

橫琴粵澳深度合作區

推動澳門經濟適度多元發展的思考

鄧卓輝

澳門經濟學會監事

2021年9月5日，《橫琴粵澳深度合作區建設總體方案》正式出台實施，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）。本文執筆之時，《總體方案》出台實施已逾半載，期間經歷了新冠疫情的反覆，以及國際地緣政治與宏觀經濟形勢的急速轉變。受國內需求收縮、供給衝擊、預期轉弱，加上國外局部地區局勢動盪、原油等大宗商品上漲、全球滯脹風險上升等因素影響，合作區主要經濟指標增速有所波動，但在國家持續鞏固拓展疫情防控和經濟社會發展成果，繼續做好“六穩”、“六保”工作下，合作區經濟整體運行良好，促進粵澳合作以及推動澳門經濟適度多元發展的具體配套措施陸續推出。根據橫琴合作區統計局資料，2021年合作區地區生產總值完成454.63億元（人民幣，下同），同比增長8.5%，增速分別高於全國、全省及珠海市0.4、0.5和1.6個百分點；合作區就業形勢整體良好，2021年用工備案總人數同比增長8%；合作區的企業數量漸見規模，截至2021年底，實有企業商事主體54437戶，其中內資企業47071戶，外商投資企業7366戶（澳門資本企業4761戶）。

橫琴粵澳深度合作區是“一國兩制”下的一次制度創新，並沒有先例可循。本文結合橫琴合作區掛牌成立以來的最新情況，以橫琴推動澳門經濟適度多元發展的角度提出幾點思考。

一、為封關運作做好準備，將澳門自由港優勢延伸至橫琴

廣東省今年3月印發了《2022年省〈政府工作報告〉重點任務分工方案》，

根據《方案》，廣東省將落實一系列關於建設合作區的重點工作，包括推動出台橫琴粵澳深度合作區條例，編制《橫琴粵澳深度合作區總體發展規劃》，推動出台分線管理、鼓勵類產業目錄、企業和個人所得稅優惠政策、市場准入、金融開放等重點政策。其中，對澳門尤為重要的是，《方案》提出加快建設“一線”口岸以及“二線”通道基礎設施，年底前實現封關。橫琴《總體方案》第 15 條提出對貨物“一線”放開、“二線”管住。事實上，“一線放開、二線管住”的構想已醞釀多年，如能在短期內得到落實，對推動澳門經濟適度多元發展的意義重大。所謂“一線”放開是指對合作區與澳門之間經“一線”進出的貨物原則上免（保）稅進入；所謂“二線”管住是指從合作區經“二線”進入內地的免（保）稅貨物，依法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不少於 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，是全國其他自貿區所沒有的，等於把澳門的自由港與單獨關稅區優勢延伸至橫琴，對澳門的工業、貿易發展將帶來深遠影響。有別於現時 CEPA 下的澳門製造零關稅政策，上述“30%規則”要求生產要有一定的“橫琴含量”（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。這為澳門的工業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，澳門可以發揮平台角色，從葡語系國家或其他地區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。此外，《總體方案》第 8 條同時提出支持粵澳合作建設高品質進口消費品交易中心，構建高品質消費品交易產業生態。封關運作後，港澳及國外大部分貨品原則上可免稅進入橫琴。澳門定位為世界旅遊休閒中心，購物是重要環節，橫琴若能增加購物休閒元素，將可補充澳門缺乏適合家庭購物休閒設施的不足，有利於澳琴共建大旅遊目的地和國際旅遊消費中心。假如國外的高品質消費品、拍賣品、藝術品等可通過一線自由進入合作區，或有條件再通過二線進入內地，將為高端零售、拍賣、藝術文化等行業提供巨大機遇。澳門企業除可參與投資實體商店及購物設施外，亦可在橫琴通過跨境電商的方式，把澳門及國外的名優產品銷往內地市場，同時亦可吸引外資借澳門為平台進入合作區。當然，前提是貨品從橫琴通過“二線”進入內地要足夠便捷，最少要有優於目前從澳門進入內地的安排。澳門還可善用橫琴“一線放開、二線管住”的政

策優勢，結合多年來辦會辦展的成功經驗，把世界級的展會帶到橫琴及大灣區，如澳琴可合辦國際高品質消費博覽會及論壇等盛事活動，把澳琴打造成具有國際影響力的展銷平台。

展望封關運作後的合作區發展，澳琴之間如何做到優勢互補，發揮“1+1>2”的效應，而非走向“內捲化”，值得思考。筆者認為，澳門有世界級的酒店和會展硬件設施，還有全國唯一合法經營的娛樂事業，以及數百年中西文化的交匯沉澱，當下的澳門仍有難以取代的優勢。橫琴則有澳門缺乏的大型休閒設施和自然風光，若粵澳合作把市場的“蛋糕”造大，再疊加國家政策紅利，將澳門自由港優勢延伸至橫琴島上，兩者應是互補關係而非競爭關係，情況就如早年內地旅客到香港旅遊購物，也不惜花一小時以上的船程到澳門觀光娛樂一樣，澳門有其自身的獨特定位與市場價值。況且澳琴之間只有一關之隔，在政策激勵下澳琴的市場主體可能更趨活躍，以至有望吸引國內外資本集聚，創造更多就業崗位和嶄新商機。如是者，澳門居民和企業也定必受惠，尤其是青年居民。澳門居民和澳門企業若能在合作區內最大程度地保持原來的生活和經營方式不變，而且能同時享受到澳門和內地的雙重社會福利和政策優惠，把澳門的事業延伸至橫琴發展，“兩頭在外”同時對接超大規模國內市場與國際市場，是一個不可多得的機遇。從另一個角度看，澳門居民在橫琴島上享受“超國民待遇”的同時，把橫琴看成是自己的新家園來苦心經營便是理所當然的事，就如當年建設金光大道一樣。

二、具體專項政策有序出台，新興產業企業漸見集聚

橫琴《總體方案》明確提出，要發展促進澳門經濟適度多元的新產業，包括科技研發和高端製造產業、中醫藥等澳門品牌工業、現代金融產業、文旅會展商貿產業等。根據橫琴合作區稅務局資料，2021年9月至2022年2月，四大新產業新登記企業戶數佔新登記企業總戶數比重約78%，成為新登記企業中的重要產業主體。目前，四大新產業企業數量和稅收規模佔比超過六成，已成為合作區發展的重要支撐力量。合作區掛牌成立以來，配合《總體方案》的專項政策有序出台，相信吸引新興產業企業集聚的態勢將會持續。

例如金融業方面，《總體方案》第9條明確支持澳門發展現代金融產業。金

融產業是澳琴兩地較具規模和基礎條件較好的產業，是澳門的第三大產業，而且在疫情持續下韌性明顯，可望成為推動經濟多元發展的有力抓手之一。合作區成立以來出台了多個金融專項政策，以支持澳門發展現代金融業。例如《橫琴粵澳深度合作區外商投資股權投資類企業試點辦法（暫行）》，許可包括港澳台在內的境外投資者申請外商投資股權投資類企業，即 QFLP（合格境外有限合夥人），開展股權投資等業務，同時提出建立服務澳門企業的綠色通道機制，為澳門企業提供更加便利的試點環境。該試點辦法具有“零門檻、無限制、投向廣”的亮點特色，試點企業可參與投資境內私募股權投資基金、創業投資基金等；又如《橫琴粵澳深度合作區支持企業赴澳門發行公司債券專項扶持辦法（暫行）》的出台，降低了內地企業來澳發行公司債券的成本。該辦法規定，對赴澳門成功發行公司債券且符合一定條件的合作區內企業，按照其實際募集資金規模的 0.8% 予以扶持，最高不超過 500 萬元，若債券為綠色債券的，再額外給予 50 萬元的外部評審費用資金扶持；對為境內企業赴澳門成功發債提供服務的合作區內律師事務所、會計師事務所、信用評級機構、綠色債券第三方評審機構，按照每家每次 10 萬元的標準予以資金扶持。隨着澳琴之間金融基建的不斷完善，以及在岸（橫琴）與離岸（澳門）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。未來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，這將為澳門債券市場的建設、澳門金融業界及專業人士的發展提供更多機遇。

另一新興產業大健康產業方面，《總體方案》第 13 條提出支持澳門醫療衛生服務提供主體以獨資、合資或者合作方式設置醫療機構，聚集國際化、專業化醫療服務資源。今年 1 月合作區發放首張澳門獨資醫療機構許可證（珠海橫琴臻林綜合門診部），該機構是合作區管理機構揭牌成立後首家獲發放醫療機構許可證的澳門獨資醫療機構，將進一步豐富橫琴醫療資源，為澳琴居民提供更多元、優質、便利的醫療服務。此外，廣東省今年 3 月印發的《2022 年省〈政府工作報告〉重點任務分工方案》明確提出加快建設廣州醫科大學附屬第一醫院橫琴醫院，擴大適用“港澳藥械通”的藥物和醫療器械目錄，推動港澳外用中成藥審評審批、港澳藥品醫療器械在大灣區內地生產等試點工作。目前已有澳門企業在合作區經

營中醫藥研發製造、休閒養生、康復醫療等大健康產業，未來隨著澳門特區政府和北京協和醫院合作營運的離島醫療綜合體投入營運，結合橫琴中醫藥科技產業園以及澳琴兩地優越的旅遊休閒配套設施，澳琴可探索聯合推出健康養生旅遊精品線路和產品，面向東南亞及大灣區的中產客群，共建大健康旅遊產業鏈。

三、用足用好珠海特區立法權，進一步完善合作區法制建設

《總體方案》第 26 條提出用足用好珠海經濟特區立法權，允許珠海立足合作區改革實踐需要，根據授權對法律、行政法規、地方性法規作變通規定。在今年 3 月珠海市人大常委會舉行 2022 年度立法工作計劃新聞發佈會上，公佈了今年珠海共有 36 件立法項目，其中 3 項涉及橫琴粵澳深度合作區的法規，已經納入擬提請初次審議項目，分別是：橫琴粵澳深度合作區法規制定條例、港澳醫務人員在橫琴粵澳深度合作區執業規定、橫琴粵澳深度合作區反走私條例。根據新聞發佈會公佈訊息，珠海將聚焦港澳和外籍醫務人員這一領域，以“小切口”立法探索符合條件的港澳和外籍醫務人員直接在橫琴執業，推動合作區深度對接澳門公共服務和社會保障體系，為澳門居民在合作區學習、就業、創業、生活提供更加便利的條件。珠海設立了橫琴粵澳深度合作區法規“立法直通車”機制，凡涉及合作區立法專案不受立法計劃數量限制，隨報隨審。事實上，早於 2019 年，珠海就運用了經濟特區立法權，制訂出台《珠海經濟特區橫琴新區港澳建築及相關工程諮詢企業資質和專業人士執業資格認可規定》，港澳建築企業及專業人士因此經備案即可在橫琴便利執業。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。《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，以及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，期望日後合作區建設能充分利用珠海經濟特區立法權，例如把備案制度擴展至更多的專業界別。

誠然，合作區是一個沒有先例可循的全新探索，法制建設上還存在不少需要進一步研究的問題，例如現時橫琴行政區劃上屬於珠海市，但合作區上升至由廣東省管理的背景下，與橫琴相關的哪些事務是屬於珠海經濟特區立法權的範圍，

是否只限於經濟範疇，以至需要建立怎樣的體制機制來保證合作區的制度供給等，還有待於進一步明確和突破。

四、各項配套措施不斷優化，為澳人澳企提供多元發展選擇

合作區掛牌成立以來，出台了一系列鼓勵澳門居民在橫琴就業，以及降低在橫琴企業綜合成本的措施。例如，今年 1 月發佈的《橫琴粵澳深度合作區支持澳門居民就業若干措施的暫行辦法（徵求意見稿）》擬對在合作區全職工作的澳門居民，按學歷程度給予不同補助金額，博士學歷每月補貼 1.2 萬元、碩士學歷每月 9000 元、學士學歷每月補貼 7000 元，其他澳門居民每月補貼 5000 元，累計發放不超過 36 個月。今年 3 月，財政部、國家稅務總局印發《財政部稅務總局關於橫琴粵澳深度合作區個人所得稅優惠政策的通知》，橫琴合作區個稅優惠政策優惠力度將進一步擴大，對在橫琴工作的境內外高端和緊缺人才，其個人所得稅負超過 15% 的部分予以免徵；澳門居民其個人所得稅負超過澳門稅負的部分予以免徵，實現了“澳人澳稅”。今年 3 月，合作區推出了《降低橫琴粵澳深度合作區企業綜合成本的十條措施》，是合作區成立以來首份以執委會名義發佈的綜合性政策文件，內容包括擴大現有政策的受惠面、推出新政進一步降低企業經營成本，解決企業普遍關注的實在難題，如招人難、出行難、停車難、上學難等，將透過提升公共配套服務予以解決。以上措施為澳門企業和居民到合作區發展創設誘因，有助落實《總體方案》中關於促進澳門經濟適度多元發展和便利澳門居民生活就業的戰略定位。

《總體方案》明確提出到 2024 年，在合作區居住、就業的澳門居民大幅增加，澳琴一體化發展格局初步建立的發展目標。在橫琴居住、就業的澳門居民增加必然對符合澳門消費生活文化的店舖商戶產生新的需求。以“澳門新街坊”項目為例，約 4,000 個住宅單位預計有超過 1 萬名澳門居民可以入住，而項目周邊暫時仍較缺乏飲食和零售等的生活配套設施。與此同時，《總體方案》提出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。因此，預期未來無論是居民還是旅客的消費需求均會增長，合作區可以為澳門中小企業提供更為廣闊的發展空間。另一方面，若進駐橫琴的澳門飲食、零售、生活服務業等商戶增多，亦會成為吸引澳門居民到合作區生活和發展的利好因素。因此，儘管澳門

不少企業商戶在疫情下受到不同程度的衝擊，但較有條件的商戶如民生型的飲食店、零售店、生活服務店等，仍可及早考慮部署進駐橫琴發展的可能性，研究將澳門的業務延伸至合作區。在市場准入方面，《總體方案》第 18 條提出實施市場准入承諾即入制，嚴格落實“非禁即入”。期望合作區日後能出台放寬市場准入的更多具體措施，並在衛生消防許可、市場監管、政府支援措施等方面營造一個與澳門趨同的營商環境，為澳門企業和居民更願意到橫琴發展創造更有利條件。

五、澳門可以橫琴為平台，開拓 RCEP 國際商機

2022 年 1 月 1 日，《區域全面經濟夥伴關係協定》（RCEP）正式生效，標誌著全球人口最多、經貿規模最大、最具發展潛力的自由貿易區正式落地，將成為中國乃至整個 RCEP 成員(東盟 10 國、中國、日本、韓國、澳大利亞、紐西蘭)外貿增長的加速器和新引擎。隨著 RCEP 正式落地生效，粵港澳大灣區作為國家開放程度最高、最具經濟活力的地區之一，與 RCEP 成員國之間的跨境貿易和投融資需求相信將進一步提升，為大灣區企業尤其是涉外企業拓寬發展空間。

澳門雖然是自由港，但至今僅與內地及香港簽訂了 CEPA 的有關安排，暫未有與外國磋商自由貿易協定的經驗，因此澳門要爭取加入 RCEP 可能還有一段路要走。然而，與澳門一水之隔的橫琴已經是 RCEP 這個全球最大自由貿易區的一部分，橫琴亦是澳資企業在內地最集中的地區，橫琴有條件可以作為澳門參與 RCEP 的跳板。橫琴合作區封關運作後，更可最大程度將澳門的自由港制度延伸至橫琴，澳門企業可透過橫琴作為平台，以把握 RCEP 和合作區所帶來的雙重機遇，一方面享受合作區賦予澳門企業和澳門居民的多項針對性優惠措施，另一方面，可通過 RCEP 的條款優惠，探索開展與 RCEP 成員國的合作、貿易和投資活動，從而擴大澳門企業的市場規模、開拓國際商機。