

區域合作視角下澳門及橫琴休閒經濟發展研究

唐秀麗

國際(澳門)學術研究院理事

摘要：近年來“休閒經濟”應成為區域經濟發展的重要引擎，《粵港澳大灣區規劃綱要》發佈後，粵港澳三地不斷尋找合作契機。“灣區”而衍生的經濟效應則稱之為“灣區經濟”，旅遊業將在其中起到不可替代的重要作用，澳珠合作進一步促進粵港澳大灣區世界級旅遊目的地建設。旅遊業聯動性強，琴澳應率先考慮旅遊業一體化，兩地旅遊業區域融合程度將進一步加深，來自內地的經濟能量將進一步凸顯。橫琴跟澳門都是旅遊勝地，區域合作下的旅遊產業在未來的發展中存在著巨大的潛力和機會，本文分析粵澳合作政策出台後旅遊範疇的機遇、優勢及制約因素，為發展兩地旅遊業協作下提出方向及建議，以開發橫琴實現澳門適度經濟多元發展。

關鍵詞：休閒經濟；旅遊；一體化；區域合作；可持續發展；

一、前言

澳門作為一個微型經濟體系，易受外界經濟氣候影響，今年環球經濟受新冠肺炎影響，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，其中備受關注的是加快粵澳合作的步伐和進程。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。

旅遊產業有著綜合性強及帶動性廣的產業特徵，有著優先促進區域協同發展的優勢，而近年來粵澳深度合作區將充分結合澳門和橫琴的優勢，通過頂層設計，建立起粵澳雙方共商共建共享的體制機制，成為“一國兩制”下區域合作的先行示範區，以及“一國兩制”實踐的新平台。¹

¹ 唐繼宗：琴澳合作與澳企發展新契機[N]，澳門日報2020年9月6日(A11版經濟要文)。

橫琴是自貿區，與澳門地緣相親，與澳門只有一橋相隔的區位優勢，一直被視為澳門可持續發展的廣闊空間，將橫琴島納入珠海經濟特區範圍，粵澳通過緊密合作，兩地資源更能互補承接，共謀發展；現時，橫琴開發由基礎設施建設階段逐步轉向產業導入和城市民生配套階段，轉變為規則體系系統銜接的全面深度合作；澳門蓮花口岸整體搬遷至橫琴口岸，及歸澳門管制，可說是一大突破，澳門在橫琴註冊的企業從2009年的僅有5家到目前的2400餘家，佔廣東省近五年新增澳門投資企業的51%，回顧琴澳合作十一年歷程，影響區域合作的非對稱因素在逐年減少。²另外，今年特區政府發佈的《2020年財政年度施政報告》中提到：“橫琴是澳門參與粵港澳大灣區建設、融入國家發展的第一站，是澳門經濟多元發展的最便利、最適宜的新空間。”

二、歷史契機、政策優勢分析

適逢《珠三角發展規劃綱要》和《橫琴總體發展規劃》這兩項文件的公佈的重大機遇，全力推進橫琴島開發，粵澳兩地合作深度和廣度已上升為國家發展戰略，其有利於促進澳門經濟適度多元化發展；另外粵澳雙方進行磋商《粵澳合作框架協議》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，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。

港澳正式納入國家“十三五”規劃，粵港澳大灣區規劃等出台，傳統的經濟中心結構正通過創新要素的積聚、裂變，向以灣區特徵的多中心擴散，粵港澳大灣區的格局將日益顯現。³

在2015年橫琴諮詢委員會會議上，首次提出“要把橫琴和澳門在發展上看做一個整體，打造更緊密的命運共同體”。橫琴和澳門互為配套、共生共用的

² 拓展澳門中小企業發展空間[N]，新聞博客2020年5月7日。

³ 鄒賢康：後自貿區時代的橫琴和澳門一體化研究[M]，澳門理工學院一國兩制研究2017年第1期(總第31期)。

理念日益凸顯。橫琴島處於“一國兩制”交匯點和珠三角對接港澳的最前沿，憑藉區位優勢，其本身的優良生態環境，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，推動粵澳旅遊聯動發展，形成澳門（文化遺產、博彩休閒等）—香港（購物天堂）—橫琴（主題公園、環島生態等）的旅遊圈，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，實現“一程多站”的旅遊產品；隨着旅遊市場一體化的推進，迎來越來越多“澳珠聯遊”的遊客。唯有根據各自的比較優勢，通過避免發生同質化的惡性競爭，妥善分配及共用旅遊資源、以通關便利化創新改革為關鍵點，繼續保持和擴大兩地相互促進的態勢，通過紮實努力，建立共贏模式。

旅遊業是區域經濟內的最具比較優勢的產業，也是經濟適度多元率先突破的關鍵一環。澳門特區政府在《澳門特別行政區五年發展規劃（2016-2020年）》中明確建設宜居、宜業、宜行、宜遊、宜樂“五宜”城市，橫琴是區域內重要的倚重力量。通過共同建設世界旅遊休閒中心，澳門3,000萬客流，橫琴3,000萬客流這樣就形成了超過5,000萬遊客龐大的共用客群，通過旅遊一體化佈局，以“旅遊+金融”，“旅遊+醫療”，“旅遊+科技”等，構築一體化的金融、醫療、公共服務和社會服務，通過人流，帶動資金流、資訊流和物流，實現兩地互通互動，促進兩地跨界進而融合的發展路徑。

《粵港澳基礎設施建設合作專項規劃》在跨境交通一體化方面進行了規劃，極大地促進兩地旅遊市場的融合。澳門輕軌2019年完成首期氹仔線，將通過橫琴站與廣珠城際軌道無縫對接，旅客可直接使用輕軌到達橫琴站，轉換廣珠城際軌到達長隆酒店，2022年完成第二期後，更可抵達珠海機場，而接通全國的城際及高速軌道網，遊客市場漸漸會匯總成一個共有的市場。一體化的澳珠旅遊市場機遇與挑戰並存，結合橫琴的生態優勢，旅遊定位應為“多元、健康、生態”，做好琴澳兩地城市總體規劃、土地利用等，聯合兩地資源取得規模效應、互補效應、協同效應等利益。2015年澳珠雙方簽署了《旅遊合作框架協議》，提出要加强在旅遊市場的宣傳推廣、共同營造優良的旅遊目的地形象和經營環境、打造珠澳聯線旅遊休閒目的地，兩地的旅遊市場一體化正邁向新台階。2015年4月，國務院印發的《中國（廣東）自由貿易試驗區總體方

案》，明確提出橫琴“‘重點發展旅遊休閒健康產業’和建設‘國際商務服務休閒旅遊基地’”等政策支持。2015年，廣東提出了粵港澳大灣區這個概念，其中提及要發揮珠海橫琴的優勢；2016年，國務院再發佈了一個指導意見，就是《關於深化泛珠三角區域合作的指導意見》，在《意見》中也提及了共同優化休閒旅遊環境。推動區域旅遊一體化，建立公開透明的市場准入標準和運行規則，打破行業、地區壁壘，鼓勵跨地區連鎖經營，加快建設無障礙旅遊區。⁴ 2019年2月，中共中央、國務院印發的《粵港澳大灣區規劃綱要》（下簡稱《規劃綱要》），提出涉及旅遊行業政策要點，其中包括共建人文灣區，構築休閒灣區、宜居宜業宜遊的優質生活圈，突出旅遊行業在大灣區建設的重要地位，具備了一定的旅遊合作基礎，區內要發展高品質的旅遊業，必須從區內的旅遊協同發展著手，將粵港澳大灣區的旅遊業構建成與國際接軌的開放型旅遊經濟。橫琴地理位置優越，具有寬闊輻射空間和旅遊發展腹地，可以輻射到其他灣區的的城市，加強城市間聯繫，創建新型旅遊帶將成為大灣區旅遊業的新的機遇。

三、澳門在區域合作中的角色

澳門是遠近聞名的休閒旅遊勝地，大量大型酒店度假村已落成，在旅遊業方面的優勢顯著，透過旅遊業區域合作，各城市之間的旅客群體及硬體資源共建共用機制，發揮聯動效應，提升“多日旅遊目的地”的地位，澳門可結合自由港、低稅收政策等優勢，吸引世界各地的資金及人才等生產要素流入，推進經濟適度多元發展。會展業有助吸引高端旅客群體，並有利提升澳門的城市形象，強調中葡平台與會展業的有機結合，打造區內的會議目的地。

早在在兩年前，澳門旅遊局就已制定了《澳門旅遊業發展總體規劃》，其中也曾提及要加強與內地政府合作，加快遊艇旅遊的發展，擴大“遊艇自由行”覆蓋城市範圍，聯合開拓內地及海外客源市場，結合《規劃綱要》提到發

⁴ 張博輝：我們為什麼需要一個灣區？載於<https://www.master-insight.com/>張博輝：我們為什麼需要一個灣區？/ 2018-03-21

展休閒灣區的建設及發展濱海旅遊，有必要在澳門成立大灣區城市旅遊合作聯盟，著重對郵輪遊艇旅遊和濱海旅遊做出規劃，配合澳門擁有85平方公里的海域管理，新城D區用於濱水休閒旅遊開發的優勢下，建深水港發展海洋經濟的非博彩旅遊元素，使旅客享受各種類型的旅遊體驗；如中山往來澳門“遊艇個人遊”的客輪已於兩年多前正式開通，揭開粵港澳遊艇個人遊邁出了第一步；澳門必須充分利用中央賦予的粵澳區域發展的制度和政策上的優勢實現產業適度多元化發展，通過粵澳經濟關係的不斷深入，在繼續保持博彩旅遊業快速發展的同時把握歷史機遇，主動、全面參與到橫琴開發中。澳門應本著粵澳、珠澳“合作開發”和“共贏”為原則，橫琴要重點發展生態健康的多元特色旅遊，打造“免稅島”，成為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。

四、制約因素

（一）澳旅遊合作是跨越稅區邊界的合作，澳珠兩地政府在區域旅遊合作中扮演的管理者、服務者和協調者角色並沒有充分發揮⁵。

（二）兩地制度差異較大，在經濟制度、行政體制、財政體系、貨幣發行制度有所差異，因此各地對旅遊資源的各成體系，易在旅遊區域合作中出難以組織整體旅遊規劃，從而影響區域旅遊整體的協同發展，絕大部分政策舉措和規則體系仍按照內地政策體系框架執行，橫琴作為基層改革事權較小，尚未形成對澳規則銜接的系統性全面突破。

（三）澳門單牌車自由入出橫琴，作為地方政府改革創新的空間十分有限，橫琴與澳門在稅制、稅負、貨物人員通關等標準不同。

（四）語言文化同源，但公民權利、制度、文化、生活方式等存在差異，法律等方面存在較大差異導致發展規劃和城市規劃存在銜接，溝通機制尚未完善，澳門是隸屬於中央政府的特別行政區，橫琴為廣東省珠海市南部的一個副

⁵ 阮建中：澳珠區域旅遊發展中的兩地政府合作思考[J]，《行政》第二十三卷，總第九十期，2010 No.4，837-845。

地廳級行政管理區，其行政級別差異很大，導致跨境項目溝通障礙。⁶ 跨界合作機制和直接溝通渠道尚未建立，影響兩地溝通協調效率和對《粵澳合作框架協議》的落實。

（五）宣傳力度不夠，溝通渠道缺失等原因，導致澳門的中小企業和民眾對橫琴的開發情況和政策優惠不瞭解。

五、建議

（一）聯合編製“橫琴—澳門協同發展規劃”。加強橫琴與澳門兩地在城市規劃、生態環境等方面的統籌規劃，共同研究與編制各專項規劃，參照國際慣例以及澳門與橫琴兩地的特點，銜接規劃標準和發展理念。

（二）澳珠兩地政府間合作，實現區域外在旅遊發展政策、管理手段、質檢標準、環境目標等方面的協同行動，從而大大提高區域旅遊合作的效率和效果。

（三）結合科技的創新推廣旅遊目的地。在當今旅遊發展如火如荼的大數據時代，旅遊與互聯網這兩個新興產業密不可分，互聯網使得全球經濟一體化進程快速發展，深刻地影響著旅遊目的地形象，透過科技共同推介旅遊資源，整治市場、包裝整體形象、共建灣區旅遊大數據共用平台。所謂“旅遊+”是指充分利用旅遊業的拉動作用、融合作用以及催化集成作用，用旅遊帶動相關產業發展，提升其發展水準和綜合價值。⁷ 如發展科技創新結合旅遊，發展智慧觀光，運用AI人工智慧，建立觀光大數據資料庫，加強資訊應用及旅客行為分析；發展世界級智慧城市群。在資訊時代，尋求具體實效的網路行銷策略，為網路平台上旅遊形象管理提供思路，合理利用“旅遊+互聯網”可以顯著改善旅遊目的地形象；網路促銷具有成本低、無時間限制、便利性、互動性和及時性等優勢，受眾廣泛的特點。政府可以通過互聯網建立相關旅遊入口網站，旅

⁶ 張光南：橫琴促進澳門經濟適度多元發展研究[J]，《澳門理工學報：人文社會科學版》2015年第20154期，第21-30頁。

⁷ 「旅遊+互聯網」對旅遊目的地形象的影響——合作經濟與科技www.jjykj.com

遊企業可以推出旅遊APP全面地介紹旅遊目的地，通過互聯網樹立旅遊目的地品牌和標誌，通過大數據分析旅遊市場，對市場進行細分，以便有針對性地提升個人化服務，提升旅遊服務品質，打造有口碑的宜居宜業世界旅遊目的地。

（四）強化旅遊人才培養。澳門現時已是亞洲領先的旅遊培訓基地，擁有國際認可、亞洲前沿的旅遊培訓課程及師資，鞏固了旅遊培訓地位。澳門旅遊學院於QS 2017年世界大學排名榜中，躋身款待及休閒管理學科的亞洲第二位，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，建議課程中增設一些符合橫琴發展的學位或培訓課程，並優先讓珠海的學生就讀，學成之後願意為澳珠區域發展服務的學生等等；聯合國世界旅遊組織在澳門設立“世界旅遊教育及培訓中心”，在內地提供旅遊酒店方面的專業技術培訓，這正是澳門旅遊培訓優勢的有力例證。未來應繼續加強內地與澳門在旅遊人才職業教育方面的交流合作，如近日出台兩地導遊資格互認，強化灣區的旅遊人才培養，推動澳門成為大灣區城市群旅遊服務及培訓平台。

另外，支持粵澳工商企業界、專業服務界、學術界等建立聯繫機制，加強交流與合作，加快建設大灣區旅遊高校人才共享聯盟，打造多元人才智庫，舉辦具有影響力的論壇等活動，為政府、旅遊企業等各類參與主體搭建協同發展平台。

（五）優化旅遊產品質量，創建特色旅遊品牌。從供給角度而言，整合多樣化的旅遊資源，資源互補性突出，整合和優化旅遊系統資金、資訊、技術、人力等各要素，強化互補優勢，增強產品競爭力，未來除飲食、酒店會展外，打造科技旅遊、工業旅遊、金融旅遊等特色旅遊品牌。

建立城市旅遊合作聯盟，以美食之都美譽及世遺景點旅遊資源與大灣區其他城市構建的特色飲食文化，研發創意的旅遊產品，共同拓展國際客源市場，建議提升灣區內休閒服務水平，大灣區其他城市可以借鑒香港的“優質旅遊服務”計劃，獲得認證的旅遊企業必須通過每年嚴謹的評審，確保產品和服務做到明碼實價、資料清晰、優質服務，打造高品質旅遊體驗。

（六）完善協調溝通機制。《規劃綱要》提及在澳門成立大灣區城市旅遊合作聯盟，強化旅遊一體化行銷協調機制。支援粵港澳三地按照市場化原則，

探索成立聯合投資開發機構和旅遊發展基金。完善並創新旅遊整合的市場機制和投融資機制，推動大灣區旅遊協會、商會及旅遊企業聯盟的建立，進一步發揮旅遊市場主體在雙向交流中的作用。

（七）塑造城市文化形象，提升產品競爭力。建議聯合開展跨界重大文化遺產保護，合作舉辦各類文化遺產展覽、展演活動，保護、宣傳、利用好灣區內的文物古跡、世界文化遺產和非物質文化遺產，支持弘揚以粵劇、龍舟、武術、醒獅等為代表的嶺南文化，彰顯獨特文化魅力。與其他灣區共同打開對外文化交流門戶，如中山深度挖掘和弘揚孫中山文化資源，江門建設華僑華人文化交流合作等重要平台，澳門發揮東西方多元文化長期交融共存的特色，建設中國與葡語國家文化交流中心，發揮中西方文化交流平台作用，弘揚中華優秀傳統文化。澳門可推動博企向文化旅遊業務擴展，又如建立博彩文化博物館讓旅客體驗博彩文化，重新塑造獨特的城市形象，又或者可以推廣澳門最具代表性的“媽祖信俗”以弘揚中國文化，為實現經濟多元化及提升國際旅遊城市競爭力。

六、總結

澳門作為“一中心、一平台”的發展定位，透過參與粵港澳大灣區，開展區域旅遊合作能使澳門與更多旅遊市場相連，促進澳門經濟適度多元化發展。粵澳旅遊協同發展必須打破行政體制約，有效整合旅遊產品和市場開發、旅遊交通和資訊共建、旅遊政策和管理協作、旅遊人才和資本流動等方面資源，充分發揮各地區比較優勢，加強政策協調和規劃銜接，優化區域功能佈局，透過推動琴澳區域協調旅遊業發展，以橫琴的輻射力，作為粵港澳大灣區之其一城市為國家的經濟帶來新的篇章，並提升旅遊目的地在國際上的地位。

參考文獻：

1. 前瞻產業研究院：頂層設計與協會行動框架：粵港澳大灣區旅遊產業建設工作www.qianzhan.com
2. 王紅國、劉國華：旅遊目的地形象內涵及形成機理[J]，理論月刊，2010,(2):98-100。
3. 廣東省社會科學院 粵港澳大灣區旅遊協同高質量發展http://www.gdass.gov.cn/MessageInfo_7566.shtml
4. 陳南江：發展休閒經濟 助力粵港澳大灣區的建設[N]，中國旅遊報，2019.2.25。
5. 黃榮斌、嚴莉：國家戰略層面的大珠三角城市群發展路徑・大城市群發展研究[M]，2009。
6. 珠海市港澳事務局辦公室：《珠港澳合作發展“十二五”規劃（2011～2015年）》，2011年5月。
7. 橫琴新區管理委員會：《橫琴全力配合澳門構建中國與葡語國家經貿合作服務平臺》，2015年3月。
8. 《橫琴新區如何配合澳門建設世界旅遊休閒中心發展壯大休閒旅遊產業的政策建議》，2014年9月。
9. 張光南：橫琴促進澳門經濟適度多元發展研究[J]，《澳門理工學報：人文社會科學版》2015年第20154期，第21-30頁。
10. 阮建中：澳珠區域旅遊發展中的兩地政府合作思考[J]，《行政》第二十三卷，總第九十期，2010 No.4，837-845。