

橫琴開發與澳門新機遇

——《橫琴總體發展規劃》解讀（撮要版）

澳門發展策略研究中心區域合作課題小組

2009年7月29日

最近，國務院常務會議原則通過《橫琴總體發展規劃》，以“分線管理，模式創新”等一系列制度創新，啓動橫琴島的開發，爲澳門經濟適度多元化提供了重要支撐和發展機遇，開啓了澳門經濟發展新階段。

一、橫琴開發：發展定位、產業規劃與制度創新

1. 橫琴的發展定位

《規劃》提出：要把橫琴建設成爲帶動珠三角、服務港澳，率先發展的粵港澳緊密合作示範區。這一定位有以下重要的內涵：

（1）推動澳門經濟適度多元化及持續繁榮穩定的緊密合作區。橫琴開發最重要的戰略價值，就是要彌補澳門經濟發展面臨的土地、人力資源短缺等問題，使澳門優勢產業得到延伸、擴充，相關產業得到發展，推動澳門經濟適度多元化，促進澳門持續繁榮發展。

（2）重塑珠海發展新優勢、促進珠江口西岸地區產業升級的新平台。以橫琴開發爲載體，通過加強澳門與珠海合作，可以大力吸納國外和港澳的優質發展資源，打造區域產業高地，促進珠江口西岸地區的產業升級轉型。

（3）“一國兩制”下探索粵港澳合作新模式的示範區、深化改革開放的先行區。制度創新、合作模式創新，是橫琴開發的靈魂和關鍵。橫琴的開發，要通過制度創新，在探索粵港澳合作新模式方面狠下工夫，包括大膽探索通關模式的創新、開發模式的創新、經濟社會管理體制模式的創新等等，從而在改革開放的重要領域和關

鍵環節率先取得突破，為進一步推進粵港澳緊密合作提供示範和經驗。

2. 橫琴產業規劃

在產業發展上，《規劃》提出發展休閒旅遊、商務服務、科教研發和高新技術等四個重點產業，重視對澳門產業的對接與合作：注重發展與澳門博彩旅遊業對接及錯位發展的旅遊休閒業；注重發展與旅遊業相配套的商務服務等現代服務業；支持澳門大學遷址橫琴，注重發展與此相適應的科教研發產業；以橫琴為平台探索構建澳珠科技創新合作機制。

我們認為，澳門經濟的適度多元化，應該優先在兩個層面展開：首先，在澳門本土，澳門致力推動綜合性旅遊業產業鏈的延長，重點發展本身具競爭優勢的產業，包括博彩業以及與博彩業相關聯的旅遊業、零售業、會展業、文化創意產業、中藥研發生產等，並適當保持和優化製造業；其次，透過與廣東省的緊密合作，尤其是推動橫琴的合作開發，實現橫琴與澳門產業的對接和錯位發展，形成區域內經濟的適度多元化。澳門在發展綜合性旅遊業的同時，通過橫琴旅遊休閒、商務服務業的錯位發展，共同打造“世界旅遊休閒中心”。

3. 制度創新

《規劃》的鮮明特點，就是重視政策、制度創新，以制度創新帶動橫琴開發。

(1) 開創橫琴部分土地的租賃制模式。全國人大常務委員會決定：將橫琴 1·0926 平方公里的土地，以租賃方式租借給澳門特區，作為澳門大學新校區。這一決定開創了一個制度創新的重要先例，具有重要的政治意義和經濟意義。澳門特區政府和社會各界應高度重視這一制度創新和中央的善意，用創新性的思維將澳門大學搬遷橫琴這一工作做好，為租賃制模式在橫琴的實施，積累經驗。

(2) 橫琴的通關制度。《規劃》提出，以“分線管理，模式創新”設置橫琴口岸，比照海關特殊監管區域進行管理。根據我們的初步理解，在新模式下，橫琴與澳門之間的“一線”口岸，對人員進出境人員及其攜帶的行李物品仍實施現行管理模式；但對澳門牌照交通運輸工具和進出境貨物則逐步放開。而在橫琴與內地之間的“二線”

口岸，則對進出貨物實施逐步加強管理。換言之，整個通關制度的設計，將為日後逐步發展至“境內關外”的特殊管理模式奠定了基礎。

（3）橫琴的經濟制度。《規劃》提出橫琴要在《綱要》及 CEPA 框架下，建立與橫琴發展定位相匹配，與香港、澳門自由港政策相適應的粵港澳合作創新機制，其中，包括將橫琴納入珠海經濟特區範圍，島內企業實行比照海關特殊監管區域的稅收政策執行。在橫琴的制度設計中，基本方向應是在中國的經濟特區、保稅區等制度基礎上，吸納香港、澳門自由港制度的優點，實施更開放的經濟政策。

橫琴制度創新，將為國家下一步的發展尋找新路子，探索新經驗，具有深遠的經濟影響及重要的政治價值。橫琴開發的制度創新，賦予橫琴更廣闊的創新和發展空間，有利於探索粵港澳合作的新模式、新路徑，有利於橫琴承接港澳自由港政策的延伸，更好地為澳門經濟適度多元化發展提供支撐。

二、幾點建議：積極貢獻承擔，分享橫琴開發紅利

1.以澳門大學新校區為載體和發展平台，積極發展澳門的科教研發產業和文化創意產業，有效推動澳門產業適度多元化。

澳門特區政府和澳門大學當局要充分把握澳大遷校的這一歷史性發展機遇，以創新的思維和創新的機制，包括有效整合澳門現有的教育資源，通過自身的制度創新，在橫琴新校區創辦出國際先進、亞洲著名的高水平大學，為澳門經濟發展培育高級人才。這對澳門大學提出了更高的要求。澳門大學必須首先將這件事情辦好，才有可能爭取更大的發展機遇和空間。澳大搬遷能否推動澳大創國際品牌，不僅對澳門的發展關係重大，實際上也關係到“一國兩制”的貫徹實施。

澳門特區政府應該以澳門大學新校區為載體和發展平台，在創建國際一流的大學同時，積極透過產學結合，推動發展澳門的科教研發產業和文化創意產業，使科教研發和文化創意產業成為澳門經濟適度多元化的一個重要組成部分，成為橫琴科教研發產業和文化產業的重要組成板塊，從而成為廣東珠江口西岸地區甚至整個珠三角人才

培育和科技創新的重要平台之一。

我們還認為，澳大橫琴新校區是目前橫琴開發中唯一實施“租賃方式”開發的土地，因此，它還擔負著探索新路子、積累新經驗的重要任務。如果在實踐中取得巨大成功，不排除此一模式在橫琴開發中有推廣實施的可能性，並進一步拓展為澳門在橫琴的教育研發產業園區。

2.澳門社會各界、財團和企業要以創新的思維，把握千載難逢的歷史機遇，通過各種形式積極參與橫琴島的開發，分享橫琴開發的紅利。

橫琴開發，對於粵（珠）澳兩地經濟具有巨大的發展紅利，也給澳門資本和澳門企業乃至澳門市民帶來新的發展空間和發展機遇。但由於澳門資本多為中小型企業，在與跨國公司的競爭中，很容易處於下風。澳門社會若不能有效參與橫琴的開發，中央和澳門社會所關注的澳門經濟適度多元化也將無從談起。因此，在橫琴開發上，中央及廣東省政府應充分瞭解澳門企業在競爭中的相對弱勢，遵循“同等澳門優先”的原則招商引資，使澳門資本能夠更大程度地參與橫琴的開發。

澳門社會各界應該形成共識，高度重視參與橫琴開發。參與橫琴開發，是澳門企業參與區域經濟合作、參與跨境結盟、跨境經營（與跨國公司、香港公司和廣東公司合作）的極為難得的機遇，也是澳門企業提升素質、擴大經營規模、取得快速發展的千載良機。機不可失，時不再來（所謂“蘇州過後無艇搭”）！

誠然，機遇與挑戰同在。橫琴的開發亦可能為澳門社會帶來或多或少的挑戰，起碼，橫琴開發就不會等候那些坐待的企業或人士。因此，充分認識挑戰所在，積極參與開發行列，才是因勢利導的上策。

我們建議特區政府和澳門工商界社團加大推動力度，廣泛動員澳門企業參與橫琴開發。澳門特區政府應將各種信息，以更快捷、更透明的方式傳遞給澳門工商界和社會各界，並加強對企業的相關引導、培訓。澳門社會各界和企業要以國際視野和創新思維，積極、主動的去探索參與橫琴開發的各種可能性，包括以結盟模式籌組各種財團積極參與橫琴開發，以共建共贏方式分享開發的紅

利。

3.特區政府應以創新思維，牽頭籌組類似新加坡的國家開發公司，以“項目帶土地”的開發形式，積極參與橫琴島的開發。

目前，除澳門大學橫琴新校區外，橫琴開發主要實施“以項目帶土地”的方式。因此，澳門特區政府應該以創新思維和創新機制去推動澳門企業參與橫琴開發。當前，世界各國有效應對全球經濟危機中的一個重要趨勢，就是政府都大幅加強對經濟的調控程度，甚至干預程度，即在市場主導失衡或發育不全時，適當發揮政府的引導作用。因應此一趨勢，建議澳門特區政府在橫琴開發中擔任必要的、更積極的角色，例如，其中一種可行的創新思路，就是借鑒新加坡的經驗，由特區政府出一定比例資本，牽頭籌組類似新加坡的國家開發公司，專責澳門參與橫琴發展項目，澳門企業和市民可以適當方式參與相關的開發項目或參股該公司。

澳門特區政府可透過開發公司作為參與橫琴開發的投資主體，成立專責機構研究策劃配合澳門經濟適度多元發展的一個甚至多個項目，研究如何以“項目帶土地”的開發形式，參與橫琴的分片開發。當然，對於開發公司的籌建，其中一個前提條件，應是預先制訂一套完整的管理制度和機制，制訂嚴格的監管制度，包括行政運作、財務、公帑的投放等，都必須受到嚴格監管，公司的營運也可考慮聘請國際專才參與。這種模式可最大限度地調動起澳門各方面參與開發的積極性，並有效推動澳門經濟的適度多元化。

4.橫琴開發要重視社會管理制度的創新，在這方面澳門大學可做出貢獻。

《規劃》提出，橫琴開發的制度創新還包括社會管理制度的改革。這一點極為重要。社會管理制度的創新包括對橫琴實施的戶籍制度、社會保障制度、教育制度，甚至醫療制度等等的改革、創新。由於在現行制度下，沒有本地（橫琴島）戶籍的人士投身橫琴工作，其醫療及子女教育等支出都要比當地居民為高，我們認為，為了吸引更多專業人才以有效推動橫琴的開發，應該讓投身橫琴企業工作一定年期的員工，享受當地居民的社會福利待遇，包括其子女的教育、醫療等，無需額外繳費。

澳門市民，包括澳大師生，也應倡導奉獻、包容和共贏的精神，支持澳門大學橫

琴新校區為橫琴發展作出貢獻，在不影響澳門居民子女入學的前提下，撥出一定比例的學位，招收橫琴居民的子女甚至在橫琴工作的外地員工的子女入學，為橫琴的發展培養所需要的各種人才。

基於以上綜合分析，我們高度評價《橫琴總體發展規劃》的正式出台，更希望特區政府、業界、學術界共同配合、促進這《規劃》的落實，從而有效推動珠澳合作踏上全新的合作發展階段，確保澳門特區經濟適度多元化和可持續發展的實現。