

澳门回归祖国 26 年粤澳合作的制度实践研究

——兼论 “一国两制” 的区域治理意涵

王毅楠

(澳门城市大学葡语国家研究院, 澳门 氹仔 999078)

[摘要] 澳门回归祖国 26 年来, “一国两制” 在澳门的制度运行不断深化, 其中粤澳合作构成澳门融入国家发展体系的重要区域路径。本文从区域国别学与港澳研究视角出发, 将粤澳合作视为 “一国两制” 框架下跨制度区域互动的具体实践形态, 系统分析回归以来粤澳在经贸往来、互联互通、产业协同及社会融合等方面的演进逻辑及其制度意义。研究认为, 粤澳合作通过功能互补与规则衔接, 在保持澳门高度自治和制度差异的前提下, 有效拓展了其经济社会发展空间, 体现出 “一国两制” 在区域治理层面的弹性与适应性。相关经验为理解港澳地区在国家区域发展战略中的角色定位及 “一国两制” 的长期运行机制提供了重要案例。

[关键词] 澳门回归; 粤澳合作; 港澳研究; 区域国别学; 一国两制

Research on the Institutional Practice of Guangdong–Macao Cooperation over the 26 Years since Macao’s Return to China— On the Implications of Regional Governance under the “One Country, Two Systems” Framework

Yinan Wang

Institute for Research on Portuguese-speaking Countries (IROPC), City University of Macau, Taipa 999078,
Macao, China

Abstract: Over the past 26 years since Macao’s return to China, the institutional operation of the “One Country, Two Systems” framework in Macao has continued to deepen, with Guangdong–Macao cooperation emerging as a crucial regional pathway for Macao’s integration into the national development system. From the perspective of area studies and Hong Kong–Macao studies, this article conceptualizes Guangdong–Macao cooperation as a concrete form of cross-institutional regional interaction under the “One Country, Two Systems” framework. It systematically examines the evolutionary logic and institutional significance of such cooperation in areas including economic and trade relations, infrastructure connectivity, industrial coordination, and social integration since the handover. The study argues that through functional complementarity and regulatory alignment, Guangdong–Macao cooperation has effectively expanded Macao’s socio-economic development space while preserving a high degree of autonomy and institutional differentiation. This process demonstrates the flexibility and adaptability of the “One Country, Two Systems” framework at the level of regional governance. The experience discussed in this article provides an important case for understanding the role of the Hong Kong and Macao Special Administrative Regions in China’s regional development strategies and the long-term operation of the “One Country, Two Systems” framework.

Keywords: Macao's return to China; Guangdong–Macao cooperation; Hong Kong–Macao studies; area studies; One Country, Two Systems

一、问题提出与研究视角

1999 年澳门回归祖国，标志着“一国两制”在澳门进入制度化运行阶段。回归 26 年来，澳门在政治稳定、经济发展和社会秩序等方面总体保持良好态势，其实践经验不断被视为“一国两制”成功运行的重要案例之一。从国家层面看，澳门的发展不仅关系特别行政区自身的繁荣稳定，也与国家整体发展战略及区域协调发展布局密切相关。

与香港相比，澳门体量较小、经济结构相对单一，但其制度运行的稳定性和社会治理的连续性具有显著特征。尤其是在回归后较长一段时期内，澳门社会政治生态相对平稳，为观察“一国两制”在地方层面的制度适应性提供了较为清晰的研究样本。从区域视角看，澳门并非孤立的单元，而是深度嵌入珠三角乃至更大范围区域体系之中，其发展路径在很大程度上依赖与周边地区，尤其是广东省的互动关系。

现有港澳研究对澳门回归以来的发展路径已形成较为丰富的成果，相关研究多集中于制度运行、社会治理或单一政策成效分析。然而，从区域国别学视角出发，对粤澳合作这一跨制度区域互动形态的系统研究仍相对不足^[1]。区域国别学强调在具体区域情境中考察制度差异、功能互补与治理机制的互动关系，而现有研究对粤澳合作的讨论，多停留在政策协同或经济效应层面，对其所体现的制度衔接机制及区域治理意涵缺乏深入分析。

例如，部分研究关注粤港澳大湾区框架下港澳城市的功能定位，但较少区分粤港合作与粤澳合作在制度实践和治理逻辑上的差异；亦有研究从“一国两制”角度论述澳门发展经验，但未充分将其置于跨区域协同的分析框架之中。基于此，本文尝试引入区域国别学视角，将粤澳合作视为“一国两制”框架下跨制度区域互动的具体实践形态，从而补充现有研究在制度衔接与区域治理层面的不足。这种视角的引入有助于深入理解粤港澳大湾区建设背景下，澳门在区域经济高质量发展中的作用^[2]，以及如何通过科技创新、产业协同等方式，推动区域一体化发展^[3]。

二、制度差异背景下的粤澳经贸合作演进

澳门回归祖国以来，粤澳经贸合作持续深化，并呈现出由规模扩张向结构优化并重的演进趋势。海关数据显示，1999—2023 年广东对澳门进出口累计达 3072.9 亿元，2024 年前 10 个月粤澳进出口额同比增长 25.7%^[4]，一般贸易占比已提升至 79.6%^[5]。这一增长并非短期波动，而与粤澳产业结构互补和制度红利释放密切相关。一方面，澳门服务业需求回暖带动机电产品、生活消费品等对粤进口增长；另一方面，“澳车北上”、通关便利化等制度安排降低了跨境交易成本，促进了中小规模、高频次贸易活动的增加，从而推动整体贸易额持续上升。这一变化表明，粤澳经贸往来已由早期以转口贸易和加工贸易为主，逐步转向常态化、制度化的贸易结构，双方在产业分工和市场衔接方面的协同性不断增强。

与贸易结构变化相伴的，是澳门企业在广东投资布局的持续扩大。截至 2023 年底，澳门在广东累计设立外商投资企业超过 1.7 万家，实际使用外资规模接近千亿元人民币。相关投资由传统商贸和服务业逐步向品牌工业、现代服务业和新兴产业延伸，为粤澳经贸合作由数量型增长向质量型提升提供了重要支撑^[6]。

服务贸易是粤澳经贸合作中最具制度特色的领域。旅游业在“个人游”政策实施后快速发展，内地游客成为澳门旅游市场的主体力量，为澳门建设世界旅游休闲中心提供了现实支撑。在此基础上，会展、

金融、专业服务 etc 新型服务贸易逐步兴起，推动澳门由单一旅游博彩城市向区域综合服务平台转型。

从区域国别学视角看，粤澳经贸合作的关键不在于规模本身，而在于其运行方式所体现的制度协调逻辑。通过差异制度下的功能互补，粤澳在保持各自制度特色的前提下实现了合作深化，这为理解“一国两制”条件下的区域经济互动提供了重要经验。

三、互联互通与区域空间的重构

基础设施互联互通是粤澳合作不断深化的重要物质基础。港珠澳大桥建成通车后，澳门与珠三角核心城市之间的时空距离显著缩短。统计显示，2023 年以来经港珠澳大桥珠海口岸通行的车辆年均超过 300 万辆^[7]，其中“澳车北上”政策实施以来累计通行已超过 200 万辆次^[8]。从区域空间结构的角度看，港珠澳大桥不仅是一项交通工程，更是一种空间治理工具。通过改变交通可达性和流动方向，它重塑了人员、资本和产业要素的流动路径，使澳门与珠海、中山、广州等城市之间形成更为紧密的功能联系。这种由交通基础设施所引导的空间重组，为澳门在大湾区内部重新定位其经济和社会功能创造了条件，也为粤澳合作从传统的点对点合作迈向网络化协同提供了现实基础。

除大型交通设施外，通关制度创新在区域空间重构中同样发挥了关键作用^[9]。横琴口岸“粤澳联合一站式”查验模式实施后，单车通关时间压缩至 30 秒以内，通关效率提升约四成^[10]。制度层面的程序整合，在保持制度差异前提下有效降低了跨境流动成本，体现出“一国两制”框架下跨区域治理的制度弹性，也为港澳研究中理解“差异共存型治理”提供了重要案例。通关制度由此不仅是管理工具，更成为区域治理创新的重要载体。

互联互通的深化对区域内部的产业布局和人口分布产生了深远影响。随着跨境流动成本持续下降，澳门部分产业功能和人口要素开始向周边区域有序延伸，尤其是在横琴粤澳深度合作区建设推进的背景下，这一趋势更加明显。横琴作为承载澳门产业外溢和空间延展的重要平台，通过制度创新和功能定位调整，为澳门经济适度多元化和空间拓展提供了现实支撑。

需要指出的是，这种空间重构并非简单意义上的产业转移或人口外迁，而是在制度协调和功能分工基础上实现的区域功能再配置。澳门仍然保留其核心城市功能和制度特色，而部分对土地和空间依赖度较高的产业和生活功能，则通过横琴等区域平台实现外延式发展。这种“核心—外延”相结合的空间治理模式，在一定程度上缓解了澳门土地资源有限和人口密度较高所带来的结构性约束，为其长期稳定发展提供了新的现实空间。

总体而言，粤澳互联互通推动的区域空间重构，不仅改变了澳门的地理区位和发展条件，也在制度层面拓展了“一国两制”的实践形态。通过基础设施建设与制度创新的双重作用，澳门逐步实现由“边缘嵌入”向“深度融入”的转变，这一过程为理解“一国两制”在区域层面的运行逻辑及其治理效能提供了重要经验。

四、经济适度多元化与区域产业协同

长期以来，博彩业在澳门经济结构中占据主导地位，使其经济对单一产业高度依赖。回归以来，尤其是近年来，澳门特区政府在中央支持下明确提出经济适度多元化发展目标，并逐步形成以综合旅游休闲业为核心、多个新兴产业协同发展的产业布局。横琴粤澳深度合作区成为承接澳门产业外延和功能拓展的重要平台。

截至 2024 年，合作区累计引入港澳项目 473 个，其中澳门项目占比超过九成，初步形成以中医药大健康、金融科技和文化创意为重点的合作格局^[11]。大健康产业依托横琴平台，加强中医药研发、医疗服务和健康管理合作；现代金融产业通过与内地金融市场联动，拓展跨境金融服务空间；高新技术产业借

助内地科研资源和产业链优势，加速技术成果转化；会展商贸和文化体育产业则通过区域资源整合，提升澳门的国际能见度。以中医药产业为例，粤澳中医药科技产业园通过“澳门研发—横琴转化—国际市场拓展”的协同模式，吸引多家澳门中医药企业在横琴设立生产和研发机构，实现中医药成果的规模化应用。在金融科技领域，部分澳门金融机构通过横琴平台开展跨境支付、融资租赁等业务试点，探索在不同监管体系下的业务协同路径。这些具体项目表明，粤澳产业协同并非停留在政策层面，而是在制度协调基础上逐步形成可复制的合作模式。

从区域治理角度看，这一过程并非简单意义上的产业转移，而是在制度协调基础上实现的区域功能再配置。澳门保留研发、品牌和制度优势环节，横琴则承载生产、转化和规模化发展功能，二者在分工中实现互补。这种协同模式在一定程度上缓解了澳门土地资源和空间约束，为其经济适度多元化提供了现实路径。

五、文化交流、青年流动与社会融合

澳门长期以来是中西文化交流的重要节点，其多元文化特征在回归后进一步制度化。通过文化遗产保护、国际文化活动及区域文化合作，粤澳在文化层面形成了较为稳定的互动机制，增强了区域文化认同。

在社会与人文层面，粤澳合作逐步由制度协同延伸至群体互动。以青年交流为例，横琴粤澳深度合作区实施的澳门青年实习计划累计提供百余个实习岗位，吸引数百名澳门青年参与跨区域就业^[12]，覆盖文旅、金融、大健康等多个领域。青年群体的跨境流动由短期交流逐步转向阶段性学习和就业。

与此同时，粤澳在文化领域的互动日益频繁，通过非物质文化遗产展示、节庆活动和公共文化平台建设，推动社会认同的积累^[13]。此类合作在强化区域社会联系的同时，也为粤澳合作提供了更加稳固的人文基础。

六、国家战略视角下的澳门区域角色

在粤港澳大湾区建设和“一带一路”倡议持续推进的背景下，澳门的区域角色呈现出由局部性向整体性拓展的趋势。作为特别行政区，澳门不仅在区域层面参与粤港澳大湾区的空间整合与功能分工，也在更广阔的国家发展战略中承担着具有制度特色的功能性角色。其区域定位已不再局限于地方经济体或单一城市，而是逐步转向服务国家对外开放和区域协调发展的重要平台。

作为中国与葡语国家合作的重要平台，澳门在“一带一路”和对外开放体系中承担着独特功能。数据显示，2023年中国与葡语国家贸易额达2209亿美元^[14]，是该合作机制启动初期的20倍以上。澳门通过中国—葡语国家经贸合作论坛等制度化平台，参与并服务于这一合作进程。

从区域协同角度看，粤澳合作为澳门参与国家战略提供了重要支撑。通过与广东在产业、空间和治理层面的协同，澳门得以突破自身规模和资源约束，在更高层次嵌入国家发展体系。特别是在粤港澳大湾区框架下，澳门的功能定位逐渐由“补充性参与”向“结构性节点”转变，其在区域网络中的角色更加清晰和稳定。这种角色转型，使澳门不再仅以经济体量衡量其重要性，而是以制度功能和战略价值为核心衡量标准。

从“一国两制”的实践维度看，澳门区域角色的拓展具有重要制度意涵。通过在国家战略中承担特定功能，澳门实现了在保持高度自治和制度差异前提下的深度参与，这在一定程度上拓展了“一国两制”的实践空间。粤澳合作所体现的制度衔接与功能互补，使“一国两制”不再仅限于特区内部治理安排，而是延伸至区域治理与国家战略层面，丰富了其运行形态。

总体而言，在国家战略视角下，澳门的区域角色正在由传统意义上的地方发展主体，转向具有明确

功能定位的国家战略参与者。这一转变不仅提升了澳门的国际能见度和区域影响力，也为港澳研究提供了观察“一国两制”制度演化的新视角，即在保持制度差异的基础上，通过区域协同实现国家战略目标的治理路径^[15]。

七、结论

澳门回归祖国 26 年的发展实践表明，粤澳合作不仅是特定政策框架下的区域协作安排，更是“一国两制”在区域治理层面持续演进的重要制度实践。通过经贸互动、互联互通、产业协同与社会融合等多重路径，澳门在保持高度自治和制度差异的前提下，逐步嵌入国家整体发展体系，实现了稳定与发展的动态平衡。

从区域国别学视角看，粤澳合作所体现的并非制度趋同式整合，而是一种在差异制度条件下展开的功能互补与规则衔接。这种合作模式突破了传统“中心—边缘”或“同质化治理”的分析框架，展示了“一国两制”在区域层面所具有的制度弹性与治理适应性。澳门在粤港澳大湾区和“一带一路”倡议中的角色演变，正是这一制度逻辑的集中体现。

进一步而言，澳门由地方性经济体向国家功能性平台的转型，丰富了对“一国两制”实践形态的理解。通过参与国家战略并承担特定功能，澳门不仅拓展了自身的发展空间，也为“一国两制”在更大尺度上的运行提供了现实支撑。这一过程显示，“一国两制”并非静态制度安排，而是在区域协同与国家战略互动中不断调整和发展的治理机制。

总体来看，粤澳合作构成理解澳门回归后发展路径的重要分析窗口，其经验对深化港澳研究和区域国别学关于特殊区域治理的理论讨论具有启示意义。未来，随着区域协同持续深化，澳门在国家发展格局中的制度功能与治理角色仍将不断演进，其实践经验也将为观察“一国两制”的长期运行提供更加丰富的经验素材。

参考文献：

- [1] 谢来风，谭慧芳. 粤港澳大湾区背景下澳门“精准联系”功能的概念、内涵与提升策略[J]. 科技导报，2019，37（23）：92-100.
- [2] 徐枫，李洁. 基于热力学评价模型的粤港澳大湾区区域经济发展质量评估[J]. 科技和产业，2021，21（4）：80-86.
- [3] 马静娴. 粤港澳大湾区产学研协同创新网络结构特征及优化对策[J]. 科技和产业，2024，24（22）：230-240.
- [4] 广东海关. 1999—2023年粤澳进出口贸易统计情况[R]. 北京：海关总署，2024-11.
- [5] 广东省商务厅. 广东与澳门经贸合作发展情况[A]. 广东商务年鉴（2024）[M]. 广州：广东人民出版社，2024.
- [6] 澳门特别行政区政府统计暨普查局. 对外贸易统计年刊[R]. 澳门，2024.
- [7] 珠海市人民政府口岸局. 港珠澳大桥珠海口岸通行情况统计[R]. 珠海，2024-10.
- [8] 广东省公安厅交通管理局. “澳门单牌车北上”政策实施情况通报[R]. 广州，2024-09.
- [9] 横琴粤澳深度合作区执行委员会. 横琴口岸“粤澳联合一站式”查验模式运行情况[R]. 横琴，

2024-03.

- [10] 国家移民管理局. 横琴口岸通关便利化改革成效[R]. 北京, 2024.
- [11] 广东省发展和改革委员会. 横琴粤澳深度合作区产业发展报告(2024)[R]. 广州, 2024.
- [12] 横琴粤澳深度合作区民生事务局. 澳门青年实习计划实施情况报告[R]. 横琴, 2024.
- [13] 澳门特别行政区政府文化局. 粤澳文化交流项目年度报告[R]. 澳门, 2024.
- [14] 中华人民共和国商务部. 中国对葡语国家经贸合作情况通报[R]. 北京, 2024.
- [15] 澳门特别行政区政府. 支持澳门全面参与和助力“一带一路”建设的安排[Z]. 澳门, 2023.