

# 深化澳琴合作 助推粵港澳大灣區建設

譚 思

澳門經濟學會會員

## 一、前言

2017年3月，《粵港澳大灣區城市群發展規劃》正式列入國家的政府工作報告，至7月，國家發改委與粵港澳三地政府簽署了《深化粵港澳合作 推進大灣區建設框架協議》(以下簡稱《灣區框架協議》)，標誌着大灣區建設邁入一個新階段。在資源全球化配置時代，灣區不僅是區域經濟發展的重要增長極，也是國家參與全球競爭的橋頭堡。

《灣區框架協議》提出，“推進深圳前海、廣州南沙、珠海橫琴等重大粵港澳合作平台開發建設，充分發揮其在進一步深化改革、擴大開放、促進合作中的試驗示範和引領帶動作用，並複製推廣成功經驗。”由此可見，國家支持廣東自貿片區試驗區等特殊開放平台建設，希望橫琴能作為大灣區先行先試的試驗區。過往以來，南沙、前海、橫琴等自貿片區一直是新一輪改革開放及創新的重要平台，對跨境投資產生了強大吸引力，並成為跨境資金流動的新通道，未來必然繼續在粵港澳大灣區建設中扮演不可替代的重要角色。

事實上，澳門和橫琴是相輔相承、共同發展的合作關係。雖說橫琴的發展必須與澳門合作，但反過來說，澳門也很需要橫琴，否則同樣面臨錯失機遇的局面，尤其中央提出大灣區規劃之後，若澳門再不與橫琴共同爭取佔一席位，將隨時陷入邊緣化的危機。放眼未來，澳琴合作必須在粵港澳大灣區建設中創新雙方的合作模式，提升合作層次和水平。國家始終非常重視澳門，澳琴合作在大灣區有着重要位置和優越的發展條件。為此，在粵港澳大灣區建設的背景下，本文嘗試分析澳琴合作未來的新機遇，對澳琴合作所取得的進展進行歸納和總結，探討兩地有待改善的主要合作問題，並提出促進澳琴兩地創新合作的

若干對策建議。文章的第二部份闡述大灣區建設為澳琴合作帶來的新動力；第三部份歸納澳琴合作的現狀；第四部份分析澳琴合作存在的問題；最後一部份則提出粵港澳大灣區背景下創新澳琴合作的對策建議。

## 二、大灣區建設為澳琴合作注入新動力

澳琴合作是粵澳合作的重點項目之一，是澳門未來經濟適度多元發展的主要路徑之一，更是未來粵港澳大灣區城市群建設發展的出發點之一。現今粵港澳大灣區建設工作已進入新階段，將為澳琴合作注入更多新動力：

### （一）中央統籌有利破解合作難題

橫琴新區開發至今，其各項規劃工作應當謹遵國家成立新區的初心去建設、去發展、去改革。多年來，橫琴改革成就有目共睹，但澳琴兩地社會均有意見認為，橫琴新區現行發展無法完全達致其成立初心，澳琴合作也同樣浮現不少問題，包括頂層協調不足、重大問題未能有效解決等。

去年7月，在中央政府的高度重視下，國家發改委與粵港澳三地政府共同簽署《灣區框架協議》，當中提出“四方每年定期召開磋商會議，協調解決大灣區發展中的重大問題和合作事項”，正式開展中央對三地合作的統籌工作。今年3月，廣東省省長馬興瑞與澳門特區行政長官崔世安會面時，也提出將依據中央政府建議，研究設立恆常的協調機構。

在三地恆常協調機構正式成立後，在中央部委的統籌下，相信澳琴合作，甚至粵港澳三地的各項合作中，頂層溝通將更具效率，協調機制更為暢順，創新改革更受重視，重大事項更能有效解決，兩地合作的桎梏得以進一步清除。

### （二）橫琴將成為大灣區核心引擎

在國家“十三五”規劃中，提出了“加大內地對港澳開放力度，加快前

海、南沙、橫琴等粵港澳合作平台建設”。《灣區框架協議》在三地重點合作領域中，再次明確提出“支持重大合作平台建設”，並將推進深圳前海、廣州南沙、珠海橫琴等重大粵港澳合作平台開發建設，充分發揮其在進一步深化改革、擴大開放、促進合作中的試驗示範和引領帶動作用，並複製推廣成功經驗。

橫琴一直以作為粵港澳更緊密合作示範區為發展方向，現今《灣區框架協議》更賦予了橫琴在粵港澳大灣區建設中擔當重大合作平台開發建設的使命。在國家政策方向的推動下，橫琴要實現重大合作平台的功能，攻克各方合作中存在的難點與痛點，就必須對制度改革創新上採用先行先試思維。

隨着橫琴這一粵港澳重大合作平台的深化建設，將能進一步突顯澳琴兩地合作的重要性，並能在粵港澳三地發展合作中發揮更有效的核心引擎作用，促進粵港澳大灣區中的人流、物流、資金流、資訊流等要素的流動。

未來，當橫琴與港澳合作的模式發展成熟，其成功經驗更可嘗試複製至大灣區內各市，促進粵港澳大灣區的深化建設，並能進一步助力推動港澳融入國家發展大局，落實“一國兩制”的成功實踐。

### （三）灣區需要先行先試的制度創新平台

全國首個促進自貿區建設的法規文件《珠海經濟特區促進中國（廣東）自由貿易試驗區珠海橫琴片區建設辦法》正式實施以來，澳琴合作得益於橫琴自貿片區發展的大力推動，各領域合作不斷深化，制度改革力度持續提升。

當前，粵港澳大灣區建設得到國家大力支持，粵港澳三地各項合作迎來更大的創新動力，在此重大機遇引領下，將更進一步增強澳琴合作的制度創新力度，其推動力甚至遠超於過往發展階段。在制度創新條件、支持力度、政策氛圍均充足的環境下，橫琴也有在多項制度上嘗試創新，包括稅收優惠、一站式服務等。

隨着《粵港澳大灣區城市群發展規劃》的出台實施，澳琴合作將迎來更大的政策機遇，澳琴雙方更具動力、更受支持、更為便捷在制度改革上實施新

思維、新實踐、新突破，有利在現行合作滯後的領域採用“先行先試，重點突破”的方式，有效探索有利貢獻大灣區建設、促進澳門融入國家發展的合作模式。

#### （四）基建互聯連通灣區東西兩側

港珠澳大橋通車將直接連通珠江三角洲的東西兩岸，也同樣連接粵港澳大灣區的東西兩側。作為港珠澳大橋西岸連接點之一的澳門，以及隔水相望的橫琴，將會成為大灣區內其中一處主要的生產要素流通點和交合點。為確保灣區東西兩岸的順暢聯繫，澳琴進一步合作將具有更重大的意義。

在港珠澳大橋通車後，澳琴兩地百公里半徑內可找到5個國際國內機場、4個深水港，開車半小時內可進入8條高速公路，搭乘多條軌道交通，加快建設“大灣區一小時生活圈”。

港珠澳大橋通車後，將會引導更多生產要素向身處大橋西岸的澳門與橫琴兩地流動，有利澳門加快建設“世界旅遊休閒中心”和“中國與葡語國家商務合作服務平台”，其發展更能幅射橫琴，再結合橫琴自身具有的自貿區先天優勢，將進一步加速橫琴城市發展與配套完善，為澳琴合作發展帶來更堅實的基礎。

澳門與橫琴雙方發展成果的相互影響，加上現今更多基建陸續互聯互通，將更有效消除人流、物流、資金流、資訊流等要素的流動阻礙，讓澳琴兩地作為大灣區東西要素流通要點的地位更為突出。

澳琴各類要素的便捷流動，將引導更多要素經兩地流動互通，甚至成為灣區高端要素資源自由流動和高度集聚的載體，結合未來粵港澳大灣區的繁榮發展，澳琴合作的貢獻更可成為國家堅持實現對外開放新格局的重要標誌之一。

### 三、澳琴合作現狀

自2009年橫琴開發啟動以來，面對國內外環境的深刻以及複雜多變的形

勢，在中央政府的支持下，澳琴雙方在經貿、金融、跨界交通和民生等領域務實耕耘，努力推動兩地經濟社會的可持續發展，促進兩地民生的不斷改善。以下從五個方面重點回顧澳琴兩地取得的合作進展。

### （一）澳門企業在橫琴投資發展日益頻繁

自廣東自貿區橫琴片區成立以來，堅持“面向世界、優先港澳”原則，促進澳門經濟適度多元發展，積極配合澳門建設“世界旅遊休閒中心”和“中國與葡萄牙語國家商貿合作服務平台”，橫琴與澳門經貿合作不斷深入，越來越多澳門企業在橫琴投資發展，既為澳門產業多元發展搭建新平台，也為澳琴合作可持續發展打下更堅實的市場基礎。

截至2017年底，在橫琴註冊的澳資企業累計1,168家，註冊資本69.85億美元，投資總額90.71億美元；其中，2017年新增澳資企業431家，同比增長58%，已落地的澳門投資用地項目29個，總投資額近1,000億元人民幣。<sup>1</sup> 儘管不少澳門投資者仍表達難於進入橫琴發展，但從數據來看，澳門企業落戶橫琴發展呈現日益頻繁的態勢，未來將成為澳門企業在大灣區投資發展的重要組成部份。

### （二）“單牌車”政策落地實施，方便澳琴兩地人員往來

澳門機動車輛便利進出橫琴（“單牌車”政策）是《橫琴總體發展規劃》及《粵澳合作框架協定》的跨境交通政策安排。這項政策在全國屬創新性的嘗試，國家部委和粵澳兩地政府經過多年的共同探索，最終於2016年粵澳合作聯席會議上公佈了“單牌車”管理模式參照粵澳兩地牌客車管理作出實施。2016年，李克強總理在視察澳門時宣佈“單牌車”政策盡快落地實施，其後，澳琴兩地政府安排於2016年12月20日正式啟動首階段的“單牌車”政策。橫琴新區分

---

<sup>1</sup> 《澳門日報》，《粵澳合作大平臺 灣區發展新引擎》，3月9日，[http://www.macaodaily.com/html/2018-03/09/content\\_1249398.htm](http://www.macaodaily.com/html/2018-03/09/content_1249398.htm)

階段有限制地開放澳門機動車進出，首階段申請需符合兩個條件，一是進出橫琴的澳門機動車所有人在橫琴註冊設立至少一家獨立法人公司，在橫琴納稅額前列100家並承諾五年內不遷出橫琴；二是取得橫琴新區土地的澳門公司及其法人，均可以申請3個以內機動車進出橫琴指標，並辦理機動車臨時入境牌證。<sup>2</sup>此外，根據粵澳相關保險機構相互提供跨境機動車保險服務的合作協定，澳門單牌車車主可以在澳門，透過本地的保險公司，購買單牌車進入橫琴的保險。在“單牌車”政策啟動首日，共有9部本澳單牌車進入橫琴。<sup>3</sup>

經過首階段的探索與經驗總結，經過澳珠兩地多次協商，澳門特區政府及珠海市人民政府於喜慶回歸18週年之際，正式宣佈放寬有關門檻，同時大幅增加申請限額，未來在橫琴工作、置業者，均能申請單牌車入琴，同時也將申請車輛限額大增至800輛，新政策正式生效。<sup>4</sup>

“單牌車”政策的落地實施，標誌廣東自貿區制度創新的一項重大突破，是粵澳合作一項標誌性成果，體現了中央政府對澳門發展、對橫琴開發以及對粵澳合作的關懷和重視。在“單牌車”政策推動下，在橫琴投資和就業的澳門居民將更便利往來澳門和橫琴，這有利於橫琴開發尤其粵澳合作產業園項目的積極推進，對吸引澳門居民在橫琴投資就業、深化珠澳口岸改革創新、澳門與橫琴協同創新發展，具有正面、長遠的意義。

### （三）粵澳合作產業園項目動工澳方續推項目入園

按照《粵澳合作框架協議》，粵澳兩地在橫琴共建5平方公里的粵澳合作產業園區，重點發展中醫藥、文化創意、教育、培訓等產業，其中0.5平方公里為粵澳合作中醫藥科技產業園。粵澳合作產業園區有助帶動本澳中小企業參與區域合作，便利澳門居民在橫琴創業就業，助力澳門產業適度多元和橫琴創新發展。

<sup>2</sup> 大公網：《澳牌車下週二起自由出入橫琴》，<http://www.takungpao.com.hk/mainland/text/2016/1217/46959.html>。

<sup>3</sup> 《單牌車進出橫琴首日有9部車使用》，《市民日報》2016年12月21日。

<sup>4</sup> 澳門力報，《限額增至800輛單牌車入琴 就業置業者可申請》，<http://www.exmoo.com/article/48924.html>

為推動澳門企業參與橫琴粵澳合作產業園發展，澳琴雙方密切溝通並建立了機制，由澳門特區政府向橫琴方推薦入園項目。2014年4月，澳門政府首次向橫琴方推薦了33個入園項目。<sup>5</sup> 為加快澳門投資項目的落地，橫琴於2015年12月出台了《橫琴新區關於加快推進澳門投資項目建設的若干措施》，相關措施包括：成立橫琴新區加快推進澳門投資項目建設專項小組、設立加快推進澳門投資項目建設服務視窗、探索澳門投資項目的建設管理新模式、實施“政企面對面”工作例會制度等。

過去數年，粵澳雙方繼續扎實推進橫琴粵澳合作產業園的建設，園區內已有多個項目正式動工，部份項目亦已開始籌劃招商。在2014年4月首批33個澳門推薦項目之中，16個項目已進行土地招拍掛程式及已完成拍賣土地，涉及投資金額約800億澳門元，涵蓋旅遊休閒、文化創意、高新科技、科教研發及商貿物流等範疇；在16個項目中，12個項目已正式動工，預計部份項目最快於2019年竣工。<sup>6</sup> 2016年11月，特區政府再推薦50個項目進入橫琴粵澳合作產業園發展，涉及行業包括旅遊休閒、物流商貿、科教研發、文化創意、高新技術及醫藥衛生等。<sup>7</sup> 即截止2018年3月，澳門特區政府已先後兩次共為粵澳合作產業園推薦83個項目。目前，園區已有24個項目簽訂項目合作協議，21個項目取得用地，17個項目已開工建設，8個項目有望近期簽約落地。<sup>8</sup> 其中，位於橫琴口岸正對面的投資額為16億元的勵駿龐都廣場即將開業，項目充分體現歐陸風格的建築風格，糅合了中西文化特色，項目亦將為澳門中小企業發展提供一個實實在在的創業興業平台，是澳門中小企業抱團登陸橫琴的重要站點。

粵澳合作產業園是澳門社會各界高度重視的區域合作項目。項目建成後將有利帶動本澳中小企、青年企業家和專業人士參與橫琴發展，增加澳門產業發展及多元就業的空間，也為澳琴合作創新提供了實踐的經驗。

---

<sup>5</sup> 澳門新聞局：《特區政府將於日內向橫琴推薦33個專案進入粵澳合作產業園》，<http://www.gcs.gov.mo/showNews.php?PageLang=C&DataUcn=77669>。

<sup>6</sup> 澳門新聞局：《特區政府推薦第一批餘下50個專案進入“粵澳合作產業園”》，<http://www.gcs.gov.mo/showNews.php?PageLang=C&DataUcn=105904>。

<sup>7</sup> 同上注。

<sup>8</sup> 《澳門日報》，《粵澳合作大平臺灣區發展新引擎》，3月9日，[http://www.macaodaily.com/html/2018-03/09/content\\_1249398.htm](http://www.macaodaily.com/html/2018-03/09/content_1249398.htm)

#### (四) 粵澳中醫藥產業園建設邁入快車道

澳門與廣東省在橫琴建設中醫藥科技產業園，期望透過澳門連接葡語國家的橋樑作用，以及世界衛生組織在澳門設立傳統醫藥中心的優勢，推動中醫藥產業化和國際化。去年，粵澳中醫藥科技產業園在政策創新、園區基礎建設、招商引資、人才培訓等方面做了大量工作，突出推進面向葡語國家的交流合作，多管齊下推進園區建設。

粵澳合作中醫藥科技產業園內，包括GMP中試生產大樓、研發檢測大樓、科研總部大樓及相關配套設施等7個項目在內的一期公共服務平台，已落成並投入使用，標誌着這個承載着澳門經濟適度多元發展重要使命的中醫藥產業高地正逐漸變成現實。

在政策創新方面，粵澳中醫藥園取得了兩大突破：一是允許產業園使用澳門的產品進行各種劑型的生產線的藥品生產管理規範認證(GMP)，同意澳門企業的產品在產業園生產，但所生產的產品要全部銷往境外；二是允許產業園的檢測中心同時向園區內的企業提供檢驗服務。<sup>9</sup> 這些制度創新助推園區產品邁向國際市場，也減省了澳門藥企的檢測成本，增加園區企業的發展後勁。

在園區基建方面，近兩年來，產業園的各項建設工作均按照既定目標穩步推進，園區工程與硬體建設取得了良好的進展。其中，在搭建以技術為主的公共服務平台方面，包括上述7個項目在內的一期公共服務平台於2017年9月順利落成並投入使用，為企業入駐和落地創造基本條件，同時為入園企業提供產能擴大、技術改進、產品二次開發及拓展市場的空間。同時，產業園分別與以葡語系國家為主的政府機構、貿易協會與商會建立了合作關係，並以中醫技術教育培訓為手段，大力推廣傳統中醫藥文化和技術。

在招商引資方面，產業園重點推動面向港澳台、國內外企業和研發機構的招商工作。為推動中國與葡語系國家傳統醫藥的交流合作，“粵澳合作中醫藥科技產業園海外推介會”於2016年9月22日在葡萄牙舉行，產業園與葡萄牙

<sup>9</sup> 《橫琴粵澳產業園十二重點項目今動工 中醫藥園澳產業外銷》，《澳門日報》2016年2月26日。

食畜總局、葡萄牙食品補充劑協會簽署合作備忘錄。<sup>10</sup> 2015年6月成立的產業園“國際交流合作中心”已在國際註冊、服務貿易等方面繼續與葡語國建立務實聯繫，舉行了多個推介會，同時，與葡萄牙和內地多個政府機構簽署合作備忘錄，為產業園開拓國際合作空間。產業園亦與多家本澳中小企業進行多次洽談。為幫助入園企業更好地發展，提高入園企業對藥品技術轉讓的深入瞭解，2018年3月9日，產業園舉行“藥品技術轉讓專題沙龍”，邀請了在醫藥智慧財產權、國際藥品技術轉讓方面具有豐富經驗的牛賀明律師進行經驗分享，吸引了來自澳門、廣州、珠海三地的近30家企業和協會參加，反響熱烈。<sup>11</sup> 截止2016年8月，已完成註冊的澳門中小企業有9家。<sup>12</sup>

可以說，粵澳中醫藥產業園呈現良好的發展態勢，管理團隊積極營造園區國際化發展的氛圍，加快中醫藥人才培訓，逐步完善園區硬體環境、制度配套和競爭力，着力提高橫琴中醫藥產品的國際認可，為內地、澳門與葡語國家中醫藥合作創造出互動交流的平台。

### （五）橫琴創業谷助力澳青創新創業

澳門政府支持澳門青年“走出去”，在更廣闊的市場上拓展事業。作為粵港澳緊密合作示範區，橫琴新區成為了澳門青年“走出去”創新創業的試驗田。2015年，粵澳合作啟動了“橫澳琴門青年創業谷”項目，從場地、資金、優惠政策和服務機制等方面提供一條龍的服務，為澳門青年提供創業平台。

自創業谷設立以來，橫琴新區積極吸引更多澳門青年才俊來新區創業發展，着力向澳企招手。橫琴創業谷對澳門創業項目提供多項政策優惠，包括：免辦公場地租金一年；享受橫琴企業稅收及個人所得稅優惠政策；等等。創業谷的首個項目與澳門科技大學簽署，項目借助橫琴新區廣闊平台，在橫琴新區

---

<sup>10</sup> 澳門新聞局：《粵澳合作中醫藥科技產業園在里斯本舉行海外推介會 並與葡萄牙相關政府部門及行業協會簽訂合作備忘錄》，<http://www.gcs.gov.mo/showNews.php?PageLang=C&DataUcn=104256>。

<sup>11</sup> 粵澳中醫藥科技產業園開發有限公司網站，《產業園舉行“藥品技術轉讓專題沙龍”助入園企業發展》，<http://www.gmtcnpark.com/sohw-1388.html>。

<sup>12</sup> 粵澳中醫藥科技產業園開發有限公司網站：《澳門中聯辦研究室主任劉斌一行赴粵澳中醫藥產業園調研》，[http://www.gmtcnpark.com/news\\_view.php?newsid=564&kind=1](http://www.gmtcnpark.com/news_view.php?newsid=564&kind=1)。

共同打造“政、產、學、研、孵”一體化的“澳門科技大學青年創新創業基地”。其後，亦有不少項目陸續進入創業谷發展。截至2017年底，創業谷累計孵化231個項目，其中澳門創業團隊123家，國家“千人計劃”專家項目47個；16家企業獲得風險投資資金，融資額突破3.6億元。<sup>13</sup>

近些年來，橫琴創業谷繼續與本澳產、官、學、研保持良性互動，並接待了多個澳門代表團入谷考察，以及先後與部份澳門院校達成合作意向，澳門城市大學亦將在創業谷設立創業研習基地。

### （六）內地首家澳門銀行業分行在橫琴開業

銀行業是粵澳合作的重心，也是澳琴合作先行先試的領域。2012年簽訂的“CEPA補充協議九”把在橫琴開設分行或法人機構的澳門銀行年末總資產要求降至40億美元，為澳門銀行進入橫琴提供便利。截至2017年底，橫琴自貿試驗片區共有澳資金融企業17家，註冊資本114.13億元。2016年，澳琴銀行業合作呈現新的局面，澳門“大西洋銀行”廣東自貿區橫琴分行獲批並於去年1月開業，是內地首家以“准入前國民待遇加負面清單”模式設立的外資銀行，也是內地首家澳門銀行營業性機構。<sup>14</sup>這是澳門銀行業在內地的首家分行，充分體現了橫琴金融創新的優勢與特色。繼澳門國際銀行在橫琴設立辦事處後，首次有澳門銀行在橫琴設立營業性機構，這標誌粵澳服務貿易自由化向前邁進重要一步，是粵澳金融合作新成果，為澳琴金融合作開創新局面。應當說，澳門首家銀行分行落戶橫琴起到了示範作用，也有助澳琴兩地共同拓展與葡語國家的金融合作，助力澳門特色金融開拓區域新空間。

---

<sup>13</sup> 《澳門日報》，《粵澳合作大平臺 灣區發展新引擎》，3月9日，[http://www.macaodaily.com/html/2018-03/09/content\\_1249398.htm](http://www.macaodaily.com/html/2018-03/09/content_1249398.htm)

<sup>14</sup> 《澳門日報》，《粵澳合作大平臺 灣區發展新引擎》，3月9日，[http://www.macaodaily.com/html/2018-03/09/content\\_1249398.htm](http://www.macaodaily.com/html/2018-03/09/content_1249398.htm)

#### 四、澳琴合作的存在問題

作為內地與澳門對接的重要平台，橫琴新區在2009年成立之初就被定位為“一國兩制”下探索粵港澳合作新模式的示範區，肩負起豐富澳門“一國兩制”實踐的天然使命和重要責任。2015年4月，廣東自貿區掛牌成立，橫琴片區對創新粵澳合作與澳門可持續發展有着更重要的作用和意義。根據《中國(廣東)自由貿易試驗區總體方案》的定位，廣東自貿區橫琴片區佔地28平方公里，重點發展旅遊休閒健康、商務金融服務、文化科教和高新技術等產業，建設文化教育開放先導區和國際商務服務休閒旅遊基地，並打造成為促進澳門經濟多元發展的新載體。

自橫琴片區掛牌運作以來，橫琴已經出台上百項的創新措施，重點在促進生產要素便捷流動、深化金融開放創新、擴大對澳服務業開放等方面加強探索，應該說，在與澳門合作上，橫琴做了一定努力，為澳門中小企、青企和專業人士進入內地發展營造現代化的商業環境。誠然，橫琴這一粵澳合作重點平台的建設雖取得了一定成果，但其在與澳門的合作模式及銜接機制上還面臨一些不足。主要表現在以下方面：

第一，橫琴投資門檻相對本澳中小微企實力而言仍然偏高。橫琴的重要角色是打造澳門經濟適度多元的新載體，本地中小微企到橫琴發展是拓展澳門經濟適度多元的有效途徑。儘管廣東自貿區在制度上進一步降低進入橫琴的企業經營門檻，但橫琴在具體操作層面上還是部份沿用傳統招商引資模式，重點吸引大型和投資規模大的企業（如世界500強、中國500強的大企業）。除了獲推薦進入粵澳合作產業園的80多個澳門項目外，仍有不少澳門中小企未能進入橫琴發展。究其原因，橫琴未有一套靈活、寬鬆的門檻，本澳中小企因資金、實力和規模的不足，難以與大企業、大項目競爭，因而往往錯失到橫琴發展的機會。

第二，澳琴兩地的產業規劃缺乏有效對接。中央政府批准設立橫琴新區是從國家戰略和促進澳門產業多元的高度來考慮的。因此，橫琴在進行產業規劃和政策設計時，應服務於促進澳門經濟適度多元的目標，主動對接澳門產業規

劃，讓澳門在橫琴延伸產業發展空間。目前，橫琴的產業發展與澳門的“世界旅遊休閒中心”和“中國與葡語國家商貿平台”的銜接仍不充分，橫琴自身的產業規劃未能真正做到與澳門優勢互補、錯位發展，會展等部份行業甚至與本澳形成同質競爭。

第三，澳門中葡商貿平台與橫琴中拉經貿平台彼此的合作與競爭關係並存。近年，橫琴發展中拉平台的步伐較快，已宣佈要打造中葡商品展示展銷中心和跨境電子商務平台，橫琴中拉經貿合作園將於2017年中建成，而招商工作也加快進行。橫琴構建中拉平台本應是助力澳門中葡平台的建設，兩地平台定位應是相輔相承、彼此匹配，但目前所看，澳琴雙方在開拓葡語國家、拉美國家市場的策略和資源運用上未有形成錯位分工和協同效應，中拉平台甚至在一定程度上與澳門中葡平台形成競爭關係。

第四，橫琴口岸分流能力尚有較大提升空間。2014年底起，澳珠口岸實施新的通關安排，橫琴口岸率先實施“24小時通關”，期望分流拱北口岸的人流壓力。經過兩年多的實踐，橫琴口岸雖然人流較以往多，但其分流效果距離本澳居民和旅遊業界的期望仍有一段距離。據業界反映，橫琴口岸實行“兩地兩檢”的傳統通關模式，口岸交通配套尚未完善，橫琴通關環境不及拱北口岸便捷，引致橫琴口岸始終未能吸引大量旅客利用該口岸作為進出點。

第五，橫琴粵澳中醫藥產業園的政策創新力度不足。2011年3月6日，在國家領導人的見證下，廣東省人民政府與澳門特別行政區共同簽署了《粵澳合作框架協定》，正式拉開了粵澳兩地政府緊密合作的嶄新序幕。同年4月19日，“粵澳合作中醫藥科技產業園”在橫琴新區正式奠基，成為粵澳合作產業園區的首個落地項目。產業園的目標是充分發揮國際視窗的作用，以功能平台建設，帶動產業發展；以中醫藥文化傳承推廣，帶動內地大健康產業發展。要達到這目標，目前園區的政策創新力度不足以支持，園區的發展仍受限於現有政策。例如，一些國外的新藥品或者在澳門上市的新藥（經美FDA認證的）要想直接在中醫藥產業園使用，仍需要冗長的審批流程；又如，發達國家醫藥主管機構已批准的先進治療方法、醫療技術若想引進粵澳合作產業園區使用，還不能做到經廣東省政府備用就能使用，仍要報國家審批，這一切都將制約藥品研

發和藥品銷售推廣。

## 五、大灣區背景下深化澳琴合作的建議

### （一）澳琴互補共拓“一帶一路”市場

2016年6月，粵澳雙方簽訂了《粵澳攜手參與國家“一帶一路”建設合作意向書》，藉此促進粵澳與“一帶一路”沿線國家和地區的共同發展。作為國家的自貿片區，橫琴應當根據《粵澳合作框架協定》和《粵澳攜手參與國家“一帶一路”建設合作意向書》等框架，主動與澳門發揮互補協同效應，攜手參與和助力“一帶一路”建設。具體有四個建議：一是於橫琴發展中引入更多“一帶一路”和澳門元素，促進“五通”多元合作，體現合作精神，共同助力“一帶一路”戰略；二是澳琴兩地合力推動貿易投資和人文交往領域的交流合作，重點推進旅遊、中醫藥、經貿合作、物流等領域的合作項目落地，在粵澳參與“一帶一路”建設過程中，讓澳琴合作走在前面；三是在澳門和橫琴重大會展活動中引入更多“一帶一路”和兩地名優元素，邀請更多“一帶一路”沿線國家和地區參展參會和商務旅遊，促進互補共贏；四是雙方促進青少年的交流互動，令年青一代認知、支持、投身“一帶一路”建設，帶動兩地的創新創業。

### （二）降低橫琴各行業澳資企業所得稅率

澳資企業到橫琴希望擁有國際化的稅務環境，希望利得稅率能夠與澳門接近，這樣可提升澳資企業的競爭力。然而，目前只有鼓勵類產業企業能在橫琴新區享受減按15%的稅率徵收企業所得稅之優惠，但政策未惠及所有本澳發展所需的新興行業（如會展）。為此，建議進一步擴大橫琴自貿片區已有鼓勵優勢產業目錄和稅收優惠政策的適用範圍，將橫琴新區的所得稅優惠範圍延伸至房地產業以外其他的所有企業，長遠把稅務的成功經驗複製到整個大灣區。此舉將有利營造“澳企澳稅”的發展環境，提升澳門中小企在內地市場的競爭

力，吸引更多澳資企業進駐大灣區發展。

### （三）為粵澳中醫藥產品內銷創造綠色通道

正如前述，橫琴粵澳中醫藥產業園在使用新藥、引進先進醫療技術，以及藥品內銷中國市場上均面臨政策和行政上的障礙。建議待粵港澳大灣區規劃正式公佈後，粵澳兩地政府一系列政策措施出台，爭取中央部委的支持，讓粵澳合作的中醫藥產業園的政策有所突破。具體有三條建議。一是支持將發達國家醫藥主管機構已批准的先進治療方法、醫療技術引進粵澳合作產業園區，經橫琴地方相關部門備案後，即可合法使用。可先行允許在產業園區內的澳門企業所屬的門診內操作，驗證後可適用於產業園區內的所有醫療主體；二是把粵澳合作產業園區作為國際藥物開放的試點區，允許已通過FDA、歐盟、日本等認證的藥物在園區診所內使用。簡化外國此類藥品進入產業園區的審批流程，顯著降低稅負，允許地方政府報備即可使用；三是為粵澳中醫藥園所研發的中成藥品提供藥物註冊的綠色通道，簡化審批流程，以便捷渠道反銷內地市場。

### （四）優化簽證政策便利旅客利用橫琴口岸往返澳琴

旅客在澳琴間便捷往返，有助兩地相互延伸旅遊線路、相互共用旅遊資源，也會吸引更多國際遊客到兩地聯遊，優化澳門和橫琴旅客結構。目前，內地旅客需持有效證件及簽注才能進入澳門，每次逗留時間不能超過七天。在當前政策下，內地居民入境澳門旅遊後若到橫琴遊玩，其簽注將失效，不能再回到澳門繼續行程，這使澳琴旅遊業難以起到互動效果。

澳琴兩地的旅遊各具特色，在客源上擁有自身優勢，兩地龐大的客流若保持便捷雙向流動，可發揮更強的聯動效應。為此，出於支持澳門建設“一個中心”和橫琴旅遊休閒發展的考慮，建議在橫琴先行先試，適度調整內地旅客赴澳旅遊簽注政策，允許赴澳內地旅客在簽注及逗留有效期內，可在澳門與橫琴之間多次往返，真正做到“一線放開”，便利旅客彈性安排澳琴兩地的行程，

鼓勵更多旅客使用橫琴口岸出入境，強化兩地旅遊吸引力。為減少推行此項政策的風險，可限定內地遊客須從蓮花口岸(澳方)進入橫琴，從橫琴口岸返回澳門，方便兩地政府做好人流管理。

隨着港珠澳大橋落成及澳門輕軌啟用，澳門內部及對外交通基建連接，可將旅客分流至本澳其他區域及粵港澳灣區城市群。建議參考澳門單牌車進入橫琴，先容許部份人經橫琴口岸自由進出澳門，如商務簽註持有人可以作首批試點，逐步檢討成效及完善細節，日後再視情況開放至其他層面，最終達到有序的人員自由流動。

### (五) 將珠海列作全國跨境電商試點城市

全國已興起跨境電商的發展潮流，澳琴合作應把握這種時代機遇，共同合作發展跨境電商。然而，由於珠海不是跨境電子商務試點城市，根據2015年9月海關總署加貿司《加貿司關於加強跨境電子商務網購保稅進口監管工作的函》的要求，“非跨境貿易電子商務服務試點城市不得開展網購保稅進口業務”，導致進入橫琴自貿試驗區的跨境電商企業商品“進不來、出不去”，跨境電商業務基本停滯的尷尬局面。橫琴不能享受跨境電子商務的優惠政策，這種政策的不配套不僅不利於澳琴合作的創新發展，也不利於澳門企業參與橫琴開發以推動澳門經濟實現適度多元發展。因此，建議中央政府從推動澳門打造中國與葡語系國家商貿合作服務平台、推進澳門實現經濟適度多元的角度出發，將橫琴自貿片區列入跨境電子商務綜合試驗區之列，或比照執行跨境電子商務綜合試驗區的優惠政策和便利措施，以支持澳門企業借助橫琴連通內地廣大市場，大力發展跨境電子商務新型業態，打造中國與葡語系國家經貿合作新型平台。

### (六) 澳琴共建國家級文化金融合作試驗區

2014年3月25日，中央文化部、人民銀行及財政部聯合出台《關於深入推進文化金融合作的意見》，提出探索創建文化金融合作試驗區。建議澳琴兩地

合作建立國家文化金融合作試驗區，容許澳資金融機構進入橫琴，提供文化產業知識產權的相關金融服務，建立和完善針對文化企業、文化項目融資的信用評級制度，引導和促進金融機構創新金融產品和服務模式，搭建文化金融服務平台，並引導各類文化產業投資基金落戶橫琴，從而吸引國內外文化領域專業機構及組織進駐廣東省。

### （七）在橫琴打造資訊自由環境

澳門和大灣區之間的資訊流通仍未自由，境外資訊進入內地存在各種障礙。建議在大灣區以試點形式引進資訊開放的措施，例如容許自貿區合資格企業經登記後完全開放接入互聯網，以促進粵澳企業資訊互通；出版方面，可以配額形式提供若干書號予澳門出版商，由指定行業機構確保內容符合國家規定，出版指定類別（例如技術、實用書）書籍。