

積極參與橫琴開發，推進粵澳緊密合作

陳慧丹*

澳門與廣東省的合作關係建立已久。澳門回歸後，粵澳合作持續發展，而且比過去任何時期的發展都要快速。《珠三角發展規劃綱要》和《橫琴總體發展規劃》這兩項文件的出台，更為粵澳兩地新一輪合作勾畫了一幅藍圖，合作深度和廣度比以往都要高，並已上升為國家發展戰略。而橫琴開發作為粵澳合作的突破點，為粵澳合作提供了前所未有的發展機遇。本文將就澳門在參與粵澳合作中如何發揮其優勢，強化澳門在橫琴開發和粵澳合作中的作用，作出一些初步的分析探討。

一、粵澳關係的歷史與現狀

(一) 粵澳關係歷史悠久

16世紀開埠以來，澳門一度發展成為東西方貿易轉口的重要港口，是通往歐、亞、非貿易航線的重要的“海上絲綢之路”，成為了當時中國看世界的窗口。¹ 中華人民共和國成立後，粵澳兩地經濟合作關係依然保持，但由於中葡外交關係未實現正常化及葡方在澳門問題堅持殖民主義，加之國內緊張的政治局勢，使兩地關係未有進一步發展，只是單純停留在經貿往來層面。改革開放後，中葡建立外交關係，粵澳官方關係得到了突破，民間往來比以往任何時期頻繁。在經濟關係中，粵澳兩地展開了經濟領域的全面合作，廣東省作為改革開放的排頭兵，又藉着鄰近港澳的關係，成為澳商投資的首選，澳資佔當時廣東引進的港澳資金的10%²，廣東與澳商共簽訂利用澳門資金項目5,597個，合同利用資金達50億美元，實際利用資金1億美元，澳門資金直接投資17億美元。³ 澳門為廣東提供了商務訊息和發展資金，廣東為澳門提供了相對廉價的土地和勞動力，這一時期主要形成了

以勞動密集型產業為主、“前店後廠”的區域合作格局⁴，為提升澳門生產力和產品競爭力提供了條件。廣東也充分利用了澳門國際自由港的地位，20世紀70年代末，廣東省及其所屬部門和企業也開始到澳門投資辦企業，直至80年代末已開辦超過10家。⁵ 透過雙邊貿易，雙方互利互補，共謀經濟發展，經濟得以快速發展。尤其珠海作為廣東省的其中一個經濟特區，憑本身地緣、人緣及文化相近的優勢，迎來了改革開放後的發展機遇。澳門與珠海的往來尤為密切，現時澳門在珠海的投資企業達223家，投資總額達2.5億美元，註冊資本2.3億美元。⁶ 而珠海也為澳門的發展提供了必要的保證，珠海承擔着澳門食物、能源、城市用水、生活用品等重任。

(二) 回歸後粵澳合作的利好因素

回歸前的粵澳合作以較為單一的經濟及生活安全為主，澳門回歸後，粵澳合作有了進一步的發展。2000年開始，珠澳合作上升為粵澳合作的更高層次⁷，合作的機制和合作的議題和內容漸趨多元。在國家的“十一五”計劃中，澳門的經濟適度多元化發展首度被納入到國家的發展戰略中。

2003年澳門特區政府提出要打造“粵西地區商貿服務平台”、“國際華商聯絡與合作服務平台”、“中國與葡語國家的經貿合作服務平台”三大服務平台⁸，發揮和強化澳門獨特的商務經貿服務平台，推動粵澳聯手發展，加大對外拓展的力度。

2003年，在粵澳高層會晤制度基礎上，建立了進一步推進粵澳合作和發展的政府間對話機制的粵澳合作聯席會議，每年舉辦一次。兩地行政首長主要就粵澳合作中新一輪的合作方向、合作重點及重要的經濟社會方面的合作項目達成共識。具體合作內容除經貿服務外，也開始在旅遊、高新技術、知識產權、城鎮

* 澳門理工學院一國兩制研究中心講師級助理研究員

規劃、跨境基建、口岸合作，及供水供電、教育文化、體育衛生、環保、中醫藥、食品安全、緊急醫療和消防救援等民生領域擴大合作，並簽署相應合作協議。

2004年1月1日開始實施的《內地與澳門關於建立更緊密經貿關係的安排》(CEPA)及其後新增的補充協議，進一步提高和提升兩地經貿合作的層次和水平。

2004年底簽訂《泛珠三角區域合作框架協定》，每年舉辦一次論壇和洽談會。合作範圍包括廣東、福建、江西、湖南、廣西、海南、四川、貴州、雲南等東、中、西部9省(區)和港澳。

2006年12月8日珠澳跨境工業區正式投入運作，是“一國兩制”下不同制度的區域經濟合作的新嘗試。工業區位於珠海拱北茂盛圍和澳門西北區的青州之間，以發展工業為主，兼具物流、中轉貿易、產品展銷等功能，珠海園區和澳門園區分別由珠海市人民政府和澳門特別行政區政府管理。珠澳跨境工業區旨在充分利用CEPA提供的優惠，促進兩地優勢互補、資源共享。

2008年廣東省提出“粵港澳特別合作區”的戰略，同年12月國家發展改革委員會下達了《珠江三角洲地區改革發展規劃綱要(2008-2020)》(以下簡稱《綱要》)，這是一份相當重要的有關國家發展計劃的權威性文件。明確提出“不斷拓展粵港澳三地合作的廣度和深度”，並將澳門定位為“世界休閒娛樂中心”，打造“全球最具核心競爭力的粵港澳大都市圈”，並賦予珠三角地區“科學發展，先行先試”的空間。

2009年8月獲國務院批准的《橫琴總體發展規劃》，全力推進橫琴島開發，有利於促進澳門經濟適度多元化發展和維護港澳地區繁榮穩定。以合作、創新和服務為主題，充分發揮橫琴的獨特區位優勢，並打造成為帶動珠三角、服務港澳、率先發展的粵港澳合作的新載體。

2010年粵澳雙方進行磋商《粵澳合作框架協議》的起草工作，制定目的是有效貫徹落實《綱要》，全面深化粵澳合作。協議的內容涉及進一步在CEPA的基礎上，充分利用貨物貿易自由化、服務貿易自由化和投資便利化的政策，促進澳門經濟適度多元化發展，加強兩地產業的優勢互補，共同發展；結合粵澳實際情況，拓展在會展、旅遊、文化、教育等領域的共同合作，促進兩地經濟和社會融合發展，提升優質生活水平；堅持“先行先試”，積極創新區域合作體制，科學探索區域合作新模式，消除粵澳之間在區域合作中的制度性障礙，促進人員、貨物、訊息、資金的高效流動，更好地實踐“一國兩制”，並對國家發展產

生積極的影響。

《粵港澳基礎設施建設合作專項規劃》快將出台，推進落實如能源基礎網絡、城市供水，跨境交通建設、口岸建設等重大基建項目⁹，逐步打破粵澳兩地的地理鴻溝，為擴大粵港澳合作空間提供硬件基礎。

(三) 粵澳政府深度合作的一致意願

廣東省是國家改革開放的排頭兵，1978年地區生產總值只佔全國的5.1%，經過30多年的發展，2009年地區生產總值已達39,081.59億元，佔全國的11.7%，穩居第1位。然而，受到區域與區域間的競爭如長三角地區迅速崛起，以及2001年中國加入WTO後面對全球化帶來的機遇和挑戰，廣東省如何謀劃下一步的定位和發展成為其重大施政方向，藉着粵港澳合作可作為提升競爭力的戰略之一。

澳門隨着2002年賭權開發以來經濟迅速發展，作為一個微型經濟體系，本身易受外界經濟氣候影響，在經過“非典”、中央收緊自由行政策及全球金融海嘯等事件，經濟發展經歷幾番起伏，產業單一化的問題和風險逐步顯現，政府和社會各界極力尋求經濟適度多元化的策略，“特別是加快粵澳合作的步伐和進程”。¹⁰而橫琴開發更是粵澳進一步合作的契機，透過粵澳合作開發橫琴島提升珠澳的合作層次，為澳門經濟發展帶來更多機遇，達到可持續發展。這些背景都為粵澳在經濟和社會更緊密的合作提供前提條件。

二、回歸後粵澳合作的特徵

從回歸後的粵澳合作發展看來，不難總結出兩地在合作中的主要特徵和原則。

(一) “一國兩制”大政方針下的優勢互補

粵澳合作是在“一國”範圍內的兩個地方行政區域的合作。但澳門特區擁有高於作為國內省一級行政單位的廣東省的某些權力和自由度。根據基本法規定，澳門享有高度自治權，其自由港和單獨關稅區地位，以及與國際的廣泛聯繫是其重要的優勢。雖然廣東省不具有澳門特區享有的很多政策優惠和自由度，但廣東省是國內改革開放後經濟發展的前沿省份，吸引了全國各地的優秀人才、技術及資金，發展實力雄厚。雙方緊密合作有利於吸引國內和國際的人才、技術和資金，優勢互補，互惠互利，將大大加強兩地發展力度，以及提升區域和國際競爭力。

（二）粵澳合作機制應以市場主導，政府引導、多方共贏為原則

由於中國內地實行社會主義市場經濟，政府較主動參與經濟規劃和管理，而澳門特區保持原有的資本主義制度，政府基本上採取不干預態度。粵澳兩地制度雖存有差異，但又要共謀發展，既不鼓勵過度的行政干預，但又不能單憑市場機制來運行。¹¹《綱要》結合了兩種制度的優點，盡力處理好政府與市場的關係，一方面要求依靠市場調節的力量，粵澳兩地政府應聚焦創造公平開放的、與國際接軌的市場環境，改善營商環境，共同建設基礎設施，促進人員、貨物、訊息、資金等要素流動，減低交易成本和流轉成本。另一方面，任何涉及兩地合作的建議或策略，都需經中央的支持與同意，然後兩地政府互相合作，才可有效落實執行。粵澳合作應在惠及兩地的同時，將這種合作機制推廣出去，為珠三角地區帶來更多益處。

（三）全面參與橫琴開發是澳門產業結構調整的歷史契機

橫琴島憑其地處珠江口西岸，東鄰澳門，與澳門只有一橋相隔的區位優勢，被國務院總理溫家寶稱爲“寶地”，要“謀定後動”。而橫琴一直被視爲澳門可持續發展的廣闊空間，適逢《綱要》、《橫琴總體規劃綱要》公佈的重大機遇，國務院決定將橫琴島納入珠海經濟特區範圍，粵港澳通過緊密合作，共謀發展。

橫琴開發被視爲粵澳、珠澳緊密合作的突破口，也成爲了以後粵澳合作的一項重點。澳門宜把握歷史機遇，主動、全面參與到橫琴開發中。澳門應本着粵澳、珠澳“合作開發”和“共贏”爲原則，不宜越俎代庖，主導開發，也不能缺位，被動猶豫。橫琴開發既要成爲澳門經濟多元化的催動器，也要配合珠海長遠規劃發展的需要，更要與國家發展戰略相吻合。

三、當前粵澳緊密合作的主要課題

（一）澳大橫琴新校區：共同開發橫琴的試金石

珠澳的經濟和社會進一步合作是粵澳合作的重要一步，而搞好橫琴開發又是珠澳合作的關鍵所在。珠澳合作雖然歷史悠久，但事實上兩地合作關係仍然疏遠¹²，值橫琴開發的歷史機遇，兩地政府宜應承勢創新產業合作、社會管理等合作模式，作爲開展珠澳以至粵澳合作的示範區。1.0926 平方公里的澳門大學橫琴新校區是《橫琴總體規劃綱要》出台後的首個項目，

被視爲澳門參與橫琴開發的突破口，是“一國兩制”下的粵澳合作創新區和示範區。因此，澳大橫琴校區的管理宜應體現“科學發展、先行先試”的理念，應採取適度開放策略而非“封閉式”管理：①不宜設護城河或鐵絲網或圍牆與島上其他區域隔離，亦不宜只有一個澳門橫琴的通道，學生除了往返校園外，也需要接觸當地社會，特別是因應社會科學學科的需要。故需詳細研究口岸設置與邊檢機制，方便澳大的學生和員工能自由地進出校區與橫琴其他區域，以推動文化交流和帶動當地消費。②也需放寬珠海、橫琴當地居民進入校區的限制，讓他們對澳門大學有更多的認識和關注。

澳大橫琴新校區也被視爲澳門產業多元化的切入點，以及知識型經濟的孵化點。知識、人才、技術等是知識型經濟的核心要素，因此：①澳大橫琴新校區要擴大人才培養，成爲全國及國際人才培養基地。本着互惠互利原則，可考慮給予珠海市、橫琴島當地有正式戶籍的學生優先錄取的條件，貢獻於當地人才培養責無旁貸。②新校區更要提升科研水平。適逢粵澳兩地簽訂了中醫藥產業合作協議，在橫琴建立中醫藥產業園區。中醫藥作爲非物質文化遺產，有需要深入研究傳統中醫藥的知識和內涵，而澳大近年在中醫藥專業方面有較強的科研能力，不過，要成爲一種產業，必須在服務人們的同時服務於經濟，即將這些研究成果轉化爲現實產品，融入人們的生活，這正是考驗中醫藥專業成爲產業的關鍵點。那麼，澳大是否可考慮進一步與珠海當地或本澳企業、醫療機構形成戰略夥伴，推廣並保護中醫藥，發揮產學研的作用，產生更大的社會效應。如果澳大橫琴校區是一個成功的示範，既推動澳門經濟適度多元化，又可帶動橫琴和珠海的科研教學發展，爲珠澳合作發展創造價值。

（二）休閒旅遊業：聯動開發橫琴的突破點

當有了物質基礎，人們有意欲追求精神生活，改善生活素質，例如對休閒娛樂產生越來越強烈的需求。2008 年珠三角人均 GDP 超過 9,000 美元，其中深圳、廣州、佛山超過 10,000 美元，分別爲 12,932 美元、11,696 美元、10,660 美元。¹³ 澳門達 39,036 美元，居亞洲第 1 位，香港達 29,149 美元，居亞洲第 6 位。¹⁴ 根據世界銀行的發達狀態標準線（人均 GDP 達 10,000 美元），珠三角已晉級爲富裕地區。休閒渡假成爲了更多人們豐富生活的選擇，但旅客選擇的旅遊目的地受距離遠近、出行的方便程度（出入境、交通等）以及旅客的收入、假期與興趣等方面影響。珠三角本身旅遊資

源豐富，粵港澳區域內短、中線旅遊的發展潛力是大有可為的。廣東省在接待入境旅客、國際旅客以及旅遊收入穩佔全國第一，港澳有世界級的旅遊資源，粵港澳三地在旅遊業合作帶動區域內旅遊發展是一個重要的發展戰略。

在可預期的將來，澳門仍將以博彩旅遊業為經濟發展支柱，澳門特區政府也視旅遊業作為經濟發展的新增長點和突破口¹⁵，特別是加強區域旅遊的合作。特區政府應看準處於“一國兩制”交匯點和珠三角對接港澳最前沿的橫琴島，憑藉區位優勢，其本身的優良生態環境，以及將來長隆國際海洋度假區和主題公園，以及港珠澳大橋落成後的機遇，推動粵港澳旅遊聯動發展，形成香港(購物、主題公園等)—澳門(文化遺產、博彩休閒等)—橫琴(主題公園、環島生態等)的旅遊圈，三地旅遊資源各具特色，集現代娛樂、歷史文化、生態休閒旅遊於一身，能同時滿足旅客只需遊一程但可同時享受不同旅遊體現的需求。藉此，可再幅射到廣東省其他地區，帶動這些地區的旅遊休閒事業發展，將更有利於建設成為國際旅遊度假勝地。作為世界級旅遊城市的澳門，應主動參與橫琴開發，助其成為澳門現代旅遊業、會展業、文化創意產業等的延伸。必須堅持的原則是，絕不能成為澳門博彩公司吸引賭客的中轉站。

(三) 社會民生事業：共建優質生活圈的關鍵點

毋庸置疑，經濟發展是相當重要，它為社會、文化等其他領域的發展提供了經濟基礎，這是粵澳長期合作中以經貿合作為主的原因。然而，在經濟發展的同時，也不能忽略人們對社會發展的需求，並最終以服務和改善民生為目的，這反過來又促進經濟發展。因而在《綱要》中可以看到粵澳從經貿的合作擴展至社會民生領域的合作，提出粵澳、珠澳生活圈的建立。要實現這個目標，當然不能一蹴而就。首先需要通關便捷。作為“先行先試”區域，不應再讓通關不便成為阻礙兩地合作發展的隔閡，不宜再拖延。澳珠口岸需要加強合作，盡快實施24小時通關，為港澳人士在內地工作和生活提供便利，減少兩地旅客、物資流動的障礙。長期以來，港澳人士進出內地較容易，而內地人士進出港澳則受到限制。與澳門有密切關係的珠海市，珠澳兩地可創新出入境制度，澳門可考慮允許有珠海市戶籍的居民，只需憑當地身份證明文件在指定日期內可自由進出珠澳兩地¹⁶，促進人員的交流。隨着澳門和橫琴的人員、物資往來頻繁，口岸建設、物資檢驗標準統一、出入境管理的創新將成為重點課

題，應以最大限度開放為前提，提高通關效率。兩個口岸海關應考慮建立數據庫，實現資料聯網互通，減少不必要和重複的通關手續。

其次，隨着越來越大的珠澳跨境人流量，有需要設立一套珠澳對接的公共服務體系。教育、文化、治安、醫療、社會服務、應急處理等方面都存在待解決的實際問題，需要作更高層次的合作。在CEPA中，教育培訓、文化娛樂、醫療衛生、社會民生等服務都是合作的項目，不過自CEPA實施以來，都以經貿合作為主，截至2009年11月底，澳門經濟局核發367張“澳門服務提供者證明書”，大多涉及貨代、運輸、倉儲、物流、電訊、廣告、零售、法律、會議服務和展覽服務。¹⁷ 珠澳關係遠不及港深在合作領域的深度和廣度，港深政府在合作進程中推出了很多政策，從經貿往來逐漸向社會、科教、環境等領域推進，被視為區域合作的成功範例。港深合作的經驗值得珠澳兩地政府借鑒，如何推動教育培訓、文化藝術、旅遊娛樂、醫療衛生、社會服務等社會民生範圍在CEPA框架下的合作，仍然有待發展和充實。

再次，粵澳要建立共同的生活圈，更要建立優質的生活圈。珠三角是發展最活躍的區域之一，但也是環境污染最嚴重的地區之一。故跨境環境保護特別地被提到。本文認為將來粵澳合作開發橫琴，應該發展“零污染”的產業，保護橫琴上不可多得的自然生態環境。目前粵港已就環境保護訂立合作協議，澳門宜應主動、積極參與，如粵澳港政府可在政策上提供鼓勵和引導環保產業的發展，支持清潔能源政策，統一環保監測標準，制定珠三角地區減排目標，以配合國家的減排目標等，共同打造宜人宜居的綠色大珠三角地區優質生活圈。

(四) 鼓勵從政府到民間的參與：粵澳緊密合作的催化點

在政府層面，應以行政首長、政府官員、專家共同運行高層次的合作機制。由於粵澳兩地的政治、經濟、社會制度不同，雖然區域合作的優勢互補能產生巨大的發展潛力，但往往各地着眼於“以我為中心”的地方主義觀念而使彼此利益不協調，導致這種發展力量被大大地削弱。¹⁸ 因此，實需要有一高層次合作機制，着眼於長遠利益，棄短期利益；着眼於全國利益、區域利益和居民利益，協調各地利益，強化合作互信基礎，明確分工及各地責任。當涉及重大跨境合作問題時，各地需透過這個機制及時論證、溝通、協商，以攻克障礙，研究、磋商並提出粵澳緊密合作的

方向、目標、定位、原則、策略、分工等。在協商一致的前提下，科學合理地研究區域合作的規劃和發展。粵澳合作聯席會議機制正是實現此一目的而發展起來。粵澳兩地政府除了建立經濟事務協調機制外，將來也應考慮建立法律事務協調機制，在“一國兩制”方針下突破發展瓶頸，處理涉及區域合作的重大法律問題，例如《橫琴總體規劃綱要》提出吸引港澳前來發展文化創意產業的想法，但這項產業中如文化藝術、出版影視等種類，某些題材帶有敏感性，一方面基本法確保澳門居民享有言論、出版、影視、文學藝術創作的自由，另一方面，中國內地對這些產品亦有一定的准入限制，這個協調機制需要處理雙方的制度差異，調解衝突並提出建議，在確保“一國兩制”方針和基本法給予澳門制度的優勢和保障的同時，也為廣東省帶來受惠的潛力。

然而，粵澳合作要獲得更大的影響力，不單只靠官方合作，在兩地政府進行了發展規劃和策略後，同時需要向企業和社會團體等民間組織積極宣傳，拓展兩地民間組織的對話交流平台，由下而上地提高民間對粵澳合作的認同感。同時，需要鼓勵企業和社會團體“走出去”。在經貿合作上，政府的政策支持及引導，如進一步落實 CEPA、改善營商環境、舉辦展銷會等，是促進企業對外合作的一環，關鍵還需要政府和企業進一步跟進，優化支持中小企業的支持措施如“中小企服務中心”、“中小企業援助基金”等，協助中小企業革新和轉型，扶持中小企業創業，協助本地和外地企業的交流合作得到落實和發展。在社會合作上，未來在教育、文化、醫療、社會福利等方面將會有更大需求，澳門有 4,000 多個各領域的民間社團，它們掌握民間情況的脈搏，可以比政府走得更前，更能發揮“先行先試”的作用，未來可以透過結合這種非官方的社會民生交流合作，鼓勵兩地社會團體通過政府搭建的各種溝通平台，如研討會、專業論壇、交流會等，互相交流和學習，政策支持兩地團體合作興辦進行各類的社會事業。政府與民間組織的關係是雙向的而非單向的，政府應以開放的態度接受民間組織的意見和困難反饋，作為政府制定和調整政策，提出新的發展策略和模式的依據。

四、粵澳合作中澳門的因應策略

回歸後，特別是《綱要》和《橫琴總體規劃綱要》的出台，使粵澳合作邁上了一個新台階，創新粵澳兩

地在經貿、社會、文化等領域“先行先試”的合作模式。在粵澳合作中，需要以雙方共同努力的方式推進兩地更緊密的合作關係，澳門既要發掘和發揮自身的優勢，同時也要鞏固這些優勢，並前瞻性地、全局性地為自身創造條件，積極主動地參與到粵澳合作中。

(一) 發揮“一國兩制”優勢

澳門回歸後，澳門與內地關係更為密切，特別是粵澳合作有了進一步的發展，隨着 CEPA、《泛珠三角區域合作框架協議》等的簽訂，提升了內地和澳門經貿合作的層次和水平。《綱要》、《橫琴總體規劃綱要》的提出，為珠三角與港澳長遠發展提供了指引。粵澳雙方加緊進行《粵澳合作框架協議》起草工作，目的是更有效貫徹落實兩個《綱要》，加快和深化粵澳合作。這些都為澳門的可持續發展打造了廣闊的空間。

澳門應進一步利用 CEPA 實現貨物、服務貿易自由化和投資便利化的政策，促進澳門經濟適度多元化發展，加強兩地產業的優勢互補，共同發展；結合粵澳實際情況，積極探索拓展會展、旅遊、文化、教育、醫療、社會服務等領域的合作，促進兩地經濟和社會融合發展；堅持“先行先試”，積極創新區域合作體制，科學探索區域合作新模式，消除粵澳之間在區域合作中的制度性障礙，促進兩地人員、物資、信息、資本的高效流動，建立“一國兩制”實踐模範區，並對國家發展產生積極的影響。

(二) 交通基建的無縫對接

《綱要》提出 2020 年打造“一小時城市圈”的目標。區域合作首要是交通便利，所謂路通財通，這是粵澳合作的紐帶。澳門的交通佈局需要有一整套配合澳門經濟持續增長和區域發展需要的策略。隨着橫琴開發，廣東省的城際公路、鐵路網絡有可能延伸至橫琴，澳門特區政府須前瞻性地建設與珠海、橫琴相銜接的城際交通接駁點；隨着港珠澳大橋、廣珠城際軌道交通的落成，研究落實與澳門輕軌系統在港珠澳大橋落腳點、關閘、蓮花大橋口岸等的對接，提高人員、物資等要素流動的效率。在水路中，澳門缺乏優良的深水港，建議可與珠海合作共建開發良港¹⁹，使澳門成為真正的國際自由港，為產業多元化尋求出路，也可與珠海共繁榮。在空路，則需協調珠三角機場的空域資源，鑒於粵港澳三地共有 5 個機場，協調各地機場發展是迫切需要解決的問題，而在《粵港合作框架協議》中已確定香港機場為“國際航空中心”，廣州白雲機場為“中國複合型航空樞紐”，深圳機場為

“大型骨幹機場”，珠海機場為“珠三角地區的直升機短途運輸網”，而澳門機場定位需要澳門特區政府在《粵澳合作框架協議》中進一步明確，有提議可將澳門機場定位為“多功能的國際中小型機場範例”²⁰，又針對其與台灣、葡語系國家的特殊關係，大力發展這兩大航線業務。

（三）利用自身優勢，積極參與商務服務發展

對於如果因為澳門經濟規模小被忽略其在區域合作中的發展作用的這種說法，是有所保留的，澳門不宜妄自菲薄。事實上，回歸前澳門作為中國大陸對外貿易的窗口，作出了特殊的貢獻，珠三角地區亦因此而受惠。回歸後，澳門在“一國兩制”方針下，與內地關係更是唇齒相依，合作更為密切。2003年，特區政府提出打造三大服務平台，而由於澳門經歷了400多年的葡萄牙管治的歷史，與歐盟、葡語系國家建立了廣泛的網絡和聯繫，成為了一個具有葡語優勢的中國的特別行政區，這是澳門的“品牌”，澳門作為中葡交流橋樑的全面認識，是特區發展商貿服務業，將區域合作落到實處的重要部署。²¹ 加上澳門長期以來是自由港，與海外具有廣泛的對外貿易關係和文化關係，與全球120多個國家建立了貿易聯繫，也是世界貿易組織中的獨立關稅區，海內外需要更高層次、更高質素的中介服務，如每年的國際投資展覽會已打響了全球展覽業的品牌效應，聯結起本地企業與國際和國內企業的合作。澳門應在CEPA的基礎上，通過網絡信息化平台、展銷會等，重點發揮中國與歐盟、葡語系國家關係的橋樑作用，收集及發放有關中國內地和歐盟、葡語系國家的市場發展、商業管理、產品、文化等資訊，積極引進和充分利用國際和國內資源，作為拓寬中國內地和葡語系國家的投資貿易、文化交流、人才培養的平台。

（四）發展成為珠三角休閒旅遊事業的引擎

澳門世界旅遊休閒中心的定位必須得到強化。澳門是一個兼具南歐風情和中國嶺南特色的小城，擁有獨特的旅遊資源。其豐富的文化古蹟，已被列入世界遺產名錄，而且澳門特區是中國惟一可以營運博彩娛樂的特別行政區，具備發展成為獨特的世界旅遊休閒中心的條件，值得進一步深掘旅遊資源。目前為止，還未有一個中國內地或亞洲城市能與之匹敵。澳門應突出鞏固世界旅遊休閒中心，着力發展會展、娛樂、消費、休閒、旅遊名優產品等多層次的旅遊服務，而周邊地區的人文景觀和自然景觀豐富，粵澳共同合作

發展旅遊配套設施，開發和整合旅遊資源，開拓“一程多站”旅遊線路。

（五）提升澳門的綜合競爭力

粵澳合作將越來越緊密，人員、物資、資本流動將更加頻繁，如能把握機遇，發展前景將會非常廣闊。在《中國城市競爭力報告》中，澳門的綜合競爭力雖穩定提升，但近兩年未能躋身全國最具競爭力城市前十名。特別是2007年出現環球金融危機後，中國內地各地力保增長，相比之下，突出了澳門單一化產業結構和人力資源素質不高的弱點，競爭力相對地被削弱。澳門自身實有需要從提高人才素質、公共部門素質、基礎設施素質、企業素質、產業素質、環境(生活、商業、創新、社會)素質等方面着手，提高城市的綜合競爭力，成為澳門社會和經濟可持續發展的重要動力，在區域合作中發揮更大的效用。

（六）注重發展規劃與研究論證

澳門特區政府應進一步以高瞻全局的思維和開放包容的態度，從國家的發展戰略、《綱要》大格局下研究澳門的發展戰略，進一步就社會經濟發展融合、政府間合作機制、區域政策調和、環境保護、教育培訓、跨境基建對接、城市空間佈局與規劃等方面，自行或與各地合作開展專項研究，制定切實可行、具操作性的政策措施，以及符合本地實情也能配合和呼應大珠三角的總體發展戰略。

五、結語

粵澳合作並不是新課題。澳門回歸後，隨着CEPA、《泛珠三角區域合作框架協定》等協議的簽訂，粵澳合作比過去任何時期發展得都要快速。隨着《綱要》、《橫琴總體發展規劃》等文件出台，粵澳合作已上升為國家發展的戰略，粵澳合作的層次比以往都要高。這都為粵澳未來合作的廣度和深度創造了廣闊的發展空間，而橫琴開發提供了粵澳千載難逢的合作發展機遇。在這樣的一個全新背景下，本文對共同開發橫琴和粵澳更緊密合作這個重要課題作出一些初步的分析探討；同時，更重要的是，澳門特區政府除立足於澳門，更須結合區域全局視野，面對新時期、新形勢，調整和創新粵澳合作模式，共創長遠的繁榮穩定。

註釋：

- 1 鄧開頌、吳志良、陸曉敏主編：《粵澳關係史》，北京：中國書店，1999年，第112頁。
- 2 同註1，第553頁。
- 3 鄭天祥主編：《粵港澳經濟關係》，廣州：中山大學出版社，2001年，第24頁。
- 4 同註3，第12頁。
- 5 同註3。
- 6 資料來源於澳門貿易投資促進局網站：http://www.ipim.gov.mo/worldwide_partner_detail.php?tid=3565&mode=print，2010年6月8日。
- 7 王玉崎：《珠澳合作回顧與暢想》，載於李向玉主編：《騰飛的澳門：回歸十年的回顧與展望國際學術研討會論文集(經濟卷)》，澳門：澳門理工學院，2009年，第350-356頁。
- 8 何厚鐸：《2004年財政年度施政報告》，載於《何厚鐸：施政報告匯編(2000-2009)》，澳門：澳門理工學院一國兩制研究中心，2009年，第108頁。
- 9 《粵港澳基建合作規劃周內出台》，載於《澳門日報》，2010年5月26日，第B02版。
- 10 何厚鐸：《2009年財政年度施政報告》，載於《何厚鐸：施政報告匯編(2000-2009)》，澳門：澳門理工學院一國兩制研究中心，2009年，第239頁。
- 11 李嘉曾：《略論“一國兩制”方針指導下的粵澳關係》，載於《“一國兩制”研究》，第3期，2010年，第51-56頁。
- 12 同註7。
- 13 《廣東統計局公佈去年珠三角人均GDP超過9000美元》，載於中國經濟網：http://big5.ce.cn/gate/big5/finance.ce.cn/macro/gdxw/200902/04/t20090204_14175316.shtml，2010年9月27日。
- 14 《港澳經濟年鑒》，北京：港澳經濟年鑒社，2009年，第329頁。
- 15 何厚鐸：《2002年財政年度施政報告》，載於《何厚鐸：行政長官施政報告匯編成(2000-2009)》，澳門：澳門理工學院一國兩制研究中心，2009年，第51頁。
- 16 楊允中：《論“一國兩制”澳門實踐模式》，澳門：澳門理工學院一國兩制研究中心，2009年，第401-407頁。
- 17 《2009年11月內地與澳門CEPA實施情況》，載於中華人民共和國商務部台港澳司網站：<http://tga.mofcom.gov.cn/aarticle/ah/200912/20091206694130.html>，2010年9月27日。
- 18 蘇東斌主編：《共享的價值——澳門外向型經濟與泛珠三角區域合作》，澳門：澳門理工學院，2004年，第17頁。
- 19 同註16。
- 20 《珠三角五機場下周在澳開會》，載於《澳門日報》，2010年4月10日，第A10版。
- 21 何厚鐸：《2006年度財政年度施政報告》，載於《何厚鐸：行政長官施政報告匯編(2000-2009)》，澳門：澳門理工學院一國兩制研究中心，2009年，第159頁。