

澳珠合作開發橫琴的若干思考和建議

柳智毅博士

澳門經濟學會理事長

一、澳珠共同開發橫琴的背景

由於歷史及地緣的原因，橫琴與澳門關係相當密切。早於十六世紀中頁，大、小橫琴與氹仔、路環四島所形成的水道，已被國際上稱為“十字門水道”而聞名於世。2009年1月10日，時任中共中央政治局常委、國家副主席習近平在考察澳門期間宣佈：中央政府已決定同意開發橫琴島，並將在開發過程中充分考慮澳門實現經濟適度多元發展的需要。及至今日，橫琴是廣東自由貿易試驗區的橫琴片區，實施自貿區的政策措施。橫琴在粵港澳大灣區的地位，固然有其特殊優勢；與澳門的地緣關係上，澳門大學、橫琴口岸澳方口岸區及相關延伸區¹均設於橫琴島上，澳門橫琴兩地社會、經濟和民生領域合作不斷深化，加上分佈於島上的澳門企業、產學研示範基地、青創孵化中心等，澳門與橫琴之間已形成越趨緊密的關係。

在《粵港澳大灣區規劃綱要》的引領下，灣區內九市與港澳兩個特別行政區之間的融合局面正不斷走向縱深發展，澳門與珠海正在鋪紙磨墨，為寫好共建橫琴這篇文章而謀劃。最近一段時期，好消息便接踵而來。習近平主席在2018年來橫琴視察時作出了重要的指示：“橫琴始終要不忘初心，讓這裏充滿

¹ 國務院批覆同意橫琴口岸澳方口岸區及相關延伸區旅檢區域自2020年3月18日零時起啟用並適用澳門特區法律實施管轄。澳門特區立法會3月16日細則性通過《訂定在橫琴口岸澳方口岸區及相關延伸區適用澳門特別行政區法律的基本規範》法案，該法律於18日零時生效，訂定橫琴口岸澳方口岸區及相關延伸區自啟用之日起適用澳門特區法律。

創新發展活力，促進澳門經濟適度多元化發展。”時隔一年，習主席2019年來澳門出席特別行政區成立20週年慶典並對澳門視察，再一次特別提出：“當前，特別要做好珠澳合作開發橫琴這篇文章，為澳門長遠發展開闢廣闊空間、注入新動力。”特區政府對澳門橫琴合作也高度重視。賀一誠行政長官多次強調，要積極參與橫琴各項發展及國際休閒旅遊島建設。他在今年立法會的施政答問大會上更多次提到共同開發橫琴的想法，提出“橫琴是澳門未來發展新的出路、新的機遇、新的希望。”“橫琴是澳門參與粵港澳大灣區建設、融入國家發展的第一站，是澳門經濟多元發展的最便利、最適宜的新空間。”前不久，廣東省的澳區政協委員聯名向廣東省政協提交提案，建議將澳門部份自由港政策延伸到橫琴，以解決澳門與灣區之間的制度差異。這對兩地落實習主席的指示，推動澳橫協同發展，將走出重要一步。

從這些信息發佈以來，澳門官學研等各界的回應都十分正面，這些回應對澳珠兩地共同發展橫琴充滿期望，當中也包含了對解決澳門經濟快速發展與資源要素制約矛盾的企盼；但也反映了人們對兩地長期存在的差距的現實。可以說，做好這篇文章要顧及方方面面，合作發展的條件固然很好，但困難也不少。現在需要兩地政府協力多想辦法，把條件和優勢化成動力，一起解決實際問題。對於澳珠兩地共同發展橫琴的課題，澳門經濟學會一直給予長期的關注和進行探討，在這裏我再談談一些看法。

二、澳珠合作開發橫琴的時代任務和契機

共同發展橫琴，不存在可做可不做，或者何時才做的選題。而是必須要做，而且要抓緊做的唯一選擇。澳門回歸20年，“一國兩制”、“澳人治澳”、高度自治的方針得到全面、準確的實踐，澳門的社會和經濟取得歷史最高速的發展。在繼續前行的路上，今天到了一個關鍵的時刻，從每年的施政報告和發展規劃之中，都可以看到其中觸及一個越來越迫切需要重視的問題：澳

門天然資源和生產要素匱乏，制約經濟繼續前行，是客觀的存在。我們要鞏固現有的成果，謀求可持續發展，就必須克服這個障礙，通過擴大發展腹地，以謀求可持續發展的更好的條件。

從橫琴方面來看，粵港澳大灣區賦予其重點發展方向是“生活和營商環境逐步趨同的粵澳深度合作示範區”。以橫琴自身的基礎而言，其有利一面是相鄰澳門，可以借鑒澳門城市治理和經濟建設的經驗，而且背靠灣區西岸，無論資源要素及經濟實力都可以成為其發展的支撐。但其自身發展基礎仍相對薄弱，表現為：與整個大灣區比較，島上產業檔次不高，能拉動經濟的企業不多。從資源分佈上來看，地雖大但人口不多，信息流、資金流更形短缺。再從兩地合作的現狀來看，也存在客觀的需求：澳門產業發展願景很大，但地積太小，不能很好的形成發展腹地，創新創業目前都要借助橫琴支持；澳門主要的零售行業，需要在兩地開拓前店後廠模式；橫琴發展則亟需要澳門的投資；兩地商業活動，居民往返，日趨活躍，已成為趨勢。因此，澳珠兩地加緊聯手發展橫琴，是大灣區長遠發展的重要戰略安排。對澳門而言，是時代賦予的重要契機，沒有這塊發展腹地的支撐，經濟適度多元和後續發展都有阻力；對橫琴而言，要打造“深度合作示範區”，就要內練內功，外服良藥。既要以改革提升基礎檔次，也要從澳門取經開方。

澳珠合作共同開發橫琴這篇文章，是時代給出的題目，需要兩地一同做好，共同去解題。必須從現在起捉緊時機，好好為開發橫琴把脈，找出良策。

三、自由港政策延伸至橫琴的若干思考

回顧過去在橫琴合作這個課題上，既有成效，也有不足；兩地既有合作，也有競爭。總的來說，合作效果仍未達致預期，仍有進一步完善的空間。究其原因是多方面的，當中當然也包括內地與澳門存在的制度差異，基本上有一些客觀和主觀上的因素：

(一) 客觀上，澳門與橫琴存在制度差異，即一國之內，兩地分別是兩種經濟制度、兩個法區、兩個獨立關稅區、兩種流通貨幣和不同的金融制度。

(二) 澳門實行自由港制度，人流、物流、資金流、信息流均與境外完全流通。而橫琴與澳門之間由於存在關稅區之間的“自由貿易區”的關係(指2003年簽署的《內地與澳門關於建立更緊密經貿關係的安排》協議，即CEPA)，形成貨物貿易自由、服務貿易自由、貿易投資便利化的條件。因此，兩地推進合作已經具備一定的基礎。但從“自由貿易區”進展到“自由港”制度，還需要創造一些條件。

(三) 兩地在發展過程中，發揮各自的資源及優勢，也要把關係定位更多放在協同合作上，減少競爭，以達致優勢互補，協同發展，互惠共贏。

(四) 橫琴定位不斷提升，從原來珠海市的一個行政區，到開發區，再到廣東自由貿易試驗區橫琴片區，地位日趨重要，因此其施行政策的能動性也要有所加強，最重要的是，橫琴在發展規劃上要莫忘初心，在用地、產業等佈局安排上，要多考慮對澳門經濟適度多元可持續發展和長期繁榮穩定的需要。

基於此，如將澳門的自由港政策延伸到橫琴，形成社會經濟環境逐步趨同，更有利吸引投資營商和居住生活，推動澳門與橫琴協同發展，應該是從根本上解決這些問題的良方。兩地制度共融，進而從頂層設計開始，共同謀劃及制訂規劃，設專責機構，頒佈可行措施，澳珠共同開發橫琴這台戲才能唱好，也一定能夠唱好。

四、建議

澳橫協同發展要總結過去，揚長避短，共同向前看。必須強調三點原則：一是措施具體；二是步驟清晰；三是更要講求實質效果。要達致這些原則性的要求，澳門與珠海都應該扭轉之前的一些做法，必須以貫徹落實習主席的指示為最高的指導思想；以制度改革和政策規劃的制定為先行；以真抓實幹為行動

準則；以效率效益為追求目標。若部份自由港政策獲批准延伸至橫琴實施，澳門自身也要有相應的政策與策略加以配合。

因此，下面提出幾點建議：

（一）橫琴示範區首先要促成要素順暢流動

兩地協同發展橫琴，加快促成要素的順暢流動，是打破制度差異桎梏的重中之重一環。從珠三角規劃到大灣區規劃的有關安排之中，推動要素從“更便捷流動”到“順暢流動”，是很大的飛躍。在全球的區域經濟合作之中，要素流動是確保所有制度的最大的前提。兩地之間的要素流動程度，如果能夠加快實現人流、物流、資金流、信息流的完全順暢的流動，澳門與橫琴之間才可能逐步形成社會經濟環境趨同，真正實現制度上的同質化。橫琴要實現生活和營商環境逐步趨同的粵澳深度合作示範區，也要求所有的示範制度必須是可行的、可實現的，沒有要素的順暢流動，大灣區內各市要接納這些示範制度，以致共同實施，也就沒有共同的基礎。

（二）改革“商事制度”是橫琴示範區的工作要點

橫琴作為大灣區示範區的其中一個前提，是要借鑒澳門的經驗。由於大灣區內存在三個法區和兩種制度，相對而言，澳門與內地在經濟制度上有同有異。共性方面，雙方都實行“市場經濟”；相異方面，特色社會主義和資本主義的市場經濟也在法律法規上有所不同。澳門與灣區內各地級市的商法基礎就有差異。因此，有必要找出共通之處，以澳門為鑒，從根本上找出兩地的最大公約數，方可起到“示範”的最大效用。要發揮這方面的作用，按照《粵港澳大灣區發展規劃綱要》的佈局，改革商事制度應該是重中之重的一環。這方面的內容相當多，例如：

1、在未能實現部份自由港政策落地橫琴之前，對投資者設立“負面清單”；

2、簡化商事登記及企業開業申辦及審批手續；

3、研究在外匯管制條件下，兩地商業資本在投資、轉讓、清盤、回流等方面的特別處理辦法；

4、研究進一步放開橫琴自由貿易區的金融管理，允許更多信用機構進區內開業經營並提供支援商業活動的投融資產品，以至試辦證券交易等活動；

5、研究人流、車流、物流在澳門、橫琴之間的更便捷流動模式，配合於此，人、車、物自由進入，推動落實橫琴“一線”放寬、“二線”管住、人貨分離、分類管理的分線管理模式。

以上是比較急切的需要加緊研究解決的課題，但又不限於此。目前，在有關於橫琴發展的研究，有關方面已在加緊進行，相信在不久將來，可以拿出一個初始的合作改革方案，為推動兩地合作給出積極的政策措施。

（三）要以前瞻性思維共同向前看

上面已提及，澳門與橫琴都有合作發展的共同願望和客觀需要，合必兩利。彼此產業難以聯手，這也是兩地過去較難突破合作關係的客觀原因。但雙方都要以貫徹習主席的指示為前提，要向前看。橫琴借鑒澳門的經濟制度、商事制度，首先就要從思維上突破固有的框框，要制定合適的制度標桿，要有落實這些示範性的制度、準則的法律配合，找出互利共贏的焦點，讓所有投資者都有章可循。

（四）成立兩地專責機構負責溝通協作及頂層設計

結合大灣區的發展規劃要求，也有待部份自由港政策得以落地橫琴的實

現，建議澳門與珠海兩地政府要盡快成立相應的機構，負責加強兩地溝通、頂層設計、制定規劃、政策部署、推動落實等工作。抓緊推動“澳人澳企”、“澳人澳稅”等政策的落實，盡早實現粵澳兩地共商、共建、共管、共享，澳門要主動推動實現與橫琴協同發展的模式。

共同做好橫琴協同發展這篇文章，工作很多，但千頭萬緒，建議現階段必須抓住以下的重點：1、制度上的頂層設計；2、研究商事制度融合；3、簡化阻礙落實自由港政策的流程及行政手續；4、在人流、物流、資金流、信息流等方面確立自由流動的準則；5、配合以上各點，再制定具體措施，解決之前一些重要的合作問題。例如：橫琴配合澳門世界休閒旅遊中心發展、兩地車輛進出、橫琴口岸落實開放一線關住二線、澳門居民在橫琴定居攜帶社會福利及享受國民待遇安排、“澳人澳稅”、約2.57平方公里尚未利用的粵澳合作土地如何運用，以及促成行政長官在施政報告中提出的一系列產業尋求在橫琴落地發展的設想，等等。希望在自由港政策的互相融合下，澳琴協同取得實質而快速的推進。