

關於粵澳合作的政策思考

鄧益奮

[提要] 未來粵澳合作的開展中，澳門特區政府需要特別重視“發揮澳門核心優勢”、“完善粵澳合作機制”、“提升珠澳合作成效”、“參與合作開發橫琴”等四個方面的政策。特區政府應該緊緊抓住澳門在粵澳合作中的制度優勢、平臺優勢和文化優勢等核心優勢，需要檢討完善粵澳合作機制，在珠澳合作中引進深港合作的經驗，全面積極參與橫琴開發，才能在未來的粵澳合作中掌握主動性和佔領制高點。

[關鍵詞] 粵澳合作 合作機制 珠澳合作 橫琴開發

[中圖分類號] F127.9 **[文獻標識碼]** A **[文章編號]** 0874 - 1824 (2012) 03 - 0040 - 10

澳門回歸祖國以來，粵澳合作取得了很大的成績，合作領域從經貿合作拓寬到民生領域，合作主體從民間層面提升為政府層面。然而，粵澳合作面臨的各種關係錯綜複雜，近年來始終處於一種“摸著石頭過河”的狀態。比如，在展開粵澳合作的過程中，澳門特區政府就需要直接面臨如何處理好與中央政府、廣東省政府以及珠海市政府關係的深層次問題，而這些問題在實踐中又經常充滿變數，沒有既定的制度文本加以規範和約束。更進一步講，粵澳合作的進程既缺乏有明確權責的組織機構來推動，也沒有系統化的合作機制確保粵澳雙方的互利互惠，從而使得粵澳合作在過去的實踐中出現制度文本框架、組織管理機構以及利益共享補償機制等各種“制度硬件”的缺位。因此，儘管自澳門回歸祖國以來，粵澳合作取得了一定程度的成就，但由於這是一項“前無古人”的充滿不確定性和開拓性的跨境區域合作事業，在過去十幾年中並未能形成較為完善的合作框架和制度，總體成效不高，對澳門經濟適度多元的拉動作用也不明顯。《粵澳合作框架協議》為粵澳合作的發展帶來了前所未有的機遇，澳門應該著力於善用自身特有的制度優勢、平臺優勢和文化優勢，同時著眼於完善粵澳合作機制，理順橫琴開發中的合作關係，為建設和打造“亞太地區最具活力和國際競爭力的城市群、世界級新經濟區域”的目標定位貢獻澳門的元素和力量。

一、發揮澳門的核心優勢

《粵澳合作框架協議》的簽署，是粵澳兩地最高行政首長在中央政府的見證下簽訂的跨境區

域合作文件，為粵澳合作的展開提供了較為全面和紮實的制度保障。可以預期，協議中所確定的粵澳合作的合作定位、基本原則、主要目標、合作內容、合作機制等方面內容，將可以最大限度地減少粵澳合作中可能產生的摩擦和爭執，為實現粵澳雙方的互補共贏創造新的機會和空間。對澳門而言，要實現協議所期望帶來的共進共榮，首先要著眼於從粵澳合作的自身特色出發，積極發揮自身特有的制度優勢、平臺優勢和文化優勢，以此在推動廣東科學發展的同時推進澳門經濟適度多元發展。

（一）粵澳合作的自身特色

粵澳合作沒有先例可以借鑒。就目前來看，可以作為“粵澳合作”參照體系的只有“粵港合作”。從本質上講，“粵澳合作”和“粵港合作”一樣，都是一種跨境的合作、一種在一國之內實行社會主義制度和資本主義制度兩種制度的兩個行政區域之間的合作。然而，和粵港合作相比較，粵澳合作又存在自身很多獨特的特點。

首先，產業結構的迥然不同和經濟實力的過分懸殊，使得粵澳合作存在產業難以對接和地位不對等的內在尷尬。一方面，與香港以金融、航運以及貿易為支柱產業不同，澳門是以博彩業為絕對主導產業的特殊經濟體，澳門的產業結構無法對廣東省產生強有力的輻射作用。另一方面，澳門的經濟規模屬於典型的微型經濟體，和廣東省的經濟實力相比，有著巨大的差距。三地政府的統計數字表明，2011年廣東地區生產總值為人民幣53,000億元，香港的GDP為18,909億港元，而澳門GDP為2,921億澳門元。

其次，長期以來，由於粵澳合作缺乏憲政性文件的規範和指引，導致合作進程無章可循，從而無法得到實質性進展。《粵澳合作框架協議》的簽署，向粵澳兩地居民展示了諸如產業協同發展、跨境基礎設施統籌對接、社會資源分享、共建優質生活圈等粵澳合作一體化的前景，形成了粵澳合作的制度框架，為粵澳合作帶來了千載難逢的新機遇。

（二）深化粵澳合作要注重發揮澳門核心優勢

澳門首先要發揮一國兩制的核心優勢。“一國兩制”可以說是澳門最為顯著和重要的優勢。在“一國兩制”下，澳門實行低稅、自由港的經濟制度，實施立法行政配合制約的政治制度，並享有除了外交和防務之外的各種政策制定的高度自治權。這些制度既可以幫助廣東省實現由於體制約束所完成不了的發展願景，又可以為廣東省進行社會管理體制的創新提供借鑒。

在《粵澳合作框架協議》中，澳門“一國兩制”的制度優勢集中地表現在“合作開發橫琴”的內容板塊上。雖然協議規定珠海承擔橫琴開發的主體作用，但澳門的角色和作用同樣也不可忽視。根據協議的規定，我們不難發現，在橫琴開發的問題上，除了“分線管理”的通關制度創新以及產業園區的規劃之外，更為基本的問題就是在橫琴建立與澳門自由港相適應的經濟管理體制，同時加強橫琴和澳門在社會管理和公共服務方面的對接。這就意味著，橫琴在金融管理及社會管理體制方面的創新將逐步向澳門靠攏，彰顯澳門“一國兩制”制度優勢對粵澳合作的重要意義。

其次，澳門要著重發揮國際交流的平臺優勢。由於特殊的殖民統治歷史，澳門有著廣東省所無法比擬的國際交流平臺優勢。一直以來，澳門與葡語國家、歐盟國家以及東盟國家都保持著良好的交往關係，有著包括葡語、歐盟、東盟國家等在內的廣闊的國際市場。這種國際交流的平臺優勢從澳門回歸祖國不久之後就被發現和關注。回歸後不久，澳門被賦予“中國與葡語國家經貿合作平臺”等三個平臺的角色並發揮了重要的作用，受到了廣泛的認同。新近出臺的《粵澳合作

框架協議》更是顯示出對澳門作為中國與葡語國家交流平臺角色的充分重視。諸如“聯合申辦國際知名展會和綜合展會”、“擴大人民幣境外結算區域”、“共同開拓國際市場”等產業協同發展的合作事項，可以說都是以澳門的國際交流平臺優勢為出發點而提出的謀劃方略。

在國際交流的平臺優勢方面，澳門的優勢不僅體現在國際市場優勢，而且還表現在國際交流人才及其培訓教育的優勢。例如，澳門集中了大中華圈中最多的葡語人才，也擁有兩岸四地最為雄厚的葡語教育師資團隊。對澳門人才及教育的這種優勢，《粵澳合作框架協議》有著清醒的認識，比如在橫琴開發方面，協議就提到“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”；在加強職業教育培訓合作方面，協議也提出“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”，以便通過粵澳合作實現優勢互補、互利共贏。

最後，澳門要充分利用和發揮中西交融的文化優勢。溫家寶總理在2010年考察澳門的時候曾經言簡意賅地談到，“澳門是個有文化的地方。”這短短十個字，體現出總理對於澳門文化底蘊和文化潛力的高度認可。確實，中西文化交融是澳門獨特的城市稟性。澳門雖為世界著名賭城，但卻有著源遠流長的歷史傳統和濃郁厚實的文化底蘊。迄今為止，澳門仍然保留著完好的西式教堂以及中國古代廟宇等建築，並據此成功申請到了“世界文化遺產”的頭銜。

基於澳門文化的獨特優勢，近幾年，澳門特區政府高度重視文化創意產業的培育和發展，並把發展文化創意產業作為經濟適度多元發展的一個重要突破口。就此，《粵澳合作框架協議》提出，要推動兩地文化產業發展策略的聯動互補，鼓勵兩地的文化投資，支持兩地的文化服務產業合作，發展具有嶺南特色、中西融合的文化品牌。這顯示出《協議》特別看好澳門文化的發展潛力，在一定程度上把廣東省文化創意產業的發展和澳門文化創意產業的發展捆綁在一起，努力形成1+1>2的合作效應和整體效應。

二、完善粵澳合作機制

建構合理有效的合作機制和協調機制，在促進粵港澳合作進程中具有重要的現實意義。“提升和完善合作機制是粵港澳實現區域經濟一體化、深化合作水平的重要保障。”^①完善粵澳合作機制，首先可以考慮成立一個常設機構和專職機構協調粵澳合作事務。其次應該建立相關的利益分享、補償機制和矛盾化解機制。最後需要推動粵澳合作從非制度化的協調機制走向制度化的協調機制，從而化解利益衝突，達成優勢互補，互利互惠，共同發展。

（一）成立粵澳合作的專責機構

粵澳的合作主體間是一種多中心的關係，是網絡狀絡治理結構，而不是自上而下的科層結構。儘管粵澳兩地在經濟實力方面有所差別，從原則上講粵澳兩地的合作始終是一種平等互動、相互依賴的關係。粵澳合作進程本質上是粵澳兩地的利益協調過程。從理論上講，“利益協調需要有一定的組織機構來組織和實施”。^②從國際視野看，區域合作成功的地區往往是由一個專責機構來協調。例如，歐盟的區域政策之所以取得巨大的成功，其重要原因在於其擁有完備的組織機構，保證了其區域政策運作的規範性。在歐盟體制中，歐盟一級的協調機構就包括：歐洲委員會、部長委員會、常任代表委員會、歐洲議會、經濟與社會委員會和區域委員會。

長期以來，中國在區域合作中只建立了如“聯席會”等鬆散性的協調組織，由於其不具有約束力，因此無法對區際利益衝突進行協調，影響了區域政策的實施。在這種情況下，國內已經有

學者提出：“我國目前應建立起超越地方政府的具有政治權威的區域管理機構，並以法律化的形式將其固定下來，明確其職權，並賦予其高度的監督及調控區域利益的權力，而不是一種無實權的‘虛設’機構。”^③

因此，為了提升粵澳合作的成效，從長期看應該成立一個專責管理粵澳合作事務的常設性機構。這就正如有學者所提出的粵港澳一體化的建議那樣，“總體來看，粵港澳的合作應該從現在以地方為主的雙邊協商機制轉變為中央主導下的三邊協商機制；由聯席會議機制向聯席會議與常設機構相結合的機制轉變。”^④

（二）建立利益分享、補償機制和矛盾化解機制

歐盟和北美自由貿易區等區域合作區的成功經驗表明，在成立常設性的合作協調機構的基礎上，還需要法律和規範的制度框架，需要有一套較為完善的利益分享機制和利益補償機制，有一套行之有效的化解矛盾機制，才能有效調整區域合作主體間的關係，增加和促進主體間的共同利益，減少或消除合作主體間的利益分歧。因此，在設置粵港澳合作的協作機制中，需要從建立制度文本規範、設立利益機制和化解矛盾機制等方面來考慮。

首先，需要有一定的制度文本來規範和約束合作主體的合作行動。一般來講，規範區域合作的制度文本採取區域公約和合作主體間的協定，要求成員共同遵守、按一定程序辦事的規程或行動準則。例如，歐盟就通過了一系列的區域公約、雙方協定等協調方式，建立了有效的區域法律制度，運用了如撥款、優惠貸款、減免稅收等多元化的區域政策和制度，實現區域經濟協調發展的目標。它可以減少合作過程中的“討價還價”，提高合作效益。

其次，需要有完善的區域利益分享和利益補償機制。在粵港澳合作的進程中，隨著珠三角各市利益獨立意識的日益覺醒，形成一個各方都能接受的利益分享機制和利益補償機制，顯得尤為重要。如何增加共同利益並使各成員都能合理分享區域共同利益，使其在增加區域共同利益的同時增進自身的利益，一直是區域合作中的核心問題。歐盟的經驗表明，“歐盟各種制度的作用本質上都是通過協調行動促進成員國之間的穩定與合作，不斷增加共同利益，最終實現其共同目標”。^⑤值得關注的是，在利益分享和利益補償的機制設計中，政府和市場的作用各有不同。有學者指出，“從‘利益分享機制’看，強調的是在市場經濟關係的基礎上形成地區間的競爭與合作關係。而在‘利益補償機制’運行中，中央政府處於核心地位。‘利益分享機制’強調的是形成一種合理的地方經濟關係，而在‘利益補償機制’中，不管是縱向的利益轉移還是橫向利益轉移，中央政府都處於核心地位，地方政府則是轉移或被轉移的對象”。^⑥這表明了，在粵澳合作的過程中，利益分享更多的是粵澳雙方在市場競爭合作的過程中依靠市場自發配置資源的，而利益補償則更多地需要發揮諸如中央政府等協調機構的作用和功能。

最後，需要有調節糾紛和化解矛盾的機制。在某種意義上講，競爭和合作往往是共存的，區域合作過程中往往夾雜著競爭和衝突。區域內各成員之間的競爭關係和衝突關係都是客觀存在的，不可能因為對合作關係的強調，競爭關係就會消失。也就是說，在區域合作的過程中，儘管主流的價值是提倡互惠互利的合作，但同時也可能存在零和博弈的合作結果。事實上，長期以來，中國內地各個地方區域的區域內部就廣泛存在著“你有我無”的惡性競爭現象。“以行政區劃為溝壑的城市間、地區間的惡性競爭、重複建設現象層出不窮，各級政府‘各自為政’的理性選擇結果，卻表現出整體上的發展無序和不理性，城市和局部地區所獲得的短期收益往往是以區域不可持續發展、長期利益損失為代價”。^⑦由於區域合作是合作各方長期博弈的關係，它不是

一次博弈的合作過程，而是多次博弈的合作過程，這就要求在區域合作的協調機制中配套化解矛盾的機制，充分發揮協調機構的作用，綜合利用各種關係、政策和資源調節矛盾糾紛，平衡矛盾各方的利益關係。

（三）從非制度合作走向制度合作

區域經濟學認為，“區域有三種類型，即經濟區、行政區和合作區，每類區域都有不同的運行機制，以不同的方式和不同的力度作用於區域經濟發展。合作區的運行機制是行政區運行機制和經濟區運行機制的共融。由於行政區的運行機制是行政機制，經濟區的運行機制是市場機制，因此，合作區的合作機制應該是行政機制與市場機制的結合。”^⑧從這個角度看，由於粵澳合作本質上屬於合作區，它的合作機制和協調機制歸根到底應該是市場機制和行政機制的結合，應該由市場的、非制度的合作走向政府的、制度的合作。

粵澳的合作首先是一種跨行政區的合作，區內包括實行社會主義制度的廣東省和實行資本主義制度的澳門地區。這是粵澳合作最大的特點，也正是在這個意義上，當前粵澳合作已經上升為國家戰略的層面，在一定程度上承擔著保持澳門長期繁榮穩定的重要使命。另一方面，由於粵澳實行不同的經濟制度，粵澳的合作在此意義上無法界定為經濟區的合作。因此，從上述區域經濟學關於區域類型的劃分中，粵澳合作應屬於“合作區”的合作。這就說明了，在設置粵澳合作的協調機制中，關鍵的問題在於恰如其分地結合與運用行政機制和市場機制。

在一般合作區的區域合作中，政府間協調機制的建立，可以彌補市場協調不足和市場協調失靈的弊端。“如果缺乏政府間的協調機制，市場經濟的利益最大化和資源配置規律決定雙方區域經濟合作的發展終局可能會是差異性發展和掠奪性競爭”。^⑨在粵澳的合作中，政府間的協調被賦予了特殊的意義。基於“跨境合作”的特質，粵澳合作的意義已經超出區域經濟合作的範疇，成為一場驗證和深化“一國兩制”政治事業的重要合作實踐，具有深遠的政治意義。在這種情況下，離開了政府的介入和協調，市場中的企業更容易會在激烈的競爭無所適從。在粵澳合作中，澳門的企業規模和實力較小，如果失去了政府的相關支持，企業就更加難以在合作中很好地獲益。因此，在促進粵澳合作中，澳門政府更需要發揮積極的作用，更為主動地加入到粵澳合作當中。

三、在珠澳合作中引入深港合作的經驗

毋庸置疑，珠澳合作是粵澳合作的核心內容。在未來的粵澳合作中，珠澳合作如何實現新的突破，很大程度上決定了粵澳合作的成效。筆者認為，珠澳合作需要認真學習深港合作的經驗。近年來，深港合作不斷探索和創新並取得了實際成效，在有序展開政府合作、統籌兼顧利益分配以及不斷推進制度創新等方面都值得珠澳合作借鑒。

（一）政府合作的有序展開

2004年，深港雙方簽署了《深港兩地政府合作備忘錄》及相關協定，兩地政府建立了固定的溝通交流機制，意味著深港合作從企業合作、民間合作走向政府合作。此後，深港兩地政府間高層互訪顯著增多，合作領域不斷拓寬，合作層次日趨升級，合作成效愈加明顯。

總體來看，深港政府合作的特點和經驗可以總結為三個方面。第一，深港政府間的溝通聯繫比較頻繁，每年定期、不定的互訪交流次數較多，並且交流內容都較為具體而實在。第二，深港政府間的溝通不僅停留在高層的互訪，而且還廣泛涉及到具體的政府部門之間的合作，比如

2007年舉辦的“深港創新及科技合作督導會議”就有深港兩地27個政府部門參加。第三，深港政府合作能夠具體落實，對社會有實實在在的效果，為市場牽線搭橋，為企業提供各種服務，比如由“香港生產力促進局”和深圳市政府屬下的“深圳中小企業服務中心”共同組建的“深港生產力基地”設有六個技術中心，為香港以及內地企業提供環保技術、電子及汽車技術、軟件及漫畫產業、科技轉移等方面的服務。

比較之下，珠澳合作在政府合作方面顯得滯後，目前珠澳政府間的合作機制主要還停留在實現珠澳高層互訪制度化和常態化的討論。借鑒深港合作的經驗，珠澳合作應該從以下三個方面進行完善和努力。

首先，增強政府的溝通聯繫次數，加強珠澳高層領導的會晤和對話。溝通聯繫次數頻繁無疑是合作成效的一個象徵。就目前來看，珠澳兩地的政府間交流太少，完善珠澳合作機制的首要環節就是要使珠澳合作在民間主導的合作基礎上增強政府層面的合作。在這方面，可以考慮珠海市政府和澳門特區政府之間建立一個類似於廣東省政府和澳門政府的高層聯席會議制度，定期讓兩地的地區首長展開面對面的會談，然後由專職小組去解決兩地共同要解決和協調的問題。

其次，在增強政府間高官的互訪活動的同時，加強具體職能部門之間的溝通和聯繫。一直以來，珠澳合作並不缺乏合作的藍圖和目標。然而，珠澳合作的很多計劃都無法得到落實或者說落實較為緩慢。這其實是一個政府執行力的問題。而提高政府執行力的唯一辦法和途徑，只能是通過珠澳兩地具體執行部門之間的溝通互動，把合作中執行政策的具體困難攤到檯面上談，然後彼此互相想出解決問題的辦法，並向上級反映和彙報執行中的困難。因此，加強珠澳兩地政府具體執行部門和職能部門的溝通互動，是珠澳合作進程有序推動必不可少的關鍵環節。這一個環節在珠澳合作的實踐存在較大的缺漏。

最後，切實提升珠澳合作的成效，確保珠澳合作成為“實實在在的合作”。從珠澳合作的實踐看，珠澳合作的成效與深港合作有很大的差距。由於澳門產業結構的特殊性等方面的原因，珠澳合作很難產生像深港合作那樣直接的合作效果。甚至有些合作活動只是為了合作而合作，並沒有從根本上研究合作能夠為雙方帶來什麼樣的好處。珠澳合作成效不高，在一定程度上是澳門行政體制的僵化所造成的，有些合作項目往往由於澳門行政程序的複雜而無法深入開展。因此，在珠澳合作的過程中，需要加快澳門行政改革的步伐，爭取簡化澳門繁瑣的行政程序，提升珠澳合作的效率和成效。

（二）利益分配的統籌兼顧

深港合作成果顯著，除了政府合作的有序展開之外，更為本質的原因在於深港雙方有一個比較好的利益契合點，雙方在合作中實現了優勢互補，互利互惠。相比之下，珠澳合作多年來進展不大，其根本原因在於兩地的利益分配問題沒有處理好。如果利益分配的均衡化能夠得到解決，將能從根本上改變目前珠澳合作的困境，推進兩地合作的實質發展。

在有些人看來，由於珠澳兩地地位的不對等，珠澳合作中珠海的利益往往是被漠視和犧牲的。雖然珠澳合作一直在倡導互利互惠，但在珠澳合作的實踐中，珠海和澳門在合作中的獲益不對等、不對稱，無法真正實現利益共享、平等互利的雙贏格局。這導致了珠海從政府到民間對澳門都有些看法和怨言。而利益分配不均導致的這種對立化情緒，對珠澳合作的進展無疑產生了嚴重的阻礙作用。

為了化解可能存在和持續的矛盾與對立情緒，珠澳合作過程中一定要充分重視利益分配的均

衡化問題，切實促使珠澳雙方認識到“珠澳利益共同體”的本質。首先要從感情上建立一種兄弟般的夥伴關係，構建互相信任和相互友好的社會資本，減少合作中的摩擦，讓合作多一些相互支持的溫情而少些你爭我奪的算計。

其次，要加強珠澳雙方的相互瞭解，使雙方真正認識到珠澳的發展唇齒相依，缺一不可，增強合作意識。具有諷刺意味的是，珠澳兩地雖然地理位置相互毗鄰卻缺乏對彼此足夠的關心和瞭解。然而，為了讓珠澳雙方更好地實現利益共享，需要雙方不斷去發現和利用對方的優勢和潛力，以真正體會對方對實現自身利益的重要性和必要性。

最後，要使珠澳雙方在合作過程中逐步掌握利益讓渡和利益補償的合作藝術，達到長遠的合作雙贏。珠澳合作過程決不是一次博弈而是多次博弈，合作一方不可能只是一味的是索取者或者是獲益者，因此珠澳雙方一定要在“取”和“捨”中取得平衡。在這方面，可以考慮從國家層面上用財政轉移支付的方式，對珠澳的合作項目中可能利益受損的一方給以相應的補償。

（三）制度創新的不斷推進

珠澳合作和深港合作一樣，本質上都是一個體制不同、經濟存在差異、處在不同關稅區的跨境合作。在“一國兩制”下，珠澳合作和深港合作都是一種前無古人的合作事業，“很多問題以前沒有經歷過，也沒有答案可以參考”，因此合作進程尤其依賴制度創新的力量。

在這方面，深港合作作出了比珠澳合作更為大膽的探索和嘗試。一路走來，深港合作的制度創新不僅包括制度規範的創新，還有運作模式、管理辦法等方面的創新。比如，深港兩地在口岸和通關合作上就實現“一地兩檢”通關模式，深港口岸實現了24小時通關，逐步實現無縫化對接。又如，自2009年4月1日開始，深圳戶籍居民可以辦理一年多次往返香港的個人旅遊簽注。這些例子都是深港合作在制度創新方面的生動表現，值得珠澳合作認真學習和借鑒。

珠澳合作的制度創新略顯不足，即便有諸如橫琴開發等方面的創新舉措，但其制度創新更多地是在粵澳合作的框架下討論的。問題還在於，珠澳合作中珠澳自發提出的創設性制度非常罕見，而且就連學習深港合作的“學習型、效仿型”創新也遲遲難以獲得批准，深圳與香港兩個城市諸如“深圳居民一年多次赴港”、“24小時通關”等一些創新性的制度政策，在珠澳兩地看來似乎遙不可及。從這個角度看，珠澳合作不僅是珠海和澳門的合作，也不僅是廣東和澳門的合作，它折射的是中央政府和澳門的內在關係。

作為內地與澳門合作的先鋒，珠澳合作要考量的因素非常複雜，探討制度創新的道路必定困難重重，在這方面澳門需要多些承擔和貢獻，在制度創新方面攜領珠海開拓新的空間。這裡需要強調的是，在學習借鑒深港合作的同時，珠澳合作不能照搬照抄深港合作的經驗，而是需要根據自身特色進行學習型的創新。“粵澳合作不能照搬粵港模式，需要在粵澳合作現狀和澳門的特殊情況上有所創新”^⑩。

四、全面積極參與橫琴開發

橫琴開發肩負著深化粵港澳合作、推動廣東經濟社會轉型發展、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等重大的戰略目標，橫琴被賦予“粵港澳緊密合作的新載體”的角色定位。合作開發橫琴新區不僅是一個制度文本規範的問題，更在於制度運作機制的問題，如何在運行層面落實《粵澳合作框架協議》的制度精神和原則，需要在實踐中不斷探討和完善。

橫琴開發的關鍵，在於橫琴擁有特殊的政策優惠，橫琴創新政策由此成為人們關注的重點。人們關心的是，橫琴的政策創新何以承受各種戰略任務之重。然而，單獨依靠內地政府針對橫琴開發的政策創新，並不足以支撐促進澳門經濟適度多元發展等戰略任務。橫琴創新政策的頒布，為澳門經濟適度多元的發展無疑注入了強心針，與此同時，需要澳門特區政府積極出臺鼓勵橫琴開發的政策，進一步理順橫琴開發中各合作主體的關係，以更好實現橫琴開發對澳門經濟適度多元發展的拉動作用。

（一）橫琴開發需要雙重政策創新

“比特區更特”、“特區中的特區”是粵澳攜手宣講橫琴政策創新的核心主題，表明橫琴新區將享受比特區還特殊的政策。橫琴新區將在“特區”加“保稅區”的雙重特殊制度下，建立與港澳自由港政策相適應的經濟自由機制，促進粵港澳人流、物流、資金流和資訊流的聚合流動，為支持澳門經濟適度多元發展創造條件。其中，特殊的通關制度和稅收優惠，是橫琴各項政策創新中最為亮眼的政策。

作為當前中國唯一的粵港澳緊密合作示範區，創新通關制度、口岸分線管理是橫琴創新政策的突破口。未來橫琴的通關制度，將按照“一線放寬、二線管住、人貨分離、分類管理”的原則實施分線管理。具體而言，橫琴與澳門之間設定為“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；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。同時，“分線管理”的通關模式中還對澳門居民進出橫琴實行更加便利的通關措施。這種先行先試的“分線管理”通關模式，使橫琴成為“自由貿易區”，有利於全球優秀企業及資金流向橫琴，從而極大地推進粵港澳一體化的進程和步伐，進而為澳門非博彩行業的發展提供了廣闊的空間和機遇。

降低稅率、放寬免稅適用範圍的稅收優惠是橫琴創新政策的核心。在中國內地，橫琴是東部地區享受企業所得稅優惠政策的首個區域。在橫琴，符合條件的企業按15%稅率徵收企業所得稅，這個政策的落實將為橫琴新區旅遊休閒、商務服務、金融服務、文化創意、中醫保健、科教研發和高新技術等產業發展奠定良好的基礎。同時，在橫琴工作的港澳居民的個人所得稅暫由廣東省政府按內地與港澳個人所得稅負差額對港澳居民給予補貼稅。此外，在橫琴，企業間貨物交易將免徵增值稅和消費稅。與國內現有保稅區域相比，除生產加工、倉儲物流等企業外，橫琴發展的產業範圍更多的是商務服務、休閒旅遊、文化創意、金融服務和科教研發等企業，企業間貨物交易免徵增值稅和消費稅範圍將大幅擴展，形成更加完善的營商環境，為澳門多元產業的發展提供基礎和支撐。

橫琴政策創新體現了國家對橫琴開發的支持。然而，由於橫琴開發承擔著促進澳門經濟適度多元的重任，橫琴開發的成效不僅依賴於內地政府的政策創新，也要依賴於澳門特區政府的政策創新。也就是說，單獨依靠內地政府的政策創新來引導橫琴開發是不夠的，為了加快澳門經濟適度多元發展的進程，澳門特區政府應該加大政策激勵和創新的力度，出臺相關的政策激勵中小企業積極參與橫琴開發。

崔世安特首在《粵澳合作框架協議》暨橫琴政策創新宣講會中指出，特區政府將全力從法規完善、機制建設、資源投入等方面，積極推進框架協議和橫琴創新政策的落實，有關支持本澳中小企業參與橫琴發展的相關政策正在加快制訂之中。這顯示了，澳門特區政府已經意識到，要充分發動社會各方和中小企業的力量參與橫琴開發，以加快借助橫琴開發實現澳門經濟適度多元的

發展步伐。從當前的情況看，特區政府應該從中小企業需要解決的問題以及澳門重點培育的產業出發，出臺相關的政策。

一方面，特區政府需要著眼於當前澳門中小企業面臨的各種難題，激勵中小企業參與橫琴開發。相關的調查研究表明，當前困擾澳門中小企業發展最大的難題莫過於人力資源和資金的問題。其中，“請人難”更是中小企業面臨的普遍難題。“本地工人不願意做，而外地勞工的名額又很難申請”，是不少中小企業主共同的困惑。有鑒於此，特區政府可以考慮從人力資源政策創新和融資政策創新方面著手，對參與橫琴開發的中小企業提供一定的政策傾斜。

另一方面，澳門特區還可以從產業政策入手，對當前澳門正在重點培育的文化創意產業、會展業、物流等新興產業進入橫琴發展提供政策優惠，延伸澳門文化创意產業等新興非博彩行業的發展鏈條，同時致力於提供較好的商業配套服務，搭建發展平臺，消除文化创意產業等行業進入橫琴發展的疑慮，儘量為澳門企業參與橫琴開發降低異地投資風險做好各方面的服務工作。事實上，在粵澳橫琴政策創新宣講會後，有文化创意產業行業人士就表示，橫琴政策創新並沒有對澳門文化创意產業的發展提供明確的政策支持，因而表現出對參與橫琴開發的信心不足。在這方面的政策激勵應該由澳門特區政府進行補充和強化，只有來自內地和澳門特區政府的政策創新和優惠政策雙管齊下，才能有效激勵澳門中小企業和非博彩行業積極參與橫琴開發，從而最終推進澳門經濟適度多元發展的進程。

（二）理順橫琴開發合作主體的關係

橫琴開發的成效，不僅要取決於內地和澳門雙方共同出臺優惠政策，提供制度激勵，確保澳門經濟適度多元發展以及推動廣東經濟社會轉型的實現，而且從深層次上要取決於橫琴開發合作主體關係的協調和理順。

應該講，《粵澳合作框架協議》對橫琴開發的立場是非常明確的，就是“合作開發橫琴”。具體而言，“珠海發揮橫琴開發主體作用”，“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”，“建立粵澳合作開發橫琴協調機制，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”。從《粵澳合作框架協議》的以上規定來看，橫琴開發的合作主體主要是珠海、澳門特區政府以及橫琴新區。其中，珠海發揮主體作用，澳門的角色是全面參與，而橫琴新區可以在具體合作項目上與澳門特區政府有關部門直接溝通。

可以預料，《粵澳合作框架協議》所規定的“主體作用”、“全面參與”以及“直接溝通”等原則，在未來合作開發橫琴的實踐中將會產生一定的困惑。首先，作為主體作用的珠海，在地位上與澳門是不對等的。這似乎意味著，未來橫琴開發中的很多重大問題都需要通過廣東省與澳門的協商和談判來決定，屆時珠海的主體作用如何體現，珠海在探索體制機制創新方面又將呈現什麼樣的主動性和能動性？其次，澳門的全面參與如何確保？橫琴開發項目並不是單向度為澳門開放的，更多的是由市場的力量進行自由選擇、優勝劣汰，而競爭的結果不一定就是澳門的企業進駐橫琴。事實上，廣東省政府於2011年8月22日在澳門舉行完橫琴政策創新宣講會之後，23日下午就馬不停蹄地在香港舉行了“橫琴政策創新暨投資推介會”。可見，除了澳門對橫琴的“全面開發”之外，澳門以外的城市和地區也可能“全面開發橫琴”。在市場自由競爭機制選擇的情況下，澳門如何實現“全面參與”？澳門有無可能被邊緣化？這些在目前來看都是懸而未決的問題。最後，橫琴新區與澳門有關部門直接溝通，需要有具體的機制加以保障和啟動。在目前來看，運行機制層面的制度建設並沒有啟動，這也為理順執行層面上的合作主

體間關係上增添了不確定性。因此，需要全方位地對橫琴開發中合作主體的關係加以梳理和明確化。

總之，在《粵澳合作框架協議》簽署之後，粵澳合作踏上了新的歷史征程。作為實力較弱的合作一方，澳門不應該消極應對，也不應該妄自菲薄，而是要極力從自身的核心優勢出發，積極謀求澳門對粵澳合作的承擔和貢獻，尋求粵澳合作機制的創新和完善，推進珠澳合作，全面積極參與橫琴開發。只有這樣，才能發揮澳門在粵澳合作中的重要作用和價值，才能符合區域合作“通過優勢互補達成互利共贏”的規則定律，在推動廣東科學發展和構建世界級城市群的同時，實現澳門“經濟適度多元發展”的經濟轉型。

①④陳廣漢：《推進粵港澳經濟一體化研究》，廣州：《珠江經濟》，2008年第6期。

②王克修：《對泛珠三角區域利益協調機制建設的思考》，長沙：《湖南行政學院學報》，2008年第5期。

③楊玉梅：《歐盟區域政策述評》，昆明：《經濟問題探索》，2007年第1期。

⑤吳志成、李客循：《歐盟治理與制度創新》，北京：《馬克思主義與現實》，2004年第6期。

⑥參見江冰：《區域協調發展要靠新型利益協調機制》，北京：《中國改革》，2006年第2期。

⑦李廣斌等：《由沖突到合作：長三角區域協調路徑思考》，合肥：《江淮論壇》，2008年第4期。

⑧程必定：《泛長三角區域合作機制及政府管理創新》，合肥：《安徽大學學報》（哲學社會科學版），2009年第5期。

⑨Hermann, Pillath, Carsten, Kirchert, Daniel and Pan, Jiancheng, “Disparities in Chinese Economic Development: Approaches on Different Levels of Aggregation”, *Economic Systems*, 2002, 26, pp. 31-54. 轉引自程永林：《區域合作、利益協調與機制設計——基於泛珠三角與東盟跨邊界次區域經濟合作的研究》，廣州：《東南亞研究》，2009年第2期。

⑩袁持平、周瓊娜：《以制度創新粵澳合作的新局面》，珠海：《中共珠海市委黨校、珠海行政學院學報》，2011年第2期。

作者簡介：鄺益奮，澳門理工學院社會經濟與公共政策研究所副教授、博士。

[責任編輯 劉澤生]