

# 科學發展 先行先試 瓦補共贏

● 澳門與區域合作研究 系列二



澳門發展策略研究中心



# 科學發展 先行先試 互補共贏



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、澳門兩個特別行政區發展經濟，改善民生。支持香港鞏固和提升國際金融、貿易、航運中心地位。支持澳門建設世界旅遊休閒中心，促進經濟適度多元發展。充分發揮香港、澳門在國家整體發展戰略中的獨特作用。進一步提高內地與港澳合作的機制化水準，支持粵港澳深化區域合作，實現互利共贏。在中華民族偉大復興的歷史進程中，祖國內地人民將與港澳同胞攜手奮進，共用偉大祖國的尊嚴與榮耀！

——溫家寶總理，2011年《政府工作報告》，2011年3月5日

資料來源：中華人民共和國中央人民政府門戶網站  
[http://www.gov.cn/2011lh/content\\_1825233.htm](http://www.gov.cn/2011lh/content_1825233.htm)



澳門的發展和國家的整體發展緊密相連，因此，國家十二五規劃綱要的通過和實施，不僅對促進國家今後五年的發展具有重大意義，而且對澳門未來發展必將產生積極深遠影響。國家“十二五”規劃綱要相關內容為澳門加快自身發展提供新的重要機遇。

規劃綱要中涉及澳門內容主要有三個方面：一是明確了澳門在國家經濟發展全局中的地位和作用，支持澳門鞏固提升競爭優勢；二是明確了中央支持澳門培育新興產業的具體門類；三是指出了深化內地與澳門經濟合作的方向。這些均有利於澳門進一步找準自身發展定位，明確長遠發展方向，從而更好地規劃未來的發展。

“十二五”規劃綱要的相關內容將為澳門服務國家發展提供廣闊的空間。希望澳門特區政府和社會各界能進一步抓住“十二五”規劃綱要實施帶來的寶貴機遇，使澳門經濟發展在今後五年和祖國內地的發展一道，再上新台階。

——習近平副主席於2011年3月6日參加澳區全國人大代表小組會議的講話摘錄

資料來源：“習近平向澳區代表提十二五規劃三方向 把握特點注意影響掌形勢任務”，澳門日報，2011年3月7日，A06版。




---

## 目 錄

---

### 卷首語

---

<b>積極推進澳門與廣州南沙的區域合作</b>	2011.07	1
-------------------------	---------	---

<b>澳門打造“世界旅遊休閒中心”的內涵與策略</b>	2011.05	16
-----------------------------	---------	----

<b>《粵澳合作框架協議》：新階段、新機遇、新發展</b>	2011.04	24
-------------------------------	---------	----

<b>借鑑淡馬錫經驗，設立主權財富基金</b>	2010.08	42
-------------------------	---------	----

<b>澳門需積極參與國家“十二五”規劃的編制</b>	2010.05	53
----------------------------	---------	----

<b>珠澳合作的思考——“發策時政沙龍”摘錄</b>	2010.05	68
----------------------------	---------	----

---

### 附 錄

---

<b>《國民經濟和社會發展第十二個五年規劃綱要》摘錄</b>	71
--------------------------------	----

<b>《粵澳合作框架協議》</b>	73
-------------------	----

<b>編後語</b>	95
------------	----



# 科學發展 先行先試 互補共贏



## 積極推進澳門與廣州南沙的區域合作

2011年7月

今年以來，廣州南沙新區開發逐漸成為粵澳合作的新熱點。4月20日，澳門特區政府與廣州市政府共同簽署《關於穗澳共同推進南沙實施CEPA先行先試綜合示範區合作協議》，雙方將在南沙推進旅遊及健康服務、商貿會展、影視及文化創意、中醫藥國際化、教育培訓、城市規劃建設和管理、居民待遇和醫療保障、通關便利化、鮮活農產品產供銷等9個領域的合作。7月18日，由特首崔世安率領的特區政府代表團與廣州市政府代表團在南沙舉行首次穗澳合作會議，雙方決定將致力打造穗澳合作機制建設、產業升級發展、中葡經貿合作服務，以及社會管理和社會服務對接等“四大新平臺”，並簽署了《廣州澳門加強會展業合作協議》、《穗澳加強旅遊合作備忘錄》等四項合作協議，以務實深化雙方在經貿、會展、旅遊和服務業等方面交流與合作。行政長官崔世安表示，粵澳合作範圍廣泛，南沙區是一個先行先試的合適地點，希望建立合作管道及機制，進一步配合區域合作的大方向。可以預料，推進澳門與廣州南沙的經濟合作將成為粵澳區域合作的重要內容。

### 一、南沙作為粵港澳合作新平台的優勢

南沙作為粵港澳合作的平台，可追溯到20世紀90年代初期。當時，香港企業家霍英東與番禺合作開發南沙東部，揭開了南沙開發的序幕。1993



年5月12日，國務院批准設立廣州南沙經濟開發區。1997年9月，廣州市政府頒佈實施《廣州南沙經濟技術開發區總體規劃》，南沙定位為建成“以港口碼頭為中心，交通運輸、工業加工和旅遊服務齊發展”的現代化海濱城市。

2000年，廣州市政府啟動“南拓”戰略，番禺撤市併區，南沙進入廣州全局版圖。此後幾年，國家開發銀行、建行、農行等金融機構大規模貸款投資南沙，奠定了南沙基建骨架。2005年，廣州行政區劃調整，南沙由行政上的一個單純的經濟開發區變身為獨立行政區。2008年10月18日，國務院批准設立廣州南沙保稅港區，成為我國第10個保稅港區。同年12月，國務院批准實施《珠江三角洲地區改革發展規劃綱要（2008年—2020年）》，明確提出規劃建設“南沙新區”，並賦予“科學發展、先行先試”的使命。

2010年4月7日和2011年3月6日，《粵港合作框架協議》和《粵澳合作框架協議》先後簽署，廣州南沙與深圳前海、珠海橫琴一道被列為粵港澳合作的三大重點區域。其後，在國家的“十二五”規劃綱要中，廣州南沙新區被正式列入國家深化粵港澳合作的七大重點項目之一，南沙新區的定位被確定為：打造服務內地、連接香港的商業服務中心、科技創新中心和教育培訓基地，建設臨港產業配套服務合作區。2010年6月，廣東省政府批准設立廣州南沙實施CEPA先行先試綜合示範區。2011年“兩會”期間，廣東省書記汪洋表示，要“以南沙新區為突破口，再造一個新廣州”。至此，南沙新區已成為“十二五”時期國家深化粵港澳合作的三大重要平台之一。

從目前情況看，南沙新區作為粵港澳合作的新平台具有以下幾方面的優勢：

# 科學發展 先行先試 互補共贏



**1·區位優勢：**南沙位於廣州南部的珠江入海口，是西江、北江、東江三江彙集處，全區面積527.6平方公里，其中海域面積約150平方公里，距香港38海里，距澳門41海里。從區位看，南沙處在包括港澳在內的大珠三角經濟圈的地理幾何中心，方圓150公里範圍內共有14個大中城市，是聯結珠江口兩岸城市群的樞紐性節點，具有立足珠三角、輻射華南及泛珠三角、影響東南亞、連通海內外的區位優勢和戰略地位。

**2·交通運輸優勢：**廣州港南沙港區擁有10個5—10萬噸級大型深水集裝箱泊位和江海聯運碼頭，與國際航道近在咫尺。南沙客運港與香港、澳門每天對開16趟航班，並可通過眾多的國際直航班輪通達世界各城市。陸路交通網絡四通八達，京珠高速、虎門高速、南沙港快速等高速路網將南沙接入大珠三角地區高速公路網路。廣州地鐵四號線將南沙與廣州城區及珠三角軌道交通網絡緊密聯接。四通八達的水陸空綜合交通運輸網絡，是南沙作為深化粵港澳合作平台的重要優勢之一。

**3·經濟基礎與產業優勢：**2001年以來，南沙新區經濟發展迅速，特別是“十一五”期間，南沙區生產總值、工業總產值、地方財政一般預算收入、稅收總額等多項經濟指標年均增幅均居廣州市各區前列。2010年，南沙GDP達485.68億元人民幣，工業總產值達1419.13億元人民幣，實際利用外資6.28億美元，分別是2001年的8.5倍、14.5倍和8.5倍。目前，南沙的現代產業已初具規模，汽車、造船、裝備製造、精細化工、精品鋼鐵、港口物流、高新技術等現代產業集群初步形成，已發展成為珠三角地區現代化臨港產業基地，被國家認定為“中國服務外包基地城市廣州示範區”。南沙並建成香港科技大學霍英東研究院、中國科學院廣州工業技術研究院、教育部現代產業技術研究院、中山大學科技創新基地、廣東外語外貿大學服務外包產業基地等一批公共創清新服務平台及29個研發中心和實



驗室，成功孵化了大功率LED晶片、數位航測航拍技術等高新技術產業化項目。其中，香港科技大學霍英東研究院被國家科技部認定為“國際科技合作基地”，南沙在促進區域產業發展方面已具備良好基礎。

**4·政策優勢：**南沙新區是國家重點發展區域，擁有國家級經濟技術開發區、高新技術開發區、保稅港區、出口加工區等功能區域及政策優勢，擁有國家級汽車和零部件出口基地、國家服務外包城市示範區等產業基地優勢。《珠三角規劃綱要》明確提出規劃建設廣州南沙新區等區域，作為加強與港澳服務業、高新技術產業等方面合作的載體。廣東省政府與香港、澳門特別行政區分別簽署的《粵港合作框架協議》和《粵澳合作框架協議》都將南沙新區列為粵港、粵澳合作的重點合作區域之一；廣東省政府並批准設立廣州南沙實施CEPA先行先試綜合示範區。這些都將為南沙新區聚集粵港澳優質資源，促進現代服務業發展提供制度及政策基礎。

**5·合作基礎：**目前，已有200多家港澳企業在南沙新區投資，投資領域包括港口物流、電子資訊、能源、商貿等產業領域。其中，香港霍英東集團先後投資40億元人民幣建設了客運港、貨運碼頭、南沙大酒店、會展中心、世貿中心、資訊科技園、英東中學、高爾夫球場學校等一批項目，為南沙新區的開發建設打下一定的基礎。近年來，南沙在科技創新、教育培訓、商貿旅遊、供港澳鮮活農產品等領域與港澳的項目合作亦初具規模。穗港共建的南沙資訊科技園已成為珠三角整合境內外創新資源、實踐粵港科技合作成效顯著的科技園區之一。粵港澳多年合作形成的基礎及成功經驗，為南沙新區建設粵港澳合作區打下良好基礎。

## 二、澳門與南沙推進區域合作的潛在領域

根據我們的分析，澳門與南沙在推進區域合作過程中具發展潛力的領

# 科學發展 先行先試 互補共贏



域主要在以下幾個方面：

## 1 · 旅遊休閒業：共同打造“一程多站”的世界郵輪、遊艇旅遊航線

根據《粵澳合作框架協議》（簡稱《框架協議》），粵澳合作最重要的戰略定位之一，是“建設以澳門世界旅遊休閒中心為龍頭、珠海國際商務休閒度假區為節點、廣東旅遊資源為依托”的“世界著名旅遊休閒目的地”。《框架協議》還明確提出：“聯合推廣‘一程多站’旅遊路線，……開發文化歷史、休閒度假、會議展覽、醫療保健、郵輪遊艇等精品旅遊項目，構建不同主題、特色、檔次的多元旅遊產品體系。”換言之，粵澳要共同建設“世界著名旅遊休閒目的地”，除了加快橫琴的合作開發之外，還要依托廣東旅遊資源，其中就包括作為國家中心城市的廣州，特別是肩負“再造一個新廣州”重任的南沙新區。

南沙區位優越，區內水運岸線長，土地、生態等資源豐富，是珠三角核心區可开发利用空間最大的地區，擁有豐富的生態、人文、體育等旅遊資源和良好的人居環境，城市配套服務設施日趨完善，宜居宜業的濱海生態城市主骨架已趨形成。過去幾年，南沙新區堅持生態優先發展戰略，規劃建設起點高，目前在南沙東部地區已建成高爾夫球場、五星級大酒店、世貿中心等一批高端休閒旅遊設施，以及黃山魯森林公園、濕地公園等一批休閒旅遊景點。南沙正計劃將在東部打造東部休閒旅遊專屬區，大力發展旅遊業，並有計劃將橫瀝島尖打造成對接澳門的國際化創新旅遊發展地。因此，從發展的空間及環境來看，南沙新區作為粵澳旅遊休閒產業合作的一個重要節點的發展空間及潛力很大。

在旅遊休閒業，雙方加強合作的一個重點，是共同打造“一程多站”的世界郵輪遊艇旅遊航線，合作發展南沙郵輪母港。穗澳雙方共同簽署的



《穗澳加強旅遊合作備忘錄》明確指出：要“共同推進郵輪經濟發展，重點研究南沙郵輪碼頭的發展，開拓包括廣州、澳門、珠江西岸（江門、中山、珠海等地）在內的旅遊線路。”可以預料，隨著澳門作為“世界旅遊休閒中心”的發展，將有更多高端旅客乘坐郵輪經香港到澳門旅遊度假。這些國際旅客來澳後，可繼續乘坐郵輪或者選擇乘坐遊艇進入珠海橫琴、廣州南沙及其他地方，令澳門旅遊業逐步朝向國際化發展。因此，穗澳合作發展南沙郵輪母港，共同推動遊艇“自由行”的合作方向，共同打造“一程多站”的世界郵輪遊艇旅遊航線，將有力推動粵澳共同建設“世界著名旅遊休閒目的地”。

目前，廣州市政府正鼓勵粵港澳企業在南沙參與投資建設，經營特色高端旅遊設施，以打造世界郵輪旅遊航線的著名節點。澳門特區政府和澳門相關企業要關注南沙在旅遊休閒業的發展動態，澳門有實力的財團和企業要關注南沙發展中的投資商機，特別是參與投資郵輪碼頭及配套大型購物中心（海港城）、遊艇俱樂部、水上飛機、高檔度假酒店等旅遊設施項目。澳門旅行社也可考慮發展包括南沙在內的“一程多站”的郵輪遊艇旅遊路線，將廣州南沙納入澳門世界旅遊休閒中心的網絡。目前，澳門已有遊艇碼頭，倘以澳門作為起點，然後到南沙或轉到內地其他城市，必定可吸引更多高端旅客來澳，為澳門增加多元化的旅遊線路。

## 2. 商貿物流業：攜手打造珠三角鮮活農產品的供應和集散中心

廣州南沙擁有廣州港南沙區及廣州南沙保稅港區，是未來10—20年廣東發展物流運輸業的戰略高地。廣州港南沙區碼頭岸線物流資源豐富，擁有10個5—10萬噸級大型深水集裝箱泊位和江海聯運碼頭，可通過眾多的國際直航班輪通達世界各城市。廣州南沙保稅港區由國務院批准享受保稅

# 科學發展 先行先試 互補共贏



區、出口加工區相關的稅收和外匯管理政策，實行封閉式管理。南沙保稅港區設有碼頭作業區、物流倉儲加工區、港口配套服務區等功能區，規劃面積7.06平方公里，計劃以保稅業務為核心，為國際集裝箱班輪公司、跨國第三方物流公司和大型跨國企業提供綜合物流服務，包括港口業務、倉儲配送、綜合物流加工、跨國採購等在內。2009年7月，廣州南沙保稅港區（一期）通過了由國家11部委組成的驗收小組的驗收，標誌著廣州市打造亞洲樞紐型港口物流中心、加快建設國家中心城市的戰略目標取得重大進展，為珠江三角洲中西部地區構建完善的保稅物流體系、提升開放型經濟的發展水平提供了新的契機。

在CEPA框架下，澳門服務業在廣東的發展，一直以物流運輸業為主力。更重要的是，澳門要打造“中葡合作商貿服務平台”，必須進一步做大做強物流服務業。因此，澳門應充分利用廣東實施CEPA“先行先試”的制度優勢，特別是廣州南沙作為CEPA先行先試示範區的政策優勢以及南沙保稅港區的政策功能優勢，以廣州港南沙港區為重要載體，積極發展在南沙及與南沙的商貿物流業，開展航運物流、保稅商品展示、大宗商品交易等領域的合作，深化落實CEPA項下運輸、物流、貨物檢驗等方面的政策措施，有效提升粵澳物流一體化發展水平。其中一個值得考慮的重點，是利用南沙保稅港區的政策優勢，建立“紅酒儲藏中心”，以作為分銷到中國內地和日本、韓國的集散中心，為澳門打造“中葡商貿合作服務平台”提供支持。

在商貿物流業，當前穗澳在南沙合作的另一個“亮”點，是攜手打造珠三角的鮮活農副產品供應和集散中心。近年來，澳門深受通貨膨脹的困擾，其中的重要原因是鮮活農副產品的價格不斷上漲，而且食品安全問題也一直受到關注，對民生造成很大的影響。而南沙土地面積廣大，並且規



劃有供應港澳的鮮活農產品生產基地。兩地政府應積極支持和鼓勵粵澳兩地居民進入南沙發展鮮活農產品生產，支持和鼓勵穗澳兩地農產品物流、交易、檢測服務企業進入南沙發展，打造現代化、標準化和信息化的鮮活農產品物流中心，在CEPA先行先試框架下探索建立粵澳“一地兩檢”的農產品檢驗檢疫制度，按照國際標準構建綠色、環保、安全的農產品供應體系，攜手打造珠三角供應港澳地區的鮮活農產品供應基地和集散中心。

### 3·商務會展業：配合建設“中葡經貿合作服務平台”

CEPA自2004年實施以來至2010年簽署《補充協議七》，內地對澳門開放服務貿易領域已分別達到43個，開放措施達到261項。由於澳門除了博彩旅遊業以外的服務業發展相對不強，以及澳門與內地服務業在產業發展層次、開放水平、營商規則、思想觀念等方面存在較大差異，導致CEPA的實施效果仍低於預期。有鑑於此，國家在2008年以來開始實施CEPA在廣東“先行先試”政策，並先後通過CEPA補充協議五、六、七等，加大廣東服務業對港澳的開放水平。在此背景下，廣東省及廣州市政府決定在廣州南沙新區建設CEPA先行先試綜合示範區，加快實現港澳服務業與內地市場對接，拓展港澳服務業的發展空間，以率先探索深化落實CEPA的政策措施，進而推動CEPA政策措施在內的全面落實，實現粵港澳共同繁榮發展。這樣，區位條件優越的南沙就成為港澳服務業，包括商務會展業在廣東率先發展的重點區域。

據瞭解，目前廣州有關研究部門正在探討以南沙新區的“一河兩岸”為中心設立CBD專業服務集聚區的可行性，目的是要搭建港澳專業服務業進入內地市場發展平臺，發揮港澳在專業服務領域的優勢，與港澳合作發展商務、會展、金融、物流、法律、會計、建築、工程、諮詢、工業設

# 科學發展 先行先試 互補共贏



計、醫療等專業服務，並率先探索粵港澳在專業服務領域的資格互認工作，推進專業服務業對港澳開放先行先試，並將南沙新區打造成為高端專業人才培訓基地。有關研究還建議給予港澳地區金融、醫療、會計、教育等專業技術人才到南沙執業的便利化以及其他相關鼓勵政策，如設立執業資格互認機制、簡化出入境通關手續等。

我們認為，在專業服務業這一領域，穗澳合作的一個重點是加強商務會展業的合作，配合澳門建設“中葡經貿合作服務平台”。穗澳雙方共同簽署的《廣州澳門加強會展業合作協議》明確提出，要推動兩地會展企業、機構市場化合作，鼓勵共同引入國際品牌會展項目、企業；加強聯合宣傳推廣，提升穗澳會展品牌與歐盟、東盟與葡語國家等的合作水準。澳門特區政府及相關部門要關注和重視南沙在這方面的發展，加快成立會展業合作協調小組，完善合作、交流機制，鼓勵業界及時把握商機，相互參展、錯位辦展，合作引入國際品牌項目，包括建立葡語國家產品展示中心，共同做大做強商務會展產業。

## 4·文化創意產業：合作發展“穗澳文化創意產業園區”

目前，南沙新區有計劃依托豐富的自然和人文景觀資源，發揮粵港澳文化同宗同源的優勢，加強與港澳在文化創意和影視製作方面的合作，共同發展工業設計、會展設計、軟件開發、影視製作、廣告、演藝娛樂、動漫、多媒體等文化創意及影視製作產業，其中一個重點是南沙國際影視城。據報導，南沙國際影視城初步選址在黃閣東里山塘，計劃引進國際最先進的電影技術、資金、人才及管理，構建完整的影視產業鏈，包括建設全國電影資料庫修復中心、中國電影博物館和影視旅遊主題公園，舉辦南沙國際影視博覽會和國際電影節等。有關方面計劃在5年內將南沙新區打造



成具有國際影響力的影視動漫文化新城市，成為一個龐大而完備的影視產業創作、配套和後勤服務基地，使南沙打造成“東方康城”和“東方夢工場”。

這種發展態勢，為澳門起步發展的文化創意產業提供了龐大的投資商機，也為粵澳合作共同打造“世界著名旅遊休閒目的地”提供了產業支持。在首次召開的穗澳合作會議上，澳方組長、經濟財政司司長譚伯源透露，兩地將率先在南沙開設“穗澳文化創意產業園區”，澳門投資發展股份有限公司也會參與南沙“穗澳文化產業園區”；雙方將共同研究探索如何鼓勵企業投資南沙文創項目，發展影視、動漫、教育培訓等。現在的問題是，澳門方面必須深入研究，在合作意向中的“穗澳文化創意產業園區”將如何定位，政府的澳門投資發展股份有限公司是否參與和如何參與，園區的文化創新產業的發展重點，以及需要的配套的政策措施將如何落實，等等。

## 5· 教育培訓業：從旅遊教育和葡語人才培訓起步

教育培訓將是澳門與南沙合作的另一個重要的潛在領域。根據有關規劃，廣州南沙現代服務業發展的一個重點就是教育培訓和文化創意產業。事實上，在南沙與港澳的合作中，教育科技和文化創意產業已佔有重要地位。澳門的高等院校近年來有了長足的發展，擁有中西融合的教育理念、國際接軌的教育價值觀、國際化的人才培養模式和完善的職業教育培訓體系。值得指出的是，澳門的旅遊教育和相關職業培訓實際上已達到國際水平，它有兩個顯著的特點，一是它的國際性，教育培訓均與國際接軌，二是它的可操作性。另外，澳門的葡語人才培訓在國內也有相對優勢。因此，澳門與南沙應加強在教育培訓等方面的合作，探索澳門高校在南沙設

# 科學發展 先行先試 互補共贏



立分校區或者獨立辦學的可行性；推動澳門的職業培訓機構在南沙設立職業教育實習實訓基地。可以先從旅遊教育和培訓、葡語人才培訓等方面起步，為珠三角的旅遊管理人員和高技能人才提供職業教育培訓服務，打造粵澳旅遊職業教育培訓基地。

## 6· 醫療保健業：合作建設珠三角高端醫療保健基地

在高端醫療保健產業方面，澳門與南沙雙方也有相當可觀的合作空間。據瞭解，南沙新區有計劃依托優越的地理區位、優美的生態環境、豐富的體育和旅遊設施優勢，利用南沙位於珠三角擁有2,000萬高收入人群，打造南沙高端醫療保健產業，吸引港澳乃至國際醫學研究、治療、康復、養生保健等機構和企業落戶，興辦特色醫院、療養中心等各類健康服務機構，合作發展醫療旅遊，滿足珠三角地區日益增長的高端健康醫療需求。其中，計劃中的一個發展項目是建設南沙健康城，由醫療綜合服務區、康復養生區、商務配套區三大板塊組成，計劃興辦特色醫院、療養中心等各類健康服務機構，吸引港澳持有正規牌照並經認可在中國大陸行醫的醫療專業機構和技術人員，合作發展醫療旅遊，滿足珠三角地區日益增長的高端健康醫療需求。經過多年的發展，澳門的醫療保健業已有一定的基礎，雙方加強合作，將可在南沙建設珠三角高端醫療保健基地。

## 三、推進澳門與南沙區域合作的幾點建議

廣州南沙的最新發展態勢，為粵澳合作提供了又一個重要平台，雙方合作發展的潛力可觀。不過，從短期來看，澳門與南沙的合作商機仍然只是潛在的，要轉變為現實的、具體的、可操作性的投資發展機會仍需時日。我們認為，當前推進澳門與廣州南沙的區域合作，要重視以下幾個問題：



## 1. 加強澳門與廣州南沙的協調聯絡機制，加強雙方在政府、企業、研究機構等各層面的溝通、合作

2011年粵澳合作聯席會議上，澳門特區政府與廣州市政府成立穗澳合作專責小組，標誌著穗澳兩地政府的合作機制正式建立。穗澳合作專責小組的日常聯絡機構分別設在澳門特區政府經濟財政司司長辦公室和廣州市政府港澳辦，雙方將在穗澳合作專責小組的推動下，加強合作策劃和定期磋商，推進兩地在經貿、科技、教育、文化創意、旅遊、專業服務等方面的合作。因此，澳門方面應該透過此機制，進一步加強與廣州南沙新區的協調聯絡，建立更緊密的合作機制，以推動兩地的經貿合作。在緊密合作的機制下，穗澳兩地政府可以充分瞭解對方的合作意願，及時解決合作中存在的問題、障礙，並共同向中央申請有關的政策、制度安排。

與此同時，也要考慮在半官方、民間層面（包括企業界和學術機構）加強溝通、合作，使雙方充分瞭解各自的優勢、劣勢，民間智庫要充分發揮智力的優勢，雙方加強溝通、研究，及時找出問題所在，及時向政府提出解決辦法，使兩地的合作逐步取得實質的成效。

## 2. 積極研究、推動在南沙新區設立“穗澳合作產業園區”，借鑒橫琴經驗合作開發南沙

根據粵澳合作開發珠海橫琴的經驗，考慮到澳門企業的綜合實力，建議向省政府和中央政府爭取在南沙新區設立“穗澳合作產業園區”，將“橫琴模式”擴延至粵澳合作開發南沙新區，參照港澳現行體制和有關政策，開展體制機制創新先行先試，解決粵港澳之間營商規則的差異。目前，澳門在橫琴的產業合作園區只有五平方公里，並不能完全滿足為了貫徹落實國家“十二五”規劃賦予澳門特區的經濟發展定位所需。在這種情

# 科學發展 先行先試 互補共贏



況下，面積比橫琴大得多的南沙，可能成為橫琴新區的有效補充。

據瞭解，目前廣州有研究機構也正研究在南沙新區的橫瀝島尖設立穗澳合作專屬區，參照蘇州新加坡工業園及珠海橫琴新區，將開發模式設定為政府主導下，由澳門經濟聯合體與內地政府聯合開發，在南沙成立合資公司進行合作開發，並借鑒港澳地區的先進管理經驗，在南沙新區創造類似港澳的營商環境。南沙區的橫瀝島尖位於橫瀝與靈山的端部，是南沙重要的濱水景觀區，也是南國水鄉水網縱橫的典型地區，可以說是穗澳合作發展旅遊休閒產業的理想區域。澳門特區政府應加強對在南橫瀝島尖設立合作專屬區的可行性研究，並借鑒橫琴經驗，推動南沙設立“穗澳合作產業園區”，以作為深化兩地合作的突破口和有效載體。

### 3· 與廣州聯合爭取南沙實施CEPA “先行先試”的政策優惠，為澳門服務業到南沙投資發展創造條件

在粵港澳合作的新一輪發展中，作為三大重點區域之一的南沙新區，相比於深圳前海注重於與香港的合作，珠海橫琴注重於與澳門合作，南沙依托廣州和大珠三角的廣闊腹地，可以同時加強與港澳的合作。目前，廣東省、廣州市政府和南沙開發區管委會正加快編制南沙實施CEPA先行先試綜合示範區規劃方案。南沙實施CEPA先行先試綜合示範區規劃總面積約108平方公里，包括面積約100平方公里的南沙濱海生態新城主城區和面積約8平方公里的海港城（南部臨港產業配套服務中心）兩部分，分為城市功能綜合服務中心、區域合作綜合服務中心、珠江街東部濱水區、東部新城、慧穀、海港城等六大片區。從產業合作方面看，示範區共包括專業服務合作區、休閒旅遊與健康服務合作區、科技創新與創意產業合作區、林鋼產業配套服務合作區四大功能片區，將重點在城市規劃建設和管理、專業服務、科技創新與研發設計、教育培訓、休閒旅遊與健康服務、文化創



意與影視製作等領域深化粵港澳合作。據南沙區政府官員透露，在CEPA先行先試綜合示範區的框架下，穗澳兩地海關將在南沙逐步實現出入境管理信息化、查驗流程簡便化以及通關自助化，對在南沙實施CEPA先行先試綜合示範區工作、生活的澳門人員實施居住證制度，在教育、文化、公共衛生服務等方面給予南沙居民同等待遇。

據瞭解，廣州市政府有關部門及研究機構，目前正積極研究向有關方面爭取相關政策，包括爭取中央有關部門下放港澳服務提供者在南沙投資經營旅遊業務的審批權限；允許境外國際著名郵輪公司在南沙設立控股或獨資的郵輪公司，對以南沙新區為母港長期停靠的郵輪給予費用優惠及航線支持；支持南沙遊艇會可以停靠港澳遊艇，探索粵港、粵澳遊艇出入境便利化措施，並試點“兩地牌一證通”政策；在南沙新區設立類似海南島“免稅島”同等概念的“免稅區”；鼓勵港澳優質旅行社到南沙開設分社，合作開展旅遊方面人才交流與培訓等等，以促進南沙旅遊業與港澳及國際接軌，提高旅遊服務和管理水平。

不過，有關規劃方案和政策構想目前仍在策劃或爭取中，離真正實行還有相當的距離。從戰略角度看，澳門特區政府應與廣州市政府加強合作，共同向中央政府爭取CEPA先行先試的相關政策，特別是在旅遊休閒、商貿物流、商務會展、文化創意、教育培訓和醫療保健等行業爭取先行先試的政策。例如在旅遊休閒業，爭取降低澳門企業的投資“門檻”；鼓勵澳門優質旅行社到南沙開設分社；允許外國遊客可通過郵輪碼頭出入境，發展郵輪經濟；合作開展旅遊方面人才交流與培訓；簡化外資服務業投資南沙新區審批程序，實施相對寬鬆的特殊政策。

4·提高認識，將南沙納入粵澳合作的重點區域，加強信息交流和宣傳推介，重視和積極發掘澳門企業投資南沙新區的商機

# 科學發展 先行先試 互補共贏



在近年的粵澳區域合作中，珠海橫琴新區成為熱點，而廣州南沙則相對被忽略。有的企業家和投資者認為，相比較而言，橫琴開發已進入實質性階段，而南沙的合作則仍是未知之數。不可否認，這在一定程度上符合客觀事實。但是，情況正在發生變化。特別是進入“十二五”時期，南沙作為新時期粵港澳合作的新平台已不容忽視。因此，有必要在積極參與橫琴開發的同時，加強對南沙發展動態的關注，提高認識，將南沙納入粵澳合作的重點區域。

可以預料，在“十二五”時期乃至未來10—20年內，南沙將迅速崛起，根據廣東省委書記汪洋所述是“再造一個廣州”，南沙無疑將與橫琴、前海一道成為粵港澳合作的三大熱點之一。因此，特區政府、經濟學術界都應加強對南沙發展的跟蹤研究，加強對南沙發展的信息交流和宣傳推介，澳門企業家和投資者要重視和關注南沙的新發展，積極發掘和跟進澳門企業投資南沙新區的商機。從宏觀的角度看，澳門打造“世界旅遊休閒中心”並與廣東共同建設“世界著名旅遊目的地”，南沙都是不容忽略的節點和樞紐。



## 澳門打造“世界旅遊休閒中心”的內涵與策略

2011年5月

澳門作為“世界旅遊休閒中心”的戰略定位，首先由國務院頒布的《珠江三角洲地區改革發展規劃綱要》提出，繼而國家“十二五”規劃綱要也明確指出：“支持澳門建設世界旅遊休閒中心”，再到《粵澳合作框架協議》進一步提出：“以澳門世界旅遊休閒中心為龍頭、珠海國際商務休閒度假區為節點、廣東旅遊資源為依托，發揮兩地豐富歷史文化旅遊資源優勢，豐富澳門旅遊業內涵，發展主題多樣、特色多元的綜合性旅遊服務”，共同“建設世界著名旅遊休閒目的地”。

我們認為，確定澳門作為“世界旅遊休閒中心”的內涵和出發點，必須充分考慮澳門在香港、中國內地及東南亞國家的區位優勢，與葡語系國家的歷史文化淵源，以及博彩旅遊業的產業優勢，並從特區經濟適度多元的戰略出發，深入研究博彩業與旅遊休閒業之間的關係，促進特色飲食、精品零售、會展業、文化產業的發展；同時，還要從澳門地域狹小、資源有限的實際情況出發，加強區域合作，推動澳門與珠海橫琴合作。根據學者的研究，世界旅遊休閒中心可定義為對於全球旅遊發展具有影響力和帶動力，集遊覽觀光、休閒度假、娛樂體驗、會議展覽、文化創意等多元功能於一身的綜合性旅遊城市。世界旅遊休閒中心至少應具備四個條件，包括享譽國際的知名度、馳名中外的旅遊休閒產業、領先國際的服務水準和通達國際的交通條件。

# 科學發展 先行先試 互補共贏



基於上述的思考，我們認為，澳門作為“世界旅遊休閒中心”的內涵與發展策略，應包括以下六個互相聯繫、環環相扣的方面：

第一，加強對博彩業的有效監管，推動博彩業適度、有序、規範發展，優化其發展模式。

從國家的政策層面來看，將澳門定位為“世界旅遊休閒中心”，首先要求澳門推進經濟適度多元化，解決博彩業“一業獨大”、無序發展的問題。近年來，特區政府已採取了一些措施控制博彩業的過快發展，但博彩業在澳門GDP中所佔比重仍持續提高，從2006年的27.8%提高至2009年的32.26%。有意見認為，未來幾年博彩業所佔比重仍將徘徊於30—35%之間，如若任由博彩業繼續無序地擴張，將可能進一步擠壓其他產業發展的空間。

從澳門整體穩定發展的角度看，有需要進一步強化對博彩業的有效監管，推動博彩業適度、有序、規範發展。我們認為，從建設“世界旅遊休閒中心”的中長期戰略出發，特區政府有需要致力維持博彩業的穩定健康發展，維持其在GDP中的一定比重，防止其大上大落，並致力優化博彩業的發展模式。當務之急，特區政府應借助博彩業優勢和龐大收益反哺其他行業，如帶動休閒旅遊業，增加更多的非博彩旅遊元素，推動澳門經濟從目前以博彩業為核心的經濟結構，轉變為以綜合性旅遊業為龍頭、產業適度多元的經濟體系，以減低澳門的經濟風險和社會風險，提升澳門經濟的國際競爭力。這是打造“世界旅遊休閒中心”的首要一環。

第二，以博彩業為“發動機”和“助推器”，大力發展主題多樣、特色多元的綜合性旅遊休閒業。



當然，規範發展博彩業並不意味著降低其在整體經濟中的重要作用。相反，博彩業作為澳門經濟的主導產業，將強化、突出、發揮其作為澳門發展綜合性旅遊服務業的“發動機”和“助推器”的帶動作用，充分利用博彩業在區域和全球經濟中的競爭優勢，包括每年吸引來自世界各地（主要來自大中華地區）的超過2,500萬人次（2010年）的遊客資源，以及每年超過1,800億澳門元（2010年）的博彩業收益，積極推動旅遊休閒業的發展。在規範博彩業發展的基礎上，以旅遊休閒業為中心，大力發展美食、購物、商業、會展、體育、文化、動漫、金融、創意等多元化的產業，推進旅遊產業與多元產業的有效融合，順勢發展旅遊休閒的上下遊產業。從發展策略看，其中的重點是：

### （1）大力發展主題多樣、特色多元的休閒旅遊業。

四百多年來，中西文化交融形成了獨特的澳門本土文化，這種文化在澳門的城市風貌、市井風情、社會結構等方面得到充分體現，如天主教堂前壁——大三巴牌坊滲透著濃厚的中國文化特色，西式教堂與中式廟宇毗鄰而居。這些古舊的歷史建築與新建的現代設施交相輝映，成為吸引旅客寶貴且最具潛力的獨特旅遊資源。澳門還有國際性音樂節、藝術節、格蘭披治大賽車、美食節、舉辦大型體育節事活動的運動場館。這些都是吸引人們來澳休閒旅遊的資源。

澳門可以博彩業為基礎和紐帶，充分發掘澳門的歷史文化旅遊資源，深入研究如何增加澳門的休閒元素，精心包裝澳門歷史城區的旅遊線路，大力發展文化歷史、休閒度假、民俗旅遊、宗教旅遊、療養健身、文化娛樂、商務會展、體育旅遊等精品旅遊項目，形成全國性、世界性的節慶活動，構建不同主題、特色、檔次的多元旅遊產品體系，將澳門建設成集娛

# 科學發展 先行先試 互補共贏



樂、度假、觀光、購物、美食、文化體驗於一體的，具歐陸風情的亞洲旅遊度假勝地、大型娛樂體育活動中心。按照“城市即景區”的理念，實施全城全域旅遊化，把旅遊休閒發展融入城市整體發展之中，做到無處不景觀，無處不休閒，無處不賞心悅目，形成無處不旅遊的氛圍。

同時，積極推動酒店業、餐飲業和娛樂業的升級轉型和現代化、多元化發展，包括推廣美輪美奐的中西特色餐飲，將澳門打造成“世界美食天堂”。此外，還要提高旅遊產品與服務素質，推行“優質誠信澳門遊”計劃。

## （2）重點發展批發零售業、會議展覽業。

在博彩業帶動下，澳門的批發零售和會議展覽都有了不同程度的發展。從購物環境看，近幾年澳門的購物條件有了較大的改進，既有價廉物美的中低檔商場，更有世界頂級奢侈品牌聚集的名店街。澳門應因勢利導，繼續積極引進中高檔次的、不同類型的專門店、零售商，充分發揮自由港、低稅制的優勢，打造大中華地區的“購物天堂”。

國際經驗證明，商務會展遊客的消費能力強，在旅遊業中屬“高端客戶”。澳門作為“中葡商貿合作服務平台”，依托博彩業的特色和與葡語系國家的傳統聯繫，應該將會展業發展成為中國與歐洲、葡語國家企業之間的投資和經濟建設合作的平台，以改變澳門旅遊業被動接待遊客局面，轉向主動拓展新市場的新階段。

## （3）有序發展文化產業、動漫產業，重視文化和教育，提升澳門城市的文化品位和對外形象。

根據國際經驗，文化產業與博彩旅遊業具有相輔相成的促進作用。



文化產業發達，才能在全世界打響知名度，提升城市的文化品位和對外形象，帶動人氣，吸引更多非博彩旅客，也願意到澳門休閒度假。

第三，“合作開發橫琴”，推動澳門與橫琴、珠海、廣東旅遊休閒業的協調和錯位發展，共同“建設世界著名旅遊休閒目的地”。

澳門作為一個微型經濟體，要真正成為“世界旅遊休閒中心”，需要有一個發展過程，而且僅靠本身的實力也難以做到，必須加快與廣東“合作開發橫琴”的步伐，深入研究澳門在旅遊休閒業方面，如何與橫琴、珠海、廣東的協調配合及錯位發展，共同“建設世界著名旅遊休閒目的地”。

要通過區域合作，尤其是加強與廣東珠海的合作，共同開發橫琴島，突破土地及人力資源的條件制約，把價值鏈的相關行業有效地延伸至橫琴，解決澳門作為微型經濟體資源稟賦相對匱乏的發展制約。橫琴開發最重要的戰略價值，就是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。從比較優勢理論出發，在澳門本土，澳門將發揮“一國兩制”的制度優勢和博彩業發展的競爭優勢，重點發展本身具競爭優勢的綜合性旅遊業，包括博彩業、高檔酒店娛樂業、精品零售業、特色會展業、多元文化產業等；而在橫琴則利用香港、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，發展高品質休閒度假項目，包括大型旅遊休閒度假項目、高檔酒店，療養中心、遊艇俱樂部、海濱遊樂、濕地公園等海島旅遊精品項目，成為與澳門產業配套和錯位發展的國際知名休閒旅遊勝地，共同做大做強區域旅遊休閒產業。在會展業，兩地也可協調發展和錯位發展，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，而一些澳門無條件承辦的展覽，

# 科學發展 先行先試 互補共贏



如航空展覽、重工業展覽、遊艇展覽、印刷機展覽等，可在橫琴發展，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，以降低澳門的辦展成本。

澳門還應深入研究在旅遊休閒產業協調發展方面，如何加強與廣東方面合作，例如“聯合推廣‘一程多站’旅遊線路，聯合推出‘澳門歷史城區——開平碉樓——韶關丹霞’世界旅遊線路”；“共同編制旅遊合作規劃，形成區域旅遊合作長遠發展戰略”等，共同構建“以澳門世界旅遊休閒中心為龍頭、珠海國際商務休閒度假區為節點、廣東旅遊資源為依托”的“世界著名旅遊休閒目的地”。

**第四，提升澳門城市形象的品位，加強城市發展規劃和城市建設，打造具國際高知名度的“宜居宜遊之城”城市品牌。**

隨著全球化和城市化的進程，城市形象的問題日益受到重視。城市形象是城市內部經濟、政治、社會諸要素長期綜合後在國際社會的一種反映和評價，它具有獨特性、綜合性和歷史文化性。世界上許多發達的國家和地區的城市都有鮮明而富有個性的都市形象，例如，提起香港，人們就會想起一個高度商業化都市的形象；提到巴黎，人們就會想起它的名貴、優雅和閒適等奢華城市形象。而長期以來，澳門給外界的形象就是“賭城”或“東方蒙地卡羅”，這並不利於澳門“世界旅遊休閒中心”的建設。因此，隨著經濟的轉型，澳門應加強澳門城市形象的對外宣傳，塑造一個高品味、多元文化融合的旅遊休閒度假勝地的城市形象，打造一個具高知名度的“宜居宜遊之城”的城市品牌，提高澳門的城市魅力。可以說，改變和提升澳門城市形象的品位也是澳門打造“世界旅遊休閒中心”的不可或缺的環節。



與此相配合，要加強城市規劃發展，投入更多資源加快城市建設，推動優質旅遊城市建設。在城市規劃和城市建設中，要重視文化遺產的保護；積極推動舊區重整工作，結合各區的特色與區情，發掘舊區的文化底蘊；高標準設計和建設“氹澳”兩岸海邊的城市景觀；進一步整合“大三巴——中區噴水池——西灣”一線的世界文化遺產的城市風貌。在發展歷史城區過程中，要重視如何重現過去的迷人氣氛及人居環境，說明歷史建築的價值，突顯歷史建築背後的歷史內涵，進一步突顯澳門作為中西文化融匯的“歷史博物館”、亞洲地區的“歐陸小鎮”的精品城市的特色。要加強舊區與新城規劃之間的銜接協調，重視人與自然環境的協調，保護生態環境。重視營造一個社會和諧、安全衛生、怡人休閒的環境，改善空氣質量，打造綠色空間，使澳門這一“歐陸小鎮”更能散發其獨特的固有魅力。

## 第五，加快澳門交通基礎設施建設，構建一個通達國際的、高效快捷的區域交通運輸體系。

通達性對一個世界旅遊休閒中心來說十分重要，即使是世界上最好的地方，如果交通不方便，其吸引力就會大幅下降。因此，要發展成旅遊休閒中心，必須要做好對外交通、暢順交通樞紐。特區政府必須據此檢討、修改、制定澳門的短、中、長期的交通規劃，儘快落實輕軌建設，加快城市道路網路建設，以解決城市交通擁擠問題，並通過逐步實施24小時通關等便利化措施，為旅客提供豐富的綜合休閒體驗，延長他們的逗留時間。

在重大跨境基礎設施建設方面，要深入研究如何推進重大基礎設施協調規劃和對接，包括港珠澳大橋、廣珠城際輕軌等項目，澳門與廣東珠海、香港在城市規劃、城際軌道交通網絡、信息網絡等方面的協調規劃和

# 科學發展 先行先試 互補共贏



對接，構建高效、快捷的區域交通運輸體系，開拓多元國際客源。另外，考慮到國際機場是世界旅遊休閒中心不可或缺的設施，從長遠來看，澳門要發展成為一個世界性旅遊目的地，需要建設或者與鄰近地區合作建設更具規模和更多航線網絡的國際機場。

## 第六，提升澳門的人力資源素質，打造領先國際的服務水平。

打造“世界旅遊休閒中心”，除了需要一流的硬件設施，更需要高素質的軟件配套——領先國際的服務水平，這就需要大幅提升澳門的人力資源素質。根據澳門經濟學會、澳門社科學會等近年來所做的多項關於澳門人力資源調查報告，澳門的人力資源處於短缺與失衡狀態，無論是在數量上還是在素質上都不能配合博彩業和旅遊休閒產業的可持續發展。特別博彩業、酒店管理、會議展覽、文化創意、旅遊接待等產業的發展，都需要大量高學歷、高素質的人才。因此，澳門必須加強對人力資源的開發與引進，對旅遊休閒業未來的發展規模和速度作出策略性和前瞻性的規劃和政策，包括對人力資源數量和素質作出合乎現實的規劃並制定相應的政策。一方面，要加強大學教育，特別是加大職業教育和職業培訓力度，加強對本地人力資源充分挖掘和有效利用；另一方面，要根據經濟發展的實際需要，制定合理的人才輸入計劃，引進澳門急需的人才資源。從短期看，輸入高素質的人才是最快捷、直接的辦法；但從長期看，加大培訓力度才是提高人力資源質素的根本辦法。只有擁有高素質的人力資源，才能使澳門的經營管理和服务水平與國際通行的旅遊服務標準全面接軌，發展高素質的旅遊休閒產業，為世界各地遊客提高一流的服務，打造領先國際的服務水平。



# 《粵澳合作框架協議》：新階段、新機遇、新發展

2011年4月

2011年3月6日，粵澳兩地政府在北京簽署《粵澳合作框架協議》（以下簡稱《框架協議》，將“合作開發橫琴”作為粵澳合作的“重中之重”，並為此提出了一系列的制度創新安排。根據我們一段時間以來的研究和觀察，我們相信，《框架協議》的實施、推進，將可成為粵澳合作進入歷史性新階段的新契機，橫琴開發將使粵澳合作取得突破性的新發展，澳門經濟適度多元化將迎來新機遇。

## 一、粵澳、粵港“框架協議”相同點與差異

### （一）粵澳、粵港“框架協議”的相同點

《粵澳合作框架協議》總共8章38條款，約1.2萬字；而《粵港合作框架協議》總共11章48條款，但所涉及內容大體相同，篇幅也在1.2萬字左右（表1）。從總體看，粵澳、粵港兩個“框架協議”有許多共同之處，都成為紮實推進粵澳、粵港更緊密合作的重要支撐：

第一，都是在“一國兩制”方針指導下，為了落實《珠江三角洲地區改革發展規劃綱要（2008-2020）》、CEPA及其補充協議，促進港澳與廣東更緊密合作，促進區域經濟一體化發展，而由香港、澳門特別行政區政府分別與廣東省政府簽署的專項協議。

# 科學發展 先行先試 互補共贏



第二，合作的基本原則都包括平等協商、互利共贏、優勢互補，先行先試、重點突破、逐步推廣，以及統籌規劃、合理對接、協同發展等；而主要目標是在2020年基本形成先進製造業和現代服務業融合的現代產業體系、大珠三角世界級城市群和新經濟區域。

第三，合作內容都包括重點領域聯合開發、產業協同發展，營商環境的優化、跨境基礎設施建設與通關便利化、社會公共服務合作、以及專項區域合作規劃聯合編制等等。

第四，為了保證合作的有效推進，都建立了包括高層會晤、聯席會議、工作機構、諮詢機制等方面的機制安排。

## （二）粵澳、粵港“框架協議”的差別

由於港澳之間在資源稟賦、區位優勢、產業結構等多方面的差異，粵港、粵澳兩個“框架協議”也存在不少差別，主要是：

第一，與《粵港合作框架協議》全面界定大珠三角地區的六個“發展定位”不同，《粵澳合作框架協議》更重視確定澳門與廣東特別是珠江西岸的“合作定位”。包括：

- (1) 建設以澳門世界旅遊休閒中心為龍頭、珠海國際商務休閒度假區為節點、廣東旅遊資源為依托的“世界著名旅遊休閒目的地”；
- (2) 依托澳門國際商貿服務平台，對接廣東產業轉型升級和“走出去”戰略，提升大珠江三角洲區域與歐盟、東盟、葡語國家等的合作水平，“打造粵澳產業升級發展新平臺”；
- (3) 加快推進橫琴開發，推動珠澳協同發展，探索“粵港澳合作新模式”；



(4) 通過深化粵澳更緊密合作和橫琴開發，“拓展澳門經濟適度多元發展新空間”。

這些“合作定位”傳遞的新信息，就是要積極配合國家“十二五”規劃的要求，更重視和強調通過粵澳合作去充分發揮澳門在國家經濟發展戰略中的獨特功能和作用。

第二，確立粵澳“合作開發”橫琴模式，並將“合作開發橫琴”置於前所未有的戰略高度，共同打造粵澳合作新平台。《粵港合作框架協議》在第八章“重點合作區”只是一般性地列出深圳前海、港深河套、廣州南沙等地區，而《粵澳合作框架協議》將“合作開發橫琴”單列為“總則”之後的第二章，並且以4條14款詳細列明“共同參與”的模式，“分線管理”和通關便利化的規定，合作的“重點園區”，以及相關的“配套政策”等等，把橫琴開發作為深化粵澳合作的重點領域，顯見其受重視的程度。可以說，橫琴新區作為繼上海浦東新區、天津濱海新區之後，第三個由國務院批准的國家級新區，實際上已成為“特區中的特區”，代表當前我國對外開放的最前沿。而澳門將在其中扮演重要的角色，這是澳門人的重大發展機遇，更是澳門人的歷史責任。

第三，為澳門經濟適度多元化提供了切實可行的發展空間和發展路徑。縱觀全文8章38條款，《框架協議》詳細列明澳門如何通過深化粵澳更緊密合作、合作開發橫琴，來壯大澳門的旅遊等優勢產業，培育會展、中醫藥、文化創意等新興產業，發展教育培訓、環境保護、社會福利等潛力產業，推動產業協同及錯位發展、區域人才流動、公共服務銜接、跨境基礎設施對接等等，為澳門經濟適度多元發展創造基礎條件、拓展外部空間。《框架協議》對這些產業，都有詳盡的建議，如對旅遊業，就提出

# 科學發展 先行先試 互補共贏



“開發文化歷史、休閒度假、會議展覽、醫療保健、郵輪遊艇等精品旅遊項目，構建不同主題、特色、檔次的多元旅遊產品體系”的發展戰略，甚至提出聯合推出“澳門歷史城區——開平碉樓——韶關丹霞山”世界遺產旅遊專線”這種具體的精品旅遊線路。可以說，《框架協議》總結澳門政界、工商界和學者多年來的深入研究和實踐經驗，為澳門經濟適度多元發展勾畫了一幅清晰的發展藍圖和詳細的路線圖。

第四，在“機制安排”的設計中，更重視“諮詢機制”的建設。《框架協議》規定：將“組建粵澳發展策略研究專責小組，吸納各界代表和專家參與，形成政府、業界和研究機構互動機制，研究粵澳合作發展策略，強化諮詢論證功能，向粵澳高層提供政策建議”。這一制度安排，將為澳門的民間智庫提供了參與橫琴開發的空間。



表1 粵澳、粵港“框架協議”的結構、內容比較

《粵澳合作框架協議》		《粵港合作框架協議》	
章節	內容	章節	內容
第1章	總則（合作定位、基本原則、主要目標）	第1章	總則（合作宗旨、發展定位、基本原則、主要目標）
第2章	合作開發橫琴（共同參與、分線管理、重點園區、配套政策）	第8章	重點合作區（深圳前海、深港河套、廣州南沙、落實CEPA重點市）
第3章	產業協同發展（旅遊、會展、中醫藥、文化創意、金融、中小企業發展） 營商環境（第3章第7節）	第3章 第4章 第5章	現代服務業（金融、旅遊、物流與會展、專業服務與服務外包、文化創意與工業設計） 製造業及科技創新（加工貿易轉型與升級、科技創新） 營商環境
第4章	基礎設施與便利通關（交通、水電氣供應、信息網絡、口岸通關）	第2章 第5章	跨境基礎設施（綜合交通運輸體系、信息網絡、水電及能源基礎網絡） 營商環境（通關、便利往來、檢驗檢疫、電子商務、技術標準、知識產權保護、法律事務合作、貿易投資促進）
第5章	社會公共服務（教育培訓、醫療服務、公共衛生、文化體育、環境保護、民生福利、法律事務與治安管理合作）	第6章 第7章	優質生活圈（生態建設和環境保護、醫療、衛生及食品安全、文化體育、生活保障、治安管理、應急管理） 教育與人才（教育、培訓、人才流動）
第6章	區域合作規劃（優質生活圈、基礎設施、旅遊合作、珠江口西岸地區發展、環珠江口宜居灣區、澳珠協同發展、澳門與南沙合作）	第9章	區域合作規劃（優質生活圈、基礎設施、環珠江口宜居灣區、旅遊合作）
第7章	機制安排（高層會晤、聯席會議、工作機構、諮詢機制）	第10章	機制安排（高層會晤、聯席會議、工作機構、諮詢渠道、民間合作）
第8章	其他	第11章	其他

資料來源：《粵澳合作框架協議》、《粵港合作框架協議》

# 科學發展 先行先試 互補共贏



## 二、新階段的新機遇：《框架協議》的政策亮點

值得重視的是，這次粵澳《框架協議》包含不少制度創新和政策亮點，為澳門經濟的適度多元發展和澳門工商各界創造了發展的新機遇。這些亮點主要是：

第一，更為明確地界定了澳門特區在橫琴新區開發中的角色和功能，為澳門工商界和澳門居民廣泛參與橫琴開發提供了重要保障。

在《橫琴總體發展規劃》中，儘管也提到“橫琴作為粵港澳緊密合作的新載體”，要“共同打造跨界合作創新區”；要“堅持面向世界、優先港澳、政府主導、市場運作的模式”；開發運營公司採取股份有限公司形式，可以吸收中外特別是港澳機構或公司共同出資組建，等等，但澳門作為橫琴開發最重要的主體之一，實際上仍未有作出明確的規定。這次《框架協議》對澳門在橫琴開發中的角色作了明確界定：橫琴開發是“合作開發”，是“共同參與”，藉此“探索粵澳合作新模式”。《框架協議》明確規定：“澳門特區政府研究採取多種措施，從資金、人才、產業等方面全面參與橫琴開發，重點建設粵澳合作產業園區和旅遊休閒等相關項目，並積極研究制定澳門居民跨境就業、生活的社會福利安排等配套政策”，並且要“建立粵澳合作開發橫琴協調機制，對橫琴開發重大問題提出政策建議，支持橫琴新區就具體合作項目與澳門特區政府有關部門直接溝通”。珠海雖然在橫琴開發中發揮主體作用，但是要“聯合澳門開展招商引資”，要“加強與澳門在社會管理與公共服務等方面的對接，研究制定澳門居民跨境就業、生活的相關政策”。澳門特區政府應充分利用這些寶貴的制度安排，為澳門工商界和澳門居民有效參與橫琴開發提供制度保障。



第二，正式明確提出建設面積約五平方公里的“粵澳合作產業園區”，為澳門特區和工商界參與橫琴開發提供了有效載體和發展平台。

《框架協議》在第二章“合作開發橫琴”第三條“重點園區”中明確規定：“按照《橫琴總體發展規劃》（簡稱《發展規劃》）要求，在橫琴文化創意、科技研發和高新技術等功能區，共同建設粵澳合作產業園區，面積約5平方公里。”《框架協議》還規定：將“共同建設粵澳合作中醫藥科技產業園，作為粵澳合作產業園區啟動項目”，並且要“合作建設橫琴文化創意區”，“提升橫琴中心商務區功能，將澳門區域商貿服務平台功能延伸到橫琴，拓展澳門商貿服務業發展腹地”。這些規定為“澳門特區政府統籌澳門工商界參與建設，重點發展中醫藥、文化創意、教育、培訓等產業，推動澳門居民到園區就業，促進澳門產業和就業的多元發展”最終掃除了障礙，提供了有效載體和發展平台。

第三，進一步明確規定橫琴新區的一系列制度創新安排，為粵澳雙方合作開發橫琴提供了可靠的制度保證。

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。《框架協議》在《發展規劃》的基礎上進一步明確提出了一系列的制度創新安排，包括：

（1）進一步推進《發展規劃》關於“分線管理”制度安排。提出：

“橫琴與澳門之間的口岸實行‘一線管理’”，“橫琴與內地之間實行‘二線管理’”的海關管理模式，並承諾“雙方共同努力，爭取橫琴口岸24小時通關”以及“雙方共同努力，為人員、貨物以及澳門居民到橫琴工作、生活提供通關便利條件”。

# 科學發展 先行先試 互補共贏



(2) 明確提出：“加快建立與橫琴新區發展定位相匹配、與澳門自由港政策相適應的經濟管理體制，共同落實《發展規劃》賦予的專項政策”。這些政策包括《橫琴總體發展規劃》所規定的：將橫琴納入珠海經濟特區範圍，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，等等。《框架協議》還提出：“支持橫琴爭取國家服務外包示範城市優惠政策。經國務院批准後，橫琴經認定的技術先進型服務企業，可享受國家現行的稅收優惠政策。”

(3) 將“金融創新”的政策內容具體化。《框架協議》規定：“推進橫琴金融創新，引導和鼓勵兩地金融機構在橫琴設立金融後台服務機構。開展產業投資基金試點，鼓勵兩地符合條件的機構聯合發起設立橫琴產業投資基金。探索在橫琴開展個人項下人民幣與澳門元、港元在一定額度內的雙向兌換試點。探索在橫琴推廣使用多幣種金融IC卡。”

橫琴在通關模式和經濟制度的創新，實施全國最開放的制度安排，不僅為粵澳雙方合作開發橫琴提供了可靠的制度保證，而且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。

第四，充分利用CEPA“先行先試”的制度優勢，加快推進粵澳產業協同發展，推動澳門經濟適度多元化。

《框架協議》將橫琴開發和落實CEPA及其補充協議作為推進粵澳合作的兩大平台，並將“先行先試、重點突破、逐步推進”作為深化合作的三大進步原則之一。在澳門的優勢產業旅遊業領域，《框架協議》規定“支



持雙方旅遊企業拓寬合作範疇，互設分支機構，促進雙方旅遊資本融合，發展區域旅遊企業集團”；“強化無障礙旅遊區域建設”。在澳門重點培育的新興產業會展業，《框架協議》規定“支持澳門會展企業進駐廣東，以跨境服務方式舉辦會展活動”，“支持兩地會展企業進行資本合作和品牌合作”。在澳門有發展潛力的產業如教育培訓產業，《框架協議》提出：“推動幼兒園和中小學教育資源相互開放”；“加強職業教育培訓合作，共同舉辦旅遊、酒店、會展、創意設計等職業培訓項目，鼓勵澳門教育培訓機構與廣東教育培訓機構合作開展職業教育培訓項目”。這些服務領域的開放，無疑將有助拓展澳門適度多元的發展空間。

值得注意的是，《框架協議》對澳門金融業的開放提出了一系列的具體政策，包括“推動澳門人民幣業務加快發展，共同推進跨境貿易人民幣結算工作”；“支持符合條件的澳門銀行在廣東設立法人機構和分支機構，依法參與發起設立村鎮銀行、貸款公司等新型金融機構或組織，參股地方法人金融機構”；“支持符合條件的澳門金融機構和企業通過在廣東省設立或者投資參股當地法人機構，參與廣東個人本外幣兌換特許業務試點”；“研究支持在澳門經營的內地企業，以內地資產作為抵押在澳門融資；研究支持在廣東註冊經營的澳資企業以企業或其法定代表人在澳門的資產作為抵押品，向廣東省內銀行機構申請抵押貸款”，等等。

第五，支持澳門中小企業和澳門居民在深化粵澳合作中拓展發展空間，取得新發展。

中小企業的發展是推動經濟發展的重要動力和確保社會和諧發展的重要因素。澳門經濟適度多元發展，更是離不開廣大中小企業的積極參與。與粵港《框架協議》相比，粵澳《框架協議》更關注澳門中小企業的發展。《框架協議》第三章“產業協同發展”第六條專設“中小企業發展”

# 科學發展 先行先試 互補共贏



條款，明確規定一系列支持澳門中小企業發展的政策設施，包括：落實加工貿易產品內銷便利化措施，支持澳資企業拓展國內市場，建立國內營銷和物流體系，形成內銷品牌；支持澳資企業延伸產業鏈條，推動符合條件的澳資企業到廣東產業轉移工業園投資發展；加強對廣東澳資企業的質量幫扶，允許有產品內銷的廣東澳資企業申請認定廣東省著名商標；支持澳門企業到廣東開展港口物流、第三方物流和物流信息化建設等投資合作；以及廣東省支持中小企業融資的政策措施，原則上適用於廣東的澳資中小企業，等等。

《框架協議》規定設立的“粵澳合作產業園區”，包括首先啟動的“中醫藥產業園區”和“文化創意園區”，更為澳門相關企業到橫琴發展提供了發展平台。《框架協議》還提出：“鼓勵澳門企業投資珠海南方影視基地、珠海南方文化產業園、廣東動漫城等廣東文化產業園區”；“支持澳門服務提供者到廣東舉辦老年人、殘疾人社會福利機構，廣東給予與內地社會福利機構同等政策待遇”等。為了配合澳門中小企業在廣東發展有足夠的資金支持，《框架協議》表示將“研究支持在澳門經營的內地企業，以內地資產作為抵押在澳門融資；研究支持在廣東註冊經營的澳資企業以企業或其法定代表人在澳門的資產作為抵押品，向廣東省內銀行機構申請抵押貸款”。

《框架協議》亦關注到澳門居民在橫琴、廣東就業、生活的發展空間。《框架協議》第二章“合作開發橫琴”就指出：要“積極研究制定澳門居民跨境就業、生活的社會福利安排等配套政策”；“推動澳門居民到（粵澳合作產業）園區就業”，“拓寬澳門商貿服務人員的就業空間”；“澳門居民在橫琴就業，可按照《中華人民共和國個人所得稅法》規定，扣除附加減除費用”。



### 三、粵澳合作取得新發展的幾個關鍵問題

當然，必須強調指出，要有效推動粵澳經濟合作的深化發展，需要解決以下幾個關鍵性問題：

第一，紮實落實、細化《框架協議》所規定的一系列制度創新和政策措施，使之成為具可操作性、真正符合政策制定本意的具體條文。

《框架協議》簽署、實施，體現了中央政府推進改革開放的高瞻遠矚，體現了粵澳兩地政府積極推動建立更緊密合作關係的誠意，對澳門經濟的適度多元發展和可持續發展，對粵港澳共建大珠三角世界級城市群和新經濟區域意義重大。特別是其中的“重中之重”——“合作開發橫琴”，更提出了“共同參與”、“分線管理”、“重點園區”、“配套政策”等一系列政策安排。不過，有了這些框架性的制度安排，並不等於就一定能夠取得成功，當前的關鍵和重點，是要狠抓落實。我們認為，在《框架協議》的基礎上，粵澳“合作開發橫琴”要取得成功，必須進一步深入解決、細化或者說具體化以下幾個關鍵性問題，包括：

- (1) 在即將建立的“粵澳合作開發橫琴協調機制”中，明確界定澳門在“合作開發”橫琴中的戰略定位，以及在“粵澳合作開發橫琴協調機制”中的具體角色和功能。澳門特區政府有需要深入研究，如何通過這一機制，更好地“對橫琴開發重大問題提出政策建議”，尤其是粵澳、珠澳如何加強溝通和對接，就區域間的錯位發展達成共識等等。
- (2) 橫琴新區如何有效實施“分線管理”和“通關便利化”？其中包括“一線”放開到什麼程度？“二線”收緊到什麼程度？“分線管理”的海關監管模式與“一線放開、二線收緊”的管理模式有什

# 科學發展 先行先試 互補共贏



麼區別？最終能否過渡到“一線放開、二線收緊”的管理模式，能否真正做到“通關便利化”等等。這些問題都涉及到橫琴能否真正建立“與澳門自由港政策相適應的經濟管理體制”。對於橫琴能否成功開發至關重要，必須放在“重中之重”的位置加以考慮。

- (3) 《框架協議》規定橫琴新區實施的“與橫琴新區發展定位相匹配、與澳門自由港政策相適應的經濟管理體制”具體包括哪些方面的內容？根據我們的理解，至少要包括《橫琴總體發展規劃》所規定的“實行更開放的產業和信息化政策”，實行“比照海關特殊監管區域”的稅收政策和外匯管理政策，“鼓勵金融創新”，“支持進行土地管理制度和社會管理制度改革”，等等。這些政策將如何細化落實？

我們認為，上述問題不能切實、有效解決，將在一定程度上影響了橫琴新區的招商引資，橫琴的“合作開發”也就難以順利推進。由於這些問題牽涉的內容廣泛、複雜，粵澳雙方有必要進一步制定落實《框架協議》的實施細則、具體措施以及推進的時間表，並且建立明確的工作責任制，對有關政策、措施和項目逐條、逐項落實，用實際合作成效惠及民生。而最關鍵的，是要落實《框架協議》中所蘊含的探索、創新、發展的精神，使橫琴真正成為內地開放度最高、體制寬鬆度最大、創新空間最廣的地區。

第二，借鑒國際經驗，科學規劃和共同建設五平方公里的“粵澳產業合作園區”。

《框架協議》最大的政策亮點，就是“在橫琴文化創意、科技研發和



高技術等功能區，共同建設粵澳合作產業園區，面積約5平方公里”。除了橫琴澳大新校區外，這是澳門“共同參與”橫琴開發的最有效平台。但是，應該客觀地指出，有關條文仍然是粗線條的，實質內容有待具體化、細化。當前，特別是關注以下幾個問題：

- (1) “五平方公里”的產業園區，是整體的一塊呢？還是分別散落在各產業功能區的多塊？《框架協議》實際上並沒有明確這一點。當然，從澳門的利益出發，最理想的就是完整的一塊，這有利於粵澳雙方在產業園區探索“合作開發”橫琴的最佳模式。不過，我們也認為，無論是一塊還是多塊，澳門方面都應該積極做好園區的建設發展。可以判斷，這五平方公里能夠發展好，粵澳合作就有更廣闊的發展空間。
- (2) “五平方公里”的粵澳合作產業園區的產業規劃怎樣，才可真正推動澳門經濟的適度多元化？澳門最大的問題是土地資源不足，橫琴有五平方公里供澳門合作開發。除了積極發展中醫藥園區、文創園區之外，應該如何合理規劃珠澳合作產業園區其餘用地，發展哪些項目，才可真正推動澳門經濟的適度多元化？這些問題都值得深入思考。我們認為，其中一個值得考慮的產業是旅遊培訓。澳門的旅遊培訓很有特色，一是它的國際性，二是它的實際操作性。旅遊培訓產業的發展既可帶動澳門經濟適度多元化，更可為橫琴旅遊休閒產業的發展，提供人才資源。當然，其他一些產業，如商務會展、物流運輸、金融業等產業的項目都可以列入規劃。
- (3) “五平方公里”的粵澳合作產業園區將如何帶動澳門中小企業發

# 科學發展 先行先試 互補共贏



展？粵澳合作產業園區除了重點發展中醫藥、文化創意、教育、培訓等產業之外，還要考慮如何通過“五平方公里”的產業規劃，帶動澳門中小企業的發展。可以判斷，橫琴新區將會為參與開發的企業提供稅收優惠。橫琴開發和“五平方公里”的粵澳合作產業園區的發展，無疑將為澳門中小企業提供眾多的歷史性發展機遇。特區政府應積極協助澳門中小企到橫琴發展，包括推出相應的配套政策，如透過設立工商發展基金等，為有意到橫琴發展的中小企提供協助。

第三，充分發揮CEPA先行先試的制度優勢，積極推進粵澳之間在環保產業、教育培訓、醫療服務、公共衛生、文化體育以及社會福利等產業方面的開放和合作。

目前，粵港澳三地政府已達成共建“綠色大珠三角地區優質生活圈”的共識。《發展規劃》提出，用循環經濟的理念指導經濟建設和社會發展，將橫琴建設成為世界一流的“環保島”。可以考慮將橫琴開發作為粵港澳共建“綠色大珠三角優質生活圈”的新起點和重點區域。建議以橫琴新區作為試點和平台，充分發揮“科學發展，先行先試”和CEPA在廣東先行先試的制度優勢，加強三地在環境保護產業和靜脈產業方面的合作，研究共同舉辦環保技術和國際環保博覽會，推動廣東與歐盟、東盟與葡語國家在環保產業領域的交流合作，以此作為推動粵澳環保產業合作發展的一個突破口，為珠三角區域建設資源節約型和環境友好型社會，作出貢獻。

《框架協議》還將教育培訓、醫療服務、公共衛生、文化體育以及社會福利等現代服務產業的合作，列為粵澳合作的重要領域。澳門在教育產業、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。粵澳雙方應深入研究如何通過政府的政策支持和CEPA先行先試制度優勢加以培育、扶持，使之得到發展、成長，可以考慮率先在橫琴新區和珠江西岸城市對澳門的服務企業先行開放，實行“國民待遇”。

第四，圍繞橫琴新區的開發建設，加快推粵澳進跨境重大基礎設施的對接和協調發展。

橫琴的“合作開發”既需要創新制度的支持，也需要基礎設施等硬件的配合。因此，要加快橫琴與珠海市區、澳門之間的交通規劃與建設。迄今為止，橫琴與珠海市區之間僅有橫琴大橋相聯結，而橫琴與澳門之間也僅有蓮花大橋相連接。這樣的聯繫條件不足以支撐未來橫琴新區在區域內所承擔的角色。未來橫琴與澳門之間需要更多的通道相聯結，與珠海市區和金灣區之間也至少需要再增加一條陸路通道。即便未來橫琴只承擔珠三角西部片區的服務樞紐功能，也必須建立從橫琴到珠三角西岸各個主要城市之間的便捷交通聯繫。目前的現狀是：珠海市現有主要的交通設施，包括鐵路、高速公路、港口、機場等，主要集中在珠海西區，橫琴與它們之間的交通聯繫仍處於極低和極脆弱的水平。以機場為例，珠海機場的航線和航班數量都不足以支撐橫琴作為珠三角西岸商務樞紐的定位需要；此外，橫琴若欲建立與珠海機場之間的便捷交通聯繫，也需要付出極大的投資。橫琴現有的規劃中，僅有珠海機場城際鐵路一條解決與珠三角西岸其它地區之間的軌道交通聯繫，這顯然是有需要重新研究和規劃之處。

在重大基礎設施發展方面，需要深入研究如何推進重大基礎設施協調規劃和對接，實現基礎設施共建共享及跨境基礎設施的對接，包括澳門與

# 科學發展 先行先試 互補共贏



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對接；深入研究如何儘快推動港珠澳大橋的建設等問題，構建高效的交通運輸體系。值得注意的是，澳門的輕軌系統制式與廣珠城際軌道存在相當大的差異，在實現“無縫換乘對接”過程中，需要作出針對性的安排。

第五，澳門特區政府應加快在政策制定、城市交通發展規劃等各方面作出相應的戰略部署和政策調整，以有效參與橫琴開發，推進粵澳更緊密合作。

橫琴開發對澳門經濟、社會乃至民生的發展，影響深遠，意義重大。澳門特區政府有必要根據形勢的發展，在政策制定、城市交通發展規劃等各方面加快作出相應的戰略部署和政策調整。

(1) 制定扶持政策。澳門屬於微型經濟，企業規模細小，在橫琴開發上應由政府主導，透過政府爭取橫琴的發展空間，並進行長遠規劃，再由企業參與發展。政府應通過政策引導企業參與橫琴開發，為推動澳門中小企業參與大型項目的配套服務制訂相應的傾斜政策，強化和增加部門處理或協助本澳企業參與區域投資相關事務的責任和職能，包括引資推介、行政手續、稅務、融資等。為鼓勵澳門居民到橫琴創業、就業和居住，特區政府需要研究長期在橫琴工作、居住的澳門居民社會福利的對接問題。

(2) 加快公營投資公司的籌組進度。特區政府於去年底已公佈將籌組公營投資公司，由特區政府出資，與珠海共同開發粵澳合作產業園區，社會對此有較大的期望，建議特區政府加快有關的籌組工作，盡快公佈詳情，讓企業和市民了解，並從中尋找發展機會，



以有效調動社會參與橫琴開發的積極性。當然，由於公營投資公司涉及公帑，社會對公司的行政、財政運作和監管制度，公帑的投放等，高度關注，因此，投資公司的設立，必須具備嚴謹的管理制度、嚴格而有效的監管機制。

(3) 加強澳門與橫琴新區的交通配套建設與銜接。為配合橫琴的開發，要爭取廣珠城際輕軌通過橫琴與澳門輕軌銜接。同時，在橫琴中部或北部，或預留通向珠海機場的軌道交通走廊，以增強澳門與珠海乃至整個珠江西岸的交通聯繫。有專家建議，為了加強澳門與周邊地區的聯繫，可延長廣珠西線高速公路從橫琴島進入澳門，形成廣珠西線對接香港機場、港珠澳大橋、澳門機場、橫琴新區、珠海機場和高欄港的區域交通框架。

(4) 健全、完善中醫藥產業發展的資助、管理、監管制度。隨著區域合作的不斷發展和深化，澳門產業結構逐步邁向多元化，當中，澳門中醫藥產業將成為澳門參與橫琴開發的首要重點項目。因應這個發展趨勢，澳門有需要加快健全和完善對中醫藥產業的扶持政策，包括資助、管理和監管制度的建立和完善，以支持和推動產業的發展。

第六，加快檢查、修改、完善法律法規，以適應區域合作發展新趨勢。《框架協議》的實施、推進，既為澳門特區、企業和居民帶來更多發展空間和機會，亦對澳門法律體系提出新的要求，特區政府有需要盡快檢查現有法律法規，並研究如何進行修改和完善，以配合區域合作發展的新要求。當中，尤須關注的是，未來企業或個人在參與橫琴開發、粵澳合作的過程中，合法權益的保障，以及社會福利有效對接等問題。

# 科學發展 先行先試 互補共贏



第七，澳門企業應以國際視野和創新思維，及時把握機遇，積極參與橫琴開發。

澳門社會各界和企業要以國際視野和創新思維，把握機遇，作好準備，不怕競爭、存開放態度，積極、主動的去探索參與橫琴開發的各種可能性，籌組各種財團積極參與橫琴開發，以分享開發的紅利。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。

要加強對橫琴新區開發動態的跟進和研究，尋找有利的投資機會。特區政府在廣泛動員澳門企業參與橫琴開發的同時，要將最早收到的有關信息，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。而澳門的研究團體、工商企業和市民更要加強對橫琴新區開發動態的跟進和研究，從中尋找有利的投資機會，及時進入。可以考慮採取大小企業配合或者結盟的發展模式參與橫琴開發。可考慮首先由大發展商投資，把市場、大樓等建築物做好後，再由發展商向中小企業招商，採取一些針對性的優惠扶持政策，扶持澳門中小企業進駐橫琴。又或者可考慮採取大企業、大項目進入，上下遊企業結盟跟進的形式展開。



## 借鑑淡馬錫經驗 設立主權財富基金 ——澳門經濟適度多元化的選擇

2010年8月

近年來，隨著澳門博彩業的快速發展而形成經濟的相對單一化，為推動澳門的可持續發展，對澳門經濟適度多元化的研究日趨迫切。一般意見認為，澳門經濟適度多元化主要可循兩個發展路徑：博彩旅遊業的垂直多元化、以“中葡商貿服務平台”的打造為中心的橫向多元化。然而，根據我們對新加坡淡馬錫控股公司的研究，澳門經濟適度多元化還可以有另一的選擇，就是通過設立類似“新加坡淡馬錫控股”的主權財富基金，以該基金公司作為投資平台，通過向澳門周邊地區，尤其是與澳門經濟密切相關的橫琴新區等進行投資，藉此推動澳門經濟適度多元化發展。

### 一、新加坡經驗：經濟適度多元化新選擇

作為亞洲地區的小國，新加坡亦十分重視經濟適度多元化問題，亦為此而推出一系列的政策。其中，比較值得重視的經驗之一，就是透過設立主權財富基金——“淡馬錫控股”，實施多元化的產業與區域投資策略，以配合國家宏觀經濟發展。

20世紀60年代以來，成立不久的新加坡採取了以政府為主導經濟發展方針，興辦了一批國有企業，簡稱“國聯企業”。到70年代中期，新加坡的國聯企業越來越多，如何加強對這些企業的管理與監管，成為擺在政府面前一個迫切課題。在這種背景下，1974年6月，新加坡政府決定由財政

# 科學發展 先行先試 互補共贏



部（投資司）負責組建由新加坡政府全資持有的控股公司——“新加坡淡馬錫控股（私人）有限公司”。根據當時政府的委託，新加坡開發銀行等36家國聯企業的股權（總額達3.45億新元，約合7,000多萬美元），被授權由淡馬錫公司負責經營。當時，政府賦予它的宗旨是：“通過有效的監督和商業性戰略投資來培育世界級公司，從而為新加坡的經濟發展做出貢獻。”

2002年以前，淡馬錫控股可以說是新加坡國家經濟的操盤手，其任務在於主導國家經濟發展。它直接從事國家的能源、運輸等產業的發展，並且參與社會公共事業的投資和建設。這一時期，淡馬錫資產組合絕大部分是國內資產。2002年以後，新加坡發起一場“國家重建”運動，把整個國家當成亞太地區的“對沖基金”，把自身命運與亞洲其他地區相結合<sup>1</sup>。這種戰略也反映在淡馬錫控股的投資計劃安排中。2002年，淡馬錫執行董事兼CEO何晶對淡馬錫進行了一系列變革，特別是為該公司爭取到在新加坡境外購買資產的授權，這是新加坡以境外投資推動經濟適度多元的起端。

何晶的思路很明確：新加坡經濟的高速成長已成為歷史，而中國和印度在內的發展中國家，才是亞太經濟的新火車頭。如果新加坡經濟仍固守本土，勢必失去最佳擴張時機。這一時期，淡馬錫經過多年積累，總資產達到900億美元，淡馬錫可以憑藉資金優勢，進入緊缺資金的國家和地區，分享那裏的經濟增長成果。2002年以後，淡馬錫對其投資組合進行了顯著調整，不再將主要的投資放在新加坡，僅留三分之一在新加坡，三分之一在亞洲，另三分之一在亞洲之外地區。當時，淡馬錫的四大投資主題是：日益崛起的亞洲經濟體；不斷壯大的中產階層；日益深化的競爭優勢；不斷興起的冠軍企業。

<sup>1</sup> 張銳：《淡馬錫資本的國際化競走》，《當代經理人》2005年第11期，第70頁。



地緣上的關係和多年的經驗積累，使得淡馬錫控股對亞洲市場並不陌生，甚至可以說淡馬錫控股非常熟悉亞洲各國的經濟脈絡，其投資方向顯得格外清晰和明朗。按照淡馬錫控股主席丹那巴南的說法，淡馬錫重點投資中國、印度、馬來西亞以及印度尼西亞等4個中產階級迅速崛起的國家。淡馬錫先後投資50億美元購入中國的民生銀行、中國建設銀行和中國銀行的股權，超過匯豐銀行而成為投資中國金融業規模最大機構。淡馬錫控股在中國的投資重點，還包括具有戰略意義的能源產業。2004年，淡馬錫控股以2.28億港元收購了中電國際3%股權。淡馬錫控股在中國的投資，很快獲得了歷史性的機遇和巨大的回報。其中最受外界矚目的就是饕餮了中國銀行業三大盛宴。從2004年至2007年，淡馬錫控股在新加坡的投資從49%減低至33%，在OECD地區的投資從301%減至26%，而在新加坡以外的亞洲地區的投資（不含日本）則從19%上升至41%。

投資焦點轉向亞洲之後，淡馬錫控股在2002年到2007年的五年間所創造的複合平均回報率為每年38%，是上一個五年的平均回報率17%的兩倍多。2002-2008年6年間，淡馬錫控股在亞洲投資組合的年複合回報率達32%，其他投資組合年複合回報率為16%。目前，淡馬錫控股已成為世界上第五大主權財富基金，管理著1,850億新元（1,340億美元）的資產<sup>2</sup>。眾多跨國、跨行業的投資，給淡馬錫控股帶來了豐厚回報，也讓淡馬錫控股成為新加坡政府在亞太地區經濟競爭中的最佳代言人。淡馬錫控股實踐了新加坡全新的經濟定位，即實現了本國產業優化升級，在吸引外資的同時，也將國有企業國際化。2004年，淡馬錫控股主席丹那巴南驕傲地宣稱：“淡馬錫為新加坡GDP帶來10%的貢獻。”

2 淡馬錫控股集團網站：[www.temasekholdings.com.sg](http://www.temasekholdings.com.sg)。

# 科學發展 先行先試 互補共贏



## 二、澳門適度多元化新選擇：設立主權財富基金

借鑒新加坡淡馬錫的經驗，澳門經濟適度多元化除了垂直多元化、橫向多元化以外，還可以有更多的選擇，例如通過設立類似“新加坡淡馬錫控股”的主權財富基金，以該基金公司作為投資平台，通過向澳門周邊地區，尤其是與澳門經濟密切相關的橫琴新區等地區進行投資，從而推動澳門經濟適度多元化發展。

近年來，全球國家或地區應對經濟危機的過程中，其中一個重要趨勢，就是政府都加強了對經濟的干預程度。在這種發展趨勢下，澳門特區政府亦應考慮改變過去的資助企業的政策思路，從偏重於對企業的資金資助，轉變為資助與協助投資並重的政策支持。其中一個政策考慮，可以是借鑒新加坡淡馬錫控股的經驗，設立主權財富基金。以該基金作為投資平台，通過向澳門周邊地區，尤其是與澳門經濟密切相關的橫琴新區等地區進行投資，從而推動澳門經濟適度多元化發展。

從目前情況看，澳門經濟經過回歸十年來的快速發展，特別是政府外匯儲備的大幅增加，已經具備通過設立主權財富基金推動經濟適度多元化的條件和實力。根據澳門金融管理局的統計數據，截至2010年5月底，澳門特區的外匯儲備資產總額達到1,583億澳門元，約合197.2億美元，外匯資產總額相當於澳門流通貨幣額的30倍。由此可見，澳門現時已積累相當的外匯儲備，具備經濟實力成立推動澳門經濟適度多元化的主權財富基金。為此，我們建議：

第一，籌組澳門主權財富基金——“澳門投資控股有限公司”，以商業化模式展開運營。



以特定法律的形式成立澳門的主權財富基金，為了減低投資風險，該基金的規模可限制在澳門特區政府外匯儲備的四分之一左右，即大約50億美元。基金以控股有限公司的形式運作，初步建議考慮可定名為“澳門投資控股有限公司”。根據新加坡淡馬錫控股的經驗，“澳門投資控股有限公司”應依法與澳門特區政府保持一定的獨立性。從淡馬錫控股與政府的關係來看，擁有100%股份的新加坡財政部並不直接干預淡馬錫控股的日常經營。淡馬錫不會和政府討論其投資與撤銷投資的行為。根據《新加坡憲法》的規定，淡馬錫作為國家重要的國有公司之一，接受新加坡總統的特別監督。這就為公司董事會和管理層提供了另外一層保障，讓其免受一些政府部門的不適當干預。

“淡馬錫模式”的一個核心思想，是通過政府全資持股的控股公司為平台，以財政財力向企業投資，體現政府作為企業最大利益相關者的權利。通過控股公司在各企業董事會中的影響力，完成政府對市場中經濟體的間接控制。另一方面，政府不直接介入企業的公司化運營，也不直接干預市場，通過價格機制，讓企業在市場中獲得盈利。屆時，又通過控股公司的管道賺取收益，形成良性循環。政府通過“抓班子（監管淡馬錫公司的領導班子），立指標（制定考核經濟指標）、定範圍（審批子公司的經營方向）和看效益（分析和調查子公司的財務狀況）等手段和措施，實現國有資產的保值和增值，並有效推動經濟的適度多元化發展。

設想中的“澳門投資控股有限公司”可借鑒淡馬錫的經驗，同時可參照香港法定機構的模式運作，即政府透過立法，通過頒佈《澳門投資控股有限公司條例》，以法律形式規定該公司的宗旨、職權、公司組織架構與運作機制、公司的治理，等等。而該公司則在法律的框架下以完全的商業化模式展開運營。

# 科學發展 先行先試 互補共贏

第二，重視建立具國際水準的“澳門投資控股有限公司”的公司管治架構。

新加坡淡馬錫的實踐經驗證明，建立高水平的公司治理架構，是國家主權基金得以成功運作的不可或缺的要素。在優良的公司管治中，董事會對公司的有效監察是重要的元素之一。2001年6月，香港機場管理局主席馮國經博士在香港董事學會的演講中指出：“談到公司管治，不能不談監察企業的董事會功能……眾所周知，董事會主要任務有兩項：（1）監察公司的長遠發展策略及商業計劃（不包括公司日常運作）；以及（2）負責甄選和評核高層管理人員及調整他們的報酬。表面看來，這些職責似乎很基本。然而，董事會如何有效及理想地發揮這些功能，則屬相當複雜的議題。”而董事會能否有效發揮其監察功能，在相當程度上依賴董事會的組織結構和運作。

從淡馬錫的治理結構看，獨立於政府之外的董事會是淡馬錫公司治理的核心。無論是新加坡政府對淡馬錫，還是淡馬錫對其所屬公司，都把建立良好的董事會作為第一要務，董事會也把自己的受託責任即以股東的利益為出發點的責任為己任，從而在淡馬錫以及淡馬錫所屬公司體系內形成了良好的公司治理結構。淡馬錫的董事會成員和總裁，要經過政府（財政部）提出人選名單，淡馬錫對關聯公司的管理也主要是放在董事會成員和CEO的選擇上。淡馬錫並不直接任命所投資的公司的管理者，而是由屬下公司向國際尋求合適的經理人。淡馬錫和關聯公司董事會運作規範，權責明晰到位，保證了各公司健康高效運轉。

因此，從“澳門投資控股有限公司”籌建之初，特區政府就必須高度重視建立具國際水準的公司管治架構。這裏有兩個關鍵問題，其一，就



是組建高水準的公司董事局。該董事局主席可由特區政府高級主管官員出任，應該而且必須可聘請具全球聲望的政、商界領袖、及國際著名專家，當中可以包括有新加坡的行家，以及國內著名的商界領袖與著名專家。其二，對於投資公司的CEO，建議通過全球招聘，由他籌組高水準的管理層，依著法律和董事局的指示，獨立展開商業運作。此外，還應重視制訂一套完整的管理制度和機制，制訂嚴格的監管制度，包括理財的監察、公帑的投放等等，都必須受到嚴格的、有效的監管。

**第三，以橫琴新區的“中醫藥產業園區”作為澳門投資控股啟動運作的契機。**

隨著《橫琴新區總體規劃》的頒佈，目前橫琴新區正成為澳門推動經濟適度多元化的重要途徑之一，也成為國際投資者及澳門投資者的投資新熱點。現階段，澳門已有不少企業有興趣參與橫琴新區開發，但是，澳門企業以中小企業為主體，如果由這些中小企業零散出擊，難免分散實力、散亂無序，不利投資。因此，可以考慮的一種選擇，就是以特區政府計劃籌組的“澳門投資控股有限公司”為平台和投資主體，在其轄下成立新的營運公司，該公司由“澳門投資控股有限公司”佔控制性股權，並在澳門社會廣泛募集資金，集中力量，重拳出擊，尋找有利的項目發展，包括研究如何以“項目帶土地”的開發形式，參與橫琴開發。

這些項目可以是大規模的旅遊休閒產業的項目，也可以是發展創意文化產業或中醫藥產業的園區。從目前情況看，較為成熟的投資項目是粵澳雙方磋商中的橫琴粵澳“中醫藥科技產業園區”。根據雙方的初步協商，將由廣東方面出土地，澳門方面出資金，在橫琴西面高新科技區內劃出半平方公里地段作產業園區，由澳門特區政府投放6億澳門元興建。產業園將

# 科學發展 先行先試 互補共贏



建成以健康精品開發為導向，集中醫藥醫療、養生保健、科技轉化、會展物流於一體，功能相對完善的國際中醫藥科技產業基地，將中醫藥產品推向世界。為此，特區政府正向國家科技部申請成為國家的中醫藥重點實驗室，爭取進一步落實澳門中醫藥的品質評價及國際商業認證。

據瞭解，近年來，澳門的中醫藥研究已有一定的發展。2000年澳門科  
技大學與南京中醫藥大學合作，成立澳門科大中醫藥學院；2002年，澳門  
大學創建中華醫藥研究院，成為澳大第一個研究型學科。澳大還將可能與  
科大結盟，與北京大學國家中醫藥重點實驗室結為夥伴實驗室。而廣東方  
面在中醫藥產業上已有長足進展。粵澳在中醫藥產業方面的合作具有相當  
的潛力。計劃成立的“澳門投資控股有限公司”，可以此項目的啟動為契  
機，在經過科學論證和詳盡的可行性研究的基礎上，成立建設“中醫藥科  
技產業園區”營運公司，帶動澳門的大學、科研機構和中小企業，參與橫  
琴開發。

### 三、高度重視對投資公司的風險管理

無庸否認，主權基金本身作為金融活動的參與者，實際上成為金融  
風險的承擔者。這些風險主要包括市場風險、操作風險、法律風險、政策  
風險和國家風險。市場風險是指由於社會經濟環境的不確定性而使得主權  
基金面臨損失的可能性，包括利率風險、匯率風險、通貨膨脹風險和價格  
風險。操作風險是指由於內部控制不健全、失效或操作失誤等原因導致的  
風險。主要有：政策執行不當造成損失；操作不當甚至違規操作造成損失  
等。目前，全球大部分主權基金透明度都還不高，缺乏足夠的對外披露機  
制，外界的監管無法到位，這也為主權基金的操作埋下了隱患。

因此，必須強調的是，特區政府在調用大筆財政盈餘和外匯儲備去設



立澳門的主權財富基金的同時，無疑也將承擔著相當的經濟上的風險和政治上的風險。對此，應該有充分的認識和準備。因此，有必要深入研究、借鑒淡馬錫的經驗，高度重視對投資公司的風險管理。特別是嚴格遵守風險管理的一些基本原則，主要包括：

### 第一，嚴格遵循商業原則，以股東利益最大化為導向。

這是淡馬錫控股在實踐中得出的重要經驗之一。根據2009年修改的“淡馬錫章程”，淡馬錫控股是一家投資公司，依據商業準則經營，為利益相關者創造和輸送可持續的長期價值<sup>3</sup>。淡馬錫主席丹那巴南強調：“淡馬錫在2002年制定的方針表明它代表新加坡政府持有並管理投資，然而在2009年制定的方針中，淡馬錫已經定位成為一家‘按商業原則管理的投資公司’。”在2009年更新的方針中，淡馬錫突出了自己對投資回報的訴求。

淡馬錫摒棄了以往國有公司通常採用的多重考核目標體系，構建以股東利益最大化為導向的績效評價體系，定期對下屬企業進行考核。淡馬錫明確表示，“作為成功企業的積極投資者與股東，我們致力於股東長期價值的不斷增長”。注重“價值管理”的淡馬錫成為全世界同類公司——即國家全資擁有的政府投資公司——中的最優者，其他國家的政府投資公司，如馬來西亞的Khazanah Nasional公司，儘管規模龐大，控制了佔當地股市三分之一市值的公司，下屬企業大部分處於虧損狀態。究其原因，重要一點就是沒有嚴格遵循商業原則運作，沒有以股東利益最大化為導向。

<sup>3</sup> 王迎輝：《淡馬錫修攷章程淡化與新加坡政府關係》，《經濟參考報》，2009年8月27日。

# 科學發展 先行先試 互補共贏



## 第二，嚴格規範公司內部的管理流程和財務體系。

淡馬錫的另一個重要的風險管理經驗，就是建立規範的內部管理流程和財務體系。淡馬錫認為財務規範中的公開制度非常重要，公司自願邀請外部機構對公司的運營和投資進行經常性審查。2004年以來，淡馬錫每年都將由全球會計公司審計的財務業績數據公開發表在《淡馬錫述評年刊》上。其報告包括公司管理流程概述、組合投資中地域和行業分佈、會計年度中發生的重大投資和轉投資、主要發展情況匯總和公司未來發展方向指導。自2005年起，淡馬錫就被標準普爾與穆迪投資評為信譽的最高等級，即AAA和Aaa<sup>4</sup>。正如2008年3月淡馬錫執行董事西蒙·以色列在向美國眾議院陳述時所指出：“自願公開財務信息是公司建立健全財務規範的一個組成部分。這些措施確立了淡馬錫可靠的信譽，使其成為一家擁有優良管理、財務規範的透明化公司。”<sup>5</sup>因此，計劃成立的“澳門投資控股有限公司”，從建立之初就必須制定嚴格的公司內部的管理流程和財務體系，從制度上堵塞或將可能發生的風險減至最低。

## 第三，高度重視公司的風險管理。

從淡馬錫的實踐看，公司經營一直存在著各種各樣的風險。1997年爆發的亞洲金融危機，將整個新加坡帶入轉型陣痛期，當時專注在新加坡本國市場發展的淡馬錫，旗下的本地關聯公司大都表現欠佳，淡馬錫的投資回報率從以往的18%直降到3%左右。及至2008年全球金融海嘯，淡馬錫更在8個月中虧損400億美元，被迫先後拋售所持美國銀行持有的全部股權，及所持巴克萊部分股權，虧損分別達46億美元及8.5億美元。

<sup>4</sup> 淡馬錫控股：《Temasek Review》，2008年9月29日，<http://www.temasekholdings.com.sg/TemasekReview/2008>。

<sup>5</sup> 西蒙·以色列：《淡馬錫的哲學》，《中國企業家》，2008年6月，第48頁。



正因為在國際市場上面對不確定的種種風險，淡馬錫極重視公司的風險管理。淡馬錫公司將各種不同風險分為三類：戰略風險、財務風險和經營風險。針對戰略風險，淡馬錫公司調整投資組合，進行跨地域、跨行業和跨時段的投資平衡組合；針對財務風險，公司內部風險控制部門每月評估集團投資風險，每日評估下屬基金公司的投資風險；針對經營風險，內審部門每18個月輪回審計公司各個部門，法律部門負責監督各部門的合規情況<sup>6</sup>。可以說，在風險管理方面，淡馬錫無論在分析工具、評估機制還是後期追蹤上，都和一流的西方投資公司沒有什麼兩樣。因此，“澳門投資控股有限公司”從第一項投資開始，就必須重視建立高水準的風險管理團隊和風險管理流程。如果能夠做到這一點，將可使公司的財務損失風險降至最低。根據我們的分析，從政治角度看，風險管理將是“澳門投資控股有限公司”成敗的關鍵。

我們是項研究的結論是：在新的歷史環境下，借鑒新加坡淡馬錫控股的經驗，設立澳門的主權財富基金——“澳門投資控股有限公司”，通過區域合作和區域開發的參與，特別是通過積極參與橫琴新區的開發，為澳門特區推動經濟適度多元化提供新的選擇。當然，這個項目的成功關鍵，在於要建立高水準的公司管治架構和制度化的風險管理機制。

6 何小鋒、畢成、竇爾翔：《國家主權財富基金的風險分析及對策》，《長白學刊》2009年第1期，第110頁。

# 科學發展 先行先試 互補共贏



## 澳門需積極參與國家“十二五”規劃的編制

2010年5月

目前，國家“十二五”規劃正在密鑼緊鼓地編制中。澳門作為中國的兩個特別行政區之一，實施“一國兩制”的方針政策。澳門的繁榮穩定及可持續發展已成為國家大政方針的重要組成部分。2009年，國家相繼審批、頒佈了《珠江三角洲地區改革發展規劃綱要（2008-2020）》（以下簡稱《珠三角綱要》）和《橫琴總體發展規劃》（以下簡稱《橫琴規劃》），為澳門以及粵港澳大珠三角地區的發展，提供了重要的指南。在新的歷史發展時期，澳門有必要把握時機，積極參與“十二五”規劃的編制工作，爭取將澳門未來的戰略定位及區域合作的重要事項納入中央政策層面，以取得國家更大的支持，並為澳門經濟社會的長遠發展指明路向。

### 一、澳門參與“十二五”規劃編制的重要性

“十二五”規劃期是我國實現全面建設小康社會宏偉目標的承上啟下的關鍵時期，是深入貫徹落實“科學發展觀”、深化重要領域和關鍵環節改革開放的攻擊時期。在市場經濟體制逐步推進的歷史背景下，“十二五”規劃作為國家宏觀經濟發展的指導性規劃，它將是闡明國家戰略意圖、明確政府工作重點、引導市場主體行為，集戰略性、宏觀性和政策性於一身的行動綱領，規劃一經全國人大批准實施，就具有法律效力，各級政府和市場主體都必須遵照執行。因此，“十二五”規劃的編制，對



於我國在新的歷史發展時期，積極應對經濟社會發展的新挑戰，深化體制改革和擴大對外開放，順利推進中國特色社會主義現代化建設，都具有重大意義。

2009年9月，國家發改委主任張平在啟動“十二五”規劃編制前期工作時明確指出，“十二五”規劃要重點研究八個戰略問題，其中第八個戰略問題就是如何通過轉變對外經濟發展方式，在國際合作和競爭中形成新優勢，增強國際競爭力。換言之，就是適應我國對外開放與區域經濟一體化需要，加強與周邊國家與地區經濟合作，編制跨境合作規劃。近年來，中國在這方面已有積極的進展，包括中俄政府批准《中國東北地區同俄羅斯遠東及東西伯利亞地區合作規劃綱要》，我國政府批准《中國圖們江區域合作開發規劃綱要——以長吉圖為開發開放先導區》（2009-2020）、《廣西北部灣經濟區發展規劃（2006-2020）》等，這標誌著我國已將跨境合作規劃提上重要日程。2009年初頒佈的《珠三角綱要》也提出：“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。鼓勵在協商一致的前提下，與港澳共同編制區域合作規劃。”<sup>1</sup>2010年4月7日，《粵港合作框架協議》在北京簽訂。可以預期，隨著我國對外開放的進一步擴大，“十二五”規劃將反映我國在新的歷史時期跨境經濟合作的特徵，把包括港澳與內地特別是廣東珠三角地區的跨區合作納入規劃。

實際上，國家在“十一五”規劃已開始將港澳的發展納入其中。

“十一五”規劃指出：“保持香港、澳門長期繁榮穩定。堅持‘一國兩制’、‘港人治港’、‘澳人治澳’、高度自治的方針，……，繼續實施

<sup>1</sup> 國家發展和改革委員會：《珠江三角洲地區改革發展規劃綱要（2008-2020）》，2008年12月，第53頁。

# 科學發展 先行先試 互補共贏



內地與香港、澳門更緊密的經貿關係安排，加強內地和港澳在基礎設施建設、產業發展、資源利用、環境保護等方面的合作。支持香港發展金融、物流、旅遊、資訊等服務業，保持香港國際金融、貿易、航運等中心的地位。支持澳門發展旅遊等服務業，促進澳門經濟適度多元發展。”其中，關於“促進澳門經濟適度多元發展”的方針，在“十一五”時期對澳門經濟的發展發揮了重要的指導作用。

我們認為，“十二五”規劃作為全國性的宏觀指導性規劃，如果將香港、澳門的定位以及港澳與內地，特別是與廣東珠三角地區的合作更清晰地納入中央政策的層面，將對香港、澳門的發展以及國家整體經濟發展更加有利。2009年12月6日，劉延東國務委員在博鰲亞洲青年論壇上明確指出：“回歸以來，無論香港、澳門遇到甚麼樣的困難，中央政府都給予了全力的支援。中央政府所做的一切，都是為了香港、澳門更好。今後，中央政府將一如既往地關心和支持港澳發展。國務院前不久通過了珠三角改革發展規劃綱要，把珠三角打造成中國未來重要增長極。正在制定的國家‘十二五’規劃，也將研究更好地發揮港澳在國家改革開放和現代化建設中的積極作用。希望港澳抓住難得機遇，搭上祖國發展的快車，實現新的更大發展。”

在這方面，香港特區政府已早著先機。2009年9月，香港特區政府已在香港召開會議，與國家發改委官員商討特區配合“十二五”規劃的前期工作。其後，香港立法會多位議員先後提出相關動議。2010年1月14日，香港特區政制及內地事務局局長林瑞麟就已率團赴北京與國家發改委舉行工作會議，爭取香港在三個重要方面配合“十二五”規劃，包括如何進一步提升香港的國際金融中心地位；利用CEPA先行先試機制，加強粵港服務業合作，與廣東建立起更緊密的經貿關係；與廣東省展開環保、減排、清



潔能源的合作。充分顯示了香港方面一直積極與中央部委密切溝通，推進配合國家擬訂“十二五”規劃的工作。

目前，國家“十二五”規劃已進入了編制起草的第二階段。按照慣例，“十二五”規劃將在2011年3月召開的第十一屆全國人大第四次會議審議通過，而現在距離此日期只有一年。時間已相當急迫。然而，由於受到2009年特區政府換屆的影響，澳門在這方面似乎已相對落後。我們認為，新一屆的澳門特區政府應加快工作進度，把握時機，主動、積極地配合、參與國家“十二五”規劃的編制工作，積極反映澳門特區的實際情況和相關規劃設想，將參與“十二五”規劃編制作為澳門經濟社會發展的新契機和新起點。

## 二、爭取將澳門的發展戰略和需求納入“十二五”規劃

鑑於意義重大、影響深遠，建議澳門特區政府積極與中央發改委等相關部門溝通，爭取將澳門在區域發展中的戰略定位與參與跨境區域合作的相關規劃納入“十二五”規劃，使澳門的經濟社會發展能夠取得國家支持的同時，也為國家發展做出應有貢獻。其中的重點包括：

**第一，支持將澳門的戰略定位確定為“世界旅遊休閒中心”和“中國與葡語國家經貿合作服務平台”。**

《珠三角綱要》提出：要鞏固“澳門作為世界旅遊休閒中心的地位”。我們認為，將澳門定位為“世界旅遊休閒中心”，包含有兩層戰略意義：一是要推動澳門經濟轉型，從目前以博彩業為核心的經濟結構，轉變成以綜合性旅遊業為主導的經濟體系，做大做強旅遊休閒產業，以及與旅遊休閒業密切相關的行業，如會議展覽業、批發零售業、文化創意產業

# 科學發展 先行先試 互補共贏



等；二是要加快與廣東珠三角地區的合作，加快橫琴開發的步伐，通過區域合作打造以澳門、珠海為核心的珠江西岸旅遊休閒都市圈和“世界旅遊休閒中心”。從這個意義上看，將澳門定位為“世界旅遊休閒中心”，有利於推動粵港澳地區在國際合作和競爭中形成新優勢，增強國際競爭力。

澳門的另一個戰略定位是“中國與葡語國家經貿合作服務平台”。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、社會等多方面聯繫。因此，澳門有優勢發展成為聯繫歐盟、葡語國家與中國內地特別是廣東珠三角地區的區域性商貿服務平台。圍繞著平台建設，澳門可以培育出相關的現代服務業，包括會議展覽業、商貿服務業、物流運輸業、金融保險業等等，有效推動澳門經濟的適度多元化；同時，可以擔當我國與葡語系國家的橋樑和中介，推動我國與葡語系國家在政治、經濟、文化等多方面的交往與聯繫，為國家的戰略外交作出應有的貢獻。

因此，將澳門的戰略定位寫入“十二五”規劃，有利於充分發揮澳門的比較優勢和競爭優勢，在“全國一盤棋”的宏觀經濟中作出澳門應有的貢獻。

**第二，支持澳門發展旅遊業、會議展覽業、文化創意產業及物流業等服務業，促進澳門經濟適度多元發展。**

“十一五”規劃提出：“支持澳門發展旅遊等服務業，促進澳門經濟適度多元發展。”“十二五”期間，圍繞著“世界旅遊休閒中心”的建設，澳門將積極推動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，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，以減低澳門的經濟風險，提升澳



門的國際競爭力和可持續發展能力。與此同時，澳門經濟適度多元化還可以循著另一條新路徑發展：即圍繞著建設“中國與葡語國家經貿合作服務平台”，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、物流業和金融業等服務業。當然，澳門也應該繼續保留製造業環節，推動現有製造業的轉型升級，特別是向市場推廣、品牌打造、產品設計等領域發展。

因此，為了建設、鞏固、提升澳門作為“世界旅遊休閒中心”和“中國與葡語國家經貿合作服務平台”的戰略定位，建議爭取國家的“十二五”規劃提出支持澳門發展旅遊業、會議展覽業、文化創意產業及物流業等服務業，促進澳門經濟適度多元發展。其中最有戰略價值的將是會議展覽業，該產業被譽為城市經濟發展的“助推器”，會議展覽業的發展，一方面有利於充分發揮澳門經濟的各種優勢，包括“一國兩制”的制度優勢、區位優勢乃至博彩業發展的優勢，並為“中國與葡語國家經貿合作服務平台”的構建奠定堅實的產業基礎，另一方面還可帶動一系列新興產業的發展。因此，國家“十二五”規劃應重點支持澳門會議展覽業的發展，包括推動粵澳兩地建立會展業的協調和共同促進機制，對會展業區域發展和分工進行引導，共同拓展葡語國家會展市場；鼓勵和支持兩地企業合作辦展，共同培育會展品牌；簡化會展人員和展品的出入境手續等等。

**第三，發揮CEPA先行先試制度功能，進一步擴大對澳門服務業的開放，支持澳門與廣東建立更緊密的經貿關係。**

《珠三角綱要》明確提出，“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。”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

# 科學發展 先行先試 互補共贏



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，以便有效推進CEPA的實施。目前，國家正在推進CEPA在廣東的先行先試，國家商務部也將佛山和珠海確定為“落實CEPA示範城市”。

我們認為，國家“十二五”規劃應充分發揮CEPA在廣東先行先試的制度功能，進一步擴大對澳門服務業的開放，為澳門現代服務的發展，拓展更大的空間，包括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、文化創意產業等，在廣東進一步開放並落實開放措施；對澳門一些有戰略價值的行業，如金融業、物流運輸業等，在珠江西岸城市加大開放力度，以取得突破性發展；在橫琴新區則對澳門服務業實行全面開放，享受“國民待遇”。通過CEPA先行先試的制度平台，培育澳門現代服務業的發展，特別是會議展覽業、文化創意產業、物流運輸業和金融保險業等現代服務業的發展，推動澳門與廣東珠三角地區建立更緊密的經貿關係。當然，澳門特區政府也應推出相應的扶持政策以配合發展。

此外，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）等領域亦具有潛在發展優勢，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，應深入研究如何通過特區政府的政策支持和CEPA平台加以培育、扶持，使之得到發展、成長。

**第四，支持澳門積極參與橫琴島的開發，推動澳門與珠海等珠江西岸城市的融合和一體化。**

2009年，國務院通過的《橫琴規劃》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。橫琴新區已與上海浦東、天津濱海新區一道，成為我國三大重點開發區域之一，在“十二五”時期的區域合作中佔有特殊意義。《橫琴規劃》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，啟動橫琴島的開發，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。目前，橫琴島澳門大學新校區已正式動工，是澳門跨進新發展時期的里程碑，體現中央積極協助澳門向前邁進的誠意。

我們認為，橫琴開發最需要的政策性突破，就是切實落實《橫琴規劃》規定的一系列制度創新。具體而言，主要包括：切實實施“分線管理，模式創新”的通關制度，最終達致“一線放開、二線收緊”的管理模式；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經濟社會管理制度，使橫琴新區真正成為國際上通行的“自由港區”；實施更開放的貨幣政策和金融政策，率先取消外匯管制，試行三幣（人民幣、港幣、澳門幣）同時流通的貨幣政策；在CEPA先行先試的制度安排下，率先在橫琴新區對澳門服務企業全面開放，實行“國民待遇”；島內的行政管理體制和社會管理制度進行制度創新，與國際慣例接軌。橫琴新區能否成功開發的關鍵，就是能否真正落實《橫琴規劃》所提出的一系列制度創新和政策配套，使資金、物流、人流在利益導向下向橫琴聚集。

橫琴的產業規劃應強調與澳門的錯位發展與協調發展，國家“十二五”規劃應鼓勵並支持澳門特區政府牽頭籌組類似新加坡淡馬錫的“澳門投資公司”，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，也可以是發展創意文化產業或中醫藥產業的園區，例如“澳

# 科學發展 先行先試 互補共贏



門中醫藥產業園區”等，以帶動澳門企業和市民參與橫琴的分片開發。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。

同時，以橫琴開發為紐帶，推動澳門與珠海等珠江西岸城市的區域合作和融合，以形成一個高能量級的增長極，即一體化的珠澳都會圈，承擔起縮小珠江東西岸經濟發展落差、促進珠三角區域協調發展的戰略功能。為此，應以橫琴開發為切入點，積極推動澳門與珠海的同城化，特別是在通關便利化、基礎設施對接、社會保障、人才培訓等方面的協調、配合。在通關便利化方面，應逐步向“一地兩檢”模式發展，將澳門納入廣東珠三角地區交通等基礎設施建設的總體框架內，實行軌道交通網絡的對接，建立大珠三角一小時經濟圈。

**第五，積極推進粵澳通關便利化，推進跨境重大基礎設施的對接和協調發展。**

粵澳要共同打造“世界旅遊休閒中心”，首先必須推動通關便利化。然而，現有的通關設施和制度安排已滯後於緊密合作的發展需要。國家“十二五”規劃應積極支持澳門特區和廣東省加快通關設施的擴容和配套發展，包括擴建現有口岸及建設新口岸，完善公共交通系統的接駁，加強口岸綜合配套服務功能，推進口岸電子化，增加邊檢、衛檢等部門的人員編制；積極支持兩地海關擴大跨境快速通關試點規模和範圍，延長拱北、橫琴口岸的通關時間，研究實施“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。

其次，要發展成為“世界旅遊休閒中心”，需要有一個世界級的交通樞紐。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，國家“十二五”規劃應積極推動香港、澳門、珠海幾個機場的協調發展與整合，積極推進跨境重大基礎設施協調規劃和對接，實現基礎設施共建共享及跨境基礎設施的對接，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對接，推動港珠澳大橋的建設。

### 第六，支持澳門與廣東建立“綠色大珠三角地區優質生活圈”。

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。澳門要走可持續發展的道路，需要保護環境和自然生態，更需要與鄰近的廣東珠三角地區合作。目前，粵港澳三地政府已達成共識，同意向中央政府提出構建“綠色大珠三角地區優質生活圈”，並希望將這項提議納入國家“十二五”規劃當中。

為構建“綠色大珠三角地區優質生活圈”，澳門特區需要與廣東省加強合作，要借鑒國外的先進管理經驗和制度，建立粵澳環保創新機制，包括建立和健全全區域污染聯防聯治機制，建立珠三角生態環境保護平衡機制，聯合推進改善空氣質量、污水及垃圾處理、電廠煙氣脫硫等。要開展兩地在減排、優化發電燃料組合、開發及推廣再生能源、整治珠江（包括澳門與珠海拱北交界的鴨涌河的處理）、區域內懸浮物質的處理，以及在醫療衛生、社會福利、環境保護、加強自然保育及綠化、回收廢料發展循環經濟等領域的合作，以提升整個大珠三角地區的國際競爭力和可持續發展能力。

值得指出的是，《橫琴規劃》的一個重要特色，是高度重視環境保護，注重和諧發展，將橫琴建設成為世界一流的“環保島”。建議將橫琴開發作為粵澳共建綠色大珠三角優質生活圈的新起點。對建立澳門與橫琴

# 科學發展 先行先試 互補共贏



大型聯合水處理廠進行可行性研究，統一整合澳門和橫琴地區的自來水處理、污水處理及再生水生產，集中保護和處理兩地的自來水水源，並減低污水處理對區內居民的影響。

### 三、澳門參與“十二五”規劃編制的幾點建議

2010年是國家制訂“十二五”規劃的最關鍵時期。澳門必須把握時機，利用《澳門基本法》賦予的制度優勢，主動、積極地參與國家“十二五”規劃的編制工作和《粵澳合作框架協議》的制定，在“全國一盤棋”中爭取確立澳門的角色和地位，加強澳門與內地的合作，進一步提升澳門的競爭力和可持續發展能力。為此，我們建議：

第一，總結以往的經驗，廣泛動員社會各界力量，以積極、主動的態度參與國家“十二五”的編制工作，並在組織架構方面予以落實。

澳門特區要總結國家“十一五”規劃和《珠三角綱要》在研擬過程中，澳門特區只是被諮詢意見，但並無參與研擬的經驗，加強與國家發改委和廣東省發改委之間的溝通，例如，特區政府可邀請國家發改委有關官員到澳門實地考察和座談，也可組團到北京反映澳門的訴求，派出專責相關事務的官員到北京接受技術培訓，還可通過粵澳之間在官方、工商界、學術界之間的交流、研討等等形式，積極、主動地參與國家“十二五”規劃的編制，主動關注廣東省“十二五”規劃的草擬，使澳門得以從澳門特區自己的角度，向中央和廣東省提出自己的發展規劃設想，並有機地融合到國家及廣東省發展規劃中去，包括要向中央反映澳門實施“經濟適度多元發展”及落實“世界旅遊休閒中心”所遇到的障礙，爭取在“十二五”規劃中能對澳門特區有較多的支持。



澳門特區要積極、主動地參與國家“十二五”規劃的編制工作，必須在組織架構方面加以落實，建議設立專責機構，有專責的工作人員，負責制定澳門特區的長遠發展規劃，推進參與國家“十二五”編制的相關工作，以及與區域工作有關的事務，從而將澳門本身的規劃工作，以及區域合作的相關事務，納入政府的日常事務工作中。

特區政府還需要廣泛動員社會力量，包括特區政府的相關部門和中央智庫、工商界、學術界，以及社會各階層的力量，展開討論，形成共識，並且以此為基礎與內地有關方面（包括廣東省與中央有關方面）加強溝通、研究，爭取澳粵兩地政府共同向中央反映相關訴求，加強公關，廣泛宣傳澳門經濟社會發展的成就和現實制約，力求讓中央深入瞭解澳門經濟社會的現實情況與發展規律，通過“十二五”規劃給予澳門特區必須的政策支持。而澳門社會各界，包括工商界、學術界，以及廣大居民也應深刻認識到澳門參與編制國家“十二五”規劃的重要性，積極配合政府的相關工作。鑑於橫琴島的開發事關澳門經濟社會發展的全局，建議澳珠兩地民間智庫要加強合作，為兩地聯合開發橫琴提供建設性的政策建議。

## 第二，借鑒內地編制“五年規劃”的經驗，編制澳門經濟社會發展的“五年規劃”，為參與及銜接國家“十二五”規劃奠定基礎。

長期以來，澳門與香港一樣，都是奉行自由市場經濟，政府採取不干預政策。正如1990年麥健士一份研究報告所指出：澳門是典型的“隨波逐流”經濟，而這種“隨波逐流”式的經濟發展已經走到盡頭<sup>2</sup>。回歸以後，在“一國兩制”方針下，在中央政府和祖國內地的大力支持下，在特區政府開放博彩經營權的推動下，澳門經濟實現了跨越式發展。然而，受到土

1 麥健士公司：《澳門未來十年發展前景》，《澳門日報》，1990年12月10-13日。

# 科學發展 先行先試 互補共贏



地、勞動力等要素的制約，澳門經濟仍存在不少不容忽視的深層次問題，特別是博彩業“一業獨大”使經濟單一化特徵顯現，風險增大。在全球金融危機衝擊下，澳門面臨經濟發展模式轉型，民生改善，促進社會和諧穩定等多重考驗。而在經濟全球化和區域經濟一體化的背景下，澳門經濟發展越來越離不開內地（例如，澳門用水的80%、用電的60%都依賴內地）。因此，在新的歷史發展時期，澳門有必要改變固有的思維觀念，正如行政長官崔世安所提出的，澳門要科學決策，著眼長遠，科學規劃，探尋經濟長期繁榮穩定與發展新路徑和新模式，以應對新挑戰，開創新局面。

目前，內地從中央部門到各省市，甚至縣區，都在編制“十二五”規劃，為未來五年的發展作準備。我們認為，澳門也應該借鑒內地編制“五年規劃”的經驗，編制自己的“五年規劃”，加強對經濟社會發展的指導性。澳門特區要以“一國兩制”方針為指導，立足當前澳門經濟發展的客觀基礎，把握澳門當前發展面臨的機遇，特別是如何貫徹、落實《珠三角綱要》和參與橫琴開發，以促進澳門經濟長期繁榮穩定與可持續發展為導向，以推進經濟適度多元為核心，在總結回歸以來經濟發展經驗、深入研究澳門經濟社會發展的主要優勢和存在的深層次問題的基礎上，編制澳門特區的“五年規劃”，科學確立澳門經濟社會發展的戰略定位和中長期發展目標，明確澳門經濟和產業發展的方向，規劃澳門經濟社會發展的重點工程，提出相應的重大政策措施，以期成為指導澳門當前和今後一個時期發展的行動綱領和編制相關專項規劃的依據，為參與及銜接國家“十二五”規劃奠定堅實基礎。

第三，粵澳加強合作，透過編制《粵澳合作框架協議》以及其他跨境區域發展規劃，把《珠三角綱要》和《橫琴規劃》中一些深化粵澳合作的



元素，提升到國家“十二五”的層面，以爭取中央對有關政策的支持和落實。

當前，澳門參與編制國家“十二五”規劃的最有利宏觀背景，就是2009年《珠三角綱要》和《橫琴規劃》的頒佈、實施。全國政協委員、政府工作報告起草人之一、國務院發展研究中心對外經濟研究部部長張小濟在接受記者採訪時就明確表示，《珠三角綱要》將寫進“十二五”規劃。因此，澳門特區政府應與廣東省政府加強溝通、合作，聯合向中央爭取，將《珠三角綱要》以及《橫琴規劃》中的一些深化粵澳合作的元素，提升到國家“十二五”的層面，以爭取中央對有關政策的支持。

實際上，粵澳兩地政府在這方面已做了不少工作。2009年3月，由澳門特區政府運輸工務司、廣東省建設廳、香港發展局合作共同開展“《大珠江三角洲城鎮群協調發展規劃研究》”<sup>3</sup>，該成果已於2009年10月發佈。而在該研究基礎下增加的“澳門與珠三角西岸地區協調發展研究”專題，以及2010年，澳門特區政府運輸工務司、廣東省住房和城鄉建設廳、香港特區政府環境局三方共同組織編制的《共建優質生活圈專項規劃》，兩項研究都將在近期完成。而根據《珠三角綱要》的規定，由粵港澳三方共同編制的區域合作規劃，以及其他專項規劃，如《環珠江口宜居灣區建設重點行動計劃》、《粵港澳基礎設施專項合作規劃》也在密鑼緊鼓地進行中。目前，粵澳兩地政府正在亦正加快推進《粵澳合作框架協議》的制定，該協議的內容將很有機會納入國家“十二五”規劃之中。因此，當前

<sup>3</sup> “大珠江三角洲城鎮群協調發展規劃研究”，是經國家港澳辦和粵港澳三地政府同意，廣東省住房和城鄉建設廳、香港發展局和澳門運輸工務司在“一國兩制框架下”，通過“粵港城市規劃及發展專責小組”和“粵澳城市規劃及發展專責小組”兩個合作平台，首次合作開展的策略性區域規劃研究。“大珠三角規劃研究”的總體目標是：粵港澳三地合力建設充滿生機與活力，具有全球競爭力的協調可持續的世界級城鎮群。

# 科學發展 先行先試 互補共贏



特區政府應把參與《粵澳合作框架協議》的制定作為澳門參與“十二五”規劃工作的“重中之重”，高度關注和投入。

澳門特區政府及相關部門在加強區域合作方面，不僅要深入研究澳門需要甚麼，還要知己知彼，深入瞭解國家、廣東省以及香港特區需要甚麼，透過各項規劃的研究編制，找到粵港澳三地之間的利益平衡點，找到區域合作的突破口，三地之間如何協調發展、錯位發展，從而將澳門的戰略定位與發展要求，在“全國一盤棋”及區域合作的背景下，有機地納入廣東省和國家的“十二五”規劃之中，與“全國一盤棋”戰略有機地融合在一起，促進澳門經濟全面、多元、協調、健康發展，並使粵港澳的區域經濟“一體化”邁上更高的台階。



## 珠澳合作的思考——“發策時政沙龍”摘錄

2010年5月

為推動對澳門參與珠澳合作及橫琴開發的思考和討論，2010年5月7日澳門發展策略研究中心在每月舉行的時政沙龍活動特以“珠澳合作的探討”為題，就珠澳合作議題作討論。會議氣氛熱烈，與會者從不同層面及角度發表意見。總結會議，與會者提出以下幾方面的意見和建議。

### 把握機遇 謂求發展

合作中必需先找出澳門自身獨特的優勢，才能在合作中把握住機會。另外，通過人流、物流、資金流、訊息流的無障礙流動實現「無縫對接」，人才流通、專業資格互認、資源共享等各種的資源優化配置措施，以及管理制度的銜接如統一行業標準等，是各行業領域在推動珠澳合作的關鍵。而對於日後珠澳合作，與會者更提出多項建議及設想，例如以橫琴作為開放國家外匯管理制度的試點、在橫琴設“澳門園”及中醫“產學研”基地、簡化到彼此境內投資的手續、旅遊資源的互補、兩地電話互通不按長途計算、醫療的訊息互認、高端醫療儀器的共用、兩地機場的整合等等。希望從多方面以至全方位具體落實區域合作這種制度創新、加強彼此資源優勢互補的理念。

# 科學發展 先行先試 互補共贏



## 提昇素質 擁抱挑戰

有與會者指出開放合作後，可以預見澳門自身必不可少地在各行業、人才等方面面臨一定的競爭。建議政府、民間、企業和個人均要充分做好準備，還有迎接挑戰的準備。最要緊的是調整心態，包括害怕競爭的心態。企業亦要勇於創新，和外面的企業進行競爭。例如現時珠澳兩地物流業上已出現一些競爭。兩地政府在推動休閒、旅遊及跨境客貨運、通關便利化的同時要更注重產業互補以及相關措施對兩地產業如航空、物流、會展業帶來的競爭，在區域合作開發當中，努力尋求本地企業發展機遇或可替代的利益。

## 放下本位 共譜雙贏

顧及對方利益是增進互信、達至友好合作的重要前提，因此不能過分偏重澳門利益。不只是別人給澳門提供甚麼優惠，還有要思考我們能為別人帶來甚麼。在橫琴發展上雖是同等條件下港澳優先，但也不是一面倒地全面傾斜，要思考自身如何達到「同等條件」。

## 澳門存在的困難和制約

- (一) 對澳門城市定位和未來發展規模、產業規劃尚未能很好認清和梳理。
- (二) 本地人才在質和量上均尚未足夠。
- (三) 某些產業在澳門及日後區域合作的過程中欠缺優勢。
- (四) 本地企業和投資者要進入橫琴發展尚存困難，本澳大部份企業屬於中小企業，沒有足夠資金到內地進行投資。



## 加強各界合作意識 推動全民參與

一是加快成立珠澳合作專責部門。現時澳門只有三個珠澳合作小組，並未有一專責部門。反觀珠海方面已有相對完善的制度和部門處理珠澳合作相關事務。因此，澳門政府必須加快成立專責部門，以利更有效推動合作進程。

二是政府應更主動站出來，帶動社會參與氣氛，起標的作用，讓市民大眾有更清晰的前進路向，達到共同發展的目標。

三是發揮民間社團作用，不但要推動兩地民間社團組織民眾就合作問題作交流及多提意見、建議，更重要的是要從民間對兩地合作發展作具體的、實質性的推動。

### 結語

珠澳合作已經走進快車道，前景看來光明一片，但兩地在政治、經濟、文化領域上尚存差異，兩地居民又是否已充分準備好？社會共識為何？如何處理自身利益和整體社會利益的矛盾？種種問題尚須社會各界充分討論，凝聚共識。

附錄一

《國民經濟和社會發展第十二個五年規劃綱要》摘錄







## 《國民經濟和社會發展第十二個五年規劃綱要》摘錄<sup>1</sup>

### 第十四篇 深化合作 建設中華民族共同家園

從中華民族根本利益出發，推進“一國兩制”實踐和祖國和平統一大業，深化內地與港澳經貿合作，推進海峽兩岸經濟關係發展，為實現中華民族偉大復興而共同努力。

#### 第五十七章 保持香港澳門長期繁榮穩定

堅定不移貫徹“一國兩制”、“港人治港”、“澳人治澳”、高度自治的方針，嚴格按照特別行政區基本法辦事，全力支持特別行政區行政長官和政府依法施政。支持香港、澳門充分發揮優勢，在國家整體發展中繼續發揮重要作用。

##### 第一節 支持港澳鞏固提升競爭優勢

繼續支持香港發展金融、航運、物流、旅遊、專業服務、資訊以及其他高增值服務業，支持香港發展成為離岸人民幣業務中心和國際資產管理中心，支持香港發展高價值貨物存貨管理及區域分銷中心，鞏固和提升

1 資料來源：中華人民共和國中央人民政府門戶網站，

[http://www.gov.cn/2011lh/content\\_1825838\\_15.htm](http://www.gov.cn/2011lh/content_1825838_15.htm)，國民經濟和社會發展第十二個五年規劃綱要，載錄日期：2011-07-01。



香港國際金融、貿易、航運中心的地位，增強金融中心的全球影響力。支持澳門建設世界旅遊休閒中心，加快建設中國與葡語國家商貿合作服務平臺。

## 第二節 支持港澳培育新興產業

支持港澳增強產業創新能力，加快培育新的經濟增長點，推動經濟社會協調發展。支持香港環保、醫療服務、教育服務、檢測和認證、創新科技、文化創意等優勢產業發展，拓展合作領域和服務範圍。支持澳門推動經濟適度多元化，加快發展休閒旅遊、會展商務、中醫藥、教育服務、文化創意等產業。

## 第三節 深化內地與港澳經濟合作

加強內地和香港、澳門交流合作，繼續實施更緊密經貿關係安排。深化粵港澳合作，落實粵港、粵澳合作框架協定，促進區域經濟共同發展，打造更具綜合競爭力的世界級城市群。支持建設以香港金融體系為龍頭、珠江三角洲城市金融資源和服務為支撐的金融合作區域，打造世界先進製造業和現代服務業基地，構建現代流通經濟圈，支持廣東在對港澳服務業開放中先行先試，並逐步將先行先試措施拓展到其他地區。加快共建粵港澳優質生活圈步伐。加強規劃協調，完善珠江三角洲地區與港澳的交通運輸體系。加強內地與港澳文化、教育等領域交流與合作。

《粵澳合作框架協議》

附錄二





# 目 錄

<b>第一章 總則</b>	73
第一條 合作定位	73
第二條 基本原則	74
第三條 主要目標	74
<b>第二章 合作開發橫琴</b>	75
第一條 共同參與	75
第二條 分線管理	76
第三條 重點園區	76
第四條 配套政策	77
<b>第三章 產業協同發展</b>	78
第一條 旅遊	78
第二條 會展	79
第三條 中醫藥產業	79
第四條 文化創意	80
第五條 金融	81
第六條 中小企業發展	82
第七條 營商環境	83
<b>第四章 基礎設施與便利通關</b>	83
第一條 交通	84
第二條 水電氣供應	84
第三條 信息網絡	85
第四條 口岸通關	86
<b>第五章 社會公共服務</b>	86

# 科學發展 先行先試 互補共贏



第一條 教育培訓	87
第二條 醫療服務	87
第三條 公共衛生	87
第四條 文化體育	88
第五條 環境保護	88
第六條 民生福利	89
第七條 法律事務與治安管理合作	90
<b>第六章 區域合作規劃</b>	<b>90</b>
第一條 珠江口西岸地區發展規劃	90
第二條 澳珠協同發展規劃	91
第三條 澳門與廣州南沙合作規劃	91
第四條 合作規劃實施	91
<b>第七章 機制安排</b>	<b>91</b>
第一條 高層會晤	92
第二條 聯席會議	92
第三條 工作機構	92
第四條 諮詢機制	92
第五條 民間合作	92
<b>第八章 其他</b>	<b>93</b>
第一條 有效期	93
第二條 協議落實	93
第三條 修訂	93
第四條 生效	93



# 科學發展 先行先試 互補共贏



## 粵澳合作框架協議<sup>1</sup>

2011年3月

為落實《珠江三角洲地區改革發展規劃綱要（2008-2020年）》、《橫琴總體發展規劃》、《內地與澳門關於建立更緊密經貿關係的安排》（CEPA）及其補充協議，推進粵澳更緊密合作，推動廣東科學發展和澳門經濟適度多元發展，廣東省人民政府和澳門特別行政區政府經協商一致，制定本協議。

### 第一章 總 則

在“一國兩制”方針指導下，推動粵澳更緊密合作，促進經濟、社會、文化、生活等方面融合發展，促進澳門經濟適度多元發展，攜手建設亞太地區最具活力和國際競爭力的城市群，共同打造世界級新經濟區域，促進區域經濟一體化發展。

### 第一條 合作定位

一、建設世界著名旅遊休閒目的地。以澳門世界旅遊休閒中心為龍頭、珠海國際商務休閒旅遊度假區為節點、廣東旅遊資源為依托，發揮兩

1 資料來源：澳門特別行政區政府入口網站，

[http://portal.gov.mo/web/guest/info\\_detail?infoid=109827](http://portal.gov.mo/web/guest/info_detail?infoid=109827)，粵澳合作框架協議，載錄日期：2011-07-01。



地豐富歷史文化旅遊資源優勢，豐富澳門旅遊業內涵，發展主題多樣、特色多元的綜合性旅遊服務。

二、打造粵澳產業升級發展新平台。依托澳門國際商貿服務平台，對接廣東產業轉型升級和“走出去”戰略，集聚國內外優質資源，強化澳門經濟適度多元發展動力，提升大珠江三角洲區域與歐盟、東盟與葡語國家等的合作水平。

三、探索粵港澳合作新模式示範區。加快推進橫琴開發，探索合作新模式，推動珠澳協同發展，對接跨境基礎設施，推動區域要素便捷流動，加強社會公共服務體系銜接和服務資源共享，建設宜居、便利和管理服務水平先進的優質生活圈。

四、拓展澳門經濟適度多元發展新空間。通過深化粵澳更緊密合作和合作開發橫琴，支持澳門壯大旅遊等優勢產業，培育中醫藥、會展、文化創意等新興產業，發展教育培訓等潛力產業，推動產業協同發展、區域人才流動、公共服務銜接，為澳門經濟適度多元發展創造基礎條件、拓展外部空間。

## 第二條 基本原則

一、平等協商、互利共贏、優勢互補，推動廣東科學發展，促進澳門經濟適度多元和可持續發展。

二、先行先試、重點突破、逐步推廣，加強體制機制創新，探索粵澳合作新模式。

三、統籌規劃、合理對接、協同發展，促進要素便捷流動和資源優化配置，推進粵澳融合發展。

# 科學發展 先行先試 互補共贏



## 第三條 主要目標

一、到2015年，跨界基礎設施網絡初步建成，橫琴開發取得重大進展，珠澳協同發展全面展開，共建優質生活圈和區域融合發展成效顯著，珠江口西岸國際都會區基本建成，澳門經濟適度多元發展初顯成效。

二、到2020年，區域一體化發展格局基本確立，世界著名旅遊休閒目的地基本形成，區域產業升級發展成效顯著，粵澳社會公共服務體系銜接共享，大珠江三角洲世界級城市群基本形成，奠定澳門經濟適度多元發展基本格局。

## 第二章 合作開發橫琴

抓緊落實《橫琴總體發展規劃》相關政策措施，探索粵澳合作新模式，吸引國內外和港澳高端資源集聚，共同培育發展新的基礎產業，促進珠江口西岸地區產業升級發展，拓展澳門經濟適度多元發展空間。

### 第一條 共同參與

一、珠海發揮橫琴開發主體作用，探索體制機制創新，推動規劃實施和政策落實。聯合澳門開展招商引資，不斷拓展國際市場空間。加強與澳門在社會管理與公共服務等方面對接，研究制定澳門居民跨境就業、生活的相關政策。

二、澳門特區政府研究採取多種措施，從資金、人才、產業等方面全面參與橫琴開發，重點建設粵澳合作產業園區和旅遊休閒等相關項目，並積極研究制定澳門居民跨境就業、生活的社會福利安排等配套政策。

三、建立粵澳合作開發橫琴協調機制，對橫琴開發重大問題提出政策



建議，支持橫琴新區就具體合作項目與澳門特區政府有關部門直接溝通。

## 第二條 分線管理

一、橫琴與澳門之間的口岸實行“一線管理”，主要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。雙方共同努力，爭取橫琴口岸24小時通關。

二、橫琴與內地之間實行“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。

三、雙方共同努力，為人員、貨物以及澳門居民到橫琴工作、生活提供通關便利條件。

## 第三條 重點園區

一、按照《橫琴總體發展規劃》要求，在橫琴文化創意、科技研發和高新技術等功能區，共同建設粵澳合作產業園區，面積約5平方公里。澳門特區政府統籌澳門工商界參與建設，重點發展中醫藥、文化創意、教育、培訓等產業，推動澳門居民到園區就業，促進澳門產業和就業的多元發展。

二、共同建設粵澳合作中醫藥科技產業園，作為粵澳合作產業園區啟動項目。整合廣東中醫藥醫療、教育、科研、產業的優勢和澳門的科技能力及人才資源，吸引國內外大型醫藥企業總部聚集，打造集中醫醫療、養生保健、科技轉化、健康精品研發、會展物流於一體的國際中醫藥產業基地，以及綠色道地藥材和名優健康精品的國際交易平台。

# 科學發展 先行先試 互補共贏



三、加快建設橫琴休閒度假區，發揮海島型生態景觀資源優勢，合作發展高品質旅遊休閒度假項目，引入澳門旅遊教育培訓機構，促進澳門旅遊、酒店等人才進入橫琴就業。

四、合作建設橫琴文化創意區，聚集國內外文化創意人才、技術和資金等資源，共同開發視覺藝術、影視製作、流行音樂、動漫、設計、廣告、出版等文化產品，打造特色園區。

五、提升橫琴中心商務區功能，將澳門區域商貿服務平台功能延伸到橫琴，拓展澳門商貿服務業發展腹地，拓寬澳門商貿服務人員的就業空間。

## 第四條 配套政策

一、加快建立與橫琴新區發展定位相匹配、與澳門自由港政策相適應的經濟管理體制，共同落實《橫琴總體發展規劃》賦予的專項政策。

二、澳門居民到橫琴工作、生活適用內地勞動就業制度及社會保險制度。澳門居民在橫琴就業，可按照《中華人民共和國個人所得稅法》規定，扣除附加減除費用。

三、推進橫琴金融創新，引導和鼓勵兩地金融機構在橫琴設立金融後台服務機構。開展產業投資基金試點，鼓勵兩地符合條件的機構聯合發起設立橫琴產業投資基金。探索在橫琴開展個人項下人民幣與澳門元、港元在一定額度內的雙向兌換試點。探索在橫琴推廣使用多幣種金融IC卡。

四、支持橫琴爭取國家服務外包示範城市優惠政策。經國務院批准後，橫琴經認定的技術先進型服務企業，可享受國家現行的稅收優惠政策。



## 第三章 產業協同發展

發揮區域整體優勢，統籌兩地產業協同發展策略，深化落實CEPA，促進澳門產業多元發展和完善就業體系，打造具有國際競爭力的產業集群。

### 第一條 旅遊

一、支持雙方旅遊企業拓寬合作範疇，互設分支機構。促進雙方旅遊資本融合，發展區域旅遊企業集團。

二、聯合推廣“一程多站”旅遊線路，聯合推出“澳門歷史城區—開平碉樓—韶關丹霞山”世界遺產旅遊專線，打造精品旅遊線路。開發文化歷史、休閒度假、會議展覽、醫療保健、郵輪遊艇等精品旅遊項目，構建不同主題、特色、檔次的多元旅遊產品體系。

三、強化無障礙旅遊區域建設，共建旅遊產品營銷網絡平台，共同開拓海外旅遊市場，吸引國際遊客，互享國際客源。

四、研究互為雙方居民提供旅遊通關、交通、支付等便利措施，研究推動廣東國民旅遊休閒卡在澳門發行使用，發揮銀行卡支付旅遊服務功能。逐步開發珠海海島旅遊，研究澳門居民到珠海海島旅遊的便利模式。

五、建立旅遊市場監管和投訴處理協調機制，共享旅遊市場監管信息，推行旅遊預警機制，發展誠信旅遊，引導企業和從業人員規範服務，提升旅遊服務質量，保障旅客權益。

六、共同編制旅遊合作規劃，形成區域旅遊合作長遠發展戰略，推進旅遊合作從市場合作向培訓、行業標準制訂等全面合作轉化，加強產品開發、品質監管、聯合推廣、信息交流、協會溝通、過境便利等合作，開拓

# 科學發展 先行先試 互補共贏



區域旅遊市場，形成區域旅遊品牌，建設世界著名旅遊休閒目的地。

## 第二條 會展

一、完善粵澳會議展覽協會戰略聯盟，探討會展協同發展策略。聯合申辦國際知名展會和綜合展會，從會展規模、類型、目標客戶等方面錯位發展，形成互補的會展集群。共同宣傳推介大珠江三角洲國際會展品牌，開拓歐盟、東盟與葡語國家市場。

二、引導會展協會或機構建立聯盟，制訂區域行業規範和標準。加強粵澳會展知識產權保護協作，交流或共同編制會展業資訊，協調展會檔期，推動聯合辦展和差異化辦展，鼓勵業界相互參展。

三、打造多層次、多領域、優勢互補的粵港澳會展合作平台。支持澳門會展企業進駐廣東，以跨境服務方式舉辦會展活動。支持兩地會展企業進行資本合作和品牌合作，鼓勵廣東品牌會展在澳門設立分會場，培育中小型專業展會。

四、推進發展相互配合、錯位發展的特色會展業，採用同期會展、聯合會展、巡迴會展，以及國際性會議結合商業化展覽、國際性展覽配套研討會和專題會等模式，發展國際性專業展覽，打造國際會展品牌。

五、推進粵澳會展業人員與展品跨境流動，為廣東進入澳門的展品提供通關便利。協助澳門會展服務提供者在廣東開設外匯帳戶，鼓勵會展業務跨境交付使用人民幣結算。

## 第三條 中醫藥產業

一、完善粵澳中醫藥產業合作機制，研究支持中醫藥產業發展的政策



措施，發展涵蓋中醫藥工業、商業、會展等方面的中醫藥產業合作體系。

發揮澳門對外優勢，攜手國內外研究機構、著名企業，促進更多高水平項目的合作，形成優勢品牌。

二、共同探索符合中醫藥特點及規律的中成藥開發、檢測的產業化標準。支持澳門設立中醫藥重點實驗室和檢測中心，推進聯合實驗室建設，加強科技合作和質量標準研究，爭取在名貴中藥和中藥飲片的質量評價方面取得進展。

三、加強中醫藥服務標準、知識產權推廣與應用等方面的合作，加強相關認證制度及品牌建設，提高中醫藥產業國際競爭力，發展國際中醫藥服務貿易，拓展歐盟、東盟與葡語國家市場。

四、加強人才培養合作，推動雙方高等院校合作開展中醫藥人才培養計劃和粵港澳中醫藥人才培養項目，共同舉辦中醫藥產業發展研討會和交流會。

五、發揮中醫藥特色優勢，推廣中醫藥適宜技術，發展中醫藥醫療保健服務，共建中醫預防、醫療、保健、康復服務網絡。

#### 第四條 文化創意

一、推動廣東建設文化強省戰略與澳門提升文化產業發展策略的聯動互補，完善雙方文化創意合作機制，制定文化創意產業發展規劃和扶持政策，支持文化設施建設，培養文化創意人才，推動設計成果市場推廣和產業化生產。

二、鼓勵澳門企業投資珠海南方影視基地、珠海南方文化產業園、廣

# 科學發展 先行先試 互補共贏



東動漫城等廣東文化產業園區，鼓勵廣東文化企業到澳門投資，共同培育具有國際競爭力和自主知識產權的知名品牌文化企業。

三、開拓文化消費市場，發揮粵澳豐富的歷史文化、藝術演出資源優勢，開發更具吸引力的文化產品，發展具有嶺南特色、中西融合的文化品牌，培育國際化文化經營機構。

四、支持文化服務產業合作，組建廣播影視演藝節目營銷網絡。支持粵澳影視機構合作、協作拍攝製作影視節目和電視動漫節目。

## 第五條 金融

一、推動澳門人民幣業務加快發展，共同推進跨境貿易人民幣結算工作，探索推進粵澳資本項目交易使用人民幣結算。發揮澳門與葡語國家和歐盟經貿關係緊密的優勢，擴大人民幣境外結算區域。

二、支持粵澳金融機構跨境互設分支機構，支持符合條件的澳門銀行在廣東設立法人機構和分支機構，依法參與發起設立村鎮銀行、貸款公司等新型金融機構或組織，參股地方法人金融機構。推動廣東法人金融機構在澳門開設分支機構和代表處。

三、鼓勵粵澳銀行機構聯合對重大跨境基礎設施建設項目提供銀團貸款。支持符合條件的澳門金融機構和企業通過在廣東省設立或者投資參股當地法人機構，參與廣東個人本外幣兌換特許業務試點。加強保險產品的創新合作，推動保險業務的銜接。探索粵澳跨境集中代收付業務的雙向開展。支持小額多用途預付卡的跨境使用。

四、按照商業原則，在雙方法律法規明確或允許的範圍內，研究支持在澳門經營的內地企業，以內地資產作為抵押在澳門融資；研究支持在廣



東註冊經營的澳資企業以企業或其法定代表人在澳門的資產作為抵押品，向廣東省內銀行機構申請抵押貸款。支持在廣東註冊經營的符合條件的澳資企業在內地銀行間市場發行企業債券、短期融資券和中期票據等債務融資工具。

五、完善粵澳金融合作聯絡機制，共同推進跨境金融基礎設施建設，加強兩地金融監管和跨境反假幣、反洗錢、打擊銀行卡犯罪等方面的合作，共同打擊跨境金融違法犯罪活動。

六、支持金融培訓機構和人才合作，舉辦金融高端論壇，加強金融研究合作，推動金融智力合作。

## 第六條 中小企業發展

一、落實加工貿易產品內銷便利化措施，支持澳資企業拓展國內市場，建立國內營銷和物流體系，形成內銷品牌。支持澳資企業延伸產業鏈條，推動符合條件的澳資企業到廣東產業轉移工業園投資發展。

二、支持兩地中小企業引入先進技術和管理人才，發展高附加值項目，合作發展品牌經營，拓展外部市場。

三、加強對廣東澳資企業的質量幫扶，允許有產品內銷的廣東澳資企業申請認定廣東省著名商標。

四、支持物流企業合作，完善物流業合作機制，支持澳門企業到廣東開展港口物流、第三方物流和物流信息化建設等投資合作。

五、廣東省支持中小企業融資的政策措施，原則上適用於廣東的澳資中小企業。

# 科學發展 先行先試 互補共贏



## 第七條 營商環境

一、鼓勵雙方有關機構就技能人才職業資格鑑定、職業標準加強交流和增進瞭解，研究實施“一試三證”培養模式的可行性。促進人才市場互補，推動人才信息資源共享。

二、組建標準工作小組，協調兩地技術標準的修訂、監督與實施。探討建立並推進實施旅遊、會展、物流等行業的聯盟標準。推進城市規劃、建設、管理等方面的標準化合作。推動廣東國家級檢測中心在澳門設立檢測分支機構或合作設立公共檢測服務平台。

三、組建知識產權工作小組，建立健全知識產權溝通聯絡和執法協作機制，建設區域知識產權保護體系，共同打擊跨境侵權違法犯罪行為，完善“粵港澳知識產權資料庫”，支持知識產權中介服務機構交流合作，鼓勵澳門居民取得內地專利代理人資格。

四、共同開拓國際市場，聯合向海外開展招商引資及貿易宣傳，共建大珠江三角洲信息網。發揮澳門中葡商貿服務平台作用，支持廣東企業通過澳門“走出去”，促進大珠江三角洲地區與歐盟、東盟與葡語國家的經貿往來。

五、在現有政策框架下，推動珠澳跨境工業區轉型，重點發展高端物流、展覽展銷、中轉貿易、服務外包等現代服務業，建設現代物流商務園區。

## 第四章 基礎設施與便利通關

統籌跨界基礎設施規劃、建設和運營，創新通關便利政策，推進人



流、物流、資金流和信息流便捷互通，促進區域融合發展，為澳門經濟適度多元發展注入新動力。

## 第一條 交通

一、加強軌道交通建設和銜接，加快廣珠城際軌道項目建設，研究向橫琴延伸，並推進澳門輕軌在橫琴與廣珠城際軌道對接，推動開展連接珠海灣仔與澳門媽閣軌道站河底行人隧道的可行性研究。

二、加快跨界高速公路及配套工程建設，推進港珠澳大橋、廣珠西線高速公路、西部沿海高速公路月環至南屏支線延長線等項目的規劃建設，與軌道交通形成無縫銜接、換乘便捷的陸路交通網絡。加強珠海與澳門城市公共交通規劃銜接，探索推動公交體系直通直達。

三、完善區域機場聯席會議機制，爭取國家支持擴大珠江三角洲空域使用空間，發揮澳門多功能中小型國際機場優勢，加強與珠海機場之間的客貨運轉飛對接，研究開通澳門往來廣東部分城市的直升機航線，深化粵澳機場在城市候機樓、投資、銷售網絡、拓展業務等方面的商業合作，探討機場股權合作。

四、協調粵澳港航發展，啟動十字門航道整治的相關協調工作，優化港航基礎設施佈局，支持探索湛江深水港與澳門自由港合作，研究水上客運服務合作發展規劃。

## 第二條 水電氣供應

一、共同推進大藤峽水利樞紐項目建設，推進珠海竹銀水源系統工程建設和運行管理，探索珠澳供水與珠海、中山、江門城市供水水源一體化

# 科學發展 先行先試 互補共贏



的銜接，研究對澳供水管道從橫琴方向直接進入澳門路氹城區的可行性，完善珠澳供水設施，提高珠澳供水系統調蓄能力和保障能力，保障對澳供水安全，共同推進節水型社會建設。

二、推進粵澳能源基礎設施規劃建設對接，落實並滾動修編《2010-2020年南方電網向澳門輸電規劃研究》，推進對澳輸電線路建設，探討加強電網聯網，提高對澳門供電保障能力。研究橫琴島澳門大學供電方案和區內用戶電力營業服務方案。

三、加快高欄港LNG項目建設，擴大南海天然氣就近向橫琴和澳門供氣，並與廣東省天然氣主幹網連通。

## 第三條 信息網絡

一、提升粵澳信息通信網絡基礎設施水平，推動信息技術應用的普及滲透，加強電信監管和應急通信保障合作。

二、探索創新粵澳電信業務合作模式，鼓勵粵澳電信企業根據相關法律規定開展電信業務合作，推動粵澳電信企業降低兩地間長途資費與移動漫遊資費。

三、協商處理重大項目、重點地區的無線電信號覆蓋問題，做好邊界地區頻率協調工作，合理利用頻譜資源。

四、加強信息技術標準化交流，推動簽署電子簽名證書互認框架性意見，率先在橫琴實施粵港澳三地電子證書互認應用。

五、加強電子商務平台建設合作，共同推動RFID技術應用，建立互通共享的電子商貿信息服務平台，加強對企業清關、支付、稅收等服務。



六、推動雙方在軟件測試、集成電路設計、數字娛樂等公共技術服務平台開放共享，促進軟件和信息服務業合作。

#### 第四條 口岸通關

一、加快拱北口岸改擴建工程，調整珠澳跨境工業區口岸功能，將拱北口岸供澳鮮活產品車輛轉至珠澳跨境工業區專用口岸出境。加快橫琴口岸二線規劃建設，實現港珠澳大橋珠澳口岸之間互通。加強雙方在口岸規劃佈局和建設改造方面的協調配合，加強口岸綜合配套服務功能。

二、創新口岸通關模式，探索實施貨物“單一窗口”通關。逐步延長口岸通關時間，爭取拱北口岸實現24小時通關。率先在珠澳跨境工業區專用口岸通道探討兩地申報單證統一。

三、探索一次性臨時過境車輛管理，制定並實施澳門機動車進出橫琴（僅限在橫琴行駛）的管理規定。探索實行雙方便利換領小型汽車駕駛證工作。

四、推進海關查驗結果參考互認，推動海關資料格式及數據模型的統一，減少重複查驗，提高貨物流轉速度。

五、加強雙方在檢驗技術標準和檢測方法等方面的交流合作，推動建立兩地檢測結果互認和信息共享機制，提高貨物通關速度。

#### 第五章 社會公共服務

推進公共服務銜接，促進社會資源共享，共建宜居宜業的優質生活圈，促進區域人才流動，實現兩地居民跨境工作生活便利化。

# 科學發展 先行先試 互補共贏



## 第一條 教育培訓

一、推進高等教育和科研合作，建設橫琴島澳門大學新校區，澳門特區政府有關部門向就讀澳門大學等澳門高等院校的廣東學生提供獎學金。擴大互招學生規模，推動高校學分互認，共建實驗室和研究中心，打造粵澳產學研合作平台。

二、推動幼兒園和中小學教育資源相互開放，開展教師培訓交流合作，共同研究跨境學生通關、交通等便利措施。澳門逐步對在廣東就讀幼兒園和中小學的澳門幼兒及學生提供學費津貼。

三、加強職業教育培訓合作，共同舉辦旅遊、酒店、會展、創意設計等職業培訓項目，建立職業教育師資交流制度，鼓勵澳門教育培訓機構與廣東教育培訓機構合作開展職業教育培訓項目，全面系統地培養符合澳門和廣東產業發展需要的技術、技能人才。

## 第二條 醫療服務

一、擴大開放醫療服務市場，支持醫療業界合作、合資、獨資設立醫院及中醫藥醫療保健機構，開展醫院管理、科研技術交流、醫護人員培訓等合作。

二、研究建立醫療機構互助機制，推動衛生資源共享和醫療服務標準化。加強醫療機構的溝通，完善雙方居民的轉診機制，探索推進醫院病情查驗結果互認。

## 第三條 公共衛生

一、完善傳染病疫情信息通報和聯防聯控機制，加強突發公共衛生事



件應急管理合作，設立專責小組和專家組，提高區域內突發公共衛生事件應急處置的信息共享水平和措施聯動能力。

二、建立溝通協調機制，加強食品安全風險檢測、評估、預警以及食品安全標準的交流合作。完善動植物、食品、農產品衛生信息通報以及食品安全事故協查和食品安全溯源機制，提高共同應對食品安全風險和突發事件能力。

三、探討供澳食品安全檢驗檢疫新模式，協調打擊非法進出口行為，共同做好供澳食品農產品的質量安全工作。

四、建立藥品安全監管信息溝通和監督執法合作機制，加強藥品研發、註冊、生產、流通、檢驗等方面的交流合作。

#### 第四條 文化體育

一、加強文化交流，共同策劃、聯合舉辦有影響、高水平的文化藝術活動，培養演藝人員，興辦文化事業。加強考古和文物保護科技等交流合作，聯合保護物質文化遺產和非物質文化遺產。

二、聯合建立文化資源共享體系，建立統一售票系統，推動圖書館、文化館、博物館、藝術館等資源相互開放。合辦文化展覽，互贈圖書資料，推進公共文化服務數字化、網絡化和現代化建設。

三、推進體育交流與合作，加強信息溝通與人才培育，促進青少年體育和大眾體育交流，共同提高競技水平，聯合發展體育產業。

#### 第五條 環境保護

一、嚴格水資源管理，共同推進西江水資源和濕地保護，治理珠澳跨

# 科學發展 先行先試 互補共贏



境河涌污染，創新流域整治的合作機制和管理模式，加強區域水環境管理和污染防治。

二、建設跨境自然保護區和生態廊道，構建完整的區域生態系統，保護區域生態旅遊資源。推進生態保護合作重點區域建設，加快環珠江口跨境區域綠道建設。

三、共建珠江三角洲區域空氣質量監測網絡，逐步執行更加嚴格的機動車、船舶排放標準。完善區域污染信息通報和聯防聯治機制，提高環境事故處置協調能力。

四、支持發展循環經濟和環保產業，推動兩地環保服務市場開放，開展酒店企業清潔生產審核合作，研究共同舉辦環保技術和國際環保博覽會，推動廣東與歐盟、東盟與葡語國家在環保產業領域的交流合作。

## 第六條 民生福利

一、建立粵澳社會保障交流合作機制，研究解決兩地跨境工作、生活人員的社會保障銜接問題。

二、支持澳門服務提供者到廣東舉辦老年人、殘疾人社會福利機構，廣東給予與內地社會福利機構同等政策待遇，澳門進一步完善在廣東生活澳門居民的社會福利政策。

三、建立粵澳勞動關係和勞動監察合作機制，促進用人單位勞動守法信息共享，建立定期互訪機制和聯席會議制度，吸納粵澳行業協會、商會參與交流和普法培訓，開展勞動監察執法培訓與交流合作，加強對企業欠薪逃匿經營者執法合作。



## 第七條 法律事務與治安管理合作

一、建立粵澳法律事務協調與溝通機制，成立法律問題協商與合作專家小組，處理涉及雙方合作的法律事務。

二、加強法律服務業交流合作，探索建立粵澳律師、公證等領域的合作機制。

三、在內地公安機關與澳門警方交流合作機制框架下，完善打擊跨境犯罪的直接聯絡、會晤和案件協查渠道，提高打擊跨境犯罪的效率和能力。

四、推進區域突發事件應急管理合作，完善通報及信息共享機制，實現應急平台互聯互通，提升聯合處置能力。

## 第六章 區域合作規劃

加快推進粵港澳“優質生活圈”、“基礎設施”、“旅遊合作”等區域合作規劃及“環珠江口宜居灣區建設重點行動計劃”的編制和實施。統籌規劃珠江口西岸發展，發揮區域協同效益，促進區域一體化發展。

### 第一條 珠江口西岸地區發展規劃

編制澳門與珠江口西岸地區發展規劃，統籌規劃包括澳門、珠海、中山、江門在內的珠江口西岸城市群發展目標和策略。發揮澳門世界旅遊休閒中心和區域商貿服務平台的作用，帶動產業轉型升級和規模化發展，加強基礎設施共建共享，推進市場開放互補和資源流動共享，促進經濟社會環境相互融合，加強教育、醫療、養老等社會福利合作，共同打造珠江口西岸都市區，拓展澳門經濟適度多元發展腹地。

# 科學發展 先行先試 互補共贏



## 第二條 澳珠協同發展規劃

編制澳珠協同發展規劃，加強在城市規劃、基礎設施、口岸通關、公共服務、產業佈局、生態環境等方面的統籌規劃，共同發展旅遊、會展、文化創意、教育培訓等產業，推進區域社會公共服務銜接，加強澳門新城填海區與珠海十字門商務區的規劃協調，合作開發橫琴，建設生態環境優美、公共服務銜接、產業配套發展、工作生活便利的珠澳國際都會區，強化澳門經濟適度多元發展動力。

## 第三條 澳門與廣州南沙合作規劃

發揮廣州市建設國家中心城市的優勢，加強澳門與廣州南沙產業發展規劃協調，推進與澳門在文化創意產業、港口物流業、中醫藥產業等領域的合作，建設服務內地、連接澳門的商業服務中心、科技創新中心和教育培訓基地，共同發展區域旅遊休閒項目，打造世界郵輪旅遊航線。

## 第四條 合作規劃實施

建立協調合作機制，共同推動實施區域合作專項規劃，研究制定落實措施，建立健全規範化、制度化的政策支撐體系，建立區域規劃信息平台和實施效果評估監測機制，鼓勵引導社會各界參與規劃實施。

## 第七章 機制安排

遵循“一國兩制”方針，順應區域合作基本規律，完善和創新粵澳合作機制。



## 第一條 高層會晤

粵澳高層適時舉行會晤，研究重大合作事項，達成戰略性共識，指導和推動合作的開展。

## 第二條 聯席會議

一、完善粵澳合作聯席會議制度，共同研究有關合作項目和事項，確定年度重點工作。

二、設立或調整粵澳合作有關專責小組，加大工作落實和執行力度。

三、建立澳門與珠海等珠江口西岸城市協同發展機制，推進重點合作項目，加強指導和成效評估。

## 第三條 工作機構

強化粵澳合作聯絡辦公室職能，粵方設在廣東省人民政府港澳事務辦公室，澳方設在澳門特別行政區政府行政長官辦公室，負責粵澳高層會晤及粵澳合作聯席會議有關工作，督促和協調落實本協議及有關合作事項。

## 第四條 諮詢機制

組建粵澳發展策略研究專責小組，吸納各界代表和專家參與，形成政府、業界和研究機構互動機制，研究粵澳合作發展策略，強化諮詢論證功能，向粵澳高層提供政策建議。

## 第五條 民間合作

一、發揮粵港澳合作促進會的平台作用，支持粵澳工商企業界、專業服務界、學術界、傳媒界等加強交流合作。

# 科學發展 先行先試 互補共贏



二、支持雙方行業協會開展人員培訓、行業自律等工作，共同制定區域行業標準，促進服務市場統一。

## 第八章 其他

### 第一條 有效期

本協議有效期從正式簽署之日起到2020年12月31日。

### 第二條 協議落實

雙方每年提出實施本協議年度重點工作，經雙方協商後，按情況共同或各自推動落實。

### 第三條 修訂

經雙方協商同意，可對本協議進行修訂。

### 第四條 生效

一、本協議自雙方代表正式簽署之日起生效。

二、本協議以中文書就，一式兩份。

三、本協議於2011年3月6日在北京簽署。



編  
後  
語





# 科學發展 先行先試 互補共贏



## 編後語

2011年3月，作為我國未來五年經濟社會發展藍圖和行動綱領的國家“十二五”規劃獲人大會議審批通過，當中，關於港澳的部份首次獨立成章，詳述港澳在國家發展戰略中的定位和功能，充分顯示了國家對保持港澳長期繁榮穩定的大力支持。與此同時，《粵澳合作框架協議》正式簽署，為澳門與廣東省，尤其是與珠海的更緊密合作，提供了具體的制度性框架，推動粵澳合作進入新的發展階段。而澳門作為世界旅遊休閒中心的定位、經濟適度多元發展的目標和方向亦進一步確立。

面對新的發展機遇，澳門應該如何因應國家區域發展戰略，及時抓住機遇，充分把握國家賦予的政策支持，發揮“一國兩制”的制度優勢，更有效地參與區域合作，確保框架協議落實，從而擴大自身的發展空間，推動經濟的適度多元發展，促進民生的改善，是澳門達致可持續發展，以及恰當發揮自身功能所必須深入思考的重要課題。

如大家所知，發策自2009年初開始，已因應澳門與區域合作的新進程，成立了專題小組，加大在區域合作課題方面的研究力度，並於2010年4月出版了《科學發展 先行先試 互補共贏——澳門與區域合作研究》系列一，介紹本課題於2009年的研究成果。與此同時，我們亦因應區域合作的發展，在上述基礎上繼續深化對這項課題的思考和研討，並形成了一些新的思路和觀點，當中，在關注國家‘十二五’規劃、粵澳合作框架協議、



橫琴開發的同時，我們亦開始關注廣州南沙的發展趨勢，及其加強與港澳合作的戰略部署。

為向社會介紹我們在這個階段的思考，並聽取各位的意見，我們特整輯出版本刊。誠然，我們的研究成果，只是從知識分子的角度，就澳門參與區域合作，提出一管之見，而粵澳合作的成功推進，更需要的是特區政府、企業、社團，以至市民的積極態度和務實行動，為此，在深入開展學術課題研究的同時，我們特把已舉辦十周年的年度大型座談活動——“齊為澳門動腦筋”本年度的主題，以及定期內部座談活動——“時政沙龍”的討論主旨，與本課題結合，期望藉此推動粵澳政府和社會對澳門未來發展定位及產業發展目標，尤其是與區域合作相關的議題，更高度關注和廣泛討論，最終凝聚成粵澳合作和澳門發展的重要推動力。

如前所述，區域合作是一個持續推進的過程，本刊的出版僅是本中心是項課題的又一階段性研究成果，我們期望藉此啟發對上述議題的更深層思考，以達拋磚引玉的目的。而我們亦將因應區域合作的發展態勢，展開相關的深度調研。

在我們開展上述研究和活動的過程中，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、成果及訊息發佈等多個方面，給予了各種形式的大力支持和協助，讓我們的調研工作和活動得以更順利地進行，本中心謹表誠摯謝意。

最後，衷心期望各位讀者對本刊內容，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位址：澳門新口岸畢士達大馬路26號中福商業中心7樓A座，電話：853-28780124，傳真：853-28780565，電子郵件：[cpedm@macau.ctm.net](mailto: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

[以上按姓氏筆劃排序]



澳門與區域合作研究 系列二

# 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：二零一一年七月（第一版）

印 數：1500本

定 價：澳門元40元正

I S B N：978-99937-41-21-3