

粵澳合作的平台建設與模式創新*

——以粵澳合作產業園為例

鍾韻 楊嬌

[摘要] 澳門回歸後，通過設立特定的區域作為空間載體實施創新合作發展模式，成為推進粵澳更緊密經貿交流的重要方式之一。近年來，兩地不斷加強合作平台的建設和合作模式的創新，具體經歷了四個發展階段，取得了顯著的成效。當中，粵澳合作產業園、澳門大學橫琴校區、青年創業谷、項目評審委員會是模式創新的典範。而粵澳合作產業園作為目前重點打造的合作平台之一，承擔“推動粵澳更緊密合作、促進澳門經濟適度多元發展”的具體任務，其入駐項目有投資規模較大、領域涵蓋廣泛等特點。然而，當中仍有園區建設較慢、開發模式和產業發展時序有待清晰、建設時間較長的項目帶動與創新示範作用尚未發揮等問題。建議完善園區的規劃方案、推進實施中小企入園工程，以及設立粵澳合作產業園發展基金。

[關鍵詞] 粵澳合作 粵澳合作產業園 合作模式 創新

一、粵澳合作的發展進程

改革開放以來，粵澳充分發揮緊密相連的地緣、人員優勢，按照中央賦予的特殊政策和靈活措施，形成相互依存、優勢互補、共謀發展的合作關係、兩地經貿交流日益密切，領域不斷拓展，模式趨於多樣化，渠道也越來越暢通，粵澳合作取得了令人矚目的成果。主要表現在經貿合作、合作平台建設與合作機制等三個方面：（1）經貿合作成果顯著。2015年，粵澳進出口貿易總額為23.2億美元，同比增長3.2%；服務進出口額達到25.95億美元，同比增長11.47%；澳門對廣東省投資合同金額增長58.58%，廣東省對澳協議投資金額增長651%。^①（2）平台建設和政策支持加強。2015年，珠海實施橫琴支持澳門經濟適度多元發展的十一條措施和對港澳服務業

作者簡介：鍾韻，暨南大學經濟學院特區港澳經濟研究所所長、副教授、博士；楊嬌，暨南大學經濟學院碩士生。廣州 510632

* 本文是國家自然科學基金項目（編號：41371174、41130747），教育部人文社科項目（編號：13YJC790222）、廣東省自然科學基金項目（編號：S2013010012369）的階段性研究成果，亦為廣東產業發展與粵港澳台區域合作研究中心、暨南大學經緯粵港澳經濟研究中心資助研究項目的成果。

① 《去年廣東省對澳門協議投資額增長651%》，http://news.xinhuanet.com/local/2016-06/22/c_129081174.htm，2016年6月22日。

擴大開放的措施，1,097家港澳投資企業落戶橫琴，2015年新登記註冊澳資企業794家，是過去5年總數的近10倍；粵澳合作產業園19個簽約項目，其中13個取得項目用地；建成橫琴澳門青年創業谷，設立澳門青年創業扶持基金，已有112個項目入駐。^①（3）粵澳合作機制不斷創新。由澳門回歸初期的粵澳高層會晤機制至粵澳聯席會議主導下的粵澳合作機制，到《粵澳合作框架協議》主導下的粵澳合作機制，再到目前自貿區建設背景下的粵澳合作機制，兩地合作機制障礙不斷減少，合作不斷深化融合。

在促進粵澳合作的各項政策措施中，合作平台的建設對兩地合作的深化發揮着重要作用。例如，2003年建成的珠澳跨境工業園，有效地推動了澳門紡織成衣行業的發展，並增加了澳門的就業機會；2011年奠基的粵澳合作中醫藥科技產業園，將發揮兩地優勢互補、互相依存和共同繁榮的夥伴關係，從而強化科技合作、技術開發和推廣，並加快中醫藥科技成果的商品化、產業化和國際化進程；2015年投入使用的橫琴澳門青年創業谷，計劃經過一年基礎期、二至三年發展期、四年走向成熟期，到2020年希望培育十家上市公司、造就百個創業新星、打磨千家創意企業、掀起萬人創業熱潮，最終打造珠三角最具“互聯網+”思維的創業新高地，園區成爲促進澳門產業多元發展和擴大澳門青年就業的新載體等。

但是，我們亦認識到，粵澳合作平台的建設過程仍然存在不盡如人意的各種問題。例如，珠海的高新技術產業競爭力在珠三角地區並無顯著優勢、澳門資金對投資於高新技術產業的興趣遠不如香港等其他地方、珠澳跨境工業區發展出現停滯不前和產業難以轉型等問題；^②粵澳合作中醫藥科技產業園在建設中出現了周邊產業科技發展不理想、科技人才不足、落地過程中對名優項目的優惠政策力度有待加強等問題。^③因此，如何提高粵澳合作平台建設的成效，成爲未來合作平台建設的重點內容。

作爲具有法律效力的《粵澳合作框架協議》（簡稱《協議》）的建設內容之一，粵澳合作產業園是粵澳兩地近期的重點合作平台。《協議》第2章第3條明確指出，按照《橫琴總體發展規劃》要求，在橫琴文化創意、科技研發和高新技術等功能區，共同建設粵澳合作產業園區，面積約5平方公里；澳門特區政府統籌澳門工商界參與建設，重點發展中醫藥、文化創意、教育、培訓等產業，推動澳門居民到園區就業，促進澳門產業和就業的多元發展。簡而言之，粵澳合作產業園的區位條件對整合粵澳兩地的資源要素有着巨大的優勢，這一平台的建設成效直接影響到澳門產業多元發展目標的實現，也直接影響到澳門居民多元就業和中小企業的發展前景。

（一）合作平台建設的理論依據

區域合作理論指出，在經濟全球化與區域一體化的背景下，區域合作成爲加快地區發展的一種常見策略，經濟合作是最爲常見的合作內容。區域經濟合作是不同地區的經濟主體依據一定的協議章程或合同，將生產要素在地區之間重新配置、組合，以便獲取最大的經濟和社會效益的活

① 《去年共1097家港澳投資企業落戶橫琴》，<http://www.hengqin.gov.cn/ftz/yahz/201601/d2a7c8a6bcfb49d2a2d636739fb1b10a.shtml>，2016年1月18日。

② 陳紅泉：《珠澳跨境工業區面臨的挑戰與轉型》，2010中國經濟特區論壇：《紀念中國經濟特區建立30周年學術研討會論文集》，深圳：深圳大學中國經濟特區研究中心，第273—276頁。

③ 《國家食藥監局調研粵澳合作中醫藥科技產業園》，http://zh.southcn.com/content/2016-08/01/content_152777129.htm，2016年8月1日。

動，^①其目的在於通過促進一定空間範圍內產品和要素的自由流動，達到區域內資源的最優配置，充分發揮區域內不同地區的比較優勢，形成合理的分工格局，從而提升區域的整體競爭力。

區域合作通常配合以合作平台的建設。一般而言，區域合作平台可以分為虛體平台和實體平台兩種。虛體平台通過簽訂區域合作協議等制度性文件打造，並沒有具體的空間載體；而實體性平台則常見為區域性合作產業園、經濟走廊等，實體性平台是區域經濟合作的具體空間載體，其任務在於實現區域資源要素的優化。

制度環境的建設，尤其是法制制度的完善，是解決區域合作中的經濟利益衝突的基本途徑。^②經驗顯示，除了區域間政府簽署的協議規劃等正式體制，由歷史積澱所形成的風俗文化及相互信任所形成的非正式制度，亦是實現區域合作機制的重要組成內容。

（二）合作機制與平台建設的演進

粵澳兩地經濟合作始於內地的改革開放，澳門企業在珠海投資項目是最早的經濟合作形式，如1978年興辦的“香山毛紡廠”為中國第一家補償貿易企業、1979年落成的“石景山旅遊中心”為中國第一家中外合資酒店、1980年興建的“銀海新村”開創了中外合資經營房地產的先河。珠海携地利之便，是澳門資本在內地投資的重點區域，珠澳兩地的合作模式和機制亦隨着兩地經濟發展水平及市場需求變化而不斷創新。

澳門回歸以後，在各級政府的大力推動下，粵澳合作的機制與平台不斷完善、提升，具體經歷了四個階段（表1）：

表1 粵澳合作機制與平台的演進

時間	合作協議與機制	合作平台構建
回歸初期—2002	粵澳高層會晤機制（2001）	無
2003—2007	粵澳合作聯席會議機制（2003） 《內地與澳門關於建立更緊密經貿關係的安排》（2003）	珠澳跨境工業區（2003） 泛珠“9+2”合作開發橫琴島（2004） 粵澳合作開發橫琴島（2005）
2008—2014	《粵澳合作框架協議》（2011）主導下的合作機制 《珠江三角洲地區改革發展規劃綱要（2008—2020）》（2008）	澳門大學橫琴校區（2009） 粵澳合作產業園（2011） 粵澳合作中醫藥科技產業園（2011） 中山翠亨新區（2013）
2015至今	自貿區背景下的新合作機制（2015）	橫琴澳門青年創業谷（2015.6）

階段一：回歸初期至2002年，受回歸前澳葡政府“無為而治”的政策影響，澳門經濟出現連續負增長。2001年，經國務院批准，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，每年輪流在廣東和澳門舉行不少於一次的全體會議。可以認為，粵澳合作的制度性機制建設始於澳門回歸之初，但在這一階段尚未建立區域合作的實體性平台。

階段二：2003—2007年，粵澳合作的制度化安排得到進一步推進，覆蓋了兩地製造業和服務業領域的經貿合作。一方面，2003年12月9日建立的“粵澳合作聯席會議制度”取代了“粵

① 孫久文、葉裕民編著：《區域經濟學教程》，北京：中國人民大學出版社，2003年。

② 劉秀生主編：《新制度經濟學》，北京：中國商業出版社，2003年。

澳高層會晤制度”，在粵澳合作聯席會議下設“粵澳合作聯席會議聯絡辦公室”，定期就粵澳合作的方向、重點及重大經濟社會問題進行磋商和決策；另一方面，中央政府與澳門於2003年簽署《內地與澳門關於建立更緊密經貿關係的安排》(CEPA)，並於其後每年簽署相關補充協議，為高效便捷地推進粵澳經貿合作提供了更進一步的制度安排。

在此階段，實體性的區域合作平台被陸續提出或開始建設。2003年12月，經粵澳雙方磋商並報國務院批准，位於珠海拱北茂盛圍與澳門西北區青洲之間的珠澳跨境工業區正式成立，開創了工業區的“跨境合作模式”；2004年，在廣東主導的泛珠“9+2”合作發展思路中，橫琴島成為“9+2”的合作載體；2005年，粵澳合作聯席會議上，粵澳雙方就合作開發橫琴島的問題展開討論。珠澳跨境工業區實現了跨境園區管理模式的創新，但在園區規劃所提出的“珠海主製造、澳門主服務”分工理念上，其實施則未盡如人意。^①橫琴島雖被作為合作平台被明確提及，亦為其後的聯席會議中提出的11個重點項目之一，但其對於促進粵澳經貿交流的潛力仍有較大的可挖掘空間。

階段三：2008—2014年，在《粵澳合作框架協議》主導的合作機制下，促使粵澳合作的制度建設上升至法律層面，作為粵澳合作平台，橫琴的定位及發展規劃更為明確而具體。2008年底，《珠江三角洲地區改革發展規劃綱要（2008—2020）》獲國務院通過，提出了通過開發橫琴而推進粵澳更緊密合作的思路；2009年8月，國務院正式批覆《橫琴總體發展規劃》，將橫琴發展定位為：“一國兩制”下探索粵港澳合作新模式的示範區，深化改革開發和科技創新的先行區，促進珠江口西岸地區產業升級的新平台，國家賦予橫琴“促進粵港澳更緊密合作”的開發任務日益明確。國務院批覆《橫琴總體發展規劃》後，在橫琴劃定1.09平方公里用地以建設澳門大學橫琴校區，並由澳門特別行政區管轄，提出“鼓勵澳門、香港與內地特別是廣東開展生物醫藥科技合作，打造橫琴生物醫藥產業集群”。為了落實國家提出的實現“推動粵澳更緊密合作、促進澳門經濟適度多元發展”的任務，2011年，廣東省政府與澳門特區政府簽訂了《粵澳合作框架協議》，將合作開發橫琴作為推進粵澳合作的一項重要工作內容。《協議》進一步就國家層面對橫琴的開發進行了戰略部署，“粵澳兩地共同建設面積約5平方公里粵澳合作產業園區”成為抓緊落實國家戰略部署的一項具體任務。

值得一提的是，以面向粵港澳合作作為發展定位之一的中山翠亨新區，亦開始成為粵澳區域合作的實體性平台。2011年，中山翠亨新區與廣州南沙、深圳前海、珠海橫琴一起，作為重大合作平台被寫入廣東省黨代會報告。2012年9月，經省政府同意，中山翠亨新區管理委員會正式設立，同年10月30日，省政府常務會議審議通過了《中山翠亨新區發展總體規劃（2012—2030年）》，2013年3月25日，廣東省政府批准中山翠亨新區正式成立，面向粵港澳合作被列為新區的發展定位之一。

階段四：從2015年至今，隨着《中國（廣東）自由貿易試驗區總體方案》獲國務院批准，粵澳合作向自貿區背景下的合作機制升級。^②《方案》明確提出，依托港澳、服務內地、面向世

① 鍾韻：《澳門、珠海聯合發展新理念——構建大珠三角西翼中心》，《特區經濟》（深圳）2005年第6期。

② 楊愛平：《廣東自貿試驗區建設與粵澳合作機制再創新》，《華南師範大學學報（社會科學版）》（廣州）2015年第6期。

界，將自貿試驗區建設成粵港澳深度合作示範區、21世紀海上絲綢之路重要樞紐和全國新一輪改革開放先行地的戰略定位，珠海橫琴新區片區成爲打造促進澳門經濟適度多元發展的新載體。至此，粵澳合作上升到一個新的台階。在橫琴的大平台上，粵澳合作的空間載體更趨具體化；粵澳合作產業園的項目持續推進，橫琴澳門青年創業谷等新的實體性合作平台投入使用。

二、粵澳合作產業園的建設評估

（一）園區建設成效

粵澳合作產業園以促進澳門產業和就業多元發展爲建設目的，其發展受到政府、商界和民衆的廣泛關注。爲了促進粵澳合作產業園建設，橫琴新區與澳門貿易促進局、澳門中聯辦建立了全方位、多層次的溝通和工作機制，每月澳門投資企業與政府舉行工作例會、澳門項目專項工作組每周召開工作例會，以期實現項目信息共享、協調項目推進的目的。

自《協議》簽訂以來，粵澳合作產業園的建設取得了一系列的進展和成效，從項目的入駐和啓動情況來看，主要呈現出以下特點：

一是園區建設已有實質性推進。目前，粵澳合作產業園第一批33個入園項目逐步落地，第二批項目正在籌備中，其中18個項目已簽訂合作協議，12個項目已經啓動建設，總投資610.5億元，同時有4個項目簽訂土地出讓合同，根據橫琴自貿區官方網站資料，可整理出部分重點入駐的項目及土地出讓合同項目（表2、3），其中Sportland鉅星匯於2015年3月動土，是粵澳合作產業園首個動土項目。截至2016年9月，粵澳合作中醫藥科技產業園已完成註冊、正在辦理註冊、正在洽談中的企業共計46家。

二是入駐園區的項目投資規模較大。這主要體現在入園的項目涉及到大量的基建投資和固定資產投資，投資時限較長、規模較大，投資額都在億元人民幣以上（表2、3）。其中，粵澳合作中醫藥科技產業園的投資規模達到60億元人民幣，是產業園中投資規模最大的項目；橫琴國際生科城、雲生態商貿圈、Sportland鉅星匯、應來科創廣場等項目的投資規模均超過了10億元，投資額最低的項目也超過億元。與此同時，園區項目的大規模投資將帶動粵澳兩地的資本市場發展，這體現在大規模投資將帶來大規模的融資需求，而橫琴新區的資本市場遠不能滿足園區的資金需求，大量的境外資本將進入合作產業園，從而促進園區的資本市場開放。

三是入駐項目的投資領域涵蓋廣泛。第一批推薦入園的33個項目涉及文化創意、旅遊休閒、物流、商貿、商務服務、科教研發、醫藥衛生、高新技術等，幾乎涵蓋了各個領域。例如，粵澳合作中醫藥科技產業園主要涉及中醫藥和國際健康產業；橫琴國際生科城主要涉及醫療旅遊、美容、整容、養生等產業；澳門拱廊廣場主要涉及商業、會展業；倉儲物流食品及加工中心主要涉及倉儲、加工、配送及物流供應鏈相關設施及服務行業。入園項目在多個行業領域都有投資，這對促進澳門產業多元發展戰略目標的實現有着積極作用。

表 2 粵澳合作產業園部分重點入駐項目一覽表

項目名稱	投資規模 (億人民幣)	項目定位
粵澳合作中醫藥科技產業園	60	粵澳合作產業園首個啓動項目，國際級中醫藥質量控制基地和國際健康產業交流平臺。
澳門創意美食廣場	9	項目位列澳門推薦入園項目首位，計劃建設商業店鋪、辦公室及會展場地等。
橫琴國際生科城	12.4	項目位列澳門推薦入園項目第 4 位，將結合澳門旅遊業的發展，建設以醫療旅遊為目的的健康、優質生活體驗區，引入各國抗衰老、美容、整容、養生品牌及技術。
澳門拱廊廣場	5	項目位列澳門推薦入園項目第 11 位，項目主要包括商業、會展等內容。
倉儲物流食品及加工中心	2	項目位列澳門推薦入園項目第 13 位，主要包括倉儲、加工、配送及物流供應鏈相關設施及服務。
雲生態商貿圈	13.5	項目位列澳門推薦入園項目第 21 位，計劃建設數據中心、辦公建築及商業配套設施。
港澳智慧城	20	項目位列澳門推薦入園項目第 27 位，主要包括多媒體創意及製作、實踐式國際教育兩個相互依托的產業模式，包含教學酒店、配套會議與活動場地等多項內容。
Sportland 鉅星匯	13.5	項目位列澳門推薦入園項目第 31 位，主要包括 Sportland 主題商業餐飲區、Sportland 主題酒店及 Sportland 智能辦公樓，項目將打造成富含體育競技和文化創意元素，集運動、演藝、酒店、餐飲及創意孵化產業於一體的標誌性綜合項目。
橫琴天匯星影視綜合城	8	天匯星國際投資有限公司計劃建設橫琴天匯星影視綜合城項目，項目包括影視製作、文化創意、出版發行、旅遊休閒、人才培訓、商業、數據庫中心等，為大型影視文化綜合類項目。
來來夢幻世界	5	項目集中經營多個高級奢侈品旗艦店及國際性中高檔產品，另設休閒娛樂服務。
金源國際廣場	3	項目包括銷售國家品牌以及葡語國家、法語國家、非洲國家、東南亞國家和歐盟國家的商品，並把國家的優質廠家產品從商場零售引申至大宗買賣成交。
彩虹生活廣場	3	項目包括商場管理、彩虹多品牌（含自營品牌）批發零售運營及生活體驗。
應來科創廣場	13.5	項目以“離岸服務為主，離岸、在岸兩種模式共同發展”的雙軌制創新模式，建設數據中心、辦公建築及商業配套設施。
金匯國際廣場	6	項目包括商業、寫字樓、企業總部、健康養生等。

資料來源：根據橫琴自貿區官方網站整理編制

表3 粵澳合作產業園部分重點土地出讓合同項目

項目名稱	投資規模 (億人民幣)	項目定位
中葡商貿中心	16	澳門泊車管理股份有限公司計劃建設中葡商貿中心項目，承載澳門中葡商貿合作服務平台在橫琴的功能延伸，建設商業中心和展銷中心，及帕斯提那（Pestana）主題酒店。
萬象世界	450	新豐樂置業發展有限公司計劃投資建設萬象世界項目，項目匯聚各國文化、商貿、旅遊配套、商業O2O的整合服務，建設免稅購物中心、世界生活 mall（其中涵括國家館、企業館、企業聯合館）、時尚產業中心等。
南光總部綜合大樓項目	10	由南光恒豐置業有限公司投資的南光總部綜合大樓項目，項目計劃建設甲級寫字樓、五星級酒店和高級商場等。
東西匯項目	30	東西匯投資股份有限公司計劃投資建設東西匯項目，項目依托粵澳合作，建設全球文化創意產品交易交流平台和中小文創企業孵化基地。

資料來源：根據橫琴自貿區官方網站整理編制

（二）創新的平台建設模式

自2009年《橫琴總體發展規劃》批覆實施以來，橫琴新區開發取得了顯著成效，兩地合作的政策配套體系日益完善，其平台建設方面的創新模式可總結為以下四項，其中，粵澳合作中醫藥科技產業園屬產業園模式中的創新典範，另外三個平台雖然不屬產業園的項目，但其創新模式亦具有借鑑意義。

（1）粵澳合作中醫藥科技產業園——項目運作模式的創新

粵澳合作中醫藥科技產業園位於橫琴新區西北部高新技術區內，是橫琴粵澳合作產業園的首個項目，項目佔地0.5平方公里，於2011年4月19日正式動工，預計建設期為7年，至2020年完成全部建設。2014年7月4日，粵澳合作中醫藥科技產業園商業孵化中心正式啓用，孵化中心為澳門中小企業提供進入內地市場的平台，且為進駐企業提供為期一年的免費註冊地址及辦公地點，截至2014年年底，已有24家企業正式入駐商業孵化中心。2014年12月16日，10個粵澳中醫藥科技產業園項目正式啓動，項目涵蓋醫療、養生、會展、交易、研發、檢測檢驗、綜合服務等中醫藥產業的多個領域，投資總額約41億元人民幣。2015年9月7日，廣藥集團項目入駐粵澳合作中醫藥科技產業園，對推動粵澳兩地中醫藥在研發、貿易、產業化等方面的合作，以及中藥現代化和國際化帶來了新契機。

粵澳合作中醫藥科技產業園自建設之初即採用了創新的項目運作模式：2011年11月，由“澳門投資發展股份有限公司”與“珠海大橫琴投資有限公司”合作，成立“粵澳中醫藥科技產業園開發有限公司”，負責“粵澳中醫藥科技產業園”的建設、經營、運作和管理等工作，推動中醫藥科技產業園區的發展。經兩地政府協商同意，合作公司註冊資本為12億元人民幣，投資比例為澳門方51%，珠海方49%。^①澳門特區政府出資成立“澳門投資發展股份有限公司”，是特區政府首次以投資形式參與的珠澳合作項目，亦是兩地在共同開發經濟項目中的一種創新模式。其中，粵澳中醫藥科技產業園開發有限公司是中醫藥科技產業園前期開發建設的主要成果之

^①《股東概況》，粵澳中醫藥科技產業開發有限公司，<http://www.gmtcpark.com/index.php?m=content&c=index&a=lists&catid=13>。

一。這種合作設立公司的運作模式能有效提高園區的管理效率和服務質量，為入駐項目提供一站式、多層次、全方位的合作與服務，如新藥申報代理、委托研發、成果轉化、投融資、工商稅務代理、企業管理諮詢、法律事務、會計事務、人力資源代理、宣傳推廣、工程建設、物流、後勤支持等。這是園區建設的一大亮點，為粵澳合作產業園的進一步開發提供了借鑑。

(2) 澳門大學橫琴校區——土地利用模式的創新

2009年，根據第11屆全國人大常委會第9次會議作出的“橫琴決定”，澳門特區政府以12億澳門幣租用橫琴新區土地，獲得約1.09平方公里用地40年的使用權，用作澳門大學新校區，並授權澳門特別行政區以澳門法律對設在橫琴的澳門大學新校區實施管轄，即澳門大學橫琴校區與橫琴新區其他區域實行隔離式管理，這是“一國兩制”下兩地合作的一種創新模式。

新校區以圍欄和人工河與橫琴島其他區域隔離，並在澳門路氹城和橫琴校區之間設置唯一的出入口，透過首條澳門人車兩用的海底隧道連接兩岸，澳大師生在毋須過關的情況下自由上班上學，校園的水、電、燃氣、通訊、警察、消防和郵政等服務均由澳門提供，與澳門本地無異。待澳門特區政府持有的橫琴租賃期限屆滿，可經全國人大常委會決定是否續期。2013年7月20日，校區正式交由特區政府接管並依照澳門法律管轄。至此，作為橫琴新區的粵澳合作標誌性項目——澳大橫琴校區——實現了階段性成效。

可以認為，澳大橫琴校區的建設是澳門與橫琴在土地租賃合作模式上的一種創新，這一創新不僅有助於澳門教育事業的發展，為澳門與內地的高教交流提供了更為便利的平台，亦為橫琴乃至珠海居民更多地融入珠澳合作提供了機會。目前，根據廣東省和珠海與澳門大學簽署的合作協議，廣東考籍考生報考澳門大學可獲5—15分的加分，珠海考生和橫琴籍考生還可獲得不同程度的額外加分，澳門大學的創新建設模式已開始體現民生福利。

(3) 青年創業谷——政府支持、市場化運營模式的創新

2015年6月29日投入使用的橫琴澳門青年創業谷由橫琴管委會發起，選址於橫琴口岸對面，用地面積12.8萬平方米，建築面積13.7萬平方米，集商務辦公、商業服務、人才公寓於一體，首期3萬平方米。該項目旨在整合政府、高校、企業、社會團體的資源和服務，聯合打造企業的一站式服務平台和創業平台，建立“創業載體+創業輔導+創投資金”的立體孵化模式，為企業打造一條“苗圃—孵化器—加速器”的可持續發展的成長路線圖，助企業迅速壯大發展。

創業谷採用“政府支持、市場化運營”的管理模式。橫琴金融投資有限公司（橫琴金投）作為橫琴新區管委會下屬的大型國有獨資企業，代表橫琴新區管委會履行對創業谷的管理和服務職能。橫琴金投下設橫琴金投資本管理有限公司，具體負責創業谷的日常運營和管理。為管理橫琴澳門青年創業谷，橫琴金融投資有限公司專門制定了《橫琴澳門青年創業谷管理暫行辦法》，並將於近期出台。^①這種管理運作模式區別於粵澳合作中醫藥科技產業園的兩地政府直接投資模式，而運用了市場化運營的模式，力圖通過市場導向的運營模式提高園區的競爭能力、抗風險能力以及國際化水平。

(4) 項目評審委員會——合作推進模式的創新

項目評審委員會是粵澳合作產業園中特有的創新機制。為支持和推動澳門企業共同參與橫琴

^① 《八間橫琴澳門青年創業谷》，<http://ftz.hengqin.gov.cn/ftz/hqbbu/201506/84d5f4824ab946ee81a5639598d53e84.shtml>，2015年6月29日。

開發，2013年4月，澳門特區政府在澳門貿易投資促進局成立一個由各界代表聯同政府官員組成的九人“橫琴發展澳門項目評審委員會”，評選投資計劃並推薦到橫琴“粵澳合作產業園區”落戶。評審會成員來自包括澳門貿易投資促進局、中華總商會、澳門廠商聯合會、銀行公會、經濟財政司、社會文化司、運輸工務司辦公室、經濟局及澳門大學經濟學系等機構。評審的三個基本原則是：項目投資者必需是澳門居民或澳門註冊的公司；投資項目有利於澳門經濟適度多元發展；具實力及規模，並能帶動本澳中小企業共同參與的大型項目。

按照評審委員會的設置意願，未來所有對橫琴發展投資有訴求的澳門企業，可以率先通過評審委員會瞭解相關信息和政策走向，以及提交投資需求，委員會將作為澳門企業與橫琴方面的紐帶，傳遞企業訴求。橫琴管委會也將全力配合委員會的工作，為這些企業提供政策上的服務和支持。^①項目評審委員會的建立有助增強項目篩選的公平性，拓寬了澳門中小企業進駐橫琴的渠道。首批33個入園項目，即通過該項目評審委員會選拔後確定的。

（三）園區建設中存在的問題

首先，園區建設推進較慢。《粵澳合作框架協議》明確提出，至2015年，跨界基礎設施網絡初步建成，橫琴開發取得重大進展，珠澳協同發展全面展開，共建優質生活圈和區域融合發展成效顯著，珠江口西岸國際都會區基本建成，澳門經濟適度多元發展初顯成效。但從園區的建設進程來看，各類基礎設施建設和項目落戶都還在進行當中，多數落地項目還處於規劃狀態，並未動工建設，已經動工建設的項目成效尚未顯現，與預期目標相比，園區的建設推進總體來看還是比較慢。如產業園GMP中試大樓、檢測大樓以及總部科研辦公大樓，預計2017年方可投入使用。與此同時，澳門產業項目在園中的推進速度也落後於預期，促進澳門經濟適度多元發展的成效還未顯現，如澳門特區政府推薦進入產業園的33個重點文化創意項目，至目前簽訂協議的19個項目當中，有12個在2016年2月才動工。

其次，園區的開發模式、產業發展時序和步驟有待進一步清晰。自粵澳合作產業園啓動以來，園區內新簽約和動工的項目不斷增加，但沒有出台專門針對園區發展的政策文件，也沒有對園區的開發模式及產業發展時序作出詳細的說明和規定。對項目投資者而言，粵澳合作產業園開發模式、發展時序與步驟等問題的不清晰，將影響其投資意向。時間表的不明確將為企業進入園區投資發展帶來不確定性風險，對園區未來發展也將產生負面影響，如影響其開發質量和效率等。

再次，建設時間較長的項目的帶動與創新示範作用尚未發揮。粵澳合作中醫藥科技產業園的建設時間最長，但對於合作及平台創新的帶動效應還不明顯。具體而言，一是產業園的發展目標與定位不夠精確，這源於對中醫藥產業發展規律的認識和把握還存在很多不足，以及對珠澳在區位、文化、智力乃至創新等自身優勢上的認識深度和發揮程度還不足。二是資源優勢向發展優勢轉化的力度不夠，如在研發層面，政府的引導作用尚未發揮，產學研平台尚未構建，澳門大學國家重點實驗室資源還未充分利用，資金優勢也未形成推動優勢。三是園區建設發展中的土地、人才、技術等問題有待解決，由於橫琴不允許發展中醫藥製造業，因此在生產層面，土地使用受到剛性制約。在人才與技術方面，從傳統意義上來說，澳門在中醫藥繼承方面有一定的文化優勢，但是，澳門的中醫藥在科研、教育方面的基礎還比較薄弱，中醫藥人才和科技水平與其定位的要

^①《投資橫琴 評審傾向大項目》，[http://epaper.oeeee.com/epaper/N/html/2013-05/17/content_2406048.htm?](http://epaper.oeeee.com/epaper/N/html/2013-05/17/content_2406048.htm?div=-1)
div=-1，2013年5月17日。

求尚有差距。因此，中醫藥科技產業園在研發、測試、認證等平台建設及人才支撐方面，都需要國家、政府的大力扶持。

結語

粵澳合作平台建設符合粵澳制度框架不斷提升完善的歷史趨勢，在整合粵澳兩地優勢資源、促進澳門產業適度多元等方面有着重要意義。粵澳合作產業園的建設已取得了一系列的成果，項目引進數量多、規模大、涉及領域廣，啓動項目的建設也有序進行，園區建設亦不斷運用了創新模式。但是，粵澳合作產業園目前仍然存在建設推進緩慢，開發模式、產業發展時序不明晰，建設時間較長的項目的帶動與創新示範作用尚未發揮等問題。在自貿區建設的新契機下，園區在克服這些困難的過程中亟待進一步創新。

首先，完善園區的規劃實施方案，進一步明晰園區的開發時序與模式，充分把握現行粵澳合作機制下合作平台建設的時機，注重發揮各層級協調機制的作用，加快產業園的項目審批、建設、招商等工作的推進。結合蘇州工業園區的發展經驗，以“先規劃後建設、無規劃不開發”為原則，形成一套完整的園區發展體系，明確全區的產業發展時序，使澳門投資者充分瞭解園區的發展戰略，降低投資的不確定性。同時，在項目評審委員會制度的基礎上，建立以資本為導向的開發模式，促進財政資金資本化，並設立粵澳合作產業園區管委會，專門負責園區的日常行政管理及服務。充分運用已經形成的粵澳、珠澳等各級政府聯絡小組的工作職能，加強日常信息溝通及問題協調。

其次，推進實施“中小企業成長工程”，為澳門中小企業進入產業園提供機會與空間。首批入園的項目均為大型項目，針對有意向進入產業園的中小企業，應通過系列性的計劃，以大帶小，使其能追隨大型企業項目的步伐，進入粵澳合作產業園，分享粵澳合作推進的紅利。同時，在粵澳合作產業園管委會下搭建公共服務平台，為中小企業提供商業諮詢、專業孵化器、產學研平台、人才培訓等服務。

再次，完善風險共擔、利益共享機制，設立粵澳合作產業園發展基金。設立區域發展基金有助於解決基礎設施不足的問題，^①亦可保證區域合作的組織機構能有規律定期良好運轉。歐盟的發展歷程中，區域基金起着重要的作用：1975年設立歐洲區域基金，向欠發達地區給予資金資助；1989年成立區域基金項目，主要用於跨境基礎設施建設；1994年成立區域基金項目，主要針對區域的文化交流；2000年成立的區域基金項目則主要針對跨境基金合作，共資助53個項目。^②園區可參照歐盟的發展經驗，建立珠澳兩地協商設立園區合作基金，一方面支持園區基礎設施建設，緩解橫琴的財政壓力，鼓勵橫琴新區更大力度地針對澳門企業提供優惠政策，讓澳門企業獲得新的發展空間，另一方面亦分擔了兩地政府共同注資參與園區開發的風險，實現風險共擔利益共享。

[責任編輯 陳超敏]

① 金萍：《粵港澳合作的制度創新研究》，華南理工大學碩士學位論文，2010年。

② 姜永銘：《跨國區域經濟合作與發展研究》，吉林大學博士學位論文，2009年。