

Policy Brief No. 19.004

Feb.19, 2019

徐奇渊

xuqiy@163.com

澳门如何参与大湾区建设？¹

2月18日《粤港澳大湾区规划》已经正式发布。大湾区即将迎来高速融合发展的新时期。2018年末，习近平主席会见崔世安特首时也指出，澳门应“在融入国家发展大局中拓展发展空间、培育发展新动能，以新的发展成果迎接澳门回归祖国20周年。”

从澳门的角度来看，要充分融入到国家发展大局中，至少有以下两个抓手。一方面，发挥澳门一个中心、一个平台的定位优势，在中国对外经济、文化交流中发挥重要作用。另一方面，积极参与大湾区建设，提升粤港澳的一体化程度。上述两方面的共同出发点，都是在一国两制的框架下，发挥澳门所长、服务国家所需，同时培育澳门自身发展的新动能、新空间。

但是目前，澳门在融入大湾区的建设和国家发展大局中，还存在一些挑战：**其一，基础设施**的技术标准尚未与内地完全对接，某些领域的基建水平甚至还落后于内地；**其二**，澳门的行政程序受到**立法体系**的制约，而且立法体系的效率仍有待提高，这不但阻碍了澳门融入湾区，还对自身发展形成了制约；**其三**，大湾区的各城市、各地区、各项业务条线之间的**政策协调机制**，过于复杂且效率不高，尤其是澳门作为一个小政府，在其中疲于应付；**其四**，虽然本澳有不少**科创人才**、且政府鼓励新兴产业发展，但是由于澳门的博彩一业独大，科创人才和新兴产业难以在澳门找到赖以生存的产业链生态环境，继而也难以同湾区的发展大局相呼应；

基于此，课题组在澳门进行了深入调研。我们认为，澳门可从以下领域进行对接，推动大湾区的建设，进而培育澳门发展的新动能、新空间：

一、统一基建标准，推动基建互联互通，同时提升基础设施建设水平。

¹本文已经于2019年2月18日发表在澎湃

澳门的定位是一个中心、一个平台，即世界旅游休闲中心、中国与葡语国家商贸合作服务平台。同时，澳门也是粤港澳大湾区的基点之一。但是目前，澳门的基建水平在某些领域仍然存在短板，而且基建标准与内地不一致，这些都对澳门的上述定位、发展方向，形成了相当的制约。

具体来看，调研过程中我们了解到：澳门轨道交通发展慢，建设工期长，与内地标准不一致，无法实现无缝对接，基建的互联互通仍然存在问题。其次，岛内交通规划也存在一些问题，难以适应世界旅游休闲中心对游客的实际承载能力。再次，澳门移动通讯和互联网宽带容量十分有限，某些技术标准甚至低于内陆省会城市。

基于此，我们的建议是：第一，增加澳门宽带容量，降低资费标准，提供公共场所 Wi-Fi 覆盖率。第二，优化公路、轨道交通网络布局，推动多种运输方式的衔接和一体化。加强与周边机场的联航能力。第三，尽快打通港珠澳大桥的运力，研究办法有序增加大湾区通用车牌数量，避免交通基建资源的闲置和浪费。第四，在南深（南宁-深圳）高铁增设澳门站，将澳门纳入到全国高铁网。

不过，虽然澳门政府财力雄厚，但是由于其行政、立法程序约束，由澳门出资修建相关的高铁线将耗费漫长时间。一个典型的例子就是，9 公里的澳门轻轨，几乎用了 10 年时间修建。因此建议，参照粤澳基金的模式，由澳门出资在内地设立长期投资基金，并承诺给予澳门政府特定的年化收益率。然后，将该笔资金交由中资企业负责建设澳门段高铁线路，在建成后将该段高铁交给中资企业运营。中企凭借运营收益的现金流偿付其年收益。

二、改善立法体系效率，变通解决障碍，提升行政效率，促进与内地对接。

与内地的行政程序不同，如果澳门特区政府要推动一项政策出台，其前提是要先制定、通过相关的法律。而且在《澳门基本法》框架下，法律文本先出葡文版，然后翻译成中文。而在澳门融入粤港澳大湾区、融入国家发展大局的背景下，澳门政府面临转型的压力，从原来的小政府，转向适度有为的政府定位。在这种情况下，更多的政策出台，也增加了立法体系运转的压力。而回归至今，澳门的立法工作流程仍然相当漫长。这虽然有其合理性，但越来越难以适应澳门融入区域、融入国家发展的现实要求。

一种解决方案是，增加对立法会和相关部门的预算投入、增加工作人手。但是，立法过程中的一些障碍和问题，并不是工作量的问题，而是理念问题、或者部门协调的困难。例如，澳门建立征信体系的过程中，就受到了对个人隐私保护问题的质疑，而这对澳门金融市场的发展则形成了障碍。再如，澳门居民享受医疗服务是免费的，但是如果到广东养老、医疗，则不享受免费，其中现有的财政支付体系也是障碍之一。这也对大湾区的跨境医疗、养老，甚至人员流动形成了制约。

要解决上述问题，提升行政效率，还需要有变通的解决方法。在此过程中，可以充分发挥澳门行业协会、社会团体等自律组织的作用，突破立法方面不必要的制约。例如，征信系统的建设方面，金融机构或其行业协会，可以非官方的身份，先行推动行业内的征信体系共建、共享。再如，跨境医疗服务方面，可以由澳门本地医院到内地开设分部，来进行对接和协调。

三、以重大项目为切入点，有效统筹大湾区的跨区协调机制。

当前，大湾区的内部协调机制，涉及各城市、各地区、各业务条线等不同维度，协调机制过于复杂。从澳门角度来看，其参与的协调机制包括四层，分别是：与珠海、中山、广州、深圳 4 市建立的年度合作机制；与香港的高层合作机制；与广东省政府的协调机制；与中央政府相关部门的联络和协调机制。同时，还有填海、飞灰处置、危险废弃物处置等的跨区协调问题。

目前，澳门特区政府已经设立了 27 个专职小组，专门对接上述各种协调机制。尤其是澳门作为一个小政府，政府部门设置较少，因此往往会出现一个部门要负责对接多个协调机制的情况。

同时，目前的协调机制虽然数量较多，但是效率不高。例如，澳门就废旧汽车处理与广东省进行协调，已经推动了 10 年才在 2018 年得以实现。再以填海项目为例，珠海、中山、江门分别与澳门就选址等细节进行协调，之后上述三地分别向广东省汇报，然后广东省再与澳门特区进行协调。仅此一项，澳门就需要在 2 个层面，与 4 个主体进行对接和协商。再者，以横琴的合作为例，澳门对其定位是支持本澳发展的后花园，而珠海则将其作为新的增长点。两地出发点不同，协调过程中也必然多有障碍。

基于此，我们的建议是：第一，在涉及到整体利益的时候，需要中央加强整体利益的统筹协调。第二，各城市和地区，也要着眼长远，做到局部让利、整体互利，短期让利，长远共利。第三，可以通过重大项目作为切入点，由中央进行统筹协调，例如填海、环保等关键项目。

四、澳门要充分利用湾区的产业生态圈，发展澳门的科创产业

澳门已经尝试鼓励一些新兴产业的发展，如文化创意产业、中医药产业、海洋高新技术产业、环保产业、电子商贸新兴产业等等。不过这些产业的发展均遇到各种问题，距离多元化、新动能的目标差距还甚远。

这些新兴产业的发展之所以遇到障碍和瓶颈，并非人才因素、资金因素的制约。实际上，澳门青年创业人才储备、资金支撑相当充足。目前，澳门每年约有 60 人进入国际一流大学深造，仅在美国硅谷就有数百名澳门青年在从事技术工作。此外，澳门的大学还拥有 4 间重点实验室（分别为澳门大学的中医药实验室、集成电路实验室、物联网实验室，澳门科技大学的月球科学实验室），在多个科技领域多有建树。事实上，真正制约澳门科创、新兴产业发展的，是缺乏其生存的产业链生态圈。

由于澳门的博彩业一业独大，1999 年，博彩业占澳门 GDP 的 30%，2017 年则超过了 49%，其中有多年份的占比甚至达到 63%。如果加上博彩相关的酒店、餐饮、购物等，则博彩业对澳门经济更为至关重要。在这样的情况下，即使有新的技术发明，科创人才和新兴产业也难以在澳门找到赖以生存的产业链生态环境，继而也难以同湾区的发展大局相呼应。

如前所述，澳门政策出台的前提之一，就是要通过立法程序。而在立法过程中，一项政策对于本澳居民就业、福利的影响，往往是重要的考虑因素，这也是诸多政策备受质疑、招

致立法程序障碍的重要原因。

因此澳门在融入大湾区建设的过程中，仍要立足于本澳的人才优势，采取两方面措施。一方面，要充分融入湾区的整体产业生态圈，将大湾区的金融业、制造业优势，以及消费市场优势转化为澳门的腹地优势，在此基础上吸引、激发科创人才的创业热情。另一方面，澳门政府可采取一条龙的人才、产业政策，从学校的专业设置、学习课程、奖学金补贴、留学进修方向、就业、创业、产业政策各个环节出发，为澳门未来的新兴产业储备人才、培育产业生长环境。而且，这个过程绝对不是短短的两年年，要长期坚持做下去。从中央层面、大湾区整合的层面来看，这也不只是一、两项短期的优惠政策可以实现的效果，需要从长期安排的角度进行考虑。

免责声明：

本报告为非成熟稿件，仅供内部讨论。版权为中国社会科学院世界经济与政治研究所经济发展研究中心、国际经济与战略研究中心所有，未经本中心许可，任何机构或个人不得以任何形式翻版、复制、上网和刊登，如有违反，我们保留法律追责权利。

联系邮箱：xuqiy@163.com