

# 橫琴開發—珠澳合作建設 世界旅遊休閒中心

楊道匡

---

**[提要]** 澳門建設世界旅遊休閒中心，受困於土地面積細小和人口密度高兩項制約因素，與澳門近在咫尺的橫琴開發，為世旅中心建設開拓了一個新的發展空間。橫琴面積超逾澳門三倍，規劃設定70%土地仍然保留山林海岸自然地貌，以海洋生態為主題的旅遊與澳門的博彩旅遊，正好為遊客提供綜合類型的旅遊項目。澳門和珠海可以協同制訂旅遊規劃，以旅遊產業為切入點，在澳門與橫琴共同營建世界旅遊休閒中心。

**[關鍵詞]** 橫琴開發 珠澳協同發展 經濟適度多元 旅遊休閒中心

**[中圖分類號]** F719 **[文獻標識碼]** A **[文章編號]** 0874 - 1824 (2014) 01 - 0032 - 09

---

## 前言

澳門以博彩業為主的產業結構具有歷史和傳統，在慣性推動下，延續到目前。澳門自身的經濟特徵，即微型城市經濟體，決定了產業多元化的適度性。各國和地區經濟的發展表明，通常較大的經濟體因其擁有豐富的資源和廣大的市場，經濟體內部會呈現出多元化的產業結構特徵，擁有較為複雜的內部分工網絡，各產業之間的結構比例關係相對合理；對比之下，小型尤其是微型經濟體因自身市場細小，自然資源相對有限，在參與國際或區域分工的條件下往往會形成較為單一或專業化的產業結構，成為國際或區域分工網絡的一個組成部分。

2002年以來，博彩業專營權開放，加上內地“自由行”政策實施，兩大因素引發澳門經濟出現前所未有的大發展。對此，中央政府基於保持澳門特區長期繁榮發展考慮，一直高度關注澳門的經濟適度多元化問題，並不斷給予政策上的支持。特區政府也在設法推動多元化的落實。然而，統計數據和實證分析表明，產業多元化的效果並不顯著。

為此，須對經濟適度多元發展及其產業政策的制定和實施作出深入的探討。如果相信市場的自發推進，由博彩業主導的產業結構在澳門的微型經濟體中就具有存在的合理性，或者說澳門難以存在能夠實現經濟適度多元化的內生機制。對於澳門而言，要素稟賦、市場容量、歷史傳統及

參與區域分工的程度，匯合形成了今天較為單一的產業結構。其弊端是面臨外來衝擊時，較易引起波動風險，2008至2009年，澳門經濟增速一度從接近15%的高位回落至僅得2.8和1.7，表明假若沒有內地強大的支持，在從2008年延續至今的全球金融危機中，澳門經濟或難以完成快速的V型反彈。由此，得到一個廣闊的腹地支持，是微型經濟體的依賴和保障。

由是觀之，澳門的經濟適度多元化應該從其最具比較優勢的主導產業出發，首先推動主導產業的多元化。因此，從短期來看，澳門產業多元化的方向，應是與博彩業關連的綜合旅遊業，包括旅遊休閒業的多元化。而從更長遠考慮，澳門的穩定發展，將取決於融入區域經濟的緊密度。如果僅局限澳門視角看澳門產業多元化，就容易產生誤區，而在實際的執行上效果欠佳；如果跳出澳門看澳門，借助區域合作，空間無疑擴大，產業多元化的實施就更有保障。

繼經濟適度多元化的要求提出後，中央政府進一步提出了澳門構建世界旅遊休閒中心的發展方向和目標。2011年3月，國家十二五規劃提出：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。隨後，廣東省和澳門特區兩地政府在北京共同簽定了《粵澳合作框架協議》，就旅遊事項合作框架協議提出：“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……聯合推廣一程多站旅遊線路，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。”<sup>①</sup>

《粵澳合作框架協議》在明確合作定位和原則之後，提出分兩個階段達成合作主要目標：

第一階段：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。

第二階段：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。<sup>②</sup>

以上兩個階段提出的主要目標，有幾個與珠澳旅遊相關的關鍵詞：橫琴開發—珠澳協同發展—澳門經濟適度多元—世界著名旅遊目的地基本形成。本文依據這個目標導向，著重探討澳門與橫琴合作共同構建世界旅遊休閒中心。

## 一、橫琴效應與橫琴開發新趨勢

橫琴開發是各方熱切期待的大事，2009年8月14日，國務院正式批覆實施《橫琴總體發展規劃》。按照《規劃》的部署，在推進橫琴開發的過程中，將以橫琴為載體，通過創新合作機制與管理模式，共同打造跨界合作創新區，以此彌補港澳土地資源不足和勞動力相對短缺的局限，為逐步改變澳門經濟結構單一的問題提供新的空間，並由此推動澳門經濟適度多元發展。

### （一）橫琴效應正在擴散發揮

2013年以來，橫琴模式和效應正在擴散發揮，6月中旬，粵澳合作聯席會議首次選擇在中山市舉行，會議在此地舉行的一項重要原因，是由中山市提出的翠亨新區計劃獲得廣東省政府批准設立，新區位於中山靠近珠江出海口沿岸地段，面積230平方公里，成為繼珠海橫琴、廣州南沙之後又一個粵港澳合作的平台，在是次聯席會議中商定為未來粵澳合作的重要項目。

2013年7月下旬，珠海、中山、江門在珠海舉行三市聯席會議，同時舉辦主題為“港珠澳大

橋通車對珠江西岸城市未來發展影響”研討會。是次會議中，江門市的取態最為積極，在會上詳細介紹了正在謀劃中的“大廣海灣綜合經濟區發展規劃”。此項計劃規模宏大。如規劃經過論證後得到廣東省政府批准，將成為珠江西岸與珠海橫琴、中山翠亨聯動發展的又一大型新區。

綜上所述，自2009年國務院批准橫琴新區開發以來，至2013年的四年中，在廣東省已相繼設立了深圳前海、廣州南沙三個國家級新區，以及中山翠亨一個省級新區，而江門的大廣海灣新區亦在加緊謀劃部署當中。所有新區的共同點：選址均位於珠江出海口的沿岸地區；均以橫琴總體規劃和政策為“藍本”；以粵港澳合作為立區“重點”；借鑒香港、澳門特區的自由港經驗，爭取中央政府給予有別內地的特殊政策支持；實行以金融和服務業為先導發展的“先行先試、制度創新”；以達到吸引投資和推動當地新一輪增長的發展目標。

## （二）橫琴海關實行分線管理

橫琴海關實行“分線管理”的政策逐漸明確，繼2011年7月公佈《國務院關於橫琴開發有關政策的批覆》，確定橫琴實行“創新通關制度和措施”之後，國家海關總署近兩年先後公佈了《關於支持橫琴新區開放開發的意見》和《海關對橫琴新區監管辦法（試行）》。進一步明確了“一線放寬、二線管住、人貨分離、分類管理”的分線管理細則，海關總署並公佈：待橫琴新區的環島巡查、監控措施以及海關監管場所的設施設備配置完善之後，分線管理的措施即可實行。

目前依據各方的資料解讀，橫琴與澳門之間的口岸實行“一線管理”，簡單來說，就是從澳門蓮花橋進出橫琴口岸將會實行便利的人員、車輛和貨物通關管理。而在橫琴與珠海市內及連接內地之間實行“二線管理”，在此實行貨物的報關、報檢與監管查驗。粵澳兩地政府還提出，爭取在橫琴口岸實行24小時通關，人員通關按現有模式管理同時，將對澳門居民進出橫琴實行更加便利通關措施。

上述的“分線管理”措施是橫琴管理制度創新之一，在全國的所有口岸管理制度之中亦屬首創，帶有部分的自由港性質。香港和澳門兩個特別行政區實行了多年的自由港政策，其中構成自由港的一項要素，就是“人員出入境自由、大部分免簽證”，這些便利措施對澳門和橫琴的旅遊產業將產生重要的匯聚“人氣”作用，因為分線管理、24小時通關措施以及澳門牌照車輛往來行駛澳門和橫琴之間，將對遊客在兩地之間的流動提供便利，對旅遊消費產生積極的促進作用。

## （三）橫琴交通樞紐逐漸成形

2012年12月，廣珠城軌通達珠海拱北，通過與廣州南站的高鐵軌道換乘，湖南、湖北和河南三省的遊客，在3~5小時之內可快捷到達珠海拱北。2013年2月春節假期，由軌道交通承載而來的遊客，每日達到20,000人次左右，為澳門的新春旅遊帶來了新的繁榮興旺、亦創造了珠澳口岸單日超逾30萬新的人員出入境紀錄。

按照規劃，廣珠城軌將會從拱北延伸至橫琴，澳門輕軌與廣珠城際軌道交通將會在橫琴對接換乘。橫琴新區將成為澳門軌道交通與內地連接的交匯點，澳門輕軌延伸至橫琴將使珠三角沿線的廣州、中山、江門和珠海等城市連結在一起，促進環珠江口灣區的人流、物流和資金流的流通，廣東以外可通過與高鐵換乘直達北京，意義重大。

從更長遠的交通佈局看，預計2016年建成的港珠澳大橋開通後，珠海將成為內地首個陸路直接連通港澳的城市，按目前的規劃設計，香港車輛通過大橋在西岸拱北經口岸通關後，會隨即轉入隧道前行，然後從珠海洪灣駛出路面。而洪灣所在的位置正是珠海橫琴新區、洪灣保稅區和十字門商務區的連接處。換一句話說，乘車從香港大嶼山出發，經跨海大橋及珠海拱北、洪灣到達

橫琴新區，全程僅為一小時之內，比現時經虎門大橋繞行足可節省三小時的路程。

港珠澳大橋香港起點在大嶼山的迪士尼樂園鄰近，大橋通行後，“迪士尼樂園—澳門博彩與世遺城區—橫琴長隆海洋度假區”可連成新的旅遊熱線。2012年訪港遊客有4,860萬，加上香港715萬居民，通過港珠澳大橋連接，有可能為珠江西岸旅遊業帶來5,000萬人次的潛在消費效應。

#### （四）橫琴產業投資方向逐漸明確

2013年2月，《橫琴新區產業發展指導目錄》出臺，目錄按照橫琴新區重點發展的休閒旅遊、商務服務、金融服務、文化創意、中醫保健、科教研發、高新技術等七大產業，共分八個部分，涵蓋二百個條目，是國家鼓勵橫琴新區進一步開發開放，引導投資方向，管理投資項目，制定和實施財稅、金融等優惠政策的重要依據。橫琴新區管委會引介《目錄》時說明，“創新通關制度和措施”、“特殊的稅收優惠政策”和“粵澳合作產業園政策”等具體優惠政策的實施細則將陸續出臺，為橫琴開發提供政策支持和發展機遇，為投資者進入橫琴提供發展空間。<sup>③</sup>

橫琴新區官方數據顯示，自2009年以來，橫琴新區新增港澳服務企業73家，註冊資本累計約54.1億元人民幣，投資總額約66.9億元，其中港資企業39個，投資總額約40億元人民幣，涉及產業以商務服務、文化創意和休閒旅遊為主；引進重大港澳服務業項目10個，總投資超過528億元。<sup>④</sup>

## 二、珠澳合作建設世界旅遊休閒中心

對澳門而言，要建設旅遊休閒中心和發展綜合旅遊業，其實就是在博彩業之外加入更多的旅遊元素。相對於內地的城市，澳門的世界文化遺產景區、具有葡式風格的建築、中西文化混合的街區、大型華麗的度假村酒店和各式餐飲美食，具有相當知名度的格蘭披治賽車和國際藝術節、音樂節，以及自由港特有的質優價廉購物等，都是有潛力進一步開發的旅遊元素。通過活化世遺景區、發展夜市和特色餐飲美食、娛樂演藝、觀光購物，開發會展、旅遊紀念品和商務旅遊等，可以推出系列新的旅遊元素。從對外拓展思考，通過區域合作與廣東省的旅遊城市連線遊等方式延伸產業鏈，可以更加豐富澳門的旅遊元素，吸引高端的旅客來澳門旅遊度假。通過這樣的方式，使旅客願意花更多的時間停留及消費，由此推動澳門的產業適度多元發展。

澳門土地面積僅有30平方公里，而常住人口約60萬人，目前每平方公里的人口密度高達19,600多人，再加上近年來每年逾2,800萬的遊客，成為世界上人口密度極高的城市。最近，香港有評論認為香港的旅遊承載力已出現問題，理由是以715萬人口接待4,860萬遊客，本地居民與外來遊客相比達1:6.8，即平均每名香港居民要接待6.8位遊客。如以此推算，澳門60萬居民要接待2,800萬遊客，居民與外來遊客之比高達1:47，即平均每名居民要接待47位遊客！<sup>⑤</sup>

因為任何經濟活動都需要土地承載和拓展空間，澳門的城市定位是“世界旅遊休閒中心”，為了讓居民生活和來訪遊客都能享受到休閒，前提條件就需要有足够的空間和休閒的氛圍，而人口密度高和可用土地面積缺少是澳門未來居民生活和經濟發展必須要解決的制約因素。

受土地空間和其他資源制約，澳門建設世界旅遊休閒中心，需要融入區域旅遊合作。澳門當前的旅遊模式主要還是“博彩旅遊”和“觀光旅遊”，要發展“休閒旅遊”就需要逐步增加休閒元素。如拓展旅遊休閒產業、提供旅遊休閒產品、優化城市規劃拓展休閒空間、完善休閒旅遊配套設施、構建綠色環保城市。而最有效的方式是與珠海合作，通過橫琴開發，利用橫琴的土地空間和優良的自然生態環境開拓休閒元素，使橫琴成為澳門旅遊休閒的連接區，構建“澳門—橫

琴”融合互補的“世界旅遊休閒中心”，吸引世界各地遊客消費。

2012年3月，溫家寶總理在政府工作報告中提出：“支持澳門建設世界旅遊休閒中心、推進橫琴新區建設，促進經濟適度多元發展”。這段表述將橫琴新區建設與澳門建設世界旅遊休閒中心和經濟多元發展並列，可由此推論中央政府考慮通過與澳門緊鄰的橫琴開發，為澳門經濟適度多元和旅遊休閒拓展新的空間，是解決澳門受土地資源制約、休閒旅遊空間不足的可行辦法。

《橫琴總體發展規劃》在第一章“橫琴開發的重要意義”明確提出：“推進橫琴開發，有利於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……以橫琴為載體，通過創新合作機制與管理模式，共同打造跨界合作創新區……為逐步改變澳門經濟結構比較單一的問題提供新的空間”。《粵澳合作框架協議》在第二章“合作開發橫琴”中提出：“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項目”。

特殊的歷史條件、優越的地理位置和國家優惠政策的支持，為澳門的旅遊業創造了相對競爭優勢，促成近年遊客數量和旅遊收益連年增長。然而面對亞太地區國家旅遊產品的日益多元化，以及遊客出行有更多的選擇取向，澳門旅遊業的發展面臨更大的競爭。尤其在旅遊休閒發展方面存在一些劣勢。包括：區域面積細小、休閒空間不足；土地資源缺乏，制約新的旅遊項目投入；人力資源不足，影響旅遊業的經營服務與管理質素；口岸設施目前處於超負荷狀態、人員出入境的驗放模式需要進行改革；包括機場客運的遠程交通和基礎設施也需要著力改善。但是，若以區域合作的思維考慮，以土地資源為例，澳門的不足也正是橫琴的優勢所在，橫琴面積超逾澳門三倍，而且保留了大片海岸山林和綠野空間，對於城市容量接近飽和及人口密度極高的澳門來說，橫琴確實是一個拓展休閒旅遊的理想空間。橫琴新區發展諮委會委員、諾貝爾經濟學獎獲得者詹姆斯·莫里斯認為：橫琴的比較優勢是，接近休閒旅遊業發達的澳門，而相比澳門，擁有具競爭力的價格和優質的居住環境。橫琴可以差異化地發展娛樂項目。<sup>⑥</sup>

### 三、以旅遊產業合作推進橫琴開發

珠海橫琴以長隆國際海洋度假區為基礎，結合沿海岸線的海島山水生態環境，打造多元化的主題公園，構建世界級旅遊休閒產業和產業群；澳門以博彩產業為核心輔以世界文化遺產歷史城區，形成博彩、文化旅遊休閒產業，重點依托澳門（半島）的歷史城區、葡式風格建築，以澳門地標“大三巴”牌坊及周邊廣場街區形成休閒文化和商業區；而跨海的路氹連貫新區，則將建成博彩旅遊和時尚商業休閒娛樂的聚集區。而澳門和珠海合作可在橫琴形成旅遊休閒聚集區，未來橫琴旅遊休閒區，可以定位以山海綠野自然生態結合商務會展，形成旅遊休閒產業群。

（1）合作建設旅遊休閒小鎮。休閒小鎮與大型主題公園最主要的區別在於，主題公園佔有大量土地空間，但非開放時間園內空無一人，很多主題公園最終還是變成商業房地產。休閒小鎮的不同之處是居住與旅遊融合，目前內地多個城市都已有不同風格的旅遊小鎮開發模式。而在歐洲意大利的港口城市巴里、希臘的卡塔科隆（奧林匹克遺址）和克羅地亞的杜布羅夫，隨處可見的是當地居民悠閒自在生活、外來遊客在街巷中漫步暢遊，居民與遊客可以互相共融的休閒小鎮。

例如意大利著名旅遊城市威尼斯舊城區原有的人口密度很高，但為保護舊區及提供更多的旅遊空間，居住人口逐步從原來的17萬降低至現在僅為6萬。政府為遷出的人口建立了新區，郵輪碼頭、機場和購物中心亦設於新區。珠海選擇鄰近澳門的區域例如橫琴、灣仔、斗門等地，合作建設具有南歐風格和旅遊元素的生態居住區，建築的形式和風格可以參照歐洲特色的小鎮，既有

旅遊文化和商業元素，又有完善的社區服務及適宜居住，吸引居民居住，將澳門高密度的人口稀釋，置換一部分在珠海居住，同時，這種小鎮型的居住區又具備接待遊客遊覽觀光的功能，由此拓展澳門發展旅遊休閒產業的空間。

(2) 以橫琴開發為合作切入點。共同開發橫琴的旅遊產業，包括會展業、文創產業、商貿服務業和休閒產業，延伸澳門旅遊的產業鏈。合作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。其中旅遊紀念品和工藝品的設計製造是旅遊產業鏈延伸的重要環節，澳門近年逾2,800萬遊客對此有很大需求，但澳門受土地、租金和勞動力成本高的限制，製造和加工業已很難維持生產經營，橫琴的產業園區正好為此提供有利條件，旅遊紀念品和工藝品的設計製造亦符合文化创意產業的定位。

(3) 開發“一河兩岸”主題旅遊區。新加坡魚尾獅碼頭與隔岸金沙酒店構成的濱海灣區，是當地居民和外來遊客均喜歡流連的旅遊區。澳門路環與橫琴相對的“一河兩岸”地形，尤其是十字門水道入口處與新加坡濱海灣區相似，可參考新加坡濱海灣模式，共同開發珠海橫琴和澳門路環十字門水道“一河兩岸”主題旅遊區。“一河兩岸”的區域包括橫琴富祥灣至灣仔，澳門路環竹灣、荔枝灣至內港。在此區域沿岸可以設立大型標誌式建築、具有特色的城市雕塑、船舶博物館、游艇碼頭、沿岸慢行綠道、餐飲、酒吧和娛樂休閒設施；定期在十字門至前山水道共同舉辦龍舟賽、烟花匯演、音樂燈光匯演和水上巡遊等活動，以及合作發展高品質旅遊休閒度假項目，促進珠澳旅遊發展和橫琴開發。

(4) 合作建設橫琴文化创意產業園。利用橫琴新區的優惠政策和土地空間，將文化创意產業作為橫琴開發中的重要產業類型，共同建設一個空間布局合理、高土地利用、產業關聯度大、高附加值的“橫琴文化创意產業園”。將澳門與珠海資金充裕、創意研發、產業國際化程度高和橫琴良好投資環境的優勢結合起來，建立以高端文化创意產業為內容，以出口為導向的創作平臺和生產基地，吸引創意人才集聚。文化创意產業園模式能將文化、商業與消費相結合，並發展成一個共同整合創意研發、設計製造、展示傳播、教育培訓的產業網絡，以推進文化產業的發展。

設置文化產業園區，目前在內地多個城市已經具有較高的知名度，既有在原有建築和舊街區形成的如北京798、上海田子坊、廣州信義會館、成都錦里和寬窄巷；又有深圳大芬村和廈門海滄等新興藝術品設計加工區以及浙江橫店的影視製作區。上述各種形式的文化產業園區都有顯著的品牌和特色，園區的形成建立，既有歷史沿革，亦有商機巧合，橫琴產業園區可總結別人成功經驗基礎上創出一種與別不同的風格。例如，澳門具有獨特東西方文化的城市風格，擁有多處世遺建築與歷史城區，有豐富的歷史文化資源與人文、自然景觀。珠海有天海一色的延綿海岸線，有一批明清時期延續遺留的古村落和宗祠、民宅。基於以上分析，珠澳發展影視文化產業，可加強合作，共同構建“珠澳文化创意基地”。吸引海內外片商或製作人來珠澳設立影視工作室，從而把兩地豐富的歷史人文景觀轉換成文化旅遊資源。

(5) 聯合舉辦會議展覽。利用澳門世界文化遺產的歷史城區、世界級的賭城以及區域性的休閒娛樂旅遊城市等多樣性的旅遊新形象，珠澳合作舉辦大型會展，大型文體活動並向商務旅遊延伸，以增強會展旅遊的吸引力。

澳門的會展業與博彩業關連，近年會展逐步形成規模與威尼斯人酒店的大型會展中心投入運作有關。會展業發展漸成規模，已是產業多元化的選擇之一，但受制於本地專業人才和外來商務人員的出入境管制，進一步發展的局限性較大。珠海有人力資源，有物品倉儲和製作大型佈展用

具的場所，亦有舉辦珠海國際航空展的經驗。因此，珠澳兩地應合作共同發展，加強產業鏈的合作，發揮各自專長和優勢。澳門珠海合作在橫琴發展會展業，協調與澳門會展的專業分工，橫琴可發展與澳門不同定位的專業會議和展覽服務，亦可合作以聯展方式連接兩地會展市場，形成珠澳會展的規模效應，實現合作分工資源互享，聯動發展。這樣可以實現優勢互補，降低澳門會展業發展的成本以及擴大其會展業發展空間

(6) 聯合推廣“一程多站”連線遊。2012年末廣珠城際輕軌已直達珠海拱北，2016年港珠澳大橋將建成通行，橫琴至珠海機場及金灣區的金海大橋亦將建成，在澳門和珠海周邊交通連成網絡之後，可順勢推出“澳門世遺歷史城區—橫琴長隆海洋公園—金灣海泉灣溫泉度假區—江門開平碉樓連線遊”。將世界遺產、海洋主題公園、溫泉度假連成旅遊專線，開發歷史文化、休閒度假、會議展覽、醫療保健等旅遊，構建不同主題、特色、檔次的多元旅遊產品服務。

開發珠江西部海岸旅遊帶。可以利用澳門和珠海機場作為航空樞紐與西部沿海高速連成陸空交通網絡，將澳門與珠海、江門、陽江、茂名、湛江等西岸城市的海岸連成一條“陽光海岸帶”，借助澳門與葡語國家的商貿平臺，聯合打造具有歐洲風格特色的海岸旅遊度假區。與珠江東岸已經形成的密集加工製造產業相比，珠江西岸逐步形成的沿海旅遊產業，將更符合國家推動的綠色低碳、節能環保的發展方向，結合商貿平臺和現代服務業形成珠江西岸新的主導產業。

以旅遊產業為合作切入點，形成現代服務業產業群。通過旅遊合作，帶動珠海、澳門兩地城市建設、口岸通關、交通運輸、酒店餐飲、零售購物、旅遊工藝品、紀念品製造以及與旅遊相關產業鏈的延伸，合作發展商務旅遊，帶動與商貿服務關連的會展業、物流業及其相關產業，達到珠澳兩地旅遊資源互補、旅遊效益分享的共同發展。

#### 四、共建國際旅遊休閒中心的路徑選擇

澳門經濟適度多元可考慮向兩個方向推進：在現有的主導產業即博彩業上縱向多元化，利用博彩業積聚的知名度和資本延伸旅遊服務產業鏈，實行橫向多元化。如把握橫琴開發的機遇，投資與旅遊相關的酒店、餐飲、商業、零售、會展和文創產業，推動橫向多元化。澳門向博彩、旅遊、會展、購物目的地發展，拓展澳門商務服務業發展腹地，促進澳門產業和就業的多元化發展。

珠澳合作應該順應區域經濟一體化的趨勢，著重從珠澳兩地具備條件可以操作的領域入手，爭取在合作事務和項目上取得實際成果，在此過程中珠澳兩地應該採取共同協商、形成共識、規劃部署、加快推進、積極落實的取態。

##### (一) 設立旅遊合作發展委員會，共同制定旅遊發展規劃

2011年3月實施的粵澳合作框架協議，在第七章“機制安排”中就提出：“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”。為此，應按《框架協議》安排，建立珠澳合作協同發展機制。只有在機制健全和形成共識的基礎上，珠澳合作才能更順暢推進並取得實效。建議成立珠澳旅遊發展合作委員會，首先就旅遊發展合作達成共識，協商制訂旅遊發展的政策和規劃；合作建立旅遊品牌、策劃旅遊項目、聯合推廣旅遊產品和旅遊路線；合作設立旅遊培訓學院和培訓中心等機構，培訓旅遊業和旅遊服務相關行業的經營管理人才，爭取獲得國際機構認證。對“珠澳國際旅遊休閒中心”共同進行規劃，制定出相應的產業政策和發展措施，充分發揮政府協調、引導、監督和服務等職能。用優化的投資政策引入國際財團與港澳企業開發橫琴。

## （二）設立珠澳合作發展基金

創新機制成立珠澳合作發展基金，珠澳區域合作在政策保障和完善機制之後還需要有資金投入，澳門特區政府的財政收入和儲備近年逐漸累積、具備了資本規模。澳門社會各方近年不斷建議特區政府可參考其他國家和地區的經驗，設立投資發展基金，由政府主導參與區域合作，並借此推動澳門的經濟適度多元發展。珠澳合作之中，如果能將澳門的資金和珠海的土地資源和人力資源借橫琴開發互相結合、有效配置，將會產生良好的互補效果。珠澳合作發展基金還可用於推進兩地合作的跨界項目，包括粵澳新通道建設及拱北口岸周邊交通路網擴建、港珠澳大橋口岸區、澳門內港與珠海灣仔行人隧道、橫琴口岸聯檢樓及附屬設施、橫琴軌道交通換乘及與其他交通系統連接等基礎設施，橫琴開發中的基建設施以及粵澳產業園的建設等有利兩地共同發展的項目。合作發展基金可以從選定項目的投資、管理、營運中取得收益回報。

## （三）創新橫琴建設合作發展機制

先行先試和制度創新是橫琴開發建設的重點。所謂先行先試，實質就是中央政府鼓勵在橫琴開發的過程中，試驗性地推行一些前所未有的新方案和新的落實執行措施。所謂制度創新，就是在總結世界各國和內地區域合作經驗的基礎上，提出一套在“一國兩制”前提下，適合粵澳、珠澳合作開發橫琴的新模式。這一點至關重要，因為要消除兩地因制度不同而帶來的潛在合作障礙，沒有制度上的創新是不可能的。反過來說，制度上的成功創新將為區域的可持續發展和提升綜合競爭力帶來非常積極的效應。而制度的創新，事實上在澳門參與橫琴開發啟動時就已經開始。包括全國人大常委會批准澳門大學橫琴校區的建立和管理法規，國務院批准橫琴口岸通關實行分線管理，以及優惠的稅務政策和特殊的粵澳合作產業園政策，無一不是對現行制度進行改革創新。建議已經成立的橫琴開發決策諮詢委員會，擴大邀請國內外具有經驗的政府、商界、專業和研究人員組成顧問團隊，為橫琴開發的進一步創新提出真知灼見。

## （四）完善口岸設置和管理，改革出入境驗放模式

粵澳合作框架協議在第四章“基礎設施與便利通關”內提出：“統籌跨境基礎設施規劃、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”。為促進澳門與內地和珠海的旅遊合作，應創新通關便利政策，進一步簡化兩地之間口岸的出入境驗放措施。如改革口岸通關查驗模式，實行“一地兩檢”驗放措施，原則是“一次排隊、一次通行驗放”。廣珠城際輕軌將從拱北延伸至橫琴與澳門輕軌對接，可借此將蓮花口岸前移至橫琴，由珠海和澳門共建聯檢樓，並在一棟聯檢樓內實行“一地兩檢”，通過簡化通關帶動橫琴開發。

國務院已正式批准在橫琴海關實行“分線管理”，有關實施細則雖然有待明確，但基本原則是“一線”放寬、“二線”管住。目前依據各方的資料解讀，橫琴與澳門之間的口岸實行“一線管理”，簡單來說，就是從澳門蓮花橋進出橫琴口岸將會實行便利的人員、車輛和貨物通關管理。而在橫琴連接珠海市內的地方實行“二線管理”，在此實行貨物的報關、報檢與監管查驗。上述的“分線管理”措施是橫琴管理制度創新之一，帶有部分的自由港性質，粵澳兩地政府還提出，爭取在橫琴口岸實行24小時通關，人員通關按現有模式管理同時，將對澳門居民和遊客進出橫琴實行更加便利通關措施，這些便利措施將對人員貨物流通和吸引企業投資產生積極的促進作用。

## （五）澳門輕軌延伸橫琴與廣珠城際軌道對接

按照規劃，澳門輕軌與廣珠城際軌道交通將會在橫琴對接換乘。橫琴新區將成為澳門軌道交



通與內地連接交匯的啟動點，澳門輕軌延伸至橫琴將使珠三角地區的廣州、中山、珠海、深圳和香港等城市連結在一起，促進環珠江口灣區的人流、物流和資金流的流通，成為城市群建設中的重要組成部分、意義重大。作為投資橫琴的一個大型項目，澳門輕軌延伸橫琴的項目建設涉及規劃用地、口岸設置管理、交通樞紐周邊環境配套、項目出資投資、施工建設以及營運管理等一系列跨界問題，難度與複雜性有別於澳門大學橫琴校區建設，為此，應在合作模式上有所創新。建議粵澳、珠澳有關方面及早成立專責機構共同謀劃和論證商議，可參照港珠澳大橋建設經驗，成立跨境輕軌投資、建設和營運股份合作公司，保障項目的順利推進。

## 結 語

珠澳合作是粵港澳區域合作的重要組成部分，在2013年1月廣東省政協第十一屆會議期間，澳門區委員在討論中均認為，從2013至2020年期內，為落實《珠江三角洲地區改革發展規劃綱要》、《橫琴總體發展規劃》和《粵澳合作框架協議》提出的發展目標，探索新時期珠澳合作的規劃、模式、結合點和切入點、重點領域及加快橫琴新區開發，是新時期推進珠澳兩地緊密合作的關鍵，對珠海和澳門的經濟社會長期繁榮穩定有著重要的現實作用和意義。

包括橫琴開發的新一輪粵港澳緊密合作將會帶動一系列的發展商機，珠三角城市群規劃建設，粵港澳共建優質生活圈，與珠三角交通網絡對接，簡化和便捷口岸通關，旅遊、產業、科技、教育和文化的合作，社會公共服務互相銜接，以及廣州南沙新區開發等區域合作，都將對澳門經濟多元以至城市建設和社會發展產生重大影響。從澳門的角度看，參與緊密合作的範圍可以包括：粵港澳、粵澳、港澳和珠澳等幾個層面的網絡連結，其中的“珠澳”應該包括由澳門、珠海、中山、江門等珠三角西部城市組成的一小時經濟生活圈和城市群。珠三角東部此前發展領先，但目前在土地與資源的利用方面已日漸飽和，產業結構也面臨升級換代。珠三角西部相對滯後，但具有後發潛力。因此，大珠三角未來的發展重點，將會包括珠三角西部地區。與珠三角東部早期以出口為主導的密集加工製造業模式比較，珠三角西部未來的發展模式應該更注重綠色、低碳、節能和環保，而澳門構建世界旅遊休閒中心的發展定位，正好符合這種可持續發展的模式。如果澳門和這組城市群緊密合作，將會加強珠三角西部沿海天然和人文旅遊資源共享，以及中葡經貿論壇和粵西地區經貿服務平臺的功能，對促進澳門經濟多元發展具有積極的作用和意義。

---

① 《粵澳合作框架協議》，第一章“總則”第一條“合作定位”。

② 《粵澳合作框架協議》，第一章“總則”第三條“主要目標”。

③ 《橫琴將降澳服務業准入門檻》，澳門：《澳門日報》，2013年7月18日。

④ 《橫琴衝刺自貿區央企爭先搶地》，上海：《第一財經日報》，2013年8月30日。

⑤ 《世界各地的居民與旅客比例》，香港：《信報》財經新聞，2013年9月19日。

⑥ 《珠海重新崛起——橫琴島的新使命》，北京：《中國經濟周刊》，2013年9月22日。

**作者簡介：**楊道匡，澳門特別行政區政府經濟發展委員會委員，澳門基金會研究所副所長，博士。

**[責任編輯 劉澤生]**