

澳珠區域旅遊發展中的兩地政府合作思考

阮建中*

一、前言

日前，粵港澳三地政府公佈《大珠江三角洲城鎮群協調發展規劃研究》報告，報告中提出粵港澳合建具全球競爭力、協調可持續的世界級城鎮群，並構建城際一小時交通圈，建立創新的口岸雙線管理模式，構建區域整體生態安全格局。珠三角要建設成世界級的先進製造業及現代服務業基地、全國重要的經濟中心；香港繼續鞏固亞洲國際都會的地位，進一步提升為全球重要的現代服務業中心之一；澳門則要成為世界最具吸引力的旅遊休閒中心及區域性商貿服務平臺。因此，在進入回歸第二個十周年之初，澳門經濟要保持可持續的發展，融入“大珠三角”發展是具有很強的迫切性的。筆者認為，澳門與珠海同處珠江三角洲西岸，兩地的合作是“珠三角”區域合作的重要組成部分。澳門要融入“大珠三角”發展，第一步，也是最重要的一步是加強珠海的合作，這是最重要的。眾所周知，澳門既是著名的中西文化薈萃之地，又是世界上著名的三大“賭城”之一，素有“東方拉斯維加斯”之稱，發展旅遊博彩業的條件得天獨厚。自2002年澳門開放賭權、2003年內地開放“港澳自由行”、2005年“澳門歷史城區”成為世界文化遺產以來，澳門旅遊博彩業的發展更加引人注目。而珠海是珠江入海口美麗的海濱城市，是中國旅遊勝地四十佳城市之一，有著得天獨厚的旅遊資源，其旅遊業日益成為國民經濟中的一個重要分支。有鑑於此，全面系統地分析澳珠兩地區域旅遊合作的存在的問題，審時度勢地把握兩地區域旅遊合作方向，積極大膽地探索啟動兩地區域旅遊合作的對策，將具有十分重要的戰略意義。

* 區域經濟學博士，澳門大學博彩研究所研究主任。

二、澳珠區域旅遊合作存在問題分析

由於地域的原因，澳門與珠海的發展是密不可分的，兩地在社會經濟等多個方面都有著悠久的合作和發展的歷史。多年來，珠海與澳門在旅遊投資、口岸管理、客源共用、線路相連、宣傳推廣等多方面進行了合作，取得了一定的成效。但珠澳旅遊合作是跨越兩種不同制度和關稅區邊界的合作，而邊界與距離一樣，也影響著不同地域的空間聯繫和地域空間的人文差異性，¹邊界兩側的人文因素是突變的。²因此，邊界對珠澳旅遊合作具有一定的遮罩效應，影響了珠澳旅遊一體化的程度。實際上，儘管珠海2008年旅遊總收入佔GDP比重位列珠三角第一，有著全國知名優美的城市環境，海島、溫泉、高爾夫等三大拳頭產品，以及有特色的大型活動和主題公園。但珠海2008年接待外國人數目不多，其中接待香港同胞96.92萬人次，澳門同胞61.03萬人次，臺灣同胞78.96萬人次，分別佔珠海接待入境過夜旅遊者人數的33.86%、21.32%、27.59%。同時，珠海2008年入境過夜旅遊者在珠海平均停留時間2.9天，人均每天花費169.11美元，入境過夜旅遊者平均停留時間和人均每天花費分別在全國被調查的124個主要城市中列第37位和第83位，處於中間，甚至中間偏下水準。在再看看澳門的情況，澳門旅遊博彩業在取得令人矚目成績的同時，土地和人力資源緊張的問題在早幾年開始已經突出。為了突破澳門狹小空間的限制，持有澳門賭牌的三大財團在早年也已計劃在珠海方面進行投資，如澳門博彩股份有限公司擬投資50億港元興建兩條海底觀光隧道，建設一個面積達150萬平方米的跨境旅遊區；拉斯維加斯金沙集團擬投資20億美元在珠海橫琴建造5.2平方公里的國際會展度假區。銀河娛樂有限公司擬投資90億港元在珠海橫琴建造一個大型旅遊區。不幸的是，到目前為止，相關項目不是胎死腹中，就是如曇花一現。故整體而言，澳珠區域旅遊合作的情況未如理想，區域旅遊還有很大的發展空間。

-
1. 楊汝萬、胡天新：《邊界效應的轉變和邊境城市化——以深圳為例》，見葉舜贊、顧朝林、牛亞菲：《一國兩制模式的區域一體化研究》，北京，科學出版社，1999年，第104-111頁。
 2. Ratti R. 1993. How can existing barriers and border effects be overcome: a theoretical approach [A]. In: Cappallin R & Batey PWJ. Regional Network. Border Regions and European Integration [C]. London: Pion: 60-69

回顧澳珠旅遊業，甚至中國旅遊業的發展，共同發展區域旅遊經濟是未來旅遊業發展的內在要求。且在區域旅遊業發展中，地方政府在區域旅遊合作中扮演著宣導者和組織者的重要角色，是主體推動力，從而形成並確立了各行政區政府在跨區域旅遊合作中的核心主體地位。具體在澳珠區域旅遊方面，由於區域行政區的剛性約束、地方利益的競爭以及“一國兩制”的行政管理體制等制度性因素的制約，使得澳珠兩地方政府在共同發展區域旅遊中面臨著較大的障礙，從而導致兩地政府之間合作的目的機制、運行機制和制度保障機制等不能適應區域旅遊業發展的需要。

從歷史看未來，即使目前橫琴開發已上升至國家規劃層面，但澳珠兩地政府合作進一步的發展仍然急需改變一些突出的矛盾和問題：

（一）急需改變以往合作偏重於務虛，各自為政的局面

以往，澳珠兩地雖然都提出了加強區域旅遊合作的意願和構想，但合作主要仍是重形式、重研討，不少觀念還停留在兩地旅遊行政管理層面上，缺乏具體的、可操作的、實實在在的政策、措施和手段，更談不上在旅遊資源、旅遊基礎設施、旅遊客源市場等方面的共用。如早在1993年由廣東省旅遊局、香港旅遊協會（現香港旅遊發展局）及澳門特區政府旅遊局已組成了“珠江三角洲入境遊推廣機構”，但從運作效果來看，該機構所倡議的區內旅遊資源的統一規劃與發展，協調三地在旅遊基礎設施、旅遊服務及人員培訓方面等工作基本上只是停留在“討論，探求各種合作的可行方法”階段，總體來說，澳珠兩地基本上是各自獨立推廣旅遊，並未能使區域內的旅遊資源充分地利用。

（二）急需改變“政府熱、社會冷”的局面

兩地政府的努力合作是兩地區域旅遊發展的必要條件，沒有政府的介入和相關政策，合作就缺乏必要的基礎和條件。但兩地區域旅遊合作還需要落實到旅遊企業的行為上，只有政府的積極性而沒有企業的積極性，合作是難以深入持久的。從以往兩地合作發展的歷史分

析，由於管轄權限、開發主體和定位存在很多爭議，很多簽約投資項目被逼一拖再拖，令更多的企業對兩地的區域合作長期採取了一種觀望的態度，缺乏自身的積極性、主動性和創造性。如上述提及澳門博彩業三大財團將旅遊會展產業延伸到珠海的計劃，由於勢必影響珠海、澳門等各方的利益，引起各方不同的反應。而在兩地政府沒有積極和認真處理的情況下，有關項目現時已不了了之，出現了有關區域旅遊合作無法深化的局面

（三）急需有效的合作推進機制

理論上，珠澳兩地優勢的互補或優勢的疊加，一般會給雙方都帶來較“單打獨鬥”所能獲得的更大利益。然而，由於資源稟賦、區位分工等條件的差異，澳珠兩地所能獲得的利益不可能完全一樣。同時，作為一國兩制的“新邊界”，澳珠合作開發橫琴島，如何解決法律適用的問題？如何平衡澳門與珠海的利益等問題在兩地政府和兩地社會中仍存在很大的爭議。這種種錯綜複雜的利益關係，單靠現行的行政機制或主要依靠現行行政機制都是難以理順的，必須以多種機制來共同協調。如果合作的行為缺乏有效的激勵和約束，合作的利益得不到合理的分享和補償，則珠澳兩地區域旅遊合作必將難以為續。

三、兩地政府間合作對於澳珠區域 旅遊發展的意義

在橫琴開發背景下的澳珠政府間合作，是指在《規劃》引導下，依靠兩地政府對區域旅遊業發展總體目標和共同利益所達成的共識，整合兩地政府組織管理和制度優勢，以推動兩地區域旅遊業可持續發展的旅遊管理活動過程。這種合作不是兩地政府職能部門僅對某項旅遊活動進行策劃和具體管理，而是從兩地區域經濟社會可持續發展的角度而進行的管理職能創新活動；這種合作也不是單指政府間聯合開發旅遊項目和建設景區景點，而是基於區域發展戰略、經濟結構和產業佈局，以及旅遊主客體行為而進行的綜合管理活動。同時，在橫琴開發背景下實現澳珠政府間合作，其目的是進一步完善兩地區域旅遊合作機制，促使區域旅遊發展規劃得以有效落實，並在加大區域層面

宏觀調控的基礎上，增強區域旅遊業發展的整體實力。澳珠政府間合作對於橫琴開發的意義主要體現在：

（一）有利於澳珠各自旅遊業最終的可持續發展

由於自然資源賦存特點、區域文化發展狀況，以及地區經濟結構和發展水準的差異等原因，澳珠區域旅遊業發展本身存在著明顯的地域差異性，兩地之間客觀上也存在著通過互利合作實現利益最大化的願望和需求。只要兩地政府能夠在區域共同發展目標下加強合作，建立雙邊或多邊協調機制，依據國家有關戰略發展的政策、法規和區域旅遊發展規劃，協調解決兩地地區利益主體間關係，將可取長補短，最終為兩地各自達至“雙贏”：對於澳門來說，兩地於橫琴的旅遊合作將可突破，由於地域狹小而令本身的自然景觀和大型遊樂設施缺乏等的限制，延伸澳門旅遊博彩業的產業鏈，改變博彩業一業獨大的問題，令澳門旅遊功能和效益得以更充分的發揮。而對於珠海來說，兩地於橫琴的旅遊合作，將可提升橫琴作為珠江西岸的引擎作用，為珠海的經濟發展輸入新的底氣，提升珠海在現代服務的輻射力。簡而言之，兩地的合作將可對各自旅遊業的可持續發展有莫大的裨益。

（二）有利於推動澳珠區域旅遊合作的新發展

區域旅遊市場的建立需要一個過程；區域旅遊資源開發中還存在外部性問題，“市場失靈”現象難免發生；非政府組織的力量也有待於進一步發展和壯大。因此，除非政府之間進行合作，依靠政府進行市場化的制度創新，才能打破傳統體制的制度制衡，通過制定統一的政策法規和制度安排實現旅遊市場一體化。否則，在政府之外幾乎沒有足夠的力量和管道來實現這一制度變革。同時，從上述對近年橫琴開發所遇到的問題分析中不難看出，澳珠兩地政府為了實現地方利益最大化均在尋求機會加強合作與溝通，但其合作起點往往不高，地方本位主義嚴重；同時合作缺乏有效的約束力和組織保證；區域間協調不足；仍處於一種非制度化的發展階段。故從改革政府管理職能角度說，實現兩地政府間合作，就是在決策層面上加強不同行政區之間政

府間決策協商與共同行動，通過建立兩地政府間旅遊合作協調機制，加大對各自地區利益關係的協調和控制力度，營造出促進區域旅遊合作進一步發展的、規範化和制度化的體制環境。

（三）有利於提高澳珠區域旅遊合作的效率和效果

“一國兩制”在澳門成功實施了十年，國內的地方政府對澳門實施的“一國兩制”極為尊重，但從澳門回歸十年的區域合作情況分析，雖然澳珠兩地合作的共識正在加強，各種形式的政府間合作初見端倪。但是，這些合作的形式和內容還處於低層次發展階段，以往橫琴的開發亦因為“一國兩制”的對接問題沒有先例參考而停滯不前。雖然近年來的澳門旅遊博彩業高速發展，同時期的珠海旅遊業發展也欣欣向榮，但由於種種原因，澳珠區域旅遊市場發展已明顯相對滯後，形成了一定程度的地方保護主義，使得區域旅遊業的整體發展缺乏可持續性。究其主要原因是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。故只有實現澳珠兩地政府間合作，才能對兩地區域旅遊合作實施整體層面的綜合管理，實現區域內外旅遊發展政策、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。

四、實現兩地政府區域合作的主要思路

為確保政府合作機制在區域旅遊業發展中的有效運轉，需要澳珠兩地充分發揮政府的主導作用，在地位平等、互利互信、政府主導、市場合作原則的基礎上，通過制度創新、建立具實權的區域旅遊合作協調機構、有效的兩地區域旅遊利益分享機制和創建兩地旅遊合作資訊網絡等加強澳珠政府的合作。

（一）制度創新

澳珠兩地政府間合作機制的建立需要雙方的共同努力，為了確保這一機制的有效運轉，現有不適合區域旅遊發展的制度是必需進行變

革的。在“一國兩制”的原則下，積極進行制度創新，為兩地政府間合作機制的建立和完善提供所需要的良好制度環境。具體包括：

第一，澳珠兩地政府應協商制定具體的澳珠區域旅遊發展規劃以引導和規範區域旅遊合作，保證區域旅遊投資與旅遊開發建設的正確方向。有關區域旅遊發展規劃必需在科學論證的基礎上具有較強的可操作性；同時，有關規劃制定後必須適時對外公開，以保證規劃的透明度，減少不必要的制度成本；更為重要的是，有關規劃不能隨意單方面更改，以及禁止不遵守規劃的行為發生。

第二，進一步完善澳珠區域旅遊業發展的政策法規體系，充分發揮澳珠兩地資源互補的優勢，推進澳珠區域旅遊市場的形成和發展。澳珠兩地採取的是不同法律體系，故在制定區域旅遊法規時，兩地應建立常設的法律辦公室或聯絡辦公室，具體和及時處理相關的法律問題。

第三，重建兩地政府競合秩序，促進政府職能轉變，強化服務性職能，提高職能部門的服務理念，改進服務方式，加大服務力度。針對上述提及的“政府熱、社會冷”的問題，兩地政府在完成規劃和法規的基礎上，應主動與兩地社會、旅遊業界進行溝通，對於旅遊企業提出的投資計劃，要設定服務承諾，在合理的期限內予以批覆，如批准的則要鼓勵和監督其落實情況；如不批准的，也要給予相關企業清晰明確的回覆，有條件的話，也要向兩地社會公佈。

（二）建立具實權的澳珠區域旅遊合作協調機構

澳珠兩地政府間合作機制的建立有賴於一個高效的、有一定實權性的區域旅遊合作協調機構，這應該由兩地政府出面組建。有關協調機構的權責主要是制定和落實關於澳珠兩地政府所制定的旅遊政策法規、旅遊質量監察合作等多種制度和協定。具體來說，有關協調機構應設各種專業或綜合職能管理辦公室，通過制定有關合作制度和章程，明確需要共同遵守的合作要求和規則，為解決兩地政府間資源互補和平衡發展問題，以及消除兩地間的政策差異提供條件。有關協調機構應為常設及制度性的實權機構：它需要進行組織協調和宏觀調控工作，解決區域旅遊合作中戰略資源開發、區域旅遊整體形象塑造，

以及旅遊業發展與生態環境保護和建設間關係等問題，從而保證旅遊經營活動的高效運行和規模經濟效益，達到澳珠雙方“共贏”的目的。有關機構的管理許可權應大於兩地現時的旅遊局，同時吸收兩地旅遊局主管領導參加，採取定期協商、會晤、共同決策的方式進行運作。

（三）建立兩地區域旅遊利益分享機制

由於澳珠合作雙方存在追求利益最大化的現實，兩地政府合作必須是基於各自共同利益之上。因此，在兩地區域旅遊合作中，需要建立兩地區域旅遊利益分享機制來協調各方利益的分配。“兩地區域旅遊利益分享機制”是指兩地通過整合區域旅遊業發展政策，通過規範的制度建設來實現兩地之間的利益轉移，從而來實現區域旅遊利益在兩地之間的合理分配。該機制強調兩地在平等、互利、協作的基礎上既競爭又合作，並在此基礎上實現兩地共同分享區域旅遊利益。兩地在共同發展區域旅遊業的前提下，通過協商制定旅遊利益分配機制，以實現區域旅遊利益在兩地成員之間的合理分配，從而解決各地方政府在合作中的利益衝突，為區域旅遊業的健康發展提供保證。而為保證兩地區域旅遊業的健康發展，兩地需要在共用兩地區域旅遊利益的基礎上，徹底打破地方保護主義和旅遊市場壁壘，從分割式競爭向共贏式競爭轉變；以共同發展區域旅遊業為出發點，積極推進本地區內部的管理體制改革，打破原有的部門交叉重疊、各自為政的局面，在共贏基礎上為區域旅遊合作營造無行政障礙的發展環境。舉個例子，未來在橫琴建校的澳門大學應在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，甚至澳門政府可以考慮設立一定的獎助學金資助當中的一些品學兼優，且學成之後願意為澳珠區域發展服務的學生等等。

（四）深化兩地旅遊合作資訊網絡

早在回歸之初，為了共同推廣粵港澳區域旅遊品牌，粵港澳政府提出建立一個具規模的“粵港澳旅遊資訊平臺”，向旅遊目標市場提供全面的旅遊資訊，以達到區域旅遊資訊化的目的。但從實際效果來

看，有關平臺建設仍未發揮作用，為此，筆者建議，由澳珠兩地政府牽頭共同建立一個兩地區域旅遊合作資訊網絡，有關網絡需放在兩地政府的入口網站，以利完善資訊交換與管理網絡系統，做到資訊的順暢和共用，從而為澳珠區域內外政府間合作奠定基礎。通過有關網絡溝通，加強區域間資訊溝通、經驗交流、人力資源培訓、專家諮詢等活動，促使澳珠兩地旅遊資訊充分、自由地流動，探索和推行兩地旅遊合作新模式，從而有利於雙方尋求新的合作領域和合作契機，推進兩地高層次區域旅遊合作，並將旅遊合作轉變為一種長期的自覺行為。借助於這一網絡平臺，一方面有助於區域旅遊各合作方建立起長期互動的合作關係，逐步形成政府宏觀管理與社會自發組織相結合的互補型區域旅遊合作模式，促進區域旅遊合作步入全社會、全方位聯動的良好發展階段；另一方面，有助於兩地政府依託網路平臺優勢推行政務公開化、資訊化，增強政府職能部門的管理透明度和可預見性。

五、結語

由於種種歷史原因，兩地利益分配矛盾以及現行行政管理體制等制度性因素的制約，導致澳珠兩地政府之間合作的目的機制、運行機制和制度保障機制不能適應區域旅遊業發展的需要，從而造成了澳珠兩地政府在區域旅遊合作上事倍功半。然而，澳門的長期發展不可能依靠填海造地模式，珠海若不把澳門充分考慮進產業規劃當中，其“花園城市”的口碑很難轉化為後發優勢。³也就是說，澳珠兩地，尤其兩地政府加強在區域旅遊方面的合作是大勢所趨。為此，在區域可持續協調發展理念下，澳珠兩地應突破個別和局部利益，通過構建兩地政府間合作機制，依靠政府間合作，積極進行組織管理和制度創新，這是推進澳珠兩地區域旅遊合作和實現區域旅遊業健康、持續發展的理性選擇。簡單地說，澳珠兩地政府應該通過行政性力量基於對旅遊市場規範的共識，掃除制度性壁壘，促進澳珠區域內部旅遊業要素的流動，實現旅遊業資源的有效配置，最終形成一個統一的大珠三角地域旅遊經濟共同體。

3. 郝雨凡、姜姍姍：《澳門多元經濟與珠澳整合》，廣東社會科學，2009年第4期，第84-89頁。

