

廿年磨一劍

中國第三個國家級新區 — 橫琴

文 王中寧



橫琴島這塊溫總理口中的「寶地」，長期以來給了澳門、珠海甚至珠江西岸各城鎮很大的想像空間。雖然位處鄰近港澳前沿的優越地理位置，然而由於各方對開發方向與主導權的爭議多年來一直沒有斷過，這塊處女地的開發卻總是重複著「只聞樓梯響，不見人下來」的歷程。自從1992年珠海市委書記梁廣大初次確立橫琴為對外重點開發區以來，近二十年過去了，但整個島依然保存著田園風光。不過，這樣的

景況終於在2009年底完全被打破了。

如同一把磨了二十年的寶劍，一出手就不同凡響、震動天下，橫琴新區一時間成了眾多媒體的目光焦點。隨著開發的政策相繼推出，工程機械與人員也紛紛開始在島上出現，形成一片忙碌景象。橫琴可以提供澳門產業多元化所需的土地，其經濟發展的外溢效果亦會對澳門有不小的幫助，作為其近鄰與主要受益者之一，澳門人對該地的開發也普遍抱以巨大的期待。



特區中的新區

其實過去幾年裡，國家批准的各種『新區』並不在少數，但只有橫琴被媒體公認為繼上海浦東、天津濱海之後的「第三個國家級新區」。這是由於各個新區或試驗區建立的目標與試驗方向各不相同，能爭取到的政策空間也不一樣。自從溫總理親口提到「橫琴開發要謀定而後動」之後，主導該地開發政策的機關層級就提高到了國務院，橫琴最終由中央批示成為『一國兩制下探討粵港澳合作新模式的示範區』，可以在一個較易分隔的小範圍地域內進行各種制度試驗。從當年深圳的發展過程我們就可以看出，先行先試權這把『尚方寶劍』造成的影響，恐怕會比政府直接投入資金或其他優惠政策的支持更為巨大。

橫琴新區的管理架構



設計為兩層式，由管理委員會負責行政管理，開發運營公司負責招商引資、投資建設。雖然機構是兩層，但提供一站式服務，以增加各種申請與審批手續的效率。橫琴新區管理委員會是廣東省

的派出機構，委託珠海市政府管理，在公務體系中的層級為副廳級，較早先的方案提昇了一級，這體現了廣東省與中央對橫琴的重視，也代表開發主導權的上移。該委員會架構採用大部制，只

設了十個部門，減少機構數目以提升效率，並參考港澳政府的機構設置，以求能更順利地與港澳對接。例如財金事務局的設置，就囊括了內地數個不同機構的功能，除了負責政府財政，還要兼





顧金融創新、引導資金等職能。

珠海特區由於種種地理與歷史的原因，發展遠遜於一江之隔的深圳特區。但國家與廣東省對珠江東西兩岸發展不均的狀況早加以關注，其中珠海就扮演了一個關鍵的角色。《珠江三角洲地區改革發展規劃綱要(2008-2020年)》中，將珠海定為珠江口西岸的核心。隨著高速公路與鐵路的延伸、廣珠輕軌的興建，搭配原有的機場與港灣，再加上已正式啟動的港珠澳大橋工程，未來三到五年內，珠海就會真正成為珠江西岸的交通樞紐。剛被納入珠海經濟特區的橫琴顯然也得益於這樣的變化。珠海交通建設項目中的金琴（橫琴至金鼎，連接金珠高速）、金海（橫琴至高欄港、珠海機場）等高速公路以及港珠澳大橋的聯絡道都會直通橫琴，延長路線後的廣珠輕軌在新設計方案

中也會與澳門的輕軌在蓮花口岸對接。

聚焦政策亮點

在何前特首所形容的「中央送給澳門的一份厚禮」—澳門大學校區項目中，最值得注目的是“一國兩制”的重大突破，也就是校區由人大授權以澳門法律進行管轄。澳門大學將採用封閉式管理，建議用夠寬的綠化帶、厚重綠色屏障與橫琴其他區域隔離，並阻隔噪音；和澳門間則用二十四小時均可通過、不須通關的海底隧道相連接。而在橫琴島目前的規劃中，除澳門大學校區外，就沒有其他專門保留給港澳的區域了，也不會再開放其他港澳的大學整體進駐，但仍歡迎高等院校前去設科研機構或高水準的研發中心。

此外政策的最大亮點，就是『創新的分線通關模式』。從目前可知的規劃來看，澳門與橫琴間的口岸被

隨著高速公路與鐵路的延伸、廣珠輕軌的興建，搭配原有的機場與港灣，再加上已正式啟動的港珠澳大橋工程，未來三到五年內，珠海就會真正成為珠江西岸的交通樞紐。

設定為第一線，此處對人員進行查驗，行李貨物則是重點查驗、檢疫，並對禁止入境之物進行管理；橫琴進入內地處則會設第二線關卡，對貨物進行報關、報驗等。這樣一來，橫琴就發揮了特殊海關保稅區的功能，港澳的貨物基本上能免稅自由進入，與內地則是人車自由互通。澳門牌照車輛可在廣東省政府與澳門政府簽訂相關協議後自由進入橫琴島，不過僅限於橫琴島行駛（橫琴關現已開通出入境車道各十條，設計容量日通關一萬輛次）。

按照現有的這個方案來看，橫琴並沒有像某些學者先前建議的，更大幅度地開放讓港澳台或外籍人士自由通行。之所以如此，固然有管理上的極大難題，但橫琴開發的優勢正在於依託港澳與外界接通，發展需要具備國際經驗人才的高端產業；如果能在人員通行方面作出

進一步的突破，相信應能為橫琴帶來更大的發展。

產業規劃與未來目標

橫琴面積不大，與其他工業園相比，引進一般的製造業沒有優勢。當地未來將發展四大主導產業，分別為商務服務、休閒旅遊、科技研發、高新技術。招商

引資將會設置高門檻，計劃主要向世界五百強企業引進高端項目。預計到2020年，第三產業增加值佔地區生產總值的比重超過75%，達到世界發達國家以服務業為主導的中心城市水平；高新技術產業增加值佔工業增加值的比重不低於80%。

目前橫琴已經展開針對五個已落

實開發項目的建設，包括澳門大學橫琴校區、長隆海洋世界、燃氣多聯供（供電、供水、供氣、供冷、供熱，為橫琴提供無污染的清潔能源）、珠海華發集團負責的十字門商務區，以及由中國冶金科工集團負責的基礎設施，總投資額超過人民幣七百億元，採取一次規劃、一次建設到位的方式。橫琴新區管委會

希望能於2010年引進一百個項目，投資金額2000億元。

經濟發達國家、地區的產業以服務業為主，港澳亦不例外，橫琴透過與港澳接軌，試圖將服務業作為發展核心，其中最大的重點應該在於金融業。從各相關機構目前對橫琴發展金融的建議中可以看到幾個項目：首先是爭

取港珠澳三方在橫琴共建區域貨幣市場，讓人民幣與港幣、澳門幣進行現貨交易，並推動建設多幣種交易市場。某種程度上，這也就是將現存人民幣兌換的黑市檯面化，成為正式的離岸交易市場，以納入管理。此外，也可以試著在此地建立跨境的未上市股票交易市場，或者跨境產權交易市場。橫琴未來

將有更多新型財稅政策出台，值得密切關注。

三大新區間的比較

我們先從浦東新區開始簡單介紹起。由於黃浦江東西岸相互之間曾經沒有橋隧相通，早期上海的俗話說「寧要浦西一張床，不要浦東一間房」，對照西岸的

當地未來將發展四大主導產業，分別為商務服務、休閒旅遊、科技研發、高新技術。招商引資將會設置高門檻，計劃主要向世界五百強企業引進高端項目。

繁榮景象，東岸可說是遍地荒蕪。然而浦東新區的成立完全改變了這樣的局面，幾年間，百棟高樓大廈紛紛拔地而起。由於政府規定經營人民幣業務的外資機構必須要在當地的陸家嘴金融貿易區開設辦事處，因此不少外資銀行的內地總部都設在這裡。現浦東已有超過500家金融機構進駐，其中外資接近250家，金融業帶動了浦東大半的經濟成長，成了該地的產業核心。

由於與世界經濟結合的緊密度太高，浦東新區在最近的世界金融風暴中受到的影響超過國內其他地區。土地等資源也開始緊缺，為了因應，上海南匯區於2009年5月也被併入了浦東新區。2010年上海世界博覽會即將展開，地點就是在浦東，除了將帶來近億的參觀人潮，政府也為此投放了大量資源改善交通等基礎設施，相信也會為該地帶來嶄新的面貌。

接下來我們談談天津濱海新區。該新區最早的前身是一個開發區，但現在的面積已經大過深圳了。1999年，國務院將天津定位為「環渤海地區的經濟中心」，這等於將北京的部份功能轉移回天津，讓天津恢復當年開埠後的傳統功能。

兩年前「港股直通車」政策準備出台一事鬧得沸沸揚揚，並且規定只能讓濱海新區的金融企業承辦，雖然後來因為環境的變化而緊急煞車，但此事已將該新區在金融方面能獲得的政策優惠表露無遺。『國務院關於推進天津濱海新區開發開放有關問題的意見』中曾指出：「在金融企業、金融業務、金融市場、金融開放等方面的重大改革，原則上可安排在天津濱海新區先行先試」。近來的熱點則是保監會與天津政府共同下發的意見，保險業在企業、業務、市場、開放等方面的創新，都可以安排在濱海新區先行先試；而內地的OTC未上市股票櫃台交易市場也已核准設在此處。建設中的于家堡金融區，

橫琴、浦東、天津濱海新區的比較



橫琴新區

面積	106km ²
人口	2009年人口7600人（規劃2015年人口12萬人，2020年人口28萬人）
GDP	2009年4億元（規劃2020年560億元）
設立年份	2009
行政級別	副廳級
是否綜合配套改革試驗區	否
主導產業	規劃商務服務、休閒旅遊、科技研發、高新技術（以服務業為主，高新技術產業為輔）
核心功能	澳門產業多元化、港澳長期繁榮穩定、與港澳合作帶動珠三角產業結構調整與升級
試驗重點	澳門大學土地租用、分線通關、金融政策規劃中（可能包括離岸金融業務、本外幣兌換特許業務試點、企業發債、產業投資基金等）
產業園區	規劃中（設定口岸服務區、十字門中心商務區、休閒度假區、教學區、綜合服務區、文化創意區、科教研發區、高新技術產業區等區塊，細節待定）
金融機構	規劃中（多幣種現貨市場？跨境產權交易中心？跨境未上市股權交易中心？多幣種貨幣市場基金和多市場股票投資基金中心？）
大型項目	澳門大學橫琴校區、長隆海洋世界等



浦東新區

1210km²
 2008年人口268.6萬人
 2009年4000億元（估計）

1990

廳級

是

金融、現代物流、信息服務、商業貿易、會展旅遊（以服務業為主）

- 1.解決體制的問題
- 2.在長三角經濟龍頭作用和輻射帶頭作用
- 3.地處東部經濟發達地區，改革主要著眼於進一步開發、進一步國際化、全球化

外商金融和商品零售業、外資金融機構人民幣業務、跨國公司外匯資金管理方式、國家火炬創新試驗區、國家知識產權試點園區、離岸金融業務等

陸家嘴金融貿易區、金橋出口加工區、張江高科技園區、上海生物醫藥科技產業基地、機電工業開發區、上海浦東軟體園等

上海證券交易所、上海期貨交易所、人民銀行第二總部、中國金融期貨交易所、中國外匯交易中心、上海黃金交易所等

各大企業總部、銀行中國區總部、研發中心、晶圓製造廠等



天津濱海新區

2270km²
 2008年常住人口202萬人
 2009年3600億元（估計）

1994

廳級

是

電子資訊、石油開採及加工、海洋化工、現代冶金、汽車及裝備製造、食品加工、生物制藥（以工業為主）

依托京津冀、服務環渤海、輻射「三北」、面向東北亞，努力建設成為我國北方對外開放的門戶、高水平的現代製造業和研發轉化基地、北方國際航運中心和國際物流中心，逐步成為經濟繁榮、社會和諧、環境優美的宜居生態型新城區

產業投資基金、創業風險投資、金融業綜合經營、多種所有制金融企業、外匯管理政策、離岸金融業務、深化投融資體制改革等

先進製造業產業區、濱海高新技術產業園區、濱海化工區、海港物流區、臨空產業區、國家生物醫藥國際創新園、于家堡金融區、響螺灣商務區等

OTC櫃台證券市場、濱海國際股權交易所、排放權交易所、私募基金基金中心、濱海新區保險改革試驗區等

中石化大乙烯、大煉油、運載火箭產業化基地、Airbus A320客機組裝線等

號稱是全國最大的金融產業專區。

為了解決規劃統一實施、資源配置、管理效能、重複建設等問題，09年底天津撤銷了塘沽、漢沽、大港三個區，合併為天津濱海新區行政區。但不計事業單位，該地副處級以上的官員人數超過千人，如何安置各區人大、政協、局級幹部等，成了一大難題。該新區此外的問題還包含以製造業為主，服務業尚不夠成熟（2008年該地製造業比重達七成，服務業比重甚至比2002年更低）、國有經濟比重過高、產業分工尚未形成、環渤海各城市產業結構類似，互相競爭等問題。

上海浦東與天津濱海新區，無論在人口與土地面積上，本身就已經達到世界中型城市的規模，其中更容納了大型高新技術開發區、港口等，與橫琴根本就不是屬於同一個級別。前兩者分別擔負了拉動環渤海與長三角經濟圈成長的任務，相比之下，橫琴的小就註定了它在珠三角整體經濟成長上只能扮演輔助香港、廣州、深圳與澳門的角色。但其實橫琴和上海浦東、天津濱海相比的最大特色，就是位處「一國兩制」的結合部，負擔澳門產業多元化、保持港澳繁榮穩定、與港澳合作一起帶動珠三角產業結構調整與升級的功能，必須扮演讓內地與港澳制度接合的角色。可以預見的是，配合港澳帶來的創新模式會很不相同。（比較的詳細內容請參見表一）

位於珠三角的競爭者 — 深圳前海



另一個值得橫琴密切關注的對手，是2010年1月末正式展開基礎建設的深圳前海。此處緊鄰香港，位置優越、陸海空交通發達。深圳希望在現有的福田中心之外，再打造出一個前海新中心。前海與橫琴一樣希望靠人員、資金、外匯自由流動的政策進行發展，深圳打算利用本身『綜合改革配套實驗區』的身份，拿出先行先試權進行體制創新，這樣的目標可說與橫琴高度重疊。

先前曾有一百零八位政協委員共同倡議在前海建立「深港創新自由貿易區」，它的四個定位分別為「金融創新試驗區、區域產業創新服務平台、全國加工貿易轉型升級示範區、區域產業鏈管理基地」。目前前海地區的功能設定為「未來整個珠三角的現代服務業中心」，根據初步設想，前海灣保稅港區作為前海地區的先期啟動區，重點發展現代物流和供應鏈管理服務業，積極吸引金融、保險、航運、貿易、信息等相關服務業入區。另外一個先期啟動區前海商務中心區將重點發展創新金融、會計法律服務、金

融信息、科技服務、通訊及媒體服務等現代服務業。深圳方面規劃2020年前海地區的GDP產值為1,500億元，遠高於橫琴的目標。

前海的開發尚有一些問題，首先是可用土地面積不大。橫琴為保持生態環境的優美，規劃2020年前可開發的面積約為30平方公里，大小與前海可開發的土地差不多。目前低端製造業佔據前海大量土地，開發主體眾多、缺乏統籌。前海甚至還存在電廠、垃圾焚燒場這樣的設施，可說是積極開發的障礙。

相信最終決定橫琴與前海間競爭優勢的，是國家給予的政策空間。這方面目前的態勢依然不明朗，但獲得國務院直接關注並已有明確開發方案出台的橫琴暫時跑在前面，不過港方很有可能爭取『橫琴模式』在當地適用，故依然必須密切留意前海的動向。其實前海位處深港交通樞紐，非常適宜鎖定全球物流中心作為發展目標，廣東省若能出於整體考量為兩地作出不同產業或定位規劃，亦有可能打造出雙贏的局面。



橫琴競爭優、劣勢分析

接下來，我們分別從橫琴本身條件的優劣與外部環境的角度來為橫琴進行SWOT分析。

優勢

- 用地90%以上未建設，易於進行高標準的規劃後再進行開發
- 管理機構組織幾乎從頭開始建立，制度障礙少，無人事包袱
- 隔離式地形，適合進行各種制度試驗，對外界影響較輕微
- 內部基礎設施高規格規劃，保留生態用地等，打造舒適生活環境吸引人才
- 開展大量建設，聯外交通等基礎設施日趨完備

劣勢

- 面積相對狹小，可容納項目較有限（尤其是工業項目）
- 規劃中某些項目超前投資建設，可能有資金回收不易的隱憂
- 遠離全國政經中心，吸引企業總部較為不易
- 現無工商業基礎，要從頭吸引企業、人才、資金、項目

機會

- 中央列入國家開發戰略，政策主導層級高，支持力度大
- 國家經濟保持高速發展，對高端服務業需求將越來越大
- 地理位置接近港澳，易於取得外界資訊、人才、資金，與外界接軌

威脅

- 澳門經濟體量小，產業不夠多元，人才不足，對橫琴直接拉動力量有限
- 離香港距離相對較遠，依調查目前港商對深圳前海興趣超過橫琴
- 全國各開發區惡性競爭，港澳缺乏相關產業鏈與人才，發展高新技術產業優勢不大
- 全國新區或改革配套實驗區眾多，可能爭搶特定優惠政策
- 珠江西岸產業基礎遜於東岸，不易構成高端服務業發展之依託

結語

由於橫琴面積不大，能容納的企業與人口不多，對全國GDP的拉動作用非常有限，故它的重要性主要還是在制度改革試點的示範作用，將在此試驗成功的制度推廣全國。就算說政策創新、開放的程度決定橫琴成功的程度，恐怕也不算過份。以橫琴目前近似於一張白紙的狀態，沒有包袱，犯錯的成本

較低。既然是小規模的局部試驗，就要對失敗更加寬容，不懈嘗試，直到成功為止。橫琴到底能允許生產要素流動到什麼樣的程度？能拿出什麼樣的優惠政策？懇切希望管理者能給予勇於嘗試的空間，持續推出有吸引力的政策，讓這個小島確實發揮連通港澳、輻射粵西的功效。且讓我們拭目以待。M