

區域協同視角下粵澳的合作研究

趙蓓蕾 鍾 韻

暨南大學特區港澳經濟研究所

摘要：在區域化和全球化這一大背景下，實現粵澳區域協同合作發展具有重大現實意義。本文基於區域層面，在地方尺度下深度總結粵澳兩地重大合作發展模式，著重探索粵澳合作的新領域、新方式、新途徑，並對促進粵澳更深層次合作提出以下建議：①創新合作機制，明確合作重點；②創新區域合作模式，深化平台合作；③搭建新興產業合作平台；④澳門應借鑒其它微型經濟體發展模式。

關鍵字：區域協同；粵澳；合作；地方尺度；橫琴新區

一、引言

區域化和全球化是塑造當今世界經濟格局的兩種重要力量。隨著世界經濟的快速發展，不僅區域合作組織的數目在不斷增加，其內涵也在不斷加深（侯若石，1996）。全球化力量正在改變原有地理空間結構及組織形式，使得幾乎所有的地理尺度都被網路的關係所滲透。區域不再僅僅是地域等級結構中的組成部分，也成了不同空間尺度相交網路的產物（王珏等，2013）。

目前，國際國內區域合作不斷加深，相鄰地區間的合作和發展態勢越來越成為區域協同發展的重要組成部分。在這一大背景下，粵澳兩地同樣順應了區域協同的發展趨勢。兩地區域合作的過程伴隨著改革開放四十周年的發展歷程，主要可以分為生產要素一體化和制度整合兩個階段（張虹鷗等，2018）。全球化將區域合作置於更廣闊的背景之中，粵澳經濟協同合作地區可視為全球—國家—地區多層次的全球網路中的節點區域，借鑒尺度理論的分析思路，可以在全球、國家和區域的不同視角下對粵澳合作進行分析。

全球尺度：粵港澳大灣區概念的提出，是對粵港澳合作的進一步深化。粵港澳大灣區是“一帶一路”倡議下國家對粵港澳區域合作提出的新戰略，是國家建設世界級城市群和參與全球競爭的重要載體，是全球尺度下粵澳合作的平台。

國家尺度：Brenner（2004）認為，國家空間項目的目標是加強“戰略上的、全球聯繫的城市區域特定地方的的社會經濟資產”。Jones（2001）將這稱為空間選擇性：國家戰略性地選擇具有有利發展條件的某些地區。內地和澳門特區政府在2003年協商簽訂了CEPA以加強雙方貿易和投資方面的合作。換句話說，CEPA成為“促進服務貿易自由化、加強金融領域合作、促進貿易和投資便利化、互相認證專業資格”的國家空間項目（Zhong et al,2018）。

地方尺度：在粵澳區域尺度，《粵澳合作框架協定》（協定）的簽署和港珠澳大橋的建成為兩地發展帶來了新的機遇。協定明確規定澳門和珠海合作開發、共同參與橫琴新區的建設。以《粵澳合作框架協定》的簽署為契機，兩地先後建立了珠海橫琴新區、廣州南沙新區、中山翠亨新區和江門大廣海灣幾個合作平台。

粵澳日益緊密的行政聯繫和合作關係引起了學者們的關注，不少學者認為，粵港澳地區應該進一步合作，建立有競爭力的全球城市區域（Smart et al, 2004；Zhang et al, 2016）。學者們研究了粵澳兩地可合作的重點領域，主要集中在工業、中醫藥產業、海洋經濟和特色金融等方面（向曉梅等，2018；李安勇等；2018）。

總體來講，粵澳合作研究主要集中在政策制度和生產要素兩方面（羅小龍等，2010），而很少有學者對兩地的合作發展模式進行探討。鑒於此，本文基於區域層面，在地方尺度下總結兩地過去重大合作發展模式，並結合全球化和區域化這一大背景，著重探究以下問題：粵澳兩地在合作過程中都取得了哪些成效？如何選擇合作的新領域、新方式、新途徑？如何推進粵澳合作向更深層次發展？

二、粵澳合作模式

澳門是世界上最具活力的微型經濟體之一，但它的資源有限，通過與周邊地區的區域合作來拓展自身發展空間，是澳門發展的必由之路。在粵澳貿易自由化和自由貿易試驗區制度框架下，澳門已與珠海橫琴新區、廣州南沙新區、中山翠亨新區和江門大廣海灣建立了合作平台，形成了粵澳合作新格局。

1、產業園區模式

粵澳合作產業園於2014年啟動，佔地約5平方公里。澳琴雙方密切溝通並建立了機制，由澳門特區政府向橫琴方推薦入園項目。2014年4月，澳門特區政府向橫琴推薦了33個投資項目進駐粵澳合作產業園，2016年又推薦了50個項目，涉及行業包括旅遊休閒、物流商貿、科教研發、文化創意、高新技術及醫藥衛生等（楊允中等，2018）。在合作模式上，粵澳合作產業園區採取的是粵澳“共同開發”，按“澳門特區政府牽頭，橫琴新區全力配合，琴澳雙方共同參與”的方式。橫琴粵澳合作產業園區中的項目由澳門推薦，澳門方實行招商引資，具體能否落實、如何落實由橫琴方面決定。

從某種程度上來講，粵澳合作產業園區的模式與新加坡裕廊模式存在著相似之處。新加坡政府成立裕廊鎮管理局，將本國工業園區開發和運營工作全盤授權給裕廊集團，而自己則負責工業區的招商引資。新加坡經濟發展局打造了一支精英隊伍，在全國各地設置招商分支機構，為工業區的發展選擇適宜的客戶（衛平等，2017）。同時，新加坡還將裕廊模式輸出到全球，在中國（蘇州工業園區）、印度、越南等多個國家開展了項目並取得了巨大成功。

2、投資基金模式

粵澳合作中醫藥科技產業園位於橫琴新區高新技術片區，佔地面積50萬平方米。2011年11月，澳門特別行政區政府成立“澳門投資發展股份有限公司”，與橫琴新區“珠海大橫琴投資有限公司”攜手出資組建了“粵澳中醫藥科技產業園開發有限公司”，共同負責園區的建設、經營、運作及管理。粵澳合作中醫藥科技產業園開啟了特區和珠海兩地政府牽頭成立園區開發公司這種嶄新的運營模式。

這種模式在一定程度上沿用了新加坡淡馬錫主權基金的思想，“淡馬錫基金”的核心思想是通過政府全資持股的控股公司為平台，以財政財力向企業投資，通過控股公司在各企業董事會中的影響力，完成政府對市場中經濟體的間接控制。政府不直接介入企業的公司化運營，而是通過價格機制，使企業在市場中獲得盈利（梁維特等，2011）。

3、土地合作模式

今年一月，江門市政府表示，澳門與江門跨境合作實驗區已達成初步共識，將進入積極推進階段，這一合作實驗區擬選址江門市新會區銀湖灣，規劃面積50平方公里。江門市政協委員、澳門江門同鄉會建議，跨境合作實驗區首期開發30平方公里，其中有10平方公里區域可實施由澳門完全自主管理的跨境合作“飛地”模式。飛地模式的核心在於通過建立合作機制，打破行政邊界限制，進行跨區域的合作建設和開發（柳智毅等，2016）。在西方國家，這一模式早已得到運用。其中歐洲的瑞士巴塞爾機場就屬於較為典型的飛地合作模式。瑞士巴塞爾作為內陸國家的小城市，發展空間狹小，由於原機場因客流量增多和引入新機型等原因已無法滿足需求，瑞士便與法國協商共建新機場。根據兩國合作協定，最終確定由法國提供土地，瑞士提供建設資金共同建設巴塞爾機場。

三、經驗總結及建議

雖然粵澳合作已有制度基礎，行之經年，成績顯著，但同時也存在客觀的問題，從具體上看仍然有改善空間。只有重視和總結過去的經驗，正視存在的問題，才有利於未來更多、更深、更緊密的合作。下面本文針對粵澳合作中出現的問題提出幾點建議：

（一）創新合作機制，明確合作重點

1、政府應探求區域合作制度創新

國家層面的頂層設計是社會發展的根本性支撐和權威性保障。由於粵港澳

大灣區跨越了行政邊界，其要素流動受阻，多中心、多重行政構成的特性在某種程度上造成了區域內部競爭，增加了區域協調的難度，為區域的合作發展增添了阻礙。因此，大灣區的頂層制度框架應明確（楊允中等，2018）。澳門特區政府應積極參與合作創新的頂層設計機制中，為澳門與大灣區內多個城市的整合發展創造良好的政治環境。

2、積極推進合作項目落實

澳門作為粵港澳大灣區中的重要一極，需充分發揮自身重點平台優勢，積極推進自身與橫琴自貿區、中山翠亨新區、江門大廣海灣新區等重點平台簽署合作協定。只有將粵澳兩地合作以文件等方式固定下來，雙方才能建立長效的區域合作機制。此外，粵澳雙方應成立規劃合作協調小組，協調落實雙方合作內容和工作計劃，並針對合作事項制定明確的方案。

（二）創新區域合作模式，深化平台合作

目前，珠海橫琴新區、中山翠亨新區、江門大廣海灣新區是澳門在珠江西岸聯繫最緊密的三個合作平台。雖然澳門與這三個平台的合作取得了一定的進展，但合作領域仍比較單一，需進一步開發其潛力。

1、深化與珠海橫琴的合作

首先應充分深化已有合作：深入推進澳門與橫琴新區合作機制，強化法律、口岸通關、金融創新等方面的建設工作，並嚴格設立監督機制，推進合作事項落實。其次，擴展珠澳海洋經濟、科技創新等領域的合作。

2、推進與中山翠亨新區共建“粵澳合作示範區”

建議通過設立特區政府投資發展基金，仿效新加坡淡馬錫基金做法，參照蘇州工業園模式，通過政府間簽訂協定的形式明確共同開發的區域及開發的推進模式，開展與中山翠亨新區的深度合作。

3、跳出珠江西岸

由於地理位置因素，澳門與珠江西岸的幾個城市聯繫最為密切。近年來，隨著廣州南沙自貿區的建設，澳門與廣州的聯繫也逐漸增多。粵港澳大灣區是

一個整體，區域協同發展強調整個經濟體內要素的自由流動，因此，澳門不僅要與珠江西岸城市合作，更應跳出珠江西岸，尋求與大灣區內其它城市的合作。

（三）搭建新興產業合作平台

澳門未來除了積極推動旅遊休閒產業發展，還需要大力培育新的經濟增長點，特色金融業、科技創新產業、中醫藥產業是適合重點培育的新興產業。在特色金融業發展方面，澳門要與鄰近成熟的金融中心優勢互補、錯位發展，尤其是借助港珠澳大橋開通以後澳門與香港交通聯繫更為便捷的優勢，尋求與香港的合作空間（戴華浩等，2018）；澳門的科技創新產業，要樹立以中醫藥科技產業為龍頭的發展方向。中山翠亨新區在中醫藥產業方面取得了較大的進展，建議以中山翠亨新區的國家健康科技產業基地為試點，與中山開展中醫藥產品國際註冊和合作研究，全面構建國際交流平台。

（四）借鑒其它微型經濟體發展模式

盧森堡是世界上典型的微型經濟體，它的國土面積僅為2586平方公里，人口只有60萬（截止2018年1月），卻是全球人均收入和生活水平最高的國家。作為市場相對狹小、資源相對匱乏的歐洲大陸國家，盧森堡實現自身的國民經濟穩定增長主要基於以下原因：

1、大力發展金融服務業

上個世紀70年代發生了全球性的鋼鐵危機，盧森堡意識到了單一產業結構的弊端，政府開始出台措施大力發展金融、物流等服務業。私人銀行業和投資基金管理是盧森堡金融業的兩大組成部分，目前盧森堡已是歐元區內最重要的私人銀行中心和歐洲最大的基金管理中心。

2、實施開放型政策

盧森堡政府歷來實行開放政策，通過與鄰國合作來獲取更大的發展空間。

1843年，盧森堡與德國建立“關稅同盟”，使盧森堡得到2500萬人口的市場，接下來又與比利時和荷蘭結成經濟聯盟。盧森堡開放的經濟發展思路為其發展創造了良好的機遇。

3、重視科研教育

盧森堡歷來重視科研教育和人才培養，其科研經費投入比例居歐盟首位，並逐年增加。據統計，盧森堡從事科研人數佔人口百分比位居世界前10位。

澳門與盧森堡同為微型經濟體（曾忠祿等，2012），也面臨著發展空間狹小、產業單一的問題，澳門的博彩業基本呈“一業獨大”的態勢。產業的單一化使澳門的產業政策與外部經濟密切相關，嚴重制約了澳門的發展。為此，澳門可效仿盧森堡的發展模式，尋求產業的多元化發展，並借助其毗鄰粵港的地理優勢，大力發展金融服務業並尋求與珠三角各地更深層次的合作來拓寬自身發展空間。與此同時，澳門方面也應更加重視科研教育，不斷發揮科研創新的引領帶動作用。

參考文獻：

- [1] 侯若石：從地區經濟一體化走向經濟全球化[J]，世界經濟，1996(08):5-7+17。
- [2] 王珏、陳雯：全球化視角的區域主義與區域一體化理論闡釋[J]，地理科學進展，2013,32(07):1082-1091。
- [3] 張虹鷗、王洋、葉玉瑤、金利霞、黃耿志：粵港澳區域聯動發展的關鍵科學問題與重點議題[J]，地理科學進展，2018,37(12):1587-1596。
- [4] 向曉梅、陳小紅：珠澳海洋經濟合作的重點產業分析[J]，新經濟，2018(10):14-19。
- [5] 李安勇、張鳳超：澳門發展特色金融產業的設想[J]，改革與開放，2018(15):34-38。
- [6] 羅小龍、沈建法，2010，從“前店後廠”到港深都會：三十年港深關係之演變[J]，經濟地理，(5):711- 715。
- [7] 楊允中、柳智毅、張作文等，粵港澳大灣區發展研究：如何提升澳門在珠江西岸區域的地位和功能[M]，澳門經濟學會，2018。
- [8] 衛平、周鳳軍：新加坡工業園裕廊模式及其對中國的啟示[J]，亞太經濟，2017(01):97-102+176。
- [9] 梁維特，蕭志偉，何仲傳等，澳門與區域合作研究系列二[M]，澳門發展策略研究中心，2011。

- [10] 柳智毅、曾澤瑤、蘇振輝等，粵澳合作新機遇：澳門與廣東大廣海灣經濟合作[M]，澳門經濟學會，2016。
- [11] 戴華浩、呂開顏、唐繼宗等，澳門特色金融的發展重點及可行性研究[M]，澳門發展策略研究中心，2018。
- [12] 曾忠祿、張冬梅，產業多元化：微型經濟體國際比較[J]，經濟地理，2012,32(09):15-20。
- [13] Brenner N. *New state spaces: urban governance and the rescaling of statehood*[M]. Oxford University Press, 2004.
- [14] Jones M. The rise of the regional state in economic governance: 'partnerships for prosperity' or new scales of state power?[J]. *Environment and planning A*, 2001, 33(7): 1185-1211.
- [15] Smart A, Lin G. 2004. Border management and growth coalitions in the Hong Kong transborder region[J]. *Identities*, 11(11): 377-396.
- [16] Zhang X, Kloosterman R C. 2016. Connecting the 'workshop of the world': Intra-and extra-service networks of the Pearl River Delta city-region[J]. *Regional Studies*, 50(6): 1069-1081.