

# 大灣區制度創新、要素流動與澳門參與 產業合作的探討

蘇振輝

澳門經濟學會會員 澳門管理學院客席講師

## 一、問題的提出及其原因

澳門九九回歸至今已20年，走過一段光輝的歷程。“一國兩制”、“澳人治澳”、高度自治的國策方針在澳門得到全面、準確的貫徹落實，在中央的支持下，在全澳居民的努力下，創造了奇蹟般的飛躍式的發展。過去取得的成就已到一個階段，澳門要持續向前發展，依然要面對一些主觀和客觀因素的制約，需要研究解決一些既有的問題。例如：天然資源及生產要素匱乏；產業結構單一；避險能力差，不易抵禦重大風險和災害的衝擊，等等。這些問題不能有效突破，以至徹底的改變，澳門未來可持續發展就難以推進。圍繞於此，本文要探討澳門如何在參與粵港澳大灣區建設過程中，為未來的可持續發展找出一條合適的路徑，以突破固有限制約的問題。

本文的研究方法，主要通過文獻收集，包括學者的相關著述、研究課題及論文，政府報告及資料等，擷取其中與本課題相關的內容和精闢觀點，再加上訪問部份相關行業人士的意見，融入到有關探討之中，經過分析，提出本文的看法及建議。

自去年2月中央、國務院印發《粵港澳大灣區發展規劃綱要》（以下簡稱《規劃綱要》），為澳門突破長期發展的制約條件帶來希望，各界對此都賦予很大的熱情，寄希望於通過整個大灣區的合力，以及充沛的資源優勢，彌補澳

門的短板，促成日後更好的發展。在今年5月召開的全國人民代表大會上，李克強總理在政府工作報告中回顧2019年工作重點，其中提到“重大區域戰略深入實施”，所指的就是近年國家確立的、包括了粵港澳大灣區在內的八個發展區域。<sup>1</sup>其中，由廣東省9市加上香港、澳門兩個特別行政區組成的“粵港澳大灣區”，由於存在三個法域、兩種制度、三個獨立關稅區，以及三種流通貨幣等特殊結構，無疑在八個經濟合作區域之中最具特殊性。這種差異性結構，一方面有利於優勢互補，助力成員之間互利共贏，有利於整個灣區與國際市場接軌；但另一方面，這些制度上及體制上的差異，也成為各成員之間融合發展不能回避，也是必須想辦法加以協調的客觀問題。

本來，“灣區”只是一個地理概念，“灣區經濟”也並非國際組織的統計對象，但卻是現實的存在。香港學者最早對全球大灣區做過研究比較，例如香港智經研究所很早就開展了對三藩市、東京、倫敦灣區的研究；也有內地學者提出我國形成的地理集聚區域主要有三大塊：環渤海灣、長江三角洲和珠江三角洲等概念。陳劍峰(2008)<sup>2</sup>對長三角的研究就與珠三角進行過長期跟蹤，從歷史數據上追蹤得出兩個三角洲在我國經濟佈局中佔有重要地位的結論，兩個區域的生產總值在全國的比重，長期以來共佔了約三分之一的比重，而珠三角一度與長三角等量齊觀。比較早期的數據：2006年，長三角和珠三角的外貿總值分別是5,024億美元、4,107億美元，合計佔全國貿易總值的64.2%；2005年的GDP，長三角和珠三角分別是39,613億元人民幣和21,618億元人民幣，合計佔全國國民生產總值的29.26%，其中，珠三角佔全國的10.32%。又，據筆者跟蹤統計，時隔十年，珠江三角洲9市2016年的GDP，佔全國產值更上升到11.26%。需要注意的是，這是按照珠江三角洲而非灣區經濟的概念計算的產值，尚未包括港澳兩個特別行政區的產值。若加上兩個特區的數據就更加可觀，對國家、對

---

<sup>1</sup> 國家近年部署的八個合作發展區域是指：成渝地區雙城經濟圈建設、長三角一體化發展、粵港澳大灣區建設、京津冀協同發展、東部率先發展、中部地區崛起、東北全面振興、西部大開發等。

<sup>2</sup> 陳劍峰，《長江三角洲區域經濟發展史研究》第九章第五節：“長三角與珠三角經濟發展的系統比較”，323頁。中國社會科學出版社，2008年8月第一版。

世界的影響就更大。

在各有關研究之中，其中又以中國社會科學院發佈的研究成果很有代表性。在《粵港澳大灣區總體規劃綱要》印發前，社科院於去年1月便發佈了《四大灣區影響力報告（2018）》。該報告顯示，根據測評結果，粵港澳大灣區整體影響力指數在四大灣區中排名第3，排在三藩市灣區和紐約灣區之後，高於東京灣區。經濟影響力則位居四大灣區之首，創新影響力排列第2。根據測算，粵港澳大灣區甚至有望成為超過東京灣區的亞洲經濟總量最大的灣區城市群。<sup>3</sup>在有些研究之中，相當肯定粵港澳大灣區的經濟實力，並不弱於分佈於美、歐、日等地的知名灣區，與國內各大灣區相比較，更是一顆亮麗的明珠。而上面提及的粵港澳大灣區內的特殊性，也引起研究界的高度關注。

《粵港澳大灣區規劃綱要》印發以來，經過一年多的推進，澳門融入灣區參與建設，已成為澳門各界的共識。在各個相關課題的研究方面也取得一些成果。在這個基礎上，本文結合當前處身“百年未有之大變局”，以及近期全球經濟在新冠肺炎疫情下出現重大動盪和大調整等新形勢，嘗試循以下的方向進行探索：澳門參與灣區融合發展的建設，脈絡廣泛，內容很多，可否找出一條相對明確的途徑，既能有效解決澳門自身存在的問題，又能夠有效支持澳門的可持續發展？其實質就是，我們不僅要研究如何落實大灣區的規劃，還要研究在實踐過程中，着重一個選項：澳門既是灣區融合發展的參與一方，自身也是一個需要謀求發展的主體。大灣區的發展規劃綱要追求的區域整體發展的五大目標，其中已包含了對成員的特點和發展的考慮。由此出發，大灣區的每個成員在參與灣區融合發展過程中，就必須帶上兩個標尺：一個是要在大灣區之中找到自己的定位，促成自身的可持續發展；另一個標尺是量度自身對整個灣區，以及對國家所造的貢獻。

---

<sup>3</sup> 有關數據及測評源出自中國社會科學院2019年1月21日發表的《四大灣區影響力報告(2018)》。

有關研究說明，無論對珠三角，或者對粵港澳大灣區的成效，都是以整個區域全部數據的總和體現出來的，這可以從下面的表1看到，表中的數據都由每個城市、每個產業產值總計得出。因此，對澳門而言，參與大灣區融合發展，實際就包括了對以下問題的研究和回答：自身應該做甚麼？應該怎樣做？怎樣才對澳門最有利？並通過有利於澳門的發展為大灣區和國家發展造出最大的貢獻。

表1、四大灣區部份數據的比較

	單位	粵港澳灣區	東京灣區	紐約灣區	三藩市灣區
2015年常住人口	萬人	6,765	4,347	2,340	715
土地面積	萬平方公里	5.65	3.67	2.14	1.80
GDP總量	萬億	1.80	1.40	1.24	0.80
重點產業		科技創新，金融服務	先進製造	金融服務	科技創新
第三產業比重		55.6%	80%以上	89.4%	80%以上

資料來源：中國社科院《四大灣區影響力報告(2018)》。

表1的數據是在《規劃綱要》印發前夕發表的，在今天大變局、大調整的時期，不能只看歷史不看發展。大灣區的數據也要翻新篇，要靠所有成員一起創造。澳門要在其中付出更多的努力。

## 二、對選定問題進行分析

下面嘗試圍繞上面的標尺，以提出命題的方式，對相關問題展開分析探討，並尋找一個合適的答案。最後經過全面綜合，闡述本文的完整觀點，從而提出相應的建議。

對於澳門如何參與大灣區建設的問題可以有很多選項考慮，本文認為應優

先探討以下的問題：

問題一：澳門通過參與大灣區建設融入國家發展，是自身可持續發展的必由之路。在各個可能的選項中，如何選出一條最優的路徑？

問題二：在選擇了最優參與路徑之後，有哪些重要的關鍵點，能夠起到綱舉目張作用，抓住重點即可推進優選戰略的落實？

問題三：圍繞於此，澳門從政策措施上應該如何加以配合？

本文認為，從融入大灣區發展的角度出發，應該圍繞《規劃綱要》的內容去尋找優選途徑。《規劃綱要》為澳門設定了4項功能定位，可簡列為發展“一中心、一平台、文化交流基地、經濟適度多元”等4個方面。這些都可以作為優先考慮的選項。理由是，這些發展方向，不僅被《規劃綱要》所選定，與澳門自身制定的《五年發展規劃》的安排，也是重合的。集中力量從這四個方面做功，就能收事半功倍之效。

但這四個選項發揮的作用和用力點又並不一樣，對解決澳門存在的基本問題效果也有所不同。下面提出一些分析：

## （一）對四大功能定位的分析

### 1、建設世界旅遊休閒中心

在澳門《五年發展規劃》之中，這個是中心戰略。澳門全面配合這項發展策略的普及性很強，幾乎廣泛涉及到產業、就業、財政、民生的方方面面，在一定程度上與“一業獨大”的結構性矛盾也關連甚深。可以這樣認為，這個策略是一個相對有利於穩定大局的策略，但對改造澳門經濟結構以及解決深層性質的問題，作為不一定很大。這也涉及到理論學界過去一直有所討論和爭議的，關於澳門經濟適度多元方向，應該是“垂直”還是“橫向”的問題。由於澳門旅遊產業的特殊性，必須倚重博彩業的龍頭作用，並以此帶動周邊其它行業，因此，多年以來，特區政府或多或少都在“垂直多元”上下較大的功夫。

亦由此故，建設世界旅遊休閒中心的策略，對調整和優化現行經濟結構就作用不大，只能繼續蕭規曹隨，很難突破目前的中心產業定位模式。長遠而言，對日後推動多元經濟發展的作用也很輕微。

本來，作為微型經濟體，走中心型、單一產業結構的道路，是全球微、小經濟體的必然所選，澳門只要不求變，也沒有必要另闢途徑。但有兩個情況要重新提起慎重思考：一是，當我們要融入大灣區建設時，這種側重於博彩旅遊客源的策略，其方向對其它成員將更多是對它們資源上的要求，這方面要大於澳門對參與灣區，向其它成員提供支持合作的作用。例如，澳門需要內地各市在自由行方面提供客源的需求相當突出；但作用於推動灣區旅遊業發展的“一程多站”、“區域旅遊”的合作模式，由於客源不同，旅遊偏好也不同，這些合作始終就未能很好成事。二是，經過特大風災以及新冠肺炎疫情的衝擊，更加證明了僅僅依靠單一產業帶動全局的模式，不利於分散重大災害以及國際性的外來風險，不利於澳門經濟的長遠穩健發展。

## 2、建設中國與葡語國家商貿合作服務平台

這也是澳門發展規劃的重點策略之一。對國家而言，澳門承擔歷史賦予澳門的這個責任是責無旁貸的，長遠而言，也為澳門經成長營造新增長點、新平台、新產品、新市場帶來的重要商機。對大灣區而言，澳門也有很好的條件通過為灣區兄弟城市提供服務，創造發展機遇。例如，為灣區培育葡語人才、共同打造中葡金融服務平台，開辦人民幣結算中心，為內地人流、物流向葡語國家市場“走進來、走出去”提供橋樑作用，等等。因此，把中葡平台的功能做好做大，對大灣區發展也是雙向利好，值得推開。

從另一個角度看，中葡平台的發展，在一段較長的時間內，對灣區整體未必能夠創造重大的需求和經濟效用，因此，澳門融入灣區發展，在這方面的努力要取得成效，也需要時間。

## 3、建設以中華文化為主流，多元文化共存交流基地

作為澳門自身的發展戰略，也是《規劃綱要》確立的澳門功能定位，筆者

以為，這個基地定位的重點在於“多元文化共存交流”上面。整個大灣區，本身就是一個中華文化薈萃的寶地，廣州的佛教禪宗、肇慶的中原古道、佛山的人文傳統及粵菜發源、中山的美食等，聚成“嶺南文化”的都會圈，並以此為主線，結合區域內特有的、歷史形成的與歐洲文化、東南亞文化交流的副線，使得粵港澳大灣區成為全國最繁華的多元文化匯集的都會區。澳門在其中的作用，主要在於可以成為大灣區對葡萄牙文化及東南亞民族文化共存交流的中心。因澳門與葡語國家以及與東南亞一帶相對緊密的華僑、華人的關係，擁有較多的資源，可以在自身發展這個基地的同時，也帶動灣區各市促進多元文化的交流。

從經濟發展的角度來看，這個基地的成長需要時間，對經濟發展的推動需要慢慢累積。在文化方面，澳門推動文創產業發展已經過十多年的努力，做了不少工作，效果是有的，但文創產業的根基始終仍未穩固，相對於鄰近及其它國家地區的知名城市的文產品牌，無論是成熟的文化交流活動，還是形成文創產業的型態方面，仍有頗大的距離。

#### 4、推動經濟適度多元

經濟適度多元，已是澳門長達十多年的努力方向，但正如當前聽到的對這方面一句中肯的評語：經濟適度多元效果並不很明顯。對本文探討這個問題就帶來很大的啟發。在《規劃綱要》中，既然把這個戰略寫入澳門的功能定位中，我們不妨將目光從澳門移到大灣區，看看推動起來會是怎樣一種狀態。

首先，澳門特區政府在回歸初期便提出了“經濟適度多元”的戰略設想，從政策的具體安排上，則實際體現為由“產業適度多元”帶動。當時已選取了中醫藥等5個產業作為主打的多元發展產業，政府隨即從政策上、資源上予以大力支持，促使這些產業加快成長。要特別指出一個不能忽視的要點，首屆特區政府面對回歸前澳門經濟連年衰退的劣勢，迅速提出了“產業定位政策”，將博彩旅遊業定位為“龍頭產業”，很明顯地，這是對當時澳門經濟形勢的極深刻的理解和總結，然後得出的判斷；但也很快推出了“經濟適度多元”政策，

在一定程度上用以消弭“一業獨大”的負面影響和後遺症，用意是清晰不過的。這兩者並不相違，十多年的發展證明了，兩個政策並行，是對澳門經濟特點的辯證認識，對澳門回歸後得以行穩致遠，平衡發展，發揮了關鍵的作用。但顯然地，兩個政策之間，重心並不置中，而是偏於一隅。適度多元政策成效相對有限，龍頭產業的影響則相當大。長遠而言，澳門的特殊經濟結構發展到今天，已到了不改革、不調整，難以走向持續發展達到長遠願景的關頭。

依據上面的分析，本文清楚展示一個看法，澳門在大灣區定位的四大功能中，以“產業適度多元”為表現的“經濟適度多元”政策，對自身經濟影響最為直接、應該是最能引領澳門經濟走上可持續發展之路的優選項。對內部來說，這是調結構的需要；而《規劃綱要》在“戰略定位”一節中，清晰指出大灣區要建立“充滿活力的世界級城市群”“發揮示範引領作用，加快制度創新和先行先試，建設現代化經濟體系，更好融入全球市場體系，建成世界新興產業、先進製造業和現代服務業基地，建設世界級城市群。具有全球影響力的國際科技創新中心。”這裏要特別指出的是，上面最後一節內容中並列出的幾個關於產業結構的前瞻性方向：世界新興產業、先進製造業、現代服務業、國際科技創新中心，等等，是一個集結號，為灣區各市指出了奮鬥的路徑。我們若向大灣區環望一周，佛山、中山、東莞等市，累積了很好的傳統工業基礎；廣州、深圳更成為全國以至世界科創工業的中心所在，全球知名的華為、騰訊等企業，都設在這裏；還有香港、黃埔、蛇口等港口，其運輸服務業，在我國、在全世界都是相當有基礎的物流基地。澳門在灣區內也有一些基礎產業在合作，特別是在橫琴、東莞、新會等地，但都是小規模、零散的模式。面對灣區發展的這個戰略定位，澳門有急起直追的壓力自不待言。恰恰在這一點上，與澳門“經濟適度多元”的定位的願景目標又是吻合的。我們應該以新的思維，邁開新的步伐，認真探索粵港澳三地在產業合作方面的空間，從而趕上整個灣區工業製造的發展步伐。

可以說，澳門推進經濟適度多元這個戰略本身，不論在本特區或者在整個



灣區，都互相存在需求。通過產業合作渠道，推動澳門與灣區其它成員共建共享、共生共榮的合作，最終也為澳門調整產業結構，走向可持續發展造就更多的機遇。

綜上所述，本文認為澳門融入大灣區發展，四大戰略都要抓好，但要分主次，應該將更多資源放在“經濟適度多元”上面，重中之重是要在大灣區的產業合作上發力，加大這方面的政策研究、協調方案、規劃實施等工作。對澳門在大灣區的功能定位可以確定一個方向：重點抓住“經濟適度多元”的戰略，可以起到事半功倍的效用，對澳門自身的長遠發展最有利。

## （二）澳門參與大灣區產業合作的選項

根據《規劃綱要》之中提出的一些方向，結合澳門之前產業發展的模式，在具備發展條件以及可能爭取更高效率與更好效益的考量下，經收集部份創業者及業界人士的意見，下面提出幾個可供參考的方向。澳門開展這些產業合作，其立意不僅是走進灣區以其資源補我之不足，更重要的是，澳門應該扮演主動的角色，推動灣區成員共同合作，在出台政策，制定規劃，促成投資，共同管理等方面，發揮應有的作用。

在產業選定及推動合作方面，有很多選項，有一些項目如金融產業、綠色工業等，產學研界已有較多的研究，或因仍未有很好的發展條件，本文在此都不作探索。下面提出的主要是一些可供考慮的新的參與項目。

### 1、現代製造業

製造業曾經是澳門的龍頭產業，以出口加工的模式，在上世紀七十、八十年代成為澳門經濟的最大支柱產業。隨着澳門經濟結構逐步向第三產業轉型，亦由於澳門以勞動密集型為主的製造業，增加值很低，在其它國家地區低成本的競爭中而日漸式微。近年製造業的產值在GDP構成中，大約只佔0.6%，因此，一般人對重振製造業都並不看好。筆者認為先進製造業是大灣區的主攻產

業方向，大灣區的傳統工業和科創工業條件都很好，橫琴可用土地也較多，正好彌補澳門資源的不足。澳門作為大灣區的四大科技創新走廊城市之一，加上在資財上、在近年科技人才的培育方面，都有一定的條件，可以循高增加值、資本密集的方向研究現代製造業在澳門重新振興的可能。所以這裏提出的是振興現代製造業，而不是要回到以往勞動密集型、低增加值的傳統出口加工業的老路，就是一個新的思路。

## 2、體育產業

體育產業將是澳門未來新興產業之中極為亮麗的新星，不容忽視。

澳門本身已具備舉辦國際盛事和群眾體育運動的設施和經驗，像舉辦東亞運動會、格蘭披士大賽車、室內運動會等。目前在我國，體育產業的產值突破了2萬億元人民幣，在一些先進國家，體育產業在旅遊產業中甚至佔到一成以上的比重。由於體育盛事可以輔助旅遊業，主要是通過觀賞比賽的遊客消費和住宿等，帶動發展；也可以獨立於旅遊產業之外，形成自身的獨立產業鏈，像體育用品的品牌經銷、體育傳訊、運動員培訓，以至在大學中發展運動學相關的課程教學等。因此，這是一個極為重要而且值得扶持發展的產業。

在新一屆特區政府的施政辯論期間，不僅有議員提出了推動體育產業發展的建議，也獲得政府官員的正面回應。相信在未来，澳門推動大型體育盛事的舉行，很有希望。由於澳門需要更大的空間舉辦賽事，可以利用比較優勢，發揮澳內互動的關係，走進橫琴，走入大灣區，舉辦大型賽事並拉動灣區消費的活動。這對兩地產業合作，是一個頗有吸引力和預期效益相當好的共建共享項目。推動大灣區開展體育產業，例如拓展體育旅遊項目，本身也是對民心相通政策的很好的配合。

## 3、科技創新產業

澳門拓展科技產業，有一定的動因。第一，有四個國家級實驗室落地澳門；第二、澳門在科技發展基金等支持下，科技研究創新能力越趨成長，已有一批科研項目形成成果；第三、以中醫藥科技為代表，澳門在大灣區開拓的科

研基地有了一定的發展。不僅中醫藥方面的成果，在其它創新園落戶的一些科研團隊也逐漸有收穫。例如，機器人設計製造方面已取得一定的成功；第四、澳門作為大灣區的科技創新走廊城市，拓展科創產業，是應走之路。

澳門要發展科創產業，在上述條件下可以加快步伐，粵澳兩地政府的重要任務是從政策上、規劃上制定和確定方向，並且提供配套設施，包括投融資資金的形成；土地、人才、設施的調動等。在發展的路上，也要有個循序漸進的安排。目前，從數字經濟，到智能經濟這一步，澳門已經踏出了基礎一步，最終還要為形成智慧經濟，提出更多想法和可能路徑，並爭取得到內地和國際上更多的支持。

#### 4、網絡平台經濟

開拓網絡平台的經濟模式，這是數字經濟的一部份，也包含了眾多不同的行業，是目前較多年青創業者和群眾性參與的新興行業。在澳門，這類平台制作比較多元化。大多數是自媒體模式，目前已有幾家較具規模、經營穩定的從事演藝制作的公司，以自簽演員、自編劇目的方式，以廣告營銷為主要收入渠道；另外亦有一些網絡創業的愛好者利用專業或業餘時間制作短視頻，通過西瓜、抖音等網絡平台，以自媒體宣傳方式，賺取廣告費。更高檔次的還通過平台帶貨賺取商業利潤。至於利用聊天平台經營電商事業的創業者也陸續增加。線上營銷，是一個頗受歡迎的行業，也是一個很有前景的行業。

以“網紅”經濟為例，其相當大的特點是投入成本小，試錯成本也很小。一旦不成功，可以迅速調整攝制的主題和營銷客戶的方向，是青年人嘗試創業的一個較好的選擇。由於目前在深圳等地，網紅、自媒體、電商等網絡平台經濟基礎比較好，澳門特區政府對這個產業的參與者，有責任加強引導，例如開班培訓、提供技術支援等方式，盡力讓這些參與者走上自營自足，健康投資的道路。

#### 5、海洋工業

發展海洋工業，是《規劃綱要》內列出的一個發展項目。與其它成員相

比，澳門瀕臨南海之濱，加上獲中央批准了85平方公里的管理海域，利用好這片海域，發展海洋工業等新產業，支持大灣區的經濟發展，很值得去做。

在這方面，關係到管理海域的發展規劃。目前澳門城市總體規劃的具體方案尚未敲定，當務之急，建議把海洋工業發展寫入規劃之中，與珠海市做好協調、分工、合作，為南海經濟發展，貢獻力量。

### 三、在產業合作前提下大灣區應該實施推動改革的方向

要發展多元產業合作，首先要解決澳門與灣區各市在產業合作上的阻礙因素。《規劃綱要》在這方面已有所觸及。最近，習近平主席對設立海南自由貿易港的指示中，也提出要：“對接國際高水準經貿規則，促進生產要素自由便利流動，高品質高標準建設自由貿易港。要把制度集成創新擺在突出位置，解放思想、大膽創新，成熟一項推出一項，行穩致遠，久久為功。”領會其中的信息，對大灣區建設有很大的指引作用。

本文建議，澳門在大灣區內落實“經濟適度多元”定位戰略，重點就應關注制度創新和要素流動這兩個方面的改革。

#### （一）具體改革的方向

要以建設性的創新思維加快推行灣區內的制度及體制改革。通篇深讀《規劃綱要》，不難發覺其中用墨最重的兩個字是：“創新”，《規劃綱要》肯定了區域內“創新要素集聚”的特點，其第一項原則就是“創新驅動，引領改革”，並且對廣東的戰略要求重點提出：要“在構建經濟高質量發展的體制方面走在全國前列，發揮示範引領作用，加快制度創新和先行先試”。

經濟學家羅德里克 (2009) 曾經總結過制度對經濟增長的重要性。他認為，在經濟增長的研究中，制度因素正受到越來越多的關注，……，這些制度因素

在啓動和維持一國的經濟增長過程中起到了極為重要的作用。他還引用North Thomas (1973) 說過的一句話：經濟因素已經成為一國經濟增長過程中最本質的前提和最具決定性的力量。這些學者還從多項研究中證明制度對貿易的促進作用，而貿易的進步又會促成更高級的制度安排 (魏尚進，2000)。這一派學者不僅是這樣認為，並研究了一些國家因應環境而引起的政策調整和制度安排，會產生不同的結果。像我國、印度等國家的發展，就是因為制度安排而經歷了舉世觸目的變革。

引述經濟學家的論說，是為了說明一個觀點：發展需要制度創新，創新需要新的思維引領。我國在上世紀70年代末期推動改革開放政策，澳門實施“一國兩制”方針，都是制度創新引領經濟成功高速發展的最好的範例。我國改革開放，從早期先後成立深圳、珠海、汕頭、海南、廈門、喀什等6個經濟特區，它們不僅取得自身的發展，還帶動周邊，力度越來越大；到今天，中央在兩會期間更明確了8大經濟合作發展區域；最近又提出加快海南自由貿易港的設制。可以看到國家創新的步幅越來越大，速度越邁越快。粵港澳大灣區也要以制度引領，久久為功，拿出成效。

本文建議，大灣區的制度改革應抓住兩個重點。根據對當前大灣區內存在不同法域以及不同制度等特點，以及對前段時間筆者走訪灣區部份城市的較深入了解，並聽取部份人士的觀點，對大灣區的制度和體制改革內容，提出兩個方向性的建議：一是要改革商事制度；二是要推進部份自由港政策延伸至橫琴。

## (二) 改革商事制度及其內容

商事制度，是指一個經濟體中所有涉及商事活動的管制法規、政策與措施等。將大灣區看成一個經濟體，就要客觀分析制度差異的實質並找出真正的原因，否則差異難以改變。對大灣區內部存在的各種差異，尤其是法域上、制度

上的差異，人們都視為是客觀歷史所形成而難以改變的。固然，粵港澳之間客觀存在這些的差異，而且都有長久歷史，要改變的確談何容易。是否如此？我們在下面再做些分析。

### 1、商事制度有改革的基礎

從要素流動程度來觀察，以歐盟為例，由27個國家組成，尚可實現要素的完全流動，粵港澳處身一國之內，要素順暢流動反而阻礙重重，豈不怪哉？歐盟的組成其實亦非一蹴而就，從關稅同盟到共同市場，再到貨幣聯盟，其最終成功的關鍵，筆者認為是“求同存異”，找到“最大公約數”的結果。

粵港澳之間其實也具備這個條件。人們說到“一國兩制”中的兩制，其背景是指：特別行政區實行資本主義，不實行社會主義，並且50年不變。這是上世紀80年代的歷史背景底下所帶出的語境。事實上，國家經過40多年的改革開放，客觀上有了很大的變化。早在1993年，我國已在憲法修改中寫入：國家所處的社會主義初級階段，以社會主義市場經濟替代原來的計劃經濟的條文。因此，港澳回歸後實行的資本主義制度，從性質上看雖然不同於社會主義制度，但與內地同樣都在實行市場經濟制度。市場經濟制度，就是粵港澳三地在經濟制度上的“最大公約數”。

換言之，彼此的制度差異，不在於姓“社”還是姓“資”，實質在於三地在實行市場經濟過程中，仍存在商事制度差異。彼此都有自身的公司法、票據法、商業登記法、稅法，以至市場競爭、物權、債權、信託、審計等等法則，而且對商業註冊手續、公司治理機制要求、會計準則等都不一樣。三地法區不同，制定的法律法規也就有很大的不同。

粵港澳三地，都在一國之內，是在《憲法》和《基本法》基礎上制定自身的商事制度，從這一點來看，這就是大灣區的共性。以澳門為例，整套制度源自1888年的葡萄牙《商法典》，但回歸後已修改為澳門特別行政區的商法。因此，儘管法典修改需時，但並非不能改，商事制度仍可以變更。以土地交易為例，《基本法》規定港澳的官地回歸之後都屬於國有土地，這與內地的土地性

質也趨同了。因此，有些過去不利於要素流動的法規，在“一國”之下也具備了互相融合的條件，更何況《規劃綱要》還為這些變革定出了戰略和方向，粵港澳三地就可以依此共同努力。

## 2、以橫琴為試點改革商事制度可為灣區樹立示範

當前澳門與大灣區的合作，重中之重就要做好與橫琴合作這篇文章。橫琴在大灣區的任務，是要成為“生活和營商環境逐步趨同的粵澳深度合作示範區”。因此，橫琴率先改革商事制度，先行先試，打造深度合作示範區，更具客觀條件。為此，本文有以下的幾點建議：

(1) 參照澳門商業登記法，在橫琴制定一般企業及公司的公證登記制度。總的方向是讓複雜手續從簡；對國際上公司治理機制的原則從緊，對其它管理要求從寬。

(2) 商事制度改革應以是否可令要素更順暢流動為最大原則。例如：對企業勞動力的流動、固定資產轉讓、資金管制放寬、信息渠道及跨域信息收費調整等政策措施，都宜在市場交易的框架下，加以改革，以適應兩地商業的發展。

(3) 研究改革稅制及外匯管制措施。資金流動，對投資者和企業家而言，影響較大的一是稅收；二是外匯進出規定。稅制，是商事制度的重要組成部份，澳門稅制特點是稅種少、稅基窄、稅率低，與橫琴現行稅制差異比較大，也是公司企業進入大灣區需要適應了解的環節。當前內地與澳門豁免雙重徵稅的協定，只是稅制改革的一部份，港澳與灣區之間仍有不少涉稅問題需要處理。至於外匯管制，基於人民幣走向國際化的條件日趨成熟，相信外匯進出管制措施也會逐步放寬。澳橫兩地率先拉近這些差距，企業主及投資者用於營運的資金就可以更為靈活，對促進資金流動就邁出重要的一步。

(4) 有一些可以先行改革，早一點實行的。在商事制度之中的一些準則，兩地可以坐下來先協商改變。例如，澳門公司治理機制中有股東大會、董事會、監事會，公司對外整體就是一個法人，但不需設立“法人代表”；對於公司帳表的處理，澳門按會計師/核數師的職能分級，在財務報表或報稅憑證上簽署負

責。類似這些制度簡單易行，兩地改革可以先行先試。

### 3、改革商事制度的前瞻與影響

上文提出澳門參與大灣區的重點方向是通過產業合作，達至“經濟適度多元”的戰略成效。從這一點來講，商事制度改革是重中之重，否則兩地產業的融合就難以成事。

商事制度的改革，已寫入《粵港澳大灣區規劃綱要》之中，因此事在必行。澳門與橫琴共同打造“深度合作區”，更應該加緊去做，而且要做好。把商事制度改革到位，是適合三地融合發展所需的重要舉措，既為粵港澳大灣區樹立典範，長遠來看，“一國兩制”是國家統一大業的大政方針，根據《憲法》第三十一條，我國的行政區劃已從原來的省、直轄市、自治區，加上了：得在必要時成立特別行政區的內容。換言之，澳門與橫琴在商事制度方面改革並取得成效，其先行先試的結果不僅對澳門的經濟、對大灣區的融合發展有利，對所有今天及日後以特別行政區建制的行政區劃，均有重大的指導及積極的意義。

### （三）推進要素更便利順暢流動的方向和內容

另一個關鍵的改革要項是“要素順暢流動”。在《規劃綱要》通篇中多處提到要素以及要素流動，筆者曾為此撰文，指出《規劃綱要》與珠三角的《發展規劃》相比較，在要素作用的考慮上有了很大的飛躍。最重要的是，因為歷史的原因，珠三角地區在很長時間內，港澳與內地之間，要素是不能流動的。《珠江三角洲地區改革發展規劃》提出“要素更便捷流動”，已是很大的進步，現在《規劃綱要》對要素更有了“順暢流動”的提出，這對促成粵港澳三地的真正融合發展，是極大的動因。

國家近年極為重視推進特色社會主義市場經濟的一個重要環節，就是要推進要素市場化配置改革。中共中央、國務院為了加快數字經濟和數字社會建



設，在4月份印發了《關於構建更加完善的要素市場化配置體制》文件，目的就是要加快推動全要素改革，解決信息不對稱、所有權、定價機制、交易機制、風險機制、利益機制的種種問題。顯然，中央很清楚要素配置對市場經濟健全發展的重要性。這也告訴我們，關注要素的流動、配置機制等等問題，也是大灣區刻不容緩的工作。

### 1、要素與要素流動與產業的區域選址及投產緊密相關

可以這樣聯想，首先，一個區域之中，經濟合作體系的形成，有其對外及對內的聯繫。再者，體現經濟合作的重大特色，必然以產業分佈及帶來的效果為明顯的標示。例如，硅谷集聚了全球一流的科創產業；東京灣座落了全日本最先進的製造業和服務業；深圳和香港高度集聚了亞洲的科創、金融及物流業等等。再推進到這些產業集聚現象的背後分析，必然指向一點：產業集聚實質是以要素的集聚互為表裏。

經濟學家對生產要素與貿易理論和區域經濟理論之間關係的研究，已有相當的成果。本來，曾道智、高塚創在研究空間經濟學的著述中就講到，在早期的零散而自給自足的經濟體系中，是不可能出現經濟集聚的。他們舉出這樣的例子：在我國被稱為“日本百元店故鄉”的義烏市，居住人口的90%都是商人。這個例子就充分說明了人力資本的集聚與產業集聚的關係，這是自給自足經濟不能比擬的。另外，亨德森 (Henderson, 1974) 還通過城市的增大，工人先是工資上升，但隨後又會因為居住成本和通勤費增加而形成收入效用的下降，來說明了人流和集聚成本的U型變化關係。比較優勢理論之父俄林 (Ohlin, 1933) 甚至認為，國際貿易理論本來就應該加入運輸成本和要素移動可能性的區位理論 (因為國際貿易理論一度不理會運輸與要素移動的成本。事實上，這是不可能被忽視的)。但貿易理論和區位理論都認同一點：某個區域進行專門的產業化生產，可以看成該產業在該地的集聚。<sup>4</sup>於是，可以這樣理解，城市在區域理論下

---

<sup>4</sup> 曾道智、高塚創著，《空間經濟學》，北京大學出版社，2018年3月第1版。

觀察，專門的產業化生產，源自產業的集聚；而產業集聚，則與要素集聚互為影響。

上面學者的論說，歸納而言，就是只在自給自足，不構成區域經濟的模式底下，要素流動才可有可無。在現代區域經濟合作的模式底下，要素流動不容忽視；又因為區域以產業集聚形態出現，要素流動與產業選址、投資等關係必定緊密相連。一個很現實的例子是，中國勞動人力資源充沛，具有聯合國定義下工業製品的全部產品生產能力，因此全球製造業的最優選址，更多會選擇中國。同理，如果大灣區的要素充沛，具有順暢流動能力，澳門到大灣區投資合適產業，加快提升經濟適度多元的成效，也是一項必然的選項。

世界貿易組織更將經濟全球化，以及區域經濟合作兩者，與生產要素流通程度與合作程度結合一起看待。區域合作程度越高，要素流動的要求和表現也越高。由以上要素集聚和流動的現象來描述一個區域合作的成長與發展，特別是對產業形成過程中離不開要素集聚和流動的事實，可以充分說明為甚麼我們應該高度重視並加緊推動要素流動的工作。事實上也很容易理解，在要素不能流動或很難流動的情況下，工人、原材料、設備、資金、信息都無法順暢進出區域，產業選址根本就不可能落地，也就無所謂產業合作。

## 2、要素與制度對經濟增長的影響必須一起發揮作用

生產要素沒有一個固定的定義，因時因地而變。早期管理學所指的要素通常指土地、設備、人力、資金等必需投入生產過程中的資源。目前，更多會加入一些現代的生產條件，如信息、科技等。在我國今天對要素的定義，基本是指：勞動、資本、土地、知識、技術、管理、數據等七大要素。

一如本文前面所提及，羅德里克等學者認為：制度對經濟增長是最重要的作用。對區域經濟合作而言，資源的流動性亦十分重要。但即使每個經濟體擁有同樣的要素條件，隨着其在一地或一個區域中的集聚與離散，對經濟發展的影響也不相同。我們大力支持廣東省政協澳區委員提出的將部份自由港政策延伸至橫琴的提案，其意義也在於此：自由港制度，可以促使人流、物流、資

金流、信息流在區域內外自由進出，若再加上商事制度的簡化改革，澳門與大灣區（首先是與橫琴之間），就具備了要素順暢流動的基礎，產業在兩地之間合作，共建共享，就能夠衝破原來因為經濟制度和法域不同帶來的障礙。

### 3、推動要素流動的重點方向

國家已在推動生產要素的全市場配置體制，關注的已是要素的市場、交易、配置等問題，而大灣區三地連要素都未能很好地流動，這樣不利於大灣區融合發展，也不利於港澳從灣區融入國家發展。建議應該重點做好以下各項工作：

(1) 人流物流的通關手續更便捷化，甚至應再深入研究口岸後移的可能性、和可行性；

(2) 資本帳項下的管制手段服從全國的制度安排，但在一定條件下，簡化資本進出橫琴以至大灣區的手續，研究境外資本在大灣區進行投融資，以及隨之帶來的破產、清盤、退出等機制，始終很有必要。並要增加經常帳項下的外匯管制手續的進一步放寬種類等；

(3) 必須重視一國之內信息跨域流通引起的存在不對稱收費等問題。要認真研究解決信息流在澳內一體化體制下的信息使用制度。一國之內，企業在內地投資，使用跨域通信要循國際收費的模式應該研究解決。

(4) 人員流動方面，比較迫切的有兩點：一是，澳門居民內地生活可否享有更多的國民待遇，包括居住、上學、養老服務等條件要兩地一體化；二是，從當前的“人力資源流動”機制改造提升級別至“人才流動”機制。目前基本不具備成熟、完整、穩定的人才流動的機制，這不利於澳門的長遠可持續發展，內地人才可以更好為澳門在大灣區的合作產業服務，澳門人才也可以進入大灣區為兄弟城市提供更好的服務。因此，研究人才流動的政策，應加緊進行。

## 四、結語

撰寫本文，是在習主席兩次對琴澳發展做了重要指示，以及去年印發了《粵港澳大灣區發展規劃綱要》之後的一系列想法的思路總結。經過分析，本

文歸納為三句結語：

(一) 在《規劃綱要》為澳門確立的四項功能定位中，對自身經濟結構調整和可持續發展的最優選擇，應該是積極參與到大灣區的產業合作之中，並由此加快推動澳門的經濟適度多元。大灣區發展新興產業，先進製造業、現代服務業，澳門都不應該缺位。

(二) 遵循“制度優先”原則，大灣區在改革商事制度和引入部份自由港政策的前提下，可以更好引領澳門部份產業在大灣區參與合作發展。

(三) 加快推動要素流動的相關工程和步伐，十分重要。區域經濟理論有關學者闡述了產業集聚和區域集聚的關係，而要素集聚和要素流動程度則是前提條件。大灣區下一階段的迫切工作，應參照習近平主席對海南自由貿易港的指示，扎實做好推動要素順暢流動的工作。

以上各點分析及總結，只是拋磚引玉，希望為大灣區的發展提供參考。配合以上三點，亦期望澳門特區政府從高層協調機制、領導架構等建設方面，與粵港兩地共同多做些努力。粵港澳大灣區的發展前景光明，春風已到這片江南寶地，只要加上政策措施澆灌，待抽出新枝發春芽，一定會綠了珠江南岸。

## 參考文獻：

1. 丹尼·德里克主編，《探索經濟繁榮 對經濟增長的描述性分析》，張宇譯，中信出版社出版。2009年9月第1版。
2. 張澤慧，周望編，《經濟全球化與對外開放》，人民出版社。2010年3月第1版。
3. 趙云昌，《要素流動、經濟增長與貿易模式變化》，中國經濟出版社。2011年7月第1版。
4. 陳劍峰，《長江三角洲 區域發展史研究》，中國社會科學出版社。2008年8月第1版。
5. [日]藤田昌久、[比]雅克—弗朗斯克·蒂斯，《集聚經濟學 城市、產業區位與全球化》，格致出版社、上海人民出版社。2016年1月第1版。
6. 曾道智、[日]高塚創，《空間經濟學》，北京大學出版社。2018年3月第1版。
7. 《粵港澳大灣區規劃綱要》，中共中央、國務院，2019年2月印發。
8. 《四大灣區影響力報告(2018)》，中國社會科學院，2019年1月發佈。
9. 《政府工作報告》，國務院，2020年5月22日全國人民大會通過。
10. 《關於構建更加完善的要素市場化配置體制》，中共中央、國務院2020年4月印發。