

科學發展 先行先試 互補共贏

● 澳門與區域合作研究系列一



澳門發展策略研究中心



我們將堅定不移地貫徹“一國兩制”、“港人治港”、“澳人治澳”、高度自治的方針，全力支持香港、澳門保持長期繁榮穩定。支持香港鞏固並提升國際金融、貿易、航運中心地位，發展優勢產業，培育新的經濟增長點。支持澳門發展旅遊休閒產業，促進經濟適度多元化。要認真實施珠江三角洲地區改革發展規劃綱要，積極推進港珠澳大橋等大型跨境基礎設施建設和珠海橫琴島開發，深化粵港澳合作，密切內地與港澳的經濟聯繫。偉大祖國永遠是香港、澳門的堅強後盾。只要特別行政區政府與各界人士同心協力，包容共濟，共同維護繁榮穩定發展的大局，香港、澳門的明天一定會更加美好。

—— 溫家寶總理，2010年《政府工作報告》，2010年3月5日。

希望澳門充分認識及配合國家的戰略要求，加快經濟發展模式的轉變；促進經濟適度多元化發展，而在發展過程中要注意兩大課題，一是調控和監管博彩業有序發展，二是掌握休閒旅遊業經濟發展方向。要集思廣益，抓緊機遇，特別是開發橫琴帶來的機遇；深入學習及貫徹執行國家主席胡錦濤總結澳門回歸十年經驗時提出的五點啟示，作為在澳門繼續推進“一國兩制”偉大事業的思想保證。

—— 習近平副主席於2010年3月7日會見澳門特區全國人大代表講話摘錄，摘自《澳門日報》，2010年3月8日。



科學發展 先行先試 互補共贏

目 錄

CEPA 先行先試，培育澳門現代服務業	1
—— 兼論澳門經濟適度多元化發展路徑（2010.03.06）	

橫琴開發與澳門新機遇	25
—— 《橫琴總體發展規劃》解讀（2009.07.29）	

澳門：積極推動區域合作，實現產業適度多元	45
—— 試解讀《珠江三角洲地區改革發展規劃綱要》（2009.04.15）	

附 錄	
-----	--

珠江三角洲地區改革發展規劃綱要（2008-2020年）	59
國家發展和改革委員會（2008.12）	

橫琴總體發展規劃	103
國家發展和改革委員會（2009.08.14）	

編後語	139
-----	-----



科學發展 先行先試 互補共贏

CEPA 先行先試，培育澳門現代服務業

——兼論澳門經濟適度多元化發展路徑

2010年3月6日

《珠江三角洲地區改革發展規劃綱要（2008-2020）》（以下簡稱《綱要》）指出：“深化落實內地與港澳更緊密經貿關係（CEPA）力度，做好對港澳先行先試工作。”澳門要推進區域經濟合作，其中一個重要內容，就是深入研究如何充分利用CEPA先行先試的制度平台，積極推進澳門與廣東在服務業方面的合作。

從中短期看，澳門經濟適度多元化的發展戰略，無疑首先是要積極推動綜合性旅遊業的垂直多元化。不過，從中長期看，澳門應圍繞“區域性商貿服務平台”的建設，深入研究澳門服務業的潛在優勢和發展方向，特別是通過特區政府的政策扶持，以及充分利用CEPA“先行先試”的制度平台，“雙管齊下”去培育、扶持澳門現代服務業的發展。可以說，這是澳門經濟適度多元化的另一重要發展路徑，值得引起澳門特區政府和社會各界的高度重視。

一、CEPA框架下澳門服務業在內地的發展

2003年10月，澳門與內地簽署CEPA協議，其後雙方按照“先易後難、逐步推進”的原則，又先後簽署6個補充協議。該協議包括貨物零關稅、服務業開放及貿易投資便利化三個重要部分，其中，以服務業開放及貿易投資便利化最為重要。據統計，目前CEPA對澳門開放領域已達41



個，優惠措施累計237項¹。CEPA自2004年正式實施以來，客觀地說，對澳門經濟發展發揮了積極的作用，主要表現在：

1. CEPA開放內地居民赴港澳“自由行”推動了澳門經濟的高速增長

CEPA關於開放內地居民赴港澳“自由行”的規定，無疑是CEPA協議中對澳門經濟發展最具影響力的開放措施。據統計，從2003年正式實施“自由行”至2009年6月底，內地居民以“自由行”形式來澳旅遊的總人數達到3,148.47萬人次，6年間平均每年高達約500萬人次。“自由行”政策的實施有力推動了內地居民赴澳門旅遊熱潮。1999年來澳旅客總數為744萬人次，到2008年增加至2290萬人次，年均增長率高達13.3%。2008年，在來澳旅客2,290萬人次中，來自中國內地的旅客達1,159萬人次，佔來澳旅客總人數的50.6%。其中，以“自由行”方式入境的中國旅客達676萬人次，佔來澳中國旅客總數的58%。

2

在“自由行”的制度安排下，大批中國旅客來澳旅遊消費，在2002年澳門特區政府開放博彩經營權的歷史背景下，有力地刺激博彩業的空前繁榮，進而推動澳門經濟的高速增長。1999年至2008年，澳門本地生產總值（GDP）從473億澳門元增加至1,718.7億澳門元，增長2.63倍，即年均增長率15.3%；同期，澳門的人均GDP從13,844美元增加至39,036美元，增長1.82倍，即年均增長12.2%。2006年，澳門被英國《外國直接投資》雜誌評選為“亞洲最具經濟發展潛力城市”²。

1 中華人民共和國商務部：《中國服務貿易發展報告（2009）》，中國商務出版社，2009年，第45頁。

2 資料來源：人民網，<http://unn.people.com.cn/GB/14748/4146412.html>。

科學發展 先行先試 互補共贏

2. CEPA推動澳門服務業（主要是物流業）對內地市場的拓展

據統計，自2004年CEPA正式實施至2009年4月底，澳門特區政府共向43家符合申請條件的企業簽發出349張“澳門服務提供者證明書”。其中，屬於物流服務提供者的，包括貨代服務、物流服務、倉儲服務、運輸服務、公路卡車和汽車貨運、以及集裝箱堆場服務，共246張，佔總數的70%。另外，房地產服務及建築及相關工程服務的，共40張，佔11%；會議服務和展覽服務的，共30張，佔9%；包括廣告服務、管理諮詢服務和法律服務在內的專業服務，共13張，佔4%；批發服務和零售服務的，共9張，佔3%；其他的共11張，佔3%。

而持有“澳門服務提供者證明書”的43家企業中，有15家已在內地開設39家分公司或辦事處；另外還有1家經營零售服務及1家經營批發的企業分別以《外商投資商業領域管理辦法》及合資合作形式設立。這41家已在開設的分公司或辦事處中，有37家經營物流、貨運或船務，佔總數的90.24%。另外，經營會展服務、批發服務、零售服務和廣告服務的分別各有1家。這41家機構中，在廣東開設的共有30家，佔總數的73.2%，其中，在珠海、中山、佛山和江門等珠江西岸城市開設的有15家，佔50%。

3. 澳門居民在廣東珠三角地區開設數百家個體工商戶

CEPA實施後，允許澳門服務提供者以個體工商戶形式運做，突破了服務業經營模式，為澳門中小型服務業提供了嶄新的投資主體。據統計，截至2009年4月，澳門特區政府共簽發了1,162份澳門永久性居民身份證明書。而根據國家商務部的統計，截至2008年底，澳門在內地注冊登記的個體工商戶有457戶，從業人員1,008人，投入資金2,349萬元人民幣。其中，在廣東省的有380戶，從業人員765人，投入資金1,732萬元人民幣，



分別佔83%、76%和74%，主要經營零售、餐飲、美容保健等；開設的地點也從以前相對集中珠海、廣州擴散至珠江西岸的中山、江門、佛山以及東岸的深圳、東莞等地。

4. CEPA推動澳粵兩地通關便利化、投資營商環境優化

CEPA實施以來，澳粵兩地的通關便利化取得了明顯的進展，特別是兩地實行統一報關單據，大大 低企業的通關交易成本。海關的單證互認亦已取得共識，正在落實之中。在貿易方面，兩地政府加 了經濟信息的相互通報。2006年，CEPA補充協議三明確提出：“為支持和配合澳門產業結構適度多元化，推動兩地會展業的發展，雙方一致同意將會展業合作補充列入《安排》貿易投資便利化的產業合作領域。”2007年CEPA補充協議四進一步承諾：“內地支持和配合澳門舉辦大型國際會議和展覽會。”這些條文為澳門的會展業進入內地市場提供了便利。

4

二、CEPA未能充分發揮作用的原因分析

誠然，在澳門，CEPA協議實施以來，並未能充分發揮其推動澳門與內地經濟融合的功能。例如，CEPA對澳門開放的服務行業已達41個之多，但澳門能 進入內地的服務行業，基本上仍以中小型物流服務企業和個體工商戶為主。自2007年以來，特區政府發出的“澳門服務提供者證明書”的數量明顯 慢。其中的原因是多方面的，主要有：

1. 澳門現代服務業處於起步階段，規模細小，缺乏對外拓展競爭力

長期以來，澳門經濟結構較為單一，基本上以博彩旅遊業為核心，現代服務業發展相對滯後。就以進入內地最積極的物流業來看，澳門的物流

科學發展 先行先試 互補共贏

企業大多規模細小，無論是技術、管理和人力資源都仍難以跟得上毗鄰的香港的水平，缺乏國際競爭力，有能力參與內地競爭者並不多。澳門的專業服務業，包括律師、會計師、核數師、醫師等等，長期以來缺乏一套嚴謹的專業資格認可制度和有效的監管制度，專業素質相對較低，因而至今亦未能與內地在CEPA框架下達成任何具操作性的資格互認協議，更遑論進入內地市場。澳門專業素質較高的一些服務業，如律師行業，至今仍以葡語為母語之律師佔主導地位，許多律師甚至不懂中文，亦制約了這一行業進入內地的步伐。

2002年博彩經營權開放以來，澳門的博彩業獲得超常規的發展，推動了與之相關的一些服務業，包括旅遊業、批發零售業、會議展覽業的發展。在這種經濟背景下，澳門的服務業或者是忙於處理本土日趨增長的市場需求，或者受到博彩業快速度發展的擠壓而人力資源短缺，難以向外發展，導致對內地市場的拓展意願弱。正如有研究指出：“CEPA欲推動的貿易轉向效果被本地新市場格局所消除。”當然，更重要的是，澳門的這些服務行業，特別是一些新興的服務行業，基本上仍處於起步發展階段，還未成熟到具備足的競爭力跨地區向外拓展業務的地步。而即使少數有競爭力者，也因為對內地市場不瞭解而裹足不前。

2. CEPA開放的全面性與澳門中小服務企業進入的需求之間存在著較大反差，過高的“門檻”令中小企業難以利用CEPA平台進入內地市場

從總體上看，CEPA作為中央政府與香港、澳門特區政府簽署的制度安排，它對港澳的開放是全面性的，實際上是全國各地對香港、澳門服務業的開放。因此，CEPA的開放“門檻”不可能太低，必須受到全國各地區地方政策、法規的制約。然而，由於利用CEPA制度安排進入內地的港澳企



業，主要是中小型企業（較大型的港澳企業基本都能在WTO的框架下進入內地，根本不必要通過CEPA渠道），這些中小型的港澳服務企業往往因為“門檻”偏高而難以進入。這種情在澳門尤甚，事實上，澳門服務企業中，98%以上的均為小型企業。因此，在現行CEPA框架下，它們難以進入內地發展。

就以具一定競爭力的銀行業為例，2003年內地與香港、澳門分別簽署CEPA協議，將銀行業准入“門檻”從資產總規模200億美元降低至60億美元。按照這一“門檻”，香港有8家銀行在CEPA框架下進入內地。然而，由於澳門注冊主要銀行的資產規模與60億美元資產的門檻規定仍有相當距離，該項開放措施對澳門來說形同虛設。

3. CEPA雖然“開了大門”，即打破了港澳服務業進入內地的外部壁壘，但並沒有消除國內市場中各種各樣的壁壘，即所謂“小門未開”

6

由於各種各樣商業壁壘的存在，包括繁瑣複雜的審批程序、行政性壟斷壁壘、地方保護主義壁壘、不規範的市場壟斷壁壘及其它非貿易壁壘等，CEPA的落實存在不少困難，特別是服務貿易方面，內地對中介服務機構的管理和作用的發揮等方面還有很多潛“規則”。澳門服務業進入內地後，必然碰到制度的磨擦、制約和障礙，而顯得舉步為艱。

三、CEPA“先行先試”：澳門服務業發展新機遇

值得重視的是，2009年以來，隨著《綱要》頒佈出台和國務院常務會議原則通過《橫琴總體發展規劃》，澳門服務業迎來了發展的新機遇：

科學發展 先行先試 互補共贏

1.《綱要》賦予CEPA在廣東“先行先試”的制度優勢

CEPA作為一項內地與香港、澳門經濟一體化的制度安排，可以說是“一國兩制”的一項制度性創新。在CEPA框架下，香港、澳門始終比WTO其它成員國與內地處於一種更緊密的經貿關係之中。然而，由於CEPA開放的全面性與港澳中小企業進入需求的矛盾，CEPA在港澳地區，尤其是在澳門的推進差人意。為解這一矛盾，2008年簽署的CEPA補充協議五提出多項開放措施在廣東先行先試。2009年初，國務院頒佈《珠江三角洲規劃綱要》明確指出：“深化落實內地與港澳更緊密經貿關係安排（CEPA）力度，做好對港澳的先行先試工作。”

2009年《CEPA補充協議六》允許香港銀行在廣東省設立的分行可在廣東省內設立“異地支行”³。根據協議規定，港資銀行在廣東省設立分行網絡，可以申請在省內跨區設立支行，而無須根據過往規定，必須先行在同一城市設立分行。該開放措施已於2009年10月1日起生效實施。對此，香港銀行界給予了高度評價，認為是CEPA的重大突破。目前，多家香港銀行，包括東亞銀行、匯豐銀行、恆生銀行等已經獲批在廣東省內籌建首批異地支行，預計2010年這些支行就將正式投入運營。

CEPA先行先試，核心問題是在與港澳地區經濟密切聯繫的廣東省，進一步加大對港澳服務業開放的力度，包括進一步降低准入“門檻”，以及通過體制改革和制度創新，加快與國際經濟接軌，徹底解“大門開了小門未開”的問題，以便有效推進CEPA的實施。2008年11月，國家商務部定設立“落實CEPA示範城市（區）”，對廣東省珠海市、佛山市和上海

3 根據內地法規，商業銀行（包括外資銀行）可以在同一城市行政區劃內設立分行以下的營業性支行（所謂“同城支行”），但如要跨區設立營業點，則需要在有關地區先行設立分行。此開放措施可讓香港銀行在跨區擴充營業網點時，無須先設立分行，因此有助香港銀行能更有效地擴展跨區營業網絡，加對廣東省客戶提供銀行服務。



浦東新區的落實CEPA工作進行重點指導和協調，有針對性地解決CEPA在落實中存在的種種問題，探索CEPA實施的經驗，以便向全國推廣；同時還將按照CEPA承諾逐步清理地方政府對服務貿易市場准入的限制政策，為港澳投資者在內地營商創造更便利的條件。

由於政策來之不易，廣東省政府各部門對推進落實CEPA“先行先試”工作十分重視，確定了廣州、深圳、珠海、佛山、東莞等五個城市為廣東CEPA先行先試的試點城市，並相繼在這五個城市建立了聯席會議工作機制，加強對先行先試的組織和領導，並推出相應政策。如佛山市政府與香港特區政府就加強現代物流、科技服務、商務、會展等領域的合作達成了多項共識。2009年11月，國家商務部在佛山召開“全國商務系統落實CEPA示範城市佛山現場工作會”，會後內地和港澳餐飲、酒店及零售商協會與相關企業簽訂了30項合作項目，投資金額達1.86億美元。

形勢的發展，為澳門服務業拓展廣東市場，提供了一個難得的發展機遇。澳門如何把握有利時機，充分利用CEPA先行先試的制度平台，來培養和發展澳門的現代服務業，無疑將成為特區政府及社會各界必須關注、研究的一個重大課題。

2. 《橫琴總體發展規劃》有關產業規劃和制度創新的規定，為澳門服務業的發展提供了新的發展空間

2009年，國務院常務會議原則通過《橫琴總體發展規劃》（以下簡稱《規劃》），提出：要把橫琴建設成為帶動珠三角、服務港澳，率先發展的粵港澳緊密合作示範區。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。《規劃》提出發展休閒旅遊、商務服務、科教

科學發展 先行先試 互補共贏

研發和高新技術等4個重點產業，其中，商務服務業、科教研發產業和科技創新三大板塊的發展都為澳門的現代服務業提供了新的發展空間。例如，澳門要發展成為中國與葡語國家經貿、文化交流的平台，橫琴可配合發展葡語國家產品展示和展覽中心，將葡語國家的產品推銷到內地廣闊市場。橫琴的開發可與澳門“區域性商貿服務平台”的建設相互配合，推動澳門經濟的適度多元化。

橫琴島地理位置獨特，是廣東省根據《綱要》精神“科學發展，先行先試”，進行制度創新、提高對外開放度的最有利突破口。《規劃》提出要：要將橫琴建設為“一國兩制”下探索粵港澳合作新模式的示範區。

《規劃》提出橫琴要在《綱要》及CEPA先行先試的制度安排下，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，其基本方向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，包括貨幣政策、投資政策、關稅政策和稅收政策等。在海關管理模式，《規劃》提出，以“分管理，模式創新”設置橫琴口岸，比照海關特殊監管區域進行管理。

因此，橫琴在實施CEPA先行先試制度安排方面，可以比廣東其他地區走得更快，更加開放，甚至可以對澳門服務的開放率先實施“國民待遇”。可以預料，橫琴開發將為澳門現代服務業的培育，帶來新的發展空間和發展機遇。

四、適度多元新路徑：打造“1+6”產業體系

近年來，澳門社會各界特別是學術界，對澳門經濟的適度多元化已有



相當深入的研究。最新達成的共識是：圍繞著澳門“世界旅遊休閒中心”的建設，積極推動澳門博彩旅遊業的垂直多元化，大力發展非博彩的多元化的綜合性旅遊業，並且通過橫琴的聯合開發，形成與澳門錯位發展的旅遊休閒產業，並做大做 區域旅遊休閒市場的“蛋糕”。不過，根據我們的研究，澳門經濟適度多元化還可以循著另一條新路徑發展：即圍繞著構建“區域性商貿服務平台”（特別是“中葡商貿服務平台”），積極扶持、培育、發展現代服務業，特別是與平台建設密切相關的總部經濟、會議展覽業、商貿服務業、文化創意產業、物流業和金融業等六大產業，打造成“1+6”產業體系。

1. 一個平台：“區域性商貿服務平台”

在區域合作中，澳門經濟發展中的重要比較優勢，是它的區位優勢、自由港優勢和國際網絡優勢。澳門是中國南大門與香港互成犄角之勢的另一個自由港、獨立關稅區，回歸後是繼香港之後的第二個特別行政區。澳門背靠的，是珠江三角洲西部，沿西江往西北上溯是西江中下洲廣闊的經濟腹地，而它聯繫的國際層面，則以歐盟和葡語國家為重點。正是基於這些獨特的優勢，2002年特區政府明確提出了致力將澳門建設成為區域經濟發展的“三個服務平台”的目標，即作為內地，特別是廣東西部地區的商貿服務平台；作為中國內地與葡語國家經貿聯繫與合作的服務平台，以及作為全球華商聯絡與合作的服務平台。

“三個服務平台”中，最核心的就是“中葡商貿服務平台”，即“聯繫歐盟、葡語國家與中國內地特別是廣東珠三角地區的商貿服務平台”。所謂“平台”，實際上就是區域商貿網絡的樞紐。由於歷史的原因，長期以來，澳門與歐盟，特別是葡語系國家和地區一直保持著緊密的經濟、社會、文化等多方面的聯繫。回歸以來，隨著中國經濟實力的不斷增，特

科學發展 先行先試 互補共贏

別是廣東珠三角地區經濟蓬勃發展，澳門吸引 多葡語系國家設立機構以開展與中國的經貿交流。2003年，中央政府 定將“中國-葡語國家經貿合作論壇”設在澳門，其用意也是要協助澳門打造這一平台。

最近，浙江省政府在澳門舉辦“2010澳門·浙江周”，內容包括浙澳商貿旅遊合作洽談會、浙江中華老字號暨浙澳名優產品展銷會以及浙江風情圖片展暨旅遊推廣活動。浙江省副省長龔正就明確表示：“澳門有優越地理和便利的自由港貿易條件，基礎設施建設、金融系統、旅遊觀光等具較 優勢和成功經驗，是浙江產品走向國際市場特別是葡語系國際市場的重要渠道和平台⁴。”2010年，中葡論壇第三 部長級會議將在澳門舉行，此舉將進一步 化澳門與葡語國家的廣泛聯繫，提升和鞏固澳門作為區域性商貿服務平台的戰略地位。因此，澳門有優勢、也有條件發展成為聯繫歐盟、葡語國家與中國內地特別是廣東珠三角地區、甚至包括香港、臺灣地區的區域性商貿服務平台。中葡商貿服務平台的建設，推動了澳門及中國內地與葡語國家的貿易聯繫。據統計，2009年，澳門與葡語國家的進出口貿易總額達3.22億澳門元，比2007年增長20.15%；而同年，中國與葡語國家的進出口貿易總額為624.68億美元。

2. 六大產業：總部經濟、會議展覽業、文化創意產業、物流業、金融業和商貿服務業

這幾年來，澳門的“區域性商貿服務平台”的建設雖然取得了明顯的進展，但深入研究，其實更多的是政府在引導，缺乏市場、特別是企業的有力推動。究其原因，主要是澳門還缺乏圍繞著平台建設的相關服務企業及其經營網絡的支 。我們認為，所謂“區域性商貿服務平台”應該是一

4 參見《CEPA下浙澳合作深化》，澳門日報，2010年1月14日。



個具有綜合功能的體系，具體應包括：商貿信息平台、商貿聯絡平台、貿易中介平台、投資中介平台等等。而要建立這些平台，就需要相關服務產業的配套，以發揮澳門在商貿方面外聯內引的平台作用。因此，澳門要構建“區域性商貿服務平台”，首先要從產業的角度出發進行建設，加與平台相關服務產業的培育、扶持和發展，從而形成一個完整的平台綜合功能的體系。這是建設“區域性商貿服務平台”的關鍵。

圍繞著“區域性商貿服務平台”的建設，澳門必須重點培育與此相關的現代服務業，特別是總部經濟、會議展覽業、文化創意產業、物流運輸業、金融業和商貿服務業等，從而為澳門經濟的長遠發展，注入新的動力，有效推動澳門經濟的適度多元化。否則，所謂“區域性商貿服務平台”的建設，只是一句空話。

(1) 總部經濟

長遠而言，澳門要真正成為“區域性商貿服務平台”，總部經濟的發展，特別是有關旅遊休閒和“中介性”商貿服務業的總部經濟應該是不可或缺的環節。澳門通信、交通發達，資金進出自由，對外聯繫方便，是優越的自由港和獨立關稅地區，因而具備建設區域性總部基地的有利條件。因此，澳門要研究吸引國際、國內著名企業，特別是相關的旅遊服務業、“中介性”商貿服務業的企業來澳設立區域性總部基地，通過改善投融資環境，制定優惠政策等，吸引一些上市公司、跨國公司或世界連鎖商業集團來澳門設立區域總部，或者是區域性的採購、物流配送、研發設計、資金財務服務中心等，以帶動金融、保險、會計、諮詢顧問、市場營銷、物流、貿易、資訊等多元的商貿服務業的發展。

從廣義的角度看，總部經濟應包括公司的區域總部、辦事處或代表

科學發展 先行先試 互補共贏

處，企業的窗口公司（例如回歸前的中資公司），離岸公司，國際性協會或論壇的秘書處等等，這些機構的設立，對於澳門作為“區域性商貿服務平台”特別是“中葡商貿服務平台”的建設，具有指標性的作用。實際上，近年來，澳門博彩旅遊業的蓬勃發展吸引了一些世界著名的相關行業企業在澳門設立地區總部和分銷中心。例如，日本最大的兩家旅行社JTB和HIS已在澳門設立地區總部；全球撲克牌生產的龍頭企業US PLAYING CARD COMPANY 和澳洲最大的博彩老虎機製造商ARISTOCRAT也在澳門設立區域公司，澳門已開始成為亞太區老虎機、撲克牌等博彩產品的集散地。另外，一些國際性或區域性的論壇或協會也開始在澳門設立秘書處，如中國-葡語國家經貿合作論壇、世界華商論壇，以及包括7個國家和地區的亞洲會議暨觀光局協會（AACVB）等機構也在澳門設立秘書處。而目前在澳門在設的離岸公司已有數百家之多。澳門的總部經濟的發展已呈現良好的發展勢頭。特區政府應加 對總部經濟的政策扶持。從長遠發展戰略看，總部經濟將成為澳門區域商貿服務平台的重要支 點。當然，從中短期來看，澳門的總部經濟暫時難成氣候，但從長遠角度看，特別是隨著平台建設的深入、完善，其發展潛力不容忽視。

（2）會議展覽業

會展業是一個綜合的旅遊業服務，是由會議、展覽、獎勵旅遊三位一體的綜合性商務旅遊服務業（即所謂“MICE”，指meeting, incentives, conferences and exhibitions），被認為是繼金融、貿易之後最具有發展前景的第三產業之一。從世界會展大國的業績來看，會展業是一個利潤豐厚的無煙產業，不僅自身盈利高，而且產業帶動能力強，能直接惠及航空、運輸、酒店、旅遊等多個周邊行業。因為會展市場的發展是一個複雜的過程，它不僅需要高等級的配套基礎設施，具有高級專業技能的員工，組織



者的專業化組織能力，還要擁有國際公認的“3L”環境，即：舉辦會展活動必備的學術氛圍（learning）、下榻環境（living）提供與這些活動相呼應的休閒環境（leisure），在這方面，澳門還剛剛起步。

由於歷史的原因，澳門會展業的發展儘管剛才起步，但具有相當的產業基礎。澳門是享譽世界的“東方蒙地卡羅”，並具有濃厚的南歐風情，早已成為亞太區重要的旅遊城市。旅遊業的蓬勃發展，為會展業發展所需的“吃、住、行、購、娛”等服務提供了基礎。此外，與旅遊業發展相關的交通運輸、倉儲、通訊以及金融等的相應發展也為會展業提供了堅實的產業基礎。近年來，在特區政府的積極扶持和業界的大力推動下，澳門會展業無論在數量、質量和速度等方面都呈現出良好的發展勢頭。由於會展與旅遊密切相關，博彩旅遊業成為澳門吸引部分國際、國內會議、展覽活動的“賣點”。因此，會展業首先被定位為博彩旅遊業產業鏈的延伸，是澳門博彩旅遊產業垂直多元化戰略的重要環節。

不過，需要調指出的是，會議展覽業同時也是澳門構建“區域性商貿服務平台”的重要組成部分。事實上，近年來澳門作為商貿服務平台的發展，也是首先從會議展覽業開始起步的。2009年，澳門會展業在CEPA框架下先後在重慶、上海、北京等內地大城市舉辦“活力澳門推廣周”，有力的拓展了澳門作為區域平台的輻射範圍⁵。因此，會展業在澳門經濟適度多元化的進程中具有舉足輕重的戰略價值，它是連接澳門產業垂直多元化和橫向多元化的接合部和交匯點。澳門要充分利用建設區域性商貿服務平台的歷史機遇，重點發展會議展覽業，特別是重點發展在澳門具有產業支 的會展品牌，將培育會議展覽業成為日後帶動經濟增長的新興產業。

5 參見《“活力澳門商貿推廣周—上海”成功舉辦》，澳門會展，2009年6月，13期，第4-26頁；《“活力澳門商貿推廣周—重慶”成功舉辦》，澳門會展，2009年10月，14期，第8-32頁。

科學發展 先行先試 互補共贏

(3) 文化創意產業

近年來，文化創意產業已成為一個具較大發展潛力的新興產業，成為全球多個國家和地區重點推動發展的產業，也成為澳門特區政府重點推動發展的產業之一。從歷史的角度看，澳門擁有400餘年中西文化交彙的豐厚歷史遺產。20世紀80年代，被當時澳門政府列入文物保護名單的建築、自然景觀、區域就有126項，還有一批收藏在澳門各天主教機構的總數數以千計的明清油畫、版畫、祭禮用金銀器、清式傢俱、儀仗用具、服飾等等。此外，澳門還有大量非物質文化遺產，包括文化風情、傳統習俗、民間工藝，乃至口頭說唱、典禮儀式等等。2008年澳門的木雕神像入選國家級非物質文化遺產名錄，2009年又再申報醉龍、道教音樂和地水南音3項。這些物質及非物質的文化遺產，為澳門文化產業的發展都奠定了深厚的基礎。不過，若從產業的角度看，儘管澳門也發展起一些文化產業，包括新聞、出版、電視、文化藝術服務等等，但總體而言仍不具規模。

隨著博彩業的發展和“自由行”的實施，澳門每年有超過2,000萬的遊客來澳旅遊。為吸引這批數量龐大的消費者，博彩、旅遊、批發零售、會議展覽等產業對廣告、動漫、影視、表演、音樂、舞蹈等行業的需求大幅增長，有力推動文化創意產業的發展。最近，“首 澳門國際電影節”暨電影、電視、動漫產品展銷會的組委會表示，希望以舉辦澳門國際電影節為澳門文化創意產業的發動機，創建以“總部經濟”為模式的“影視產業鏈”，從參與投資、參與製作開始，及介入周邊地區的影視製作業的品牌團隊，未來冀以“澳門國際影視版權交易所”為平台，代理發行、銷售國際間的電影、電視及動漫產品的版權貿易，拉動澳門文化創意產業的發展。



澳門的文化創意產業還可通過加 區域合作，特別是粵港澳合作有序展開。《綱要》和《規劃》的頒佈實施，為粵港澳三地文化創意產業合作拓寬了發展空間。根據《規劃》，橫琴將預留120萬平方米土地作為發展創意、動漫產業，計劃透過引資、引人才，發展文化、設計、影視產業，不但可推動澳門文化創意產業的發展，而且可促進整個珠三角創業、動漫市場。可以說，澳門和珠海均具備發展文化創意產業的基礎，兩地應當在CEPA先行先試的制度平台上，把握共同開發橫琴和拓展交通網絡的澳珠同城化契機，共同發展創意產業。

(4) 物流運輸業

要配合總部經濟、會議展覽業及文化創意產業的發展，物流運輸業更是不可或缺的重要行業。該行業是在CEPA框架下進入內地最積極的行業。目前，廣東珠三角地區與澳門相關的跨境基礎設施建設順利，各種交通工具均逐步網絡化，對物流業發展十分有利。澳門作為自由港和獨立關稅區，可提供簡化的報關制度和24小時的貨驗服務，貨物清關成本低，還擁有向國內機場發送航班的自由航權。澳門可依托這些有利條件，逐步建立起區域性物流配送網絡，吸引部分內地、香港和國際知名物流企業，來澳門設立物流總部，發展第三方物流。

目前，澳門的物流運輸業正處於轉型時期。一方面，隨著澳門製造業的式微，以及兩岸“三通”的開展，傳統的物流運輸業務受到不同程度的影響；而另一方面，隨著澳門作為“世界旅遊休閒中心”和“區域性商貿服務平台”的發展，以及橫琴的開發，人流、物流的增加，對倉儲、配送等物流需求的增長，澳門現代物流運輸業迎來新的發展機遇。在新的歷史條下，澳門應積極發展相關物流業，包括倉儲、貨代、配送等現代物流業

科學發展 先行先試 互補共贏

和航空運輸業。要充分聯合、利用區域內5大機場的互補優勢，積極鞏固已有的航空網絡，努力拓展新的市場。

目前，澳門物流業的發展，仍然受到港口、機場貨運、通訊等配套能力的制約。因此，要進一步完善物流業等配套設施的建設，完善及擴大邊檢口岸設施，改善通關效率，以促進澳門與周邊地區特別是廣東珠三角地區的人流、物流。要充分利用CEPA先行先試的制度安排，進一步推動物流業向廣東市場的拓展。

（5）金融業

澳門金融業以銀行業為主體，保險業輔之。與澳門外向型經濟體制相適應，澳門銀行業的國際化程度較高，由於沒有獨立的資本市場，澳門經濟活動中的金融服務功能主要由銀行體系承擔。作為一個快速發展的博彩旅遊中心，澳門銀行體系的現金流通量龐大，銀行資金缺乏出路，存貸款比率低，市場競爭十分激烈。澳門銀行在外幣處理方面有著豐富的經驗。澳門銀行業雖然規模細小，經營業務傳統，但銀行體系資產質量良好（2009年2月不良貸款比率為0.91%），資本充裕（2008年底資本充足比率為15.01%），流動性充沛（2009年4月16日三個月流動比率為68.50%），監管較穩健。

區域性商貿平台的建設，離不開金融業的支持，也為金融業發展提供了廣闊的空間。2006年“中國與葡語系國家經貿合作論壇”第二部長級會議上，與會者簽署了2007年至2009年的《經貿合作行動綱領》，提出在論壇框架下建立一個中國與葡語國家的金融合作機制的設想，目的是要促進論壇各成員國借助金融手段進一步活躍相互之間的經貿交往。為此，澳門金融管理局先後與多個葡語國家銀行及保險機構達成互利互助的合作



協議，與8個葡語國家中的5個國家就交流合作簽訂了合作備忘錄，並與5個國家保險監管局簽署了合作備忘錄。近年來，特區政府提出，希望國家在支持澳門特區與葡語系國家開展雙邊人民幣貿易結算及融資業務的基礎上，發揮其作為珠江三角洲地區乃至國家與葡語系國家合作與交流的平台作用，將澳門作為內地與葡語系國家合作的跳板，積極開展金融機構互設、金融市場及業務合作和金融智力合作等各方面合作。因此，金融業的發展將是澳門商貿平台建設的重要一環。

（6）商貿服務業

商貿服務業包括律師、會計師、核數師、企業顧問、諮詢服務、翻譯、信息提供等商貿支援服務行業，是構建區域性商貿服務平台的重要元素。中介性商貿服務業的興起是以全球資本自由流動為時代背景，有避稅天堂和服務中心兩種類型，避稅天堂純粹以免稅為手段和目的直接損害了其他國家（地區）的經濟利益，是一種不公平競爭的表現。而以香港、荷蘭、瑞士等位於經濟活躍區域，具有較 服務實力的離岸商貿服務中心則僅僅是以低稅務為手段，真正的商業價值體現在服務功能。澳門商貿服務業的發展顯然應該是後一種。

澳門歷來便是自由港，經濟自由度高；地理位置上毗鄰東南亞和中國內地，處於東亞、東盟、中國大陸和臺灣的中心位置，區域經濟表現活躍，交通通訊條件好；澳門的法律屬於葡式準則法，本地律師、會計熟悉國際商貿業務相關法律和慣例；同時金融業也是本澳支柱產業之一，20多家銀行中大多數屬於國際銀行。因此，澳門擁有發展商貿服務業的基礎資源。隨著“區域性商貿服務平台”的建設和發展，對商貿服務業的需求將大幅增加，商貿服務業也將成為澳門重要的現代服務業之一。

科學發展 先行先試 互補共贏

五、雙管齊下：培育澳門現代服務業

根據我們的研究，澳門要打造“1+6”產業體系，培育現代服務業，推動經濟適度多元化發展，必須“雙管齊下”：一方面，特區政府制定傾斜性的產業扶持政策，大力培育現代服務業的發展；另一方面，要充分利用CEPA在廣東先行先試的制度安排，推動澳門服務業拓展內地市場，加與廣東服務業的合作，做大做 相關服務企業。具體建議如下：

1. 特區政府制定傾斜性的產業扶持政策，大力培育現代服務業

國際經驗證明，推動產業升級轉型必須要有政府的 而有力的指導和政策指引。如微型經濟體盧森堡，就為重點扶持行業提供 有力的政策和法律支持，盧森堡是歐洲第一個就電子商務和網絡銀行進行立法的國家，第一個允許在本國發行以其他國家貨幣為單位的基金和證券，並免收各種費用，極大地刺激了金融業的發展。又如，德國魯爾工業區，用50年時間成功從煤鋼基地轉型為國際創意產業園區，最近被歐盟評選為2010年“歐洲文化之都”。該區的經驗顯示，完整地發揮政府主導作用，協調聯邦、州和市三級政府共同參與對老區改造，並調動社會各方資源，是成功轉型的關鍵。

特區政府應該借鑒國際上成功經驗，對重點扶持、培育的產業，特別是圍繞區域性商貿服務平台建設的6大產業，制定傾斜性支持政策，從稅收、財政、金融、土地、人力資源等多方面給予扶持。事實上，自2003年以來，特區政府已在這方面做了不少努力，包括2003年先後推出的《中小企業援助計劃》、《中小企業信用保證計劃》和《中小企業專項信用保證計劃》等。2009年，特首何厚鏵在施政報告提出：“因應形勢變化，政府將在融資方面加大對支持中小企業經營和發展的措施，包括增加工商業



發展基金撥款，特區政府明年將增撥15億元預算予工商業發展基金，以使該基金有更充足的資源，扶助中小企業的發展。”特區政府可以工商業發展基金的現有機制，去扶持重點服務業的發展。不過，工商業發展基金的重點是支持中小企業，與扶持重點產業的宗旨有一定距離。特區政府也可以另外建立一個新的機制，撥款成立“經濟適度多元化基金”，對符合政府重點發展的新興產業中的一些具標志性意義或具良好發展前景的項目，提供財政資助或進行風險投資。例如，對到澳門設立地區總部的公司（特別是那些雖然不是大型的跨國公司，但是它們在某個行業居龍頭地位的公司），給予政策上的支持或財政上的補貼。

政府必須制定一個明確的短、中、長期的產業發展政策，對一些配合政府產業發展政策所需要的重要領域，特別是有利於營造良好投資環境的一些非營利性的社會公益領域，包括基礎設施領域、高科技領域和教育領域等，進行有針對性的投資，例如，可以考慮由政府牽頭組建財團投資興建澳門會議展覽中心。要創造條件，以政策引導，鼓勵一些有國際競爭力的企業通過各種形式與外資或中資開展合作，做大做強，培育、扶持一批具國際競爭力的現代服務企業。

2. 要充分利用CEPA先行先試的制度安排，推動澳門服務業拓展廣東市場

澳門應在提升、優化自身服務業素質和競爭力的同時，向中央爭取按照澳門的實際情況在CEPA框架下進一步開放服務業，特別是要充分利用CEPA在廣東先行先試的制度安排，加快服務業進入內地的步伐，為澳門現代服務的發展，拓展更大的空間。從中短期來看，CEPA先行先試可以在三個層面同時展開：

科學發展 先行先試 互補共贏

(1) 向中央爭取在CEPA先行先試制度下，對澳門經濟中具發展潛力和需要重點扶持的服務業，如會議展覽業等，在廣東進一步開放，並落實開放措施

在澳門經濟適度多元化進程中，會展業的發展具有舉足輕重的戰略價值，是需要特區政府重點扶持的服務行業，建議特區政府向中央政府爭取作為CEPA先行先試的重點突破行業。目前，CEPA對澳門會展業的開放，無論在准入門檻或服務內容方面的開放程度都已較高。CEPA允許澳門服務提供者以獨資形式在內地提供會展服務；在內地設立獨資、合資或合作企業，經營到港澳的展覽業務或試點經營出國展覽業務等。澳門貿易投資促進局還與廣東省對外經濟貿易合作廳簽署《加 全面戰略合作協議》。在CEPA框架下，澳門會展業在廣東先行先試的突破口，應集中在三個方面：

一是落實執行已開放的措施，透過便利化措施使雙方的合作能真正展開。這些措施主要包括：設立人員及展品便利通關制度（綠色通道）；對參與經特區政府或行業商會認可之會展活動發出的會展商務簽證，加快及簡化其辦理手續；率先簡化企業對澳門會展服務提供者進行跨境支付的行政手續⁶，向參加粵澳合作項目活動的廣東會展企業簽發來澳參會參展的多次往返簽證，等等。

二是加 政府對會展企業的支持，包括鼓勵國際大型展會在澳舉辦；協助澳門組展公司競投國際會展項目；對企業出國參展的經費補貼政策更加靈活（擬考慮內地企業參加澳門政府或業界認可的展覽時，內地相關部門可直接給參展企業補貼，而不一定要求企業必需通過外經貿部門組團參

6 目前的情 是內地的部份參展商支付參展費時，不能直接支付給澳門的會展組織機構，影響了工作成效。



展時才給與補貼）；在澳門舉辦的展會經澳門特區政府審批後提請內地政府有關主管部門為支持機構。

三是在《加 全面戰略合作協議》框架下，制定粵澳會展業合作總體發展規劃，研究確定雙方如何錯位發展，擴大合作辦展、相互參展參會、締結“夥伴展會”的合作範圍，以及推行一站多程的巡迴會展；國內的巡迴展覽與會議（如展中展等），在題材與時機與澳門切合時，可以請國家相關部門支援，移師到澳門舉行。

（2）在CEPA先行先試的制度下，對澳門一些有戰略價值的行業，如金融業、物流運輸業等，可考慮在珠江西岸城市進一步開放，取得突破

目前，澳門主要注冊銀行的資產規模與CEPA框架下60億美元的門檻規定尚有相當大的距離。這制約了粵澳兩地金融業的合作。建議在CEPA先行先試的制度安排下，廣東省設立澳門金融機構准入的“綠色通道”，將澳門銀行業的准入門檻，從總資產規模60億美元降低至30億美元（同時對銀行的風險控制能力和資產負債情況提出更高的要求），使澳門部分銀行可以進入經營⁷，使其龐大的資金增加多一條出路，可以進一步做大規模。考慮到澳門與廣東珠江西岸地區的密切經濟聯繫，可考慮對澳門銀行業開放珠江西岸的珠海、中山和江門三市。同時，允許澳門銀行在廣東境內設立小區銀行、村鎮銀行等新型金融機構，使澳門銀行能拓展其經營空間，其龐大資金有一個更好的出路，對廣東珠三角地區，特別是珠江西岸地區經濟發展也有積極的推動作用。

7 目前，澳門注冊銀行中，資產規模超過30億美元的有3家，包括工銀澳門（前身為誠興銀行，已被中國工商銀行收購）、大豐銀行和大西洋銀行。超過20億美元的還有永亨銀行、澳門國際銀行。也可通過併購推動其他銀行達到此資產規模。

科學發展 先行先試 互補共贏

隨著澳門銀行進入廣東，粵港澳之間金融市場的合作也將加。目前，粵港澳三地均形成各自的同業市場，三地金融機構都推出不同類型的金融產品，這些產品無論是在交易限制、監管要求、風險披露等方面都不盡相同。因此，粵港澳金融業的合作，還需在構建三地共同的銀行同業市場、推進三地金融產品的跨境發行和流通等方面加合作。此外，《綱要》指出：“支持港澳地區人民幣業務穩健發展，開展對港澳地區貿易項下使用人民幣計價、結算試點。”澳門應積極爭取開放人民幣結算業務，既可增加澳門銀行的相關業務，有效運用銀行的人民幣資金，也有助於促進澳門與廣東珠三角地區在經濟和金融方面的融合。

在物流運輸業，要充分發揮珠海作為國家CEPA 試點示範城市的優勢，在CEPA先行先試的制度安排下加澳珠之間物流運輸業的合作與融合。當前，粵澳雙方合作的突破口有兩點：一是提高澳門與珠海之間的通關效率，包括如何進一步完善及擴大邊檢口岸設施，優化口岸通關作業流程，實行電子化和“一站式”服務，實行物流貨運24小時通關，加快實施“一地兩檢”，積極推進海關特殊監管區域正合發展和保稅倉建設，使更多澳門服務提供者能參與建立保稅物流監管體系，以推動珠江西岸城市物流樞紐的建設和發展；二是透過現行合作機制珠三角機場合作論壇（A5），積極推動澳門國際機場與珠海機場的合作和整合，包括在兩機場之間建立海上與陸地的直接駁通道，航的整合乃至合併等，以形成珠江西岸的航空樞紐。

(3) 在CEPA先行先試制度安排下，以橫琴新區為試點，對澳門服務業實行全面開放，享受“國民待遇”

近年來，隨著CEPA的實施和逐步開放，港澳企業對在內地發展要求獲



得“國民待遇”的呼聲日趨勢高漲。在CEPA先行先試的制度安排下，廣東可以考慮率先在橫琴新區對港澳服務企業全面開放，實行“國民待遇”。所有進入橫琴的中資與澳門資本實行同一標準，以便更有利於加 粵澳兩地的聯合開發。

從中長期來看，澳門應在CEPA先行先試制度安排下，以“國民待遇”全面進入廣東市場，即CEPA對澳門的服務業全面開放，讓澳門服務業在國內激烈的市場競爭中成長、發展。應該 調的是，除了六大產業外，澳門在環保節能產業、教育產業、人才培訓（特別是在旅遊業的專業技能培訓方面）等領域都具有潛在發展優勢，在藥品食品安全檢測、醫療保健、美容、應急管理、知識產權保護，以及銀髮產業也有相當大的潛在發展空間，應該深入研究如何通過政府的政策支持和CEPA平台加以培育、扶持，使之得到發展、成長。

科學發展 先行先試 互補共贏

橫琴開發與澳門新機遇

——《橫琴總體發展規劃》解讀

2009年7月29日

橫琴島地處“一國兩制”的前沿，具有極為優越區位優勢和寶貴的生態資源，對澳門來說是一處極具戰略價值的拓展空間。最近，國務院常務會議原則通過《橫琴總體發展規劃》（簡稱《規劃》），根據“科學發展，先行先試”的原則，以“分線管理，模式創新”等一系列制度創新，動橫琴島的開發，可以說為澳門經濟的適度多元化發展提供了重要支撐和發展機遇，開 了澳門經濟發展的新階段。

一、橫琴開發開啟澳門經濟發展新階段

橫琴島位於珠海南部、澳門西側，四面環海，通過蓮花大橋、橫琴大橋分別與澳門路環、珠海灣仔相連。橫琴島現有陸地面積106.46平方公里，其中可供開發的面積約53平方公里。該島地處南亞熱帶季風區，環島岸線長76公里，沙灘綿延，礁石嶙峋，地形有低山、丘陵、台地，全島最高山峰——腦背山海拔457米，植被茂盛，空氣清新，環境優美，生態良好，是天然的旅遊休閒度假勝地，具有豐富的旅遊資源。

1980年代後期以來，橫琴開發一直成為粵澳兩地經濟合作的一個重要議題。1992年，廣東省政府將橫琴確定為90年代重點開發區域。1999年澳門回歸，以及蓮花大橋和橫琴大橋相繼建成和橫琴口岸開通後，橫琴的開發價值進一步突顯。目前，橫琴仍停留在起步初期，島上的投資項目主



要是一些旅遊項目，包括珠海石博園、海洋生態基地、東方文化博物館以及“韓國工業園”等，深度開發的空間巨大。

2005年9月，溫家寶總理在視察橫琴時指示，要做好橫琴的規劃，爭取最大的經濟社會效益和生態效益。2009年初頒布的《珠江三角洲地區改革發展規劃綱要（2008-2020年）》（簡稱《綱要》）指出：“鼓勵（與港澳）共同發展國際物流業、會展產業、文化產業和旅遊業”，“規劃建設……珠海橫琴新區、珠澳跨境合作區等改造區域，作為加 與港澳服務業、高新技術產業等方面合作的載體。鼓勵粵港澳三地優勢互補，聯手參與國際競爭”。2009年1月，國家副主席習近平在澳門會見各界人士時表示，中央決定開發橫琴，相信會對澳門經濟適度多元化發展提供新的空間。隨後，中央政府同意澳門特區政府有關澳門大學遷址於橫琴的請求，人大常委作出突破性的管理授權，此項目即成為橫琴開發的第一個標誌性項目。與此同時，國務院亦原則通過《橫琴總體發展規劃》（下稱《規劃》）。一系列的發展態勢顯示，多年來一直停滯不前的橫琴島開發，已提升到國家經濟發展的戰略層面並將正式 動。

橫琴的開發，是新的歷史時期中，在“一國兩制”框架下推進區域經濟合作的一種新嘗試，是一次重要的制度創新，目的是要充分發揮澳門、香港與廣東三地資源互補的優勢，構建粵港澳緊密合作區的新載體，推動澳門經濟的適度多元化與可持續發展。從澳門的角度分析，橫琴的開發將是澳門經濟發展的新階段，具有深遠的經濟影響及重要的政治價值。澳門行政長官何厚鏵先生在其最近一份《施政報告》中也指出：“推動粵澳兩地先行先試，加快 動橫琴島的聯合開發。”

科學發展 先行先試 互補共贏

二、橫琴發展定位：“粵港澳緊密合作示範區”

橫琴的發展定位，經歷多年的探索研究，20世紀90年代末廣東曾提出建立“國際特別旅遊區”的設想；2004年又提出將橫琴設立為泛珠三角經濟合作區的建議。這次《規劃》提出：要充分發揮橫琴地處粵港澳結合部的優勢，推進與港澳緊密合作，把橫琴建設成為帶動珠三角、服務港澳，率先發展的粵港澳緊密合作示範區。這一定位不僅符合國務院頒布的《綱要》中對橫琴開發的要求，而且也密切配合當前粵港澳緊密合作、日趨融合的客觀需要，特別是對澳門經濟的適度多元化發展，具有重要意義和深遠影響。

我們認為，將橫琴開發定位為“粵港澳緊密合作示範區”，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

從貫徹“一國兩制”方針、維持澳門的繁榮和穩定的戰略高度出發，橫琴島的開發首先應該從澳門與廣東、珠海，甚至珠江西岸地區如何聯合打造“世界旅遊休閒中心”這一戰略定位出發，研究橫琴的開發如何與澳門、珠海的產業對接、實行錯位發展，形成粵澳經濟發展的互補和雙贏。

橫琴島的最大優勢就是毗鄰澳門，面積是澳門的3倍。2002年澳門博彩經營權適度開放以來，澳門經濟取得高速發展，但與此同時，產業單一化的風險凸顯。因此，國家的“十一五”規劃提出：“保持香港、澳門長期繁榮穩定……支持澳門發展旅遊等服務業，促進澳門經濟適度多元發展。”

根據我們的研究，以澳門目前的產業基礎與資源優勢，與博彩業相關聯的旅遊業、酒店業、餐飲業，特別是批發零售業、會議展覽業、文化創



意產業，乃至中藥製造業等將是澳門經濟適度多元化的主要取向，其發展所面臨的最大制約在於土地、人力資源的短缺。而一水之隔的橫琴島是一塊未開發的處女地，可供開發的面積53平方公里。因此，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。因此，對於澳門特區而言，橫琴開發的首要功能，應該成為推動澳門經濟適度多元化及持續繁榮的緊密合作區。

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

當然，橫琴的開發也要與珠海經濟、產業對接及配套發展，成為推進珠海經濟發展的重要引擎和新增長極。《綱要》指出：“以珠海市為核心，以佛山、江門、中山、肇慶為節點的珠江口西岸地區，要提高產業和人口集聚能力，增 要素集聚和生產服務功能，優化城鎮體系和產業布局。”珠海要重塑經濟發展的新優勢，成為珠江西岸地區的核心城市，除了要加 與中山、江門的聯繫外，最重要的就是要加 與澳門的合作、融合及一體化。改革開放30年來，廣東珠江東、西岸地區經濟發展水平形成了較大的落差，其中的重要原因，就是香港增長極帶動作用遠超出澳門，深港一體化的程度遠勝出澳珠一體化。

以橫琴開發為載體，通過加 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。因此，橫琴開發將成為打造澳、珠一體化或同城化的珠澳都會圈的重要契機，以橫琴為結合部，包括澳門、珠海在內的都會圈將發展成為珠江西岸一個高能量級的增長極，即一體化或同城化的珠澳都會圈。從某種意義上講，橫琴的開發可以承擔起縮小珠江東、西岸經濟發展落差的重要戰略功能。

科學發展 先行先試 互補共贏

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

橫琴島地理位置獨特，是廣東省根據《綱要》精神“科學發展，先行先試”，進行制度創新、提高對外開放度的最有利突破口。這次橫琴規劃成為內地自上海浦東新區、天津濱海新區之後第三個被國務院批准的分區層面的城市規劃。《規劃》提出：要將橫琴建設為“一國兩制”下探索粵港澳合作新模式的示範區。因此，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。

可以說，制度創新、合作模式創新，是橫琴開發的靈魂和關鍵。正因為此，《規劃》明確提出，要在《綱要》和CEPA的框架下，進一步擴大開放，進一步發揮香港、澳門的自由港優勢，大力推進通關制度創新、管理體制創新和發展模式創新，實施比經濟特區更特殊的對外開放政策，率先探索建立合作方式靈活、合作主體多元、合作渠道暢順的新機制，促進三地人流、物流、資金流和信息流的高度聚合與高效流動。通過制度創新，通過合作模式創新，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，並為廣東珠三角“科學發展、先行先試”創造經驗。

三、橫琴產業規劃：注重與澳門產業的對接與合作

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4個重點產業，將橫琴建設成為與港澳配套的世界級旅遊度假



基地、粵港澳地區的區域性商務服務基地、珠江口西岸的區域性科教研發平台和融合港澳優勢的國家級高新建設產業基地。可以說，從總體上看，《規劃》相當重視對澳門產業的對接與合作：

1. 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

澳門博彩旅遊業最大的特點是以博彩業為主導的綜合性旅遊業，其他自然景觀、人文景觀及大型遊樂設施因受到地域狹小的限制而缺乏，旅遊功能和效益難以充分發揮。《規劃》重視補充澳門在這方面的不足，結合橫琴海島型生態景觀的資源優勢，重點發展休閒度假產業；發展高品質度假旅遊項目，包括以自然景觀和人文景觀為主的大型娛樂、體育、休閒設施，發展綠色旅遊、藍色旅遊、休閒度假旅遊，水上運動和大型高爾夫球場，突出休閒特色。

例如，即將在橫琴 動的長隆海洋樂園就是一個與澳門產業對接及錯位發展的例子。該項目總投資100億元人民幣，佔地5平方公里，計劃充分利用與澳門路環島西南角隔水相望的優美海灣，擬建成亞洲最大的集酒店度假、遊樂休閒於一體的綜合性海洋主題樂園，成為橫琴的藍色旅遊的一大亮點。

橫琴大力發展與澳門博彩旅遊業對接及錯位發展的休閒旅遊業，實際上有利於將澳、珠兩地各具特色的旅遊資源進行整合，再與香港及廣東的旅遊資源相配合，把粵港澳特色旅遊資源串聯成“一程多站”的旅遊路線，開闢旅遊共同市場，增 澳門旅遊業對珠江口西岸地區的輻射力，從而形成一個具競爭力的、關聯度高的旅遊休閒產業鏈和產業集群，共同打造“世界旅遊休閒中心”。

科學發展 先行先試 互補共贏

2. 注重發展與旅遊業相配套的商務服務等現代服務業

《規劃》指出：“充分利用香港國際金融中心、貿易中心的地位及資訊發達的優勢，拓展澳門作為國際性商貿服務平台的帶動效應，鼓勵港澳的商務服務優勢向橫琴拓展，重點發展信息服務、外包服務、商貿服務等產業，將橫琴建設成為珠江口西岸地區率先承接港澳服務功能的區域性商務服務基地，為珠江口西岸地區及廣大內陸地區發展提供全方位的服務。”

根據美國經濟學家邁克爾·波特的鑽石模型，決定橫琴產業結構的因素有四方面，即橫琴島本身的生產要素狀況，市場需求條件，區域間競爭合作關係，相關與支持性產業。而決定橫琴產業規劃的核心應該是：區域之間的關聯與產業之間的關聯。從區域之間的關聯來看，澳門發展的重點是綜合性旅遊業，而珠海“十一五”規劃綱要則指出：“要大力發展旅遊、會展、物流、房地產、金融、商貿、信息服務等服務業，扶持總部經濟發展，增 城市服務功能，打造珠江口西岸區域綜合服務中心。”而從產業之間的關聯來看，橫琴必須積極發展與旅遊業相配套的現代服務業，包括信息服務業、外包服務業、商貿服務業，以及會展業、物流業、金融業等現代服務業。

當然，從雙贏的戰略價值來看，橫琴的產業發展，必須與澳門的產業形成互補，儘量避免雙方正面競爭，特別是惡性競爭。例如，兩地都要發展會展業，澳門可以會議為主、展覽為輔，澳門的展覽可以消費品展覽為主，而一些澳門做不了的展覽，如航空展覽、重工業展覽、遊艇展覽、印刷機展覽等，可重點在橫琴發展，而相關的會議則可安排在澳門。另外，橫琴可發展為配合澳門會議展覽業發展的會展後勤基地和倉儲中心，以有效降低澳門的辦展成本。



澳門要發展成為中國與葡語國家經貿、文化交流的平台，橫琴可配合發展葡語國家產品展示和展覽中心，將葡語國家的產品，如葡萄牙的紅酒、罐頭、軟木塞，巴西的咖啡、西班牙的瓷磚等，推銷到內地廣闊市場。澳門要發展中藥產業，建設中藥產業園區，橫琴可發展成為區域性藥品檢測中心。橫琴還可以發展成為區域性的檢驗檢測中心，如食品檢驗檢測中心，取得歐盟的認可，推動內地產品進入歐盟市場。若橫琴發展成為區域性檢驗檢測中心，則可與澳門“三個商貿服務平台”的建設相互配合，推動澳門經濟的適度多元化。

當然，橫琴可利用制度創新的優勢，借助香港國際金融中心的發展優勢，將香港、澳門、海外以及內地的金融業引入區內，發展銀行業、保險業，特別是金融後台服務等金融業務，提升橫琴作為珠江口西岸地區金融服務基地的地位。

3. 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

32

《規劃》支持澳門大學遷址橫琴，並且在政策上給予多方面的配合。例如，在校區選址方面，尊重澳門方面的意見，規劃環島東路以東、口岸服務區以南為教學區；在基礎設施建設方面，充分考慮澳門大學在供水、供電、供氣等市政配套方面的需求，提出澳門大學與澳門之間設置全天候通行通道，以保障澳大師生的通行便利；在有效隔離措施方面，提出利用景觀河道圍合，在澳門大學與交通樞紐及主幹道間設置足的綠化隔離帶，以減輕交通噪音對教學的影響。這些政策，都充分體現了中央對澳門特區繁榮穩定和經濟適度多元發展的關懷和支持。

《規劃》調要將橫琴建設成為珠江口西岸的地區性科教研發平台，要依托港澳科技教育資源優勢和內地人才資源，加 粵港澳三地的科技合

科學發展 先行先試 互補共贏

作與交流，重點發展研發設計、教育培訓、文化創意等產業，將橫琴建設成為服務港澳、服務全國的區域創新平台。在教育培訓產業發展上，提出吸引香港、澳門在橫琴辦學，建立以高端專業人才、技術人才培訓和普通高等教育為主的教育培訓園區。橫琴科教研發產業的發展，無疑將有利於滿足粵港澳產業升級轉型，特別是澳門實現經濟適度多元化和可持續發展的人才需求。

4. 以橫琴為平台探索構建澳珠科技創新合作機制

《珠三角規劃綱要》指出：“支持（粵港澳）科技創新合作，建立港深、港穗、珠澳創新合作機制。”從長遠發展而言，粵港澳需要加 在科技創新方面的合作，以建立區域性科技創新體系。這次《規劃》提出要發展高新技術產業，將有利於支持、推動澳門產業的適度多元化，推動澳門中高檔技術產業（如中醫藥製造等）的發展。從長遠來說，澳門與香港、廣東珠海可以借助橫琴，進一步探討如何構建粵港澳創新合作機制與平台。

而澳門近年來積極推動的其中一個重點，就是發展環保產業。2009年，澳門已舉辦第二 國際環保產業合作論壇，全力打造歐洲與中國“泛珠三角”地區合作的環保產業合作平台。橫琴開發以“環保島”為發展目標，成為區域內環境保護的一個典範；還可成為澳門環保設施、能源設施的供應基地。另一方面，澳門與珠海還可以考慮在橫琴合作建立區域性中藥檢測中心，以推動澳門和珠海中藥產業的發展。

《規劃》的另一個重要特色，是高度重視環境保護，注重和諧發展。在生態保護方面，將山體、濕地等57.9平方公里土地劃為禁建區，佔橫琴土地面積的54.3%，並且執行最高的環境保護標準，實施嚴格的環境保護



設施，以加 對橫琴的生態保護。在規劃建設上，采用生態城市、節能建築、共同管溝、中水回用、綠色能源，以及提倡步行系統與健康出行等新理念，要將橫琴建設成為世界一流的“環保島”。可以說，橫琴開發將成為粵港澳共建綠色大珠三角優質生活圈的新起點，並為澳門的可持續發展提供重要的外部環境。澳門要發展成為“世界旅遊休閒中心”，重要前提之一就是必須保持區域內優質的生活環境和生活質素。此外，橫琴開發也為澳門居民提供了另一個可以優質居住的選擇地點。

根據我們的研究，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，乃至中藥研發生產等，同時適當保持和優化本身的製造業；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（圖1）。從長遠來看，這將為澳門居民的下一代，提供了多元化的發展空間和就業機會。可以說，《橫琴總體發展規劃》的頒布、實施，將使澳門獲得一個歷史機遇：澳門在 化自身具國際競爭力優勢產業——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，共同做大做 區域旅遊休閒產業，打造“世界旅遊休閒中心”。

科學發展 先行先試 互補共贏

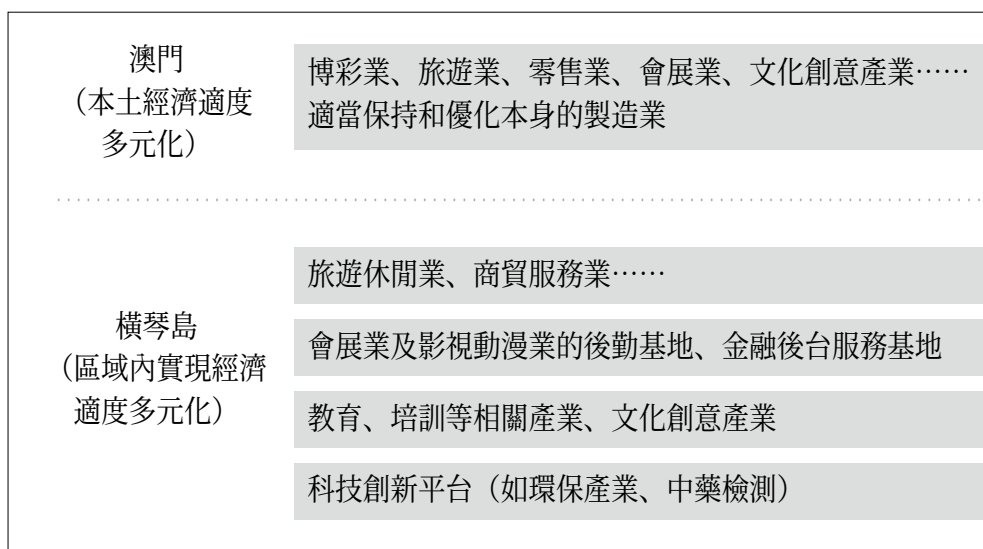


圖1 澳門-橫琴島產業對接及錯位發展示意圖

四、橫琴開發最大“亮點”：制度創新，先行先試

《珠三角規劃綱要》提出珠三角發展的五個戰略定位，其中之一就是作為“深化改革先行區”：“繼續承擔全國改革“試驗田”的歷史使命，大膽探索，先行先試，全面推進經濟體制、政治體制、文化體制、社會體制改革，在重要領域和關鍵環節率先取得突破，為實現科學發展提供大動力，為發展中國特色社會主義創造新鮮經驗”。

《綱要》調：“科學發展，先行先試”。其中的一個突破口，就是橫琴開發。這次《規劃》的一個鮮明特點，就是重視政策、制度創新，以政策、制度創新帶動橫琴開發。主要創新包括：一是將橫琴1.0926平方公里土地以租賃方式租借給澳門；二是將橫琴納入珠海經濟特區範圍；三是創新通關制度，實施“分線管理”的通關政策；四是鼓勵金融創新；五是實行更開放的產業和信息化政策；六是支持進行土地管理制度和社會管理



制度改革等。可以說，橫琴已成為當今中國大陸制度創新的最前沿地區。其中，尤其值得重視的制度創新“亮點”主要是：

1. 開創橫琴部分土地的租賃制模式

長期以來，關於橫琴的開發模式，粵澳兩地政府、工商界、學術界都進行了深入的探討，提出過多種的方案，主要包括：股份制模式、租賃制模式、劃歸澳門管轄及泛珠三角地區“9+2”共同開發模式。這些模式都有其合理性，但在可行性及可操作性方面都存在不同問題。不過，在深入探討的過程中，各方都達成的共識是，橫琴島地處“一國兩制”前沿，無論是實行哪種開發模式，在管理上都必須實行更特殊的配套政策，以真正體現其國際性、開放性及特殊性。

在四種模式中，最為澳門人重視的就是租賃制模式。租賃制模式即“關閘”模式。早在2000年，澳門曾有意見提出“租借”橫琴島或島上部分土地以作為澳門產業腹地的建議。不過，當時租賃制模式被認為不具政治的現實性和可行性而未能成為事實。這次，全國人大常務委員會決定：將橫琴島環島東路和十字門水道西岸之間面積為1.0926平方公里的土地，以租賃方式租借給澳門特區政府，以作為澳門大學新校區，租賃期限自該校區用之日起至2049年12月19日止。租賃期限滿，經全國人大常務委員會決定，可以續期。全國人大常務委員會的這一決定，實際上批准在橫琴部分實踐這一模式。

我們認為，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深遠的經濟意義。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。

科學發展 先行先試 互補共贏

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，橫琴與澳門之間的口岸將設定為“一線管理”，而橫琴與內地之間則設定為“二線管理”。

在這一新模式下，橫琴與澳門之間的“一線”口岸，將繼續對進出境人員及其攜帶的行李物品實施現行管理模式，即“一線管住，二線放開”；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嚴管理，即在貨物管理方面朝著“一線放開，二線管住”的模式逐步發展。我們認為，整個通關制度的設計，為日後逐步發展至“境內關外”，即“一線放開、二線收緊”的特殊管理模式¹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，就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，保稅貨物項下外匯管理比照海關特殊監管區域的外匯管理政策執行；同時，鼓勵金融創新，實行更開放的產業和信息化政策，支持進行土地管理制度和社會管理制度改革等。

1 “境內關外”的管理模式，即在中華人民共和國一國境內設立的，而處於中國海關管轄範圍之外的，簡化出入關手續並取消貨物進出許可證、關稅、配額等方面貿易障礙和壁壘的區域。



值得注意的是，這次橫琴全島被劃定為比保稅區更優惠的特殊海關區。一般保稅區只准企業進入，而且全國最大保稅區也未超過10平方公里。而在橫琴新區中，將來澳門的機構，包括企業和學校等，都可以享受很多中國的保稅區政策。由於人員可以自由進入，十分有利於服務業和科技研發的發展，尤其是落實CEPA的需求。果真如此，橫琴將可能成為中國境內要素流動最自由的地區。

在橫琴的經濟制度設計中，基本發展方向是在中國對外開放的經濟特區、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，包括貨幣政策、投資政策、關稅政策和稅收政策等等。例如，橫琴可率先在內地取消外匯管制，試行三幣（人民幣、港幣、澳門幣）同時流通的貨幣政策，島內的行政管理體制可與國際慣例接規，進行制度創新。當然，橫琴的經濟制度設計也要根據中國當前的實際政治、經濟情況進行修正。估計具體實施辦法和操作細則仍有待敲定。

中國改革開放30年的實踐證明，唯有通過制度創新，解放生產力，才可能取得經濟的大發展。橫琴在通關模式和經濟制度的創新，實施比經濟特區更開放的制度安排，可以說將成為廣東省乃至全國新一輪改革開放的突破口，它的實踐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，包括橫琴部分土地的租賃制模式、“分線管理，模式創新”的通關模式及其經濟制度的設計，實際上將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。

科學發展 先行先試 互補共贏

五、幾點建議：積極貢獻承擔，分享橫琴開發紅利

橫琴島的開發，涉及多方面的利益，特別是澳門特區的利益，因而引起澳門社會各界的理所當然的廣泛關注和熱議。為了充分分享橫琴開發中所能得到的紅利，我們提出幾點政策性建議：

第一，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。

這次橫琴開發，制度創新“亮點”之一是，由全國人大常委會決定，以租賃方式，授權澳門特別行政區對橫琴島澳門大學新校區實施管轄，為期約40年，並且 時可根據實際情 續期。這是“一國兩制”構想的新體現，對於貫徹落實《珠三角規劃綱要》，推動粵港澳更緊密合作，實現澳門產業的適度多元化和可持續繁榮，都具有重要的現實意義和深遠的歷史意義。

根據《規劃》，澳門大學的新校區位於橫琴島東部沿海區域，與澳門隔水相望，佔地1.0926平方公里。澳門與橫琴校園之間將由1條24小時全天候運作的隧道連接，師生、職員、澳門居民和訪客可通過隧道進出校園，無須辦理邊檢手續。新的校區面積將比現有校園大約20倍，可容納至少1萬名學生。可以說，橫琴新校區為澳門的大學教育及發展科教研發產業，提供了更廣闊的發展空間。

因此，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專業人才、技術人才和管理人才。



而這亦是對澳門大學提出了新的、更高的要求。澳門大學必須首先將這項工作做好，才有可能爭取更大的發展機遇和空間。從更高的層面上說，澳大搬遷能否取得成功，能否推動澳大創建國際品牌，不僅對澳門的發展關係重大，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。

我們同時認為，澳大橫琴新校區的歷史任務仍不止於此。由於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向、積累新經驗的重要任務。如果在實踐中能取得巨大成功，將不排除此模式在橫琴開發中，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。我們認為，澳門應該積極而務實地向這方面努力。

第二，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。由於橫琴島的區位優勢、它的制度創新，橫琴將成為一處極具投資價值的拓展空間，並且必將引起跨國集團的高度重視。然而，由於澳門資本多為中小型企业，且長期缺乏跨區、跨境經營或合作的經驗，在與跨國公司的競爭中，

科學發展 先行先試 互補共贏

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，使澳門資本能更大程度地參與橫琴的開發。

與此同時，澳門社會各界應該形成共識，高度重視參與橫琴開發。對於澳門企業來說，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。

為此，我們建議特區政府和澳門工商界社團應該加大推動力度，廣泛動員澳門企業參與橫琴開發。澳門特區政府應積極引導企業，特別是要將最早收到的有關信息，以更快捷、更透明的方式，及時傳遞給澳門工商界和社會各界，並加對企業的相關引導、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。

第三，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。

《規劃》原則通過前，澳門社會和市民曾寄厚望，希望在橫琴開發



中，有5平方公里土地“租借”給澳門，由澳門主導開發，采用澳門管理模式，實施澳門法律。不過，根據我們的理解，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，就是政府大幅加 對經濟的調控程度，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，使無形之手與有形之手彼此有機地發揮作用。引申到澳門的客觀實際，尤其是為了協助本澳中小企有效參與橫琴開發，我們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。這些項目可參考橫琴的長隆海洋樂園項目，甚至規模更大的項目，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。

第四，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。

科學發展 先行先試 互補共贏

《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，無需額外繳交費用。

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。



科學發展 先行先試 互補共贏

澳門：積極推動區域合作，實現產業適度多元

——試解讀《珠江三角洲地區改革發展規劃綱要》

2009年4月15日

一、《綱要》將粵港澳合作提升至國家戰略層面的高度

2009年初，國務院正式頒布《珠江三角洲地區改革發展規劃綱要（2008-2020）》（以下簡稱《綱要》）。據廣東省政府的解釋，《綱要》的核心和精髓就是“科學發展，先行先試”。如果說30年前，中央給予廣東“特殊政策，靈活措施”，成就了廣東經濟的崛起；那30年後，《綱要》賦予珠三角地區“科學發展，先行先試”，支持廣東率先探索經濟發展方式轉變，再創新優勢。

根據本人的理解，《綱要》雖然以廣東珠三角地區為主體，但實際上已經把粵港澳合作，把粵東、粵西、粵北乃至環珠三角地區和泛珠三角地區都納入了《綱要》的框架中。其中，重中之重是深化粵港澳合作，即通過深化粵港澳合作，推動廣東經濟增長方式的轉變並建立起現代產業體系，同時維持和提升香港、澳門經濟的國際競爭力及可持續發展。可以說，《綱要》賦予粵港澳合作豐富的內涵。全文約3萬字的《綱要》，總共有112處提到粵港澳合作。

《綱要》的“前言”明確指出，“將與港澳相關內容納入規劃”。

《綱要》在“重要意義、總體要求、戰略定位、發展目標”部分都賦予粵港澳合作更高的戰略定位和具體的發展要求。例如，《綱要》提出“五個著力”，其中第五個“著力”就是“著力加 與港澳合作，擴大對內對外開



放，率先建立更加開放的經濟體系。”《綱要》提出“五個戰略定位”，其中有兩個戰略定位就涉及粵港澳合作。《綱要》將珠三角地區定位為“擴大開放的重要國際門戶”，提出“堅持‘一國兩制’方針，推進與港澳緊密合作、融合發展，共同打造亞太地區最具活力和國際競爭力的城市群”。珠三角地區的另一個戰略定位是“世界先進製造業和現代服務業基地”。《綱要》提出，珠三角地區要“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、會展、旅遊和創新中心”。《綱要》在“發展目標”部分提出，到2020年，“形成粵港澳三地分工合作、優勢互補、全球最具競爭力的大都市圈之一”。

可以說，《綱要》第一次明確地將粵港澳合作提升到國家發展戰略的層面。從這個意義上說，《綱要》的頒布、實施對於當前進一步深化粵港澳合作，具有極為重要的現實意義。

二、澳門在區域合作中的戰略定位與發展需求

在粵港澳區域合作中，《綱要》對澳門提出了更高的戰略定位和發展要求，實際上賦予澳門新的重大歷史使命。

1. 澳門的戰略定位

《綱要》明確提出：要“鞏固香港作為國際金融、貿易、物流、高增值服務中心和澳門作為世界旅遊休閒中心的地位”。根據本人的理解，將澳門定位為“世界旅遊休閒中心”至少有兩層涵意：

第一，將澳門定位為“旅遊休閒中心”，反映了國家的戰略意圖，即澳門必須積極推動產業的適度多元化。

科學發展 先行先試 互補共贏

根據這一定位，必須加快將澳門經濟從較為單一的經濟結構，轉變成包括博彩旅遊、觀光旅遊、休閒度假旅遊，乃至購物旅遊、保健旅遊、美食、表演等多元化的綜合性旅遊業為主導，包括酒店業、飲食業、批發零售業、會議展覽業、商貿服務業、物流業、文化產業等服務業的經濟體系，以減低澳門的經濟風險和政治風險，提升澳門對區域經濟合作的貢獻程度和國際競爭力。為推動產業適度多元，特區政府有必要考慮實行適當的傾斜性產業政策，澳門工商界和社會各界也應取得共識，配合推進。

當然，將澳門的定位為“旅遊休閒中心”，實際上並不排除其他的輔助性定位，例如特區政府所提出的將澳門發展成為“區域性商貿服務平台”。兩者是相輔相成的。

第二，將澳門的“旅遊休閒中心”從區域的層面提升到世界的範疇，反映了國家對澳門的期待正大幅提升，也反映了回歸十年來澳門的經濟競爭力有了一定的提升。

長期以來，澳門在全球經濟中的戰略定位，一般是在區域的層面上，如“東方拉斯維加斯”、“亞洲拉斯維加斯”、“區域性商貿服務平台”等等。這次《綱要》將澳門長遠經濟發展，定位為“世界”級的“旅遊休閒中心”，可以說大大提升了澳門的戰略位置。這也從一個側面反映了在回歸祖國的十年間，特別是2002年特區政府開放博彩經營權以來，澳門的經濟規模和經濟影響力擴大的客觀事實。

當然，澳門要真正發展成為“世界旅遊休閒中心”，需要有一個循序漸進的過程，而且僅靠本身的實力也難以做到，因此澳門必須加強與周邊地區的合作，特別是加快與廣東聯合開發橫琴島的步伐，要深入研究澳門在旅遊休閒業方面，如何與香港、珠海乃至中山、江門等珠江西岸城市的



協調配合及錯位發展，以打造以澳門、珠海為核心的珠江西岸旅遊、休閒都市圈。換言之，澳門需要通過區域合作，與橫琴、珠海，以至香港聯合打造“世界旅遊休閒中心”。

2. 澳門在區域合作中的發展需求

為實現這一戰略定位，《綱要》對澳門參與區域合作實際上也提出了一系列的要求和期待，主要包括：

第一，積極推進“珠海橫琴新區”的規劃建設和共同開發，以作為加粵港澳三地在服務業等方面合作的載體之一。

《綱要》指出：“鼓勵（與港澳）共同發展國際物流業、會展產業、文化產業和旅遊業”，“規劃建設……珠海橫琴新區、珠澳跨境合作區等改造區域，作為加與港澳服務業、高新技術產業等方面合作的載體。鼓勵粵港澳三地優勢互補，聯手參與國際競爭”。《綱要》的頒布、實施，實際為一直停滯不前的橫琴島開發，提供了重要的新契機。因此，粵澳聯合開發橫琴，實際上將成為澳門參與區域合作的重要內容，可謂“重中之重”。本人認為，橫琴的開發，需重視以下幾個問題：

- (1) 橫琴的產業規劃。從貫徹“一國兩制”方針、維持澳門的繁榮和穩定的戰略高度出發，橫琴島的開發應該圍繞著澳門與珠海橫琴如何聯合打造“世界旅遊休閒中心”這一戰略定位，特別是研究橫琴的開發如何與澳門、珠海的產業對接，包括在旅遊休閒業、會議展覽業、商貿服務業，甚至科技產業等領域如何與澳門、珠海實行錯位發展，防止同位惡性競爭，形成粵澳經濟發展的互補和雙贏。

科學發展 先行先試 互補共贏

- (2) 橫琴的開發模式。橫琴的開發，需要進一步解放思想，以國際視野，按照“科學發展，先行先試”的原則，進行開發模式、合作模式的制度創新，要借鑒國際上的成功經驗，總結珠澳跨境工業區的經驗和教訓，使之真正成為高度開放的合作試驗區，成為粵港澳合作的載體之一。本人認為，橫琴的開發涉及粵澳合作，可以採用更加開放的管理模式，例如，可以考慮實行“一線開放、二線收緊”的管理模式，簡化出入關手續。貨物從該區進入國內視為進口，從國內進入該區視為出口；人員從該區進入國內視為入境，從該區進入境外視為出境。橫琴的開發可以澳門大學的搬遷作為試點，積極探索可行的整體開發、合作模式。
- (3) 橫琴開發的利益分享機制。橫琴島的開發，涉及多方面的利益，特別是澳門特區的利益，以及廣東省和珠海市的利益，需要考慮建立利益分享機制，構建澳門與珠海、廣東在開發橫琴島的利益共同體，以充分保障雙方利益，從而獲得最大的開發動力。
- (4) 珠澳創新合作平台。《綱要》指出：“支持（粵港澳）科技創新合作，建立港深、港穗、珠澳創新合作機制。”從長遠發展而言，粵港澳需要加 在科技創新方面的合作，以建立區域性科技創新體系。在橫琴開發規劃中，中央和廣東方面對橫琴開發都有科技產業發展板塊的考慮。從長遠來說，澳門與珠海可以借助橫琴探討如何構建珠澳創新合作機制與平台。

第二，把握CEPA“先行先試”的機遇，穩步推進澳門與廣東在服務業方面的合作。



據統計，2004年1月至2009年2月，澳門特區政府經濟局發出的“澳門服務提供者證明書”總共為347張，其中2008年申請的有僅2宗，批出的只有1宗。CEPA實施對推動粵澳服務業合作成效有限，其中的原因是多方面的，既有澳門本身服務業發展水平的制約，也有CEPA開放的門檻過高、審批繁鎖的因素。2008年，CEPA補充協議五對廣東“先行先試”。這次《綱要》指出：“深化落實內地與港澳更緊密經貿關係（CEPA）力度，做好對港澳先行先試工作。”因此，澳門要積極推進區域經濟合作，重要內容之一就是總結經驗教訓，深入研究如何把握CEPA先行先試的機遇，穩步推進澳門與廣東在服務業方面的合作。

從澳門的比較優勢和區域合作的角度出發，要深入研究澳門服務業的潛在優勢和發展方向，例如，澳門作為“區域商貿易平台”，長遠而言，將發展哪些現代服務業，以及澳門目前有哪些具發展潛力的現代服務業，如何通過CEPA先行先試的平台加以培育、扶持、發展？

根據我們的初步研究，在澳門“世界旅遊休閒中心”定位被確立的利好因素下，澳門在旅遊業、會展業、物流業、中葡商貿服務業、環保節能產業、教育產業、人才培訓（特別是在旅遊業的專業技能培訓方面）等領域的潛在發展優勢，將進一步顯現，在藥品食品安全檢測、醫療保健、美容、應急管理、知識產權保護，以及銀髮產業等方面，亦將有相當大的潛在發展空間，應該深入研究如何通過政府的政策支持和CEPA平台加以培育、扶持，使之得到發展、成長。

例如，澳門的自來水、發電、垃圾焚化等方面的環境保護，都採取歐洲的標準，在本區域處於領先地位。澳門近兩年連續舉行的環保產業論壇與展覽取得了比預期更好的成效，引起了歐洲企業家和內地“泛珠三角”

科學發展 先行先試 互補共贏

地區省份代表的極大興趣。又如，澳門的旅遊專業人才的培訓在亞洲領先，澳門可以推動粵澳間旅遊專業人員人才培訓的合作。

第三，積極探討並有效推進“珠澳跨境合作區”的重新定位和規劃建設。

珠澳跨境工業區在提出之初，應該說極具創意，但運作幾年以來，仍然存在較大的改善空間，珠海園區的成效更未盡如人意。究其原因，主要是區內的制度安排創新不足：澳門園區實行“自由港”政策，珠海園區則實行“保稅區”政策。雙方在對接上存在制度、政策的落差。事實上，中央和特區政府均投放了較大精力的，並曾讓人有較大憧憬的CEPA，其實情況也與預期有所出入：參照了國際上廣泛推行的FTA（自由貿易協定）而制定的CEPA，其“服務貿易”以逐步擴寬開放內容和地域的形式推進，惟成效未見突出；其“貿易投資便利化”雖涵蓋了多方面的內容，但進度也不太明顯。上述情況，反映了內地與港澳融合所涉及的制度、政策的落差，未必能夠透過國際上成功實踐的機制來理順，或需要以更“創新”的思維、“度身訂造”的突破性方案才能應對。按此，在未來的粵港澳融合、橫琴開發的過程中，以“創新”思維和模式開展工作，可能就是當中的一個關鍵因素。

當然，在珠澳跨境工業區的澳門園區，取得了一定的發展，比如保留了澳門的一部分製造業，特別是制衣業，引進了一些新產業，如咖啡廠、博彩器具製造、保健用品製造等，這對澳門產業的適度多元化，無疑都有積極的意義。這次《綱要》將其從過去的“跨境工業區”重新定位為“跨境合作區”，根據本人的理解，有必要對該區進行重新定位和科學規劃。目前，有各種各樣的建議，有人建議將其發展為澳門的新興工業區，有人



建議發展為一個結合物流發展的高級倉儲區，也有人建議將其轉型為澳珠科技創新平台。“跨境合作區”的戰略定位和發展規劃，這在澳門的區域合作中，也是一個值得探討的問題。

第四，積極推進粵港澳之間的通關便利化，推進區域間重大基礎設施的對接和協調發展，實現澳門與周邊地區在人流、物流等方面的雙向暢通無阻，以最大限度地減低相關交易成本和障礙。

通關便利化和重大基礎設施對接，以實行區域內人流、物流的雙向暢通無阻，是區域合作的重要前提。澳門要發展成為“世界旅遊休閒中心”，首先必須使澳門與周邊地區及世界各地的交通、信息的交流非常通暢。

然而，從澳門的情況看，現有的通關設施和制度安排已滯後於區域合作的發展需要。從口岸看，兩地間口岸的車輛擠塞情況嚴重，近日更發生電腦系統癱瘓現象；貨物通關到晚上8時就已經關閉，人員通關也不能達到24小時全天候開放，不符合國際潮流。拱北口岸的通關設施重建、擴建工程，在珠海方面尚缺乏到位資金。因此，需要深入探討如何解決上述問題，積極推進通關便利化，包括考慮實施“一地兩檢”，進一步落實、優化“144小時便利免簽證”機制等等，以推動粵澳兩地人員往來便利化。在貨物通關方面，要考慮實行兩地表格、號碼統一，電腦連網，以深化口岸通關業務改革，探索監管結果互認共享機制。

澳門要發展成為“世界旅遊休閒中心”，其中一個關鍵，是需要有一個世界級的交通樞紐，特別是世界級的國際機場。然而，目前澳門的國際遊客主要通過香港國際機場轉道而來。因此，如何加快澳門國際機場的發展，加快香港、澳門、珠海幾個機場的協調發展與配合、甚至整合，是一

科學發展 先行先試 互補共贏

個需要著重解決的問題。此外，另一個需要研究的問題是，澳門的海路船隊，無論是從運送遊客的數量與效率，都具世界水平。考慮到目前澳門遊客仍以陸路和水陸入境為主，為方便內地遊客，需要考慮如何將澳門海路船隊的航線擴展到珠江各口岸，使澳門至少成為區域性交通樞紐。

在重大基礎設施發展方面，有必要本著互惠互補的原則，深入研究如何推進重大基礎設施協調規劃和對接，包括澳門與廣東、香港在城市規劃、城際軌道交通網絡、信息網絡、能源基礎網絡、城市供水等方面的協調規劃和發展對接。此外，還要深入研究諸如兩地機場協調發展，如何儘快推動港珠澳大橋的開工建設等問題。

第五，粵港澳共同建立綠色大珠三角地區優質生活圈。

《綱要》指出：要“完善粵港澳三地傳染病疫情信息通報與聯防聯控、突發公共衛生事件應急合作機制及食品、農產品衛生事件互通協查機制”；“鼓勵建立污染聯防聯治機制，開展治理環境污染、共建跨境生態保護區、保護水庫集水區”；“支持粵港澳合作推行清潔能源政策，逐步實現統一採用優於全國其他地區的汽車燃料、船舶燃油與排放標準，以改善珠三角地區的空氣質量”；“支持發展珠江三角洲區域的循環經濟產業，鼓勵粵港澳開展物料回收、循環再用、轉廢為能的合作，研究廢物管理合作模式”，以及“確保輸港澳農副產品和供水的優質安全”等。

隨著廣東經濟增長方式的轉變和產業結構的優化，粵港澳共同建立綠色大珠三角地區優質生活圈的事宜，已經成為三地合作中越來越重要的內容。澳門要發展成為“世界旅遊休閒中心”，重要前提之一就是必須保持區域內優質的生活環境和生活質素。目前，澳門在這方面有許多需要推進的地方，包括水資源的保護，珠江水污染的處理，區域內懸浮物質的處



理，與珠海拱北交界的鴨涌河的處理等環境保護，以及在醫療衛生、社會福利、回收廢料發展循環經濟等領域的合作。

為建立綠色大珠三角地區優質生活圈，還需深入研究區域合作的補償機制問題，推動下遊富裕地區對上遊貧困地區的合理補償制度的建立。在這方面，可以借鑒歐盟的經驗，考慮建立區域補償共同基金等。

三、推進粵澳區域合作的幾個關鍵性問題

1. 進一步解放思想，克服狹隘的本位主義和地方保護主義的思想觀念，徹底掃除區域合作的思想障礙。

長期以來，澳門與周邊地區的合作，進展未如人意，其中的原因很多，但缺乏對合作效應的深刻認識恐怕是一個重要因素。以橫琴島的開發為例，長期以來橫琴開發一直議而不決，表面上看是雙方的立足點不同，視角不同，利益差異不能協調，深入分析卻是雙方對區域經濟合作的重要性缺乏深刻的認識，彼此都站在自己的立場斤斤計較，患得患失，並形成越來越難解的心結。

因此，在新的歷史發展時期，粵港澳要推進區域合作，首要前提就是要進一步解放思想，克服各方的狹隘本位主義和地方保護主義的思想觀念，徹底掃除區域合作的思想障礙。根據經濟學的基本理論，區域經濟合作的實質就是各地區以自身的比較優勢為基礎，根據各自的資源 賦優勢，實現區域內不同地區的分工和錯位發展，實現資源的最優配置。環顧當今國際社會，經濟全球化、區域經濟一體化已成為世界經濟發展的潮流。澳港珠三地若不能有效推進區域合作，實現協調發展，不僅不能有效發揮彼此的互補優勢，而且將造成資源浪費。

科學發展 先行先試 互補共贏

因此，在《綱要》高瞻遠矚的國際思維和科學發展觀點的指導下，粵港澳三地，無論是政府、商界還是社會輿論，都必須掀起新一輪的解放思想浪潮，徹底摒除狹隘的本位主義和地方保護主義舊觀念，求同存異，互讓互諒，以實現互補雙贏。從澳門的角度看，尤其要消除過去那種等、靠、要的消極思想，化被動為主動，有必要在澳門社會展開一場更廣泛的解放思想的辯論，從澳門經濟健康發展及可持續發展的原則出發，以創新的新思維積極、主動地推動區域合作。

2. 在平等、互利的基礎上，在協商一致的前提下，澳門應積極回應《綱要》要求，與廣東、香港共同編制區域合作專項規劃。

《綱要》指出：“鼓勵在協商一致的前提下，（珠三角地區）與港澳共同編制區域合作規劃。”由於《綱要》只是一個綱領性的指導文件，粵港澳三地要落實《綱要》精神，就必須共同編制更具體的、更具操作性的區域合作專項規劃。因此，粵港澳三地如何在《綱要》指導下編制科學的、符合三地發展需要的區域合作專項規劃，成為了推動區域合作當務之急。對此，澳門社會各界應給予高度重視，否則，將可能出現被邊緣化的危險。

從澳門方面看，要科學編制區域合作規劃，澳門（無論是政府、商界還是全體社會成員），都必須深入研究澳門社會經濟的發展規律，特別是要深入研究澳門經濟發展的主要優勢和當前存在的深層次問題，深入研究澳門在區域經濟發展中可作出的貢獻以及對區域合作的需求。這其中，就必然會牽涉到澳門經濟發展中面臨的一系列重要問題，例如，澳門在區域合作中的戰略定位具體該怎樣？澳門與周邊地區，特別是廣東珠海包括橫琴如何錯位發展？究竟什麼叫“適度多元化”？澳門經濟是在本土實現適度多元化，還是在區域合作中實現適度多元化？澳門與周邊地區的重大



基礎設施如何對接？等等。澳門如果不將這些問題搞清楚，並達成社會共識，就無法參與編制科學的、切合澳門實際情況和利益的區域合作規劃。此外，要高度重視將澳門的發展需要、將粵澳的區域合作，納入即將制定的國家“十二五”規劃之中。

3. 創新合作機制，建立澳門與中央、廣東、珠海之間的多層次、多渠道的溝通、協調、聯動機制。

過去10年，在中央政府有關部門指導下，澳門與內地、廣東逐步建立起區域合作的一些制度和機制，如粵澳高層聯席會議制度，以及在粵澳高層聯席會議制度成立珠澳合作機制，等等。多年來，這些制度和運作機制都發揮了重要的作用，並取得了成效。但是，隨著粵港澳三地經濟的融合，特別是在《綱要》指導下三地合作進入一個嶄新的發展時期，有必要創新合作機制及相關制度，建立起多層次、多渠道溝通、協調機制。包括：

- (1) 如何建立起澳門與中央政府、廣東省政府、珠海市政府三級層面的有效溝通、協調機制？由於澳門的區域合作涉及中央、省、市三級政府，如何形成三級溝通、協商機制的及時、有效的聯動，以提高合作效率和實際效用，是澳門當前在區域合作中面對的一個重要問題。
- (2) 《綱要》指出：“支持粵港澳三地在中央有關部門指導下，擴大就合作事宜進行自主協商的範圍。”為提高區域合作的效率，粵港澳三地政府需要研究應該擴大哪些自主協商的範圍？
- (3) 《綱要》指出，“鼓勵學術界、工商界建立多形式的交流、合作機制”；“支持建立多種交流機制，加大協會、商會等民間

科學發展 先行先試 互補共贏

交流力度”。因此，有必要研究如何建立起包括工商界、商會、協會、學術界等民間多層次、多渠道溝通、協調機制，以便更有效地推動官民互動，防止出現過去那種政府熱、民間冷的現象。

- (4) 隨著區域合作事務繁重，特區政府有必要考慮成立一個專責對外區域合作的統籌協調機構，以有效推進區域合作的進展。



附 錄



科學發展 先行先試 互補共贏

附

錄

一

珠江三角洲地區改革發展規劃綱要

前言	59
一、加快珠江三角洲地區改革發展的重要意義	60
二、總體要求和發展目標	62
三、構建現代產業體系	64
四、提高自主創新能力	69
五、推進基礎設施現代化	72
六、統籌城鄉發展	75
七、促進區域協調發展	78
八、加強資源節約和環境保護	81
九、加快社會事業發展	84
十、再創體制機制新優勢	88
十一、構建開放合作新格局	96
十二、規劃實施的保障機制	101



科學發展 先行先試 互補共贏

珠江三角洲地區改革發展規劃綱要（2008-2020年）

國家發展和改革委員會

2008年12月

前 言

珠江三角洲地區是我國改革開放的先行地區，是我國重要的經濟中心區域，在全國經濟社會發展和改革開放大局中具有突出的帶動作用和舉足輕重的戰略地位。改革開放以來，在黨中央、國務院的正確領導下，珠江三角洲地區銳意改革，率先開放，開拓進取，實現了經濟社會發展的歷史性跨越，為全國改革開放和社會主義現代化建設做出了重大貢獻。當前，國內外經濟形勢發生深刻變化，珠江三角洲地區正處在經濟結構轉型和發展方式轉變的關鍵時期，進一步的發展既面臨嚴峻挑戰，也孕育著重大機遇。在改革開放30周年之際，從國家戰略全局和長遠發展出發，為促進珠江三角洲地區增創新優勢，更上一層樓，進一步發揮對全國的輻射帶動作用和先行示範作用，特制定珠江三角洲地區改革發展規劃綱要。

59

本規劃綱要的規劃範圍是，以廣東省的廣州、深圳、珠海、佛山、江門、東莞、中山、惠州和肇慶市為主體，輻射泛珠江三角洲區域，並將與港澳緊密合作的相關內容納入規劃。規劃期至2020年。

本規劃綱要是指導珠江三角洲地區當前和今後一個時期改革發展的行動綱領和編制相關專項規劃的依據。



一、加快珠江三角洲地區改革發展的重要意義

（一）30年改革發展的成就

改革開放30年來，珠江三角洲地區充分發揮改革“試驗田”的作用，率先在全國推行以市場為取向的改革，較早地建立起社會主義市場經濟體制框架，成為全國市場化程度最高、市場體系最完備的地區；依託毗鄰港澳的區位優勢，抓住國際產業轉移和要素重組的歷史機遇，率先建立開放型經濟體系，成為我國外向度最高的經濟區域和對外開放的重要窗口；帶動廣東省由落後的農業大省轉變為我國位列第一的經濟大省，經濟總量先後超過亞洲“四小龍”的新加坡、香港和臺灣，奠定了建立世界製造業基地的雄厚基礎，成為推動我國經濟社會發展的強大引擎；人口和經濟要素高度聚集，城鎮化水平快速提高，基礎設施比較完備，形成了一批富有時代氣息又具嶺南特色的現代化城市，成為我國三大城鎮密集地區之一；城鄉居民收入水平大幅提高，覆蓋城鄉的社會保障體系初步形成，教育、科技、文化、衛生、體育等各項社會事業迅速發展，公共服務體系基本建立。珠江三角洲地區已經站在了一個新的更高的歷史起點上。珠江三角洲地區改革發展的巨大成就雄辯地證明，發展是硬道理，改革開放是發展中國特色社會主義、實現中華民族偉大復興的必由之路。

（二）面臨的挑戰和機遇

在經濟全球化和區域經濟一體化深入發展，尤其是當前國際金融危機不斷擴散蔓延和對實體經濟的影響日益加深的背景下，珠江三角洲地區的發展受到嚴重衝擊，國際金融危機的影響與尚未解決的結構性矛盾交織在一起，外需急劇減少與部分行業產能過剩交織在一起，原材料價格大幅波動與較高的國際市場依存度交織在一起，經濟運行困難加大，深層次矛

科學發展 先行先試 互補共贏

盾和問題進一步顯現。主要是：產業層次總體偏低，產品附加值不高，貿易結構不夠合理，創新能力不足，整體競爭力不強；土地開發強度過高，能源資源保障能力較弱，環境污染問題比較突出，資源環境約束凸顯，傳統發展模式難以持續；城鄉和區域發展仍不平衡，生產力佈局不盡合理，空間利用效率不高；社會事業發展相對滯後，人力資源開發水平、公共服務水平和文化軟實力有待進一步提高；行政管理體制、社會管理體制等方面的改革任務仍然繁重，改革攻堅難度越來越大。另一方面，珠江三角洲地區也面臨著重大機遇：國際產業向亞太地區轉移的趨勢不會改變，亞洲區域經濟合作與交流方興未艾，中國—東盟自由貿易區進程加快；我國仍處在重要戰略機遇期，工業化、信息化、城鎮化、市場化、國際化深入發展，粵港澳三地經濟加快融合，經濟發展具有很強的後勁；特別是經過改革開放30年發展，珠江三角洲地區積累了雄厚的物質基礎，經濟實力、區域競爭力顯著增強，這些都為珠江三角洲地區加快改革發展提供了有利條件和廣闊空間。

（三）重要意義

在新形勢下，推進珠江三角洲地區加快改革發展，充分發揮自身優勢，著力解決突出問題，變壓力為動力，化挑戰為機遇，把國際金融危機帶來的不利影響降到最低程度，加快推動經濟社會又好又快發展，既是該地區轉變經濟發展方式的必然選擇，也是我國當前保持經濟增長的迫切要求和實現科學發展的戰略需要。加快珠江三角洲地區的改革發展，有利於推進珠江三角洲地區經濟結構戰略性調整，增強經濟發展的動力和活力；有利於提高我國的綜合實力、國際競爭力和抵禦國際風險的能力，更好地參與國際經濟合作與競爭；有利於輻射和帶動環珠江三角洲和泛珠江三角洲區域的經濟發展，促進形成優勢互補、良性互動的區域經濟發展新格局；有利



於貫徹“一國兩制”方針，保持港澳地區長期繁榮穩定；有利於深化體制機制創新，為建立實現科學發展的體制機制探索新路徑、提供新經驗。

二、總體要求和發展目標

（一）指導思想

高舉中國特色社會主義偉大旗幟，以鄧小平理論和“三個代表”重要思想為指導，深入貫徹落實科學發展觀，進一步解放思想，堅持改革開放，努力爭當實踐科學發展觀的排頭兵。著力構建現代產業體系，加快發展方式轉變，率先建立資源節約型和環境友好型社會；著力推進科技進步，增強自主創新能力，率先建立創新型區域；著力解決民生突出問題，促進城鄉區域協調發展，率先構建社會主義和諧社會；著力深化體制改革，勇於推進體制機制創新，率先建立完善的社會主義市場經濟體制；著力加強與港澳合作，擴大對內對外開放，率先建立更加開放的經濟體系。要把解決當前問題與謀劃長遠發展結合起來，保持珠江三角洲地區經濟平穩較快發展，為保持港澳地區長期繁榮穩定提供有力支撐，為我國改革開放和社會主義現代化建設做出新的更大貢獻，率先建成全面小康社會和基本實現現代化。

（二）戰略定位

——探索科學發展模式試驗區。賦予珠江三角洲地區發展更大的自主權，支持率先探索經濟發展方式轉變、城鄉區域協調發展、和諧社會建設的新途徑、新舉措，走出一條生產發展、生活富裕、生態良好的文明發展道路，為全國科學發展提供示範。

科學發展 先行先試 互補共贏

——深化改革先行區。繼續承擔全國改革“試驗田”的歷史使命，大膽探索，先行先試，全面推進經濟體制、政治體制、文化體制、社會體制改革，在重要領域和關鍵環節率先取得突破，為實現科學發展提供強大動力，為發展中國特色社會主義創造新鮮經驗。

——擴大開放的重要國際門戶。堅持“一國兩制”方針，推進與港澳緊密合作、融合發展，共同打造亞太地區最具活力和國際競爭力的城市群。創新國際區域合作機制，全面提升經濟國際化水平，完善內外聯動、互利共贏、安全高效的開放型經濟體系。

——世界先進製造業和現代服務業基地。堅持高端發展的戰略取向，建設自主創新新高地，打造若干規模和水平居世界前列的先進製造產業基地，培育一批具有國際競爭力的世界級企業和品牌，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。

——全國重要的經濟中心。綜合實力居全國經濟區前列，輻射帶動能力進一步增強，形成以珠江三角洲為中心的資源互補、產業關聯、梯度發展的多層次產業圈，建設成為帶動環珠江三角洲和泛珠江三角洲區域發展的龍頭，成為帶動全國發展更為強大的引擎。

（三）發展目標

當前和今後一段時間，必須充分估計形勢的嚴峻性和複雜性，堅定信心，迎難而上，把保持經濟平穩較快發展作為首要任務，抓緊落實中央關於擴大內需的各項部署。要結合珠江三角洲地區的實際，大力改善民生和啟動最終消費需求，大力拉動民間投資，大力促進外貿出口，形成促進經濟增長的合力。



到2012年，率先建成全面小康社會，初步形成科學發展的體制機制，產業結構明顯升級，自主創新能力明顯增強，生態環境明顯優化，人民生活明顯改善，區域城鄉差距明顯縮小，區域一體化格局初步形成，粵港澳經濟進一步融合發展。人均地區生產總值達到80000元，服務業增加值比重達到53%；城鄉居民人均收入比2007年顯著增長，平均期望壽命達到78歲，社會保障體系覆蓋城鄉，人人享有基本公共服務；城鎮化水平達到80%以上；每新增億元地區生產總值所需新增建設用地量下降，單位生產總值能耗與世界先進水平的差距明顯縮小，環境質量進一步改善。

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製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135000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。

三、構建現代產業體系

促進信息化與工業化相融合，優先發展現代服務業，加快發展先進製造業，大力發展高技術產業，改造提升優勢傳統產業，積極發展現代農業，建設以現代服務業和先進製造業雙輪驅動的主體產業群，形成產業結構高級化、產業發展集聚化、產業競爭力高端化的現代產業體系。

科學發展 先行先試 互補共贏

（一）優先發展現代服務業

支持珠江三角洲地區與港澳地區在現代服務業領域的深度合作，重點發展金融業、會展業、物流業、信息服務業、科技服務業、商務服務業、外包服務業、文化創意產業、總部經濟和旅遊業，全面提升服務業發展水平。支持廣州市、深圳市建設區域金融中心，構建多層次的資本市場體系和多樣化、比較完善的金融綜合服務體系。支持符合條件的優質企業上市融資，擴大直接融資比重。培育具有國際競爭力的金融控股集團，儘快在深圳證券交易所推出創業板、完善代辦股份轉讓系統，支持建設廣東金融高新技術服務區。大力發展金融後台服務產業，建設輻射亞太地區的現代金融產業後援服務基地。發展一批具有國際影響力的專業會展，擴大中國（廣州）進出口商品交易會、中國（深圳）國際高新技術成果交易會、中國（珠海）國際航空航太博覽會、中國（廣州）中小企業博覽會、中國（深圳）國際文化產業博覽交易會的國際影響力，打造世界一流的會展品牌。推進白雲空港、寶安空港、廣州港、深圳港等一批樞紐型現代物流園區建設，完善與現代物流業相匹配的基礎設施，帶動廣東建設世界一流的物流中心。建設以珠江三角洲地區為中心的南方物流信息交換中樞，進一步確立珠江三角洲地區的國際電子商務中心地位。著力發展外包服務業，到2012年，培育2-3個國家級國際服務外包基地城市，形成較為完整的國際服務業外包產業鏈。支持發展研究設計、行銷策劃、工程諮詢、中介服務等第三方專業服務機構，促進科技服務業和商務服務業發展。加快發展人力資源服務業，扶持一批立足本地、輻射全國、具有國際競爭力的人力資源服務機構，促進人力資源合理流動和有效配置。培育一批創意產業集群，加快建設珠江三角洲國家級軟件和動漫產業基地。大力發展總部經濟，鼓勵國內外大型企業以及有影響力的中介服務機構在珠江三角洲地區



設立總部或分支機構。建設全國旅遊綜合改革示範區，建成亞太地區具有重要影響力的國際旅遊目的地和遊客集散地。到2020年，現代服務業增加值佔服務業增加值的比重超過60%。

（二）加快發展先進製造業

充分利用現有基礎和港口條件，重點發展資金技術密集、關聯度高、帶動性強的現代裝備、汽車、鋼鐵、石化、船舶製造等產業，堅持走新型工業化道路。加快發展裝備製造業，在核電設備、風電設備、輸變電重大裝備、數控機床及系統、海洋工程設備5個關鍵領域實現突破，形成世界級重大成套和技術裝備製造產業基地。加快發展以自主品牌和自主技術為主的汽車產業集群，打造2-3家產值超千億元的特大型汽車製造企業，建設國際汽車製造基地。發展大功率中低速柴油機等船舶關鍵配套裝備，打造產能千萬噸級的世界級大型修造船基地和具有現代化技術水平的海洋工程裝備製造基地。以寶鋼重組韶鋼、廣鋼為契機，建設現代化的千萬噸級湛江鋼鐵基地。集約發展石化產業，集中力量在深水港口條件好、環境承載能力相對較大的沿海地區，依託條件較好的現有企業，高標準建設2-3個千萬噸級煉油、百萬噸級乙烯煉化一體化工程，力爭形成世界先進水平的特大型石油化工產業基地。支持發展通用飛機製造產業，壯大新能源汽車產業。大力培育精細化工、醫藥等產業，提升規模和水平，形成新的經濟增長點。到2020年，先進製造業增加值佔工業增加值的比重超過50%。近期，要適度控制新增產能，加快結構調整，為長遠發展奠定基礎。

（三）大力發展高技術產業

堅持全面提升與重點突破相結合，突出自主創新和產業集聚，培育壯大新興產業，建成全球重要的高技術產業帶。著力發展高端產業和產業鏈

科學發展 先行先試 互補共贏

高端環節，加快提升高技術產業核心競爭力。引導生產要素向優勢地區、產業基地和產業園區集聚，促進形成產業特色鮮明、配套體系完備的高技術產業群。重點發展電子信息、生物、新材料、環保、新能源、海洋等產業。電子信息領域重點發展軟件及集成電路設計、新型平板顯示、半導體照明、新一代寬帶無線移動通信、下一代互聯網、數位家庭等產業，促進數位視聽產品轉型升級，提升通信設備在全球的競爭優勢，建設現代信息產業基地。生物領域重點加強幹細胞、轉基因、生物信息等關鍵技術和重要產品研製，大力發展生物醫學、生物育種等產業。新材料領域重點發展新型電子材料、特種功能材料、環境友好材料和高性能結構材料等。環保領域著力發展環保技術與裝備、環境服務產業等。新能源領域重點發展風能、太陽能等清潔能源。海洋領域重點發展海洋生物、海洋資源綜合利用等。圍繞重點領域實施高技術產業化重大專項，加大對高技術產業化項目的支持力度。推進高新技術產業開發區“二次創業”，重點加快廣州科學城（北區）和深圳高新技術產業帶建設，加快科研、標準化與科技成果產業化三同步步伐，把廣州、深圳國家高新技術產業開發區建設成為全國領先的科技園區。到2012年，培育形成3-5個產值規模超千億元的新興產業群，重點打造3-5家銷售收入達千億元、具有全球影響力的跨國企業。到2020年，高技術製造業增加值佔工業增加值的比重達30%。

（四）改造提升優勢傳統產業

實施改造提升、名牌帶動、以質取勝、轉型升級戰略，做優家用電器、紡織服裝、輕工食品、建材、造紙、中藥等優勢傳統產業，提高產業集中度，提升產質量量，增強整體競爭力。積極採用高新技術、先進適用技術和現代管理技術改造提升優勢傳統產業，推動產業鏈條向高附加值的兩端延伸。以提高產業鏈配套能力、增加產品附加值為重點，加大研發投



入，強化工藝設計，提高技術裝備水平，大力發展環保、節能、高附加值產品，推動優勢傳統產業向品牌效益型轉變。加快優勢傳統產業組織結構調整，打造一批具有知名品牌的龍頭企業。發揮龍頭企業、名牌產品和馳名商標的帶動作用，打造佛山家電和建材、東莞服裝、中山燈飾、江門造紙等具有國際影響力的區域品牌，做大做強產業集群。提高優勢出口產品的技術含量和附加值，提高自主品牌出口產品比重。提高產業准入門檻，促進資源型低端產業逐步退出，淘汰落後產業和落後生產能力。

（五）積極發展現代農業

按照高產、優質、高效、生態、安全的要求，加快轉變農業發展方式，優化農業產業結構，建立具有嶺南特色的都市型、外向型現代農業產業體系，率先實現農業現代化。穩定糧食面積，建設標準農田，實施優質稻產業工程，確保現有糧食生產能力不下降、糧食安全保障能力不降低。加強蔬菜、水產和畜禽等鮮活農產品基地建設，突破農產品保鮮加工和流通瓶頸，建設具有國際競爭力的園藝產業帶和農產品現代物流體系。加強基本農田保護區建設，改造水利灌溉設施，加強良種繁育和動植物防疫等基礎設施建設，不斷優化農業設施裝備結構，健全農業社會化服務體系。推進農業科技創新和成果轉化，提高科技對農業的貢獻率，高標準建成若干個國家級現代農業園區。完善農村集體土地股份合作制，推進農業產業化、規模化、集約化經營，提高勞動生產率和土地產出率。全力推進農業標準化，建立健全“從田頭到餐桌”的農產品及食品良好生產規範、質量安全監督管理體系及產品可追溯制度。強化農業支持保護體系，增強農業抗風險能力。加強農業國際合作，拓展珠江三角洲外向型農業的廣度和深度，增強國際競爭力和可持續發展能力。

科學發展 先行先試 互補共贏

（六）提升企業整體競爭力

通過淘汰一批落後企業，轉移一批勞動密集型企業，提升一批優勢企業，培育一批潛力企業，推動企業組織結構調整。大力推進企業信息化，切實提高企業管理水平。當前，要綜合運用各種有效手段，幫助困難企業渡過難關，同時鼓勵和支持優勢企業圍繞主業實施行業並購和重組，形成一批擁有自主知識產權和世界級品牌、具有國際競爭力的大企業。發揮大企業在產業鏈中的核心作用，帶動中小企業發展，形成以大企業為龍頭、中小企業專業化配套的協作體系。到2012年，年主營業務收入超百億元企業達到100家以上，其中超千億元企業8家左右，世界名牌產品數量翻一番。到2020年，年主營業務收入超千億元企業達到20家左右，世界名牌產品達到20個左右。

四、提高自主創新能力

完善自主創新的體制機制和政策環境，構建以企業為主體、以市場為導向、產學研結合的開放型區域創新體系，率先建成全國創新型區域，成為亞太地區重要的創新中心和成果轉化基地，全面提升國際競爭力。

（一）推進核心技術的創新和轉化

圍繞現代產業發展的需求，著力抓好關鍵領域的引進消化吸收再創新和集成創新，積極推進原始創新，加快創新成果轉化，實現產業技術跨越式發展。重點開展電子信息、生物與新醫藥、先進製造、新材料、節能與新能源、環保與資源綜合利用、現代農業等關鍵領域的自主創新，掌握一批行業核心和共性技術。實施產業前沿技術重大攻關計畫，開展關鍵領域



聯合科技攻關，實施節能減排與可再生能源、創新藥物的篩選與評價、下一代互聯網、新一代移動通信等自主創新重大專項，支持產學研合作和區域聯合承擔國家重大科技專項。加強大學科技園、科技成果孵化器和中試基地建設，新建一批創新成果產業化基地，組織實施高技術產業化示範工程，支持國家重大創新成果在珠江三角洲地區轉化。大力發展技術評估、產權交易、成果轉化等科技中介服務機構，構建技術轉移平台，促進創新成果轉化。力爭到2012年，年發明專利申請量達600件/百萬人口，在一些重點領域自主創新接近或達到世界先進水平。到2020年，基本實現由“廣東製造”向“廣東創造”轉變。

（二）強化企業自主創新主體地位

引導創新要素向企業集聚，鼓勵企業加大研發投入，強化本土企業在自主創新中的主體地位。支持探索促進自主創新的政策舉措，鼓勵率先建立和完善增強企業自主創新能力的政策體系。完善企業自主創新激勵機制，全面落實企業研發費用稅前加計扣除等自主創新優惠政策，加大創新產品的政府採購力度。支持企業與全國高等院校、科研院所共建高水平的技術研發機構和人才培養機構，組建企業技術中心，共同承擔國家重大科技項目。加強行業公共技術平台和創新服務體系建設，為企業自主創新提供公共服務支撐。培育一批創新能力強、經濟效益好的創新型企業，重點支持打造50家國家級和10家世界領先的創新型龍頭企業。

（三）構建開放型的區域創新體系

加強區域合作與國際合作，完善區域創新佈局，加強創新能力建設，構建開放融合、佈局合理、支撐有力的區域創新體系。深化粵港澳科技合

科學發展 先行先試 互補共贏

作，建立聯合創新區，支持聯合開展科技攻關和共建創新平台。規劃建設深港創新圈，加強穗港產學研合作，加快國家創新型城市建設，形成以廣州-深圳-香港為主軸的區域創新佈局。支持廣州國家級開發區開展創新發展模式試驗。實施企業國際合作創新試點，鼓勵企業設立境外研發機構，積極承接跨國公司研發中心轉移。完善創新平台的運行管理機制，建立健全科研設備和科技信息開放共享制度，強化創新平台的公共服務功能。加快建設深圳國家高技術產業創新中心、華南新藥創制中心、廣州國際生物島等重大創新平台。到2012年，建成具有現代運行管理機制的國家重點實驗室、工程中心、工程實驗室等100家創新平台。到2020年，形成較為完善的區域性國際化創新體系。

（四）深化國家與地方創新聯動機制

國家有關部門與廣東省聯合開展自主創新綜合試驗，積極推進協調管理、考核評價、科技體制等方面的體制機制改革，促進國家與地方創新資源的高效配置和綜合集成，上下聯動凝聚創新合力。設立省部產學研合作重大科技項目，實施“產學研合作綜合示範企業”行動計畫和省部企業科技特派員行動計畫。支持國家重點高校、科研院所與珠江三角洲地區聯合，組建100個左右省部產學研技術創新聯盟，共建一批高水平的研究型大學、科研機構、重大創新平台和省部產學研合作示範基地。支持在珠江三角洲地區佈局建設國家重大科技基礎設施、重要科研機構和重大創新能力項目，積極推進中國科學院與廣東省自主創新戰略合作，加快建設散裂中子源、南方深海海洋科技創新基地、中科院廣州生命健康研究院、中國華南超級計算中心、中科院廣州工業技術研究院、中科院深圳先進技術研究院等共建項目。



（五）加強自主創新環境建設

加強自主創新投入、知識產權保護、人才等支撐體系建設。優化整合財政資源，加大財政投入。完善創新創業融資環境，積極發展知識產權質押、租賃融資和創業投資，探索組建服務自主創新的新型金融組織，開展科技保險試點。實施知識產權和技術標準戰略，加大知識產權保護和應用力度，支持開展行業、國家和國際標準的制訂工作。支持開展工業設計人員等職業能力評價認證體系試點。創新人才引進、培養、評價、任用、表彰激勵和服務保障機制，實施高端人才引進計畫和培養工程，發揮“中國留學人員廣州科技交流會”等人才引進平台的作用，建設一支高層次、國際化的優秀人才隊伍。到2012年，研究與發展經費支出佔地區生產總值的比重達2.5%，研發人員總量達28萬人左右。到2020年，形成要素完備、支撐有力、開放包容的自主創新環境。

五、推進基礎設施現代化

按照統籌規劃、合理佈局、適度超前、安全可靠的原則，緊緊抓住當前擴大內需的戰略機遇，加快交通、能源、水利和信息基礎設施建設，推進區域基礎設施一體化發展，提高保障水平，實現基礎設施現代化。

（一）建設開放的現代綜合交通運輸體系

大力推進交通基礎設施建設，形成網絡完善、佈局合理、運行高效、與港澳及環珠江三角洲地區緊密相連的一體化綜合交通運輸體系，使珠江三角洲地區成為亞太地區最開放、最便捷、最高效、最安全的客流和物流中心。儘快建成珠江三角洲城際軌道交通網絡，完善區內鐵路、高速公路

科學發展 先行先試 互補共贏

和區域快速幹線網絡，增強珠江口東西兩岸的交通聯繫。重點建設環珠江三角洲地區高速公路、中山至深圳跨珠江口通道、港珠澳大橋、深港東部通道、廣深港高速鐵路、沿海鐵路、貴州至廣州鐵路、南寧至廣州鐵路，以及廣州、深圳、佛山、東莞城市軌道交通等重大項目。加強城市公共交通基礎設施及廣州、深圳、珠海等交通樞紐建設，完善區域公交網絡。提高珠江三角洲高等級內河航道網的現代化水平，有效整合珠江口港口資源，完善廣州、深圳、珠海港的現代化功能，形成與香港港口分工明確、優勢互補、共同發展的珠江三角洲港口群體。加快廣州白雲國際機場擴建，鞏固其中心輻射地位並提高國際競爭力，擴容改造深圳寶安機場，提升其服務水平，將其發展為大型骨幹機場。加強珠江三角洲民航機場與港澳機場的合作，構築優勢互補、共同發展的機場體系。到2012年，珠江三角洲高速公路通車里程達3,000公里，軌道交通運營里程達1,100公里，港口貨物吞吐能力達9億噸，集裝箱吞吐能力達4,700萬標箱，民航機場吞吐能力達8,000萬人次；到2020年，軌道交通運營里程達2,200公里，港口貨物吞吐能力達14億噸，集裝箱吞吐能力達7,200萬標箱，民航機場吞吐能力達1.5億人次。

（二）構建清潔安全可靠的能源保障體系

統籌區域內外能源基礎設施建設，以電力建設為中心，構建開放、多元、清潔、安全、經濟的能源保障體系，滿足珠江三角洲地區經濟社會發展需要。加快開展前期工作，規模化發展核電，延伸核電產業鏈，推進核電自主化，把廣東建成我國重要的核電基地和核電裝備基地。優化發展火電，在沿海沿江建設一批環保型骨幹電廠，在珠江三角洲區內負荷中心建設支撐電源，統籌推進區域熱電冷聯供和清潔發電示範工程。合理配置廣東省內電源和“西電東送”外區電源，確保電網安全穩定運行。進一步



完善珠江三角洲電網和跨區域輸電通道，構建電力安全體系及應急處置體系，提高電網抗災害能力和電力減災應急能力。在符合國家重點油氣項目戰略規劃佈局的前提下，加快油氣基礎設施建設及LNG接收站建設，統籌推進油氣管網一體化，建設區域石油流通樞紐和交易中心。穩步推進能源儲備工程，建設石油儲備基地和大型煤炭中轉基地。加強國內外能源合作，多渠道開拓能源資源。積極開發新能源和可再生能源，重點建設風力發電場和太陽能利用工程。到2020年，建成供應能力強、結構優、效率高的現代能源保障體系。

（三）建設人水和諧的水利工程體系

加快推進水利基礎設施建設，完善水利防災減災工程體系，優化水資源配置，強化水資源保護和水污染治理，確保防洪安全、飲水安全、糧食安全和生態安全，建立現代化水利支撐保障體系。重點推進北江樂昌峽、灣頭、大藤峽水利樞紐建設，實施景豐聯圍、江新聯圍、中順大圍等重要江海堤圍加固達標工程以及防洪排澇工程，加快病險水庫除險加固。繼續實施珠江河口整治工程，統籌協調珠江流域防洪工程標準，完善防洪防潮抗旱指揮系統和防禦超標準洪水預案建設。建立省部合作珠江三角洲中小尺度氣象災害監測預警中心。繼續加強江河治理和水生態保護的基礎設施建設，加快水文、水資源和水環境即時監控系統建設。建立合理高效的水資源配置和供水安全保障體系，重點推進廣州西江引水、珠海竹銀水源等水資源調蓄工程建設，加強珠江流域水資源統一管理，實施西江上游骨幹水庫和東江三大水庫的聯合調度，保障珠江三角洲及港澳地區的供水安全。加強農業、工業和生活節水工作，提高水資源利用效率。到2020年，廣州、深圳市市區防洪防潮能力達到200年一遇，其他地級市市區達到100年一遇，縣城達到50年一遇，重要堤圍達到50—100年一遇；供水水

科學發展 先行先試 互補共贏

源保證率大中城市達97%以上，一般城鎮達90%以上，水源水質均達到水功能區水質目標。

（四）構建便捷高效的信息網絡體系

按照構建“數字珠江三角洲”的總體要求，突破區劃、部門、行業界限和體制性障礙，加大信息基礎設施建設力度，加快部署新一代移動通信網絡，分區域、按步驟推進無線寬帶城市群建設，構建“隨時隨地隨需”的珠江三角洲信息網絡。統籌信息網絡規劃、建設和管理，率先推進電信網、互聯網和廣播電視網“三網融合”，促進網絡資源共享和互聯互通。建設南方現代物流公共信息平台，率先發展“物聯網”，推進基礎通信網、應用網和射頻感應網的融合。建設政府信息資源共享平台，構建信息安全保障體系。統籌珠江三角洲基礎地理信息資源的開發利用。到2012年，互聯網普及率 and 家庭寬帶普及率分別達90%和65%以上，無線寬帶人口覆蓋率達60%左右。到2020年，珠江三角洲地區進入全球信息化先進水平行列。

六、統籌城鄉發展

按照城鄉規劃一體化、產業佈局一體化、基礎設施建設一體化、公共服務一體化的總體要求，著力推進社會主義新農村建設，完善和提升城市功能，率先形成城鄉一體化發展新格局。

（一）提高城鄉規劃和建設管理水平

切實加強統籌城鄉的規劃佈局，建設與經濟發展水平相適應的現代化城鄉示範區，打造具有嶺南特色的宜居城鄉。建立以主體功能區規劃為基



礎，國民經濟和社會發展規劃、土地利用規劃及城鄉規劃相互銜接的規劃體系。合理劃定功能分區，明確具體功能定位，改變城鄉居民區與工業、農業區交相混雜的狀況，優化城鄉建設空間佈局。按照一體化的要求，統籌編制城鄉規劃，加強配套設施建設，改善農村人居環境。因地制宜改造城中村、拆除空心村、合併小型村，加快推進城鄉新社區建設。加強城鄉非農產業空間佈局的統一規劃，優化農村產業結構，統籌城鄉產業發展。探索城鄉統一規劃、統一建設、統一管理的新機制，提高城鄉規劃建設管理水平。提高規劃制定的公開性、透明性和群眾參與度，推進規劃編制和實施的法制化進程。

（二）加強農村基礎設施建設

提高城鄉基礎設施建設一體化水平，著力加強農村基礎設施建設。大力推進農村飲水安全工程，提高農村供水保證率和質量安全水平。提高農村公路建設等級和標準，健全農村公路管護機制，完善農村路網體系，加快農村出行公交化步伐，2020年建成覆蓋城鄉、方便快捷的公交客運網絡。加快農村現代物流基礎設施建設，鼓勵城市商貿流通企業向農村延伸，健全城鄉連鎖經營體系。推進建設農村清潔、經濟的能源體系，進一步健全城鄉統一供電網絡，推廣農村沼氣、生物質清潔燃料、太陽能等可再生能源技術，實現農村居民普遍用上清潔經濟能源目標。實施農村清潔工程，加快建設農村垃圾、污水集中處理系統，實現農村廢棄物和人畜糞便無害化處理，改善農村衛生條件和人居環境。

（三）促進城鄉基本公共服務均等化

統籌教育、衛生、文化、社會保障等公共資源在城鄉之間的均衡配置，把社會事業建設的重點放在農村。全面提高財政保障農村公共事業水

科學發展 先行先試 互補共贏

平，加快建立城鄉統一的公共服務制度，健全以常住人口為目標人群的公共服務體系，率先實現基本公共服務均等化。完善農村義務教育經費保障機制，嚴把農村教師准入關，建立教師退出機制，提高農村教育師資水平，促進城鄉義務教育均衡發展。加強面向農村的職業教育培訓。加強農村醫療衛生基礎設施建設，全面改善農村預防保健和醫療救治條件，完善新型農村合作醫療制度，著力構建城鄉一體的公共衛生服務體系、醫療服務體系、醫療保障體系和藥品供應保障體系。加強農民工權益保護，逐步實現農民工子女就學、公共衛生等公共服務與城鎮居民享有同等待遇。統籌城鄉就業，加快建立城鄉一體的人力資源市場和公平競爭的就業制度。加快建立與經濟社會發展水平相適應、城鄉統籌的社會保障體系。健全農村養老保險制度，切實做好被征地農民的就業培訓和社會保障工作。大力發展農村社會福利和慈善事業，建立制度相對統一、待遇標準有別的城鄉居民最低生活保障制度，逐步提高最低生活保障標準和補助水平，完善農村五保供養、災民和孤兒救助政策，全面提高社會福利整體水平。大力推進農村公共文化設施建設，以社區和鄉村基層文化設施為基礎，完善城鄉公共文化服務體系。加強農村基層組織建設，提高城鄉社會管理一體化水平。

（四）建立以城帶鄉、以工補農新機制

建立健全財政、金融等支農政策體系，完善城鄉對口支持機制，逐步形成以城帶鄉、以工補農新機制。完善財政支農保障機制，實現各級財政支農投入增長幅度高於經常性收入增長幅度。調整政府投資、土地出讓收益和耕地佔用稅新增收入使用結構，大幅度提高用於“三農”的比例。加快發展適合農村特點的新型金融機構（組織）和以服務農村為主的地區性金融機構，推進農村信貸擔保機制和農村信用體系建設，擴大政策性農業



保險覆蓋面，積極支持開展水稻、生豬、漁業、森林保險。到2020年建成資本充足、運行安全、功能完善的農村金融體系。加強城市對農村教育、醫療衛生、文化等領域的對口支持，增強城市對農村、二三產業對農業的帶動作用。

七、促進區域協調發展

按照主體功能區定位,優化珠江三角洲地區空間佈局,以廣州、深圳為中心,以珠江口東岸、西岸為重點,推進珠江三角洲地區區域經濟一體化,帶動環珠江三角洲地區加快發展,形成資源要素優化配置、地區優勢充分發揮的協調發展新格局。

(一) 發揮中心城市的輻射帶動作用

廣州市要充分發揮省會城市的優勢,增強高端要素集聚、科技創新、文化引領和綜合服務功能,進一步優化功能分區和產業佈局,建成珠江三角洲地區一小時城市圈的核心。優先發展高端服務業,加快建設先進製造業基地,大力提高自主創新能力,率先建立現代產業體系。增強文化軟實力,提升城市綜合競爭力,強化國家中心城市、綜合性門戶城市和區域文化教育中心的地位,提高輻射帶動能力。強化廣州佛山同城效應,攜領珠江三角洲地區打造佈局合理、功能完善、聯繫緊密的城市群。將廣州建設成為廣東宜居城鄉的“首善之區”,建成面向世界、服務全國的國際大都市。深圳市要繼續發揮經濟特區的窗口、試驗田和示範區作用,增強科技研發、高端服務功能,強化全國經濟中心城市和國家創新型城市的地位,建設中國特色社會主義示範市和國際化城市。

科學發展 先行先試 互補共贏

（二）優化珠江口東岸地區功能佈局

以深圳市為核心，以東莞、惠州市為節點的珠江口東岸地區，要優化人口結構，提高土地利用效率，提升城市綜合服務水平，促進要素集聚和集約化發展，增強自主創新能力，面向世界大力推進國際化，面向全國以服務創造發展的新空間，提高核心競爭力和輻射帶動能力。著力建設深圳通訊設備、生物工程、新材料、新能源汽車等先進製造業和高技術產業基地。加快東莞加工製造業轉型升級，建設松山湖科技產業園區。積極培育惠州臨港基礎產業，建設石化產業基地。珠江口東岸地區要加快發展電子信息高端產品製造業，打造全球電子信息產業基地。大力發展金融、商務會展、物流、科技服務、文化創意等現代服務業，推進產業結構優化升級，構建區域服務和創新中心。

（三）提升珠江口西岸地區發展水平

以珠海市為核心，以佛山、江門、中山、肇慶市為節點的珠江口西岸地區，要提高產業和人口集聚能力，增強要素集聚和生產服務功能，優化城鎮體系和產業佈局。珠海要充分發揮經濟特區和區位優勢，加快交通基礎設施建設，儘快形成珠江口西岸交通樞紐，增強高端要素聚集發展功能和創新發展能力，提升核心競爭力，提高發展帶動能力，建成現代化區域中心城市和生態文明的新特區，爭創科學發展示範市。加快建設珠海高欄港工業區、海洋工程裝備製造基地、航空產業園區和國際商務休閒旅遊度假區。重點發展佛山機械裝備、新型平板顯示產業集聚區和金融服務區，中山臨港裝備製造、精細化工和健康產業基地，江門先進製造業重點發展區，肇慶傳統優勢產業轉型升級集聚區。珠江口西岸地區要規模化發展先進製造業，大力發展生產性服務業，做大做強主導產業，打造若干具有國際競爭力的產業集群，形成新的經濟增長極。



(四) 推進珠江三角洲區域經濟一體化

珠江三角洲地區九市要打破行政體制障礙，遵循政府推動、市場主導，資源共享、優勢互補，協調發展、互利共贏的原則，創新合作機制，優化資源配置。要制定珠江三角洲地區一體化發展規劃。探索建立有利於促進一體化發展的行政管理體制、財政體制和考核獎懲機制。在省政府的統一領導和協調下，建立有關城市之間、部門之間、企業之間及社會廣泛參與的多層次合作機制。以廣州佛山同城化為示範，以交通基礎設施一體化為切入點，積極穩妥地構建城市規劃統籌協調、基礎設施共建共享、產業發展合作共贏、公共事務協作管理的一體化發展格局，提升整體競爭力。推進城市規劃一體化，優化珠江三角洲城市群的空間結構佈局。加快建設珠江三角洲城際快速軌道交通系統，推進高速公路電子聯網收費，撤除普通公路收費站，減少高速公路收費站，建立統一的綜合交通運輸體系。統籌推進能源基礎設施一體化，形成統一的天然氣輸送網絡和成品油渠道網絡，實現區域內油、氣、電同網同價。統籌規劃信息基礎網絡，統一信息交換標準和規範，共建共享公共信息資料庫。統籌跨行政區的產業發展規劃，構建錯位發展、互補互促的區域產業發展格局，推進產業協同發展。協同構建區域環境監測預警體系，建立區域聯防協作機制，實現區內空氣和水污染聯防聯治。加強社會公共事務管理協作，推進區域教育、衛生、醫療、社會保障、就業等基本公共服務均等化。到2012年，基本實現基礎設施一體化，初步實現區域經濟一體化。到2020年，實現區域經濟一體化和基本公共服務均等化。

(五) 帶動環珠江三角洲地區加快發展

環珠江三角洲地區是指粵東、粵西、粵北及周邊省、區的相鄰地區。

科學發展 先行先試 互補共贏

要充分發揮珠江三角洲地區的輻射、服務和帶動功能，促進要素流動和產業轉移，形成梯度發展、分工合理的多層次產業群和優勢互補、互利共贏的產業協作體系。加強基礎設施建設，完善港口運輸系統，形成貫通珠江三角洲地區、連接周邊地區的高速公路、鐵路通道。推動珠江三角洲地區勞動密集型產業梯度轉移。加快建設粵東、粵西地區石化、鋼鐵、船舶製造、能源生產基地，形成沿海重化產業帶，培育粵北地區成為珠江三角洲地區先進製造業的配套基地。健全珠江三角洲地區對粵東、粵西、粵北地區的掛 幫扶機制，創新幫扶方式，促進產業和勞動力“雙轉移”，重點扶持主導產業集聚發展的產業轉移示範園區，形成產業集群，在有條件的產業轉移園區設立封閉管理的海關特殊監管區域或保稅監管場所。加快粵東、粵西、粵北地區農村人口向城鎮轉移，擴大區域中心城市規模，在粵東、粵西、粵北地區培育新的經濟增長極。

八、加強資源節約和環境保護

81

實行最嚴格的耕地保護制度和節約用地制度，提高資源節約集約利用水平，切實加強環境保護和生態建設，增強區域可持續發展能力，率先建立資源節約型和環境友好型社會。

（一）節約集約利用土地

嚴格執行土地利用總體規劃和年度計畫，切實落實耕地和基本農田保護目標。統籌建設佔用和補充耕地規模，積極整理開發部分低效園地山坡地補充耕地，加大土地整理復墾力度，嚴格實行耕地佔補平衡。積極探索耕地保護嚴、建設佔地少、用地效率高的科學發展道路，創新土地管理方



式，建設國家節約集約用地試點示範區。支持加大閒置土地處置力度，盤活存量建設用地。有效保護河口和海岸濕地，合理有序將圍填海造地和灘塗資源用於非農建設，減少對現有耕地的佔用。加強土地需求調控，實行更嚴格的區域土地供應政策、土地使用標準和市場准入標準，實行差別化供地政策，積極推進工業園區按照產業集聚、佈局合理、用地集約的原則進行提升改造，推進交通基礎設施、城鄉建設用地集約化。探索用地審批制度改革，簡化程序，強化監督。探索建立土地收益調節機制，利用經濟手段提高土地利用集約化水平。

（二）大力發展循環經濟

堅持開發節約並重、節約優先，按照減量化、再利用、資源化的原則，大力推進節能節水節材，加強資源綜合利用，全面推行清潔生產，形成低投入、低消耗、低排放和高效率的經濟發展方式。落實節能減排目標責任制，嚴格實施新建項目節能評估和審查制度。抓好重點用能單位節能管理，加快工業、建築、交通等領域的節能降耗技術改造，到2020年單位地區生產總值能耗下降到0.57噸標準煤。鼓勵發展符合國家政策的資源綜合利用項目，推動垃圾發電、餘熱利用發電等工程建設。加強用電需求側管理，建立節電管理長效機制。實行用水總量控制和定額管理，到2020年，工業用水重複率達到80%。建設城鎮再生水利用系統。制定清潔生產推行規劃，指導和督促企業推行清潔生產。制定循環經濟推進規劃，積極探索有利於資源節約和循環經濟發展的地方性價格、財政政策，建成一批符合循環經濟發展要求的工業園區，形成資源高效利用、循環利用的產業鏈。鼓勵生產和使用節能節水節材產品、可再生產品和節能環保汽車，形成健康文明、節約資源的生產和消費模式。

科學發展 先行先試 互補共贏

（三）加大污染防治力度

堅持預防為主、綜合治理的方針，提高環境管理水平，創新環境管理機制，切實解決危害人民群眾身體健康和影響經濟社會發展的突出問題。採取嚴格有力措施，降低污染物排放總量。科學規劃產業佈局，避免產業轉移中的污染擴散。引導工業企業進園區，廢水集中處理。加快規劃和建設城鎮污水處理設施和配套管網，強化對已建成設施的運營監管。加快規劃和建設城鎮垃圾處理設施，完善垃圾收運體系。加強省界水質監督監測和入河排污口監督管理。加強水環境管理，著力加強粵港澳合作，共同改善珠江三角洲整體水質，減少整體水污染量，提升污水處理水平。加強飲用水源地建設和保護，確保飲用水安全。陸海統籌，控制近岸海域污染。建立健全大氣複合型污染監測和防治體系，著力解決大氣灰霾問題。積極治理農業面源污染，重點控制禽畜、水產養殖污染。加強固體廢物處理處置，有效控制並加強治理持久性有機污染物、重金屬等對土壤的污染，改善耕地質量，確保農業生產安全。制定更嚴格的區域環境標準，統籌環保基礎設施建設，鼓勵環境管理體制機制創新和先行先試，充分利用價格、財政、金融等經濟手段，率先建立政府、企業、公民各負其責、高效運行的環境管理機制。到2012年，城鎮污水處理率達到80%左右，城鎮生活垃圾無害化處理率達到85%左右，工業廢水排放達成率達到90%；到2020年，城鎮污水處理率達到90%以上，城鎮生活垃圾無害化處理率達到100%，工業廢水排放完全達標。

（四）加強生態環境保護

優化區域生態安全格局，構築以珠江水系、沿海重要綠化帶和北部連綿山體為主要框架的區域生態安全體系。保護重要與敏感生態功能區，加



強自然保護區和濕地保護工程建設，修復河口和近岸海域生態系統，加強沿海防護林、紅樹林工程和沿江防護林工程建設，加強森林經營，提高森林質量和功能，維持生態系統結構的完整性。加強珠江流域水源涵養林建設和保護，綜合治理水土流失。推進城市景觀林、城區公共綠地、環城綠帶建設，促進城鄉綠化一體化，加快建成沿公路和鐵路的綠化帶，維護農田保護區、農田林網等綠色開敞空間，形成網絡化的區域生態廊道。實施生態保護分級控制，探索建立流域、區域統籌的生態補償機制。到2020年，城市人均公園綠地面積達到15平方米，建成生態公益林90萬公頃，建成自然保護區82個。

九、加快社會事業發展

以改善民生為重點，大力發展各項社會事業，切實做到全體人民學有所教、勞有所得、病有所醫、老有所養、住有所居，打造全國高水平、高質量社會事業發展示範區，促進人的全面發展，實現人民幸福安康、社會和諧進步。

（一）優先發展教育

——優化基礎教育結構。合理配置義務教育辦學資源，逐步解決常住人口子女平等接受義務教育問題。從實際情況出發，由地方財政統籌考慮，逐步實現普及學前到高中階段教育。以中等職業教育為重點，大力發展職業教育，率先實現農村中等職業教育免費。推進校企合作，建設集約化職業教育培訓基地，面向更大區域配置職業技術教育資源，把珠江三角洲地區建設成為我國南方重要的職業技術教育基地。高等教育普及化水平進一步提高，顯著提升高校科技創新與服務能力。

科學發展 先行先試 互補共贏

——以新的思維和機制推動高等教育發展上水平。支持港澳名牌高校在珠江三角洲地區合作舉辦高等教育機構，放寬與境外機構合作辦學許可權，鼓勵開展全方位、寬領域、多形式的智力引進和人才培養合作，優化人才培養結構。加大對國家重點建設大學支持力度，到2020年，重點引進3-5所國外知名大學到廣州、深圳、珠海等城市合作舉辦高等教育機構，建成1—2所國內一流、國際先進的高水平大學。

——爭創國家教育綜合改革示範區。制定中長期教育發展綱要，率先探索多種形式的辦學模式和運作方式。改革應試教育模式，全面實施素質教育。積極開展教學改革和教師隊伍建設改革試驗，深化人才培養模式改革，探尋符合人類文明成果傳承規律的教育方式。擴大高等教育辦學自主權，推進高等學校治理模式改革。積極探索完善以政府投入為主，多渠道籌措教育經費的教育經費保障機制。

（二）完善醫療衛生服務

——提高公共衛生和醫療服務水平。加強疾病預防控制、婦幼保健、精神衛生、職業衛生等公共衛生機構建設。加強重大疾病防控、醫療救治和衛生監督體系建設，提高突發公共衛生事件應急處置能力。大力發展城鄉基層醫療衛生服務體系，提高醫療衛生服務水平，切實解決人民群眾看病就醫問題。深入開展愛國衛生運動，普及國家衛生鎮。到2012年，率先建立覆蓋城鄉居民的基本醫療衛生制度；到2020年，實現城鄉居民人人享有優質的醫療衛生服務。

——優化配置醫療衛生資源。統籌規劃和使用大型醫療設備、檢驗儀器，啟動門急診病歷“一本通”和醫療機構醫學檢驗、醫學影像檢查結果互認，考慮實際服務人口等因素合理確定大型醫療設備配置數量。推動



醫療衛生資源向農村基層、城市社區傾斜。統籌高層次醫學人才和面向基層的實用衛生人才的培養與引進。充分發揮中醫藥在預防保健醫療服務中的獨特優勢，加快基層醫療衛生機構中醫科、中藥房的標準化、規範化建設，率先建立健全中醫“治未病”預防保健服務網絡。

——推進醫療衛生機構管理體制和運行機制改革。開展公立醫院改革試點，破除以藥補醫模式，完善公立醫院經濟補償機制。積極促進非公醫療衛生機構發展，形成投資主體多元化、投資方式多樣化的辦醫體制。探索政事分開、管辦分開、醫藥分開、營利性和非營利性分開的實現形式，在醫藥衛生體制改革中發揮試驗區作用。

（三）健全住房保障體系

——大力推進保障性住房建設。落實廉租住房、經濟適用住房建設用地劃撥、稅費減免等優惠政策，加大政府投入力度，增強廉租住房對低收入住房困難人口的保障作用。

——完善住房貨幣分配和政策性租賃機制。建立住房貨幣補貼標準與住房市場價格、居民收入水平等相適應的動態調整機制。完善住房公積金制度，適當提高住房公積金在工資總額中的比例，發揮公積金在住房保障方面的作用，增強職工住房支付能力。推行政策性租賃住房制度，滿足新就業職工、中低收入住房困難家庭和符合規定條件的暫住人員的基本住房需求。

（四）完善就業和社會保障體系

——加快完善促進就業的政策體系和服務體系。落實促進就業的各類優惠政策，統籌城鄉和省內外各類群體勞動者就業。強化農村勞動者職業

科學發展 先行先試 互補共贏

技能培訓，提高其轉移就業能力，把珠江三角洲地區打造成為全國農村勞動者轉移就業職業技能培訓示範區。著力提升勞動者職業技能素質，建設全國一流的職業技能開發評價示範基地。完善創業扶持政策，健全創業服務體系，加強創業培訓，構建全國性的創業帶動就業孵化基地。全面實行勞動合同制度和集體合同制度，健全勞動保障監察體系和勞動爭議調解仲裁機制，依法維護勞動者合法權益。強化安全生產監督管理，加強職業病防治。

——完善覆蓋城鄉惠及全民的社會保障網。建立健全養老保險制度體系，擴大城鎮基本養老保險範圍，逐步做實基本養老保險個人帳戶，實現養老保險省級統籌。建立新型農村養老保險制度。儘快實現養老保險關係無障礙轉移。到2012年，城鎮戶籍從業人員參保率達到95%以上、外來務工人員參保率達到80%以上，農村養老保險參保率達到60%以上，其中，被征地農民參保率達到90%以上。建立健全統籌城鄉、保障基本醫療、滿足多層次需要的醫療保障體系，實現全民醫保。深化失業保險制度改革，擴大工傷保險和生育保險覆蓋面。大力推動所有用人單位依法為農民工辦理參加工傷保險，建設國家級工傷康復基地。逐步建立覆蓋城鄉退休人員的社會化管理服務體系。完善以最低生活保障為基礎的社會救助體系，加強社會福利、優撫安置和救災應急保障機制。建立健全社會保障待遇調整機制，逐步提高社會保障水平。到2020年，建成比較完善、保障有力的社會保障體系。

（五）建設和諧文化

——提升公民文明素質。創新社會主義核心價值教育模式，使社會主義核心價值體系融入國民教育和精神文明建設全過程。弘揚中華優秀傳統



文化和嶺南特色文化，培育創業、創新、誠信精神，打造具有時代特徵的新時期廣東人精神，促進物質文明和精神文明共同發展。以增強誠信意識為重點，加強社會公德、職業道德、家庭美德和個人品德建設。建設學習型社會，形成熱愛學習、崇尚知識的良好氛圍。

——建立覆蓋城鄉的公共文化服務體系。實施基礎文化設施覆蓋工程，構建完善的市、縣（市、區）、鄉鎮（街道）、行政村（社區）四級公共文化設施網絡，到2012年，基層文化建設各項主要指標達到全國領先水平，建成城市“十分鐘文化圈”和農村“十 文化圈”，確保城鄉群眾能夠免費享受各種公益性文化服務。創新公共文化服務方式，加快建立健全文化信息資源共享網絡服務體系，推進公共文化流動服務工程建設，打造全國性的公共文化建設示範區。積極挖掘、搶救文化遺產資源，有效保護並傳承具有歷史和科學價值的文化遺產。到2020年，形成服務優質、覆蓋全社會的公共文化服務體系。

——推進文化創新。深化文化體制改革，積極推進國有經營性文化單位轉企改制，建立和完善文化產業競爭機制，培育多元化、市場化的生產和消費空間，形成富有活力的文化產品生產和服務經營機制。實施高端文化人才引進工程，激勵優秀文化產品創作，打造優秀文化藝術品牌，不斷推進先進文化發展，形成積極向上、特色鮮明、結構優化、科技含量高的文化產業體系，更好地滿足人民群眾多層次、多方面、多樣化的精神文化需求。到2020年，文化產業增加值佔地區生產總值的8%。

十、再創體制機制新優勢

繼續發揮珠江三角洲地區特別是經濟特區的“試驗田”和示範區作

科學發展 先行先試 互補共贏

用，以行政管理體制改革為突破口，深化經濟體制和社會管理體制改革，健全民主法制，在重要領域和關鍵環節先行先試，率先建立完善的社會主義市場經濟體制，為科學發展提供強大動力。

（一）創新行政管理體制

——根據建立中國特色社會主義行政管理體制的總體要求，按照經濟調節、市場監管、社會管理和公共服務的基本定位，遵循精簡、統一、效能的改革方向，著力轉變職能、理順關係、優化結構，充分發揮市場在資源配置中資源的基礎性作用，努力建設服務政府、責任政府、法制政府和廉潔政府。全面推進政企、政資、政事、政府與市場中介組織分開。凡是能夠由市場機制調節的事，堅決放給市場；凡是應由企業自主決策的事，一律交還企業；凡是能夠由社會組織解決的事，積極移交社會組織管理；凡是應由政府承擔的職責，要切實履行好。政府要把精力集中到落實國家宏觀調控的政策措施，改善發展環境，推動經濟發展，促進就業和社會保障，加強市場監管，規範市場秩序，加快社會事業發展，切實保護生態環境等方面上來。增強處置突發公共事件和社會治安綜合治理的能力。按照財力與事權相匹配的原則，科學配置地方各級政府的財力，增強市（地）、縣（市）政府提供公共服務的能力。進一步理順和明確垂直管理部門與地方政府權責關係。制定各項配套措施，完善各級政府主要職責的考核、審計和問責制度。

——進一步優化政府組織體系和運行機制。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。選擇部分有條件的地方推行機構編制科學化、規範化、法制



化管理試點，探索機構編制管理與財政預算、組織人事管理的配合制約機制，合理配置行政事業編制。適應經濟社會發展需要，選擇有條件的地方合理調整行政區劃。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。按照強鎮擴權的原則，對具備一定人口規模和經濟實力的中心鎮賦予部分縣級經濟社會管理許可權；對與縣級政府駐地聯繫緊密的鄉鎮，在條件成熟時轉為縣級政府的派出機構；對規模較大和城鎮化水平較高的特大型鄉鎮，整合設立地級市的市轄區。創新鄉鎮事業站所管理體制，構建新型農業社會化服務體系。

—— 改進政府管理和服務方式。深化行政審批制度改革，繼續清理和調整行政審批項目，進一步減少和規範行政審批。支持中山市開展創新審批方式改革試點。改進企業登記方式，試行告知承諾制。推進行政事業性收費改革，減少收費項目，率先在珠江三角洲地區實行審批管理“零收費”制度。建立和完善跨部門統一互聯的電子政務平台，積極推行網上辦公和政務處理。完善行政監督制度，加快推進省、市、縣和鎮級電子監察系統的四級聯網。推進政務公開，完善政府信息發佈制度，充分發揮政務信息對經濟社會活動和人民群眾生產生活服務的引導作用。強化行政規劃和行政指導，擴大委託購買服務和合約式管理，推行現代行政管理方式，降低管理成本，提高工作效率。實現政府管理方式向規範有序、公開透明、便民高效的根本轉變。

—— 按照責權利相統一的要求，構建專業管理相對集中、綜合管理重心下移的城市管理體制。整合行政執法資源，建立綜合行政執法體系，減少行政執法層次，避免政出多門。建立政府內部相關領域信息共享和聯動工作機制。健全行政執法爭議協調機制，完善行政執法責任制、評議考核制和責任追究制。深化城市公用事業改革，建立多元化的投資機制和規

科學發展 先行先試 互補共贏

範高效的運營機制，逐步放開公用事業的建設和運營市場。創新公用事業監管模式，構建政府、公眾和社會三方共同參與、有機結合的監管評價體系。

（二）深化經濟體制改革

——農村經濟體制改革。穩定和完善農村基本經營制度，現有土地承包關係要保持穩定並長久不變，制定實施相關配套政策。培育農民新型合作組織，大力發展農民專業合作組織，發展多元化的農業社會化服務體系。積極推進集體林權制度改革，確立農民經營主體地位。積極培育和發展農村土地承包經營權流轉市場，支持有條件的地方發展多種形式的規模經營。全力推進農村土地確權登記發證工作，做好農村各類土地登記資料的收集、整理、共享和匯交管理，提供農村土地登記結果查詢服務。繼續深化征地制度改革，逐步縮小征地範圍，完善征地補償機制，依法徵收農村集體土地，按照同地同價原則及時足額給農村集體組織和農民合理補償，解決好被征地農民就業、住房、社會保障。加快推動農村集體建設用地使用權流轉，逐步實現集體建設用地與國有土地同地同價，建立城鄉統一的土地市場。創新宅基地管理制度，嚴格宅基地管理，依法保障農戶宅基地用益物權。開展城鎮建設用地增加與農村建設用地減少掛 試點，優化土地利用結構和佈局。健全農業投入保障機制。建立政府引導、多方投入的村級公益事業建設新機制，制定村級公益事業建設“一事一議”財政獎補辦法。重構農村信用基礎，開闢農村金融服務新路子。支持惠州、佛山、中山等市開展統籌城鄉發展綜合改革試點。

——財政和投資體制改革。按照基本公共服務均等化和主體功能區建設的要求，完善公共財政體系。探索建立財政預算編制、預算執行和監督



審查既相互制衡又相互協調的財政管理體制。健全財力與事權相匹配的體制，理順各級財政收入分配關係。調整財政支出結構，重點向有利於促進基本公共服務均等化的領域傾斜。增加體現主體功能區的因素，健全轉移支付辦法。改革財政資金分配辦法，建立和完善通過制度健全、公開透明方式取得財政資金的機制。完善投資項目管理，擴大地方投資項目審批核准許可權。完善政府投資管理制度，規範政府投資行為，開展政府投資項目公示試點。

——金融改革與創新。允許在金融改革與創新方面先行先試，建立金融改革創新綜合試驗區。支持符合條件的企業發行企業債券。培育股權投資機構。建立創業投資引導基金，發展創業投資。創新中小企業融資模式，積極建立中小企業信用擔保基金和區域性再擔保機構，發展小額貸款公司和中小企業投資公司。穩步推進金融業綜合經營試點。穩妥開展和創新人民幣外匯衍生產品交易，便利各類經濟主體匯率風險管理。研究開放短期出口信用保險市場，擴大出口信用保險的覆蓋面，支持外向型企業做大做強。在國家外匯管理改革的框架下，深化境外投資外匯管理改革，選擇有條件的企業開展國際貿易人民幣結算試點。健全內部控制和風險防範機制，加強金融監管，防範和化解金融風險。

——企業體制改革。借鑒先進國家國有企業治理經驗，創新國有資產運營和監管模式。完善國有資本有進有退、合理流動的機制，加快國有經濟佈局和結構調整，積極推進國有企業公司制股份制改革，大力發展混合所有制經濟，促進國有企業整體改制上市，進一步增強國有經濟活力、控制力和影響力。積極推動國有資產向關鍵領域、支柱產業和先導產業集中。建立現代企業制度，完善法人治理結構。改革和完善國有企業經營管理人才選拔任用制度，建立職業經理人市場。建立健全國有企業風險管理

科學發展 先行先試 互補共贏

體系。探索發展多種形式的新型集體經濟。運用資本轉讓、股權結構調整、企業整合和其他有效形式，推進集體企業改革。大力發展民營經濟，放寬非公有制企業的投資領域和行業限制，合理引導進入金融服務、公用事業、基礎設施建設等領域。鼓勵非公有制企業自身改革，建立現代法人治理結構，做大做強。

——完善市場環境。加快推進電、油、氣、水、礦產等資源性產品及要素價格改革，建立反映市場供求狀況、資源稀缺程度和環境損害成本的價格形成機制。改革土地供給制度，完善經營性用地土地使用權的招標、拍賣和掛牌制度，強化市場機制對配置土地資源的基礎性作用。進一步打破行政性壟斷和地區封鎖，推進市場一體化。推進水務管理體制改革。完善行政執法、行業自律、輿論監督、群眾參與相結合的市場監管體系。創新市場監管模式，健全行政執法與司法相銜接的監管機制。規範市場經濟秩序，健全產質量監管機制。加快社會信用體系建設，建立和完善以組織機構代碼和身份證號碼等為基礎的實名制信用信息體系。建立健全企業信用警示、懲戒以及信用預警機制，營造誠實守信的社會環境。探索適度開放信用服務市場。清理、完善現有政策法規。規範市場經濟秩序，建立穩定規範的政策和法制環境。

（三）推進社會管理體制改革

——完善社會管理制度，創新社會管理方式。借鑒發達國家和地區的先進經驗，不斷完善公共治理結構。推進基層社會管理體制改革，理順政府與城鄉自治組織的關係。整合社會管理資源，增強基層自治功能。完善社區管理體制，構建社區公共資源共享機制和綜合治理機制。創新治安管理等與城市管理、市場管理、行業管理等有機結合的新模式。率先全面完成



事業單位分類改革。採取政府直接提供、政府委託社會組織提供和政府購買等方式，形成多元化的公共服務供給模式。鼓勵社會組織和企業參與提供公共服務，提高公共服務的能力和效率。積極培育志願服務隊伍。簡化社會組織註冊登記辦法。支持珠海等市開展社會管理綜合改革試點。

——調節收入分配。調整國民收入分配結構，逐步提高居民收入所佔比重，提高勞動報酬在初次分配中的比重。建立最低工資標準與經濟發展及物價增長相適應的聯動機制。建立健全工資集體協商、最低工資、工資支付保障、工資指導線和企業薪酬調查等制度，著力提高低收入勞動者的工資水平，逐步提高企事業離退休人員收入水平。增加城鄉居民尤其是農村居民的財產性和轉移性收入。建立和完善確保農民收入持續增長的長效機制。加大對收入分配的調節力度，逐步縮小社會不同階層收入差距。

——推進戶籍管理制度改革。實行城鄉居民戶口統一登記管理制度。改革和調整戶口遷移政策，逐步將外來人口納入本地社會管理。推動流動人口服務和管理體制創新，放寬中小城市落戶條件，使在城鎮穩定就業和居住的農民有序轉變為城鎮居民。適應產業轉型升級要求，完善中級以上技能流動就業人員戶口准入政策。探索和完善流動人口積分制管理辦法，引導流動人口融入所在城市。全面推行居住證及“一證通”制度，加強流動人口管理與服務。完善境外在粵人員登記管理制度。

（四）推進民主法制建設

——著力構建法治政府。堅持依法行政，規範執法行為，嚴格按照法定許可權和法定程序辦事，維護法律權威。樹立有權必有責、用權受監督、侵權須賠償、違法受追究的法制觀念，強化公務員法制和責任意識，全面落實行政執法責任制。加快推進政務公開，提高執法效能，強化執法

科學發展 先行先試 互補共贏

監督，探索建立科學、嚴謹的法治評價體系。推進司法公開，保證司法公正，加強司法救助和法律援助。探索改進立法方式，建立法規規章多元起草機制，探索從制度上完善立法起草、諮詢論證程序的有效途徑。建立健全立法聽證會等擴大公民有序政治參與的制度和機制。建立立法後評估和法規規章定期清理制度。

——推進決策科學化、民主化。完善重大決策的規則和程序。健全重大事項集體決策、專家諮詢、公眾參與和決策評估等制度。建立決策回饋糾偏機制和責任追究制度。完善人大代表、政協委員監督與參政、議政制度和聯繫選民制度。健全重大決策徵求民主黨派和無黨派人士意見的規則與程序，使之制度化、規範化。擴大公民有序的政治參與，引導公民依法行使權力和履行義務。加強新聞輿論監督，充分發揮互聯網的監督作用。加強科學決策程序的研究和制定，保障公民的知情權、表達權、參與權和監督權等合法權益。健全和發展基層民主制度，保證城鄉居民享有更多更切實的民主權利。

（五）充分發揮經濟特區的改革開放先行作用

經濟特區是全國改革開放的一面旗幟。在新的歷史時期，經濟特區要繼續發揚敢為人先、大膽探索、改革創新的精神，勇當深化改革開放、再創體制機制新優勢的先鋒，在推進珠江三角洲地區和全國的改革開放中發揮窗口、試驗、示範和帶動作用，在解放思想、改革開放、落實科學發展觀和構建社會主義和諧社會等方面走在前列。經濟特區特別是深圳綜合配套改革試驗區，要制定綜合配套改革總體方案，有序推進改革，允許在攻克改革難題上先行先試，率先在一些重點領域和關鍵環節取得新突破。



十一、構建開放合作新格局

進一步發揮“窗口”作用，以粵港澳合作、泛珠江三角洲區域合作、中國—東盟合作為重要平台，大力推進對內對外開放，全面加強與世界主要經濟體的經貿關係，積極主動參與國際分工，率先建立全方位、多層次、寬領域、高水平的開放型經濟新格局。

（一）提升開放型經濟水平

——創新對外貿易發展方式。發揮在全國的龍頭帶動和示範作用，優化進出口結構，堅持以質取勝，加快推進對外貿易從貨物貿易為主向貨物貿易與服務貿易並重轉變。積極推動外貿經營模式的轉變，運用全球資源，延伸產業的國際鏈條，發展高端貿易。鼓勵加工貿易延伸產業鏈，扶持一批有規模、有優勢的加工貿易企業從貼牌生產、委託設計向自主品牌轉型，增強設計研發能力和品牌行銷能力，增加內銷業務，支持建設全國加工貿易轉型升級示範區。科學規劃、合理設立海關特殊監管區和保稅業務監管網點，支持珠江三角洲地區保稅加工業和保稅物流業可持續健康發展，在制定全國海關特殊監管區域規劃中，統籌考慮設立白雲空港綜合保稅區問題。大力發展金融、軟件、文化等服務貿易，建立一批國際服務外包基地。率先實行符合國際慣例的質量、安全、環境、技術、勞工等標準，加快“電子口岸”建設，實現海關查驗、檢驗等方面的規範化、國際化、便利化。服務貿易佔進出口總額的比重2012年達20%，到2020年達40%以上。

——提高利用外資水平。積極吸引世界500強企業和全球行業龍頭企業投資，嚴格限制低水平、高污染、高能耗的外資項目進入。引導外資投向高新技術產業、現代服務業以及研發、營運中心等，推動能源、交通、

科學發展 先行先試 互補共贏

環保、物流、旅遊等領域國際合作。積極開展金融、教育、醫療、文化等領域中外合資、合作試點。積極引導和鼓勵海外優秀人才前來創業、投資。實現利用外資從資金為主提升到以先進技術、管理經驗和高素質人才為主，從製造業為主向製造業與服務業並重的轉變。

—— 加快實施“走出去”戰略。鼓勵有條件的企業在國外建立生產基地、行銷中心、研發機構和經貿合作區，開展境外資源合作開發、國際勞務合作、國際工程承包；購並國外掌握關鍵技術的中小企業、研發機構和行銷網絡。完善支持企業“走出去”的總體協調機制，在資金籌措、外匯審核、人員進出、貨物通關、檢驗檢疫、項目管理等方面建立便捷高效的境內支撐體系，在領事保護、風險防範、信息溝通、政府協調等方面建立境外服務體系。到2020年，形成10個年銷售收入超200億美元的本土跨國公司。

—— 努力構建規範化、國際化的營商環境。合理利用國際慣例與規則，積極參與國際規則、標準的制定，主動建立與其相適應的體制機制。強化合約精神、法治觀念和商業信用意識，建立完善的法制、透明穩定的商業制度和規範的商業糾紛解決機制，培育熟悉國際規則的金融、法律、會計等方面專業人才隊伍。在企業設立、經營許可、人才招聘、產權登記和跨境交易等方面提供便利、高效的服務，保護投資者權益，與港澳共建全球營商環境最佳的地區之一。

—— 積極防範國際經濟風險。建立對國際經濟風險的預警機制和防範機制，主動應對和防範國際經濟風險。健全跨境資金流動監控和預警機制。積極防範由國際金融創新與合作、跨國產業並購、國際產業技術標準調整、國際貿易爭端、匯率變動、國際能源資源價格波動等帶來的風險。



（二）推進與港澳更緊密合作

——推進重大基礎設施對接。本著互惠互補的原則，加強與港澳的協調合作，充分發揮彼此的優勢，支持與港澳在城市規劃、軌道交通網絡、信息網絡、能源基礎網絡、城市供水等方面進行對接。加快建設廣深港客運專線，儘快開工建設港珠澳大橋、深圳東部過境高速公路和與香港西部通道相銜接的高速公路等基礎設施，積極推進蓮塘/香園圍口岸規劃與建設，積極推進深港空港合作等項目。支持港口、碼頭、機場等基礎設施建設、運營和管理等方面的合作。支持共同規劃實施環珠江口地區的“灣區”重點行動計畫。積極開展與港澳海關合作，深化口岸通關業務改革，探索監管結果互認共享機制，加強在打擊走私、知識產權保護方面的合作。支持廣東省與港澳地區人員往來便利化，優化“144小時便利免簽證”。

——加強產業合作。全力支持在珠江三角洲地區的港澳加工貿易企業延伸產業鏈條，向現代服務業和先進製造業發展，實現轉型升級。同時支持勞動密集企業順利過渡，並協助港資企業拓展內地市場，以增加應對外部環境急劇變化的能力。深化落實內地與港澳更緊密經貿關係安排（CEPA）力度，做好對港澳的先行先試工作。支持粵港澳合作發展服務業，鞏固香港作為國際金融、貿易、航運、物流、高增值服務中心和澳門作為世界旅遊休閒中心的地位。堅持上下游錯位發展，加強與港澳金融業的合作。支持港澳地區銀行人民幣業務穩健發展，開展對港澳地區貿易項下使用人民幣計價、結算試點。鼓勵共同發展國際物流產業、會展產業、文化產業和旅遊業。加大開展銀行、證券、保險、評估、會計、法律、教育、醫療等領域從業資格互認工作力度，為服務業的發展創造條件。支持珠江三角洲地區企業到香港上市融資。支持科技創新合作，建立港深、港

科學發展 先行先試 互補共贏

穗、珠澳創新合作機制。規劃建設廣州南沙新區、深圳前後海地區、深港邊界區、珠海橫琴新區、珠澳跨境合作區等合作區域，作為加強與港澳服務業、高新技術產業等方面合作的載體。鼓勵粵港澳三地優勢互補，聯手參與國際競爭。

—— 共建優質生活圈。鼓勵在教育、醫療、社會保障、文化、應急管理、知識產權保護等方面開展合作，為港澳人員到內地工作和生活提供便利。推動專業技能人才培訓的合作。完善粵港澳三地傳染病疫情信息通報與聯防聯控、突發公共衛生事件應急合作機制和食品、農產品衛生事件互通協查機制。支持建立勞動關係協調合作機制。共同建立綠色大珠江三角洲地區優質生活圈。鼓勵建立污染聯防聯治機制，開展治理環境污染、共建跨境生態保護區、保護水庫集水區。支持粵港共同研究合作發展清潔能源及可再生能源，實施清潔生產等方面的合作，建設具有經濟效益的區域能源供應銷售網絡。確保輸港澳農副產品和供水的優質安全。支持粵港澳合作推行清潔能源政策，逐步實現統一採用優於全國其他地區的汽車燃料、船舶燃油與排放標準，力爭改善珠江三角洲地區空氣質量。支持發展珠江三角洲區域的循環經濟產業，鼓勵粵港澳開展物料回收、循環再用、轉廢為能的合作，研究廢物管理合作模式。

—— 創新合作方式。加強與港澳協調溝通，推動經濟和社會發展的合作。支持粵港澳三地在中央有關部門指導下，擴大就合作事宜進行自主協商的範圍。鼓勵在協商一致的前提下，與港澳共同編制區域合作規劃。完善粵港、粵澳行政首長聯席會議機制，增強聯席會議推動合作的實際效用。堅持市場為主、政府引導的原則，進一步發揮企業和社會組織的作用，鼓勵學術界、工商界建立多形式的交流合作機制。



（三）提升對台經貿合作水平

依託珠江三角洲地區現有台資企業，進一步擴大對台經貿合作，拓展合作領域。支持建立多種交流機制，加大協會、商會等民間交流力度，鼓勵開展經貿洽談、合作論壇和商務考察。加強與臺灣在經貿、高新技術、先進製造、現代農業、旅遊、科技創新、教育、醫療、社保、文化等領域合作。加強海峽西岸農業合作，推進珠海金灣臺灣農民創業園和佛山海峽西岸農業合作實驗區建設。積極為台商創造良好的營商和生活環境，鼓勵開辦台商子弟學校和建立相關的醫療、工傷保險機制。鼓勵粵東地區利用地緣、人文相通的優勢，發展對台貿易，提升對台經貿合作水平。

（四）深化泛珠江三角洲區域合作

將泛珠江三角洲區域合作納入全國區域協調發展總體戰略，繼續深化合作，促進東中西部地區優勢互補、良性互動、協調發展。加強指導協調，不斷完善合作機制和合作規劃，創新合作模式，探索設立合作項目專責小組等方式，確保合作取得實效。促進資金、技術、人才、信息、資源等要素的便捷流動，推進產業區域合作。加快省際通道建設，構築以珠江三角洲地區為核心向周邊地區輻射的綜合交通網絡。繼續實施以“西電東送”為重點的能源合作，完善輸電網絡建設。推進生態環境建設、加強保護水源和污染防治的合作。開展科技、人才、知識產權保護、旅遊等方面的合作，建設區域技術、人力資源、無障礙旅遊區等合作平台。加快信息基礎設施建設，推動電子商務合作。主動消除行政壁壘，建立企業信用信息共享機制、聯合執法機制、維權聯動機制和檢測結果互認制度，支持加快形成公平開放、規範統一的大市場。

科學發展 先行先試 互補共贏

（五）加強與東盟等國際經濟區域的合作

開展與國際經濟區域和新興市場多層次、多方式、多領域的合作，構建多元化的國際經貿合作格局。在中國—東盟自由貿易區框架協定下，支持與東盟國家有關機構建立對話協調機制和友好省州、城市關係，鼓勵開展民間對話交流，舉行經貿洽談會，擴大文化交流。支持與新加坡等東盟先進國家加強經濟、技術、園區管理、人才培訓等多方面的合作。鼓勵資金技術優勢企業到東盟國家開展資源開發、產品行銷、基礎設施建設、農產品種植加工和水產品養殖加工等方面的合作，鼓勵優勢產業向東盟國家發展，擴大對東盟的進出口貿易。鼓勵與東盟開展旅遊合作，建立旅遊便利簽證合作機制。擴大與歐盟、北美自由貿易區在經濟、技術、人才、貿易等方面的合作，大力開拓印度、俄羅斯、巴西和中東地區等新興市場，加強與澳大利亞、新西蘭以及南美、非洲各國的經貿合作，開創多元化的國際經貿合作局面。充分利用中國（廣州）進出口商品交易會、中國（廣州）中小企業博覽會、中國（深圳）國際高新技術成果交易會、廣東國際諮詢會、友好省州及城市等合作平台，推動更高層次的對外開放與交流。

十二、規劃實施的保障機制

要充分認識推進珠江三角洲地區改革發展的重大意義，切實加強對規劃實施的組織領導，完善規劃實施機制，保障規劃順利實施。

（一）加強組織領導

廣東省和國務院有關部門要切實加強對規劃綱要實施的組織領導，制定實施方案，明確工作分工，完善工作機制，落實工作責任。要在國家有



關部門的指導下，編制有關重點領域的專項規劃。要按照本規劃綱要確定的功能定位和發展重點，抓緊推進相關項目的組織實施。要從解決當前最緊迫、最突出、最重大的問題入手，實化措施，為規劃綱要的順利實施奠定基礎。在規劃綱要的實施過程中，要注意研究新情況，解決新問題，總結新經驗，重大問題要及時向國務院報告。

（二）加強統籌協調

國務院有關部門要結合各自職能，加強對規劃綱要實施的指導。要依據本規劃綱要的要求，制定本部門支持珠江三角洲地區改革發展的具體政策措施，在有關規劃編制、政策實施、項目安排、體制創新等方面給予積極支持，並做好組織協調工作。要加強部門之間的溝通和協調，指導和幫助地方解決規劃綱要實施過程中遇到的問題。

（三）加強監督檢查

國家發展改革委要會同有關部門加強對本綱要實施情況的跟蹤分析，做好各項工作和政策措施落實的督促檢查工作。會同廣東省人民政府定期組織開展規劃實施情況的評估，並將實施情況向國務院報告。完善社會監督機制，鼓勵公眾積極參與規劃的實施和監督。

推進新時期、新階段珠江三角洲地區的改革發展，使命光榮，任務艱巨，責任重大。要以實施規劃綱要為契機，動員廣大人民群眾，振奮精神，解放思想，開拓進取，奮力拼搏，推動珠江三角洲地區在全國改革開放和社會主義現代化建設新的偉大歷史征程中，開創新局面，建立新業績，鑄造新輝煌。

科學發展 先行先試 互補共贏

附

錄

二

橫琴總體發展規劃

前言	103
第一章 橫琴開發的重要意義	104
第二章 總體要求和發展目標	105
第三章 空間佈局	108
第四章 產業發展	113
第五章 基礎設施	121
第六章 公共服務設施	125
第七章 生態環境	127
第八章 開發管理模式	130
第九章 保障措施	132
第十章 近期建設行動計劃	136



科學發展 先行先試 互補共贏

橫琴總體發展規劃

國家發展和改革委員會

2009年8月14日

前 言

珠海市橫琴島地處珠江口西岸，與澳門隔河相望，是珠江口一個環境優美、生態良好的海島。經過多年建設，基本實現了“六通”（橋通、路通、水通、電通、郵通、口岸通），建成了橫琴大橋、蓮花大橋，設立了國家一類口岸，修建了貫通全島的環島公路，接通了供水渠道，建成了11萬伏變電站，為下一步發展奠定了良好的基礎。

充分發揮橫琴毗鄰港澳的區位優勢，抓住《珠江三角洲地區改革發展規劃綱要（2008—2020）》賦予珠三角“科學發展、先行先試”的重大機遇，推進與港澳緊密合作發展，對於促進珠江口西岸地區經濟發展形成新的增長極，促進澳門經濟適度多元發展和港澳地區長期繁榮穩定都具有重要的戰略意義。

為加快橫琴開發建設，發揮帶動珠三角、服務港澳、率先發展的作用，特制定本規劃。規劃範圍為橫琴島，土地總面積106.46平方公里，規劃期至2020年。



第一章 橫琴開發的重要意義

（一）推進橫琴開發，有利於構建粵港澳緊密合作的新載體，為珠三角地區“科學發展、先行先試”創造經驗。《珠江三角洲地區改革發展規劃綱要（2008-2020年）》賦予珠三角地區“科學發展、先行先試”的使命，鼓勵粵港澳三地優勢互補，創新區域合作機制，率先建立全方位、多層次、寬領域、高水平的開放型經濟新格局，聯手參與國際競爭。橫琴作為粵港澳緊密合作的新載體，可充分發揮三地在人才、技術、市場和管理體制等方面的優勢，促進區域間人員、物資、資金和信息的高效集聚和合理流動，形成新的政策優勢和體制創新優勢，以政策、體制創新促發展模式創新，為珠三角地區深化改革、擴大開放、探索科學發展模式進行試驗和提供示範。

（二）推進橫琴開發，有利於促進澳門經濟適度多元發展和維護港澳地區長期繁榮穩定。2009年《政府工作報告》要求進一步加強內地與港澳的合作，鞏固香港國際金融中心地位，促進澳門經濟適度多元發展。以橫琴為載體，通過創新合作機制與管理模式，共同打造跨界合作創新區，有利於彌補港澳土地資源有限和勞動力相對短缺的劣勢，為逐步改變澳門經濟結構比較單一的問題提供新的空間；也有助於粵港澳三地發揮各自優勢，克服市場發育程度和相關管理制度的差異，搭建港澳地區技術、人才等優勢資源進入內地的新通道。

（三）推進橫琴開發，有利於共建珠澳國際都會區，重塑珠海發展新優勢、培育珠江口西岸地區新的增長極。《珠江三角洲地區改革發展規劃綱要（2008-2020年）》提出，珠江口西岸地區要以珠海市為核心，佛山、江門、中山、肇慶市為節點，進一步提高產業和人口集聚能力，增強

科學發展 先行先試 互補共贏

要素集聚和生產服務功能，優化城鎮體系和產業佈局。但西岸地區目前產業集聚水平不高，缺乏發展龍頭，珠海和澳門的經濟總量和輻射能力與帶動西岸地區發展的要求尚有一定差距。加快橫琴開發，建設商務服務基地和區域創新平台，有利於吸引更多的國際高端資源集聚，共同培育珠澳國際都會區，形成珠江口西岸地區新的增長極。

第二章 總體要求和發展目標

第一節 指導思想

高舉中國特色社會主義偉大旗幟，以鄧小平理論和“三個代表”重要思想為指導，深入貫徹落實科學發展觀，進一步解放思想，堅持改革開放，大膽探索，先行先試，充分發揮橫琴獨特的區位優勢，推進體制機制創新，突出發展特色，著力形成核心競爭力，著力實現經濟社會和生態環境協調發展，著力推進粵港澳緊密合作，為促進珠江口西岸地區經濟發展形成新的增長極，促進澳門經濟適度多元發展和港澳地區長期繁榮穩定提供有力支撐。

第二節 發展定位

以合作、創新和服務為主題，充分發揮橫琴地處粵港澳結合部的優勢，推進與港澳緊密合作、融合發展，逐步把橫琴建設成為帶動珠三角、服務港澳、率先發展的粵港澳緊密合作示範區。

——“一國兩制”下探索粵港澳合作新模式的示範區。創新通關模式，以橫琴為載體大力推進粵港澳融合發展，聚合珠三角的資源、產業、科技優勢與港澳的人才、資金、管理優勢，加強三地在經濟、社會和環境



等方面的合作，率先探索建立合作方式靈活、合作主體多元、合作渠道暢順的新機制，為推進粵港澳更緊密合作提供示範。

——深化改革開放和科技創新的先行區。在內地與香港、澳門關於建立更緊密經貿關係的安排（CEPA）框架下進一步擴大開放，進一步發揮香港、澳門的自由港優勢，大力推進通關制度創新、科學技術創新、管理體制創新和發展模式創新，為港澳人士在橫琴就業、居住和自由往來提供便利，大力提升國際化水平，建設高水平的科技創新和產業化基地，在改革開放的重要領域和關鍵環節率先取得突破，為珠三角“科學發展、先行先試”創造經驗。

——促進珠江口西岸地區產業升級發展的新平台。加強珠澳合作，大力吸納國外和港澳的優質發展資源，打造區域產業高地，通過高技術的轉移、擴散和外溢效應，促進珠三角和內地傳統產業的技術改造和優化升級。拓展澳門的產業發展和教育科研空間，促進澳門經濟適度多元發展。

第三節 目標和任務

（一）發展目標

經過10到15年的努力，把橫琴建設成為連通港澳、區域共建的“開放島”，經濟繁榮、宜居宜業的“活力島”，知識密集、信息發達的“智能島”，資源節約、環境友好的“生態島”。主要發展指標如下：

科學發展 先行先試 互補共贏

序 號	指 標	2015年	2020年
1	總人口（萬人）	12	28
2	人均GDP（萬元/人）	12	20
3	研發投入佔GDP比重（%）	3.5	5
4	萬元GDP用水量（立方米）	37	33
5	污水處理率（%）	>90	100
6	城市生活垃圾無害化處理率（%）	100	100
7	綠化覆蓋率（%）	47	50

（二）主要任務

—— 加強粵港澳在金融服務、產業政策、投融資改革等方面合作，積極探索通關模式，建立多渠道、多形式的交流合作體系；

—— 以全面實施CEPA框架協議為突破口，打造服務業發展的新優勢，建設以高端服務業為主導的現代產業體系；

—— 以科技創新為核心，培育一批以實用技術和重大產品開發為主業的高技術企業，建設開放型的區域創新體系；

—— 以跨界交通基礎設施建設為重點，推進粵港澳交通一體化發展，構建開放通達的交通運輸體系；

—— 完善信息網絡基礎設施，構建便捷高效的信息網絡體系，以信息化推動現代服務業和高新技術產業的發展；



——完善公共服務和社會保障，創造適宜自主創新、自主創業的綜合城市環境，建設優質共享的社會服務體系；

——加強山林、海洋和濕地保護，修復近岸海域生態系統，建設多功能、複合型的自然生態體系；

——加強資源綜合利用，全面推行清潔生產，形成低投入、低消耗、低排放和高效率的經濟發展方式，建設節能減排的循環經濟體系。

第三章 空間佈局

第一節 功能分區

依據橫琴的發展目標，採用系統推進、滾動開發的空間發展模式，構建科學合理、與產業體系相配套、與資源環境相協調的佈局體系，形成各具特色、緊湊發展、緊密關聯的“三片、十區”的功能佈局。

108

（一）商務服務片

位於小橫琴山以東、以北沿河地區，大力發展有利於促進產業和人口集聚的商務服務業，形成輻射國內外的服務產業鏈。

——口岸服務區。位於現有橫琴口岸附近，充分利用人員、物資、資金高效流動的優勢，同時結合港澳優勢，建設亞太地區具有重要影響力的現代服務型口岸地區。

——中心商務區。位於與澳門一河之隔的北山咀地區，主要發展信息服務、外包服務、商務辦公等產業，構建國際化的工商支持服務體系，建

科學發展 先行先試 互補共贏

設珠海乃至珠江口西岸最有吸引力、最具活力、高端商務人才最集中的亮點地區。

——國際居住社區。位於馬騮洲水道以南、小橫琴山北側，為島上人員提供具有國際一流水平的優質生活環境。

（二）休閒旅遊片

位於大橫琴山以南，橫琴島南側的沿海地帶，著力打造與港澳聯動發展的旅遊精品項目和精品線路，建設山水融合、自然與人文共生共榮的休閒度假勝地。

——休閒度假區。位於自然景觀資源豐富的大橫琴山南部沿海地區，主要發展具有國際水平的度假酒店、影視基地以及海上運動、主題遊樂、郵輪碼頭等休閒項目，促進香港、澳門、珠海的旅遊一體化發展，攜手打造世界級的“黃金海岸”。

——生態景觀區。建設大小橫琴山森林公園與二井灣濕地公園。大小橫琴山和二井灣濕地是橫琴島的重要生態資源，運用現代科學技術在保護的基礎上建設公園，實現自然景觀和人文景觀的完美結合。

109

（三）科教研發片

位於大、小橫琴山之間，中心溝兩側，重點發展具有創新引領功能的科教研發和高新技術產業等，打造開放型區域科技創新體系，提升橫琴的科技創新能力和水平。

——教學區。位於環島東路以東、口岸服務區南側，充分利用港澳國際化專業人才培訓資源優勢，建立高端專業人才培訓基地，突出教育、培



訓方面的“聚合效應”，與科技研發基地、高新技術產業區共同構建“產學研”綜合體。

——綜合服務區。位於區位良好的中心溝東部，是橫琴島的綜合服務中心，建設服務全島的行政辦公、商業金融、文化體育、教育醫療等公共服務設施。

——文化創意區。位於環境幽靜的中心溝中部，大力發展設計業、廣告業、傳媒業等服務產業，提高傳統製造業的文化附加值；積極引進港澳及國際先進的文化創意和管理公司，開發具有國際競爭力的動漫、影視、廣告等文化產品。

——科技研發區。位於自然環境優良的中心溝西部，通過集聚科技資源，吸引國內外高科技公司和高端人才，建設高水平研發中心，推進高新技術成果轉化和產業化，提升自主創新能力。

——高新技術產業區。位於橫琴西北角地勢平整的大小芒州，主要發展電子信息、生物制藥、新能源、航空零配件等高科技產業，努力建設成為自主創新和科技轉化能力強的生態型高新技術產業基地。

第二節開發強度

（一）建設用地規模

堅持節約集約利用土地，優化佈局，採用地理信息系統（GIS）對用地建設適宜性進行綜合評定，加強與珠海市、鎮兩級土地利用總體規劃銜接，並為澳門適度多元發展提供必要的空間。2015年建設用地規模控制在12平方公里；2020年建設用地規模控制在28平方公里，人均建設用地控制在100平方米。

科學發展 先行先試 互補共贏

各類建設用地規模及比例如下：

表4-1建設用地平衡表（2020年）

序號	用地代碼	用地名稱			面積（公頃）	佔建設用地（%）
1	R	居住用地			590.65	21.09
2	C	公共設施用地			704.63	25.17
		其中	C1	行政辦公用地	51.70	1.85
			C2	商業金融業用地	230.35	8.23
			C3	文化娛樂用地	115.08	4.11
			C4	體育用地	150.21	5.36
			C5	醫療衛生用地	8.94	0.32
			C6	教育科研設計用地	144.85	5.17
			C7	文物古跡用地	3.5	0.13
3	M	工業用地			292.79	10.46
4	W	倉儲用地			92.09	3.29
5	T	對外交通用地			167.51	5.98
6	S	道路廣場用地			415.00	14.82
7	U	市政公用設施用地			101.98	3.64
8	G	綠地			415.85	14.85
		其中	G1	公共綠地	250.09	8.93
			G2	生產防護綠地	165.76	5.92
9	D	特殊用地			19.50	0.70
合 計		城鎮建設用地			2,800.00	100



(二) 空間管制

根據資源環境、工程地質等城市安全條件，結合可持續發展目標，科學劃定禁建區、限建區、適建區和已建區四大空間管制區，引導橫琴有序開發。

——禁建區。指為維護區域生態安全和自然人文特色，實行嚴格保護的地區，禁建區包括大小橫琴山、二井灣紅樹林濕地以及磨刀門水道與馬騮洲水道交界處的灘塗濕地等，面積為57.90平方公里；

——限建區。指為實現規劃目標，在規劃期內嚴格限制開發建設的區域，面積為20.56平方公里；

——適建區。指根據其用地性質和利用現狀，適合在規劃期內開發建設的地區，面積為17.84平方公里；

——已建區。指現狀已經建成的地區，面積為10.16平方公里。

表4-2 “四區”劃定表

分區	面積（平方公里）	管制要求
禁建區	57.90	原則上禁止任何建設活動。
限建區	20.56	嚴格限制開發建設。對選址有特殊要求、確有必要開發建設的，在不突破規劃建設用地規模的前提下，可申請對規劃佈局進行調整。
適建區	17.84	節約集約用地，結合發展目標，科學合理的確定開發模式、規模和強度。
已建區	10.16	綜合協調區內功能佈局，繼續完善配套設施，加強更新改造和環境整治。
合計	106.46	

科學發展 先行先試 互補共贏

(三) 主要功能區開發強度

在注重生態環境保護、合理配套城市景觀和市政設施的前提下，對各功能區的開發強度實施分類指導和嚴格控制，將橫琴建設成為土地節約、集約、高效利用的示範地區。

表4-3開發強度表

序號	主要功能區	建築密度	限高(米)	綠地率(%)	容積率
1	中心商務	30%	180	35	3.0—4.0
2	綜合服務	35%	120	35	2.0—2.5
3	口岸服務、國際居住社區	30%	80	35	1.5—2.0
4	科技研發、文化創意、教學區	25%	50	40	1.2—1.5
5	高新技術產業	30%	50	35	1.2—1.8
6	休閒度假	20%	30	45	0.8—1.2

第四章 產業發展

第一節 產業發展目標

加快轉變產業發展方式，優化產業結構，發展以高端服務業為主導的現代產業。深化落實CEPA，為澳門居民在橫琴投資、就業創造條件，促進澳門經濟適度多元發展。

——建設珠江口西岸地區的區域創新平台，形成研發設計、文化創意等若干產業集群，實現要素向園區集聚、企業向園區集中。



——建設服務港澳的商務服務和休閒旅遊基地，形成一批有影響力的商務企業，接待遊客人數大幅度增加。

——到2020年，第三產業增加值佔地區生產總值的比重超過75%，達到世界發達國家以服務業為主導的中心城市水平；高技術產業增加值佔工業增加值的比重不低於80%。

第二節 產業發展重點

充分發揮橫琴的區位、環境和政策優勢，吸引港澳和國際高端人才和服務資源，重點發展商務服務、休閒旅遊、科教研發和高新技術等產業，禁止博彩業。

（一）建設粵港澳地區的區域性商務服務基地

充分利用香港國際金融中心、貿易中心的地位及信息發達的優勢，拓展澳門作為國際性商貿平台的帶動效應，鼓勵港澳的商務服務優勢向橫琴拓展，重點發展信息服務、外包服務、商貿服務等產業，將橫琴建設成為珠江口西岸地區率先承接港澳服務功能的區域性商務服務基地，為珠江口西岸地區及廣大內陸地區發展提供全方位的服務。

1. 培育現代信息服務業

吸引港澳國際信息服務企業在橫琴發展，依託國內信息基礎設施和信息產業人才，整合商業化信息產業資源，著力抓好信息數據庫建設和規模化產業經營，把橫琴建設成促進珠江口西岸地區產業升級、產品推廣和澳門建設區域商貿平台的現代信息服務產業基地。

——推進粵港澳區域電子商務合作。大力支持電子商務企業進入橫

科學發展 先行先試 互補共贏

琴，建立多幣種商務交易應用服務平台，提供面向珠澳各類企業的第三方電子商務服務，以及面向珠江口西岸地區專業市場、產業園區、產業集群的電子商務平台服務，建設以橫琴為中心的珠江口西岸地區物流信息交換中樞和國際電子商務中心。

——加強信息資源開發利用，推進公共基礎性數據庫建設。加快信息資源開發產業化進程，整合區域網絡資源，推動各大電信企業對橫琴電信資源的共同開發利用，實現電信基礎設施的共建共享。創新信息服務的技術規範和安全機制，提供基礎信息網絡和重要信息系統安全保障技術服務。鼓勵珠海及橫琴結合發展實際，統籌國際通信需求，通過建設國際通信專用通道等方式提高國際通信能力，保障國際通信高效、安全、暢通。

2. 發展外包服務業

充分發揮橫琴的區位優勢，積極發展以電子信息、金融後台服務等為主的外包服務業務，將橫琴建設成為澳門、香港第三產業的後台服務基地。

——設立服務外包園區。支持承接港澳金融、物流等行業的後台服務。

——重點建設金融後台服務基地。支持在橫琴發展金融後台服務產業，引導和鼓勵港澳地區金融機構、國外金融機構，以及內地金融機構在橫琴設立各類後台服務機構。

3. 發展商貿服務業

依託港澳，不斷完善和壯大橫琴商業貿易產業，努力提升服務水平，推動總部經濟發展，將橫琴打造成為粵港澳的商貿服務基地和服務業合作發展的平台。



——打造商業特色街。建設名牌名店商業街、世界美食街、酒吧茶藝風情街等，鼓勵世界名牌服裝精品、特色美食、中華老字型大小餐飲等品牌和連鎖企業在橫琴落戶。

——完善報稅、展示、加工、倉儲、運輸、冷藏、包裝、配送、電子商務、保險、國際貨代、報關等現代服務功能，為橫琴的現代服務產業體系提供有力支持。

（二）建設與港澳配套的國際知名旅遊度假基地

利用香港、澳門對國際高端遊客的吸引力，結合橫琴海島型生態景觀的資源優勢發展休閒度假產業，將橫琴打造成為與港澳配套的國際知名休閒旅遊勝地；發展高質量度假旅遊項目，把粵港澳特色旅遊資源串聯成“一程多站”的旅遊線路，開闢旅遊共同市場，增強澳門旅遊業對珠江口西岸地區的輻射力。

——整合現有旅遊資源，發展高質量休閒度假項目，建設高檔度假酒店、療養中心、遊艇俱樂部、濱海遊樂、濕地公園等海島旅遊精品，建立合理、完善的旅遊產業鏈，充分挖掘潛力，提升橫琴的旅遊產業水平。

——加大對旅遊業及相關服務產業的政策扶持力度。對旅遊建設項目在用地、信貸等方面給予政策支持；搞好旅遊配套設施建設，加強旅遊市場管理，提高旅遊接待能力；促進港珠澳區域旅遊一體化，擴大區域和國際間的旅遊合作，共同開發旅遊市場。

（三）建設珠江口西岸的區域性科教研發平台

依託港澳科技教育資源優勢和內地人才資源，加強粵港澳三地的科技

科學發展 先行先試 互補共贏

合作與交流，重點發展研發設計、教育培訓、文化創意等產業，將橫琴建設成為服務港澳、服務全國的區域創新平台，促進澳門傳統產業的轉型升級，提升珠江口西岸地區的自主創新能力。

1. 培育研發設計產業集群

通過匯聚港澳及國內外優勢科技資源，特別是將港澳的商業化研發和廣東的基礎性研發相結合，構建開放的科技創新體系。著力抓好集成創新和消化吸收再創新，積極推進原始創新，提高面向珠澳優勢產業核心技術的創新能力。加快創新成果轉化，培育技術市場，促進技術擴散，使橫琴成為珠江口西岸地區乃至華南地區重要的技術創新搖籃。

——開展省部聯合自主創新綜合試驗，著力建設橫琴省部產學研合作綜合示範區。鼓勵橫琴企業與國內外大學、科研機構聯合開展產學研合作，建立產學研技術創新聯盟、省部產學研結合示範基地和創新平台；有計劃、多渠道地吸引和促進國內外名校、科研院所在橫琴進行高新技術項目的研發、中試和產業化，加快產學研一體化和科技創新步伐。實施企業科技特派員啟動計畫，支持佈局建設國家重大科技基礎設施、重要科研機構和具有重大創新能力的項目。

——構建開放融合的創新體系，著力引進研發機構。加大引進力度，鼓勵國內外科研機構在橫琴建立分支機構，鼓勵跨國公司和世界500強企業在橫琴設立先進製造業高端研發中心或研發總部，加快建設以企業為主體的科技創新體系。充分利用現代信息技術，引進、消化、吸收、再創新先進製造業中的中高端生產環節和生產工藝，促進珠澳製造業的升級改造。



2. 開展教育培訓

充分利用香港和澳門國際化專業人才培訓資源優勢，建立面向粵港澳三地，以高端專業人才、技術人才培訓和普通高等教育為主的教育培訓園區，開展全方位、寬領域、多形式的智力引進和人才培養合作，優化人才培養結構。

——吸引港澳及內地高校在橫琴辦學。利用名校品牌資源，匯集名校師資力量，有系統、全方位地培養適宜澳門和珠江口西岸地區產業發展需求的技術人才，為珠江口西岸地區各級政府和社會管理階層開展高級培訓，培養更多更具國際化思維和市場開拓能力的新型管理人才。

——建設虛擬大學園。通過網絡連通大學、大學派出機構及研究機構，搭建合作互動平台；創造教育機會，提高培訓質量。

3. 發展文化創意產業

118

促進港澳以及國際文化創意產業與珠江口西岸地區的產業升級需求相結合，以工業設計、會展設計和動漫設計等為重點，吸引港澳及珠三角的文化創意產業人才，培育一批有國際競爭力、有知名品牌和自主知識產權的大企業和一批有增長潛力的中小企業，形成集群效應和規模效應，把橫琴建設成為珠江口西岸地區重要的文化創意產業基地。

——打造特色園區，形成統一的區域品牌。整合要素，形成合力，吸引海內外文化公司、設計企業進園發展，擴大橫琴文化創意產業的區域品牌影響力。

——打造文化創意產業發展平台體系，提高文化創意產業生產效率和水平。引導政府、企業、高校、科研機構、行業組織等多元投入，共同

科學發展 先行先試 互補共贏

參與，建設面向社會、資源共享的文化創意產業平台體系，如工業設計平台、輔助設計中心、快速成型中心等。

（四）建設融合港澳優勢的國家級高新技術產業基地

充分利用珠海現有的高校資源及珠海軟件園、珠海航空產業園的技術支撐及珠三角的技術力量，依託國內市場需求，吸引港澳及珠三角的知識密集型製造業到橫琴擴大生產，重點發展CEPA協議中原產於港澳，享受免稅政策的電子信息、生物醫藥、新能源、環保、航空製造等產業，把橫琴打造成為珠江口西岸地區融合港澳優勢的國家級高新技術產業基地，支持澳門發展技術含量和附加值相對較高的工業，提升珠江口西岸地區的產品附加值。

——吸引國內外高端電子信息、節能環保、航空零配件企業向園區轉移集聚。其中，電子信息產業著力建設軟件基地和集成電路、IC設計基地及各類專業孵化器，吸引國內外電子信息領域研發機構入駐；節能環保產業著力發展風能、太陽能、環保技術設備等；航空產業著力發展航空零配件、航空電子等。

——鼓勵澳門、香港與內地特別是廣東開展生物醫藥科技合作，打造橫琴生物醫藥產業集群。研發具有高新技術水平的製劑產品、高附加值的原料藥和海洋藥物，發展醫藥中間體、基因工程和生物工程制藥、工業製劑、新型合成與半合成藥物等生物制藥領域，積極延伸現有醫藥產業鏈，向醫療器械、生物制藥等高科技環節擴展。

第三節 產業發展策略

（一）加強適應橫琴發展需要的高端產業人才體系建設



加快留學生創業園、博士後科研工作站和創新實踐基地建設，吸引港澳及國內外優秀人才和創新團隊到橫琴創業，採取靈活多樣的方式，引進國內外知名專家、拔尖人才和高層次留學人員。建立橫琴人才培訓體系，充分開發多層次的人力資源，加快培養科技精英、創新人才、高級管理人才和大批高素質勞動力。支持開展工業設計人員等職業能力評價認證體系試點。創新人才引進、培養、評價、任用、表彰激勵和服務保障機制，實施高端人才引進計畫和培養工程，搭建高端人才聚集的平台，形成人才高地。

（二）積極實施以企業為主體的自主知識產權品牌戰略

加強各類企業技術研發中心建設，鼓勵企業加大研發投入。建立和完善增強企業自主創新能力的政策體系，完善企業自主創新激勵機制，全面落實企業研發費用稅前加計扣除等優惠政策。以自主知識產權品牌帶動珠江口西岸地區及澳門優勢產業發展，加強科技基礎條件平台建設，積極培育開發電子信息、生物工程、生物制藥、新能源、航空電子等領域具有自主知識產權和較強市場競爭力的核心技術和產品。將打造以企業為主體的品牌戰略和推廣“橫琴創造”、“橫琴設計”的區域特色品牌相結合，創新和推廣橫琴發展模式，提高區域產業競爭力。實施知識產權和技術標準戰略，加大知識產權保護和應用力度，支持參與和開展行業、國家和國際有關標準的制訂工作。

（三）建立多層次的產業投融資體系

拓寬直接融資渠道，建立創業投資引導基金，培育股權投資機構，支持符合條件的橫琴開發運營機構和企業在全國銀行間市場發行債務融資工具，或直接發行企業債券。創新中小企業融資模式，建立中小企業信用

科學發展 先行先試 互補共贏

擔保機構和區域性再擔保機構。鼓勵發展小額貸款公司和中小企業投資公司。探索開辦和推廣知識產權、收益權、收費權和應收賬款質押融資，積極發展租賃融資。吸引國際企業參與橫琴的投資建設。穩步增加地方財政對橫琴產業發展的投入，完善政府對科教研發和高新技術產業的支持機制。

第五章 基礎設施

堅持可持續發展和以人為本，加快橫琴基礎設施建設，建立以公共交通為主導的高標準、現代化的綜合交通體系，引導城市空間發展和功能佈局優化；以節水、節能及綠色城市為目標，合理利用資源，建立創新型、環保型、節能型的現代化市政公用設施體系，實現城市功能，保障城市安全。

第一節 交通

加強與區域交通基礎設施的銜接，完善集疏運和換乘系統，實現與港澳及珠江口西岸地區緊密相連；大力發展公共交通，完善內部交通網絡建設，提高島內交通效率。

（一）對外交通

1. 高速公路。規劃建設高速公路，與京港澳高速公路廣澳平行線（京珠高速公路）和西部沿海高速公路珠海支線（廣珠西線）連接；新建金海高速公路，從橫琴口岸向西沿大橫琴山北麓，在二井灣南部跨過磨刀門水道，向西連接珠海機場，加強橫琴與港澳、珠江口西岸地區的聯繫。



2. 城際軌道。規劃建設軌道交通線路連接珠海市區、橫琴、珠海機場，與廣州—珠海城際等軌道交通有機銜接，並預留與澳門連接的條件。

3. 口岸。結合軌道交通車站對現有口岸進行擴容改造，將橫琴口岸建設成一個集人流、物流於一體的“大通關”口岸，強化交通樞紐設施建設，實現無縫換乘和便利通關。在橫琴島與內地之間增設特殊口岸區域監管線，同步規劃建設邊防執勤基礎設施。

4. 連澳通道。預留建設兩個或兩個以上連接澳門的交通通道，實現兩地人員及物資的暢順流動；優先考慮在教學區與澳門之間設置便捷通行通道。

（二）內部交通

1. 道路網系統。構築由主幹路、次幹路、支路組成的“環網相扣”的城市道路骨架格局。建設“兩橫一縱一環”的城市主幹路網，將各城市組團串接起來，並與城市次幹道結合成為環網相扣的道路骨架，同時通過橫琴大橋、橫琴二橋、蓮花大橋和金海大橋實現與區域交通網絡的連接。

2. 公共交通系統。落實公交優先政策，以軌道交通為骨幹，大力發展常規公交，建立起對私家車出行具有競爭力的一體化公共交通體系。加強軌道交通與常規公交銜接，建設橫琴口岸換乘樞紐，實現“零距離換乘”。

3. 慢行交通系統。以人為本，提倡步行及自行車交通方式，為步行及自行車出行創造安全、便捷和舒適的交通環境。優化完善步行交通系統，建設高質量步行空間；構建自行車廊道系統，發展“自行車+公交”出行模式，鼓勵自行車短距離出行。

科學發展 先行先試 互補共贏

第二節 能源

按照適度超前的原則，加快電網建設，構建清潔、開放、安全、可靠的電力供應體系。依託省級電網，提高電網受電、供電能力和可靠性，積極開發風能、太陽能等新能源，實現區域內熱電冷聯供，配套建設完善的地上、地下電力通道系統，形成技術先進、清潔高效、安全可靠、環境友好的現代化城市電網。至2020年，橫琴本地最大用電負荷保障能力達到50萬千瓦。

加快燃氣設施建設，推進城市燃氣化進程，實現燃氣氣化率100%。加快輸氣幹線建設，擴大南海天然氣就近向橫琴及澳門供氣，並與廣東省天然氣主幹網連通。加快城市燃氣管網設施建設，構建以城市高壓、中壓二級管網系統為框架的供氣網絡，城市燃氣中壓管網以大環小枝、環枝結合的方式敷設，構築供應充足、儲配靈活、配套完善的安全供氣體系。

第三節 供排水

堅持“節流、開源”供水理念，統籌考慮節水措施，引入中水回用、雨洪利用、海水淡化等先進技術。以磨刀門水道為主要水源地，在島外規劃建設珠海市南區水廠為主供水水廠，現供水水廠拱北水廠為備用水廠，雨水調蓄池、中心溝水體為備用水源，建立水資源梯級利用、分質供水和循環利用相結合的調配體系，改善居民生活用水質量，並滿足經濟發展用水需求，努力把橫琴建成珠三角節水型城市建設的示範區。至2020年用水總量17萬噸/日，供水普及率達100%，中水回用率達到60%。

按照“減量化、資源化、循環化”的原則，建立雨污分流排水體制，鼓勵實行污水深度處理、充分利用，努力減少污染物排放量。採用集中與



分散適度結合的模式建設污水處理廠，污水經處理後匯入中水管網，實現水資源再利用；採用不同形式的雨水集蓄利用技術，充分集蓄和回用雨水資源。至2020年污水處理總量為11萬噸/日，污水處理率達到100%。

第四節 信息

按照建設“智能島”的總體要求，加快通信基礎設施建設，實現通信網絡的寬帶化、數字化、綜合化和智能化。加快互聯網寬帶接入能力建設，提高傳輸速率和網絡交換能力，為建設現代信息服務基地奠定基礎。統籌信息網絡資源，加快推進電信網、互聯網和廣播電視網“三網融合”。電信企業根據需要建設目標局，並通過協商機制實現通信設施共建共享，形成島內移動和固定全業務服務的信息網絡體系。至2020年，移動電話普及率、互聯網普及率和有線電視入戶率均達到100%，進入全球信息化先進水平行列。

第五節 綜合防災

堅持“防、抗、避、救相結合”的方針，做好防災、減災工作。提高防洪防潮標準，2012年防洪標準達到50年一遇，2020年達到100年一遇。健全蓄滯洪區和雨洪利用設施，建設城市、水上、森林三者相結合的消防體系，加強地震監測預警，完善城市生命線、人防等重點地區的公共設施系統。結合橫琴用地佈局設置避難場所和避難通道，並配備市政、醫療救助、治安和救災物資儲備等必要設施，增強橫琴綜合防災能力，保障人民生命財產安全。

第六節 基礎設施發展策略

重點加強與京港澳高速、西部沿海高速、港珠澳大橋、廣珠城際軌道

科學發展 先行先試 互補共贏

延伸線等區域性重大交通基礎設施的對接，實現區域交通與城市交通一體化。全面落實公交優先政策，優先保證各類公共交通設施用地需要，積極推廣以公共交通為導向的城市開發模式（TOD）；引導合理使用私家車，加強對各種交通方式的綜合調控。

促進基礎設施建設與運營的市場化。以健全市場規則、完善價格調節體制和運行監督機制為前提，推行基礎設施行業特許經營制度；改革投融資機制，推動基礎設施建設運營市場化；按照特許經營方式，向社會公開招標，鼓勵國內外各類經營主體進行投資建設和經營。

第六章 公共服務設施

按照服務區域、共建共享的理念，豐富服務層次，建立以人為本、層次清晰、佈局均衡、方便高效的公共服務體系，滿足橫琴及更大區域範圍的發展需求，為居民提供高質量、國際化水平的公共服務。

第一節 公共服務設施體系

重點發展服務橫琴的大型行政、辦公、文化、體育、醫療衛生、教育科研及商業等服務設施，同時積極發展服務珠海市以及更大區域範圍的高標準商務辦公、教育科研及旅遊休閒等設施。根據服務範圍的不同，將橫琴的公共服務設施分為三個等級：第一級為市級公共服務設施，主要服務範圍為珠海市及更大區域範圍；第二級為分區級公共服務設施，服務範圍為整個橫琴島；第三級為片區級公共服務設施，服務範圍為島內各功能片區。



公共服務設施	等級	服務功能
商業金融業服務設施	市級	在橫琴東北角設置集商務辦公、商業金融等於一體的綜合服務設施，面向國際市場，吸引港澳和國際高端服務業入駐。
	分區級	在中心溝東部，設置服務橫琴的行政、商業、教育、體育等設施，建設綜合服務區。
	片區級	分別在各片區中心位置佈置服務該片區的零售、餐飲、超市、金融、郵政等設施，高效滿足居民日常生活需求。
行政辦公設施	分區級	在綜合服務區中部建設橫琴管委會辦公中心，成為橫琴行政辦事機構的駐地。
	片區級	分別在各片區中心位置佈置服務該片區的物業管理、社區事務受理等設施，滿足居民日益增長的生活服務需求。
教育科研設施	市級	在環島東路以東、橫琴口岸以南，以及中心溝西部的科技研發區，安排教育培訓、科技研發等功能，提供產學研成果交流、信息諮詢等功能設施，顯著提升科技創新能力。
	片區級	在各居住區設置中學、小學和幼稚園，為居民提供便捷、高質量的教育服務。
文化體育設施	市級	在中心溝中部設立文化創意區，積極承接港澳創意文化輻射，建立展示粵港澳合作的特色文化窗口。在大橫琴山南部設置休閒度假區，為全球遊客提供高質量的休閒娛樂及服務。
	分區級	綜合服務區中部建設服務橫琴的體育設施，建設與現代化城市功能相匹配的城市體育中心。
	片區級	各片區均設置文化站和體育文化設施，創新公共文化服務方式，營造積極向上的文化氛圍。
醫療衛生設施	分區級	在綜合服務區佈置服務全島的綜合醫院和疾病控制中心，提供最優良的醫療衛生服務。
	片區級	各片區結合居住佈局，高標準設置社區衛生服務中心，保障居民人人享有便捷的醫療衛生服務。

科學發展 先行先試 互補共贏

第二節 公共服務設施發展策略

加大地方財政對大型公共服務設施的投資力度。引導人口、資源及產業的集聚，強化公共投資對橫琴城市空間結構的引導作用，規範城市空間開發的時空秩序，確保城市空間的合理發展。

實現局部地區公共服務設施的優先發展。近期公共投資的重點是完善中心商務區、口岸服務區、綜合服務區和高新技術產業區的公共服務配套設施，保證首期開發的順利完成，快速聚集人氣。

第七章 生態環境

堅持生態優先原則，宣導綠色生活方式，發展循環經濟，落實生態功能分區管理，構築科學合理的生態體系，確保飲水潔淨、空氣清新、土地乾淨、食物安全、居住環境優美，將橫琴建設成為宜居宜業的生態型示範城市。

第一節 生態空間結構

以森林、海洋、濕地三大生態系統為骨幹，充分利用山、海、島等生態要素，組合、串聯各種自然資源和綠色空間，構建“雙核、雙環、綠楔交織”的城市綠網格局，形成山水與城市均衡滲透、特色與秩序同在、高端產業與高質量生活並重的優美景觀，實現“人與自然和諧共生，天人合一”的宜人環境。



——構建大橫琴山和小橫琴山兩個生態綠核。將大小橫琴山高程在50米以上部分山體進行保護，形成城市的兩大“綠核”，發揮核心景觀及綠化功能，保持整體生態系統的平衡。

——構建以周邊水域和生態防護林組成的兩條生態屏障環。建設由十字門水道、馬騮洲水道、磨刀門水道及南海海域共同圍合而成的藍色生態屏障環和沿海岸線後退120米以上的生態防護林、二井灣濕地組成的綠色生態屏障環，共同維護海島生態安全，保持生物多樣性。

——構建有機分佈、網絡交織的生態綠楔系統。構建由中心溝形成的“中心生態水廊”，重要交通通道沿線的“綠色交通廊道”和城市功能區之間的“綠化隔離廊道”形成的楔形綠地系統，發揮有機分隔與聯繫作用，為島內居民提供廣闊的郊野遊憩休閒空間，改善城市環境質量和居民生活質量。

第二節 環境功能區劃

128

堅持保護優先、預防為主、防治結合、源頭治理與末端治理相結合的原則，科學劃定環境功能分區。全年城市空氣質量達到Ⅱ級以上標準；水源保護區達到地表水二類水質標準；橫琴周邊近岸海域，除北邊海域即馬騮洲水道達到三類海水水質標準，其餘海域達到二類海水水質標準；城市生活垃圾無害化處理率達到100%。

科學發展 先行先試 互補共贏

環境功能區劃	功能分區	地區 / 分區執行標準
大氣環境	二類空氣環境 質量功能區	橫琴全島
		《環境空氣質量標準 (GB3095-1996)》二級標準
水環境	飲用水水源保 護區	望天台水庫、上牛角水庫和紅旗村水庫
		《地表水環境質量標準 (GB3838-2002)》II類標準
	景觀水功能區	中心溝開發區形成的中央景觀水體
		《地表水環境質量標準 (GB3838-2002)》IV類標準
	二類近海岸海 水功能區	除馬騮洲水道之外的橫琴周邊近岸海域
		《海水水質標準 (GB3097-1997)》II類標準
聲環境	1類噪聲環境 質量功能區	北邊海域即馬騮洲水道
		《海水水質標準 (GB3097-1997)》III類標準
	2類噪聲環境 質量功能區	大小橫琴山；小橫琴山以北的國際居住社區；環島東路以東、口岸服務區南側的教學區；二井灣濕地及大橫琴山南部沿海地區的休閒度假區
		《聲環境質量標準 (GB3096-2008)》1類標準
	3類噪聲環境 質量功能區	中心商務區；中心溝兩側的科技研發區、文化創意區和綜合服務區；其他居住、商業混雜區
		《聲環境質量標準 (GB3096-2008)》2類標準
	4類噪聲環境 質量功能區	高新技術產業區和口岸服務區
		《聲環境質量標準 (GB3096-2008)》3類標準
		城市交通幹線道路兩側
		《聲環境質量標準 (GB3096-2008)》4類標準



第三節 生態環境建設策略

構築完善的環境保護體系。加強岸線管理，嚴禁未經處理向海洋排放污染物、傾倒廢棄物，保護海洋環境免受陸源污染；建設突發性重大生態環境監測、監管、預警、預報和應急系統網絡，建成與珠海市環境監測一體化的現代化環境監測體系，實現“數字環保”目標；使用安全、節能、可循環利用的綠色建材，建設生態型居住區。進行建築生態景觀設計，推廣節能型住宅、中水回用和垃圾分類收集處理，構建舒適、健康、安全、優美的宜居環境；建立環境信息公眾參與機制，加大環境保護的教育和宣傳力度。

構建以循環經濟為主體的生態城市建設模式。用循環經濟的理念指導橫琴的經濟建設和社會發展，以提高資源利用效率為核心，在全社會建立“資源—產品—再生資源”的反饋式流程，發展循環經濟型產業，最終實現資源開發、市政服務、工農業生產、商品流轉和居家生活領域的廢物減量化、再利用和資源化，建立橫琴建設和發展的生態經濟模式。

第八章 開發管理模式

第一節 開發模式

橫琴開發堅持面向世界、優先港澳、政府主導、市場運作的模式。

——面向世界：充分發揮橫琴的區位、體制和政策優勢，積極吸納國際優勢資源和先進要素，特別是要通過與澳門聯合進行招商引資，不斷拓展國際市場空間，使橫琴成為擴大對外開放的重要窗口和平台。

科學發展 先行先試 互補共贏

—— 優先港澳：在與國際、國內投資者相同條件下，優先考慮港澳投資進入橫琴，優先考慮港澳投資機構參與資源配置，大力支持澳門經濟適度多元發展和香港現代服務業發展。

—— 政府主導：充分發揮政府宏觀調控職能，制定投資准入條件及政策，強化服務意識，為企業營造良好的投資、經營環境。

—— 市場運作：橫琴的資源配置及使用原則上採用市場化運作。

第二節 管理模式

建立兩層機構、一站式服務的管理模式，包括管理委員會（以下簡稱管委會）和開發運營公司兩個層次的管理架構，其中管委會為行政管理機構，承擔行政管理職能；開發運營公司為投資建設管理機構，負責招商引資、投資建設等具體事項。

（一）第一個層次：管委會

管委會是橫琴的行政管理機關，是珠海市人民政府的派出機構，經珠海市人民政府授權，對橫琴依法行使管理職能。管委會的主要職能是：根據國家法律法規和上級行政部門的授權，負責橫琴行政管理和經濟管理。根據有關規定和授權，行使相應的行政許可權和其他行政管理權（包括規劃、土地自然資源、建設、交通、環保等行政管理權）；任免行政官員、橫琴開發運營公司負責人；在權限內對投資項目和進口行使審批權；制定並組織實施橫琴經濟和社會發展規劃；監督檢查橫琴規劃的實施；履行社會管理職能；協調國家口岸聯檢部門、金融管理部門等在橫琴設立的分支機構及其工作；處理橫琴內的其他有關事宜。



管委會按照“精簡、統一、效能”的原則設立工作機構，橫琴外的行政機構一般不在橫琴設立分支機構。管委會推行“一站式服務”和“社會服務承諾制”，建立“全過程、全方位、全天候”的服務體系、“公開、公正、公平”的市場秩序和“科學、規範、透明”的法治環境。

（二）第二個層次：開發運營公司

採取股份有限公司形式，由珠海市政府所屬的投資公司控股，可以吸收中外特別是港澳機構或公司共同出資組建，實行市場化管理。主要功能是基礎設施開發、招商引資、物業管理、項目管理、諮詢服務、產業開發、風險投資等業務。

第九章 保障措施

第一節 政策支持

在《珠江三角洲地區改革發展規劃綱要（2008-2020年）》及CEPA框架下，建立與橫琴發展定位相匹配，與港澳自由港政策相適應的粵港澳合作創新機制，促進三地人員、物資、資金和信息的高效集聚和合理流動，特別是為支持澳門經濟適度多元發展創造條件。

（一）將橫琴納入珠海經濟特區範圍

目前，珠海經濟特區範圍為香洲區大部分地區，面積約121平方公里。考慮到加快推進橫琴發展的需要，將橫琴納入珠海經濟特區範圍，並按照經濟特區有關政策和辦法實施管理。

科學發展 先行先試 互補共贏

(二) 創新通關制度

1. 分線管理

按照既有利於橫琴開發和人員、貨物、交通運輸工具進出方便，又有利於加強查驗監管的原則，橫琴口岸設置和通關制度實行分線管理。橫琴與澳門之間的口岸設定為“一線管理”，承擔出入境人員和交通運輸工具的出入境邊防檢查、檢疫功能，承擔對進出境人員攜帶的行李物品和交通運輸工具載運的貨物的重點檢查功能，承擔對進出橫琴貨物的備案管理功能，以及承擔對槍支彈藥、國家秘密文件資料等國家禁止、限制的進出境物品的管理功能。橫琴與內地之間設定為“二線管理”，主要承擔貨物的進出境報關、報檢等查驗監管功能，並承擔對人員攜帶的行李物品和交通運輸工具載運的貨物的檢查功能。

2. 查驗監管模式

- (1) 人員。對出入境人員及其攜帶的行李物品，實行現行查驗模式。對出入境人員攜帶的本外幣現鈔，實行嚴格的現場查驗管理。
- (2) 交通運輸工具。澳門牌照交通運輸工具從澳門進出橫琴可根據雙邊協定優先適用原則，由廣東省政府根據國務院授權與澳門特區政府簽訂相關協定，就澳門機動車進出橫琴事宜做出規定，且相關車輛僅限在橫琴內行駛。
- (3) 進出境貨物。對橫琴與澳門之間的進出貨物實行備案制，並進行重點檢查。對橫琴與境內區外之間的進出貨物實行報關報檢



制。橫琴內的貨物自由流轉。

(4) 對出入境人員及攜帶的行李物品、交通運輸工具和貨物實施檢疫。

3. 稅收政策。島內企業比照海關特殊監管區域的稅收政策執行。

4. 外匯管理政策。實行境內一般區域外匯管理政策，但保稅貨物項下外匯管理比照海關特殊監管區域外匯管理政策執行。

5. 完善口岸基礎設施和邊防設施，加強查驗力量

按照上述原則，有關部門要抓緊會同廣東省研究制定具體實施辦法和操作細則，並按規定程序報批。此項制度創新僅限在橫琴試行，有關部門和廣東省要在實踐中及時總結經驗，完善相關制度和辦法。

(三) 鼓勵金融創新

鼓勵橫琴在金融業務、金融機構准入、金融市場、金融產品等方面進行創新，拓展融資渠道。按照有關管理辦法設立橫琴股權（產業）投資基金。開展金融產品和服務創新試點。開辦和推廣知識產權、收益權、收費權和應收賬款質押融資，大力發展租賃融資，支持符合橫琴產業發展規劃的行業和企業發展。優化電子支付環境，大力推廣非現金支付工具特別是電子支付工具。在加快推進建立統一的法律制度和有效的監管機制背景下，允許橫琴金融機構開展綜合經營試點。研究開展個人本外幣兌換特許業務試點。進一步加強廣東與澳門金融管理部門、反洗錢監管部門和司法部門在反洗錢和反恐怖融資領域的政策協調與信息溝通。加強跨境外匯和人民幣資金流動監測工作，防範洗錢和恐怖融資犯罪活動的發生，確保橫琴外匯資金流動風險可控、有序監管。

科學發展 先行先試 互補共贏

（四）實行更加開放的產業和信息化政策

支持橫琴發展現代服務業，鼓勵實行更加開放的產業和信息化政策。支持設立服務外包園區，承接澳門、香港金融、物流等行業的後台服務。鼓勵創新信息化管理模式，橫琴與澳門之間的電信業務採用更優惠的通信資費方案。在CEPA總體框架下，允許國內電信運營商與澳門電信運營商合作，經營橫琴增值電信業務。

（五）支持進行土地管理制度改革

支持橫琴推進節約集約用地試點工作，創新土地管理方式，增強政府對土地供應的調控能力。根據橫琴島開發進展的需要，國家適當增加廣東省新增建設用地指標，由廣東省視具體情況進行安排。在不突破規劃建設用地規模、不破壞海岸帶和海洋生態環境的前提下，可依法適當圍填海，用於發展建設。

第二節 組織實施

加強組織協調。國家和廣東省有關部門要依據本規劃的要求，加強對規劃實施的指導和協調，幫助解決規劃實施過程中遇到的問題。

加強實施統籌。珠海市是橫琴開發的主體，要儘快組建管理機構，明確分工，完善機制，落實責任，將本規劃與珠海市土地利用總體規劃、城市規劃、環境保護規劃相銜接，組織實施產業發展、基礎設施等專項規劃，並按照規劃確定的功能定位、空間佈局和發展重點，選擇和安排建設項目。



第十章 近期建設行動計劃

第一節 近期建設規模

根據橫琴近期發展的產業配置，採用就業人口測算法，並充分考慮服務澳門方面的居住人口、口岸通勤人口和旅遊人口的需要，至2015年，人口規模為12萬人，建設用地規模12平方公里。

第二節 近期建設重點

（一）重點建設片區

1. 教學區。在環島東路以東、口岸服務區南側、鄰十字門水道，充分利用港澳國際化教育資源優勢，建立以高端專業人才、技術人才培訓和普通高等教育為主的教學區，橫琴島的市政配套建設要充分考慮教學區的需求，在教學區與交通樞紐及主幹道間設置足夠的綠化隔離帶，減輕交通噪聲對教學區的影響。

2. 中心商務區。在十字門水道和馬騮洲水道交匯的北山咀地區，促進商務辦公、信息服務、外包服務等生產性服務業的聚集，大力促成區域性中心商務區的形成。

3. 口岸服務區。依託橫琴口岸，建設口岸服務區，充分利用人流、物流、資金流高效流動的優勢，完善現代倉儲、配送、運輸等功能。

4. 綜合服務區。在橫琴口岸以西，小橫琴山南部，建設服務橫琴的行政辦公、教育醫療、商業金融、文化體育等功能的綜合服務區。

5. 高新技術產業區。在橫琴西北角建設高新技術產業區，主要發展電子信息、生物工程、新能源、航空零配件等高科技產品。

科學發展 先行先試 互補共贏

6. 休閒度假區。在橫琴南部建設休閒度假區，主要佈置濱海度假、濱海遊樂等旅遊功能區。

(二) 重點建設設施

1. 交通。接通京港澳高速廣澳平行線至蓮花大橋；建設廣珠城際軌道延伸線，實現橫琴與區域軌道交通系統的對接；加強橫琴口岸配套設施建設，完善口岸功能；建設環島路、中心北路、橫琴中路等主要幹道和先行開發地區的部分道路，搭建城市道路網骨架；建設橫琴口岸公交樞紐，初步形成公交網絡。

2. 能源。建成220千伏變電站1座，110千伏變電站3座，建成與珠海市域相連的220千伏電力通道和橫琴本地110千伏環網；近期完成橫琴陸上首站和橫琴門站建設，配套建成輸氣幹線和重點地區中壓管線，初步形成安全可靠的能源供應系統。

3. 供排水。為保證近期供水安全，在中心路北側小橫琴山東端新建加壓泵站、高位水池各一座，水池容積1萬立方米，泵站近期規模5萬噸/日。新建橫琴污水處理廠，近期規模為5萬噸/日，佔地面積為6公頃。新建雨水調蓄池，一般佈局在山腳、綠地和雨水排出口等地勢低窪地區，以便於雨水的收集。

4. 信息。電信運營商根據需要建設目標局所，並共建共享綜合通信設備間、基站等通信設施，形成移動、固話、互聯網等全業務服務體系。

5. 綜合防災。近期建設普通消防站3座，水上消防站1座，並結合城市綠地和廣場設置避難場所和避難通道。



編 後 語



科學發展 先行先試 互補共贏

編後語

2009年初開始，《珠江三角洲地區改革發展規劃綱要（2008—2020）》、《橫琴總體發展規劃》等一系列政策的推出，澳門與珠三角地區的合作已上升至國家戰略層面，為推動澳門特區經濟升級轉型和社會整體持續健康發展，從而有序實現經濟適度多元化，提供了前所未有的機遇。與此同時，國家領導人亦在不同的場合，一再強調，澳門必須因應國家區域發展戰略，及時抓住機遇，充分把握國家給予的政策優勢，更好地融入區域合作，謀求新的發展空間。

然而，機遇與挑戰同在。區域合作的進一步創新和深化，既為我們帶來發展機遇，同時亦為澳門社會，包括特區政府、企業、全體市民，帶來了新的競爭，要求我們必須自我提升，增加應對競爭的能力。與此同時，一系列的問題，如澳門在區域合作中的戰略定位如何？澳門在區域合作中存在哪些發展需求？如何構建橫琴的產業規劃、開發模式、合作平台、利益分享機制、管理制度？澳門目前有哪些具發展潛力的現代服務業，如何通過CEPA先行先試的平台加以培育、扶持、發展？等等，亦極待思考和解決。

本中心作為關心澳門、研究澳門的民間學術研究機構，長期關注與本澳可持續發展相關的重大議題，當中，區域合作的發展進程，是我們多年來的研究重點之一。而自去年初起，隨著珠江三角洲區域合作的進一步深化和落實，本中心亦加大了在這項課題的資源投入，並設立了專題研究小組，開展了一系列的調研工作。基於這項課題動態發展的特性，研究的成果亦是系列性的；同時，為推動社會對這項課題的持續關注和思考討論，



從而更有效地提高澳門在區域合作的參與度，課題小組根據課題進度，不定期地分段公佈研究成果。

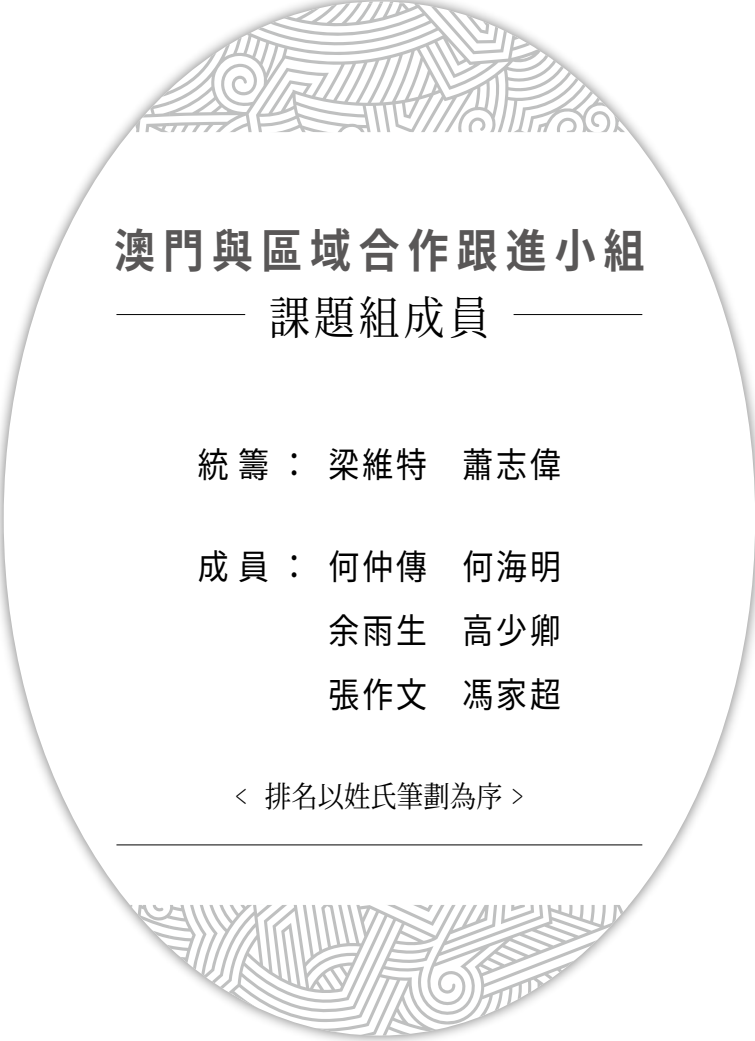
而為讓大家可以比較系統地了解，課題小組對這項研究的主要思路和觀點，我們特整輯出版《科學發展 先行先試 互補共贏——澳門與區域合作研究系列》，而作為專輯系列之首，本刊將載入是項課題在2009年度的研究成果。當中包括我們已公開發表的：“橫琴開發與澳門新機遇——《橫琴總體發展規劃》解讀”、“澳門：積極推動區域合作，實現產業適度多元——試解讀《珠江三角洲地區改革發展規劃綱要》”，以及我們新近的研究成果：“CEPA先行先試，培育澳門現代服務業——兼論澳門經濟適度多元化發展路徑”。

誠然，區域合作是一項既深且廣、持續推進的課題，本刊的出版，僅是本中心相關研究的起步，我們期望專輯的出版，可以推動對上述議題的深層思考，而我們亦將在現階段研究的基礎上，繼續開展深度的調查研究，而研究成果亦將分階段發佈。

在我們開展這項研究的過程中，特區政府有關部門和相關人員、各界友好、各大社團、機構、媒體等，均在專業意見、數據資料提供、成果發佈等多個方面，給予了各種形式的大力支持和協助，讓我們的調研工作得以順利進行，本中心謹表誠摯謝意。

最後，衷心期望各位讀者就本刊的內容，以及本中心的各項工作，給予批評和指正。本中心秘書處的聯絡地址：澳門新口岸畢仕達大馬路26號中福商業中心7樓A座，電話：853-2878 0124，傳真：853-2878 0565，電子郵箱：cpedm@macau.ctm.net。

科學發展 先行先試 互補共贏



澳門與區域合作跟進小組 —— 課題組成員 ——

統籌：梁維特 蕭志偉

成員：何仲傳 何海明
余雨生 高少卿
張作文 馮家超

< 排名以姓氏筆劃為序 >



澳門與區域合作研究系列一

科學發展 先行先試 互補共贏

出版：澳門發展策略研究中心

排版設計：堅藝創意

印刷：城市印刷廠有限公司

版次：二零一零年四月（第一版）

印數：1500本

定價：澳門元40元正

I S B N : 978-99937-41-18-3

版權所有 翻印必究

