

關於推進澳門與南沙區域經濟合作的專題研究

(摘要版)

澳門發展策略研究中心課題組

2012年7月

“國家‘十二五’規劃綱要”與《粵澳合作框架協議》，均將加強澳門與廣州南沙合作，列為粵澳合作的重大項目，特區廣州市政府亦已透過設立專責小組，啟動了兩地的緊密合作。

本中心經研究亦認為，在新的歷史發展時期，進一步推動和深化澳門與廣州南沙新區的區域合作，對澳門特區，起碼有三個的積極意義：**第一，從整體經濟和各個行業來看，通過與廣州南沙的區域合作，尋找經濟的新增長點，有利於推動澳門經濟和各個行業的可持續發展；第二，從市民的角度來看，加強與廣州南沙的合作，有利於更好地改善穗澳兩地市民的民生、社會發展，並成為優化澳門民生的“為民工程”；第三，從青年人就業的角度來看，加強澳門與南沙的合作，可以為澳門的青年人提供更多的就業選擇，擴大青年人向社會上層流動的機會。**

一、新時期南沙作為粵港澳合作新平台的優勢

據瞭解，目前廣州南沙新區的總體發展定位已經明確，即要建設成爲“**粵港澳全面合作的綜合示範區**”，充分發揮南沙連接港澳、服務內地的獨特優勢，全面落實 CEPA 先行先試政策措施，推動粵港澳合作由經濟領域向社會、科技、文化等領域全面拓展，由功能性整合向法律制度、管理制度、營商規則等軟環境對接，促進粵港澳三地人員、物資、資金、資訊雙向流動和優化配置，打造港澳產業轉型升級的發展空間，搭建港澳開拓內地市場的重要通道，建設港澳居民優質生活的宜居新區，最終實現粵港澳全面、深入合作，推動三地優勢互補、共同發展。根據我們的研究，在作爲新歷史發展時期，南沙新區作為粵港澳合作的新平台具有以下幾方面的比較優勢：

1. **區位優勢和交通運輸優勢**。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中心，擁有巨大的發展空間和幅射潛能，具有幅射華南及泛珠三角、連通海內外的區位優勢和戰略地位。

2·經濟基礎與產業優勢。“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，初步形成了汽車、船舶及海洋工程裝備、精細化工、精品鋼鐵、港口物流、高新技術等現代產業集群，被國家認定為“中國服務外包基地城市廣州示範區”。香港科技大學霍英東研究院更被國家科技部認定為“國際科技合作基地”。

3·制度創新與政策優勢。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、國家服務外包城市示範區等功能區域及政策優勢。南沙保稅港區被批准為廣東省首批現代服務業集聚區。南沙另一個重要的政策載體是“南沙 CEPA 先行先試綜合示範區”，其中重點規劃出約 60 平方公里作為實施 CEPA 先行先試綜合示範區的起步區範圍。

4·長期、良好的區域合作基礎。經過多年發展，目前已有 200 多家港澳企業在南沙新區投資，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已初具規模。合同外資以及實際利用外資總額在境外投資南沙新區的國家（地區）中排名第一。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最為顯著的科技園區之一。

二、推進澳門與南沙區域合作的重要領域

根據澳門與廣州南沙兩地的比較優勢和發展戰略，我們認為，在新的時期，澳門與南沙推進區域合作的重點領域主要是：

1. 旅遊休閒業：共同打造國際郵輪旅遊著名節點和濱海休閒度假區

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。

——**共同打造“一程多站”的世界郵輪、遊艇旅遊航綫。**穗澳旅遊合作，首先要充分挖掘穗港澳三地豐富的歷史、人文和生態資源，利用香港、澳門對國際高端遊客的吸引力，發揮南沙森林、濕地、海

洋等生態文化旅遊資源優勢，大力發展高品質休閒旅遊項目，聯合開發推廣世界郵輪、遊艇旅遊“一程多站”的旅遊綫路，共同推動遊艇“自由行”，共建旅遊產品營銷網絡平台，共同吸引國際遊客，互享國際客源，將南沙打造成爲與港澳配套的國際著名旅遊目的地以及粵港澳地區企業開展商務會展旅遊的首選地，提升粵港澳區域旅遊品牌。

——**合作發展南沙郵輪母港和南沙遊艇會**。依托南沙國際客運港，港澳企業可與內地企業聯手，積極推進南沙國際郵輪碼頭建設，使南沙成爲世界郵輪旅遊的著名節點。目前，南沙郵輪碼頭已被廣東省郵輪旅遊發展規劃定位爲郵輪母港。可參照粵澳合作建設橫琴產業園區的機制模式進行合作，即採用南沙出地、澳門出資，合組股份公司，而收益按商定比例分成的模式興建郵輪碼頭，借助郵輪帶來的海外客流使南沙成爲區域性交通樞紐。

——**合作建設具亞熱帶海洋風情的海港城和濱海休閒度假區**。南沙是廣州唯一的濱海城區，具備發展成爲著名濱海休閒度假旅遊目的地的基礎條件。澳門的投資者可加強與廣東及內地企業的合作，積極投資、發展南沙新區濱海休閒旅遊業，包括在南沙新區沿海岸帶建設高檔度假酒店等旅遊設施，合作發展集濱海住宿、海濱夜生活娛樂、海產特色餐飲購物等於一體的濱海休閒度假中心，合作建設以海岸帶公共廊道串聯的濱海主題公園、水上活動中心、海濱浴場等，維育濱海生態岸綫，營造多元化海濱休閒遊憩場所連續分佈的“陽光海岸”。

——**整合珠江口歷史文化資源，聯合發展獨具嶺南文化特色的旅遊景區**。澳門的投資者可與內地企業在南沙聯合發展獨具嶺南文化特色的休閒旅遊文化街區，使承載粵港澳三地共有文化根基的歷史人文資源得到充分保護并發揮最大價值。

——**合作建設富有嶺南生態農業特色的農業觀光休閒區**。澳門的投資者可充分發揮南沙良好的農業生態環境優勢，與廣東及內地企業在南沙合作建設生態農業示範區，在爲港澳提供無公害的平價優質的鮮活農產品的同時，也使南沙成爲粵港澳重要的的農業觀光休閒基地。

2. 商貿會展業：合作建設區域性商貿合作服務平台

根據粵澳《框架協議》和《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》，發揮南沙作為實施 CEPA 先行先試綜合示範區的優勢，有利深化澳門與葡語國家合作，支撐澳門區域性商貿合作服務平台的形成。

——合作建設品牌彙聚的國際商貿區和國際保稅產品展覽區。南沙作為廣州“南拓”戰略的新城區，將充分利用毗鄰港澳的優越條件，發展商務酒店、會展、文化娛樂、濱海旅遊等綜合功能，建設現代化的商業配套設施、休閒廣場等，建成服務出色、體驗多樣、夜晚和白天同樣繁榮的“一站式購物、餐飲、休閒、娛樂”綜合體驗區，在其核心灣區打造“國際化購物天堂”和“時尚之都”品牌商業功能區。同時，在南沙新區保稅港區內，建設保稅商品展示、批發、零售和品牌代理為一體的展銷廳，不定期舉行各種類型的展銷會，提供國際品牌“免稅”、“保稅”的即時展銷平台。這些建設發展，都將為澳門的投資者和中小企業帶來大量的商機。

——創新會展業合作方式，探索建立促進粵澳會展業更緊密合作的平台。

目前，廣州計劃用 5 至 10 年時間建設成為亞洲會展名城。作為廣州的重要組成部分，會展業是南沙新區的發展重點。因此，澳門與南沙可積極探索建立促進粵港澳會展產業更緊密合作的平台，具體包括：

● 穗澳兩地業界加強合作，創新會展合作方式，如可由以往的兩地相互參展發展為同期合作辦展（如 10 月份舉辦的遊艇會展可先後在澳門和南沙開會辦展）、巡迴辦展（如新型農產品展可輪流在澳門和南沙舉辦）等。

● 穗澳兩地業界聯合競投會展項目。如結合澳門作為服務平台和南沙作為產業基地的比較優勢，舉辦工程機械展等會展項目。

● 穗澳兩地業界合作共同培育品牌會展。包括共同打造區域性大型遊艇會展，以及一些具有地方特色的中小型專業展，如綠色農產品展、有機農產品展等。

● 穗澳兩地業界合作發展會展下游產業鏈。包括物流、倉儲、培訓等業務。過去，澳門在珠三角地區的物流中轉一般在東莞，通過穗澳合作以後可以移放在具有更好條件的南沙。

此外，特區還可利用南沙保稅港區的政策優勢，建立“紅酒儲藏分銷中心”，在南沙保稅港區長期設立葡萄酒的陳列、展銷廳等，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。

3. 物流運輸業：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。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物流運輸業，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。

在物流運輸業，當前穗澳在南沙合作的一個“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。南沙珠江農工商有限公司與澳門蔬菜批發商會亦已達成南沙鮮活農產品輸澳合作協定，南沙方面已建成通過廣東省檢驗檢疫局批准的輸送港澳蔬菜基地，目前正在辦理相關外匯帳戶，並積極做好輸澳農產品的相關手續工作。相信不久的將來，本澳市民將吃上來自南沙的鮮活農產品。

澳門投資者可與內地企業可在南沙魚窩頭都市型農業產業園和萬頃沙環保型水產基地的基礎上，合作建設供港澳鮮活農產品物流園，提供農產品交易結算、物流配送和信息交流等服務，完善“一地兩檢”的供港澳農產品檢驗檢疫制度，降低港澳鮮活農產品物流成本，全力保障供港澳物資質量和價格。

4. 影視及文化創意產業：合作發展“穗澳文化創意產業園區”。目前，南沙新區計劃加強與港澳在文化創意和影視製作方面的合作，其中一個重點是南沙國際影視城。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。我們認為，可參考“中醫藥科技產業園”的合作模式，發揮澳門投資發展股份有限公司的作用，積極推動並透過有帶動效應的大型文化產業項目，支持、扶持在“穗澳文化創意產業園區”投資發展的粵澳合作項目，以聚集海內外文化創意人才、技術、資金等，逐步形成文化創意產業的示範效應和規模效應。

5. 教育培訓業：共同建設粵澳職業培訓平台

教育培訓將是澳門與南沙合作的另一個重要的潛在領域。澳門的旅遊教育和相關職業培訓實際上已達到國際水準，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，二是它的实操性。另外，澳門的葡語人才培訓在國內也佔有領先的優勢。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。澳門和葡語系國家有著廣泛的歷史聯繫，而澳門“中葡商貿合作服務平台”的發展定位，將推動澳門對葡語人才的需求。粵澳可考慮讓澳門的高校設立分校、分院系或採用合辦等方式在南沙設立葡語學院或中葡雙語培訓中心，著重培養中葡雙語的經貿和文化人才。

6. 醫療保健業：合作建設珠三角高端醫療保健基地

醫療旅遊是國際旅遊發展的新興旅遊形式。粵澳兩地企業及投資者可加強合作，在南沙發展醫療旅遊，拓展澳門健康產業的發展空間提高澳門國際遊客吸引力。具體包括：發揮廣東中醫藥優勢，依托南沙優良的生態環境及海洋、濕地等旅遊資源，建設集養身美體、康復休養、中醫養生保健、休閒旅遊為一體的醫療養生旅遊集聚區，合作開辦療養中心、特色醫院等健康服務機構；依託森林、高山等養生旅遊資源，建設 SPA、氧吧、森林浴、霧浴等為一體的生態養生旅遊基地；依託南沙體育設施和休閒資源，合作發展集大眾健身、競賽表演、

運動訓練、戶外拓展、高爾夫旅遊為一體的體育休閒旅遊區。

粵澳兩地還可合作發展港澳跨界養老示範區。以便利港澳居民跨界養老為重點，推進跨界社會福利合作，支持港澳服務提供者到南沙舉辦老年人、殘疾人社會福利機構，並給予與內地社會福利機構同等政策待遇，探索在南沙建立與港澳對接的公共福利體系，延伸港澳的醫療、社保服務以及福利事業，設置定點醫院、養老機構等，緩解港澳註冊醫療衛生專業人員的就業壓力以及因老齡化帶來的社會壓力。

三、推進澳門與南沙區域合作的政策建議

當前，推進澳門與廣州南沙的區域合作，必須重視幾個關鍵性問題，主要包括：

第一，共同推進“粵港澳全面合作的國家級新區”建設。

——積極支持由國家層面編制並批准《南沙新區發展規劃》，支持南沙新區探索建立與港澳接軌的國際營商環境，並與橫琴、前海形成錯位發展。要將南沙應放在上海浦東新區、天津濱海新區、珠海橫琴新區等國家級新區同等重要的地位，積極借鑒其發展經驗。其中的關鍵，就是由國家層面編制並批准《南沙新區發展規劃》，全面支持南沙新區探索建立與港澳接軌的國際營商環境。為此，需要進一步對南沙的發展定位進行深入研究，特別是對廣東加強對港澳合作的三個重點區域——南沙、橫琴、前海的戰略定位，特別是它們之間如何錯位發展進行深入研究，為爭取國家批准南沙為國家級新區提供充分依據。

——支持南沙新區在延續珠海橫琴和深圳前海制度創新的基礎上，進一步深化在城市規劃與社會管理、政府職能轉型等方面的制度創新。南沙新區要通過合作模式的創新，培育與港澳銜接的市場運作、商業規則、政府管治和消費文化等，提高服務市場的透明度和開放度，促進粵港澳服務和市場的一體化，有效整合粵港澳三地力量，實現“深化合作、建設中華民族共同家園”的目標。

第二，共同推進“南沙 CEPA 先行先試綜合示範區”建設。

——要科學、合理、高水準地做好南沙 CEPA 先行先試綜合示範區的產業規劃和土地規劃，不能急於求成、好大喜功、不切實際。特別是做南沙 CEPA 先行先試綜合示範區的產業規劃，一定要從當前或

未來一段時期香港、澳門產業發展的實際情況出發，要加強雙方的溝通、協調。從澳門的角度來看，更重視起步區中有關休閒旅遊、商貿會展、運輸物流、教育培訓、中醫藥產業等發展規劃，包括規劃中的遊艇會、郵輪碼頭、海港城建設等等。

——大力支持和配合向中央爭取南沙實施 CEPA “先行先試”的政策優惠。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；允許外國游客可通過郵輪碼頭出入境，發展郵輪經濟；合作開展旅游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。要共同推動在南沙深化 CEPA 機制創新，形成推動粵港澳市場一體化發展的“南沙規則”。

——積極探索聯合開發南沙 CEPA 先行先試綜合示範區的新模式。包括：

- 橫琴澳門大學分校的開發模式，爭取由全國人大授權，允許南沙以租地的形式與港澳開展獨立辦學合作，港澳分校由港澳出資建設並按照港澳法律法規進行管理；

- 在南沙劃定香港、澳門自主開發區，港澳在各自區域內擁有自主管理權限，在營商方面適用港澳法律，為港澳在南沙提供創業發展平台。

- “港澳資金參股，三地共同開發”模式。採取港澳政府以主權基金出資並控股，南沙以土地作價出資，雙方共同規劃、共同投資、共同經營、稅收分成的開發模式。

- “港澳企業運作，三地利益共用”開發模式。支持南沙建設粵港澳合作集聚區，允許港澳企業與內地企業合作成立項目公司，在區內進行土地一級開發或連片開發，探索創新土地使用權轉讓制度，共同加快南沙開發建設進程。

第三，共同規劃和發展南沙“穗澳合作產業園區”。

根據粵澳合作開發珠海橫琴的經驗，我們大力建議特區政府積極

向廣東省和廣州市政府爭取在南沙新區設立“穗澳合作產業園區”，區劃出不同的產業發展板塊，在休閒旅遊、商貿會展、教育培訓、文化產業多個領域展開全面合作，並將“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。

南沙區的橫瀝島尖位于橫瀝與靈山的端部，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，可以說是澳穗合作發展旅游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，并借鑒橫琴經驗，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。

我們認為，澳門特區政府在推進區域經濟合作中，可以加大政策力度，其中一個重要途徑，是適當增加對澳門投資發展股份有限公司的資本金，由澳門投資發展股份有限公司牽頭，與有意參與的澳門企業或投資者共同籌組新公司，再與廣東方面合組財團，選擇南沙新區有長遠發展前景的優質項目進行投資，如南沙郵輪母港項目，或者“穗澳合作產業園區”項目，或者園區中的“穗澳文化創意產業園區”等，並以“大項目帶動小項目”的形式，帶動澳門的中小性企業參與南沙的投資開放，從而使澳門與南沙的合作落到實處。當然，需要特別強調的是，根據國際主權基金的成敗經驗教訓，這些投資必須建立在充分的投資風險評估的前提下展開的，必須進行充分的可行性研究。

為了適應這種政策上的轉變，特區政府有需要優化政府的公共行政架構，適當引進或者聘請這方面的專業人士參與區域合作事務。隨著區域合作的推進，資本金的增加，投資項目的擴大，特區政府對新成立的澳門投資發展股份有限公司也必須未雨綢繆，高度重視建立具國際水準的公司管治架構，包括聘請具全球聲望的政商界領袖、及國際國內著名專家組建高水準的公司董事局，通過全球招聘投資公司的CEO，籌組高水的管理層，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。

第四，積極發掘和宣傳推介澳門企業投資南沙的新商機

特區政府、經濟學術界都應加強對南沙發展動態的跟進和研究，尋找有利的投資機會。特區政府在積極動員澳門企業參與南沙開發的同時，要將最早收到的有關資訊，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南沙新區開發動態的跟進和研究，積極發掘和跟進澳門企業投資南沙新區的商機。可以考慮採取大小企業配合或者結盟的發展模式參與南沙開發；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南沙；又或者可考慮採取大企業、大項目進入，上下游企業結盟跟進的形式展開。

第五，強化和完善澳門與南沙新區的協調聯絡機制建設。

澳門應該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，每年穗澳兩地政府舉行高層會議，回顧南沙合作開發的實踐，總結經驗，探討未來發展路向。通過常規性的協調聯絡機制，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。