

推動琴澳合作共建世界旅遊休閒中心

呂開顏

澳門經濟學會 理事

摘要：隨著粵港澳大灣區規劃綱要的頒佈，港澳與內地的融合將進一步加強。澳門多年博彩業收入全球排名第一，2018年人均GDP高居世界第三，但是與大灣區其他城市相比，經濟規模依然較小，經濟結構過分單一，從長遠來看更加缺乏可持續發展的內生增長動力。恰逢國家將粵港澳大灣區作為國家發展戰略，澳門可以通過這個機會融入大灣區建設，從而鞏固和推動經濟多元發展，實現與大灣區城市共贏的結果。本文將回顧以往粵澳合作的歷程，在承認存在制度差異的前提下，分析如何打破行政體制對要素流動的限制。尤其，考慮到澳門與珠海兩地之間有深厚的人文歷史淵源，澳門應加強和珠海市的優勢互補，務實合作的態度共同探討在橫琴共建世界旅遊休閒中心的可行性。

關鍵詞：粵港澳大灣區，區域合作，頂層設計

一、粵澳合作的發展現狀

粵澳兩地於2001年建立“粵澳高層會晤制度”，並設立粵澳合作聯絡小組作為常設機構，及後於2003年建立“粵澳合作聯席會議制度”的合作機制，取代過去的“粵澳高層會晤制度”。為推進兩地合作，粵澳兩地政府於2011年在北京簽署《粵澳合作框架協議》，到2019年國務院又頒佈《粵港澳大灣區發展規劃綱要》，中央政府始終都高度關注澳門與廣東省的區域合作。因為中央的高度重視，澳門也抓住橫琴開發與港珠澳大橋建設帶來的發展機遇，務實推進區域合作，取得一定的成績。

回顧歷史，粵澳兩地合作，從最初的頂層設計考慮，可以形成優勢互補，促進澳門經濟多元發展，維護澳門社會的長期繁榮穩定，從而豐富和完善“一

國兩制”在澳門的實踐。但是，在肯定取得成績的同時，我們必須直視區域合作的過程中所暴露的問題。2015年兩會期間就有澳區全國政協委員指出，橫琴的發展模式偏離原來中央為珠澳合作訂定的政策目標，未能配合澳門經濟適度多元發展的需要。澳門需要充分吸取橫琴開發的教訓，例如在規劃過程中，澳門特區政府缺少參與，五平方公里粵澳合作產業園沒有劃定界限，澳門項目零碎分佈在各片區，以致在規劃上無法銜接。同時，在招商引資方面，澳門政府只有推薦權，而沒有決定權和管理權。所以，橫琴的產業規劃不但未能真正做到與澳門優勢互補，錯位發展，反而形成了正面競爭的關係。

珠三角經濟帶是我國市場化程度和規模最高的地區，但是，地方市場分割和地方保護主義依然阻礙生產要素的自由流動和跨地區的經濟合作，將嚴重制約澳門與內地合作，參與粵港澳大灣區建設。從過去的合作歷史來看，目前的合作機制尚有很多亟待改善的地方。首先，缺乏常設機構推動區域合作。當前合作架構看上去似乎很完善，但在合作項目的落實工作中，部門之間的對接協調存在困難，專責工作小組的作用不大，很多項目沒有人主動牽頭。一些合作項目往往在一個小細節上出現有關部門意見不一後就只好停頓。政府各有關部門都有正常的分內工作，合作事項不落實往往在很大程度上不影響其工作績效，因此合作項目有時被晾在一邊，得不到重視。其次，合作資金問題協調困難。在合作中，很多項目涉及到資金問題，往往因為缺乏協調機制，造成經費分攤比重意見不一而無法正常推進。當中，也有部分原因是尤其涉及資金的跨境流動，受制於國家宏觀金融政策一時間內難以得到解決。最後，問責及評估機制有待建立。目前合作中，對專責部門並沒有訂立問責制度，這樣有可能導致未來合作項目效果大打折扣。同時，合作項目的推進也沒有評估機制，這需要特別關注。

二、澳門參與大灣區建設中面對的挑戰

澳門作為一個開放型的微型經濟體，整體經濟實力相對較弱、資源稟賦和比較優勢相對單一，所以在粵港澳大灣區城市群建設中，將面對不少挑戰和問

題，值得引起重視：

（1）傳統澳門社會趨於保守。

回歸以來，隨着博彩業經營權開放和內地居民赴港澳“自由行”的推進，澳門經濟取得了矚目的發展。但由於傳統澳門社會的保守心態，一般民眾對中央積極推動的區域合作熱情和參與度不高；部份企業缺乏創新動力，因循守舊。這種狀況，與內地特別是廣東珠三角地區近年大力推進的經濟轉型和創新驅動，形成鮮明對比。這種心態不改變，將直接影響到澳門社會和企業對粵港澳大灣區城市群參與度，影響澳門在灣區建設中的角色和功能定位。因此，需要大力推動社會民眾特別是青年人增強競爭意識、競爭能力和國際視野。

（2）澳門經濟規模較小，在區域合作中相對處於較不利位置。

作為微型經濟體，澳門受到土地和人力資源等生產要素匱乏的明顯制約。在經濟快速增長的背景下，土地短缺將進一步推高澳門的地價和房價，進一步拉高企業的經營成本，成為嚴重制約澳門經濟發展“瓶頸”。與此同時，人力資源短缺的問題也日益凸顯，各個行業均面臨著人資短缺的情形。此外，澳門勞動人口素質相對偏低，嚴重制約著澳門經濟的升級轉型和新興產業的發展。正因為如此，在區域合作與競爭中，澳門與鄰近的珠三角西部地區的協調發展與錯位發展遲遲難以取得突破，容易在粵港澳大灣區城市群建設中被邊緣化。

（3）澳門企業規模偏小，競爭優勢在大灣區無法凸顯

從企業規模來看，除博彩企業和個別金融機構以外，澳門企業總體規模偏小、競爭力偏弱。根據澳門中小企協進會發表的《澳門中小微企白皮書（2013年度）》，澳門57188家企業中，大型企業（僱員在200人以上的企業）有134家，佔企業總數的0.23%；中型企業（僱員在100人以上200人以下的企業）

有194家，佔0.34%；小微型企業（僱員在100人以下的企業）有56860家，佔99.43%。其中，大型企業多為外資企業，主要是港資、美資和中資企業，中小微企業主要是本地澳門企業。這些中小微企業受到本地市場環境的擠壓，經營成本上升，融資困難，僱工不易，競爭力偏弱，因而難以參與區域合作開拓發展空間。

（4）澳門城市建設和城市基礎設施發展相對滯後，對澳門“一中心、一平台”建設構成“瓶頸”。

從總體來看，目前澳門經濟的蓬勃發展已對城市的交通網絡、商業服務、環境建設等都提出了新的要求，澳門的城市建設和城市基礎設施的發展已明顯滯後，突出表現在城市空間日趨擁擠，交通運輸嚴重堵塞，新舊城區發展明顯不協調，居民生活環境日漸惡化。其中，最嚴重的就是交通運輸系統的嚴重滯後及不堪重負。目前，澳門的城市軌道系統正在建設中，期間澳門將繼續忍受交通嚴重堵塞的困難。特別值得重視的是，澳門作為國際旅遊城市和區域性商貿合作服務平台，在對外交通聯繫方面受到明顯的制約。澳門國際機場的規模較小，缺乏深水港，對海外空兩路聯繫都要依靠香港或者內地。而澳門的電信基礎設施落後和互聯網服務不到位都令到澳門未來的發展面對相當的挑戰。

三、加強橫琴與澳門共建國際旅遊休閒中心的建議

在實施《粵澳合作框架協議工作》2019年重點工作的第一點中，“加快推動橫琴國際休閒旅遊島相關政策落地實施，推動旅遊資源雙向流動，支持澳門世界旅遊休閒中心建設”。根據珠海和澳門的產業結構來看，具有非常良好的合作基礎。

首先，旅遊業是當前國家重點發展的產業，無論是廣東省十三五旅遊業規劃，澳門的《旅遊業發展整體規劃》，還是最新公佈《粵港澳大灣區規劃綱要》中旅遊一詞頻頻出現，都足以反映出兩地政府對旅遊業規劃的重視程度。

2018年廣東全年接待入境過夜遊客3748.06萬人次（+2.8%），國際旅遊外匯收入205.12億美元（+4.4%），國內過夜遊客4.53億人次（+11.1%）國內旅遊收入12254.99億元（+14.9%）。

珠海2018年接待遊客4311.31萬人次，入境旅遊人數513.73萬人次（+2.9%），其中，入境遊客中過夜旅客325.97萬人次（2.4%）。國際旅遊外匯收入14.68億美元（21.3%）。國內遊客3797.58萬人次（9.1%），國內過夜遊客2126.65萬人次（+7.9%），國內旅遊收入368.89億元（+29%）。在澳門，2018年旅客人次3580.36萬人次（9.8%），留宿旅客1849.29萬人次（+7.2%），平均留宿時間為2.2日。澳門現有116間酒店及公寓，客房數目38809間（+5.8%），入住率為91.1%，全年旅客總消費696.6億元（+13.6%）。數據顯示，珠海和澳門在遊客客源上有較強互補性，澳門可以增加珠海到訪的國際旅客人數。

其次，珠海和澳門可以公共吸引旅遊投資。澳門在回歸20年來，吸引了眾多國際級的旅遊和酒店集團。但是，澳門土地資源緊張，難以提供更多元的旅遊產品。而橫琴擁有豐富的土地資源，70%以上的土地被劃為禁建區和限建區，生態用地比例超過50%。目前在橫琴有一批國家級濱海濕地公園、大橫琴山森林公園等生態建設專案相繼完工，琴澳兩地可以探討共同開發，吸引國際旅遊集團進入，公共打造世界級的旅遊休閒中心。

最後，珠海與澳門建設旅遊教育合作中心，共同提升服務品質。澳門的旅遊培校的研究和培訓在國際上都屬於一流水平，但是受限於澳門勞動力不足，無法進一步凸顯專業培訓上的優勢。兩地合作有助充分發揮各自優勢，建立符合國際旅遊教育標準的高端國際酒店學生培訓基地，提升旅遊品牌影響力，進而輻射至大灣區和內地城市。

四、結語

回歸以來澳門經濟取得矚目的發展，但礙於澳門社會的保守心態，普通民眾對中央積極推動的區域合作熱情和參與度不高，中小企業缺乏創新動力，因循守舊。這種狀況，與內地特別是廣東珠三角地區近年大力推進的經濟轉型和

創新驅動，形成鮮明對比。如果這種保守的心態不打破，單單依靠澳門的市場規模和本土中小企業不僅難以為澳門經濟多元發展注入新的動力，而且也難以回應國家號召積極融入大灣區的建設。因此，大灣區建設不僅僅是為澳門融入到內地，同時也應該創造條件鼓勵內地的民營企業進入澳門，配合澳門經濟適度多元發展，培養出具有競爭力的民營企業。

在此謹提出思考的方向，希望通過**鼓勵國內民營企業赴澳投資，打破生產要素流動的制度障礙，充分激發和調動民間活力**，更好推動澳門參與粵港澳大灣區城市群的建設，同時也幫助澳門實現經濟適度多元的長期目標。在此思路下，澳門必須優化營商環境，大力引進外來投資項目。國家可以批准國內有影響力和競爭力的民營企業在澳門設立地區總部，發展旅遊休閒和文化創意等新興產業。希望珠海和澳門能通過旅遊業，成為大灣區區域合作的突破口，理順有關法律問題，達到有效支持和促進粵港澳大灣區建設的預期。