

知己知彼，因勢利導

——對推進粵澳合作和澳門特區參與橫琴開發的建議

何曼盈*

一、橫琴開發是歷史性機遇

2009年6月27日，全國人民代表大會常務委員會作出了《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》，同意將設在橫琴島的澳門大學新校區由澳門特別行政區管轄。2009年8月14日，國務院發佈《橫琴總體發展規劃》，決定加快橫琴的開發建設。12月16日，繼上海浦東新區、天津濱海新區之後，中國又一個國家級新區在珠海橫琴掛牌成立。橫琴新區面積達106.46平方公里，是澳門現有面積的三倍多，其中未建設的土地面積佔總面積的90%以上，是珠三角地區最後一塊尚未開發的“處女地”¹。澳門與橫琴僅一水之隔，在橫琴今後的建設和發展中，澳門當盡可能抓緊此歷史性機遇，在“互惠互利”、“優勢互補”的前提下，謀求與橫琴攜手共進、協調發展。

二、澳珠雙方具有深度合作的条件

(一) 國家的政策支持

“一國兩制”在港澳實踐以來，中央對特區的發展一直十分關注。2005年，國家頒佈的“十一五”規劃首次將香港和澳門的發展納入國家整體戰略之內，並明確指出要“保持香港、澳門長期繁榮穩定……支持澳門發展旅遊等服務業，促進澳門經濟適度多元發展。”² 2006年，國務院總理溫家寶提出：“澳門應成爲一個以博彩旅遊爲中心，其它產業都蓬勃發展的興盛澳門”³，對澳門的發展情況非常關心。

2008年，國務院批准實施《珠江三角洲地區改革發展規劃綱要(2008-2020年)》(以下簡稱《綱要》)中，指出要“本着互惠互補的原則，加強與港澳的協調合

作，充分發揮彼此的優勢”。2009年，國務院通過《橫琴總體發展規劃》(以下簡稱《規劃》)，明確點出橫琴開發具有“有利於促進澳門經濟多元化發展和維護港澳地區長期繁榮穩定”的重要意義，同時以“拓展澳門的產業發展和教育科研空間，促進澳門經濟適度多元發展”爲發展定位的內容之一。⁴

(二) 理念的轉變——從各自發展到互惠互利

在回歸以前，香港、澳門長期受到外國管治，與中國內地存在區隔。在很長的一段時間裏，粵港澳三地各自發展，雖然也有合作，但多出於自身的利益考慮，利用對方的優勢來彌補本地區的發展缺口。比如港澳的廠家爲了應付土地及人力資本上漲的問題，把生產線遷移到珠三角地區，而珠三角則樂於藉吸收來自港澳的資金，促進經濟、改善就業。對雙方而言，合作只是一個各取所需的過程，而非共同發展的手段。“要珠海付出太多來支持澳門，而澳門對珠海沒有對等的付出”⁵，“珠海在跟澳門進行合作時所得到的好處，說實在的，確實不多”⁶，種種表述都充分顯示了珠澳合作中各爲其利的心態。

面對越來越複雜的國際環境與外部競爭，《綱要》和《規劃》均表達了結束各自發展的局面、加速區域融合的決心。《綱要》中提到要“堅持‘一國兩制’方針，推進與港澳緊密合作、融合發展，共同打造亞太地區最具活力的國際競爭力的城市群。”⁷並多次提到粵港澳三地要實行“優勢互補”。《規劃》則賦予橫琴“作爲粵港澳緊密合作的新載體，可充分發揮三地在人才、技術、市場和管理體制等方面的優勢”⁸。

“互惠互利”，“優勢互補”概念的提出，有助於粵港澳三地及早結束單打獨鬥的狀態，互相取長補短，提升綜合實力及國際競爭力，保證長期的繁榮穩定。其中，澳門以打造成“世界旅遊休閒中心”爲目

* 澳門理工學院一國兩制研究中心講師級助理研究員

標，但經濟結構較為單一，自然資源短缺，未來必須更積極地參與到粵港澳合作，特別是橫琴的開發中，以擴大自身生存空間。

（三）實現優勢互補的客觀條件

“知己知彼，百戰不殆”。既然謀求合作是以“互利互惠”、“優勢互補”為原則，那麼在澳門與珠海的合作中，要達到“互利”、“互補”、“合作”、“雙贏”的目標，便首要弄清楚澳門自身、橫琴新區乃至珠三角地區各自的優勢和限制之所在，因時制宜，因勢利導。

珠海為了確保澳門的平穩發展，對澳門的支援是巨大且有目共睹的，但在珠海作出利益上的讓步以後，澳門就不能為珠海帶來更多的經濟利益嗎？澳門早於 16-17 世紀便已是遠東貿易中心，自 19 世紀中葉起便擁有自由港地位，現在仍是獨立關稅區，有成熟的銀行體制、自由的金融體系。回歸以來，開放賭業經營權，經濟取得長足發展，整體經濟連年保持正增長，GDP 更躍居亞洲第二位。澳門憑藉種種獨特的優勢，在橫琴迅速開發過程中，當可積極反哺。其中關鍵在於澳門特區政府在繼續深化粵澳合作、推進珠澳同城化的過程中，須充分掌握自身優勢，並適當輸出優勢，實現“優勢互補”、“互利雙贏”的合作原則。

三、重視珠澳同城化的理念和操作

（一）實現地理上的融合：24 小時通關

“珠澳同城化”、“打造一小時生活圈”是目前澳珠合作的一大目標，要打造共同生活圈、珠澳同城化，兩地之間就不能受現有通關時間的限制，必須盡早實現 24 小時通關。此外，目前從出澳門—珠海海關需經兩次驗證，效率有限，應盡早實現“兩地一檢”或“單邊驗放”的查驗模式，縮短過關時間。所謂“同城”並非無視兩地制度差異，其立足點在於最大限度地整合兩地各自優勢，並進而形成全新的互利共贏模式，這本身也是深度開放思想的體現。橫琴與澳門位置接近，相距最近處不足 200 米，以地理狀況來講，“同城”本是不難實現，兩地人流、物流是否能低障礙無障礙通行，才是關鍵。

（二）實現文化上的融合：放寬珠海市人民進入澳門的限制

在地理上實現“同城”以外，為了使兩地在文化、經濟上加深融合，必須大力促進兩地人員的交流及來往。目前，澳門居民持回鄉證就可於珠海長期逗留及居住，將來珠澳既然“同城”了，珠海的居民也應當自由進出澳門。日後應該考慮適當放鬆珠海，特別是橫琴居民進入澳門的限制，讓具有珠海市戶口的居民可持身份證進入澳門；在政策實施之初，為免對澳門本地人口造成過大壓力，可對持身份證入境的珠海居民設立逗留日數以及逗留期間可從事活動的限制。將來兩地跨境交通道路落成後，兩地車輛可通行，由於澳門的交通較為擁擠、道路的承受力非常有限，可考慮在澳門邊境上為從橫琴進入澳門的車輛提供限量的臨時車牌，先到先得，以限制從橫琴駛入澳門的數量；而橫琴的道路承受能力則大得多，對來自澳門的車輛可以不作限制。

（三）實現管理上的融合：澳門大學採用開放式管理

把“同城化”的理念繼續擴展，則澳門大學的管理方式更加開放。澳門大學既然坐落橫琴，如果採取封閉管理的措施，則不僅違背了“同城化”的理念，對實現“同城化”毫無助益，反而會成為橫琴的“城中城”、澳門的“城外城”，自我孤立。作為澳門一橫琴地區內最有份量、以建設一流大學為目標的高等學府，澳門大學理應展現自由、開放、兼容並包的氣度，放寬人員進入的限制。坐落於橫琴的澳門大學校區，將來可以考慮讓橫琴人民自由進出，甚至適當享用校園內的圖書館、運動場等康體、文娛設施。橫琴和珠海本地的高中畢業生如有意入讀澳門大學，則可以為他們訂立較低分數線以及設立專門的獎學金，積極回饋橫琴、為橫琴培養人才。

總而言之，為了不讓“珠澳同城化”淪為一句口號，澳珠雙方都必須在理念上放開，從澳門到橫琴之間地理位置上的移動，不是“離開澳門，進入橫琴”，而是“來自澳門，進入橫琴”。雖然兩地在政治、經濟、文化各方面都依然存在距離，兩地對現存距離必須有清楚認識，但正視距離不等於認同距離，更不應製造距離，不能以距離作為自我封閉、自我隔絕的藉口。承認“同城”、正視差距、模糊邊界、加快融合，“同城化”的實現便指日可待。

四、澳門政府、企業與橫琴的合作方向

澳門與橫琴在地理條件、政治制度、經濟水平、社會人文發展等方面都各不相同、各有千秋。在未來兩地的合作中，澳門政府及民間企業可以在各種產業的發展中與橫琴、珠三角展開全方位的合作，最佳合作模式是能兼顧兩地之優勢，同時規避兩地的制約。澳門由於經濟開發較早、自由度較高、發展水平較佳，可考慮在現有基礎上，配合《規劃》的發展方針，利用橫琴的優良條件，一方面將舊產業轉型升級，另一方面與橫琴合作發展原來所缺乏的產業如高新技術產業，以填補澳門—橫琴、珠江三角洲乃至全國的產業缺口，以下試舉數例。

（一）打造澳門——橫琴旅遊區

澳門正在積極打造成爲世界級旅遊休閒中心，橫琴也計劃着力發展休閒旅遊產業，僅僅在這一項，雙方就有巨大的合作潛力。澳門作爲中國境內唯一一個合法經營博彩業的地區，成功吸引着大量遊客，然而單憑博彩活動與世遺景點，目前還沒有辦法吸引旅客在澳門作較長時間停留，最近幾個月來澳門統計據所公佈的數據中都顯示，超過一半的來澳旅客沒有在澳門過夜。橫琴的休閒旅遊區域計劃中建設休閒度假區和生態景觀區兩項，其中，主題遊樂、郵輪碼頭等休閒項目，森林公園、濕地公園等生態景觀區都恰恰可以填補目前澳門旅遊娛樂項目的空白。一些原來對博彩沒有興趣、不打算專門到澳門的遊客，遊完橫琴以後，順道可到澳門一遊；認爲澳門的遊玩項目過於單一的旅客，完成澳門的娛樂、遊覽活動以後，可以到橫琴享受完全不同的樂趣，延長旅客在澳門—橫琴的逗留時間，爲本地經濟作出更大貢獻。可以說，“同城化”的理念如果一旦得到貫徹落實，一個蘊藏豐富的寶藏同時就得到了開發。澳門與橫琴的旅遊業，如能強強聯手，定能發揮聯動效應，形成強大的經濟效益。

（二）澳門製造業的轉型與升級

20世紀80年代開始，香港的工業爲了應付持續上升的生產成本及日益激烈的國際競爭環境，陸續北移至珠三角地區。⁹ 澳門因生產成本上升，也已有不少廠家把生產線遷往內地，以“前店後廠”的經營模式繼續運作。¹⁰ 如果澳門的產業轉移到了橫琴，算不算是“轉移出澳門”呢？在“同城化”的理念下，製造業的從澳到珠的遷移不算是“轉移出”澳門，而是

依然存在於珠澳、乃至於粵澳共同構建的可體中。香港工業北遷的年代，香港還沒有回歸、還沒有CEPA、還沒有《綱要》；如今，澳門已經回歸祖國、享有特別行政區地位、CEPA所賦予的與內地緊密合作關係等待遇，如果澳門要大規模地把製造業遷往橫琴，則不僅在操作上更爲方便，還可以作更周全的考慮。借鑒香港工業在製造業北移後所遇上的發展瓶頸，配合《綱要》“全力支持珠江三角洲地區的港澳加工貿易企業延伸產業鏈條，向現代服務業和先進製造業發展，實現轉型升級”¹¹的方針，以及《規劃》中橫琴開發“以科技創近爲核心”¹²的發展任務，憑藉澳門多年來發展製造業所奠定的實力，依靠橫琴的科研力量，把澳門製造業遷移到橫琴後進行轉型與升級，並非不能實現。進而甚至可以爲整個珠三角的產業轉型升級作示範，爲珠三角“打造若干規模和水平居世界前列的先進製造產業基地”¹³起推動作用，增強廣大華南地區的長遠競爭力。

把製造業遷移至橫琴，既能配合澳門政府挽留製造業的意願¹⁴，爲製造業本身尋找更多的發展空間，更可配合特區政府“活化工業大廈”的新方針，讓出寶貴的土地資源。澳門特區政府責無旁貸，理應扮演主導角色，在去年兩地已經就基建對接、通關便利、服務一體、材料合作等達成共識的基礎上，着手與珠海商量合作，引導澳門製造業遷移至橫琴。搬遷初期，在確保企業聘用原有澳門工人的前提下，僱用橫琴居民爲員工，爲當地創造就業。爲有效扶持本地製造業繼續運營、加速生產手段的更新換代、優化經營環境，特區政府宜與橫琴商量合作，尋求達成互利互惠的合作協議。

（三）兩地合作開發高新技術與產業

近年來，澳門屢受鹹潮困擾，水資源問題在澳門越來越受到重視；2010年3月份，中國的西南地區遭受了嚴重的旱災，引起了澳門市民的廣泛關注，更關心澳門本地的供水、用水問題。橫琴與澳門地利條件相似，面臨的限制也相似。觀乎橫琴的供排水計劃，與澳門的發展方向十分吻合：“堅持‘節流、開源’供水理念，統籌考慮節水措施，引入中水回用、雨洪利用、海水淡化等先進技術……建立雨污分流排水體系，鼓勵實行污水深度處理、充分利用……充分集蓄和回用雨水資源。”¹⁵ 其中，中水回用、雨洪利用、海水化淡等在澳門都是再適合不過的節水、用水措施，但澳門由於基礎建設改動難度較大、土地資源緊缺以及科研人才缺乏等等制約下，難以依靠自身能力

研究具體方法並付諸實行，宜尋求與橫琴合作。澳門與珠海可合作共同研究科學的供排水系統，由澳門提供啓動資金，利用橫琴的科研土地及內地、珠三角科研力量，研究更有效、更環保的供排水系統。爲了確保解決方案能於澳門適用，澳門必須派駐人員參與到研究隊伍當中，帶着問題去研究。另外，澳門可以派員參與橫琴供排水系統的架設工程，並跟進其實施狀況，吸取經驗，以資澳門借鑒。

澳門相對缺乏天然資源，可再生能源的利用率也較低，在橫琴的節能環保產業中，澳門可以成爲潛在的客戶。目前，橫琴規劃的高新技術產業基地中，計劃吸引國外高節能環保企業，並將着力發展風能、太陽能、環保技術設備。這些能源的利用在澳門仍然是空白，澳門各行各業都是潛在的買家、用家，澳門絕對可以成爲“橫琴製造”的第一位顧客，以實際行動支持橫琴的開發、研究和生產。澳門政府以及私人企業也可以與橫琴高新技術產業園內的企業簽定協議，共同研究、開發適用於澳門的環保措施、設備，研發完成後應用到澳門。

五、攜手共進，一榮俱榮

澳門是一個歷史悠久的濱海小城，享有特別行政區地位，聚焦了全世界的目光，吸引着來自全球各地的客人，正在世界的舞台上摩拳擦掌；橫琴是一個環

境優美、生態良好的海島，擁有毗鄰港澳的區位優勢，由國家訂下發展規劃，積極招商引資，正在珠三角區域嶄露頭角。兩地一衣帶水，一新一舊，各自擁有自身的優勢，是天然的合作夥伴。在《綱要》和《規劃》出台以後，雙方的合作水平進一步提升是指日可待，其重要性也不言而喻。

在提升合作水平的過程中，澳門本身必須清楚認識澳門自身及橫琴兩方面各自的長處及制約，在訂定合作計劃、合作目標的過程中，不憑空構想，不盲目推進，顧及雙方的利益，以保障兩地的可持續發展爲出發點，務求做到在橫琴開發的過程中，不缺位、不越位，扮演好自身的角色。在充分認識雙方特點及發展目標的前提下，從政府到民間，澳門都可以主動尋找平等合作的機會，參與到橫琴的開發當中。澳門可以利用自身的長處，協助橫琴解決在謀求進一步發展時所遇到的制約，也可以借助橫琴的優勢，攜手衝破澳門發展時遇上的瓶頸。珠海之於澳門、澳門之於珠海，都是絕佳的合作對象。澳門政府應積極開展研究，尋求自身發展的缺口，在珠海尋找助力；同時找出自己的優勢，在珠海、橫琴有必要時提供援助，探求雙方持久合作之道。合作關係一旦得到固定，就必須予以加強推動，同時堅持理性務實的理念，把“同城化”落到實處、予以堅守，務求成爲珠江三角洲區域互動與合作的示範性樣板。正確理解“一國兩制”，發揮“一國兩制”優勢，把“一國兩制”在澳門的實踐不斷深化。

註釋：

- ¹ 《中國第三個國家級新區珠海橫琴新區掛牌》，載於新華網：http://news.xinhuanet.com/politics/2009-12/16/content_12656878.htm，2010年4月28日。
- ² 《中共中央關於制定“十一五”規劃的建議》，載於新華網：http://news.xinhuanet.com/politics/2005-10/18/content_3640318_3.htm，2010年10月4日。
- ³ 《總理溫家寶認爲澳門形勢很好》，載於香港電台網站：http://www.rthk.org.hk/rthk/news/expressnews/20060408/20060408_55_300593.html，2010年10月4日。
- ⁴ 珠海市發展和改革局：《橫琴總體發展規劃》。
- ⁵ 《南方周末》，2009年7月2日，第B12版，轉引自《橫琴澳大新校區與澳珠共同合作發展》，載於《澳門研究》，2009年，第53期。
- ⁶ 《橫琴澳大新校區與澳珠共同合作發展》，載於《澳門研究》，第53期，2009年。
- ⁷ 《珠江三角洲地區改革發展規劃綱要(2008-2020年)》，載於南方網：http://news.southcn.com/gdnews/nanyuedadi/content/2009-01/08/content_4827444.htm，2010年10月4日。
- ⁸ 同註4。

- ⁹ 《香港工業出路在創新科技》，載於香港經貿商會網站：http://www.hketa.com.hk/art_detail.asp?tp=160，2010年4月29日。
- ¹⁰ 《澳製造業缺人，總部或北移》，載於《澳門日報》，2010年3月6日，第A10版。
- ¹¹ 同註7。
- ¹² 同註4，第6頁。
- ¹³ 同註7。
- ¹⁴ 《譚伯源：政府鼓勵製造業留澳發展》，載於澳門互聯網站：<http://space.qoos.com/?action-viewnews-itemid-240209>，2010年9月2日。
- ¹⁵ 同註4。