳門流行的賭博方式是番攤（四角）和牌九。但是，自「娛樂公司」於1960年投得博彩專營權之後，澳門賭場內提供的「幸運賭博」方式，已經逐漸國際化、多元化、現代化地發展，形成現行《幸運博彩條例》中所列舉的：推麻雀（麻將天九）、天九、花旗攤、花旗骰、骰寶、百家樂、迷你（鐵路）百家樂、雙門無限莊百家樂、雙門自由莊百家樂、法式莊博彩、廿一點、廿五門、輪盤、十二支、法式紙牌、三十四十、金路（樂透）、自動機或角子老虎機（《幸運博彩條例》第八條）等多種新舊並陳、中西合璧的「幸運博彩」玩意。除了「幸運博彩」外，澳門還存在其他兩種賭博活動，一是由參加者以互動博彩的形式，投注在本來只是運動競賽的體育活動名次或結果之上，以博取一定彩金的「相互博彩」（包括賽狗、賽馬，和一度存在但目前已經取消的賽馬車、回力球）；二是各種「彩票」，包括電腦白鵠票、即發彩票、泵波拿（葡文叫做 Tombola，英文叫做「冰高」Bingo 的一種博彩遊戲）。

1998年6月，「娛樂公司」趁着四年一度，輪到法國巴黎舉辦的「世界盃足球賽」舉行期間，推出「網上賭波」（通過互聯網投注足球比賽的每場戰果），一個月內便獲得約10億港元的總投注額。其後，「網上賭波」也因為香港特區政府遲遲未推行「賭波合法化」，

每年為「娛樂公司」帶來港幣數十億元的利潤。(2003年，香港特區政府為擴大「社會福利支出」的收入來源，隨之開放賭波，並委託香港賽馬會主持。)

換言之，澳門的博彩方式目前已經發展到新舊並陳、中西合璧，國際化、多元化、現代化的地步。

澳門賭權之爭結束後，由於新獲批賭牌的兩家合資公司興建新賭場需要一段時間，澳門特區政府遂將「娛樂公司」的專營權延長至2002年3月31日，至4月1日才讓三家新獲得賭牌的公司正式開張營業。2002年，「娛樂公司」成立子公司「澳門博彩股份有限公司」(澳博)競投澳門新賭權，並順利投得為期20年(可延長5年)的賭牌。

澳門博彩業的問題

盛極必衰，愈接近20世紀末，澳門博彩娛樂業便愈加爆發出「獨市經營、獨家壟斷」，以及由「娛樂公司」獨佔賭權所形成的種種弊端。

由何鴻燊掌控的「娛樂公司」所獨家壟斷經營垂40年的澳門賭場，於1990年代的管理和服務究竟壞到甚麼程度呢？其實，澳門賭場的流弊一定要與外國(特別是葡萄牙本土)的賭場營運方式比較，才能顯示出來。

以「澳門賭王」何鴻燊在葡萄牙首都里斯本(Lisboa)西郊觀光區艾斯多里爾(愛都，Estoril)經營的「愛都酒店娛樂場」(Hotel & Casino Estoril)為例，該賭場便被禁止了很多種被葡國政府認為不「不正當」的經營手法。

這些「不正當」的經營手法至少包括：

- (1) 賭場24小時營業：博彩公司經營的賭場，只准在晚上9時至早上9時對外開放營業；
- (2) 賭場對外公開登廣告：博彩公司不准在任何傳媒上，刊登有關賭場博彩內容的廣告；
- (3) 「賭廳承包制」：博彩公司必須親自經營酒店及賭場的所有

部分，不准將賭場分成若干賭廳，再將賭廳批發出去給他人經營。

- (4) 「疊碼仔」：不准非博彩公司職員在賭場內留連，或在賭場裏面及附近範圍，作出任何滋擾賭/遊客的行為，例如「放貴利」（放高利貸）、「拉皮條」（仲介妓女）、「敲腳骨」（敲詐賭資）、「拍膊頭」（口頭勒索）等等；
- (5) 「茶錢制」：即所有賭場職工均實行每月都可以領得一定數額金錢的「包薪制」，而非澳門「娛樂公司」賭場實行的「茶錢制」，令員工的主要薪水來源來自「底薪」而非「茶錢」（自賭客手上強奪回來的小費）。

但是，這五種在葡萄牙本土被視為不當的經營手法，卻統統在澳門合法存在多年，真可謂「五毒俱全」。

為甚麼葡萄牙政府對歐洲本土的賭場定下如此嚴苛的規定，但對海外省的澳門卻如斯寬鬆呢？理由非常簡單，以天主教為國教，實行民主社會主義，政治色彩偏向保守的葡萄牙政府，長期以來，都只把幸運博彩業（賭場）當作是促進旅遊事業，和讓人民發洩賭博慾望的一種輔助手段（管道），政府本身其實是不太贊成在本土開設賭場的。

因此，為避免葡萄牙本土的大多數人民過分沉迷賭博，日夜流連賭場之內，即使葡萄牙政府於1980年代允許開賭，也是只准賭場每天對外開放12個小時（而且只限晚上），更不准賭場對外亂登廣告，以免人民沉迷賭博，造成嚴重影響該國人民的生產力，或且令外界以為政府是在鼓勵人民賭博等的負面後果。不准「賭廳承包制」存在是怕管理太過複雜，造成黑幫干涉賭場經營等等管理失控問題；不准「疊碼仔」存在的理由也是一樣，但是，除了害怕管理失控，也怕造成騷擾旅客，令旅遊服務水準日趨低落。不准「茶錢制」，除了可防止發牌員等賭桌前線員工，對比較不願意給小費的賭客板着臉之外，更可以避免博彩公司藉此剝削賭場員工的基本福利，有違該國實行多年的民主社會主義原則。

但是，由於葡萄牙政府對於前稱「海外省」，後來稱為「代為管理的中國領土」的澳門，一向實行赤裸裸的、公然的剝削「殖民地」利

益（特別是貴金屬、藝術品），以輸血回「母國」吸食的典型「西葡式殖民主義政策」。於是，自1937年傅老榕家族初次自澳葡局手中取得澳門賭場專營權以來，「二十四小時營業」、「公開賣廣告」、「茶錢制」便開始在澳門行之有年。

1984年12月，中英「有關香港問題的聯合聲明」正式簽署，里斯本政府知道北京收回香港之後，便要收回澳門，澳葡當局便開始在1986年開始准許「娛樂公司」實行「賭廳承包制」，和睜一隻眼閉一隻眼地縱容「疊碼仔」等具黑幫背景的非賭場職員，在賭場裏面及其附近範圍進行「放貴利」、「拉皮條」、「敲腳骨」、「拍膊頭」等等違法活動。澳門便自「主名之城」(Cidade de Nome de Deus)，墮落為一個「五毒俱全」的「罪惡之城」(Cidade dos Crimes)。直到葡萄牙人撤退，澳門特區政府成立，大力掃黑，治安情況才告好轉。

「賭權開放」後，可以經營賭場的公司自一家增至三家，再增至四家，最後增至六家，形成今天美式大型賭場紛紛開設的局面。至2012年10月，澳門的賭場數目自11間增長至35間，賭枱數目也自378張增到約5,000張，角子老虎機則自約800台增至約13,000台，^[11]增長速度之快，令人嘆目結舌。

澳門博彩業目前和可能的競爭對手

在競爭對手方面，至2012年9月30日為止，澳門目前和將來可能碰到的競爭對手包括：

- (1) 新加坡：在聯合渡假村內的兩間大型美式賭場已於2010年開業，新加坡本地人須買許可證方可入內。
- (2) 馬來西亞：在雲頂高原設有一個附設賭場的大型渡假村，有投資者向當地政府遊說開設更多的賭場。
- (3) 菲律賓：政府經營的「菲律賓娛樂及博彩公司」在全國各地共經營10間賭場。
- (4) 韓國：首爾、濟洲島等觀光重點城市共有17間賭場，只有一間准許當地人進入。

- (5) 越南：共有17間賭場，只准外國人進入，本地人不准入內。
- (6) 柬埔寨：共有32間大小賭場，都位於泰國和越南邊境。
- (7) 台灣：2012年馬祖地區曾舉行「公民投票」，通過可以在該區設立賭場，但不獲台北中央政府批准。
- (8) 日本：建議初期先發展兩個附設賭場的渡假村項目，以後慢慢增加至10個。^[12]

澳門的世界文化遺產

2005年7月15日，在中央人民政府的推薦下，聯合國教科文組織世界遺產委員會通過，「澳門歷史城區」正式列入「世界遺產名錄」。消息傳回澳門，初時大家的反應是不知道該如何有效利用中央送給澳門的這項大禮。不過，澳門政府畢竟擁長久的旅遊推廣知識和經驗，很快便摸索出一套以「世界文化遺產」為核心的旅遊推廣計劃出來。

澳葡當局管治時期，身為葡語專家的前文化局副局長魏美昌和前澳門大學教授陳偉基便曾經指出，澳門本身其實擁有不少可以利用的歷史文化資源，但是當時只是零零散散地讓遊客可以選擇幾個教堂、廟宇和歷史遺址，令澳門的吸引力大打折扣，非常可惜。因此，他們認為政府應該好好地規劃、整理和修繕澳門的歷史文化，以增加本身的旅遊資源，並向外地大力推廣。^[13]但是，這個構想直到1999年12月澳門特區政府成立後，才真正地逐步落實。

所謂「澳門歷史城區」，其實是一片以澳門舊城區（亦即古城牆包圍着的古代市區，詳見《澳門古地圖》）為核心的歷史街區（包括組成街區的廣場、建築，和街道附近的軍事設施如炮台、軍營、城牆、燈塔等），其間以一系列的相鄰街道相連。如果逐一點名，這些歷史建築包括：（廣場空間）媽閣廟前地、亞婆井前地、崗頂前地、議事亭前地、大堂前地、板樟堂前地、耶穌紀念廣場、白鵠巢前地；（歷史建築）媽閣廟、港務局大樓（摩羅兵房）、鄭家大屋、聖老楞佐教堂、聖若瑟修院及聖堂、崗頂劇院、何東圖書館、聖奧斯定教堂、民政總署大樓、三街會館（關帝廟）、仁慈堂大樓、大堂（主教座堂）、

盧家大屋、玫瑰堂、大三巴牌坊、哪吒廟、舊城牆遺址、大炮台、聖安多尼教堂、東方基金會會址、基督教墳場、東望洋炮台（包括東望洋燈塔、聖母雪地殿聖堂）等二十多處。^[14]

選取澳門的部分舊街區作「世界文化遺產」，是因為它是以往葡萄牙及其他外國居民居住的舊城區：「主名之城」(Cidade de Nome de Deus)的核心部分，而且迄今仍在基本上維持原貌。這個大範圍的建築群，風格統一，呈現着海港城市和傳統中葡人民居住地的一切典型特色，特別是中西文化融匯交流的特點。

以澳門舊城區為核心的一系列廣場和建築，是可以用本地廣東裔居民俗稱的「澳門街」，亦即以步行方式，穿街走巷，順着一條南起媽閣街，北達白鴿巢的「動線」串連起來的。所以，澳門特區旅遊局還特別設計了多條「步行路線」，印成小冊子等宣傳品（如《漫步澳門遊》），在關閘、碼頭、機場等公眾場所免費派發，讓外地旅客可以不必乘坐機動交通工具，便可以步行方式自由地暢遊澳門，亦即享受真真正正的「自由行」。

問題在於澳門的美式大型賭場的吸引力非常強烈，由於行程時間限制，除了市中心噴水池至大三巴的一段街景和文化遺跡之外，絕大多數的外地遊客（特別是中國內地遊客）都是無緣得見澳門全部的世界文化遺產。

即使如此，不可否認，對於人口有限，土地狹窄，資源缺乏的澳門來說，現在仍有一大堆有待解決的其他經濟和社會問題，單單希望以「世界文化遺產」的旅遊推廣活動來有效解決是不足夠的，但它至少令不少旅客在賭場之外有了一些另類的選擇。

澳門與珠三角旅遊產業有關的區域合作

澳門特區政府行政長官崔世安於2012年6月出版的《澳門年鑑》上指出，澳門要「推動區域經濟合作，實現經濟適度多元」，「緊密配合國家「十二五規劃」，落實特區的發展定位，推進區域聯動，深化粵澳合作」，「珠三角地區與澳門特區的合作要上升至國家戰略的層面，為特區政府帶來新的發展機遇。為配合《珠江三角洲地區改革發

展規劃綱要》和《橫琴總體發展規劃》，落實「世界休閒中心」的發展定位，加強與泛珠三角，尤其是粵港的緊密合作，促進粵澳的產業經貿合作，重點規劃協調，大型基建對接，社會民生互惠。」^[15]

在交通運輸的基建工程上，運輸工務政務司劉仕堯則指出，目前正在落實的有「輕軌系統」行車物料及系統的供應判給合同，並完成了氹仔市中心段、路氹城及口岸段的路線及車站設計，而氹仔車廠年底亦進入施工階段。區域合作上，亦在加強跨境交通基建對接，口岸通關便利，城市規劃協助發展。^[16]

具體來說，這些「基礎建設」與「便利通關」的落實工作包括：

- (1) 加快廣珠城際軌道交通建設。加快推進廣珠城際軌道延長至橫琴項目前期工作，研究並推進澳門輕軌延伸至橫琴與廣珠城際軌道對接。
- (2) 共同推進港珠澳大橋建設的各項工作。
- (3) 推進廣珠西線高速公路三期、西部沿海高速公路月環至南屏支線延長線等項目的建設。
- (4) 加強粵澳雙方在港口發展策略、建設、經營管理等方面的合作。
- (5) 召開廣州、深圳、珠海、香港和澳門五大機場聯席會議第三次會議，制定珠江三角洲空域拓展計劃，探索粵澳機場通過互相持股、參股等方式的合作，加強粵澳機場在人力資源培訓、機場營運管理、服務提升和安全管理等方面的合作交流。
- (6) 共同推進大藤峽水利樞紐項目建設、珠海竹銀水源系統工程建設和運行管理，開展對澳供水管道從橫琴方向直接進入澳門路城區的可行性研究。
- (7) 建設連接橫琴與澳門路城區輸電通道，研究橫琴島澳門大學供電方案和區內用戶電力服務方案。
- (8) 推動開展連接珠海灣仔與澳門媽閣軌道站河底行人隧道的可行性研究。

- (9) 在2011年下半年完成拱北口岸改擴建工程。調整珠澳跨境工業區口岸功能，將拱北口岸供澳鮮活產品車輛轉至珠澳跨境工業區專用口岸出境。^[17]

總結

如與香港相比，澳門與珠江三角洲的旅遊業融合，就內部阻力來說，不管在理論層面還是在執行層面，都是比較少的，既沒有香港的「本土主義」或「集體記憶」之類的理論，也沒有一些比較顯著的社會運動領袖帶領着廣大的群眾（特別是青年和學生）以各種暴力或非暴力抗爭行動，去打斷或打亂特區政府已經開展或準備開展的各種與旅遊業有關的「發展計劃」，如「反高鐵事件」、「反蝗蟲（內地旅客）運動」、「反東北發展計劃事件」等等。

從「整合理論」的角度來看，區域與區域之間的整合，是永遠存在若干限制的。它們包括：

- (1) 各個地區政府在進行經濟、社會領域的功能合作時，很難區分出某些經濟或社會事務，是否政治性的事務。
- (2) 一般來說，各個地區政府官員都不願看到整合後的新實體擁有超越本身地區政府的政治權威，削弱政治精英對本地事務的操控權。
- (3) 某些經濟或社會領域的功能合作，很難「延伸」或「溢出」，培養出「政治合作」和「政治整合」。
- (4) 「政治整合」最後一定要通過「有意識的政治行為」才有可能達成，偏偏這是各個地區政府官員最不想達到的目標。
- (5) 「整合理論」的目標在通過區域經濟的整合，以增進彼此的經濟利益，和諧共處，共享繁榮。但是，不少的「區域衝突」並不因為「區域經濟整合」而消失，不同地區之間仍會存在不少因為族群、領土、利益、非法貿易之類區域差異而引起的矛盾、對立和紛爭。

目前澳門內部甚至邊界地區，陸地上到處都是塵土飛揚，大海上則是填海沙船跑來跑去，其基本原因是澳門特區政府正在如火如荼地進行以下五項大型建設：

- (1) 港珠澳大橋工程；
- (2) 澳門輕軌（捷運運輸系統）工程；
- (3) 橫琴新區工程；
- (4) 路氹城工程；
- (5) 新城區規劃工程。

由於基建工程「輕軌捷運運輸系統」自2002年2月前澳門特區行政長官何厚鏵宣佈「賭權開放」時便宣稱要興建，但至今為止尚未定案，澳門半島部分路線受到許多新口岸居民的反對及大多數市民的質疑、路環氹仔填海區比較沒有爭議的部分路線則仍在封路狀態；捷運未及興建直接導致澳門境內數以千計的旅遊巴士和賭場免費穿梭巴士，時刻也需穿梭關口、碼頭、大橋、舊市區等交通黑點，造成大塞車。這已形成目前和未來澳門旅遊業最大的內部障礙。

除此之外，「珠海城際輕軌」（珠海站）已於2013年1月提前正式通車。如果再加上澳門筷子基地區與「珠海城際輕軌」（珠海站）相連接的「粵澳新通道工程」的落實，澳門日後可能要應付旅客過多的問題。故此，未來澳門在人力資源供應上，一定無法應付日後可能出現的旅客人潮。

根據實地觀察後的總結，本人認為澳門與珠江三角洲旅遊業融合的最主要阻力，一是來自澳門特區政府相對低落的執行能力，和「博彩業」對鄰近地區造成的「外部成本」（中國內地資金非正常外流、病態賭徒與問題家庭等等）所引起的各種政治阻力，令鄰近地區的市縣政府不得不對澳門實行一定程度的封鎖手段，不管在硬件的基建合作和軟件的赴澳旅遊簽證，以陽奉陰違的方式去攔截或拖延有關的旅遊融合措施。再加上澳門和珠江三角洲在「整合的條件」、「整合的機制、策略與過程」和「政治精英的分工與運作」上，仍然存在許多有待解決的差距和問題，故此，澳門與珠江三角洲旅遊事業的融合，永遠存在比正常的「區域經濟合作」更多限制。

由於這是澳門內部的「博彩業」與「旅遊業」難以分割，對珠江三角洲所造成的「外部負面效應」（外部成本），除非澳門全面禁止開賭，否則是無法有效解決的。因此，短期來說，由於澳門基建工程的進度，遠遠跟不上最近數年以來經濟的高速發展，澳門與珠江三角洲旅遊事業的融合，大家應該不存厚望。長遠來說，澳門未來的人力資源，也根本無法應付日後經由各種途徑蜂擁而至的中國內地遊客，如果將來引起如香港一樣的「排外風潮」，也是不足為奇的。

注釋

1. 楊允中等著(1995)。《論澳門產業轉型》。澳門：澳門基金會。
2. 中國國家科委專家組（崔冠傑執筆）(1994)。《澳門高技術產業發展之路》。澳門：澳門基金會。
3. 劉伯龍、郝雨凡、何偉雄等著(2009)。《澳門經濟多元化：理論和政策研究》。北京：社會科學文獻出版社。
4. James E. Dougherty and Robert L. Pfaltzgraff, Jr. (2003), *Contending Theories of International Relations: A Comprehensive Survey*. New York: Harper & Row Publishers.reprint by Peking University Press. pp. 505–552; David Mitrany, "The Functional Alternative", in Phil Williams et. al. ed., *Classic Readings of International Relations*, Beijing: Peking University Press, 2003, pp.311–313; Donald J. Puchala, "The Integration Theorists and the Study of International Relations", in Phil Williams et. al. ed., *Classic Reading of International Readings*, *Ibid*, 314–330
5. 張兆安(2006)。《大都市圈與區域經濟一體化》。上海：上海財經大學出版社。頁37至38。
6. 同前注，頁38至41。
7. 黃竹君(2009)。郝雨凡、吳志良主編。《澳門經濟社會發展報告(2008–2009)》。〈澳門旅遊業發展〉，北京：澳門社會科學文獻出版社。頁31。
8. 黃竹君(2010)。郝雨凡、吳志良主編。〈金融海嘯下的澳門旅遊發展〉。《澳門經濟社會發展報告(2009–2010)》。北京：澳門社會科學文獻出版社。頁36。
9. 柳智毅(2011)。《澳門產業適度多元化的實踐研究：澳門旅遊產業集群發展》。澳門：澳門經濟學會。頁67至80。
10. 同前注，頁95至99。
11. Cf.: 澳門特區政府統計暨普查司www.dsec.gov.mo網頁, 2012年10月10日22:00上網。
12. Cf.: 澳門博彩有限公司2012年9月30日提供資料。
13. 魏美昌、陳偉基(1993)。〈澳門在中華經濟協作系統中的作用〉。《中華經濟協作系統論》。香港：三聯書店。
14. 《澳門世界遺產》(*Macau Patrimonio Mundial*)（中文活頁版），澳門：澳門特區文化局，2006年，頁17至19。如非另行引述資料來源，本篇論文所直接敘述的澳門文化遺產訊息，都是出自這份由文化局提供給筆者的資料集。此份資料集尚有比較簡明易讀的對開雙頁（四版）的報刊版，在碼頭、關閘、機場、市政廳廣場（噴水池）旅遊局地下大廳等公眾場所提供給旅客免費派索取。有關「澳門世界遺產」的資訊，還可以參考文化局出版的小冊子《澳門歷史建築》(*Os Monumentos Históricos de Macau*)（中文版）/（葡文版），和《澳門文物網》(www.macauheritage.net) 和林發欽主編的：《澳門歷史建築的故事》（澳門：澳門培道中學歷史學會，2005年12月）和《澳門街道的故事》（澳門：澳門培道中學歷史學會，2005年7月）。

15. 澳門區政府新聞局編著(2012)。《澳門年鑑》。澳門：澳門區政府新聞局。頁11至12。
16. 《二零一二年財政年度施政報告》。澳門：中華人民共和國澳門特別行政區編印。頁209至212（運輸工務範疇）。
17. 崔世安，「實施《粵澳合作框架協議》（2011年重點工作）」，2011年3月6日，澳門特區政府新聞局發布（新聞稿）。

5

珠三角與港澳的政制融合 以穗港澳民意代表選舉為例

郝志東

澳門大學社會學系教授

李軍 劉栩 郭正陽

澳門大學社會學系博士候選人

自16世紀歐洲在世界各地殖民開始，政治、經濟、社會的全球化就一步一步地展開。直到今天，我們發現各個民族國家相互之間的依存度越來越高，各自已經無法真正地獨立存在。中國與美國、日本、歐盟之間儘管存在着種種矛盾，但是相互之間誰也離不開誰。和則兩利，鬥則兩傷，這已是一個明顯的事實。當然「和」並不是不講原則，即使「鬥」也不應該是亂鬥一氣。所以如何「和」、怎樣「鬥」以保持動態的和諧，則是需要研究的一個大問題。

粵港澳之間，或者說港澳與大陸之間的關係其實也是如此。在16世紀的殖民化開始之後，澳門與香港先後被葡國和英國殖民，整個中國也都被捲入全球化的浪潮中（見Zhidong Hao 2011）。儘管共產主義革命試圖另闢蹊徑，但最終還是未能擺脫世界潮流，各個原共產主義國家最終也只能走「改革」並向「世界」開放的道路。香港和澳門分別在1997、1999年回歸中國之後實行了「一國兩制」、「港人治港」、「澳人治澳」、高度自治的方針，就是這種改革與開放、適應全球化的思維方式的結晶。

但是「一國兩制」、高度自治的方針使大陸和港澳有分有合，在分合之間也產生了很多矛盾。當然矛盾本來也是正常的，不是壞事，而是動態和諧的必然組成部分，只是不要激化導致暴力就好。2012年夏天，香港市民抵制特區政府推行的「國民教育」計劃便是一例。香港和大陸本是一國，在中小學推行國民教育似無可厚非。但是不少香港市民對國民教育的內容有不同看法，而特區在中央的指導下，又要強力推行這個計劃，於是香港便爆發了多次大型遊行示威活動，導致港府改弦易轍，允許各個學校在國民教育課中有較大的自主性(Bradsher 2012)。儘管看起來中央政府和港府均作了讓步，但是這既沒有違反「一國兩制」的方針，也沒有違反高度自治的方針。香港社會在和香港政府、中央政府不斷磨合的過程中，最終會找到一條適合香港社會進步並且和內地更加融合的路線。

如果在教育上、社會上，尤其是在經濟上的動態融合 (dynamic integration) 或動態和諧比較容易、矛盾較易解決的話，在政制或政治上的融合就比較複雜且困難了。在政治上，內地仍然實行社會主義。共產黨自1949年取得政權以來就一直是執政黨，其他黨派或個人只有

很小的或者幾乎沒有參政空間。而港澳則很不同。拿香港2012年的立法會選舉來說，70位議員中有35位由直選產生、35位由功能組別自行選舉產生（其中5席為超級區議會議員選舉，由全體選民直選產生，故也可看作直選名額）。澳門儘管也有委任的名額，但是仍然有一部分為直選產生，另外一部分為功能組別間選產生。澳門仍然沒有雙普選的時間表和路線圖，但是香港在2017年或之後普選特首和立法會議員已經基本沒有多少疑問。

這些港澳和大陸制度之間的矛盾是較難解決的。在這種情況下，粵港澳在政治上如何融合呢？如何才能動態地解決矛盾、避免暴力，的確是一個難題。從全世界民主化的潮流來看，儘管實行民主化的國家有時候也會返回到中央集權或威權主義（中國即是如此，從中華民國到中華人民共和國），但是總體走向仍然是民主化（關於民主化反覆與曲折的過程，請看Huntington 1993）。譬如，讓港澳往中央集權的方向走似無可能。讓台灣走回威權與專制也不可能。連大陸的執政黨有時也要說說民主化，所以中國的民主化似乎是一個無法阻擋的潮流。於是，粵港澳的政治，也就只有在民主化的基礎上才能融合。這是在「一國兩制」原則下的動態融合。只有這樣的動態融合，才能夠避免民眾和政府衝突，避免發生大規模的群體性事件，共在「兩制」的情況下，保持「一國」的整體性。

具體如何才能做到這樣的政治融合呢？這正是本章要研究的問題。下面我們將以廣州市的人大代表選舉和港澳的立法會選舉為例，討論粵港澳的政治融合，比較三地之異同，包括(1)在民意代表選舉問題上的法律、法規；(2)在實踐中，民意代表候選人是如何產生？(3)民意代表的競選過程是如何？(4)他們的投票選舉過程有何異同？(5)在上述四個方面，粵港澳可以如何動態地融合，也即各自都以自己的方式來進行民意代表的選舉，但是大家又都會順應全球化的浪潮，朝着一個共同的方向，即民主化的方向走。這是一個「多元一體」的格局，即一個政治制度「多元」，但是民主化卻是「一體」的格局，也是真正的動態融合。在研究方法方面，除了對上述問題的文獻研究外，我們也做了一些深度訪談，來探討各地基層選舉的實際運作模式，以加深我們對這個問題的了解。

粵港澳民意代表選舉法律與法規之異同

粵港澳關於民意代表選舉的法律和法規自然都規定了普遍的選舉權，而且都要求成立選舉委員會，也同樣有直接選舉的規定，各自都承認公民的選舉權利。但是在具體規定方面，各地仍然有很大的不同。

關於如何體現代表性的問題

從選舉法律規定的文本和選舉後的代表身份結構統計數據來看，廣東省區縣級人大的選舉有較高的代表性。而香港立法會的代表性則由界別選舉來保證。澳門立法會的代表性除了間選之外，還有委任。但是正如我們所探討的，儘管各方的立法原意都比較理想，實際操作起來則另當別論了。

廣東省區縣級人民代表大會的選舉，主要受《中華人民共和國全國人民代表大會和地方各級人民代表大會選舉法》（下稱「《選舉法》」）及廣東省的《廣東省各級人民代表大會選舉實施細則》（下稱「廣東省《細則》」）約束。在代表性方面，《選舉法》規定應有適當數量的基層代表，特別是工人、農民和知識分子代表；應當有適當數量的婦女代表，並逐步提高婦女代表的比例。歸僑人數較多地區的地方人民代表大會，還要求有適當名額的歸僑代表。

而在港澳，如上述，這個代表性問題則由功能界別的選舉來取代。譬如香港有29個功能界別，包括：鄉議局、漁農界、保險界、航運界、教育界、法律界、會計界、醫學界、衛生服務界、工程界、建築、測量及都市規劃界、勞工界、社會福利界、地產及建造界、旅遊界、商界（第一）、商界（第二）、工業界（第一）、工業界（第二）、金融界、金融服務界、體育、演藝、文化及出版界，進出口界、紡織及制衣界、批發及零售界、資訊科技界、飲食界、區議會（第一），以及區議會（第二）。上述29個界別中勞工界選出3位議員，區議會（第二）選出5位議員，其餘27個界別各選1位議員。^[1]

澳門當代的選舉制度肇始於1976年的《澳門組織章程》。回歸後特區政府依據《澳門基本法》及其附件二所確立的行政長官和立法會產生辦法的基本原則，先後制定了《選民登記法》、《澳門特別行政區立法會選舉制度》以及附於該法律的《澳門特別行政區立法會選舉法》，從而建構起澳門特別行政區立法會選舉的法律框架。

與大陸和香港有所不同，澳門立法會現行的選舉制度分為三個部分，即直選、間選和委任議員。而大陸則只有直選人大代表，香港則只有直選和界別選舉，沒有委任議員。

從法律文本及各部分的職能來分析，澳門直選主要是為了體現民主，這一點和大陸類似。而間選和委任的存在則是為了平衡直選有可能帶來議員代表性不足的問題，似乎也是為了民主的考慮。故澳門的《選民登記法》將功能界別劃分為工商界、金融界、勞工界、專業界、社會服務界、文化界、教育和體育界等七個界別；^[2]而《立法會選舉法》規定七個功能界別應按照工商、金融界、勞工界、專業界，以及社會服務、文化、教育及體育界四個選舉組別來分配間選的議席。以2009年第四屆立法會間選議席的分配來看，工商、金融界的選舉組別佔四個席位，其他三個選舉組別各佔兩個間選的席位。每一個具有投票資格的法人最多享有11票（即每一個法人團體派出共11人）投票權，通過在法人領導機關或管理機關具有投票資格的成員選出。^[3]

此外，行政長官依照修改後的《澳門特別行政區立法會選舉法》第二條規定，通過第48/2009號行政命令，委任何少金、徐偉坤、崔世平等七人為第四屆立法會委任議員。顯然，從立法會的實際運作來看，儘管間選和委任議員的存在從本質上是為了令議員在各功能界別間的分佈更平衡，從而達到增強議員代表性的作用，然而在實際運作中這兩種方式的存在難以達到其制度設計的初衷。亦有學者指出，委任議員的地位與權力皆源自行政長官，其在履職過程中很難有效監督與制衡政府。委任議員的制度設計或可平衡各界別間選議員的數目，但這種制度設計本身已與立法會的初衷相違背。^[4]

在代表性方面，三地顯然很不相同，分直選、間選和委任各種方式。不過孰優孰劣，還要看具體操作過程。這一點下文會再討論。

關於選舉委員會的構成問題

在選舉委員會的構成方面，廣州的行政主導色彩濃厚，而港澳選舉委員會的專業性則較強。譬如廣州的選舉委員會由政府官員構成，而香港選舉管理委員會的主席是大法官，委員是資深律師和教授。

具體說來，廣州市選舉委員會組成人員由人民代表大會常務委員會任命。選舉委員會履行的職責包括：劃分選區，分配各選區應選代表名額；進行選民登記，審查選民資格，公佈選民名單；受理對於選民名單不同意見的申訴，並作出決定；確定選舉日期；了解、核實並組織介紹代表候選人的情況；根據較多數選民的意見，確定和公佈正式代表候選人名單；主持投票選舉；確定選舉結果是否有效；公佈當選代表名單；以及法律規定的其他職責。法律規定選舉委員會應當及時公佈選舉資訊。若選舉委員會的組成人員為代表候選人的，應當辭去選舉委員會的職務。

選舉委員會主要由同級黨委、人大組織、宣傳、統戰、民政、財政、公安、法院、檢察院、工會及部分駐區單位、大專院校負責人組成，其構成幾乎全部為政府官員和「體制內」單位負責人。這樣的選委會成員架構，好處是能夠通過政府各個部門的加入，動員足夠的人力資源參與選舉工作。但問題是當黨、政、人民團體成為代表選舉中實際候選人名單的決定者，選舉委員會又主要由這些部門負責人組成，選舉委員會對於選舉合法性、公正性的監督角色如何發揮？

與此同時，在最近的一次選舉中，筆者還發現有區人大常委會負責人、同時也是選舉委員會負責人被選為新一屆代表的情況。在整個選舉期間，她仍以常委會身份視察、指導選舉工作。由於代表資料不完整（多個區的人大網站上並無完整代表名單，代表詳細的身份資料與照片也很少公佈），無法判斷這是否普遍情況。但在所有區的選舉公示網絡資訊中，沒有發現被推薦為候選人後，需辭去選委會職務的公示內容。

反觀香港，負責各類選舉（包括行政長官、立法會、區議會、村代表等的選舉）的機構為「選舉管理委員會」（簡稱「選管會」）。如

上述，選管會的組成人員為一名主席及兩名委員。主席必須是高等法院法官，由行政長官委任，行政長官在委任主席前必須諮詢終審法院首席法官的意見。與此同時，選管會成員必須保持政治中立。^[5]2012年選舉管理委員會的三位成員分別是馮驛主席（法官）、駱應淦先生（資深大律師）和陳志輝教授。「選舉管理委員會的主要職責是檢討立法會及區議會的選區分界及提出建議，並就公共選舉的舉行和選民登記工作制訂規例、指引及有關安排」，^[6]具體事務則由選舉事務處（包括行政部、選管會秘書處、負責選民登記的執行部、傳媒關係組、籌備選舉的選舉部）負責進行。選舉事務處為選管會的行政部門，協助選管會有效地執行《選舉管理委員會條例》所規定的法定職能，並執行選管會就選舉方面的決定。首要工作為確保在香港舉行的選舉是以公開、公平和誠實的方式進行。^[7]

此外，「選管會還有權應要求委任顧問委員會，為準候選人及選舉主任提供有關候選人是否符合提名資格的意見。每個顧問委員會會按照一貫的做法由一位具有不少於10年資歷的資深律師或法律執業者主管，而這位主管必須是選管會認為與任何候選人或本港任何政治組織均無聯繫的獨立無私人士」。^[8]「但提名是否有效，最終仍由選舉主任決定」。^[9]

在澳門，選管會是綜合統籌運作立法會選舉的核心機構。選管會由行政長官批示委任，並需在行政長官面前宣誓就職，在組織上選管會由一名主席及四名委員組成，所有成員均應從有適當資格的市民中產生。^[10]選管會沒有規定必須有法官、檢察官或廉政公署代表。2009年第四屆立法會選舉選管會五名成員包括「初級法院合議庭主席馮文莊（管委會主席）、民政總署管理委員會主席譚偉文、行政暨公職局局長朱偉幹、財政局局長劉玉葉和新聞局副局長何慧卿」。^[11]在選管會的職能上，不局限於競選活動中的收支；增加其對選舉事宜作出解釋或發出具約束力的選舉指引；並向行政長官提交有關選舉活動的總結報告，及提出改善的建議。

儘管各地選舉委員會的功能都大同小異，但是在構成方面，粵港澳卻很不相同。這個構成會直接影響選舉是否公平公正的問題。

代表名額的分配與選區的劃分

在代表名額和選區劃分方面各地有很大的差異。廣州市的選區會按居住區和工作單位來劃分，後者使得選舉較易操控。而港澳的直選則以居住地來劃分選區，較符合人們通常的認知（便於投票；選民與選舉操作單位之間不易產生利益衝突而導致選舉的不公）。但是澳門只有一個選區，形式上是任何一個直選上來的立法會議員都可以代表所有澳門的選民，但這幾乎就是一個不可能的任務。分區選舉似應成為一個改革的方向（見郝志東、王欣 2010）。

具體說來，根據《選舉法》規定並結合廣州的實際，廣州全市共有區（縣級市）代表約2,992席，也就是約2,000名選民選舉一席代表。直接選舉的代表名額分配到選區，按選區進行選舉。選區可以按居住狀況劃分，也可以按生產單位、事業單位、工作單位劃分。每一選區選一至三名代表。這樣的安排，客觀上方便操控選舉結果。具體有多少個選區，並沒有對外公開資料。

香港特別行政區則被劃分為5個地方選區，各有5至9個議席不等，共選出35位立法會議員：香港島7位；九龍東5位；九龍西5位；新界東9位；以及新界西9位。香港特區2012年立法會選舉共有合資格的登記選民3,466,201人，選舉分為地方選區選舉和功能界別選舉兩個部分。5個地方選區的216名候選人競逐35個議席，大約99,034位選民可選一席代表。其中3,219,755名選民首次可在區議會（第二）功能界別投票選出5位議員，也就是說643,951人選一名「超級議會」的議席，而其餘功能界別的比例則是約8,215位選民選舉產生一名功能界別議員。^[12]

與大陸及香港相較，澳門僅有29.2平方公里，人口將近55萬，只有唯一一個選區。以2009年的立法會選舉為例，自然人登記選民有249,886人，需選出直選議員12人，法人登記選民為973人，需選出間選議員10人（行政暨公職局2010:302, 309）。由此粗略推斷平均每約2萬自然人選民可選出直選一席，而近100個法人選民則可選出一個間選議員。

在廣州，2000人即可選出一名代表，在澳門是它的十倍，即2萬人，在香港則更多，需近10萬人。不過一個明顯的問題是前者不一定

比後者更能代表民意。或許關鍵的問題不在於一個代表可以代表多少人，而是這個代表是怎樣被選出來的。這正是我們下文要討論的問題。

提名候選人

在提名候選人方面，各地的方式大大不同，尤其以廣州的規定似乎最為寬鬆。廣州各地直選候選人都可以有政黨或人民團體提名，選民推薦則10人提名即可；而香港地方選區則需有100人提名；澳門則要有300至500人的提名，獲得間選的提名要求則更加嚴格。

具體說來，廣州直接選舉的候選人有兩種提名方式：各政黨、各人民團體，可以聯合或者單獨推薦代表候選人；選民十人以上聯名，也可以推薦代表候選人。提名經選舉委員會收集後，委員會將代表候選人名單及代表候選人的基本情況在選舉日的15日前公佈，並交回各選區的選民小組討論、協商，確定正式代表候選人名單。如果被提名代表候選人的人數超過選舉法第三十條規定的最高差額比例，會由選舉委員會交給該選區的選民小組討論、協商，根據較多數選民的意見，確定正式代表候選人名單；當對正式代表候選人不能形成較一致意見的時候，會進行預選，根據預選時得票多少的順序，確定正式代表候選人名單。正式代表候選人名單及代表候選人的基本情況應當在選舉日的7日以前公佈。

在香港，提名分兩部分，一是地方選區，二是功能界別。地方選區選舉，提名部分為一份名單，其上載有以組合形式在某地方選區的選舉中競選的多於一名建議候選人的姓名（按優先次序排列），或以單一建議候選人身份在該項選舉中競選的人的姓名。如上所述，提名部分必須由該地方選區的100名已登記選民（候選人以外者）簽署表示同意提名。^[13]

就功能界別（區議會（第二）功能界別除外）的候選人而言，提名部分必須由10名已登記選民（候選人以外者）簽署，而可在某份提名表格上簽署為提名人的人數不得超過20名。^[14]就區議會（第二）功能界別選舉而言，提名部分為1份名單，其上載有以組合形式在該功能界別的選舉中競選的多於1名建議候選人的姓名（按優先次序排

列），或以單一建議候選人身份在該項選舉中競選的人的姓名。提名部分必須由15名已登記的區議會（第一）功能界別選民（候選人以外者）簽署表示同意提名。^[15]

儘管澳門的立法會選舉中存在直接選舉與間接選舉兩種方式，但「無論直選或者間選，符合參選資格的個人，他們的參選方式均只能透過社團或政團，無政黨組成的提名委員會提交候選人名單（參選，組成方式有差異），以名單的方式參選，例如新希望、群力等，這些參選組別就有別於其他地區的政黨。由於提名委員會只是屬臨時性質，因此平時有參政意願的人就會以社團作為活動的基地進行活動」。^[16]澳門帶有政治性質的團體包括澳門街坊會聯合總會、澳門工會聯合總會、新澳門學社等等，他們都是以社團作為參選的工具，平時亦以社團來進行政治活動，而社團的特性亦有助於他們籌集參選的資金和積累人脈（梁彥邦，2009）。此外，在直接選舉中，只要不屬於已經提出候選名單參選的政治社團，任何選民都可以組織提名委員會，其成員應該在300至500名之間，且必須是具有投票資格的選民。提名委員會需要制定政綱，並提交已載明的候選名單及擬貫徹的方針主要材料。確認提名委員會的合法性需依法定程序提交相關表格。而在間接選舉中，提名委員會則最少應由該選舉組別在法定期限內展示完畢的選民登記冊上所載明的法人總數的25%組成。行政暨公職局需在法定期限內就所收到的卷宗是否符合規範以及檔案的真確性和候選人的被選資格，作出是否接納每一組候選名單的決定。

澳門與大陸和香港相比較，無疑在候選人提名的門檻上是最高的。對於自然人而言，要組成提名委員會成為立法會議員的候選人大概需要徵集到300至500人的提名。然而，事實上由於提名委員會僅是一個臨時機構，無社團支持的普通人很難在提名委員會存在的時間內，讓公眾熟知自己並徵集到相應的提名成為正式的候選人。吳國昌、區錦新知名度較高，原因之一是他們在上世紀90年代初就開始參加競選。他們的新澳門學社在經過了近20年的堅持努力後，才逐漸在立法會選舉中打開局面，並在第四屆立法會選舉中一舉拿下三個席位。

對於間接選舉而言，獲得提名成為候選人則更難。正如行政法務司司長陳麗敏所言，社團的參與並不是一步過，而是採用「三加四」

分成兩步的形式，不是簡單滿七年就可成為法人團體。第一步是要社團成立三年並證明認受性後，方可提出申請做界別或界別分組的確認。第二步就是要得到界別確認後經過四年運作，再得到所屬界別的認受性後，才可以提出申請作法人選民的登記。^[17]這也就是說，在澳門立法會的間選中，一個法人若要被提名為候選人，該社團至少應當成立七年以上。因此，區錦新議員在一個發言中指出，假定一個團體在04年立法會選舉它未能成為一個法人團體，去到09年「選舉」大概也不能。現在加了4年，而選舉相隔5年，可能只有個別團體剛剛好能達標準，而大部分團體也不能達到7年的資格要求（梁彥邦，2009）。顯然，澳門立法會間選議員的提名權掌握在老牌的社團手中，新的社團很難從中分到一杯羹。

顯然，在提名問題上，各地都有很多規定。的確，這是選舉的第一步。各個利益團體在第一步就要展開博弈。這裏除了這些規定是否公平的問題之外，還有在具體操作過程中的博弈。後面會繼續探討。

候選人和選民見面的機會

在候選人和選民的見面方面，廣州與港澳很不相同，通常僅舉行一次候選人與選民的見面會。從確定成為正式候選人到投票相距僅一周左右時間，而在被正式確定為候選人之前，雖然《選舉法》並未明確規定，但參選人的宣傳和「拜票」活動事實上是被制止的。《選舉法》規定選舉委員會或者人民代表大會主席團應當向選民或者代表介紹代表候選人的情況。推薦候選人的政黨、人民團體和選民可以在選民小組或者代表小組會議上介紹所推薦的代表候選人的情況。選舉委員會根據選民的要求，應當組織代表候選人與選民見面，由代表候選人介紹自己的情況，回答選民的問題。但是，在選舉日必須停止代表候選人的介紹。選舉經費列入財政預算，由國庫開支。顯然，只舉行一次見面會是遠遠不夠的。可見這些並不了解選民，也不被選民了解的代表僅僅是名義上的代表而已。

香港的候選人可以與選民作近距離的個人接觸，而不作個人接觸的候選人在選戰中可能會處於下風，於是一些「勞力密集」的輔選工程如家訪（逐家逐戶拜票）、站街頭派傳單等，成為不可或缺的

「指定動作」（馬嶽，蔡子強2003）。《立法會選舉活動指引》（下稱《指引》）中對於候選人如何在選民的居所/辦公地方、選民所屬組織所在的樓宇或選民經常出入的樓宇進行競選做了詳盡的規定。競選手段包括：家訪、致電、利用大廈出入口對講機與選民聯絡，使用揚聲器進行助選，分發選舉傳單或廣告，展示海報、橫額，標語牌，牌板等。^[18] 候選人亦可通過選舉聚會、公眾遊行進行競選；^[19] 候選人還可以利用大眾傳媒進行競選，如在電視及電台進行競選活動，出席有關選舉論壇，通過報紙、雜誌進行報道，或向選民贈送免費刊物等。^[20] 關於競選時間，《指引》當中並沒有明確規定，但2012年立法會選舉的提名時間是2012年7月18日至31日，選舉日是2012年9月9日，因此，競選大幕應從2012年8月1日正式拉開，至9月9日終止，約40天時間。

澳門立法會議員選舉的競選活動是有限制的，總體上來看是優於大陸落後於香港。澳門立法會議員選舉的競選活動，通常都是由選舉日前第十五日開始至選舉日前第二日午夜十二時結束（為期十四天）。^[21] 在競選期間，競選的實質就是候選人與選民的溝通，候選人通過將自己的政治主張，即政綱，利用不同的媒介，如電視、廣播、報刊、雜誌、網絡等散播，當然還可以透過張貼海報、派發宣傳單等途徑宣傳。其中，廣播的時間是由行政長官作批示訂定，並抽籤確定廣播時間的使用日期和次序，分配競選活動使用的公共地方及表演場所，向行政暨公職局要求安裝電話（周莉娜2010）。此外，對於選舉費用的使用，澳門特區政府同樣有嚴格限制。但是，候選人獲得政治權力的基礎就是選票（陳卓華2009），兼之澳門屬於狹小的地域是典型的熟人社會，於是在競選中靠利益輸送來獲取最大可能的選票就變得不足為奇。

由此可見，廣州的選舉時間最短，僅一周左右；澳門次之，香港最長。選民了解候選人的方式，廣州也遠遠不及香港和澳門。

關於投票過程的規定

對具體的投票過程，各地都有合理的規定。譬如廣州市，在選民直接選舉人民代表大會代表時，選民根據選舉委員會的規定，憑身份證或者選民證領取選票。選舉委員會應當根據各選區選民分佈狀況，

按照方便選民投票的原則設立投票站，進行選舉。選民居住比較集中的，可以召開選舉大會，進行選舉；因患有疾病等原因而行動不便或者居住分散並且交通不便的選民，可以在流動票箱投票。全國和地方各級人民代表大會代表的選舉，一律採用不記名投票的方法。選舉時應當設有秘密寫票處。選民如果在選舉期間外出，經選舉委員會同意，可以書面委託其他選民代為投票。每一選民不得接受超過三人的委託，並應當按照委託人的意願代為投票。選舉人對於代表候選人可以投贊成票，可以投反對票，可以另選其他任何選民，也可以棄權。

如果僅僅看官方的公開文件，包括《選舉法》、地方的細則規定和選舉具體安排，廣州的區和縣級市直選可以說是做到了公平、公正、公開。具體操作情況則未必如此，下文將詳述。

在香港，5個地方選區分別設有多個投票站，「總選舉事務主任可指定某個地方作為投票站、專用投票站^[22]、選票分流站^[23]或點票站」^[24]。2012年立法會選舉，一般選民均可投下兩票，即所屬地方選區選票和普通功能界別選票或區議會（第二）功能界別選票，因而投票站會安排選民在一個投票站將其所有選票投出，即所謂的「合併投票安排」。^[25]具體投票過程如下：

在選舉日前不久，選民會收到「投票通知卡」（通知有關選民/獲授權代表應前往哪個投票站投票）；投票開始前15分鐘，投票站主任會向在場人士（候選人、選舉代理人或監察投票代理人）展示空的投票箱，然後再為投票箱上鎖和加封；當局會在投票站提供3種投票箱，而且為了防止選民將選票帶走，選民會在領票時視乎票數不同獲發不同顏色紙板；投票站內為防止出現混亂，會設有幾套不同的選票和投票箱，包括地方選區的選票和功能界別的選票，它們的顏色圖案、尺寸或數字代號均不相同。^[26]

投票站外，各投票站主任會張貼有關候選人簡介，展示投票站範圍的地圖或圖則，以及劃定「禁止拉票」和「禁止逗留區」。^[27]進入投票站的人士，除選民外，還包括《指引》第五章5.21規定的相關人士。

在投票站內，選民或獲授權代表需向發票櫃檯的投票站工作人員出示身份證，在身份得到核實和確認後，會獲發1至3張不同選票，並一併得到一塊繫有一個「✓」號印章的紙板和附有一支筆以填劃特別

功能界別的選票。選民或獲授權代表然後前往指定的投票間進行寫票，寫好票後，或將選票保持折合，以遮蓋選票上的記號，或把選票正面朝下，將選票投入指定票箱。^[28]

投票結束後，投票站（未指定為點票站的小投票站或專用投票站除外）隨即轉為地方選區點票站，而功能界別的選票則被運往中央點票站。在選票進行收集、分類後，點票工作便開始進行，整個過程公開、持續，直到點票工作結束。在收集所有名單與結果後，選舉主任便可正式宣佈勝出的候選人當選。^[29]

與大陸和香港相比，投票站的執行委員會是澳門立法會選舉過程中的具體工作部門。它由選管會委任產生，是具體負責投票站投票及計票的組織，每一投票站均設有一個執行委員會，負責推行及領導選舉工作。^[30]投票站的執行委員會一般有5名成員，即主席、副主席和3名委員，同時與立法會選舉有直接或間接利益的利益相關人^[31]則不允許進入投票站的執行委員會。^[32]同時，為了保證投票站的執行委員會在立法會議員選舉中公正公開的履行其職能，每一候選名單均有權在每一投票站派駐一名正式代表及一名候補代表，在選舉進行期間監察所有的投票活動。該代表可以隨時調閱執行委員會的各項工作記錄，還可對投票和核票期間的任何疑問提出質詢並要求得到合理的解釋，否則便可就投票站的工作提出異議，抗議或反抗議。^[33]除候選人之外，社會媒體亦可在不影響正常的選舉秩序之下，經過執行投票站執行委員會主席的批准，進入投票站對投票的過程進行拍攝。^[34]

投票站的執行委員會成立後，正常情況下各個投票站在選舉日的上午九時正開始進入正式的運作，直至投票和點票工作全部完成為止，投票站的具體工作才能告一段落。

關於投票過程的規定，各地似乎也都設計得無懈可擊。不過具體操作過程如何，則另當別論。下面我們就開始討論具體操作中的情況。

關於穗港澳三地法律法規的比較，請看表5.1。

表5.1：穗港澳三地法律法規比較

選舉法規、異同	廣州（中國大陸區縣人大）	香港立法會	澳門立法會
主要選舉法律	1. 《中華人民共和國全國人民代表大會和地方各級人民代表大會選舉法》 2. 《廣東省各級人民代表大會選舉實施細則》	1. 《香港特別行政區基本法》 2. 《立法會條例》 3. 《選舉管理委員會條例》	1. 《選民登記法》； 2. 《澳門特別行政區立法會選舉制度》以及附於該法律的《澳門特別行政區立法會選舉法》
代表性	1. 直接選舉。 2. 法律要求保障工人農民和知識分子代表、婦女代表和歸僑代表比例。	1. 界別選舉。 2. 分有29個功能界別，選出35席功能界別議員。	1. 間選（界別）選舉和委任議員 2. 劃分七個功能界別，四個選舉組別來分配10席間選的議席 3. 特首委任席委任7名官委議員
選舉管理委員會構成	1. 行政主導——人員由人民代表大會常務委員會任命，主要由政府官員構成。 2. 臨時的任務型機構。 3. 監督角色難以發揮。	1. 司法監督主導——由特首任命，主席是大法官，委員是資深律師和教授。 2. 常設機構，負責各級各類選舉。 3. 政治中立。	1. 行政主導、特首任命 2. 沒有規定需要法官、檢察官及廉政公署代表。 3. 臨時機構
代表名額分配及選區劃分	1. 可以按居住狀況劃分，也可以按生產單位、事業單位、工作單位劃分。 2. 約2,000名選民選舉一席。	1. 以居住地來劃分為5個地方選區。 2. 直選約99,034位選民可選一席代表。 3. 功能界別（區議會） 643,951人選一名「超級議會」的議席；其餘功能界別約8215位選民選一席。	1. 只有一個選區每 2. 每2萬左右的自然人選民可選出直選一席 3. 而近100個法人選民則可選出一席間選議員。
候選人的提名	1. 政黨或人民團體提名，選民推薦則10人提名即可。 2. 決定正式候選人過程不透明。	1. 地方選區需有100名已登記選民提名。 2. 普通功能界別由10名已登記選民提名。 3. 區議會（第二）由15名已登記的區議會（第一）功能界別選民提名。	1. 直選部分，任何選民都可以組織臨時性的提名委員會，需要300到500人的提名。 2. 一般通過社團參與選舉。 3. 間接選舉中，提名委員會最少應由該選舉組別法人總數的25%組成。提名權掌握在老牌的社團手中。
候選人和選民見面	1. 僅舉行一次候選人與選民的見面會。 2. 在被正式確定為候選人之前，雖然《選舉法》並未明確規定，但參選人的宣傳和「拜票」活動事實上是被制止的。 3. 從正式候選人確定到投票僅一周左右時間。	1. 候選人可以與選民作近距離的個人接觸，包括拜票、站街頭派傳單等。 2. 法律允許的競選手段包括：家訪、致電、使用揚聲器進行助選，分發選舉傳單或廣告，展示海報、橫額、標語牌、牌板等。亦可通過選舉聚會、公眾遊行進行競選；並可以利用大眾傳媒進行競選活動等。 3. 競選時間約40天。	1. 競選活動有限制，優於大陸落後於香港。 2. 競選活動包括宣傳政綱，利用不同的媒介，如電視，廣播，報刊，雜誌，網絡等散播，還可以透過張貼海報，派發宣傳單等。 3. 為期14天。
投票過程	1. 原則上一人一票，秘密投票。 2. 缺少細則、程式性的保障。	1. 一人兩票； 2. 程式規定清晰詳盡。	1. 非一人一票。 2. 程式規定較為清晰。

在操作過程中粵港澳民意代表候選人的產生方法異同

廣州地區人大代表候選人產生方法及其問題

無論是直選還是間選，候選人的產生在港澳似乎都相對透明。但對廣州來說，候選人的產生和代表比例名額的分配，是整個選舉工作中最不透明的一環。關於這部分工作安排的文件檔案通常不對外公開，甚至只通過會議來傳達上級領導的有關精神。

根據中國選舉法和地方關於選舉的實施規定的要求，為了有廣泛的代表性，人大代表需要達到一定硬性或軟性的身份配額要求。代表身份結構，是每一次人大代表「數字化管理」最核心的一部分（史衛民，雷競璿 1999：416–7）。如前述，《選舉法》第六條規定，為了人大代表廣泛的代表性，應當有適當數量的基層代表，特別是工人、農民和知識分子代表；應當有適當數量的婦女代表，並逐步提高婦女代表的比例。同時，《廣東省各級人民代表大會選舉實施細則（第二次修訂）》規定，不設區的市、市轄區、縣、自治縣、鄉、民族鄉、鎮的政黨、人民團體向選舉委員會提名推薦本級人民代表大會的代表候選人，合計不得超過本級人民代表大會代表名額總數的15%。這是為了壓低黨政官員擔任代表的比例而作出的規定，因此，廣州市某老城區的「換屆選舉工作方案」^[35]除了強調工、農、展業技術人員的比例提升之外，還規定了政府組成人員中不是區委班子成員的，原則上不被安排為代表候選人——這往往也意味着同級黨政主要領導一定將成為人大代表，雖然這並非法律規定的內容。

一些區的換屆工作文件表明，^[36]廣州市2011年區（縣級市）級人大選舉規定的代表構成比例為：中共黨員的代表比例不超過65%；婦女代表比例不低於24%；對少數民族和歸僑僑眷代表要按照法律規定予以保證。對非公有制經濟代表人士等其他社會階層人士擔任代表，要「統籌兼顧，注重質量」，按不高於代表總名額15%的比例作適當安排。除此之外，為保持人大工作的連續性，連任代表可佔30%左右。^[37]為達到以上代表結構的要求，區選舉委員會要制定全區人大代表名額分配和選區劃分方案，上報市選舉辦公室審核後確定。而

向選民公示的名額分配方案，只有每個選區的代表數額，而非代表結構的分配。

在一個直接選舉的過程中，要達到以上複雜的要求，就要求候選人人選的提出和代表比例名額分配的工作相互交織，通盤考慮。^[38]對於候選人人選，約定俗成的做法通常是市、區縣兩級人大常委會的選舉聯絡人事任免工作委員會辦公室（市選聯辦掛廣州市選舉工作辦公室牌子），在各級黨政機關主要領導意見的基礎上，負責敲定主要候選人人選，報給區與縣級市的選舉委員會。由於幹部任職人大代表有着複雜的規定和相關手續，如果選聯辦不提前與組織部門溝通，則可能面臨有關人選當選卻不能任命的窘境。總而言之，組織部門在確定人選的過程中，有相當大的話語權。

選舉委員會將名額和任務分到各個街道選舉工作辦公室，對於一些下放到基層選舉的「推薦指標」候選人，街道選舉工作辦公室通常有「保證當選」的任務。通常，這些需要保證當選的候選人，包括區的重要領導、街道黨工委負責人、下一屆人大常委會的擬任成員、將被提名選舉市人大代表的人士，以及一些需要滿足配額保障的歸僑、企業家、知識分子和女性等。對於下達到街道的這些指標性候選人，以及相應的配額比例，通常區選聯會和街道的選舉工作領導要經過數輪磋商，主要考慮街道本身的實際情況，討價還價要求上級調整身份配額要求；以及根據下達的重要候選人在本選區當選的難易程度，要求調整分配的人選。無論是醞釀人選、還是磋商比例，這個過程都是不對外公開的。當人選和比例確定後，就要求在選區劃分、候選人選區分配以及介紹候選人過程中，綜合考慮投票率和保證當選的機率，作出相應的規劃。^[39]

在一個區的換屆安排文件中，還提到「為保證重要崗位的領導幹部進行調整時能夠及時開展代表補選工作，預留2個代表機動名額。^[40]在上屆選舉，全市預留了31個「機動名額」，儘管其他區公開的選舉檔案並未提到預留名額的情況，仍可以由此推知，廣州市的選舉仍然保持了全國各地通行的「預留代表名額」以備重要領導補選的慣例。這些預留的名額用作領導補選，目的是要「保證當選」，那麼難逃「黑箱操作」質疑（史衛民，雷競璿 1999：421）——雖然這並不是整個選舉中唯一可能「黑箱」的環節。

從本屆選舉的操作過程來看，法律條文中的開放性並未變為現實。一方面是因為模糊的法律規定留下了不公正操作的空間；另一方面，前述種種選舉操作慣例的缺陷，讓來自政府部門的不法選舉行為得以暢行無阻。以下是廣州「獨立候選人」在候選人提出過程中遭遇的情況：^[41]

- (1) 有若干「獨立參選人」的選區「巧合地」以代表身份配額（女性，非共產黨員）為由，拒絕「獨立參選人」（男性，中共黨員）成為初步候選人。而其中一例則在選民抗議之下，選區撤回配額要求，接受了候選人資料。這表明配額要求在縣級選舉中，更多是作為選舉組織方內部掌握，因為分配的隨意性和不透明，而難以面對合法性的質疑。這是目前的選舉慣例無法吸納「獨立參選人」的原因之一。比例配額的困境是，即便性別配額保障等本身是國際社會公認必須的舉措，但由於中國選舉沒有政黨競爭，不能如其他政黨競爭型選舉那樣，公開要求各政黨候選人名單符合一定比例；中國的比例名額只能按選區分配。如內部控制，則以犧牲選舉的公正性為前提；如作公開規定，客觀上限制了公民的選舉權和被選舉權。
- (2) 參選人提交的部分推薦者不斷被選舉工作者以「確認身份」為由騷擾（而其他候選人的推薦者則無需確認），最後一些人在單位壓力下撤回推薦，也有部分推薦者被強行劃回單位所在選區。這都是違反選舉法的做法。如選民以單位優先作選民登記的規定，並不是出自《選舉法》和《細則》，而是出自各區的換屆選舉實施方案。
- (3) 單位對參選人及其家屬施壓，強迫參選人退選。一位聯名推薦人數過千人的學生候選人被迫寫聲明把名額讓給本校老師。
- (4) 對法規的隨意解釋。一位候選人的聯名推薦表格在種種運作之下，減少為有效推薦人為8人和9人的兩份名單。選委會的解釋是，按照廣東省人大常委會的規定，「不能將分散提名的人數相加作為選民十人以上的聯名」，因此總共

17人的推薦無效。然而，《選舉法》和廣東的《細則》作為最重要的選舉法律文件，皆沒有相關規定。

至於從初步候選人到成為正式候選人的過程，如前所述，《選舉法》和廣東省《細則》都規定，如果初步候選人人數超過最高差額比例，則由各選區的選民小組討論、協商，根據較多數選民的意見，確定正式代表候選人名單；對正式代表候選人不能形成較為一致意見的，則進行預選，根據預選時得票多少的順序，確定正式代表候選人名單。

然而，對於選民小組如何組織、選民通過何種程序來授權，卻沒有詳細規定。因此，在選舉中有各種做法，其共同點就是選民小組的組成並沒有經過選民同意的程序，成為最容易淘汰「獨立參選人」的環節。如一名在社區參選的參選人，其所在的選區為供電局和機關村聯合選區，大部分樓房都有「樓長」，而他家所在商品樓長期以來並無「樓長」，而選民小組進行預選時，是由選區的「樓長」投票。一名參加過「選民小組」確定正式候選人名單的選民描述，當時參加選民小組的十三四個人都是選區內各政府機關、學校和科研單位的代表，其中三個單位的領導，最後都被確定為正式候選人；只有他一人為居民代表。於是，經過選民小組「醞釀」或「預選」，除一名女性獨立參選人之外（這名候選人是否獨立參選存在爭議，社區部分選民認為其是「陪跑者」），廣州其他十幾位「獨立參選人」都沒有進入正式候選人名單。

一名「獨立參選人」所在選區的參選人身份、位階排列可以作為正式候選人遴選過程的標準。這個小區應選兩個代表席位，參選者五人，分別為擬任的（當時還在外區任職）區領導班子成員、部級科研單位科研人員、區內企業總經理、居委會主任和獨立參選人，結果後兩位無法進入正式候選人名單，由前兩位當選。

選舉觀察員和記者都發現，一般公示的正式候選人名單中，如果正式候選人為三人，則前兩位通常是會被選上的候選人，第三人則是差額選舉所「需要」的差額人員。排在前面的兩位（通常是最後當選人）非官即商，有着較高社會地位；而排在第三位的多是社區工作人員或居民，作為差額選舉所需的「差額」，其候選人介紹資料乏善可

陳。如一個選區中一位正式候選人為低保戶，是樂於助人的「沒話說的好人」（譚希瑩，秦鴻雁等 2011），這位候選人，在選舉中自然「被差額」。

而港澳的選舉則沒有這些問題，儘管也有其他性質與程度不同的問題，但關於代表性，基本從功能組別的選舉中來解決。而直選則可不考慮這些問題，靠自然競爭來解決。

香港立法會議員候選人產生過程及其特點

在香港，雖然有法律條文規定，獲該地方選區100名已登記選民簽署表示同意即可成為該地方選區立法會議員候選人，但是我們從競選名單可以看出，地方選區的候選人多有黨派支援，亦或可以說是政黨派出的候選人名單，看似個人的競選，不如說是政黨之間的競爭。在2012年的立法會候選人及候選人名單中，無黨派候選人有20人，佔總參選人數9.26%；獨立候選人有21人，佔總參選人數9.72%；既是獨立候選人又是無黨派人士有14人，佔總參選人數6.48%。但是，以無黨派獨立身份參選成功的候選人，只有1人，即九龍東地方選區的謝偉俊，而謝亦為上一任香港立法會旅遊界功能界別議員。除此之外，其餘候選人均有政黨背景。^[42]

綜合以上分析，可見，提名為地方選區候選人，除了法律規定的需要有100名已登記選民的簽名外，參選意願、職業和黨派支持才是最關鍵的因素。

第五屆立法會共有29個功能界別。選舉的結果是，28個功能界別選舉產生30個議席，其中14個功能界別的16名候選人在無競爭對手的情況下自動當選，另有37名候選人競逐14個功能界別的14個議席。這樣，功能界別的選舉出現兩種情況，即等額選舉和差額選舉。

等額選舉不存在競爭，即所提名候選人名額與界別分配名額相等，候選人自動當選為該功能界別議員。這種情況佔傳統功能界別總議席的53.3%。出現等額的情況，一種原因是連任，甚至是多次連任，即該人士多年以來一直都以該界別議員的身份連任，德高望重，以至本屆也無其他人出來與之競爭，似乎已成為慣例，鄉議局的劉皇

發便是典型代表，地產界的石禮謙、區議會的葉國謙都是此類情況。第二種原因是受到黨派或團體支持，由黨派或團體提名或推薦，如廖長江便是由香港中華總商會的推薦，以唯一候選人的身份自動當選商界（二）功能界別議員。但無論何種原因，自動當選的候選人都在本功能界別有着很高的聲望，或是功能界別當中主要協會的第一、二把手。總而言之，他們的聲望和業績都足以讓其成為唯一候選人而少受非議。

差額選舉，即功能界別的候選人數多於該功能界別的議席，候選人的提名情況各不相同。按照法律規定，拿到10名已登記選民的簽名即可成為候選人，門檻相對較低，因而有一些候選人是屬獨立候選人，如資訊科技界的譚偉豪和莫乃光。兩人在第四屆立法會選舉時便有交鋒，莫乃光以35票之差惜敗，且他認為譚的勝出有違法之嫌，並將其狀告至高等法院和終審法院，然而都敗訴，此次莫重新競選並擊敗譚偉豪而當選議員。^[43]還有一些有競爭是因為受到不同黨派、協會、團體或個人的推薦和支持，如法律界，泛民主派派年僅34歲的年輕大律師郭榮鏗出戰，而建制派則派出了形象相對獨立的前律師會會長王桂墳。還有一些出現競爭的情況，是由於政見不同，以個人身份參選，標榜自己的政綱，如會計界，梁繼昌以「捍衛核心價值、提高生活質素」為競選主題報名參選會計界功能界別議員選舉，擊敗了另外三名候選人黃宏泰、陳普芬以及被人認為是原會計界別議員，現為發展局局長陳茂波支持的「欽點接班人」林智遠。^[44]因此，成為候選人可以是自由報名參選，亦可以是團體、協會推薦，還可能由該界別德高望重的人「欽點」。

澳門立法會議員候選人產生過程及其特點

澳門的立法會議員選舉中，在直選方面，通常是由社團臨時組成的政團提出候選人名單。從2009年澳門立法會選舉來看，有20份候選名單，共132名候選人參與直接與間接選舉（行政暨公職局 2010：258）。其中參與直接選舉的16份候選名單中，只有「群力促進會」（群力）和「齊聲建澳門」（齊建澳）提出了達到法定上限，即是12位的候選人。「同心協進會」（同心）和「社會公義」（社會公義）各提

出10位的候選人。此外，「新希望」（新希望）和「澳門民聯協進會」（民聯）提出9位候選人。「同力建設聯」（同建盟）和「改革創新聯盟」（革新盟）提出8位候選人。「澳粵同盟」（澳粵同盟）、「民主昌澳門」（民主昌）、「澳門發展新連盟」（澳發新連盟）和「社會民主陣線」（社民陣）各提出6位候選人。「公民監察」（公民）、「民主起動」（民主起動）、「民主新澳門」（民主新）和「親民愛群協會」（親民）分別提出5位候選人。

間接選舉中，僱主利益，勞工利益，專業利益及慈善、文化、教育及體育利益四個組別均為單一候選名單，共有10位候選人。間選議員的提名標準或許可以從第四屆立法會間選議員的背景中得到一些提示。在2009年的10位間選議員中，賀一誠、高開賢、鄭志強及馮志強作為工商、金融選舉組別的候選人，其自身都是澳門知名企業的掌舵人；代表勞工選舉組別的劉焯華與林香生則都是澳門工會聯合總會副理事長；專業選舉組別的崔世昌系出名門，與特首崔世安為兄弟，歐安利則是大律師；社會服務、文化、教育及體育界選舉組別的張立群為澳門志濠投資發展有限公司董事長，而陳澤武則是澳門佳景集團董事總經理、澳門旅遊娛樂有限公司娛樂場經理、澳門金域酒店董事總經理。由此不難看出，提名間選議員一是要有一定的社會聲望，二是要有一定的財富基礎，三是要在澳門這個狹小的熟人社會的精英圈子中有好人緣。有些界別的議員其實是商人，卻以文體慈善的身份當選。

總而言之，從候選人產生的方法來看，廣州官方操控的痕跡很深，官方不喜歡的獨立候選人幾乎沒有當選的可能。香港和澳門的主要問題是間選議員的代表性問題，因為多數界別中的人士無法參加候選人的提名，而被提名的議員候選人又以商人為主。另外澳門還有委任的名額，其遴選標準別人就更加無從知曉了。關於三地的比較，請看表5.2。

表5.2：候選人產生方法的異同

	廣州	香港		澳門		
選舉方式	直選	直選	間選	直選	間選	官委
候選人名額	2992	35	35	12	10	7
	預留機動名額31個	無預留名額		無預留名額		
候選人的提名	政黨、人民團體向選舉委員會提名推薦本級人民代表大會的代表候選人	直選需有100名已登記選民提名	10至15名已登記選民的簽名即可成為候選人	直選部分，任何選民都可以組織臨時性的提名委員會，需要300到500人的提名。	間接選舉中，提名委員會最少應由該選舉組別法人總數的25%組成。	行政長官根據選舉情況，通盤考慮後為平衡議員代表性確定名單
	組織部門在確定人選的過程中，有相當大的話語權	黨派支持	黨派或團體支持；個人聲望和業績	一般通過社團參選	提名權掌握在老牌的社團手中。	行政長官任命
候選人的代表性	工人、農民、知識分子、婦女及少數民族都應有一定名額；減少公務員代表名額	直選不考慮代表性問題，主要由功能組別來實現		直選不考慮代表性問題，議員的代表性主要由功能組別來實現或者由行政長官通過官委議員來平衡		
候選名單確定	市、區縣兩級人大常委會的選舉聯絡人事任免工作委員會辦公室在各級黨政機關主要領導意見的基礎上，負責敲定主要候選人人選	由選舉主任決定		行政暨公職局依法確定直選及間選名單	行政長官	

穗港澳民意代表競選過程的異同

廣州地區人大代表競選過程及其問題

在競選方面，穗港澳就更加大相徑庭了。在廣州，候選人和選民見面會是新的《選舉法》強調的應有選舉程式之一。《選舉法》第三十三條規定，「選舉委員會或者人民代表大會主席團應當向選民或者代表介紹代表候選人的情況。推薦代表候選人的政黨、人民團體和選民、代表可以在選民小組或者代表小組會議上介紹所推薦的代表候選人的情況。選舉委員會根據選民的要求，應當組織代表候選人與選民見面，由代表候選人介紹本人的情況，回答選民的問題。但是，在選舉日必須停止代表候選人的介紹。」不過，候選人與選民見面儘管在本屆選舉得到普及，就媒體報道和筆者訪談選舉現場的選民和記者反映的情況，就有以下問題：

首先，見面會人為收窄了候選人對選民的接觸面，限制了選民了解候選人的機會。本來廣州市確定的選民見面會是9月2至4日舉行，但由於這兩天是雙休日，大多數選區沒有選擇週末加班，而將見面會或提前至1日，或安排在2日或5日舉行。如此一來，要出外工作的人想了解候選人無疑就更困難；大多數選區的選民見面會限定在60人（有些選區達100人左右），通知的方式主要靠張貼紙質公告，區人大網站的選舉專題無一有選民見面會的具體通告，報名要提前審核，先到先得。一位選民表示她沒有看到本社區選民見面會報名的公告，因為公告欄在居委會辦公室附近，因此只有在那附近活動的居民才能得知。據記者和在場選民觀察，在現場的選民以與居委會平時互動較多的長者為主，而青壯年的則很少（譚希瑩 趙安然等 2011）。

其次，因為見面會程序上的各種限制，選民難以充分了解候選人。廣州的見面會程序統一，每個候選人介紹自己的時間是8分鐘，加上答問，了解每個候選人的時間不超過20分鐘。而且形式較為刻板，候選人在主席台端坐，選民在聽眾席聽，除了少數高校選區有學生質問代表之外，雙方互動並不密切。不少選區出現冷場，無人提問；針對這種情況，選舉工作人員不得不越俎代庖，設計問題請選民來問；在老城區的一個選區，在場記者看到選民提問的紙條幾乎都是街道選聯組的人給的。^[45]

第三，候選人和選民之間利益關係缺乏規範。一些選區為了保證在其選區內並無群眾基礎的企業家當選，會為其製造一些區內慈善活動的機會；見面會上，某區的企業候選人，現場承諾企業計劃拿出部分流動資金投入社區建設，尤其是加強對孤寡老人的關心。這些做法是否有買票嫌疑，是否合法，並無規定。一些區的見面會都為選民準備了現金補貼（30元）或者20元至30元的日用品作為禮物。選民行使自己合法權利的行為是否應該有償，也無細則規定。

除了見面會的種種問題，選舉過程中資訊化程度低，選民知情權明顯受限。儘管廣州有着比其他城市更為成熟、對公共事務積極反應的媒體，但這次選舉並沒有很好地利用媒體工具。據筆者訪談參與這次選舉報道的記者所言，他們只能接觸到市宣傳部門的人，而對於「廣州市選舉工作辦公室」的組成成員、辦公地點、聯絡方法，他們全部一無所知，更談不上了解選舉工作的具體安排，他們只能去社區中目擊一些碎片化的細節。當地日報記者希望向候選人提問，詢問候選人聯繫方式，都被選舉工作人員拒絕，理由是選舉法規定候選人不能接受媒體採訪，媒體不均衡的報道等於被報道的候選人通過媒體拉票——而事實上對於選舉中的媒體報道和候選人宣傳，並無操作性的規定。選區公告欄公示的候選人資料非常簡單，只有候選人職務身份，沒有任何聯絡方法和候選人競選綱領。在媒體不報道的情況下，選民了解候選人的唯一機會，是人數極其有限、時間短暫、程式刻板的選民見面會。

負有告知公眾責任的媒體工作者尚且如此，一般選民要獲得資訊就更不容易。在各區、縣級市的人大網站上，雖然多少都有「換屆選舉專題」，但對於如何進行各項程序的具體指引只有少數區做到，而代表候選人的資料也並沒有利用網站公示。儘管有政務網站，選區往往靠張貼公告和居委會工作人員口口相傳地告知，選民名單、候選人資訊、見面會等重要資訊皆不上網。

香港立法會議員競選過程及其特點

香港社會的法治程度很高，在關於立法會議員競選方面，我們前面談到，在《指引》（第八至十三章）當中都有明確規定，內容非常

仔細，考慮了各方面的綜合因素，而候選人的競選也多遵從其規定進行，否則將會面臨非常嚴厲的處罰。

2012年立法會選舉，候選人還是非常充分地運用了傳統的拉票方式，如家訪、站街頭派傳單、仲介組織動員、利用大眾傳媒等手段。如出選港島區，屬於工聯會的王國興團隊以「工道•仁心•WORK and CARE」為主題，以手持步槍的造型拉票；工聯會的九龍東候選人黃國健及其團隊化身動漫人物火影忍者和其他角色，手執「獨門暗器」在街上表演；^[46]而無綫電視(TVB)也舉辦了6場候選人論壇，分別邀請5個地方選區以及區議會(第二)功能界別之候選名單，以公平、公開、公正之原則進行辯論，讓各候選人向公眾闡釋政綱；^[47]香港電台網站也從8月18日起一連三周，逢星期六、日舉行地方選舉論壇，8月27日起一連兩周，逢星期一至五，舉行功能界別選舉論壇。^[48]

此處需要注意的是，《指引》要求各有關組織、管理機構、媒體及個人都必須對選舉各方提供公平及平等的待遇。這一要求看似合理，但在實際操作過程中卻存在很大問題。首先便是對媒體造成極大困擾。《指引》要求電子傳媒用「平等時間」，介紹同一區所有參選名單，而出席選舉論壇的候選人則需有「相等的時間」陳述其參選政綱，^[49]這使得新聞媒體單是將名單念完就消耗不少時間，而選舉論壇至所有候選人都將其政綱陳述完，基本上沒有什麼時間可以辯論，因而有人將其稱為「淪為雞肋的選舉論壇」^[50]。其次，如馬嶺和蔡子強(2003:211)所言，此要求無疑是「矮化本地的政黨政治」，不利於大黨競爭。

除了以上選民較為熟悉的競選方式外，本屆立法會選舉還將一些新元素運用到競選當中，如通過網絡平台進行宣傳。隨着社交網絡、討論區、短片分享網站近年越趨普及，相比以往的選舉，本屆選舉網絡世界的參與程度更高，例如不少候選人會利用「面書」(Facebook)開設專頁或拍攝短片宣傳，而網民亦會經常分享相關內容；各黨派及其候選人還會通過製作選舉宣傳網站，介紹候選人和選舉政綱。有一點值得注意，那就是香港的立法會選舉有選舉經費限制，任何超過最高限額的選舉開支，都屬非法行為。

在競選過程中，各黨派都在如何拆分競選名單上下了很大功夫。香港的投票制度中，立法會選舉地方選區及區議會（第二）功能界別的選舉所採用的是比例代表制，以最大餘額法及黑爾基數點票。候選人可以是一份名單，也可以是一個人，最終議席按得票比例去分配。功能界別的選舉制度有3種，排序淘汰制、全票制和簡單多數制。^[51]由於功能界別的選舉在整個選舉中所佔比例較少，其投票制度影響較小，所以我們着重討論比例代表制對地方選區競選過程的影響。在比例代表制下，政黨會將候選人名單進行拆分與配票^[52]，得票最高並不是目標，因為有可能浪費選票，「用盡」餘額獲得最多議席才是政黨的最終目的。這就要求政黨能精准地估計到自己的總得票比例，要求政黨支持者有一定忠誠度，還要求政黨有足夠的動員能力，以確保選票一如預期般分佈（馬嶽，蔡子強，2003：33－34）。因而，票是否配得好，會直接影響到選舉結果。此次，建制派便以其精準的配票獲得了直選的17個議席，泛民的失利亦可歸咎於配票策略的失敗。因此，配票的技巧左右了選舉結果。

在比例代表制的投票制度下，另一個問題便是政黨碎分化的問題。如上所述，政黨在派出名單進行參選過程中，會引發黨內競爭，包括參選名單排名戰、分拆名單參選、選票責任區地盤爭奪戰，互相搶奪票源等（馬嶽，蔡子強，2003：187）。這些競爭輕則引起黨內矛盾，重則可能導致政黨分裂。因此，一部分黨員認為他們受到不公待遇或覺得在黨內無出頭之日便會傾向於脫離原政黨，自立門戶，旗幟鮮明地代表小部分人的利益，只要獲得這部分人的支援便可以在議會佔有一席之地。這樣的後果無可避免地導致政黨碎分，泛民主派在此次競選中即存在這樣的問題，而建制內部的分裂亦開始顯現。

激烈的競選情形大都出現在地方選區。功能界別選區由於一半以上的議席是等額選舉，候選人自動當選，另一半議席的競爭也僅限於二至五人，因而並沒有出現多麼白熱化的競爭場面，甚至很難找到候選人為了競選而做的個人網頁，雖然有些候選人有個人網頁或Facebook，但甚至未提及要參與功能界別選舉事宜。而競選雙方的會面，只有在選舉論壇或電台節目才能見到，辯論言辭亦不是很激烈。如以激烈程度排名，法律界、會計界、資訊科技界及工程界的選情較

為矚目，前三者是泛民與建制派的實力對決，而工程界的盧國偉幾乎集合了所有建制派力量支持，^[53]但他的對手是立法會工程界別連任四屆的何鐘泰，所以選情也較為激烈。

功能界別的候選人在競選時還有一點與地方選區不同，就是他們會請業內知名人士或德高望重的人士為他們助選。如工程界盧偉國，他就請來了前能源諮詢委員會主席梁廣灝、潘樂陶、九廣鐵路公司行政總裁詹伯樂和前工程師學會會長趙雅各等為其提名。

但總體來說，功能界別的競選不是非常激烈，候選人最多的為金融服務界，5人競選1個議席，最少的便是2人競選1個議席。投票的有的是個人，有的是團體。問題在於，即使是在功能團體內部，亦有很多選民無法為其投票，原因是很多界別要求必須是某些協會或團體的會員才能成為選民，而很多未能註冊成為會員的選民也就喪失了選舉資格。以會計界為例，根據選舉事務處的說明書，選民必須是根據《專業會計師條例》（第50章）註冊的會計師。而商會（一）則是團體投票，該團體需是「香港總商會」的會員，商會（二）的合資格團體是「香港中華總商會」的會員。因此導致很多功能界別將絕大部分從業者排除在選民範圍之外，這也是功能界別被外界質疑的一個重要原因。

澳門立法會議員競選過程及其特點

澳門的情況和香港比較類似。從第四屆立法會直選議員的選舉來看，較以往的競選方式更加多元化。一方面除了在公共場所黏貼競選宣傳海報、舉辦競選造勢晚會、競選宣傳車流動宣傳，通過報紙、電視、廣播造勢等傳統的競選方式外，網絡的應用在第四屆立法會議員選舉中尤為突出，例如博客，Facebook等新式平台也被廣泛選用。另一方面，除了這些常規的方式外，所謂「偷步」或向選民提供小禮品也屢見不鮮。

以2009年第四次立法會議員選舉為例，在競選過程上，可以分為前、後兩個階段。競選期開始後的第一階段，不同參選組別對於參選綱、理念「各自表述」，行「君子之爭」，而自出現抹黑第12組（同

心)第一候選人關翠杏的「白抄」^[54]事件後，競選進入第二階段。在第二階段中，選情日益激烈，各種負面選舉行為日益增多。如李嘉曾(2009)撰文指出，反思第四屆立法會選舉，尚有許多細節需要進一步完善，選舉中的一些做法也有商榷的餘地，如在選舉日舉行免費或廉價聚餐(有的組別甚至舉辦1元任食自助餐)，開放候選人所擁有或關係密切的酒店供應免費餐飲等。此外，在競選的宣傳環節上，各參選組別與候選人均十分重視與選民間的互動，相對而言，較為忽略了各候選人之間的互動，如電視的辯論環節未受到應有的重視，或缺乏辯論的氣氛(婁勝華2009)。

總的來說，儘管第四屆立法會選舉的競選宣傳活動整體上保持了良好的秩序，呈現出優良選舉文化的端倪，沒有出現上屆立法會選舉中出現的大面積賄選與不規則選舉行為，修法效應顯現；然而，過往澳門出現過選舉文化之一張一弛的波動性特徵，即「一屆好，一屆差」的循環，因此，要使尚處脆弱狀態的優良選舉文化得到真正鞏固，既要關注投票活動的公平有序，更有賴於持續性公民教育與公平選舉實踐的訓練，防止賄選與不規則選舉行為回潮(婁勝華2009)。

在問選的問題上，澳門廉政公署的一份報告指出，賄賂候選人或準候選人的舞弊行為，既可在直接選舉中出現，也可在間選中出現，而在間選中則更為常見。^[55]該報告接着指出，間接選舉候選人一向是唯一名單的等額選舉，乃有意參選人士與相關界別進行無數磋商的結果，儘管其中有無直接或間接的「回報」不能定論，但這無疑降低了間接選舉競選的程度，或者說是一種別樣的「競選」。因此，在第二、三、四屆立法會間選議員的選舉中，勝出的組別都是在無對手情況下順利當選。可見這種間選制度十分封閉、僵化，舊有的社團對其壟斷越來越明顯。對合符選舉資格，相對較新的、有志投身政治的社團十分不利，間選的目的在一定程度上變成了選出最具影響力的人，而不是選舉各界最有代表性的優秀人才。

總而言之，在直接選舉的競選過程中，港澳的做法儘管也有很多問題，但是其問題遠遠少於廣州。前者競選的時間有兩周至一個月，而廣州則只有一周的時間。靠一次選民見面會根本無法實現候選人與選民的溝通。這樣的安排也有故意不讓選民和候選人見面之嫌。港澳

的間接選舉問題也很多，而且是間接選舉這個制度所無法克服的問題（郝志東 2012）。而澳門的委任制度，需要改進的餘地就更大了。關於三地的比較，請看表5.3。

粵港澳民意代表投票選舉過程的異同

港澳選舉中也有「種票」、「一日遊」、「大巴組織投票」之類的問題，不過總體看來，廣州地區人大代表的投票選舉過程問題更多一些。香港政黨配票左右選情；選舉制度導致政黨碎分化；激進力量開始登台。

廣州地區人大代表投票選舉過程及其問題

港澳的投票過程基本公平公正。但是廣州的卻出現很多問題。各種不規範而被熟視無睹的情況發生頻繁。主要有如下幾方面：

選民登記混亂，標準化程度低

本屆選舉有選民前後收到了社區和單位（在不同區）兩張選民證，而且其中一張僅填寫了其姓名，沒有其他身份資訊。選民證本身製作隨意，僅留有姓名、性別和年齡填寫處，沒有照片和身份證號碼，不同區的選票格式亦不相同。

一個「獨立參選人」的選區在投票前一天，選民名單突然暴漲199人，佔選民總數38%。《選舉法》規定選民名單應在選舉日的20日前公佈，選民登記也應在選舉日前20天截止，僅在存選民身份爭議時，法院可以在選舉日之前作出判決；但廣東省的《細則》又有一條規定：「下落不明的暫不予登記。在選舉日前返回的，予以補辦登記。」這條規定事實上違反了選舉法。

《選舉法》第三十五條規定選民可以憑身份證或者選民證領取選票，而身份證基於其資訊化系統的支援與法定地位，顯然是更加先進的領取選票憑據。然而在廣州這次選舉，仍然是以選民證為主。

表5.3：穗港澳民意代表競選過程比較

	廣州	香港		澳門		
選舉方式	直選	直選	間選	直選	間選	官委
競選程度	無法定競選環節，競選程度低	有法定競選規定，競選激烈程度高	等額選舉與差額選舉並存，競選程度不激烈到激烈	有法定競選環節，競選激烈程度高	唯一名單，競選激烈程度低	行政長官任命，無競選
競選方式	無競選，但須召開選民見面會	各種宣傳競選方式均被採用		各種法定競選方式均被採用	名單確定前需進行大量磋商	—
競選宣傳時間安排	選民見面會定於9月2-4日舉行，因是雙休日，大部分區將其提前或延後，導致民衆參與困難	無特別規定，可視為從公佈正式候選名單到選舉當天		法定競選時間為選舉日前兩周時間	唯一名單，直接當選，無競選時間安排	—
選舉透明度	低	高	一般到高	高	低	不透明
選舉經費管理	無規定	有嚴格規定		有嚴格規定	唯一名單，直接當選不涉及經費問題	行政長官任命，不涉及競選經費問題
選舉政綱	無	有選舉政綱		有選舉政綱		
選舉過程中問題	選民見面會形式化嚴重，選舉透明度不高	政黨配票左右選情；選舉制度導致政黨碎	普通功能界別將絕大部分從業者排除在選民範圍之外；約一半功能界別候選人自動當選	存在各種違規現象，如競選宣傳偷步，提供免費食物及接送車等，存在賄選情況	賄選，利益交換，傳統社團壟斷議席，制度保守僵化。	標準不透明，缺乏民意基礎

投票現場無序

雖然全廣州9月8日統一投票，但各區之間、各區內不同選區的起止時間都不一樣。有的選區甚至到了投票當天臨時變更投票地點和時間，卻沒有事先公告。有所大學竟然提前一天晚上就投完票了。

在廣州市9月8日投票日的報道中，出現「踴躍投票」場面的圖片，是許多人圍着工作人員的桌子，秩序混亂。選民們一窩蜂去領票投票，並不排隊。選民領票時，有的票站就用選民證，有的則只報名字即可領票，同時領選民證。

如前述，法律規定選民在選舉期間外出，經選舉委員會同意，可以書面委託其他選民代為投票。每一選民接受的委託不得超過三人。但選舉中經常是隨意委託，既不需要查驗證書，也常常出現一人被超過三人委託的情況。由於投票日不是休息日，社區投票仍以老年人為多。

領舉選票，投票站工作人員就在選民簿上蓋章「已選舉」，但已選舉不能說明是已領票還是已投票，這樣不利於統計，也不利於監督。而且在越秀區某投票站，有選民更將幾張選票攜出票站。一些單位內的投票站則將選票直接發到辦公室。

寫票、投票不規範

《選舉法》第三十八條規定：「全國和地方各級人民代表大會代表的選舉，一律採用無記名投票的方法。選舉時應當設有秘密寫票處。」可選舉中有些投票站的「秘密寫票間」，只是在教室後面的牆壁上貼了兩張寫着「秘密寫票處」的紅紙條。其他選民和記者則觀察到，「秘密寫票處」通常只是一張沒有遮擋的桌子，周圍有人自由走動，無法做到「秘密」。一名記者觀察到，一個國企的投票站倒是有封閉的秘密寫票間，但無人使用。甚至有些大學的秘密寫票間裏有攝像鏡頭和警員。

廣東省《選舉實施細則》第三十三條規定，他人不得圍觀選民填寫選票，工作人員不得誘導選民填寫選票。一名選民的經驗是，領取選票時，工作人員建議她「考慮一下」某位「比較好」的候選人。很多投票站的工作人員會檢查選民填好的選票以確定正確填寫，也會指導選民劃票。填寫選票時選民會一起討論，填好的選票並不折疊以保密。

以上《細則》第三十三條規定，每個投票站、流動票箱的工作人員不得少於三人；流動票箱應當符合保密的要求。然而，在某大學，記者觀察到票箱被隨意放置在宿舍外，票箱旁沒有任何工作人員，學生可能在宿舍或者室外寫票，然後扔到票箱。天河區某大學，工作人員把選票從票箱裏取出來整理，然後又塞入票箱。全部票箱都是完全不透明的，投票前只有極少數票站向選民示明票箱是空的。票箱

的設置也很隨意，一個大學有32個投票站，一個投票站又分設許多個票箱，細分到一個年級一個票箱，甚至專門為圖書館的20多個工作人員設置一個票箱。這樣，就非常容易得知哪個票箱的選票主要來自哪個人群。流動票箱的運用也比較隨意，並未達到法律規定使用流動票箱的條件：「因患有疾病等原內行動不便或者居住分散並且交通不便」。

計票不公開

除了少數選區外，大多數選區都沒有當場公開計票，甚至很多選區於第二天才進行點票，隔天甚至若干天後才公佈結果。大多數票站都是由選舉人員直接抱走票箱，在哪裏、什麼時間計票，選民無從得知，更無法監督。一個選區甚至發生前往觀看開票的記者被居委會扣留的情況，因為選舉工作人員認為他「不是選區的選民，不能看」。^[56]此外，一名「獨立參選人」所在選區僅公佈了兩位當選代表的得票情況，對另一位原正式候選人的得票情況以及另選他人的情況並沒有給任何說明。

其他方面的灰色慣例

在投票過程中，選舉組織方為了保證投票率，發給部分選民三五十元誤工補助的做法仍然保留。這一做法處於法律上的灰色地帶，存在操縱選民投票意願的可能性。

香港立法會議員選舉投票過程及其特點

香港的投票過程則比較規範。第五屆香港立法會選舉選民登記的時間為2012年5月16日，在此之前，地方選區的選民可通過「香港政府一站通網上登記」或通過填寫選民登記表格進行登記；功能界別的登記與地方選區類似，但所填表格不同。

投票時間定於2012年9月9日早上7：30至晚上10：30。在投票前，選舉事務處會向已登記選民寄出投票通知卡，通知他們在投票日應前往哪個投票站投票。

在投票日，全港共開放549個一般投票站及25個專用投票站。一般投票站及設於警署的3個專用投票站，投票時間由上午7：30分至晚上10：30分。設於懲教院所內的22個專用投票站，投票時間為上午9：00至下午4：00。如前述，選民需憑身份證明文件方能領到選票，因而，選民需攜帶身份證和投票通知卡前往指定票站。

投票站內設有幾套不同的選票和投票箱，包括1套地方選區和29套功能界別的選票和票箱（專用投票站則包括5個地方選區和29個功能界別的選票和票箱），地方選區的選票為藍色，區議會（第二）功能界別的選票為白色，其他功能界別的選票為紅色。選民在秘密投票間內，通過「」印章和筆劃出選票，然後將選票折合或將選票正面向下，以遮擋自己的投票結果。投票過程是秘密的，任何人不得強迫選民投選某候選人，選民也絕不需向任何人透露他的投票結果。^[57]如違反此規定，「即屬違法，可被判處第2級罰款（最高5,000元）及監禁6個月」。^[58]

是次香港立法會投票期間，選民排隊投票秩序井然，訓練有素，且表現出很高的投票熱情，總投票率達到53%，創回歸以來新高。

但是，香港與台灣及澳門有一點不同在於，就候選人的競選活動而言，選舉當日亦是最激烈的競選日，這樣無法保證選民的獨立判斷空間，有的就會對意志不夠堅定的選民造成影響，即缺乏所謂「冷靜期」。另一個問題，也是在之前的選舉中都曾出現過的問題，即選民在投票時會出現「策略性投票」，即「指某些選民不把票投給最支持的候選人，而投給並非最支持的候選人，主要原因是因為前者沒有機會勝出，或者已經穩勝。」（馬嶺，蔡子強2003：158）在策略性投票引導下，最後勝出的候選人，或最後落選的候選人，未必就是選民最合意或最不合意的候選人，投票變成功利的計算器，實有違民主選舉的原則。

投票結束後，大投票站轉為用於點算地方選區選票的點票站，而功能界別的選票則會運往亞洲國際博覽館的中央點票站開啟及點算選票。各點票站會辟出公眾人士觀察點票的範圍，即「公眾範圍」，供公眾對點票過程全程觀察，如中央點票站就設立了約1,000個座位讓公眾現場觀察點票並等待選舉結果。2012年立法會選舉有2.2萬人

負責投票方面的工作，約3,000人負責點票工作。點票時間，地方選區約耗時9小時，而功能界別點票則耗時約13小時。這與台灣上千萬選票在投票結束後2小時即告點票結束形成鮮明對比。

澳門立法會投票選舉過程及其特點

澳門特別行政區在2009年的第四屆立法會議員選舉中，採用了全新的投票程式。為方便選民投票，政府設立多個投票中心。如在第四屆立法會議員選舉中，特區政府分別在澳門半島的風順堂區、大堂區、望德堂區、花王堂區及花地瑪堂區，和氹仔和路環各行政區設立投票中心。選舉採用「一區一站式」，選民在所屬票站內出示智能身份證，經核對身份後領取選票，在投票間利用專用印章劃票後，將選票對折兩次，再將選票投入任何一個票箱，投票程式即告完成。^[59]此外，根據新修訂的《澳門特別行政區選民登記法》的相關規定，容許年滿17周歲的澳門永久性居民辦理提前登記，並規定符合資格登記申請的年輕人可於其年滿18周歲之日起自動確定登記及參與選舉活動；同時修改後的法律取消了簽發選民證的程式，市民辦妥登記後將不再獲發選民證。這也就是說與內地和香港相較，在澳門選民登記與投票是兩個獨立的程式。

由此，通過計算機和身份證的比對，計算機生成記錄，從而確保不會出現重複領票和投票的情況。此外，選民必須用選舉管理委員會提供的專用印章來劃票，代替以往用筆寫票。這樣便減少用筆劃票而出現的各種筆誤。同時，選委會會定時向社會公佈各投票站的投票情況。第四屆立法會選舉投票人數及投票率皆創新高，共149,006名選民投票，較上屆增加2萬多人，投票率達59.9%，上升1.5%。^[60]

儘管進行了充足的準備工作，在第四屆立法會選舉的投票與計票過程中仍然出現了問題。2009年9月22日，經過兩日總核算後，最終點算出711張空白票，比上屆的660張空白票增加了7.7%。計票初期曾發現廢票6,539張（後經審核認定廢票172張），修正率高達73%。假如按照最初認定的廢票，加上空白票的總數就超過7,000張，已經接近最後一位當選議員的得票數，足以改變選舉的最終結果（周莉娜，2010）。之後，選委會確定即使不是在指定的方格內蓋上記號，只要能清楚的

表5.4：穗港澳投票過程比較

	選項	廣州	香港	澳門
投票選舉過程對比	選民登記	<ul style="list-style-type: none"> 選民登記混亂 標準化程度低 	<ul style="list-style-type: none"> 通過電子化手段和紙質手段共同進行，程式清晰 	<ul style="list-style-type: none"> 年滿17周歲的澳門永久性居民辦理提前登記，並規定符合資格登記申請的年輕人可於其年滿18周歲之日起自動確定登記及參與選舉活動
	投票現場	<ul style="list-style-type: none"> 秩序混亂 	<ul style="list-style-type: none"> 井然有序 	<ul style="list-style-type: none"> 秩序良好
	領票	<ul style="list-style-type: none"> 有的用選民證 有的只報名字 有的可以一人代領多人 	<ul style="list-style-type: none"> 憑身份證領票 	<ul style="list-style-type: none"> 憑智能身份證領票
	寫票	<ul style="list-style-type: none"> 秘密投票間形同虛設 工作人員「指導」寫票 	<ul style="list-style-type: none"> 地方選區用印章劃票 功能界別用筆劃票 在秘密投票間進行 	<ul style="list-style-type: none"> 在專用投票間用專用印章劃票
	投票	<ul style="list-style-type: none"> 票箱設置隨意 投票不折疊保密 	<ul style="list-style-type: none"> 選票折合或正面向下進行投票 	<ul style="list-style-type: none"> 選票對折兩次，投入任一投票箱完成投票
	計票	<ul style="list-style-type: none"> 不公開計票 	<ul style="list-style-type: none"> 公開計票 	<ul style="list-style-type: none"> 公開計票，選管會每隔一小時通報一次各投票站投票情況
	其他方面	<ul style="list-style-type: none"> 為保證投票率，給部分選民三五十元誤工補助，可能會操縱選民投票意願 	<ul style="list-style-type: none"> 選民的「策略性投票」； 選民缺乏「冷靜期」；點票過程效率較低 	<ul style="list-style-type: none"> 廢票修正率達七成三

顯示選民支持的組別，都視其為有效票。顯然，多次解釋準則，表現前後不一致，令人質疑。

總而言之，港澳的投票選舉過程儘管也有一些瑕疵，但基本按規則進行，出現的問題也比較容易解決。而廣州的投票選舉過程卻有選民登記混亂、投票現場混亂、寫票投票不規範、計票不公開等等致命的問題。總結見表5.4。

結論——粵港澳在基層選舉上的政治融合

綜觀穗港澳的選舉過程，我們發現儘管港澳也有不少問題，但是廣州的問題似乎更多一些。一方面是法律缺乏細則化、可操作規定；

另一方面是選舉實施過程本身缺乏系統性的程式立法。對於廣州來說，可以吸收相同文化土壤、資訊往來密切的港澳制度的特點，作如下的一些調整：

- (1) 代表身份比例目前的劃分（工人、農民、知識分子等），有著過去按階級成分劃分的濃厚色彩，一是與改革開放之後的社會階層的分化情形並不「接軌」；二是實際操作中為了達到比例要求，也經常給代表加上不符合實際的身份標籤，如將農民出身的企業家或幹部標籤為農民代表；三是代表比例在實行上增加了不透明運作的空間，卻沒有真實達到增強人大代表性的要求。可以按照港澳目前的功能界別方式重新劃界，甚至將一部分席位模仿功能界別選舉。這也可以作為保證支持政府力量的舉措。儘管界別選舉本身也違背「一人一票，票票等值」的原則（史衛民，雷競璿，1999年），並且是殖民時代的遺產，但部分界別制度畢竟比身份代表制更優越，可以滿足政治、經濟穩定的考慮，如能讓選舉更為透明，則民主成分和代表性會比現在內定式的「直接選舉」更強。
- (2) 由單位選區和居民選區的「雙軌制」，改為一律以居民選舉為主，既往的單位選區可以直接劃入功能界別部分。（單位選區和身份比例制度相同的問題都是不符合目前社會分化的現實——人們由單位人成為社會人之後。）
- (3) 對於非功能界別的部分，開放競選，保證選舉的中立與公正。
- (4) 選舉委員會需為獨立常設機構，負責各級各類選舉；其組成成員應該獨立於黨組織，保證發揮監督功能，使選舉中立與公平。
- (5) 借鑑港澳做法，保證充分實現選民知情權，以及競選宣傳的相關規範。
- (6) 對於選舉中各項工作程序，應該有細則規定，如正式候選人名單的提出過程（甚至可以借鑑香港區議會，改革為簡單多數制）和選舉經費的使用等。

(7) 對選舉中不法和犯罪的投訴、裁決和處罰應該有細則規定。
選舉程序應由目前的「行政操控」向「司法監督」轉型。

(8) 在選舉的技術手段上可以直接引進港澳系統。

對於城市地區最基層的選舉，開放競選能夠整合城市居民對於政府績效提升和對公共管理決策參與的訴求，能化解基層矛盾，但對於地市級以上更高級別的政治格局以及整體的政治穩定，並不會發生不可控制的影響，是代價最小的改革。

香港的選舉有很多大陸可以借鑑的地方，包括完善、細化及增強選舉法律法規的可操作性；持續擴大選民基礎；整個選舉程序在選管會、媒體及大眾的監督下更加公開、透明、公平、公正；候選人能夠與選民充分接觸，使選民有機會了解其政綱，作出理性的判斷；功能界別的選舉，雖然為香港選民所詬病，但對大陸來說，是一個可以借鑑的做法。當然香港尚需改進的地方也不少，譬如取消功能界別的選舉；對導致政黨碎分化和選民「策略性投票」的投票制度加以修改；以及改進其他的細節，如停止投票日的競選活動等。

澳門立法會的選舉制度，回歸以來，經過多年的實踐，雖年年有微調，但對於一些關鍵性問題卻未有觸及。這些問題主要體現於以下幾個方面：

首先，工商類的傳統社團在歷屆立法會的間接選舉中都佔據絕對強勢的地位，且間接選舉的選舉方式常使候選人自動當選，其公正性與代表性倍受爭議；而經濟利益團體的力量明顯處於強勢，令人不禁擔心弱小團體的聲音能否有機會平等地表達。

其次，有選舉無政黨，新的計票方式並無催生政黨政治，無論傳統社團，抑或新興社團，均未形成固定形態的政治性團體，往往為選舉而選舉。選舉組別的政綱大同小異，缺乏長期的參選規劃。

再次，一些選民不太關注選舉組別提出的政綱，選人多於選名單，且容易受外界因素干擾。市民政治參與的理性、對民主的認識還處於很低的水平，欠缺選舉經驗，公民社會仍不成熟，公民意識還需要長期有效的公民教育和政治參與的實踐訓練。畢竟，市民意願的表

達和訴求是通過選舉這一行為體現的，如果在一開始，選票沒有經過選民相當理性的考慮，而只是充斥着非理性的盲從，選票無異於一張白紙，選舉並無多大意義。

最後，間選部分中社團的種票行為和選舉中的違法犯罪行為受到廣泛的強烈批評，使維護選舉廉潔、公平、公正的原則日漸成為廣大澳門市民的共識。打擊涉及候選名單的賄選等選舉違法行為的力度仍需加強，選舉的公正性和廉潔性有待提高。

總體來看，大陸的基層選舉問題較多。除了上述一些技術性的改革之外，應該進行大規模的結構性改革，譬如引入澳門的直選、間選和委任的格局。直選可以保證公民真正的參與，間選和委任可以保證政治體制改革的穩步發展（參考郝志東、李軍、劉栩 2012）。澳門則應該取消間選，保留適當委任席位，其餘全部直選（郝志東 2012）。與此同時，澳門應該發展政黨政治，現在的社團可以組成政團，之後再由政團組成政黨（郝志東2010）。如前所述，澳門還應該考慮分區直選的問題。香港則可按照現在的改革計劃，在短期內取消間選，立法會議員全部由直選產生。如此一來，就實現了我們在本章開始時指出的粵港澳「多元一體」的政治格局。各地都朝民主化的方向發展，但是具體做法又不盡相同。如此，才有可能實現珠三角和港澳的政治融合。（總結見表5.5。）

當然，港澳與珠三角三地民主化的進一步發展並非易事。新一屆的內地政府表現出拒絕民主化的態勢，提出了所謂的「七不講」，即普世價值、司法獨立、新聞自由、憲政、公民社會、公民權利、黨的歷史錯誤、權貴資產階級不能講。如果這些東西不能講，那麼就等於民主不能講。如果政府的立場持續下去，那麼港澳與珠三角的政治融合便無可能發生。再加上澳門政府對政治體制改革也沒有興趣。在香港很快就要廢除間選的情況下，澳門政府還一直堅持間選和委任議員的制度。如此下去，港澳與珠三角地區的政治融合至少在短期內沒有可能。這樣所謂「五十年不變」是不符合歷史發展的潮流與社會進步的要求的。不過，在三地民智已經開啟、世界民主化的大潮流又基本無法扭轉、不民主化的制度又導致越來越多不公不正的情況下，港澳與

表5.5：穗港澳基層選舉的政治融合

基層選舉的政治融合		
廣州	代表身份比例	借鑒港澳經驗，分直選、間選、委任
	選區劃分	改變單位選區和居民選區「雙軌制」，改為以居民選舉為主，並開放這部分競選；單位選區改為功能界別選舉
	選舉委員會	改為獨立常設機構，構成應該參考香港
	選舉過程	規範競選過程，保障選民知情權
	選舉法律法規	細化選舉法律法規，增強法律法規的可操作性
香港	違法行為	制定並落實違法處罰條例
	選舉技術	直接引進港澳系統
	立法會構成	取消功能界別選舉，落實直接選舉
澳門	投票制度	考慮改革導致政黨碎分化和選民「策略性投票」的投票制度，引導選民理性投票
	競選過程	應停止投票日的競選活動
澳門	社團	工商類社團過強，弱小團體無法正常發聲；應建立政團
	政黨	政黨政治不成熟，應實行政團政治及政黨政治
	選舉委員會	構成應該參考香港，需更加公平
	選區	取消單一選區，實行分區直選
	立法會構成	取消間選，保留適當委任席位，其餘全部直選
	違法行為	保證選舉過程中的公平與公正，杜絕非法行為

珠三角政治融合的大勢從長遠來看似乎也無法阻擋。至於何時才能融合，是否像我們想像那樣採取多元一體、循序漸進的方式來融合，或許要看歷史的合力在未來某個時間點上如何運作了。

注釋

1. 香港特別行政區《立法會條例》第20及21條。
2. 《澳門特別行政區選民登記法》第29條。
3. 《澳門立法會選舉法》第22條第三款。
4. 劉栩，學者訪談記錄，訪談時間：2012年9月26日，訪談地點：澳門理工學院
5. 香港《選舉管理委員會條例》第3條。
6. 香港特別行政區政府，選舉管理委員會，主席歡迎辭。www.eac.gov.hk/sc/about/chairman.htm，上網日期：2012年9月10日。
7. 香港特別行政區政府，選舉事務處，總選舉事務主任的歡迎辭。www.reo.gov.hk/sc/about/ceo_msg.htm，上網日期：2012年9月10日。
8. 香港《立法會選舉活動指引》第四章，4.7。
9. 同上，4.15。
10. 見《澳門特別行政區立法會選舉法》第9條。
11. 澳門第四屆立法會選舉管理委員會成員宣誓就職，<http://news.sohu.com/20090319/n262894813.shtml>，上網日期：2012年10月1日。
12. 《明報》，即時新聞網，<http://inews.mingpao.com/htm/inews/20120909/gb72236c.htm>，上網時間：2012年9月25日。
13. 香港《立法會按金及簽署人規例》第7(1)(a)及(aa)條。
14. 香港《立法會按金及簽署人規例》第7(2)(a)及 (aa)條。
15. 見香港《立法會按金及簽署人規例》第7(1A)條。候選人在遞交提名表格時，必須同時繳付選舉按金，本次立法會選舉的選舉按金分別是：以地方選區候選人名單提名的候選人：50,000元；功能界別候選人（區議會（第二）功能界別除外）：25,000元；以區議會（第二）功能界別候選人名單提名的候選人：25,000元。見香港《立法會按金及簽署人規例》第2條。
16. 《有關完善立法會選舉制度的分析研究》，廉政公署（2006），見www.ccac.org.mo/gb/intro/download/rpt071025.pdf，上網日期：2012年7月5日。
17. 「較多關切如何有效打擊賄選及法人團體投票權」，《華僑報》，2008年2月29日。
18. 香港《立法會選舉活動指引》第9章。
19. 同上，第10章。
20. 同上，第11章。
21. 《澳門特別行政區立法會選舉法》第74條。
22. 該投票站設於懲教院所或其他適合的地方，以供分配予在投票日當天在囚或遭執法機關羈押的已登記選民及團體選民的獲授權代表投票。
23. 選票分流站指按地方選區把來自專用投票站的地方選區選票分類，然後送往各有關選區的大點票站進行點票。
24. 香港《立法會選舉活動指引》第5章5.2。
25. 同上，5.5。
26. 同上，5.7, 5.8, 5.9。
27. 同上，5.2。
28. 同上，5.31, 5.33。
29. 同上，第六部分。
30. 《澳門立法會選舉法》第52條，第55條。
31. 依據《澳門立法會選舉法》第54條，不得進入執行委員會的利益相關人有三種類型：（1）行政長官及主要官員；（2）候選人、候選名單的受託人及代表、提名委員會的受託人及代表；（3）對選舉是否符合規範及有效具審判權的法院的法官。

32. 《澳門立法會選舉法》第52條，53條，54條及55條。
33. 《澳門立法會選舉法》第61條，62條及63條。
34. 《澳門立法會選舉法》第105條。
35. 《廣州市荔灣區人民代表大會換屆選舉工作方案》，2011年8月1日廣州市荔灣區選舉委員會第一次會議通過。
36. 《廣州市蘿崗區人民代表大會換屆選舉工作實施方案》，2011年8月1日廣州市蘿崗區第一屆人民代表大會常務委員會第六十次會議通過。《廣州市荔灣區人民代表大會換屆選舉工作方案》，2011年8月1日廣州市荔灣區選舉委員會第一次會議通過。《廣州市天河區第八屆人民代表大會代表選舉辦法》，2011年8月4日廣州市天河區選舉委員會第一次會議通過。以下提到區一級選舉工作檔，除特別注明外，主要是這幾個。
37. 中共從化市鰲頭鎮委員會，《鰲頭鎮市、鎮人大換屆選舉工作方案》，2011年8月5日。其餘同上。另外，連任比例30%算是一個限制而非保證連任的數字，因為往屆在不加限制的情況下，連任比例可達60%以上。
38. 李軍，對參加選舉組織工作的被訪者的訪談，2012年9月。
39. 李軍，對參加選舉組織工作的被訪者的訪談，2012年9月。
40. 《廣州市蘿崗區人民代表大會換屆選舉工作實施方案》，2011年8月1日廣州市蘿崗區第一屆人民代表大會常務委員會第六十次會議通過。
41. 以下關於選舉實況的資料，除訪談資料以及特別注明外，主要來自：「我們這一代的使命 廣州大學生參選歷程」、「拜票！到小區去：梁樹新的公民訓練」，《陽光時務》；中國選舉制度改革研究課題組，《廣州基層人大代表選舉觀察》；許志永、魏歡歡，《失落的廣州人大選舉——公盟2011選舉觀察之二》，2011年9月20日。
42. 香港2012立法會選舉，候選人提名，www.elections.gov.hk/legco2012/sim/nomination.html，上網日期：2012年9月25日。
43. 「譚偉豪」，《維基百科》，見<http://zh.wikipedia.org/wiki/%E8%AD%9A%E5%81%89%E8%B1%AA>，上網日期：2012年9月24日。
44. 「梁繼昌」，《維基百科》，見<http://zh.wikipedia.org/wiki/%E6%A2%81%E7%B9%BC%E6%98%8C>，上網日期：2012年9月24日。
45. 李軍對訪談對象A的訪談記錄，2012年9月。
46. 「李澤彤：黃國健扮演火影」，《新浪香港新聞》，<http://news.sina.com.hk/news/2/1/1/2733126/1.html>，上網日期：2012年9月15日。
47. TVB：2012香港立法會選舉論壇，<http://programme.tvb.com/news/legcoelectiondebate2012/>，上網日期：2012年9月16日。
48. 香港電台網站：2012香港立法會選舉論壇，http://programme.rthk.hk/rthk/tv/programme.php?name=tv/legcolection2012_fora&p=5605，上網日期：2012年9月16日。
49. 《指引》第十一章。
50. 參見《立法會選舉系列六：淪為雞肋的論壇選舉》，見www.vjmedia.com.hk/articles/2012/08/05/17029，上網日期：2012年10月18日。
51. 詳細的投票制度，可參考《立法會選舉系列（一）：議員是怎樣選出來的？》見：www.vjmedia.com.hk/articles/2012/07/06/14620，上網日期：2012年10月5日。
52. 政黨需要透過種種方法「引導」自己的支持者，把選票按某種公式投給幾張名單，這種選舉工程稱為「配票」。轉引自《選舉制度的政治效果》（馬嶽，蔡子強，2003：175）。
53. 「功能組別競爭激烈 工程界或百票定輸贏」，星島環球網，見<http://news.vanpeople.com/?action=viewnews-itemid-208721>，上網日期：2012年9月26日。
54. 參見夏耘，「議政請站出來不要暗箭傷人」，載於《澳門日報》2009年9月13日，B07版。及「白抄抹黑手段低劣 孰是孰非自有公論，關翠杏：絕不向阻力壓力低頭」，載於《澳門日報》2009年9月13日，A06版。

55. 見澳門廉政公署，《有關完善立法會選舉制度的分析研究》，載於www.ccac.org.mo/om/cn/pdf/rpt071025.pdf，上網日期：2012年9月5日。
56. 李軍與被訪者A的訪談記錄，2012年9月。
57. 《指引》第五章，5.37。
58. 同上。
59. 《澳門立法會選舉投票程式公佈憑智慧身份證投票》，載於www.chinanews.com/ga/ga-sszqf/news/2009/08-18/1823144.shtml，上網日期：2012年8月30日
60. 「澳門立法會選舉結果產生 廢票成焦點」，見《中國時刻》：www.s1979.com/gangaotai/200909/29207729.shtml，上網日期：2012年9月10日。

參考文獻

1. Bradsher, Keith. 2012. "Hong Kong Retreats on 'National Education' Plan." *New York Times*, September 8.
2. Hao, Zhidong. 2011. *Macau History and Society*. Hong Kong: Hong Kong University Press and University of Macau.
3. 陳卓華 (2009)。《澳門及鄰近華人地區之政商關係與公共議題》。澳門：澳門理工學院。
4. 郝志東 (2010)。「從社團到政團到政黨：讀『梁慶庭訪談錄』也談澳門的政治體制改革。《九鼎》雜誌。1月號第27期。
5. 郝志東 (2012)。「對未來澳門政治體制改革的展望」。《澳門月刊》5月號。
6. 郝志東、王欣 (2010)。「上院和下院：澳門立法會改革的一個設想」。《基本法與澳門特區的第二個十年：紀念澳門基本法頒布17周年學術研討會論文集》。澳門：基本法推廣協會。第192–204頁。
7. 郝志東、李軍、劉栩 (2012)。「香港區議員選舉和太原市縣（區）人大代表選舉比較研究兼論港澳政治發展模式對大陸政治發展模式的啓發」。《當代港澳研究》第五期。第98–111頁。
8. Huntington, P. Samuel. 1993. *The Third Wave: Democratization in Late Twentieth Century*. University of Oklahoma Press: Norman
9. 李嘉曾。「反思第四屆立法會選舉」。《澳門日報》E06版。2009年11月4日。
10. 梁彥邦 (2009)。「澳門立法會選舉制度及其改革探討」。澳門：澳門理工學院。
11. 婁勝華。「競爭與均衡：第四屆立法會直選活動及其結果透析」。《一國兩制研究》第2期。見www.ipm.edu.mo/mpi/newweb/update/cweb/p_2systems/2009_2/book2_ip/p24.pdf。上網日期：2012年9月15日。
12. 馬嶽、蔡子強 (2003)。《選舉制度的政治效果——港式比例代表制的經驗》。香港城市大學出版社。
13. 譚希瑩、秦鴻雁、趙安然、羅苑尹、鐘麗婷、許曉蕾、馮倩妮、劉雪、李春花。「區人大代表選舉公佈正式代表名單，代表候選人與選民見面會今天啓動」。《南方都市報》。2011年9月1日。版次：GA11。
14. 史衛民、雷競璿 (1999)。《直接選舉：制度與過程——縣（區）級人大代表選舉實證研究》。北京：中國社會科學出版社。
15. 行政暨公職局。《選舉活動綜合報告 (2001–2009)》。澳門：華輝印刷有限公司。2010年。
16. 趙安然、黃雅熙、馮倩妮、葉斯茗、譚希瑩、鐘麗婷、劉雪、李春花、許曉蕾、羅苑、尹楊婷。「老代表緊張，新候選人秀個性，個別選區無選民提問：廣州首場選民見面會開鑼」。《南方都市報》。2011年9月2日。版次：GA04。
17. 周莉娜 (2010)。「探討澳門立法會直接選舉的管理議題」。澳門：澳門理工學院。

6

如何發揮澳門在珠三角城市 一體化過程中的對外平台角色

魏美昌

澳門亞太拉美交流促進會理事長

歷史的簡略回顧

澳門從小小的漁村轉化為華南開放式的經貿、文化交流平台，前後經歷了四百多年的歷史。早在葡人於澳門登岸之前，就有阿拉伯人、波斯人經此地進入中國的記載。但只有到了16世紀中葉，歐洲人向東探險、擴張的海上急先峰葡萄牙，在中東人和中國人領航員的協助下，幾經波折，終於和明朝官員達成協議，在澳門獲得居留、經商、傳教和管治的權利，將此彈丸之地，在明、清鎖國時期逐步建成16至19世紀海上絲綢之路在遠東的樞紐。此舉為歐洲工業化的原始資本積累，為各國海上貿易邁向全球化，為促進東西方文化的深層次交流，為帶動和促進珠三角商貿經濟的發展，作出了不可磨滅的貢獻。總而言之，澳門作為東西方的交流平台是從那個時候建立起來的。澳門近代史中的前300年有無數的歷史紀載和檔案資料，等待國內外各方學者進一步挖掘、整理、交流和宣傳，還歷史的本來面目。這300年的歷史往往被某些權威人士忽略，而這段歷史許多的經驗教訓，仍值得我們今天好好總結和推廣，為澳門在珠三角城市化整合過程和發展，提供有益的借鑑。

18、19世紀西方列強在全球的博弈中，後起的荷、法、英、德、美等國，將西、葡在東、西半球的勢力範圍重新劃分，並強力踢開中華帝國長期封閉的大門，使珠三角地區包括澳門的地位，在鴉片戰爭後起了根本變化。不到一個世紀，香港便取代了澳門昔日的對外商埠地位，而且成為西方列強向珠三角和華南地區進行政治、經濟、文化滲透和擴張的橋頭堡。雖然港、澳在那時均列為自由港，但澳門在葡國管治下，其經濟和政治勢力遠不如英國管治下的香港，而逐漸淪為香港的「後院」，並以「黃、毒、賭」和販賣苦力過日子。這就是「大香港，小澳門」這種自卑感和「有港無澳」這種自大感的由來。

其實，澳門雖處於弱勢，但在民國建立前後和二次世界大戰期間，與香港比較，又能顯示其優勢。早期的鄭觀英和後期的康有為、梁啟超等改良派，接着是孫中山及其「四大寇」的革命派，利用西方在東亞殖民統治的薄弱環節和葡萄牙由帝國轉向共和的良機，在澳門宣傳改革、開放、民主立憲、建立共和等的進步思想，並取得澳門葡人的保護和支持，也獲得海外華人的大力捐助和支持。香港被日本佔

領後，葡萄牙和澳門在世界大戰中仍保持中立，令澳門成為許多民族精英和知識精英的避難所和抗日基地，為戰後珠三角及內地的重建，提供了有力的支援。

澳門這種比較優勢還突出地表現在文化方面。早在清朝初期，就有不少反清復明和探索異己之士陸續進駐澳門，利用澳門這個對外開放的窗口觀察世界，從政治、經濟、宗教、文化、教育、藝術、工藝、建築、科技、醫藥等多方面尋求救國、救民和復興之道，其成果往往帶有中西合璧的元素。而得益最多的是近水樓台的珠三角，逐步形成華夏文化中最具開放性、重商性、兼容性、創新的嶺南文化。而澳門之所以能夠長期成為東西交融的融爐，就基於它本身的特殊歷史地位所形成的多元文化開放性、包容性和持續性。澳門與香港比較，由於葡國與英國在文化上存在着差異，拉丁文化比盎格魯薩克遜文化更具開放性和包容性，因此兩種西方文化和中華文化在港澳長期共處、碰撞、交融的過程中，產生了不同的模式，即澳門管治文化中的制衡多於衝突，和諧多於對抗，包容多於分離，維持多元中的穩定。同時澳門在周邊地區社會動盪的逆境中仍能保存自己的物質和非物質文化特徵和傳統，並獲聯合國教科文組織正式確認。^[1]這些文化特徵的保護和傳承，有利於今後發揮澳門成為世界旅遊休閒中心及其對外交流平台的作用。

面對以美國為首的西方列強對中國在解放後實行的海上禁運和後來蘇聯從北方實施的威嚇，在四面受敵的困境中，港澳扮演了對外溝通的「鼻孔」和窗口的角色，為後來的改革開放，在與港澳毗鄰的深圳、珠海建立經濟特區，引進外資、技術和管理經驗並繼續向內地擴展，打下了紮實的基礎。在這段時期，澳門與香港比較，由於在資金、人才、規模等方面均處於劣勢，其影響力沒有香港強，但對於珠三角西部地區的開發和建設，卻發揮了自己的橋樑角色。今後，澳門對粵西地區的影響，不應減弱，而應加強。

在港澳回歸祖國前的過渡期中，大家有過一段關於「一國兩制」在兩地實施過程中會有哪些相同與不同之處的辯論。相同之處在各自的基本法中已說明清楚，但不同之處至今仍值得探討。這涉及到兩地對外交流平台的不同特色以及兩地在珠三角的分工合作中如何發揮本身特色的問題，也是本章着重要探討的問題。

澳門遺產中值得保留和發展的元素

除了要精心保護和維修物質遺產作為吸引國內外遊客的硬件設施之外，更重要的是如何保留、完善和提升中葡聯合聲明和澳門基本法所規定的一系列具有澳門特色的軟件：澳門的法制和管理制度，澳門的語言（特別是葡文），澳門的公民社會（包括澳門土生葡人、華人及其習俗）和澳門的博彩業和博彩文化。

先說澳門的法律制度，它保留的是葡萄牙法律，屬歐洲大陸特別是南歐的法系，即淵於羅馬的成文法，不同於香港所沿用的歐洲盎格魯薩克遜的海洋法，即近代歐美的不成文法，亦稱習慣法或普通法，也不同於內地實行的社會主義法。每個法系都有各自的法律和制度，不能混淆或互換。因此在發揮港澳的平台作用時，要考慮其與不同法系國家的對接：香港與實行普通法的英美等盎格魯薩克遜國家，包括與英聯邦國家對接；而澳門則與成文法系國家，包括中、南歐、拉丁美洲和部分亞洲、非洲國家對接，便利商貿合同簽約和仲裁等業務的開展。

葡萄牙的法律，大多是該國在上世紀70年代由專制轉向民主制之後，特別是它加入歐洲共同市場之後才進行的現代化改革，而澳門的法律改革是在回歸前幾年才開始的。在法律翻譯和培養雙語法律人才方面，澳門遠遠落後於香港，而回歸後澳門的法律改革仍然滯後。因此有人提出乾脆用普通法或內地法的部分或全部代替澳門的現行法律，這顯然是不可取的。問題依然是如何加快澳門法改的步伐，吸收其他法系先進的成分，加強雙語人才的培訓，改善澳門的法治環境，加強它與同一法系國家的交流與合作。

澳門基本法規定的管理制度也是沿用葡國70年代民主革命後所制訂和修改的澳門組織章程，即行政主導的三權分立、互相制衡的「小憲法」。回歸後，澳門基本法將總督與立法會的雙規立法制改為立法會立法單軌制，使三權分立、互相制衡的制度更為明晰。但如何落實，仍需要與時俱進，參考鄰阜的經驗，加快改善民主制步伐，特別要加強對行政權的監督，消除舞弊，樹立官員問責制，提高行政效率，以便提升三權的質素及其相互制衡的功能，更好地發揮澳門對外平台的角色。澳門的公民教育、法治教育一向都不受重視，要從小學

開始對全民進行教育，提升全民的法治意識，這是澳門能否繼續改革開放的關鍵。

澳門的多語言環境是它的一大特色，如本章第一部分所描述，是數個世紀歷史人文環境所形成的，比香港更為豐富多彩，問題是如何保留和發展。有幸的是在回歸前後，由於與內地交流增多，澳門學會普通話的人更為普遍。但學會英語和葡語的人，無論從質和量來看，均有下降的趨勢，絕對不利於澳門與國際交往的發展，特別是與葡語、拉丁語系國家交往的需求日益增長。大家期望只有加大教育改革的力度，增強對人才培訓的投資，才能從根本上改變這種劣勢。

澳門的公民社會也是一大特色，儘管它遠未達到成熟階段。由於澳葡政府長期以來對本地居民的管制比港英政府更為寬鬆，允許居民以各種名目成立自己的社團，因此在回歸前正式登記註冊的已超過1,000，回歸後則有增無減。^[2]政府靠這些社團，特別是勢力較大的社團進行諮詢和貫徹其政策。這些大社團，即使有些政治色彩較濃，但從未形成政黨，與鄰阜香港有所區別。這種結構更有利於將來在不斷的政制改革中形成「小政府，大社會」，在多元中發展和維持社會穩定。在澳門公民社會中較有特色的是土生葡人社群。他們是葡國在其海上向東擴張過程中與沿途各國居民通婚的歐亞或歐非混血兒，具有不同文化融合的特徵，在葡國管治時期起過舉足輕重的上下中介溝通角色，在語言、文學、建築、烹飪、藝術等領域中留下了不可磨滅的烙印和貢獻。戰後雖然有不少已陸續移民海外，但仍維持與澳門的文化認同和親朋聯繫。他們和幾世紀以來由澳門移居海外的華人一樣，構成了澳門維持和發展其海內外人際網絡中一支不可忽視的重要力量。

最後說到澳門有百多年歷史、在中國領土上具有唯一合法地位的博彩業和博彩文化。經過上世紀澳門娛樂公司的專營與現代化改革之後，博彩業已成為澳門一枝獨秀的行業，而且在回歸後不久又引進外來投資者，^[3]令澳門的博彩收入躍居世界第一，牢牢佔住澳門的龍頭行業地位，也使澳門的人均產值躍居亞洲第一。當然，博彩業這種急促發展也帶來了一些社會上的負面效應，例如出現龍頭企業壓迫中、小企業，貧富差距擴大，中產階層陷入困境，人才日益匱乏等問題，需要適時調整，並逐步走向經濟多元化。^[4]博彩業的健康發展將為澳門對外平台的發展提供足夠的運作資金。^[5]

加速粵港澳在珠三角城市化一體化中的創新過程

如何推進粵澳兩地在經貿、旅遊、文化、教育等方面的多層次和多領域的交流與合作，實施兩地優勢互補，是兩地學界，包括筆者本人，長期關注的課題。記得在內地改革開放後不久，兩地學者經實地考察後，向中央和省政府提交一分澳、珠共同開發橫琴島的建議書，提出比開發上海浦東保稅區更為超前的模式，以吸引歐盟、台灣等地的投資。可惜因存在意識形態等方面的障礙而被擋置。

澳門回歸後，雖然這種障礙已逐漸淡化，但雙方仍遲遲未能跳出本位的圈子。直到《內地與港澳關於建立更緊密經貿關係的安排》(CEPA) 實施以，及後來在中央政府推動下讓澳門大學新校園移址橫琴（新校園仍照澳門法規進行封閉式管理），加上近幾年來關於加強兩地合作的一系列政策措施（包括國家「十二五」規劃，「珠三角改革發展規劃綱要」，「粵澳合作框架協定」，「廣東省委、廣東人民政府關於推進與港澳更緊密合作的決定」等）陸續出台之後，兩地的合作才出現突破性的進展，顯示出這種合作已提升到國家戰略的高度。

喜見近兩年來，橫琴島的開發已進入實質性的操作階段，使面臨土地和人力資源匱乏的澳門在面積比自己大三倍的橫琴找到了可持續發展的新出路。而對珠海、廣東來說，則找到了在橫琴創造「特區中的特區」和「先行先試」的試驗田。這個試驗要體現雙邊的優勢互補，又要比「一國兩制」再邁出新的一步，打破「井水不犯河水」的老規矩，這可能要花更長的時間才能看出成果，向全國和全世界顯示。難度不在於基建和人流、物流方面的整合，而在於制度和法治方面的磨合和創新，最後達到互利雙贏的長遠目標。一加一能否大於二，就要看這個磨合創新的過程能否打破舊框框。

不把澳門博彩業延伸到橫琴是明智的，要鼓勵的是兩地尚待開發的新興行業，如旅遊休閒、草藥研發、文化創意，新科技特別是環保科技研發等。為了促進人流和物流，橫琴（包括珠海）要把一線放開，二線收緊，實現兩地「無縫對接」。澳門要建新通關口岸和加快落實24小時通關，讓澳門居民、遊客、投資者、管理人員和專業人士更自由地出入橫琴；允許橫琴在通關、稅收、社會管理等方面實行比經濟特區更為優惠和便利的政策，逐步接近和達到澳門自由港的開放

性、多元性、兼容性的程度，而不是相反。同時澳門在雙邊政策的制訂、實施和監管的各個環節中，應爭取更多的參與權和話事權，而不僅停留於「給錢」的消極被動地位。

這種試驗不僅限於澳、珠兩地，而且也包括香港與深圳共同試驗開發的深圳前海計劃。這個不久前才啟動的計劃有正式文件可循，前景更為清晰，明確指出前海是中國法治改革的試驗區。這種以深圳為主、香港參與協助的管理方式，在深港合作中將會催生新的制度。前海將會是中國境內第一個資訊開放的地區，專門建設國際資訊通道，基本可以做到和香港一樣資訊零過濾。深圳的國際仲裁院將設在前海，吸收境外包括香港不少於三分之一比例的成員，與香港在前海共同搭建國際仲裁合作平台，允許兩種法系在前海同時運作，為國際化的商事糾紛提供可自由選擇的仲裁機制，讓香港公平公正的法治核心價值通過前海向內地延伸。這種合作模式被形容為「舉深圳特區的旗，打香港特區的牌，善用北京的政策，走出自己的路」。^[6]

與此同時，前海將實施比CEPA更為寬鬆的政策，允許香港的專業人士，如醫生、會計、律師等在前海獲得專業認同，允許在前海從事與專業資格相對應的專業服務活動，支持香港公益性法定機構在前海設立服務平台，意味着允許香港的社會組織進入前海。前海幾乎對香港全方位開放，可設立獨資國際學校和港資醫院，允許擁有港、深資格的律師、會計師在前海合夥，以打造深、港人才特區。

這些新政策特別值得珠、澳在建橫琴特區時參考，打破長久以來各自為政、各掃門前雪的陋習。特別是不久的將來，當港珠澳大橋建成，粵港澳鐵路、公路系統進一步完善和整合，大珠三角2小時和小珠三角1小時經濟圈、生活圈逐步建成之後，更需要圈內的各個部份和地區發揮各自的優勢，錯位發展，相互協調，避免重複和浪費。這裏包括粵港澳金融改革與合作，建立綜合試驗區；建立旅遊大三角，實現區內遊客的完全自由流動；區內會展業的分工與合作，建立亞洲最有競爭力的會展區；挖掘嶺南文化的寶藏，發展有區域特色的文化創意產業；建立開發新能源和節能環保的國際交流研發平台等等。粵澳合作中還包括了對南沙新港的共同開發項目。

在粵港澳的整合過程中還需要解決最棘手的空港協調合作問題。

區內有5個機場，已嫌太多，特別要研究起步較遲、規模較小的珠、澳兩個機場。澳門的國際機場在開拓兩岸間接通航中發揮了重要的作用，而兩岸直接通航後，就只能靠區域性的廉價航線維持。珠海機場則長期背負「重複建設」、「盲目立項」等惡名，舉步維艱，急需尋找與區內其他機場整合的出路。在「一國兩制」政策出台後不久，就有人主張珠澳兩地在橫琴島共建一個機場，分國際與國內兩個出入口。但當時條件不成熟，只能分開建。事隔近30年，在新條件下，可重新考慮此建議的可行性，讓區內5個機場縮減為4個，充分發揮各自的優勢，促進國內外人流、物流更大的發展。

要落實上述一系列的新政策和創意，要靠區內的政府高層舉行定期制度性的會晤與安排，並經常舉行與對口的交流與合作，及時協調解決合作中出現的問題。而各地的學界要負起責任，繼續調查研究，加強交流，適時向各級政府提出各種具前瞻性、可行性的建議，督促政府落實各項政策方針。

值得慶賀的是，中共十八大後不久，習近平總書記在視察廣東、深圳和珠海時，還親臨前海與橫琴，給兩個特區進一步改革和開放打了強心針。不久前又傳來上海建立自由貿易試驗區的喜訊，為港澳與深圳、珠海共同開發的前海、橫琴的試驗區，提供了更自由開放的思維和政策借鑑。

總而言之，珠三角城市化進程與長三角的進一步開放有相互借鑑之處，但也有明顯的不同，即前者涉及三種不同制度的磨合和融合，需要更長時間的試驗，也許要到2050年後才能見分曉，達到三贏的局面。如何在「一國」之下發揮各自的優勢，是當前要解決的首要問題。

進一步提升澳門對外交流平台

本章旨在探討澳門如何傳承自16世紀以來建立的對外交流平台角色，並在新條件下特別是在珠三角加速整合的過程中提升這種角色。前面也提到，雖然澳門目前與鄰近地區比較仍相對處於弱勢，但只要善用自己的比較優勢，仍可在珠三角的後數十年整合過程中作出貢獻。

論澳門比較突出的優勢，一是其博彩業在亞太地區的一哥地位看來仍可持續一段時間，為建立世界旅遊休閒中心打下了堅實的基礎。二是與葡語、拉丁語系國家所建立的經貿文化紐帶，雖有長遠歷史淵緣，但後期開發的力度仍跟不上國內外形勢發展的需求，應當多下點工夫加強，現就此多下筆墨闡述。

拉丁語系國家包括西班牙、葡萄牙、法國、意大利、羅馬尼亞等5種語言的南歐、南美、非洲、亞洲、大洋洲等80多個國家和地區，佔世界國家總數的三分之一，佔世界人口六分之一，屬同一語系，源於古羅馬時代的拉丁語，語法基本相同，只是語音和詞彙有別，但基本上可以溝通，無需翻譯。它們通過設在巴黎的「拉丁同盟」總部保持文化上的聯繫。除法國、意大利外，其餘均屬發展中國家，而其中的巴西、墨西哥、阿根廷、哥倫比亞、智利、安哥拉等國，在國際舞台上扮演着越來越重要的角色。葡語的8個國家在獨立後形成聯盟(CPLP)，橫跨歐、亞、非、美四大洲，其中有未與大陸建交的聖多美（與台灣保持外交關係），CPLP 人口近3億，與澳門有日益密切的官方與非官方交往，有的還在澳門設了總領事館。

從歷史上看，澳門與葡語國家關係較密切，而且通過葡萄牙更容易打通和加強與葡語及其他拉丁語系國家的經貿文化聯繫。可惜在澳葡時期這點遲未提上日程。在上世紀90年代初，歐盟與澳門簽訂了互惠協議，在澳門建立了歐洲資訊中心，但業務始終未能開展。當時澳門與巴西的交往也大大滯後。澳門回歸後，特區政府忙於「固本培元」，顧不上與葡語、拉丁語系國家加強聯繫。

直到2003年，因國內外形勢發展的需要，中央政府通過商務部才加緊部署在澳門設立中葡經貿合作論壇常設機構，從官方的層面大大加強了雙邊、多邊的經貿來往，以致近幾年雙方的商品出入口總額以每年40%的速度增長，貿易額翻了10多倍。當然其中的貿易、投資發展不平衡，巴西和安哥拉是帶頭羊，其餘小國逐步跟上。到了2010年，中葡經貿論壇第三屆部長級會議在澳門召開，溫家寶總理宣佈要設立10億美元的合作發展基金，加強中國對這些國家的投資，同時提出在基建、農業、旅遊、培訓等13個領域中加強合作。這些國家與中國關係的迅速發展成了澳門在大珠三角地區發揮其對外平台角色的主要賣點。

另一個賣點是中國與其他拉丁語系國家，特別是與拉美國家關係飛躍發展。二次世界大戰後，西班牙為了加強它在西半球的影響，便聯合葡萄牙成立了伊比利亞—美洲國家聯盟，設總部在西班牙馬德里，其成員包括歐、美說西班牙與葡萄牙語的24個國家，主要是加強它們在教育、科技和文化方面的聯繫與合作。到了90年代，這些國家開了幾次高峰會，增加了不少政治、經濟方面的色彩，其中西班牙致力於成為拉丁美國家與中國加強經貿、文化交往的中介，特別是吸引中國方面的投資。

新中國與拉丁美國家的交往是在60至70年代從古巴、智利建交開始的。到了90年代末至21世紀初，國家領導人頻繁互訪，加強了政治、經濟、文化、教育、科技，環保各個領域的全方位合作，與巴西等一些國家還上升至戰略夥伴關係。雙邊關係形成了互補性很強的跳躍式發展。^[7]拉丁美33個國家共5.7億人口中，至今只有中美洲、加勒比海一些小國以及巴拉圭共12國未與中國建交（與台灣仍保持外交關係）。中國與這些國家在經貿往來，特別是在雙向投資方面，所佔的比例仍然很少。^[8]可見在不發達國家之中，拉丁美是中國除了非洲以外，最具合作潛力的夥伴。

2011年由中國商務部及全國政協外事委員會拉丁美組邀請拉丁美各國駐北京和香港的大使館、領事館、商務處在澳門召開了加強雙方在經貿、技術等方面交流合作的大會。各方確認，澳門完全可以發揮雙邊交流中的平台角色，而且澳門特首在其大會致詞中也表示要加強這一功能。^[9]這些國家駐香港和廣州的領事館或總領事館也日益重視澳門作為這些國家與中國、特別是珠三角的中介功能。他們認為，與香港比較，澳門更具拉丁特色，對澳門有更多的認同感和親切感。因此，除了經貿外，澳門與這些國家的文化交流也應當加強。

再看看廣東改革開放以來與拉丁語系國家的經貿、技術交流，據廣東學者調查，改革開放以來雖然有4至5倍的增長，但與這些國家，特別是與拉丁美國家的雙向投資，則是微乎其微。因此，完全可以利用澳門走出去，加強這方面的交流。^[10]

對外的這些交流，由政府主導是義不容辭的。但必須有非政府的民間機構加以協助和配合，發揮民間機構的靈活性、高效性。在澳

門，往往以官辦民助或民辦官助的形式舉辦了各類活動，包括與拉丁語系國家的經貿、文化活動，並取得了顯著的成效。

在澳門回歸前10年，我們注重輿論宣傳，闡釋澳門的特色及建立對外交流平台的必要性。到了回歸前的1996年，在末任總督、新華社駐澳門分社以及何鴻燊、周錦輝等澳門商界的支撐和贊助下，成立了澳門中華拉丁基金會，舉辦了各種與回歸有關的展覽和研討會。回歸後的2005年，澳門又成立了辦事更為靈活多樣的澳門亞太拉美交流促進會(MAPEAL)，提出了在學術、出版、資訊、經貿、旅遊、文化和培訓等七個領域中促進雙邊和多邊的交流活動，得到了各地官、產、學人士的大力支持。

MAPEAL 這幾年來的主要活動有：

- (1) 2007年在特區政府的大力支持下，澳門主辦了國際拉丁美與加勒比國家研究聯盟(FIEALC)的第13屆大會。邀請了5大洲38個國家和地區共400多名學者來澳門從歷史、政治、經濟、科技、法律、文化、教育，全球化等議題展開專題討論，並得出「21世紀是亞洲與拉丁美洲的世紀」的共識。
- (2) 在2006與2008年分別出版了《澳門橋——通向拉丁美洲》一書、中、西文版的澳、中、拉三地學者的論文集，^[11]以及2007年 FIEALC 澳門大會的多語種論文的光碟。
- (3) 2008年起在每年10月澳門特區政府主辦的澳門國際博覽會(MIF)中，在拉丁美各國總領館的大力協助下，建立了「拉丁美洲館」，展出拉丁美各國的特產，並進行商貿對接活動，參與者由最初的6國增至近期的11國。
- (4) 自2009年起，在澳門特區政府每年3、4月主辦的「澳門國際環保合作發展論壇」(MIECF)中，邀請巴西、韓國、馬來西亞、印度、台灣、安哥拉、葡萄牙、俄羅斯以及內地的相關產、官、學人士來參展及參加有關利用澳門作為開展新能源交流平台的討論，並於2012年4月正式註冊成立「國際新能源論壇（澳門）」。
- (5) 自2011年12月起，協助澳門文化局，每年舉辦澳門的「拉丁

大巡遊」，邀請歐洲和拉丁美的文化表演團體參與演出，與澳門市民一起慶祝澳門回歸日。

- (6) 2012年9月在政府各部門的贊助和各領事館的積極推動下，首次舉辦拉丁文化節，包括電影、美食、書展等推廣活動，計劃每年舉辦。
- (7) 2010年與澳門聖約瑟大學一同主辦有關「金磚四國」(BRIC)的國際研討會，邀請這些國家的學者來澳門共商大計，使這種活動常態化，並建議在澳門建立 BRIC 的資料庫和網絡中心。

這些活動，對小小的 MAPEAL 來說已不勝負荷。期望在政府部門、各社團、企業和熱心人士的繼續幫助和支持下完善和開展一些重要項目；例如開展關於拉丁美的研究生課程、設立拉丁美的投資風險基金、設計中、拉經澳門的雙向資訊網絡、促進澳門機場建立直通拉丁美的航線等等。這些項目需要群策群力，花多年時間才能落實。既要着眼與珠三角的整合，與香港密切配合，又要考慮台灣的因素（即兩岸四地的整合），帶動整個區域的發展。這裏只想舉一兩個例子供大家思考。

其一，是投資風險基金的設立。主導者是澳門，投資對象是拉丁美洲；參與者是兩岸四地的公有和私有企業，包括中小企業和銀行；管理者是兩岸四地的專才，特別是熟悉內地和拉丁美，又熟悉法律、金融、物流方面的專才；受益者除拉丁美相關地區的企業和百姓之外，應對澳門的經濟多元化、促進兩岸四地的人流物流和經濟整合大有裨益。這裡順便提提台灣因素，因為近年來，兩岸的經濟整合通過ECFA、直航等已在加速進行，而且兩岸在拉丁美由互挖牆角而進入外交休戰的有利時機，澳門在其中既是受益者也是推動者。

其二，是文化創意產業的推動和發展。澳門在這方面長期處於滯後狀態。澳門政府最近才下決心迎頭趕上，向兩岸三地取經。如上文所述，澳門在這方面有不可替代的優勢和潛力，問題是沒有挖掘、整理和推廣。關鍵在於人才的培訓，這些人要懂得在兩岸四地的交流與整合中創造自己富有特色的文創產業，而不是簡單抄襲他人。同時，

只有加強與拉丁美國家的交流，吸取它們更多養分，才能突出自己的優勢。

舉此二例主要說明澳門今後的出路不再是第二產業，而早已轉入第三產業，即服務業。其中的博彩業已相當發達，為發展旅遊業打下了堅實基礎，但必須謀求經濟多元化之路，^[12]這也是中央政府所再三強調的。澳門要早擺脫「只向中央伸手」的舊習，而應謀求對內地，特別是對珠三角的進一步改革開放和現代化作出供獻。為了做到這一點，必須強化自己從歷史上傳承下來的對外平台角色。

當中關鍵是要加強「百年樹人」的人才培訓。如大力改革教育制度、增加教育投資，從幼稚園開始全面提高教育質素、加強同外地的教育交流、根據市場需要和經濟文化多元發展的前景更有針對性地開設課程、開放對引進人才的種種限制，聘請高質素的師資和人才，使澳門的教育逐步達到國際先進水平。

只有在這個基礎上，澳門才能逐步走上夢寐以求的知識產業開發，並利用這個平台，搭建兩岸四地與拉丁語系國家之間經貿、文化雙向及多層次交流的信息網。只有建成這個跨國、跨區網絡，才能逐步消除目前雙邊尚存的政治、經濟、文化、語言等方面的種種障礙，在21世紀的網絡時代中，作出澳門自己的貢獻。要使夢想成真，需要腳踏實地，長年積累，「萬里長征，始於足下」，也許要花幾代人的努力才能實現。但只要堅持不懈，一定能夠達到。

從政府層面來看，雖然外交權屬中央而非特區，但特區仍有大力推動民間外交的權利，以便配合中央政府加強與各國人民之間的互動與互信，加強中國如今仍然較弱的軟勢力。因此如何制訂對外民間交流的系列政策，加強對外民間機構在各方面的支持與合作，看來是當務之急。

本文在2012年10月香港教育學院的研討會上發表過。作者做了進一步修改。作者為前澳葡政府文化司副司長，澳門中華拉丁基金會創始人之一，現任澳門亞太拉美交流促進會理事長。

注釋

1. 澳門的文物保護始於上世紀70年代，澳葡政府將當時的建築文物做系統分類並予以法律保護，訂立文物保護法，由後來創建的文化司署負責維修。澳門回歸前，澳葡政府與中國國務院文物保護部門磋商將這些文物在澳門回歸後向聯合國教科文組織申請列入世界文化遺產，並於2005年獲該組織正式批准。詳見<http://whc.unesco.org/en/decisions/491>
2. 有人估計，目前已登記的社團已近4,000，只要有兩、三名澳門居民出頭，擬出社團章程，其名稱與其他已登記的社團名稱不重複，交納一定費用後，即可正式註冊成立。有不少社團其實已名存實亡，但只要有少許活動內容上報，即可在立法會的間選中發揮一定的作用。活動能力較強者，還可向政府申請活動經費。
3. 澳門博彩業在上世紀60年代實行改革以來，何鴻燊為首的澳門娛樂公司（STDM）對澳門經濟的現代化發展起了積極帶頭作用，令澳門經濟在夾縫中能夠繼續增長。到了2002年，澳門娛樂公司的獨家經營被終止，引進了香港華資的「銀河」集團，還有三家美國、一家澳州獨資或合資經營的博彩集團。而華資，尤其是 STDM（已另立澳門博彩公司，SJM）在博彩收入中仍佔主導地位。
4. 澳門的博彩及相關收入接近政府財政收入的8至9成，與美國第一賭城拉斯維加斯的賭收只佔其政府總收入不到一半相比，差距較大。澳門今後仍需加強其休閒、會展及其他經濟新增長點的比例。
5. 自賭權開放以來，博彩稅收以每年平均30%的高速增長，令政府的財政儲備累積至接近3,000億澳門幣，每年的財政預算有大量盈餘。
6. 詳見《亞洲週刊》2012年7月第27期。
7. 在上世紀70年代，中拉雙邊貿易額只有12.6億美元，到了80年代增至29億美元，90年代又升至83.7億美元，到了21世紀的首10年升幅則更大，由2000年的250億美元躍至2010年的1,430多億美元，中國已上升為許多拉丁美國家的首要貿易夥伴。中國對拉丁美的投資也呈現直線上升趨勢。在本世紀初，中國對拉丁美20國的投資約為10億美元，每年增長速度為15–25%，到了2010年則達到了250億美元，但與美國在拉丁美投資的3,400美元比較，仍有較大差距。
8. 中國與拉丁美的經貿投資在整個對外經貿投資中的比例仍然較少（不到20%），遠低於中國對亞洲國家的經貿投資比例。
9. 崔世安特首近期在內地公開講話中及在其施政報告中指出，澳門不僅是與葡語國家、而且是與其他拉丁語系國家包括拉丁美洲的國際交流平台。
10. 詳見左聯村、賈寧所著「澳門在廣東與拉丁語系國家經貿合作中的平台作用」一文，載於《第20次粵澳關係研討會論文匯編》第98頁，2011年12月。
11. MAPEAL正在與澳門基金會合作編纂第二本書，分法律、經貿旅遊、文化教育三卷，於2013年內出版。
12. 遺憾的是經濟多元化迄今只停留於口號宣傳，未見有實踐藍圖，更談不上實際操作。多數人有依賴博彩業的慣性和惰性。其實，從周邊地區開發博彩業來看，澳門博彩業的一枝獨秀不可能永續，必須有憂患意識。

參考文獻

1. 魏美昌。「澳門社會、文化的多元性及其對過渡期的影響」。澳門《行政》雜誌。1990年12月第10期。
2. 魏美昌。「從澳門看東、西方關係」。澳門《行政》雜誌。1992年5月第15期。
3. 魏美昌。「行政管理中的雙語制」。澳門《行政》雜誌。1994年第23期。
4. 魏美昌。「澳門——中國與拉丁世界之間的特殊橋樑」。澳門《行政》雜誌1996年第32期。
5. 魏美昌。「澳門的文化特徵——1999年前後的保護和發展」。澳門《行政》雜誌，1997年第35期。
6. 澳門亞太拉美交流促進會。《澳門橋——通向拉丁美洲》。2006年4月。
7. 《國際拉丁美加勒比海研究聯盟 (FIEALC) 第13屆大會論文集》。2007年9月。
8. 魏美昌。「從澳門看文明的衝突與和諧」。澳門《神州交流》期刊。2009年第10期。
9. 中國國家「十二五」規劃。
10. 廣東省委、廣東人民政府《關於推進與港澳更緊密合作的決定》。
11. 《珠江三角洲地區改革發展規劃綱要（2008–2020年）》。
12. 《橫琴總體發展規劃》。2009年8月。
13. 《粵澳合作框架協議》。2011年3月。
14. 廣東省社會科學界聯合會。《粵澳關係與澳門發展研究》。
15. 廣東省社會科學界聯合會。《回歸後的澳門發展與粵澳關係研究》。
16. 廣東省社會科學界聯合會。《第20次粵澳關係研討會論文匯編》。2011年12月。
17. 《亞洲週刊》。2012年7月第27期。

7

珠三角融合
與公務員及公共行政改革

仇國平

澳門大學政府與行政學系副教授

融合——經濟與公共政策

在珠三角地區，融合往往是指經濟方面。經濟融合是指不同國家或地區，在互利的前提下，透過統一的經濟法規、降低或取消關稅、降低或取消阻礙人流物流資金流自由流動的人為及天然障礙，令國家或地區經濟更加互相依賴，並解決共同面對又不能單獨解決的問題。經濟融合分淺度及深度融合兩種。淺度融合是指降低或取消關稅、出口服務、以及出口貨物配額。^[1]正如下文討論，2003年推出的容許個別省市居民以旅遊簽註作個人旅遊（即「自由行」）及《更緊密經濟合作協議》，可視為淺度融合的例子。至於深度融合，是指不同國家或地區採用同一套外經貿及投資政策，令投資者即使在不同地區，面對的都是同一套市場規管措施，有助減低投資者在計算投資風險的成本，促進地區之間的公平競爭。下文提到的跨地區合作機制，就帶有深度融合的影子。

除了經濟政策之外，融合亦包括各式各樣的公共政策。不同國家或地區，基於改革，需要互相學習對方的政策，以致它們在處理同一問題時趨向以相近甚至相同的方法。在政策研究上，此現象稱之為政策趨同 (policy convergence)、政策轉移 (policy transfer)、或政策擴散 (policy diffusion)。^[2]以公共行政改革為例，不少英語國家及地區在80、90年代都以相似的方式推行，包括公營事業私有化、財政開支上強調資源增值及物有所值、引入用者自付原則、以承包方式提供公共服務、政策執行強調以目標而非程序為本、鼓勵公共服務提供機構透過競爭改善服務及收費水平、政府部門運作參考私營機構、將更多權力下放給部門主管等。在珠三角的公務員及公共行政改革中，各城市都有互相參考對方改革措施的傾向。^[3]

港澳回歸前後

珠三角近年的公營部門及公務員改革，建基於珠三角經濟一體化的加速，而珠三角經濟一體化的加速，與中央政府為加強港澳社會穩定，加大力度支援港澳經濟發展息息相關。珠三角近年的公營部門改革，主要體現在建立跨境協調機制，加強各地之間的聯繫。港澳回歸

之前，廣東省和香港政府在1982年成立廣東香港邊境聯絡小組，討論打擊跨境罪案以及深圳河治理等問題，而廣東及澳門亦在1988年成立類似的聯絡小組。在中英及中葡聲明簽署後，中港及中澳溝通主要通過中英聯合聯絡小組以及中葡聯合聯絡小組。^[4]至於在經濟層面上，三地的政府合作相對較少；香港及澳門實行自由經濟制度，政府甚少涉足經濟規劃，加上當時香港經濟依賴歐洲、美國及日本等先進國家及地區市場而非內地，而澳門的製造業出口市場亦以歐美市場為主，博彩業也依賴香港顧客。即使上世紀90年代深圳希望尋求香港合作，提供資金，共同發展高科技，珠海亦希望利用澳門資金發展橫琴島，但港澳兩地政府表現並不積極。^[5]

回歸初期，基於「一國兩制」、高度自治的政策，中央指令地方政府，除非得到中央批准、港澳特區政府同意，否則地方政府不能在港澳設立代表辦事處，中央政府對港澳的干預亦較為低調。在香港2003年「7·1」遊行之後，中央政府為了平息香港人對政府的不滿，希望透過經濟融合政策，支持香港經濟發展，並將政策推廣到澳門。這些政策包括「自由行」；簽訂取消關稅；降低港澳商人在內地經商、以及港澳專業人士在內地執業門檻的《更緊密經濟合作協議》(CEPA)；將香港定位為人民幣離岸中心、及澳門定位為國際休閒旅遊中心等。2008年，中央發表《珠江三角洲地區改革發展規劃綱要》，將香港及澳門的發展列為珠江三角洲地區經濟整合的其中一個目標。此外，中央宣布增加在珠江三角洲的鐵路建設，興建連接香港與深圳兩地機場的鐵路；香港亦開展高速鐵路的建設，加強香港與內地的陸路聯繫；又在珠三角西部建設廣珠城際軌道線與澳門連接，促進內地與港澳之間的人流、貨流、以及資金流。

跨地區合作機制

正如 Rhodes 指出，當幾個互不從屬的地方政府要同時涉及制定和執行同一政策時，有需要成立協調合作機構，促進情報交流，制定共同遵守的規則。^[6]隨着泛珠三角地區共同關注的事務愈來愈多，區域合作機制亦有所增加。特區政府有份參與的合作機制，有粵港合作聯席會議、大珠三角商務委員會、泛珠三角區域合作與發展論壇、

香港深圳合作會議、港澳合作高層會議、香港上海經濟及貿易合作會議、香港北京經濟及貿易合作會議、香港特區參與四川地震災區重建工作等，又在上海、廣州及成都成立代表處。區域合作範疇十分廣泛，包括跨境基建、促進人流物流的便利措施、商貿投資推廣、環境保護、食物安全、資訊科技、城市建設、旅遊合作、文化交流活動、體育項目推廣、打擊跨境罪案、培訓康復治療人才等。透過這些平台，促進香港與內地主要城市的經貿關係，協助香港商人在內地尋找投資機會，以及減輕經濟一體化所帶來的社會成本。^[7]

至於澳門有份參與及成立的合作機制，有粵澳合作聯席會議、泛珠三角橫琴經濟合作區、珠海澳門合作小組，討論範圍包括開發珠海市橫琴島、珠海澳門跨境工業區職能改變、跨境都市規劃與運輸、澳門特區支持四川地震災後重建協調小組，以及邊境管制站管理等。^[8]

公共行政改革創新

同時，香港對內地特別是珠三角的公共行政產生很大啟發作用。中國過去推行多次類似改革，希望藉政企分開、政資分開、政事分開、政府與市場仲介組織分開，以及減少審批事項來增加行政效率，但成效並不顯著，主要原因在於將政府部門轉為企業或事業單位，會影響上級官員利用公職，建立自己的派系；減少審批事項，對部門的合法及灰色收入造成影響。^[9]

深圳特區自成立以來，一直以香港作為公共行政改革的參考對象。香港的「小政府、大政府」公共行政思路，有別於開放改革初期的內地其他地方，成為深圳學習的對象。深圳的成功，又成為全國許多地方政府的仿效對象。^[10]2003年深圳嘗試推行「行政三分制」，將決策、執行、監督權分開，意念來自香港的制度。後來，政府機構改革得不到上級授權，社會組織發展滯後，社區自治能力有限，政府執行部門的職能不能交給企業、社會組織和社區。部份諸如國土和建設部門等較大型部門，反對將屬下機構及功能交給市場及社會，藉以保障部門的預算撥款及收入。決策部門的數量在主管領導的阻撓下反而越來越多，由最開始規劃的3個，最後變成21個。^[11]

2008年12月，國家發展和改革委員會發表《珠江三角洲地區改革發展規劃綱要2008–2020》（以下簡稱《綱要》），為深圳的機構改革帶來契機。《綱要》全文57頁，包括《提高自主創新能力》、《推進基礎設施現代化》、《統籌城鄉發展》、《促進區域協調發展》、《加強資源節約和環境保護》等12個範疇，被視為中央將港澳地區納入泛珠三角經濟規劃、試圖把經濟實力擴展到東南亞及台灣的重要文件。《綱要》註明，「支持深圳市等地按照決策權、執行權、監督權既相互制約又相互協調的要求，在政府機構設置中率先探索實行職能有機統一的大部門體制，條件成熟時在珠江三角洲地區及全省推行」、「全面推進政企、政資、政事、政府與市場仲介組織分開」。^[12]

深圳在2009年5月，推出《深圳市綜合配套改革總體方案》（以下簡稱《方案》），《方案》包括2003年「行政三分制」的精神。在《轉變政府職能，完善管理體制》章節下註明：

「完善大部門管理體制……建立健全決策、執行、監督既相互制約又相互協調的權力結構和運行機制。實現決策相對集中，執行專業高效，監督有力到位」。^[13]

為了應付珠三角一體化、與香港交往日益頻繁的需要，《方案》在《全面推進深港緊密合作》的章節內指：

「與香港功能互補，錯位發展，推動形成全球性的物流中心、貿易中心、創新中心和國際文化創意中心。積極開展粵港澳貨物貿易人民幣結算試點。加強金融合作，鞏固和提升深港在全球金融競爭中的地位。加強海空港航運合作，加快深港機場合作進程，進一步加強深港在高端航運服務領域的合作與融合，打造世界級的港口群，支援建設具有全球資源配置功能的物流樞紐、亞太地區最重要的多式聯運中心和供應鏈管理中心……加快實施深圳居民往來香港的便利措施……加快推進前後海地區的規劃建設和體制創新，作為加強與港澳合作和參與東盟自由貿易區合作的重要載體。健全深港澳打擊走私合作機制，促進經濟健康發展」。^[14]

在《綱要》中，中央容許廣東省在公共行政改革上先行先試，寫明「試行省直管縣體制，進一步擴大縣級政府經濟社會管理許可權，

積極推進鄉鎮機構改革」。廣東省政府在2009年以減少審批事項、合併部門為方向，發表《廣東省人民政府機構改革方案》。可以說，中央在港澳政策轉趨積極，港澳經濟發展而令珠三角一體化加速，為深圳市及廣東省政府深化公共行政改革帶來契機。

至於澳門，近年因博彩業發展迅速，財政儲備急劇增加，澳門大幅改善福利制度，亦成為珠三角地方參考對象。在2008年，東莞市委書記劉志庚表示，受澳門政府向居民發放現金分享（金額為每年3,000至9,000元）的啟發，向老弱殘疾及低收入人士發放臨時生活補貼人民幣1,000元，受惠市民近20萬人，涉及金額近2億元人民幣。^[15]香港政府亦在2011–12年財政年度，向所有永久居民派發6,000港元，實行還富於民。

澳門大學準備搬校舍到珠海市橫琴島，對珠三角經濟一體化所引起的法律問題起啟發作用。2009年1月，時任國家副主席習近平在澳門宣佈，在珠海市橫琴島劃出約1平方公里土地，以租賃方式撥給澳門大學建設新校舍，租約為期40年，到期後可以續約。後來有意見表示，擔心澳門大學搬到橫琴後，要受內地法律規管，影響大學的學術及言論自由，不利大學發展。亦有意見指，從澳門到橫琴要經過邊境檢查，對學生上學、教職員上班造成不便。有見及此，全國人大常委進行立法，將澳門法律適用範圍伸延到澳門大學的橫琴校舍。同時，澳門居民到橫琴，未來可免邊境檢查自由進出。雖然香港西北部與深圳之間的深港西部通道口岸，以及澳門珠海之間的關閘大樓，都是把香港及澳門的法律伸延到大陸，但伸延的範圍遠遠小於未來的澳門大學橫琴校舍。而且，免邊境檢查自由進出大陸指定範圍，更是全國首創。^[16]這種法制安排，長遠來說吸引珠三角以至全中國的鄰近國家及地區跟中國進行經濟融合。

公務員培訓

當港澳與珠三角地方政府交往日益頻繁，三地政府有需要加強公務員培訓，增加彼此的了解，促進相互之間的合作。根據世界銀行的治理指標 (Governance Indicator)，中港澳三地之中，以香港的治理質

表7.1：中國、香港、澳門的治理質素

治理指標	香港的百分比排名*	澳門的百分比排名	中國的百分比排名
規管市場	99.5	86.6	45.0
政府效能	94.7	88.0	59.8
貪污控制	94.7	68.9	32.5
法治	91.0	70.1	44.5
政治穩定	77.8	66.0	24.1
市民發聲與問責	66.4	67.3	5.2

* 所謂百分比排名，是指排名比某指定地區低的地區，佔所有受調查地區的百分比。例如澳門在法治的百分比排名為70.1，是指在法治方面，有70.1%受調查地區的表現比澳門差。

資料來源：“Hong Kong”, “Macao”, “China”, Worldwide Governance Indicators, http://info.worldbank.org/governance/wgi/sc_chart_print.asp

素最佳。因此，自中國開放改革以來，香港成為珠三角公務員的學習對象，每年大批公務員前往香港考察，學習範圍覆蓋各政策範圍，當中包括反貪、銀行業規管、股票交易、法律、公務員管理、保安事務等。^[17]

至於香港官員，要到回歸後才較為積極向內地公共行政了解和學習，而且是集中加強中國宏觀形勢的概括了解，有別於大陸公務員對香港進行鉅細無遺的研究。根據香港特區政府公務員事務局在2003年向立法會提供的資料，公務員培訓處為各級公務員舉辦探討當代國家事務的研討會和加深公務員對《基本法》認識的活動，並編製不同主題的國家研習自學教材，派發給公務員使用。此外，各局或部門亦會自行為屬下員工提供特設課程培訓名額，涉及內地課堂培訓及探訪的國家研習課程。^[18]

到2011年，培訓主調仍然是加強中國宏觀形勢的概括了解。根據公務員事務局在2011年提交給立法會的資料，當年政府推出由國家行政學院為首長級公務員舉辦的新課程，課程涵蓋「中國憲法、法律制度及《基本法》」、「第十二個五年規劃」、「中國外交政策」等課題，並包括考察北京或鄰近城市的社區設施。另外，在學位和專業職系新聘人員的入職課程中，加入有關國家事務的單元。同時，公務員事務局增加各級公務員參加國家事務研習課程和內地專題考察團的名額。至於集中認識珠三角區域的情況，要到2006年才有為期一周的課程安排給中層公務員（總薪級表第34至44點的人員）。^[19]

未來挑戰

港澳與內地經濟日趨融合，為港澳經濟帶來巨額財富，但同時亦造成不少社會成本。珠三角公共行政及公務員，面對珠三角經濟融合，最大的挑戰是如何加強與鄰近地區的合作，以及自身的管治效能，以應付經濟融合帶來的社會成本。

首先，內地旅客數目因自由行政策而大幅增加（見表7.2）。愈來愈多內地人到港澳購物，令港澳零售業受惠的同時，店舖租金亦大幅增加，導致遊客區的小企業因熬不過昂貴租金結業，取而代之是一般市民負擔不來的名牌商店，或者是與居民日常生活關係不大的商品。如何理順以兩種服務對象的購物需要，以及兩種零售業的供求關係，已經成為香港港政府的其中一個課題。在2009年，政府發表《新界東北新發展區·規劃及工程研究》第一階段文件，期望將新界東北地區發展成面向內地人的購物、教育、醫療、住宅綜合區。^[20]由於涉及計劃會影響原居民的社區、當地生態、內地人湧到新界東北引起的各種社會矛盾、以致地產商的龐大利益，政府到現在還未取得重大進展。

在香港，「雙非嬰兒」的增加，更令香港人覺得內地人蠶食香港的社會資源。^[21]按照《基本法》，中國公民即使不是香港居民，只要他們的孩子是在香港出生，孩子也可取得永久居民資格，享受各種社會福利。不少內地父母為了逃避內地的生育計劃政策，以及為孩子取得永久居民資格而赴港生育，令「雙非嬰兒」數目大增，在2010年佔所有在香港出生嬰兒近一半。香港政府聲稱要發展醫療旅遊，但香港的醫生註冊制度非常繁複，非香港畢業醫生要在香港執業十分困難。加上土地使用政策令私營醫療機構不易獲得土地開設新醫院、或擴充現有醫院的規模。故此，香港的醫療服務，難以配合內地孕婦往香港產子的上升趨勢。雖然香港政府已經透過行政措施，禁止香港私家醫院在2013年接收雙非夫婦，但是，當「雙非嬰兒」到了入學年紀，可以永久居民身分入讀特區政府津貼學校。更有甚者，有報導指有內地父母以放棄在港出生孩子的撫養權，讓孩子獲取綜援。這些舉動令不少香港人認為「雙非嬰兒」正在蠶食香港社會福利。部分香港網民，更以歧視性詞語攻擊地人。內地人亦因香港網民的謾罵，在網上對香港作出不客氣的還擊，引起「蝗蟲與狗」之爭論。^[22]面對珠三角以至中

表7.2：內地赴港澳旅客數目

年份	內地赴港香港 旅客	內地赴港香港 旅客佔訪港旅 客百分比	內地赴澳門 旅客	內地赴澳旅客 佔訪澳旅客百 分比
2013	40,745,277	75.0%	18,632,207	63.5%
2012	34,911,395	71.8%	16,902,499	60.2%
2011	28,100,129	67.0%	16,162,747	57.7%
2010	22,684,388	63.0%	13,229,058	53.0%
2009	17,956,731	60.7%	10,989,533	50.5%
2008	16,862,003	57.1%	11,595,130*	50.6%
2007	15,485,789	55.0%	14,866,391	55.1%
2006	13,591,342	53.8%	11,985,617	54.5%
2005	12,541,400	53.7%	10,462,966	55.9%
2004	12,245,862	56.1%	9,529,739	57.2%
2003	8,467,211	54.5%	5,742,036	48.3%
2002	6,825,199	41.2%	4,240,466	36.8%

** 2008年澳門更改訪澳旅客定義，不再包括居於內地往澳門上班的內地人。

資料來源: Hong Kong Tourism Board, A Statistical Review of Hong Kong Tourism (歷年), http://partner.net.hkbt.com/pnweb/jsp/comm/index.jsp?pageContent=%2Fjsp%2Frso%2Frso_pub.jsp&charset=en&rso_cat_id=3632&rso_doc_sort=from_date+desc#3632; Statistics and Census Service, Macao SAR Government, Tourism Statistics (歷年), www.dsec.gov.mo/Statistic/TourismAndServices/TourismStatistics.aspx

國與香港融合引起的種種問題，迫使香港的公共行政不斷革新以應付挑戰。

至於澳門，最為人詬病的是不能有效地與鄰近地區合作，以及應付博彩業發展引起的社會成本。對於粵澳雙方協調機制，澳門行政及立法議員陳明金曾提出質疑：在2009年澳門與橫琴政府合辦公司，落實興建中醫產業園區，另外預留4.5平方公里將來興建產業園，重點發展文化創意、教育、培訓等產業。但到2012年5月，作為行政立法議員的他，仍然不知道預留的4.5平方公里在哪裏。^[23]事實上，澳門政府欠缺發展國家 (developmental state) 的效能及制度。Peter Evans 以 Embedded Autonomy 的理論框架，研究南韓、巴西、印度發展模式後指出，國家要具備發展經濟的效能，要成立各式各樣與經濟發展有關的委員會，讓政府「嵌入」經濟發展及市場機制，充分掌握市場訊

息，找出有潛力發展的行業與企業並加以扶持和發展。澳門的公共行政，在回歸前對經濟一直奉行自由不干預政策。回歸後雖然聲稱要將經濟適度多元化，但行政機構依然未有「嵌入」經濟及市場，對環球及區域經濟訊息掌握不足，有潛力發展的行業與企業又鳳毛麟角。^[24]因此，澳門政府不能與鄰近地區成立協調機制實不足為奇。

同時，澳門在賭權開放後引入外國投資者，適逢自由行政策推出，令博彩業收入大增，洗黑錢的活動亦備受各界關注，澳門的公共行政亦作出相應調整。澳門政府在回歸後通過與規管博彩業的法律，包括《幸運博彩經營法律制度》、《娛樂場博彩或投注信貸法律制度》、《預防及遏止恐怖主義犯罪》、以及《預防及遏止清洗黑錢犯罪》，又成立金融情報辦公室，收集洗黑錢的情報。至於成效，根據2006年3月通過法律《預防及遏止清洗黑錢犯罪》，要求賭場就懷疑洗黑錢活動向警方報告。但有業界認為，賭場職員在發現懷疑洗黑錢活動後，往往隔兩、三天才以傳真方式向當局報告，令洗黑錢份子有足夠時間離開澳門。當局收到懷疑洗黑錢報告後，事情往往不了了之，甚少聽聞有人因涉及洗黑錢罪行被捕。另有報導稱，警方接獲的懷疑洗黑錢舉報中，只有就極少部份舉報作深入調查。美國國務院亦指，澳門賭場貴賓廳容許賭客透過電話下注，阻礙追查黑錢擁有人的身份，加上澳門政府在打擊洗黑錢方面欠缺足夠經驗，令美國政府高度關注澳門賭場洗黑錢活動。而根據維基解密洩露美國駐港澳總領事館在2009年發出的文件，總領事館認為澳門政府監管賭場及賭廳，目的主要在限制競爭而非打擊犯罪活動，監管賭場及賭廳制度存在嚴重漏洞，賭廳容許賭客不用登記姓名下注，記錄賭客的制度遠比其他國際博彩中心寬鬆。^[25]

《華爾街日報》在2012年7月有關美資賭場永利的報導，更顯示博彩業的發展有可能加劇澳門涉及土地使用的貪污。報導指，澳門土地利用審批一向透明度不高，為了取得在路氹城某地段發展新賭場，永利主席史提芬永利在前任特首何厚鏵指示下，與一名澳門本地商人合資公司，再由合資公司取得地段使用權。後來，永利分兩次給予該商人5,000萬美元，放棄合資公司的決策權。到2012年5月，永利取得該地段使用權，發展建築成本高達40億美元的賭場渡假村。至於何厚鏵為何指定某商人為永利合作伙伴，為何合作伙伴收了5,000萬美元會放

棄利潤豐厚的賭場發展業務，該5,000萬美元有沒有轉到個別官員口袋中，有待進一步調查。^[26]

另外，近年經濟一體化帶來的社會問題，包括樓價急升造成的民怨、公屋需求與房地產發展商之間的矛盾、外勞及遊客造成的公共交通需求緊張、汽車急增帶來的交通擠塞，澳門政府迄今也未能推出令人滿意的應對措施。換言之，澳門政府仍需加倍努力提升公共行政效能，才有望舒緩經濟一體化帶來的社會成本。

結論

最近10年，可說是自1949年以來珠三角經濟融合最快速的時候。除了經濟因素，中央希望透過珠三角經濟融合，穩定港澳、特別是與香港政局有密切關係。經濟層面以外，粵、港、澳三地機構改革以及公務員人事管理出現某程度的融合。當粵、港、澳三地交往日益頻繁，各種各樣的社會成本相繼出現。亦由於中港澳三地政府未有妥善方法應付這些社會成本，因而吊詭地對中央支持港澳政府的原意造成不良影響。

注釋

1. H. V. Milner and R. O. Keohane, "Internationalization and Domestic Politics: An Introduction", in R. O. Keohane and H. V. Milner (Eds.), *Internationalization and Domestic Politics*, Cambridge: Cambridge University Press, 1996, pp. 3–24; Stephen Haggard, *Developing Nations and the Politics of Global Integration*, Washington, D. C: The Brookings Institution, 1995, pp. 2–3.
2. David P. Dolowitz and David Marsh, "Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making", *Governance*, 13 (1), 2000, pp. 5–23; Mark Evans and Jonathan Davies, "Understanding Policy Transfer: A Multi-level, Multi-disciplinary Perspective", *Public Administration*, 77 (2), 1999, pp. 361–385.
3. Christopher Hood, "A Public Management for All Seasons", *Public Administration*, 69 (1), 1991, pp. 3–19.
4. Bill K. P. Chou, "Economic Integration of China's Hong Kong and Macao: Regional and International Dimensions", in Albert Tavidze (ed.), *Progress in Economics Research Vol. 18*, New York: Nova Science, 2011, pp. 71–89.
5. Henry W. Yeung, "Neoliberalism, Laissez-Faire Capitalism and Economic Crisis: The Political Economy of De-industrialization in Hong Kong", *Competition and Change*, 4 (2), 2000, p. 138.

6. R. A. W. Rhodes, "The New Governance: Governance without Government", *Political Studies*, 44, 1996, pp. 652–667.
7. 香港特別行政區政府政制及內地事務局，「與內地區域合作」，www.cmab.gov.hk/tc/issues/regional_cooperation.htm。
8. 「珠海澳門推動三方面跨境合作」，中新網，2009年4月28日，www.chinanews.com/ga/kong/news/2009/04-28/1668383.shtml；永逸，「合作開發橫琴方式內容突然轉變利弊各顯」，《新華澳報》，2004年12月3日，www.waou.com.mo/wa/2004/12/20041203a.htm。
9. Bill K. P. Chou, *Government and Policy-making Reform in China: The Implications of Governing Capacity*, London ; New York : Routledge, 2009, pp. 105–129; John P. Burns, "Downsizing the Chinese State: Government Retrenchment in the 1990s," *The China Quarterly* 175, Sept. 2003, 775–802.
10. 聶振光，《深圳特區幹部與人才研究》，(深圳：海天，1993)。
11. 「深圳行政改革方案”連有的市委常委都不知道」，星島環球網，2009年6月22日，www.stnn.cc/china/200906/t20090622_1050204.html。
12. 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)》，2008年12月，www.gdep.gov.cn/hbgh/ghjh/ghjh/201008/P020100804604719020540.pdf。
13. 深圳市人民政府新聞辦公室，「《深圳市綜合配套改革總體方案》全文」，騰信網2009年5月26日，<http://finance.qq.com/a/20090526/005366.htm>。
14. 深圳市人民政府新聞辦公室，「《深圳市綜合配套改革總體方案》全文」。
15. 「東莞『派糖』：低收入市民每人發1,000元減輕物價壓力」，多維新聞網，2008年6月25日，<http://life.dwnews.com/big5/news/2008-06-25/4109865.html>。
16. Bill K. P. Chou, "Economic Integration of China's Hong Kong and Macao".
17. Sonny Shiu-hing Lo, "The Influence of Hong Kong's Policing on China: Mechanisms of Knowledge Transfer", *Asian Survey*, 51 (4), 2011, pp. 769–784; Peter T. Y. Cheung, "Who's Influencing Whom? Exploring the Influence of Hong Kong on Politics and Governance in China", *Asian Survey*, 51 (4), 2011, pp. 713–738.
18. 立法會公務員及資助機構員工事務委員會，「公務員培訓的最新發展」，立法會CB(1)684/04-05(04)號文件，2005年1月17日會議，www.csb.gov.hk/tc_chi/admin/training/files/12012005c.pdf。
19. 立法會公務員及資助機構員工事務委員會，「公務員培訓及發展概況」，立法會CB(1)534/11-12(04)號文件，2011年12月19日會議討論文件，www.csb.gov.hk/tc_chi/admin/training/files/TD_Chi.pdf。
20. 土木工程拓展署，《新界東北新發展區·規劃及工程研究·第一階段·公眾參與報告》，2009年3月，www.nentnda.gov.hk/chi/PER_c.pdf。
21. 雙非嬰兒是嬰兒雙親並非香港居民。
22. "Dog and Locusts: Old Divisions Find a New Expression", *The Economist*, 4 February 2012, www.economist.com/node/21546051.
23. 「陳明金議程前發言：『橫琴5平方公里粵澳產業園在哪裏？』」，2012年5月31日，www.youtube.com/watch?v=7R7l1ETKU7E。
24. 仇國平，「港澳官員的職業穩定性與公共政策過程的關係」，余振、鄺錦鈞、余永逸(編)，《雙城記III：港澳政治、經濟及社會發展的回顧與前瞻》，澳門：澳門社會科學學會，2009，頁126–133。
25. 仇國平，「新加坡博彩業的發展對澳門的啟示」，梁潔芬、盧兆興(編)，《中國澳門特區博彩業與社會發展》，香港：香港城市大學出版社，2010，頁221–237。
26. Alexandra Berzo, "In Wynn's Macau Deal, a Web of Political Ties", *Wall Street Journal*, 2 July, 2012, <http://online.wsj.com/article/SB10001424052702304782404577488692803611700.html>.

8

珠三角區域經濟融合下的 法律發展前瞻和挑戰

黃江天

香港律師會大中華法律事務委員會副主席

前言

粵港澳三地是一個很獨特的環境，在一個國家，有本身源遠流長的整體性，但又因政治、經濟在不同的歷史發展中而產生三種體制差異的制度和法律；在「分散獨立」中，體現互相聯繫依存的整體環境。尤其當香港和澳門先後回歸，各自成為國家的特別行政區以後，在國家改革開放過程中，益增三地的特殊性，而又彰顯配合發展、展現區域生機的共同所需。^[1]在「一國兩制」下，廣東、香港、澳門各有本身的政治體制和法律制度，也各有本身的文化內涵和貨幣政策，在這個「一區三地」區域中，完全有別於內地其他地區的區域合作，因而衍生一種特殊的互補、互惠，互相依存卻又存在彼此競爭的「生存模式」。

《珠江三角洲地區改革發展規劃綱要》（以下簡稱《綱要》），^[2]正是在區域特殊性與全新歷史發展時期出台的「一區三地」合作發展策略，尤其面對社會、經濟、文化異同且面向三地融合，需要三地官民突破既有思維，展現攜手邁向國際的共贏合作模式。

《綱要》的發佈和簽署《粵港（粵澳）合作框架協議》，^[3]無疑推動粵港澳合作進入了新的階段。但從法理上看，這些文件並沒有為合作方設定具體的權利和義務，當屬具有指導意義的行政規範，其政治性遠大於法律性。因此，要確保它們的有效實施並取得預期成功，需得到相應法制體系和法律文化的支撐。^[4]就法制體系而言，在「一國兩制」方針下，由國家憲法和港澳基本法設定了特區的政治權力體系，明確了特區與中央人民政府以及其他行政區之間的關係；內地與香港、澳門特區之間在磋商基礎上簽署了《內地與香港關於建立更緊密經貿關係的安排》（CEPA）、民商事司法互助等多項合作安排，實務活動和學術探討也已取得不少成果。然而，對於三地法律文化的歷史、現狀以及對區際合作、政治發展所產生的影響等精神層面的課題，極待從理論層面進行探討。有言「美國成功的秘密不在於華爾街和矽谷，不在於空軍和海軍，不在於言論自由，也不在於自由市場——真正的秘密在於長盛不衰的法治及其背後的制度」^[5]，故此，有學者認為，區域經濟一體化下粵港澳政府合作成功的關鍵也在於「法治及其背後的制度」。^[6]

粵港澳政府合作的法律基礎

在法治原則下，地方政府間的合作必須建立於穩妥的法律基礎上。依中國憲法的原則，粵港澳政府間的合作性質，表現在下列方面。

「一國兩制」原則下的地方政府合作

全國人大根據《憲法》第31條，^[7]分別制定了《香港基本法》和《澳門基本法》，在港澳地區確立了特別行政區制度。特別行政區是中華人民共和國內享有高度自治權的一個地方行政區域，直轄於中央政府。^[8]因此，粵港澳合作是一國之下的地方合作。然而，粵港澳政府的權限卻存在巨大差別。在港澳，中央政府與港澳政府的權限劃分遵循着中央列舉，地方授予原則，即基本法明確規定的國防、外交，主要官員任命、應急管理等管理權和基本法的修改、解釋權屬於中央，其他權力則由中央政府授予特別行政區政府獨立行使，中央政府及其各部門均無權干預特別行政區根據基本法自行管理的事務，中央政府與特別行政區政府權限劃分明晰；相對廣東省而言，除了《立法法》第9條規定有關犯罪和刑罰、對公民政治權利的剝奪和限制人身自由的強制措施和處罰、司法制度等絕對保留事項外，中央政府與廣東省政府的權力劃分並不明顯，即使是法律規定屬於中央政府相對保留事項，地方政府在中央政府默許下也可能會以「先行先試」方式予以行使，而一些本應屬於地方管理事務，中央政府及其各部門也可能在公共利益需要的前提下直接行使。由此可見，粵港澳政府合作是「一國兩制」下權限不平衡的地方政府合作。^[9]

WTO單獨關稅區下的特殊地方政府合作

按WTO的定義，單獨關稅區是指「在處理其對外貿易關係及WTO協定和多邊貿易協定規定的其他事務方面擁有完全自主權的關稅領土」。由於《WTO協定》有關成員資格的規定、中國獨特的國情和「一國兩制」的政策取向，^[10]在WTO的框架下，中國形成了前所未有的「一國兩制」的嶄新模式。粵港澳都是中華人民共和國的地方行

政區，不具有國際法主體地位。然而，香港、澳門是中國的單獨關稅區，可以以單獨關稅區身分而成為國際經濟貿易法律關係的主體，而廣東省則只是地方行政區，不是單獨關稅區。作為WTO成員，港澳和內地在享有相應權利的同時，也要承擔相應義務；在享受相關貿易待遇所帶來的便利、利益和優惠的同時，也要為其他國家或成員提供法定和約定的待遇。但內地是以「發展中」國家身分加入WTO的，其權利義務與港澳有所不同，廣東省屬於內地的一部份，其權利義務與港澳也有所不同。

不同法域下的地方政府合作

內地實行社會主義制度，其法律體系屬於社會主義的中華法系，廣東作為內地的一個省份，其法律體系自然屬於社會主義的中華法系；從1842年至1997年6月30日，香港被英國殖民管治，其法律制度基本上是英國法律制度的移植，屬於普通法系；自1553年葡萄牙人取得澳門居住權到1999年12月20日中國對澳門恢復行使主權，澳門一直受葡萄牙管治，葡萄牙管治期間延伸適用的葡萄牙法律來調整其社會關係，沒有自己獨立完整的法律體系，因此澳門現有的法律體系基本上屬於大陸法系。這樣，在一國之內就出現了不同法系，呈現出多法域現象。法系不同，其法律的理念、價值、性質、體系、解釋和淵源以及立法和司法等諸多領域都呈現出一系列巨大差異。這種差異更令粵港澳合作中法律矛盾和衝突趨複雜多樣，增加了粵港澳地方政府合作的難度。^[11]

粵港澳政府合作的現狀與問題

目前，粵港澳政府合作主要通過簽訂行政協議和個案合作進行，但此兩種方式在制度上的缺陷亦是顯而易見的。

行政協議的制度缺陷

中央政府與港澳特別行政區政府簽訂的行政協議以2003年以來

簽署的CEPA及其補充協議影響最大。然而，這種合作方式及其具體內容存在諸多問題，值得人們反思：

- (1) 在這種方式下，與港澳特別行政區政府進行談判的是中央政府——中央政府在談判時多是從全局出發，在綜合考量內地與港澳地區政治、經濟、社會各方面的基礎後確定協議的內容的。在此中央層面的決策過程，廣東政府很難真正參與其中。而廣東毗鄰的港澳，與內地其他地方相比，經濟比較發達，協議的相關內容並不一定是粵港澳經濟一體化所需要的。而廣東省政府作為普通地方政府只能全面承受。同時，2003年以來，CEPA的制度安排主要突出了對港澳地區的優惠。以一方的單純讓步（甚至有形容為「讓利」）來達成協議，終究不是持續長久合作之策。隨着內地法治進步，這種合作方式的生存空間正日益縮少。^[12]
- (2) 行政協議的內容難以滿足合作的客觀需要——以CEPA為例，CEPA在具體內容上存在着兩個嚴重不足：其一是CEPA缺乏完備的組織機構安排。「一個完整的組織機構安排是區域合作協議正常運轉的必備條件和動力之源，因為區域合作協議需要一個分工有序、協調一致、科學規範的組織機構來保證其制度規定的正常而順利的實施。」^[13] CEPA第19條第一款規定要求：「雙方成立指導委員會」，「委員會設立聯絡辦公室，並根據需要設立工作組」。委員會職能包括監督CEPA執行、解決執行中的爭議、CEPA條文的解釋、增補及修正、指導工作組工作等等。CEPA聯合指導委員會是指導落實CEPA的權威常設機構，對CEPA的實施與完善發揮了積極作用。然而，一方面CEPA關於組織機構安排的規定過於原則、精簡，具體分工不夠明確，另一方面指導委員會對CEPA條文的解釋、增補及修正等工作的開展大多出於「政治方面考慮」，忽視了內地與港澳，尤其是粵港澳經貿合作中的利益衡平。其二是CEPA缺乏健全、有效的爭端解決機制。「擁有一套科學的爭端解決機制是保障一個國際組織或國際多邊體制有效運作的基本條件」。^[14] CEPA第19條第五款規定：「雙方將本着友好合作的精神，協商解決CEPA在

解釋或執行過程中出現的問題。委員會採取協商一致的方式作出決定」。在現實社會中，多數糾紛都是通過法律或相關司法程序來解決的。依據CEPA的規定，「在委員會協商解決雙方爭端時，若雙方互不相讓不能達成一致，經磋商、協調仍不能調整為滿意的結果，在此情況下爭端就無從解決。」^[15]香港特區政府中央政策組大珠三角商務委員會曾建議粵港雙方在商務部和特區政府商務及經濟發展局的指導下，率先在廣東成立CEPA先行先試措施落實協調小組，解決CEPA措施落實時可能遇到的困難。^[16]

行政協議的合法性及可操作性

粵港澳三地政府簽訂的行政協議涉及到社會、經濟各方面，其中以2010年簽署的《粵港合作框架協議》、《粵澳合作框架協議》影響最大。這些協議是在粵港澳過去多年緊密合作所產生的默契和共識的基礎上，由粵港澳三地政府通過友好協商而達成，並體現了粵港澳三地區域經濟一體化的客觀需求。然而即使是在粵港澳三地政府層面簽訂的行政協議也存在諸多值得思考的法律問題：

- (1) 行政協議的合法性問題——如上文所述，港澳兩地政府的權限在法律上是比較明晰的，而廣東政府的權限則是模糊的。從已簽訂的協議看，有些協議內容明顯涉及憲法與法律規定屬於中央權限範疇的事項。如《粵港合作框架協議》中有關金融合作的問題，就屬於《立法法》規定的相對保留事項。這些協議實質上是得到中央默許的，但從形式上和程序上看並沒有得到中央批准。同時，即使是屬於廣東地方權限範圍內的事項，這類行政協議的許多內容也屬於重大事務，依法應經同級人大常委會批准。但所有行政協議基本上都沒有經過同級人大常委的討論和決定。^[17]
- (2) 行政協議締結的公眾參與問題——行政協議是契約，是一種為社會制定行為規則的活動。作為制定規則的行為，在其過程中應該給予公眾參與的機會。^[18]《憲法》、《立法法》等法律法規都明確規定，行政機關在制定規則中應當通過座

談會、論證會、聽證會等多種形式廣泛聽取有關機關、組織和公民的意見。然而，從已簽訂的行政協議來看，相關協議並未聽取公眾意見，公眾只能對已生效的行政協議發表意見。

- (3) 行政協議的內容問題——根據中國實踐和域外經驗，學界認為行政協議應當主要包括以下條款：標題性條款、介紹性條款、合作安排條款、履行方式條款、成本與收益條款、違約責任條款和糾紛解決機制條款、生效時間條款、簽署和日期條款，以及其他條款。^[19]從粵港澳政府已簽訂的行政協議來看，雖然有少數協議內容比較具體，^[20]大多數協議內容過於原則，只是一種框架性協議，協議履行的程序、協議履行中的違約責任等行政協議應有的內容都經常性缺乏，影響了協議的可操作性，從而使協議成為了一種政治宣言。^[21]

粵港澳政府合作須遵循的法律原則

粵港澳政府合作原則，反映着粵港澳政府合作的價值目標。我們必須遵循原則、明確權責、健全機制，實現合作治理，為粵港澳政府有效合作提供法律制度保障。

基本原則

根據「一國兩制」的政治現實和粵港澳區域經濟一體化的客觀要求，粵港澳政府合作應該遵循以下原則：

- (1) 平等、非主權原則——粵港澳政府都是中央政府統一領導下的地方政府，不享有國家主權，國家主權事務由中央政府統一行使，這是粵港澳政府合作的基礎和前提。同時，粵港澳三地雖然在文化背景、經濟實力、法律觀念到具體法律規定上都存在巨大差異，但三地政府的法律地位是平等的，任何一方都不應該將本區域政府處理問題的原則或觀點，強加於另一區域政府。各方都應該尊重對方在法治框架下作出的決策，即使涉及到自己的利益也只能通過友好協商來解決。

- (2) 互利合作原則——粵港澳三地合作也是有利益使然。在中央與港澳合作中，中央基於全局利益在某個階段、某個方面單方做出讓步，給港澳「送大禮」是可以理解的。^[22]但粵港澳三地政府是法律地位平等的地方政府，在一定程度上代表着地方利益，其合作主要是基於地方利益需要而進行的，基本上屬於非政治性合作。要保持這種合作長久有效，任何單方面讓利都是不現實的。因此，粵港澳政府合作必須照顧各方利益，以互利雙贏為前提，嚴禁損害對方利益來實現自己目的。
- (3) 協商參與原則——在粵港澳合作過程中，應該將其涉及公民權益的核心關節點向公眾公開，從而讓公眾有序參與政府合作。不僅可以防範政府在粵港澳合作過程中濫用權力，增強合作決策過程的科學性和合理性，而且能夠使相關協議、政策得到公眾的自覺貫徹。這樣不僅增加了粵港澳政府合作的實效，而且增強了合作的政治合法性。

明確權責

在現行法律框架下，港澳政府的權責是非常明晰的，而廣東省政府的權責則是抽象而模糊的。粵港澳政府權責的這種狀況使粵港澳政府合作要麼得到中央明確許可或默許，要麼只能就一些日常事務展開合作。粵港澳政府合作的關鍵問題——制度創新問題就可能成為一個敏感話題。這無疑阻礙了粵港澳三地政府合作的積極性和創造性。中央與地方的權力分工問題是一個極其重要的憲政和法治問題。在現行體制下，其中可行的方向是透過特別法方式授予廣東省政府《立法法》規定的法律保留事項以外所有權力，這樣不僅可以促進粵港澳政府合作的制度創新，更可以發揮廣東先行先試的作用，為今後中央與地方關係的法治化提供實踐經驗。另外，有研究指出可考慮在《粵港合作框架協議》、《粵澳合作框架協議》設立的粵港（粵澳）合作聯絡辦公室的基礎上按照「三三制」原則（即粵港澳合作委員會成員粵港澳各佔三分之一）設立相對獨立的粵港澳合作委員會，並由三方政府協商制定粵港澳合作委員職權、職責及權力行使程序等規範，並各自通過法定途徑完成粵港澳合作委員會的法定授權。^[23]

健全機制

只有制度才是可靠持久的保障。粵港澳政府的有效合作也需要一系列制度機制來保障。在現有制度保障基礎上，至少還應該建立健全合作信息公開機制、公眾參與合作機制、跨域影響決策的備案機制和合作糾紛的解決機制。^[24]隨着經濟一體化的加深，粵港澳政府各自的決策有時不僅會對本區域相對權利義務產生影響，還可能對其他區域相對權利義務產生影響。有學者認為，跨域影響決策一方應該在決策公佈實施之前向粵港澳合作委員會備案。粵港澳合作委員會應該及時徵詢其他方對決策的意見，並將備案決策的相關材料向社會公佈（涉及國家機密或其他法定不宜公佈的除外）。其他方對決策有不同意見時，粵港澳合作委員會應該及時組織相關專家進行論證，並將論證結果向社會公開，同時送達三地政府。^[25]

合作治理

在單一制中央集權體制下，作為內地的一個省級行政單位，廣東省政府握着大量的經濟、行政等方面的資源，行使權力中的自由裁量權比較大，是典型的「大政府」^[26]，而港澳政府在管理方式上，尤其是香港政府，奉行「大市場，小政府」。香港政府的角色主要是創造有利於可持續發展的政策環境，一般不制定任何經濟發展遠景目標，由市場自行調節產業發展與企業行為；而廣東政府的角色是規劃經濟社會的全面發展，有五年規劃和分年度規劃，有具體目標，着重產業政策導向。在行政行為上，香港政府官員的行政行為由程式主導，嚴格按照既定程式辦事，程式整體完成之後才能形成決策；廣東政府官員的行政行為則由當地的發展需要主導，決策的彈性空間較大，但決策的科學性和程式性不足，香港行政的透明度遠高於廣東。在城市規劃管理上，香港城市規劃的決策機制與執行機制分開，決策部門主要是城市規劃委員會和規劃及土地發展委員會，城市規劃分別在全港、次區域和地區3個層面展開；而廣東的城市規劃主要是在政府的層面上進行，政府既是城市規劃和建設的組織者，又是城市管理的實行者。

但在現今，多中心治理已是社會治理的一大趨勢。在粵港澳政府合作之外，推動社會公共組織、私人部門的共同參與，確立政府、社會公共組織、私人部門共同參與的合作治理機制無疑是提高粵港澳政府合作實效的最有效途徑。因為這種合作治理具有單純政府合作無可比擬的優勢：

- (1) 政府、社會公共組織、私人部門共同參與的合作治理機制，「既避免了完全市場化的不穩定和高額的交易費用，又因為沒有組成縱向一體化的科層制組織而節省了組織成本」。^[27]
- (2) WTO規則主要是規範政府行為，通過社會公共組織和私人部門的合作，可以有效避免某些WTO規則對粵港澳一體化不利的規定，從而在WTO框架下爭取粵港澳的最大利益。
- (3) 社會公共組織、私人部門能切實明白各自合作中的利益需求和法律制度需求，也沒有更多的政治干擾，其合作協議無疑更合符區域經濟一體化的客觀需要。^[28]
- (4) 粵港澳政府權限不一，如在廣東政府直接參與經濟活動似乎沒有法律障礙，而在港澳兩地「政府不能成為市場主體、政府不能直接參與經濟活動」則已成為法律共識。三地社會公共組織和私人部門合作無疑有助解脫粵港澳政府合作權限不一所帶來某些現實的無奈，有效推進區域經濟一體化的融合進程。

法律文化對粵港澳合作的影響

粵港澳法律文化的特質及差異

一個地區法律文化的形成與發展必然受當地政治、經濟、文化、社會的影響，一定的政治文化、商業文化、語言文化、民俗文化也肯定會對某一法律現象產生特定的看法與評價。據此可以認為，粵港澳相同或相近的法律文化基礎，對本區域的政治穩定，合作機制的建立、發展與完善起了積極推動作用。

按照「一國兩制」的方針和基本法規定，港澳回歸後將繼續保留原有的資本主義制度50年不變，市場經濟、法治社會、信仰自由、政治民主仍是佔主導地位的價值取向。這與內地的社會主義制度、人民民主專政、多種經濟成分共存的治理模式有明顯的不同，也與中國的傳統文化和倫理精神存有差異。在此大前提下，內地與港澳的法律文化出現一定的反差是客觀現實，亦為社會各界所理解和接受。香港的研究報告指珠三角都會區的體制機制差異是全面的而不是局部的，在政治體制、法律制度、公共管理體制、經濟運行體制、社會服務體制等方面，都存在着較大差異。^[29]

由此可見，因三地的法律文化淵源、現行法律體系、市民的法治理念和社會評價機制均存在頗大的差異，不能低估要全面實現粵港澳合作的法制化難度。

法律文化是粵港澳合作法律制度的基礎

在憲制上，香港享有立法權、獨立的司法權和終審權，已經形成了比較完善的法律制度。香港的法律制度有超過百多年的歷史，立法程序嚴明，司法完全獨立，執法高效有力，其健全完善的法律體系已經處於自運行的內協調狀態。長期以來，香港在全球最具吸引力的國際城市排名中名列前茅，其中一個重要因素在於其司法制度按普通法法制的基本原則運作。在這個原則上，司法機構獨立，不受制於行政和立法機關，無論糾紛是涉及個人、法人團體還是政府，法庭都會獨立做出裁決。

廣東已經初步建立法律體系，但法制尚未健全，有待完善，並且在法律執行力度與透明度上也與香港有一定的差距。在民眾法律意識上，由於香港法律制度健全，市民的法律觀念較強；雖然近年來廣東民眾的法律意識有所提高，但與香港仍有不小的差距。執法環境、條件與經驗的欠缺，使廣東的法治社會建設仍將是一個相當漫長的過程。^[30]

粵港澳合作雖然主要表現在經濟和社會方面，但要使這一合作順利推進，就需要有良好的法律制度作保障，其中法律文化的基礎性

作用需受到特別重視。應當肯定，法律文化的同質性和「一國兩制」的政治基礎，為三地間開展全面合作提供了一個良好的交流溝通平台，並在取得明顯成效的基礎上，不斷開拓新的合作領域，創制新的合作方式。^[31]與此同時，我們還應當看到，三地法律文化間存在的異質性，使合作的開展蘊含不確定性，一旦出現法律上的爭議就會變成比較敏感的問題。因為對於同一合作事項，擁有不同法律價值取向的人會得出不同的結論，甚至向法院提出司法覆核及訴訟，令有關政府處於尷尬境地。^[32]

積極推進「一國兩制」法律文化的建設

在特別行政區成立之前，內地與港澳之間處理互涉法律事宜，是在對等原則下依據國際法和國際慣例進行的，還可以通過國際刑警組織、國際法院等途徑得到解決。隨着基本法的生效實施，原有的法律關係產生了變化，區際合作所涉及的法律事務需遵循「一國兩制」原則，採取新的合作方式來處理。就近年來出現的跨境訴訟案件來看，有80%以上與經貿、投資、金融、婚姻家庭、財產繼承、走私詐騙、出入境管理有關，一些爭議涉及到不同法域及不同時期的法律和政策。

內地與港澳特區在經貿、社會管理、民商事司法合作上已取得了一定的成就和經驗。該等合作規範均涉及財產、民生、城際關係等領域，因其離政治議題相對較遠，法律文化在這裏具有更多的同質性，為合作安排的簽署與實施提供了堅實的法理基礎。但另一方面，在犯罪控制和刑事司法合作機制等方面，因涉及人權、治權、刑罰權等許多較敏感的政治議題，不同法律文化在這裏存在較多的異質性，一直未能取得實質性進展，至今還沒有簽署任何合作安排。^[33]但隨着區域經濟一體化的快速發展，粵港澳要合作推進法律文化建設，不斷加大區域合作的力度，積極實施「深港同城化」、「珠西一體化」的發展規劃。特別是港珠澳大橋的全面開工，珠海橫琴經濟開發區的快速建設，「珠三角經濟合作區」和「泛珠三角經濟合作區」的建立，都將大大強化這一合作關係。

開創不同法律制度合作的先河

內地現行體制的複雜性集中體現在三地的法律制度，它們分別代表了世界上最具影響力的三大法律體系。要實現區域合作的法制化，就必須從實際出發，聚各方之長，遵循互惠互利原則開展合作，開不同法律制度合作的先河。目前，內地已把粵港澳合作納入中長期發展規劃，相關職能部門應進行更具前瞻性的試驗探索活動，在平等協商基礎上直接簽署有關社會管理、經濟發展、資源共享、環境保護等領域的合作安排，實現投資貿易、環境治理、法律服務、出入境管理合作的規範化。

另外，各方需要求同存異，注重實效，在一些爭議領域開展創新合作機制。各方要表現出高度的靈活性，例如在充分協商的基礎上先行簽署《警務合作框架協議》、《相互移交逃犯合作安排》、《代為扣押財產和證據移交實施辦法》等地方合作規範，建立海上聯合巡邏，法律資訊、犯罪信息、刑事科學技術資源共享新機制，來有效控制跨境違法犯罪活動。

推動法治精神及信用意識

廣東省省長朱小丹指出，建設法治化及國際化的營商環境是廣東進入轉型升級攻堅期面臨的一項重要任務，是推進廣東進一步改革開放、更廣泛、更深入參與國內外競爭的前提，也是加快形成關係廣東全局和長遠發展的新體制、新機制、新環境和新優勢的必然要求。廣東要優化市場生態環境，要推動廣東在法治精神、信用意識、辦事規則、商業制度等方面與國際通行規則緊密接軌，重點要抓住粵港澳服務貿易自由化的機遇，推動法治化及國際化營商環境建設。通過建立穩定的法制體系，能為建立更加透明和便利的國際化營商環境創造條件、加強地方法規建設、推動辦事規則與國際準則接軌、建設更加規範化的執法體系及提高公民法治意識。而在優化社會環境上，廣東要深化改革，進一步強化政府社會管理與公共服務的職能，同時着力提高社會自治能力，完善社會自治結構。^[34]

借鑒歐盟經濟一體化的實踐經驗

歐盟經濟一體化是在一個超國家政治設置之下進行的；而珠三角一體化是在一個統一的「國家政權」政治設置之下開展。但是作為區域經濟的一體化，兩者之間也存在着許多相似之處。因此，歐盟的區域政策實踐，對珠三角一體化具有一定的借鑒意義。

法治對經濟一體化的作用

有專題研究認為，歐盟政策的落實主要存在着三種形式：強制性，立法要求成員國強制執行；鼓勵性，必須通過一定的資金引導其實施；參與性，達成協定後，由成員國根據自身的情況執行。^[35]

法治對歐洲一體化發揮着不可估量的作用。^[36]以條約、指令、決定等形式為基礎的歐盟法，是具有超國家性質的強制性規範，其有兩個特點：最高效力和直接適用效力。最高效力體現為成員國法律（包括憲法）不得與歐盟法衝突；直接適用效力則體現為成員國公民可以在本國法院直接援引歐盟法，對抗本國政府，主張自己的權利。

要推動珠三角「經濟一體化」，首先要借鑒歐盟一體化的經驗，推動省內的「法治一體化」。有言「市場經濟的本質就是法治經濟，沒有法律的護航，何來一體化？」^[37]建議廣東省人大應借鑒歐盟、東盟的做法，儘快牽頭制訂貫徹《珠江三角洲地區改革發展規劃綱要(2008–2020年)》的配套法規，及時打破省內各市由於歷史原因造成的「法律分割」問題，為推動珠三角的融合發展提供法治保障。

設立協調機構專責其事

在歐盟最重要的三個機構中，都為整個區域的協調發展設置了專門的職能機構和顧問機構：歐盟委員會內設區域政策事務部，專門負責區域政策與歐盟成員國間聚合方面的事務；部長理事會內設有區域政策委員會；歐洲議會設有20個常務委員會，其中區域政策委員會、交通與旅遊委員會、環境和公共衛生與消費者保護委員會等3個委員會與區域政策問題密切相關。

有學者建議，借鑒歐盟經驗，在中央和省參與的前提下，考慮以珠三角9市為主體，設立「珠三角一體化合作委員會」和「珠三角一體化合作事務協調會」，構成政策制定、執行和督導的完整合作組織體系。^[38]

結論

珠三角地區的經濟整合乃至於社會、民生領域的多層次整合，必須高度重視這地區獨有的特殊性和唯一性，必須以創新、獨特的智慧作出特殊的安排。要看到港澳「一國兩制」的一面，更要看到港澳「國內境外」的一面。如果單純將港澳看成是「境外」，所有涉及港澳的事務均「參照國（境）外辦理」，實質上未必符合「一國兩制」的大原則，或者成為「一國兩制」執行的僵硬化。這既不利於珠三角都會區的繁榮發展，也有悖於國家的長遠發展戰略。^[39]

有言「經濟全球化、法治全球化」。經濟基礎決定上層建築，粵港澳經濟的多元化與社會發展關係密切。深圳經濟特區建設初期，在內地沒有先例可供借鑒的情況下，充分利用了毗鄰香港的區位優勢，大膽借鑒香港立法經驗，在法制建設方面敢闖敢試，不斷探索、創新、發展，開拓了深圳法制建設道路，成為了中國改革開放法制建設的試驗田。

法律文化是粵港澳合作中法律制度的基礎。探索「一國兩制」下粵港澳合作及社會管理新模式，需要正視粵港澳法律文化的特質及差異，運用憲政法治基本原理，積極推進「一國兩制」法律文化的建設，推動法治精神及信用意識，大膽創新探索，務實進取，開創不同法律制度合作的先河，建構粵港澳共同市場法制體系。

注釋

1. 見澳門《市民日報》，2012年6月26日。
2. 國務院於2008年發佈了《珠江三角洲地區改革發展規劃綱要(2008–2009年)》，明確了珠三角與港澳共同打造亞太地區最具活力和國際競爭力的城市群，完善內外聯動、互動共贏、安全高效的開放型濟體系的戰略任務，並提出了「深港同城化」、「珠澳同城化」和「珠西一體化」的合作目標。
3. 時任廣東省省長黃華華與時任香港特首曾蔭權於2010年4月7日，與澳門特首崔世安於2011年3月6日，分別在人民大會堂簽署《粵港合作框架協議》和《粵澳合作框架協議》，確定了今後一段時期粵港、粵澳合作的總體架構，並在跨界基礎設施建設、現代服務業和先進製造業發展、打造國際化營商環境、共建優質生活圈等方面提出了前瞻性的合作規劃，從而翻開粵港、粵澳合作的新篇章。
4. 馬進保。《論粵港澳合作的法律文化基礎》。第四屆粵港澳法學論壇。
5. Thomas Loren Friedman, "Medal Honor", *New York Times*, 15 December, 2000.
6. 朱最新。《區域經濟一體化下粵港澳政府合作的法律思考》，第四屆粵港澳法律論壇。
7. 「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具體情況由全國人民代表大會以法律規定」。
8. 《香港基本法》第12條。
9. 朱最新。《區域一體化法律治理模式初探》。《廣東行政學院學報》。2011年03期。
10. 曾華群《兩岸四地建立更緊密經貿關係的法律思考》；陳安主編《國際經濟法論從》(第7卷)。北京：法律出版社。2003年版。第38頁。
11. 朱最新。《區域經濟一體化下粵港澳政府合作的法律思考》。第四屆粵港澳法律論壇。
12. 朱最新。「區域一體化法律治理模式初探」。《廣東行政學院學報》。2011年03期。
13. 慕亞平、張曉燕。「應當健全CEPA協議下的機構安排」。《法學評論》2007年第期。
14. 白光。《WTO規則漏洞與爭端案例》。中國物資出版社。2002年版，第27頁。
15. 陳穎。「CEPA/ECFA背景下兩岸四地經濟一體化法律制度研究」。《吉林大學2011年碩士學位論文》。第25頁。
16. 大珠三角商務委員會，《十二五時期擴大深化CEPA開放的政策建議》，2012年2月。
17. 朱最新。「區域一體化法律治理模式初探」。《廣東行政學院學報》。2011年03期。
18. 朱最新。「論珠三角經濟一體化中的行政協議」，《戰略決策研究》。2012年第1期。
19. 葉必豐等。《行政協議：區域政府間合作機制研究》。法律出版社。2010年版，第178頁。
20. 如2010年3月粵港澳三地政府簽署的《港珠澳大橋建設營運協議》就大橋的建設、營運、維護及管理中三地之間的合作關係和權責作出了具體規定，並就大橋的建設、營運、維護及管理的其他方面(如開放或關閉安排、通行規則、邊境口岸管理、保安、消防及突發事件的處理等)制訂了相關的準則，為該項目建設和營運提供了基本的法律基礎。
21. 朱最新。《區域經濟一體化下粵港澳政府合作的法律思考》。第四屆粵港澳法律論壇。
22. 香港澳門的報章報道都將之形容為中央送大禮。如：辛又新。「簽署將令澳門經濟全面持續發展」，《台港澳經濟》。2004年第3期。
23. 朱最新。《區域經濟一體化下粵港澳政府合作法律思考》。第四屆粵港澳法律論壇。
24. 所謂跨域影響決策，是指一個區域政府作出對其他區域也產生實質影響的決策。
25. 朱最新。「區域一體化法律治理模式初探」。《廣東行政學院學報》。2011年03期。
26. 官華。「區域地方政府間的非對稱關係研究——以粵港澳政府合作為例」，《福建論壇·人文社會科學版》。2011年第12期。

27. 張緊跟。《當代中國地方政府間橫向關係協調研究》。中國社會科學出版社。2006年。第126頁。
28. 這些協議是社會公共組織、私人部門通過協商自我確立的，在實踐中必然能夠得到最好的遵守，從而取得最佳實效。
29. 智經研究中心，《加速粵港經濟整合打造世界級珠三角都會區》，2008年10月。
30. 智經研究中心，《加速粵港經濟整合打造世界級珠三角都會區》，2008年10月。
31. 馬進保。《論粵港澳合作的法律文化基礎》。第四屆粵港澳法律論壇。
32. 明顯的例子就是港珠澳大橋的司法覆核案：全長近50公里、工程造價逾700億港元的港珠澳大橋，被一位家住香港東涌的66歲老太朱綺華，以違法環評為由訴至法院。2011年4月18日下午，香港高等法院裁定，有關港珠澳大橋的環評報告欠缺動工前後環境狀況的比較，不符合法例要求，環保署需撤銷環境許可証。因原告的訴訟行為，使這一起涉及澳港澳三地的跨海大橋香港段遲遲未能動工。隨後，香港特區政府向終審法院提出上訴，雖最終獲得成功，但亦拖延開工時間達半年之久，並導致工程造價上漲5%。
33. 馬進保。《論粵港澳合作的法律文化基礎》。第四屆粵港澳法律論壇。
34. 朱小丹。「借粵港澳服務貿易自由化建國際化營商環境」。《中國新聞網》。2012年7月31日。
35. 廣東省建設廳曾對歐洲一體化進程進行過專題研究。
36. 《歐洲經濟共同體條約》是歐盟的法律基礎，根據這個法律，歐共體的行為主體形成了主要由歐盟委員會、部長理事會、歐洲議會及區域委員會等組成的組織架構。為了實現權力平衡，避免集權和專制，歐盟的立法權不是由某一個機構單獨行使，而是由歐盟委員會、理事會和歐洲議會三駕馬車共同駕馭。
37. 深圳大學教授關志鋼。「取經歐盟一體化」。《南方雜誌》。2009年5月21日。
38. 見《南方雜誌》2009年5月21日。
39. 智經研究中心，《加速粵港經濟整合打造世界級珠三角都會區》，2008年10月。

9

珠三角港澳宗教融合 與往台灣轉移 天主教會為例

梁潔芬

台灣高雄文藻外語大學國際事務系研究教授

王志堅

台灣高雄文藻外語學院副教授

前言

研究中國宗教問題的人認為在中國境內五大宗教中，對政府最具挑戰性就是西藏佛教和天主教，^[1] 911事件後就是伊斯蘭教。西藏宗教領袖達賴喇嘛常居海外，天主教的宗教領袖教宗在梵蒂岡，它的統治權跨越國界，雖然管治的教徒不多，中國天主教會信徒的只有1千2百萬。2001年9月11日紐約的世界貿易中心的雙塔受恐怖襲擊事件，使中國西北地區素有分離傾向的伊斯蘭教徒與當地政府和漢人的關係，進一步趨向緊張。

然而，在南方珠三角地區，伊斯蘭教和藏傳佛教對社會的影響力不大，而天主教在珠三角的發展亦不及華北的河北、陝西、山西等，那裏的教會基地往往具幾百年歷史。廣東省的天主教徒只有12萬，河北省有150萬，陝西省22萬。^[2] 廣東省珠三角地區的天主教會除了在80年代初廣州主教鄧以明被教廷封為總主教而遭北京反對，鬧得沸沸揚揚後，^[3] 廣東省的天主教會繼後沉默伏櫪，因為廣東省非官方教會除潮汕區外幾乎絕跡，廣東省一切宗教活動由官方愛國會所掌控；然而珠三角的廣州教區和江門教區最近港澳教會，在「橋樑教會」的支援內地教會的風氣下，因近水流台的關係，所以得到相當豐厚的物質資助。^[4]

過去四份一世紀以來(1984–2014)，橋樑教會的支援和交流多分散於全國各省各地。宗教工作在大陸是逆潮流的工作，教友人數最多和司鐸人數最多的地方，有較大抗拒無神論思想的能力，能在逆流而上，有能力去鞏固和開展當地的宗教生活，擁這些條件自然受境外橋樑教會的青睞；因為後者所投的資源在這些有潛能的地方教會，有最快和最大的回報，這就是長江以北河北、陝西、山西、山東、長江以南江浙地區，和福建等地宗教生活，較珠三角及鄰近地區包括廣東全省為活躍的原因。

珠三角地區的廣東省教會內有五個教區，總體來說教會自改革開放以來，在硬件上經橋樑教會之助，應重建的和應修復的教堂都做得差不多了，但有了教堂並不等於有活潑的教會，那裏牧靈和傳教工作都是不過不失，有些地區更有溫溫吞吞的情況。硬件雖然有了，但軟件方面雖未到乏善足陳或花果飄零的悲慘境地，但與北方教會的團結

和自動自強，在鄉村裏藉醫療和社會服務默默苦幹，藉服務貧病孤寡以傳福音的教會，有很大分別，又與香港教會教友的主動參與教會內的行政決策事務，不可同日而語。^[5]由境外的傳教士牽頭與平信徒合作，但沒有地方教會的參與，在珠三角地區為貧賤卑微的邊緣人士服務。又因北京要統戰台灣的原故，所以以往是港澳橋樑教會從事的工作，由馬英九任內起由北京主導授意陸續轉移到台灣，分擔了部份港澳教會的橋樑工作。

本章是依全書的珠三角與港澳融合路線，討論這個地區在宗教上的交流、轉移和融合問題。在國家的統戰政策下，馬英九領導下的台灣是重要的對象，香港的橋樑教會因政治原因，被迫縮減在華包括珠三角的活動，相對的部分工作卻移去台灣，可以說台灣是珠三角與港澳融合下的新產品。

國家的宗教政策和對港澳的宗教政策

宗教問題在北京的眼中，分等分類。道教和佛教（非藏傳佛教）與政府有問題的部份是地方性的教產屬權、寺觀收入等利益分配問題，全屬地方政府層次的內政的問題，和伊斯蘭教和藏傳佛教有關的，是涉及國家性的民族問題範疇內的宗教問題，這是國家統一、民族團結、國家安全、領土完整等國家安全的保衛問題。

但在北京的眼中，基督宗教（天主教，基督教）屬外交性和國際性層面的政治問題。天主教的非官方教會部份（俗稱地下教會）和基督教的家庭教會，在政府眼中是國外宗教勢力滲透的結果，對國家管理宗教不但恆常是個挑戰甚至是個威脅，過去宗教部門聯合公安部門、法政部門、和工青婦各部門，以相當大的努力，開展綜合治理、但後果未如理想。^[6]理論上是黨國的教導權與宗教的教導權起了衝突。即辯證唯物的馬克斯列寧主義加毛澤東思想與宗教的唯心主義，在中國一方土地上，正面交鋒。

國家在宗教問題上對港澳特區的根本政策，是堅持一國兩制互不干預的原則，這是當時的宗教事務處處長葉小文在香港回歸前不久重申的。1996年6月，即香港回歸前不久，葉小文局長訪問香港，向港人

闡述了中國政府在97之後對待香港宗教的態度和有關政策時，間接對港方表示「橋樑教會」工作應有所收斂。他強調了「一國兩制」、「港人治港、高度自治」，以及要遵循的「三互原則」（即互不隸屬、互不干涉、互相尊重的原則）。但其他的省級宗教幹部事後對港澳橋樑教會橫加阻力時，就強詞奪理的解釋說：「我們要遵守『三互原則』但沒有承諾『四互』」^[7]——這第四項原則就是「互相幫助」。

珠三角與港澳交流的方向在政治和經濟上是由北風向南吹，政治和經濟影響從北而南下，大陸化的足跡由朦朧到清晰，^[8]但文化和宗教上的融合和影響採反方向，起初自海外經港澳由南而北上，^[9]時間方面我們只限於最近十多年來，香港回歸後起計的發展(1997–2014)，這個發展不但令珠三角出現新面貌，整個中國因經濟的飛躍，在國際事務上也朝向大國的方向邁進。但屬意識型態的宗教問題，與政治問題一樣，當逐步逆經濟發展的寬鬆路向走過去時，發覺路是越走越窄。

中國近期政教關係的進展

自從2007年12月從中方自選自聖了廣州主教甘俊邱後，甘主教事後取得教宗的批准，雙方有了諒解，即中方選擇了主教候選人後，待得到教廷的確認後才舉行祝聖禮。於是在2010年開始直至同年11月21日非法祝聖郭金財為承德主教為止，計有內蒙巴盟的杜江主教、呼和浩特的孟清祿主教、海門的沈斌主教、廈門的蔡炳瑞主教、延安的楊曉亭主教、江蘇邠州徐吉偉主教、全部由北京方面通過非正式渠道，得梵蒂岡肯首後，才祝聖這些主教。^[10]但好景不常，北京倉卒而突然地在11月21日單方宣布，祝聖郭金財為承德主教，顯出中國方面有「分裂性」的取向，這個非法祝聖，是逆羅馬宗座之意，不但祝聖是非法，其代價是接受祝聖的主教和主禮者都招致「自科絕罰」。還有在2010年12月7–9日，第八屆天主教代表會議不理梵蒂岡和教宗的反對在北京召開，因為這種會議的性質與天主教教義相悖逆(Holy Father Benedict XVI. 2007)^[11]，很多主教被公安或政府官員押送往會場赴會。天主教會對八大的反應力度也不算輕。在八大召開後，梵蒂岡發表強硬聲明，以表不滿。（天亞社中文2010年12月17日）^[12]。

珠三角地區牽涉中梵衝突的核心——自選自聖主教

中梵關係在去年底，因非法祝聖主教及召開天主教代表會議而進入低潮後，廣東省江門教區梁建森神父，獲得教宗批准及政府認可於2011年3月30日被祝聖主教，他是首位接受祝聖的主教。天主教愛國會於2011年7月14日在未經羅馬教廷批准下，任命黃炳章為廣東省汕頭地區主教，導致北京與梵蒂岡間原本陷入低潮的關係更加緊張。山東臨沂房興耀擔任主禮。江蘇省海門主教沈斌，江西主教李鯤光，重慶直轄市萬州主教何澤清，廣州主教甘俊邱、梅州主教廖宏清、江門主教梁建森、湛江教區主教蘇永大等7人擔任襄禮主教^[13]。據英國廣播公司報導，梵蒂岡發表措詞強烈的聲明譴責中國當局，指北京擅自任命主教的做法「是非法的」。^[14]聲明指依教律即聖教法典第1382條之規定：「主教無教宗任命祝聖別人為主教，及被其祝聖為主教者，均保留於宗座的自科絕罰」。^[15]所以主禮的及接受「祝聖」的應受自科絕罰外，襄禮的廣州主教甘俊邱、梅州主教廖宏清、江門主教梁建森、和湛江主教蘇永大同屬廣東省珠三角區內，應受牽連，因他們各人都與梵蒂岡有聯繫渠道，因廣東省與港澳特區交通頻繁，廣東教會人士與港澳教會高層人士例如陳日君和湯漢樞機、和教廷駐港專員等的交往渠道非常暢通，資訊的往來易如反掌，相信他們已向教廷求恕以免其牧職受影響。

廣東省各教區的教務發展特色

在廣東省會廣州市，有一座建於1863年，在1888年完工的石室主教座堂，這座有雙塔高插雲端的哥德式教堂，已成了國家二級保護文物，所以仍然屹立在主要街道上。1978年改革開放後，各地在重修教堂時，政府各部門用種種藉口，將修建的聖堂遷入內街。珠三角區佛山、江門和韶關的聖堂就是典型的例子，當地的教堂在解放前興建，經毛澤東時期之廢置和改變用途，要重修或重建才可再用，雖然教會名下的地段緊貼大街，可以作教堂重建或擴建之用，但依中國宗教政策的精神，在無神主義的社會盡量沒有宗教的標誌的原則下，教堂退縮到內街，經過羊腸小徑九曲十三彎後，才到達在四周民居圍繞的教

堂。在愛爾蘭首都都柏林有同樣的情景，當地每間天主教堂都建於內街，經過橫街窄巷矮門低檻後，才豁然開朗地進入金碧輝煌的莊嚴瑰麗天主教堂，這是17世紀以來基督新教徒統治愛爾蘭，對天主教徒岐視，不准天主教在大街主道上臨在所留給後代的痕跡。^[16]但重建的汕頭教區主教座堂非常例外，它座落在市中心，汕頭教區的教友12萬，單是汕頭市2萬，潮陽市1.6萬教友。汕頭是珠三角地區內教友最多的教區，鄉村教堂也很多。^[17]可能當地的信友的經濟勢力龐大，有實力和政府談判而得出的結果。^[18]這些教堂許多重修工程，都由港澳教會的信友以血濃於水的鄉情募捐大部份費用。

因珠江三角洲地區是與港澳居住的人士聯繫最多的地區，大部份港澳人士的原藉就是以粵語為母語的珠三角地區，這些地區也是法國巴黎外方傳教會解放前的傳教據點，例如廣州，汕頭和湛江等，瑪利諾會如梅州和江門等地，還有慈幼會就在粵北的韶關的傳教站。而這些傳教會自從改革開放以來，又正全程投入橋樑的工作，它們不但在以往的傳教區上的建堂經費以及培訓工作上，花了不少人和經濟資源，而且加上港澳教友團體的努力，沖淡了教區和堂口的溫吞之氣和疏於下鄉牧民之風，所以有不俗的表現。例如多年被遺棄的痲瘋病人，在政府在荒郊設立的「皮膚病院」中，現在由傳教士的鼓勵和帶領，由港澳教友分別在各地的痲瘋病患者團體幫忙，以非常低調的形式，提供康復工作方面的服務，例如截殘肢、安裝和修補義肢、護理長期潰瘍的傷口、提供特造的鞋等工作。使素來絕於社會的痲瘋病患者和康復者的社會性活動增加，提高他們的尊嚴。^[19]這些扶貧和造福弱小卑微的服務，幾乎沒有珠三角當地的教區和堂區機構工作人士的參與，所以與北方地方教會的社會和醫療服務有很不同之處。

還有港方的傳教士和港方的修女在珠三角某個二三等城市裏，花了五年時間，為外省到該地無戶口的民工子女籌昂貴的學費，^[20]在他們棚屋旁邊設補習和遊戲中心，使在棚居的窮孩子的功課能與其他本地孩子的銜接，以利他們學習。這種服務雖然範圍不大，每年只是三四十名，但日後那些孩子能入中學進大學，起了脫貧的作用。這些服務可惜因為是教會人士主辦，違反了教會人士涉及教育的禁忌，所以五年後無疾而終。但扶助和救濟富裕社會中的窮人，是教會應走的路。增城的技工訓練中心，是一所職業培訓學校，1990年代一些傳教

土，得當地勞工部門肯首而開設職業培訓學校，為珠三角如雨後春筍從事製造的輕工廠，提供亟需的優良生產技工，但數年後遭教育部門反對，使花了一千萬的校舍和機械的實驗工場設備要停止運作。筆者從主辦單位得悉：開辦職工訓練中心最初經勞動局批准，當外商在珠三角投資設廠的初期，該訓練中心能迅速訓練技術和半技術青年勞力，以供應工廠之急需，有利提升當地的投資環境。但經幾年後政府得悉該職工訓練中心真正的主辦單位是一個國際性以主理青年工作為主的天主教傳教會，所以由教育部門出面干涉，以違反憲法第36條宗教不能干涉教育為理由，將訓練中心關閉。^[21]

港澳的信友和傳教士以自由行之便，在港澳為珠三角信友作持續的短期的信理培育；經過一週的培訓後，返回所屬的堂口活躍和主動的福傳，協助當地主政的一兩名神職和修女，也激起堂口的活躍牧靈工作，他們工作的對象是聯絡外省到珠三角當無技術和半技術奉天主教工人，以福音的訓諭，以兄弟手足之情向外勞提供支持和援助。^[22]

港澳台地方的教會與北京

在談及橋樑教會在珠三角地區的交往時，不能不提及港澳地方的教會以及它們與北京政府的關係，因為這是提供珠三角教會協助的主要源頭。香港和澳門教會是中國領土內真正享有西方式宗教自由的兩個地方教會，為內地各處地方教會所欽羨，香港教會的活潑程度亦為兩岸四地之冠，梵蒂岡承認一個香港教會的能量等於台灣全島之總和。^[23]不僅香港天主教會的參政令北京有微言，而且自80年以來，香港天主教徒積極參與為復甦大陸教會而設的「橋樑工作」，中方希望在回歸後有所收斂，因為使教會復甦的外援式的「橋樑工作」，骨子裏與黨國的宗教政策背道而馳，因為開放時期的宗教政策，是削弱宗教在社會主義社會內的影響力，若有蓬勃的宗教可產生遞奪黨方訓導權之虞。^[24]

深圳是香港最近的毗鄰，港深的來往頻繁，國務院推出的〈珠江三角洲地區改革發展規劃綱要(2008–2020)〉（規劃綱要），廣東省為實施國務院的（規劃綱要）而推出《粵港合作框架協議》表示香港和

深圳融合是國策之時，也備受廣東省歡迎，所以港深經濟融合的步伐非常快。但是，自1980年以來，香港天主教會對大陸教會的「橋樑工作」遍及全國各地，深圳卻沒有太多受惠，原因是深圳縱然有大小教堂三座，在堂裏服務的神父主要來自北京，牧職修女是來自廣東和其他省份的修會，神父接到北京官方的口頭指示，不讓台港澳的神職或教友與深圳教友有太多的接觸，也不容許他們在廣東地方辦活動。^[25]

回歸後，香港方面的「橋樑工作」雖經北京「勸喻」而有所收斂，但將部份工作傳給平信徒，2011年起中國對香港的橋樑工作進一步收緊，已經有31名在香港教會居停的中外橋樑人物不准入境^[26]。北京政府對香港教會頗有微言，以下是劉柏年和馬英林在一名外籍傳教士前表達對香港教會的看法：

「香港教會只是中華人民共和國的一個地方教會；他們大聲地與中央政府來談中國教會的事，只顯得無禮與可笑，因此不管是中國的宗教局、愛國會或主教團都不太理他們。奇怪的是，在普世教會內，香港教會的聲音卻是那麼大！」^[27]

北京厚澳門教會而薄香港教會非始於今日，其他的國際傳教會在過渡期已領悟到港澳教會與中央政府的關係，有不同的親疏程度，所以有意從事為中國橋樑工作的傳教會（計有四家男傳教會六家女傳教會，一家男女混合傳教會），在過去20年內紛紛在澳門設基地，以部署日後在中國的福傳工作；還有從澳門開埠就來澳的道明會（玫瑰堂的建造者），曾一度離澳凡三百多年之久，於1997年也重回故里；可見澳門對於橋樑工作者的強大吸引力。因為無論中國大陸在邊境檢查上或在當地的活動上，對來自澳門的比從香港而來的較為寬鬆，因為澳門與香港不同，它未受北京警告要收斂橋樑工作，北京政府也要用統戰手法禮待澳門而給香港一個示警。

兩岸宗教交流增溫

2009年起，國民黨馬英九總統，在民間企業、學者以及政府組織的推動下，計劃與中國簽署《海峽兩岸經濟合作架構協議》(ECFA)，加強兩岸的官民交往和推動兩岸經貿合作。在馬英九總統治下，兩岸

政策是近十年來大陸最能接納者，^[28]所以台灣教會跟隨兩岸交流頻密，被邀加強兩岸的交往，在遠香港而近台灣的統戰政策下，本來應在香港橋樑的交往活動，移往海峽的彼岸，近日台灣教會橋樑工作上亦因而出現新的發展。

2012年5月，大陸國台辦副主任葉克冬率領大陸文化部及宗教局的官員抵台訪問。葉氏抵台後，率先與卸任之行政院長、現職中華文化總會會長劉兆玄晤面，並表示文化總會可扮演兩岸文化交流的推手。^[29]劉兆玄的身份，令兩岸交流多了一份朦朧的想像空間。葉氏等官員的行程安排，分別拜訪了大甲鎮瀾宮、北港朝天宮、花蓮慈濟基金會、高雄佛光山，並參觀台南孔廟等地，顯見在國台辦的工作定位中，宗教交流在海峽兩岸的互動中有其重要的角色與功能。兩岸在宗教交流的力度上事實上已經明顯增溫。

回溯到2012年4月，「台灣基督教教牧參訪團」一行22位跨宗派、跨教會的牧長於26日飛抵北京，依序拜會各地基督教兩會與主管宗教事務的國家宗教局、中央統戰部及國務院台灣事務辦公室。此會延續去年兩岸基督教在教會堂點相互講道、神學教育師資交換教學，以及兩岸教會文字影音出版品的供應流通等三項實質交流項目的落實，2011年10月，台灣7位牧者同時於上海7間不同的教會講道，「破例」首開兩岸交流的「先例」，這次參訪團進一步提出兩大主軸訴求：「希望最慢在2013年能舉辦兩岸基督教論壇」，以及「強化兩岸教會聯結一具體成立對口結盟教會」，使兩岸基督教交流已經進入「春暖花開」的新階段。^[30]

從4月到5月，如此熱鬧的宗教交流景況，涵蓋各民間宗教、儒、道與基督新教諸教派，為何卻獨漏歸屬羅馬教廷的天主教？大陸國家宗教局局長王作安在北京接待基督教代表時形容，過去兩岸的宗教交流是：「三通未通，宗教先通；宗教未通，佛教先通。」現在他相信基督教定能「後來居上」。^[31]無獨有偶，5月葉克冬在佛光山拜會星雲法師時說，這趟文化之旅要盡可能訪問台灣各宗教場所。^[32]那怎麼會忘了星雲法師的好朋友且近在咫尺的天主教樞機主教單國璽呢？為何這位在台灣普受社會景仰的單樞機，一生終究不能以樞機主教的身份回訪中國故鄉？這反映北京可能視天主教教宗和達賴喇嘛為兩顆「難砸碎的核桃」。

宗教在海峽兩岸之間的角色

對北京來說，2008至2012是台海局勢發展最為安定祥和、兩岸關係改善成果最為豐碩的四年，中國的政治領導確實體認到兩岸同胞的廣泛參與和普遍支持，是兩岸關係持續發展的根本動力。^[33]趁此時機，自然要加緊「搭建橋樑，加強交流」^[34]。然而，在最高政權透過直接民選產生的台灣，人民確實是主導兩岸關係如何發展的主體力量。反之在中國，兩岸交流關係的主導力量仍在政府手裏。因此，擴大推動民間相互參與以及搭建文化相互交流的橋樑，對於以打擊台獨追求兩岸統一的北京而言，當然是個有賺無賠的上上之策。再加上崛起的中國經濟與龐大的市場利益，對於台灣日益艱難的經濟發展環境，有巨大的吸引力。在這樣背景的推動下，兩岸交流自然日益緊密。

宗教不僅是文化中重要的一環，過去兩岸宗教交流雖然多少受制於兩岸之間政治關係的冷熱發展，但宗教無論就其教義或所崇拜之神來看，都具有一定的出世性或超越性，很容易成為跨越國界或突破現實政治考量的一種理由，自然是北京可以實施統戰之工具。例如，台灣率先突破兩岸直航禁令的，就是1989年宜蘭縣南天宮的媽祖回湄洲進香謁祖的宗教直航。而此一事件可以看出台灣宗教與政治兩股力量相互競合的微妙關係，當時台灣的政治人物，特別是從地方到中央的民選代表，只見有積極參與聲援，卻沒有出現任何公開反對或批評聲音。^[35]台灣的政治人物不會想在「媽祖大還是政府大？」的問題中分出高下，而北京的態度則是根本不會容忍這樣的質疑發生。^[36]特別在歷經所謂「蘇東波」、法輪功以及「911」的事件，復又面對疆獨與藏獨的挑戰問題，抓緊宗教作統戰工具已經是北京領導心中必要的「護城河」。^[37]

如此一來，兩岸宗教交流就處在一種微妙且尷尬的地位。對於北京而言，利用宗教去統戰台灣是有效策略之一。宗教有維繫社會穩定及發揚倫理道德風氣的功能，傳統的儒、道、佛，不至於對黨國有太大的挑戰，皆可大力扶持，更好是由官方主導來發展。而為了拉攏台灣民間關係，宗教交流成了一座容易搭的橋或一條便捷的路；但若觸及政治統治的敏感部份，宗教又成了必須壓抑打擊的目標。例如2012年6月18日，台灣的法輪功成員鍾鼎邦在江西省贛州機場遭到拘留即是一例，而台灣領導馬英九遲遲不敢邀請達賴喇嘛，也有類似的顧忌。

在中國政府所承認的五大宗教當中，以天主教的政教二重身份最能突顯這種微妙的矛盾心情。

台灣教會的橋樑角色

2010年9月，北京宗教事務處處長王作安首次訪問台灣時，前往訪問台北天主教主教公署總教區洪山川總主教，雙方針對大陸神職人員來台攻讀神學課程就已經達成初步共識。台灣天主教輔仁大學有完備的神學院及宗教系所，過去一直擔負培訓台灣神職人員與傳道人才的工作，而且2011年12月，^[38]台灣政府與梵蒂岡教育部簽署了合作協定，互相承認對等教育學位，「這協定意味着輔大神學院授予的學位將獲得台灣當局承認，目前正等待立法院通過。」^[39]更進一步推想，此一協定未來也必將為台梵之間擘畫出新的教育互動架構，是政治與宗教在教育工作上共同合作才能出現的成果。也是台灣與歐洲教育工作更加融合的新契機。

類似的機會也出現於兩岸。從初期台生單向赴陸就讀開始，至2011年起台灣開始招收大陸學生來台就讀大學、碩士及博士班。兩岸文教領域可說已經邁入全面雙向交流的階段。現在兩岸學生不僅能各自到對岸就讀大學，而且台灣眾多大學正寄望招收陸生以解決招生困難的窘境，可想而知，未來兩岸文教交流還會日益增加。

如此一來，以梵蒂岡為主的歐洲宗教教育文化與大陸來台學生，微妙的透過台灣交匯會在一起。1961年在台復校的輔仁大學，是天主教的宗座大學，也被譽為最歐化的台灣綜合大學。^[40]該校對於招收陸生一向不遺餘力，輔大的劉兆明教授推動在北京設立招生辦公室，最近輔仁大學社會科學院也開出「天主教研修學士學位學程」，無論是思想文化或是人才交流，台灣都已具備橋樑的地位。

梵中台三角合作的共同利益

從人的角度看，梵、中、台對於兩岸四地的人民，其實關注着共同的利益。在外交上所關注的利益與一般國家不同，其所着重之處並非梵蒂岡城國 (Vatican City State)，而是普世的教會，是散居世界各

地的天主教徒。台灣前駐梵外交官體認到：「教廷外交追求的目標，乃是植基於精神、道德權威，以人為中心的普世價值——尊重人性尊嚴，維護信仰自由，促進正義和平。」^[41]單國璽樞機也強調「教廷外交不在擴大各國天主教的利益；教廷所關心的，是各國的天主教會，是否有足夠的宗教自由。」^[42]從政治權力來看，或許北京政府對教會可能會有諱忌之處。但從中國領導不斷強調的社會與政治改革方向來看，梵中台三者相互融合的交集處就在「對人的保護」。

過去台灣內部最大的意識形態分歧是「統」、「獨」，但兩岸最大的意識形態分歧應該是對「自由、民主與人權」的理念態度！^[43]自由、民主其實是人權的不同表現幅度，核心關鍵還是在人權。台灣的官員與馬英九總統皆曾說過：人權是衡量兩岸距離的指標，這應是目前兩岸合一問題的最大障礙。^[44]

如果中國社會主義在經濟體制改革之後，要繼續推進政治體制改革以確保現代化建設的目標實現，^[45]那麼信任梵蒂岡的宗教信仰對中國社會的進一步改革擁有相同的目標並非那麼危險。當年鄧小平向英國前首相戴卓爾夫人提出1997年之後允許香港「一國兩制」50年不變時，這位鐵娘子強烈感受到，鄧暗示只要給大陸50年的時間，中國即可趕上香港。^[46]這位帶領中國走上改革開放之路的領導先驅，要達至迎頭趕上的目標，除了依靠中國共產黨自身的政治革新之外，善用社會正向的力量更是關鍵之所在，而宗教淑世愛人的動機正是最容易跨越自私與利益糾結的部份。台灣法學教授陳長文發現，外觀看來紛擾喧鬧的台灣，仍能有安定人心的堅強力量，就是因為社會上總有一群無私奉獻的人，用身體力行的實踐，讓人們看到希望。他呼籲：「我們需要宗教領袖出來提醒為人處世的基本信念。」^[47]北京若着眼宗教與共產政權是有爭奪教導權的心結，只想利用宗教以利統治，卻不願宗教分享教導權，^[48]如此反而會失去梵中台三角合作的機會。

政教合作的新方向——從「政教分立」走向「政教制衡」

學者研究指出，近30年來，在政教合一與政教分立兩極端之間，一個新的方向正在形成——政教制衡，代表政治和宗教在行政體系

上，允許有限度的共享權力和相互制衡，以及在道德體系上允許較大範圍的對話和互動。^[49]政教制衡的原則，吸收了政教分立原則中，關於政府組織與宗教組織應該分開的規範。但它更進一步主張政府與宗教應該保持適度的互動關係，並且分別授予一些制衡的機制（法律或社會規範），以促成建立良善社會的目標。^[50]政治應該干預宗教原因，是因為政府有保障基本人權、維護社會善良風俗、和維持社會安定等責任。而宗教的政治功能，在於以更高根源的道德要求而制衡政治掌權者避免權力的腐化濫權，並反應多數人的價值體系，形成良心上以及社會規範上的行為標準。^[51]所謂更高根源是信仰的內涵，無信仰者無法評斷，政治力必須尊重，但所發出之道德要求則屬應受社會輿論與法治規範的範圍，因為這是眾人之事。

政治制衡原則允許政教之間的良性互動，但又不傷害宗教信仰基本人權。政治可以劃定宗教合法範圍，而宗教可以制衡政治腐敗。^[52]在中國政治改革呼求日益高漲之際，強調民主專政的中國應該善加利用有長久傳統的宗教所能帶來的體制外力量，幫助其政黨完成改革，也能同時健全宗教在社會的穩定力量。但這種制衡無形中會挑戰目前北京將宗教牢牢掌握於黨國手中的政策，政策能否開放受考驗的其實是執政者對自己執政成效的自信心。

台灣——中國改革的實驗室

對中國推行改革的領導者而言，真正的敵人是貪污腐敗、是貧富差距懸殊，是恃強凌弱的法治不公，而非以愛人為核心的梵蒂岡城。東歐諸國的經濟、政治與社會改革未能成功是因，「蘇東波」事件是果，改革需從原因上努力，而非在結果上刻意控制。中國強調阻止外國勢力介入宗教，並以違反教廷法律的祝聖方式，試圖控制中國天主教會，但違法祝聖行為只會損害到教會的合一。^[53]合一是天主教會的記號，也是中國對台海兩岸關係的渴望，何妨開始身先力行建立宗教合一的模範？天主教在台灣發展數十年的經驗，並沒有政教雙方自主性受傷害的問題發生，這是台灣擔任「橋樑」的實驗功能。

中國在人口、土地等規模遠遠大於台灣，其政治管理上的難度自然不能以台灣來類比，遑論革新的困難遠高於管理，但兩岸同屬儒家

文化，也有同文同種的血脉關係，台灣在法治，教育，民間社團組織以及宗教發展等等的經驗，當然也可以做為中國政治改革參考的實驗。

結論——珠三角港澳宗教融合往台灣轉移

本章立論，從珠三角與港澳特區過去多年的宗教融合經驗為出發點，珠三角和港澳區的政治影響力是由北而南下，經濟方面初則由南而是北上但香港回歸和中國經濟起飛後，後就改道由北而南下。但宗教作用力自始至終卻是逆流而行由南而北上。以天主教而言，從港澳橋樑教會之援助北上珠三角，在港澳教會的平信徒和傳教士的援助下，對當地社會各種弱勢的需求做出總總的服務。回歸後，香港教會在北京眼中的桀敖不馴以及對台統戰工作的需要，導致橋樑工作尤其是香港方面的橋樑工作逐漸往台灣移轉，使台灣的橋樑工作有個嶄然的前景，因為台灣教會不僅對大陸教會有可服務之處，更對中梵目前互不相讓的僵持狀態可能提供化解轉圜的空間。從這個角度來看，若沿用過去經改特區的概念，以文教ECFA的精神延伸，劃定特定省分（如福建）來實施宗教交流特區：則至少可以有下列四項具體建議可以嘗試推行：

- (1) 將大陸願意擔任神職人員之修生送來台灣，由台灣神學院代為培訓選任，在台灣祝聖授予神職之後可分派在兩地擔任神職教牧工作。
- (2) 開放台灣神學院或相關機構前往特區籌備設立分院，開設相關課程。
- (3) 開放台灣主教團共同參與中國主教選任事宜，間接尊重「聖座」對於授予神職人員神權的權力。
- (4) 允許宗教團體以法人身份，赴大陸特區設立學校，開闢私人興學之教育管道。

另外，中國正值從經濟改革轉向社會與政治革新的道路，台灣的改革經驗正是中國最佳的制度實驗室，而宗教的特長也是教化社會人

心，透過宗教的普世性精神，能使地區的融合經驗擴大成為思想與文化的合一基礎。展望未來，宗教也能為台海兩岸的融合做出貢獻。

從這個角度看，台灣應更致力於解除大陸學生來台求學的諸多限制，因為這些人都是活生生最實際的兩岸橋樑，其承載的不僅是兩岸生活習性的相互了解，更是兩岸思想、精神相互融合的先驅種子。台灣不僅應該開放門戶歡迎大陸學生前來，政策制訂者甚至應更積極思考如何進一步讓台灣的高等教育機構前進大陸，兩岸交流必須跨出經濟範圍，以更積極的態度參與大陸的文教培育活動。而後者正是梵蒂岡可以積極協助台灣發揮橋樑教會傳教角色的着力點。愛人如己，彼此合一，對此目標，梵中台三者，其爭也君子！

注釋

- 筆者在宗教部門工作的官員的交往中，得知他們認為海外的達賴喇嘛和天主教梵蒂岡是兩顆「最難砸開的核桃」。
- 沙百里，《中國天主教指南2008》。新加坡：新加坡中華公教聯絡社，2009。頁68, 206, 327。
- Dominic Tang, S. J. *How Inscrutable His way! Memoirs*. Third enlarged edition. 1994.n/p. pp. 63–148.
- 有關橋樑教會的起源和背景參閱：Beatrice Leung.“The Catholic Bridging Effort with China”. *Religion, State and Society*. (U.K.) 28 (June 2000): 185–95.
- 梁潔芬《雙城記：香港和澳門天主教會》。澳門：《澳門觀察報》。2010年。頁89–92。教友篇（1）。
- 劉澎《宗教問題文集》（內部資料僅供交流）普世社會科學研究所。無出版日期。頁12–13。
- 1996年6月，以中國國務院宗教事務局葉小文局長為團長的高級代表團訪問香港，受到了香港宗教界的熱烈歡迎。葉小文局長闡述了中國政府在97之後對待香港宗教以香港宗教的傳播與發展為題申述中央香港特區的宗教政策 hk.plm.org.cn/gnews/2008514/200851496019.html。（2012年4月28日摘取）
- 最清晰的莫如香港候任特首梁振英在仍未就任，就不顧輿論反對，開先例起用共青團成員但非永久香港公民陳冉破格納入公務員行列，作特首辦公室助理，此爭議先例是北風南吹例子之一。參閱：〈陳冉入政府特快批，公務員憂開壞先例〉A2；李先知〈陳冉風波響警鐘，用人偏紅易出事〉《明報》4月24日；《信報》4月24日。
- 近年大量大陸遊客在港澳搶購高價時裝、珠寶、藥物、百貨、和奶粉，九龍高檔商店的廣東道上再不充斥廣東人了而是外省人了。
- 這是由與宗教事務處接近、但不願透露姓名人士在2010年9月2日對作者發表之意見。

11. Holy Father Pope Benedict XVI. Letter to Bishops, Priests, Consecrated Persons and Lay Faithful of the Catholic church in the People Republic in China. www.vatican.va/holy_father/benedict_xvi/letters/2007/documents/hf_ben-xvi_let_20070527_china_en.html (retrieved on 24 December 2010)
12. 其中聲明說：「控制…人的良知，並介入天主教會內部生活做法，並不是中國的榮譽；相反的，這似乎是懼怕和軟弱，而非能力的表現；亦表示出一種強硬的不容忍態度，而不是對自由開放，實質地尊重人的尊嚴和政教之間的正確的區分」“Vatican Sorrow over China Catholic Congress”. 17 December 2010. UCAN News. www.ucanews.com/2010/12/17/vatican-sorrow-over-china-catholic-congress/ (retrieved on 22 December 2010).
13. 《汕頭日報》：天主教汕頭教區舉行黃炳章主教祝聖典禮2011-07-16
14. <http://www.chinese.rfi.fr/中國/20110717-梵蒂岡教廷把中國自任主教黃炳章逐出教會> (retrieved on 22 April 2012).
15. 《天主教法典拉丁文——中文版》台灣：中國主教團秘書處出版1985年第1382條。
16. 筆者於2000年訪問都柏林參觀教堂時，當地學者作如是解釋。
17. 沙百里，《中國天主教指南2008》。新加坡：新加坡中華公教聯絡社，2009。頁326-358
18. 筆者訪問在港的汕頭教友得知的情況。
19. 筆者於2010年春季時曾在麻瘋康復者中心當過為期三天的義工，筆者親人（一對剛退休夫婦）亦在該等中心當了年半義工。
20. 在中國的城市，有戶口居民的學費是負擔得起的正常價錢，但是國家不鼓勵農村人口流入城市，故有很多徵費上包括兒童學費上加倍的徵收無戶口的居民。所以有些城市非戶口居民的學費是三倍於有戶口居民。
21. 中華人民共和國憲法1982第三十六條：中華人民共和國公民有宗教信仰自由。任何國家機關、社會團體和個人不得強制公民信仰宗教或者不信仰宗教，不得歧視信仰宗教的公民和不信仰宗教的公民。國家保護正常的宗教活動。任何人不得利用宗教進行破壞社會秩序、損害公民身體健康、妨礙國家教育制度的活動。宗教團體和宗教事務不受外國勢力的支配。。
22. 筆者曾訪問參與參與培訓的信友，
23. 這是筆者於2005年5月於澳洲訪問梵蒂岡前任駐台大使Cassidy樞機場所得之訊息。
24. 葉小文〈當前我國的宗教問題〉《中共中央黨校報告選》1996年，第五期，頁9-13。
25. 筆者分別三次與深圳教友時，所得的消息。
26. 筆者與香港方面不同的橋樑工作人物交往時，所得的消息。
27. 範凱令〈有朋自遠方來，不亦樂乎？〉《見證雜誌》（台灣）42卷427期，頁124-126.
28. 〈馬英九連任是兩岸政策公投的勝利〉《明報》2012-01-15 <http://news.sina.com.hk/news/6/1/1/2549783/1.html> (2012年5月27日摘取)
29. 《中國時報》，2012/05/22，A13/兩岸新聞。
30. 2012/4/2今日基督教報，記者吳佳玲/北京報導。引自：<http://news.dhf.org.tw/News.aspx?cate=03&key=2133>
31. 同前注。
32. 《中國時報》，2012/05/27，A13/兩岸新聞。
33. 參見中共中央政治局常委、全國政協主席賈慶林在2012年7月28日第八屆兩岸經貿文化論壇開幕式上的致辭內容。
34. 國台辦主任王毅，在2012年8月19日第三屆兩岸縣市「雙百論壇」上的講話內容。
35. 龔海源，《台灣宗教變遷的社會政治分析》，台北：桂冠書局，1997，頁148-149。
36. 歷來台灣政治人物無分政黨，每逢選舉皆不乏到各宗教廟宇上香參拜或拜會宗教領袖的例子可以為前者做證，而法輪功的下場應能支持後者這樣的推論。

37. 所謂「蘇東波」是指1989年開始蘇聯和東歐共產政權垮台北的風波。1993年江澤民在全國統戰工作會議上提出對宗教問題的三個基本處理原則時，其中一項就是「依法加強對宗教事務的管理」，而所謂的「依法」，實質上就是把宗教置於黨和國家的控制之下，到了2001年全國宗教工作會議時，江又增加「堅持獨立自主自辦的原則」，其掌握宗教的目標更加具體明確。此一政策從江澤民開始，後由胡錦濤延續至今。
38. 2010年09月17日，中國新聞網。引自：<http://big5.chinanews.com.cn:89/gate/big5/www.chinanews.com/tw/2010/09-17/2540847.shtml>.
39. 這是洪山川主教的話語，引自：天亞社2012/3/ 23 · 台北訊。
40. 輔仁大學的英文名為：Fu Jen Catholic University，Catholic的稱號代表該校直屬羅馬教廷的教育部管轄或監督。相關說明可以參考維基百科的內容。
41. 戴瑞明（2002）。教廷外交與當前中梵外交關係。載於天主教輔仁大學歷史學系編輯，《中梵外交關係史國際學術研討會論文集》（9–14頁）。新北市：輔大歷史系。該段引言出於第11頁。
42. 單國璽樞機主教為《中梵外交關係六十年史料彙編》一書所寫的序，該書由陳方中，吳俊德主編，輔大天主教史料中心出版，台北縣新莊市，2002年。
43. 陳長文，「天堂不撤守——從劉曉波的空椅看兩岸人權功課」，《中國時報》，A14，時論廣場，2010/12/13。
44. 台灣陸委會賴幸媛主委及總統馬英九都曾有過類似的表示，馬總統是在接受德國明鏡週刊訪問時做此宣示。詳細內容可參考《中國時報》2011/05/02 記者秦蕙媛的報導。
45. 大陸總理溫家寶的談話：「中國社會主義不僅要推動經濟體制改革，還要推進政治體制改革。沒有政治體制改革的保障，經濟體制的改革就會失而復得，現代化建設的目標就不可能時實現。」引自：周永鴻，觀念平台——期待中國進入「第五個現代化」，《中國時報》，2010/09/02。
46. 戴瑞明（2002）。同前注17。
47. 陳長文悼念單國璽樞機主教的文章，把敬天的謙卑，化為揚善的力量，《中國時報》，2012/08/27
48. Beatrice Leung. Sino-Vatican Relations: Problems in Conflicting Authority 1976–86, Cambridge: Cambridge University Press, 1992.
49. 郭承天，2001，頁37
50. 郭承天，2001，頁30
51. 郭承天，2001，頁38
52. 郭承天（2001）。《政教的分立與制衡——從聖經看政教關係》。台北市：中華福音神學院出版社，2001，頁45（注釋12）。
53. 韓德力（2002），頁25

10

珠三角與港澳教育的互動

蘇肖好

前澳門大學教育學院院長

踏入21世紀，全球化與經濟一體化加速了人才的培育與發展步伐，這亦是在日趨激烈的國際競爭中，能夠取得主動權的關鍵策略。人才是知識型經濟時代社會發展的根本動力，透過高等教育培育出高質素人才，可以幫助發展經濟、推動經濟與創新科技；高等教育，在社會經濟發展中佔核心地位。

隨着珠三角科學及教育事業進一步發展，中央作出了一個重要的決定，允許珠三角進一步整合教育資源，並推出《珠江三角洲地區發展規劃綱要（2008–2020）》。從廣闊的視野來看，通過教育的深入合作，可以使香港、澳門與珠江三角洲三地在國際教育領域上謀得一席之地，為香港、澳門與珠江三角洲的經濟和社會發展獲得新的空間和動力，藉以成為重要的教育區域樞紐。要達致這目標，香港、澳門與珠江三角洲的高等教育需要創造一個良好的融合，然而在融合與創造的過程中，也會遇到各種困難和挑戰。

為了要充分發揮香港、澳門與珠江三角洲三地教育的優勢，克服種種困難和挑戰，三地必須加強深層次的合作。

香港、澳門與珠三角等地的教育發展回顧

香港高等教育發展情況

港府為了培養人才，1912年香港大學正式成立，成為香港第一所大學，其前身為1887年成立的香港西醫書院與香港官立技術專科學校。基於政治和商業上的需要，所有政府學校必須實施英語教學。因此，香港大學一直採用英語教學（香港大學，2012）。在人口急速發展下，社會無法滿足愈來愈多中文中學畢業生的升學問題。特別是面對香港大學以英式與菁英式模式的辦學，促使中文中學畢業生很難有機會進入香港大學就讀，加上1949年時，香港與中國隔離後，中文中學畢業生無法順利進入國內升讀大學，種種跡象都顯示出香港應該增辦大學。1963年，新亞書院、崇基學院及聯合書院三所書院合併為香港中文大學，屬特別為中文中學畢業生而設的大學（余兆翔等，2004；鄧城峰，2001）。

1984年發佈〈中英聯合聲明〉，及後中國於1990年頒布《香港特別行政區基本法》，並於1997年收回香港主權。此時，香港高等教育在已有的基礎上積極擴充，1982年職業訓練局成立，並於2012年開辦專業文憑課程及證書課程等（香港職業訓練局，2012）。1984年香港演藝學院依據香港政府條例成立，是亞洲首屈一指的表演藝術高等學府（香港演藝學院，2012）。1988年香港科技大學之成立，拉開了20世紀90年代香港高等教育發展的序幕。隨後，1989年公開進修學院正式開學，1991嶺南學院也接受香港政府正式資助。1994年初，港府決定從1995年起將理工學院、城市理工學院、浸會學院升級為大學，使香港自1994年後共有六間大學設立（鄒大光，1997）。同年香港之羅富國、葛洪量、柏立基與語文教育學院，與工商師範學院合併為香港教育學院（香港教育學院，2012）。

2004年，珠海書院通過了香港學術評審局對七個學位課程的評審，根據《專上學院條例》認可為「珠海學院」（珠海學院，2004）。2007年香港樹仁大學成為香港首間私立大學（香港樹仁大學，2007）。2001年明愛徐誠斌書院根據《專上學院條例》認可為明愛徐誠斌學院。2012年獲批毗連明愛白英奇專業學校之調景嶺地皮擴建，預計2015年落成（明愛徐誠斌學院，2012）。2010年恒生商學書院註冊成為專上學院，提供榮譽學士、副學士及副學士先修課程（恒生商學書院，2010）。2011年東華三院獲准為東華學院准頒授學位（東華學院，2012）。2012年9月明德學院成立（明德學院，2011）。

香港至今已發展共17所可頒授學位的高等院校，其中八所是接受大學教育資助委員會撥公帑資助的院校：包括香港城市大學、香港浸會大學、嶺南大學、中文大學、香港教育學院、香港理工大學、香港科技大學，以及香港大學。此外，香港演藝學院也是公帑資助的，但撥款並不是透過教資會。除了這些院校外還有八所是財政自給的院校，包括香港公開大學、樹仁大學、珠海學院、恒生管理學院、東華學院、明愛專上學院、明德學院、職業訓練局之香港高等科技教育學院（香港教育局，2012）。

香港高等教育發展近年碰上不少問題，雖然發展較早，可是由於香港人口密度較高而適齡的大學生亦佔大比重，對於某些著名大學的

學額可說是供不應求，據統計，香港只有少部分的大學生可入讀理想的大學；即使某些大學為配合社會的實際的需要，設有副學士學位課程，但一般來說，學費略為昂貴；為一般莘莘學子難以負擔。此外，濫收學生的情況偶爾出現，從而衍生了不同的問題。

另外，大學學制由三年改為四年，在課程的選擇上應較靈活多變，以符合大學生的不同愛好和配合社會的實際需要。最重要是培育出一班能夠面對未來社會挑戰的人才，所以在課程與學制上的編排及如何吸納、配合各學科的著名教授來香港任教，也需詳細考慮。

香港地少人多，寸金尺土，社會亦要考慮如何在有限的土地和空間內增設舒適的學生宿舍及良好的學習環境，以及該如何計算招生的名額和釐定入學標準。

澳門高等教育發展情況

隨着澳門經濟發展與社會變遷之需求，面對以科技和知識為主導的新時代，對人才的需求殷切，為了加速培養澳門本地之專業人才，葡澳政府開始重視教育的管理（盧曉中，1997）。

1923年，鏡湖護士助產學校成立，1999年獲升格為澳門鏡湖護理學院（澳門鏡湖護理學院，2012）。1978年設立的保安部隊綜合訓練中心，於1988年獲批為澳門保安部隊高等學校（澳門保安部隊高等學）。1991年，隨着澳門東亞大學由私立機構轉制為公立大學，並易名為「澳門大學」後，當時的東亞大學理工學院獨立為「澳門理工學院」，為公共高等教育機構（澳門理工學院，2012）。而未被收購之東亞大學公開學院，於1992年8月經葡澳政府批准，與葡萄牙國立公開大學合作成為一所私立之亞洲（澳門）國際公開大學，並於2011年更名為澳門城市大學，主要採用遠距離進行教學（澳門城市大學，2012）。1982年旅業及酒店業學校開始運作，望廈賓館成為該學校之實習單位，1995年升格為旅遊學院。1992年聯合國大學國際軟體技術研究所創立(UNU-IIST)。1995澳門歐洲研究學會成立。1996年澳門高校際學院成立，2009年升格並改名為聖若瑟大學（聖若瑟大學，2012）。1988年澳門管理學院成立（澳門管理學院，2012）。2000年澳門科技大

學成立，是澳門回歸中國後成立的第一所私立大學（澳門科技大學，2012）。2001年中西創新學院成立，是澳門一所以「成人教育」高等院校（中西創新學院，2012）。

2009年，中央政府將橫琴島上約一平方公里，建築面積約100萬平方米的土地預留給澳門大學作為建設新校區之用。屆時學院將會增設至約八個，並全面推行住宿式書院制度。新校園還將建有三個開放式的科研基地，促進澳大與本地、廣東及全國大學的交流和合作，共同研發新技術，推動澳門以至國家級科技產業的發展。2010年澳門大學獲國家批准設立兩個國家重點實驗室，分別是模擬與混合信號超大規模集成電路國家重點實驗室（與復旦大學建設）；和中藥質量研究國家重點實驗室（與澳門科技大學和北京大學聯合建設）（澳門大學，2012）。

澳門至今已發展共有12所高等教育院校或機構。其中四所是公立高等學校：分別是澳門大學、澳門理工學院、旅遊學院及澳門保安部隊高等學校。此外，六所私立高等院校：分別是澳門城市大學、澳門科技大學、聖若瑟大學、澳門鏡湖護理學院、中西創新學院及澳門管理學院。另兩所研究機構：分別是澳門歐洲研究學會、聯合國大學國際軟體技術研究所（澳門高等教育輔助辦公室，2012）。

近年來，澳門各高等教育學府提供了不同的渠道，供有志者繼續深造。就面積及人口多寡來看，澳門在高等教育發展的情況，雖然較香港慢，但已在蛻變中，基礎亦逐步邁向穩固。在不久的將來，澳門大學將遷往橫琴島，提供一個更優質、更理想，更適合的環境給莘莘學子就讀。澳門雖屬彈丸之地，面積雖小但五臟俱全，至今已有12所高等教育院校或構建中，充份提供就讀的機會。

澳門高等教育發展近年亦並非一帆風順，各高等教育學府在學科的設立及聘請人才施教等方面也面對不少困難及挑戰。另外，澳門的高等大學學位在國際上認可的問題，在歐盟某些國家已承認部份大學的學歷，但仍有不少國家未獲承認，對於大學學歷銜接方面未能起到作用，對未來進修及就業亦有一定阻礙。

澳門自賭權開放以來，娛樂事業發展中的「賭業」可說龍頭行業之一，就澳門的人口密度來看，雖然有足夠的大學和充足的學額，但

基於現今社會實況，學生未必具有積極求學的學習動機和態度，不少高中生甚或大學生都會中途退學，投身「博彩」行業；學生毅然放棄寶貴的求學機會非常可惜，對將來澳門培育人才的發展值得關注。

內地高等教育發展情況

中國在自1976年改革開放後，經濟發展一日千里，高等教育的發展也出現具體的變化，特別是在1978年第十一屆三中全會後，恢復高考制度，重新頒布〈高校十條〉及制定〈中華人民共和國學位條例〉等。在高等教育政策上，採取了「調整、改革、整頓、提高」的八字方針（人民網，2005）。

1985年，中央頒佈〈中共中央關於教育體制改革的決定〉，對於各級教育，均作出重要的政策決定。其中第四項規定：「改革高等學校的招生計劃和畢業生分配制度，擴大高等學校辦學自主權」，這政策打破過去高等教育完全由國家統籌，負責分配畢業學生的就業及學校並無辦學自主權之模式。高等教育體制改革的關鍵，就是改變對高等學校統籌統包的管理體制，在國家統一的教育方針和計劃的指導下，擴大高等學校的辦學自主權，使高等學校能具備適應經濟轉變和配合社會發展的能力（杜作潤，1999）。中國高校按專業與性質的不同劃分為哲學、經濟學、法學、教育學、文學、歷史學、理學、工學、農學與醫學等十個學科門類。80年代中期以後，中國對學位制度試行了一些改革，增設了應用型、實踐性較強的「專業學位」如「工商管理碩士」學位、「醫學（臨床）博士」學位、「教育碩士」學位等等。這些專業學位的建立，有利於人才的培養走向多元化發展，以配合國家的建設及市場的種種需要（國家教育委員會教育司組，1997）。1990年代初以來，中國高等教育快速發展，並與世界接軌，以「高等教育、科技發展及國家競爭力提升」為追求目標，並以「科技興國」為國策，人才培育的重要性亦隨之提高，並轉移到專業人才中的科技菁英，也就是中國人力資源金字塔中的最上層。為進一步完善教育改革和發展基本目標和任務，中央於1993年2月13日正式印發《中國教育改革和發展綱要》，規定政府主要職能在於：「制訂教育方針、政策和法規；制訂各種高等學校設置標準和學位標準；制訂教育事業發展

規劃和審批招生計劃；提出教育經費預算，並統籌、安排和管理以及通過建立基礎制度等方式，發揮撥款機制的宏觀調控作用。」1995年《中華人民共和國教育法》公布，更進一步強調政府管理權和財政權的下放，鼓勵地方和民間支持教育（肖海濤，2007）。除此之外，90年代後中國高等教育的具體改革作法，還包括不再採行「公費」制，且完全取消「分配」制；進行新重點大學，如「985工程」、「211工程」方案（中央政府門戶網站，2008）。2010年中央國務院頒佈了《國家中長期人才發展規劃綱要（2010–2020年）》。綱要提出，當前和今後一個時期，中國人才發展的指導方針是：「服務發展、人才優先、以用為本、創新機制、高端引領、整體開發。」該《規劃綱要》訂立了12項具體的重大才工程，在其中一項中提及高校畢業生基層培養計劃，充份說明了中央政府對人才建設與發展的重視，並已定為一項國策（中央政府門戶網站，2010）。

在1978年中國恢復了高考制度，1985年改革高等學校的招生計劃和畢業生分配制度，擴大了高等學校辦學的自主權，這是一個良好的改變方式，是邁向自由辦學的里程碑，高等學校藉此更能配合當時社會的經濟轉型，亦能進一步迎合社會和諧發展的需要，按部就班地去前進。中國高校在專業學科上的劃分較港澳地區為詳盡及較多，而隨着人文文化和認識水平意識的逐步提高，碩士和博士學位的需求也能因應現今中國社會上的需要而增加。

中國幅員廣大、人口眾多，在培養專業人才的方面，高等教育學府也有學位不足之問題，當局應切實周詳的考慮可行的方法去解決。此外，大學課程應着重優化，提高教學質與量，還應盡可能考慮廣闊地與其他國家有關大學接軌的需要，將有利學生繼續出國深造，逐步與世界上其他國家交流，走上更進一步的發展方向。

港、澳與內地學生升學的門徑

香港高等教育對內地招生的情況

1998年，香港賽馬會慈善團體從其慈善信託基金中撥款資助從

內地前來的大學生，資助之範圍包括學費與生活費。內地11所重點大學，包括北京大學、清華大學、復旦大學、上海交通大學、浙江大學、南京大學、中山大學和廈門大學等代招學生。然此時香港各校招生名額每年約僅在10–30名之間，再加上香港與內地大學學制分別為三年和四年制，故上述各重點大學大多把已經考入該校的公費學生，推薦給香港各大學（李子遲，2007；瞿振元、盧兆彤、周利明，2007）。2003起，香港高校獲得國家留學基金管理委員會的協助，在內地舉辦統一招生活動，但招收工作只限於在北京、上海、廣東、浙江和福建四省二市進行（王麗麗，2003）。

2011年，香港地區共有12所高校招收內地生，總共錄取內地新生1,400多名，已比2010年擴招20%以上。這種趨勢，於未來將會大幅上揚，這是在經濟蓬勃發展下的大勢所趨，亦是內地學生想藉升學一窺港地的風采。為了吸引內地尖子，香港各高校都表示會保持既有的對內地學生提供的獎學金比例，並擴大了獎學金的數額。香港中文大學針對內地學生還進一步特別推出「全額獎學金」和「免學費獎學金」（教育局，2012）。

2012年起，香港的大學本科教育將從三年制改為四年制。而赴港學生在學習上將與香港本地學生以及內地的大學生完全同步，無疑更有利於學生之間的交流和溝通。（人民網，2012）。

資料顯示，13年間內地生來港求學的人數遞增劇烈，原因是內地生來香港就讀大學申請手續逐漸簡便，而香港各高校若能繼續對內地學生提供獎學金制度，也能提高他們的來港求學意識。同時，內地經濟急速發展，特別珠江三角洲亦有不少學生可自費來港就讀。內地生來香港就讀可促進兩地不同的文化交流，並為香港本地培育出一批批學術水平高的尖子生。但亦有其他事項需要關注的，譬如內地生在課程的選擇上要因應個人的興趣、能力和社會上發展的需要而作出深思熟慮；而在學習方式上，香港本地生和內地生又截然不同，內地新生來港後可能未能馬上適應，而產生孤立無援感。同時若有些內地生背負着家人熱切的期望或對自己過高嚴格的要求下，對學習無疑產生了或多或少的壓力、困難及挑戰。畢竟，以上種種內在或外在的因素都會直接或間接影響到來港求學者的心態，值得關注。

澳門高等教育對內地招生的情況

澳門高等教育對內地招生之歷史久遠。以澳門大學為例，其在大陸招生即有26年的歷史。當時中國就發出《關於同意澳門的4所大學在內地14個省、自治區、直轄市招收自費生的通知》及《教育部辦公廳關於印發〈澳門大學、澳門科技大學在內地招收研究生辦法〉的通知》（王影，2002；王影、孔超，2002）。澳門的四所高校，包括澳門大學、澳門理工學院、澳門旅遊學院和澳門科技大學在大陸14個省市同時進行招收大學和研究生工作。14個省市包括北京、天津、上海、重慶、江蘇、浙江、福建、廣東、廣西、海南、湖南、湖北、四川和遼寧（中國大眾實用年鑑編輯部，2002）。

2006年後，澳門各大學也紛紛提升其錄取標準，其中澳門大學和旅遊學院，分別在2006和2007年由原先全國高考第二批次線，改以第一批次線為報名標準，其餘高校不論大學或專科則以第二批線為主。另外，澳門旅遊學院因強調以英語教學，故也要求報名學生需增加英語口試（全靜海，2007；劉國潤，2006）。

澳門高等教育的發展雖然較香港推行得較晚，但對內地招生卻有26年的歷史，澳門的4所大學在內地14個著名省市進行招生，吸納了不少有志前來有「東方蒙地卡羅」之稱的澳門求學；自回歸中國以來，各業興旺，娛樂事業發達，世界文化遺產舉目皆是，酒店業、手信業、旅遊業、飲食業……都相繼興旺起來，這種種優勢尤其吸引了不少內地學生來本澳攻讀大學。這樣對兩地人才的文化交流起着重要的作用，可謂各取其長，相得益彰。而自2006年起，澳門各大學紛紛提升其錄取標準，強調要爭取內地院校的「菁英份子」，成功地起着專才專教，邁向資優教育的方向。

澳門被葡萄牙政府管治了近四百多年，澳門現今仍有少量的葡國人及土生葡人。鑑於中國特別行政區基本法的規定，葡文和中文皆屬可使用的官方語言，澳門地區具有很多各具特色的葡國建築物，在葡國文化、語言的薰陶下，對內地學生無疑是一種吸引力。其次，大學學歷也受歐盟一些國家承認。基於這點，在澳門地區攻讀大學實為將來出國繼續深造的踏腳石，邁向成功的起步點。

內地高等教育對香港招生的情況

香港學生早於80年代末開始北上求學，多為攻讀研究課程。至2011年10月止，就有11,155名香港學生在內地205所高校就讀（教育局，2012）。香港高中畢業生赴內地高等院校升讀本科可透過下列四種主要途徑：

- (1) 參加中華人民共和國普通高等學校聯合招收華僑、港澳地區及台灣省學生入學考試（又稱聯招考試）；
- (2) 北京大學、清華大學、復旦大學等內地63所高校「免試招生」（依據2012年香港中學文憑考試或高級程度會考成績）；
- (3) 中山大學專為港澳學生而設的招生程序；
- (4) 暨南大學與華僑大學對港澳的聯合招生。

廣東省教育廳有關負責人介紹，2005年前往內地就讀大學的香港學生約3,000人，其中一半以上集中在廣東地區高校。2006年內地招收港澳生的本科院校有158所，其中廣東地區有19所，招生對象以本科學生為主。2012年內地各高校可根據考生複試結果及香港中學文憑考試或高級程度會考成績，以及參考考生中學期間之學習經歷，並依據國家教育部核准的招生計劃決定錄取該生與否。內地63所免試招收香港學生高校中，廣東省就佔了17所，反映粵港在教育方面關係密切。另高校研究生亦面向港澳招生，反映更高層次的人才培養（教育局，2012）。

香港學生於80年代末開始北上求學，反映出不少香港學生趕赴內地進修，原因為內地可選擇的高校有205所，遠較香港為多，兼且課程選擇繁多，總會有適合個人興趣或職業取向之課程，加上教育收費合理，高校環境優美，面積廣闊，綠化及配套設施齊全，高校多設有宿舍供學生享用，而各項收費相對來說較香港本地廉宜，師資優良，學風樸實，實為香港學生求學進修的理想地點。

隨着歲月增長，中國漸成為國際間的強國，且近數年來人民幣不斷升值，就業機會大大提升，香港及澳門的大學生已漸趨回歸內地市場求職；而就讀內地的港澳大學生，亦希望有利於將來求職或定居。

內地高等教育對澳門招生的情況

1984年起，中央政府毅然決定，國務院僑務辦公室轄下的其中兩所高校，分別是廣州的暨南大學與福建泉州的華僑大學率先在香港、澳門設置升大學的報名點和考場，而且入學試命題和錄取皆與內地分開，獨立進行。1985年，國家進一步調整政策，招生的院校除國務院僑務辦的兩所大學外，並增加了北京大學、清華大學、上海交通大學、復旦大學、中山大學、華南理工大學和廈門大學7所全國著名的頂級院校。這種破例的做法盡顯僑校的靈活性，吸納了不少的優秀學生。1992年，暨南大學與華僑大學試行保送生制度，由中學校長推薦的品學兼優的畢業生，經審查後擇優錄取，免試入學（中華人民共和國教育部，2012）。

為進一步加強澳門特區與內地在教育領域的交流與合作，國家教育部與澳門特別行政區政府社會文化司於2012年3月19日在北京簽署《教育交流與合作協議》。具體內容包括加強相關信息和資料的互換，就學歷互認進行磋商，鼓勵和支持兩地各級各類學校、教育社團及教育學術團體建立合作關係，每年組織教師、學生和青年互訪，提升兩地高校之間的合作水準（澳門高等教育輔助辦公室，2012）。

暨南大學為華僑大學，自1984年起率先在港澳地區設置升大學的報名點和考場。翌年，增加了七所全國著名的大學加入招生行列，這28年期間，真正吸納了港澳地區不少的資優生，這種招生方式打破了傳統做法的局限，加上在1992年，暨南大學與華僑大學試行保送生制度，免試入學，為莘莘學子帶來方便。而在2012年簽署的「教育交流與合作協議」，正反映出內地與澳門在教育看法的一致性和認同性，共同努力向前，彼此合作共同培育將來社會所需要的人才，打開了教育合作的一扇大門，共同邁向美好的明天。

適逢澳門回歸以來，各行各業昌盛，政府及各私人機構也極需要有關的專業人才，因此回流澳門的大學生不斷增加，亦不難在澳門找工作。

香港、澳門與內地高等教育合作的內容

2003年6月，中港兩地簽署了《關於建立更緊密經貿關係安排》(CEPA)協定，促進了兩地的經貿發展。為了更廣泛的深入合作，也為了創造兩地共榮共贏的局面，受過高等教育、具備高質素的人才是不可或缺的。由於香港過往是殖民地的緣由，港人對中國並不熟悉，因此必須對其要加深了解；而中國也依賴香港作為與國際接軌的平台。中港之間從經濟融合，也走向香港、澳門與珠江三角洲教育融合。

香港與粵的教育融合

香港在廣東合作辦學的項目：香港大學有3項、香港中文大學有2項、香港公開大學有2項、香港理工大學有1項、李嘉誠海外基金會有1項等。在粵參與合作的高校有中山大學、汕頭大學、清華大學研究院（深圳）、北京大學研究院（深圳）、北京師範大學珠海分校、哈爾濱工業大學——深圳國際技術創新研究院、廣東廣播電視台大學等。從合作辦學層次看，香港高校在廣東合作辦學以非學歷教育為主、學歷教育為副，職業技術教育合作交流相對不足。從專業分佈看，工商管理類專業比例最多、其次是經濟類，再其次是語言文學類、心理學、計算機等專業（陳廣漢，2009）。

本港大學亦在內地開設分校，特別是在珠江三角洲。香港浸會大學與北京師範大學獲內地教育部批准，已在廣東珠海合辦聯合國際學院。香港大學已公佈在深圳興建校舍的計劃。香港中文大學與深圳市人民政府簽訂了諒解備忘錄，表明有意通過在深圳建立分校，目前定名為香港中文大學（深圳），以加強雙方在教育方面的合作。此外，香港理工大學與東莞市政府簽訂了諒解備忘錄，探究在教學及研究方面合作的可行性。

粵港兩地高校合作培養本科生的方式主要有「2+2」模式和交換生模式。其中最具特色的是中山大學工學院與香港大學土木工程系簽訂了聯合培養土木工程方向的學生的協議，即「2+2」辦學模式。大

學生一、二年級在中山大學學習，經考試合格且有能力承擔香港大學學費和生活費的同學，三、四年級在香港大學學習。雙方相互承認學分、學生修滿學分，各科考試合格並符合學位條例要求者，由中山大學頒發「土木工程」專業證書，並可獲香港大學頒發「工程學士（土木工程）」證書。這一辦學模式受到學生的普遍歡迎。「2+2」模式的成功，可作為其他高校之間教育融合的借鏡，真正達到全面而非局部才可稱得上融合，才有利於交流與學習，繼而從教育層面的融合有利於推廣到經濟的發展（陳廣漢，2009）。

華南理工大學與香港嶺南大學於2005年簽訂互派本科生進修學習協議，每年選派二、三年級的大學生到對方學校做交換生，修讀雙方都開設的學科，獲選派的交換生於對方大學就讀一個學期或一年，雙方互相承認交換生在對方大學所修讀的課程及學分（陳廣漢，2009）。

該項目受到學生歡迎。至於交換生的名額，至目前為止，交換的人數佔就讀人數的比例很少。若學生願意的話，我們主張每一學生在就讀四年的大學生活裏，至少有半年或一學期能在二地彼此認可的院校上課。對於完全在本土升學而未能北上的同學，不但是一種難得的寶貴經驗，也是教育融合的一種方法。除此之外，我們也希望大學的教員能作短暫的轉移陣地作客席員，肩負溝通二地文化的使命，使學生透過教員對異地的風土人情有一定的認識，亦能擴闊他們學術上的視野。

近年，粵港兩地聯合培養研究生也在一些高校展開。在培養經費比較充裕的香港和具國際交流平台的優勢下，可發揮內地人的研究優勢，產生了較好的效果。研究生的培養形式主要有聯合開設課程、互派學生參觀學習、共同參與研究項目或從事研究助理工作等。

隨着內地與港澳兩地經濟交往日益密切，經貿合作不斷深化，高等教育合作領域也不斷擴展，合作層次亦逐漸提高，合作成效已日益顯著，合作的形式漸趨靈活多樣化。說明合作辦學是人才培養的另一主要途徑。教育融合不僅是新趨勢，教育融合的目的，是要配合社會日新月異的發展，大學的教育及融合教育，就是走在社會的最前線。

澳與粵港的教育融合

與內地大學於香港設點辦學比較，在澳設點的內地大學較多來自不同的省份，不是集中某一來源地。包括廣東省的中山大學、華南師範大學、暨南大學；福建省的華僑大學；湖北省的武漢大學、華中科技大學；首都的北京大學、北京語言大學、北京體育大學、中國工運學院、中國勞動關係學院等等。而協辦的單位，既有非學府的組織，也有學府性的組織，亦有政府相關部門參與其中。非學府組織的，如澳門業餘進修中心，澳門工會聯合總會、澳門資訊中心，澳門中華教育會、鏡海學園；學府性組織的，如澳門鏡湖護理學院、文化研究會所。而開辦的課程種類繁多，從哲學、文學、歷史學到教育學，又從經濟學、法學、理學、工學、農學到醫學，可以說十個學科門類都有，這是一大特點。據澳門高等教育輔助辦公室顯示，內地大學於澳設點辦學，一所大學就開設了許多的課程，以廣東省華南師範大學為例，就開設了41項課程，福建省的華僑大學就開設了31項、暨南大學也有26項；最少的，也開設數項，如中國工運學院2項、武漢大學2項、中山大學3項、北京大學4項、北京語言大學4項、北京體育大學4項、華中科技大學4項等。澳門是一彈丸之地，如此五花八門的專業課程開設，數量可謂相當之驚人，探其緣由：其一是澳門與香港過往都是殖民地，然而香港的高等教育較澳門發展為快，不拿英國政府所辦的香港大學，單以香港中文大學為例，已比澳門高等教育早30多年。東亞大學成立之前，對於一個來自普通家庭的青年來說，能完成中學已經是一件很了不起的事情。此一時期的中學畢業生，在現今社會的激烈競爭下，有必要要補回一個學位，以應付社會及工作所需；二是澳門近年經濟發展迅速，因此需要不同的專業人才，促成了不同專業課程的開設；三是無論是攻讀學位課程也好，碩士課程也罷，攻讀者往往已持有相同學歷，這種情況以青年人居多，反映澳門年青一代的居安思危以及作多手準備，隨時適應環境與經濟的轉變，這實在是一可喜的現象。從證書類別而言，有大專的、有學士的、也有碩士的，但以碩士學位課程居多，說明澳人的教育水平已邁向更高層次的階段（澳門高等教育輔助辦公室，2012）。

除內地高校於澳門設點辦學外，香港的香港大學專業進修學院、香港理工大學也與澳門理工大學及衛生局聯手辦學。從內地高校與

香港高校均在澳門辦學此一事實來看，反映澳門人力市場對人才需求若渴，需求若渴是基於經濟發展帶來的成果，特別是香港、澳門與珠江三角洲在經濟緊密合作下所創造的成果。

值得注意的事是，澳門的三大行業分別是公務員、教師及荷官。從1985年開始，中華教育會邀請廣州華南師範大學為澳門在職中、小、幼教師開辦3至5年的教育專業文憑及學位課程，使具有教學實踐經驗的教師得到系統的理論知識，共招收1,700多人，被譽為澳門師範教育的三大勢力之一，華南師範大學在推動教育專業可謂功不可沒。現在的澳門，不再是二、三種行業的天下，而是一個國際大都會，對人才的質與量需求頗大與嚴謹，政府、辦學團體以及個人應高瞻遠矚，配合經濟發展一日千里的澳門而作好準備，可借助華南師範大學在澳成功辦學的事例，引進內地更多的學府在澳設點辦學，為各行各業的人員提供專業的理論與實踐的培訓。

由於廣東與香港、澳門地緣相近，文化同源、語言相通，成為港澳學生在內地或內地學生在港澳求學的主要地區。然而，港澳與珠三角畢竟是有差異的，不能完全百分之百之相同。因此，滿心歡喜踏上求學青雲路上的同時，也要有克服文化與風土的差異，也應懷有接受挑戰及困難的準備。

內地與港澳地區高等教育學府在銜接、統一課程的質與量這方面要特別留意，最好能與時並進，配合社會人才的需要。政府在培育人才方面必須有既定可行的目標、方向要明確，方可徹底實行，及能與國際各高等教育課程接軌。

香港、澳門與珠三角教育發展面臨的挑戰和機遇

2003年首屆泛珠江三角區域合作與發展論壇，在「9+2」合作框架下所簽署的十大合作領域中第四條就提到科教文化合作核心，當中包括加強九省區高校校際的交流暨合作、聯合辦學的探討、學分互認、加強科研項目、並建立九省區高校的國家級和省級重點學科和試驗室等等的合作議題。2004年2月，香港大學教育資助委員會連同香港八所大學校長級的代表團訪問了廣東省教育廳，作多方面的交談，

其中包括兩地如何再進行深入合作的議題；3月成立的大珠江三角商務委員會中，設立了一個包括科技、教育和人才資源的工作小組，以進一步促進粵港合作為目標。三地面臨的挑戰和機遇如下：

- (1) 與其他合作領域一樣，「三地」教育合作是在一個國家、三種制度、三個行政管轄區基礎上的合作，三地的合作需要遵守WTO和CEPA的有關規則並尋求創新和突破，也需要充分考慮「一國兩制」框架下「三地」社會、經濟和文化各個層面的特殊性和獨立性，港、澳與珠江三角洲的高等教育融合何嘗不是如此。
- (2) 香港、澳門與珠江三角洲「三地」以廣東人聚居為主，同屬廣東文化，但是由於來自不同的政治背景，衍生成不同的歷史文化，制定學習的策略相對較為自由和多樣化。作為跨境合作，香港、澳門與珠江三角洲的教育合作不僅涉及到市場切入的問題，更涉及到如何在不同的制度和文化背景下順利開展合作的問題，特別是思維的模式。
- (3) 香港、澳門與珠江三角洲三地的教育體制、教育模式、教育管理、教育水平等方面也存在差異。這些差異的構成了「三地」教育合作的主要障礙，需要港深兩地密切合作，共同尋求解決之道。
- (4) 港澳當局若要在內地辦學，並要與內地有關伙伴通力合作，存在着一定程度的困難，事前亦要費盡思量多做一些資料搜集及熟識內地法規，方可按步就班辦事。
- (5) 香港有關當局批出的研究撥款，在正常情況下，不可能用作跨境的研究項目，而「三地」的情況大同小異。內地有13億以上的人口，具有一個不可估量，不斷增加中的龐大市場，人力、物力相配合資源充沛。若可解決關於研究經費的問題，很多事情都能迎刃而解。在這方面「三地」政府應通力合作，積極面對重重障礙，盡早與內地有關部門進行研討，期望大家取得共識，主力商討經費為大前提。
- (6) 現今社會，待遇的多寡乃決定於教授跨境受聘的意向，若能提升港澳教授到內地任教的待遇，同時提供優良的環境及各

種有利的條件，讓教授在異地能重新發展科研，這是吸引教師跨境受聘的因素。近年香港教授北上交流或全職受聘的數目日漸增加，且科目各異，反映情況已開始改善。而某些老師北上執教的滿足感來自師生間的互動融和的關係，並非只看待遇。

- (7) 港人在內地就讀，內地學子也前往香港問學，啟動香港與內地學歷互認的安排是升學與就業的一項重要課題，亦是推動兩地教育合作更上一層樓的重要過程。香港特區政府早在2004年7月，與國家教育部簽署《內地與香港關於相互承認高等教育學位證書備忘錄》，確認兩地認可院校的學士和碩士畢業生，可以申請到對方的院校繼續升學，這項簽署有利推動二地高等教育的發展性及減低學生對證書認可性、承認性等問題的憂慮，從而勇往直前到內地求學。另外，香港各間大學也正陸續與內地的大學建立合作協議。一般而言，只要大學的學系同意並符合所修學分的要求，香港學生就可在內地大學作短期交換生，也可以攻讀內地的課程。
- (8) 國家教育部推動香港和內地高等教育融合，於2011年8月國務院副總理李克強宣布《2012年內地部分高校免試招收香港學生辦法（試行）》，內地共有63所高校試行對香港學生豁免聯招考試，並可依據香港中學文憑考試或高級程度會考成績，擇優錄取香港學生。以上所簽署的協議，為兩地學生帶來很很好的機遇，縱使港、「兩地」在某程度上確實存有不同的文化差異，如在價值觀、政治制度、歷史文化背景差異發展水平及經濟制度等。然而「兩地」學生適應能力較強，在既定時間內，易於接納其文化並隨之融會貫通。另一方面，社會各界對持內地畢業證書的香港學生，在就業方面，應給予更多的支持與鼓勵。
- (9) 國家教育部為能對澳門加強相關信息和資料的互換，就學歷互認進行磋商，鼓勵和支持兩地各級各類學校、教育社團及教育學術團體建立合作關係，每年組織教師、學生和青年互訪，幫助澳門培訓學校領導和教師以及推廣普通話，提升兩地高校之間的合作水準。並於2012年3月19日與澳門文化司

在北京簽署的「教育交流與合作協議」。基於，以上所簽署的協議，「兩地」合作的距離拉近了一點，通過「兩地」教育各個教育部門對高等教育融合過程中互補不足，定能有效推進雙方在教學、科研、人才培養等方面的合作，提升兩地教育的素質。

- (10) 當然，上述多是屬於高等教育層面的合作交流，近幾年基礎教育方面的交流也開始進行。在港深兩地官方啟動「姊妹學校締結計劃」之前，兩地民間的教育交流已經展開。早在1998年，香港教育學院就推薦很多香港的中小學教師到深圳南山區多所學校進行訪問。當時的交流比較初步，主要是參觀校園、觀摩課程、座談交流，香港教師大都持有一種好奇的心態來了解深圳和內地的教育跟香港教育存在的差異。2010年至今，香港學校與四川省26間中學、4間九年一貫制學校及4間小學締結為姊妹學校。在澳門方面，1997年澳門國際公開大學與上海電視大學結成姊妹學校，合作開展對遙距教育，特別是網上教育的研究（亞洲（澳門）國際公開大學，2012）。2008年澳門濠江中學與北京市第六十五中結為姊妹友好學校（濠江中學，2012）。為進一步落實《粵澳合作框架協定》，促進潮州與澳門間的教育文化交流，提升兩地教育教學水準，潮安縣寶山中學與澳門培華中學於2012年7月9日締結為姐妹學校。2012年澳川雙方的合作關係除了有硬件的重建工程外，亦陸續開展了軟件上的跟進項目，包括締結姊妹學校、組織學生交流及志願者義教項目等。教青局將繼續有序開展各項教育合作計劃，進一步推進雙方的交流，為兩地的教育合作和可持續發展創造更有利的條件（教育暨青年局，2012）。

香港、澳門、珠三角三地合作的建議

在瞬息萬變的環境，「三地」高等教育在融合的過程中，將會受到難以預測的其他外來因素的影響及衝擊。解決融合教育而產生的問題，有以下建議：

- (1) 首先香港、澳門與珠江三角洲的政府教育官員及大學校長成立一個教育合作協調委員會，共同制定中長合作政策，定期舉行會議，就「三地」教育的合作發展事宜進行協調與決策，在過程中也可監檢「三地」教育融合的發展，促進「三地」教育融合。
- (2) 香港和澳門的高等課程設置，根據社會變化及需求而增減，新開課程設置、頒發相應的資格證書、學歷學位和收生人數等，都是由學校自行開展，而內地則經教育部批准。「三地」高等教學課程發展各有不同的情況，強化多元化的教育基礎，讓三地區的教育體制互相結合，因此，政府有關部門和教育界重新擬訂清楚教育目標和改革學校課程。按教育部關於印發《高等學校「十二五」科學和技術發展規劃》的通知中強調高等學校「十二五」科學和技術發展規劃。如果各種條件和因素許可下，內地政府可考慮批地開發探索科學發展模式試驗區，讓「三地」的高等學院，同心協力孕育出高科技的人才及轉移經濟體制，增加國際的競爭能力。
- (3) 「三地」的高等教育融合過程中，教研人員始終是關鍵。港澳教研人員多是從不同的國家聘請的教授，具豐富學術經驗，把他們的國際經驗引進內地，可作地區性短期或中期的互換及交流，並提升學生與不同社羣的人在相處互動時的各種能力。其對內地教研人員工作系統並不了解，故甚少會到內地尋找教學機會。因此，若能從政策、宣傳及實踐等多方面配合，讓他們認識「三地」的教育制度和改革理念，進而前瞻珠江三角洲教育改革的重要性及推動地區未來社會的轉變和持續發展，會更有利於教學的改革。
- (4) 交換生的設置對推動「三地」教育融合非常重要。交換生與本地學生相處時有莫大益處，內地的學生對學習抱非常認真的態度，雖然他們與本地學生有着不同的文化差異，於價值觀、政治制度、歷史文化背景差異發展水平及經濟制度等需要磨合。只要在日常生活中，讓他們互相體會到一個截然不同的生活及文化，從實際經驗認識到不同的文化，可藉此擴闊其文化視野，同時更可以認識新朋友，鍛煉語言能力，促

進個人成長。交換生不只局限於高等教育，可延伸至基礎教育，對文化和教育融合起一定正面的作用。

總結

香港、澳門與珠三角地區為配合「十二五規劃」的機遇，以強化教育多元化的基礎，讓不同地區的教育體制互相結合，把「三地」的教育整合將會構成一種多元和立體的發展局面，其主要目標是推動香港、澳門與珠江三角洲地區的教育、經濟和文化邁向國際化的道路。

「三地」的教育加以調適，融合在一起，將為有志升讀大學的學生或繼續進修的人士提供一條康莊的大道。至於教學課程發展模式的選擇要有針對性，所謂「對症下藥」，勿過於強調考試主導和精英主義，所設課程要配合現今社會的實際需要而出發。而三地政府和教育界更應相互合作，共同商議仔細考慮，共同擬訂劃一的教育目標，務求各盡所長，取得一致的方向。三地教師縱使能力及培訓方式各有不同，但在互相交流的方式下，可以吸取別人的優點，彌補個人的不足之處，這樣更有利於教學的改革，但由於涉及港澳和內地，三地政府必須上下齊心，專心致志而有步驟的推行計劃。

中港澳教育的合作，最重大的得益並不只在課程和知識的互補方面，而在於內地和港澳生的交流和相處。當內地大學來港澳升讀大學，除了可以學習到課本上的知識外，還可以認識到當地本土的文化特色。香港和澳門曾先後受英國和葡國管治，並且遺留下來不少歷史和文化。此外，內地的大學生來香港和澳門升讀大學後，會逐漸融入本地的生活方式和習慣，他們本身雖然已有自己的一套生活模式，想法和價值觀，但在與本地學生交往的過程中，這些根深蒂固的想法和價值觀可能會隨着歲月和相互影響下而改變，個人的看法和對事情的觀點角度即使因人而異，但也會因本地的生活文化差異而受到不同程度上的影響。近年來，在香港和澳門攻讀大學的內地生人數已明顯上升。「三地」的大學教育體制統一為四年制，就讀高校的學生完成高中課程後，將可直接入讀「三地」的本科一年級。而「三地」學生在跨文化的衝擊下，都可在生活上學到互相尊重、互相包容，這樣實為學生之間的交流和溝通帶來裨益。

高等教育在融合的漫長道路中，預設的目標和所需的技能都會受到重重險阻，但只要各地管理人員能首先深思熟慮，取得一致的方向及有足夠能力和資源，做足各項事前的準備和調整心理質素，務求各盡所長，才能走向成功。

參考文獻

1. 人民網。2012年香港學費與去年持平4港校擴招。2012-01-05，取自：<http://big5.cri.cn/gate/big5/gb.cri.cn/33160/2012/01/05/6151s3509978.htm>.
2. 人民網：中共中央關於進一步治理整頓和深化改革的決定http://news.xinhuanet.com/ziliao/2005-02/23/content_2608571.htm.
3. 大洋網。《廣州日報》。2012年四所香港高校擴招內地學生。2012年01月04日，取自：<http://edu.sina.com.cn/gaokao/2012-01-04/1035322710.shtml>.
3. 中央政府門戶網站。《國家中長期人才發展規劃綱要（2010–2020年）》。2010年06月06日，取自：www.gov.cn.
4. 中西創新學。院學簡介。2012年8月1日，取自：www.mmc.edu.mo/info.html.
5. 中國大眾實用年鑑編輯部（2002）。《中國大眾實用年鑑2002》。遼寧：遼寧人民出版社。
6. 中國美術高考網。香港高校內地招生政策10年三大變化解讀。2012-04-19，取自：www.51meishu.com/html/20120419/16744.html.
7. 中華人民共和國教育部。中共中央關於教育體制改革的決定。www.moe.edu.cn/publicfiles/business/htmlfiles/moe/moe_177/200407/2482.html.
8. 王麗麗（2003·4月23日）。統一行動聯合招生香港高校擴招內地自費生。中國教育。2007年8月23日，取自：www.eol.cn/gao_jiao_news_367/20060323_73348.shtml.
9. 全靜海（2007·4月29日）。6所澳門高校首次在冀招生。《河北日報》。002版。如何去澳門上大學（2003·6月23日）。北京青年報。
10. 亞洲（澳門）國際公開大學MBA東莞教學中心。<http://jobcn.com/cozone/40/51/405123/page/>
11. 余兆翔、何景安、黃浩炯、鄧統元、諸兆康、潘錫華、羅萬明（2004）。《香港教育發展歷程大事紀（1075–2003）》。香港：香港各界文化促進會有限公司。
12. 李子遲（2007·4月25日）。去香港上大學。2007年8月25日，取自：www.bookonline.com.cn.read.mulu.aspx?schlaid=102.
13. 杜作潤。（1999）。《中華人民共和國教育制度》。香港：牛津出版社。
14. 肖海濤（2007）。在政和市場之間——從新中國高等教育演變歷程看政府、教育和市場的關係。《高教研究》，8，49–51。
15. 明愛徐誠斌學院。維基百科。2012年8月1日，取自：[http://zh.wikipedia.org/wiki/%E6%98%8E%E5%BE%84%9B%E5%BE%90%E8%AA%A0%E6%96%8C%E5%AD%B8%E9%99%A2](http://zh.wikipedia.org/wiki/%E6%98%8E%E6%84%9B%E5%BE%90%E8%AA%A0%E6%96%8C%E5%AD%B8%E9%99%A2).
16. 明德學院。維基百科。2012年8月1日，取自：<http://zh.wikipedia.org/wiki/%E6%98%8E%E5%BE%87%E5%AD%B8%E9%99%A2>.
17. 恒生商學書院。維基百科。2012年8月1日，取自：<http://zh.wikipedia.org/wiki/%E6%81%92%E7%94%9F%E5%95%86%E5%AD%B8%E6%9B%B8%E9%99%A2>.

18. 政府門戶網站。教育部關於印發《高等學校「十二五」科學和技術發展規劃》的通知。2012年8月10日，取自：http://big5.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/gongbao/content/2012/content_2199084.htm.
19. 香港大學。維基百科。2012年8月1日，取自：<http://zh.wikipedia.org/zh-hk/%E9%A6%99%E6%B8%AF%E5%A4%A7%E5%AD%B8>.
20. 香港教育局。2012年內地部分高校免試招收香港學生指南。2012年8月1日，取自：www.edb.gov.hk/FileManager/TC/Content_8854/li%20shengli%20ppt%20on%20pilot%20scheme.pdf.
21. 香港教育局。專上教育院校。2012年8月1日，取自：www.edb.gov.hk/index.aspx?nodeID=7001&langno=2.
22. 香港教統局，新聞公報。教育局局長訪問深圳。取自，www.info.gov.hk/gia/general/200903/19/P200903190196.htm.
23. 香港教統局，非本地高等及專業教育課程。www.edb.gov.hk/index.aspx?nodeID=1247&langno=2.
24. 香港演藝學院。學院介簡。2012年8月1日，取自：www.hkapa.edu/asp/general/general_about_academy.asp?lang=tch&mode=gui.
25. 香港樹仁大學。維基百科。2012年8月1日，取自：<http://zh.wikipedia.org/zh-tw/%E6%A8%9B9%E4%BB%81%E5%A4%A7%E5%AD%B8>.
26. 旅遊學院。維基百科。2012年8月1日，取自：[http://zh.wikipedia.org/wiki/%E6%97%85%E9%81%8A%E5%AD%B8%E9%99%A2_\(%E6%BE%B3%E9%96%80\)](http://zh.wikipedia.org/wiki/%E6%97%85%E9%81%8A%E5%AD%B8%E9%99%A2_(%E6%BE%B3%E9%96%80)).
27. 珠江三角洲地區改革發展規劃綱要（2008–2020年）。www.customs.gov.cn:82/gate/big5/gongbei.customs.gov.cn/publish/portal145/tab7443/module87897/info211285.htm.
28. 珠海學院。本校概覽。2012年8月1日，取自：www.chuhai.edu.hk/be/content/aboutus/overview/?MenuID=2.
29. 教育局，2011 內地高等教育展，www.edb.gov.hk/index.aspx?nodeID=8753&langno=2
30. 陳廣漢。（2009）。「香港回歸後社會經濟發展的回顧與展望」。中山大學出版社。
31. 聖若瑟大學。維基百科。2012年8月1日，取自：<http://zh.wikipedia.org/wiki/%E6%BE%B3%E9%96%80%E9%AB%98%E7%AD%89%E6%A0%A1%E9%9A%9B%E5%AD%B8%E9%99%A2>.
32. 劉羨冰（2010）。「世紀留痕：二十世紀澳門教育大事誌」。
33. 《潮州日報》。潮州市潮安寶山中學與澳門培華中學結為姐妹學校。2012-7-9，取自，www.0768w.com/news/local/1389095.html.
34. 澳門大學。維基百科。2012年8月1日，取自：<http://zh.wikipedia.org/zh-hk/%E6%BE%B3%E9%96%80%E5%A4%A7%E5%AD%B8>.
35. 澳門保安部隊高等學校。簡介。2012年8月1日，取自：www.fsm.gov.mo/esfsm/cht/default.aspx?link=02.
36. 澳門城市大學。大學簡介。2012年8月1日，取自：www.cityu.edu.mo/index.php/tw/about-cityu/introduction-of-cityu.
37. 澳門高等教育輔助辦公室。澳門高等教育課程資料庫——非本地高等教育機構在本澳開辦的課程。2012年4月1日，取自：www.gaes.gov.mo/esdbonline/mainframe.html.
38. 澳門高等教育輔助辦公室。澳門高等學院連結。2012年8月1日，取自：www.gaes.gov.mo/big5/counseling/content_page.asp?content=../mc_u_link.html&h=500.
39. 澳門教育暨青年局。教育交流與合作協議。2012-031-205，取自：www.dsej.gov.mo/~webdsej/www/func_viewnews_layout1_page.php?board_name=newstemp&searchnews=教育交流與合作協議&pageis=0&start_msg_date=1998-06-01&end_msg_date=2012-08-23&howcount=1&mode=c&nolimit=1&gsearch=1&board_name=cnews&&msg_id=5275.

40. 澳門理工學院。學校概覽。2012年8月1日，取自：[www.ipm.edu.mo/index.php/zh/about-mpi/ch-history](http://www.ipm.edu.mo/index.php/zh/ch-about-mpi/ch-history).
41. 澳門管理學院。學院資料。2012年8月1日，取自：www.mma.org.mo/html/mim/AboutMIM/intro.html.
42. 澳門鏡湖護理學院。學校概覽。2012年8月1日，取自：www.kwnc.edu.mo/web/csubpage.asp?sel=1.
43. 盧曉中（1997）。澳門大學學位制度與研究生教育介評。《學位與研究生教育》。2期，41–44。
44. 濠江中學。www.houkong.edu.mo/news/database/2008/20080111.htm.

11

香港與珠三角政經發展
困難的融合

張苑香

二十一世紀中港顧問有限公司董事

梁潔芬

台灣高雄文藻外語大學國際事務系研究教授

前言

包括香港在內的珠江三角洲要與長江三角洲或京津冀經濟區爭一日之長短，或要成為國際級的大都會群，必須做好粵港澳的經濟融合，分工合作，互補優勢。

珠三角跟另外兩個經濟區域有很大分別，前者與香港和澳門毗鄰，某程度上更直接得到「一國兩制」的方便，可以作更快速的應變和制度創新。長三角和京津冀經濟區則在「一國一制」之下，主要依靠內地自身的變化和推陳出新。過去30年，粵港澳在不同的制度之下合作，曾經創造出舉世矚目的輝煌，也是改革開放的先行地區。粵港兩地最初在「前店後廠」的合作模式下各自發揮優勢，珠江三角洲成了世界工廠，是世界輕工業產品非常重要的生產基地。

不過，本章主要指出這種合作模式是在發展初期按市場走勢而形成的，沒作嚴謹規劃，不夠全面。經過了多年的變化，2008年汪洋在廣東省推出「騰籠換鳥」政策，即「雙轉移」（「產業轉移」和「勞動力轉移」兩大戰略的統稱）政策，具體是指珠三角勞動密集型產業向東西兩翼、粵北山區轉移；而東西兩翼、粵北山區的勞動力，一方面向當地二、三產業轉移，另一方面其中的一些較高素質勞動力，向發達的珠三角地區轉移。珠三角地區通過將勞動密集型等產業轉移到東西北地方，進而發展資金更密集、技術更先進的產業，逐步實現自身的產業轉型升級。^[1]提升經濟水準、生產層次和產業結構，粵港澳需要主動地進行更有規劃性和互補性的經濟融合，才可以進一步提升整個區域的經濟。

回顧過去，「一國兩制」雖然是區域發展的優勢，但其實也有難點，令粵港的經濟發展遇到很大的阻力。這裏既有粵港兩地各自的經濟利益矛盾問題，也有政治的問題；而政治的問題又分開兩大方面，一是思維意念的問題，二是執行落實的問題。筆者姑且稱之為「兩主兩次的2+2難題」。如果純粹從經濟角度看粵港合作，忽略了政治和決策角度，就很難解釋為什麼兩地經濟融合的實際效果並不理想。所以，必須同時用政治和經濟雙角度看粵港合作，總結經驗，才能在「一國兩制」之下興利除弊，令香港與內地的經濟融合更有成效。

融合困難的原因

前事不忘，後事之師。不妨先回顧粵港合作的一些過程。

官方的主旋律經常宣傳，香港與廣東的經濟合作多年，早已是唇齒相依，形成「你中有我，我中有你」的關係。不過，過去的合作多屬民間層面，港英政府和廣東方面談不上甚麼衷誠的合作，只是按各自的需要行事。香港回歸之後，本來雙方的經濟合作（尤其是官方層面、政策層面）理應快馬加鞭，按部就班地開展。但是，卻出現了很多不順暢的地方。

第一，香港回歸之初，為了平穩過渡，政治穩定，港英時代的各級官員幾乎全部過渡到特區政府，除了行政長官董建華一人之外。筆者肯定這個安排可以維持香港的政治和人心穩定，但同時也有副作用。其後的發展完全驗證，在香港與內地經濟合作方面，公務員背景的官員所起的作用似乎是阻礙大於推動。這跟他們的「中國視野」短淺有直接關係。董建華的思維方式、施政理念，往往與公務員體系出身的官員大相逕庭，尤其是在涉及大陸的事務上，兩種思維更是南轔北轍。

公務員出身的官員，自小在殖民地教育和官僚制度下成長，並接受來自宗主國官員（港督）的領導，很多都缺乏對中國的認識（包括基本的認知），更遑論要他們客觀、持平和有遠見地看中國發展的正負面問題，對「一國兩制」和「新主」（中國共產黨）也缺乏充分了解。所以，在回歸初期，他們慣性地對中共，以至中國有強烈的疏離感和抗拒感，不懂得掌握「進退有度」的分寸，在意識上也沒有甚麼合作的意願（即使在經濟層面），從而導致決策上的偏差，沒有趁香港實力仍然佔優的時候，抓緊向北發展、擴大香港影響力的機遇。

第二，香港回歸之初，港府高官跟內地合作方面，堅持「兩制」是應該的，但往往又存在很強甚至過了頭的優越感，自以為是，慢慢變成自傲，結果留下不少「牙齒印」，影響到日後的合作，這種影響到今天仍然存在。

一方面，由於香港是國際都市，固然在各方面都與國際有廣泛的聯繫，制度和法律都具有國際化的優勢，當時，香港的經濟實力和競

爭力都遠比內地其他城市優勝。香港的大財團在北京眼中又愛又恨，既知道他們對香港的經濟穩定十分重要，但他們也是香港社會因貧窮懸殊而生不穩定的主要原因。另一方面，北京不得不借助香港財團，就是獲得他們的協助，使中國政府和中國企業走向世界。^[2]但當時內地確有很多省市想跟香港合作，它們認為香港回歸之後，就是「自己人的地方」。在他們眼中，香港好像一塊「肥豬肉」，令人垂涎三尺，紛紛派出「窗口公司」來港，各自製定多項計劃，尋求合作，連主要依靠中央和各省市支援的西藏也在香港設立公司。面對這個蜂湧而來的浪潮，香港一些官員和財團難免感到煩擾。

後來，國務院港澳辦公室為香港把關，要求內地省市如想跟香港合作，先把計劃交給港澳辦，如果適合香港的，再轉給港府決定。港澳辦的原意自然是好的，為香港擔任守門員、擋箭牌，保護了香港，使香港減少很多來自內地的「盛情壓力」。

但是，這些措施難免使內地一些省市感到香港「自高身價」、「身嬌肉貴」，「拒人千里」，難於合作。廣東省和珠江三角洲提出不少與香港合作的計劃，但沒有得到及時的回應，雙方慢慢出現隔閡，部分原因就是來源於此。

第三，香港和內地省市有不同的文化、不同的政治制度，在決策模式上亦存在差異。

廣東和珠三角城市，只要官方拍板，即可通過某項決策，馬上執行。但在香港，政府的重大決策都要經過諮詢，或要立法會通過，特別是需要大筆撥款的決策，都要立法會同意。這種決策模式的好處是深入討論，廣泛徵集意見，減少失誤，但如果操作不好，又會出現內耗，很多政策都是議而不決，決而不行。久而久之，廣東和珠三角地區往往不大適應香港的做法，經常埋怨港府處事太慢，最後更是不了了之。

這些差異在沒有相互理解和充分溝通之下，逐漸變成粵港合作之間一種心病式的隔閱，表面上客客氣氣，但實質上雙方只是「握手朋友」，甚至是「卡片朋友」（這是內地官員的形容詞，即握了手，交換了卡片，就算交了差）。

其實，廣東和珠江三角洲的官員本來十分重視與香港的合作關係。初時，一般安排副省長級的官員主理與香港合作的事務，但香港卻交給級別較低的官員負責，內地官員對港府「輕視」與廣東合作的表現，常感不滿。後來，兩地雖然成立了「粵港合作小組」，但在開會時，廣東方面往往準備充足，提出厚厚一疊的資料和研究報告，而香港方面則往往材料單薄，廣東省官員形容港方官員開會時都是「兩袖清風」，並認為香港官員「腦袋不過深圳河」，對港府官員的「自視過高」深感不滿。內地官員表面上聲稱「為香港服務」、「向香港學習」，但心裏已決定「另起爐灶」。事實上，由於港方參與會議的官員級別不高，很多重大問題不能作主，經常都要「回去研究」，效率不高，這更令廣東方面感到不是味道。^[3]當然，廣東方面也應該理解香港的施政模式和特點，如果因為一些不順心的事情而輕視以至放棄粵港合作，或以為「另起爐灶」就可以萬事大吉，那又是另一種偏差。以下的個案也許可以作為雙方回顧、總結的參考。

融合困難的個案

早在1995年，香港尚未回歸，已有人提出多項香港回歸後與廣東和珠江三角洲合作的建議。不過，這些建議在港英政府眼中，都是「為他人作嫁衣裳」的東西，所以不大着緊。回歸初期，廣東省、深圳和珠三角一些城市也有多項與香港合作的計劃，但當時港府高層覺得本身的經濟實力比廣東省強，沒有必要跟內地加強合作，對多項建議一直沒有積極的回應。其後廣東省經濟高速發展，香港已錯失了很多發展時機。

港珠澳大橋

談到香港與廣東省合作之難，首推港珠澳大橋，雖然目前雙方已達成合作協議，預計大橋可於2017年落成，並且採用「三地三檢」，但當中過程舉步維艱。^[4]

港珠澳大橋的構想，最初在1983年由商界提出，珠海方面在1990

年代初期已開始在香港和澳門飛翼船航道之北，即在拱北對開建了個人工島，而向東的珠江口淺海面開始建橋墩，目的是準備將大橋連接到屯門西部。當時陳方安生是回歸前的布政司司長，只用港方未有準備為理由，對此粗略的計劃撥了一盤冷水。^[5]2003年香港與北京的發改委才正式開會研究，即使大橋真的在2017年落成，從構思到落成竟歷時34年。

其間的爭論真的曠日持久。在此三十多年間，廣東省一日千里，發展經濟不可以等這條橋落成，後來，2011年廣東省由發改委主任李妙娟向新聞界表示：政府打算另起爐灶，醞釀興建一條由中山至深圳西部，長約50公里的隧道或大橋，稱「深中通道」一道公路和鐵路大橋的「江底隧道」或跨江大橋。^[6]由於這條東西橫跨珠江的過江通道全在廣東省內，廣東可以完全自主，然後向中央申請立項，毋須與香港商量，如拍板興建，最快可以五年內建成。因此，廣東省此時已不大願意與香港再談港珠澳大橋了。後來，香港經濟下滑，才把港珠澳大橋計劃搬出來，但又堅持由「雙Y計劃」（即大橋有四個出入口：香港、深圳、澳門和珠海）變為「單Y計劃」，把深圳摒除在這條大橋的受益範圍之外，令廣東和深圳十分氣惱。後來，在中央的協調下，廣東作一個順水人情，同意合作興建，實質已不太重視這條大橋了。

西部通道

西部通道即2007年落成的深圳灣大橋，是香港與深圳之間第四條跨境行車道。西部通道的計劃最早在1995年提出，過了12年，才告落成，但是經濟效益已大打折扣。

建議者原來的考慮是，建設西部通道主要分流香港與深圳之間的貨運，令羅湖、皇崗口岸不會過於擠塞，同時把香港與華南公路網結合起來，有利於香港延伸內地的經濟影響力。但是，當時的港府高官認為，香港沒有甚麼要借助深圳的地方，搞跨境建設「對香港沒有甚麼好處」。當時有些港府官員還說：「我們為甚麼要益別人（指造福深圳以至大陸）？」

後來，香港經濟下滑，內地經濟起飛，港府才急急從歷史檔案中找出西部通道這個項目，可是這時候，深圳一點也不着緊了。

深圳方面後來沒有跟香港配合，雖然西部通道終於在北京協調下建成，但接駁深圳市內的交通寥寥可數，在深圳出口附近的商場也較少發展，因此令西部通道和當地口岸變成一個虛有其表的「大白象」形象工程。西部通道通車後，車流不大，使用率並不理想，即使港府鼓勵擁有兩地車牌的人多使用西部通道，免去所有申請手續，但它的使用率仍然低於設計使用量的百分之十。

二十四小時通關

香港與深圳進行24小時通關的建議，也是在回歸前已經提出，直至2003年1月27日才在皇崗口岸付諸實行，成為港深首個24小時通關的口岸。^[7]

香港和珠三角融合，人流和物流能夠方便快捷流通，應是基本條件，24小時通關值得考慮。可是，由於港府和一些人士（包括地產商和大財團）對此有諸多擔心，既擔心把香港的消費力被引到深圳去，又擔心24小時通關會進一步鼓勵港人在深圳置業，拖低新界北部的樓價，於是24小時通關計劃一拖再拖，忽略了港深兩地加強合作、加快融合的正面作用。

胎死腹中的計劃

以上是經過一波三折才落實的計劃，即使成效不好，但畢竟還能成為事實，但有一些計劃卻是胎死腹中。其中一項是貨運鐵路專線建議。

香港回歸前後，貨櫃運輸業仍然如日方中，珠三角的貨物多經香港出口，而當時深圳的貨櫃業還未成熟發展。所以，回歸前，已有建議興建一條貨運鐵路專線，由邊界直達葵涌，全程只需12分鐘。如果港府當年即時拍板，香港貨櫃業相信可以更上一層樓。但後來，香港的貨櫃業投資者轉移視線，深圳鹽田貨櫃碼頭趁機迅速發展，貨運量不斷增加，並直逼香港，貨運鐵路專線的計劃也最後胎死腹中。

港深合作發展旅遊

另一項計劃是香港和深圳合作發展旅遊。深圳東部有豐富的旅遊資源可供發展，而香港則吸引國際遊客的能力較強，基於此，回歸前已有建議，兩地合作發展香港和深圳東部的旅遊。香港負責吸引外國旅客（包括郵輪客人），再接駁到大小梅沙，廣東省則向中央爭取政策，讓外國遊客享有72小時的落地簽證入境。

但是，當時港府高層或許低估了深圳的發展潛力，認為深圳的旅遊設施還有待改善，故此，港府的態度毫不積極。本來，港府基於實際利害關係的考慮（例如保護香港東北部的生態資源），不積極是可以理解的，但港府當時連基本的回應也沒有，後來同樣不了了之，這就令香港和深圳的關係又冷了一截。

如今，深圳的東部華僑城、大小梅沙、金沙灣已先後發展起來，還有一條全新的高速公路，把深圳東部發展為它的黃金海岸，已經不需與香港合作了。

高科技合作

在高科技合作方面，香港也失去了大好機會。香港和深圳在高科技方面合作其實也是採取「前店後廠」的概念，只是產業的層次升級而已。所以，合作的範疇層次較高，需要政府之間加強合作，不是民間進行就可以有效開展。

當時的建議是：香港資訊發達，與國際聯繫較多，學院中也有一批研究精英，而且知識產權保護得較好，可以與深圳共同發展高科技。香港負責兩方面工作：融資和管理，而深圳則負責另外兩方面的工作：廠房、設備等硬件和調集大批科研人材到深圳去（例如為這些人材提供深圳戶口），各展所長，互補所需，就可以雙劍合璧，雙翼齊飛，高速發展。

深圳方面和建議者都樂觀其成，並提出把香港和深圳之間的河套區及附近一帶作為高新科技園試點。可是，當時香港的經濟形勢不錯，港府高官與內地合作的意識十分薄弱，以為「合作就是幫助別人得益」，因此也是沒有積極回應。

深圳其後下定決心，另起爐灶，獨自發展，在深圳自設「科技園」，並透過廣東省努力爭取中央同意，最後戰勝上海，取得每年一屆「高新科技交易會」的主辦權。在此過程中，廣東非常懂得利用香港，「用盡」所有涉及香港的政策，向中央遊說時大唱「粵港合作的優勢」，「為穩定香港服務」。相反，香港卻不斷在眼光短淺的決策下輕輕放過了自己的優勢。時至今日，深圳的高新科技產值已佔整體GDP的四成左右。反觀，香港的「數碼港計劃」，只變成一個地產項目，沒有甚麼高科技可言，結果「數碼港」被譏笑為「大隻講」。

上述例子完全證明前言所說，香港與廣東和珠三角合作的很多困難，都來自兩地經濟利益矛盾、政治和思維意念問題。用深圳前海管理局局長鄭宏傑的話說：破解所有這些問題的辦法是——雙方最大的誠意。「如果沒有誠意，那就全是困難。有誠意，就都不是困難，一定能找到共同點。」^[8]可以說，兩地合作初期是香港的誠意不足，不過，到了廣東和內地經濟漸強和主導權擴大之後，它們考慮到本身的發展和利益關係時，又輪到他們「以我為主」，「誠意不足」了。

再合作的前景

根據中國社會科學院《2014年中國城市競爭力藍皮書》，香港依然是全國競爭力最高的城市，從國際的角度去看，香港僅次於倫敦及紐約之後，全球排第三名。可惜，香港已經出現後勁不斷的現象，被上海、北京、深圳等內地城市急起直追，差距已經不斷收窄。^[9]按此趨勢發展下去，香港被上海、廣州、深圳等內地城市追過，可能是早晚的事。

中國社科院的研究人員指出，香港單靠金融和房地產，明顯已經不足夠。香港前特首曾蔭權認為，倫敦依靠金融業可以養活一千萬人，因此他相信香港金融業也可以養活六百多萬人。所以，他把主要精力投放在金融業上，其他產業則聊備一格，對未來缺乏長遠規劃。

為了解決香港經濟的重重隱憂，港府在2008年提出「六大產業」的「新概念」。其實，「六大產業」的大部分內容，不少就是回歸前關於香港與內地產業合作的建議，包括高科技、檢測認證、教育、醫

療、環保和文化產業。這些建議在回歸前後都沒有受到重視，後來香港經濟走進重重迷霧，找不出新亮點，港府才從歷史堆中找出這些建議，「翻叮」一下，便成為「鴻圖大計」。可是，在具體執行時，仍然是一籌莫展，至今成效不彰。

在高科技方面，香港雖然有很多優勢，但時至今日，由於深圳在高科技產業方面已先走一步，發展頗快，要借助香港的程度已大大減少，雖然雙方還有合作空間，但香港已有「時不我予」的感慨。

在檢測認證方面，雙方合作有很大的互補優勢。香港作為國際城市，無論在知識產權的保護、商業聲譽、檢測水準、法律制度等方面，都比內地優勝，給外界較強的信心。因此，如果內地的產品先經香港檢測認證才出口，在外國市場的認受性便可以大為提高。同樣道理，外國產品進入中國市場之前，香港如果獲得中央授權而進行檢測認證，外國商界也較有信心，不會擔心出現各種因素的留難（包括政治因素）。這種雙向的檢測認證，也可為香港帶來可觀的收益，令香港一萬多家各類檢測認證機構增加業務。

由於香港是世界貿易組織的一個獨立關稅區，經濟體制和制度有別於內地，因此香港可以作為認證檢測工作的一個緩衝地。檢測認證的合作前景很好，但港府仍未有全盤的落實計劃。與此同時，澳門方面也正進行有關計劃，例如在橫琴推行藥物檢測計劃，不知香港在這個產業合作上會否再次失諸交臂？

其他教育、醫療、環保、文化等產業，在曾蔭權年代都沒有甚麼實質進展，但這些產業都有發展空間，在梁振英年代能否為香港帶來經濟新亮點，一切有待觀察。

時移勢易 香港話語權漸失

上述事例證明，過去十多年來，在「一國兩制」的框架之下，粵港融合雖有一些成績，但困難重重，並不像官方宣傳那樣完美。漸漸地，內地官員在處理與香港有關的問題時，往往不會特別主動。過去，他們認為香港自視過高，對內地很多建議經常沒有跟進，而且內

地官員在觸及「一國兩制」的界線時，又擔心被指責為「河水侵犯井水」。久而久之，廣東對待香港的態度，已從熱衷於合作，變成「可以合作就合作，不可以合作就另起爐灶」，務求自力更生；即使是可以合作的項目，亦變為「以我為主」，如果香港不能配合內地的發展，那就各自發展了。這就是今天粵港合作的現實版，儘管港府官員今天不斷強調兩地合作的重要性，也改變不了香港已逐漸失去合作話語權的事實，更遑論主導權？

2009年國務院公布的《珠江三角洲地區改革發展規劃綱要》就是典型的例子。^[10]廣東按本身的需要，把珠三角內各主要城市作明確分工，交通運輸網絡也是以深圳為「終點」，不會跨境考慮香港，香港漸有被邊緣化的危機。經過過去多年浪費，港府今天才知道已經時移勢易，香港如果不認真思考如何跟內地（尤其是廣東和深圳）經濟合作，香港未來的路只會越走越窄。所以，梁振英政府上台後，已多次強調與內地經濟合作的重要性。客觀而言，香港仍有一些優勢的，只是能否掌握而已。

其中，香港在金融業方面具有絕對的優勢，是內地最想借助香港的地方。香港不單在「十二·五規劃」中再次獲中央肯定和支持，大力發展香港的金融業、航運和物流業，香港作為國際金融中心的角色不會改變。與此同時，廣東也在省內的「十二·五規劃」中，致力發展金融業，一方面它要與香港合作，一方面它也在追趕香港，如有機會甚至想超越香港，這已是越來越明顯的事了。^[11]

在《珠三角發展規劃綱要》中，廣東省已把佛山作為它的金融業後勤基地。深圳發展金融業的勢頭更值得注意，在《珠三角發展規劃綱要》中，已提出將深圳前海作為深港合作區的構想。2010年8月26日，深圳經濟特區30歲生日的時候，收到一份生日大禮，國務院原則同意，預備將前海打造為「特區中的特區」和「珠三角的曼哈頓」，或者如鄧小平所說的「在內地多搞幾個香港」。

其後，國家發展改革委員會更發出具體的《關於印發前海深港現代化服務業合作區總體發展的通知》，讓前海管理機構享有相當於計劃單列市的權限。所謂計劃單列城市，即在經濟和財政上從原來由省政府的管轄下單列出來，在經濟上享受省級待遇。^[12]本來，全國只有

五個計劃單列市，即大連、青島、寧波、廈門和深圳，而前海則是第六個有這樣待遇的地方。值得留意的是，上述五個都是城市，而前海不是一個城市，它只是深圳的一部分，如今具有計劃單列城市的管理權限，可謂跳了兩級，再一次體現了「特事特辦」的特殊性。

前海深港合作區雖然只有18平方公里，原是招商局為主的3平方公里保稅物流園區，但後來經規劃師研究，還可以通過填海和加固淺地，增加約15公里的擴充土地。目前，前海仍是一個大地盤，處於基建階段，但深圳市政府在未來三年，將會投入400億元，重點發展創新金融、現代物流、總部經濟、科技及專業服務、通訊及媒體服務、商業服務等六大產業。

當中的金融業，中央已批准前海獲得先試先行的八大政策，包括：支持前海構建跨境人民幣業務創新試驗區；探索試點跨境貸款；支持前海企業赴港發行人民幣債券；支持設立前海股權投資母基金；支持外資股權投資基金在前海創新發展；支持在CEPA框架下適當降低香港金融企業的准入條件；支持前海試點設立創新金融機構和要素交易平台；支持境內外金融機構，在前海設立國際性或全國性管理總部、業務運營總部，金融方面着墨最多，政策方面較經濟特區更特殊。^[13]

這是深圳市政府未來一項鴻圖大業，預計到了2020年，前海深港合作區的生產總值將達1,500億人民幣。在內地官員的講話中，很強調深港合作，前海的發展離不開香港，它將與香港合作，或者效法香港的制度和管理模式，共同發展現代化服務業。港深有廣大的珠江三角洲作為腹地，珠江三角洲的人口有五千萬，如果擴展到泛珠三角地區，人口更達四億，如果深港作為合作伙伴，當然可以一起把金融及現代服務業的市場做大，聯合吸引國際的大投資者。

但是，除了成為合作伙伴之外，前海也可能成為香港的競爭對手。事實擺在眼前，前海就是以香港作為藍本，發展金融和服務業，以內地的發展速度而言，追趕及超越香港並不困難，因此，香港的機遇和危機其實是同時存在的。

在上述的前海八大發展政策中，所謂「總部經濟」，就是吸引世界知名的大財團把它們的中國總部設在前海，使前海成為國際資本深

入中國腹地的橋頭堡。這與香港之間的競爭關係，實實在在地擺在眼前，只是內地官員沒有高調地張揚而已。

目前，前海的發展完全在廣東和深圳的主導之下，但它的發展規劃也有翻覆，由「制度承接」回到「產業承接」，原來打算在香港與深圳之間設立理事會，「共管」前海，大幅引入香港的制度，但現在都不提了。^[14]還有，香港一般市民普遍感到，香港發展與前海和粵港經濟合作是順理成章的，但這只是為香港工商界尋求出路，但對香港本土經濟和民生有何幫助？而且，前海效法香港發展起來之後，香港本身又如何自我增值，水漲船高？香港如不爭氣，會不會成為龜兔賽跑中的貪睡懶兔？或出現「教曉徒弟無師傅」的情況？觀乎此，港府必須三者並重，既要與內地合作，又要發展本地經濟，更要自我提升。

從前海和粵港合作問題，自然令人想到更廣闊的香港與內地合作問題，例如更緊密經貿關係安排。遠的不談，就談副總理李克強2011年來港提出的「三十六招挺港措施」。這些措施出台後一年也未如理想，17項未見成效，9項沒有進展，10項仍在討論中。^[15]

此外，長期談及發展香港成為人民幣離岸中心的建議，也在操作上轉轉折折。在過去兩年半裏，香港的人民幣存款由少於560億元增至接近6,300百億元，但由於缺乏有效的投資和運用渠道，到2012年中又降回5,500百億元的水平。^[16]

凡此種種，都說明香港與內地經濟結合確實有不少空間，但關鍵在於本章開始時所提及的如何執行和落實的問題，否則，老是談及「香港與內地發展的新機遇」只會變成一紙空談。因此，香港在與珠三角以至全國範圍合作的過程中，必須努力提高自身的競爭能力（尤其是規劃能力），保留不可替代的特點（尤其是堅持國際化和國際主流價值），提升與內地打交道的能力（包括政治和經濟兩方面），才不會在滾滾發展的洪流中被邊緣化。

注釋

1. 汪洋書記廣東施政三十六計之「騰籠換鳥」www.google.com/webhp?hl=zh-TW#hl=zh-TW&site=webhp&source=hp&q=. (8月25日摘取)
2. 劉銳紹，〈香港競爭力與政治遊戲：北京對本港工商界又愛又恨〉《信報月刊》2011年6月。No. 411 : 66–68.
3. 以上是筆者與廣東省官員談話時，他們覺得香港剛回歸時，港方無心和廣東在經濟上合作的現象。
4. 〈香港與珠江西岸交通聯繫的研究〉www.thb.gov.hk/tc/policy/transport/issues/cbt_3.htm.
5. 筆者之一當年在澳門工作，與澳門及珠海官員談及此事。
6. 〈廣東擬建深中通道〉《成報》24/01/2011。
7. 〈港深首個口岸24小時通關〉BBC新聞2003年1月27日http://news.bbc.co.uk/chinese/trad/hi/newsid_2690000/newsid_2695600/2695619.stm.
8. 〈前海：尋夢中國版曼哈頓〉，《中國新聞週刊》08/13/2013。
9. 謝湧海，〈從亞洲金融中心比較看香港的發展機遇〉《信報月刊》2010年7月第400期：34–38
10. 珠江三角洲地區改革發展規劃綱要（2008–2020年）www.gdep.gov.cn/hbgh/ghjh/201008/P020100804604719020540.pdf.
11. 〈國務院辦公廳關於印發國內貿易發展「十二五」規劃的通知〉www.gov.cn/zwgk/2012-09/10/content_2220743.htm. (2012年8月25日摘取)
12. 〈深圳前海獲計劃單列市管理權限〉，《南方都市報》27/10/2010。
13. 張瑋，〈深圳前海先行試政策獲批〉《南方日報》30/06/2012。
14. 唐學鵬，〈前海的真正角色〉，《中國新聞週刊》08/13/2013。50頁。
15. 〈李克強挺港36招近半年未見成效9項無進展〉《明報》18/08/2012。
16. 吳凡，〈金融改革再闖關〉《中國新聞週刊》08/13/2013。49頁。

12

港珠澳大融合的規劃願景 與現實挑戰

陳永傑

廣州中山大學中國公共管理研究中心副教授

當代中國的經濟區域

當代世界經濟發展的兩大趨勢是經濟全球化和區域經濟一體化（例如周運源，2009；梁慶寅、陳廣漢，2011）。在這背景下，如何在具備相關條件的區域推進經濟合作，建全區域內的合作互動機制，業已成為「世界工廠」的當代中國最重要的政策議程之一。

在中國內地，帶動區域經濟發展的經濟區域，由北向南主要包括了環渤海、長三角和珠三角這三大經濟圈。

提出環渤海經濟圈此概念可追溯至上世紀80年代。1986年，作為直轄市的天津，聯合環渤海地區的15個沿海城市，發起成立了區域性的經濟合作組織「環渤海地區經濟聯合市長聯席會」。從行政區劃的角度看，環渤海經濟圈的正式形成，則以2004年簽署的《廊坊共識》為標誌（潘文卿、姚永玲、寧向東，2006）。由於環渤海經濟圈與京津冀經濟區的概念多有重疊，在學術討論中經常互相借用（例如趙國嶺，2006）。但就行政區劃而言，前者要比後者寬泛得多。但無論是「環渤海」還是「京津冀」的概念，其核心都離不開北京市、天津市及河北省這三個省市，以及不得不作為前者腹地的山東省和遼寧省，亦即「三省兩市」概念。

長三角經濟圈的概念與1982年國務院決定成立上海經濟區有關。1983年，上海經濟區規劃辦公室正式成立，並把上海經濟區的範圍定為以上海為中心，同時涵蓋自然地理概念中的整個長江三角洲，亦即包括蘇州、無錫、常州、南通、杭州、嘉興、湖州、寧波及紹興，合共10個城市。從行政區劃上看，規劃涉及到一個直轄市和兩個省（江蘇、浙江）。安徽、江西及福建三省在之後的幾年中陸續加入該經濟區中。上海經濟區「五省一市」的省市長遂於1986年在杭州通過了《上海經濟區章程》，但上海經濟區規劃辦公室卻於1988被國家計委撤銷（宋林飛，2006）。延至1997年，由原上海經濟區城市經協辦牽頭，成立了長江三角洲城市經濟協調會，令原上海經濟區的概念以長江三角洲的面孔重新出現，長三角作為一個經濟地理的概念正式出現。現在的長三角以上海為龍頭，包括江蘇省的南京、鎮江、揚州、泰州、南通、蘇州、無錫、常州以及浙江省的杭州、嘉興、湖州、寧

波、紹興、舟山、台州等合共16個地級以上城市，其中包括一個直轄市、兩個省會，以經濟規模論為全國之冠。

在這三個經濟圈之中，環渤海與長三角均是完全由內地省市組合而成的經濟圈，這與廣義上也包括了香港及澳門這兩個獨立關稅區的珠三角（或稱「港珠澳」）經濟圈有着本質上的區別，也使得後者在與前兩者相比時顯得格外不同：這是一個跨境的區域經濟。總括而言，三個經濟圈得以形成，都與特定的地理條件有關；但前兩者的出現主要與內地政府的行政規劃有莫大的關係，甚至可以說是行政措施下的產物。相比之下，「港珠澳」經濟圈一脈相承自明清以來的廣府經濟圈，已經存在了四、五百年，儘管近年中央及地方政府陸續出台相關的規劃文件，但其形成卻並非這些規劃的結果。因此，在這三個經濟圈之中，儘管「港珠澳」內有兩個海關和三種貨幣，區內貿易似乎障礙較多、交易成本更高，但卻是三個經濟圈中具有最悠久的歷史（尤其是跨境協作歷史），文化同質性最高，最有長期發展合作空間的一個。

港珠澳關係的歷史與現狀

1949年前的歷史淵源

在漫長的歷史中，香港和澳門一直屬於廣東政區的一部分。從秦朝到明朝初年，雖然經歷過不同的政區變動，但整個「港珠澳」地區都一直處於同一行政區域之中（鄧頌開、陸曉敏等，1997；司徒尚紀，1998）。在這千多年的歷史裏，廣州一直是整個區域的行政中心，珠三角地區則呈現出一個以廣州為單中心的放射形經濟網絡格局。今天的「港珠澳」正是明清以降自然形成的廣府經濟圈。

這種格局的形成一直伴隨着激烈的政區歸屬變化。澳門在明中葉被葡萄牙佔領後，逐漸發展為歐亞海上貿易中心和國際性商業都會，在經濟意義上成為廣州的一個外港。當時整個珠三角地區的經濟格局呈「T字型」，城鎮空間以橫線被稱為「廣東四大鎮的廣（州）佛（山）陳（村）石（龍）貫穿而成，經濟主軸則是廣州在北、澳門在南的這條外貿路線。這種經濟格局一直維持到香港被英國佔據才發生變化。

英國佔領香港改變了上述經濟格局，香港逐漸取代了澳門的外港地位，經濟主軸於是從西向東移，從原來的廣州到澳門一線變為廣州到香港一線，並由此奠定了後來廣州與香港成為區域內經濟中心城市的局面（詳見司徒尚紀，1998）。

1949年後的分離與合作

1949年是中國當代歷史的分水嶺，從這一年開始，明清以降形成的廣府經濟圈的內部關係出現了重大變化，基本上可分為四個階段。

制度分隔期（1949–1978）

1949年中華人民共和國成立，隨即獲得英國承認，把香港留在米字旗下被認為是其中一個原因。1950年，中共軍隊在追擊國民政府敗軍時，也止步於羅湖橋。然而，此後幾年的發展卻使這一局面完全改變，主要表現在兩個方面。

首先，難民潮的壓力使港英當局開始為粵港之間的自由往來設限。1949年，港英政府先後頒布了《移民管制條例》及《驅逐不良分子出境條例》，授予當局通過簡易審訊判定某人為不良分子，然後將其驅逐出境的權力。1950年，港英當局頒布《移民管制（補充）條例》，限制內地居民入境（鄧開頌、陸曉敏等，1997）。

其次，1950年韓戰爆發，中國遭到聯合國禁運（陳心竹，2007）。直到1970年代末，中國與西方世界幾乎完全斷絕了經貿往來。在此期間，香港成為中國與國際市場間有限的貿易轉口港。根據陳廣漢（2011），中國經香港轉口的貿易額佔香港貿易總額的比例從1950年27.2%下降到1970年的8.8%。由此可見，香港在1960及1970年代的經濟起飛，在很大程度上與中國的轉口貿易並無太大關係。

恢復發展期（1978–1997）

1978年中國開始推行改革開放，粵港澳關係解凍。標誌性事件是兩地交通的恢復：1978年的10月和11月，廣州與香港之間的客運航班與飛翔船客運線先後開航；1979年4月，穗港直通火車恢復通車。從全

局上看，內地希望藉助港澳資金協助經濟改革的意圖，主要表現在兩個方面。一是設立經濟特區，其中兩個更特意放在港澳邊界旁；二是引入港澳台同胞的直接投資。這兩個方面的舉措，使香港的製造業企業和珠三角地方政府之間產生了不少自發性的經濟合作，從而在珠三角地區形成「前店後廠」的經濟格局（楊春，2006；陳廣漢，2011）。這種主要由市場推動的經濟協作模式一直維持到香港回歸期間。

政府間合作啟動期（1997–2003）

香港和澳門先後於1997年及1999年回歸，主權變更帶來了政府間協商的便利。香港特區與廣東省之間更在1998年成立了「粵港合作聯席會議」目的是全面加強粵港的多方面合作。然而這六年間的合作成效不大，原因在於從殖民地時期全盤接收而來的香港公務員系統仍未改變回歸前港英政府對待內地事務的既有態度（張苑香、梁潔芬，2014）。加上當時的合作方式是香港與廣東省政府或分別與各市進行，成效也相對較低。

經濟方面，回歸初期香港與珠三角之間「前店後廠」的格局仍基本維持，但由於珠三角生產成本的逐漸上升，一些港澳企業也開始逐漸進入內陸省份（楊春，2006）。

制度性融合期（2003後）

2001年中國加入世界貿易組織（WTO），這是內地市場全面向世界開放的開始，同時也意味着香港不再成為國際資本進入內地的唯一通道。2003年香港爆發SARS疫情，經濟陷入停滯。在此背景下，2003年內地與香港和澳門分別簽署了《內地與香港關於建立更緊密經貿關係的安排》、《內地與澳門關於建立更緊密經貿關係安排》（簡稱CEPA）這兩項協議（楊春，2006, 2006）。在此之後，內地與港澳之間還不斷推出CEPA的補充協議，以加強粵港澳之間在各個領域的合作。

2008年，中央政府頒布了《珠江三角洲地區改革發展規劃綱要》（簡稱《規劃綱要》），首次將與港澳緊密合作的相關內容納入珠三角的發展規劃中（陳廣漢，2011）。《規劃綱要》對港珠澳的融合方

向有如此描述：要求廣東方面「發展與香港國際金融中心相配套的現代服務業體系，建設與港澳地區錯位發展的國際航運、物流、貿易、會展、旅遊和創新中心」。這裏的關鍵詞有兩個，一是「配套」，二是「錯位」。兩個關鍵詞指向的都是同一個主旨：廣東省，尤其是珠三角地區，不應與港澳進行同類型產業的惡性競爭，而應發展相輔相承的產業，以期把整個港珠澳經濟圈做大做強。相應地，2010年及2011年，廣東省分別與香港及澳門簽署了《粵港合作框架協議》以及《粵澳合作框架協議》。

融合的力量來源——行政干預還是本地社會自我修復？

從「港珠澳」關係的發展歷史看，這個地區因為地理上處於同一區域，經濟上高度相互依存、文化風俗同源，在歷史裏本來就是一體，在歷史上出現過的各種分隔均非本地族群造成，亦違背其意願，乃所屬政權的決策或處於不同製度使然。討論本區域如何融合，從本質上講是為了突破這些由上級或外部政治力量造成或遺留的行政障礙。

值得思考的是，這種融合的動力是源自行政措施乃至政治干預，還是更多依靠本地社會自身擁有的經濟與文化融合力量？整個「港珠澳」地區在古代是一個「帝力於我何有哉」的地區，在中央政權不予關注的處境下自然發展。從明朝中葉開始，各種來往不暢乃至制度隔閡，更多是中央政權干預（租借、割讓、閉關鎖國等）造成。整個地區經濟格局與社會文化得以順利延續至今，更多是本地社會自我修復的結果。

如果上述的思考合乎本地區發展的脈絡，那麼未來的「融合」或者講「復原」，既須要上級政治力量授權撤除行政障礙，也要能保護本地社會原有的文化和傳統，使其能繼續發揮自我修復之能力。至於區域內不同城市的功能與定位，是否應該由中央政權以自上而下的方式來予以規範，歷史似乎沒有給出肯定的答案。

珠三角的定義——行政、地理、文化

儘管澳門和香港分別在明朝與清朝被葡萄牙與英國取去，但由於地理上同處珠三角之內，文化上的同源，更重要的是總體上並不受限的民間往來，使得本區域在文化上的一體性沒有被破壞。相對應於地理上的珠江三角洲，在這片土地上生活的群體之間也形成了一種明顯與北方民系迥然不同的廣府民系，而廣府文化圈在本土群體的語境之中，正是以廣州（省城）、香港及澳門這三個珠三角中最重要的城市作為標誌，亦即所謂的「省港澳」。^[1]

珠三角9市與港澳處於同一個地理區域內，以廣府文化為本地的主流文化，這是幾乎所有歷史與文化學者的共識（參見李新魁，1994；曾昭璇，1994；鄧頌開、陸曉敏等，1997；司徒尚紀，1998；程美寶，2006）。在討論融合的過程中，斷無避開地理與文化因素討論的可能。

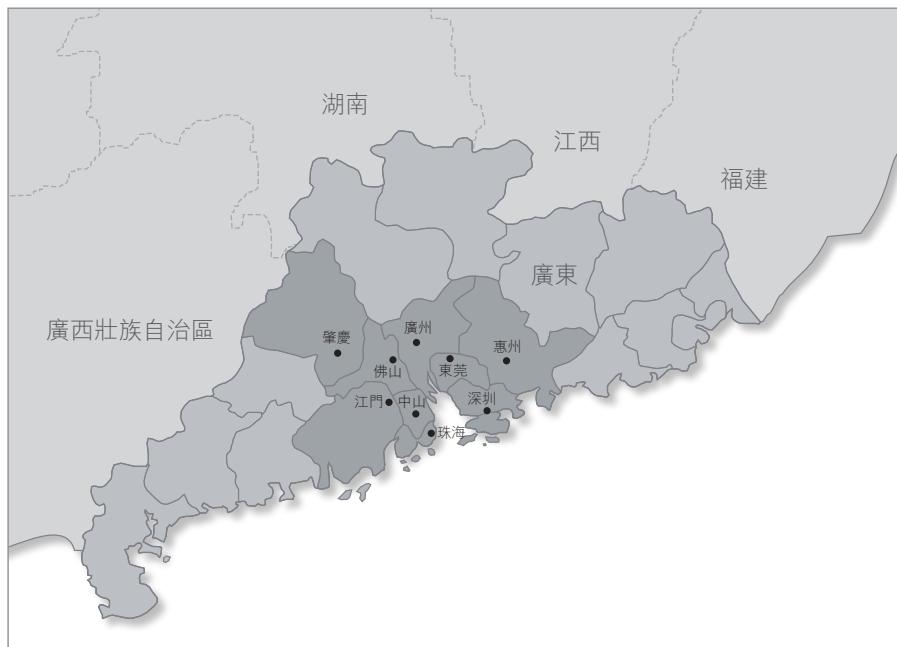
相對於作為獨立關稅區的香港和澳門，珠江三角洲並非一個具體的政區，其含義相對含糊。上述規劃文件中的「珠三角」與地理學上或者文化研究中的珠三角便不盡相同。即使僅從政區劃分的角度看，「珠三角」的範圍在過去20年也處於一個動態變化的過程中——珠三角從7市變為9市，還出現了遠至四川的「泛珠三角」。與此同時，地理及文化意義上的「珠三角」卻非常穩定。由此產生了一個問題：對「港珠澳」融合規劃的具體操作，能否超越地理與文化上的限制進行？若答案為否，這些規劃的可行性便成疑問；若答案為是，這些規劃中的「珠三角」是否仍是真正意義上的「珠三角」？還是有「借殼上市」之嫌？無論答案為何，有必要對「珠三角」的不同概念進行疏理。

行政概念

小珠三角

行政區劃意義尤其是經濟區域意義上的「珠三角」，最早於1994年由時任廣東省委書記的謝非提出，並且由廣東省委、省政府研究決定，建立「珠江三角洲經濟區」，成立了「珠江三角洲經濟區規劃協調領導小組」（陳和平，1994）。概據這一規劃，「珠三角」最初由廣

圖12.1：「小珠三角」的9個內地城市



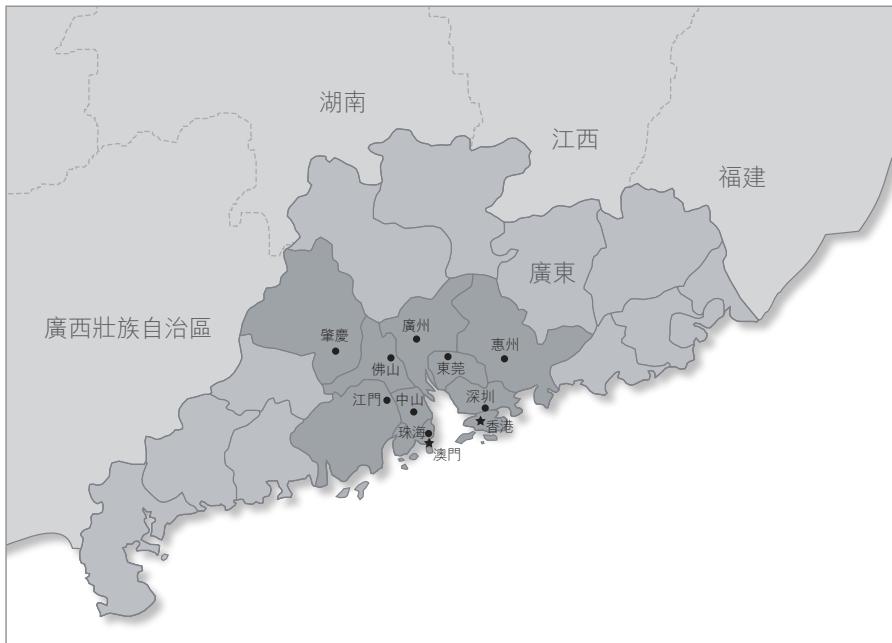
州、深圳、佛山、珠海、東莞、中山、江門7個城市及惠州、清遠、肇慶三市的一部分組成。後來，「珠三角」範圍調整為由珠江沿岸廣州、深圳、佛山、珠海、東莞、中山、惠州、江門、肇慶9個城市組成的區域（見圖12.1）。相應地，廣東因此分為四個區域：珠三角、粵東（潮州、汕頭、揭陽、汕尾）、^[2]粵北（韶關、清遠、河源、梅州）、^[3]粵西（湛江、茂名、陽江、雲浮）。

大珠三角

從整合「港珠澳」的角度看，「小珠三角」只覆蓋了整個珠三角地區的內部城市，並未包括香港和澳門，有鑑於此，後來又出現了「大珠三角」的概念，為的正是把香港和澳門囊括其中。但是「大珠三角」卻有兩種不同的概念，第一種僅指「小珠三角」加上港澳特區，第二種是指整個廣東省加上港澳特區（見林耿、許學強，2005）。本章及本書討論的「港珠澳」主要使用香港語境下的「大珠三角」概念。

在使用第二種「大珠三角」概念時，有必要討論是否包含海南省。海南島原為廣東省的一部分。1980年代，為了建成中國的第四個

圖12.2：大珠三角：內地9市及港澳特區



特區，中央政府於1988年批准海南建省。因此，自此之後在政策文件中出現的「廣東省」或「粵」均不包含海南島。但從歷史與文化淵源上看，海南島仍被視為廣東的一部分。^[4]在提及「大珠三角」的概念時，儘管廣東省方面不會主動提及，但海南方面卻非常強調自己也在其中。^[5]

泛珠三角

如前文所述，改革開放後的中國主要出現了三個重要經濟區域，但大部分的省市並不在這三個經濟圈之中。因此，很多省市都希望這三個經濟圈的長遠經濟規劃中能將自己納入其中，或者起碼存在其種程度的經濟合作。有這種強烈希望的不僅僅是前述的海南省。

2003年，新一屆中央領導着手推動以「泛珠三角」為名義的整個華南地區的區域合作。2004年，由廣東牽頭，福建、江西、廣西、海南、湖南、四川、雲南、貴州和廣東等9個省區以及香港、澳門兩個特別行政區於廣州簽署了《泛珠三角區域合作框架協議》，又被稱為「9+2協議」（詳見周運源，2009）。「泛珠三角」面積佔全國的

圖12.3：泛珠三角——9個省區及港澳特區



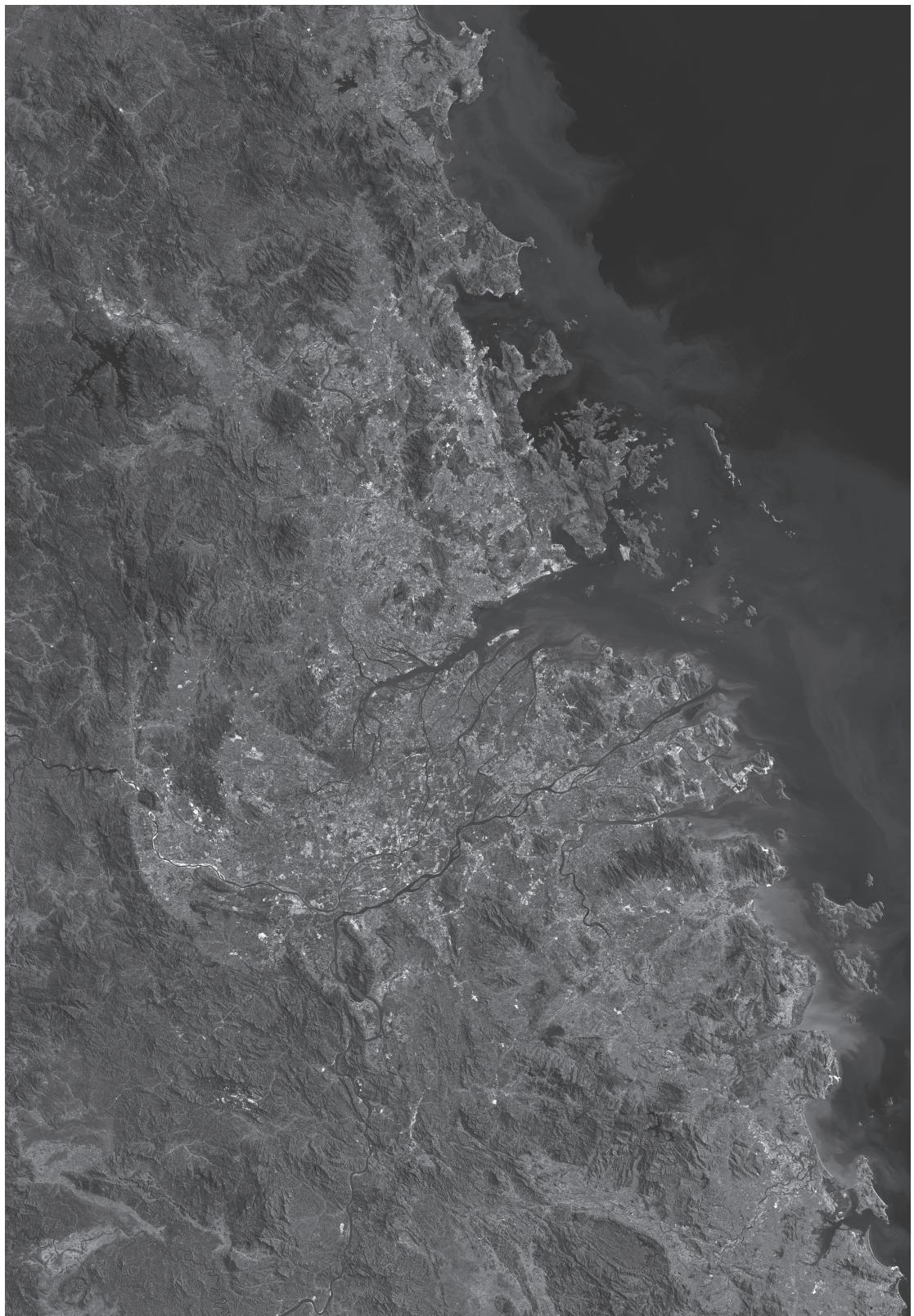
20.9%，人口佔全國的34.8%，GDP總值約為全國的三分之一（見圖12.3）。

地理概念

相比起在行政概念上近年來一直處於變動之中的珠三角，地理意義上的珠三角卻非常清晰。狹義上，珠江三角洲指的是西江、北江共同沖積成的西北江三角洲與東江沖積成的東江三角洲的總稱，從地理學的角度看，是一個放射形汊道的三角洲複合體名詞（吳郁文，1988；趙濟、陳傳康，1999）。

廣義上，珠江三角洲指的是在珠江流域，東、北、西三環被山脈圍繞，南面向海的一片平原地區。從地形界限上看，珠江三角洲的東面界限為惠州市的羅浮山脈，北面和西面的界限是羅平山脈，該山脈分別將珠三角與其北的北江水系及其西的西江谷地區分隔開（見圖12.4）。

圖12.4：珠三角衛星影像地圖



文化概念

雖然從行政區劃的角度，珠江三角洲在近20年來被不斷擴大其涵蓋的範圍，但站在民俗學者的角度看，珠江三角洲有其明顯的傳統界線。例如余婉韶（2010）在談及珠三角民俗時就直指，珠三角按傳統習慣主要包括「南海、番禺、順德、中山、台山、恩平、開平、新會、東莞等粵方言地區」。這種觀點在討論廣府文化或珠三角文化的著作相當有代表性（例如曾昭璇，1994；程美寶，2006）。文化意義上的珠江三角洲，其核心區域與地理意義上的珠三角相同。

文化與政區並不是互為獨立的兩個維度。從明清以降的歷史看，政區劃分往往必須遷就文化上的同性質，這表現在以語區邊界作為擬定政區邊界的常見做法。根據歷史學家的研究，廣東語言分佈界線一般與府州二級政區分界相一致（司徒尚紀，1998）。以明清兩代為例，廣東境內的廣州府、肇慶府、高州府基本包括廣府語區，而清嘉應州、明清的惠州府、韶州府、南雄府（州）則基本包括客家方言區；明清雷州府、瓊州府和清代潮州府包括了閩語區。讓同語系地區歸入一個政區內，目的是為了克服語言不通帶來的障礙，更能避免民俗差異帶來的不必要衝突。

明清以降的這種政區劃分，一方面穩定了不同民系的居住區域，另一方面也加強了民系內部的文化認同感（參見程美寶，2006）。嶺南南三大民系——廣府民系、福佬民系、客家民系，其人口組合雖然大致在宋元之際形成，但卻有不同的文化特徵。其中，廣府民指生活在廣府文化圈中的族群，狹義上相當於廣府人，他們有自己獨特文化風俗、飲食習慣和建築風格，其中又以通用粵語為首要標誌（李新魁，1994）。粵語在廣東境內又主要分為四個片區：廣府片、高廉片、羅廣片及四邑片。從這個角度看，地理上的珠江三角洲，以通行廣府語的廣州府為核心，同時包括了肇慶府大部分及惠州府內使用廣府語的一小部分。

因此，如以當代行政區域中的珠三角9市及港澳特區視之，除了惠州之外，其餘地區均在通行粵語的廣府民系之中（有大量外省移民為主的深圳是例外），並且以廣府片為核心。同處於廣府文化圈之

中，通用粵語，一直被研究本區域經濟融合的學者認為是一個明顯的優勢（例如陳廣漢，2011；周運源，2009）。

文化與地理因素對融合的影響

儘管「珠三角」的概念，因為不同的行政區劃或規劃綱領而有不同的內涵和外延，在當前話語之下的「珠三角」主要指「小珠三角」9市，而「港珠澳」合作，主要就是指這9個內地城市與港澳特區之間的融合協作。根據中國統計部門公佈的數據，「小珠三角」9市2011年的GDP為43,720.86億元人民幣，約佔中國大陸經濟總量的8.4%。如果把毗鄰的港澳地區也加進去，根據聯合國人居署發布的《世界城市狀況報告》，「港珠澳」都市區已經成為世界最大的超級都會區。

因此，「港珠澳」早在相關規劃推出前就已經是一個經濟上有分工、文化上同質的都會區。當規劃出現，助力融合之際，局面理應更為有利，但現實卻不盡如人意。原因何在？

從地理上看，被廣東省政府劃入珠三角區域的9個城市，事實上只有7個在地理上基本上屬於人們一般意義上說的珠三角，肇慶和惠州有相當大的區域並不在地理珠三角的範圍內，並且轄區範圍內並不以平原為主，而是山區較多。因此這兩個城市分別有兩個比較大的天然缺陷，對於肇慶而言，這種缺陷主要表現在距離之上，它與珠三角的國際金融中心香港相距太遠，交通遠並不如其他8市便利，由於沒有直達的軌道交通相連，肇慶與香港之間已經超出了「兩小時生活圈」範圍，即使與區內第二大城市廣州的市區也超出了「一小時生活圈」的範圍。相比較而言，惠州市在地理上雖然只有一部分在地理珠三角之中，但由於與香港的距離較肇慶為近，在吸引港資方面會顯得容易得多，其缺點是從文化角度看，作為客家民系的惠州市明顯在語言上不同於珠三角的廣府文化圈。在整個珠三角經濟區中，不以粵語為主要交流語言的惠州與深圳是文化上異質性較大的兩個城市。

地理與文化因素對融合的影響在經濟指標上反映得較為清晰。據中國國家統計數公佈的數據，2011年中國城鎮居民的人均可支配收入全國均值為21,810元，珠三角9市中，最高的東莞有39,512.7元，最低

的是肇慶，僅19,039.7元，差距逾一倍。其餘各市中，高於省均26,897.5元的包括了深圳（36,505）、廣州（34,438.1）、佛山（30,718）、珠海（28,730.7）、中山（27,699.7），低於省均數字的除了墊底的肇慶，還有惠州（26,608.9）和江門（23,923.6）。除了肇慶之外，江門儘管號稱「僑鄉」，但卻是離香港直線距離的第二最遠城市。地理與文化因素的重要性表現明顯。

港珠澳融合的潛在挑戰

歷史上整個「港珠澳」區域的一體性，與政區的統一、文化上的同質以及經濟上的相互依存高度相關。未來的融合，有必要從這三個方向來探討潛在挑戰。本小節主要探討三個問題，珠三角城市內部由於行政區劃造成的矛盾、珠三角文化上的「去廣府化」、經濟融合對社會不平等的影響。

行政區劃帶來的珠三角內部矛盾

「港珠澳」融合的研究假設「港珠澳」雖在中央的統一協調之下，但都有一定權限與另外兩方進行合作協商。然而，這種假設似乎只有地理邊界及政府權限都清晰的港澳兩方成立，在珠三角這一方並不成立。珠三角本身由9個城市組成，雖然上有中央及省政府，但並不存在一個省與市之間的行政機構。在談判桌上，「珠」並不存在，「港珠澳」的協商經常是由廣東省為「珠」代勞。「港珠澳」的融合，事實上是「粵港澳」在做決策。廣東省政府看待「港珠澳」融合的態度，會否與珠三角9市的立場不同，值得思考。此外，珠三角9市能否被視為鐵板一塊，跟廣東省談妥了這9個城市便將事事照辦？這些都是本區域未來融合不得不留意的潛在挑戰。

香港和澳門都有清楚的行政框架，任何政策從草擬、諮詢、立法到執行都有一套既定的程序。然而，內地的政策制定過程與香港並不相同。因此經常會出現港澳方面覺得內地政策規劃的製定過於倉促，而內地又覺得香港的諮詢與立法程序冗長，效率太低（例如張苑香、

梁潔芬，2013d）。儘管如此，內地方面在製定的政策經常會出現「上有政策、下有對策」的情況，令一些高層級政府制定的規劃綱領，在地方甚至基層政府無以真正推行和具體實施的情況。更有一些規劃綱領只是因應時勢需要而作出的政治口號，未必有實質性的配套措施跟進，更遑論投入資源予以實施（見吳國昌，2014）。考慮到這些背景，站在香港和澳門的角度與珠三角這個並不存在實體政區的合作對象進行合作，談判或協商的具體對像其實主要是中央、省及市三個層級的政府，尤其是後兩者。對廣東省內部，尤其是珠三角9市之間的利益格局必須有基本的認識。

珠三角9市各自有不同的利益。從權力層級、經濟實力、地理區位及基礎設施等不同維度看，省會廣州對其他8市擁有絕對優勢。

從權力層級看，廣州與深圳同為副省級城市。兩市儘管經濟實力上不相伯仲，但由於廣州是省會，在分配全省資源的影響力上遠勝深圳。在內地，公共資源配置與各級政府的權力等級相關，廣州的這種優勢在教育、醫療和交通等方面表現得相當明顯。

在強調發展「總部經濟」，產業結構升級換代的背景下，高等教育不僅僅是人材的培養地，也是研發能力的重要來源（周運源，2009）。省內名校聚集的廣州在這方面擁有其他城市無可比擬的天然優勢，如何急起直追一直是這些城市苦惱的問題（李桂茹，2000）。本世紀初，毗鄰澳門的珠海在唐家灣劃出一個區域興建大學城，邀請到包括有廣東省最高學府之稱的中山大學（在廣州市海珠區）等高校進駐。類似地，佛山也在南海獅山興建了大學城，希望吸引廣州高校進駐。有見及此，廣州在小谷圍興建了廣州大學城，把這些高校又「請了回來」。廣州最近還準備建造大學城二期，進一步確保需要土地擴建校舍的高校留在廣州。深圳在吸引高校進駐方面採取了不同的策略，直接向省外和境外高校引出橄欖枝，包括引入南方科技大學在深圳建校以及讓香港中文大學開設深圳校區。總而言之，在無法與廣州在高等教育資源上「分一杯羹」的格局下，走出廣東或與港澳合作成了這些城市的最後選擇。

醫療方面也有類似的情況，廣東省最高級別的醫院幾乎全部聚集於廣州市越秀區（尤其是原東山區一帶）。這些面向全省民眾的省級

醫院近年均出現擴大院舍的需要，其發展方向應該包括遷出擁擠的廣州市區。但是到了2013年，廣州正式推出「醫療城」的規劃（廣州市規劃局，2013），計劃在越秀區再拆遷一些「低端人口」的居住區域，為這些醫院的擴建騰出空間，目的就是要把省內最優質的醫療資源留在廣州市區。在此情況下，珠三角其他城市，在提高本地醫療水平方面都只能另想辦法，深圳就採取了與高等教育類似的方法，引入香港的醫院。深圳香港大學醫院2012年試業，預計2015年全面投入使用後能容納2,000張病床，滿足日均8,000人次的診療需求。

在交通及基礎設施方面，珠三角9市的政策制定者「肥水不流別人田」的心理在基建規劃中表現得頗為明顯。廣州作為省會城市，在基礎方面不時有「恃勢凌人」的一面，最典型的例子是機場建設。若把港澳機場也計算在內，整個「港珠澳」有五個國際機場。除此之外，廣州旁邊的佛山也有一個機場（軍用為主），惠州也正在建設機場。在珠三角9市的機場中，僅廣州與深圳的機場盈利，其餘均在虧損，可見運力未有效使用。儘管如此，廣州近期宣布計劃在南沙興建第二機場。南沙在虎門大橋西岸，若廣州第二機場建於此，對於已在虧損的珠海機場顯然更加不利，對於在虎門大橋東南方的深圳安寶機場肯定是一個壞消息。2013年10月，佛山等五市則聯合向省政府提出在佛山市高明區建廣州第二機場（南方都市報，2013a）。在其他珠三角城市眼中，廣州把第二機場建在南沙的意圖，顯然不是站在整個廣東省的立場上出發。

2013年春，廣州試圖推出「限外令」，限制外市車輛進入廣州，以解決交通擁擠問題（廣州市交通工作領導小組，2013）。該草案提出後，在珠三角其他城市引起了軒然大波，其中以佛山為甚。《規劃綱要》提出了珠三角地區的區域協調發展的目標。根據這一目標，廣佛於2009年簽訂了《廣州市佛山市同城化建設合作協議》，並在交通配套方面進行了不少合作，最突出的便是開通了廣佛地鐵。然而，為了廣州在2013年推出的「限外令」卻限制了包括佛山在內的其他城市的車在工作日間進出廣州，顯然與珠三角區域一體化的方向背道而馳。限外令何時實施暫未可知，但其引起的爭議足以說明珠三角城市間複雜的內部關係。

珠三角的「去廣府化」

在文化方面，從改革開放以來，珠三角與港澳融合的其中一個重要推動力是文化風俗上的同宗同源，這主要表現在通行粵語。然而，這種有利因素自本世紀初以來發生巨大變化。內地的教育制度近年來強調普通話作為唯一的教學語言，亦即所謂的「推普政策」。加上香港流行文化的衰落，港式粵語文化對珠三角本地民眾的影響已經今不如昔；另一方面，外來人口的大量湧入使一些城市的外地人與本地人比例已接近10：1（例如東莞），語言使用方面變成了本地人適應外地人，而不是傳統的「入鄉隨俗」。^[6]

粵語與普通話之間存在較大的差異，香港的粵語媒體只能影響到廣東一省，對北方普通話媒體難以產生巨大的逼迫力，客觀上讓內地的審查制度覺得並無限制粵港粵語媒體的緊逼感，這為「港珠澳」的廣府文化在1980和1990年代的生存和發展提供了一線生機。然而，隨着廣東推普工作的深入，珠三角地區在文化上開始「去廣府化」，社會制度也出現「內陸化」的現象。這從廣東樂壇不復存在，廣東的省市領導多為外省籍以至於「港珠澳」的交流活動都被要求使用普通話等方面表現得很清楚。在上世紀末，珠三角城市中只有深圳不通行粵語，但現時即使在廣州，也僅餘老城區尚能使用粵語作為主要溝通用語。普通話在珠三角正全面取代粵語的主導地位，廣東兒童從幼兒教育開始就被強制使用普通話，以粵語為母語的比例近年急速下降（例如《南方都市報》，2013b）。2010年的7月和8月，在政府警告將清場及抓捕肇事者之下，廣州還是爆發了連場捍衛粵語運動（《聯合早報》，2010；《東方日報》，2010），上述形勢是觸發該類社會運動的重要背景。

「去廣府化」和「內陸化」的出現，將使「港珠澳」地區出現歷史上從未出現過的文化差異問題。當前的珠三角龍頭廣州，粵語媒體已開始被邊緣化，這意味着改變了之前三十多年與香港越走越近的文化氛圍開始出現逆轉。這是《規劃綱要》完全沒有考慮到的文化層面問題：如果珠三角「普語化」，「港珠澳」的文化紐帶將不復存在。要問的是，在這種形勢發生後，港澳要跟隨廣東「內陸化」，還是要求中央網開一面，讓廣東回歸廣府文化？從政策規劃的指向上看，更有可

能是前者；但從現實看，教育與文化政策上的「內陸化」不但在珠三角（捍衛粵語運動）遭到本地居民的強烈反抗，在香港反抗得更為明顯（如國民教育事件）。如果是後者，這與中央的政策方向不符，無以得到中央政府在政治上的支持，又走不下去。這個矛盾迫在眉睫，卻仍未被「港珠澳」融合問題的主流研究所觸及。

經濟融合與社會不平等

推動區域經濟一體化，站在政府的角度，目的當然是為了拉動經濟增長。但是站在本地民眾的角度，如果這種經濟增長不帶來生活質素的改善，將失去其合理性。如果這種經濟增長加劇本地社會的社會不平等，那麼更可能出現的情況是融合計劃遭到民意的反彈（如香港民意對自由行措施的負面觀感）。

因此，經濟上的融合，不能僅僅留意經濟層面，有必要同時留意政治、社會和文化層面。就「港珠澳」區域而言，經濟層面的融合曾經全面向好，但自由行的案例說明，經濟上的融合，起碼從香港普羅大眾的觀感上看來，得益的主要是財團，而並非整體社會，尤其是普通小商戶及普通市民不但得不好處，甚至還要為此付出各種代價。從政治上看，內地政府希望看到高速的經濟增長，但卻不喜歡因為交往頻繁而使「西方的意識形態」通過港澳「滲入」，這在對香港電視頻道的刪剪上表現得相當清楚。以經濟發展為由提出「港珠澳」融合方向的研究，恐怕不得不為普羅大眾說明這種發展如何使其在上述各方面都能得益，而非受損。

珠三角或廣東在過去30年的前進動力，是因為以港澳為理想社會的藍本，由此產生的強大張力不僅僅拉動經濟，更加拉動社會走向開明與多元。如果廣東的未來發展是更加「港澳」，那麼這個融合就是繼續走原有路徑，但這在北京看來，將會使廣東顯得「不夠內地」。廣東的自由開放一直為內陸保守省份造成極大的壓力，並非北京所樂見。某個意義上看，「推普」是拆解這種壓力的「釜底抽薪」之法——通過改變下一代廣府人的文化與身份認同，逆轉普世價值通過港澳向內地輸入的趨勢。站在港澳的角度，港澳若在社會制度上越來越與內

地趨同，將失去示範價值，對珠三角的改革拉動力會越顯微弱，失去原有的優越性，加劇自身文化地位的衰落。

因此，對於港澳而言，如何在經濟上融合但卻不在政治、社會及文化上「苟同」，是必須做又很難做的一件事。

結論

從文化與歷史意義上看，中國改革開放之後就不斷談論的「港珠澳」融合，某個程度上是在推動一種珠三角里原有經濟與社會生活形態的恢復。在內地和港澳推出的各種規劃方案之前，「前店後廠」的格局，可能正是這種珠三角廣府文化圈自我修復力量在經濟層面上發揮作出的一個表現。從1949年開始，旅居港澳的同胞離不開珠三角的故鄉，而珠三角在與內陸其他地區相比時，也一直樂於有港澳這兩個窗口——以前是了解和學習外部世界的唯一通道，現在起碼還在提供安全的嬰兒奶粉和在城市管理方面規則與秩序的示範。

因此，談論「港珠澳」融合之前，有一個問題不得不思考——是全面的融合還是僅僅維持在經濟及相關層面上的融合？現時兩地的融合規劃僅僅着墨於經濟層面，而由於經濟總量上港澳與珠三角的差距在逐漸縮少，順理成章地這使得港澳（尤其是香港）看起來有點求人的感覺，於是在規劃政策上似乎必須彎下身來接受內地的任何要求。但是，如果從政治、社會和文化層面上來看，港澳（尤其是香港）在過去的30年扮演了一個推動珠三角乃至整個廣東走向開放的角色，使後者成為今天內地最為自由與開放的一個省，從而更易於接受普世價值而不是中國北方社會的保守觀念。倘若事事遷就內地，不但自身要承受珠三角廣府人正在承受的文化上「去廣府化」之痛，更將失去一百多年來積累下來的製度優越性，面對社會氛圍的「內陸化」，長遠而言是否利大於弊未可知也。

從「港珠澳」融合的角度看，經濟層面的融合始終無法超越地理與文化因素的局限，要想事半功倍，必須使規劃與地理條件相適應、政策措施與文化傳統相一致。部分與「珠三角」有關的規劃，現在逐

漸成為沒有跟進措施的「年度茶話會」，在很大程度上與沒有考慮到「港珠澳」核心區域的地理條件與文化屬性有關。未來的融合努力，無論在任何領域，都不應輕視這些在經濟層面以外的不同客觀因素的作用。如果當政者懂得利用甚至培育這些有利融合的地理與文化條件，融合的過程將更為順利，反之，可能會遭遇更多的障礙甚至反彈。

注釋

1. 由於「省港澳」一詞中的「省」是指省城廣州，因此「省港澳」等同於以此三座城市為核心的珠三角地區，其含義因此不同於整個廣東省加上港澳的「粵港澳」。
2. 雖然惠州在行政上被劃入珠三角，但在地理意義上經常被視為粵東城市。
3. 從地理上看，梅州處於粵東北，因此在一些討論中會被視為粵東城市。但是，從文化看，粵東主要是潮汕文化圈，梅州屬客家文化圈，歸入主要為客家文化圈的粵北地區更為合理。
4. 例如宋慶齡的籍貫是海南省文昌市，但一般仍然寫為「廣東文昌」；粵菜中仍有「廣東文昌雞」，被譽為廣東八大優良雞種。
5. 例如，《人民政協報》2013年2月23日的報導《海南政協建議建立「大珠三角」旅遊合作區》，在提及區域內交通時，海南省政協朱鼎健的表述是「包括港澳、海南、廣東在內的大珠三角區域，區內幾個核心城市香港、澳門、深圳、廣州、海口的航空距離均在1個小時左右」。事實上，「小珠三角」與港澳之間提的「一小時生活圈」概念主要指陸路運輸，並不包括航空運輸，仍如此表述反映了海南省對自己是否被包括在「大珠三角」內相當看重。
6. 這類觀察常見諸於報端，如「廣州新生代，唔識講廣州話？」，《南方都市報》，2013年4月27日GA07版

參考文獻

- 陳廣漢（2011）港澳珠三角區域合作的回顧與展望，載梁慶寅、陳廣漢（編）《粵港澳區域合作與發展報告》，社會科學文獻出版社。
- 陳和平（1994）建立珠江三角洲經濟區的戰略意義，《東南亞研究》1994（4），21–22。
- 陳心竹（著）翟亞柳（編譯）（2007）中國和美國貿易禁運（1950-1972），《中共黨史資料》，2007（2），200–204。
- 程美寶（2006）《地域文化與國家認同：晚清以來「廣東文化」觀的形成》，北京：生活•讀書•新知三聯書店。
- 鄧開頌、陸曉敏等（1997）《粵港關係史（1840–1984）》，麒麟書業有限公司。
- 東方日報（2010）「撐粵語防凋零，廣州人責無旁貸」，《東方日報》2010年8月3日。
- 李桂茹（2000）《廣東幾城爭建大學城》，刊於《中國青年報》2000年9月14日。
- 李新魁（1994）《廣東的方言》，廣東人民出版社。

- 廣州市規劃局（2013）《廣州市醫療衛生設施佈局規劃（2011–2020年）》，2013年6月25日
 經廣州市人民代表大會常務委員會審議通過，網頁：www.rd.gz.cn/page.do?pa=2c9ec0233a0016bd013a00366ab30059&guid=ebd9e46451c54c3b94ae648201ab6f30&og=2c9ec0b128cbf2620128ef21ea7e0fa3。
- 廣州市交通工作領導小組（2013）《關於對非本市籍載客汽車採取區域錯峰限行交通管理措施的通告》，發佈時間為2013年4月8日，暫未有實施日期，網頁：www.gzjt.gov.cn/gzjt/web/Interactive/CollectInfo.aspx?infoid=7。
- 《聯合早報》（2010）廣州2000人上街集會撐粵語，《聯合早報》2010年7月26日
- 林大建（2002）《促進內地與香港建立更緊密經貿關係的研究理論綜述》，研究報告，對外經濟研究所，國家計委宏觀經濟研究院。
- 林耿、許學強（2005）「大珠三角區域經濟一體化研究」，《經濟地理》，第25卷，第5期，677–681。
- 梁慶寅、陳廣漢（2011）《粵港澳區域合作與發展報告（2010–2011）》，社會科學文獻出版社。
- 劉旭、郝洁等（2011）《加強粵港服務業合作研究》，中國計劃出版社。
- 南方都市報（2013a）「廣州第二機場選址引紛爭，佛山等5市力推高明」，刊於《南方都市報》2013年10月11日。
- 南方都市報（2013b）「廣州新生代唔識講廣州話」，《南方都市報》2013年4月17日。
- 潘文卿、姚永玲、寧向東（2006）《環渤海區域發展報告2006：歷史、現狀與趨勢》，企業管理出版社。
- 司徒尚紀（1998）《廣東政區體系——歷史、現實、改革》，中山大學出版社。
- 宋林飛（2006）《長三角可持續的率先發展》，社會科學文獻出版社。
- 吳國昌（2014）「澳門管治如何回應珠三角融合」，收錄於梁潔芬、盧兆興編《珠江三角洲發展與港澳之融合》第2章，香港城市大學出版社。
- 吳國光（1998）中國政治變革中的「香港效應」，《二十一世紀》，1998（12），第50期。
- 吳郁文（1988）《廣東省經濟地理》，新華出版社。
- 楊春（2006）「大珠江三角洲跨境融合和管治的政治經濟分析」，《地理學報》，45（3）：95–111。
- 楊春（2008）「多中心跨境城市——區域的多層級管治——以大珠三角洲為例」，《國際城市規劃》，23（1）：79–84。
- 余婉韶（2010）《珠江三角洲廣府民俗》，廣東人民出版社。
- 曾昭璇（1994）《嶺南史地與民俗》，廣東人民出版社。
- 張苑香、梁潔芬，（2014）「香港與珠三角政經發展——困難的融合」，收錄於梁潔芬、盧兆興編《珠江三角洲發展與港澳之融合》第11章，香港城市大學出版社。
- 趙國嶺（2006）《京津冀區域經濟合作問題研究》，中國經濟出版社。
- 趙濟、陳傳康（1999）《中國地理》，高等教育出版社。
- 周運源（2009）《區域一體化——香港在泛珠三角的作用研究》，社會科學文獻出版社。

13

香港
從得天獨厚到望天（朝）打救

馬國明
嶺南大學文化研究系教授

引言

香港是一座城市，1997年大陸收回香港的主權後的一段時間，香港社會上瀰漫着淪為一個普通內地城市的恐懼，面對的是北京、上海、廣州，甚至和香港接壤的深圳等內地城市的競爭。但2003年7月1日，香港有50萬人上街抗議董建華領導的政府強行為基本法23條立法，香港社會如夢初醒，發現無論北京、上海、廣州和深圳等城市如何急速發展，經濟成就如何驕人，也無法跟香港相比。別說50萬人上街抗議，就是區區500或50人上街抗議也不可能。自從大陸實行改革開放政策，並義無反顧地加入代表着資本主義全球化的世貿之後，香港好像喪失了英治時代享有的得天獨厚的地位。

早期香港的管治

在英國統治香港的個半世紀，香港一方面維持與中國大陸相連的狀況，在1950年以前，香港和中國大陸的邊界一直開放，香港的人隨時可以返回中國大陸，大陸的人亦隨時可以前來香港，是名副其實的「自由行」。但另一方面，在英國統治香港的個半世紀，香港卻脫離了中國大陸歷史發展的軌跡，這個半世紀恰好是中國大陸極為動蕩的時間期，香港脫離中國大陸的「鴉片戰爭」，恰好揭開了滿清皇朝走向衰敗的序幕。與中國大陸相連卻又脫離了中國大陸歷史軌跡的香港，順理成章成為了孫中山等人矢志推翻滿清皇朝的根據地。

更加值得探討的是，香港脫離中國歷史發展軌跡的個半世紀，基本上是一座商人城市。雖然香港不能跟中世紀意大利北部的威尼斯、佛羅倫斯、熱那亞等商人城市相提並論，因為這些城市全都是自治，毋須臣服於一個強大的帝國或皇朝；不過由於英國人其實志不在香港，香港無非是英國人進入龐大的中國大陸市場的踏腳石，鴉片戰爭之後，香港雖然成了英國的殖民地，但英國人十分聰明地宣佈香港是自由港。此舉立即收到立竿見影的作用，香港所在的南中國海岸遠離中國歷代皇朝的京畿核心地帶，即所謂「山高皇帝遠」，京城發出的行政指令不一定被遵守。最明顯的例子是明朝鄭和最後一次下西洋之後，掌權的士大夫眼見每次下西洋耗費大量開支，因而逼使皇帝把鄭

和的艦隊銷毀之餘，更實施海禁，全國上下不得出海。南中國的海岸卻是對外貿易的活躍地帶，實施海禁直接打擊從事海外貿易的商人。幸好「山高皇帝遠」，朝庭又缺乏具體執行海禁的硬件，南中國海岸的對外貿易仍能繼續進行，一班殷實的商賈亦漸漸形成。這群商賈對英國人奪去香港並未有義憤填胸，而是以務實的態度看待。他們甚至歡迎英國人統治香港，因為可以名正言順地以香港作為根據地從事海外貿易。^[1]

1867年英國開始統治香港，刊憲以法定團體的名義而成立的東華三院，這最能說明香港被英國統治，對活躍於南中國的華人商賈而言並非甚麼國恥，反而是來得及時的商機。東華三院源自香港的華人商賈自發創辦的義莊，但東華三院的歷任總理，客觀上成了一份每年自動更新、甚具影響力的華人商賈名單。這份名單讓統治香港的英國人不費吹灰之力便能得知可以跟那些華人合作管治香港。東華三院的歷任總理獲安排每年一次直接跟港督會面，陳述民情。東華三院的章程亦清楚訂明市民可以把其素求告知總理，代為轉達。東華三院固然是華人商賈一手促成的慈善團體，但由英國人刊憲成立顯示英國人的高度重視。慈濟工作以外，東華三院扮演了有限度的民情上達的角色。^[2]

商人治港由來已久

當然，殖民地就是殖民地，匯豐、怡和、太古等英資商行的大班或其代理人直接進入權力核心，是行政局的必然人選。時至今日，商人在香港成了一群特權階級，立法會的功能組別以至特首選舉的選舉團都是為商人度身訂做的，其他如城規會、古物古蹟委員會以至大學的董事會都充斥着商人。官商勾結的疑雲有如珠三角吹來的污濁空氣一樣籠罩着香港的天空，降低樓宇強拍的門檻和活化工廈等措施則明顯向商界的利益傾斜。這些令人遺憾的事例令人忽略「商人城市」在歷史上扮演的角色。歐洲中世紀的「商人城市」在政治上全是獨立的政治實體，這些城市的行政首長雖曾獨攬大權，但由商人組成的市議會大致上可遏止專制獨裁的局面形成後繼續加強。說到底，商人城市的出現無非是為了逃過龐大的政治勢力的魔爪。香港在中國大陸收回

主權後經歷的種種問題，卻是基於香港的商人和統治中國大陸的共產黨形成了一個絕不神聖的同盟。香港結束殖民統治後的第一任行政首長是由當時的中共總書記江澤民欽點的。董建華雖出自商界，程序上也是由充斥着商人的選舉委員會選出，但他不擅辭令，也不知民間疾苦、連打理自己家族生意也強差人意，最後竟能脫穎而出，成為香港特別行政區的首任行政首長，誰也看得出是由於得到江澤民的欽點。香港成為特區後的第一屆特首選舉頗為熱鬧，共有四位候選人，跟董建華競逐的是兩位退休大法官和一位背景跟董建華相似的商人。但董建華得到的票數遠遠拋離其餘三人，參與投票的商界人士早知董建華獲得欽點，亦很樂意成全北京方面的旨意。董建華以商人身份而成為香港特區的首任特首，香港的輿論普遍認為是開啟了「商人治港」的年代，但這種說法不過一再暴露香港社會對自身的歷史缺乏深入探討，以至經常出現一些一知半解的言論，早在董建華之前，香港早已是「商人治港」。

作為一座城市，香港走進歷史史冊的日子始於「鴉片戰爭」，這場戰爭被一些歷史學家形容為貿易戰爭。即使不同意這種說法也不能忽視割讓香港對交戰雙方都引起爭議，雙方參與談判和達成協議的官員都因而被貶職。說到底香港不過是一個小島，除了水深港闊的海港便再無甚麼天然資源，因而有不少人批評英國，千里迢迢派軍艦到遠東開戰，但得到的只是一塊大石頭。但獲得香港已滿足了英國人的起碼要求——打開龐大中國市場的永久基地。不過割讓香港最大的作用卻是一舉把香港這塊大石頭提升為活躍於整個南中國海岸的商賈的永久基地。或許由於這個緣故，香港雖為英國殖民地，英資企業理所當然地得到厚待之餘，華人商賈起碼沒有被排斥。東華三院獲刊憲成立是一例，保良局的成立更是當年的殖民政府巧妙地避過英國方面的輿論壓力，容許香港的華人商賈們繼續維持侵犯人權的「妹仔」制度。華人商賈是「妹仔」制度最大的得益者，也是這種制度最有力的護衛者，殖民統治者無視英國的輿論壓力，偏幫華人商賈，說明「商人治港」的格局早已在殖民年代形成。^[3]

當然不能忽視英治時期的香港總督全是由英國政府直接委任，香港的商人無從置喙。不過歷任的香港總督大多來自英國外交部的外交官，部份更是「中國通」，他們的任務除了管治香港，更要推進英

國的利益。由於香港最大的優勢就只是商業貿易，推進英國的利益便也只能積極促進香港的商業貿易。兩大華人船王的後人參與競逐第一屆特首選舉絕非偶然，在英國統治香港的大部份時間裏，航運業一直舉足輕重，香港島和九龍半島便分別設有太古船塢和黃埔船塢，雖然今日兩個船塢都變成大型的私人屋苑，但兩個屋苑的規模說明當年航運業的重要。香港的航運業更因為中國大陸在香港殖民統治期間大部份時間處於內憂外患的情況下，變成池裏無魚蝦自大。無論如何，殖民統治反而令香港變得得天獨厚，尤其在共產政權統治中國大陸的首30年，偌大的中國就只有香港對外開放。這種情況已不知有多少位論者指出了，這裏拾人牙慧旨在把觀點再加以推論。殖民地年代香港處於得天獨厚的歷史時空，直接促成歷任的香港總督都不加思索地採取「重商主義」的策略管治香港。由低稅制到所謂「積極不干預」的政策都不外是「重商主義」的舉措而已。即使是今日，面對中國大陸沿海城市的崛起，香港已失去先前得天獨厚的優勢，但當年享有得天獨厚優勢時形成的「重商主義」卻依然牢不可破，低稅制、積極不干預等舉措成了香港賴以成功的金科玉律。「重商主義」最早在歐洲形成，當時正值新興的商賈階層積極加強其社會地位和政治影響力。「重商主義」抬頭標誌着商賈階層有能力與擁有廣闊領地的貴族階層分庭抗禮。談不上貴族階層的香港一直奉行「重商主義」，說明香港特別行政區的首屆政府絕對沒有開啟「商人治港」的局面，早在英治時代已形成了「商人治港」的局面。

特區首屆政府延續商人治港

由於董建華領導的政府處事拖拖拉拉，對香港一群隻手遮天的財閥毫無駕御的能力，又缺乏自知之明，強行為備受爭議的基本法23條立法，最後被逼提前退休。董建華政府的失敗同時拖累了「商人治港」，曾蔭權在毫無對手的情況下成為第二任特首，香港從「商人治港」改為「政務官治港」，「商人治港」似乎成了歷史陳跡。本章絕對不是為董建華政府說好話，既然香港的「商人治港」早於董建華，即使他徹底敗壞了「商人治港」的名聲，也不能因人廢言，忽視香港長期處於「商人治港」的格局。這種格局恰好是香港雖一直跟中國大陸

維持緊密的關係，但卻發展了一種與中國大陸絕對不同的社會局面，二、三十年前還可以以資本主義和社會主義來區分香港社會和中國大陸社會的分別，現在卻不可以了。但香港社會和中國大陸顯然存在重大區別，否則內地的民眾毋須專誠到香港搶購外國製造的嬰兒奶粉。中國大陸擁有全世界最多的外匯儲備，為數高達數萬億美元，足以買入全世界的優質奶粉，內地民眾何需專程跑到香港購買？中國的對外貿易年年錄得大量順差，經常被歐美國家批評是做成世界貿易嚴重失衡的罪魁，入口外國優質奶粉既可降低外貿順差，又可保證內地兒童免受毒奶粉之禍，何樂而不為？問題在於內地民眾深知中國大陸社會充斥着各種「掛羊頭、賣狗肉」的事例，統治中國大陸的共產黨恰好就是這種騙人技倆的表表者。短短十數年間中國大陸社會出現各種匪夷所思的假貨物，由毒奶粉到假鼓油，甚至是溝渠油，各種冒牌貨更是應有盡有。中國大陸當然曉得進口外國優質奶粉，甚至像「三鹿牌奶粉」一樣跟外國的企業合作。但「三鹿牌奶粉」的事件說明在巨大的利益誘惑底下，即使是人家的總理親自查問也不得要領，可以隱瞞便隱瞞。中國大陸當然有進口外國優質奶粉，但內地民眾就是不能放心，不知道會否被騙，買了冒牌貨，情願專程到香港購買，又或者光顧內地的水貨客。內地的民眾竟然信任水貨客而不信任內地的進口商！事情表面上令人費解，但道理其實十分顯淺。水貨客不過是小商販，不可能製造冒牌貨出售。內地的進口商不是國營機構便是神通廣大的企業，製造冒牌貨輕而易舉，古語有謂：「人民的眼睛是雪亮的」，內地的民眾因而情願相信水貨客。水貨客的奶粉購自香港，為甚麼相信香港？

那是因為香港一向由商人治港，雖然「商人治港」的聲譽已完全被江澤民欽點的董建華政府敗壞殆盡，在今日香港但凡提「商人治港」四字，只會令人憤怒或搖頭歎息。但連馬克思也曾指出商賈階層在歷史裏曾一度是進步力量。韋伯更在《新教倫理與資本主義精神》一書裏三番四次的強調，像中國的東方社會原本比歐洲繁榮富庶得多，但中國的富人熱衷於買田買地，收取租金，坐享其成。中國雖遠比歐洲繁榮富庶，但由於中國的富人只知坐享其成，不思進取，資本主義不在中國出現，反而先在歐洲出現。韋伯認為要形成資本主義，擁有多餘資金的富人必須像苦行主義者一樣，抗拒坐享其成的誘惑，

把資金拿來繼續投資。當然時至今日所有賺取了第一桶金的人都必定會繼續投資，買田買地也不再是不思進取，坐享其成的行為，反而是風險頗高的巨額投資。韋伯分析的是四、五百年前，資本主義萌芽時的情況。韋伯描述的可以說是資本主義的英雄期，資本家的行徑和操守跟當時的清教徒相類似，是值得尊敬的。法國大革命爆發時，資本家們佔了一定數量的third estate率先發表了改做歷史的人權宣言。中國的文化傳統一向對商人沒有好感，「士農工商」，商人在社會的不同階層中排名最後，被當作是社會的寄生蟲。中國的文化傳統是在長期大一統的情況下形成的，中國幅員遼闊，如果不把歐洲部份的俄羅斯計算在內，中國的幅員比歐洲還要大。長期處於大一統的中國不但不可能形成威尼斯或佛羅倫斯等商人自治的城市，而且因為大部人口生活在農村裏，中國幅員雖廣，但城市和人口的比例遠遠低於歐洲。即使今日中國大陸的大城市，如果不是某某朝代的首都，就是「南京條約」訂明必須對外通商後才發展起來的，上海便是最好的例子。中國幾千年歷史裏，城市和人口的比例一直十分低，那是因為城市其實是那些毋須在田野耕種或放牧的人的居住模式。中國幾千年歷史裏大多處於大一統的狀況，偌大的中國只屬於一家一姓，需要一大班官員徵收稅項。一生人都不會離開出生時的農村的農民是徵收稅項的好對象，農民的收成又能預計。中國歷朝的稅制都是為農民度身訂做的，連徵收關稅也要等到清朝末年才實施。穿州過省營商的人是稅收的漏網之魚，或許這才是中國文化傳統低貶商人的因由。

香港卻是商人城市，雖然無論是1997年以前或以後，香港不能跟威尼斯或佛羅倫斯等歐洲中世紀商人自治的城市相提並論，倫敦和北京分別牢牢地操控着香港的政治發展，但在1997年之前，英國資本的利益便是英國佔領香港的因由。不過香港雖為英國殖民地，但中國大陸對香港的影響力卻從沒有間斷，哈佛大學的蕭鳳霞教授便指出香港是英國和滿清兩大帝國的交鋒點。^[4]維護英國資本的利益之餘，積極吸納南中國的華人資本對英國而言是百利而無一害。高調成立東華三院和不理英國的輿論壓力，維持「妹仔制度」，就連「大清律例」也獲承認，以至不少華人商賈名正言順地享齊人之福，即使三妻四妾也毋須擔心觸犯重婚的法例。1997年之前，香港雖然不是「商人自治」，但無論是英資或華資的利益都是英國殖民政府最優先考慮的。1997年之

前，香港雖無商人自治之名，卻在很大程度上有商人自治之實。香港的「啟德機場」或許是這種實際上由商人自治的最佳例子。香港很可能全全世界唯一由商人自發提出和出資興建機場的城市。香港的交通運輸和各種公共服務事業，大多由私人營辦。1997年之前，香港社會流行一種講法，說由於香港是英國的殖民地，政治權力牢牢地掌握在英國人的手裏。由於政治沒有出路，絕大多數人把精力放在經濟發展上，因而創造了香港的經濟奇蹟。這種講法認定香港大多數人都是政治冷感，只重視經濟發展，既然香港商界的精英以至服務商界的各種專業早已受到英國殖民者高度重視，並且在經濟發展上放手讓這群精英發揮，社會上當然聽不到要求開放政治的聲音。事實上，二次大戰結束後出任港督的楊慕琦原打算開放香港的政治體制，推行民主選舉，但遭到香港商界的大力反對而放棄。香港商界反對推行民主選舉是意料中事，威尼斯或佛羅倫斯等商人自治的商人城市的市議會悉數由商人出任議員，其他社會階層全被拒諸門外（佛羅倫斯可能是歷史上第一個鎮壓工人罷工的城市）。商人自治的城市既然已由商人把持政治，當然不會同意開放政治體制。1997年之後，中國大陸的官員不斷強調只要香港社會取得共識，香港便可全面推行普選。1997年之後，香港是名正言順的商人自治的城市，把持着政治的商人又豈會拱手相讓？即使香港的基本法已寫明立法會和特首由普選產生，但全面普選的日子一推再推，商人們就是不願放棄由港英年代已享有的特權。

1997年中國大陸收回香港的主權後，欽點了航運泰斗的後人董建華為第一屆香港特區政府的行政首長。從香港的歷史發展的脈絡而言，北京的權貴不考慮兩位同樣具深厚資歷的大法官，而揀選了董建華無非是正式確立港英年代已形成的商人自治。不過港英年代的商人自治少被提及，即使有也不過是以政治笑話的形式出現（最常被提及的政治笑話是所謂管治香港的三頭馬車，但這個政治笑話必須以英文原文才能表達當中的韻味。Hong Kong is governed by the Jockey Club, the Hong Kong & Shanghai Bank and the Hong Kong government in that order.）這個政治笑話實在可圈可點，笑話的神韻不在於三頭馬車的說法，而在於香港賽馬會才是三頭馬車之首，英資中實力最雄厚的匯豐要屈居第二，香港政府則包尾。這個政治笑話清楚表達了港英年代商人自治的情況。英資中實力最強的匯豐凌駕在香港政治之上並

不為奇，根本是意料中事。香港賽馬會脫穎而出排首位則有點費解，政府從馬會徵收的博彩稅雖然可觀，但佔政府稅收的比例不大，不可能因此而躍居第一位。香港賽馬會的會員網羅了全香港商界和服務商界各種專業人才，馬會會員加起來便是實際統治香港的一群。在1997年以前，這群實際上統治香港的商界和各專業的精英卻不過是一群幕後工作人員，這一群人既包括華商，更包括英資和專誠到香港投資的外資商人，另外也包括協助這些商人的專業專才。馬會會員是他們的共同點，馬會排在匯豐和香港政府之前無非說明港英年代商人自治的實際情況。

但這種情況卻只能透過政治笑話的形式來說明，在學術層次上似乎還沒有多少深入的探討。在上世紀的80年代，當中國大陸明確表示要收回香港的主權後，各種有關香港的優越之處和香港社會的特質不斷出現和在社會上廣為流傳。中國大陸方面為了安撫香港的市民急忙開出各期票，承諾會維持香港的現狀，香港社會不會出現重大改變，連基本法也寫明「維持香港的資本主義制度五十年不變」。但航運大亨的後人董建華被中國大陸欽點為第一屆香港特區的特首之後，「商人治港」之名隨應運而生。如上所述，香港一向是「商人治港」，但在港英年代，商人有治港之實，而無治港之名。董建華以一介商人而一登龍門，成為特首，「商人治港」的事實已無從掩飾，香港的商人們不能再躲在後台，在幕後操控一切。商人必須走到舞台前面對觀眾。習慣在幕後工作的香山商眾顯然無適應走到舞台前的角色，最明顯的例子莫過於是被在1997前被尊稱為「超人」的長實主席李嘉誠，由於被批評獲董建華政府厚待，分別在政府賣地，科技公司上市等事項中獲益而按捺不住，不只一次威脅要撤走一百億投資，令人反感。李嘉誠不但是香港首富，他白手興家故事更廣被推崇，他本人則被尊稱「超人」。李嘉誠的故事亦足以說明香港這座「商人城市」為甚麼是得天獨厚。他的故事固然是他個人成功的故事，但白手興家的故事卻是在英國殖民統治的情況下出現的。這個故事一方面抵消一切關於殖民統治的不良聲譽，另一方面說明英國的殖民統治實際上是「商人自治」。由於是「商人自治」，香港的英資財團即使享有「近水樓台」的優勢，但香港的商業環境大體上是平坦的競技場（level playing field），白手興家的故事才能出現。

以董建華為特首的第一屆香港特區政府被誤認為開創「商人治港」之風，即使十多年後，這種誤解還未有被糾正過來。「商人治港」早已在英國殖民統治的年代形成，很多令香港引以為傲的事物正好是在「商人治港」的格局下形成的。在殖民統治的形勢下出現「商人治港」，對香港而言是利多於弊。但殖民統治結束，香港在名義上是「港人治港」，但卻迎來董建華的「商人治港」，即是說停留在英國殖民統治的格局裏。雖然「商人治港」奠定了香港的基礎，但英國的殖民統治既已結束，香港進入「港人治港」的年代，人們當然會有更高的期望，董建華的「商人治港」又不斷鬧出笑話和醜聞，「商人治港」亦在2003年50萬人上街反對基本法23條立法後，提早結束。

香港成功有賴商人自治

香港仍是一座商業和商界主導的城市，立法會的功能團體選舉為商界度身訂做，特首選舉的選舉團也是由商界主導。另一方面，隨着部份英資財團淡出香港，香港部份行業出現壟斷的局面，壟統地稱為「地產霸權」，是口誅筆伐的對象。但形成「地產霸權」的一個主要原因卻是由於香港社會一直沒有仔細檢討香港的過去，沒有理解在殖民統治的年代香港已形成了「商人自治」的格局。香港社會最嚴重的缺失是一直對自身的特質一知半解。香港曾經是一座得天獨厚的城市，這是人盡皆知的事實。但「商人自治」才是香港得天獨厚的原因，這一點卻連今日的商界人士也不明白。今日香港的商界人士大多「北望神州」，期望可以從中國大陸的經濟發展中獲益。今日在「中港融合」的主調下，「商人自治」才是香港成功的秘訣已無人理會。歷史紀對不是線性的發展，而是充滿各種弔詭的現象，在英國殖民統治下，香港形成「商人自治」的格局。殖民統治結束後，香港在中國大陸的祝福下正式實施「商人治港」，只可惜在形勢改變下，「商人自治」或「商人治港」已不足以應付新的形勢。香港的商人們既主導了整個社會，便不願意跟市民分享權力，一味向中國大陸靠攏。對商人而言，「商人自治」原是百利而無一害，但香港的商人卻似乎更樂於聽命於中國大陸以換取對方的賞賜！在英國殖民統治的年代，匯豐、怡和或太古等英國資本當然亦希冀得到英國政府的關顧，但這些英國資本

的利益很大程度上也是英國政府的國策，1997年中國收回香港的主權後在很多方面都不過是穿上英國人留下的舊鞋，在隴絡香港的華人商賈方面更比當年的英國人積極百倍。但英國對香港的殖民統治無非是為了促進英國的商業利益，中國大陸一直沒有主動提出收回香港也是以香港來促進中國本身的商業利益。到1997年收回香港時，政治考慮遠遠凌駕於商業利益的考慮，鄧小平便說他不做第二個李鴻章，收回香港是「結束中國現代史的百年屈辱」。中國大陸的沿岸城市迅速崛起後，香港的商業價值日漸減退，對中國來說說香港的政治意義才是重點。歷史發展實在異常的弔詭，當香港正式成為「商人治港」的城市時，政治考慮卻凌駕一切，事實上從第一次「人大釋法」到強行為基本法23條立法都無非是政治考慮。另一方面，「南京條約」割讓香港島時，島上的人口不過數千。1997年中國收回香港時，香港卻是一座七百萬人的大城市。七百萬人的政治素求比數千人的政治素求自然複雜百萬倍。如果「商人治港」是英治時代的成功秘訣，同一方程式用在1997年後卻無疑是要置香港於死地！

注釋

1. 參看 Siu, Helen, F. (1999), "Hong Kong: Cultural Kaleidoscope in a World Landscape" in Gary G. Hamilton ed., *Cosmopolitan Capitalists: Hong Kong and the Chinese Diaspora at the End of the Twentieth Century*. Seattle and London, University of Washington Press.
2. 參看 Sinn, Elizabeth (2003), "The Tung Wah Hospital Committee as the Local Elite" in David Faure ed., *Hong Kong: A Reader in Social History*. Hong Kong, Oxford University Press.
3. 參看 Frank Welsh, *A History of Hong Kong* (London, 1993), pp. 249–251.
4. 見注一。

14

港澳的城市規劃 與珠三角的發展

陳振光

香港大學城市規劃與設計系教授

珠江三角洲的全球化過程是怎樣的？^[1]與其他地方有何不同之處？本章着重在全球化的背景和框架下，討論港澳的城市規劃與珠江三角洲的發展——在全球化背景下的港澳與珠三角，既有區域融合，也有邊沿化的現象存在。

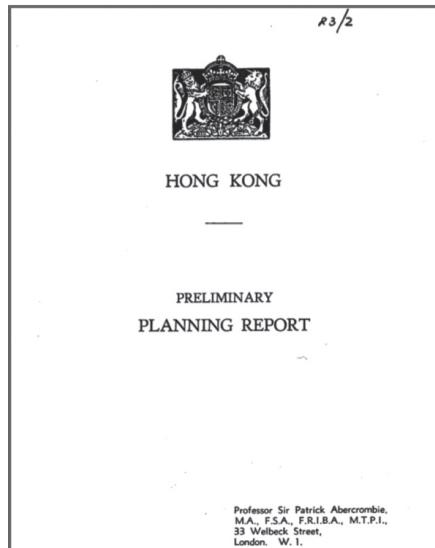
隨着經濟全球化和區域競爭加劇，特別是在亞洲金融風暴及中國加入世界貿易組織後，香港、澳門與珠三角均意識到維持更緊密之合作關係有助提升區域的整體競爭力。以2003年為分水嶺，港澳與內地的城市規劃合作與協調亦隨着一系列合作項目的落實而更趨制度化，進入實質階段。

近年香港城市規劃呈現的新特徵

1997年香港結束了殖民時代，開展了「一國兩制」的新里程。回歸之後，香港的經濟發展並不是一帆風順，而是呈現一種衰落與繁榮互相交替的波浪形發展形態。作為一個開放經濟系統，香港的內部市場很小，容易受到外圍經濟因素和突發事件影響。1997年的亞洲金融危機使香港的經濟受到很大的衝擊；2000年科技股的爆發與科技股泡沫的破裂使香港的經濟在短暫回升後又再度開始衰落；2003年非典型肺炎(SARS)的爆發，進一步打擊了香港逐步復蘇的經濟發展。為促進香港的經濟復興，對內地與香港實施一種類似自由貿易區的經濟整合，內地與香港經過十餘輪會談後，於2003年6月29日和9月29日，正式簽署《關於內地與香港建立更緊密經貿關係的安排》(CEPA)主題文件及附件。CEPA打通了香港與內地市場雙向往來的主要障礙，促進了內地與香港生產要素的流動和經濟整合，不單加強香港和珠三角參與經濟全球化分工與合作的優勢，也提高了內地與香港經貿交流與合作的水平，促進了雙方經濟的共同發展。在這一背景之下，粵港城市規劃的合作與協調隨着CEPA的推行逐步深入。

香港特區政府在城市規劃與建設方面體現了三個主要的特徵：「可持續」成為城市發展的主題，「公眾參與」越來越廣泛，區域合作日益緊密並朝「區域融合」方向發展。本章將重點探討第三個特徵，尤其是近年香港長遠規劃中對區域合作的協調。

圖14.1：1948年《初步規劃報告書》封面



當1945年太平洋戰爭結束，香港百廢待興的戰後時期，也曾得到當時享譽盛名的英國建築師Sir Patrick Abercrombie（1879-1957年，本文譯作阿伯克比爵士）來港為殖民地政府構建一個香港發展的城市藍圖，這對香港往後的幾十年城市發展有着重要的啟示作用的《初步規劃報告書》(*Preliminary Planning Report*)於1948年寫成，由房屋到交通，市區到鄉郊，經濟發展以至政府決策都有詳盡分析和建議。然而時局的變遷和種種因素，都令政府的部署打亂，有些則沒在檔海之中，有些則在更後的日子方可實現。一般認為，長期處於英國殖民下的香港，在上世紀70年代之前沒有任何長遠的規劃。1971年麥理浩上任後制定了「香港發展綱略」，這是目前仍作為香港最高規劃層次的「全港發展策略」的雛形。

2001年，特區政府展開了新一輪的全港發展策略的檢討工作——「香港2030：規劃遠景與策略」研究（簡稱「香港2030研究」）。^[2]「香港2030研究」是一項策略性規劃研究，旨在更新「全港發展策略」。該研究主要由規劃署內部人員負責進行，一些重要範疇（如經濟規劃、交通評估及模擬情況、環境評估和經濟及財務評估）則邀請顧問提供技術意見和支持。有關研究在2000年11月展開，分四個階段進行，每一個階段均進行了諮詢工作，搜集公眾意見以完善報告內容。

「香港2030研究」，旨在建議如何在未來二、三十年塑造香港的空間環境，以響應各種社會、經濟與環境的需求，令香港邁向一個共同的願景。該研究建議的策略主要依循三大方向，分別為提供優質生活環境、提高經濟競爭力，以及加強與內地的聯繫，鞏固香港作為「亞洲國際都會」的地位。由於未來存在不明朗因素，「香港2030研究」所建議的策略具有彈性以便適應環境的改變。有見及此，該研究旨在作為發展策略依據，而並非要提出一個不可改動的藍本。此外，「香港2030研究」研究針對市區景觀及發展密度、新發展區、^[3]改善鄉郊地區、改善市區環境及優質辦公室、以及加強與內地的聯繫等幾大方面提出建議。

香港與內地的關係亦隨着一系列合作項目的落實而更趨制度化，包括2003年香港與內地簽署之CEPA協議，自2003年起升格的粵港合作聯席會議，2004年港深雙方簽訂的《加強深港合作的備忘錄》，2004年成立之深港合作會議及泛珠三角區域合作框架，2006–2009年間開展的《大珠江三角洲城鎮群協調發展規劃研究》，2007年底港深雙方簽署的七份合作協議及成立的「港深機場合作聯合專責小組」及「港深邊界區發展聯合專責小組」。目前香港與內地在不同方面陸續建立了正式的溝通渠道，為進一步合作奠下了良好的基礎。在兩地政府的積極推動下，香港與內地的合作已從以往的市場/私營機構主導走向更深層次、更廣泛的合作模式。香港正逐步加強與深圳、珠江三角洲及更廣區域範圍的「區域融合」發展。「加強與內地的聯繫」作為一項重要的內容被寫入「香港2030研究」所訂立的具體規劃目標之一。

粵港合作及《大珠三角研究》

在1998年成立的「粵港合作聯席會議」是粵港兩地高層次的溝通渠道，為了進一步加強雙方的合作，「聯席會議」自2003年起升格，由特區行政長官與廣東省省長親自主持，下設「粵港合作聯席會議聯絡辦公室」及20個專責小組，負責推進兩地合作的具體事宜。2004年，粵港雙方一致認為，在規劃發展及跨界基建的前期研究過程中，粵港雙方需就兩地城市規劃和區域發展，加大信息和意見交流的力度和密

圖14.2：粵港合作聯席會議框架

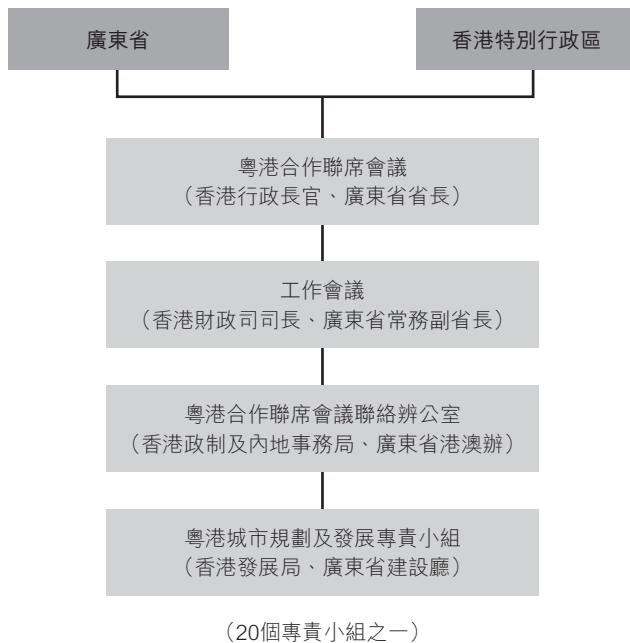
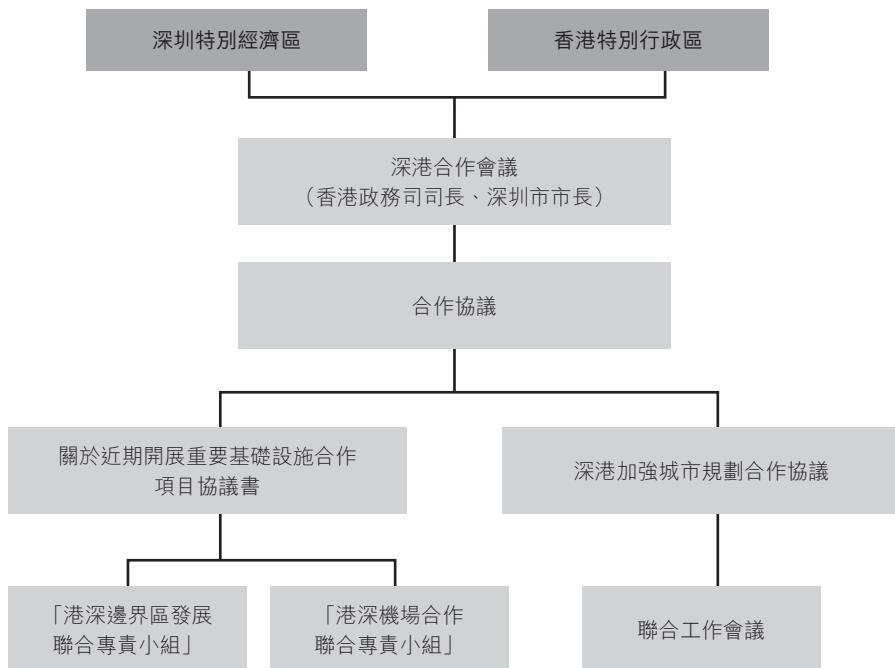


圖14.3：深港合作框架



度，並在會影響雙方的領域共同展開研究。雙方同意透過重組架構成立「粵港城市規劃及發展專責小組」，同時開展《大珠江三角洲城鎮群協調發展規劃研究》（《大珠三角研究》），主要是補充《珠江三角洲城鎮群協調發展規劃》的不足，^[4]正式對包括港澳與珠三角的大珠三角地區進行規劃研究。為整合及提升大珠三角的長期發展作出努力。《大珠三角研究》之目的，是在「一國兩制」的框架下，以前瞻性的視野考慮和分析整體區域發展方向，藉此制定城市與區域的發展策略，確保區域的可持續發展以及提高整體的競爭力。研究於2006年至2009年間正式開展，由北京大學及廣東省城鄉規劃設計研究院負責共同研究。目前有關研究成果對大珠三角的總體發展戰略、跨界協調發展、戰略性環境影響評估及資源保護利用、協調發展的機制與近期重點協調工作等提出了建議。

港深合作

香港與深圳只是一水之隔，兩地之經貿及民間交往一直非常密切。在區域合作的前提下，港深兩地均意識到只有加強合作和優勢互補，才能發揮最大的協同效應。有見及此，港深雙方在2004年簽訂了《加強深港合作的備忘錄》，在多方面的合作包括重要基礎設施建設、口岸安排、城市規劃、經貿、創新科技、旅遊、環境保護及教育等，取得實質進展及成果。為了進一步加強合作，港深雙方在2007年12月簽署了七份有關重要基建、環保、城市規劃、服務貿易等合作協議，同時成立了「港深機場合作聯合專責小組」及「港深邊界區發展聯合專責小組」，加速推進兩地機場協作及有關邊界鄰近土地規劃發展研究工作的事宜。

從以上可以看出，香港與珠江三角洲在城市規劃上的合作與協調是在2003年後才進入實質性階段的。

近年澳門城市規劃呈現的新特徵

澳門位於中國東南沿海珠江口西岸，經過四百年的歷史變遷，已由一個普通的半島漁村發展成國際貿易港口的自治城市。從1557年開

埠一直到20世紀後半葉都承襲葡萄牙的規劃法規和政策，其規劃發展深受葡萄牙規劃制度的影響。澳門在規劃法規上，早期源自葡萄牙城市規劃法規體系，以各分區的規劃作為城市規劃編制及審批的主要依據。澳門的城市規劃法律體系主要由與城市規劃活動相關的各種專門單行法律法規及行政指引所構成，如1963年從葡萄牙延伸適用於澳門地區的《都市建築總章程》、1980年澳門自行制定的《土地法》，1984年通過的《保護建築、風景和文化遺產的法律規定》、1986年完成的《澳門地區指導性規劃指引》、以及《防火安全規章》和一系列行政指引等。

澳門城市規劃近年來出現一些新的特徵，包括法制的完善、可持續發展與公眾參與的突出、以及在區域合作框架下對區域合作與協調。

首先是法制不斷的完善。近年來，澳門特區政府為構建一套適合澳門的城市規劃體系，於2008年推出《對構建現代化與科學化的城市規劃體系的探索》諮詢文本供社會討論。正如此文本所明確指出的，完善澳門城市規劃體系，需要「積極推動法制建設，逐步完善城市規劃法律體系；整合相關職能部門，優化城市規劃行政體系；循序漸進地構建全面、務實的城市規劃運作體系；提高規劃透明度，推動政務公關；鼓勵公眾參與，構建表達訴求平台；積極有序地提高規劃人員的質與量」。其後，在諮詢文本及社會意見的基礎上，澳門特區政府委托廣東省城市發展研究中心於2010年底完成《澳門城市規劃編制體系研究》，重點探討了澳門城市規劃的性質與種類、草案編制、規劃修改、規劃督查和申訴等內容。同時，為加強配套研究工作，澳門特區政府於2010年委托本地專業團體進行了《澳門特區土地用途分類研究》。除規劃體系研究外，澳門特區政府同時透過與國家住房和城鄉建設部的合作，委托中國城市規劃學會進行《澳門總體城市設計研究》，為將來編制城市規劃奠定基礎。為了進一步完善澳門城市規劃法律體系，澳門特區政府初步完成了澳門《城市規劃法》草案及配套的構思內容並於2012年4月底開始進行公眾諮詢。

澳門特別行政區政府可持續發展策略研究中心（簡稱可持續中心）於2007年開始，按照前任行政長官何厚鏵的指示，啟動澳門城市規劃研究。「經過不同視角的調研、公開諮詢和專家論證，再結合澳

門、區域乃至國家最新的發展態勢，澳門特區政府可持續發展策略研究中心終完成編製《澳門城市概念性規劃綱要》中、葡、英三種語文的文本。

可持續發展與公眾參與在近年來澳門的城市規劃政策與實踐中日益被強調。例如《澳門城市概念性規劃綱要》中將城市發展的可持續性明確作為規劃的三大目標之一，《澳門總體城市設計研究》對城市整體空間形態及布局的研究中特別突出城市景觀特色的保護、歷史及文化遺產地區的保護等，澳門《城市規劃法》草案中也對可持續發展的原則進行了協調。相較於早期，公眾參與的地位與作用也變得愈來愈重要，在近年的規劃研究和規劃編制過程中和澳門民間社團、專業團體普遍進行了多次座談，研究成果和規劃方案亦及時廣泛的向社會公布進行諮詢。

在區域合作框架下澳門城市規劃還呈現出對區域合作與協調日益突出的特徵。《珠江三角洲地區改革發展規劃綱要（2008–2020年）》賦予澳門「世界旅遊休閑中心」的定位，而國家「十二五」規劃中亦支持澳門發展成為「世界旅遊休閑中心」，澳門的城市發展定位日益明確。上文所提到的澳門特區政府可持續發展策略研究中心在編制《澳門城市概念性規劃綱要》時，考慮到在《珠江三角洲地區改革發展規劃綱要（2008–2020年）》頒布前，廣州、香港和深圳等大珠三角城市已經先後制定了城市的願景策略規劃，因此，《澳門城市概念性規劃綱要》在描繪澳門未來30年的發展藍圖時，主動配合了有關發展規劃的共通願景和目標，提出把澳門打造成「宜居的亞洲現代文化城市和世界旅遊休閑中心」。2010年3月，粵澳雙方在北京會晤達成研究制定《粵澳合作框架協議》的共識，並於2011年3月正式簽訂合作框架協議，這標誌着粵澳合作進入新的階段。隨着粵港澳三地更緊密合作，多個區域規劃研究相繼完成，多項大型跨界基建工程分別動工。

港澳的城市規劃與珠三角的合作與協調

粵澳、粵港合作框架協議的結構與內容比較

從表14.1的比較可以看出，《粵澳合作框架協議》和《粵港合作

表14.1：粵澳、粵港合作框架協議的結構與內容比較

《粵澳合作框架協議》		《粵港合作框架協議》	
章節	內容	章節	內容
第1章	總則（合作定位、基本原則、主要目標）	第1章	總則（合作宗旨、發展定位、基本原則、主要目標）
第2章	合作開發橫琴（共同參與、分線管理、重點園區、配套政策）	第8章	重點合作區（深圳前海、深圳河套、廣州南沙、落實CEPA重點市）
第3章	產業協同發展（旅遊、會展、中醫藥、文化創意、金融、中小企業發展） 營商環境（第3章第7節）	第3章 第4章 第5章	現代服務業（金融、旅遊、物流與會展、專業服務與服務外包、文化創意與工業設計） 製造業及科技創新（加工貿易轉型與升級、科技創新） 營商環境
第4章	基礎設施與便利通關（交通、水電氣供應、信息網絡、口岸通關）	第2章 第5章	跨境基礎設施（綜合交通運輸體系、信息網絡、水電及能源基礎網絡） 營商環境（通關、便利往來、檢驗檢疫、電子商務、技術標準、知識產權保護、法律事務合作、貿易投資促進）
第5章	社會公共服務（教育培訓、醫療服務、公共衛生、文化體育、環境保護、民生福利、法律事務與治安管理合作）	第6章 第7章	優質生活圈（生態建設和環境保護、醫療、衛生及食品安全、文化體育、生活保障、治安管理、應急管理） 教育與人才（教育、培訓、人才流動）
第6章	區域合作規劃（優質生活圈、基礎設施、旅遊合作、珠江口西岸地區發展、環珠江口宜居灣區、澳珠協同發展、澳門與南沙合作）	第9章	區域合作規劃（優質生活圈、基礎設施、環珠江口宜居灣區、旅遊合作）
第7章	機制安排（高層會晤、聯席會議、工作機構、諮詢機制）	第10章	機制安排（高層會晤、聯席會議、工作機構、諮詢渠道、民間合作）
第8章	其他	第11章	其他

框架協議》都是在「一國兩制」方針指導下，為了落實《珠江三角洲地區改革發展規劃綱要（2008–2020年）》、CEPA及其補充協議，促進港澳與廣東更緊密合作，促進區域融合，而由澳門、香港特別行政區政府分別與廣東省政府簽署的專項協議。為了保證合作的有效推進，

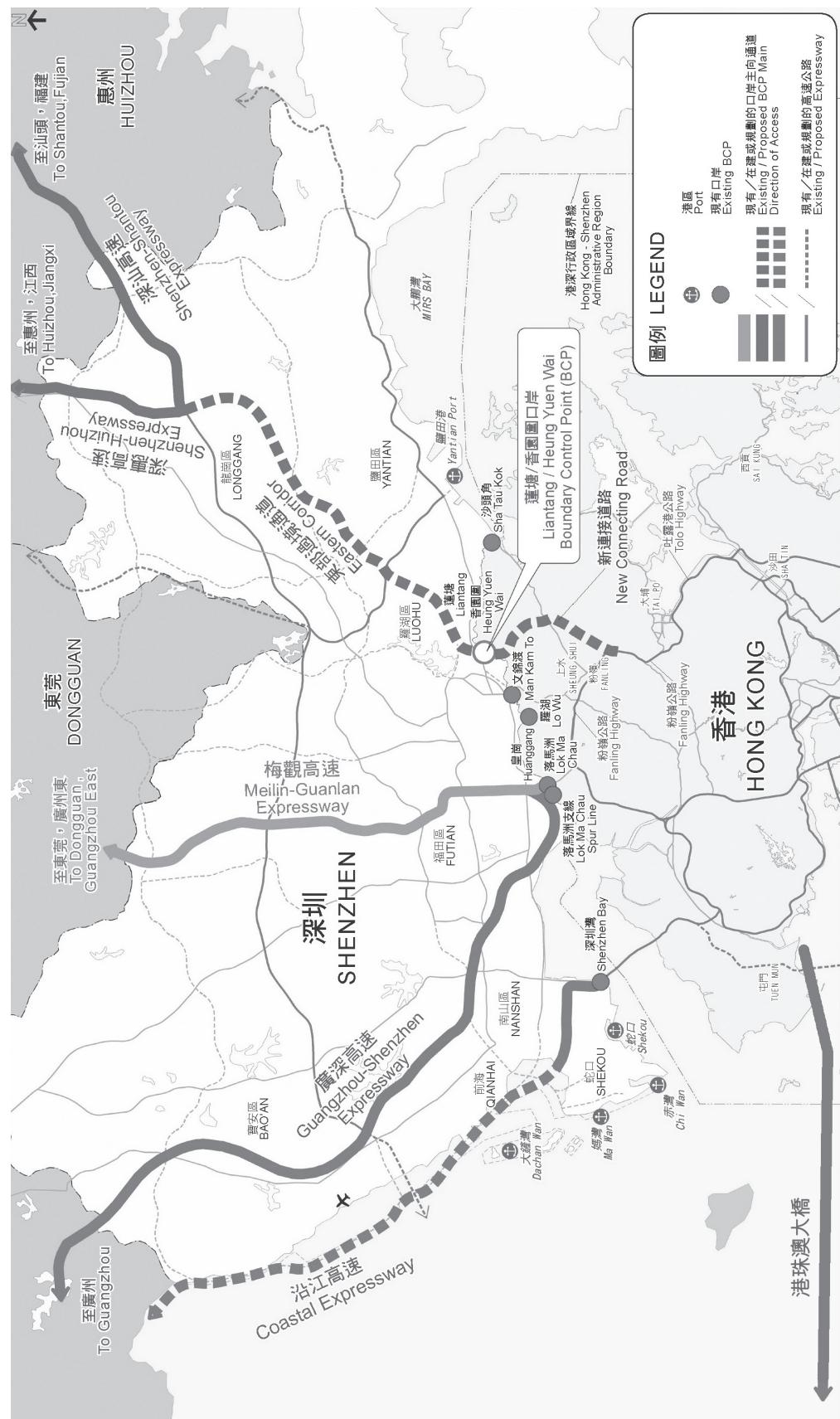
都建立了包括高層會晤、聯席會議、工作機構、諮詢機制等方面的制度安排。

而與《粵港合作框架協議》全面界定大珠三角地區的六個「發展定位」不同，《粵澳合作框架協議》更重視確定澳門與廣東特別是珠江西岸的「合作定位」，尤其是澳門與珠海的合作。《粵澳合作框架協議》確立粵澳「合作開發」橫琴模式，並將「合作開發橫琴」置於前所未有的戰略高度，共同打造粵澳合作新平台。

以跨境基礎設施為切入點的區域合作

回歸之後香港政府展開的多項城市建設計劃圍繞促進經濟發展而展開，鞏固在金融、貿易、物流、旅遊等產業方面的優勢，另一方面，通過加強跨境交通設施以促進香港與內地更緊密的聯繫。深港西部通道（包括深圳灣大橋、深圳灣口岸和接線三部分）於2003年動工，2007年7月1日正式開通開啟用。繼西部通道之後，全長7.4公里連接九廣東鐵及深圳福田口岸的落馬洲支線於2007年8月正式開通。深港西部通道和落馬洲支線，有助紓緩部分交通負荷，但中長期來說仍需要新的基建。為了進一步加強香港與大珠三角區域城市群之融合，兩地需要繼續完善跨界交通基礎設施，包括陸路、水路及航空交通，以確保人流、貨流及車流通行無阻。在2007年政府施政報告的十大建設項目中，提出了推進廣深港高速鐵路、港珠澳大橋以及研究發展鐵路連接赤臘角和深圳機場，加強港深空港合作。除了改善跨界交通運輸基礎設施，發展邊境地區亦有助加強香港與內地（尤其是深圳）的聯繫。為充分發揮邊境地區策略性位置的優勢，香港規劃署現正與深圳共同進行有關落馬洲河套區和蓮塘/香園圍口岸的研究，同時亦正積極探討蓮塘/香園圍口岸與香港內部路網之可行接駁方式，及研究縮減禁區範圍後所釋出土地的用途。澳門與香港及珠江三角洲的多項跨境設施的建設也在積極推進，包括上文提到的港珠澳大橋、港澳與珠三角地區的空港合作、粵澳「合作開發橫琴」等。跨境基礎設施建設是粵港澳區域空間融合的重要部分，同時也是粵港澳三方可以切實進行協商的切入點。

圖14.4：香港—深圳跨界高速公路網



在全球化背景下，港澳與珠江三角洲的合作與協調存在其必然性與必要性。全球化背景下的城市及區域競爭加劇，港澳與珠三角的合作有利於整合區域內部資源，形成互補的競爭優勢保持並增強區域及各自的競爭力。珠江三角洲與香港在功能與產業結構上具有很好的互補性，並且其功能和地位在過去三十多年中不斷提升。而香港要鞏固其作為「亞洲國際都會」的地位，面臨着來自新加坡等其他城市的挑戰，聯合周邊城市共同發展可以說是一個明智的戰略選擇。尤其，作為毗鄰香港的特區，深圳與香港已經從依托的關係逐步變為共同發展的關係。由此有「深港大都會」的目標。Peter Hall 提出「多中心城市群」的概念在理論上為「深港大都會」目標的實現、乃至於為形成多中心的大珠三角城市群的可行性與意義提供支撐。^[5]由於歷史與體制的原因，港澳與珠三角在空間上相對比較離散，整體的協作和城市功能上的銜接尚顯不足，香港、澳門和珠江三角洲城市群在空間結構上基本上是各成體系和相對獨立的關係。要實現區域的有效分工與協作，實現港澳與珠江三角洲城市空間布局的有效對接是關鍵策略之一，因此，區域城市間空間的融合就成為了推動粵港澳區域合作的重要切入點，而城市規劃——無論是針對具體跨境基建項目的銜接還是針對都市區整體層面的優化與整合，都是開展合作重要的平台與最直接的切入點。這裏提及的兩個「切入點」涉及到地理尺度的問題，前者是相對概念化的「切入點」，而後者是具體操作層面的「切入點」。一國兩制框架下的基礎設施建設，以深港高速鐵路、港珠澳大橋為例，這些跨境基建項目起始階段都有中央政府的參與，但當進入具體的落實階段時，則涉及到地方管轄權的具體事務，例如環境影響評價(EIA)等地方化的議題。正如文章開頭所述，在全球化背景下的港澳與珠三角，既有區域融合，也有本土化與邊沿化的現象存在。

港澳與珠三角的區域合作演化機制

香港的經濟在上世紀80年代下半期開始，經歷了一個全面的結構轉型，而期間香港與珠江三角洲的跨境區域合作機制存在着一個演化的過程，可大致分為三個階段：1980年至1998年粵港的「前店後廠」模式、1998年至2003年珠江三角洲的自組織模式、2003年以來的粵港澳區域融合模式。總體來說，粵港澳的合作與協調是在2003年非典型

肺炎(SARS)的爆發後才進入實質性階段的，尤其在2009年初《珠江三角洲地區改革發展規劃綱要(2008—2020年)》頒布後進一步步入了新的歷程。

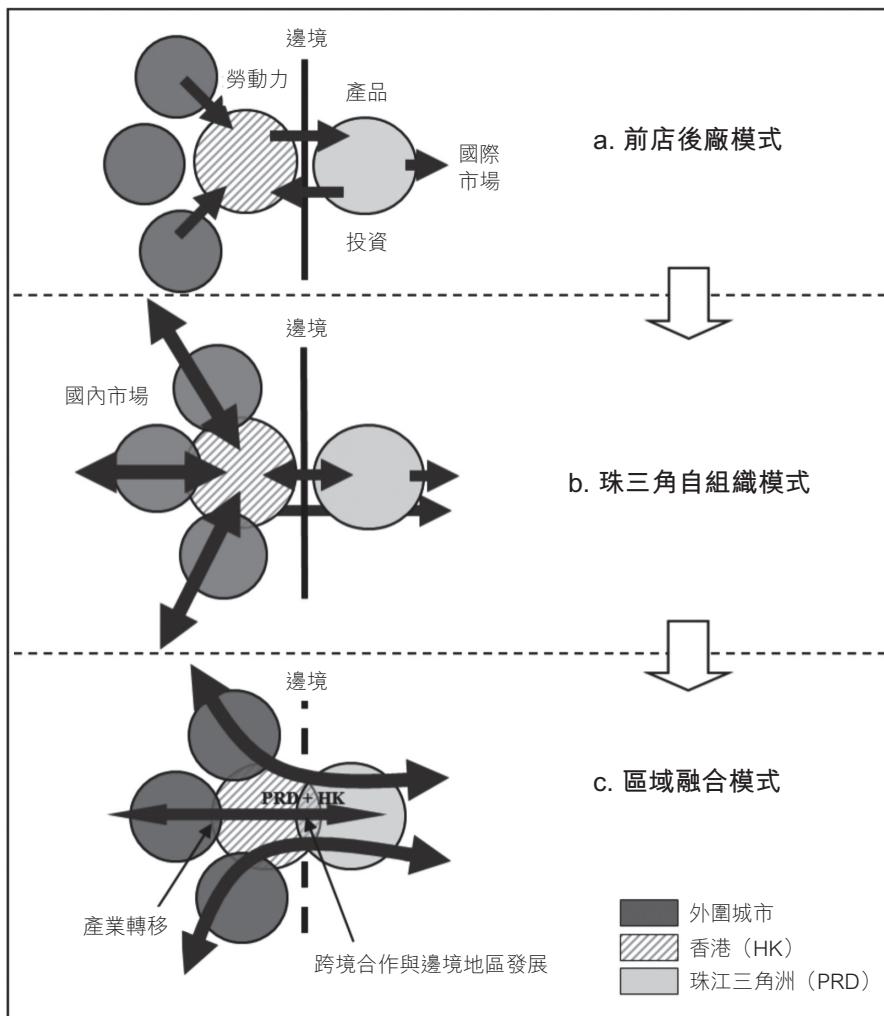
前店後廠模式(1980年—1998年)——20世紀60、70年代，香港充分利用天時、地利、人和的優勢，大力發展服裝、玩具、塑膠、電子等工業，並迅速發展成為國際貿易、金融和航運中心，躋身於亞洲「四小龍」之列。70年代末香港的製造業面臨着地價攀升、工資剛性上漲、成本增高、競爭力下降的巨大壓力。隨着中國的改革開放，香港的產業資本得以向北部廣闊的內陸發展，香港的製造業逐步向珠三角轉移，將其作為生產基地，既帶動了珠江三角洲地區的經濟騰飛，也推動了自身的經濟發展。在合作中，香港與珠三角逐步形成了「前店後廠」式的合作模式——即香港區利用海外貿易窗口優勢，承接海外訂單，從事製造和開發新產品、新工藝，供應原材料、原器件，控制產品質量，進行市場推廣和對外銷售，扮演「店」的角色；珠江三角洲地區則利用土地、自然資源和勞動力優勢，進行產品的加工、製造和裝配，扮演「廠」的角色。香港在前，珠江三角洲在後，彼此緊密合作，因而被形象地稱為「前店後廠」。基於雙方競爭優勢的互補，香港和珠江三角洲的競爭力都隨之增強。珠江三角洲的二產及香港第三產業的迅猛發展促成了整個大珠三角的產業升級。

珠江三角洲的自組織模式(1998年—2003年)——隨着1997年亞洲金融危機後香港經濟的低迷，珠江三角洲地區不再僅僅依賴於香港。珠江三角洲地區自身的經濟亦逐步轉型，與香港成替代性的本地服務業開始興起，隨着產業升級，珠三角所需的生產性服務業與香港提供的生產性服務業產生錯位，這些都增加了珠三角地區經濟的獨立性。同時，隨着中國改革開放的進一步擴大，香港的中介地位下跌，同時內地市場的不斷擴大進一步與國外市場的直接需求進一步促進了珠江三角洲自組織程度的提高，不再僅僅作為香港的生產基地而存在。在遭受了1997年的亞洲金融危機之後、香港又遭受2003年的「非典」的侵襲，更加雪上加霜。在這段時期，珠江三角洲地區的經濟獨立性進一步提高，開始向自組織區域的方向發展。此外，香港與珠三角間的制度壁壘日益突顯，例如限制人民幣向香港流動的政策、跨境交通與邊境壁壘。

區域融合模式（2003年至今）——2003年以來，是港澳和珠江三角洲跨境合作的快速增長時期。與前兩個階段基於企業層面的合作不同，這一階段兩個地區間的更加緊密的跨境產業合作以在由政府推動的相對正式的框架下進行為特徵。「粵港澳自由貿易區」的提議催生了2003年6月簽署的《內地與香港關於建立更緊密經貿關係的安排》（CEPA）以及隨後陸續簽署的四個補充協議。隨着內地市場的開放，CEPA和其補充協議，以及之後於2009年國務院頒布實施的《珠江三角洲地區改革發展規劃綱要（2008–2020年）》作為「催化劑」，為粵港澳合作提供了新的契機和平台，進一步促進了港澳和珠三角的跨境融合。經國務院港澳辦和粵港澳三地政府同意，廣東省住房和城鄉建設廳、香港特別行政區政府發展局、澳門特別行政區政府運輸工務司透過粵港、粵澳城市規劃專責小組在2006至2009三年間展開了一項《大珠江三角洲城鎮群協調發展規劃研究》，此項研究由粵港澳三方委托北京大學及廣東省城鄉規劃設計研究院進行。這不僅是粵港澳三地首次開展的策略性區域規劃研究，是中國第一個跨不同制度邊界的空間規劃研究，也是粵港澳地區由市場主導的「非制度性」合作向政府和市場雙輪推動的「制度性」合作轉變的開創性舉措。

此外，《珠江三角洲地區改革發展規劃綱要（2008–2020年）》提出了「支持共同規劃實施環珠江口地區的『灣區』重點行動計劃」的工作要求。2009年2月19日，粵港澳三地政府在香港聯合舉行第一次共同推進實施《珠江三角洲地區改革發展規劃綱要（2008–2020年）》聯絡協調會，達成了共同編制《環珠江口宜居灣區建設重點行動計劃》（以下簡稱《灣區計劃》）的共識。2009年6月17日，粵港城市規劃及發展專責小組第五次會議暨粵澳城市規劃及發展專責小組第二次會議原則性通過了《〈灣區計劃〉編制工作方案》。其後，粵港澳三方牽頭單位——廣東省住房和城鄉建設廳、香港發展局規劃署、澳門運輸工務司多次召開工作協商會議，進一步商討及深化了工作方案。正如學者認為的，廣東省主動尋求中央政府批准《珠江三角洲地區改革發展規劃綱要（2008–2020年）》，並非只為爭取它對幾個特定政策的支持，更重要的是，廣東省政府旨在利用中央的支持推動本省所訂立的政策和發展方向。由此，中央的支持更成為廣東省政府的政策工具，使其能對珠三角內部的規劃進行協調部署，從而進行更好的區域

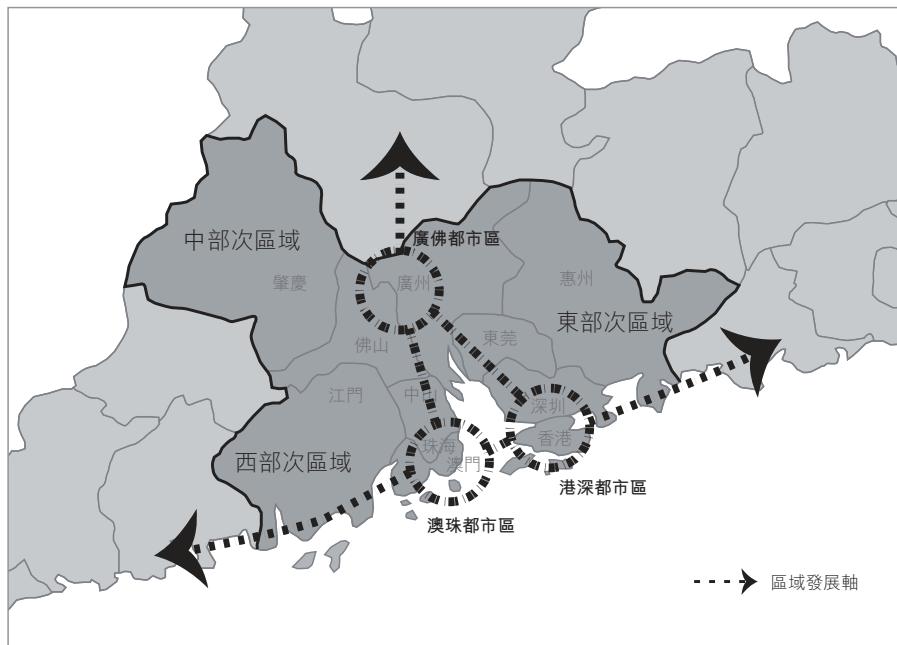
圖14.5：香港與珠江三角洲跨境發展演化機制



合作與資源配置協調。廣東省策略性地與港澳政府聯手爭取中央支持，推動粵港澳經濟合作的先行先試措施以及省政府下放權利。同樣地，香港政府亦爭取中央在「十二五」規劃中，對香港作出有利的定位，大珠三角地方政府間的互動可被解讀為在分割的權威體制下，具有企業型行為模式的地方政府 (entrepreneurial local states) 對政策的推動和協調。

目前，香港定位於亞洲國際都會與國際金融中心，定位於具備高附加值、知識密集型的產業類型，包括管理、金融、會計、法律、物流、信息產業、市場營銷以及其他高附加值的生產性服務業，以抵消

圖14.6：大珠三角城鎮群空間結構優化示意圖

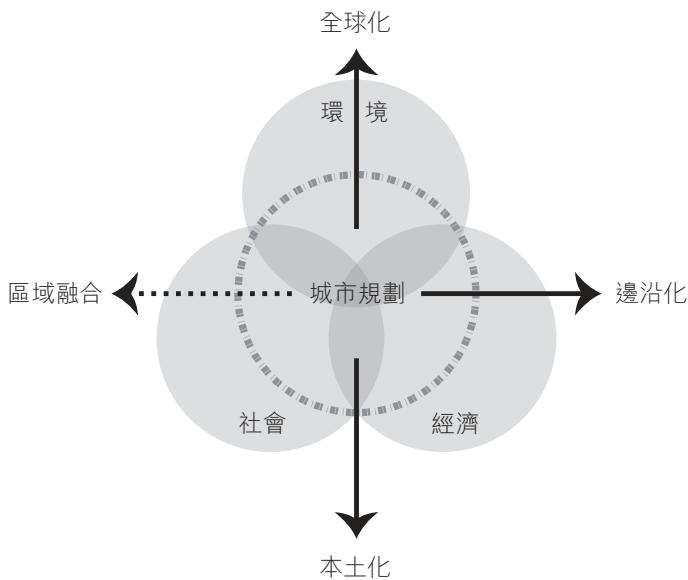


高地價和高工資產生的成本劣勢。澳門定位於：宜居的亞洲現代文化城市和世界旅遊休閑中心。而珠三角地區在未來的發展中則着眼於向高科技產業、初級生產性服務業升級的發展方向。國務院2010年46號文件印發的《全國主體功能區規劃》中亦有對於珠三角與港澳地區的經濟一體化的明確定位：珠三角在國家規劃的四類主體功能區中屬第一類的優化開發區，^[6]珠三角功能定位是：

「通過粵港澳的經濟融合和經濟一體化發展，共通構建有全球影響力的先進製造業基地和現代服務業基地，南方地區對外開發的門戶，我國參與經濟全球化的主體區域，全國科技創新與技術研發基地，全國經濟發展的重要引擎」。

雖然港澳不列於《主體功能區規劃》，但關於「粵港澳區域融合」的部分在規劃中被重點突出：珠三角應「增強與香港、澳門的優勢對接與功能互補，推進與港澳地區的經濟融合，發展與香港國際金融中心相配套的現代服務業，建設與港澳地區錯位發展的國際航運、物流、貿易、會展、旅遊和創新中心」。舊時粵港「前店後廠」模式現在具備了新的內涵。

圖14.7：全球化與本土化背景下的區域融合、邊沿化與城市規劃



由上可見，自2003年，粵港澳逐步完善的制度框架、陸續啟動和完成的多個區域規劃研究、多項大型跨界基建工程都是粵港澳三地邁向日益緊密的區域合作與區域融合的標誌性環節。通過以上的回顧與討論，可以看出粵港澳的合作模式已從單純的市場主導的「非制度性」合作向政府和市場雙輪推動的「制度性」合作轉變，而城市規劃是粵港澳區域合作協調的重要平台，也是當前開展合作最直接的切入點。通過規劃對城市乃至區域空間結構布局的引導作用，不僅可以對關鍵性空間資源和設施進行合理銜接與布局（尤其是跨界基建、口岸協調與戰略性節點地區的開發與規劃），還將直接和間接地對經濟、社會和環境各方面帶來影響。

在粵港澳區域融合的過程當中，關於「區域融合」(regional integration)與「邊沿化」(marginalization)的辯論是不斷被爭論和關注的焦點。針對此，本評試圖提出一個概念化的分析框架，如圖14.7所示。

Peter Dicken於其著作 *Global Shift: The Internationalization of Economic Activity* 中將「全球化」(Globalization) 定義為分散於世界

各地的活動的功能整合。全球化的概念用於描述隨着交通革命、科技進步、跨國企業的發展以及貿易自由化等力量的推動，在全球範圍內，訊息、資本等生產要素跨越國界自由流動，國家之間的界限因此變得更為模糊，彼此的關連愈來愈密切。全球化的概念存在於經濟、社會、文化等多個維度之中。本土化 (Localization)：本土化，又稱「本地化」、「在地化」，是相對於全球化而來的另一種趨勢和潮流，是指將某一事物轉換成符合本地特定要求的過程。在地化主張者認為，全球化的正面價值被誇大，事實上，資本主義為後盾的全球市場化正將各種人類文明的多元多樣性排擠消滅。凡是不合乎標準化生產、不合乎資本化與商品化的小生產和各地特色事物，都面臨全球資本主義極大的威脅。在地派號召促進自我覺醒，號召積極投入復興在地文化元素的工作，並在文化、環境、人權、消費等方面抵制資本主義全球化的不良影響，以保障「在地」(locality) 認同和特色的存續。一些樂觀的在地化主張者認為，全球化趨勢已被誇大，事實上各地多元文化的活力仍舊旺盛，並且藉由全球化的刺激，產生了創新的抵抗因子——此種辯證效果，使資本主義全球化反而加強在地化意識的覺醒。這派觀點對全球化較為樂觀，認為在地化也會自發地產生並牽制全球趨同的潮流。邊沿化 (marginalization)：又稱「邊緣化」，簡單地解釋就是從中心和主流逐漸被移除而走向非中心、非主流。

另一個相關的概念是「時空壓縮」的概念，意指隨着交通革新以及通訊科技的進步，使各地更為接近、使人們對時間和空間的體驗產生變化的一個過程；科技的發展帶來時間/空間的壓縮，使旅行、運輸的時間縮短，地區間受到實際空間具體的限制越來越小、時間距離變得更為接近。地理學者 D. G. Janelle 於1968年提出的「時空收斂」(Time-space Convergence) 概念，用於說明兩地的旅時和距離隨交通革新而縮短。David Harvey 之後提出「時空壓縮」(Time-space compression) 的概念，除包含時空收斂的概念以外，同時強調新的交通運輸方式對現代帶來的各項衝擊。Harvey 認為，時空壓縮是資本主義為追求商品生產與資本累積而塑造出來的，資本主義不僅讓生活步調加速，同時也加速消弭空間障礙，各地的旅時距離越來越小，因而讓人產生「世界被壓縮」的感覺，略帶有馬克思主義「時間消除空間」之意。然而，時空壓縮縮短旅時、消除空間障礙的同時，也加速全

球各區域政治、經濟、文化的交流，進而加快全球化的步伐，使不同地區的人在經濟、社會、文化及政治上，發展出不同程度的相互依存關係。而地區與地區之間的摩擦與磨合，類似地理板塊間的碰撞、最後到融合的過程。

以香港為例，如圖14.5c所示，在香港與珠江三角洲進入區域融合模式之後，香港與珠三角的區域邊界已逐漸模糊，這一點也反映在圖14.7融合的過程中（橫軸代表區域邊界，區域融合方向軸線為虛線代表不斷模糊的區域邊界）。然而，在歡欣於香港從區域融合中獲益的同時，關於香港在區域中地位不斷下降——正被「邊沿化」的討論也不斷引起關注。這些針對區域融合與邊沿化的辯論，折射出的是全球化(globalization)背景與本土化(localization)間的衝突與平衡。全球化背景下資本與資源的自由流動加劇了地方間的競爭，促進了區域融合的進程以獲取更大的競爭優勢在全球競爭中取勝，本土化意識也在這一過程中不斷地壓抑與崛起，形成全球化與本土化間的衝突與平衡。這一過程涉及到經濟、社會及環境等多個維度（圖14.7），而城市規劃在這一過程中的位置與作用如何？我們相信這是一個值得進一步深入探討的問題。藉由圖14.7，本章試圖對這一問題進行梳理，提出了一個概念性的分析框架。

注釋

- 「珠三角」概念首次正式提出是1994年，廣東省委在七屆三次全會上提出建設珠江三角洲經濟區。「珠三角」最初由廣州、深圳、佛山、珠海、東莞、中山、惠州7個城市及惠州、清遠、肇慶三市的一部分組成，也就是通常所說的廣東珠三角。後來，「珠三角」範圍調整擴大為由珠江沿岸廣州、深圳、佛山、珠海、東莞、中山、惠州、江門、肇慶9個城市組成的區域，這也就是通常所指的「珠三角」或「小珠三角」。「大珠三角」有兩個不同的概念，一指「小珠三角」和港澳，另一是指粵港澳。目前通常所說的「大珠三角」就是指廣東、香港、澳門三地構成的區域。2003年，「泛珠三角」的概念提出，包括珠江流域地域相鄰、經貿關係密切的福建、江西、廣西、海南、湖南、四川、雲南、貴州和廣東9省區，以及香港、澳門2個特別行政區，簡稱「9+2」。至此，「珠三角」實際上涵括了「小珠三角」、「大珠三角」、「泛珠三角」三個不同層面既相互區分又緊密關聯的概念。
- 在「香港2030研究」作為一項長遠的規劃制定之前，香港的規劃大多局限於香港的邊界之內，由此，粵港的融合相對來說是個遲來的產物。而「一國兩制」是一個試驗的概念，並無明確的操作模式，1997年香港回歸之後，香港與大陸處於不同的體制框架下，而「一國兩制」仍然是一個不斷探索的模式，甚至於2003年SARS之後的一系列試驗也是如此。

3. 早於1998年，政府已開展《新界東北規劃及發展研究》，選定古洞北、粉嶺北及坪峰作為新發展區，後因人口增長放緩，計劃一度擱置，「香港2030研究」建議落實新界東北部及新界西北部洪水橋新發展區的樞紐式發展計劃。除提供房屋用地外，新發展區旨在滿足其他土地用途需要，規劃署直到2008年中再度展開《新界東北新發展去規劃及工作研究》，但2012年9月新界東北發展的第二階段諮詢日前引起廣泛的爭議，反對人士擔憂新界東北部邊境禁區的開發是香港「邊緣化」的產物，是「被規劃」的結果，恐會帶來深港「同城化」的負面影響，例如成為「深圳後花園」、「雙非富豪城」等；支持的一方認為這一規劃是為香港本港發展的需要。
4. 廣東省政府和國家建設部於2003年合作開展《珠江三角洲城鎮群協調發展規劃》研究，雖然有考慮港澳地區在珠三角的功能，但並沒有讓港澳參與有關的規劃，亦沒有正式將港澳包括在規劃內容之中。有關研究於2005年經廣東省人大常委會審議通過並頒布實施，為落實有關規劃而制定的《廣東省珠江三角洲城鎮群協調發展規劃實施條例》亦於2006年11月施行。
5. 深圳前海、廣州南沙都希望憑藉自身的優勢條件在這一過程中佔據一席之地。
6. 四類主體功能區包括：優化開發區、重點開發區、限制開發區及禁止開發區。

參考文獻

1. 陳振光，香港回歸十年城市規劃與建設（1997–2007），中國城市發展報告（2007），頁407–416，2008。
2. 陳振光，香港與珠江三角洲的區域發展與合作，中德論壇，2012。
3. 綠色藍圖：戰後香港的城市規劃，<http://sparkpost.wordpress.com/2012/05/26/green-blueprint/>，2012。
4. 香港特別行政區規劃署，香港2030規劃遠景與策略報告書，www.pland.gov.hk/pland_en/p_study/comp_s/hk2030/chi/home/index.htm，2009。
5. 劉耀光，香港規劃遠景與策略——迎接未來挑戰 配合發展需要，www.gzpi.com.cn/citypioneer/data/A0801/03.html，2011。
6. 信報社評，「新界東北規劃熱火，特區管治風雨不停」，《信報》2012年9月24日A2版。
7. Cheung P.T.Y., The Politics of Regional Cooperation in the Greater Pearl River Delta, *Asia Pacific Viewpoint*, 53(1), 2012.
8. 劉奇志，朱志兵，「武漢與澳門城市規劃體系比較研究」，《城市規劃》，2011年第5期，2011。
9. 童喬慧，盛建榮，「澳門城市規劃發展歷程研究」，武漢大學學報（工學版），38 (6)，2005。
10. 澳門城市規劃法工作小組，《城市規劃法》草案及配套法規構思諮詢文本，2012。
11. 澳門特別行政區政府可持續發展策略研究中心，可持續發展策略研究中心公布《澳門城市概念性規劃綱要》研究成果，www.gcs.gov.mo/showNews.php?DataUcn=49889&PageLang=C，2010。
12. 澳門特別行政區政府可持續發展策略研究中心，《澳門城市概念性規劃綱要》諮詢文本，2008。
13. 中國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），www.economia.gov.mo/web/DSE/public?_nfpb=true&_pageLabel=Pg_EETR_PRD_RD&locale=zh_MO，2008年12月。

14. 澳門發展策略研究中心區域合作課題小組，粵澳合作框架協議：新階段、新機遇、新發展，www.cpedm.org.mo/website/images/stories/pdf/2011yue%20and%20mac%20cooperation.pdf, 2011.
15. 澳門特別行政區政府，粵澳合作框架協議，http://portal.gov.mo/web/guest/info_detail?infoId=109827, 2011。
16. 許重光，「以空間結構融合促深港共同發展國際大都會」，《香港規劃師學會期刊》，23 (1)，頁44–52，2008。
17. Hall, P., & Pain, K, *The Polycentric Metropolis: Learning from Mega-city Regions in Europe*. London: Earthscan, 2006.
18. Chan R. C. K., Hong Kong's Position in Guangdong under "One Country, Two Systems", *Seoul Journal of Economics*, Vol 24(2): pp. 125–150, 2011.
19. 澳門土地公務運輸局，大珠江三角洲城鎮群協調發展規劃研究，<http://urbanplanning.dssopt.gov.mo/cn/zhushanjiao.php>, 2012.
20. 澳門土地公務運輸局，環珠江口宜居灣區建設重點行動計劃，www.prdbay.com/main.asp?pid=1, 2012。
21. 國務院，國務院關於印發全國主體功能區規劃的通知，國發〔2010〕46號，www.gov.cn/zwgk/2011-06/08/content_1879180.htm。
22. P. Pachura, *Regional Cohesion—Effectiveness of Network Structures*, New York: Physica-Verlag, 2010.
23. Dicken, P., *Global Shift: The Internationalization of Economic Activity*, New York: Guilford Press, 1992.
24. 林子新、黃信洋、黃國清、鄭祖邦、謝昇佑譯，《社會學》，台北市：學富文化，2005 (Bilton, T., Bonnett, K., Jones, P., Lawson, T., Skinner, D., Stanworth, M. and Webster, A. 原著, *Introductory Sociology 4th Edition*, Basingstoke: Palgrave, 2002)。
25. Harvey, D., *The Condition of Postmodernity*, Oxford: Blackwell, 1990.

15

交通與環境 港珠澳地域融合的矛盾

黎廣德

公共專業聯盟創會主席

港珠澳三地的經濟發展，導致三地對人流和物流的需求持續增加。橫跨三地的交通基建，既可以是區域發展的瓶頸，亦可以是帶動發展的催化劑。交通基建涉及巨額投資，規劃過程和項目設計是否合理，既會影響投資效益，亦成為環境質素升跌的重要變數。由於市民對政府官員運用公共資源是否恰當的要求日趨嚴格，加上環境污染和項目施工可能引起的破壞，往往導致「鄰避效應」，大型跨境交通基建容易引發激烈的社會討論甚或抗爭。這種情況在三地之中，以公民社會較發達和公共決策過程較開放的香港最甚。

根據國家發改委公佈的《珠江三角洲地區改革發展規劃綱要（2008–2020年）》，發展目標之一是在港珠澳地區形成一套「緊密相連的一體化綜合交通運輸體系」，其中包括的重點跨境建設有廣深港高速鐵路、港珠澳大橋和深港東部通道。這三個項目中的首兩項，在香港通過規劃程序時引發了相當廣泛的爭論，甚至成為各黨派政治角力的議題，本章會集中探討這兩個項目引發的矛盾。

第三項——深港東部通道——主要涉及蓮塘邊境口岸的興建，雖然政府向立法會申請撥款時爭論較少，但該口岸位處新界東北，與政府發展邊境區的計劃密不可分，亦是從深圳連接新界東北新發展區（通過坪輦/打鼓嶺）的主要通道。隨着香港市民對深港融合的疑慮日增，深港東部通道可能成為下一輪政治爭議的焦點。

廣深港高速鐵路

早於2000年，香港特區政府完成了「鐵路發展研究」第二號報告書，當中提出了興建一條連接香港至廣州的區域快線。隨着內地逐步落實全國高速鐵路網的規劃，這個區域快線的概念演變為全國高鐵香港段，政府集中研究與西鐵「共用通道」的可行性。多年來，政府斷斷續續地向立法會作出簡報。

直到曾蔭權出任特首，在2007年8月，政府在粵港合作聯席會議上宣布放棄共用通道構思，改用專用通道，當時未有明確表示總站選址或走線，亦未有諮詢公眾。2007年10月，曾蔭權在施政報告內宣布高鐵項目列入十大基建之內，並選定西九龍為總站。

2008年3月，由專業人士組成的民間智庫「公共專業聯盟」完成了「重構城市佈局」的研究報告，建議高鐵總站選址改為錦上路，政府接收了報告後沒有回應。行政會議在2008年4月，委任港鐵公司開展西九站方案的設計工作，同年11月，政府以需要為工程永久徵地為理由，向位處新界石崗的菜園村村民發出遷拆通知。

2009年9月，運輸局長鄭汝樺向立法會匯報，廣深港高速鐵路的投資，從當初估算的395億元大輒調升，可能達630億元之巨，堪稱是特區政府成立以來最龐大的交通基建投資。立法會通過動議，要求政府重新檢討整項工程建議。2009年10月，由公共專業聯盟協調的「新高鐵專家組」提出一個以新界錦上路為總站的「貫通南北方案」，估計能節省逾300億元投資，建議政府詳細研究。

隨後幾個月，政府堅持按照「西九總站」方案向立法會申請撥款669億，在社會上引發重大爭議，菜園村村民和關注團體舉行了多次示威遊行，更有過萬名市民包圍立法會。根據香港大學民意調查計劃所做的民意調查顯示，47%市民支持興建高鐵，但反對興建或要求擋置撥款的市民亦有45%，兩者人數相若，顯示社會大眾對高鐵的取態分歧。政府大力動員建制黨派和社團的支持，結果立法會在2010年1月16日通過撥款議案，造成社會撕裂。

高鐵「錦上路方案」

要了解政府採納的「西九總站方案」為何會引發激烈爭議，最佳方法是將政府方案與公共專業聯盟提出的「錦上路總站方案」作出對比，從中了解兩方案的優劣，以及影響社群的多寡。^[1]

政府方案是由深圳福田站，跨越深港邊界後建設一條26公里的隧道作為高鐵專用線，直達西九龍總站，中途不設車站，但需在菜園村徵地興建緊急救援站和停車側線。政府認為，高鐵直達市中心是凌駕性的選址考慮，所以西九總站是唯一選擇。但根據資料，內地16個大城市的高鐵站，其中有10個建於市郊，包括上海、廣州、廈門等，又例如每天載客10萬人、接駁法國第一條高鐵的全國第二大城市里昂，選址均遠離市中心區。

圖15.1：政府高鐵西九總站方案示意圖

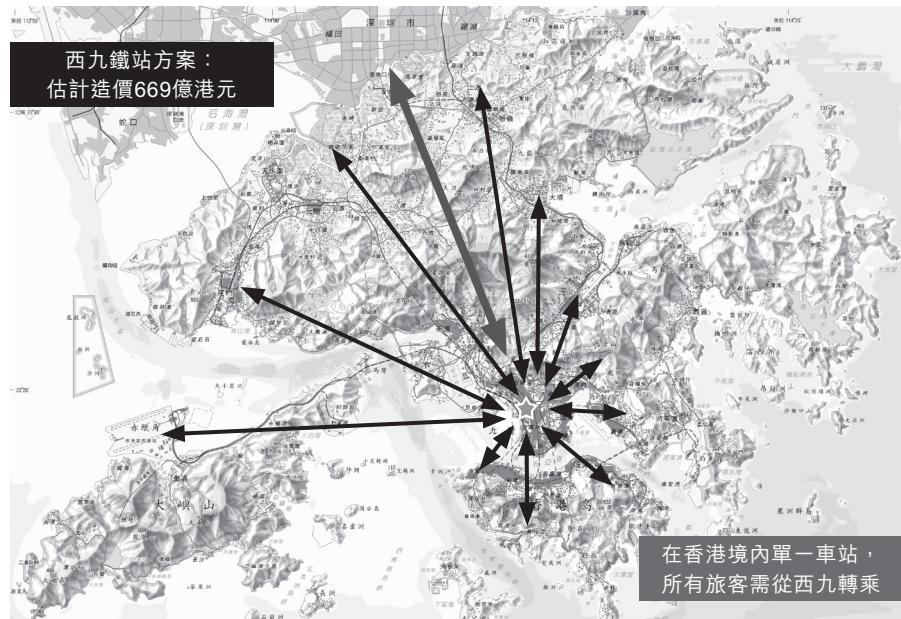


圖15.2：政府高鐵西九總站的設計——與西鐵線、機場快線和東涌線的接駁方式

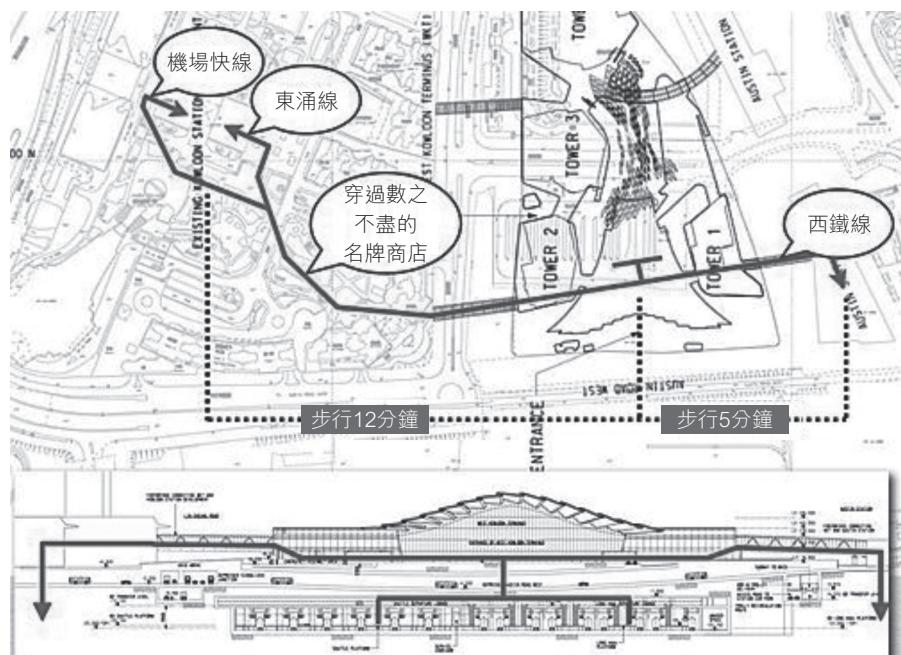


圖15.3：高鐵西九總站的部分工程限制了西九文化區發展



相比之下，「錦上路方案」涵蓋兩段工程：

- 「北段工程」：由邊境以隧道方式建設廣深港高速鐵路的香港段專用線，至現時西鐵線錦上路站旁；
- 「南段工程」：由機場快線青衣站興建一條延伸線直至錦上路（稱為「港島快綫」），使錦上路成為一個包含了現時西鐵線錦上路站、高鐵總站和港島快綫終點站的三合一車站（稱為「香港交匯站」）。

根據公共專業聯盟「新高鐵專家組」的分析，「錦上路方案」有下列優點：

- 「北段工程」和「南段工程」可以同步施工，工程簡單，施工時間縮短，全部工程可以在預定的2015年落成。
- 旅客乘高鐵抵達香港交匯站後，可以轉乘港島快綫或西鐵綫至全港各區。
- 建設成本只需250億元，比西九龍方案節省逾300億元；

- 減低能源損耗和列車調度距離，營運成本大幅下降；
- 由於建設成本和營運成本大幅下降，市民可享受較低車資；
- 由於高鐵線隧道距離縮短16公里，毋須興建緊急維修站，減少徵地；
- 全港420萬名居民（即62%的人口），使用高鐵時能縮短旅程時間；但相對於西九總站方案，有45萬人因此增加旅程時間4分鐘；
- 旅客可在香港站和九龍站辦理市區登車手續，享受機場式服務，然後再在香港交匯站（即錦上路）上車往返內地；
- 香港交匯站有足夠空間設計成綜合車站，在三條線之間接駁方便，旅客轉車的步行時間不超過兩分鐘；
- 新界居民、港島區居民，和機場乘客可更快捷利用高鐵往返內地，高鐵的乘客來源因而增多。
- 毋須遷拆菜園村，可充分利用錦上路站旁邊的官地，徵地興建維修車廠亦可避開主要村落和民居；
- 政府可提前拍賣和利用西九龍14公頃的土地，毋須因西九總站施工而拖延5年，甚至影響西九文化區的建設。

應當留意，當公共專業聯盟在2009年10月提出替代方案時，政府已花費過億元為西九總站方案進行工程研究，所以有關數據理應相當紮實；但公共專業聯盟的專家組雖然包括有多位工程師、規劃師、交通地理學者和過去20年來指導政府規劃鐵路網的資深工程顧問，「錦上路方案」仍屬概念設計階段，所以專家組邀請政府成立聯合小組，聘請獨立顧問深化方案。可惜政府與專家組只召開了一次會議，隨即拒絕提供技術數據，並表示替代方案不可行。因此，各方評論「錦上路方案」的優、缺點時，均未有機會通過對等的可行性研究詳細核實。

圖15.4：公共專業聯盟專家組「錦上路方案」示意圖

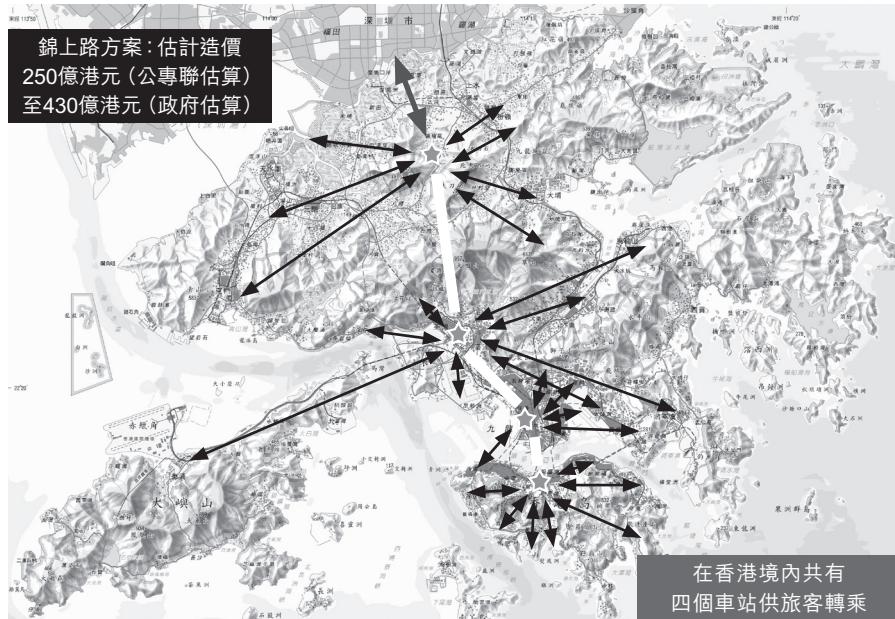


圖15.5：「錦上路方案」涵蓋的北段（高鐵線）與南段（港島快線）工程



圖15.6：「錦上路方案」轉乘示意圖（香港交匯站位於錦上路）

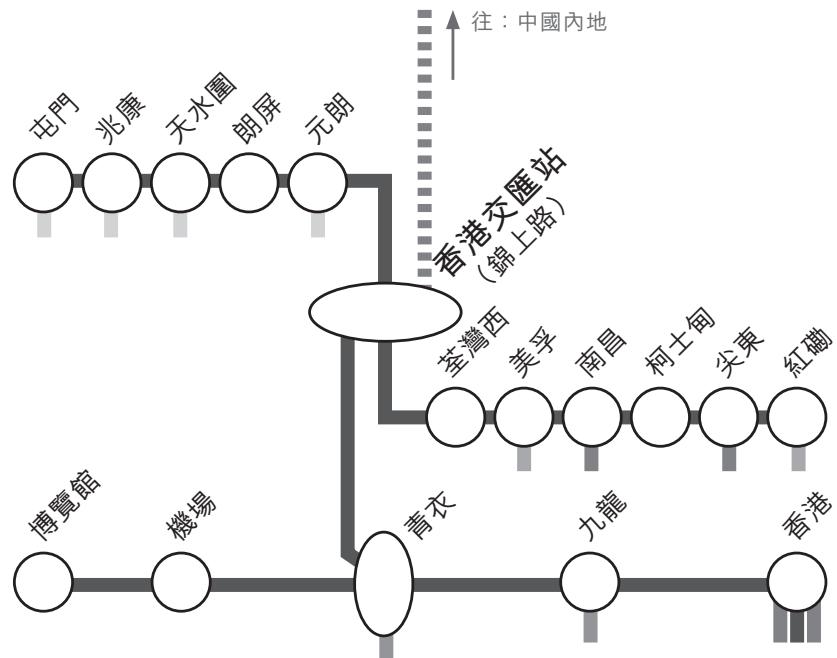
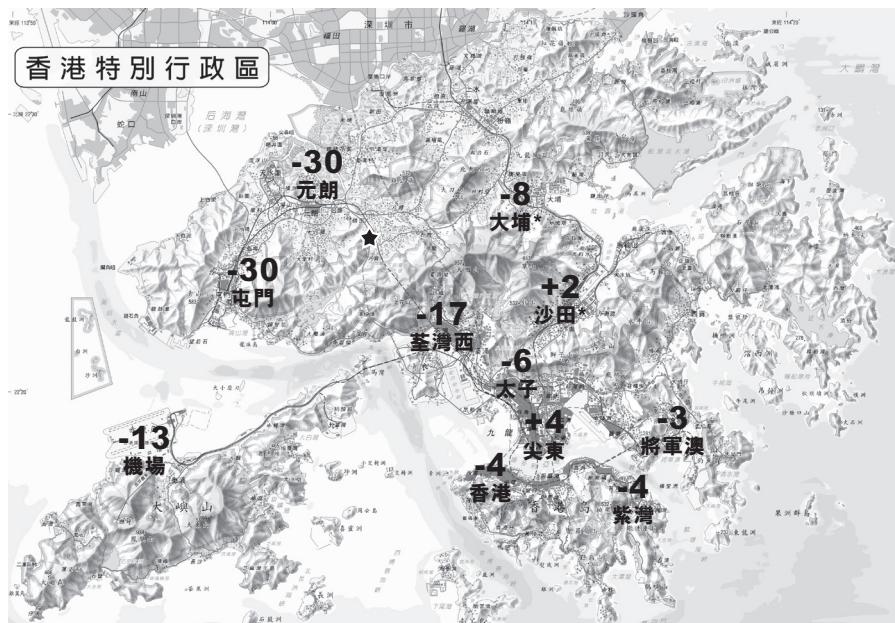


圖15.7：位於錦上路的「香港交匯站」綜合車站設計，涵蓋高鐵總站、西鐵線錦上路站和港島快線終點站



圖15.8：香港各區居民使用高鐵過境時，「錦上路方案」對比「西九總站方案」
所需增加（正數）或節省（負數）的總旅程時間



*以巴士到達，平均時速約40公里

社會矛盾的核心

高鐵項目在社會上引起的爭議，在2010年初通過撥款後並未完全平息。除了菜園村因收地而引起的賠償和搬村問題得到逐步解決外，隧道施工沿線引起的風險，在九龍市區（例如大角嘴區共有47棟多層大廈，加上華景山莊等數萬名居民，將會因建設隧道而損失潛在發展權益）和新界西北（例如牛潭尾村一帶的村屋出現裂痕和井水位下降），正陸續浮現。但歸根究底，社會矛盾的核心可以歸納為以下三項。

政府運用公共資源是否恰當？

根據《南華早報》2009年10月3日報導，政府的西九總站方案，即使按原來395億港元的預算，每公里造價達1.9億美元，是全世界最昂貴的英法跨海隧道鐵路的2.3倍，更是正在興建的京滬高鐵的7.8倍。北京交通大學經濟管理學院教授趙堅指出，2008年8月貫通北京和天

津的「京津城際」高鐵通車後，無疑大受商務旅客好評，但即使票價較通車前加了3倍，每趟車還要國家補貼20至30元人民幣，才能夠維持營運成本，更談不上回收建設成本。如果香港高鐵需要類似水平的營運補貼，按照政府每天9.9萬人次的預測，每年便需補貼約10億港元。

公共投資與私人投資不同，後者追求直接影響股東利潤的財務收益，前者則在財務收益之上，同時考慮整體社會和經濟效益。策略性項目正是指一些財務效益不佳、但社會和經濟效益上佳的公共投資項目。如何評價一個公共投資是否有利公益的策略性項目，國際上有很多通用的準則。例如世界銀行就有詳細指引，說明在評價公共投資時應同時測算只包括項目現金收支的「財務內部回報率」(Financial Internal Rate of Return)，以及包含了社會經濟成本和效益的「經濟內部回報率」(Economic Internal Rate of Return)。計算後者時難免包含主觀因素，但經濟學者對此已開發了很多手段，例如「影子價格」等解決方式。譬如：通過公眾調查確認市民對節省交通時間願意付出多少代價，然後把高鐵項目能為市民節省的交通時間換算成經濟效益，便是計算「經濟內部回報率」的手段之一。

但公共投資也不可以無限量膨脹，必須有優次之分：「經濟內部回報率」最高的項目，便是最優勝的策略性項目。此中真義，正好說明策略性項目必須經過充分論證和科學評估，否則所有長官意志「拍腦袋」的項目，都可以冠上「策略性項目」之名，製造「大白象」。

高鐵項目連接全國大城市，具有戰略意義，理應從詳規劃，包括如何配合今後的發展佈局？採取甚麼方案才能使高鐵項目達至最高的「經濟內部回報率」和「財務內部回報率」，並讓社會公平受惠？政府一直沒有交代相關數據，使公眾無法進行理性和深入的討論。而建制黨派卻為了盡快通過撥款，在社會上催生了一種「凡是論」：凡是有利香港與內地融合的項目都是策略性投資；凡是策略性投資都毋須計較成本效益。隨之而來的結論很簡單：高鐵有助中港融合，因此不惜工本，毋須再議。

這種「凡是論」在一般信任政府的市民心中，有一定的支持，但當民間的替代方案出台後，市民逐步了解兩個方案的細節，要求重新

審議的呼聲也日高，造成拉鋸局面。最後政府害怕夜長夢多，加速推動撥款議程，結果令民意反彈更大，對中港融合的疑慮更深。

社區及環境影響是否降至最低？

由於高鐵從邊界到市區均須全線使用隧道，為保障安全，政府必須在中途設置露天救援站，因此需要徵用石崗菜園村20多公頃的土地。菜園村村民為此失去家園和耕地，卻連一個方便新界居民使用的車站也沒有着落。這等於用兩倍土地，只換來一個位處西九的市區車站。對寸金尺土的香港來說，極度浪費土地資源。

菜園村村民對政府收地進行了鍥而不捨的抗爭，在一班以民間組織「本土行動」為核心的社運青年的支持下，多年來堅持「不遷不拆」的訴求。這個罕有現象，正好印證了政府未有就不同收地方案進行「社會影響評估」的缺失。按照環境影響補償的優次原則，凡是對環境和社區有重大影響的方案，應先考慮其他替代方案避開影響；只有在替代方案不可行而避無可避的情況下才考慮紓緩和補償措施。

菜園村是一片完整的可耕農地，附近卻有很多土地質量差劣的廢車場和貨櫃場，從善用土地的角度考慮，政府是否應該率先徵用這些半發展、半廢棄的棕土地帶，遠勝於徵用一些未受破壞的耕地，以保護本土農業和鄉郊景觀？甚或乾脆考慮遠離菜園村，例如在錦上路建站的方案？現行法例要求的環評研究，並不包括「社會影響評估」和「土地質量評估」，使政府在早期決策時，無法充分考慮對社區和環境影響最低的替代方案。

另一項環境惡化的風險，是西九總站工程可能導致九龍區交通大擠塞和增加路面的廢氣污染。目前西九區內柯士甸道至廣東道的路口，在繁忙時段已經超出負荷，這個死結早在交通模型測試中預計，但因為當年政府停止在海運大廈對開填海，梳士巴利道無法接通到西九，所以九龍站一帶道路變成死角。即使將來多加一些沉降式路段，仍難免有經常大塞車的風險。政府預計使用西九站的人流中有一半會利用路面交通，即每天額外增加5萬人進出，再加上西九文化區的車流，交通影響將會更甚。

經過民間團體多番催促後，政府在2010年1月8日在財委會上公開「西九龍填海區發展交通研究」，報告顯示：高鐵西九總站建成後，新增交通會嚴重影響九龍區內18個路口，佐敦道須拓寬至13條行車線，彌敦道上多個路口不准轉彎，強制車流駛入橫街，11條內街交通流量大增，馬路切入公園及西九文化區，大舉破壞社區環境。報告承認部分建議改善措施在技術上不可行，但並無提出解決方法。

對照早年政府批准銅鑼灣電車廠地皮改建為時代廣場後，導致附近交通死結的經驗：一次規劃錯誤，便足以對區內交通造成無法疏導的瓶頸，西九總站的選址很可能重蹈覆轍。

項目會否達致預期功能？

政府估計，使用西九總站的旅客只有5%會步行至目的地，等於宣布每天9萬多旅客都需要轉乘其他列車或汽車，才能抵達目的地。因此，根據公共專業聯盟估算，西九總站方案與錦上路總站方案比較，只能使約40萬港人受惠（即縮短過境所需的總旅程時間），反而錦上路總站方案，由於包含了一條新建的港島快線（從錦上路接駁青衣站出市區），卻可以讓全港400多萬人更快抵達目的地，包括前往赤鱲角機場、新界、中環和港島的所有旅客和市民。

另一影響高鐵功能的難題，是中港兩地政府能否同意在同一地點，由兩地官員為旅客進行一條龍式過關檢查，即「一地兩檢」。要有效地在香港境內實施「一地兩檢」，需要修改法律，甚至觸動基本法，更會產生「內地公安在香港境內執法」的情況，成為馬上繃緊港人神經的政治敏感議題。一旦「一地兩檢」無法落實，高鐵乘客（特別是長途車乘客）可能多花半個至一個小時在距離港境最近的內地車站下車接受檢查，使高速鐵路變成名不符實的中速鐵路，對商務旅客的吸引力大減。

在沒有「一地兩檢」的情況下，高鐵的性質將會產生根本性的變化，它只會成為一條主要來往香港至深圳和廣州之間的區域快線，與目前「直通車」的運作模式相近。對很多長途車的乘客而言，往深圳福田站或廣州石壁站上車，可能較往西九總站上車更方便快捷。

即使中港行政機關願意考慮電子預檢制度、列車內邊檢制度或流動檢查制度，仍然需要面對不確定的法律和操作障礙。因此儘管特區政府通過撥款已逾兩年，項目正在施工，但至今仍未提出如何解決「一地兩檢」的方案。

政府從2000年起規劃高鐵項目，因為九鐵公司與地鐵公司合併而蹉跎了四年。港鐵公司在2007年接手項目時，曾經向政府要求擴大研究範圍，包括考慮錦上路設總站，以及一地兩檢無法落實時，乾脆興建鐵路快線到福田接駁高鐵的可行性，但這些要求都一一被政府高層否決，因此港鐵從未認真研究西九總站以外的替代方案。究竟今天採用的項目設計能否達致最佳的功能，只會成為永遠的懸案。

港珠澳大橋

從1983年香港合和集團主席胡應湘提出興建伶仃洋大橋的時候算起，至2003年國務院同意粵港澳三地政府成立協調小組，把項目易名為港珠澳大橋為止，這項基建堪稱各方利益糾纏最深、博奕最激烈的跨境項目。

表面上，大橋的策略是促進香港、澳門和珠江三角洲西部的經濟發展，減省陸路客運和貨運的成本和時間。預計大橋在2016年落成後，珠三角西部會落入香港方圓三小時車程可達的範圍內，令珠三角西部更能吸引外來投資。香港預計會受惠於這片新經濟腹地，利用珠三角西部的人力和土地資源，創造商機；而澳門的旅遊和博彩業，則寄望藉着來往香港的陸路聯繫增加而進一步興旺，甚至帶動橫琴島的發展。

但在這規劃願景的背後，也隱藏了香港、深圳、中山、珠海和澳門五個城市對未來發展前景的角力：地域融合是雙刃劍，有贏家亦有輸家，只是各地官員均不願宣諸於口而已。對一些投資於港口、運輸、物流和基建的企業來說，大橋是否興建，如何興建和由誰興建，更是一項接一項利益攸關的博奕。最能影響社會輿論和官員決策的財團，才是尋租遊戲的勝利者。

政府間與企業間的角力

先看地理位置：澳門、珠海和中山三市在珠江口西岸，香港和深圳在東岸。若要建設一條跨越珠江口的大橋，每一個城市都希望本身成為落腳點，使外地的人流和物流惠及本地的經濟發展。最早推動這項構想的官員是珠海市委書記梁廣大，他在1993年提出了興建伶仃洋跨海大橋的方案，並在1997年獲國務院批准立項。當時建議的走線是從珠海金鼎出發，經過淇澳島和內伶仃島，直達香港屯門爛角咀。這個方案最終胎死腹中，不僅是因為香港政府不熱衷，更因為深圳政府不願意見到珠三角西部的人流物流繞過深圳直達香港，澳門和中山市也不願意成為倚賴珠海的「二線城市」。

雖然，理論上珠江口交通網絡完備會令所有城市受益，但各地市政府都希望成為「大橋利益圈」的一線城市，這正是政府間矛盾的根源。廣州中山大學鄭天祥教授，針對城市利益的矛盾，曾經提倡「雙Y方案」，即西岸分叉連接珠海與澳門，東岸分叉連接香港與深圳。從交通可達性和靈活性的角度看來，這是效率最高的方案，兼且可以解決一國兩制下各市要設置獨立關口的需要，但工程難度和成本也最高，要求四市同步決策，共同分擔投資風險的難度也最大。

中山市不甘被邊緣化，乾脆推動連接深圳的跨珠江口「深中通道」，既可作為港珠澳大橋一旦流產時的替代方案，亦可變成毋須倚賴港澳特區的跨珠江口通道。結果「深中通道」也被國家發改委列入《珠江三角洲地區改革發展規劃綱要（2008–2020年）》，預計在2015年動工，2020年後落成。

港珠澳大橋「雙Y方案」能否成事，最重大關鍵是香港落腳點的選址。香港赤鱲角機場在1998年啓用後，利用大橋連接大嶼山西部，以方便國際機場客貨運和發展大嶼山北部，是最符合香港利益的選擇。因此整條大橋走線須向南移，若要在珠江口中間分叉連接深圳，倒不如從赤鱲角連接屯門再北上深圳。但如此一來，深圳便被排除在「大橋利益圈」之外，「雙Y」變成「單Y」。

深圳市無法從大橋直接得益，只得更積極與中山市推動「深中通道」，避免珠江口西部的人流物流全部落入香港手中。究竟「深中通

道」建成後能否與存在競爭的港珠澳大橋同時取得經濟效益，抑或雙雙變成投資龐大卻效益低劣的「大白象」，將會是一大隱憂。

政府間角力的同時，也夾雜了更錯綜複雜的企業利益。鄭天祥教授認為香港財團可分為公路派（例如以經營收費公路為主業的胡應湘）、航運派（例如擁有南海高欄港、珠海九洲港、佛山三山港等碼頭的李嘉誠，和擁有南沙港的霍英東家族）和鐵路派（無明顯代表人物），^[2]這種分析固然方便大家了解財團的取態，但更重要的一點是認清不同財團在不同時期的利益。它們並非對某種交通模式情有獨鍾，只是隨着利益分成的變化，企業取態也相應改變。

若遵從發展低碳經濟，減低環境污染，推動可持續交通的國策，港珠澳大橋應以鐵路橋設計，或鐵路和公路共用設計。可惜，鐵路是公營事業，私人財團難以分一杯羹，這是「鐵路派」沒有衍生的原因。但本應以維護公眾利益為首務的各地政府，卻受制於特殊利益，由始至終沒有重視鐵路方案，更沒有公開諮詢市民。到了2008年，原先信誓旦旦，對大橋經濟效益滿懷信心，多年來催迫政府上馬，宣稱以BOT方式（即建造、營運、移交）投資的財團，全部打退堂鼓。結果大橋造價全部由港珠澳三地政府出資和融資，代表市民大眾承受了全盤風險。這兩項現象，正好反映出當前跨境基建規劃的缺失：在政府間和企業間的利益角力中，各地市民無從參與決策，公眾利益成為黑箱作業的犧牲品。

大橋對法治和環境的衝擊

依據香港法律，港珠澳大橋項目需要先通過「環境影響評估報告」，向環境保護署長取得「環境許可證」才能在港施工。香港政府路政署作為大橋項目在香港的倡議人，依法向環保署在2009年中提交環評報告。報告由政府委任的環境諮詢委員會（環諮詢會）審議，公眾有一個月時間提出意見，但是否發出「環境許可證」，決定權在環保署長手中。

報告公佈後，環保團體和位處大橋落腳點的居民均有很大迴響，因為大家奇怪，明明東涌、屯門一帶的空氣質素已經嚴重超標，為何

大橋通車後每天多了幾萬輛車經過，政府連一項減排措施也沒有提出，卻認定空氣質素只會好轉？

原來報告先設定2031年是模擬最壞情景，然後作出一系列既方便又樂觀的假設：沒有垃圾焚化爐或機場第三條跑道、廣東車輛燃油的潔淨程度與香港一致、珠三角未來30年的空氣質素按照省政府定下的計劃持續改善等等，再用一個黑箱般的電腦模型(PATH model)，計算出2031年的污染量，「證明」屆時的空氣質素符合香港政府在1987年訂立、與世界衛生組織標準脫節的舊指標。這猶如把香港環境視為一個「大垃圾桶」，只要一日未有裝滿，路政署可以大橋照建，污染照舊，更毋須為公眾健康負責。

關注團體和東涌居民向環諮詢會和環保署提交意見，要求重新評估和加入保障居民健康的措施。但環諮詢會在2009年10月通過報告，環保署長在11月發出環境許可證，市民的訴求全部落空。一位受影響的東涌居民朱綺華女士，得到幾位同為公民黨黨員的專業人士協助，向政府申請法律援助，再向法庭提出司法覆核，要求推翻環保署長的決定。

香港高等法院原訟庭在2011年4月作出裁決，路政署提交的環評報告沒有進行空氣質素「基線評估」，因此不符合法例要求，環保署長發出的環境許可證被撤銷。香港政府不服上訴，一些評論紛紛以「陰謀論」的觀點，暗指司法覆核是政黨為了拖延工程，甚至阻撓香港與內地融合。但這項判決在內地引起的評論，比香港還要熾熱：

《浙江日報》：「隨着民眾環境保護意識的不斷增加，對於自己生活的空間，大家更在意了，朱綺華老太太也是敢說敢為，認真付諸行動，充份體現了公民的自覺意識。保護環境，人人有責，大拇指該給這位老太太。」^[3]

《南方都市報》：「香港老太逼停港珠澳大橋，與其說是老太太的勝利，毋寧說是司法與法制的勝利。而對於習慣了重大工程更多由政府和權力強勢推動的內地來說，被香港放了一次鴿子，或許未必是件壞事，真要與香港接軌，『法制』其實要比『大橋』更重要。」^[4]

《海峽都市報》：「香港法治體制在這事件中有以下過人之處：其一，司法部門對重大工程停工與否，有獨立的裁決權，不用考慮職能部門的感受或施加壓力，只看事實本身，獨立判斷和裁決，從而作出停工決定。其二，公眾利益是處理問題的唯一標準。作出停工決定，政府投入可能多5%，但這不是最主要的。甚麼是最主要的？職能部門依法行政，從而讓全香港市民的整體利益得到最大程度的保障。」^[5]

上海《東方早報》：「有些人會以為這未能體現『效率優先』原則，增添了社會成本。其實正相反。在暫停事件中，民眾將意願訴諸司法，司法根據法律精神作出判決，包括政府在內的全社會充分尊重司法裁決，恰恰是為了防止更壞的情況出現，避免更嚴重的社會內耗。此事件充分體現了一個社會矛盾緩衝地帶的巨大價值，它不僅包括一種完善的利益協調機制、訴求表達機制，也包括一種基本法治的矛盾調處機制和公眾權益保障機制。因此在這個機制之上所產生的成本，才可能是最小的社會成本。」^[6]

2011年9月，高等法院上訴庭就政府的上訴作出裁決，認為應該給予環保署長酌情權，決定是否需要在環評報告中加入「基線評估」，因此環保署長可以重新批出環境許可證。但法庭並沒有否定「基線評估」的重要性，反而確立了一條重要的法律原則：環評條例要求項目倡議人「全力以赴」，無論項目污染量大小，均有責任把污染減至最低。

一直以來，環保署長審批項目時主要倚賴一項準則：只要累積的污染量仍未把香港環境這個「大垃圾桶」注至滿瀉，項目便可以過關；項目污染量是否減至最低，並不被視為法定要求。正因如此，儘管政府有很多減低港珠澳大橋空氣污染的可行方法（例如宣佈東涌為低排放區，禁止舊型號、高污染的車輛行駛，強制過橋車輛使用較清潔的燃料，在高污染日子限制車輛流量等等），即使居民和環保團體費盡唇舌，甚至有個別環諮詢委員加入說項，環保署長仍然可以置之不理，批出環境許可證。

上訴庭的判決，便是在「環境大桶不得滿瀉」的原則之外，新增了必須全力以赴將「污染減至最低」作為法例要求。但如何判定項目倡議人是否全力以赴，上訴庭將責任放在環保署長身上，除非署長作出完全不合常理的判斷，法庭不會輕易干預。但同一時間，上訴庭在判詞第41段，就這點要求引入了一項準則，便是「倡議人必須令環保當局滿意，將會使用『最佳可用技術』以防止或把污染減至最低」。

因此根據上訴庭判決的精神，環保署長新增了一項法定責任：在審批環評報告時，須先確保項目倡議人已經採用了「最佳可用技術」以防止或把污染減至最低，否則不能發出環境許可證。這個新門檻適用於港珠澳大橋及以後的所有項目，對保護環境和公眾健康的意義重大。最新的例子，是環保署在2012年中為香港機場第三條跑道項目批出《環評研究概要》時，汲取了港珠澳大橋司法覆核的法律觀點，要求項目倡議人列出未來背景空氣的獨立評估，並對空氣和噪音污染的影響進行公共健康評估。^[7]由此可見，政府默默承認了過去的標準不夠嚴格，這場官司的客觀效果是令將來的項目更着重保護公眾健康。

有法律意見認為，上訴庭容許環保署長決定環評報告應包含那些內容，酌情權過寬，不符合香港終審法院在另一宗2006年案例的判決（當時紹榮鋼鐵廠要求推翻環保署長的決定獲判勝訴），應該把案件交由終審法院作終局裁決。^[8]可惜申訴人朱綺華女士受到家人和社會輿論很大壓力，決定不再向終審法院上訴，所以相關的法律觀點未能全部釐清，除非政府着手修訂環評條例或政策，將來遇上同類爭議仍然有可能要再通過法庭解決。

前律政司長黃仁龍在2012年6月底落任前，呼籲市民不要負面看待司法覆核，因為它會使官員提高警覺，間接提升政府管治水平。但另一方面，有香港基本法委員會委員批評香港法院是「司法越權」，暗示法庭權力應受限制。顯然，港珠澳大橋對香港法制和環境的衝擊，仍然餘波未了。

為何發展與為誰融合

香港前任特首曾蔭權在2011年中的立法會答問大會上，以引述他人意見的方式，聲稱「部分政黨、政客在大型基建項目快將上馬之際，借環保、保育之名，利用法律程序或其他手段加以阻撓，為求達到一己的政治目的，不惜損害香港整體和長遠利益」。他並且要求市民大眾深思「那些阻撓基建工程的政黨、政客要追求的，究竟是環保、是保育，抑或是拒絕經濟發展、拒絕創造就業、拒絕香港與內地進一步融合？」

儘管他的言論在社會上引發不少爭議，但正好揭示了港珠澳大橋所面對的挑戰：雖然「發展就是硬道理」是目前執政者的主流價值，但這些觀點不僅在公民社會較發達的香港受到越來越多的質疑，即使在中國大陸也受到不同社群的挑戰。從媒體和網上討論可以看到，高鐵和港珠澳大橋在香港引發的爭議，有如新播的種子，讓環境保護、關顧弱勢、公平分配社會資源等在全球冒起的新價值，在全國各地萌芽。

環保阻礙經濟發展？

溫家寶總理在2011年3月提出「徹底轉變唯GDP的觀念」，他強調：「推動經濟社會發展，改善人民生活，需要不斷地增加經濟總量，但是這種總量的增加是不能以過度地消耗資源、能源和污染環境為代價。那樣不僅不可持續，而且會給我們子孫後代造成影響」。按照同濟大學經濟與管理學院石建勳教授的解說，中國政府正在引導經濟從「量的增長」向「質的增長」作根本轉變。^[9]

究竟各地政府推動泛珠三角融合，是否有把「質的增長」這策略目標，轉化為具體政策，並在項目設計和實施中充分體現出來？以跨境交通基建為例，主事的政府官員似乎從未醒覺這種根本轉變是既定國策，對環評程序的要求，只以最低門檻、盡快過關為原則。相反，民間社會對於環境質素的追求，已經超越「鄰避效應」的層次，這可從高鐵事件中不同階層對菜園村村民的支持，清楚看到一些另類價值正在社會內逐步發酵。

事實俱在，只要政府有足夠的決心和創意，利用保護環境推動經濟發展的成功例子，屢見不鮮。正如英國倫敦市，在上世紀50年代因毒霧和泰晤士河的污水而臭名遠播，但多年來下定決心投資環保，尺度遠比香港嚴格。另一著名例子是韓國總統李明博擔任首爾市長時，力排眾議將清溪川的環境徹底根治，令全市煥然一新。環保不但沒有拖垮倫敦和首爾的經濟，反而成就了她們在國際上的競爭優勢。

中港融合應否不惜代價？

在香港歷任特首的口中，「中港融合」被形容為既定事實或必然趨勢，任何質疑都犯了「政治不正確」的禁忌。這可能是因為中國政府對「一國兩制、五十年不變」做了不言而喻的假設：即到了2047年，香港便會完全融入中國大陸的體制之內。但「中港融合」這種主權願景，一旦成為縱容政府凌駕公眾利益或犧牲少數社群權益的借口，便會適得其反，令民意反彈。因此，以「中港融合」為名的所有投資和政策，都必須先通過科學分析和嚴格審核，不能因為多了一塊「融合」的招牌便自動降低標準或取得免審金牌。

以橫跨后海灣的西部通道為例，政府投資78億元，2003年開工，2007年通車，從未因環保問題阻延。到了2010年，車流量約每天9,000輛，只是原來預計流量的兩成，還有剩餘能力每天加進7萬輛。若以金管局的平均年投資回報率5.9厘計算，加上營運費用，目前香港市民為這項目每年補貼逾5億元。儘管如此，為了額外增加每天2萬輛車的過境能力，政府還準備花過百億元興建全新的新界東北蓮塘口岸。這又是甚麼道理？

政府官員搬出的理由，是即使今天使用率偏低，明天使用率會上升，跨境基建是策略性投資。驟聽言之成理，但市民有權提出質疑：若果政府在十年前先把78億元資金拿來興建居屋1萬間或公屋2萬間，待有足夠過境車輛需求量才興建西部通道，豈非兩全其美？「超前建設」往往是浪費公帑的代名詞，客觀效果是剝奪了大多數市民在其他民生上的福祉。

高鐵總站選址敲定為西九龍，主要得益者是在西九一帶擁有大量土地的財團，政府在該區開發土地的空間卻不多，所以有團體質疑

這是利益輸送。港珠澳大橋的全公路式設計，原先是方便某些財團以BOT方式營運，並曾一度有建議在大嶼山西北部興建第十號貨櫃碼頭，以抗衡現今壟斷葵涌碼頭業的財團，也可見大橋的規劃設計，背後不乏財團利益角力的影子。「為誰融合」的質疑，將難免在社會上越演越烈。

美國銀行美林證券發表報告，新加坡2011年第一季的國民生產總值為639億美元，歷史上首次超越香港近一成。分析員認為香港落後的原因，包括空氣質素惡化和過度倚賴金融業及「中國因素」。新加坡沒有與任何經濟體系融合的策略，以人均國民生產總值對比，15年前香港回歸時遠超新加坡，但今天新加坡以49,000美元超出香港34,000美元逾四成之鉅。更有甚者，雖然香港沒有經濟衰退，但正在經歷一場「社會衰退」：污染惡化、貧富對立、樓價失控、社會不公的怨念加劇等。^[10]

「中港融合」的願景，是否削弱了企業轉型的動力，令它們捨難取易而放棄長遠投資？是否養成特區政府的惰性，變得不思改革而無意推動多元化經濟？是否令社會發展目標變得模糊，難以聚焦解決眼前的矛盾？這都是香港社會不能因為政治禁忌而迴避的重要課題。

中港融合是偽命題？

甚麼才是「融合」？從官方的文獻中找不到精確的定義。若說融合是指中港澳三地要磨平一切差異，在制度、文化、生活方式各方面完全趨同一致，恐怕這並非三地人民甚至三地政府的意願，更會違反中央政府對一國兩制的承諾。若果說融合只是三地合作越趨緊密的代命詞，那麼這種合作由來已久，即使回歸前也如此，合作的方式與深度按發展需要而循序漸變，何須小題大作，把「融合」推到政治任務的高度？

由此觀之，某些官員和輿論領袖口中的「中港融合」，重點並非對發展趨勢的客觀描述，而是帶有政治目的的論述。這種政治論述看來包含了兩個層次的功能。

其一，中央政府官員利用「中港融合」的論述來隱喻「一國」的凌駕性和必然性，具體例子是在2013年出任香港中央政府聯絡辦公室

主任的張曉明，在履新前發表了「豐富『一國兩制』實踐」一文，文內着重指出了「一國兩制」實踐過程中必須把握好的三對關係，第一對關係是「堅持一國原則和尊重兩制差異」，當中的第一段便指出「鄧小平、江澤民、胡錦濤等中央領導同志對『一國兩制』的內涵有一系列重要論述。『一國兩制』是完整的概念。『一國』是前提和基礎，『兩制』從屬和派生於『一國』，並統一於『一國』之內。」

雖然這篇文章內沒有用上「中港融合」這詞彙，但在所謂第三對關係「發揮祖國內地堅強後盾作用和提高港澳自身競爭力」中，正好強調「隨着港澳經濟內部存在的矛盾和問題逐漸累積、內地對外開放水平日益提高以及周邊地區經濟快速發展，港澳原有的部分競爭優勢有所削弱」。由此可見，「中港融合」的論述顯然有利於支撐這種「一國」邏輯：港澳不與內地融合便沒有出路。其他中央官員也在不同場合以大同小異的方式，將政治上的「一國」和經濟上的「融合」概念交疊使用。

其二，特區官員和部份工商界領袖，為了說服社會大眾認同政府對某些經濟項目的資助或跨境基建的投資，但又不能提出清晰客觀的理據時，便往往訴諸「中港融合」的大棒，試圖壓低反對聲音。這些有香港特色的「凡是論」：「凡是有利香港與內地融合的項目都是策略性投資，凡是策略性投資都毋須計較成本效益」，很容易變成特殊利益的護身符。

值得留意，特首梁振英在2012年10月1日國慶酒會上的官方致辭，棄用了「中港融合」一詞，只稱「香港和內地的經濟和民生關係一直密不可分，香港和海內外周邊地區的互動發展，是一個現實」，並反覆強調「推動香港和內地的共同發展」。^[11]「互動發展」和「共同發展」，是否就此取代了「中港融合」？抑或當越來越多市民對「中港融合」產生疑慮時，這個詞彙的政治功能迅速消退，當權者便需要起用新名詞取而代之。由此證明，「中港融合」並不能用以嚴謹、客觀地描述現今中港澳三地發展的狀況，但通過分析各界持份者如何使用這詞彙，反而對政治時局的變化，有一定參考作用。

注釋

1. 公共專業聯盟新高鐵專家組「貫通南北方案」，2009年10月，www.procommons.org.hk 或 www.betterrail4hk.org。
2. 中山大學鄭天祥教授：「港珠澳大橋的前世與今生」，2005-07-22，民營經濟報網絡版。
3. 《浙江日報》宋超，「一位老人扳倒一座橋」，2011年4月21日。
4. 《南方都市報》「與香港接軌•法制要比大橋更重要」，2011年4月21日。
5. 《海峽都市報》「不是香港老太太強悍而是香港法治給力」，2011年4月21日。
6. 《東方早報》楊耕身，「港珠澳大橋暫停是一次為正義的駐留」，2011年4月22日。
7. 香港政府環境保護署：「第三條跑道環評研究概要」(Appendix A, I.1.3, 3.4.14)。
8. David Renton, "The legal implications of the Appeal of the Hong Kong-Zhuhai-Macau Bridge Judicial Review", February 2012, www.civic-exchange.org/wp/wp-content/uploads/2012/02/120206HZMB_en.pdf.
9. 《人民日報》海外版，2011年3月16日。
10. On “social recession” see “Well-being, economic growth and social recession”, Jonathan Rutherford, 2008 and “Prosperity without growth”, Tim Jackson, 2011
11. 香港政府新聞公佈，「行政長官國慶酒會致辭全文」，2012年10月1日www.info.gov.hk/gia/general/201210/01/P201210010265.htm。

總結

珠三角地區政經社融合
矛盾與前瞻

盧兆興

自1997年7月1日和1999年12月20日，香港自英國手中、澳門自葡萄牙手中先後回歸祖國，成為中華人民共和國轄下的香港和澳門兩特別行政區後，港澳兩地在政治經濟和文化上，以不同程度和不同領域與祖國融合。「融合」一詞似乎指這個過程是直截妥當、一往向前、和暢行無阻。其實在融合的過程中，既有辯證的曲折，亦有矛盾之處。因此在融合過程中，要求中港澳三地的華人作很大的適應。

政治融合和矛盾

在政治的層面，澳門特區較香港特區較易與祖國融合。澳門基本法和香港基本法最大的分別是：它沒有像香港基本法般白紙黑字的寫明澳門的特首和立法會議員，最終會由普選選出。職是之故，始自1997年7月1日回歸之日，香港經歷無數的政治爭拗，尤以選舉特首和立法會議員的問題為甚。而在鄰埠的澳門，一般來說，政治制度頗為停滯不前，縱然澳門的立法會議席有所增加，但地方直選的議席的比例少於全體議席的半數。在2013年9月的澳門立法會選舉中，在33議席中只有14個直選議席，較上次立法會選舉之12個直選議席，已增加了兩席，但2013年仍保持上屆的7名官委議員。

然而，2012年，立法會的70個議席中，27席的泛民主派議員佔全部議席的三份之一，他們極有能力阻撓一些政府的動議和法案。與澳門的立法會相比，香港的立法會對地方政府較能發揮制衡作用。職是之故，北京的中央政府非常關注香港的政治發展和政改，深恐泛民議員會爭取了過半數的議席。澳門方面情況卻大為不同，因為它的政治制度已經「大陸化」，換句話說：澳門在政治上已經和中國大陸融合了，尤其是親中和親建制的勢力在澳門特區的立法會中俯仰皆是。北京對香港的政治發展，步步為營不敢掉以輕心，這是可以理解的。從國家安全的角度去考慮，北京不願見到與外國有聯繫、尤其是與美國官員有來往的泛民議員，對香港發揮影響力，這反映為何北京常常批評美國「干預」香港的政治事務。事實上，與官員聯誼是一回事，美國官員能否真正的影響香港的政治發展是另一回事。無論如何，北京作為中央政府，能夠影響和否決香港特區的政治改革的過程和幅度。

概而言之，在政治的範圍內，香港人需要適應北京政府所定下的底線，即行政長官必須是「愛國」的，他要盡力避免民主派主導香港立法會。相反，北京對香港鄰埠的澳門的民主派的影響，以等閒處之，至於外國對澳門地方政治的影響更不用說了，因為未成氣候。從另一角度而言，政治影響並非是單向軌跡，香港和澳門的管治模式屬優良管治，特別是它們兩地有相當清廉的行政系統，因為有申訴專員處理政府和公職部門中貪污和行政失當事宜；例如香港有行政上訴委員會，港澳兩地都有廉政公署從事其事。這種部署為大陸人民所欣羨。中國的政治領袖習近平在計劃清洗大陸政局的貪污時，以港澳的廉政措施為楷模，尤其是它們強調的法治精神，強調施行中央紀律檢查委員會（中紀委）的教育行動，派遣由中紀委調控的行動小組到地方政府各部門，調查貪污案件等措施極為吸引。但對學習港澳的廉政工作並非一帆風順，毫無困難。別的不說，香港和澳門的細小面積與中國龐大的國土不可同日而語。加上中國政府內複雜的中央與地方關係，特別是地方政府對中央的指令可以視若無睹，有「政令出中南海」的說法。這情況可略為解釋為何反貪污工作在內地如斯困難。

經濟融合帶來的社會和文化的矛盾

香港和澳門的經濟融合，始自1980年代並在1990年代加速的，港澳和大陸的經濟融合進行得如火如荼，尤以港澳二地回歸祖國後更為顯著。但經濟融合能產生正面和負面的影響，從正面的角度去看，因為中國經濟起飛，使港澳兩地的經濟有持續性的發展，因祖國提供無數有利的機會為香港製造無限商機，尤其是成千上萬的大陸遊客訪港，使珠寶、地產，酒店和有關服務行業騰飛，刺激了本地經濟。在澳門方面，湧到娛樂場的大陸賭客，使港澳的就業和市道，全受惠於由大陸大量湧至遊客的消費而生的無限商機。

從負面的角度去看，港澳對中國經濟上的倚賴到某一定程度，中國遊客南來客量突減的經濟波動，對港澳兩特區產生負面的影響。從社會的角度去看，中國遊客的大量流入，製造了許多港人與大陸遊客間不少衝突，這衝突在澳門不太突顯，原因之一是很多澳門居民近期來

自大陸，原因之二是大陸遊客集中在澳門半島外，位於新開發路環氹仔區的大型娛樂場中，擁到澳門市中心擾亂居民秩序的情況不算嚴重。

在香港特區，居民懷着濃厚的香港人身份，對大量大陸孕婦到港產子，影響本地孕婦和產婦應有的服務水準下降，產生強烈的不滿而抗議。有些崇奉本土主義者，甚至在抗議的遊行中，高舉香港在英國時期的區旗，這行動對1997年回歸後香港的大陸化的過程，是一個值得注意的現象。其他的抱怨也罄竹難書；例如粉嶺和上水的居民，抱怨從事中港兩地走私活動的香港和大陸人，在火車站附近街道的行人道上，每天作貨物的交收，以致行人道阻塞，行人無路可行。還有大陸車輛在香港行駛時，產生安全駕駛問題。在香港的各大學畢業的大陸學生，在留港就業時，與本地畢業生在職場中的競爭也產生負面訊息。還有大陸人在香港狂購育嬰奶粉的情況，使本土地的母親也大喊奶粉缺市。有時，大陸訪港的遊客，因誤會和文化衝突，與香港的導遊初而口角繼而動武。以上種種表示中港的經濟融合和頻繁的交往中，竟產生事前意想不到，在文化和社會生活上的衝突。

澳門不像香港那樣，它與大陸人在社會和文化交往上沒有產生磨擦，因為大部份澳門人口來自大陸移民，。在2000年，澳門人口已達431,500人。截至2007年12月31日，澳門的居住人口估計約為538,000人，至2013年6月30日人口增至591,900人。當中以華人為主，佔總人口的97%。因此澳門居民較容易與他們的大陸同鄉平穩和順暢的交往。從另一角度去看，部份的澳門社會已經「大陸化」了，由是觀之，「大陸化」的程度與社會文化衝突的程度成反比例，即是說「大陸化」的程度越高，社會融合越容易，所以澳門當地人民不用費很大的力氣，就能夠適應大陸的社會文化和價值觀。

學者艾勤 Ake 在他的研究上強調在融合的過程中，強調身份問題是關鍵要素。很大程度上，在香港居間保留着濃烈的「香港人」身份，成為中港融合時一度重要的障礙。諷刺的是：在澳門澳門華人的澳門人身份不昭張，因為凡認自己是「澳門人 Macanese」的並非是居澳華人，而是葡澳混血兒，亦稱「土生葡人」，居澳華人索性稱自己是「華人」或「中國人」，所以澳門華人面對每天大量湧入的大陸遊

客和新移民，雖然令他們的生活略有不便但仍泰然處之。相反香港在社會和文化的融合上相當抗拒，因為「香港人」身份與「中國人」身份迥然不同也。正因為香港人之間的流溢着濃厚「香港人」身份，北京和香港特區政府很熱心的引入國民教育，好使港人接納一點「中國人」身份，先生愛國之念繼而接納北京的中央政府。這個「國民教育計劃」由香港特區政府制訂，在2012年推出，但惹起市民強烈的反對。當那個「反國民教育運動」先由中學生發起，後得市民的支持而進行得如火草如荼，這個「反國民教育運動」到了巔峰之日，是離2012年9月立法會舉行選舉不遠之時。正因面對來自市民如斯巨大而無法化解的阻力，香港特區政府逼於要讓步，將實施「國民教育」計劃無限期推延。從身份轉換的角度去看，北京政府和香港特區政府均刻意重新塑造「新香港人」身份，以淡化他們原有的「香港人」身份，以及增強他們對「中國人」身份的認同感。這說明當很多港人傾向認定自己與大陸同胞有不同的文化和社會習慣，以及在政治上與中國共產黨劃清界線，這解釋為何2012年推出的「國民教育計劃」遇到前所未有的阻力和反彈，最後淡化推行國民教育政策，讓學校自行決定。

澳門華人一向以來沒有身份的問題，因為這和澳門中小學的教科書有關。雖然少數學校採用台灣課本外，大多數澳門中小學採用仿照大陸出版的教材，強調教授中國歷史。香港在中小學的課程中，中國歷史部分幾乎全部忽略，這解釋為何澳門青年人在有歷史感的氛圍下，對中國人的身份有強烈的歸屬感，以及對大陸同胞的認同，尤其是他們的父母從大陸移至澳門，他們是移民的第二代。所以在澳門特區政府不用推出「國民教育計劃」，因為它的教育制度在某程度上已經大陸化了，自然其中已灌輸了很強「國粹派」的元素在內。

珠三角內政治經濟社會文化融合的前景

我們試從政治經濟社會文化融合的角度，去討論港澳兩地的融合，以及珠三角地區和港澳的融合。首先澳門特區的土地擴展到橫琴，這做法值得我們注意。與澳門隔珠江河相鄰、屬珠海縣管轄的橫

琴島，其中一部份租給澳門，作為澳門大學新校舍，這等於是澳門特區獲得更多土地擴大它的領域。在這塊租賃得來的土地上，可以將澳門大學遷移到寬敞的校舍，將興建大型遊樂場和會議中心。但政治上珠海市政府，緊握橫琴如何發展的控制權，珠海政府部門內成立了一個管理橫琴委員會和有關小組，而澳門在橫琴的整個發展過程中，只扮演一個諮詢的閒角而已，而橫琴的政治實權和它的影響力，全由珠海市政府運籌帷幄緊緊控制，澳門只有坐列於珠海之旁佔諮詢位置。果若如此，在今後十年內，在橫琴的發展計劃中，特別是它大片土地的開發，沒有澳門的份兒。

在這邊廂，香港土地的開發，除了毗鄰深圳的河套區外，已到了捉襟見肘的地步。在政治上香港的一國兩制依然推行無阻，但施政時需要某些適應，要仔細觀察北京的政治底線例如特首要是個「愛國」者，在立法會內，泛民主派議員不能超過全體議員之半數等。這些底線在香港人人皆知。話雖如此，但香港的民主派人士依然我行我素，要求普選特區首長和立法會議員。從北京的角度去看，它最關注的是國家安全，若特區兩個重要崗位以普選產生，它沒有把握堅守人選是否「愛國」，所以在這政治的生態下，香港全民普選的路既荊棘滿途又矛盾重重，可算艱辛至極。

預計香港立法會和特區首長很難由普選產生，中國大陸的政治文化和政界的思維方式，是構成普選障礙之一。既然中國的政治制度，與西方和台灣現行的民主政制有很大的差異，北京認為日後香港特區的特別政制，不用向西方邯鄲學步。在大陸，表面上民間對外國生活雖然趨之若鶩，但深藏着仇外的心態，官員仇外的心態對香港政制發展的步驟有一定的影響。如果香港的政制不容全部採自西方那一套，那麼香港的政治發展朝向大陸化是順理成章之途。果若如此，香港的政治發展，在今後的日子不會是朝向「西式」的民主。

港澳兩特區在一國兩制的脈絡下，其成功的經濟發展，足以吸引台灣接近大陸的軌跡。誠然，大陸和台灣在經濟上、社會上、和人文上的交往如斯頻繁，以致令人相信政治上的對話不待中港澳融合過程完成，兩岸統一就會獨立地渺然飄至水到渠成。其實珠三角地區提供無數商機，使台灣同胞在大陸投資就業。雖然，很多台商在改革開放

之初就在廈門和上海投資。事實上，珠三角對台灣投資者，特別是台商的吸引力日漸減退，因為從三中全會中國推出改革開放政策之始，很多台商已被吸引到大陸中部和沿海的大城市，大陸的官員在統戰的策略下，並採用港澳運作模式，去吸引台商先在珠三角投資，然後引台加入大陸的政治軌跡，但其效不張。

依正常的角度去看，澳門博彩式資本主義在社會主義中國內，非常獨特；因為在正常情況下，社會主義的意識型態不容許賭博和設立賭場。但據非正式的報導，地下賭場在大陸不但像雨後春筍，且屢禁不止，基本上澳門仍然享受獨特的「博彩式資本主義」，在五星旗下遼闊的國度內，只此一家，別無分店。其實澳門大小規模的賭場（美其名曰娛樂場）吸引不少南來的各省的大陸遊客。那麼36間大小賭場就名正言順地成為澳門吸納中國資金的龐大機器。與此同時，北京的中央政府在打擊貪腐的行動中，注意到澳門賭場是貪官洗黑錢的地方，常常派人在澳特別行政區內調查賭博業的運作，儘管在中國大陸打擊貪污不斷進行，澳門的「博彩式資本主義」也要繼續下去，未有休竭的跡象。

大體上，珠三角地的經濟發展模式，是各地依自己不同優勢，以分工式在不同城鎮下進行單一的製造業或服務業。例如香港擔起作經濟和金融中心的角色，香這舉足輕重角色在區內無可替代，在不同的經濟領域上，它吸引海外資金到內地尤其是到珠三角投放。使香港成為經濟最自由的地方。鄰埠澳門與它大不相同。澳門在可繼續它的「博彩式資本主義」生活。其他珠江三角地區例如東莞的五金產品和製衣業，深圳的電子科技，中山古鎮的燈飾，順德的電器和樂從的傢具，是依當地的條件和專長而作集中式的經濟活動。這是珠三角經濟活動特點之一。

在基礎建設上，連接香港澳門和珠海的「港珠澳大橋」的建造值得一談。這條大橋無疑促使香港澳門和珠海三地的交通和物流時間縮短，繼而使經濟融合加速進行。但在建造過程中，不免有地方政治性角力的滋生，最先は香港在剛回歸後，對此建議淡然處之，把珠海提出的計劃束之高閣，十年後才興合作建橋之念，那時造價已作倍數急升了。繼後，這個裨益粵西發展的大型機建，刺激了位偏粵東的深

圳，它採取某些競爭性或報復性的機建。還好，北京政府和廣東省政府支持建造「港珠澳大橋」。這個項基建也顯示出珠海和深圳間的競爭。深圳以一千萬人口之眾，輔之以高科技生產，可以雄視珠三角，成為華南區內最大和最有影響力的大都市。因此深圳與傳統經濟文化中心的省會，約有千萬人口的廣州又可作競爭了！深圳與香港毗鄰，訊息流通速度極快，是它賣點之一。整體來說，珠三角地區的經濟融合，刺激起區域內的城市如深圳、珠海、廣州等，使它們活力充沛地參加資本主義世界內獨有的經濟競賽。

在往後的日子，在政治經濟的脈絡下，競爭是必然出現的現象。自1990年代以來，香港的軟實力漸走下坡，因為土生土長的人才尤其是從海外學成回港的專業人士和知識份子，陸續移民他去，另一方面香港吸引大陸人才，尤其是在港各大學畢業的大陸青年喜歡留港就業。在香港人口漸趨老化的過程中，香港自然日益要倚重由大陸來港的人力資源。一如香港，澳門也感到本土人力資源極度缺乏，它的龐大的賭博娛樂事業，大多靠來自東南亞的外藉勞工，尤其是因菲律賓人能寫和說流利英語，所以佔澳門外藉勞工之大半。香港和澳門在人力資源問題上，有幾分相似之處，在放洋的本地人才離去後，要維持或提高港澳兩地的競爭能力，倚靠外藉高技術人才是暫時可行之法。但長遠來說，港澳兩地必須培養本地人才以加強競爭力。

有競爭的話可以減弱港澳本地人與大陸人文化和社會問題上的衝突，總體來說香港始終都要接受「大陸化」，這個是不可避免的現實。

香港河套區發展應向澳門的橫琴開發學習

橫琴島的發展是澳門在2009珠海租地發展，租期40年，自從澳門租地興建大學後，帶動整個橫琴的迅速發展。在那邊廂，香港和深圳合作發展落馬洲河套區，這區域在落馬洲與皇崗之間面積100公頃土地原來屬於深圳市範圍。於1990年代末期，香港與深圳兩地政府進行了深圳河治理工程竣工後，新舊河道在間形成一個曲流區域，撥歸香港管理。儘管河套區已經被納入香港之範圍內，但是其歸屬誰的行政

規劃則未有決定。地理上河套區有異於橫琴。橫琴是屬珠海轄下的一個島，隔江可望澳門，島上小部份土地租予澳門。河套總面積為100公頃，位於深圳南部毗連深圳福田商業區，北有深圳河相隔，南部是與落馬洲的魚塘和濕地為鄰。河套的主權屬深圳，始2008年11月開始，香港和深圳共同開發這幅土地。

當中國國務院於2009年9月批准橫琴的發展方案後，有關方面馬上動工，尤其是屬澳門部份的建設進展神速。2009年12月橫琴新區正式成立；2011年3月橫琴發展計劃納入國家的五年計劃的項目中。國務院宣稱橫琴新區較其他經濟特區，享有更多優惠政策，這包括行使某種立法權、關稅管理、金融和稅收等措施都能彈性處理。所以橫琴是珠海經濟特區中之特區。2013年11月5日澳門大學橫琴新校舍啟用。

雖然香港政府為河套區的發展曾向公眾諮詢意見，但反應冷淡。河套區的發展遠較橫琴新區的發展緩慢；原因有二。首先：深圳願意吸引大量香港資金到前海發展，所以與港方官員討論時聚焦在前海，而忽略了討論河套區之發展。其次是香港人對橫琴新區發展措施的觀念非常陌生，對它發展的實況沒有關心。更沒有想過從發展橫琴新區的過程中學習。實際上香港和深圳曾進行研究，如何發展河套區的土地，如何善用該區的生態資源。但香港政府加快與廣東省或深圳政府當局討論和合作，好使能照2011年3月6日「廣東與澳門合作框架協議」（簡稱框架協議）精神，達成協議以利雙方合作。其實在這框架協議中，有兩項措施可以為河套區借用。「廣東與澳門合作框架協議」第二章第2.1項中聲明橫琴與澳門的邊境管理站對檢驗行人和貨物過境，採取「第一線管理」辦法，邊境管理站24小時開放。框架協議中第二章第2.2項規定橫琴與內陸各地的來往行人和貨物採取「第二線管理」的邊境管理辦法。

這種「第一、二線管理」辦法，可以在河套區中實施。實際上第二線管理，可應用在河套和落馬洲之間。在河套諮詢期內，香港公眾對地政發展局表達，對此區的偷渡和走私的可能性產生疑慮，政府答應這問題交予保安部門詳細研究。這種回答方式可以理解，河套的發展，可仿效澳門和橫琴之間過境時用第一線的管理辦法，果若如此，跨境罪案可以控制。

採用了「第一線管理」辦法處理河套與福田的邊境管理，以吸引大陸遊客經河套出外。2006年10月人大常委會授權香港政府在深圳灣口岸設立邊境，這是香港海關第一次移進深圳的地域。這個在法律的破例，也可用「第一線管理」在河套區和深圳河邊界上。

最後，在河套區行使香港法律有利在在深圳設分校的港方大學。為快河套的發展，香港可效法澳門大學延伸到橫琴的做法，鼓勵本地大學在河套上設分校，以刺激河套發展。橫琴計劃將興建新會議和會展中心，海洋中心，科學研究機構，中醫發展，和休閒中心和生態旅遊等措施。

同樣，河套為香港提供一個新空間，以提高香港的發展和競爭能力，它的濕地維持優良的生態環境，以吸引大陸和外國遊客，可在該地發展創意工業，可擴展它的高等教育到河套。雖然香港和深圳較現階段需要再加把勁去發展河套，它們面對的問題，並非無法解決，靈活點動腦筋可有好辦法，例如在安全檢查方面香港可效法橫琴採取雙線的邊境控制辦法。

河套是在香港特別行政區內成立一個特別行政區，即特區內的特區，為香港是個很大的挑戰，要求香港擁有政治決心和行政智慧，好使將這塊濕地成為「兩制下的特區」。這特區特別之處是香港的法律和行政系統可以在深圳治下的小小地段實施，果若如此，這樣河套區的「橫琴化」可以加速進行了。

從土地融合的觀點去看，橫琴和河套為港澳兩地，提供與祖國融合的千載難逢的大好良機，在土地或地理上融合的過程中，在港澳特別行政區內，必須使橫琴和河套成為特別經濟區，使橫琴和河套兩地有別於大陸各地。此舉是為港澳特別行政區與大陸融合困難之處，這也突顯港澳運行中「一國兩制」的獨特性。

從法律的觀點去看，雖然澳門和中國大陸都採用大陸法，行使普通法的香港，在法律上不能與中國那麼容易融合。至少法治精神，司法獨立於政治，在法律面前人人平等的概念，在港澳行之有年奉之為圭臬，但在內地卻截然不同！尤有甚者，香港的法律界人士傳統上多年接受英國的普通法系統的訓練，對中國的法制懷採不信任態度，更投以懷疑的目光。1999年6月人大常委對居港權的釋法，香港的法律界

對大陸以人大常委去解釋基本法，投以極度不信任的態度。為大多數香港的法律界人士而言，人大釋法是摧毀香港司法獨立的無形之手。2014年6月國務院出版《「一國兩制」在香港特別行政區的實踐》白皮書》後，香港法律界反應較為強烈，足以證明香港與內地的法制觀念差異極大。不少香港法律界人士亦抗拒任何香港與內地法制融合的傾向。

在澳門，回歸了14年，（1999-2013）人大釋法事件從來沒有在澳門政治舞台上演過，這反映澳門的法制，很易與祖國的融合為一，但是我們必須注意到澳門的法治精神遠較大陸的進步，因為中國多年以來都是以「人治」為主，獨欠西方「法治」。其實中華人民共和國自立國以來，法律是執政黨和它的英精作為統治全國的工具。尤有甚者，人權為中國大陸而言，是國家賦予某人或某社群的權利。但在港澳，人權的解釋是依照西方那套——即人權是天賦，非由國家所恩賜。

括而言之，總管在法律的融合上，澳門與祖國有表面上沒有甚麼矛盾，澳門的「法治」與中國大陸的「人治」也沒有產生過什麼磨擦，但毗鄰的香港「法治」的根植得那麼深，「法治」的傳統是那麼厚，以致人大釋法認為不可以接受。

總結

概括來說，所謂「融合」是一個曲折的辯證過程，期間一定產生矛盾。我們的結論是港澳融入珠三角地區時，好像將新的光線射進多元化生活的每一個面向，所以政治、經濟、文化和社會層面都受「融合」的影響。政治上，香港無可避免地與內地起衝突，這衝突較澳門的大得多。在教育上，2012年香港實施國民教育政策，所遇的龐大反彈，使這個計劃慘遭失敗。這反彈背後是「香港人」身份不願轉化成為「中國人」所致。反映香港遠較澳門雖要一段更長時間進行身份的轉化，因為澳門的社會文化，價值觀和教育系統早已「大陸化」了。在經濟上的融合，很容易帶來文化和社會上的衝突，但如果大量大陸精英來港的話，這問題可以自然淡化。還有港澳與珠三角融合，不難帶來香港、澳門、深圳、和珠海四地的競爭。

不難預計將來香港、澳門、深圳、和珠海四地和珠三角其他城市的關係既有競爭又有合作關係。商業合作，經濟合作發展，跨境犯罪的處理，和跨境基建發展等最為普遍，特別是2003年《內地與香港關於建立更緊密經貿關係的安排》（CEPA）簽署後尤為頻繁。大珠三角發展計劃的落實，處處顯示北京中央政府牽頭的發展經濟策略，有廣東省地方政府的全力支持，其目標明顯易見：將港澳兩特區更深入的融入珠三角的軌跡，好使一國兩制成為成功的模範去吸引台灣接受統一，並且向國內其他地方省市以珠三角為楷模，介紹經濟增長起動的步驟。因為中華人民共和國仍奉行社會主義，五年計劃仍然要出台，這個中央政府帶頭的政策會持續一段時期，同時也要考慮港澳兩特區在地緣政治上扮演的角色。

從地緣政治的角度去看，香港是國際大都市，對外資極具吸引力，最近又成為人民幣的離岸交易中心，它有興旺的房地產市場和自由經濟，是中國境內一個異常成功的經濟金融中心，有以上的因素，使香港成為中國舉足輕重的地方，因為香港已成為成功的國際化和經濟開放的象徵。鄰埠的澳門又有不同的情況，是中國向世界宣示博彩式資本主義能成功地國際化，吸引美國、澳洲、和香港資本投資其中的博彩業；同時利用澳門的橋樑角色，把中國與非洲和拉丁美洲內的葡語國家，尤其是在非洲曾為葡屬殖民地國家的關係拉近。

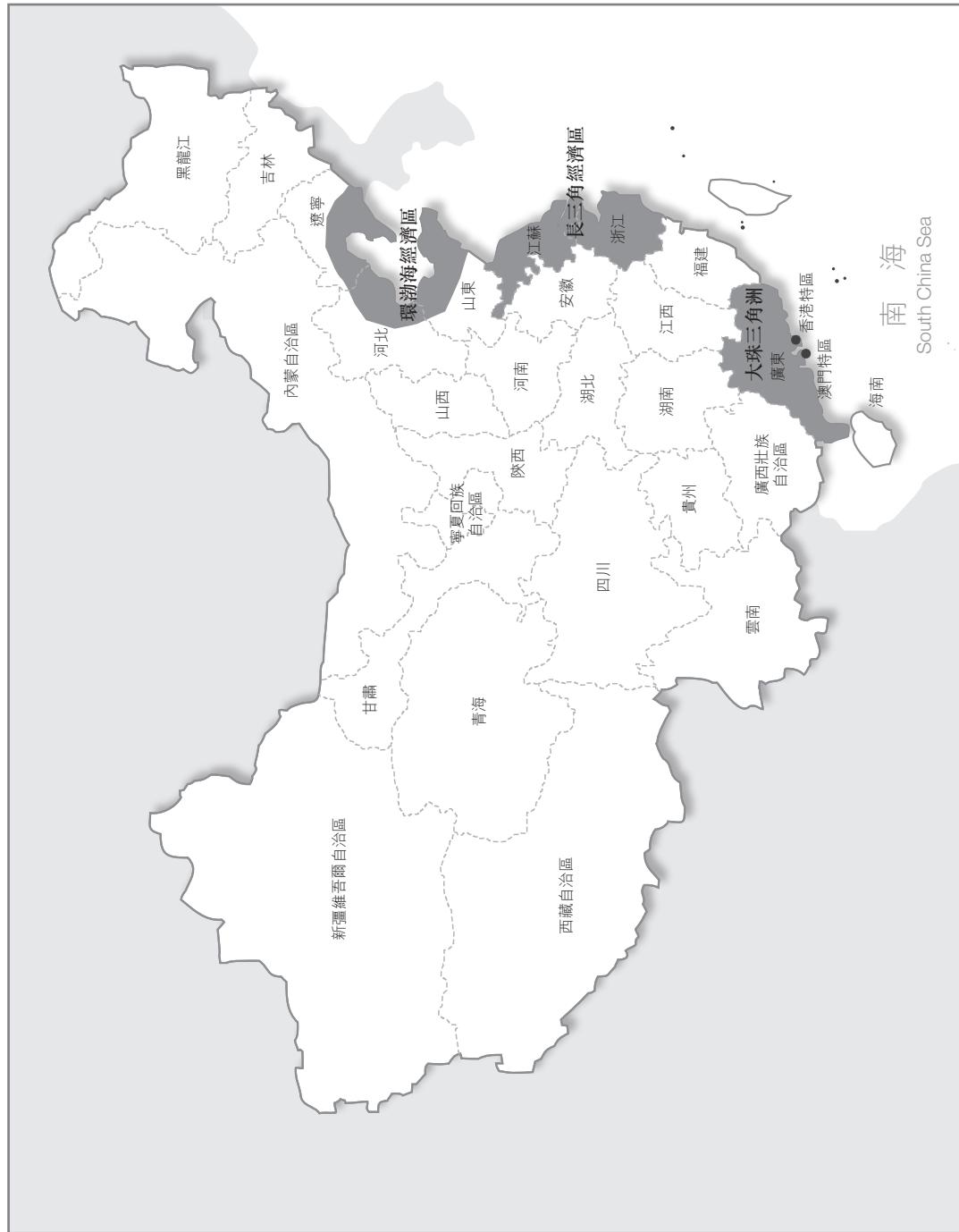
職是之故，港澳兩地在地緣位置上，對中國而言是兩個富有重要的戰略地位的都市。因中國在2000年代經濟躍飛後，就需要將港澳二地拼入社會主義的五年計劃之內，並開展新的政治經濟策略。1980年代前中國正經歷革命所帶來的變化，這變革與現代化無關，在鄧小平時代，港澳兩地為中國吸引外資，協助中國在快速經濟改革的步伐中進行現代化。後鄧時期，自從兩地回歸祖國後，港澳的地緣經濟的角色，特別是把港澳兩地納入大陸的軌跡尤為顯著。港澳兩地的經濟發展要與中國共產黨的五年計劃中的經濟發展，不但結伴前行，並且要大家不分你我地一同穩步發展。

這樣從地緣經濟的角度去考慮，北京懷着多元性的目標，進行香港和澳門、以及港澳兩地與珠三角的融合，其中目標之一是以事實告知台灣，一國兩制是可行的，港澳是個最佳範本，港澳兩地經濟上的

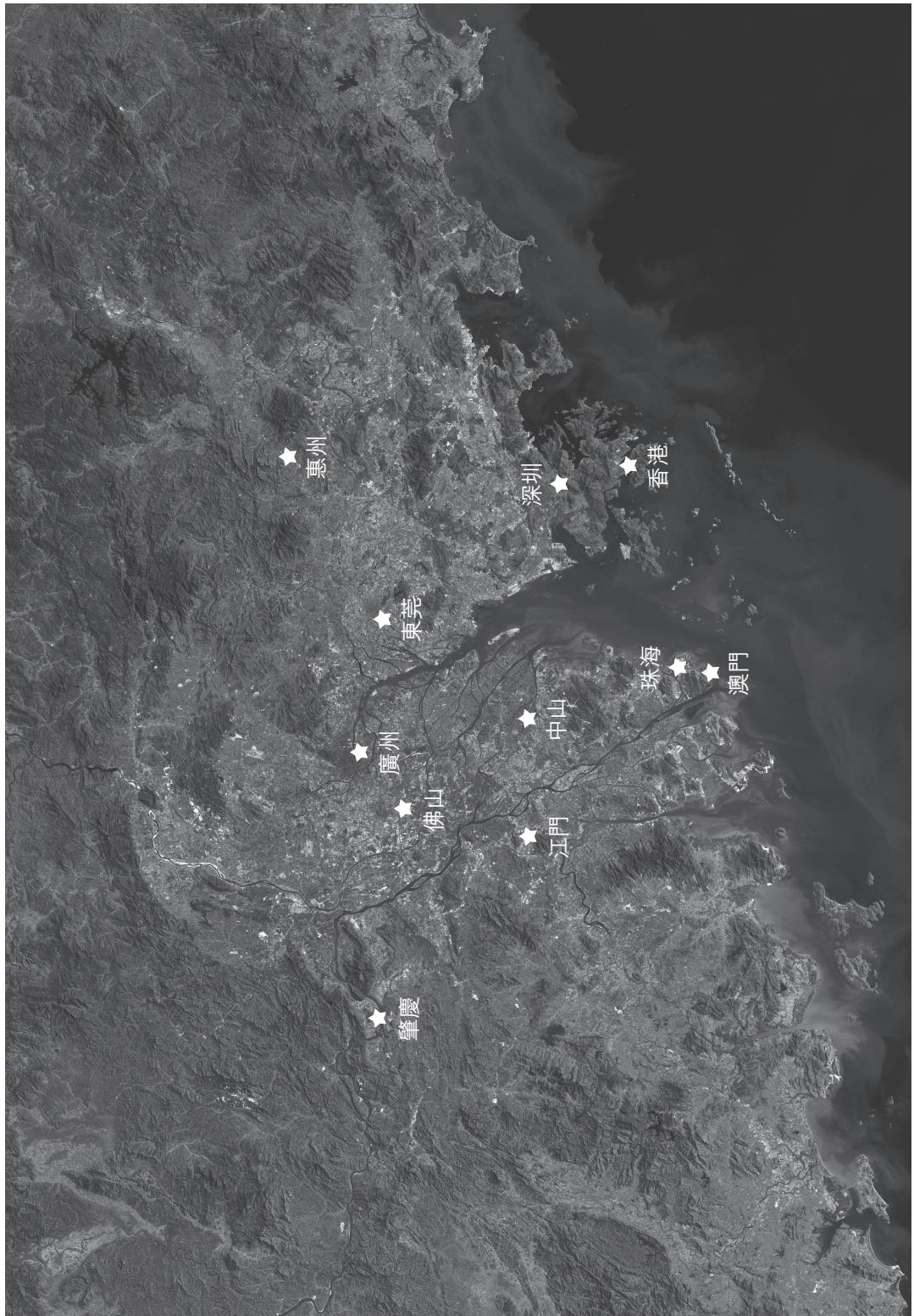
分工例如澳門的「博彩式資本主義」經濟為主和香港的經濟金融中心，都成為最近中國五年計劃中的支柱。所以利用港澳的地理位置，去造就社會主義式的現代化和北京的政治目的，使港澳與珠三角地區繼續發揮它們在合作性和競爭性關係。這些既複雜亦微妙的關係，在港澳之間存在，在港澳與珠三角融合時亦存在。活力充沛的地緣政治使港澳與北京產生微妙的互動及互惠互利關係，這種關係在今後十年仍會延續下去。

最後，我們可以總括地說，香港和祖國的法律融合，遠較澳門的融合困難。如果融合定性為在政治、經濟、文化、社會、法律、地理由一個政治實體對另一政治實體的適應，即港澳與中國內地的適應。當澳門在政治、經濟、文化、社會、和法律上早已大陸化了時，香港在各種層面的融合上，仍抗拒叢生，矛盾四起。在地理上，橫琴和河套的經驗告訴我們港澳二地不能百份百的被融入內地的軌跡。如果我們的分析是準確的，我們可以預計在地理上，在2047年前的香港和2049年前的澳門，仍然與祖國未能完全融合；但澳門在政治、經濟、文化、社會、和法律上的融合，較香港為平順容易。換句話說，香港在融合的過程中，進度不但緩慢，而且矛盾衝突不斷，阻力叢生。若比較澳門和香港與中國的融合過程中，在政治、經濟、文化、社會、地理和法律領域上的磨合，呈現出複雜的現象。

中國三大經濟發展先行區



大珠三角衛星圖



自香港與澳門在90年代後期回歸中國大陸後，至今已有十多年，三地在政治、經濟、社會、文化甚至交通的接觸和交流遞增。珠三角合作為香港和澳門帶來不少發展機遇，對於香港，最顯著的是金融業的發展；對於澳門，最大得益是有助促進其博彩業，兩者的成功都不能忽視中國大陸這個因素。但三地的接觸和合作日深，當中除了帶來機遇，林林總總的問題亦隨融合過程而來。最值得關注的是中港矛盾加深，香港被邊沿化。

本書起源於「珠江三角洲和港澳之融合」為主題的研究，集21位不同專上院校的專家學者研究結果之大成，全面分析和探究珠三角和港澳因融合而帶來的機遇與困難，把討論細分至政治、經濟、公共行政、教育、宗教、交通、城市規劃、社會政策與社會服務等，綜觀三地因融合而帶來的改變，是一貼近時代、切合現況的參考讀物。

本書的讀者對象包括政府各部門的決策者、社會科學學者及研究港澳問題的專家，對政策制定能給予一定的啟示；社科學生亦可以本書為參考讀物。關心香港發展的各界社會人士，無論是專業人士或普通市民，也能透過本書，更詳細了解整個大珠三角的融合情況。

ISBN 978-962-937-230-9



9 789629 372309

Published and Printed in Hong Kong