

橫琴粵澳深度合作區背景下 澳門經濟適度多元發展的分析與展望

鄧卓輝

澳門經濟學會會員

一、粵澳合作開發橫琴的背景

橫琴地處廣東省珠海市南部，面積106.46平方公里，與澳門一水之隔，是珠海市146個海島中最大的島嶼，是澳門現有面積的約3倍。澳門回歸祖國後，粵澳合作聯席會議在2005年12月6日召開，確定以“泛珠合作，粵澳為主力”的方針去開發橫琴島。2009年6月27日全國人大常委會表決通過決定，授權澳門特別行政區對設在橫琴島的澳門大學新校區實施管轄，橫琴島澳門大學新校區與橫琴島其他區域實行隔離式管理，自此，橫琴島的一部分成為了實施“一國兩制”的新區域。2009年8月14日，國務院正式批准實施《橫琴總體發展規劃》，將橫琴島納入珠海經濟特區範圍，要逐步把橫琴建設成為“一國兩制”下探索粵港澳合作新模式的示範區。隨後，“橫琴新區”管委會於2009年12月16日在珠海市橫琴島正式掛牌成立，為廣東省人民政府派出機構並委託珠海市人民政府管理，規格為副廳級，也是繼天津濱海新區和上海浦東新區之後，我國第三個國家級新區。2015年，國務院印發《中國（廣東）自由貿易試驗區總體方案》，橫琴粵澳深度合作區作為中國（廣東）自由貿易試驗區之一，被賦予“旅遊休閒健康和國際商務服務休閒旅遊基地”的定位。

2020年10月14日，習近平總書記出席深圳經濟特區建立40周年慶祝大會並發表重要講話，強調要“加快橫琴粵澳深度合作區建設”。2021年9月5日，中共中央、國務院印發了《橫琴粵澳深度合作區建設總體方案》，明確了合作區“一條主線”（促進澳門經濟適度多元發展）、“四個戰略定位”（促進澳門經濟適度多元發展的新平台、便利澳門居民生活就業的新空間、豐富“一國

兩制”實踐的新示範、推動粵港澳大灣區建設的新高地）、“四項主要任務”（發展促進澳門經濟適度多元的新產業、建設便利澳門居民生產就業的新家園、構建與澳門一體化高水平開放的新體系、健全粵澳共商共建共管共享的新體制）。隨着《總體方案》全面實施，橫琴粵澳深度合作區管理委員會正式揭牌運作，管理委員會主任現時由廣東省委副書記、省長馬興瑞及澳門特別行政區行政長官賀一誠出任，常務副主任為行政法務司司長張永春，執行委員會主任為經濟財政司司長李偉農；執行委員會下設9個局，分別掌管行政、法律、經濟、金融、商事、財政、統計、城市規劃及民生等事務。

二、澳門在橫琴實現經濟適度多元的宏觀形勢分析

眾所周知，博彩業是澳門第一大產業，如表1所示，在2014年曾佔澳門經濟結構的比例達58.3%，2019年則回落至50.9%。根據統計暨普查局資料顯示，2019年澳門金融業、會展產業、文化產業及中醫藥產業的增加值分別為297.8億澳門元、29.4億澳門元、29.8億澳門元及3.2億澳門元，分別佔所有行業增加值的6.81%、0.67%、0.68%及0.07%，儘管澳門特區政府近年來致力於經濟的適度多元發展，但新興產業在總體經濟中的佔比仍然偏低。

表1 澳門近年來產業結構變化

單位：%

行業分類	2019年	2014年	2009年
博彩及博彩仲介業	50.9	58.3	50.0
不動產業務	9.1	8.7	8.7
金融業	6.8	4.6	5.2
批發及零售業	5.6	5.2	4.4
酒店業	4.6	3.5	3.1
租賃及工商服務業	4.3	3.7	4.9
建築業	3.1	4.1	5.7
運輸、倉儲及通訊業	2.7	2.0	2.5
飲食業	1.6	1.6	2.2
工業	1.2	0.9	1.9
公共行政、教育、醫療及其他服務業	10.1	7.4	11.3
合計	100.0	100.0	100.0

資料來源：筆者整理自澳門統計暨普查局《澳門產業結構》（2009年、2014年及2019年年刊）

突如其來的新冠肺炎疫情影響全球經濟活動，以服務出口為主的澳門經濟亦難以獨善其身，整體需求大幅下行，2020年全年經濟實質收縮 56.3%，本地生產總值GDP倒退至 1,944 億澳門元，人均GDP為 285,314 澳門元（約 35,714 美元），人均GDP暫被香港所超越，在粵港澳大灣區11個城市中排名第二（見表2）。疫情再次暴露了澳門產業結構單一、橫向多元不足、經濟韌性不強的缺陷，可見推動經濟適度多元是澳門在後疫情時期發展的重中之重。

表2 粵港澳大灣區各市主要經濟指標 (2020年)

	土地 面積	人口	本地生產 總值 (GDP)	人均GDP	第三產 業比重	出口	利用外商 直接投資
	(平方公里)	(萬)	(億美元)	(美元)	(%)	(億美元)	(億美元)
粵港澳 大灣區	56,098	8,617	16,688.6	19,367	66.2	11,071.8	1,037.4
香港	1,110	747	3,465.9	46,325	93.4	5,063.2	744.6
澳門	33	68	243.3	35,714	95.7	13.5	67.6
廣州	7,434	1,868	3,627.3	19,422	72.5	786.9	71.6
深圳	1,997	1,756	4,011.7	22,846	62.1	2,460.7	86.8
佛山	3,798	950	1,568.2	16,509	42.1	599.0	6.7
東莞	2,460	1,047	1,399.1	13,367	45.9	1,200.7	11.5
惠州	11,347	604	612.1	10,129	44.3	244.7	8.1
中山	1,784	442	456.9	10,342	48.3	263.2	5.9
江門	9,507	480	464.1	9,672	49.8	163.2	8.2
珠海	1,736	244	504.8	20,693	54.9	233.2	25.6
肇慶	14,891	411	335.1	8,147	42.1	43.4	0.9

資料來源：香港政府統計處、澳門統計暨普查局、珠三角各市統計局、香港貿易發展局

澳門是粵港澳大灣區的中心城市之一，澳門經濟適度多元化發展離不開區域合作。珠海橫琴與澳門特區一衣帶水、文化同源，是澳門經濟與產業進一步發展最為便利和適宜的空間載體。珠海是我國最初一批的經濟特區之一，1979年建市，1980年設立經濟特區，享有全國人大賦予的地方立法權，是唯一與港澳兩個特區陸路相連的城市。2019年初中央出台的《粵港澳大灣區發展規劃綱要》，將珠海定位為粵港澳大灣區的重要節點城市，與中心城市澳門形成“澳珠極點”，發揮輻射帶動大灣區西部城市的作用。2021年初，廣東省政府印發《關於支持珠海建設新時代中國特色社會主義現代化國際化經濟特區的意見》，標誌著珠海經濟特區建設進入新的歷史階段。珠海的常住人口由1980年時約37萬人增至2020年時約244萬人，地區生產總值GDP由1980年時僅2.61億元

人民幣增至2020年時 3,482億元人民幣，與澳門2019年疫情前的GDP規模相若，珠海2020年人均GDP達到20,693美元，超過了省會城市廣州的水平，在廣東省內僅次於深圳，根據世界銀行的國際定義，已達到高收入經濟體的水平。經過40年來改革開放的建設，珠海已從一個落後的邊陲小鎮，發展成為產業結構較多元、人均產值處於全國前列的現代化海濱城市。如果說深圳的發展象徵了中國改革開放的經濟奇蹟，那珠海的成功也絕非偶然。40年來，澳門一直是珠海經濟發展的參與者、貢獻者與受益者。

在疫情的衝擊下，2020年珠海仍能實現GDP同比增長 3.0%，超過了全國GDP的增長速度，珠海較為多元的產業結構是原因之一。如表2所示，港澳的服務業(第三產業)在經濟中的佔比都在90%以上，尤其澳門以旅遊服務出口為經濟支柱，受到疫情的衝擊自然較大。根據珠海市統計局資料，珠海的三次產業的比例為1.7：43.4：54.9，如大灣區其他經濟較為發達的城市一般，珠海的服務業(第三產業)佔了經濟的主導地位，但珠海同時具有較強的工業基礎，在疫情的衝擊下展現了較強的韌性，同時與港澳的產業結構存在很強的互補性。2020年珠海的六大工業支柱產業中，電子信息業、生物醫藥業和精密機械製造業分別完成增加值209億元、74億元和82億元，同比分別增長 2.9%、12.5%和19.9%；家電電氣業、石油化工業和電力能源業分別完成增加值342億元、101億元和69億元，同比分別下降 1.2%、6.9%和12.7%。

事實上，粵澳在橫琴的合作已有一定基礎，橫琴開發建設12年來，在支持澳門經濟適度多元發展上取得了一定的成效。根據橫琴當局發佈的官方資料顯示，橫琴目前實有人口8.8萬人。2020年，橫琴地區生產總值406.99億元人民幣，是2009年的143倍；實際利用外資17.74億美元，是2009年的2,571倍；全口徑一般公共預算收入完成372.13億元，是2009年的401倍；進出口貿易總額實現27.54億元人民幣，是2009年的33倍；累計完成固定資產投資3,495億元人民幣，從2009年19.08億元到去年367.66億元人民幣，增長19倍；註冊企業累計5.5萬家，是2009年的127倍。2021年上半年，橫琴地區生產總值實現218.05億元人民幣；固定資產投資完成219.05億元人民幣；全口徑一般公共預算收入實現195.87億元人民幣；實際利用外資實現8.43億美元；外貿進出口額完成122.72億元人民

幣。註冊澳資企業4,505家，註冊資本1,371.55億元人民幣。橫琴是現時內地澳門資本企業最密集的地區。

綜上分析，澳門經濟結構較為單一，經濟適度多元的進展還不明顯，新興產業佔整體經濟的比重依然較低，而澳門與珠海橫琴在經濟結構、生產要素和資源稟賦上都存在很強的互補性，兩地的合作亦已打下了良好基礎，可望進一步通過橫琴粵澳深度合作區的建設，實現優勢互補、促進經濟持續發展。然而，兩地處於兩種不同的制度之下，目前各類生產要素的流動還不夠暢順，兩地規則制度的銜接還有待提升。《總體方案》的出台正為橫琴如何促進澳門經濟適度多元發展指明了清晰的方向。

三、澳門在橫琴發展新產業的分析與展望

《總體方案》的標的非常明確，緊緊圍繞“促進澳門經濟適度多元發展”的主線，通過構建新產業、新家園、新體系、新體制，把澳門的自由港、單獨關稅區、簡單低稅制、資金自由進出等優勢，緊緊扣住粵港澳大灣區龐大的內需市場、完整的產業鏈條和發達的基礎設施，實現兩地資源互補、市場錯位、協同發展，使澳門經濟發展更具活力，同時亦有利於橫琴的開發建設。

特區政府在《總體方案》出台後推出了《澳門特別行政區經濟和社會發展第二個五年規劃（2021-2025年）》諮詢文本。比較“一五規劃”，“二五規劃”對澳門經濟適度多元發展的方向更加明確。《總體方案》的出台適時地為澳門突破產業多元的瓶頸、更好地融入國家發展戰略提供了關鍵發力點和重要抓手。在對接國家“十四五”規劃的背景下，澳門“二五規劃”與橫琴《總體方案》都將澳門產業多元發展作為其核心目標，在產業選擇上亦具有一致性。澳門“二五規劃”提出了重點發展以中醫藥研發製造為切入點的大健康產業、現代金融、高新技術、會展商貿和文化體育等產業，這些產業在澳門都積累了一定的基礎，不僅符合澳門發展實際，同時高度呼應澳門現有產業基礎和創新優勢，也是在橫琴合作區未來發展的產業方向。同時，這些產業也考慮到澳門與珠海在大灣區產業佈局上的分工，與大灣區其他城市產業可以實現一定程度的錯位發展。

《總體方案》的第6至第9條，具體提出了促進澳門經濟適度多元的四大產業板塊，包括：科技研發和高端製造產業、中醫藥等澳門品牌工業、文旅會展商貿產業、現代金融產業。以下對澳門在橫琴發展四大產業板塊作出背景解讀及分析展望：

（一）科技研發和高端製造產業

《總體方案》把科技研發和高端製造產業放在了較前的位置，體現了國家在“十四五”規劃中堅持“創新驅動發展”、加快建設科技強國，並支持澳門發展高新技術等產業的戰略部署。《總體方案》第6條提出，將佈局建設一批發展急需的科技基礎設施，構建技術創新與轉化中心，推動合作區打造粵港澳大灣區國際科技創新中心的重要支點，大力發展集成電路、新材料、人工智能、物聯網、生物醫藥等新興產業。另外，特別提到將加快構建特色芯片設計、測試和檢測的微電子產業鏈，建設人工智能協同創新生態。

誠然，由於人力資源、土地資源緊缺以及本地市場規模有限，目前澳門的科技領域企業無論在數量及規模上均不突出。然而，儘管缺乏大型科技企業，但澳門擁有珠江西岸領先的學術科研基礎，當中包括十所高等院校，以及中醫藥、集成電路、智慧城市物聯網以及月球與行星科學四所國家重點實驗室，澳門高校教學人員近2,600人，本科、碩士以及博士註冊學生超過35,000人。澳門高校近10年的科研產出增速較高，特別在中醫藥、集成電路、資訊科技等方面的創新研發能力較強，澳門已逐步形成以高等院校為核心創新主體的科創生態體系，《總體方案》提出要大力發展的科技領域基本上亦是澳門高等院校的科研強項。

然而，目前澳門科技發展局限於科技創新產業鏈的上游研究階段，中試環節缺失，缺乏企業參與導致創新鏈條不完整，成為澳門科技創新實踐的主要瓶頸。因此，澳門科技產業透過區域合作實現可持續發展是唯一途徑。合作區可為科技產業提供基礎設施、產業集群等建設所需的土地與人才資源，更重要的是提供廣闊的市場和完整的產業鏈配套。澳門本地高校及四所國家重點實驗

室的科研成果，可以善用合作區的科技基礎設施及轉化中心等，透過合作區連接內地龐大的市場和產業鏈條，形成產學研落地的有效推進、實現科研成果轉化。例如，廣東省是我國最大半導體及集成電路應用市場，澳門高校的集成電路研究水平亦較高，配合《總體方案》的其他政策配套，有望在合作區內打造“基礎研究＋技術攻關＋成果轉化＋人才支撐＋科技金融”的全過程科技創新生態鏈。此外，橫琴合作區享有科研儀器設備進口、國際互聯網科研數據跨境流動、金融政策支持等一系列的便利條件，廣東省亦將加大力度提升琴澳科技創新協同發展的水平，預期將吸引更多內地科研機構、科研人才、科技企業、產業基金等落戶橫琴，從而帶動合作區高端製造產業鏈加速集聚。

目前，澳門四家國家重點實驗室都在橫琴設立分支機構，橫琴與中科院計算技術研究所合作建設的橫琴先進智能計算中心（“橫琴超算中心”）、中國人工智能百強企業普強時代、精於半導體IP研發的芯耀輝科技已落戶橫琴。可見未來，澳門高科技產業透過合作區發展將有一番新氣象，同時亦有利於澳門融入國家創新體系，以及大灣區國際科技創新中心與科技創新走廊的建設。

（二）中醫藥等澳門品牌工業

中醫藥等澳門品牌工業方面，《總體方案》第7條提出對在澳門審批和註冊、在合作區生產的中醫藥產品、食品和保健品，允許使用“澳門監造”、“澳門監製”或“澳門設計”標誌；研究對澳門研製符合規定的新藥實施優先審評審批。在中醫藥產業方面，設於橫琴的粵澳中醫藥產業園已進駐企業超過180家，廣藥國際、麗珠聖美、以嶺藥業、盈科瑞等知名藥企均已進駐。產業園還與澳門大學、澳門科技大學等高校合作成立了粵港澳大灣區中醫藥科技成果轉化基地。粵澳中醫藥產業園作為粵澳中醫藥合作的重要平台，《總體方案》第7條提出要優化產業園的發展路徑，以國家中醫藥服務出口基地為載體，發展中醫藥服務貿易，建立具有自主知識產權和中國特色的醫藥創新研發與轉化平台。

事實上，中醫藥產業是澳門近年來重點發展的新興產業之一，但在澳門的發展一直受限，佔本地生產總值的比例亦偏低。隨着澳門《中藥藥事活動及中

成藥註冊法》將於2022年起實施，未來新設的藥廠必須符合GMP的標準，意味着對藥廠的要求相應提高，而合作區能為中醫藥高規格生產提供更多空間，以及進入內地超大規模的市場提供便利。澳門中醫藥產品可以保持“澳門監造”、“澳門監製”的品牌，在合作區內擴大生產，《總體方案》提出對澳門研製符合規定的新藥實施優先審評審批，為澳門藥品行銷內地、以至走向世界創設良好條件。

值得指出的是，《總體方案》第15條提出，對貨物“一線”放開、“二線”管住。“一線”放開方面，對合作區與澳門之間經“一線”進出的貨物進一步簡化申報程序和要素，除國家法律、行政法規明確規定不予免（保）稅的貨物及物品外，其他貨物及物品免（保）稅進入。“二線”管住方面，從合作區經“二線”進入內地的免（保）稅貨物，按照進口貨物有關規定辦理海關手續，徵收關稅和進口環節稅。但對合作區內企業生產的不含進口料件或者含進口料件在合作區加工增值達到或超過30%的貨物，經“二線”進入內地免徵進口關稅。這種創新的安排參考了海南自由貿易港的政策，是國內其他自由貿易試驗區所沒有的，等於把澳門的自由港與單獨關稅區的優勢延伸至橫琴，對澳門的工業、貿易發展意義重大。有別於現時CEPA下的免關稅政策，有關政策主要針對高品質製造服務環節，與內地價值鏈屬於互補關係而非競爭關係。政策是為了在合作區加大開放力度的同時，防止國外產品將合作區作為簡單中轉地、不加限制地進入內地市場。規則要求生產要有一定的本地含量（最少30%），以促進合作區內產業鏈向附加值更高的研發、設計、銷售等環節升級，並非單純為了免稅。這為澳門的製造企業以橫琴為生產基地再進入內地市場發展提供了難得的機遇。例如，澳門可以發揮“中葡平台”角色，從葡語系國家引進原材料在橫琴加工生產後，有條件以零關稅進入內地龐大市場。《總體方案》中提到支持發展毛坯鑽石加工，而巴西、安哥拉、莫桑比克等葡語系國家的鑽石寶石產業在全球具有重要地位，澳門有條件與這些葡語系國家合作，善用澳門“中葡平台”和橫琴合作區的優勢，背靠內地作為世界第一大增長珠寶消費市場，未來有潛力吸引企業在合作區內加工生產，以至逐步搭建珠寶產業的配套生態。

（三）文旅會展商貿產業

旅遊業和會展業都是澳門較具優勢的產業，《總體方案》的第8條對此亦有着墨，提出在高水平建設橫琴國際休閒旅遊島、支持澳門世界旅遊休閒中心建設的同時，未來亦將加強對橫琴周邊海島資源的開發利用；支持粵澳兩地研究舉辦國際高品質消費博覽會暨世界灣區論壇，打造具有國際影響力的展會平台，為會展相關人員提供多次自由往返的出入境便利。另外，透過發展休閒養生、康復醫療等大健康產業，可進一步豐富澳門世界旅遊休閒中心的內涵。

事實上，澳門和橫琴的旅遊資源存在較強的互補性。澳門具備世界級的酒店休閒配套及旅遊服務水平、自由港的購物優勢、美食之都、中西融合的文化遺產與旅遊元素，以及內地唯一合法經營的博彩娛樂事業。然而，澳門受自然資源及人力資源等限制，目前旅遊資源較少適宜家庭綜合遊，橫琴島的旅遊資源正好滿足家庭樂之需。橫琴山、海、林、濕地、岸線、海島等生態資源豐富多樣，現狀植被良好，70%以上的土地被劃為禁建區和限建區，生態用地比例超過50%。目前橫琴島有橫琴長隆海洋王國、星樂度露營小鎮、創新方的獅門娛樂天地等三大主題樂園。中國國際馬戲節、世界女子網球（WTA）超級精英賽、環中國國際公路自行車賽和中國橫琴WDC標準舞/拉丁舞邀請賽等一系列國際性賽事已落戶橫琴，大大增強了橫琴的文化旅遊吸引力。

粵澳合作在橫琴發展文旅產業，不單同時豐富了澳門和橫琴的旅遊資源，同時亦為兩地長遠的文化旅遊規劃奠定新的方向。澳門和橫琴可聯手開拓國外或內地長途旅客市場，透過合作區遊覽大灣區。同時，也可以將到訪橫琴的內地旅客行程進一步延伸至澳門。《總體方案》提出為會展相關人員提供多次自由往返的出入境便利，有助旅遊會展業界透過“一展一會”、“一會兩地”及“一程多站”等方式深化大灣區旅遊會展合作，從而強化澳門作為重要會展旅遊目的地的優勢。澳門應把握機遇，促進與珠海橫琴的旅遊合作，聯合開展更多文化、體育旅遊項目，例如加強對周邊的東澳島、桂山島等萬山群島島嶼旅遊資源的開發利用，推動粵港澳遊艇自由行，開發新興精品“澳門+橫琴”旅遊路線等，令澳門和橫琴的旅遊資源相互形成補充，提升澳琴綜合旅遊對外地

旅客的吸引力。

（四）現代金融產業

現代金融產業方面，金融業是琴澳兩地較具規模和基礎條件較好的產業。金融業是澳門的第三大產業，以傳統商業銀行和保險業務為主。近10年來，澳門金融業增加值年均增長率高達13%，高於博彩業同期約10%的增長率，且從未出現負增長。澳門金融業在疫情下韌性明顯，可望成為推動經濟多元發展的有力抓手之一。

至於橫琴，現有金融類企業超過5,500家。其中，銀行及非銀行支付機構27家。2020年，橫琴金融業增加值達到140億元人民幣，佔地區生產總值近30%。自2010年以來，累計辦理跨境人民幣結算業務約9,500億元，跨境人民幣資金池共9個。隨着粵澳跨境金融合作（珠海）示範區的建設，一些涉澳跨境金融企業和服務機構相繼入駐。2017年內地首家澳門銀行機構大西洋銀行橫琴分行開業運營，開創了港澳銀行在內地首家分行開業即獲准經營人民幣業務的先例。

《總體方案》關於金融的條文內容主要有第9條和第17條，涉及基金投資、跨境人民幣業務、機構互設、跨境保險、跨境貿易結算、跨境融資及跨境證券投融資等多方面的政策。《總體方案》提出合作區將打造中國－葡語國家金融服務平台；支持在合作區開展跨境人民幣結算業務；支持澳門在合作區創新發展財富管理、債券市場、融資租賃等業務，以及降低澳資金融機構的准入門檻。

橫琴與澳門分別屬於在岸和離岸的兩個不同金融市場。首先，合作區金融改革開放的特殊政策，將推動兩地業界開展跨境金融創新，例如跨境貸款、跨境雙向資金池、跨境資產轉讓等業務，有序推進合作區與澳門的跨境資本自由流動，支持粵澳跨境投融資便利化，從而吸引一些高增值企業在合作區聚集，作長線的投資發展。其次，借助合作區建設，將可彌補澳門土地及人力資源的不足，擴大金融業態多元發展的空間。目前，已有澳門金融機構將中後台部門設在合作區，未來亦可探索合適的跨境辦公模式，結合作區的人力及空間資源，拓展澳門現代金融業的發展空間，亦為澳門居民尤其是青年居民提供更多

元的金融業就業崗位。

同時，隨着金融基建及在岸與離岸市場之間進一步邁向互聯互通，澳門有望發揮好投融資平台的作用。合作區的建設需要大量資本投入，在當前複雜的國際政治經濟形勢下，澳門可發揮自由港、高度開放金融體系、融資成本較低等的優勢，以服務實體經濟為大原則，逐步發展成為引入國際資本的跨境投融資服務平台。《總體方案》出台後，廣東省在澳門首次境外發行地方政府債券，規模達22億元人民幣，以行動支持澳門經濟適度多元的發展。

四、總結與前瞻

《橫琴粵澳深度合作區建設總體方案》目的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。目標為2024年，粵澳共商共建共管共享體制機制運作順暢；2029年合作區與澳門經濟高度協同，規則深度銜接的制度體系全面確立；2035年“一國兩制”強大生命力和優越性全面彰顯，合作區經濟實力和科技競爭力大幅提升。

長期以來，土地空間有限和一業獨大是窒礙澳門經濟多元發展的主要因素。《總體方案》為澳門經濟發展增加了三倍多的土地，賦予了多項針對性的重大政策，提供了對接境內外更廣闊市場的發展空間，是澳門難得的歷史機遇。《總體方案》除了支持發展四大產業板塊外，在創造投資機遇、放寬市場准入、完善稅務優惠、便利澳門居民創業就業及居住生活等方面，賦予了多項針對性的重大政策，為本地企業和居民就業提供了更為寬廣的空間。

不難發現，《總體方案》在橫琴與澳門的各項規則對接上有着頗多亮點，期望將澳門的自由港、單獨關稅區、開放營商環境、資金自由進出等優勢延伸至橫琴，這些澳門固有的制度優勢，不但沒有因疫情而削弱，反而在新的國際政治經濟形勢下更顯珍貴。例如，《總體方案》提出充分發揮“一國兩制”制度優勢，逐步構建民商事規則銜接澳門、接軌國際的制度體系。又如，允許具有澳門等境外執業資格的金融、建築、規劃、設計等領域專業人才，經備案後在橫琴提供服務。這種備案制度對澳門專業人士具有吸引力，甚至比起現時

CEPA框架下的規定更為優惠，目前澳門的建築、中醫師及導遊業人士經備案後已可在橫琴提供服務，期望日後能擴展至更多的專業界別。市場准入方面，《總體方案》提出實施市場准入承諾即入制，嚴格落實“非禁即入”，期望日後能出台放寬市場准入的更多具體措施，例如允許在澳門特區已持續經營一定年期的企業，尤其在澳門營業資格的標準被認為是等同或高於內地的企業，除了涉及公共安全、特種行業的“負面清單”之外，可以在合作區內以同一企業名稱延伸經營，營造一個讓澳門新興產業、中小企業和居民更願意到橫琴發展的便利營商環境。

橫琴合作區主要為澳門經濟適度多元發展而服務，但其重要性並不止局限於澳門特區內的經濟發展，還在於國家透過“粵澳合作”，在“一國兩制”框架下深化改革、擴大開放。橫琴合作區的意義不僅僅是澳門的延伸，還在於澳門和廣東如何疊加優勢，把橫琴打造成一個吸引國際優質資源進駐大灣區的平台，澳門若能在當中採取主動、發揮優勢、抓緊定位，亦必將有利於自身的經濟多元發展。《總體方案》指出在區內“支持引進世界知名大學”和“聚集國際化、專業化醫療服務資源”等，反映希望通過新產業和新政策，吸引國際高端人才和優質資源到橫琴發展和聚集，橫琴實際上為國家（尤其是大灣區）承擔一個吸引優質國際資源要素匯集的重要平台功能，這與國家“十四五”規劃的“雙循環”戰略一致，亦將是澳門實現經濟適度多元發展的有效路徑。

展望未來，建議進一步發揮橫琴合作區“一國兩制”新示範與推動大灣區建設新高地的戰略定位，爭取目前國家支持大灣區內地城市與港澳互聯互通的政策方針，例如《粵港澳大灣區藥品醫療器械監管創新發展工作方案》（“港澳藥械通”）及《關於金融支持粵港澳大灣區建設的意見》（“大灣區金融30條”）等，探索在澳門與橫琴之間優先落地實施，並利用澳門與橫琴之間得天獨厚的政策環境，在閉環管理、風險可控的原則下作適度放寬，把琴澳聯合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，相信澳門特區的經濟發展亦能藉此迎來新的機遇。

願橫琴的燈火把金光大道映照得更璀璨。

主要參考文獻：

1. 《橫琴粵澳深度合作區建設總體方案》，中共中央、國務院，2021年9月。
2. 《澳門特別行政區經濟和社會發展第二個五年規劃（2021-2025年）諮詢文本》，澳門特別行政區政府，2021年9月。
3. 劉熹明、鄧卓輝：《新冠肺炎疫情下澳門金融業回顧與展望》，《粵港澳大灣區建設報告（2020～2021）》，社會科學文獻出版社，2021年8月。
4. 《2021年珠海概覽》，珠海市統計局，2021年7月。
5. 《2019年澳門經濟適度多元發展統計指標體系分析報告》，澳門統計暨普查局，2020年12月。
6. 劉本立、楊允中：《粵港澳大灣區背景下澳門經濟適度多元發展策略研究》，澳門經濟學會，2019年12月。