

加速琴澳融合 盘活粤西发展

陈建新 盛力

(澳门大学 中国澳门 999078)

摘要: 作为一个拥有极高开放程度的外向型微型经济体,澳门地区回归20余年来实现了飞跃式发展,人均GDP一度跃居全球第二,堪称“澳门奇迹”。与此同时,高度依赖博彩业单一型的经济结构,也令澳门经济增长呈现出高波动性。为保障社会经济长期繁荣稳定,澳门地区在中央的支持下持续推进经济适度多元发展,如今虽成效初显,但仍面临一系列挑战。积极推动澳门地区与横琴在产业经济和社会民生领域的进一步融合,加快粤澳深度合作区建设,有助于解决澳门地区目前发展的瓶颈问题,并在粤港澳大湾区的发展中发挥积极作用。

关键词: “一国两制”;琴澳融合;粤港澳大湾区;跨域协同治理;粤澳深度合作区

本文索引: 陈建新,盛力.加速琴澳融合 盘活粤西发展[J].商展经济,2022(15):036-040.

中图分类号:F127

文献标识码:A

1 后疫情时代的澳门地区经济适度多元发展:挑战与机遇

澳门地区自1999年回归以来,实现了飞跃式发展,人均GDP一度位居全球第二,堪称“澳门奇迹”。但土地、水域、人力资源、产业结构等问题一直是制约澳门地区发展的重要因素。因此,近年来国家“十一五”“十二五”和“十三五”规划均明确提出“支持澳门地区推动经济适度多元化”发展,“十四五”规划更是给予了澳门更为丰富多元的定位,包括“支持澳门地区丰富世界旅游休闲中心内涵”“支持粤澳合作共建横琴,扩展中国与葡语国家商贸合作服务平台功能”“支持澳门地区发展中医药研发制造、特色金融、高新技术和会展商贸等产业”等。由此可以看出,国家对澳门地区定位的表述更加精准明确,也更加务实具体,线路非常清晰,充分体现了“国家所需,澳门所能”。

与此同时,澳门特区政府努力推进澳门地区经济向适度多元化调整。早在2000年澳门特区政府第一个财年施政报告明确提出“促进高素质的服务和旅游产品的多元化”,随后数年间,澳门特区政府也进一步明确和坚定了推行经济多元化的发展路径,并不断对多元化的方向进行探索(见表1)。

经过多年发展,澳门特区的经济适度多元化取得了阶段性成果,会展、金融、中医药和文创产业得到发展。2019年,上述产业的增加值总额达到360.1亿澳门元,占所有行业增加值总额的8.2%,与2015年相比,增加值总额上升

39.1%。博彩业在产业结构中的比重相应下降,从2013年的62.9%下降至2019年的50.9%,虽然新兴产业多元化展现出了积极的发展势头,但澳门地区经济的集中程度仍然较高,从按生产法计算的经济多元化熵指数观察,2002—2013年澳门地区产业集中程度持续增加,虽然近年来受博彩业毛收入的影响有所波动,但整体数值仍然偏低。截至2019年,经济多元化熵指数仅为1.83,但澳门地区经济的集中程度仍然很高且未有明显变化。可见,特区政府虽然对澳门地区经济适度多元化发展有明确方向,但缺乏有力推动,仍未能呈现应有的格局和效果,因此澳门地区在经济适度多元化方面仍有提升空间(见表2)。

2020年初以来,受新冠疫情影响,赴澳旅客数量呈现断崖式下跌,相较2019年减少85%,本地生产总值(GDP)亦出现56.3%的负增长,失业率上升至2.5%。疫情之下,大中小企业都面临困境,居民就业和生活也受到显著影响,澳门地区现行经济结构中存在的问题和风险在疫情中被再次放大。因此,积极推动经济多元化发展,增强经济韧性成为澳门地区迫在眉睫的发展任务。

“十四五”规划出台后,澳门特区政府、社团、高校等纷纷举办有关“十四五”规划纲要的学习分享会、座谈会,积极学习全国两会精神,社会各界充分讨论,认为澳门地区应发挥自身所长,努力加快发展现代金融业、促进中医药产业化及推动会展业专业化和市场化发展,并且抓紧“十四五”规划背景下中国进入新发展阶段带来的机遇,促

作者简介: 陈建新(1970—),男,广东普宁人,助理教授,博士,研究方向:社会政策和公共财政;

盛力(1974—),男,北京人,教授,博士,研究方向:政治经济学与公共政策。

表1 澳门地区适度多元发展政策(2016—2022年)

年份	澳门经济适度多元工作
2016年	成立了建设世界旅游休闲中心委员会；编制会展、文化创意、中医药的统计指标体系
2017年	发展特色金融，打造中国与葡语国家商贸合作金融服务平台，助力“一带一路”建设；推动“以会议为先”的会展业提质发展，并带动周边行业及小区经济发展
2018年	结合CEPA升级，支持制造业转型升级，提高发展质量；重点推动会展业、中医药产业、特色金融业等新兴产业，加快经济适度多元发展
2019年	引进更多优质会展活动在澳门地区举行；扩大粤澳合作中医药科技产业园建设成果
2020年	探索发展高新技术产业；发展澳门地区品牌工业
2021年	发展现代金融业，加快建设债券市场；加快中成药注册管理制度立法
2022年	深化“旅游+”跨界融合；以中医药研发制造为切入点，培育发展大健康产业

资料来源：澳门特区政府施政报告(2016—2022年)。

表2 按生产法计算的经济多元化熵指数

行业增加值	2002年	2007年	2015年	2016年	2017年	2018年	2019年
当年生产者价格	2.15	1.93	1.87	1.92	1.86	1.82	1.83
当年基本价格	2.33	2.22	2.20	2.24	2.21	2.18	2.18

资料来源：澳门统计暨普查局。

进澳门地区经济多元化、高质量发展，服务国家新时代改革开放。

此外，澳门特区政府施政报告指出，澳门地区未来唯一的发展出路就是联合横琴加快建设横琴粤澳深度合作区，充分发挥自身优势，把握粤港澳大湾区西部唯一中心城市的定位，积极投身粤港澳大湾区建设，融入国家发展大局。中共中央国务院在2021年9月5日公布《横琴粤澳深度合作区建设总体方案》(下文简称《横琴方案》)，为澳门地区如何透过横琴与广东省进行深度交合提供了指导性方向。从《横琴方案》可以看出，澳门地区可善用横琴粤澳深度合作区平台，重点发展大健康、现代金融、高新技术、会展商贸和文化体育等产业，推进澳门地区产业结构适度多元化合理布局，增强宏观经济发展动力，扩大澳门地区居民的就业机会和空间。

2 提升跨域协同治理水平，加速琴澳融合

横琴作为“一国两制”下探索粤港澳合作新模式的“桥头堡”，凭借其独特的区位优势，各类特殊的税务减免、金融和人才引进政策，被视为“特区中的特区”。2009年《横琴新区总体发展规划》批准实施以来，横琴和澳门地区两地往来密切，横琴借助澳门地区辐射效应实现了快速发展，并不断与澳门地区在多元产业和跨境民生领域开展合作。2014年，第三代横琴口岸启用，并实现了24小时通关。此后，随着横琴自贸片区挂牌、澳门地区单牌机动车出入横琴政策落地，横琴口岸的客流量也呈现出爆发性增长。2015年3月，国家发改委、外交部和商务部首次提出“深化与港澳台合作，打造粤港澳大湾区”。2019年《粤港澳大湾区发展规划纲要》发布后，横琴在深化改革、扩大开放和促进合作中的试验示范区作用被进一步放大，湾区合作协同发展的必要性与重要性再次走入人们的视野。

目前，大湾区从过去以区域政府间合作为主的模式转向由国家规划目标引导的跨境协同发展和跨区域治理。

但粤港澳大湾区是具有“三个关税区、三种法域、四个核心城市”的跨行政政治制度、跨经济体系、跨文化环境的巨型异质城市群，更使得它天然面临着巨大制度落差带来的困境与挑战。因此，为融合两地，配合《粤港澳大湾区发展规划纲要》和相关政策，国家相继出台了《横琴新区总体发展规划》和《横琴方案》。2021年9月，中央新出台的《横琴方案》提出分区分类施策管理，推动合作区深度对接公共服务和社会保障体系，以及澳门大学横琴校区和横琴口岸澳门地区管辖区交由澳门特区政府管理，从而让澳门地区居民在横琴生活与澳门地区没有分别，并可以更有效地改善澳门地区居民的生活质量。

按照中央部署，珠海将持续推动横琴新区、珠海保税区和万山海洋开发试验区一体化运作，将为琴澳融合和未来发展带来更多可能。其中，横琴新区占地面积较大，澳门大学新校区、粤澳合作中医药科技产业园等园区及“澳门新街坊”项目坐落于此，开发前景广阔；保税区则针对对外贸易而设，施行“境内关外”政策，定位“保税仓储、出口加工、国际贸易”三大功能，可为澳门地区发展中葡商贸服务平台和珠海发展中拉合作贸易平台提供服务；万山海洋开发试验区由万山群岛组成，下辖106个岛屿，拥有丰富的海洋旅游资源，鉴于中央授权澳门地区管理85平方公里海域，澳门地区有机会与万山群岛协同开发旅游资源，共同发展海洋特色旅游。随着横琴粤澳深度合作区步入建设进程，横琴未来有望建设成高度自由开放、创新能力卓越、城市功能完善、生态环境良好的高质量发展区和优质生活区，并为澳门地区未来的发展提供新的出路。

但琴澳融合过程中，不可避免地会遇到问题和阻力。根据第七次全国人口普查结果，横琴全区常住人口仅有约5万3000余人，其中约有4万3000余人为流动人口，占比超过80%，人口总数少、流动人口比例高，为未来两地的产业持续发展带来不稳定因素。虽然横琴开发已逾十年，

但发展进度并不理想,未能完全释放其助力澳门地区经济适度多元发展的作用,甚至曾一度因建设进程迟缓被批评“特区特慢”。

这一情形可以用反公地悲剧(The Tragedy of Anti-Commons)理论解释。反公地悲剧是指由于权力者较多,权力者之间相互妨碍彼此对资源的利用,导致资源无法被充分利用甚至闲置而对社会利益造成损失。横琴开发关乎澳门地区、珠海市及横琴新区三地利益,三地政府出于不同的利益考量,在决策和执行阶段产生分歧,最终影响对横琴资源的充分利用,进而干扰开发进程。整体而言,横琴与澳门地区的经济发展条件互相契合,但琴澳整体仍属微型经济体,需要广东省和珠海市政府协助。而跨域治理探讨跨政府间的事务处理或管理及共同处理公共事务的方式,是对琴澳两地跨域协同治理能力的巨大考验。在跨域观点下,府际关系除了涵盖垂直与水平的政府体系之外,还扩展到了公私部门间的互动,不仅关切政府体系之间静态的权责关系,还重视治理活动中各参与者之间的动态互动或政策执行流程。对于地方政府而言,由于其运作于特定地理辖区,因此跨域治理的概念更加重视区域间的交流合作。

基于上述理论,经济合作组织(OECD)将“跨政府层级管理”(Managing Across Level of Government, MALG)列为处理公共问题的重要策略,认为各国中央应与各级政府共同建立合作机制,同时保持彼此在资源配置及政策规划与执行等方面的步调一致。在此基础上,经济合作组织还强调不论是垂直还是水平的政府间互动,都应该营造“伙伴关系”来达成整体目标,各级政府要达成共同目标,必须建立更紧密的互动关系,并凝聚更具一致性的共识,以推动府际合作。

中央主持在横琴设立粤澳深度合作区,呼应了上述理论倡导的合作方式。因此,《横琴方案》明确提出“健全粤澳共商共建共管共享的新体制”,合作区管理委员会实行双主任制,由广东省省长和澳门特别行政区行政长官共同担任,澳门特别行政区委派一名常务副主任,粤澳双方协商确定其他副主任。合作区管理委员会下设执行委员会,执行委员会主要负责人由澳门特别行政区政府委派,广东省和珠海市派人参加,协助做好涉及广东省事务的协调工作。而且,引入常态化评估机制,评估结果向粤港澳大湾区建设领导小组报告,从而更有效地检视合作区的工作绩效。《横琴方案》还提出,要从顶层设计理顺合作区的潜在问题,例如把党的领导贯穿合作区开发建设全过程,并明确粤港澳大湾区建设领导小组权责,粤港澳大湾区建设领导小组办公室会同有关部门加强统筹协调,及时研究解决合作区建设中遇到的困难和问题,重大事项按程序向党中央、国务院请示报告,并确保粤澳双方切实履行主体

责任,加快构建开放共享、运行有效的制度体系和管理机制,高标准、高质量推进合作区建设。

与此同时,由于粤澳法律制度与法治传统存在较大差异,两地制度壁垒阻碍了市场要素的高效便捷流通。从更为长远的视域而言,解决粤澳区域合作的法律障碍是“转变区域合作方式”的保障。因此,为打破制度壁垒,琴澳两地须从要素开放向制度开放转变,实现规则衔接和机制对接。近期,珠海市司法局首次对澳门地区法律体系进行研究梳理,汇编成资料,旨在为研究粤澳两地制度差异、推动两地规则衔接提供参考,助力粤澳两地规则衔接。目前,第一批汇编已完成,主要涉及民商事领域,包括澳门民法典、澳门商法典、澳门商事领域22项法律制度及澳门地区经济领域21项法律制度。首期汇编合计1600多页110多万字。形成初步汇编目录后,工作专班主动征求澳门地区律师的专业意见,并结合粤澳合作相关方案,集中精力先梳理民商事领域、经济领域的澳门地区法律制度,按照重要程度、可能使用的频率、具有澳门地区特色等标准进行查漏补缺、修改完善,形成汇编。珠海也将根据授权对省地方性法规作变通规定,用足用好经济特区立法权,积极协调解决经济特区立法变通事项与省有关事项的衔接问题。

此外,由于横琴和澳门地区分属两个关税区、使用两套法律制度和两套货币,在经济交流中仍存在政策和法律方面的障碍,需要不断探索和磨合。因此,考虑到珠澳两地税制不同,《横琴方案》从澳门地区和横琴的实际出发,在“分线管理”、税收政策等方面协调两地税务差异,为横琴粤澳深度合作区建设勾勒蓝图。一系列支持港澳开发、发展的税收优惠政策,将成为加速粤澳产业协同发展和社会民生融合的“催化剂”。

3 释放琴澳辐射带动力, 盘活粤西发展

中央政府提出建设横琴新区的初心即为澳门产业多元化发展创造条件,如今更是通过顶层设计及省市两级政府安排,推动横琴全力配合完成促进澳门地区经济适度多元发展的战略任务。澳门特区政府需要切实把握这一历史机遇,从优化人力资源配置、善用中心城市定位及配合“一带一路”倡议三个方面着手,统筹利用琴澳资源,促进澳门地区经济适度多元发展,推动澳门地区融入粤港澳大湾区建设进程,构建“一中心、一平台、一基地”,打造“一国两制”下的新发展格局支点,并充分释放琴澳的辐射带动力,盘活粤西区域经济发展。

《横琴方案》的四大定位总结归纳了过去经验,为澳门地区制定更具体发展的路径,《横琴方案》建议,澳门地区可以先以产业适度多元稳固经济基础,再以提升澳门地区居民生活水平为重点,稳固经济和提振民生丰富“一国两制”实践的新示范,最后引领湾区西部发展。综上所述,

结合澳门地区现状、过去相关政策及《横琴方案》的提案,本文提出以下三个方面的建议。

3.1 重视人才培养与引进,优化人力资源配置

当前,澳门地区面临人才瓶颈,本地人才培养不足、外部人才输入不够,难以匹配其未来产业发展需求及适应在粤港澳大湾区建设中的定位。统计数据显示,澳门地区总人口约68万,高校本地学生规模较小,在校学生仅1万5千余人,本地人才数量不足,而且受少子化问题等因素的影响,澳门地区缺少人才储备。此外,澳门地区产业结构单一,就业选择较少,也加剧了人才结构性矛盾和人才外流,因此建立完善的人才引进制度显得格外重要。按照珠海相关规划,随着横琴及周边区域的一体化规划建设,2025年横琴及其周边区域人口规模或将达20万,在横琴居住和就业的澳门地区居民或将增至3万~5万人,届时参与琴澳合作的人才规模有望扩大。未来澳门地区应制定更加灵活的人才培养和引进政策,提高对人才的吸引力,通过构建产学研协同发展平台,不断培育澳门产业多元发展亟需的人才。例如,澳门地区高等院校应继续积极挖掘湾区高等教育的发展空间,让人才解决实践中的具体问题,尽量从研究型博士学位课程(哲学博士学位课程)转向应用型博士学位课程,满足大湾区和澳门地区发展需要。此外,澳门特区政府可参考横琴双线管理,在横琴给予人才居住权,将本澳人才和留澳学成人才留在澳门地区或横琴就业,并吸引高端人才参与产业发展,为琴澳合作及澳门地区产业适度多元化发展提供更加充足的人才储备。

3.2 善用中心城市定位,带动粤西产业升级

澳门地区和横琴新区的总面积相加仍不足200平方公里,仅为香港地区面积的六分之一,与广州和深圳等大湾区内的国家一线城市相比,差距更为显著。如何通过琴澳融合,充分利用域内有限资源,将澳门地区建设成“小而美”“小而优”的微型经济体,服务区域经济,融入大湾区发展,是澳门地区未来发展的重点。根据粤港澳大湾区发展规划,澳门地区是粤港澳大湾区西部唯一的中心城市,而粤西及泛珠三角西部多为二至四线城市,且多以第一或第二产业为主,与澳门地区产业结构存在错位合作发展空间。因此,澳门地区应充分善用中心城市定位,寻求差异化策略,引领大湾区西部城市发展。

3.2.1 文旅会展业

近现代以来,澳门地区作为中西文化交流的重要渠道,在多种文化的碰撞和融合的过程中形成了丰富的文化资源,这些文化资源将会为文化创意产业提供丰富的创意灵感。同时,澳门地区快速增长的旅游人群也为文化创意产品提供了广阔的市场。此外,澳门地区也是全世界酒店集中地之一,但没有场地发展休闲度假型的游乐场

景。《粤港澳大湾区发展规划纲要》提出,横琴要配合澳门地区建设世界旅游休闲中心,高水平建设珠海横琴国际休闲旅游岛,因此琴澳可将两地特有的文化与旅游资源联合为一个整体,将合作重心集中在文化+旅游的模式上,吸引游客来此度假。具体而言,珠海旅游景区可以联合澳门地区旅游局,设计多条包含两地旅游项目的精品“文化旅游”线路,并在线路设计中平衡好停留两地的时间。同时,琴澳两地可通过加强通关合作,特别是加强通关便利化方面的配套政策供给,最大限度地减少通关因素对旅游线路的影响,相信琴澳携手,将不断开辟文旅产业融合的新局面。

3.2.2 中医药产业

当前,粤港澳大湾区中医药产业发展尚处于初步建设阶段,对于中医药质量建设,澳门地区应当为各种质量研究项目(中药材种植、中药检测、中药研发等)制定明确的发展方向和具体的建设方案,稳步推进各项质量建设项目的发展。与此同时,还应推动澳门地区各个大学和横琴等地在中医药领域开展产学研合作、尖端人才培养、建立国际合作平台、中药质量标准化等研究,助力澳门地区和大湾区的大健康产业发展。另外,还应注重基本政策工具与产业价值链间的整合,实现产业标准化、现代化和国际化的发展目标。此后,澳门地区可借助澳门地区各个大学的中医药科研能力,拉动粤西和广西的中医药产业要素流动,从而带动产业链上下游相关产业发展,如药材种植、包装印刷、物流等。

3.2.3 现代金融产业

发展人民币跨境结算业务,有利于减少游客在澳门地区旅行时的障碍,促进澳门地区旅游业发展。推动广东自贸试验区与澳门地区开展跨境人民币贷款、跨境双向人民币资金池、贸易融资及不良资产跨境转让人民币结算等试点业务,可以有力推动两地金融合作由地缘亲近走向深度融合。数据显示,截至2021年7月末,粤澳企业及个人累计办理跨境人民币结算9226.48亿元,占粤澳本外币结算的39.0%。内地学者建议在琴澳发展以人民币结算的澳门版“纳斯达克”证券交易所及人民币债券交易市场,这类倡议可以配合特区政府现代金融和绿色金融项目,而澳门地区金融市场的发展将有助于吸收资金,推动西部城市的基础设施建设,推动产业升级、城市更新和绿色产业发展。《横琴方案》也提到,支持在合作区开展跨境机动车保险、跨境商业医疗保险、信用证保险等业务,可见现代金融业与实体经济和湾区发展互相配合的重要性。

3.3 放大自身优势,参与助力“一带一路”建设

历史上,澳门地区是“海上丝绸之路”的重要一环,如今在“一带一路”特别是在“21世纪海上丝绸之路”建设中,澳门更成为具有不可替代作用和重要影响力的节

点城市。澳门地区凭借其特殊的地理区位优势和“一国两制”的制度优势,成为连接东亚经济圈、拉美经济圈、欧洲经济圈和非洲经济圈的重要桥梁。随着“一带一路”倡议的不断推进和开放程度的不断加大,国家对外交往的需求日益增加。澳门地区积极建设中葡商贸平台,珠海致力打造中拉贸易平台,邻近的广西壮族自治区也已建成和运行中国-东盟自由贸易区,粤港澳大湾区西部可作为对外开放的重要窗口。澳门地区作为粤港澳大湾区西部中心城市,也应在此机遇中充分发挥对外交往的桥梁作用,应主动对接区域经济发展,服务国家所需,协助内地省市开拓相关语系和区域性国家的市场,扩大中外经贸和文化交流。

此外,平台经济需要现代物流业和国际支付系统作为配套支持,在中美贸易摩擦胶着的背景下,国家亦需借助对外贸易平台和人民币结算金融体系应对外部风险。当前,粤西地区尚未有成熟的集体运输体系,如深水港、大型国际机场及稳定的跨境结算机制。澳门地区应充分发挥中心城市的引领作用,充分利用粤西、广西地区的天然深水港、高速公路网、机场群及港口码头群,并以大数据或第四方物流加以整合,从而为相关商贸平台提供服务,引领和协助西部城市共同构建现代综合交通运输体系,并设立人民币跨境结算中心,同时研究设立数字人民币全球贸易结算服务平台,主动配合未来数字人民币的国际化需求。

参考文献

- [1] 李志杰,刘奕.推进澳门经济适度多元化的意义与策略[J].经济研究参考,2012(5):59-65.
- [2] 澳门特别行政区政府 统计暨普查局.澳门经济适度多元发展统计指标体系分析报告 2019[EB/OL].2019.<https://www.dsec.gov.mo/zh-CN/Home/Publication/SIED>
- [3] 澳门特别行政区政府 统计暨普查局.澳门统计年鉴2020[EB/OL].2020.<https://www.dsec.gov.mo/zh-MO/Home/Publication/YearbookOfStatistics>
- [4] 珠海横琴新区管理委员会.横琴概况2021[EB/OL].2021-01-01.http://www.hengqin.gov.cn/zhshqxqzfmhwz/news/zjhq/hqgk/content/post_2695017.html
- [5] 中华人民共和国澳门特别行政区政府.二〇二〇年财政年度施政报告 2020[EB/OL].2020.<https://www.gov.mo/zh-hant/content/policy-address/year-2020/>
- [6] Heller,M.A.The tragedy of the anticommons: property in the transition from Marx to markets[J].Harvard Law Review,1998,111(3): 621-688.
- [7] Witesman,E.M.Order beyond crisis: Organizing considerations across the public service configuration life cycle[J].Public Administration Review,2010,70(3): 361-366.
- [8] Abramson,M.A.,& Blautis,A.P.The Challenge of Managing across Boundaries[J]. Public Manager,2008,37(1): 52 - 54.
- [9] 澳门特别行政区高等教育局.澳门高等教育指标报告(2019/2020年度) 2020[EO/BL].2020.<https://es.dsedj.gov.mo/big5/education/pdf/Report2019-2020.pdf>