

橫琴粵澳深度合作區發展的現狀、問題及建議

劉本立*

橫琴粵澳深度合作區（以下簡稱“深合區”）自 2021 年 9 月 17 日揭牌以來，已進入全面實施、加快推進的新階段，陸續在各個範疇上取得一定的發展成果。本文旨在回顧橫琴粵澳深度合作區發展情況，剖析現時發展的存在問題，並提出相關的政策建議。

一、深合區成立以來取得的建設成果

橫琴粵澳深度合作區於 2021 年 9 月 17 日掛牌成立。掛牌一年多來，在中央支持、粵澳共同努力下，在產業發展、民生融合、規則銜接等多方面大力推進，深合區建設實現良好開局、紮實起步，並取得階段性成果，深合區作為“新平台”、“新空間”、“新示範”、“新高地”的地位和作用初步顯現，琴澳一體化發展格局正在構建。

（一）積極落實產業佈局，實現經濟平穩發展

一年多以來，深合區的經濟發展取得了良好的成績，2022 年全年生產總值達到 461.79 億元人民幣（下同）；2023 年上半年則達 236.34 億元，按年上升 3%。《總體方案》確定的四大產業發展方向加速佈局，滙聚了一批高品質集成電路企業、生物醫藥企業，琴澳跨境金融合作不斷深化，中醫藥品牌成果轉化加速，文旅項目多點開花。

* 澳門經濟學會會長，經濟學博士。

現代金融產業發展迅猛。《關於金融支持橫琴粵澳深度合作區建設的意見》於 2023 年 2 月正式發布，提出 30 條金融改革創新舉措，助力金融產業持續發展。截至 2022 年年底，共有金融類企業 699 家，其中經國家金融監管部門批准或備案的持牌機構有 77 家，深合區地方金融組織有 56 家，而私募基金管理公司有 566 家。2022 年，深合區金融業增加值達 164 億元，同比增長 8.1%，佔深合區地區生產總值的 35.5%；金融業稅收達 112 億元，同比增長 9.9%，佔深合區稅收的 30.7%。2023 年首季，深合區金融業增加值達 43 億元，佔深合區地區生產總值近四成。金融的 QFLP、QDLP 政策、鼓勵深合區企業赴澳發債政策相繼落地實施。深合區搭建並試運行粵澳跨境數據驗證平台，推動跨境數據安全有序驗證。“跨境理財通”業務推進順暢，對澳收支往來佔九成以上。2023 年上半年，深合區銀行辦理跨境人民幣結算量超 2,100 億元，同比增長超過四成。隨着促進金融產業發展扶持辦法、企業上市掛牌專項扶持辦法等一系列政策陸續出台，金融業將迎來持續加快發展的新時期。

科技研發和高端製造產業生態圈初步形成。科技創新潛力開始出現，目前深合區已有超過一萬家科技型企業，其中澳資企業近 800 家，國家高新技術企業 326 家，珠海市獨角獸培育入庫企業 16 家。今年七月，深合區出台了《橫琴粵澳深度合作區促進集成電路產業發展若干措施》，引入廣東兩大集成電路產業基金，已集聚超過 40 家集成電路設計企業在深合區實際運作，為促進澳門經濟適度多元發展提供“芯”動力。深合區成立了推動元宇宙產業發展專班，攜手澳門謀劃元宇宙配套的產業政策，與長隆集團打造橫琴元宇宙超級試驗場。深合區還承接了粵港澳大灣區“腦科學與類腦研究”專項研究，加快推進類腦智能超算中心的建設。

中醫藥等澳門品牌工業有序推進。深合區出台了《橫琴粵澳深度合作區支持生物醫藥大健康產業高質量發展的若干措施》，廣藥澳門的新藥獲批上市成為打響“澳門註冊+橫琴製造”品牌的落地實踐。深合區也在不斷優化粵澳合作中醫藥科技產業園管理，截至 2022 年底，產業園完成註冊企業 233 家，其中澳門企業 61 家，產業集聚效應初顯。粵澳合作中醫藥科技產業園吸引了一批內地知名藥企如廣藥集團、麗珠聖美、天祥集團等項目入駐，逐漸形成一定的產業集聚氛圍。

文旅會展商貿產業創新模式。深合區打造“一會展兩地”模式，舉辦了首屆高品會暨世界灣區論壇。推動“旅遊+”特色醫療，臻林山莊、瑞蓮莊國醫館養生中心這類澳資康養項目也已經投入運營。《橫琴推動文旅產業高質量發展三年行動計劃（2023—2025）》及文旅產業發展扶持辦法即將出台，未來深合區將大力開發親子旅遊、康養旅遊、海島旅遊等核心產品。澳門旅遊學院橫琴培訓基地已舉辦首期澳門職業技能認可基準（MORS）培訓班，也引入了“澳門國際文化美食節”、“澳門書香文化節”等知名澳門品牌活動。

除了產業發展外，近年深合區也有不少重大政策得到落實，例如個人所得稅、企業所得稅“雙15%”優惠政策及澳門居民個稅優惠政策已經實施，深合區企業及個人實際稅負水平大幅降低，橫琴澳門居民整體稅負下降達七成，初步實現橫琴澳門居民個稅稅負與澳門趨同。2023年2月，《橫琴粵澳深度合作區關於支持澳資企業發展的扶持辦法》出台，從多方面扶持澳資企業在合作區拓展業務，擴大澳資企業在合作區的發展空間。實現澳資澳企持續增長，截至2023年6月深合區實有澳資企業5,601戶，註冊資本總額超1,480億元。

（二）民生融合加速推進，營造趨同澳門環境

民生融合方面加速推進。“澳門新街坊”項目正順利推進，已於2022年12月底完成27棟住宅樓宇及學校結構封頂，完成竣工驗收後，於2023年內展開住宅單位的銷售工作，將為超萬名澳門居民提供安居新家園，並提供教育、醫療、養老設施和服務，為澳門居民在橫琴發展提供更便利的條件。澳門居民赴深合區居住及生活日漸頻繁，持有區內物業的澳門居民逾七千人。琴澳醫療衛生培訓基地已經啟用，琴澳親子活動中心揭牌運作。省級基層服務示範鎮投入使用，提供澳門特色社區居家、母嬰和醫療養護等家政服務。“粵澳社保一窗通”綜合櫃台投入運營，澳門居民可在深合區直接辦理澳門社保業務。2022年8月，澳門非營運小客車（九座及九座以下）入出深合區配額已全面放開，取消了一萬個配額的總量限制，並實現澳門單牌車投保內地商業險保費降幅最高達30%，且可在深合區實現一體化無感停車。自2020年8月橫琴口岸新旅檢區啟用至2023年首季，經橫琴口岸出入境旅客逾2,130萬人次、車輛約307萬輛次，其中單牌車約195萬輛次。

全方位支持人才創新創業。從資金扶持到平台搭建，從人才獎勵到就業補貼，深合區對人才創新創業的支持力度甚大，目前已設立五個面向港澳青年的創新創業基地，截至 2022 年底，累計孵化澳門項目 600 個。

專業人士跨境工作更加便利，超過 1,200 名建築、旅遊、醫療等領域的澳門專業人士獲跨境執業資格，而符合條件的在澳外籍人士赴深合區也可享受更加便利的簽證政策。橫琴已成為內地澳資企業、澳門居民最集中的區域之一。截至 2023 年 4 月底，在深合區就業生活居住的澳門居民數量達 7,418 人，澳門居民在深合區就業人數 1,130 人。積極推動澳門青年在深合區就業，2022 年中橫琴粵澳深度合作區“澳門青年實習計劃”於首期推出的兩個專項已經結營，共 80 名本澳青年完成在崗實習。

促進琴澳教育融合。截至 2023 年 5 月，12 所教育機構滙聚深合區，在校學生超 6,282 人。為營造趨同澳門的生活圈，2022 年秋季深合區義務教育階段學校及公辦幼兒園招生工作實施細則落地，對於監護人在橫琴工作或居住的澳門學生視同橫琴戶籍優先錄取，並同步享受澳門教育津貼。截至 2023 年 5 月，在深合區就讀的澳門學生共 230 人。

（三）規則銜接統籌推進，實現重點政策突破

《總體方案》提出，要“構建與澳門一體化高水平開放的新體系”，“逐步構建民商事規則銜接澳門、接軌國際的制度體系”。一年來，深合區積極推動兩地規則銜接、機制對接，“將澳門的制度引進來”，加速推動與澳門的一體化新體系建設。

深合區成立了政策研究和規則銜接專責小組，對政策制度創新和粵澳制度規則銜接開展研究，深合區重大制度政策在提交執委會審議之前都要先由該小組提出意見。在機制建設方面，深合區去年已出台了規則銜接工作指引，12 類規則銜接辦法出台，30 項年度規則銜接清單推出，並且未來三年計劃實現規則銜接事項超過 100 項。此外，深合區總體發展規劃正在抓緊修編，放寬市場准入特別措施正在加快推動出台，爭取深度與澳門城市規劃銜接。

“一線”放開、“二線”管住的政策落地不斷推進。在跨境通關便利方面，“二線”通道海關監管作業場所建設正加快推進，爭取 2023 年年內封關運作。未來，隨着分線管理政策逐步落地及“一線”口岸基礎設施建成使用，橫琴的開放功能形態將發生根本變化，正式迎來貨物“一線放開、二線管住”、人員進出高度便利的新格局，為琴澳一體化發展奠定更加堅實的基礎和條件。

深合區已實施商事登記“跨境通辦、一地兩注”機制，推動琴澳商事制度規則銜接。自 2022 年 5 月至 2023 年 6 月，深合區服務兩地投資者辦理商事登記業務共 32 宗，分別服務澳門投資者辦理設立橫琴企業 27 宗，服務內地投資者辦理設立澳門公司 5 宗；琴澳投資者跨境商事登記便利度顯著提升，辦理時間縮減 60%。

二、深合區建設存在的問題

雖然現階段深合區已取得一定發展成果，但由於建設時間有限，故難免存在部份問題，包括各項體制機制、法律保障、規則銜接及產業結構等方面的問題，有待深入解決。

（一）深合區的法律地位需要明確

《橫琴粵澳深度合作區發展促進條例》於 1 月 9 日經廣東省十三屆人大常委會第四十八次會議審議通過，自 2023 年 3 月 1 日起實施。然而，更高位階的“合作區條例”仍未制定，深合區執委會作為一個“法定機構”，目前成立和運作的法定依據只有 2021 年 9 月 16 日廣東省人大常委會通過的《關於橫琴粵澳深度合作區有關管理體制的決定》，顯示出深合區管理架構的各個層級的行政級別至今仍不清晰。

（二）地方政府授權需要進一步明晰

《廣東省人民代表大會常務委員會關於橫琴粵澳深度合作區有關管理體制的決定》規定，廣東省人民政府及其有關部門、珠海市人民政府及其有關部門將有關省級、市級管理權限依法授權或者委託給深合區執行委員會及其工作機構行使，但至今授權或者委託事項並不清晰。

（三）產業發展基礎薄弱

近期，深合區金融業 GDP 的貢獻率和稅收貢獻率佔比都接近四成。這一方面表明，四大產業之一的現代金融業發展迅速，另一方面，也正說明科研與高端製造等其他產業尚未發展起來，雖然集成電路和生物醫藥等產業在 2022 年嶄露頭角，但是整體的產業集群規模較小，沒有形成規模效應，帶動力不強。另外，深合區能夠支撐投資興業的人才、市場、技術等環境還沒有構建完全，單純依靠稅收優惠吸引投資，並不能夠穩定和持續。

（四）琴澳兩地合作的規則銜接障礙始終存在

琴澳兩地的規則銜接是系統性工作，涉及經濟、城市規劃、民生、法治等多個領域，基於“一國兩制”的原因，兩地的法律制度和開放程度差異較大，也沒有成功經驗可以借鑒，需要不斷摸索前進，很難在短時間內實現真正意義上的規則銜接。

（五）琴澳兩地的公共行政依然有待磨合

作為深合區開發執行的第一責任人，執行委員會下設民生事務局、法律事務局、經濟發展局、金融發展局、商事服務局、財政局、統計局、城市規劃和建設局等部門。現階段，各部門的人員主要由執委會當地招聘的內地公務員，以及澳門特區政府派駐的公務員所組成，兩組人員的思維方式及處事手法尚有待磨合，其磨合的進程將對深合區履行國際推介、招商引資、產業導入、土地開發、項目建設、民生管理等職能成效起着重要作用。

（六）琴澳一體化受出入境政策、海關監管、檢驗檢疫、疫情防控等因素影響而困難重重

深合區致力完善教育、醫療、居住等各領域的設施，吸引澳門居民前來就業生活。但從目前情況來看，選擇深合區的澳門居民總數相對有限，而其中一個重要原因就是受出入境政策、海關監管、檢驗檢疫、疫情防控等因素的影響，兩地實際很難形成真正的生活一體化。

三、進一步推動深合區建設發展的幾點意見

（一）加快推動深合區立法，為深合區發展奠定法律基礎

由於深合區建設涉及到兩個體制、兩套法律，如果沒有制定一套適合深合區的法律和細則，深合區建設將肯定遇到制肘。因此，短期內深合區的首要目標是推動綜合性立法工作，但是倘若難度較大，或可以先從商事登記、知識產權、市場監管等民商事領域構建與澳門一體化的法律規則體系和機制着手突破，為市場主體的准入創造便利條件，爭取短期內將必要的法律法規空白補缺補全，從而為澳門企業、專業人士到深合區發展提供更大誘因。

（二）盡快優化資金流及物流的相關政策

作為要素流通的體現，深合區的資金流及物流相關政策被廣泛關注。首先，在資金流方面，探索跨境資本自由流動，是《總體方案》的明確要求。雖然橫琴“金融 30 條”已經出台，但相關細節仍有待落實，深合區與澳門之間的資本流動仍需遵循相關的管理規定。因此，從深合區發展所需考慮，建議特區政府和深合區管理機關在符合國家利益的前提下，應積極探索資本跨境流動的先行先試的政策措施，實實在在地支持跨境金融的發展。其次，在物流方面，貨物“一線”放開、“二線”管住是澳琴一體化的關鍵所在，也是《總體方案》的重點之一。據了解，在深合區未“封關”運作情況下，進口貨物及物品監管仍放在“一線”進行，封關運作的前期籌備工作正在推進中。更為重要的是，建議深合區管理機關應未雨綢繆在正式封關運作前，做好各項相關政策的制定和政策報批工作，爭取在正式封關後，相關政策能切實符合兩地物流的需要。

（三）制度和機制創新爭取中央支持，並推動中央和地方各級政府明確授權清單

深合區建設起步階段，眾多領域的政策突破都涉及中央事權，但中央部委、省級單位與深合區工作機構的考慮角度不同，意見達成一致的難度較大，且需要較長時間協調，深合區的改革和創新迫切需要得到中央支持，才能令各項事務推進得更有效率。另外，部份可下放權限的工作，深合區要加快推動中央、省、市各級政府的授權清單明確化，讓執委會行使這些權力時有明確依據。

（四）加大四大產業發展扶持力度

按照四大產業方向要求，深合區要加快發展促進澳門產業多元的新技術、新產業、新業態、新模式，更充分利用澳門既有資源優勢，與澳門新興產業協同發展。建議積極推動四大產業相關配套政策出台，營造人才發展良好的政策環境，集聚高端人才。

另外，在四大產業的具體建議方面，在發展中醫藥等澳門品牌工業方面，建議提升招商引資成效，並研究如何簡化更多澳門外用中成藥在粵港澳大灣區內地上市審批流程；在現代金融產業方面，建議推動更多海內外頂級金融機構落戶深合區，進一步加強深合區金融市場與澳門、香港離岸金融市場的聯動，出台更多激勵措施推動橫琴私募基金等金融機構赴澳發展國際性投融資業務，並研究如何在國家資本開放進程中更好進行創新跨境金融管理；在發展科技研發和高端製造產業方面，建議推動更多科技企業與澳門大學微電子研究院及集成電路國家重點實驗室的合作，大力發展產學研合作；在發展文旅會展商貿產業方面，建議加快爭取會展參展人員、訪澳旅客等的多次出入境有效簽注，在珠海、澳門之間可通過橫琴口岸多次自由往返，以及爭取更多國際及國家級的運動品牌項目落戶深合區，推進澳琴兩地客源和旅遊資源的對接、共享和互送，打造首屈一指的澳琴國際休閒旅遊目的地。

（五）促進澳門居民在深合區的就業及生活便利

專業人才作為有技能、有素質的勞動力，可作為澳門居民進入深合區發展的先行群體。考慮到澳門的教師、建築、設計等領域專業人才均有相應的職業資格，深合區相關部門可研究出台便利澳門專業人才到深合區跨境執業的政策措施。另外，可聯動澳門相關協會組織招聘活動，繼續開展澳門青年實習計劃等，為澳門青年在當地創造更多高質量的就業崗位。與此同時，亦要出台更多政策支持澳門青年在深合區創新、創業、就業，營造澳門居民在深合區更加便利工作居住生活的優質環境。

另外，深合區現時其中一個最大問題是欠缺人氣，尤其是澳門居民在當地生活定居的數目偏少。為此，建議可通過“澳門新街坊”及項目配套的幼稚園及小學、衛生站、家庭綜合服務中心等民生設施建設，推動更多澳門居民在橫

琴居住和生活。例如，可以“澳門新街坊”為試點，探索推進教育、醫療、養老等各項澳門標準的公共服務和福利內容在橫琴的更好落地，加快對接澳門公共服務和社會保障體系，為澳門居民拓展新的優質生活發展空間。

（六）加快推動跨境交通互聯互通

《總體方案》提出要推進基礎設施互聯互通。事實上，琴澳兩地在交通設施的聯通便利性，將對澳門居民進入深合區發展及生活起到其中一個決定性作用。因此，建議加快包括澳門輕軌橫琴延長線在內的跨境交通基礎設施建設，研究澳門機場與珠海機場之間的聯動及功能協調。另外，在“二線”封關運作後，爭取允許澳門所有車輛進入橫琴行駛。

（七）加強對澳門社區宣傳，解讀深合區建設的初心和成果

目前，仍有不少居民對深合區發展持觀望態度。部份原因是，居民對深合區建設的初心了解不夠深入，未能清晰認識深合區各項創新政策帶來的實質機遇，深合區發展與居民生活和職涯發展的結合度仍然不高，澳琴聯動發展帶來的獲得感、幸福感有待提升等。因此，建議深合區各部門定期以生動、貼心的方式向各社區居民加強政策宣傳和解讀，組織更廣泛的居民赴深合區考察體驗，推出更多針對澳門居民和企業赴琴發展的惠民惠商政策措施，持續提升澳門居民在深合區建設發展過程中的獲得感、幸福感和參與感。

（八）提速提量增加深合區公共保障房供應

深合區正處於首階段的建設加速期，但目前仍然存在一個較大的問題就是人氣不足，不少人才和各類中層和基層工作人員較多在日間工作後返回生活配套完善、租金相宜的拱北、斗門等地區居住，造成深合區基本生活消費群體的不足。參考深圳等地區的經驗，建議為各層次的勞動人員按不同標準提供數量充足、質量較高的公共保障房，以相宜的租金提供予橫琴深合區的中、基層勞動人員，以優惠價售予高層次人才家庭，務求吸引他們紮根深合區生活、就業和創業，進一步造大深合區的消費群，為中小企可參與的各類服務業創造發展空間。

四、結語

橫琴粵澳深度合作區其發展初心是支持澳門經濟適度多元發展、豐富“一國兩制”的實踐，為澳門長遠發展注入新動力。近年來，在粵澳政府、企業和居民的齊心協作下，發展成果逐漸顯現，各項領域的建設均取得一定成果。展望未來，期望進一步發揮深合區作為“一國兩制”新示範與推動大灣區建設新高地的戰略定位，將深合區打造成大灣區內吸引國際優質資源、人才、資金匯集的新高地，為澳門特區經濟發展及民生建設帶來新的發展機遇。