

# 《粵澳合作框架協議》：新階段、新機遇、新發展

## 澳門發展策略研究中心區域合作課題小組

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。

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臺，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臺。《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“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	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）
		第 4 章	製造業及科技創新（加工貿易轉型與升級、科技創新）
		第 5 章	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	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）
		第 5 章	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》

## 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臺。**

《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啓動項目”，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臺功能延伸到橫琴，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臺。

**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”。

**（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臺服務機構。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臺，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；研究支持在廣東注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”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”，包括首先啓動的“中醫藥產業園區”和“文化創意園區”，更爲澳門相關企業到橫琴發展提供了發展平臺。《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。爲了配合澳門中小企業在廣東發展有足够的資金支持，《框架協議》表示將“研究支持在澳門經營的內地企業，以內地資產作爲抵押在澳門融資；研究支持在廣東注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爲抵押品，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，使之成爲具可操作性、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，使橫琴真正成爲內地開放度最高、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



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”。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臺。但是，應該客觀地指出，有關係文仍然是粗線條的，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

試點和平臺，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，要有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。

**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。