

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》

澳門發展策略研究中心會長 梁維特

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；那麼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。”《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。

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，以作為加強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”。《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。

(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，粵港澳需要加強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”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，其實施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。澳門要發展成爲“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。

澳門要發展成爲“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爲主，爲方便內地遊客，需要考慮如何將澳門海路船隊的航綫擴展到珠江各口岸，使澳門至少成爲區域性交通樞紐。

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，已經成爲三地合作中越來越重要的內容。澳門要發展成爲“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。

爲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，根據各自的資源稟賦優勢，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。

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，成爲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。