



澳門發展策略研究中心

# 粵港澳大灣區城市群 澳門的角色、挑戰與策略

\* 研究報告 \*



2017.06.15





# 目 錄

一、國家戰略：“粵港澳大灣區城市群” .....	1
二、粵港澳大灣區城市群：澳門的角色與功能 .....	4
第一，“精準聯繫人”：作為“中國與葡語國家商貿合作服務平台”，澳門將充分發揮對內聯繫粵港澳大灣區城市群和泛珠三角地區，對外聯繫葡語、拉丁語國家及“一帶一路”沿線國家這兩個層面之間的“精準聯繫人”角色。 .....	4
第二，金融服務平台：成為珠三角、泛珠三角地區與葡語、拉丁語及“一帶一路”沿線國家之間的金融服務平台。 .....	6
第三，新興產業發展：配合粵港澳大灣區城市群打造全球創新高地的戰略，積極發展中醫藥產業、海洋產業及環保產業，使澳門成為灣區創新體系的重要引擎。 .....	6
第四，旅遊業合作基地：充分發揮澳門作為“世界旅遊休閒中心”的功能，加強粵港澳三地旅遊產業和技術合作，配合和助力國家“一帶一路”戰略實施。 .....	7
第五，區域交通運輸體系：加強與粵港澳大灣區城市群其他城市基礎設施的互聯互通，推進通關便利化，構建一個高效快捷的區域交通運輸體系。 .....	8
第六，城市協調發展：加強城市規劃和城市建設，加強與粵港澳大灣區城市群其他城市的協調發展，推動社會、經濟、文化的融合。 .....	8
第七，“一國兩制”示範區：透過粵港澳大灣區城市群建設，探索制度創新，融入國家發展，提升綜合實力，成為“一國兩制”成功實踐的全面示範區： .....	9
三、粵港澳大灣區城市群：澳門面對的挑戰 .....	10
第一，傳統澳門社會趨於保守，部份企業缺乏參與區域合作的進取心，與廣東珠三角地區的快速發展和創新驅動形成鮮明對比。 .....	10
第二，澳門經濟規模細小，資源稟賦和比較優勢相對單一，在區域合作中相對處於較不利位置。 .....	10

第三，在博彩業“一業獨大”背景下，澳門非博彩產業基礎相對薄弱。.....	10
第四，澳門企業規模細小，相對處於弱勢狀態。.....	11
第五，澳門城市建設和城市基礎設施發展相對滯後，對澳門“一中心、一平台”建設構成“瓶頸”。.....	11
四、澳門參與灣區城市群建設的相關策略建議.....	12
(一) 對中央政府的策略建議.....	12
第一，充分發揮澳門比較優勢，高度重視發揮澳門在粵港澳大灣區城市群發展規劃中的角色和功能。.....	12
第二，支持澳門發展特色金融，構建區域性商貿合作金融服務平台。.....	12
第三，積極推動內地泛珠三角 9 省區加強與澳門的經貿合作。.....	13
第四，積極推動駐澳中資企業成為澳門經濟適度多元化的重要動力。.....	13
第五，積極推動灣區內人流、物流、資金流、信息流的雙向適當暢通流動，推動澳門與內地的通關便利化，讓更多的商務客源和所需人才便利進入澳門。.....	13
第六，從頂層設計入手，構建多層次的大灣區發展協調機制。.....	14
(二) 對澳門特區政府的策略建議.....	15
第一，創新政府的行政管理模式，積極提升特區政府的管治能力和施政效率，建立科學、民主決策機制。.....	15
第二，實行“適度有為”經濟政策，制定明確的產業發展政策，以有效推進澳門經濟適度多元化發展.....	16
第三，加快設立特區投資發展基金，帶動本澳企業積極參與區域合作。..	16
第四，積極創建金融生態圈，完善發展特色金融業的營商環境。.....	17
第五，配合國家創新發展戰略，積極推進“大眾創業、萬眾創新”策略，實施強而有力的企業扶持政策，積極扶持中小企業和青年創業。.....	17
第六，實施積極的企業與人才引進戰略。.....	18
第七，要解決法律滯後的問題。.....	18
五、結語.....	18

---

# 粵港澳大灣區城市群：澳門的角色、挑戰與策略

## 研究報告

---

2017年3月5日，國務院總理李克強在第十二屆全國人民代表大會第五次會議所作的《政府工作報告》中提出：“要推動內地與港澳深化合作，研究制定粵港澳大灣區城市群發展規劃，發揮港澳獨特優勢，提升在國家經濟發展和對外開放中的地位與功能。”李克強總理關於研究制定粵港澳大灣區城市群發展規劃的講話，標誌著粵港澳大灣區城市群的建設已正式成為國家層面的發展戰略，這在港澳地區和廣東珠三角地區引起廣泛的熱議和重視。

在“粵港澳大灣區城市群發展規劃”的制定過程中，既要確保“一國兩制”的實踐“不動搖”、“不變形”、“不走樣”，又要促進灣區城市群合作協調發展。如何在“一國兩制”前提下，使三地社會經濟制度的多樣性成為灣區發展的助力而不是障礙，是十分值得探討的問題。

從澳門的角度看，如何把握粵港澳大灣區城市群發展的機遇，充分發揮澳門自身的優勢，精準確定澳門的發展定位、角色和功能，參與粵港澳大灣區城市群建設和助力國家“一帶一路”戰略實施，並藉此推進澳門經濟的適度多元化發展和可持續發展，已經成為新時期澳門特別行政區政府和社會各界所面對的重大課題。

### 一、國家戰略：“粵港澳大灣區城市群”

當前，我國經濟發展正面臨國際、國內的雙重壓力和挑戰，亟需培養新的增長極和動力源。從國際層面來看，2008年金融危機之後，西方發達國家為維護自身利益，開始推行“去全球化”的貿易保護主義模式，全球經貿投資規則和經濟治理體系進入深入調整期，這對於外向型經濟比重較高的中國來說，衝擊極大，需要重新建立對外開放的新格局。從國內層面來看，經過30多年的高速增長之後，我國進入“三期疊加”（經濟增長速度換擋期、結構調整陣痛期、前期刺激政策消化期）的“新常態”時期。在“新常態”下，推動供給側結構性改革需要有區域經濟發展的領頭羊。“粵港澳大

灣區城市群”的規劃發展，正是在國際、國內的雙重需求和挑戰下提出的國家層面的戰略，對外將對接“一帶一路”戰略，成為“一帶一路”戰略的樞紐和發動機，對內則可通過制度重整，將港澳地區的國際化優勢引進來，從而有力推動供給側結構性改革，並成為新常態下我國經濟發展的領頭羊。

粵港澳大灣區城市群主要指由廣州、深圳、珠海、佛山、惠州、東莞、中山、江門、肇慶 9 市和香港、澳門兩個特別行政區形成的城市群。從發展的角度看，粵港澳大灣區城市群的提出，應該說是包括港澳在內的珠三角城市融合發展的升級版，從過去 30 多年“前店後廠”的經貿格局，升級成為先進製造業和現代服務業有機融合最重要的示範區；從單純的區域經濟合作，上升到全方位對外開放的國家戰略；這為粵港澳城市群未來的發展帶來了新機遇，也賦予了新使命。根據國家的相關文件，粵港澳大灣區城市群在國家對外開放、實施“一帶一路”戰略中佔有相當重要的地位。國家發改委的《推動共建絲綢之路經濟帶和 21 世紀海上絲綢之路的願景與行動》就指出：粵港澳大灣區是“21 世紀海上絲綢之路”的戰略要衝，是對接東南亞、南亞、中東、歐洲等“一帶一路”國家的必經之地，也是國家經略南海最重要的戰略支點。國務院印發的《關於深化泛珠三角區域合作的指導意見》也提出：要“構建以粵港澳大灣區為龍頭，以珠江-西江經濟帶為腹地，帶動中南、西南地區發展，輻射東南亞、南亞的重要經濟支撐帶”。

根據國際通行的定義，“灣區”一般指同一海域的，由多個港口和城市連綿分佈組成的具有較強功能協作關係的城市群區域。一些發達灣區通過對港口、城市、交通、產業和腹地進行統一佈局，形成了以中心城市為核心，以周邊腹地為支撐，以經濟目的地為導向的有機的開放型經濟體系。著名的有紐約灣區、三藩市灣區、東京灣區等。這些灣區憑藉著開放的經濟結構、高效的資源配置能力、強大的集聚外溢功能和發達的國際交往網路，發展成為國際頂級的城市群，發揮著引領創新、聚集輻射的核心功能，成為帶動全球經濟發展的重要增長極和技術創新的引擎。

概括而言，國際著名的灣區有三個主要共性：第一個是宜居性，因為有海，而且環境優美，氣候宜人，交通便捷；第二個是互補性，灣區內各城市之間以互補關係為主，互相取長補短，合作關係比較強；第三個是外向性，灣區的經濟發展以外向為主，社會文化等亦比較開放。

粵港澳大灣區城市群位於我國南大門，背靠中國內地，特別是“泛珠三角”地區，面向太平洋，正處於東北亞和東南亞航線的中心位置，並且是“一帶一路”特別是“21世紀海上絲綢之路”的重要節點和樞紐。粵港澳大灣區既有三面環陸的內灣又有直面大海的外灣，灣區海岸線長、經濟腹地廣闊，並且擁有香港維多利亞港口、深圳鹽田港、廣州黃埔-南沙港等3個全球10大集裝箱港口，在大亞灣、大廣海灣沿岸也有眾多優質深水港。

世界級的灣區，必然是產業和人口的重要聚集區，並且擁有龐大的經濟體量。當今世界，發展條件最好的、競爭力最強的城市群，都集中在沿海灣區。東京灣區、紐約灣區、三藩市灣區是當今世界公認的三大灣區。根據相關統計，2015年，日本東京灣、美國紐約灣、舊金山灣三大灣區的經濟（GDP）總量分別為20500億美元、15600億美元及6500億美元；而粵港澳大灣區城市群經濟總量則為12400億美元。從經濟總量來看，粵港澳大灣區已超過舊金山灣區，並相當於東京灣區的60.5%、紐約灣區的79.5%。2016年，粵港澳大灣區城市群經濟總量更增加到13590億美元。目前，粵港澳大灣區既有全球主要的國際金融中心香港，亞太區主要的旅遊休閒中心澳門，也有全球最主要的製造業基地珠三角地區，特別是深圳、廣州等創新科技產業平台等。可以說，粵港澳大灣區城市群經過改革開放30多年來的發展，已成為我國綜合實力最強、開放程度最高、經濟最具活力的區域之一。

從與國內的聯繫來看，粵港澳大灣區城市群是泛珠三角地區的重要組成部份。泛珠三角地區除了粵港澳以外，還包括廣東周邊的福建、江西、湖南、廣西、海南雲南、貴州、四川等省區。換言之，粵港澳大灣區在國內的聯繫面和經濟腹地是我國的華南地區和大西南地區。從國際聯繫來看，粵港澳大灣區既是“21世紀海上絲綢之路”的重要節點和樞紐，也是第三條亞歐大陸橋的橋頭堡。其中，香港是國際著名的自由港和商業大都會，其主要聯繫包括東南亞、歐洲和北美等主要的國際市場。澳門將發展成為世界旅遊休閒中心和中國與葡語國家商貿合作服務平台，其聯繫的重點包括葡語/拉丁語國家和地區以及歐盟國家。因此，粵港澳大灣區城市群以香港、深圳、廣州等港口群為起點，沿東南亞諸國，經孟加拉、印度、巴基斯坦、伊朗等亞洲沿線國家，可從土耳其進入歐洲抵達荷蘭鹿特丹港，進入歐洲腹地。加快粵港澳大灣區城市群建設，可以發揮內聯我國廣闊內地特別是泛珠三角地區、外聯“一帶一路”以及葡語、

拉丁語國家的樞紐作用，對國家的對外開放具有關鍵性的影響。

根據廣東省發改委主任何寧卡的公開闡述，當前建設粵港澳大灣區城市群主要包括六個方面：第一，加強基礎設施互聯互通，形成與區域經濟社會發展相適應的基礎設施體系，重點共建“一中心三網”，形成輻射國內外的綜合交通體系。第二，打造全球創新高地，合作打造全球科技創新平台，構建開放型創新體系，完善創新合作體制機制，建設粵港澳大灣區創新共同體，逐步發展成為全球重要科技產業創新中心。第三，攜手構建“一帶一路”開放新格局，深化與沿線國家基礎設施互聯互通及經貿合作，深入推進粵港澳服務貿易自由化，打造CEPA升級版。第四，培育利益共用的產業價值鏈，加快向全球價值鏈高端邁進，打造具有國際競爭力的現代產業先導區。加快推動製造業轉型升級，重點培育發展新一代資訊技術、生物技術、高端裝備、新材料、節能環保、新能源汽車等戰略新興產業集群。第五，共建金融核心圈，推動粵港澳金融競合有序、協同發展，培育金融合作新平台，擴大內地與港澳金融市場要素雙向開放與聯通，打造引領泛珠、輻射東南亞、服務於“一帶一路”的金融樞紐，形成以香港為龍頭，以廣州、深圳、澳門、珠海為依託，以南沙、前海和橫琴三個自貿試驗區片區為節點的大灣區金融核心圈。第六，共建大灣區優質生活圈，以改善社會民生為重點，打造國際化教育高地，完善就業創業服務體系，促進文化繁榮發展，共建健康灣區，推進社會協同治理，把粵港澳大灣區建成綠色、宜居、宜業、宜遊的世界級城市群。

## 二、粵港澳大灣區城市群：澳門的角色與功能

根據澳門的資源稟賦和比較優勢，我們認為，在粵港澳大灣區城市群建設中，澳門的角色可以概括為“精準聯繫人”<sup>1</sup>、“區域商貿合作服務平台”和“一國兩制成功實踐示範區”。主要表現在以下幾方面：

第一，“精準聯繫人”：作為“中國與葡語國家商貿合作服務平台”，澳門將充分發揮對內聯繫粵港澳大灣區城市群和泛珠三角地區，對外聯繫葡語、拉丁語國家及“一帶一路”沿線國家這兩個層面之間的“精準聯繫人”角色。

---

<sup>1</sup> 精準聯繫人，指所聯繫的市場和層面目標明確、精準。



## 1. 區域性總部經濟平台

澳門具有“一國兩制”的制度優勢，通信、交通發達，資金進出自由，對外聯繫方便，是優越的自由港和單獨關稅地區，因而具備建設區域性總部基地的有利條件。通過改善投融資環境，制定優惠政策等，吸引國際、國內著名企業，特別是相關的旅遊服務業、“中介性”商貿服務業的企業來澳設立區域性總部基地，吸引一些上市公司、跨國公司或世界連鎖商業集團來澳門設立區域總部，或者是區域性的採購、物流配送、研發設計、資金財務服務中心等，以帶動金融、保險、會計、諮詢顧問、市場營銷、物流、貿易、資訊等多元的商貿服務業的發展，使澳門成為企業“走出去”、“引進來”的橋樑。

## 2. “三個中心”

“三個中心”即中葡經貿合作會展中心、葡語國家食品集散中心和中葡中小企業商貿服務中心。“三個中心”建設，實際上為澳門推進平台建設提出了具體要求，為澳門的會展業、商貿服務業、物流運輸業、專業服務業的發展指明了方向，為澳門中小企業發展和市民特別是專業人士就業提供了新的商機和發展空間。

“三個中心”中，重要一環就是加快發展“中葡經貿合作會展中心”，核心內容就是打造中國和葡語、拉丁語國家經貿合作緊密相關的會議展覽品牌，使其地位達到美國拉斯維加斯的全球性三大會展名牌的地位和影響力。根據中國與葡語國家經貿合作主要以食品、農產品、礦產資源為主的客觀現實，可以考慮試驗籌辦中國與葡語國家關於專業食品、農產品、礦產資源合作的會議展覽，也可考慮在澳門籌辦中國與葡萄牙、中國與巴西、中國與安哥拉/莫桑比克等國別與國別之間的經貿合作會議展覽，在實踐上逐步打造出兩、三個世界著名的會展品牌，使澳門真正成為中國與葡語國家經貿合作的會展中心：一方面推動中國與葡語、拉丁語國家之間繼續擴大雙邊及多邊貿易，吸引更多的葡語、拉丁語國家來中國投資發展，推動更多的中國企業走向葡語、拉丁語及“一帶一路”沿線國家發展；另一方面，推動澳門會議展覽業成為澳門的新興產業，從而推動澳門經濟適度多元化。

同時，籌辦、建設高標準、具影響力的葡語國家食品展銷中心，將其逐步發展成為中國與葡語、拉丁語國家及“一帶一路”沿線相關國家的產品展銷中心，並與珠海橫琴、廣州南沙的相關產品展銷中心聯線，進而發展成為珠三角、泛珠三角地區與葡

語、拉丁語國家及“一帶一路”沿線相關國家的產品展銷中心。同時，以澳門為中介，積極引進葡語、拉丁語國家在食品安全、藥物檢查、農業、環境保護等方面的先進技術和管理，為內地發展提供借鑑和幫助。

### **3. 區域性電子商貿服務平台**

作為微型經濟體，澳門將積極發展跨境電子商務及“互聯網+”，構建區域性商品交易的電子商貿易、平台。大力引進類似阿里巴巴等國內外具知名度的、有一定市場佔有率的大電商到澳門發展。通過電子商貿易、平台的建設，牽綫內地與葡語國家有競爭力的相關企業組成策略聯盟或合作夥伴，為內地企業“走出去”到葡語國家發展以及葡語國家企業到內地投資經營，發揮中介性的作用。發展電子商務業，特區政府必須積極解決資訊流、物流及資金流等三大問題。從線上、線下推動“三個中心”建設，促進內地省區與葡語國家的經貿往來。

**第二，金融服務平台：成為珠三角、泛珠三角地區與葡語、拉丁語及“一帶一路”沿線國家之間的金融服務平台。**

回歸以來，澳門的金融業特別是銀行業取得快速的發展，在產品多樣化、經營多元化、操作電子化等方面都取得了令人滿意的進展，盈利持續穩步增長，收入呈現多元化趨勢；銀行體系資金流量龐大，競爭力明顯增強，正處於歷史上最好的發展時期。澳門可在此基礎上，圍繞“中葡商貿合作金融服務平台”的建設和助力國家“一帶一路”戰略實施，大力發展特色金融，包括融資租賃、資產管理、債券發展、人民幣結算、綠色金融和特色產權交易等。其中，可以考慮以發展融資租賃業務為突破口，配合我國在“一帶一路”戰略中走出去的態勢，充分利用在澳門舉辦“國際基礎設施投資與建設高峰論壇”等會展的機遇，積極發展租賃金融，吸引國內大型基礎設施和裝備企業到澳門設立公司進行租賃融資；另一方面，針對“一帶一路”沿線國家華僑，發展資產管理業務，吸引華僑來澳門投資，為華僑構建資金安全網。

**第三，新興產業發展：配合粵港澳大灣區城市群打造全球新高地的戰略，積極發展中醫藥產業、海洋產業及環保產業，使澳門成為灣區創新體系的重要引擎。**

近年來，澳門在發展中醫藥產業方面已奠定初步基礎，包括從 2011 年起與珠海橫琴合作推進橫琴粵澳合作中醫藥科技產業園的建設；2011 年引入中藥品質研究國家重點實驗室；2015 年支持及配合“世界衛生組織傳統醫藥合作中心”落戶澳門等。其中，橫琴粵澳合作中醫藥科技產業園的發展目標，是以綠色、智慧的理念將園區打造成國際中醫藥質量控制基地及國際健康產業交流平台。澳門應以此為平台，整合澳門的中醫藥科技資源，以及廣東的中醫藥醫療、教育、科技產業的優勢，吸引國內外大型醫藥企業總部彙集，打造集中醫藥醫療、養生保健、科技轉化、健康精品研發、會展物流於一體的國際中醫藥產業基地和外銷平台，使之成為粵港澳大灣區發展中醫藥產業的重要引擎。

近年，中央明確授予澳門 85 平方公里法定管理水域，為澳門經濟發展注入新動力。澳門應加強對海域保護、利用的前期研究，科學制定管理海洋的法律法規，做好發展海洋經濟總體規劃。澳門要充分利用海域，一方面加強開發海洋旅遊、航海運動、港口交通等與澳門發展世界旅遊休閒中心相關產業，另一方面也可積極考慮發展包括海洋生物醫藥、海水綜合利用、海洋新能源、現代海洋服務業等海洋戰略性新興產業。目前，海洋戰略性新興產業是以科技含量高、技術水平高、環境友好為特徵，處於海洋產業鏈高端，正引領海洋經濟的發展方向。澳門可研究在這些領域先拔頭籌。

此外，配合澳門舉辦的國際環保展，積極引進葡語、拉丁語及歐盟國家的環保技術和企業，通過加強與內地相關企業的合作，發展環保產業。

**第四，旅遊業合作基地：充分發揮澳門作為“世界旅遊休閒中心”的功能，加強粵港澳三地旅遊產業和技術合作，配合和助力國家“一帶一路”戰略實施。**

澳門要把“世界旅遊休閒中心”建設融入“一帶一路”戰略中。致力提升澳門旅遊業素質，重點透過加強優化博彩業監管，推動博彩企業大力增加在非博彩旅遊休閒業務方面的投入，加強開拓會展、旅遊、酒店、餐飲、娛樂、零售、文創等多元行業的發展，完善澳門旅遊服務配套，從而做大做強旅遊休閒產業，使澳門成為“一帶一路”沿線國家的旅遊重鎮。

目前，澳門的酒店管理、旅遊管理在國際上都處於領先位置。澳門的旅遊教育和相關職業培訓實際上已達到國際水平，它有兩個顯著的特點，一是它的國際性，教育

培訓均與國際接軌，二是它的实操性。因此，澳門應發揮此一優勢，加強與灣區其他城市，以及加強與“一帶一路”沿線國家的合作，致力打造成為區域性旅遊職業教育培訓基地。

同時，要加強粵港澳灣區旅遊業的合作，特別是要加強開發“一帶一路”旅遊產品，共同推進“一站式”旅遊線路和“一站式”遊輪/遊艇旅遊線路，加強開拓葡語、拉丁語國家和“一帶一路”國家客源。

#### **第五，區域交通運輸體系：加強與粵港澳大灣區城市群其他城市基礎設施的互聯互通，推進通關便利化，構建一個高效快捷的區域交通運輸體系。**

澳門作為珠三角區域的重要成員，與整個區域的交通網絡的聯結有著密切的關係。澳門要積極配合珠三角地區的交通發展，加強統籌重大跨境交通基礎設施的協調和對接，特別是港珠澳大橋、珠三角城際交通軌道與澳門輕軌的對接或便捷轉乘等。澳門輕軌，由於在路線上連接了海陸空的口岸，除了規劃成澳門內部的主幹公交系統外，長遠而言應成為整個珠三角區域多運具綜合交通網絡的重要一環。同時，要加強澳門與廣東珠三角城市、香港在城市規劃、交通網絡、資訊網絡等方面的協調規劃和對接，構建高效、快捷的區域性海陸空綜合交通運輸體系。

推動通關便利化。加快通關設施的擴容和配套發展，包括擴建現有口岸及建設新口岸，完善公共交通系統的接駁，加強口岸綜合配套服務功能；推進口岸電子化，通過高科技應用調整過境車輛的管理，提高通關的便捷性；增加邊檢、衛檢等部門的人員編制。同時，兩地海關應繼續不斷擴大跨境快速通關試點規模和範圍，要研究延長拱北及其他澳珠口岸的通關時間，積極實施“合作查驗，一次放行”甚至“一地兩檢”模式，以推動粵澳兩地人員、貨物往來便利化。

#### **第六，城市協調發展：加強城市規劃和城市建設，加強與粵港澳大灣區城市群其他城市的協調發展，推動社會、經濟、文化的融合。**

澳門要根據國家對澳門的發展定位，結合澳門、區域乃至國家最新的發展態勢，加快制定和完善澳門城市發展規劃，確定澳門的城市發展定位，重塑澳門城市空間，解決城市混亂、擁擠、環境惡化等問題，將澳門建設成為以中西文化交融為城市特色、

以精緻宜人為發展導向、以持續繁榮為發展目標、以開放包容為城市性格的旅遊宜居之地、持續發展之都、世界活力之城。

同時，澳門要加強與珠三角特別是珠江西岸的珠海橫琴、中山翠亨等城市新區的協調發展。從城市空間發展格局來看，橫琴新區的開發對構建珠江西岸核心都市圈具有重要的意義。橫琴十字門地處粵港澳交會地，毗鄰灣仔、橫琴和拱北三大口岸，其中南灣、橫琴片區與澳門、氹仔構成了獨特的“兩江四岸”格局。澳門要進一步加強與珠海橫琴的合作，進一步落實澳門企業在橫琴新區的發展，包括已經確定的 17 個落地項目，和正計劃推進的 50 個計劃項目。澳門與中山翠亨的 5 平方公里全面合作示範區需進一步深化合作。

澳門通過加強與珠海橫琴、中山翠亨的合作，將可構建粵港澳大灣區西部城市核心圈，從而成為引領珠三角西部地區發展的引擎。此外，通過珠江西岸城市群的整合，將可進一步深化澳門與珠海、中山等城市在社會、文化等多領域的合作，包括打造國際化教育高地，完善就業創業服務體系，促進文化繁榮發展，共建健康灣區，推進社會協同治理，把粵港澳大灣區建成綠色、宜居、宜業、宜遊的珠三角優質生活圈和世界級城市群。

**第七，“一國兩制”示範區：透過粵港澳大灣區城市群建設，探索制度創新，融入國家發展，提升綜合實力，成為“一國兩制”成功實踐的全面示範區：**

與世界各地的其他灣區相比，粵港澳大灣區的最獨特之處在於它是世界上唯一一個存在兩種不同社會制度的區域，肩負着先行先試的歷史使命。澳門應該充分運用回歸祖國 17 年來的“一國兩制”成功實踐的經驗，結合國際貿易投資規則和國際通行慣例，探索與內地城市深度合作、擴大開放和深化改革所需要的制度創新，如人才交流、資金流動、通關便利、通訊便利和基建互通等機制改革，為我國與周邊國家（尤其不同制度的國家）促進改革、對外開放和提升經濟自由化的水平提供可複製的經驗。同時，澳門可透過粵港澳大灣區城市群建設不斷提升自身綜合實力，促進自身和其他城市群的良政善治、深度融合和可持續發展，成為“一國兩制”成功實踐的全面示範區，並為世界提供一個不同制度的經濟體優勢互補、合作共贏、和諧共榮的實踐模式。

### 三、粵港澳大灣區城市群：澳門面對的挑戰

當然，應該看到，鑑於澳門作為微型經濟體系，整體經濟實力相對較弱、資源稟賦和比較優勢相對單一，因而在粵港澳大灣區城市群建設中，也將面對不少挑戰和問題，對此，應給予高度重視。主要有：

**第一，傳統澳門社會趨於保守，部份企業缺乏參與區域合作的進取心，與廣東珠三角地區的快速發展和創新驅動形成鮮明對比。**

回歸以來，隨着博彩業經營權開放和內地居民赴港澳“自由行”的推進，澳門經濟取得了矚目的發展。但由於傳統澳門社會的保守心態，一般民眾對中央積極推動的區域合作熱情和參與度不高；部份企業缺乏創新動力，因循守舊。這種狀況，與內地特別是廣東珠三角地區近年大力推進的經濟轉型和創新驅動，形成鮮明對比。這種心態不改變，將直接影響到澳門社會和企業對粵港澳大灣區城市群的參與度，影響澳門在灣區建設中的角色和功能定位。因此，需要大力推動社會民眾特別是青年人增強競爭意識、競爭能力和國際視野。

**第二，澳門經濟規模細小，資源稟賦和比較優勢相對單一，在區域合作中相對處於較不利位置。**

作為微型經濟體，澳門受到土地和人力資源等生產要素匱乏的明顯制約。澳門人口已增加到64.68萬的人口（2016年數字），人口密度已高達1.97萬人/平方公里，是香港人口密度的3倍左右。在經濟快速增長的背景下，土地短缺將進一步推高澳門的地價和房價，進一步拉高企業的經營成本，成為澳門經濟發展的一個明顯“瓶頸”。與此同時，人力資源短缺的問題也日益凸顯，各個行業均面臨著人資短缺的情形。此外，澳門勞動人口素質相對偏低，嚴重制約著澳門經濟的升級轉型和新興產業的發展。正因為如此，在區域合作與競爭中，澳門與鄰近的珠三角西部地區的協調發展與錯位發展遲遲難以取得突破，容易在粵港澳大灣區城市群建設中被邊緣化。

**第三，在博彩業“一業獨大”背景下，澳門非博彩產業基礎相對薄弱。**

經過近幾年的發展，澳門博彩業“一業獨大”的態勢雖有所改善，但整體產業基

礎薄弱。根據澳門的最新統計，2015年澳門的前10大產業，分別為博彩及博彩中介業、地產業、建築業、金融業、批發零售業、租賃及向企業提供的服務、酒店業、運輸倉儲及通訊業、其他團體社會及個人服務、以及餐飲業，它們分別占澳門本地生產總值（GDP）的48.03%、9.98%、6.53%、6.26%、5.59%、3.83%、2.75%、2.62%、1.76%，10大產業合共占GDP的87.35%。其中，地產建築、批發零售、酒店餐飲、地產建築等，均主要依靠博彩業帶動。至於特區政府長期積極倡導的會議展覽業、文化創意產業等雖然在GDP中仍然微不足道，但在青年創業就業，促進其他非博彩元素出現的方面有積極作用。

#### **第四，澳門企業規模細小，相對處於弱勢狀態。**

從企業規模來看，除博彩企業和個別金融機構以外，澳門企業總體規模偏小、競爭力偏弱。根據澳門中小企協進會發表的《澳門中小微企白皮書（2013年度）》，澳門57188家企業中，大型企業（僱員在200人以上的企業）有134家，占企業總數的0.23%；中型企業（僱員在100人以上200人以下的企業）有194家，占0.34%；小微型企業（僱員在100人以下的企業）有56860家，占99.43%。其中，大型企業多為外資企業，主要是港資、美資和中資企業，中小微企業主要是本地澳門企業。這些中小微企業受到本地市場環境的擠壓，經營成本上升，融資困難，僱工不易，競爭力偏弱，因而難以參與區域合作開拓發展空間。

#### **第五，澳門城市建設和城市基礎設施發展相對滯後，對澳門“一中心、一平台”建設構成“瓶頸”。**

從總體來看，目前澳門經濟的蓬勃發展已對城市的交通網絡、商業服務、環境建設等都提出了新的要求，澳門的城市建設和城市基礎設施的發展已明顯滯後，突出表現在城市空間日趨擁擠，交通運輸嚴重堵塞，新舊城區發展明顯不協調，居民生活環境日漸惡化。其中，最嚴重的就是交通運輸系統的嚴重滯後及不堪重負。目前，澳門的城市軌道系統正在建設中，期間澳門將繼續忍受交通嚴重堵塞的困難。特別值得重視的是，澳門作為國際旅遊城市和區域性商貿合作服務平台，在對外交通聯繫方面受

到明顯的制約。澳門國際機場的規模較小，缺乏深水港，對外海空兩路聯繫都要依靠香港或者內地。而澳門的電信基礎設施落後和互聯網服務不到位都令到澳門未來的發展面對相當的挑戰。

#### **四、澳門參與灣區城市群建設的相關策略建議**

##### **(一) 對中央政府的策略建議**

**第一，充分發揮澳門比較優勢，高度重視發揮澳門在粵港澳大灣區城市群發展規劃中的角色和功能。**

據觀察，在近來一些省市關於粵港澳大灣區規劃設想中，澳門因為作為微型經濟體，其角色和功能往往被忽視。在提及大灣區建設中往往只提到廣東方面如何與香港合作，或者如何發揮廣州甚至深圳的樞紐地位等，在大灣區核心城市規劃中往往忽略了澳門的地位。這種傾向雖然只是個別現象，但具有代表性，值得高度重視。澳門雖然經濟規模細小、比較優勢相對單一，但回歸以來整體經濟快速發展，在國家對外開發特別是對葡語、拉丁語國家及“一帶一路”沿線國家開放中具有其獨特的作用。與香港相比，澳門政治發展平穩、愛國愛澳力量強大，對參與國家建設熱心。因此，建議中央在制定粵港澳大灣區城市群規劃時，充分聽取澳門各界的意見以及重視發揮澳門在粵港澳大灣區城市群發展規劃中的重要角色和功能。

**第二，支持澳門發展特色金融，構建區域性商貿合作金融服務平台。**

雖然澳門經濟規模較小，但外向度高，擁有“一國兩制”、自由港和簡單低稅制等制度優勢，金融體系高度開放，加上國家賦予中葡平台的政策優勢，均為澳門務實推動金融服務創新、突破傳統模式經營創設有利的發展條件。回歸以來，澳門銀行業得到長足的發展，銀行體系資金充沛、經營穩健，金融監管靈活，金融管理局對融資租賃槓桿融資沒有槓桿倍數的具體限制。另外，澳門是聯繫內地與世界的重要視窗，又處於中國與葡語/拉丁系國家以及“一帶一路”南線重要節點，在助推“一帶一路”國家戰略具獨特優勢。種種條件，有利於澳門在發展融資租賃業務上率先取得突破。

根據環球同業銀行金融電訊協會(SWIFT)的2017年3月的統計，澳門的離岸人



人民幣支付額在全球 22 個具有離岸人民幣清算行的國家和地區中排於第 11 位，佔全球離岸人民幣支付額的 0.25%。發展特色金融，有利澳門充分發揮“一國兩制”制度優勢，利用自身所長、服務國家所需，為我國企業「走出去」，加強與“一帶一路”沿線國家和葡語國家的產融合作以及為推進人民幣國際化的進程貢獻力量，不斷提升澳門在國家經濟發展和對外開放中的地位和功能。

因此，建議國家全力支持澳門發展特色金融，包括人民幣清算、融資租賃、資產管理、債券發行和股權交易等，在發展特色金融上給予澳門政策性的傾斜，確定以融資租賃業作為澳門發展特色金融、搭建“中葡商貿合作金融服務平台”的突破口，從而使澳門能夠在灣區眾多城市中率先取得突破。同時，為進入澳門發展的內地融資租賃公司制定鼓勵性的稅收、保險等政策措施。

### **第三，積極推動內地泛珠三角 9 省區加強與澳門的經貿合作。**

過去 10 年，泛珠三角“9+2”合作已經取得相當好的發展。在這過程中，澳門因為與葡語、拉丁語國家特殊的關係，珠三角 9 市和泛珠 9 省區在這方面與澳門合作良好。建議中央和廣東省進一步推動珠三角 9 市和泛珠 9 省區加強與澳門的制度性合作和實質性合作，特別是推動珠三角、泛珠三角地區的大型優質企業進駐澳門，將澳門作為“走出去”、“引進來”的地區總部所在地，使澳門真正成為這些地區企業走向葡語、拉丁語國家的橋樑和跳板。

### **第四，積極推動駐澳中資企業成為澳門經濟適度多元化的重要動力。**

目前，中資企業已成為澳門經濟發展中最重要的資本勢力之一，許多中資企業都是澳門經濟中僅次於博彩公司的大型企業，這些企業甚至在澳門的不少公用事業中亦扮演着很重要的角色。為了充分發揮澳門在粵港澳大灣區城市群建設中的角色和功能，建議中央推動央企尤其是駐澳央企及其他中資企業，配合澳門經濟適度多元化的發展，積極支持澳門中葡平台建設，加強在業務多元化方面的發展，並在粵港澳大灣區建設中發揮主導、引領作用。同時亦希望央企及駐澳中資企業能夠多關心、支持澳門的中小企業的發展，除在本地市場互利合作外，還可以大帶小，共同攜手“走出去”。

### **第五，積極推動灣區內人流、物流、資金流、信息流的雙向適當暢通流動，**

**推動澳門與內地的通關便利化，讓更多的商務客源和所需人才便利進入澳門。**

鑑於粵港澳大灣區城市群建設，涉及一個國家內部三個單獨關稅區之間的合作、整合。因此，在制定大灣區發展規劃時要做好頂層設計，通過法律法規上的協調，實現社會制度的對接，特別是要消除在人流、物流、資金流和信息流等方面雙向暢通流動的障礙。要積極推動兩地通關設施的擴容和配套發展，包括擴建現有口岸及建設新口岸，完善公共交通系統的接駁，加強口岸綜合配套服務功能；推進口岸電子化，通過高科技應用調整過境車輛的管理，研究將2016年5月下旬實施至今的路氹新城口岸與內地橫琴口岸《珠澳陸路口岸小客車檢查結果參考互認》措施擴展到澳珠的其他口岸，提升旅客通關效率；增加邊檢、衛檢等部門的人員編制。同時，考慮延長拱北及澳珠之間其他口岸的通關時間，積極考慮實施“一地兩檢”等等，以推動粵澳兩地人員往來便利化，特別是讓更多的商務客源和澳門發展所需人才能夠適當便利地進入澳門。在貨物通關方面，要考慮在2009年12月10日已全面啟動的“陸路口岸查驗結果參考互認機制”的基礎上，積極探索“資訊互換、監管互認、執法互助”的合作模式，研究透過通關的大數據信息互享及高科技手段，簡化貨物通關模式，將誠信機制與通關便利相結合，優化兩地物流通關。

#### **第六，從頂層設計入手，構建多層次的大灣區發展協調機制。**

粵港澳大灣區的城市群分屬兩種不同的社會制度，三種不同的法律體系及分屬三個單獨關稅區。要有效推動大灣區城市群發展規劃的有效實施以及各城市的協同發展，建議中央政府從頂層設計入手，構建多層次的發展協調機制。

由於粵港澳大灣區的發展已提升至國家發展戰略的層面，而且涉及眾多中央部委的事權，故此建議在中央部委的層面設立粵港澳大灣區部際聯席會議機制，按照共同商定的工作制度，及時溝通情況，協調不同意見，以推動粵港澳大灣區的發展得以順利落實。

其次，建議設立粵港澳三地行政首長的聯席會議機制。目前的“粵港合作聯席會議機制”和“粵澳合作聯席會議機制”只是粵港、粵澳兩地的行政首長定期會晤機制，為加強三地在粵港澳大灣區發展中的高層溝通協調，應考慮建立三地行政首長的定期會晤溝通協調機制。

再次，建議在實務工作層面設立“粵港澳城市規劃和交通運輸聯合工作小組”、“粵港澳環境保護聯合工作小組”及“粵港澳科技與創新聯合工作小組”。負責對在粵港澳大灣區中涉及必須三地合作的重要事務在工作層面的溝通協調。當然可按實際的需要增設其他的聯合工作小組。

最後，建議設立“粵港澳大灣區發展顧問委員會”，邀請內地、香港及澳門的工商界、勞工界、專業界、學術界和青年代表參與，凝聚社會各界，共謀發展，提高各界對粵港澳大灣區發展的關心與支持。

## **(二) 對澳門特區政府的策略建議**

**第一，創新政府的行政管理模式，積極提升特區政府的管治能力和施政效率，建立科學、民主決策機制。**

當前，面對錯綜複雜的國際國內環境，特區政府尤其是管治班子和高級公務員首長，要以創新思維，積極推動政府行政管理模式的創新，結合國家的優惠政策，逐漸解開澳門面對的各種困結，化解長期積累的矛盾，以提升特區政府的管治能力和施政效率。

為此，特區政府需要建立科學、民主的決策機制。政府創新的初衷應是基於公共利益，而非做政績。創新本身就是打破舊有的觀念，實現對既有管理的突破，政府的創新必須在遵循法治的原則下，漸進調整和革新不合時宜的制度安排、社會治理理念等，才能實現科學施政。要配合國家“十三五”規劃的發展，配合國家“一帶一路”戰略和自貿區發展戰略，加強對本澳經濟發展的深層次研究，對特區的比較優勢、資源稟賦、發展機遇和面臨的挑戰，有一個科學的認識。為此，將加強特區政府顧問團隊建設，加強與澳門主要社團、研究機構的聯繫和溝通，聽取他們對本澳經濟發展的建議和意見。這是特區政府科學施政、有效推進經濟適度多元化的重要依據。

為推動創新行政管理模式，要對特區政府及各個部門的施政建立一個公平的評價機制，用更加理性、全面的角度，結合政策的效應和持續性檢視官員的成就，從而激勵官員不斷自我革新和創新管理，真正構建一個高效率、高能力的管治團隊，發揮領頭羊作用，引領澳門的發展大勢。

此外，特區政府也應主動鼓勵和促進社會上的不同持份者，特別是愛國愛澳社團，秉持“共商、共建、共享”的理念，積極參與“粵港澳大灣區城市群發展規劃”的編制及實施過程，共同分享國家和區域發展帶來的紅利。

## **第二，實行“適度有為”經濟政策，制定明確的產業發展政策，以有效推進澳門經濟適度多元化發展**

所謂“適度有為”，是指以尊重市場機制為前提，適度發揮政府作為市場推動者和引導者的作用，促進經濟發展。“有為”是指政府要通過制定扶持政策、打造服務體系等辦法來彌補市場的不足，成為經濟發展的“助推器”。“適度”是指要掌握好政策的火候，因應時勢和市場環境而調整策略。

建議建立由行政長官親自領導，由經濟財政司協調、由跨部門首長組成的統籌和協調機制，負責統籌和協調相關產業（包括分佈在不同施政領域的產業）的發展，結合特區政府制訂的第一份及後續的《五年發展規劃》，制定一個明確的短、中、長期的產業發展政策，對重點扶持、培育的產業，特別是旅遊休閒業、會議展覽業、特色金融業、文化創意產業、中醫藥大健康產業、電子商貿服務業等，從准入門檻、稅務鼓勵、人力資源、研發激勵等方面給予適當的政策扶持。逐步整合現時分別支持各產業／行業發展的基金，建立施政硬指標，量化每年政府相關工作目標及成果，穩步推進產業適度多元。

加快完善稅務優惠政策，對本澳企業前往“一帶一路”沿線國家投資或從事涉外業務者，給予適當的稅務鼓勵，如避免在兩個國家或地區被雙重徵稅等。為此，要建立產業適度多元化基金，對符合政府重點發展的新興產業中的一些具標誌性意義或具良好發展前景的項目，提供財政資助或進行風險投資，以逐步達至經濟適度多元化的宏觀政策目標。

## **第三，加快設立特區投資發展基金，帶動本澳企業積極參與區域合作。**

設立特區的“主權財富基金”——特區投資發展基金，作為特區政府推動經濟適度多元化和參與區域合作的重要政策工具，力求安全而有效地利用好澳門多年積累的財政儲備。特區投資發展基金牽頭，在其轄下成立新的營運公司，吸納企業參與，在

相關新區尋找有利的項目發展，帶動企業參與開發。同時，向中央和廣東省政府爭取，在 CEPA 先行先試制度框架下，獲取由特區投資發展基金參與國內和廣東省那些與民生較為密切，而且具有一定盈利能力的大型基礎設施項目的投資，既可造福內地同胞，又可分享國家發展的紅利，減低基金的投資風險。此外，可以考慮入股亞洲投資基金、絲路基金等，參與國家“一帶一路”戰略。

#### **第四，積極創建金融生態圈，完善發展特色金融業的營商環境。**

特區政府必須與時俱進地完善各項金融相關的法制建設，加快優化與融資租賃相關的法律法規，建立融資租賃仲裁機制，實施更優惠的融資租賃特定稅率，採取更為靈活的資產折舊政策，積極引進國內外有競爭力的專門從事專業租賃、資產管理的金融機構進入本澳發展，推動本澳金融業的多元化，推進金融市場的建設。

#### **第五，配合國家創新發展戰略，積極推進“大眾創業、萬眾創新”策略，實施強而有力的企業扶持政策，積極扶持中小企業和青年創業。**

澳門特區政府應把握國家發展的這一創新驅動戰略的發展機遇，根據國家創新戰略精神，切實確立以“創新發展”為核心的施政理念，並帶頭創新，鼓勵優化工作流程，提升行政效率；同時，積極在澳門社會推動“大眾創業、萬眾創新”策略，包括制訂和出台支持市民創業和企業創新的相關政策和法律法規，致力營造有利於創業、創新的投資營商環境，進一步完善電訊、能源、交通等基礎設施，積極推動技術進步，大力實施“互聯網+”行動計畫，大力發展電子商貿，積極引進創新型人才，從而形成“大眾創業、萬眾創新”的社會氛圍，以進一步激發澳門經濟發展和企業發展的活力和動力。

針對當前澳門中小企業用工難、租金貴、經營成本高、國際競爭力弱等問題，進一步完善和強化特區政府對中小企業的扶持政策。其中的重點包括：對中小微企業反映較為集中的用工難、經營成本高企等問題，繼續推進有關政策的落實，針對租金壓力增大的情況，考慮透過修改法例，創造條件在未來興建的公共房屋群中，把部份商業空間以相對低廉且穩定的租金，租給經公平審核的中小企；鼓勵和引導本地中小微企業與國外大型跨國公司和品牌企業合作，研究完善發展特許經營、會展服務、政府

採購等方面的配套政策。積極推動本澳企業通過重組、與國內外企業合作等多種形式，致力打造一支具國際競爭力的本澳企業隊伍。

#### **第六，實施積極的企業與人才引進戰略。**

澳門要積極參與粵港澳大灣區城市群建設，發揮應有的角色和功能定位，其中重要一環，是實施積極的企業與人才引進戰略，大力引進國內外有影響力、競爭力的大中型企業在澳門設立地區總部，發展旅遊休閒、會展商貿、特色金融、文化創意、海洋經濟、互聯網+等新興產業。與此同時，要積極引進澳門發展各類新興產業所急需的各種商業、科技人才，既能在較短時間內配合產業發展對高端人才的需要，又可透過這些人才培訓、幫帶澳門本地人員，提高澳門本地人員的技能和競爭力。為此，特區政府應制定更加開放、開明的政策，特別是要破除在人才引進方面存在的各種制度、法律的關卡。

#### **第七，要解決法律滯後的問題。**

法律滯後是困擾和影響澳門發展的一個“老、大、難”問題。未來的粵港澳大灣區城市群建設中，要解決在人流、物流、資金流和信息流的適當順暢跨境流動問題，包括跨境工作、創業、學習、生活、稅務、醫療、社會福利等方面，必然會要理順一些法律問題。建議特區政府應及早關注，並組織法律專家及透過區域合作，理順有關的法律問題，才能有效支持和促進粵港澳大灣區的發展。

### **五、結語**

李克強總理在今年的《政府工作報告》中提出了要推動內地與港澳深化合作，研究制定粵港澳大灣區城市群發展規劃，發揮港澳獨特優勢，提升在國家經濟發展和對外開放中的地位與功能。對於澳門特別行政區來說，這既是國家賦予我們的一個難得發展機遇，也是澳門特區的神聖使命。澳門特區政府和各界人士必須把澳門的發展放到整個國家戰略框架下思考，利用本澳的獨特優勢，用好用足中央政府的支持政策，全力發揮澳門所長，服務國家所需，顯示出自身在粵港澳大灣區城市群中的地位和作用。我們深信，透過參與粵港澳大灣區建設，將可為澳門的企業和居民拓闊發展空間，提供更多的發展機會，亦可為青年人更多創業就業的機會，幫助他們一同登上國家發展的快車，並為澳門經濟轉型及適度多元戰略發揮更積極的作用。



