

橫琴開發與澳門企業的發展商機*

馮邦彥

[提要] 在澳門經濟適度多元化和中小企業發展中，橫琴開發具有舉足輕重的戰略意義。本文在分析橫琴開發背景和發展進程的基礎上，全面分析了橫琴產業發展和重大項目建設中，以及在橫琴粵澳合作產業園建設過程中，澳門企業特別是中小企業在旅遊休閒、商務會展、教育培訓、文化創意、批發零售業、中醫藥產業等領域的發展商機。進而提出了推動澳門企業參與橫琴開發的政策思考，包括：特區政府應以澳門投資公司為戰略工具，並加大對中小企業的政策扶持；積極推進建立橫琴粵澳合作產業園的協調機制；適當降低橫琴粵澳合作產業園的企業准入“門檻”；及全面落實、深化中央對橫琴新區頒布的制度創新與政策措施。

[關鍵詞] 橫琴開發 澳門 經濟適度多元化 中小企業 發展商機

[中圖分類號] F719 **[文獻標識碼]** A **[文章編號]** 0874 - 1824 (2014) 01 - 0041 - 10

一、橫琴開發背景：澳門經濟適度多元化

2002年博彩經營權開放和2003年中央對內地居民開放港澳地區“自由行”以來，隨著博彩業的高速發展，澳門的經濟總量大幅攀升，到2012年達到3,482.16億澳門元，比1999年的472.87億澳門元大幅增長了6.36倍，年均經濟增長率高達16.6%。不過，澳門經濟在取得歷史以來最快速發展的同時，經濟結構的一些深層次問題也逐漸凸顯，主要表現為博彩業“一業獨大”的態勢凸顯，博彩業對其他產業和中小企業的“擠出效應”凸顯。這對澳門經濟的長期繁榮穩定和可持續發展構成了隱患和風險，並可能成為經濟社會發展中矛盾激化的一些潛在威脅。

有鑒於此，國家“十一五”規劃明確提出要“促進澳門經濟適度多元發展”^①；國家“十二五”規劃更明確指出：“支持澳門推動經濟適度多元化，加快發展休閒旅遊、會展商務、中醫藥、教育服務、文化創意等產業”，“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”^②。而澳門特區政府為推動經濟適度多元化發展，提出了一系列政策措施。根據澳門社會各界多年來的研究，我們認為，從澳門經濟的長遠定位（一個中心、一個平

* 本研究受暨南大學廣東產業發展與粵港澳台區域合作研究中心資助，項目編號為10JDXM79004。

臺)出發,澳門經濟適度多元化的發展路向,可以循以下四個方向推進:第一,主導產業的垂直多元化,推動博彩旅遊業向旅遊休閒業發展^③;第二,圍繞“中國與葡語國家商貿合作的服務平臺”建設,大力培養和發展現代服務業,推動經濟橫向多元化發展^④;第三,積極參與橫琴開發,實現橫琴與澳門產業的對接和錯位發展,形成區域經濟適度多元化;第四,借鑒新加坡經驗,設立主權財富基金作為投資平臺,通過向周邊地區的投資,來推動經濟適度多元化。

由此可見,在澳門經濟適度多元化發展中,橫琴開發具有舉足輕重的戰略意義。橫琴島位於珠海南部、澳門西側,地處“一國兩制”的交匯點,具有極為優越的區位優勢和寶貴的生態資源,對澳門來說是一塊極具戰略價值的“風水寶地”。2009年初,國務院頒布的《珠江三角洲地區改革發展規劃綱要(2008-2020年)》(簡稱《規劃綱要》)指出:“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。”^⑤同年6月24日,國務院常務會議原則通過《橫琴總體發展規劃》(簡稱《發展規劃》)。6月27日,全國人大常委會通過《關於授權澳門特別行政區對設在橫琴島的澳門大學新校區實施管轄的決定》,授權澳門特別行政區對設在橫琴島的澳門大學新校區實施管轄。

2010年3月6日,廣東省政府和澳門特區政府在北京簽署了《粵澳合作框架協議》,確立了合作開發橫琴、產業協同發展等合作重點,提出了共建粵澳合作產業園區等一系列合作舉措。4月19日,珠海市政府批覆通過《橫琴新區控制性詳細規劃》。橫琴新區控制性詳規的總面積達106.46平方公里,空間上仍採用“三片十區”結構,即商務服務片、休閒旅遊片和科教研發片。交通上,以城際軌道連接珠三角城際軌道和澳門城市軌道,融入珠三角1小時生活。控制性詳規顯示,從2009年到2015年,為橫琴新區的近期建設階段,目標是完成會議商展、口岸服務、綜合服務、總部基地等主要功能組團的建設,初步形成分片區、組團式發展的城市空間結構,釋放土地的潛在價值,形成完善的城市機能。2011年3月11日,橫琴開發納入國家“十二五”規劃。同年7月14日,《國務院關於橫琴開發有關政策的批覆》正式下發,同意在珠海市橫琴新區實行“比經濟特區更加特殊的優惠政策”。至此,經過近20年的努力,橫琴開發終於正式展開。

根據國務院批准實施的《發展規劃》,橫琴新區的發展定位是:“以合作、創新和服務為主題,充分發揮橫琴地處粵港澳結合部的優勢,推進與港澳緊密合作、融合發展,逐步把橫琴建設成為帶動珠三角、服務港澳,率先發展的粵港澳緊密合作示範區。”具體包括以下三方面:(1)“一國兩制”下探索粵港澳合作新模式的示範區;(2)深化改革開放和科技創新的先行區;(3)促進珠江口西岸地區產業升級的新平臺。^⑥從橫琴的“粵港澳緊密合作示範區”這一定位及三個具體方面來看,橫琴的發展更強調與港澳、特別是澳門的“緊密合作”,而且也更強調在經濟方面的合作、融合。因此,在產業發展上,《橫琴總體發展規劃》提出重點發展商務服務、休閒旅遊、科教研發和高新技術等4大產業,其後,國務院對橫琴開發有關政策的批覆,將橫琴的產業發展明確規定為旅遊休閒、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七大產業,以配合澳門經濟的適度多元化發展,共同建設“世界旅遊休閒中心”和“中國與葡語國家商貿合作的服務平臺”^⑦。

根據《發展規劃》,橫琴新區實行“比特區還要特殊”的政策,具體包括:將橫琴1.0926平方公里土地以租賃方式租借給澳門,作為澳門大學橫琴新校區;將橫琴納入珠海經濟特區範圍;創新通關制度,實施“分線管理”的通關政策;鼓勵金融創新;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。支持進行土地管理制度改革和社會管理制度

改革。創新土地管理方式，增強政府對土地供應調控能力等。這些制度創新的實質，就是要借鑒港澳在對外開放方面的制度經驗，構建類似國際上通行的“自由港”制度。這為橫琴發展成為“粵港澳緊密合作示範區”提供堅實的制度基礎。

值得重視的是，《粵澳合作框架協議》還為澳門參與橫琴開發提供了明確的制度安排。該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》規定：珠海發揮橫琴開發主體作用，探索體制機制創新，推動規劃實施和政策落實。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。根據協定，珠海將聯合澳門開展招商引資，不斷拓展國際市場空間；加強與澳門在社會管理與公共服務等方面對接，研究制定澳門居民跨境就業、生活的相關政策。澳門將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。^⑥粵澳兩地還將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。因此，橫琴成為澳門參與區域合作的首選和第一站。

二、橫琴產業發展及大項目建設中澳門企業的發展商機

（一）橫琴開發取得的新進展：“三年大變化”

目前，橫琴的基礎設施建設已取得重大進展。首條長達7.64公里的雙向八車道交通“大動脈”——環島東路基本貫通，這條連通長隆、進出橫琴的“咽喉要道”，不僅能為橫琴新區東部產業帶提供全方位配套服務，也成為橫琴其他市政基礎道路建設的示範和標杆。橫琴以BT模式克服資金瓶頸，全面啟動全國單次投入最大的市政基礎設施項目，總投資1,750億元41個重點落地項目加緊建設，全島主幹路網、橋樑隧道、人工島、橫琴二橋、金海大橋等大型交通基礎設施建設在穩步推進。

與此同時，橫琴新區引進的龍頭項目建設也取得了突破性進展：投資約100億澳門元、建築面積約94萬平方米的澳門大學橫琴新校區主體工程於2009年12月20日奠基動工，經過三年建設已完工移交；跨境的海底隧道工程已經完成，澳門大學學生可直達橫琴新校區。長隆國際海洋度假區由廣東長隆集團投資興建，將建成集主題公園、豪華酒店、商務會展、旅遊購物、體育休閒等於一體的世界級大型綜合主題旅遊度假區，打造中國的“奧蘭多”。目前，長隆國際海洋度假區首期各建築結構已全部封頂，大部分遊樂設備、海洋動物已運抵現場，長隆國際海洋度假區首期即將開業。十字門中央商務區橫琴片區主幹路路基逐步成型，金融產業服務基地一期項目順利建成，口岸服務區5個現代服務業項目正加快推進基坑施工；2013年1月28日，金融產業服務基地配套設施完成測試，28家金融機構隨即開業。據統計，過去三年間，橫琴新區出讓3.29平方公里土地，換來總投資705億元的18個已落地產業項目，平均每平方公里投資強度達214億元。此外，總投資超1,750億元的41個重點項目順利推進，固定資產投資從2009年的19億元人民幣，躍升到2012年的166億元人民幣，預計2013年將達到200億元人民幣。

目前，橫琴開發已完成“三年大變化”的目標，正向“五年成規模”的目標邁進。在開發政策方面，《橫琴產業發展促進目錄》已經通過，《橫琴產業優惠目錄》及相關稅收優惠政策有了突破性進展；海關總署正廣泛徵求意見，制定“橫琴與澳門之間一線放寬、橫琴與內地二線管住”的分線管理特殊通關實施辦法。國家賦予橫琴特殊的稅收優惠政策，對橫琴區內符合條件

的企業按15%的優惠稅率徵收企業所得稅。這是全國統一實施25%企業所得稅後，東部沿海發達地區第一個享受稅收優惠的特殊區域。此外，橫琴新區在體制創新、探索粵港澳合作的新路徑等方面也實現了重大突破：全國第一個商事登記制度在橫琴實施，全國第一個廉政辦公室在橫琴掛牌，粵澳合作產業園加快發展，通關、稅收等方面“比經濟特區還特的優惠政策”正在逐步落實，這為橫琴的長遠發展打下了基礎。

（二）橫琴產業發展和重大項目建設中澳門企業的發展商機

目前，橫琴開發的商機已引起澳門社會各界特別是工商業界的廣泛興趣，積極參與橫琴開發的強烈願望日漸高漲。從目前的情況看，在橫琴產業發展和重大項目建設中，澳門企業的發展商機主要表現在以下領域：

1. 旅遊休閒業

從發展商機來看，旅遊休閒產業是橫琴最具條件發展的優勢產業。除了長隆國際海洋度假區項目外，橫琴還將整合現有旅遊資源，發展高品質休閒度假項目，包括高檔度假酒店、療養中心、遊艇俱樂部等海島旅遊精品項目。在橫琴開發過程中，酒店業特別是高檔酒店將是最熱門的投資項目之一。在長隆國際海洋度假區和十字門中央商務區兩大項目建設中，均有高檔酒店項目的投資興建。根據澳門的經驗，高檔次的綜合性酒店的進駐，將帶動酒店上下游業務的發展，帶動包括高檔零售商場、珠寶、手信、會展、表演、倉儲、物流等相關行業的繁榮，並且還會延伸出頂級走秀、娛樂、展會、賽事等，從而把澳門的博彩旅遊與橫琴的休閒旅遊有機地結合起來。在這方面，澳門擁有運營拓展旅遊及娛樂產業的豐富經驗，具有相當的投資能力和投資眼光。

橫琴發展旅遊休閒業將把港澳遊的龐大客源吸引到橫琴，這些遊客所帶來的巨大購買力，可以催生橫琴新區的零售商業，並逐漸形成大規模的購物中心或商業街，吸引珠三角地區居民為購物而休閒旅遊。旅遊休閒業的發展還將帶動餐飲業的繁榮，包括為酒店配套服務的高檔食肆、特色餐飲店以及美食街等，這些都將給澳門的投資者和業者提供了可觀的投資機會。

2. 商務會展業

商務會展業是橫琴重點發展的另一重要產業，目前起步發展的是十字門中央商務區項目的建設。十字門中央商務區位於珠海灣仔城區和橫琴新區的中心，佔地面積約5.77平方公里，規劃總建築面積1,100萬平方米，總投資超過1,000億元人民幣，開發時間為15~20年。根據負責建設的中標公司HOK國際公司的規劃方案，十字門中央商務區將發展成爲一個國際化、濱水生態型現代服務業聚集平臺，重點發展金融保險、商務服務、商業貿易、會議展覽等產業。全區分爲5大組團，首期發展的為珠海南灣會展商務組團，主要發展會展商務組團及商務配套等功能；而該區的核心是商務中心組團，位於橫琴東北角新開闢的人工島上，是橫琴的“島中島”，通過五座橋梁和周邊相連，佔地面積約120萬平方米，將集中發展金融服務、高端商務辦公及相關配套。

在商務會展業發展方面，澳門與橫琴優勢互補，合作潛力大。十字門中央商務區的建設，爲雙方合作提供了發展平臺。當然，兩地會展業必須錯位發展，形成互補。例如，澳門可以會議爲主、展覽爲輔，澳門的展覽可以消費品展覽爲主，而一些澳門做不了的展覽，如航空展覽、重工業展覽、遊艇展覽、印刷機展覽等，可重點在橫琴發展，而相關的會議則可安排在澳門。橫琴可發展爲配合澳門會議展覽業發展的會展後勤基地和倉儲中心，以有效降低澳門的辦展成本。此外，澳門要發展成爲中國與葡語國家經貿合作的服務平臺，橫琴可配合發展葡語國家產品展示

和展覽中心，將葡語國家的產品，如葡萄牙的紅酒、罐頭、軟木塞，巴西的咖啡、西班牙的瓷磚等，推銷到內地廣闊市場。⁹這些有潛質的發展項目，都將會為澳門商務會展界的投資者帶來一系列的發展商機。

3. 教育培訓產業

《發展規劃》強調，要將橫琴建設成為珠江口西岸的地區性科教研發平臺，要依託港澳科技教育資源優勢和內地人才資源，加強粵港澳三地的科技合作與交流，重點發展研發設計、教育培訓、文化創意等產業，將橫琴建設成為服務港澳、服務全國的區域創新平臺。在教育培訓產業發展上，要吸引香港、澳門在橫琴辦學，建立以高端專業人才、技術人才培訓和普通高等教育為主的的教育培訓園區。橫琴科教研發產業的發展，無疑將有利於滿足粵港澳產業升級轉型、特別是澳門經濟適度多元化的人才需求。

值得指出的是，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，二是它的操作性。另外，澳門的葡語人才培訓在國內也佔有領先的優勢。因此，澳門與橫琴應加強在教育培訓等方面的合作，推動澳門的職業培訓機構在橫琴粵澳合作產業園區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臺”的發展定位，將推動澳門對葡語人才的需求。因此，澳門高等院校和教育培訓界的投資者，可考慮爭取在橫琴設立分校、分院系，或採用合辦等方式在橫琴設立葡語學院或中葡雙語培訓中心，推動教育培訓業在橫琴的合作發展。

4. 金融業

中央授權橫琴制度創新的五大政策之一是金融創新。據廣東及珠海方面介紹，橫琴新區金融創新的最終目的，是要以橫琴島為主體，構建粵港澳金融合作新平臺，把橫琴建設成為廣東省和香港、澳門共建的粵港澳金融更緊密合作區、粵港澳金融共同市場試驗區的“金融特區”。“金融特區”的制度創新，將包括降低門檻吸引港澳金融機構上島發展，特別是港澳地區的一些金融產品到橫琴來進行試驗；設立人民幣產業基金、發行人民幣債券、設立離岸金融；探索建立連接珠江三角洲和港澳資本市場的多層次資本市場，立足私募股權投資，發展跨境直投型資本市場和多幣種股權轉讓市場，按照有關管理辦法設立橫琴股權（產業）投資基金；研究建設面向珠三角的金融資產交易市場和促進粵港澳金融合作的橫琴國際金融研究院等。

面對橫琴金融業發展的龐大商機，具有一定實力並且在近年來獲得快速發展的澳門金融機構也正躍躍欲試，希望在橫琴開發中分享紅利。目前，CEPA補充協議九已明確規定，考慮到澳門銀行參與橫琴發展的業務需要，同意在橫琴開設銀行分行或法人機構的澳門銀行年末總資產要求從60億美元降至40億美元。¹⁰因此，澳門的金融機構將可以更便捷地進入橫琴，從而為橫琴開發推廣更多服務，並藉此發展壯大。

5. 城市建設與地產建築業

目前，珠海中心城區的開發已日益飽和，“南屏板塊”開發亦逐漸成熟，“灣仔板塊”在十字門中央商務區的開發帶動下，將成為近期的開發熱點。未來，從灣仔至橫琴這個區域有望成為珠海的商務中心區域。可以預料，隨著橫琴開發的展開，橫琴的房地產發展，無論是旅遊地產、商業地產甚至是住宅地產都具有廣闊的發展空間，前景肯定看好。目前，澳門企業已開始進入這

一領域，以分享橫琴發展的紅利。2012年12月，澳門勵盈投資有限公司以2.5億元人民幣拍得橫琴口岸附近、面積約3萬平方米的商業用地，計劃投資16億元人民幣打造具有南歐特色的高級商業中心，包括購物廣場、餐飲、零售以及地下停車場等內容。2013年7月，橫琴新區推出的兩宗包含辦公、酒店、商業、商務公寓功能的向港澳企業定向拍賣的綜合用地，其中一幅位於橫琴口岸廣場旁2萬多平方米，被何鴻燊旗下信德集團以7.21億人民幣元投得，另一幅地則由灝怡有限公司以7.2億元投得。地產業已成爲澳門企業率先進入的行業之一。

三、橫琴粵澳合作產業園建設中澳門企業的發展商機

（一）橫琴粵澳合作產業園：澳門企業參與橫琴開發的有效平臺

過去三年來，儘管橫琴開發取得了矚目的進展，但是，澳門企業特別是中小企業參與橫琴開發的並不多。究其原因，主要是橫琴高標準的產業規劃及企業進入“門檻”與澳門中小企業的實力之間存在很大的落差。橫琴新區管委會主任牛敬表示，橫琴新區堅持“生態優先、規劃先行、基礎快上、項目慎選、科學發展”的開發策略。在面積106平方公里的橫琴島上，七成土地被列入禁建或限建區。餘下的28平方公里可開發土地，鑲嵌在森林、濕地、海洋之間，由國際一流團隊進行高規格設計。因此，橫琴必須對開發強度提出較高要求，以利於可持續發展，並配合發展高端服務業、高端製造業等高附加值產業的目標定位。在這種背景下，橫琴開發首先瞄準的是國際跨國公司和上規模、上檔次的大項目，這從三年來橫琴新區平均每平方公里的投資強度達214億元就可以反映出來。相比之下，目前澳門的企業，絕大部分是只有10~20人的微型企業、家族企業，實力有限且長期缺乏跨區、跨境經營或合作的經驗，在與跨國公司的競爭中，基本上處於下風，難以參與橫琴開發。

為解決這一難題，《框架協議》規定：“按照《橫琴總體發展規劃》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。”並將“共同建設粵澳合作中醫藥科技產業園，作爲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”，從而“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”^①。通過這一制度安排，澳門企業在橫琴獲得了至少5平方公里的發展空間，可以重點發展澳門具相對比較優勢的產業，從而改變澳門博彩業“一業獨大”的產業結構，推進澳門經濟適度多元化。據澳門貿易投資促進局主席張祖榮表示，截至2013年6月，貿促局已收到有意到橫琴投資的意向共53個，主要涉及中醫藥、文化創意、旅遊、教育培訓等產業。澳門中小企業參與橫琴開發終於邁出了可喜的一步。

（二）橫琴粵澳合作產業園近期發展重點與澳門企業的發展商機

根據橫琴粵澳合作產業園建設目標和發展階段，近期將積極發展中醫藥科技產業園區和中小企業產業園。不過，我們認爲，文化創意產業園區也應啓動發展。這些產業園區的建設發展，將爲澳門企業特別是中小企業帶來發展商機。

1. 中醫藥科技產業園區

目前，橫琴粵澳合作產業園中最早啓動建設的是粵澳合作中醫藥科技產業園。該園區佔地面積50萬平方米，規劃建築面積90萬平方米，計劃將在2020年完成整體建設。負責粵澳中醫藥科技產業園建設、經營、運作以及管理的“粵澳中醫藥科技產業園開發有限公司”已完成內地全部行政審批程序，首期註冊資金全部到位。2011年4月19日，粵澳中醫藥科技產業園的基礎建設正

式啟動。根據規劃，中醫藥科技產業園的產業發展目標分為短、中、長三個階段。短期目標會首先建立國際級中藥檢測和認證中心，完善基礎設施建設及企業孵化環境；中期目標將集中中醫藥養生保健、商務、會展、文化及物流於一體，打造國際健康產業集群基地；長期目標是雲集國內外大型醫藥企業、科研機構及人才交流中心，成為國際級中醫藥質控基地和國際健康產業交流平臺。

2013年7月5日，中醫藥科技產業園在澳門貿易投資促進局商務促進中心舉辦首場項目推介會，澳門貿易投資促進局執行委員、粵澳中醫藥科技產業園開發有限公司董事長陳敬紅表示，澳門工商界、醫務界等多個領域的參與對粵澳合作中醫藥科技產業園是不可或缺和十分重要的。澳門發展中醫藥有很好的民衆基礎和悠久的歷史。鏡湖醫院早在1841年成立時就以提供中醫藥服務為主。澳門回歸以來，特區政府加強了對中醫藥研究和人才培訓方面的支持，包括2002年澳門大學創辦的中華醫藥研究院，澳門大學中華醫藥研究院和澳門科技大學藥物與健康應用研究所聯合向國家申報成為國家重點實驗室的夥伴試驗室。目前，澳門提供中醫藥服務的機構包括科技大學醫院、政府衛生中心、鏡湖醫院以及一些慈善機構和約200多家中醫藥診所。澳門發展中醫藥產業已具備一定的基礎。

橫琴中醫藥科技產業園的建設發展，無疑將有利於澳門充分利用廣東擁有豐富中醫藥資源、長期積累的科研成果和產品，充分發揮粵澳兩地的資源優勢和比較優勢，共同推動中醫藥產業走向世界。早在園區啟動建設前，澳門中醫生協會會長彭向強就表示，“中醫藥科技產業園”若能實現，相信會吸引不少商人投資，推動澳門中醫藥產業的發展，並為澳門中醫藥質量評價和國際商業認證方面的發展提供機會。

2. 文化創意產業園區

2010年，珠海市委常委、宣傳部長黃曉東公開表示，文化產業合作是珠澳合作的最佳切入點。他提議，珠澳兩地共同成立文化產業發展基金，合作開發橫琴文化創意產業園，推動文化產業加快發展。我們認為，面對當前形勢的發展，澳門特區政府應儘早啟動橫琴粵澳產業園中文化創意產業園區的建設。其開發模式可參照中醫藥科技產業園區的股份制合作模式，由澳門特區政府（澳門投資發展股份有限公司）與珠海橫琴新區和廣東省政府的有關機構共同出資組成“粵澳文化創意產業園開發有限公司”，其中澳方以現金形式入股，佔有51%的股權，並控制實際運營權。該產業園區佔地0.5平方公里，所處地段最好與澳門大學橫琴新校區相鄰，以利於借助澳門大學的文化資源推動發展。粵澳雙方仍以“共同規劃、共同投資、共同經營、共享收益”的原則，推動文化創意產業園的發展。

文化創意產業園區的產業發展重點，應配合澳門作為“世界旅遊休閒中心的特色定位。博彩業作為澳門主導產業，給澳門帶來了發展繁榮。因此，澳門文創產業發展必須立足現實，在豐富休閒旅遊的文化內涵、創新多樣類型模式、滿足多元化消費需求的基礎上，構建以博彩業為主導的立體多元的產業體系，包括視覺藝術、影視製作、流行音樂、動漫、設計、廣告、出版等。文化創意產業園區的產業發展，也同樣應以此為重點。這樣既可配合澳門經濟適度多元的發展，又有利於發揮澳門自身的比較優勢。

建議由澳門特區政府籌建文化創意發展基金，鼓勵和支持澳門企業與珠海橫琴、廣東省的同行共同組建財團，在文化創意產業園區投資發展符合澳門文化創意產業方向的項目，利用橫琴的發展空間加強培訓創意人才，令創意人才集聚起來，形成創意文化中心。

3. 中小企業產業園

2012年5月，廣東省省長朱小丹在粵澳合作聯席會議後與澳門特首崔世安的共同會見會中已明確宣佈，粵澳雙方即將在橫琴建設澳門中小企業產業園。同期，橫琴新區管委會主任牛敬表示，籌備中的橫琴澳門中小企業園區規劃佔地3萬平方米，建築面積6萬平方米，橫琴將透過特區政府，選擇素質較好、有經驗、有實力的澳門中小企業進入。我們認為，面對澳門中小企業希望儘早進入橫琴發展的訴求，特區政府應儘早與橫琴新區商議啟動橫琴澳門中小企業產業園區的建設。根據橫琴方面的說法，橫琴澳門中小企業園區規劃佔地3萬平方米，建築面積6萬平方米。我們認為，這遠不能滿足澳門中小企業發展的需求。規劃中的中小企業園區至少佔地面積在0.5~1平方公里，或者可以考慮起步發展階段為0.5平方公里，然後再根據發展需要逐步擴大。考慮到目前橫琴發展的現實情況和澳門中小企業發展的需要，中小企業產業園的重點發展產業，可以旅遊休閒業、批發零售業、商務會展業、物流運輸業、教育培訓業等為主。

橫琴新區黨委書記劉佳曾公開表示，橫琴為澳門企業的進入準備了“做園區”、“進園區”和個人創業三種方式，讓澳門企業可以透過不同的層次和渠道參與橫琴開發。其中，“做園區”，即採取中醫藥產業園的股份制模式，由珠海（橫琴）和澳門雙方的投資機構共同成立開發公司，具體負責園區的開發。澳門企業以這種方式進入的難度較高，故只有少數企業可以這種方式進入橫琴發展。“進園區”，即澳門企業通過在產業園區註冊企業、投得土地興建物業或者以租賃物業的方式進入園區發展經營。這是澳門企業進駐園區最通常的方式。有意進園區的澳門企業，其投資項目須向澳門貿促局申請，項目能否入園由特區政府的橫琴發展澳門項目評審委員會和橫琴新區管委會評審及審核決定。而個人創業，即澳門居民通過產業園區內的商業街等發展平臺，以租賃方式經營特色商舖，出資幾萬元即可創業。

四、推動澳門企業參與橫琴開發的政策思考

為了推動澳門企業參與橫琴新區開發，促進澳門經濟適度多元發展，當前應重視以下幾方面的政策推進：

第一，特區政府應以澳門投資公司為戰略工具，加大對中小企業的政策扶持。

橫琴開發及橫琴粵澳合作產業園的建設，對澳門經濟適度多元化、澳門中小企業的發展乃至對澳門居民的生活，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作出相應的戰略部署和政策調整。當前的關鍵有兩點：

其一，以澳門投資公司為戰略工具，帶動澳門企業參與橫琴粵澳合作產業園建設。2011年，澳門特區政府宣佈籌組澳門投資發展股份有限公司（簡稱“澳門投資公司”）。該公司作為澳門方面參與建設、經營、管理橫琴粵澳合作中醫藥科技產業園區的澳方公司，特區政府應在此基礎上，根據橫琴粵澳合作產業園建設的需要，制定澳門投資公司的長遠發展規劃，循序漸進，分階段、有計劃地擴大澳門投資公司的資本規模。現階段，澳門有不少企業有興趣參與橫琴新區開發，但是，澳門企業以中小企業為主體，如果由這些中小企業零散出擊，難免分散實力、散亂無序，不利投資。因此，特區政府可以澳門投資公司為投資主體，在其轄下成立新的營運公司，並在澳門社會募集資金，在橫琴粵澳合作產業園區尋找有利的項目發展，帶動企業參與橫琴開發。當然，前提條件，應預先制訂管理制度和機制，制訂嚴格的監管制度，包括行政運作、財務、政府財政支出的投放等。這種模式可最大限度地調動起澳門各方面參與橫琴開發的積極性。

其二，加大對中小企業的扶持，帶動澳門企業以各種形式參與橫琴開發。特區政府自2003年以來，相繼為中小企業推出了免息財務援助的“中小企業援助計劃”、為中小企業提供銀行信貸保證和支持的“中小企業信用保證計劃”、“中小企業專項信用保證計劃”等政策支持。特區政府應在此基礎上，根據澳門中小企業的實際需要，進一步制定完善的金融財稅扶持政策，建立長效的中小微企融資機制和多元化、多層次、多渠道的中小企業融資體系。特區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。此外，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。

第二，積極推動建立橫琴粵澳合作產業園的協調機制。

考慮到橫琴粵澳產業園建設的成功與否，對於落實《框架協議》中關於粵澳“合作開發”橫琴的重要意義，建議園區的組織架構借鑒蘇州工業園的發展模式，在園區的開發公司之上，設立粵澳合作協調機制，該機制包括三個層面：

第一層面是粵澳兩地政府聯合協理理事會，負責協調橫琴粵澳產業園建設的重大問題，就橫琴粵澳合作產業園的總體發展思路和發展定位、發展階段與建設目標，以及政府的角色定位等重大問題展開協商討論。

第二層面是珠澳雙邊協調委員會，就橫琴粵澳合作產業園開發建設中的一系列具體問題，包括開發模式、土地發展規劃、企業進入“門檻”等問題進行具體協商。

第三層面是粵澳合作產業園協調指導工作小組，負責澳門企業進入園區的具體協調、指導工作。

目前澳門企業進入橫琴粵澳合作產業園的程序，是澳方企業需先向特區政府提交申請，再由特區政府向橫琴推薦，由橫琴新區管委會負責項目的規劃、功能、用地和環保等。澳門企業指出，在申請上已受著粵方限制，澳門根本沒有決定權，頂多是一個“收件者”或提供意見的角色。這並不符合《框架協議》精神。我們認為，澳方應盡快爭取粵澳合作產業園的話語權，最少都應該有共同評審的權力，這才有利於園區的發展。

第三，適當降低橫琴粵澳合作產業園的企業准入“門檻”。

根據《發展規劃》和《框架協議》的指導思想，橫琴粵澳合作產業園的制度安排，實質就是要解決橫琴高標準的產業規劃及企業進入“門檻”與澳門中小企業的實力之間存在的落差和矛盾，降低澳門企業進入的“門檻”，以保證澳門企業在橫琴的發展空間。然而，從近月橫琴新區公佈的粵澳合作產業園的企業進入“門檻”來看，該標準仍然過高。澳門商界人士普遍認為這些條件過於苛刻，能夠滿足以上條件的澳門企業為數甚少。有評論認為，有關方面為橫琴島上的“粵澳合作產業園”設立如此高的入園“門檻”，實際作用可能就是會將澳門企業“拒之園外”。橫琴方面實際上也瞭解進入“門檻”偏高，橫琴新區交流合作局局長劉揚表示，澳門中小企較難獨力參與橫琴發展項目，建議組成聯營體一同參與項目評審。我們認為，目前橫琴對粵澳合作產業園區的進入標準，仍然偏離澳門企業的實際情況，不利於澳門企業參與橫琴發展，也不利於推動澳門經濟適度多元化，建議對此做進一步的調整。

第四，全面落實中央對橫琴新區頒布的制度創新與政策措施。

2011年7月，國務院明確提出橫琴要實行“比經濟特區更加特殊”的優惠政策，並正式批覆橫琴開發有關的政策。其中，最大的“亮點”就是創新海關通關制度，實行“一線放寬，二線管住，人貨分離，分類管理”的分線管理制度。2013年7月，海關總署出臺《中華人民共和國海關對橫琴新監管辦法（試行）》，分別從通關、監管、徵稅、保稅、企業管理等方面作了闡述和規定。相信新通關模式實施後，在實際運行中還將遇到不少具體問題需要進一步解決。這些都需要中央有關部門和海關總署進一步深入貫徹落實國家制定的相關政策規定，制定具體實施辦法，落實好各項優惠政策，及時研究解決實際工作遇到的新情況新問題，進一步完善橫琴新區的通關模式，為進入橫琴的澳門企業創造良好的投資營商環境。

根據國務院橫琴開發有關政策的批覆，橫琴將實施“比照港澳”的稅收優惠政策，具體包括：15%的企業所得稅；專為港澳居民的個人所得稅優惠；特殊的關稅政策；以及特殊的流轉稅政策。這些特殊稅收政策，對進入橫琴的澳門企業至關重要。然而據瞭解，截至目前為止，橫琴的產業准入及優惠目錄還未出臺，企業仍難以享受到這些稅收優惠政策。有進入橫琴的企業反映，批覆規定在橫琴工作的香港、澳門居民涉及的個人所得稅問題，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，這對高端人才的進駐無疑有著極大的誘惑力。但直至現在具體的操作辦法仍沒有出臺。目前，許多公司面臨的普遍問題是如何為已引進的人才代扣代繳個稅，因為港澳地區按年度由個人申報個稅，而且有許多可以扣除的項目，而內地的稅法規定按月由單位為員工代扣代繳，而且實行累進稅率。有的公司引進的高端人才年薪百萬元人民幣以上，如果按照目前內地的稅法規定，他們適用的個稅的稅率會很高，稅負比較重。如果等政府補貼，不知要等到何時。這些具體問題，都需要及時得到解決。

①參閱《中華人民共和國國民經濟和社會發展第十一個五年規劃綱要》，2005年。

②參閱《中華人民共和國國民經濟和社會發展第十二個五年規劃綱要》，2011年，第57章《保持香港澳門長期繁榮穩定》。

③澳門經濟學會：《澳門博彩旅遊業垂直多元化研究》，2009年，第52~92頁。

④澳門發展策略研究中心：《CEPA先行先試，培育澳門現代服務業》，載澳門發展策略研究中心：《科學發展，先行先試，互補共贏——澳門與區域合作系列一》，2010年，第9~24頁。

⑤國家發展和改革委員會：《珠江三角洲地區改革發展規劃綱要（2008-2020年）》，2008年12月。

⑥廣東省人民政府發展和改革委員會：《橫琴總體發展規劃》，2009年8月。

⑦國務院：《關於橫琴開發政策有關批覆》，2011年7月。

⑧⑪《粵澳合作框架協議》，2011年3月6日。

⑨澳門發展策略研究中心：《橫琴開發與澳門新機遇》，載澳門發展策略研究中心：《科學發展，先行先試，互補共贏——澳門與區域合作系列一》，2010年，第31~32頁。

⑩參閱澳門與內地CEPA補充協議九。

作者簡介：馮邦彥，暨南大學經濟學院教授、博士生導師。廣州 510632

[責任編輯 劉澤生]